

해석적 패러다임에 의한 행정학 연구 동향*

박 광 국**·오 수 길***

This study analyzed the trend of the Korean public administration studies by interpretive paradigm. For this, 32 articles which have interpretive approach including phenomenology, critical theory, discourse theory, postmodernism are analyzed from Korean Public Administration Review, Korean Policy Studies Review, Korean Society and Public Administration, and Korean Public Administration Journal, from the first publications to the issues of December, 2008. As a result, the main fields of the studies are on theory and methodology, language of public administration, policy and institution, and behaviors. The main foci of the studies are on comparison of the theoretical stances, importance of language of public administration, methodological coincidence, consideration for historical context and institutional appropriateness, and emphasis on the field and life world. Consequently, for the relevant public administration it requires integrative efforts of functionalistic and interpretive paradigm, and as a foundation the extension of application to practical public administration field such as language of public administration.

[Key Words: interpretive paradigm, language of public administration, methodology, integrative efforts]

I . 문제제기

행정학 역사의 대부분은 바람직한 행정 및 정책의 결과를 위해 구조론이나 실증주의 관점에서 유일한 최선의 방안을 마련하는 데 힘을 기울여왔다. 행정학자들은 행정세계에도 절대적·객관적 실체나 현상 간의 인과관계가 명확히 존재할 것으로 믿고 이를 규명하는 데 주력해왔다. 공직자 역시 이러한 인식론을 바탕으로 효율성 위주의 기계적·도구적 합리성을

* 이 논문은 2008년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2008-B00231-100450).

** 가톨릭대학교 정경학부 행정학 전공 교수(kkpark@catholic.ac.kr), 주저자

*** 한국디지털대학교 교양과정 부교수(soogiloh@kdu.edu), 교신저자

추구하는 합리적 인간형을 기대해왔다(김동원, 2005: 1).

이처럼 현대 행정학의 연구경향은 경험주의나 논리실증주의를 중심으로 주로 행정행태에 초점을 두는 연구를 축적해옴으로써 과학적 행정연구에 기여하였지만, 행정현상이 광범위하다는 데 비춰볼 때 제한적인 범위와 설명력을 가질 수밖에 없었다. 이 때문에 연구의 적실성이나 유용성 역시 제한적이게 되었다(김광웅, 1992: 39).

행정학을 비롯하여 사회과학의 패러다임 사이에는 사회현상과 지식의 본질을 이해하는 방식에 근원적인 차이가 있어 이에 따라 연구에 적용하는 방법론도 달라진다. 각 패러다임의 투영된 현실, 지식, 가치에 대한 가정에 따라 연구자는 자신의 연구 방법론을 설정한다(심준섭, 2008: 5). 그런데 사회과학의 주요 연구 영역에서 하나의 방법론에 배타적으로 의존하는 경우는 사실상 존재하지 않는다(Brewer & Hunter, 1989). 그럼에도 불구하고 실제에서는 그 균형이 제대로 인정되지 않았다고 할 수 있다.

미국의 경우에는 ‘정부 프로그램의 실패, 베트남 전쟁, 신좌파운동, 도시폭동 및 인종갈등 등 1960년대 혼란스러운 사회상을 반영하면서’(김명환, 2007: 276) Minnowbrook에 소장학자들이 모여 행정학의 규범적 측면을 강조하며 소위 ‘신행정학 운동’을 촉구한 적도 있다. 정치·사회적 맥락이 강조되고, 책임성, 대응성, 적실성, 형평성과 같은 가치가 행정학 연구의 대상이자 연구의 이론과 방법에 포함되어야 함이 주장되었던 것이다.

이후 미국에서는 Public Administration Theory Network(PAT-Net)가 2008년 현재 30년째 ATP(Administrative Theory & Praxis) 저널을 발간하며 대안적인 논의를 전개해오고 있다.¹⁾ 우리나라에서도 행정학의 적실성이나 한국적 행정학의 필요성에 관한 논의가 전개, 발전되어 오면서 방법론적 다양성이나 현장의 중요성 등을 비롯하여 최근 들어 지속적인 문제제기가 있어왔다.

정치·사회적 상호작용이 갈수록 ‘다양하고 복잡하며 역동적’(Kooiman, 2003)이게 되면서 더욱 적실성 있는 연구를 위한 방법론적 균형은 더욱 요구되고 있다. 최근의 경우만 보더라도 2007년 12월 태안 앞바다에서 있었던 ‘허베이 스피리트호’ 원유유출사고, 그리고 2008년의 ‘촛불시위’가 이런 현실을 상징적으로 말해주고 있다. 복잡한 사회문제에 대한 정부 대응의 한계 논의와 마찬가지로 행정학의 연구 패러다임이 과연 새로운 사회문제에 대한 적절한 분석과 대안을 제시하고 있는지 심도 있는 논의를 진행할 필요가 있다 할 것이다.²⁾

1) PAT-Net의 기원과 2003년까지의 25년사를 Harmon(2003)을 통해 볼 수 있다. 그는 1978년 Phoenix에서 열린 ASPA(American Society for Public Administration) 회의 이후 이 회의의 이론 패널에 참여한 50여 명의 학자들에게 Guy Adams가 5월 4일에 보낸 편지에서 기원을 찾는다. Adams는 ‘행정학분야에서 이론적 아이디어의 출구가 부족하고, 이를 뒷받침할 저널이 부족하며, ASPA 회의 역시 이론적 관심이 적고, 오랫동안의 지적·이론적 정체상태로부터 행정학을 구해내고자 하는 관심이 존재’하므로 ‘프린트와 메일 비용에 들어갈 5달러만 있다면’ ‘Public Administration Theory Network’를 만들자고 제안했다(Harmon, 2003: 158).

일반적으로 행정이론은 기능주의와 해석학적 전통으로 분류된다(Jun, 2001: 145).³⁾ 기능주의적 인식론을 따르는 이론으로는 관료제 이론, 구조적 기능주의, 개방체제론, 의사결정론, 공공선택론 및 상황적합론 등을 들 수 있고, 이에 반대되는 전통은 해석학적 또는 인문학적 행정이론이라 하고 실존주의, 현상학, 민속학적 방법론, 자아 실현론, 고전적 정치이론 등을 포함한다. Burrell and Morgan(2001)에 따르면, 오늘날 대부분의 행정이론이 기능주의 패러다임에 속하고, 반대의 전통은 행정학 문헌에서 간헐적으로만 논의될 뿐이라고 한다.

우리나라의 경우 특히 외국의 선행연구에서 도출된 결과를 원용하여 표준적인 연구절차에 따라 연역적으로 진행되는 연구가 많고, 선진국의 연구 결과를 이상형으로 설정하고 우리의 맥락에 조작적으로 정의함으로써 행정현실에 적용한 것으로 해석하는 사례가 많다는 지적도 있다(권선희, 2006: 46). 심지어 이 때문에 국가기구의 경영기술학으로 전락되어 사회현상과 절연된 행정현상만을 다루는 ‘비사회과학적 사회과학’이라는 비판까지도 나오는 실정이다(김태수, 1990: 26).

정책분석에서도 기술적 규칙들이 주로 강조되면서 공적 결정들의 기초라 할 수 있는 정치적·윤리적 내용들을 억누르며 규범적 문제들이 기술적 문제들로 전환된다. 실증주의 철학에 기반을 둔 정책분석이 능률적인 정책대안의 탐색에서는 어느 정도 타당한 것으로 여겨지지만, 바람직한 사회변화와 정의실현을 위한 가치추구는 약하다(Denhardt, 1981; 김삼룡, 2003). 그래서 ‘가장 우려스러운 것은 사회과학들의 실증주의적 표준기술을 통해 해결될 수 있는 정치적 조치들만 취해질 가능성’이라는 우려도 존재한다(김삼룡, 2003: 1-2).

반면 해석적 패러다임(interpretive paradigm)은 주관주의적 접근방법을 암묵적으로 행하고, 행위의 관찰자가 아닌 참여자로서의 준거틀을 갖고 있으며, 사회 세계를 개인들이 창조하는 뚜렷한 사회과정으로 파악하고, 사회적 실재의 기초와 근원을 이해하려 하며, 일상적 세계의 본질을 파악하고자 한다(Burrell and Morgan, 2001: 34-36). 이러한 패러다임은 현실 행정·사회문제를 적실하게 해결하기 위해서뿐만 아니라 학문적·이론적인 균형과 토대를 마련하기 위해서도 절실히 요구되는 것이라고 볼 수 있다.

이 글은 이러한 문제의식에 따라 우리나라에서 기존의 기능주의 패러다임과는 다른 해석적 패러다임에 의해 시도된 행정학 연구의 동향을 분석하는 데 목적을 둔다. 이는 최근 들어

2) 가령 1995년 있었던 씨프린스호 원유유출사고 이후 정부의 재난대응 매뉴얼 등 법·제도적 장치와 물리적 방재능력 등이 지속적으로 갖춰지고 보강되었지만, 허베이 스피리트호 원유유출사고 역시 효과적으로 대응되지 못하였다(이명석·오수길·배재현·양세진, 2008). 그리고 촛불시위의 경우 식품안전성, 교육, 실업문제, 언론의 자유 등 여러 가지 복합적인 이슈가 뒤섞이며 진화하고 참여자들 역시 다양했지만, 정부 당국자들의 인식과 대응은 구시대적이었던다는 비판이 많았다.

3) 이 글에서는 기능주의, 기술적 행정학, 실증주의, 경험주의 등을 한 축에, 해석학적, 인문학적, 비판이론적, 담론적 행정학 등을 한 축에 놓고 포괄적으로 접근한다.

경험주의나 실증주의를 중심으로 한 기능주의 패러다임 위주의 행정학 연구에 대한 반성과 더불어 각종 행정·사회문제에 대한 적실성과 타당성을 높이기 위한 각성이 시작되고 있는 시점에서⁴⁾ 대안적인 혹은 균형 잡힌 혹은 대안적인 행정학 연구의 가능성과 전망을 모색하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 균형을 잡고자 하는 논의의 축적 수준을 확인함으로써 현실에 대한 반성과 함께 균형 잡기의 가능성을 찾아볼 수 있을 것이다.

한국행정학 및 한국행정학회 50년사를 기록하면서 「한국행정학보」에 게재된 논문의 연구영역과 연구방법을 중심으로 한국행정학의 연구경향을 분석한 권경득(2006), 한국 행정연구자에 대한 특성 이해와 공공부문에서 거버넌스의 로커스를 중심으로 연구경향을 분석한 김대건·오수길(2007) 등의 연구와는 달리 해석적 패러다임에 의한 행정학 연구경향을 분석하고자 하는 이 글은 보다 실천적인 관점에서 행정학 연구의 ‘missing link’를 잇는 촉발점이 될 수 있을 것으로 본다.

II. 연구범위와 방법

해석적 패러다임에 의한 행정학 연구경향을 분석하고자 하는 이 글의 연구대상은 해석적 패러다임에 의한 한국의 행정학 연구논문이다. 국외의 연구경향은 연구범위에서 제외한다. 우리나라의 경우 행정학 관련 학술지가 각 분야별로 여러 종류 존재하지만, 이 글에서는 「한국행정학보」, 「한국정책학회보」, 「한국사회와 행정연구」, 「한국행정연구」 등 네 가지 학술지를 연구범위로 한다.

「한국행정학보」와 「한국정책학회보」는 우리나라의 대표적인 양대 행정학 관련 학술지이다. 그리고 「한국사회와 행정연구」의 경우 출범 때부터 행정연구의 적실성, 질적 연구방법 등 연구방법의 다양성을 강조해왔던 서울행정학회의 학술지라는 점에서, 「한국행정연구」는 좀 더 실무현장과 맞닿아 있는 한국행정연구원의 학술지라는 점에서 그 의미를 찾았다. 어떤 통계적인 비교를 목적으로 하지 않고, 전반적인 연구 동향을 파악함으로써 향후 연구에 대한 함의를 찾고자 하는 이 글의 목적에 비춰 무리가 없다는 판단이다.

네 가지 학술지의 창간호부터 2008년 겨울호까지의 모든 글을 대상으로 ‘현상학’, ‘해석학(해석적)’, ‘비판이론’, ‘담론’, ‘포스트모더니즘’ 등의 검색어로 검색하였고, 이를 통해 얻은 글 가운데 해석적 패러다임에 의한 연구와 별다른 관계가 없는 글들을 제외하였다.⁵⁾ 그

4) 예컨대 2007년에는 한국행정학회 내에 대안적인 행정학을 논의하고자 하는 ‘행정언어연구회’가 결성되었다.

5) 해석적 패러다임의 내용을 담고 있는 글 가운데, 이미 실린 글에 대한 반론과 재반론의 글은 제외하였다(예를 들어 문태현, 1993; 김영평, 1992).

결과 총32편의 글을 분석대상으로 삼게 되었다.⁶⁾

위에서 살펴본 바와 같이 일반적으로 행정이론은 기능주의적 전통과 해석적 전통으로 나뉘볼 수 있다. 그런데 실증주의를 표준과학관으로 비판하고 반실증주의 입장의 대안적인 관점으로 ‘해석사회학’의 관점과 ‘비판이론’의 관점을 나뉘볼 수도 있다(김항규, 1993: 1308). 하지만 이 두 관점은 첫째, 인간은 의식, 생각, 언어, 믿음, 의도 등의 정신능력을 소유하고 있는 존재라는 점, 둘째, 사회과학에서는 사회적 행위자가 자신의 행위에 결부시킨 주관적 의미를 이해할 수 있어야 한다는 점, 셋째, 가치와 사실의 분리와 사실만을 연구대상으로 국한시키려는 표준과학관과는 달리 사실과 가치의 이분법에 동의하지 않는다는 점에서 공통적이라 할 수 있다.

Burrell and Morgan(2001)은 과학의 성격에 관한 가정을 주관과 객관의 차원에서 생각할 수 있다 하고, 사회의 성격에 관한 가정을 규제와 급진적 변동의 차원에서 생각할 수 있다는 두 가지 분석차원을 제시하였다. ‘규제사회학’에서는 해석사회학과 기능주의가, ‘급진적 변동사회학’의 맥락에서는 급진적 인간주의와 급진적 구조주의가 분리되어 나타난 것으로 그들은 분석하였다. 여기에 비춰보면, 전체적으로 네 가지 패러다임이 도출될 수 있는 것으로 볼 수도 있겠지만, 실증주의 중심의 표준과학관을 비판하는 입장으로 묶어 기능주의 패러다임에 상대적인 것으로 해석적 패러다임을 설정할 수 있다고 보았다.

III. 분석

1. 연구자와 연구동향 분석

<표 1>은 해석적 접근방법에 의한 행정학 연구의 연도별 연구 동향을 정리한 것이다. 1990년대 이전의 경우 김종술(1988)의 연구가 유일한데, 주류 행정학과 비주류 행정학의 차이점을 행정이념이라고도 부르는 가치 또는 규범에 대한 접근방법으로 비교한 것이다. 해석적 접근방법에 의한 행정학 연구는 1990년대 들어 조금씩 늘어나다가 2000년대 들어 상대적으로 많은 연구가 나타나기 시작했다. 연구자 수의 증가, 관심분야의 확대, 방법론적 적실성에 대한 각성 등을 이유로 생각해볼 수 있을 것이다. ‘행정학의 위기’ 담론이 실질적인 대안

6) 해석적 접근방법을 좀 더 포괄적으로 이해한다면, 이외에도 상당히 많은 사례연구들이 해석적 접근방법을 활용했다고 볼 수 있을지도 모른다. 또한 내용상으로는 해석적 패러다임에 포함할 수 있을 것으로 보이는 글도 존재한다(예를 들어, 정성호, 1991; 오수길·김대건, 2006). 그러나 ‘해석학적 사례연구방법’을 활용했다고 명시한 글(예를 들어 박상필, 2000)만 포함시켰다.

을 모색해가는 과정에 도움을 줄 수 있을 것으로 여겨진다.

<표 1> 연도별 연구 동향

	한국행정학보	한국정책학회보	한국사회와 행정연구	한국행정연구	합계
1990년대 이전	1	-	-	-	1
1990년대	6	1	1	-	8
2000년대	9	6	4	4	23
합계	16	7	5	4	32

<표 2>는 해석적 접근방법에 의한 행정학 연구의 연구자 학위국적별 연구 동향을 정리한 것이다. 전반적으로 국내학위의 연구자가 해석적 접근방법에 의한 연구에 상대적으로 관심을 더 갖고 있는 것으로 나타난 것인데, 외국학위 연구자들에 비해 국내학위 연구자들의 학위과정 중에 갖는 관심과 훈련내용이 어느 정도 차이를 보이는 것이라 할 수 있다. 국내 행정 현장과 현실에 밀접하게 접근할 수 있다는 점을 이유로 생각해 볼 수 있을 것이다.

이를 테면, 독일에서 철학학위를 받은 김삼룡(2003)의 연구는 Habermas의 담화 개념에 대한 과학철학적 배경을 다룬 뒤 담화이론의 기본 개념과 그 적용가능성을 압축적으로 다루고 있는 반면, 미국에서 정책학 석사를 받았지만 국내에서 행정학 박사학위를 받은 박상필(2000)은 한약분쟁 사례를 다루고 있어 대비된다.

<표 2> 연구자 학위국적별 연구 동향

	한국행정학보	한국정책학회보	한국사회와 행정연구	한국행정연구	합계
외국학위	5	1	2	4	12
국내학위	11	6	3	-	20
합계	16	7	5	4	32

<표 3>은 해석적 접근방법에 의한 행정학 연구의 연구자 소속별 연구 동향을 정리한 것이다. 전반적으로 지방대학 소속 연구자들이 해석적 접근방법에 대해 상대적으로 관심을 더 갖고 있는 것을 볼 수 있는데, 지방대학에서의 행정학과 개설 확대라는 이유 외에도 현장에 대한 관심과 접근성 측면에서 수도권대학 소속 연구자들과 다를 수 있음을 생각해볼 수 있다. 지방대학 소속 연구자들이 일선 행정가들의 삶의 세계에 더욱 접근할 필요성을 느끼고 있다고 본다.

예컨대 권선필(2006)은 공무원의 혁신수용에 관해 연구하고 있는데, 지방정부 혁신에 관한 상황이해를 분석하고 맥락적인 지방정부 혁신을 검토할 것을 주문하고 있다. 근거이론을 바탕으로 지방차원의 지방행정혁신 현상의 구조를 확인하고 있는데, 지방정부혁신 관련 정책과 사업이 지방정부 공무원들의 인식 안에서 어떻게 재구성되는지를 밝히고 있다. 단순한 설문보다는 더욱 심층적으로 다가가 인식 구조를 해석하고 있는 것으로 보인다. 이광모(2003)는 구조기능주의와 현상학적 인식론 각각의 불충분성을 지적하며, 변증법적 접근 필요성을 강조한다.

<표 3> 연구자 소속별 연구 동향

	한국행정학보	한국정책학회보	한국사회와 행정연구	한국행정연구	합계
수도권대학	3	1	3	1	8
지방대학	12	6	2	2	22
연구원	1	-	-	1	2
합계	16	7	5	4	32

<표 4>는 해석적 접근방법에 의한 행정학 연구의 연구자 학위분야별 연구 동향을 정리한 것이다. 전체적으로 볼 때, 행정학 박사학위의 연구자가 가장 많은 것으로 나타나 한편으로 보면 행정학자 비중이 높은 탓이기도 하지만, 행정학자들이 지속적인 관심을 가져왔다고도 할 수 있다. 그런데 다른 측면에서 생각해 보면, 관련 학문 전공자들의 기여가 늘어나 행정학의 지평이 넓어질 필요도 있다.⁷⁾

가령 사회정책학 박사학위를 받은 이광석(2006)은 행정언어 패러다임을 이용하여 언어 현상의 변화 모습을 설명하고 있어 새로운 연구영역을 제기하고 있다. 한편 정치학 박사학위를 받은 황성돈(2004)은 Habermas가 제시한 비판이론적 기준을 바탕으로 서울시의 ‘민생관련 취약분야 반부패지수조사(청렴성평가)’에 적용하여 분석한 이 평가가 Habermas의 세 가지 기준에 모두 위배되어 타당성이 심각히 결여되어 있다고 주장한다.

7) 예컨대, 행정언어연구회는 정치철학을 전공한 김홍우(경희대 석좌교수), 신충식(성균관대 연구교수) 교수의 지도와 도움을 받고 있다.

<표 4> 연구자 학위분야별 연구 동향

	한국행정학보	한국정책학회보	한국사회와 행정연구	한국행정연구	합계
행정학	12	6	3	2	23
정치학	4	-	2	1	7
철학	-	1	-	-	1
사회정책학	-	-	-	1	1
합계	16	7	5	4	32

<표 5>는 해석적 접근방법에 의한 행정학 연구의 연구자 연구분야별 연구 동향을 정리한 것이다. 아직까지는 이론과 방법에 관한 연구가 많음을 알 수 있는데, 시론적인 문제제기와 함께 각 접근방법의 이론틀을 설명하는 데 초점을 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 다행인 것은 표에서 보는 바와 같이 2000년대 들어 정책, 언어, 행태, 제도 등을 다루는 해석적 접근방법에 의한 연구가 늘고 있어 보다 적실성 있는 연구가 많아질 것으로 기대할 수 있다.

김영민(2002)의 연구를 보면, 모더니즘에 기반한 복지 개념과 포스트모더니즘에 기반한 복지 개념을 비교하면서 포스트모더니즘에서의 복지의 의미를 밝히고 있다. 한세억(2001)의 경우 정보화 추진과정에서 정보서비스 이용피해, 정보화부처 간 갈등, 초고속인터넷의 급속한 확산 등의 일련의 사건이 개인, 조직, 생활세계에 미친 영향을 현상학적으로 분석한다. 박상필(2000)은 1993년 한약분쟁을 사례로 분쟁의 발생, 심화, 조정에 이르는 과정에서 사회자본이 차지하는 역할을 해석학적 사례연구방법으로 분석하고 있다. 윤건수(2001a)는 약자의 위치에 있다고 볼 수 있는 한 하급 지방공무원에 대한 심층 면접자료를 토대로 여러 제약조건에도 불구하고 자신의 비전을 조직의 목표에 반영시키고 구체화할 수 있었던 설득력의 원천을 탐색했다. 그리고 정성호(2004)는 정신분석학자인 Jacques Lacan 정신분석학의 주요 개념과 가정을 통해 정부 간 인사교류를 둘러싼 담론들을 분석했는데, 정신분석학의 입장에서 한국행정의 언어와 인사교류 담론 속에 감춰진 욕망을 논의하고 있다. 그리 많은 것은 아니지만, 최근 들어 수행되고 있는 이와 같은 연구들은 한국 행정학의 대안적인 질적 도약을 기대해 볼 만함을 보여주는 것이라 할 것이다.

<표 5> 연구분야별 연구 동향

	한국행정학보	한국정책학회보	한국사회와 행정연구	한국행정연구	합계
이론과 방법	13	6	3	2	24
정책	2	1	-	-	3*
언어	-	-	1	1	2**
행태	1	-	1	-	2***
제도	-	-	-	1	1****
합계	16	7	5	4	32

* 2000, 2001, 2004

** 2002, 2006

*** 2001, 2006

**** 2004

2. 연구영역 분석

해석적 패러다임에 의한 행정학 연구에서 연구자들의 연구영역을 분석하면, 크게 이론과 방법론, 언어, 정책과 제도, 행태 등으로 구분할 수 있다. 이는 행정학의 연구영역(locus)과 초점(focus) 논의에 따른 구분과는 다소 차이가 난다. 행정현상을 일반적으로 제도, 행태, 구조와 기능, 생태, 언어 등으로 구분할 수도 있지만, 여기에서는 연구대상이 된 논문들을 귀납적으로 정리한 것이라 할 수 있다.

1) 이론과 방법론

김명환(2007)은 행정관리 측면의 도구성을 강조하는 기능주의 패러다임 또는 주류 행정학으로서의 기술적 행정학을 해석적 패러다임 또는 대안으로서의 규범적 행정학과 존재론, 인식론, 방법론, 지적 전통 등의 측면에서 비교했다. 기술적 행정학은 도구적 합리성을 바탕으로 한 것이라 할 수 있는데, 이러한 관점에서는 자연과학과 같은 정밀성과 객관성이 가능하다고 보고 있어 맥락과 시간을 초월하여 행정관리 실무에 적용될 수 있는 것으로 판단한다. 능률성, 효과성, 경제성이 관리주의 행정학에서 최고의 덕인 것이다.

반면 규범적 행정학은 기술적 행정학의 대안으로 볼 수 있는데, 해석적 패러다임을 바탕으로 하고 있고 특히 사회적 구성주의를 수용하고 있는 것으로 본다. 사회적 구성주의에서 보면 실재라는 것은 사회적 구성물이라 할 수 있는데, 그 자체가 객관적으로 존재하는 것이 아니라 사람들의 사회적 관계에 의해 형성된다는 것이다. 이 관점에서는 사회적 실재와 현상의 구성 방법을 발견하는 것이 주요 관심사가 되며, 사람들의 상호작용의 의미를 해석하는

데 초점을 맞추게 된다. 이 때문에 어떤 경험의 의미는 그것을 어떻게 해석하고 정의할 것인가에 달려 있다. 그러므로 사람들의 해석에 의한 지식과 인간의 가치판단을 중시하게 되며, 규칙과 규범, 정체성의 전환, 아이디어의 역할 및 언어의 중요성 등을 연구에서 부각시키고자 한다.

기능주의 패러다임은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 비판을 받고 있다(김명환, 2007: 284-291). 첫째, 행정은 하나의 복잡한 사회·문화적인 맥락에 의해 형성된다는 점에서 행정 현상은 적절한 맥락과 관계없이 해석될 수가 없다. 둘째, 이미 주어진 목적에 적합한 수단 개발에만 초점을 맞추는 도구적 합리성보다는 행위자들을 확인하고 상황을 설정하는 데 유용한 구성적 합리성이 필요하다. 셋째, 행정가들의 전문성에서 행정의 정당성의 근거를 찾고, 능률적이고 경제적이며 효과적인 행정관리를 최고의 선으로 보는 기능주의적 패러다임은 능률적인 업무 수행을 행정의 책임성과 동일시하기 때문에 공익이 행정의 권한 행사에 부여되는 정당성의 원천임을 간과한다. 넷째, 공동의 목적과 행동을 구성하기 위해 사회적 이슈를 토론할 수 있는 참여의 공간이 필요하며, 공동체적 합리성으로 전환할 필요가 있다. 다섯째, 수단만을 강조하는 관리 측면에서 행정을 바라보는 것은 행정이 갖고 있는 본질적인 정치적 성격에 대한 이해를 무시하게 되는 결과를 초래할 것이다.

김홍희(2003)는 이러한 기능주의적 패러다임이 서구의 ‘분열증적인 이원론적 인식론’에 바탕을 둔 정치-행정이원론이 되고 있다고 지적한다. 이러한 분열증적인 이원론이 행정(학)에 병리적 현상을 초래하였다는 것인데, 음-양론, Habermas의 담론, 그리고 조직 간 협동 모형 등을 정부 개혁의 대안으로 그는 제시하고 있다.

김삼룡(2003: 2-3)은 서구의 패러다임을 영미권과 유럽대륙의 패러다임으로 구분한다. 영미권의 패러다임은 합리적 결정이론들의 편익계산 패러다임이고, 유럽대륙의 패러다임은 커뮤니케이션 패러다임이라고 규정한다. 커뮤니케이션 패러다임은 편익계산 패러다임처럼 개인의 의도와 생각이 외면적 자료로 주어져 있다고 가정하지 않기 때문에 성찰, 즉 자기 자신과의 내면적 대화를 중시한다고 지적한다. 기능주의 패러다임은 편익계산 패러다임에, 해석주의는 커뮤니케이션에 대비해 볼 수 있을 것이다.

기능주의 패러다임의 핵심이라 할 수 있는 실증주의는 동일한 대상을 달리 인식하는 것을 오류라고 하지만 현실 속에서 사람들은 동일한 대상을 달리 인식하며 그것을 오류라 생각하지 않는다(소영진, 2004: 7). 그런데 세계는 사실로 구성되어 있고 하나의 사실에는 하나의 옳은 인식이 가능하다는 이러한 실증주의의 관점은 전도된 것이며, 현실에서 세계는 사실로서의 세계와 의미로서의 세계가 중첩되어 나타나고 주관적 관심에 따라 여러 가지 옳은 인식이 성립될 수 있다고 그는 주장한다.

차이점과 상대성을 자연스럽게 받아들일 것을 제시하는 새로운 인식론적 패러다임을 포

스트모더니즘이라 하며 김동원(2005)은 이것이 행정학의 규범이론에 반영됨으로써 인간의 규범적 시각을 전환하면서 내면적 변화를 촉발할 수 있다고 본다. 원숙연(2002)의 경우도 포스트모더니즘 사유의 정향성과 이를 조직연구에 적용하면서 존재론, 인식론, 방법론적 차원에서 규명하였다. 조직화는 언어게임, 애매성, 은유 및 조직 독해의 측면에서 구체화될 수 있는 것이고, 이러한 연구가 다양한 관점을 제공하면서 조직연구의 적실성을 제고하는 데 기여할 수 있다는 것이다.

그런데 소영진(2004: 1-2)이 지적한 것처럼, 현상학적 접근방법과 같은 해석적 접근방법의 대안적인 중요성에도 불구하고 행정학 문헌에서 현상학적 방법론을 적용한 연구가 드물며, 대부분의 경우 이러한 방법론의 소개 정도일 뿐 현실이해에 적용하고자 한 시도는 거의 없었다. 실증주의적 방법에 대립되는 비판도구로 현상학과 같은 것이 제시될 뿐 행정학이 새로 얻을 수 있는 것이 무엇인지를 분명히 제시하지 못하고 있다는 것이다. 더 나아가 비계량적 방법이나 비구조적 접근을 무차별적으로 현상학으로 명명하려는 경향은 경계해야 할 일로 지적한다.

이 때문에 윤건수(2008)는 사례연구의 심화를 기대하며 과학주의의 ‘분석’보다는 ‘거리좁히기’ 관점의 ‘집필’이 필요하다고 주장했다. 2차 자료에 의존하여 과학주의를 흉내내기보다는 1차 자료에 더욱 다가가 집필가의 입장에서 사례를 연구하면, 연구자와 연구대상 간의 상호작용과 공동의 세계가 더욱 부각될 수 있다는 것이다.

정책분석에서도 기능주의적인 수단적 가치의 과대평가 문제가 지적된다. 사공영호(2008)는 수단적 정책 개념에서는 정책의 정치성 문제와 가치문제를 의도적으로 배제하고 있는데, 정책의 정치성 문제에는 그간 충분히 관심을 기울이지 못했고 가치를 배제하는 것은 정책분석의 과학화를 위한 것이었다고 한다. 그러나 인간은 본래 가치를 추구하며 이러한 가치가 공유된 결과로 비공식제도가 사회제도의 발전을 가능하게 하고 있는 것이다. 자율, 자치, 자발적 상호거래, 협력 등에 의한 질서가 인간의 존재가치에 적합하며, 가치문제를 고려하지 않을 경우 구성원들의 공통가치를 형성하지 못하게 하거나 분열시킬 위험을 안게 된다고 그는 주장한다.

문태현(1992) 역시 주류 정책분석이 과학적 방법론에 의존하여 실증주의 철학에 바탕을 두고 있어 도구성과 전문 기술성의 문제를 야기한다고 지적한다. 이는 정책분석의 이론적 성찰과 성찰적 판단을 마비시킬 뿐 아니라 학문과 학자의 사회적 책임을 저해할 수 있다고 경고한다. 그는 대안적으로 비판이론의 논거와 Habermas의 의사소통능력이론을 논거로 제시하며 도구주의 정책분석에 대한 해결책을 찾고자 했는데, 포괄적 합리성의 측면에서 정책의 정당성을 찾기 위해 Habermas의 담론이론에서 근거를 마련하는 것이었다(문태현, 2003).

기능주의와 해석적 패러다임을 통합적인 관점에서 발전시키고자 하는 논의도 존재한다.

김태수(1990)는 그간의 방법론적 특성을 ‘인간중심적 반구조주의’라고 규정하고, 인간적인 요소를 구조적인 요소보다 강조한 점을 비판하였다. 합리적 인간모형에 따라 인간적인 요소를 지나치게 강조함으로써 제약요인으로서의 구조를 경시했다는 것이다. 그러므로 이러한 관점에 머물러서는 비인간적인 과학주의에서 탈피하고자 하는 해석학, 현상학, 민속방법론 등도 설명력과 예측력의 한계를 가질 수밖에 없다고 본다. 이에 대한 대안으로 그는 구조주의 방법론의 필요성을 제기한다.

임의영(1995: 1139)은 방법론적 측면에서 과학적 방법론은 분석적-경험적 방법에, 현상학적 방법론은 방법론으로서의 현상학에 의존한다고 정리하고, 두 개의 방법론이 가지고 있는 문제의식을 분석하면 궁극적으로 방법론이라는 수단을 통해서 ‘이성의 일원성’이라는 목표를 달성하고자 한다는 점에서 동일하다고 비판한다. 임의영(1996)은 행정이론에 내포된 행정윤리적 정향 중 행동은 도구적인 행정윤리적 정향을, 행위는 의미추구적 행정윤리적 정향을, 그리고 프락시스는 비판적 행정윤리적 정향을 지지한다고 주장하며, 반성적 고찰을 통해 행정윤리의 궁극적 지향점을 종합적으로 모색할 것을 주문한다.

이론과 방법론의 연구영역은 주로 기능주의의 한계에 대한 비판과 이에 대한 대안으로서 해석적 패러다임을 제시하는 것이었다. 이에 더해 통합적인 노력의 필요성도 제기되고 있다. 이론과 방법론 측면에서 해석적 패러다임이 더욱 설득력을 얻기 위해서는 그 적용 영역을 점차 확대하는 것이 요구된다 하겠다.

2) 언어

김명환(2007: 274)은 능률성이라는 개념이 사회적 구성물이기 주어진 것이 아니라는 점에서 해체를 통해 능률-비능률의 이중구조에 빠져 있는 능률성 은유의 행정학을 해방시킬 수 있다는 Farmer(1995)의 주장을 인용한다. 언어와 행동은 항상 해체의 대상이 되며, 보편적이고 통념적인 경계가 상징되는 과정을 이해하기 위해 언어를 해체한다면, 사회의 다양성 또는 다원주의를 얻을 수 있다는 것이다.

행정에서 사용되는 언어현상을 행정언어라고 할 때, 이러한 행정언어는 그 시대 행정의 축소판이라 할 수 있다(이광석, 2006). 그러므로 언어현상의 변화모습을 행정언어의 패러다임을 활용하여 설명할 수 있다. 그는 특히 정부의 도로명 부여사업을 사례로 행정언어를 분석했는데, 도로명 부여사업이 바람직하고 친근한 언어를 사용하여 도로명을 부여하는 것 자체보다도 명판의 디자인과 높이 등 지엽적인 문제에 빠져 있음을 밝히고 있다. 또한 행정언어의 역사성과 그 변용, 언어, 행정문화, 행정언어의 당사자 등으로 행정언어의 속성과 구성요소를 구분하여 행정언어를 이해하고, 행정언어의 문제와 변화 필요성을 제기했다.

김영민(2002)은 현대성과 관련시켜 복지의 개념을 정의하고 이를 비판하며, 포스트모더니즘에서 이해하는 복지를 통해 복지와 복지국가의 의미를 재구성할 수 있음을 검토하고 있다. 나아가 김삼룡(2003: 16)은 담화차원으로 연결시켜 실증주의적 이론-실천-관계의 경우와는 달리 학자들과 실천가들을 밀접하게 연계하고, 언어분석적 담화를 통해 언어의 다의성, 애매성, 정감적 의미요소, 무의미성 등을 발견하고 의미 있는 언어를 찾아낼 수 있다고 주장한다. 그리고 정성호(2004: 22-23)는 인식과 제도가 우리에게 주는 행정문제에 관한 정보는 피상적이거나 상호 모순적일 경우가 많다고 한다. 이를 넘어서서 정확한 인식과 현실적인 처방을 내리려면 담론구조나 무의식과 같은 정신작용을 이해하기 위해 행정의 담론과 언어에 대한 접근이 필요하다고 주장한다.

이처럼 행정(학)에서 신제도주의가 구조와 구조의 제약에 대한 이해를 한 차원 끌어올린 것 이상으로 언어영역은 제도와 구조에 대한 인식을 크게 향상시켜 줄 잠재력을 보여주고 있다 할 것이다.

3) 정책과 제도

1993년의 한약분쟁에서 한의사회와 약사회 간의 갈등을 분석한 박상필(2000)의 연구에서는 발생초기부터 두 갈등당사자뿐만 아니라 정부와의 관계에서도 커뮤니케이션, 상호존중, 상호의존 등의 풍토가 빈약한 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 당시 경실련이 분쟁의 조정자로 나서면서 갈등이 완화되고 제도화된 관계, 상호신뢰 및 협력의 규범과 같은 사회자본이 활성화되면서 마침내 한의사회와 약사회 간에 합의에 이르게 되었다고 한다. 사회자본과 같은 영역의 연구는 최근 계량적인 측정 노력도 이뤄지고 있지만, 해석적 접근방법의 전형적인 사례일 수 있다.

정부 간 인사교류 정책을 분석한 정성호(2004: 38-39)는 우리나라 행정언어의 상하위계성이 원인이 되어 딜레마를 야기한다고 했다. 공무원들은 자신의 의지와는 달리 하위자는 상급으로의 승진을, 상급자는 하위자들에 대한 통제를 조직의 운영원리로 자연스럽게 받아들이고 있다는 것이다. 승진과 통제가 행정언어로 자리 잡아 결국 정부 간, 기관 간, 공무원 간 상하위계성을 재생산하는 결과를 초래할 뿐이라는 것이다. 정책의 성공을 위해서는 행정언어 자체에 대한 변화를 모색할 필요가 있음을 제기한 것이다.

한세억(2001)의 경우 정보화와 정보화정책이 개인, 조직구조, 사회체제에 어떤 영향을 미쳤는지를 이해하기 위해 Kierkegaard, Sartre, Jaspers 등의 개념요소들을 추출하여 인간존재, 생활세계, 인간-세계관계간 범주를 상정함으로써 현상을 인식하는 태도의 틀을 형성하였다. 현상학적 정책연구의 가능성을 보여준 연구라 할 수 있을 것이다.

황성돈(2004)은 서울시가 매년 실시해오고 있는 ‘민생관련 취약분야 반부패지수조사(청렴성평가)’의 타당성 문제를 거론했다. 이를 위해 Habermas가 제시한 비판이론적 기준 가운데 사실성, 정당성, 신실성 등 세 가지 기준을 적용하였다. 그 결과 서울시의 조사는 이 세 가지 기준을 모두 위배하고 있는 것으로 나타나 타당성이 결여된 것으로 결론지었다. 타당하지 않은 주장에 과학적 지식이 사용되었고, 각 구청과의 의사소통이 왜곡된 채 부당한 영향력이 행사된 정치적 오용이라는 것이다. 의사소통 구조의 왜곡과 권력적 압제의 존재 여부를 분석하는 데 매우 유용한 틀을 제시했다 할 것이다.

정책과 제도는 행정학의 핵심적인 연구영역이라 하겠다. 이런 의미에서 해석적 접근방법에 의한 정책과 제도 연구가 최근 들어 늘어나고 있다는 점은 행정학의 발전을 위해 다행스런 일이다. 정책과 제도의 기원, 정책과정, 제도의 변화 같은 영역에서 더욱 활발한 연구가 수행될 것을 전망해본다.⁸⁾

4) 행태

행태에 관해 해석적 접근방법을 적용한 연구는 많지 않았다. 이 가운데 권선필(2006)은 참여정부가 추진했던 혁신정책이 지방정부에 어떻게 수용되었는지, 그리고 지방정부가 주도한 혁신정책이나 과제가 지방정부의 공무원 개개인에게 어떻게 받아들여지고 있는지를 분석하였다. 이를 위해 근거이론에서 사용되는 정성적 연구절차를 원용함으로써 관련 연구의 가능성을 제시하였다. 또한 한세익(2001)은 정보화의 영향에 대한 현상학적 이해와 분석을 시도했는데, 정보화촉진과정에서 드러난 경험적 사례들을 제시하였다. 여기에는 정보왜곡과 이용자 소외, 조직간 상호작용의 어그러짐(slippage) 현상, 정보공동체의 불신과 불만 등이 포함되었다.

공무원의 행태, 민관 파트너십을 형성하는 시민들의 행태와 같은 연구는 전통적인 행태 연구뿐만 아니라 ‘뉴거버넌스’ 시대의 행정학 연구로 시의적절할 수 있다. 이러한 행태는 통계나 설문으로 쉽게 드러나지 않는다는 점에서 현상학과 같은 해석적 접근방법이 더욱 요구된다 하겠다.

8) 역사적·사회학적 신제도주의, 딜레마이론, 시차이론과 같은 경우도 크게 볼 때 해석적 패러다임에 속한다고 볼 수도 있을 것이다. 관련 문헌들이 해석적 접근방법임을 밝히고 있지 않아 여기에서는 분석에서 제외되었지만, 해석적 접근방법과의 연계성을 살려나갈 필요가 있다.

3. 연구의 초점

해석적 접근방법에 의한 행정학 연구들이 연구의 초점으로 삼고 있는 것은 크게 기술적 행정학과 해석적 행정학의 대비, 언어의 중요성 강조, 방법론적 부합성 문제, 역사적 맥락과 제도적 논리의 고려, 현장과 생활세계의 강조 등인 것으로 분석된다.

1) 기술적 행정학과 해석적 행정학

기술적 행정학은 정치·행정이원론이 그어놓은 테두리 속에서 안주하며 행정학자들과 실무자들에게 잘못된 인식을 심어주었다(Dennard, 1997). 또한 이와는 다른 관점에서 행정학을 접근하려는 시도들을 원천적으로 봉쇄하여왔다(White and McSwain, 1990). 이 때문에 김홍희(2003)는 ‘분열증적인 이분법적 사고’라는 표현을 사용한다.

“근대 과학사상의 지주가 된 Descartes의 마음과 신체의 이분법을 살펴보면, 신체는 기하학적인 공간이 점유할 수 있는 연장공간을 말하고 마음은 그 공간에 잠시 머무르는 생각이다. 서양의 이분법은 근대 과학과 문명을 탄생시키는 데 지배적인 역할을 하였지만, 현실과 조직에 대한 인식을 객관-주관, 가치-사실, 합리성-비합리성 등으로 이분법화 하여 이들 두 요소들 간의 관계를 소외시켰고, 분열증적인 관계를 야기하였다.”(김홍희, 2003: 134)

이러한 증상으로 인해 능률성 추구라는 미명하에 개혁과정의 민주성, 정의, 형평성, 정부의 신뢰, 공무원 사기 등 행정의 중요한 가치들이 무시되었다(김홍희, 2003: 143). 이분법적 관점은 현상의 규칙성과 예측가능성만을 강조하며 양자택일적인 관계를 설정하고 이에 부합되지 않는 것은 모순적인 것으로 치부하게 되었다(이광모, 2003: 25). 그런데 예측가능성과 예측 불가능성, 규칙성과 불규칙성, 질서와 무질서, 갈등과 합의, 경쟁과 협동, 통제와 자율, 산업사회의 원리와 탈산업사회의 원리가 얽혀 있는 현대 사회에서 기능주의적 접근방법은 많은 한계를 드러내며, 설득력을 잃어가게 되었다(이광모, 2003: 26). 그래서 블랙스버그 선언 등으로 대표되는 학자들이 민주성, 합법성, 대응성, 형평성, 시민성, 공익, 헌법정신 수호, 정권 가치 등 다양한 보완적인 가치들을 행정의 중요한 가치라고 주장하기도 했다(김홍희, 2003: 137-138).

최근 상대주의자와 주관주의자의 지적 전통이 시장메커니즘 위주의 합리적 분석에 대한 대안으로 부각되어왔는데, 주류 행정학과는 다르게 행정학의 정체성을 정립하려는 노력이라 할 수 있다. 기술적·도구적 합리성, 선형적인 인과성, 결정론적인 관점, 진보에 대한 믿음

보다는 정성적이고 총체적이며 담론적인 접근법들에 기반을 두며 사회적 상호작용, 실험, 구성적 합리성 및 공유된 의미의 추구 등을 강조하는 것이다(김명환, 2007: 292).

인간의 내재적 차원을 ‘블랙박스’로 처리하는 합리주의 접근의 실증적 문제해결방식은 필연적으로 인간을 대상화시킨다(김선명, 2005: 3, 7). 정책은 물화되고 인간과 별개의 것으로 인식되어 인식자이자 행위자인 인간이 정책과정에서 생략된다. 반면 탈합리주의적 접근은 인간에 대한 의미론에 기반하여 성찰적 실천론을 변증법적으로 연계한다. 인간에 대한 존재론적·인식론적 관점은 현상학과 해석학적 이해의 방식과 유사하며, 나아가 성찰적 실천의 담지자로서 인간을 이해한다는 점에서는 비판이론적 관점을 견지한다는 것이다.

원숙연(2002: 12-13)은 자연과학적인 방법론으로 조직을 객관적인 실체로 규정하여 객관적이고 일반적인 인과관계를 발견하고자 하는 기능주의적 패러다임과는 달리, 조직 구성원의 경험, 조직의 다양한 시·공간적 맥락, 연구자의 주관적인 인식과 관점 등을 고려하여 조직이 정의·재정의 되는 과정에 주목한다. 이처럼 조직에 관한 지식은 경험적인 방법보다는 해석을 통한 이해의 방법으로 축적될 수 있다.

2) 언어의 중요성

“행정이란 권력 작용을 바탕으로 하여 행정언어에 권위가 부여되는 것이고, 일단 한번 정해지면 바꾸기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 바꾸는 데도 어떠한 행정절차를 요구하는 특성을 갖고 있는데 이를 형성적 속성이라 할 수 있다.”(이광석, 2006: 181) 이러한 속성은 행정기관의 평가제도와 같은 것에서도 나타난다. “타당하지도 않은 자신의 주장을 과학적 지식과 그 사용법에 대해 문외한인 일반인들에게 폄과 동시에, 이 주장이 허구일 수 있음을 찾으려는 여하한 시도들에 대해서는 구조적 제약을 가함으로써 자신들의 주장이 타당한 것으로 일반인들이 받아들일 수밖에 없는 상황을 야기(황성돈, 2004: 265-266)”하는 것이 ‘이상적 의사소통 상황’을 성립하지 못하게 만드는 ‘왜곡된 의사소통’인 것이다. 그래서 언어가 중요하다. 행정(학)계(system)를 지배하고 있는 규범, 가치, 문화, 제도, 상징 등을 행정의 문법, 즉 행정언어로 보는 것이다.

윤건수(2001b)는 4가지 선택상황을 설정하여 이 가운데 딜레마 설정과 가장 관련이 높은 상황을 발견하고, 의사결정자들은 어떤 상황에서 가장 큰 딜레마를 느끼는지를 실험을 통해 밝히고자 했다. 그 결과 선택상황을 딜레마로 이끌어가는 것은 단어나 개념 하나에 의해서도 가능하다는 것을 발견함으로써 정책결정 과정에서 문제인식의 틀이 왜 중요한지, 정책시나리오 등의 언어분석이 왜 중요한지 등을 시사해주었다. 한세익(2001) 역시 언어를 매개로 현상을 바라보면서 문제의식의 문맥을 구성할 수 있다는 의의를 현상학적 분석에 부여했다.

한편 관료조직에서의 정책결정은 이상적 담화상황을 더욱 어렵게 한다(문태현, 1992: 274). 의사결정규칙에 의거, 참여자를 제한시킬 뿐만 아니라 각종 법규나 지침에 따라 의사결정 시간이 제약을 받고 있어 담론의 시간이 무제한적인 것도 아니라는 것이다. 또한 위계적인 조직구조 속에서 형성되는 상·하급 관계는 담론에 임하는 데 심리적 제약으로 작용할 수밖에 없다고 한다. 행정언어는 그 언어를 사용하고 있는 사람의 감각, 사상, 무의식까지도 결정짓게 되는 것이다(정성호, 2004: 26). 김동원(2005)은 국민과 격리된 관료적 언어를 극복하고 국민의 진정한 의미를 이해하려는 노력이 필요함을 주장하기도 했다.

3) 방법론적 부합성

강신태(2007: 8-9)은 행정학의 접근방법과 시대 상황을 연결시킴으로써 방법론적인 부합성이 중요함을 역설했다. 즉 맥락이 주어지고 사회경제적 복잡성 정도가 상대적으로 낮은 상황에서는 실증적·귀납적 분석양식을 적용함으로써 부합관계를 높일 수 있고, 기존 질서의 정당성에 의문이 제기되고 사회경제·정치체제의 성격이 새로운 맥락에서 재규정 될 필요가 있을 경우에 해석학적 연구가 부합관계를 높일 수 있다는 것이다. 또한 비판적 연구는 기존 질서의 정당성을 문제시 하고 사회·경제체제 자체를 혁신하겠다는 견해로서 범사회적인 분석수준의 상위맥락을 성찰하고 재구성할 때 적합하다는 것이다.

같은 논리로 보면, 가령 사례연구가 안고 있는 한계를 극복하기 위해서는 좀 더 과학주의로 다가갈 것이 아니라 과학주의를 근본적으로 의심해보는 편이 낫다. 우리의 인식 여부와는 무관하게 연구 대상이 객관적 현실로 존재한다는 실재론(realism) 역시 가치를 배제하고 개념을 통해 일반화와 적용가능성을 염두에 두는 연구가 수행될 것이기 때문에 실재론으로부터 벗어날 필요가 있다. 즉 ‘주어진 현실을 회고적으로 분석’하는 과학적 패러다임을, 연구자가 ‘관심을 갖고 있는 현실을 적극적으로 구성’하는 인문학적 패러다임으로 보완할 필요가 있다는 것이다(윤건수, 2008: 67-70). 이는 모든 방법이 내재적 한계를 가지고 있다는 것을 인정해야 한다는 논리가 아니라 각 접근방법이 처음부터 서로 다른 목적을 갖고 있음을 인정해야 한다는 논리인 것이다. 사례연구의 경우 계량연구처럼 ‘좀 더 과학적’이하고자 할 게 아니라 심층적, 다차원적, 집중적 연구전략을 택해야 한다는 것이다.

한편 도구주의 정책분석론에서는 정책분석을 하나의 기술적인 사회공학으로 간주한다(문태현, 1992: 267). 정책문제는 이미 주어진 것으로 보고, 문제해결을 위한 대안에 대해서는 비용과 편익을 계산하는 방식으로 개발한다는 것이다. 하지만 전문가나 분석가들도 편견으로부터 자유롭지 않다. 도구적 접근으로는 인간의 존엄성을 추구한다고 하면서 결국 인간을 정책의 대상으로 전락시키고 만다. 자기 삶의 주체인 개인을 갑자기 정책의 대상으로 전락시

킨다는 것이다(사공영호, 2008: 29).

정책의 결정이나 집행 또는 집단 간 갈등의 해결 등에 있어서 사실 뿐 아니라 사회적 의미에 대한 이해가 매우 중요하기에 현상학적 방법 등 사회집단이 현실문제에 부여하는 의미구조를 이해하기 위한 방법을 적용할 수 있어야 한다(소영진, 2004: 14-17). 다양성과 상대성을 인정하는 인식론으로 전환할 수 있도록 감정이입의 능력을 훈련시키는 교육방법도 필요하다(김동원, 2005). 또한 공직자들이 자신의 업무를 성공적으로 수행하거나 문제 상황을 의미 있는 해결책으로 만들어내기 위해서는 관련자들과의 의사소통을 통해 서로의 감정과 의견을 당사자들 자신의 관점에서 상호 주관적으로 이해시킬 수 있어야 한다(김항규, 1993: 1317).

4) 역사적 맥락과 제도적 논리의 고려

앞서 살펴본 방법론적 부합성의 논리는 또한 역사적 맥락과 제도적 논리를 고려하자는 의미이기도 하다. 강신택(2007: 3)은 개혁, 쇄신, 혁신 등에 관한 논의가 정치체제의 성격변화에 관한 역사적 맥락과 제도적 논리를 고려할 수 있어야 한다고 주장했다. 그래야 혁신이 시대적 과제를 해결하는 데서 적실성을 확보할 수 있다는 것이다. 이에 따라 사회현상을 연구하는 이론과 방법론의 변화가 수반되며, 변화된 체제와 정책문제의 성격에 부합되는 해결책을 제시할 수 있을 것이다.

5) 현장과 생활세계

권선필(2006: 49-50)은 지방행정혁신 연구들을 검토하면서 연구들이 갖고 있는 개념적 틀은 대부분 혁신의 현장에서 도출된 것이 아니라 이론이나 다른 연구결과에서 도출되었다는 문제점이 있음을 지적했다. 주로 서구 선진국의 선행연구나 관련 사례들에서 도출될 것이다. 이러한 경향으로는 필연적으로 현실감이나 현실적용성이 떨어질 수밖에 없는 논의를 낳을 것이다. 일선 행정가들이 혁신이란 개념을 어떻게 인식하고 있고, 이에 대해 정서적·행동적 반응은 어떻게 보일 것인가 하는 데 대한 경험과 인식은 빠져 있다는 것이다. 결국 대안들의 적용가능성이나 실현가능성은 낮아질 수밖에 없다. 더 나아가 전국의 지자체를 균일한 집합체로 보는 입장에서는 각 지자체의 독특하고 유일한 특성을 간과하게 될 것이다.

“한국행정학의 역사가 거의 50년이 되었지만 아직도 순수한 의미에서의 경험적 연구에 바탕을 둔 저서는 많지 않다”(윤건수, 2008: 64)는 지적도 같은 맥락일 것이다. 이론이며 법칙의 가치는 현실 경험을 바탕으로 하기에 우리의 경험에 기반하지 못한 이론들이 현실과 유리될 수밖에 없다는 것이다. 윤건수(2008: 83)에서 사례연구의 ‘집필’이 강조되는 이유도 ‘2차

자료를 주로 사용하기 때문에 경험으로부터 멀어지는 현상'을 경계했던 것이다. 이 때문에 실무공무원, 그것도 하위직 공무원의 시각을 강조한 윤건수(2001a)의 연구는 큰 의의를 갖고 있다. 객관적 대상으로 정의를 추구하는 합리적 윤리보다는 무의식의 세계에의 감정이입과 간주관성이라는 주관적 배려 지향의 관계적 윤리를 강조한 김동원(2005)의 주장도 현장과 생활세계에 대한 의의를 지적하고 있다.

정책문제가 선택단계에서부터 정치적인 이유에 의하여 결정될 가능성이 높다(사공영호, 2008: 16)는 점은 현장에 대한 이해가 필요한 또 다른 이유가 된다. 금방 정책문제가 되고 오랜 시간이 걸리는 정책문제가 있다는 것은 권력과의 관계 문제로 연결될 수 있다(김영민, 2002: 98). 그는 지식이라 불리는 것을 독점한 사람들의 권력 확대 과정을 현대화라고 정의한다. 현장과 생활세계의 근저에 있는 권력의 문제도 다룰 수 있을 것이다. '모든 지식은 자명하다'라는 주장이 전제하는 인식론에 대한 재검토가 필요하다. 특정한 문화가 낳은 특정한 담론 내에 통용되는 진리를 발견할 수 있는 것이다(김영민, 2002: 100-101).

IV. 결론 및 함의

이 글은 기능주의 혹은 기술적 행정학에 상대적인 또는 대안적인 것으로서 해석적 접근 방법으로 연구된 행정학 문헌들의 동향을 분석하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 「한국행정학보」, 「한국정책학회보」, 「한국사회와 행정연구」, 「한국행정연구」 등 4개 학술지의 창간호부터 2008년 호까지의 논문들을 대상으로 해석적 접근방법을 명시하고 있는 연구들을 분석하였다.

우선 연구자의 특성과 연구경향을 연결시켜보았고, 연구자들의 연구영역은 크게 이론과 방법론, 언어, 정책과 제도, 행태 등으로 구분할 수 있는 것으로 정리하였다. 또한 연구의 초점은 주로 기술적 행정학과 해석적 행정학의 대비, 언어의 중요성 강조, 방법론적 부합성 문제, 역사적 맥락과 제도적 논리의 고려, 현장과 생활세계의 강조 등인 것으로 분석되었다.

기능주의의 한계 극복과 해석적 패러다임의 대안 제시, 통합적 노력의 강화 등이 이론과 방법론의 측면에서 강조될 수 있고, 이를 뒷받침하기 위해서는 실제 적용 영역이 점차 확대될 필요가 있는 것으로 결론지을 수 있다. 특히 행정언어에 관한 연구는 제도와 구조에 대한 인식을 한 차원 높여줄 수 있을 것이며, 정책과 제도가 행정학의 핵심적인 연구대상이라는 점에서 이에 대한 대안적인 연구가 풍부하게 축적되어야 할 것이다. 그리고 행정행태에 관한 연구에서는 해석적 접근방법이 더욱 적절한 것으로 제시하였다.

이광석(2006: 186)의 지적대로 '개입에서 민간 자율로', '권위적인 정부에서 민주적 정부

로’, ‘발전국가에서 민주국가로’ 등으로 행정언어의 패러다임이 변하고 있는 상황에서도 행정학 연구의 현실은 그렇지 않았던 것이 사실이라 할 것이다. 최근 들어 주목할 만한 연구들이 진행되고 있긴 하지만, 그간의 행정학 연구가 이론적으로든 실제적으로든 이러한 현실의 요구를 제대로 반영해왔다고 보기에는 어려운 측면들이 존재한다. 심지어 “조사 방법 및 통계분석 방법상의 중대한 오류와 무리한 해석, 당국자들의 무지한 내지 무리한 행동”(황성돈, 2004: 244)까지를 고려해 본다면 본격적으로 개방적이고 풍부한 대안적인 논의가 필요한 시점이라 할 수 있다.

사회문제와 행정문제는 더욱 다양하고, 복잡하고, 역동적인 성격을 띠고 있다. 그 속의 많은 사회적 상호작용들도 다양하고, 복잡하고, 역동적이다(Kooiman, 2003). 다행스럽게도 행정학자들의 각성은 물론 연구활동과 연구결과가 이에 대응하려는 흔적들이 크고 작게 확인되고 있다. 또한 어떤 측면에서는 더욱 다행스럽게도 해석적 접근방법의 확대를 요구하는 주장들은 배타적이지 않고 개방적이다.

즉 다양한 학문분야에서 적용가능성을 인정받아온 현상학과 같은 접근방법을 수용함으로써 오히려 실증주의를 도그마로부터 구출할 수 있다는 주장(소영진, 2004: 8), 복잡한 문제 해결을 과학적 정책분석에만 맡길 수는 없고 해석학적 통찰과 자아성찰 등 비판론적 정책논의로 정책분석의 지평을 확대하자는 제안(문태현, 1993: 1462), 그리고 행정활동에 모두 필요한 행동, 행위, 프락시스 등 세 가지 유형의 정향을 어떻게 종합할 것인가를 고민하자는 조언(임의영, 1996: 31) 등이 행정학을 더욱 가치 있게 만들 수 있다는 것이다. 이와 더불어 새로운 학회나 연구회의 활성화, 학회지의 창간, 정기적인 학술대회, 학자들 간의 대화, 연구서적 발간 활성화 등도 모색해볼 만하다.

마지막으로 해석적 접근방법의 필요성을 본격적으로 제안한 김종술(1998: 197) 교수의 말을 인용하는 것으로 글을 맺는다.

주류 행정학과 비주류 행정학 사이의 차이는 이해되기는 어렵고 오해되기는 쉽다. 오해로 인한 긴장과 적의는 극복되어야 한다. 주류와 비주류 사이의 적의가 시대에 뒤떨어지게 되었다는 느낌을 주는 이유는 비주류는 시대적 요구에 부응해서 나타난 것 같기 때문이다. 실증주의적 주류 행정학의 좋은 측면을 긍정하면서도 그것이 감당하지 못하는 시대적 요구를 달성하기 위해서 비주류 행정학이 나타났기 때문에 후자는 전자와 공존하며 또 경우에 따라서는 전자를 초월하려고 한다. 양자는 상호간에 배타적 관계에 있는 것이 아니라 경우에 따라서 병존적 관계에 있을 수도 있고 상호보완적 관계에 있을 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 강신태. (2007). 정책문제의 성격과 해결양식간의 부합관계: 참여정부 정부혁신의 해석과 연구과제의 예비적 고찰. 「한국사회와 행정연구」, 17(4): 1-15.
- 권경득. (2006). ‘한국행정학보’ 게재논문의 연구경향 분석: 연구영역과 연구방법을 중심으로. 한국행정학회 편, 「한국행정학오십년 1956-2006」, 617-640. 서울: 한국행정학회.
- 권선필. (2006). 근거이론(Grounded Theory)을 통해 재구성해 본 지방정부 하급 공무원의 혁신수용 현상에 관한 해석과 함의. 「한국사회와 행정연구」, 16(4): 45-67.
- 김대건·오수길. (2007). 한국행정연구의 연구자 특성과 거버넌스 연구영역 변화분석: 한국행정학보를 중심으로. 「한국행정학보」, 41(1): 227-245.
- 김동원. (2005). 행정학의 규범이론을 위한 포스트모더니즘의 인식론적 함의. 「한국행정학보」, 39(3): 1-20.
- 김명환. (2007). 행정학의 민주적 국정운영이론의 정립을 위하여: 해석적 패러다임의 관점에서. 「한국행정연구」, 16(3): 269-298.
- 김삼룡. (2003). 하버마스의 담화개념. 「한국정책학회보」, 12(2): 1-31.
- 김선명. (2005). 공공부문 혁신의 접근방법에 관한 인식론적 비평: 현상학적 접근방법을 중심으로. 「한국행정학보」, 39(4): 1-18.
- 김영민. (2002). 복지국가에서 복지의 의미. 「한국사회와 행정연구」, 13(3): 91-104.
- 김영평. (1992). ‘정책분석과 비판이론’에 대한 논평. 「한국행정학보」, 26(3): 1027-1035.
- 김종술. (1988). 행정이론의 규범성. 「한국행정학보」, 21(1): 195-212.
- _____. (1992). ‘대학’과 ‘중용’을 통해서 본 공무원 윤리관: 현상학적 해석. 「한국행정학보」, 25(4): 67-83.
- _____. (1993). 해석학과 정치사상: 정치사상사 방법론. 「한국행정학보」, 26(4): 1109-1128.
- 김태수. (1990). 사회과학과 행정학의 방법론적 특성에 관한 일연구: 구조주의 방법론의 필요성을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 1(1): 24-52.
- 김항규. (1993). 과학적 방법 활용의 타당성 평가기준에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27(4): 1301-1319.
- 김홍희. (2003). 분열증적인 행정학 이론의 해체와 노무현 “참여 정부”의 개혁 정책을 위한 답론. 「한국행정연구」, 12(1): 130-157.
- 문태현. (1992). 정책분석과 비판이론: Habermas의 의사소통능력이론을 중심으로. 「한국행정학보」, 26(2): 265-280.
- _____. (1993). 정책분석과 비판이론의 재음미: 논평에 대한 답론. 「한국행정학보」, 26(4): 1461-1473.
- _____. (1995). 정책윤리의 논거: 공리주의, 의무론, 의사소통적 접근. 「한국정책학회보」, 4(1): 87-110.

- _____. (2003). 담론이론과 공공정책의 정당성. 「한국정책학회보」, 12(4): 125-145.
- 박상필. (2000). 이익집단 갈등과 사회자본: 경실련의 한약분쟁 조정 사례연구. 「한국행정학보」, 34(2): 121-138.
- 사공영호. (2008). 정책이란 무엇인가?: 정책의 수단적 가치에 대한 반성. 「한국정책학회보」, 17(4): 1-36.
- 소영진. (2004). 행정학에 있어서 현상학적 방법의 가능성 탐색. 「한국행정학보」, 38(4): 1-20.
- 심준섭. (2008). 행정학 연구의 대안적 방법으로서의 방법론적 다각화(Triangulation): 질적 방법과 양적 방법의 결합. 「한국행정연구」, 17(2): 3-31.
- 오수길·김대건. (2006). 바람직한 일선공무원의 서비스 행태분석: 서울시 25개 구청 홈페이지 ‘칭찬 합시다’의 내용분석을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 17(1): 177-201.
- 원숙연. (2002). 포스트모더니즘 조직연구: 인식론적 정향성과 대안으로서의 가능성. 「한국행정학보」, 36(2): 1-18.
- 윤건수. (2001a). 약자의 설득전략: 어느 하위직 지방공무원의 개혁활동에 대한 현상학적 보고서. 「한국행정학보」, 35(1): 143-160.
- _____. (2001b). 선택상황의 구성 방식과 의사결정자의 딜레마. 「한국정책학회보」, 10(1): 5-30.
- 이광모. (2003). 행정상 개념적 패러독스의 변증법적 접근 연구. 「한국사회와 행정연구」, 14(2): 23-46.
- 이광석. (2006). 행정언어에 관한 연구: 도로명 부여사업에서의 도로명을 중심으로. 「한국행정연구」, 15(4): 177-205.
- 이명석·오수길·배재현·양세진. (2008). 재난대응 거버넌스 분석: 민간자원봉사네트워크를 중심으로. 「한국정책학회보」, 17(3): 163-188.
- 임의영. (1995). 과학적 방법론과 현상학적 방법론의 이질동형성(isomorphism) 비판: 대립적인 방법론에 나타나는 이성의 독재성을 중심으로. 「한국행정학보」, 29(4): 1133-1151.
- _____. (1996). 행동, 행위, 프락시스 개념의 행정윤리적 정향. 「한국행정학보」, 30(3): 19-33.
- 정성호. (1991). 한국행정연구에 있어 문화심리적 접근의 평가. 「한국행정학보」, 25(3): 707-726.
- _____. (2004). 한국의 행정언어와 정부간 인사교유의 딜레마: Jacques Lacan의 정신분석학을 통한 인사교류담론 분석. 「한국행정학보」, 38(4): 21-42.
- 한세억. (2001). 정보화의 현상학적 이해와 분석. 「한국정책학회보」, 10(3): 131-153.
- 한인숙. (2000). 포스트모더니즘, 복지정책 그리고 여성. 「한국행정학보」, 34(4): 1-18.
- 황성돈. (2004). 과학적 지식의 정치적 오용: 서울특별시의 민생관련 분야 반부패지수조사의 타당성에 관한 비판이론적 검토. 「한국행정연구」, 13(2): 242-272.

Brewer, J. and A. Hunter. (1989). *Multimethod Research: A Synthesis of Styles*. Newbury Park, CA: Sage

Publications, Inc.

- Burrell, Gison and Gareth Morgan. (2001). 「사회과학과 조직이론」, 중판. 윤재풍 역. 서울: 박영사; *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. New Hampshire: Heineman Education Books, 1979.
- Denhardt, Robert B. (1981). Toward a Critical Theory of Public Organization. *Public Administration Review*, 41(6): 628-635.
- Dennard, India F. (1997). The Democratic Potential in the Transition of Postmodernism: From Critique to Social Evolution. *American Behavioral Scientist*, 41(1): 148-162.
- Farmer, David, J. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Harmon, Michael. (2003). PAT-NET Turns Twenty-Five: A Short History of the Public Administration Theory Network. *Administrative Theory & Praxis*, 25(2): 157-172.
- Jun, Jong S. (2001). 「행정철학: 이론과 실천」, 윤재풍 역. 서울: 대명문화사, *Philosophy of Administration*. Seoul: Daeyoung Moonhwa, 1994.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- White, O. F. and C. J. McSwain. (1990). The Phoenix Project: Raising a New Image of Public Administration from the Ashes of the Past. *Administration and Society*, 22(1): 3-38.