

행정학의 사회과학화를 위한 하나의 도전?: 시간연구*

임도빈**·정지수***

한국정부의 경쟁력을 올리기 위한 학문으로서 행정학 연구의 이론화를 위한 길은 무엇인가? 한국 행정연구의 이론화는 새로운 이론의 개발을 통해서 이뤄져야 할 것이다. 한국에서 행정학에 대한 인접학문의 인식이 정부용역학이라는 오명을 벗어나지 못하고 있는 것은 공공부문이라는 고유한 연구영역은 존재하지만 나름의 이론을 개발하지 못하고 있다는 점에서 기인한다. 이론화는 분명 쉬운 것이 아니지만 이론화를 위한 시도가 전혀 없지 않았으며, 그 결실(기여)도 존재한다.

이 글은 행정학의 사회과학화에 대한 시도로서 시간적 접근에 초점을 맞추고 있다. 먼저 시간연구가 사회과학의 정상적인 과학으로 도약하는 방법을 논하고, 시간연구의 역사에 대한 고찰을 통해 본격적인 시간연구가 시작된 2002년 이후의 연구의 흐름을 분석할 것이다. 구체적으로 정책과 정책과정, 조직과 관료, 행정환경 및 제도, 행정과 사회로 분류하여 연구를 분석할 것이다. 이러한 과정을 통해서 지금까지 연구된 내용과 결과를 분석하여 시간연구의 기여와 함의를 찾고, 향후 연구 방향의 내용과 조건에 대해서 논의를 진행할 것이다.

주제어: 시간연구, 행정학의 사회과학화, 정부경쟁력

I. 행정학의 정체성 문제

행정학은 정부의 경쟁력을 증진시키기 위한 학문적 이론화를 과제로 안고 있다고 하겠다. 한국에 행정학이 도입된 이후, 행정학의 토착화, 행정학의 이론화는 늘 중요한 화두로 남아있다. 국가 간 경쟁이 치열한 오늘날 좀 더 경쟁력 있는 행정학이론의 수립은 더욱 절실했다고 본다. 즉, 실무세계의 경쟁력과 관련 학문이론의 경쟁력은 서로 동반하여 성장해야 한다고 본다.

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-330-B00195)

** 제1저자, 서울대 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr)

*** 교신저자, 서울대 행정대학원 박사과정(BK21 참여학생)(jsjeong@snu.ac.kr)

처음부터 실용학문으로 출발한 행정학은 사회과학으로서 자리매김을 하기 위해 많은 노력을 해왔다. 미국에서 순수과학-응용학문의 관계는 정치학-행정학, 경제학-경영학, 사회학-사회복지학의 관계와 같이 유사한 유형을 이뤄왔다. 이것은 곧 응용학문의 같은 짝의 순수학문으로부터 이론을 빌려와 실제 문제를 해결하는 도구적 용도로 되어왔음을 의미한다. 미국의 행정학은 윌슨(W. Wilson, 1887)이 주장한 것처럼 정치학으로부터 독립하여 행정부문을 경영학적으로 접근하려는 움직임에서 출발하였다. 그러나 단일사회과학으로 행정학의 정체성(Identity)을 찾으려는 노력과 자성은 지금까지 계속되고 있다.¹⁾

프랑스에서는 행정학이 정치학, 경제학, 사회학, 등 여러 사회과학이 만나는 교차로에서 공통분모를 찾는 것으로부터 생각하여 왔다(Chevalier, 1986). 한국의 행정학은 미국의 행정학을 수입하는 데에서 시작하여, 유럽의 행정연구와 같이 인접 사회과학의 이론을 빌려서 확장하는 경로를 거쳐왔다. 미국의 행정학에서 빌려온 것의 대표적인 것은 성과관리(Performance Management)이고, 사회학, 정치학 등 인접사회과학에서 빌려온 것으로는 신제도주의(New Institutionalism), 네트워크이론(Network Theory)을 들 수 있다. 이와 같이 최근에는 분과 사회과학의 어느 이론이 발달되면, 다른 인접분야에도 전파되어 활용되어 이제 어느 이론이 어느 학문의 것이라는 ‘소유권’을 주장하기는 힘든 시대가 온 것 같다.

그런데 한국에서 단일학문으로서의 행정학은 여전히 다른 인접학문분야에서 적절한 대접을 받지 못하고 있는 것 같다. 정부용역학이라는 오명을 벗어나지 못하고 있는 것²⁾과 공공부문이라는 고유연구영역이 있다는 것 외에는 나름의 이론을 개발하지 못하고 있지 않기 때문이 아닌가한다. 이 글은 한국의 행정연구가 조금 더 이론화될 수 있는 길이 무엇인가라는 고민에서 출발한다. 그것은 새로운 이론의 개발이 이뤄져야 하는데, 그 작업이 그리 쉽지 않다는데 있다. 그러나 그런 시도가 전혀 없었던 것도 아니고, 그 결실이 전혀 없었다는 것도 아니다.

이런 시각에서 본 연구는 ‘시간’ 연구에 초점을 맞추려고 한다. 후술하겠지만, 한국에서 시간연구가 최근에 시작된 것은 아니며, 약간의 단절이 있다가 최근 다시 등장하였다고 볼 수 있다. 행정학에서 시간연구는 지난 2002년 이후 10년이 지났다. 지금까지 연구된 내용과 결과를 통해서 시간연구의 기여와 함의를 찾아보고, 향후 연구 방향에 대한 논의가 필요한 시점이다. 이시원(2013)은 기존의 시차이론의 주요내용을 효과적으로 요약하여 독자들에게 정보를 제공하였으며, 그동안의 성과

1) 예를들어 로저(Rosser, 2010)는 미국의 개인주의와 독일의 유기체론을 비교하면서 미국행정이 다른 나라의 행정경험을 융합하여 발전하는 과정을 설명하였으며, 키크트와 스틸만(Kickert & Stillman, 1999)은 미국의 행정이 서유럽 국가의 행정과 거의 모든 것(다원주의, 개인주의)이 다르며 각 국가의 국가성이 반영된다고 주장하였다.

2) 그러나 순수학문이라고 자부하고 있는 정치학, 경제학, 사회학 등 인접 사회과학도 최근 정부용역에 많이 참여하고 있고, 자문활동도 많이 한다. 따라서 이런 오명은 이제 점점 적실성이 없어져야 하지 않나 생각되지만, 이들 학문분야의 많은 학자들의 인식은 잘 변하지 않는 것으로 판단된다.

와 향후과제를 제시하는 등 그동안의 시간연구를 잘 정리하였다.

이 글은 2002년 이후 한국 행정학분야에서 이뤄진 시간연구의 현황을 분석하려는 시도이다. 그 문제의식은 과연 한국행정학이 그동안 비판을 받아온 바를 벗어나기 위해, 시간연구가 본격적인 사회과학으로 될 수 있느냐라는 질문이다. 주요 성과를 단순히 요약하는데 그치지 않고, 필자 나름대로의 분석틀을 가지고 연구경향을 분석해보고 향후 연구과제에 대해 제시하는 것을 시도할 것이다.

II. 시간연구의 맥락과 연역

1. 시간연구와 사회과학의 조건

행정학이 사회과학의 정상적인 과학으로 도약하는 방법이 무엇일까라는 고민을 할 필요가 있다. 사회과학으로서 본격적으로 도약하기 위한 첫 번째 조건은 사회현상을 보는 어떤 특정한 시각이 있어야 한다는 것이다. 그것은 연구대상에게 밀접하게 연결되어 있어야 한다는 내용상의 적실성(Relevance)이 있어야 하고, 모든 연구 대상에게 공통되는 공평성 내지 평등성(Equality)이 있어야 하며, 이 공통성의 내부에 각 대상에게 어느 정도 변화 혹은 차이(Variation)가 있어야 한다. 사회과학의 연구대상은 사회이고, 그 기본관찰대상은 개인이다.

먼저 적실성이란 관점에서 보면“인간사회의 모든 활동은 시간의 흐름이라는 연속선상의 어디엔가 위치해 있다.”(임도빈, 2003). 물고기 물을 떠나 살 수 없듯이 모든 인간은 시간과 분리될 수 없다. 사회의 과학의 기본 연구단위가 되는 대상이 인간이라면 시간은 매우 적실한 개념이다.

두 번째 조건인 공평성이라는 측면에서 보면 모든 인간은 하루 24시간이 공평하게 주어져 있다. 경제학 등 여러 사회과학에서 흔히 사용되는 개념인 재화의 경우, 가진 자와 못가진 자가 있기 때문에 이 조건이 충족되지 않는다(따라서 흔히 세 번째 조건인 변수로 연구대상이 된다). 모든 인간에게 이렇게 똑같이 주어진 것은 그리 찾아보기 어렵다.

세 번째 조건인 변화가능성은 시간을 사용하는 방법상의 차이에서 온다. 우주가 탄생하면서부터 시간의 개념은 인간에게 주어진 것으로, 전기를 발명하고 산업혁명을 이루며, 인터넷시대에 시공을 초월하는 시간사용의 확장을 가져오는 것이 그 단적인 예이다. 물론 기술발전이 이뤄지기 이전의 시기에도 노예와 같이 다른 사람의 시간을 강제적으로 착취하든지, 고용과 같이 구매하는 행위로 변화를 가져오고 있다.

이러한 시간의 사회과학으로서의 특징은 분석수준을 어떻게 하느냐에 따라 구체적 개별 연구대상의 변화를 가져온다. 우리는 보통 가족이라는 조직, 나아가 사회와 국가라는 조직에 속해있기 때문에 이들 단위에 한정하여 시간적 관점에서 연구를 진행할 수 있다. 행정학의 핵심연구대상인 정부

를 연구하는 경우, 예컨대 정부가 추구하는 목표는 “공공의 문제를 해소하거나 완화시켜 보다 바람직한 사회를 구축하는 것”(임도빈, 2012)이며, 이런 시각에서 행정이란 “국가전체의 안위와 번영을 이루는 범위 내에서 국민들 각자가 시간의 흐름 선상에서 자기가 하고 싶은 일을 마음껏 할 수 있도록 해주는 것”(임도빈, 2005)이라고 정의할 수 있다.

사회과학의 이론화를 위한 두 번째 조건은 적절한 방법론이 있느냐의 문제이다. 여기서 방법론이란 방법철학에서부터 시작하여 분석기법에 이르기까지 다양한 수준의 것을 생각할 수 있다. 그런데 특정 사회과학이 특정방법론에 의존한다는 도식은 이제 많이 사라진 것 같다. 예컨대, 정치학의 정치학적 방법(예, 추상적 이론)으로 해야 하고, 경제학은 경제학적 방법(예, 계량방법)으로 해야 한다는 도식은 이제 구식이 되었다. 그러나 미국의 행정학이 주로 실증적, 통계방법에 의존하기 때문에 이의 영향을 받은 한국의 행정학이 경험적 방법론을 주로 사용하는 것을 관찰할 수 있다. 그리고 이러한 실증적, 경험적 방법론은 이제 모든 사회과학에서 사용하는 보편적 방법론이 된 것 같다. 따라서 시간연구도 다양한 방법으로 할 수 있다. 철학적 방법론으로부터 시작하여 경험적 방법론이 적용될 수 있다. 사회현상의 복잡성과 다차원성 때문에 다양한 연구자들이 여러 방법론을 구사하여 접근한다면, 그 연구가 상호보완적이어서 더 바람직하다고 생각한다.

그럼에도 불구하고, 특정한 방법론이 있으면 그 사회과학의 독자성을 주장하기에 더 유리한 것이 사실이다. 시간연구에서는 시간사용조사(Time-use Survey)가 독특한 방법론이라고 할 수 있다. 비록 일주일에 2일의 생활을 10분단위로 기록하는 것이지만, 단순 회고식 자료보다는 매우 현실에 가깝다는 장점이 있다. 우리나라도 “국민의 생활양식(life style)과 삶의 질을 측정하기 위해”(통계청, 2010) 1999년, 2004년, 2009년에 통계청에서 국민생활시간조사라는 것을 실시하여 그 원자료를 사용할 수 있다. 우리나라 국민들이 어떻게 시간을 사용하느냐에 대한 비교적 정확한 정보를 제공한다. 표본수도 큰 편이고, 다양한 변수가 있어서 여러 가지 통계분석이 가능하다. 그리고 이러한 시간사용조사는 대부분의 선진국에서도 이뤄지고 있어서, 국제비교도 용이하게 이뤄질 수 있는 여건을 조성해 주고 있다. 이런 시간사용조사는 행정학에서도 부분적으로나마 이용되어 왔다. 예컨대 조직진단시, 공무원들에게 그들의 시간사용을 회상적으로 물어보는 것이다.

이러한 시간이란 기본 자료와 방법론을 가지고, 이 사회에서 일어나고 있는 행정현상에 대해 충분히 이해할 수 있는 이론들을 개발하는 것이 완전한 사회과학으로 행정학이 발돋움 하는 방법이다. 사회과학이론은 험펠(Hempel)이 주장한대로, 조건, 법칙, 설명(강신택, 1995: 166-172)구조의 많은 언명(Statement)의 집합들이 나와야 한다. 이런 일반화(Generalization)들이 많이 발견되어 우리가 한국의 행정현상을 잘 설명하고, 또한 예측할 수 있다면, 바로 그것이 행정학의 사회과학화를 제고시키는 것이다. 이하에서는 이런 관점에서 시간관련 연구된 개별논문들을 중심으로 지금까지 연구된 현황을 파악하기로 한다.

2. 시간연구

행정학에서 시간연구는 이미 1960년대에서부터 이뤄져왔다. 다른 사회과학분야에 비하여 앞선 셈이다. 하버드에서 경영학 석사를 하고, 서울대 행정대학원에 재직한 이한빈(1966)은 발전행정론의 일환으로 공무원들의 시간관이 미래지향적이어야 한다는 당위적 전제로부터 출발하였다. 당시 한국인들에게 팽배했던 숙명주의, 체념주의, 과거회상주의에서 착안한 것이 아닌가한다. 이한빈은 경험적으로 이 개념을 측정하여 이론화를 시도한다.

이한빈은 정치지도자와 행정인의 시관적(時觀的) 가치와 태도에 정부성과를 관련시켜 분석할 것을 제안하고 있다. 즉, 행정인들이 미래지향적, 현재지향적, 과거지향적이냐에 따라 그 나라의 발전의 정도가 달라진다는 것이다. 이런 개념들을 가지고 1960년대 당시로서는 생소한 설문조사를 하여 이를 입증하고 있다.(이한빈, 1969; 박동서, 1969)

이한빈은 이러한 연구를 바탕으로 영어로 출판하여 한국행정을 해외에 소개하였다는 점, 그리고 행정학에서 시간적 개념을 최초로 연구하였다는 점에서 시간행정연구의 1세대라고 칭할 수 있다.³⁾ 물론 본인 자신에 의한 후속연구도 많이 이뤄지지 않았고, 다른 학자들에 의해 관련연구도 진행되지 않았다는 한계가 있다.

이런 시각에서 볼 때, 제 2세대 시간행정학을 개척한 공헌은 정정길 교수에게 있다고 하겠다. 서울대 정정길 교수의 시간연구는 초기인 2002년부터 ‘시차이론’이란 개념으로 시작되어, 그 중요성을 언급하기 시작했다. 이것은 일생을 행정학 연구를 하고, 이제 그 결실을 맺어야 하는 회갑을 즈음해서 시작되었다는 의미가 있다. 그런데 구체적인 내용은 시차(Time lag)가 아니라, 정책의 집행순서(Order)에 관한 것이다(그러나 이하에서는 이미 알려진 것처럼 ‘시차’라는 용어를 순서라는 의미로 사용하기로 한다). 정책학 원론 교과서의 저자로서, 시차문제를 행정학의 여러 분야 중 정책에 한정해서 보았다는 점에서 연구 전략적 특성이 있다.

구체적으로 정정길(2002a)은 원인변수인 정책과 결과변수 간의 인과관계 및 원인변수가 적용되는 순서에 따라 그 관계가 달라질 수 있음을 이론적으로 논의하였다. 여기서 시차이론의 또 한 가지 중요한 특성으로 ‘객관적 시간’이란 차원에 머물고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 “시간적으로 원인변수(X)가 먼저 변하고 결과변수(Y)가 다음에 변하는 것이 밝혀져야 한다.”는 인과법칙의 본질 중 하나에 중점을 두고, 인과관계의 동태적 전체가 정책과 제도의 변화과정 등에 미치는 영향과 이러한 논의가 줄 수 있는 실천적 함의를 검토한다(정정길, 2002b). 정정길(2002a)은 인과관계 자체를 우선 검토하고, 이어서 제도의 정합성 문제를 분석하면서 인과관계 중 특히 화학적 인과관계의 발생

3) 여기서 ‘세대’의 의미는 연구를 진행한 시대를 의미한다. 즉, 시간적 선후관계를 의미하고, 이들간의 인과관계나 영향력은 고려하지 않았다.

에 주목하였다. 자연과학의 이론적 구조를 행정학에 적용하여 정당화하려는 노력을 했다는 점도 주목할 만하다. 그리고 화학적 인과관계의 발생은 하나의 원인변수가 작동됨으로서 개인, 조직, 국가, 제도, 정책 등 다양한 대상의 특성이 함께 변화하기 때문에 나타난다고 주장하였다.

이한빈 교수가 혼자 연구를 수행했다면, 정정길 교수는 시차이론은 처음부터 행정대학원 일부 교수와 직계제자들을 중심으로 일종의 팀으로 시동을 걸었다는 특징이 있다. 따라서 시차뿐만 아니라 다른 차원을 포함하면서 넓은 개념으로 시작한다. 정정길·정준금(2003)은 “제도변화의 시차적 요소로서 장기적 변화요소와 단기적 변화요소, 인과관계의 시차적 성격, 숙성기간, 변화의 속도와 안정성, 선후관계, 적시성, 시간규범 등”을 강조하면서 정책 및 제도변화가 내포하고 있는 시차적 요소의 분석이 인과관계 추정을 구체적으로 살펴볼 수 있게 해주며, 제도와 정책변화의 동태적 전제로 인해 시간적 요소를 고려해야 한다고 주장한다. 정정길 교수는 이어 행정실무계의 중책을 맡게 되어, 직접 연구를 진행하지는 못하였고, 당시 팀을 중심으로 연구가 진행되었다.

정정길 교수와 같은 연구팀으로 연구를 시작한 임도빈은 시간의 개념을 확장하여 포괄적이고 다양한 시각에서 본다는 특징을 가지고 있다.⁴⁾ 단지 시차뿐만 아니고 인간생활로서 시간변수를 다루기 시작하고자 경영학, 가정학, 음악 등 다양한 학문분야의 연구자들과 ‘한국시간학회’를 조직하여 집담회를 개최하고 연구의 확장을 시도하고 있다.

임도빈(2003)은 “인간사회의 모든 활동이 시간의 흐름이라는 연속선상의 어디인가 위치해 있다”고 하면서, “사회 각 분야의 문제를 정책문제화하고 해결하는 역할을 하는 행정에서도 비교적 시간변수를 중요시”해야 한다고 주장한다. 각 개인들이 특정시간에 대해서 가지는 시간길이에 대한 인식은 독립적이지 않고 다른 것과의 관계속에서 결정된다. 이를 통해서 객관적시간이 형성되는 것이다. 하지만 객관적 시간이나 사회적 시간과는 관계없는 주관적(독자적) 시간의 세계(포스트모던적)도 존재한다. 조직생활의 측면을 고려한다면 주관적 시간은 다른 사람과 상호작용하면서 사회적으로 생성되는 사회적 시간도 존재한다(임도빈, 2003). 즉, 이한빈의 연구가 주로 개인시간관이라는 주관적 시간에 관심을 가진다면, 정정길은 객관적 시간인 아날로그적 시간(물리적, 생물학적, 화학적)에 관심을 가졌다. 이에 비하여 임도빈은 시간과 권력이라는 측면에서 사회적 시간(사적/공적 시간, 조직 내 관리), 포스트모던적 시간(주관적, 상대적)을 구분하여 시차이론과는 다른 개념의 확장을 시도한다.

아날로그적 시간에서 물리적, 생물학적 시간은 모든 생물에게 주어지는 비배제적 특성을 가지고 있지만, 경영관리적 시간의 차원에서는 지속, 시점, 시한, 순서, 주기, 리듬으로 구분될 수 있다(Lee & Liebenau, 2002: 134). Lee & Liebenau(2002)는 조직관리의 측면에서 이상의 요인을 분류했지만, 이상의 시간개념에는 권력의 요소가 반영된다. 어떤 일을 지속시키고 중단 혹은 완료시키는 것,

4) 이를 감히 시간연구 3세대라고 할 수 있을지 모르겠다.

어떤 시점에 어떻게 하라는 지시와 관련한 요소, 일의 우선순위를 정하는 것 등이 그렇다.

사회적 시간은 “집단/사회 조직에서 생성되는 사회학적 의미를 갖는 시간이다”(임도빈, 2007). 조직차원에서는 개인의 사적시간과 공적시간에 대한 통제가 가능하다. 특히 계급제 전통을 가지고 있는 한국의 관료사회에서 사적시간의 양은 서양국가들의 양보다 적다. 야근과 휴일 근무가 자주 있으며, 이는 자의적이지 않다. 조직내부의 시간통제의 정도는 조직원의 업무만족도에 영향을 미칠 수 있다.

Ⅲ. 시간연구의 현황

1. 분석틀

이제 ‘시간’개념을 행정학에 적용하여 이뤄진 연구들의 특성을 살펴봄으로서 사회과학으로서의 도약가능성을 파악하는 동시에 향후 연구방향을 모색할 필요가 있다. 여기서 연구대상이 된 연구는 명시적으로 ‘시간’을 주요 연구대상이나 시각으로 한 연구로 한정하였다. 사실 많은 연구들이 암묵적으로 시간변수를 포함하고 있다. 예컨대, 시계열분석을 사용한 논문은 모두 시간을 주요변수로 사용한 연구라고 할 수 있다. 그러나 본 연구는 논문의 제목을 포함하여, 연구의 내용이 시간이라는 차원을 ‘명시적’으로, 그리고 강조하여 사용한 연구를 의미한다.

2002년 이후의 행정/정책학 분야의 국내학회지에 시간이란 문제의식을 가지고 출간된 논문은 총 39건(이론논문 중복 포함시: 44건)이었다. 이 시간연구물들을 분류하는 방법으로 연구의 대상(Locus), 연구의 초점(Focus), 그리고 연구의 방법(Method)이라는 시각에서 보기로 한다. 이러한 분류방법은 과학적 연구의 기본 절차와 계획(남궁 근, 2010: 97-100)을 기준으로 하되, 시간연구의 특징적 요소를 포함하기 위해서 연구대상은 분석단위(Unit of Analysis)를 중심으로 주제단위(Subject Unit)의 개념을 포함하여 사용한다. 연구초점은 연구문제, 개념화와 관련된 것으로 분석대상을 측정하는 지표로서 시간개념이 포함된 것이다. 연구방법은 조사설계(Research Design)에서 분류하는 양적(Quantitative)연구와 질적(Qualitative)연구를 기본으로 하여, 이론연구와 사례연구를 추가 구분하였다. 시간연구의 이론적 기반이 되었고 앞으로의 연구방향을 제시해줄 수 있다는 점에서 이론연구의 중요성이 있으며, 질적연구의 여러 가지 방법론 중에서 특정 연구방법에 편중되어 있는 현재의 상황을 반영하기 위해서 질적연구에서 사례연구는 따로 분리하였다.

보다 구체적으로 연구대상이란 보통 행정학에서 관심을 갖고 있는 어느 분야를 구체적인 연구대상으로 보았느냐의 문제이다. 이를 정책과 정책과정, 조직과 관료, 행정환경 및 제도, 행정과 사회

(즉, 시민의 요구/사회적 시계)로 나누기로 한다. 이 분류기준은 행정학의 주요 연구분야를 포함하며, 그동안의 시간연구를 모두 분류할 수 있다. 물론 이들 대부분의 연구는 행정이 복합적인 특성을 반영하여 각 부분이 맞물려 있는 측면이 존재하기 때문에 한 곳에 분류하기가 쉽지 않다. 그러나 어느 연구대상이 가장 강하게 다뤄졌는가를 기준으로 분류하였다.

이 분류들은 행정/정책을 둘러싼 환경이라는 큰 분류들과 그 안의 제도와 정책 그리고 행위자(관료, 시민)라는 단계적 차이를 고려한 효과적인 분류방법이라고 할 수 있다. 구체적으로 정책과 정책 과정은 특정 정책 혹은 과정을 시간적 관점 혹은 시차적 관점에서 연구를 한 것이다. 이에 반해 행정 환경과 제도는 행정/정책을 둘러싼 환경에 관한 연구로서 큰 틀에서는 행정부와 입법부, 사법부, 작은 틀에서는 제도적 측면 즉, 정책을 실시하는데 제도적인 요소의 시간적 영향을 분석한 연구이다. 조직과 관료는 조직차원의 시간과 관료들의 주관/객관적 시간을 연구한 것이며, 행정과 사회는 시민 및 사회적 시간을 연구한 것이다.

연구초점은 다양한 시간의 차원 중 어느 것에 초점을 맞추었는가를 보는 것이다. 연구의 입장이 주관적 시간과 객관적 시간인가가 우선 분류대상이다. 그러나 실제로는 양자를 혼용한 주관+객관도 있고, 단순히 시간의 흐름선상에서 문제를 본 시간단계로 본 것도 별도의 범주로 하여 4가지로 보기로 한다. 주관적 시간은 실제로 측정하기 어려운 것으로 각 개인의 특성이 반영되며, 포스트 모던적 접근이 필요한 영역이다. 각 개인이 생각하는 시간은 24시간이라는 절대시계에 갇혀있지 않으며, 상대적인 개념이다. 어떤 사람에게 하루는 1년과 같으며, 어떤 사람에게는 1시간과 같이 느껴질 수 있는 것이다. 이에 반해 객관적 시간은 24시간이라는 시계에 관련이 되며, 개인들이 실제경험하거나 인식하는 시계를 반영한 시간이다. 가령 개인이 생각하는 하루 중 업무시간은 주관적 설문 양식을 빌리기는 하였지만 객관시간을 측정한 것이라고 볼 수 있는 것이다.⁵⁾ 주관시간과 객관시간을 모두 고려한 연구도 존재할 수 있다. 마지막으로 시간단계에 의한 구분이다. 이는 정책의제설정에서 집행까지의 각 단계의 선후관계를 고려한 것으로 크게 보면 객관적 시간이라고 볼 수 있지만, 가장 상식적인 시간개념이기 때문에 별도로 분리했다.

연구방법은 이론적 논의를 하는 것이 중점인지, 실증주의적 입장에서 양적 방법을 사용하고 있는지, 아니면 심층성을 추구하는 질적 방법을 사용하는지, 사례기술방법을 사용하는가의 여부로 분류해 보기로 한다. 임도빈(2009)은 연구방법의 유형에 대해서 아래의 그림과 같이 자료수집, 분석단계에 따라서 연구를 유형화하였다. 이 글에서 양적 연구에 해당하는 것이 유형 1이다. 이 글에서는

5) 이 글에서는 정책담당자(관료)의 주관적 시간인식은 객관적 시간으로 분류하였다. 정부조직에 속한 개인의 주관적인식은 완전한 주관적 인식이라고 보기 어려운 측면이 존재하기 때문이다. 임도빈(2012)에 따르면 “각 부처에서 수행하는 업무는 유사한 측면(일반행정업무)과 고유한 측면(부처의 핵심업무)이 공존하며, 이러한 업무들은 반복에 의한 ‘지속상태’(Deleuze, 1995: 280-290)에 있으며, 표준화는 습관이 반복되어 제도화된 것”으로 볼 수 있다.

유형 3과 4에 해당하는 연구를 질적연구로 분류하였다.

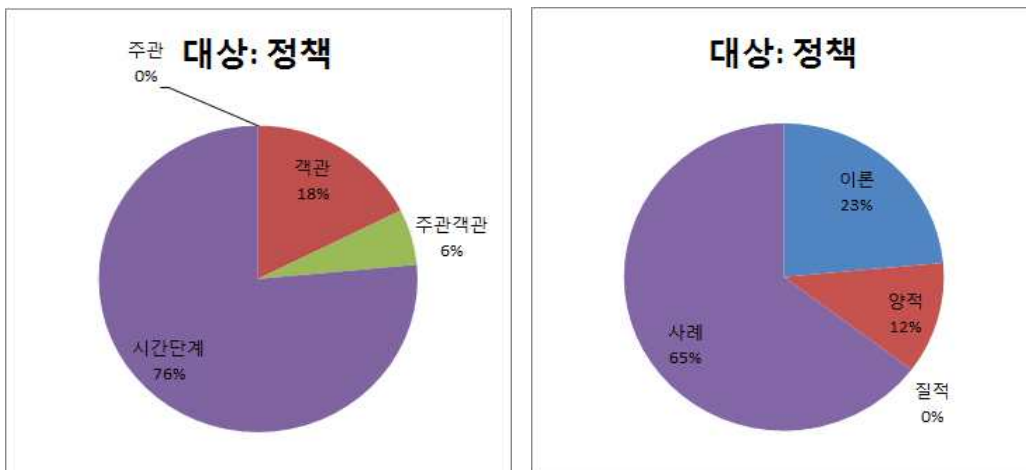
〈표 1〉 분석을 위한 분류들⁶⁾

대상	정책 및 정책과정	조직과 관료	행정환경과 제도	행정과 사회(시민)
초점		주관적시간 객관적시간 주관적 시간 + 객관적 시간	시간단계	
방법		이론연구 양적연구 질적연구 사례연구		

2. 기존 연구의 대상별 주요내용

1) 정책 및 정책과정

〈그림 1〉 정책분야 연구결과



6) 이 분류들의 4개 대상영역은 행정/정책의 전 분야를 포괄할 수 있는 것으로서 그동안의 시간연구가 전분야에 걸쳐서 연구되었다는 사실을 알려주는 것이기도 하다. 이 분류들에 의하면 4개의 각 대상에 따라서 각각 4개의 초점, 4개의 방법론이 있는 것으로 경우에 수에 따르면 각 대상별로 16개의 경우의 수가 나타나며, 총 64개의 경우의 수가 가능하다.

정책 및 정책과정에 관한 연구는 다른 분야의 연구에 비해서 17건으로 연구가 가장 많이 이뤄진 분야이다. 정정길(2002a, 2002b)의 이론을 기반으로 정책의 각 단계(시간단계)를 고려한 것이었다.

초점이 정책(각각의 세부정책)이라는 특성이 반영되어, 시간단계가 13건(76%)으로 가장 많았으며, 주관적 시간 0건(0%), 객관적 시간 3건(18%), 주관+객관 시간 1건(6%)으로 나타났다. 정책은 정부가 사회의 여러 문제들 중에서 정책의제화한 것으로 시민과 정책이해집단의 수요가 반영된 것이다. 이를 정책의제로 설정하고 집행하는 주체는 행정부의 조직, 관료이다. 따라서 정책에 대한 보다 정확한 이해를 위해서는 시민과 조직관료의 주관적 시간을 함께 고려한 연구가 필요하다.

또한 연구방법론에 있어서도 사례연구가 11건(65%)으로 가장 많았으며, 이론연구 4건(23%), 양적연구 2건(12%), 질적연구 0건(0%)으로 나타났다. 사례연구에서도 정책 각 단계에서 나타나는 역동적 메커니즘을 질적연구의 방법론으로 보완할 수는 있지만 담당자 인터뷰 등의 방법을 적용한 연구는 정책분야에서는 없는 실정이다. 정책분야 연구에 있어서 양적/질적 연구의 결과가 누적된다면 보다 많은 함의를 찾을 수 있을 것으로 보인다.

주로 정책과정론에서 시각의 연구가 이 글의 분류에 의하면 정책분야의 시간연구이다. 구체적으로 정책분야의 연구는, 정책에 초점을 두고 진행된 연구들은 시차에 따라 발생할 수 있는 정책의 각 단계별 영향(정준금, 2002; 정준금, 2003), 현시점과 미래시점에 대한 준비기상황에서의 시차고려(권해수, 2003; 임도빈, 2008), 정책평가에서의 시차개념(김형성, 황성원, 2009), 정책들의 시행시기와 정책효과, 정책확산(최성락, 2008; 서승현, 2009; 이희창, 2009) 등으로 구분할 수 있다.

정책분야를 분류되는 2002년 ~ 2003년의 초창기 연구로는 정준금(2002, 2003), 신종렬(2003), 이시원(2003), 권해수(2003)이 있다. 정준금(2002)은 실질적인 문제해결 방향을 제시하기 위해서는 시간적 요소를 고려하여야 한다고 주장하면서 시차가 고려된 정책과정의 분석틀과 함께 이를 환경정책 분야에 접목하여 분석하고 있다. 또한 정준금(2003)은 제도개혁 과정을 분석하기 위해 ‘개방형 직위임용제도’를 연구사례로 선정하고, 제도개혁 시 고려해야 할 사항을 도입기, 확산기, 안정기라는 시간적 단계에 따라 제안한다.

신종렬(2003)은 직무분석 제도의 도입 사례를 통해 시간적 요소를 고려한 사례 분석을 하였으며, 이시원(2003)은 5급(사무관) 승진제도의 심사승진 방식의 채택 및 운용을 중심으로 승진제도의 변화를 도입기, 확산기, 안정기의 시간적 단계로 구분하여 기술하고, 제도에 대한 영향요인들을 시차적 관점에서 살펴보았으며, 권해수(2003)는 고시제도개혁의 분석과 개혁 성공을 위한 전략으로서 명확한 목표설정과 더불어 시간적 동태성을 고려하는 것이 중요하다고 보았다.

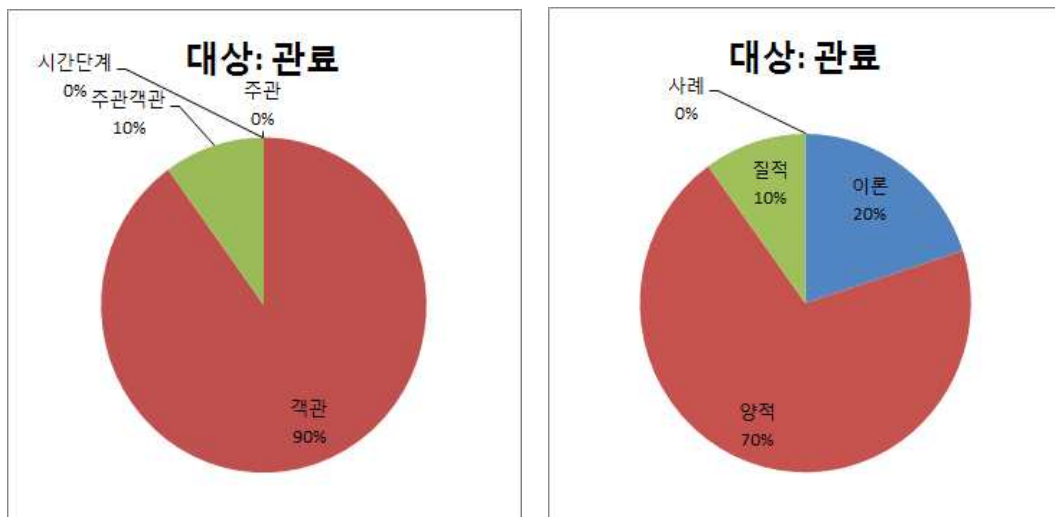
이러한 초창기 연구들에 이어서 김형성·황성원(2009)은 한국 농업정책의 문제점과 그 해결방안을 시차 개념을 중심으로 분석하였으며, 최성락(2008)은 정책의 인과적 순서와 변수 간의 화학적 인과관계를 PC방 등록제 사례를 대상으로 분석하였다. 동시에 결정된 정책들의 시행시기가 달라지

면서 이들 정책효과 간에 변화가 발생하였다고 설명한다. 서승현·이희창(2009)은 국유림 관리 정책에서의 거버넌스 적합성을 시차적 적합성 분석을 통해 연구의 전제요건과 구성요건 간 인과적 적합성 여부를 살펴보고자 하였으며, 김상봉·강주현(2008)은 서울시 대중교통정책 개편 사례를 통해 기존의 시차적 접근 연구에서 언급한 적시성, 장·단기적 관점에서의 변화시점, 학습·적응기간, 선후관계 등을 전반적으로 검토하였다.

위의 시간단계 연구와 달리 객관적 시간에 초점을 두고 있는 연구가 임도빈 외(2008)와 민병익(2012), 김상록 외(2012)의 연구이다. 먼저 임도빈 외(2008)는 주택공급정책에 대한 시차론적 분석에서는 주택정책이 건설계획당시의 수요뿐만 아니라 완공이후 입주단계에서의 수요까지의 시차적 요소를 고려해야 함을 주장하고 있다. 각 정권이 미래의 주택수요량을 고려하지 않고 현재의 주택공급량을 기준으로 정책결정을 하고 있다는 사실을 분석하였다. 민병익(2012)은 시간이 정책성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하기 위해 1994년과 1995년에 이루어진 도농통합 행정구역 개편 사례를 선정하여, 성과를 측정하는 시기가 효율성이 높아지는 시점에 주로 측정되고 있는 문제점을 실증분석했다. 김상록 외(2012)는 1996년부터 2006년까지 조사된 가구통행실태조사자료 등을 활용하여 패널분석을 통해 통행발생모형을 만들고, 이를 바탕으로 시간효과를 추정하였다. 시간의 흐름에 따라 영향을 크게 받는 교통정책분야에 있어서 사람들의 통행패턴의 변화를 파악할 수 있는 모형을 제시하였다.

2) 조직과 관료

〈그림 2〉 관료/조직분야 연구결과



조직 및 관료와 관련한 연구는 총 10건이었다. 시간적 초점은 객관적 시간이 9건(90%)으로 압도적으로 많았으며, 주관+객관적 시간은 1건(10%: 이론연구)이었으며, 주관적시간과 시간단계는 0건(0%)이었다.

방법론으로는 양적연구가 7건(70%)으로 가장 많았고, 이론연구가 2건(20%), 질적연구가 1건(10%)으로 나타났다. 조직과 관료에 대한 연구는 기본 분석단위가 조직과 조직내 개인이라는 점에서 이들의 인식을 측정하여 하루 시간 사용 및 업무시간 등의 객관적 시간을 측정한 연구가 많았던 것으로 보인다.

또한 질적연구(1건)와 사례연구가 이뤄지지 않고 있는 부분은 아직 10년이라는 연구기간의 문제에 기인한 것이기도 하지만, 동시에 조직/관료에 대한 연구가 방법론상의 연구의 균형문제와 보다 폭넓은 이해와 해석을 하는데 제한요소로 작용하고 있다고도 볼 수 있다.

관료와 조직을 연구 대상으로 하고 있는 기존연구는 대부분 객관적 시간에 초점이 맞춰져 있다. 임도빈(2003)의 이론연구가 객관적 시간과 주관적 시간을 따로 혹은 함께 고려하자고 주장하고 있는 것을 제외하면 모든 연구가 객관적 시간에 대한 연구이다.

조직내부에 대한 시간, 시차요인을 고려한 연구는 경영학적 시간(Lee & Liebenau, 1999; Lee & Liebenau, 2000; Lee & Whitley, 2002)이 있다. 조직의 시계를 실제적 시간과 사회적 시간으로 구분하고, 실제적 시간인 자원으로서의 시간개념, 조직에서 시간압박과 마감시간의 효과, 작업시간과 사회적 시간인 문화와 사회적 요인이 포함된 시간의 복합성, 조직차원의 특성이 반영된 시간, 이러한 요소들이 반영된 시간전략 등을 언급했다. 실제적 시간과 조직/사회적 시간에 따라서 ‘진화된 프레임’(Stamper, 1988)이 필요하며, 이들 요소를 고려한 조직관리에 대한 필요성을 언급한 것이다. 조직에 관한 연구는 주로 임도빈에 의하여 이뤄져 왔다. 스탬퍼(Stamper, 1988)가 개념적으로 언급한 진화된 프레임 즉, 시간연구의 실제적 함의가 행정조직에서 어떻게 나타나고 있는가를 확인하기 위해 조직차원의 실증연구를 진행해 왔다.

임도빈(2003a)은 “시간길이와 부처조직운영에 관한 연구: 정통부와 농림부의 비교”를 통해서 각 부처마다 업무내용 즉, 핵심업무에 따라서 각 행정조직의 업무성격이 달라져야 한다고 본다. 분석결과에서는 정통부와 농림부 직원들의 뚜렷한 실제 소요시간에는 차이를 찾아볼 수 없었다. 원인은 각종 계획, 대통령업무보고, 예산, 심사분석 평가, 감사, 정책평가 등의 업무처리 과정이 대동소이하여, 양 부처가 사용하는 기술이 같은 것이다. 한국의 행정조직이 정치권력적 요인에 의해 작동하고 있는 점, 장차관의 짧은 임기로 인한 시간특성에 대한 고려의 미비현상 등의 문제가 존재하고 있는 것이다.

2개 부처를 비교하고 방법론상으로 미비한 것을 여러 부처로 확대하는 동시에 방법론을 한층 세련화 확장한 것이 2012년 논문이다. 임도빈(2012a)의 논문에서는 담당하는 업무 특성별로 업무처리

시간(당위시간과 실제시간)에서 상당히 많은 차이가 나타났다. 지식경제부, 행정안전부, 검찰청 이 15개월 남짓한 당위시간을 나타낸 것에 반해서 통일부, 방위사업청, 보건부, 국방부는 32개월이 넘게 나타났다.

이 연구에서 당위시간과 실제시간의 차이가 큰 부처와 작은 부처를 분석하기도 했다. 외교, 국방을 담당하는 부처들에서는 당위시간과 실제시간의 격차가 크게 나타나고 있었다. 이들 부처에서 일하는 공무원에게는 핵심업무의 특성상 업무시계가 길어야 함에도 불구하고, 대통령/장관의 교체와 예산시계에 따라서 단기업무를 할 수 밖에 없는 딜레마가 존재하는 것이다. 이러한 딜레마는 이직의사를 높이고, 업무만족도를 낮추는 결과로 나타났다.

간략한 시간사용조사(time use survey)기법을 사용하여 조직의 객관적 운영실태를 분석하고 한 시도도 있다. 일종의 조직진단활동으로 시작한 임도빈(2004)의 논문이 바로 초과근무 실태를 분석한 것이다. 상부를 위한 보고서 작성, 각종 위원회의 회의 참석, 출장의 비중이 16.11%에 달해서 높은 수준으로 나타났다. 문제는 상관이 부하의 시간을 필요이상으로 통제하는 정도가 많다는 점이다. 본격적으로 시간사용조사기법을 사용한 것은 임도빈, 이현국(2009)의 연구이다. 동사무소 일선관료들의 시간사용을 분석하여 사회복지 전담공무원이 그들의 불평처럼 일반행정직 공무원에 비해서 많은 일을 하고 있지 않다는 사실을 확인했다. 임도빈(2007a)의 논문은 비교행정의 관점에서 미국과 한국의 행정조직관리를 비교하고 있다. 시간관리 측면에서 비교행정 연구를 실시한 것은 이 논문이 최초이다. 관료들의 대표적인 하루일과(근무시간, 출퇴근시간, 가사, 육아, 수면/식사, 업무와 무관한 활동 등)에 대한 시간사용을 조사하여 한국과 미국 관료들의 유사점과 차이점을 분석했다. 미국관료들은 한국에 비해서 초과근무를 적게하고 있었으며, 근무시간 중에 자율적이고 독립적인 업무수행을 하고 있었다.

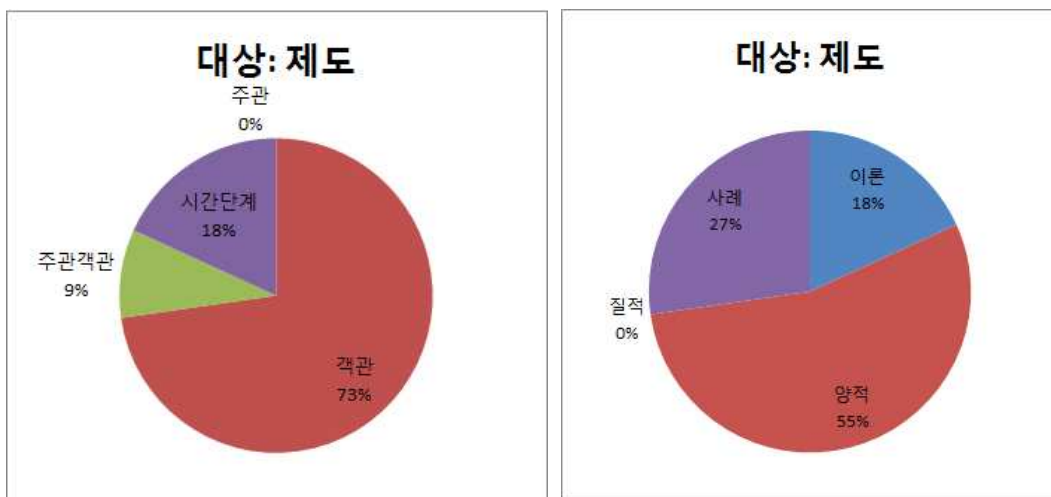
관료제적 시간통제하에서 실효성있는 행정개혁이라는 접근은 여러 함의를 가진다. 서양 특히 미국의 행정/정책을 무비판적으로 수용했을 경우에 한국에 적용이 되지 않는 이유에 대해서는 행정전통, 조직특성 등 많은 지적이 있었다. 이들 설명과 연관이 되는 측면이 존재하지만 시간통제라는 관료제적 특성의 반영이라는 요인은 직위분류제적 요소를 가진 미국의 행정과 계급제적 요소를 가진 한국의 행정에서 극명하게 나타나는 차이로 볼 수 있다.

이밖의 연구로 이희진·이지만(2004)은 시간개념의 사회성, 기계시계의 영향 및 조직에서의 정보기술이 사회 시간에 미치는 영향 등을 광범위한 문헌을 바탕으로 설명하였다. 시간의 사회적 측면에 대해서 다스(Das, 1990)가 “시계와 달력 측면에서만 바라본 충분히 탐구되지 않은 시간개념”(이희진, 2004; 이지만, 2004)의 문제점을 지적하면서 시간개념의 사회적 성격을 고려한 것이다. 신성철·조현빈(2011)은 경찰공무원을 대상으로 이들의 시간관리 행동의 영향요인을 살펴보고, 시간관리 행태가 경찰조직 내에서 어떻게 형성되는지를 분석하였다. 조직 및 조직구성원에게 있어 시간관

리가 매우 중요함에도 불구하고, 경찰 조직 내에서 이에 대한 교육훈련 프로그램 등이 미비한 것을 지적하고 있다. 박진우(2012)는 공무원 노조활동 경험을 지속성이라는 시간적 관점과 스트라우스와 코빈(Strauss & Corbin)의 근거이론 방법을 사용하여 노조활동 지속경험에 대한 핵심 요인으로서 노조활동을 통한 ‘구조변화’와 자기변화 등을 통한 ‘자신감 획득’을 제시하였다.

3) 행정환경과 제도

〈그림 3〉 제도분야 연구결과



정책환경 및 제도에 대한 연구는 총 11건이 존재한다. 이들 연구의 대부분은 객관적 시간을 고려한 연구가 8건(73%)이었으며, 주관적시간이 0건(0%), 주관+객관적 시간이 1건(9%: 이론연구), 시간단계 연구가 2건(18%)으로 나타났다. 앞서 조직/관료에 대한 연구가 객관적 시간을 관료들의 주관적 인식으로 측정했다면, 제도연구는 객관적 시간 자체를 측정하는 것 즉, 법안 등이 통과되는 실제시간을 측정하는 것이 보다 수월한 측면이 존재한다. 하지만 여기서 측정된 실제시간은 특정 제도의 법제화 혹은 지연과정에 관한 것으로 이러한 과정에 연관되어 있는 각 개인의 영향이 반영된 총합으로서의 개념이라는 점도 유념해야 할 것이다.

이것은 조직/관료의 연구와 제도의 연구가 병행할 수 있다는 가능성을 열어준다. 조직/관료에서 초점을 두었던 핵심정책과 개인의 시간사용과 제도의 완성과정에 영향을 미치는 다양한 개인들의 시간사용을 동시에 고려한다면 해당 분야의 연구에 대해 보다 역동적인 설명이 가능할 것으로 보인다.

제도분야에서도 양적연구가 6건(55%)으로 가장 많았고, 사례연구가 3건(27%), 이론연구가 2건(18%)으로 나타났으며, 질적연구는 0건(0%)으로 이뤄지지 않았다.

본 연구가 분석대상으로 하는 논문 중 제도가 대상인 연구도 관료/조직이 대상처럼 객관적 시간에 초점이 맞춰져 있다. 임도빈(2003)의 연구가 주관+객관적 시간을 고려하였고, 송재복(2010), 이승중(2004)의 연구가 시간단계를 고려한 것을 제외하면, 다른 논문은 모두 객관적 시간에 초점이 맞춰져 있다.

정책환경에 대한 연구는 정책의 특성에 따른 외부환경과의 연계성을 고려한 것으로 정책특성, 부처유형, 환경, 절차, 인사관리, 업무특성에 따른 차이를 분석한 이시원, 김준기, 임도빈, 정준금(2006)의 연구, 지방자치단체에서 지방의회의 조례통과에 걸리는 소요시간을 연구한 이시원, 민병익(2007, 2010)의 연구가 존재한다. 최창수(2010)는 지방의회의 소요시간과 관련하여 지방의회 의원들의 시간사용을 분석해서 어떤 부분에 가장 많은 시간을 소요하는가를 분석했다. 즉, 단순히 관료제 내부에 머물지 않고, 행정학의 연구대상인 제도를 단위로 하여, 조직이 사용하는 집단적 시간사용을 연구한 것이다.

이시원, 김준기, 임도빈, 정준금(2006)은 “행정부 내부 정책결정 소요시간 분석”을 통해서 정책들이 업무특성, 조직절차, 인사관리, 환경적 요인에 따라서 정책소요시간(정책이 정부의제로 결정되어 채택되는 시점까지의 시간)이 다름을 분석했다. 정책내용, 정책대상, 정책형식, 예산소요여부, 추진시기, 로위(Lowi)의 정책유형 분류에 따라 구분하였으며, 기존정책이 신규정책에 비해, 비법제화 정책이 법제화 정책에 비해, 비예산사업이 예산사업에 비해 짧은 소요시간을 나타낸 것으로 분석되었다.

이시원·민병익(2007)은 급변하는 정책 환경에서 정책결정의 소요시간의 중요성이 높아지고 있으며, 이에 대한 기존의 연구가 드물다는 논의 하에서 지방의회의 조례 통과에 걸리는 시간을 통해 기초지방자치단체에서의 정책결정 소요시간을 분석하고자 하였다. 또한 민병익·이시원(2010)은 경상남도라는 광역지방자치단체 수준에서 의회의 조례 결정 소요시간에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 이시원, 정준금, 민병익(2011)은 이전의 연구를 확장하여 정책결정소요시간에 정책이해관계집단의 참여특성이 중요하다고 보고, 지지집단의 유무와 지지강도에 따라서 소요시간에 유의미한 차이가 있음을 밝혔다.

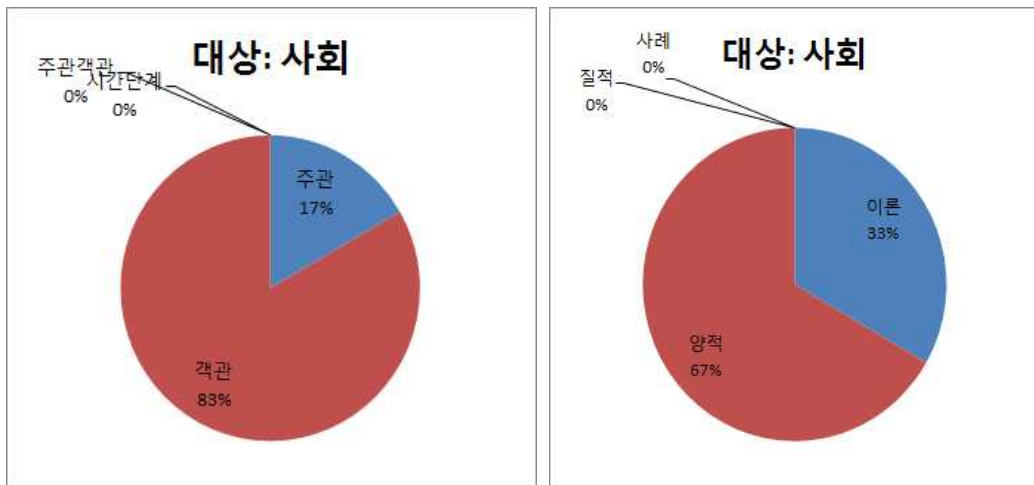
최창수(2010)는 기초의회의원의 시간사용 분석을 통해 지방의회 의원들의 역할에 대해 제도적으로 보완을 하더라도 지방의회의 발전에는 한계가 있을 수 있다는 것을 보여주었다. 시간사용 분석을 의원 개인 특성으로서 대표유형 및 선출유형, 제도적 특성으로서 지방자치단체 유형, 정치적 특성으로서 재선에의 영향요인으로 분류하여 시간사용을 분석하고 그 결과를 제시하고 있다. 김학린(2011)의 연구는 1990년부터 2009년까지 발생한 총 702개의 공공갈등 사례의 발생-전개-종료라는 단계별 현황을 파악하고 그 특징을 분석하였다. 공공갈등의 발생 및 진행 빈도, 공공갈등 특성별 지속기간 및 강도, 종료방식에 따른 공공갈등의 지속기간과 강도 등의 변화를 시간의 흐름에 따라 살

펴보았다.

이승종(2004)은 지방차원의 정책혁신의 확산을 설명하기 위해 기존의 연구에서 다루었던 공간 요인이나 상황 요인의 한계를 인지하고 시간적 요인을 주요 변인으로 설정하여 살펴보았다. 행정정보공개조례의 확산은 불균형적으로 일어났으며, 시간이 지남에 따라 일정한 확산 패턴이 나타났음을 밝힌 것으로, 이전의 연구에서 분석되지 않았던 시간요인을 정책혁신의 확산과정에 적용한 연구로 학문적의의가 있다.

4) 사회와 행정

〈그림 4〉 사회분야 연구결과



행정과 사회에 관한 연구는 총 6건으로 다른 분야의 연구에 비해서 연구가 가장 적게 이뤄진 부분이다. 사회, 시민들의 인식과 요구를 파악한다는 측면을 반영하여 시민들의 시계를 측정할 객관적 시간 연구가 5건(83%), 주관적시간 연구가 1건(17%)을 차지하고 있다. 주관+객관, 시간단계에 대한 연구는 아직 없는 실정이다.

방법론의 측면에서는 이론논문이 2건(33%), 양적연구가 3건(67%)으로 분석되었으며, 질적연구와 사례연구는 없었다.

행정과 정책이 시민들의 요구를 반영하여 공익을 증진시킨다는 측면에서 시민과 사회의 요구와 시계를 파악하는 것은 행정부의 민주성과 대응성을 확보할 수 있는 중요한 요소이다. 이에 대한 연구가 다른 연구에 비해 부족한 점과 시간적 초점이 객관적 시간에 맞춰져있는 점 등은 향후연구에서 보완해 나가야 할 것으로 보인다.

시간적 관점에서 시민들의 요구에 대한 파악은 사회적 시간을 고려하여 이에 적합한 행정서비스

를 제공할 때 시민들의 서비스 만족도가 증가할 것이라는 가정에서 출발한다. 따라서 시민들의 시계, 시민들의 수요와 요구에 대한 대응성과 부응성, 대기시간, 시민들의 만족도와 같은 키워드가 중요하게 분류된다.

사회가 대상인 연구는 다른 대상에 비해서 연구가 매우 부족한 실정이다. 행정학이 관료제내부에서 환경(즉, 사회)과의 관계로 연구대상을 넓혀 온 것에 비하면 특이한 현상이다. 즉, 시민참여, 거버넌스, 행정서비스론 등이 최근 일반행정학 연구에서는 많은 연구대상이 되어온 것과는 대비되는 점이라는 것이다. 본 연구의 대상이 된 논문 중, 임도빈(2003, 2007)의 이론연구를 제외하면 임도빈(2003b), 정철현(2008), 양혜원·금현섭(2009)의 단 3건의 연구가 있는 상황이다.

이론적 관점에서 임도빈(2003b)은 핵심기능의 특성에 따라 그 기능에 관련되는 집단별로 인식하는 시간길이가 서로 상이할 것이라는 명제를 제시했다. 즉, 정책대상집단(이해집단)의 시간인식을 고려하여 행정조직의 대응성과 부응성의 개념을 언급한 바 있다. “핵심기능의 특성에 따라 그 기능에 관련되는 집단별로 인식하는 시간길이가 서로 상이할 것”, 부처 공무원들의 시간길이(단위)와 주요 이해집단의 시간단위가 일치하지 않으면 정책의 효과성이 현저히 저하된다.”이 두 가지 명제는 정책대상집단의 시계를 고려한 것이다. 또한 공무원의 시계와 정책이해집단의 시계의 격차가 정책효과성에 영향을 미칠 것이라는 가설을 포함하는 것으로 객관적 시간인 업무처리시간, 공무원의 업무처리시간과 주관적 시간인 정책대상집단의 시간과의 비교를 언급한 것이다.

이 명제와 관련해서 임도빈 외(2010)의 동사무소행정의 서비스 만족도에 관한 실증연구: 대기시간을 중심으로의 연구가 있다. 실제 동사무소를 방문한 고객들이 평균 7-8분의 짧은 시간에 용건을 처리하고 있으며, 대부분은 이 시간에 만족을 나타내고 있었다. 하지만 특이점은 실제 걸린 7-8분의 시간이 아니라 자신이 느끼는 주관적 시간이 서비스만족에 더 큰 영향을 미친다는 점이다.

이밖에도 정철현(2008)은 지방자치단체 고객만족도와 대기시간에 관한 연구에서 기대시간과 실제시간의 기대불일치에서 부정적 감정이 나타나고, 이것이 서비스의 품질과 고객만족도에 영향을 미친다는 결과를 분석했다. 제도와 개인의 상호작용의 측면을 고려한 논문도 존재한다.

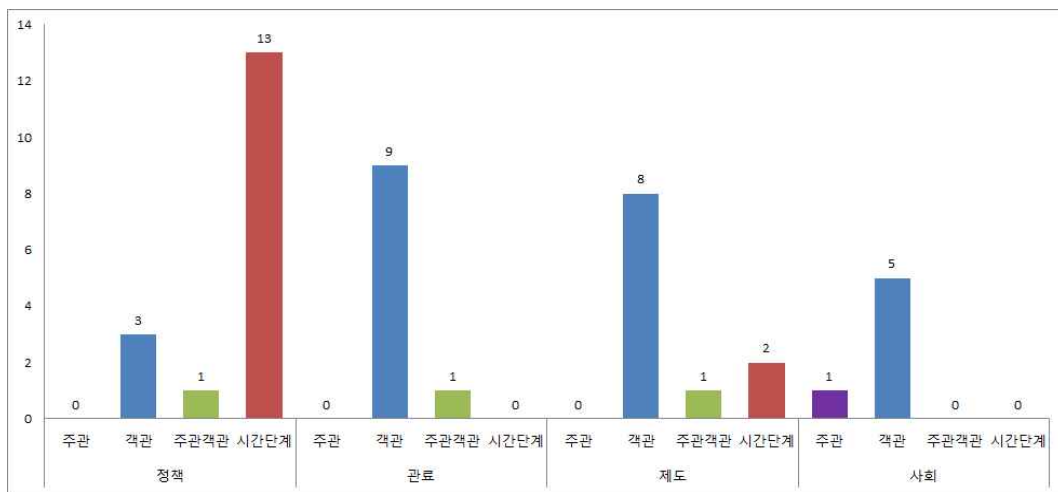
양혜원·금현섭(2009)은 주 5일 근무제라는 새로운 제도 도입을 통해 정책목표인 여가행태의 변화와 삶의 질 제고를 달성하였는지를 알아보고자 한국노동패널 데이터를 통해 근로자들의 근로시간, 여가활동, 여가지출, 여가만족도의 변화 등을 추정하여 분석한 연구이다. 이는 정부에서 추진한 새로운 정책의 도입이 일반 국민들의 실질적 시간 사용(근로시간 단축이 여가활동을 늘림)에 영향을 미치고 있다는 점을 들어 정책목표를 일부 달성하고 있다고 본 연구이다.

IV. 분석의 종합

이한빈(1966, 1969)연구가 있는 후 일단 시간연구는 휴식기에 들어간다. 그렇다고 시간을 부분적 변수로 고려한 연구도 정지되었다는 뜻은 아니다. 본 연구가 다룬 2002년부터 현재까지 진행된 본격적 시간연구는 총 39건이며, 이론논문이 여러 분야를 다루고 있다는 점을 고려하면 해당분야 연구의 총합은 44건이 된다. 이 중에서 정책분야가 17건(38%)을 차지하고 있으며, 관료/조직분야가 10건(23%), 제도분야가 11건(25%), 사회분야가 6건(14%)으로 사회분야에 대한 연구가 가장 작았다. 연구자들은 장기적 연구전략을 가지고 연구한 것이 아니고, 연구기회(opportunity)가 생길 때마다 연구를 진행하기 때문에 편중현상이 생기지 않나 생각된다. 이 점에서 임도빈(2003a)은 시간연구의 개념적 틀을 제시하고, 이 논문에서 제시한 명제들을 점차 검증해 오는 방식으로 하고 있다는 점에서 의미가 있다.⁷⁾

시간연구를 행정학의 본격적 사회과학으로 도약에 활용하려면, 단지 암묵적으로 취급되었던 시간을 명시적으로 취급하는 것에 머물러서는 안 된다. 실증적 연구가 뒤따라야 한다. 즉, 연구분야에 시간의 개념과 시간변수를 적용시키면서 이전의 연구에서는 발견하지 못한 새로운 차원의 문제나 결론을 도출할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 상술한대로 몇 가지 중요한 공헌을 한 것도 사실이다. 하지만 정책, 조직, 환경/제도, 시민의 시계는 상호 연계되어 있으므로 조직(조직 내 관료), 정책, 시민(사회)의 시계의 연계 필요성이 존재한다.

〈그림 6〉 전체 연구결과(시간초점)

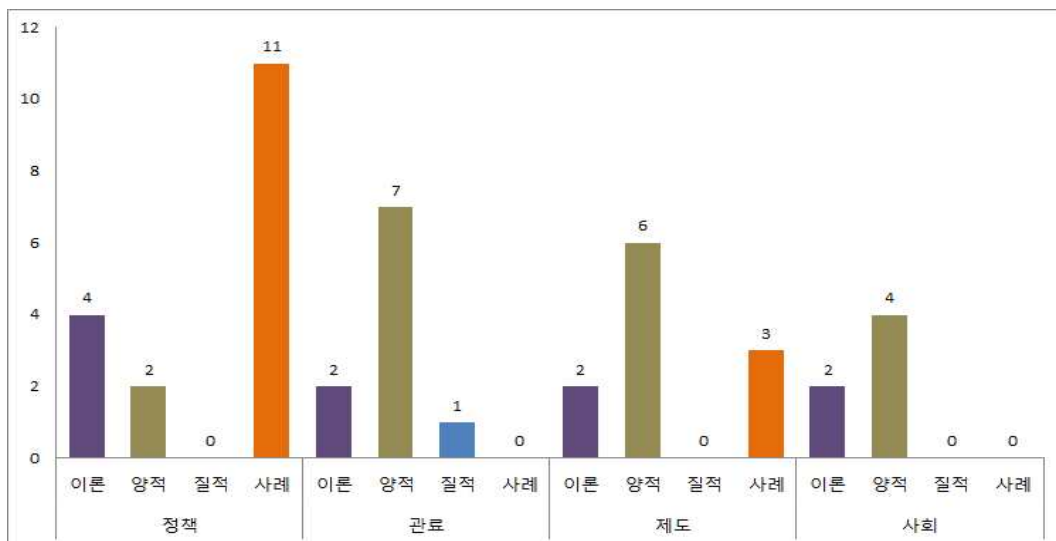


7) 단지 정정길과는 달리 다른 연구자들과 팀을 구성하여 직접적으로 협업한 측면은 약하다. 따라서 학문연구의 전파와 공유가 미흡하지 않았나 생각된다.

또한 사회과학이론으로 발돋움하려면, 미시, 중범위, 거시 등 다양한 차원으로 연구가 확대되어야 한다는 과제를 안고 있다. 그동안의 시간연구가 정책과 조직, 행정환경에서는 많은 연구가 진행되어온 반면 시민(사회)에 기반하거나 이를 고려한 연구가 부족하므로 이에 대한 후속연구가 필요한 시점이다. 나아가서 국내에서 적용한 시계, 시차이론을 다른 국가의 개인-조직-사회에 적용해보는 것으로 통해서 시차이론을 보다 보편적인 이론으로 발전시켜갈 필요성도 있다.

다음으로 시간적 초점으로는 객관적 시간이 가장 지배적이었음을 알 수 있다. <그림 6>에서와 같이 주관적 시간이 1건, 객관적 시간이 25건, 주관+객관적 시간이 3건, 시간단계가 15건으로 나타났다. 시간의 초점에서 나타나는 특성은 각 대상 분야별로 초점이 분명하게 구분되는 점이다. 정책에서는 시간단계(13건/총 17건)에 집중되어 있으며, 조직/관료에서는 객관적시간(9건/총 10건), 제도에서도 객관적 시간(8건/총 11건), 사회부분에서는 객관적 시간(5건/총 6건)에 연구가 집중되어 있다. 정책분야에서 정책과정론 혹은 정책의 전개를 기술하고 문제점을 찾아내는 것이 주를 이루기 때문이라고 본다. 객관적 시간은 실증주의인 주류 사회과학에 부합되기 때문에 주를 이루는 것이 큰 문제가 있는 것은 아니다. 아직 더 경험적 연구가 축적될 필요성이 있다. 이를 기반으로 주관적 시간이라는 차원을 더욱 연구할 필요가 있다. 유럽의 시간연구가 주관적 시간(특히 포스트모던적 시간)에 초점을 맞추고 있음을 참고할 필요가 있다. 나아가서 각 분야의 연구초점이 반영된 것이라고 볼 수 있지만, 주관적시간과 객관적시간이 동시에 고려된 논문이 매우 부족한 상황이다. 이것은 주관적 시간과 객관적 시간의 시간격차(Time Gap)에 관한 연구의 확장도 가능할 것으로 보인다.

<그림 7> 전체 연구결과(방법론)



연구방법으로는 <그림 7>에서와 같이 이론논문이 10건, 양적연구가 19건, 질적연구가 1건, 사례연구가 14건으로 나타났다. 연구방법에서 이론논문에 해당하는 것은 총 10건이며 중복을 제외할 경우 5건에 불과한 실정이다. 연구방법에 있어서는 대부분의 연구가 양적연구와 사례연구임을 알 수 있다. 어떤 연구 방법론이 상대적으로 우월하다고 볼 수는 없지만 질적연구가 매우 부족한 것은 연구의 다양성을 통해 확보할 수 있는 현상에 대한 풍부한 분석의 부족과 관련된다.⁸⁾ 양적인 연구도 조금 더 고급 통계를 이용한 인과관계를 밝히는 연구가 진행될 필요가 있다. 물론 본 연구에서 미처 포함시키지 않은 다른 실증연구에서 계량모델에 시간을 하나의 변수로 사용한 것이 있을 것이다. 향후 이를 포함하여 연구경향을 분석할 필요도 있을 것이다.

<표 2> 전체 연구결과

대상	정책 및 정책과정				조직과 관료				행정환경과 제도				행정과 사회			
	이론논문 4편 일반논문 13편				이론논문 2편 일반논문 8편				이론논문 2편 일반논문 9편				이론논문 2편 일반논문 4편			
계	17건				10건				11건				6건			
초점	주관	객관	주관 + 객관	시간 단계	주관	객관	주관 + 객관	시간 단계	주관	객관	주관 + 객관	시간 단계	주관	객관	주관 + 객관	시간 단계
	.	일반 논문 3편	이론 논문 1편	이론 논문 3편 일반 논문 10편	.	이론 논문 2편 일반 논문 7편	이론 논문 1편	.	.	이론 논문 1편 일반 논문 7편	이론 논문 1편	일반 논문 2편	일반 논문 1편	이론 논문 2편 일반 논문 3편	.	.
계	.	3	1	13	.	9	1	.	.	8	1	2	1	5	.	.
방법	이론 논문	양적	질적	사례	이론 논문	양적	질적	사례	이론 논문	양적	질적	사례	이론 논문	양적	질적	사례
	4편	일반 논문 2편	.	일반 논문 11편	2편	일반 논문 7편	일반 논문 1편	.	2편	일반 논문 6편	.	일반 논문 3편	2편	일반 논문 4편	.	.
계	4	2	.	11	2	7	1	.	2	6	.	3	2	4	.	.

*굵은글씨는 이론논문이며, 여러 대상을 다루고 있을 경우 중복표기하였음.

*사례연구도 넓게보아 질적연구에 포함한다고 볼 수 있으나 여기에서는 인터뷰, 근거이론 등의 방법론을 적용한 경우만을 질적연구로 구분했음.

V. 결론: 향후 연구과제

시간연구의 독창성과 논리성은 최종원(2003)이 언급한 바 있으며, 시간의 순서/시기/축적/변화

8) 사례연구도 넓은 의미에서 질적연구로 포함될 수 있지만, 이 글에서는 근거이론, 인터뷰 등 보다 구체적인 질적연구방법론을 사용한 연구만을 구분하였다.

로 나누어서 인과적으로 설명하는 것의 필요성(염재호, 2005)도 학계에서 언급된 바 있다. 이시원(2013)은 그동안의 시간연구가 독자적 이론체계의 형성을 통해서 행정과 정책연구의 폭을 넓혀주었으며, 서구의 이론과 교과서에 대한 의존을 탈피하여 현실적합성 있는 행정연구를 가능케 하였다고 보았다.

하지만 기존의 역사적 신제도주의 등의 제도주의 이론으로 설명이 가능하다는 비판(김준한, 2002; 하연섭, 2002)의 주장이 있으며, 시간변수의 인과관계가 상관관계와 유사하다는 비판(하연섭, 2002)도 존재하였다. 이러한 비판에 대해서는 심도있는 이론의 개선과 발전도 있어야 하는 것이다. 시간변수가 독립변수로서 작용하여 인과관계를 형성할 수 있는가에 대해서는 임도빈(2012)은 공무원의 이직의사와 업무만족도에 실제 인식한 업무처리시간이 이직의사에는 부정적으로 업무만족도에는 긍정적으로 영향을 미치는 것을 분석하였다. 김태승(2013)의 연구에서는 ‘실체적 피리어드 타임’이라는 시간개념을 제시하여 독립적 실체로서의 시간변수의 성립이 가능함을 주장하였다.⁹⁾

시간연구를 행정학의 사회과학화로 한 단계 도약하기 위해서는 조금 더 치열한 고민이 필요하다. 물론 다른 사회과학도 정상과학이 요구하는 수준의 이론을 개발한 것은 아니다. 그러나 강신택(1996: 105-110)이 주장하는 바와 같이 CLE(C: 선행조건, L: 가설, E: 사건)의 구조를 띠는 사회과학이론의 개발이 필요하다. 물론 이런 이론의 개발에만 머물지 말고, 해석적 이론의 개발도 병행해야 할 것이다.

첫째, 시간연구와 기존의 정책연구와 분명한 차별성을 확보해야하는데, 객관적 시간의 전개에 따른 정책변화라는 단순기술적 측면의 연구가 지배적인 상황이다. 그동안 암묵적으로 전제로 하던, 시간을 중요한 변수로 부각시켜서 연구하는 것이 큰 변화라고 생각한다. 그러나 특정정책을 도입, 확산, 안정이라는 시간적 차원에서 분석한 것은 학문적 기여가 있지만, 이를 프로그램 논리모형 등의 기존 정책분석 및 평가 방법으로도 설명이 가능한 측면이 존재한다.

또한 특정시기의 문제, 변수들의 가변성의 문제에 대한 통제를 하지 못할 경우 시간적 선후관계에 따른 인과관계에 대한 논의의 설득력이 낮아질 수 있다. 인과관계와 관련해서는 “원인이 변화한 후 과연 얼마만큼의 시간이 경과된 후의 결과를 인과관계에서 고려해야 하는가”(이달곤, 2003)의 시점의 문제, 불연속적으로 나타나지 않고 연속적(김동환, 2003)으로 나타나며, “역사와 맥락이라는 요인에 의한 제도의 모습의 변화, 제도화”(하연섭, 2003)에 의한 결과일 수 있다는 비판이 존재했다.

기존 통계방법론에서 고민하는 인과관계에 관해서도 조금 더 치열하게 검토할 필요가 있다. 예

9) 김태승(2013)의 연구는 시간개념의 변수화가 가능한가에 대한 이론적 연구로서 이 연구의 분류표에는 포함하지 않았다.

컨대, 어떤 독립변수와 경제성장률간의 관계를 통계적으로 검증하는 경우, 독립변수를 종속변수와 같은 년도 수치를 넣을 것인지, 전년도(t-1)를 넣을 것인지 등에 대한 고민이 중요하다. 정교한 시계열방법론을 사용하는 것도 그동안 인과관계를 규명한 논문들이 많은 문제점이 있음을 밝힐 수 있는 가능성을 제공할 것으로 보인다.

그렇다면 과연 시간연구가 다른 연구방법보다 달리 제공할 수 있는 것은 무엇인가? 그것은 예컨대 행정합리성(Administrative Rationality)와 다른 종류의 합리성과의 차이를 보여주는 것이다. 임도빈(2008)의 주택정책의 경우와 같이, 많은 정책이 정치합리성(즉, 선거주기에 입각한 단기적 시각)에 의존되고 있음을 밝히고, 진정한 국가발전을 위해서는 장기적 시각이 필요함을 보여주는 것이다. 홉스테드(Hofstede, 2004)는 아시아가 다른 서구국가에 비하여 사람들이 장기적 시계(Long-term Perspective)를 가지고 있다고 밝히고 있다. 그러나 한국의 급속한 경제성장기를 거쳐 점점 조급함과 단기적 시각이 지배적인 사회로 변하고 있다. 이에 대한 문제점을 지적해주는 것이 바로 시간적 연구가 가져올 기여가 아닐까 본다.

둘째, 주관적 시간 그리고 주관+객관적 시간에 대한 고려가 부족하다. 상술한 기존연구 39건(이론연구 중복 시 44건)의 연구를 살펴보면 많은 연구가 시간에 대한 1차원적 연구가 많다. 객관적 시간 차원 즉, 단순히 객관적 시간전개에 따라 연구대상(정책)이 변화되고 있다는 논문이 많은 것이다. 사회적 시간, 포스트모던적 시각을 기반으로 한 연구가 매우 부족한 상황인데, 임도빈, 정현정, 조원혁(2010)의 연구에서 사용한 동사무소에서의 시민의 대기시간은 각각의 주관적인 판단에 의한 시간을 고려한 것이다.

사람마다 각기 다른 ‘시간적 개성’(임도빈, 2003)을 가지고 있다. 따라서 이러한 ‘시간적 개성’을 고려하지 않고 부처의 업무 프로세스만 따라간다면 시민들의 시간감각과는 괴리가 나타날 것이다. 정부조직의 주요 국민과 주요 정책대상집단이 생각하는 ‘빠름’과 ‘느림’에 대한 인식은 정부서비스의 만족도에 큰 영향을 미칠 것이다.

임도빈(2012)의 연구에서는 공무원이 인식하는 부처의 핵심업무를 처리하는 시간에 대해서 설문조사를 하고 이러한 인식격차가 부처의 성과(이직의사, 업무만족도)에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 하지만 이러한 부처 공무원들의 핵심업무에 대한 시간인식과 시민 그리고 정책대상집단의 시간인식간에 어떤 차이가 있는가에 대한 연구는 아직 없다. 이를 보완하기 위해서는 예를들어 일선 공무원의 시간인식과 국민의 시간인식을 동시에 물어보고 인식의 차이와 원인을 분석해보는 향후 연구가 필요할 것이다.

임도빈(2003)의 주장에서 보면, 단순히 모든 행정서비스의 속도를 높여서 서비스의 질적수준을 낮추는 것보다 어떤 것은 현재보다 천천히, 어떤 것은 현재보다 빨리 처리하여 정책대상자들의 요구를 맞추는 것이 나은 것이다. 특히 정치가 신뢰를 받지 못하고 있는 한국상황에서 정치적 시간과 행

정적 시간의 차이에 주목하여 처방이 필요하다.¹⁰⁾

세 번째로 정책을 결정하고 집행하는 시점에 대한 연구가 매우 중요하다. 시간은 여러 가지 차원을 가지고 있다. 리와 리에벤아우 (Lee & Liebenau, 1999, 2002: 134)가 제시한 지속시간(Duration), 발생시점(Temporal Location), 순서(Sequence), 마감(Deadline), 사이클(Cycle), 리듬(Rhythm)으로 구분한 것을 참고로 할 수 있을 것이다. 이것은 정책이 효과적으로 집행될 수 있는 상황인가의 여부, 정책이 적용되기에 적합한 상황인가의 여부 등과 관련된다. 같은 정책이라도 정치, 경제, 사회, 문화 등이 다른 상황이라면 정책환경의 차이에 따라서 또한 정책의 적합성에 따라서 정책의 효과성에 많은 차이가 나타날 수 있다. 즉 정책의 적시성과 적합성의 문제와 연결이 되는 것이다.

이때 요소의 순서와 선택의 측면에서 정부의 역할을 연관해 설명할 수 있다. 알프레드 호와 임도빈(2012)은 정부경쟁력에 대한 개념을 제시하고, 정부경쟁력의 구성요소를 제시하였다. 특히 개발도상국가에서 정부가 적시성¹¹⁾과 적합성을 가지고 국가발전을 위해 주도적 역할을 하는 것은, 아시아의 발전국가 모델에 적용해 볼 때 특정 정책의 적절한 개입시점과 그 정책의 지속이 매우 중요하다. 원조공여국이 된 한국으로서 그 경험을 전수해 줄 때 이런 시간적 측면을 심층적으로 연구하여 이론화 하는 것이 곧 행정학의 세계화라고 할 수 있다.

참고문헌

- 알프레드 호·임도빈. (2012). 정부경쟁력(government competitiveness)의 개념정립: 시간과 공간의 관점에서. 「행정논총」. 50(3). 1-34.
- 오석홍. (2008). 「행정학의 주요이론」. 서울: 법문사.
- 강신태. (1995). 「사회과학연구의 논리」. 서울: 박영사. 166-172.
- 권해수. (2003). 고시제도개혁의 시차적 접근. 「행정논총」. 41(2). 229-248.
- 김동환. (2007). 시차이론과 시스템 다이내믹스. 한국행정학회 하계학술발표논문집. 1-12.
- 김상록·김진희 등. (2012). 시간효과를 반영한 통행발생모형 개발. 「대한교통학회지」. 30(1). 103-112.
- 김상봉·강주현. (2008). 정책과정의 시차문제에 관한 연구. 「지방정부연구」. 12(1). 7-29.
- 김장환·엄대영. (2011). 골프장의 지각된 대기시간 및 서비스시간이 감정반응과 서비스품질 평가에

10) “행정은 단기적 시각에서 국민의 요구에 영합하는 포퓰리즘적 체제가 아니라 국민의 행복을 위한 준비자, 예견자가 되어야 한다. 대의 민주주의 과정에서 국민의 선호를 파악하고, 이를 정책과정에 반영하는 것은 매우 중요한 일임에 틀림없다. 하지만 그렇다고 해서 정책에 대한 시계적 제약(Constraints of Time Horizon)을 고려함이 없이 국민의 요구에 인기 영합적으로 반응해도 된다는 것은 아니다.”(임도빈, 2012)

11) 경제위기, 전쟁 등의 국가위기시의 긴박한 대처가 필요한 상황에서 정부의 역할은 매우 중요하다.

- 미치는 영향. 「한국사회체육학회지」. 45. 247-256.
- 김준한. (2002). 시간 개념의 유용성에 대한 검토. 「한국정책학회보」. 18(4). 1-21.
- 김태승. (2013). ‘시간’은 독립변수가 될 수 있을까? 시간개념 연구를 통한 시차이론의 변론. 「한국행정학보」. 47(4). 27-46.
- 김학린. (2011). 한국 공공갈등의 생애주기별 특징에 대한 경험적 분석. 「한국사회와 행정연구」. 22(3). 47-67.
- 김형성·황성원. (2009). 한국 농업정책의 시차적 접근: 농가소득지원 정책과 농업구조조정 정책을 중심으로. 「한국행정논집」. 21(1). 169-201.
- 남궁근. (2010). 「행정조사방법론」. 서울: 법문사. 97-100.
- 류민영·신상명. (2012). 교원평가정책 추진과정의 영향요인 분석: 시차적 및 정책네트워크 관점을 중심으로. 「한국교원교육연구」. 29(1). 329-348.
- 민병익. (2012). 시간적 요소가 정책성과에 미치는 영향: 도농통합 행정구역 개편을 중심으로. 「지방정부연구」. 16(2). 7-40.
- 민병익·이시원(2010). 지방자치단체 정책결정 소요시간의 영향요인: 경상남도 의회 조례 결정의 소요시간을 중심으로. 「한국행정논집」. 22(4). 1165-1186.
- 박재환. (2011). 수상레저스포츠 체험관광객의 지각된 대기시간이 서비스품질평가와 고객 태도 및 재이용의도에 미치는 영향. 「한국사회체육학회지」. 46. 163-174.
- 박진우. (2012). 공무원 노조활동의 지속경험에 관한 근거이론적 접근. 「한국행정논집」. 24(1). 131-160.
- 서승현·이희창. (2009). 시차적 접근을 통한 거버넌스 정합성 분석: 국유림 관리를 중심으로. 「한국공공관리학보」. 23(4). 181-209.
- 송재복. (2010). 시차(time lag)에 따른 지방거버넌스의 변화: 전주한옥마을조성사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」. 24(2). 68-92.
- 신명희·박승호·서은희. (2005). 여자 대학생의 학업성취도에 따른 시간관리 및 지연행동 연구. 「교육학연구」. 43(3). 211-230.
- 신성철·조현빈. (2011). 경찰공무원의 시간관리행동 유형화에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」. 42. 83-107.
- 신종렬. (2003). 시차이론에 의한 직무분석 도입 사례분석. 「행정논총」. 41(2). 249-271.
- 양혜원·금현섭. (2009). 주5일 근무제의 효과 분석: 여가행태의 변화를 중심으로. 「정책분석평가학회보」. 19(3). 219-248.
- 염재호. (2005). 정책연구에서 시간개념 도입의 유용성. 「한국행정학보」. 39(4). 431-441.
- 이달곤. (2005). 행정의 시차적 접근: 연구시각과 내용 그리고 숙제. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.

- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례 연구. 「한국지방자치학회보」. 16(1). 5-25.
- 이시원. (2003). 시차이론에 의한 5급(사무관) 승진제도 사례분석: 심사승진 방식의 채택과 운용을 중심으로. 「행정논총」. 41(2). 203-227.
- 이시원. (2013). 시차이론의 연구동향 그리고 성과와 과제. 「한국사회와 행정연구」. 24(2). 405-435.
- 이시원·정준급 등. (2011). 정책이해관계집단의 참여특성과 정책결정 소요시간. 「정책분석평가학회보」. 21(3). 179-206.
- 이시원·민병익. (2007). 지방정부의 정책결정 소요시간 분석: 진주시 의회의 조례결정 사례를 중심으로. 「지방정부연구」. 11(2). 73-90.
- 이제봉. (2012). 교육정책연구를 위한 시차적 접근. 「교육과학연구」. 43(2). 1-21.
- 이한빈. (1966). 발전적 시관론: 발전행정에 응용할 수 있는 시간지향의 유형론의 모색을 위한 소고. 「행정논총」. 4(2).
- 이한빈·박동서. (1969). 외국학계와의 접촉: 발전행정의 비교연구: 미곡증산을 중심으로. 「한국행정학보」. 3(0). 375-378.
- 이희진·이지만. (2004). 정보기술과 시간: 조직의 시간성에 대한 시론. 「경영교육연구」. 8(1). 95-114.
- 임도빈. (2003). 시간적 관점에서 조직연구의 필요성. 「한국정책학회보」. 12(1). 375-409.
- 임도빈. (2003a). 시간길이와 부처조직운영에 관한 연구: 정통부와 농림부의 비교. 「한국행정학보」. 37(4). 79-101.
- 임도빈. (2004). 시간관리 측면에서 본 조직분석: P청 사례. 「행정논총」. 43(2). 1-31.
- 임도빈. (2006). 행정부 내부 정책결정 소요시간 분석. 「한국정치학회보」. 42(3). 191-217.
- 임도빈. (2007a). 시간관리 측면에서 본 행정조직관리: 미국과 한국의 비교. 「행정논총」. 45(2). 51-78.
- 임도빈. (2007b). 시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로. 「한국행정학보」. 41(2). 1-21.
- 임도빈. (2012a). 중앙부처 관료의 정책시간안목에 관한 연구: 정부경쟁력 제고의 관점에서. 「한국행정논집」. 24(3). 615-642.
- 임도빈·이현국. (2009). 일선관료의 시간사용 분석: 동사무소 사회복지 전담공무원을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 20(2). 1-27.
- 임도빈. (2009a). 질적 연구 방법의 내용과 적용전략: 양적인 질적 연구와 질적인 질적 연구. 「정부학연구」. 15(1). 155-187.
- 임도빈·정현정 등. (2010). 동사무소행정의 서비스 만족도에 관한 실증연구: 대기시간을 중심으로. 「지방행정연구」. 24(1). 67-96.
- 임도빈·진양기 등. (2008). 주택공급정책에 대한 시차론적 분석: 서울시를 중심으로. 「지방정부연구

- 」. 12(3). 215-238.
- 정정길. (2002a). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」. 36(1). 1-19.
- 정정길. (2002b). 정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언. 「한국정책학회보」. 11(2). 255-272.
- 정정길·정준금. (2003). 정책과 제도변화의 시차적 요소. 「행정논총」. 41(2). 177-202.
- 정준금. (2002). 시차적 접근을 통한 정책과정의 동태적 이해: 환경정책을 중심으로. 「한국정책학회보」. 11(2). 273-293.
- 정준금. (2003). 시차이론과 제도변화: 개방형직위 임용제도를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 14(2). 65-92.
- 정철현. (2008). 지방자치단체 고객만족도와 대기시간에 관한연구. 「지방행정연구」. 22(3). 131-154.
- 주경일·현승현. (2011). 시차 적응적 집행이론 구축을 위한 시론적 연구: 정부업무관리시스템(온나라 시스템)의 도입과정을 중심으로. 「한국자치행정학보」. 25(2). 77-101.
- 진중순. (2005). 부패, 정치인의 시계(Time Horizons), 그리고 정부제도. 「한국사회와 행정연구」. 16(2). 117-138.
- 진중순. (2005). 부패와 시계(Time Horizons)와의 관계 - 개발도상국과 미개발국을 중심으로. 「한국행정연구」. 14(1). 178-205.
- 최성락. (2008). 정책 시차와 정책 적정성: PC방 등록제 사례에 대한 시차적 접근. 「행정논총」. 46(1). 151-176.
- 최중원. (2003). 시차이론과 행정개혁. 「한국행정학보」. 37(2). 203-227.
- 최창수. (2010). 기초의회의원의 시간사용에 관한 탐색적 연구: 개인·제도·정치적 특성과의 관계를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 22(4). 173-193.
- 통계청. (2010). 생활시간조사 방법론 개선연구, 통계청 2010년 정책자료. 한국조사연구학회연구수행. <http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=33888>
- 하연섭. (2002). 시차적 접근방법과 신제도이론. 「한국정책학회보」. 11(2). 299-303.
- Allen & Rao. (2000). *Analysis of Customer Satisfaction Data*. Milwaukee, WI . American Society for Quality.
- Levi, Margaret. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkley. University of California Press.
- Kickert, W.J.M. (1999). *Expansion and diversification of Public Administration in the post-war welfare state*. The case of the Netherlands. In W.J.M.
- Chevalier, J.(1986). *Reflexions sur l' instituion des autorites administratives independantes* . JCP, I. 3254.
- Geert Hofstede & Robert R. McCrae. (2004). *Personality and Culture Revisited: Linking Traits and*

- Dimensions of Culture. *Cross-Cultural Research*. 38. 52
- Lee & Liebenau. (1999). Time in Organizational Studies: Towards a New Research Direction. *Organization Studies*. 20. 1035.
- Lee & Liebenau. (2002). Time and the Internet at the Turn of the Millennium. *Time Society*. 9. 43.
- Ryzin and Immerwahr. (2004). Importance Performance Analysis of Citizen Satisfaction Surveys. *Public Administration*. 85(1). 215-226.
- Ryzin, Muzzio and Immerwahr. (2004). Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City. *Public Administration Review*. 64(3). 331-341.
- Rosser, C. (2010). Woodrow Wilsons Administrative Thought and German Political Theory. *Public Administration Review*. 70(5). 719-730.

A Challenge for Making Public Administration a Social Science?: Time Study

Im, Tobin & Jeong, Ji-Su

What is the best way to theorize researches of public administration, a study of enhancing government competitiveness? Public administration researches should go along with solid theories from a science point of view. In Korea, lacking of theoretical foundation on public sector researches, public administration is in the identity crisis. This study shed light on the possibility of upgrading Korean public administration to a normal social science in terms of T. Kuhn's framework. Specifically, this paper mainly focus on the contribution of time study. Firstly, it will discuss about how time study can be regarded as a social science and analyze trends of time study researches since 2002. Four categories of classification will be explored; policy and policy procedure, organization and bureaucracy, administration environment and institution, public administration and society. Then, this paper will try to find contributions and implications, also indicate the future directions of time study.

[Key Words: time study; social science; government competitiveness]