

학술상수상강연

<인생 삼모작>, <국정의 바른길>, <한국 행정연구의 핵심과제>

한국행정학회의 학술공헌상은 내게 크게 과분하고 그러기에 선뜻 받아들이기엔 무척이나 부끄럽고 면구한 상이다. 그러나 회원들 앞에서 수상기념강연을 할 기회가 주어져 그 점 무척 기쁘게 생각한다. 모처럼의 기회인지라 조금 장황스럽지만, 평소에 생각했던 세 가지 주제를 논의하고자 한다. 첫 번째 주제는 보다 사적인 성격이 강하나, 인생 삼모작을 거쳐 형성된 내 관점이 두 번째, 세 번째 주제 서술에 영향을 미쳤다는 점에서 이들 세 주제는 내적으로 긴밀히 연계되어있다.

1. 인생 삼모작과 학문연찬



안병영
(연세대학교 명예교수)

나는 10여 년 전부터 <인생 삼모작>을 주창해 왔다. 첫 번째 일터에서 한 30년+ 열심히 일(硬性의 일)하고, 50대 중반에 이르면 진즉부터 정말 하고 싶었던 일 혹은 진정으로 보람되게 생각하는 일(軟性의 일)에 65세+ 까지 정진한다. 그리고 세 번째는 못자리를 아예 시골로 옮겨 '자연회귀', '자아찾기'로 여생을 보내는 것이 어떻겠냐는 것이다. 어른이 된 이후의 생애주기를 '생계위주'로부터 점차 '가치 지

향/의미지향'으로 옮겨 보자는 얘기도 된다. 그러나 이는 '원형' 모형일 뿐, 실제로 사람과 일, 상황에 따라 매우 다양하게 변용될 수 있을 것이다.

'학자는 평생직업', '학자에게는 정년이 없다'라는 점을 생각하면, 학인(學人)의 경우 직업을 바꾸는 식의 못자리 변경 대신에 공부의 내용과 접근방식을 바꾸는 것이 하나의 해법이 될 수 있다. 중년을 넘어서부터 학문의 경계를 넘어 인접학문과 폭넓게 통섭하면서, 미시에서 거시로, 실증분석에서 질적 연구로, 기능주의에서 본질추구로의 전이가 이루어진다면, 그것이 학문세계에서의 두 번째 못자리 이동이라고 본다. 그 과정을 통하여 사유의 세계를 '보다 넓게, 깊게, 그리고 유연하게' 바꾸면서, 보다 높은 경지의 지적 통찰력과 영감을 추구하는 세 번째 못자리를 준비하는 것이다.

나는 인문, 사회과학자에게 60세-75세가 학문연구의 절정기·전성기라고 생각한다. 바로 그 연령대가 갖가지 공적 의무에서 벗어나 자유로운 영혼으로 그간 축적한 학문적 역량과 다양한 삶의 체험을 바탕으로 자신의 내면의 소리를 담아 글을 쓸 수 있는 최적의 시기가 아닐까 한다. 큰 학자들의 대작들이 노년기에 나오는 경우가 많은 것도 이 때문이다. 그런데 자연은 지적 영감과 통찰력, 그리고 삶의 활력을 선사하는 최상의 화수분이므로 인생설계의 세 번째 못자리를 시골로 옮기는 데는 충분한 이유가 있다고 하겠다.

다소 어폐가 있는 얘기지만, 나는 사회현상을 연구하는 사회과학자로서 20세기의 중·하반기, 그리고 21세기 초, 실로 미증유의 격동기에 내 삶을 영위해 온 데 대해 고맙게 생각할 때가 많다. 나는 새는 나이로 5세 때 해방을 맞았고, 10세에 6.25 한국전쟁, 20세 때 4.19혁명을 온몸으로 겪으며 청년기로 접어들었다. 이후 청·장년기에 한국 역사의 가장 역동적인 시간인 산업화와 민주화의 고단한 여정을 동행했고, 학계와 관계를 거쳐 이제 노년기에 들어 강원도 변방 고성에 와서 '인생 삼모작'을 실험하고 있다. 그간 오스트리아에서 5년, 독일에서 1년, 미국에서 1년, 캐나다에서 1년 모두 8년을 떠돌아다니며 여러 나라에서 살며 많은 것을 보고 배웠다.

어찌 보면 모질고 신산(辛酸)한 세월이었지만, 갖가지 사건과 충격, 변화와 혁신으로 점철된 이 드라마틱한 역사적 소용돌이 속에서 사회과학자인 나는 엄청나게 많은 것을 직·간접적으로 체험했고, 탐구, 고뇌, 학습할 수 있었다. 그런 의미에서 나에게 지난 시대, 그리고 한국과 내가 살았던 외국들은 엄청난 지적 자극과 동기부

여, 상상력과 통찰력, 개안과 숙고의 원천이었고, 이를 통해 사회과학적 학습능력을 크게 배양할 수 있었다.

나는 1970, 80년대에 비판적 관점의 정치평론을 자주 썼으나, 현실 정치의 자장(磁場) 근처에서 맴돌아 본적은 한 번도 없었다. 그런데 민주화 이후 마치 운명처럼 김영삼 정부와 노무현 정부에서 교육부 수장으로 두 번 국정에 참여하게 되었다. 백면서생인 나는 나랏일에 관여하면서 실로 말 못할 어려움을 겪었으나, 그 동안 이론으로 배운 것을 실천의 장에서 실험, 검증하는 값진 기회를 얻을 수 있었다. 장관이라는 직책은 나라에 봉사할 수 있는 매우 중요한 '일자리' 면서, 동시에 행정학자로서 쉽게 접하기 어려운 절호의 '공부' 기회였다. 두 번, 그것도 보수정부와 진보정부에서 장관직을 고루 수행하면서, 나는 책이나 이론으로 익힐 수 없었던 '살아있는' 공부를 넘치도록 할 수 있었다. 나는 행정학자의 국정참여에 대해서 만약 당사자의 공직동기가 권력추구나 자리 욕심 때문이 아니라, 나라사랑과 국정기여의 열망에서 비롯된다면 긍정적으로 볼 수 있다고 본다. 그러나 분명한 것은 공직 책임을 수행하는 과정에서 권력에 예종하기보다 학자적 양심과 자존을 잃지 말아야 하며, 퇴직 후에 공직에서 배우고 익힌 것을 충분히 학문세계에 환류(還流)해서 공직참여 학자로서의 의무를 다해야 할 것이다.

서울 태생인 나는 젊은 시절부터 언젠가 노후에 시골에 가서 '다른 삶'을 살아 보겠다는 꿈을 갖고 있었다. 가능하면 서울서 멀리 떨어진 변방, 주변부로 가서 멀리서 중심부를 바라보자는 심산이었다. 그래서 정년하자마자 이곳 속초/고성으로 내려 온 지 12년이 되었다. 처음 1년 여 동안 소도시 속초에 살다가, 좀 더 위쪽에 고성군 토성면 원암리로 옮겨와서 본격적으로 세 번째 못자리를 실험하고 있다. 여기서 느끼는 것인데, 자연은 사람을 생각하도록 만드는, 그것도 깊게, 그리고 치열하게 생각하게 만드는 신비의 힘이 있다는 사실이다. 나는 여름에 농사짓고, 겨울에 글 쓰는 비교적 단순한 생활리듬에 따라 사는데, 농한기 몇 달 집중적으로 작업하면서도 대체로 2년에 책 한권씩 내고 있다. 내가 서울에서 부대끼고 살았다면 이게 가능했을까. 내 저작들은 한 여름 땀 흘리며 농사할 때, 문득 문득 떠올랐던 술한 영감들이 가을빛에 영글어 만들어진 수확물이 아닌가 생각한다. 그런 의미에서 나는 세 번째 못자리도 앞의 못자리들에 못지않게 다분히 생산적이라고 믿는다.

나는 사회과학자들이 삶의 체험을 통해서 많은 것을 배우며, 그 때문에 삶에 용해되지 않은 사회과학적 지식은 곁핥기, 흉내내기에 불과하다고 생각하는 편이다. 그런

의미에서 나는 1965년 가을 유럽의 작은 나라 오스트리아에 유학을 갔던 경험도 값지게 생각한다. 그 때도 미국에 유학을 가는 것이 대세였고, 서유럽의 변방소국 오스트리아로 유학을 간다는 일은 매우 이례적이었다.

당시 나는 유럽의 지성사와 학문전통에 크게 심취하고 있었고, 무엇보다 동서 냉전의 핵(核) 시대에서 <중립화 통일>이라는 가장 반(反) 냉전적 해결책을 일구어낸 이 나라에 대한 지적 호기심이 무척 컸다. 그래서 그 곳에 가면 내 학문과 인생을 흔들어 놓을 창조적 영감이 샘솟고, 새로운 인식지형이 열릴 것 만 같은 환상에 사로잡혀 있었다. 나는 아직도 내 청년기 5년간의 유학생살이 나의 사유의 틀과 관점, 그리고 갖가지 대안찾기 방식에서 크게 자리하고 있다는 사실에 스스로 놀랄 때가 많다. 나는 그 때의 문제의식을 이후 반세기 동안 숙성시켜 2013년, <왜 오스트리아 모델인가>(문학과 지성사)를 출판했다. 나의 인생 삼모작 실험은 계속되고 있다. 인생 삼모작의 성공을 위해서 나는 앞선 못자리에서 터득한 지식과 사유방식, 온갖 삶의 체험들, 그리고 그것들이 빚어 낸 빛과 그림자를 최대한으로 동원해서 앞으로 그리 길게 남지 않은 내 학문세계를 일구어 갈 생각이다. 내 경우 역시 대학과 정부에서 쌓은 다양한 학습들, 거기서 움뚧던 술한 통찰들, 그리고 함께 엮힌 회한들과 성찰이 이 세 번째 못자리의 기름진 토양이라고 생각한다. 돌이켜 보면 내게 세상 모든 게 공부거리였다. 어차피 인생은 평생학습이 아닌가.

II. 국정의 바른 길

II-1. <이어가기>, <짚아가기>

<좋은 정치>의 진수는 <이어가기>이다. 절차적 민주주의가 제 궤도에 들어서 정권교체가 일상화되면, 이념과 정책이 달라도 앞선 정권이 이룩한 긍정적 성과는 가능한 한 다음 정권이 보존하고 이어가야 한다. 그리고 그 위에 새로운 성과를 덧붙여야 한다. 그래야 역사가 <짚아간다>. 이를 위해 국익우선, 장기적 조망(청사진), 그리고 협치가 필수적이다.

이러한 관점에서 현대사에서 가장 성공적인 나라는 독일이 아닌가 생각한다. 역사적으로 볼 때, 독일정치는 이념정당 간의 치열한 갈등과 반목으로 점철되었다. 그러나 2차 세계대전 이후 독일정치는 적정 수준의 이념/정책 갈등을 통해 정치

의 역동성을 유지하면서, 국익의 관점에서 사회적 합의와 효율적 갈등관리를 이루는 체제능력을 크게 신장했다. 연정(聯政)과 대연정도 그 중요한 방편이었다. 이러한 능력은 특히 국가가 위기에 처할 때 더욱 빛이 났다. 그 결과 독일은 정권이 바뀌어도 지난 정권의 성과를 슬기롭게 승계하여, 축적과 숙성을 매개로 놀라운 역사적 결실을 거두었다. 라인강의 경제기적, 동서독 화해와 독일통일, 성공적 금융위기 극복, 최근의 지속적 호황 등이 그 중요한 결실이었다.

독일의 통일정책을 예로 보자. 1970년 브란트의 동방정책 이후, 이 나라의 통일정책은 그 기초가 크게 바뀌지 않았다. 총리가 바뀌고 연정의 파트너가 바뀌었으나, 정책기조는 그대로 계승되었고, 다만 상황변화에 따라 얼마간의 조율과 보정이 있었을 뿐이다. 역대 정권은 이념적 편향이나 정권의 정파적 이해관계를 떠나 오로지 국익의 관점에서, 그리고 장기적 조망에서 통일정책을 수립하고 주요 정당 간의 협치를 통해 통일의 금자탑을 쌓아 나갔다. 그 과정에서 1990년 독일통일의 대업을 성취한 기민당(CDU)의 콜 총리는 17세 연상이자 한때 정적이었던 사민당(SPD) 브란트 전 총리를 자주 만나 협의하고 자문을 구했다. 독일통일의 또 하나의 주역이었던 겐서 외무장관은 장장 18년간 독일의 외무장관을 역임하며 통일의 꽃을 피우는 데 큰 몫을 했는데, 그는 거대 양당인 기민당도 사민당도 아닌 소수당 자민당(FDP) 소속이었다. 그러나 사민당의 슈미트 총리나 기민당의 콜 총리도 겐셔리즘(Genscherism)이란 용어까지 탄생시킨 그의 발굴의 외교적 경륜과 협상능력이 통일로 가는 길목에서 불가결의 요소라는 것을 익히 알고 있었다. 그리고 그것을 십분 활용하였다.

그러나 우리의 경우는 어떠한가. 그간 정권이 바뀔 때 마다 통일정책과 그 동전의 다른 면인 외교, 안보정책이 크게 바뀌었다. 아니 반전이 거듭되었다. 그러한 과정에서 정책성과가 승계, 축적되는 대신 단절과 불연속이 거듭되었고 국론이 분열되었다. 그렇게 볼 때, 현재 진행 중인 남북 간의 화해, 협력 추세도 최상의 결실을 맺기 위해서는 사회적 합의를 통한 남남 갈등의 최소화와 국제적 다자협력체계의 지원 속에서 정책성과를 슬기롭게 축적해야 할 것이다.

또 하나의 예는 독일의 국정개혁인 '아젠다 2010'이다. 독일의 슈뢰더 총리(1998-2005)는 2003년 '아젠다 2010'으로 불리는 총체적 국정개혁을 추진하여, 당시 통일 후유증으로 경제부진의 늪에서 허덕이던 독일을 다시 일으켜 세웠다. '아젠다 2010'의 골자는 경직된 노동시장을 유연화하고 허리띠를 졸라매는 방향으로 연금과 사회보

장제도를 크게 쇄신하는 것이었다. 이는 당시 '유럽의 병자'로 까지 지칭되던 독일의 경제체질을 바꾸는 데 불가피한 강령 처방이었으나, 인기없는 이 개혁을 밀어붙이다가는 총선에서 패배가 명약관화했다. 무엇보다 그의 개혁정치는 그의 소속당인 사민당(CDU)과 자신의 견고한 지지기반인 노동계의 격렬한 반대를 무릅쓰고 이루어진 것이기 때문에 더 값진 것이었다. '나라가 당이나 정권보다 더 중요하다'는 점을 역설하던 슈뢰더는 이 혁신적 구조조정의 정치적 대가로 2005년 총선에서 패배하고 총리직에서 물러났다. 그러나 슈뢰더 국정개혁의 성과는 그를 승계한 기민당 메르켈 총리 시대에 만개(滿開)하여 독일은 이후 자타가 공인하는 유럽의 종주국의 지위에 올랐다.

그렇다면 한국정치의 현주소는 어떠한가. 보수와 진보 간의 이념갈등과 불신 및 반목은 날이 갈수록 증폭되고 있다. 그러다 보니 사회적 합의는 어렵고, 다툼은 있되, 해결되는 문제는 없다. 정치는 교조화, 관념화되고 정치주역들은 이념의 웅덩이에 빠져 격돌만을 일삼게 되며 끝내 정치는 교착상태에 빠진다. 이렇게 되면 실사구시를 추구하는 정책산출에는 소홀하게 되고 민생정치와는 거리가 먼 '불임(不妊) 정치'를 낳는다. 그런 가운데 <중도>가 설 자리는 좁아진다. 중원(中原)의 공론의 장이 실종된 가운데 합의적 개혁정치는 표류한다.

II-2. 중도개혁

나는 늘 '중도개혁자'를 자처했다. 그러한 관점에서 여, 야, 보수와 진보는 양극으로 치닫기 보다는 가능한 한 중도적 정치공간을 향해 구심적 이동을 해야 한다는 입장을 피력해 왔다. 이렇게 형성된 중도좌파와 중도우파 간의 <중도통합형> 합의 정치는 한국정치가 고뇌하는 갖가지 국가적 과제들, 남북화해와 통일, 노사갈등, 사회통합, 성장과 복지의 선순환을 보다 합리적으로 풀어갈 수 있다는 생각이다. 중도정치를 효율적으로 펼치기 위해서는 극좌와 극우세력에게 이른바 '방역선'을 쳐서 그들이 과도한 영향력을 투사하는 것을 차단할 필요가 있다. 본질적으로 방역선을 치는 것은 국민의 몫이나, 그에 앞서 중도좌파가 극좌에 대해, 그리고 중도우파가 극우에 대해, 단호히 선을 긋고 서로 간의 경계를 분명히 하는 것이 중요하다. 그러한 맥락에서 한국의 진보세력은 독일 사민당이 1959년 <고데스베르크 강령>을 통해 공산당과 역사적으로 결별했던 일, 오스트리아 사회당이 그에 한 발 앞서 마르크

시즘과 오랜 인연을 청산했던 일을 기억할 필요가 있다. 한국의 보수세력도 전시대의 유물인 냉전적 사고에서 탈피하여 전향적 자세로 미래를 조망하는 결의를 다짐하지 않으면 안 될 것이다.

지난세기말 이래 세계적으로 중도정치를 추구하는 움직임이 활발하다. 블레어의 '제3의 길', 슈뢰더의 '신 중도(neue Mitte)'가 대표적이다. 내가 쓴 '자유와 평등의 변증법'(나남, 1992)도 이 같은 맥락에서 출판된 책이다. 이들이 지향하는 국가모형은 대체로 '사회투자국가(social investment state)' 개념을 준거로 하는 거시적 정책지형인데, 신자유주의가 지향하는 경제적 효율성과 기존의 사회민주주의 복지국가가 표방했던 사회적 형평 사이의 균형을 추구한다. '생산적', '사회투자적' 복지에 역점을 두며, '투자의 효율성', '사전 예방적 투자'에 초점을 맞춘다. '사회적 자유주의(social liberalism)' 경향의 이 국가모형은 유럽연합의 적극적 지지를 받고 있는데, 다분히 재분배적, 소비적이었던 기존의 복지국가의 한계를 넘어선다는 점에서 중도정치를 추구하는 많은 이의 관심을 모으고 있다.

III-3. 정치와 행정의 역동적 관계

그렇다면, 정치와 행정 간의 바람직한 관계는 어떠해야 하는가. 관료제는 민주주의가 꽃을 피우기 위해 필요 불가결한 존재이면서, 아울러 위협적인 존재이다. 관료제는 마땅히 국민에 의해 선출된 정치인들의 통제 하에 있어야 하나, 다른 한편 얼마간 그 통제로부터 벗어나야 한다. 우리가 항용 정치·행정 일원론을 주장하면서도 관료제의 정치적 중립성을 외면할 수 없는 역설이 바로 여기에 있다. 이 역설을 극복하기 위해서는 관료제에 대한 적절 수준의 정치적 통제와 더불어 관료제의 정체성 확립과 정책역량의 제고를 위한 지속적 노력이 함께 해야 한다. 그러한 맥락에서 정치와 행정 간의 창조적, 생산적 긴장이 필요하다고 본다.

주지하듯이 1960,70년대 한국은 반민주적 권위주의 체제 아래서 국가주도 산업화를 이룩한 발전국가의 전형이다. 한국 행정은 무소불위의 정치권력에 예속된 가운데, 그 비호와 정치부재(政治不在)의 상황 아래서 지나친 팽대를 경험했을 뿐, 민주적 통제와 관료제의 정체성을 갖추기 위한 갈등조정과 적절한 관계설정을 위한 역사적 계기가 없었다. 따라서 한국의 베버리안 관료제는 경이적 결체발전을 견인하는 큰 성과를 거두었으나, 민주주의와의 맥락에서 보면 치유하기 어려운 내상(內傷)과 결손을 남겼다.

1980년대 이후 세계화와 신자유주의가 풍미하면서, 한국 행정에서 신공공관리(New Public Management, NPM)가 크게 부상했다. NPM은 기술관리적 접근의 측면이 두드러지지만, 그에 못지않게 정치적 함의가 짙다. 공익을 추구하는 집합적 규범을 시장의 규범으로 대체하고, 공적 영역의 지속적 감축과 공적 기능의 사적 기능으로 이관을 꾀한다. 아울러 시민들의 고객화, 원자화를 지향한다. NPM은 집요하게 베버리언 관료제에 맹공을 퍼 부며 '관료제 부수기(dismantling bureaucracy)를 시도하고, 이는 자칫 '민주주의 부수기(dismantling democracy)로 이어질 수 있다. 따라서 발전국가의 유산을 지닌 한국 행정의 경우, 신자유주의의 무비판적 수용이 자칫 국가능력의 요람인 베버리언 관료제를 흔들며 민주주의의 기반마저 약화시킬 수 있다는 점을 냉철하게 인식해야 할 것이다.

신자유주의의 대두와 비슷한 시기에 서구에서는 관료제의 '탈(脫) 전문화와 정치화(de-professionalization and politicization)' 현상이 크게 부각되고 있다. 예를 들어 1979-1997년간 영국의 보수당 정부 아래서 대처 수상은 부처의 세세한 정책까지 관여하였고, 관료들은 점차 그들의 역할을 정책분석가로부터 단순한 행정집행자로 정의하기에 이르렀다. 이러한 추세는 독일을 비롯한 많은 유럽국가도 확산되어 전문관료제의 기반을 흔들며 놓았다. 그러나 관료제의 탈 전문화와 정치화 현상은 얼핏 국민이 위임한 정치기구에 우선권을 준다는 의미에서 민주주의에 기여하는 것으로 보일 수 있다. 그러나 국정의 지나친 정치화는 관료제가 민주주의에 기여할 수 있는 전문적, 중립적 능력을 약화시키고, 행정을 일방적으로 정치에 예속시킨다는 점에서 우려되는 바가 크다. 엽관주의와 실적주의의 역사를 두루 거치고, 관료제의 중립과 '정치로부터 해방'의 시대까지 고르게 호흡한 서구의 경우에는 정상(頂上) 관료제의 정치화가 체제위협으로까지 발전하지 않을 수 있다. 그러나 오랫동안 권위주의 정권의 절대권력 아래서 공무원의 정치적 중립의 뿌리가 취약한 한국과 같은 후발 민주주의국가의 경우, 관료제의 정치화는 자칫 행정의 민주화에 앞서, 행정의 권력예속으로 유도할 것이 명약관화하다.

한국의 경우, 1987년 이후, 민주주의의 길목에 들어섰다. 이후 정치적 민주화의 진척에도 불구하고, 이른바 '제왕적 대통령제' 하에서 정치가 행정을 일방적으로 압도하는 양상이 지속되고 있다. 최초의 문민정부인 김영삼 정부를 얼마간 예외로 하면, 역대정부의 관료제에 대한 정치화 시도는 계속 심화되었다. "청와대만 보이

고 장관은 보이지 않는다”는 세평이 이를 증거하고 있다. 정권 바뀔 때 마다 공무원 감사가 이어지고 공무원에게 정치적 책임을 지우는 일이 그리 낯설지 않게 되었다. 이와 더불어 ‘코드인사’, ‘아마추어리즘’, ‘포퓰리즘’, ‘변양호 신드롬’ 등이 계속 인구에 회자되고 있다. 과도한 정치화는 관료제의 자율성, 정책역량, 그리고 사기에 매우 심각한 부정적 영향을 미친다는 점에서 국정이 바른 궤도에 오르기 위해 반드시 극복해야 할 과제이다.

III. 한국 행정학연구의 핵심과제

III.-1. 한국행정문제에 대한 천착

한국의 행정학연구가 실제로 한국행정문제에 집중하고 있지 않다는 자성의 목소리가 높다. 특히 행정학 교육과정에서 한국행정은 주변적 관심대상에 그치고 있다. 그런 맥락에서 한국행정학 연구는 이론적, 실천적 차원에서 한국행정문제에 더 천착할 필요가 있다.

그런 의미에서 이론적 차원에서 ‘한국행정학의 한국화론’은 의미 있는 작업이라고 생각한다. 아울러 실천적 차원에서 한국의 구체적 행정현실, 특히 우리가 처한 사회경제적 현실 속에서 문제를 발굴하고 과학적 분석을 통해 실사구시적 대안을 제시하는 줄기찬 노력이 필요하다고 본다.

III-2. 행정학의 연구지평 및 대상의 확대

학제 간 연구/융합연구의 관점에서 한국행정학은 학문적 교류와 연구의 지평을 넓힐 필요가 있다. 그런 의미에서 행정학은 행정문제를 해결하기 위한 임상과학 성격을 지닌 응용실천학문임을 재인식할 필요가 있다.

행정학의 연구대상을 정부 관료제에 국한할 것이 아니라, 정부조직 및 정책과정의 내적 다이내믹스에 관한 연구의 중심을 잃지 않으면서 정부와 사회 간의 동태적 상호작용 과정, 즉 통치활동으로 확대할 필요가 있다. 그런 의미에서 최근의 ‘좋은 거버넌스’, ‘정부의 질’에 대한 논의는 주목을 끈다.

III-3. 행정학 연구방법의 균형

행정학의 연구방법에서 양적 연구와 질적 연구가 균형 있게 발전하는 것이 바람직하다. 그런데 최근 그 비중이 양적 연구에 과도하게 치우치는 경향이 두드러진다. 실증적·계량적 연구를 지나치게 강조하면, 행정문제에 대한 본질적 이해를 제한하고, 더 나아가 행정학 학문공동체의 담론 활성화를 어렵게 한다. 양적 연구의 축적과 지원 없이 질적 연구의 발전을 기대하기 어려울 수 있지만, 질적 연구의 축적과 지원이 없이 양적 연구는 현상에 대한 기술과 설명에 그칠 수 있다. 행정학 연구방법에서 양적 연구와 질적 연구의 보완적 성격을 바르게 이해할 필요가 있다. 아울러 한국행정학 연구가 미시연구에 과도하게 집중되는 경향에서 벗어나야 한다. 굳이 거대담론까지 나가지 않을지라도 추상화 수준을 높여 보다 큰 구성과 맥락, 그리고 문제의 본질에 접근하는 노력이 필요하다고 본다.

III-4. 공공성의 추구

한국행정학이 추구해야 할 가치를 ‘기능적 합리성(효율성)’에 국한하지 말고, 공공성을 추구하는 ‘사회적 합리성’(공익, 사회통합, 자유/평등, 정의 등)으로 확대할 필요가 있다. 그런 의미에서 최근 행정학회에서 행정학의 새로운 패러다임으로 공공가치론(public value)을 주목하는 것은 시의 적절한 시도라고 본다. 공공가치의 추구는 비단 한국행정학 연구에서 뿐만 아니라, 행정학 교육과정 속에서도 보다 강조되어야 할 것이다.

이와 관련하여 정부-시장-시민사회의 협력을 통한 공공성의 재정의, 공공성 실현을 위한 정부의 역할, 새로운 관료제 및 공무원상 정립 등의 노력이 요청된다. 그리고 정부 및 공무원, 시민사회의 역량강화를 통한 민주주의의 심화, 행정민주주의, 속의민주주의의 길도 모색할 필요가 있다. 아울러 제4차 산업혁명 시대에 지식과 기술의 공공재(public goods)화/공유재화를 통해 지식기술 발전의 혜택을 시민들이 고루 누릴 수 있도록 하는 제도의 재설계가 필요하다.