

기획논문

조석준 교수의 행정학의 한국화: 의사결정·권력·문화의 관점

이 시 경*

- I. 서론
- II. 행정학의 한국화에 대한 논의
- III. 「한국행정학」과 「한국행정조직론」에 나타난 행정학 한국화의 주요 내용과 의미
- IV. 「한국행정과 조직문화」에 나타난 행정학 한국화의 주요 내용과 의미
- V. 주요 저서의 핵심 내용을 통해 본 행정학 한국화의 과제
- VI. 결론

〈요약〉

행정학계에서 행정학의 한국화에 대한 찬반론이 있어왔지만, 현재시점에서 다수의 학자들이 한국화의 필요성과 당위성은 인정하고 있는 듯하다. 본 논문에서는 조석준 교수의 세 가지 저서를 중심으로 행정학의 한국화와 관련된 이론구성의 특성을 살펴봄으로써, 세대 간 학문적 소통과 후학들이 계승해야 할 학문적 업적을 찾고자 한다. 조석준 교수는 한국행정을 분석할 수 있는 의사결정모형을 정립하였을 뿐 아니라 한국의 실제 의사결정과정이 품의제를 연구함으로써 행정학의 한국화에 기여했다. 조석준 교수의 행정학의 한국화의 이론적 토대는 의사결정론, 행정문화론, 권력론으로 요약할 수 있다. 행정학의 한국화에서 조석준 교수가 강조한 것은 한국행정의 동태를 기술하는 것, 이론구성에서 행정문화와 권력적 요소를 중시함으로써 이론의 설명력을 높이는 것, 실제 한국행정에서 중요한 문제로 다루어지는 것을 행정학의 주요 연구대상으로 할 것으로 요약할 수 있다. 조석준 교수의 행정학 연구를 위한 일관된 연구방법은 질적 연구, 비교연구, 학제적 연구였다. 행정학의 한국화를 위한 후학들의 몫은 조석준 교수가 제시한 이론의 보편성과 경험적 근거를 보완하는 것이다.

[주제어: 행정학 한국화, 의사결정, 권력, 행정문화.]

I. 서론

행정학계에서 행정학의 한국화에 대한 찬반론¹⁾이 있어왔지만, 현재시점에서

* 계명대학교 행정학과 교수(palsk@kmu.ac.kr)

다수의 학자들이 한국화의 필요성과 당위성은 인정하고 있는 듯하다. 한국의 행정학이 태생적으로 미국의 행정학에 의존할 수밖에 없었으며 아직도 지속되고 있다는 점과, 행정학 연구에서 서구와 우리나라 간 문화 차이를 간과한 점 등을 인정한다면, 앞으로도 행정학의 한국화를 위한 노력은 계속되어야 한다.

이 글에서는 조석준 교수의 행정학의 한국화를 위한 연구업적을 정리해보고, 그런 업적이 한국 행정학 연구에 어떤 의미를 주는지를 살펴보고자 한다. 여기서는 학계에서 이루어진 한국화와 관련된 개념논쟁, 방법론, 자아비판적인 논의보다는, 조석준 교수의 행정학의 한국화를 위한 일관성 있고 실천적인 노력이 어떻게 진행되어 왔으며, 한국화를 위한 연구방법, 이론구성의 특성을 살펴보고, 후학들이 계승해야 할 학문적 업적을 찾고자 한다. 처음 의도는 발간되지 않은 학문적 견해나 한국화에 대한 조석준 교수의 숨은 생각도 탐구해 보고자 하였으나 역부족이었다. 이러한 논의에서 모범적인 1세대 학자의 학문적 업적과 고민을 반추해봄으로써, 후학들과의 학문적 소통과 계승에도 기여할 것이다.

조석준 교수는 단독저서 11권과 60편의 논문을 비롯하여 많은 연구업적을 발표하였다. 필자가 생각하기로는 조석준 교수는 1세대 행정학자로서 비교적 이른 시기에 행정학의 한국화 필요성을 깊이 인식하였기²⁾ 때문에, 대부분의 업적이 한국화와 관련되어 있다고 보여 진다. 이 중에서 행정학의 한국화에 대한 조석준 교수의 업적이 집약되어 있는 저서는 <한국행정학(1992)>, <한국행정조직론(1994)>,

1) 강명구(2008: 442-452)는 ‘대부분의 논자들이 학문의 보편적 성격을 내세워 지나친 한국화 논의에 제동을 걸고 있지만 반론 결코 무시하기 힘들다. 이른바 발전주의 국가의 경험이 한국 행정환경에 제공한 한국 고유의 특성은 보편의 이름을 앞세운 서구이론으로 쉽게 재단하기 힘들다는 주장이다. 더 나아가 항용 일컬어지는 보편성이란 결국 서구지식의 중개상으로 활동하는 한국 행정학자들의 관점이므로 문제가 있다는 주장까지 가능하다. 이론의 보편과 특수성을 둘러싸고 발생하는 이러한 논쟁은 손쉬운 결론을 허락하지 않는다.’고 한다.

2) 다음의 글이 이런 사실을 반증해 주고 있다. 조석준(2004a: 9)은 ‘저자가 교수직을 시작하였을 당시에는 실무 경험이 많은 야간부 학생(대부분 중앙부처 과장급 이상)들에게 행정학을 미국 이론 중심으로 가르쳤다. 학생들의 표정은 매우 불만스러워 보였다. 이들은 아마 교수가 주는 평점 때문에 아무 말도 하지 못하고 있었을 것이다. 그러다가 인간관계론이라는 과목에는 예상으로 많은 학생들이 수강 신청하였다. 그만큼 이 과목에 대한 기대가 컸었다는 것이다. 그러나 호손연구를 비롯한 미국의 인간관계이론을 듣고 학생들은 또 한 번 실망하는 모습이었다. 우리의 행정은 인간관계가 특별히 중시되는 행정이었기 때문에 학생들은 특별한 기대를 하였던 것이다. 그리고 그들은 한국적인 인간관계를 이해하거나, 이를 바탕으로 도움이 되는 이론을 바랐던 것이다. 이와 같이 미국의 인간 관계론은 별 흥미를 끌지 못하였다.’고 회고한다. 아직도 대부분의 행정학자가 이러한 고민을 하고 있지 않을까?

<한국행정과 조직문화(2004)>라고 할 수 있다. <한국행정학>에서 수정된 서구이론으로 한국 행정현상을 분석하고 있다. 반면 <한국행정조직론>에서는 이론구성과 분석대상 모두 한국적 현실에 밀착되어 있다. <한국행정과 조직문화>에서는 이론과 분석대상 모두 순수 한국적인 것에 국한 했다. 필자가 보기로는 <한국행정학>에서 한국화의 기틀을 마련하고, <한국행정조직론>과 <한국행정과 조직문화>에서 한국화를 꽃피웠다고 생각된다.

조석준 교수는 행정학의 한국화를 위해 ‘의사결정’ 및 ‘문화’와 ‘권력’의 개념을 중요하게 다루었다. 즉 조석준 교수는 행정이론에 등장하는 많은 개념 중에서, 한국행정을 이해하고 설명하는데 매우 중요한 개념으로 의사결정 및 문화³⁾와 권력⁴⁾을 선택하였다. 이러한 시각은 조석준 교수의 평생의 연구여정에 반영되어 있는 듯하다. 그래서 이 글의 부제를 ‘의사결정·권력·문화의 관점’으로 하였다. 아래에서는 행정학의 한국화 논의에 대한 선행연구를 간략히 살펴본 후, 앞서 소개한 세 권의 저서에 나타난 행정학의 한국화를 위한 이론구성과 연구방법의 주요 특성을 기술하고, 이들이 한국 행정학 연구에 주는 시사점이 무엇인지를 논의해 보고자 한다.

3) 백완기(2006: 185)는 ‘행정문화는 한 나라 행정의 독특한 실상을 포착하는데 중요한 개념이라 할 수 있다. 행정문화의 이해를 통해 제도나 조직구조만으로 도저히 이해할 수 없는 행정체제의 독특하게 유형화된 특수성을 파악할 수 있다. 제도와 현실 간 괴리현상도 행정문화의 이해를 통해 파악할 수 있다. 그 만큼 행정문화는 한국행정의 진실을 파악하는데 도움을 주는 개념이다.’라고 한다.

4) 박동서(2004)는 행정을 권력과 관리기술의 융합으로 규정하고, 한국행정을 올바르게 연구하기 위해서는 관리기술보다는 권력현상 이해에 초점을 두어야 한다고 지속적으로 강조했다. 특히 그는 행정의 민주화를 위해서는 무엇보다 권력통제가 필요하다고 했다. 김현구(2008)는 박동서의 행정개혁론을 ‘권력통제이론’으로 체계화하였는데, ‘박동서 교수의 권력통제이론을 한국 행정학 연구 반세기의 역사에 행정학 한국화의 전형을 보여준, 값진 학문적 성과라고 할 수 있다. 적어도 한국의 민주화가 실질적으로 공고화될 때까지, 이 이론의 요체인 권력에 대한 민주적 통제는 한국 행정의 방향타로 유효하게 작동할 것이다. 이 권력통제이론은 한국뿐만 아니라 민주화 후진국에도 두루 통용될 수 있는 보편성을 지니고 있다. 좋은 이론은 모름지기 경험적 연구와 이론적 진전을 자극하고 나아가 실천적 메시지를까지도 제공한다. 박동서 교수의 권력통제이론에는 분명 그런 생성적 가치(heuristic value)가 배어 있다.’고 주장한다.

II. 행정학의 한국화에 대한 논의

행정학계에서 행정학의 한국화는 토착화의 연장선상에서 논의되어 왔다. 행정학에서 토착화 논의는 1970년대 초반부터 시작되었다고 볼 있으나, 한국화 논의는 최근에 와서야 주목받기 시작했다. 사실 토착화와 한국화의 개념의 부분적인 중복을 인정한다면, 한국화도 토착화와 같이 이미 오래 전부터 논의되어 왔다고 볼 수 있다. 행정학의 한국화 논의가 본격적으로 이루어진 것은 2005년 한국행정학회의 운영방향을 ‘한국행정학의 한국화’로 정하면서 부터라 할 수 있다. 그 해 개최된 학술행사에서 행정학의 한국화와 관련된 많은 논문들이 발표되면서, 학자들이 한국화 논의에 많은 관심을 가지게 되었다. 특히 2005년 Kapa@포럼에 실린 행정학의 한국화 논의는 그 동안 한국화에 대한 업적을 평가하고 앞으로의 방향을 설정해주고 있어, 이 분야 연구의 새로운 전기를 마련해 주었다.

짧은 기간이지만 행정학계에서 한국화의 개념정의를 둘러싸고 다양한 논의가 있었다. 한국화의 개념정의와 관련해서 오석홍(2005)은 ‘외국의 학문을 원칙으로 받아들이고 토착적 필요에 따라 다소간의 수정을 가하는 것이 토착화라고 규정한다면, 새로운 이론을 창출하고 외국에 까지 전파하는 종주국적·독립 변수적 성취를 한국화로 정의할 수 있다’고 한다. 안병영(2005)은 ‘외국으로부터 도입한 이론을 우리의 것으로 소화해서 새로운 차원으로 발전시키는 것도 한국화요, 외국의 이론이나 제도와 직접적으로 연관 짓지 않더라도 한국사회와 문화의 특성을 반영하여 독창적인 한국 고유의 이론 및 분석체계, 방법론 등을 개발하는 노력도 한국화’로 보고 있다. 한편 이종범(2005)은 한국화를 세 가지 의미로 구분하고 있는데, ‘첫째, 모방으로서의 한국화이다. 여기서는 외국이론의 한국적합성, 한국행정학자의 사고방식과 서구이론 간 대화 또는 상호작용을 강조한다. 둘째, 특수한 이론의 개발로서의 한국화이다. 우리나라 행정 중에서 가장 시급하게 개선하여야 할 문제, 해결해야 할 심각한 문제, 사회적으로 유의성이 높은 문제를 찾아서 그것을 해결하기 위한 이론개발 또는 문제와 해결책을 천착하는 것이다. 셋째, 보편이론이라 해도 좋고, ‘한국화=세계화’라는 등식과 관련된 것이다. 새로운 개념을 만들거나 새로운 틀이나 방법을 통해 새로운 이론을 개발하는 것이다. 기존이론에 없는 것을 우리 나름대로 개념을 만들어서 이론을 개발할 수도 있다. 그 원천은 우리의

전통⁵⁾에서 찾을 수 있고, 보편적 지식에 근거할 수도 있다. 그 예로 정책시차이론과 딜레마이론을 들 수 있다.’고 한다. 따라서 행정학의 한국화는 한편으로는 토착화의 연장선에서, 다른 한편으로 세계화와 연결되어 있다고 볼 수 있다.

행정학 한국화의 필요성은 행정이론의 보편성과 특수성의 추구와 관련되어 쟁점이 제기된다. 이와 관련해서, 김태영(2007)은 ‘행정학의 한국화 논의에서 보편성과 특수성을 양측으로 하여 보편성의 오류와 특수성의 오류를 동시에 경계해야 한다. 보편성의 오류란 행정이 지역의 특수한 상황을 적절히 반영하지 못함으로써 실천으로서의 행정이 적실성을 갖지 못하게 되는 것을 의미하고, 특수성의 오류란 인간의 이성애 기초한 행정이론을 경시하고, 지나치게 현실에 집착한 나머지 이론으로서의 행정이 지속성과 일관성을 갖지 못하게 되는 것을 의미한다. 행정학의 한국화는 피할 수 없는 현실로서 받아들여야 할 과제임과 동시에 극복해야 할 과제이기도 하다. 행정학의 한국화가 가능하다고 보는 입장은 한국적 상황을 중시한다. 한국적 상황이란 한국이라고 하는 물적 환경에 의하여 영향을 받은 한국인들이 생각하는 바와 관련된다. 한국의 공공기관은 한국인에 의하여 운영되고 한국인에 의해 관리된다는 점에서 지역적 특수성이 중시될 수 있다. 문제는 한국사회가 안고 있는 사회문화적 특성이 행정학 또는 행정에 있어서 어떠한 역할을 수행하며, 그것이 한국 행정학의 특성으로 정리될 수 있는가?’라는 문제를 제기한다.

행정학의 한국화에 대한 개념정의와 필요성에 대한 논쟁은 앞으로도 다양하게 전개될 것이다. 보다 현실적인 이유로 앞으로 행정학계는 과거보다 더욱 활발하게 행정학의 한국화를 위한 노력을 해야 한다. 당분간 우리나라 행정학은 미국 학계의 영향으로부터 완전히 벗어나지 못할 것이다. 왜냐하면 그곳에서 가장 활발한 연구 활동이 계속될 것이고, 우리가 이를 계속 참고하지 않을 수 없기 때문이다. 그러나 행정학 연구를 한국화 한다는 것은 과거와 달리 상당한 정도로 미국의 영향으로부터 벗어나야 하는 것을 의미한다. 벗어나야 하는 이유는 한국 상황에 맞는 행정학을 만들어야 하기 때문이다. 우리는 한국의 행정에 대하여 모르는 사실과 그들의 원인을 알고 싶어 하고, 쓸모 있는 처방을 내릴 수 있기를

5) 조석준(2004)은 한국행정의 주요 제도와 행태적 특성을 분석하기 위해 우리나라의 전통문화가 총결집해 있는 ‘마을’을 분석틀로 하고 있다.

바라기 때문에 행정학의 한국화가 필요하다(조석준, 2005).

따라서 행정학의 한국화에서 서구이론의 적실성, 특수이론과 보편이론의 개발 어느 하나 등한시 할 수 없다. 행정학 한국화의 성공⁶⁾을 위해서는 행정학계의 자성적 비판, 역사철학적인 인식으로 한국행정의 현실과 문제를 천착하는 노력, 비교·사례·학제적 연구방법의 활성화가 전제되어야 한다. 아래에서 보게 되는 조석준 교수의 행정학의 한국화 노력은 이러한 요건을 비교적 잘 충족했다고 생각된다. 조석준 교수는 카네기 학과의 의사결정이론을 수정하여 한국의 행정 현상을 분석하였으며, 연구 후반기로 갈수록 행정문화와 권력의 개념을 통해 한국행정의 독특한 현상과 특성을 파악하려고 했다. 다른 한편 한국행정 현상을 있는 그대로 기술하려는 노력을 통해 행정학 한국화의 초석을 마련했다고 볼 수 있다. 아래에서는 조석준의 이런 행정학의 한국화 업적을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 「한국행정학」과 「한국행정조직론」에 나타난 행정학 한국화의 주요 내용과 의미

1. 한국행정학⁷⁾(1992): 의사결정모형을 통한 행정학의 한국화

1) 집필동기와 내용구성의 특성

조석준(1979)은 <한국행정학> 서문에서 ‘한국행정학의 집필 동기는 행정학의 한국화를 위해 한국의 현실에 비추어 외국의 행정학을 어떻게 받아들이고, 그 동

6) 김경동(2005)은 ‘한국의 행정학을 한국다운 학문으로 정립하기 위해서는 정약용이 시도한 음향오행에 기초한 정부조직의 구성, 사시(四時) 즉, 사계절의 자연법칙과 인정이 합일하는 목민의 원리와 같은 전통문화와 현실을 적절히 조화하는 노력이 필요하다. 다시 말해 행정조직이나 행정행위에 대한 큰 그림을 그릴 때는 항상 고전이라는 문화자원에서 철학적인 관점을 발굴하여 그에 기초한 행정이론을 구성하는 것이 필요하다. 그리고 한국인의 행정행위를 연구하기 위한 이론적 틀 속에는 일상생활에서 통용되는 언어를 적절히 원용하여 한국다운 이론의 정립을 시도해 볼 수 있다.’고 주장한다. 조석준 교수는 <한국행정과 조직문화>에서, 우리나라 전통문화의 총체적 특성을 가진 ‘마을’과 일상생활에 사용하는 ‘언어’의 분석을 통해 한국행정의 행태적 특성을 밝히고 있다. 따라서 행정학 한국화를 위한 김경동과 조석준의 주장은 일치하고 있다.

7) 초판은 1979년, 전정판은 1984년, 제 2 전정판은 1992년에 출간되었다.

안 발표된 한국행정학에 관한 국내업적을 재정리 하는데 있다'고 했다. <한국행정학> 초판의 출판연도가 1979년이므로, 저자는 미국 행정이론이 제대로 소개되기 이전부터 행정학의 한국화에 깊은 관심을 갖고 있었던 것으로 판단된다. 안해균(1979)은 <한국행정학> 서평에서 '이 저서는 행정학에서 추구해야 할 한국적인 철학, 이론 그리고 정책처방에 관한 문제제기와 연구방법에 대한 반성과 주체성의 발현이라는 데서 평가받을 만하다. 또한 한국의 행정에 관한 기존 연구문헌 중에서 자기의 모형적용에 유관한 것을 주저하지 않고 활용한 것도 큰 특색이라 지적할 수 있다. 앞으로도 많은 행정학자들이 자기의 모형 또는 개념의 틀을 정립하고 한국의 행정을 본격적으로 다루는 선의의 경쟁을 통해 외국에만 의존하는 상태로부터 하루 속히 탈피해야한다'고 했다.

안해균(1979)이 지적한 바와 같이, 이 책에서 조석준(1992)은 자신의 이론모형을 정립하고 이를 통해 우리나라의 행정현상을 있는 그대로 기술하면서 필요한 부분은 설명을 더하였다. 한국행정의 의사결정과정에 대한 기술과 설명은 비교적 충실하게 하였지만, 처방은 부분적으로 이루어졌다. 기술과 설명을 비교한다면, 기술 쪽에 더 충실하고, 그것도 대체적으로 동태적인 기술을 하였다. 집필 당시의 행정학의 발달정도를 고려한다면, 행정현상에 대한 처방이나 설명보다는 기술 쪽에 치중했다는 것은 바람직한 저술 방향이었다고 볼 수 있다. 저자는 행정현상에 대한 동태적인 기술을 강조한다. 저자가 생각하는 동태적인 기술은, 행정조직 간 또는 조직 내 사람들 간 상호관계와 의사전달과정에 나타나는 움직이는 모습을 있는 그대로 묘사하는데 초점을 맞추고 있는 듯하다. 이 당시만 해도 한국행정의 실상이 제대로 밝혀지지 않았기 때문에, 이 저서는 한국행정 현상을 객관적으로 이해하는데 기여하였다고 볼 수 있다. 행정학의 한국화가 성공하려면, 외국의 선진이론을 우리의 풍토에 맞게 수정하는 것 못지않게, 우리 현실을 올바르게 파악하고 인식하는 것이 필요하다. 이 저서를 보면, 학자가 아닌 일반인도 한국행정의 내부 모습이 어떻게 생겼고, 이들이 상호간 어떻게 움직이는지를 알 수 있으므로, 이런 점에서 조석준 교수는 행정학의 대중화에도 기여했다고 본다. 특히 아직까지도 행정학계에서 출판되는 많은 저서들이 우선 일반 대중이 읽기가 어렵고, 지나치게 서구 이론을 소개하는데 치중하거나, 우리나라 행정기관에서 중요하게 다루는 내용을 담지 못하고 있다는 점에서 더욱 그렇다.

2) 카네기 학파의 의사결정이론의 한국화

조석준(1992)은 ‘행정을 행정부 내에서 공무원들이 공공문제의 해결을 위하여 하는 의사결정’으로 정의하면서, 행정학 한국화의 업적을 재정리하기 위한 이론적 틀로서 의사결정모형⁸⁾을 제시하였다. 의사결정모형에서는 의사결정종류와 의사결정과정을 상호연계해서 분석하고 있다. 의사결정종류는 사람, 돈, 조직, 업무(정책, 계획, 일반)로 분류하였고, 의사결정과정은 갈등, 정보의 정확성, 권력구조, 정적요인, 목표·대안·평가로 분류하여, 한국행정 현실을 대상으로 이들 변수 간 상호관계를 설명하고 있다. 이론의 기본 틀은 아래의 <그림 1>과 같다.

〈그림1〉 의사결정론적 입장에서 본 행정과정의 동태에 관한 이론의 기본 틀

			의사결정과정
			(갈등), (정보의 정확성), (권력구조), (靜的 요인) : (목표, 대안, 평가)
의 사 결 정 의 종 류	업 무 의 종 류	정책	
		계획	
		일반	
	人		
	돈		
	조 직		

자료: 조석준(1992: 110).

조석준 교수는 그 당시 한국 행정현상을 기술하고 설명하기 위한 이론 틀을 구성하는데 많은 고민을 한 것 같다. 한국의 행정현상을 동태적으로 그리고 포괄적으로 기술하고 처방을 암시할 수 있는 모형을 카네기 학파의 의사결정이론에서 찾았다. 1960년대 전후 발표된 Simon(1957), March 등(1958)의 의사결정이론⁹⁾

8) 이 외에도 행정학 1세대 학자들의 행정학의 한국화를 위해 채택한 대표적인 모형은 박동서(2004)의 ‘과정모형’과 안해균(1986)의 ‘체제모형’을 들 수 있다. 조석준과 안해균은 모형을 통해 한국의 행정현상을 경험적으로 분석하고 있음에 반해, 박동서는 과정모형으로 행정이론을 체계적으로 정리하는데 치중했다고 볼 수 있다. 어쨌든 1세대 행정학자 세 분이 제시한 모형은 한국적 행정이론의 구성과 한국의 행정현상을 설명하는데 크게 기여하였으며, 후학들의 연구시각의 형성에 많은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

은 일반화의 정도가 높은 중 범위 이론으로 볼 수 있다. 의사결정이론을 토대로 한국행정을 기술하기 위한 분석 틀을 구성한 것은 의미 있는 선택이었다고 본다. 조석준 교수는 Simon 등의 이론을 근거로 하면서 한국행정의 고유한 가치의 문제를 포함하여 나름대로의 모형을 정립하였으며, 정립된 모형에 따라 한국의 행정현상을 체계적으로 분석하였다.

조석준 교수는 한국의 행정현상을 보다 정확하게 기술하기 위해 카네기 학과의 의사결정이론에서 다루지 않았거나 소홀히 했던 ‘문화’¹⁰⁾와 ‘권력구조’의 변수를 이론 틀에 포함시켰다. 이른바 서구이론을 우리의 현실에 맞게 수정한 것이다. 행정문화란 의사결정자의 현 생활환경을 지배하는 지속적인 가치와 태도를 말한다. 의사결정자는 이것의 영향을 받지 않을 수 없다. 행정과 정치와의 관계를 중시하면서 한국 행정현상의 동태적인 설명을 위해 권력변수를 선택한 것이다. 권력구조의 분석을 통해 정치와 행정의 상호관계를 밝힐 수 있다. 저자는 의사결정과정의 주요 변수인 갈등, 정보, 권력구조, 정적 요인 간 상호관계에 대한 가설을 제시함으로써 한국 행정현상에 대한 모형의 설명력을 높이하고자 했다.

3) 한국행정의 의사결정과정인 품의제도

조석준 교수는 의사결정이론을 통해 한국행정을 체계적으로 정리하고 설명하고자 하였다. 조석준 교수는 카네기 학과의 의사결정이론의 수정보완을 통해 행정학의 한국화를 시도하는 한편, 우리나라의 실제 의사결정과정인 품의제의 특성과 개선과제를 제시하였다.

품의는 상관의 재가를 받기 위하여 논의를 드린다는 의미이다. 품의제도는 개개 안전마다의 의사결정, 기안 책임자에 의한 기안, 품의, 결재, 기록의 다섯

9) 조석준(1994b)은 '의사결정이론은 내가 흥미를 많이 가졌던 분야이다. 특별히 Herbert Simon의 이론에 심취했었다. 그리고 한국의 행정을 동태적인 과정으로 보게 된 것도 의사결정론의 영향이 컸었다'고 회고한다.

10) 김태영(2007)도 '조직문화(organizational culture)는 해당조직이 수행하는 업무와 연관이 있지만 한국의 사회문화적 환경과 해당 조직의 특수한 여건이 결합하여 독특한 조직문화를 형성한다. 한국행정에서 개별 조직의 문화를 우선적으로 이해하는 것이 중요하다. 이는 행정학 한국화의 주요한 논점 중의 하나이다. 행정학이 문화 구속적 학문이라는 점에 동의한다면 무조건적인 서구식 조직관리 매뉴얼을 참고하기 보다는 한국의 사회문화적 특성을 면밀히 파악하는 것이 더 중요하다.'고 주장한다.

가지로 구성된다. 우리나라의 경우, 행정, 군대, 공기업 등 공공기관 전부가 이 제도를 사용하고 있으며, 아마 민간기업 대부분도 사정을 비슷하리라 생각된다. 품의제도가 우리나라의 지배적인 행정내부절차로 사용될 뿐만 아니라 의사결정 과정을 지배하는 가장 중요한 제도라 할 수 있다(조석준, 1984: 112-113). 그럼에도 불구하고 이 제도에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 조석준(1984)은 이 제도의 기반이 되는 사고방식은 가족주의이며 우리나라의 전통행정 즉 조선과 고려시대의 행정절차에서 유래된 것이거나 중국의 전통 관료제에 온 것으로 보고, 실제 우리나라 행정에 사용된 시기는 일제 식민지 시대부터로 추정하고 있다. 미국의 발전행정론자들이 품의제도를 권위주의적이며 시간만 낭비하는 비능률적인 제도로 보았지만, 조석준 교수는 郷原弘(1966)과 일본의 경영사례에 대한 William Ouchi(1981)의 Theory Z 이론을 근거로 품의제도가 한국행정의 생산성 향상에 기여할 수 있는 가능성을 예견하였다.

품의제도는 우리나라의 문화적 전통에 깊이 뿌리박고 있는 제도여서, 이를 전적으로 폐지하고 구미식으로 운영하는 것은 실행가능성은 희박하다. 행정기관에서 도입한 화상회의가 지속되지 못하는 것에서 품의제가 우리나라 행정조직의 의사결정을 강하게 지배하고 있음을 엿볼 수 있다. 품의제도의 개선을 통해 한국행정의 민주성과 능률성을 높여나가야 한다. 조석준(1994)은 품의제도의 개선방안으로 최다결재단계의 규정화, 결재에 대한 속도촉진기법의 사용, 전결규정제도의 개선, 사후일괄보고제도의 도입 등을 들었는데, 현재 시점에서 이에 대한 제도 개선은 어느 정도 이루어진 것으로 본다.

4) 행정문화의 인식에서 본 한국화의 시각

조석준(1992: 137)은 ‘행정문화란 행정에 종사하는 사람들의 태도, 행동양식 등을 지배하는 가치관을 의미한다. 가치관은 장기간에 걸쳐서 안정적인 성질을 가지고 많은 종류의 행동과 태도들을 설명해 준다. 따라서 가치관을 연구하는 것은 한국행정의 이해를 위해 매우 중요하다.’고 한다. 조석준 교수의 행정문화 인식에 관한 다음의 기술에서, 행정학의 한국화에 대한 시각을 엿 볼 수 있다.

‘....Fred Riggs의 prismatic model과 같은 많은 선진국 학자들의 이론이라는 것은 우리 사회에 대한 비판이었고, 그것도 현실적인 개선책도 제시하지 못하는 무

책임한 비판이었다고 할 수 있다. Fred Riggs는 미국의 행정학계에서는 유명한 존재였지만, 우리들에게는 별로 도움이 되지 않았다. 그의 prismatic model이라는 것이 과도사회의 부정부패와 모순을 지적하고, 그 원인이 사회적 후진성에 있다고 말 한 것에 지나지 않는다. 우리나라의 학자들의 이들의 이론에 준거하여 우리 현상을 설명하려는 사람들도 결과적으로 우리의 단점만을 지적하는 경향이 있었다. 우리가 歐美문화의 거대한 조류 속에 살고 있고, 이 조류에 역행하는 것이 불가능하게 보이기 때문이다. 거기에 더하여 어느 나라나 학자에게 기대하는 기능의 일부는 비판이라고 할 수 있다. 이런 역할의식과 결합해서 서구의 이론모형들이 우리나라의 행정현상분석에 사용되었다. 학자의 비판기능은 그대로 잔존하되, 선진국 문화의 이론모형에만 따라서 자기 사회 비판만을 일삼는 것은 옳지 않다고 본다. 이것이 심하면 자조적 열등감의 육성에 공헌하는 것 이외는 아무것도 없다. 한 민족의 경우에도 칭찬을 하고, 인정을 해 주고, 프라이드를 심어주고, 자신감을 불어넣는 것이 필요하다고 생각된다....'

Fred Riggs와는 달리, 오히려 가족주의, 정과 같은 한국행정문화가 의사결정과정에 긍정적인 영향을 미쳐 한국행정의 민주화에 기여할 수 있다고 본다. 예를 들면 조직 관리에 가족 관념이 적용되면, 情的 요인이 강조되고 이것은 조직 내의 구성원들의 동기부여로 연결되어 의사결정과정의 긍정적 요인을 증가시킬 수 있다. 이것은 조직 내의 同調의 결과를 초래할 수 도 있고, 조직간 경쟁 내지 갈등관계를 심화시킬 수도 있다. 또 다른 한편으로 의사결정에서 대안수를 증가시키고 정보의 질을 향상시킬 가능성도 있다. 그리고 조직 내에서 사람들이 자기들의 감정을 비교적 솔직하게 표현할 수 있게 되어 인지능력의 향상을 통한 의사결정의 질을 높일 수 있다(조석준, 1992: 169-170).

이와 같이 조석준 교수는 우리의 전통문화도 잘만 활용하면 조직의 성과향상과 행정개혁에 긍정적인 작용을 한다고 본다. 이는 미국으로부터 한국에 행정학이 도입된 초기에 한국 행정학이 이미 몸에 맞지 않는 옷을 입고 있다고 자각한 것에서 비롯된 것이다. 조석준 교수는 이론 자체의 엄격정보다는 한국행정을 얼마나 잘 설명할 수 있는가에 많은 관심을 가졌다. 1970년대부터 가족주의와 정과 같은 한국의 전통문화가 조직 내 의사결정의 질을 높이고 행정의 합리화 또는 민주화에 기여할 수 있다고 보았다. 조석준 교수는 학문여정의 초기부터 행정학

의 한국화에 대한 관심을 가지고 현재까지 40년 이상 그 관심은 지속되어 왔다. 따라서 우리나라 전통문화의 긍정적 요소들을 한국행정의 선진화와 한국화를 위한 도구로 적극 활용해야 한다. 유교문화이든 우리나라 전통 문화이든 거기서 발현되는 긍정적 요소를 우리 행정학의 한국화를 위해 적극 활용해야 한다. 현실적으로 이러한 문화적 특성이 행정을 지배하고 있는데, 이를 무시한다면 행정개혁이 저항에 부딪치게 된다.

2. 「한국행정조직론(1994a)」: 행정조직 간 상호관계에 대한 동태적 기술

1) 집필동기와 내용상의 특성

조석준(1994a)은 서문에서 ‘책을 쓴 목적은 행정조직 간 상호관계를 권력적 측면에서 분석하여 학자나 일반인들에게 한국행정조직의 움직이는 동태를 알리고, 나아가 조직개편의 방향을 제시하기 위해서다. 또한 이를 통해 한국 행정조직들 사이의 권력배분관계를 균형화 하는 주장을 하고, 궁극적으로는 정책결정과정을 민주화하는데 있다’고 하였다.

조석준 교수는 ‘한국행정학도 이 책을 쓰기 위한 전 단계라 할 정도로 내가 가장 애착을 가지고 쓴 책’이라고 한다. 이 저서는 조석준 교수의 한국 행정조직에 관한 오랫동안 축적된 연구업적과 정부자문 등의 풍부한 행정현장경험을 바탕으로 쓰였으며, 한국의 행정조직을 본격적으로 연구한 최초의 저서라 할 수 있다. 저서의 본문에는 각주가 거의 없고, 책 뒤편 참고문헌이 없다. 이는 이 책이 조석준 교수의 30여 년간(저서 출판시점 기준) 한국 행정조직에 관한 학문적 연찬의 결정체라는 사실을 반증해준다. 본문 안에 일반 조직론 책에서 흔히 볼 수 있는 서양 학자들의 이름이나 이론을 인용한 흔적은 거의 찾아 볼 수 없다. 의도적으로 피하 건지 아니면 외국이론이 우리현실을 설명하는데 부적합하다고 보셨는지? 아무튼 이 저서는 ‘순수’ 한국 행정조직론이라 할 수 있다. <한국행정학>에서는 미국 이론의 수정보완을 통해 한국행정의 한국화를 시도하였지만, <한국행정조직론>에서는 미국의 이론에 전혀 구애 받지 않고, 축적된 학문적 업적과 경험에 근거해서 저자 나름대로의 시각으로 한국행정조직의 동태적 현상을 체계적으로 기술하였다.

2) 권력의 관점에서 본 한국행정조직의 동태

조석준(1994a)은 '행정은 정치와 밀접불가분의 관계 속에서 진행된다. 행정은 정치의 일부이기도 하다. 따라서 행정도 이러한 권력이나 영향력 행사과정으로 파악할 수 있다. 적어도 행정의 상당부분은 권력과정이라는 개념을 갖고 이해할 수 있다. 행정조직에 대해서도 그들 사이의 상호관계, 행정조직과 환경과의 관계, 행정조직과 소속기관과의 관계, 행정조직의 내부의 구성분자들 사이의 관계를 권력관계로 파악할 수 있다.'고 보았다. 조석준 교수는 '이 책에서 행정조직들 사이의 권력관계를 다루기 위해서 법적으로 보장된 권한, 소유하고 있는 자원, 예산 결정과정, 인사권, 조직권, 정보권 등을 보고, 그것들이 행정조직들 사이의 어떤 권력관계를 만들고 있는가를 밝히고자 하였다. 따라서 이들 사이에 일어나는 상호작용을 밝히는데 초점을 두고, 부분적으로는 이 과정에서 일어나거나 일어날 수 있는 지배, 갈등, 연합의 현상도 다루고자 하였다.'고 했다.

조석준 교수는 한국 행정조직을 이해하는데 있어 권력적 측면이 매우 중요하다고 본 것이다. 기업 또는 외국의 행정조직과 비교되는 한국행정조직의 특성, 한국행정조직의 문제점 등도 권력과정에서 비롯된다고 본 것이다. 조석준 교수는 조직간 상호작용에서 나타나는 권력현상을 있는 그대로 기술하려는 노력을 하였다. 따라서 연구의 주요 관심사는 조직간 권한의 차이나, 이를 가져오는 권력적 기초, 조직의 권력을 키우기 위해 상호 지배와 영향력 행사의 방법 등이었다. 이런 내용을 분석하여 한국의 행정조직 간 상호작용의 구체적인 모습을 기술해줌으로써, 그간 black box로 인식되었던 우리나라 행정조직의 실체가 많은 부분 밝혀졌다고 볼 수 있다. 따라서 이 저서는 한국 행정조직에 대한 최초의 현상학적 보고서라 할 수 있다.¹¹⁾

11) 이런 관점에서 한국의 지방행정조직을 연구한 저서로 임도빈(2004)의 <한국지방행정조직론>을 들 수 있다. 이 저서의 학문적 우수성이 인정되어 임도빈은 2007년도 한국행정학회 학술상을 수상하였다. 조석준은 이 책 추천의 글에서 '한국지방행정조직론은 한국조직론 연구에 중요한 이정표가 될 것이며, 단순한 사실의 묘사를 넘어 이론화를 시도한 부분도 있어, 외국의 이론을 한국적 현실에 연관시켜 이해하는데도 도움이 될 것이다.'라고 했다.

3) 조직 간 권력불균형의 시정을 통한 한국행정의 민주화

조석준 교수는 기관 간 권력 불균형을 한국행정조직의 가장 큰 문제점으로 보고, 권력불균형을 시정하면 행정 민주화는 상당한 정도 달성할 수 있다고 본다. 행정학의 한국화를 달성하는데 있어 이러한 인식은 매우 필요하고 소중한 것이다.¹²⁾ 한국화 논의에서 중요한 것은 한국의 행정문제를 올바르게 인식하는 것이다. 조석준 교수는 한국행정의 당면과제를 민주화로 보고, 행정조직 내부에서 이를 저해하는 가장 큰 원인을 행정조직간 권력불균형으로 본 것이다. 한국의 행정문제를 올바르게 인식하지 못하면, 외국이론의 발전적 수용이나 한국에 특수한 이론을 개발하는 것은 어렵다. 양자 어느 경우든 한국의 행정문제를 정확하게 인식해야 만이, 행정학의 한국화를 달성할 수 있다. 조석준 교수는 한국 행정조직에 나타나는 조직간 권력불균형문제를 유형화하고 있다.¹³⁾ 이러한 인식은 한국의 행정조직의 특성에 대한 지속적인 탐구에서 형성되었다고 보여 진다.

조석준(1994: 5-15)은 다음의 글에서 한국 행정조직내의 권한과 책임의 불일치 현상이 역사적으로 어떻게 형성되었고, 행정조직에 미치는 부정적인 영향이 무엇인지를 밝히고 있다.

‘...우리나라에서 권한과 책임의 불일치 현상은 권력의 배분이 어느 일방으로 지나치게 치우쳤기 때문이라고 할 수 있다. 또는 전반적으로 권력이 상하로 階序化되는 방향으로 그 배분방식이 바뀌고 있다는 사실을 의미한다. 어느 나라의 행정이나 다소간 이런 현상이 있게 마련이다. 우리나라의 경우, 이 현상이 매우 심하며, 특히 과거 40년간 그 경향이 더욱 증폭되었다고 볼 수 있다. 과거 자유당 시절에도 이런 현상들이 있었지만, 합법성의 테두리 안에서 이루어진 것이 대부분이었다. 5.16 군사혁명, 유신체제, 5공 정권 등을 거치면서 법보다 힘이 앞서는

12) 이와 유사한 입장에서 박동서(2004)도 ‘한국행정의 당면과제는 영미의 감축관리가 급선무가 아니고, 법치, 권력기구의 중립화, 정책결정의 민주화를 통한 합리화 및 부패의 감축이 더 우선되어야 한다.’고 하였다. 한국행정이 안고 있는 본질적 문제, 미해결의 문제를 외면한 채, 영미학계가 마련한 처방전을 앞 다투어 기능적으로 답습한다고 문제가 풀리지 않는다(안병영, 2000: 13).

13) 조석준(1994: 8-15)은 ‘권한과 책임의 불일치 현상을 첫째, 階序制上에서 하위자가 권한을 행사하고 상위자는 책임만 지는 경우, 둘째, 階序制上에서 상부에 있는 자가 하위에 있는 자에게 책임을 전가하는 경우, 셋째, 동열에 있는 조직들 사이에서 한 조직이 다른 조직을 이용하는 경우, 넷째, 관이 민을 이용하는 경우의 4가지로 구분하였다.

것으로, 정통성보다는 강요가 통하는 것으로 생각하는 풍조가 퍼지기 시작했다. 국가발전을 선도하는 정치나 행정이 이러했기 때문에 그것이 사회 전반에 끼친 영향은 막대하다. 사람들로 하여금 권력만 있으면 무엇이든지 할 수 있다는 생각을 갖게 했다. 그 과정에서 권력을 장악하기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 투쟁하는 경향을 낳게 되었다. 따라서 행정기관마다 권력의 차등에 관하여, 과거보다 더 예민하게 반응하게 되었으며, 조금이라도 우월한 권력을 가진 조직은 그렇지 못한 조직을 지배하려고 한다. 또 후자는 전자에 대하여 과거보다 더욱 순종하게 된다. 권력이 많을수록 더 많은 권력을 가지려고 한다. 권력이 많을수록 더 많은 권력을 가질 수 있다. 결과적으로 안전기획부, 검찰, 경제기획원, 내무부, 경찰, 감사원 등과 같은 권력이 많았던 기관들은 지난 30년 동안 더욱 많은 권력을 축적했다. 따라서 이들과 권력이 약한 기관들 사이의 권력의 차등은 더욱 벌어지게 되었다. 이와 같이 행정조직들 사이의 권력관계의 구조가 점점 더 심하게階序化되면서, 행정전반의 구조나 운영방식이 매우 경직화되었다....’

조석준(1994)은 한국행정에서 발생하는 많은 문제점이 직책이 가지고 있는 권한과 책임의 불일치에서 비롯된다고 보고, 권한과 책임의 일치를 통해서 문민정부 이후 추구해 온 행정의 민주화도 달성될 수 있다고 주장한다. 권력의 균형화가 일어나면 조직들 사이의 의사결정과정에 갈등이 더 많이 생기고, 결정에 소요되는 시간도 더 길어질 수 있다. 그러나 강요적 권력에 의하여 의사가 봉쇄되고, 형식과 실질이 일치하지 않는 의사결정의 경우보다는 더 합리적인 결과를 가져올 수 있다. 또 권력의 균등화는 참여를 가져오고, 참여는 일체의식을 가져옴으로써 오히려 부처이기주의가 적어지고 그 결과로 결정에 소요되는 시간도 우려할 만큼 길지 않을 수도 있게 된다. 조석준 교수는 행정민주화를 위해 한국 행정조직에 있는 권한과 책임의 불일치 현상을 덮어줄 것이 아니라, 이런 현상을 수면위로 올리고 양자를 일치시키기 위한 제도개선이 필요하다고 주장한다.

IV. 『한국행정과 조직문화』에 나타난 행정학 한국화의 주요 내용과 의미

1. 집필동기 및 내용상의 특성

조석준(2004a)은 저서 머리말에서 ‘이 책은 행정학에다 민속학과 인류학을 접목하기 위한 시도이다. 이렇게 해서 한국 행정의 실제적인 동태를 기술하고자 한다. 공식적인 제도에 대해서는 관심이 없고, 비공식적인 측면만 다루려고 한다. 한국 행정의 구조나 행정 행태가 구체적으로 어떻게 돌아가고 있는지 알리고, 정책결정이나 의사결정의 과정에 이런 구조나 행태가 미치는 영향을 보려는 것이다. 한국 행정의 여러 가지 모순점들이 드러날 것이다. 이들을 어떻게 개선할 수 있을 것인가를 고민해 본다. 반면에 우리의 전통 속에는 오늘날에도 유용하게 활용할 수 있는 것들이 있다. 특히 계, 향두, 두레 등에서 민주적인 의사결정과 상호 협력을 위한 요소들을 찾아서 우리의 행정에 접목시키고자 한다.’고 집필 동기를 밝혔다.

앞의 두 편의 저서와 같이, 조석준 교수는 비공식적인 측면에서 한국행정의 동태를 기술하기 위해 행정문화를 중요한 변수로 보고 있다. 이 저서의 연구대상도 넓은 의미의 행정문화이며, 우리나라의 전통 ‘마을’에서 그것을 찾고자 하였다. 조석준 교수는 한국행정의 비공식적인 특성을 밝히기 위해 학제적 연구를 하였다. 민속학, 문화 인류학, 사회학, 사학 등의 다양한 학문 분야의 관련 문헌들을 적절히 활용하여, 한국 행정현상을 설명하려고 했다.¹⁴⁾ 이 저서의 학문적 업적이 인정되어 조석준 교수는 2004년 한국행정학회로부터 학술상(공로부문)을 받았다.

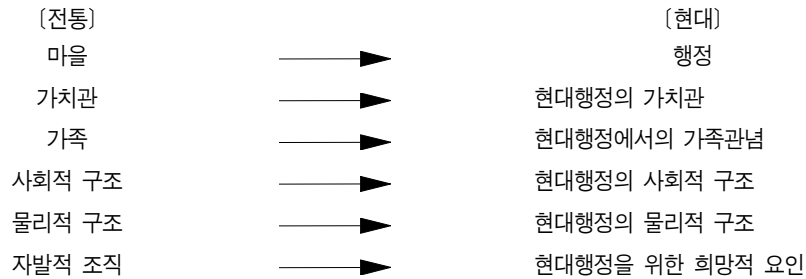
14) 조석준은 ‘정년퇴임하기 전부터 쓰고 싶었던 것인데 시간이 없어서 미루다가 책을 쓰게 되었다. 미국에서 학교 다닐 때 Business Administration이 부전공 이었다. 당시 Social Science and Business Administration 이란 과목이 있었는데, 정치학, 사회학, 심리학 등 행정학 속에 다른 학문을 접목시키는 것이었다. 이렇게 하면 새로운 Breaking Through가 나온다.’고 하였다(2008.4. 인터뷰).

2. ‘마을’을 활용한 한국행정현상의 분석

이 책의 준거모형은 우리나라의 전통 ‘마을’이다. ‘자연부락’이라는 렌즈를 통해서 오늘날의 행정을 보고자 하였다. 우리나라의 고향인 ‘마을’에는 한국의 전통이 가장 많이 남아 있어 전통문화의 종합전시장이라 할 수 있다. 조석준 교수는 집성촌이면서 양반집도 섞여 있고 100호 내외만 사는 평야나 구릉지의 자연부락을 ‘마을’의 전형으로 본다(조석준, 2004a: 127). 조석준 교수는 현대화된 한국행정도 과거로부터 이어져온 ‘마을’ 단위에서 볼 수 있는 전통 문화적 요소가 크게 작용한다고 본다. 저술의 기본 전제는 전통 ‘마을’의 생활에서 볼 수 있었던 현상(가치관이나 구조)들이 오늘날 한국행정에서 재현되고 있다고 본다.

<그림 2>의 분석틀의 내용을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다. 첫째, 우선 마을에 사는 사람들의 가치관과 행동양식을 일반적인 한국인들의 경우를 살핍으로써, 이들이 오늘날의 행정에 어떻게 적용되는지를 기술하였다. 둘째, 마을의 기본 집단인 가족에 대해서 한국의 가족 일반에 근거하여 살펴보고, 이들과 행정과의 연계성을 고찰한다. 셋째, 마을의 물리적 구조를 살펴보고, 그것과 행정과의 관계를 언급한다. 넷째, 마을 속에 있는 사람들 사이의 상호관계 또는 사회적 구조에 대하여 생각함으로써 오늘날의 행정에 대한 시사점을 얻으려고 한다. 다섯째, 기층민들 사이의 자발적 협동 조직인 향도, 계, 향두, 두레 등에 대하여 살펴보고, 이 전통이 어떻게 오늘날의 행정에 활용될 수 있는지를 생각해 본다. 여섯째, 현대의 우리나라의 가치관이 어떠한 방향으로 바뀌고 있고, 가족은 어떤 변화를 하고 있는가를 고찰한다. 마지막으로, 이상의 논의를 근거로 하여 우리나라의 행정이 어떤 방향으로 가야 하는지를 제시하고자 한다.

〈그림 2〉 마을을 활용한 행정현상의 분석의 틀



자료: 조석준(2004a: 24).

우리나라 행정조직을 지배하고 있는 중추적인 원리를 계서주의와 인연으로 볼 수 있고, 이 두 가지가 서로 얹히면서 조직 내의 인간관계가 형성되고 직무수행이 이루어진다. 조직이나 행정에 관해 이것을 알면 그 조직의 상당 부분을 이해했다고 볼 수 있고, 공식적으로 제정한 제도들은 이를 반영하거나 변경하기 위한 것이다. 계서주의와 인연으로 얹힌 한국 사람의 우리의식은 작은 집단에만 적용되는 경향이 있는데, 국가 발전을 위해 더 큰 범위로 넓히는 노력이 필요하다. 우리들은 과거의 ‘우리’를 지나치게 존중한다. 예를 들면 우리들의 대부분은 자신들의 새로운 거주지를 공동체로 받아들이려 하지 않고 있다. 아직도 정신적 공동체는 농촌에 있다고 볼 수 있다. 그러면서 일상적인 공동체적 욕구를 지역사회 아닌 다른 집단들에서 충족하려고 한다. 혈연, 지연, 학연 등과 같은 개인적인 연고에 의하여 연결되는 사적인 연줄 망을 통해서 충족하려고 한다. 오늘날의 ‘우리’나 ‘공(公)’은 국가나 정부 전체, 사회 전반까지 외연을 확대한 넓은 의미의 ‘공’이어야 한다. 그런 전제하에 ‘사(私)’가 ‘공’에 끼어들거나 방해가 되지 않게 하여야 한다는 의미로 해석되어야 한다. 오늘날의 개인주의라는 것은 유교에서 말하던 ‘사’와는 다른 것이다. 개인주의는 어디까지나 자기와 같은 많은 다른 사람들, 예를 들면 국가, 정부, 행정의 구성원들의 이익을 자기의 이익과 똑같이 중시한다는 전제위에서 있는 것이다(조석준, 2004a). ‘마을’이라는 렌즈를 통해 행정을 바라보는 것은 조석준 교수는 시각은 특이하고 신선하다. ‘마을’이라는 분석틀과 ‘행정’이라는 연구대상 모두 살아있는 유기체이다. 그런 점에서 연구대상에 대한 분석 틀의 적실성이 높다고 생각된다. 대부분의 행정문화 연구는 문화의 특성인 사인주의, 권위주의, 연고주의 등을 가지고 행정을 설명하려는 방식이다. 이

런 접근보다는 방법론적 측면에서 진일보한 것이다.

3. 마을의 전통문화를 한국행정개혁에 활용

조석준 교수는 우리나라 전통 마을에서 영향을 받고 있는 오늘날의 한국행정에서 계서주의와 인연과 같은 귀속적인 특성이 많음에도 불구하고 앞으로 우리나라 행정을 희망적으로 보고 있다. 마을의 전통문화에는 계서주의와 인연뿐 아니라 민주적이고 합리적인 제도가 많았다고 본다. 예를 들면 두레, 황두, 계 등이 오늘날의 행정을 민주화하고 개혁하는데 시사한 바가 크다고 본다. 두레정신을 활용하면, 정책결정의 階序的이고 권위주의적인 전통을 감소시킬 수 있고, 계의 정신을 계약의 개념으로 승화시켜 우리의 행정에 접목시키면 행정을 근대화하는데 많은 도움을 줄 수 있다. 따라서 오늘날의 우리도 환경 또는 ‘세팅’만 올바르게 마련되고 더 큰 공동체로의 일체의식이 강화된다면, 심정의 논리가 아니라 사리(事理)의 논리에 따라서 해결할 수 있다. 그 옛날의 민주적 의사결정을 하였던 민촌과 같은 세팅을 우리 행정에도 마련해주어야 한다(조석준, 2004a).

이 저서에서 조석준 교수는 특수한 이론의 개발로서의 한국화(이종범, 2005)를 시도하였다. 한국행정을 분석하기 위한 이론적 틀도 한국의 자연부락인 ‘마을’에서 찾았으며, 연구대상도 한국의 행정문화와 행정조직에 국한되어 있다. 순수 한국적 이론을 가지고 한국행정 현상을 분석하였다는 점에서, 행정학의 한국화의 큰 업적이라 볼 수 있다. 이 저서에서 우리의 전통문화가 현재의 한국행정의 개혁에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 사실을 발견한 것이 연구의 성과라 할 수 있다. 서구의 신자유주의 사상을 배경으로 한 능률성이나 효과성 위주의 행정개혁이 비판을 받고 있는 시점에서, 우리의 전통문화를 행정개혁에 어떻게 접목시킬 것인지를 생각해 보는 것은 매우 의미 있는 일이다.¹⁵⁾

15) 김영평(2006: 444)은 ‘행정학 분야에서도 언젠가는 한국에서 만든 이론이 세계 학계에서 중요한 하나의 학파를 형성할 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 토착적 이론이 아니라 세계 학계에서 통할 이론을 만들어낼 때까지 이론수입을 부정적으로 볼 이유가 없다. 언젠가 우리나라에서 출발한 쓸 만한 이론의 출현에서 학파는 시작할 수 있을 것이다. 그 이전에는 이론수입의 중개상으로서의 학자의 역할은 부끄러운 일이 아니다. 우리에게 부끄러운 일은 쓸 만한 이론에 대한 감식력의 부족이다. 한국에서 출발한 쓸 만한 이론을 단순히 한국 사람이 주장했다는 이유로 간과하는 어리석음을 저지르지 않기를 바란다.’고 하였

V. 주요 저서의 핵심 내용을 통해 본 행정학 한국화의 과제

23년 전 이종범(1986)은 학문의 발전단계를 무비판적으로 외국이론을 수입하는 단순 모방기, 토착화 문제를 고민하는 적응 모방기, 새로운 이론과 개념이 창조되는 창조태동기, 그리고 창조된 이론의 보편성을 확대해 나가는 학문성숙기로 구분하고, 한국 행정학을 단순 모방기에서 적응 모방기로 넘어가는 단계로 평가하였다. 최근 행정학의 위기에 대한 성찰을 통해 토착화의 한계를 극복하고자 하는 의식적인 노력들이 나타나고 있다. 따라서 현재의 한국행정학은 적응 모방기에서 창조적 태동기로 이전하는 단계에 있다고 볼 수 있다. ‘행정학의 한국화’는 이러한 과도기에 제기된 과제라 할 수 있다. 이러한 의미에서 보면 행정학의 한국화는 새로운 개념과 이론의 개발 및 보편화를 위한 학문적 실천의 중요성을 강조하는 것으로 이해될 수 있다(임의영, 2005).

조석준 교수의 행정학의 한국화 노력은 적응모방기에서 창조적 태동기에 걸쳐서 이루어졌다. 조석준 교수는 학문여정 초기(대체로 1990년 이전) 행정학의 한국화를 위해 미국이론의 한국현실への 적실성 평가와 이론의 수정을 위해 노력하였고, 후기(1990년 이후)에는 한국행정에서 가장 시급하게 해결해야 할 문제에 주목하여 이를 분석하기 위한 한국적 이론개발에 주력하였다. 이 과정에서 서양(특히 미국)의 행정이론이 우리나라 행정현상을 분석하는데 맞지 않다고 여겨지면, 과감히 버리는 자세를 보였다. 조석준 교수는 초지일관 행정학의 한국화를 위해 미국의 행정이론으로부터 어떻게 벗어날 수 있을지를 고민하였다. 우리나라 1세대 행정학자 조석준 교수의 저서의 주요 내용을 토대로, 앞으로 행정학의 한국화를 위해 후학들에게 주는 몇 가지 시사점을 제시하면 아래와 같다.

1. 의사결정이론의 한국화와 발전

1950년대 후반에 카네기 학파에 의해 체계화된 의사결정이론은 다양한 학문 분야에서 민간조직뿐 아니라 공공조직의 관리와 활동을 설명하는 데 기여하였다.

다. 이런 주장을 인정한다면, 조석준(2004)의 마을을 활용한 한국 행정의 연구는 행정학의 한국화에 기여한 바가 크다고 볼 수 있다.

조석준 교수는 한국행정의 다양한 현상을 포괄적으로 기술하고 외국의 이론도 소개하고 비판할 수 있는 한국적 의사결정모형을 구성하였다. <그림1>의 한국적 의사결정모형은 행정학의 한국화를 위한 초기 준거모형이라 할 수 있다. 조석준 (1992: 63-65)은 이 모형이 포괄성, 한국행정의 동태적 기술과 설명, 처방암시의 세 가지 요건을 비교적 잘 갖추었다고 자평한다.

조석준 교수가 제시한 한국적 의사결정모형은 한국행정현상의 동태적 분석에 활용됨으로써 행정학의 한국화에 기여한 바 클 뿐 아니라, 한국행정 연구에서 문화, 권력요소, 가치전제의 중요성을 일깨워 준 것으로 본다. 또한 이 모형이 포괄하고 있는 의사결정의 종류, 과정, 영향요인으로 제시된 주요 변수는 후학들에 의해 한국 행정학 연구의 핵심 개념으로 활용되었다. 정책과정은 기본적으로 의사결정의 연속으로서 가치 전제적 성격과 권력적 요소를 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 정책결정이론은 합리성을 강조하고 있다. 최근의 정책결정이론이 합리성과 과학성을 추구한다는 목표 하에 한국적 정책상황에서 강하게 작용하는 정적인 요소에 대한 고려는 부족하다. 따라서 우리나라 정책결정과정을 보다 심층적으로 이해하기 위해서도 조석준 교수의 한국적 의사결정모형은 진지하게 재검토해 볼 필요가 있다.

우리나라 행정학계에서 의사결정이론의 한국화나 우리나라 행정의사결정의 독특한 상황을 설명할 수 있는 이론개발은 지속되어야 한다. 한국적 의사결정이론이라고 볼 수 있는 조석준 교수의 품의제에 대한 연구는 후학들에 의해 지속되어야 한다. 카네기 학파에 의해 제시된 의사결정이론은 다원화되고 민주화된 서양사회의 구조에 적합한 이론으로 볼 수 있다. 우리 행정조직에는 아직 유교전통에 바탕을 둔 권위주의와 가족주의 문화가 많이 남아있고, 실제 우리나라 행정조직내의 의사결정과정은 품의제에 의해 이루어지고 있고 앞으로도 이러한 의사결정형태는 지속될 것으로 보인다. 따라서 품의제가 우리 행정조직에서 여전히 중요한 의사결정 형태로 지속될 수밖에 없는 이유와, 문제가 있다면 보완대책이 무엇인지를 탐구해야 한다. 행정학 분야에서 이론적 엄격성과 발전가능성이 가장 높은 분야가 의사결정이다. 의사결정이론은 보편성이 높아 일반화가능성도 높다고 볼 수 있다. 조석준 교수가 제시한 한국적 의사결정모형에 대하여 다양한 연구방법으로의 검증이 계속되어야 한다. 조석준 교수의 의사결정이론에 근거한 한

국행정의 동태적 분석에 과학적 의사결정방식이¹⁶⁾ 보완될 수 있다면 행정학의 한국화의 커다란 전기를 마련할 수 있을 것이다.

2. 행정의 권력현상과 행정문화 연구의 보완과 계승

정작 이론의 토착화나 한국화 논쟁보다 중요한 것은 행정학의 핵심 개념에 대한 천착이다. 핵심 개념의 천착은 깨닫는 즐거움을 줄뿐 아니라 행정에 대한 생각의 씨앗을 심어 이론이라는 거목으로 자라나게 하기 때문이다(강명구, 2008: 453). 학자들의 연구의 대상이나 주제가 시대 변화나 학문적 유행에 너무 민감한 것은 바람직하지 않다.

조석준 교수는 문화와 권력의 키워드를 가지고 행정의 한국화를 위해 꾸준히 노력하였으며, 그 결과 행정학 한국화의 토대를 마련했다. 조석준 교수의 세 권의 저서 모두가 한국의 전통적인 행정문화를 중요하게 다루고 있다. <한국행정학>에서 한국행정문화의 일반적 특성과 행정문화와 의사결정 간 관계를 밝혔으며, <한국행정조직론>에서 우리나라 행정조직을 지배하는 문화적 특성을 제시하였고, <한국행정과 조직문화>는 전체 내용이 행정문화에 대한 기술이라 할 수 있다. 조석준 교수는 행정학의 한국화를 위해 행정문화 연구에 깊은 관심을 가지고, 한국행정문화의 일반적 특성¹⁷⁾에서 한국 행정조직문화의 특성으로 또 다시 이러한 문화적 특성이 녹아있는 마을이라는 문화집결지를 선택해서 우리나라 행정문화에 대한 심층적인 연구를 진행하였다. 이러한 연구내용은 후학들에 의해 조직문화 연구나 행정윤리 연구에 이어지고는 있으나, 연구의 구체성과 심층성은 높아지지 않고 있다. 행정문화를 형성하는 것으로 중요한 것이 개인의 의식이나 가치관이라 할 수 있다. 제도보다는 개인의 가치관에 바탕을 둔 문화의 렌즈를 통해 한국행정을 연구함으로써, 한국행정의 실체적 진실을 밝혀야 한다.

또한 조석준 교수는 1970년 이후 한국행정조직의 내부 작동원리와 상호관계에 관심을 가지면서, 권력 변수의 중요성을 인식하고 이를 연구의 화두로 삼았

16) 정철현(2001)은 행정학 연구에 적용될 수 있는 의사결정이론과 기법을 체계적으로 정리하였다.

17) 조석준 교수 외에 한국행정문화의 일반적 특성에 관한 대표적인 업적은 백완기(1981)의 <한국의 행정문화>를 들 수 있다.

다. 정치행정일원론에 충실할수록 행정에 권력이 개입할 가능성이 높아진다. 박동서(2004)는 한국 행정 개혁과 선진화의 가장 중요한 과제가 행정에 지나치게 작용하는 정치권력의 통제라고 했다. 조석준 교수는 행정에 개입하는 권력현상을 연구하기 위해, 행정부 외의 정치적인 권력보다는 행정부 내의 조직 간 힘의 불균형이나 차이 또는 권한과 책임의 일치여부에서 나타나는 조직간 상호관계의 특성에 관심을 가졌다. 이른바 조직 간 관계를 권력관계로 본 것이다. 조석준 교수는 한국의 행정조직은 대부분 조직 간 힘의 불균형과 권한과 책임이 불일치하는 경우가 많아, 조직 간 협상이나 흥정이 순조롭게 이루어지지 않는다고 한다. 우리나라 행정조직내의 이러한 권력현상의 특성은 조직문화에 기인할 수 있다. 따라서 행정문화와 조직내외의 권력현상 간 관계에 대한 보다 심층적인 연구도 필요하다. 그렇게 되면 행정학의 한국화에도 크게 기여할 것이다.

조석준 교수가 문화와 권력의 관점에서 한국행정을 바라 본 것은 토착화를 고민하는 학문의 적응 모방기를 극복하는데 매우 적절한 시각이었다고 생각된다. 행정학의 한국화를 위해 행정기관 내외에서 발생하는 문화나 권력현상에 대한 탐구가 지속되어야 한다. 한국의 전통문화가 행정에 미친 영향뿐 아니라, 새로이 형성되는 다양한 문화적 특성이 전통문화와 어떤 관계를 가지고 정책과정에 어떻게 작용하는지도 살펴보아야 한다. 선진국의 제도나 관리방식이 우리 행정에 착근하기 위해서는 우리나라 행정문화의 특성과 이들이 행정에 어떠한 영향을 주는 지에 대한 연구가 필요하다. 뿐 만 아니라 행정기관 내외의 권력현상에 대한 연구가 보다 심층적으로 이루어져 정책의 효율성과 형평성을 높여나가야 한다. 행정에 참여하는 조직 간 관계에서 나타나는 권력불균형의 원인과 협상과 타협의 과정이 밝혀져야 행정이론의 적실성을 높일 수 있다.

3. 연구방법으로서 질적 연구, 비교연구, 학제적 연구의 확대

행정학에서 계량적 분석 방법의 지나친 사용을 경계하는 지적이 많다. 그럼에도 불구하고 비교적 단기간에 논문을 쓸 수 있고 학회지에 게재가능성도 높기 때문에 계량적 분석 방법의 사용이 증가하고 있다. 행정학의 한국화를 위한 조석준 교수의 일관된 연구방법은 질적 연구와 비교연구이며, 학제적 연구에도 많은

관심을 보였다. 조석준 교수는 비교연구를 통해 행정학의 한국화를 달성할 수 있다고 보고, 행정조직에 관한 다수의 연구를 비교론적 관점¹⁸⁾에서 수행하였다. 지식융합시대에 학제적 연구의 필요성은 더욱 높아지고 있다. 행정학의 잡학 또는 종합 사회과학적 특성을 인정한다면, 다른 학문보다 학제적 연구가 쉬울 수도 있다. 그러나 학술지에서 학제적 연구를 시도한 논문은 찾아보기 힘들다. <한국행정과 조직문화>는 행정학에다 민속학과 인류학의 접목을 시도한 학제적 연구의 대표적인 저서로 볼 수 있다. 현재 대부분의 학자가 행정학의 한국화를 위해 비교연구, 질적 연구, 학제적 연구가 필요하다고 주장하는데(박동서, 2004; 안병영, 2005; 이종범, 2005), 이는 행정학의 한국화를 위한 조석준 교수가 일관성 있게 추구해 온 연구방법과 일치하고 있다.

행정학의 한국화를 위해 질적, 비교, 학제적 연구 방법을 확대해야 한다. 설문조사 결과의 타당성 여부를 떠나서 지금과 같이 지나치게 양적 방법에 의존하는 것은 행정학의 한국화를 위해 바람직하지 않다. 학술지 논문 심사에서 질적, 비교, 학제적 접근으로 쓰인 논문에 대한 제도적인 배려도 고려해야 한다.

VI. 결 론

그 동안 행정학의 한국화에 대해 개념 논쟁과 자아 비판적 논의는 많았으나, 한국행정의 구체적인 연구대상을 선정해서 한국적 이론을 개발하고 현상을 기술하는 노력을 한 학자는 소수라 할 수 있다. 조석준 교수는 행정학의 한국화에 관심과 열정을 가지게 된 계기는 후학들에게 미국행정을 가르치면서 다른 학자들에 비해 더 빨리 그리고 더 심각하게 그 당시 무비판적으로 수용한 외국이론에 대한 적실성 회의를 한 것에서 비롯된다. 무엇보다 조석준 교수는 행정조직을 주 연구대상으로 한국행정의 한국화를 위해 40 여 년간 실천적인 노력을 하였다. 정

18) 박동서도 「한국행정론(1989)」서문에서 ‘우리나라 행정의 역사적 고찰과 타국과의 비교 고찰이 교차되는 영역에서 한국행정의 본질이 지니고 있는 특색이 잘 파악될 수 있다. 왜냐하면 현재의 문화 및 행동은 다분히 역사적 소산이며 이것이 지니는 일반성과 특수성은 서구만이 아니라 세계의 모든 나라와 비교할 적에 잘 파악될 수 있기 때문이다’라고 기술하고 있다.

년 이후에도 조석준 교수는 저서 출판은 물론 한국조직학회 회장, 온라인전자사전특별위원회 위원장, 행정개혁 시민연합의 대표 등의 직책을 수행하면서 한국행정의 발전에 많은 기여를 하였다. 조석준 교수는 축적된 연구 업적과 행정자문 경험을 통해 한국행정에 대한 깊은 이해와 통찰력을 가지게 되었으며, 이로 인해 한국행정의 동태를 가능한 한 객관적으로 분석할 수 있게 되었다.

조석준 교수의 행정학 한국화의 키워드는 의사결정, 권력, 행정문화로 요약될 수 있다. <한국행정학>에서 한국행정의 의사결정의 동태를 분석하는 것이 중심이었고, <한국행정조직론>에서 조직 내 권력현상 탐구에 치중하였고, <한국행정과 조직문화>에서 한국의 행정문화를 밝히는데 역점을 두었지만, 세권의 저서 모두에 세 가지 키워드의 의미와 분석 내용이 담겨 있다. 조석준 교수는 의사결정 과정에 나타나는 권력현상 분석에는 많은 관심을 가졌으나, 의사결정과정과 행정문화 간 관계에는 상대적으로 관심이 적었다고 할 수 있다. 세 가지 키워드를 통합하여 한국행정을 분석할 수 있는 이론적 틀을 생각해 볼 수 있다.

우리나라 1세대 행정학자로서 조석준 교수는 행정학의 한국화에 크게 기여하였다. 조석준 교수는 행정학의 도입기에 서구이론의 적실성 회의를 심각하게 한 바탕위에서, 의사결정, 권력, 행정문화의 이론적 틀을 가지고 한국 행정의 본질적인 현상과 근본적인 문제에 바로 접근한다. 행정학의 도입기와 토착화의 고민단계에서 서구 이론의 소개나 수정보다는 한국행정의 실태와 근본적인 문제에 더 관심을 두었다. 우리 것을 먼저 알고 서구이론이든 우리 고유의 이론을 생각해 보자는 것이다. 행정학의 한국화를 위한 이러한 전략이 바람직했느냐는 평가는 좀 더 시간이 지나야 할 수 있을 것이다. 조석준 교수와 같은 세대 많은 학자들이 한국행정의 동태나 고유한 문제에 대한 관심이 상대적으로 적었다는 점에서, 조석준 교수의 행정학의 한국화를 위한 해안과 기여를 인정할 수 있을 것이다. 조석준 교수는 행정학의 한국화를 위해 연구의 일관성과 실천성을 유지했다. 의사결정, 권력, 문화의 이론으로 한국행정(특히 행정조직)의 특성과 조직 간 관계를 지속적으로 연구 한 점에서 일관성을 인정할 수 있다. 외국 이론의 소개에 치중했던 시기에 과감히 한국행정 연구를 실천하고, 정년 이후에 까지도 행정학의 한국화를 위해 저서 출판과 한국행정개혁을 위한 사회활동을 한 점에서 연구의 실천성을 인정할 수 있다. 연구의 일관성과 실천성이 확보되어야 행정학의 한국화

가 앞당겨 질 수 있다. 학문 연구가 유행에 너무 민감하면 이론의 축적과 발전이 이루어 질 수 없다.

앞으로 행정학의 한국화가 창조태동기를 넘어 이론의 보편성을 추구한다면, 조석준 교수의 한국행정을 분석하기 위한 이론적 틀은 수정되어야 한다. 의사결정 모형에 포함된 과정, 종류, 영향요인에서 제시한 하위 변수 간 상호관계에 대한 보다 설득력 있는 이론적 근거를 제시해야 한다. 조석준 교수는 한국행정 연구에서 제도적이고 이성적인 요인보다 비공식적이고 정적인 요인에 치중했다고 볼 수 있다. 현재 진행되고 있는 행정의 민주화 진전, 공무원의 세대교체 등을 감안하면, 한국행정에도 제도적이고 이성적인 요인의 영향력이 점차 확대될 것이다. 그런 점에서 조석준 교수의 연구는 한편으로 많은 논쟁을 불러올 수 있고, 다른 한편 후학들에 의해 지속적인 보완이 필요하다. 조석준 교수의 업적에서 참여관찰이나 인터뷰 보다는 연구실내의 스케치 즉, 주관적 해석에 의해 행정현상을 분석한 부분도 다수 있다. 연구의 경험적 근거를 보완하는 것도 후학들의 몫이다.

행정학의 한국화에 대한 조석준 교수의 연구 내용을 정리하는 과정에서, 그 뜻이 잘못 전달되지는 않았는지? 이 글에서는 조석준 교수의 전체 연구업적을 살펴보지 못했기 때문에 분석결과에 한계가 있다. 조석준 교수는 우리나라 1세대 행정학자로서 행정학의 한국화의 토대를 구축하였다. 후학들은 이런 학문적 업적을 계승하여 한국적 이론을 개발하고 세계화하는 노력을 해야 한다.

참고문헌

- 조석준. (1984). 품의제도와 한국행정의 의사결정과정. 행정논총, 22(1): 112-125.
- _____. (1992). 「한국행정학(제2전 정판)」. 서울: 박영사.
- _____. (1994a). 「한국행정조직론」. 서울: 법문사.
- _____. (1994b). 「조직과 행정」. 조석준 교수 정년퇴임 기념 논문집.
- _____. (1995). 「서울대 교수의 대학 이야기-아크로폴리스 25시」. 서울: 삶과 꿈.
- _____. (2004a). 「한국행정과 조직문화」. 서울: 대영문화사.
- _____. (2004b). 민속학, 인류학, 사회언어학, 사회학 등의 문헌들을 통해본 한국행

- 정의 연구: 자연부락을 원형으로. Kapa@포럼, 108: 6-15.
- _____. (2005). 행정학 연구의 한국화. Kapa@포럼, 112: 8-10.
- 강명구. (2008). 직업으로서의 행정학: 한국행정학 50년: 1956-2006』에 대한 비판과 성찰. 한국행정학보, 42(1): 435-455.
- 김경동. (2005). 한국화 담론의 학문적 의의와 과제. 한국행정학회 춘계학술대회 논문집.
- 김태영. (2007). 행정학 한국화의 주요 논점에 관한 탐색적 연구. 한국행정학회 동계 학술대회 논문집.
- 박동서. (2004). 「한국행정론(제5전 정판)」. 서울: 법문사.
- 안병영. (2000). 자초한 위기: 위기의 연원은 한국행정학의 역사 속에서 찾아야. Kapa@포럼, 92: 6-14.
- _____. (2005). 행정학의 토착화, 한국화, 그리고 세계화. Kapa@포럼, 111: 6-10.
- 안해균. (1979). 서평: 한국행정학(조석준, 1979). 한국행정학보, 13.
- _____. (1986). 「한국행정체제론-정치·행정 분석의 체계적 접근」. 서울대학교 출판부.
- 이중범. (1986). 「국민과 정부 관료제」. 서울: 고려대학교 출판부.
- _____. (2005). 한국행정학 연구의 한국화: 이론의 세계화. Kapa@포럼, 112: 11-14.
- 임도빈. (2004). 「한국지방조직론-행위자, 전략, 게임」. 서울: 박영사.
- 정철현. (2001). 「행정의사결정론」. 서울: 다산출판사.
- 한국행정학회. (2006). 「한국행정학 50년: 1956-2006」.
- March, James G. & Simon, Herbert A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Simon, Herbert A. (1957). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in a Administrative Organization*. New York: Macmillan.