

기획논문

행정학자로서 조석준의 현실 참여의 의의와 교훈: 행정의 정치권력화와 행정기관 간 권력 불균형화에 대응

박 통 희*

- I. 행정학자의 현실참여 의의
- II. 행정학자의 현실참여 유형
- III. 한국에서 행정학자의 현실참여
- IV. 행정학자로서 조석준의 현실 참여에 대한 검토
- V. 맺는 말

〈요약〉

행정학자로서 조석준은 현실 참여에 적극적이지 않았다. 한 마디로 조직에 대한 연구를 소개하고 한국적 특수성에 대한 연구에 주력하면서 절제된 현실 참여를 통해 학문적 소신을 실현하는데 조용히 노력하였다. 대학행정에 참여하여 행정학 교육을 위해 전문대학원 체제를 도입하고 박사과정의 내실화에 공을 들였지만 상대적으로 소극적이었고, 행정의 능률화를 위해 관리과학의 보급에 심혈을 기울였다. 반면에 제6공화국의 행정개혁위원회에 참여했을 때에는 오랜 연구를 통해 형성된 학문적 소신을 토대로 행정기관 간 권력균형화에 매우 적극적이었다. 현실 참여의 과정에서 행정의 정치적 권력화와 행정개혁에 대한 관료적 저항으로 인한 문제의 심각성을 몸소 체험했다. 그러한 한계를 극복하는데 필요한 중립성과 전문성을 토대로 중장기적 관점에서 행정개혁을 유도할 수 있는 한국행정연구원의 창립에 적극적으로 참여했다. 다른 한편 행정의 정치권력화에 대한 시민적 견제를 위한 초석을 놓기 위해 행정학계의 원로학자로서 행정개혁시민연합의 초대 공동대표를 7년 간 맡아 후원자적 역할을 수행했다. 그러나 현실 참여를 통해 체험한 행정의 정치적 권력화나 행정기관 간 권력 불균형화 문제에 대한 조석준의 후속 연구는 아직 나오지 않았다.

[주제어: 조석준, 조직연구, 현실 참여, 권력]

* 이화여자대학교 행정학과 교수(park@ewha.ac.kr).

I. 행정학자의 현실참여 의의

행정학은 행정현상에 관한 지식 및 이론의 체계다. 따라서 행정을 어떻게 정의하느냐에 따라 행정이론 및 행정학의 정체성에 상당한 영향을 미친다. 행정학이 다른 학문에 비하여 여전히 신생학문이지만 초기에는 행정을 3권 분립을 토대로 한 행정부의 활동(locus)으로 정의하였다. 그런데 행정부 활동의 다양성(focus)으로 인해 행정학의 정체성 논란을 야기하였다(박종민, 2006; 이종범, 2006). 이러한 문제점을 인식하게 되면서 행정학의 과학화에 역점을 두고 공동의 목표를 달성하기 위한 협력적 집단활동 특히, 의사결정(focus)에 초점을 두고 행위자가 행정부(locus)인 경우를 행정으로 정의하기도 하였다(Simon, Smithburg, and Thompson, 1950). 이 경우에도 공동목표의 개념적 모호성과 몰가치성이 행정학의 정체성을 위협하게 되었다. 또한 문명사적으로 국가, 시장, 그리고 시민단체가 더불어 공공의 문제를 해결하는 새로운 거버넌스가 등장하게 됨으로써 행정의 주체를 행정부로 특정 짓는 것이 적절하지 않다는 점을 인식하게 되었다. 결국 “행정에 관한 일반이론의 발전을 위해서는 현실의 제도와는 독립적으로 과정이나 활동에 초점을 둔 개념 규정이 필요하다”는 논거에 입각하여 “공동선의 달성을 위한 공적 권한과 자원의 사용”으로 정의하기에 이르렀다(박종민, 2006).

여전히 공익 또는 공동선의 개념에 대한 논란이 있지만, 행정에 대한 정의가 어떤 것이든 정의 그 자체에서 행정학은 응용학문임은 분명하다. 행정에 대한 정의와 행정학에 대한 정의를 종합해 보면, 행정학은 “좋은 행정”을 (또는 행정부의 좋은 활동을; 목표달성을 위한 좋은 협력을; 공동선의 달성을 위한 공적 권한과 자원의 좋은 사용을) 만들어 내기 위한 지적 활동과 그 결과물로서 지식과 이론을 총체적으로 일컫는다(김광웅, 1997; 임의영, 2005; 정무권, 2006). “좋은 행정”이 무엇인가에 대한 탐구는 행정에 관한 규범적 논의, 경험적 논의, 처방적 논의와 이들 간의 긴밀한 상호작용을 통해 이루어진다(강신택, 2005; 박종민, 2006; 안병영, 1979; 이종범, 2006; 정무권, 2006). 이러한 측면에서 보면 다른 순수사회과학과는 달리 행정학에서 “처방적 논의”는 매우 중요하게 다루어질 수밖에 없다. 이러한 특성 때문인지 실제로 지난 50여 년 동안 행정학 연구에서 처방에 대한 과잉 관심이 오히려 행정학의 발전에 장애가 되고 있다(안병영, 2006; 박

종민, 2006).

그런데 행정에서 이론과 실제 간의 괴리는 행정학의 고질적인 문제다(Fesler, 1980; Marini, 1971; 임의영, 2006: 59-84). 행정학이 응용학문이라고 해서 행정학자가 행정 현실에 반드시 참여해야 함을 의미하는 것은 아니지만, 행정학자의 현실참여는 행정발전에 기여함은 물론 행정에 있어서 이론과 실제의 괴리를 좁혀 행정학의 발전에 기여할 수 있는 기회를 제공한다. 한 마디로 행정학자의 현실참여는 행정학의 적실성을 제고하는데 큰 도움이 될 개연성의 측면에서 잠재적 가치를 인정할 수 있다. 연구대상(행정)과 관련된 실제 경험은 처방적 논의의 실효성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 연구대상(행정) 현상에 대한 이해와 설명에 도움을 주는 것은 물론 적실성 있는 가치 판단을 할 수 있는 감각을 높여 줄 수 있을 것이다. 반면에 현실참여는 행정학자의 본연의 임무인 연구에 소홀하게 만들 우려가 있으며, 나아가 나무를 보는 안목이 강화되는 반면에 숲을 보는 시야에 혼란을 초래하여 이론의 체계화에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 더구나 응용학문을 전공영역으로 선택한 학자들은 순수학문분야의 학자들에 비하여 실천적 욕구가 더 강하다고 볼 수 있으며, 이들에 대한 사회적 수요도 높기 때문에 현실참여 빈도가 높다. 그런데 지난 반세기 동안 한국에서 행정학자들의 현실참여는 행정학 이론의 발전의 측면에서 볼 때 그다지 성공적이지 못했다는 평가를 받고 있다(박종민, 2006; 안병영, 2006). 이러한 측면에서 행정학자의 현실참여는 진지하게 검토해 볼 필요가 있는 중요한 사회현상이다. 따라서 한국행정학 분야의 조직연구의 1세대인 조석준의 학문적 생애에 대한 검토로서 이 문제를 짚어 보고자 한다.

II. 행정학자의 현실참여 유형

남궁근(2006)은 행정학자의 현실참여를 정부참여, 정책자문, 용역연구, 시민사회단체 활동 등으로 나누면서 공직자가 아닌 행정학회 회원들이 열거된 활동에 참여하는 것이라고 하였다. ‘정부참여’란 정책결정, 정책집행, 정책평가를 하는 공식적 직위를 담당하는 것을 말하며, 자문활동은 정부위원회에 참여하는 것을

말하고, 용역연구는 정부가 발주한 연구과제를 수행하는 것이며, 마지막으로 시민단체에 가입하여 활동하는 것을 말한다.

이에 더하여 행정학자의 정당활동 역시 현실참여의 중요한 유형으로 볼 수 있다. 또한 상당수의 행정학자들이 재직하고 있는 대학의 행정에 한시적으로 참여하고 있는데, 이 역시 현실참여의 중요한 유형이다. 행정학자의 현실참여를 논의하는 이유가 행정학자에게 요구된 본연의 기대역할인 행정현상에 대한 연구 그리고/또는 교육에 긍정적 또는 부정적 영향을 미치기 때문이라면 정당활동과 대학 내의 행정조직 수행 역시 현실참여의 중요한 유형으로 취급할 필요가 있다. 무엇보다도 최근에 대학에서 학습권의 침해와 곡학아세의 가능성으로 인하여 사회적으로 비판의 초점이 되고 있는 정치교수(polifessor)의 문제가 다른 어떤 학문 분야보다도 행정학분야에 관련되기 때문이다. 뿐만 아니라 행정학자들이 실제 대학행정에서 행정학과(또는 전공)와 행정 또는 정책 대학원의 행정조직을 수행하는 경우 순차적으로 돌아가면서 수행해야하는 일로 대수롭지 않게 인식하는 경향도 없지 않으나 매우 중요한 현실참여 유형임에는 틀림없다. 왜냐하면 행정학을 교육하고 행정학을 연구하는 공식조직을 이끌어 나가는 것이므로 행정학 자체의 발전에는 물론 행정의 실제에 중대한 영향을 미치기 때문이다. 의례적으로 수행하는 역할로 치부하기에는 행정학자 개인의 연구와 교육에 미치는 영향이 너무 큰 것은 물론 행정학 연구와 교육에 지대한 영향을 미친다는 점에서 진지한 검토가 필요하다.

대학교수의 현실참여는 어떤 유형이든 순기능과 역기능을 동반하기(노시평, 2008) 때문에 시대상황적 맥락에 따라 옹호되기도 하고 비난의 대상이 되기도 한다(장이욱, 1965; 동아일보, 2008.04.02). 대학교수의 사회적 역할과 기능에 비추어 이러한 논란은 아마도 계속 반복될 수밖에 없을 것이다. 중요한 것은 대학교수의 현실참여가 교수의 본래 역할인 연구와 교육의 발전에 유기적으로 연계되어 기여할 수 있어야 한다는 것이다. 그렇지 않은 경우에는 사회적 비난이 문제가 아니라 본질적으로 바람직하지 않다.

이러한 특성을 갖는 대학교수로서 행정학자의 현실참여는 투여해야 하는 시간의 측면에서 볼 때 비상임(또는 비전임)으로 참여하는 방법에서부터 상임(또는 전임)으로 참여하는 방법으로 나누어 볼 필요가 있고, 행정학 이론이 간접적으로

활용되는 방법에서부터 직접적으로 적용되는 방법으로 나누어 볼 수 있다.¹⁾ 다른 사회과학분야와는 달리 행정학은 다학제적 속성이 강하여 현실참여의 유형도 다양하기 때문에 이러한 틀을 토대로 현실참여를 검토해 본다.

〈표 1〉 행정학자의 현실참여 유형

행정이론활용 \ 시간	비상임 또는 비전임	상임 또는 전임
간접적 활용	- 정당활동에 참여 - 타전공분야 시민운동 참여	- 타전공분야 공직 취임 - 타전공분야 학교보직 수행
직접적 적용	- 전공분야 연구용역 수행 - 전공분야 정부위원회 참여 - 전공분야 시민운동 참여 - 전문가로서 대학행정 자문	- 전공분야 공직 취임 - 전공분야 시민운동단체장 - 전공분야 학교보직 취임

조석준의 현실참여 중에서 의미를 부여할 수 있는 참여는 첫째, 전문가로서 대학행정에 간헐적으로 참여(직접-비전임)한 것을 포함하여 1984년부터 4년간 행정대학원장을 역임(직접-전임)한 것, 둘째, 26회에 걸쳐 정부위원회에 참여하여 활동하는데 특히 1988년 행정개혁위원회 총괄분위원장을 역임(직접-비전임)한 것, 셋째, 1997년부터 약 7년간 행정개혁시민연합 공동대표를 역임(직접-전임)한 것이다.

III. 한국에서 행정학자의 현실참여

행정학자들의 현실참여는 시대별로 주어진 당면과제에 대응하는 과정에서 이루어졌다(남궁근, 2006). 시대별 국가과제를 구분하기 위하여 안병영(2006)은 “한국 국가의 탄생 이후 시기를 크게 i) ‘국가형성기’(1948-1961), ii) ‘권위주의적 발전 국가기’(1961-1987), iii) ‘민주국가이행기’(1987-1998), 및 iv) ‘국가재편기’(1998-)

1) 상임과 전임 그리고 비상임과 비전임이 일치하는 것은 아니지만 역할의 비중과 책임의 정도를 가늠하는 척도로서 양자를 복합적으로 사용한다. 행정학자가 현실참여에 있어서 전임 또는 상임으로 역할을 수행하는 경우와 비전임 또는 비상임으로 역할을 수행하는 경우 간에는 참여를 통해 현실에 미치는 영향력에 있어서는 물론 참여자 자신의 학문활동이라는 본업에 미치는 영향에 있어서도 커다란 차이가 있다. 시민단체의 장을 어떻게 볼 것인가에 논란이 있을 수 있지만 일단 상임은 아니지만 책임과 상징의 측면에서 전임으로 보는 것이 타당하다.

로” 나누고 있다. 박종민(2006)은 안병영의 ‘국가형성기’를 제외한 상태에서 ‘권위주의적 발전국가기’를 ‘근대화시기’(1960년대-1980년대 중반)로, 그 이후 정치적 민주화에 따른 국가권력 혹은 정부권력의 재구조화가 시대적 과제로 부상된 기간을 ‘민주화시기’(1980년대 중반-1990년대 중반)로, 그 이후 세계화(지구화)의 파고 속에서 국가생존과 번영을 위한 정부경쟁력 강화방안으로서 협력적 통치(shared governance)에 주된 관심을 보인 ‘세계화시기’(1990년대 중반 이후)로 나누고 있다. 이와 같이 안병영(2006)과 박종민(2006)은 시대별 국가과제를 파악하기 위한 시기 구분을 거의 동일하게 하고 있다.

시기별로 국가과제가 달랐고, 이에 대응하여 행정학자들의 학술활동과 현실 참여가 이루어졌다. 그리고 그 공과에 대한 것은 「한국행정학 오십년: 1956~2006」에서 비판적으로 성찰하고 있다. 이러한 비판적 성찰이 의미를 갖는 이유도

〈표 2〉 한국 행정학 50년에 대한 비판적 성찰

	안병영	박종민
국가형성기(1948-1961)	- 행정학자들의 현실참여는 미미했고, 행정학을 태동시키는데 주력하였음 - 실무계에서 행정학에 거는 기대와 열망이 커서 학회를 공동으로 발족시킴	X
권위주의적 발전국가기(1961-1987)/ 근대화시기(1960년대-1980년대 중반) : 박정희, 전두환 대통령기	- 정부위원회에 다수 참여하여 능률성 제고를 위한 행정관리개선에 기여 - 행정학의 관변학문적 성격 강화 및 행정학의 몰가치적 기능적 관리기술학화	- 능률성 제고를 위한 행정제도와 관행의 합리화 - 단순모방에 의한 처방지향적 연구의 만연
민주국가이행기(1987-1998)/ 민주화시기(1980년대 중반-1990년대 중반) : 노태우, 김영삼 대통령기	- 각종 정부위원회에 참여하여 행정규제완화를 주도함 - 실용주의적 관리기술학의 한계를 벗어나지 못함	- 민주화에 의한 국가권력(정부권력)의 재구조화 및 행정부의 탈권력화에 소극적 기여 - 행정국가적 프레임에서 여전히 벗어나지 못함
국가재편기(1998-)/ 세계화시기(1990년대 중반 이후) : 김대중, 노무현 대통령기	- 행정학자들의 다양한 현실참여는 양적, 질적으로 최고조에 달하였으며, 국정에 지대한 영향을 미침 - 국가과제에 대한 행정학자의 대응은 신자유주의적 사조 하에 여전히 미시적, 시대추수적, 기능주의적, 지대추구적이었음 - 행정학자들의 적극적 현실참여에 비해 학관 간의 지적 교류 부족	- 시대적 변화에 대응한 협력적 통치(shared governance)의 필요성을 인지하고 신자유주의적 선진국 개혁을 처방적·계몽적 차원에서 소개 - 협력적 통치를 위한 개혁에 관한 규범적, 실증적, 처방적 논의 부실

* 안병영(2006)과 박종민(2006)의 논문을 토대로 필자가 요약 정리한 것임.

역시 행정의 개념이 공익 또는 공동선을 필요조건으로 채택하고 있으며, 공익 또는 공동선의 개념 자체가 가치 함축적이기 때문이다. 행정학자들의 학술활동과 현실참여는 이론과 실제의 간극을 좁히기도 하고 때로는 넓히기도 하면서 국가 발전에 미친 영향을 자기 성찰적으로 공과의 차원에서 살펴 본 것이다.

이러한 비판적 성찰은 행정학자로서 조석준의 현실참여를 이해하는 맥락을 제공해 준다. 조석준은 행정이론을 간접적으로 활용하는 현실참여는 거의 하지 않은 것으로 조사되었다. 눈여겨 살펴보아야 할 현실참여는 첫째, 권위주의적 발전국가기(근대화시기)에 1984년부터 1988년까지 4년간 서울대학교 행정대학원의 원장을, 둘째, 민주화이행기(민주화시기)인 노태우 정부에서 행정개혁위원회(1988.04.30~1989.07.31)의 총괄분과위원장을 역임한 것이다. 셋째, 정년퇴임 이후 국가재편기(세계화시기)인 1997년 12월부터 2005년 8월까지 행정개혁시민연합의 공동대표를 역임한 것이다.

IV. 행정학자로서 조석준의 현실 참여에 대한 검토

총체적으로 볼 때, 조석준은 서울대학교 행정대학원에 재직하는 기간 동안은 초기에는 자신의 연구와 직접적으로 관련된 영역에서 비교적 소극적으로 정부위원회와 전문가로서 대학행정에 참여하였다고 볼 수 있으며, 중기에 특히 노태우 정부의 행정개혁위원회에는 전문가로서 매우 적극적으로, 후기인 퇴임 이후 행정개혁시민연합활동에는 비교적 적극적으로 참여한 것으로 평가된다.

행정학자로서 조석준의 현실참여를 살펴보기 위하여 첫째, 사실적 자료 조사를 위하여 서울대학교, 서울대학교 행정대학원, 그리고 행정개혁시민연합의 자료를 참고하였으며, 둘째, 본인과의 인터뷰를 통해 현실참여의 의미를 심층적으로 파악하고, 셋째, 유관 연구를 참고하여 보완하고자 한다(유홍림, 2008; 김병섭, 2008; 이시경, 2008).

1. 대학행정에 참여

행정학자로서 조석준은 권위주의적 발전국가기의 문턱인 1961년 1월 9일 서울대학교 행정대학원에 조교수로 임용되면서 행정학자로서 활동을 시작하여 민주국가 이행기(또는 민주화시기)의 후반인 1994년 8월 31일 정년으로 퇴직하였다. 1970년 3월 2일부터 1971년 8월 10일까지 행정대학원의 학생과장 또는 교무과장을 역임했으며, 관악캠퍼스로 이전하는 과정에 행정학 또는 조직이론 전문가로서 대학행정에 참여하였고, 1984년 12월 6일부터 1988년 12월 5일까지 행정대학원장을 역임했다. 약 34년 8개월 동안 서울대학교 행정대학원의 교수로 재직하면서 학외의 현실참여나 다른 활동을 위해 휴직한 기간은 단 하루도 없다. 이러한 점은 조석준이 연구와 교육에 전념하였음을 보여주는 증거이다. 조석준의 대학행정에 참여는 두 가지로 나누어 분석한다. 하나는 행정학 분야의 이론전문가로서 참여하여 활동한 것이며, 다른 하나는 행정보직자로서 참여한 것이다. 이 과정에서 조석준은 어느 경우에도 20세기 중후반의 한국의 현실에서 시급히 요청된 선진 행정이론을 받아들임과 동시에 행정실무엘리트들에게 행정 전문지식을 교육하는데 적합한 시스템을 갖추는데 기여하고자 하였다. 그리고 이에 더하여 우리나라에서 자체적으로 행정학 전문인력을 양성할 수 있는 시스템을 구축하는데 정성을 기울였다.

1) 전문가로서 대학행정에 참여: 행정대학원의 전문대학원화와 행정학 박사학위 도입

조석준은 재직기간 동안 전문가로서 대학행정에 참여하여 행정학과 관련하여 의미있는 일을 하였다. 해방 이후 각종의 국립 고등교육기관(경성제국대학, 각종 고등 전문학교 등)을 통합하여 서울대학교를 발족하였기 때문에 1960-70년대에 조정과 통합의 요구가 매우 강력하였다(서울대학교, 2006). 서울대학교는 종합화 계획에 의해 관악캠퍼스로 이전과 함께 교육기구의 개편을 추진하였고, 조석준은 이러한 작업과정에서 핵심적인 역할을 하였는데 서울대학교 기획위원회 “교육연구 및 기구조직분과위원회”의 위원 7인 중의 한 사람으로 참여하여 적극적으로 활동하였다. 그리고 관악캠퍼스로 이전한 뒤에는 기획위원회의 전문위원으로 참여하여 개편된 교육기구를 토대로 서울대학교 단일학칙을 제정하는데 핵심적인

역할을 하였다. 그리고 이러한 과정에서 조석준은 우리나라에서는 처음으로 “전문대학원”이라는 학제를 도입하는데 기여했다. 특수대학원과는 달리 전문대학원은 전임교수진을 두는 것으로 당시의 대학재정여건으로 볼 때 쉽지 않은 일이었다. 경영대학원, 신문대학원, 교육대학원 등 특수대학원을 폐지하고, 학부가 없는 행정대학원, 환경대학원, 보건대학원을 “전문대학원”으로 개편하였다. 당시에 학부 행정학과는 대부분 법과대학에 소속되어 있었는데, 이러한 편제에 대해 미국에서 박사학위를 취득하고 돌아온 행정학자들이 중심이 되어 적실성에 대한 의문을 제기하였다. 결국 관악으로 캠퍼스가 이전되면서 1975년 서울대학교 법과대학의 행정학과는 폐지되었고, 행정대학원은 전문대학원으로 전환되었다. 이 과정에서 조석준은 당시로서는 생각하기 어려운 “전문대학원” 체제를 학제에 도입하는데 주도적인 역할을 하였다.

그 뒤 25년 정도 지난 후, 2003년에 의학분야에 전문대학원제가 도입되었고, 이어서 경영전문대학원과 법학전문대학원이 도입되었으며 교육전문대학원의 도입도 추진되고 있다는 점에 비추어 행정학을 선도적으로 전문대학원 체제로 바꿔 한국의 행정과 행정학에 유무형의 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그러나 전문대학원으로서 행정대학원의 학제는 서울대학교를 제외하고 다른 어느 대학에도 도입되지 못하고 있으며, 응용분야에서 전문가 양성이 필요한 영역에서 전문대학원이 활발하게 도입되고 있는 작금에도 행정(또는 정책)분야에서 전문대학원 체제의 도입 논의는 그다지 활발하지 못하다. 그 이유는 사회적 수요, 재정, 행정학의 실용적 전문성 등 여러 측면에서 찾아 볼 수 있지만 행정학계 전체가 심도있게 논의해야만 할 과제임에는 틀림없다.

둘째, 서울대학교 “기획위원회”의 전문위원으로 참여하여 1976년 서울대학교 학칙에 행정학 박사학위를 신설하여 국내에서는 처음으로 행정학 박사학위를 도입하는데 일조하였다. 서울대학교에서 행정대학원을 전문대학원으로 개편하면서 박사학위과정을 신설하였고, 행정학 박사학위를 도입하였다. 그리고 조석준은 행정대학원장 시기에 박사학위과정의 내실화에 남다른 관심을 보이게 된다.

셋째, 관악캠퍼스로 이사하면서 관리과학적 기법인 PERT를 활용하여 이사 일정과 체계를 마련하였다. 자칫 혼란과 무질서로 인해 엄청난 비용을 발생시킬 수도 있는 문제점들을 사전에 조정하였다. 관리과학을 전공한 교수로서 과학적 관

리기법인 PERT를 현실에 적용하여 비용절약과 비용발생을 사전에 예방한 좋은 사례를 남긴 것이다.

한편 집중화에 초점을 둔 구조개편으로 인해 미군정 당시 기증받은 엄청나게 많은 행정학 관련 도서를 중앙도서관으로 이관할 수밖에 없었던 점을 조석준은 지금도 많이 아쉬워하고 있다. 도서관의 활용 측면에서 행정학 관련 전문도서는 중앙도서관보다는 행정대학원에서 소장하는 것이 합리적이고 바람직하다는 생각 때문이었을 것이다.

2) 서울대학교 행정대학원장으로 현실참여

조석준은 1984년 12월 6일부터 1988년 12월 5일까지 4년간 서울대학교 행정대학원 원장직을 수행하였다. 서울대학교 행정대학원은 한국에 행정학의 발전은 물론 행정발전을 논의하면서 빼놓을 수 없는 연구 및 교육 기관이다. 한국에 처음으로 설립된 교육연구기관임은 물론 주·야간으로 구성된 교육시스템에 의해 행정학자는 물론 행정실무자들을 양성하는 핵심적인 기능을 수행해 왔다. 조석준이 원장직을 수행하던 시기는 “권위주의적 발전국가기”(1961-1987)의 후반에서 “민주국가 이행기”(1988-1998)에 초반에 걸친 시기이다. 이 시기는 5공화국 말기로 1985년 2.12 총선에서 야당인 신한민주당이 지역구에서 여당인 민정당보다 더 많은 국회의원 당선자를 땀으로써 민주화의 세력화가 저변에서 지속되어 1987년 6.10 민주 항쟁으로 이어져 제6공화국을 탄생시킨 때이다. 또 이 기간에 대우자동차 노조사태(1985.04), 미문화원 점거사태(1985.05), 5.3 인천사태(1986.05), 부천시 성고문 사건(1986.07), 건국대 농성사태(1986.10), 박종철 고문치사사건(1987.01)이 대변하듯 군사권위주의정권의 강압적 폭력정치가 극도로 치달으면서 한계를 드러냈고, 6.29민주화선언(1987.06)에 의해 제6공화국이 1988년 2월 25일 탄생된 시기이다.

조석준이 1987년 12월 첫 번째 임기를 마치고, 2년 간 행정대학원장직을 맡을 당시 기사를 보면, “그동안 서울대학교 행정대학원의 교육 및 연구의 질을 향상시키기 위해 온 힘을 기울여 왔으며, 앞으로도 교육에 내실을 기하고, 장학금 지급을 확대하여 면학분위기 조성에 진력하고자 한다” 며 포부를 밝히고 있다. 또한 학생들에게 “후회 없이 학문에 정진할 것” 을 항상 강조하였다. 구체적으로

서울대학교 행정대학원에서 연 2 회 발간하는「행정대학원소식」및 당시 상황을 알아볼 수 있는 문헌자료를 토대로 하여 조석준이 서울대학교 행정대학원장으로 서 어떤 노력을 기울였는지 살펴보면 다음과 같이 크게 세 가지로 정리해 볼 수 있다.

(1) 장학금 조성노력

조석준은 대학원장으로서 재직하는 기간 동안 가장 공을 많이 들였고 적지 않은 시간을 할애한 부분이 장학금 확충이라고 술회한다. 주로 동창회에서 많은 도움을 받았는데, 특히 최고위정책과정(특수과정) 재학생 및 졸업생들 중에는 사회적으로 성공한 사람들이 많으므로 이들을 중심으로 모금활동을 벌였다. 그러나 졸업생들이 대부분 공공분야에 몸담고 있어 모금이 어려웠고 결과적으로 실적은 노력에 비하여 크지 않았다.

그러나 박사학위과정생들이 학업에만 전념하는 풀타임으로 공부할 것을 비공식적 요건으로 요구한 만큼 그들을 위한 장학금 마련에 애써서 1985년 1학기에는 문필 장학금, 2학기에는 석주 장학금이 신설되었다. 조석준의 그 성과가 기대에 미달해 아쉬워하고 있지만 약 400여명의 재학생 중에서 3분의 1이 교내외에서 매 학기 장학금 혜택을 받았으며, 그 중에서도 특히 우수한 학생들은 등록금 전액을 지급받아 그 전에 비하여 괄목할 만한 증가세를 보였다.

(2) 박사과정의 내실화

조석준은 서울대학교 기획위원회 전문위원으로서 서울대학교 단일학칙의 설계에 참여하여 전문대학원제도를 도입하고, 행정대학원에 박사학위과정을 신설하였으며, 행정학 박사학위를 도입하는데 핵심적인 역할을 하였다.

특히 1970년대 중반부터는 행정학의 토착화 또는 한국행정학의 정립이 행정학계의 주요 관심사로 떠올랐다. 조석준은 “행정학의 한국화”를 이루기 위해서는 우리나라에서 자체적으로 행정학 박사를 제대로 키워내는 것이 지름길이라고 보고 행정학 박사학위과정의 내실화에 남다른 관심을 보였다. 따라서 이를 뒷받침하기 위해서 박사학위과정생들이 학업에 전념할 수 있도록 장학금 확충에도 열성을 보인 것이다. 내실화의 기준으로는 미국에서 박사학위를 엄격하게 관리하고

있는 점에 비추어 적어도 미국의 수준으로 박사학위과정을 알차게 만들고자 하였다. 이를 위해 박사과정 학생은 ①우수하고 풀타임으로 공부할 학생을 엄선하여 입학시키고, ②사실상 상대평가제를 시행하였으며, ③교수와 박사과정생들 간의 간담회를 자주 개최하여 문제점을 보완하고(예: 교과과정 개선) 학문적 논의의 장(예: 부전공 제도 도입, 특강, 연구논문집 발간, 박사과정 수료생 세미나 등)을 마련하고자 하였다. 그러나 일부 박사과정생들 중에 고시공부를 병행하는 경우가 있었으며, 엄격한 상대평가제는 오히려 실제로 학업성적의 평가에 인플레이를 유발하는 부작용도 적지 않았다. 그리고 박사학위논문심사를 엄격하게 하는 경우 재학생들의 취업상 불이익 우려로 인해 조석준이 생각한 수준으로 박사학위의 질적 수준을 끌어올리기 어려웠다고 술회하였다.

(3) 「한국행정의 역사적 분석: 1968~1984」 발간

조석준은 서울대학교 행정대학원이 해야 하는 중요한 역할 중의 하나가 처음(해방 후)부터 지금까지 이어지고 있는 한국 행정에 대한 자료를 정리해 두는 것이라고 생각하였다. 따라서 이한빈이 주도한 1948년에서 1967년까지에 대한 한국행정의 역사적 분석(이한빈 외, 1969)에 이어 1968년부터 1984년까지의 역사적 분석에 착수하였다. 그 결과 행정대학원의 교수전원이 참가하여 근 2년여 동안 집필한 「한국행정의 역사적 분석(1968-1984)」이 1987년 12월에 출간되었다(조석준, 1987). 이 책은 1968년부터 1984년까지의 한국 행정을 총망라하여 심도 있게 분석한 것으로, 매우 방대하고 귀중한 저서라고 할 수 있다. 이러한 작업은 매우 어렵고, 힘든 작업이지만, 매우 중요한 자료이며 서울대학교 행정대학원에서 시작했고 해온 작업이므로, 앞으로도 반드시 이어져야 한다고 조석준은 생각하고 있다.

(4) 행정대학원장 보직 수행의 유감

연구의 측면에서 조석준은 행정대학원장직을 수행하던 4년간의 기간을 특히 아쉬워하고 있다. 행정대학원장을 맡기 전까지는 전공분야인 조직연구의 주요 저널을 빠짐없이 검토하면서 조직연구의 국제동향을 파악하여 자신의 연구에 반영하고 있었으나 원장직을 수행하면서 이러한 시스템이 부분적으로 와해되었음을 조석준은 고백했다.

조석준은 무엇보다도 2년 만 원장을 하고 그만두었어야 했다고 하면서 다음과 같이 술회하고 있다. “매우 예외적인 사람이 아니고서야 보직을 맡게 되면 그 일에 시간을 많이 할애해야 되므로, 시간을 많이 빼앗기고, 결국 누구에게도 방해받지 않는 나만의 시간이 줄어들기 때문에 학문과는 멀어질 수밖에 없다”고 말하면서 자신의 경우도 이런 이유로 공부의 맥이 상당부분 훼손되었다고 하였다. 연구에 전념하기 위해서는 행정보직을 맡지 않아야 하지만 “원장이나 학장을 못하면 바보나 모자라는 사람 취급하는 우리나라의 풍토에서 자신의 차례가 돌아왔을 때, 이를 맡지 않는 것은 인간적으로 어렵다. 그러므로 미국의 경우와 달리 우리 환경에서는 맡을 수밖에 없을 것이되, 봉사를 한다는 생각으로 한 번(2년 정도)정도 하고, 자신이 하고 있는 공부의 맥이 끊어지지 않도록 해야 한다”고 조석준은 후학들에게 당부하였다.

그러나 이와 함께 이제는 교수의 수가 매우 많이 증가했으므로 좀 더 바람직한 방향은 “보직을 할 사람과 하지 않을 사람을 구분하는 것이 필요하다”는 의견을 제시하고 있다. 즉 교수의 스타일은 크게 세 가지- 1)보직스타일 2)연구스타일 3)강의스타일-가 있다고 생각하는데, 앞으로는 자신의 성향에 따라 이것이 분화되었으면 좋겠다고 하였다. 그러나 우리나라 문화에서는 옛날의 계서제적 문화가 이어지면서 총장이 학자 중에서 성공한 사람이라고 생각하는 경향이 있어 이러한 문화가 정착되기는 쉽지 않을 것 같아 걱정이라고 하였다.

2. 정부위원회의 위원으로서 현실참여

조석준은 서울대학교 행정대학원에 34년 8개월간 재직하면서 26회에 걸쳐 정부위원회에 참여하였다<표 3>. 총체적으로 볼 때, 위원회의 명칭과 발령기관의 기능적 특성에 비추어 조석준은 자신의 전공분야와 직접적으로 관련된 분야의 위원회에 절제 있게 참여했던 것으로 평가할 수 있다. 조석준에게 정부위원회의 위원직을 수락할 때 자신의 전공분야와 관련이 있는가의 여부는 가장 중요한 기준이었다고 한다. 그 이유는 연구에 필요한 자료를 수집하는 기회로 활용하기 위해서 그리고 강의에 필요한 사례자료를 얻기 위한 것이었기 때문이다. 이러한 태도는 당시의 권위주의 군사정부에서 정부위원회에 참여하여 정부위원회가 본질

적인 의미에서 순기능을 하는데 한계가 있다는 묵시적인 인식을 전제로 한 것으로 해석할 수 있다. 요즘도 이러한 이유로 정부위원회에 참여하는 행정학자들이 적지 않으나 이러한 참여의 순기능과 역기능에 대한 진지한 성찰이 요구된다.

〈표 3〉 조석준의 정부위원회 참여

연 도	내 용	발령처
1) 1961. 6. 14	행정관리연구위원회 인사제도분과위원회 위원	행정관리연구위원회 위원장
2) 1961. 6. 20	재무행정관리개선 연구위원회 자문위원	재무부장관
3) 1961. 9. 23	서울특별시 자문위원회위원	서울특별시장
4) 1963. 1	정부기구개편 특별위원회 위원	최고회의의장
5) 1965. 11. 15	사무관리자문위원	행정개혁조사위원회 위원장
6) 1969. 7. 18	특별검열단국방기구자문위원	국방부장관
7) 1969. 9. 10	공무원행태조사 자문위원	행정개혁조사위원회 위원장
8) 1970. 3.	조직 및 정원조사 자문위원	행정개혁조사위원회 위원장
9) 1970. 6. 12	수도행정자문위원회 행정개혁위원	서울특별시장
10) 1970. 6. 12	시정평가단 위원	서울특별시장
11) 1970. 7. 20	공무원후련 심의위원회위원	총무처장관
12) 1972. 6. 22	지방행정체제개선 자문위원	행정개혁조사위원회 위원장
13) 1974. 8. 2	원외교수	중앙공무원교육원장
14) 1977. 2. 15	지역개발단평가교수단 평가교수	경기도지사
15) 1980. 3. 29	육군 행정제도개선 연구위원회 자문위원	육군참모총장
16) 1980. 6. 20	행정자문위원회 위원	총무처장관
17) 1981. 2. 13	정책자문위원회 위원	총무처장관
18) 1983. 4. 20	정책자문위원회 위원	총무처장관
19) 1985. 9.	제6차 경제사회발전5개년계획 수립을 위한 행정제도 부문계획위원	경제기획원장관
20) 1986. 7. 24	정책자문위원회 위원	총무처장관
21) 1987. 9. 11	중앙제안심사위원회 전문위원	총무처장관
22) 1988. 2. 9	정책자문위원회 위원	건설부장관
23) 1988. 5. 13	행정개혁위원회 총괄분과위원장	대통령
24) 1988. 7. 24	정책자문위원	총무처장관
25) 1989. 7. 24	정책자문위원회 위원	총무처장관
26) 1991. 5. 1	한국행정연구원 설립위원	총무처장관
27) 1991. 9	한국행정연구원 이사	총무처장관

정부위원회에 참여하는 일차적인 목적은 행정이론을 현실에 적용하여 국가와 사회를 발전시키는데 있다. 조석준은 초기에는 관리과학에, 중기에는 행정행태 중에서 의사결정에, 후기에는 행정에 있어서 정치적 권력에 관심을 두고 연구해 왔다. 따라서 초기에 정부위원회의 참여는 관리과학에 관심을 가진 젊은 학자로서 연구와 이론의 현실적응에 관심을 보인 것이다. 정부위원회에서는 아니지만 서울대학교가 관악캠퍼스로 이전할 당시 PERT기법을 활용한 이사로드맵을 작성하는데 술선수범한 것이 이를 간접적으로 보여주고 있다. 그러나 조석준은 6.29 민주화 선언 이후 노태우 정부에서 행정개혁위원회에 소신을 가지고 참여한 것에 가장 큰 의미를 두고 있다.

1) 행정민주화를 위한 행정기관 간 권력균형화의 추진과 소회

조석준은 6.29 민주화 선언을 계기로 탄생한 제6공화국 정부에서 행정개혁위원회의 핵심인 총괄분과위원회의 위원장으로서 활동한다(행정개혁위원회, 1989). 조직이론을 전공한 행정학자로서 매우 강한 의욕을 가지고 참여하였다. 그리고 평소 소신이었던 군사권위주의정부의 발전행정에 의해 지나치게 비대해진 경제기획원과 중앙정보부의 권력을 재편하여 약화시키는데 주력하였다(김병섭, 2008). 그런데 이 시기는 조석준이 관리과학에 대한 관심을 뒤로 하고 의사결정이론에 대한 연구에 전념할 때이다. 국가정책결정과정에서 의사결정의 합리성을 제고하기 위해서는 경제기획원과 중앙정부로 지나치게 편중된 행정조직의 권력구조가 개편되어야 한다는 인식을 반영한 것이다. 그러나 이 과정에서 행정기관 간의 권력 균형화가 행정의 민주화에 핵심이라는 학자적 소신에 입각한 개혁이 현실에서 매우 어려움은 물론 장기간의 시간을 요하는 과제임을 경험하게 된다.

특히 실행과정에서 변질되어 경제기획원의 권력 약화가 소기의 효과를 거두지 못함에 따라 조석준은 독재적 정치권력만이 아니라 행정관료의 권력에 대한 통제가 절실하다는 것을 몸소 체험하였다. 동시에 관료들의 이해관계가 권력의 구조적 고착화와 밀접하게 관련되어 있음을 확인하였다. 이런 경험은 정년퇴직 이후에 행정분야의 시민운동인 행정개혁시민연합을 이끌면서 행정권력에 대한 시민적 견제의 기틀을 닦기 위해 애쓰게 된 계기가 되었다. 그리고 향후 조직연구에 있어서 권력이라는 변수를 더욱 핵심적으로 보게 되었음은 물론 권력의 차

원에서 정부규모의 팽창에 비판적으로 주목하는 계기가 되었다고 조석준은 술회한다. 결과적으로 장기적인 관점에서 그리고 전문성을 토대로 한 행정개혁의 시스템이 필요하다는 인식을 하게 되어 한국행정연구원의 창설과 초기 운영에 적극적인 관심을 갖게 되었다.

행정개혁위원회가 한시기구로 폐지되면서 행정개혁을 위한 상설기구의 필요성이 제기되었고, 이러한 상시적인 역할을 하기 위한 기구를 설립하는 방안이 논의되었다. 이 과정에서 한국행정연구원이 설립되는 것에 대해 총무처가 매우 강력히 희망하였다. 그 당시에 각 부처마다 연구기관을 하나씩 갖고 있는 것이 유행이었는데, 총무처만 산하에 연구기관을 갖고 있지 않았기 때문이었다. 하지만 조석준은 전문성을 가진 기관에서 중장기적인 관점을 갖고 중립적으로 행정개혁을 추진해 나갈 수 있는 시스템을 구축하여야 한다는 생각으로 이를 적극적으로 지지했다.

행정개혁위원회를 폐지하고 한국행정연구원을 설립하면서 행정개혁위원회에서 핵심적인 역할을 수행했던 조석준은 자연스럽게 그리고 자신의 행정개혁위원회 활동에서 얻은 교훈을 토대로 설립위원, 한국행정연구원 이사로 참여하였다. 더 이상의 직접적인 참여는 하지 않았는데 그 이유는 당시 정년을 3년 남겨둔 상황이었기 때문에 일생을 보낸 학교에서 마지막을 정성껏 마무리하고 싶은 마음 때문이었다고 조석준은 술회하였다. 한편 1900년대 중후반 대학사회는 학연의 절대적 영향 하에 있었다. 조석준은 서울대학교 행정대학원의 교수들 중에 아주 희귀하게 학부를 서울대학교에서 졸업하지 않았기 때문에 스스로 학자로서 처신에 매우 진중하였다. 이러한 상황도 조석준이 원장으로 한국행정연구원의 운영에 직접 참여할 수 있는 기회를 사양한 맥락으로 작용한 것으로 보인다. 그러나 만약 그가 직접 참여하여 한국행정연구원을 소신 대로 전문성을 토대로 한 중립적인 행정개혁의 중추로 발전시키려 했다면 정치적 차원에서 행정관료의 권력화와 행정기관 간 권력의 불균형 현상으로 인한 문제에 대한 연구에는 크게 기여하였을 것이다. 즉, 조석준이 현실참여를 통해 얻은 귀중한 경험이 정부조직 내에서 권력현상에 대한 학술적 연구로 연계되지 못한 것이다.

2) 정부위원회 참여에 있어서 학자적 진정성과 신중성

조석준은 정부위원회에 참여하면서 보람도 있었지만 유감스러운 일도 있었다고 한다. 구체적으로 먼저 보람이라기보다는 자기만족으로서 사명감을 갖고 참여한 한 제6공화국 초기의 행정개혁위원회에서 혼신의 힘을 다해 일한 것을 꼽는다. 그러나 안건을 사전에 알려주지 않고 회의석상에서 나눠준 뒤 그 자리에서 바로 논의하는 등의 운영방식을 가지고 있는 위원회에 대해 유감을 표명하고 있다. 이런 경우에는 행정학자들이 관료권에 이용당하는 측면이 있음을 우려하였다. 한편 적지 않은 수의 참여자들은 스스로 지대추구적 행동을 하는 것이 현실이었다고 한다.

정부위원회 참여와 관련하여 후학들에게 조석준은 다음과 같은 당부의 말을 전한다. 행정학자로서 정부위원회에 참여는 이론과 실제의 통합을 위한 통로이므로 무조건 경원시해서는 안 되지만 또한 행정관료권에 이용당해서도 안 된다는 것이다. 이는 위원회가 어떻게 운영되는지 그 방식을 면밀히 살펴보면 금방 알아볼 수 있으므로 관료권이 민간전문가들을 이용해 정당화하려는 정치적 전략에 말려들지 않도록 해야 한다고 당부한다. 또 잘못된 운영행태가 시정되지 않으면 더 이상 참여하지 않는 것이 행정과 행정학의 발전을 위해 필요하며, 참여하지 않는 경우에는 확실히 공식적으로 분명하게 불참 의사를 표시 할 필요성이 있다고 말한다. 묵시적 거부로 불참하거나 구두로 사의를 표명한 경우에 계속해서 이름이 남아 정당화의 도구로 활용될 수 있기 때문이다.

3. 시민단체 활동

조석준은 후기에 접어들면서 행정현상에 대한 연구에 있어서 정치적 과정을 이해하는 것이 매우 중요하다는 생각을 갖게 되었고, 이러한 관점에서 정치적 권력과 아울러 관료권력을 견제하고 통제하는 방안에 깊은 관심을 가지게 된다. 이러한 맥락에서 퇴직 이후에 1997년 12월 9일 창립된 행정개혁시민연합의 공동대표로서 약 7년간의 활동을 이해할 필요가 있다. 대표로 활동하는 기간(1997년 12월 9일 ~ 2005년 8월)은 민주국가 이행기 또는 민주화시기를 뒤로 하고 국가재편기(안병영, 2006) 또는 세계화시기(박종민, 2006)로 접어 드는 시기였다.

이 시기에 제15대 대통령선거에서 호남지역에 정치기반을 둔 새정치국민회의

와 충청권에 기반을 둔 자유민주연합이 정치적으로 연합(DJP연합)하여 김대중을 대통령에 당선시킴으로써 지역주의에 기반한 보수와 진보의 연합정권이 탄생하였다. 1998년 2월 25일 김대중은 제15대 대통령에 취임하고 김종필(金鍾泌)은 국무총리를 맡아 이념적으로 이질적인 공동정부를 구성하였다. 한편 외환위기를 야기한 재정원을 개편하여 재정경제부, 기획예산처, 금융감독위원회로 분리하였고, 외환위기를 극복하기 위한 각종의 구조개혁 및 금융개혁 조치가 실행된다. 상충적 관계에 있는 민주주의와 시장경제를 병행하여 발전시키려는 'DJ 노믹스'를 추진하였고, '햇볕정책'을 통해 2000년 남북정상회담이 개최되어 남북 화해와 협력의 장을 여는데 주력하였다. 또한 2002년 6월 한일월드컵을 개최하여 국가의 위상이 높아졌다. 그러나 햇볕정책을 펼치는 과정에서 대북송금이 투명하게 이루어지지 못한 점이 2003년 출범한 노무현 정부에서 밝혀져 정재계가 소용돌이에 휩싸이기도 하였으나 2006년 북한의 핵실험에도 불구하고 2007년 남북정상회담이 개최될 정도로 남북화해와 협력은 진일보한 시기였다. 또한 2002년 6월 효순·미선 사건으로 촛불시위가 대중의 중요한 의사표시 또는 정치세력화의 수단으로 강력하게 부상한 뒤 각종 사회적 쟁점이 있을 때마다 나타나고 있다. 그리고 2004년에는 헌정사상 초유의 노무현 대통령 탄핵사건이 발생하였고, 노무현 정부의 진보적 참여정부 실험으로 국정외 난맥상이 극에 달하여 2007년 대통령 선거에서 보수정권이 등장할 수 있는 맥락을 제공하였다. 이와 같이 조석준이 행정개혁시민연합의 공동대표를 맡아 수행하던 시기에 한국은 세계화의 격랑 속에서 남북화해, 민주주의와 자본주의가 충돌하면서 진보와 보수의 이념적 대립이 한층 격화되어 극심한 혼란과 변화를 겪었다.

1997년 12월 7일 행정개혁시민연합이 출범할 때, 조석준은 행정개혁시민연합을 발족시키는데 애쓰고 있던 고 박동서교수로 부터 공동대표를 제의받고 제6공화국의 행정개혁위원회에 적극 참여한 동기의 연장선상에서 이를 흔쾌히 수락하였다고 한다. 일종의 사명감에서 그리고 노태우 정부 때 행정개혁과정에서 아쉬움과 함께 행정권력의 시민적 견제를 위한 행정분야의 시민운동의 초석을 놓기 위해 크게 고민하지 않고 받아들였다는 것이다. 그러나 종합적으로 판단해 볼 때 조석준은 실질적인 일보다는 행정학계의 원로로서 후원자의 역할을 하는데 더 큰 비중을 두고 있었다.

1) 조석준과 행정개혁시민연합의 활동

조석준 공동대표 체제에서 행정개혁시민연합의 활동은 크게 나누어 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 행정개혁시민연합의 입장을 표명하는 성명서, 의견서, 논평, 제안서, 건의서, 국정평가서 등을 발표하는 것이고, 둘째는 정책토론회, 시민토론회, 공청회, 간담회, 워크숍, 강연회 등 각종 논의의 장을 개최하는 것이며, 셋째는 민주시민 교육을 위한 교육, 반부패운동을 펼친 것이며, 넷째, 타 시민단체와 연대하여 시민운동을 전개하는 것이었다. 재임기간 7년 9개월 동안 74회의 입장발표와 138회에 이르는 논의의 장을 개최하였고, 특히 “정책토론회”는 지속적으로 개최하여 2005년 6월에 47차에 이르렀다.

그런데 다른 시민단체와의 연대활동은 총 4회에 불과하고 그 것도 초창기인 1999년에서 2001년에 이루어지다가 중단된다. 대부분의 다른 시민단체들이 과잉이념화 또는 정치세력화에 경도되어 있었기 때문에 행정개혁시민연합은 순수한

〈표 4〉 조석준 공동대표체제하에서 행정개혁시민연합의 활동

주요활동Ⅰ. 성명서, 의견서, 논평, 제안서, 건의서, 국정평가서 등의 발표 주요활동Ⅱ. 정책토론회, 시민토론회, 공청회, 간담회, 워크숍, 강연회 등 논의의 장 개최 주요활동Ⅲ. 민주시민교육을 위한 교육, 반부패운동 등 주요활동Ⅳ. 타 시민단체와의 연대활동 등 운동 전개					
	주요활동Ⅰ	주요활동Ⅱ	주요활동Ⅲ	주요활동Ⅳ	총계
1997. 12. 7	행정개혁시민연합 창립				-
1998	6	12	-	-	18
1999	7	32	12	1	52
2000	13	19	1	2	35
2001	7	14	5	1	27
2002	12	21	5	-	38
2003	12	22	-	-	34
2004	8	14	-	-	22
2005. 8.	9	4	-	-	13
소계	74	138	23	4	239
2005. 9. ~ 12	0	2			2
2006	6	7	-	-	13
2007	3	12	-	-	15
총계	83	159	23	4	269

시민단체로서 정치적 중립을 유지하기 위해서 그렇게 한 것이라고 한다. 조석준은 이러한 입장 선택이 옳은 판단이었다고 말한다. 그리고 2003년부터 시민교육, 홍보를 포함한 계몽운동분야가 줄어든 것은 시민단체에 대한 정부의 지원금이 정당성 논란에 휩싸이면서 노무현 정부가 대폭 줄였기 때문이다.

2) 조석준이 본 행정개혁시민연합의 운동 방향

행정개혁시민연합은 “거리에 직접 나서는 운동을 하지 않는 시민단체”로 운영해왔는데 조석준은 이에 대해서 일종의 딜레마라는 견해를 가지고 있다. 행정에 대해 보통사람들은 물론 행정개혁시민연합에 참여한 사람들의 상당수도 ‘행정=기술’이라는 시각을 갖고 있다. 따라서 행정개혁시민연합은 미시적이고 기술적인 문제를 다루는 것이 합당하다는 인식이 만연해 있다. 그러나 이러한 인식에 부합하는 쟁점들은 사회적으로 별로 중요하지 않고, 주목받지 못하는 문제들이기 때문에 행정개혁시민연합 자체가 사회적으로 주목받지 못하고, 결과적으로 행정개혁시민연합의 영향력이 제한적이 될 수밖에 없다. 행정개혁시민연합이 사회적으로 주목받기 위해서는 거시적 쟁점을 다룰 수 있어야 하고, 이러한 거시적 쟁점을 다루는 것은 ‘행정과 정치가 매우 밀접하게 연관’되어 있는 점을 감안할 때 타당한 것이다. 이러한 경우 행정개혁시민연합은 다른 시민단체와 마찬가지로 거리에 나가서 운동해야 할 필요성이 있다는 것이 조석준의 생각이다.

그러나 행정개혁시민연합의 의제로 거시적이고 정치적 속성을 가진 문제들이 제시되지 않아 아쉬웠다고 한다. 조석준은 이러한 문제를 해결하려면 정치적 속성을 포함한 거시적 개념으로 행정의 개념을 정립해야 한다고 주장한다. 그러나 이러한 조석준의 생각은 논리적 모순에 빠질 개연성이 있다. 거시적이고 정치적 속성을 가진 쟁점을 다루게 되면 불가피하게 타 시민단체와 연대활동을 하지 않을 수 없을 것이며, 동시에 행정개혁시민연합의 의사와는 관계없이 결과적으로 정치세력화와 연계되지 않을 수 없기 때문이다. 이와 같이 행정학자로서 시민운동은 정치와의 관계를 정립해야 하는 과제를 안고 있다. 최근에 행정을 “공동선의 달성을 위한 공적 권한과 자원의 사용”(박종민, 2006)으로 정의한 개념과 행정학을 “좋은 행정”을 만들어 내기 위한 지식과 이론(김광웅, 1997; 임의영, 2005; 정무권, 2006)이라는 행정학계의 움직임도 이와 밀접하게 관련되어 있으며, 나아

가 행정학의 정체성과 연계하여 진지하게 검토될 필요가 있다.

조석준은 자신의 경험을 토대로 시민단체로서 행정개혁시민연합이 영향력을 제고하려면 무엇보다도 먼저 국가적 쟁점에 대하여 기민하게 대응할 수 있는 체제를 갖추어야 한다고 주장한다. 현재 언론기관에서 행정개혁시민연합의 존재를 모두 인식하고 있기 때문에 사회적 쟁점에 대해 입장을 밝혀달라는 요청이 빈번하지만 행정개혁시민연합은 이에 신속하게 대응하지 못하고 있다. 왜냐하면 현재 행정개혁시민연합이 전임이라고 볼 수는 있지만 상징적 역할에 중점을 두고 있는 비상임 공동대표체제이기 때문이다. 의견이 취합되어 입장이 채택되면 이미 시의성을 잃었고, 따라서 행정개혁시민연합이 사회적으로 주목받지 못하는 물론 영향력을 행사하기 어려웠다고 한다. 따라서 공동대표 중 1명을 상임대표로 하여 상근하면서 쟁점에 대하여 즉각 대응할 수 있는 체제로 전환할 필요가 있다는 것이 조석준의 입장이다. 그러나 조석준은 행정개혁시민연합이 행정에 관한 시민단체이면서 전문가단체로서 보다 적극적인 역할을 할 수 있도록 시스템을 개선하는데 능동적으로 나서지 않고 앞으로의 숙제로 남겨 주었다.

요약하건데 행정개혁시민연합의 향후 운영방안에 대한 조석준의 입장은 1980년대 후반에 접어들면서 행정현상을 정치적 과정에서 권력현상으로 이해하는 자신의 생각과 일치하는 반면에 행정이 정치적으로 중립을 유지해야 한다는 2원론적 관성에서 완전히 벗어나지 못한 것으로 해석된다. 이러한 일단의 고민을 안고 있는 조석준은 시민운동에 행정학자들의 참여는 거버넌스적 관점에서 이루어져야 할 것으로 보이며, 시민운동이 행정개혁에 대한 관료제의 저항을 극복할 수 있는 유력한 방안이라는 관점에서 행정개혁시민연합의 향후 역할 정립은 매우 중요하다는 견해를 피력하고 있다.

4. 연구용역을 통한 현실참여

조석준은 연구용역을 할 때 전공분야와의 관련성을 가장 중요하게 생각하였다. 서울대학교 행정대학원이 몇 차례 이사하는 과정에서 관련 자료가 대부분 소실되었고, 당사자의 기억에도 한계가 있어 어떤 연구용역을 하였는지 자료를 제공할 수 없어 아쉽다. 다만 조석준은 연구용역을 통해 얻어진 자료가 본인의 연

구에 큰 도움이 되었으며 용역보고서보다는 얻은 자료를 활용해 연구논문을 쓰는데 더 큰 관심을 가지고 있었다. 더구나 행정학자가 현실을 알고, 이론을 현실에 비추어 만들고, 학생들을 가르침에 있어서도 현실을 바탕에 둔 것을 가르쳐야 한다는 점을 중시하여 조석준은 연구용역을 행정의 실체에 관한 경험적 자료를 얻는 중요한 통로로 여겼다. 그럼에도 불구하고 주위 사람들은 조석준은 연구용역을 그다지 많이 하지 않았다고 증언하고 있다. 아마도 엄격하게 자신의 연구분야와 관련된 연구용역만을 했기 때문으로 판단된다.

V. 맺는 말

조석준의 현실참여는 한 마디로 자신의 학문적 입장에 기초한 그러나 절제된 참여라고 할 수 있다. 서울대학교 행정대학원 교수로서 그리고 그다지 혼치 않은 조직이론가였기에 정부위원회와 연구용역에 참여해 달라는 요청이 쇄도했을 것인데 어떻게 거절하였는가에 대한 질문에 조석준은 다음과 같이 답하였다.

그다지 많은 요청이 들어오지 않았다. 그리고 내가 아는 것만 했다. 공동연구를 한 경우에도 내 분야만 했다. 제자들로부터 배운 게 쓸모가 없다는 말을 종종 들었다. 학생들에게 엉뚱한 것을 가르쳐서는 안된다. 적절한 이론이 없으면 고민거리라도 만들어 줘야 한다. 그러려면 현실을 알아야 한다. 아주 오래된 일이고 극단적인 예를 들어보면 민원원이 다녀가고 난 뒤에 봉투(?)를 두고 간 경우에 어찌해야 할지 몰랐다고 제자가 하소연했다. 해답을 주지는 못해도 이를 두고 학생들끼리 고민이라도 할 수 있게 토론의 장을 열어 줘야 한다. 이런 토론의 장을 열어 줄려고 해도 현실을 알아야 한다.(조석준과의 인터뷰, 2008년 6월 12일)

정부위원회, 연구용역, 시민단체 참여 등은 행정현실에 대한 이해를 높여주고, 문제점을 인식하게 해주는 통로라는 순기능을 살리고, 이를 연구로 연결하여 적실성 높은 연구를 하는 것이 필요하다는 것이 조석준의 현실참여에서 얻을 수 있는 교훈이다. 그리고 절제된 현실참여의 과정에서 대학 내에서 보직이 연구의

맥을 훼손할 정도로 부정적 영향을 미쳐서 “행정대학원장직을 한 번만 하고 그만 뒀어야 했는데.....”라는 조석준 자신의 사후적 평가를 되새겨 보는 것은 행정학계의 몫이다.

마지막으로 정년퇴임 이후에 7년이라는 긴 기간 동안의 경험을 토대로 행정학자들이 많은 관심을 가지고 있는 시민운동단체인 행정개혁시민연합의 미래에 대한 방향제시도 행정학계가 고민해야 할 중요한 문제 중 하나다.

“행정을 너무 미시적으로 생각하다 보니 거시적 문제가 행정개혁시민연합의 안건으로 논의조차 되지 않고 있다. 행정의 정치적 속성은 본질적인 것이다. 이에 대한 이해와 사회적 공유가 이루어지지 않으면 행정개혁시민연합이 행정의 민주화나 관료권력의 통제에 기여하는데 한계가 있다.(조석준과의 인터뷰, 2008년 6월 12일)

이는 행정이란 무엇인가 또는 행정학의 정체성 그 자체에 관한 문제이다. 「한국행정학오십년: 1956-2006」(한국행정학회, 2006)에서 논의된 핵심적인 문제인식과 일치한 것은 우연이 아니었던 것이다.

참고문헌

- 강신태. (2005). 「한국행정학의 논리」. 서울:박영사.
- 김광웅. (1997). 신행정학서설: 왜 정부학이어야 하는가. 「행정논총」, 35(1): 1-16.
- 김병섭. (2008). 조석준 교수의 행정개혁론. 2008년도 한국행정학회 하계학술대회 발표.
- 남궁근. (2006). 정부참여·자문 및 용역연구. 한국행정학회. (2006). 「한국행정학오십년: 1956-2006」, 663-678. 서울: 조명문화사.
- 노시평. (2008). 폴리페서(polifessor)와 싱크탱크. kapa@포럼. 122: 65-72.
- 동아일보. 서울대 ‘폴리페서’ 제동 박수받을 일이다. 2008.04.02.
- 박종민. (2006). 한국행정이론을 위한 비판적 성찰. 한국행정학회. (2006). 「한국행정학오십년: 1956-2006」, 37-60. 서울: 조명문화사.

- 서울대학교 기획위원회. (1970). 「교육연구 및 기구조직분과위원회 1차 보고서」.
- _____. (1971). 「교육연구 및 기구조직분과위원회 2차 보고서」.
- 서울대학교 행정대학원. (1984). 「1984 요람: 서울대학교 행정대학원」.
- _____. (1985). 「1985 요람: 서울대학교 행정대학원」.
- _____. (1986). 「1986 요람: 서울대학교 행정대학원」.
- _____. (1987). 「1987 요람: 서울대학교 행정대학원」.
- _____. (1988). 「1988 요람: 서울대학교 행정대학원」.
- _____. (2008). 「2008 요람: 서울대학교 행정대학원」.
- 서울대학교. (2006). 「서울대학교 60년사」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 안병영. (1979). 한국행정현상과 행정학 연구의 주체성. 「한국정치학회보」, 13:49-66.
- _____. (2006). 시대별 국가 과제와 행정학의 대응분석. 한국행정학회. (2006). 「한국행정학오십년: 1956-2006」, 403-432. 서울: 조명문화사.
- 유홍립. (2008). 조직론 연구의 선구자, 조석준 교수의 학문 활동과 공헌. 2008년도 한국행정학회 하계학술대회에서 발표.
- 이시경. (2008). 행정학의 한국화: 조석준 교수의 문화와 권력의 관점에서 본 한국행정. 2008년도 한국행정학회 하계학술대회 발표.
- 이중범. (2006). 서론. 한국행정학회. (2006). 「한국행정학오십년: 1956-2006」, 13-36. 서울: 조명문화사.
- 이한빈 외 11인. (1969). 「한국행정의 역사적 분석: 1948-1967」. 서울: 한국행정문제연구소.
- 임의영. (2006). 「행정철학」. 서울: 대영문화사.
- _____. (2005). ‘행정학의 한국화를 위한 단상. 한국행정학회. 「kapa@포럼」:26-28.
- 장이욱. (1965). 대학의 혼을 곱한다 - 소위 「정치교수」의 파동을 보고 -. 「사상계」 13(2): 28-44.
- 정무권. (2006). 사회적 약자를 위한 행정: 복지·교육·여성 등. 한국행정학회. (2006). 「한국행정학오십년: 1956-2006」, 257-286. 서울: 조명문화사.
- 조석준 외 4인 (공편). (1987). 「한국행정의 역사적 분석: 1968-1984」. 서울: 서울대학교출판부.
- 한국행정학회. (2006). 「한국행정학오십년: 1956-2006」. 서울: 조명문화사.
- 행정개혁시민연합. 「연감」.

행정개혁위원회. (1989), 「행정개혁에 관한 건의」.

서울대학교 행정대학원. 「행정대학원소식」, 24호 ~ 31호.

Fesler, James W. (1980). *Public Administration: Theory and Practice*. NJ: Prentice Hall.

Marini, Frank, ed. (1971). *Toward a New Public Administration*. New York: Chndler Publishing Company.

Simon, Herbert A., Smithburg, Dornal W., and Thompson, Victor A. (1950). *Public Administration*. Alfred A. Knopf: New York.