

## 비교행정 연구의 논리: 토크빌의 미국의 민주주의를 중심으로

안지호\*

.....〈目 次〉.....	
I. 서론: 비교행정의 위기와 토크빌	III. 비교행정 연구의 논리
II. 고전의 재해석: 개입하기와 거리두기	IV. 결론: 비교행정 연구의 메타적 의미

〈요약〉

이 연구는 토크빌의 저서인 미국의 민주주의에 함축되어 있는 비교 연구의 논리에 초점을 두고 있다. 연구자가 토크빌에 주목하는 이유는 그의 저서 미국의 민주주의에 비교연구에 관한 깊은 성찰이 담겨져 있기 때문이다. 구체적으로 토크빌은 미국의 민주주의에서 비교연구는 왜 하는가? 어떻게 비교연구를 하는가? 그리고 무엇을 비교할 것인가? 라는 비교연구 논리의 메타적 문제를 제기하고 있다. 이 연구는 미국의 민주주의에 내재되어 있는 비교연구의 메타적 문제를 다시 드러내고 이를 재해석함으로써 오늘날 비교행정의 문제점을 성찰하고 있다. 이를 통해 비교행정 연구에 있어 현장연구, 개념화, 발생론적 접근 그리고 학제적 접근방법의 중요성을 강조하였다.

【주제어: 비교행정, 현장연구, 학제적 연구, 개념】

### I. 서론: 비교행정의 위기와 토크빌

비교는 사고의 자연스러운 방법이다. 사람, 이념 혹은 제도에 관하여 연구할 때 다른 사람, 이념 그리고 제도와 관련시켜 연구하는 것보다 더 자연스러운 방법은 없다. 인간은 타인을 통해 자신의 정체성 인지하듯이 사회는 다른 사회와의 비교를 통해 보다 더 잘 이해될 수 있다(Dogan · Pelassy, 1992: 11). 따라서 사회과학에서 비교연구는 가장 기초적이면서

\* 통일연구원 객원연구위원(ajh74@kinu.or.kr)

논문접수일(2013.1.27), 수정일(2013.3.5), 게재확정일(2013.3.13)

중요한 방법론이기에 비교연구의 역사는 멀리 고대 그리스의 정치철학자 플라톤(Plato)과 아리스토텔레스(Aristoteles)에게 까지 올라간다. 플라톤은 일찍이 군주정치, 금권정치, 민주정치, 전제정치제 등 각각의 정치 유형을 분류하고 이들 유형이 단계적, 순환적으로 변한다는 것을 주장하였다. 그의 제자 아리스토텔레스는 이러한 플라톤의 연구방법을 더욱 발전시켜 헌법과 정치유형을 통합하여 사회, 경제, 정치, 그리고 문화적 조건들에 대해 해박한 검토와 연구를 수행했다(임도빈, 2011: 7). 근대 정치학과 사회학의 장을 연 마키아벨리(Niccolo Machiavelli)와 몽테스키외(Baron de Montesquieu) 역시 이탈리아의 도시국가, 영국과 프랑스를 중심으로 근대 국민국가들을 유형화 하여 이들 국가들을 비교 연구하였다. 이들이 발전시킨 비교연구 방법론에 기초하여 막스(Karl Marx), 뒤르케임(Emile Durkheim), 그리고 베버(Max Weber)가 현대 사회과학의 기초를 수립하였다(김용학·임현진, 2000: 97-136).

비교행정 역시 행정학의 발전과 그 궤를 같이 하였다. 제 2차 세계대전 이후 사회주의 국가와의 경쟁으로 인해 미국 정부는 개발도상국에 대한 연구를 적극적으로 지원하였다. 이에 1950년, 1960년대를 중심으로 행정학에서 국가 간 비교연구가 활발하게 진행되었다. 리그스(Fred W. Riggs)로 대표되는 기능주의 접근 그리고 1960년대 미국에서 나타난 행태주의 혁명의 영향으로 비교행정 연구에 있어 보다 정치한 모델과 정량적 방법이 도입되었다. 한편 우리나라에서도 미국의 영향을 받아 1970년대부터 비교행정 연구와 비교행정 교과서들이 나타나기 시작하였다(임도빈, 2011: 9-12). 그러나 냉전의 종식과 더불어 미국 정부의 지원 축소로 인해 비교행정연구가 침체를 겪게 되었다.<sup>1)</sup> 또한 최근 국내 학계에서 비교행정에 대한 연구와 대학에서 비교행정에 대한 강의가 점차 줄어드는 추세는 비교행정 연구의 현주소를 잘 보여준다고 할 수 있다. 비교행정이 행정학에 차지하는 위상이 점차 줄어들고 있는 추세는 정부의 지원과 같은 사회적 필요라는 지식사회학적 관점으로 설명할 수 있겠으나 이러한 사회적 수요 이외에도 비교행정학은 행정체제를 분류하고 비교 연구할 수 있는 정치한 개념과 방법론이 부재하여 세계 각국의 행정체제를 비교분석할 적합한 수단이 없었기 때문이다(Wiarda, 1985). 이러한 비교행정 연구에 있어 정치한 개념과 방법론의 부재는 비교행정 교과서의 목차를 봐도 쉽게 알 수 있다. 행정학의 분과인 인사행정, 조직 그리고 재무행정은 행정학의 연구대상(What)과 밀접한 관련이 있다. 비교행정은 행정을 어떻게 (How) 연구할 것인가에 대한 방법론적 성향을 띤 행정학의 유일한 분야라고 할 수 있다(Lijphart, 1971).<sup>2)</sup> 그러나 오늘날 비교행정 교과서에는 이러한 방법론적 논의는 최소화되어

1) 비교행정의 쇠퇴는 발전행정과 밀접히 연관되어 있다. 즉 미국식의 발전모델이 제 3세계국가들에게도 적용이 가능하다는 발전사관, 혹은 발전개념에 입각한 60, 70년대의 비교행정은 미국의 발전모델이 제3세계에 그대로 적용될 수 없다는 점만을 보여 주었다. 즉 서구식의 발전모델이 유일한 해답으로 간주되었던 발전에 대한 결정론적 개념이 비판받기 시작하였고 발전의 복수성이 부상되었다.

있고 외국의 행정제도를 단순히 소개하는 차원에 국한되어 있는 듯하다. 그러나 비교행정은 왜 우리가 비교연구를 하는가? 무엇을 비교 할 것인가? 그리고 어떻게 비교 할 것인가?라는 방법론에 대한 메타적인 문제를 동시에 내포하고 있다. 우리가 토크빌을 주목해야 하는 이유는 미국의 민주주의라는 고전에 바로 비교연구에 관한 빼어난 성찰이 들어 있기 때문이다.<sup>3)</sup>

이 연구는 토크빌의 비교방법론을 성찰하여 행정현상의 비교연구에 관한 메타적인 문제들을 들어냄으로써 보다 정치하고 현실에 적합한 개념과 이론의 필요성을 부각시키는데 있다.

### 1. 선행연구: 지금까지 한국에서 비교행정 연구와 토크빌에 관한 연구

지금까지 한국에서 비교행정에 관한 연구를 고찰해 보면 연구의 일반적인 경향성이 나타난다. 정우일(1987), 가채창·김용동(1991), 구자용(1995), 박천오(1996)의 연구는 지금까지 미국을 중심으로 한 비교행정학의 발달사를 정리하였다는 공통점을 보이고 있다. 이를 기반으로 하여 연구방법과 대상에 따라 비교행정을 분류(박천오)하고, 미국의 비교정치의 발전이 비교행정에 영향을 미친 영향 기술(구자용)하고, 미국행정의 발달사를 파라다임 개념을 통해 고찰(정우일, 구자용)하였다. 그러나 비교적 최근 비교행정 연구 성과인 곽태석(2006)과 안지호(2011)의 연구는 지금까지 미국 중심의 비교행정학의 발달사를 정리하고 소개하는 차원에서 벗어나 비교행정의 고전인 베버의 이념형(Idealtypus)으로서의 관료제 개념, 그리고 프랑스의 사회학자 부르디외(Bourdieu, Pierre)의 아비투스(Habitus)와 장 개념을 중심으로 미국과 러시아의 관료제(곽태석) 그리고 동·서독의 관료제(안지호)를 구체적으로 비교하고 있다. 이러한 비교행정 연구의 개념과 방법론을 구체적인 대상에 적용한 연구는 나름데로 초기 비교행정학의 공통점인 개념과 이론의 소개를 벗어난다고 할 수 있지만 행정학에서 비교연구를 한다는 의미가 무엇인지 즉 비교행정연구의 메타적 성찰이 부재한다고 볼 수 있다.

최근 국내에서 토크빌과 관련된 연구 성과들이 점차 늘고 있다. 연구자는 토크빌에 대한 연구 중에서 그의 비교방법론에 초점을 둔 연구를 중심으로 선행연구를 수행하였다. 먼저 토크빌의 제도와 습속의 방법론 연구 : 미국의 민주주의를 중심으로(2009)에서 연구자는 새

- 
- 2) 비교행정이라는 용어는 무엇을 다룰 것인가에 대한 연구라기 보다는 어떻게 연구할 것인가에 초점이 맞추어진 행정학의 한 분야라고 할 수 있다. 미국의 정치학자 레이프하트가 정치학에서 비교정치 분야의 독특한 위상을 방법론과 결부시키고 있는데 이러한 논의는 행정학에서도 타당하다.
  - 3) 토크빌은 지금까지 결사체 민주주의, 지방자치의 정치적 기능, 사회적 자본과 같은 새로운 정치학을 수립한 모습이 주로 강조되었지만 이러한 새로운 정치 형태를 미국에서 발견하고 이를 극단적 사고 실험의 형태를 통해 민주주의의 패러독스까지 발견할 수 있었던 그의 독특한 비교연구 방법론에 주목하는 연구는 별로 없는 것 같다.

로운 정치학의 사회학적 설명논리를 제시한 토크빌에 주목하고 있다. 특히 토크빌이 미국과 프랑스의 민주주의 비교분석하는 데 핵심적인 개념인 제도와 습속의 관계를 중심으로 연구하고 있다. 토크빌과 민주주의의 패러독스(2001)에서 연구자는 토크빌이 개념화한 민주주의를 심층적으로 이해하기 위해 토크빌이 살았던 19세기 프랑스를 중심으로 한 유럽의 사회적 공간을 분석 하였고 이를 다시 미국의 사회적 공간과 비교하여 토크빌의 민주주의 개념을 분석하였다. 특히 토크빌이 미국에서의 경험을 통해 만든 민주주의 개념의 이념형인 다수의 전제정 개념을 통해 민주주의 패러독스를 설명하고 이를 통해 민주주의와 전제주의를 비교하고 있다. 토크빌과 미국의 민주주의(2000)에서 연구자는 미국의 민주주의를 분석하면서 왜 토크빌이 미국의 민주주의와 미국 사회에 관심을 갖게 되었는지를 그가 성장한 프랑스의 사회적 배경과 관련지어 설명하고 있다. 그리고 미국의 민주주의와 미국 국민의 특성을 주목하고 독특한 미국의 사회와 국민의 특성을 설명한 토크빌의 민주주의 개념을 분석하였다.

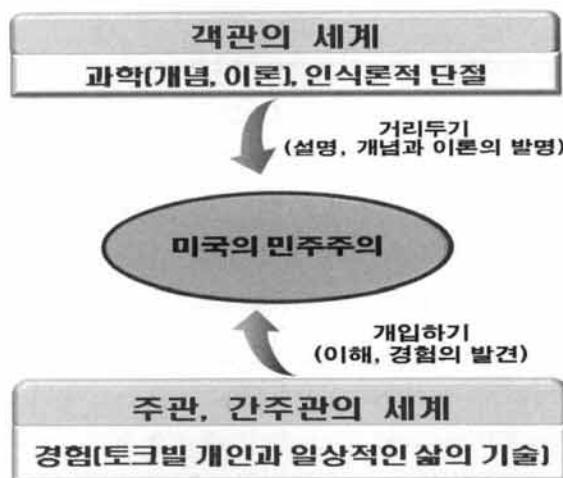
이들 논문은 토크빌이 미국의 민주주의에서 미국과 프랑스 사회를 비교하는 핵심 개념인 민주주의, 다수의 전제정, 제도와 습속을 다루고 있다. 그러나 이들 개념에 함축되어 있는 비교연구의 메타적 문제 즉 무엇을 비교하는가? 어떻게 비교하는가? 그리고 왜 비교하는가가 명확히 드러나지 않을 뿐만 아니라 이 문제를 종합적으로 다루고 있지 않다. 따라서 여기서 토크빌이 미국과 프랑스를 비교하기 위해 경험을 통한 민주주의의 개념화, 개념과 개념의 논리적 구성, 이념형을 통한 연역적 개념화 그리고 비교연구의 필요성을 중심으로 비교 연구가로서의 토크빌을 고찰하고자 한다. 이를 통해 연구자는 비교행정 연구의 논리와 이데 대한 메타적 의미를 드러내고자 한다.

## II 고전의 재해석: 개입하기와 거리두기

토크빌은 지금으로부터 약 180년 전에 미국의 민주주의를 썼기 때문에 시·공간이 다른 조건에 있는 연구가자 이를 어떻게 다시 해석할 수 있는가의 문제가 대두된다. 연구자는 토크빌이 살던 당시 미국과 프랑스의 정치·사회·경제적 공간을 이해하기 위해 정치사, 경제사, 사회사를 중심으로 한 문헌과 토크빌 개인사와 관련된 자료를 중심으로 당시 사회적 맥락을 재구성 하였다. 이렇게 재구성된 맥락 속에서 연구자는 토크빌의 입장이 되어(추체험, Nachvollziehen)봄으로써 미국의 민주주의를 이해하였다. 독일의 사회학자 엘리아스(Norbert Elias)는 이러한 접근법을 개입하기(Engagement) 전략이라고 칭하였다. 이는 텍스트라고 하는

구체적인 자료와 다양한 문헌자료를 통해 당시 사회적 맥락을 객관적으로 재구성하고 이러한 맥락에서 연구자는 저자의 입장에 개입함으로써 토크빌의 텍스트를 이해 할 수 있는 것이다. 개입하기의 전략과 함께 연구자는 엘리아스가 거리두기(Distanzierung)라고 부르는 전략을 동시에 취하였다(Elias, 1987: 158-166, Treibel, 2008: 38-42). 이 연구는 미국의 민주주의라는 텍스트의 이해 뿐만 아니라 비교 연구가로서의 토크빌에 초점을 맞추어 그가 사용한 개념과 방법론을 분석하고 있기 때문에 이를 오늘날 사회과학의 비교연구에서 사용되는 개념과 이론을 중심으로 설명하였다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 1〉 텍스트로서의 미국의 민주주의를 이해·분석하기 위한 틀



<그림 1>에서 보듯이 미국의 민주주의를 구성하는 텍스트들은 토크빌의 주관적인 생각의 표현이기 때문에 자신의 구체적인 경험에 기초하고 있다. 그러나 토크빌의 텍스트는 단순히 개인의 삶과 경험만이 아닌 19세기 당시 사람들이 공유하였던 경험(간주관성)의 측면도 내포하고 있다. 따라서 토크빌의 개인적 경험과 그 당시 사회의 일반적인 경험을 이해하기 위해 연구자는 개입하기 전략을 취하였다. 또한 토크빌은 자신과 당시의 일반경험을 표현한 것만이 아니라 그 당시 사회를 과학적으로 분석하기 위해 미국의 민주주의를 썼다(임도

4) 프랑스의 과학철학자 바슐라르(Gaston Bachelard)는 과학적 인식과 우리가 일반적으로 경험하면서 갖게 되는 감각적 인식을 구분하였다. 이에 더 나아가 바슐라르는 과학적 인식과 상식을 통한 감각적 인식 사이에 존재하는 단절을 발견하였다. 과학적 사고에 도달하기 위해 객관적 인식을 방해하는 요인—그것을 그는 인식론적 방해물들(les obstacles épistémologiques)이라 불렀다—을 제거하는 방법을 택한다. 따라서 과학적 인식이란 경험, 상식, 친숙한 이미지로부터 벗어나는 것이다. 바슐라르는 과학을 이러한 인식론적 단절(obstacle épistémologique et rupture épistémologique) 개념으로 설명한다(Pinto, 2003: 22-24).

빈·신혜영·안지호, 2012). 따라서 텍스트인 미국의 민주주의에는 토크빌이 미국의 민주주의를 분석하기 위해 사용한 개념, 이론, 방법이 들어 있다. 이에 토크빌의 민주주의의 대한 과학적 분석을 이해하기 위해서는 그가 어떻게 경험으로부터 거리를 두고 과학적으로 사회를 분석했는지에 대한 연구가 동시에 수행되지 않으면 안 된다.

### III. 비교행정연구의 논리

#### 1. 비교행정 연구의 특수성

사회과학의 한 분야인 행정학은 행정현상을 연구하기 위해 특정 개념을 필요로 한다. 왜냐하면 모든 사회과학의 개념은 하나의 이론체계를 구성하는 요인일 뿐만 아니라 동시에 자료를 담는 용기이기 때문이다(Sartori, 1970). 다양한 국가간의 행정현상을 연구하는 비교행정은 다른 행정학의 분야에 비해 보다 명료화된 개념틀(conceptual framework)이 요구된다. 왜냐하면 한 국가만의 행정현상을 분석하는 행정학자는 연구과정에서 분석 범주를 구축하면서 점진적으로 연구할 수 있지만 비교행정 연구가들은 다양한 행정현상의 이해를 가능케 하는 일반적인 도식이 필요하다. 비교를 위한 도식을 통해 비교 연구가들은 국가 간의 다양한 행정현상을 분류·분석할 수 있다(Dogan · Pelassy 1992: 12). 연구자는 비교연구를 수행하기 위해 토크빌이 미국의 민주주의에서 미국과 프랑스를 비교하면서 정교하고 유용한 도식을 만들어가는 과정에 주목함으로써 비교연구의 논리를 드러내고자 한다. 이를 위해 연구자는 객관적인(3인칭) 미국의 민주주의 독해는 물론 필요하다면 연구자가 토크빌의 상황을 가정하는 1인칭의 입장에서 그의 방법론을 재구성하는 개입하기 전략도 사용하였다. 따라서 이 연구는 미국이라는 신세계에 도착한 토크빌의 상황에서 출발하여 미국 사회를 분석해내는 과정을 재구성하는 방식으로 수행된다.

#### 2. 경험자료를 통한 귀납적 개념화와 비교의 기초

토크빌의 비교연구에 있어 제일 먼저 눈에 띠는 것은 개념을 정의할 때 항상 충분한 경험을 통해 귀납적으로 접근한다는 점이다. 토크빌은 민주주의 개념을 선형적으로 미리 정의하지 않고 미국과 프랑스 사회에 나타나는 다양한 현상을 직접 수집·분석하여 민주주의에 대한 정의를 내렸다.<sup>5)</sup> 미국의 민주주의는 다음의 인용으로부터 시작된다.

5) 물론 토크빌 자신이 미국의 민주주의에서 민주주의에 대한 명확한 정의를 내린 것은 아니지만 그가

내가 미국에 머무는 동안 나의 관심을 끈 신기한 일들 가운데 국민들 사이의 생활상태의 전반적인 평등만큼 강렬하게 나를 놀라게 한 것은 없다. 이 기본적인 사실이 사회의 모든 과정에 작용하는 엄청난 영향력을 나는 단시일 안에 발견했다(Tocqueville, 1997: 59).

여기서 토크빌은 미국의 평등한 사회 상태를 발견하였다고 표현하고 있다. 개념이 발견되는 것인지 아니면 발명되는 것인지에 대한 방법론에 대한 철학적 논쟁이 아직도 해결되지 않고 있지만 중요한 것은 개념화를 위해서 연구자는 구체적인 경험 자료에 기초할 수 밖에 없다는 점이다. 토크빌은 구체적인 경험에 대한 적극적 탐구를 강조한다.<sup>6)</sup>

문서의 도움으로 어느 관점을 제시할 경우, 반드시 원본을, 그것도 가장 확실하고 평판 있는 저서를 참조했다. 나는 주해 속에 전거를 이용했으며, 누구든지 그들을 증명할 수 있을 것이다. 어떤 대목이 여론, 정치적 관습 또는 아메리카의 생활태도에 관한 것일 경우에는 언제나 내가 만난 사람들 가운데 가장 학식이 풍부한 사람의 의견을 죄으려고 노력했다. 만일 문제되는 점이 중요한 것이거나 의심스러운 것일 경우, 한 사람의 증언에 만족하지 않고 여러 사람의 증언을 토대로 나의 의견을 세웠다(Tocqueville, 1997: 73-74).

나는 우편마차라고 이름이 붙은 일종의 마차를 타고 합중국의 변경 일부를 따라 여행했다. 우리는 밤낮으로 거대한 숲을 통해서 겨우 혼적을 보이고 있는 길들을 따라서 엄청 난 속도로 달렸다. 숲이 짙어져서 더 이상 뚫고 지나갈 수 없으면, 운전자가 관솔불을 켜고 그 불빛을 따라서 우리는 여행을 계속했다. 이따금 우리는 숲 가운데 있는 오두막에 당도했는데 이것이 우체국이었다. 우편마차는 이런 외떨어진 쳐소에 엄청난 양의 편지더미를 내려놓았으며 그리고 나서 우리는 전속력으로 달렸다. 내려놓은 우편물들을 주민들은 이웃 통나무집들로 나누어주게 될 것이었다(Tocqueville, 1997: 399).

토크빌은 미국사회를 연구하기 위해 단순히 문헌연구만을 수행한 것은 아니었다. 1년 2개월 동안 미국에 체류하면서 미국사회를 심층적으로 이해하기 위해 본인이 직접 자료를 구

사용하는 의미를 종합해 보면 크게 두 가자로 정리할 수 있다. 첫째는 민주주의를 협의로 정의하여 인민에 의한 정치체제의 의미이다. 이는 일반적으로 민주주의에 관한 정의와 비슷하다. 두 번째는 민주주의로 향하는 평등에 의해 특징지을 수 있는 조건의 평등으로서 사회상태라는 것이다(홍태영, 2006: 138).

6) 데이터는 두말할 나위도 없이, 개념적 용기에서 처리되는 정보를 말한다. 비실험 과학(non-experimental sciences)은 기본적으로 사실발견, 즉 실험실 속에서가 아니라 외부세계에서 관측할 수 있는 현상에 대한 조사분석에 의존하기 때문에 하나의 개념을 변인으로, 즉 사실발견을 가능케 하는 타당성 있는 용기로 전환시키는 것이 무엇인가라는 경험적 질문을 냥게 한다(Sartori, 1970).

하였다. 그리고 의심이 생기는 사안에 관하여는 관련 전문가들을 찾아가 그들과의 대화를 통하여 자신의 관점을 보다 명확히 할 수 있었다. 그러나 그가 미국 사회를 분석하기 위한 개념과 분석틀을 만들기 위해 가장 신뢰한 것은 본인이 직접 수집한 자료들이었다. 인류학자가 원주민과 원주민 사회를 연구하듯이 토크빌은 직접 미국인과 미국사회를 관찰하기 위해 미국 전역을 여행하였다.

토크빌은 경험을 통해 항상 개념화를 시도하였으며 프랑스의 경험을 통해 미국과 프랑스 사회를 비교할 수 있는 조건을 발견하였다. 토크빌이 미국에서 경험한 놀랄 만한 사회의 평등화 과정은 미국만의 현상이 아니라는 것을 토크빌은 프랑스의 역사적 경험을 통해 인식하였다.

우리 역사책들을 훑어보면, 지난 700년 동안에 일어난 어는 단 한 가지 사건도 생활조건의 평등을 증진시키지 않은 것은 거의 없다는 것을 알게 된다. 십자군 전쟁과 영국의 여러 차례에 걸친 내전은 귀족들을 마멸시켰으며 그들의 재산을 분산시켰다(...) 만일 우리가 11세기의 첫 반세기에서 다음 반세기까지 프랑스에서 무슨 일이 일어났는지를 고찰해보면, 이들 두 기간의 말엽에는 각각 사회상태에 이중적인 혁명이 일어난 사실을 틀림없이 알게 될 것이다. 귀족은 사닥다리를 걸어 내려왔고 평민은 올라갔다. 전자가 내려간 반면 후자는 올라갔다. 반세기 마다 양편은 서로 가까워지면 오래지않아 그들은 만나게 될 것이다(Tocqueville, 1997: 62).

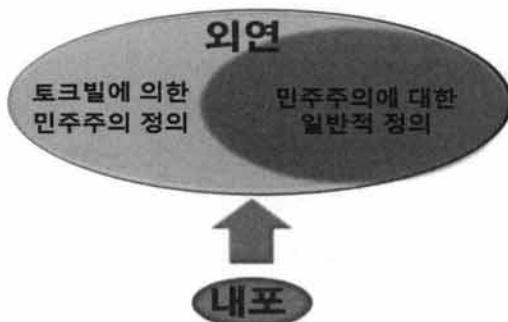
결국 토크빌은 미국에서 새로운 경험 즉 극단적인 평등의 확대는 프랑스에서는 아직 나타나지 않았지만 사회가 점차 평등화 되는 힘에 프랑스를 비롯한 유럽 국가들은 저항 할 수 없다는 것을 인식하였다. 토크빌은 미국과 프랑스에서 나타나는 공통적 현상인 사회의 평등화 과정과 이에 대한 결과인 사회의 평등화 상태에 주목하게 되었다. 토크빌이 경험한 프랑스와 미국의 공통된 사회현상인 사회의 평등화는 미국과 프랑스를 비교하게 만드는 기초를 제공한다. 왜냐하면 비교연구를 하기 위해 비교대상은 한 가지 이상의 유사점을 가지고 있어야만 하기 때문이다. 따라서 토크빌은 미국과 프랑스 사회를 비교하기 위한 기초인 ‘사회를 평등화 하는 힘’을 민주주의로 개념화하였다.<sup>7)</sup>

7) 로마제국주의, 영국식민제국주의, 위성국가에 의한 소련제국주의, 혹은 미국의 경제적 제국주의 등이 갖는 특색이 무엇인가를 인지하기 위해서는 제국주의 일반에 대하여 이해하는 것이 필요하다. 그것이 얼마나 추상적이고 일반적인가에 상관없이, 변함없이 남아 있는 것만이 개성화 한다. 달리 말하자면 베고스, 밀란, 마르부르크, 슈트라스브르, 혹은 웰른의 성당들의 독창적인 점이 무엇인가를 평가하기 위해서는 고딕양식의 성당에 대한 개념이 필요하다는 것이다(Dogan · Pelassy, 1992: 22-23).

### 3. 개념의 외연 확장

토크빌이 개념화한 민주주의의 두 번째 특징은 정확한 개념 정립을 통한 개념의 외연 확장이다. 우리가 흔히 정의하듯이 민주주의를 인민이 통치하는 지배체제라고 하면 미국과 프랑스의 민주주의에 대한 분석은 정치체제에만 제한될 수 있다. 그러나 토크빌은 민주주의를 사회를 평등하게 만드는 힘으로 정의하였기 때문에 민주주의의 개념이 정치 차원에서만 국한되는 것이 아니라 행정, 사법, 인간의 감정, 풍습에 까지 확장된다. 왜냐하면 인민주권은 사회평등화 현상의 정치적 차원의 결과이기 때문이다(홍태영, 2006: 138). 이를 논리학의 개념인 개념의 내포와 외연 개념을 통해 토크빌이 정의한 민주주의 개념의 탁월함을 보다 잘 설명 할 수 있다. 개념의 외연(extension; denotation)은 그 용어가 적용되는 사물의 종류를 지칭하며 내포(intention, connotation)는 그 용어가 적용될 사물을 규정하는 일단의 속성을 가리킨다(Sartori, 1970). 민주주의 개념의 내포 즉 개념을 규정하는 속성은 사회를 평등하게 만드는 힘이다. 인민에 의한 정치체제 역시 민주주의의 속성인 사회를 평등하게 만드는 힘의 정치적 결과이다. 따라서 일반적인 민주주의(인민에 의한 정부)의 개념과 토크빌의 민주주의 개념의 내포는 같다. 그러나 일반적인 민주주의 개념의 외연은 정치현상에 국한되지만 토크빌의 민주주의 개념은 정치현상을 넘어 사회현상으로 확대된다.<sup>8)</sup> 따라서 토크빌이 정의한 미국의 민주주의는 단순히 미국과 프랑스의 정치체제를 분석한 것이 아니라 이를 넘어 행정, 사법, 미국인과 프랑스의 감정과 습관 그리고 문화의 분석으로 확대되게 된다. 토크빌은 민주주의를 사회 상태를 평등하게 만드는 힘으로 개념화하여 이를 통해 분석할 수 있는 외연을 확장하였다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 2〉 민주주의의 정의



8) 이 점에서 토크빌은 정치학자가 아니라 사회학자이다.

따라서 토크빌은 민주주의 개념의 확장된 외연을 통해 미국과 프랑스의 사회 상태를 분석해 나가기 시작한다.

#### 4. 하위개념의 논리적 구조: 기능적 등가

이제 토크빌은 어떻게 미국과 프랑스가 민주주의 과정에서 서로 다른 사회적 상태가 형성되었는지를 논리적으로 설명해야 하는 문제에 직면하게 된다. 토크빌은 미국과 프랑스의 사회상태가 다르다는 것을 기능적 등가(functional equivalence) 개념으로 설명한다.

기능등가 개념의 핵심은 기능에 있다. 이 개념은 정치·행정체제는 필연적으로 어떤 기본적인 직무를 수행한다는 것과 상이한 구조들은 같은 기능을 수행할 수 있으며, 동일한 구조가 여러 개의 상이한 기능을 수행 할 수도 있다는 것이다(Dogan · Pelassy, 1992: 57). 토크빌은 미국과 프랑스의 민주주의 과정의 결과 상이한 사회상태를 설명하는 하기 위해 두 사회의 동일한 기능을 찾고 이러한 기능들이 다른 주체들에 의해 수행되거나 동질적인 기능의 원리가 다르다는 것을 통해 미국과 프랑스의 사회를 비교하고 있다. 우선 토크빌은 미국의 민주주의를 설명하는 핵심으로 누가 정치적 결정을 내리는가라는 질문을 제기하고 미국에서 그가 경험한 것을 기술하기 시작한다.

나는 아메리카에서 찬탄해 마지 않는 것은 지방분권의 행정적 성과가 아니라 정치적 성과이다. 합중국에서는 국가 이익이 어디에서나 명백히 드러나 있다. 국가 이익은 전체 합중국민의 열렬한 관심의 대상이며, 시민은 누구든지 국가 이익이 마치 자기 이익인 양 열렬한 관심을 가지는 것이다(...) 그가 국가에 대해서 가지는 감정은 그의 가족을 결속하는 감정과 비슷하다. 그리고 그가 자기 나라의 복리에 관심을 가지는 것은 일종의 이기심 때문이다(Tocqueville, 1997: 155).

유럽의 여러 나라들에서는 주민이 자기가 사는 지역에 대해서 무관심한 일종의 정착자로 생각한다. (...) 왜냐하면 그는 이 모든 일들이 자신과는 아무런 관계도 없으며 그 자신이 정부라고 부를 힘센 이방인의 재산이라고 생각하는 것이다(Tocqueville, 1997: 153).

미국의 (지방)정치에서 결정권은 (지방)주민에게 있다. 이러한 미국의 주권재민 원칙의 철저한 이행은 행정의 기능이 주민들을 민주적으로 교육 시킬 뿐만 아니라 주민들의 정치적 욕구를 해소하는 정치적 기능까지 수행한다는 점이다. 이에 반해 중앙집권화된 프랑스의 정치·행정체제에서 정치적 결정권은 주민이 아닌 정부가 가지고 있다. 따라서 프랑스의 행정에서 주민을 위한 정치적 공간은 상대적으로 제한되어 미국과는 대조적으로 지방정치의 행

정화 현상이 나타나는 것이다. 이렇게 토크빌은 누가 결정권을 가지고 있느냐의 정치 기능이 프랑스와 미국에서 서로 다른 주체들이 담당하고 있는 것을 통해 미국과 프랑스의 사회 상태의 차이점을 설명하고 있다. 이렇듯 토크빌은 미국과 프랑스의 상이점을 보여 주기 위해 기능등가에 입각한 여러 가지 하위 개념들을 사용하고 있다. 즉 미국과 프랑스의 민주주의의 차이점을 토크빌은 왜 동일한 기능에서 주체, 작동원리, 양태가 다르다는 것을 대조적으로 보여줌으로써 양국의 민주주의의 차이점을 설명하고 있다.

〈표 1〉 토크빌이 사회 비교를 위해 기능등가에 기초하여 사용한 하위 개념들<sup>9)</sup>

하위개념 국 가	사회 구조	정치와 종교의 관계	관료의 통제	입법권과 행정권의 집중화 정도	애국심의 발로	국민의 속성	권력의 작동원리	관료에 대한 시민의 의식
미국	평등	양립	사법부, 입법부에 의한 통제	입법권의 집중과 행정권의 분산	이기심	시민	법치	권리
프랑스	불평등	갈등	관료의 계서화	입법권과 행정권의 집중	감정	신민	인치	권력

하위개념 국 가	행정의 전문성과 안정성	관료의 재량	관료의 임금	정부관	관료의 행태	언론	주민결사권의 행사
미국	낮음	많음	상대적으로 하급의 관료가 높음	필요악	개방적, 공손, 겸소	언론 권리의 분산 및 상업화	합법적, 이성적
프랑스	높음	적음	상대적으로 고급관료의 임금이 높음	필요	권위적, 화려함	언론권력의 집중과 정치화	감성적, 투쟁적

## 5. 상·하위 개념의 논리적 구성: 추상화의 사다리

토크빌은 미국사회의 놀랄만한 평등화 상태에 주목하고 이를 개념화 하기 위해 동태적 민주주의 개념을 귀납적으로 정립하였다. 그리고 미국과 프랑스의 민주주의가 다르다는 것을 설명하기 위해 미국과 프랑스 사회의 동일한 기능을 찾아 하위개념을 구성하였다. 기능등가 방법을 통해 토크빌은 동일한 기능이 미국과 프랑스에서 서로 다른 주체, 상이한 원리와 양상 등에 차이가 있음을 보여줌으로써 미국과 프랑스의 민주주의를 비교하였다. 그러나 여기서 기능등가에 의해 구성된 하위 개념이 민주주의 개념을 설명할 수 있는 논리적인 근거가 무엇인가라는 질문을 다시 제기 할 수 있다. 이러한 질문에 답을 명료하게 하기 위해 논리학에서 사용되는 개념인 추상화의 사다리를 통해 설명하고자 한다. 일반적으로 사회과학에서 개념은 분석의 수준과 일치한다. 즉 추상화의 사다리 상위에는 개념의 속성 혹은 특성을 축소시킴으로써 그 개념을 더욱 추상적인 일반적인 개념이 위치하고 사다리의 하단에

9) 연구자가 미국의 민주주의에 사용되었던 각 개념들을 표로 정리하였음.

는 특정조건을 추가하거나 명백히 하여 구체적인 개념이 위치한다(Sartori, 1970). 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

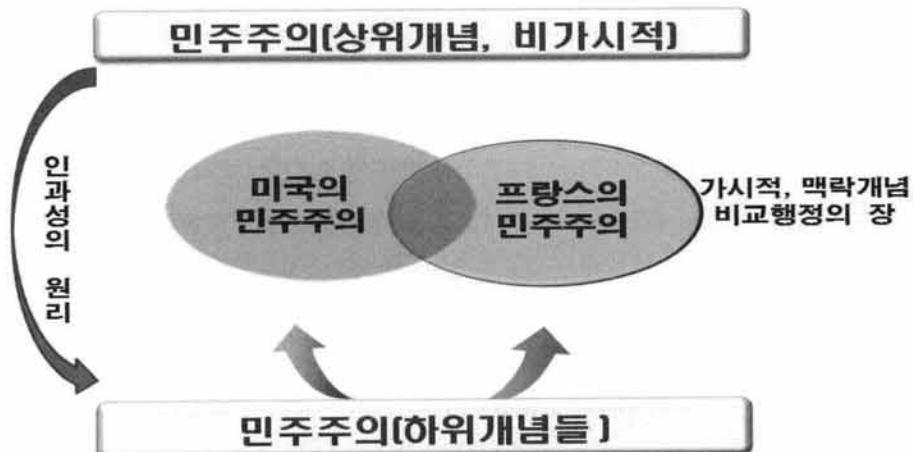
〈표 2〉 추상화의 사다리

추상화 수준	비교분석의 범위 및 목적	개념의 논리적 경험적 성질
고수준범주: 보편개념화	이질적 맥락들간의 교차지역적 비교분석(보편이론의 정립)	극대화된 외연, 극소화된 내포부정에 의한 정의
중수준범주: 일반개념화	비교적 동질적인 맥락들간의 지역내 비교분석(중간범위이론의 정립)	외연성과 내포성의 균형상태: 분석에 의한 정의 즉 속과 상이성에 따른 정의
저수준 범주: 형상개념화	국가별 비교분석 (협범위이론의 정립)	극대화된 내포, 극소화된 외연 맥락정의

출처: Sartori, 1970

토크빌의 민주주의 개념은 추상화의 사다리에서 고수준범위에 위치한다. 토크빌은 민주주의 개념을 전술하였듯이 선형적으로 만든 것이 아니라 미국과 프랑스 그리고 그 외의 유럽 국가의 구체적인 양상을 통해 각 국가에서 공통으로 나타나는 현상인 사회 상태의 평등화 과정과 상태에 주목하여 민주주의를 개념화하였다. 토크빌의 민주주의 개념은 추상화의 사다리 제일 위에 위치한다. 또한 토크빌은 미국과 프랑스의 구체적인 사회의 평등화 과정인 민주주의의 차이점을 보여주기 위해 다양한 하위개념을 구성하였다. 하위개념들은 추상화의 사다리에서 제일 하단에 위치한다. 토크빌이 미국의 민주주의에 사용하는 있는 개념들을 분석의 수준(추상화의 사다리)과 관련하여 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 2〉 상위개념과 하위 개념의 구성



위의 표에서 드러나는 특징은 토크빌이 추상화가 가장 높은 민주주의 개념을 사회를 평등화 하는 힘이라고 규정하였고 이러한 민주주의의 결과는 국가에 따라 다르다는 점이다. 또한 각 국가의 평등화 상태는 추상화의 사다리 중간에 해당되는 맥락에 영향을 받아 추상화의 사다리의 제일 아래에 위치한 하위 개념들을 통해 구체적으로 드러난다. 추상화의 사다리 제일 위에 위치한 일반개념인 민주주의는 우리 눈에 가시적으로 드러나지 않는다. 추상화의 사다리에 제일 아래에 위치한 하위 개념 역시 비가시성이라는 일반개념의 특징이 나타나지만 하위개념들 간의 관계는 무질서하다. 따라서 하위개념들은 상위개념을 통해 통일적으로 조직되지 않으면 안 된다. 상위개념인 민주주의는 인과성의 원리를 통해 하위개념에 영향을 미치고 이를 통해 상·하위개념은 통일적으로 조직된다. 이러한 과정에서 상위개념인 민주주의와 민주주의의 하위개념은 맥락 수준인 미국과 프랑스라는 시·공간에서 가시화되어 비교가 가능하게 된다.

## 6. 연역적 방법에 의한 개념화: 이념형 도출

토크빌은 미국에서의 경험을 토대로 민주주의에 대한 개념화를 시도하면서 미국적인 민주주의와 민주주의의 이념형을 구별하려고 시도하였다. 토크빌의 미국적 민주주의와 민주주의 이념형을 구분하기 위해 이념형에 대한 설명이 필요하다. 이념형은 독일 출신 사회학자 베버(Max Weber)가 정립한 개념이다. 그러나 토크빌은 미국의 민주주의에서 베버가 정의한 이 개념을 시기적으로 앞서서 사용하였을 뿐만 아니라 베버가 사용한 것 보다 훨씬 명확한 형태로 사용하고 있다. 베버가 이념형을 어떻게 정의했는지 살펴봄으로써 토크빌이 미국의 민주주의에서 이념형을 얼마나 적극적이고 정확하게 사용하였는지를 알 수 있다.

이념형은 하나의 관점 또는 몇 가지 관점을 일면적으로 강조하고, 이렇게 일면적으로 강조된 관점들에 부응하는 일련의 개별현상들, 즉 곳에 따라 더 많이 또는 더 적게 분산되어 불명료하게 존재하거나 또 어떤 곳에는 전혀 존재하지 않는 개별현상들을 하나의 일관된 사유상으로 종합함으로써 얻어진다. 이 사유상은 그 개념적 순수성에서는 현실의 어느 곳에도 경험적으로 존재하지 않으며, 그것은 하나의 유토피아이다. 그리고 역사적 연구의 과제는, 개개의 경우에 현실이 얼마나 이 이념상에 가까운지 또는 먼지를 확인하는 것이다(Weber, 1997: 91-92).

베버에 따르면 이념형은 하나 또는 그 이상의 관점들에서 한 단면만을 강조함으로써 혹은 이를 과장함으로써 다양한 모습으로 나타나는 현실의 구체적인 현상을 분석하기 위한 이론적 구성물이다. 이것은 현실 세계에서 도출된 것이기는 하지만 현실 그대로의 상을 담고 있

는 것은 아니다. 왜냐하면 전술하였듯이 이념형은 현실의 특정부분만을 강조한 것이기 때문에 현실에 존재하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 또한 이념형을 구성해야 할 필요성은 발견적 장치(heuristic devices)의 역할을 하는 이념형의 기능에 있다. 경험적으로 복잡하고 존재하는 실재는 이념형과의 비교를 통해 단순한 개념들로 설명할 수 있고 경험적 실재를 인과적으로 설명 할 수 있다. 결국 이념형은 본질적으로 측정도구(measuring rod)이며 척도(yardstick)이다(Ritzer, 2006: 165-167).

다시 토크빌로 돌아와 보자. 토크빌은 1년 2개월 동안 미국에서 체류하면서 미국적 민주주의를 발견하였다. 토크빌은 미국의 민주주의가 형성된 가장 큰 원인을 청교도의 정착과 혁명을 경험하지 않은 독특한 미국의 사회를 꼽고 있다. 이러한 미국적인 상황 즉 (유럽과 비교하여) 평등의 극대화된 사회상태가 미국의 민주주의를 만들었다. 여기서 더 나아가 토크빌은 미국의 민주주의에서 자주 볼 수 있는 현상인 다수의 무제한 권력 현상을 발견하였다. 이에 대해 토크빌은 다음과 같이 설명한다.

민주정치의 요체는 다수가 절대적으로 우세하다는 데 있다. 민주국가에서는 다수에게 저항할 수 있는 것이 아무것도 없다. 아메리카 체계의 대부분은 다수의 당연한 세력을 인위적인 수단으로 강화시키려 해왔다(Tocqueville, 1997: 331)

토크빌은 다수의 힘이 극대화 되면 소수의 의견이 무시될 수 있다는 사실을 미국에서 경험하게 되었다.

아메리카에서 입법부가 행사하는 권한은 절대적이다. 입법부는 아무것에도 구애받지 않고 자기들이 바라는 대로 신속하게 그리고 막강한 힘으로 성취하는 것이다. 또한 입법부에는 매년 새로운 대표들이 들어온다. 말하자면 민주정치의 불안정에 가장 강력하게 기여하고 또한 가장 중요한 일들에 변덕이 자유롭게 작용할 수 있는 요인을 받아들이는 상황이 아메리카에서는 거리낌 없이 벌어지고 있는 것이다(Tocqueville, 1997: 334)

내가 알기로는 합중국만큼 사상과 언론의 진정한 자유가 결여된 나라도 없다. 유럽의 입헌국에서는 어느 나라에서건 온갖 정치적·종교적 이론을 자유로이 설교할 수 있고 전파시킬 수 있다. 유럽에서는 고난을 당하는 가운데 진실을 내세워 자기 주장을 하는 사람을 보호하지 못할 만큼, 어느 한 권력에 의해서 장악되어 있는 나라는 없다. 아메리카에서는 다수는 사상의 자유 둘째에 엄청난 장벽을 세운다. 이런 장벽의 한계 안에서 작가는 자기 좋은 대로 쓸 수 있지만 그 한계를 넘을 경우 그에게는 재앙이 올 것이다(Tocqueville, 1997: 341).

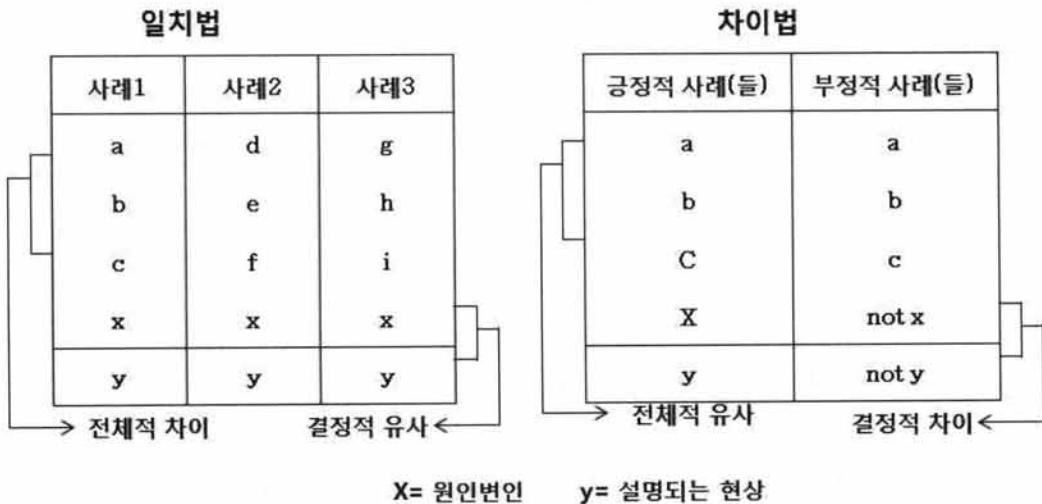
토크빌은 이러한 절대다수가 무제한의 권력을 행사하는 미국의 상황을 인식하였고 이를 보다 극단적으로 강조하여 다수의 전제정이란 이념형을 만들어 냈다. 다수의 전제정 개념은 미국에서 나타나는 다수의 무제한 권리의 경험을 더욱 극대화하여 즉 민주주의의 내재된 많은 속성 중에서 다수의 무제한 권리의 특성만을 극대화 한 일종의 사고실험이다. 토크빌이 미국의 민주주의에서 정확히 개념화하지 않았지만 미국의 민주주의 제 15장에서 다수의 전제정 개념을 유추해 볼 수는 있다. 이 개념은 입법부의 구성원들을 국민이 직접 뽑고 이들의 임기가 아주 짧으며 상·하원은 같은 계층으로부터 뽑히고 입법부의 권한에 권력이 집중되고 행정부는 입법부에 완전히 통제되어 입법부에 대한 행정부의 영향력은 거의 없는 체제이다. 또한 사법부 역시 주민에 의해 선출되며 입법부에 통제된 상태 즉 모든 권리가 입법에 집중되어 절대 권리가 등장하는 상태가 바로 다수의 전제정이란 이념형이다 (Tocqueville, 1997: 340-349).

토크빌은 미국적 민주주의의 한 특징인 다수 권리의 무제한성을 더욱 강조하여 민주주의의 이념형인 다수의 전제정 개념을 고안하였다. 민주주의의 이념형인 다수의 전제정 개념을 정립한 후 토크빌은 다수의 전제정 개념을 다시 현실에 다양하게 나타나는 미국과 프랑스 그리고 유럽 국가들의 민주주의와 비교하기 시작한다. 미국의 민주주의와 다수의 전제정 개념을 비교하면서 미국에서 다수의 권리가 집중화된 절대 권리가 나타나지 않는 이유로 절대 권력을 수단화하는 중앙집권화 된 행정이 결여, 입법부에 저항 할 수 있는 보수적인 혹은 귀족화 된 미국의 사법관 그리고 절대적 다수권력의 특징인 감정적 상태를 교화해 주는 배심원 제도의 교육적 기능을 들고 있다(Tocqueville, 1997: 351-367). 토크빌은 미국의 민주주의와 다수의 전제정 개념의 비교를 통해 미국에서 민주주의의 이념형 중의 하나인 다수의 전제정인 나타나지 않는 원인 세 가지를 인과적으로 추출하였다.

## 7. 발생론적 관점

행정학은 물론 모든 사회과학에서 비교연구의 가장 기본적이면서 중요한 방법론이 바로 밀(John Stuart Mill)의 일치법(method of agreement)과 차이법(method of difference)이다. 우선 일치법은 설명하고자 하는 사례들 가운데 공통된 원인적 요소가 있음을 전제한다. 이에 반해 차이법은 현상을 초래하는 여러 원인을 가정한 후에 서로 상이한 현상을 낳은 주요 원인들을 대조하는 방법을 의미한다(Skocpol· Somers, 1980). 다음은 일치법과 차이법을 그림으로 표현한 것이다.

〈그림 3〉 밀의 일치법과 차이법



출처: (Skocpol· Somers, 1980)

그러나 밀의 일치법과 차이법의 한계는 시간이라는 핵심 변수를 가정하지 않는다는 점이다. 위 그림에서 사례1, 사례2, 사례3은 시간을 고려하지 않아 마치 정지된 상태를 촬영한 사진과 같다. 또한 일치법과 차이법은 사회 상태를 단지 몇 가지 변수로 환원한 인과 관계에 기초하고 있다. 그러나 인간이 살고 있는 사회에서 시간 즉 역사는 사회 발전 상태를 결정하는 가장 중요한 변수이다. 따라서 토크빌은 밀의 일치법과 차이법의 한계를 극복하기 위해 사회 상태를 역사적으로 연구하는 발생론적 방법의 중요성을 역설한다. 아래의 인용은 토크빌의 비교연구에 있어 역사(시간)가 얼마나 중요한지를 강조하고 있다.

인간이 세상에 태어난다. 어리 시절의 즐거움과 활동 속에 그의 초년은 별다른 주의 없이 지나간다. 그가 사람에 따라, 성년이 시작되면 세상은 그를 받아들인다. 그리고 그는 동료들과 접촉하게 된다. 그때 그는 처음으로 관찰당하게 되며, 더욱 성숙한 악덕과 덕성의 씨앗이 그때 형성된다고 생각된다. 만약 내 의견이 틀리지 않은 것이라면, 이런 생각은 크게 잘못된 것이다. 우리는 훨씬 이른 나이로부터 시작해야 하다. 어머니 팔 안에 안긴 아기를 관찰하고 외부세계가 아기 마음의 어두운 거울에 드리우는 첫 이미지를, 아기가 보게 되는 첫 사건들을 알아야 한다. 또한 우리는 그의 전생애를 지배하게 될 편견·습관·정열 등을 이해하려면 그의 잠들어 있는 사고력을 일깨우는 첫 번째 말들을 들어보고 최초의 어린이 자신의 노력을 눈여겨 보아야 한다. 다시 말해서 전생애에 걸친 인간의 모습을 요람에서 볼 수 있는 것이다(...)만일 국가들의 여로 요소들을 뒤돌아보고 그들의 역사 가운데 가장 오래된 기념비들을 고찰할 수 있다면, 우리는 그것들 속에서 편견과

습관, 지배적인 정열 등의 원초적인 원인, 간단히 말해서 이른바 민족성을 구성하는 모든 것을 발견하게 되리라는 것을 의심하지 않는다(Tocqueville, 1997: 87-88).

여기서 토크빌은 한 사람을 제대로 이해하기 위해 인간의 과정적 측면을 강조하고 있다. 즉 우리는 한 사람을 이해하기 위해 그가 태어나고, 자라고 성인이 되는 전체적인 과정을 알아야만 제대로 이해 할 수 있다는 것이다. 사회, 정치 그리고 행정체제 역시 예외가 아니다. 우리가 한 사회의 행정제도를 이해하기 위해서는 행정의 현 상태뿐만 아니라 그 사회에서 행정이 형성·발전되는 전체적인 과정 속에서 현재의 행정을 보잘 잘 이해할 수 있는 것이다. 따라서 미국의 민주주의를 이해하기 위해서 미국 민주주의가 형성·발전된 과정인 역사가 핵심인 것이다. 또한 발생론적 관점에서 미국의 민주주의에 대한 연구는 다른 국가의 연구에 비해 많은 장점을 가지고 있다. 왜냐하면 토크빌이 미국의 민주주의를 쓸 당시인 19세기 전반 미국의 역사는 100년 정도에 불과하였다. 따라서 유럽국가와 달리 미국은 민주주의의 기원에 관한 풍부한 자료와 문헌 등을 이용할 수 장점이 있었다. 토크빌이 잘 표현하였듯이 당시 미국은 이전 시대의 무지와 미개 때문에 연구 될 수 없었던 현상들을 햅볕에 드러내놓고 있는 셈이었다.

또한 토크빌의 비교연구에 있어 발생적 관점을 강조하는 것은 초기 사회조건이 그 후의 사회 발전과정에서 결정적인 역할을 한다는 것을 의미한다. 즉 이를 쉽게 설명하면 카오스 이론의 중요한 개념인 초기조건의 민감성이라고 부를 수 있다. 토크빌은 당시 미국 민주주의의 상태를 설명하면서 이것이 가능한 이유로 미국 사회 초기조건의 특징인 놀랄만한 사회의 평등상태를 강조하였다. 왜냐하면 사회가 일단 성립되면 이 조건에 따라 사회를 규제하는 법률, 도덕 관행, 행정이 변하기 때문이다. 토크빌이 강조하는 초기조건의 민감성을 프랑스 사회에 적용해 보면 프랑스의 당시 민주주의 상태가 왜 미국의 민주주의와 다른지가 분명히 드러난다.

왕권이 귀족들의 지원을 받아서 유럽의 여러 민족을 평화롭게 다스리는 동안, 사회는 비참한 상황에 빠져 있으면서도 그래도 오늘날에는 거의 상상이나 분별조차 할 수 없는 몇 가지 행복의 원천을 누리고 있었다. 군주의 폭정에 대하여 몇몇 신민들의 권력은 억누를 수 없는 장벽이 됐으며, 다수 대중으로부터 신으로 여겨지던 군주는 정당한 권력 행사의 근거를 자신들이 불러일으킨 존경심에서 얻어냈다. 귀족들은 민중들 위에 높이 위치해 있었으므로, 마치 양치기가 양떼에 대해서 느끼듯이 민중들의 운명에 관해서 조용하고 온화한 관심을 기울였다. 귀족들은 가난한 사람들이 자신들과 마찬가지의 사람들이라고는 인정하지 않은 채 신이 그들에게 그 생활을 돌보라고 맡긴 사람들의 운명을 감독했다. 민중들은 자신들과는 다른 사회적 조건을 전혀 생각하지도 못한 채, 그리고 그들의

지도자들과 동등해 진다는 것을 전혀 기대하지도 못한 채, 자신들의 권리를 거론해 보지도 못하고 귀족들로부터 혜택을 받았다. 귀족들이 관대하고 정당할 때는 민중들도 귀족들에게 애착을 가졌으며, 마치 신이 내리는 피할 수 없는 재앙이나 마찬가지로 그들의 수탈에 대해서 저항이나 굴종도 없이 복종했다. 더욱이 관습이나 관례는 암제에 어느 정도 한계를 지웠으며 혼란의 한가운데에 일종의 법칙을 수립했다(Tocqueville, 1997:65-66)

위의 인용에서 잘 드러나듯이 당시 프랑스 민주주의의 상태가 미국의 민주주의와 차이가 발생하는 이유는 미국과 프랑스 사회의 상이한 초기 조건이다. 미국 사회의 초기 조건인 평등한 사회구조와 달리 프랑스의 민주주의 과정은 신분제 혹은 계급제의 조건에서 발전하였다. 따라서 미국의 민주주의 발전에서 나타나지 않은 현상인 계급제의 관성 즉 구체제(ancien régime)의 영향력이 프랑스 민주주의의 장기적 발전에 결정적이었다.

## 8. 비교연구의 재귀성

지금까지 미국의 민주주의에서 토크빌이 경험하고 이를 설명할 개념과 개념의 구성물들인 이론을 만들어내는 과정을 통해 비교연구가 무엇을 비교하고, 어떻게 비교해야하는지를 중심으로 기술하였다. 그러나 개념을 정립하고 구성하는 것은 특정한 가치의 문제를 함축하고 있다. 구조주의 언어학자 소쉬르(Ferdinand de Saussure)가 잘 표현했듯이 관점이 대상을 창출한다. 이를 방법론적으로 해석하면 가치가 개념을 만든다고 할 수 있다(Dogan · Pelassy 1992: 231). 즉 개념의 정립은 왜 비교연구를 하는가의 문제와도 밀접한 관련을 맺고 있다. 이를 토크빌에게 적용해 보면 왜 그가 미국의 민주주의를 연구하였는가라는 연구문제와 연구대상의 선정과 관련된다.<sup>10)</sup> 미국의 민주주의에서 토크빌은 미국의 민주주의를 설명하고 분석하고 있지만 그의 주된 관심은 언제나 자신이 살고 있는 프랑스에 있다. 이렇듯 모든 비교연구의 궁극적 대상은 자신의 사회에 대한 이해를 전제하기 때문에 항상 재귀적이다.

다음의 인용은 왜 토크빌이 미국의 민주주의를 썼는지를 명확하게 설명하고 있다.

조만간에 우리도 미국인들처럼 거의 완전하게 평등한 생활상태에 이르리라는 것이 나에게는 틀림없어 보인다. 그러나 이런 사실 때문에 우리도 미국인들이 비슷한 사회조직에서 도출한 것과 똑같은 정치적 결과를 틀림없이 얻어내리라고는 나는 결론지울 수 없다.

10) 인지된 것 혹은 의미 있게 인식된 것, 즉 개념은 명제의 핵심적 구성인자이며, 어떠한 명칭으로 불리느냐에 따라 해석과 관측의 지침을 제공한다. 즉 개념 정립은 명제의 구축과 연구문제 해결을 암시한다(Sartori, 1970).

나는 미국인들이 민주주의가 택할 수 있는 유일한 형태의 정부를 선택한 것이라고는 결코 생각할 수 없다. 그러나 두 나라의 법률과 생활태도를 생성시키는 원인이 똑같기 때문에 두 나라에서 각각 생겨나는 것을 알아보는 것은 지극히 흥미있는 일이다. 내가 미국을 연구한 것은 호기심을 채우려고 한 것만은 아니다. 우리 자신에게 유익한 교훈을 거기에서 찾자는 것이 나의 소망이었다(Tocqueville, 1997: 72).

철학자 헤겔(Georg W. Hegel)에 따르면 우리는 우리 자신을 스스로 인식할 수 없기 때문에 늘 타인을 통해 우리의 정체성을 인식하다. 타자를 통한 자아의 인식은 사람 뿐만 아니라 사회, 국가 행정도 마찬가지다. 결국 사회, 국가, 행정체제를 인식하기 위해 다른 사회, 국가, 행정과의 거리두기가 필요하다. 토크빌은 미국의 민주주의를 연구하는 과정에서 프랑스 사회와의 거리두기를 통해 더 정확하게 말하자면 미국과 프랑스 사회의 비교를 통해 미국의 민주주의는 물론 프랑스의 사회에 대한 이해의 지평을 넓힐 수 있었다.

#### IV. 맷는말: 비교행정 연구의 메타적 의미

언어학에서 언어는 대상언어(object language)와 메타언어(meta language)로 나뉜다. 대상언어가 직접 사물의 특성을 설명하기 위해 대상 사물을 지칭하는 수단으로 사용되는데 반해 메타언어는 사물을 지칭할 언어를 다시 분석하다. 따라서 메타적 접근이란 사실로 구성된 실제 세계를 직접 설명하는 것이 아니라, 이를 넘어 실제 세계를 설명하는 과정에서 발생하는 다양한 문제들을 성찰하는 것을 의미한다(이중원, 2012). 이와 같은 논리의 연장선에서 우리는 비교행정 연구의 메타적 의미를 논할 수 있다. 특히 미국의 민주주의에서 토크빌이 사용한 논리들을 성찰해 봄으로써 오늘날 비교행정 연구의 메타적 의미가 보다 잘 드러난다.

첫째, 토크빌은 비교연구의 기본인 현장연구의 중요성을 강조하였다. 토크빌은 사실을 관념에 궤박추지 않고 사실 자체를 직접 경험하려고 노력하였다. 사실을 파악하기 위해 토크빌은 해석이 개입되기 전의 원자료를 직접 수집하였다. 토크빌이 미국의 민주주의에서 사용한 자료는 당시의 통계자료, 법조문, 신문기사 등 대부분 자신이 모은 1차 자료들이다(이황직, 2008: 148). 이렇듯 토크빌은 미국의 민주주의를 이해하기 위해 기존의 민주주의에 대한 이론이나 개념들에 기초하지 않고 자신이 직접 경험하고 수집한 자료를 중시한 경험주의자였다.

둘째, 토크빌은 그의 스승 몽테스키외로부터 귀납적 접근(a posteriori)의 중요성을 배웠다

면 데카르트(René Descartes)로부터 합리주의적 사고 즉 연역적 접근(a priori)을 익혔다. 특히 사회현상을 수집·분류·분석할 수 있는 개념과 개념의 구성물인 이론의 중요성이 미국의 민주주의에서 강조된다.<sup>11)</sup> 토크빌의 비교연구에서 가장 눈에 띄는 점은 개념구성에 있어 귀납적 접근과 연역적 접근을 적절하게 조화시키고 있다는 것이다. 토크빌은 선형적인 것과 경험적인 것 사이의 변증법을 통해 민주주의를 철저하게 개념화 하였다. 구체적으로 토크빌은 미국에서의 경험을 통해 미국적 민주주의를 발견하였고 미국적 민주주의의 특성 중 한 요인을 강조하여 이념형의 한 형태인 다수의 전제정 개념을 연역적으로 구성하였다. 또한 토크빌은 미국과 프랑스의 민주주의를 개념화하고 설명하는데 있어 추상화의 사다리를 오르내림으로써 거시적 개념인 민주주의와 경험적 통칙인 하위 개념을 논리적으로 구성하여 미국 사회를 적절하게 설명할 있는 개념과 이론을 정립하였다. 이렇게 개념과 이론을 구성하는 문제는 경험 자료를 수집·분류·비교할 수 있는 도식을 만들어 낼 뿐만 아니라 연구문제의 선정에도 직접적인 영향을 미친다.

셋째, 토크빌은 비교연구에 있어 시간의 의미 즉 역사의 중요성을 강조하였다. 지금까지 비교행정 연구는 현재의 문제만을 제한적으로 연구하는 경향이 있었다(이송호, 2000). 이는 밀의 방법론에서 잘 드러나듯이 행정현상을 상태 혹은 구조의 개념을 통해 정태적으로 설명하였기 때문이다. 그러나 토크빌은 민주주의에 대한 발생적 접근을 통해 사회현상을 심층적으로 이해하기 위해 연구자의 시야를 과거로 돌릴 것을 강조하였다. 발생적 관점의 비교행정 연구는 연구자를 단순한 인과론에 바탕을 둔 현재 중심의 비교연구에서 벗어나게 해 준다(안지호, 2013).

넷째, 토크빌은 비교연구의 학제적 접근(interdisciplinary approach)을 강조하였다. 토크빌의 민주주의 개념은 인민의 정치라는 정치적 차원에 국한되지 않고 동태적인 개념화를 통해 정치적 차원을 넘어 행정, 사법, 미국인과 프랑스인의 감정과 습관 그리고 문화의 분석으로 확대 된다. 따라서 토크빌의 민주주의 개념은 학제적 접근을 내포하고 있다. 우리가 비교행정이란 단어를 다시 살펴 보면 국가간 행정의 비교라는 의미 이외에 행정학의 외부인 정치학, 사회학, 철학, 역사학, 인류학, 경제학, 언어학, 심리학, 생물학 등과의 비교를 내포하고 있다. 우리 자신이 타인을 통해 자아를 인식할 수 있는 것과 마찬가지로 행정학 역시 학제 간 연구를 통해 행정학의 자아를 찾을 수 있다.

각종 통계기법, 교통과 통신 기술의 발달로 인해 오늘날 비교행정 연구의 조건은 약 180

11) 개념은 이론체계의 구성요소일 뿐만 아니라 사실정보를 수집하는 도구, 즉 자료용기라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 우선 경험적 차원에서 나타나는 문제는 충분히 정확한 정보가 없기 때문에 의미 있는 비교분석을 수행할 수 없다는 점이다. 이 문제를 해결하려면 판별력을 지닌 즉 분류학적 개념용기들에 의해 제공되는 파일체계를 만들어야 한다. 이러한 개념용기들이 없다면 아무리 정교한 통계기법이나 컴퓨터 분석기법을 사용하다라도 자료를 제대로 모을 수 없다(Sartori, 1970).

년 전 신대륙으로 가기 위해 많은 시간은 물론 생명의 위험을 무릅쓴 토크빌과 비교할 수 없다. 그럼에도 불구하고 토크빌이 미국의 민주주의를 분석하는 과정에서 드러나는 빼어난 통찰력은 오늘날 비교행정 연구에서 잘 보이지 않는다. 과학적 탐구의 논리구조나 절차에 관련된 방법론(methodology)과 기법을 구분해야 하고 개념구축이 정량화에 앞서기 때문에 통계학을 배우기 전에 논리학을 배워야 한다는 50년 전의 사토리(Giovanni Sartori)의 주장이 오늘날 비교행정 연구에도 여전히 유용하다. 지금 비교행정 연구에 있어 방법론과 기법의 관계가 전도된 것은 아닐까?

## 참고문헌

- 가재창, 김용동. (1991). 비교행정의 파라다임에 관한 고찰. 「충남대학교사회과학연구소 논문집」2.
- 강선택. (2002). 「사회과학연구의 논리: 정치학·행정학을 중심으로」. 서울: 박영사.
- 곽태석. (2006) 중범위이론으로서의 미·러의 비교행정. 「오산대학 논문집」26.
- 구자용. (1995). 비교행정의 전개와 동향에 관한 고찰, 「한국외국어대학교 논문집」.
- 김용학·임현진. (2000). 「비교사회학: 쟁점, 방법 및 실제」. 서울: 나남출판사.
- 김웅진·박찬욱·신윤환 편역. (1995). 「비교정치론강의 1」. 서울: 한울아카데미.
- 박천오 외. (2002). 「비교행정론」. 서울: 법문사.
- 박천오. (1996). 비교행정의 기본적 가치와 학문적 영역. 「사회과학논집」. 명지대학교 사회과학연구소.
- 박홍규. (2008). 「누가 토크빌과 아렌트를 읽었다 하는가」. 서울: 글항아리.
- 방문숙. (2000). 토크빌과 미국의 민주주의. 「미국사연구」12.
- 배영수 편. (2011). 「서양사 강의」. 서울: 한울아카데미.
- 안지호. (2011). 동·서독 비교행정 연구 서설: 부르디외의 아비투스와 장 개념을 중심으로. 「한국행정 학보」, 45(2).
- \_\_\_\_\_. (2013). 인각학으로서의 행정학을 위하여: 엘리아스의 결합태(figuration) 개념을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 23(4).
- 이송호. (2000). 비교 및 발전행정 분야 교과서 분석과 향후 과제, 「한국행정학보」, 34(4).
- 이정우 (2000). 「접힘과 펼쳐짐: 라이프니츠, 현대과학, 장」. 서울: 거름.
- 이중원. (2012). 과학과 메타과학의 의미와 역할, 온생명론작은토론회 발표논문.
- 이황직. (2009). 「토크빌의 제도와 습속의 방법론 연구: 미국의 민주주의를 중심으로」. 사회이론 36.
- 임도빈. (2011). 「비교행정강의」. 서울: 박영사.
- 임도빈·신혜영·안지호. (2012). 북한의 지방행정 두텁게 이해하기: 시·군을 중심으로. 「한국지방자치 학회보」, 24(3).

정우일. (1987) 비교행정의 전망과 정체비교를 위한 Typology Model. 「경제연구 5」, 한양대학교.

홍태영. (2001). 토크빌과 민주주의의 패러독스. 「한국정치학회보」, 35(3).

\_\_\_\_\_. (2006). 「몽케스크와 & 토크빌」. 서울: 김영사.

Bendix, Reinhard. (1963). Concepts and generalizations in Comparative Sociological Studies, American Sociological Review(28).

\_\_\_\_\_. (1976). The Mandate to Rule: An Introduction. Forces, Vol. 55, No. 2. University of North Carolina Press.

Dogan, Mattei·Pelassy, Dominique. (1992). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, 어떻게 비교할 것인가: 비교정치연구의 전략. 김종필·정기웅(역), 서울: 진영사.

Elias, Norbert. (1987). *Was ist Soziologie?*. 「사회학이란 무엇인가」. 최재현(역). 서울: 나남출판사.

\_\_\_\_\_. (1999). *über den Prozeß der Zivilisation I*. 「문명화과정 I」. 박미애(역). 서울: 한길사.

Hague, Rod· Harrop, Martin. (2007). *Comparative Government and Politics*. Palgrave Macmillan. 「현대비교정치론」. 김계동 외 역. 서울: 명인문화사.

Hobsbawm, Eric. (1998). The Age of Revolution: Europe 1789-1848, 「혁명의 시대」. 정도영(역). 서울: 한길사.

Liphart, Arend. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method, *The American Political Science Review* 65. In 「비교정치론강의 1」 김웅진·박찬욱·신윤환 편역. 서울: 한울아카데미.

Macridis, Roy. (1990). *Modern Political Regimes*. Boston. 「현대비교 정치체제론」. 김강녕(역). 서울: 인간사랑.

Moore, Jr. Barrington. (1966). Social Origins of Dictatorship and Democracy. Beacon Press.

Pinto, Louis. (2003). Pierre Bourdieu et la théorie du monde social. 「부르디의 사회학 이론」. 김용숙·김은희(역). 서울: 동문선.

Ritzer, George. (2006). *Sociological Theory*. 「사회학이론」 김왕배 외(역). 서울: 한울출판사.

Sartori, Giovanni. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics, *The American Political Review* 64(4). In 「비교정치론강의 1」 김웅진·박찬욱·신윤환 편역. 서울: 한울아카데미.

Skocpol, Theda · Somers, Margaret. (1980). The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry, *Comparative Studies in History and Society* 22. In 「비교정치론강의 1」 김웅진·박찬욱·신윤환 편역. 서울: 한울아카데미.

Tocqueville, Alexis de. (1997). *De la démocratie en Amérique*. 「미국의 민주주의 I」. 임효선·박지동(역). 서울: 한길사.

Treibel, Annette. (2008). Die Soziologie von Norbert Elias: Eine Einführung in ihre Geschichte, Systematik und Perspektiven, Wiesbaden, VS Verlag.

Weber, Max. (1997). Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. 「막스 베버의 사회과학 방법론 1」. 전성우(역). 서울: 나남.

Wiarda, Howard J. (1985). Comparative, Politics Past and Present, in H.J Wiarda(ed), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder and London, Westview Press. In 「비교정치론강의 1」 김웅진·박찬우·신윤환 편역. 서울: 한울아카데미.

## ABSTRACT

### Logic of Comparative Study in Public Administration

Jiho Ahn

This study focuses on the logic of the method of comparative study in the comparison of administration and public administration. The reason for researchers to pay attention to de Tocqueville is that his book contains deep contemplation of the comparative study. In particular, "Democracy in America" carefully addresses the meta issue of the logic of comparative study with the questions "Why do you make comparisons?" "How should you make comparisons?" and "What do you compare?"

This study takes the meta issue of comparative study inherent in "Democracy in America" and then reinterprets it to reflect the problems of contemporary comparative administration. The importance of field studies, conceptualization, and interdisciplinary approach in comparative public administrative are emphasized.

[Keywords: Comparative Public Administration, field studies, interdisciplinary approach, concept]