

드와이트·왈도 『行政에 대한 퍼스펙티브』 (一九五六年)

Dwight Waldo, "Perspectives on Administration"  
University of Alabama Press, 1956, 143 pp.

—

本書는 著者가 一九五四年 晩秋에 「알라바마」大學에서 Southern Regional Training Program의 一環으로 行한 講演을 基礎로 하여 出版된 것이다.

現「백—클레이·캘리포니아」大學의 政治學教授인 著者인 드와이트 行政學의 思想的研究家로서 有名하거나와 著書인

The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration, 1947.

Ideas and Issues in Public Administration: A Book of Readings, 1953.

The Study of Public Administration, 1955.

等의 이따 本書에 앞서 刊行된 바 있고 代表的 論文으로서 거기

"Development of Theory of Democratic Administration" (American Political Science Review, March, 1952)

"Administration Theory in the United States: A Survey

and Prospect" (Political Studies, No. 1, 1954)

等이 있어서 美國에서도 現在 가장 注目을 받고 있는 行政學者인은 여기에서 再論할 必要도 없다.

本書의 內容을 紹介함에 앞서서 그가 本書를 쓰게 된 問題意識이라고 할 수 있는 것에 대해서若干言及키로 한다. 勿論 著者는 本書에서 이 點에 對한言及을 한 바 없다. 따라서 그가 美國行政學의 發達과 現況에 關해서 두 렷히 示唆한 바 있는 『行政學研究』(The Study of Public Administration, 1955)를 中心하여 생각키로 한다. 『行政學研究』는 本書의 基礎로 되어 있는 講演의 行하여진 때와 거의 같은 時期에 著述된 關係로 本書의 問題意識理解에 어떤 關鍵을 던져 주는 것이라고 생각되기 때문이다.

그는 美國行政學이 어떻게 發達해 왔다고 생각하는가? 以下 그의 所論을 簡略하게 記述해 보기로 하자.

行政研究에 重要な 轉期가 된 것은 一九世紀末葉부터 二〇世紀初에 걸친 時期였으니 「퍼—스펙티브」의 領域內容等 어떤 點에서나 革命的인 變化가 이 時期에 齊來되었고 이때에 비로소 行政은 一般의 抽象의 人形態 하나의 過程 하나의 問題로 認識되고 形成된 것이다. 勿論 이러한 狀況이 來到하기 까지는 많은 歷史的인 要因——行政機構가 複雜大化한 點, 近代自然科學과 技術의 顯著한 發達이 社會科學 社會技術의 發達에 拍車를 加한 點, 科學的管理法의 流行으로 行政을 合理的인 能率

的으로 運營코져 하는 關心이 增大해 간點, 邊境이 消滅하고 農業的 社會로부터 都會的 產業的 社會에로 社會가 變貌하여 政府의 積極的인 役割의 必要가 認識되고 또 따라서 美國의 政治, 行政의 改革에 對한 要請이 漸高된點等——이 溢히었고, 『우드슨』(Woodrow Wilson) 『윌로우비』(W. F. Willoughby) 등을 爲始한 學者에 依하여 行政學發達의 素因이 그 위에 構築되었으며 그들의 後繼者들에 依하여 發展되어 온 것이다. 그리고 第一次大戰, 大恐慌, 『유-·····』, 第二次大戰等을 經驗함으로써 美國社會의 質的變化, 危機의 要請, 其他社會科學의 影響等에 依하여 더욱 飛躍的인 發達이 促求되어 온 것이다.

이렇게 發達되어 온 行政學研究는 어떤 傾向을 밝아 왔는가? 行政學形成期의 學者들의 中心的인 觀念, 理論은 이미 一九一四年까지에는 明確한 形態로 나타나 있었는 데 그들의 課題란, 이러한 理論을 蒐集하고 擁護하며 體系化하여, 그 위에 現實行政에 關聯된 資料, 事實的範圍를 建立하는데 있었다. 그 結果, 理論, 事實的範圍等은 確固하고 永續的인 眞理로서 受容되고 있었던 것이다.

그러나 이러한 論議의 『도그마』化 乃至는 結晶化는 어떤 意味에서 볼 때 不幸한 것이었다. 一〇年代의 中葉부터 三〇年代의 末葉까지 거의 모든 行政學者는 이미 確立된 理論에 自己滿足을 해 버리는 結果를 招來했기 때문이다. 그러나 三〇年代末葉부터 四〇年代初에는 이러한 態度에 顯著하고도 重要한 變化가 일어나게 되었으니 이

는 大恐慌, 『유-····』, 二次大戰, 冷戰等이 政府機能의 質的轉換을 促進하였고 行政學者들도 積極的인 政治關與를 하게 된 當然한 歸結이라고 할 수 있다. 이리해서 從來의 結晶은 崩壞되고 綜合은 分解되어 行政學은 새로운 段階에 들어 가게 되어 既成觀念의 再檢討가 試圖되고 아직까지도 內容과 方法에 對한 急速的變革과 成長을 하고 있는 중이다.

그러면 四〇年代以前的 行政學에 있어서 中心的理論은 무엇이었는가?

첫째로 政府(government)의 過程은 두가지 部分 即 決定(decision)과 執行(execution)으로 이루어진다. 前者는 政治(politics)의 機能이고 後者가 行政(administration)의 機能인데 이 領域이 行政學의 對象이라고 하는點. 둘째로 政治와 切斷된 行政은 科學的으로 研究될 수 있고, 셋째로 行政의 科學的研究을 通하여 行政의 原則이 發見될 수 있으며, 넷째로 節約과 能率(economy and efficiency)이 行政研究의 中心的課題라고 한 四點으로 要約할 수 있다. 이러한 基本的인 理論위에 行政의 事實的인 素材가 整序되는 手段으로서 많은 範疇가 採用되어 있었다. 即 組織, 管理, 人事行政, 計劃, 豫算等 或은 其他 自然科學的인 生物學的인 用語나 概念等에 나타난 것이 그것이다.

그러나 三〇年代末 以後의 行政哲學, 理論, 範疇等에는 많은 變化가 나타났고 設使同一用語가 使用된다손치더라도 그 內容엔 커다란 變化가 나타나게 되었다. 即 具

體으로 말하자면 政治와 行政의 嚴格한 區別은 放棄되고 行政은 政治와 結付해서 생각케 되었고 自然科學의 方法과 技術은 그대로 行政研究에 適用될 수 있다고는 할 수 없게 되었으며 또한 只今까지 믿어 오던 行政原則의 存在한 것도 거의 放棄됨에 이른 것이다. 即 大部分의 原則이 經驗的으로 眞實이 아닐 뿐만 아니라 事實의 觀察에서 當爲의 主張대로 論理的 飛躍을 犯하고 있다고 생각케 된 것이다. 그리고 節約과 能率에 대해서도 同一한 批判이 加해지고 닐리 社會的 能率 (social efficiency)이 提唱됨에 이르렀다.

그러나 이러한 一般的 傾向에 對해서 留係되어야 할 點은 『차이관』(H.A. Simon)이 代表되는 論理實證主義(logical positivism) 立場이 存在한다는 것이다. 이 論理實證主義는 事實判斷과 價値判斷을 峻別하고 科學은 前者를 對象으로 하고 後者는 選擇, 嗜好, 倫理의 問題라고 한다. 무릇 科學은 事實에 對한 因果關係를 究明하는 理論科學과 理論을 應用하는 應用科學으로 區別될 수 있다. 더욱이 後者에 있어서도 事實判斷과 價値判斷과를 論理的으로 區別할 수 있다. 그리고 科學이란 自然科學을 말하고 社會에 關한 社會科學도 結局은 自然科學에 還元될 수 있다고 본다. 學問의 混亂은 事實判斷과 價値判斷과를 混同하는데서 惹起된다. 이런 思考方式을 論理實證主義는 그 根底에 지니고서 行政研究에서는 政治와 行政의 區別, 理論의 經驗的 檢證, 節約과 能率概念의 有效性

等을 새로운 粉粧 밑에서 主張하고 四〇年代의 前述한 바와 같은 傾向에 反旗를 들고 있는 것이다.

그러면 三〇年代 以後 行政學의 範疇에는 어떤 變化가 일어났는가? 例를 三〇年代에 있어서의 典型的인 範疇로서 存在하던 行政에 있어서의 執行部의 機能이라 일컫는 POSDCORB (P=Planning, O=Organizing, Staffing, D=Directing, CO=Coordinating, R=Reporting, B=Budgeting) 概念을 五〇年代 中葉에서 回顧해 보기로 하자. 三〇年代의 『計畫化』란 極히 素朴하고 無批判的인 것이었다. 그러나 오늘날은 『計畫化』란 自明之事로 되어 往時처럼 色彩를 發揮할 수 없는 것이다. 또한 『組織化』에 關해서는 三〇年代에는 人員과 機能에 對한 論理的, 合理的, 敘述的關係에 重點을 둔 말하자면 組織圖(organization-chart)의 理論이었으나 最近에 와서는 이러한 넓은 理論으로서는 「커」바할 수 없는 現象이 있음을 經驗과 調査에 依하여 알게 되었고 社會學, 心理學과 같은 學問이 이러한 現象의 分析에 有效한 手段을 提供하고 있는 것이다. 『報告』도 오늘날에 와서는 『음유니케이숀』이라는 넓은 範疇속에 包括되어 가고 있다. 이와 같이 範疇自體 또는 同一한 範疇下에 있어서의 內容이 往時에 비해서 顯著하게 變化하고 있는 것이다.

이처럼 行政學을 回顧하고 넓은 視野속에서 現在의 狀況을 바라본다면 그것은 停滯가 아니라 變化와 進歩와를 아울러 經驗하고 있다고 그는 생각하고 있다. 即 一方面에

서는事實的側面(Actual side)에 對한 研究의 深化를 볼 수 있고 보다 正確한 概念構成, 有效한 『모델』, 法則性의 發見等 內容과 方法에 對한 摸索이 繼續되고 있고 他方에 있어서는 行政의 價值的側面(Value side)에의 關心이 特히 喚起되고 있다. 政治와 行政과의 區別이 放棄되고 行政이 價值的領域에로 한 발을 내어디고 있는 現實을 行政學은 이미 無視할 수 없게 되었기 때문이다. 그리고 價值的側面에의 關心은 具體的으로, 政策問題에 敎科를 擴大시키려는 學科內容의 再檢討, 或은 『케이스』研究等 等の 形態로서 나타나고 있다.

그는 現在 行政學이 問題로 해야 할 點에 對해서 다음과 같이 생각하고 있다. 첫째로 行政學과 다른 社會科學과 의 統合(Integration)을 피할 것, 具體的으로 말하자면 行政學은 隣接科學의 概念, 技術, 洞察等에 配應을 제을리 하지 말고 그것과의 創造的交流(Creative interchange)을 피할 것. 둘째로 行政行爲에 關하여 信任되어 오든 것과 假設을 經驗的으로 檢證할 것. 셋째로 『모델』을 實驗할 것. 即ち 모—든 『피—스펙티—브』나 『이푸로—휘』를 行政의 研究에 適用하여 檢證해 볼 것. 넷째로 價值的 問題와 對決할 것. 即ち 行政理論은 스스로의 政治哲學을 지닐 것. 다섯째로 政黨이나 壓力團體의 活動이란 意味에서의 政治와 行政과의 關係를 明確히 할 것. 여섯째로 指導性과 創造性과의 關係를 明確히 할 것. 일곱째로 公務(Civil service)라는 問題를 잘 處理할 것. 일곱째로 公務(Civil service)라는

말과 結付된 觀念全體를 가장 廣汎한 想像力이 많지 條件에서 再檢討해 볼 것. 여덟째로 行政의 比較研究, 事例研究의 必要. 끝으로 行政에 있어서의 現在의 知識, 技術關心을 더욱 發展擴大시킬 것. 그리고 行政機構를 創造的으로 再建할 것 등 諸點이다. 要컨대 行政學은 넓은 交流와 探究時代에 突入하고 있기에 現代世界의 文明의 要求에 呼應키 爲하여 人間知識의 全體 主된 分野와 生々한 關係를 樹立해야만 한다고 하는 것이다.

以上이 그의 『行政學研究』에 있어서의 美國 行政學의 過去와 現在에 對한 생각이다. 이러한 생각위에 行政學과 隣接科學과의 相互關係를 把握하고 이 隣接科學의 成果를 吸收코저 試圖한 것이 本書가 아닌가 한다. 이러한 推測이 그리 틀리지 않은 것임은 여기에 紹介코저 하는 本書의 內容을 살펴 보아도 알 수 있다. 即ち 五章으로 되어 있는 本書의 內容이,

第一章 見解의 反轉(Reversing the Glass)

第二章 『모델』의 多樣性(The Variety of Models)

第三章 歷史의 『피—스펙티—브』(Perspectives of History)

第四章 文學의 『피—스펙티—브』(Perspectives of Literature)

第五章 社會科學의 『피—스펙티—브』(Perspectives of Social Science)

로 되어 있는 바 이제 順序대로 內容을 紹介코 한다.

## 第一章 見解의 反轉

오늘날 自然科學은 社會科學보다 進步하고 있으며 社會科學은 참된 科學이 아니라고 一般의 으로 믿어지고 있다. 그러나 이러한 通說에 對해서 『眼鏡의 뒤집기』(reversing the glass) 見解를 고치도록 本章에서 그는 主唱한다.

그것은 다음과 같은 세 가지 理由에서이다. 첫째로 個人的 經驗으로서 『G. 왈라스』(Graham Wallas)의 制度—技術의 見解, 『A. N. 화이트헤드』(Alfred North Whitehead)의 科學의 發見은 偶然的인 요 理論의 끊임 없이 變化한 다는 見解, 또한 『J. 슈뎀페터』(Joseph Schumpeter), 『M. 웨버』(Max Weber), 『R. M. 머튼』(Robert Merton) 등의 科學과 社會와의 結緣 乃至 社會技術(social technology)과 自然科學의 技術(physical technology)과의 相互 關聯이라는 見解 등에 많은 影響을 받은 結果이고, 둘째로 在來의 見解에 拘束받은 必要가 없다는 見解는 새로운 洞 察과 研究를 이끌어낸다는 實際上的 要請이 될뿐만 아니라 곧으로 社會科學의 成果를 지나치게 卑下했다는 心理 的 理由에서이다.

이러한 見解에 서서 다음 세 가지 點을 主張한다. 첫째 로 元來 科學은 社會科學까지도 包含해서 定義되어져야 한다. 元來 科學을 定義할 때엔 두 가지 集團——科學과 技術, 純粹科學과 應用科學과를 區分코져 하는 嚴格한 理

論構成者(strict construction)와 兩者를 嚴格히 區別하는 데 批判的인 것(broad or loose construction)——이 있는데 『프래그마티즘』과 『말시즘』 등이 그 代表的인 것이다. 그런데 後者의 立場에서 科學의 本質은 具體的인 變化의 支配에 있다고 생각하는 것이 意義있는 일이다. 이 境遇 社會科學 或은 社會의 技術에 依하여 達成된 事物의 支配는 自然科學의 그것에 比하여 劣等한 것이라고 할 수 없고 오히려 後者가 前者에 依하여 制約받고 있는 것이 現實이다. T. V. A의 工學上의 훌륭한 業績도 政府나 T. V. A의 機構自體가 뒷받침 함으로써 비로소 可能한 것이었다. 이리해서 社會科學과 自然科學과를 區別하는 基準으로서 往往 云謂되는 支配라는 基準은 通用될 수 없다. 또한 豫測性(predictability)을 基準으로 兩者를 區別하는데도 問題가 있다. 即 自然科學의 豫測可能性에도 限度가 있는 것이오, 社會科學에서도 豫測이 全然 不可能한 것이 아니기 때문이다.

다음 數學的으로 正確하게 表現할 수 있는가 與否가 查된 科學의 基準이라는 通說이 있다. 그러나 누가 먼저 查된 科學與否를 決定하는가? 이 答도 넌리 認定된 通說이 있다. 그러나 問題로 되는 것은 이러한 通說의 適否인 것이다. 다음 一貫된 理論體系가 있는가 與否로 科學의 基準으로 하는 者도 있다. 그러나 여기서 強調되어야 할 것은 生理學에서나 社會科學에서나 普通 思考되고 있는 以上으로 이 點에 對해서는 共通點을 가지고 있다는

事實이다.

물체로 物理學과 社會科學에 있어서의 進歩에는 相關關係가 있다는 主張을 하고 싶다. 어느 一方의 發達은 다른 發達의 基礎로 되어 왔음은 歷史에 비추어 自명한 까닭이다.

셋째로 自然科學과 社會科學과를 그 業績과 進歩程度를 測定하여 그 程度에 따라 뚜렷하게 區別함은 不可能하다고 主張하고 싶다. 現在 段階에서는 自然科學의 概念과 方法은 社會科學에 그대로 適用할 수 없는 까닭에 兩者의 比較란 困難 乃至는 不可能한 것이 事實이다. 그렇다고 社會科學이 劣等하다고 할 수는 없지 않는가? 自然科學에 못지 않게 社會科學도 現代社會의 進歩에 功獻한 것이 事實이다. 人口의 顯著한 膨脹, 水準 높은 物質의 生活의 達成 등에 社會科學이 寄與한 長點을 無視하고 그 缺陷만을 強調함은 옳지 못한 것이다. 近代國家(nation-state) 議會制, 聯邦制, 統一的 警察制度, 會社, 課稅, 豫算制度 官僚制, 文化의 概念, 『케인스』의 經濟理論 등은 社會科學의 成果 乃至는 社會的發明(social invention)이라고 볼 리도 無妨할 것이 아닌가? 勿論 이들은 方法論, 數學의 正確性 등에 있어서 科學이라 볼 수 없다고 할 수 있을 리지 몰라도 그 名稱이야 어찌되었던 人間의 業績으로서는 不當하게 矮小하게 評價되어서는 아니되는 것이다. 二次大戰의 經驗을 보더라도 戰爭의 遂行과 戰時經濟, 行政의 運營 등에 社會科學者가 보여준 寄與는 自然科學者의 그

것에 비해서 조금도 遜色이 없었던 것이다. 最後로 社會的發明은 미리 計劃되어진 것도 아니고 여러 해에 걸친 여러 사람들의 成果에 依하는 것도 있고 또한 將來를 豫測할 수 없다는 反駁도 있다. 그러나 이는 自然科學에도 該當되는 것이다. 如何間 여기서 力說코저 하는 것은 社會科學과 其外의 科學間에 明確한 線을 긋는 것은 不可能한 일일뿐만 아니라 여러 가지 意味에서 모든 科學은 社會的이라는 點이다. 勿論 여기에서는 自然科學은 輕視코저 하려는 것이 아니오 오직 社會科學도 이에 뒤 떨어지지 않는다는 새로운 見地를 示唆코저 하는 것 뿐이다.

### 三

#### 第二章 『모델』의 多樣性

第二章에서 著者が 밝히고저 하는 것은 行政의 研究에 있어서 어떠한 道具(motels, analogies, idioms, perspectives……)가 使用되어 왔는가? 그 效用과 限界는 어떠한가? 그것은 어느 程度의 融通性이 있는가? 어떠한 獨自性을 지니고 있으며 또한 더 나아가서 새로운 分析의 道具는 없는가 等等이다.

먼저 行政을 法律組織으로서 혹은 그것을 通해서 생각코저 하는 法律的『퍼스펙티브』(legal perspective)가 있다. 이 方法은 歷史的으로 由緒있는 『어푸로-취』이다. 그러나 美國에서는 學으로서의 行政學은 이러한 法律的 『어푸로-취』의 否定에서 始作된 바 있다. 『와이트』教授

는 그의 『行政學入門』의 初版序文에서 『行政의 研究는 法律의 士臺보다도 오히려 管理(mangement)의 士臺위에서 出發되어져야 한다』는 것이 本書가 前提로 하는 바이다』라고 記述함으로써 行政學의 法律學으로부리의 獨立을 宣稱한 바 있다. 그러나 이 獨立戰爭은 아직도 勝利裡의 終戰을 못 보고 있고 앞으로 더 持續된 것이다. 이 싸움은 具體的으로는 法律學者와 行政學者와의 싸움이라는 形態로 展開되고 있으나 마치 一六世紀 英國에서의 『클론·로』 擁護 法律家와 專制君主의 大權에 따른 法을 擁護하는 法律家와의 對立抗爭을 聯想케 하는 것이다.

二〇世紀에 있어서의 美國의 行政研究에 가장 普及되고 重要한 『모넬』로 된 것은 機械(machine model)이다. 特히 初期에는 많은 行政研究書에 滲透되어 있다. 『와이트』 教授의 前掲書 初版 第三章은 『行政機關(The Administrative Machine)』이란 名稱으로 章名이 表示되어 있고 『윌로우비』(Willoughby)의 一九二七년의 教科書에는 『行政機械의 一分子로서의 行政部』(The administrative Branch as a Single Piece of Administrative Machine)라는 말이 使用되고 있다. 이러한 著書의 背景에는 科學의 管理法의 發達이 存在함은 勿論이고 이 科學의 管理法運動의 背後에는 文化的으로 機械的의 指向이 存在해 있었다(cultural orientation toward machine). 即 宇宙를 規則的인 하나의 機械로 보려는 思考가 前提로 存在해 있었던 것이다. 그러나 二〇世紀의 物理學의 急速한 發達과 마다 機械的

『모넬』自體도 時代와 더불어 發展해 왔다. 이러한 새로운 發達은 『사이먼』(Herbert Simon)의 著書에 特히 反映되어 있다. 如何問의 『모넬』의 影響이 얼마나 큰 것인가 하는 것은 能率이라는 概念이 그것을 表現하는 것이고 行政能率의 達成은 機械運轉上의 能率向上下과 마찬가지로 생각하는 點을 보아도 알 수 있다.

다음 機械的 『에날로지』보다는 덜 使用되지만 有機體的 『에날로지』(organic analogy)가 使用되고 있음도 例證할 수 있다. 『J·카우스』(John Gaus)나 또는 『K·볼링』(Kenneth Boulding)의 『組織革命』(The Organizational Revolution)에서 찾아 볼 수 있는 組織을 環境과의 關聯에서 把握코저 한 組織의 生態學(ecology of organization)이 그 代表的인 것이다.

軍事行政의 『모넬』 役割을 한 事實은 否認할 수 없다. 『헤이버』의 有名한 官僚制란 概念은 『프로이센』 軍隊을 모델로 한 點이 많은 事實이라든가 『參謀部』(幕僚部)와 一線部(實施部)』(Staff and Line)라는 用語가 軍隊에 起源을 가지고 있다는 事實에서도 그렇고 『굴리크』(Gulick)과 『윌리엄』(Urwick)에 의한 『行政學論考』(Papers on the Science of Administration)에는 軍隊組織이 자주 言及되어 있는 點을 보아도 알 수 있다.

宗敎上의 組織 特히 케드릭敎會組織도 行政考察의 『크리스커티』(Christy)를 提供하고 있다. 『C·파너티』(Chester Bernard)의 『執行部의 機能』(The Functions of the

Executive)에서 커도리敎會를 行政能率의 最高典型이라 指稱하고 있다.

行政學者中에는 行政 및 行政研究를 思想(Ideology)의 『피-스펙티-브』에서 把握코저 하는 者도 있다. 『T. D. 킹스레이』(T. Donald Kingsley)의 『代表的官僚制』(Representative Bureaucracy)는 廣義의 『파시즘』의 立場에서 英國公務員制의 政治의 中立性을 다른 研究이고 著者自身의 『行政國家』(The administrative State)는 廣範한 思想史(Intellectual history)를 背景이로 行政研究의 歷史의 展開를 다음인 것이다.

行政에 對한 다른 『피-스펙티-브』는 政治(politics) 또는 權力(power)이다. 往時의 政治와 行政의 峻別은 이미 消滅하고 政治學의 다른 分野에서 使用되는 概念上的 道具가 意識의 無意識의 으로 行政의 研究에 使用되고 있다. 行政에 影響을 미친다고 보는 政治家의 活動을 研究한다는가 行政에 壓力을 미치는 利益團體의 分析도 하고 最近의 行態論(behavioral science)의 用語나 道具를 使用한 研究도 있다. 行政의 政治化(politicizing of administration)의 關한 研究은 特히 『A. 애플의』(Paul Appleby)가 有名하다. 그는 行政內의 政治, 行政의 יות에서의 政治性이 지니는 哲學的意義를 強調하고 있다.

經濟學의 『스펙타클』로서 行政을 研究코저 하는 者도 있다. 行政組織, 行政過程과 經濟組織과의 類似性을 特別히 強調하는 것이다. 『바-나-드』의 『執行部の 機能』

『사이론』의 『行政行爲』(Administrative behavior), 『볼-링』의 『組織革命』 등은 그 代表的 例로 볼 수 있다.

다음 行政組織을 社會組織, 社會心理學의 現象의 複合으로 보고 行政을 社會라는 『렌즈』를 通해서 바라 보는 場이 있다. 『E. 이 영』(Elton Mayo)를 中心하고 『하-마-드』大學經濟學部の 『호-손』(Hawthorne)의 西部電氣實驗所에서의 調査研究는 그 代表的인 것이라고 할 수 있다. 그 밖의 『R. 벤디크』(Reinhard Bendix), 『A. 셀즈닉』(Philip Selznick), 『R. 거-톤』(Robert Merton) 등 社會學者나 社會心理學者가 顯著한 業績을 올리고 있다. 이 社會的 『피-스펙티-브』는 어떤 意味에서는 機械的 『피-스펙티-브』와 有機體的 『피-스펙티-브』와의 中間에 存在한다고 볼 수 있는데 이 貢獻은 人間에게 있는 協同行爲의 非合理的, 無意識的, 適應的側面을 認識코저 하는 데 있다.

다음 技術을 『모델』로 하는 側과 이를 反對하는 科學을 『모델』로 하는 對立이 있다. 行政이 技術이나 科學이나 하는 點에 對한 論爭은 有名한 것이다. 前者는 行政의 實務란 技術的行爲(artistic performance)이기에 行政官은 『오-케스트라』의 指揮者와 같다고 보고 있는데 『O. 티-드』(Ordway Tead)가 『行政이란 藝術』(The Art of Administration) 속에서 『行政이란 簡單히 말해서 美術이다』라고 한 말은 이 立場을 代表하는 것이라 할 수 있다. 이에 對해 後者에서는 行政의 實務乃至 研究는 科學이고 또



한科學이아만한다고 하는 많은學者들이 이를主張하고 있다. 勿論科學의 概念인 『윌슨』(W. Wilson) 『베아드』 『윌로우비』 『폴리』 『사이몬』 등에 따라 다르다. 倫理도 하나의 『피-스퀘티-브』로 되어 있다. 『W. A. R. 레이스』(Wayne A. R. Leys)의 『政策決定의 倫理』(Ethics for Policy Decisions)는 行政의 政策決定의 倫理에서 能率의 手段의 測定에 對해서 倫理의 要素를 強調한 것이라고 『애몰비』의 『道義와 行政』(morality and administration)은 社會의 道德의 生活에 있어서의 行政過程全體의 重要性를 強調한 것이다.

最近의 와서 意思傳達(Communication)의 『피-스퀘티-브』로서 使用되고 있다. 焦燥(anxiety)를 規制하고 調制하는 手段이 되는 表象을 傳達하는 通信組織으로 그 焦燥을 最低限으로 낮추고 安定시키는 機構로서 組織을 생자코저 하는 理論等은 이 表現인 것이다.

어떤 境遇에든 組織(system)도 『모델』이 된다. 組織의 理論은 有機體, 機械, 經濟 其他 어떠한 組織體에도 普遍的인 組織面이 있다고 하는 前提를 中心으로 構成된다. 그 指導의 인 概念인 (homeostasis, input-output system, boundary maintaining system, feed-back mechanism) 等等的의 用語에 表示되어 있다. 『파-나이트』 『사이먼』 『볼-링』 등은 이 方面에 顯著한 學者들이다.

以上 例擧한 『피-스퀘티-브』는 相互 異質의 이고 行政研究에서 차지하는 安性도 相異한 것이나 하나의 『모

델』이 다른 것에로 移植될 수 있음은 勿論이다. 이러한 融通性이 存在하는 境遇 『모델』의 選擇에는 첫째로 研究者의 動機, 經驗, 둘째로 課題에 對한 適合性, 셋째로 他人에 對한 傳達性, 敎示性을 지닐 것 등을 規準으로 할 수 있다. 勿論 境遇에 따라서는 選擇의 餘地없이 決定된 인 『모델』을 써야 되는 融通性은 領域(area of non-inter-changeability)도 있다. 그러나 行政이란 極히 큰 問題이고 또한 많은 點에서 아직도 暗黑狀態인 까닭에 우리는 發見할 수 있는 모-든 窓門을 열어야 할 것이다. 그리고 어떤 『모델』이나 長短點을 兼有하고 있는 까닭에 特定 『모델』이 有效한가 與否를 決定하는데도 聰明과 善意를 지녀야 하는 것이다.

#### 四

### 第三章 歷史의 『피-스퀘티-브』

本章에서 著者が 論하고저 하는 것은 行政에 關한 研究와 歷史에 關한 研究와의 關係 卽 行政의 研究에 歷史의 研究가 많은 寄與를 하였고 또한 歷史研究는 行政의 『피-스퀘티-브』에 依하여 많은 成果를 올릴 수 있다고 期待할 수 있다는 事實이나. 이 點을 強調하는 著者의 立場은 事實上 美國의 行政學, 經營學이 大體로 最近까지 歷史研究에 反感乃至는 無視해 온 것에 對한 反撥인 것이다. 實은 政府의 歷史的 乃至는 法律的研究는 視野가 좁고 卓上論이며 結實할 수 없다는 信念에서 行政學은 誕生했던

것이다. 一九世紀末葉(一八七〇世紀初頭、當時의 常識과 科學의 管理法의 至上命令은 書籍을 放置하고 行政過程의 現場에 되어 들이 갈 것을 要求했던 것이다. 當時의 現行 政은 非能率의 이고 無能했으니 書籍은 이에 對한 改革方 向을 全히 提示하지 못하고 있었다. 行政은 解決되어져야 할 切迫한 問題로서 現實에 存在하고 그것이 바로 研究 되어져야 했던 것이다. 그러나 이런 傾向에 對한 例外가 없었던 것은 아니다. 『C. 베아드』 『A. 맥마혼』(Arthur Macmahon) 『J. 카우스』 등이 그렇고 舊은 時節에 歷史와 法律에 對한 反逆兒인 『L. D. 와이트』도 오늘날에 와서는 훌륭한 行政史를 著述하고 있다.

그러나 行政에 關한 歷史研究가 盛行케 된 것은 最近特 히 二次大戰後부터이다. 各種 行政史가 公式 非公式이로 刊行되고 『行政과 政策發展의 事例』(Cases in Public Administration and Policy Development) 나 『大學用事例集』(Inter-university Case Program)의 歷史로부터 當은 『케이 스』를 引用하고 있다. 이러한 傾向은 自然科學과는 달리 社會科學의 分野에서는 實驗이 不可能하기에 歷史에서 資料를 求하고자 하는 事情에 緣由된 듯 하다.

同時에 歷史學者中에서도 行政分野에 對한 關心이 最近喚起되었다. 歷史學者에 依해서 많은 戰史가 記述되고 또한 歷史學者와 經營學者와의 協同으로 企業家中心의 歷史(entrepreneurial history)가 企圖되고 있다.

이리해서 行政研究와의 相互關係에 對한 認識을 새롭게

게 할 絶好의 機會가 到來하고 있는 것이다. 그러면 行政學者가 歷史研究에서 무엇을 배울 수 있는가? 이에 對해서 『H. 맨스필드』(Harvey Mansfield)의 『歷史의 效用』("The Uses of History" in the Public Administration Review in 1951)은 極히 敎訓의 이다. 그는 行政에 있어서의 科學의 研究의 方法論의 問題性을 考察하고 研究資料로 行 政學은 面接, 現象의 觀察 및 當은 記錄, 他人이 다른 日 的의 下에 編輯한 歷史의 資料에 當은 依存해야만 한다고 하고 行政史로부터 세가지 一般化的 抽出이 可能하다고 한다. 即 첫째로 哲學的 觀察(philosophical observation) — 一般的敎訓(general lessons), 둘째로 分析的 或은 問題 解決의 技術(analytical or problem-solving techniques), 셋째로 行政技術(administrative techniques)을 言할 수 있다고 한다.

그러면 行政史는 只今까지 어떻게 記述되어 왔는가? 即 어떠한 『모델』 『피 — 스펙터 — 브』 등이 使用되어 왔는가? 便宜上 行政學者와 歷史學者와를 區分해서 생각키로 한다. 前者中에서 顯著한 『어프로 — 취』는 特定한 計劃 或은 特定한 機關에 따라 行하여진 것(Program or agency approach)이다. 그리고 이와 密接하게 關聯있는 것이 特定問題에 따른 『어프로 — 취』(problem approach)이다. 例를 들면 戰時經濟는 어떻게 運營되던가 성공할 수 있는가, 大統領에 의한 中央에서의 指示, 調整은 어떻게 하면 가장 잘 達成될 수 있는가 등을 中心으로 『어프로 —

『취』하는 것과 같다. 그리고 後者의 例로 『Herman Some』의 『大統領의 機關』(Presidential Agency—OWMR)을 들 수 있다.

다음으로 使用되는 것은 POSDCORB 『퍼—스펙티—브』이다. 이는 前述한 機關, 計劃, 問題 『아프로—취』에 代하는 것이 아니고 오히려 分析 或은 敘述의 道具로서 그를 補充하는 것이다. 『와이트』의 最近의 業績은, 行政學者에 依하여 行政의 全般을 歷史의 으로 다룬 唯一한 企圖으로서 特色이 있다. 이 著書에서 찾아 볼 수 있는 中心的인 『퍼—스펙티—브』가 바로 이것이다. 이 POSDCORB 『퍼—스펙티—브』가 훌륭한 것이기는 하나, 이는는 限界가 있기에 過去를 現在의 觀點에서 判斷하는 過誤를 犯치 않을 다른 『퍼—스펙티—브』도 잇어서는 안된다. 실상 『와이트』는 主張하기를 行政分野의 著作은 事實上 美國에서 始作되고 그것인 『A·하밀턴』(Alexander Hamilton)에 依해서인데, 그가 近代의 意味의 行政을 明確히 하고 行政哲學을 最初로 樹立한 것이라고 하고 있다. 이는 『와이트』流의 行政概念으로 본다면 事實인 것이다. 그는 二〇世紀 行政學者流로 思考했는지 모른다. 그러나 行政이란 行爲는 훨씬 以前부터 存在한 것이고 『A·스몰』(Albin Small)의 『官房學者』(Camaralists)란 著書속에서 『官房學은 行政技術이었다』라고 한 點을 잇어서는 안될 것이다. 다음 歷史學者들 중에서 行政史에 關心을 보인 例를 살펴 보기로 하자. 이 境遇가 많을 使用되는 『아프로—

취』는 法律—制度的 (legal-institutional approach)인 것이다. 『F·T·타우트』(Taut)의 中世英國의 行政史나 『R·A·도—와—리』(Reinhold A. Dorvar)의 『리베리』 『윌리엄一世의 行政改革』(The Administrative Reform of Fredrick William I of Prussia) 등이 그 例이다. 다음 法律家인 同時에 歷史家인 『L·하—퍼』(Lawrence Harper)의 『英國航海法』(The English Navigation Laws)은 題目으로 보아 誤解되기는 쉬우나 훌륭한 行政史研究이다.

그러면 行政史는 어떻게 敘述되어야 하는가? 勿論 唯一한 適正의 『아프로—취』가 있는 것은 아니고 모든 『퍼—스펙티—브』나 關心이 各各 讀者에게 興味나 效用을 喚起할 수 있는 것이요 讀者側의 條件에 따라 興味나 效用在 없여지는 수도 있으며 또한 反對의 境遇도 있을 수 있다. 여기에 『웨—퍼』의 官僚制의 概念은 비록 全面的으로 贊成할 수는 없다 하더라도 行政史에 對한 하나의 『퍼—스펙티—브』로서 貴重한 寄與를 했다고 볼 수 있다. 美國 行政學者들에게 그것이 지니고 있는 意義는 美國人學者間에 널리 볼 수 있는 POSDCORB라는 思考方式을 歷史와 文化의 背景속에 놓는다는 點이다. 이 道具에 依해서만 美國의 行政學者는 自國의 歷史의 狀況밖으로 나가 그것을 커다란 흐름속에서 把握할 수 있게 되는 것이다. 官僚制란 概念 或은 觀念에 依하여 信念의 體系, 階級組織, 經濟組織, 法律, 家族, 軍隊 等의 社會制度와의 關聯에서 行

政組織을 考察할 수 있다. 勿論 『웨-바』의 이 概念은 歷史보다는 社會學과의 關聯에서 論해야 할 點은 附言해야 한다.

다음 行政史中에서 開拓된 分野는 어떤 것이고 未開拓 分野는 어떤 것인가에 對해서 살펴 보자. 『노르만』 征服부터 『뉴-타-』 王朝末期까지의 英國 行政史와 一六〇〇年 乃至 一九一四年까지의 『프로이센』 行政史等은 훌륭히 開拓된 分野라고 할 수 있겠으나 未開拓 分野로서 다음과 같은 것이 있다. 即 ① 古代의 行政全般. ② 重商主義 行政. ③ 美國의 州와 地方의 行政史. ④ 聯邦政府의 行政分野. ⑤ 『와이트』 教授의 훌륭한 業績이 있기는 하지만 ⑥ 教會의 行政. ⑦ 美國과 歐羅巴의 行政技術의 交流關係. ⑧ 比較 行政史의 研究. (study of comparative administrative history). ⑨ 物理的 社會的 技術과 行政과의 關係와 行政과 政治理論과의 關係 등이 그것이다.

五

第四章 文學의 『피-스펙티-브』

本章에서 著者が 論코져 하는 것은 文學作品이 行政學 研究에 貴重한 資料를 提供하-專門의 研究의 不足을 補充한다는 事實이다. 著者は 行政學 研究에 文學作品이 지닌 價値를 다음과 같이 들고 있다. ① 抽象的, 理論的, 概念的 把握과 文學作品을 通한 호르는 情緒的 理解가 相

符하며 行政의 참된 實態에 接할 수 있는 點. ② 文學作品을 通해서 많은 사람의 生活體驗에 接觸하여 視野가 좁아질 危險을 避할 수 있는 點. ③ 局外者의 見解로서 專門家의 局內의 見解를 補充할 수 있는 點. ④ 文學을 通해서 痛快感—繁文縟禮에 對한 攻擊이나 諷刺을 읽었을 境遇에서 차림—을 느낄 수 있는 點. ⑤ 專問家가 合理的인 것의 限界를 알게 되어 謙虛해 질 수 있는 點. ⑥ 作品을 通해서 政策決定의 心理的 또는 道義的 側面을 理解할 수 있는 點. ⑦ 좋은 作品에서 專門家에서와는 다른 知慧를 얻을 수 있는 點等 여러가지 效用을 들고 豐富한 作者와 作品에 言及하면서 仔細한 說明을 하고 있으나 여기서는 省略키로 한다.

六

第五章 社會科學의 『피-스펙티-브』

本章에서 著者は 많은 社會科學—政治學, 經濟學, 文化人類學等—로부터 어떠한 洞察, 假設, 調査, 分析의 道具가 우리에게 주어지는가를 論하고 있다. 元來 學問으로 부터 影響을 많이 받고 있다. 一例를 들면 一九五〇년에 出刊된 『사이론』, 『스미스버그』, 『몽슨』의 行政學 教科書는 論理實證主義 立場에서 있다는 點, 心理學, 社會學等等的 隣接科學의 影響을 많이 받고 있다는 點, 行政의 法律的事實의 側面에 對해서는 別로 關心을 보이지 않고 있다는 點等 등에서 從來의 行政學 教科書와는 距離가 먼

것이다.

行政學은 政治學의 一分野인가 或은 獨立된 學問인가에 對해서는 言及을 避하면서 著者는 兩者를 獨立된 立場에 놓고 今後 行政學의 發達에 政治學에서 일어나는 어떠한 傾向이 影響을 미칠 것인가를 다음과 같이 論하고 있다.

먼저 政治學에서 일어나고 있는 顯著한 傾向의 하나는 行態論(Behaviorism)이다. 이는 周到하고 正確한 方法論을 強調하고 測定이나 數學的手段을 使用하여 因果의 理論을 만들고자 하는 嚴格한 經驗主義이다. 行政學에서의 이 立場은 『사이몬』이 代表한다. 그러나 그의 研究는 普通 行政學의 分野라고 일컫지 않는 것보다 훨씬 廣範하게 미치고 있다. 行態論에 의해서 學問間的 領域의 區劃線은 崩壞되고 放棄되고 있다. 더욱이 行態論은 政治學에서 만 볼 수 있는 것이 아니라 다른 社會科學에도 널리 滲透되고 있는 現象이고 여러 學問을 通한 共通의 傾向, 觀點이다. 따라서 이 立場에서면 他學問에 있어서의 概念이나 發見이 容易하게 行政學에도 透滲되어 올 수 있다.

政治學에서의 둘째 傾向은 理論에 對해 周到하게 意識的으로 注意를 하려는 것이다. 이는 當爲로 存在의 範疇, 理論의 歷史의 展開, 方法論, 科學的 認識의 要諦等에 걸쳐 關心을 表示코져 한다. 이러한 問題에 關해서 學者間에 見解의 一致는 없으나 其中 가장 重要한 것은 當爲의 判斷과 存在의 判斷과의 區別에 關한 議論인데 兩者

를 哲學적으로 綜合하는 理論은 尙今 滿足할만한 狀態까지 이르지 못하고 있다. 如何間 이러한 傾向은 過去 十五年에 걸쳐 行政學까지도 휩쓸어 넣고 그것에 影響을 미쳐 왔으며 政治學에 있어서의 理論의 問題性과 對立이란 또한 行政學에 依해서도 促進되어 온 것이다. 그리고 今後에도 理論에 對한 關心은 行政學에서도 政治學에서도 漸高될 것이 豫想된다.

政治學에 있어서의 세번째 傾向은 政策(public policy)에 對한 關心이 커졌다는 것이다. 元來 行政學에서는 政策에 對한 關心이 特別나게 新奇한 것은 아니지만 이를 政治學에 있어서 보다 넓은 發達の 一環으로 生覺할 때 興味 깊은 것이다. 여기서 斷言이 傾向과 前述한 行態論傾向과의 關係를 一言하면 兩者는 어느 程度 牴觸, 衝突하는 것처럼 보인다. 왜냐하면 行態論은 科學이란 存在에 關한 것이고 當爲의 政策은 科學으로서 는 어쩔 수 없는 選擇의 問題라는 立場을 前提로 하고 있기 때문이다. 이 問題에 깊이 들어감을 避하는 바이나, 『H. 라스웰』(Harold Lasswell)이 이러한 두 傾向을 『政策學』(Policy sciences)라는 概念下에 位置코져 함은 注目할만한 것이다.

政治學에 있어서의 넷째 傾向은 比較研究의 發達이다. 權力, 政策決定(decision-making), 『이데올로기』와 같은 概念을 分析道具로 使用하여 行態論과 같은 他學問의 成果를 吸收하며 比較政治(comparative government or comparative politics)의 研究가 最近 發達해서 單純한 制

度의 形式的、表面的比較以上으로 나아가고 있다. 行政學分野에서도 이影響을 받아 그 一環으로서 比較行政研究가 特히 第二次大戰後、美國의 國際政治에 있어서의地位가 높아짐에 따라 發達되어 왔다. 比較行政學이 成果를 올린다면 特히 세가지 事項에 있어서의 成否와 關聯을 가지고 있다. 即 ① 技術的인 可能性과 우리가 여러나라와 여러 文化에 어느程度 恒久的으로 넓고 깊게接觸할 수 있는가 하는點. ② 州나 地方政治에 比較研究를 미치는 것. ③ 行政의 比較研究에 있어서의 進歩가 行政學의 廣範圍에 걸친 實質的인 요 永續的인 進歩를 가져올 것等이다.

다음 政治學、歷史學以外的의 社會科學이 行政學에 어떤『퍼스펙티브』를 주는가 하는點을 생각해 보기로 하되 比較研究에 重要한 關聯을 가지는 文化人類學을 먼저 보자.

文化란 人間이 스스로 創造하는 環境이고、思想、技術、習慣、道德等等的의 結合이며 個人이나 集團의 生活을 形成하는 要素이다. 그리고 文化概念에는 여러가지 問題가 많기는 하겠지만 極히 融通性이 있는 有效한 道具인에는 틀림없다. 元來 美國의 行政學에서는 自國의 制度의 移植、外國의 制度의 研究、文化와의 關聯等에 對해서는 別般 關心을 두지 않고 있었다. 그러나 比較研究의 境遇 POSDCORB의 方法論에는 限界가 있음을 認識하게 되어 新道具에 對한 要請이 決局이 文化의 概念을 導入케 한

것이다.

社會學을 살펴 보면 于先 社會學과 文化人類學과의 境界線이 分明치 않은點이 눈에 띄인다. 그러나 大體로 社會學은 文化人類學보다 近代의 文明社會에 關心의 重點을 두고 階級構成、家族類型、職業集團等等的의 特定問題에 注意를 集中하고 있음을 알 수 있다. 社會學의 範圍는 勿論 넓다. 그러나 現在 社會學에서 가장 重要한 傾向의 하나는 政治學과 密接한 關係가 있는 이른바 政治社會學(Political sociology)인 것이다. 社會學의 各分野는 各各 行政學에 價値있는 것이기는 하나 特히 『셀드니크』가 T V A 研究에 使用한 co-optation의 概念은 注目할 만하다.

이것은 組織이 生殘成長하기 爲한 適應手段으로서 그 指導部나 政策決定機關에 새로운 要素를 吸收하고 指導나 存在에의 脅威를 除去코저하는 過程即 組織과 環境과의 關係의 問題이고 元來 生物學의 인 概念이라고 할 수 있는 것이다. 特히 社會學分野에서는 『웨이버』나 組織의 機能의 (structural-functional) 分析을 主唱하는 『T·파슨스』(Talcott Parsons)等的의 理論體系에 注意해야 한다.

다음은 心理學과 社會心理學에 言及해 보자. 行政現象은 心理現象이기에 過去一〇——一五年間에 從來의 心理學에 對한 沒理解 乃至는 無視態度를 버리고、心理學을 重視하게 되어 『호슨』研究、人間關係의 研究等 重要한 研究가 많이 行하여졌다. 行政學에서 特히 心理學과 聯關된 分野는 人事行政、執行部의 技術(executive techni-

que)·監督(supervision)·非公式(自生的)組織(Informal organization)等이다. 더욱이 이러한 關心이 集中되는分野와는 別途로 心理學的資料와 理論이 行政學의 理論構成, 『피-스펙티-브』의 形成에 많이 聯關된 것은 再三이 記시 強調할 必要조차 없다. 예를 들면 組織의 理論은 法律學, 社會學, 心理學等 여러 立場에서 만들 수 있으나 어떤 것이라 할지라도 心理學의 要素를 無視하고서는 完된 理論이라고 할 수는 없는 것이다.

經濟學을 삼피 보면 豫算, 財政, 豫算管理等 在來부터 行政學과 經濟學의 關係는 깊은 것이었다. 그러나 局外者의 눈으로 經濟學을 볼 때 그곳에는 두 가지의 主要傾向이 있는 것처럼 생각된다. 첫째는 勞賃, 利子, 貯蓄, 生産과 分配와의 要素와 같은 事項을 對象으로 하며 往往 數學的으로 表示되는 抽象的인 理論을 構成코져 하는 傾向이고(이 影響은 行政學에서 이미 『파이론』, 『바-나-드』의 理論에 反映되어 있다), 둘째는 經濟制度에 焦點을 集中시키려는 傾向——經濟現象을 孤立시키지 않고 文化, 社會, 政治現象과 結付시키려는 생각이다. 그리고 이들은 組織에 對한 經濟學的 『피-스펙티-브』 組織間的 關係에 對하여 貴重한 貢獻을 하고 있다. 『롤만』의 『組織革命』은 經濟學의 어떤 概念이 組織의 研究에 有效한가를 示唆하고 點에서 또한 『R·다한』(Robert Dah)·『C·리닌의 政治』(Charles Lindblom)의 『政治·經濟·社會福祉』(Politics, Economics and Welfare)가 政治學者와 經濟學

者가 經濟學(political economy)을 再構成하고 經濟學과 政治學과의 距離를 메우려는 點에서 注目되는 研究라고 할 수 있다.

行政學과 經營學과의 關係는 周知의 事實이니 여기서 云謂할 必要조차 없을 것이다.

끝으로 學問間에 共通的인 概念과 研究焦點에 對해서 簡略하게 論議해 보기로 한다. 『롤만니케이호』의 研究는 그 自體 하나의 學問으로 急速하게 發達되었다. 이 名稱 下에 論理學, 語義發達學, 意味의 意味學等등의 새로운 分野가 開拓되어 가고 있는데 行政組織이 傳達組織의 面을 지니고 있는 以上, 行政學도 그 成果를 無視해서는 안 될 것이다. 그리고 現實의 組織에 對하여 누가, 무엇일, 어떻게, 왜 傳達하는가, 分業, 威信과의 關係, 『루-머』의 發生, 傳播, 效果等등에 걸쳐 傳達學의 概念, 用語, 技術을 使用한 研究가 着着 發表되고 있다.

또한 『리-더십』(Leadership)이란 概念도 많이 使用되게 되어 前부터 있던 指導者의 性格分析에서부터 最近의 社會的-心理的分析에 이르기까지 많은 研究가 行하여지고 있음은 注目할만 하다.

특히 社會學, 社會心理學에 依據하면서 特定한 文化, 社會는 그 成員에 依하여 演出되는 役割을 지니고 있다는 것을 前提로 하는 役割(role) 理論과 分析은 組織의 行動의 研究에 適用되어 가고 있다. 그러나 꼭같이 社會學이나 心理學에 依據하며 特定文化의 諸價値는 各種手段

윤기쳐서 그 개인에게 내면화된다는 것을 기본으로 하는  
價値 (value)의 연구는 개인의 行動에 中心을 두고 行하여  
지고 있으나 組織의 연구에는 아직 適用되고 있지 않은  
것이 現況이다.

끝으로 地位의 象徴과 組織 (status symbols and systems)  
의 연구는 『바나나드』가 始作한 것이나 이를 進一步하  
여 政府나 軍隊의 組織에까지 發展시킨 勞作은 發表되지  
않고 있다.

以上은 많은 社會科學의 『더 스캐피드』의 行政學에의  
影響, 示唆 등에 對한 叙述이다. 行政學의 關心으로 하는  
바가 廣範圍하게 擴大되는 것이 바라는 바라고 強調한 바  
있으나 行政學이 中心에서 確立되어야만 하는 點도 또한  
強力하게 主張하는 바이다. 왜냐하면 行政學이 隣接科學  
의 影響을 받는 데만 急한 나머지 獨自性을 喪失한다면 學  
으로서의 存在理由가 消滅하기 때문이다. 綜合과 統合  
이 探檢과 發見에 相伴되어야만 하는 것이다. 健全한 學  
問은 確固한 中心과 積極의 隣接學問에의 關心과 兼  
有해야 하기 때문이다.

## 七

只今까지 本書의 概要를 紹介했다. 前文에서 指擲한  
바와 같이 本書는 講演을 整理해서 出刊한 것이니 만큼  
體系的인 形態라는 點에서 볼 때에는 그의 『行政學研究』  
에 훨씬 뒤떨어지는 것이라고 할 수 있으나 內容面으로

著者の 問題意識을 볼 때에 別般 差가 없음을 알 수 있  
다. 本書를 읽을 때에 가장 印象의 인 것은 것은 自由奔  
放하게 읊은 潤達性을 느낀다는 點이다. 美國 行政學界  
에서도 특히 思想의 方面에서 著名한 教授에게에 本書를  
一讀하면 누구나 그가 該博한 知識과 的確한 洞察力 등을  
지닌 非凡한 能力者임을 充分히 알고도 남음이 있다. 本  
書의 紹介를 구지 擇한 理由中의 하나도 이러한 廣汎한  
知識의 羅列에 魅惑된 點이 없지 않아 있음이 率直한 心  
境이다.

勿論, 本書에서 심심함을 느끼는 곳은 한 두 가지가 아  
니다. 例를 들면 論理實證主義에 關한 論說이 없는 까닭  
으로 그의 『行政學研究』를 읽지 않고는 이에 對한 그의 立  
場을 全히 알 수 없는 點이라든지 行政學과 隣接科學과의  
關聯을 叙述하는 것이 本書의 目的이었기에 그 自身의 行  
政學理論은 여기서 展開되어 있지 않다는 點等도 있지만  
무엇보다도 讀後에 허전한 마음을 주는 點은 『H·마  
셜』(Hubert Marshall)이 本書를 評한 다음 句節에 잘 表  
示되어 있다고 본다. 그는 本書를 『同窓會雜誌나 或은  
낯은 엘범처럼 그것(本書)으로 낯익은 親舊와 자주 만나  
往時를 再現시키는 機會을 얻을 수가 있다. ……文字, 그대  
로 많은 學者가 그의 舞臺를 輕快하게 그리고 어떤 意味  
에서는 快活하게 橫斷한다. 그리고 一瞬間 幸福한 親睦  
을 圖謀하나——그러나 오래 가지 못한다. 思想이나 人  
物을 長時間에 걸쳐 省察하기를 願하는 사람은 本書를 덮



書

장양 함정인구……』(Public Administration Review, Spring, 1958, p. 141)。

그러나本書를 꼭紹介할必要를 느끼는 것은 첫째로著  
者の冊이 아직도韓國語로翻譯되지 못하였기에學生들  
에게美國行政學界의巨物級인著者를于先알리고 싶었  
다는것이그하나요, 둘째로行政學을아직도같이理解  
 못하고 있는분이나 앞으로그方面을研究하려는분에게  
는一讀하는것을勸誘하고실은程度로行政學을圍繞  
한諸問題에廣汎하게論及되고 있다는點이다。

盧 隆 熙

〈筆者—行政大學院助教授〉