

行政學의 파라다임

金 光 雄*

- | | |
|-------------|---------------|
| 1. 序 論 | 3. 인접학문의 파라다임 |
| 2. 파라다임의 의미 | 4. 行政學의 파라다임 |

I. 序 論

하나의 學問이 正常科學으로 성장하기 위해서는 그 학문집단의 구성원들이 공통으로 이해하고 공유하는 가치기준이 있어야 한다고 한다. 이 가치기준을 우리는 우선 파라다임의 의미로 쓰되 그 표현이나 친의는 파라다임에 관해 보다 깊은 이해가 이루어진 다음에야 가능할 것 같이 뒤로 미룬다.

그러면 1학년 파라다임이라는 것이 있어야만 學問은 正常科學으로 성장하는가, 또 學問이 발달하는기에 대한 논의는 얼마든지 가능하다. 各分野의 研究者들이 현상에 관한 설명과 해석을 통해 법칙과 진리를 캐낼 수 있다면 學問은 발달하고 일관된 독자적 규칙을 견지함으로써 독립학문의 대우를 받을 수 있다.

그러나 1학년은 한두 사람의 학자에 의해 발달하는 것이 아니라 그 학문에 종사하는 사람으로 구성된 집단에 의해 연구된다. 만약 이들 사이에 공동으로 이해하는 가치기준이 없다고 한다면 문제를 보는 눈과 그 문제를 해결하는 방법은 각양각색이 되어 체계를 잃게된다. 파라다임은 그래서 공통되는 질서와 체계를 잡아 문제해결에 도움을 주는 준거의 역할을 한다. 그러므로 만약 파라다임이 이해의 기준으로 더 이상 문제해결에 도움이 되지 못한다면 새로운 파라다임을 찾아내야 하고 그렇게 함으로써 學問이 발달하게 된다는 것이다.

行政學은 政治學에서 分立하여 지금까지 발달해 오면서 學問으로서 하나의 分科로 인정되어 왔지만 그것이 正常科學이라는 기준에서 인정받았다가 보다는 專門化 과정에서 나타난 分歧에 불과할 뿐 學問으로서의 科學性은 아직도 유아기에 머물고 있다는 비판을 면치 못한다. 行政學은 기실 求心點을 유지하거나 서로 창조하지 못한 채 그 태두리만 넓혀

* 副教授, 서울大學校 行政大學院

왔기 때문에 이른바 正體危機(identity crisis)의 진통을 겪고있으며(Dwight Waldo, "Education for Public Administration in the Seventies," in *American Public Administration*, ed. Mosher, p. 185), 이것은 일종의 自業自得이지 결코 우연한 일이 아니다.

여기서 우리가 注視하고자 하는 문제점은 두가지이다. 하나는 데두리 즉 範圍를 확대했다는 점과 다른 하나는 正體가 애매해 짐다는 사실이다. 이 두가지는 상호 밀접한 관련이 있지만 반드시 서로가 因果關係에 있는 것이 아니다. 만약 범위를 계속 확대해 나가더라도 그 전체를 하나로 묶어 놓을 수 있는 統合力의 要素가 있다면 範圍의 문제는 正體의 危機 문제까지 遷開되지는 않을 것이다. 여기서 "하나로 묶어 놓을 수 있는 것"을 공통으로 이해하는 각자로서의 파라다임으로 생각한다. 그러나 오해의 소지가 남아 있는 것은 하나의 分科學間이 는 하나의 파라다임만이 있어서 복잡해져가는 여러 요소를 묶어 볼 수 있다는 것이다. 일단은 파라다임이 하니만일 수는 없다는 사실을 밝히고 다만 支配的인 파라다임이 있다는 것을 분명히 해두면서 자세한 논의를 뒤에 가서 하기로 한다.

行政學에서 파라다임을 論한 일은 흔치 않다. 論議의 시초가 되었던 美國에서도 그렇고, 우리나라에서는 더욱 그러하다. 그것은 行政學의 학문성 때문에 그 논의의 필요성을 절감하지 않아서 그러할 것이다.

그렇지만 行政學이라고 예외는 아니어서 學徒들은 支配的인 理論을 모색하기 위해 연구의 노력을 경주하였다. 이 노력은 Woodrow Wilson부터 시작 되었는데 그가 제시한 몇 가지 치침 중에 行政科學의 치침이 되는 價値는 能率이라는 말이 있다. 이를 「Wilson 파라다임」이라고 하며 지금까지 行政現象을 가장 잘 설명해 준 支配的인 파라다임이라고 해도 좋다.

그 이외에도 行政學은 前파라다임단계(pre-paradigmatic stage)에 놓여 있는 學問에 불과하다는 自矜을 많이 들 하였고 이는 比較行政學部門에서 더 활발하였다. 行政學에 있어서 파라다임에 관한 논의는 또 전혀 달리 이해하는 입장도 있다. 行政學의 발달과정을 年代期別로 분류하면서 主眼點 내지는主流가 무엇이었는가를 본 이 입장은 行政학의 파라다임을 ① 政治+行政의 二元性, ② 行政의 原理, ③ 政治學으로 부터의 行政學, ④ 行政科學으로서의 行政學, ⑤ 行政學으로서의 行政學 등 다섯으로 나눈다(Nicholss Henry, "Paradigms of Public Administration," PAR Vol. 35, No. 4 July/August 1975, 378-386). 이 見解는 파라다임을 論議의 여지가 많으면서 지배적인 과제로 이해했거나, "科學의 아이디어가 잉태되는 근거"(Bernard S. Phillips, *Social Research*. N.Y: Macmillan, 1971, 44)라고 생각하고 行政學의 여러 파라다임을 考察했는지 모르지만 우리가 갖고 있는 學問集團이 共有하는 共通價値로의 파라다임에 관한 이해와는 거리감이 있다.

現代 行政學의 파라다임을 과거의 "官僚主義"에서 "民主主義"로 바꿔 생각해야 한다는 주장을 Vincent Ostrom에게서 찾을 수 있다(*The Intellectual Crisis in American Public Administration*: University of Alabama Press, 1973, 131). 그의 民主行政觀은 現代

의 行政現象¹⁾를 가장 잘 설명하면서 規範的 所望까지 겹쳐 있고 가치기준이 될 수 있을 것이다.

行政學의 파라다임을 論함에 있어서 H. George Frederickson의 주장을 빼놓을 수 없다. (“The Linage of New Public Administration,” mimeo. Presented at GSPA/SNU, Seoul, 1976, 18a). 行政에 있어서 極大化되어야 한다고 보는 價值로 그는 ① 對應性, ② 決定作成에의 參與 ③ 社會衡平, ④ 市民의 選擇 및 ⑤ 사업효과를 위한 행정의 책임 등 다섯가지를 든다. 行政學에서 오래 전부터 주장되어 온 것을 정리하여 衡平과 選擇의 가치를 부각시킨 것은 新行政學의 主流와 民主行政의 原理와 상통하는 입장이 된다.

이 글은 두 에서 개관한 行政學의 파라다임을 보다 자세히 규명해 보려는 뜻에서 다음에 인접학문, 二중 특히 政治學의 파라다임 觀이 어떠한 것인가를 우선 소개하고, 그 다음에 行政學의 파라다임 定立을 위한 논의를 개진하기로 한다. 이들에 앞서 정확한 이해를 위해 파라다임의 의미 자체를 정리해 볼 필요가 있을 듯하다.

2. 파라다임의 의미

만일 科學이라는 것이 現存하는 교과서에 모아놓은 事實, 理論, 그리고 方法의 晉星이라면 科學者는 어느 특정 운성의 요소에 잘했든 못했든 貢獻해 왔다. 科學的 發達이라는 것은 科學的 知識 斗 技術을 구성하고 있는 寶庫에 여러가지 요소가 추가되어 성장하는 단편적 과정이다. 五. 科學의 歷史를 보면 성공적으로 어떤 결과가 증가하는 것과 이 축적을 방지하는 장애물을 時代別로 나열하는 하나의 分科學間으로 보인다. 科學의 발달과 관련하여 歷史家는 두 가지 중요한 과제를 갖게 되었는데, 그 하나는 어느 누구에 의해서 어느 시점에서 현대의 科學的 事實과 法則과 理論이 발견되고 또는 발명되었는가를 정하는 일이며, 다른 하나는 후대 科學教科書에 담긴 구성요소의 빠른 축적을 방해하는 過誤와 神秘와 遷信의 總體를 조사하고 설명하는 일이다.

1962년 Thomas Kuhn의 「科學的 革命의 構造」(Chicago: University of Chicago Press)에서 파라다임을 科學의 業績에 확고히 기반을 둔 正常科學과 연결시켜 이해했다. 이 科學의 業績中 특히 두 가지의 성질을 나누어 가진 것을 파라다임이라고 일컬었는데, 그중 하나는 先例에 얹매이지 않는다는 것과, 다른 하나는 모든 문제를 새로 규정한 실천가 집단에 맡기도록 開放시킨다는 것이다. 그래서 파라다임이라는 것을 구체적으로 法則, 理論, 適用 및 道具를 함께 포함하는 科學的 實제에서 받아들여진 範例로서 科學의 研究의 一貫된 傳統이 수립되어나가는 모델을 구성해 주는 것이라고 설명하고 있다. 科學者는 科學者集團의 구성원 사이에 공유한 이 파라다임을 근거로 연구하는 것이며 科學의 실천을 위해 동일한 規則과 基準을 믿고 구속을 받게 된다. 이러한 과학자의 태도는 그들 사이에 同質意識을 갖게 하여 正常科學에 필요한 요건으로 간주된다. 그것은 곧 특정한 연구 전통을 기원하고 지

속을 보고 받게 하는 것이기도 하다.

그러나 직업적 약속의 근거로서 구체적인 科學的 業績이 왜 여러 概念, 法則, 理論 및 見解에 우선하느냐에 대한 論議를 정리해 주고, 또 파라다임이 科學的 發達을 주도하는 學徒들을 위한 어떤 뜻으로 基礎單位가 되느냐에 관한 의문이 풀어져야 할 것이다. 뒤에 상론 하겠지만 우선 이 단계에서 말할 수 있는 것은 파라다임 없이도 科學的 研究가 이루어질 수 있고 적이도 분명하고 구속적인 것 없이도 연구는 가능하나 파라다임에 관한 熟知와 이를 인정하는 제한된 연구에 관한 이해가 바로 科學分野에서 發展과 成熟이 이루어져가고 있는 징표라는 것을 밝혀둔다.

科學이 발달한다는 것을 파라다임과 결부시켜 설명하는 가운데 Kuhn은 物理學에서 한 예를 들고 있다. 즉 널리 알려진 이야기지만 오늘날의 物理學 教科書에서는 빛은 波動의 특성과 分子를 표시하는 量子機械的 요소로서의 光子(photon)라고 설명하고 있지만 半세기 전만 하더라도 빛을 파동으로 설명했으며, 또 18세기에는 뉴턴에 의해 빛은 물질의 分子라고 주장되었던 때가 있다. 이렇게 光學에서 나타난 파라다임의 전이는 科學的 革命이며 이러한 革命을 통해 科學은 성숙해 간다는 것이다.

歷史的으로 보아도 어떤 科學의 分科에서든 최초로 파라다임을 받아들임으로써 學問에 대한 깊기를 더했고, 學會의 구성, 학술잡지의 발간 및 교과과정의 개편 등이 이루어졌다.

파라다임을 다른분야와 접합시키는 실험이 행해지고 있는 것도 흥미있는 일이다. 이러한 實驗은 自然의 規則性을 量的으로 보다는 質的으로 파헤쳐 보려던 時代에 開拓者的役割을 한 셈인데 일련의 現象을 위해 개발된 파라다임은 흔히 밀접한 다른 관계에 있는 다른 현상에 적용하려면 애매해지는 경우도 있다. 그러기 때문에 실험을 해서 새로운 흥미분야에 파라다임을 이어볼 수 있는 여러 방법 중에 하나를 고르게 된다. 예를 들면, 칼로리이론의 파라다임 응용은 狀態의 混合과 變化에 의한 加熱과 冷却이다. 그러나 热이 放出되거나 흡수되는 것은 수 없이 많다. 즉 化學의 融合, 魔察, 가스의 壓縮과 吸收 등의 방법에 의해서이다. 그리고 이를 다른 현상의 각각에 대해서 理論은 여러 방법으로 응용될 수 있다. 단! 真空이 热의 能力を 가진다는 예를 들어보면 壓縮에 의해 생기는 热은 가스를 真空에서 혼합시킨 결과로서 설명될 수 있다. 혹은 이것은 압력을 바꾸어 가며 가스를 加熱하는 특수한 경우에 기인 할지도 모른다. 이 밖에도 물론 여러가지 다른 설명이 가능하고 또 가능한 방안을 강구하고 分類해 보는 실험이 무수히 행해졌다. 이들 모든 실험이 파라다임으로서의 칼로리이론으로부터 발생했던 것이다. 그리고 이들 모두가 실험을 설계하고 결과를 해석하는 가운데에서 개발되었다. 일단 압축에 의한 가열현상이 성립되면 이 분야의 모든 실험은 이런 식으로 파라다임의 존적이 되는 것이다.

파라다임을 再形成하는 것은 비단 위에든 物理學의 예에서 뿐만 아니라 數學에서도, 그리고 모든 다른 科學에서도 반복해서 일어나는 현상이다. 이들 현상은 단순히 원리(princi-

pia)를 재형시하기보다 진정으로 파라다임의 본질을 변화시키는 것이었다. 이 변화는 파라다임을 다른 분야와 이어주는 것을 목적으로 하는 경험적 연구를 함으로써 가능한 것이었다. 경험적은 연구인지 아닌지 하는 것은 입의적일 때도 있지만, 正常研究의 그 어느 것 이상으로 파라다임의 表緣문제는 이론적이기도 하고 동시에 실험적이다. 實驗을 위한 道具를 만들고 또 이를 가지고 實驗을 하는 것은 事實과 實驗兩者를 가지고 作業을 하는 것이며 이 일을 통해 새로운 정보뿐만 아니라 보다 명백한 파라다임을 創出해 내게 된다. 특히 파라다임의 糖출은 애매한 점이 제거됨으로써 가능하다. 요컨대 이론적으로 또는 경험적으로 연구를 할 때 있어서 문제가 되는 것은 세가지이다. 하나는 現저한 事實의 確認, 다른 둘 하나는 實實과 理論의 調和, 그리고 또 다른 하나는 理論의 表緣이다. 이들 중 파라다임을 과기한다는 것은 과학의 실습을 중지하는 것이나 다름없고, 파라다임 없이는 문제를 확인도 풀지도 못한다.

正常科學^c 수수께끼를 푸는 것과 연결이 되는 것은 모두 개념적, 이론적, 도구적 그리고 방법론적으로 강한 약속의 망상조직이 형성되어 있기 때문이다. 正常科學은 상당히 결정론적인 활동을 하지만 이것이 모두 규칙에 의해 결정되는 것은 아니다. 正常研究와 傳統이 공고히 될 때 있는 것은 共有하고 있는 규칙이나 전제나 견해보다는 共有하고 있는 파라다임 때문이라고 말할 수 있다. 규칙은 파라다임으로부터 도출되지만 파라다임은 규칙 없이도 연구의 方向을 설정해 줄 수 있다.

규칙, 파라다임, 그리고 正常科學 간의 관계를 밝혀내기 위해서 첫째 歷史家들이 수용된 규칙으로 기술되어 온 바 있는 特定約束의 근원을 어떻게 分離시키는가를 고려할 필요가 있다. 일정한 시대에 주어진 문제를 역사적으로 깊이 관찰하면 여러 理論을 개념적으로 관찰해서 도구로 응용함에 있어서 그 이론에 관해 回歸性과 準基準的인 설명을 할 수가 있다. 이들이 교과서, 강의 및 실험실의 연습에 나타나는 그 집단의 파라다임이다. 이를 연구하고 실습함으로써 이에 상응하는 집단의 구성원은 그들의 방법을 터득하게 된다. 歷史家는 물론 교수해서 그 상태가 아직은 미지수인 어떤 업적에 의해 가리워진 半影部를 발견해 낼 것이다; 만 해결된 문제와 기술의 핵은 일반적으로 분명하다. 간혹 가다가 애매한 것이 있긴 하지만 성숙한 과학자 집단의 파라다임은 비교적 쉽게 정해질 수 있다. 하지만 共有한 파라다임을 정하는 것은 共有한 규칙을 정하는 것과는 다르다. 歷史家는 어느 집단의 파라다임을 서로 비교하고 최근의 연구보고서와 비교해야 한다. 그렇게 함으로써 역사가는 집단의 구성원이 전체 파라다임으로부터 어떤 분리가능한 요소를 추출해 낼 수 있는가를, 그리고 그들 연구에서 규칙으로써 전개시켜 나갈 수 있는가를 발견해 내는 일이 중요한 목표이다. 누구나 특정과학의 전통이 전개되어온 것을 기술하거나 분석하려 하면 필연적으로 수용된 원론과 이러한 유의 규칙을 찾아내게 된다. 그렇게 하다보면 이들은 부분적이거나 마 성공을 거두게 되지만 그의 경험이 자신의 경험과 같을 때 그는 파라다임을 위한 추구보다

더 어렵고 덜 만족스럽게 규칙에 대한 추구를 하게 될 것이다. 집단이 共有하는 믿음에 관해 기술하고 그一般化가 이루어지면 문제가 없다. 그러나 간혹 어두운 그림자가 드리워질 때가 있다는 점을 간파해서는 안된다. 한 연구자가 상상할 수 있는 식으로 물색되었기 때문에 다른 집단구성원에 의해 거부될 수 있다. 그럼에도 불구하고 연구진동의 응집성이 규칙과 관련하여 이해되어야 한다면 해당 영역에서 공동기반의 되는 어떤 明細가 필요하다. 그 결과 所與의 正常研究傳統을 구성하기에 충분한 規則을 찾는 일은 계속적이고 침착한 욕구를 만족시킬 원천이 되기도 하였다.

그러나 그 욕구를 만족시켰기 때문에 그 원천의 진단이 가능하다. 과학자들은 Newton, Lavoisier, Maxwell 혹은 Einstein이 원안문제에 공각해 있는 집단에 대해 영구적인 해결방안을 내놓았다는 테 대해 동의할 수 있고 반면에 아직도 간혹 깨닫지 못하면서 이런 해결방안을 영구적인 것으로 만든 특정한 추상성에 대해 반대한다. 즉 그들은 파라다임을 확인하는 나에만 동의하지, 파라다임의 완전한 해석이나 합리화에 동의하거나 비단 선출해 내려고 하기는 않는다. 기본이 되는 해석을 못하거나 규칙으로 환원(또는 축소)이 미흡하다고 해서 :나라다임이 연구를 주도하지 못하는 것은 아니다. 正常科學은 부분적으로 파라다임을 적절 :사용으로써 결정되고 그 과정에서 도움을 받는 것은 사실이지만 규칙과 진체의 형성에 의존하지는 않는다. 파라다임이 존재한다는 사실 자체는 일련의 전체 규칙이 존재한다는 것을 조금도 시사하지는 않는다. Michael Polanyi도 지적하기를 많은 科學者들이 成功적으로 업적을 성취한 것은 默示的인 知識(tacit knowledge)에 의존했기 때문인데 이때 지식이란 실천에 의해서 일어지고 명시적인 表緣에 의해 일어지는 것은 아니라고 한다(Personal Knowledge, Chicago, 1958).

이상의 견해를 보다 구체화 시키기 위해 다음에 Kuhn이 자신의 책이 출간된지 8년 후에 여러 대판을 거울삼아 서술한 後記는 균거로 파라다임의 의미를 정리해 보고자 한다. 생각이 바뀌어 서술이 달라지거나 주장은 강조하기 위해 중복되는 부분이 있다.

Kuhn이 자신의 저서를 출간한 후 받은 수많은 비판을 참고삼고 정리한 파라다임의 의미는 크게 나누어 두가지라고 한다(진개서, 175) 하나는 과학집단의 구성원들이 공유하는 믿음 가치 및 기술 등의 모든 嶸星(또는 성좌무리)을 뜻하고, 다른 하나는 그 운동의 한 종류의 도소를 뜻하는데 이는 구체적 문제 해결책으로 모델이나 법례로 사용되어 正常科學의 여타의 문제를 풀기 위해 기초가 되는明白한 規則을 代替시킬 수 있다. 첫째 의미의 파라다임은 社會學의 뜻을 지니고 둘째 의미의 파라다임은 哲學의 깊이를 갖고 있다. 두 의미를 모두 이해하기 위해 다음에 Kuhn이 나누어 설명하는 바를 소개하기로 한다(Kuhn, 1970, 176-211)

(1) 파라다임과 과학집단구조

파라다임은 앞서도 밝힌 바와 같이 科學集團의 구성원들이 共有하고 있는 바이다. 마구

어 말하면 과학집단은 파라다임을 공유한 사람들로 구성되어 있다는 말이다.

科學集團은 말하자면 科學的 專門性을 가진 실천가들로 구성된다. 그들은 동일한 교육과 정을 밟으면서 동일한 문현에 접하고 동일한 지식을 습득한다. 그래서 관심을 갖는 主題도 같아진다. 집단이 달라지면 그들의 관심과 접근입장이 달라져 이들은 항상 경쟁관계에 놓 이게 된다. 그常务로 이들 집단에는 여러 수준이 있게된다. 가장 큰 세계적인 것으로는 모든 自然科學者를 망라한 집단이 있고 낮은 수준으로는 物理, 化學, 宇宙, 動物과 같은 專門家 집단이 있다. 이들의 성격은 회원제와 사용하는 기법에 의해 차이가 난다. 만약 과학집단에서 나누어 갖고 있는 요소가 없다면 과학의 여러 측면을 이해하는 데 상당한 어려움을 겪을 것이다. 과학집단구조와 관련지어 알아야 할 점은 과학의 발달과정에서 파라다임前期에서 파라다임後期로 轉移하는 문제다. 초기에는 대개 여러 學派가 경쟁하기 마련이다. 차차 괄목할만한 科學的 業績을 성취하고 나면 學派의 수가 줄고 기반을 굳혀가면서 문제해결을 지향하고 科學的 실천을 위한 능률적 방법을 모색하게 된다. 이 단계가 파라다임後期단계이다.

後期 파라다임 단계로 이전하면서 거기에는 파라다임을 취득했다는 사실과 관련지를 필요가 없다. 좀더 성숙한 단계로 전이하는 것은 파라다임의 표현보다 파라다임의 특성 문제이다.

다음에는 모든 과학집단을 하나하나 과학적 主題와 연관시켜 확인할 수 있느냐의 문제 가 있다. 物理光學, 電氣 및 热과 같은 것은 독자적인 科學集團을 형성할 수 있다. 그런데 이들을 하나로 하여 物理學集團에 포함시킬 수가 있는데 19세기中期이전까지는 物理學집 단이 없었다는 사실이 문제가 된다. 그러니까 오늘날 한 집단에서 다루는 主題가 과거에는 여러 집단에 출산되어 있었던 셈이다. 또 오랫동안 热과 같은 主題는 한 집단에만 예속되지 않은 것도 있다. 이와같은 것을 분석하려면 먼저 변하는 과학집단 구조를 파헤쳐 보아야 한다. 이러한 뜻에서 파라다임은 주제보다 실천가의 집단을 다스린다고 보아야 한다. 파라다임에 관련된 어떠한 연구도 책임있는 집단을 찾아내고 그 집단이 무엇을 하는지를 안 다음에야 가능하다는 점과 일맥상통한다.

과학집단의 문제는 Copernicus, Newton, Darwin 혹은 Einstein 등이 발명한 바와 같은 일종의 革命과 관련이 있는데 이는 집단의 공현을 재건하는 것을 포함한 변화를 의미한다. 그렇다고 이 변화 또는 혁명은 선행되는 어떤 위기와 관련이 있는 것은 아니며, 그 변화 자체도 규모가 작고 규칙적으로 발생해서 인지되지 않는 때가 많다. 단지 自稿機能이 있다는 것을 분명히 해서 正常科學이라는 것이 영원히 도전을 받지 않는 것은 아니라는 인식을 확실히 해 둘 필요가 있다. 요컨대 과학집단구조에 관해 적절히 논의해야 危機나 革命이 어디에서 비롯되는지를 분명히 파악할 수 있다.

(2) 집단이 관련된 운성으로서의 파라다임

파라다임이라는 용어가 세분해서 자그만치 22 가지로 쓰이는데 (Margaret Masterman, "The Nature of a Paradigm," in *Growth of Knowledge*), 이유는 표현양태가 일치하지 않기 때문이다. 즉 Newton의 法則을 어떤 때는 파라다임이라고 하고, 또 어떤 때는 파라다임의 부분이리고 하고, 다른 때는 파라다임적이라고 하는 것과 같다. 이런 표현상의 문제는 해결될 수 있으므로 결국 끝까지 남는 두가지의 다른 의미만을 분명히 하면 된다. 이에 관해서는 앞 | 이미 지적한 바있다. 여기서는 第1義的 의미에 관해 자세히 설명하고 다음절에서 第2義에 관해 설명하기로 한다.

원래 Kuhn이 1962년에 책을 저술했을 때 파라다임을 설명하는 가운데 주장했던 바로는 파라다임이란 과학집단의 구성원들이 서로 의사를 소통하고 전문적 판단에 관해 합의를 할 때 도움 | 되는 공통된 믿음, 가치, 기술들의 윤성이라고 했다. 그렇지만 과학자들은 흔히 理論을 具有한다. 그러나 이즈음 科學哲學에서 쓰는 理論의 뜻은 우리가 여기서 말하고자 하는 내 宏보다 그 성질과 범위에서 훨씬 제한되어 있는 구조를 지칭하기 때문에 맞지 않고 해서 범위를 좀 넓게 잡아 分科學間의 行列式(disciplinary matrix)이라는 용어를 쓰는 것이 좋을 듯하다(Kuhn, 1970, 182). 分科學間의 이란 특정 分科學間의 실천가들이 공동으로 갖는 바를 지칭하고 行列式은 내용을 보다 자세하게 규명하면서 여러 종류의 질서잡힌 요소들로 구성되어 있음을 뜻한다. 그러므로 파라다임 그 자체나, 파라다임의 한 부분이나, 파라다임 | 이라고 하는 모든 것은 이 행렬식의 구성요소가 되어 하나를 이루고 함께 작용한다. 요소를 보다 세분해 부연하기로 한다.

첫째로, 요소로는 形式的이거나 形式化할 수 있는 것으로 象徵的一般化(symbolic generalization)를 들 수 있다. 이 象徵的一般化는 $f=ma$ 나 $I=V/R$ 과 같이 기호로 표시되거나, 또는 “元素는 重量에 의해 一定한 비율로 결합한다”든가, 작용은 반작용과 동일하다”와 같은 언어의 표현형태를 냄기도 한다. 이러한 象徵的一般化가 없으면 집단의 구성원은 문제 해결에 이르는 의견의 일치를 보기 어려워서 정상과학은 이一般化的 수를 늘리가면서 힘을 발휘한다고 할 수 있다.

이들 一般化는 自然法則과 유사하게 보이나 집단구성원을 위한 기능은 그것만이 아니다. 그것은 法則이 발견되면 구성원은 이미 그 法則을 구성하고 있는 요소를 알고 있지만 그들 요소간의 형태에 관한 것은 一般化를 통해 터득하게 된다. 보기로 들면 $H=RI^2$ 라는 Joule-Lenz의 法則에서 H 는 热, R 은 電流, I 는 抵抗을 뜻하는지 이미 알지만 이들간의 관계를 알게 되는 것은 一般化의 원리를 통해서이다. 一般化的 두번째 기능은 $f=ma$ 과 $I=V/R$ 처럼 부등적으로 法則으로 작용할 뿐만 아니라 象徵에 관한 定義로 기능한다. 그런데 法則은 고정가정한 단편이나 定義는 그렇지 않다. Ohm의 法則의 전류와 저항에 관한 再定義를 함으로써 아직도 法則으로서의 구실을 하고 있다는 점이 좋은 본보기가 된다. 모든 혁명이 一般化를 버리고 이루어질 수 있는지 의문이 앞설 정도로 一般化는 分科學間의 行列式에서 기

본요소가 되는 핵심이다.

둘째 요소는 形而上學의 파라다임(metaphysical paradigms) 혹은 파라다임의 形而上學的 부분(metaphysical parts of paradigms)이다. 믿음에 대한 약속 또는 특정 모델에 관하여 믿는다는 약속 같은 것을 뜻하는데 약속의 강도는 변한다. 하지만 여러 모델이 있어서 理解模型에서 目的論的 模型에 이르기까지 스펙트럼에 따라 나타나는 여러 모델을 보면 유사한 기능을 한다. 그것보다도 모델은 선호하거나 수용가능한 유사성과 은유성 같은 것을 學界에 제공하며 설득과 수수께끼를 푸는데 있어서 무엇을 받아들일 것인가를 결정하는데 도움을 준다. 그러나 정반대로 과학집단의 구성원들은 이해모형 조차 공유할 필요가 없을지도 모른다. 化學界의 경우를 보면 그들은 19세기 中半까지도 原子에 대한 믿음을 요구하지 않았다. 이렇게 모델은 많고 또 기능에 따라 有用性이 높을 때 반드시 모델을 믿어야 할 필연성은 없으며 동시에 모델을 믿는 데 대한 심도가 가변적이라고 할 때, 중요한 모델을 통해 實體가 무엇인가를 믿는다는 스스로의 약속을 지키는 일이다.

세째 요소는 價値다. 價値는 象徵的 一般化와 모델보다 훨씬 더 다른 집단사이에 널리 공유되는 실정이다. 價値가 정작 필요할 때는 正體危機를 맞을 때이며豫測을 할 때이다. 또 전체이론을 드러낼 때이다. 이때 가치는 內外的 논리적 一貫性의 유지가 생명이다.

價値는 응용을 달리하는 사람들에 의해 나누어 갖는데正確性을 판단하는 것은 시간과 구성원에 따라 상대적으로 安定된다. 그러나 단순성 ; 일관성 ; 자연성 등을 판단하는 일은 개인에 따라 커다란 차이가 난다. 한마디로 말해 가치는 과학자들에 의해 널리 나누어 갖고 가치에 대한 약속이 깊으며 과학을 구성하는 것이라고는 하지만 가치를 응용하는 일은 때로 개인의 성품과 집단구성원을 분류하는 傳記에 의해 상당히 영향을 받는다.

共有된 價値를 동일한 방식으로 응용하지 않아도 집단행동을 결정하는 중요한 요인이 된다. 共有된 價値를 응용함에 있어서 개인간의 변이성은 과학에 긴요한 기능을 하게 된다. 만약 집단의 모든 구성원이 각각의 비정상적인 일에 위기의 근원이라고 생각하고 반응한다면 또한 동료들이 개진한 새로운 이론을 모두 포용한다면 科學은停止하고 말 것이다. 그러나 한편 아무도 이러한 일에 반응을 보이지 않는다면 革命이 일어나기는 어려울 것이다. 이런 문제에 있어서는 개인의 선택을 지배하는 공유된 규칙보다는 공유된 가치에 의존하는 일이 위기를 폐문하는 집단의 방법이 될 것이고 장기적 관점에서 성공을 기약하는 걸일 것이다.

네째 요소는 範例(exemplars)이다. 이는 학도들이 어디에서나 경험하는 구체적 문제해결을 뜻한다. 여기에 계속되는 교육과정을 통해 기술적 문제 해결방법이 추가되어 현상에 대한 이해를 보다 둘째 된다. 分科學間의 行列式의 다른 구성요소보다 範例간의 차이가 남으로써 과학집단의 구조가 잘 짜여진다. 물리학자들을 보기로 들면 이들은 같은 範例를 배우기 시작한다. 즉 기울어진 비행기 ; 圓錐；캐슬러의 궤도와 같은 문제들；遊標(尺)；熱量計；

전기저항 추정기 같은 도구 등이 그것이다. 좀 더 배우게 되면 여러가지 다양한範例를 터득하여 象徵的 一般化가 점차로 더 잘 이해된다.

이상 네 가지 요소로 이루어 行列式은 종래의 파라다임보다 廣義의 뜻으로 쓰이고, 學的 기반의 구축을 위해서는 가치; 모델; 법칙 및 상징적 일반화에 관한 규명이 이루어져야 한다는 점을 분명히 해야 할 것이다.

(3) 手有된範例로서의 파라다임

共有된範例로서의 파라다임은 새로운 중심요소에서 行列式의 다른 요소들보다 더 주의를 환기시키게 한다. 일반적으로 科學哲學者들은 지금까지 실험실이나 과학교과서에서 학생들에 의해 발견되는 문제를 토의하지 않았다. 왜냐하면 이들은 이미 알고 있는 바를 응용하고 실천하는 것이라고 생각했기 때문이다. 그러나 이론을 알고 그 적용법칙을 배우지 않는다면 문제를 풀 수가 없다. 과학적지식은 이론과 규칙 속에 깊이 간직되어 있다. 그러나 이러한 과학의 認識內容의 局地化는 잘못된 것이다. 문제를 풀어나가는 것은 自然에 관한 필연성을 배우는 일인데 範例없는 法規와 理論은 經驗的內容이 공허한 상태와 유사하다는 점을 알아 둘 필요가 있다.

여기서 다시 象徵的 一般化에 관해서 약간 언급할 필요가 있다. 가장 널리 나누어 쓰는範例 중의 하나가 Newton의 運動의 第2法則으로, 앞서 예시한대로 $f=ma$ 로 표기한다. 이 때 사용된 용어나 표현방법에서 배우는 바가 많지 않다고 주장하나, 적절한 힘과 질량과 가속으로 ○ 느짐과 어떤 방법에 의해 그렇게 되는가에 관심을 갖고 탐구한다.

그러나 실제면에서 보면 이러한 상황이 별로 일어나지 않는다. 우리가 배워야하는 바는 이보다 훨씬 복잡하기 때문이다. 그리고 논리적이고 수학적 조작이 직접 이 공식에 적용되는 경우 아니다. 문제상황이 달라지면 象徵的 一般化도 따라 변한다. 예를들면, 自由落下에서 $f=na$ 는 $mg=md^2s/dt^2$ 로 바뀌고 圓錐에서는 $mg \sin\theta=-ml d^2\theta/dt^2$ 로 바뀐다. 과거에 경험하지 않은 物理的 狀況의 변화 속에서 힘; 질량 및 가속도 등을 확인하는 한편, 公式(範例)에 맞는 것을 설계해야 한다.

$f=ma$ 와 같은 法則案(law-sketch)은 하나의 도구로서 학도들에게 어떤 유사점을 찾아 낼 것인지를 알려주고 브여야 할 상황의 형태를 가르쳐준다. 상황의 변화를 보는 결과적으로 생기는 능력은 연필과 종이를 쓰든, 또는 설계된 실험실에서 이든 예제가 되는 문제를 풀 드로씨 나도가 터득해야 할 주요 과제이다. 오랜 훈련을 쌓고 능력이 생긴 이후에 보는 상황은 다른 전문가들이 보는 바와 같이 과학자로서이며 그 상황은 이미 그가 예전에 보았던 상황과는 다르다. 즉 오랜 시간을 두고 얹었으며 집단이 인정하는(集團認證의인) 觀察方法을 터득한 것이다.

과학자들은 문제를 푸는데 있어서 최소한도 象徵的 一般化에 의존하면서 이미 해놓은 문제해결 방식에 따른다. 이것은 서로 치한 유사한 상황을 보고, 동일한 科學的 法則 또는 法

則案을 응용하는 주제로서의 상황을 본다는 뜻이다. 유사한 관계를 배워 얻은 자연에 관한 필연의 지식이 중요하며 또한 이것이 그후에 規則 또는 法則보다는 物理的狀況을 보는 방법에 체현된다. 18세기 당시 Galileo, Huyghens 그리고 Bernoulli 등이 錐의 운동에 관한 문제풀이에 주력했는데, 세 사람이 보았던 각기 다른 문제가 하나의 法則, 즉 실제의 하락은 잠재적 상승과 같다는 法則을 낳았지만 실제로 言語的言明이라는 것은 그리 설명력이 크지 못하다. 이 문제를 요새 학도들에게 제시하면 용어도 알고 문제도 알지만 다른 방법을 동원한다. 그들에게 있어서 一般化는 “실제의 하락”과 “잠재적 상승”을 자연의 요소로 인식함으로써 가능하기 시작한다. 그리고 그것은 法則 이전에 自然이 현재 하거나 하지 않는 상황에 관해 배우는 것이다. 이러한 학습은 전적으로 언어의 방법에 의해서 이루어지지 않는다. 이는 言語에다가 그들이 실제 용도에서 어떻게 기능하는가에 관한 구체적 예제가 추가되어야 한다. 즉 자연과 단어를 함께 배워야 하는 것이다. 단순히 규칙을 습득해서가 아니라 科學을 함으로써 얻는 그리고 자극에서 감각에 이르는 도정에 뿌리박힌 묵시적 지식(tacit knowledge)이 필요하다는 뜻이다.

이상에서 廣義의 파라다임을 여러 구성요소 및 상이한 견해에 따라 一覽하였다. 파라다임을 밝혀내는 일은 쉬지 않으나 파라다임을 확인하지 않고 과학의 성격을 규명하기란 원목구어이다. 그리고 과학의 성격규명은 일차적으로 그 과학집단의 구조와 그 성격을 이해하는 일이 진행되어야 하며, 그 다음에 다른 분야의 상응하는 집단과의 관계와 유사성을 밝혀 보아야 한다. 그간에 어느 정도의 틈이 있는지, 그 틈은 개인적인 것인지 또는 집단적인 것인지 등을 밝혀 보는 일은 과학을 궁극적으로 인간을 위한 학문으로 격상시키는 데 불가결한 일이다. 그러므로 한 학문의 파라다임 그리고 집단의 구조만을 규명하는 데 머물지 않고 연관까지도 상정해 보는 노력 속에 학문이 종합적으로 발달한다는 생각에서 우선 파라다임의 5명은 학문성장의 일차적 요건임을 간파해서는 안될 것이다.

3. 인접학문의 파라다임

行政學의 인접학문은 말할 필요도 없이 政治學과 社會學 등이며, 다른 한편에서 보면 經營學이다. 여기서는 學問의 수준에서 行政學의 파라다임을 가늠해 보기 위해 가장 인접한 政治學에 한시켜 논의해 보기로 한다. R.T. Holt와 J.M. Richardson이 쓴 논문에 주로 의존하였다 (“competing paradigms in comparative Politics,” 1970, 21-71).

政治學, 그 중에서도 比較政治學에 초점을 두고 논의한 이들의 견해는 우선 比較政治學이 심오한 정의와 자료를 수집하는 논리적 근거없이 단순히 無作爲로 事實을 모으는 前파라다임의 단계(reparadigmatic stage)에 머물러 있다고 한다. 그것은 概念의 實體와는 약간 다른 파라다임 보다 주요 개념을 연결해서 연구나 명절한 해석법칙의 적용을 통해 증명하는 논리적으로 바른 命題, 또는 심지어 특수한 單語의 나열로 현상을 설명하려는 정도의 수준

에 불과하다는 뜻이기도 하다.

그렇다고 해서 다른 分科學間이 파라다임의 단계에 이르러 있다는 것은 아니다. 비록 政治學이 이처럼 前단계에 머물러 있다고 하더라도, 또 그래서 學派간의 구별을 성격상 명백히 헛기가 어렵다고 하더라도, 언젠가는 어느 특수한 파라다임이 경쟁관계에 있는 파라다임을 차지하고 현상의 해석과 문제해결에 기여하여 正常科學의 경지로 끌어 올릴 것이기 때문에 든 염려는 없다. 그때에 이를 때까지 보다 각고어린 정진이 필요할 뿐이겠다.

따라서 이 단계에서 논의할 수 있는 것은 다음 다섯가지 접근입장에 각 입장의 대표적인 작품을 통해 파라다임을 가려보는 일이다. 이를 다섯입장이란 ① 構造一機能論, ② 一般體制論, ③ 心理論, ④ 合理·形式論 및 ⑤ 非理論 등이다.

첫째, 構造一機能論的 立場(structural-functionalism)은 構造; 過程; 機構 및 機能 등을 통해 社會의 實體를 分析하려 한다. R.T. Holt의 입장이 바로 이들 요소를 가지고 현상(사회실체)을 묘사; 설명; 예측하려는 것이다.

그의 파라다임은 理論的 要素라는 측면에서 보면 약간 취약점을 드러내고 있다. 즉 經驗的 命題와 法則과 假說 등의 諸要素를 보면, 특히 가설의 경우 政府機能의 增大나 初期產業化에 있어서 政治的 要因이 필수요건이라는 특수한 가설을 설정하지만一般的이 아니거나 또는一般的인 것으로 부터 언역되지 못한다.

그러면서도 특정문제를 푸는 데 도움이 되는 것은 분명하다. 이들의 연구 중 構造一機能들에 따라 分析한 英國과 日本 그리고 불란서와 중국의 產業化에 관한 차이를 설명한 것이 그 예다. 產業화가 빠르거나 느렸던 차이를 體制의 構造機能 및 節次에 따라 설명하면서 이에 대한 政府의 役割로서 英國과 日本의 경우는 產業化 以前의 時期(t_0)에 職業 내지는 階級間의 移動性을 제한한 반면에, 불란서와 中國에서는 商人과 企業家집단이 귀족계급으로 이동하는 것을 조장함으로써 급격한 산업화의 길을 막았다고 설명한다. 달리 말하면 產業化 이전시 t_0 에 있어서 體制의 현황의 차이가 產業化 이후시기(t_1)에서의 현황차이를 초래하여 產業化의 속도가 달라질 수 있다는 것이다.

그렇지만 이들의 주장은 두 變數의 연관성을 설명한 것에 불과하다. 문제 또는 수수께끼를 풀기 위해서는 行動規則(rule of behavior)을 찾아내어 많은 개인이 따랐느냐를 밝혀보아야 했다. 물론 구조; 기능 및 절차라는 준거를 이외에도 이들 연구자들은 당시의 사람들이 貯蓄性向을 지녔느냐를 구분해 보았다. 앞의 두 나라에서 政府는 소비를 억제시키고 소득이 증가함에 따라 저축이 늘어나도록 유도하였다.

이것으로 行動規則까지도 어느정도 설명되었다고 할 수 있으나 보다 확실하게 하기 위하여는 다른 곳에서도 유사한 결과를 얻을 수 있는가를 보아야한다. 北아프리카에 있는 모로코의 Barber종족과 아랍종족간의 비교로 과연 이들이 앞의 사례(가설), 특히 行動規則을 따르느냐 보아 어느정도 확인할 수 있을지도 모른다. 이렇게 되면 수수께끼를 푸는 데는

좀더 가까워진 것이다.

G.A. Almond의 파라다임을 하나 더 예로 들어 설명하기로 한다. 적어도 그의 利益集積과 利益接合 같은 용어는 상당히 많이 알려져 있다. 그래서 앞서 정리한 파라다임의 다섯 가지 측면 중에서 적어도 두 가지에 관하여 그는 분명히 하고 있다. 첫째로 政治體制를 설명하는 개념에 관한 한 그의 설명은 풍부하고 망라적이다. 파라다임의 개념적 구성요소를 그 만큼 충족하는데 있는 셈이다. 둘째로 政治體制 내에서의 政治構造와 機能간의 관계를 밝히는 理論的 요소나 분명하다. 이익집단(구조 X)에 의해 정치적요구(기능 A)가 이루어진다는 설명이다. 다만 구조와 기능에 대해 엄격한 정의가 결여되어 있고 특히 政治構造에서 利益集團과 政黨에 관한 개념규정이 명확치 않다. 더욱이 構造를 機能에 따라 定義를 내리고 말기 때문에 — 예컨대 이익집단은 이해를 접합시키는 집단, 政黨은 이해를 모으는 집단 등으로 — 양자간의 관계란 1의 確率로 연결되어 있어서 경험적으로 검증할 아무런 이유 없이 自明하다. 동시에 構造에 대한 이해를 役割개념으로 설명하고 이것은 또 行爲者개념과 혼동되어 진정 構造에 대한 정의에 혼돈을 자아낸다. 機能에 대한 이해도 예외가 아닌 것이 이를 過程개념과 혼용하고 있다는 점이다.

이처럼 Almond파라다임의 理論的 측면은 어느 가설이 이론적이어서 경험적으로 검증가능한지, 또는 어느 것이 定義에 의해 스스로 논리적이고 實在성이 분명치 않다. 自律性을民主主義와 연결시켜 가설을 세운 것 같은 것은 경험적으로 反證될 수 있는 지 의문이다. 한마디로 그의 파라다임에서는 수수께끼를 찾을 수 없어서 좋은 연구감이 없게되고 더 이상 파라다임을 소개시키기가 난처하다.

하지만 Almond의 다른 글을 보면 (*Comparative Politics: A Development Approach*, Boston: Little, Brown, 1966, p. 300), 파라다임의 논리성과 상관없이 문제를 의식하고 一般化로 이끌려는 노력을 보이고 있다. 예컨대, 정치적 불안정이나 내란이라는 문제를 해결하기 위해 정치학자가 과학자의 입장에서 노력한다면, 그것은 파라다임 자체의 전개에는 장애가 될지 모르지만 결국에 가서는 문제해결에 도움이 될 것이다. 또 파라다임에 의해 확인된 수수께끼가 실제로 수수께끼가 아닐 때 과학의 진전을 막는 길이 될 것이다. Kuhn이 일찌기 말한 바와 같이 파라다임은 학자 집단을 윤리적으로나 사회적으로 문제가 되는 것으로부터 격리하여 과학의 발달이 이루어졌다고 믿을 때 중요성이 부각된다. 즉 학자는 때로 고고하게 문제 해결에 전념할 수 있어야 과학이 발달한다.

어쨌든 Almond의 파라다임이 개념상 풍성한 것은 사실이나 논리적으로는 혼란을 자아내어 이론적요소; 해석규칙 및 수용기준을 밝혀내기 조차 어렵게 만드는 것이 사실이다.

둘째, 一般體制論의 입장은 과거의 단순한 國家와 政府를 정태적으로 보는 입장에서 벗어나 要素 자체와 要素 간의 의존 관계를 밝히는 动態적이고 동태적인 접근방법이다. 이 입장은 두 가지 특징을 지닌다. 하나는 유형화된 행동이 나타나는 實體의 맥락을 염두에 두지

않고도 무언에나 응용이 가능하다는 것이다. 조건없이 그 자체 기초를 갖고 있는 사이버네틱에 근거를 둔 것으로 이는 형태가 규칙적이고 결정적이며 재생가능한 한 모蹲 형태를 다룰 수 있기 때문이다. (N. Weiner, *Human Use of Human Beings*. N.Y.: John Wiley Science Editions, 1956, Chp. 1과 O.R. Young, "The Impact of General System Theory on Political Science," *General Systems*, Vol. IX (1961) pp. 239-240). 다른 하나는 體制간의 同像類質의 속성 때문에 관찰과 실현의 문제를 해결할 수 있는 영역에 있어서의 파라다임 전개를 가지고 그렇지 못한 분야의 진보를 도울 수 있는 가능성�이 있다는 것이다. 나아가 이 一般體制 파라다임을 택하면 기초개념과 定理를 가지고 個別分科간의 의사소통을 원활케 할 수 있다.

이처럼 적용하고 망라적인 파라다임이지만 이를 적용하기 위하여는 해석규칙을 엄격히 하는 등 세련된 방법론이 뒤따라야지, 그렇지 않으면 지나치게 단순화시켜 파라다임 자체의 응집된 힘을 제대로 반영치 못하는 결과를 초래하기 쉽다.

이 입장은 좀더 설명하기 위해 Karl Deutsch와 David Easton의 연구를 소개하기로 한다. 우선 政治見象의 분석을 사이버네틱 접근방법으로 시도한 Deutsch의 견해는 많이 알려진 그의 저서 *The Nerves of Government: Models of Communication and Control* (Glencoe: The Free Press, 1963)에 잘 나타나 있다. 그의 주장은 見解(point of view)와 생각과 제안의 실제(bdy of ideas and suggestions)를 요체삼아 전제한 것이기 때문에 완전히 개발된 파라다임이라고 할 수 없다. 하지만 우리가 受容基準을 제쳐놓고 엄격하게 규정한 理論의 要素 대신에 통찰력 있고 直感的인 命題를 수용한다면 파라다임의 중요한 구성요소는 적어도 부분적이나마 표현된다고 볼 수 있다.

Deutsch가 근거로 삼고 있는 기본 개념은 물론 사이버네틱스(Cybernetics)이다. 이것은 컴퓨터와 統制의 科學이라는 뜻으로 쓰인다. 정부도 하나의 조직으로서 情報過程體系(information-processing systems)이며, 이때 情報는 사건의 유형화된 관계이고, 컴퓨터와 같이 이 구조화된 관계를 변환시켜 준다. 또 채널은 情報가 옮겨가는 통로이다. 이 세 가지 개념, 즉 情報; 컴퓨터와 같은 및 채널이 理論的 原語(primitives)를 구성하고 있는 셈이다. Deutsch가 주장하는 이 메카니즘을 부연하면, 체제는 달성해야 할 目標의 상태에 관한 情報를 내포하고 있는데, 이는 내부적 또는 외부적으로 부과되어 있다. 여기서 말하는 目標는 체제 자체의 유지를 뜻하든가, 아니면 보다 의도적 目的을 의미하기도 한다.

만약 체제가 특정목표와 다른 상태에 놓여 있게 되면 오류표지가 나타나는데, 도이취의 체제에서 내부의 메카니즘이 이 오류표지와 기억력을 비교하게 된다. 이 비교과정에서 수정행위가 이루어지고 이것이 곧 還流라는 개념으로 연결된다. 이 과정을 거치면서 목표가 성취될 때까지 정보는 계속해서 수정되어 간다.

이상의 도이취 모델은 깊은 통찰력을 바탕으로 政府의 安定과 適應과 能率과 관련되는 연

구의 가능성을 제시해 준 것임에는 틀림없지만, 파라다임을 명료하게 나타내려는 의도가 있다고는 볼 듯 없다. 단지, 앞서 지적한 理論的 原語에서 부터 부분적으로 나타나는 理論的 模型으로 또 직감에 의해 정부와 정치행위를 記述的 處方的 分析的으로 설명하는 쪽으로 진전될 수는 있다. 의사소통과정이 정부와 정치조직의 기능상 중요한 요소이긴 하지만 문제를 더 복잡화시킬 위험성이 있다. 나아가 과연 이 모델로 政治現象이 잘 설명될 수 있느냐가 의문일 뿐만 아니라, 方法論으로도 많이 驯化되어야 연구가 가능하리라는 생각이 듈다. 자칫 專門性이라기 보다는 道樂性으로 전락할 위험까지 있다. 한마디로 말해서 사이버네틱스는 政治現象을 아주 엄격하게 설명할 수 있는 가능성을 제시하고 이 파라다임으로부터 도출된 定理가 종국에 가서 直感的洞察과 유사한 형태를 취할 가능성이 있는 일방, 전혀 가치가 없어 새로운 파라다임을 모색할 필요성을 제기시켜 주기도 한다.

이번에는 이스턴의 體制理論을 간단히 소개하기로 한다. 이스턴을 모르고 體制理論을 논의할 수 없을 정도로 兩者는 밀착되어 있는데, 이상한 것은 이스턴의 파라다임이 體制理論에서 흔히 말하는 것과 일치하지 않는다는 사실이다. 이스턴이 사용하고 있는 體制 또는 政治體制라는 용어가 다른 사람과 다르고 이론적으로나 방법론적으로 풀 수 없는 문제의 근원이 되어 버리고 말았다. 부연하기로 한다.

원래 이스턴은 파라다임에서 도출된 法則이 취할 형태에 관해 명백히 설명하면서 社會에서의 政治的 交互作用(polynomial interactions)이 전체사회체제로부터 分析的으로 분리 가능한 行動의 體系(system of behavior)를 구성한다고 주장함으로써, 체제 내에서의 중요변수와 체제에 영향을 주는 환경변수와 체제의 산물 등을 서로 분리 가능토록 했다. 그리고 체제는 혼란에 대응할 수 있는 능력을 지녀 변화하는 환경조건에 적응할 수 있어야 하고, 긴장과 위협으로부터 영향을 받으며, 정치행위라고 할 수 있는 요소 또는 단위를 갖고, 그리고 구성원을 갖는다. 특히 이 구성원의 부분집합에 權威가 되고, 이는 體制의 마지막 특성인 政治的 產物과 연결된다. 政治的 產物은 환경으로부터의 영향을 적절히 취합하면서 權威를 지닌 사람의 결정과 행동을 뜻하거나 價值의 權威의 配分을 뜻하기도 한다.

이상에서 설명한 이스턴의 주장은 과연 形式模型으로서의 파라다임에 얼마나 近似한 것인가가 의문이다. 앞서 주장된 “政治的 交互作用이…… 구성한다”가 의미를 가지려면, (1) 행동의 체계가 명백하게 규정되어야 하고, (2) 一連의 政治的 交互作用이 발생해야 한다. 나아가 이 또한 개념들이 그 자체 고유한 암의가 있고 결과와 긴밀히 관련되어 있다면 이를 암시와 결과가 훌륭한 이론의 “演繹的”暗示와 “論理的”結果라고 추정해도 좋다. 이스턴의 이러한 주가이나 의미는 이론바 一般體制理論의 接近이라고 할 수 있겠는데, 한편 보면 이러한 接近立場을 거부하는 것 같다. 그 이유는 體制를 變數의 集合으로 풀이하고 이들 간의相互聯關係의 程度를 도외시한다고 했는데, 그렇다면 이는 隱意나 結果와 관련이 없어지기 때문이다며, 우리를 오히려 理論의 忘却 속으로 몰아 넣을 위험이 생긴다.

결국 이스턴은 理論의 요소가 없는 약한 파라다임을 제시함으로써 파라다임 그 자체가 기술적 법주와 직감적 일반화의 모듈 그 이상이 아니라는 것을 말해줄 뿐이었다. 그래서, 그의 입장은 一般體制理論과 거리가 멀고 또 體制에 관한 명확한 정의가 없어서 그의 틀은 파라다임의 기본요건을 충족시키지 못한다. (R.T. Holt & J.M. Richardson, Jr., 1970, 45).

세째, 心理的接近立場을 보면 이立場은 巨視理論의이라고 할 수 있으며 예컨대 政治發展現象에 관한 설명이 환원적이라기보다 의의적 성향을 띤다. 실제로 이런 종류의 파라다임이 현대 政治學에 있어서 共通的인 것이긴 하지만, 상당수의 比較政治學徒들은 퍼스널리티변수를 중히 여기고 이에 따라 政治制度의 특징을 설명하려 한다. 1930년대 초기 Harold Lasswell의 *Psychopathology and Politics*(Chicago: The University of Chicago Press, 1931)가 그렇고, 벤워를 좀더 확대하면, 經濟發展을 퍼스널리티특성과 관련지어 설명하는 David McClelland의 *The Achieving Society* (Princeton, N.J.: Van Nostrand, 1961)와 Everett E. Hagen의 *On the Theory of Social Change* (Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1962) 등이 있다.

다시 比較政治學分野를 보면, Lucian Pye가 흥미 있고 이해깊은 心理學的接近法을 구사한다. 버마 관료제 연구에서 그는 심리적 개념을 설명변수로 써서 관료제의 硬直性과 形式主義를 풀어 한다. (*Politics, Personality and Nation-Building: Burma's Search for Identity*, New Haven : Yale University Press, 1963, 228).

그런데, 개인의 퍼스널리티특성을 논할 때에는 그개념이 비교적 명료하나, 반면에 관료제의 특성+ 다를 때는 그렇지가 못하다는 데 문제가 있다. 다시 말하면, 同一性의 危機라든가 聯關的感性과 같은 용어는 주의깊게 정의되는데 반해, 形式主義나 硬直性 같은 용어는 그렇지가 못하다. 문제는 微觀的 수준으로서의 人間性과 巨視的 수준으로서의 조직 또는 社會의 性質간의 차이를 어떻게 틈없이 이어주느냐에 있는 것 같다.

좀 더 부언하면, 파이가 설명하는 파라다임의 개념적 요소들이 잘 表明된 것은 아니지만, 그가 내세운 命題들을 잘 추리 보면 파라다임의 이론적 요소의 核을 간파할 수 있다. 즉 여러 命題들 가운데 하나를 들면 이러하다. 조직 내의 상당수의 구성원들이 지위가 보장되어 있지 않고 상호신의가 없다면 그 조직은 效果的인 非公式構造를 갖지 못하고 나아가 그러한 社會는 발전하지 못한다는 것이다.

그러나, 앞서도 지적한 바와 같이, 個人的 느낌이 社會의 성격을 규정짓느냐에 문제가 있다. 個人의 價值와 性格上의 특성과 욕구가 행동유형으로 나타나고 社會化의 過程을 거치기 마련이다. 性格의 次元을 論할 때 쓰는 용어는 대개 不安；不信；攻擊的；방어메카니즘 등인데 이들중 예컨대 방어메카니즘이 작동하는 것은 社會·文化的 背景에 의해 영향을 받는다고 주장하는 입장이 있고, 그렇지 않다고 주장하는 입장이 있다. 社會와 文化的 背景을 외면하려는 입장도 실은 행동보다는 성품의 특성과 價值를 설명하기 위해 위에 지적한 變數들을 원용하는데, 이들은 社會的 過程을 중시하고 이를 이해 못하는 한 파라다임의 이

본적 요소를 터득할 수 없다고 한다.

그러니 이 社會化 過程이라는 것도 완전치 못한 것이, 이를 心理學的 接近立場에서 개념화 하면 同質社會에서는 문제가 없으나 다른 경우에는 설명력이 떨어진다. 즉 여러 인종, 여러 계급, 여러 종교집단이 모인 사회에서는 價值가 다른 수 밖에 없기 때문에 様態上의 價值를 갖는다는 일은 적합치 않다고 하겠다. 그렇지만 個人的 價值가 퍼스낼리티 構造에 合致되는 것이고 이때 社會化가 이루어지는 構造와 더 밀접한 관계가 있다고 말한다. 따라서, 개인이 표현한 價值의 內容을 초월하여 퍼스낼리티 構造와 다른 社會化構造가 개인 價值와 퍼스낼리티構造 사이에 영향을 미치는 효과를 검토해야 하며, 이것은 政治的 信條와 價值에 연결되는 과제이기도 하다. 또한, 때로는 政治的 社會化過程에 영향을 미칠지도 모르는 遺傳因子에 관해 검토할 필요가 있을지도 모른다.

그러나 이러한 의문이 있기는 하지만, 막상 생각해 보면 心理學的 說明은 巨大한 體制의 行態를 微細한 體制로 풀이하려한다는 뜻에서 일종의 還元的 解說이다. 國民形成의 失敗要因을 個人的 퍼스낼리티 特性에서 찾고 있는 과이가 그 예다. 그러나 微視的 수준에서 巨視的 수준으로 옮겨가려면 일정한 構成法則에 따라야 한다. 그 반대도 마찬가지이다. 즉 文化社會의 수준에서 個人수준으로 가는 것도 構成과 解體라는 측면에서 쉬운 일이 아니므로, 이 心理學的 接近은 훌륭한 洞察力を 낳게 할지도 모르나 方法論上的 문제를 남긴다. 다시 말해서 內面化의 誤謬(퍼스낼리티는 개인에 내면화된 文化라는)와 統計學的 誤謬를 대포하고 있다(Anthony F.C. Wallace, *Culture and Personality*, New York: Random House, 1961, 42-43).

그러나 이를 극복하고 퍼스낼리티 특성을 큰 집단현상으로 연결시킬 가능성이 있는 構成法則을 발견해 낼 수 있다면 수수께끼를 풀 수 있는 해석의 法則과 受容할 수 있는 설명의 기준을 마련할 수 있다는 뜻에서 파라다임의 格을 갖추어 간다고 할 수 있다. 그러므로 心理學的 接近의 未來는 환원적 설명의 적실성에 있다기 보다는 환원이론의 미시단위로서 퍼스낼리티를 이해하는 데 있다고 하겠으며 이 미시단위를 役割과 결정단위로 개념화하는것이 보다 實用적인 기대라고 할 수 있다.

네째 合理的 파라다임의 입장은 環元主義와 연관을 갖는 方法論的 個人主義(methodological individualism)가 心理學의 전통에 근거를 두지 않은 社會科學의 諸理論에 있어 하나의 초석이라 견해를 취한다. 社會科學의 다른 分科學間보다 훨씬 분명한 파라다임을 갖고 있는 經濟學의 경우는 J.M. Keynes, J. Von Neumann, D. Morganstern 같은 사람들이 구축해놓은 公理基盤을 근거로 正常科學의 길을 재촉할 수 있었고 이 때에 合理性 파라다임이 큰 놀음을 했다. 經濟學의 이와 같은 合理性 추구는 政治學에 영향을 미쳐 投票行態; 集團理論; 葛藤 및 政治體制를 설계하는 일 등에 도움이 되었다.

구체적으로 William H. Riker (*The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale

University Press, 1962)가 社會的 行動의 數學的 理論定立에 있어서 그 영향을 받은 대표적 학자인다. 實證科學과 演繹理論을 바탕으로 合理的 接近立場을 취하고 있다. 그는 그의 저서에서 索學的方法의 정수는 理論을 구축 하는 것인데 이것은 실제 經驗世界에 있는 바를 간결하게 표현하고 있는 것이라고 주장한다. 이 간결한 부분은 곧 合理의 集合으로 이를 근거로 분명치 않은 文章은 끌어 나붙여진다. 이렇게 끌어들고 또 입증되면 될수록 合理의 安當性에 관한 확신이 선다. Riker는 파라다임의 개념적 요소를 밝히기 위해 實體가 무엇으로 '성되는가에 대한 탐을 일기 위해 Easton의 설명에 부인한다. 즉, Easton이 政治的 行動을 價值의 權威의 配分이라고 한 말에 보태어, 配分은 物理的 過程이 아니고 이 物理的過程이 어떻게 진행되는가를 결정하는 社會的 過程이라고 설명하면서, 이 決定作成過程은 두개나 중요한 특징을 공통으로 지니고 있다고 한다. 이들 중 하나는 거의 변하지 않는 집단결정을 뜻하고, 다른 하나는 만약 집단이 두사람 이상일 때에는 그 결정과정은 연합없이 동일하며 이것이 즉 연합을 이루는 과정이라고 설명한다(Riker, 1962, 12).

결국 價直의 權威의 配分의 상당부분이 연합연구로 끌어들 수 있다면 사람 책임에 근거를 둔 理論的 要素를 위해 기반을 마련하는 쪽이 된다. 이 모델의 公理는 合理性의 條件과 제로섬 條件이다.

분명히 合理的 行動의 公理는 合理的 接近法의 중요한 요소이나, 非經濟的 決定作成에 이를 적용하는 경우에 난점으로 지적되는 것은合理性條件의 한 중요요소인 公利개념에 대해 解釋法則를 전개시켜 나가는 일이다. 經濟學의 公利에 해당하는 것이 政治學에서는 勝利인데 과연 行動의 合理性만을 전제로 하는 것이냐, 非合理性도 인정해야 할 것이냐, 그리고 公利와 金融의 단위와 척도가 同狀類質의 관계나를 가지고 논란이 심하여 논의 전개에 있어서 同異反復이라는 비난을 받고 있다. 요컨대, 公利가 돈이나 권력이나 성공에 의해 확정될 수 있는 解釋法則을 별도로 개발할 수도 있겠지만 非合理的 인간행동의 문제가 잔존하기 때문。前提에 관한 것을 고쳐 생각할 필요성이 생긴다. 이에 관해 Riker는 제로 셀 條件이 파라다임의 두번째 前提라고 주장하여 政治的 決定作成過程이 이 조건을 충족시키는 선에서 차적이 가능하고 方法論에서도 유용하다는 주장을 편다.

몇가지 기본 命題를 가지고 經驗world에서 歷史的인 사실을 들어 설득력있게 주장되는 이 이론도 문제는 있다. 心理學의 接近이 근본적으로 안고 있는 難題로 行動單位로서의 個人을 기관같은 複合概念으로 어떻게 연결시키느냐의 문제인데 이것은 앞서도 지적된 바 있다. 만약 개인 각자가 모두 합리적인 행동을 한다면 그 전체의 합이 그대로 합리적인 것일 수 있을 것이다. 원래 경제학에서 순수한 완전경쟁상태는 조정이나 통합의 체도적 또는 기관적 메카니즘을 가정치 않고 있으며, 이 점이 복잡한 국가를 염두에 두는 政治制度를 분석하는 경우와 판이하다. 실상 合理的 行動이라는 것 자체도 규명하기란 쉬지 않다. 그것이 과연 얼마나 윤리적이고 완벽한 것인가에는 의문이 앞선다. 행동 가운데는 合理的인 부

면이 나타난다 해도 그것이 전혀 변함없이 일관되게 나타나는 현상인지, 요소간에 단절없이 엮어져 있는지, 행동을 뒷받침하고 있는 知識은 완전해야 하는데 과연 기대하는 결과에 관한 지식은 단편적이 아닌지, 또한合理性은 여러 가능한 代案 가운데 선택하는 것을 요하는데 과제 가능한 모든 대안이 다 想定되는 것인지 등에 관한 의문을 지울 길이 없다.

그만큼 한계가 있으나 Riker는 그의 파라다임이 여러 정치현상에 꽤 넓게 적용된다고 주장한다. 그 후에도 여러 학자들이 選別한 事例를 가지고 파라다임의 설명가능성을 예의 검토해 보았으나, 그 자체 논리적인 면이 상당히 있지만 한계가 분명한 것이 사실이다. 반면에, 문제를 두는 데 있어서 기여하고 演繹理論에 근거를 둔 體系的 分析의 발전에 공헌한合理的 接近法의 공로를 막각할 수는 없을 것이다.

다섯째, 非理論的 파라다임은 文字 그대로 理論은 제쳐놓고 事實爲主의 접근을 하는 입장이다. 몇몇 학자들은 파라다임의 不適合性을 지적하고 事實蒐集에 열을 올렸다. Arthur S. Banks와 Robert Textor가 저술한 책(*A Crosspolity Survey*, Cambridge: Massachusetts Institute o Technology Press, 1963)이라든가, Bruce M. Russett과 그의 동료들이 펴낸 (*World Handbook of Political and Social Indicators*. New Haven: Yale University Press, 1965) 등은 이들 입장을 대변해 주는 표본이라고 할 수 있다. 이들의 생각은 현대의 政治學에 理論은 풍부하나 資料가 빈약하다는 현실적 필요성에서 출발한다. 상대적이긴 하지만 理論이 풍부하다는 데 異議가 없지 않고 事實을 확인하는 기준에 관해서도 제기될 의문은 많다. 이에 관해 Russett 저서의 내용을 보면, 75個의 變數에 따라 수집한 各國의 자료를 人權의 보장 정도를 상대적으로 해아려 보기 위한 취지에서 시작했다고는 하지만 변수의 선정기준이 비약하다. 어느 특정변수가 理論과 實在가 맞다는 영역을 대표하고 있는지에 관한 의문은 풀리지 않을 뿐만 아니라, 여러가지로 해석을 허용하는 統計分析이 진체로 삼고 있는 자료의 線型性과 正常分布는 막상 상세히 분석해 보면, 많은 자료의 분포가 선형이 아니고 정상분포가 아니기 때문에 學問的 價值와 그 效用을 의심받을 수 밖에 없다. 그 밖에 통계분석의 한 기법으로 사용한 回歸分析에서 變數간의 관계를 “설명”이라는 용어를 사용한 真意가 옳지 않고 理論을 확인해 주는 데도 도움이 안된다는 비판을 면치 못한다. 과연 이러한 事實수집에 치중한 資料의 집적이 知的이나 科學的 產物로서 얼마마한 값어치가 있는가를 되새겨 보아야 할 것 같다.

事實에 중하면서 개념적 내지는 이론적 요소의 구성에 도움이 된다는 要因分析(factor analysis)에 대해서 非理論的 입장과 더불어 여기서 설명에 보태야 할 것 같다.

周知된 바와 같이 要因分析은 한 때 多變數統計分析技法 중에서 王座를 차지할 만큼 각광을 받았던 分析方法으로 假說을 찾아내기 위해서나 理論을 전개하기 위해 가장 논리적인技法으로 주목과 수용되었다.

그럼에도 불구하고 이 分析方法이 갖고 있는 결함은 자료의 測定에서부터 構造에 이르

기까지 乍법위하여, 이러한 方法이 파라다임구성에 있어서 體系的인 代案으로 고려될 수 있느냐가 문제이다. 오히려 입장은 轉倒되어 要因分析의 효용을 확실히 하기 위한 판단기준이 확연해야 하며 이를 가능케 해주는 것이 파라다임 그 자체라는 아이로니가 성립되고 만다. J. Scott Armstrong이 지적한 바와 같이 (“Derivation of Theory by Means of Factor Analysis or Tom Swift and his Electric Factor Analysis Machine,” *The American Statistician*, Vol. 21, No. 5 December, 1967, 17-21), 要因分析이 理論을 평가하고 理論의 修正에 도움이 되려면 자료의 분석 이전에 理論이 明示的으로 구체화되어야 한다. 그렇지 않으면 결과에 대한 평가기준도 만족스럽지 못하게 된다. 만약 명확한 先驅的 分析없이 가설을 만들어내는 기능을 이 分析方法이 할 수 있다고 한다면 이 세상은 가설로 뒤덮일 것이다. 아마도 要因分析이 주장하는 바 파라다임의 理論的・概念的 要素를 찾아낼 수 있다고 하는 것은 공허해 질 공산이 크다고 하겠으며, 이처럼 非理論的 接近에 의해 파라다임을 구성하는 노력은 실패로 돌아갈 가능성이 짙다.

이상에서 우리는 政治學에 있어서 파라다임에 대한 제각기의 見解를 一瞥해 보았으며, 제각기 長黑이 있으면서 현실문제를 완벽하게 풀기에 미흡한 결함을 지닌 파라다임의 제구실을 못하고 있다는 한계성을 감지했다. 분명히 정치학의 파라다임은 아직도 경쟁적이며 局地的 性格을 면치 못한다. 어떤 것은 개념적으로 잘 구성되어 있으면서 受容性의 기준이 없는 것과 있고 어떤 것은 자료와 그 분석에 집중하고 개념적으로는 공허한 것도 있다. 이들 모두는 공통적으로 演繹力이 없다는 단점을 지닌다. 즉, 경험적으로 검증할 수 있는 광범위한 추가 전제를 논리적으로 엄격하게 연역해 낼 수 있는 일련의 명제가 없다는 점이다. Almond, Deutsch 그리고 Easton 등의 大파라다임은 理解圖式(heuristic schema)의 정도를 약간 넘는 것에 불과하고 정치현상을 좀 재미있는 각도에서 달리보는 견해를 제시한 데 지나지 않는다.

우리가 파라다임을 定立함에 있어서 분명히 해야 할 것은 (1) 小集團의 理論的 原語(theoretical primitives)가 수립되어야겠다는 것, (2) 이러한 原語를 쓰고 특별히 확인된 논리적 또는 科학적 조작만을 써서 追加概念이 정의되어야 한다는 것, (3) 정의된 개념과 변수만을 써서 일련의 公理가 개발되어야 한다는 것, (4) 일련의 명제는 경험적 검증을 위해서 이들 公理로 부터 연역될 것이어야 한다는 것, (5) 受容의 基準(criteria of admissibility)과 解釋의 法則(rules of interpretation)이 개발되어야 한다는 것 등이다. 한마디로 연역의 논리와 원칙을 수립하는 法則이 있고 數學의 論理에 힘입어야 파라다임 定立에 演繹力を 도입할 수 있다는 뜻이다. 이것은 뉴턴이 公式을 만들 때 미분이라는 새로운 수학을 발견해 냈듯이 단순한 수학의 이해 이상으로 어려운 일인지도 모른다. 실상 우리가 지금 인식하고 있는 파라다임은 순수과학적 파라다임으로 오로지 정치현상의 記述・說明 및 豫測을 증진시키고자 하는 데 제일의적 기능이 있다. 그런데, 정치학에서 수학적 세련성을 구하기가 어려울

뿐더러 社會的 道德的 성격을 띤 문제를 다루는 科學에서는 이런 類의 과학적 파라다임이 無用하다. 政治學도 바로 동일한 문제에 당면해 있다.

그러면서도 正常科學으로 자리를 굳히기 위해 정립해야 할 파라다임의 구축을 위해서는 數學의 세련된 을 빌어야 가능하다는 논리를 펼 수 밖에 없다. 이것은 물론 統計學의 기법을 중시하는 견해와 다르다는 것을 알아야 한다. 통계기법 그 자체는 적절히만 사용되면 아무 탈이 없다. 그리고 문제를 푸는 데 있어서 필요한 기법이다. 그러나 정치학의 파라다임 정립을 위해서 보다 필요한 것은 歸納法에 근거한 統計學이 아니라 演繹法에 근거한 數學이라는 사실을 잊지 말아야 한다.

合理性 파라다임의例에서처럼, 政治學에도 수학의 논리가 엄격하게 요구되고 적용되는 分野가 있을 것이다. 그러나, 만약 엄격하고 演繹的으로 힘이 있으며 근거기반이 협소한 파라다임하고 나의 성공적으로 응용되고 있지만 演繹力이 약한 파라다임하고를 놓고擇一한다면, 뒷자를 택하는 모순에 빠지는 것이 인간의 생각이다. 연역적으로 강하고 개념적으로 풍부한 파라다임을 찾고 나서도 이론의 문제가 풀어지지 않는다는 현실을 생각하면 이해가 잔다. 政治學에서도 共通의支配의인 파라다임을 찾기는 쉽지 않다.

4. 行政學의 파라다임

앞에서는 政治學의 여러 파라다임을 소개하면서 그 定立이 어렵고 各己 限定의이며, 훌륭한 파라다임을 구하기 위해서는 演繹의인 견지에서 엄격하고 세련된 數學의 論理에 따라야 한다는 등 주로 파라다임 定立의 어려움과 그 속성에 관한 논의에 초점을 두었다.

여기서는 ○ 글의 당초의 취지대로 行政學의 파라다임은 과연 있는 것인지, 있다면 왜正常科學으로 성장하지 못했는지, 行政學의 파라다임 定立에 있어서 어려움은 무엇인지, 만약 있다면 과거의 파라다임으로 현재를 설명할 수 없어 새로운 파라다임의 추구는 어느 정도 되어있는가 등을 중심으로 논의해 보고자 한다.

行政學의 異問性이 正體危機라는 문제로 도전을 받을 때 논의되는 것은 行政學에 行政現象을 설명할 수 있는一般的概念圖式이 없거나, 이해하는 기본까지가 분명치 않다는 것으로 집약된다. 이들 문제는 근원적으로 行政學이 어떤 성격의 학문인지를 규정짓지 못하고 있는 것과 직결된다.

行政學을 一·직도 政治學의一部로 認知하는 입장이나, 醫學과 法學처럼 專門職種으로 파악하려는 입장이나, 단순히 過程에 초점을 맞추어 經營學의 경우처럼 파악하려는 입장이나 나아가 政治經濟學의 견지에서 파악하려는 입장이나, 이 모두가 行政學의 學問의 성격규정에 노력을 하는 것임에 틀림없으나 多岐한 見解만큼 중추적 구심성을 찾아내기가 그만큼 어려운 학문이다. 따라서 行政學의 어떤 성격, 어떤 중심된 현상을 이해하려 하느냐에 따라 이를 가능케 하는 기본가치 또한 다양할 수 밖에 없다. 그러나 한가지 분명한 것은

行政學의 로커스인 公共組織의 能率을 제고하면서 市民의 다양한 要求에 적절히 대응하는 能力を 키우며 그것은 종국에 人間性을 배양하는 行政이 되어야 한다는 점이다. 그러므로 現狀과 規範의 간격을 적절히 메우면서 어느 방향으로 이끌어 나가야 正常科學으로서의 行政學이 定立될 수 있는가를 가늠해야 하며 이를 뒷받침하는 가치기준이 무엇인가를 분명히 해야 한다.

行政의 能率을 강조하기 이전에도 王直性을 강조한 적이 있다. 대개 1860년代 이전으로, 당시의 行政에 대한 期待와 役割을 표현해 준 가치이다. 그러나 이러한 기대가치는 곧 미약해지고 能率 위주의 행정이 일반화되었다. 이를 흔히 Wilson파라다임이라고 한다.

Wilson파라다임은 네가지 특징을 갖는다. 첫째, 行政科學은 모든 政治體制에 널리 적용될 수 있는 단일 조직의 전형에 근거를 두어야 한다. 둘째, 行政科學이 진정한 의미의 科學的 問問이 되려면 政治의 分野와 特別하여야 한다. 세째, 行政科學의 指導價値는 能率이다. 네째, 能率的 行政은 政府權力이 유일하고 支配的이어야 가능하다.

또한 이 파라다임은 다음과 같은 여덟가지 기본전제에 기초한다(Ostrom, 1973, 28-29)

- (1) 어떤 체제의 정부에라도 유일하게 지배적인 權力의 본산이 있고 정부는 이 權力에 의해 통제된다.
- (2) 權力이 보다 더 나누어지면 질수록 보다 無責任해진다. 반대로 말해서 權力이 統合되면 될수록 責任性은 강해진다.
- (3) 議法이 權力의 構成을 정하고 法의 察行과 行政의 통제에 비교되는 政治構造를 수립한다. 民主行政의 모든 體制는 絶對主權의 지위로 국민의 대표성을 끌어올릴 것이다.
- (4) 政治分野가 行政의 課業을 정하나 行政分野는 政治의 離正 경계 밖에 놓여있다.
- (5) 行政機能이 관련된 한 모든 현대정부는 강한 構造的 類似性을 가질 것이다.
- (6) 직업적으로 잘 훈련된 관료가 위계질서를 잘 지키면 “훌륭”한 行政에 필요한 구조적 조건을 갖추게 된다.
- (7) 위계조직이 완벽하면 돈과 노력이 덜 드는 能率性이 極大化 될 것이다.
- (8) “훌륭한” 行政은 人間文明의 近代性과 人類福祉의 증진을 위해서 필요조건이다.

이상의 기본전제에 기초한 Wilsonian 파라다임은 웨버의 관료제 이론과一致하며 지금까지 行政學의 學的傳統을 구성하고 연구의 이론적 기초가 되며 정부의 계획에 뒷받침이 되어온 支配的인 것이었다.

그럼에도 불구하고 이 Wilson 파라다임이 과연 行政現象의 설명을 대표할 수 있는 것인가는 대문이다. 이 네 가지는 실제로 基本前提로서 취하는 기본태도이자, 亂시적 價値가 개재되어 있다는 점에서 파라다임이라고 이름해도 좋다.

그러나 이 파라다임이 널리 받아들여질 수 있는 성격의 것인가에 대하여 회의적인 견해를 표명한다. 그 예를 Herbert Simon의 비판에서 찾아볼 수 있다. 그는 行政의 기본원칙이

라고 하는 것이 不分明한 것이 많아서 非能率을 초래한다고 주장한다. 그러면서도 결국은 能率을 증진시^하는 普遍的 行政模型을 定立하려고 노력함으로써 否定했던 體制를 永續시키는 결과를 나온 셈이 되었다. 별로 인기를 끌지 못했던 行政決定理論도 오랫동안 傳統에 뿐만 아니라 Wilson- Weberian파라다임을 代替시킬만한 것이 못되었다. 그러므로 이론바 官僚制 또는 좋은 의미로 位階制라는 것이 行政學傳來의 파라다임이라는 것을 認證할 단하다. 固定된 權威와 公內管轄權, 文書·形式的 規則, 沒人間性, 專門化, 職業的 奉仕, 永續性 및 秘密主義 등 이를 모두는 웨버의 관료제를 대표하는 屬性들로 行政學의主流를 형성해 왔던 것이 사실이다.

그러나 웨버가 理想型 官僚制를 主唱하고 나서 55년이 지난 이제 後期官僚制의 성격을 해 아려 보면 많이 变해 가는 것을 느낄 수 있다. 즉 權威는 문제를 해결할 수 있는 능력을 가진 사람에게로 옮겨 가고, 변화하는 狀況에 스스로 적응시키는 組織이 되며, 市民을 同僚로 생각하는 경향이다. 뿐만 아니라 組織構造는 位階制에서 벗어나 한 사람이 맡은 일만을 담당하는 체계가 아니라 非位階的 流動組織으로 바뀌고, 전문화 보다는 집단이 결정해 문제를 푸는 방식으로, 그리고 직업적 이동성이 강해지고 디오니시안적인 성격이 가미된 조직을 개방적으로 운영하게 되었다.

이렇게 变해가는 상황에서 윌슨과 웨버類의 位階制 파라다임이 行政現象을 설명하는 기본 가치로서 學界의 구성원 사이에 共有될 수 있겠는가는 의문이 아닐 수 없다. 그 가운데에서도 우리는 특히 官僚制의 能率性을 주목한다.

對案을 제시한 사람은 Vincent Ostrom이다. 그는 그의 저서(*The Intellectual Crises in American Public Administration*, University: University of Alabama Press, 1973)에서 民主行政의 理論을 주장한다. 美國建國 당시 自治 政府의 개념이 뿐만 아니라 民主行政의 원리는 市民에게 公共財를 공급하고 奉仕하는 것이 주된 업무이며 分別있으나 각個인 人間의 福祉를 보장한다는 것이다(Ostrom, 1973, 131). 이것은 그가 신용하고 있는 9個의 民主行政의 特징에서 연유된다. 원래 Hamilton과 Madison이 주장한 특징을 열거하면(Alexander Hamilton, John Jay and James Madison, *The Federalist*, New York: The Modern Library, 1788, 39-80),

- (1) 政府의 권한과 조건은 이를 만들고 변경하는 국민의 권리에서 비롯된다.
- (2) 이 국민의 권리은 헌법의 결정작성 과정을 통해 표현된다.
- (3) 헌법에 디시된 정부의 권한과 조건은 정부의 권위를 행사하는 사람에 법적으로 연결되어 있다.
- (4) 政府의 權限과 條件은 權威者로 하여금 國家나 公益을 대변해서 행사할 수 있도록 임무를 주야한다.
- (5) 政府의 각 단위는 구성원(국민)과 관련지워 행동하고 개인과의 관계에서 관할권을

행사한다. .

- (6) 政府 각 단위의 구조는 집단결정이 다양한 지위나 결정구조 가운데 배분되도록 고안된다.
- (7) 政府의 大單位의 다양한 決定構造에 배분된 權威가 그렇게 나누어지기 때문에 各各은 잠정적 거부권을 행사할 수 있다.
- (8) 政府의 各 單位의 法的・政治的能力은 다른 단위의 그것과 관련되어 제한을 받는다.
- (9) 政府單位간에 야기되는 관할권분쟁, 公共權威의 행사에 가해지는 헌법적 제한에 관한 분쟁 및 공공봉사에 관한 분쟁 등은 法廷에 가기 이전에 司法的 구제(제재)책에 종속한다.

이가에서 나열한 民主行政의 原則은 공교롭게도 웨버의 民主行政理論과 일치한다. 웨버는 平等主義的命題에 입각해서 사람은 누구나 公共選擇의 문제에 참여할 자격이 있다는 것과 命令權과 같은 權力은 極小化시켜야 한다는 생각을 갖는다. 이러한 생각은 民主行政을 위해 司法權의 신장과 選舉權의 신장이 같은 비율로 이루어져야 한다고 생각하는 Alexis de Tocqueville의 입장과 같다(*Democracy in America. Two Volumes. 1835 and 1840*, Phillips Bradley, ed. New York: Alfred A. Knopf, 1945, Vol. I., 74). 官僚의 專制와 橫暴를 막을 수 있기 위한 當爲的인 言明임에는 틀림이 없다. 그러므로 우리가 Wilsonian-Weber의 官僚制 파라다임을 Ostrom의 民主制 파라다임과 對稱시켜 설명하지만 이들이 추구하는 바에는 커다란 차이가 없고 어느 쪽이 實相說明에 보다 더 충실한가에 관한 차이가 있을 뿐이다.

실제 관료들은 관료제 모델에서 能率과 合理性를 강조하는 것을 싫어 할뿐더러 行政的 權威가 分歧되어 獵官制의 결과를 초래하게 된 것을 더 못마땅하게 생각한다. 이에 대한 절충안으로 Paul Appleby는 民主主義體制에서 組織된 受惠者가 官僚權의 源泉이 된다고 제의했으나, 이 제의는 合理主義者와 古典的 民主主義者들에게 똑같이 용납될 수 없는 발상이며 후진국에서는 실현하기 어려운 이상적 생각에 불과하다.

民主行政의 理論은 Ostrom도 말하듯이 1960年代에 行政學의主流에서 벗어난 일단의 學者들 의해 다시 소생했다. 일컬어 大衆選擇 經濟學者(public choice economists)들은 市民을 行政權의 終局的 根源으로 보는데, 그것은 民主理論에 특히 구속되어서가 아니라 市民은 公共財와 奉仕를 합리적으로 소비한다고 생각하기 때문이다. 이들의 견해에 따르면 종래의 官僚모델은 그 制度的 規則과 裝置가 경직되어 있어서 다양한 選好를 가진 市民의 要求를 충족시켜 주지 못한다. Ostrom은 이어서 權力의 단일 본산에 의해 통제하는 것이 비대한 行政體制의 能力を 줄여서 다양한 시민의 요구를 들어줄 수 있을 뿐만 아니라 여러 환경에 맞출 수 있다고 주장한다.(Ostrom, 1973, 112). 요는 行政權을 나누어 市民에게 어린 형태로라도 分散시키는 일이다.

그래서 여러 양태로 組織을 정비하고 개편하는 것이 여러가지의 財貨와 奉仕를 제공하는데 필수요건이 된다. 이것이 바로 大衆選擇理論의 요체다. 그러므로 行政가가 해야 할 일은 形式上의 취약성을 줄이고 시민의 선호를 늘리도록 制度的 再編의 결과를 예측할 줄 알아야 한다. 學者들은 多樣性을 강조하는 民主行政理論인 大衆選擇理論을 적절한 개념으로 풀이하고 설명해 주어야 한다.

Ostrom의 大衆選擇理論 내지는 民主制파라다임은 市民을 行政權의 主體로 간주한다는 뜻에서 新行政學에서 주장하는 衡平(equity)의 價值와 그 맥을 같이한다. (Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton:Chandler Publishing Co. 1971) 즉 衡平이란 公平正大로 自然法과 權利에 따라 正義를 구현하는 뜻을 내포한다.

원래 官僚的 狀態 또는 官僚權이 강한 國家에서 個人이 法앞에 平等하다는 이상을 실현시키기가 극히 어려우며, 社會가 官僚的이 되어 갈수록 衡平의 문제는 더욱 침착해진다. 官僚가 특히 후진 사회에서 發展과 進步의 중추적役割을 담당하는 것을 인정하지만 가진 者와 못가진 者의 틈은 날로 벌어져가는 實情을 둘이킬 길이 없다. 못가진 者는 점점 變化를 원하고 때로 도전적이 되어 그 진압을 위해 行政은 道具가 되어 버리고 마는 역행을 자행한다.

오랫동안 專門職業으로서의 行政은 政治와 社會의 문제를 외면하면서 價值中立의 見地를 유지하고 능률화의 목표로 모든 사람에게 좋은 것이라는 一念에서 이의 극대화에 집착했다. 그러나 과연 行政의 價值中立성이 실제로 가능하며 또 바람직한 것인가에 대하여 의문이 제기된다. 新行政學을 주창한 사람들의 價值 문제는 바로 여기에 촛점을 맞추어 진다. 실제로 行政가들에 의해 제공되는 公共奉仕가 그 영향면에서 다르게 나타나는 한 價值中立은 불가능하다고 할 수 밖에 없다. 일반적으로 어느 수준 이상에 있는 市民이 보다 나은 奉仕를 제공받는 것이 우크네의 實相이다. 진실로 훌륭한 行政이 되려면 政治·經濟·社會의 으로 수준이 낮은 조건이 처해 있는 사람들에게 보다 더 많이 그리고 보다 더 나은 財貨와 奉仕를 제공해야 한다. 그들은 실업, 빈곤, 질병, 소외 및 좌절 등에 시달리고 있는 다수의 시민이다. 그러면 行政은 종래의 能率과 經濟性 위주의 “좋은 管理”에 더하여 社會的 衡平을 제고하는 本·향으로 나가야 한다. 과거의 전통적인 行政目的과 合理性를 추구하는 입장에서 소여의 仁·원으로 보다 나은 봉사를 하고 그것도 소외된 시민이 그 대상으로 확대되어야 한다면 거기에는 관리중심의 가치에 市民과 연결되는 수혜자 중심의 가치가 추가되어야 마땅하다. 소외된 못가진 者를 위해 現代行政은 중요한 새 국면을 추구해야 할 것이다.

이러한 취지에서 社會的 衡平 이외에도 傳統적인 行政이 도외시한 그래서 다시 추구해야 할 가치는 많다. 이글의 開頭에서 지적한 대로 Frederickson이 주장하는 價值는 다섯번째의 事業效果를 위한 行政의 責任(Administrative responsibility for program effectiveness)을 제

의하고는 市民중심의 行政性格을 지향하는 내용들이다. 衡平이외에 對應性；參與 및 市民의 選擇 등이 그것이다. 이들 價值는 그가 行政學에서 종래에 주장되어 온 여러 모델을 정리·비판하면서 도출한 필수적인 것이다. 참고로 그가 정리한 여러 모델을 소개하면, (1) 傳統的 官僚모델(classic bureaucratic model)로 能率性·經濟性·效果性을 추구하는 입장, (2) 新官僚모델(Neo-bureaucratic model)로 合理性·能率性·經濟性·生產性을 추구하는 입장, (3) 機關모델(Institutional model)로 科學·漸增主義·多元主義·批判主義의 價值를 극대화하는 입장, (4) 人間關係 모델(Human relations model)로 조직원의 만족, 개인의 성장과 존엄을 추구하는 입장, (5) 大衆選擇모델(public choice model)로 市民이 선택하고奉仕에 균등하게 접할 수 있으며 경쟁하는 가치 등을 추구하는 입장 등이다. 이와같은 구분은 新行政學의 理念과 대비되고 이 모델로 구현될 수 없는 여러 가치를 새 행정학의 定立으로 이루기 보겠다는 의지를 보인다

이제 聰明한 것은 行政學의 파라다임이 官僚型보다 民主型에 보다 중점이 주어지는 방향으로 전개된다는 것을 감지하게 되었다는 것이다. 다시 말해서 核心이되는 價值로는 能率에서 衡平과 選擇으로의 전환을 뜻한다. 그러나 파라다임의 문제는 구현시키고자 하는 價值의 문제 혹은 實相을 설명하는 價值의 문제나에 따라 異見이 있을 수 있다. 전자의 입장은 지금 가지 설명한 바고, 후자의 입장은 政治學의 파라다임을 소개할 때 언급했던 대로 接近論의 주로 파라다임을 추구한다. 그리하여 政治現象을 설명할 수 있는 적절한 틀이 體制論이라고 하듯이 行政現象도 體制파라다임에 의해 설명될 수 있고 나아가 行政의 政策性에 비중을 두어 政策파라다임도 행정학의 파라다임이라고 주장하는 것은 후자의 견해이다. (Emanuel Wald, "Toward A Paradigm of Future Public Administration," PAR 33:4 July/August 1973, 366-372; 金完植, "行政學의 主體性危機論議에 대한 批判과 行政學의 파라다임, 行政論叢 17:2, 1979, 365-366).

덧붙여 Wald가 구분해 놓은 未來의 行政學의 파라다임을 소개 하면, (1) 規範과 經驗的 접근을 시도하는 ‘순화된’ 規範主義(A softened normativism), (2) 인접학문과의 유대를 공고히 하는 流動的 境界論(Fluctuating boundaries), (3) 社會的 技術 指向의 전향(movement toward social technology), (4) 政策科學의 입장에서 政策을 지향하는 것(policy orientation) 및 (5) 단일 기능으로 분리된 여러 차원을 하나로 통합해 보는 同時性(Synchronization) 등이다. 이 파라다임은 앞으로 行政學이 규범적으로 지향해야 할 과제를 열거한 것인 바 Kuhn의 기준에 따르면 分科學間의 行列式에서 價值보다는 象徵的一般化를 추구하는 言明이라고 하겠다.

正體危機를 염려하는 많은 견해들 특히 그 가운데에서 Ostrom의 설명에 따르면(Ostrom, 1973, 1: -22), 行政學이 다른 分科學間에 비추어 前파라다임 단계에 놓여 있고, 异例(anomaly)가 부침하면서 革新的인 새 파라다임의 발견이 잦아 學問의 성장이 이루어진 것도 아

니다. 다시 말해서 과거에 의존하던 믿음; 특수한 언어; 公理; 方法論의 道具와 技法을 파기하고 새로운 것을 창출한 것은 아니다. 다만 보는 관점을 달리 하여 다른 접근입장을 취해 행정현상을 설명하고 여러 이론이 Frederickson의 分類에서 보는 바와 같이 충실했다. 그러면서도 어느 하나가 다른 하나를 부정하면서 급격한 혁명으로 이끈 것이 아니라 共存하는 가운데 여러갈래 가지를 치면서 行政學을 非正常科學(extraordinary science)이라고 명할 수는 없게 만들었다. 傳統的 行政理論에 반기를 든 Simon의挑戰만 하더라도 옛 파라다임의 代案의 表緣에 불과할 뿐 옛 파라다임을 파기하지는 못했다.

行政學이 社會科學의 한 分科學間으로서 성장해 오면서 Kuhn이 펴는 주창의 근거학문——天文學, 物理學, 化學 등——처럼 象徵과 範例가 뚜렷하게 定立되고 변화해 온 것은 아니지만, 여전히 理論이 개진되었고 哲學의 상상과 認識論의 課題를 논하면서, 또 불만을 토로하면서 여러 학자들이 方法論의 實驗을 연마해 온 것을 미루어 충분히 正常科學의 格을 갖추어 보려고 노력한 것은 사실이다. 그리고 分析해 본 政治學의 파라다임처럼 여러 接近立場에서 行政現象을 설명해온 것이 사실이고 보면 行政學의 範圍와 屬性에서 연유된 正體危機가 파라다임의 未備와 未熟으로 직결될 성격의 것은 아니라고 생각한다.

요는 市民 또는 行政受惠者 위주의 行政價値로 어느정도 변할 수 있느냐의 과제를 현안으로 삼으면서 그 指向하는 바는 뚜렷하되 英美的 思考方式과 體制처럼 大衆選擇에 맞는 다양한 組織의 編制로 변모되어야 한다는 주장은 狀況與件을 고려 할 때 留保되어야 한다. 이 점에 관하여는 다른 각도에서도 Robert T. Golembiewski가 신랄하게 비판하고 있다 “A Critique of Democratic Administration” and Its Supporting Ideation,” APSR 71, 1977, 1488~1507. 그러나 學問의 으로 파라다임을 유독 價値要素에 초점을 맞추어 논할 때 과거의 能率 위주에서 衡平과 選擇으로 전환할 필요가 있다는 것을 다시금 강조하여 正常科學으로서의 行政學의 發達에 지침을 마련해야겠다. 그렇다고 유일한 파라다임만을 주장할 수 없는 것이 흔히 醫學에 비유되는 行政學이 하나의 理論으로 모두 설명되는 것이 아니라는 사실 때문임을 알고 있다. 그러므로 行政學이 어디에 위치하느냐를 알도록 노력하는 것 보다는 무엇이 필요하며, 무엇을 풀어야 할 것인가를 탐구하여야 하며 (D. Walds, “Education for Public Administration in the Seventies,” in American Public Administration ed. Frederick C. Mosher: of Alabama Press, 1975, 224) 그렇게 되면 하나의 파라다임이 아닌 복수의 파라다임을 그리고 그 중에서 지배적인 파라다임을 찾는데 계을리 말아야 할 것이다.

끝으로 다시금 강조하는 것은 求心點을 유지하지 못하고 境界만 확장하여 行政學의 本體가 회색되어 버린 사정을 파라다임 문제에서 뿐만 아니라 行政學의 範圍와 性格에서도 분명히 분석해 나아야 할 것이라는 점이다.