

# 行政學의 主體性危機論議에 대한 批判과 行政學의 「파라다임」

金 完 植\*

<目 次>	
一. 序 論	3. 「파라다임」의 問題
二. 行政學의 主體性危機에 대한 論議의 問題點	4. 行政의 對象의 多樣性
1. 學問分科로서의 成立의 問題	三. 行政學의 概念
2. 專門職業性的의 問題	四. 行政學의 「파라다임」
	五. 結 論

## 一. 序 論

行政學의 「主體性的의 危機」(identity crisis)의 문제는 行政學者들이나 隣接社會科學者들에 의해서 종종 論議되어 왔다.

Waldo는 「특히 第2次大戰後부터 行政理論에 관한 수 많은 著作이 나왔는데 여러가지 多様な 理論과 다양한 因果關係에 대한 法則들이 있어서 主體性的의 危機가 제기되었는데, 이 문제는 아직도 해결을 보지 못하고 있다」<sup>(1)</sup>고 한다. 이외에도 종종 主體性的의 危機問題가 제기되었다.<sup>(2)</sup> 우리나라에서도 1976년의 行政學會세미나에서 徐元宇教授가 이 문제를 學論하여 討議된 적이 있다.<sup>(3)</sup> 또 최근 政治學會에서도 이 問題가 發表된 적이 있다.

여기서 主體性的의 危機의 問題란 行政學이 과연 獨立된 學問分科로서 成立될 수 있는 獨自性이 있느냐는 것이다.

本稿에서는 行政學의 主體性的의 危機에 대한 論議들에서 주장하는 점들에 대하여 검토하여 보므로서 主體性危機의 解決을 위한 方向을 제시하고, 獨自的인 學問分科로서의 行政學의 概念, 內容은 어떤 것이 될 수 있는가, 그리고 行政學의 「파라다임」(paradigm)은 무엇이 될 것인가에 대하여 考察하여 보고자 한다. 여기서 제시하는 行政學의 概念, 內容 및

\* 忠南大學校 行政學科 助教授(博士課程 行政學科)

(1) Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," in J.C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*(Philadelphia: The American Academy of Political and Social Sciences, 1968).

(2) Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University, Ala.: Univ. of Alabama Press, 1974).

(3) 徐元宇, 「行政法學에서 본 行政學」, 韓國行政學報 第十號(1976), pp. 94-114 및 同 討論要旨, pp. 115-120.

「파라다임」은 어디까지나 提案的, 臨時的(temporary)인 것이고 최종적인 것은 아니다.

## 二. 行政學의 主體性危機에 대한 論議의 問題點

Waldo는 行政學의 主體性危機의 問題를 다음과 같이 설명한다. 즉 「1930년대의 初期의 行政學으로서 POSDCORB와 「行政의 原理」를 주장하던 시대에는 行政學에 대하여 자신을 가지고 있었고 健康(healthy)하였다. 그러나 戰後에 行政의 環境에 급격한 變化가 일어났다. 戰爭과 戰後事業에 行政의 原理의 적용은 심각한 문제에 봉착하게 되었으며, 戰後 유럽의 再建, 國家存立의 위기의식에 대한 反應, 第3世界의 發展을 위한 援助 및 새로운 類型의 國際關係 및 世界秩序의 發展과 安定등의 문제가 美國內的인 問題에 덧붙여져서 行政學에 無關心과 敵愾心을 가져왔고 이런 환경에서 새로운 方向에서 새로운 視界와 基礎를 원하는 각성이 있게 되었다」<sup>(4)</sup>고 한다.

여기에 Simon等の 「行政의 原理」들의 科學性에 대한 行政學 內部로 부터의 批判<sup>(5)</sup>이 行政學에 危機를 더하여 주었다. 行政의 原理에 대한 Simon의 批判의 주요한 內容은 다음과 같은 것들이다. (1) 科學性的의 주장은 그 內容(substance)는 풍부하나 그 方法上에 있어서는 未熟한 것이고 잘못된 것이다. (2) 科學性的의 주요 關心이었던 「原理」들은 기껏해서 상식의 요약에 불과하다. (3) 目標 또는 基準으로서 節約과 能率은 너무 좁게 해석되거나 잘못 해석되고 있다. (4) 政治와 行政의 分離는 임의적이고 허위적인 것이며 폐기되거나 새로운 用語가 모색되어야 한다는 등이다.

이와 같이 戰後의 行政에 부여된 복잡한 새로운 課業이 주는 行政學에 대한 영향에다가 行政學 內部에서의 批判的인 공격으로 主體性的의 危機가 나타났는데 그 主要한 것은 主題(subject matter)의 性格과 範圍(boundaries), 이 主題에 대한 研究方法 및 教育方法이 問題視되었다는 것이다.

이외에도 行政學의 主體性的의 危機에 관해서 學論되는 문제들로서는 專門職業性(professionalism), <sup>(6)</sup> 「파라다임」의 成立, <sup>(7)</sup> 科學性和 理論의 正確性, 行政의 對象의 多樣性, 研究方法의 多樣性등을 들 수 있다.

### 1. 學問分科로서의 成立의 문제

Waldo는 主體性的의 危機의 解決方法으로서 學問分科(discipline)으로서의 成立과 專門職業性(professionalism)의 두 가지를 들고 學問分科로서 成立보다는 專門職業性에 의해서 主體

(4) Waldo, *op. cit.*, p. 4-5.

(5) H.A. Simon, "The Proverbs of Administration," *PAR*, Vol. 6 (1946).

(6) Richard L. Schott, "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects," *PAR*, Vol. 36, No. 3 (May/June, 1976), pp. 253-259.

(7) Ostrom, *op. cit.*, pp. 17-22

性的危機를 解決하는 方法을 제시한다.<sup>(8)</sup>

그는 學問分科로 成立되기 위해서는 固有한 研究主題(subject matter)가 存在하고 다른 社會科學의 學科(department)들과 동등한 學科가 大學들에 設置되어 있어서 여기서 講義되어야 한다는 條件이 있는데 이들 條件은 行政學이 充足하고 있지만 學問分科로서 成立하기 위해서는 또 다른 條件 즉 다른 社會科學의 學問들과는 실질적으로 獨立的이고 行政學하고만 관련된 體系的 理論의 實體가 存在하고 있어야 하는데 行政學은 이 知的인 問題에서 어려움이 있다고 한다. 그것은 一般的이고 根源的인(generic) 社會過程으로서 볼 수 있는 것은 바로 「一般行政」(administration)이고 行政(public administration)은 이 一般行政의 한 變形(variety) 또는 한 側面이라고 보아야 하기 때문이라고 한다.<sup>(9)</sup>

그러나 Waldo의 이와 같은 論議에는 문제점이 있다. 行政學의 理論中の 어떤 것들이 一般行政에 속하는 것이라고 해서 行政學 理論이 아니라고 보는 것은 곤란하기 때문이다. 行政學의 理論中の 어떤 것이 一般行政의 理論에서 出發한 것일지라도 그것이 行政現象에 적용될 수 있는 것만 行政學에 채택 수용되어 行政學의 一部로 되는 것이다. 또 一般行政의 다른 變形인 經營學에서 發達된 理論도 그것이 行政에 관련이 많고 또 行政에 적용될 수 있어서 行政學에서 채택한 것은 行政學의 範疇에 넣어야 할 것이다. 行政學 理論中에는 이와 같이 다른 學問에서의 理論을 수용해서 行政學에서 독자적으로 發展시킨 것들이 있다. 官僚制理論은 처음 社會學者라고 할 수 있는 Max Weber에 의해서 出發된 것이지만 行政學에서 수용되어 發展行政에서 까지 援用되고 있으며 意思決定論은 一般行政에서 나온 것이라 할 수 있을지 모르나 公共政策의 決定에까지 적용되고 있다.

또 行政理論中에는 行政學에서 固有하게 發達된 것들도 많이 있다. 즉 政策分析, 成果主義豫算制度, PPBS, 行政企劃……

行政學 뿐만 아니라 모든 學問은 그 內容을 보면 다른 學問의 理論을 受容한 것, 受容해서 發展시킨 것, 獨自的으로 發展시킨 것의 세 가지로 構成되어 있다고 볼 수 있겠는데 그 學問이 소위 純粹學問에 속하는 것일수록 獨自的으로 發展된 것이 많고 應用科學에 속하는 것일 수록 受容된 것, 受容해서 發展시킨 것의 比重이 크다고 할 수 있다. 따라서 學問의 獨自性을 그 學問에서 獨自的으로 發展시킨 理論들 만으로 된 것을 의미하는 것으로 解釋하면 應用科學은 모두 獨自性이 없어서 學問分科로 成立될 수 없다는 것으로 歸結되는 잘못을 범하게 된다.

또 學問分科로서 成立되기 위해서는 概念的인 境界(boundary)가 뚜렷해야 하는데 行政學

(8) Waldo, *op. cit.*, pp. 9-11 & D. Waldo, "Education for Public Administration in the Seventies," in Frederick C. Mosher (ed.), *American Public Administration: Past, Present, Future* (University, Ala.: Univ. of Alabama Press, 1975), pp. 222-226.

(9) Waldo, "Scope of...", *op. cit.*, p. 9.

은 他學問과의 境界가 뚜렷하지 못해서 學問分科로 인정하기 곤란하다고 주장하기도 한다. 즉 行政學에서 個人的 行動에 관한 것은 心理學과, 集團의 行動 및 全體社會(society)의 行動에 관한 것은 社會學과, 權力作用에 관한 것은 政治學과, 效用價値의 生産과 配分에 관한 것은 經濟學과, 管理에 관한 것은 一般行政 또는 經營學과 各各 重復되어 行政學의 境界가 모호하다는 것이고 이와 같이 重復되는 部分을 各各 共有하고 있는 他學問에 속하는 것으로 보면 行政學에는 남는 것이 거의 없다고 批判한다.

그러나 어떤 學問의 主題의 境界를 確定한다는 것은 본래 어려운 일이다. 所有土地나 國土, 行政區域의 境界를 定하는 것과 같이 學問間的 境界를 定할 수 있는 學問은 하나도 없다고 할 수 있기 때문이다. 어느 學問이든지 隣接學問과는 境界가 모호한 경우가 많다. 즉 社會學과 心理學, 社會學과 政治學, 政治學과 經濟學 등에서 볼 수 있는 바와 같다. 또 學問의 研究에 있어서는 다른 學問에서 研究하고 있는 主題에 대해서도 그 研究結果가 해당 學問에 중요한 의의가 있으면 受容될 수도 있으며, 他學問의 研究結果가 未治하거나 焦點이 다를 경우에는 自己 學問의 發展을 위해서 研究를 더 진행하거나 研究의 主題를 擴大하는 경우도 많다. 이와 같이 해서 한 學問의 範圍가 擴大되는 수도 있다. 學問을 境界에 의해서 규정한다면 現代 社會科學 研究에서 많이 볼 수 있는 소위 多學問交流的인(multidisciplinary) 研究의 結果는 어느 學問에 소속되는 것인가? 歷史가 긴 쪽의 學問에 속하는 것인가? 아니면 소위 純粹學問 쪽에 속하는 것인가? 따라서 어떤 學問의 規정은 그 學問의 境界보다는 焦點에 의해서 定하여 져야 할 것이다. 즉 學問分科로서 成立하기 위한 條件은 그것이 他學問에서 受容한 것이 많든, 獨自的으로 發展된 것이 많든, 해당 분야에서 蓄積된 어느 정도 體系的인 知識이 있고 또 그 重點이 他學問과는 다른 研究의 主題가 存在한다면 된다고 할 수 있다.

行政學에는 나름대로 蓄積된 知識이 있고, 研究對象 또는 主題가 다른 學問과는 區別되는 重點을 갖고 固有하게 存在하고 있다는 것은 거의 否認되지 않고 있는 실정이므로 學問分科로서 成立하는데 큰 문제가 없다고 보아야 할 것이다.

## 2. 專門職業性(professionalism)의 問題

Waldo는 行政學의 主體性의 問題의 解決方法으로서 專門職業性에 의한 方法(professionary perspective)를 제시한다. 그는 「내가 提案하는 것은 실질적으로 엄격한 의미에서 하나의 專門職이 된다가거나 또는 되어야 한다는 希望이 없이 단지 專門職으로 行動하려고 努力한다는 것이다」<sup>(10)</sup>고 하여 專門職(profession)이라는 의미를 엄격하게 使用하고 있지는 않다. Waldo는 醫學에서 類推한다.

醫學에서 類推하면 行政이 要求하는 知識이 軟性(softness)이라는 批判을 받을 수는 있다. 醫學의

(10) *Ibid.*, p. 10.

硬性(hardness)은 쉽게 과장하고 理想化할 수 있다. 醫學에는 疾患이나 健康에 대한 單一의 理論이 없고 여기에 基礎를 둔 理論이나 技術이 계속적으로 變한다. 많은 未知의 것이 있고 生命의 중요성에 대한 醫學的인 많은 論難이 있고 技藝的(art)인 要素는 크고 중요하다.……

따라서 醫學에서 「健康」은 行政에서의 「좋은 行政」과 같이 定義되지 않는 것이다. 醫學의 學位가 특출하게 (prominent) 보이기 때문에 이것이 醫學教育을 單一의, 統一된 定義를 할 수 있는 어떤 것으로 보기 쉬우나 이것은 환상적인 것이다. 醫學 즉 醫療專門職은 의료서비스의 많은 專門家와 經歷의 線과 연결되어 있는 것이다.……

醫療職에 대한 準備로서 醫學을 공부하는 것과 같이 行政實務를 하기 위한 준비로서 行政學을 研究한다고 보면 行政學을 解放(主體性危機에서)시켜 주고 새로운 道전을 할 수 있게 하여 준다. 이것은 行政學을 文理科大學의 二類學科라는 생각에서 해방시켜 주고 또 엄격한 의미에서의 「파라다임」(paradigm)이 없다는 罪意識에서 해방시켜 준다. (美國의 醫學은 많은 「파라다임」을 갖고 있다.) 이것은 우리에게 그것이 어느 學問에 속하든지, 그 根源의 명칭이 무엇이든, 또 學術的이든 아니든 우리에게 必要한 것을 추구할 권리를 준다. 또 多様な 知識을 結合하는 實驗과 여러가지 목적을 갖고서 여러가지 程度의 多様な 教育 「프로그램」을 실시해 볼 機會를 준다.<sup>(11)</sup>

즉 主體性的 危機는 새로운 種類의 主體性을 인식하므로서 적절히 해결될 수 있는데 가장 중요한 方法은 專門職으로서의 「파라다임」을 構築하는 것이라고 한다.

이러한 Waldo의 專門職에 의한 解決方法에 대해서 Schott는 行政이 專門職으로서의 성격을 갖지 못하고 있다고 批判한다.<sup>(12)</sup> 즉 專門職은 오랜 訓練에 의해서 얻어지는 專門의인 技術, 團體의인 責任感(collegial responsibility), 實務家의 能力을 保障하고 또 이들의 倫理的 基準을 마련하는 權限을 가진 專門職의 組織이 存在하여야 한다는 條件이 充足되어야 한다. 특히 共同體의 感情(sense of community)이 중요한 要素인데 이것은 專門職業인들이 價値와 知覺(perception), 固有的 用語들을 共有하고 그들의 동료들에 대하여 실질적인 同僚統制를 行使할 수 있어야 한다고 한다. 그런데 行政公務員들에게는 이런 것들이 없다는 것이다.

Schott는 특히 Don K. Price의 分析模型을 예로 들어서 專門職과 行政의 關係를 說明한다. Price는 科學, 專門職, 行政, 政治의 4가지 集團에 의해서 遂行되는 役割을 區分한다. 이 네가지 集團의 位置(estates)는 連續線上에 配列할 수 있다. 즉 科學은 知識의 發見, 專門職은 知識의 應用, 그리고 政治는 目的과 價値의 選擇을 하는 것이다. 行政은 目的과 價値를 實務로 번역하는 것과 관련되어 科學, 專門職, 行政, 政治의 順으로 配列할 수 있다고 한다.<sup>(13)</sup> 따라서 行政은 科學으로서는 未洽하고 또 Appleby 이래 많은 行政學者들이 주장하는 바와 같이 行政의 研究는 政治의 研究의 一部라고 할 수 있으므로 行政은 專門職으로 볼 수 없다는 것이다.

(11) Waldo, "Education for...", *op. cit.*, pp. 223-4.

(12) Schott, *loc cit.*

(13) Don K. Price, *The Scientific Estate* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), pp. 126-269.

또 行政公務員들 중에서 行政學科 出身이 극히 적고 美國의 NASPAA(National Association for School of Public Administration and Affairs)는 法學, 醫學, 工學, 社會社業學 등의 專門大學院과는 달리 教育內容의 基準을 제시하지 못하고 있으며, 公務員들에 있어서는 共同體 意識이 없다고 주장한다. 또 行政府의 高級公務員들이 專門的으로 되는 경향이 있지만 이것은 行政이 專門職이 되어서가 아니라 그들의 業務에 있어서 數學, 統計, 法律, 工學 등에 관한 專門知識이 必要하게 됨에 따라서 專門職으로 되고 있는 것이라고 한다.

그런데 Waldo의 專門職業性에 의한 主體性危機의 解決方案이나 Schott의 行政이 專門職이 못되기 때문에 學問分科로서 成立되지 못한다는 주장은 다 같이 問題點을 갖고 있다.

첫째로 Waldo의 專門職業性에 의한 主體性的 危機의 解決은 完全한 解決이 되지 못한다는 점이다. Waldo 자신이 일찌기 「活動(action)으로서의 行政」과 「探究로서의 行政」의 概念을 구별할 것을 言及하였는데,<sup>(14)</sup> 專門職業性에 의한 解決은 行政이 專門職業性이 있다해도 探究로서의 行政이 아닌 活動으로서의 行政에 焦點을 두게 된다. 그러나 專門職으로서의 行政學의 教育內容과 行政學의 研究內容은 一致하는 部分도 많으나 一致하지 않는 部分도 있다. 그것은 첫째는 行政學의 연구의 대상이 行政家들 자체가 되는 경우가 있고, 둘째는 行政活動의 對象에 대한 지식 즉 工學, 農學, 經濟學, 經營學 등의 必要性 때문이다. 따라서 行政學의 연구결과인 理論 중에는 어떤 行政階層 이하에서의 行政實務에 있어서는 重要性이 적은 것들이 있다. 또 行政學에는 속한다고 할 수 없는 知識이 行政實務家에게 重要시되는 것이 있다. 즉 法學, 經濟學, 統計學, 컴퓨터, 外國語 등에 관한 知識과 機能別 政策에 관련된 經濟, 社會, 企業, 農業, 工業, 科學, 技術, 國防, 保健, 環境 등에 관한 知識은 行政實務家에게는 必要한 경우가 많으나 行政學에 속한다고는 볼 수 없다. 그러나 이들 중에는 많은 行政教育機關에서 重要的 科目으로 採擇하고 있는 것들이 있다.

둘째 專門職業性이 있으면 學問으로 成立될 수 있고 그렇지 못하면 學問으로 成立될 수 없다고 단정할 수는 없다. 學問中에는 專門職業性이 없어도 獨自의인 學問으로 인정을 받고 있는 것이 많다. 즉 哲學, 美學, 社會學, 政治學, 心理學, 經濟學 등이 그렇다고 할 수 있다. 또 反對로 專門職業性은 인정되고 있으나 아직 學問으로 인정받지 못하고 있거나 비판적인 것들도 있다. 즉 稅務士, 會計士, 辨理士, 貿易士, 鑑定評價士, 司法書士, 速記士 등이 여기에 屬한다.

셋째 行政公務員中에 行政學을 전공한 사람의 構成比가 적고 行政의 專門性이 높아가고 있는 것은 業務遂行을 위한 다른 專門知識 때문이라는 주장에 대해서 보면, 行政公務員中 行政學專攻者가 적은 것은 公務員充員에 있어서 行政學專攻으로 자격을 제한할 수 없는 公

(14) Dwight Waldo, *The Study of Public Administration* (New York: Random House, 1955), p. 3.

職의 特殊性 때문이라고 보아야 할 것이며 또 이들이 公職에 採用된 후 行政學에 대한 知識을 습득하여 가고 있다고 할 수 있다.

### 3. 「파라다임」의 問題

Ostrom은 行政學의 主體性的 危機로서 「파라다임」이 없다고 批判한다.<sup>(15)</sup>

「파라다임」(paradigm)이라는 用語는 T.S. Kuhn이 처음 使用하고서 부터 널리 使用되고 있다. 여기서 「파라다임」이란 어떤 見解나 接近方法이 어느 學問分野에서 支配的인 위치를 차지하여 世界觀과 問題選定の 基準과 解答의 方向에 一慣性을 提示하여 주는 것이다. 「파라다임」이 成立되기 전에는 研究方法이나 認識的 問題에 많은 異見이나 異說이 存在한다. 그런데 이런 異見은 「파라다임」의 成立과 더불어 사라지고 그 후의 教科書는 이 「파라다임」을 중심으로 쓰여지고 後進學者들은 이 「파라다임」을 중심으로 研究하게 된다. 그리하여 이 「파라다임」을 중심으로 學科가 생기기도 하고 專門領域이 생기기도 한다. 이러한 「파라다임」이 成立된 科學을 正常科學(normal science)이라고 한다. 그런데 갑자기 實驗等에 의해서 기존의 「파라다임」에 의해서는 說明할 수 없는 것이 생겨날 수 있다. 이것을 異例(anomaly)라고 한다. 이러한 異例가 계속 나타나고 蓄積되면 「파라다임」에 危機가 생기게 된다. 이 危機는 새로운 「파라다임」이 성립될 때 까지 계속되는데 이 새로운 「파라다임」의 成立을 科學革命이라고 한다.<sup>(16)</sup>

Ostrom은 1930年代 行政原理에서 부터 여러가지 「파라다임」의 試圖가 있었지만 각각 異例들이 많아서 主體性的 危機를 解決하지 못하고 있다고 한다.<sup>(17)</sup>

그런데 Kuhn의 「파라다임」에 대한 論義를 社會科學에서 그대로 적용하는데는 問題가 있다. Kuhn이 말하는 「파라다임」은 自然科學에 관한 것으로 物理學은 Ptolemy의 天動說에서 Galileo의 地動說로 그리고 Newton의 運動法則을 거쳐서 Einstein의 相對性理論으로 發展되어 왔다. 이와 같은 物理學의 「파라다임」變遷의 특징은 새로운 「파라다임」은 異例도 說明하면서 이전의 「파라다임」이 說明하여 주던 것도 같이 說明할 수 있도록 精密性이 높아가는 것이 특징이다. 그런데 社會科學에서는 한 接近方法은 다른 接近方法과 서로 다른 側面을 說明하는데 적합하다. 따라서 여러가지 接近方法이 共存하고 「파라다임」이 成立되지 못하고 있다. 즉 Kuhn의 用語로는 「파라다임」以前(preparadigm)의 상태에 있는 것이다.

政治學을 보면 規範論, 心理的 接近方法, 意思決定論, 「게임」理論, 構造・機能論, 通信論, 體制理論, 權力理論, 政治行態論, 役割理論等 수 많은 접근방법이 있으며,<sup>(18)</sup> 心理學을 보

(15) Ostrom, *op. cit.*, pp.1-22. 특히 pp.17-22.

(16) Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution* (2nd ed.), (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1970).

(17) Ostrom, *loc cit.*

(18) ① Allan C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Homewood: Dorsey Press,

면 構造主義 心理學에서 機能主義, 行態主義 등으로 발전되어 왔는데 현재는 行態主義에 Gestalt 心理學, 精神分析學 등이 共存하고 있다.<sup>(19)</sup> 또 經濟學도 Adam Smith의 自由放任主義의 古典經濟學에서 Keynesian 有效需要理論, Friedman의 貨幣數量說, Samuelson의 新古典主義의 理論 등이 共存하고 있다.<sup>(20)</sup> 즉 社會科學은 支配的인 「파라다임」이 成立되지 못하고 「과라다임」以前의 상태에 있다고 할 수 있다. 따라서 行政學이 「파라다임」이 成立되지 못해서 主體性的 危機에 있다고 한다면 이것은 行政學 만의 문제가 아니고 모든 社會科學에 共通된 것이라 할 것이다.

#### 4. 行政의 對象의 多樣性

行政學의 隣接社會科學者들 중에서 行政學을 批判하는 사람들 중에는 行政活動의 對象이 多樣하기 때문에 行政學이 主體性的 危機에 있다고 主張하는 사람들이 있다. 즉 行政의 對象이 多樣하기 때문에 多樣한 下位分野를 갖는다. 즉 農業行政, 商工行政, 都市行政, 稅務行政, 保健行政, 外務行政……수 없이 많은 下位分野가 있다. 따라서 行政學의 內容도 너무 多樣해지기 때문에 오히려 農業, 商工 등 各 下位分野를 연구하면서 行政學 知識은 약간 습득하면 된다고 주장한다. 그러나 下位分野의 多樣성은 行政學에만 局限되는 것은 아니다. 社會學의 경우 都市社會學, 農村社會學, 產業社會學等 다양한 下位分野가 있을 수 있고, 心理學도 教育心理學, 產業心理學, 臨床心理學……, 經濟學도 農業經濟學, 工業經濟學, 國際經濟學, 資源經濟學 등 多樣한 下位分野가 있다. 이를 學問은 下位分野들을 包括할 수 있는 一般理論이 存在한다고 하고 下位分野는 그 응용에 불과하다고 한다. 그러나 이점에 있어서는 行政學도 같다고 할 수 있다.

지금까지 行政學의 主體性的 危機에 관한 몇가지 主張에 대하여 검토하여 보았다. 學問의 主體性的 問題는 學問分科(discipline)로서 成立될 수 있는가에 의해서 判斷할 수 밖에 없다고 할 수 있는데, 學問分科로서 成立하기 위해서는 자체내에서 蓄積된 知識이 있고 다른 學問과는 다른 研究의 對象이 存在하고 있어야 한다. 行政學이 他學問으로부터 受容한 것, 受容해서 自體에서 發展시킨 것, 獨自적으로 發展시킨 것 등 세 가지를 합해서 行政學에 많은 知識이 蓄積되어 있다는 점에는 널리 認定되고 있다. 또 行政學의 研究對象의 焦點이 經營學, 政治學, 社會學 등과 다른 固有한 연구의 主題가 있다는 점이 認定이 된다면 行政學은

1975).

② James C. Charlesworth(ed.), *Contemporary Political Analysis* (New York: The Free Press, 1967).

③ Robert T. Holt & John M. Richardson, Jr., "Competing Paradigms in Comparative Politics," in R. Holt & J.E. Turner (eds.), *The Methodology of Comparative Research* (New York: The Free Press, 1970), pp. 21-72.

(19) Clifford Morgan and Richard King, *Introduction to Psychology* (3d ed.) (New York: McGraw-Hill, 1966), pp. 22-24.

(20) Robert B. Ekelund, Jr. & Robert F. Herbert, *A History of Economic Theory and Methods* (New York: McGraw-Hill, 1975).



學問分科로서 成立되는데 문제가 없다고 보아야 할 것이다.

### 三. 行政學의 概念

行政學이 學問分科로서 成立하는데 문제가 없다면 行政學의 概念을 어떻게 定義할 것인가.

어떤 學問을 定義할 때는 主題(subject) 對象(object) 및 研究方法(methods)에 의해서 定義해 볼 수 있다. McKenzie는 政治學을 定義하면서 主題, 對象, 研究方法에 의해서 定義한다. 그는 政治學의 主題는 Parsons의 「社會組織의 制度的 側面」, Easton의 「價值的 權威的 配分」, 또는 Marxist의 「權力的 強制的 適用」등의 定義를 例로 든다. 政治學의 對象으로는 ideographic한 점에서 「單一の 固有的 實體로서 世界에 있어서 國家의 制度」라고 한다. 規範的인 면에서는 政治의 規範 즉 政治學은 여러 가지 規範과 價値가 研究의 對象이 되고 또 統治者나 市民에게 規範을 제시하는 것이라고 한다. 또 Nomothetic한 면에서 人間에 관해서 研究하는 것이라고 한다. 그리고 研究方法로서는 發展段階理論, 生態論, 比較理論 등 여러 가지가 있다고 한다. (21)

行政學도 이와 같이 3가지 側面에서 定義할 수 있겠는데 여기서는 行政學의 主題와 對象에 대해서만 살펴보기로 한다.

Golemviewski는 이것을 focus와 locus로 表現한다. 즉 focus는 「무엇」(what)을 研究하느냐 하는 것을 具體化하는 것이고, locus는 「어디」(where) 즉 制度的인 것을 의미한다. (22)

#### (1) 主題(subject matter)

우리 나라의 대부분의 行政學 教科書들을 보면 行政의 概念을 行政管理說, 統治機能說, 行政形態說 등으로 分類하고, (23) 여기에 發展機能說, (24) 政策化機能說 (25) 등을 추가하기도 한다. 여기서는 行政의 概念의 變遷史나 系譜를 밝히는 것이 목적이 아니므로 많이 引用되는 중요한 定義들만을 우선 들어보자.

W. Wilson: 行政의 分野는 事務의 分野 (26)

L.D. White: 國家目的 達成을 위한 사람과 物件의 管理 (27)

M.E. Dimock: 「統治는 政治와 行政 즉 政策形成과 政策執行으로 이루어진다. 그러나 두 개의 過

(21) W.J.M McKenzie, *The Study of Political Science Today* (New York: Macmillan, 1970), pp. 13-27.

(22) Robert T. Golemviewski, et al. (eds.), *Public Administration, Readings in Institutions, Processes, Behavior, Policy* (3rd ed.) (Chicago: Rand McNally, 1976), pp. 1-8.

(23) ① 朴東緒, *韓國行政論*(서울: 法文社, 1978), pp. 40-41.

② 俞 焄, *行政學原論*(서울: 法文社, 1976), pp. 24-25.

(24) 朴東緒, 前揭書, p. 40.

(25) 劉鍾海, *現代行政學*(서울: 博英社, 1978), p. 43.

(26) Woodrow Wilson, "The Study of Administration," in P. Woll (ed.), *Public Administration & Policy* (New York: Harper & Row, 1966), p. 28.

(27) L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: Macmillan, 1926), p. 2.

程은 排他的이라기 보다 서로 協助의이다。」<sup>(28)</sup>

또 「原則적으로 政治적으로 決定된 目的을 達成하기 위하여 努力하나 單純히 行政事業의 執行에 그치는 것이 아니고 政策形成과 밀접히 관련되어 있다.」<sup>(29)</sup>

P.H. Appleby: 行政은 政策形成<sup>(30)</sup>

D. Waldo: 高度의 合理性을 지닌 協同的 努力의 한 形態<sup>(31)</sup>

J.P. Pfiffner & R. Presthus: 政治的 價値의 實現을 위한 手段과 관련된다.<sup>(32)</sup>

J.J. Corson & J.P. Harris: 政府의 實行(action)部分이고 政府의 目的과 目標가 실현되는 手段<sup>(33)</sup>

F.A. Nigro & L.G. Nigro: 公共의인 상황에서 協同的 集團努力..., 政策의 決定에 있어서 중요한 役割을 하고 따라서 政治過程의 一種<sup>(34)</sup>

G. Starling: 政府의 實踐側面<sup>(35)</sup>

I. Sharkansky: 公共政策의 決定과 執行<sup>(36)</sup>

이를 여서 定義들을 綜合하여 볼 때 行政은 「公共目的 즉 公益의 實現을 위한 高度의 合理性을 가진 人間의 協同的 集團의 努力으로서 政策의 決定 및 執行과 관련되는 것」이라고 할 수 있다. 여기서 公益이라는 概念을 추가하였는데 公益은 여러가지 定義가 있겠으나 「不特定 多數人의 配分的 利益」<sup>(37)</sup>이라고 할 수도 있겠다.

## (2) 客體(objects)

Riggs는 行政學을 「官僚制(여기서는 政府官僚制)內에 있어서의 行政的 機能과 관련된다」<sup>(38)</sup>고 하여 官僚制를 강조한다. Henry도 「行政學은 公共官僚制의 研究와 實務.....」<sup>(39)</sup> 「行政學은 官僚制 構造에 중점을 둔다는 점과 그 方法論에서 政治學과 差가 난다」<sup>(40)</sup>고 하여 역시 官僚制를 강조한다.

(28) M.E. Dimock, *Modern Politics and Administration* (New York: American Books, 1937) p. 243.

(29) M.E. Dimock & G. Dimock, *Public Administration* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1969), p. 3.

(30) P.H. Appleby, *Policy and Administration* (University, Ala.: Univ. of Alabama Press, 1949), p. 170.

(31) Waldo, *The Study...*, *op. cit.*, p. 5.

(32) J.P. Pfiffner & R. Presthus, *Public Administration* (New York: Ronald Press, 1967), p. 5.

(33) J.J. Corson & J.P. Harris, *Public Administration in Modern Society* (New York: McGraw-Hill, 1963), p. 34.

(34) F.A. Nigro & L.G. Nigro, *Modern Public Administration* (3rd ed.) (New York: Harper & Row, 1973), p. 18.

(35) G. Starling, *Managing the Public Sector* (Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1977), p. 1.

(36) I. Sharkansky, *Public Administration* (Chicago: Markham, 1970), p. xvii.

(37) 朴東緒, 「政策決定과 公益」, 行政論叢 第十三卷, 第一號(1975), pp. 46-60 및 M.M. Harmon, "Administrative Policy Formulation and the Public Interest," *PAR*, Vol. 29, No. 5 (1969).

(38) F.W. Riggs, "Professionalism, Political Science and the Scope of Public Administration," in Charlesworth (ed.), *Theory and Practice...*, *op. cit.*, p. 38.

(39) N. Henry, *Public Administration and Public Affairs* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975), p. 4.

(40) *Ibid.*, p. 5.

Davis도 「行政은 政府의 執行府에 의해서 確認된다」<sup>(41)</sup>고 하여 역시 官僚制를 強調한다. Starling은 公共部分(public sector)으로 表現하는데 여기에는 政府 뿐 아니고 大學, 病院 같은 公共俸仕機關, 公共研究所 등 準政府 機關도 포함시킨다.<sup>(42)</sup>

따라서 行政의 客體는 公共部分인데 이는 狹意로는 政府官僚制만을 대상으로하나 廣意로는 選舉에 의해서 이루어진 機關, 公社를 비롯한 政府投資機關, 教育機關 및 傘下團體等 準政府機關까지를 포함하는 것이다.

따라서 行政은 「公共部分에 있어서 公益의 實現을 위한 人間의 高度의 合理性을 가진 協同的 集團의 勞力으로서 特히 政策의 決定 및 執行과 관련되는 것」이라고 할 수 있겠다.

行政學을 이와 같이 定義할 때 他學問과는 어떤 差異가 있는가. 가장 문제가 되는 것이 一般行政의 다른 變形이라고 할 수 있는 經營學 그리고 行政學이 成立한 母學問(mother discipline)이라고 할 수 있는 政治學과의 관계에 대해서만 간단히 살펴보자.

行政學과 經營學과의 差異는 研究의 對象이 되는 行政과 經營의 差異에서 찾아 볼 수 있다. 行政과 經營의 差에 대해서는 추구하는 目標의 差, 能率의 尺度에 있어서의 差異, 法의 規制의 정도의 差, 行政의 政治的 성격, 權力手段으로서의 差, 行政의 獨占性, 活動과 영향의 範圍등에 있어서 差異가 있다는 점에서 널리 인정되고 있다.

政治學과는 어떤 差異가 있는가? 여기서 새삼스럽게 政治·行政 二元論을 言及하려는 것도 아니며 政治·行政 二論元으로 돌아가려는 것도 아니다. 그러나 앞서 言及한 Riggs, Henry 등이 지적하는 바와 같이 行政學은 公共部分 特히 政府官僚制를 그 客體로서 焦點을 둔다는데서 差가 있다고 할 수 있다. 또 政治는 價値의 配分에 焦點을 주는데 비하여 行政은 價値의 實現에 초점을 둔다는 것이다. 물론 政治·行政 二元論에서와 같이 行政에 政治的 要素가 없다는 것은 아니다. 그러나 行政은 政治보다도 그 目的이나 價値의 實現에 더 焦點을 두고 있다고 할 수 있고 따라서 行政은 政治보다 더 合理性을 強調한다고 할 수 있다.

또 政治學과 行政學의 差異는 政治學者와 行政學者들의 關心의 差異에서 현실로 나타나고 있다. Walker는 政治學者들은 대부분 民主的 政治制度和 政府에 대한 民主的 統制制度의 건전한 維持에 一次的인 관심을 갖는다고 한다. 1960~1970년의 10年間の 政治學論文들을 調査한 바에 의하면 輿論, 投票行態와 選舉, 政黨, 壓力團體, 立法行態 그리고 最高位層의 行態등에 관한 論文이 53%를 차지하고, 이의 比重이 점점 증가하는 傾向이 있어서 1970年 1年間에는 61%를 차지한다. 反對로 官僚制內的 政治, 政策分析, 司法行態, 憲法, 都市問題, 地方 및 聯邦政府에 관한 것은 이 10年間に 18%에 불과하고 1970年 1年間에는

(41) J.W. Davis, Jr., *Introduction to Public Administration* (New York: The Free Press, 1974), p. 2.

13%에 불과하였다고 한다.<sup>(43)</sup> 즉 政治學者들은 이제 官僚制에는 관심을 두지 않는다고 할 수 있다.

#### 四. 行政學의 「파라다임」

行政學은 初期의 構造中心의 POSDCORB, 行政原理에 의한 古典的 行政理論에서 시작하여 現在는 여러가지 接近方法이 共存하고 있고 「파라다임」으로 成立되지 못하고 있다. 앞에서 言及한 바와 같이 行政의 「파라다임」이 없다고 해서 行政學의 主體性의 危機가 있다는 것은 아니다. 여기서는 또 「파라다임」을 提示하려는 것은 아니다. 그러나 앞으로 行政學의 「파라다임」으로 될 가능성이 있다고 보여지는 것들이 있다. 여기서는 그 중에서 특히 體制論과 政策에 대해서 간단히 검토하여 보고자 한다.

##### (1) 體制「파라다임」

대체로 많은 行政學者들이 行政을 體制 특히 開放體制로 보는 데는 支持하고 있다. 그것은 지금까지 다른 接近方法이 어느 한 側面에 중점을 둔데 비하여 體制論은 全體體制(total system)을 강조하기 때문에 包括的인 성격을 갖기 때문이 아닌가 생각된다. 이외에도 體制理論에 대해서는 여러가지 長點이 지적되고 있다.<sup>(44)</sup>

體制(system)은 「相互關聯된 要素들의 集合」으로서 이것은 「組織된 또는 複合的인 全體」이다. 또 「複合的 또는 綜合的(unitary) 全體」를 구성하는 事物 또는 部分들의 연결 또는 結合<sup>(45)</sup>이다. 여기서 強調할 것은 體制理論은 全體(wholeness, set)를 먼저 강조하고 다음에 部分 또는 下位體制(要素, elements)를 고려하고, 여기에 部分間 및 部分과 全體와의 相互作用에 대한 考慮가 포함된다는 점이다.

Katz & Kahn은 開放體制의 特徵으로서는 에너지의 投入, 處理(throughput) 또는 轉換(conversion), 產出, 事象의 循環으로서의 體制, 否定的「엔트로피」(entropy), 情報投入과 否의 還流(negative feedback), 安定狀態(steady state)와 動態的인 恒常性(homeostasis), 分化, 等終局性(equifinality)을 든다.<sup>(46)</sup> Kast와 Rosenzweig는 이들 특징 이외에 體制의 境界, 適應 및 維持「메카니즘」을 든다.<sup>(47)</sup>

行政學의 體制論的 接近方法은 이러한 概念構造(conceptual framework)에 따라서 行政을

(42) Starling, *op. cit.*, p. 3.

(43) J.L. Walker, "Brother, Can You Paradigm!," *PS*, Vol. 5 (1972), pp. 419-22.

(44) 金光雄, 「發展行政과 體制理論」韓國行政學報 第六號(1972), pp. 84-5.

(45) Russell L. Ackoff, "Toward a System of Systems Concepts," *Management Science*, July 1971, p. 661.

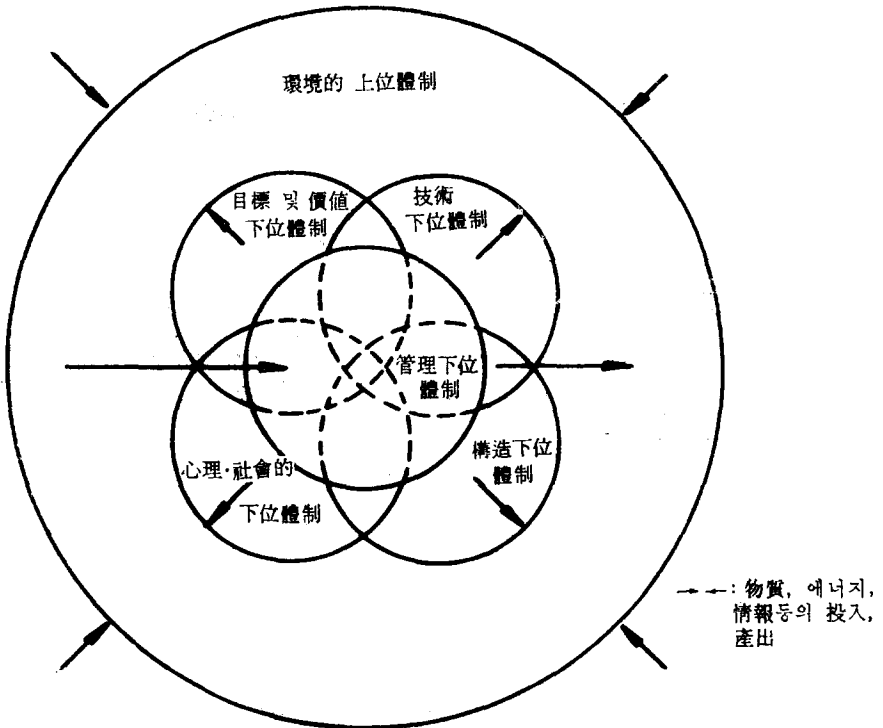
(46) Daniel Katz & Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (New York: John Wiley, 1966), pp. 19-26.

(47) Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig, *Organization and Management: A Systems Approach* (2nd ed.) New York: McGraw-Hill, 1974, pp. 113-119.

研究하는 것이다. 行政을 體制로 보고 行政을 研究할 때의 行政學의 主要內容에 대해서 검토하여 보는 것도 의의가 있을 것이다. 行政學의 內容은 下位體制에 의해서 알아 볼 수 있다.

Katz & Kahn은 開放體制의 下位體制를 機能에 따라서 生産 또는 技術下位體制, 支援下位體制, 維持下位體制, 適應下位體制, 管理下位體制를 든다. 生産 및 技術下位體制(production or technical subsystem)은 處理 즉 에너지나 情報의 轉換에 관련된 것이다. 支援下位體制(supportive subsystem)는 投入을 獲得하고 產出을 處分(disposing)하고 또 이것을 돕는 과정에서 環境과 去來를 擔當한다. 維持下位體制(maintenance subsystem)은 業務의 수행장치와 관련된 것으로 이 장치는 類型화된 人間行動(다른 말로 하면 構造)에 의해서 수행되는 것이다. 여기서는 報償(rewarding)과 制裁(sanctioning)가 주요 관심이다. 適應下位體制(adaptive subsystem)은 環境의 變化를 探知하고 이것을 體制에 번역하여 주며 解釋하고 여기에 대책을 건의하는 것과 관련된다. 管理下位體制(managerial subsystem)는 여러 下位體制들을 統制, 調整, 指揮하는 下位體制이다. (48)

圖 1. 開放體制의 구성



※ Kast & Rosenzweig, *op. cit.*, p. 112.

(48) Katz & Kahn, *op. cit.*, pp. 39-47.

Kast와 Rosenzweig는 開放體制로서 組織은 環境의 上位體制(environmental suprasystem) 內에서 다음과 같은 下位體制들로 構成되어 있다고 한다.<sup>(49)</sup> 여기서 目標과 價値下位體制 (goals & values subsystem)는 組織이 達成해야 할 環境에 의하여 주어진 目標나 價値들을 의미한다. 技術下位體制(technical subsystem)은 投入을 產出로 轉換시키는 것을 포함한 課業의 達成과 관련된 技術이다. 이것을 過程(process)으로 表現하는 수도 있다.<sup>(50)</sup> 心理 社會的 下位體制(psychosocial subsystem)는 相互作用하는 個人과 集團 즉 個人行動과 動機, 役割關係, 價値觀, 態度 등을 포함하는 것이다. 構造는 課業이 配分되고 調整되는 方法 즉 組織圖表, 職位, 職務등을 의미한다. 管理下位體制는 조직과 環境의 關係, 目標設定, 戰略 運營計劃, 組織設計등을 擔當하는 全體體制와 관련된 것이다.

이러한 下位體制에 따라서 行政理論의 構成도 環境에 관한 理論, 目標 및 價値에 관한 理論, 技術(過程)에 관한 理論, 心理·社會 즉 行政行態에 관한 理論, 構造에 관한 理論, 行政管理에 관한 理論 등으로 構成하여 볼 수 있을 것이다.

## (2) 政策「파라다임」

Appleby가 일찌기 「行政은 政策決定」이라고 하여 行政에 있어서 政策의 重要性을 강조하였지만 政策은 行政學에서 중요한 關心事가 되어 왔다. Minnowbrook의 「新行政學」에서도 行政에 있어서 政策決定의 重要性이 다시 強調되고 있다. Lambright는 「行政은 政策決定이다.…… 概念으로서 行政은 政策決定의 實務家와 政策決定에 대하여 教育하고 著作하는 사람들을 統合한다」고 하여 行政에 있어서 政策決定을 중요시 하고 있다.<sup>(51)</sup>

특히 최근에 政策學의 대두와 더불어서 行政에 있어서 政策에의 관심은 더욱 높아가고 있다.

Wald가 1972년에 美國과 몇몇 美國外 行政學者들에게 Delphi方法을 使用하여 1973~1990年까지의 未來의 行政學의 範圍와 方法에 대하여 조사한 바에 의하면 行政學의 未來의 「파라다임」에 대한 見解는 傳統的인 行政學에 대한 意見과 管理 및 政策科學(management and policy sciences)에 대한 意見의 두가지로 크게 나누어지고 있다고 한다.<sup>(52)</sup>

또 Sharkansky와 같이 行政을 政策決定과 執行으로 보고 이것을 體制論의인 觀點에서 分析하는 사람도 있다.<sup>(53)</sup>

(49) Kast & Rosenzweig, *op. cit.*, pp.111-113.

(50) J.L. Gibson, et al., *Organizations: Behavior, Structure, Processes* (Dallas, Tex.: Business Pub. 1976), p.6.

(51) W. Henry Lambright, "The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Affairs: Public Administration Is Public-Policy Making," in F. Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Calif.: Chandler, 1971), p.332.

(52) Emanuel Wald, "Toward a Paradigm of Future Public Administration," *PAR*, Vol. 33, No. (Jul./Aug. 1973), pp.366-372.

(53) Sharkansky, *op. cit.*

## 五. 結 論

行政學의 主體性의 危機의 論議에 대하여 學問分科로서 成立의 問題, 專門職業性, 「파라다임」의 成立에 관한 問題, 對象의 一定 등에 관해서 검토하여 보았다. 學問의 主體性의 問題는 學問分科로서 成立될 수 있으나에 의해서 判斷할 수 밖에 없겠는데 그러나 여기서는 다른 學問과는 뚜렷한 境界를 갖고, 完全히 獨立의인 知識의 實體를 갖는 것은 어느 社會科學에 있어서나 불가능하다. 行政學에 있어서 他學問에서 受容된 것들이 있더라도 어느 정도 固有한 知識이 蓄積되어 있고 研究對象이 다른 學問과는 境界가 아닌 焦點에 있어서 다른 對象을 가지고 있다고 할 수 있으므로 行政學의 主體性의 問題는 심각하지 않다고 할 수 있다.

行政學의 概念은 그 主題에 의해서 「公益을 實現하기 위한 人間의 高度로 合理性을 지닌 協同的 集團的 努力」이라고 할 수 있고, 客體에 의해서 公共部分이라 할 수 있다. 따라서 行政學은 「公共部分에 있어서 公益을 추구하는 人間의 合理的, 協同的, 集團的 努力」에 대하여 研究하는 學問이라고 定義할 수 있다.

行政學의 앞으로의 「파라다임」은 體制論, 또는 政策이 가장 중요한 것이 될 것이다.