

行政現象研究의 傾向 變遷*

—行政學의 過去와 現在—

吳 錫 泓
(助 教 授)

〈目 次〉

- 一. 序 論
- 二. 初期의 行政學 (古典的 또는 傳統的 行政學)
- 三. 傳統的 行政學에 대한 反撥과 그 以後의 發展
- 四. 行政學의 現在

一. 序 論

學問活動의 한 分野로 생각되는 行政學의 性格(nature)이 어떤 것인가를 규명하려 할 때 論議의 基礎는 行政學文獻 또는 行政現象研究에 관한 文獻의 歷史的 考察에 있을 수 밖에 없다. 行政學의 現在는 過去한 努力의 集積으로 이루어진 것이라고 보아야 하므로 過去의 研究活動을 反省하는데서 始作하여 過去의 業績이 쌓여 이룩된 現在의 모습을 가늠하여 보아야 한다.

過去로부터 研究의 傾向性을 더듬어 내려 現在 行政學의 分野에서 하는 일이 무엇인가를 論斷하려면 學問의 分野別 「限界」라는 觀念에 聯關시켜 行政學에 特有的 研究의 對象과 方法을 밝혀내고 周邊學問 나아가서는 人類生活全般에 걸치는 知的活動의 傾向性과의 關係를 設定할 수 있어야 할 것이다. 行政學의 性格糾明에 관한 論議를 進行할 때에는 항상 그러한 점을 留意하여야 하며 따라서 가능한대로 時代的背景 (人類生活의 狀態) 이나 學問의 與件에 관한 說明도 곁들여져야 한다. 그러나 한개 學問分野의 性格을 包括적으로 規定하는 本格的인 作業을 여기서 다할 수는 없고 다만 行政學의 大體의인 性格을 一般的으로 알아보는데 置重하게 될 것이다. 나머지 諸關係는 含蓄적으로 理解될 수 있기를 기대한다.

行政學의 性格을 밝혀 보려는 일을 試圖할 때 처음부터 봉착하게 되는 問題가 있는데 그것

*이 論文의 要約은 1971年度 韓國政治學會 年次大會에서 發表되었으며 그 發表要旨는 韓國政治學會報(第5輯, 1971. 12)에 掲載되었다.

은 行政學을 무엇이라고 볼 것인가 또는 行政學이 하나의 學問分野(a separate discipline)로서 認定될만한 獨自性이 있는가 하는 問題이다. 이야기의 순서로 보아 行政學이 무엇인가하는 問題에 대한 解答은 그에 대한 研究가 끝난 다음에 얻어 질 수 있는 것이다. 그러나 行政學이 무엇인가하는 問題의 解決을 위한 研究의 進行에 앞서 行政學이 무엇인가에 관한 見解를 어느 程度 固定시켜야 할 必要가 있다. 왜냐하면 研究의 對象이 되는 問題를 알지 못하면 무엇에 관한 研究라는 것이 처음부터 成立할 수 없기 때문이다. 論究對象을 限定하기 위하여는 行政學의 獨自的領域이나 그 性格에 관한 어떤 觀念을 미리 提示하지 않으면 안된다.

學問活動部門別의 限界나 獨自性을 論定하는 것은 어떤 分野에서나 쉬운 일이 아니다. 하나의 學問分野를 劃定하는 것은 全體學問世界의 「술기없는 網」(seamless web)에 금을 긋는 것과 같아서 그 限界가 완벽하게 명료해 질수는 없으며 具體的인 경우의 目的을 위하여 分析的인 必要에 따라 대강 定한 限界도 다소간에 流動的인 것일수 밖에 없다. 그리고 學問活動의 交互의 性格(interdisciplinary nature)이 짙어짐에 따라 部門別 限界劃定은 더욱 힘들게 되었다.

行政學의 範圍를 定하는 일은 다른 學問分野에서 보다 어려울 것으로 생각된다. 行政學은 처음부터 이른바 「原型」(paradigm)의 安定없이 미숙한 「多分野關聯的 努力」(interdisciplinary venture)으로 出發하였고 지금까지 오직 짧은 學問史를 가지고 있음에도 不拘하고 다른 分野에 못지 않은 變動을 겪어 왔다. 行政學發達過程의 初期에 한동안 이 分野의 獨自性이 意識的으로 強調된바 있다. 學問分野成立의 初期에 있음직한 일로서 편협하고 또는 誤導的인 獨立을 主張하고 固有한 性格을 규명하는데 많은 關心을 보이나 이에 대한 多方面의 批判과 反撥은 「獨自性喪失의 危機」(identity crisis)를 가져오게 한듯이 보이기도 하였다. 未久에 學問交互의 態度를 深化해서 學問의 分化過程에 따른 專門化에만 執着하지 않고 知的活動의 統合에 앞장서게 되었으며 研究對象에 관한 關心領域도 거침없이 擴大시켜 왔다. 이러한 傾向이 짙어짐에 따라 行政學이 다른 分野와 區別되는 하나의 知識體系(body of knowledge)로서 갖는 特有性을 점점 흐려질 수 밖에 없다. 엄격하게 따진다면 現在 研究의 對象과 方法에 관하여 行政學의 本來的인(inherent) 限界를 正確하게 규정하는 일은 거의 不可能하다. 다만 變化(variations)의 原點(focus or axis) 구실을 할 關心事의 大體的인 中心이 무엇인가를 말할수 있을 뿐이다.

여기서는 行政學이 하나의 獨自的인 學問分野인 것을 우선 前提(assume)하고 行政學 이야기를 해나갈 것이다. 그리고 關心領域과 研究內容의 끊임없는 變遷에도 不拘하고 政府官僚制에 대한 主된 關心(orthodox concern on public bureaucracy)은 行政學部門活動의 中核을 이루는 것이라는 見解에 立脚하여 論議를 展開해나갈 것이다. 即 行政現象研究의 中心은 政府組織에 實際하는 또는 適正할 것이라고 생각하는 構造와 活動 그리고 組織參與者들의 行

態를 탐구하는 일이라고 前提하려는 것이다. 그렇다면 研究領域의 多方面에 걸친 擴散은 中心된 (또는 傳統的인) 問題의 보다 成熟한 理解를 위해 展開된 것으로 보게 될 것이다.

主로 文獻史의 考察에 의하여 學問의 性格을 論定하려는 作業에 있어서는 여러가지 接近 方法과 考察局面의 分別이 있을 수 있다. 그러나 여기서는 特定局面에 限定되거나 치우치지 않고 綜合的인 觀察에 의한 說明이 되도록 努力할 것이다. 그러므로 努力의 結果는 自然히 行政學發達過程의 大體的인 要約(a broad outline of the evolution of public administration) 이라는 形式으로 나타날 것이다. 다시 말하거니와 行政學의 性格糾明은 累積的인 傾向性 (aggregative tendencies)을 發見하는데 依存하게 될 것이며 論議의 過程에서 약간 무리한 單純化나 一般化(oversimplifications and sweeping generalizations)는 不可避하게 될 것이다.

文獻史를 考察할 때는 文獻史의 出發點이 있음을 前提하고 또 이를 歷史的으로 研究할만한 文獻의 繼續된 集積이 있음을 前提한다. 行政學에 관하여 우리가 널리 가지고 있는 準據 觀念(frame of reference)에 따르면 行政學이 生成하고 發展한 主產地는 美國이라고 생각되므로 美國의 文獻을 中心으로 考察할 것인데 文獻史의 出發年代는 19世紀末로 볼 것이다. 보다 正確하게는 1887年 Woodrow Wilson이 行政研究에 관한 論文을 發表한 때를 起點으로 잡을 것이다. 따라서 이에 先行하는 類似分野의 研究는 考察의 範圍에 包含되지 않는다. 그러나 美國文獻을 中心으로 考察하게 된다해서 美國文獻만을 본다는 絶對的인 基準을 내세우는 것은 아니며 또 그렇게 할수도 없다. 特히 最近에 들어서는 學問分野間의 交互의 影響 뿐 아니라 學問의 國際的인 다시 말하면 文化圈間의 交流도 지극히 농밀해져서 學問發展의 主流에 作用하는 文獻들의 國籍을 區別할 理由가 없어지고 있다.

文獻分析에 의하여 研究傾向性的인 變遷을 論할 때 要約된 傳達과 理解의 便宜를 위하여 劃一的인 時代區分을 하는 것이 普通인데 이러한 時代區劃은 매우 힘들고 또 흔히 誤導的인 것이 되기 쉽다. 여기서는 行政學의 性格變遷過程에 관한 年代를 一般的으로 또는 部分的으로 밝혀 大體的인 傾向性變遷의 줄거리를 理解하는데 도움을 주려고 한다. 그러나 지나치게 硬塞한 時代區分의 劃一化는 可能한대로 피하려 한다.

行政學文獻의 傾向性變遷過程을 檢討함에 있어 歷史上 나타난 여러가지 見解나 主張들의 옳고 그름에 관하여 여기서 論爭을 벌이지는 않고 다만 있었던 그대로의 意味를 풀이하려고 한다. 따라서 行政學의 傾向性變遷을 해석해갈 때 특별히 採擇하는 立場은 없다. 그러나 論究의 過程에서 潛在的으로 가지고 있을 假定은 있는데 그것은 文獻史에 나타난 지난날의 어떤 見解가 絶對로 나쁘다든지 틀렸다고 보지 않고 오직 不完全하거나 不充分한 見解가 있었을 뿐이며 이것이 차츰 수정되고 보완되어 왔다고 보는 것이다. 過去의 생각이나 主張이 전혀 그릇된(grossly misleading) 것으로서 그때 그때 學問活動의 革命(revolution)이 일어났거나 전혀 새로운 局面이 展開되었다고 보는 것이 아니라 不足한 것은 補完되고 現象理解에

관한 情報가 集積되어 감에 따라 보다 완벽한 現象理解에 接近해가는 過程(incremental evolution)이 繼續되는 것으로 보려한다는 뜻이다.

二. 初期의 行政學 (古典的 또는 傳統的 行政學)

1887年 Woodrow Wilson이 “The Study of Administration”⁽¹⁾이라는 題下에 論文을 發表한 때를 대강의 起點으로 하여 1930年代에는 거의 確實한 運과를 들어내고 1940年代에까지 成熟을 본 行政研究傾向性의 主流를 가르켜 보통 古典的(classical) 또는 傳統的(traditional) 行政學이라고 말한다.

行政學의 出發年代가 19世紀末에서 20世紀初로 접어든 때라는 점에 관하여는 많은 學者들이 意見을 같이 하고 있으나 보다 구체적으로 어떤 文獻을 行政學文獻史의 出發點으로 볼 것이냐에 관하여는 구구한 見解가 엇갈려 있다. 1887년에 發表한 Woodrow Wilson의 論文을 文獻史의 出發點으로 잡는 사람들 이외에도 1890년부터 1900年代初까지 내놓은 Frank J. Goodnow의 著作들⁽²⁾을 行政學의 出發로 보는 사람들이 있는가 하면 1926년에 Leonard D. White⁽³⁾가 行政學教科書를 내놓은 때를 行政學의 正式出發로 잡는 사람들도 있다. 사실 어떤 단일의 文獻을 行政學出發文獻으로 指名하는 것은 그리 중요한 일이 아니다. 왜냐하면 일정한 時代의 要請에 따라 우리가 오늘날 行政學이라고 부르는 學問分野의 關心事에 관하여 文獻들이 거의 비슷한 時期에 나오기 시작하였기 때문이다.

다만 Woodrow Wilson의 글은 政府部門의 行政을 體系의으로 研究할 必要가 있다는 主題(theme)를 直接的으로 提起하여 상당히 組織的인 論議를 하고 行政學의 出發을 促求한 것이므로 그 文獻의 性格으로 보아 行政學文獻의 出發로 잡는것이 가장 適合할 것으로 생각된다. Wilson은 이 論文에서 政府의 일이 복잡해져감에 따라 行政을 科學的으로 研究할 必要가 있다고 하여 行政現象研究의 獨自的領域을 發展시킬 것을 主唱하였다. 政治와 行政은 區別되어야 한다는 前提下에 行政現象을 「主題」로한 研究領域의 成立과 政府行政의 體系的인 改善을 主張한 것이다.

1930年을 앞뒤로 하여 美國에서 行政學이 成立하고 定礎하던 時期의 背景을 보면 이 分野의 研究活動이 促進되고 하나의 專門領域으로 發展되게 한 與件이 成熟하여 있었던 것을 알 수 있다.

政府의 活動이 擴大되고 複雜해져 감에 따라 常識에 基礎를 둔 素人的運營(amateuristic

(1) Woodrow Wilson, “The Study of Administration” (Originally Published in *Political Science Quarterly* II, June, 1887), reprinted in *Political Science Quarterly* 56, December, 1941, pp. 486-506

(2) 例컨대, Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* (Macmillan, 1900)

(3) Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (Macmillan, 1926)

operation)은 그 限界에 到達하게 되었다. 社會全般에 걸친 技術의 發展과 經濟活動의 專門化傾向에도 不拘하고 政府의 活動은 腐敗와 無能에 휩싸여 있었으므로 이의 根本的인 改革은 絶대한 時代的 要請이었다.

그리하여 公共部門(政府)에 대한 廣範한 改革運動은 行政學의 出發과 때를 같이하게 되었다. 政府活動을 어떻게 改善할 것인가하는 實用的인 問題가 絶실하게 提起되었고 이를 專門的으로 研究하여 處方하는 改善案은 政策的(practical)인 價値가 있었던 것이다. 다시말하면 行政問題의 研究가 實生活의 必要에 의하여 촉구되었고 또 研究는 研究로서 끝나는 것이 아니라 그 結果가 값있게 評될수 있는 조건이 성숙해 있었다. 이 時期의 行政改革運動이 指向했던 바는 專門化를 通한 能率의 追求였으며 특히 行政過程에 介介하여 왔던 非非政治的인 政治的인 影響力을 排除하는 것은 重大關心事가 되었다.

때마침 美國經濟를 휩쓴 大恐慌은 政府活動領域의 擴大를 더욱 催促하였고 公·私部門을 莫論하고 行政現象研究를 위한 必要가 커지고 機會가 많아졌으며 行政研究人들에게 巨大한 實習場 또는 實驗場을 提供하게 되었다. 이 즈음에 拍車를 加하기 始作한 自然科學技術의 急速한 發展과 活用은 人間工學에 刺戟을 증가하며 「科學性」「合理性」 또는 「事實性」의 強한 追求는 社會科學全般의 風潮가 되었다.

成立期의 學問에서 그러리라고 생각되는 바와 같이 古典的인 行政學에서는 이 學問의 獨自領域을 確認하는데 努力하였고 오늘날 우리가 行政學이라고 부르는 學問分野의 基盤을 닦는데 寄與한 바도 크다.

古典的인 行政學에서는 研究對象의 限定에 많은 注意를 기울이고 특히 政治現象과의 區別을 내세우면서 行政現象의 範圍를 限定지우고 行政을 定義하며 行政學을 定義하는데 많은 論難을 벌였다. 行政學의 分野가 成長함에 따라 基本教科書들도 나오고 行政과 行政學의 重要部門들이 무엇인가 確認(identify)하기 始作하였다.⁽⁴⁾ 行政學의 基本的인 分野를 組織·管理, 人事行政, 財務行政으로 區分한 것은 古典的인 行政學에서 비롯된 것이다. 行政이나 組織은 合理性(rationality)에 基礎를 둔 것이며 行政의 研究는 科學的이어야 한다고 본 것은 古典的인 行政學의 基本姿勢였으며 이것은 오늘날 우리가 가진 原則的인 立場(perspective)의 基礎를 이루는 것이기도 하다.

行政學의 出發段階에 있어서 行政研究人들 間의 情報交換(cross-fertilization)이나 意識的인

(4) 代表的인 初期의 教科書로 흔히 드는 것은 Leonard D. White의 前掲書이다. White는 政治와 行政의 分離를 前提로 하여 行政은 政府目的의 達成을 위한 사람과 物資의 管理라고 보았다. 資源의 能率的인 管理를 中心問題로하여 政府의 組織과 人事節次를 論하였다. F.A. Cleveland와 A.E. Buck이 1920년에 出版한 *The Budget and Responsible Government*는 豫算·財務行政에 관한 問題를 主로 다루었으며 W.F. Willoughby의 教科書 *Principles of Public Administration* (Johns Hopkins Press, 1927)도 政府財政問題에 많은 注意를 기울이고 있다.

水準에 있어서의 學問交互의 努力(interdisciplinary efforts)은 별로 없었다고 할 것이다. 그러나 그때의 文獻이나 研究活動이 既成의 어떤 學問分野에 所屬하거나 또는 그에 影響을 받은 것이 많으므로 行政學文獻을 集團的으로 보면 처음부터 學問交互의인 것이었다고 하지 않을 수 없다. 그러므로 무엇을 行政學文獻으로 볼 것이냐 하는 問題에 관하여도 처음부터 意見이 크게 갈릴 수 있는 것이다.

初期行政學의 文獻系列도 이를 細分하기로 하면 限定이 없겠으며 또 時間의 흐름에 따라 변모가 적지 않은 것을 볼 수 있다. 行政學出發段階의 文獻들을 크게 두 줄기로 나누어 가늠하여 볼수는 있는데 그 하나는 注意를 이른바 公共行政에 限定하여 政府機關의 行政을 批判하고 改善方向을 提示하는데 中心을 둔 部類이며 다른 하나는 公·私部門의 區別없이 行政(administration)을 하나의 普遍現象으로 보아 行政現象의 法則化를 試圖하였던 部類이다. 行政學成立期의 後半에 접어들면서 이러한 두 方面의 努力을 包容하는 文獻들이 나타나게 되었다.

初期부터 이미 多方面에 걸쳤던 또는 分類하기에 따라서는 여러 類派로 나누어 볼 수 있는 古典行政學의 一般的인 性向을 보면 다음과 같다.

① 行政現象을 觀察하되 公式的이고 技術的인 構造의 側面에 主眼을 두었다. 研究態度는 「限定된」 構造의 接近方法에 固定되는 傾向이 있었다. 研究傾向이 主로 法的·制度的이며 歷史的이었다고 表現할 수도 있다. 非組織的인 過去의 經驗과 直感(intuition)에 의하여 發展시킨 命題와 處方은 大분히 規範的(normative)이었다.

行政組織의 要諦는 職務의 階層(job-task hierarchy)이라고 보았다. 即 組織은 明確한 權限의 階層에 따라 專門化된 사람들이 固執하게 만들어 놓은 分業方式에 要點이 있다고 보아 分業의 方法 或은 機能의 專門化 및 그 管理過程을 中心的인 研究對象으로 삼았다. 公式組織의 計劃대로 組織은 成立하고 또 計劃대로 運轉되어야 하며 이러한 公式組織은 組織圖表(organization chart)로 상징된다고 생각하였다.

古典的 行政學에서는 行政을 研究하고 組織을 研究하는 데 있어서 公式構造를 修正하고 制約하는 要因들은 看過하는 傾向을 보였다. 이를테면 行政과 組織을 「合理的 模型」(rational model)에 맞추어 考察하려 한 것이다.

② 研究對象이 된 行政現象을 「閉鎖된 體制」(closed-system)로 取扱하였다. 이러한 態度는 古典理論에서도 이미 차츰 달라지기 始作하였지만 그러나 原則的으로 行政現象을 觀察할 때 不確定性(uncertainty) 또는 非合理性(irrational factors)은 排除되었고 體制外的(環境的) 影響力(environmental influences)의 存在를 看過하였다. 따라서 合理性을 指向하는 公式的基準에 限定的으로 執着하여 不確定的인 要因의 捕捉에 失敗하였으며 組織과 環境의 交互作用關係를 研究하는데 疎忽하였다. 이러한 態度가 단적으로 反影된 것이 政治와 行政의 分離主張

또는 이른바 政治·行政의 二元論(politics-administration dichotomy)이다. 政府의 機能을 政治와 行政으로 區分하고 이 두가지 機能은 서로 分明하게 區別될 수 있다고 생각하였다.

③ 自然科學에서와 같은 嚴正科學의 成立을 전망하고 行政現象을 閉鎖的인 合理的 模型에 맞추어 풀이하며 行政現象의 普遍的인 法則性(regularity)을 發見하는데 注力하였다. 이리하여 「科學的管理運動」(Scientific Management Movement)⁽⁵⁾을 벌이고 所謂 行政의 「原理」(principles)라는 것들을 만들어 내게 되었다.⁽⁶⁾ 생각컨대 모든 社會現象이 오직 特有 또는 固有(unique)할 뿐이라면 이에 관한 科學이 成立할 수 없으므로 科學的 理論의 發展에는 規則性 또는 反復性的 存在와 그 發見可能性이 前提되어야 하지만 그러나 行政學 成立의 初期에는 이에 너무 單純하고 性急하게 執着함으로서 無理한 普遍化 또는 法則化를 結果하였다.

法則性發見에 關聯하여 初期行政學者들이 單一하게 가지고 있던 單一的 價値基準(single standard of value)은 狹義의 生産性(productivity)으로 가늠되는 能率이었다. 判斷基準의 多元化나 이에 관한 概念的 正確性을 얻기 위한 努力은 매우 稀薄하였다.

法則性發見을 위한 努力의 姿勢와 行政의 重要局面이 合理性에 支配된다고 본 見解는 原則的으로 後期의 行政學發達에 巨擘한 影響을 미쳐왔고 또 이 時期에 出發된 研究分野들이 오늘날에도 많이 傳承되어 있다.

그러나 古典의 行政學의 合理性追求와 法則性發見을 위한 努力은 未熟하고 심히 不充分한 것이었다고 하겠다. 自然科學에서와 같은 科學이 可能하다고 믿고 여러가지 法則을 提示하였지만 概念的 明確性을 期하고(conceptual clarification) 必要한 限定(qualifications)이나 前提(assumptions)를 設定하는데는 仔詳하지 못하였다. 過去와 現在의 斷片的인 經驗을 基礎로 「原理」라는 것들을 만들어 當然히 普遍的인 것으로 믿으므로서 참으로는 非經驗的이고 規範的이라는 批判을 받게 되었다. 이른바 「原理」라는 것을 만들어 낸것이 잘못되었다기보다 그에 대한 說明이 不充分하였다고 보여진다.

④ 古典의 行政學의 基底를 이루었던 人間觀은 合理的·經濟的 人間觀이었다. 行政에 參與하는 人間은 合理的인 存在로서 自己에게 利益이 最大로 되는 方案을 打算的으로 選擇할 수 있다고 보았고 動機賦與의 誘因(incentives)은 原則的으로 經濟的(物質的)인 것이라고 보

(5) Frederick W. Taylor가 이러한 研究活動에 앞장서 많은 寄與를 했기 때문에 보통 그들 科學的 管理運動의 創始者처럼 부르고 있다. 그의 主된 關心은 單純勞動(routine work)에 관한 最善의 方法(One Best Way)을 發見하여 能率을 높이는데 있었으며 상당한 實證을 보인바도 있다. 그리하여 行政活動一般을 科學化할 수 있을 것이라는 信念을 갖게 되었다. Taylor의 著書에는 *The Principles of Scientific Management* (1911), *Shop Management* (1911) 등이 있다.

(6) 古典的 行政學文獻 가운데 組織과 管理를 云謂하는 文獻은 거의 모두 이러한 原理라는 것에 관심을 보이고 있다. 行政 또는 組織의 原理를 다루고 있는 文獻의 代表的인 것으로는 James D. Mooney, *The Principles of Organization* (Harper and Brothers, 1939); Luther Gulick and L. Urwick, ed., *Papers on the Science of Administration* (Institute of Public Administration, 1937) 등이 있다.

았다.⁽⁷⁾ 이러한 人間觀은 Adam Smith 類의 經濟理論과 自由放任의 經濟秩序 그리고 自由主義的 政治秩序에도 符合되는 것이었다.

組織은 人間の 努力을 商品처럼 사는 것이라고 보는 것, 人間은 本來 動機賦與가 主體的인 아닌 被動的 存在(passive agent)로서 公式組織이 要求하는 바대로 行動하도록 조종되고 非合理的인 感情(feelings)의 介入을 막아야 한다는 것, 그리고 人間을 機械의 附屬物처럼 생각한다는 것 등의 立場은 모두 合理的·經濟的 人間觀을 反影한 것이라고 생각할 수 있다.

三. 傳統的 行政學에 대한 反撥과 그 以後의 發展

古典的 行政學에서도 傾向性的 變動이 停止되었던 것은 아니며 古典的 行政學이라고 指稱되는 行政現象研究의 한줄기 傾向性에 이은 行政學의 發展은 知識과 經驗의 擴大에 따라 行政現象의 理解를 보다 完備한 것으로 만들기 위한 努力의 繼續으로 現在에 이르른 것이다. 어떤 意味에서는 오늘날까지 古典理論의 不足한 점을 補充하고 關心領域을 擴大시켜 왔으며 새로운 知識과 經驗을 追加하는 일을 繼續해 왔다할 것이므로 發展過程에서 研究의 傾向性(對象과 方法에 관한 流行)의 變化를 이곳저곳에서 보게 된다하여 二期·三期 등의 發展段階를 劃一的으로 區劃하는 것은 無理이다. 古典理論이 支配的이었던 時期에도 이에 대한 異論은 많았고 古典理論에 대한 反撥의 傾向性도 그와 거의 並列적으로 싹트고 成長하기 始作하였음을 상기하면 더욱 그러하다.⁽⁸⁾

다만 여기서 우리는 古典的 行政學에 대한 反撥의 形態로 登場한 一聯의 性格變換을 모아 整理함으로써 우선 傾向性變遷의 한 區劃을 지어 볼수는 있다. 「反撥」(revolt)이라는 表現을 쓰는 理由는 古典理論을 批判하고 缺陷을 指摘해 이를 공격하는 論理에서 出發하여 代案을 提示하려는 努力이 뚜렷하였기 때문이다.

傳統的 行政學에 대한 懷疑가 깊어지던 時期에는 社會相이나 學問活動一般에도 相通하는 轉機가 있었다. 產業革命以後부터 急速히 오름길을 치닫던 機械中心의 편협한 生産主義에 盲點이 노출되기 始作하였고 機械의 그늘에 덮여있던 人間の 位置가 問題로서 關心을 끌기 始作하였다. 自由放任만으로 解決할 수 없는 심각한 經濟問題는 經濟秩序에 대한 새로운 規制를 要請하게 되었으며 初期民主主義의 單純한 制度에도 적지않은 修正이 不可避하게 되었다. 政治·行政의 適正한 分離뿐만 아니라 긴밀한 연계작용의 必要性에도 눈을 뜨게 되었다.

(7) Edgar H. Schein 이 그의 著書에서 行政學文獻에 나타난 人間觀의 變遷을 歷史的인 順序에 따라 잘 整理하여 보여주고 있다. Edgar H. Schein, *Organizational Psychology* (Prentice Hall, 1965)

(8) Luther Gulick 이 1930年代에 政府의 活動은 연속적인 過程으로 이루어지는 것이며 따라서 政治와 行政은 區分될수 없다는 글을 쓴것은 特記할만한 「異論」의 例이다. 왜냐하면 다른 分野에서는 古典理論의 主軸이 되는 文獻들의 著者이기 때문이다. Luther Gulick, "Politics, Administration, and the New Deal," *Annals*, 169 (September 1933), pp. 59-66

社會現象을 研究하는 學問世界에서도 성급하고 단순한 科學主義를 批判的인 눈으로 바라보게 되었고 점차 經驗的인 研究가 많아짐에 따라 經驗世界의 複雜性을 체득하기 시작하였다.

反撥의 行政學은 1930年代에 이미 出發되었고 1940年代에는 勢力을 떨치고 1950年代에는 보다 넓은 각도에서 集成되었다고 보여지는 데 反撥의 初期에 重要한 爭點으로 登場한 것들을 보면 다음과 같다.

① 첫째로 公式構造에 執着하여 다른 要因들을 看過한 古典理論은 形式的이고 規節的이어서 生動하는 行政의 實際를 捕捉하는데 失敗하였다고 批判하였다. 그리하여 反撥의 行政學은 人間集團의 社會的인 또는 情緒的인 局面이나 非公式의 關係를 包含한 自然的 또는 不確定的 要因들의 重要性을 내세우고 이를 糾明하는 努力을 展開하게 되었다. 反撥의 初期에는 行政의 公式構造는 오히려 忘却되고 그 안에서 움직이는 非公式關係 또는 自然的인 關係만을 前面에 부각시키는 傾向이 있었다.

② 古典理論의 閉鎖體制的인 觀念과 接近態度를 批判하고 「環境有關論的」 立場 即 組織과 그 環境은 交互作用關係에 있다는 事實을 重視하는 立場을 取하기 始作하였다. 이바람에 제일 먼저 放棄된 것은 政治·行政의 二元論이다. 이에 이어서 「生態」(ecology)라는 觀念이 開拓되어 體制外的 要因의 폭넓은 包容에 길잡이가 되었다. 環境關係의 繼續的인 開拓은 뒤에 比較行政成立의 基礎를 닦아 놓게 되었다.

古典理論을 「閉鎖的·合理的 模型」(closed-rational-model)에 立脚한 研究라 한다면 人間集團의 社會的인 關係를 重視하는 立場과 環境有關論的 立場은 「自然體制模型」(natural-system-model)에 立脚한 것이라고 볼 수 있으며 이들을 統合하는 研究態度의 成立을 기다리게 되었다.

③ 合理性(rationality)과 能率(efficiency)의 絶對를 믿었던 古典理論의 態度를 批判하고 合理性을 制約하는 要因들의 研究를 強調하였으며 能率概念의 限界를 認定하였다. 이리하여 或은 價值基準의 多元化를 促進하고 或은 社會的 能率(social efficiency)의 概念을 古典的인 能率概念에 代置하려 하였다.

④ 初期에 盛行하던 科學主義의 形式性을 맹렬히 批判하고 보다 嚴正한 經驗主義를 提唱하였다. 科學이 常識的인 水準에서 손쉽게 成立될 수는 없다는 것을 自覺한 所以라 하겠다. 처음에 공격의 焦點이 되었던 것은 行政의 原理에 관한 理論(science of principles)이었다. 初期의 未熟한 法則化作業을 希望이거나 規範을 만들어 낸데 不遇한 것으로 論斷하고 科學的인 法則이 될 수 있기 위하여는 事實에 立脚하여 立證될 수 있는 것이어야 한다고 主張하는 가운데 價值的인 것과 事實的인 것을 지나치게 分離함으로써 다시 批判받는 餘地를 만들기도 하였다.

⑤ 古典理論의 基礎를 이루었던 合理的 人間觀에 懷疑를 느끼고 合理的이 아닌 그리고 經

濟的이 아닌 人間性的의 側面이 더욱 重要하다고 主張하기 시작하였다. 따라서 刺戟誘因으로서 經濟的 補償이 가지는 重要性도 퇴색하게 되었다. 合理的 人間觀은 처음에 社會的 人間觀으로 바뀌었고 이어서 自己成就的(self-actualizing) 人間觀이 登場하는 등 점차 人間本質의 理解에 充實을 더해 갔다. 社會的 人間觀에 의하면 人間은 다른 사람과의 社會的인 關係(자연스러운 感情的 및 愛情的 關係)에서 生活의 意味를 發見하는 存在라고 한다. 따라서 사람을 움직이게 하려면 社會的 欲求(social needs)를 充足시켜주는 方向으로 刺戟誘因이 부여되어야 한다고 생각한다. 合理的 人間觀에서와는 反對되는듯한 人間의 한 屬性을 들고 나온 점에서 合理的 人間觀에 正面으로 對照되나 社會的 人間觀에서도 人間은 被動的인 存在로서 外在的 動機賦與가 必要하다고 본 것은 마찬가지이다. 自己規制的인 人間의 모습을 본 것은 自己成就的 人間觀에서 부터이다. 自己成就的 人間觀에 따르면 사람은 자기가 가진 資質(resources)을 最大限으로 發揮하고 싶어하고 또 그렇게 할수 있는 存在라고 한다. 여기서는 人間의 欲求가 여러가지이며 그 중에 가장 上次的인 欲求가 自己成就的인 欲求라고 하여 人間本質의 複雜性理解에 한발작 더 다가서고 있다.

反撥의 行政學은 傳統的 行政學의 基盤에 관하여 많은 異論을 쫓았으므로 行政學의 위기를 몰고 온듯이 느낀 論者들도 있었으나 古典理論에 대한 反論이 古典理論을 無效로 돌린것은 아니다. 古典理論을 批判하고 이에 對立되는 듯한 研究傾向性을 대두시킨 것은 行政研究活動이 보다 均衡잡힌 發展을 하게 하는데 一大 契機가 되었다고보아야 한다. 行政을 보는 하나의 主張(傳統的 行政學)에 대하여 다른 하나의 對角的인 立場이 있음을 確認한 것은 以後 無數히 다른 立場을 찾아 나아갈 수 있게 하는 契機를 마련한 것이라고 할수 있다.

古典理論에 대한 反論으로 처음에는 登場하여 以後의 行政現象研究活動에 至大한 影響을 미친 研究傾向性의 한 支流는 所謂「人間關係論」(Human Relations)이었다. 이 系統의 研究가 한동안 풍미하였기 때문에 古典理論에 이은 第二期의 行政學으로 치거나 또는 심지어 現代行政學은 人間關係論에 立脚해 있는 것으로 생각하는 사람들이 近來에까지 있었다.

人間關係論的인 研究態度에서는 組織行態의 情緒的인, 미리 計劃되지 않은 또는 非合理的인 要因들을 더욱 重要視한다. 行政을 社會的인 過程으로 보고 여기에 參與하는 人間은 社會的인 人間으로 理解하여 社會的 誘因(social incentives), 社會的 能率, 非公式集團等の 領域을 開拓하였다. 人間關係論的인 接近態度는 組織 속에 生動하는 人間의 모습을 있는 그대로 捕捉해 보려는 努力의 한 出發이었으며 以後 組織心理學(organizational psychology)의 領域으로 심화되어 現代行政學의 一般的인 傾向性에 包括되어 왔다.

1920年代 後半에 Mayo, Roethlisberger, 그리고 Dickson 등에 의하여 수행된 이른바 Hawthorne Studies가 人間關係論的인 研究의 始初인 것처럼 받아들여지고 있다.⁽⁹⁾

(9) Elton Mayo, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (Macmillan, 1933); Elton

人間關係論의 成長과 때를 같이 하여 體制外的 影響力이 組織에 作用하는 局面에도 점차 많은 關心을 보였고 組織의 環境의 條件, 組織과 環境의 交互作用等을 研究함으로써 體制의 開放性(openness)을 認識하였다.

組織現象研究에 있어 組織을 그 環境과 交互作用하는 社會的 單位(social unit)로 보는 見解는 Chester Barnard 에 의하여 強力하게 辟력되었고 그 以後 Selznick, Clark 等の 經驗的 研究에서도 그러한 見解가 強調되었다.⁽¹⁰⁾

二次世界大戰 卽後 John Gaus 는 政府行政을 그 生態(ecology)에 關聯시켰으며 그 뒤 “Ecology”라는 概念은 行政學文獻에서 널리 쓰이게 되었다.⁽¹¹⁾

政治·行政의 有關性 또는 行政의 政治的 役割도 역시 二次大戰以後부터 本格的으로 糾明되기 始作하였는데 이것도 環境有關論의 立場의 한 表現이라고 볼 수 있다.⁽¹²⁾

다른 한편으로는 研究方法에 관하여 行態主義(behavioralism)의 成熟이 進行되었으며 研究의 對象도 보다 多樣해지고 經驗的 研究結果가 急速히 集積되어 갔다. 行態主義의 傾向性은 다른 社會科學分野 特히 社會學과 政治學分野에서도 무르익어 갔으며 行政學 分野에서 이에 관한 發題의 功을 세운 것은 Herbert A. Simon 이었다고 여겨진다.⁽¹³⁾ Simon 은 價値(values)와 事實(facts)을 엄격히 區別하는 論理的 實證主義(logical positivism)에 바탕을 두어 行政現象研究에 있어서 嚴正한 經驗的 接近態度(empirical approach)를 取하여야 한다고 주장하면서 그러한 經驗主義의 條件을 提示하였다. 行政現象 가운데서 「決定作成」(decision making)이 가장 重要한 研究對象이라고 본 것도 古典理論으로부터 크게 離脫하는 것이었지만 古典理論에 대한 Simon 의 공격은 이른바 「行政의 原理」를 비판한데서 가장 신랄하였다. 古典理論에서 發展시킨 「統率範圍의 原則」 「階層制의 原則」 「命令統一의 原則」 「部省化의 原則」等을 하나하나 摘示하면서 이들은 전혀 非經驗的인 規範的主張(行政上的 格言: administrative

Mayo, *The Social Problems of an Industrial Civilization* (Harvard University, 1945); F.J. Roethlisberger and W.J. Dickson, *Management and the Worker* (Harvard University, 1939); F.J. Roethlisberger, *Management and Morale* (Harvard University, 1941)

(10) Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Harvard University Press, 1938); Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots* (University of California Press, 1949); Burton R. Clark, *Adult Education in Transition* (University of California Press, 1956)

(11) John M. Gaus, *Reflections on Public Administration* (University of Alabama Press, 1947); F.W. Riggs, *The Ecology of Public Administration* (Asia Publishing House, London, 1961)

(12) 二次大戰後 政治·行政分離論을 正面으로 공박하고 行政과 政策決定機能이 混合되어 있다는 論理를 편 文獻들의 例로서 Paul H. Appleby의 著書가 흔히 引用된다. Paul H. Appleby, *Policy and Administration* (University of Alabama Press, 1949); 비슷한 傾向性을 보인 編著의 例로는 Fritz Morstein Marx, ed., *Elements of Public Administration* (Prentice-Hall, 1946)이 있다.

(13) Herbert A. Simon 의 著書 *Administrative Behavior* 는 1945年과 1947年에 出版되었으나 우리가 흔히 구해볼 수 있는 것은 1957年에 出版된 改訂版이다.

Simon 의 공헌은 이책 範圍에 限하는 것이 아니고 現代組織理論의 開拓者로 알려진 그는 研究傾向性의 一般的인 變遷에 따라 오늘날까지 많은 著作을 내놓아 文獻史의 考察에서 그의 이름이 자주 등장한다.

proverbs)에 不過하다고 銳利하게 비판하였다.

1940年代에는 行政研究人들 間에 또는 學問分野間에 情報交換(cross-fertilization)이 현저히 높아지게 되었다. 諸方面의 行態科學者들의 研究가 行政學의 發達에 많은 寄與를 하게 되었으며 學問交互의 努力이 상당히 意識的인 水準에서 進行되었다. 行政學과 긴밀한 연계를 가진 社會科學分野들은 主로 政治學, 歷史學, 人類學(特히 文化人類學), 社會學, 社會心理學, 經濟學, 經營學 等이었다.

1950年代에는 分化되어 온 研究傾向性的 統合(synthesis)을 위한 努力이 本格化되었다. 그 동안 累積되어 온 研究活動을 意識的으로 反省하고 綜合해보려는 文獻들이 많이 나오게 되었다. 한편으로는 成立期에 있어서와 비슷한 問題들을 提起하여 行政과 行政學이 무엇인가를 다시 한번 意識的으로 定義하되 보다 넓고 均衡잡힌 眼目으로 研究領域을 糾明하려 하였다. 行政學領域의 性格 糾明에 관한 代表的인 文獻으로 Dwight Waldo⁽¹⁴⁾의 著作들을 들 수 있다. 1955年의 行政學教材 *The Study of Public Administration*에서 政府行政의 定義를 어떻게 해야 할 것인가하는 것 自體를 「問題」로 잡아 상당히 組織的이고 세련된 論理의 展開를 보여 주었다. 이밖에 行政學의 成立과 發展, 行政學教育의 教科課程과 教育方法 그리고 行政學과 周邊科學과의 關係等を 論議하여 行政學의 位置를 包括的으로 說明해보려는 文獻들의 典型을 보여 주었다. 이에 이어서 出版된 Waldo의 著書 *Perspectives on Administration*에서는 行政學에서 有益하게 活用할 수 있는 여러가지 觀點(perspectives) 또는 模型들을 說明하였는데 이것은 行政學이 關聯學問分野 또는 研究技術에서 무엇을 빌려 올 수 있고 또 빌리고 있는 것을 示唆해 주는데 그 意味가 있다 할 것이다.

1950年代까지의 研究傾向性變遷을 包容하는 行政學의 基本教科書와 編著들이 나오고 行政事例集도 出版되었다.⁽¹⁵⁾ 編著된 教科書들은 여러사람의 글을 모아 提示함으로써 讀者들

(14) Dwight Waldo는 行政學文獻史家로 불릴 수 있으리만큼 行政學의 成長·發展過程에 줄기찬 注意를 기울여 왔으며 行政學에서 하는 일이 무엇인가에 關하여 많은 著作을 내놓았다. 그의 著書 論文 가운데 중요한 것 몇가지를 들면 다음과 같다.

㉑ *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* (The Ronald Press Company, 1948)

㉒ "Administrative Theory in the United States: A Survey and Prospect," *Political Studies* 2 (1954), pp.70-86

㉓ *The Study of Public Administration* (Doubleday, 1955)

㉔ *Perspectives on Administration* (University of Alabama Press, 1956)

㉕ *Comparative Public Administration: Prologue, Problems and Promise* (A CAG Paper, American Society for Public Administration, 1964)

㉖ "Scope of the Theory of Public Administration," *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, edited by James C. Charlesworth (The American Academy of Political and Social Science, 1968)

(15) 事例研究의 方法을 行政學에서 本格的으로 活用하게 된것은 Harold Stein이 教材로 쓰기 위해 26個의 行政事例를 모아 出版한때부터라고 한다. Harold Stein, *Public Administration and Policy Development* (New York, 1952)

스스로 眼目を 넓히고 여러가지 見解의 統合을 모색하도록 促求하는 것이었으며 編輯하는 方向도 점차 多樣化되어서 나중에는 問題別로 相衝하는 見解들을 모아 對照시켜 놓는 方法도 쓰였다. 行政學一般에 관한 入門教材뿐 아니라 人事行政 財務行政等 分野別 基本教科書들도 많이 쏟아져 나오기 始作하였다.

1950年代 以後 組織研究의 分野에서도 적지 않은 變化가 일어났는데 政府組織에 限定되지 않는 普遍現象으로서의 組織現象을 觀察하기 위한 一般의 模型을 設定함에 있어 보다 包括的인 輪廓을 提示하려는 作業이 盛行하게 되었다. 1960年代에 접어들면서 組織研究에 關하여 累積되어 온 見解(所謂“學派”)들을 綜合하여 包括的인 模型이라고 내세우는 것들이 무수히 나와 그야말로 組織研究를 위한 模型定立의 時代에 到達한듯한 느낌을 주게 되었다.

하나의 組織觀을 包容하는 綜合的 模型이라는 것들은 組織의 公式的 要因들 뿐만 아니라 非公式的 要因의 存在를 認定하며 物質的인 것뿐만 아니라 社會的인 刺戟誘因에도 다같이 注意를 기울이고 組織과 環境의 關係를 看過하지 않도록 하는 등의 試圖를 보이고 있다. 이러한 概念的 輪廓은 모든 形態의 組織을 全體的으로 또 包括的으로 研究하는데 有用할뿐 아니라 組織現象의 어떤 限定的 局面이나 要因을 分析할 때도 보다 安定된 틀(context)을 提供함으로써 온전한 研究의 길잡이가 될수 있도록 하기 위하여 많은 사람들이 앞을 다투어 만들어 내게 된 것이다.

綜合的 模型의 構成이 流行하는 것과 함께 關心의 擴大와 分化는 繼續되어 組織의 가장 重要한 局面이 무엇이며 組織研究의 出發點은 어떤 것이어야 할 것인가에 대한 見解는 점차 多樣化되어갔다. 決定作成(decision-making), 通信網(communication nets), 情報流通(information flow), 個人과 組織의 葛藤, 小集團, 成長, 指導型(leadership pattern) 등을 各各 組織研究의 焦點으로 본것은 多樣化되어가는 組織研究出發點의 몇가지 例로 생각할 수 있다. 研究對象이 되는 組織의 種類도 크게 늘어 多種多樣的 組織들에 대하여 經驗的인 調查研究가 行해졌다. 1960年代에 組織觀의 統合과 對象領域擴大는 이른바 現代組織理論의 成立을 보게 하였다.⁽¹⁶⁾

(16) 現代組織學의 文獻分量은 實로 방대하여 枚擧할수는 도저히 없고 重要한 것을 골라내는 것도 매우 어려운 일이다. 여기서는 가장 널리 쓰이고 있는 組織論教科書 몇가지를 例示的으로 들어 보려 한다.

- ㉔ James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations* (John Wiley and Sons, 1958)
- ㉕ John M. Phiffner and Frank P. Sherwood, *Administrative Organization* (Prentice-Hall, 1960)
- ㉖ Victor A. Thompson, *Modern Organization* (Alfred A. Knopf, 1961)
- ㉗ Amitai Etzioni, ed., *Complex Organizations* (Holt, Rinehart and Winston, 1961)
- ㉘ Robert Presthus, *The Organizational Society* (Alfred A. Knopf, 1962)
- ㉙ Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations* (Chandler, 1962)
- ㉚ James G. March, ed., *Handbook of Organizations* (Rand McNally and Company, 1965)
- ㉛ Amitai Etzioni, *Modern Organization* (Prentice-Hall, 1964)
- ㉜ Daniel Katz and Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (John Wiley

關心領域擴大와 또하나 重要部門은 比較行政分野의 成熟이었다. 文物交流의 急速한 國際的 擴大를 時代的 背景으로 하여 行政(政府官僚制)의 國際的 比較(cross-cultural comparisons)가 盛行되고 이 方面의 研究에 必要한 概念과 技術이 發展되었으며 經驗的인 調查研究에 의한 知識과 經驗이 쌓이게 되었다. 比較行政部門의 發展은 보다 널리 行政現象의 普遍要因을 탐구하여 行政學의 科學性을 높이려는 學問的 必要에서 促進되어 온 것이기도 하다.⁽¹⁷⁾ 比較行政部門의 努力은 주로 新生國家나 發展途上國家들의 行政問題에 集中되었으므로 차츰 後進國行政論으로 불리는 領域의 開拓을 보게 하였고 나아가서는 包括的인 接近態度를 追求하는 귀결로서 限定的인 行政現象의 比較에 그치지 않고 關聯된 社會現象을 모두 比較하는 쪽으로 기울어 比較社會體制論이라고 이름지어야 할만한 分野에 까지 努力이 擴大되어가고 있다.

現代組織論의 成熟과 比較行政論의 成長은 1950 年代以後 行政學의 活動分野別 變遷 가운데서 特記할만한 것이기는 하지만 다른 關心分野(傳統的인 것을 包含하여)의 發展도 勿論 停頓되었던 것은 아니다. 周邊科學에도 加速的인 變動이 있었고 學問交互의 活動이 促進됨에 따라 傳統的인 學問分野間的 「交互充實化」의 度가 높아졌으며 이러한 傾向性에 따라 「複合科學」이라고 해야 할 새로운 學問分野가 많이 생겨났는데 이것은 學問活動全般的 모습에 變化를 주고 따라서 行政學의 範圍와 性格의 變化에도 커다란 影響을 끼치게 되었다. 이러한 複合科學의 例로는 經營學, 社會事業學, 都市學, 政策學 등이 있다.

四. 行政學의 現在

行政學이라고 불리워지는 分野안에서 그리고 諸學問分野間에 研究活動의 分化는 加速되면서도 統合作用 또한 전에 없이 活潑해진 오늘날 行政學分野에는 변하면 변할수록 옛모습인 關心事의 中心이 있는 것으로는 보여지나 한편으로는 研究對象과 方法이 헤아려 보기 어려운 程度로 擴大됨에 따라 固有領域의 限界는 흐려지고 있다. 大體로 「行政現象」(administrative phenomena in "public" or governmental settings)이라고 생각되는 것을 中心的인 關心事로 하여 問題의 糾明과 解決에 모든 지혜를 총동원해 보려는 知的活動의 集團을 行政學이라고 말할 수는 있다. 그러나 行政學의 限界線設定을 다른 學問分野와의 關係에서 細密하게 試圖해보려 할때는 막연한 "style"의 特異性을 빼놓고 다른 分野의 社會科學活動과 區別할

and Sons, 1966)

① James D. Thompson, *Organizations in Action* (McGraw-Hill, 1967)

(17) 比較行政分野를 說明하는 文獻 몇가지를 여기에 소개한다.

② Dwight Waldo, *Comparative Public Administration: Prologue, Problems and Promise*

③ F. Riggs, "Trends in the Comparative Study of Public Administration," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 28, 1962, pp. 9-15

④ Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (Prentice-Hall, 1966)

嚴格한 限界基準이 없음을 發見하게 될 것이다. 社會科學一般에 걸쳐 各分野間의 區別이 점점 없어지는 것은 現時代의 돌이킬 수 없는 추세이므로 限界劃定의 어려움은 行政學에 局限된 問題가 아니다.

오늘날 人間生活全般의 變動은 急速하고 이러한 變動을 國家(政府—行政)는 또한 先導하며 管理하려고 나서는 世界에 우리는 살고 있다. 따라서 政府의 活動은 前例에 없이 擴大되고 複雜해졌으며 公·私部門의 活動間에 區分이 더욱 흐려져 가고 있다. 모든 生活關係의 相關性(interdependency)이 대단히 높아지고 組織生活의 自足性(organizational self-sufficiency)은 작아질대로 작아졌다.

同一한 文化圈內에서 學問活動間의 情報交流가 대단히 원활해진 것 뿐 아니라 學問活動의 場이 國際的으로 擴大됨에 따라 人類智慧의 統合에 크게 有利한 狀況이 提示되어 있다. 그런가 하면 모든 生活關係의 開放性 또는 相關性이 높아짐에 따라 社會現象을 研究하는 科學活動을 統合⁽¹⁸⁾할 必要는 더욱 절실해 가고 있다.

行政學分野의 研究活動이 國際的으로 원활하게 交流되고 多樣한 分野의 多樣한 일에 從事하는 사람들이 行政現象을 研究하게 되어 行政研究人口가 놀람게 增加되었으며 이른바 調查活動이 爆增(research explosion)함에 따라 現象理解에 관한 우리의 智慧를 넓히고 보다 完備한 것으로 옮겨가고 있으나 反面 行政現象을 研究하는 사람들은 엄청난 情報過多(information overload)에 시달리게 되었다.

오늘날의 行政學은 한마디로 말하여 지금까지 쌓여온 行政現象研究의 經驗과 知識위에 成立하고 이 모든 것을 綜合 또는 包括하는 傾向性을 지닌 것으로 理解되는데 이의 樣相 또는 特徵을 몇가지로 나누어 살펴보려 한다.

① 多樣性이나 固有性 또는 變則可能性을 理解하고 容納하면서 이를 包容하려는 研究傾向性을 全般的으로 들어내고 있다. 即 無謀한 劃一化나 法則化는 避하려 하고 問題에 관련된 모든 局面과 變數들을 여러 角度에서 필요한만큼 골고루 살펴 틀린(false) 또는 不足(insufficient)한 判斷을 避하려 한다는 뜻이다. 均衡잡힌 見解(balanced view)라든가 包括的인 接近方法(comprehensive approach)이라든가 하는 흔히 쓰이는 말에서도 이러한 傾向性의 一面을 엿볼수 있다.

따라서 行政現象研究에 潛在해 있는 人間觀에도 相應한 變化가 있다고 보아야 한다. 人間은 거의 無限하고 또 可變的인 性格을 가진 複雜한 存在(complex man)임을 認識하고 組織現象이나 行政體制를 分析할 때는 複雜한 體制(complex system)라는 觀念을 받아들이지만 그러나 變化속의 一貫性(patterned variations)을 찾아 普遍的 要因을 포착하려는 成熟한 態度

(18) 「統合」이라는 말을 자주 쓰고 있는데 이것은 쉽게 말해 지혜와 힘을 모은다는 뜻이다. 研究活動의 結果를 共同으로 活用할수 있게 되는 것을 말하며 學問活動을 未分化된 狀態로 하나에 묶어 버린다는 뜻이 아니다.

를 보이게 된 것이다.

組織研究에 있어서 閉鎖的·合理的 模型에 自然體制的 模型을 結合시켜 所謂 綜合的 模型(balanced models)을 만들어 보려고 努力하고 組織에는 公式的 組織뿐만 아니라 非公式的 組織이 있고 合理的 要因뿐만 아니라 不確定的 要因이 있음을 認定하고 環境과의 交互作用 또한 重要視하는 立場을 發展시켜 온 것 그리고 行政現象의 評價에 관한 價值基準(evaluatory criteria)을 多元化시켜 온 것 등은 모두 行政現象의 包括的인 理解를 指向하는 것이라 할 수 있다.

② 行政學은 하나의 「複合科學」으로서 다른 學問分野에서 무엇을 어느 정도 빌려오고 또 빌려주었는지를 따져 볼 수 없는 狀況에 도달한지는 이미 오래지만 近者의 學問交互의 活動(interdisciplinary activities)은 充分히 組織化되어 學問分野間的 交互充實化는 急히 加速되고 있다. 다른 學問分野의 業績이라고 생각되는(本來 다른 學問의 範圍에 「所屬」된다는 딱지가 붙은 것처럼 생각하는) 研究結果와 研究方法이나 概念들을 行政學에서(다시 말하면 所謂 「行政學者」들이) 빌려 活用해 오고 있는 것은 勿論이며 行政學에 대한 周邊學問의 寄與는 보다 積極的인 경우도 많다. 例컨데 다른 學問分野에서(다른 分野의 研究人들이) 行政學의 中心된 關心事를 들고 나와 研究하고 그 概念構成이나 研究結果가 行政理論의 어떤 局面을 發展시키는 데 作用한다면 그것은 行政學의 範圍에 그대로 編入되는 것으로 보지 않을 수 없다. 이리하여 어떤 研究領域을 둘이상의 學問分野에서 「共有」하는 현상이 나오게 된다. 이러한 事緣은 行政學에 관한 限 成立期에서 부터 있어 왔던 바이나 요즈음은 점차 새로운 양상을 띄우면서 展開되어 가고 있다. 最近 經濟學者를 필두로 여러 方面의 社會科學者들이 모여 公共機關參與者들의 決定作成을 研究하기로 하고 이러한 關心分野를 “Public Choice”라 命名하하였는데 이것은 研究領域共有의 한 例로 볼 수 있다. 行政學界에서는 처음에 이것을 行政學에서 아직 이름짓지 않은 分野(“No-Name” Field of Public Administration)로 紹介하고 다음에는 行政學의 한 색다른 接近方法으로 說明하고들 있다.⁽¹⁹⁾

③ 行政學의 研究對象이 거의 끝없이 延長되어가고 있다. 對象領域의 擴大를 감당하기에는 行政 또는 行政學(public administration)이라는 말에 부착되어온 意味가 너무 狹少하다고 느끼는 사람들이 많은 것 같다. 擴大·變容된 行政學의 分野를 特徵지우기 위하여 “public affairs”라는 말을 쓰는 것을 흔히 볼 수 있다. 다만 아직 이러한 用語使用에 넓은 合意가 있는 것은 아니다.

對象領域擴大는 問題에 대한 包括的 接近態度的 當然한 거결이 아닌가 한다. 行政을 開放된 體制(open system)로 보는 觀念속에 이미 行政과 關聯된 現象을 分析할 必要가 包含된

(19) Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration,” *Public Administration Review* (Vol. XXXI, No. 2, March/April, 1971) pp. 203-216

것으로 보아야 한다. 「行政」이라고 規定되는 現象이 行政學의 主된 關心事라 하더라도 行政 現象의 包括的인(철저한) 理解는 關聯된 또는 影響을 주고 받는 現象을 理解하지 않고는 이루어질 수 없는 것이다. 이러한 理致에 따라 行政學의 對象이 擴大되어 왔고 過去에는 다른 學問分野의 傳統的인 關心事로 생각되던 社會各部門의 現象과 問題들에 行政學者들은 거침 없이 손을 뻗쳐가고 있다.

④ 學問交互的 活動의 擴大와 國際的인 交流의 增加 그리고 調查活動의 爆增은 行政現象의 比較研究를 促進하고 그 可能性을 높여 科學的인 事業으로서의 行政學의 水準을 向上시켰다. 研究에 動員되는 概念과 技術의 현저한 發達을 보게 되었으므로 研究方法의 科學性이 그만큼 높아진 것이다. 行態主義的(behavioralistic) 研究方法이 대단히 精銳化되었고 特히測定·分析에 動員되는 數量的 處理技術(Computer의 活用に 의한 情報處理技術을 包含하여)은 놀라운 發展을 보이고 있다. 그러나 行態主義的 研究가 行政現象에 관한 모든 問題의 研究에서 지금 可能한 것은 아니고 問題領域의 全體規模에 비추어 볼때 行態主義가 通할수 있는 범위는 매우 制限되어 있다. 그리고 지금은 그러한 接近方法이 限定的으로 밖에 適用될 수 없지만 앞으로는 모든 分野에 適用될 수 있으리라는 確信을 가지고 努力하는 것도 같지 않다. 近來의 行態主義(behavioralism)는 그 限界와 用處를 分明히 밝히는데 成功의이므로 어떤 意味에서는 보다 嚴正한 科學主義라 할수 있으며 무엇이든 單純하게(naive)할 수 있다고 덤비지 않으므로 보다 圓숙한 修正科學主義라 부를 수 있다.⁽²⁰⁾

⑤ 行政現象研究活動이 分化위에 統合되고 統合된 가운데 다시 分化가 깊어지고 있다. 結果的으로는 보다 많은 問題와 變數들에 관하여 깊고 철저한 研究가 이루어지게 되었는데 研究分野나 問題의 選定에 多樣한 關心을 보이고 多樣한 方法과 技術을 動員하여 研究들을 進行하고 있다. 오늘날 行政學領域의 重要關心分野를 대강 나누어 보면 다음과 같다.

(a) 政府官僚制에 대한 傳統的 關心이 持續되고 또 發展되고 있는 分野가 있다. 微視的인 또는 巨視的인 水準에서 行政의 構造와 活動이 研究되며 政府官僚制와 그 環境의 關係 特히 行政이 맡는 社會·經濟的인 役割이 發展管理와 關聯하여 研究되고 있다. 行政過程의 體系化와 事務處理技術에 관한 問題도 상당한 注意를 모으고 있다. 政府行政運營過程의 技術研究를 主軸으로 하는 人事行政研究, 財務行政研究等도 그동안 많은 變化를 겪어왔지만 아직도 各各 專門領域으로서의 性格을 잃지 않고 있다.

(b) 政府官僚制에 관한 傳統的 關心의 擴張으로 成立한 比較行政에서 出發하여 後進國行

(20) Behavioralism 에 관하여 參照文獻 몇가지를 紹介하면 다음과 같다.

③ David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Prentice-Hall, 1965), pp.4-10

④ James C. Charlesworth, ed., *The Limits of Behavioralism in Political Science* (American Academy of Political and Social Science, 1962)

⑤ Bert A. Rockman, *A "Behavioral" Evaluation of the Critique of Behavioralism* (A Mimeographed Paper: The American Political Science Association, 1969)

政研究가 깊어짐에 따라 政府官僚制를 「發展」(development)이라는 政策的 尺度에 비추어 分析하는 流行이 成立하고 이것은 필연코 實踐的인 性格이 짙은 發展行政論의 成長에 연결되고 이 分野는 結局 社會體制全般의 問題를 比較分析하는 活動에까지 파급되는 추세를 보이고 있다.

(c) 組織現象을 普遍的인 것으로 보아 研究하며 私企業組織이나 其他 非政府部門의 組織들에 관한 經驗的 研究가 많이 行해져 이에 힘입는바 큰 組織學의 넓은 分野가 있다. 現代 組織學의 特色은 行態主義의 強化, 學問交互的事業(interdisciplinary ventures), 問題選定과 分析技術의 多樣化, 綜合的模型의 構成, 評價基準의 複數化, 複雜한 人間觀 등으로 表現될 수 있다.

(d) 近來에 政府 또는 公共部門의 活動改善이라는 廣範한 目標을 내세우고 應用·處方的인 “interdisciplinary package”로 나타난 政策學(policy science)이 成長하여 많은 學者들을 動員하고 있는데 行政學의 領域과 겹치는 分野로 생각할 수 있다.⁽²¹⁾ 政府의 活動分野別 政策의 形成過程과 內容을 研究하는 것은 오늘날 行政學의 重要關心分野가 되어 있다.

(e) 國際行政 나아가서는 國際關係一般이 行政學의 關心對象으로 된 것은 이미 오래된 일이며 近來에는 都市問題가 行政學徒의 重要關心事로 되었다. 그만큼 現實的인 必要가 있기 때문에 이 方面의 研究가 대단한 勢力을 떨치고 있는데 都市行政이라는 行政體制內的 問題의 研究뿐 아니라 都市學의 全部를 行政學의 範圍에 包含시켜보는 것도 큰 無理는 아니다. 어떻게 보면 都市學은 複合科學으로서 하나의 獨自的인 學問이라고 볼 수도 있고 또는 여러 學問分野가 서로 共有하는 領域이라고 볼 수도 있다.⁽²²⁾ 都市問題의 研究에서와 비슷한 樣相으로 行政學의 對象領域이 擴大되어 가는 分野들이 있는데 이를 여기에 每學하지는 않고 다만 時代的으로 重大關心事가 되는 모든 問題分野에 그때 그때 行政學의 境域을 擴大시켜 나가고 있음을 指摘하는 데 그치려 한다.

(21) 參照 : Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined* (Chandler Publishing Company, 1968); Harold D. Lasswell, “The Emerging Conception of the Policy Sciences,” *Policy Sciences* (Vol. 1, No. 1, Spring 1970), pp.3-14

(22) 都市學의 關心對象을 대강 알아볼 수 있도록 教材로 널리 쓰이는 編著하나를 紹介한다. Philip M. Hauser and Leo F. Schnore, eds., *The Study of Urbanization* (John Wiley & Sons, 1967)