

# 韓國行政學史 研究를 위한 한 模型

金 榮 杓

(韓國放送通信大學)

## I 序 論

行政學을 研究하기 위한 理論은 여러갈래로 나타나고 發展되어 왔지만 行政學의 發達過程을 研究하기 위한 試圖는 多樣하지 못했다. 行政學史의 研究는 行政 그 自體의 研究와는 다른 對象과 主題를 다루므로 그 研究方法에 있어서 상당한 變容을 要한다. 우리나라에서 行政學發達에 대한 考察은 활발했다고 볼 수 없으며 몇가지 檢討가 있었을 뿐이다<sup>(1)</sup>

行政學史를 研究하는 方法은 대체로 年代記의 敘述에 그치거나 아니면 行政學理論의 發展과 傳播에 관한 背景 내지 條件의 歷史를 記述하는데 그치고 있다.<sup>(2)</sup> 韓國行政學 發達의 회고는 사실의 엄격한 分析에 힘입기 보다는 印象的인 측면을 摘示하거나, 事實들의 意味 分析에 치중하였다. 그러나 韓國行政學이 앞으로 계속 발전하여 나갈 것이라고 볼 수 있던 行政學史에 대한 體系의이고 分析의 研究가 必然的으로 要請될 것이다. 行政學理論이 多岐化되고 土着化될 경우의 行政學史는 단순한 年代記나 背景說明만으로 充分하지 못할 것이다. 行政學史가 있었던 事實의 단순한 記錄에 머무르지 않고 分析單位에 의한 엄정한 檢討를 거치게 될 때 비로소 行政學의 歷史에서 脈絡을 찾게 된다. 이러한 의도를 구현하기 위한 分析의 틀로서 研究活動들 간의 關係構造를 分析할 수 있는 模型을 그려보는 것이 이 論文의 目的이다.

行政學史를 어떻게 敘述할 것인가 하는 것은 模型(model)의 問題이다.<sup>(3)</sup> 다시 말하면 歷史敘述에 어떤 類比와 眺望 그리고 貫用法을 使用하는가에 따라 行政學史의 研究는 그 方向을 달리할 수 있다. 여기서 提示하는 模型은 行政學發達의 모든 段階를 歷史的 意味內容이나 時間的 흐름에 따라 分析하려는 것이 아니고, 一定한 期間 특정 原型(paradigm)에 입각하여 研究를 전개하고 理論을 發展시키는 一聯의 理論集團들이 어떤 關係構造에 따라

(1) 그 例로서 1969년 行政學報에 “韓國行政學의 反省과 進路”라는 主題로 朴文玉 金雲泰教授 등이 主編을 꾸미고 있으며, 그 이외에도 姜信澤, “A Prologue to a Survey of the Study of Public Administration in Korea” 行政論叢 8권 1호, (1970) 서울대 행정대학원, 吳錫泓, “行政現象의 傾向變遷” 行政論叢 10권 1호, (1972) 등을 들 수 있다.)

(2) 姜信澤, *op. cit.*, p.200

(3) Dwight Waldo., *Perspectives on Administration*, Univ. of Alabama Press, Ala., (1956) p.57

生成發展하여 退潮하게 되는가를 보여 주고자 하는 것이다. 어떠한 意味에서 이 模型은 韓國行政學史를 檢討하기 위한 試驗的 模型이다. 왜냐하면 模型이란 眞僞나 妥當性を 立證할 수 있는 것이 아니고 研究를 展開하는데 必要不可缺한 要素로서 그것의 評價는 그 有用性を 基準으로 하기 때문이다. (4) 模型이 有用하나 有用하지 못하나 하는 判斷은 現象에 대한 說明力에 依行하게 될 것이다. 試驗的 模型이라 함은 이 模型을 아직 韓國行政學史에 應用하여 보지 못했기 때문이다. 앞으로 이 模型을 利用한 韓國行政學史의 分析이 增加되면서 模型 自體가 不可避하게 修整過程을 거치게 될 것으로 본다.

## II 韓國行政學의 展開樣式

行政學史를 分析하기 위한 模型은 그것이 現象을 說明할 수 있는 能力에 따라 評價될 것이라는 점은 위에서 밝혔다. 따라서 模型의 設定은 現象에 대한 理解가 앞서야 할 것이다. 다시 말하면 現象에 대한 몇가지 假定이 없이는 模型은 存立할 수 없다. 우리도 行政學史研究를 위한 模範을 수립하기 전에 科學이라는 범위내에서의 學問의 發展樣式을 理解하여야 할 것이며 다른 하나는 그것이 韓國行政學史의 研究를 위한 模型이기 때문에 韓國行政學이 發展되어 온 特性에 관한 高찰이 없이는 그 模型의 有用性を 짐작할 수 없는 觀念의 遊戯에 불과할 것이다. 그러나 이 論文에서 거대한 論題들을 자세하게 다룰 수는 없으므로 理解를 돕기 위한 方便으로서 學問發展의 樣式과 韓國行政學의 展開樣式을 간단히 검토하고자 한다.

### 가. 學問發展의 樣式에 대하여

行政學의 研究도 넓은 의미에서는 科學의 한 分科로 파악되고 있으므로 科學의 發展樣式은 우리가 탐구하고자 하는 現象을 쉽게 이해할 수 있는 路徑이 될 것으로 믿는다.

學問的 探究는 대체로 세가지 段階를 따라 발전하고 있다. 첫째는(때때로 그 強調하는바가 바뀌기는 하지만) 關心分野를 確認하는 段階이다. 둘째는 原型(paradigm)의 發展이고 셋째로 既存原型下에서 理論을 展開시키는 단계이다. (5)

T. Kuhn에 의하면 正常科學이란 과거의 과학적 업적에 확고한 기반을 둔 연구라고 한다. 過去의 業績은 特定學問分野에서 어느 정도 계속적인 연구를 위한 地盤을 제공하는 것으로 認定되고 있는데 이것을 原型이라고 부를 수 있다. (6) 原型(paradigm)이란 一團의 學者들이 共有하고 있는 一定한 世界觀으로서 그것은 法則, 理論, 研究方法, 觀察道具 등의 전부들

(4) David Miller, *Scientific Sociology; theory and method*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J. (1967) p.21

(5) 姜信澤, *op. cit.*, p.203

(6) 科學의 發展樣式과 原型에 관한 內容은 Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago Univ. Press, Chicago, (1962)을 참고. 이 논문에서도 대체로 그의 所論을 따르고 있음.

포함하고 있다. 原型이 成立되거나 받아들여진 科學을 正常科學이라고 할 수 있다.<sup>(7)</sup> 따라서 같은 原型에 입각하여 研究를 하는 사람들은 科學的 研究活動에서 동일한 規則과 標準에 意思의 一致를 보인다. 그렇지만 한 學問分野(예컨대 행정학)에서는 唯一한 原型만을 保有하는 것이 아니고 서로 다른 몇가지 種類의 原型을 가질 수 있다. 모든 科學活動은 어떤 學問分野에서든지 原型을 개발하기 전에는 原型以前(pre-paradigm)의 段階를 거치게 된다. 이 단계에서는 研究의 範圍나 性格에 대한 活潑한 論議와 論爭이 계속된다. 오늘날 대부분의 社會科學에서는 아직도 뚜렷한 原型을 갖지 못하고 있는 實情이다.<sup>(8)</sup> 어떤 學問分野에 있어 原型의 樹立은 그 學問이 成熟하였다는 徵表라고 할 수 있다. 原型은 언제나 성공적으로 學問研究에 不便이 없는 路徑의 役割을 해 주지 않는다. 正常科學에서는 既存原型으로 現象과 理論을 接合시키려 試圖하지만 實際로 正常科學의 方法으로 探究할 수 있는 領域은 아주 적은 부분이다. 既存原型에 따른 研究活動에서 限界를 發見하는 것은 당연하다. 原型은 아직도 未解決의 問題를 남겨 놓고 있다. 正常科學은 하나의 自動調節裝置를 가지고 있다. 그 自動調節裝置는 原型이 效果的으로 機能을 發揮하지 못하던 研究의 限界點을 破棄하는 役割을 한다. 原型이 제시하는 「研究의 틀」(framework)에 의거하여 새로운 理論이나 既存理論의 擴張發展을 도모하지만, 既存 原型으로 研究하는 現象中에 說明할 수도 理解할 수도 없는 奇異性(anomaly)이 나타나고 그러한 것이 계속되면 그것은 破棄되기 마련이며 새로운 原型이 나타나게 될 것이다. 그러므로 같은 原型內에서의 理論發展은 繼續의 이지만 原型의 發展은 非繼續的이고 以前의 原型과 「새로운 原型」은 서로 連續性을 갖지 않은 革命的 變化를 한다. 따라서 學問發展은 進化的 過程을 걸지 않으며 斷續的이고 非連續的 發展形態를 따르게 된다.<sup>(9)</sup>

學問發展의 樣式이 非連續이라 하더라도 그것이 過去와 완전히 斷絶된 意味에서의 非連續을 의미하는 것은 아니다. 모든 學問的 業績이나 有用한 原型도 실은 過去의 蓄積된 知的 努力의 遺産이라는 점을 부인하기 어렵다. 人間의 役事는 매일 아침 새롭게 시작하는 것이 아니고 여러가지 의미에서 過去라는 실타래에서 뽑아내는 실과도 같은 것이다. 時間의 次元에서 斷絶된 人間의 思考過程이란 상상할 수 없기 때문이다.

동시에 우리가 갖고 있는 思惟와 知識의 주요 부분은 人間生活에서 存在 및 社會的 意味와의 連繫를 고려하지 않는 한 정확하게 이해할 수 없는 것이다.<sup>(10)</sup> 아무리 천재적인 착상이라 할지라도 역시 思惟하는 人間으로서 이미 피할 수 없는 集合的 歷史的인 集團經驗의 所産이며, 思想과 觀念이 위대한 天才의 孤立的 靈感의 結果일 수는 없다.<sup>(11)</sup> 이러한 意味

(7) 姜信澤, “行政學研研에 있어서의 問題選定的 基準”, 行政論叢 9권 1호, (1971) p.129

(8) 姜信澤, *op. cit.*, “A Prologue to Survey of Public Administration in Korea”, p.203

(9) 以上の 說明은 Thomas S. Kuhn, *op. cit.*, ch. 2, 3, 6, 9 참조

(10) Carl Mannheim, *Ideology and Utopia*, translated by Louis Wirth and Edward Shils, London. p.24.

(11) *bid.*

에서 學問의 發展에 대한 연구도 知識社會學的 考慮가 필요하다고 하겠다.

#### 나. 韓國 行政學의 展開樣式

韓國에서 現代的 意味의 한 學問分科로서 行政學研究는 公法學 내지는 行政法學의 研究로 始作되었다. (12) 우리나라에 美國의 行政學이 紹介되기 이전에는 국가적 立場에서 國家 行政의 當爲性을 強調하고 規範과 制度를 다루는 行政法學的 見地가 行政學의 主流를 이루었다. (13) 이러한 傾向의 殘滓는 지금도 여러 대학의 行政學科 敎科課程에서 볼 수 있다. 行政을 行政法學的 見地에서 파악하고 當爲와 規範을 重視한 契機는 日本 殖民地統治의 遺物로 볼 수 있으며, 다른 한가지 이유는 政府만이 國家發展의 擔當者로서 인식되면서 政府 活動의 規準을 確實히 할 必要도 있었기 때문이다.

行政學이 法學的 志向에서 탈피하여 社會科學의 分科로서 定立된 契機는 1959년 서울大學校 行政大學院의 開設에서 찾을 수 있다. 이 학교의 開校는 韓國行政學의 새로운 形成期의 始作으로 보아도 과언이 아닐 것이다. (14)

그 이후 行政學은 많은 大學에서 學科가 新設되거나 講義가 開設되었고 量的 質的인 면에서 모두 급속한 發展을 이룩하였다. 우리나라에서 行政學이 크게 發展한 主要原因을 살펴보면 첫째, 行政權의 擴大과 合理化의 要請이다. (15) 行政權이 擴大되고 國家發展을 위한 前提로서의 行政府의 整備를 위한 努力이 계속되면서 많은 사람들은 行政 내지는 行政學에 關心을 보이게 되었다. 둘째는 行政學이 高等考試의 試驗科目으로 採擇되었다는 점이다. (16) 私企業部門에서 産業發展을 보기 전에 우리나라에서 가장 중요한 就業機會를 政府가 提供하였으며 傳統的으로 官僚에 대한 社會的 評價가 높아 官僚志望生이 많았고 이러한 현상이 결국 行政學의 需要를 增大시켰다. 셋째 解放後 韓國學界는 英美學風의 강한 影響을 받았다. 行政學도 그 예외는 아니었고 따라서 法學志向에서 쉽게 탈피하여 본격적인 行政學研究가 軌道에 오를 수 있었다.

初期의 行政學은 古典的 行政學의 影響을 받아서도 그리하겠지만 다른 한가지 影響은 行政法學에 대한 연구지향의 잔재 때문에 公式的 構造中心의 接近方法이 쉽게 받아들여졌고, 組織管理論, 人事行政論, 財務行政論 등이 主要科目이었다. (17)

初期의 韓國 行政學 展開過程에서 다른 하나의 特徵은 確實한 原型을 發見하고 理論의 妥當性을 檢討하는 것이 아니고 美國 行政學書籍의 이 책에서 조금, 저 책에서 조금씩 借用해

(12) 姜信澤, *op. cit.*, p. 205.

(13) 朴文玉, *op. cit.*, p. 13.

(14) 姜信澤, *op. cit.*, p. 205.

(15) 朴文玉, *op. cit.*, p. 18.

(16) *ibid.*

(17) 姜信澤 敎授는 初期의 行政大學院에서 敎授하시던 분들의 8割以上이 法學을 專攻하다 行政學으로 바꾸게 되므로 이것도 公式的 構造中心의 接近方法을 쉽게 받아들일 수 있었을 것으로 推測하고 있다. *op. cit.*, p. 205.

서 編輯한 것이 대부분이었다. 중요한 것은 누가 무엇을 말했느냐를 아는 것이었다. 특히 高級公務員 試驗對備用教材가 이러한 傾向을 강하게 보였다.<sup>(18)</sup> 그렇기 때문에 行政學의 全體 體系는 無時間的 沒文化的 接近方法의 混亂을 招來하게 되었다.

初期의 無定型的 努力에 뒤이어 韓國行政學은 理論과 事實을 對比하는 段階로 들어섰다. 實證的 事實들을 行政 理論이나 原理들과 比較하여 行政의 實際에 여러가지 變化를 講究하기도 하였다. 이와 같이 理論—事實을 對比시키는 樣式은 韓國行政現實을 理解하고 韓國行政에 대한 眺望을 얻게 하는 중요한 端緒가 되었다. 韓國行政의 問題는 外國에서 發展된 理論이나 原理로는 不充分하며 韓國行政에 適合한 土着的 原型의 必要를 느끼게 되었다.<sup>(19)</sup> 다시 말하면 輸入된 行政學理論에서 많은 行政學徒들은 奇異性(anomaly)을 발견하고 그 理論들의 危機를 認識하면서 새로이 行政學의 潛定的 原型을 찾게 되었다.

行政學의 새로운 그리고 內生的 關心은 韓國의 現實과 當爲를 고려하여 國家發展이라는 目標에 照應할 수 있는 理論을 構成하고자 努力하였다. 發展行政論이라고 불리워지는 土着的 理論은 國家發展에 必要한 行政의 役割과 그를 위한 政策的 關心이 研究의 主對象이며 學科交流的(interdisciplinary) 接近 내지는 診斷—處方方式接近(diagnosis-prescription approach)을 많이 사용하고 있다. 發展行政論은 오늘날 거의 모든 우리나라 行政學者들의 관심을 끌고 있으며 韓國行政學의 한 原型으로서의 地位를 굳혀가고 있는 중이라고 할 수 있었다.

韓國行政學에 나타나는 다른 하나의 問題는 과연 고유한 韓國行政論이 可能한 것인가, 可能하다면 어떤 樣式으로 表出되어야 할 것인가 하는 것이다. 行政現象은 韓國의 固有한 것이 있을 수 있다 하더라도 그 現象을 說明하는 理論은 韓國의인 것일 수 없고 一般性을 가져야 科學으로서 成立할 수 있을 것이기 때문이다.<sup>(20)</sup> 이와 같은 문제를 간직하고 있는 一團의 學者들은 輸入된 理論을 약간 修正하거나 擴張하여 韓國의 現象을 說明하려 한다. 이들의 關心은 주로 正統的 行政學에서 볼 수 있는 官僚組織의 效率의 運營에 있다. 이들을 편의상 組織管理學派라고 부를 수 있을 것이다.

韓國行政學은 아직도 뚜렷한 原型을 形成하지는 못하였지만 위에서 잠깐 설명한 發展行政學派와 組織管理學派로 潛定的인 區分을 할 수 있을 것으로 본다.<sup>(21)</sup>

(18) *bid.*, p. 206.

(19) 韓國現實에 맞는 行政理論의 必要는 여러 논문에서도 찾을 수 있다. 朴文玉 *op. cit.*, 金雲泰 *op. cit.*, 姜信澤 *op. cit.*, 이밖에도 여러 著書에서도 비슷한 주장을 볼 수가 있다. 예컨대 朴東緒 韓國行政論, 法文社, (1971), 吳錫泓, 人事行政論, 博英社, (1973).

(20) 姜信澤, *op. cit.*, p. 208.

(21) 行政學의 原型에 대한 分類에 대하여도 學者에 따라 상당한 異論이 있을 수 있다. 그 한 예로서 Nicholas Henry는 行政學의 原型을 歷史의 背景에 따라 4個로 區分하고 있다. "Paradigm of Public Administration" PAR Jul-Aug, (1975), pp. 378-386.

### Ⅲ 韓國行政學史의 分析單位

#### 가 行政學史의 分析單位

行政學 發展의 分析局面을 原型의 類型에 극한시켜 그것의 關係構造라는 眺望에서 分析單位를 選定하려면 理論들간의 類似性이나 差異點을 뚜렷히 할 수 있는 圖式(scheme)이 必要하다. 行政學의 發展을 分析하기 위하여 쓰여온 方法은 行政學을 研究하는 學者와 그들이 使用하는 概念들이었다. 이들을 單位的 水準과 單位的 結合으로서 體制로 나누어 對比시키던 다음과 같은 圖式을 구할 수 있다.

		思考方式	研究者
單 體	位 制	核 心 的 概 念 知 性 發 達 過 程	個 人 의 傳 記 理 論 集 團(學 派)

이 圖式에서 利用할 수 있는 分析單位는 모든 原型의 類型에 대하여 어떤 學者가 그 理論을 개발하였으며 그 理論을 追從하는 사람들은 누구인가, 그들은 어떠한 性格을 가지고 있는가 하는 점과 다른 하나는 그 理論이 주로 使用하는 核心的인 概念은 무엇이며 이들 概念을 통하여 어떤 형태의 지식으로 發展하고 있는가 하는 점이다. 個個分析單位의 特性은 다음과 같다.<sup>22)</sup>

① 核心的 概念(core concepts) : 같은 現象을 대상으로 하더라도 서로 다른 理論마다 強調하는 主要概念이 약간씩 차이가 있다. 따라서 理論의 變遷을 分析하여 行政學史를 說明할 수 있다. 그러나 概念에 의한 分析은 歷史的 意味보다 現在的 意味에 比重이 크기 때문에 行政學史를 分析하는데 制約이 따르게 된다. 核心的 概念에 의한 分析은 各理論에서 使用되는 重要概念을 부각시키므로 理論들의 構造의 差異를 明確히 比較할 수 있는 長點이 있다. 그러나 ② 接近法은 特定理論의 構造內에서 個個의 概念들이 어떤 形式으로 使用되고 있는가를 밝히기 어려운 短點이 있다.

② 學者의 傳記(biography) : 이 傳記 接近法의 核心은 理論家個人이다. 여기서는 科學이나 學問을 個個人의 產物로 보며 傳記의 主人公인 學者의 天才性을 내보이는데 焦點을 둔다. 그러므로 學問의 履歷을 分析單位로 하면 어떤 理論의 盛衰는 관심밖 에 두게 된다. 傳記的 眺望의 長點은 理論家의 모든 研究業績을 全體의 으로 檢討할 수 있고 主人公인 學者의 一生에서 겪었던 여러가지 事件과 理論과의 聯關을 고려할 수 있다. 이 接近法의 短點은 特定人에 焦點을 두기 때문에 特定理論의 發展에 기여한 先輩理論家나 後輩理論家의 貢獻을 過少

(22) 分析單位를 選定하기 위한 圖式과 分析單位의 特性에 관한 說明은 Nicholas C. Mullins의 所論을 援用하고 있다. Nicholas C. Mullins, *Theories and Theory Groups in Contemporary American Sociology*, Harpers & Row, (1973), pp.7-11.

評價하기 쉽다. 그리고 대체로 傳記接近法에서는 主人公인 學者들은 個個의 研究가 自己의 基本關心事를 發展시키며 一貫性있는 理論研究를 試圖하는 것으로 假定하기 쉽지만 실제에 있어서 위대한 理論家라도 一生동안 그들의 立場을 급격히 變化시키는 예를 종종 볼 수 있다.

③ 知性發達過程(intellectual history) : 知性發達過程을 分析單位로 하는 接近方法에서는 서로 影響을 주고 받았다고 생각되는 學者들의 研究業績들 사이의 相互關係를 分析한다. 이 方法은 龐大한 量의 研究된 理論들을 分類하고 組織化하려는 試圖으로써 많이 쓰이며, 合理的인 方法으로 評價된다. 이 接近法의 長點은 많은 學者群에서 個個人들의 貢獻도와 位置를 밝혀줌으로써 學問發展의 脈絡을 찾는 데 強調을 두고 있다. 그래서 理論의 盛衰를 뚜렷히 알 수 있다. 短點으로는 理論의 盛衰가 왜 일어났는가를 충분히 說明해 주지 못하며, 理論家들이 理論에 대해 影響을 주고 받은 過程을 자세히 밝히지 못한다는 점이다.

④ 學派(school of theory) : 대체적으로 비슷한 시대에 一團의 學者群에 의하여 類似한 形態의 理論들이 發表되면 이것을 學派라고 한다. 비슷한 理論을 發表하는 學者들이 學問研究에 관련된 社會的 集團이나 學派를 만들어 내는데 이 集團도 다른 社會集團과 마찬가지로 榮枯盛衰의 起伏을 격게 된다. 이 接近法의 長點은 理論의 社會的 脈絡을 強調하는데 있고 그 短點은 科學的 實質的 產出物인 理論 그 自體를 論議의 對象으로 삼지 않는다는 점이다. 그리고 같은 教育을 받은 사람들 중에 서로 다른 理論을 主張하게 되는 理由를 解明해 주지 못한다.

#### L. 韓國行政學史 研究에 適合한 分析單位

韓國行政學史를 研究할 때 위에서 열거한 核心的 概念, 學者의 傳記, 知性發達過程 및 學派와 같은 分析單位들 모두 사용할 수 있음은 再言할 필요도 없다. 그러나 이들 單位들은 모두 長短點을 가지고 있기 때문에 韓國行政學이 發達하여 온 歷史를 가장 잘 分析할 수 있는 單位를 選定하기란 간단한 일이 아니다. 왜냐하면 不適合한 分析單位로 學問史를 檢討하면 오히려 誤導된 結論으로 이끌어 갈 가능성도 있기 때문이다.

우리는 이미 韓國行政學의 展開樣式을 簡略하게 살펴 보았으므로 어느 分析單位가 適切한가를 가릴 수 있을 것이다. 適切한 分析單位의 選定은 크게 研究者의 判斷力에 依存한다.

먼저 核心的 概念이나 學者의 傳記를 分析單位로 하면 行政學史의 全般的인 檢討가 곤란하고 部分的 分析에 그치게 된다. 그리고 核心的 概念은 現在の 意味를 強調하므로 歷史의 흐름을 說明하기도 어렵다. 그러므로 核心的 概念이나 學者의 傳記는 學問史를 研究하는데 있어 補助的 分析單位로 使用하는 것이 適合할 것이다.

우리 나라의 行政學理論은 그 主流가 外國에서 輸入한 理論에 依存하여 왔으며 아직도 確立된 學派나 原型을 提示하기 어렵다. 學派가 있다 하더라도 그것은 아직 初期段階에 머물러 있고 學問市場이 좁기 때문에 學派를 分析單位로 삼기에는 약간의 問題가 따를 것으로

추측된다.

知性發達過程을 分析單位로 하는 경우 學者들 간이나 理論間의 關係構造를 알 수 있고 理論의 盛衰를 뚜렷히 알 수 있으므로, 韓國行政學發展에서 特定한 原型이 뚜렷이 부각되지도 않았고 理論의 發展이 集團化되지 못하는 特性을 보이는 狀況에도 適用可能할 것으로 보여진다. 知性發達過程에 依據한 歷史分析도 短點을 가지고 있으므로 完全한 것은 아니지만 다른 單位보다 韓國行政學史를 分析하는데 適合할 것으로 判斷된다. 그러나 이 單位의 弱點은 다른 分析單位의 도움으로 補充되어야 할 것이다.

#### IV 關係構造에 의한 韓國行政學史의 研究模型

어느 한 學者가 理論을 發表하고 研究活動을 繼續하려면 혼자 孤立的으로 행하는 것이 아니고 學界의 다른 學者들과 繼續的인 相互關係를 維持하면서 意思를 交流함으로써 可能한 것이다. 學者에 따라서는 다른 學者들과의 社會的 關係가 疎遠한 사람도 있겠지만 대부분의 活動적이고 生産的인 學者들은 緊密히 相互交流하는 모임들을 갖고있다.

研究活動이 活潑한 學者는 보통 自己의 論文에 대해 論評을 해주는 信賴할 만한 學者들과 긴밀히 사귀고 있어 論文이 發表되기 前이나 後에 그들로 부터 論評을 받는다. 研究論文에 대한 論評은 公式的인 機構나 會合에서 行하여지는 것이 아니라 理解할 만한 同僚들의 모임에서 直接 口頭로 論文의 長短點을 지적한다든지 方法論의 不充分性을 摘示하거나 그 分野의 다른 研究들과의 사이에서 차지하는 位置 등을 論議하게 되는 것이 대표적인 예이다.<sup>(23)</sup> 그러나 研究에 대한 論評자들이 같은 學派나 같은 機關에 從事해야 할 必要는 없고 專攻이나 原理를 달리하는 경우도 종종 볼 수 있다.<sup>(24)</sup> 이들 學者들은 서로 相對方의 研究結果를 論評하여 주기도 하고 論評을 받기도 하는 關係로 維持된다. 事實上 한 學者의 論評者群에 들어 있는 사람들은 언제나 꼭 같은 構成員이어야 할 必要는 없다. 어느 때는 여러명이다가 다른 때는 꼭 한 사람의 論評者만 있기도 한다.<sup>(25)</sup>

서로 信賴하는 論評者들 사이에는 여러 가지 形態의 社會的 關係가 維持되고 있다. 이러한 「關係의 網」은 特定學者를 中心으로 하여 이루어지는 경우도 있고, 그 주위의 여러 사람들이 複合的 關係를 가지면서 社會的 關係構造가 形成된다. 이 關係構造의 核心的 要素는 意思交流(communication)의 構造이다. 여기서 말하는 意思交流의 構造는 個人的 또는 社會

(23) Zhores A. Medvedev, *The Medvedev Papers*, translated by Vera Rich, London; McMillan, 1971, pp.131-134.

(24) Diana Crane, "Social Structure in a Group of Scientists; a Test of the 'Invisible College' Hypothesis" *American Sociological Review* 34 (Jun) pp. 335-352.

(25) Mullins, *op.cit.*, p. 18.



的인 關係를 의미하는 것이 아니고 주로 學問的인 意思交流를 意味한다. 學界에서 볼 수 있는 學問的 交流의 關係類型은 意思交流, 共著關係, 師弟關係, 同僚關係, 論評關係 등으로 나눌 수 있다. (26)

① 意思交流關係(communication) : 學者와 學者사이에 進行하고 있는 研究活動에 대하여 진지한 意思를 交換하는 關係. 論評關係도 보통 이 範疇에 들어간다.

② 共著關係(coauthorship) : 둘 이상의 學者들이 어떤 問題에 관한 그들의 研究結果에 대하여 報告書를 共同으로 作成하거나 著述을 함께 하는 親密한 交際의 形態

③ 師弟關係(apprenticeship) : 한 學者가 學生으로서 다른 學者는 先生으로서 學生이 先生으로부터 教育과 指導를 받았던 關係 또는 現在 지도를 받고 있는 關係이다.

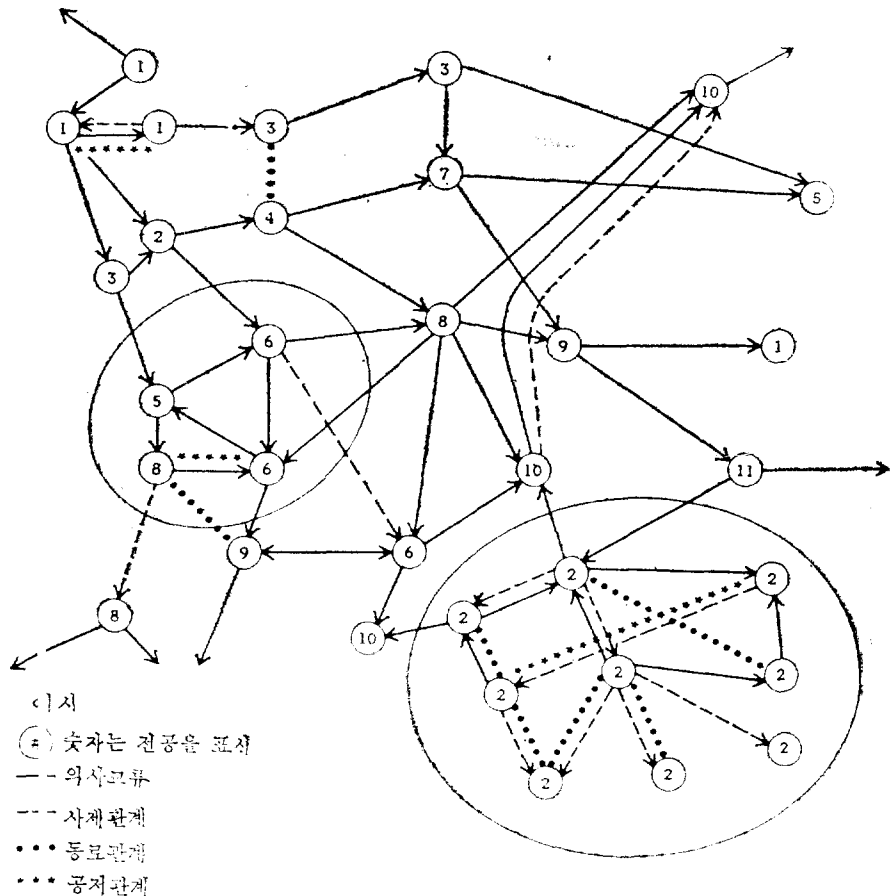
④ 同僚關係(colleagueship) : 두사람 이상의 學者들이 大學을 包含한 같은 研究機關에서 함께 일하고 있는 關係이다.

現在 研究活動을 하고 있는 大部分의 學者들은 이들 關係중 하나 이상의 關係를 가지고 있다. 이 學問的 關係構造는 비슷한 理論을 따르는 사람들간에 더 진밀히 이루어지고 있으며 이것을 理論集團이라고 부를 수 있을 것이다. 理論集團의 學問的 意思交流構造(scientific communication structure)는 다음 그림과 같이 묘사될 수 있다. 이 그림은 理念的으로 描寫된 것이다. 學者間的 關係에서 一般的인 模型과 꼭 같지 않은 경우도 있고, 또한 꼭 같을 必要도 없다. 이 模型은 學問的 意思傳達構造를 통하여 社會的 關係의 特性을 描寫함으로써 學者間에 일어나는 相互作用의 定型을 敘述하는데 目的이 있다. 相互作用은 언제나 一般的인 學問的 意思交流構造內에서 具顯된다. 理論集團의 學問的 意思交流構造는 고정되어 있는 것이 아니고 生成과 壞裂의 繼續的인 過程속에서 變容하고 있다. 특히 어떤 大家의 研究關心事가 變化하는 경우에 意思交流構造에 參與하고 있는 學者들간의 關係도 새로 만들어지기도 하고 깨어지기도 한다. 師弟關係나 共著關係는 바꿀 수 없는 영구적인 關係이지만 그러한 關係가 언제까지나 有效한 것은 아니다. 그리고 同僚關係도 1.2년 정도의 짧은 期間으로 끝나는 경우도 있다. 따라서 行政學史도 이러한 學問的 意思交流構造의 變化를 추적함으로써 가능해진다. 그리고 意思交流構造를 分析하면 여러가지 形態의 集團이 形成됨을 볼 수 있다. 社會的 知的 性格에서 意見에 合致를 보이는 集團이 생기기도 하고, 서로 論評과 注意를 交換하면서 綱狀을 이루는 集團도 나타난다. 실은 이러한 集團形態는 學問的 眞域에서만 나타나는 것이 아니고 現在도 社會內的 여러 分野에서 쉽게 볼 수 있다. 이러한 집단들은 그들간에 離合集散을 일으키면서 理論集團이 發展하게 된다. (27)

理論集團의 初期 生成段階에서는 뚜렷한 意思交流構造를 보이지 않고 한두사람의 學者들

(26) *ibid.*

(27) Mullins는 理論集團의 發展段階를 normal stage, network stage, cluster stage, specialty stage의 4段階로 나누어 說明하고 있다. *ibid.*, pp. 20-25.



學問의 意思交流構造의 理念的 形態(Mullins, *op. cit.*, p. 19)

이 새로운 理論을 發表하고 그것이 學界에 좋은 반응을 얻게 된다. 그리고 다음 단계에서는 다른 사람들의 호응을 얻고 追從者들이 나타나며 어느 정도 論評者群이 形成된다. 새로운 理論이 勢기를 얻게 되면 그 理論에 立脚한 研究所가 생기게 되고, 大學에 講座가 開設되면서 師弟關係가 學問의 意思交流構造에 끼어들게 되면서 理論集團은 強力한 힘을 얻게 된다. 理論集團이 成熟하여 社會內에서 새로운 專攻으로 認定받고 그 專攻에 맞는 職業이 나타나게 되면 새로운 學問으로서의 地位를 얻게 될 것이다. 그러나 모든 理論이나 原型이 이와같은 過程을 모두 걷는 것은 아니고 중간에서 死滅되어 버리는 경우도 있게 된다.

우리가 지금까지 살펴본 學問의 意思交流構造에 의한 學界의 關係構造模型을 提示한 理由는 이 關係構造模型이 學問의 發展을 分析할 수 있는 基礎를 提供할 것이기 때문이다.

巷間에 우리 나라 學界는 人脈에 의하여 크게 左右되고 있다는 말을 듣게 되는데 이러한 側面을 檢討하는데는 關係構造模型이 適切한 方便이 될 수 있을 것이다. 그러나 關係構造

模型은 理論의 變遷을 追跡하는데 目的이 있지 않고 한 理論의 發展過程을 確認하려는 模型이다. 따라서 理論集團의 關係構造가 時間의 흐름에 따라 作成될 수 있어야 할 것이다.

關係構造의 變形이 한 理論集團의 歷史를 說明할 수 있을 것이며, 이러한 關係構造의 變形은 自動적으로 나타나는 自然的 發展過程으로 假定되고 있다.

## V 結 論

이 學問的 意思交流構造에 의한 關係構造模型의 哲學的 바탕은 知識社會學에 두고 있다고 하겠다. 그러나 이 模型은 行政學史에 나타난 모든 理論을 對象으로 하지 않고 學界에서 어느 정도 容認되고 있는 理論만을 研究의 主對象으로 삼게 된다. 따라서 이 模型은 包括적이기 못하고 앞으로 나타나게 될 理論들에게 開放되어 있거나 豫測을 許容하지 않는다.

이 模型은 特定 行政理論이 어떻게 形成되며 成長하여 자취를 감추게 되는가를 論究하게 되고 이러한 점들은 理論集團이 形成되는 過程으로서 同僚關係 師弟關係 등 사람들이 모여 集團을 이루고 그것을 維持하는 過程에서 檢討하게 된다. 그리고 理論發展의 知的 側面인 基本的 關心, 基本的 研究方法와 技術, 理論의 出發과 變化過程을 밝힐 수 있다.

關係構造模型은 本格的인 歷史敘述方式이 아니므로 行政學發展의 모든 局面을 說明하지 못한다. 큰 커다란 制約點을 갖고 있으나 重要的 理論의 變化를 明確히 할 수 있는 模型이므로 韓國 行政學史를 敘述하는데 있어 選擇의인 方法이 될 수 있으리라고 믿는다. 동시에 行政學史를 보다 分析的인 次元으로 끌어올려 客觀的 歷史敘述方法의 새로운 方向을 提示할 수 있을 것으로 期待된다.