

行政學研究에 있어서의 문제選定の 基準

姜 信 澤
助 教 授

I. 序 言

一定한 學問分野의 最新 研究方法에 關하여 意義있고 效果的인 論議를 하려면 그 分野의 研究範圍와 方法에 關해서 過去에 어느 程度 基礎的인 論議가 있었다는 것을 前提로 하고 몇가지 爭點들을 中心으로 다루거나, 或은 發表者의 觀點에 따라 어떤 體系를 세워 方法論全般을 檢討한 後에 最近의 것에 言及하는 두가지 方式이 있을 수 있다.

그러나 여기서는 이러한 두가지 方式이 다 使用될 수 없는 것으로 보인다. 왜냐하면 첫째의 方式은 너무 焦點을 좁혀 이번 「세미나」의 主題에서 벗어날 念慮가 있으며 둘째의 方式은 짧은 時間에 全部 다룰 수가 없기 때문이다. 따라서 여기서는 앞으로 社會科學 方法論에 關한 論議가 더욱 폭 넓고 깊게 다루어질 것이라 期待하면서, 行政學의 研究方法中, 問題選定の 基準에 限定하여 몇가지만 考察하겠다. 이 問題는 特定한 研究方法이라고 하기 보다는 좀 더 一般的인 것이며 다른 分野와 重復되는 點이 많을 것으로 생각한다.

II. 正常科學活動의 內容

行政學研究에 있어서의 問題選定の 基準에 關하여 具體的으로 論하기 前에 우선 科學活動의 內容을 간략히 살펴 볼 必要가 있다.

嚴格한 意味에 있어서의 科學은 事實에서 出發하여 事實로 되돌아 가는데⁽¹⁾ 이러한 事實과 事實間의 關係를 體系的으로 連結짓는 것이 理論이라고 할 수 있다. 그러므로 科學活動은 理論과 事實을 다 같이 다루는 것이지만 體系的인 活動은 理論을 통해서만 可能하다.

*本文은 亞細亞財團의 後援으로 慶北大, 「社會科學研究方法 세미나」(1970. 9. 25~26)와 全南大, 「社會科學의 研究方法論」(1970. 10. 30~31) 세미나에서 發表한 論文의 要旨이다.

(1) John C. Kemeny, *A Philosopher Looks at Science* (New York: D. Van Nostrand Co, 1959), Part Two 參照.

그런데 科學發達史에서 본다면 어떤 理論이 定立되려면 그 以前에 어떤 原型(paradigm)의 成立이 있어야 한다.⁽²⁾ 原型이란 學者들이 共有하고 있는 一定한 世界觀으로서 그것은 法則, 理論, 研究方法, 觀察道具等の 全部를 包含하고 있다. 原型的 特徵은 첫째 그것이 어떤 偉大한 學問의 業績이어서 많은 追從者를 갖고 있고 둘째 學問的인 蓄積임에도 不拘하고 아직도 많은 未解決의 問題를 남겨 놓고 있어서 後進學者들이 더욱 發展시킬 수 있는 餘地를 남겨 놓고 있다는 것이다.

原型이 成立되거나 받아들여진 科學을 正常科學이라고 할 수 있다. 行政學이 勿論 正常科學의 水準에 올랐느냐의 與否에 對해서는 異見이 많으나 여기서는 이 問題를 다루지 않고, 다만 正常科學의 活動內容이 行政學 研究活動에 示唆하는 바가 무엇인가 하는 것만을 考察하기로 한다.

原型을 가진 正常科學의 活動內容에는 相互關聯된 세가지의 活動이 包含된다. 첫째는 原型이 提示하는 바에 따라서 理論을 더욱 發展시키는 것이다. 理論의 發展은 既存 公理體系를 整備하거나 더욱 많은 命題와 假說을 導出하는 活動이 될 것이다.

科學의 둘째 活動은 理論과 事實을 對比시키는 것이다. 이러한 對比는 勿論 直接的으로 行해질 수는 없으며 一般的으로 말하는 假說檢證을 通해서만 可能하다. 여기에는 尺度, 測定, 觀察, 分析 등의 活動과 問題가 全部 包含될 것이다. 科學活動의 세째는 原型과 理論이 提示하는 重要事實을 認知하고 決定하는 活動이다. 即, 많은 現象中에서 무엇이 理論적으로 重要한 事實인가를 決定하는 것이다.

요컨대, 正常科學活動의 內容은 理論發展, 理論과 事實의 對比, 및 重要事實의 決定이라 할 수 있으며 이 세가지 活動은 相互關聯되어 있다.

III. 行政學의 問題選定の 基準

앞에서도 言及한 바와 같이 行政學이 嚴格한 意味에 있어서의 科學이라고 보기에 難點이 있으며 또 行政學이라는 學問의 性格上 價値와 實踐의 問題가 經驗的 實證의 問題와 함께 다루어지고 있는 것이 普通이다.⁽³⁾ 따라서 여기서는 以上에서 考察한 科學活動의 內容에 關한 意味를 完化하여 그것을 學問活動一般으로 擴大시켜 보기로 한다.

이 時點에서 아울러 밝혀두어야 할 用語는 「基準」이라는 用語이다. 即 問題選定の 基準이

(2) "Paradigm"이라는 用語와 科學活動의 內容等에 關해서는 Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: The University of Chicago Press, 1962)의 示唆를 받은바 크다.

(3) 美國 行政學의 理論과 實際의 範圍, 目的 및 方法에 關한 最近의 檢討는 James C. Charlesworth(ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods* (Philadelphia: The American Academy of Political and Social Sciences, October 1968)에 收錄되어 있다. 그러나 方法論提示는 別로 없다.

란 어떤 학問分野에 있어서 對象으로 하고 있는 現象中 무엇을 가장 重要한 特徵이라고 보느냐 하는 視點이라고 말할 수 있다. (4)

그런데 行政學研究에 있어서의 問題選定에서는 研究者가 어떠한 志向을 가지고 있느냐 하는 것도 基準의 重要한 內容이 되리라고 본다. 研究者의 志向은 價值, 規範의인 것, 經驗的 實證的인 것 및 實踐的(實務的)인 것 등으로 三分해서 볼 수 있다. (5)

첫째, 價値와 規範의인 志向이란, 行政現象 乃至는 秩序를 보고 다루는 立場과 觀點에 있어서, 合理的이며 正當하고 最善의 行政秩序의 性格에 關한 意見과 主張을 다루는 것이다.

둘째, 經驗的인 志向은 現實的인 行政秩序를 現象의 世界, 經驗의 世界로 다루는 立場이다.

셋째, 實踐的 實務的인 志向은 以上の 두가지 秩序의 考察에서 나타난 一般的 敘述形式下에서 行하는 것으로, 一旦 受諾된 價値 或은 規範的인 秩序의 實現을 위하여 經驗世界를 操作하는 方法에 關한 것이라고 할 수 있다.

앞에서 考察한 科學活動의 內容이라는 要素와 위에서 檢討할 研究志向의 性格이라는 두가지 要素를 結合시켜 보다면 다음과 같은 類型들이 行政學研究問題의 性格을 밝혀주는 同時에 그들은 問題選定の 基準으로도 使用될 수 있을 것이다. (이들은 嚴格한 論理的 類型이 아님을 밝혀 둔다.)

- A. 規範的인 理論發展: 合理的이고 正當한 行政秩序의 性格을 體系의으로 규명하는 것.
- B. 經驗的인 理論의 構成發展: 行政現象의 여러가지 變數間의 關係를 論理的, 實證的, 體系의으로 構成하거나 既存理論을 發展시키는 것.
- C. 經驗的인 理論과 事實의 對比: 主로 假說을 檢證하는 活動.
- D. 經驗的인 重要事實의 認定 및 決定: 歷史的 研究나 事例研究와 같이 主로 어떤 行政現象의 一部에 關하여 記述的으로 敘述하는 것.
- E. 實踐的(實務的)인 理論의 構成發展: 規範的 理論과 經驗的 理論의 應用分野로서 行動의 處方과 實務改善 向上을 위한 理論 및 技術體系의 發展에 關한 것.
- F. 實踐的 理論과 實際의 對比: 主로 行政現象 乃至는 實際의 改善에 關한 具體的인 方案이나 勸告가 包含된다.

IV. 行政學에 있어서의 問題의 提起와 經驗的 理論의 役割

以上에서 行政學研究에서 提起되는 問題의 性格과 問題選定の 基準을 類型別로 簡單히 考

(4) 흔히 接近方法이라는 것도 問題選定の 基準을 말한다. Venon Van Dyke, *Political Science: A Philosophical Analysis* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1960) 參照.

(5) 두가지 秩序와 處方(實踐)의 概念에 관해서는 William T. Blum, *Theories of the Political System* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1965) 參照.

察하였는데,提起되는 問題의 性格에 따라 解決方式이 달라진다. 여기서는 經驗的理論과 實踐分野에 限定하여 論해 보기로 한다.

廣義의 經驗的 理論問題가提起되는 것은 理論體系의 未備를 補完하거나 理論과 事實 或은 現象間의 不一致를 修正하기 위한 것이다. 이러한 問題의 解決은 理論自體의 論理的 整備라든가 說의 檢證作業을 通하여 解決될 수 있으며 이미 주어졌거나 假定된 原型의 테두리 속에서 行하는 作業이므로 比較的 體系의인 解決方式을 찾아낼 수 있다.

그러나 實踐分野에서提起되는 問題에 關係서는 쉽사리 解決方式을 찾아내기 困難한 경우가 많다. 왜냐하면 實踐의 問題가 반드시 既存原型이나 理論의 範圍內에서만提起되는 것은 아니기 때문이다.

이 점을 좀 더 깊이 檢討하기 위해서는 實踐을 위한 經驗的 理論의 役割을 밝혀 볼 必要가 있다. (6) 우선 經驗的 理論이란 「檢證할 수 있는 것으로서, 體系的으로 相互關聯된 叙述이나 言明(statement)을 말하며 이 중에는 一般法則을 包含하고 있다.」(7)

「體系的으로 連結된 言明」을 行한다는 것은 現象의 世界를 組織的으로 說明하려는 科學의 理想이다. 理論은 科學의 두가지 主要機能의 基礎가 된다. 두가지 機能이란 說明과 豫測을 말한다.

어떤 特定事件의 科學的 說明을 위한 形式的 構造의 構成要素에는 세가지가 있다. (8)

첫째 說明하고자 하는 特定事件을 묘사하는 statement, E.

둘째 E 에 依하여 묘사하고 있는 事件에 先行하거나 相互關聯되는 特定狀況을 記述하는 一聯의 statement, C₁.....C_n.

셋째 一聯의 法則的 言明(Lawlike statement) L₁.....L_n.

이러한 세 種類의 statement 에 依하여 事件을 說明하기 위하여는 두가지 條件을 充足시켜야 한다. 即

첫째 E statement 는 C 와 L statement 로부터 演繹될 수 있어야 한다. 即, E 가 C 와 L 中 어느 하나에서만 演繹되어서는 안된다.

둘째 C 와 L statement 는 眞實이어야 한다. 以上을 圖示하면

$$\begin{array}{c} L_1 \dots\dots\dots L_n \\ C_1 \dots\dots\dots C_n \\ \hline \therefore E \end{array}$$

(6) Quentin Gibson, *The Logic of Social Enquiry* (London: Routledge & Kegan Paul, 1960)는 社會科學方法的 諸論理를 考察한 다음 第16章에서 社會科學研究와 實踐間의 關係를 檢討하고 있다.

(7) Richard S. Rudner, *Philosophy of Social Science* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1966)는 「理論」의 概念을 極히 嚴密하게 定義 考察하고 있다.

(8) 上 同書.

科學的 豫測의 論理的 構造는 科學的 說明의 構造와 同一하다. 다만 說明과 豫測의 差異는 한 便으로 L 및 C를 놓고 다른 한 便에 E를 놓고 보았을 때 研究者의 立場에서 보아 時間的으로 그들이 어떠한 先後關係에 있느냐에 달려있을 뿐이다.

그런데 理論은 이러한 說明과 豫測에 必要한 一般法則을 體系化한 것이다. 勿論, 體系화된 理論없어도 一般法則이 使用될 수는 있다.

行政學이 순수한 學問活動에만 關心이 있다면 좁은 意味의 說明만으로도 滿足할 수 있을 것이다. 그러나 行政의 實際는 實踐의 世界가 있으며 行政의 實踐에는 어떤 目標達成을 위한 行動方式이 講究되어야 하며, 이를 위하여 不斷히 事件을 豫測할 必要가 있다. 即, 豫測은 行動方式의 土臺가 되는 것이다.⁽⁹⁾ 이러한 豫測은 一般法則, 나아가서는 理論의 도움을 받았을 때 信憑性이 높아지는 것이다.

그런데 앞에서도 言及한 바와 같이 實踐的 行動을 위한 問題나 事件이라는 것이 반드시 行政學의 既存理論으로 豫測할 수 있는 範圍內에서만 提起되는 것은 아니다. 다시 말하면 行政學의 理論的인 問題의 提起는 그 스스로 理論의 領域內에 局限시킬 수 있으나, 實踐的인 問題는 行政學이 提示할 수 있는 理論의 領域을 넘어서는 수가 많고, 언제나 반드시 行政學에서 使用되는 概念에 따라서만 提起되는 것도 아니라는 것이다.

이 點에서, 요사이 流行하는 各料 協同의 接近方法(Interdisciplinary Approach)의 妥當性이 認定되는 것이다. 即, 行政의 實踐的 問題는 行政學의 理論이나 概念뿐만 아니라 他科의 分析方式이나 概念을 援用하였을 때 그 豫測의 土臺가 發見될 수 있으리라는 것을 期待하는 것이다. 그 뿐만 아니라 政策形成論이 매력을 갖는 것도, 實際로부터 出發하여 理論을 援用 發展시킬 수 있다고 생각하기 때문일 것이며, 發展行政分野에 關心이 集中되고 있는 것도 이와 비슷한 理由 때문이라고 생각된다.⁽¹⁰⁾

V. 最近의 動向

지금까지 우리는 科學活動의 內容, 行政學問題選定의 基準, 行政學에서 提起되는 問題의 性格 및 理論의 役割에 關해서 簡單히 考察하였다.

行政學分野에서 提起되는 價値와 規範的인 側面은 傳統的인 政治思想論이나 社會思想論과 別差가 없으며 그 研究方法에도 獨自性이 크게 必要하지 않은 것으로 보인다.

또한 經驗的 理論의 側面에서도, 提起되는 問題의 性格이나 領域은 特色이 있을지라도,

(9) Gibson, 前掲書.

(10) 韓國에서도 이 方面의 關心이 깊어가고 있다는 것은 서울大學校 行政大學院의 教科課程에도 反映되어 있고 韓國 行政學會의 各種會議에서도 나타난다. 韓國 行政學會 主催 「韓國政府의 政策形成과 社會科學의 研究에 關한 Seminar, 서울, 크리스찬 아카데미하우스, (1970年 3月 28, 29日), 參照.

그 방법론에 있어서는 科學哲學이 提示하는 社會科學一般의 方法論이 適用될 것으로 본다. 그리고 理論과 實踐을 結付시키며 理論을 應用한다는 問題도 方法論上 特色이 있을 것으로 보이지는 않는다.

다만 行政學의 特色은 그가 對象으로 하는 領域 卽, 公共問題 乃至는 政府의 問題에서 찾을 수 있을 것인데, 이 點에 있어서도 難點은 許多하다.

그럼에도 不拘하고 近來 行政學研究의 理論과 實踐에서 두드러지게 나타나고 있는 分析方式乃至는: 一般的인 方法論으로서 指摘할 수 있는 것은 體制分析(systems analysis)과⁽¹¹⁾ 計劃豫算制用:(Planning-Programming-Budgeting System. PPBS)라고 할 수 있을 것이다.

體制分析이라는 多樣한 意味와 內容을 가진 分析方式을 여기서 다 言及할 수는 없다. 다만 體制分析은 行政을 合理的 道具로 보든 或은 自然體系(natural system)로 보든간에⁽¹²⁾ 그 理論面에서 行政現象의 理解와 說明, 특히 役割과 個人과 組織全般을 連結하는데 큰 도움이 된다고 믿어지며⁽¹³⁾ 實踐의 問題를 目的, 代案 및 費用/效果分析이라는 概念構造 속에서 解決하는 方式으로서 有用하다는 것을 認定받고 있는 것이다.⁽¹⁴⁾ 이 點에서 體制分析은 理論과 實踐面에서 다같이 援用되고 있으며 兩者의 連結에도 도움이 된다고 믿어지고 있다.

PPBS는 政府의 目標와 事業計劃과 豫算을 合理的이고도 體系的으로 連結하려는데 關心을 둔 制度에서 앞으로 行政의 實踐面에서 分析의 土臺로 活用될 展望이 크다.⁽¹⁵⁾

VI. 結 語

이번 세미나가 方法論中 主題를 限定시키고 있지 않은 까닭에, 여기서는 行政學研究의 一般的인 問題를 다루었으며 考察된 論點의 많은 部分이 社會科學의 다른 分野의 것과 重複되고 있으며 라고 짐작한다.

이러한 重複은 앞으로 활발해질 社會科學方法論의 論議를 위해서는 오히려 必要한 基礎를 마련하는 것이라고 믿는다.

(11) Dwight Waldo는 이미 1954年 그의 著書, *Perspectives on Administration* (University of Alabama Press)에서 行政學研究에 System 概念이 使用된다는 것은 指摘한 바 있다.

(12) James D. Thompson, *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory* (New York: McGraw-Hill, 1967)는 組織論에 있어서의 合理主義的 方法과 自然體系的 方法을 融合시키려고 努力한다.

(13) Daniel Katz and Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*(New York: John Wiley & Sons, 1966) 參照.

(14) David I. Cleland and William R. King, *Systems Analysis and Project Management* (New York: McGraw Hill, 1968)

(15) Sin aek Kang, "An Analysis of the Structure of Planning Programming Budgeting System: Norms of Rationality and Administrative Programs in Government", unpublished Ph. D. Dissertation, University of Pennsylvania, 1969.