

比較行政의 方法論

朴 東 緒

1. 序 論

先進國에서의 行政學의 歷史도 他社會科學에 比하여 짧음은 이러한 나라들에서 發刊되는 學術雜誌의 歷史가 如實히 證明해 주고 있지만(1) 特히 우리나라에서의 行政學의 歷史가 极히 짧은것은 우리나라에서 行政學에 關한 冊이 1955年에 처음으로 出版되었다고 하는 것이나 또는 그當時 一般人에게 行政學을 專攻한다면 絶對多數의 사람들이 行政法과 混同을 하였다는 데서도 알수 있다.

그러나 多幸히도 그후 우리나라 사람들이 이學問에 대한 關心이 高度化되어 現在 우리나라에서 行政學分野의 書籍의 出版數는 우리보다 行政學의 導入이 훨씬 앞선 日本을 능가하고 있는 것이다. 그러나 比較行政에 대하여는 先進國에서도 그의 歷史가 짧음은勿論 우리나라에서는 더 말할것도 없다. 그럼에도 不拘하고 이論文에 比較行政에 關한 方法論을 論議하려고 한理由는 다음과 같다.

첫째로 우리나라에서 行政學의 紹介 및 研究가 급속히 展開되었지만 아직도 英美에서 發展된內容을 紹介하는데 끝이고 있지 우리나라의 現實分析에 別로 精力を 기우리지 못하고 있는것 같다.

그러나 우리와 같은 後進國에서 先進國에서 發展시킨 理論을 紹介하는데 没頭한다고 하는 것은 다음과 같은 두가지 難點이 있을것이豫想된다. ① 行政學의 科學化를 위하여도 難點이 있다는 것이다. 卽 先進國에서도 그내들의 特殊한 文化圈內에서의 行政안을 對象으로研究하는 것이 行政學의 科學化를 위하여 賢明한 方法이 아니라고 하는것을 깨닫고 後進國의 行政研究에相當한 精력을 消耗하는一般的的傾向에 矛盾되며, ③ 學問의 研究가 純粹理論의 發展을 기해보겠다고 하는데서 자극을 받아 行해지기도 하겠지만 實用性의 問題도 等閑視할 수 없다고 하는 것이다(2). 行政學의 科學化가 이미 이루어져있으면 問題가 않되겠지만 아직 그려한 領域에 未達하고 있음으로 先進國의 特殊한 社會的條件下에서 일어나는 行

(1) 美國政治學會雜誌는 今年에 第56卷을 해아리고 있지만 行政學會雜誌는 不過 第22卷을 해아리고 있다,

(2) Emmette S. Redford, "Reflections on a Discipline." *American Political Science Review*. Vol. 55. No. 4 Dec. 1961. pp. 761—2.

研究論文

政現象을 對象으로 하여 研究된 英美의 行政理論이 그들과 事情을 달리하는 우리나라에 그대로 適用될 수는 없는 것이다. 그러므로 우리나라 行政學徒의 使命은 先進國의 行政理論의 紹介도 좋지만 우리나라와 같은 後進國의 行政理論의 研究는 勿論 우리나라의 行政現象에 대한 研究理解가 보다 重大視되어야 할것으로 생각한다.

이러한 點에서 比較行政의 研究는 非單 行政學의 科學化는 勿論 우리나라의 行政의 發展에도 貢獻이 크리라고 믿으며

둘째로, 이것이 論文等에 掲載됨으로 글의 内容이 論文으로呼稱되려면 創意性이나 獨創性이 있어야 되겠으나 本人의 能力不足으로 이를 기대할수 없음을 自認하면서 敢히 論文集의 一端를 더럽힐여고 하는 理由는 ① 行政學研究의 方向을 上述한바와 같은 理由로 比較行政에 보다 많은 關心를 갖게끔 하여야겠는데 이러한것을 促進하는 글을 市場性이나 收支核算을 為主로 하는 出版社에 付託하기 곤난함은 勿論 ② 比較行政의 講座를 最初로 行政大學院에서 設置하였으나 우리나라 글로 된 文獻의 缺乏으로 講義에 지장이 크며 또한 이 論文集이 多幸히 行政大學院에서 出版되므로 감히 이 題目下의 글을 쓰기로 하였다.

그러므로 이 論文의 目的是 우리나라에 比較行政 및 그의 方法論을 整理하여 紹介하는데 끌이려고 하며 이것이 조곰이라도 우리나라 行政學研究의 方向에 轉換을 가져오는데 도움이 되면 多幸으로 思慮되는 바이다.

끝으로 附言할 것은 ① 行政學一般의 경우도 그려하지만 特히 比較行政의 경우는 用語의 우리나라 말로의 適切한 번역이 없으므로 原語로 그대로 使用하는 것이 오히려 쓸데없는 誤解와 難解를 事前에 防止할 수 있으리라고 믿음으로 구태여 어색한 國譯을 하려들지 않았으며 ② 題目에 比較行政의 方法論이라고 했으나 政治學과 行政學의 密接한 關係라든지, 또는 比較行政의 發達過程으로 보아 「티크너」(F. J. Tickner)의 말대로 「누구나 比較政治의豫備知識없이 比較行政을 研究할 수는 없는것이므로」(3) 이 論文의 内容도 多分히 比較行政에만 限定된 것이 아니고 事實上 比較政治에도相當한 關聯性을 가지면서 論하였다고 하는 것이다.

2. 傳統的方法

從來 特히 政府論分野書籍에 「比較」라는 文字를 앞에 붙인 比較政府論의 書籍이 많이 出版되었고 이 方面에 대한 學者들의 研究가 많았음에도 不拘하고(1) 2次大戰後에 學者들은

(3) F.J. Tickner, "A Survey and Evaluation of Comparative Research." *Public Administration Review*, Vol. 19. No. 1. Winter 1959. p. 19.

(1) F.M. Marx(ed.) *Foreign Governments: the Dynamics of Politics Abroad*. New York. Prentice-Hall. 1952. pp. 816 F.A. Ogg and Harold Zink. *Modern Foreign Governments*, New York, Macmillan, 1953. pp. 1005.

從來의 이러한 研究는 名稱上으로만 「比較」라고 하고 있을따름이지 事實上 真正한 意味의 比較研究가 發達하지 못하였다고 批判하고 있다.

이와같이 比較研究에 대한 關心과 努力이 많았음에도 不拘하고 真正한 意味의 比較研究가 發達하지 못한데에는 여러 原因이 있겠으나 여기서는 方法論에서 그의 原因을 찾아볼여고 하며 여기의 傳統的方法論이란 大體로 2次大戰前後까지의 것을 意味하며 이의 特徵을 들면 다음과 같다.

A. 研究의 對象을 西歐政府 또는 西歐民主政府에 限定하고 있다.

近代社會科學이 西歐에서 發達하기 시작하였으며 따라서 學者들이 研究하는데 있어서도 西歐諸國을 對象으로 하는 경우 言語의 障壁이 別로 없으며 資料도 比較的 獲得하기 容易하므로 自然히 그들의 研究對象이 西歐諸國에 限定되는 것은 理解될 수 있으나 그러나 여기서 比較的研究의 發展을 가로막는 다음과 같은 두가지 難點이 派生하게 된다고 생각한다.

(가). 西歐諸國은 大體로 宗教上으로 同一한 基督教文化圈內에 있으며 產業의 發展이 他地域에 比하여 앞서고 있을뿐만 아니라 政治的으로도 民主政의 成功的運營이 거의 이루어지고 있는 換言하면 世界의 여러 異質的인 文化圈에 比하여 比較的 同質的인 單一文化圈에 속하는 政府들이다.

그러나 世界에는 宗教的으로 보드라도 回教, 佛教, 儒教(?) 印度教등의 文化圈이 있으며 經濟的으로도 아직 原始的農業社會의 領域을 벗어나지 못하고 있는 社會가 있는가 하면 政治的으로도 教導的民主政, 近代的, 傳統的寡頭政에 머무르고 있는 政府도 있다. 그런데도 不拘하고 特殊한 西歐社會만을 對象으로 比較研究를 하는경우 그의 對象이 처음부터 制約되어 있으니 그 比較研究의 結果가 어찌하리라 하는 것도 充分히豫測할 수 있다.

(나). 對象을 西歐에만 極限하는 것이 上述한바와 같은 難點을 內包하게 되는데 더욱 問題가 되는 것은 從來의 西歐學者들은 西歐社會가 걷는 길이 正道이고 其他의 後進社會는 時間이 가고 發展하게 되면 自然히 西歐社會가 걸어온 길을 뒤쫓아 떨어오거나 또는 그렇지 않으면 異端의(Aberration=正道離脫)인 것이기 때문에 別로 特別히 研究할 價值를 認定하지 않으려고 하였다고 하는것이다(2).

그러므로 以上과 같은 傳統的方法은 比較研究上에 있어서의 比較의 基準(Criteria)의 妥當性은 고사하고 西歐社會의 特殊한 特徵의 妥當性도 低下시킬 可能성이 있다고 지적한 「해크셔」(Gunnar Heckscher)의 말은 옳바른 論議라고 생각한다(3).

B. 어떤 機關의 行政을 研究하는데 있어서 마치 그 行政機關이 그가 놓여있는 社會環境

(2) Roy C. Macridis, *The Study of Comparative Government*. Garden City, N.Y. Doubleday. 1955. p. 15.

(3) Gunnar Heckscher, *The Study of Comparative Government and Politics*. London. George Allen and Unwin. 1957. p. 106.

研究論文

(Social Environment)과 隔離되어 存在하는 것 같이 생각하여 行政問題를 研究한다는 것이다. 卽換言하면 行政과 그 現象이 蒙起되는 社會環境間의 아무런 相關性이 없는 것 같은前提下에 行政의 問題를 研究한다는 것이다. 그려므로 이러한 方法에 따르게 되면 行政機關이 마치 真空속에 位置하고 있으며 그 機關內에서 일어나는 行政現象만을 研究의 對象으로 하게 되는 것이다.

이러한 研究의 方法이 先進社會의 行政을 研究하는 경우는 行政機關이 比較的 自律的 (autonomous)이며 法制上의 規定과 事實上의 關係間의 別로 큰 差異가 없으므로 그리 큰 문제가 되지 않겠으나 後進社會의 경우는 이와 事情을 달리한다고 하는 것이다. 卽後進國의 경우 法制上의 制度는 先進國의 例를 따라 規定하고 있으나 事實上의 行政(Effective Behavior)은 그것과 큰 差異를 가지는 것이 一般的인 例인데(4) 이러한 事情의 理解 說明이 그 行政機關이 놓여져 있는 社會環境에 대한 理解없이는 不可能하게 되는 것이다. 그려므로 比較行政의 研究에 있어서 더욱 行政과 社會環境間의 相互作用(Interaction)을 研究할 必要가 있게된다는 것이다.

C. 研究의 方法이 記述的(Descriptive)이며 靜態的(Static)이라고 하는 것이다(5).

여기의 記述의이라함은 마치 旅行者의 各國紀行文이나 新聞記者의 報道와 같이 各國의 事項을 事實대로 說明하고 있는데 지나지 않으며 따라서 各國間의 同異點이 있는지 있으면 그의 内容이 어떠하며 그의 原因이 어디에 있는가에 대한 究明이 別로 行해지지 않는다고 하는 것이다.

그려므로 事項의 變遷, 發展의 原因分析, 그間의 比較도 行해지지 않으며 따라서 靜態性을 免하지 못하며 이는 마치 醫師가 사람의 身體를 解剖하는 경우와 같이 行政學者가 各國의 行政의 靜態的인 現況을 그대로 編密히 分析하고 解剖하는 것과 같다라는 것이다.

이러한 方法에 依한 研究는 從來 우리나라에서도 他國과 같이 社會科學徒는 勿論 特히 歷史學徒間에 많이 發見될 수 있지 않은가 생각된다. 이러한 方法에 의한 研究가 無價值하다고 하는 것은 아니나 이러한 方法만으로서는 行政現象의 變數(Variable)를 發見하기 곤난하게 되며 따라서 比較研究 및 科學化는 힘들게 된다는 것이다.

D. 法制上의 制度를 說明하는데 置重되어 研究의 内容이 實態를 把握하지 못하고 形式化 (Formalistic) 한다는 것이다.

여기의 意味하는 것은 法制上의 行政組織, 職員의 配置, 運營規則 등에 대하여 研究를 置重하고 그것과 別途로 일어나는 實際上의 自生的組織, 職員關係, 運營에 대하여 等闇視한

(4) G.M. Kahin and Others. "Comparative Politics of Non-Western Countries." *American Political Science Review*. Vol. 49. No. 4. Dec. 1955. p. 1027.

(5) 代表의 例로 F.M. Marx. *Foreign Governments*: New York, Prentice-Hall. 1952. pp. 77.

다는 것이다.

이러한 法制上의 規定과 實際(Practice)間의 差가 生기는 것은 어느 社會, 組織에서 同一하나 特히 後進國에서 그 差度가 甚하다고 하는 것은 共通的으로 認定하고 있다고 하는 것은 이미 指摘하였으며 이의 原因을 「리그스」(Fred, W.Riggs)는 다음의 네가지를 들어 說明하고 있다(6).

(가). 寄生的인 支配者層(Dependent Elite)과 被支配者間의 精神的, 經濟的인 差의 存在. 兩階層間의 差가 크므로 支配者層의 意思에 따라 制定된 法律이 때때로 被支配者의 意思에는 一致되지 않으며 (ill-suited) 逆說的일지 모르지만 社會的發展을 위하여 制定된 近代的法律이 오히려 이러한 支配者層에 의하여 惡利用 됨으로서 社會의 發展을 阻害한다는 것이다.

(나) 前近代的인 慣習法(Customary Law) 또는 傳統(Tradition)이 殘存하고 있으며 이것 이 近代的法律 制度의 運營에 침투하여 영향을 미치기 때문이다.

(다) 外國制의 無批判的(Uncritical)인 輸入이다. 여기의 無批判的이라고 하는 것에 대한 說明을 「리그스」는 加하고 있지 않지만 아마도 先進國의 諸制度가 成功的으로 運營될 수 있을려면은 一定한前提條件이 가추어져 있어야 할텐데 그러한것을 考慮할 餘地 없이 導入하는 것을 意味한하는것 같다.

이러한 現象은 우리나라의 境遇 憲法을 為始하여 勞動法關係에서 그의 例를 찾아볼 수 있다. 後進國에서 이와같이一般的으로 外國의 制度를 無批判的으로 輸入하게 되는 理由로서 ① 國際關係에 있어서의 地位, 評價를 向上시키려는 것과 ② 外國顧問들의 영향을 들수 있겠다.

(라) 第2次的 集團 또는 壓力團體가 發達하지 못하고 微弱하여 立法權者에게 現實的인 (realistic)提案을 제대로 하지 못하는데 그의 原因을 찾고 있다.

以上과 같은 原因으로 法制度와 實際間의 差가 심함으로 特히 後進國의 研究에 있어 制度의 詳細한 說明은 實際的인 行態를豫測하는데 別로 도움이 되지 않는다고 한 「아몬드」(Gabriel A. Almond)의 말은 正當하다고 생각된다(7).

이러한 法制度를 中心으로 한 研究가 從來 法學徒에 依하여 많이 行해졌으나 이러한 方法으로서는 行政現象의 實態를 把握하기 곤난한 難點이 있게 된다.

E. 特殊事例나 機關, 行政問題을 集中的으로 研究하는 方法이다.

이러한 方法을 「매크리디스」(Roy C. Macridis)는 「Monographic」하다고 表現하고 그의 說明을 「어떠한 制度內의 特殊한 組織體의 研究에 集中하는 것이라고」하고 있다(8). 이에 대

(6) Fred, W. Riggs. "Economic Development and Local Administration: A Study in Circular Causation." *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 3, No. 1, Jan. 1959, pp. 128~9.

(7) G.A. Almond and J.S. Coleman. *The Politics of the Developing Areas*. Princeton, N.J. Princeton University Press. 1960. pp. viii. 法制度를 中心으로 한 後進國의 研究가 그렇게 큰 價値가 없는 또 하나의 理由로서 法制度가 번번히 變更된다고 하는것을 들고 있다.

(8) Roy C. Macridis *op. cit.*, p. 12.

研究論文

하여 「리그스」는 이를 「Idiographic」하다고 表現하고 그의 뜻을 「어떠한 特殊한 事例, 即 歷史的事例 또는 特殊한 하나의 機關 또는 國家, 文化圈(Cultural Area)의 研究를 集中的으로 하는것이라고」 說明하고 있다(8).

兩者 各各 다른 名稱으로 呼稱하고 있지만 뜻하는바는 別다른 差가 없는 것 같이 생각된다. 이ue한 特殊問題 事例를 깊이 研究하게 되는 경우 法制度를 為主로 하여 研究하는 法學的方法(Legalistic Approach)에 比하여 때때로 法制度外의 諸要素, 非行政的要因 또는 이ue한 것을 形成케 하는 諸勢力關係를 뿐아니라 長點이 있지만 難點은 이러한 方法으로서는 變數의 發見이나 이의 說明이 곤난하므로 體系的인 比較研究가 힘든다고 하는 것이다.

F. 規範的(Normative)인 方法으로서 이는 價値判斷을 通하여 하나의 理想을 내세우고 그것을 達成할수 있는 行政組織 또는 行態의 類型을 規定(Prescribe)하는 것을 意味한다.

따라서 이 方法은 어떠한 政府나 組織體의 行政改善等을 研究하는 경우에 一般的으로 利用된다. 그러므로 美國의 行政改善이 많이 論議되든 19世紀末부터 2次大戰前까지의 많은 行政研究는 어떠한 方法이 美國의 行政改善을 위하여 最善의 것인가에 대하여 行해졌으며(10) 第2次大戰後로는 美國의 後進國에 대한 技術援助에 따라 主로 美國人們이 後進國의 行政改善策을 많이 研究하였으며(11) 이와 더부러 「유엔」에서도 같은 目的下에 같은 種類의 研究가 行해졌다(12).

그러나 各社會, 個人의 價値體系의 相對性으로 말미암아 이러한 比較研究의 結果의 效用 價値가 制約됨은 再言을 要하지 않는다.

3. 比較行政研究의 歷史

比較行政의 本來의 使命에 對하여 여러가지 論議가 있겠으나 이것이 行政學을 構成하는 하나의 要素로서 行政學研究에 切實히 要請되는 豐富한 資料의 蒐集 및 이들을 기초로한 研究의 實驗室의 役割을 할것이며 여기서 研究되는 것은 複雜한 行政現象을 惹起시키는 變數의 發見과 行政現象間의 同異性을 發見하고 이에 대한 說明을 加하는데 있을 것이며 이러한 說明은 同異性을 惹起시키는데 關한 理論의 發展을 要求하게 된다(1).

- (9) Fred. W. Riggs, "Trends in the Comparative Study of Public Administration." *Prepared for a Panel of the American Society for Public Administration*, Philadelphia, April 1961. p. 5.
- (10) 代表의인 書籍으로서 L.D. White.(ed.) *Civil Service Abroad*. New York. McGraw-Hill 1935. pp. 275.
- (11) 代表의인 書籍으로서 Paul H. Appleby, *Public Administration in India: Report of a Survey*. Delhi, Manager of Publications. 1953. pp. 66.
- (12) 代表의인 것으로서 *Standards and Techniques of Public Administration with Special Reference to Technical Assistance for Underdeveloped Countries*. New York. U.N. 1951. pp. 65.
- (1) Roy C. Macridis. *The Study of Comparative Government*. Garden City, N.Y. Doubleday. 1955. p. 1.

그러나 이미 上述한 從來의 比較行政研究의 傳統的方法은 順序와 體系없는 事實, 그것도 大部分의 경우 西歐社會에 限定된 事實의 累積 特殊한 制度의 詳細한 記述 또는 그것을 比較하는데 있어서도 그間의 差異點을 지나치게 強調한다든지(2) 또는 行政現象間의 因果關係에 關한 理論(Causal theory)의 發展, 展開보다도 問題의 發見이나 政策的인 問題의 解決에 早急히 置重하는 結果(3) 真正한 意味의 比較行政의 研究는 不進하였으며 이를 通한 行政學의 科學化에도 別로 貢獻될 수 없었다.

왜냐하면 이러한 方法으로서는 事實의 發見 累積에도 問題가 있겠지만 무엇보다 比較研究 및 이를 通한 行政科學의 樹立을 困難하게 만드는 것은 「레비」(Marion J. Levy)가 比較研究上의 一般的 難點으로서 指摘한 네가지點中에서 볼 수 있는 바와 같이 理論的 또는 概念的體系(Theoretical or Conceptual Framework)의 缺乏를 들수 있다(4). 이러한 理論的體系가 없거나 別로 發展되어 있지 않음으로 變數의 發見, 研究의 方向, 知識의 體系化는 困難하게 되며 說使 個別的인 事實이 把握되었다 하더라도 어느것이 比較研究나 行政科學의 樹立에 貢獻이 크며 價値가 있는것인지 分別하기 困難하다는 것이다(5).

從來 美國의 行政學者들이 比較行政 卽 美國以外의 國家의 行政과 아울러 比較研究하는 方向으로 關心을 많이 갖게된 것은 「레드포드」(Emmette S. Redford)가 밀한바와 같이 第2次大戰後의 일이지만(6) 이미 指摘한바와 같이 名稱만의 比較가 아니라 真正한 意味의 比較研究가 傳統的方法에 대한 不滿에서 터져나오기 시작한것은 1952年부터라고 할수 있겠다.

行政學의 性格이 政治學과 密接한 關聯性을 가짐은勿論, 發展에 있어서도 政治學이 母體의 役割을 한것과 같이 比較行政에 대하여도 類似한 例를 찾아 볼 수 있다. 卽 始初로 이 方向에 着眼한것이 行政學會라기 보다는 政治學會라고 하는 것이며 이의 發展의 歷史를 더

-
- (2) Richard C. Snyder, "A Decision Making Approach to the Study of Political Phenomena" in *Approaches to the Study of Politics*. Evanston, Illinois, Northwestern University Press. 1958. pp 9~10. 比較研究의 發展하지 못한 理由로서 ① 同一性보다 差異性에 關する 研究가 置重되었으며 ② 具體的인 制度에의 置重. ③ 各國政府를 自由, 全體, 社會主義로 分類하는것. ④ 單一社會內에서의 比較研究의 輕視.
- (3) James D. Thompson, "On Building an Administrative Science," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1. No. 1. June 1956. p. 104. David Easton, *The Political System*, New York. Alfred A Knopf. 1953. p. 89.
- (4) Marion J. Levy, *The Structure of Society*, Princeton, Princeton University Press. 1952. p. 2. 여기서 다음의 네가지 問題點을 指摘하고 있다. ① A consistent set of general concepts for the analysis of societies. ② The identification of the various levels of generalization involved in the use of comparative materials. ③ The development of a theoretical system for the structure of societies. ④ The use of a generalized system of theory on comparative materials to facilitate further theoretical development.
- (5) Edward H. Litchfield, "Notes on a General Theory on Administration." *Administrative Science Q.* Vol. 1. No. 1. June 1956. pp. 10~11. V.O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York. Crowell. 1945. p. 12. David Easton op. cit., p. 57. pp. 61~2.
- (6) Emmettte S. Redford, "Reflections on a Discipline." *APSR*. Vol. 55 No. 4 Dec. 1961. p. 756.

研究論文

들어 보면 다음과 같다.

① 1952年 夏季에 美國政治學會는 「매크리다스」(Roy C. Macridis) 領導下에 Northwestern大學에서 Inter-University Research Seminar on Comparative Politics를 開催하고 同年 12月號의 同學會雜誌 American Political Science Review에 要約된 内容의 報告書를 提出하고 있으며 이에 대한 論評이 다음해 9月號의 同誌에 掲載되고 있다(7).

② 1952年에 美國政治學會는 「샤프」(Walter R. Sharp) 領導下에 比較行政에 關한 特別研究會를 組織했으며

③ 同年에 行政研究會(Public Administration Clearing House) 主催로 Princeton에서 比較行政研究會議가 開催되었으며 이 内容이 「세이여」(Wallace S. Sayre)와 「카우프맨」(Herbert Kaufman)의 편집으로 報告書가 發表되었으며 이는 「샤프」가 【領導하는 委員會의 도움을 얻어 「Research Design for a Pilot Study in Comparative Administration」】라는 名稱으로 美國政治學會에 依하여 發表되었다.

④ 1954年 4月에 國際政治學會(International Political Science Association)는 伊太利의 Florence에서 比較政治의 教授 및 研究에 關한 研究會를 開催하였으며 이 會議의 보고, 편집을 責任진 瑞典의 Stockholm大學의 「헤크셔」(Gunnar Heckscher)가 이미 이 論文에 引用한 「Study of Comparative Government and Politics」라고 하는 冊을 出版했으며 그 當時 美國의 Northwestern大學의 (現在는 Washington大學) 「매크리다스」(Roy C. Macridis)가 이미 引用한 「Study of Comparative Government」라고 하는 冊을 出版했다. 이 兩者間의 見解의 差異中에 特記할만한 것은 「매크리다스」는 傳統的方法이 너무 記述的이며, 西歐에 對象을 極限했으며 形式的이어서 真正한 比較研究에 곤난함으로 이의 發展을 위하여 政治 및 政治的 變動에 대한 一般理論(General Theory)의 重要性을 力說하고 있는데 對하여 「헤크셔」는 「매크리다스」와 같이 一般理論의 重要性을 認定은 하나 「매크리다스」와는 달리 個別的인 國家間 또는 地域間의 比較研究의 重要性도 強力히 認定하고 있는 點이라고 하겠다(8).

⑤ 美國政治學會內의 比較行政에 關한 特別研究會가 그의 活動을 中斷하자 美國行政學會(American Society for Public Administration)에서 「에거」(Rowland Egger) 領導下에 比較行政研究會(Comparative Administration Group)가 組繹되었으며 現在는 「리그스」(Fred W. Riggs)가 領導하고 있다.

以上에서 考察한바와 같은 活動과 더부러 學者 實務家들로부터의 研究論文의 加速度的으

(7) "Research in Comparative Politics." *APSR* Vol. 47. No. 4. Sept. 1953. pp. 641-75.

(8) Gunnar Heckscher. *The Study of Comparative Government and Politics*. London, George Allen and Unwin. 1957. pp. 65~5.

로 많이 發表되고 있으며(9) 各 大學에 (大體로 大學院新科目에) 比較行政論의 講座가 急速度로 新設되어 가고 있는것을 보아도 比較行政에 關한 關心이 어느 程度인가 하는 것을 알 수 있다. 우리나라에서는 行政大學院에 그 出發하든 1959年 부터 이 講座가 設置되었으며 現在 國民大學을 為始한 他大學에서도 新設해가고 있다.

4. 比較行政의 發展要因

이미 考察한바와 같이 새로운 比較行政에 대하여 關心이 많아지고 研究가 활발히 展開된 根本的要因은 從來의 傳統的方法이 第2次大戰後의 새롭게 發展되어 가는 問題를 다루는데 不適當한데 歸因하겠지만(1) 이를 具體的으로 다음의 다섯가지로 分類하여 說明하면

A. 理論에 대한 模索을 首째로 들수있다.

從來의 傳統的方法에서 說明한바와 같이 理論의 缺乏에 不滿感을 가졌던것임으로 새로운 方法論이 理論의 模索 및 構成(Theory Building)에 대한 强한 意慾을 갖게됨은 當然한것이겠으며 이에 따라 많은 學者들이 여러가지 分析을 위한 類型이나 體系 또는 關聯性을 測定하는 基準(Criteria of Relevance)를 考察해내고 있다.

그러나 論者에 따라 그의 一般性, 包括性(Comprehensiveness)이나 範圍(Scope)에 있어서 千差萬別함으로 最近에 이르러 이들을 몇가지로 分類하려는 傾向이 나타나고 있다. 「헤디」(Ferrel Heady)는 「Modified traditional」, 「Equilibrium or Input Output」 및 「Bureaucratic Orientation」 등으로 分類하는가 하면(2) 「프레스씨스」(Rnbert V. Presthus)는 넓은 汎文化的, 全包括的인 理論(broad, cross-cultural, all-encompassing)과 그것보다 制限된 「Middle-range」理論으로 區分하고 있으며(3) 끝으로 이와 類似하게 「디아만」(Alfred Diamant)은 一般理論型의인 것을 「一般制度型」(General System Model)이라고 부르고 「Middle-range」型의인 것을 「政治文化型」(Political Culture Model)이라고 呼稱함으로서 두가지로 區分하고 있다(4).

그러면 여기서 general theory와 middle range theory에 속하는 例를 舉示하면 于先 政治學分野에서는 「이스頓」(David Easton)의 著書 「Political System」에서 말하는 「一般均衡理論」

-
- (9) Jane Weidland, S.L. Stokes and Ferrel Heady. *Comparative Public Administration: A Selected Annotated Bibliography*. Ann Arbor Institute of Public Administration. University of Michiagn. 1957. 1960. (增補版).
- (1) William J. Siffin. "Toward the Comparative Study of Public Administration." in *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington, Indiana University Press. 1959. p.1.
- (2) Ferrel Heady. Development and Status of the Study of Comparative Administration, *Prepared for Delivery at the 1961 Annual Meeting of the APSR*. St. Louis.
- (3) Robert V. Presthus. "Behavior and Bureaucracy in Many Cultures." *Public Administration Review*. Vol. 19. No. 1. Winter 1959.

研究論文

(General Equilibrium Theory)과 「매크리다스」(Roy C. Macridis)의 著書(1955年) 「The Study of Comparative Government」에서 提案한 네 개의 分析을 위한 範疇—Decision-making, Power, Ideology, Institutions—및 1959年에 前의 것을修正하여 세 개의 範疇(5)—Authority and Purpose, Deliberation and decision making, Interest Configuration—등이 一般理論에 속할것이며 「아몬드」(Gabriel A. Almond)의 論文인 「Comparative Political Systems, Journal of Politics, Vol. 18 No. 2 Aug. 1956」에서 말하는 政治文化」(Political Culture Model)型이 Middle range model에 속한다고 생각한다.

이에 對하여 行政學分野에서는 우선 一般理論에 該當하는 것으로서 「리그스」(Fred. W. Riggs)의 農業社會와 產業社會」(Agraria and Industria)와(6) 後에 提起한 Structural Functional 方法에 의한 演繹的類型(7)—Fused, Prismatic and Refracted Models—이 이에 該當한다고 생각한다.

이에 대하여 上記한바와 같은 一般理論의 效用을 疑心하고 그보다 抽象化의 程度가 얕은 Middle range theory를 主張하는 代表者로서 「埃及」(Egypt)의 官僚制度를 研究한 「버거」(Morroe Berger)가 그의 著書 「Bureaucracy and Society in Modern Egypt」에서 東西洋의 官僚制分析을 위하여 指示한 「Bureaucratic Scale」과 「Professionalism Index」(8)와 「프레스써스」(Robert V. Presthus)의 東西洋의 價值體系의 差와 이의 官僚制의 比較研究에의 問題에 대한 考察(9)등이 이에 속한다고 생각한다.

以上에서 列舉한바와 같이 西歐와 後進社會間의 比較研究는 最近相當한 發展을 보았으나 遺憾인 것은 共產社會, 全體主義社會에 대한 研究가 尚今 不充分하며 때로는 이러한 社會에 대한 研究는 比較行政의 關心事項으로서 等閑視되는 것 같은 感을 주고 있으며 더구나 우리나라에서 甚한 것 같다.

B. 後進國의 發展과 行政의 改善

2次大戰後 冷戰의 激化는 美國로 하여금 後進國에 대한 援助를 促進시켰으며 2次大戰前까지 殖民地였다가 獨立國家가 된 新生後進國들自身도 經濟發展을 서둘으게 되었다. 獨立前

- (4) Alfred Diamant, "The Relevance of Comparative Politics to the Study of Comparative Administration." *Administrative Science Q.* Vol. 5. No. 1 June 1960.
- (5) Roy C. Macridis. "Interest Groups and the Political System in Comparative Analysis." *paper prepared for a meeting of the Southern Political Science Association.* Nov. 1959.
- (6) Fred. W. Riggs, "Agraria and Industria" in *Toward the Comparative Study of Public Administration.* pp. 23—116.
- (7) Fred. W. Riggs, "Models in the Comparative Study of Public Administration." *Mimeo. Presented at the American Society for Public Administration.* Nov. 1959. Pittsburgh. pp. 34.
- (8) Morroe Berger, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, Princeton, Princeton University Press. 1957.
- (9) Robert V. Presthus, "Weberian and Welfare Bureaucracy in Traditional Society." *Administrative Science Q.* Vol. 6. No. 1 June 1961. pp. 1—24.

資本主義國家의 植民地였든 關係도 있지만 大部分의 경우 이러한 國家들은 經濟發展을 서둘으며 反資本主義的態度를 가지며 國內民間資本, 技術의 缺乏, 外國의 援助 등으로 因하여 政府가 主動이 되어 經濟開發에 介入하게 된다.

이러한 事情은 自然的으로 政府의 業務를 質的으로 複雜化하고 量的으로 擴大하게 되며 政府의 開發事業이 成功的으로 運營될여면 무엇보다도 手段으로서의 行政의 質이 問題가 된다. 그러나 유감인것은 이러한 後進國의 執權者들은 勿論, 援助를 해주는 側에서도 이러한前提條件의 重要性에 대한 認識이 始初에는 거의 없었다고 하는 것이다. 오히려 先進國보다 行政能力이 훨씬 貧弱한데 無作定 政府가 廣範圍하게 介入하는 것이 一般的인 例이 있다(10).

이러한 結果는 必然的으로 莫大한 資力의 濫費와 事業의 失敗를 招來하였으며 여기에 대한 反省 再檢討를 하게 되었으며 後進國의 發展에 있어서 重要한 것은 다만 資本의 供給만이 아니라 管理技術도 이에 뜻지 않게 重要하다고 하는것을 認識하였다. 이에 따라 技術援助의 金額이 經濟搜助中에서 큰 比率를 차지하게 되었으며 우리나라의 경우도 1955年부터 그러한 現象을 찾아볼수 있다.

이와 同時に 行政能力의 向上이 重要하면서 가장 等閑視되어 이것이 發展에 支障이 크다고 하는 것이 學者, 實務者들로 부터 論議되기 始作하여 「킨리사이드」(Hugh Keenleyside)도 이러한 事情을 다음과 같이 表現하고 있다. 即 「後進國發展의 모든 特徵中 行政上의 無能力이 가장 支配的이며 克服하기 第一 困難하며, 가장 等閑視되고 있으며 設使 認識이 되었다 하드라도 執權者에 依하여 認定되고 있지 않다」라고 한것이다(11).

이러한데에 자극되어 後進國自體內에서도 行政分析 比較研究, 改善等이 나오고 있지만(12) 外國人们이나 國際機構에서도 研究되고 있다(13). 이러한 研究가 多分히 規範的(normative, prescriptive)이고 政策的인데 치우치는 缺陷이 있으나(14) 「헤디」(Ferrel Heady)가 말하는 바

-
- (10) W.G. Colman, "Civil Service in Greece." *Public Personnel Review*. Vol. 10. No. 2. April p. 86.
- (11) H.H. Keenleyside, "Administrative Problems of the Technical Assistance Administration." *Canadian Journal of Economics and Politics*. Vol. 18. Aug. 1952. p. 345. 이와같은 内容의 論文으로서 Fred. W. Riggs. "Public Administration: A Neglected Factor in Economic Development," *The Annals*. Vol. 305. May 1956. Ralph Braibant. "The Civil Service in Pakistan." *South Atlantic Q.* Vol. 58. No. 2. Spring 1959. Braibant는 여기서 Pakistan의 英國의 高級官僚가 獨立後의 經濟發展과 關聯된 색다른 技術的問題를 다루는데 不適當하다는 것을 지적하고 있다.
- (12) 朴東緒 韓國官僚制度의 歷史的展開, 서울 韓國研究圖書館, 1961. pp. 243.
- (13) 外國人の 代表의인 것은 Paul H. Appleby, *Public Administration in India, Report of a Survey*. Dehli, The Manager of Publications, 1953. 國際機構의 것은 *Improvement of Organization and Management in Public Administration: A Comparative Study*, Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 1951.
- (14) Ferrel Heady, *op. cit.*, p. 8.

研究論文

와 같이 比較研究에 貢獻하는바 를것으로 생각된다.

C. 比較政治로 부터의 影響

比較行政의 研究가 比較政治의 研究로 부터 影響을 받고 있다는것은 이제 새삼스러히여 기서 論할 必要가 없을 정도로 이미 論議 또는 暗示되었다고 생각하므로 여기서는 다만 整理하는 意味에서 簡單히 言及하려고 한다.

(가) 行政學이 政治學보다 뒤늦게 發展한것과 같이 比較研究에 있어서도 이미 앞에서 言及한바와 같이 比較行政의 研究가 比較政治보다 뒤늦게 시작되었으며 美國政治學會의 貢獻이 컸다는 것.

(나) 比較政治와 比較行政은 여러가지 點에서 같은 問題意識을 새로이 갖게 되었다고 하는 것이다. 卽 첫째로 從來의 傳統的方法論에 대한 不滿과 새로운 方法論을 模索해야겠다는 認識, 이에 따라 새로운 理論構成을 하는데 있어 社會學, 經濟學等과 같은 關聯된 周邊科學으로부터 大幅의借用, 引用, 그리고 後進國의 發展에 關한 至大한 關心, 끝으로 Field research에 대한 必要性과 實際로 行하여지는 研究間의 커다란 差度가 있다는 것에 대한 問題意識일 것이다.

(다) 學問의 內容으로 보아 政治學의 對象속에는 必然的으로 行政의 문제를 内包하게 되므로 比較政治의 研究는 自然히 比較行政의 問題를 隨伴하게 된다는 것이다. 그러므로 「디이아만」(Alfred Diamant)이 「比較行政學徒가 比較政治에서 그들自身의 問題와 直接으로 關聯된 資料는勿論 漸增的으로 方法論의 發展을 위한 意識的인 努力を 發見하게 된다고」(15) 한것은 上述한 것을 證明하는 것이라고 하겠다.

(라) 比較政治의 理論類型의 比較行政에의 轉用을 「디이아만」(Alfred Diamant)은 論議하고 있다. 卽 「매크리다스」(Roy C. Macridis), 「이스톤」(David Easton), 「애프터」(David E. Apter) 등이 提起한 여러가지 General theory을 說明하고 난후 가장 比較行政에 相關性이 많은것은 [이스톤]의 Input-Output 類型이라고 하고(16) 여기에도 缺點이 없는것은 아니나 比較行政學徒는 이러한 一般理治型에 關한 文獻을 無視하고 研究를回避하는 것은 許容될 수 없다고 한것은(17) 比較政論研究를 위한 理論體系의 比較行政研究에의 關聯性 및 有用성을 지적하고 있는 것이라고 하겠다.

D. 歐洲出身의 行政法學者 및 「行政科學者」(Administrative Science, Verwaltungswissenschaft)들의 貢獻을 들수 있다.

比較行政의 發展에 대한 要因을 찾는데 美國人, 歐洲人을 区別하여 論議하는것이 우습지

(15) Alfred Diamant, *op. cit.*, p. 87.

(16) *ibid.* p. 109.

(17) *ibid.* p. 110.

比較行政의 方法論

만 行政學은 勿論 比較行政도 美國에서 主로 發展되어 있으므로 자칫하면 이러한 方面의 研究가 美國人들의 獨占舞臺로 誤解를 받을 可能性이 있어 여기서 美國人이 아나거나 또는 歐洲出身에 의한 貢獻을 別途로 取扱하려는 것이다.

특히 行政學分野에 있어서는 美國學者와 歐洲學者間에 方法論, 用語의 解釋 内容에 있어서 많은 間隔이 있었으나 最近에는 出版物의 交換 國際行政學會등을 通하여 많은 接近과 理解의 增進을 보고 있으며 美國의 比較行政이 發展한 原因으로서 「슈눔」(Roman Schnur)은 다음의 세 가지를 들고 있다(18).

- ① 1933年來의 獨逸에서 移民한 學者들의 영향
- ② 特히 막쓰·베버(Max Weber)의 著書, 論文의 번역, 소개
- ③ 美國이 2次大戰後 世界政治舞臺에 나섰다는 것

著者가 獨逸人이라 獨逸人の 貢獻을 強調했지만 其外에도 이미 지적한 瑞典人の 「해크셔」(Gunnar Heckscher), 英國의 「체프맨」(Brian Chapman)의 *The Profession of Government*, (London, Allen and Unwin, 1959. pp. 352.), 「마이어」(Paul Meyer)의 *Administrative Organization: A Comparative Study of the Organization of Public Administration*. (London, 1957) 를 主要한 代表의인 것으로 들수 있겠다.

5. 新로운 方法論

우리는 앞에서 從來의 傳統的方法이 對象을 西歐에 限定했다는지, 社會環境과 行政과의相互作用을 等閑視한다든지, 特殊한 事例만을 抽出하여 研究한다든지, 너무 法制, 形式的인 것에 置重한다든지 또는 政策的인 것 價值判斷의in 것에 早急히 偏重시켜 研究하므로 比較行政의 真正한 目的인 行政現象을 惹起시키는 變數(Variable)의 發見, 把握이라든지 또는 行政現象間의 同異性을 發見하기 곤난하다는 것이다.

그러므로 이러한 傳統的方法의 缺點을 是正하고 名稱만의 比較行政이 아니라 보다 比較研究에의 貢獻은 勿論 더나아가 行政學의 發展에 공헌할 수 있는 新로운 方法論의 模索이 大體로 2次大戰後 特히 1950年初부터 始作되었다고 할 수 있으며 이러한 新로운 方法論의 傾向을 세 가지로 整理하여 보면 다음과 같다.

A. 生態論的方法(Ecological Approach).

「드보린」(Eugene P. Dvorin)은 2次大戰後의 美國行政學의 特徵으로서 다섯 가지를 들고 있는데 그中の 하나로서 여기에 든 Ecological Approach가 나타나고 있다고 說明하고 있다(1).

(18) Ferrel Heady, *op. cit.*, p. 14, Heady가 다음의 論文에서 引用한 것이다, "Über Vergleichende Verwaltungswissenschaft. *Verwaltungs Archiv*. Vol. 52, Jan. 1961.

(1) Eugene P. Dvorin, "The Selected Aspects of American Public Administration." *Indian Journal of Public Administration*, Vol. 7. No. 4. Oct.-Dec. 1961. pp. 492-3.

研 究 論 文

美國에서 이러한 새로운 方法論이 擡頭하게 된 原因으로서는 特히 美國이 戰後 後進國發展 및 援助에 대하여 關心을 갖게 되었으며 이러한 後進國의 경우 일수록 形式的, 法制上의 構造, 制度와 實際上의 行態(Effective Behavior)間의 差가 심하게 나타나며 그의 原因은 文化的後進性(Cultural lag)에 起因한다고 하는 것이다(2).

이러한 點에서 어떠한 나라의 官僚制度이든 그 나라의 文化에서 產生되는 것이라고 하는 것이라든지(3) 또는 特히 後進國의 研究에 있어서 文化를 그저 단순히 背景的要素로서 (as a mere background factor)나 또는 固定된 素材(as a fixed datum)로서 다루는 것이 不可能하다고 한 「러스토」(D.A. Rustow)의 말은 以上의 事實을 意味하는 것으로 解釋된다.

그러므로 行政의 好巴른 理解를 促進할여면 行政만을 抽出시켜 研究하는것 보다 그것과 그것이 存在하는 또는 行政現象이 일어나고 있는 社會環境間의 相互關聯性을 아울러 考慮하여야 하며 이를 위하여 方法論으로서 일직이 「가우스」(J.M. Gaus)에 依하여 提起된 것이 「Ecological Approach」라고 하는 것이다(6).

여기의 Ecology란 「웨보스터」(Webster)辭典에 依하면 有機體와 그의 環境間의 相互關係를 總計的으로 意味하는 것이라고 하고 있으며 本來 Ecology라고 하는 言語自體는 希臘語의 「Oikos」 卽 家屋, 家庭이라고 하는 말에서 由來한 것이며 英語의 「Economics」(經濟學)라고 하는 言語도 같은 語源을 가진것이라고 하며 「Ecology」란 그보다 칠센 廣範圍한 相互關係를 意味하는 것이라고 說明하고 있다(6).

그러면 여기의 環境이란 具體的으로 무엇을 意味하느냐에 대하여 「가우스」는 그의 著書에서 다음의 일곱가지를 들고 있다(7).

- ① 人民(People)
- ② 場所(Place)
- ③ 自然科學上의 技術(Physical Technology)
- ④ 社會科學上의 技術(Social Technology)
- ⑤ 希望 및 觀念(Wishes and Ideas)
- ⑥ 天災(Catastrophe)

-
- (2) Fred. W. Riggs, "Prismatic Society and Financial Administration." *Administrative Science Q.* Vol. 5. No. 1. June 1960. p. 18.
 - (3) R.W. Gable and W.B. Storm, "Public Administration in Iran: Sketches of a non-Western Transitional Bureaucracy." *Philippine Journal of PA* Vol. 5. No. 3. July 1961. p. 234.
 - (4) D.A. Rustow, "New Horizons for Comparative Politics." *World Politics*. Vol. 9, No. 4, July 1957, p. 534,
 - (5) J.M. Gaus, *Reflections on Public Administration..* University of Alabama Press. 1947, pp. 153,
 - (6) *ibid.* p. 6,
 - (7) *ibid.* p. 9,

⑦ 性格(Personality)

이러한 Ecological Approach에 따른 研究를 效果的으로 할여면 新로운 方法論이 模索되지 않으면 않된다. 即 中世까지는 學問의 分化가 거의 없어 神學 또는 哲學에 埋沒되어 있었던 것이 近代에 이르러 諸學間의 分化 및 獨自性이 確立되기 시작하여 이에 따라 政治學, 社會學, 行政學이 제각각 獨立的으로 固有의 對象을 發見하여 研究되어 왔으나 이제는 그려한 諸學間間의 嚴格한 限界의 分別은 대단히 困難하며 또한 無意味하다는 것이다. 그러므로 「海크셔」(Gunnar Heckscher)의 말대로 「어떤 問題가 어떤 分野에 屬하느냐 하는것을 가지고 議論하는데 時間과 精力を 소모할 意義를 느끼지 않으며 主要한 것은 그 問題를 研究하고 可能한 限 解決하는 것이라고」⁽⁸⁾ 하는 것이다.

이러한 論議가 나오게되는 理由는 現代社會에 있어서는 어떠한 하나의 問題, 假令例를 들면 公務員의 勞動組合, 報酬의 問題가 政治, 經濟, 社會問題와 같은 關係를 맷고 있기 때문에 어느하나의 側面에서만 考察, 研究하여서는 옳바로 理解를 얻기 困難하다는 것이다⁽⁹⁾. 따라서 여러分野의 研究에 從事하는 사람들이 같이 各自의 分野別로 研究하고 그의 結果를 綜合檢討하는 方法이 새로이 要求된다고 하는 것이며 이러한 方法論을 「Interdisciplinary 또는 Codisciplinary Approach」라고 부른다. 그러나 여기서 말하는 綜合檢討란 中世에 있어서와 같이 諸分野의 學問이 그의 個性을 壓失하고 하나의 學問으로 埋沒, 統合되는것을 의미하는 것은 아니며 따라서 各自의 特殊性은 그대로 유지하면서 각目 다른 角度에서 하나의 問題를 共同으로 綜合的으로 研究한다는 것이다.

이러한 Interdisciplinary Approach에 따라 研究하는 경우 여러가지 隘路가 있겠으나 「슈나이더」(Richard C. Snyder)는 그中에서 ① under-sized concepts, ② limited vocabulary, ③ low level of generalization을 들고 있다⁽¹⁰⁾. 그러나 무엇보다도 重要한것은 「부래드리」(Philips Bradley)의 말대로 用語의 制約에서 오는 相互意思의 交換 理解의 不進이 아닌가 생각된다. 따라서 이의 解決 또는 理解의 増進을 위하여 이에 從事하는 學徒들은 可能한 限 社會科學의 廣範圍한 分野에 걸친 理解와 各分野에 있어서의 新로운 發展을 把握하도 록努力하여야 한다는 것이다⁽¹¹⁾.

(8) Gunnar Heckscher *The Study of Comparative Government and Politics*, London, George Allen and Unwin' 1957, p. 52,

(9) Yoder, Heneman, Turnbull, Stone, *Handbook of Personnel Management and Labor Relations*. New York. McGraw-Hill 1958, p. 25—40,

(10) Richard C. Snyder, "A Decision Making Approaches to the Study of Political Phenomena" in *Approaches to the Study of Politics*. Evanston, Northwestern University Press. 1958, p.5

(11) Philips Bradley, "Potentials for Public Administrative Research in India." *The Indian Journal of P.A.* Vol. 5, No. 2, April—June 1959, p. 170, Ecological하고 Interdisciplinary한 方法論에 따라 쓴 著書中의 代表의인 것으로 Fred W. Riggs, *Ecology of Public Administration*. London. Asia Publishing House, 1961, pp. 152를 들수 있을것 같다, 여기서 美國, 泰國, 比國의 行政을 論議하고 있다,

研究論文

B. 經驗的方法(Empirical Approach)

여기의 經驗的方法이란 規範的, 形式的, 方法에 對照的인 것을 意味한다. 따라서 이方法에 依하는 경우 事前에 一定한 理想을 내세우고 그것을 達成하기 위한 方法을 處方하는 그려한 論議도 있을 수 없으며 「現實」(Realism)을 떠난 法制上의 制度만을 記述하는 것도 여기에 包含되지 않으며 오히려 이러한 것에 對照的인 立場에 서는 方法일 것이다. 이러한 方法論의 摳頭를 보게 된 根本的理由는 「이스톤」(David Easton)이 지적하고 있는 바와 같이 19世紀末부터 資本主義의 發達과 大衆社會의 摳頭로 새로운 複雜한 社會問題가 惟起되고 이에 따라 社會의 安定이 破壞되기 시작하여 社會科學者들은 從來 比較的現實問題(Actual Patterns of Behavior)에 等閑視할 수 있었으나 이때부터는 不可能하게 되었다(12).

따라서 社會科學者들은 規範的인 것, 法制의인 것보다 現實의 把握, 實際行動의 樣態를 把握하려고 하고 여기서 人間行動의 規則性을 抽出하려는 方向으로 關心을 가지기 始作하였으며 이러한 움직임에서 새롭히 摳頭하기 始作한 것이 所謂 우리나라에서도 不過 몇年前 부터 紹介되기 始作한 政治行態, 行政行態論(Political Behavior, Administrative Behavior)들이 아닌가 한다(12).

이러한 方法論이 摳頭하기 始作한 것은 大體로 第1次大戰後라고 보겠으며 우습게도 政治行態[(Political Behavior)라고 하는 用語를 始初로 使用한 것은 政治學者가 아니라 言論人 「肯特」(Frank Kent)가 「Political Behavior」라고 하는 冊을 1928年에 出版한데서 부터라고 한다(14). 이러한 政治行態論이 特히 美國에서 유달리 그後 發展하였는데 그의 原因으로서 普通 美國人, 美國文化의 「實用主義」, 「事實爲主義」(Fact-mindedness), 科學에의 確信(Confidence in Science) 등을 들고 있지만 「달」(Robert A. Dahl)은 特別히 다음의 여섯가지 事項을 들고 있다(15).

- ① 「메리암」(Charles E. Merriam)을 中心으로한 「시카고」大學의 指導的役割
- ② 1930年代의 西歐 特히 獨逸의 社會學者들의 影響
- ③ 2次大戰中의 많은 象牙塔에 파묻혔든 學者들의 實務經驗
- ④ 「허링」(Pendleton Herring), 「키」(V.O. Key) 등을 中心으로 한 「Social Science Research Council」의 役割
- ⑤ 社會調查의 急速한 發展
- ⑥ 여러 慈善團體의 이에 대한 關心의 增大와 莫大한 財政的援助

(12) David Easton, *Political System*, New York, Knopf. 1953, p. 69 p. 162,

(13) 尹天柱, 韓國政治 體系序說—政治狀況과 政治行態, 서울, 文運堂 1961, 尹天柱 其他人 譯, 政治行態의 基礎理論 서울, 一潮閣, 1950,

(14) Robert A Dahl, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a successful protest." *APSR*. Vol. 55, No. 4 Dec. 1961, p. 763,

(15) *ibid*, pp. 736-6,

이와같이 하여 發達한 行政學에서의 行態論者中 가장 代表的인 人物은 「사이몬」(Herbert Simon)이라고 할수 있으며 그는 從來의 行政學上의 原則(Orthodox, Principles)을 單純한 俗言(Proverbs)에 지나지 않는다고 하여 價值와 事實을 分離시키는 「論理的實證主義」(Logical Positivism)에 立脚한 行政科學의 樹立을 提唱하고 있으며 따라서 그에 依하면 從來의 政治, 行政의 二元論代身 事實, 價值의 二元論을 代替할것을 말하고 있다(16).

이러한 立場에 서있는 그의 論議 또는 著書의 內容의 三大特徵을 具體的으로 들면 ① 可能한 限 論議에서 當爲, 倫理, 理想의 문제를 멀리할려고 하고 있으며 ② 法制的인것, 形式的인것을 輕視하며 ③ 社會學, 心理學같은 分野에서 이룩한 人間行動에 關한 研究의 業績을 大幅의으로 行政學에 吸收하고 있다고 하겠다(17).

이러한 行態論에 대하여 「왈도」(Dwight Waldo)는 다섯가지 難點을 들고 있으며 「트루먼」(David B. Truman)은 行態論이란 政治學의 하나의 分野(Field)라기 보다는 政治現象을 研究하는 하나의 觀點 또는 方向(Point of View or Orientation)에 지나지 않는다고 하고 있으며(19) 「달」(R.A. Dahl)은 從來의 傳統的方法에 대한 하나의 抗議로서 提唱된 行態論은 失敗해서가 아니라 그의 使命을 完遂하는데 成功했음으로 이제는 그의 자체를 감추게될것이며 政治學의 諸分野에 統合되게 (Incorporated)될 것으로 상각한다고 論議하고 있다(20).

이러한 難點이 論議되고 있어 從來의 normative, 또한 formal한 方法論을 代替하고 이러한 方法論에 따라서만 比較研究를 할수는 없는 것이겠지만 最少限度, 實際의 實態把握, 또는 「와트킨스」(Fred M. Watkins)가 말한바와 같이 事實把握에 있어서 高度의 客觀性을 유지하려는 態度, 分析的態度에 대하여는(21) 그의 價值를 높이 評價해야 할것이며 특히 우리나라와 같이 學問研究에 있어 너무나 經驗主義, 行態論的態度가 等閑視되고 缺乏된 곳에서는 이러한 方法論의 積極的인 導入이 今後 要請된다고 생각한다.

C. Nomothetic Approach

우리는 西歐만이 아니라 世界 여러社會에 대한 Idiographic 또는 Monographic Approach

-
- (16) Wallace S. Sayre, "Premises of Public Administration: Past and Emerging." *P.A. Review*. Vol. 18, No. 2 Spring 1958, p. 104,
 - (17) Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*. Garden City Doubleday 1955, p. 31,
 - (18) *ibid*, pp. 63—4, 여기의 6個事項은 ① 論理上의 分別을 實生活(Life)面에 까지 하려고 하고 있다, ② 目的의 等閑視와 手段에의 지나친 置重. ③ 잘못된 手段의 中立性. ②, ③의 難點은 M.H. Bernstein, "The Scope of Public Administration," *Western Political Q.* Vol. 5, No. 1. March 1952, p. 137에서 証議하고 있다. ④ 科學化를 強調하고 있지만 實事實上 오히려 不進케 하고 있다. ⑤ 無意味하고 不合理한 行動의 奴隸化를 招來하고 있다.
 - (19) David B. Truman, "The Implications of Political Behavior Research." *paper prepared for Seminar of Social Science Research Council*, University of Chicago. Dec. 1951. pp. 37—9.
 - (20) Robert A. Dahl. *op. cit.*, p. 770.
 - (21) Fred M. Watkins, "Political Theory as a Datum." in the *Approach to the Study of Politics*. Evanston. Northwestern University Press 1958, p. 152,

研究論文

通해 많은個別的인事實을發見하고把握했다. 이러한事實의發見이比較研究에無價值하 것은 아니나 이것에 끌여서는 힘들여研究한보람이半減되고만다. 卽 이에數많은研究의努力으로數많은個別的인事實이蒐集되었다. 그러나問題는 이러한散在되어 있는事實을放置하지말고 이들間의同異性,相關性의發見을通하여어떠한假定,法則을探索하는경우이러한事實發見을위한研究는한층빛날수있다는것이다.

이러한研究方法을「리그스」(Fred. W. Riggs)는「Nomothetic Approach」라고부르고이의뜻을그의說明을빌어말한다면「變數間의相關性,行動의規則性을主張하는一般法則假定을모색하는方法을意味한다고하고있다」(22). 따라서이兩者는相互排他的인것이아니고相互補完的임을알수있다. 卽「Nomothetic Approach」는研究家로하여금資料의蒐集,取捨選擇에指針을주는理論,相關性의基準을提供하며이와反對로事實에立脚하지않은theory의構成도無意味한것이기때문이다.

「리그스」(Fred W. Riggs)는이러한「Nomothetic Approach」를다시두種類로分類하여하나는「Homological Approach」라고하고他는「Analogical Approach」라고呼稱하고있으며前者의內容을「機構」(Structure)의同異性研究에重點을두는것을意味하며後者は「機能과關聯된變數」(Functions and related variables)의研究에重點을두는것을意味한다고說明하고있다(23).

따라서「Homological Approach」에따르는경우여러다른社會制度內에存在하는「機構」間의共通的인特徵을찾으며이들間의同異性을說明하기위하여假定을設定하게되고이를通하여法則化의길을模索하게되는것이다. 이러한方法에따라比較行政政治을研究한代表의著書,論文을들면

- ① Brian Chapman, *The Profession of Government*, London, George Allen and Unwin, 1959.
- ② Herman Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, New York, Holt, 1950.
- ③ C.J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*. Boston, Ginn, 1950.
- ④ Samuel E. Finer, *Patronage and the Public Service; Jeffersonian Bureaucracy and British Tradition*. *Public Administration*. Vol. 30. No. 4. Winter 1952. pp. 329-60

다음「Analogical Approach」에따르는경우여기의比較의基準은機構가아니고「機能」이며여기의機能이란「機構의結果」(Consequence of Structure)를意味하며共通的으로存在하나그러나變하는어떠한것의一面(shared but changing aspect of something)을意味하는것이다. 그러므로物價를表示하는價格,氣溫을表示하는temperature와같은것을意味함으로變數라고呼稱될수도있는것이다.

(22) Fred W. Riggs, "Trends in the Comparative Study of Public Administration." *Prepared for a Panel of the ASPA.. Philadelphia*, April, 1961, p. 5,

(23) *ibid.* p. 10,

따라서 比較研究를 할여면 各社會에서 起起되는 行政現象間에 共通的으로 存在하는 變數를 發見하고 하나의 變數의 變動이 他變數에 어떠한 變動을 招來하는가 하는 것을 實際事實에 立脚하여 檢討하고 그間의 相關性을 把握하게 되는 경우 우리는 行政現象間의 同異性 및 證明된 知識을 蓄積하게 되어 가는 것이다.

그러나 아직도 이러한 길을 찾았다고 볼 수는 없으며 各己 提起하는 變數의 概念이 너무나 不明白하거나 또는 一般的이어서 數量的인 測定을 甚히 困難하게하고 있다. 이러한 方面의 研究業績 몇個를 紹介하면

- ① Daniel Lerner. *The Passing of Traditional Society*, Glencoe, Free Press, 1958.
- ② Karl W. Deutsch. *Nationalism and Social Communication*, New York, Wiley, 1953.
- ③ Gabriel A. Almond and James C. Coleman: *Politics of Developing Areas*, Princeton. Princeton University Press. 1960.

「Ecological」 「Empirical」 그리고 「Nomothetic」等의 세 種類의 新方法論을 論議했지만 그렇다고 해서 從來의 傳統的方法論을 代替하고 이 새로운 方法論에만 따라서 比較研究를 해야 한다는 것을 意味하는 것은 아니며 傳統的方法과 新方法論은 모두 一長一短이 있는 것으로서 그것으로만 唯一한 研究方法으로서 獨占的地位를 爬이할 수 없는 것이며 兩者는 相互補完的인 關係에 서서 比較研究를 할적에 보다 큰 進展이 있을 것이豫想된다.

6. 比較行政의 類型(Models)

比較行政의 研究를 할여면 數많은 各種各樣의 資料를 蒐集하고 그間의 同異性 및 相關性을 把握해 가지고 거기서 證明되어 나오는 原則를 蓄積하여 體系化하여야 한다. 그러나 이러한 過程을 밟는데 事前의 아무런 指針없이 이룩될 수는 없는 것이고 어떠한 理論體系가 있어야 하며 이러한 것이 없으면 그 數많은 資料를 그대로 다 蒐集할 수는 없는 것이고 그中에서 取捨選擇하여야 하는데 그의 基準을 알 수 없으며 또한 一旦 蒐集된 資料를 分類하고 分析하는데 있어서도 마찬가지 問題가 起起된다. 따라서 「시핀」(William J. Siffin)이 말한 바와 같이 依社會科學에 있어서의 이러한 理論體系의 存在如何가 研究의 結果를 大體로 左右하게 된다고 볼 수 있으며 이러한 理論構成에 있어서는 空想, 推測(Imagination, Speculation)이 不可缺의 것으로 必要하게 됨으로 經驗的方法만으로는 않되고 空想과 推測과의 統合이 要求되는 理由도 여기에 있으며 이러한 傾向을 捕捉하여 「뉴만」(Sigmund Neumann)은 美國

(1) William J. Siffin, "Toward the Comparative Study of Public Administration," in *Toward the Comparative Study of Public Administration*. Bloomington, Indiana University Press. 1957. p. 10.

研究論文

政治學의 過去 50年間의 歷史을 回顧하면서 그間의 發展의 過程을 셋으로 나누어(2)

① Rationalist Idealism,

② Material Positivism.

③ Realism with Vision.

여기의 第3의 段階가 現在의 새로운 段階이며 여기서는 그의 名稱대로 第1期와 같이 거의 經驗的 方法에 立脚하지 않고 다만 空想을 通하여 손쉽게 一般原則을 抽出할여고 하는것도 아니고 그렇다고 第2期에서와 같이 經驗的方法에 依하여 把握된 單純한 事實의 蒐集만으로도 滿足하지 않고 이 兩者間의 妥協을 檢索하는 것이며 그는 이 第3期의 特徵을 다음과 같이 說明하고 있다. 即「動態的인 過程, 政策決定에 대한 責任, 諸社會科學의 統合에 대한 慾求, 理論에의 再轉換(Theoretical reorientation),」등에 重點을 두고 있으며 이러한 傾向은 特히 比較政治의 分野에 있어서 重要하다고 말하고 있다(3).

이러한 새로운 傾向에 따라 學者들間에 여러가지 理論體系의 類型이 案出되어 나오고 있으나 여기서는 그 全部를 網羅할수는 없음으로 이를 一般化 및 抽象化의 程度를 基準으로 하여 分類하는 境遇에 두가지 類型 「General Theory」와 「Middle-Range Theory」를 中心으로 하여 各類型의 代表적인 것 몇個를 紹介하려고 한다.

A. General Theory

于先 比較政治의 分野에 여러가지 있으나 論題가 比較行政으로 되어 있음으로 簡單히 言及하는데 끝이려고 한다.

(가) 「이스톤」(David Easton)의 Input Output의 均衡理論

그는 政治의 定義를 「社會全體에 대하여 採擇된 權威의인 政策 및 그것이 執行되는 方途에相當히 影響을 주는 모든 活動」(4)을 意味한다고 하였으며 그리고 政治現象에 대한 分析 또는 政治學의 樹立을 위하여 其他の 모든 社會活動과 明白히 分別되어야 하며 政治制度란 要求와 支持라는 形式으로된 「Inputs」를 吸收하고 政策과 決定이라는 形式으로된 「Outputs」主를 產生하는 制度로서 政治制度(Political System)을 把握하고 있다.

어떠한 社會에 있어서든 政治의 存在 必要性은 그 社會를 構成하는 모든 사람의 慾望을 充足시키지 못하는데서 일어나는 것이며(5) 따라서 무었보다라 重要한 것은 慾求가 어떻게 일어나며 이것을 如何히 하면 調整하면서 人民들로 부터 支持를 獲得하느냐 하는데 있는 것

(2) Sigmund Neumann, "Comparative Politics: A Half Century Appraisal." *Journal of Politics*. Vol. 19. No. 3. Aug. 1957. pp. 369—90.

(3) *ibid*, p. 383.

(4) David Easton, *Political System*. New York, Knopf. 1953. p. 128.

(5) David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," *World Politics*, Vol. 9. No. 3. April 1957. p. 387.

이다. 이와같이 慾求와 支持로 形成된 「Inputs」가 없어가지고는 人民으로 부터 充分한 「Energy」를 吸收하지 못하며 따라서 政策의 決定 및 執行도 困難케 한다. 따라서 政治制度는 積極的으로 人民으로 부터 支持를 얻는 方法을 講究하게 된다(6). 이와같이 하여 政治制度는 그가 놓여져 있는 環境 社會間에 「Inputs」와 「Outputs間」의 交換(exchange) 및 均衡, 安定을 얻는데 關心을 갖게 된다는 것이다(7). 따라서 「Inputs」 및 「Outputs」에 대한 研究가 中心이 된다는 것이다.

(나) 1952年의 Evanston의 Northwestern大學에서의 Seminar의 結果

그들은 政治란 強制力과 正當性을 가진 意思決定, 政策을 樹立하며 이것의 執行을 强要하는 것을 意味한다고 解釋하고 따라서 이러한 正當性이 부여된 權限을 獨占하는 機構가 存在하게 되며 이러한 權限의 行使는 正當性에 關한 神話(Legitimacy Myth)에 依하여 正當視된다. 따라서 政治過程은 權力を 掌握하려는 者와 政策의 惠澤을 받으려는 者間의 正當性에 대한 闘爭으로 되며 이의 結果는 效果的인 權力構造(Effective Power Structure)에 依하여 決定지워진다.

이러한 政治制度를 分析하는 要素로서 다음의 4個事項을 들고 있다(8). ① 正當性에 關한 神話. ② 政治的인 慾求, 政治過程, 效果的인 權力構造. ③ 政策決定制度. ④ 法制上 및 自生的(Informal)過程間의 緊張을 說明하는 變革의 理論등을 들고 있다.

(나) 「매크리다스」(Roy C. Macridis)의 類型

그는 于先 1955年에 그의 簡單한 著書 「The Study of Comparative Government」에서 4個의 分析 및 分類를 위한 基本的인 要素를 들고 있다(9). ① 意思決定(Decision making), ② 權力(Power), ③ 理念(Ideology), ④ 制度(Institutions).

後日 1959年에 그는 1955년의 것을 是正하려는 試圖를 하고 있다. 그는 政治의 概念을 「人民들이 그들의 利害關係와 慾求를 全社會를 拘束하는 權威的인 政策으로 轉換 形成하려는 目的을 達成하기 위하여 個人이나 集團이 活動을 하는 活動의 體制(System of Action)」(10)를 意味한다고 하므로서 若干 「아몬드」(G.A. Almond)와 「이스톤」(David Easton)의 냄새를 피우고 있다. 이러한 政治制度는 다음의 세가지 要素를 內包하고 있다고 말하고 있다.
① 權限과 目的의 構造(Structure of Authority and Purposes), ② 社會利害關係의 構成(Social

(6) *ibid*, p. 395.

(7) *ibid*, p. 400. David Easton, *Political System*, p. 268.

(8) Research in Comparative Politics: Report of the Inter-University Summer Seminar on Comparative Politics, Social Science Research Council. *APSR*. Vol. 47. No. 1953.

(9) Roy C. Macridis, *The Study of Comparative Government*. Garden City, Doubleday. 1955. pp. 23—25.

(10) Roy C. Macridis, "Interest Group and the Political System in Comparative Analysis." prepared for a meeting of the Southern Political Science Asso. Nov. 1959. p. 16.

研究論文

and Interest Configuration), ③ 政策의 審議 및 決定機構(Deliberative and Decision-Making Structure).

(다) 「애프터」(David E. Apter)의 類型

「애프터」는 「이스톤」(David Easton)의 影響을 받고 있지만 무엇보다도 社會學者인 「파슨」(Talcott Parsons)의 影響을 가장 강하게 받고 있다고 하겠다. 그러면 他理論家와 다른 特色을 그가 提議한 세가지 要素(11)—社會階層(Social Stratification), 政治團體(Political Groups), 政府(Government)中 政府에 政治制度의 核心으로서의 地位를 부여하였다고 하는 點이다.

(라) 「아몬드」(G.A. Almond)의 類型

「디아만」(Alfred Diamant)은 그의 論文 「The Relevance of Comparative Politics to the Study of Comparative Administration」(12)에서 「아몬드」가 提起한 類型으로서 「Political Culture Model」만을 論議하고 있지만 「아몬드」는 同年 「디아만」의 論文이 發表되든 해에 單行本으로 編著로 出版된 「The Politics of the Developing Areas」(13)의 第1章 序論에 比較政治에 關한 一般理論을 「Functional Approach」에 따라 새롭게 提起하고 있다.

「아몬드」는 「레비」(Marion J. Levy, Jr.), 「라스웰」(H.D. Lasswell), 「캐프란」(Abraham Kaplan), 「이스톤」(David Easton) 등이 大體로 政治의 概念을 規定하는데 있어서 社會의 인 것과의 分別를 明白히 하고 있지 못하다고 批判하면서 그는 「政治制度」(Political System)의 定義를 「多少間의 正當性이 있는 強制力を 行使하거나 또는 行使할것을 威脅하는 方法에 依하여 (社會內部的으로나 또는 他社會에 대하여) 統合과 適應의 機能을 遂行하는 모든 獨立的인 社會에서 發見되는 一聯의 相互作用」을 意味한다 하고 있다(14).

이러한 政治制度의 共通的인 特性으로서 그는 다음의 4個事項을 들고 있다(15).

- ① 모든 政治制度는 政治機構를 가지고 있으며
- ②同一한 機能이 모든 政治制度內에서 遂行되고 있으며
- ③ 모든 政治機構는 多元的機能을 發揮하고 있으며
- ④ 모든 政治制度는 文化的意味에서 混合型을 이룩하고 있다는 것이다.

이러한 特性을 가진 非西歐를 한데 包含한 모든 政治制度를 「Functional Approach」에 따라 比較研究를 하는 便宜上 「政府機構」보다 「政治機能」을 「Outputs」機能보다 「Inputs」機能에 重點을 두는 것이 보다 重要하다고 생각되어 이의 政究에 있어서도 이러한 點이 反映되

-
- (11) David E. Apter, "A Comparative Method for the Study of Politics," *American Journal of Sociology*, Nov. 1958. p. 232.
 - (12) *Administrative Science Q.* Vol. 5. No. 1. June 1960. pp. 87—112.
 - (13) G.A. Almond and J.S. Coleman, Princeton, Princeton University Press. 1960.
 - (14) *ibid.* pp. 6—7.
 - (15) *ibid.* p. 11.

어 있다고 하면서 比較分析을 爲한 範圍로서 다음과 같은 것을 들고 있다(16).

A. Input Function

- a. Political Socialization and Recruitment.
- b. Interest Articulation.
- c. Interest Aggregation.
- d. Political Communication.

B. Output Function

- a. Rule making.
- b. Rule application
- c. Rule adjudication.

이러한 것은 그가 行政面과 政治의 機構面을 等閑視하고 있음을 우리에게 알려주고 있다.

다음 比較行政의 分野를 考察하면 다음과 같다.

比較行政에 있어서는 누구보다도 「리그스」를 紹介하지 않을수 없다. 그의 比較行政에 있어서의 業績을 「헤디」(Ferrel Heady)는 「그의 比較行政에 關한 모든 著述을 그저 알고 있는 것만 해도 크다란 業績이다」라고 表現하고 있는데서도 알수 있다(17).

「리그스」는 行政制度의 概念을 「政府에 있어서의 財貨와 奉仕(Goods and Service)를 配分하는 機構」라고 規定하고 이러한 行政을 比較研究하는데 分類하는 類型으로서 各國別, 民主政對專制政, 大統領中心制, 對內閣中心制, 共和對君主政, 西歐對非西歐로 過去에 흔히 分類하여 왔으나 「리그스」는 農業社會와 產業社會(Agricultural and Industrial Civilized Societies)로 分類하고 있다. 여기서 注意할것은 우선 別다른 政府制度다운 制度를 가지고 있지 않은 또는 거의 文明社會의 자취를 찾아 볼수 없는 原始社會는 여기의 農業社會의 範圍로부터 除外되며 둘째로 여기의 農業社會와 產業社會는 【極端(polar types)】에 치해있으며 農業社會로부터 產業社會로 轉換하는 過程에는 產業化의 程度가 다른 여러 社會가 存在하고 있으며 이러한 過程에 있는 社會들은 「過渡期社會」(Transitional Society)라고 부르고 있다. 셋째로 이러한 類型은 어디까지나 그러한 社會가 現實로 存在한다는 것이 아니고 理念的(Ideal) 또는 假定的(Hypothetical)인것에 不過하다는 것이다. 따라서 이러한 類型들은 非現實社會, 行政의 經驗的分析에 대한 基礎 또는 道具를 提供하려는데 그의 使命이 있는 것이라고 說明하고 있다(18).

(16) *ibid*, p. 17.

(17) Ferrel Heady, „Development and Status of the Study of Comparative Administration,” *Prepared for Delivery at the 1961 Annual meeting of the APSA*. St. Louis. p. 5.

(18) Fred W. Riggs. “Agraria and Industria: Toward a Typology of Comparative Administration” in *Toward the Comparative Study of Public Administration*, pp. 27—8.

研究論文

그는 「Agraria」와 「Industria」라고 하는 論文에서 先農業社會와 產業社會의 一般的特徵을 다음과 같이 羅列하고 있다(19).

(가) 農業社會

- ① 血緣的, 先天的, 偶然的個別的, 多機能的形態의 支配 (Ascriptive, particularistic, diffuse)
- ② 安定된 地方團體와 制限된 地域的移動性 (Spatial Mobility)
- ③ 比較的 單純하고 安定된 職業上의 分業化
- ④ 敬虔的社會階層制度 (Deferential stratification system)

(나) 產業社會

- ① 普遍的, 特殊的, 實績中心的規範의 支配 (Universalistic, specific and achievement)
- ② 高度의 社會流動性(一般的인 意味이며 반드시 縱的移動만을 意味하는 것은 아니다.)
- ③ 他社會機構로 부터 隔離된 잘 發達된 職業制度
- ④ 職業上의 實績이라고 하는 一般的인 基準에 立脚한 平等主義的社會階級制度
- ⑤ 機能的으로 特殊하고 非血緣的, 非先天的, 非偶然的인 第二次的集團의 支配

이러한 特徵을 가진 農業社會와 產業社會를 다시 權力의 配分을 基準으로 하여 각各 두 個의 類型으로 分類하여 農業社會를 官僚的壓政(明, 清, 李朝)과 封建制(中世의 歐洲, 日本의 明治以前)으로, 產業社會를 民主政(美, 英國)과 獨裁政(Nazi下의 獨逸, 共產國)으로 나누고 있다.

이와같이 分類한 후 行政의 比較研究를 經濟, 社會, 意思交換(Communication), 理念, 政治的側面에서 다음과 같이 考察하고 있다(20).

① Economic Foundation.

A. Agraria's Self-Contained Economy.

가 Intensive

나 Extensive

B. Industria's Independent Economy

가 Free Market

나 Controlled

② Social Structure

A. Organization

(19) *ibid*, p. 29

(20) *ibid*, pp. 30—95.

가 Primary

나 Secondary

B. Classifications

가 Locational

나 Behavioral

다 Attitudinal

③ Ideological Framework

A. Cognition

가 Sacral

나 Secular

B. Values

가 Particularistic

나 Universalistic

④ Communications Network

가 Mobilization

나 Assimilation

⑤ Political System

A. General Characterization

가 Source of Authority

나 Source of Influence

다 Exercise of Power

B. Power Relations within the Government

가 Bureaucracy V. Non-Bureaucracy

나 Control from above

다 Control from below

C. Administration in its Arena

가 Techniques to Counteract Weaknesses

나 Bureaucrat as Pratagonist

以上의 項目을 順序에 따라 說明하고 各項目마다 行政에의 影響 또는 關係를 說明하고 있다. 이러한 說明을 하고난 후 그는 行政制度(Public Administration System)을 「이스톤」(David Easton)의 「Inputs Outputs」의 均衡理論과 類似한 方法으로 定義를 내리고 있다. 即行政이란 「Inputs Conversion Outputs」로서 表現된다고 하며 여기의 Inputs란 人民으로부터

研究論文

要求, 人民이 提供하는 財貨, 奉仕를 意味하며 Conversion의 計劃, 豫算, 政策決定을 通한 資源의 配分을 意味한다고 하며 Outputs는 政府가 提供하는 財貨 및 奉仕와 政府가 人民의 行態에 미치는 影響을 意味한다고 한다.

이러한 行政制度는 各各 均衡을 維持하는데 大體로 農業社會는 產業社會보다 更多 均衡性을 가지고 있으며 같은 農業社會內에서도 官僚制의 王政이 封建制보다 更多 安定性을 가진다고 한다. 그 產業社會下의 民主社會와 獨裁社會와는 이러한 點에서 比較하기가 困難하다고 한다. 그 理由는 民主社會에서의 高度의 自由, 自發的行動의 許容은 統制된 獨裁社會보다 更多 變革을 쉽게 가지고 오겠지만 他方 民主社會가 許容하고 있는 自由는 自律的調整機役割을 함으로 이러한 點에서는 獨裁社會보다 오히려 安定性을 가지고 있다고 말할 수도 있기 때문이라고 하는 것이다. 그리고 또한 轉換의 方向은 언제나 農業社會로부터 產業社會로 나아가게 되어 있으며 轉換의 速度와 時期는 英國, 日本, 中共이 각각 다르다고 說明하고 있다(21).

以上과 같은 歸納法의 「Agraria Transistia Industria」의 類型에 대하여 「리그스」는 1959年에 「Structural Functional」方法에 따른 演繹的인 「Fused Prismatic Refracted」의 類型을 提起하고 있다(22). 여기의 「Fused Model」은 불빛에 比喩한것으로서 불의 內容을 構成하는 여려 色彩가 하나의 빛, 色彩로 表現된 경우를 意味하며 「Structural Functional Analysis」에 따라 說明한다면 하나의 Structure가 社會의生存, 存續에 必要한 모든 機能을 遂行하는 경우를 意味하며 傳統的인 農業社會에서는 흔히 한 家族이 全家族員을 위하여 宗教, 教育, 經濟, 政治的機能을 遂行하는 경우가 이에 該當될 것이며 이에 대하여 正反對로 「Refracted Model」이란 日光이 무지개가 설적에 各色의 色彩로 分別되어 보이는 경우를 意味하며 「Structural Functional Analysis」에 따라 表現하면 社會의 모든 機能은 各己 거기에 相應하는 Structure를 가지고 있는 경우를 意味하며 現實的인 例를 든다면 美國과 같이 各機能別로 數 많은 第二次的社會集團(Association)이 成立되어 있는 경우를 意味한다. 이러한 兩極端에 對하여 「Prismatic Model」은 그 中間에 處해 있는 경우를 意味한다.

以上에서 우리는 比較政治, 行政에 關한 一般理論의 諸類型을 簡單히 紹介하고 考察하였다. 最近의 比較行政, 政治學, 行政學의 新로운 傾向에 따라 이와같이 論者에 따라 諸各各 다른 型의 理論體系를 構成하고 努力하고 많은 類型이 나오고 있으나 여기서 問題가 되는 것은 첫째로 農業社會로 부터 先進產業社會에 걸쳐 各色의 異質的인 社會가 存在하고 있는

(21) *ibid*, pp. 95-103.

(22) Fred W. Riggs. "Models in the Comparative Study of Public Administration." *mimeo. Presented at the ASPA*, Nov. 1959. Pittsburgh, pp. 34. "Prismatic Society and Financial Administration." *Administrative Science Q.* Vol. 5. No. 1 June 1960. pp. 1-46. *The Ecology of Public Administration*, London. Asia Publishing House. 1961. pp. 93-7,

예 이려한 많은 多樣的인 社會로 하나의 理論體系로 묶어질수 있느냐 하는 것이다. 勿論 將來 世界 여러社會의 發展이 均衡을 잡아 各社會間의 高度의 同質性을 갖게되는 경우는 希望의이고 價值가 있을려는지 몰라도 現段階로서는 相當한 難關이 豫想된다고 하는것이며, 둘째는 그렇게 數많은 一般理論이 案出되었는데 그後의 比較研究의 業績을 보면 活潑한 理論體系의 考案에 比하면 比較의 이에 따른 實際 經驗的研究가 別로 이루어지지 않았다고 하는 것이다. 따라서 理論構成은 理論構成대로 남아있어 그의 構成目的이 別로 效果的으로 達成되지 못하고 있다는 것이다. 이러한 結果가 惹起된 原因으로서는 勿論 學者들의 理論體系에 대한 지나친 热誠과 目的을 忘却한 手段에의 執着도 있겠지만 무엇보다도 重要한것은 一般理論의 內容이 너무나 規模가 크고 巨視的인 데 있지않은가 생각된다.

一般理論의 이려한 難點이 있다고 해서 이려한 一般理論들이 比較研究 및 行政學研究에 全然 價值가 없는것이냐 하면 그렇게 말하기는 힘들것 같다. 그 理由를 들면 다음과 같은 것을 들수 있겠다. 첫째로 理論이란 數많은 散在해 있는 資料間의 關係를 詮하고 그들을 秩序있게 體系있게 分類하는데 도움이 되고 따라서 現實世界를 觀察하는 方法을 提示해 주어야 하는데 大部分의 一般理論들 間의 內容 觀念은 다르지만 以上과 같은 理論으로서의 使命은 어느程度 다하고 있지않으나 하는 것이며 둘째로 操作이 可能하여야 한다(Operational). 卽 이에 따라 實際 經驗的研究가 行해져야겠으나 一般理論이 너무나 抽象的이며 大規模의어서 研究하나 방대한 實際社會에 일어나는 政治 行政을 몇개의 概念으로 把握捕捉하여고 抽象化 簡素化시켜 比較政治, 行政을 하나의 學問으로서 成立시키는데 必要한 새로운 理論, 定義, 用語를 우리에게 준것도 勿論 그들의 功績이 크지만 무엇보다 重要한것은 그들이 一生 調査 研究하고도 남을만할 程度로 豐富한 「假定」(Hypotheses)을 우리에게 시사하여 주었다고 하는 것이다(23).

B. Middle Range Theory

一般理論의 類型이 이미 論議한바와 같이 長點도 많지만 經驗的研究에 크게 도움을 주지 못한다는 點에서 難點이 있다고 하는것을 指摘하였다. 이러한 點에서 좀 實用性이 있는 理論은 一般理論이라기 보다는 一般化와 抽象화의 程度가 그에 比하여 얇은 「Middle Range Theory」라고 하겠다.

于先 比較政治의 分野에서는 「아몬드」(G.A. Almond)의 「Political Culture Model」(24)를 들수 있겠다. 本來 「Middle Range Theory」란 對象이 基準이 되어서 「General Theory」와

(23) Robert V. Prethus, "Behavior and Bureaucracy in Many Cultures." *Public Administration Review*. Vol.19 No. 1 Winter 1959. p.31.

(24) G.A. Almond, "Comparative Political Systems." *Journal of Politics*. Vol. 18. No. 2 Aug. 1956. pp. 391—409.

研 究 論 文

分別되는것이 아니고 理論의 一般性과 抽象性의 高下에 依하여 分別된것임으로 「Political Culture Model」⁽²⁵⁾ 여기에 「Middle Range Theory」와 完全一致하는 것은 아니겠으나 結果的으로는 같은 類型에 屬한다고 생각하므로 便宜上 여기서 論議하려고 한다.

「아몬드」는 「政治制度」(Political System)의 뜻을 「파슨」, 「실스」, 「웨버」(T. Parsons, E. Shils, Max Weber) 등으로 부터 借用하여 「制度」(System)란 「役割」(Role)의 總體, 集合體를 意味하며 「政治」란 一定한 領土, 人口에 대하여 強制力의 合法的獨占을 의미하는 것으로 해석하고 있으며 따라서 「政治制度」란 強制力의 威脅에 依하여 뒷바침된 政策에 影響을 주는 「役割」의 型態化(Patterned)된 相互作用을 意味하는것으로 解釋하고 있다⁽²⁵⁾.

이러한 政治制度는 모다 「政治文化」(Political Culture)속에 담겨(embedded) 있다고 하며 여기의 政治文化란 政治的活動에의 方向(意向)의 特殊한 型態를 意味한다고 說明하고 있다. 여기의 政治文化의 解釋을 他論文에서 言及한것을 보면 「各國의 政黨制度의 差異를 理解할 여면 政黨制度의 壓力團體 및 的府, 派黨性, 特殊利害關係에 대한 根本的인 人民의 態度」⁽²⁶⁾ 即 「政治文化」를 考察하여야 한다라고 하고 있다.

이러한 點에서 그는 첫째로 政治文化란 法制上의 政治制度와 一致하는것은 아니며 둘째로 政治文化는 또한 一般文化(General Culture)와 關聯性은 있지만 반드시 同一한것은 아니라고 說明하고 있다⁽²⁷⁾. 따라서 英國이나 美國과 같이 몇個의 國家가 共通政治文化를 가추고 있는 例도 있는가 하면 中歐에서와 같이 한나라가 여러 政治文化를 內包하고 있는 例도 있다는 것이다.

그는 世界의 여러나라를 政治文化를 基準으로 하여 4個로 區分하여 ② 英美 ② 歐羅巴大陸(英美와 歐羅巴大陸間에 位置한다고 看做되는 北歐 및 和蘭, 白耳其는 여기서 除外) ③ 歐洲와 北美外의 農業社會 또는 部分的으로 產業化의 過程을 跟고 있는 國家(東南亞, 中東, 阿洲의 大部分의 國家가 이에 所屬될 것으로 생각한다), ④ 全體主義國家, 于先 英美的 政治文化는 同質性 및 世俗性(Homogeneous, Secular)에 依하여 特徵지어지며 여기의 同質性이란 모든 國民이 同一한 政治目的과 手段을 信奉하고 있는 경우를 意味하며 世俗性이라 多元的價値體系 合理性과 利害打算에 立脚한 協商이 行해지며 그리고 經驗的思考方式이 支配하는 것을 意味한다고 하겠다. 또한 이러한 政治文化的 「Role Structure」는 ① 高度로 分化되어 있으며 ② 顯現化, 組織化, 官僚制化 되어 있으며, ③ 高度의 安定性을 가지고 있으며, ④ 끝으로 政治制度內에서 大體로 權力과 影響力의 分散性을 가지고 있는 것을 그의 特

(25) *ibid*, p. 394.

(26) G.A. Almond, "Comparative Study of Interest Group and the Political Process." *APSR*. Vol. 52, No. 1 March 1958. p. 271.

(27) G.A. Almond, "Comparative Pol. System." p. 396.

徵으로 들고 있다(28).

다음 後進農業社會의 「Political Culture」의 特色은 英美와 反對로 同質性과 世俗性을 缺하고 있으며 따라서 西歐, 非西歐, 그리고 「카리쓰마」(Charismatic)의 政治文化등으로 이룩된 混合型을 이루고 있는 것이라고 한다. 이러한 後進國에서 특히 「카리쓰마」의 政治文化가 탄생할 可能성이 많은 것은 傳統的習慣, 文化가 拒否되고 輕視되는데서 나도는 虛無感, 空虛感, 또는 從來 神聖觀되어오든 것을 無視하는데 대한 不安全感에서 由來하기 쉬운 暴力を統制하기 위한 것이라고 하며 따라서 具體的으로 어떠한 種類의 混合文化型이 이루어질 것인가 하는 것을 決定하는것을(29)

① 從來의 傳統的文化

② 누가 主動이 되어 西歐文化의 導入을 했으며

③ 西歐化된 社會의 機能

④ 西歐化過程의 速度, 政略

⑤ 導入된 西歐文化型

이러한 後進國의 「Role structure」의 特色으로서(30) ① 「Structural differentiation」의 程度가 相對的으로 얕다고 하며 ② 安定性있고 分明한 「Role structure」의 缺乏으로 因하여 高度의 「役割」(role)의 代替性(substitutability)이 있다고 하며 ③ 끝으로 「Role structure」의 混合을 들고 있다.

다음 全體主義國家의 政治文化의 特色은 完全히 一致性(Consensus)을 缺如하고 있는 것은 아니지만迎合性(Conformity)과 冷淡性(Apathy)의 結合으로 表現되며 이는 合理的인 官僚制度, 「Mass Media」와 暴力의 獨占을 通해 이루어지는것이 特色이라고 한다. 그리고 이의 「Role Structure」의 特色은 強制性이 있는 「役割」의 支配와 官僚制度, 政黨, 軍部, 秘密警察間의 權力의 役割의 機能의 不安定性(functional instability)를 들어 說明하고 있다(31).

다음 끝으로 歐洲大陸의 政治文化的 特徵은 農業의이며 主로 舊教의 部分, 教會政治에 反對하든 옛中產階級, 그리고 近代의 產業社會 등의 三大部分間의 均衡을 잃은 發展으로 因한 斷片的(fragmented) 것으로 說明하고 있으며 또한 統一性있는 「Role Structure」가 없으며 「役割」은 각各 別個의 「Role Structure」의 下部構造를 이루고 있는 政治的下部構造속에 埋沒되어 있으며 따라서 人民들間에 「Political Market」로 부터의 一般的의 疏遠을 찾아볼 수 있으며 따라서 英美에 比하면 「役割」의 代替性이 크며 따라서 언제나 「專制政」(Caesaristic)이 擡頭할 可能性을 언제나 內包하고 있다는 것이다(32).

(28) *ibid*, pp. 398-9.

(29) *ibid*, p. 401.

(30) *ibid*, p. 402.

(31) *ibid*, p. 405.

(32) *ibid*, pp. 407-8.

研究論文

이에 1960년에 出版된 冊 「*The Politics of the Developing Areas*」의 結論部分에서(33) 「콜만」(James S. Coleman)은 競爭性(Competitiveness-Competitive, Semi-Competitive, and Authoritarian)과 政治上의 近代化程度(Modernity-Modern, Mixed, and Traditional)에 따라 後進國을 더욱 細密하게 分類하고 있다. 이에 따라 後進國을 다음의 6個의 類型으로 分類하고 있다. 即 political democracy, tutelary democracy, terminal colonial democracy, modernizing oligarchy, colonial and social oligarchy, traditional oligarchy, and conservative oligarchy. 이와같이 分類하고 各類型의 「機能上의 特色」(functional profile)에 關한 說明을 各各 하고 있다(34).

이러한 「政治文化」類型의 難點으로서 첫째로 이러한 類型은 本質的으로 靜態的인 것이며 따라서 動態의인 것 또는 變革에 대한 說明을 容易하게 提供해 주지 못하여 둘째로 이 類型이 現實社會에 더욱 接近하면 할수록 漸漸 一般化를 위해서는 不利하게 만드는 點이라고 하겠다. 그러나 이에 못지 않게 長點이 있는 것이며 무엇보다도 「一般理論」에서와 같이 實際로부터 너무 隔離됨으로서 實際研究를 困難케 하는것과는 달리 이 類型은 이에 따라 實際研究를 比較的 容易하게 해주는 특이 있다고 하겠다.

다음 行政分野의 研究의 例로서는 「버거」(Morroe Berger)의 「Egypt」의 高級官僚에 대한 研究를 들수 있겠다(35). 이의 研究가 [예급]의 高級官僚를 對象으로 하고 있지만 標本의 對象으로 된 官僚가 代表性을 가지고 있지 못하지만 이의 結果로서 나타난 몇가지 特異點을 紹介하면

① 「埃及」의 高級官僚의 88%가 學士學位以上의 所持者라고 하는 結果가 나타나 있으며 이는 美國의 80.4%(1940), 英國의 63%, 쏘聯의 80%에 比하여(36) 相當히 比率이 높다고 하는 것이다

② 高級官僚의 出身成分에 있어서 特異한 것은 他國(美, 英, 韓國)에 比하여 父親이 官僚이었다고 하는 사람이 38%나 되며 이와 同時に 下流階級에서도 많이 (25%) 나왔지만 地主階級인 上流階級에서 많이 나와 結局 地主, 官僚, 農民出身이 三大主要成分으로서 나타나고 있다고 하는 것이다(37).

「버거」의 研究의 目的是 이러한 統計數字를 抽出해내려는데 있었든것은 아니고 그보다 官

(33) G.A. Almond and J.S. Coleman. *op. cit.*, pp. 532—76

(34) *ibid.*, pp. 562—67.

(35) Morroe Berger, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*. Princeton. Princeton University Press. 1957.

(36) 朴東緒, 韓國官僚制度의 歷史的展開, 서울. 韓國研究圖書館 1961. p. 203 여기의 美國것은 R. Bendix의 *Higher Civil Servant in American Society*, p. 33. 英國것은 R.K. Kelsall의 *Higher Civil Servants in Britain*, p. 136. 쏘聯것은 M.E. Dimock의 "Management in the U.S.S.R." *PAR* Vol. 20. No. 3. Summer 1960. p. 140. 「埃及」의 것은 M. Berger의 p. 43.

(37) Morroe Berger, *op. cit.*, pp. 45—6.

僚制度에 關한 理論의 研究에 있었으며 그의 理論假定은 「埃及」政府가 主動이 되어 產業化을 達成하려는 目的이 達成되는 程度는 大體로 西歐의 官僚制度에 關한 類型을 어느정도 採擊 할수있겠느냐에 달여 있다고 생각하고 이의 尺度를 다음과 같은 두가지로 分類하고 있다.

① Bureaucratic Scale

Rationality and Universalism—能率에 대한 強調와 情實보다 能力에 따른 採用에 대한 強調.

Hierarchy—職位의 許權, 權限, 義務, 服從에 대한 強調

Discretion—判斷力, initiative, 責任 및 裁量權의 活用

② Professionalism Index.

Skill—團體의 主要特徵으로 技術的能力에 대한 強調 및 技術的 標準을 維持하여는 團體內에서의 自制의 程度에의 強調.

Self-protection—獨占, 排他, 秘密을 通한 團體의 自己利益을 保護하려는 力의 強調.

Service—職業的團體의 主要特徵으로서 人民 및 顧客에의 奉仕에 대한 強調.

以上의 것을 基準(Criteria)으로 하여 어느程度 「埃及」의 官僚制度가 西歐의 理念型에 接近하고 있는가를 檢討하였으나 異常하게 「Bureaucratic model」과 「Professionalism model」間에는 相關性이 너무 얕아 「Professionalism」에 높은 것은 「Bureaucratic」 한것에 얕고 反對로 「Bureaucratic」 한것에 높은 것은 「Professionalism」에 얕은 結果가 나타났다고 하는 것이다.

이러한豫想치 못한 研究의 結果는 그로 하여금 西歐에서 發展된 官僚制度에 關한 理論을 非西歐의 官僚制度를 比較研究하는데 利用하는데 制約을 받고 있다고 結論을 지었다.

그러나 이에 대하여 「프레스씨스」(R.V. Presthus)는(38) ① Bureaucratic scale에 提示되어 있는 것이 참으로 scale로서 立證된 것인지도 모르며 ② 「Bureaucratic scale」과 「Professionalism scale」間의 相關關係가 꼭 있어야한다는 原則도 確定의인 것은 못되며 ③ 이 研究의 標本이 처음부터 代表性을 띠고 있는 것도 아니며 또한 西歐的用語을 얼마나 「예급」用語로 適切히 表現하여 質疑書의 記錄되어 있는지도 알 수 없는 等의 疑問이 있어 官僚制度에 關한 西歐式 類型이 반드시 非西歐研究에 不適當하다고 할 수 없다고 하며 이에 同時에 「헤디」(Ferrel Heady)는 「버거」의 研究는 官僚制度의 機構的側面에 대한 關心을 輕視한데 그의 缺點이 있어 그의 結論의妥當性을 疑心하고 있다.(39).

「아몬드」나 「버거」와 같이 比較研究의 方法으로서 「機能」(function)에 置重하는 것과는 反對로 「機構」(structure)에 置重하여 比較研究를 試圖한것으로서 「리그스」(Fred. W. Riggs)의

(38) R.A. Presthus *op. cit.*, pp. 34—5.

(39) Ferrel Heady, "Bureaucratic Theory and Comparative Administration," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 3, No. 4, March 1959, p. 519.

研 究 論 文

「Comparative Bureaucracy」와 「아이젠슈타트」(S.N. Eisenstadt)의 「Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization」을 들 수 있겠다(40).

이中 「아이젠슈타트」의 論文을 紹介하면 다음과 같다. 흔히 官僚制度에 關한 論文을 보면 官僚制度의 機能에 대하여 두 가지 論議로 大分되며 그中の 하나는 目的, 政策의 效率的執行을 위한 手段으로 간주되는가 하면 他方으로는 官僚自身이나 또는 普通 支配者를 위하여 權力を 獲得, 維持, 行使하기 위한 手段으로서 간주되는 두 가지面으로 官僚制度를 考察하며 이 두 가지 機能의 性質이 다르다고 해서 別個의 것으로 論議되는 경우가 많으나 「아이Zenstutat」의 생각은 이 兩見解는 分立될 性質의 것이 아나며 共히 同一한 官僚制度가 生成하는 原因, 官僚制度의 機構, 이것과 그의 環境과의 相互作用등을 研究하면 때로는 이미 지적된 바와 같은 여러가지 機能을 發揮하게 된다고 하며 卽 同一한 官僚制度의 機構가 그의 性格, 그가 存立하고 있는 社會의 環境과의 關係如何에 따라 여러가지 機能을 發揮한다고 하는 것으로서(41) 「아몬드」와 같이 機能을 中心으로 하여 機構를 찾으려고 하는것이 아니라 反對로 機構를 通하여 그가 發揮하는 여러 機能을 찾으려는 態度를 보여주고 있다.

이와 關聯해서 同一한 機構의 官僚制度가 그가 運營되는 社會의 價值體系가 다름으로서 다른 機能을 發揮하게 된다고 하는 事例를 「프레스씨스」(R.A. Presthus)는 그의 論文 「Weberian V. Welfare Bureaucracy in Traditional Society」에서(42) 說明하고 있다. 卽 Weber의 官僚制度는 그렇게 成立될수 있고 運營될수 있을려면 前提가 되어야할 時間, 人間등에 關한 規範的前提가 있어야 하는데 傳統的社會에 있어서는 그러한 것은 찾아볼수 없고 그와 다른 Welfare的價値觀念이支配하고 있음으로 機構上으로서 잘 整備된 Weber的인 것이 있으나 實際 運營의 結果 卽 機能은 다른것으로 나타난다고 하는 것이다(43).

7. 結論—比較行政의 發展方案

우리는 지금까지 比較行政方法論의 發展 또는 여러가지 類型을 考察했다. 여기서 끝으로 問題가 되는것은 이 수많은 方法論中 어느것이 가장 좋은 方法(one best way)이겠느냐 하는 質問이 나오게 될 것이라고 하는 것이다. 그도나 遺憾인 것은 아직도 누구나 그中 어느 하나가 比較行政을 研究하는데 最善의 方法이라고 이야기할 사람은 없다고 하는 것이며 여러 가지 方法論을 各己 適切히 利用하여 여러가지 方途를 通해 繼續 發展시키는 수 밖에 없다

(40) Fred W. Riggs. *Prepared for the Subcommittee on Comparative Bureaucracy, Social Science Research Council. September 1958. Mimeo. pp. 51.* S.N. Eisenstadt. *Administrative Science Q.* Vol. 4. No. 3 Dec. 1959. pp. 302—20.

(41) *ibid.* p. 320.

(42) R.A. Presthus, *Administrative Science Q.* Vol. 6. No. 1. June 1961. pp. 1—24.

(43) *ibid.* p. 24.

는 것이다(1). 이와같이 하여 繼續 各方法論, 類型을 利用하여 研究하게 되면 여러 行政現象間의 同異性과 變數를 조곰이라도 發見하게 되며 이에 따라 行政科學의 樹立을 위한 理論(Causal Theory)의 發見을 可能하게 되며 行政現象에 대한 理解를 促進시킬 것이며 이에 대한 統制 및 支配가 可能하게 될 것이다.

그러므로 다음에 이러한 目的을 하루 速히 達成하기 위하여 比較行政研究의 發展을 위한 몇 가지 案을 提起함으로서 이 論文의 끝을 맺으려고 한다.

A. 經驗的調查 研究의 強化

옳바른 比較研究란 理論的指針과 이에 따른 經驗的研究가 結合되어야 한다. 이러한 經驗的研究가 特히 美國에서는 일찍이 活潑히 行해졌으나 後進國一般, 特히 우리나라의 경우 過去에 거의 行해지지 않고 多分히 觀念的으로만 또는 圖書館의 印刷物을 通해서만 行해졌다. 그러나 이러한 研究가 자칫하면 實際的事實에 立脚하지 못한 空論에 기울어진 可能性이 많은 것이다.

따라서 經驗的研究가 活潑히 今後 行해져야겠으나 이에는 우리 또는 東洋人の 思考方式을 根本的으로 轉換시키기도 해야겠으나 그뿐만 아니라 莫大한 金錢과 勞力이 要함으로 더욱 이 方面의 支援이 要求된다. 이러한 研究가 最近 び로서 우리나라에서 社會學, 經濟學, 行政學徒에 依하여 行해지기 시작하고 있으나 一層의 努力이 要求된다고 생각한다.

B. 方法論 및 理論의 發展

이미 經驗的 生態論의 「Nomothetic」 方法論이라든지 또는 「一般理論型」, 「Middle-Range Theory型」 등 여러가지가 最近 發展되었으며 어떤 學者는 이미 案出된 여러 方法論이나 理論이 不充分하다고 생각하고 實際 이에 따라 研究를 하지 않고 繼續 새로운 方法論이나 理論構成에 精力を 傾注하는 것을 反對하고 있지만(2) 그러나 이미 指摘한바와 같이 이러한 것이 種類는 많으나 다 諸各己 不足點을 가지고 있음으로 이에 대한 研究는 계속 必要하다고 생각하며 그렇지 않으면 實際의 蒐集에 있어서나 同異性의 發見에 있어서 無用한 莫大한 金錢과 勞力의 濫費가 있을것이豫想되며 이러한 點에서 美國行政學會의 所屬團體로서 「Comparative Administration Group」가 設置되어 있는것으로 기억한다.

C. 政治學, 社會學을 為始한 關係分野의 研究와의 協助

이미 本論에서 指摘한바와 같이 現代의 學問의 研究가 諸分野間의 嚴格한 分別을 固執하

(1) Gunnar Heckscher, *The Study of Comparative Government and Politics*, London, George Allen and Unwin. 1957. p. 45. Alfred Diamant, "The Relevance of Comparative Politics to the Study of Comparative Administration." *Administrative Science Q.* Vol. 5. No. 1. June 1960 p. 112.

(2) Alfred Diamant, *op. cit.*, p. 112.

研究論文

는데 끌이지 않고 分別을 하면서도 相互 繫密한 協助를 通해 어떠한 問題의 研究가 行해짐은 勿論 特히 比較行政의 研究는 比較政治와 그 發展의 始初부터 今日까지 많은 恵澤을 받았든 것이다. 그中에서도 假令 例를 들면 現代官僚의 政策決定問題 같은 것은 不可分 比較政治, 社會學과의 協助 및 이들 分野에서의 研究의 業績을 恒常 注意깊게 觀察하고 있어 그들로 부터의 有益한 援助를 받는데 계을려서는 안될 것으로 생각한다(3).

D. 後進國에의 技術援助로 因한 影響

技術援助란 後進國의 指導的人物등에 대한 先進文化의 技術, 知識의 傳達을 通해 이루어지는 것임으로 이들의 先進文化에 대한 理解, 態度, 評價 또는 이를 本國에 어떠한 方式으로 導入할 것이며 本人 및 本國人의 이 새文化에 대한 態度등에서 比較研究의 좋은 對象을 찾을수 있을 것으로 생각한다. 그러나 유감이도 他國 即 技術援助를 받는 數많은 被援助國은 勿論, 援助를 주는 나라에서도 極히 技術援助가 끼치는 影響에 대한 研究를 等 閑視해 왔다. 이에 대한 研究는 非單 技術援助의 效率化를 위해서만이 아니라 比較政治, 行政의 研究를 위하여도 有益한 것이다. 우리나라의 경우도 技術援助가 1955年부터 大規模的으로 行해졌음에도 不拘하고 尚今 이에대한 斷片的인 研究나마 하나도 發見되지 못하고 있으며 이러한 面 即 先後進文化가 交叉되는 技術援助가 주는 影響에 대한 研究가 要求된다.

E. 非西歐에 대한 研究.

從來의 比較研究의 視野가 좁아 西歐社會에 極限되어 참다운 比較研政가 行해질 수 없었으며 2次大戰後에 西歐諸國이 새롭히 擡頭하는 共產國家 및 後進國에 대한 關心이 커감에 따라 研究의 視野도 넓어졌으며 이에 對한 關心이 커가고 있어 特히 外交, 軍事, 經濟面에 대한 研究는 比較的 많이 行해지고 있으나 유감인 것은 行政에 대한 研究가 거의 없다고 하는 것이다. 勿論 이러한 나라의 行政自體에 대한 研究가 別로 現在 이러한 나라의 關心이 많아지기 시작한 初創期에 價値가 적다고 생각하기 쉬우나 그러나 이러한 「나라의 行政現象까지를 包含하지 않은 比較行政의 研究란 行政科學의 樹立에 얼마나 도움이 될여는지 의심스럽다. 特히 우리나라의 行政學徒로서 行政科學에 크게 또는 效果的으로 공헌할 수 있는 길은 西歐人이 理解하기 困難한 우리나라의 行政의 研究, 特히 그의 特殊性에 關한 「idiographic」한 研究를 많이 하여 外國의 比較行政學徒와 論文 및 意見을 交換하는 길이라고 생각한다. 그러나 異常하게도 오히려 反對로 一般的인 傾向은 先進國의 것만 熱中하고 우리의 것, 行政現象에 對한 研究가 等閑視됨은 比較行政, 行政科學의 發展을 위하여서만이 아니고 우리나라 行政의 發展을 위해서 유감된 일이라고 하였다.

(3) G.A. Almond, "Comparative Study of Interest Group and the Political Process," *APSR*. Vol. 52, No. 1, March 1958, pp. 270—82 또는 A.D. Lasswell, D. Lerner and C.E. Rothwell, *The Comparative Study of Elites*, Stanford, University Press, 1952 등을 例로 들수 있다,

比較行政의 方法論

F. 行政의 部分別研究

理想的인것은 行政全體에 대한 總括的인 比較研究를 行하는 것이겠으나 그것과 同時에 行政의 一個部門에 대한 比較研究도 間接的으로 行政全般의 比較研究에 공헌될 수 있을 뿐만 아니라 오히려 現段階로서는 이것이 보다 有益할 수도 모른다는 것이다. 過去로부터 이러한 部門주의研究가 않행해진것은 아니나 그中 一部門 即 人事官僚制部門에만 치우지고 財務組織部門에 대한 研究가 等閑視되었음은 比較行政一般에 대한 參考文獻이 大體로 적지만 그中에서도 人事官(僚制)部門과 他部門에 關한 參考文獻이 얼마나 되는가 比較하여 보면 容易하게 알수 있다(4). 따라서 特히 今後 財務 組織論에 대한 比較研究가 強化될것이 요구된다.

C. 比較行政의 講義

後進國인 우리나라에서의 比較行政의 研究의 重要性은 더 詳論을 要하지 않을 것이며 이에 따라 行政大學院에서도 開校와 더불어 比較行政의 講座를 開設하였다. 美國만 하드라도真正한 比較研究의 重要性의 認識은 行政學의 發達에 比하면 相當히 뒤늦어진것이며 行政大學院課程이 일찍이 新設되었음에도(1930年代) 不拘하고 比較行政의 講座는 大體로 2次戰後의 產物이라고 생각된다. 따라서 아직것 比較行政에 關한 文獻은 大部分 單行本으로 보다도 個別的인 論文으로서 學術雜誌에 많이 掲載되고 있으나 우리나라에서는 아직것 比較行政에 關한 冊은 고사하고 論文하나 우리나라 말로 發表되지 않고 있음은 극히 유감이며 따라서 大學에서 比較行政을 講義하는데도 不便이 적지않다. 即 講義의 教材가 얻어보기 힘든 外國雜誌에 散在해 있는 것을 찾아 外國語로 된것을 內容으로 하니 學生들에게도 苦役이고 가르키는 사람에게도 苦役인 것이며 比較行政의 發展이 遲延될 수 밖에 없을 것으로 생각한다. 이러한 點에서 能力의 不足을 무릅쓰고 이 題目的 論文을 쓰게된 것이며 조곰이라도 比較行政에 대한 認識이 이를 通하여 높아지게 되면 多幸으로 생각한다.

<筆者 本大學院 助教授>

(4) Ferrel Heady and S.L. Stokes. Comparative Public Administration. A Selected Annotated Bibliography Ann Arbor. University of Michigan. 1960. 여기에 依하면 官僚制度 및 人事에 關한 文獻數는 440이나 되는데 財務는 不過 62밖에 않되며 組織論은 178을 紹介하고 있다.