

# 行政理論史의 再編成

朴 東 緒

(教 授)

## 目 次

1. 序論 — 研究目的, 對象 및 變數의 抽出
2. 行政과 政治
3. 科學과 技術
4. 行政理念
5. 行政變數
6. 結語 및 韓國의 時點

### 1. 序論——研究目的 對象 및 變數의 抽出.

어떤 좋은 idea 란 問題에 봉착하여 그것을 해결 하려고 노력하는 순간 떠오르는 수가 있으며 그때는 정말 숲속에서 헤메다 길을 찾은 것과 같이 기쁘게 느껴지는 때가 우리와 같이 몇시간이고 書齋에 앉아 읽고 쓰고 생각하는 사람에게는 때때로 있게 마련이다.

여기에 이러한 題目下에 글을 쓰려는 내용도 1968 年에 行政理論을 必須로 本校에서 강의를 처음하게 되어 필연적으로 그 내용으로서 行政理論史를 강의하여야 하는데서 새로운 方案을 모색하다가 생각이 떠올랐던 것이다. 왜 行政理論史를 강의하는데 문제를 느꼈느냐 하면 첫째로, 對象이 되는 學生들이 극히 異質的이라고 하는 것이다. 즉 이미 學部에서 行政學科를 나왔거나 그렇지 않더라도 行政學을 응시과목으로서 시험을 치르고 들어 왔으니 이미 그러한 冊에 나와 있는대로의 內容을 되풀이 강의 한다고 하는 것은 우수한 學生들을 우롱하는 것이고 또한 강의하는 사람의 立場에서도 극히 흥미없는 일이라고 하는 것과 또한 나의 理由는 내 自身도 10 餘年 前에 行政學 研究를 시작할 때 부터 現在 까지 여러 著者들이 쓴 單行本, 論文을 읽어 보았으나 읽을 때는 어떻게 發展, 變化, 研究되어 왔는가 하는 것을 이해한 것 같으면서 막상 독파하고 난 다음에 정리 할려면 막연해지는 것을 언제나 느꼈다.

왜 그러냐 하면 理論史라고 할려면 지난 80 年間 무엇이 어떻게 變해 왔다고 하는 식으로 즉 變數를 파악하고 그것이 지난 數十年間 어떻게 變해 왔느냐 하는 식으로 고찰 연구하여야 하는데 그러하지 않고 依例히 흔히 있는 글을 보면 2 元論, 1 元論, Human Relations, 行

態論, 生態論, 比較方法, 發展論등을 中心으로 時代에 따라 說明하고 있어 個別的으로는 무엇이 어떠한 特色을 가졌다고 하는 것은 알수 있지만 무엇이 줄곧 지난 數十年間 어떻게 變化해 왔는가는 참으로 이해가 될듯 하면서 分明하게 잡히지 않았다. 왜냐하면 이와 같이 說明하는 경우 變數의 一貫性이 없었기 때문이었다.

以上과 같은 두가지 문제 의식을 가지고 어떻게 하면 初步者에게 이해가 쉬우면서 이미 아는 者에게도 흥미 있게 정리시켜 주는 方法, 즉 이 두가지 目的을 동시에 충족시켜 줄수 있는 再編成의 方法은 없는가 하는 것을 모색하던 中 마침내 다음에 展開되는 식의 것을 생각해 내어 보았다. 즉 지난 數十年間 行政理論에서 계속해서 關心을 가지고 연구해 온 變數를 파악하고 一貫性있게 따라가 보는 方法인 것이다.

다음 여기서 對象으로서 다루는 行政理論은 물론 美國의 것을 中心으로 하게 된다. 그 理由는 行政學이 하나의 學問으로서 發展한 것은 거의 獨占의으로 美國에서 이기 때문이다<sup>(1)</sup>. 그러나 간단히 他國의 경우도 關聯되는 部門에서는 言及을 해 보려고 한다. 理論史이기 때문에 그 出發時點은 1880 年代부터이며 그때 부터 1960 年代 까지를 기간으로 파악해 보려고 한다.

끝으로 이러한 對象에서 어떠한 變數를 抽出해 내느냐 하는것이 남았는데 이를 위하여는 變數라고 하는 것이 지니고 있는 性格과 史的變遷을 고찰하려는 目的에서 생각할 수 밖에 없다. 즉 變數라고 하는 것이 비교되는 對象에 共通의으로 存在하되 數量的으로 變化하는 것이라고 한다면 여기서는 目的이 時代에 따라 行政理論을 어떻게 變化해 왔느냐 하는데 있는 것이므로 여기의 變數는 一定한 時點에 있어서만 가지고는 안되며 오히려 지난 約 80 年間 계속 行政理論에서 研究되고 고찰되어 온 것이어야 하는 것이다. 그렇지 않으면 다른 時代間의 變遷에 관한 비교가 不可能하기 때문이다.

이러한 최소한도의 要件을 가춘 것이 지난 몇 10 年間의 行政理論中에는 많을 것이나 여기서 가장 많이 그간 研究되었다고 생각되는 다음의 네가지에 限定 해 보려고 했으며 그 順序에는 별로 깊이 생각하지 않고 다만 外部全體的인 것으로부터 內部的인 것으로 나열해 보았다.

- (1) 行政과 政治의 關係에 관한 것
- (2) 行政學을 科學的인 것 또는 아직 技術的인 것으로 보느냐의 문제
- (3) 行政을 支配하는 理念의 문제
- (4) 行政現象을 야기하는 要因에 관한 理論

(1) U.S. Senate, "Staffing Procedures and Problems in the Soviet Union". in: Nimrod Raphaeli(ed.) *Readings in Comparative Public Administration*, Boston. Allyn and Bacon, 1967. p. 160.  
 朝鮮에서는 從來에는 行政研究가 없었다가 최근에 교육에 흥미를 갖기 시작하였다.

以上の 네 가지를 中心으로 지난 約 80年間 行政理論이 어떻게 變遷해 왔는가를 고찰해 보려고 하며 이것으로서 現在까지 行政理論에서 논의 된 것中 主要한 것은 大體로 전부 커버되는 것으로 생각하며 아직 行政學이 별로 發展하지 못한 國家에서도 다음과 같은 行政理論의 再編成은 研究에 도움이 되지 않을까 생각된다.

## 2. 行政과 政治

흔히 行政學의 탄생을 美國의 W. Wilson이 1887년에 쓴 “The Study of Administration”라고 하는 論文 부터라고 말하고 있다. 그 主된 理由는 그 當時까지 行政은 研究의 對象으로서 獨自性이 인정되고 있지 못하였기 때문이다. 즉 政治적으로는 三權分立을 말할 적에 行政이 따로 政治, 政策決定과 獨自인 것으로 인정되었으나 學問的인 研究의 對象으로서 인정받고 있지 못하였기 때문이다. 실상 이미 文藝復興 初期부터 하나 하나씩 社會科學의 分化가 이루어져 온 것에 비추어 보면 行政學은 상당히 뒤쳐졌다고 본다.

따라서 Wilson의 功은 그때까지 行政의 研究는 그 獨自性이 인정되고 있지 못하고 政治속에 내포되는 것으로 간주되어 왔던 것이 처음으로 獨立의 길을 걷게 하였다고 하는 것이다. 따라서 行政은 政治로부터 뛰어나와 自己의 固有領域을 보호 보존하기 위하여 獨立을 주장하게 된 것이라고 볼수 있다. 그러면 어째서 이때에 이러한 必要性을 Wilson은 느끼게 되었으며 그 當時의 많은 사람의 同感을 얻게 되었을가, 이것은 역시 그 當時의 政治, 行政의 인 狀況에서 부터 설명해 가야 할 것으로 생각한다. 즉 1887년이란 橫暴를 부린 Spoils System을 극복하기 위하여 어떠한 극적인 계기를 利用해서 불과 數年前에 Anti-Spoils의 사명을 띠고 美國의 人事法이 통과되었던 때이다. 따라서 그 當時의 큰 關心은 어떻게 하면 Spoils를 防止하고 Merit System을 확립하느냐 하는데 있었던 것이다.

그러나 이러한 Spoils의 原因은 주로 政黨政治에 있었으므로 行政이 政治에 埋沒되었거나 예측되어 있다고 從來대로 간주되고 있는 限 政黨政治에서 연유되는 Spoils를 막을 理論的인 근거를 찾을 길은 없었던 것이다. 그러므로 Wilson이 말한 行政은 政治와 다른 것이라고 한 말 속에는 事實上 달라야 한다는 뜻이 內包되어 있다고 보아야 한다는 것이<sup>(2)</sup> 옳은 解釋일 것이다. 물론 Wilson自身 전연 이러한 政策的인 의도에서만 썼는지 또는 진지하게 行政은 그 本來의 性格上 政治와 다르다고 하는 것을 인식하고 理論적으로 區別하여야 한다는 뜻도 포함되어 있었는지 모르겠다. 그러나 그가 著名한 政治學徒로서 行政이 전연 政治와 無關하여 獨立, 分離되어야 한다는 것을 진지하게 믿었으리라고는 생각되지 않는다.

따라서 多分히 政策的으로 行政國家化되어가고 行政은 能率性을 요구해 가고 있어 이는

(2) H.A. Simon, *The Changing theory and Changing Practice of public Administration.*, in: Ithiel de Sola Sola pool.(ed.), *Contemporary Political Science*, N.Y. McGraw-Hill, 1967. p. 88

從來의 民主性만을 고려하던 Spoils 로서 채워진 行政으로서는 도저히 이러한 時代的인 요청을 충족시킬수 없어 이러한 二元論的인 理論을 가지고 뒷받침 함으로서 Anti-Spoils 의 기능을 발휘해 보자는데 意義가 있었던 것으로 생각된다.

그러다가 New Deal 後 얼마안되어 出版된 Gaus, Dimock, White 의 “The Frontiers of Public Administration”(1936年), 및 P. Herring 의 “Public Administration and Public Interest”(1936年) 또는 다음해의 Dimock 의 “Modern Politics and Administration”, 등은 거의 때를 같이하여 그간 40餘年間 政治 行政 二元論을 固守해 오던 立場에 회의를 느끼고 이를 批判하기 시작한 것이며, 이를 主題로 삼아 單行本으로 엮은 것이 有名한 P. Appleby 의 “Policy and Administration,” (1949年)인 것이다.

이와 같이 1930年代 中半 부터 소위 二元論을 깨틀고 一元論을 들고 나오게 된 理由는 흔히 어느 概論書籍에 나 다 있으므로 여기서 再論을 할 必要가 없을 것이나 다만 二元論을 들고 나오게 된 理由로서 政策的인 것을 分明히 한 것과 보조를 같이하는 의미에서 지적한다면 이제는 그러한 Anti-Spoils 의 使命이 없어졌으며 오히려 New Deal 이라고 하는 狀況에서 보면 行政이 政治的인 機能까지 담당하지 않을수 없게 되었다고 하는 새로운 時代的인 要請인 것이다.

이러한 論議, 主張에 대해서는 물론 反論이 없었던 것은 아니다<sup>(3)</sup>. 더구나 美國과 같이 行政權의 強化는 곧 專制, 市民權의 억압을 초래한다는 하나의 傳統的인 政治思想이 지배하고 있는 곳에서는 더욱 심하였다. 그러나 많은 學者가 實際 行政府에 참여 해 본 결과 行政 官僚가 이미 樹立된 政策을 具體化하는데 있어서 엄청난 價值配分의인 決定을 하고 있을 뿐만 아니라 더 나아가 처음부터 새 政策의 起案에 깊이 참여하고 있음을 體驗하였으며 또한 그러하지 않고서는 그 當時의 政府에 요청된 여러가지 難題를 適時에 解決할 수 없음도 발견한 것이다.

政治와의 關係에 관한 이러한 理論의 變化 뒤에는 다분히 政策的인 것이 있었다 하더라도 行政自體의 立場에서 보면 큰 變化를 발견 할수 있다. 즉 1880年代에는 行政의 領域을 政治의 侵入으로부터 보호하기 위하여 獨立을 주장하던 것이 約 40餘년이 지난 1930年代에는 오히려 꺼꾸로 行政이 政治的인 機能까지도 같이 擔當하겠다고 나섰다 하는 것이다. 아직 여기서는 물론 政治의 優位의 인정은 계속 하고 있으나 구태여 政治로 부터 기피하거나 두려워 하던 것을 지양하고 이제는 같이 政策決定的인 일에 참여하고 있다는 것이다.

흔히 여기 까지는 現在 韓國에 나와 있는 行政學 서적에도 言及이 되어 있으나 그러면 그 후 즉 1950年後에는 이 兩者의 關係에 관한 논의가 어떻게 되어 있는지 거의 言及이 없다.

(3) 經濟面이기는 하나 F.A. Hayek. *The Road to Serfdom*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1944.

따라서 많은 사람은 1930, 40年代의 1元論이 그대로 現在도 지속되어 있는것으로 생각하고 있는 것 같다. 그러나 특히 2次大戰後의 급속한 社會科學의 발전에 비추어 불적에 20年 30年前의 學說이 그대로 견지되어 있다고 생각하는 것은 현명하지 못할 것이며 또한 事實 그 러하지도 않은 것이므로 이점을 밝히기 위한 것도 여기에 글을 쓰게 된 主要動機의 하나인 것이다.

以上 설명된 1元論에 變化가 일어나기 시작한 것은 1960年代에 들어서인 것으로 생각된다. 行政學에서도 政治學에서와 같이 大體로 1950年代에는 比較研究가 活潑해졌다. 1960年代에 들어서면서 發展의 문제가 主要關心事項이 되었으나<sup>(4)</sup> 어느 경우에도나 염두에 두고 있었던 것은 소위 여러 新生國의 문제였던 것이다.

이러한 國家의 政治 行政問題를 研究하던 여러 學者中 E.W. Weidner는 “Development Administration” (1962), M.J. Esman, “The Politics of Development Administration,” (1964) R. Braibanti, “Administrative Modernization”, (1966) 등은 政治와의 關係에 있어서 傳統的인 政治優位論을 뒤집어 行政優位論을 내세우고 있다. 이러한 논의를 들고 나오는 主要理由는 新生國에서 빨리 發展은 해야겠고 이를 擔當할 組織力이 私經濟人이나 政治人에게서 찾을수 있는 것도 아니며 그래도 기댈수 있는 것은 行政官僚組織 밖에 없으니 할수 없지 않느냐고 하는 것이다. 언제 政治人, 經濟人의 能力向上을 기다릴 수 있겠느냐는 것이다. 너무 傳統的인 西歐의 政治思想에 사로잡혀 전혀 사정이 다른 他新生國의 경우를 고찰해서는 안된다는 것이며 어떠한 의미에서는 그들은 가장 dogma에서 解放되고 新生國의 문제를 bias 없이 現實的으로 보는 立場이라고 自負하기도 하는 것 같다.

물론 이러한 대담한 논의에 대해서는 아직 많은 學者(F.W. Riggs)가 反論을 제기 하고 있으며 前述한 1元論과 같이 많은 學者의 同調를 얻고 있지 못하다. 무엇보다도 근본문제는 行政이 政治를 우월한 立場에서 lead 해 나가는 경우 가장 權力者에게 요구되는 責任性, 正統性의 문제는 어떻게 되느냐고 하는 것이다.

그러나 이러한 논의가 1960年代에 이르러 제의 되었다고 하는 것은 1930, 1940年代의 1元論과 상당한 거리를, 즉 政治의 機能을 같이 한다는데서 한걸음 더 나아가 오히려 政治를 lead 하거나 직접, 代行 代替하겠다는데 까지 이르고 있는 것이다. 따라서 이 主張, 理論이 광범한 同調를 얻을려면 行政官僚의 能力, 責任性, 正統性에 관하여 상당한 自信있는 說明을 하기 전에는 힘들 것으로 생각된다.

### 3. 科學과 技術

行政學이 政治學에서 이탈하여 새로운 學問으로서 탄생하자 얼마 안 있어 經營에서 發展

(4) 美國行政學會의 CAG가 1963년부터 Seminar를 계속 정기적으로 開催하고 數十편의 發展關係 論文이 發表되기 시작하였다.

한 科學的 管理法(The Principles of Scientific Management, 1911年)의 영향을 받아 行政學도 科學化가 가능한 것으로 생각되었으며 이를 위한 研究가 L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, (1926年), W.F. Willoughby, *Principles of Public Administration*. (1927年). Luther Gulick, *Papers on the Science of Administration*, (1937年)등에 나타나고 있었다. 이러한 行政學을 科學視하는 立場은 前述한 政治, 行政 2元論의 立場과 같은데서 연유하는 것이며 또한 따라서 時期도 이와 一致한다.

그러나 역시 2元論에 대신해서 1元論이 1930年代 後半期부터 머리를 들기 시작하자 科學視하는 立場도 수그러지기 시작하고 行政을 技術(art)視하는 立場이 대두하기 시작했다. 왜냐 하면 政治와 行政이 不可分의 關係를 맺게되는 限 政治는 必然的으로 價値判斷의 문제를 내포하게 되므로 이를 研究해서 科學化한다는 것은 거의 不可能하기 때문인 것이다. 따라서 第1期 즉 行政學의 탄생 이후 1930年代 前半期까지의 科學視 하는 立場을 비판하는 主張, 論議가 L.D. White, "The Meaning of Principles in Public Administration", in: *The Frontiers of Public Administration*(1936年) Lewis Meriam<sup>(5)</sup>(1937年) 立場은 다르지만 20世紀 初의 行政學의 科學性을 공격했다는 點에서는 同一한 H. Simon(1946年)등을 들수 있다.

그러나 여기서 우리가 주의할 것은 Simon인 것이다. 1930年 後半의 反科學論者 또는 技術性을 말하는 論者들과 從來의 行政學에서 말하는 科學的 原理가 科學性을 지니지 않았다고 하는 點에서만 立場을 같이 하고 있으며 前者들은 技術性을 들고 나오나 Simon은 새로운 立場에서 1940年 中半에 이르러 行政學의 科學化를 들고 나오고 있었다는 것이다. (*Administrative Behavior*. 1945年), 즉 그가 처음으로 行政研究에 도입한 論理的 實證主義(logical positivism)에 따라 經驗主義를 강조하고 行政에 있어서의 價値와 事實을 엄격히 分別하고 科學化를 指向하는 行政研究에 있어서는 價値의 문제는 研究의 대상에서 論理的으로 分離하여 事實의 문제만 研究의 대상으로 함으로서 行政學의 科學化를 시도하려는 立場이다. 이에 대하여는 물론 D. Waldo와 같은 學者의 맹렬한 批判이 있었으며 現在까지도 많은 論爭이 전개되고 있으나 계속 그는 本來의 立場을 견지해 나가고 있다.

이러한 行態論者들에 의한 科學化를 위한 연구가 1940年 中半期부터 이루어 졌다고 하면 1950年代에 와서는 다른 立場에서 行政學의 科學化 運動이 벌어졌다고 보아야 하며 이들은 곧 比較方法에 따라 行政을 研究하는 學者들이며 몇 사람 代表的인 人物을 든다면 Fred. W. Riggs, F. Heady, W.J. Siffin, A. Diamant, M. Berger, R. Braibanti 등을 들수 있겠다.

社會現象을 연구하는데 있어서 比較方法을 利用한 學者들은 歷史를 통해서 불적에 여기에

(5) 1937~8년에 걸친 President's Committee on Administrative Management와 Brookings Institution 간의 科學性에 관한 論爭에 있어 그는 研究所의 立場에서 反論을 제기.

열거된 분들만 있는 것이 아니고 古代로 부터 있었는데, 이분들만 여기에 열거한 理由는 前述한 科學化와 보다 밀접한 關聯性이 있기 때문이다. 물론 古代의 Aristotle도 여러 經驗的 事實을 수집하여 研究하려고 하였다는 點에서 그당시의 他人에 비하면 보다 科學的이었다고 할 수 있으나 그후 比較方法에 있어 거의 진전이 없었다. 그러므로 學界에서는 大體로 1950 前까지의 것을 傳統의 方法이라고 부르는 理由가 여기에 있는 것이다. 왜냐하면 그러한 從來의 方法으로서의 行政學의 科學化에 第一段階 以上の 進전을 볼수 없기 때문이다. 더구나 2次大戰後 視野對象이 文化가 상당히 異質性을 띠게 되자 各各 特殊性을 지닌 것을 事實대로 個別的으로 설명을 해 보아도 科學化에의 길은 여전히 요원하므로 이를 일보 進진 시키려고 研究하게 되어 焦點은 모든 나라의 行政의 共通分母, 變數를 찾아 이를 기준으로 하여 比較하려고 하므로서 진 一보하게 되어 1950 年代의 著名한 行政學者는 거의가 이러한 變數(主로 機能)<sup>(6)</sup>의 發見에 功을 세운 分들이다.

그러면 第1期와 여기서 논한 第3期間의 어떠한 同異點이 있을가, 科學化를 기해 보겠다는 點에서 類似性이 있을지 모르나 第3期의 行態論者들은 물론 第1期에서와 같이 科學化를 기하여야겠다는 決意는 同一할지 모르나 보다 經驗的 方法을 利用하여 궁극적으로 科學化가 이루어진다고 생각할지 모르나 그것이 쉽다고 過信하지는 않는 點에서 다르다고 보아야 하며 比較論者들의 경우는 科學化를 기하여야겠다는 決意나 科學化를 기할수 있다는 自信에 있어서 行態論者들 보다 훨씬 약하다고 보아야 할것 같다.

끝으로 第4期 즉 1960 年代에 이르러 發展論이 대두하면서 양상은 다시 달라지기 시작하였다. 즉 1940, 1950 年代에 대두한 科學化에 대한 執念은 다시 1960 年代에 이르러 弱化되 기시작하였다고 하는 것이다. 그 理由는 지난 몇년간 계속 1950 年代에 比較研究를 하던 學者가 發展問題를 研究의 焦點으로 잡은데 있다. 물론 發展問題를 연구한다고 해서 곧 科學化에 대한 執念이 약화된다고는 볼수 없다. 왜냐 하면 發展에 관한 理論, 原理를 發見하는데 執念을 두고 연구할수도 있으며 또한 어디까지나 그러한 立場에 서서 연구하는 學者(F.W. Riggs)<sup>(7)</sup>도 있기 때문이다. 그러나 또 다른 學者(E.W. Weidner, M.J. Esman)는 처음부터 多분히 目的志向의 政策爲主의 연구에 열을 올리고 있기 때문이다. 그와 같이 되는 이유는 처음부터 發展問題가 學界의 관심을 끌게 된 것은 多분히 實踐的 理由가 있었는데다가 發展問題란 그自體가 多분히, 價値目的志向性을 띠고 있기 때문에 그러하다고 생각된다. 그러나 우리가 留意할 것은 이미 언급한 바와 같이 發展問題를 연구하는 學者가 그러한 것도 아니

(6) A. James Gregor, "Political Science and the Use of Functional Analysis." *American Political Science R.* Vol. 62. No. 2. June 1968, pp. 425~39. 여기서는 1960 年代에 이르러 이 方法에 대한 批判이 일어나고 있는데, 이문제가 言及되고 있다.

(7) 政治, 行政學徒 보다도 社會, 心理學者間에 同一한 立場의 學者를 많이 발견 할수 있다.

며 따라서 1960年代에 이르러 科學化運動이 없어졌다는 것도 아니고 다만 1940, 1950年代에 비하면 약간 약화된 기미가 엿 보인다고 하는 것이다.

#### 4. 行 政 理 念

解放後 우리나라의 行政理念에 관해서 合法性을 가져야 한다 또는 民主性, 能率性을 지녀야 한다는 등의 여러가지 理念이 계속 제시 되어 왔다. 그러나 이미 前述한 行政과 政治, 科學과 技術의 문제를 논의한데서 알수 있는 바와 같이 여기의 雜多한 여러가지 理念도 恒久性, 同時性을 띠고 있는 것은 아니고 그때 그때의 行政에 따라 다른 것이 時間과 場所에 의한 制約을 받고, 나타나고 있었던 것이다. 그러므로 여기서도 여러 理念이 美國에서 어떻게 時代에 따라 달라져 왔는가 하는 것을 검토하려고 한다.

실상 1880年代에 行政學이 탄생하기 전에도 行政理念이 없었던 것은 아니다. 왜냐하면 合法性의 문제는 이미 그 以前 오래 전부터 주창되어 왔기 때문이다. 19世紀 後半期에 行政國家化하기 전의 立法國家 自由民主主義 國家 自由資本主義가 지배하던 時代의 行政에는 무엇보다도 安定性, 長期豫測性 市民權의 伸長 自由權의 옹호 以外の 것이 요청되지 않았으며 이를 위하여는 理念으로서 合法性이 대두하게 됨은 당연한 것이기 때문이었다.

그러나 19世紀 後半에 이르러 行政國家化되고 이에 따라 行政機能은 量的 質的으로 變化擴大됨에 따라 行政府의 豫算은 급속히 팽창하게 되었다. 이러한 結果는 徵稅額의 급증을 초래하였는데 이의 주요 부담자는 擔稅力을 지닌 有產階層이 되는 것이며, 이들은 더구나 解放後의 韓國의 有產人과 달리 거의가 政府의 힘에 別로 의존함이 없이 自力으로 獨立的으로 蓄財를 한것이므로 이中 큰 몫을 稅金으로 빼앗기게 되자 政府의 徵稅 및 歲出에 큰 관심을 필연적으로 갖게 되며 여기에 박차를 가하게 해준 것이 선거를 주로하는 民主, 責任政治의 실시 및 발전이라고 하는 것이다.

그러므로 이들은 특히 政府財政의 歲入 歲出의 “less taxation, more services”를 政府에 요구하게 되며 또한 요구할 수 있게 政治, 經濟的으로 되어 있었으며 또한 爲政者 역시 이를 받아드리지 않을수 없게 되었던 것이다.

이러한 狀況의 진전은 결과적으로 行政에 能率을 새로운 理念으로 요청하게 되었던 것이다. 왜냐 하면 市民, 有產人으로부터의 less taxation의 壓力과 他方으로는 그것으로 보다 많은 service를 요구하니 이를 充足시키는 길은 있는 資源을 經濟的으로 活用하는 길 밖에 없기 때문이다.

더구나 時期的으로 政治, 行政 2元論이 支配하고 科學的管理法이 도입되어 行政의 科學化를 믿고 추진 연구하던 時代이었으므로 行政이란 設定된 目標를 어떻게 하면 비용을 적게 드리고 이룩하느냐 즉 過程의 經濟性的의 向上에 熱中하게 되었던 것이다.



이와같이 行政學이 탄생하면서 從來의 合法性外에 能率性이 새로운 理念으로서 요청되었으며 연구되어 오다 1930年代 後半期에 이르러 여기에 대한 反省이 일어나기 시작하였다. 즉 Dimock은 이미 前述한 編著 The Frontiers of Public Administration(1936年)에서 從來에 能率性이라고 하는 것은 너무나 機械的으로 해석했으며 目的을 잃은 감이 있다고 말하고 이의 是正을 위해서는 무엇을 위한 能率이나 하는 點에서 이의 民主化, 社會化, 人間化를 주장하기 시작하였다.

이러한 主張, 批判은 역시 前述한 政治, 行政 2元論의 止揚과 1元論으로의 轉換과 때를 같이 한다고 생각한다. 즉 行政을 政治에서 설정해준 政策으로 具體化란 하는데 焦點을 두었던 時代에는 過程의 能率化만으로 足하였으나 이제는 目標 政策決定 自體까지 담당하게 된 行政으로서는 過程의 能率化만으로 不足한 것이며 무엇을, 누구를 위한 것이냐 하는 것에 關心을 가지고 行政을 하지 않으면 안되게 되었기 때문이다.

이와 같이 1930年代 後半에 이르러 새로이 요청된 理念은 社會的能率 또는 民主性이라고 사람에게 따라 호칭하고 있으나 여기서는 일단 民主性이라고 하고자 한다. 따라서 韓國에 行政學이 도입된 것은 이 이후 이므로 처음부터 行政은 民主的이며 能率的이어야 한다고 논의되어 왔으며 또한 合法性의 문제가 특히 法學徒들에 의하여 주장되어 온 이유를 우리는 충분히 이해 할수 있겠다. 그러나 留意할 것은 이러한 理念이 不變的인 것이 아니고 언제나 時와 場에 따라 變하는 性格을 지니고 있다는 것이다.

그러나 1960年代에 접어들면서 前述한 바와 같이 發展, 變化의 문제가 關心을 끌게 되면서 行政에는 어느덧 앞에 두자가 붙은 發展行政이라고 하는 新用語가 만들어져 나왔으며, 理念에 있어서도 새로 效果性(effectiveness)이라고 하는 것이 요청되어 나오기 시작하였다. 여기의 效果性이란 目的達成度를 의미하는 것이며 따라서 過程의 經濟性을 의미하는 能率性과는 區別되는 것이다. 즉 發展 變化 라고 하는 것은 現在 없는, 現在와 다른 狀態로 轉換 또는 새狀況을 造成하는 것이며 1960年代에 와서 發展行政이 대두하고 여기서 關心을 1次的으로 갖게 되는 것은 行政을 통한 發展, 變化를 創造해 나가는데 있으므로 行政의 理念으로서 從來의 多分히 靜態性을 띤 理念으로서는 不充分하며 보다 動態的인 새 理念이 요청되는 것은 당연한 것이라고 생각된다. 즉 여기서 무엇 보다도 급한 것은 發展目標를 우선 100% 達成해 놓고 보아야겠다는 것이다.

따라서 이러한 事情의 變化는 行政研究에 있어서도 Input 나 또는 Input에서 output의 轉換등과 같은 側面 보다도 output에 보다 큰 關心을 가지고 研究케 하고 있는 것이다<sup>(8)</sup>. 따

(8) Warren G. Bennis. *Changing Organizations*. New York, McGraw-Hill. 1966. pp.41-2. W. Keith Warner and A. Eugene Havens, "Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals". *Administrative S.Q.*, Vol. 12. No. 4. March 1968, p 541. Fred. W. Riggs. "Administr-

라서 行政의 문제를 보다 巨視的, 總體的으로 파악하려고 하며 어떻게 하면 그 組織體에 부과된 目標을 그가 가지고 있는 總資源을 동원하여 目標達成을 100%로 하느냐 하느냐 關心의 초점을 갖게 되는 것이다<sup>9)</sup>.

이와 같이 發展, 變化의 문제가 close up 되니깐 거기에 따라 理念으로서도 效果性이라고 하는 새로운 것이 요청되었으나 여기서는 所要의 目標을 어느정도 달성했느냐에 초점을 두고 있는 것이므로 이것으로 만 끝일수는 없을것 같다. 왜냐 하면 行政이 점점 깊이 政治的機能을 擔當하게 되어 가고 있을 뿐만 아니라 신속한 發展을 기하기 위해서는 目標이 國家發展目標과 統合性을 가져야 하기 때문이다. 그러므로 發展行政에 있어서는 效果性 외에 目的性을 새로이 첨가하는 것이 요청되지 않을가 한다.

왜냐 하면 무작정 어떠한 目標이든 100% 달성하였다고 해서 바람직 한 行政이라고 볼수도 없는 것이고 보다 艱요한 것은 한국사회 全體를 發展시키는데 적극적인 공헌을 해야 하기 때문이다. 그럴려면 필연적으로 여기의 目標은 제멋대로 策定되어서는 안되고 國家發展目標과의 統合性을 가져야 限定된 資源으로 신속히 낭비없이 소기의 發展目標을 달성할수 있을 것으로 생각되기 때문이다.

그러나 여기서 주의를 요하는 것은 여기의 國家發展目標란 그 內容을 파악하기 힘들며, 各人の 생각이 다를 것이나 흔히 오해 하는 식으로 行政首班이 생각하는 것을 뜻하지 않고 적어도 많은 政策決定者, 市民의 참여를 통한 過程을 거쳐 市民의 輿論과 政策決定者의 지혜로 決定된 것을 의미하며 또한 統合性이라고 하는 用語도 많은 오해를 불러 이르기는데 이는 一致, 一體化를 뜻하는 것은 아니고 自體의 獨自性, 固有性은 견지 하면서 全體制間의 均衡, 조화를 유지해 나간다는 뜻인 것이다.

## 5. 行 政 變 數

여기의 行政變數란 行政行爲 또는 現象, 機能을 야기시키는 要因을 뜻한다. 즉 무엇이 구체적으로 나타난 action을 만들어 내느냐에 관한 것이다.

이문제에 관하여 行政學이 탄생하기 시작한 초창기에는 다분히 構造에 중점을 두고 생각을 했다. 즉 우리가 소기하는 어떠한 行政을 이룩하려면 法制를 바꾸면 그 결과 기능은 自動的으로 도출되는 것으로 생각했다. 따라서 人事에 있어서도 Spoils를 없애기 위해서는 獨立性和 合議性을 가진 人事委員會를 만들고 法律로 규정하면 문제는 다 解決되는 것으로 생

ation and a Changing World Environment". *Public Ad. R.*, Vol. 28, No. 4. July-Aug. 1968. p. 354. 效果性和 正當性의 關係論議.

(9) R.W. Benjamin and J.H. Kautsky, "Communism and Economic Development", *American Pol. S. R.*, Vol. 62, No. 1. March 1968. pp. 120-1 共產國도 發展政治의 일환으로 研究하는 傾向을 지적.

각했으며 組織의 문제에 있어서도 여러가지 原則에 관한 研究를 해서 만들어 냈으며 合議制를 만들면 취지대로 운영되는 것이며 line 과 staff 를 分化해서 만들면 다 제대로 機能하며 豫算도 品目別로 編成하면 그 뜻대로 운영되는 것으로 믿고 많은 原理를 만들어 내었고 行政學은 곧 科學化가 되는 것으로 믿었다.

그러나 이러한 原理를 實識의으로 檢證해 본 결과 實際는 그러하지 않다고 하는 것이 발견되기 시작하였다. 그 重要한 原因은 行政에 있어서의 人間的要因을 거의 전적으로 무시했다고 하는 것이다. 즉 환언 하면 行政組織內에서 人間은 機械的으로 움직이는 것. 法令, 構造, 上官의 命令에 따라 合理的으로 그대로 움직이는 것. 마치 Max Weber의 理想型的인 官僚制에서 말하는 것과 一致하게 생각 하였던 것이다. 따라서 이를 하나의 獨立變數로 생각할 必要를 느끼지 않았던 것이다.

그러나 이것은 잘 못된 理論이라고 하는 것을 發見하게 되었으며 이를 처음으로 지적하기 시작한 것이 1933년에 發刊된 Elton Mayo의 *The Human Problems of an Industrial Civilization*, 이며 그후 F.J. Roethlisberger and W.J. Dickson의 *Management and Worker*(1939年) 및 곧 이어 F.J. Roethlisberger의 *Management and Morale*, (1941年)등에서 계속 組織內의 人間的 要因이 연구 지적되기 시작하였다. 이러한 研究는 다분히 心理, 社會的接近을 통해서 人間의 士氣, 自生的組織들이 人間行動에 미치는 영향을 檢討하고 있었다. 이에 따라 初期에 생각 하였던 것 처럼 組織內의 人間은 理性에 따라 合理的 機械的으로 만 움직이는 것은 아니고 感情 및 組織內의 對人關係, 自生的組織如何에 따라 상당한 行動에 영향을 받을 것을 찾아내기 시작한 것이다.

이러한 研究는 그후에도 계속 추진되어 心理的인 側面에 많이 기울어진 H. Simon의 行態意思決定에 限定된 焦點을 두고 研究하는 傾向과 社會的 側面에 重點을 두고 研究하는 R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*(1949), R. Bendix, *Higher Civil Servants in American Society*, (1949) 등의 傾向을 찾아 볼수 있다.

以上과 같이 行政의 變數를 構造, 人間으로 보는 경우 어느 경우에도 共通的인 것은 組織內部에서만 變數를 찾으려고 했다는 것이다. 그러나 2次大戰後 차차 새로히 着眼하기 시작한 것은 組織外的 要因인 것이다. 즉 한 行政組織을 社會全體를 구성하는 하나의 下部體制로 보고 여러 下部體制間의 영향을 또 하나의 새로운 變數로 파악하는 것이다. 즉 具體的인 行政行爲란 構造組織에 의하여도 영향을 받지만 組織外的 政治, 經濟, 文化등에 의하여도 영향을 받고 주고 하는 相互交叉作用이 있음을 발견하기 시작한 것이며 이를 처음에 주장한 學者로서는 J. Gaus의 *Reflections on Public Administration* (1947年)를 들수 있겠으며 이를 우리는 生態(ecology)라고 호칭하고 있다.

처음에 이것이 제의 되었을 적에는 行政을 組織內部的의 문제로만 보다가 이것에 反撥修正

하는 使命을 띠고 生態라고 하는 것이 나왔으므로 力點을 自然히 相互的인 面보다도 一方的인 것, 즉 生態가 組織에 영향을 주고 組織은 一方的으로 受動的으로 받기만 하는 것으로 생각되어 왔다. 이러한 結果는 各分野別로 獨立變數를 自體內에 찾지 않고 外部에서 구하게 되는 결과를 가지고 왔으며 一種의 惡循環論에 누구나 빠지게 되었던 것이다. 즉 行政學徒는 모든 行政行態의 가장 근본적인 원인은 政治, 經濟, 文化에 各各 찾는 식의 생각을 하는가 하면, 經濟學徒는 原因을 政治, 行政, 社會에 구하고 있어 一種의 責任回避論과 같은 것이 나타나고 있었던 것이다.

그러나 1960年代에 이르러 發展論이 대두 되면서 上述한 바와같은 循環論에 빠져 있을수는 없으며 어디에서 든지 發展을 위한 突破口를 찾지 않으면 안되게 되었다. 이에 따라 從來의 生態論은 修正을 보게 되어 多分히 行政의 受動性이 시정되어야 하며 오히려 적극적으로 行政의 獨立變數性을 주장하게 되었으며 이의 한 例로 Fred. W. Riggs의 *The Ecology of Development* (1966)를 들 수 있다. 여기서 그는 行政이 主動的으로 發展을 위하여 生態的 要因을 동원 이용하는 能力과 行政發展을 연관시켜 생각하고 있는 것이다.

이와 같이 行政의 積極性이 주장됨에 따라 구체적으로 여기의 積極性 즉, 發展, 變化를 위한 실마리는 어디에서나 찾아야 하며 必然的으로 다시 人間에 귀착하게 되었던 것이다. 그러나 여기의 人間은 전술한 第2期の 경우와 같은 것은 아니고 人間の 創造, 刷新性 및 그것을 위한 意慾에 중점을 두고 研究하게 되었던 것이다<sup>(10)</sup>. 이러한 代表的인 例를 D.C. McClelland, *The Achieving Society* (1961)年, E.E. Hagen, *On the Theohy of Social Change*. 등에서 찾아볼수 있으며 이 理論을 行政學에서도 그대로 받아들여 계속 發展시켜나가고 있으며<sup>(11)</sup>, 이에 따라 行政家의 價値觀, 行動志向을 刷新性, 創造性등과 결부시켜 생각해 나가고 있음을 볼수 있다<sup>(12)</sup>.

## 6. 結語 및 韓國의 時點

以上으로서 行政理論에서 지난 約 80年間 계속 연구되고 논의된 것을 추려 네가지로 나누어 時代的으로 어떻게, 왜 그렇게 變해 왔는가 하는 것을 檢討하여 보았다. 따라서 이제는

(10) F.T.C. Yu, "Campaigns, Communications, and Development in Communist China", in: D. Lerner and W. Schram (ed). *Communication and Change in the Developing Countries*, Honolulu, East-West Center Press, 1967. p. 214. 中共에서도 發展을 위한 戰略을 人間에 두고 있음을 지적. R.T. Lapiere, *Social Change*, New York, McGraw-Hill, 1965, pp. 132-5, Innovation에 관하여 언급.

(11) 李漢彬, 社會變動과 行政. 서울, 博英社, 1968.

(12) Saul M, Katz, "A Model of Educating Development Administrator", *Public Ad. R.* Vol. 28. No. Nov-Dec. 1968. pp. 530-1. Kendall I. Lingle. "Crucibles of Change". *Public Personnel R.* Vol. 30, No. 1. Jun, 1969. p. 5.

綜合 整理하는 의미에서 以上の 檢討를 다음과 같은 表로 표시해 보고져 한다. 그러나 하나 주의 할 것은 가령 다음의 表에서 行政理念의 경우 現在인 1960年代가 効果성과 合目的性으로 되어 있다고 해서 現代 行政의 理念으로서는 民主性, 能率性은 옛날의 이야기로서 거들떠볼 必要도 없다는 뜻은 아니며 다만 이러한 것이 그때그때 새로운 理念으로 close up 되었다는 것을 의미하는데 지나지 않는다고 하는것을 밝혀두고져 한다.

行政理論의 變遷

時 期 容 內	1880 1990 1900 1910 1920					1930 1940 1950			1960
	1. 行政과 政治	行政의 獨立, 2元論					共 擔, 1元 論		
2. 科學과 技術	科 學 視					技術視 科學視(行態比較)			技 術 視
3. 行政 理念	能 率 性					民 主 性			合 目 的 性 効 果 性
4. 行政 變數	構 造					人間(心理社會)生態			人 間(創造性)

그러면 行政學이 도입된지 얼마 안되는 韓國의 경우 理論史面에서 볼적에 어떠한 時點에 놓여 있는가 하는 것을 끝으로 검토하려고 한다.

(1) 우선 行政과 政治의 경우 극히 소박한 解釋法學에 사로잡힌 人士나 또는 社會科學에 극히 문외한인 사람을 除外하고는 2元論을 믿고 있는 사람은 없을 것이며 따라서 누구나 一元論 즉 政治機能을 行政도 같이 擔當하고 있다는 理論에는 누구나 찬동할 것으로 생각한다. 그러나 문제는 行政이 政治를 代行하고 lead 할수도 있다는 생각이다. 傳統的인 民主理論에 비추어 본다면 최소한도 民主政治를 한다고 나선 國家에서는 있을수 없는 理論인 것이다. 그러므로 國內외의 學界에서 政治發展과 行政發展의 關係에 관해서 論爭이 벌어지고 있는 것도 당연한 것으로 생각된다. 이 點에 관해 現在 韓國의 경우는 아마도 行政人의 경우에는 代行, lead 理論을 마음속으로 상당히 지지하고 있는 분들이 많을 것으로 보나 學界에서는 그러한 분이 극히 적을 것으로 判斷된다.

(2) 科學과 技術과의 關係에 있어서는 지난 80年間に ZigZag의 길을 걸어 왔으나 韓國에서 現在 우리가 가지고 있는 理論을 고도의 科學性을 지니고 있다고 믿는 분은 거의 없을 것으로 생각된다. 왜냐 하면 아직도 우리가 가지고 있는 理論은 多分히 文化가 다른 美國에서 發展시켜 온 것이며 아직 우리나라에서 우리가 테스트해 본 것이 많지 않기 때문에 더욱 그러하다. 물론 行政研究가 歷史에 비해서는 많은 업적을 쌓았지만 과도사회의 하나의 특징으로서 많은 精力이 政策的인 연구에 쏟아져 있기 때문에 더욱 그러하다. 이와 同時에 反對로 거의 科學性이 전연 없다고 믿는 사람도 없을 것으로 생각된다. 따라서 大部分의 人士는 科學性과 技術性을 지니고 있다고 믿고 있을 것으로 생각되는데 아마도 兩者間의 옳은 位置는 美國에서 보다는 우리의 경우 더욱 技術性에 기울어져 있어야 할것으로 믿는다.

(3) 行政理念에 관해서는 상당히 混亂한 양상을 現在 지니고 있다고 생각한다. 물론 극히 一部人은 아직도 行政理念으로서 行政學의 탄생 이전의 合法性을 중요시 하고 있지만 최소한도 行政學徒의 경우는 거의 없을 것으로 생각한다. 그러나 나머지 幾個 즉 能率性, 民主性, 效果性, 合目的性등에 관해서는 상당한 混亂을 야기하고 있는 것으로 생각하며 아마 現在도 大部分의 學徒는 民主性, 能率性만으로 理念으로서는 족하는 것으로 생각하고 있고 效果性 合目的性에 관해서는 아직 회의의 빛을 보이고 있는 것으로 생각한다. 그 理由는 너무나 行政學이 도입되면서 부터 民主性和 能率性이 支配해 왔으며 效果性, 合目的性에 관한 理論은 제창되기 시작하지 불과 3年未滿 밖에 안되며 또한 아직 發展行政에 관한 진정한 理解의 보급이 미진하기 때문인 것으로 생각한다. 이와 같이 現在는 아직 少數人만이 이를 말하고 있으나 發展行政論이 지속하는 限 점진적으로 理念에서 차지하는 比重이 커질 것으로 믿는다. 이와 같은 말을 하는 것은 우리나라의 경우 現在 合法性, 能率性, 民主性등도 다 요구되나 비중이 效果性和 合目的性에 기울어져 간다고 볼수 있지 않나 해서 인것이다.

(4) 行政變數에 관해서는 어느 하나 무시할수 없는 比重을 가지고 있는 것으로 본다. 韓國에서도 變數로서 지적되고 연구된 것은 表에 나열 된 순서대로이나 現時點에서 불적에 여기에 지적된 여러 變數는 거의 同時性을 가지고 있다고 본다. 즉 構造의 문제를 一時 상당히 경시한 적도 있었으나 그것은 構造만을 너무 重要視한 것에 대한 反動이었다고 본다. 그러나 세가지 變數中 역시 現在 제일 큰 比重을 차지하고 있는 것은 人間이며 今後에도 계속 그것이 차지하는 比重이 커 갈것이 豫想되나 人間面에서도 그것은 물론 發展性, 創造性의 側面일 것으로 생각된다.