

行政學의 Identity-crisis의 解決을 위한 試圖와 評價

高 忠 錫

〈目 次〉

- I 序 論
 - II 行政學의 Identity-crisis의 解決을 위한 試圖
 - III 評價와 課題
1. 學問分科性的의 포기에 依한 解消의 立場
2. 學問分科性的의 追求에 依한 解消의 立場

I 序 論

本來는 政治學의 一分科로 行政學이 研究되기 始作했으나 경제대공황, 世界第2次大戰등과 같은 급격한 社會變動은 行政學研究를 격심한 混沌속으로 몰고 갔으며 더욱기 事例研究와 같은 行政研究傾向이라든가 論理實證主義(logical Positivism), 行態科學(behaviorial Science)등의 社會科學方法論의 開發을 行政學의 位置에 對해서 새로운 각도에서 자기반성을 促求하게 되었다고 이는 結局 行成學者들이나 隣接社會科學者들의 입을 통해서 行政學이 무엇이나 하는 Identity-crisis의 問題를 거론케 되는 계기가 되었다.

Waldo는 1956년에 行政學의 이러한 知的 狀況에 對해서 問題意識을 느끼고 Identity-crisis의 問題를 提起했는데 그에 依하면 行政學의 研究主題의 범위와 性格 研究方法과 教育方法이 問題이며 20年이 지난 以後에도 이 問題는 아직도 만족스럽게 解決을 보지 못하고 있다¹⁾고 指摘하 므로서 行政學의 主体性的의 危機를 가져오게 한 正체가 무엇인가를 밝히고 있다.

이러한 原因은 Waldo는 行政學이 구심점이 없이 경제를 넓혀 온 '結果'²⁾라고 指摘하면서

-
- 1) Dwight Waldo, "Scope of the theory of public administration", in J.C.CharlesWorth(ed.), Theory and Practice of Public Administration : Scope, Objectives and Methods(Philadelphia : The American Academy of Political and Social Sciences, 1968), p.5.
 - 2) Dwight Waldo, "Education for Public Administration in Seventies", in Frederick C.Mosher (ed.), American Public Administration, University of Alabama Press, 1975), p.185.

Waldo는 主体性的 危機의 問題와 關聯시켜서 지금까지의 美國行政學의 動向을 간단히 概觀하고 있다. 즉 「1930年代의 初期의 行政學으로서 POSDCORB와 行政原理時代에는 行政學은 自信이 있고 健康한 것처럼 보였던 것이다. 그러나 戰後에 行政의 環境에 급격한 變化가 일어났다. 戰爭과 戰後事業에 行政의 原理의 적용은 심각한 문제에 봉착하게 되었으며 戰後 유럽의 재건 國家存立의 위기의식에 대한 反應 第3世界의 發展을 위한 援助 및 새로운 類型的 國際關係 및 世界秩序의 發展과 安定등의 問題가 美國內的인 問題에 덧붙여져서 行政學에 無關心과 敵愾心을 가져왔고 이런 環境에서 새로운 方向에서 새로운 視界와 基礎를 원하는 작성이 있게 되었다.³⁾ 이처럼 行政學을 둘러싼 環境은 從來와는 달리 友好的의 支援的인 것만은 이미 아니었고 더군다나 政治學으로 부터의 冷待는 加重되었⁴⁾으며 여기에 Herbert Simon 등의 行政學 內部로 부터의 攻擊⁵⁾이 덧붙여져서 行政學은 結果적으로 主体性的 危機가 나타나게 된 것이다.

이렇게 볼 때 行政學의 主体性的 危機의 問題는 行政對象의 多樣성과 綜合科學的인 行政學의 性格에서 연유된 당연한 귀결이라고 할 수 있으며 隣接科學의 理論들이 行政學의 領域에 물밀듯이 밀려올 때 行政學은 獨自性을 잃고 결국 증발해버릴 可能性도 그만큼 커지는 것이다.

그러면 行政學의 Identity-crisis의 問題를 어떻게 解決하려고 하는가?

이를 解決하기 위해서 努力하는 學者群은 여러 範疇로 區別할 수 있다. 그러나 本稿는 두 立場 즉 行政學의 獨自的인 學問分科性을 포기하자는 立場과 그것을 追求하자는 立場에만 論理展開의 範圍를 限定하려고 한다. 前者는 Dwight Waldo나 Frederic Mosher 같은 학자들에 依해서 代辯되며 學問으로서의 行政學을 포기하자는 主張이다. 後者의 대표적인 學者들로서는 Herbert Simon, Donald Smithburg, Victor Thompson, Martin Landau 같은 學者들로 行政學의 獨自性을 追求하면서 科學으로서의 行政學을 定立하자는 立場이다.

따라서 本稿는 이 兩側의 主張을 比較檢討하고 이 둘의 關係에 對한 필자의 評價와 所見을 芻蕘해 보려는데 그 目的이 있다.

끝으로 여기에서 學問分科(discipline)라고 함은 獨立된 대학학과에서 다른 諸社會科學과 同一하게 研究教授되고 어느 정도 一貫性 있는 主題와 이를 体系的으로 整理解釋할 수 있는 理論을 갖추고 있느냐 하는 것을 의미한다.

3) Waldo, "Scope of...", op. cit., pp.4-5.

4) Ibid, p.8 金永勳, 現代行政學論集(서울:延世大學出版部, 1978), p.35.

5) H. A. Simon, "The Proverbs of Administration", PAR, Vol.6(1946).

II 行政學의 Identity-crisis 解決을 위한 試圖

1. 學問分科性的의 포기에 依한 解消의 立場

Mosher는 行政學이 他 學問分科에 많은 것을 寄與하거나 寄與할 수 있을 것 같지 않다면서 다음과 같은 問題들 예컨대 研究方法의 集中的인 努力을 기피하고 있고 關心範圍가 無制限의 이고 엄밀한(rigorous) 方法論的 體系를 發展시키지 못하고 있으며 行政學이 무엇이나 하는 概念定義의 問題 理論體系의 問題 Paradigm의 問題등에 合意를 보지 못하고 있다는 點을 指摘하고 있다.⁶⁾ 또한 무엇이 독특한 行政學의 영역인가를 물을 때 내세울만한 것이 없다면 다름과 같이 말하고 있다.

行政學이 獨自的인 學問의 分科로서 存在한다면 그것의 範圍(scope) 構造(rubric) 方法(method)은 무엇인가? 이 問題들에 對해서 대답할 수 있을 것 같지 않다. 行政學은 本來는 그리고 아직도 論理的으로는 政治學과 연결되어 있으며 學問의 邊界상으로도 政治學과 밀접한 關聯을 가지고 있다. 또한 때때로 密接하게 經營學과도 밀접하게 關係가 있다. 이렇게 行政學은 他社會科學分科와 邊界가 重複되고 不分明하기 때문에 獨自的인 영역을 확보할 수가 없다. 따라서 行政學의 範圍가 너무 넓어서 다른 學問分科에 중사하는 人們들에게는 분노의 對象이나 怨怒의 對象이 될 우려가 있고 그렇치 않으면 그 범위가 아주 협소해서 學問의 分科로서는 成立하지 못할 것 같다. 그래서 行政學이 무엇이다라고 概念을 定義하지 않은 것이 最善의 길이다. 行政學은 하나의 學問分科(discipline)라기보다는 관심(interest) 영역이요, separate science라기 보다는 focus다. 그러므로 行政學이 他學問과 重複되고 邊界가 不分明할 수록 그것이 資產(resource)이다.⁷⁾

한편 Waldo도 行政學은 獨自的인 學問分科(discipline)로서의 位置를 追求하려는 努力을 포기해야 한다는 點을 明白히 하고 있다. 그에 依하면 學問分科로 成立되기 위해서는 固有한 研究主題(subject matter)가 存在하고 다른 社會科學의 學科(department)들과 동등한 學科가 大學들에 設置되어 있어서 여기서 講議되어야 한다는 條件이 있는데 이들 條件은 行政學이 充足하고 있지만 學問分科로서 成立하기 위해서는 또 다른 條件 즉 다른 社會科學의 學問들과는 실질적으로 獨立的이고 行政學하고만 關聯된 體系的 理論의 實體가 存在하고 있어야 하는데

6) Frederick Mosher, "Research in Public Administration", PAR, Vol.16, Summer, 1956, pp.175-176.

7) Ibid., p.177.

行政學은 이 知的인 問題에서 어려움이 있다고 한다. 그것은 一般的이고 根源的인(generic) 社會過程으로 볼 수 있는 것은 바로 一般行政(administration)이고 行政(public administration)은 이 一般行政의 한 變形(variety) 또는 한 側面이라고 보아야 하기 때문에⁸⁾ 학문분과로서의 行政學의 成立은 곤란하다는 것이다.

이렇게 Waldo는 行政學의 學問性을 포기하고 그 代案으로서 提示한 것이 "Professional Perspective"이다. 즉 專門職業的인 立場에 따라 行政學의 主体性 위기를 解消하려는 方法이다. 그런데 여기서 말하는 專門職業主義(Professionalism)란 용어상 論亂의 여지가 있지만 Waldo는 이에 對해 우리가 실제로 그렇게 된 것은 아니나 專門職業人으로 行動하자는 것이며 엄격한 意味에서 専門인이 되겠다는 희망이나 의도가 전혀 없이도 그렇게 努力하자는 뜻⁹⁾이라고 제의하므로써 專門職이라는 의미를 엄격하게 使用하고 있지는 않다. 그는 이러한 見解의 內容을 醫學에의 類推(analogy)에 따라 다음과 같이 說明한다.

醫學은 一般的으로 專門職의이라 일컬어진다. 그러나 또한 그것은 끝없이 複雜하게 細分된 專門職業 下位專門職職業的으로 特殊專門化된 것의 集合체이기도 하다. 그것은 科學인 同時에 技法이기도 하며 理論이고 또한 實踐인 同時에 研究이고 應用이기도 하다. 그것은 單一의 discipline에만 基礎를 두는 것이 아니라 여러 많은 것을 活用하여 또한 單一한 理論에 의해 結合되는 것이 아니라 廣大한 社會的 目的에 의해 正當化되고 方向이 잡혀져 있는 것이다.¹⁰⁾

醫療職에 대한 준비로서 醫學을 工夫하는 것과같이 行政實務를 하기 위한 준비로서 行政學을 研究한다고 보면 行政學을 主体性危機에서 解放시켜 주고 새로운 도전을 할 수 있게 한다. 이것은 行政學을 文理科大學의 二類學科라는 생각에서 解放시켜 주고 또 엄격한 의미에서의 「Paradigm」이 없다는 罪意識에서 解放시켜 준다. 이것은 우리에게 그것이 어느 학문에 속하든지 그 根源의 명칭이 무엇이든 또 學術的이든 아니든 우리에게 必要한 것을 追求할 權利를 준다. 또 多様な 知識을 結合하는 實驗과 여러가지 目的을 갖고서 여러가지 程度의 多様な 教育「Program」을 實施해 볼 기회를 준다.¹¹⁾

Waldo의 主張은 결국 主体性的 危機는 獨立된 discipline으로서는 解決될 수 없고 學問과는

8) Waldo, "Scope of...", op.cit., pp.9-11. and Waldo, "Education for...", op.cit., pp.222-226

9) Ibid., p.10. 무엇이 Profession과 Professionalism의 內容이고 그것이 오늘날 行政學에 어떠한 의미를 주는 가에 대한 시사적인 전제는 Frederick C. Mosher의 Democracy and the Public Service(New York: Oxford University Press, 1968), p.99-133에 잘 說明되고 있다.

10) Ibid., p.10.

11) Waldo, "Education for...", op.cit., pp.223-4.

어떤 뜻에서는 次元을 달리하는 Professional Perspective에 따라 解消시키려는 전혀 새로운 試圖이라고 할 수 있다.

그러면 이를 批判해보기로 하자.

먼저 行政學의 主体性的의 危機에 關해서 獨立學問으로서 解決될 수 없다는 論議부터 檢討해보면 거기에는 다음과 같은 問題點들이 있다. 行政學의 理論中的의 어떤 것들이 一般行政이나 他學問分科의 理論에 屬한 것이라고 해서 行政學理論이 아니라고 보는 것은 곤란하다. 行政學의 理論中的의 어떤 것이 一般行政이나 他學文分科의 理論에서 出發한 것일 지라도 그것이 行政에 關聯이 많고 行政現象을 說明하는 데 적용될 수 있다면 그것은 行政學의 범주에 넣어야 할 것이다. 예컨대 組織理論 官僚制理論 意思決定理論등을 들 수 있다. “行政學 뿐만 아니라 모든 學問은 그 內容을 보면 다른 學問의 理論을 受容한 것 受容해서 發展시킨 것 獨自的으로 發展시킨 것의 세가지로 構成되어 있다고 볼 수 있겠는데 그 학문이 소위 순수학문에 속하는 것일수록 獨自的으로 發展된 것이 많고 應用科學에 屬하는 것일수록 受容된 것 受容해서 發展시킨 것의 比重이 크다고 할 수 있다. 따라서 학문의 獨自性을 그 학문에서 獨自的으며 發展시킨 理論들만으로 된 것을 의미하는 것으로 解釋한다면 應用科學은 모두 獨自性이 없어서 學問分科로 成立될 수 없다는 것으로 歸結되는 잘못을 범하게 된다.¹²⁾ 더우기 모든 學問分科의 개념적 경계를 行政區域을 定하듯이 確定지을 수 있다는 생각부터가 잘못이다. Martin Landau도: 指摘했듯이 學問分科의 分野란 臨時的이고 暫定的으로 다룰 수 있는 것이지 現實世界처럼 構體的인 範疇化가 可能하다고 생각해서는 안된다. 本質的으로 이러한 分野는 人爲的인 構成이기 때문에 스스로의 修正과 變更을 위한 바탕¹³⁾을 마련하게 되는 것이다. 따라서 行政學이 他社會科學分科들과 어느 정도 重復되는 部分을 共有하게 되는 것 자체가 어쩌면 宿命的인 일인지 모른다.

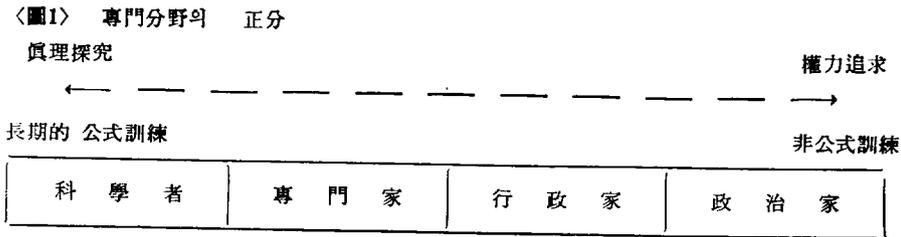
이렇게 볼 때 行政學은 오랜 세월에 걸쳐서 축적해 놓은 知識이 있고 他學問과 區別되는 Iocus을 가지고 있으므로 학문분과로서 成立하는데 큰 어려움이 없다고 봐야 할 것이다. 따라서 行政學이 獨立學問으로서 成立될 수 없다는 Mosher나 Waldo의 주장은 說明力이 없다고 할 수 있다.

다음은 Professional Perspective 가 갖고 있는 問題點들을 보자. 즉 行政이 專門性을 지녔느냐의 問題다. Waldo의 專門職業主義에 依한 行政學의 主体性危機의 解決方法에 대해서 Richard L. Schott는 매우 회의적이다. 그의 說明을 부연하면 專門性은 오랜 훈련에 依해 얻어지는 專門的인 技術, 集團의 責任感(collegial Responsibility) 實務家의 能力으로 생기며

12) 金完植, 行政學의 主体性危機論議에 대한 批判과 行政學의 「파라다임」 行政論叢, 第17卷, 第2號, Vol. XVII. No.2., p.354.

13) Martin Landau, Political theory and Political Science(New York : Macmilan, 1972), p.180.

또 이들의 倫理的 基準을 마련하는 權限을 가진 專門職의 組織이 存在하여야 한다는 條件이 充足되어야 한다. 同時에 共同體의 감정(sense of community)을 가지고 價値와 知覺과 用語를 共有하며 同僚에 대한 統制力을 行使할 수 있어야 한다. 이렇게 볼 때 行政이 과연 이러한 專門性을 가진 性格의 集團이라고 할 수 있겠느냐 하는 것이다.¹⁴⁾ 또한 Don K. Price도 行政에서 專門性을 기대하기 어렵다는 點을 主張한다. Price는 훈련과 습득기간의 長短에 따라 科學 專門職 行政 政治의 4가지 集團에 依하여 遂行되는 役割을 區分한다. 이 네가지 集團의 位置(estates)는 連續線(continaum) 上에 配列할 수 있다. 科學은 知識을 發見하는 것이고 專門家는 知識을 應用하는 것이며 그리고 政治는 目的과 價値의 選擇하고 行政은 目的과 價値를 실제로 전환시키는 것과 關聯해서 科學 專門職 行政 政治의 順으로 配列할 수 있다고 한다. 그러므로 行政은 科學으로서는 未洽하고 政治보다는 目的이나 價値의 實現에 더 초점을 두고 있다고 할 수 있으므로 行政은 專門職으로 볼 수 없다. 그의 主張을 그림으로 옮기면 다음과 같다.¹⁵⁾



이렇게 볼 때 Waldo의 Professional Perspective 역시 하나의 比喩로서의 性格이 強할 뿐 아니라 그 內容이 完全히 分明하다고는 할 수 없는 것이다. 따라서 그가 列擧한 여러가지 열거사항에 대한 보다 적절한 究明이 있어야 할 것이다. 여기에서 現代國家의 統治作用과 關聯되는 이른바 範圍와 課題의 범람과 과잉때문에 이 Perspective에 依한 解決될 수 있는 보다 具體的인 基礎理論의 展開가 要求되고 있는 것이다.¹⁶⁾ 결국 主体性危機의 解消를 위한 Waldo의 處方은 그가 일찌기 區別¹⁷⁾했던 것처럼 「探究로서의 行政」보다는 학문과는 거리가 먼 「活動(action)으로서의 行政」에 초점을 맞추므로써 行政을 技術(art)로 보는 立場을 取했던 것이며 이것은 行政을 理論의 側面에서 다루려는 많은 학자들에게 또 다른 問題를 불러 일으키는 結果를 빚게 했다.

14) Richard L. Schott, "Public Administration as a Profession: Problems and Prospects", PAR, Vol. 36, No. 3. (May-June), 1976, pp. 253-259.

15) Donk. Price, the Scientific Estate(Cambridge, Harvard University Press, 1965), pp.15-16. Mosher, Democracy and Public Service, p.100에서 再引用. 그리고 金光雄, 「行政學의 性格과 範圍」, 韓國行政學報, 第13號, 韓國行政學會, 1979, p.224에서 再引用.

16) 金永勳, 未詳. pp.43-44.

17) Dwight Waldo, The Study of Public Administration(New York: Random House, 1955), p.3.

2. 學問分科性的 追求에 依한 解消의 立場

行政學의 獨自性을 追求하기 위해서는 科學性을 높여야 한다는 立場은 Simon, Smithburg, Thompson, Landau 등의 見解에서 찾아 볼 수 있다.

Martin Landau는 Waldo나 Mosher式의 問題解決은 問題를 解消하려는 시도가 아니라 問題의 解決을 훗날로 미루려는¹⁸⁾ 패배주의적인 發想이라고 公박한다.

어떤 학문이나 獨立科學으로서 發展하려면 自己의 固定된 中心領域과 活潑한 주변영역(active circumferene)를 가져야 한다. 中心領域이 없이는 어떠한 研究도 構造化되지 않으며 體系性도 없고 또 學問性도 없다. 그리고 이러한 中心領域이 없이는 繼續性(continuity)이 없고 정밀한 研究方法(rigorous methology)도 開發되지 않으며 理論의 體系性도 없어 축적된 知識으로서의 科學이 일어나지 않는다.¹⁹⁾

Landau는 分析의 單位 혹은 認識의 道具, 中心領域으로서 分野의 限定과 範疇를 說明한다. 그에 依하면 行政學의 分野가 무엇인가를 確立하기 前에 무엇이 分野인가를 다룰 것을 要求한다. 즉 分野(field)라는 것은 分析의 範疇이며 一聯의 特定現象에 關한 主要觀心領域인 것이다. 그것은 人爲의인 構成이며 現代의인 意味에서 實證的으로 妥當한 資料를 마련키 위한 手段이며 道具인 것이다. "選擇의인 認知"(selective perception)의 過程을 通하여 우리는 特定分野를 設定하고 이를 限定하게 되는 것이다. 그러므로 分野란 臨時的(tentative)이고 暫定的(provisional)으로 다루어야 하며 따라서 現實世界 처럼 具體的인 範疇化가 可能하다고 생각해서 는안 된다. 本質的으로 이러한 分野는 스스로의 修正과 變更을 위한 바탕을 마련하게 되며... 有益한 처음의 分析에 이어서 새로운 變數 새로운 關係 새로운 分析의 範疇을 發見하게 되는 것이다. 이것이 바로 專門化의 論理이며 Perspective인 것이다.²⁰⁾

따라서 모든 研究分野에 대한 正確한 究明은 언제나 必要한 것이며 이러한 範疇化作業(categorization)이 없다면 人間行態에 關한 혼란만을 빚게 되어 그러한 行態의 體系化 分類, 意味賦與등은 不可能하고 實證的 研究도 그리고 結果의 評價도 保存도 이룩될 수 없는 것이다. 그러므로 分野의 確立은 질서와 체계를 假定하는 것이기 때문에 "scientific situation"의 한 構成要素라고 말할 수 있다.

그런데 本來 여러 分野는 서로 重復되고 分野間의 경계도 결코 명확히 規定될 수 있는 것은 아니다. 行政學은 한 關心事를 하나의 學問으로 體系化한 領域으로서 그리고 科學的 對象의 分野로서 생각되지 않았기 때문에 당연히 概念規定은 輕視되었고²¹⁾ 또한 이 Profession의 研究

18) Martin Landau, op.cit., p.191.

19) Ibid., pp.178-205.

20) Ibid., p.180.

21) 金永勳, 譯. p.32.

와 굳건한 方法論 原型, 命題 및 理論體系등은 持續되지 못한 것이었다.²²⁾

이처럼 Landau는 行政學을 具體的인 制度와 機關과의 關係안에서 研究하기를 拒否한다.²³⁾ 그러한 制度論的인 行政學研究의 接近方法은 行政學研究에서의 新축성과 積極성을 봉쇄하고 보편적인 關心의 領域을 制約하기 때문이다.

그래서 Landau는 行政學은 性格上 一聯의 經驗的인 知識들에 依存하게 되기 때문에 體系의인 研究를 뒷받침해 줄 수 있는 組織化된 假說, 概念, 定義 등을 갖춘 行政學이 存在할 수 있을 뿐만 아니라 이러한 學問으로서의 行政學의 同質的 結合力(coherence)을 찾아내고 준거점(relevance)을 마련하는 것이 重要하다고 指摘한다.²⁴⁾ 그러므로 行政學의 對象이나 分野는 오히려 그 普遍的 特性때문에 公共政策 政府構造 혹은 執行部등의 어느 것에 대해서만 關心을 들 수 없다.

Landau는 行政學의 Field를 意思決定過程에 둘 것을 強調한다. 즉 意思決定過程을 行政學의 中心領域으로 設定하므로써 行政學의 主題(subject matter)가 構成되고 研究되어 질 수 있는 明示的인 選別原則(explicit principles of selection)을 提共해 주게 된다. 그런데 이것이 分析的으로 有用성을 갖기 위해서는 意思決定에 관한 概念(concept)이 적절하게 잘 定義되어져야 한다. 概念(concept)이란 다소 一般的(general)이고 研究의 經驗的인 現象과는 다소 거리가 멀는지 모르지만 그것의 抽象性的 程度가 어떠한 概念의 定義의 基準을 확인(identification)해 주는 構體的인 事象이거나 그것의 一部임에는 틀림이 없다.²⁵⁾ 그러므로 概念은 관찰된 事實에 대한 抽象的 表現이기 때문에 여러 事實을 한데 묶어 생각을 單純化시켜 준다는 點에 그것의 長점이 있는 것이다. 따라서 概念은 事象을 類型化하지만 事象의 구석구석까지 들어내지는 못한다. 科學的 理論의 基本目的은 現實에서 特定問題를 說明하는데 重要하다고 생각되는 特有的 측면(particular aspects)을 찾아내는 것이라고 할 수 있으므로 그 說明은 現實에 對한 選擇的(selective) 說明이지 全體的(exhaustive) 說明²⁶⁾은 아니다.

이렇게 社會科學에 있어서 概念을 開發하고 定立하는 問題는 매우 重要하다.

그러면 Landau는 意思決定이라는 概念을 어떻게 定義(definition) 내리고 있는가? 그는 意思決定을 人間的 合理的 協同行爲(cooperative rational behavior)의 基準으로 規定하고²⁷⁾ 있

22) Landau, op.cit., p.191.

23) Ibid., pp.194-197.

24) Ibid., p.178.

25) Ibid., 207.

26) Neil J. Smelser and R. Stephen Warner, Sociological Theory: Historical and Formal General Learning Press, 1976, p.151.

27) Landau, op.cit., pp.208-210.

으며 이와 같은 接近方法을 通해서 行政學의 field를 再發見再定立하려는 試圖로 풀이된다.

한편 Hebert Simon도 학문하는 方法에 있어서 Landau와 마찬가지로 論理實證主義(logical positivism)을 신봉한다. 어떤 問題이든 그것은 價値(value)와 事實(act)로 構成된 것으로 보고 科學은 事實의 領域에 對해서만 成立할 수 있다고 생각한다. 왜냐하면 價値의 問題는 사람에 따라 그 內容이 다르기 때문에 眞實이 무엇인가를 證明할 수 없는데 對하여 事實의 世界에서는 眞과 僞가 檢證될 수 있기 때문이다. 그리하여 그의 研究는 다른 行態科學者의 경우와 마찬가지로 演繹의인 것보다 귀납적인 方法을 많이 使用하여 現實속에 規則性이나 劃一性을 찾으려고 한다.

이러한 科學的 方法에 따라서 Simon은 政治와 行政에 對한 問題와 그리고 行政의 科學性에 對하여 論議를 거듭했다. 즉 그에 依하면 組織 또는 行政過程이란 大小의 決定(decisions)들의 集合이라고 말할 수 있기 때문에 行政過程을 意思決定論的 研究方法에 따라서 研究할 것을 提議했다.²⁸⁾ 따라서 行政學이 科學이기 위해서는 즉 自然科學처럼 正確性(exactness)을 達成하려고 하는 것이 아니고 價値와 事實과의 혼돈없이 組織內의 現象(phenomena)을 客觀적으로 理解키²⁹⁾ 위해서는 “人間의 組織集團안에서의 行態의 記術”으로써의 理論科學이던지 아니면 人間이 貧弱한 資源으로 行政의 目的을 最大한으로 達成하려면 어떠한 行態를 할 것인가에 關한 諸命題로 成立되는 實踐科學이어야 하는 것이다.³⁰⁾ 그러므로 行政科學은 어떠한 科學과도 마찬가지로 形而上學的인 方法을 버리고 經驗主義를 토대로 한 檢證可能한 事實的 敘述에만 關係되며 價値的 敘述은 여기서 제외된다. 또한 Simon은 行政의 核心은 조직에 있어서의 人間關係를 心理現象으로 파악한 것이기 때문에 意思決定 過程으로 理解되며³¹⁾ 組織行態는 모든 執行者 즉 組織의 現實的인 物理的 作業을 遂行하는 사람들의 行態에 영향을 미치게 되는 결정과정의 복잡한 그물의 눈³²⁾인 것이다. 이렇게 組織行態라는 것이 철저하게 意思決定過程으로 構成되고 또한 그러한 意思決定過程에는 언제나 價値的 要素와 事實的 要素가 內包되므로 政治=決定 行政=實施라고 생각하였던 從來의 二分論의 근거는 애매한 것이며 政治行政의 用語를 그대로 使用하려면 이러한 區分은 價値와 事實이라는 區分에 따라 재구성되어야 한다.³³⁾

28) H. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*(New York: Collier and Macmillan, 1947), ; H.A.Simon “A Comment on the Science of Public Administration”, *RAR*, Vol.1.7, No.3(Summer, 1947), pp.200-203.; James March and M.A.Simon, *Organization*(New York: John Wiley, 1958).

29) H. Simon, D.W.Smithburg and V.A.Thompson, *Public Administration*(New York: Alfred Knopf, 1950), pp.19-24.

30) H. Simon *Administrative Behavior...*, op.cit., p.253.

31) 金永勳, 沒刊. p.25.

32) H. Simon, *Administrative Behavior...*, op.cit., p.220.

33) [ibid.], pp.45-56.

이렇게 해서 Simon은 行政學을 정밀과 학으로서의 位置까지 高揚시켰으나 엄격하게 價値와 事實을 分離시킬 수 있느냐 하는 問題에 對해서 많은 批判이 提起되었다.

行政은 本質적으로 政治性 社會性を 띠기 때문에 價値의 問題가 最大의 관심사³⁴⁾의 하나임에도 불구하고 이를 排除하려는 立場에 對해서 많은 論亂이 야기되었다. Landau는 Simon이 從來의 政治行政의 二元論을 擇했던 것은 아니다³⁵⁾라고 이야기하고 있지만 價値와 事實에 관한 理論은 以前에 論議되었던 政治와 行政과의 制度的 分離를 價値와 事實과의 論理的 分離로 代置하였다고 批判하고 있다.³⁶⁾ 뿐만 아니라 보다 철저한 정밀과학성을 行政學에 부여하려는 Simon의 논리실증주의는 오히려 事實과 價値를 論理上으로만 區分하였기 때문에 現代行政學은 發展段階에서의 課題와는 융합되지 못한 決定的인 결함을 지니고 있다 할 것이다.³⁷⁾ 또한 Robert Dahl도 行政學研究에 있어서 價値와 事實을 分離시키려는 二分論的 立場에 對해서 회의적인 견해를 表明한다. 行政學者들은 그의 研究에 있어서 價値의 問題를 피할 수는 없기 때문에 價値의 問題를 극복하기란 가장 어려운 일이고 이것 때문에 行政學이 科學으로서의 位置까지 도달하기란 요원하다. 따라서 그에 依하면 다음과 같은 課題가 解決되지 않은 한 科學으로서의 行政學은 成立할 수 없다. 첫째 行政의 規範的인 價値들(normative values)이 명백하게 規定되어야 한다. 둘째 人間의 性格이 行政分野에 있어서는 잘 理解되어야 하고 그들의 行動이 더 잘 예측될 수 있어야 한다. 셋째 一聯의 比較研究(comparative studies)들이 있어야 하는게 그 理由는 이것이 特殊한 歷史的인 경험과 국가적인 경계를 초월해서 適用을 可能케 하는 法則들과 보편성을 發見하도록 하기 때문이다.³⁸⁾

以上에서 Landau와 Simon의 理論들을 살펴보고 그들에 對한 理論的인 限界点들을 檢討해 왔다. 그들의 理論들이 보편성이나 抽象성이 강한 나머지 실천성을 고려치 않고 있음은 事實이다. 그럼에도 불구하고 行政學의 field로서 意思決定過程을 設定하고 그것의 基準을 人間の 合理的·協同行爲로 結論지은 것은 行政學의 主体性的 危機를 극복하려는 의도였음을 높히 評價할 수 있겠다.

34) 여기에 對해서는 Wallace S. Sayer, Trends of a Decade in Administrative Values, PAR, Vol. 11(winter, 1951)을 참조바람.

35) Landau, op.cit., pp.208-210.

36) Norton Long, "Administrative organization as political System," in Sidney Mailick and E.H. VanNess, eds, Concepts and Issues in Administrative Behavior (N.J.; Prentice-Hall, Englewood cliffs, 1962), pp.110-121.; D. waldo, The study of..., op.cit., pp.63-65.

37) 金永勳, 윗칼., p.31.

38) Robert Dahl. "The Science of Public Administration Three Problems", PAR. Vol.7. (winter, 1947) pp.1-11.

■ 評價와 課題

필자는 앞에서 行政學의 Identity Crisis의 解決을 위해 努力하는 學者들의 立場을 두범주로 區分해서 소개하고 그것들이 갖고 있는 限界點들을 批判해 왔다. 즉 Mosher나 Waldo는 行政學을 技術(art)로 보려는 立場이고 Landau나 Simon은 行政學을 科學으로 보려는 立場이다.

行政學研究에 있어서 學問으로서의 行政學을 포기하고 Waldo式의 Professional Perspective를 내세울 때에는 行政을 技術(art)로 보았을 때에는 妥當할지 모르지만 理論的인 側面이나 科學的인 側面에서 理解할 때에는 容認될 수 없을 것 같다. 왜냐하면 Professionalism과 科學과는 逆關係에 있기 때문이다.³⁹⁾

行政學은 科學性(science)과 技術性(art)을 同時에 갖추고 있다고 學者들에 의해서 指摘된다. 應用科學이라는 원래의 性格 때문에 行政學은 學問으로서의 行政學과 職業性 또는 技術性으로서의 行政學으로 나누워 認知된다. 行政學이 科學이나 또는 技術이나에 關한 논쟁을 日淺한 行政學의 학문사에 끊임 날이 없었고 지금도 性格이 모호한 때가 많을 뿐만 아니라⁴⁰⁾ 이 문제의 解決은 行政學의 Identity crisis의 극복을 가져다 주게 될 것이다.

어느 學問이나 一般적으로 實踐性和 理論性を 다같이 갖추고 있다. 實踐性에 力點을 들 것 이나 아니면 科學性이나 理論性에 力點을 들 것 이냐는 學者에 따라 다르다. 學問의 實踐性과 科學性을 論할 때 어디서 어디까지가 實踐性이고 어디서 어디까지가 科學性인가를 明確히 區別 하기란 대단히 어려울 다. 兩者를 區別하는 平凡한 基準으로 實踐性은 "how"를 中心으로 實用性(practicality) 處方性(prescription) 命令性(imperative) 技術性(technicality)를 強調할 때 科學性은 "why"를 中心으로 說明性(explanation) 因果性(causalty) 客觀性(objectivity) 類型性(pattern)을 強調한다는 것이다. 學問에 있어서 科學성과 實踐성은 完全히 相互分離될 수 없으면서도 再者는 各各 어느 程度의 獨自性을 가지고 있는 것도 事實이다.⁴¹⁾

F. Morstein Marx나 Wallace S. Sayre 같은 사람은 行政學이 純粹한 科學性을 지니면 지닐

39) Fred W. Riggs, "Professionalism, Political Science, and The Scope of public Administration" in Charlesworth, op.cit., pp.32-33. Riggs에 對한 Waldo의 批判은 Ibid. pp.67-68를 참조바람

40) 金光雄, 뒷글., p.217.

41) 自完基, 韓國行政學의 學問性定立問題, 韓國行政學會, 「韓國行政學會報」 Vol.12., 1978, pp. 74-75.

수록 社會的 實效性(Social relevance)은 없다고指摘한다.⁴²⁾ 이런가 하면 前述한 바와 같이 Simon이나 Landau 같은 學者들은 行政學의 科學性을 強調한다. Landau는 實踐爲主의 學問은 常識的 世界에서 妥當性和 意味性만을 追求하고 그때 그때의 即刻的인 問題解決에 對한 處方만을 일삼기 때문에 自然히 研究結果는 斷片的(fragmented)인 現象을 免키 어려워 學問으로서의 同質的 結合力(coherence)을 갖추기가 어렵다고 主張한다.⁴³⁾

歷史적으로 볼 때 實踐的 必要性(practical needs)은 科學的 研究(scientific inquiry)를 促進시켰다. 그러나 科學的 研究가 始作되어 어느 軌道에 오르면 實踐的 目標은 뒤로물러 나게 된다. 즉 科學的 研究가 擴張되면 될 수록 그는 自身の 論理(logic) 方法論(methodology) 妥當性의 基準(standards of relevance)을 發展시킨다.⁴⁴⁾

이처럼 科學性이 擴張된다고 해서 現實問題에 對한 解答이 멀어진다고 볼 수는 없는 것이며 더우기 現實의 問題를 즉각적으로 解決키 위해서 現實世界에 密着되어 있다고 해서 그 問題를 쉽게 풀어나가는 것은 아니다. 오히려 現實의 問題解決과 直結된 것 같지 않은 科學的 研究가 現實問題를 解決하는데 엄청난 結果를 끼치고 있다는 것을 歷史는 수없이 보여주고 있다. 그리고 實踐性和 應用性을 먼 部門도 論理的으로 科學的 理論을 前提하고 있다.⁴⁵⁾ 處方은 現實의 正確한 說明이나 診斷을 토대로 해야지 餘他的 그 어느 것에서도 根據를 求할 수 없다. 現實에 對한 正確한 說明이 없이 내리는 處方的 理論은 皮相性 空虛性 및 不毛性을 띄기 마련이다.⁴⁶⁾ 따라서 어느 學問이나 실천성 기술성 처방성을 지나치게 強調하다 보면 科學性和 理論性이 貧弱해지고 科學性和 理論性이 貧弱해지면 結局 實踐性和 處方性마저 發揮하지 못하는 內容이 없는 학문으로 전락하기 쉽다.

이러한 問題的 時角에서 行政學이 前述한 바와 같이 獨立分科學問으로 成立하는데 커다란

42) F.M.Marx, "A Closer View of Organization," PAR, vol.8 (winter, 1948), p.65., Wallace S.Sayre, op. cit., p.5.

43) Landau, op.cit., pp.204-205.

44) Felix Kaufman, Methodology of the Sowl Sciences, oxford universty press, 1944, ch.9 & ch.15., Ibid., p.204에서 再引用.

45) Ibid., p.204.

46) 白完基, 嶺南., p.75.

47) 여기서 말하는 科學性은 Simon式의 論理 實證主義에 立脚해서 行政의 純粹理論을 開發하자는 것도 아니고(Simon, op.cit.) 科學的 理論을 樹立하는 方法論을 說明하자는 것도 아니다. 社會科學은 人間의 意圖된 行爲(human action intended)를 對象으로 하기 때문에 그들의 說明에 對한 實證的 證據(empirical evidence)를 提示하기란 대단히 어렵다. 따라서 社會科學은 自然科學 처럼 法則(law)이나 一般化(generalization)를 前提로하는 法則的 說明이나 公理式演繹的方法(axiomatic deductive method)을 強要하지는 않는다. <J.Donald Moon, "The logic of political Inquiry : A Synthesis of Opposed Perspectives." in F.I.Greenstein and N.W.Po)sby(eds.),

問題가 없다면 行政學의 科學性⁴⁷⁾의 程度를 높이는 것이 중요하다. 축적된 이론과 독자의 영역이 있다고 해서 分科學問의 地位에 만족하면 안되고 問題解決을 위한 지속적인 과학적 이론의 開發과 보급을 통해서 行政學을 科學化시켜 나가야 할 것이다. Wald나 Mosher式의 問題解決은 實踐爲主의 技術性과 處方性만을 強調하고 行政學의 學問性마저 포기하려는 立場이므로 行政學의 科學化에 別로 도움을 줄 것 같지 않고 反面 行政學을 하나의 領域으로 確立하기 위한 Landau나 Simon의 問題意識은 높히 평가할만 하다.

行政學의 科學性을 높이고 자기의 Identity를 지키기 위해서는 먼저 行政學의 Locus을 設定하는 일은 매우 중요한 것 같다. 그런데 대개 학자들에 의해서 무엇이 行政學의 Locus인가에 대해서는 合意(consensus)를 보고 있는 것 같다. 즉 行政學의 locus를 公共部門(public sector) 內의 組織에⁴⁸⁾ 두어야 된다는 것이다. 여기에는 中央政府 및 地方政府의 執行府 獨立規制委員會, 公社⁴⁹⁾와 大學病院같은 公共奉仕機關 公共研究所⁵⁰⁾등 準政府機關이 포함된다. 이러한 公共組織은 私的 組織과 類似點도 많이 가지고 있지만 差異點도 많다. 特히나 目的의 複合性과 社會作用面에서 兩者는 크게 다르다.⁵¹⁾ 이렇게 公共組織(public organization)들을 行政學의 研究中心領域으로 삼을때 社會學이나 經營學과 같은 인접학문들과 區別될 수 있는 것이다.

이와같이 行政學의 Locus가 定해졌다면 公共組織內外에서 일어나는 現象에 대해서는 보는 角度와 focus如何에 따라다 새로운 綜合科學의인 接近이 可能하게 될 것인데 무엇보다도 組織 現象을 보다 잘 理解하고 그에 對한 豫測을 精確히 하고 또 장애사를 統制할 수 있는 理論들을 開發하는 것이 重要한 課題다. Kaplan도 指摘했던 바와같이 理論上的 概念은 觀察上的 概念과 다르며 理論的 法則(theoretical law)은 經驗的 一般化와 다르다. 그래서 理論的이라는 말

Political Science Scope & theory, Addison wesley publishing Company, 1975, pp.130-155) 어느 學問이나 節次的 性格을 띤 科學의 方法을(Scientific Method)使用하지 않았다고 해서 科學性(Scientific Status)이 排除되지는 않은다는 것이다. (Robert T.Golembiewski, "Toward the Administrative Sciences: Methodological Directions for public Administration," International Review of Administrative Science vol. 30, No4, p.115.

48) 이런 立場을 主張하는 學者들은 대개 다음과 같다.

① Riggs는 行政學을 「政府官僚制內에 있어서의 行政的 機能과 關聯된다」고 하여 官료제를 강조 한다. F.W.Riggs, "professionalism.....", op.cit., p.38.

② Henry는 「行政學은 公共官僚制의 研究와 實務와 關係가 있다」고 하여 역시 官僚制를 강조 한다. N.Herny, public Administration & public affairs (Englewood Cliffs, N.J. :prentice-Hall, 1975), p.4.

③ Davis도 「行政은 政府의 執行府에 의해서 確認된다」고 하여 역시 官僚制를 強調한다. J.W. Davis, Jr., Introduction to public Administration (N.Y. :The Free press, 1974), p.2 .

49) Simon, Smithburg and Thompson, op.cit., p.7.

50) G.Starling, Managing The public Sector (Homewood, Ill. :The Dorsey Press, 1977), p.1.

51) Simon, Smithburg and Thompson, op.cit., p.31.

은 經驗한 것으로 부터 抽出한 抽象的인 것이며 좁은 뜻에서는 概念的(conceptual)인 것이다. 理論的 法則은 事實과 직결되어 있는 經驗的 一般化에 依해 나온 產物이다. 理論的 法則은 보통 高次元에서 具體的 個別性 보다는 抽象的인 것을 觀察可能한 事實의 諸要素 보다는 理論的인 要素(theoretical entities)를 따진다고 한다. 그러므로 理論的 法則이 엄격한 의미에서 世相을 묘사하기 보다는 어떤 묘사의 진실성에 對한 說明을 붙여 주려는 것이라고 생각하는 것이 옳다.⁵²⁾ 따라서 理論이란 一定한 條件이나 狀況下에서 發生하는 事實들에 關한 体系的인 敘述이며 보다는 세상을 만들기 위해서 만들어지는 것이 보통이다.

行政理論도 積極적인 目的은 行政의 改善에 있다고 말 할 수 있으며 이러한 目的을 達成하려면 行政現象을 우선 잘 理解하고 그에 對한 豫測을 하며 나아가서 行政改善을 處方할 수 있는 理論들을 만들어 내야 한다. 이렇게해야 行政學의 科學性도 高揚될 수 있는 것이다. [Setphen K. Bailey는 發展시켜야 할 必要가 있는 行政理論의 類型을 네 가지로 分類해 놓고 있다. 네가지 類型이란 記述的 說明的 理論, 規範的 理論, 前提的 理論, 手段的 理論을 말한다. 理論의 類型을 區分하는 觀點에서 보았을 때 行政學의 범위는 以上の 네가지 理論發展領域을 포용하는 것이라 할 수 있다.

記述的 說明的 理論(descriptive-explanatory theory)은 복잡한 現象을 精確하게 요약해서 필요한 見解가 즉 타당하고 설명적인 價値가 있는 模型(Model)을 만들어 놓은 것을 말한다. 복잡한 行政現象을 있는 그대로 포착하여 기술한 때는 一定한 目的에 따라 重要한 것만을 抽出하여 기술할 수 밖에 없기 때문에 그러한 抽象 또는 選擇의 見解가 될 記述的 說明的 理論이 꼭 必要한 것이다.

規範的 理論(normative theory)은 장래의 상태를 處方的으로 設定하려는 理論이다. 다시 말하면 바람직한 行政의 狀態는 장차 어떻게 되어야 한다는 것을 處方하는 理論인 것이다. 行政을 改善하려면 무엇이 지금의 狀態보다 더 나은 狀態를 處方하는 基準이 되는 規範 또는 價値에는 많은 것이 있다. 能率性, 經濟性, 效果性, 民主性, 刷新性, 分權化 등이 그 예이다.

前提的 理論(assumptive theory)은 人間의 本質과 組織의 變動可能性에 關한 基本的 假定(root-assumptions)을 밝히는 理論이다. 行政現象을 精確히 理解하고 또 行政改善方案을 處方하려면 그 밑에 깔려있는 보다 근본적인 問題 즉 人間의 本質과 組織의 本性에 對한 올바른 理解가 있어야 한다. 前提理論이 그릇되면 그것을 바탕으로 한 記述的 說明的 理論이나 規範的 理論 등이 모두 빗나가게 된다.

52) Abraham Kaplan, The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral, science, San Francisco: Chandler, 1964, pp.295-297.

手段的 理論(Instrumental theory)은 行政改善의 具體的인 手段에 關한 이론이다. 즉 規範的 理論에 依하여 處方된 보다 바람직한 상태를 언제 어떻게 實現할 것인가에 關한 理論이다.

記述的 說明的 理論이 「무엇」(what)과 「왜」(why)에 關한 것이고 規範的 理論은 「해야 하는 것」(should)과 「좋은것」(good)에 關한 것이며 前提的 理論은 「前提的 條件」(Pre-conditions)과 「可能性」(Possibilities)에 關한 것이라고 한다면 「手段的 理論」은 「어떻게」(how)와 「언제」(when)에 關한 것이라 할 수 있다.⁵³⁾

그리고 Bailey는 行政理論은 假定的 命題(assumptive proposition)를 세우는 것을 좋아하지도 않으며 또 行政理論家 自身도 假定的 命題를 所有하지도 않고 있으며 또 所有하고 있더라도 그것을 다듬고 發展시켜 불려고 하지도 않기 때문에 前提的 理論의 開發을 特히 強調하고 있다.⁵⁴⁾

오늘날 行政理論은 위에서 본 네가지 類型으로 構成되어 있다. 더욱이 Herny의 指摘처럼 이와 같은 네가지 類型의 理論은 公共組織에 있어서의 人間의 行動과 組織行動, 그리고 管理技術, 個人的 倫理的인 選擇과 關係를 가지고 있는 公共利益과 公共業務⁵⁵⁾등을 全部 Cover하고 있기 때문에 行政學者들은 이러한 理論들을 發展시켜 나가기 위해서 더욱 努力해야 할 것이다. 特히 이러한 理論들이 活發하고 세련화 될 때 行政學의 學問性은 더욱더 든든하게 뿌리를 내릴 수 있을 것이고 더욱이 分科學問으로서의 科學性이 올라간다고 볼 수 있다.

53) Stephen K. Bailey, "Objectives of the Theory of public administration" in Charles Worth (ed.), op. cit., pp. 128-139.

54) Ibid., p. 135.

55) N. Herny. op. cit., p. 4.

— Summary —

The Study on Problems of Identity-crisis of Public Administration

Choong-suk Ko

"What is public administration?" has been long pointed out as Identity Crisis by many social scientists. The scholars trying to solve such an Identity Crisis could be divided into several groups. But in this study I will focus only on two groups.

Firstly; scholars like Dwight Waldo and Frederick Mosher take the position that public administration should give up its autonomous discipline.

Secondly; scholars like Herbert Simon and Martin Landau assert that the basic domain of public administration should be based on decision-making process, seeking after its scientism. The former takes a attitude not to solve the problem, but to avoid it, abandoning public administration. A much of interdisciplinarily nature in public administration should not lead us to consider public administration as undiscipline. Especially in studying public administration, the professional perspective of Waldo is regarded as appropriate, when administration is thought of as art. But Waldo's perspective doesn't seem to be appreciated when we try to understand administration from the view of theoretical and scientific scholarship. The reason is that professionalism is contrary to science.

Even though we consider it as right that excessive emphasis on theory brings about the result unable to explain what it is, we should understand the fact that scholars engaged in studying at a lot of productive theories. Furthermore, when practical scholarship can not explain not only its scientific feature but also its practical one, scholars will not find the place to stand on. So, it is important problem that public administration should be based on autonomous discipline, and emphasize its scientism. To establish this great purpose, we should build the focus of public administration, besides developing several theories.