



## 『2022년 9급 시험대비』 행정학 입문 Story telling(2)

| 이명훈 교수 | 박문각남부고시학원

<지난호에 이어...>

### [1] 행정학의 기초

#### 제1절 행정의 개념

※ 행정개념의 학문적 고찰

#### 3. 행정학적 행정개념

##### (1) 행정관리설(기술적 행정학, 1880년대)

① 성립 배경 - 업관주의 폐해 극복 및 실적주의 확립  
: 행정학 성립 이전 미국의 인사제도인 업관주의가 행정의 부패·부조리 및 비전문성으로 비능률을 야기함에 따라 이를 극복하기 위한 실적주의 인사제도 확립과정에서 등장하였다.

② 정치와 행정 - 정치행정이원론  
: 정당(당파)정치에 입각한 업관주의의 폐단을 극복하기 위해 정치로부터 행정을 분리하고 정치는 정책결정을, 행정은 정책집행을 담당한다고 보았다는 점에서 정치행정이원론이다.

③ 행정과 경영 - 공사행정이원론  
: 행정을 조직내부관리로 한정하고, 그때 당시 민간(경영)에서 발달한 능률적인 조직내부관리기법인 과학적 관리론을 도입하고자 하였다는 점에서 공사행정이원론이다.

④ 행정의 개념  
: "행정이란 이미 형성된 정책(법)을 능률적으로 집행하기 위한 인적·물적 자원의 관리기술체계이다."라고 정의하였다. 이 이론은 행정의 '관리기술적 성격'을 강조한다는 점에서 '기술적 행정학' 또는 '관리과학으로서 행정학'이라고 불린다.

##### ⑤ 대표학자

###### ㉠ 윌슨(W. Wilson)

: 「행정의 연구」(1887)라는 논문을 통해 정치학에 포함된 분과학문에 불과하였던 행정학을 최초로 독자적인 하나의 학문체계로 성립시켰다. 이 논문에 의하면 "행정이란 사무의 분야이며, 정치분야에서 형성된 법과 정책을 구체적인 상황에 적용하고 관리하는 과정이다."

###### ㉡ 굿노우(F. Goodnow)

: 「정치와 행정」(1900)이라는 저서를 통해 "정치는 국가 의지를 표명하고 정책을 구현하는 것이고, 행정은 이를 실천하는 것이다."고 주장하고 정치와 행정의 구분을 체계화하였다.

###### ㉢ 화이트(L. D. White)

: 최초의 행정학 교과서인 「행정학 입문」(1926)이라는 저서를 통해 "행정을 국가목적 달성을 위하여 사람과 물자를 관리하는 관리작용"으로 인식하였다.

###### ㉣ 윌러비(W. F. Willoughby)

: 「행정의 원리」(1927)라는 저서를 통해 "행정은 정치와는 다른 순수한 기술적 과정이며, 공사행정은 본질적 차이가 없다."고 주장하였다.

###### ㉤ 굴릭(Gulick) & 어윅(Urwick)

: 행정관리론(원리접근법)의 대표적인 학자들로 "행정의 제1의 공리는 능률이다."라고 주장하고 최고관리자의 7대 기능으로 POSDCoRB를 제시하였다.

##### (2) 통치기능설(기능적 행정학, 1930년대)

###### ① 성립 배경 - 경제대공황 등

: 1930년대 경제대공황 및 제1·2차 세계대전으로 야기된 사회문제를 해결하기 위한 행정의 역할이 중시되는 과정에서 등장하였다.

###### ② 정치와 행정 - 정치행정이원론

: 원래 정치가 담당하였던 정책형성을 행정도 담당한다고 보아 정치와 행정의 상호보완 및 연계를 강조했다는 점에서 정치행정이원론이다.

###### ③ 행정과 경영 - 공사행정이원론

: 행정의 정책형성기능을 강조한 반면, 집행과 관련된 조직 내부의 관리기술성을 경시했다는 점에서 공사행정이원론이다.

###### ④ 행정의 개념

: 행정이 정책집행뿐만 아니라 정책형성도 수행하는 것으로 보면서 "행정이란 정책형성이다."라고 정의하였다. 이 이론은 행정의 주요 역할을 정책형성 '기능'으로 보았다는 점에서 '기능적 행정학'이라고도 불린다.

###### ⑤ 대표학자

###### ㉠ 애플비(Appleby)

: 「정책과 행정」이라는 저서를 통해 "행정은 정책형성이다."라고 주장하면서 정치와 행정의 정합·연속·순환적 결합관계를 강조하였다.

###### ㉡ 디목(Dimock)

: 「현대정치와 행정」이라는 저서를 통해 "통치는 정치(정책형성)와 행정(정책집행)으로 이루어졌는데 양자는 상호협조의 과정"이라고 주장하였다. 특히, 디목은 기계적 능률을 강조하는 행정관리설에 반발하여 사회적 능률의 개념을 제시하였다.

#### ※ 기술적 행정학과 기능적 행정학의 비교

구분	기술적 행정학	기능적 행정학
관련 이론	행정관리설	통치기능설
입장	정치행정이원론, 공사행정이원론	정치행정이원론, 공사행정이원론
행정개념	인적·물적 자원의 관리기술 체계	정책형성
능률	기계적 능률	사회적(규범적) 능률
내용	• 행정을 정책집행기능으로 한정 • 행정의 관리기술성 중시	• 행정의 정책형성기능 중시 • 행정의 정치적 성격 중시
학자	Wilson, Gulick & Urwick 등	Dimock, Appleby 등

##### (3) 행정행태설(1940년대)

###### ① 성립 배경 - 행정학 연구와 과학화

: 행정관리설에서 주장하는 과학적 원리가 엄밀한 과학적 검증을 거치지 못한 격언에 불과하다고 비판하고 행정학 연구의 과학화를 주장하면서 등장하였다.

###### ② 정치와 행정 - 정치행정이원론

: 행정현상을 가치와 사실로 구분하고 과학적 검증

이 불가능한 가치영역(목표설정)은 정치영역으로, 과학적 검증이 가능한 사실영역(수단선택)은 행정영역으로 구분했다는 점에서 정치행정이원론이다.

###### ③ 행정과 경영 - 공사행정이원론

: 행정 연구의 초점을 공사행정에 동일하게 나타나는 현상인 '의사결정과정'에 두고 있을 뿐만 아니라 공사행정 모두에 적용가능한 일반법칙적 연구를 지향했다는 점에서 공사행정이원론이다.

###### ④ 행정의 개념

: "행정이란 가치가 배제된 사실 중심의 집단적·협동적 의사결정과정이다."라고 정의하였다.

###### ⑤ 대표학자

: 버나드(Barnard), 사이먼(Simon) 등이 있다. 특히, 사이먼이 행정행태설을 체계화하였다.

#### ※ 정치행정이원론과 정치행정세이원론의 비교

1. 행정관리설(정치행정이원론): 정치와 행정을 구분하고 정치는 정책결정을, 행정은 정책집행을 담당한다고 보아 행정의 정책결정기능을 부인하였다.

2. 행정행태설(정치행정세이원론): 행정을 '집단적 의사(정책)결정과정'으로 인식함으로써 행정의 정책결정기능(정치적 성격)을 인정하였다. 다만, 행정연구의 과학화를 위해 가치(목표)와 사실(수단)을 구분하고 검증가능한 사실에 대한 의사결정(수단선택)만을 행정의 연구대상으로 삼았다(가치사실구분론).

##### (4) 발전기능설(1950년대 후반)

###### ① 성립 배경 - 저개발국가의 발전

: 저개발국가의 국가발전을 위한 행정의 능동적이고 적극적인 역할이 강조되는 과정에서 등장하였다.

###### ② 정치와 행정 - 정치행정세이원론

: 저개발국가의 발전을 위하여 행정의 적극적인 정책형성기능을 강조했다는 점에서 정치행정세이원론이다.

###### ③ 행정과 경영 - 공사행정세이원론

: 국가발전을 위한 행정의 정책형성기능을 강조한 반면, 집행과 관련된 조직 내부의 관리기술성을 경시했다는 점에서 공사행정세이원론이다.

###### ④ 행정의 개념

: "행정이란 국가발전을 위한 정책형성(목표설정과 수단선택) 및 집행과정이다."라고 정의하였다.

###### ⑤ 대표학자

: 에스먼(Esman), 와이드너(Weidner) 등이 있다.

#### ※ 통치기능설과 발전기능설의 비교

1. 공통점: 행정의 정책형성기능을 강조한다는 점에서 두 이론 모두 기본적 입장을 같이한다(정행이원론적 입장).

2. 차이점: 통치기능설은 전통적인 민주주의 이론에 입각하여 정치와 행정의 협력적 관계를 중시(정치우위적 정행이원론)하였다면, 발전기능설은 정치를 배제하고 행정에 의한 정치의 지배 하에 행정이 정책형성을 주도(행정우위적 정행이원론)하였다.

※ 해당 강의는 박문각온라인(www.pmg.co.kr)에서 확인할 수 있습니다.