行政의 槪念과 內容

THE CONCEPTS AND CONTENT of PUBLIC ADMINISTRATION

By

William F. Larsen

1961

行政의 槪念과 內容

THE CONCEPTS AND CONTENT of PUBLIC ADMINISTRATION

筆者 서울大學校 行政大學院
顧問敎授 윌리암 F. 라-슨

By
Professor William F. Larsen
University of Minnesota Group
School of Public Administration
Seoul National University

譯者 서울大學校 行政大學院
朴 璉 鎬

Translated By
Park Yeon Ho
School of Public Administration
Seoul National University

1961

MY
Se61kc

行政의 槪念과 內容

序 論

本 論文의 試圖는 現代의 學徒들이 다루지 않으면 안될 行政의 基本的 槪念을 限定된 範圍內에서 檢討하려는 것이다. 이 글이 그 課題를 充分히 다루기에는 너무나 간단하고, 一般的임은 明白하나 후란시스 베이콘(Francis Bacon)의 말을 빌린다면 判斷을 장황하게 說明하는것 보다는 오히려 簡潔하게 說明하는 것이 좋다고 한다.

行政과 現代生活

"行政"이라는 用語는 유연性 있고, 때로는 모호한 意味를 갖고 있다. 例컨데 우리는 行政이라고 말할때 面과 같은 簡單한 地方의 日常的 "行政"을 말할수도 있고 또는 1932年부터 1910年 까지의 李朝時代에 있어서 朝鮮 全國의 "行政"을 말할수도 있다. 그런고로 行政은 人類의 거의 모든 社會的 活動에 걸쳐 있고, 또

한 터욱이 오랜 歲月에 걸쳐 人間의 諸般事務가 운데 內在해 왔다고 結論을 내린다는 것도 그릇된 見解는 아닌것이다. 事實 行政이라는 用語는 槪念上에 있어서 많은 思考的 範圍를 包含하고 있다. 그러나 現代 行政 學徒들에 對하여 무엇보다도 重要한 것은 行政이란 用語의 古典性이나 또는 그의 유연性과 普遍性 있는 範圍 自体가 아니라 近年에 이르기까지 行政이라는 것이 하나의 獨立된 体系的인 學問으로서 生覺되어 오지 않았다는 事實이다.

오늘날에 있어서 行政의 重要性이 抬頭하게 된 것은 現代人들이 人間의 複雜한 文化를 더욱더 많이 管理하여야할 必要性에 當面하게 되었기 때문이며 또한 現代科學과 技術의 發展이 人間에 依하여 創造된 諸經濟的、政治的 制度속에서 强要하고 있는 여러 種類의 変化를 때문에 더욱 더 그 必要性을 느끼게 된 것이다. 事實上 지나간 2、300年까지만 하더라도 変化는 緩慢하고, 또한 世代의 間隔을 두고 일어났던 것이기만, 現代人은 짧은 生涯동안에 여러가지의 果敢한 変化

를 하도록 强要되는지도 모른다. 例를 들면 우리는 原子爆彈이 投下된 以來 우리 世界에 나타난 變化를, 스푸트니크(Sputnik)에 依하여 引發아 온 變化들과 繼續的인 核研究와 宇宙世界의 探究를 目擊할 수가 있다.

이러한 發展들은 社會內에 强烈한 變化들을 刺戟시키며 行政의 体系的 研究로부터 求得될수 있는 進步된 知識에 對한 必要性을 더욱더 强하게 한다.

理論家들이 論爭이나 하고 또한 여러 種類의 集團(Group)들이 흔히 自己네들이 行使할 能力조차 없는 權力때문에 다투고 있는 동안에 現代社會의 많은 機關과 精力을 調整할수 있는 길을 繼續的으로 發見해야 할 사람들은 行政官들인 것이다. 複雜한 公私間의 行政制度, 例컨데 거대한 政府組織 大規模的인 事業体, 거대한 勞動組合, 機構, 消費者와 市民 組合, 迅速한 交通網, 村落生活의 崩壞와 都市化, 肉体的勞動力과 手工業者를 代替한 工場과 産業生産組織, 全世界에 걸친 貨幣經濟, 國際社會의 單一化傾向 等은 現代生活이 다루

이야 할 明白한 事実들이다.

行政學의 位置

우리는 行政이 目的性 있고 協同的인 人間努力의 한 部分이기 때문에 重要하다고 主張한다. 行政은 사람들과 또 그들의 行動---- 즉 人間社会의 動的인 相互関係와 関聯을 갖고 있다. 人間에 依해서 取해지는 行爲는 合理的으로 生覚되기 위해서 目標나 目的物을 要求하며 效果的으로 되기 위해서 手段을 必要로 하며, 人間의 社會的 活動은 우리가 制度라고 부르는 Pattern을 形成하게 된다. 社会의 制度는 団体業務를 管理하며 一般的 述語 即 行政이라고 表現될수 있는 相互関係를 設置하는 手段이 된다.

이러한 方法으로 表現된다면 行政이란 人間社会에서 権力과 指導権의 問題와 密接한 関係를 갖고 있음을 알게 될것이다. 統率의 技術은 人類學者들이 말하는 바에 依하면 우리들의 人類文明속에서 현신 원적이 発展되었다고 말하는 것이지만 그것이 特殊化되고 獨立된 機能으로 되기까지

數世紀가 經過하였다. 文明이 發展됨에 따라 家庭의 私私로운 業務와 社會의 公的 必要性과의 사이에 区別을 짓는 것이 慣習的으로 되었다. 公的 諸般 問題들이 크기로나 複雜性으로나 膨張됨에 따라 그들은 活動과 重要性의 別다른 水準으로 分離되었고 반드시 正確히 分離된것은 아니지만 機能과 活動의 分野가 나타났는데 우리는 그것을 公共行政이라고 부를수 있다.

定義의 問題

우리는 公共行政이 단순히 一般的 行政의 所産物이라고 말하는 것으로는 充分치 않다. 우리는 社會科學에 있어서의 行政의 位置를 찾아볼 必要가 있으며 또한 이의 特性을 좀더 明確하게 規定할 必要가 있는것이다. 그리면 어떻게 行政學이 다른 研究 分野로부터 区別될수 있을까? 行政學의 主要概念과 內容은 무엇일까?

大集団의 利害関係 또는 社會의 目的 또는 所謂 우리가 말하는 公共活動에 있어서의 行政은 本来 政治学과 人間統治에서 由来하고 또한 直接

的으로 関係되고 있기때문에 定義를 내리려는 우리의 努力은 이들 関係를 観察하는것 부터 始作함이 좋을것이다. 政府의 制度와 政治 権力의 機構에 関聯된 政治学의 観点은 別向新로 하고 美國의 데이비드 이스튼 (David Easton) 教授는 政治學의 主 重点은 한 社会의 価値와 権力이 権威있는 方式으로 配置되고 정돈되는 方法이라고 (혹은 마땅히 그렇게 되어야 한다고) 말한다[1] 그러므로 政治學의 分野 (法學의 分野가 아니라)로 看做되는 公共行政은 여러 行政 機構, 機関, 役務 法規 等으로 構成되어 있으며 이들에 依하여 権威的인 制當이 全社会를 通하여 이루어지는 것이다. 그러므로 이런 方法으로 본다면 行政學의 原理는 그의 本質을 높은 意味에서의 政治学으로부터 끄집어 낸 것이며 民主主義 社会에 있어서는 그것은 國民에 依하여 選出된 立法部의 決定을 通하여 表現되는 一般大衆의 要求와 関聯되지 않으면 안된다.

註 1. David Easton, The political system, 1953.

그러나 우리는 公共行政이 哲學이나 理論以上의 것임을 指摘해 왔다. 그것은 活動的인 政府의 한 形態이며 또한 그것은 機構와 機関과 절차와 權力을 가지고 있는 것이다. 우리는 어떻게 이 広範圍한 問題를 合理的인 점은 說明으로 定義 내려야 할것인가? 行政에 対한 여러가지 概念을 考察해보는 것이 이 目的에 우리를 좀더 接近시킬수 있을는지? 봅시다.

行政學의 槪念

1957年 10月 公共行政에 関한 UN의 Geneva 会談으로 부터의 한 論文에 依하면 "行政學의 理論은" "立法 過程, 比較 政府와 経済的 社会的 道德的인 모든 重要 問題들을 內包하고 있는 과거國家의 政府行政과 같은 公共 行政의 特別한 運營에 対한 理解를 向上시키거나 또는 이에 貢献하는 모든 課題들을 包含한다"고 하였다.(2)

註2. United Nations Geneva Conference on public Administration, Paper No. 38, H. Loww, October, 1957.

이러한 定義下에서 보면 公共行政은 "政治와 統治機構"라는 因習的인 定義와 같이 広範囲한 것이다.

筆者가 生覚건데 이러한 定義는 行政學을 工夫하는 學徒들에게 그리 도움이 될것 같지는 않다.

英國 學者 글래든(E. N. Gladden)은 "行政學에의 入門이라는 그의 著書에서 말하기를 "公共行政이라는 用語의 使用에는 相当한 混乱이 있다. 그것은 흔히 政府의 모든 活動을 包含하는 述語로서 使用되어 ---또는(그가 보 바로서는) ----그것은 公共団体에 依한 諸般 業務 管理를 意味하는 것으로 広範囲하게 使用되며 또한 그것은 政治와 政府의 統合된 分野에 属하는 政策樹立의 技術, 立法의 技術, 判決의 技術을 意味하는 때도 使用되며 또한 그것은 이러한 分野의 한 領域을 指稱하는 것으로도 使用된다[3]

이 定義를 좀더 細密히 추구해 보자면 "公共 政策의 達成에 이바지 될수 있는 目的있는 諸般

註 3. E. N. Gladden, An Introduction to Public Administration, 1952.

活動" (Leonard D. White)[4] "立法部에 依하여 樹立되고, 司法部에 依하여 解釈되는 法律을 実際로 施行하는 機能" (W. F. Willoughby)[5] "政府가 構成되며 活動意思이 부여되며 또한 管理되어지는 方法" (Marshall Dimock)[6] "政府의 目的을 達成하기 爲한 人間과 物質의 管理와 組織化, 一公共政策을 遂行키 위하여 計劃되는 活動들" (John M. Gaus)[7] 을 意味하는 것이다.

또한 부룩크스 아담스 (Brooks Adam)의 좀더 洗練된 定義를 들자 한다면 "行政이란 單一組織体体에 있어서 흔히 갈등을 일으키는 많은 社会的 活動을 하나의 個体로서 운용될수 있도록

註 4. Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, Revised Edition, 1939.

5. William F. Willoughby, Government of Modern States. 1936.

6. Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration

7. John M. Gaus, L. D. White, and M. E. Dimock, The Frontiers of Public Administration 1936.

교묘하게 調整하는 力量인 것이다. 이것은 아무도 그것을 全部를 熟知할수 없는 數많은 特別한 利害関係 사이에 있어서의 一般의 関係를 認識하는 權力을 前提로 한 것이다.

아마도 아무리 高度로 專門化된 階級이라 하더라도 專門化에 附隨되는 習的 孤立때문에 雜多한 諸般 利害関係를 嚴密히 알아낼수 있는 習的 力量을 갖지는 못할 것이다. 그러나 行政이나 法則化는 다만 社会的 安定이 依存되고 있는 機能일뿐만 아니라 그것은 人間精神의 高度의 機能인 것이다.

베아드(Charles A. Beard)敎授는 公共行政과 그의 環境에関한 連関性에 対한 아푸로치 또는 生態學的 어푸로우치(approach)를 提示하였다.(8)

/. 어느 큰 社会를 막론하고 이의 存續은 基本的인 ... 政府 機能의 継

註. 8. Charles A. Beard, "Administration. A Foundation of Government", American Political Science Review, XXXIV, No. 2. April 1940.

續的이고 合理的이고 效率的인 遂行에 依存되어 있다.

2. 社会가 점점 複雜해 짐에 따라 例를 들면, 勞動의 分業이 일어나고, 商業이 進步됨에 따라 (농촌 手工業이 衰하고 工場이 盛해 짐에 따라) 政府의 機能은 社会의 構成員에 對하여 그 数가 많아지며 더욱 더 그 重要性이 높아진다

3. 複雜한 社会에 있어서 政府의 權力은, 增加되고 確定된 機能을 管理하는 能力에 比例한다.

4. 이들 새 機能을 創造하는 立法 機能은 詳細한 行政的 活動을 遂行하는 行政 機能보다는 어렵지 않다.

5. 民主主義 社会는, 公開的인 自由 討論과 신중한 法的 変化에 依하여 社会변천에 適應하고자 努力하기 때문에 훌륭한 公共行政은, 政府와 社会의 存續을 爲한 中心課題인 것이다.

6. 行政 組織內에서 勤務하는 公務員들과 勤勞者들은 여러 階級과 여러 地域에서 自由로히 選拔되어야 한다. 適当한 一般 教育制度는 一般

公務員의 訓練을 準備해야 하며, 그들의 義務 遂行에 있어 그들은 公共 奉仕에 対해 内外로부터 끼꺼히 正當한 批評을 받아야 한다.

7. 民主主義에 있어서 公共行政의 体系는 國民의 必要와 要望에 密接한 関係를 가져야 하며 市民으로서의 個人的 責任의 発展을 獎励해야 한다

이들 모든 学者들의 여러가지 Approach 는 다음과 같이 綜合될수 있다.

1. 公共行政은 國家의 重要한 活動이며 政治的 테두리 속에서 作用된다.
2. 公共行政은 制度的, 計次的 配列에 関係된 것이며 이들 配列에 依하여 人間과 物質과 政府의 目的은 調整되고 作用될수 있는것이다.
3. 公共行政은 政府의 目的에 依해서 設置된 여러가지 課業의 成功的 達成에 関係된 動態的 活動인 것이다
4. 公共行政은 "事物"이나 "構造"들의 配置 以上의 것과 関係를 갖고 있으며 "人間"의 組織과 動機 刺戟에 関係가 있는것이다.

5, 公共行政은 人間에 依해서, 政府의 業務가 遂行될, 合理的이며 秩序있는 知的 過程이어야 한다. 그렇기 때문에 이것은 學術的 記述과 体系的 分析을 할수 있는 過程인 것이다.

몇가지 더 考察해 볼 問題들이 남아 있다.

(a) 現代 行政學의 內容은 어떠한 것인가?

(b) 行政學 硏究에 가장 有用한 Approach는 무엇인가?

公共行政의 內容

우리는 行政이란 業務를 達成하는 活動이며 또한 知的 探究를 할수 있는 하나의 硏究 分野라는 것을 이미 指摘하였다. 그러면 行政이 技術인가 또는 科學이냐 하는 問題가 不可避하게 拾頭된다. 자주 敍述되어 온 것과 같이 거의 모든 것이 科學과 技術을 가진것 처럼 보이므로 우리가 行政의 假說的 테두리를 理解하는 限은 이러한 game을 公共行政에 適用해 본다는 것도 害가 되지는 않을 것이다. 어느 定義에 依하면 科學은 여러가지 實驗과 試驗에 依해서 實証될수

있는 法則과 假說에 依해서 立証되는 特別한 知識的体系이며 技術은 高度로 発展된 個人 才能이라는 手段에 依하여 特別한 知識을 適用하는 것이다. 行政에 있어서 우리는 立証된 試驗에서 얻어진 一班의 普遍的 原理를 가지고 있는 "人間 協同 科學"에 아직 接近하지 못하고 있다.

그러나 만일 우리가 어느 種類이든 知識의 組織的인 体系를 意味하는 修訂된 "科学"의 定義를 受諾한다면 이런 行政의 "科学的" 研究로부터 얻는 것이 많을 것이다. 英國의 린달·어위크 (Lyndall Urwick)가 말한 바와 같이 "어느 種類의 人間 協同을 莫論하고 이들의 配列을 規制하는 原理가 있다.

이러한 原理들은 団体의 目的이나 그것을 組織하는 人員이나 그의 創造에 基礎가 되는 憲法上, 政治的, 社会的 理論등에 相関치 않고 學術的 問題로서 研究될수 있다."[9] 그가 말하고자 하는 것은, 行政的인 諸般 問題들로 부터 얻어진 人間

註 9. Luther Gulick and L. Urwick, eds., Paper on the Science of Administration, 1937.

의 行政的 經驗으로 부터 抽出되어진 組織的인 知識의 体系가 可能하다는 것이다. 우리는 이것을 組織化하고 測定하며 法則化하고 또한 가르칠수 있는 것이다.

科學的 管理

西方 國家들에 있어서는 行政學이 所謂 科学的 管理에 依해서 가장 影響을 많이 받은것 같다. 이 運動은 牧師들과 産業 專門家들이 産業的 生産(利益)을 改善하고 迅速化 하기 爲한 좀더 낳은 節次와 方法을 追求하기 始作하였을 때 始作된 것이며 産業界나 政府에 影響을 미쳤던 것이다. 가장 最善의 節次를 発見하고자 하는 努力으로서 그것은 科学的 方法과 類似한 技術을 活用하였다.

例를 들면 眞相을 규명한다는것. 節次를 詳細하게 硏究한다는것. 그 節次를 遂行시킬 最上의 方途에 関한 假說을 展開한다는것. 그리고 継續的인 試驗에 依하여 示唆된 修訂을 加하면서 実際的으로 그것을 実驗해 보다는 것 等等인 것이

다. 그것은 從來의 因習的인 作業 遂行方法에 依賴하는 대신, 모든 産業 生産 節次를 合理的 基礎 위에 두려는 努力이었으며 그 結果는 經驗과 能律을 至大하게 向上시켰던 것이다. 初期의 科學的 管理는 너무나 淺薄하고 機械的이며 勞動者들을 살고 있는 現實的 人間으로서 看做하지 못했다고 批評을 받았든 것이다. 後에 이르러 科學的 管理 理論의 修訂은, 經濟와 能率과 함께 Team Work, 個人의 人格, 協同, 動機자극 集団力学等에 重点을 두는 "人間 関係"의 発展을 可能케 하였다.

즉 이것은 公式的 組織과 産業 工學的 方法만을 重要視하던 從來의 理論을 相殺하기 為하여 人間 要素에 対한 関心을 이끌어 들였던 것이다.

行政과 政策

賢明한 公共 政策의 樹立은 政治家와 専門的인 政府 行政官 사이의 複雜한 相互関係에 甚히 依存되어 있다.

政治家는 選擧나 政党을 通해서 그를 統制하는

市民들의 見解를 反影하며 또한 適切한 時期에 무엇이 可能한가를 實際로 理解하고 있는 사람은 政治家인 것이다. 그러나 政治上의 問題들을 解決하는데는 內部的인 政府의 作用에 對한 많은 知識이 要求되며 行政을 職業으로 하는 사람들의 專門的 技術을 必要로 한다. 몇 사람의 初期 公共行政의 論者들은 政策樹立과 行政을 서로 다른 카테고리에 屬하는 業務라고 말하였다.

그들은 國家의 서로 다른 段階에서 樹立된 政策과 計劃을 效果的이고 公正한 方法으로 遂行하는 것이 行政이라고 말하였다. 이것은 事實에 依하여 立証되지 않은 單純한 分析이다. 民主々義 社會에 있어서의 政策 樹立 機関인 現代 立法部는 國家의 여러 다른 機関들로 부터 孤立的으로 公共政策을 만들지는 않는다. 좀더 洗練된 見解에 依하면 行政官吏들은 좋거나 나쁘거나 政策 樹立에 있어 重要 役割을 演出하며 또한 政策과 行政의 分界線은 明確히 区別될수 없는 것이다. 오늘날에 있어서 大部分의 政府의 業務는 高度로 專門的 問題들을 다루고 있다. 國民에 依해서

選出된 立法議員들은 現代 政府에 必要한 詳細한 法律과 行政 法規를 만들어 낼 時間이나 또는 充分한 知識이나 專門的 手腕이 없다.

例를 들면 醫學이나 工學 部面에 있어서는 立法部는 都市의 水給計劃의 改善 또는 疾病、惡臭 不適当한 條件等을 予防하기 爲하여 廢物 處理의 統制를 公共政策으로서 決定할수가 있다. 그러나 科學的으로 安全한 飮料水供給을 하려면 어떻게 하여야 할가. 또는 어떤 種類의 導管이 使用되어야 하는가 라든지 심지어는 얼마의 負担額이 消費者에게 請求되어야 하는가 가는 問題들을 決定지을 段階에 이르면 立法部는 專門家나 行政官들의 도움을 必要로 한다. 이들 專門家들은 基本 政策이 決定되는 때와 政策決議가 된 다음 業務가 遂行되는 동안에 그들의 役割을 始作하게 된다.

實例를 좀더 引用한다면 어떤 種類의 政府의 權限이나 某種의 順次 또는 某種의 官廳이나 局等은 特別한 任務나 問題에 있어서는 어느 다른 機関보다도 더 適当한 機関이 되는 것이다. 政

府의 機能이 必要하다고 判定되었을 때 어떠한 方法이 가장 最上의 것일까? 例컨데 檢閱이 必要한 것인가? 禁示가 必要한 것일까? 奬励가 必要한가? 또는 宣伝, 經済的 補助金, 物価統制, 혹은 새로운 政府 企業이 必要한 것일까? 建議된 政策은 새로운 政府 機関; 增員, 原料의 輸入 等을 要할 것인가? 새로운 課稅가 必要한가? 既存 機関과의 調整이 必要한 것인가? 等々 이와같은 質問이나 또는 이 以上의 더 많은 質問들은 새로운 政策이 考慮中에 있거나 또는 既存政策이 修訂되어질 때에 照答되어져야 하는 것이다.

現代의 相互依存

政策과 行政과의 関係의 例를 우리는 증더 들을 수도 있다. 內部 燃焼 機関(自動車 機関)의 発明과 硫化된 고무(自動車 타이어)의 発見은 全世界를 通해 公路의 建設을 굉장히 增加시켰다. 公路는 어느 곳에서나 公共 問題이므로 自動車의 発明이 惹起한 変化의 힘에 関하여 回

顧해 본다는 것은 재미있는 일이다. 한 國家 資源中의 얼마만큼은(보통 그 大部分이) 公路를 建設하는데 使用됨에 틀림 없을것이다. 어느 行政機関이 公路를 建設하고 維持할 것인가? 訓練된 人員을 어떻게 求할 것인가? 特別 訓練이 必要되는 것인가? 이것은 그 나라의 他 教育及 訓練 計劃에 対하여 어떠한 関聯을 가지고 있는가? 特別한 裝備가 必要되는가? 公路 計劃의 費用은 어떻게 支拂될 것인가? 課稅에 依해서 支拂될 것인가? 公路 使用者들에 依한 負担金으로 支拂될 것인가? 새로운 公路 管理機関은 既存 政府機関과 어떻게 関聯을 맺을 것인가? 새 公路는 政府의 調整이나 統制를 要할 새로운 事業을 創設시킬 것인가? 새 道路의 結果로 농촌 居住者들이 이미 많은 사람들로 꽉 차게된 都市에서 살기 위해서 몰려 올것인가? 이러한 質向들은 다만 몇가지 質向에 지나지 않는다.

가령 100마일의 公路를 만들고자 한다면 이것은 單純히 土木工事의 問題만이 아니라 成功的

인 結果를 얻으려면 政策 樹立者들과의 行政官들의 業務가 여러 点에서 함께 統合되고 結合되어야 한다는 것을 우리는 안다.

現代 政府는 어느 곳에 있어서나 大規模的으로 運営되고 政府의 機能은 광장한 數의 사람들에게 影響을 미치기 때문에 政策과 行政間의 適切한 均合의 成敗가 重要한 問題로 抬頭하게 되는 것이다.

市民들의 信賴心에 依存되고 있는 이런 問題의 각별한 重要性은 民主主義國家에 있어서 잘 理解될수 있는 것이다.

여기에 있어서 참다운 問題는 市民이나 市民의 共同生活에 対한 法律 適用의 日常的 知識을 가진 行政官理들의 才能을 政治的 代表者-公共政策 決定에 関하여 直接的 責任을 가지고 있는 立法議員이나 長官- 의 決定에 聯関을 시키는 問題이다.

좀더 明確한 區別.

政策과 行政에 있어서 또다른 한가지 局面에

関하여 簡單한 論議가 必要하다고 生覺된다. 議院 內閣 制度에 있어서의 各長官은 議会와 國民에 對하여 共히 責任을 지는 政治的 代表者인 同時에 所管部省의 運営에 対하여도 直接的인 責任을 지고 있는 最高 行政官인 것이다. 그는 個別的 長官으로서 行政을 責任지고 있으며 또한 이와 同時에 內閣이나 國務院의 一員으로서, 政策에 対한 內閣의 連帶責任을 分担하고 있는 것이다. 이러한 意味에서 볼때 特히 英國에서는 政策과 行政 사이에 区別을 짓고 있다. 例컨데 農務省長官이, 農務省의 計劃인 糧穀 補助金 支拂을 잘못 管理한다면 그는 內閣으로 부터 辭職을 하게 될는지도 모른다. - 그러나 農夫들에게 糧穀 補助金 支拂을 可能케 하는 政策의 存在는 內閣 全体가 責任을 지고 있는 內閣政策인 것이다.

民主主義 理論은 政策決定이란 選出된 立法府의 機能이라고 主張하지마는 專門知識을 가진 任命된 官僚가 政策形成에 있어 責任을 分担해야 한다는 事実이 明白하게 된다. 이와 마찬가지로 權力도

広範囲한 政策의 細部的 行政을 責任지는 사람들에게 委任되어져야 한다. 앞서 論한 바와 같이 官僚制度는 公務를 執行하는 專門的 手段임과 同時에 또한 社会를 動的 諸般 変化에 맞추어 調整함으로써 社会的 安定을 保存하는 手段이기도 하다.

行政의 內容 -(継續)

公共行政은 政策形成과 政府의 日常 課業에 関係를 가지고 있다. 그것은 政府의 넓은 社会的 目的과 日常 業務로 構成되어 있다. 그것은 政府의 日常的인 活動方式과 그의 社会的 目的에 秩序를 鼓奨하는 組織과 管理의 끊임 없는 多様性等을 包含한다. 이러한 述語들은 흔히 行政의 解剖와 生理学으로서 比較된다. 組織은 人間과 일의 形式的인 構造를 通해서 秩序를 주으며 管理는 組織的인 構造內에 있어서 各 個人의 動機刺戟, 統制, 調整등에 関係되어 있는 動態的인 過程인 것이다.

디목크 (Marshall Dimock)는 말하기를 公共行政

의 內容을 다음과 같은 十個의 自然的인 구룹(Group)으로 나눌수 있다고 한다.(10)

1, 政府가 무엇을 하는가: 政治의 影響力, 權限의 基礎, 公務의 範圍, 目的의 決定, 內部的 行政上의 方針과 計劃.

2, 政府가 어떠한 方法으로 人員을 編成하고 政府의 課業을 遂하여 어떻게 財政을 管理하는가?: 公式的인 見地에 있어서의 政府의 構造

3, 어떻게 行政官들이 協同과 Team Work을 確保하는가?: 指導力, 指示, 委任, 調整, 中央과 地方官署의 相互関係, 監督, 士氣, 対民関係 等々에 重点을 두는 行政의 흐름과 過程

4, 行政이 어떻게 責務를 지는가: 內部 統制와 特히 立法府, 司法府 及 民主主義의 余他 手段에 依한 外部的 統制面에서

行政이란 政策이며 또한 技術인 同時에 実務者들에 依한 知的 探究分野이며 또한 活動的 過程

註. 10. Marshall O. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration, 1953

이기 때문에 公共行政의 要素는 政府가 "무엇을" 遂行하는가 하는 것과 그것을 "어떻게" 遂行하는가 하는 问題에 関係되어 있는것이다.

行政의 研究

行政은 여러가지 方法으로 研究될수 있다. 20世紀 以前에 있어서 行政에 関한 研究를 試圖한 世界 大部分의 國家에 있어서의 研究方法은 成文法과 行政의 主要 機関과 手段에 関한 記述에 依한 方法이었다. 이것은 어떤 重要한 事件과 함께 年代順으로 過去時代가 記述되었던 厂史的 解說에 依해서 때로는 補充되었던 것이다. 法的 記述的, 厂史的 Approach 등은 行政学徒들에게 새로운 道具를 준다든가 또는 行政官들에게 새로운 洞察을 提供한다는 方法에 依하여 行政의 技術과 科学을 크게 発展시키지 못했다.

그래서 이러한 Approach는 1900年度 以来에 政府와 行政府의 制度及 機関에 関한 研究에 依하여 排斥되었던 것이며 어느모로 볼때 이러한 研究는 좀 形式的인 것이었으나 이들 諸般 制度

와 機関을 政府의 테두리 속에 位置시키고자 한 努力이었다. 이것은 또한 現在와 過去의 行政 制度에 関한 比較 研究의 始初였던 것이다.

그 後에 이르러 全体的인 構造를 通하여 政府의 諸般 機能의 見地에서 行政을 研究한다는 것이 流行되었다. : 例를 들면 政府의 諸般 段階에 依한 人事機能---各 段階에 있어서의 財政的 機能 等々이다. 이러한 方法은 政府의 모든 過程에 共通된 行政의 基本的 要素를 産出했으며 또한 大規模的인 官僚制度內에 存在하는 複雜한 相互関係를 説明하는데 도움을 주었다. 또한 이러한 方法은 政府나 行政의 各 段階와 여러 機関을 通하여 作用되는 어느 特別한 過程이나 機能에 関한 事例 研究 方法으로 이끌었던 것이다. 이들 各々의 Approach는 体系化 시키기에 極히 곤란하였던 努力과 또한 事後 検証을 위하여 여러가지 假説을 簡潔한 Category 속에 位置시키고자 하였던 努力을 代表하는 것이었다.

近来의 Approach는 主로 一定한 環境에 反応을 하는 行態의 人間的 要素에 主된 関心을 가

지고 있는 社会 心理學的 Approach인 것이면, 이것은 흔히 "行態的 Approach"라고 불리워 지기도 한다.

이러한 研究方法은 統率의 過程, 決定 作成의 過程, 行政 過程의 動的 狀態 動機 刺戟에 있어서의 人的 要素, 業務와 創造에 對한 慾望 等의 諸般 要素를 밝히 주는데 대단히 重要한 役割을 하였다. 現在의 希望은 行政學이 많은 社会科學의 理念과 概念의 合流点에 서있는 點은 發展된 知識을 活用하는 綜合的인 行政 研究의 方法을 提供하려는 것이다.

새로운 綜合的 方法

모쉬(Frederich C. Mosher)教授에 依한 近年의 分析은 行政學에 对한 研究 方法의 卓越한 一例인바 그의 論文은 広範한 鑑賞을 宜當히 받을만한 것이기 때문에 이것을 길게 引用하고자 한다[11] ---- "行政이란 社会的 必要와

註 11. Frederick C. Mosher, "An American Comment on the Administration Science", →

要求-社会的 価値 体系-를 責任있는 行動으로 차차 옮기는 過程인 것이다. 여기서 重要한 用語는 行動(Action)이다. 行政은 決定作成의 重要한 問題와 関係가 있을뿐만 아니라, 이러한 決定이 人間의 行態와 社会的인 聯関性과 遂行되는 業務와 세워지는 構造와 賦課되는 統制로서 表現되는 方法과도 関係가 있는 것이다. 이것은 무엇 때문에 또한 어느 程度까지나 正当히 許容된 政策이 그들의 創設者들에 依해서 意圖된 方法과 전혀 다른 方法으로 展開되는가 또한 참말로 相当히 많은 것이 왜 何等의 行動으로도 나타나지 않는가에 興味를 가지고 있는것이다. 그의 関心事는 相異한 業務 遂行方式, 相異한 組織, 計劃, 統制及 相異한 技術的 方法을 찾어내고, 比較, 評価하는 것이다.

그의 核心은 過程이다. - 즉 意(意志)로부터 行爲로 転換되는 数많은 過程과 또한 이미 遂行된 行爲와 그들의 結果에 비추어서 새

→ Revue Internationale des Science Administrative, XXIII, No. 3, 1958

으로운 用語로 되 들어오는 數많은 過程인 것이다.

"이것을 또 다른 方法으로 表現하면 行政은 根本的으로 目的을 가진 分野이나 — 行政의 本質은 社会의 目的을 行政的 行爲로 変形시키는 것이다. 現代 行政은 巨大한 複雜性 가운데에서 遂営되는 것이니 만치 目的을 미리 明確하게 記述할수가 없다. 이리하여 그의 가장 重要한 活動中의 하나는 目的의 継續的인 修訂과 明細化인바 그 過程은 行爲가 遂行될때까지는 決코 完全하게 또한 最終化 될수는 없는 것이다. 目的은 그의 表現뿐만 아니라 行動에 있어서의 그의 本質도 찾아낸다.

"公共行政은 価値가 権威있게 評価되어지는 하나의 制度의 部分이라는 見地에 있어서 本質的으로 政治的 性格을 가지고 있기 때문에 事業이나 다른 種類의 行政과는 다르다. 全社会를 通하여 (다만 組織의 構成員에 対해서 뿐만아니라) 価値가 참으로 権威있는 唯一한 体系는 政治的体系인 것이다. 그것은 公共行政의 目的이 現代文化에 있어서 더욱 더 複雜하지 않으면 아니되며

또한 더욱 더 多樣的이고 相馳된 觀点을 代表하지 않으면 아니되며 또한 一般的으로 더욱더 動態的이 아니면 안된다는 見地에 있어서 他種類의 行政과 다른 것이다.

"-----行政의 實務는 아나의 繼續的이며 反復的인 合成이다. 그것은 無数한 科学的 或은 非科学的인過程에서 情報知識을 이끌어 내며 그들을 統合하고 凝集시키며 解決 方途를 採用하며 그것을 行動으로 変形시키는 일등을 包含하고 있다.

"行政의 分野는 바로 이러한 事実에서 그의 唯一한 特性을 이끌어 낸다. 만일 行政의 實務가 社会的 責任의 테두리에 있어서의 거다란 統合으로 主로 構成된다면 그의 研究는 그것이 나온 知識의 分野와 根本的으로 다른 過程 즉 바로 이 綜合的 過程에로 指向되어야 한다

이렇게 말함은 내가 그러한 說明에 큰 反対를 하지는 않지만 行政研究가 必然코 合成的 "科学"이라고 말하는 것은 아니다. 오히려 그것은 独特하고 唯一無二한 테두리에 있어서 合成 過程의

研究인 것이다. 만일 心理学 Game 理論 波動理論 Cybernetics (人間의 頭腦와 神經系統 間의 関係 即 現代의 電子計算機에서 보는 바와 같은 類似性을 다루는 새로운 進步된 科学的研究方法) 나 経済学과 같은 다른 分野가 이것을 理解하는데 도움을 준다면 더욱더 좋은 일이다"

結 論

社会科學에 있어서 이것을 定義한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 現代行政의 複雜한 過程을 取扱할 때는 假說과 理論보다는 記述과 実例가 조금더 된다. 그러나 前보다 더 洗練된 이 分野에의 Approach 가 우리에게는 必要하다.

그들이 行하고자 하는 것에 対하여 充分한 理解도 가짐이 없이 複雜한 行政事務를 이럭저럭 遂行할수 있다는 個人的 才能을 가고는 사람들에게 社会가 依存한다는 것은 옳지 않은 일이다. 魔力的 힘을 가진 魔術師의 時代는 이미 지나간 過去事实으며 現在는 訓練되지 않고 또한 熟達되

지 않은 行政官들의 社会에 関한 危險性을 認識하여야 할 時代인 것이다. 現代 世界는 行政実務에 있어서 俗說이나 因習的 經驗만을 가지고 다루기에는 너무나도 複雜한 社会인 것이며 그것은 現代 行政官들이 새 時代의 取어서는 안될 思僕인 것이며 또한 가장 올바르고 開発된 政策도 行政官의 行爲를 通해서 衰退될수도 있고 失敗될수도 있기 때문이다.

오늘날의 世界는 複雜性과 変化와 不連続과 함께 살수 있는 方法을 배워야 한다. 社会가 複雜하면 複雜할수록 이들 諸般 問題들에 対하여 더욱 더 科学的이며 合理的인 *Approach*를 必要로 하게 된다. 즉 누가 이야기 한 바와 같이 行政이란 마치 核武器를 創造한 科学이 人間 福祉를 爲하여 貢献하지 못한 것과 같이 自動的으로 人間 福祉에 이바지 하는것은 아니다.

한편 우리는 進歩된 高次的 理論가 公共行政이란 政治의 理念에 対한 実用的이고 또한 実用可能性있는 *Approach*를 다룬다는 事実을 모호한 것으로 만들도록 許容해서는 안된다. 또 다른

또한 우리는 하나의 理想으로서의 行政의 道德的 中立制度와 無価値的 (Non-Normative)인 能率追求를 受諾하는 合理主義의 危險性을 認識하여야 한다.

現代의 民主主義國家에 있어서는 政策을 만드는 사람과 指揮하는 사람은 団体의 知性과 社會的 合意에 依해서 만들어진 枠内에서 職分을 다 해야 한다. 그러므로 公共 行政官들은 바야흐로 抬頭되는 單一世界 社會의 數많은 國家의 義務와 勇氣와 理性과 知的理解를 가지고 管理될수 있도록 하기 위하여 더 높은 水準의 成熟과 責任性을 가지도록 그들의 市民들을 敎育하는 課業에 있어서 特別한 責任을 分担하고 있는 것이다.

THE CONCEPTS AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

by

Professor William F. Larsen

Introduction

The attempt of this paper is to survey in limited compass the principal concepts of public administration with which the modern student must deal. That this note is too brief and too general to do the subject full justice is apparent, but in the words of Francis Bacon, it is presented, "to excite the judgment briefly rather than inform it tediously".

Administration and Modern Life

The term "administration" has an elastic and often imprecise meaning. We may speak, for example of the daily "administration" of a simple rural area such as a Myun, or of the "administration" of the entire land of Chosun during the period of the Yi Dynasty 1392-1910. It is not incorrect to conclude, therefore, that administration pervades almost all the social activities of mankind, and that it has been present in human affairs for a very long time. The word as a concept embraces many dimensions of thought. A primary consideration for the student of modern administration is not so much the antiquity of the term nor its flexible and universal scope, but the fact that until recent years, administration has not often been considered separately as a field of systematic study.

The importance of administration comes about because modern man faces the necessity of achieving greater control over his complex

culture, and especially so because of the kinds of changes which modern science and technology is forcing in the economic and political institutions which man has created. Whereas until a few decades ago, changes took place slowly and over the span of several generations of men, modern man may be forced to make several drastic changes within a short lifetime. For example, we note the changes which have come into our world since the arrival of the atom bomb, followed by Sputnik, and the continued probing of inner matter and other space. These developments stimulate forceful changes in society and intensify the need for the improved understanding which may come from a systematic study of administration.

While ideologists argue and various groups contest for power which they are often not capable of exercising, it is administrators who must continue to find ways to coordinate the multiple energies and agencies of modern society. The complex administrative systems of today both public and private; big government, big business, big labor, consumer and citizens organizations, rapid inter - communication, unbanization and the decline of village life, the factory and industrial production replacing hand labor and individual craftsmen, a monetary economy throughout the world and the stirrings of a world social community, are the evident facts with which modern life must deal.

The Place of Public Administration

We assert that administration is important because it is a part of all purposive, cooperative, human endeavor. It has to do with people and their actions-- the dynamic interrelationships of human society. The actions taken by human beings require goals or objects in order to be considered rational, and need instruments in order to be effective. Human social activities fall into patterns which we call institutions. The institutions of society become means of managing group affairs and of establishing relationships which may be expressed in the general term administration.

Described in this way, it will be seen that administration has a close relationship to problems of power and leadership in human society. The art of leadership develops fairly early in a civilization the anthropologists tell us, although many centuries have to pass before it becomes a specialized, separate function. As a civilization grows, it becomes customary to make a distiction between the private concerns of the family and the public needs of the community. As public problems grow in size and complexity, they become divided into different levels of activity and importance, and there amerges an area of functions and activities, not always precisely defined, which we may call public administration.

The Problem of Definition

It is not enough for us to say that public administration is merely the offspring of the general field of administration. We need to try tc locate its place in the social sciences and to define its characteristics more precisely. How may it be distinguished from other fields of study? What are its major concepts and content?

Because administration in the area of large group interests and community objectives, or what we have called the public sphere, is by nature derived from and directly related to Political Science and the governing of men, we may commence our effort at definition by examining this relationship. Aside from the concern of Political Science with systems of government and the mechanisms of political power, Professor David Easton of the United States, has suggested that the chief emphasis of Political Science is (or should be), the ways in which the values and powers of a society are arranged and allocated in an authoritative matter.[1]

---

1. David Easton, The Political System, 1953

Thus, public administration regarded as a branch or sub-field of Political Science (and incidentally not of legal Science) - consists of the mechanisms, agencies and active working measures by which these authoritative allocations are made throughout a society. So the philosophy of public administration, seen in this way, drives its essence from politics in the high sense of the term, and, in a democratic society it must be related to public needs and public demands as expressed through popular legislative decisions.

Yet, we have indicated that public administration is more than philosophy or theory. It is a form of government in action and it has mechanisms, agencies, procedures and powers. How are we to define this broad subject in a reasonably short statement? Let us see if an examination of various concepts of public administration will bring us closer to this objective?

Concepts of Public Administration

A paper from the United Nations' Geneva Conference on Public Administration in October 1957 states: "The Theory of Public Administration includes all subjects which explain or contribute to an understanding of the specific context of Public Administration such as, the governmental administration of the country concerned which includes the legislative process, comparative government, and its major problems, economic, social and ethical." [2] Under this definition, public administration is as broad as the conventional definition of "politics and governmental institutions". And, I would add, not too helpful for the student of the subject.

---

2. United Nations Geneva Conference on Public Administration, Paper No. 38, H. Louw, October, 1957.

An English scholar, E.N. Gladden, says in his book, An Introduction to Public Administration, "There is a good deal of confusion in the use of the term public administration. It is often adopted ... to cover the whole activity of government. (As he sees it) ... public administration is taken broadly to mean the management of affairs by public bodies; (and) the arts of policy making, of legislation and of adjudication belong to the wider sphere of politics and government of which public administration is but one sector."[3]

Seeking further we find other attempts at definition such as: "those operations having for their purpose the fulfillment of public policy" (Leonard D. White)[4]; "the function of actually administering the law as declared by the legislature and as interpreted by the courts" (W. F. Willoughby)[5]; the way in which government is organized, motivated and managed" (Marchall Dimock)[6]; "the organization and management of men and materials to achieve the purposes of government - the operations designed to fulfill public policy" (John M. Gaus)[7]. Or we may take the more sophisticated statement of Brooks Adams: "Administration is the capacity of coordinating many, and often conflicting social energies in a single organism so adroitly that they shall operate as a unity. This presupposes the power of recognizing a series of relations between numerous special interests, with all of which no man can be intimately acquainted. Probably no very highly specialized class can be strong in this intellectual quality because of the intellectual isolation incident to specialization; and yet administration or generalization is not only the faculty on which social

---

3. E. N. Gladden, An Introduction to Public Administration, 1952.
4. Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, Revised Edition, 1939.
5. William F. Willoughby, Government of Modern States, 1936.
6. Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration, 1953
7. John M. Gaus, L.D. White, and M.E. Dimock, The Frontiers of Public Administration, 1936.

stability rests, but it is, possibly, the highest faculty of the human mind".

Professor Charles A. Beard has suggested an approach to the relation of public administration and its environment or "ecology".[8]

1. The existence of any great society depends on the continuous and reasonably efficient discharge of basic governmental functions.

2. As society becomes more complex - for example, as the division of labor and commerce becomes advanced (as village handicrafts) decline and factories grow) the functions of Government are bound to develop in number and in importance to the members of society.

3. The strength of government in a complicated society is in proportion to its capacity to administer increased and expanded functions.

4. Legislation to create these new functions is less difficult than carrying out the detailed administrative operations.

5. Because democratic societies try to adjust to social changes by an open process of free discussion, and careful legal change, good public administration is a central problem for the survival of government and society.

6. The officials and workers of an administrative system must be taken freely from all classes and all regions. An appropriate system of general education must prepare the training of public servants, and in the performance of their duty they must be open to fair criticism from outside and inside the public service.

7. A system of public administration in a democracy should keep close to the needs and desires of the people and should encourage the development of the individual responsibilities of citizens.

---

8. Charles A. Beard, "Administration, A Foundation of Government", American Political Science Review XXXIV, No. 2, April 1940.

The various approaches of these scholars may be synthesized as follows:

1. Public Administration is a major activity of the state and takes place in a political setting.
2. Public administration concerns the institutional and procedural arrangements by which men, materials, and purposes of government can be coordinated and put in operation.
3. Public administration is a dynamic activity concerned with the progressive accomplishment of the various tasks set by the purposes of government.
4. Public administration is concerned with more than the arrangement of "things" or "structures" -- it is concerned with the motivation and organization of human beings".
5. Public administration ought to be a rational, orderly intellectual process by which the work of government is done by human beings. As such it is a process which can be subjected to scholarly description and systematic analysis.

Several questions remain to be examined: (a) What is the content of modern public administration?; and, (b) What are the most useful approaches to the study of public administration?

The Content of Public Administration

We have already indicated that administration is an activity by which work is accomplished and that it is also a field of study for intellectual inquiry. Inevitably there arises the question of whether public administration is an art or a science. As has often been remarked, there seems to be a science and art of almost everything so there can be no harm in applying this game to public administration as long as we understand our terms of reference. A science, of course, according to one definition is a special body of knowledge supported by rules and hypotheses which can be demonstrated by various tests and experiments. An art consists in the application of special knowledge

by means of a highly developed individual talent. Let us agree at once that in the field of administration we are nowhere near a "science of human cooperation" with a set of universal principles derived from verified experiment. But, if we accept a slightly modified definition of a "science" to mean simply an organized body of knowledge of any kind, there is much we can learn from the "scientific" study of administration. As Lyndall Urwick of Great Britain says: "There are principles which should govern arrangements for human associations of any kind. These principles can be studied as a technical question, irrespective of the purpose of the enterprise, the personnel composing it, or any constitutional, political or social theory underlying its creation".[9] What he is saying is that there exists the possibility of an organized body of knowledge derived from human experience with administrative problems. This can be organized, measured, generalized and taught.

Scientific Management

It is probable that public administration in western nations has been most influenced by what is called scientific management. This movement, which began when engineers and industrial technicians sought better methods and procedures for speeding and improving industrial production (and profits), has influenced both industry and government. As an effort to find the best possible procedure, it utilized some similar techniques of the scientific method: for example; to get the facts, to study a procedure in elaborate detail, to develop a hypothesis about the best way to accomplish the procedure, and then to test it in practice, making modifications as indicated by continued experiments. It was an effort to put all industrial production procedures on a

9. Luther Gulick and L. Urwick, eds., Papers on the Science of Administration, 1937.

rational basis in place of a previous reliance on tradition and convention, and the results were often greatly improved economy and efficiency. Early scientific management was criticized as being too sterile or mechanical, and for failing to take account of workers as human beings. The later modifications of scientific management theories resulted in the growth of the "human relations" idea with an emphasis on teamwork, individual personality, cooperation, motivation, and group dynamics as well as pure economy and efficiency. Human concerns were brought in to counterbalance the former concentration on formal organization and engineering methods.

Administration and Policy

The making of wise public policy depends heavily on an intricate relationship between the politician and the professional government administrator. The politician reflects the views of the citizens who control him through elections or political parties, and it is often the politician who has a practical understanding of what is possible at a given moment.

Yet, the solving of governmental problems requires also a wide knowledge of internal government operations and needs the technical skills of those who make a career of public administration.

Some early writers on public administration placed policy making and administration into separate categories of work. They stated that administration consisted of carrying out, in an effective and impartial manner, the policies and plans formulated at a separate and different level of government. This is a simple analysis which is not supported by the facts. Modern legislatures, the official policy making bodies in a democratic society, do not create public policy in isolation from the other organs and institutions of government. The more sophisticated view is that, for better or worse, administrative officials also play an important role in the forming or policy and the line between

policy and administration is not a clearly marked separation.

Much of the work of government today concerns highly technical matters. The popularly-elected members of legislatures do not have the time, the expert knowledge or the technical skills to make the detailed laws and administrative regulations necessary for modern government.

In the fields of Medicine and Engineering for example, a legislative body can decide as a matter of public policy to improve the water supply of cities, or to control the disposal of waste materials so as to prevent disease, bad odors or improper conditions. But when it comes to deciding what constitutes a scientifically safe water supply or what kind of conduits should be used or even what price should be charged to the consumer, a legislature needs the help of experts and administrators. These specialists come into the process during the period when basic policy is decided and again when the work is to be done after the policy decision is made.

Carrying the illustration further, certain kinds of government power, certain kinds of procedure, certain kinds of offices or bureaus, are more suitable than others for a particular task or problem. When it has been decided that governmental action is needed, which will be best: inspections, prohibition, encouragement, publicity, economic subsidies, price regulation, a new government enterprise? Will a proposed policy require new government agencies, additional employees, imported raw materials? Will new taxes be required? Is coordination with existing agencies necessary? These and many more questions must be answered when a new policy is considered or an existing policy is modified.

Modern Interdependence

We may note a further example of the relation of policy to administration. The invention of the internal combustion engine (the automobile engine) and the discovery of vulcanized rubber (auto tires) has resulted

in a tremendous increase in highway building all over the world. Because highways everywhere are a public problem, it is interesting to reflect upon the forces of change which the development of the automobile has set in motion. Some part of the resources of a nation must now be used (usually a large part) to build highways. What kind of government agency or other agency will build or operate the highway system? Where will the trained personnel be obtained? Will special training be required? What will this do to the other education and training programs of the country? Will special equipment be needed? How will the cost of the highway program be paid? By taxation? By charges upon highway users? How will the new highway agency relate to existing government agencies? Will the new highway stimulate new business which will require government regulation or control? Will village dwellers come to live in already crowded cities as the result of new roads? These are but a few of the questions.

Thus, we see that the decision to construct, let us say, 100 miles of highway, is not merely an engineering problem, but the work of the policy makers and the administrators must be coordinated and joined together at many points if a successful result is to be obtained.

Because modern government operates everywhere on a very large scale and its actions affect great numbers of persons, the success or failure of the proper balance between policy and administration is accordingly greater. The special importance of this matter in democratic nations, which rest upon the confidence of the citizens, can well be understood.

The real problem then becomes the relating of the talents of administrative officials (who have daily knowledge of the application of the laws to the citizens, and the life of the community) to the decisions of the political representatives - legislators and ministers who bear the direct responsibility for public decisions.

Further Distinction

Yet another aspect of the problem of policy and administration needs a short discussion. In a parliamentary government each minister is both a political representative responsible to the parliament and the people, and a top administrative official who bears the direct responsibility for the operations of his department. As the individual minister he is in charge of administration, as member of the Cabinet or Council of Ministers he shares in the collective responsibility of the cabinet for policy. In this sense a distinction, particularly in England, is made between policy and administration. A minister may be dropped from a Cabinet if he mismanages, say, the administration of a grain subsidy payment program of a Ministry of Agriculture - but the existence of a policy which makes possible grain subsidy payments to farmers is a policy of the Cabinet for which the entire body bears responsibility.

Although democratic theory holds that policy determination is a function of the elected, representative branch of government, it becomes clear that the appointed bureaucracy with its expert knowledge must have a share in policy formation - power likewise must also be delegated to those who administer the details of broad policy. As noted earlier, bureaucracy is both the technical means of operating public services and the means of preserving social stability by keeping society adjusted to dynamic changes.

The Content of Public Administration (Continued)

Public administration is concerned with both policy development and the daily tasks of government. It consists of the routine business of each day's work and also the high social purposes of government. It includes all the regular patterns of government activities and the endless varieties of organization and management which give order

to its social purposes. These terms are often compared as the anatomy and physiology of administration. Organization seeks order through the formal structure of persons and jobs. Management is the dynamic process which concerns the motivating, leading, controlling and coordinating of individuals within the organizational framework.

The content of public administration, says Marshall Dimock, falls into four natural groupings:[10]

1. What government does: The influence of politics, the bases of authority, the range of public business, and the determination of objectives, internal administrative policies, and plans.
2. How government organizes, staffs and finances its work: The structure of government in its formal aspects.
3. How administrators secure cooperation and teamwork: The flow and process of administration in operation with emphasis on leadership, direction, delegation, coordination, central-field relationships, supervision, morale, public relations and the like.
4. How administration is held accountable: both in terms of internal controls, and more particularly in terms of outside controls by legislatures, the courts and the other processes democracy.

The components of public administration concern the "what" as well as the "how" of government because administration is both policy and technique, a field of intellectual inquiry and an active process for practitioners.

The Study of Administration

Administration can be studied in a variety of ways. The traditional

---

10. Marshall O. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration, 1953

approach in most countries of the world, where any studies were made at all prior to the 20th century, was by means of the written laws and descriptions of the principal organs and instruments of administration. This was sometimes suplemented by historical exposisions in which past epochs were described in chronological order together with certain significant events. The legal, descriptive and historical approaches did not greatly advance the art and science of administration either by putting new tools is the hands of students or by offering new insights to administrators.

This approach was supplanted after 1900 by studies of the institutions and agencies of government and administration which, while somewhat formalistic, were an effort to place these institutions and agencies in their governmental setting. This was also the beginning of certain comparative studies of the administrative institutions of the past and of the present.

Still later it became the fashion to study administration in terms of the functions of government through its entire structure: for example; the personnel function throughout all levels of government -- finance at all levels, and so forth. This yielded elements of administration common to all processes of government and helped to reveal the complex relationships present in large government hierarchies. This led also to case studies of a particular process or function as it moved through various agencies and levels of the government and administration. Each of these approaches represented further efforts to get a firmer grasp on a subject which has proven extremely difficult to systematize and to place in neat categories of hypothesis for larger verification.

A recent approach has been the socio-psychological approach, often termed the "behavioral approach" which is interested primarily in the personal factors of behavior as they respond to certain situations. This study approach has been valuable in throwing light upon elements of the leadership process, the decision-making process, the dynamics of the administrative process, the human factors in motivation, and

the desire to work and to create. The present hope is to provide a synthesis of these various methods of studying public administration which will utilize the newer advances of knowledge where public administration stands at a meeting point of many social science ideas and concepts.

The New Synthesis

A recent analysis by Professor Frederick C. Mosher is an excellent example of this approach to the study of public administration and he is quoted at length because his essay deserves wide appreciation . . . . .[11] "Administration is the process whereby social needs and demands - social value systems - become progressively translated into responsible action. The key word here is action. Administration is not only concerned with the important problem of decision - making. It is also concerned with the way the decisions are expressed in human behaviors, in social relationships, in things done, in structures built, in controls imposed. It is interested in why, and to what extent, policies duly authorized develop in ways quite different from those contemplated by their originators; and, indeed, why a good many of them find no expression whatever in action. Among its concerns are the identification and comparative evaluation of differing modes of doing things, differing ways of organizing, planning, and controlling, and differing techniques. At its core is the process - the very many processes of proceeding from word (or will) to deed and then coming back again for a new word in the light of deeds already accomplished and their effects.

"Another way of expressing this is that administration is basically a purposive field - its essence is the translation of social

---

11. Frederick C. Mosher, "An American Comment on the Administrative Sciences", Revue Internationale des Sciences Administrative, XXIV, No. 3, 1958.

purpose into administrative action. Inasmuch as modern administration operates in a milieu of enormous complexity, purpose can seldom be spelled out precisely in advance. Thus, one of its most important activities is the continuing specification and revision of purpose, a process which is never finally and completely defined until the acts themselves are performed. Purpose thus finds not alone its expression, but also its essence in action.

"Public Administration differs from business and other kinds of administration in its essentially political nature - in that it is part of the system whereby values are authoritatively valued. The only system in which values are truly authoritative over a whole society (and not only for members of the organization itself) is the political system. It differs from other kinds of administration also in that its purposes must, in modern cultures, be far more complex, representative of far more varied and conflicting points of view, and generally more dynamic.

" . . . The practice of administration is one of continuing and repetitive synthesis. It involves the drawing of information from a myriad of sources, scientific and unscientific, of bringing them together, jelling them, deriving a solution, and translating it into action.

"The field of administration derives much of its uniqueness from this very fact. If the practice of administration consists largely of synthesis in a setting of social responsibility, its study should be primarily pointed to this very process of synthesis, a process which is essentially different from the fields of knowledge upon which it draws. This is not necessarily to say that administrative study is a synthetic "science" though I would have no great objection to such a description. Rather, it is the study of the process of synthesis in a peculiar, even unique setting. And if other fields, such as psychology, game theory, role theory, cybernetics, or economics, help in the search for understanding, so much the better".

Conclusion

Definition in the social sciences is not an easy task. When dealing with the complex processes of modern administration, description and illustration are less difficult than hypothesis and theory. But more than ever we need a sophisticated approach to this field.

It is simply not true that society can depend on persons born with a generous supply of individual talents who somehow manage to perform complicated administrative tasks without understanding fully what they do. The day of the shaman with magic personal powers is past and it is time to recognize the danger to society of untrained and unskilled administrators. The modern world is too complicated for "rule of thumb" and folklore in administrative practices because the modern administrator is the essential servant of the new age, and through his actions even the most correct and enlightened political policy can wither and fail.

The world today must learn to live with complexity, change and uncertainty. The more complex a society, the more it needs a scientific and rational approach to its problems. As someone has remarked, administration does not work automatically for human welfare any more than does science which has created nuclear weapons.

On one hand we must not permit our scientific sophistication to obscure the fact that public administration deals with the practical and practicable approach to the ideals of politics. On the other hand, we must beware the dangers of a rationalism which would accept the mere "efficiency" of a non-normative, morally neutral system of administration as an ideal.

In the modern democratic state, the makers and directors of policy must function within the limits set by the intelligence and social consensus of the group. Public administrators thus have a special share in the task of educating citizens to progressively higher levels of maturity and responsibility so that the vast governmental obligations of an emerging world community can be administered with courage, reason, and intellectual understanding.

- - - - - - - - - - -