

韓國行政의 史的變遷模型

朴 東 緒

目 次

- | | |
|--------------------|-----------|
| 1. 序論—研究目的, 對象, 方法 | 5. 行政의 構造 |
| 2. 理論的基礎 | 6. 行政의 機能 |
| 3. 行政의 生態的考察 | 7. 結論 |
| 4. 行政의 目的 | |

1. 序論—研究目的, 對象, 方法,

여기의 論題와 비슷한 題目으로 1961 年에 著述한 韓國研究院發行의 「韓國官僚制度의 歷史的展開」(pp.243)를 쓴 動機는 그著書의 머리말에서 「筆者가 能力의 不足함을 무릅쓰고 이러한 題目下의 論文을 쓸려고 勇氣를 낸 것은 우리가 三千萬人口, 四千年의 歷史, 有利한 地理的條件을 가지고 있으면서도 世界에서 가장 貧困한 經濟生活을 營爲하고 있으며 特히 近來數百年間 別다른 社會經濟發展을 이루지 못하고 沈滯속에 빠지게 된 理由의 하나를 우리의 先天的인 能力의 不足보다 後天的이며 社會的인 요소에 귀착시켜 보자는 것이다. 이에 筆者는 人事行政에 대한 關心이 平素에 있었으므로 이의 原因의 하나를 우리나라의 人事制度 및 知識人으로 구성된 官僚의 性格에 찾아 보자고 모색해 본 것이 이논문의 主要趣旨이다」라고 밝힌바와 같이 우리나라의 發展에 관한 關心이 이러한 著述로 나타난 것이었다.

그러나 그著書의 內容이나 題目에서 누구나 알수 있는 것은 著者が 아직 한 社會의 變化發展에 관한 理論的인 理解가 未熟했으며 또한 엄격한 意味의 史的考察도 아니었던 것이다. 그러므로 그저 時代別로 支配者인 官僚들이 어떻게 社會發展에 阻害的인 役割을 했는가를 檢討한데 지나지 않았다.

이것이 出版된 후 5, 6年間 계속 이문제를 보다 좀더 史的으로, 또한 社會의 變化, 發展에 관한 理解를 가지고 再次 다루어 보려고 생각하고 摸索해왔으며 인제든지 時間的인 餘裕

만 있으면 「韓國官僚制度의 歷史的展開」를 대폭 修正을 할려고 했었으며 따라서 그럴려면 우선 이의 理論的基礎의 補強이 무엇보다도 時急하다고 생각하기 때문에 1次的인 注力을 여기에다 두어 생각을 해왔었다. 왜냐 하면 이것만 제대로 되면 이들에 부합되고 증명될 수 있는 事實만 첨가하면 되기 때문이다.

그러므로 여기서는 보다 史的考察이 될수 있음과 同時에 社會發展理論에 立脚한 理論模型을 수립해 보고 아울러 韓國行政의 變遷上의 特色을 찾는데 研究目的이 있는 것이다.

이러한 研究의 對象은 이미 明白해진 바와 같이 李朝時代, 日政時代, 建國後로 四千年歷史에서 對象을 限定하려고 한다. 그理由는 첫째로 史的考察이라고 했지만 研究의 궁극적인 목적이 歷史家들이 하는 식의 歷史自體에 흥미를 가지고 하는 것이 아니라 오히려 現在의 行政을 이해하는데 도움이 된다고 생각되기 때문에 史的考察을 하는 것이므로 우리가 4000年의 歷史를 가지고 있다고 해서 처음 부터 소급할 必要는 없다고 생각되며, 둘째 이와 같이 現在에 영향을 미친 점에서 보면 後述하겠지만 李朝時代以前으로 소급할 必要는 거의 없지 않나 생각된다. 왜냐하면 現在 우리의 社會는 李朝的인 것, 日政的인 것, 西歐的인 것의 混雜이라고 생각되기 때문이다.

이러한 理由로 韓國行政의 史的變遷이라고 했지만 李朝以後로 부터만 對象을 限定하여 다루어 보려고 하며 이러한 것을 다루는 方法은 史的變遷模型이라고 하는 文句가 이미 提示하고 있는 바와 같이 첫째로 史的方法 보다 엄격히 이야기 하면 時間的인 次元에서서 行政이 現在에 이르기까지 如何히 變해왔는가 하는 것을 檢討하려고 하는 것이며, 둘째는 行政에 영향을 주는 生態的 側面을 무시할수 없어 特히 우리나라의 行政에 絶對的인 영향을 주었다고 볼수 있는 政治面과 결부시켜 檢討했으며, 셋째 여기의 研究目的이 模型의 樹立에 있으므로 高度의 理論的인 抽象性, 一般性을 띠어야 하므로 실사 歸納的인 方法에 따랐다 하더라도 多分히 演繹的인 性格을 띠는 面이 있을 것으로 생각되나 對象이 韓國의 具體的인 時代別行政에 限定되어 있으므로 歸納的인 方法에 立脚하려고 애썼다. 그러나 이것이 模型이므로 代表性도 띠어야 하나 그와 同時에 經濟性도 띠어야 하므로 일일이 細部에 이르기까지 模型에 삽입할수는 없으므로 하나 하나 여기에 提示된 理論模型을 後日實驗的, 經驗的으로 實證하여야 할것으로 생각한다.

2. 理論的基礎

主題가 行政變遷의 史的考察이므로 우선 各時代別로 如何한 行政으로 變했는가 하는 것을 一貫性있게 고찰하여야 함으로 무엇보다도 金요한 것은 變遷의 기준, 즉 무엇이 時代別로 變했는가 하는 것을 파악하여야 함으로 여기의 무엇 또는 變遷을 時代別로 더듬어 보고 比較해 보는 기준이 定立되어야겠다는 것이다. 이것이 定立되어 있지않으면 史的考察이 될수

없는 것이며 그저 時代別 特徵을 說明, 叙述하는데 지나지 않게 될 것으로 생각하기 때문이다.

그러면 다음의 문제는 이 基準을 行政이 內包하는 數 많은 變數要因中에서 무엇을 抽出해 내야 하겠느냐 하는 것이다. 行政의 變數라고 생각되는 것을 모조리 지적하면 문제는 없겠으나 理論模型으로서 適當치 않으며 또한 學問의 意義도 크다고 볼수 없다. 그러므로 결국 어떠한 原則에 따라서 몇가지만 抽出해 내야한다고 생각하며 이에 따라 다음의 네가지 原則을 사전에 設定하여 이에 따라 기준을 抽出해 내려고 한다.

(1) 研究의 對象이 行政이며 이는 李朝以來 巨大한 行政組織 즉, 官僚制度에서 이루어진 것이므로 우선 이러한 行政에 共通的인 要因中 특히 主要하다고 생각되며 模型이 요구하는 代表性和 經濟性을 具備한다고 생각되는 것 例示하면 分業, 階層, 充員 및 徵稅 등을 들수 있으며 이들을 理論模型에 內包시키는 것이 마땅할 것으로 생각한다.

(2) 이와 같이 어느나라의 行政이나 共通的으로 內包하는 要因外에 韓國의 行政이 지니고 있는 特色的 要因을 빼놓고 생각할수 없다. 이러한 點에서 특히 지적하지 않을수 없는 것은 언제나 大體로 行政이 奉仕하는 目標, 理念에 構造는 一致해서 이루어지나 機能(運營의 結果)은 構造, 行政理念과 거리가 멀게 유리되는 傾向이 있었다고 하는 것이다. 따라서 模型을 設定하는데 있어 橫으로는 時代別로 나열하지만 縱으로는 理念, 目標, 構造, 機能別로 하는 것이 意義가 있을 것 같다.

(3) 여기의 理論模型이 行政變遷에 관한 것이므로 行政變遷에 관한 理論에 立脚하거나 이에 關聯을 갖게끔 하는 것이 마땅할 것으로 생각하며, 따라서 行政變遷이라고 하는 것이 그와 關聯하여 交叉作用을 이루고 있는 生態的要因, 行政構造, 行政人 등의 要因에서 야기된다고 하는 경우 生態的要因中 行政은 그의 性格上 政治의 영향을 제일 크게 받는다고 생각하므로 行政이 奉仕하는 政治理念에 국한할수 있으며 다음 行政의 機能이 人的要素로서만 決定되는 것은 아니나 그중에서도 人的要因이 第一 主要한 比重을 차지한다고 생각되므로 이를 理念, 構造, 機能이라고 하는 用語에 結合시킬수 있다고 생각한다.

(4) 變化와 關聯된 것으로서 또 한가지 지적할 것은 可能的 限 以上 3가지 原則에서 理論模型의 項目, 變數를 찾겠지만 어디까지나 여기의 主題가 變遷에 있으므로 可能的 限 그간 變遷이 뚜렷한 것은 變數로서 지적하고자 하며, 그러한 것의 例가 幕僚, 企劃機構인 것이다. 이는 勿論 縱의 分業에 속하는 것이지만 別個의 것으로 다루어 보고져 하는 理由가 이러한데 있는 것이다.

以上の 네가지 原則에 따라 우선 作成된 理論模型의 變數表를 提示한 후에 個別的인 說明을 할려고 한다.

上記한 바와 같은 比較의 基準으로서의 變數를 說明하면 다음과 같다

(1) 우선 行政의 變數로서 上述한 것 외에 數 많은 것을 생각할수 있는데 어찌서 以上の

理論模型의 變數表

變 數		時 代 區 分	李 朝	日 政	建 國 後
目的	發展理念 理想的模型 奉仕對象 및 役割				
構造	決定權 政治 및 行政間의 分化 行政의 分化(縱橫) 系線과 幕僚 意思傳達 階層制 充員方法 歲入의 基準 및 決定 官民關係				
機能	決定權 政治 및 行政間의 分化 行政의 分化(縱橫) 系線과 幕僚 意思傳達 <u>階層制</u> 充員方法 歲入의 基準 및 決定 官民關係				

것만을 抽出해 냈느냐고 한다면 그의 答은 前述한 4個原則과 여기에 提示된 것이 行政의 變數를 총망라 한 것이 아니고 模型의인 性格을 띤 것으로서 이루어 질 것으로 생각하기 때문이다.

(2) 比較의 基準으로서 行政의 目的, 構造 機能의 세가지로 大分한 것은 다음과 같은 意味에서 한 것이다.

첫째 行政이란 언제나 手段의인 性格을 갖는 것이며, 특히 그中에서도 政治의 影響을 가장 심하게 받고 있으며 이러한 事情은 現在 우리나라의 경우 더욱 심하다고 생각한다. 따라서 무엇보다도 行政의 문제를 생각하는데 있어 그가 奉仕하는 目的을 排除하고는 생각할 수 없음은 當然하다고 보며 行政에 미치는 環境的, 生態的 要因을 먼저 自己體의 構造의 문제를 들어가기 前에 檢討하려는데서 提示한 것이다.

둘째 行政의 生態的인 것 다음에 뒤따라 오는 것이 行政構造의 問題인 것이다. 變化, 發展과 關聯시켜 생각할 적에 20世紀前後에서는 이것만이 唯一한 것으로 간주되었으나, 그후에 점차 生態的인 것, 人的要素의 重要性을 인식하면서 構造的인 것의 比重을 지나치게 輕

觀하여 왔으나 최근에 와서는 다시 이것이 차지하는 比重을 너무 경시하지 않았나 하는 論議가 나오고 있다. 이러한 點에 관하여 우리나라에서는 社會科學研究의 歷史가 짧기 때문에 學問의 思潮가 時代的으로 西歐와 달라 모든 이러한 思潮가 거의 時期的인 間격을 두지 않고 到來하고 있는 것 같다. 假令 現在 韓國公務員의 薄俸構造와 不正, 中學入試制度和 課外授業등은 모두가 個人의 힘으로서는 그러한 構造 밑에서 어쩔수 없는 것이다. 이러한데서 우리는 構造의 威力을 充分히 알수 있는 것이다. 즉 그러한 構造 밑에서는 그 構造에 따라 個人은 行動할수 밖에 없기 때문이다.

세제, 機能을 세번째로 들었는데, 여기의 機能은 여러가지로 解釋되나 여기서는 實際運營의 結果(actual consequences)를 의미하는 것으로 보려고 한다. 이러한 意味의 機能을 든 것은 大體로 우리나라를 위시한 大部分의 新生國은 盲目的으로 先進國의 理念, 構造를 直輸入해왔기 때문에 實際機能은 그대로 운영이 안되어 構造와 機能間의 심한 不一致를 초래하며 形式主義에 빠지고 만다. 이러한 예는 우리나라의 憲法條文, 勞動法, 義務教育등 얼마든지 그 例를 들수 있다.

이와 같이 심한 不一致를 초래하는 理由는 넓은 意味의 生態的要因으로서의 文化가 다른 데 있겠지만 보다 分析的으로 보면 그 構造의 운영에 關聯된 行政人, 利害關係者의 差에서 나온다고 생각된다. 따라서 아무리 理念을 따오고 거기에 따라 先進的인 構造를 따와도 사람이 다르기 때문에 機能은 輸出國의 경우와 상당한 差를 가지고 나타나는 것이다.

그러므로 韓國의 行政을 연구하는데 있어 理念이나 構造만 보아가지고 서는 큰 誤解를 사기 쉬운 것이며 언제나 機能까지도 아울러 보아야 하는 것이다.

(3) 行政의 目的속에 發展理念, 理想的의 模型, 奉仕對象 및 役割등 세가지를 기술하였는데 여기의 發展理念이란 그 當時의 行政이 어떠한 狀態에 이르렀을 적에 發展되었다고 보느냐에 관한 것이다. 즉 어떠한 것을 發展된 것으로 간주하고 있으며 잘되었다고 말하느냐 하는 것이다. 다음의 理想模型은 좀더 具體的으로 어느 나라의 行政을 理想的인 것으로 우러러 보고 그것을 이룩하려고 거울로 삼고 있었느냐 하는 것이며, 끝의 奉仕對象 및 役割은 行政의 手段的인 性格에서 當然히 導出되는 것이라고 생각되며 따라서 現實的으로 누구에게 奉仕하는 것이며 그를 위하여 어떠한 役割을 한것으로 간주되고 있느냐 하는 것이다.

(4) 行政構造面에서는 決定權등 아홉가지로 分類해 놓았는데 數많은 變數中 아홉가지만 擇한 것은 模型의 性格上 不可避한 것이라고 보며, 이를 抽出하는 데는 우선 內部自體에 들어가기 前에 行政構造全體的인 것으로서 決定權과 官民關係, 政治와 行政關係 등 세가지를 抽出해내고 난후에 內部에 들어가서 여섯가지로 分類해 보았다.

이를 하나 하나 說明하면

첫째 決定權은 行政構造를 決定할 權限을 누가 장악할 것으로 規定되어 있느냐 하는 것

이다. 王, 天皇, 國會등을 생각할수 있을 것이다.

둘째 政治와 行政間의 分化에 있어서는 政治構造間의 얼마나 한 構造上의 分化가 이루어져 있느냐 하는 것이며 決定權의 경우와 같이 時代別로 相當한 變化가 있었다고 보아야 할 것 같다.

세째 行政의 分化 또는 分業으로서 여기서는 縱的, 橫的인 것을 들수 있는데 縱的이라고 하면 職種에 따른 것이며 線이 縱적으로 그어진다고 하는 點에서 그러한 表現을 쓰는 것이고 橫的分業이란 階層間의 分業을 뜻하며 이경우 역시 線이 橫적으로 그어진다고 하는 點에서 그러한 表現을 쓰는 것이다.

從來에는 一般적으로 分業, 分化라고 하면 縱的인 것 즉 職種間의 것 만을 뜻하였으나 그것은 잘 못이며 더구나 우리나라의 경우 橫的인 分業 즉 等級別能力에 따른 分業의 문제는 行政發展과 밀접한 關聯性이 있다고 보기 때문에 重要한 地位를 차지하고 있다고 본다.

네째 系線과 幕僚關係의 分化는 물론 앞의 行政의 縱的分化에 속하는 것이나 여기서 따로 抽出해 낸 것은 그것과 달라서가 아니라 특히 이문제를 強調하기 위해서이며 그理由는 發展 行政의 문제를 생각할적에 여기의 系線과 幕僚의 分化 특히 後者中에 內包되는 企劃關係가 차지하는 比重이 너무나 크기 때문이다.

다섯째 意思傳達은 行政發展 發展行政을 막론하고 언제나 重要한 것이며 이의 重要性은 여기서 새삼스러히 再強調를 요하지 않을 것이지만 다만 組織體內에서의 意思傳達이란 마치 人體內的 血液순환과 같은 것으로서 따라서 行動의 에너지가 됨은 더 말할것 없다고 생각한다. 이러한 意味의 意思傳達이란 역시 橫的 縱的인 것을 다 포함하며 특히 後者の 경우에는 上下雙方的인 것을 內包한다는 것을 忘却해서는 안되리라고 본다.

여섯째 階層制는 前述한 橫的分業속에 무리하게 內包시킬수도 있을지 모르나 이의 重要性에 비추어 따로 끌어 내어 여기서는 上下階層間의 指揮監督關係⁽¹⁾를 의미하는 것으로 파악하려고 한다.

일곱째 充員方法의 문제는 人的要因으로서 여러가지 內包될수 있겠으나 主로 어떠한 資格能力의 人物을 어떠한 方法으로 採用 配置했느냐 하는 것에 焦點을 두고 생각하려고 한다.

여덟째 歲入의 基準 및 決定은 行政에 所要되는 豫算額을 調達하는데 있어서의 基準을 어디에 두고 있으며 그것을 決定하는 것은 누가 하느냐고 하는 것이다.

아홉째 官民關係는 다시 行政을 全體로서 파악하는 것이며, 특히 民主統制와 關聯된 것이라고 본다.

(5) 機能의 細分類는 構造面과 同一하므로 說明을 要하지 않을 것으로 생각되나, 다만 各

(1) Max Weber, "Bureaucracy," in: D.Waldo(ed.), *Ideas and Issues in Public Administration*. New York; McGraw-Hill. 1953. p. 42.

項目的 實際運營의 結果를 뜻하고 있다.

3. 行政의 生態的考察

이제 부터 時代間의 變遷을 上述한 理論의 基礎에 따라 行政의 特色을 說明하게 되겠는데 우선 直接 行政自體의 說明에 들어가기 前에 生態의 狀況을 略述하고자 한다.

가. 李朝時代

生態의 狀況은 論者에 따라 여러가지로 分類하겠으나 여기서는 政治, 經濟, 社會로만 나누어 보려고 한다.

(1) 政治面

李朝의 政治面의 特色을 세가지로 集約한다면,

첫째 政治理念面에서는 의심의 여지없이 儒敎였는데 문제는 이것이 지나치게 盲信, 盲目的으로 도입되었으며 지나치게 李朝의 특히 支配階級의 思想 理念을 伸縮性없게 一元化했다고 하는 것이며, 이러한 例는 그當時의 思潮로서는 극히 異端의이었던 實學派의 것도 根本的으로 조금도 儒敎의 테두리를 벗어나지 않았다는 데서 알 수 있다.

둘째 政治體制面에서 보면 集權의이었다고 하는 것이다. 따라서 우리나라의 國史關係書籍에 흔히 나오는 地方自治라고 하는 것은 있을수 없었던 것이다. 왜냐하면 여기의 地方自治라고 하는 用語를 社會科學의 科學化를 위해서 西歐 특히 英美에서 使用되는 Local government의 뜻으로 해석한다면 그러한 性質의 것은 있을수 없었으며 아마 이와 같이 解釋을 하지 않고 漢文을 文字대로 해석하여 「地方에서 스스로 다스린다」고 하는 뜻이라면 別問題이다. 그러나 우리는 社會科學의 科學化를 위해서는 用語의 統一은 시급히 요청된다고 생각되기 때문에 地方自治라고 할적에는 英美에서의 Local government와 同一한 뜻으로 使用되어야 한다고 본다.

다음 여기의 集權性은 그當時의 政治手段 특히 通信, 交通手段의 未發達로 因하여 比重이 20世紀의 集權的인 政治體制보다 훨씬 적었다고 보아야 할 것 같다.

셋째 官僚的이었다고 하는 것인데 여기의 官僚的이라고 하는 것은 統治의 結果로서 얻어지는 惠澤을 주로 받는 者가 누구냐고 하는 것을 기준으로 하는 경우 官僚, 官人들이었다고 하는 것이다. 이와 같이 된 理由는 官人에 대한 統制가 被支配者인 人民들로 부터는 거의 이루어 질수 없었으며 그의 使用主인 王의 地位도 歐洲의 絶對君主制에 비하면 相對的으로 弱했다고 보고 있으므로 結果的으로 官人의 權力은 크고 그것이 많은 경우 그들의 利益을 위하여 行使되었기 때문이다.

(2) 經濟面

經濟全般에 걸친 政府의 統制가 심하였다고 하는 것, 좀 더 具體的으로 말하면 統制力의

比重은 적었는지 모르지만 그範圍는 넓었다고 하는 것이 첫째 特色이며 우리나라에서 흔히 經濟의 신속한 發展을 위해서는 政府의 統制가 廣範圍해야 한다고 말하는 사람이 있으나 이것만 가지고 곧 經濟의 신속한 發展으로 유도된다고 생각하는 것은 잘못일 것으로 생각된다. 왜냐하면 李朝의 경우는 오히려 統制때문에 經濟上의 沈滯를 가져왔다고 보기 때문이다. 물론 이와 反對로 共產國家의 例를 볼수도 있다. 그러므로 統制自體가 곧 어느 한쪽으로의 唯一한 變數의 役割을 한다고 볼수는 없을것 같다. 이외에 重要한 變數는 누가 어떠한 統制를, 즉 무엇을 위한 統制를 했느냐 하는 것이라고 생각한다. 하여간에 李朝의 경우에는 不幸히도 그 統制가 發展을 특히 農業以外的 分野에서 초래하지 못하고 가로막는 役割을 했다고 하는 것이다.

(3) 社會面

社會面에서는 Fred. W. Riggs의 「農業社會와 產業社會」의 論文에서 밝힌 農業社會의 內容이 거의 그대로 適用된다고 보며, 따라서 第一次集團이 支配的이며 여기에다 氏族, 階級으로 나누어져 差別되어 對人關係는 극히 排他的, 情誼的, 權威主義的, 傳統的, 特殊主義(particularistic) 緣分主義的(ascriptive)이었다고 보아야 할것 같다.

나. 日政時代

(1) 政治面

政治面의 特色을 李朝時의 경우와 같은 기준에 따라 보면

첫째 政治理念은 儒敎에서 日政의 植民化됨에 따라 神道로 變했으며, 그러나 여기서 우리가 忘却해서는 안될 것은 이것이 李朝時와 같이 우리 韓國人의 경우에는 거의 침투하지 못하였으며 全的으로 支配者인 日人들에게만 信奉되었다고 하는 것이며, 따라서 日人들은 이 理念의 信奉를 통해서 國民化, 國民의 統合化를 기하는데 큰 역할을 했지만 우리의 경우는 全然 다르다고 하는 것이다.

둘째 集權的이었다고 하는 것이다. 李朝時 보다 交通, 通信이 發達되었으므로 훨씬 比重이 커질수 있는데다 植民統制의 必要上 集權性은 유감 없이 발휘되었으며 이點 따라서 李朝時와 다르고 日本本土의 경우와도 다르다고 하는 것이다.

셋째 官僚的이었다. 그러나 여기서의 官僚的이라고 하는 것은 李朝時와 相當히 달라졌다고 하는 것이다. 물론 官이 民에 대해서 特權的이라고 하는 點에서는 同一하나 王에 대한 權力關係나 그들이 그權力을 自身들의 利益을 위해서 行使한다는 點에서는 李朝의 官人과 다르며, 따라서 이들은 最高級의 극소수의 官僚를 除外하고는 李朝의 官人이라기 보다는 歐洲의 絶對君主制下에서의 官僚와 오히려 보다 類似하였다고 보아야 할것 같다.

(2) 經濟面

植民地化됨에 따라 日本의 近代的인 資本主義體制로 李朝의 前近代的인 經濟體制가 轉換

되어 私有財産制을 위시한 制度的인 確立을 급속도로 보게 되었으며, 商工業도 이에 따라 變遷을 보게 되었다. 그러나 이面에서도 우리는 日人의 경우와 韓人의 경우와는 分別하여 보아야 한다는 것이다. 이러한 近代資本主義體制속에서 主導的인 役割을 한것은 日人이며 우리 韓人의 絶對多數는 事實上 李朝時와 같이 自給自足的인 農業에 종사하고 있었으므로 別途로 생각해야 하며, 이點에 있어 李朝時와 根本的인 變遷을 實際上에 있어서 보지 못하였다는 것이다.

(3) 社會面

外形上으로는 李朝時의 階級制가 없어지고 李朝와는 다른 日本의 明治時代前에 支配하던 武士文化에 뿌리를 박은 日本人의 對人關係가 支配하고 神道에 따라 國民化가 촉진되었지만 이것도 經濟面에서와 같이 日人의 경우와 韓人의 경우는 달리 생각해야 한다 韓人의 경우는 近代的教育을 받고 近代的인 社會生活에 참여한 극히 少數人員을 除外하고는 거의 李朝時 그대로의 前近代的인 對人關係를 溫存시키고 있었다고 보아야 할것 같다.

다. 建國後

(1) 政治面

解放後의 政治는 外形上 또는 形式上으로 日政時와 확연히 다른 것을 보게 되었다.

첫째 政治理念面에서는 李朝의 유교나 日政의 神道와 全然 다른 民主主義라고 하는 것을 採擇하게 되었으며 다만三者間에 類似點이 있었다면 外製이며, 어느 경우에나 支配者만이 主로 理解하고 있었다고 하는 것이다. 따라서 이것이 解放後의 支配者에 의하여 盲信되었기 때문에 實際 現實的으로 그原則이 具體化되지 못한 點이 한두가지가 아니었고 자주 空轉만 되풀이 하여 왔다.

둘째 政治體制面에서 法制上으로는 分權的인 것이 천명되어 三權分立, 地方分權등이 천명되었으나 實際에 있어서는 尙今도 이것은 제대로 具現이 안되고 있어 高度의 集權性을 띠고 있어 역시 形式主義 또는 二重性을 면하지 못하고 있다고 생각된다.

셋째 構造的으로는 民主政治를 하게 되어 있으나 實際에 있어서는 支配者에 대한 責任追窮, 民主統制力이 약해 아직 多分히 官僚的이라고 보아야 할것 같다. 그러나 李朝나 日政時에 비하면 支配者에 대한 統制力은 強化되었다고 보아야하며 이點 責任政治의 方向으로 一步前進이 있었다고 보아야 할것 같다.

(2) 經濟面

外形상으로는 日政時의 近代的資本主義體制를 물려 받았으나 實際에 있어서는 私資本이라고 하는 것이 거의 없어 資本形成이 거의 全的으로 支配者에게 依存하게 되었으며 이러한 決定을 내리는 支配者 역시 責任性이 약해 점점 官僚資本主義化하는데다 부패성은 심해 갔다고 보아야 하며 따라서 政府로 부터 獨立한 私資本家들에 의하여 經濟發展이 이루어진 先進

資本主義國에 비하여 對政府行政關係에 있어 全然 다른 關係에 서있다고 보아야 하며 그후 점차적으로 私資本家の 富力이 增大해감에 따라 對政府힘이 強해져가고 있으나 根本的인 隸屬關係는 改善되지 못하고 있다고 보아야 할것 같다.

(3) 社會面

教育이 解放과 더불어 普及됨에 따라 近代의인 對人關係가 계속 教育되었으며 日本의 植民政이 撤去됨에 따라 우리 韓人이 近代의인 數 많은 社會團體에 참여하게 되어 觀念的으로만 教育되었은 近代의인 對人關係가 行動으로 轉換되지 않을수 없었으나 아직 最近까지도 大規模의인 社會團體, 官僚制度가 많지 않아 教育의 普及率에 비하면 實際 行動面에서의 進展은 미미하다고 보아야 할것 같다.

以上 세時代에 걸친 生態的面的 變遷을 간단히 고찰하였는데 이들의 特色을 要略하면 다음과 같다.

첫째 政治理念面에서는 時代別로 너무나 斷絶的이고 異質的인 것이며 또한 모두가 外來的인 것이었다고 하는 點에서 一致하고 있어 支配者와 被支配者間의 信率度の 隔差를 볼수 있다.

둘째 이와 같이 政治理念面에서는 急變이 있었으면서도 別로 變하지 않는 것은 體制의 集權性과 官僚的이었다고 하는 點이다.

셋째 經濟面에서는 李朝의 終末과 더불어 近代의資本主義가 도입, 이식되었으나 우리가 바라는 責任政治, 自由社會의 建設을 위협하는 官僚資本主義의 方向으로 달리고 있어 政治, 行政과의 關係에 있어 西歐民主社會와는 다른 點이 나타나고 있다.

넷째 하나의 近代의民族社會가 요구하는 近代의對人關係가 많이 普及되고 있으나 內面化되고 行動化되는 點에서는 아직 未熟한 點이 많다고 보아야 할것 같다.

4. 行政의 目的

가. 發展理念

李朝行政의 發展理念은 그當時의 政治理念의 支配를 당연히 받는 것이므로 儒敎이며, 行政이 이의 儒敎的인 倫理에 一致 符合되는 경우 가장 發展되었다고 말했으며 이것이 다음 日政時에 와서는 역시 그當時의 政治理念인 神道로서 代替되었으며 議會主義下의 法律과는 다른 點이 많으나 行政에 어느 정도의 合法性이 요구되었다. 즉 이當時의 法命은 아직 議會主義가 成立하기 以前의 行政府優越에 따른 많은 特權, 裁量을 인정하면서도 李朝와 다른 것은 그래도 一定한 限度內에서 이를 統制함으로써 民權의 保護를 기했다고 하는 點이다. 끝으로 建國後에는 또한 神道와 전연 다른 民主主義로 代替되었으며 이에 따라 行政도 民主性 能率性을 가져야 한다고 主張되어 왔다. 그러나 특히 여기의 能率性의 경우 當然히 民主政

치가 發達하고 行政國家化함에 따라 主張되는 것이지만 우리나라의 경우 國民스스로의 自覺에 立脚해서 主唱된 것이라고는 볼수 없으며 初創期에는 英美의 例에 따라 民主性和 아울러 能率性도 主唱되었으나 최근에 이르러 豫算額이 급증하고 또한 이에 따라 國民의 擔稅額이 급증함에 따라 若干 能率性의 문제도 國民의 自覺에 立脚해서 요청되기 시작하였다고 본다.

그러나 최근에 와서 아직 普遍化된 것은 아니지만 또 하나 새로운 理念이 追加 또는 오히려 從來의 民主性, 能率性을 능가하는 것으로서 合目的性, 效果性(目的達成度)이 要請되고 있음을 볼수 있는데 이는 최근의 우리나라의 行政이 經濟 其他의 發展의 事業을 적극적으로 추진하는 主動的인 役割을 하는데서 연유한다고 생각된다⁽²⁾.

나. 理想的模型

李朝時의 行政의 理想的模型은 前項(가)에서 當然히 流出되는 바와 같이 中國의 것이며, 이를 盲輸入한데서 우리는 中國과 地理의 條件, 資源이 全然 다른대도 不拘하고 마구 輸入함으로써 너무 큰 行政機構를 가졌으며 이것이 그當時의 官人의 役割로 보아 社會發展에 오히려 負擔이 되었다고 보아야 할것 같다. 日政下에서는 日本이 모방한 歐洲大陸型을 理想的인 것으로 받아들였으며 따라서 行政權의 優越은 如前히 日本本土에서도 인정되었으며 若干의 法治主義的인 性格을 갖추게 되었으나 우리 韓半島의 경우는 事實上 朝鮮總督이라고 하는 人의 支配를 받았다고 보아야 하겠다. 解放後에는 民主政治, 行政의 起源地이며 模範視되는 英美型을 理想視함에 따라 轉換이 이루어져야 하겠으나 元來 行政이란 高度의 安定性, 保守性을 갖는 것이며 또한 그當時 英美의 行政에 관한 技術知識을 體得하고 있었던 사람이 적어 극히 서서히 上層部로 부터 變해가고 있으나 그래도 解放直後의 美軍政이 이점에 있어서 消極的인 役割을 했지만⁽³⁾ 몇가지 點에서 影響을 주었다고 볼수 있다. 그러다가 6·25前後해서 自由黨末期까지는 다시 日政時의 官吏出身이 支配하게 되어 別變化를 못보다가 5·16 軍事革命後 美軍에 의하여 教育받은 軍人과 美國行政을 그間 習得한 公務員, 學界人의 協力으로 상당히 급속도로 英美型化하였다고 본다.

다. 奉仕對象 및 役割

李朝行政의 경우는 王에 奉仕할 것으로 간주되었으나 약간 前述한 바와 같이 事實上에 있어서 경우에 따라서는 상당히 官僚主義化하였으며 따라서 이점에 있어서 歐洲의 絕對君主制下의 行政과 달랐으며 그의 役割도 王의 統治權의 永續을 위한 秩序維持, 民에 대한 統制에 있었다고 보며 日政時에 와서도 奉仕對象이 달라졌을 뿐 日本의 天皇에 奉仕하게 되어

(2) 詳細한 說明은 朴東緒, 「韓國行政理論序說」, 行政論叢, 五卷 1號, 1967. pp. 53—58.

(3) 趙錫俊, 「美軍政과 第一共和國의 首班管理機構에 관한 研究」, 行政論叢, 4卷 2號, 1966. pp. 113—136, 趙錫俊, 「美軍政 및 第一共和國의 中央部處機構의 變遷에 관한 研究」, 行政論叢, 5卷 1號 pp. 121—162.

있었으나 이경우 李朝時와 다른 것은 事實上의 執權者가 天皇이 아니라 그말의 明治維新을 일으킨 少數의 寡頭的支配者들이었으므로 行政도 實際에 있어서는 이들에게 奉仕하였으며 그以下の 官吏들은 李朝時와 같은 의미의 官僚主義的인 것은 아니었으며 이러한 行政이 擔當한 役割은 植民地的秩序維持, 民에 대한 統制에 主眼點이 있었으며 日政末期에 이르러 行政을 통한 經濟發展을 支援하는 양상이 특히 韓半島의 경우 있었으나 이것도 日本의 戰爭을 위한 것이었으며 韓國民을 위한 것이 아니었다는 點에서 植民性을 면하지 못할 것이다. 끝으로 解放後에는 民主理念에 따라 行政은 國民에 奉仕하게 되어 있었으나 法制, 理念만 바뀌었다고 해서 責任政治가 근본적으로 發展하지 못하고 있는 마당에서 實際國民에게 奉仕할 수는 없으며 오히려 많은 面에서는 李朝時와 같은 官僚主義的現象이 支配했으며 따라서 이들의 役割은 그當時의 그들의 人事權을 쥐고 있는 執權者및 그들의 永續을 위한 秩序維持와 民에 대한 統制를 해 왔으나 그후 점차 責任政治의 發展에 따라 「公務員」의 이러한 「非公務員的」 行動에 대한 批判이 커지며 若干 執權者의 政治生命과도 關係를 갖게 됨에 따라 眞正한 公僕化를 시도하게 됨과 同時에 經濟社會發展의 긴급성에 비추어 行政이 經濟發展을 主動적으로 추진하는 役割까지를 맡게 되었으나, 아직 公僕化의 未熟, 責任政治가 未熟함에 따라 많은 不經濟가 연출되고 있다.

5. 行政의 構造

가. 決定權

李朝에 있어서 行政構造의 決定權이 王에게 있었음은 當然한 것이며 日政時代에도 이 點에 있어서 同一하였으나 後에 議會가 創設되면서 若干 天皇의 權限이 制限되는 感이있었다. 그러나 韓半島의 行政機構인 朝鮮總督府의 경우는 全然 朝鮮總督에게 귀속되어 있었으며 解放後에는 民主主義를 표방하고 있었으므로 行政構造의 決定權은 당연히 國會에 귀속되게 되었으며 아마 이것이 韓國의 有史以來 처음의 일이었다고 본다.

나. 政治 및 行政間의 分化

李朝時代에는 行政機構와 別途로 政治機構라고 呼稱될만한 것이 없었다. 日政時代에는 日本本土에는 議會, 政黨도 創設되고 一時 政黨內閣의인 것도 수립된적이 있을 정도였으나 우리 韓半島의 경우는 이러한 것이 一切 인정되지 않았으며 기껏해야 親日的인 사람에게 위촉하여 구성된 諮問的인 것이 있었을 따름이었다. 그러나 解放後에는 構造上으로는 政治와 行政이 分化되어 政治가 行政에 우월하는 地位를 부여하였으며 이는 政黨政治, 民主政治의 理念에서 도출되는 것이라고 본다.

다. 行政의 分化(縱橫關係)

李朝時代에는 그 當時의 社會發展의 程度를 고려한다면 비교적 職種에 따른 分業, 分化는

앞서고 있었다고 보아야 하며 따라서 中央官署의 경우에는 六曹以外에 數 많은 職責이 다른 여러 官署로 나누어져 있었는데 이의 原因은 일찍이 中國의 영향을 받아 統一政權이 서고 거기에 따른 巨大한 官僚機構가 수립된데에 이유가 있다고 보아야 할 것 같다. 그러나 이러한 縱的分業의 先進性에 비하면 階層에 따른 橫的分業은 이루어지기는 했지만 상대적으로 미미했다고 보아야 하며 이의 原因은 權力의 集中性에 연유한다고 보아야 할 것 같다. 日政時代에 이르러서는⁽⁴⁾ 더욱 縱的, 橫的分業이 高度化되었으며 解放後에는 최소한도 構造的인 面에서는 계속 分化가 이루어졌다고 보아야 할 것 같다.

라. 系線과 幕僚間의 分化

이것은 原則的으로 「다」項에 內包될 性質의 것이나 特히 別途로 取扱한 것은 行政發展 특히 發展行政에 幕僚中의 企劃機構가 重要性을 띠므로 그와 같이 한 것이다. 따라서 여기서 특히 焦點을 企劃에 두고져 한다. 이런 의미의 分化는 李朝時代는 殆無하였다고 보아야 하겠으며 日政時代에도 初期에는 없다가 戰時에 行政이 發展行政의인 性格을 띠게 됨에 따라 日政末에 分化現象이 나타났으며 建國後에는 初期에 分化現象이 엿보이다가 後에 廢止되었다가 本格的인 것은 行政의 第一次의 使命이 經濟發展을 지원하는 것으로 轉換됨에 따라 企劃機構는 行政全般에 걸쳐 5·16 軍事革命後 나타나기 시작했다.

마. 意思傳達

李朝時의 意思傳達은 거의 命令, 報告에 立脚한 公式的인 것이었으며 이러한 現象은 日政時에도 큰 變化는 없으나 몇個의 所謂 現業職員, 「非官吏」의 경우 勞動組合의 活動이 허용되어 이것을 통한 意思傳達이 이루어졌으며 이러한 事情은 建國後에도 同一하며 심지어 提案制度 조차도 인정을 받고 있지 못하며 그 反面에 李朝時代以來 支配者에게 下位層의 意思를 傳達하는 內密的인 方法은 그 構造的인 樣相을 時代에 따라 달리고 있으나⁽⁵⁾ 根本的으로 同一하여 이것을 公式化하고 있지는 않다.

바. 階層制

李朝時代의 行政機構가 官僚制度的인 性格을 띠고 있으면서도 여기의 階層制에 있어서는 上下階層間의 監督關係가 確立되어 있지 않았는데 그 理由는 多分히 執權者의 官人에 대한 直接統制에 기인 한다고 보아야 할 것 같다. 이에 비하여 日政時, 解放後에는 극히 少數의 治安官을 除外하고는 階層制가 確立되어 있다고 보아야 한다.

사. 充員方法

李朝時代에는 農業社會이므로 官人의 資格, 能力으로서 專門知識을 요구하지 않고 儒教的

(4) 盧貞鉉, 「日帝韓國行政改革에 關한研究」, 延世論叢. 4輯, 1966. pp. 329—47. 內務部, 「地方行政制度」, 韓國地方行政史, 서울. 內務部. 1966, pp. 103—161.
 (5) 暗行御使, 警察, 情報部の 活動.

인 一般敎養知識만을 要求하였으나 그 當時의 農業社會답지 않게 採用의 기준은 어디까지나 實績主義에 立脚하고 있었다고 하는 것이다. 이러한 方法은 그 當時의 社會發展의 段階로서는 例外的인 것이었으며 理由는 官僚制度的인 性格에 연유한다고 보아야 할 것 같다. 이것이 日政時에 와서는 儒敎代身 法學의 知識을 누구에게나 要求했다는 點에서는 그 內容만 다르지 專問知識이 아니라 一般行政家的인 能力을 要求함은 根本的으로 同一하다고 보아야 한다. 若干 달라진 것은 自然科學技術, 知識을 가진 者를 要求하기 시작했다는 것이며 採用의 기준으로서 實績主義를 採擇함은 李朝時와 同一하다고 보아야 할 것 같다. 解放後에는 初期에 大體로 日政時를 답습하다가 최근에 와서는 法學代身 行政學의 知識이 廣範하게 要求되기 시작했으며 이와 더불어 發展行政의 대두에 따라 自然科學, 社會科學方面의 專門知識을 점점 더 要求해 가고 있다.

아. 歲入의 基準 및 決定

李朝時는 政府全體에 걸친 事業에 따른 豫算이 없었으므로 歲入은 王室費를 기준으로 한 請負制(Quota System)에 따르고 있었으며 一旦 이것이 決定되면 그후에는 階層別로 官인들이 歲入을 官署維持費와 生計費를 合하여 決定하였다고 본다. 日政時에는 李朝時와 같은 請負制는 弛緩되었으나 韓國經濟에 立脚한 것이 아니라 多分히 日本經濟에 立脚한 것이었으며 물론 이의 決定은 朝鮮總督府의 官吏들에 의하여 이루어졌다고 본다. 建國初에는 韓國經濟에 立脚한 것으로 되어 있었으며 이의 決定 또한 民主國家의 理念에 따라 國會에서 하여 왔다.

자. 官民 關係

李朝時代는 儒敎의 原則에 따라 治者가 스스로 民心에 따라 統治를 하게는 되어 있었으나 民이 스스로 官을 統制하는 民主統制의 裝置, 手段은 一切 認定되어 있지 않았으며 따라서 官은 民에 대하여 特權의 地位를 가지고 있었다. 日政時에도 이點에 있어 특히 韓國에 있어서는 거의 다른 點이 없었다고 보며 解放後에는 民이 官을 統制할 수 있는 構造의 方便이 마련되어 있으며 또한 官은 特權性을 가지는 것이 아니라 오히려 民에 대하여 公僕의 性格을 가졌다. 따라서 李朝以來 解放될 때까지 계속 臣民(subject)의 地位밖에 못가졌던 우리는 解放이 되어서 비로소 參政權을 가진 市民이 되었다고 하는 것이다.

6. 行政의 機能

가. 決定權

李朝의 王과 官人間의 權力關係가 兩者의 力量에 따라 相當한 變動이 있었겠으나 大體로 官의 權力이 巨大했음을 통해서 볼적에 實際에 있어서의 決定權은 構造上의 王으로 부터 적지 않게 官에 의하여 장악되고 있었다고 보는 것이 옳지 않겠는가 보며 日政時 역시 天皇은

大體로 象徵的인 存在였으며 實權은 李朝와 달리 一般官吏보다는 少數의 寡頭的인 高級官吏에 의하여 장악되어 있었으므로 實際의 決定權은 國會가 아니라 이들이었다고 보아야겠으며 解放後에는 國會로 되어 있으나 實際에 있어서는 그 法案의 過半數가 行政府에서 起案되어 왔던 것이다. 그러나 그렇다고 해서 國會가 全然 이에 無關한 것은 아니며 議員들의 權力鬭爭의 過程에서 主要한 憲法 政府組織法의 改正을 여러차례 보아 왔으며 더구나 5·16後에는 國會의 活動이 相對的으로 活潑해져(法案提出數 및 請願의 處理) 民主國家로서의 면모를 어느정도 機能面에서도 갖추고 있다.

나. 政治와 行政間의 分化

李朝時는 事實上 官人이 政治도 兼行했다고 보아야 하며 日政時에는 日本本土의 경우 政黨政治人은 있었으나, 이들의 活動機能은 극히 미약했으며 따라서 事實上 一次 大戰後에 一時 政黨內閣이 수립되었을때를 除外하고는 官吏가 政治를 兼行했으며, 우리 韓半島의 경우는 一切 官吏가 代行했다고 보아야 하며 더구나 우리 韓人의 경우는 一切 政治活動이 있을 수 없었으며 建國後에 構造的으로 政治, 行政이 分化되었으나 機能面에서는 大統領을 포함한 行政府의 政務官들이 언제나 政治面에서도 主導權을 장악해 왔다. 그러나 第3共和國以後 政治人들의 努力이 엿보이나 別로 큰 效果는 걸우고 있지 못하다고 본다.

다. 行政의 分化(縱橫關係)

李朝의 경우 縱的인 分化는 機能面에서도 그 當時의 農業社會를 고려에 넣은다면 어느정도 되어 있었다고 보겠으나, 橫的分業은 더욱 機能面에서는 權力의 上部의 無原則한 集中으로 인하여 거의 이루어져 있지 않았다고 본다. 日政時에는 縱的分業은 더욱 高度化하고 橫的分化도 李朝時에 비하면 이루어진 것 같이 보이지만 특히 韓半島의 경우는 治安統制의 必要上 權力의 集中이 이루어져 극히 不進하였다. 建國後 縱的인 面은 계속 高度化하고 있었으나 橫的인 面은 統制 및 利權關係 不信關係로 인하여 權力의 集中 集權性을 脫皮 못하고 있어 別進展이 없다.

라. 系線과 幕僚間의 分化

李朝時代에는 系線과 幕僚間의 分化가 거의 없었으나 日政時에는 특히 末期에 이르러 戰時經濟로 轉換됨에 따라서 미약하나마 企劃權能이 重視되기 시작하였으며 建國後에 一時 理念的으로 計劃經濟的要素의 混合으로 構造上은 分化가 되어 있었으나 實際機能面에서는 重視되지 못하다가 構造上의 것 마저 廢止되었다가 5·16後 다시 經濟發展, 管理技術의 重視에 따라 構造上으로 幕僚的인 것이 再生하여 部分的으로는 機能上으로도 重要한 役割을 하고 있으나 一律的으로 그러하지는 못하며 相當히 경우에 따라 多樣性을 띠고 있다.

마. 意思傳達

李朝時代에나 日政時代나 解放後에나 이點에 있어서는 別進展, 變化가 없다고 보아야 할

것 같다. 5·16 後 行政管理技術의 重視에도 不拘하고 이 問題 특히 意思傳達中에서도 下意 上達에 대해서는 거의 發展이 없는데 이것 역시 우리의 傳來的인 權威主義的인 文化와 軍隊的인 것에 反하는데 理由가 있다고 보아야 할 것 같다.

바. 階層制

李朝時의 階層制의 機能은 職務上의 것은 分明치 않고 오히려 身分上의 階層關係를 맺고 있었다고 보아야 겠으며 日政時에는 職務上에서도 分明했으나 身分上의 階層關係는 如前했으며 解放後에는 오히려 職務上의 階層關係는 上下位者間의 權限과 統制力의 不一致로 인하여 確立되지 못한 面이 있으나 身分上의 階層關係는 別로 滋養되고 있지 못하다.

사. 充員方法

李朝時의 前近代의 農業社會에 비하면 異例的으로 採擇된 實績主義는 점차적으로 實際 機能面에서 침식되어 갔으며, 이에 反하여 日政時代에는 韓人에 대한 差別을 除外하고는 實際 機能面에서도 實績主義의 適用에 變함이 없었으나 오히려 解放後에는 前近代의인 社會基盤에다 政黨政治, 經濟難의 복합으로 심한 構造와 機能間의 不一致를 보고 있다.

아. 歲入의 基準 및 決定

李朝時의 歲入의 基準은 實際에 있어서 事務費, 官人의 生活費外에 그들의 致富, 買官買職을 위한 資金의 調達을 위해 事實上 民의 反抗과 單純再生產사이에서 決定되며 이의 決定은 官人들에 의한 것은 물론이다. 日政時代에는 李朝時와 같은 官人爲主의 恣意的인 것은 아니나 歲入의 基準은 日本經濟를 위한 것이었으며 이의 決定 역시 官吏들에 의한 것이었다. 建國後에도 初期부터 李朝의인 것으로 환원되었다가 최근에 이르러 韓國經濟의 發展을 기준으로 하여 算出해내고 있으나 租稅行政過程에서 官의 中間收奪은 中斷됨이 없으며 이러한 것의 決定은 國會外에 行政府의 官僚들에 의하여 이루어진다고 보아야 하며 實際 納稅者는 多分히 疏外되고 있음이 특징이다.

자. 官民關係

李朝時代에는 官의 特權性은 理念的으로는 몰라도 制度的으로는 거의 無制限 許容되고 있어 機能面에서는 理念的인 것마저 忘却되어 있었던고로 그들의 特權性은 無制限의이었으나 日政時에는 治安 保安關係를 除外하고는 그래도 行政法令의 拘束을 받았다고 보아 그들의 特權性은 制限的이었으나 建國後에는 制度 理念的으로 다시 官을 公僕化하는 것이 規定되었으나 實際에 있어서는 民의 市民化의 미약, 行政의 強大한 權力등은 역시 構造와 機能間의 심한 격차를 보여주고 있다.

7. 結 論

以上으로서 우리나라의 行政이 李朝, 日政, 建國後에 걸쳐 어떠한 變遷을 겪어왔는가 하

는것을 行政의 目的, 構造, 機能別로 검토하였다. 이의 理解를 쉽게 하기 위하여 圖表化하면 다음과 같다.

比較基準		時代의 區分		
		李 朝 時 代	日 政 時 代	建 國 後
行政의 目的	發展理念	儒敎—倫理性	神道—形式合法性	民主主義 { 合目的性, 民主性, 效果性, 能率性, 合法性 }
	理想的模型 奉仕對象 및 役割	中國型 王—秩序維持 및 統制	歐洲大陸型 天皇 { 秩序維持, 統制 및 植民地的 發展 }	英美型 國民 { 秩序維持, 經濟發展 }
行政의 構造	決定權	王	天皇 및 國會	國會
	政治 및 行政間의 分化	未分化	若干分化 (日本本土)	分化
	行政의 分化 (縱橫)	若干의 縱의 分化	比較的 分化發展	比較的 分化發展
	系線과 幕僚	殆無	若干	比較的發展
	意思傳達	下意上達 殆無	下意上達 若干	下意上達 若干
	階層制	不分明	分明	分明
	充員方法	一般行政官 實績主義	大體로 一般行政官 實績主義	一般, 專門行政官 實績主義
	歲入의 基準 및 決定	王室費, 官人	日本經濟, 官吏	韓國經濟, 國會,
	官民關係	官의 特權性, 臣民	官의 特權性, 臣民	官의 公僕性, 市民
行政의 機能	決定權	大體로 高級官人	寡頭의 高級官吏	國會 및 公務員
	政治와 行政間의 分化	官人에 의한 政治	一時政黨政治, 大體로 官吏가 政治兼行	大統領, 政務官이 主役
	行政의 分化 (縱橫)	縱의 分化만	縱의 分化만	縱의 分化만
	系線과 幕僚	殆無	若干	若干, 점차 發展
	意思傳達	下意上達 殆無	下意上達 若干	下意上 達若干
	階層制	職務上 若干 身分性	職務上 確立 身分性	職務上 若干 身分性
	充員方法	情實 實績主義	實績主義	情實, 實績主義
	歲入의 基準 및 決定	反亂과 單純再生 産間, 官人	日本經濟, 官吏	無基準에서 韓國經濟, 公務員
	官民關係	官의 無制限의 特權性	官의 制限의 特權性	官의 制限의 特權性

以上과 같은 韓國行政의 變遷에 관한 圖表에서 우리가 結論의으로 抽出해 낼 수 있는 몇가지를 項目別로 들어보면 다음과 같다.

(1) 時代別로 變遷이 상당히 급격히 突變하고 있다. 李朝行政이 儒敎的이었던 것이 日政時代에는 神道에 따른 歐洲的인 것으로 되었다가 다시 建國後에는 英美的인 것으로 變했기 때문이다.

(2) 이러한 變遷에는 繼續性이 없고 斷絶的이었다. 어떻게 李朝的인 것으로부터 日政的인 것, 韓國的인 것으로 變했는지 行政自體內에서는 하등의 繼續性을 찾아볼 수 없을 정도로 時

代別로 최소한도 外貌는 바뀌고 있다.

(3) 韓國行政의 變遷은 언제나 위로 부터 他律的, 政治的인 要因으로 이루어지고 있다. 밑으로부터 韓國의 社會經濟的인 要因의 自生的인 發展變遷에 따라 上部構造로서의 行政이 變하는 것이 아니고 一般國民大衆과는 언제나 關係없이 少數의 支配者의 理念的模倣에 따라 위로 부터 他律的으로 뒤집어 세워진 것이다. 李朝時代에는 中國的인 것이 少數의 儒生에 의하여 모방되었고, 日政時代에는 全然 우리 民族과는 그나마 少數나마 關係없이 支配者인 日人에 의하여 뒤집어 세워졌고 建國後에는 역시 少數의 西歐的인 理念에 사로 잡힌 知識人에 의하여 모방되기 시작했다.

(4) 變遷의 過程을 보면 行政의 目的이 先行하고 이에 따라 構造가 서서히 變하고 끝으로 機能의 變化가 따른다. 따라서 現在 우리나라의 경우를 보면 目的은 西歐的이고 構造는 上部的인 것은 거의 西歐的이나 아직 下部的인 것은 日政時의 것이 殘存하고 있으며 機能은 아직 李朝的인 것이 많이 溫存되어 있다.



(5) 이러한 三者間의 不一致는 당연히 變化를 수반하게 되는데 그의 方向이 構造를 모방해 온 目的에 一致 시키려고 애쓰는 傾向으로 나타나고 있다. 그러나 보다 옳은 方向은 構造를 盲輸入해 온 目的에만 一致시키려고 애쓰는 方向에서 이루어질 것이 아니라 이제는 우리가 自主的으로 目的부터 再檢討하고 修正할 것이 있으면 修正하고 이에 따라 構造와 機能을 조정하면 現在와 같은 심한 構造와 權能의 不一致에서 연유하는 形式主義도 지양되고 우리가 기대하는 行政의 效果도 커지지 않겠는가 하는 생각이 들며 이와같이 우리가 努力하면 앞을 든 것과 같은 우리 行政變遷의 不名譽스런 特徵은 불식될 수 있으며 언제나 위로 부터 어색한 外製의 滴下作用은 종식을 기하게 될것으로 생각된다.