

# 行政大學院이 韓國行政學界에 미친 貢獻\*\*

吳 然 天\*

……………〈目 次〉……………	
I. 序 論	4. 行政調査研究所의 研究報告書
II. 研究實績 및 成果의 評價	5. 綜合評價
1. 序	III. 行政大學院 研究成果의 學問的  영향
2. 著述活動(著書)	
3. 研究論文 實績	

## I. 序 論

서울대학교에 전문대학원으로서의 行政大學院이 設置된 것은 1959년이다. 이 시기는 해방이후 한국에서 行政學을 公共部門 연구의 핵심적 영역으로 受容하여 본격적으로 研究하기 시작하던 시기와 거의 일치하고 있다.

“그동안 서울대학교 행정대학원이 存在하지 않았다고 假定한다면, 오늘날 한국의 行政學은 현재의 日本의 것과 거의 유사할 정도로 미미할 수 밖에 없을 것이다”라는 어느 학자의 지적에서 엿볼 수 있는 바와 같이 서울대학교 행정대학원의 設置는 한국의 行政學界 또는 公共部門연구에 결정적 영향을 준 것으로 평가되고 있다.<sup>1)</sup>

本稿는 지난 30년간에 걸쳐 서울대학교 행정대학원이 한국의 行政學界에 미친 貢獻을 평가하는 데 그 目的을 두고 있다.

그런데, 1979년 이전까지의 기간중에 있어서 서울대학교 行政大學院이 韓國 行政學界에 어떤 영향을 미쳤는가에 대해서는 서울대학교 개교 30주년 기념논문과 행정대학원 창설 20주년 기념논문 등을<sup>2)</sup> 통하여 充分한 논의와 평가가 이루어진 것으로 판단된다. 따라서 本稿에서는 1979년 이후 1988년까지의 10년기

\* 서울大 行政大學院 副教授

\*\* 本稿의 작성에는 本大學院 博士課程의 郭彩基碩士의 도움이 컸음.

1) 趙錫俊, 한국행정학(서울: 박영사, 1984), pp.39-40.

2) 玄雲泰, “한국에 있어서 行政學의 發達과 서울대학교 행정대학원의 발자취”, 행정논총, 제14권 제2호(1976), pp.1-18 및 同, “행정대학원이 行政學界에 미친 공헌”, 행정논총, 제17권 제1호(1979), pp.35-48 등을 참조할 것.

간 중에 있어서 행정대학원의 공헌에 대한 평가에 초점을 두면서 논의의 전개상 필요한 경우에 限하여 1979년 이전에 있어서의 공헌도 함께 살펴 보기로 한다.

여기서 논의 대상의 主體가 되는 ‘서울대학교 행정대학원’은 이를 構造上의 성격과 機能上의 성격으로 나누어 살펴볼 수 있는 바, 構造上으로는 행정대학원이라는 機關(institution) 자체의 구성요소인 教授, 학생(재학생, 졸업생), 부설연구소, 敎課過程(curriculum) 등을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 반면, 機能上의 側面에서는 行政大學院 教授에 의해 창출된 저서, 논문 뿐만 아니라 넓게는 졸업생의 學位論文 등을 포괄하는 研究機能(研究成果), 教授機能, 그리고 公共部門에 대한 봉사기능 등으로 나누어 볼 수 있다. 本 研究에서는 機能上의 관점에서 연구기능에 초점을 맞추어 행정대학원의 研究成果가 한국 행정학계에 미친 영향 또는 공헌을 평가하고자 한다(단, 졸업생이 行政學界에 미친 영향은 별도로 논의되므로 여기서는 論外로 한다).

한편, ‘行政學界에 미친 공헌’이 의미하는 바는 다음과 같은 두가지 側面을 동시에 내포하고 있는 것으로 판단된다.

첫째, 행정대학원에서 창출되는 주요 연구성과 및 교육내용이 어떠한가, 이들이 한국 공공부군연구의 定立과 發展이라는 觀點에서 어떠한 價値(value)와 重要性(significance)을 지니고 있는가를 포함한다.

둘째, 행정대학원의 주요 연구성과 및 교육내용이 行政學界의 他構成員(因子)에게 어떠한 영향을 미치고 있으며, 이를 통하여 한국 행정학(계)의 발전에 기여하는 정도가 어떠한가라는 의미를 내포하고 있다.<sup>3)</sup>

이런 취지에서 본 연구는 크게 다음과 같은 세 부분으로 구성되어 있다.

첫째, 행정대학원의 연구실적(업적)을 객관적으로 확인하는 부분,

둘째, 그러한 연구실적이 공공부문연구에서 차지하는 중요성 등을 평가하는 부분,

셋째, 행정학계의 他構成員에게 미치는 학문적 영향의 정도를 평가하는 부분.

3) 여기서 영향의 空間的 範圍를 擴張하면 國際的인 영향력도 논의의 대상이 된다고 하겠다. 그러나 國際化의 水準이 낮은 우리의 현실을 감안할 때 이러한 논의는 실효성이 없는 것으로 판단된다. 다만 그동안 서울대 행정대학원에서 발간해 오던 「發展政策」誌를 1986년부터 「The Korean Journal of Policy Studies」라는 英文學術誌로 전환시켜 국제적인 학술지로 발전시키려고 한 시도는 크게 주목할만한 일이다. 1989. 3월 현재 제 3권이 발간되었다.

## II. 研究實績 및 成果의 評價

### 1. 序

행정대학원의 연구성과를 평가하기에 앞서 우선 연구실적(업적)을 객관적으로 확인하여야 한다. 여기서는 각각 그 특성을 달리하는 著述活動(著書), 研究論文 行政調查研究所 研究報告書를 별도로 구분하여 각 부문별로 행정대학원의 연구실적을 파악하고자 한다.

연구실적을 객관적으로 확인한 다음에는 행정학의 당면과제, 학문적 연구조류의 변동 등 몇가지 요인을 고려하여 評價指標를 설정하고, 각 부문별 연구성과를 종합화하여 평가에 임하고자 한다.

### 1. 著述活動(著書)

대학의 研究機能은 교수에 의해 산출된 저서와 논문 등을 통하여 확인할 수 있다. 특히 저서는 연구활동의 집약적 산물로서 행정대학원의 연구실적 및 연구성과 확인·평가에 있어서 가장 초점을 이루는 대상이라고 할 수 있다.

행정학의 연구대상 영역 또는 분과는 <부록 1>에 나타나 있는 바와 같이 조직론, 인사행정, 재정부문행정(전통적인 재무행정, 공기업, 공공경제분석 등을 포함), 비교·발전행정, 정책학, 관리과학, 지방행정·재정, 행정학방법론, 한국행정사 및 행정학 전반에 관련 되는 행정일반론(개설서), 그리고 국제행정 등으로 구분하였다.<sup>4)</sup> 행정학의 研究對象 分科를 이와 같이 분류한다고 할 때, 1979년에서 1988년에 이르는 지난 10년 기간중 양적인 측면에서 가장 활발한 저술활동이 이루어진 분과는 政策學分野임을 확인할 수 있으며, 국제행정, 지방행정·재정, 행정학방법론, 재정부문행정, 행정일반론(개설서) 등의 분야에 있어서도 활발한 저술활동이 이루어져 왔음을 확인할 수 있다. 그리고 연구의 량에 있어서는 상대적으로 빈약한 수준을 면치 못하고 있으나, 행정대학원 교수의 공동노력에 의해 이루어진 韓國行政史의 정리는 주목할만한 연구성과이다.<sup>5)</sup>

4) 여기서의 행정학 연구대상 분류는 김광용 교수가 제시한 전통행정학, 비교행정학, 발전행정학, 관리과학, 정책과학의 분류를 주로 참고 하였다. 金光雄, 행정과학서설(서울: 박영사, 1983), pp.62-64. 여기서 행정학방법론 및 한국행정사를 연구대상 분과로 포함시킨 것은 동 분야가 행정 실계를 구성하는 것은 아니라 할지라도 행정학이라는 학문자체의 성립의 토대를 이루고 있을 뿐 아니라, 실제 연구활동에 있어서 주요한 관심의 영역의 일부를 이루고 있다는 점을 감안하였다.

5) 본 연구에서는 行政學과 직접관련 되지 않는 저서(예, 정치학 등)는 분석대상에서 제외하였다.

이러한 저술활동의 실적은 학문적 조류와 행정환경의 변화에 따른 (행정학 연구에 대한) 社會的 需要를 그대로 반영해 주고 있는 것으로 판단된다.

우선, 정책학분야에서 가장 괄목할만한 저술활동이 이루어진 것은 70년대 중반 이후 國內에서 정책학연구가 활성화됨으로써 外國理論의 소개 및 교재개발의 필요성이 증대하게 된 데에서 연유하고 있다고 하겠다. 그리고 지방행정·재정부문에 연구활동이 활발하게 이루어진 것은 80년대에 접어들어 지방자치실시가 가시화됨으로써 그동안 상대적으로 침체상태에 머무르고 있던 지방행정정부문의 연구수요의 一時的 增大 현상을 비례적으로 반영해 주는 것이라고 하겠다.

또한 財政部門行政의 연구가 활발히 이루어진 것은 財務行政의 研究領域에 대한 再定立 및 財政現象에 대한 學際的 研究의 필요성에 대한 논의를 계기로 그동안 주목을 받지 못하던 歲入部門의 研究가 促進되었고 公共經濟學(財政學)의 시각에서의 研究成果가 축적되기에 이르렀으며, 공기업 부문에 있어서 관리제(개선편도) 이 부문에 대한 연구축진의 한 계기를 이룬 것으로 평가된다. 아울러, 行政學 一般論(概說書) 및 行政學 方法論에 관한 저술활동이 활발하게 이루어진 것은 60년대 후반 이후 행정학의 土着化 및 主體的 研究 問題가 學界의 지속적인 관심영역으로 대두하여 왔으며, 이 과정에서 研究方法論의 體系化가 동시에 이루어져 왔음을 나타내 주는 것이라고 하겠다.

### 3. 研究論文實績

저술활동이 주로 행정학교재 중심으로 이루어지는데 반하여 연구논문은 특정분야의 행정문제 내지 주제를 대상으로 하고 있다. 또한 행정학 교재가 행정학의 일반이론 또는 기존이론의 소개 및 현실의 說明에 상당한 비중이 주어져 있는 반면, 연구논문은 기존이론을 이용하여 현실문제를 具體的으로 分析하거나 理論의 妥當性을 검토하며, 새로운 理論開發을 위한 努力을 일정수준 보여주고 있다는 점에서 研究論文의 分析은 저술활동의 성과와는 또 다른 측면에서 연구활동을 파악할 수 있게 해 준다. 즉, 연구논문의 分析은 학자들의 관심의 대상이 되는 문제가 무엇이며, 이의 해결을 위한 노력이 어떠한 方法을 통해서 이루어져 왔으며, 또한 관심의 초점이 어떻게 변해 왔는가를 파악하는데 있어서 유용한 方法의 하나라는 점이다.

여기서는 1979년에서 1988년까지의 기간중 발표된 총 388편의 연구논문을 대상으로 하여 전체 연구실적의 각 分科(部門)別 상대적인 비중 파악과 아울러, 각 分科內에서의 연구의 초점이 어디에 두어져 왔으며 연구 내용은 무엇이었는

가를 파악하는데 노력하였다.<sup>6)</sup> 연구부문의 카테고리에는 저서분류시 이용하였던 카테고리들을 그대로 채택하였다. 이에 첨가하여 연구논문 중 이러한 분류에 포함시키기 부적절한 정부관료제의 具體的 機能을 다루고 있는 논문이 상당수 있다는 점을 감안하여 ‘정부(부처)기능’을 별도의 카테고리로서 設定하였다.

우선, 각 분과별 연구논문 수량의 상대적 비중을 통하여 지난 10년동안에 행정학의 關心領域 또는 초점이 어디에 두어져 왔는가를 개괄적으로 살펴 보면 다음과 같다. <표 1>에 나타나 있는 바와 같이 地方行政·財政部門에 있어서 가장 많은 연구논문의 발표가 있었으며, 다음으로 財政部門行政, 政策學 등의 순으로 나타나고 있으며, 조직론, 인사행정, 발전행정부문에 있어서는 비등한 수준의 연구성과를 나타내고 있음을 알 수 있다. 그리고, 근래 행정학의 새로운 關心領域으로 대두하고 있는 관리과학, 정보화시대 및 행정전산화, 복지행정 부문 등에 있어서도 일정수준의 연구성과를 나타내고 있음을 확인할 수 있다.

그러면, 다음으로는 各 部門內에 있어서 연구의 초점 및 연구의 내용을 간략하게 살펴 보기로 한다.

첫째, ‘行政 全般’의 카테고리(행정의 구체적인 기능이나 구조에 관한 것이 아니라 행정 전반에 관련된 연구논문 포함) 내에서는 행정문화, 행정과 환경간의 관계에 관한 연구논문의 성과가 두드러지고 있다.

둘째, 組織論 분야에 있어서는 정부관료제, 즉 정부조직을 대상으로 하여 조직의 병렬현상, 조직개편방안 등에 대하여 많은 관심이 집중되는 가운데, 의사결정, 조직권력, 리더십 등도 관심의 대상이 되고 있음을 알 수 있다. 특히, 정보관리 및 MIS 부문에 대한 연구성과가 조직론 분야에서 가장 두드러지게 나타나고 있다는 점은 정보화시대에 있어서 행정관리에 대한 높은 관심과 이에 대한 등동적 대응을 엿볼 수 있게 한다.<sup>7)</sup>

6) 행정현상을 직접적인 연구대상으로 삼지 않은 논문은 분석대상에서 제외하였다. 그리고, 자료수집과정에서 누락된 것도 상당수 있음을 밝힌다. 本 研究에서 수집한 연구논문은 행정논총, 정책연구, 한국행정학보, 한국정치학회보 외에 경기간행물(학술지) 등에 게재된 것이 상당수 포함되어 있다.

7) 정보화시대 및 행정전산화에 관한 주요 연구논문으로서는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 吳錫泓, “정보관리체제에 관한 연구”, 행정논총, 제26권 제2호(1988. 12); 盧化俊, “우리나라 행정에 있어서 컴퓨터의 활용이 행정에 미친 영향”, 행정논총, 제26권 제1호(1988. 6) 및 “우리나라 행정에 있어서 컴퓨터의 실용화에 영향을 미친 요인과 컴퓨터의 실용성제고 방안”, 한국행정학보, 제22권 제1호(1988); 盧化俊·房錫炫, “우리나라 행정전산화에 있어서 우선순위 결정에 관한 연구”, 행정논총, 제25권 제1호(1987. 6); 房錫炫, “정보사회와 행정”, 행정논총, 제26권 제2호(1988. 12) 및 “고도산업사회달성을 위한 정보와 사회의 추진전략”, 행정논총, 제22권 제1호(1984) 등.

〈表 1〉 1979~1988기간중 研究論文의 分野 및 主題別 分布(總括)

研究分野 및 主題	件數(%)	研究分野 및 主題	件數(%)
行政全般	24(6.2)	· 發展 elite	3
· 환경 및 환경과의 관계	6	· 行政改革 및 行政發展 <sup>2)</sup>	8
· 행정 통계	3	· 發展環境	4
· 행정체계 분석	4	管理科學 分野	4 (1.0)
· 행정문화	6	政策學 分野	44(11.4)
· 기 타	5	· 정책학 一般論	6
組織論分野	30(7.7)	· 정책형성 및 결정	7
· 관료제(조직)	8	· 정책 집행	4
· 리더쉽	3	· 정책 평가	9
· 의사전달	1	· 환류와 정책중결	2
· 권 력	3	· 정책분석	3
· 인간관	1	· Program 評價	7
· 의사결정	5	· 企劃論	6
· 정보관리 및 MIS	9	地方行政· 財政分野 <sup>1)</sup>	78(20.1)
人事行政分野	26(6.7)	國際行政 分野	56(14.4)
· 人事行政全般	1	行政學 研究 方法論	7 (1.8)
· 人事制度	4	· Philosophy of Science 및 Survey Method	4
· 任 用	2	· 行政學 方法論	3
· 教育訓練	5	行 政 史(韓國)	8 (2.1)
· 근부성적 행정	1	政府(部處) 機能分野	24 (6.2)
· 行動規範(공직倫理, 腐敗)	8	· 복지(행정) 부문	14
· 人力政策(人力計劃)	5	· 기 타	10
財政 部門行政 (Fiscal Administration) <sup>1)</sup>	66(17.0)	合 計	388 (100.0)
發展行政分野	21(5.4)		
· 發展論全般	2		
· 發展의 理念 및 接近法	4		

註: 1) 財政部門行政과 地方行政· 財政分野의 研究主題(item)는 多樣한 것을 포괄하고 있기 때문에 〈표 2〉와 〈표 3〉을 통해 상세히 살펴 보기로 함.

2) 行政改革 및 行政發展의 項目(item) 內에는 組織論에서 다루어지고 있는 組織發展(OD)에 관한 논문도 일부 포함되어 있음.

개제, 人事行政部門에 있어서는 공직윤리, 부패방지 등을 포함하는 행동규범에 대한 연구가 가장 두드러지는 가운데, 인력정책과 공무원 교육훈련, 인사제도나 개선 등이 주요한 관심의 영역을 이루고 있음을 알 수 있다.

이제, 發展行政部門에 있어서는 行政改革 및 行政發展 문제에 대한 연구성과가 두드러지는 가운데<sup>8)</sup>, 서구중심의 근대화이론에 대한 發展理念의 反省 및

발전과정의 새로운 패러다임을 모색하고 있는 논문들이 돋보이고 있다.

다섯째, 財政部門行政에 있어서는 앞서서도 언급한 바와 같이 歲入部門에 대한 논의의 중요성이 강조되고 있는 조류를 반영하여 동 분야에 대한 연구성과의 비중이 가장 두드러지면서 公企業을 대상으로 한 연구 및 재정정책, 예산개혁, 기부세출에 대한 공공투자분석 등의 주제가 관심의 초점이 되고 있음을 알 수 있다(〈표 2〉 참조). 이와 아울러, 최근 새로운 관심영역으로 대두되고 있는 政府規制 등을 다루는 ‘정부기업관계’의 연구 논문이 상당 수준 축적되고 있음에 주목할 필요가 있다.

여섯째, 政策學分野(여기서는 기획론도 이 범주에 포함시켰음)에서는 전 연구영역에 걸쳐 고른 연구활동을 보여주는 가운데, 政策評價의 理論 및 實際 프로그램 評價에 관한 논문이 두드러진 비중을 보이고 있는 것은 정책학의 연구가 현실문제에 대한 분석 및 적용을 중심으로 이루어져 가고 있음을 나타내 주는 것이라고 하겠다.

일곱째, 地方行政·財政部門에 있어서는 〈표 3〉에 나타나 있는 바와 같이 地方財政에 관한 연구가 전체지방행정부문에 대한 연구 실적의 절반 수준을 상회하는 비중을 나타냄으로써 지방자치의 실시문제와 관련하여 논의의 초점이 어

〈表 2〉 財政部門 行政(Fiscal Administration)의 研究現況<sup>1)</sup> (1979~1988)

研 究 主 題	件數(%)	研 究 主 題	件數(%)
財政行政研究方法論	2(3.0)	豫算決定理論	2 (3.0)
財務行政의 기초(조직 및 法規)	2(3.0)	豫算改革論	5 (7.6)
豫算制度	1(1.5)	豫算(歲出) 政策 <sup>3)</sup>	2 (3.0)
예산의 편성	1(1.5)	歲入(歲入源 및 租稅(歲入) 行政)	15(22.8)
예산의 의(歲入, 歲出)	1(1.5)	公企業 <sup>4)</sup>	11(16.7)
예산의 執行 및 管理	3(4.6)	財政政策	8(12.1)
決算 및 會計檢査	2(3.0)	政府企業關係	6 (9.1)
購 買	—(0.0)	合 計	66(100.0)
公共投資分析 <sup>2)</sup>	5(7.6)		

註 1) 地方財政도 財務行政의 領域에 포함되는 분야이지만 여기서는 논의의 편의상 地方行政論에 포함시켜 서술되는 관계로 除外되었다.

2) 公共投資分析은 일응 政策評價의 성격도 지니고 있다.

3) 歲入과 관련된 政策問題는 ‘歲入’項에 포함되었다.

4) 공기업경영평가 및 公共財價格決定(公共料金 決定) 理論이 포함되었다.

- 8) 이 방면의 주요 연구로서는 安海均, “사회변동과 행정기능”, 행정논총, 제26권 제1호 (1988.6); 吳錫泓, “행정개혁의 문제선정”, 행정논총, 제21권 제2호(83.12) 및 “행정개혁론”, 행정논총, 제24권 제2호(86.12) 및 “발전행정과 행정체제”, 행정논총, 제26권 1호 (88.6) 등을 들 수 있다.

〈表 3〉 地方行政・財政分野 研究現況(1979~1988) (단위 : 件, %)

研 究 主 題		件 數(%)
構 造	對中央政府關係(地方分權, 地方自治, 中央統制)	5 (6.4)
	對民關係(住民參與 등)	2 (2.5)
	地方政府 執行組織(機關)	2 (2.5)
	地方議會	2 (2.5)
機 能	一般行政管理	6 (7.8)
	地方公務員의 人事行政	6 (7.8)
	地方財政(公企業 포함)	46 (59.0)
	地方事務(管理)	— (0.0)
	地域經濟發展 및 地域開發 <sup>1)</sup>	7 (9.0)
環 境	歷 史	2 (2.5)
	區 域	— (0.0)
計		78(100.0)

註 1) 地域開發은 地方行政과 區別되는 別途의 獨立된 分野로 간주될 수도 있으나, 여기서는 논의의 편의상 地方政府가 遂行하는 機能의 一分野로 포함시켰다.

다. 있었던가를 간접적으로 나타내 주고 있다. 지방행정부문에 있어서의 이러한 연구성과를 70년대를 전후한 연구성과와 비교할 때 괄목할만한 양적팽창을 가져 온 것으로 판단된다.<sup>9)</sup>

○ 둘째, 行政學方法論에 대한 연구에 있어서는 科學哲學과 Survey Method와 같은 일반이론의 논의외에 행정학연구방법론의 土着化를 모색하는 연구논문의 성과가 주목할만한 것이라고 하겠다.

이 셋째, 行政史에 관한 연구논문도 상당 수준 엮어보는 바, 이 범주에 포함되는 논문은 단순히 한국의 행정사에 관한 논의외에 현재의 행정의 맥락을 역사적인 관점에서 파악하고자 노력을 함께 나타내 보이고 있다.

#### 4. 행정조사연구소의 研究報告書

행정조사연구소의 연구보고서도 행정대학원 교수의 연구활동의 일부분으로서 이를 저서나 연구논문의 일부로 간주하여 분석에 임할 수도 있다. 그런데도 여기서 행정조사연구소의 연구보고서를 별도의 항으로 구분하여 살펴보는 것은 첫째, 행정조사연구소의 연구보고서는 教授間 協同研究에 의해서 수행되고 있으며, 둘째 同 연구보고서는 행정대학원의 社會奉仕機能의 일부를 나타내

9) 한인숙, “한국 지방자치행정의 연구경향”, 한국행정학회보, 제19권 1호(1985)에 의하면 행정논총과 한국행정학회에 게재된 지방행정관련 연구논문은 1962~1984년 기간중 총35편에 불과한 것으로 지적되고 있다.



〈表 4〉 行政調査研究所 研究報告書 主題別 分布(1979~1988년)

研 究 主 題 分 野	件 數	研 究 主 題 分 野	件 數
行政理論	9	地方行政 <sup>1)</sup>	8(3) <sup>2)</sup>
政策(行政)事例	5	福祉行政	2
行政組織 및 管理	7	行政學 教育	4
人事行政	6	其 他	8
財稅行政(公企業)	7(4) <sup>2)</sup>	合 計	56(7) <sup>3)</sup>

註 1) 地方公企業, 地方財政 포함.

2) 文敎部 學術研究 助成費에 의한 研究報告書 및 他研究所(또는 機關)에 의해서 발간된 研究報告書 中 行政大學院 敎授가 參與한 것으로서 확인된 件數임.

3) 1979~1988년 기간 중 조사연구소의 총보고서 건수는 57편이나 이중 1987년 발간된 「한국행정의 역사적 분석」은 〈附錄 1〉의 저술 부록에 포함된 관계로 여기서는 제외하였음.

주고 있으며, 세제 행정학 이론의 應用 및 實踐의 努力의 일부라는 복합적 성격을 지니고 있기 때문이다.

행정조사연구소의 연구활동은 行政理論과 行政現實의 接木의 기회를 제공하고, 이를 통하여 행정이론의 한국화를 촉진하는 한 바탕을 이루고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

〈표 4〉는 1979~1988년 기간중 행정조사연구소에서 발간한 연구보고서를 연구 주제별로 분류하여 나타낸 것이다. 〈표 4〉에 의하면 현실의 행정문제의 진단, 이론적응을 통하여 문제해결을 위한 새로운 정책방안 모색의 연구보고서가 대중을 이루는 가운데, 행정학의 최신이론 고찰, 행정학의 미개척분야에 있어서 敎材開發에 관한 연구보고서, 政策事例開發(形成, 決定, 執行)에 관한 연구보고서가 조사연구소 전체 연구보고서의 1/4 수준에 달하고 있다는 사실은 행정이론 및 교육발전을 위한 중요한 성과라고 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 행정학 교육 문제 자체를 직접적으로 다루고 있는 연구보고서가 3건에 이르고 있는데, 이는 행정학 교과과정개발 및 행정학교육의 내실화를 도모하기 위한 행정대학원의 집약적인 노력을 간접적으로 나타내 주는 것이라 하겠다.

현실문제의 진단 및 정책방안을 모색하는 연구보고서 중에는 地方行政(지방공기업, 지방재정 포함)이 가장 높은 연구비중을 나타내고 있는 가운데, 公企業部門, 行政組織 및 行政管理分野, 人事行政의 改善에 관한 연구보고서가 두드러지고 있다(행정대학원 행정조사연구소 발간 연구보고서의 목록은 [부록 2] 참조).

## 5. 綜合評價

여기서는 위에서 살펴본 저서, 연구논문, 행정조사연구소의 연구보고서 등 각 분야의 연구실적을 종합화하여 이러한 研究成果가 ‘韓國行政學의 發展’이라는 관점에서 어떠한 重要性(significance)을 지니고 있는가를 평가해 보고자 한다.

여기서의 評價基準은 1979년에서 1988년에 이르는 기간중에 있어서 행정학계의 當面課題, 學問的 潮流의 變動, 時代的인 狀況 등의 관점에 입각하여 선정하였다.

첫째, 지난 10년 기간중에 있어서 한국행정학계의 가장 큰 당면과제는 ‘행정학의 土着化 및 科學性的의 제고’라는 문제로 집약된다고 할 수 있겠다.<sup>10)</sup> 여기서 행정학계가 직면하고 있는 이러한 당면과제를 해결하기 위한 노력 또는 기여도를 평가하기 위하여 다음과 같은 5개 측면에 걸친 評價指標를 설정하였다.<sup>11)</sup>

- (1) 한국행정현상의 特異性에 대한 실증적 연구
- (2) 한국행정현상을 설명하는 概念, 理論, 패러다임(paradigm)의 개발
- (3) 한국의 行政事例 개발
- (4) 유용한 研究方法의 정립
- (5) 이론과 실천의 調和, 학계와 실무계와의 連繫 노력

둘째, 學問的 潮流의 變動과 관련된 평가는 행정학계의 일반적인 연구추세에 비추어 볼 때 행정대학원이 얼마나 능동적으로 이에 대응하여 왔으며, 이 과정에 어느 정도의 先導的인 역할을 수행하여 왔는가를 파악하는 관점에서 이루어 졌다. 지난 70년대부터 80년대에 걸쳐 두드러진 학문상의 발전은 동 기간중

10) 朴東緒교수는 한국행정학계의 당면문제점으로 “방법론의 난후, 이론형성을 위한 기초연구의 부족, 인접학문(특히 행정법학)과의 교류부족”등을 언급한 바 있으며(朴東緒, 한국행정의 발전, (서울:법문사, 1980), pp.65-68), 白完基교수는 한국행정학계의 큰 흐름의 하나로 1969년을 기점으로하여 70년대 중반에 들어와서는 토착화문제, 주제성문제, 한국적이론의 탐색 등이 진지하게 논의되어 오고 있음을 지적한 바 있다(白完基, “한국적 행정이론의 성립가능성 모색”, 한국정치학회보, 제21집 2호 (1987), p.166). 그리고 유중해교수는 한국행정학계의 큰 문제점으로 “이론과 실천, 학계와 실무계간의 단절, 행정사태개발의 부족, 토착화를 위한 노력 부족” 등을 들고 있다(유중해, “한국행정의 반성과 과제 및 전망”, 한국행정학보, 제18권 제2호 (1984.12), pp.552-555).

11) 白完基 교수는 한국행정의 정립방향으로서 한국행정현상을 보다 정확하게 설명할 수 있는 개념, 모델, 이론의 개발과 한국의 행정사태 개발, 한국행정의 규범적 방향의 정립의 3가지 측면을 들고 있다. 白完基, 상계논문, pp.166-173.

에 行政管理에 관한 각종 기법이 소개되었고, 管理科學, 政策科學, 行政哲學, 그리고 福祉行政 등이 행정학의 분과로서 정립되었거나 정립되어 오고 있다는 점이다.<sup>12)</sup> 아울러 기존에 행정학의 한 분과로서 정립되어있던 영역에서도 “새로운 反省의 기류”가 대두되어 왔던 바, 發展行政에 있어서의 發展理念의 反省과 再定位에 대한 노력과 財政行政部門에 있어서 제도적 연구경향의 탈피, 실질적 재정성과 향상을 위한 방안의 모색, 세입측면 연구의 중요성 및 학제적 연구의 필요성등이 강조되어 오고 있는 점 등을 들 수 있겠다.<sup>13)</sup>

세째, 時代的 狀況과 관련된 평가는 행정환경의 변화와 더불어 새로이 증대하는 外部의 研究需要에 어느 정도 능동적으로 대응하여 왔는가 라는 관점에 입각하고 있다. 이런 점에 비추어 볼 때, 평가기간중 새로운 연구수요가 촉발된 부분으로서는 지방자치 실시 논의와 더불어 본격적으로 증대되기 시작한 地方行政部門의 研究와 情報化時代에 대응한 行政電算化 및 情報管理體制 등에 관한 연구 등을 들 수 있을 것이다. 그런데, 이러한 부문에 있어서의 연구실적 및 이에 대한 평가는 앞서의 연구실적 분석과정에서 충분히 설명되었기 때문에 여기서는 생략하기로 한다.

#### 가. 행정학의 土着化 및 科學性的 제고

위에서 설정한 다섯가지 지표에 의거하여 연구성과를 순차적으로 평가해 보기로 한다.

##### (1) 한국행정현상의 特異性에 대한 실증적 연구

한국행정현상의 특이성의 차원을 어떻게 정의할 것인가에 대해서는 학자에 따라 다양한 견해를 제시하겠지만,<sup>14)</sup> 여기서는 행정인의 價値觀 및 官僚부패, 行政文化, 官僚制의 傳統(역사적 요인) 등 몇가지 측면을 예시적으로 설정하여 동 부문에서의 연구성과를 살펴보기로 한다.

12) -종해, 전계논문, pp.499-500.

金光雄, 행정과학시설(서울: 박영사, 1983), p.147.

13) >석준, “전환기 한국행정의 새로운 패러다임 모색”, 한국행정학보, 제22권 제2호 (1988.12), p.456.

>영희·오연진, “재무행정론의 연구영역에 관한 고찰”, 한국행정학회보, 제19권 제2호 (1985.12), pp.38-39.

14) 한국행정현상의 특이성으로서 백완기교수는 “행정현상의 권력현상, 인간지배현상, >방식과 파벌성, 구조화된 부패, 조선조의 관료, 행정인” 등을 들고 있고(전계논문, pp.160-164), 朴東緒교수는 한국행정학의 정립을 위해서는 “행정인의 성분, >관, 역할인지, 전문성 및 행정구조, 문화 등에 대한 실증적 연구”의 필요성을 지적하고 있다(朴東緒, 한국행정의 발전, 66). 그리고 김운태 교수는 “전통사회의 역사적 경험과 문화적 유산”의 연구에 대한 중요성을 지적하였다(金雲泰, “정치행정학의 한국화를 지향하여”, 행정논총, 제25권 제1호, 1987, p.13).

우선, 행정인의 價値觀과 관련하여 朴東緒 교수는 “한국의 행정과 공권력” (행정논총 제26권 제1호, 1988.6), “고급공무원의 정책결정능력상의 문제점” (정책논총 제1호, 1986) 등의 일련의 연구논문을 통하여 ‘權力至上’의 가치관과 행정의 합리성을 제약하는 관료의 행태적 특성을 설명하고 있다.

둘째, 행정인의 가치관과 밀접히 관련된 한국행정의 특이요인이 行政文化이다. <표 1>에 나타나 있는 바와 같이 행정문화는 단일의 연구주제로서는 상당히 높은 비중의 연구성과를 나타내 보이고 있다. 또한 뒤에서 설명되고 있는 <표 5>를 통해서 알 수 있는 바와 같이 한국행정현상을 설명하기 위하여 행정대학원 교수에 의해 새로 개발된 概念(concept) 중 행정문화에 대한 개념이 가장 높은 비중을 점하고 있는데, 이러한 사실을 통해서도 行政文化에 대한 연구의 공과를 가늠해 볼 수 있을 것으로 판단된다.<sup>15)</sup>

셋째, 어느 교수는 ‘구조화된 腐敗 現象’을 한국행정의 특이성의 한 측면으로서 제시하고 동 분야에서의 연구의 빈약성을 지적하고 있으나,<sup>16)</sup> 동 분야에 있어서는 金海東 교수의 “관료부패의 제조건” (행정논총, 제21권 제1호, 1983) 등 일련의 연구논문이 괄목할만한 하다.<sup>17)</sup> 부패와 관련해서 중요한 연구영역의 하나로 등장한 것이 行政과 經濟와의 역학관계인데, 동 분야의 연구성과로서는 俞焄·鄭正吉 공저, 정부기업관계론(서울: 한국방송통신대 출판부, 1985) 등을 들 수 있다.<sup>18)</sup>

네째, 歷史的 脈絡속에서 한국행정의 특이성을 찾고자 하는 노력의 일환으로 朝鮮時代의 행정과 관료제, 행정사상에 대한 연구의 중요성이 부각되어 왔으며, 韓國行政史의 분석을 통하여 역사적 유산의 평가와 유산이 현재의 행정 상황에 끼친 영향을 파악하고자 하는 노력이 병행되어 왔는 바, 조선시대의 행정사상 영역을 제외한 나머지 부문에 있어서는 행정대학원의 연구성과 외에 별

15) 행정문화에 관련된 주요 논문은 다음과 같다.

- 金海東, “가족주의와 관료행태”, 행정학보, 제13호, (1979); 趙錫俊, “한국의 행정문화”, 한국행정학(서울: 박영사, 1980) 제4편; 安海均, “한국의 행정문화”, 金雲泰·安海均 공저, 한국정부론(서울: 한국방송통신대 출판부, 1983), 제10장; 金光雄, “행정문화”, 행정논총, 제19권 제2호(1981.12); 朴東緒, “새시대 행정문화의 창조와 공무원의 행태”, 중앙공무원교육원 행정발전 심포지움논문, 1982 등.
- 16) 백완기, 전계논문, p.165.
- 17) 이외에 이방년의 주요 연구로서는 金海東, “한국관료의 병리, 월간조선(1981); “관료부패의 요인과 양상”, 현대사회(1981); “공직사회 부패의 토양과 그 통제”, 사회정화위원회(1982) 및 吳錫泓, “한국정부의 반부패운동”, (1982) 등을 들 수 있다.
- 18) 70년대에 발간된 이부문의 연구로서는 황인경, 행정과 경제개발, (서울대출판부, 1970) 등이 있으며, 행정대학원 이외의 연구로서는 사공일 외, 경제개발과 정부 및 기업가(한국개발연구원, 1981); 안병만, 한국정부론(다산출판부사, 1985) 제4편 제1장 등이 있음.

다른 연구결과를 발견할 수 없는 실정이다.<sup>19)</sup> 전자에 관한 연구의 예로서는 金雲泰 3수의 조선왕조행정사, 근세편(전정판), (서울: 박영사, 1981) 및 조선왕조행정사, 근대편(전정판), (서울: 일조각, 1984) 등을 들 수 있으며, 후자에 관한 연구로서는 행정대학원 교수의 공동연구결과로 완성된 한국행정의 역사적분류(1968~1984) (서울대출판부, 1987)과 金雲泰·吳錫泓 공저, 한국행정사 (한국방송통신대학 출판부, 1986) 등이 주요 연구성과로 손꼽힌다.

## (2) 한국행정현상을 설명하는 概念, 理論, 페러다임의 개발

한국행정현상을 總體的으로 설명할 수 있는 페러다임 개발을 위한 노력의 성과로서는 60대 후반 이한빈 교수의 時觀(time perspective)에 입각한 행정변화 분석을 시발로 朴東緒 교수의 過程 페러다임, 趙錫俊 교수의 意思決定 페러다임, 安海均 교수의 體制論的 페러다임, 金光雄 교수의 批判行政 페러다임 등을 들 수 있다.<sup>20)</sup>

朴東緒 교수는 행정의 기본변수를 구조, 행정인, 환경의 3대 변수로 나누면서 행정현상을 목표설정, 정책결정, 기획, 조직화, 동작화, 평가, 시정조치의 7대 過程모형으로 설명하고 있다. 이러한 過程모형에 입각하여 집필한 교과서가 한국행정학, 제2전정판(서울: 법문사, 1984)이다.

趙錫俊·安海均 교수가 제시하고 있는 페러다임은 외국이론을 수용하여 한국행정현상을 분석한 대표적인 경우이다. 조석준교수의 한국행정학(서울: 박영사, 1980)은 H. Simon意思決定모형을 택하여 행정현상을 의사결정이라는 관점에서 조망하고 있다. 安海均 교수의 한국행정체제론(서울대출판부, 1986)은 體制論的 페러다임을 설정하여 제1공화국에서 제5공화국까지의 정치와 행정간의 관계를 다루고 있다. 최근의 한 연구보고서에 의하면 80년대에 있어서는 政策論과 體制論이 행정학의 페러다임으로서 폭넓게 인정되어 오고 있다고 밝혀지고 있다.<sup>21)</sup> 이런점에 비추어 볼 때 趙錫俊 교수와 安海均교수의 페러다임의 現實適合性을 간접적으로 엿볼 수 있을 것으로 판단된다.

金光雄 교수는 기존의 이론과 지배적인 접근방법을 묶어서 正統行政學 혹은 실증행정학이라고 보면서 새로운 페러다임으로서 批判理論에 바탕을 둔 ‘批判行

19) 행정대학원 이외의 연구로서는 유중해·유영욱 공저, “신고 한국행정사(서울: 대영문화사, 1986); 정치재, 한국행정제도사(서울: 법문사, 1985) 등이 있을 뿐이다.

20) 백완기교수는 이외에도 한국행정학에 있어서 토착화의 노력이 뚜렷한 페러다임의 예로서 이문영교수의 탈권력화모형, 백완기교수의 행정문화화모형, 이종범교수의 상벌체계모형 등을 제시하고 있다. 백완기, 전계논문, pp.153-174.

21) 姜信澤, “행정학연구방법의 변천과정과 앞으로의 방향”, 한국행정학보, 제21권 1호, (1987), pp.17-18.

〈表 5〉 새로운 概念開發의 例

種 類	出 處	種 類	出 處
가족주의	김운태·백완기	階席主義	김해동·조석준
판료이리페	안해균	관료적발전주의	김광웅
官人지배주의	김운태	권력지상	박동서
국가온정주의	김광웅	눈치주의	김해동·김봉식
도피형	이한빈	買統	박동서
문화적 무기	이한빈	발전형	이한빈
보직경로	조석준	부정적발전	김광웅
花氣	안해균	私人主義	조석준·김봉식
은경주의	김해동	요정(골프)행정	안해균·이문영
운명주의	김운태·백완기	의리주의	김해동
일반주의	김운태·조석준	자리속성	조석준
성치복지	김광웅	지하문화	김해동
낙취형	이한빈	할거주의	김해동
행정해결사	안해균	형식주의	김봉식, 김운태, 이종범
트합관료제	이한빈		
		총 : 29개	

자료 : 백완기, “한국적 행정이론의 성립가능성 모색”, 한국정치학회보, 제21집 2호, (1987), pp.168-172.

政學’을 주창하고 있다.<sup>22)</sup>

한편, 한국행정현상의 특이한 현상을 설명하기 위하여 시도된 새로운 概念開發努力도 행정학의 土着化에 대한 공과를 평가할 수 있는 중요한 지표의 하나로써 활용될 수 있을 것이다. 〈표 5〉는 그동안 국내학자들에 의해 개발된 개념을 조사한 한 보고서에 나타난 개념 중 행정대학원 교수에 의해 개발된 개념의 유형을 나타낸 것이다.<sup>23)</sup> 동 보고서에 수록된 개념 중 자연발생적으로 생겨난 개념을 제외한 학자들의 의식적인 노력에 의해 개발된 개념(60개) 중 절반에 가까운 개념을 행정대학원 교수가 개발해 낸 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과를 통해서도 행정학의 土着化를 위한 노력에 있어서 행정대학원의 높은 공헌도를 엿볼 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 한국의 行政事例 開發

행정문제에 대한 많은 事例研究는 행정의 토착화와 행정실체파악, 행정현상의 경험적 이해를 도모하는 데 유용성이 높은 것으로 평가되고 있다. 그동안 우리나라에서는 서울대학교 행정대학원이 중심이 되어 여러 行政事例를 개발한

:2) 金光雄, “비판행정학”, 한국행정학보, 제20집 1호 (1986), pp.82-84 趙錫俊, “전환기 한국행정의 새로운 패러다임 모색”, 한국행정학보, 제22권 2호 (1988), p.435.

:3) 백완기, 전계논문, pp.168-172.

으로써 행정학교육과 실무분야에 실용성있는 공헌을 하였다. 1974년에 政策決定에 관한 한국행정사례집(행정조사연구소편, 법문사)을 국내 최초로 발간한 이래 政策形成事例(2권), 政策執行事例(3권)을 추가로 발간·보급하였으며, 이를 정책학 과목 강의시 활용함으로써 정책학의 實用性 확보에 공헌하고 있다.

한국의 행정사례 개발과 관련하여 한국행정문제에 대한 관심의 정도를 살펴보기 위하여 본 연구에서 분석대상으로 삼은 논문(국제행정분야 제외) 중 한국행정현상을 연구대상으로 삼은 논문이 어느 정도되는가를 확인해 본 결과 전체 논문의 70% 수준에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다.

#### (4) 有用한 研究方法의 定立

70년대 후반기에 이르기까지 행정학 연구분과 중 가장 뒤져 있는 부문이 方法論에 대한 연구로 평가된 바 있으나,<sup>24)</sup> 점차 과학적 연구방법에 대한 관심이 증대되는 가운데, 80년대 접어들어 괄목할만한 연구성과가 이루어지게 되었다. 姜信澤 교수는 사회과학연구의 논리(서울:박영사, 1981)를 저술하여 한국행정학계에 과학철학을 본격적으로 소개함으로써 연구방법의 철학적 기초를 다지게 하였다. 金海東 교수의 조사방법론(서울:법문사, 1982)은 Survey Method를 체계적으로 정리하였으며, 盧化俊 교수의 행정계량분석(서울:법문사, 1986)은 행정현상연구에 있어서 계량분석기법을 용이하게 활용할 수 있도록 하는 데 기여한 바 크다 할 것이다.

연구방법론 영역에 있어서 또 다른 괄목할만한 성과는 한국행정현상을 이해하는데 가장 효율적인 接近方法이 무엇인가에 대한 논의가 심도 있게 이루어짐으로써 行政學研究方法의 토착화를 도모하였다는 것이다.<sup>25)</sup> 金雲泰 교수는 역사적 기근방법의 중요성을 강조하였으며, 姜信澤·金光雄 교수는 실증적·경험주의적 연구방법의 고수보다 비판이론, 해석학, 현상학 등의 활용을 통해 더 폭넓은 연구방법의 다양화가 필요함을 지적하고 있다.

#### (5) 理論과 實踐의 調和, 學界와 實務界의 連繫

행정학은 다른 어떤 학문보다도 이론과 실천의 긴밀한 관련성을 필요로 하고

24) 朴東緒, 韓國行政의 發展, (서울:법문사, 1980), p.56.

25) 이에 관련된 논문으로서는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 金雲泰, “정치·행정학의 한국화를 지향하여”, 행정논총 제25권 1호(1987); 姜信澤, 전계논문; 金光雄, “사회과학의 토착화에 관한 소고”, 행정논총, 제17권 제2호(1979) 및 “한국정치학에서 과학적연구의 의미”, 한국정치학회보, 제21집 2호(1987) 등. 행정대학원교수 이외의 교수가 쓴 논문 중 행정학연구방법론의 토착화문제를 다루고 있는 것으로 보서는 안병영, “한국의 행정현상과 행정학연구의 주체성”, 한국정치학회보, 제13집(1979); 이종빈, “한국 행정연구의 방향과 과제”, 한국정치학회보, 제13집(1979) 등을 들 수 있다.

인자간의 상호작용 속에서 발전한다고 할 수 있다. 이런 점에 비추어 볼 때 행정조사연구소의 연구활동은 행정현실의 진단, 문제점의 추출 및 이의 해결방안을 모색하는 과정에서 행정의 실증적 연구를 촉진하는 계기가 될과 아울러 이론과 실천의 接合을 증대시키게 된다고 할 수 있을 것이다.<sup>26)</sup>

또한 행정대학원 2부에 현직자들이 입학하게 됨으로써 이들과의 대화, 논문지도 등을 통해서 적지 않은 정보를 얻을 수 있으며 이것이 연구에 기여한 바 크다고 평가되고 있다.<sup>27)</sup>

#### 나. 學問의 潮流의 變動에 대한 對應

첫째, 1970년대에 접어들어 변동·발전·개혁 등에 역점을 둔 연구 경향의 새로운 강조와 더불어 政策科學研究가 촉구되었는 바, 이를 한국적으로 변형, 수용하기 위한 노력으로 초기에는 정책형성과 발전기획부문에 관심이 주어졌으며,<sup>28)</sup> 이후 정책평가, 정책집행, 정책분석 등의 영역으로 關心의 範圍가 擴散되었다.

이 방면의 최초의 교과서로서는 兪焘·姜信澤 外, 정책학개론(서울:법문사 1976)이 있으며, 1983년에 이르러서는 그동안의 공동집필에서 벗어나 연구자 단독의 정책학 교과서가 출간되기에 이르렀는 바, 盧化俊 교수의 정책평가론(서울:법문사, 1983)을 들 수 있으며, 이어 安海均 교수의 정책학원론(서울:디산출판사, 1984)과 兪焘 교수의 정책학원론(서울:법문사, 1986) 등이 출간되었다. 두 교수의 정책학원론 교과서에는 그동안 행정조사연구소에 의해서 개발된 한국의 정책사례를 수용함으로써 정책학원론의 발전뿐만 아니라 한국 정책학의 성립을 위한 하나의 출발선을 제공한 것으로 평가되고 있다. 이후에도 鄭正信 교수의 정책결정론(서울:대명출판사, 1988), 盧化俊 교수의 정책분석론(서울:탁영사, 1988) 등이 출간되었다. 상기한 저서들은 모두 정책학의 각 부문에 있어서 최초로 간행된 정책학 교과서로서의 특징을 지니고 있다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 한국에 있어서 政策學의 收容 및 定着段階에서 행정대학원이 先導의 役割을 수행해 왔으며, 더 나아가 한국의 정책사례개발 등 政策學의 韓國化를 위한 출발의 계기를 마련하고 있음을 알 수 있다.<sup>29)</sup>

26) 정부용역에 대해서는 비판적인 시각도 있음을 지적한다. 안병영, “한국행정이론의 토착화와 정부용역학의 극복”, 월간조선 (1982.7) 참조할 것.

27) 朴東緒, 한국행정의 발전, p.65.

28) 金雲泰, “한국정치학 및 행정학의 회고”, 金雲泰 외 공저, 한국정치행정의 체계(서울:박영사, 1981), p.570.

29) 연구논문에서도 이를 엿볼 수 있는 바, 金光雄교수는 정책결정에 있어서 합리적 정책결정이나 과정지향의 결정모형에 의해서만 분석할 것이 아니라 지배집단이나



둘째, 발전론부문에 있어서는 근대화이론에 바탕을 둔 ‘중래의 발전행정’에 대한 批判的인 觀點이 제기되고 새로운 發展理念과 發展에 대한 接近方法이 모색되었는 바, 金光雄 교수의 관료와 발전(서울:평민사, 1986)은 이 부문에 속하는 대표적인 연구로 손꼽힌다.<sup>30)</sup> 金光雄 교수의 동 저서는 批判行政의 시각에서 기존의 전통적 발전론이 지니는 理念的 限界를 부각시키고, 發展行政의 새로운 패러다임을 전개하려고 한 획기적인 노력의 하나로 평가되고 있으며, 종속이론, 종속적 발전론, 관료적 권위주의 등 네오암시스트 발전이론의 비판적 수용을 논하고 있다.

세째, 지난 70년대 말 이후 財政部門行政에 있어서 學問的 潮流의 변동사항 으로서는 기존의 전통적인 財務行政論과 公共經濟學(財政學)을 統合하려고 하는 試圖와 아울러 學際的 研究의 重要性이 강조되는 가운데, 기존에 財務行政 領域에 포함되어 있었으면서도 관심을 끌지 못하던 歲入部門行政이 獨自的인 研究對象으로 부각되어 왔다는 점을 지적할 수 있다.<sup>31)</sup>

財政部門行政에 있어서 行政大學院의 연구실적을 살펴보면, 이러한 연구추세에 부응하여 지난 수년동안 歲入側面의 연구가 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 行政學의 諸分科 中에서도 가장 활발한 學際的 研究(특히 公共經濟學과의 學際的 研究)가 이루어지고 있음을 알 수 있다(〈表 2〉 참조).

그리고, 행정조사연구소의 연구보고서와 연구논문 중 公企業部門에 관련된 연구실적이 괄목할만한 수준을 점하고 있음을 알 수 있는데 이는 公企業部門의 研究에 있어서 行政大學院의 기여를 나타내 준다. 이 領域에 있어서 본 연구의 1차기간중 발간된 대표적인 저술은 金東建교수의 현대재정학(서울:박영

대기업등의 이익이 구체적으로 어떻게 정책 결정에 반영되는지를 비판이론을 포함한 네오암시스트의 이론과 관련지어 설명하고자 하는 시도를 보이고 있다. 金光雄, “정책결과와 관료이해”, 한국정치학회 편, 현대한국정치와 국가(서울:법문사, 1987), pp.291-320. 정책학의 기본적인 접근방법을 ‘분석적’인 것과 ‘정치적’인 것으로 구분할 때, 토착화의 문제가 제기되는 것은 정치적인 영역이라고 할 수 있을 것이다.

30) 이 부문에 속하는 주요한 연구로서는 金光雄, “발전행정에 대한 이념적 반성”, 박영희의, 발전행정론, 제 2권정판(서울:법문사, 1986), pp.499-528 및 “자유주의 발전 이론에 관한 재고찰”, 행정논총, 제26권 제 2호(1988), pp.250-266; 정홍익, “민주화이론과 제 3차 민주화의 전망”, 행정논총, 제26권 제 2호(1988), pp.340-369 등을 들 수 있다.

31) 이에 대해서는 宋永達, “財政行政의 概念定立과 碩士敎科課程에 관한 小考”, 한국행정학보, 제18권 1호(1984.6), pp.313-314; 박영희·오연천, “재무행정론의 연구영역에 관한 考察”, 한국행정학보, 제19권 2호(1985.12), pp.37-41 참조. 재무행정과 재정학의 統合的 觀點에서 서술된 저서로서는 John L. Mikesell, Fiscal Administration (Homewood: The Dorsey Press, 1982)을 들 수 있다. 國內財務行政敎科書 中 歲入部門을 구체적으로 다루고 있는 것으로서는 朴英熙, 財務行政論, 제 2판.(서울:다산출판사, 1988)이 있다.

사, 1984) 등을 들 수 있다.

한편, 최근 주목을 받고 있는 地方財政分野는 실제적인 立場에서는 財政學의 分科이면서도 同 分野가 내포하고 있는 學際的 性格(interdisciplinary characteristics)과 管理的 側面的 重要성에 기인하여 그동안 行政學徒들이 선도적으로 많은 관심을 보여왔는 바, 吳然天 教授의 韓國地方財政論(서울: 박영사, 1987)은 韓國地方財政現象에 대한 實證的 研究를 바탕으로 歲入, 歲出側面을 포괄적으로 서술하고 있는 대표적인 저서이다.

네째, 관리과학은 科學的 管理法의 現代的 適用으로서 組織活動의 불확실성을 줄이면서 生産性を 높이기 위하여 각종 計量的 技法을 活用하고 있는 행정학의 한 分科로서 研究의 量은 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있으나, 盧化俊 教授의 행정계량분석(서울: 법문사, 1986)과 盧化俊·房錫炫 公저의 관리과학(방송통신대출판부, 1984) 등이 주요연구성과로 손꼽힌다.

다섯째, 福祉行政部門에 있어서는 이들 부문이 行政學의 獨立된 分科學問의 하나로서 定立될 수 있을 정도의 研究水準에는 미치지 못하고 있는 것으로 판단된다. 다만, 김해동·정홍익 教授 公저의 사회행정(한국방송통신대출판부, 1985)에서 복지행정의 문제가 체계적으로 서술되고 있다.<sup>32)</sup>

### Ⅲ. 행정대학원 研究成果의 學問的 影響

행정대학원의 주요 연구성과가 한국행정학계의 타구성원에게 학문적으로 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 것은 일종의 연구의 波及效果라고 할 수 있을 것이다. 이를 객관적으로 측정하기 위한 지표의 설정은 용이한 것이 아니다. 여기서는 한국행정학계를 대표하는 대표적인 학술지의 하나인 한국행정학보에 수록된 연구논문에서 인용 또는 활용되고 있는 參考文獻을 중심으로 이의 저자, 저자의 국적, 저서(논문)의 내용 등을 분석함으로써 학자들간의 學問的 影響關係를 살펴 본 최근의 한 연구논문의 결과를 간략하게 살펴봄으로써 이를 대신하고자 한다.<sup>33)</sup> 여기서 분석의 대상이 된 논문은 1967년부터 1985년까지의 기간중 발간된 22권의 한국행정학보에 수록된 총 291편의 연구논문이었다.

우선, 참고문헌의 국적별분포에 있어서 미국이 전체의 62%, 한국이 28%,

2) 복지행정의 대상과 범위를 다루고 있는 논문으로서는 趙錫俊, “복지행정의 대상과 범위에 관한 시론”, 행정논총, 제19권 1호 (1981) 등이 있다.

3) 안병단, “행정학보속에 나타난 한국행정학의 변화”, 한국행정학회보, 제20권 2호 (1986.12), pp. 359-382.

그밖의 나라가 약 10%를 차지하고 있는 것으로 나타나 우리나라의 행정학이 전반적으로 미국의 문헌에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다.<sup>34)</sup> 물론, 우리나라의 참고 문헌의 비율이 낮은 수준을 면치 못하고 있는 것은 어느 학자가 지적한 바와 같이 “국내연구가 없을 경우에는 부득이 하겠으나 많은 경우 국내학자간의 상호인용에는 인색한 경향”이 있어 연구활동과정에서 실질적으로 활용된 상당수준의 국내문헌이 은폐된 결과의 영향도 있을 것이다.<sup>35)</sup> 이를 감안한다면 하더라도 국내학술활동의 對美偏向性을 짐작하고도 남음이 있다.

다음은 한국행정학보에 수록된 연구논문에서 활용된 국내 참고문헌을 다시 학자별로 분류하고, 이를 중심으로 15회 이상 인용된 학자만을 별도로 집계해서 나타낸 결과를 살펴 보기로 한다. <表 6>은 15회 이상 다른 연구자들에 의하여 인용된 학자들의 저서의 引用 回數와 引用時期를 나타낸 것이다. 15회 이상 인용된 학자는 총 12명이며, 이 중 행정대학원 교수가 8명 포함되어 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 한국에 있어서 행정학 연구가 국내 학자군 중에서 어떠한 경로를 통해 영향을 받았는가를 암시하는데 참고 자료가 될 것이다.<sup>36)</sup>

15회 이상 인용된 학자중 40회 이상 인용된 학자로서는 朴東緒(80회), 李漢彬(19회) 두 교수가 있다. 박동서 교수의 경우에는 60년대부터 80년대 초까지 가장 많이 인용된 학자로 나타나고 있고, 이한빈 교수는 주로 70년대초까지 많이 인용되었다. 특히 박동서교수의 저서 한국행정론은 인용된 회수가 35회에 이르러 이 책이 韓國行政學界에 끼친 기여를 엿볼 수 있게 하여 준다. 姜信澤 교수의 경우 70년대말을 전후하여 많이 인용되고 있는데, 이는 강신택 교수가 71년대말을 전후하여 科學哲學을 행정학계에 본격적으로 소개하기 시작한 시점과 일치하고 있다는 점에서 行政學方法論分野에 있어서 강신택 교수의 공헌을 가늠해 볼 수 있을 것이다. 그리고, 趙錫俊 교수와 安海均 교수의 저서 및 연구논문이 행정학연구의 참고문헌으로 인용되는 회수가 증가하고 있는 시점이 동 교수들이 주창한 행정학패러다임을 적용하여 집필한 교과서가 출간되는 시점과 맥을 같이 하고 있다는 점에서 한국행정현상 연구에 있어서 두 교수의 공헌을 간접적으로 평가해 볼 수 있을 것이다. 俞焄 교수의 경우 70년대 말 이후 인용회수가 급증하고 있는데 이는 유훈교수의 政策學교과서 발간의 시점

34) 상계 논문, p.362.

35) 趙錫俊, 한국행정학(서울: 박영사, 1980), pp.53-54. 이외에도 한국행정학보에 게재된 상당수의 논문이 외국(주로 미국)에서 취득한 박사학위 논문을 포함하고 있는 사실도 미국문헌이 많이 나타나게 된 한 원인이 될 것이다.

36) 안병만, 전계 논문, p.368.

〈表 6〉 15회 이상 引用된 國內學者의 引用回數 및 主要 引用時期

(學者의 나열순서는 가, 나, 다 順임)

姓	名	氏	引用回數	引 用 時 期			
				'60年代末	'70年代初	'70年代末	'80年代初
姜	信	澤	24			14	10
金	光	雄	15			1	14
金	圭	定	15		4	6	5
金	雲	泰	23	5	1	11	6
朴	東	緒	80	12	21	16	31
朴	文	玉	21	9		4	8
朴	璉	鎬	21	2	5	7	7
白	完	基	28			8	20
安	海	均	20		3	2	15
俞		盈	28			11	17
李	漢	彬	44	8	20	9	7
趙	錫	俊	25	5	6	3	11

資料: 安秉萬, “行政學報속에 나타난 韓國行政學의 變化”, 한국행정학보, 제20권 2호 (1986.12), p.381.

과 궤를 같이 하고 있다는 점에서 정책학부문에 있어서 유훈교수의 학문적 기여를 가늠해 볼 수 있을 것이다. 그리고 金雲泰 교수의 경우 조선왕조행정사 출간을 전후한 70년대 말에 가장 많은 인용회수를 보이고 있는데, 이는 김운태 교수의 학문적 업적이 주로 韓國行政의 歷史的 傳統과 그 影響에 관련되는 저술활동에 있음을 엿볼 수 있게 해 준다. 아울러, 金光雄 교수의 경우 80년대에 접어들어 학술적 원용이 증대하고 있는데 이는 김광웅 교수의 행정과학서설(서울 박영사, 1983) 출간을 전후하여 신행정이론, 비판행정학 등 후기행태주의와 관련된 일련의 연구논문이 행정학연구자들에게 많은 영향을 미친 것으로 판단된다.

이상의 결과에서 드러나는 가장 두드러진 特徵은 다음과 같다.

첫째, 韓國行政現象을 설명하기 위한 獨自的 페러다임을 개발하고, 이에 입각하여 집필한 저서를 발표한 교수의 학문적 기여도가 부각되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

둘째, 行政學 研究方法論을 다루는 두 교수 著書의 원용이 80년을 전후하여 급격히 증대하고 있다는 것은 그동안 한국 행정학계가 행정학방법론에 대한 관심을 증대시켜 왔음을 나타내 준다.

셋째, 政策學의 受容過程에서 행정대학원이 先導的 役割을 수행했음을 간접

적으로 나타내 주고 있다는 점이다.

한편, 저술활동과 논문발표를 활발히 전개하고 있는 吳錫泓 교수의 인용회수가 상기 논문의 분석에 나타나고 있지 않은 것은 기본적으로 상기분석의 한계를 말해줄 뿐 아니라 타연구자들이 오석홍 교수의 연구결과에 기초하여 후속적 연구는 수행하지 않기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 특히 오석홍교수의 연구경향이 경험적 연구보다는 이론적 연구에 주안을 두었던 점도 인용 회수가 적게 되는 원인의 일부를 형성한다고 할 수 있다.

[附錄 1] 1979~1988기간중 분야별 著書目録(단행본 포함)

分野	저자	저서명	구분	출판사	년도	비고
行政學 (概說書, 行政理論)	박동서	한국행정의 발전	저법문사		1980	
	박동서·안해균	행정통제론	공저	서울대출판부	1982	방통대 교재
	박동서	한국행정론	저법문사		1984	제2전경관
	〃	한국행정의 미래상	저	〃	1985	
	유혼	행정학 원론	저	〃	1983	제5정관
	안해균	외국행정학 개론	공저	서울대출판부	1981	방통대 교재
	〃	한국사회와 행정	〃	〃	1981	〃
	안해균	외국정부론	〃	〃	1983	〃
	안해균	행정학개론	저	다산출판사	1982	1987년 改正版
	〃	한국행정통제론	저	서울대출판부	1986	방통대 교재
	〃	한국행정체제론	저	〃	1986	
	조석준	한국행정론	저	박영사	1980	1984년 전경관
	김운태	행정학원론	저	〃	1985	제4정관
	김운태	외국행정체제의 체계	공저	〃	1981	
오석홍	외국행정의 변화와 문제	공저	법문사	1986		
김광웅	행정과학시설	저	박영사	1983		
韓國行政史	김운태	조선왕조행정사(근대편)	저	일조각	1984	전경관
	〃	일본제국주의의 한국통치	저	박영사	1986	
	〃	해방 30년사(제2권)	저	〃	1986	
	김운태·오석홍	한국행정사	공저	방통대출판부	1986	
	김운태·박동서	외국행정의 역사적 분석(1968~1984)	공저	서울대출판부	1987	
組織論	김해동	組織行態論	공저	서울대출판부	1982	방통대 교재
	김오석	〃	〃	〃	〃	〃
	김운태	조직론	저	박영사	1979	전경관
	조석준	조직학개론	저	〃	1979	
	〃	현대사무관리론	저	〃	1982	
	〃	조직론	저	법문사	1984	第二全訂版
	조석준	외국행정조직론	공저	서울대출판부	1979	방통대 교재
	안해균	행정국가와 관료제	譯	박영사	1987	
오석홍	組織理論	저	〃	1980		

分野	저자	저서명	구분	출판사	년도	비고
人事行政	박 동 서	人事行政論	저	법 문 사	1984	제 2 전정판
	박동서·오석홍	"	공저	서울대출판부	1982	방통대 교재
	오 석 홍	"	저	박 영 사	1983	전정판
	김 신 복	Personnal Administration for Family Planning Program Managers	저	APDAC	1978	
"	Education and Development in Korea	공저	Harvard Univ. Press	1979		
財政部門 行政 (Fiscal Administration)	유 훈	재무행정론	저	법 문 사	1984	第三訂版
	"	공기업론	저	"	1985	"
	유 훈·강신택	재무행정론	공저	한국방통대출판부	1984	방통대 교재
	"	공기업론	"	"	1985	"
	오 석 홍	정부투자기관 경영조직개편 방향	공저	한국개발연구원	1984	단행본
	김 동 건	현대재정학	저	박 영 사	1984	1989년 改訂版發行
	김동건·방석현	공공경제학	공저	서울대출판부	1984	방통대 교재
	김 동 건	회계학개론	공저	"	1980	"
	유 훈·정정길	정부기업관계론	공저	한국방통대출판부	1985	"
	김 동 천	재정과 경제복지	공저	박 영 사	1986	
	김 동 천	경제발전에 있어 국가재정의 역할	저	한국개발연구원	1988	단행본
	김 동 건	한국세계의 合理化에 관한 研究	공저	한국조세연구원	1988	"
	"	개방경제하의 財政運用 및 재정정책	"	한국재정학회지	1988	"
	정 정 길	감 사 학	공저	감 사 원	1984	단 행 본
방 석 현	2000년대를 향한 체신부문의 미래상	공저	통신연구원	1985	"	
비교·발전행정	박 동 서	비교행정론	공저	박 영 사	1982	1986년 改訂版
	"	"	공저	서울대출판부	1982	방통대 교재
	"	발전행정론	공저	법 문 사	1980	전정판
	김 광 응	관료와 발전	저	평 민 사	1986	제 2 전정판
정 책 학	유 강 신	훈외 정책학 개론	공저	법 문 사	1976	
	"	정책학—과정과 분석	공저	"	1982	
	유 강 신	훈외 정책형성론	공저	방통대출판부	1984	방통대 교재
	유 안 해	훈외 정책학 원론	저	법 문 사	1986	
	정 정 길	노화준 정책학 원론	저	다 산 출 판 사	1984	
	정 정 길	외 정책 평가론	공저	방통대출판부	1984	방통대 교재
		정 정책 평가	공저	전 광 출 판 사	1987	

分野	저자	저서명	구분	출판사	년도	비고
	정노화	김정외	정책결정론	저대명출판사	1988	방통대 교재 1986년 전경관 발행
	노화준	외개발기획론	공저	서울대출판부	1989	
	노화준	정책평가론	저법문사	1983		
	//	정책분석론	저박영사	1988		
	김신복	발건기획론	저	//	1983	
김해동	동정책형성론	譯법문사	1983	Charles O. Jones 저, 전경관		
관리·학방	노화준	행정계량분석	저법문사	1986	방통대 교재	
	석현외	관리과학	공저	방통대출판부		1984
行政學 方法論	강신태	社會科學研究의 論理	저	박영사	1981	
	김해동	동調查方法論	저	법문사	1982	
	김해동	外行政調查論	공저	서울대출판부	1982	
	김광응	外社會科學方法論	저	박영사	1976	
	김광응	外사회과학방법론	편저	//	1983	
	정정길·노화준	행정계량분석	공저	서울대출판부	1981	
	노화준	행정계량분석	저법문사	1986		
//	계량분석개론	저	//	1986		
地方行政 및 地方財政	박동서·안해균	地方行政論	공저	서울대출판부	1981	방통대 교재
	조석홍	2000년대 지방행정 의 좌표	공저	한국지방행정 연구소	1985	단행본
	김광응	外한국의 지역사회개발	공저	법문사	1981	
	김광웅·정정길	지역사회개발론	공저	방통대출판부	1986	방통대 교재
	김연철	外한국의 지방재정연구	공저	한국경제연구 연구원총서	1985	단행본
	오연철	지방재정의 기반강화방 안	저	대한상공회의 소 한국경제 연구원총서	1985	//
	//	한국지방재정론	저	박영사	1987	
//	지방경제시대의 지역개 발정책	저	대한상공회의 소 한국경제 연구원총서	1988	단행본	
國際行政	최종기	各國外交政策論	편저	한국국제관계 연구소	1981	
		共產圈研究	//	//	//	
		격변하는 국제사회서 북 한의 중·소 관계	연	외교정책 연구소	//	
		Forum on the Pacific Growth Severity of Community	공저	//	//	
		國際行政論	저	서울대출판부	1982	
		現代國際聯合論	//	//	//	
		亞細亞 太平洋國家間의 地域協力	편저	한국국제관계 연구소	//	

分野	저자	저서명	구분	출판사	년도	비고
國際行政學	최종기	Peace and Stability in Northeast Asia: Achieving International Order without Violence 현대國際行政論	편저	The Korean Institution of International Studies	1984	
		북동아세아의 평화와 안전(폭력없는 국제질서)	편저	한국의국제관계연구소	1985	
		현대소련정치론	저	법문사	1987	
		아세아태평양지역의 과학기술협력체 형성에 관한 연구	편저	한국의국제관계연구소	1987	
		공산권의 외교정책	"	시행정대학원	"	
		소련 외교 정책론	"	법문사	1988	
		한국 외교 정책론	편저	한국의국제관계연구소	"	
기타	김해동·정홍익	사회행정	공저	방통대출판부	1985	방통대 교재

[附錄 2] 行政調查研究所 研究報告書 目錄(1979~1988)

題目	年度	題目	年度
行政管理 中長期發展計劃 研究	1979	鐵道 全般에 對한 安全에 關한 研究診斷	1981
地方公企業 經營合理化와 對民서비스 提高方案	1979	行政學 博士課程 運用 改善方案	1981
서울特別市 行政區域에 關한 研究	1979	政策執行 事例研究(I)	1981
大都市 區의 準自治制에 關한 研究	1979	行政學教材開發(III)	1981
行政方向探索을 위한 市民欲求 測定	1979	地方行政 發展方向 研究: 國家事務와 地方事務의 分配에 關한 研究	1981
行政管理 中長期發展計劃에 關한 研究	1979	零細民 實態調查와 政策方向에 關한 研究	1981
昇進制度 改善에 關한 研究	1979	官紀의 診斷·評價를 위한 模型開發 研究	1982
地方行政體制의 階層構造 및 管轄區域에 關한 研究	1979	政策學 理論 및 方法論 研究	1982
教科課程 研究	1979	政策執行 事例研究(II)	1982
行政學文獻整理	1979	行政學教材開發(IV)	1982
行政學教材開發(I)	1979	共同住宅管理士 養成制度에 關한 研究	1983
行政事例開發	1979	大韓住宅公社 長期經營戰略에 關한 研究	1983
公職分類體系의 改編方案에 關한 研究	1980	韓國道路公社 經營戰略開發에 關한 研究	1983
公務員 養成·開發制度의 刷新方案에 關한 研究	1980	一線 洞行政 改善과 班常會 活性化를 爲한 研究	1983
都市發展計劃과 鐵道施設物 移轉에 對한 研究	1980	韓國電氣通信公社 中長期人力需給計劃에 關한 研究	1983
民主福祉國家 建設을 위한 施策研究	1980	行政學의 未開拓 分野 探索	1983
論文指導 및 審査制度 改善方案 研究	1980	行政學의 最新理論 考察	1983
行政調查研究所 發展計劃	1980		
行政學教材開發(II)	1980		
公社(公團) 模型開發에 關한 研究	1981		



題 目	年度	題 目	年度
政策 成 事例 開發	1983	公共部門 電算化 優先順位決定에 관한 研究	1987
電力 用家를 위한 서비스 向上 對策에 관한 研究	1984	電氣通信事業進與을 위한 公社職員의 勤務意欲 增進方案	1987
電氣 通信業務에 관한 國民의 理解·滿足 度 調査	1984	情報化社會에 대한 國民認識提高方案에 관한 研究	1987
政策 執行 事例研究(Ⅲ)	1984	科學技術行政體制的 合理化에 관한 研究	1987
行政 理論考察	1984	韓國行政의 歷史的 分析	1987
行政 教材開發(V)	1984	情報化社會와 遞信部의 役割	1987
日光 節約時間制의 妥當性 調査	1985	서울大學校 行政能率化 方案에 관한 研究	1988
勤務 意欲 및 이에 影響을 주는 諸要因에 관한 研究	1985	水產行政機構 改編方案에 관한 研究	1988
公務 厚生福祉事業 中長期計劃에 관한 研究	1985	職業公務員制度의 確立方案에 관한 研究	1988
서울 文井地區 宅地開發事業: 人口 및 交通影響評價書	1986		
過去: 地方自治制 運營實態 研究	1986		