

韓國行政學의 性格

—文獻에 나타난 性向의 變遷—

宋 河 重*

〈目 次〉	
第一章 序 論	第1節 行政學文獻의 主題
第1節 研究의 目的	第2節 政府官僚制의 機能
第2節 研究의 對象과 範圍	第四章 韓國行政學의 學問的 性格
第3節 研究의 基本方向	第1節 行政學 學問活動上의 形態
第二章 分析의 틀	第2節 行政學研究의 獨自性
第1節 分析을 爲한 前提	第五章 結 論
第2節 韓國行政學導入의 背景과 過程	第1節 要 約
第3節 分析의 틀	第2節 韓國行政學의 將來
第三章 韓國行政學의 關心	第3節 研究의 限界와 앞으로의 研究方向

第一章 序 論

第1節 研究의 目的

50年代 中半 以後 後進國 近代化를 爲한 輸出學問으로서 우리나라에 導入된 「行政學」(Public Administration)이 오늘 우리에게 把握되는 實像은

어떠한 것이며, 그 學問的 位置는 어떠한가? 그리고 韓國의 行政學이 韓國의 現實에 寄與한 바는 무엇이며, 앞으로 行政學에 期待할 수 있는 것은 어떠한 것들이 있을까?

짧은 學問歷史, 行政現實과의 緊密한 連繫, 行政學을 바라보는 視覺 乃至는 原型(paradigm)⁽¹⁾의 流動性⁽²⁾等 때문에, 韓國에서의 行政學이 그

* 서울大學校 行政大學院 第17回(1977) 卒業

(1) 原型(Paradigm)이라는 말의 개념을 확정하는데도 여러 견해가 있다. Kuhn은 paradigm이란 “인정된 모형이나 형식(accepted model or pattern)”이라고 일반적으로 인식된다고 하며 T.S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1970), p. 23. N. Henry는 Paradigm이란 한 학문분야의 自己確認(Self-identity)의 개념이라고 이야기하면서, 그의 논문에서는 이를 좀더 구체적인 의미로 “場所”(locus)와 “焦點”(focus)으로 사용하고 있다. N. Henry, “Paradigms of Public Administration”, *PAR* Vol. 35, No. 4, 1975, p. 378. 姜 信澤 教授의 견해에 따르면 “원형이란 학자들이 共有하고 있는 일정한 세계관으로서 그것은 法則, 理論, 研究方法, 觀察道具등의 전부를 포함하고 있다”고 한다. 姜 信澤, 「行政學 研究에 있어서의 문제선정의 기준」, *행정논총*, 9권 1호, 1971.

本 研究에서는 이러한 諸 見解에서 共通的으로 인정되는 의미로 “한 학문분야를 포괄하며, 그 학문을 외부에 대표할 수 있고, 그것이 학자들 사이에서 共通的으로 인정된 세계관 혹은 모형”이라고 原型(paradigm)을 정의하고 논의를 전개한다.

(2) 吳 錫泓, 「行政現象研究의 傾向變遷」, 서울대학교 논문집 인문사회계 19집, 1974년 1월, p. 94. 姜 信澤, 社會科學 協同研究의 課題와 方向, — 行政學을 中心으로 — 韓國社會科學研究協議會 세미나 主題發表要旨, 1976.

Emanuel Wald, “Toward a Paradigm of Future Public Administration”, *PAR*, Vol. 33, No. 4, 1973, pp. 366—372.

동안 우리나라의 行政科 諸般 環境에 至大하고 複雜한 影響을 미쳤다는 漠然한 指摘이 可能할 뿐, 序頭의 質問들에 對한 明瞭하고 適切한 대답을 求한다는 것은 至難한 問題이다.

또한 近者에 論議되고 있는 “韓國的” 혹은 “土着化”된 行政學을 定立하기 爲한 試圖들도 上記의 理由들과 基本的 根據의 多樣性, 不確實性으로 因하여 深刻한 어려움에 處해 있는 것이다.

本 研究는 이러한 問題와 要請들을 해결하기 爲해서는 行政學의 本質이 明確하게 把握되어야 한다는 데에 着眼하며, 그러기 爲해서는 지나온 行政學의 발자취를 더듬는 것이 그 기초작업이 된다 는 點에서부터 出發한다.

本 研究의 目的은 韓國行政學의 과거를 더듬는 것이며, 韓國에의 行政學의 導入背景, 過程, 韓國行政學의 變遷·發達을 分析的·說明的으로 記述하고, 그 分析的 結果에 基礎하여 韓國行政學의 性格을 把握하고 將來를 素朴하게 豫測해 보고자 하는 것이다.

行政史에 對한 自覺이 行政學의 成年의 到來를 意味한다고 한 Gaus의 말⁽³⁾을 빌릴것도 없이 한

學問分野의 關心을 다시 돌아볼 수 있다는 것은 그 學問이 그 社會에서 最少限度로 自己生存의 위치를 確保하게 되었다고 생각할 수 있을 것이므로, 지난 20餘年 동안 韓國현실에 莫大한 影響을 미친 行政學의 現實을 파악하기 爲한 시도들이 意味있는 作業이 될 것임은 再言의 餘地가 없다.

第2節 研究의 對象과 範圍

本 研究者는 行政學의 變遷過程을 體驗한 적도 없었고, 學者들간의 學問의 交流關係에 關해서 아는 바도 없다.

그래서 本 研究者 나름 대로의 妥當한 接近方法을 摸索해야 했으며, 그러한 한 方便으로 行政學에 關係되는 文獻들을 涉獵하는 方法에 依存하기로 하였다.

本 研究에서는 行政論叢(서울大學校 行政大學院), 韓國行政學會報(韓國行政學會), 서울大學校 行政大學院 行政學科 碩士學位論文(서울大學校 行政大學院)을 그 研究對象으로 삼으려 한다.

이들 研究對象이 된 論文들은 <表 1-1>, <表

<表 1-1> 對象論文數—行政論叢(서울大學校 行政大學院)

(62년—76년)

年 度	62	64	65	計	66		67		68		69		70		計
	卷 號 數	1	2		3	4-I	4-II	5-I	5-II	6-I	6-II	7-I	7-II	8-I	
總 論 文 數	11	10	13	34	5	9	8	7	13	9	16	20	12	11	110
對象 論 文 數	11	10	13	34	5	9	8	7	13	9	16	20	12	11	110

年 度	71		72		73		74		75		76		計	總 計
	卷 號 數	9-I	9-II	10-I	10-II	11-I	11-II	12-I	12-II	13-I	13-II	14-I		
總 論 文 數	9	9	16	11	11	11	11	7	9	14	15	123	267	
對象 論 文 數	9	9	16	11	11	11	11	7	9	14	15	123	267	

<表 1-2> 對象論文數—韓國行政學報(韓國行政學會)

(67년—75년)

年 度	67	68	69	70	計	71	72	73	74	75	計	總 計
號 數	1	2	3	4		5	6	7	8	9		
總 論 文 數	17	10	18	20	65	9	9	10	13	10	51	116
對象 論 文 數	17	10	18	20	65	9	9	10	13	10	51	116

(3) John M Gaus, "American Administrative History" PAR, 秋, 1948, p. 291.; 俞 焄, 「행정학과 행정의 발전을 위한 행정대학원의 과제」, 行政學세미나(서울大學校 行政大學院, 1976.10.22) 주제 발표요지 p. 2에서 再引用.

〈表1-3〉 對象論文數—서울大學校 行政大學院 碩士學位論文

(61년—76년)

年 度	61	62	63	64	65	計	66	67	68	69	70	計	71	72	73	74	75	76	計	總計
總論立數	87	73	73	78	88	399	66	78	75	73	77	379	61	60	59	60	46	40	326	1104
對 象 論 文 數	80	54	46	63	63	306	50	65	59	54	71	299	54	54	50	54	37	30	279	884

1-2), 〈表 1-3〉에서 보는 바와 같이 行政論叢, 行政學報, 碩士學位論文에서 各各 267편, 116편, 884편이다.

그러나 本 研究에서는 學問的 成熟性을 가지고 있으며, 오랫동안 發行이 持續되어온 行政論叢을 研究의 主對象으로 삼고 나머지 두가지 論文을 이에 補完的으로 對比·설명하는 形式을 取하기로 한다.

第3節 研究의 基本方向

本 研究에서는 크게 다음의 두 視覺을 想定하여 文獻分析의 範圍를 벗어나지 않으면서 한국행정학의 變遷을 論할 수 있는 基本方向으로 삼고자 한다.

첫째, 韓國行政學이 政府官僚制와 그 環境에 對한 關心을 그 研究活動에서 어떻게 展開시켜 왔는가 하는 것을 바라보려는 것이다.

둘째, 行政學이 學問으로서의 位置를 確立시키기 위한 노력을 어떻게 傾注하여 왔는가 하는 것이다.

첫째, 文獻을 가지고 직접 行政學의 關心을 追跡하기 爲해서는 ① 文獻들이 다루고 있는 主題를 考察하며 ② 거기에서 政府官僚制의 어떠한 機能에 關心을 가지고 있는가를 살펴보아야 할 것이다.⁽⁴⁾

이러한 分析은 行政學이 그 對象을 무엇으로 삼고 있는가 하는 것을 分明히 하는데 必要하며, 또한 行政學이 現實과 어떠한 關係를 維持하고 있는가를 把握하는데 有用하리라 생각한다.

두번째 行政學의 學問上의 位置를 파악하기 爲한 試圖은 “行政學이 科學이나, 技術이나”⁽⁵⁾는 持續된 論議의 한 斷面으로서 行政學의 科學性을 究明해 보려는 意圖과 韓國에서의 行政學이 그 自存의 努力을 어떻게 展開해 왔는가를 밝혀보고자 하는 두가지 意圖에서 出發한 것이다.

第二章 分析의 틀

第1節 분석을 爲한 前提

1. 行政學이란 무엇인가?

本 研究에서 設定하는 “行政”은 環境과 밀접하게 聯關되며 서로 交流하는 開放體制(open system)로서의 政府官僚制가 중심이 되며, 이 政府官僚制는 「政治」와 상호불가분의 긴밀한 關係를 유지한다. 政府官僚制의 一次的인 環境으로서는 「立法」, 「司法」이 있으며, 二次的인 환경은 經濟, 社會, 文化, 自然環境등의 國內적 諸與件과 國際機構 및 外國의 汎社會的 體制(societal system)를 들 수 있을 것이다.

그리고 政府官僚制 내부의 下部構造로서 政府各部處와 地方行政組織 및 公企業 등 環境에 직접 기능하는 下部構造가 있다.

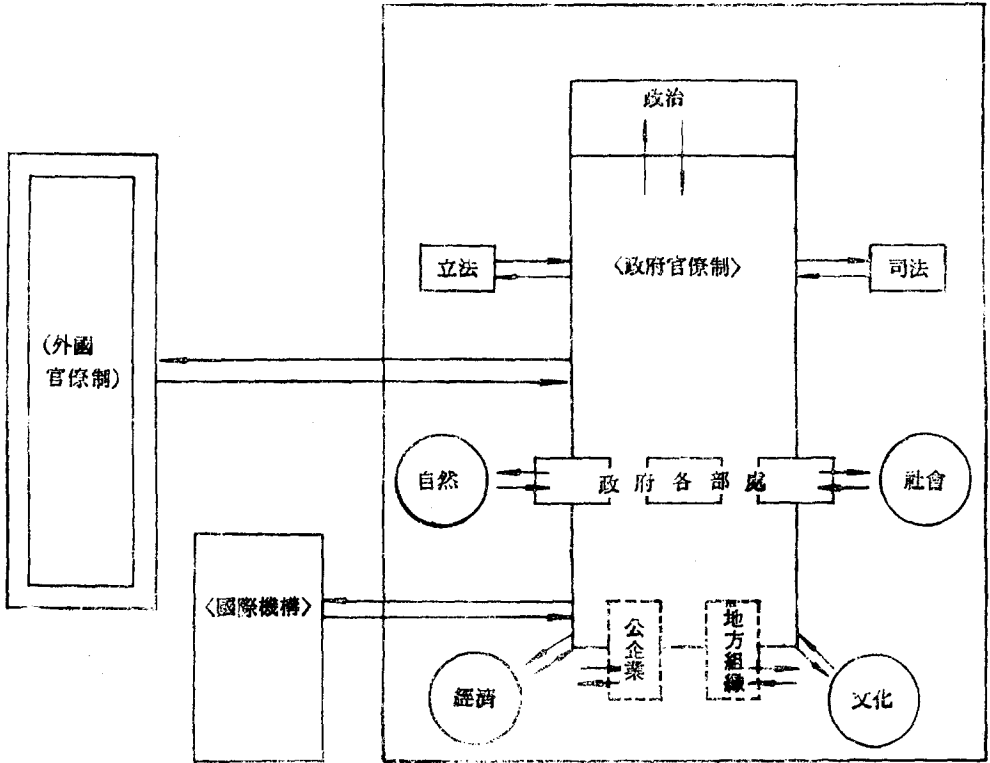
以上の 설명한 模型을 圖示하면 다음의 〈圖-1〉과 같다.

(4) 本 研究에서는 Joseph, Granziano와 John Rehfluss의 “Twenty-Five Years of PAR Research; A Study of Professional Change” PAR Vol. 34, No. 3, 1974, pp. 268—273.에서 示唆받은 바 크다.

(5) Dwight Waldo는 “The Study of Public Administration” (Doubleday, 1955)에서의 “行政學은 科學이나 기술이나”라는 논의를 비롯하여 그의 여러 論文에서 이를 論하고 있다. W.J. Siffin은 1955년대의 미국행정학계에서는 행정학의 과학성에 대한 문제가 관심을 끌지 못했으나, 그 과학성 기술성에 대한 소박한 논의가 전개되었다고 한다. W.J. Siffin, “Two Decades of Public Administration in Developing Countries,” International Development Research Center, Indiana Univ. 1974. 7. 朴東緒 교수도 「行政理論史序說」, 행정논총, 7권 1호, 1969.에서 行政理論의 중요한 연구점으로서 行政學의 科學性 기술성 여부를 지적하고 있다.

姜信澤, 金光雄, 兩教授의 행정논총에 실린 최근의 일련의 논문들은 行政學의 科學으로서의 기초를 제공하기 위한 것들이라고 볼 수 있을 것 같다.

〈圖-1〉 設定된 行政 模型



2. 韓國行政學의 始作과 그 時代區分

本 研究에서는 行政學의 出發時期를 鄭 仁興 教授의 行政學 教科書가 出版되고 社會科學으로서의 行政學이 紹介되기 始作한 1955年으로 잡는다.

또한 分析의 便宜를 爲한 時代區分에 있어서는 우선 1955年以後부터 1959년까지의 行政學을 黎明期 내지 紹介期로 보아 하나의 區劃을 지으며, 1959년부터 1965년까지를 美國의 社會科學의 行政學이 本格的으로 導入·紹介되던 때로 생각해서 또 하나의 時期로 잡고, 그 이후 한국행정학에 至大한 影響을 미치는 美國 行政學의 變動을 考慮하고 同時에 分析의 便宜를 圖謀하기 爲하여 1970年까지를 또 하나의 時期로 劃定하고, 1970年以後부터 1976年 현재까지를 그 마지막 時期로 策定한다

그러나 分析의 時期는 서울大 行政大學院 碩士學位論文이 發表되기 始作한 1961年을 起點으로 하게되며 分析의 틀을 橫的인 面에서 照明할 時代區分은 1期: 1961—1965, 2期: 1966—1970, 3期: 1971—1976으로 재조정하였다.

그런데 이렇게 3분하게 되면 行政學이 始作된 1955년부터 1960年 까지의 分析이 빠지게 되는데 本 研究에서는 이 時期의 空白을 메우기 爲해 行政學 導入當時의 背景과 導入過程을 敘述하고자 한다.

第2節 韓國行政學 導入의 背景과 過程

韓國行政學의 導入·成立의 要因과 背景에 對한 國內 學者들의 意見은 國內의 自發的인 要請과 後進國 開發을 試圖하던 美國의 影響을 指摘하는 것으로 集約될 수 있는 바 本 研究者의 所見으로는 主로 外部的인 與件에서 그 說明의 根據를 導出해야 될 것으로 思料된다.

즉, 後進國 開發을 爲한 援助의 效率의 執行을 爲해서 政府官僚制가 合理化되어야 한다는 美國의 意圖에 의해 行政學이 韓國에 導入되고 成立되었다고 보아야 되리라는 것이다.

이러한 韓國行政學 成立의 他律性은 朴東緒 教授가 指摘하는 바와같이 ① 1955년부터 行政技術分野의 外國派遣이 大幅 增大되었다는 점 ② Fred, W. Riggs의 忠告에 의해 韓國行政學會가 創設된

것. ③ Minnesota 大學의 援助下에 서울大 行政大 學院이 創立된 것 등을 들 수 있겠다.⁽⁶⁾

韓國의 行政學은 이러한 導入背景下에 짧은 期間 동안 急激한 移植이 行해진 것이다.

第3節 分析의 暎

앞서 “研究의 基本方向”에서 想定한 韓國 行政學의 變遷을 살피기 위한 두개의 基本方向에 依據하여 이들의 具體的인 分析의 指標를 設定한다.

첫째, 政府官僚制와 그 環境에 대한 관심의 전개를 살필 分析의 視覺으로서 「行政學文獻의 主題

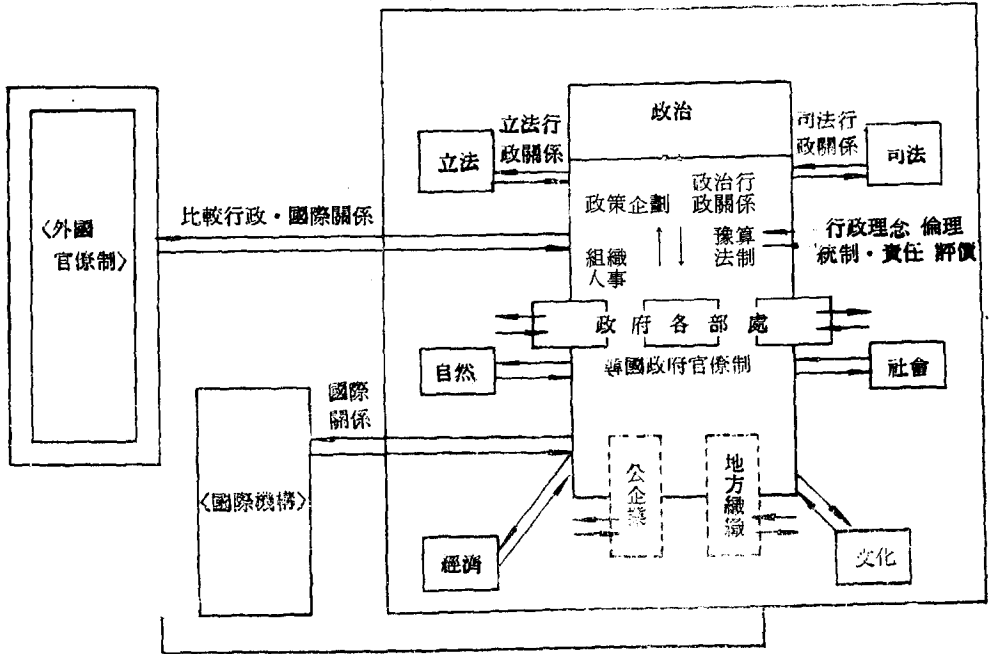
와 「政府官僚制의 機能」을 상정한다.

둘째, 行政學의 學問의 性格을 살피보기 위한 視覺은 「行政學 學問活動上의 形態」와 「行政學 研究의 獨自性」을 想定한다.

1. 行政學文獻의 主題

여기서 다루는 문헌의 주제는 앞서 설정한 行政模型에서의 行政과 環境의 全 체계를 포괄하는 構造, 機能의 全般을 논하며, 行政을 그 研究 對象으로 삼는 行政學 自體의 諸 分野에 관한 局面들도 指標에 包含시킨다.⁽⁷⁾ <圖-2>는 이러한 지표들을 포괄할 수 있도록 <圖-1>을 具體化시킨 것이다

<圖-2> 行政學文獻의 主題를 파악하기 위한 模型



2. 政府官僚制의 機能(function)

行政學의 文獻들이 모두가 政府官僚制의 具體的 機能을 다루고 있는 것은 아니나, 많은 문헌들이 정부의 구체적인 個別機能을 論하고 있으며 이러한 論議들은 行政學이 行政實際에 대하여 무엇

을 어떻게 해결해 나가려고 했는가에 대한 것을 알아 낼 수 있게 해준다.

여기서는 政府官僚制의 機能을 外務, 福祉, 國防, 治安, 農林水産, 商工, 交通遞信, 建設, 財經, 科學技術, 教育文化 등으로 구분한다.

(6) 朴 東緒 op. cit.

(7) 행정학 문헌의 주제 분류는 國內外的 教科書와 專門分野를 다루는 단행본을 참조하였고, J. Graziano와 J. Rehffuss의 “Twenty-five Years of PAR Research; A Study of Professional Change”, PAR, Vol. 34, No. 3, 1974, pp. 268-273에서의 分類도 참조하였다.

3. 行政學의 學問活動上의 形態

이 視覺은 行政學이 科學으로서의 性質을 얼마나 지니고 있으며, 그 과학성을 확립하기 위한 노력이 어떻게 전개되어 왔는가 하는 것을 살펴보고자 한다. 학문이 自體의 原型이 성립되어 있을 때에는 학문활동의 樣相이 限定的이나, 행정학과 같이 原型의 存否가 확인되지 않은 경우에는 多樣한 學問活動을 벌이게 된다.

本 分析에서는 행정학의 原型의 存否는 論外로 하고 있으며, 따라서 학문활동의 形態를 理論의 紹介, 理論의 構成發展, 理論과 事實의 對比, 事實의 確認등으로 區分하여 論議를 行한다.⁽⁸⁾

4. 行政學研究의 獨自性

이 視覺은 行政學이 그 근거를 어디에 주로 두고 연구를 진행해 왔는가를 살피기 위한 것이다.

즉 韓國行政學이 研究를 위해 채택한 사실과 理論들이 韓國의 行政現實과 어떠한 關係를 유지해 왔는가를 究明하려는 것이다.

本項은 外國理論과 事實의 紹介, 理論의 獨自的 構成, 韓國에의 指向으로 三大分하여 論議를 展開한다.

第4節 分析의 方法

앞절에서 說明한 4개의 視覺을 매 논문마다 비추어서 각 視覺에서 該當 指標를 찾아내는 것이 本 研究에서의 分析方法이다. 이 分析方法은 문헌의 내용을 중심으로 하여 그의 特徵을 찾아내는 內容分析⁽⁹⁾의 技法을 援用한 것이다.

대상논문의 該當 指標를 찾아내게 되면 그것을 그 視覺의 指標에 累積시켜 나가게 되는데, 이 지표들은 縱的으로 배열이 되며, 앞서 暫定的으로 설정한 時代區分이 그 橫的인 照明을 하게 된다. 그런데 本 研究의 分析對象이 行政論叢, 韓國行政學報, 서울大 行政大學院 碩士學位論文⁽¹⁰⁾이므로 이들을 區分하여 各各의 표를 만들고 이들의 특성을 고려하여 해석한다.

第三章 韓國行政學의 關心

第1節 行政學文獻 主題

1. 概 觀

먼저 本 分析에서 設定한 行政體系의 全般的 構造와 機能을 指標로 삼고, 行政이 相互作用하는 環境과의 關係들도 指標로 擇한다.

이 指標들의 추이를 概觀하면 <表 2-1>, <表 2-2>, <表 2-3>과 같다.

<表 3-1> 행정논총에 실린 논문의 主題(62~76)

主 題	期 間	62~65	66~70	71~76	計
行 政	全 般	1(2.9)	13(11.8)	12(9.7)	26(9.7)
組 織	織	7(20.6)	16(14.5)	18(14.6)	41(15.4)
人 事	事	4(11.8)	8(7.3)	12(9.7)	24(9.0)
豫 算	算	0	6(5.5)	4(3.3)	10(3.7)
法 制	制	2(5.9)	1(0.9)	4(3.3)	7(2.6)
政治, 立法, 司法과 行政間의 關係		0	1(0.9)	5(4.1)	6(2.2)
社會, 文化, 經濟와 行政間의 關係		3(8.8)	10(9.1)	6(4.9)	19(7.1)
環境 保存, 地域 開發		0	6(5.5)	10(8.1)	16(6.0)
公 企 業		4(11.8)	5(4.5)	3(2.4)	12(4.5)
地 方 行 政		6(17.6)	5(4.5)	5(4.1)	16(6.0)

(8) 이 視覺의 지표들을 설정하는데는 Thomas S. Kuhn, "The Structure of Scientific Revolution", (Chicago: The University of Chicago Press, 1970)과 Richard S. Rudner, "Philosophy of Social Science" (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1966)을 참고하였다.

(9) 內容分析의 技法에 대해서는 金光雄, 社會科學研究方法論(서울: 博英社, 1976. 6), pp. 309-328, 과 李 觀雨 新調查方法論(대구: 형실출판사, 1974), pp. 290~300.에 설명되어 있다.

(10) 以下の 서술에서는 行政論叢, 韓國行政學報, 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文을 各各, "論叢", "學報", "碩士論文"으로 약칭하기로 한다.

國際機構, 國際關係	2(5.9)	2(1.8)	2(1.7)	6(2.2)
比較行政	2(5.9)	0	4(3.3)	6(2.2)
發展論	1(2.9)	5(4.5)	4(3.3)	10(3.7)
企劃論	1(2.9)	1(0.9)	3(2.4)	5(1.9)
政策論	1(2.9)	6(5.5)	3(2.4)	10(3.7)
새마을	0	0	10(8.1)	10(3.7)
행정학접근법 및 과학성, 범위, 대상	0	1(0.9)	9(7.3)	10(3.7)
행정학연구 및 교육	0	13(11.8)	1(0.8)	14(5.2)
行政史 및 行政理論史	0	11(10.0)	8(6.5)	19(7.1)
計	34	110	123	267

※ () 안은 百分率

<表 3-2> 韓國行政學報에 실린 논문의 주제(67~75년)

主 題	期 間	67~70	71~75	計
行 政 全 般		8(12.3)	5(9.8)	13(11.2)
組 織		10(15.4)	9(17.6)	19(16.4)
人 事		1(1.6)	7(13.7)	8(6.9)
豫 算		1(1.6)	1(2.0)	2(1.7)
法 制		2(3.1)	2(4.0)	4(3.4)
政治, 立法, 司法과 行政間의 關係		3(4.6)	1(2.0)	4(3.4)
社會, 文化, 經濟와 行政間의 關係		11(16.9)	7(13.7)	18(15.5)
環境, 保存, 地域 開發		6(9.2)	4(8.0)	10(8.6)
公 企 業		1(1.6)	—	1(0.9)
地 方 行 政		4(6.2)	—	4(3.4)
國際機構, 國際關係		—	—	—
比較行政		—	—	—
發展論		4(6.2)	1(2.0)	5(4.3)
企劃論		1(1.6)	3(5.9)	4(3.4)
政策論		4(6.2)	5(9.8)	9(7.6)
새마을		—	2(4.0)	2(1.7)
행정학접근법 및 과학성, 범위, 대상		5(7.7)	1(2.0)	6(5.2)
행정학연구 및 교육		1(1.6)	2(4.0)	3(2.6)
行政史 및 行政理論史		3(4.6)	1(2.0)	4(3.4)
計		65	51	116

※ () 안은 百分率

<表 3-3> 서울大學校 行政大學院 行政學科 碩士學位論文에 나타난 主題

主 題	期 間	61~65	66~70	71~76	計
行 政 全 般		13(4.2)	24(8.0)	23(8.2)	60(6.8)
組 織		94(30.1)	68(22.7)	88(31.5)	250(28.3)
人 事		50(16.3)	51(17.0)	33(14.0)	140(15.8)
豫 算		38(12.4)	20(6.7)	19(6.8)	77(8.7)
法 制		7(2.3)	8(2.7)	4(1.4)	19(2.1)

政治, 立法, 司法과 行政間의 關係	5(1.6)	13(4.3)	9(3.2)	27(3.1)
社會, 文化, 經濟와 行政間의 關係	24(7.8)	48(16.0)	32(11.5)	104(11.8)
環境 保存, 地域 開發	14(4.6)	9(3.0)	11(3.9)	34(3.8)
公 企 業	7(2.3)	5(1.7)	6(2.1)	18(2.0)
地 方 行 政	13(4.2)	3(1.0)	2(0.7)	18(2.0)
國際 機構, 國際 關係	22(7.2)	24(8.0)	20(7.2)	66(7.5)
比 較 行 政	1(0.3)	—	—	1(0.1)
發 展 論 叢	3(1.0)	6(2.0)	3(1.1)	12(1.4)
企 劃 論 叢	4(1.3)	4(1.3)	2(0.7)	10(1.1)
政 策 論 叢	4(1.3)	10(3.3)	12(4.3)	26(2.9)
새 마 을	—	—	3(1.1)	3(0.3)
행정학집근법 및 과학성, 범위, 대상	3(1.0)	—	—	3(0.3)
행정학 연구 및 교육	—	—	2(0.7)	2(0.2)
行政史 및 行政理論史	4(1.3)	6(2.0)	4(1.4)	14(1.6)
計	306	299	279	884

※ ()안은 百分率

2. 主題의 傾向變遷

(1) 行政全般

政府官僚制를 중심으로 한 行政의 全體系에 관한 論議는 論叢, 學報, 碩士論文을 通해 상당한 양이 나타나고 있다.(論叢: 11.1%, 學報: 11.2%, 碩士論文: 6.8%).

論叢에는 行政理念, 價値觀, 行政倫理, 行政統制, 行政의 特性, 監査, 不正에 대한 論究, 行政能力 등이 다루어지고 있으며, 行政改革에 대한 관심은 상당한 바가 있다. 論叢에 나타난 이들 論議는 2·3期에 공통되게 비슷한 비율로 나타난다.

學報에서도 行政理念, 價値觀, 行政倫理, 行政統計, 監査, 庶政刷新, 行政의 特性, 行政環境등에 관한 論議가 2·3期에 골고루 나타나고 있다.

碩士論文에서는 上記한 全般的인 문제가 골고루 다루어지고 있는데, 그 중 行政統制, 監査, 行政改革, 行政의 特性 등에 대한 비중이 상당히 높다.

行政統制나 行政改革에 대한 관심은 政府官僚制의 組織에 한정되는 것이 아니라 그의 기능을 포괄한 전 체계의 圓滑한 運營을 위한 노력이라고 볼 수 있어, 앞으로도 이에 대한 논의는 계속해서 진행될 것 같다.

(2) 組織

組織에 대한 높은 關心은 論叢을 비롯하여 學報, 碩士論文등의 전체를 통하여 가장 많은 論文

이 나타나고 있는데서 알 수 있다.(논총: 28.3%, 학보: 16.4%, 석사논문: 15.4%) 조직에 대한 관심이 이렇게 높은 것은 行政學의 主 對象인 政府官僚制의 構造를 把握, 究明하고 그 運營을 개선 하려는 노력의에도, 政府官僚制의 下部組織, 그 環境의인 諸般 組織의 實態를 파악하려는 試圖에서 基因한다고 볼 수 있다.

(3) 人事

人事에 對한 比重도 全體的으로 상당히 높다. 이것은 最初의 한국행정학이 組織, 人事, 財務의 三分法을 採用했던 것에도 그 理由가 있으나 組織內에서 가장 큰 比重을 차지하는 人間을 管理하고 調整하는 問題에 關心이 높기 때문이다.

全體的 關心은 主로 人力政策과 成員의 背景, 行態에 置重하며 能力發展, 報酬, 便益 등에 對한 關心도 當분간 지속될 것 같다.

(4) 豫算

예산 자체에 대한 관심은 論叢이나 學報에서는 별로 높지 못하나, 碩士學位論文에서는 상당한 비중을 차지하고 있다.(논총: 3.7%, 학보: 1.7% 석사논문: 8.7%). 그러나 碩士論文에서도 豫算에 대한 비중은 줄어들고 있는 추세인데, 이러한 경향은 PPBS 등의 새로운 豫算制度에 대한 관심의 下落과, 국가의 財政에 대한 관심이 豫算自體보다 經濟에 직접 聯關되는 분야로 옮겨간 결과라고 생각된다.

(5) 法制

政府官僚制를 規定하며 그 運營指針이 되는 法制에 대한 관심은 전반적으로 微微한 편이다. (논총 : 2.6%, 학보 : 3.4%, 석사논문 : 2.1%).

이러한 현상은 法制에 포함되는 분야를 앞서 “分析의 틀”에서 설명한 바와 같이 法規의 解說과 性格分析등에 限定한 것이 하나의 이유이고, 行政學 論文들이 法學的의 性格을 떠나 社會科學으로서의 立場에 선 것이 많다는 점이 또 다른 이유로指摘될 것 같다.

(6) 政治, 立法, 行政의 관계

政府官僚制의 一次的인 環境이라고 볼 수 있는 立法, 司法과 行政의 관계 및 政府官僚制와 직접 聯關係下에 있는 정치에 대한 관계의 究明作業은 對象論文에서 큰 比重을 占하고 있지 못하다. (論叢 : 2.2%, 學報 : 3.4%, 碩士論文 : 3.1%)

(7) 社會, 文化, 經濟와 行政의 關係

政府官僚制가 직접 그 機能을 수행하고 영향을 주고 받는 社會, 文化, 經濟的 環境과 行政間의 關係는 전반적으로 매우 큰 比重을 차지하고 있다. (論叢 : 7.1%, 學報 : 15.5%, 碩士論文 : 11.8%)

이러한 諸般 環境과 行政의 관계가 중시된 것은 社會·文化의 變動을 調整하고 管理해 나갈 수 체로서 政府官僚制의 役割이 緊要해졌고, 특히 經濟發展의 主導機關으로서의 기능이 絶실해 갔기 때문일 것이다.

(8) 環境保存, 地域開發

행정이 대처해야 하는 자연적인 환경의 보존과 지역개발에 대한 관심은 점차 높아져 가고 있다. 논총과 학보에 나타나는 이 분야에 대한 관심은 상당한 바 있으나, 석사학위논문에서는 그리 큰 比重을 점하고 있지는 못하다. (논총 : 6.0%, 학보 : 8.6%, 석사논문 : 3.8%).

(9) 公企業

정부관료제의 하부조직으로서의 성질과 일반 私企業組織의 性質을 동시에 가지고 있는 公企業은 그 구조와 역할의 한정성 때문에 行政學論文에서 큰 比重을 차지하지 못하고 있는 것 같다. (논총 : 4.5%, 학보 : 0.9%, 석사논문 : 2.0%).

(10) 地方行政

논총, 학보, 석사논문 全般에 나타나는 地方行政에 대한 관심은 별로 크지 않으며, 전반적으로

관심이 저하되어가고 있다고 볼 수 있다.

(논총 : 6.0%, 학보 : 3.4%, 석사논문 : 2.0%).

(11) 國際機構, 國際關係

국제기구와 국제관계에 대한 논총, 학보, 석사논문의 비중은 매우 독특한 분포를 보이고 있다. (즉 논총과 학보에 비해, 특히 석사논문에서 차지하는 비중이 매우 높다.)

(논총 : 2.2%, 학보 : 0%, 석사논문 : 7.5%).

(12) 比較行政

비교행정에 관한 논문은 전반적으로 극히 미량에 불과하다.

논총 : 2.2%, 학보 : 0%, 석사논문 : 0.0%.

이렇게 비교행정에 관한 논문의 양이 빈약한 이유는 비교행정에 대한 관심이 없어서라기 보다, 본 分析에서 택한 비교행정의 범주에 기인하는 바가 될 것 같다.

(13) 發展論

발전론에 대한 비중도 전체적으로 그리 크지 않다. (논총 : 10%, 학보 : 4.3%, 석사논문 : 1.4%), 발전론에 대한 관심이 이렇게 높지 않게 나타난 것은, 발전론의 범주를 발전의 접근법, 발전환경, 발전엘리트, 행정발전의 전략과 발전론에 대한 전반적 논의에 한정시킨 것에 크게 기인하는 것 같다.

(14) 企劃論

기획에 관한 논의는 큰 比重을 차지하고 있지 못하다.

(논총 : 1.9%, 학보 : 3.4%, 석사논문 : 1.1%)

논총과 학보에서의 기획에 대한 논의는 3기에 주로 행하여졌는데, 합리적인 기획수립을 위한 방안, 기획수립과정, 기획기구, 기획과 정보의 관계, 기획에 있어서의 자율성등이 관심을 끌고 있다.

(15) 政策論

정책론에 대한 논의는 2기 이후에 주로 보이며 논총과 학보에 비해 석사논문에서는 그 비중이 낮은 편이다.

(논총 : 3.7%, 학보 : 7.6%, 석사논문 : 2.9%)

논총에 나타난 정책론에의 관심은 정책에 대한 이론의 소개와 정책의 波及효과, 정책결정과정, 최선의 정책을 택하기 위한 정책결정모형, 정책에서 고려되어야 할 요인의 문제등으로 지향되고 있다.

(16) 새마을
정부의 포괄적인 국가개발계획으로서의 새마을 운동이 시작된 이래 행정학 論文에도 이에 관한 것들이 나타나기 시작하였는데 이들은 논총에서 약간의 비중을 차지할 뿐, 학보와 논문에서는 미미하다. (논총 : 3.7%, 학보 : 1.7%, 석사논문 0.3%)

(17) 行政學 接近法 및 科學性, 범위, 대상
行政學의 學問性을 탐구하고 그 연구·접근방법을 개발하며, 범위 및 대상을 확정하기 위한 노력은 논총과 학보에 비해 석사학위논문에서는 극히 적은 비중을 차지하고 있다. (논총 : 3.7%, 학보 : 5.2%, 석사논문 : 0.3%)

(18) 行政學 연구 및 교육
行政學의 연구와 교육에 대한 논의 역시 학보와 논총에 비해 석사논문에서 접하는 비중은 매우 낮

다. (논총 : 5.2%, 학보 : 2.6%, 석사논문 : 0.2%)

(19) 行政史 및 行政理論史

行政史 및 行政理論史에 대한 관심은 논총에서는 상당한 비중을 점하고 있다. 학보에서는 그보다 덜 관심을 끌고 있고, 석사논문에서는 미미한 비중을 점하고 있다.

(논총 : 7.1%, 학보 : 3.4%, 석사논문 : 1.6%).

第2節 政府官僚制의 機能

1. 概觀

여기서 다루는 “政府官僚制의 機能”의 下位指標들은 政府組織法上的 各部處의 機能을 主軸으로 하여 設定했다.

이 指標들의 推移를 概觀하면 別表와 같다.

<표 3-4> 논총-정부관료제의 기능

	62 ~ 65	66 ~ 70	71 ~ 76	
外 務 行 政		3 (13.6)	3 (9.7)	6 (11.3)
福 祉 行 政		3 (13.6)	7 (22.6)	10 (18.9)
國 防 行 政			1 (3.2)	1 (1.9)
治 安 行 政			1 (3.2)	1 (1.9)
農 林·水 産 行 政		1 (4.8)	2 (6.5)	3 (5.7)
商 工 行 政			2 (6.5)	2 (3.8)
交 通·遞 信 行 政	1 (33.3)			1 (1.9)
建 設 行 政		1 (4.8)		1 (1.9)
財 經 行 政	1 (33.3)	11 (57.1)	3 (9.7)	15 (28.3)
科 學·技 術 行 政	1 (33.3)			1 (1.9)
教 育·文 化 行 政		2 (9.5)	3 (9.7)	5 (9.4)
기 타			9 (29.0)	9 (17.0)
	3	21	31	53

※ ()은 百分率

<표 3-5> 학보-정부관료제의 기능

	67 ~ 70	71 ~ 75	
외 무 행정			
복지 행정	6 (42.9)	2 (22.2)	8 (34.8)
국방 행정	1 (7.1)	2 (22.2)	3 (13.0)
치안 행정	1 (7.1)		1 (4.3)
농림·수산 행정	1 (7.1)		1 (4.3)
상공 행정			
교통·체신 행정		2 (22.2)	2 (8.7)

건 설 행 정			
재 경 행 정	2 (14.3)	1 (11.1)	3 (13.0)
과 학·기 술 행 정			
교 육·문 화 행 정	1 (7.1)	2 (22.2)	3 (13.0)
기 타	2 (14.3)		2 (8.7)
	14	9	23

※ () 안은 百分率

〈표 3-6〉 석사학위논문-정부관료제의 기능

	61 ~ 65	66 ~ 70	71 ~ 76	
외 무 행 정	5 (2.3)	7 (3.4)	8 (3.8)	10 (1.6)
복 지 행 정	22 (10.0)	15 (7.3)	28 (13.3)	65 (10.4)
국 방 행 정	31 (14.0)	30 (14.6)	36 (17.1)	97 (15.5)
치 안 행 정	19 (8.6)	16 (7.8)	7 (3.3)	42 (6.7)
농 립·수 산 행 정	12 (5.4)	13 (6.3)	18 (8.6)	43 (6.9)
상 공 행 정	15 (6.8)	17 (8.3)	18 (8.6)	50 (8.0)
교 통·체 신 행 정	25 (11.3)	31 (15.0)	17 (8.1)	73 (11.6)
건 설 행 정	9 (4.1)	14 (6.8)	8 (3.8)	31 (4.9)
재 경 행 정	49 (22.2)	35 (17.0)	26 (12.4)	110 (17.5)
과 학·기 술 행 정	4 (1.8)	6 (2.9)	13 (9.2)	23 (3.7)
교 육·문 화 행 정	12 (5.4)	15 (7.3)	16 (7.6)	43 (6.9)
기 타	18 (8.1)	7 (3.4)	15 (7.1)	40 (6.4)
	221	206	210	627

※ () 안은 百分率

2. 機能의 傾向變遷

(1) 外務行政

외무행정중 가장 관심을 끌고 있는 것은 外交정책에 관한 것으로 여기에 대한 관심은 전기간을 통해 지배적이다.

논총에서의 외무행정에 대한 관심은 상당한 바 있으며 주로 2期이후에 나타난다. 반면 학보에서는 외무행정에 대한 논문을 찾아 볼 수 없다.

(2) 福祉行政

복지에 대한 관심은 석사논문에서만 아니라 논총과 학보에서도 대단한 바 있다. 논총에서의 이 논의는 주로 3기에 집중되며 학보는 2기에 많은 논문이 복지에 관심을 가지고 있다.

(3) 國防

軍事에 對한 關心은 全期間을 通하여 持續的으로 높고 統一問題에 對해서는 2期부터 3期에 이르

는 동안 계속해서 關心이 提高되고 있다. 또한 全般的인 國防問題도 全期間을 通하여 論議의 半以上을 占하고 있다.

(4) 治安行政

이分野의 論文數는 계속 漸減狀態에 있는 바 이러한 現象은 行政大學院 學生中에서 경찰공무원이 減少한데 그 原因의 一端이 있는 것으로 보이며 이는 碩士論文爲主의 分析의 脆弱點을 나타내는 것이다.

(5) 農林·水產行政

농림·수산은 농업중산, 축산, 농촌진흥, 양곡관리, 임업, 수산업, 등으로 세분할 수 있다.

이 분야는 점차적으로 증가하는 추세를 보며, 농촌문제 해결을 위한 정부의 관심을 반영한다.

농림·수산중에서 가장 큰 관심을 끌고 있는 부분은 농촌진흥에 관한 것으로서 농림·수산행정의

주요과제를 찾을 수 있게 해준다.

(6) 商工行政

상공에는 상업, 무역, 전력, 공업, 광업, 특허 등이 포함된다.

상공분야에서 가장 주목을 받는 것은 무역에 대한 것으로서 1期에는 별로 큰 관심이 나타나지 않으나 2, 3期에 접어들면서 계속 관심의 증대를 보이고 있다.

(7) 交通·遞信行政

교통·체신에 대한 논의에는 경제가 발달하고 거기에 따라 교통·체신에 대한 수요가 증가하는 추세를 반영하여 지속적인 관심이 보여지고 있다. 1期에는 교통행정 전반에 대한 관심과 해운, 관광 등에 대해서 논의가 행해지다가 2期부터 철도, 우정등에 관한 관심이 높아진다.

(8) 建設行政

건설행정은 전분야에 골고루 논문들이 나타나며 그중 도시계획에 대한 관심이 가장 높게 나타난다.

(9) 財經行政

재정에 포함시킨 정부의 기능은 금융, 외환, 경제 협력, 조세, 관세, 전매, 경제계획, 예산 및 정부의 재정에 대한 전반적인 기능들이다.

재정은 전 論文中 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부분인데, 이것은 60年代 이후 우리나라의 경제발전 에 대한 관심을 반영하는 것이다.

持續的인 關心의 增大를 보이면서 財經分野에서 가장 큰 比重을 차지하고 있는 것은 租稅에 對한 論議이다.

(10) 科學·技術行政

科學技術에 對한 論議는 계속적인 增加추세를 보이고 있다. 이 중에서 研究開發에 對한 論議가

단연 높은 比重을 차지하는데 이는 政府의 과학기술에 對한 關心을 反映해 준다.

(11) 教育·文化行政

초·중·고등교육에 대한 관심은 꾸준히 이 분야의 주관심사가 되고 있으며, 홍보와 언론에 대한 정부의 기능이 주목을 받고 있다.

논총과 학보에서의 교육문화에 대한 논의의 비중은 상당하다. 그리고 그 관심은 2期에서 3期로 진행되면서 증가하는 추세이다.

第四章 韓國行政學의 學問的 性格

第1節 行政學 學問活動上의 形態

1. 概觀

行政學의 學問活動上의 形態를 전체적으로 살펴 보면, 論叢이나 學報에서 理論을 紹介하고 發展시켜 나가면 碩士論文에서 그 確認作業을 遂行해 왔다고 볼 수 있다.

또한 단순한 이론의 紹介活動보다 이론을 再構成하고 발전시키며, 중요사실을 이론과 대비하고 확인하는 작업의 비중이 점차 높아져 가고 있다는 점을 分析表에서 알아볼 수 있다.

2. 學問活動上의 形態變遷

(1) 理論의 소개

“理論의 紹介” 활동은 그 學問을 定立하기 위한 노력으로 파악될 수 있으며 대개 그 學問의 本質的인 것이나 그 學問을 主導하여 왔던 理論의 紹介 즉 설명과 번역에 置重하게 되는 것이다.

“理論의 紹介” 활동이 가지고 있는 또 하나의 의미는 現代文明의 발달로 인한 學問의 汎世界性을 반영하는 것이라고 말할 수 있다.

이러한 두가지 의미에서 論叢과 學報에 나타나

<表 4-1> 論叢-學問活動上의 形態

	62 - 65	66 - 70	71 - 76	計
理論의 紹介	10 (29.4)	17 (15.5)	18 (14.6)	45 (16.8)
理論의 構成發展	8 (23.5)	27 (24.5)	37 (30.1)	72 (27.0)
理論과 事實의 對比	4 (11.1)	12 (10.9)	19 (15.4)	35 (13.1)
事實의 確認	12 (35.3)	54 (49.1)	49 (39.8)	115 (43.0)
計	34	110	123	267

※ ()안은 百分率

〈表 4-2〉 學報-學問活動上の 形態

	67 — 70	71 -- 75	計
理論의 紹介	7 (10.8)	9 (11.8)	13 (11.2)
理論의 構成發展	24 (36.9)	18 (35.3)	42 (36.2)
理論과 事實의 對比	9 (13.8)	10 (19.6)	19 (16.4)
事實의 確認	25 (38.5)	17 (33.3)	42 (36.2)
計	65	51	116

※ ()안은 百分率

〈表 4-3〉 碩士學位論文-學問活動上の 形態

	61 — 56	66 — 70	71 — 76	計
理論의 紹介	3 (1.0)	1 (0.3)	2 (0.7)	6 (0.7)
理論의 構成發展	21 (6.7)	16 (5.4)	13 (4.7)	50 (5.7)
理論과 事實의 對比	212 (69.3)	204 (66.7)	147 (50.5)	557 (63.0)
事實의 確認	70 (22.9)	78 (26.1)	123 (44.1)	271 (30.7)
計	306	299	279	884

※ ()안은 百分率

는 “理論의 紹介” 活動을 分析表에서 살펴보면 1期에는 아직도 行政學이 그 확고한 위치를 확보하지 못하고 學問의 定立을 위한 外國理論의 紹介에 상당한 비중을 두고 있으며(論叢: 29.4%),⁽¹¹⁾ 2期에는 그 비중이 줄어들어 가고 있는 趨勢이나(論叢: 15.5%, 學報: 10.8%), 그 방향이 학문의 새로운 傾向이나 理論으로 많이 旋回하고 있다.⁽¹²⁾

3期에서도 理論의 소개 활동은 2期과 별로 다를 바 없는데 여기에 해당되는 論文들은 주로 미국의 새로이 개발된 이론들을 큰 시차없이 소개하고 있다.

碩士學位論文의 경우 그 비중이 전기간을 통해 0.7%에 불과하다. 이것은 碩士學位論文에서는 학문의 미숙성으로 인해, 새로운 이론을 구성발전시킨다던지 소개하기 보다는 주어진 이론을 응용하고, 처방하는 활동에 주력하기 때문인 것으로 생각되며 이론의 소개 활동에서의 작은 비중은 별로 의미를 찾을 수 없다.

(2) 理論의 構成, 發展

(11) 초기의 理論소개 활동은 공기업, 지방행정, 조직의 의의, 소집단, 비교행정의 방법론 등으로 나타난다.

(12) 2期에 나타나는 理論소개 활동은 발전행정에 관한 것들과 정책론, PPBS, 체제집근법 등에 관한 것들이다.

學問이 本格的으로 그의 基礎를 확립하고, 범위를 확정하며 나아가서 학문의 지속적인 발전을 꾀하기 위해서, 그 분야의 既存理論을 再構成하고 새로운 視覺을 模索하는 활동을 전개하게 된다.

論叢에 나타나는 理論의 구성, 발전 활동은 전체적으로 27.0%를 차지하는데, 이들은 1期에서 3期에 이르는 동안 漸次的으로 증가하는 趨勢를 보이고 있다. 그런데 이러한 이론의 구성, 발전 활동의 증가 趨勢는 行政學의 科學化를 추구하려는 韓國 行政學의 노력을 반영하는 것으로 보인다. 그리고 이론의 구성, 발전 활동의 증가에 대해 또 하나 생각할 수 있는 것은 理論의 지향이 變遷되어간다는 점을 지적할 수 있을 것 같다.

즉 1期에서 2, 3期로 갈수록 韓國의 現實에서 필요로 하는 이론이 증가하고 있다는 것을 이야기할 수 있다.

學報에서의 이론의 구성, 발전 활동도 論叢의 境遇를 뒷받침하고 있는데 學報에서의 이론의 구성, 발전 활동은 전체의 36.2%를 차지하며, 학보의

創刊時부터 韓國現實에 중점을 둔 이론구성활동이 계속되고 있다.

碩士論文에 나타나는 이론의 구성, 발전활동은 論叢과 學報에 비해 매우 적은 편인데 이것은 碩士論文이 가지는 독특한 성격에 기인하는 것으로, 理論을 구성, 발전시킬 만큼 學問的으로 성숙되지 못했다는 것을 그 중요한 이유로 들 수 있겠다.

전체적으로 이론의 구성, 발전활동을 살펴볼 때 行政學 學問活動 중에서 차지하는 비중은 30% 내외가 될 것으로 보이는데, 이론의 구성, 발전활동에서 특기할 것은 韓國의 事實에의 관심이 계속 증가되고 있다는 것이다.

(3) 理論과 事實의 對比

學問의 발전이 계속되면 거기에 나타나는 이론들을 檢證하여 이론의 적실성을 확인하므로써 다시 계속적인 학문활동의 基礎를 提供하게 된다.

理論과 事實의 對比活動은 주로 碩士學位論文을 통해 展開된다(63.0%).

碩士學位論文은 外國의 경우를 紹介하고 그 根本이 되는 理論을 說明하며 韓國의 現實을 確認하여 그것을 外國理論과 現實에 비취 問題點을 提示하고 그 改善策을 提案하는 形式을 주로 取하고 있다.

碩士學位論文에서의 理論과 事實의 對比活動은 論文의 性格上 앞으로 계속될 것이며 이러한 過程에서 前述한 碩士論文의 處方的 性格은 鈍化되어 가며, 순수한 事實의 確認을 위한 활동이 展開될 것으로 推測할 수 있는데, 이것은 이론과 사실의 대비활동의 漸進的 減少와 事實의 確認作業에 비중을 둔 論文의 增加趨勢를 보면 알 수 있는 일이다.

(4) 事實의 確認

理論의 發展과 構成活動에 의해 중요하다고 생각되는 사실이 인정되면 그것을 확인하는 작업이 필요하다.

韓國行政學에 있어서 事實의 確認作業은 初期의 外國理論에 의한 外國事實의 확인에서 점차 한국적 사실의 확인으로 焦點이 옮겨지는데 이는 韓國의 理論의 구성을 위한 基礎作業들이라고 생각된다.

“사실의 확인” 活動은 論叢과 學報에서는 각각 43.0%, 36.2%를 차지하고 있다. 論叢과 學報에

서의 이 部門의 活動이 이렇게 높은 비중을 점하는 것은 이론과 사실의 대비활동과 重複되는 것들 중에서 사실의 확인에 좀더 強調點을 두고 있는 것들을 해당시켰기 때문이다.

그런데 論叢과 學報에 나타나는 사실의 확인 작업의 時期에 대해 특기할 하나의 사실은 2기에 보이는 이 活動의 增大이다. 즉 1기와 3기에 비해 2기의 事實確認作業은 두드러진 바 있는데 이것은 韓國에 대한 關心이 2기부터 강조되었고 따라서 韓國의 事實의 確認作業에 관심이 증대된 것이라고 생각된다.

碩士學位論文에서의 事實確認作業은 점점 증가하는 趨勢를 보이고 있는데 이것은 碩士學位論文의 대부분을 점하고 있는 “이론과 사실의 대비”와 “사실의 확인” 작업 중에서 사실의 확인 작업에 그 강조점이 옮겨갔다는 사실을 反映하는 것으로 보인다.

第2節 行政學研究的 獨自性

1. 概觀

이 視覺은 “韓國的”乃至 “土着化된” 行政學的 論議에 對한 한 側面을 示唆해 줄 것이다.

以下에서는 對象論文들의 이 視覺에 對한 對稱적인 傾向을, 論叢과 學報爲主로 論文를 展開해 갈 것이다.

1기에 觀察되는 韓國行政學的의 根據는 “外國의 理論과 事實”과 “韓國의 事實과 理論”이 비슷한 비중을 점하고 있으며, 2기에는 “韓國論 事實과 理論”이 強調되고, 3기에 접어들면서 “한국적 사실과 이론”에 대한 支配的인 關心은 변함이 없으나 獨自的으로 이론을 구성하려는 노력이 증가되고 있다.

2. 研究的 獨自性 變遷

(1) 外國理論과 事實의 說明

論叢에 보이는 外國理論과 事實의 說明에 대한 논의는 1기에 보이는 큰 비중이 2, 3기에 걸쳐서 급격히 감소하고 있다.

이러한 현상은 行政學이 확고한 기반을 확립하고 있지 못하던 1기에는 外國(美國을 主로한) 行政學的의 기본적인 이론과 사실을 소개 설명하는 활동에 치우쳤다는 사실을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 2, 3기의 외국이론과 사실을 설명하

〈表 4-4〉 論叢-行政學研究的 獨自性

	62 - 65	66 - 70	71 - 76	計
外國理論과 事實의 說明	15 (44.1)	20 (18.2)	12 (9.8)	47 (17.6)
理論의 獨自性 構成	5 (14.7)	18 (16.4)	40 (32.5)	63 (23.6)
韓國에 의 指向	14 (41.2)	72 (65.5)	71 (57.8)	157 (58.8)
計	34	110	123	267

※ ()안은 百分率

〈表 4-5〉 學報-行政學 研究的 獨自性

	67 - 70	71 - 75	計
外國理論과 事實의 說明	14 (21.6)	11 (21.6)	25 (21.6)
理論의 獨自性 構成	18 (27.7)	11 (21.6)	29 (25.0)
韓國에 의 指向	33 (50.7)	29 (57.8)	62 (53.4)
計	65	51	116

※ ()안은 百分率

〈表 4-6〉 碩士學位論文-行政學研究的 獨自性

	61 - 65	66 - 70	71 - 76	計
外國理論과 事實의 說明	24 (7.9)	11 (3.7)	8 (2.9)	43 (4.9)
理論의 獨自性 構成	16 (5.2)	10 (3.3)	18 (6.5)	44 (5.0)
韓國에 의 指向	266 (86.9)	236 (78.6)	253 (90.7)	755 (85.5)
計	306	299	279	884

※ ()안은 百分率

는 논문의 감소현상은, 기본적 이론의 소개·설명보다, 그때 그때 나타나는 새로운 외국이론을 소개하는 작업을 나타내는 것으로 볼 수 있다.

學報에서의 이 分野의 活動은 2, 3기에 걸쳐 持續的인데, 同期間에 나타나는 논叢에서의 논의에 비해 약간 더 높은 比率을 보인다.

碩士學位論文에서 발견되는 外國理論과 事實의 설명은 論叢과 學報에 비해 훨씬 적은 비중을 점하고 있다. 이것은 碩士學位論文의 學問的 未成熟에 基因하는 것으로 생각되며, 따라서 行政學活動의 정확한 趨移를 반영하는 것으로 생각할 수 없을 것 같다.

外國理論과 事實의 설명에 대한 全般的인 傾向은 “韓國行政學의 成熟”에 따라, 점차로 그 비중이 감소되어 가며, 2期이후부터는 행정학의 새로운 潮流를 반영하려는 노력이 主流를 이루고 있다

는 점이다.

(2) 理論의 獨自的 構成

여기에서 論議하는 “理論의 獨自的構成”은 일반이론적인 性格을 지니고, 行政現實의 全體系를 包括할 수 있는 이론을 發展시키는 活動을 말하는 것으로서, 韓國行政學의 科學으로서의 性格을 診斷할 수 있을 것이다.

論叢의 이 分野에 대한 傾向變動을 살펴보면, 1期の 微微한 비중이 2期에도 별다른 증가를 보이지 않으나, 3期에 접어들면서 급격한 비중의 증가를 보이고 있다.

1期の 關心이 2期에도 별로 큰 변화를 보이지 않고 있는 이유는, 2期에 韓國에 대한 관심이 집중적으로 증대되어서 상대적으로 일반이론적 성향이 크게 늘어나지 못한 것으로 보인다. 3期の 비중증가는 韓國行政學의 성숙성을 반영하는 현상

으로 생각된다.

學報에서 발견되는 “理論의 獨自의 構成”을 행하는 논문은 2기에 비해 3기에 그 비중이 줄어들고 있는데 이것은 “외국이론과 사실의 설명”에 관한 論文의 비중과 함께 설명하기 곤란한 현상이다.

碩士學位論文에서의 이 分野에 該當되는 論文은 全體의으로 5%에 불과한 微微한 비중을 차지하는데 碩士學位 論文의 性格上 當然한 현상으로 보인다.

韓國行政學에서의 理論의 獨自의 構成活動은 3기에 접어들면서 강화된 것으로 생각되며 따라서 이러한 경향은 한국적 이론의 구성·발전과 함께 韓國行政學의 科學性을 강화시켜 나가게 될 것으로 보인다.

(3) 韓國에의 指向

여기서 논의하는 “韓國에의 指向”은 한국의 현실을 說明, 解決, 豫測하기 위한 노력과 우리의 立場에서 주도한 理論의 展開를 포함하는 의미로 사용하기도 한다.

論叢에 보이는 이론과 사실의 “韓國에의 指向”은 1기에 비해 2기에 상당히 증가하고 있으며 3기에 들어서면서 약간 감소하는 현상을 보인다.

1기에 觀察되는 이 범주에 속하는 논문들은 주로 韓國의 事實을 확인하는데 置重하고 있으며, 韓國의 理論의 개발을 위한 論議는 微微하다.

2기에서의 韓國에 焦點을 맞춘 論文들의 급격한 증가는, “發展”을 指向하는 行政現實에 副應하기 위한 韓國行政學의 立場을 반영하는 것으로서, 韓國의 事實을 확인하고 그것을 설명할 수 있는 이론을 구성하기 위한 노력이 비슷한 정도로 나타난다.

3기에서 보이는 한국에 焦點을 맞춘 事實確認作業과 理論構成活動의 감소는 일반적 이론의 구성을 위한 노력의 증대에 의해 영향받은 것으로 보인다.

學報에 나타나는 韓國에의 焦點을 指向하는 論文의 비율은 論叢과 비슷한 趨勢를 보이고 있는데 3기에는 韓國의 理論構成活動이 韓國의 事實을 확인하려고 하는 논문의 양을 凌駕하고 있다.

碩士學位論文은 1, 2, 3기를 통하여 그 대부분의 논문이 한국의 現實에 基礎하고 있다. 그리고

그것도 理論構成보다는 韓國의 事實을 확인하고 그의 問題點을 指摘하는데 置重하고 있다.

碩士學位論文의 이런 性向은 行政學의 基礎가 될 자료를 提供하고 있다는 의미에서 論叢과 學報에 대해 補完의인 役割을 遂行해왔다고 볼 수 있다.

전반적으로 韓國의 事實을 確認하고 이론을 開發하려는 노력은 全體 論文 中에서 절반 이상의 비중을 차지하고 있다. 특히 2기에는 韓國에 대한 관심이 더욱 強調되었던 것으로 觀察된다.

第五章 結 論

第1節 要約

지금까지 살펴본 4개의 視覺에 의한 韓國行政學의 關心과 性格變遷에 對한 論考는 지나온 韓國行政學의 皮相적인 輪廓을 파악한 데 불과하다. 그러나 韓國行政學에 內在하는 理論과 그 특성을 알아내고, 韓國行政學의 將來를 豫測하기 위해서는 이와 같은 皮相적인 輪廓의 把握이 先行되어야 한다.

여기서, 지금까지 行한 論考를 간단히 要約한다. 60年代 前半期の 韓國行政學은 學問의 成立初期의 상태를 벗어나지 못하고 있다. 이 시기에는 理論을 한국적 현실에 맞게 수정 개발한다던지 行政現實의 一般을 설명할 수 있는 理論의 구성활동보다는 外國의 理論을 수입하고 外國의 事實을 紹介하여 韓國行政學의 위치를 確立하는데 주력한 것으로 보인다.

또한 行政學의 主要 關心은 組織, 人事, 財務에 쏠리고 있으며 公企業이나, 地方行政組織, 國際機構 등에 대한 關心은 당시의 行政學이 公式的-構造의 思考에 立脚하고 있음을 반영한다. 그리고 政府官僚制의 機能도 당시의 經濟發展을 指向하는 政府의 立場에 발맞추어 諸般 對經濟의 機能에 關心을 보이고 있으며, 福祉와 國防에 대한 政府官僚制의 機能도 論議되고 있다.

60年代 後半期는 韓國行政學이 自己認識을 위한 노력을 전개했던 時期로 보여진다.

檢證없이 移植되고 받아들여진 外國理論의 不適性을 깨닫기 시작한 韓國行政學은 韓國의 현실을

파악하고 기기에 맞는 理論을 構成하려고 노력했다.

따라서 行政學 研究의 關心도 政府官僚制의 靜態的인 側面보다 現實과악의 기초위에 그의 改革과 발전을 위한 動態的인 側面으로 轉換되었고, 行政의 指向點으로서 發展에 대한 論議가 전개되었다. 또한 行政學과 政治의 不可分性을 認識하고 이에 따라 政策에 대한 관심을 보이고 있다.

行政學 自體에 대한 論議가 이 時期에 本格的으로 行하여진 것은 韓國行政學의 自己省察을 위한 노력의 證左이다.

이 時期에는 정부관료제의 對經濟的 機能이 계속해서 主要 關心事가 되고 있으며, 政府의 서비스 機能에 대한 論議가 強化되고 있다. 또한 自然環境을 調整 統制하는 기능이 관심을 모으며 國防에 대한 關心도 지속되고 있다.

70年代에 접어들면서 韓國行政學은 그의 科學性을 提高하기 위해 노력하고 있다.

行政學의 科學으로서의 基礎를 提供하려는 論議들이 行해지고 있고, 韓國의 現實에 執着하지 않는 理論을 構成하려는 시도들이 여러 方面에서 증가하고 있다.

行政學 研究의 關心은 60年代 後半期和 크게 다른 것이 없으나, 福祉建設을 爲한 政府의 役割이

강조되고 科學技術의 開發을 主導하는 政府官僚制의 機能이 關心을 모으고 있다.

全般的인 韓國行政學의 展開過程을 論한다면 60年代 中半期를 하나의 轉換點이라고 판단할 수 있다.

60年代 中半期 以前을 지배했던 公式的-構造的인 行政觀과 비판없이 인정되었던 外國의 理論들이 60年代 中半 以後 政府官僚制의 改革과 發展을 위한 動態的인 面으로 關心이 돌러지며 韓國行政現實에 기초한 理論을 구성하고 事實을 확인하려고 하는 노력이 행해진다.

70年代 以後의 韓國行政學은 전반적으로 그의 科學化를 위한 노력이 지속된다는 점 외에는 60年代 後半의 경향에서 커다란 變遷을 보이고 있지는 않다.

第2節 韓國行政學의 將來

지금까지 論議한 韓國行政學의 變遷을 基礎로 하고 다른 研究에서의 主張을 參照하여 韓國行政學의 展開方向을 豫測해 본다.⁽¹³⁾

첫째, 行政學의 對象과 範圍은 계속해서 擴大될 것이다. 둘째 行政學의 他學問과의 交互의 活動은 增大될 것이다. 셋째, 行政學은 科學性을 확립하기 爲한 노력을 傾注할 것이며, 專門性을 갖기 爲

(13) 여기서 行해지는 豫測들은 本 研究의 論議에 포함되지 않았던 部分의 것들도 있다. 이러한 部分의 것들은 本 研究者의 研究過程에서의 느낌과 이 部分의 다른 論文들의 結果를 참조해서 豫測한다.

참고한 논문들로는,

俞 焄, 「行政學과 行政의 發展을 위한 行政大學院의 課題」, 行政學 세미나 주제요지, 서울大學校 行政大學院, 1976. 10. 22.

金 雲泰, 「韓國에 있어서의 行政學의 발달과 서울大學校 行政大學院의 기여」, 행정학 세미나 주제요지, 서울大 行政大學院, 1976. 10. 22.

姜 信澤, 「社會科學 協同研究의 과제와 방향」, 세미나주제발표요지, 春川, 한국사회과학연구협의회, 1976).

吳 錫泓, 「行政現象研究의 傾向變遷」서울大 論文集, 人文社會系, 19집, 1974. pp. 93-114.

Emanuel Wald, "Toward a Paradigm of Future Public Administration," *PAR*, Vol. 33, No. 4, 1973, pp. 366-372.

George K. Najjar, "Development Administration and 'New' Public Administration; A Convergence of Perspective?" *PAR*, Vol. 34, No. 6, 1974, pp. 584-587.

Chi-Yuen Wu, "Public Administration in the 1970s: With Special Reference to the U.N. Public Administration Programme" *International Review of Administrative Science* Vol. 37, No. 3, 1971, pp. 161-175.

Nicholas Henry, "Paradigms of Public Administration" *PAR*. Vol. 35, No. 4, 1975, pp. 378-386.

Alan K. Campbell, "Old and New Public Administration in the 1970's," *PAR*, Vol. 32, No. 4, 1972, pp. 343-347.

한 활동을 펴게 될 것이다. 넷째, 行政學은 조직의革新과變動 및統制를追求하며 운영의效率化를期하게 될 것이다. 다섯째 行政學은 앞으로政策에對해 깊은關心을 가져政策科學을 그範圍擴大의 한方向으로 삼게 될 것이다. 여섯째, 行政學은經濟的인面뿐만 아니라政府官僚制의福祉機能에도 큰 관심을 갖게 될 것이다.

第3節 研究의 限界와 앞으로의 研究方向

本 研究는 行政學의 變遷을 制限된 범위의 文獻을 중심으로 고찰하고 있다. 따라서 研究의 結果는 많은 誤差를 包含하고 있을 것이며, 전혀 엉뚱한 관찰이 행해졌을 수도 있다.

그러나 本 研究는 韓國行政學의 變遷을 밝히기 위한 한 試圖에 불과하며, 以後의 이 방향의 研究를 위한 參考資料의 役割을 할 수 있을 것을 그 목표로 하고 있다는 점을 생각하면 이러한 誤謬의 介在는 당연한 일일 것이다.

앞으로 이 방향의 연구는 本 研究에서 다루고 있는 4個의 視覺에 對한 再考는 물론, 行政學에의 接近方法, 行政學研究者들의 價値觀, 支配的인 思潮의 흐름, 隣接學問과의 關係, 行政學과 環境과의 關係 및 各各의 細部的 關心의 推移등을 考察하므로써 좀 더 확실한 韓國行政學의 變遷史를 把握할 수 있을 것이다.