

# 行政大學院의 어제와 오늘과 내일

—한 機關의 形成과 發展을 中心으로—

黃 仁 政

(助教授, 1 回卒)

社會的으로 所要되는 人的資源을 再生産하는 病院, 교도소, 學校등의 機關을 評價하는 것은 쉬운일은 아니다. 特히 比較的 많은 自由가 주어진 學校의 경우 그를 包括的으로 評價하기는 大端히 어려운 것이다. 이제 筆者는 母校를 評價하기 보다, 우선 同窓들 間的 對話의 廣場에서 보고 느끼고 한것을 한번 體系化해서 감히 제나름의 생각을 펴볼까 한다.

1959年 4月 8日 서울大學校 大講堂에서 開院 및 入學式을 舉行한 以後 1961年 3月 第 1回卒業生을 배출함으로써 行政大學院은 비로소 社會속에서 直接영향을 주고 받는 한 組織으로 生動하게 되었다. 그 이후 同大學院은 800餘名의 卒業生을 배출하여 行政府, 國策機關, 軍部와 學界에 이르기까지 重要한 役割을 하게 되었다. 이제 同窓들의 關心은 非상적인 卒業生의 數字에 있는것이 아니고, 그간 母校가 걸어온 발자취와 앞으로 나갈 方向에 있다. 即 行政大學院은 創設以後 10年의 세월을 두고 어느程度 變化가 있었으며, 어떻게 變해 왔고, 무엇이 그렇게 만들었는가? 또한 앞으로 母校에 負荷된 社會的 歷史的 使命은 무엇이며, 行政大學院의 未來의 進路는 무엇이겠는가? 行政大學院이 하나의 Institution으로 形成되어서 그것이 發展해온 過程을 (a) 「리더쉽」 (b) 敎理(Doctrine) (c) 入學基準 (d) 敎育의 過程 (Process) (e) 卒業生의 資質과 (f) 社會環境등의 角度에서 分析할수 있겠지만, 이 글에서는 主로 行政大學院自體의 變化를 把握코자 하는 것이므로 大學院의 敎理와 學科目의 變動과 아울러 組織發展의 重要한 役割을하는 「리더쉽」에 關해서 이야기 해보기로 하겠다.

## 1. 敎育原理와 科目體系

行政大學院의 創設은 우리社會의 느낀바 必要에 따른 것이라기 보다 오히려 「아이로닉」 하게도 外國援助計劃의 一環으로 外國人의 영향과 外國에서 訓練된 技術知識에 依存하였다. 1950年代末 沈滯의이고 依他的인 時代環境의 與件下에서 行政大學院의 形成에 所要되는 人的 및 物的 資源의 大部分은 援助契約을 通해서만 그 調達이 可能했다. 따라서 行政大學院의 敎育原理나 敎科目體系는 「우리가 必要로 하는바」를 概念化하고 具體化하기 以前에 「美

國的인 것」을 우선 吸收하는것이 더욱 戰略的인 것으로 看做되었던 것 같다. 이리하여 美國 行政學이 우리 風土에 對한 文化的 適應性에 關한 考慮없이 그대로 移植되었으니 그것이 바로 POSDCORB 式인 科學的管理法을 主要內容으로 하는 Urwick & Gulick 學派의 理論이었다. 그것은 價値放任的(value-free)「能率과 節約」의 一般原理를 窺피운 美國行政技術의 直輸入이었다. 科學文明의 水準이나 事物을 意識하는 文化體系가 서로 다른 우리나라에서 그들의 技術이 適切할 것이라고 假定된 初期의 敎理(Doctrine)나 學科目에는 相當한 無理가 있었던 것 같다. 더우기 行政을 能率과 節約을 위한 手段으로 認識하고 「能率的인 것이 行政的인 것이고 바람직한 것이다」 보는 莫然한 盲目的行政은 1961年 第1回 卒業生의 輩出과 때를 같이하여 急激히 變動하는 우리社會의 政府行政에 있어서 큰 比重을 차지할 수 없게 되었다. 그것은, 주어진 善한 것 위에 장치된 行政을 能率化하는 것은 社會적으로 바람직한 것이지만, 「能率」이란 그 自體는 부패와 不正의 組織化와 能率化까지도 助長하는 哲學이 될 수도 있기 때문이다. 勿論 行政學이나 組織理論이 「깡」組織의 Behavior 도 說明할 수 있어야 한다. 그러나 우리의 行政大學院이 나를 行政學의 골자는 우리社會가 實질히 必要로 하는 發展의 Dynamics 에 있다는 時代的 要請을 저버릴 수 없다. 그때문에 Efficiency-and-economy-oriented 行政學으로 武裝된 우리 行政學碩士들은 처음 社會에 나오자마자 豫測하지 못했던 經濟社會의 여러問題를 處理하는 過程에서 相當히 當황했었던 것 같다.

勿論 우리 同窓들이 特히 60年代初 政府行政의 많은 分野에서 改革을 促進하는데 크게 寄與해 왔던 點은 조금도 否認할 수 없다. 그러나 卒業生들이 처음 既存組織에서 일하게 되었을때 大學院에서 주로 強調해 왔던 「系線과 幕僚」「統率의 範圍」등은 如何한 形態든 이미 주어진 것이었을 뿐 아니라, 그 自體가 行政의 實體를 다루는데 큰 도움이 되지 못하였기 때문에 갖 社會로 進出해 온 行政學碩士들이 손을 댈 수 있는 領域은 相當히 制限되어 있었다. 오직 初期의 卒業生들에게는 軍事革命 直後 政府官僚의 急速한 代替過程에서 새로운 사람들을 大量으로 必要로 했다는 時運이 있었다. 그들이 卒業以後 成長해 나오는데는 行政大學院에서 函養하고 習得한 價値나 學術知識 自體라기 보다는 오히려 많은 試行錯誤를 통한 最少限의 適應力에 있었다고 본다. 그것은 이미 指摘했듯이 行政大學院의 當時 與件이 「우리의 行政學」으로 武裝시킬 수 없었기 때문에 不得已 남의 것에 依存해온 結果라고도 생각된다.

그러나 歷史는 밝은 날을 위해서 變해 가기 마련이다. 特定한 時代環境의 所産이었던 남의 것으로 부터 빌려 온 行政大學院의 敎理와 變動하는 社會에 適應할 줄 몰랐던 行政大學院의 體質에도 最近에 와서는 많은 修正이 加해지고 있다. 1967年부터 行政大學院의 中心敎理는 「能率」로부터 「發展價値」로 옮겨져 가고 있다.

行政學이 Value-free 라기보다 오히려 社會的價値에 알맞고 社會가 要求하는바에 따라서 再構成되어야 한다는 發展行政論의 숨은 主張이 바로 그것이다. 行政을 이렇게 Social Dynamics

로 看做하게 된 動機는 1963年 以後 East-West Center Program 으로 最近行政學의 傾向을 다 시 美國에서 研究해 온 教授들의 영향이 큰 것 같다.

이러한 發展指向的 敎理는 敎育課程에 反映되었으니, 「發展行政論」으로부터 導出된 「政策形成論」「機關形成論」, 그리고 實務를 다룰수 있는 技術로써 「應用數學」「經濟發展論」및 「經濟計劃」 같은 새로운 科目이 必須 또는 選擇으로 補強되었다는 點이다. 過去에는 行政大學院의 卒業生들은 이른바 「能率과 節約의 原則」이란 根本價値를 政府行政에 注入하고 普及시키는데 主要한 役割을 할 것으로 意圖되었으나, 앞으로는 卒業生들로 하여금 우리政府에 發展價値」를 注入 普及케 함으로써 우리의 經濟나 社會의 보다 바람직한 發展을 促進할 刷新的 活動을 展開할 것을 期待하게 되었다. 이러한 Doctrine의 變化는 곧 1967年에 作成된 「學科目改編의 趣旨」에서 뚜렷히 밝혀지고 있다. 「1959年 創設以來 行政大學院의 學科目的 基本을 이룬 것은 어느 分野의 行政에나 共通的으로 發見되는 行政管理의 一般原理를 爲主로 한 것이었으나 최근의 學問의 傾向 및 그간의 韓國行政은 이 以上の 것을 要請하고 있어 改編을 試圖하게 된 것」이라고 하였다. 이러한 改編의 根本目標은 行政大學院이 「國內 他大學院의 示範的인 地位를 確保함과 同時에 國際的인 水準을 능가하게 될 것」을 믿는데 있다.

이와같이 行政大學院에서는 그目標나 敎理와 學科目에 있어서 實質的 變化가 일어나고 있다. 單純한 能率本位의 行政學으로 武裝한 卒業生이 아니라 무엇보다 우리社會의 發展을 위한 素養을 갖춘 行政學徒를 輩出하고, 남의 것 만을 알고 내것을 모르는 無能을 止揚하고 行政은 「行하는 것」이란 實踐技術을 習得케 하자는 努力이 두드러지게 되었다.

이와 關聯하여, 最近에 와서 教授들에 依한 實務와 主要政策에 關聯된 研究活動의 強化, 새로운 學科目內容의 發展을 위한 教授들 間의 긴지한 세미나, 國內 및 海外學術活動의 積極的인 展開등과 같이 過去에 없었던 教授自身들의 進取的 研究와 努力이 活潑히 進行되고 있다는 事實은 곧 行政大學院이 그만큼 發展하고 있음을 雄辯하고 있다.

## 2. 「리더쉽」과 發展

그러면 어떤 자극으로 行政大學院의 敎育原理나 科目體系가 變하게 되었는가? 누가 그것을 manage 하고 있는가? 一般的인 解答으로 行政大學院이란 機關이 卒業生을 輩出함에 있어서 變해가는 社會環境에 依한 強迫(Coercion) 때문이라고 쉽게 풀이할수도 있다. 그동안 環境과의 試行錯誤的인 相互作用過程을 통해서 行政大學院의 體質改善이 이루어져 간다고 보는 것이다. 그러나 重要한 것은 社會現狀을 意識하고 그變化를 感知하는 組織責任者의 意識構造와 Sensitivity, 그리고 變動하는 社會的 要請에 對應하는 能力에 달려있다. 여기서는 行政大學院의 體質改善은 環境的作用보다 院長의 「리더쉽」에 있다고 主張하는바, 그것은 行政大

學院이 寄與했던 것과는 다른 社會的 要請이 처음부터 있어왔지만 그의 體質改善은 오직 最近에 이루어지고 있기 때문이다.

「리더십」을 단순히 영향력을 行事하는 것이라고 하면, 「리더십」의 變動은 그 與件의 差異에서 찾아 볼수 있다. 行政大學院 院長의 자리는 初代부터 서울大學校에서 가장 權威있는 教授들이 맡아왔지만, 이것이 單純한 行政職으로만 取扱되어 實際로 同大學院의 內部勢力의 한 要素로써 意識될 條件이 마련되지 못하였다. 院長과 教授團 間에는 意識紐帶(Perceptual Tie)가 外形에 있어서조차 形成되지 못하여, 院長은 組織上의 代表權 以外에는 오히려 組織의 傍係人物에 지나지 못하였다. 學生들의 영향이 個個 教授들에 直接·間接으로 強力하게 作用해온 行政大學院에 있어서 「리더십」의 缺如로 Formal Organization 은 당초부터 없었던 것과 마찬가지였다. 事實上 教授間의 Informal Organization 以外에 有効한 Formal Organization 이 있었다면 오직 教授 한사람 當 Class 別 組織 뿐이었다. 組織이, Barnard 가 이른바와 같이 매로 調整을 本質로 하는 것이라면, 우리는 그것이 官僚制型이든 崩僚型이든 共同目標나 機關의 目的遂行을 위해서 얼마나 重要な 것인가는 다시 말할 必要도 없다.

行政大學院이라는 하나의 機關을 形成해 온 初代院長의 創造的 業績에도 不拘하고 援助의 줄이 쉬 끊어져서 「에너지」投入이 相當히 減少되는 한편 政治社會的 環境의 變化에 우둔함으로써 오는 社會的 期待未達로 因하여 相當한 沈滯를 가져왔던 것 같다.

그러나 最近에 母校의 「리더십」에는 變化가 일어나기 始作하였다. 現院長은 우선 行政大學院의 教授의 한사람이라는 點에서 形式的 差異가 있다. 뿐만아니라 적어도 行政學 分野에 關한 限 그분의 Competence 를 國內外에서 相當히 認定하고 있기때문에, 實質的으로 大學社會와 같은 崩僚的 組織을 manage 하는데 充分한 「리더십」을 發揮할수 있게 되었다. 崩僚的 組織에서는 훌륭한 「리더십」만 뒷받침해주면 組織目的의 遂行을 위해선 大端히 創造的인 業績이 期待 된다.

現任院長은 講義에 直接 종사하고 學科目的 改編과 行政大學院 運用의 政策變更등을 誘導 參與하고 있다. 이러한 새로운 「리더십」에 依한 敎理와 學科目的 變更은 곧 行政大學院이 單純한 Organization 이 아니라 社會속에서 意味있게 生動해 가는 하나의 Institution 으로 發展되어 간다는 것을 의미한다. 內容이야 무엇이요 政府나 社會에서 무어라고 評價하든, 入學을 시켜서 適當한 學點과 어느水準에 達하는 論文만을 쓰면 行政學碩士를 주어서 卒業시키는 單純한 機械的 生産過程(Routine Production)만이 重要業務가 아니고 行政大學院이 어떤 人物 들을 길러 줄 것이라는 社會的 輿望과 期待에 副應하려는 努力은 이제 새로운 「리더십」의 次元에서 具體化되고 있다. 教授들의 刷新的 努力을 위한 「인센티브」의 提供과 「무드」 助成을 위한 院長의 役割은 Selznick 이 이른바 創造的이고 責任있는 「리더십」의 具現이라 생각된다.

이제 行政大學院의 「이미지」는 결코 過去의 것은 아니다. 卒業生에 對한 政府나 國營企業들의 需要가 急激히 增加했다는 事實은 行政大學院이 過去처럼 消極的인 需要와 供給의 關係에 있는것이 아니고, 積極的으로 Say의 法則에서 처럼 이른바 「需要를 創出」하게 되었다는 것이다. 더우기 다른 部處의 主要한 Input를 形成하고 있는 豫算이나 經濟計劃을 產出해 내고 있는 Leading Organization, 即 經濟企劃院에서 行政大學院 卒業生을 3年째 10餘名式 要求하고 있다는 事實은 母校가 政府의 行政發展 乃至 經濟社會의 發展에 크게 寄與하고 있다는 것을 意味하고 있다.

### 3. 앞날의 行政大學院

行政大學院의 過去가 그러했고, 오늘의 座標가 이러하면, 來日은 어떻게 될 것이며, 또 어떻게 되어야 하겠는가?

最近에 와서 行政大學院의 Image가 過去보다 改善되어 가고 있다는 發見은 大端히 고무적이다. 行政大學院은 우리 社會가 實際로 要求하는 有能한 人材들을 養成하고 있으며 이것은 한국 社會의 發展段階에서 바람직한 水準이라고 判斷되게 되었다. 그러나 行政大學院이 우리 社會에 있어서 發展의 創造的 役軍이 될려면 現實的인 適應에만 그쳐서는 아니된다. 敎科目的 變更은 아직도 改善의 餘地가 남아있다. 受動的인 適應을 넘어서서 積極的이고 能動的인 社會發展을 계속 促成해 갈려면 行政大學院의 基本價値는 環境適應的 變動이 아니라 環境統制的 變動의 制度化라야 할 것이다. 現段階는 行政大學院이 「아이로닉」하게도 政府行政에 뒤쳐진 部分을 따라가고 매꾸어나가는 程度를 넘어서기 시작한 것 같다. 앞으로의 課題는 行政大學院이 政府行政의 進路를 방향잡는 기수가 되어야 한다는 것이다. 그것은 오직 行政大學院이 스스로 發展的이고 創造的인 因子를 많은 潜在力을 가진 學生들에 심어서, 계속해서 政府內의 Built-in-innovation의 主要 장치가 되도록 計劃하여야 할 것이다. 그때 行政大學院의 Output는 政府行政體制의 政策運用을 위한 Idea나 이를 밀고 나가는 實踐力에 있어서 重要한 Input가 되게끔 되는 것이다.

이러한 努力은 具體的으로 첫째 「發展 및 行動指向的」學科目的 改編을 통한 卒業生의 資質 向上과 健全한 意識構造의 形成에 있다. 그것은 곧 過去의 美國式 行政技術에 對한 努力을 덜어주고 한편으로 行政의 實質인 政策의 內容을 分析評價하고 樹立할 수 있는 能力을 養成하는 것이다.

다음으로는 行政大學院은 單純히 professional한 水準을 넘어서서 우리나라의 行政問題를 概念化하고 理論化할 수 있는 學問의 殿堂이 되어야 할 것이다. 이것은 오늘의 MPA課程이 외에도 PhD課程을 두는 것이다. PhD課程의 本質的 特色이 學生들에게 많은 책을 읽히는

것이 아니라 적어도 「혼자 생각하고 이를 體系的으로 整理할수 있는 能力을 갖추게 하는것」이라고 한다면, 이것은 곧 哲學 내지 理論的 깊이에 있다. 우리 行政大學院도 시제는 이 方向으로 갈수 있는 준비가 되어가고 있다고 보아진다.

셋째는 教授들의 行政全般에 걸친 研究活動의 強化와 그의 政策的 利用을 높이는 것이라고 생각된다. 아울러 特殊訓練計劃 一例컨대 最高管理訓練班이나 新規로 採用된 中堅公務員의 價値觀形成 訓練等—을 통한 適切한 事前事後的 行政改善을 圖謀해야 할 것이다.

끝으로 빠져서는 아니 될 重要한 點은 教授와 學生 들 間의 關係가 보다 效率的이고 積極的인 方向으로 改善되어야 하겠다는 것이다. 위에서 指摘한 制度的인 努力도 教授와 學生間의 關係의 改善 없이는 그 實效를 거두는데는 限界가 있게 마련이다. 그간 많은 改善이 있어 오긴 했지만 大部分의 경우 教授·學生關係는 아직도 講義室 中心의, 그것도 One-way Flow의 關係를 벗어나지 못 하고 있다. 教授들이 研究에 바빠서 時間이 없는 것도 事實이겠지만 學生들이 도무지 個人指導를 받으려고 생각치 않는다. 심지어 論文을 作成중인 卒業班의 경우에도 指導교수를 接觸하는 回數는 極히 근소하다. 教授 들로서는 講義室이란 公式的 및 集團的 接觸단으로는 學生의 研究關心, 個性, 能力등을 파악해서 助長해 줄 수가 없다. 앞으로 우리 行政大學院에 있어서는 많은 學生들이 教授들의 研究室門을 「노크」해서 더 많은 것을 배우고자 하는 積極的인 態度를 보여야 할 것이다. 要는 學生들이 「門을 두드리는데」 있다. 教授들은 이에 積極的으로 呼應할 것이며, 또 한편으로는 그렇게끔 學生 들을 誘導해 나가야 할 것이다. 그리하여 教授와 學生 사이가 보다 積極的인 Two-way Interaction이 이루어 질 때 우리 行政大學院의 모든 「프로그램」은 實로 큰 效果를 거두어 나갈 것이다. 이렇게 形式과 實質, 또한 內容과 Action이 서로 符合하고 같은 方向으로 나갈 때, 우리 行政大學院의 앞날은 밝고도 보람찬 보행이 될 것이다.