

韓國에서의 行政理論의 변천

박 동 서*

〈목 차〉	
I. 정치와 행정	IV. 행정변수
II. 과학과 기술	V. 평 가
III. 행정이념	

〈요 약〉

그동안 이론사라고 하면서 이론의 잡다한 이질적인 내용에 관해 시대를 기준으로 2원론·1원론 인간관계론·행태론·생태론·비교론·발전론 등으로 나열하여 왔다. 따라서 무엇이 지난 수십년간 어떻게 변화해 왔는가를 이해하기가 어려운 실정이다. 기존의 연구내용을 살펴보면 행정과 정치의 관계에 관한 것, 행정학이 과학적이냐 또는 기술적이냐의 문제, 행정이념의 문제, 행정현상을 야기하는 요인에 관한 이론 등 4부문으로 나눌 수 있는데 이러한 내용은 주로 미국에서 이루어진 것이지만 우리 나라에도 적용될 수 있는 보편적인 것이라 판단된다. 이 글에서는 이 4가지 사항에 관한 연구가 우리 나라에서 어떠한 내용으로 이루어져 왔는가를 살펴보고 있다.

행정학에 관심을 가지고 있는 사람은 누구나 논문·저서 중에서 이론의 발달 및 변천에 관한 부문에 흥미를 갖고 읽게 된다. 그러나 문제는 읽는 도중 이해가 되는 것 같고 흥미를 느끼게 되지만 독파하고 난 후에 정리하려면 막연해지는 것을 언제나 느끼게 된다. 왜냐하면 이론사라고 하려면 민주국가에서 지난 100년간 무엇이 어떻게 변해왔다고 하는 식으로, 즉 동질적인 변수를 파악하고 그것이 지난 수십년간 어떻게 변해왔느냐 하는 식으로 고찰·연구하여야 하는데 그러하지 않고 으레 흔히 있는 글을 보면 이론의 잡다한 이질적인 내용을 시대를 기준으로 하여 2원론·1원론·인간관계론·행태론·생태론·비교론·발전론 등을 나열해 놓고 있어, 이러한 것 하나하나가 개별적으로 무엇이 어떠한 특색을 지녔다고 하는 것을 알 수 있지만, 무엇이 줄곧 지난 수십년간 어떻게 변해 왔는가는 참으로 이해가 될 듯 하면서 분명히 잡히지 않은 것이 상례인

* 서울대학교 행정대학원 명예교수

것이었다. 왜냐하면 이와 같이 설명하는 경우 변천의 기준이 시대에 따라 이질적인 것으로 변했기 때문이다.

따라서, 이러한 문제를 해결하는 길은 지난 100년간 행정학도들이 계속해서 관심을 가지고 연구해 온 내용을 성질에 따라 분류하여 일관성있게 시대에 따라 따라가 보는 것이다. 따라서 이러한 경우 문제가 되는 것은 수많은 논의 중 어떠한 것 또는 변수를 추출해 내느냐 하는 것인데, 이를 위하여 변수라고 하는 것이 지니고 있는 성격과 사적 변천을 고찰하려는 목적에서 생각할 수밖에 없다. 즉 변수라고 하는 것이 비교되는 대상에 공통적으로 존재하되 수량적으로 명확화하는 것이라고 한다면, 여기서는 연구의 목적이 시대에 따라 행정이론이 어떻게 변화해 왔느냐 하는 데 있는 것이므로 여기의 변수는 일정한 시점에 있어서는 판단해서는 안되며, 오히려 지난 약 100년간 계속 행정이론에서 연구되고 고찰되어 온 것이어야 하는 것이다. 그렇지 않으면 다른 시대간의 변천에 관한 비교가 불가능하기 때문이다.

이러한 최소한의 요건을 갖춘 것이 지난 몇 10년간의 행정이론 중에는 많을 것이나 여기서는 그간 가장 많이 연구되었다고 생각되는 다음의 네 가지에 한정해 보려고 했으며, 그 순서에는 외부전체적인 것으로부터 내부적인 것으로 나열해 보았다.

- ① 행정과 정치의 관계에 관한 것
- ② 행정학이 과학적이냐 또는 아직 기술적이냐의 문제
- ③ 행정을 지배하는 이념의 문제
- ④ 행정현상을 야기하는 요인에 관한 이론

다음 현재까지 대상으로 다루어온 행정이론은 주로 미국에서 이룩한 것을 중심으로 한 것이다.

그 주된 이유는 민주국가 중 가장 경험과학으로서의 행정연구가 많이 이루어졌으며 앞질러 간 것도 사실이기 때문이다. 따라서 여기서 4가지 사항은 모든 민주국가나 민주국가를 지향하고 있는 국가에 해당되는 「보편성」을 지닌 것으로 볼 수 있지 않나 생각된다.

따라서 여기서는 이것과 별도로 우리의 짧은 역사에서 직접 뽑아내어 볼까하는 생각도 있었으나 그러한 것보다도 여기의 4가지 사항은 그대로 받아들이고 그것들에 대한 연구가 우리나라에서 어떠한 내용으로 이루어져 왔는가 하는 것을 검토하고자 한다.

지난 날의 연구나 서술을 회고·평가하는 경우 일관된 목표는 행정학의 한국

화했으며 이를 위하여 엄청난 노력을 해서 진전된 부문도 여기저기 있지만 가장 진전이 적었던 부문이 여기의 이론사라고 하겠다.

그러므로 현재까지 미국의 것을 위주로 하면서 군데군데 한국의 경우를 언급했지만 주객이 전도된 저술을 한 것은 사실이며 언제나 시정해야겠다는 생각을 가져왔던 것이다. 그러나 유감히도 아직 우리나라에서 그러한 노력은 부분적으로 있었는지 모르지만 한국 위주로 연구하거나 글을 쓴 것은 본 적이 없는 것 같다.

다른 우리나라에서 학문연구의 역사, 특히 사회과학 연구의 역사가 짧아서 그러하겠지만 필자는 이번에 여기서 첫 시도를 하는 것이므로 평가가 동료로부터 어떻게 내려질지 걱정이 되나 일단 앞으로의 발전을 위하여 백지에 선을 긋는 기분으로 정리해 보려고 하는 것이다.

I. 政治와 行政

여기의 경우 해방후 정치와 행정은 불가분의 관계, 즉 일원론에 부합되는 관계를 유지해 왔다고 함은 너무나 당연한 견해라고 할 수 있으므로 이것 자체를 갖는 논쟁이나 논의를 할 필요는 거의 없다고 하겠다.

따라서 여기서는 양자간의 기능의 폭이나 이에 연유하는 영향력의 강·약상의 변화를 해방후의 역사에서 검토하면서 이의 원인을 규명해 보고자 하는 것이다.

그러나 이에 앞서 일제시까지를 우선 간단히 살펴보고자 한다.

우리나라의 긴 역사 중 해방후 대한민국 정부가 수립되기 전까지는 정치가 있었는가 하는 의문이 제기될 수 있다고 하겠다. 그것은 정치와 행정의 분별기준을 기구나 조직위주로 판단하는 경우 정치전담조직이나 제도가 있었다고 볼 수 없을지도 모르기 때문이다. 왜냐하면 권력분립을 통한 3권분립이 없었기 때문이다. 이와 같이 본다면 그것은 행정의 경우도 같다고 하겠다. 다만 일제하 약간 다른 것은 한반도의 조선총독 지배체제하에서도 3권분립이 없었으나 행정이라고 하는 용어가 사용되고 정치나 사법의 용어도 사용되기는 하였다고 하겠다.

이러한 점에서 일제시까지는 3권 미분화의 통치만 있었다고 하겠다. 그러나 이의 내용을 기구나 조직면에서 보지 않고 기능면에서 검토하면 정치와 행정은 있었다고 보아야 할 것 같다.

물론 정치 기능은 민의 참여 제약,¹⁾ 사회구조의 미분화로 갈등도 크게 한정되어 있어 민주산업사회하고 비교하면 보잘 것 없었으나 그 기능은 존립하고 있었다고 하겠다. 따라서 통치기능의 대부분은 주로 관인(조선), 관료(일제)에 의하여 이루어지고 있어 행정의 성격을 농후하게 띠고 있었다고 하겠다.

이와 같이 정치와 행정이 미분화된 통치 속에 매몰되어 있다가 1948년 한국 정부가 민주주의이념에 따라 구성되자 정치와 행정은 기구상으로도 분화의 길을 가기 시작하게 되었다.²⁾

이를 일제시대의 연장으로 보면 정치기능을 수행하는 기구가 새로 생기고 따라서 의회와 정당, 선거담당기구 등이 탄생하게 되었다고 하는 것이다. 일제시 억압되었던 정치기능과 이를 담당하는 기구가 신설되자 많은 인사가 이에 참여하게 되었으며 이의 대종은 일제시 국내외에서 독립운동을 어려움을 무릅쓰고 해온 분들이며 따라서 이들의 권위나 영향력은 컸다고 하겠다.

이제 반하여 행정기관은 군정시대를 거치는 동안 약간의 변화는 있었지만 실제 이를 담당하는 행정인의 중견간부는 거의 다 일제시의 중·하위직에 있었던 관리 출신이었다고 하겠다.

따라서 행정의 성격상 막강할 수 있겠으나 정치인과 비교하여 볼 적에 그 당시의 상황 및 일제시의 관료로 주로 구성된 행정의 영향력을 막강하게 유지되기 어렵게 되어 있었다고 하겠다.

그러나 6·25 후 행정이 급팽창하게 되고 이의 담당자인 일제 관리들이 군·경을 위시하여 여러 행정부서의 고위직을 기술자로서 접하게 되는가 하면 건국초의 정부의 고위직을 차지했던 독립운동인사들은 행정경험이 없을 뿐만 아니라 정치경쟁에서도 밀려나기 시작하게 되어 상대적으로 행정의 기능이나 영향력은 중대되기 시작하였다고 하겠다.

그러다가 4·19 후 무책임한 자유당의 정치권이 무너지고 야당이었던 민주당의 내각책임제정부가 수립되자 정치의 기능이나 영향력은 강해진데 반하여 행정은 그간 부정선거를 위시하여 바람직하지 못한 자유당정권의 여러가지 지시·명령에 하수인 역할을 한 것이 많아 위축될 수밖에 없었다고 하겠다.

그러나 이 정부가 군의 폭력에 의한 집권으로 1년도 지속하지 못하고 단명으

1) 일제시 독립운동을 통한 참여와 갈등의 조성은 일제의 중요한 정치적 관심사항이었다고 하겠다.

2) 해방 후의 내용은 朴東緒, “政治發展과 行政發展,” 韓國行政의 歷史的 分析, 韓國行政問題研究所, 1969, pp. 514-519; 同, “史的 背景,” 韓國行政의 歷史的 分析 (1968~84), 서울大 出版部, 1987, pp. 24-31.

로 끝나자 정치와 행정관계는 다시 급변하기 시작하였다고 하겠다.

이느 나라의 경우애나 군은 정치기능이나 이의 담당기구의 가치를 높게 평가하기 않는 보편적인 특성을 갖고 있는 데다 행정을 수단으로 관 주도의 경제발전사업을 대규모로 전개하게 되자 행정기능이나 기구, 예산 및 인원수가 급증하기 시작함으로써 행정의 영향력은 강화되기 시작하였다고 하겠다.

이기에다 우리의 경우 60년대의 유권자의 정치의식 수준이 높을 수 없어 이들이 선출한 정치인들의 활동도 문제가 많을 뿐만 아니라 막대한 정치자금의 동원 사용은 경제발전에 집착했던 집권자의 호의적 지원을 받을 수 없었다고 하겠다.

그러나 이러한 정치권의 순기능을 과소평가한 집권자는 드디어 여권에게 대단히 유리한 상황에서 선거를 치르기도 대통령으로 신승하게 되자 정당한 이유 없이 유신체제로 일방적으로 전환시킴으로써 정치기능을 급속히 약화시켰던 것이다.

이에 따라 국회, 정당의 기능은 대단히 약화되고 선거는 권력자에 대한 통제 기능이 민의반영기능을 거의 할 수 없게 되자 이러한 기능의 공백을 행정이 메꾸게 되어 급팽창하게 되자 점차 정치불안이 높아져 가다 1979년 부산, 마산에서의 대대적인 저항운동을 불러 일으키게 되었으며 끝이어 10·26으로 유신체제는 일단 무너지게 되었던 것이다.

10·26 후 민간정부가 들어서는 것을 국민은 기대했는데 다시 군인이 정당하지 못한 폭력적 방법으로 집권하면서 유신체제의 붕괴를 목격한 그들은 국정지표로서 그 당시로서는 약간의 민주화의 길을 걷는 것 같이 하였으나 기본에 있어서는 엄청난 권력을 통한 치부와 집권연장을 시도하였던 것이다.

따라서 유신체제하보다는 약간 정치기능이 회복되었으나 군사정부의 성격상 제약은 계속 크게 지속되었으며 행정기관 중 제권력기관의 기능이나 영향력은 지속적으로 막강했다고 보아야 할 것 같다.

10년대 이후 민의 교육수준과 경제의 급속한 발전 및 자유세계와의 개방체제의 유지는 민의 정치참여에 대한 요망을 급상승시켜 집권자는 이를 받아들여 참여의 신장과 이에 따른 정치의 책임성 향상이 이루어져야 하는 데 유감히도 이러한 정치면에 대한 고려가 적고 정당성이 취약한 정권의 무리한 연장을 시도한(4·13조치) 정권에 대한 민의 반발이 거세져 드디어 6·10항쟁에 의하여 5공정권은 종말을 고히게 됨으로써 정치기능의 신장을 헌법에 명문화한 6공 정부가 시작된 것이다.

6 10항정의 여파로 참여폭발이 일어나 민의 정치참여, 정당과 의회의 기능강화 등이 이루어져 정치기능의 비중이 향상되는 면이 있었으며 새헌법에 따른 대통령의 직선이 이루어졌으나 야당의 분열로 12·12에 참여하였을 뿐만 아니라 5공의 주역이었던 여당후보가 당선되어 기본적으로 6공의 노태우정부는 5공과의 혼합형의 성격을 지니고 있었다고 하겠으며 이로 인한 제약이 있었다고 하겠다.

이러한 제약으로 인하여 단적으로 행정권의 핵심권력기구의 민주화는 거의 이루어지지 않았다고 하는 것이다. 이를 예시하면 안기부, 기무사, 검찰, 경찰, 내무부의 집권성, 인사권 및 국세권(세무조사) 등이라 하겠다.

따라서 6공에서의 민주화, 정치기능의 활성화는 부분적으로 이루어지기 시작했지만 전통적인 행정권의 우위는 그대로 유지되었다고 하겠다.

김영삼 대통령도 현 여당인 민자당 출신이라고 하는 제약점을 지니고 있지만 전임자와 출신경력이 크게 달라 장기간 야당인으로서 민주화 투쟁을 해온 분이므로 집권하기 전부터 안기부와 기무사를 축소조정하고 두개 부처를 축소·조정하였을 뿐만 아니라 집권후 가장 어려운 과제였었던 군부에 대한 통제를 성공적으로 하였다고 하는 것이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 대통령 자신이 정치·행정의 민주화, 문민화를 꾀한 과단성 있는 정치적 지도력 발휘를 통해서 정치기능을 신장하여 행정에 대한 영향력을 높였다고 하는 것이다. 아직 출범한지 1년 미만이라 평가가 시기상조이기는 하나 행정권의 핵심부서인 검찰, 경찰, 인사권 및 국세권 등은 인원 교체만 있었지 권력구조의 변혁은 없었다는 것이다. 다만 지방분권은 95년에 3·3의 선거가 확실시되고 있어 진일보할 것으로 기대되고 있다.

이상과 같이 정치와 행정의 관계가 상호불가분의 관계를 맺고 있으며 해방후 정치기능의 공식적인 탄생 및 이의 제도화가 이루어지기 시작하여 제자리를 찾아가다가 3공의 집권으로 크게 위축되어 계속 행정의 우월성이 유지되었으며 5공후 약간의 재생성향을 띠었으나 본격적인 것은 6공, 특히 김영삼 정부 이후부터라고 하겠다.

이러한 양자의 관계의 특성과 변화는 정치와 행정의 대표적인 제도인 의회와 행정·2와의 관계를 고찰해 보아도 알 수 있는 것이다.

19·8년 한국정부가 출범할 때부터 대통령중심제와 내각책임제의 혼합형으로 되어 있어 의회와 행정은 밀접한 연관성을 갖게 되었다. 물론 이와 같은 연관성을 갖는 것이 정부형태로서 우리의 경우 가장 바람직하다는 평가에 따라 결

정독 것은 아니나 결과적으로 양자의 관계는 긴밀성을 갖게 되었다.

○ 승만 대통령 집권시 의회가 정상기능을 수행할 수 없었을 때도 있었으나 크게 보면 건국후 처음 탄생하였을 뿐만 아니라 그 당시의 민도에 비하면 의회는 상대적으로 제기능을 그 후의 기복에 비하면 한 면이 있었다고 평가되고 있으며 대체로 제 3공화국의 6대 국회까지를 그와 같이 평가하고 있다.

○ 의 원인은 일반유권자나 민도의 수준보다도 소수지식인의 민주이념에 대한 신념에서 연유하는 지원과 이 대통령 자신도 그의 장기집권을 위해서 의회정치에 적지않은 타격을 주었으나 그 외의 경우는 상대적으로 의회에서의 야당의 발달이나 활동의 자유가 허용된 데 있다고 할 수 있겠다.

○ 후 민주당정부는 의원내각제였으므로 의회가 막강하다가 단명으로 끝났으며 제 3공화국 초기에는 그 당시의 사정으로서 의회제도 자체는 본격적인 정당정치에 입각한 의회운명을 시도했으므로 6대까지는 상대적으로 호평을 하고 있으나 60년대 말 3선개헌시부터 의회와 정당이 물리기 시작하였으며 유신체제에 이르러서는 가장 취약해졌다고 하겠다.

○ 따라서 행정기능이 크게 팽창하고 이의 영향력이 지나치게 막강해진 데서 정치내안이 싹트기 시작했다고 하겠다. 그 후 전술한 바와 같이 5공, 6공을 거쳐 현 정부에 이르기까지 의회의 기능은 점차 확대되어 왔으나 유신체제하에서 위축되었던 유산이 아직 많이 남아 있어 앞으로도 시간이 소요될 것 같다.

○ 물론 현대국가, 특히 행정국가의 경우 의회에 비하여 행정이 여러가지 면에서 영향력이 강하나 우리의 경우는 민주화의 정도, 민권의 신장정도가 아직 취약한 면도 있으나 특히 유신체제의 악영향은 대단히 크다고 하겠다.

○ 3공과 4공은 동일인의 대통령이 지배하고 있었는데 민권이나 민주화면에서 양 공화국의 경우 차가 있었으며 3공 초기의 경우는 본인의 신념에 의한 것이라기보다는 이에 협력한 소수지식인 또는 정치인의 구상을 그대로 따라 심한 제약은 적었다고 하겠다.

○ 그러나 집권기간이 장기화함에 따라 잘못된 신념과 자신을 갖게 됨과 동시에 의회나 정당의 활동의 비경제성을 과대평가하게 되어 3공초기의 잘못된 출발을 무색하게 하였다고 하겠다.

○ 이러한 군사정부에 의한 의회의 제약으로 인하여 지금도 의원들이 자신의 신분이 입법의원인면서 스스로 1차 역할이 입법기능에 있다고 하는 것을 거의 인지하고 있지 않으며 다만 행정에 대한 통제 그것도 대단히 힘겹게 하는 것을 1차일무로 인지하고 있는 실정이 이를 증명하고 있다고 하겠다.

이상의 검토에서 얻을 수 있는 결론은 건국초 여러가지 바람직하지 못한 일이 있었지만 그래도 소수 지식인의 민주정치에 대한 신념에 의하여 그나마의 기여를 수행했다고 평가된다.

그러다가 이것이 잘못 생각한 장기집권자에 의하여 깨지기 시작하였으며 일단 폭력에 의하여 정치기능이 위축되었으나 이때는 이미 민주교육의 확대와 경제발전으로 인하여 저항이 민으로부터 자생적으로 제기되기 시작하였으며 이러한 민의 운동이 지속적으로 빠른 속도로 강해지자 6·10항쟁으로 절정에 이르러 정치기능은 민의 힘으로 내성적으로 힘의 뒷받침을 받게 되어 이제부터는 확실한 기반 위에 서게 되었다고 할 수 있겠다.

따라서 앞으로 계속 행정에 비하여 정치의 비중이 커지리라고 생각되는데 이와 같은 성향이 앞으로 촉진되기 위하여는 물론 민도의 향상이 있어야겠지만 이것은 누구나 저지할 수 없는 것이겠으며 따라서 여기서 언급, 강조하고자 하는 것은 정치인의 질의 향상이 시급하다고 하는 것이다.

그간 여러가지 이유로 정치권에 양질의 인물이 많이 참여하지 못하였으며 해도 간명으로 끝나 이들의 자질이나 능력면에서 국민의 높은 평가를 받는 사람이 상대적으로 적었다고 하는 것이다.

그러나 최근 정치관계 제법률이 크게 개정되고 젊은 양질의 정치인이 참여하고 이들의 의회활동이나 정치활동도 높은 평가를 민으로부터 받기 시작하고 있어 사색이 돋고 있다는 희망적인 기대를 가질 수 있는 현상이 나타나기 시작하고 있다는 것이다.

이들이 앞으로 계속 늘어나고 영향력을 증가시켜 갈 것으로 판단되며 따라서 정치기능이 제자리를 행정에 대하여 찾게 되리라고 생각된다. 그렇다고 해서 고거의 영·미에서의 입법국가 당시와 같은 정치와 행정관계는 이제 우리의 경우 불가능하며 최대한도가 정치권에서 국정의 기본적인 정책지도를 담당하게 되고 행정은 이를 저항감 없이 받아들이는 관계까지는 이룩되어야 할 것으로 생각된다.

II. 科學과 技術

우리의 경우 행정에 대한 연구가 1945년까지 있었다면 실학이나 행정법이 있었으므로 경험과학이나 실증과학으로서의 개념이나 연구가 전무하였다고 하겠다.

해방전이나 50년대 전에 사회과학으로 사회현상을 연구한 한국인이 있었다면 그대도 소수인이 경제학 분야에 있었다고 하겠으며 이들 중 업적을 낸 분이 있었다면 Marx 경제학이나 경제사 등에 관심을 갖고 연구하고 저술활동을 했다고 하겠다.

그러나 기타 분야 특히 여기서 관심을 두고 있는 행정학에서는 정인흥(鄭仁興) 교수의 행정학(1955년)이 시초이었으며 그 후는 미국의 기술원조에 따라 미국주학을 하고 귀국한 젊은 교수나 실무자들이 글을 쓰기 시작하였다고 하겠다.

그러나 이 분들의 경우 행정학이 과학이나 기술이나에 관한 논의를 스스로 전개할 만한 능력이 구축되어 있지 못하였으며 따라서 미국 서적에서 앞부분에서 더부분 언급하고 있는 것을 거의 그대로 소개하는 데 그쳤던 것이다.

그러면서도 이때 일부 학자는 행정학이 대단한 과학성을 지니고 있는 것처럼 착각을 하거나 또는 사회과학 분야에 속하는 모든 학문이 거의가 그러하지만 과학성을 지닌다고 하는 자체가 대단히 어려운 본래적인 성격을 지니고 있는데 이에 대한 이해가 적어 과대 과학시하는 글을 쓴 경우가 있었음을 볼 수 있었던 것이다.

이러한 잘못된 내용이 실린 저서나 논문을 읽은 학생이나 실무자는 이러한 잘못된 글을 믿고 자연과학을 그대로 기계적으로 적용하는 경우와 같이 우리의 경우에도 넓은 의미의 사회적 상황의 특수성을 고려하지 않고 기계적으로 적용하는 우를 범하는 경우가 60년대에 적지 않게 있었다고 하겠다.

이러한 것의 예로서 인사면에서 직위분류제의 도입을 위한 준비를 2년이나 하다 중단한 것, 계획예산제(PPB)의 도입을 시도하다 그만 둔 것 및 70년대 초이지만 조직면에서 담당관제(staff)를 전면적으로 중앙정부에 적용하고 실천에 옮겼으나 우리의 경우 그것이 기대되는 기능을 다하지 못하였던 것이다.

따라서 몇년 지속되다가 폐지하고 개선기관화하고 말았으며 이로 인하여 국·과 수만 늘어나 바람직한 대국대과(大局大課)가 아니라 소국소과(小局小課)가 되고 말았던 것이다.

이러한 것이 우리의 경우 타국의 경우와 같이 적용되어 순기능을 발휘하기 곤란한 이유는 역시 우리 공무원의 가치관이나 이에 입각한 행동이 다르기 때문이 커 크게 보면 문화가 다르기 때문이라고 하겠다.

상술한 세 가지가 다 저서나 논문을 통해서 그의 취지만 읽고 보면 대단히 합리적인 것이므로 도입하고 싶은 충동을 누구나 느끼게 되나 문제는 모든 사

람이 그와 같이 행동하는 것이 합리적이라고 하는 것을 이해하고 있으면서 실제에 있어서는 그에 따른 행동을 하지 않고 있기 때문인 것이다.

이러한 쓰라린 경험을 행정학 도입 또는 행정에 대한 경험적인 연구가 시작되던 초기에 겪고 나면서 스스로 반성과 고민이 일기 시작하였으며 행정학에 내포된 제이론의 과학성이라고 하는 것이 그리 많을 수 없으며 대단히 신중성을 갖고 대하여야 한다는 견해를 갖게 되며 점차 옳은 위치를 차지해 가고 있었다고 하겠다.

이때부터 행정학의 과학성은 높지 못하고 많은 경우 기술성을 지니고 있다고 보는 것이 올바른 견해라고 하는 것이 거의 지배적인 견해로 되었던 것이다.

물론 이것은 우리나라에서만만의 소위 통설이 아니고 행정학을 일찍 연구하기 시작한 곳에서도 그러한 것이다. 더구나 우리처럼 역사가 대단히 짧고 연구인력이나 연구에 소요되는 자원이 적은 제약을 갖고 있는 곳에서는 더욱 과학화의 기대는 저급하다고 보는 것이 옳을 것이다.

따라서 행정학에서 제시하고 있는 이론이라고 하는 것의 적용에 있어서는 신중을 기함과 동시에 그것이 적용되는 상황을 면밀히 검토하고 순기능적으로 적용될 수 있게 창의적 구상을 할 필요가 큰 것이다.

이러한 과정을 밟아 오는 동안 이제는 누구나 행정학이라고 하는 것이 과학성과 기술성을 동시에 내포하고 있으며 다만 초창기 잘 알지도 못하고 덮어놓고 과학성이 상당부분 있는 것 같이 착각을 한 분들도 이제 오해를 시인하고 제자리를 찾아가고 있다고 하겠다.

더구나 우리의 경우 연구가 미천하여 더욱 신중한 태도를 갖고 일해야 하며 기술성의 비중이 높다고 보아야 할 것 같다.

근년에 우리나라의 행정학회의 회원수가 1,000명을 넘고 있으며 젊은 분들 중에는 행정학의 학문적 성격이나 이를 과학적으로 연구하는 방법을 상당한 수준으로 체득하고 있는 학도들이 있으므로 앞으로 경험과학으로서의 연구가 본격적으로 이루어질 것으로 기대되며 따라서 이러한 연구가 진전되면 과학화의 정도가 우리의 경우에도 높아질 것으로 생각된다.

이러한 연구가 보다 효율적으로 이루어지기 위한 하나의 방안을 제시한다면 상대적으로 장기간 연구, 교육을 해 온 선배와 연구방법을 잘 학습한 젊은 후배가 공동연구를 하는 것이라고 하겠다.

이상의 논의는 행정학에 대한 연구가 본격적으로 시작되기 시작한 3~40년의 기간 동안 행정학의 과학성과 기술성에 대한 주관적인 견해가 여하히 변천해

왔는가 하는 것을 기술해 본 것이다.

물론 우리나라에서도 절대적·객관적인 기준에서 본다면 과학성의 비중이 조금씩 상승하고 있다고 평가되나 그간 주관적으로는 사회과학이 자연과학과 여하히 다르며 여러 사회현상을 야기하는 사람, 그들이 살고 있는 지역문화에 따라 얼마나 다양할 수 있는가에 대한 이해가 부족해서 그러한 오해가 초기에 있었다고 하겠다.

Ⅲ. 行政理念

조선왕조시대의 통치이념은 유교에 따른 위민(爲民)이었으므로 민주성하고는 차이가 있다고 하겠다. 위민은 주로 민을 위한 통치를 의미하며 이와 동시에 맹자계 이르러서는 부분적으로는 주권재민적인 면이 보였다고 하겠으나 민의 참여는 전무했다고 하는 점에서 이 3자를 내포하고 있는 민주성과 다르다고 하겠다.

일찍이 제시된 위민사상이 점차 본격적으로 주권재민이나 민의 참여사상으로 자생적으로 발전했으면 일찍이 우리나라의 정치·행정의 책임성이 높아질 수 있었을 텐데 유감히도 그러하지 못한 것이다.

이제 비하여 서구에서는 동양의 유교처럼 일찍 위민사상이 창조된 것도 아니었으나 문예부흥 후 자본주의의 발전은 지속적으로 민주사상의 확산과 정치의 민주화를 이룩해 나가게 되었던 것이다.

우리 동양의 경우는 일찍 위민사상이라고 하는 놀라운 민주적 사상을 개발하고도 그것을 지속적으로 민주주의로 자생적으로 발전시키지 못한 것이라고 하겠다.

따라서 끝끝내 민의 참여와 주권재민사상이 통치면에 실천되지 못하여 권력자에 의한 횡포가 억제될 수 없었으며 따라서 민의 생활고가 심할 수밖에 없었다고 하겠다.

이러한 조선시대 후의 일제의 경우는 입헌군주제에 따른 법치행정이 일본인에게는 이루어져 입법국가를 이룩한 영미의 법의 지배하고 질적 차이가 있으나 그래도 부분적으로 관권을 통제하고 민권을 옹호하려는 사상이나 이념이 이에 내포되어 있었다고 하겠다.

입헌군주국은 군주국가로부터 민주국가로 전환하는 과정에 존립하는 과도기적 신격을 지니고 있으며 군주의 특권과 새로이 요청되는 민권의 옹호간의 타

협적 소산이며 따라서 양자를 동시에 부분적으로 구현하려는 이념이 내포되고 있기 때문이다.

물론 이러한 것이 곧 식민지였던 한국인에 일인과 같이 적용되지는 않았으며 또는 그들의 법령제정에 우리 한인이 참여할 수도 없었으며 또한 식민지통치기구인 조선총독부에서는 그러한 의미의 입법기구조차 없었기 때문에 법치행정이 적용되었다고 말하기도 곤란하다고 하겠다. 따라서 관권, 통치권에 의한 횡포는 더욱 심했다고 하겠다.

1948년 한국정부가 수립되면서 권력분립과 민주주의를 이념으로 한 헌법을 채택하였으므로 행정의 이념은 당연히 민주성과 합법성을 최소한도로 요청하게 되었다고 하겠다.

물론 이 당시 국민의 절대다수가 민주주의라고 하는 용어를 들어본지 불과 2~3년 밖에 되지 않아 이러한 이념이 다수 국민의 요청에 의한 것은 아니고 소수 지식인이나 정치지도자에 의한 것이었다.

따라서 실제 행정이 이루어지는 실상은 민주성과 합법성이 지켜질 수가 없었던 것은 너무나 당연한 것이었다고 하겠다. 그때부터 지금까지 이러한 것이 지켜지지 못한 원인이 국민의 교육수준, 정치의식수준이 높지 못한 데 있다고 원인 분석을 해왔으나 이것이 전적으로 옳은 분석은 되지 못한 것이다.

왜냐하면 이러한 이념이 상대적으로 일찍 구현된 영미의 경우 그 당시 국민의 교육수준이 현재의 우리보다 높을 수가 없었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 일찍 이러한 이념이 구현될 수 있었던 것은 자본주의 경제, 민주제 경제의 발전에 따른 경제인들의 정치권 장악, 즉 전형적인 중산혁명이 이루어졌기 때문이다.

이 혁명에 의하여 이들이 정치무대에 직접 진출하여 입법부를 장악하고 그들의 권으로 법률을 상세하게 제정하고 이를 그들이 통제하고 있는 행정으로 하여금 충실히 거의 재량성 없이 집행케 하였으므로 행정은 민주성과 합법성을 지키지 않을 수 없게 되어 큰 진전을 이룩하게 되었던 것이다.

이러한 그들의 역사에 우리의 경우를 비교하는 경우 우리는 해방후부터 4·19까지 관권이 일방적으로 민권을 지배하여 왔으므로 민의 요청인 행정의 민주성과 합법성이 구현되기 어려웠으며 계속 구현되기 어려운 성격을 지니고 있었다고 하겠다.

그러다가 3·15 부정선거후 4·19에 의하여 민이 관을 정권에서 쫓아내는 기적적인 일이 성공하자 그 후 야당이 집권하면서 민주성과 합법성의 구현을 위한

노력이 집권자들에 의하여 과거보다 진지하게 이루어졌으나 불행히도 군에 의하여 단명으로 끝나 다시 민주성과 합법성의 구현의욕은 후퇴하게 되었다고 하겠다.

이러한 후퇴가 이루어진 것은 선진국의 경우도 민주화과정에서 자주 있었던 일이므로 우리의 경우에만 있었던 일은 아니다. 이는 환언하면 일국의 발전이나 사 발전은 언제나 지속적으로 발전의 길만을 걷는 것은 아니며 진퇴를 거듭하면서 장기적으로는 발전의 길을 걸어온 것이 상례에 속한다고 하겠다.

우리의 경우 4·19로부터 5·16까지의 변화의 특색은 우선 4·19의 경우 항거에 적극 참여한 것은 주로 학원세력이었으며 따라서 전국민의 적극적인 참여와 지지를 얻을 수 있을 정도로 민권이 신장되어 있지 못하였다고 하겠다.

이 이후 야당이었던 민주당이 정권을 장악했으며 뜻은 좋았으나 건국후 얼마 되지 않아 통치에 대한 이해도 적었을 뿐만 아니라 경험이 전무상태였는데 참여폭발로 지나친 혼란을 초래하게 된 것이었다.

이러한 혼란을 선호하지 않는 인간의 본성과 6·25의 후유증인 남침의 재현에 대한 두려움 등이 군의 등장에 대하여 적극적인 항거를 할 행동지향성을 다수 국민이 갖지 못하였던 것으로 풀이된다.

50년대 후반기부터 미국의 행정학이 도입되면서 능률성이 중요이념으로 소개되었으나 그 당시 우리의 현실로는 이것이 실감나게 국민이나 지식인에게 중요성이 평가될 수 없었던 것이다.

왜냐하면 50년대 말까지 우리나라의 예산규모가 너무나 빈약한 데다가 그나마 1% 이상이 미국의 원조에 의하여 충당되고 있었으므로 국민의 절대다수는 납세자의식을 가질 수 없었던 것이다. 민의 절대다수가 납세자의식을 가질 수 없는 나라의 행정에 대하여 능률성이 이념으로서 요청될 수 없었음은 너무나 당연하였다고 하겠다.

따라서 5·16후 군 출신의 집권자들은 물론 그들의 출신성분상 행정의 민주성과 합법성은 중요시 할 수도 없지만 실사 이를 구두로 강조했다 하더라도 그들 스스로가 민주성과 합법성을 정면으로 깨고 집권한 세력이므로 그들의 주장은 권위와 신뢰성을 지닐 수 없었다고 하겠다.

그러므로 이들이 새로이 내세운 이념은 효과성이라고 하는 용어를 분명히 사용하지 않았지만 경제계획에 입각한 경제발전을 추진하는 과정에서 정기적으로 성취도를 평가함으로써 연말에 목표의 100% 달성을 이룩하려는 노력을 하다 보니 목표달성도를 경제면에서 중시하게 되었으며 이것이 효과성에 부합되는

것이라고 하겠다.

따라서 우리의 경우는 선진국과 달리 민주성, 합법성도 이룩하지 못하였으며 능률성은 거의 논의조차 되지 않은 상태에서 효과성이 먼저 증시되기 시작하였다고 하겠다.

이것도 관 주도로 증시되다 보니 초기에는 관에서 스스로의 업적을 평가하여 100% 초과 달성하였다고 해도 민의 다수는 그것을 집권자가 그들의 정권장악의 정당성을 높이기 위한 선전, 과대평가로 해석하고 불신의 태도를 가졌던 것이다.

그러나 몇년이 지나면서 점차 경제발전의 열매가 증산층에까지 배분이 되고 미국의 평가가 환류되어 들어오자 관 주도의 평가나 초과달성의 발표가 물론 부분적으로 왜곡되거나 조작된 것도 있었으나 점차 믿게 되기 시작하였으며 효과적이라고 하는 것이 행정의 중요한 이념으로 정착되기 시작하였다고 하겠다.

60년대 이후 경제발전을 위한 내외자의 동원과 투자량이 급증하게 되자 외자에 크게 의존하였으나 미국의 원조는 감소되기 시작하여 재정면에서는 납세액이 증대하기 시작하였던 것이다.

이에 따라 그간 교육수준의 향상이 급속히 지속적으로 이루어져 왔으므로 납세액의 증액은 자연히 행정에 대한 관심 특히 우선 납세의 공정성과 액수에 대하여 관심이 고조되기 시작하다가 세월이 흐름에 따라 납세된 돈의 세출예산에 대해서도 관심을 갖게 되기 시작하였다고 하겠다.

이와 같이 초기에는 세입면에 관심을 갖다가 점차 세출면에도 관심을 갖게 되면서 세입과 세출간의 관계, 즉 능률성에 대하여 관심이 증대하기 시작하였다고 하겠다.

이러한 관심도 우리의 경우 반드시 민으로부터 제기되기 시작하였다고 할 수 있을는지 모르겠다. 물론 선진국의 문헌을 접한 지식인의 경우 이를 선도적으로 주장한 것은 틀림없다고 하겠다.

그러나 이러한 요청이나 압력이 권력자에 대하여 관심을 갖게 할 정도로 강했었느냐 하는 것은 의심이 있었다고 하겠다. 이와 병행해서 권력자는 경제발전의 성과를 보다 높이기 위하여 자원, 돈의 절약, 낭비방지에 관심을 갖게 되었다고 볼 수도 있기 때문이다.

우리의 경우 60년대 이후 70년대에 이르면서 납세액이 엄청나게 증가했는데도 상대적으로 납세자에 의한 권력자에 대한 압력이 약했던 것은 납세액의 상당부분이 초창기에는 관의 특혜를 받은 대기업들이 부담하고 있어 이들의 납세

역이 대한 주관적인 가치평가가 높지 못했기 때문이며 이 점에 있어서도 민주도 경제발전을 한 나라와 다른 점이라고 하겠다.

70년대 말 유신체제가 무너지고 80년대에 또 하나의 군부가 집권하면서 약간 참여가 허용되자 행정의 새 이념으로서 형평이 행정학도나 지식인에 의하여 제시되었으나 이것도 물론 그간 경제성장에 따른 빈부의 격차 확대와 민의 민주주의의 향상에 따른 것이기도 하지만 또 한쪽으로는 미국 행정학에서 70년대 들어 오면서 제시된 「신행정학」에서 강조된 이념 중의 하나가 수입된 데에도 영향을 받았다고 하겠다.

그러나 이것이 5공 시절에 구현되기 어려웠던 것이다. 왜냐하면 형평, 즉 가치의 공평배분이란 정치민주화, 참여의 신장, 참여균형이 이루어져야 하기 때문이다. 따라서 이의 본격적인 구현은 6공후 이루어지기 시작하였으며 예시하던 의료보험의 확대, 국민연금의 실시, 최저임금제의 실시 및 최근의 고용보험법의 통과 등을 들 수 있겠다.

이러한 의미에서 형평을 민주성과 대등한 이념으로서 제시하는 것이 타당성을 갖느냐 하는 점에서는 이론이 있을 수 있으며 그와 같이 하는 것보다는 민주주의의 한 부문 또는 민주화와 참여의 균형에 따라 이루어지는 당연한 결과로 보는 것이 옳지 않나 생각된다.

이와 유사한 것으로서 안정성을 들 수 있다. 이것을 민주성이나 합법성과 대등한 이념으로 제시하는 경우가 국내에 있으나 정치의 민주화와 합법성이 이루어지면 행정의 안정성은 당연히 뒤따른다고 볼 수 있기 때문이다.

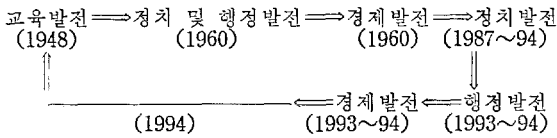
이러한 이념의 변천과 현황을 검토할 적에 우리의 당면과제는 행정의 민주화가 급선무이며 이에 이어서 합법성의 향상이라고 하겠다.

민주화가 여러가지 의미로 규정되지만 이의 본질이나 우리의 현황(집권성)에 비하여 볼 적에 이의 뜻을 1차적으로 분권, 권력을 나누어 갖는 것, 참여신장으로 규정하여야 할 것 같다.

이러한 의미의 민주화가 정치면부터 시작하여 행정·경제·사회면에 확대되면 전술한 합법성도 잘 지켜지고, 능률성, 효과성이나 형평성도 향상될 수 있다. 그 볼 수 있기 때문이다. 왜냐하면 우리는 이러한 예를 선진민주국가에서 경험적인 사실로서 보아 왔기 때문이며 우리의 경우도 역사는 짧고 아직 불확실한 면은 있지만 그러한 연관성이 있음을 체험해 왔기 때문이다.

이방후의 우리나라 발전을 보면 교육발전부터 시작하여 정치·행정 및 경제발전으로 이어지고 이 두 기둥을 딛고 정치발전이 1987년부터 본격화하였으며

이에 따라 정치행정의 책임성의 고도화가 민으로부터 강하게 요청되자 김영삼 정부는 집권하자마자 보다 높은 책임의식을 갖고 경제계가 그간 정치·행정권력자들에게 제공한 여러가지 명목의 돈의 감축을 통한 경제발전을 위한 조치를 공직자윤리법의 개정, 실명제 및 정치관계법의 개정을 통해서 대담하게 조치를 취하고 있을 뿐만 아니라 행정쇄신과 교육개혁을 본격적으로 감행함으로써 행정·경제 및 교육의 발전을 도모하고 있음을 볼 수 있으며 이들간에 순환관계가 수립되고 있음을 볼 수 있다.



따라서 앞으로의 과제는 정치·행정의 민주화를 권력의 분권, 참여 신장 등을 통해서 책임성을 지속적으로 향상시킴으로써 행정의 합법성, 효과성 및 능률성을 고양하는 것이라고 하겠다.

이러한 점에서 아직 미해결되고 있는 정치와 행정면에서의 분권, 참여의 신장을 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 하며 따라서 1995년의 자치단체장의 선거, 중앙당에 의한 공천폐지, 정당내의 민주화, 의회의 기능 활성화, 보다 효율적인 행정통제, 행정내부에서의 막강한 제권력기관의 증립화, 계층간의 분권 등이 진척될 수 있게 하는 것이라고 하겠다.

IV. 行政變數

여기의 행정변수란 행정행위 또는 현상을 야기시키는 요인을 뜻한다. 즉 무엇이 구체적으로 나타난 활동(action)을 만들어 내느냐에 관한 것이다.

이러한 문제는 사실 행정이론의 가장 핵심적인 것이라고 생각되며, 따라서 앞에서 검토한 여러 문제와 더불어 많은 학자들이 이를 여러가지로 연구하여 왔을 뿐만 아니라, 그간의 이론의 변천을 여러가지 명칭을 붙여 정리하고 있는 것 같다.

우리의 경우 역사적으로 소급하여 유교문화가 지배하던 조선시대부터 고찰한다면 기본적으로 인간의 윤리도덕을 중시하였다고 하겠다.

인간은 본래 착한 것이며 교육을 통해 수양과 교양을 쌓게 되면 성인이 될 수 있으며 이들에게 권력을 맡겨도 남용할 가능성은 많지 않으며 따라서 유교의

이념에 따라 위민(爲民)통치를 한다는 것이다.

따라서 인간의 교육을 대단히 강조하였던 것이다. 물론 이 이론에 일리가 있지만 인간의 윤리·도덕·교양만으로 막강한 권력을 남용하지 않고 민을 위한 통치를 할 것을 기대할 수 없는 것이다.

왜냐하면 통제되지 않은 권력을 장악한 사람이 위민사상만으로 이것을 선용할 것을 기대할 수 없기 때문이다. 이는 이미 중국이나 우리나라의 역사에서 증명되었으며 여러 사회주의국가에서도 증명되고 있는 것이다.

물론 후일 중국에서 인간 말고 법체를 강조한 주장도 있었으나 이것이 지배적인 위치를 차지하지 못하였으며 대체는 계속 인간의 윤리를 강조한 것이라고 하는 데는 이론이 있을 수 없을 것 같다.

이러한 점에서 우선 인간중시의 사상이나 이론을 제시한 것은 공이라고 할 수 있으나 학문의 발전이 거의 불모지였던 초창기이니까 이해는 되지만 인간요인이 지나치게 비중을 두었다고 하겠다.

그 후 일제시대에도 기본적으로 유교문화의 영향하에 있었으므로 인간의 윤리가 강조되었음은 당연하다. 그러나 이때만 해도 구주의 법치주의 영향을 받아 법체가 중시되기 시작하였다고 하겠다.

물론 여기의 법치는 영·미의 법의 지배하고 다르며 따라서 법의 제정이나 내각도 민주화가 된 영·미에서의 법하고 성격이 다르기는 하지만 그렇다고 해서 조선왕조시대하고 동일할 수 없다고 하겠다. 왜냐하면 군주권을 부분적으로 통치하기 위한 입헌군주제하에 있었기 때문이다.

물론 이러한 것은 일본인을 위한 것이었으며 우리 한국인의 경우는 법치라고 하기만 인권이나 민권보호를 위한다는 점에서 평가할 적에 동일하게 평가할 수 없다고 하는 것은 너무나 당연한 결론이라고 하겠다.

지방 후 50년대 전반기까지는 우리의 유교적인 전통문화와 일제의 유산으로 행태를 보는 데 있어서 전술한 인간의 윤리와 법체를 중시했던 것이다.

그러다가 50년대 중반 이후 미국에 유학한 분들과 문헌의 수입으로 행태주의의 도입이 이루어지면서 행정인의 가치관, 행태, 행정문화 등이 새로이 소개되고 중요변수로서 주장되기 시작하였다고 하겠다.

이에 따라 한국의 행정인의 행태에 대한 경험적인 관찰에 따른 연구가 시작되면서 이를 유행시킨 미국의 경우와 비교하고 양국인간의 차이점에 착안하게 되어 행정연구에 있어서 토착화의 필요성이 역설되기 시작하였던 것이다.

이와 거의 때를 같이 하여 도입되기 시작한 것이 생태, 환경 및 체제의 중요

성의 지적인 것이다. 학문연구의 진척에 따라 행정현상이라고 하는 것이 조직 내의 요인에 의하여서만 이루어지는 것이 아니고 그가 놓여져 있는 환경과의 교차작용에 의하여 이루어지고 있는 것의 착안이라고 하겠다.

이는 산업사회로의 진전에 따라 사회구조의 분화가 지속적으로 이루어지면서 그들의 상호작용이 복잡하게 이루어지고 있는 것이 현실이기 때문이다.

이와 같이 행정현상이 야기되는 요인으로서 여러가지를 복합적으로 고려하는 것이 당연시되고 있으나 그 중에서도 무엇을 중시하느냐에 관하여 좌경사상에 동조하는 논자는 유물론에 따라 구조, 경제, 갈등 등을 중시하는 입장을 취하고 9.간요인은 상대적으로 경시해 왔다고 하겠다.

그러나 최근 사회주의체제의 붕괴에 따라 이러한 입장을 고수하기 곤란하게 되고 스스로 수정을 모색하거나 새로운 것을 찾아 방황하고 있다고 하겠다.

그러나 필자는 변화, 행동의 시동은 인간에 의한 것이며 그들이 갖고 있는 가치관, 행동지향성 및 정보라고 보아왔던 것이다. 왜냐하면 같은 환경, 구조적 조건하에 있는 많은 사람을 비교하는 경우 다 동일한 결과, 반응을 초래하는 것은 아닌데 그의 주요원인은 그의 구성원의 차이에 있는 것이기 때문이다.

아무리 구조적 요인이 동일하더라도 그것의 변화를 위한 시동을 거는 것은 구조 자체라기보다는 인간이라고 판단되기 때문이다. 이러한 주장의 정당성은 근래에 고조되고 있는 정보화사회와 고급두뇌, 첨단기술과의 관계 등에서도 입증되고 있다고 하겠다.

이와 같은 입장에서 우리나라의 행정을 평가하는 경우 인적요인의 중요성을 상대적으로 경시하고 있으며 이들의 능력개발, 창의성개발 및 근무의욕 양양과 같은 것이 가시성, 측정성이 높지 않은 이유로 경시되고 있음은 유감이라고 생각된다.

이와 같은 인적 요인을 강조한다고 해서 오해해서는 안될 것은 어떠한 여건이나 구조적 상황에서도 인간이 그가 원하는 행동이나 변화를 유발할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니라고 하는 것이다.

여러가지 전술한 요인들이 행정현상의 변수로 작용하지만 우리의 경우 적지 않은 논자들이 구조적인 것, 법제적인 것 및 환경적인 것에 너무 큰 비중을 두고 중시하므로 변화, 개선의 가능성을 어렵게 판단케 하는 주장이 상대적으로 많이 지배해 왔기 때문이다.

V. 評 價

한국에서의 행정연구를 조선왕조의 실학부터 고려하는 경우 그 당시 이러한 연구집적이 있었다고 하는 것은 대단히 높이 평가할 일이라고 생각된다.

현실비판을 솔직하게 하였으며 이에 대한 진단이나 처방이 현재의 우리의 수준에서 보면 미급하나 그것은 너무나 당연한 것이며 독일의 관방학도 그 점에 있어서는 같다고 하겠다.

다만 유감인 것은 이러한 연구가 주로 제야인에 의하여 이루어져 집권자에 의하여 행정개선을 위하여 채택·활용되지 못한 점이라고 하겠으며 이것이 조선왕조 말까지 더욱 활발하게 연구되지 못하였다고 하는 것이다.

지나간 역사적 사실이기는 하지만 이의 연구가 지속되고 현실행정개선에 공헌했다면 우리의 국력향상에 도움이 되었을 것이고 조선왕조 말의 비극적인 종말을 피할 수 있었을 것으로 생각되어 대단히 유감으로 생각되는 것이다.

그나마 조선왕조가 지속되었으면 이러한 연구가 후일 지속·발전될 수도 있었을지도 모르는 일인데 식민지로 전락되어 우리 한국인은 국경에서 소외되어 학문, 특히 정치, 행정에 관한 연구는 단절상태에 빠져들게 되었다고 하겠다.

일제시 식민지시대의 행정을 대상으로 한 유일의 학문이었던 행정법학을 한국인이 학문적으로 연구한 사람은 전무하였다고 보는 것이 옳을 것 같다. 다만 있었다면 법학을 전공한 한국인이 일제하의 고등문관 시험준비를 위한 학습이었다고 생각된다.

해방 직후 대학에서 행정법이나 헌법을 강의한 분의 절대다수는 일제시 고등문관 시험에 합격하여 중견관리로 근무하던 분들이 해방후 친일행동을 지속할 수 없어 교수로 탈바꿈하여 교단에 서게 된 것이다.

그러므로 한국인에 의한 행정을 대상으로 한 경험과학으로서의 연구는 해방후 처음 이루어지기 시작하였으며 그의 시초로서 정인홍 교수의 행정학 출간과 그 후 곧이어 미국행정학의 습득과 대량적 유입부터라고 하겠다.

◦ 장을 끝맺기 전에 우리나라에서 해방후 행정학을 본격적으로 연구하기 시작: 후의 실적을 평가함으로써 앞으로 보다 효율적인 발전을 위하여 반성한다면 주요한 것으로서 다음과 같은 사항을 들 수 있을 것 같다.

첫째, 해방후 행정학 연구가 시작된 초기 특히 60년대 전후해서 지나치게 외국 그 중에서도 미국의 행정학이 일방적으로 소개되고 이에 지나치게 휩쓸렸다

고 하겠다.³⁾

초기에는 단순소개에 그치지 않고 그들의 이론이 곧 보편성이 높은 것으로 착각하고 이를 그대로 소개하고 우리나라에서 적용하려고 하였던 것이다.

그러나 차차 시야를 넓혀 미국 외의 것도 도입·소개하여 소위 비교 고찰을 하는 경우가 있었으나 대부분의 경우 여러 나라에 대한 개별적 소개에 그치고 과학화에 도움이 되는 연구도 적었다고 하는 것이다. 더구나 유감인 것은 우리가 주체가 되지 못하고 외국의 것, 법세계적으로 볼 때는 극히 한정된 서구제국의 것이 주가 되었다고 하는 것이다.

둘째, 따라서 연구한다고 하면 1차목적이 이론형성을 하고 이것이 축적이 되어 가면서 체계화가 되어야 하는데 그러하지 못하였다고 하는 것이다. 이의 원인은 엄청나게 많은 외국에서의 성과를 이해하고 소개하는데 바빠서 스스로 연구할 수 있는 시간적·경제적인 여유가 없는데 있었다고 하겠다.

셋째, 이와 같이 우리나라에서의 행정학연구가 스스로 내생적으로 문제의식을 갖고 주체적인 출발을 본격적으로 하지 못하였으므로 행정의 본질에 대한 이해를 잘 하지 못한 채 출발한 감이 있다고 하는 것이다.

이를 환언하면 행정의 내용을 관리기술과 권력으로 2대분하는 경우 우리와 같이 권력에 대한 통제가 취약한 곳에서는 행정을 연구하는 데 있어서 관리면보다 권력면을 증시하여야 하는 데 초기에는 거의 다 관리면 위주로 소개하고 연구하였다고 하는 것이다.

속진국의 경우에는 우리와 정치발전의 정도가 앞서 가고 있어 권력에 대한 통제가 진척되어 있으므로 관리면의 비중이 상대적으로 높게 평가될 수 있겠으나 우리는 그들과 다른데 이러한 차이점에 대한 이해가 적었다고 하는 것이다.

넷째, 행정의 핵심기능이라고 할 수 있는 가치배분에 대한 관심이 적고 지엽적인 관리기술에 지나치게 집착하였다고 하는 것이다. 이의 원인은 60년대의 우리나라에 있어서의 사회과학, 정치, 행정학에 대한 연구가 너무나 쪼어 정치나 행정의 핵심기능은 우리 사회에 있어서의 가치배분에 관한 것, 국민의 생활에 어떠한 영향을 미치는가에 있는 것인데 이에 대한 이해가 적었다고 하는 데 있었던 것 같다.

다섯째, 따라서 연구에 있어서 적실성(適實性)이 적고 우리나라 행정발전이나 기력에 큰 도움을 주지 못하였다고 하는 것이다. 이의 원인은 근본적으로

3) 日本의 경우도 동일, 日本行政學會編, 行政學ノ現状ト課題, 東京:キョウセイ, 1983, p. 66.

한국인, 한국사회에 대한 기본연구가 심리학이나 사회학을 통해서 이루어진 토대 위에 행정에 대한 연구가 이루어져야 하는데 유감히도 지금까지도 이러한 기본연구의 업적이 너무나 취약하다고 하는 데 있다고 하겠다.

왜냐하면 우리의 연구대상인 한국의 행정현상은 기본적으로 한국의 행정인들이 주역을 하고 있는데 이를 잘 이해하려면 한국의 행정인에 앞서서 한국인, 이들로 구성된 한국사회를 이해하는 것이 선행되어야 하기 때문이다.

결으로 이와 같이 기본연구가 거의 없는 상태에서 행정발전을 위한 개혁안, 처방을 서두르다 보니 빛나가는 제안이 도출되기 쉬운 것이다. 왜냐하면 실천적으로 개혁에 도움이 되려면 이미 지적한 바와 같이 시간적·역사적으로 더듬어서 우리의 현사회를 이해함과 동시에 국제적으로 비교하여 우리 사회의 특성을 이해하고 더 나아가 인간행동 및 사회변화에 관한 이론을 제대로 습득한 후 개혁을 위한 처방이 제시되어야 하는데 현재까지 그리하지 못한 점이 있었다고 하는 것이다.

그러므로 이제부터는 한국인, 한국사회, 한국행정현상을 1차대상으로 연구함으로써 한국행정에 근거한 연구와 이것으로부터 도출된 이론 형성에 적극적으로 노력함으로써 이를 이용한 발전을 위한 진단과 처방이 제시되어야 할 것이다.

이러한 의미에서 현재까지 행정학의 한국화를 위한 노력을 많은 분과 더불어 해왔으나 가장 미진된 분야가 바로 여기의 「행정연구」부문이며 그 중에서 「행정이론의 변천」부문이라고 생각되어 이번에 용기를 갖고 첫 시도를 해보았던 것이다. 이에 대한 동료들의 평가가 있었으면 한다.