

韓國行政研究의 史的變遷

朴 東 緒*

.....〈目 次〉.....	
I. 序	3. 兩者의 比較
II. 行政研究의 대두요인	IV. 日帝時代行政法
III. 朝鮮時代	V. 韓國時代—行政法과 行政學
1. 官房學	VI. 結 語
2. 實 學	

〈요 약〉

본고는 우리나라에서의 기존의 行政研究가 지니고 있는 취약점을 정리하고 이를 극복하기 위한 제안을 해 보고자 하는 데 그 목적이 있다.

이러한 취지에 따라 우선 취약점을 네 가지로 제시하였다. 첫째 行政學·行政法學의 歷史를 논함에 있어서 우리의 것에 대한 언급이 없다는 것, 둘째 우리의 것을 논할 때에도 우리의 지난 歷史의 맥락에서 고찰하고 있지 않다는 것, 셋째 行政學이나 行政法學의 형성요인에 관한 연구가 적다는 것, 넷째 행정학과 행정법학의 상호간의 이해, 언급이 없다는 것 등이 그것이다.

이상과 같은 취약점을 시정하기 위하여 우리나라에서의 行政研究의 歷史를 시대별로 연관성있게 이어 보았다. 그리고 그 전에 먼저 독일의 官房學, 美國의 行政學, 獨佛과 英美의 行政法의 성립요인을 行政面에서만 아니라 經濟·政治面에서도 살펴 보았다. 그리고 나서 우리나라에서의 行政研究를 朝鮮時代·日帝時代·韓國時代로 각각 나누고 각 시대별로 實學, 行政法, 行政法·行政學의 성립요인을 行政面·經濟面·政治面에서 각각 살펴 보았다. 아울러서 實學, 行政法, 行政法·行政學의 學問的 理念과 學問的 性格도 그 成立要因과 같이 살펴 보았다.

그리고 結論에서는 이상의 연구결과를 요약하고 그것을 토대로 앞으로 우리나라의 行政研究에 있어서의 몇 가지 제고할 점 및 방향을 제시하였다.

I. 序—研究目的, 對象 및 方法

현재 우리의 生活에서 行政이 차지하는 비중이 대단히 크며 특히 60年代 이후 관 주도 발전 전략으로 인하여 行政의 기능이 급성장하게 되었으며 이로 인한

* 서울大 行政大學院 教授

결과:나 功過에 관한 시비도 크게 제기되고 있다고 하겠다.

이와 같이 중요한 위치를 점하고 있는 行政에 대한 연구를 하는 學問으로서 우리나라의 경우 해방후 行政法이 독점적으로 支配해 오다 50年代 후반 이후 본격적으로 미국의 行政學이 소개 도입되기 시작하였다고 하겠다.¹⁾

이는 학문의 대상인 行政이 우리의 社會生活이나 國家發展과의 관계에서 중요한 기능을 담당하게 됨에 따라 필연적으로 이들 學問에 대한 관심이 크게 성장되므로 그의 속도 또한 놀랄만 하다고 하겠다. 外國에서 탄생 발달한 學問이 급진적으로 수입되고 팽창하다 보니 여러 가지 부작용이 야기되는 것은 불가피하다고 하겠다.

이제 이들에 관한 연구가 우리 한국인에 의하여 본격적으로 시작된 지 몇 십년이 되고 보니 수입하는 데 급급하지 말고 우리 스스로 냉정하게 주체적으로 평가하고 앞으로 우리가 걸어갈 길을 모색할 때가 오지 않았는가 생각된다.²⁾

그러므로 이 연구에서는 기존의 소개 연구가 지니고 있는 취약점을 정리하고 이를 극복하기 위한 제안을 해 보고자 하는 데 그 목적이 있는 것이다. 따라서 우선 취약점을 이번 연구의 목적에 비추어 정리하면 다음과 같다.

첫째 行政學의 역사를 독일의 官房學부터 언급하는 경우가 있는가 하면 예외 없이 미국의 「월슨」은 언급을 하고 있으면서 우리의 경우는 언급이 없거나 많은 경우 정인홍교수의 行政學 出刊부터 언급하고 있다는 것이다.

行政學에서 이와 같이 독일에서 미국으로 뒤편 있는가 하면 行政法에서도 독일에서 영·미에 걸쳐서 언급하고 있는가 하면 우리의 경우는 거의 언급이 없다고 하는 것이다.

둘째 外國의 이 나라 저 나라에 관한 언급만 하다 보니 당연히 도출되는 것으로서 우리의 경우에 관한 언급이 너무나 취약할 뿐만 아니라 우리의 지난 歷史의 맥락에서 고찰하고 있지 않다고 하는 것이다.

어떻게 보면 이러한 기대를 거는 것이 처음부터 무리인지도 모른다. 왜냐하면 소개된 外國의 경우도 개별적으로 언급되고 있으므로 그들간의 역사적 유대 또는 독립성이나 변화에 관한 언급이 거의 없기 때문이다. 이를 환언하면 독

1) 일반적으로 한국에서의 行政學의 본격적인 연구는 鄭仁興 교수의 行政學 出刊(1955년)부터로 보고 있으며 다음 해에는 韓國行政研究會가 설립되었으며 이에 政治學, 行政學 및 行政法專攻者가 주요구성원으로 되어 있었다.

2) 이러한 反省의 시작은 行政學 및 기타 社會科學分野에서도 우리의 경우 大體로 1960年代 後半부터 제기되기 시작하였다. 韓國社會科學研究會 編 現代社會科學方法論, 民音社, 1977.

行 政 學

著 書 名	時 代		日 帝	解放後韓國	備 考
	獨逸(19C)	美國(19C)			
趙錫俊, 韓國行政學 全訂, 博英社, 1984	pp. 30-32	pp. 3-29		pp. 38-42	pp. 32-35 佛英소개
安海均 現代行政學, 改訂, 茶山出版社, 1987		pp. 51-141			
白定基, 行政學 全訂, 博英社, 1988		pp. 18-33			
劉鍾海, 現代行政學 全訂, 博英社, 1985	p. 41	pp. 42-56		pp. 56-58	영국소개
徐焄 行政學原論, 全訂, 法文社, 1983	pp. 46-51	pp. 51-84			
金圭定, 新稿行政學原論, 補訂版 法文社, 1987	pp. 44-46	pp. 46-71			

行 政 法

	行政法成立의 前題 條件			行政法의 類型				行政法의 現 代的 傾向	韓國行 政法
	佛	獨	英美	佛	獨	英	美		
李尙圭 新行政法論 (上) 全訂, 法文社 1988	pp. 77-79	pp. 77-79	pp. 79-80	pp. 81-86	pp. 86-89	pp. 90-93	pp. 93-98	現代行政의 展開와 行政 法의 發展 pp. 99-100	
金道利 新稿行政法 論(上) 青雲社 1985	pp. 94-98	pp. 94-95-98-100	pp. 103-105	p. 101	pp. 102-103	p. 105	p. 105	行政制度國家 化와 司法制 度國家化 pp. 105-107	p. 107
朴 鈞欣, 最新行政 法講義(上) 國民書 館, 1988	pp. 45-47	pp. 45-47	pp. 49-50	p. 48	pp. 48-49	pp. 46-50	pp. 49-50	"	
金南辰, 行政法 I 法文社, 1988	pp. 47-49	pp. 47-49	p. 50	p. 49	pp. 49-50	pp. 50-51	pp. 50-51	"	p. 51
徐元宗·現代行政 法論(上), 博英社, 1983	"	"	"	"	"	"	"	現代行政法에 있어서의 對 象領域의 擴大 pp. 20-24	"

일의 관방학과 미국의 행정학과의 상관성, 동이점이 거의 언급이 없기 때문이다 왜 행정 연구의 시작으로 이들 두 가지를 선택, 개별적으로 연관성에 대한 언급 없이 소개하고 있는지 이해할 수 없기 때문이다.

이러한 문제는 行政法의 경우도 거의 동일하다고 하겠다. 즉 獨, 佛의 行政法(19C)과 英美의 行政法(19~20C)간의 관계, 동이성, 변천을 어떻게 설명할 것이며 이에 비추어 우리와의 관계는 어떻게 기술할 것인가 하는 것이다. 이 경우에도 이러한 관계에 관한 고찰보다도 개별적으로 설명을 주로 하고 있다고

하겠도.

더구나 우리의 歷史와 관련시켜 본다면 상술한 취약점은 더욱 심하다고 하겠다. 왜냐하면 해방전의 日帝時代 더 소급하여 조선왕조시대는 어떻게 기술할 것인가 하는 문제인 것이다. 왜냐하면 우리의 경우 조선시대에 實學이 있었으며 일제시대에는 行政法이 있었기 때문이다.

세째, 行政學의 歷史에서 독일의 관방학이나 미국의 행정학이 어떠한 社會的 文化的 狀況에서 연구되기 시작하였는가에 관한 논의가 적거나 또는 불충분하다는 것이다. 이를 환연하면 관방학과 행정학이 독일과 미국에서 각각 다른 시기에 연구되기 시작하게 된 데에는 그의 공통적인 원인이 있었을 것으로 생각되는데 이에 대한 설명이 일관성있게 되어 있지 않다고 하는 것이다.

이러한 점은 학문의 성격은 달라도 같은 行政을 대상으로 연구하는 行政法의 경우도 유사하다고 하겠다. 같은 行政을 대상으로 하는 學問으로서 관방학이 행정법으로 바뀌었다가 그 후 行政學이 연구되기 시작한 것을 볼 수 있는데 이러한 변화를 學問研究에 대한 關心增大要因과 관련시켜 일관성있게 설명이 되어야 하는데 그러하지 못하거나 불충분하다는 것이다.

네째, 行政學이나 行政法이 동일한 行政現象을 연구 대상으로 하고 있으며 또는 약자가 추구하는 궁극의 目標나 理念도 유사한데 우리 나라에서는 상호간의 이치, 언급이 거의 없다고 하는 것은 유감으로 생각되는 것이다.

이성과 같은 취약점을 시정하기 위하여 우리나라에서는 行政研究의 歷史를 시대별로 연관성있게 이어 보고자 하는 것이다. 그러나 단순히 시대별로 무슨 연구가 있었다고 기술하는 데 그치는 것이 아니라 왜 그렇게 변천하였는가 하는 것을 學問研究에 대한 關心대두 또는 學問의 成立要因과 결부시켜 분석 설명을 해 보고자 하는 것이다.

그러므로 各時代에 있어서의 行政研究에 관한 사실의 정확을 기하고 이의 정밀한 기술보다도 歷史的인 변천의 원인과 줄거리를 정립해 보고자 하는 데 주요 목적을 두고 있는 것이다.

따라서 이번 연구에서는 이미 언급된 데서 풀이가 되겠지만 연구의 대상을 조선시대부터 日帝時代를 거쳐 해방후까지로 하겠으며 따라서 學問으로서의 조선시대의 유학, 실학, 일제시대의 행정법, 및 해방후의 행정법과 행정학이 대상이 된다고 생각된다.

이러한 연구를 하는 데 있어서 의존하게 되는 方法으로서는 주로 문헌을 통한 비교방법을 이용하면서 관계 전문인과의 면접을 이용하였다.

Ⅱ. 行政研究의 대두 요인

종래 行政研究에 대한 관심이 어떻게 제기되었느냐에 관한 분석 설명이 취약하였으며 기껏 있었다고 하더라도 國家別 또는 行政面에서만 검토되었다고 하는 것이다.

그러므로 독일의 官房學, 미국의 행정학 및 獨佛과 英美의 行政法이 따로 따로 설명되었으며 따라서 이들간의 연관성이 거의 검토되지 않아 一般化시킬 수 없었으며 연관성에 대한 이해가 될 수 없었던 것이다.

그러므로 여기서는 우선 다음 章부터 하게 되는 우리 나라에서의 時代別檢討에 앞서 行政研究에 대한 관심이 어떠한 요인에 의하여 높아지기 시작하였는가 하는 것을 行政面만이 아니라 經濟, 政治面에 걸쳐 검토함으로써 세 가지 學問계의 공통점을 일관성 있게 찾아 보고자 하는 것이다.

1. 行政面

行政面에서는 一般적으로 行政機能의 양적확대와 질적고도화 또는 전문화를 들 수 있겠다. 이의 原因은 여러 가지로 세분되겠지만 大分한다면 國防이나 安保, 經濟發展 및 福祉業務 등을 들 수 있을 것 같다.

우리의 경우는 여기에 제시된 순서에 따라 行政機能이 변천했으며 英美에서는 주로 福祉機能을 들고 있고 獨逸의 官房學에서는 安保와 經濟發展을 요인으로 들 수 있을 것 같다.

2. 經濟面

이와 같이 原因은 다르지만 行政機能이 확대되니깐 이에 소요되는 예산이 크게 소요되는 것이다. 따라서 막대한 財政資源의 동원 및 이의 합리적 배분에 대한 관심이 높아지게 되는 것이다.

그러나 여기서 우리가 유의하여야 할 것은 이와 같이 막대한 재원이 동원배분된다고 하더라도 私有財產制를 근간으로 하는 자본주의 체제하의 경우와 이를 부정하고 있는 사회주의 체제하에서와는 관심의 차가 대단히 크다고 하는 것을 인식하여야 하며 따라서 사회주의 국가에서는 GNP에서 예산이 차지하는 비중이 자본주의 국가보다 엄청나게 큰데도 行政研究에 대한 관심이 상대적으로 적은 이유가 바로 이러한 경제체제의 차이에 있음을 정확하게 이해하여야

하는 것이다.

이러한 兩體制의 대조적인 것에 比하여 우리의 경우는 外形上은 자본주의체제에 似하나 실제에 있어서는 고도의 관주도경제발전정책을 이용하여 왔으므로 財政이나 徵稅에 대한 納稅者의 태도는 상술한 兩體制의 中間位置 어디인가 위치하고 있다고 하겠다.³⁾

특히 경제발전기능의 확대에 의하여 行政機能이 확대되지 않을 때에는 재정은 주로 현상유지 통제를 위한 수단으로 간주되었으나 경제발전 국부의 증식 및 복지기능을 위하여 크게 요청되게 됨에 따라 재정을 통제수단시 하는 것으로부터 발전을 위한 수단으로 간주하게 변천되어 갔다고 하는 것이다.

이러한 점에서 독일의 관방학, 우리의 행정학, 영미의 행정학의 연구와 관련된다 하겠다. 왜냐하면 막대한 새로운 재원의 동원과 이의 합리적 배분은 상식적으로 이룩될 수 없는 것이고 전문적인 연구가 필요하게 되기 때문이다.

5. 政 治 面

國家에 따라 또는 時代에 따라 원인은 다양하나 전술한 바와 같이 行政機能이 擴大되고 이에 따라 소모되는 資源 특히 재정자원이 크게 동원됨에 따라 이에 대한 關心은 급격히 상승하게 되는 것이다.

따라서 이에 대한 權力者의 反應은 다양하게 나타날 수 있다고 생각되며 또한 歷史的事實에 비추어 보아도 그러함을 볼 수 있는 것이다. 가령 君主國家라 하더라도 우리의 조선왕조시에 유교에서 강조하고 있는 爲民思想으로 굳게 무장되어 있는 君主는 民을 위한 생각으로 스스로 國政의 合理的인 운영에 지대한 關心을 갖게 되는 것이라고 하겠다.

차5. 民의 民主力量이 점차 강화되고 國政에 대한 참여가 이루어지면서 西歐 특히 蜀佛에서는 行政法이 연구되고 國政에 적용되기 시작함으로써 어느 정도 權力의 남용을 제한하기 시작하게 되어 民權의 신장을 기하게 되었다고 하겠다

이러한 民權의 신장이 크게 이루어져 國民主權이 확립되자 立法國家가 英美에서는 形成되고 곧 이어 行政國家로의 전환을 보게 되었던 것이다. 그러나 모든 國民主權國家의 경우 行政의 合理化에 대한 關心이 같은 것도 아니며 같은 정도의 관심이 民으로부터 表明되었다 하더라도 權力者의 이에 대한 반응이 同一할 것도 아니라고 하는 것이다.

3) 이러한 성격의 단적인 예로서 우리의 경우 막대한 免稅 減稅 및 準租稅가 이에 해당한다고 생각된다.

이의 이유를 분석하면 우선 民의 主權者意識, 參與意識이 同一하지 않다고 하는 것, 同一한 投入이 이루어져도 各國의 政治發展의 정도, 責任政治의 발전 정도에 따라 차이가 생기게 된다고 하는 것이다.

여기서 政治發展, 責任政治라고 하였는데 이를 보다 구체화하면 單一政黨이 政治를 독점하고 영구집권하는 것이 아니라 여러 정당이 政權장악을 위한 경쟁을 얼마나 공평, 자유롭게 하고 있는가에 따라 民의 요청에 대한 반응, 대응이 다를 수 있다고 판단되기 때문이다.

이와 같이 政治面에서 고려할 적에 行政의 合理性에 대한 관심의 정도는 그 나라의 政治體制 특히 政治權力의 所在이 어디에 있는가, 어느 정도 책임정치가 이루어지고 있는가 하고 밀접한 관련성이 있음을 알 수 있다.

이상으로서 國政의 合理運用 특히 財政을 中心으로 한 關心의 증대는 國政이나 行政機能의 양·질적 변천부터 시작되어 이에 대한 民 및 權力者의 관심증대가 行政研究에 대한 관심을 갖게 하였다고 판단된다.

이러한 현상을 야기하는 데는 나라에 따라 기능의 차이, 경제체제의 차이 및 정치체제의 차이가 적지 않은 영향을 미치고 있으나 同一한 점은 國政이나 行政의 合理化에 있으며 이것이 고도화되는 가장 중요한 요인은 納稅者로서의 主權者의 政治行政參與와 責任政治의 발전도에 있다고 판단된다.⁴⁾

Ⅲ. 朝鮮時代

이 연구의 주요 목적의 하나가 흔히 대부분의 外國學者는 물론 國內學者들도 行政學의 기원을 獨의 官房學에서 구하고 있는 데 대한 異議를 제기하는 데 있는 것이다. 이의 이유는 후술하겠지만 여러 가지 점에서 官房學과 우리나라의 朝鮮時代의 實學間에는 너무나 유사성이 많기 때문이다.

그러한데도 불구하고 官房學부터 언급·설명하고 있는 것은 外國의 주장을 덮어 놓고 추종하는 데도 원인이 있겠지만 우리의 實學에 대한 이해 부족에도 원인이 있으며 보다 근본적인 것은 兩學間의 탄생에 대한 원인분석이 소홀한 데 있다고 생각된다.

그러므로 여기서는 우선 관방학의 성격을 규명한 다음 實學을 이와 비교해 보고자 하는 것이다.

4) 朴東緒, 韓國行政論, 法文社, 1984, pp. 63-66.

1. 官 房 學

각 술한 行政研究에 대한 關心增大의 요인과 이들 學問의 理念과 學問性 등에 관해서 고찰해 보고자 한다.

() 行政經濟面

독일에서 관방학이 탄생할 당시 오늘 날의 民主國家에서와 같이 權力分立이 있었던 것은 아니므로 여기서는 엄격히 行政이라고 하는 것보다는 政府機能面에서 언급·검토하는 것이 보다 적절할 것 같다.

독일에서는 Hegel 哲學의 영향도 있고 또는 英國에서와 다른 政治史로 인하여 이 당시 國家 또는 政府의 기능을 다분히 높이 평가하고 國家發展 특히 國力向上을 위한 순기능면이 강조되었던 것이다.⁵⁾ 따라서 그 당시 國家發展이나 國力面에서 歐洲諸國中 상대적으로 후진성을 면하고 있지 못한 독일에서는 이를 탈피하기 위한 擔當者로서 政府行政人에게 크게 기대하고 이에 따른 일을 크게 擴大하고 있었던 것이다.⁶⁾

이제 따라 많은 人力과 財力이 요청되어 이에 대한 관심, 연구의 필요가 있었으나 國民들의 납세자의식은 별로 없어 民權·民益을 위한 自生的, 自主的인 요청이 民으로부터 대두할 것을 크게 기대할 수는 없었다고 보아야 할 것 같다

(2) 政治面

독일은 늦게 統一君主國家를 이룩하였으며 이의 원인이 오랜 封建制의 유지 및 經濟의 후진성에 기인하였으나 이로 인하여 外侵을 당하게 되자 이러한 他律的 外部로부터의 자극에 의하여 늦게 統一君主國家를 이룩하게 되었으며 이와 동시에 國內적으로 國力을 신장하는 데 총력을 기울이게 되었던 것이며,⁷⁾ 이와 같이 하는 것이 民을 위한 策이라고 하는 것을 인식하게 되었던 것이다.

이러한 사정은 現民主國에서와 같이 民의 정치참여를 통한 責任政治·行政에 대한 壓力에 의한 것보다도 君主 스스로의 선의에 의한 國家發展意志에 기인

5) M.W. Jackson, "Bureaucracy in Hegel's Political Theory" *Administration and Society* Vol. 18, No. 2, Aug. 1986, pp.146-53.

6) Barry Supple "States and Industrialization: Britain and Germany in the 19th Century," in: David Held (ed.), *State and Societies*, New York, New York University Press, 1983, pp.172-5.

7) James Anderson "The Formation of Modern States: Introduction," in: *ibid.*, p.133 國家形成의 5大要因으로서 ① 內部갈등, ② 戰爭(外侵), ③ 官주도産業化, ④ 民族主義, ⑤ 脫植民地 등을 들고 있다.

Bertrand Badie and Pierre Birnbaum (trans. by Arthur Goldhammer) *The Sociology of the State*, Chicago University of Chicago Press, 1983, p.82.

한다는 점에서 특색이 있으며 장단점이 있었다고 하겠다.

(3) 學問의 理念

각일의 官房學이 탄생한 시대의 사회적 상황에 비추어 볼 적에 이 學問의 理念으로서 들 수 있는 것은 富國強兵, 國家(君主)의 유지 및 지위향상 및 이와 같은 일을 國家가 주도적으로 하는 것이 民을 위하는 길이 된다고(幸福主義) 믿고 있었던 것이다.⁸⁾

이를 환원하면 후진적인 독일의 경제를 발전시키는 것이 君主權과 國家의 지위를 향상시키는 길이 되며 이러한 결과는 궁극적으로 民을 위하는 길이 된다고 믿고 있었으며 이러한 일의 주역은 國家, 政府 또는 官僚가 되어야 하며, 또 훌륭히 해낼 수 있다고 주장하고 있었던 것이다.

(5) 學問性

이 당시의 官房學⁹⁾의 범위는 현재 三權分立下의 行政보다 광범위하여 汎社會科學的인 성격을 지니고 있었다고 할 수 있을 정도로 未分化되어 있었으며 또한 이 당시의 學問發展度에 비추어 볼 적에 다분히 政策的인 성격을 지니고 있었으며 따라서 엄격한 의미의 科學性을 지니고 있었다고 할 수는 없었으나 다분히 實證的인 성격은 지니고 있었다고 할 수 있겠다.¹⁰⁾

2. 實學

기술한 독일에서의 官房學과 이제부터 검토할 實學을 비교하는 경우 유사성이 많으나 큰 차이가 있다면 관방학은 실천에 옮겨지고 있는 行政을 대상으로 하고 있는 것이나 우리의 實學은 실천에 옮겨지지 못한 채 學者의 行政改革論으로 제기 되고 만 데에 있다고 하겠다. 그러나 그 당시의 行政의 개혁을 해야 한다고 하는 필요성과 이를 위한 연구라고 하는 점에서는 기본적으로 같다고 하겠다.

그러므로 여기에서도 實學研究의 關心增大의 原因을 기술한 관방학의 경우와 같이 行政, 經濟, 및 政治面으로 나누어 검토하면 다음과 같다.

(.) 行政面

○ 기저도 行政이라고 하는 용어를 사용하고 있지만 權力分立이 이루어지기 전의 시대이므로 관방학의 경우에서와 같이 國政全般을 지칭한다고 보아야 할 것

8) Harold Koontz et al. *Management* New York McGraw-Hill 1984, p.27. 弟鳥飼信成, 行政法, 歷史的 展開, 東京, 有斐閣, 1952, p.151.

9) 官房(Kammer)이라고 하는 용어는 지금도 日本의 各官署에서 유지되고 있으며 그 기능은 우리의 총무기능과 유사하다.

10) 川野秀之 外 4人, 現代行政, 東京, 學陽書房, 1983, pp.3-5.

같다.

여기의 實學은 조선왕조초부터 연구된 것이 아니고 중엽에 外侵을 심하게 받고 國力이나 國政이 심하게 약화되고 기능이 부실해지자 國政을 통한 國力の 신장을 기해 보고자 연구되었던 것이다.

물론 전술한 바와 같이 實學은 하나의 當爲論으로서 제기된 것이지 官房學에 서의 같이 실천에 옮겨진 것은 아니다¹¹⁾ 그러나 國政을 통하여 國力이나 經濟力을 신장시켜 보고자 하였으며 따라서 行政이나 國政全般에 걸쳐 취약점을 분석적이고 이의 시정을 위한 사업을 安保, 經濟, 民生 전반에 걸쳐서 改革案을 제시하였던 것이다.

이러한 구상은 역시 官이 주도적으로 이끌고 나가야 한다고 하는 것은 당연한 것으로 간주되었으며¹²⁾ 따라서 그 많은 일을 하고자 하는 경우 國政이나 行政은 엄청나게 팽창되지 않을 수 없는 것이다.

(2) 經濟面

조선조 시대의 經濟體制는 私有財나 競爭 및 市場原理를 근간으로 하는 資本主義體制가 아니고 國有制를 근간으로 하고 있는 家族國家制였으므로¹³⁾ 후술할 英美에서의 行政學 탄생시 중요한 기능을 한 納稅者인 民의 영향력은 거의 찾아볼 수 없었으며 오직 유교에서 가장 증시되어 온 民本文良 爲民思想에 따라 이러한 國政의 개혁을 위한 연구가 이루어졌다고 볼 수 있겠다.¹⁴⁾

이러한 점에서 관방학의 경우와 유사하나 독일은 그 당시 이미 봉건제도로부터 자본주의로 전환하는 과정에 진입하고 있었으나 우리의 경우는 그러한 변화가 오기되고 있었다고 보기는 힘들 것 같다.

(3) 政治面

政治面에서 民으로부터 國政合理化에 대한 요망이 이 시대의 政治體制의 성격에 비추어 강하게 제기될 것을 기대할 수 없었으며 이 점에 있어서도 관방학의 경우와 같다고 하겠다.

우리의 경우 위민사상은 대단히 강하였으나 정치참여는 거의 전적으로 봉쇄되어 있었으므로 民이 政府에 대하여 영향력을 행사할 수는 거의 없었던 것이다.

11) 實學者들이 執權者가 아니고 野人이었으므로 이러한 연구, 주장이 이룩될 수 있었다고 하는 점에서는 다행이나 그러나 끝끝내 실천에 옮겨지지 못한 것은 대단히 유감으로 평가되는 것이며 이것이 國運의 길을 갈아 놓게 된 것이라고 하겠다.

12) 金雲泰 外 共著, 韓國政治論 博英社, 1982, pp. 183-4. 國家를 통하여 萬民皆福, 이는 전술한 관방학을 발전시킨 독일의 국가관과 흡사.

13) 이영선, 「분배제도와 민주주의」 원상과 인식, 9권 2호, 1985 여름, pp. 25-6.

14) 韓昇助 「儒教政治思想과 現代民文 會義의 比東京」 民族知性 1986年 7月, p. 50.

그러므로 이 경우에도 權力者의 倫理的인 善을 강조하는 유교사상에¹⁵⁾ 따라 善政을 民에게 베풀어야 된다는 위민사상에서 출발하였다고 평가하여야 할 것 같다.

그러나 조선조의 경우 유감인 것은 이러한 사상 윤리를 現實執權者들의 경우 오래 지속 될 수 없었으며 조선왕조 초기를 지나고부터는 걸잡을 수 없을 정도로 지원타락되기 시작하였다고 하는 것이다.

따라서 독일에서는 위정자들이 이러한 사상에 따라 실제 國政이 펴져 國力の 신장을 보았으나 우리의 경우는 執權者가 아닌 野人에 의하여 제기되는 데 그치고 끝끝내 실천에 옮겨지지 못하여 계속 國力은 약화되어 결국 不幸한 식민지국의 길을 걷게 되었던 것이다.

4) 實學의 理念

實學의 개념이나 의도하는 것이 무엇이나에 관한 논의가 論者에 따라 약간의 차이는 있으나¹⁷⁾ 많은 사람의 一致를 보고 있는 것이 역시 經世致用, 實事求是 및 務實力行 등이 아닌가 생각된다.

이러한 이념을 추구하기 위한 實學의 내용은 종래의 유교와 질적으로 다른 것으로 볼 수는 없으며 근본적으로 조선조 중기에 있었던 外侵과 유교사상의 지남으로 인한 國政의 문란, 國力의 쇠퇴를 스스로 반성하고 그 당시의 國政을 크게 개혁함으로써 國力의 신장과 安民을 기함으로써 王道政治 君主體制를 유지하고자 하는 데 있었다고 하겠다.¹⁸⁾

이러한 점에서 實學은 협의의 行政만이 아니라 國政全般에 걸쳐 있었으므로 人文・社會・自然科學의 성격을 지니게 되었을 뿐만 아니라 改革主義와 保守主義의 兩面性을 지니고 있었다고 하겠다. 이러한 점에서 특성과 한계성이 있는데 이의 이유는 이 당시의 조선조의 사정 즉 철저한 유교신봉과 實學의 주도자가 다 유교를 신봉하는 유학자 출신이라고 하는 점에 기인한다고 판단된다.

○와 같은 實學의 기본적 성격으로 인하여 부의 증식에 있어서 개인간의 경쟁보다 集團主義, 平等이 더 중시되었으며 따라서 個人主義의 것의 신장을 찾아 볼 수 없는 점에서 서구의 民主化와 대조가 된다고 하겠다.

15) 金雲泰, 「韓國精神文化의 斷絶과 繼承」, 行政論叢, 21권 1호, 1983, pp. 113-4.

16) 金漢植, 實學의 政治思想, 一志社, 1979, pp. 22-3.

17) 高大亞細亞問題研究所 編, 實學思想의 探究, 玄岩社, 1974, pp. 278-80. 여기서 8인의 개념규정을 소개하고 스스로는 經世致用, 實事求是, 務實力行 등 셋으로 집약하고 있다.

18) 張東熙, 丁若鏞의 行政思想, 一志社, 1986, p. 105, 197.

(5) 實學의 學問性

이상의 설명에서 파악될 수 있는 것은 이 學問이 기본적으로 實證性, 經驗性을 지니고 있으나 理論化, 科學化를 위한 연구였다고 하는 것보다는 政治, 行政의 개선을 위한 당위론, 개혁론의 성격을 지니고 있었다고 하는 것이다.

그러므로 한쪽에서는 人間을 있는 그대로 경험적인 사실에 입각하여 파악하면서도 다른 한편에서는 실천성, 도덕성을 지니고 있었다고 하는 것이다.¹⁹⁾ 그러므로 현재 우리가 이룩한 學問研究方法의 진전에 비추어 보면 實學이라고 하는 것이 별다른 것이 아니라고 할 수 있겠으나 그 당시의 學問研究方法에 비교하면 크게 實證性을 지니고 있었다고 하겠다. 다만 유감으로 생각되는 것은 이것이 실제 정치행정면에서 실천에 옮겨지지 못하였다고 하는 것이다.

3. 兩者의 比較

이상의 개별적인 설명에서 알 수 있는 바와 같이 兩學問은 비롯 地理적으로 대단히 다른 지역에서 연구되었지만 유사성이 크다고 할 수 있겠다.

첫째로 양자는 君主政治體制下에서 탄생·연구되었다고 하는 것이다. 물론 양체제가 입각하고 있는 정치이념에는 약간의 차이가 있으며 따라서 君主權의 強弱에는 차가 있었지만 다 같이 政治權力이 君主에게 있어야 한다는 점에서는 이론의 여지가 없었다고 하는 것이다.

둘째 두 학문이 다 같이 國內外的으로 위기에 처해 있음으로써 國力을 신장하고 그에 따라 民의 生活安定 및 向上을 통하여 王權을 유지, 발전시키려는 목적, 기념을 지니고 있었다고 하는 것이다.

셋째 이와 같은 일을 國家가 주도적으로 담당하는 것을 당연한 것으로 요청하고 있으며 따라서 이와 같은 일을 성공적으로 수행하기 위하여 國政 특히 人力, 財力管理의 개선에 注力하였다고 하는 것이다.

넷째, 이 당시의 國政은 分化가 별로 이루어지고 있지 않아 政治와 行政의 區分도 없었으며 3權分立도 없고 또한 國家와 社會, 환언하면 官과 民間의 分化도 이루어지고 있지 않아 國政全般에 걸쳐서 權力者인 政府가 하는 것으로 되어 있었으므로 學問의 범위가 금일 날의 行政學보다 훨씬 넓다고 하는 것이다. 그러므로 人文, 社會, 自然科學에 걸쳐 있었다고 하겠다.

다섯째, 양학문은 다 같이 현실분석·비판부터 시작하여 이의 개혁안을 제시

19) 박충(3), 유근호, 조선조의 정치사상, 평화출판사, 1980, p. 20, 89.

學術院 編, 韓國學入門, 1983, p. 245

內野慈一郎, 孔子, 東京, 清水書院, 1985, p. 80.

하는 데 注力을 하고 있으므로 그 당시의 他研究에 비교하면 經驗性, 實證性을 많이 띠고 있다는 점에서 동일하며 이와 동시에 實踐性, 當爲性을 지니고 있었다고 하는 것이다.

여섯째, 여기까지는 양학문이 대단히 유사하나 다른 점은 관방학이 독일에서는 실천에 옮겨지고 있었으나 우리의 경우 學問으로 그쳤고 실천에 옮겨지지 못하였다고 하는 점과 또 하나의 다른 점은 독일에서는 점진적으로 産業化, 資本主義, 個人主義의 발전에 따라 民權의 신장이 이루어져 自生的으로 行政法의 발생을 보게 되어 관방학은 쇠퇴되어 갔다고 하는 것이다. 그러나 우리의 경우는 實學이 學問研究로만 끝나고 現實國政은 계속 쇠퇴의 길을 걸어 결국 조선은 멸망의 길을 걷게 되었으며 후술하겠지만 日本에 의하여 他律적으로 行政法이 도입되었다고 하는 것이다.

이를 환언하면 독일에서는 관방학이 실천에 옮겨짐으로써 이 학문이 의도한 國力, 經濟力의 신장 및 民의 生活向上을 기하였으며 이로 인하여 君主國으로부터 民權의 신장이 구현된 立憲君主制로 전환하는 정치발전을 이룩했으나 우리의 경우는 훌륭한 學問이 있었는데도 執權者들의 保守性으로 인하여 國力伸張이나 民權伸張의 方向으로 活用되지 못하였다는 아쉬움이 크다고 하겠다.

IV. 日帝時代

조선왕조 초기에는 여러 면에서 장래가 기대되는 출발을 하였으며 國力이나 文化面에서 발전을 이룩하였으나 이것이 지속되지 못하고 쇠퇴의 길을 걷다가 결국 일본에 의하여 강제적으로 점령당하여 식민지로 탈락하는 비운을 겪게 되었다.

그러므로 日帝時代의 行政研究를 고찰하려면 불가피 日本에서의 연구를 우선 파악하고 그것이 식민지였던 우리 한국에 어떻게 적용되고 있었는가 하는 것을 검토하는 것이 순서가 될 것으로 생각된다.

1. 行 政 面

우리를 강점한 日帝는 우리와 달리 장기간(약 700年) 權力分散的인 성격을 띠고 있는 封建制를 유지해 오다²⁰⁾ 1868년에 집권적인 統一君主國家를 수립

20) 伊藤多三郎, 日本封建制度史, 東京, 吉川弘文館, 1951, p. 14.

하였다. 國內外的 특히 外部로부터의 위협을 받아 이들도 國力の 신장이 조속히 요청되고 있었으므로 새로이 政權을 장악한 武士出身들은 國家發展目標로서 文明開化(教育人力), 殖産興業(經濟力) 및 富國強兵(軍事力) 등의 三大目標을 제시하였다.²¹⁾

明治初에는 三權分立도 되어 있지 않아 政府가 도맡아 擴大된 기능을 맡고 있었으며 따라서 독일의 官房學의 탄생 및 연구가 요청되는 것이 순리라고 생각되어 처음에는 官房學이 수입되었으나²²⁾ 歐洲의 3權分立된 國家의 行政을 직수입하여 충실히 번역해서 사용하다 보니 초기에는 명칭도 行法이라고 하다 후일(明治 9年) 行政이라고 개칭하면서 立法과 통합된 뜻으로 사용하게 되었던 것이다.²³⁾

이와 같은 기능의 擴大에 따라 國力, 經濟力이 신장되었을 뿐만 아니라 교육 발전이 급속히 이루어져 民權의 신장을 기하게 되어 三權分立을 근간으로 하는 立憲君主制의 憲法이 제정되고 (1889年) 다음 해 國會가 창설됨으로써 종래의 관방학적인 요청과 더불어 行政法의 도입·연구에 관심이 대두되기 시작하였던 것이다.

이는 곧 行政의 지나친 우월, 월권으로 인한 民權의 침해를 억제하고자 하는데 의의가 있었던 것이다. 이와 같이 日本에서는 政治發展, 經濟發展에 따라 行政機能에 대한 관심이 官房學의인 것으로부터 行政法的인 것으로 바뀌어 갔던 것이다.

이와 같이 하여 行政法이 지배적인 위치를 2次大戰終了時까지 차지하고 있었으나 1921年²⁴⁾ 즉 1次大戰中 日本의 政治·經濟發展이 급속도로 이루어져 行政의 民主化, 能率化에 대한 요청이 제기되기 시작하면서 英美의 行政學이 소개·강화되기 시작하였으나 많은 연구가 이루어질 수도 없었으며 더구나 실제 行政改革에는 아무런 영향을 미치지 못하였다.

2. 經 濟 面

日本의 明治初의 사정은 전술한 바와 같이 급속한 經濟力의 向上이 요청되고 있었으며 日本의 유교적 전통이나 후발국가의 일반적인 예에 따라 日本도 政府

21) 京 壘純一, 日本, 政治, 東京, 東大出版會, 1983, p. 24.

22) 日本行政學會 編, 行政學, 現狀ト 課題, 東京, ギョウセイ, 1983, p. 65 1882년에 東京대에 강좌, 田國富久治 行政學要論, 東京, 有斐閣, 1981, p. 41.

23) 官廳ト官發(總合結果シリーズ 23), 東京, 日本評論社, 1983, p. 189.

24) 日本行政學會 編, *op. cit.*, p. 65.

民導의 경제개발정책을 떠나갔던 것이다. 따라서 막대한 자원, 제정의 出入이 이루어져 이의 合理的인 관리가 요청되어 독일의 관방학이 소개·수입되었으나 일본에서는 國內적으로 교육이 급진장을 하였을 뿐만 아니라 歐洲의 政治思想의 영향을 받아 단시일내에 官權에 대한 統制를 요청하게 되어 獨佛의 行政法이 도입·적용되기 시작하였던 것이다.

그러나 英美에서와 같은 行政學의 도입은 후일 이루어졌으나 2次大戰이 끝날 때까지 行政法이 지배적인 위치를 차지하고 있었던 것이다. 왜냐하면 日本의 경우 관주도경제체제로 인하여 계속 官權이 강해 民主性을 1次理念으로 하고 納稅者의 영향력을 강하게 받아 能率性을 2次理念으로 하는 行政學의 본격적인 연구 및 적용이 이루어질 수 있는 여건이 되어 있지 않았던 것이다.

3. 政 治 面

이와 같이 日本의 경우 교육과 경제가 급속히 발전되었으나 그것이 英美에서와 같이 民主導로 경제발전이 이루어지지 않고 관주도로 이루어지다 보니 官權의 지속적인 강화를 초래하게 되었으며 民權, 社會에 대하여 지속적으로 우위를 차지하게 되었던 것이다.

그래도 시간이 흐름에 따라 民權을 상징하는 社會의 영향력이 강해져 헌법과 국회를 갖추게 되었으며 王權, 行政權을 상징하는 官僚學派와 民權을 대변하는 民權學派間의 논쟁이 지속되었으나²⁵⁾ 2次大戰이 끝날 때까지 官權과 民權의 타협의 소산인 立憲君主制를 벗어나지 못하였던 것이다.

따라서 經濟發展, 教育의 發展이 크게 이루어지고 行政機能도 양적, 질적으로 크게 擴大 變質되었음에도 불구하고 政治發展은 지지부진하였으며 따라서 결국 내 官權에 대한 통제는 크게 신장되지 못하였는데 이의 주요 원인은 民主思想의 도입 및 이의 교육 억제로 인한 民權思想 및 政治參與의 억제가 지속되었으며 이와 동시에 관주도경제개발정책으로 인한 官權의 비대화에 있었다고 평가된다.

이상과 같은 설명·분석에서 결론지을 수 있는 것은 日本의 경우 明治初期의 시정은 관방학이나 실학의 경우와 유사하였으나 이에 관한 본격적인 연구가 이루어질 學的 與件을 갖추기 전에 經濟와 教育의 발전, 西歐民主思想의 도입 및 國內政派間의 對立과 野圈의 民權主張으로 인하여 일찌기 立憲君主制로 전환하게 되어 결국 이에 부합되는 獨佛의 行政法이 도입·적용 및 연구되었으며 50

25) 鶴岡信成, *op. cit.*, pp.173-75.

餘年間 行政을 대상으로 하는 거의 獨步의인 위치를 2次大戰이 끝날 때까지 지속하고 있었던 것이며, 이러한 양상은 權力의 所在의 變化 즉 民權의 신장과 밀접한 關聯性이 있음을 알 수 있다.

4. 行政法의 理念

民主化의 과정, 즉 君主主權으로부터 國民主權으로 전환하는 과정에서 英國은 일차기 民主國으로 전환하였으며 美國은 처음 獨立 當時부터 민주국으로 출발하였던 것이다. 그러나 獨佛間의 차이는 있어 佛이 獨보다 앞질러 간 접은 있으나²⁶⁾ 英美에 비하면 뒤처져 있었으며 지지부진하여 立憲君主國의 시대를 상대적으로 길게 겪었던 것이다.

이와 같은 政治의 狀況 또는 權力의 狀況을 흔히 國家와 社會의 二元化로 표현하고 있어 英國의 경우하고 구별되고 있는 것이다. 정형적인 産業革命, 市民革命을 이룩한 英國에서는 社會가 國家를 극복한 데 비하여 獨佛의 경우는 이러한 상태를 이룩하지 못하고 양자가 對立狀態에 있음을 의미하는 것이다.²⁷⁾

그러므로 統治를 하는 데 있어서 民權의 옹호를 위하여 한쪽으로는 法治主義가 요청되고 있으면서 이것이 行政에도 民의 경우와 똑 같이 적용되는 것이 아니고 이의 特殊性, 特權性을 종래대로 유지·보존함으로써 行政의 自律性·獨自性을 유지하려는 요청 즉 두 가지의 요청을 동시에 구현하려는 데서 탄생한 것이 獨佛의 行政法이라고 하겠다.

이 경우 民主化에 있어서 佛蘭西가 獨逸보다 앞서 가고 있어 行政法에서도 그러한 점이 보이며 따라서 독일의 경우 더욱 國家, 公權力 優位性이 나타나고 있는 면은 있으나 양자 다 같이 기본 이념에 있어서 유사한 行政法이 탄생하였으며 行法에 대한 재판도 一般法院과 달리하고자 하는 의도에서 行政法院이 창설되었다는 점도 同一하다고 하겠으며²⁸⁾ 이러한 점에서 民主化가 일찍 이루어져 行政의 特權性을 인정할 여지가 없었던 英美와 다른 것이다.

그러므로 英美에서는 19世紀에 이러한 성격의 行政法이 탄생할 수 없었으며 또한 行政法院이 一般法院과 별도로 신설될 필요가 없었던 것이었다. 따라서

26) Daniel W. Martin, "Déjà: French Antecedents of American Public Administration," *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 4, July-Aug. 1987, pp. 298-99
高木武, 比較行政法, 東京, 鳳舍, 1984, p. 125.

27) 日本行政學會 編, 行政學, 現狀卜課題, 東京, ギエウセイ, 1983, pp. 242-3.

28) 金南辰, 行政法 I, 法文社, 1988, pp. 49-50. 朴統炳, 最新行政法講義(上), 國民書館, 1988, p. 48 金道程, 新稿一般行政法論(上) 青雲社, 1985, p. 102.

獨佛의 영향을 받은 日本이나 우리의 경우 行政機關을 國民과 구별하여 主體와 客體로 호칭하여 오던 것이나 또는 特別權力關係의 적용도²⁹⁾ 民主化가 이룩되기 전의 產物이라고 하겠으며 英美와 다른 獨佛의 특수한 정치적 사정, 권력적 사정을 나타내는 것이라고 하겠다.

이상의 분석·설명에서 우리가 정리할 수 있는 行政法의 理念은 民權옹호와 行政의 特權性을 동시에 추구하려는 데 있었으며 기본적으로는 行政權의 남용을 일부 제한함으로써 民權을 약간 보호하려는 데 있었다고 하겠다. 따라서 權력이 君主에게 있었던 君主國家로부터 民으로 넘어가는 즉 民主國家로 전환해 가는 중간단계에서 成立되고 研究·適用되었다고 하겠다.

이상의 논의는 日本에서 獨佛의 行政法을 政治體制가 유사하기 때문에 전술한 바와 같은 行政法, 특히 보다 官權이 강했던 獨逸의 것을 도입하여 적용하였으나 우리의 경우 이러한 日本의 식민지로 1910年 전락하였으므로 사정은 同一하다고 할 수 없겠다.

우리는 日本보다 더 늦게까지 君主主權의 體制가 유지되어 오다 1896년에 公使(令通이라고 하는 外書의 역서가 소개되었으나³⁰⁾ 立憲君主制도 가져보지 못하고, 조선왕조는 종말을 고하게 되었던 것이다. 그러므로 日帝下에서는 日本의 行政法이 朝鮮總督에 의하여 制令의 형식으로 적용되었으므로 行政法이 지니고 있던 民權面은 더욱 약화될 수밖에 없었다고 보아야 할 것 같다.

5. 行政法의 學問性

이는 法學이므로 實證性, 科學性을 지닐 것을 기대할 수는 없으며 法學으로서의 성격에 따라 規範性을 지니고 있었다고 하겠다. 그러나 우리 한국의 경우는 日帝時 學者로서 行政法을 연구한 사람은 全無하였다고 할 수밖에 없었으며 도직 현실적으로 총독에 의한 植民行政에 적용하는 것을 도우는 데 그쳤다고 하겠다.

이와 같이 日帝時 이에 대한 연구는 거의 없었으므로 行政法의 이념이나 실체에 대한 이해없이 실무에 종사하던 분들이 해방후 갑자기 교수·교육직에 종사하다 보니 최소한도 解放後 한국정부가 지향하고 있는 民主主義와의 차이점을 올바르게 이해하고 이를 시정할 후 교육·집필을 하여야 하는데 그러하지 못

29) 官廳卜官僚, *op. cit.*, p.23 行政文體란 Verwaltungsträger의 약자, 그러나 擔當者로 번역하는 것이 보다 적합한 것 같다. 李康熾 「特別權力關係와 基本權의 制限」, 現代公法の 理論, 學研社, 1982, pp.271-81.

하고 있었음을 볼 수 있었던 것이다. 왜냐하면 日帝時의 行政法의 學習이 주로 官吏任用試驗을 위한 것이며 또한 行政法의 내용이 그 당시의 體制에 부합되고 있었으므로 이의 政治의 性格을 비판적으로 볼 수 없었기 때문이다.

V. 韓國時代

日帝의 植民地統治로부터 獨立을 회복하기 위하여 우리의 先祖는 生命의 위협을 무릅쓰고 독립운동을 하였음과 동시에 聯合軍의 도움으로 드디어 1945年 解放되었으나 不幸히도 理念을 달리하는 體制로 分斷되는 비운을 겪게 되어 우리 南韓만의 民主主義를 기본이념으로 하는 體制를 꾸미게 되었다.

그러나 이 당시의 우리의 政治, 經濟 및 社會的 與件이 民主政治, 資本主義를 구현할 수 있게 되어 있어서 內生的으로 이러한 體制를 形成하려고 한 것보다도 多少히 국제적인 영향 및 극히 소수의 지도자의 이념에 따라 이와 같은 새로운 體制를 形成하였다고 하는 것이다.

따라서 지난 40년간 우리는 세계에 그 예를 찾아보기 어려울 정도로 급속한 발전을 이룩하였으나 그간의 어려움, 즉 구현하려는 이념과 현실과의 괴리로부터 인한 어려움이 대단히 컸으며 그간 많은 문제를 해결해 왔으나 앞으로도 해결하여야 할 과제는 산적하고 있다고 하겠다.

따라서 이제부터 우리의 行政面, 經濟面, 政治面을 다루어 나가는 데 있어서 이러한 變化를 위주로 하면서 行政研究의 여건을 검토하고자 한다.

1. 行 政 面

해방후 일시에 植民地統治者의 철수와 갑작스럽게 밀어닥친 理念의 對立은 커다란 혼란을 全社會的으로 야기하게 되어 여러 가지 우여곡절 끝에 수립된 새 政府의 일차임무는 社會秩序의 유지였으며 따라서 行政面에서 이를 담당하는 데 注力을 했으나 力不足이었다. 이러한 질서유지를 하는 데 도움을 받고자 우선 官僚體 制를 구축하는 데 적지 않게 의존하게 된 것이 舊日帝時代에 근무했던 軍 警官吏였던 것이며 계속 엄청난 비난의 대상이 되었던 것이다.³¹⁾

이와 같이 건국초의 行政은 그의 주기능이 질서유지에 있었으며 그 당시의 재정력도 대단히 약해 行政機能이 확대될 수 없었으나 1950年의 6·25로 인하여

30) 金孝全, 「獨逸의 公法學이 한국에 미친 영향」, 現代公法의 理論, *op. cit.*, p. 568.

31) 末東緒, 「韓國의 公權力과 地方自治」, 地方行政研究 3권 2호, 1988年 5月, pp. 18-19.

戰爭을 위한 행정기능이 크게 팽창되었으며 재정적으로 미국원조에 크게 의존하게 되었던 것이며 이점에 있어서 우리의 행정기능의 확대가 선진국과 달리 복지기능의 확대가 아니라 전쟁, 안보에 있었다고 하는 것이다.

그후 4·19로 인하여 政治人들의 책임의식이 높아지면서 국민의 일차요망인 경제발전 및 생활수준의 향상을 기하기 위하여 經濟發展第一主義에 따라 본격적으로 관주도로 경제개발기능이 확대되어 갔으며 이의 성격에 비추어 전문화의 길을 걷기 시작하게 되었다.

이러한 사정·추세는 1970年代에 이르러서 군수산업과 중화학공업의 집중육성으로 더욱 심화되었으며 1980年代에 이르러 국정지표로는 정의 복지사회의 구현 등을 제시하였으나 5共和國이 끝날 무렵, 대통령선거에 임박해서 공약으로 본격적인 복지정책을 제시하기 시작하였으나³²⁾ 이것으로 인한 행정기능의 큰 변화는 찾아 볼 수 없었으나³³⁾ 결국 이러한 관주도 성장 일변도, 이로 인한 상대적인 빈부의 격차심화가 대다수 국민의 불만을 크게 하였던 것이다.

이러한 점에서 우리는 건국후 최근까지 계속 安保 秩序維持機能과 經濟發展을 위한 支援, 助長機能만 담당하여 왔다고 할 수 있으며 再分配機能은 거의 없었다고 하겠으나 앞으로는 再配分과 利害關係의 조정을 지역, 계층, 직업간 이룩하는 데 注力되어야 할 것이다.

2. 經 濟 面

經濟規模가 적었던 농업사회로부터 산업사회로 관주도로 전환하기 시작한 이 때 급속한 대규모적인 外資의 도입 및 투자로 인하여 경제 성장은 1960年代 이 때 기록되었다.

이러한 관주도정책을 이용한 것은 日本이나 臺灣의 경우도 同一하나 그의 구체적인 내용은 다르며 따라서 결과도 다르게 나타나고 있으며 이를 보다 구체적으로 비교하면 다음과 같다.

官에 의한 경제에 대한 지원이 상대적으로 적은 것은 미국이나 일본이나 대만의 경우는 民間企業이나 中小企業에 대한 지원도 적지 않게 하였으며 또한 이와 같은 지원관계를 유지하면서도 非倫理的인 關係가 상대적으로 적었으며 따라서 낭비가 적었다고 하는 것이다.³⁴⁾

32) 국민복지연금, 의료보험의 급속한 확대적용.

33) 노동부의 승격이 큰변화의 한예.

34) 大來佐武郎, 日本官僚事情, 東京, TBS ブリタニカ, 1984, pp.54-6 미국은 산업육

이나 같이 우리의 경우는 지나치게 소수의 대기업을 倫理性이나 책임성이 높지 못한 정부가 지원하다 보니 양자간의 밀착관계가 굳어지고 이에 따른 낭비 부정기 많아지게 됨으로써 기업의 생산성·경쟁성이 높아지기 어려워지며 이러한 결과의 예로서 몇 차례에 걸쳐 파동적으로 야기된 不實企業의 발생, 엄청난 액수의 준조세를 들 수 있겠다.³⁵⁾

이러한 현상의 발생의 원인은 책임성이 높지 못한 權力者가 막대한 자원을 동원·배분하다 보니 계속 이들의 힘이 불균형적으로 증대되고 民에 의한 통제력이 약한 데 있었다고 하겠다. 이러한 지나친 지원과 정경밀착관계로 인하여 대기업들은 막대한 세금이나 준조세를 지불하여도 이에 대한 주관적 가치가 높을 수 없으며 따라서 權力者에게 行政의 合理化, 재정결약, 능률화에 대한 영향력이 강해질 수 없었던 것이다.

그러므로 60년대 후 정부의 재정이 성장한 것에 비하면 행정합리화에 대한 영향력이나 이해관계의 지역, 계층, 직업간의 대립, 갈등을 조정할 필요성을 강화시키기 어려웠던 것이다.

이러한 政經關係가 80년대 이후 약간 변화한 면이 있다면 정경간의 영향력의 불균형은 그대로 유지하면서 지원보다도 일방적·강제적인 자원의 조달을 공식적·비공식적인 용도를 위해서 함으로써³⁶⁾ 양자간의 「친밀」 관계는 소원해지기 시작하였다고 하는 것이며 이는 그들로 하여금 民間主導를 더 부르짖게 하였다고 하는 것이다.

3. 政 治 面

전술한 바와 같이 행정기능이 확대되고 이에 따라 재정규모가 커져 납세액이 급증하였으나 정경밀착으로 인하여 쉽게 축재한 대기업이 많이 부담하거나 또는 간접세의 비율이 커 납세자의 權力者에 대한 영향력은 비례적으로 커질 수 없었다.

이와 같이 民으로부터 책임정치·정치발전에 대한 요망이 클 수 없었을 뿐만 아니라 이를 받아들이는 政治體制도 責任性이 높을 수 없었다고 하는 것이다.

책임성이 높아지려면 기본적으로 民權社會의 영향력이 國家, 公權力에 비하

상을 위한 지원은 극소로 하고 주로 輸出入만으로 통제하며, 이에 對하여 日本은 지원과 민간주도를 적절히 혼합, 대만의 경우는 韓國經濟新聞 1986년 11월 5일

35) 安秉萬, 韓國政府論 茶山出版社, 1985, pp. 327-8 韓國經濟新聞 1986年 9月 14日.

36) 5개和國의 대형 부정 부패사건(장영자사건, 명성사건, 새마을사건, 범양사건, 일해재단사건) 등을 들 수 있다.

여 강해야 하며 이와 같이 강한 民의 참여가 활발히 이루어지고 權力者는 國政을 가급적 공개함으로써 풍부하고 올바른 정보에 입각하여 決定이 이루어져야 하며 이러한 점에서 볼 적에 비공개, 참여제한이 심하게 이루어진 政治體制에서 少數人이 막강하게 集權·集中된 權力³⁷⁾을 행사하는 것은 바람직하지 못하며 따라서 民主性 責任性을 기대할 수 없는 것이다.

이러한 관점에서 우리의 해방후의 정치면을 평가할 적에 우리가 指向하는 民主政과 反對로 權力은 계속 集權·集中化되고 國家는 社會에 대하여 우월한 위치를 점해 왔다고 하겠다.³⁸⁾ 이와 같이 된 이유는 多分히 우리의 歷史的인 諸要因에 있다고 판단되는 것이다.³⁹⁾

歷史적으로 9가지 요인을 들고 있지만 특히 중요한 것으로서 農業社會와 權力至上의 文化, 儒敎文化, 朝鮮王朝, 日帝體制, 6·25, 軍人執權과 官主導經濟開發體制 등을 들 수 있겠다. 이상과 같은 사정으로 民主政이 요청하는 分權이나 民의 力量向上이 억제되어 왔던 것이다.

이와 같은 어려운 상황하에서도 民權이나 社會의 영향력이 키워질 수 있어서 4·19와 6·29가 있을 수 있었던 것은 다분히 교육의 급속한 발전, 民主先進國과의 開放性을 들 수 있음과 동시에 또 하나 지적되어야 할 것은 그간의 경제발전의 성과라고 하겠다.

전술한 바와 같이 경제발전이 관주도로 이루어져 公權力과 소수 재벌의 힘을 강화시켰으나 이와 동시 中產層이 커졌으며 또 한편으로 근로자의 수가 급증하면서 自己利害關係에 관한 의식이 교육의 급진전으로 높아졌다고 하는 것이다.

이러한 社會變化에 政權擔當者로 적응하지 못하고 오히려 逆行하는 方向으로 安保 經濟發展優先 등을 이유로 政治體制를 正當性 없이 전환시켰으며(유신체제) 5.16和國에 이르러서는 民主政의 土着化를 국정지표로 내세우고도 4·13 조치를 발표한 것은 오히려 民의 참여욕구를 크게 자극하였던 것이며 드디어 6·29선언 없이는 政權유지가 不可能한 상태로 몰고 갔던 것이다.

4·19와 6·29가 다른 것은 전자의 경우 주로 학원만이 참여했으나 후자의 경우 훨씬 넓은 지지를 학원 외에서 받았다고 하는 것이다. 이를 열거하면 종교인, 언론인 폭넓게 형성된 중산층과 근로자라고 하는 것이다.

7) 集權은 中央과 地方間의 關係를 의미하고 集中은 同一組織內部에서 상하층간의 관계를 의미한다.

8) 延世大 國家論研究會, 한국에 있어서의 國家와 社會, 한울, 1986, pp.120-1. 韓國政治學會 編, 現代韓國政治와 國家, 法文社, 1986, pp.229-31.

9) 朴東緒 韓國의 公權力과 地方自治, *op. cit.*, pp.13-24.

이러한 政治變化는 6·29전후를 다르게 하고 있으며 금년의 13代총선의 결과는 더욱 民主化의 方向을 확실하게 해주고 있음을 볼 수 있다.

그러므로 1987年을 기준으로 하여 民의 영향력이 강해졌으며 정치면에서 책임성이 높아질 것이 기대되고 있다. 따라서 國政의 책임성, 民權의 옹호, 行政의 合理性 및 配分의 公正性에 대한 요망이 보다 많이 구현될 것이 기대되며 이에 따른 진지한 연구와 노력이 이루어지기 시작할 것으로 기대된다.

4. 理 念

해빙후 行政을 대상으로 연구하는 學問으로서 行政法學과 行政學이 兩存하고 있는데 시기적으로 行政法이 먼저일 뿐만 아니라 日帝時代와의 연속성도 있고 해서 여기서는 우선 行政法을 논의한 후 行政學을 검토하고자 한다.

(1) 行政法學

日帝後부터 적용되어 오고 우리가 물려 받은 行政法이 기본적으로 民主性이라고 하는 이념에 비추어 볼 적에 不適合한 성격을 지니고 있으므로 대한민국의 헌법이 指向하는 基本理念에 부합되도록 시정되어야 하는 것이다.

지난 40年間 헌법이 여러 차례 바뀌어 헌법의 이념 또는 우리 國家가 입각하고자 하는 이념에 관하여 짧게 집약할 수 없으나 크게 요약하면 건국 당시와 현 헌법이 民主性과 社會民主性 또는 福祉性을 내포하고 있다는 점에서 유사한 면이 있으나 전자의 경우는 우리의 社會的 基盤 없이 다분히 先進國의 이념의 도입으로 그와 같이 규정하였으나 현헌법의 경우는 그간 발전·변화된 社會基盤의 지식을 어느 정도 얻고 규정되었다는 점에 차가 있다고 하겠다.

이와 같이 우리 國政이 지향하는 이념에 부합되게 하기 위하여 日帝後로부터 물려 받은 것 중 전술한 이념에 부합되지 않는 것은 시정되어야 하며 지난 40年間 그 지부진한 면은 있었으나⁴⁰⁾ 시정되어 왔다고 평가된다.

이를 보다 구체적으로 지적하면 行政의 特權性이 시정되어야 하며 이를 위하여 公私法의 엄격한 二元論, 行政裁判制, 特別權力關係와 無定量的 忠誠義務, 行政主體對 客體論 등을 들수 있겠다.⁴¹⁾

이와 같은 종래의 行政의 特權性에서 연유하는 것을 시정함으로써⁴²⁾ 行政權

40) 糸田英夫 行政法 東京, 日本評論社, 1981, p.14 日本의 경우도 不充分하다고 지적

41) *id.*, p.24, 42, pp.60-1, 80-82. 高木武 比較行政法, 東京, 鳳舎, 1984, pp.99-100 兼 飼(信成, *op. cit.*, p.117. 徐元宇, 韓國行政法의 課題, 1982年 6月 17~18日 韓 美 100주년 기념 심포지움논문, p.323.

42) 翁之宇 現代行政法論(上), 博英社, 1983, p.25 行政法의 내용을 종래와 같이 총론

의 남용을 규제하고 主權者인 國民의 人權, 自由, 權益의 신장, 幸福의 증진이 이룩될 수 있게 함과 동시에 점차 심화되어가고 있는 經濟·社會的인 弱者에 대한 보호를 확실히 보장할 수 있는 方途가 마련되기 시작하여야 할 것이다.⁴³⁾

解放後 行政法의 民主化 또는 헌법이념에 부합되는 方向으로 개편하는 데 도움을 주는 것으로서 元來 도입해온 獨佛에서 수정되어 가는 것으로부터 습득하는 점도 있지만 戰後 우리와 文化交流가 많은 英美의 行政法에서 배울 점도 있는 것 같다.

전술한 바와 같은 특색을 지니고 있는 獨佛의 行政法이 英美에서는 19C에 있을 수 없었다. 이의 주요 이유는 英美는 이미 일찌기 民主國家를 이룩하고 있었으며 따라서 君主權과 民權의 동시추구를 이념으로 하는 立憲君主國이 아니었기 때문이다.

그러므로 公私法의 구별, 行政裁判의 별도 설치, 및 行政主體와 客體論도 나올 수 없었던 것이다. 行政人도 民과 같이 普通法의 적용, 司法裁判을 동일하게 받고 있었던 것이다. 이러한 民主化를 이룩할 수 있었던 것은 일찌기 정형적인 市民革命을 이룩하여 民이 완전히 立法權은 물론 行政權까지 장악했기 때문에 行政權의 特權性이 獨佛에서와 같이 部分的으로 殘存할 수 없었기 때문이다.

따라서 전형적인 立法國家時代를 갖게 되었으며 獨佛이나 日本 또는 우리와 같은 나라에서 이야기하는 國家의 自律性이라던가⁴⁵⁾ 또는 더 나아가 國家라는 용어 자체의 이용도 삼가하고 대신 기계적인 수단의 성격을 지녔다는 의미의 府政라고 하는 용어를 즐겨 쓰고 있음에서도 獨佛과의 차이를 볼 수 있다.

따라서 英美에서는 19C의 獨佛에서와 같은 行政法 대신 전연 성격이 다른 行政法가 탄생하기 시작하였던 것이다. 그것은 이때 英美에서는 이미 經濟가 대단히 발달하여 大企業이 많이 탄생하게 되고 이들의 中小企業, 消費者 기타 弱者에 대한 羈포가 심하게 나타나기 시작하여 이에 대한 규제를 통하여 多數인

과 각론으로 2大分하지 말고 行政組織, 行政作用, 救濟法으로 3大分하자고 제의하고 있다.(필자의 사견으로는 이와 같이 하는 경우 더 나아가 순서를 첫째로 行政機能的인 성격을 띠고 있는 行政作用을 우선시키고 이것을 누가 擔當할 것인가 하는 것을 검토한다는 의미에서 行政組織을 두번째로 들고 끝으로 잘못된 경우 民權의 옹호를 위함과 동시에 行政發展을 위하여 救濟를 검토하는 순서로 했으면 더욱 바람직 하겠다.)

13) 和田英夫 *op. cit.*, p. 17. 戰後시정보완의 3大內容으로서 1. 給付行政(強) 2. 手続的保障(美), 3. 國家責任論—無過失損害賠償理論(佛) 등을 들고 있다.

14) 鶴飼信成, *op. cit.*, p. 4, 194.

15) Bertrand Badie and Pierre Birnbaum (trans. by Arthur Goldhammer) *op. cit.*, pp. 121-26.

弱者를 보호할 필요가 있게 되었던 것이다.⁴⁶⁾

그런데 이러한 權限을 一般司法이나 行政에 맡길 수 없어 미국에서는 소위 「第·府」라고 하는 獨立規制委員會, 行政委員會를 많이 수립하고 여기에 準立法·司法權을 부여하게 되었던 것이다.⁴⁷⁾ 이러한 기관에서 일의 공정처리·결정을 확보하기 위한 方案으로 크게 강조되고 발달하게 된 것이 行政節次法인 것이며 따라서 英美의 行政法은 行政事業의 내용, 실체에 관한 것보다도 이러한 절차에 관한 것이 主軸을 이루게 된 것도 이러한 데 기인하는 것이라고 하겠다.⁴⁸⁾

그러므로 이들의 경우 우리나라나 大陸系의 行政法에서 볼 수 있는 것과 같은 行政去總論 또는 行政法一般性이라는 體系는 없으며 行政節次나 司法審査와 같은 것에 거의 한정하고 있어 行政法의 범위는 좁게 되어 있다.⁴⁹⁾

이와 같은 特性을 지니고 있는 英美行政法이 解放後 우리에게 소개되고 部分的으로 도입·적용되고 있으나 이의 정도는 대단히 未及하다고 평가되고 있다. 즉 行政裁判의 歷止 및 行政委員會와 같은 것이 영향을 받아 적용되고 있으나 후자의 경우 形成化하고 있는 것이 현실이라고 하겠으며 節次法은 더욱 不進狀態에 있다.

해방후 民主化를 指向하고 있으며 美國과의 문화교류가 엄청나게 많으면서 이와 같이 英美行政法의 도입이 지지부진한 原因이 여러 가지 있겠으나 이들 중 주요한 것 몇 가지를 들면 다음과 같이 요약될 수 있겠다.

첫째로 아직 우리의 民主化의 정도 특히 政治의 民主化의 정도가 저급하여 司法權의 獨立이 이룩되지 못하고 있으며 大企業, 權力者 등과 같은 有力者에 대한 弱者의 보호·권익옹호가 구현되지 못하고 있다는 것이다.

둘째로 日帝時 以來의 行政法이 지나치게 支配的인 위치를 계속 유지해 왔다고 하는 것이다. 이의 原因은 日帝統治時代의 英美文化와의 疏遠도 있지만 解放後에 行政法을 연구·교육한 사람이 압도적으로 大陸系의 獨佛法을 공부한 사람이라고 하는 것이다.

세째 解放後의 行政法學道中 英美에 유학한 사람도 적었을 뿐만 아니라 이

46) 徐之宇, 「韓國行政法의 課題和」 *op. cit.*, p. 77.

47) 田英夫 *op. cit.*, pp. 40-1, 「崔松和, 「美國行政法의 歷史的展開」 現代公法の 理論, 學研社. 1982, pp. 643-65 鶴飼信成 *op. cit.*, pp. 236-42.

48) 金道程, *op. cit.*, p. 105 新稿徐之宇現代行政法論(上), *op. cit.*, p. 21.

49) Marshall E. Dimock et al. *Public Administration* New York Holt Rinehart and Winston 1983, p. 79 Jeffrey D. Stransoman *Public Administration* New York Holt, Rinehart and Winston 1985, p. 291.

분들의 경우 獨佛行政法이 내포하고 있는 政治權力的 性格을 정확하게 이해하고 있는 정도가 높지 못해 이것의 非民主的 性格의 조속한 불식을 서둘지 않았다고 하는 것이다.⁵⁰⁾

이상 몇가지 주요 원인을 열거했으나 근본적으로 우리 政治社會의 民主化와 이것이 지니고 있는 權力的인 의미를 公法을 연구하는 사람들은 특별히 주의 깊게 관찰하여야 할 것 같다. 이와 같이 우리의 政治社會의 民主化의 정도가 저급하여 아직 行政權濫用의 가능성이 높으므로 이의 남용 예방과 남용되었을 경우의 구제를 통한 약자의 법적보호에 注力해야 할 것 같다.

2) 行政學

우리나라에서 行政學科가 창설되고 한두 개의 大學에서 강의가 6·25전에 이루어지고 있었으나 行政學에 대한 본격적인 연구의 시작은 1955年 鄭仁興 教授의 行政學出刊과 1956年의 韓國行政研究會의 創立을 들고 있다.

이때 이러한 行政學에 대한 關心의 증대가 그 當時 이 學問에 대한 必要性이 크게 內在的으로 있어서 야기된 것이라고 볼 수 없으며 정교수 저서의 서문에서 밝힌 바와 같이 다분히 未來의 수요 예측에 연유한다고 하겠다. 정교수는 日本의 京都大學에서 戰前에 습득한 네서 영향을 받은 것이며 研究會의 창설은 美國 教授(Fred W. Riggs)의 來韓講義와 그의 권유에 의한 것이었다.

그러므로 다분히 外生的이기는 하지만 內生的인 면도 있다고 보아야 할 것 같다. 그러나 워낙 우리나라의 行政學研究에 필요한 여건이 갖추어져 있지 못하니 미국의 문화적 영향이 압도적으로 컸으므로 이에 휩쓸리다가 1960年代 中半後 스스로의 위치를 찾으려는 노력이 나타나기 시작하였으며⁵¹⁾ 이때부터를 反省期라고 호칭을 붙여 보기도 하면서 土着化를 위한 노력이 본격적으로 시작되었던 것이다.

그러므로 이때까지는 理念面에서도 미국의 것을 거의 기계적으로 도입하여 그것이 강조된 순서도 能率性, 民主性, 效果性 등의 순으로 강조되었다고 설명을 하였던 것이다.

그러나 次次 우리의 실정을 이해하고 主體的으로 行政學 研究가 시작되면서

[50] 崔松和「美國行政法の 歷史的展開」, *op. cit.*, pp. 666-67, 최교수는 法學界와 法曹人의 保守性 및 能力不足이라는 말로 표현하고 있다.

[51] 李宗范「行政學의 土着化에 관한 研究」韓國行政學報 11집, 1977 p. 219 安秉永「韓國의 行政現象과 行政學研究의 主體性」韓國政治學會報, 13집, 1979, p. 56 朴東緒, 「韓國行政學의 現況과 役割」韓國政治學會報, 2집, 1967, pp. 129-30. 日本行政會編, 行政學, 現狀課題, *op. cit.*, p. 66. 日本도 우리와 거의 같다. 즉 戰後美國行政學에 휩쓸리다가 1960年代 後半부터 自覺했다고 기술.

理念의 문제도 독자적으로 우리의 歷史發展의 맥락에 부합되게 재고되기 시작하였다.

이와 같이 우리의 解放後의 國家發展의 양상을 근거로 고찰하는 경우 行政의 發展이 있어서 우선 일차적으로 요청되어야 할 규범 이념으로서 民主性과 合法性을 들어야 할 것 같다. 왜냐하면 미국의 경우는 이미 政治, 行政의 民主化가 이룩된 후 行政國家化됨에 따라 能率化가 첫째로 요청되었음을 이해할 수 있으나 우리는 한국정부가 戰後 수립되면서 民主化가 첫째 과제로 요청되었기 때문이다.

이와 더불어 合法性의 문제도 영미에서는 이미 行政國家化되기 전의 立法國家가 이룩되면서 合法性의 제도화가 이룩되었으므로⁵²⁾ 能率性부터 제시되었으나 우리의 경우는 계속 行政의 合法性 提高가 무엇보다 중요한 과제로 제시되어야 했던 것이다.

그리고 전술한 바와 같이 6·25와 더불어 行政의 급팽창을 가져왔으나 우리의 세금으로 충당된 것보다 美軍援에 의한 것이었으며 또한 이 당시의 정치발전도가 이를 요청할 정도로 성숙되지 않았다고 하는 것이다.

그러므로 60年代 초기까지는 理念으로서 우리의 경우 民主性⁵³⁾과 合法性이 요청되었으며 후자의 경우 특히 行政法學의 역할이 크게 기대되었던 것도 先進國과 다른 사정이라고 하겠다.

전술한 이러한 理念이 성취되거나 구현된 것도 아니지만 60年代에 들어서면서 정부주도로 경제개발을 대대적으로 시작하게 됨에 따라 行政의 擴大專門化, 行政精의 肥大化 및 막대한 國內外資의 관리 등이 이루어지면서 行政의 能率性과 效果性이 요청되었으나 이의 原動力은 납세자들의 관심증대도 있었으나 權力者의 자원의 효율적 관리를 통한 經濟發展, 生産性向上에의 關心이 컸다고 하는 것도 있었다고 평가된다.

이와 같이 되어 아직 民主性, 合法性의 성취도 별로 이룩되지 못한 채 行政權이 비껴해지게 되어 초기의 첫째 과제인 民主性, 能率性의 성취를 별로 이룩하지 못한 상태에서 또 다른 어려운 과제인 效果性, 能率性을 이룩해야 하는 2重의 어려운 과제를 안게 되었다고 하는 것이다.

52) 朴東緒 韓國行政論, 法文社 1984, pp.97-8 에 우리의 경우 合法性의 성취 및 制度化가 어려우며 英美와 다른가를 분석 설명하고 있다.

53) 井國富久治, 行政學要論, 東京, 有斐閣 1981, pp.44-45 日本의 경우도 우리도 유사한 진술을 하고 있다. 즉 우선 戰前官僚制의 民主化에 그리고 난후 合理能率의 管理에로.

그러나 이러한 經濟開發은 中産層의 폭넓은 形成 및 勤勞者階層의 政治勢力化를 이룬 여건 속에서 이룩하기 시작하였음과 동시에 급속한 교육의 신장은 이들간의 유대를 맺게 하여 70年代부터 民主化와 配分의 衡平化를 요청하기 시작하였으며 그간 유신체제, 5제공화국하의 억압으로 인하여 많은 희생이 지불되었으나 이와 같은 歷史發展의 물결은 막을 길이 없어 결국 1987年 6月宣言으로 결실을 맺게 되어 民主性, 衡平性이 크게 요청되었으며 점진적으로 구현되기 시작하였던 것이다.

그러므로 현시점에서는 行政學의 이념으로서 民主性, 衡平性이 전면에 나서고 있으나 전술한 合法性, 效果性, 能率性도 계속 요청되고 있다고 하겠다.

(5) 學問性

行政法은 法學의 성격상 規範性을 띠는 것은 당연하나 그의 내용은 日帝時와 상극한 차이를 띠어가고 있다고 하겠다. 즉 日帝時는 權力이 君主와 民에 걸쳐 있게 되는 立憲君主制下的 식민지통치를 받았으므로 民權의 옹호라고 하는 규범성이 그나마 약했다고 평가해야 할 것 같다.

그러나 解放後의 行政法은 초기에 國內의 政治·社會的인 여건의 미숙 및 行政去學徒의 能力不足으로 인하여 民主化를 위한 노력이 취약했으나 점차 이의 성취를 위한 노력이 보이기 시작하였다고 할 수 있겠다.

가적 未及한 면이 전술한 바와 같이 여러 가지 면에서 지적될 수 있으나 앞으로 과거의 非民主的인 내용을 조속히 불식하고 보다 신속한 民主化를 위한 노력을 기울여 새로운 내용이 담겨져야 할 것 같다.

이에 비하여 同一한 대상을 연구의 대상으로 하고 있지만 기본적으로 實證性 經驗性을 중시하고 이를 토대로 理論化, 科學化를 특색으로 하는 行政學은 行政法學과 다른 면을 띠고 있다고 하겠다.

이와 같이 行政學은 기본적으로 社會科學의 한 分野로서 政治學이나 經營學과 밀접한 관련성을 갖고 일차적으로 經驗科學으로서의 길을 걸어 왔으며 걸어야 겠으나 또 다른 한편에서는 行政이 고도의 實踐性을 지니고 있으므로 現實適性, 問題解決, 改革的인 성격을 지니고 있으므로 專門職業性, 政策性을 지니고 있다는 것이다.⁵⁴⁾

근자에 우리가 연구하고 있는 行政學의 이러한 성격을 조선왕조의 實學과 비

5.) Richard A. Higgott *Political Development Theory* New York St. Martin's, 1983, pp.26-30. Michael M. Harmon *Action Theory for Public Administration* New York Longman 1981, pp.3-13. p.167.

교하는 경우 論者에 따라 異論은 있겠으나 實學이 연구되던 당시는 經驗科學의 연구방법이 거의 발전되고 있지 않아 理論化, 科學化를 위한 연구가 거의 없었으며 직접 현실 비판과 시정책이 논의되었다고 하는 점에서 실천성, 정책성을 지니고 있다고 하겠으나 이것마저도 오늘 날과 같이 문제해결, 정책연구의 정도가 저급하였으므로 다분히 주관성을 많이 띠고 있어 객관성이 높지 못하였다고 하겠다.

다만 實學當時는 유교의 테두리를 벗어나지 못하였다고 하는 점에서 實學이라고 호칭하면서도 現實適合性의 문제가 있었으나 금일 날에는 지나치게 우리와 3化 특히 정치발전도가 다른 西歐文物의 영향을 받고 있다는 점에서 어떻게 보면 오히려 現實適合性이 조선조 당시보다 더 취약하다고 평가될지도 모르겠다.

VI. 結 語

이상의로서 우리나라에 있어서의 國政 또는 行政에 관한 研究가 歷史적으로 어떻게 변천되어 왔는가를 검토하였으며 이의 이해와 정리를 위하여 다음과 같이 표로 제시해 보고자 한다.

行政研究의 변천

時代	內容	學問名	權力的 所在	理 念	學 問 性
朝鮮 日帝 韓國	實學 行政法 行政法 行政學	實學 行政法 行政法 行政學	君主 君主와(民)* (民)*	主權維持 富國과 爲民 官權의 部分的制約 民權伸張과 弱者保護 民主性, 合法性 效率性 衡平性	準實證性(實踐性) 規範性 規範性 實證性(理論과 實踐性)

* 실제에 있어서 民에 있다고 보기 어려워서

이상의와 같이 우리 나라에서의 行政研究가 시대에 따라 어떻게 變化했으며 그 내용은 어떠하였는가 하는 것을 검토한 데서 우리가 앞으로 行政을 연구하는 데 있어서 종래의 생각을 다음과 같은 점에서 재고할 필요가 있을 것 같다.

첫째 行政研究의 歷史를 종래와 같이 독일의 관방학, 미국의 「윌슨」의 行政學의 순서로 그것도 누구나 다 언급하지도 않는 기술은 앞으로 시정되어야 할 것 같다.

이러한 歷史적인 연관성도 없이 이 나라 저 나라 그것도 우리나라도 아닌 나

라기 예를 열거하는 것은 行政研究에 거의 도움이 되지 않기 때문이다. 이러한 열거보다도 오히려 이를 의미있게 하려면 왜 관방학이 탄생하게 되었는가, 「월슨의 行政學論文이 나오게 되었는가 하는 것을 비교적으로 분석하고 공통적인 요인을 찾아내어 우리의 경우를 비취보는 데 도움이 되는 方向으로 연구하는 것이 의미가 크다고 생각된다.

그러므로 이상의 分析에서 우리가 습득한 것은 앞으로는 종래와 같이 行政研究의 歷史를 언급하지 말고 여기에 제시한 대로 우리를 主體로 일관성있게 行政研究에 대한 關心을 높이는 요인에 입각해서 설명을 하는 것이 바람직하다고 생각된다.

둘째 歷史적으로 行政研究의 내용이 바뀌게 된 요인으로서 行政·經濟·政治面에 걸쳐서 體制的, 綜合的으로 검토하였으나 이들 중 가장 비중이 큰 요인은 政治面, 특히 權力의 所在가 어디에 있는가에 있다고 하겠다.

관방학이나 實學으로부터 行政法(19C의 獨佛)을 거쳐 現在의 行政法과 行政學으로 탈바꿈을 하고 있는 것은 근본적으로 權力의 所在가 君主로부터 民으로 넘어오는 과정과 밀접한 관련성이 있다고 하는 것이다. 그러므로 앞으로 行政을 연구하는 데 있어서 단순히 行政機能의 변천만 분석해서는 本質理解에 어려움이 있을 것이라고 하는 것이다.

세째 이상과 같은 관점에서 우리의 현황 특히 政治面을 고찰하는 경우 이념상으로 權力이 民에 있다고 하고 있으나 실제로 있어서 權力至上의 文化가⁵⁵⁾ 아직 지배하고 있는데다 官權의 횡포가 적지 않게 이루어지고 있으므로 行政을 연구하는 데 있어서는 權力에 비중을 두고 접근하는 것이 바람직하다는 것이다.

이미 民主化, 主權在民이 상당한 수준으로 성취된 나라에서는 관리기술, 법령의 해석기술 위주로 접근하는 것이 무방하나 우리와 같이 아직 실제에 있어서는 主權在民의 이념이 구현되고 있지 못한 경우는 權力의 側面을 우선적으로 고찰하는 것이 보다 適實性 있는 연구가 될 수 있다는 것이다.

결론으로 이와 같이 고찰하는 경우 우리의 1次的인 당면과제는 行政權의 통제, 민주화, 분권에 있다고 생각되며 따라서 이를 위하여 行政學과 行政法學은 相互協力할 必要가 큰 것이다.

대내하면 양자가 同一한 行政을 대상으로 하고 있을 뿐만 아니라 추구하는 理想, 目標도 다 같이 헌법정신의 구현 또는 民主化에 있다고 판단됨과 동시에

55) 朴東緒, 「高級公務員의 政策決定能力上的 問題點」, 政策論叢 13권, 1986, pp.83-93.

이를 달성하는 데 양자는 補完性을 지니고 있다고 판단되기 때문이다.

왜냐 하면 확실하게 民主化, 行政權의 통제를 이룩하려면 실증적인 연구가 있어야 함과 동시에 이것의 확실한 구현을 위해서는 規範的인 法制定이 요청되기 때문이다. 따라서 전자의 경우 行政學이 공헌할 수 있는 데 반하여 후자의 경우 行政法이 공헌할 수 있기 때문이다.

이와 같이 兩學問은 相互協力・補完의 必要性이 큰데도 유감인 것은 지난 40年間 양자를 연구하는 學徒들간의 相互接觸, 共同研究가 거의 없었던 것은 學問의 성격에 기인하는 면도 있겠으나 그것보다도 學徒들간의 이해 부족에 있었다고 판단되므로 앞으로 우리의 行政發展을 위하여 새로운 시도가 있어야 할 것 같다.