

《特 輯》

서울大學校 開校 30周年紀念

行政學 세미나

日時：1976년 10월 22일

장소：서울 大學校 行政大學院

第 1 會 議

主題：韓國에 있어서 行政學의 發達과 서울大學校 行政大學院의 발자취

主題發表：金 雲 泰

《目

- 次》.....
- | | |
|---|------------------------|
| 一. 韓國에 있어 行政學의 發達 | 2. 教授의 研究活動 및 學會參與 |
| 1. 序 言 | 3. 서울大學校 行政大學院의 理念과 實際 |
| 2. 解放前의 近代的 思想의 遺產 | 4. 結語 |
| 3. 解放後의 行政學發達 | 附錄 1. 年度別卒業生現況 |
| (1) 形成期 | 2. 卒業生社會進出狀況 |
| (2) 韓國化期 | 3. 行政調查研究所의 研究報告書 |
| (3) 結語 | 4. 教授들의 著書 譯書 및 論文 |
| 二. 서울大學校行政大學院의 발자취 | 5. 教授國際會議參加現況 |
| 1. 서울 大 行政大學院의 發展과 그 運營이
學界 및 實業界에 미친 影響 | 6. 教授의 學會參與現況 |

一. 韓國에 있어 行政學의 發達

1. 序 言

韓國에서 社會科學의 一分科로서 近代的인 行政學이 本格的으로 研究되기 시작한 것은 解放後 6. 25th 戰變의 休戰協定이 締結되어 美國의 援助下에 復興計劃이 推進되고 學界도 秩序를 回復한 1950年代 中半期부터 라고 하겠으며 그 以後 不過 20餘年間에 걸쳐 눈부신 發展을

기づ해 온 것이다. 이러한 急進的 發展은 解放後 특히 6.25事變以後의 國際政治狀況下에서 韓國社會가 發展함에 따라서 行政領域의 社會의 重要性이 認識되고 또한 그 歷史的 意義가 增加됨에 따라 新興科學으로서 獨自의 學問體系의 形成을 促求해 왔기 때문이라 하겠다. 특히 戰後 夏興事業의 推進과 國家安保 및 經濟發展등을 위한 行政機能의 擴大, 經濟軍事援助國인 美國政府當局의 被援國 韓國에 대한 行政合理化의 促求, 政治人과 國民의 行政에 대한 關心의 韻揚, 5.16軍事革命後의 管理技術의 公共行政에의 應用과 行政過程에서 責任性과 創意性이 要求되는 政治狀況등이 行政의 學究的研究를 促進해 来다고 할 수 있겠다.

本來 現代行政學의 發達을 促進한 社會的土臺는 19世紀後半以來로 美·英을 為始한 先進諸國家에 있어서 形成된 것으로 그것은 近代國家의 消極的인 政治가 現代에 이르러 積極化되었다는點, 現代國家에 있어 行政이 膨脹되고 權力構造上 行政이 占有하는 比重이 增大한 點과 더불어 統治構造上 行政府의 權力이 集中化된 點, 이에 따르는 行政의 專門화와 專門的 官僚士 擡頭한 點, 近代의 科學과 技術이 發達하여 行政에 應用되고 行政過程의 管理技術이 發展한 點, 그리고 科學的管理法의 發達등을 들수 있겠다. 이러한 諸條件와 背景을 다른 어떤 國家보다도 가장 일찍이 갖춘 美國에서近代의 行政學의 研究가 本格化되고 또 素朴하나마 行政에 관한 理論的體系化가 보여진 것은 大體로 1880年代末이라고 하겠으며⁽¹⁾ 韓國에서는 發展途上 國家로서 前記한 諸條件이나 背景을 가의 갖추지 못한 채 美國의 경우보다 約 70년 뒤늦게 本格的 研究가 시작되었으며 그것도 美國行政學으로부터 至大한 影響을 받아가면서 成長해 온 것이다. 즉 19世紀末以來로 美國의 行政學 또는 行政思想이 그 初期의 技術的 制度論의 또는 政治·行政二元論(potitics and administration dichotomy)의 立場에서 1930年代初期에 完成된 機能的行政學 또는 古典的 組織理論⁽²⁾, 1930年代末葉의 Hawthorn Research를 계기로 擧頭한 人間關係論과 behaviorism 및 論理的 實證主義과 意思決定論, 1940年代後期의 一連의 社會學派에 의한 生態論, 事例研究, 1950年代의 體制理論(System theory), 構造機能接近法, 1960年代의 比較行政研究와 發展行政研究 및 政策科學 등 多樣的 開拓를 이루워 왔으며 이들은 각각 時代別 力點을 달리하고 時代와 더불어 段階의 으로 發展해 온 것이 있으나 우리에게는 이들이 거의 同時的으로 輸入紹介되었던 것이다. 따라서 韓國에 있어서 近代的行政學의 成長은 自生的인 動機 보다도 外生的動機에 依存한 點이 크다고 생각된다.

- (1) 初期의 美國行政에 관한 體系的理論을 構想한 先驅의 俊傑을 背으로서 行政研究를 한個의 自覺的 인 時間으로서 土臺를 닦은 사람은 Woodrow Wilson이었다. 그 代表의 行政學著書 *Congressional Government*, 1885 *The study of Administration* 1887
(2) 代表적으로 L. Gulick, "Notes on the theory of Organization" Papers on the Science of Administration, 1937. (Urtwick와 共著)

James D. mooney, *The principles of Organization* New York, Harper, 1939등을 들 수 있으며 여기서는 政治行政의 相對關係 혹은 循環過程이 強調되고 節約과 能率 및 執行責任者の 統制에 重點을 두고 있는 合理主義의 立場에 있는 것이다.

그러나 한편 韓國에 있어 近代的 行政學의 研究는 日淺하지만 近代的인 行政思想은 적어도 朝鮮王朝時代와 日帝殖民統治時代를 통하여 傳統속으로서 遺產으로서 繼承되어 내려온 것이며 이들 思想이 過去에 있어서 遂行한 任務와 現代에 있어서 作用하고 있는 役割에 관하여 그 歷史的變遷과 더불어 時代的背景을 批判的으로 考察할 必要가 있다고 본다.

다음에 解放前의 韓國에 있어 近代的 行政思想의 遺產과 그리고 1950年代 後半期以來로 行政學의 發展해온 過程을 살펴보고자 한다.

2. 解放前의 近代的行政思想의 遺產

朝鮮王朝의 歷史的性格規定에 관하여 史家들의 見解가 구구하나³⁾ 李氏朝鮮王朝가 성립되고 英正祖(1725—1800) 時代의 中興政策과 新氣運이 대두했던 시기를 韓國의 近世國家의 發展過程으로 보는 것이 타당하다고 본다. 이 時期는 經濟的으로는 農奴的性格을 가진 生產階級이 등재하였고 社會的으로는 엄격한 制限身分制로 인하여 中世的 殘滓가 병존하고 있었지만 政治的으로는 비록 大陸的影響을 받은 것이긴 해도 民族主義의 이데올로기에 기반한 儒教的(性理學的) 政治理念의 표방, 地方의 小地主層을 중심으로 형성된 새로운 정치 계층의 대두 그리고 行政的으로는 儒教的官人集團을 集權的官人支配體制으로 吸收再編成하여 西歐의 自僚制보다도 더욱 構造的으로分化되고 機能的으로 自律성이 높았던 官人支配體制가 成立되었으며 나아가서 政治過程과 調和된 集權的統括秩序의 整備를 보게 되어 政治行政의側面에서는 韓國의近世의 要素들이 충분히 찍트고 있었다고 하겠다.

그러한 韓國의近世國家展開에 있어 社會全般에 풍넓은 영향을 미쳤던 王辰倭亂(1572—1579) 以及 英正祖時代(1725—1800)까지의 期間에는 社會, 經濟 등 모든 分野에 걸쳐 새로운 社會體制로 指向하려는 發展的인 努力이 나타나며 그러한 變動은 封建社會로 부터 資本主義의 近代社會로 踏き가기 위한 準備過程으로서 看做할 수 있는 것이었으며 政治·行政的으로는 儒教的인 爲民政治倫理에 의하여 言路와 合議를 위한 政治過程을 開放시켰던 官人支配的 國家의 變質이 進行되었던 時期라고 할 수 있겠다. 그것은 朝鮮朝의 傳統的인 政治 Ideology가 이미 激變하는 社會現實을 引導할 수 있는 機能的인 「에너지」 役割을 상실하고 있음을 의미하는 것이며 이와 같은 政治的側面에서의 절박한 狀況은 社會·經濟秩序의 파탄에도 그대로 直結되는 것이다.

이와 같은 절박한 狀況下에서 全面的인 社會의 改編 없이는 國勢를挽回할 수 없다는 생각에서 在野學者들 사이에서 특히 當時 社會價值에서 疏外되었던 所謂 限界人物(Marginal people)로서 南人學者, 中人 및 庶孽들에 의하여 經世濟民을 重視하여 社會現實을 비판하고

(3) 深著 朝鮮王朝行政史(近世篇) pp.7, 39, 221, 1970. 博英社 震壇學會 韓國史에서는 高麗朝是 中世, 朝鮮朝是 近世로 区分하고 있고 李鍾恒著 韓國政治史는 兩王朝是 同一視하고 있다(同書 第5章 참조) 朝東亞 1968. 7月號「韓國史의 時代區分」 pp. 346ff 姜普哲「韓國史의 時代區分에 關하여」歷史學報 31輯 1966참조

理想的 社會改編을 위한 近代志向의 및 民族志向의인 多樣的 理論을 활발히 展開시키기에 이르렀고 일·부 官僚層에 있어서도 時弊를 舉論하여 그 匡救策을 주장하기에 이르렀다. 이렇듯 18世紀에 무르익었던 새로운 學風으로서의 實學運動은 西洋文化의 영향으로 인한 學問의in 反省에 힘입은 바 적지 않았으나 그보다는 오히려 절박한 社會現實에 결부된 政治意識의 발동이었던 것이다.

實學이 절박한 社會現實을 타개하기 위한 社會改編理論과 批判精神으로 出發한 것이기에 그 研究對象이나 理論展開過程이 자못 多樣하였으나近代的行政理論 또는 思想을 内包한 것으로 다음과의 諸思想을 들을 수 있겠다.

(1) 柳馨遠(1622—1673)의 磻溪隨錄에서는 行政機構簡素化 官紀命令系統, 債祿制의 確立 薦舉制의 實施 등 官制의 改革論을 包含해서 重農主義의 土地改革과 稅制改革 및 身分職業의 世襲制 脱皮, 其他 民生·財政·國防·刑罰·教育 등을 提唱하여 素朴한 政治學·行政學·經濟學으로서의 學問體系를 이루하였다.

(2) 李瀨(681—1763)의 星湖僅說에서는 民生을 위한 經世致用을 提唱하고 그의 人事部門에서 政治·行政·經濟·家族 등에 관한 改革論을 提起하였고

(3) 丁若鉉(1762—1836)의 丁茶山全書 牧民心書에서는 그의 官僚生活의 體驗과 西洋學術에 대한 깊은 關心을 土臺로 당시의 社會現實을 세밀히 비판하고 社會體制의 전면적 改編을 提唱하였다. 즉 政治機構의 全面的改革과 地方行政의 刷新을 기하고 農民의 土地均占과 勞動力에 의한 收穫의 公正한 分配, 奴婢制의 廢止, 技術教育의 嘉勵 등 社會全般에 걸쳐 改革을 부르짖고 所謂 百科辭典學風의 實學理論을 體系적으로 集大成하였다.

(4) 北學派에 屬하는 一連의 實學者 柳壽垣(1694—1755) 朴齊家(1750—1805) 洪大容(1731—1783) 등들은 儒教의 職觀·身分觀을 脱皮하여 商業의 振興을 위한 貨幣經濟의 促進과 積極的 重商主義論과 技術導入論을 提唱하고 重農的 實學派보다도 더욱 밀접하게 近代思想으로 접근케 하는 政策論을 提唱하였다.

이와 같은 一連의 實學思想은近代的行政秩序로 移行하는 過程에 있어서의 意識的努力의 產物이었으며 그러한 모처럼의 努力이 當代에는 곧 원만히 結實을 하지 못하였기에 韓國의近代化도 그만큼 지연되지 않을 수 없었던 것이다. 그리고 그러한近代的思想은 그후 北學思想을 繼承한 開化派의 諸思想을 비롯하여 여러 가지 形態로 나타나면서 繼承되어 온 것이다.

한편 前記한 實學派先驅者 磻溪, 星湖등의 思想의 淵源이 되면서 廣義의 實學派의 濫觴으로 볼 수 있는 李珥 粟谷(1536—1586)은 「東湖問答」「萬言封事」「財務六條疏」等에서 君主의 活國論과 安民之術을 展開하면서 政治·經濟·社會의 으로 누적된 積弊에 대하여 一大革新의 緊要性을 提唱하고 이른바 「隨時變通·說法教民」할 것을 力說하였다.例컨데 그는 軍政과 進上의 弊, 貢物防納의 不均衡 그리고胥吏誅求의 弊를 들고 適切한 對策을 提示하고 있

으며 또 監司의 久任, 軍役과 貢案 및 軍籍의 改革을 통한 安民之術을 力說하기도 했다.

다음 日帝植民統治下에서는 公法學과 行政法思想이支配的이었고 行政은 總督政治의 侍女로서 制令과 各種法規를 機械的으로 또는 正確하고 正直하게 執行하는 技術的 統治手段으로서만 認識되었을 뿐 社會的概念으로서의 意識은 거의 찾기 불 수 없었다. 따라서 行政에 關한 研究는 植民統治의 法體系나 官吏에 대한 特別權力關係 또는 職務規程 등을 中心으로 權利와 職務關係에 關한 法律上의 規範, 나아가서 法規執行過程의 合法性 또는 法的適合性 등에 關한 研究에 그쳤다.

무릇 上述한 解放前의 近代的 行政思想의 遺產들에 關해서는 解放後 行政學研究에 있어 오래동안 等閑視 또는 輕視하여 왔으며 다만 外國의 行政學을 導入하고 研究하는데 沒頭한 傾向이 非常著했다. 그 主된 原因은 우리나라 歷史가 繼續過程이 아니라 不連續의 斷續過程이었고 특히 日帝植民統治時期의 空白期가 있었기 때문이라 하겠다. 그러나 將次 韓國의 行政學을 發展시키기 위하여 近代的 行政思想의 遺產을 發掘하고 培養해 나아가는 것이 紧要하며 이는 한 傳統的 遺產을 研究함으로써 韓國의 行政學의 對象과 方法 나아가서는 用語까지도 韓國의 主體的 視座에서 檢討 調整하고 適合하게 定立해 나아갈 수 있을 것이다.

3. 解放後의 行政學發達

解放後의 韓國行政學發達은 이를 1950年代 後期 以後 1960年代中半期까지의 形成期와 1960年代 中半期 以後의 韓國을 焦點으로 主體的視座에서 研究를 追求하기 시작한 韓國化時期로 別分할 수 있겠으며 形成期는 다시 (1) 1945—1950年代中半期間 (2) 1950年代中半期—1959期間 (3) 1959—1960年代中半期間등으로 細分할 수 있겠다.

(1) 形成期

가. 1945—1950年代中半期間 一啓蒙期

日帝植民統治의 框檣으로 부터 解放이 되면서 學問研究의 自由 특히 社會科學 그중에서도 政治學이 行政研究의 雾靄氣는 保障되었다. 그러나 政治參與의 加熱化와 思想과 社會가一大混亂을 이루는 禍中에서 學究的研究는 當分間 이루워 질 수 없었다. 다만 教養이나 政治的 宣傳을 意識한 斷片的時論 그리고 팝프렛 또는 翻譯物이 나타나고 있었을 뿐이였다. 1946年 國大案에 依據한 學制改革이 斷行되기 까지의 學風의 基調는 大體로 共產主義의 強烈한 影響을 받았으며 한편 美軍政下에서 西歐民主主義의 紹介와 啓蒙이 斷片的으로 展開되었다.

1946年 國大案의 學制改革으로 教科內容과 教育制度가 美國式으로 全面改編되면서 大學에서는 行政에 關聯된 分野로서 憲法論 各國政府制度 行政法 政治學 法學通論 經濟學 財政學 등의 講授가 있었다. 그러나 遺產의 殆無, 教授陣과 教材의 貧困, 政治社會의 不安등으로 學究生活에 制約가 커으며 거기다 그나마 6.25事變의勃發로 大學과 研究가 한동안 거의

中斷되지 않을 수 없었으며 避難生活期間中에는 一部教授들에 의한 翻譯活動이 있었을 뿐이었다. 마침 1953年 7月에 停戰과 더불어 休戰協定이締結되면서 大學이 正常運營되고 行政에 關한 異術研究도 關心이 높아지게 되었고 漸次 本軌道에 오르기 시작한 것이다.

나. 1950年代 中半期—1959年期間 — 日本行政學導入期

休戰以後 大學教育이 正常化되면서 各大學의 政治學科와 法學科에서는 行政法學 以外로 主要大學에서는 새로이 行政學講座가 開設되었다. 그리고 當時 行政學講義內容은 大體로 獨塊系國家學派와 英美系 實證學派 學者들의 行政學理論 및 著書內容이 그 基調를 이룬 것이며 이들의 學說이 日本學者研究를 통하여 間接的으로 또는 漸次로 直接的으로 紹介되었다. 우리나라에 導入되어 影響을 미친 것으로는 獨塊系國家學派에 속하는 官房學(Kameralismus) 그 중에서도 J.C. Bluntschli, Lorenz Von Stein(1815—1890)의 行政思想과 그리고 英美的 行政思想이 源源이 되는 日本의 實證學派에 屬하는 行政學研究로서 代表的으로는 吉富重夫(大阪市立大教授)의 行政學, 行政組織論(1939) 蟻山政道(東京大教授)의 行政組織論(1930) 行政學原論(1936), 田村德治의 行政學과 法律學(1925) 行政機構의 基礎原理(1938), 長濱政壽(京都大學)의 行政學와 其他 地方自治에 關한 研究등이 있으며 美國의 原書로서는 L.D. White, *Introduction to the study of Public Administration*(1927), F.W. Willoughby, *Principles of Public Administration*(1927), Dimock, *Modern Politics and Administration*(1937) 등이 普及되었다. 그리고 1955年에는 서울大法科大學 鄭仁興教授에 의하여 大學教材用으로 行政學이 처음 刊行되었다. 同書에서는 獨逸과 美國의 行政學發達, 佛英美獨各國의 行政發達, 政治行政組織構造, 地方自治 및 官僚制度등 行政組織과 人事行政을 中心으로 다루었다. 또한 1956年에는 韓國行政學會가 創設發足되었다. 이 學會는 各大學에서 行政 및 行政法學, 政治學을 講義하던 教授와 行政學에 關心을 가진 實務者들이 中心이 되여 組織된 것으로 初代會長이 白樂濬延大總長 副會長에 鄭仁興教授 總務이 金東元中央公務員訓練院長 등이 選任되어 月例學術發表會, 出版, 國際學術情報交流, 講演會, 國際會議(특히 IIAS) 參席 등 活動을 통하여 主로 美國의 行政學을 普及하는데 寄與하였다.⁴⁾ 創立會員中에는 趙孝源延大教授, 井世昌高大教授, 邊宇昌高大教授, 閔丙台文理大教授 및 實務界에서 李漢彬, 金鍾大等 諸君가 參與하였다.

이와같이 하여 이 期間의 行政學研究는 우리 보다一步 앞서 英美的 行政學을 導入한 日本의 行政學의 影響을 많이 받게 되었는데 그것은 當時の 教授들이 日帝下의 教育을 받았고, 또 日本의 教材를 손쉽게入手하여 研究할 수 있었기 때문에 自然스런 일이었다. 여기

(4) 金東元等 學會會員 들에 의하여 L.D. White *Introduction to the Study of Public Administration* 가 翻譯되었고 (行政學原論, 1958 서울 乙酉文化社) 뒤에 簡單한 行政學用語辭典(1959. 서울韓美合同經濟委員會刊)이 學會名義로 出版되기도 했다. 또한 金永烈教授에 의하여 H.A. Simon, D.W. Smithburg, and V.A. Thompson, *Public Administration*이 翻譯되었다(行政學 1958, 서울文教部)

에漸く美國의影響을 받으면서徐徐히法學體系로부터脱皮하여經驗的社會科學接近을追求하였으며특히政治學과行政法學經營學등과密接한連關下에서能率性을行政理念으로重要視하고어디까지나行政의中立性과政治行政의二元論를基礎로한制度論의接近에始終한것이다. 그리고1956年以來로서울大學校와美國미네소타大學校間에行政大學院設置上支援하고아울러政府總務處傘下의中央公務員訓練院을支援하는國際協助處ICA援助計劃이準備됨에따라George A. Warp를위시한顧問教授들과實務顧問들이頻繁히來往하였고또P. Riggs등의美國行政學者의來往은韓國行政學形成에큰激勵가되었다.

다. 1959年—1960年代中半期間—美國行政學導入期

解放以後韓國行政學發展에至大한影響을 미친것은美國의行政學이었다. 그리고여기에큰寄與를한것은國際協助處ICA Program에의한對韓行政技術援助計劃이었다. 즉解放以後의美國對韓經濟援助와특히戰爭後의對韓復興援助計劃推進이被援國인韓國政府의公共行政體制의後進性과不合理性으로그efficiency의成果를이루지못하고있다는것을깨달은美援助當局은韓國政府行政의理論과實際面의發展과改善의必要성을느끼게되었고이에따라當時政府의ICA Program에의한아시아後進地域에대한行政技術援助事業으로서서울大學校法科大學에行政大學院이設置되어1959年4月에開校하였고또中央公務員訓練院의教育訓練Program도1959年부터刷新되었다.

1959年에서울大學校法科大學에特殊大學院이發足하여開講하고또中央公務員訓練院의教育프로그램이刷新되자行政學은美國式學制과學風에美國式教授課程을통하여一大轉換을가져왔다. 그리고그轉換의方向과內容은1958年以後數年間美國미네소타大學校行政大學院課程(Center for Public Administration)의カリキュ럼을反映한것으로서그것은組織管理論과人事行政및財務行政을三位一體의基本過程으로부과하고거기다韓國政府論調查方法論會計學統計學및組織人事財務seminar中의하나를選擇必須로하는同時에廣範한選擇科目을부과하는것이었다.

그리고이러한教科課程의哲學的基調는嚴格한經驗主義와論理的實證主義에置重한接近方法上臺로한것이었으며따라서人間關係論, behaviorism,構造機能的接近法, interdisciplinary study,比較行政論등이重點으로援用되었다. 이와같이教科課程의一大轉換을이루자行政學의方向도完全히社會科學의領域으로急轉하였으며이러한教科課程의變革은各大學과이리公務員教育機關에까지徐徐히波及되었다.

한편이期間中에이와같은美國行政學에影響을받으면서韓國의視座에焦點을맞추고자努力한몇몇行政學教材가出版되었다. 이를大體로刊行된年度順에따라列舉하면金雲泰著行政學要論1959年8月民衆書館, 李相助著行政學原論1959年12月, 新行政學서울考試學1961年4月, 朴文玉著行政學1962年3月博英社, 朴東緒著韓國官僚制度의歷史的展開1961, 韓國研究院人事行政論1962法文社, 俞烈著行政學原論1961, 法文社, 財務行

政論 1963 法文社, 李文永著 **行政學** 1962年 6月 一潮閣 等인 바 金雲泰著 **行政學要論**의 主要內容은 社會科學의 一分科로서의 行政學의 新로운 研究方法을 示唆하고 現代各國의 行政現象의 性格을 比較解明함으로서 그一般的 傾向을 提示하는 同時に 組織管理論의 實際的機能을 比較考察하고 나아가서 人事 및 財務管理도 推理上 必要한 限度內에서 部分的으로 論及한 것이었다. 다음 李相助著 **行政學原論**은 著者가 言及한바에 의하면 「于先 入門書로서 出版하였으나 너무 煙急히 서둘렀던 關係로 内容이 疎略되고 誤字도 많은 위에 印刷가 不充實하므로 別個의 著作으로서 新行政學을 刊行한다」고 하였으며 **新行政學**에서는 行政學理論 行政組織論, 行政管理論, 人事行政論, 財務行政論 등 廣範圍한 對象에 關하여 先進國의 理論과 原則이 落實한 規範을 紹介하여 考試準備教材로서 普及되었다. 朴文玉著 **行政學**은 行政學序論, 組織行政論, 官僚制論 人事行政論, 公共關係, コミュニ케이숀 및 人間關係 등 廣範한 對象을 韓國行政現象에 대 照應시키며 行政研究의 哲學的 및 方法論的 問題를 廣範하게 다루고자 努力하였으며, 朴東緒著 **韓國官僚制度의 歷史的展開**는 韓國人事行政의 歷史的背景과 人事行政의 法的根據, 分類, 報酬任用 등을 分析한 論文이고, **人事行政論**은 人事行政全般에 걸쳐 우리나라의 人事行政上の 問題點과 理論間의 聯關係를 맷으면서 改善方向을 모색하는 데 注力한 著書이며, 俞君著 **行政學原論**은 行政理論, 組織管理, 人事行政, 財務行政 등을 包括的으로 體系化하였으며 **財務行政論**은 財務行政組織, 豈算制度, 購買行政 등을 取扱한 最初의 著書이었다. 李文永著 **行政學**은 組織과 管理, 人事行政 등 分野에 걸쳐 制度의 紹介보다도 原理의 紹介에 置重하며 實證의 理論을 展開하고 行政過程의 普遍性을 強調한데 特徵이 있었다고 본다.

이 밖에도 金海東著 **調查方法論講義** 1962, 三中堂, 趙錫俊著 **組織管理論**, 崔鍾起著 **國際行政** 1963, 法文社, 徐元宇著 **行政責任論** 1960, 文運堂 등의 特殊分野의 學術書籍이 刊行되어 行政學發達에 많은 寄與를 하였다.

이와같이 하여 이 時期에 있어서는 우리나라 行政學發展의 碇石이 될만한 教育制度로서 서울大學校 行政大學院의 創設과 各大學校의 行政學科 및 公務員教育機關의 設置, 그리고 그들의 教科課程의 改編, 나아가서 行政學教授들에 의한 活潑한 行政學著書의 出版이 이루워졌던 것이다. 그리고 이 時期에 있어서는 行政學研究에 있어 哲學的 및 方法論上의 諸問題로서 例컨테 behaviorism이나 論理的 實證主義에 對한 主體的視座에서의 批判과 그 効用의 限界性, 體制理論(system theory)의 脆弱性, 公共性, 合理性, 能率性, 中立性 등의 概念問題, 政治와 行政과의 關係, 事實과 價値의 二元論止揚問題, 經濟發展과 政治的安定性, 行政組織改編의 问题들이 提起되고 斷片的으로 論議되기도 했지만 一般的的傾向으로 當時에는 民主主義理念만이 追求하여야 할 當然한 것으로 받아들여 졌기에 行政은 民主主義理念 밑에서 樹立된 政策을 忠實히 執行하는 것이라고 생각되었고 行政學도 이와같은 政策의 能率의

執行에만 큰 關心이 있었던 나머지 行政學自體에서 規範的인 問題를 깊이 다루는 傾向은 적었다. 따위서 行政「理論」이나 「原則」은 이미 先進 外國의 것이 마련되어 있다고 看做하였고 이것 는 韓國의 生態的特殊條件과는 關係없이 形式上 適用함으로서 行政改善의 이루워지는 것으로 安易하게 생각하고 따라서 主로 實踐的인 技法과 節次 및 制度에 많은 關心을 기울였던 傾向이 적지 않았다. 이와같은 論理는 특히 總務處行政管理局刊行 行政管理(季刊), 韓國財務協會刊 財務月報, 地方行政協會刊 地方行政月刊, 監查院月刊 監查月報, 考試協會刊 試界(月刊)등 準學術 또는 半官定期行政雜誌에서 적지 않게 찾아 볼 수 있었다.

(2) 韓國化期—1960年代中半期以後

1960年代中半期以後부터 韓國의 行政問題를 理解하고 解決하는데 있어서 輸入된 外國의 「原則」이나 技術이 適合치 않는 것을 깨닫고 보다 真摯하게 主體的視座에서 體系的으로 分析하고 解決해 보고자 하는 새로운 反省과 批判이 挑頭되었다. 이와같은 學究的努力은 事例研究, 歷史的敘述, 比較行政研究, 發展行政研究, interdisciplinary study 및 各教授의 行政學教材의 内實化 등을 通해서 나타나고 있었다.

이 時期의 行政研究의 韓國化傾向은 다음 몇 가지 方向으로 展開되었다.⁶⁾ 즉 比較行政研究와 그 影響을 받은 發展行政의 領域, 行政史研究와 古典에 關한 研究, 韓國의 獨自理論의 追求와 政策科學研究 등이다.

1960年代中半期부터 우리의 外來의인 行政學을 反省하면서 行政을 韓國社會라는 커다란 테두리 속에서 再照明해 보려는 努力으로서 發展行政의 領域과 行政史研究 및 獨自的理論을追求하려는 試圖 等이 活潑히 대두하였다.⁷⁾

무릇 1950年代 中半期까지는 行政學을 社會科學으로 定立시켜줄만한 方法論도 成立되지 않았고 1950年代 中半期 以來 1960年代 中半期까지는 日本과 美國行政學의 導入과 더불어 借用한 方法論이 支配的이라 할 수 있었다. 이 當時 美國에서 受容한 方法論에도 여러가지가 있고 그들은 美國에서는 그들 각각이 時代別 力點을 달리하고 있는 것이었으나 우리에게

(5) (S) ntaek Kang) "a Prologue to a Survey of the Study of Public Administration in Korea" p. 206 行政文論叢第8卷第1號 1970. 서울大行政大學院

(6) Si taek Kang, op cit., pp. 207~211. 姜信澤教授는 行政學의 原型(Paradigm)을 가진 正常科學이라고 보고 韓國行政史를 整理하는 틀로서 다음 4個傾向의 區分을 試圖하고 있다. 즉
1. Search for new paradigm
2. Development of "indigenous" modes of Analysis or Theories.
3. Matching theory with facts
4. Description of facts

(7) 例 金載泰 朴東緒 韓國官僚制度의 歷史的展開 서울韓國研究院 1961. 人事行政論, 法文社 1962. 俞君善 財務行政論 서울法文社 1963. 趙錫俊著 組織管理論 서울, 法文社 1963. 李昌世 韓國財政의近代化過程 서울博英社 1965. 樂寧贊著 企劃論 1967. 서울 法文社 1967. 盧隆熙 國稅와 地方稅의 調整에 關한 研究 서울 韓國產業能率本部 1967. 金鳳式著 國家企劃制度論 서울尚文化社 1971 安海均著 Administrative Change & Elite Dynamics University of Pittsburgh 1972等의 著作이 注目된다.

는 거의 同時的으로 受容된 것이다. 이러한 過程에서 韓國의 行政現象을 놓고 輸入假定된 原型 밑에서의 理論을 우리의 實際現實과 對比시켜 差異性과 類似性을 充明하고 왜, 어떻게라는 疑問을 提起하게 되는 것은 當然한 일이었다. 이러한 趨勢 밑에서 1960年代中半期以後부터는 發展이라는 觀點에서 行政을 比較考察하고 나아가서는 社會의 다른 領域 例컨데 政治發展 社會發展 및 經濟發展 등과 行政間의 밀접한 相互關係에 관하여 眼目을 넓혀 가게 되었으며 行政理論을 體制論, 變動論, 生態論, behaviorism 등으로 統合시켜 理解하고자 하는 努力이 나타난 것이다.

아울러 行政史의 分析省察를 통하여 遺產의 評價와 遺產이 現在의 行政狀況에 끼친 影響을 把握하고 刷新, 發展志向의 으로 活用하려는 試圖도 엿보인다. 前者의 研究로서 朴東緒著 **發展論序說** 서울, 博英社 1965, 李漢彬「發展行政의 理論의命脈」行政論叢 서울大 1968, 後者の 研究로서 “韓國行政의 歷史的分析(1948—1967)” 서울 韓國行政問題研究所, 1969 蘇貞欽日帝朝鮮總督行政研究 1969, 金雲泰著 朝鮮王朝行政史(近世篇) 서울, 博英社, 一潮閣 1970 「日帝時代政治行政研究」行政論叢 第 9, 10, 11卷 등이 있다. 그리고 이와같은 趨勢下에서 大學院과 大學의 教科課程도 改編이 斷行되었다. 그 代表的인 例로서 서울大行政大學院의 教科課程이 1968年부터 比較行政, 發展行政 및 政策論 등을 中心으로 하는 課目을大幅新設補完하게 된 것을 들 수 있다.

다음 韓國의 獨自理論의 追求를 試圖하는데 있어서는 韓國에 있어 아직도 行政이나 行政學의 性格問題의 關하여 學者間에 특히 實務界와의 사이에 意見의 一致를 보기 쉽지 않고 또 政策에 대한 強調點이나 隣接科學과의 共同研究등에 관하여 異見이 적지 않다. 또 果然 普遍的 理論을 떠나서 韓國의 個別的行政理論이 있을 수 있느냐 하는것도 論爭問題이다. 그러나 적어도 韓國의 實情에 有益하고 實證的인 韓國行政理論을 規範的으로 且 經驗的으로 追求하여야 한다는 點에서 大體로 異見이 없는것 같다. 이와같은 立場의 研究로서 李文永教授의 「韓國行政改革論」, 法斗 行政 高大第7輯 1964, 李漢彬 *Korea: Time, Change, and Administration*, Honolulu, East-West Center press 1968, 朴東緒著 韓國行政論 서울, 法文社 1972 등을 들 수 있겠다.

한편 1960年代 中半期以後 變動과 發展 刷新과 改革등에 力點을 둔 研究傾向에 새로운 強調와 더불어 政策科學研究가 促求되었다. 즉 韓國의 으로 變形, 受容하기 위하여 政策形成과 發展企劃等에 關心을 둘리게 되었고 이를 위하여 特定政策問題가 지니는 歷史的命脈, 政治社會 經濟的 思想과 社會文化的 環境, 韓國人の 意識構造등을 考慮할 必要가 생겼다. 이 方面의 最近研究로서 俞君, 姜信澤外 共著 韓國政策科學論 서울, 法文社, 1975가 있다.

(3) 結語 - 反省 -

韓國의 行政學은 解放後 그 遺產이 不在한 土台에서 外國의 行政學 특히 美國의 그것을 受容해서 成長된 것인만큼 主體性이 缺如한 채 美國의 學風이 차리고 있는 脆弱性을擴大的

으로 溫存할 危險性이 있다. 이러한 脆弱性의 克服과 主體的見地에서의 補完이 促求되고 있다. 行政學은 性格上 綜合科學이다. 따라서 隣接科學과의 協同研究가 다른 分野보다 加一層 促求되고 있다. 隣接科學으로 密接한 關聯이 있는 分野는 行政法學, 政治學, 經營學, 人類學, 社會學, 心理學, 歷史學 등이며 그중에서도 우리나라 行政의 固有한 特殊性과 行政의 役割이 政治權力과의 密接한 連關性을 지니고 政府主導的近代化가 推進되고 있고 한편 行政責任을 強調되고 있는 點을勘案할 때 특히 政治學, 行政法學과의 關聯성이 매우 緊密하다고 할 수 있으며 近來에는 經營學과의 關聯이 密接해지고 管理科學(management science), 行政의 斗學化, 市場性등에 대한 關心이 昂揚되고 있다. 이와하여 韓國의 行政學은 政治學, 經營學, 行政法學과의 보다 密接한 座標에서 그 協同과 相互補完의 發展이 期待되고 있다. 그러나 隣接科學과의 協同研究를 위해서는 行政學의 經驗의이나 實踐的志向뿐만 아니라 規範的志向을 追求하지 않으면 안될것이다. 行政學이 單純히 技術的經驗科學에 면주고 있는限他學問과 協同해야 할 當爲性을 發見하기 困難하다 뿐만아니라 他學問과의 非協助的 排他關係를 招來할 可能性까지 있는 것이다.

政治學이 Model을 놓고 現實을 두들겨 맞추는 傾向이 있는가 하면 行政學은 現實을 놓고 Model에 두들겨 맞추는 傾向이 있는 것이다. Model과 現實과의 間隔을 緩和하기 위해서 行政學者는 특히 政治學에 대한 充分한 理解가 必要하다. 특히 政府官僚體制內에서 行政官은 모든 分野의 專門家와 實務者를 調整統合시키는 役割도 擔當해야 하느니만큼 行政的 leadership에 關한 研究啓發이 促求된다 하겠다 한편 行政學이 적어도 政府官僚制에 의하여 推進되는 여러가지 事業이나 政策에 關하여 多多少나마 貢獻할 수 있으려면 農業, 商工, 文教保健, 交保, 交通, 遞信, 矯導等各專門分野研究를 深化할 것이 緊要하며 이를 위해서 實務擔當専門家와의 對話가 現實的으로 要請된다. 따라서 行政과 實務領域과의 効果的 接觸의 方法을 開拓하여야 할 것이다.

二. 서울大學行政大學院의 發展

1. 서울大學行政大學院의 發展과 그 運營이 學界 및 實務界에 미친 影響

서울大學行政大學院은 그 設立을 위한 美國政府의 ICA Program이 1956年에着手됨에 따라 미네소타大學校에서 George A. Warp 教授가 來韓하여 實地調查한 結果의 報告에 準據해서 設置된 것이다. 同報告書는 行政大學院의 設立目的과 內容, 學事規程, 教科課程, 圖書室과 調查研究室設置등에 關하여 提案하고 있으며 이에 따라 1957年과 1958年에 각己 11名씩 將次行政大學院과 中央公務員教育院의 教授要員候補者를 國內學界와 實務界에서 選拔하여 미네소타大學校에 派遣하여 行政學을 研究하도록 했다. 또 1957年과 1958年에는 9名의 미네

소타大學校 教授를 招請하여 同大學院設立과 開講에 協調도록 했다. 本 大學院은 特殊大學院이라는 專門大學院으로서 正規碩士學位課程(2年履修)과 暫定의 存續한 究究生課程(2年履修 1963年에 廢止)을 가지고 行政에 대한 專門的研究와 教育訓練調查 및 諮問活動의 中心機關으로서 (1) 學生 및 公務員의 教育訓練, (2) 行政學分野에 대한 學術的研究와 調查 및 出版의 足進, (3) 公共問題에 關心을 가진 人士들을 위한 公報機關으로서의 或은 公共問題解决에 대한 諮問機關으로서의 役割등을 擔當하게 하였다.

이 와같은 設立趣旨에 따라 特殊大學院의 制度와 學則이 規定되었고 아울러 同大學院 内部構造로서 圖書室 調查研究室등이 設立完成되어 國內行政學發展에 큰 影響을 미쳤던 것이다. 그리고 大學院支援을 위한 서울大와 미네소타大學間의 契約이 1962年 6月에 滿了됨에 따라 新刊圖書와 主要學術雜誌購入 및 教授海外研究活動이 한때 停頓되었으나 美國하와이 大學校 EA ST-WEST Center ASIA財團 USCM등의 支援으로 部分的으로 補完되어 온 것이다.

그리고 그동안 歷代院長의 創發의 指導力과 教授一同의 協調로 入學試驗, 學業成績, 碩士論文審查過程에 있어서의 嚴格한 基準을 確立시키는 등 諸般 學事行政을 改善發展시켜왔고 行政學碩士課程을 質的으로 向上發展시켜 왔으며 教科課程도 不斷히 改革해 왔다. 1976年 2月로서 16회에 걸쳐 總 1,078名(第1部 415명 第 2部 663명)의 卒業生이 輩出하여 國內外 政府 기관 軍部등의 中樞的管理者로서 또는 現職教授로서 多樣한 活躍을 하고 있다. (附錄 1,2 : 참조)

한편 1967年부터는 새로운 都市 및 地域計劃學科가 設置되어 우리나라에서 都市計劃과 地域發展計劃의 研究하고 이 分野의 高級公務員의 教育과 專門家를 養成하여 마침내 國內에서 增大해 가고 있는 需要를 充足하고 나아가서 社會의 새로운 要請에 對應하는 社會奉仕도 아울러 하게 될 大學院 課程으로서 세로히 設置되었으며 이 學科는 서울大學校 10個年綜合計劃에 따라 1971年에 하나의 特殊大學院인 環境大學院으로서 分離獨立되어 運營되고 있다.

그리고 政府와 民間 및 軍部를 包含하는 最高執行管理層을 위한 教育課程(Executive Education Program)이 UNDP의 後援과 政府의 財政支援下에 1972年부터 實施되게 되었다 그 教科課程은 世界各國의 傾向과 우리나라 實情을勘案해서 編成되었고 現代的 教育裝備와 圖書도 어느 程度 具備하고 새로운 教育方式을 研究發展시키면서 運營하고 있다. 發展政策研究課程(Advanced Center for Administrative Development—ACAD)으로서 서울大學校 行政大學院。附設孔 本課程은 우리나라에서 처음 試圖되는 高級職業教育(Advanced Professional Education)을 위한 하나의 社會奉仕 Program으로서 그 教育對象은 最高執行管理層公務員을 主對象으로 하여 一部 民間企業體의 最高幹部와 軍의 將星級管理層을 包含하여 每年1~2回 每回 約25~30名의 幹部를 選拔하여 實施해 왔으며 其間 5期生 總 127名의 卒業生을 輩出하게 된 成果를 거두고 있다. 이 教育 program은 行政大學院卒業者에 대한 再教

育課程으로서의 性格도 지니게 되여 將次의 發展이 크게 期待되고 있다.

그리고 行政大學院은 우리나라에 있어 行政學分野의 名實相符한 先導機關으로서 行政學 博士課程博士課程을 設立을 오래동안 갈망해 왔으나 마침내 오랜 宿願이 成就되어 1976年부터 第1回 博士課程博士課程를 募集해서 發足하게 되었다. 現在 우리나라에는 高級行政家의 需要는 飛躍的으로 增大하고 있고 서울과 地方에서 有能한 行政學教授의 需要도 增加해 가고 있다. 서울大行政大學院의 博士學位課程은 全國의 行政教育機關을 위한 教授要員의 養成을 담당할 만한 條件과 資格을 갖추고 있다고 본다. 이와같은 需要를勘案할때 서울大行政大學院에 行政學博士課程을 創設하는 그 意義가 크다 하겠다.

서울大學校 行政大學院이 學界에 미친 影響中에서도 그 教科課程의 波及效果는 우리나라 行政學發展을 뒷받침하는 要因으로서 重要한 意義가 있었다고 생각된다. 行政大學院이 設立되기 以前에는 1946年 8月 國立서울大學校設立에 關한 法令에 의거하여 美國의 學制를 模倣한 行政學科(定員 60名)가 法科大學에 設置되었고 뒤이어 1948年에 釜山大學校法科大學에 行政學科(定員 20명) 그리고 1955年 高麗大學校와 中央大學校의 法科大學에 行政學科(定員 50명!)가 各己 設置되었지만 이들은 그 内容에 있어서 社會科學 一分科로서의 「行政學科」가 아니고 公法學的 意味에서의 「行政」의 學科로서 法學科와 더불어 法科大學內에 制度의으로서 存在하고 있는데 不過한 實情이었다.

그러나 全國各大學의 行政學科의 設置는 1959年以後부터 本格化되어 現在 23個大學에 行政學科가 設置되어있고 서울大附設 放送通信大學에도 行政學科가 設置되어있다. 그리고 1967 年度以後는 延大, 東大, 建大, 釜山大 등에 特殊大學院으로서 行政大學院이 設置되었다. 이들各行 政學科에서 行政大學院의 卒業生이 많이 教授로서 活躍하고 있으며 大學에 反應度는 相異하겠지만 서울大行政大學院의 教科內容이 적지않은 影響을 미쳐온 것은 疑認 못할 事實이다. 이밖에 서울大行政大學院의 內部構造나 그 運營方式도 다른大學의 行政大學 뿐만 아니라 一般大學院教育의 새로운 model로서 看做되어 온 것이다.

그리고 本 大學院 附設 行政調查研究所에서는 其間 많은 研究報告書를 내놓아 實務面에서 研究의 어려움을 解決하고 有功한 資料로서 寄與하고 있다. (附錄3参照)

(2) 教授의 學究活動 및 學會參與

行政大學院의 教授의 學界活動은 主要著書, 譯書 및 論文 나아가서는 各教授의 國內外의 學會, 社會奉仕 및 研究機關參與 등을 통하여 活潑히 展開되었다. 本大學院의 教授陣의 特徵은 새로운 行政大學院 碩士課程創設企劃에 依據하여 前進의이고 洗鍊된 教科課程에 따라 教授要員候補者를 選拔해서 所定의 教育과 訓練을 거친 者中에서 專攻分野別로 充員하여온 만큼 質量 면에서 國際的으로 손색이 없는 構成이라 하겠다. 우리나라에서 行政學을 學術的으로 研究하고 高級公務員을 養成하며 社會奉仕를 할 수 있는 充分한 教授要員을 確保하고 있고 또 그들의 教育背景이나 方法論的 接近方法도 比較的 同質의이기 때문에 効果적인 教

育과 研究 및 社會奉仕를 할 수 있었다. 教授들의 學究活動에 關해서는前述한 行政學의 發展에서 論述하였기 때문에 여기서는 다음 主要著書 譯書 및 論文 그리고 國際會議參加現況만을 參考上添附하는데 그친다(附錄4, 5, 6參考) 이밖에 各教授들이 個別으로 또는 team 으로서 政府機關의 政策決定過程이나 諮問에 參與하여 寄與한 바 적지않으나 여기서는 省略하기로 하겠다.

(3) 서울大學校行政大學院의 理念과 實際. 一評價

서울大行政大學院은 우리나라 行政에 대한 專門的 教育 訓練 調查 및 諮問活動의 中心機關으로서 單純한 職業教育뿐만 아니라 學術教育을 위한 機關이다. 1959年 우리나라의 最初의 特殊大學院으로서 設立된 以來 初創期는 서울大 法科大學 附屬機關으로서 運營되다가 1961年에 法科大學으로부터 分離獨立된 特殊大學院으로서 새로운 轉換을 마지하게 되었던 것이다.

當時의 機構編制는 院長 밑에 教務課 學生課 庶務課가 있고 議決機關으로서 教授會, 大學院委員會가 있으며 이밖에 院長밑에 行政調查研究室, 圖書室과 그리고 1972年에 새로 附設된 發展政策研究課程등이 있다.

教務課長과 學生課長은 教授中에서 補任되어 庶務課長은 事務職員을 補任한다. 教授會는 本大學院 專任講師 以上으로 構成되어 學事全般에 관하여 審議議決하는 合議制機關으로서 初創期에는 18名의 專任教講師 외 1명의 助教가 있다. 大學院委員會는 本大學院 專任教授로 構成되어 本大學院의 경우 그 機能은 大體로 教授會로 代行하고 있다.

行政調查研究室은 專任教授중에서 部長이 補任되고 室長은 院長이 兼任하며 若干名의 研究助教와 職員이 雇傭된다. 그리고 圖書室은 專任教授중에서 補任되는 室長밑에 4~5名의 職員이 充員되고 1萬 5千餘卷의 最近新刊 西歐書籍과 東洋 및 韓國書籍을 所藏하고 있다. 특히 本圖書室의 新刊 歐美書籍은 그 質量面에서 우리나라에 있어 行政學과 政法學分野의 가장 內實이 갖춰진 것이다. 그리고 圖書室에는 PPIC (Public Policy Information Center) 가 附設되어 若干의 所管資料가 마련되어 있다.

한편 發展政策研究課程은 院長의 監督下에 專任教授중에서主任이 補任되고 그 運營을 위하여 助教1人, 職員1人이 充員되고 있다.

以上의 機構編制는 서울大學校 10個年綜合化計劃에 따라 改編된 現 冠岳山캠퍼스에서는大幅減縮되었다. 즉 院長밑에 行政學科主任1人 (専任教授중에서 補任)과 行政室에 事務職員 3명과 補助女職員2名 计 5명의 事務系職員이 있을뿐 從來의 教務課 學生課 庶務課는 廢止되고 그 所屬職員은 모두 減縮되었다. 專任教授는 環境大學院으로 4명이 轉任하고 綜合化計劃에 따라 他大學으로 2명이 轉任되어 現在 助教 1人을 包含해서 14명의 專任教講師로 減員되고 있다. 한편 圖書室은 本部 圖書館으로 全部 統合되었다.

이와같이 翹部가 없는 專門大學院으로서 그 機構編制와 人員이 大幅의으로 廢統合 또는

減縮되고 있으며 한 機關으로서 運營上 便利한 點보다는 不便한 面이 적지 않아진 實情이다. 그리고 1學年 碩士課程 學生定員은 100名이며 初創期에는 臨時로 研究生課程이 있었으나 1963年에 全廢止되었다. 碩士課程 第1部(晝間部) 學生은 4年制大學卒業者中에서 選拔된 50~55名으로서 一學年이 2個 class로 構成되어 第2部(夜間部) 學生은 政府機關 3級以上 公務員 및 陸海空軍領官級以上 其他 國營企業體 및 이에 準하는 大規模 企業體幹部등의 資格條件를 갖춘 者 중에서 選拔된 45~50名(政府機關公務員의 比重을 크게 높이고 있음)으로서 1學年을 2個 class로 構成하여 있다.

그리고 冠岳 캠퍼스로 移轉한 후 第1,2部의 學生數 比率에 있어 第1部는 近 80명 募集에 3class構成 第2部는 20여명 募集에 1class構成으로 調整하지 않을 수 없게 되었다. 그 原因은 첫째 聽場을 退勤한 후 制限된 時間에 交通이 不便한 遠距離에 位置한 本大學院校舍까지 往復通學하기가 困難해 졌고 둘째로 第2部 授業을 위한 充分한 暖房, 交通, 其他施設의 缺乏 침이 未備한데다가 셋째로 數個他大學校에 設立된 行政大學院에서 많은 學生을 募集하여 教育하고 있기 때문에 人的資源의 限界를 드러내고 있고 특히 勤務評定制에 行政學碩士學位所持者에 대한 加點制가 1972年부터 廢止됨에 따라 本大學院 入學志願者數도 減少하여 온點등을 들을 수 있겠다.

如何門에 이와같이 第2部 學生志願者數가 減少되는 傾向에 있으며 이 傾向이 앞으로도 持續되는 경우 第2部의 存廢問題은 根本적으로 檢討하지 않을 수 없는 것이 事實이며 아울러 第2部制를 存續시키기 위하여 第2部 志願學生의 資格條件를 格下緩和시키는 代案도 檢討하지 않을 수 없게 이른 것이다.

한편 第1部의 學生數를 增加하는 경우 1部 卒業生의 公務員充員 및 社會的需要外 充員問題를 考慮하지 않을 수 없는 것이다. 事實上 第1部生의 公職充員問題에 關해서는 昨今의 第1部生 增員以前에도 開校以來 많은 波瀾을 기치운 것이다. 즉 第1部生으로 1961年度에 第1回生으로 33명 1962年度에 第2回生으로 26명을 莊出하였을 때는 마침 5.16革命當時의 增大하는 需要에 充足할 수 있는 好機會를 맞게 되어 第1部生의 充員問題는 懿然可 解消되 있다 다음 1973年以後 5,6年間은 國家公務員法와 任用令이 改訂되어 資格任用制가 強化되고 本大學院生에게는 所定期間 internship을 가자 4甲으로 特採되는 制度가 일리 있었을 뿐더러 4甲으로 充員된 후에도 3乙로 適當한 勤務年限 經過後에 升進할 수 있었기 때문에 1部生中 많은 公務員志願者가 이 길을 擇할 수가 있었다.

또 한 手에서는 第1部卒業生에게 高級公務員(3乙)에 充員의 法의 資格을 賦與해 달라는 要求도 執拗하게 據頭하기도 하였다. 그러나 이와같은 要求는 法體系上으로나 또는 實際上으로 合理的인 것이 되지 못하였다. 行政大學院이 적이도 總務處같은 政府敘下의 純粹専職業教育機關으로 運營되고 있다면 몰라도 서울大學校內에 設置되어 職業教育뿐만 아니라 學術教育도 兼하는 것을 理念으로 삼고 있는 機關이니만큼 高級公務員充員의 機會를 獨占할

수도 없는 일이었다. 이리하여 大學院으로서는 法的資格要求보다도 實際上 特採上의 有利한 條件과 機會의 擴大 및 特採후의 昇進의 有利한 條件을 確保하고자 行政的努力을 傾注하기도 하였던 것이다.

그러나 이와 같은 努力에도 不拘하고 第1部卒業生의 特採를 통한 公務員 充員에는 여러 가지 制約이 加へ져서 해가 갈수록 加重해지는 傾向이 나타났다. 그 制約中에는 任用令이 거듭 改正되어 :大學院卒業生의 新規充員을 위해서 不利한 條件이 添加되는 傾向도 包含되었다. 이와같은 狀況下에서 第1部學生으로서 적어도 高級公務員充員을 志望하는 者는 大部分三級公採試驗準備에 第一學期부터 沒頭하는 傾向이 나타나게 되었으며 이와같은 現象이 本大學院으로서는 正規課程을 疎忽히하는 등 若干의 支障을 招來하기 때문에 바람직한 일은 아니지만 그렇다고 이것을 制止할 理由도 없는 것이었다. 大學院 正規課程의 履修를 疎忽히하게 되는 主要原因是 本大學院의 教課內容과 高等考試試驗內容과의 사이에 적지 않은 乖離가 있기 때문이다. 즉 本大學院의 教課內容은 國際的인 傾向과 水準에다 우리나라 實情을勘案해가 理想的으로 編成한 것이기 때문에 매우 前進的인 性格을 지니고 있다. 그러나 高等考試試驗內容은 全國京鄉의 各大學의 行政學科를 위시해서 그 隣接分野의 學科에서 現在 부과하고 있는 教科目과 講義內容의 平均值을 基準으로 하기 때문에 우리나라 實情으로 보아 高等考試의 試驗科目的種類나 그 必須選擇의 配定등 試驗內容에 있어 傳統的方法과 教科編制를 配慮하지 않을 수 없는 것이다. 이로 말미암아 考試準備學生의 立場에서도 內容이 大體로 相異한 大學院課程履修와 考試準備를 위해서 二重負擔을 하게 되는 것이다.

이리하여 本大學院으로서는 이와같은 實情에 비추워 大學院教科目編成을 可能한範圍內에서 考試科目과 調和를 폐하도록 調整에 努力도 많이 해온 것이나勿論 여기에는 本大學院의 本來의 理念에 비추워 限界가 있는 것이었다.

한편 이와같은 第1部學生의 3級公採試驗準備沒頭傾向에 따라 새로이 學事行政에 있어 問題된 것은 第1部學生들에게 단 第4學期에 必須課程으로 부과해 오던 internship制度에 관한 效用과 再評價問題이었다. 實際上 特採제가 活用되던 期間은 이 實習制度도 正常으로 그리고 圓滑히 實施되었다. 여기에는 政府 특히 總務處의 全幅의in 支援과 協調에 힘입은 바 매우 커으며 우리는 感謝히 생각해온 바이다. 實習制의 本來의趣旨는 第1部學生이 3學期間의 大學院에 關의 學業을 履修한 후에 政府의 實務經驗을 갖게 하자는 것으로 그 自體 制度로서 妥當한 것이었다. 그러나 近來에 第1部學生들이 三級公採試驗을 위하여 精力과 時間을 쏟고 있고 또 公採試驗만 合格하면 第2部學生의 資格을 確保하게 되므로 實習을 거치지 않아도 卒業을 할 수 있게 되기 때문에 自然히 實習에 대하여 無誠意해져 갔으며 따라서 政府側에서도 實習生에 대한 關心과 配慮가 減退해 간 것이었다. 이리하여 大學院으로서도 實習制의 評價와 그 存廢問題를 놓고 慎重히 研究하고 對處하지 않으면 안되게 이론

것이다.

以上에서 우리는 第1部學生의 公職充員問題에 關聯하여 問題點들을 論하였으나 結局 行政大學院의 構造와 運營面에서 再檢討할 問題가 있음을 否認할 수 없다. 第1部生을 100名中 80名以上 募集하는 경우에 果然 이들 碩士學位所有者를 消化할만한 社會的人力需要가 뒤따를 것인가? 萬一 第2部를 繼續存續시키는 하나의 方便으로서 第2部生의 入學資格條件을 格下시키는 경우에 第1部生에 대하여 미칠 土氣問題를 如何히 對處할 것인가. 學部 行政學科 4年修業者에 대한 公私機關의 社會的需要의 急激한 增大傾向에도 不拘하고 國立서울大學校 에서 行政學科가 缺如한 채 大學院課程만 運營하는 것이 果然妥當하다고 할 수 있겠는가? 在職者訓練(in service training) 機能을 擔當하는 第2部制를 一旦 私立大學校에 맡기고 서울大學校 에서는 畫面부만 運營하되 行政學科를 設置하여 可及 定員範圍內에서 碩士課程과의 定員調整을 하는 方案의 模索이 妥當하지 않을까? 從前 서울大學校 法科 大學의 形式的인 것에 不過했던 舊行政學科가 廢止된 以上 서울大學校에 세로히 名實相符한 行政學科를 設置하는 경우 全國各大學編制에 미칠 肯定的인 波及效果를 看過할 수 없을 것이다. 다음 끝으로 專事行政에 關聯된 몇 가지 事項에 관하여 評價하고자 한다. 우리 大學院의 學事政策의 하나의 特徵으로 強制分布制를 15餘年間 實施해 왔고 이制度에 관해서는 學生側으로부터 從從 訂定建議가 있었던 것도 事實이며 그 自體 問題點이 있는 것도 事實이라 하겠으나 이더한 絶定的인 要求나 問題點에도 不拘하고 우리 大學院學生의 資質向上에 적지 않은 寄與를 해온 것이라고 料된다.

그리고 서울大行政大學院에서 發行하고 있는 行政論叢은 1962年에 創刊號가 發行된 以來 現在 每年 2回 定期的으로 刊行되고 있으며 우리나라의 代表的인 行政學術誌로서 行政學發展에 至지 않은 寄與를 하고 있음은 自他가 共認하는 바이다.

한편 調查研究室에서는 開校以來로 近50個의 大小 projects를 精力的으로 遂行해왔으며 이에대한 調查研究를 通過해서 많은 報告書를 내고 있다. 그러나 이들 報告書는 研究費補助機關에 提出될 뿐 一般公開가 大體로 許容되지 않고 있기 때문에 學術研究나 行政改善에 보다 效果的으로 活用되지 못하고 있는 것이 아쉽게 생각된다.

4. 結語

以上으로서 韓國에 있어서의 行政學의 發達을 論하고 아울러 서울大行政大學院이 發足以來 15年間에 걸쳐 國內政局이 波爛曲折을 거듭하여온 禍中에서도 잘 適應하면서 오늘날의 長足의 發展을 거두고 그동안 學界와 實務界의 發展을 위하여 寄與하고 특히 우리나라 行政發展에 核心的이고 中樞的役割을 해온 것은 國內外의 物心兩面의 支援도 크거니와 本大學院教授一同의 體系있는 協同的 努力과 그리고 歷代院長의 創意性있는 「리더쉽」에 힘

입은 것이라. 보며 앞으로의 加一層의 儒發精進을 期約하여 마지않는 바이다. 더욱기 관
악산 新教舍로 이전한 後는 體制上 여러가지 面에서 침체된 面도 없지 않으니만큼 앞으로
의 補完發展。期待되는 바이다.

討論

司會：盧貞鉉

參加者：金雲泰 金海東 安海均 徐元宇 李宗范
朴東緒 趙壹鎬 金信福 盧化俊 羅濟民
韓瑛煥 김영휘

司會：오늘 金雲泰教授께서는 第一主題發表에서 적어도 1人2役을 하신 것 같읍니다.
즉 한편으로는 韓國行政學의 發達을 整理하여 주셨고 다른 한편으로는 서울大學校 行政大學院의 牡자와 당면 問題를 다루어 주셨습니다. 그럼 討論에 들어가기 전에 發表에 대한
質問이나 補充說明을 必要로 하는 분이 있으시면 말씀하시지요.

金海東：제가 잘 이해를 하지 못하여 여쭤보는 것인데 發表하신 論文의 4페이지에 「言路
와 合議를 위한 政治過程을 開放시켰던 官人支配國家의 變質이 進行되었다」라고 하셨는데
이 부분을 좀 說明해 주시면 좋겠읍니다.

金雲泰：「言路」란 上疏나 사헌부, 紅문관, 사간원, 기타 臣과 君間의 意思交流을 뜻하는
데 특히 「마부사」가 설치된 이후부터 言路는 광장히 널리 開放된 것 같읍니다. 言路의 開放
은 政策決定過程에 民의 輿論을 投入시키고 사헌부, 사간원, 紅문관의 소위 三司에 의한
王權의 奉制의行使을 保障해 주었읍니다.

그런데 우리나라의 君主制는 西歐의 君主制와는 根本的으로 다르다고 봅니다. 서구의 君
主制는 神權主義에 立脚한 絶對君主制로서 王의 權力은 無制限의이 있던 것에 비하여 우리나라의
君主는 為民의 倫理에 立腳하고 있었습니다.

이러한 君主의 倫理 밑에서 言路가 널리 開放되고 결과적으로 王의 權限이 制限되었던 것
입니다. 결국 言路란 國家의 意思決定을 위한 input channel이 制度化된 것으로 볼 수 있
읍니다.

合議란 意思決定이 assembly government 즉 合議制政府體制의 形態에서 이뤄졌다는 것
을 말합니다. 그러나 이러한 言路의 開放과 合議에 의한 意思決定은 上禍과 黨爭이 일어나
는 時代에 과시는 變質하게 되었으며 또한 势道政治가 擡頭될 때에는 다시 政治倫理가 타
락하게 된 것 같읍니다.

安海均：先生任 정 말 수고가 많으셨읍니다. 저는 간단히 소감을 몇 말씀 드릴까합니다.
선생님의 論述 5page에서 丁若鏞의 「牧民心書」가 소개되고 있는데 그의 丁茶山의 「經世遺