

開發年代의 機關形成*

—서울大學校 行政大學院의 最初 10年의
成長과 70年代를 向한 展望—

李 漢 彬

(院長·教授)

目 次

- I. 새 機關의 胎動—意義와 問題
- II. 沈滯속의 潜在力
- III. 觸媒와 轉換
- IV. 省察과 展望
새로운 10年을 맞이 하면서

I. 새 機關의 胎動：意義와 問題

<概 觀>

1959年 4月에 行政大學院이 서울大學校內에 新設되었을 때 그것은 韓國에서는 最初의 高級 職業大學院(Professional Graduate school)이었다. 이보다 2年앞서 1957年 2月에 서울大學校와 美國 미네소타大學校間에 行政大學院設置를 支援하는 國際協助處(ICA)契約이 締結되고 이 契約에 따라 顧問團의 來韓과 教授要員의 派遣教育이 實施되었다. 57年 8月에 11명의 젊은 教授要員(大部分 서울大學校 法科大學出身)이 選拔되어 미네소타大學에서 平均 二年間의 集中的인 訓練을 받기 爲해 渡美하였고 1年後 第二陣 8명이 떠났다. 1958年 3月에는 미네소타의 顧問教授들이 來韓하였다. 爾後 4年 3個月동안 14명의 顧問教授들이 22年人員의 用役을 提供하였다. 이 契約은 1962年 6月에 終了됐다.⁽¹⁾

大學院이 設立된지 10年, 그리고 미네소타契約이 終了된지 7年이 지난 오늘 現在 서울大學校 行政大學院은 683명의 行政學碩士를 輩出하고 教授 13명, 專任講師 및 助教 5명, 研究助教 12명, 都合 30명의 教授 및 研究陣을 가진 大學院水準의 教育機關으로서의 面貌와 內

* 이 論文은 1968年 9月 7日에 美國 Virginia州 Warrenton의 Airlie House에서 東南亞發展諮問團(Southeast Asia Development Advisory Group)과 美國行政學會 比較行政研究會의 亞細亞支部 主催로 열린 「發展行政研究」세미나에서 發表된 것이다.

(1) Lloyd M. Short, 中間報告書—서울大學校行政大學院, 서울, 1962.(Mimeo)

容을 갖추고 있다. 卒業生의 大部分은 政府의 高級公務員으로 從事하고 있으며 相當數의 卒業生이 國內외의 學界에도 進出하고 있다. 이 機關의 成長의 한 側面으로 特記할만한 일은 1968년부터 大學院內에 併設프로그램으로 碩士課程의 都市 및 地域計劃學科가 發足되었다.

<機關의 出發>

背 景

1950年代末에 韓國이라는 特殊한 狀況에서 行政大學院 같은 機關의 新設이 지니는 意味와 含蓄을 思考하여 보자. 그와같은 環境⁽²⁾에서 行政大學院은 무엇을 뜻하는가? 결코 그것은 現行 教育制度에다 단지 教育單位를 하나 더 追加하는 것만은 아니었다. 이와는 달리 그것은 傳統的이고 거의 敵對의이었다고도 할만한 學界의 霧圍氣와 官僚制의 環境 속에다 새로운 학문적 기틀의 創造를 意味하였다. 그것은 「學問을 爲한 學問」이 標準規範이 되고 어떤 새로운 學問分野는 疑問視 또는 輕蔑視되던 學究霧圍氣에서 새로운 一團의 學者群을 創出하는 것이었다. 그것은 또한 傳統的 規範과 前例가 風靡하는 官僚制 속에서 새로운 部類의 官僚群을 만들어 내고자 하는 意志의 宣言이었다.⁽²⁾

行政大學院 下部構造形成에 있어서 意義있는 礎石은 1956년에 있는 韓國行政學會의 發足이었다. 이 學會는 여러 大學에서 行政學과 行政法을 가르치는 教授와 이런 움직임에 關心을 가진 行政實務者들로 構成되었다.⁽³⁾ 그래서 行政學會라는 適合한 媒介를 通하여 여기에 關心을 가진 사람들 사이에 有意味한 意見交流가 이루어 졌다. 特히 重要な 것은 行政學者와 行政法學者의 會同이었다.⁽⁴⁾ 韓國에서 行政學이 平和裡에 行政法의 태두리를 벗어날 수 있도록 한 이같은 架橋는 대단히 重要的 것이었으며 이 風土를 韓國行政學會가 마련해 주었다. 이와같은 學界內의 움직임과 때를 같이하여 官界에서도 새로운 氣運——비록 극히 制限된 範圍內였지만——이 싹트기 시작해다. 일찌기 外部世界를 接하고 韓國動亂후의 國家再建過程에서 무엇인가 일을 하고 있으면서 行政體制의 改善에 關心을 가진 少數의 長官 및 局長級의 高級行政家들이 政府안에 存在하였다는 事實이었다.

이와같은 霧圍氣는 造成되고 있었지만 새로운 機關을 만들어 내는데 필요한 制度的 基盤과 財政的 資源과 結付된 專門의 能力은 아직 없었다. 여기서는 어떤 種類든지 刺戟이 必要하였고 이와같은 狀況下에서는 刺戟이 外部로부터 와야만 하였다. 그 刺戟이 미네소타契約

(2) 1945~60年 當時의 政治·社會的 背景에 對해서는 拙著, 社會變動과 行政, 서울, 博英社, 1968 參照.

(3) 1956년에 잠시동안 國立公務員訓練院에 招聘講師로 와있던 Fred Riggs教授가 韓國行政學會 設立에 큰 힘이 되었다는 事實을 指適할만 하다.

(4) 韓國行政學會 創立會員中에는 白樂濬, 申泰煥, 鄭仁興, 韓泰淵, 尹世昌, 邊宇昌, 閔丙台, 李漢彬, 趙孝元, 金鍾大, 金東元 등 諸氏가 包含되어 있었다.

이었다.

刺 戟

서울大學校는 1954年 以來 미네소타大學과 美國對外援助計劃에 依據한 大規模의 技術援助契約을 施行中에 있었다. 이 프로젝트는 醫科大學, 工科大學, 農科大學 등 3個單科大學에 다 教授訓練, 設備, 教育裝備 등 相當한 援助를 提供하였다. 이와같은 科學技術分野에 對한 援助가 大學街에 生생한 活氣찬 모습을 보여주자 他單科大學도 그런 惠澤에 參與하기를 願했는데 여기에 새로운 行政大學院을 세울 좋은 바탕이 또한 마련된 셈이다.

그 다음 서울大學校內에서는 이 大學院의 基盤을 어느 單科大學에 두어야 할 것인가의 문제가 생겼다. 行政大學院이 獨立的인 大學院이라야 한다는 原則에 關係서는 더 이상의 論議가 없었지만, 礎石地 역시 중요한 것이었다. 2個의 主要代案이 提示됐는데 하나는 文理科大學이었고 또 하나는 法科大學이었다. 傳統的으로 法學이 韓國에서는 行政官吏로 出世하는데 더딤돌이었다. 高等考試를 거친 高級公務員의 多大數가 法學을 工夫한 사람들이었고 서울大學校 法科大學은 이런 人材들을 길러낸 單一, 最大의 養成所이었다. 그래서 行政大學院의 設立을 計劃하는 사람들은 大學院의 基盤을 法科大學에 두는 것이 得策이라고 생각하였다. 다른 條件이라면 이러한 움직임에 강한 反撥을 보였을지 모를 法科大學도 이러한 環境과 經緯에서 設立하는 것을 환영하였다.

出發時의 有能한 指導力

當時의 事情에 또 다른 多幸스러운 要素가 있었으니 1956~57年의 法科大學의 리더십이었다. 그때 法科大學長은 마침 申泰煥教授이었다. 法科大學長이 法學者가 아니라 經濟學者였다는 事實도 行政大學院의 設立에는 促進作用이 되었다. 法大의 傳統과 當時의 法大學長의 學名이 行政大學院 新設 및 行政學教育에 有効하게 쓰여질 수 있었다. 申學長은 또한 韓國行政學會 結成에도 積極的으로 參與하였다. 그래서 그는 法大를 基盤으로 하되 法學指向的이 아닌 行政大學院을 創設하는 새로운 計劃에 關係 周圍를 結束시키는데 中樞的役割을 하였다.

申學長의 첫 課題는 59년부터 始作할 講義에 配置하기 위해 1年 乃至 2년간 「미네소타」에 가서 訓練을 받을 教授要員들을 選拔하는 일이었다. 그러나 이러한 要員을 주로 法科大學과 商科大學의 젊은 研究助教中에서 物色하였다. 申學長의 두번째 主要課題는 새로운 教科要目の 윤곽을 짜는 일이었다. 教授選擇과 그들이 專攻해야할 分野는 將次的 「카리큘럼」에 關한 明白한 計劃에 따라 決定되겠지만 때문에 이 일은 時急하였다. 그래서 申學長은 1957년에 벌써 「미네소타」에서 先發隊로 와있던 顧問과 일찍이 行政學을 研究한 바 있는 第三의 政府內人士와 더불어 一連의 會合을 갖고 이 問題에 對한 計劃을 摸索하였다. 몇가지 原則이 指針으로 쓰여졌다. 첫째, 行政大學院이 汎學科的인 基盤에 立脚한 大學院이 되어야 하

졌기 때문에 서울大學校內的 各單科大學은 勿論 他大學校 出身의 學生도 받아들여야 하며, 따라서 教科目에 있어서도 特定部門에 偏重되어서는 안된다는 原則이었다. 둘째 原則은 이 學校가 職業大學院이어야 한다는 것이었다. 그래서 人事行政, 財務行政, 組織管理, 統計學 會計學 등 行政實務의 技術에 重點이 주어졌다. 세번째 原則은 「카리큘럼」의 一部로서 行政實務修習이 包含되어야 한다는 것이었다.

그다음 申學長은 第一級의 우수한 學生들을 불러들이기 위해 이 學校에 關한 積極적인 P R 活動을 展開하였다. 이 學校의 役割과 將來性에 關한 글을 新聞에 寄稿하였다.⁽⁵⁾ 前途有望한 學校라는 「이미지」를 심기 위해 主要 政府官吏들과 接觸하였다. 이러한 活動의 成功的 結果로 行政大學院은 將來 高級公務員이 될 사람들의 참된 요람이 될 것이며 또한 法律科目一邊倒로된 傳統的인 高等考試制度를 未久에 代替할 것이라는 期待를 불러이르켰다.⁽⁶⁾ 社會의 反應은 매우 빨랐다. 募集定員의 10 倍를 넘는 젊고 明哲한 大學卒業生들이 晝間部에 응모하였다.

夜間部는 高級公務員들에게 門戶가 開放되었다. 名望있는 大學이 現職公務員들에게 門을 열어준 것은 이것이 韓國에서 처음이었다. 50 年代에 政府高位職에 基礎教育을 充分히 받은 大學出身者가 많지 않았기 때문에 처음에는 多少困難이 있었다. 夜間部 學生의 學的水準이 줄곧 問題였는데 최근 몇년동안 훌륭한 教育을 받은 젊은 官吏들이 官僚制의 上層에 많이 進出함에 따라 夜間部學生의 質的水準도 刮目할 만큼 向上되었다.

初期의 教授陣

59 年 4 月 講義가 처음 始作됐을때 教授陣은 미네소타에서 먼저 돌아온 歸還者들이 主力이 되었다. 그들의 滯美期間이 짧고 또 수효도 적었기 때문에 새 大學院長(申泰煥法大學長이 이때부터 行政大學院長을 兼任하였음)은 外部講師로 教授陣의 「갭」을 매웠다. 그래서 初期의 教授陣은 彌縫의인 性格을 띄었고 한동안 教授陣에 對한 下信의 事態까지 있었다.

문제의 發端은 젊은 教授들과 學生들사이에서 생겼다. 그래서 첫해 入學生과 젊은 教授들 사이에는 年令面에서 또 그때까지에는 一般知識面에서 別로 큰 차이가 없다고 學生들은 過少評價하는 傾向이 있었다. 事態를 더욱 複雜하게 만든 것은 行政大學院에 와있었던 미네소타顧問教授들은 直接 講義를 맡지 않기로 方針을 세운 것이었다. 그들은 젊은 韓國教授들이 講義概要를 作成하는 것을 助力할 뿐 교실에는 들어가지 않았다. —晝間部學生들은 대체로 英語를 解得하였음에도 不拘하고— 만약 그때에 美國에서 갓돌아온 教授들, 美國人

(5) 1959 年 3 月 10 日과 11 日字 京鄉新聞, 「行政大學院 設置의 意義」.

(6) 이 當時 韓國官僚制의 形便과 公務員試驗制度의 逆機能的 影響은 拙著, 社會變動과 行政 pp. 153 ~159 및 「解放後 韓國의 政治變動과 官僚制의 發展」, 行政論叢, 第 5 卷 1 號, 1967. pp. 1~23 參照.

顧問教授들 및 行政經驗있는 外部講師가 講義隊列에서 잘 混成調和됐었다면 學生들은 教授陣에 對하여 처음부터 信賴를 가지게 되었을 것이었다. 夜間部學生들은 그들대로 明白한 教授들의 行政的 無經驗에 不滿을 터뜨렸다. 事實 이 大學院은 行政實務의 問題點과 政府의 政策決定過程에 도움이 되는 教育을 기대할 수 있는 職業的인 大學院으로 出發하였는데 처음에는 그런 期待에 副應할만한 講義가 적었다.

2년이 지나 처음 卒業生이 나올때 즈음이 晝間部學生들의 卒業後의 就職問題에 가서는 문제는 한층 深刻해졌다. 이 學校卒業生들이 就職前途에 큰 期待를 가졌었다는 事實은 앞서 言及한바 있다. 그러나 申院長과 그의 同役者들이 制度面에서 이 問題를 解決해 보려고 많은 努力을 傾注했음에도 不拘하고 行政大學院卒業生들이 高級公務員職에 自動的으로 就職하는 데는 많은 沮害要因들이 깔려 있었다. 晝間部學生들은 보통 4級甲類職에 들어갈 수 있었는데 이것이 最初에 學生들이 期待했던 階級보다 낮은 것이라고 해서 行政大學院 發足後 처음 몇년간 學生들의 빈번한 反抗의 화살은 大部分의 경우 젊은 教授陣에게 向하여 졌다.

II. 沈滯속의 潛在力

激動期와 指導力의 早期喪失

行政大學設立 2년과 3년째인 1960년과 1961년에 韓國에는 重要한 政治的 事態가 발생하였다. 政界와 官界에 많은 人事交替가 있었으며 大學街에도 이에 따른 反響이 일어났다. 이런 社會的 混亂속에서 行政大學院의 指導力도 陣痛을 겪었다. 發足段階에서 中樞的 役割을 해온 申院長이 떠나게 됐다. 申院長의 離任은 우연히도 「미네소타」에 派遣됐던 第一陣 教授陣要員이 歸國한 뒤에 일어났다. 申院長의 早期離任은 주로 젊은 教授團自體의 決定으로 이루어졌다.⁽⁷⁾ 1961년, 申院長이 離任하고 난뒤 계속해서 院長과 院長署理들이 就任하였는데 그들은 반드시 專問的인 知識과 行政能力에 따라서가 아니고 주로 學의 名聲에 따라 選任되었다. 申院長의 後任者들 中에는 行政經驗을 가졌거나 行政學分野 知識을 가진 人士는 적었다. 이때부터 大學院運營의 主要決定은 미네소타에서 돌아올 젊은 教授들의 意思에 左右되게 되었다. 이는 하나의 集團指導制였으나 이 體制는 그 當時로서는 아직 有效한 것이 되지 못하였다.

그러나 이러한 困難한 時期에 있어서도 機關의 成長을 維持할 만한 底力이 있었다. 두가지 힘의 要素를 指摘할 수 있다.

첫째, 教授陣의 成長을 들수 있다. 時日이 경과함에 따라 教授經驗도 深化되고 또 比較的의 長期間 外國에서 研究하고 돌아온 教授들이 加勢함에 따라서 教授陣의 水準이 계속 向上

(7) 이 當時의 校則은 教授會에서 2년마다 院長을 選出토록 規定했었다.

되었다.

둘째 要素는 卒業生들이, 特히 夜間部 졸업생들이, 점차로 政府內에서 重要的 役割을 擔當하게 되었다는 點이다. 漸次的으로 卒業生들이 政府內에서 昇進하였으며 그들은 晝間部 卒業生들이 자기部 處에 就職하는 것을 도울 수 있는 영향력을 發揮하게 되었다. 이런 경향은 行政大學院 卒業生들이 要職을 찾아하고 있는 몇몇 新設機關에서 特히 현저하였다.

「미네소타」契約의 終了

「미네소타」協定이 62年 6월에 終了될 때 行政大學院의 基礎는 대체로 構築되어 있었다. 그러나 큰 空白이 同時에 남아 있었다. 처음에는 잘 具備된 圖書館이 곧 停頓상태에 빠졌다. 主要學術雜誌가 더 이상 들어오지 않았고 行政學 및 隣接 社會科學의 新書籍도 계속 購入되지 않았고 教授도 대체로 固定되다 싫어 되었다.⁽⁸⁾

새로운 契機의 摸索

「미네소타 프로젝트」가 끝나고 停滯期가 몇년 계속되는 동안 새로운 刺戟이 要請되고 있었다. 이때에 뜻하지 않은 곳에서 救助의 손길이 왔다. 그것은 주로 美國 하와이 大學校內에 新設된 東西文化交流「센터」(East-Weat Center)의 各種 計劃이었다. 行政大學院에 힘이 된 것은 同 「센터」의 高等研究所(Institute of Advanced Projects)가 운영하는 두가지 主要計劃의 形態로 나타났다. 하나는 International Development Fellowship 이었는데 이 計劃은 일찌기 「미네소타」에서 博士學位過程만 履修하고 歸國하여 行政大學院에서 講義하면서 學位論文資料를 수집하고 있던 教授들이 다시 「미네소타」에 돌아가서 論文을 完成할 수 있도록 支援해 주었다. 또 하나는 同 센터의 研究教授(Senior Specialist) 計劃이었다. 이 프로그램에 依하여 일찌기 「미네소타」에서 博士學位를 받은 한 教授는 1963~4년에 1年동안 하와이에서 研究에만 沒頭할 수 있는 機會를 얻었다. 이 두가지 計劃에 힘입어 該當 教授들은 60年代에 들어와 急速히 發展한 行政學의 最近動向을 把握할 수 있는 機會를 얻었다. 이 計劃은 이들 教授들에게 새로운 見聞을 提供하고 그들의 見識을 높혀 주었을 뿐만 아니라 同時에 行政大學院의 從來의 運營方式의 限界性과 새로운 可能性에 대하여 새로운 眼目을 갖게 하였다. 어쨌든 이 第二의 見聞의 機會는 行政大學院內에 새로운 方向을 찾는 集團的인 摸索을 불러 일으켰다. 그들의 영향으로 教授陣은 새로운 指導力의 必要性을 느끼게 되었으며 그런 리더십을 다시 外部에서 찾아 드리기로 決定한 것이었다.⁽⁹⁾

(8) 1962年 以後의 行政大學院動向에 관하여는 金曾漢院長의 任期滿了報告書(1965年 12月 31日) 및 Frank M. Landers, *Technical Assistance in Public Administration, USOM/Korea 1955~67*, USOM/Korea, Seoul, 1967, (mimeo). 참조.

(9) 筆者는 1966年 11月 1日付로 行政大學院 院長職에 就任하였다. 그 해 봄에 筆者는 하와이 大學校附設 East West Center의 Senior Specialist 로 在職中에 同院 教授團으로부터 院長職으로의 招聘을 받은 바 있었음.

II. 觸媒와 轉換

<機關目標의 再定立>

1959年, 比較的好調裡에 發足하였던 行政大學院이 60年代에 들어다 약간의 停滯期를 지나 다시 本格的인 發展의 軌道에 오르게 된 것은 아마도 1967年 以來의 일인 것이다. 여기에는 무엇보다도 새로운 리더십의 確立과 거기에 따른 機關目標의 再定立이 있었고 이런 目標을 達成하는데 필요한 여러 手段내지 方途에 대한 機關成員, 特히 教授陣의 合意와 協調가 숨어 있었다.

새로운 리더십은 行政大學院이 發足以來 8年餘에 상당한 發展의 潜在力을 備蓄하였음을 看破하고 곧 이런 潜在力을 바탕으로 삼아 長期的인 發展戰略을 具體化하고자 하였다. 그 潜在力이란 무엇인가? 그것은 우리나라에서 最初로 設立된 하나의 高級職業大學院 (Professional Graduate School)으로서 學究的으로나 實際面에서 國際的으로 손색없는 훌륭한 大學院水準의 教育機關으로서의 「이미지」를 構築하는 일이라고 생각되었다. 여기에는 적어도 두가지 與件이 成熟되어 있었다. 그 하나는 行政大學院教授陣이 比較的 他機關에 比하여 젊고 全員이 外國留學의 機會를 가졌었고, 比較的 最新 國際學界의 潮流에 대하여 敏感하다는 強點이었고 또 하나는 60年代에 들어와 第1次 및 第2次 經濟開發 5個年計劃의 推進에 힘입어 우리 社會도 急速度로 工業化段階에 오르게 된 結果, 高級行政家 및 管理者에 대한 需要가 切實히 要求되게 되었다는 社會的 與件의 成熟을 들 수 있겠다.

國際的 水準의 職業大學院이 되겠다는 基本的인 目標은 다시 몇개의 主要課題로 具體化될 必要가 있었다. 이때에 리더십에 依해 構想된 主要課題는 대략 다음 5個項이었다.

- (1) 現存 行政學碩士課程의 質的 向上.
 - (2) 教授의 研究活動의 擴張 및 質的 向上.
 - (3) 博士學位課程을 爲한 準備.
 - (4) 公共奉仕的 教育프로그램의 하나로 都市 및 地域計劃學科의 創設
 - (5) 또 하나의 奉仕活動으로 最高管理層을 爲한 Executive Development Program의 摸索
- 더 말할 필요도 없이 優先的인 當面課題는 처음의 두가지 即 行政學碩士課程과 教授陣의 強化이었으며 여기에 當分間 모든 努力이 集中되었다. 이것은 水準에 오른 高級 職業大學院이 되자면 첫째로 卒業生이 高級公務員으로서의 充分한 認定을 받을만한 實力이 있어야 하겠고 둘째로 教授의 學問的資質이 國際的으로 認定될만 한하여야 하겠다는 確信에 基礎를 둔 것이었다. 機關形成의 見地에서 볼 때 이것은 하나의 指導理念의 轉換을 意味하는 것이었다. 從來에는 行政大學院의 活路는 制度面에서 그 卒業生이 自動的으로 政府의 一定한 階級으로 就職을 하도록 事전에 保障을 받아야 된다는 것이 하나의 固定觀念처럼 支配하여 왔고

여러가지 事情으로 이것이 保障되지 못했을 때 教育自體가 無力해지고 따라서 機關의 沈滯까지 가져왔다. 여기에 대하여 새로운 指導理念은 일단 行政大學院의 教育內容이 充實해지고 그 水準이 國際的으로 認定될 程度로 向上되기만 하면 그 卒業生의 能力이 政府나 社會에 依하여 認定받는 것은 時間問題라고 確認하고 教育의 機能과 實質面에 注力하는 戰略이다. 다시 말하자면 機關을 이끌어 나가는 指導理念이 종래의 制度的 接近方法으로부터 機能的 接近方法으로 再定立된 셈이다.

〈實踐方案의 選擇과 遂行〉

行政大學院을 國際水準의 高級 職業大學院의 線으로 올리고 特히 優先的으로 行政學碩士 프로그램을 質的으로 充實한것으로 強化하자는 目標가 뚜렷이 선 以上 거기에 따르는 實踐方案이 무엇이어야 하느냐 하는 것도 저절로 풀려나왔다.

이것은 주로 다음의 네 가지 面에서 나타났다.

- (1) 教科要目の 改革
- (2) 教授發展(Faculty Development)을 위한 體系的인 計劃과 努力
- (3) 入學試驗, 學業成績, 碩士論文審查過程에 있어서의 嚴格한 水準의 確立
- (4) 卒業生을 爲한 繼續教育(Continued Education)의 實施

첫째, 1967년부터 準備하여 1968년부터는 教科要目を 종래의 POSDCORB 型的 教科要目으로부터 發展理論과 政策을 中心으로 하는 教科要目으로 轉換시켰다. 이 새로운 教科要目的 大要를 紹介하면 다음과 같다. 첫學期는 行政에의 接近으로 社會科學全般을 基礎로 하는 各科併行的인 方法에 依한 「오리엔테이션」의 期間이다. 이때는 行政理論, 韓國政府論, 經濟分析, 社會理論, 政治過程, 計量分析 등을 紹介한다. 이것은 學生들에게 組織管理論 中心의 技術的인 教科目を 가르치던 過去로부터 根本的인 離脫을 意味한다. 第2學期에 가서는 人事行政, 財務行政, 組織管理 세미나外, 發展計劃論, 發展行政등의 새로운 教科目を 가르친다.(過去에는 처음 三科目이 行政大學院 뿐 아니라 行政學을 講義하는 모든 學科課程을 支配하였다. 이와같은 類型的 教科目は 아직도 全國的으로 流行하고 있다. 그리고 大學에서 行政學을 專攻한 學生들도 行政大學院에서 다시 꼭 같은 科目을 배워야 했다.) 새 教科課程에 따르면 세미나方式으로 가르치던 傳統的인 學科目과 併行하여 發展指向的인 教科目を 第2學期에 講義한다. 세계 學期 即 2學年 1學期는 「政策」科目 中心으로 講義한다. 새 必須科目인 政策形成論은 學1學年 1, 2學期에 배운 모든 知識과 洞察을 採用하게 된다. 또한 一連의 選擇科目으로 財政政策, 貿易政策, 農業政策 등이 追加된다. 그 다음 三學期는 晝間部學生의 實務修習과 晝·夜間部 學生全部의 學位論文作成으로 끝난다.

要約하자면 이것은 3大要素에 立脚한 統合된 教科課程의 實驗이다. 三大要素란 (a) 各科 協調的인 社會科學의 基礎, (b) 發展指向的인 行政技術, (c) 政策決定 過程과 政策의 內容에

對한 洞察力이다. 이 敎科課程은 1968年봄부터 施行되었다. 다행히도 敎授들은 敎科課程의 改革을 잘 받아 들였다. 特定分野에 對해서는 相當한 反論이 있었지만 全體的으로 새로운 方向에 놀랄만한 意見의 一致를 보였다.

둘째, 敎授陣의 「리오리엔테이션」과 發展이었다. 一連의 措置를 取해 敎授들의 變化에 對한 感受性을 增大시키고 大學院의 發展에 한층 적극적으로 參與하며 機關의 發展을 先導하도록 하였다. 主要內容은 다음과 같다.

- (a) 敎授세미나의 定期的인 開催——여기서는 研究「아이디어」가 交換되고 敎科課程과 講義大要가 討議·評價된다.
- (b) 調查研究프로젝트의 擴張——이 結果, 敎授들의 他校出講이 훨씬 줄었고 그것은 講義와 著術에 눈에 보이는 饋環으로 나타났다.⁽¹⁰⁾
- (c) 最近의 學問의 潮流에 接하도록 促進——이것은 國際會議에 敎수들의 참가를 권장하고 外國敎授를 초빙하여 體系的인 講演을 베푸는 일이다.
- (d) 體系的인 敎授陣의 發展計劃摸索——다음 世代의 敎授陣을 養成하기 爲해 卒業生과 助教를 訓練시킨다.

이와 關聯하여 敎授들의 國內外 學界와의 빈번한 접촉과 露出도 큰 도움이 되었다. 敎授들이 자주 外國을 다녀온 結果, 國內의 다른 學問分野와의 相互關係는 더 넓고 깊어졌다. 敎授陣容을 補完하기위해 社會學, 經濟學, 政治學, 數學 등의 分野에서 젊고 有望한 學者들이 外來講師로 招聘되었다. 이러한 相互關係와 交互培養의 效果는 다른 學科에서 主催하는 學術會議에 行政大學院敎授들이 多數 參席하게 된데서 나타났다. 이와 對照的으로 韓國行政學會가 開催한 「發展의 倫理觀의 確立」이란 題下의 「심포지움」에 政治學, 社會學, 經濟學, 心理學, 哲學, 文學評論分野의 學者들이 多數 參加하였다.⁽¹¹⁾

이러한 隣接科學과의 接近을 보고, 國內 他大學들도 여기에 關心을 가지게 되었다. 他大學의 젊은 敎授들과 合同으로 지난해 「大學間 事例開發研究計劃」이 있었다. 地方政府의 企劃과 行政을 比較研究하기 위해 地方大學과의 合同研究計劃案도 提起되고 있다. 이 研究에서는 여러 大學뿐 아니라 各大學의 다른 學科와도 大部分이 行政學者인 本大學院 敎授들과 接觸하고 있다.

行政大學院의 內的 充實과 對外的인 「이미지」, 그리고 對社會的인 產出機能을 提高시키기 爲해 아래와 같은 一連의 努力을 傾注하여왔다.

첫째, 入學 및 卒業基準의 強化. 이때까지 畫間部에는 合理的으로 잘 確立된 入學基準이

(10) 이 새로운 敎科要目的 趣旨과 內容에 관하여는 拙稿 「發展行政 敎科課程 作成을 위한 敎本」, 行政論叢 第6卷 1號, 1968. pp. 1~22 參照.

(11) 韓國行政學會는 오늘날에도 行政大學院을 爲한 重要한 學究的인 社會的 下部構造이다.

있었지만 夜間部の 그것은 滿足스럽지 못한 點도 있었다. 나쁜 印象을 招來한 가장 큰 要因은 2年의 碩士學位課程과 混合된 1年의 研究生課程 때문이었다. 研究生課程을 두게 된 것은 學位보다 行政學의 새로운 理念을 工夫하는데 關心을 가진 사람들에게 機會를 주자는 것이었다. 그러나 研究生課程의 運營에 있어서는 적지않은 問題가 內包되어 있었다. 教授會議의 熱띤 論議끝에 이 制度는 1968年度 부터 廢止됐다. 大學院의 水準에 맞게 學生들의 出席과 成績에 關한 몇가지 基準이 確定되었다. 이 基準은 嚴格하게 強化됐으며 特히 學位論文에서 더욱 그러하였다.

둘째, 또다른 活動의 하나로 一種의 卒業生教育이 있다. 「블레틴」을 學期마다 發刊하여 同窓生들에게 學校의 最近 發展相을 알려주고 있다. 여태까지 野遊會로 始終한 母校訪問日은 同窓生, 教授, 在學生들이 合同하여 教授들의 發題講演에 이어 大學院教育의 效果를 共同討論·評價하는 날로 바뀌어 갔다. 이와같은 脈絡에 따라 學生들의 婦人들을 爲한 計劃도 마련하였다. 夜間部학생들의 婦人들에게 大學院教育計劃에 對한 「오리엔테이션」을 實施해 왔다. 學生들의 婦人들은 자기네 남편들도 가끔 찾는 圖書室에 案内되는 것을 썩 자랑스럽게 여겼다. 이런 計劃들은 費用이 얼마 안드는 것이지만 研究機關으로서의 行政大學院의 「이미지」를 再建하는데 도움이 되었다. 이러한 諸般活動을 支援하기 爲해 새로운 財政的인 資源과 接觸을 活潑히 探索하여 왔다. 몇 USOM 研究基金과 아세아財團으로부터의 小額의 援助가 새로운 프로그램을 만드는 데 큰 도움이 되었다. 계속된 EWC 獎學基金으로 몇몇 學生을 選拔하여 몇몇 美國 大學의 博士課程에 派遣할 수 있었는데 이들은 다음代의 教授陣에 合流하게 될 것이다. 이같은 外部財政援助는 世界의 主要財團이 餘他아세아諸國의 研究機關에 주는 것에 比하면 微微한 것이었다. 그렇지만 우리가 받는 援助의 값어치와 영향은 機關形成 活動에 意義있는 것이었다.

마지막으로, 보다 具體的인 實踐方案으로 새로운 都市 및 地域計劃學科가 1968년 봄부터 새로 設置되었는데 이 新設學科는 全體 行政大學院의 機關發展에 지렛대作用을 미쳤다. 그것은 教授와 學生들에게 研究하여야 할 새로운 問題點과 挑戰을 提起할 뿐만 아니라 교수와 學生들이 個別的으로나 集團적으로 發展할 수 있는 새로운 機會를 提供해 주고 있다. 그것은 時宜適切한 刺戟이 되었다.

Ⅳ. 省察과 展望 : 새로운 10年을 맞이 하면서

돌이켜보면 서울大學校 行政大學院의 最初의 10年의 歷史는 하나의 意義있는 機關의 發生과 그것이 內包한 커다란 潛在力의 備蓄과 初期의 發顯의 過程이라고도 볼 수 있을 것이다. 10年前 이 行政大學院은 二重의 歷史的的使命을 띄고 서울大學校內에 創設되었다. 첫째 使命은 開發段階에 들어설 韓國에 있어서 매우 必要한 行政學이라는 學問을 이나라에 樹立

하는 일이었고 또 하나는 이와 關聯하여 새 時代의 國家發展의 役軍으로 奉仕할 수 있는 새로운 類型의 行政官僚를 養成해내는 使命이었다.

첫째 目的은 지난 10年동안 대체로 達成되었다. 이것은 주로 「미네소타·프로젝트」를 비롯하여 East-West Center의 여러 프로그램에 依한 教授陣 發展計劃에 힘입은 바 컸다. 行政大學院을 中心으로하는 小壯學者들의 開拓의인 努力의 結果 行政大學院의 敎科課程이나 敎育內容은 急速하고도 광범한 波及效果를 미쳐 이제 行政學은 國內 社會科學分野에 있어서 確固한 位置를 占하게 되었다. 나아가 이런 餘波로 國內 行政學者들의 學究的 業績이 國際的으로 相當한 評價를 받게 되었다.

둘째의 使命인 새 「타이프」의 行政官의 養成에 있어서 10年을 經過하는 過程에 이제 겨우 始作하고 있다고 말 할 수 밖에 없으며, 이것이야말로 다음 10年에 이 機關이 계속 追求하여야 할 目標라고 할 수 있을 것이다. 여기에 있어서의 窮極의인 評價基準은 「行政大學院의 敎育內容과 方法이 어떻게 大學學部(例컨대 法學科나 經濟學科)의 敎育課程을 넘어서서 그것이 줄 수 없는 高度의 能力과 指向을 줄 수 있느냐」하는 것이어야 할 것이다. 이것이 單純히 行政管理技術의 習得에 있다면 그 說得力은 매우 制限될 것이다. 오히려 그것은 強烈한 發展指向과 高度의 問題分析 및 解決能力, 나아가서는 精密한 政策樹立과 實踐의 力量이라고 定立할 수 있을 것이다. 이것이야말로 하나의 高級職業大學院이 照準으로 삼아야할 目標일 것이다. 지난 10年間 行政大學院이 이런 高級職業敎育(Advanced Professional Education)의 水準에 接近하였느냐 묻는다면 우리는 率直히 아직 그 境地에는 到達하지 못했으며 이제 그 目標를 具體的으로 識別하고 그것을 成就하려고 具體的인 實踐方案을 가지고 그것의 實現을 試圖하기 시작하는 途程이라고 말할 수 있을 것 같다.

後者の 目標의 實現을 爲해서는 繼續的인 努力이 必要하다. 敎科課程과 敎授方案에 있어서 많은 改善이 要請됨은 더 말할 必要도 없다. 最近에 이르러 새로운 리더십의 에너지도 주로 이 方面에 集中되어 왔다. 機關의 指導理念을 實質과 機能中心으로 轉換하고 敎科內容과 運用方法을 여기에 맞추어 改善한 結果 몇가지의 初期的인 成果가 나타나기 始作하였 學業基準이 提高되고 社會, 特히 官界에 있어서의 機關의 「이미지」가 改善되고 있다. 따라서 卒業生에 대한 政府各部處의 需要도 눈에 띄게 增大되고 있다. 이 機關의 沈滯期에는 그다. 卒業生에 대하여는 廢鎖되다시피 하던 主要部處의 登用の 門이 다시 열려 그 方面에서 行政大學院의 卒業生과 實務修習生을 적극적으로 要求하는데 이르렀다. 비록 아직 登用の 階級이 4級甲類로 慣例화되다시피 하여 機關發足 當時 一般的으로 期待되던 形式的 水準에는 이르지 못하고 있는 것이 實情이다. 이제는 적어도 이와같은 最少限의 出發點에서 實質을 가지고 制度의 改善에로 努力을 傾注할 수 있는 素地가 마련되고 있는 셈이다. 이 問題는 宿題로 남아있지만 要는 行政大學院의 卒業生의 能力水準이 더할 나위 없이 優秀하다는

實證이 거듭 나타나기까지 不斷히 努力하자는 것이 새로운 機關의 指導理念인 것이다. 이것은 마치 6年制 醫科大學을 마치고 「인턴」課程을 履修한 사람이라야 한사람의 「醫師」로서의 職業的인 認定을 받드시 行政學碩士도 그런 「職業的」水準에 到達하여야 된다는 것을 意味하는 것이다. 行政大學院이 이러한 實質的 水準과 社會的地位에 到達하자면 아직도 時日을 要할 것은 分明하지만 그 展望은 이미 서 있다.

行政學碩士프로그램을 넘어서 行政大學院은 將來 무엇을 追求할 것인가? 하는 質問이 남는다. 發生한지 10年이 經過하였고 또 그間 적지않은 潜在力이 發現되기 始作하였으니 이제는 이 機關도 계속하여 社會의 새로운 要請에 對應하는 새로운 「프로그램」을 間斷없이 創造해 낼 必要性이 있다. 多幸히 都市 및 地域計劃學科는 이미 發足하여 行政大學院의 變動하는 社會에 대한 重要한 奉仕프로그램의 役割을 하기 始作하였다. 高級職業大學院으로서의 存在理由를 가진 機關인 만큼 機關의 努力이 미치는 限度까지 社會奉仕의 性格을 띤 새로운 教育프로그램을 創出해내는 일을 게을리 해서는 안 될 것이다.

오랜 宿題로서 70年代에 解決을 기다리는 또 하나의 社會奉仕프로그램은 最高行政責任者層을 爲한 Executive Development Program 일 것이다. 이런 프로그램을 有能하게 遂行해 낼 程度로 이 機關이 成長한다면 卒業生의 登用을 包含해서 行政大學院의 「이미지」는 決定的으로 好轉될 것이다.

끝으로 우리나라에 있어서의 行政學部門의 先導機關으로서 이 機關은 멀지않아 博士學位課程에 대한 負擔을 免하지 못할 것이다. 現在 우리나라에는 行政學의 講座를 갖고 있는 大學과 大學院이 49個 있고 行政學關係의 學生定員만 해도 800名을 넘고 있다. 앞으로 工業化와 都市化가 계속되어 行政問題가 더욱 더 복잡해지고 거기에 더하여 地方自治가 本格的으로 될 段階에 가면 訓練된 高級行政家의 需要는 飛躍적으로 增大할 것이며 서울과 地方에서 有能한 行政學教授 및 訓練官의 需要도 比例하여 增加할 것은 必至의 일이다.

서울大學校 行政大學院이 行政學의 重要 機關으로 自處하는 限 自體뿐 아니라 全國의 行政教育機關을 위한 教授養成의 責任을 스스로 느껴야 할것은 마땅하며 이런 見地에서 行政大學院이 이때까지 力點을 두어온 行政學碩士課程뿐만 아니라 博士學位課程을 위한 準備를 하여야 한다는 것은 當然한 理致이다. 70年代에도 過去와 마찬가지로 國內教授要員의 發展計劃을 주로 外國에 期待하여서는 안될 것이다. 行政大學院이 이와 같은 曠學門的인 課題를 담당해 나갈 때 國際水準의 高級 職業大學院으로서의 位置는 一層 確保해질 것이다.

이제 서울大學校 行政大學院은 새로운 10年를 맞이 하게 되었다. 또 이 第2의 10年 (Decade)은 1970年代와도 그 時間幅을 같이 한다. 이 機會에 우리는 새로운 年代에 있어서의 役割과 可能性에 關聯하여 社會에 대하여 가장 관계가 많은 政府와 大學社會에 對하여 몇 가지의 建議를 提示하고자 한다.

< 建 議 >

먼저 政府에 대하여는 이 行政大學院의 高級公務員의 事前教育機關으로서의 機能에 關하여 더 積極的인 理解와 善用이 있기를 建議하는 바이다. 이제 10年이란 時間과 努力이 投入되어 이 機關의 行政學碩士課程은 우리나라의 어느 高等教育機關 보다도 더 優秀하게 高級公務員의 諸機能을 爲하여 적합한 敎科內容을 가지고 또 높은 水準과 앞선 方法으로 教育되고 있다는 事實은 是認되어도 좋을 때가 왔다고 우리는 確信한다. 또 이 水準은 이미 國際的으로도 相當한 認定을 받고 있으며 또 70年代에 들어가면 더욱 높아질 公算은 크다. 더우기 政府의 立場에서 볼 때는 이 機關이 政府의 投入으로 이뤄진 國立機關이라는 事實도 想起할 必要가 있다. 當局은 高速度의 國家發展은 무엇보다도 優秀하게 訓練된 發展의 役軍을 必要로 한다는 事實을 記憶하고 그것을 使命으로 하는 整備된 教育機關을 目前에 두고 있는 以上 이를 十分 善用할 制度의 態勢를 갖출 叡智와 勇斷을 發揮할 必要가 있을 것이다.

다음에 우리는 大學社會에 대하여도 建議할 일이 있다. 위에서 말한바와 같이 이 行政大學院은 國內의 職業大學院으로서 가장 먼저 되고 또 教授陣도 充實하고 學生의 質도 優秀하여 이제 碩士課程에 있어서는 그 實際 能力에 있어서 뿐 아니라 學問水準에 있어서도 國際的으로도 遜色이 없는 水準에 到達하였다. 이제는 行政學에 있어서의 先導機關으로서의 內容을 充分히 갖추었다고 우리는 믿는 바이다.

여기에서 우리는 國內의 他大學, 특히 地方自治를 내다보고 重要한 役割을 하여야 할 地方에 있는 諸大學에 대한 學問的인 責任을 스스로 느끼는 바이다. 實踐方案에 있어서는 制度面으로 既存大學院中心의 制度를 善用하여야 할 것이며 行政大學院의 一部學究的 機能을 發展的으로 大學院에 吸收하여야 할 것이다. 여하튼 大學社會로는 10年前에 서울大學校가 社會의 要請에 副應하여 創設한 行政大學院이 그間 成長하여 相當한 社會的 波及效果를 낼 立場에 서고 아울러 國際水準의 學問的인 成果를 견우기 始作한 오늘날 지난 年代의 名目에 사로잡히지 말고 오는 年代의 學問의 啓發을 爲하여 一層 開放的인 學的 態勢를 取하여 行政大學院에서 發生하는 學究的 精力도 遺漏없이 吸收하기를 建議하는 바이다.