

행정논총 제7권 제1호 1969
서울대 행정대학원

行政大學院이 行政業務에 미친 영향

金 海 東

(副 教 授)

序

1. 行政大學院의 位置
2. 行政大學院의 實務에의 參與
3. 行政業務의 向上과 行政大學院의 反省

序

導入된 文明의 利器가 實際로 利器일 수 있기 위하여는 이것을 完全히 利用할 줄 알아야 하고 또한 이것의 利用으로 말미암아 이에 相當한 惠澤이 있어야 한다. 그렇지 않다면 그러한 文明의 利器는 單純한 장식물이 되거나 오히려 害器가 된다.

우리 나라에 行政學이 導入된 時機는 大體로 서울大學校에 行政大學院이 設立된 時機와 같으며 꼭 十年을 헤아린다. 또한 우리나라의 行政學의 歷史는 곧 行政大學院의 歷史이기도 하다. 그間에 國內의 大部分의 大學校에서는 行政學科를 두고 行政學을 講義하고 있으며 또한 行政大學院이 서울大學校 以外에서도 두곳에나 생겼다. 이들 學校와 講義內容은 大體로 서울大學校 行政大學院의 그것이 基準이 되어 있는것 같고 또한 서울大學校의 교수나 졸업생들이 講義를 하고 있을 뿐만 아니라 그들의 著書가 이들의 教科書의 主要部分을 차지하고 있다. 이와 같이 行政大學院이 行政學界에 미친 影響이라는 것은 絕對的이며 事實上 大部分 이들이 개척한 分野라는 것을 아무도 부인하지 못할 것이다.

이러한 行政大學院이 그러면 行政實務의 向上과 改善에 얼마나 도움을 주었는가? 行政大學院이 創立된지 滿十年이 되는 오늘날 이제 이러한 물음에 대한 解答을 檢討하고 反省할 時機에 到達한 것이 아닌가 생각한다.

1. 行政大學院의 位置

行政大學院의 使命은 이것을 두가지 立場에서 보아야 한다. 하나는 이것이 行政學을 다루는 學校라는 使命이며 또 하나는 行政學自體의 使命이다, 『深奧한 眞理를 探究하는 象牙塔』

이라는 神秘한 매력은 이미 社會科學分野에서 사라진지 오래이다. 이것은 社會科學 自體가 實社會를 土臺로 하여 成立된다는 事實 즉 過去에 있어서와 같이 偉大한 學者들의 書籍을 土臺로 하여 成立된 것이 아니라 實社會自體가 素材가 되어 이루어진다는 事實과 또 하나는 學校機關이 實社會에서 占하는 比重과 責任에서 오는 것이다. 더우기 學校機關의 實社會에 대한 責任은 科學文明的 發展과 더불어 더욱 더 그 比重이 커져 가고 있으며 따라서 學者들의 社會參與는 勿論 學校機關으로서의 社會참여의 時代에 突入한지도 이미 오래다. 勿論 이러한 社會參與는 調査研究라는 立場에서 뿐만 아니라 重要政策決定에의 實質的인 參與도 包含한다. 더우기 科學者의 獨裁時代를 눈앞에 둔 現今에 이르러서는 專門家의 專門的인 判斷을 要하는 部分이 前例없이 커져가고 있으며 따라서 單純한 學生들에 대한 講義와 이러한 講義에 必要한 研究만으로는 專門家의 集團인 學校機關의 社會에 對한 使命을 다 한 것이라고 말하기 어렵다.

더우기 行政學을 다루는 學校機關의 경우 그 責任은 더욱 더 크다. 왜냐 하면 行政은 곧 政府의 行爲의 一切을 包含하는 것 즉 나라의 살림살이를 하는 一切의 行爲를 그 研究對象으로 하는 學問이기 때문이다. 오늘날 政府의 機能은 類例없이 多樣하여지고 또한 廣範하여져서 심지어 나라의 살림을 위하여는 個人家庭의 食事때에 잠곡을 얼마나 섞어서 먹어야 한다는 것까지 간섭하지 않을 수 없게 되었다. 그리하여 單純한 識見있는 政治家로서만 꾸려나갈 수 있었던 長官의 職務에도 相當한 專門的인 知識을 要하게 되었다. 過去에는 政府의 下位職員만이 體得하고 있으면 足하던 具體的인 상황과 技術과 方法이 오늘날에는 高位職에 올라 갈수록 그 必要의 度가 커져가고 있다. 따라서 下級職員이 가지고 온 文書에 앉아서 도장만 찍으면 足하던 過去의 行政樣式과는 根本的으로 다르다. 오히려 어떤 意味에서는 그 反對에 가까운 樣相을 보여주고 있다. 즉 오늘날에 와서는 오히려 高級公務員의 知識을 더욱 必要로 하게 되었다. 이것은 行政業務의 수행에 보다 더 높은 水準의 知識을 要한다는 것을 뜻하며 나아가서 이것은 또한 보다 더 專門化된 知識을 要한다는 뜻이 되기도 한다. 그러한 까닭에 政府는 制度的으로 專門的인 知識을 吸收하는 조치를 取하지 않을 수 없게 되었으며 앞으로 이러한 需要는 日益增加할 것으로 본다. 勿論 政府自體內에서도 各種 專門的인 研究機關이 없는 것은 아니나 이것은 極히 皮相的인 것에 不過하다. 그리하여 經濟科學審議委員會를 비롯하여 各 部處에 雜多한 委員會가 構成되어 있으며 또한 最近에 와서는 우리 나라에서도 學術用役이라는 業務가 이미 發生하기 始作하였다.

이러한 學術用役은 처음에는 專門家個人에게 위촉하던 것을 各 大學이나 大學校의 附設研究所에게 위촉하게 되었으며 最近에 와서는 이것을 專門으로 하는 學術研究所에게도 相當한 部分을 위촉하기에 이른 것이다. 이러한 추세도 先進國의 例로 보아 앞으로 더욱 더 그 比重이 커질 것이라는 것은 再言을 要하지 않을 것이다.

한마디로 말하면 極히 重要的 政策의 決定自體가 專門家의 判斷으로서 事實上 最終적으로 이루어 지는 경우가 앞으로는 더욱 더 많아 진다는 것이다.

이러한 立場에서 본다면 行政學의 本山이라고 自處하는 行政大學院의 使命은 앞으로 더욱 더 크다.

2. 行政大學院의 實務에의 參與

이와 같은 立場에 있는 行政大學院이 그러던 過去 十年동안에 行政業務에 어떻게 參與하였으며 또한 行政業務를 如何히 向上하였는가? 行政大學院의 學術的 活動과 行政大學院의 卒業生을 통한 영향에 關하여는 다른 部分에서 서술하는 故로 여기서는 主로 教授들의 研究 活動과 各種 諮問活動等을 통한 영향을 中心으로 檢討하여 보기로 한다. 그리하여 우선 行政大學院이라는 機關으로서의 參與와 個個 教授들의 活動을 概觀하고 이러한 것이 實務에 미친 影響을 살펴보기도 한다.

(1) 行政大學院의 調查研究事業

1. 全國 래디오 聽取者 調查

行政大學院이 發足한 1959年 當時의 公報部의 前身이었던 國務院事務處의 要請에 依하여 이루어진 調查다. 우리 나라 全國家庭의 래디오 普及率을 비롯하여 聽取行態(listening habits)를 調查한 것이며 이는 래디오 푸로그램 改革의 基礎資料로 하기 위한 것이었다. 全國의 2400家口를 標本으로 抽出하여 실시한 調查이며 우리 나라로서는 아마 最初로 이루어진 Survey Type의 調查인 것으로 思慮되며 이러한 意味에서 學術的인 見地에서도 그 意義가 크다. 政府로서는 또한 最初로 國民의 意見과 趣好를 行政實務에 반영코져 한 것이기도 하다. 그리하여 行政大學院은 最初로 政府機關에서 感謝狀을 받은바 있다.

2. 政府行政管理改善業務에의 參與

5·16 革命直後에 國務院事務處의 要請에 依하여 本 行政大學院의 教授 4, 5名이 政府行政管理改善을 爲하여 國務院事務處에 임시 事務室을 마련하고 約 6, 7個月間 直接 우리 나라 行政管理全般에 關한 調查研究에 參與하였으며 이것이 直接間接으로 現在의 總務處 行政管理局의 前身의 役割을 하였다.

3. 韓國家族意識調查 (1962)

亦是 革命直後 當時 最高會議의 要請에 依하여 우리나라의 家族意識에 對한 調查를 한 바 있다. 全國 規模의 標本調查였으며 本 行政大學院 教授가 全員 參加한 것이다. 調查結果는 우리 나라 戶籍制度改善을 위한 資料로 한 것이다. 이는 社會學 分野의 研究이기도 하다.

4. 地方自治意識調查 (1962)

이는 家族意識調查와 併行하여 調查한 것으로서 特히 地方民의 自治意識을 中心으로 地方 行政에 關한 地方民의 態度를 調查한 것이며 本 大學院 教授가 全員 參加한 것이다.

5. 서울大學校 行政管理調查 (1963)

서울大學校 本部의 要請에 依하여 서울大學校 行政管理問題 全般에 關하여 그 改善策을 發見하기 위하여 실시한 調查이며 本 大學院 教授들이 全員 參加하였다.

6. 最高管理調查 (1965)

行政改革調查委員會의 要請에 依하여 이루어진 調查로서 우리나라 行政府의 最高管理에 關한 綜合的인 診斷的 調查이다. 大統領室 國務會議의 運營現況 各部處間의 協同問題 對國會와의 關係等 比較的 廣範하게 다루었다. 그리하여 우리 나라 最高管理의 問題點과 改善策을 提示하였다. 本 大學院 教授 4, 5 명이 參加하였으며 其他의 教授들은 當時 社團法人 韓國 行政問題研究에서 實施하는 地方行政에 關한 調查研究에서 主動的인 活動을 하였다.

7. 韓國公務員制度 (1966)

亦是 行政改革調查委員會의 要請에 依하여 이루어진 調查이다. 우리 나라 公務員制度 全般에 걸쳐서 分析 檢討한 綜合的인 診斷的 調查이다. 本 大學院 教授 4, 5 명이 參與하여 이루어진 調查이며 其他의 教授들은 同時期에 前述한 行政問題研究所에서 實施한 都市行政 問題에 關한 研究에 參與하였다.

8. 行政改革에 關한 綜合的 評價 (1967~1968)

科學技術處와 USAID 의 共同要請으로 이루어진 研究이다. 우리 나라 政府의 行政改革中 主要한 것을 몇가지 選擇하여 이것을 機關形成論(Institution building)이라는 立場에서 評價한 것이며 本 大學院 教授 3인이 研究한 것이다.

9. 公共料金決定過程에 關한 研究 (1967~1968)

科學技術處와 USAID 의 共同 위촉으로 이루어진 研究이다. 우리 나라의 버스와 電氣料金の 決定過程을 決定作成에 關한 一般理論模型에 依하여 分析한 것이다. 本 大學院의 教授 2인이 參與하였다.

10. 韓國 高級公務員의 背景調查 (1967~1968)

USAID 의 要請에 依하여 이루어진 것이다. 우리 나라의 歷代 長次官을 위시한 高級公務員의 社會的 經濟的 背景과 아울러 이들의 行政에 關한 몇가지 面의 態度를 調查한 것이다. 本 大學院의 教授 2인이 參與하였다.

11. 行政事例集

USAID 의 要請에 依하여 이루어진 것이다. 本 大學院 學生 및 高級公務員 教育用 教材로서 主로 政策 形成에 關한 行政事例를 16 편 作成하였다. 本 大學院 教授 1인의 主管下에

많은 學者들이 參與하여 執筆한 것이다.

12. 太平洋 亞細亞 地域 經濟協力機構에 關한 研究

經濟企劃院要請의 要請으로 現在 進行中에 있다.

(2) 行政大學院 教授個人에게 要請한 調查研究

여기서는 主로 行政實務의 改革과 向上을 위하여 政府各機關에서 行政大學院 教授 個人에 게 直接 또는 間接으로 위촉한 것 만을 順序를 無視하고 羅列하여 보기로 한다. 따라서 純粹한 學術的인 것 著書 論文等은 다른 部分에서 서술 하므로 여기서는 略한다.

1. 第一回 國民輿論調查 (公報部)
2. 貯金保險管理改善에 關한 研究 (遞信部)
3. 地方行政調查 (行政改革調查委員會)
4. 首都行政調查 (")
5. 韓國行政史執筆 (")
6. 中小都市行政調查 (內務部)
7. 道行政調查 (")
8. 警察行政調查 (")
9. 全國地方民情調查 (")
10. 商工部行政 manual 作成 (商工部)
11. 公務教育院教材編纂 (總務處, 서울市)(1961年 以來)
12. 서울特別市行政標準化研究 (서울市)
13. 遞信事業의 經營改善을 위한 研究 (遞信部)
14. 鐵道事業의 經營改善을 위한 研究 (鐵道廳)
15. 國稅와 地方稅의 調整에 關한 調查 (財務部)
16. 國有財産의 管理改善을 위한 調查 研究 (")
17. 國稅廳의 人力 業務量 分析 (國稅廳)
18. 韓國電力株式會社의 標準原價制度 立案 (韓國電力)
19. 韓國公共料金の 研究 (遞信部)
20. 郵政事業의 經營改善을 위한 調查研究 (")
21. 特關稅에 代替되는 內國稅 制度의 研究 (國稅廳)
22. 粗稅減免制度에 關한 研究 (")
23. 公開法人의 稅制研究 (")
24. 接敵地域開發에 關한 研究 (內務部)
25. 韓國의 經濟的·社會的·發展을 위한 除隊軍人의 役割에 關한 研究 (援護處)

- | | |
|-------------------------|--------|
| 26. 韓國의 綜合的 行政問題에 關한 調査 | (行改委) |
| 27. 營農教育改善을 위한 研究 | (援護處) |
| 28. 除隊軍人實態調査(人力開發問題) | (") |
| 29. 問題土兵에 關한 研究 | (陸 本) |
| 30. 逃亡兵 發生의 原因에 關한 研究 | (") |
| 31. 戰友新聞分析 | (國防部) |
| 32. 京畿道 行政調査(標本調査) | (內務部) |
| 33. 陸軍犯罪傾向分析 | (陸 本) |
| 34. 南北韓社會 比較 研究 | (反共聯盟) |
| 35. 陸軍人事制度改善研究 | (陸 本) |
| 36. 國家企業體報酬研究 | (商工部) |
| 37. 訴願制度研究 | (文敎部) |

以上은 大體의인 것을 前述한 바와 같이 順序와는 關係없이 羅列한 것이며 이밖에도 相當한 수에 達할 것으로 思慮된다.

(3) 各種委員職

本 大學院 教授들은 또한 前述한 바와 같은 政府各部處의 委員職으로서 行政業務에 直接 또는 間接으로 影響을 주고 있다. 亦是 順序없이 이것을 羅列하여 보면 다음과 같다.

1. 經濟科學審議會委員
2. 長期教育計劃審議會委員 및 同專問委員
3. 中央人事委員會 委員
4. 統計委員會委員
5. 財政會計制度審議會委員
6. 豫算會計制度審議會委員
7. 國家企劃制度研究委員會委員
8. 稅制審議會委員
9. 中央國稅審查委員
10. 遞信長官顧問
11. 韓國電力顧問
12. 商工部直轄企業體運營委員
13. 公共料金審查委員
14. 財務部人事委員
15. 各種公務員銓衡 및 試驗委員

16. 最高會議計劃委員會委員
17. 第三共和國憲法審查委員會 專問委員
18. 政府機構改革特別委員會 專問委員
19. ASPAC 社會文化센터 諮問委員
20. 行政管理委員會委員
21. 行政標準化委員會委員
22. 公報部諮問委員
23. 國防部軍精神指導委員會委員
24. 陸軍人間關係研究委員會 指導教授
35. 警察專門學校 顧問教授
26. 서울特別市 都市計劃委員
27. 서울特別市 土地收容委員
28. 서울시警察諮問委員
29. 國土計劃研究室非常任委員
30. 國會人事委員會委員
31. 京畿道 地方公務員訴請審查委員會委員
32. 서울시 地方公務員訴請審查委員會委員
33. 中央青少年保護對策委員會委員
34. 軍人年金給與審查委員會委員

(4) 行政大學院 教授들의 其他的 活動

本大學院 教授들은 이 밖에도 行政業務에 相當한 參與를 하고있다. 몇가지 例를 들면 1958年度에서 1961年에 이르는 우리나라 豫算制度改革에 主導的 役割을 하였고 太, 亞地域 經濟協力機構에 대한 對備策을 提示하였다. 또한 前述한 바와 같이 各級 各種 公務員 教育의 教材를 執筆하고 公文書處理節次에 있어서 또는 人力監査 그리고 業務機械化에 關한 方案等을 政府의 要請에 依하여 提示한 바 있다. 또한 公務員 教育뿐만 아니라 國營企業體 그리고 심지어는 銀行幹部들에게 까지 特別講義를 하였고 新聞, 라디오, TV, 잡지 등의 매스컴을 通하여서도 꾸준히 行政業務의 向上을 위하여 努力하였다.

實로 政府各部處의 모든 分野에서 行政大學院 教授들은 活躍하였으며 이것이 不過 十年동안의 일이다. 이 밖에 이들의 本業인 순수한 研究業績까지 舍하면 움직이는 行政大學院이 아니라 달리는 行政大學院이라 하는 것이 좋을지도 모른다.

3. 行政業務의 向上과 行政大學院의 反省

如何한 學問이든 間에 그 學問이 學問으로서의 口實을 하기 爲하여는 그 研究對象을 理解하고 이것을 人爲的으로 操作統制하여 人間生活의 目的에 供與할 수 있어야 한다. 따라서 그 學問의 有用程度는 적어도 그것이 科學(Science)이라고 불리우는 以上 어느 程度 人間生活目的에 供與하느냐에 大體로 달려있다.

行政學의 境遇는 더 말할 나위가 없다. 우리 나라의 行政學은 우리 나라의 行政業務向上에 供與되어야하고 따라서 行政學의 本山인 行政大學院은 이러한 責任을 가지는 主體라고 말할 수 있다.

上述한 行政大學院의 過去 十年間의 活動이 行政業務向上에 얼마나 이바지하였는가 하는 것을 具體的으로 提示하기란 容易한 일이 아니다. 다만 한 가지 確實하게 말할 수 있는 것은 行政大學院이 우리 나라에 行政學을 導入하였고 이것을 育成하였으며 行政學을 造成하였다는 點이다. 그리하여 各級公務員의 採用 및 昇進試驗에는 勿論 各種 公務員 教育院을 通하여 行政府에 깊이 侵透시켰다.

그러나 이러한 行政學이 果然 行政業務에 많은 向上을 가져왔는가 하는 點에 對하여는 얼른 肯定하기가 어려울 것 같다. 즉 經濟學分野의 境遇처럼 우리 나라의 經濟事情의 向上에는 많은 도움을 주지 못한 것 같다. 勿論 經濟事情의 向上이 純全한 經濟學의 貢獻이나 하는 問題는 別個의 問題이다. 勿論 政府의 經濟問題에 關한 諸施策自體를 그것이 政府의 施策인 고로 亦是 行政問題라고 말할 수 없는 것은 아니다. 그러나 注意할 것은 行政學의 知識이 그 自體만으로는 特殊한 部分을 除外하고는 別로 所用이 없으며 다만 다른 分野의 知識과 技術이 제휴되어야지만 비로소 行政學은 行政實務面에서 산다는 點이다. 즉 行政學은 政府의 機能을 效果的으로 發揮시켜주는 役割을 하는 것이지 그 自體만으로서의 現代政府를 움직일 수 있는 것이 아니다. 그것은 政府에 있어서 마치 管絃樂團을 指揮하는 指揮者와 같다. 指揮者는 그 自身 어떠한 音을 낼 수 없으며 다만 누구에게 어떠한 音을 어떻게 내도록 指揮할 따름이다. 그러기 때문에 指揮者는 그가 指揮하여야 할 音樂이 어떠한 것인지 알아야 하고 또한 各種樂器의 性質과 性能을 알아야 한다. 그래야만 비로소 그는 그 音樂을 指揮할 수 있는 것이다. 行政大學院에서 導入育成한 行政學이 우리 나라 政府에서 果然 이러한 役割을 다 하였는가? 政府의 가장 큰 事業의 하나인 京釜高速道路建設事業은 行政大學院의 行政學과 關係없이 計劃되고 進行되고 있다. 이러한 境遇의 行政學의 役割은 첫째로 그러한 事業이 時機的으로 適切한지 與否를 檢討할 수 있는 制度나 또는 其他의 適切한 조치를 取한다. 예를 들면 그러한 事業以外에 보다 時急한 또는 先行되어야할 다른 事業이 있는지 여부를 檢討하여 본다는 것이다. 둘째 그러한 事業이 招來할 수 있는 可能한 不作用과

惠澤을 저울질하여 보는 조치를 강구한다. 세째 그러한 事業의 可能性을 打診하는 조치를 取한다. 例를 들면 技術, 財政, 資源 및 其他 모든 條件에 關하여 檢討할 수 있는 方途를 강구한다. 네째 그러한 事業의 計劃이 最善의 것인지 與否를 檢討하는 方途를 강구한다. 이러한 네가지 조치를 取하기 爲하여는 수많은 技術者와 專門家를 效果的으로 利用하여 決定權者에게 決定을 내릴 수 있도록 마련하는 것이다. 즉 行政學은 이러한 方途를 提示하는 것이다.

行政大學院의 行政學은 아직 이러한 程度에까지는 到達하지 못한 것 같다. 만일 京釜高速道路建設事業이 前述한 네가지 조치가 이루어진 연후에 決定되었다 하더라도 그것은 行政大學院이 行政實務에 미친 影響에서 온 것이라고는 敢히 말할 수 없다. 그것은 行政實務家 自身들의 經驗에서 取한 조치이거나 外國의 技術援助에서 온 것인지도 모른다. 또는 軍隊에서 移植된 企劃制度에서인지도 모른다. 그러나 이것은 行政大學院의 過失이 아니라 아직 그 歷史가 十年밖에는 되지 않았다는 事實에 있다고 하는 것이 옳을 것 같다.

여기서 한가지 指摘하고 싶은 것은 前述한 바와 같은 形式的인 華麗한 活動으로 行政大學院이 만족해서는 안된다는 點이다. 著書가 몇卷 出刊되었고 論文을 몇 篇 썼고 學術會議를 몇 回 가졌다는 것만이 많은 成果가 있었고 業績을 올린 것이 아니라는 것이다. 즉 이러한 모든 事實들은 어디까지나 우리 나라의 行政業務의 向上을 爲한 手段에 不過하다는 點을 잊어서는 안될 것이다. 그러나 不幸히도 現在까지는 行政大學院은 文學藝術의 경우처럼 論文이나 著書의 量自體에만 關心을 가지는 것같은 印象을 준다.

外國 學界動向이나 이들의 著書같은 것은 勿論 行政大學院이 學校機關인 以上 等閑視되어서는 안된다. 그러나 이것은 어디까지나 우리나라의 行政業務의 向上을 爲한 手段으로서만 意義가 있는 것이지 行政大學院의 우리 나라에 있어서의 使命感이라는 立場에서 볼 때에 그러한 것은 單純히 講義時間에 時間을 메우고 學生들을 感嘆시키는 資料로서만 意義가 있다고 생각하면 이것은 本末을 전도한 생각인 것이다. 즉 그러한 것이 行政府에 들어갈 學生을 通하여 우리 나라의 行政業務의 向上에 이바지하지 않는 限 그것은 單純한 小說이나 재미있는 漫談 以上の 것이 되지 못하며 좀 더 좋게 評하여 單純한 敎養講座에 不過하다는 것이다.

行政大學院이 十年의 年輪을 밟는 이 時機에 行政大學院의 構成員 한 사람 한 사람이 이러한 使命感을 再吟味해야 할 것이다. 그리하여 모든 研究活動을 行政大學院이 가지는 使命感이라는 立場에서 反省해 볼 時機에 到達한 것이다.

여기서 純粹科學이나 應用科學이나를 論하려는 것은 아니다. 다만 지금까지와 같은 「벌거숭이 임금」앞에서 하는 重臣들의 對話가 되지 않도록 즉 모든 研究活動이 行政業務의 向上과 關聯되는 뜨거운 對話가 되기를 바랄 뿐이다. 이것만이 眞實로 行政學을 單純한 文藝의 領域에서 科學의 領域으로 轉換시키는 가장 가까운 길이기도 하기 때문이다.