

## 1950년대 중후반 행정분야 기술원조 도입과 '관리행정론'

연세대 사학과 박사과정 이봉규

1. 머리말
2. 행정분야 기술원조 도입: '미네소타 계획'과 미국 행정학 도입
3. 행정의 관리기술화와 군정기 행정에서의 적용
4. 맺음말

### 1. 머리말

한국전쟁, 전후 복구, 원조 등으로 한국의 1950년대는 흔히 상상되나, 당시 한국은 탈식민저개발국가란 자기인식 속에서 후진성을 탈피하고 정치적, 사회경제적 발전을 도모하고자 하였다. 식민통치의 유산, 원조경제의 제약 하에서의 불리한 조건을 배경으로 하면서도 복잡다기한 구상을 내재했던 것이다.

이러한 시도 중에서도 본고는 이른바 '미네소타 계획'에 의한 행정분야 기술원조<sup>1</sup>에 주목하였다. 위 계획은 1954년부터 미국 원조기관인 대외활동국(FOA, 이후 국제협조처(ICA))이 미네소타대학교(University of Minnesota)와 공동으로 서울대학교의 농학, 공학, 의학 부문에 대한 원조를 뜻하는데, 1957년부터는 분야를 확대해 행정분야에 대한 기술원조(서울대 행정대학원 설치 및 자문, 한국정부 행정자문, 국립공무원훈련원 자문)가 추가되었다. 이 과정에서 선발된 지식인, 행정관료들은 장·단기 도미연수를 거쳐 행정(학) 전문가로 양성되었고, 쿠데타세력과 함께 5·16 군정기 행정개혁의 주축을 이루었다.

이와 관련하여 기존 연구는 미네소타 계획 자체에 주목한 성과도 많지 않지만, 첫째 해방 이후 사회과학 지형의 변동에 대한 고려가 부재한 채 행정사 내적인 흐름에 착목하거나, 둘째 1950년대와 1960년대의 연속이라는 차원에 주목하지 않고 계획 자체의 의의에 집중하고, 셋째 행정학을 '기술'의 차원에서 협소하게 이해하는 한계가 있다고 여겨진다.<sup>2</sup> 그렇다면 계획을 통한 행정분야 기술원조는 어떠한 대내외적 배경에 놓여 있었고, 계획을 통해 육성된 행정학자들은 어떻게 행정을 이해하고자 했으며, 어떠한 인식 속에 5·16

---

<sup>1</sup> 기술원조(Technical Assistance)의 공식적인 채택은 1949년 트루먼의 재선 취임연설을 통해서였다. 그는 미국대외정책의 네 가지 지향을 공표했는데, ① UN에 대한 지원 ② 유럽부흥계획(ERP) ③ 군사원조 그리고 ④ "저개발 지역의 성장과 부흥을 목적으로 미국의 과학적 성과와 산업발전을 활용하는 완전히 새로운 프로그램", 소위 '포인트 포(Point Four)'라 불리는 기술원조정책이 그것이었다. 기술원조정책의 내용은 저개발지역에 대한 미국의 원조를 통합적으로 관리하기 위한 전반적인 정책과 목적을 세울 것과 건강, 교육, (공공)행정, 농업, 광업 그리고 산업개발의 분야에서 기술자문 임무의 전세계적 확장을 뜻하는 것이었다.

<sup>2</sup> 기술원조, 미네소타 계획, 행정학 도입에 관한 기존의 연구동향은 이봉규, 「이승만정권기 행정분야 기술원조 도입과 행정개혁론의 성격」, 연세대학교 석사학위논문, 2013, 서론 참조.

군정기 행정개혁에 참여했는가. 본 발표는 이러한 의문과 문제의식을 해명하고자 한다. 1960년대 이후 한국의 국가(행정부)가 정치경제 등 각 부문에 상당한 영향을 행사했기에 이전의 정권과는 다른 무언가를 밝히고 해명하는 것이 필요한 까닭이다.

이하 발표에서는 행정분야 기술원조를 둘러싼 대내외적 배경을 염두에 두고, 계획을 통해 관리기술적 접근에 해당하는 '관리행정론'이 한국에 널리 보급되는 양상을 살펴본다. 또한 '관리행정론자'들이 쿠데타 세력과 결합하여 군정기 행정개혁을 수행하는바, 양자의 관계, 행정 인식상의 공통점과 차이점 등을 파악하고자 한다.

## 2. 행정분야 기술원조 도입: '미네소타 계획'과 미국 행정학 도입

행정분야 기술원조의 도입은 한반도를 둘러싼 대내외적 배경과 맥락 변화 속에서 이루어졌다. 대내적으로 한국전쟁 이후 재건과 경제성장을 효과적으로 도모하기 위해 이승만 정권은 행정운영의 민주적, 능률적 재편이 요구되었다. 그러나 한국전쟁을 거치며 식민지 관료들이 재발탁되었고, 헌법과 국가공무원법을 통해 공식화된 실적주의, 성과주의 인사행정 원칙은 실제 행정운영에 반영되지 않았다. 오히려 이승만 정권의 행정은 인사행정과 내무행정을 중심으로 한 별정직-일반직 공무원의 인사결합, 공무원의 자유당 가입, 경찰을 비롯한 공무원의 선거 개입, 국민회(국민반) 활용을 특징으로 하는 것이었다.

이러한 상황에 맞서 행정의 민주적 통제를 촉구하는 행정개혁론이 제기되었다. 행정개혁론을 제기한 지식인들은 반공체제의 불가피성, 한국 민주주의의 미성숙성을 근거로 이승만 정권의 비민주적 행정 운영을 정당화하는 논리에 맞서 행정국가화 현상, 관료주의, 관료제도 담론을 통해 행정의 민주적 통제를 주장하였다. 또한 이들은 고시제도, 공무원의 정치적 중립, 신분보장 등과 같은 구체적인 사안에 대해서도 효율적, 민주적 행정 운영을 요구하였다. 이러한 행정개혁론은 지식인 뿐 아니라 소수의 관료에게도 공감되었다. 해외 연수와 행정학 습득을 통해 '선진국'의 공무원제도, 지방자치제도를 경험하고 '저개발국'을 행정개혁을 시찰한 소수의 관료들은 각국의 사례를 소개하는 한편, 행정개혁의 내용과 지향에 관한 논의와 실천에 착수하였던 것이다.<sup>3</sup>

행정의 민주적 통제, 나아가 효율화 실현에 대한 문제제기는 국내에만 국한되지 않았다. 광범한 규모의 원조에도 불구하고, 효율적 활용을 의심하였던 미국은 합동경제위원회, 경제조정관실을 통해 당장의 행정운영에 개입하는 한편,<sup>4</sup> 장기적 대안으로 기술원조를 통한 인력양성에 나섰다. 기실 기술원조는 미국 대외정책의 주요한 방법이었다. 미국은 국가안보, 인류애 그리고 '건전한 경제' 육성이라는 명목적 구호를 내세우면서도<sup>5</sup> 냉전 체제를 탈식

<sup>3</sup> 이승만정권기 행정의 주요 특징과 그 비판에 대해서는 이봉규, 위의 글, 2장 참조.

<sup>4</sup> 이현진, 「1950년대 미국의 대한원조구상과 경제조정관실」, 『韓國思想史學』 26, 2006, 360 쪽.

<sup>5</sup> Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World – Political Development Ideas in Foreign Aid*

민·저개발국가에 확산시키고, 미국경제의 안정적 성장을 도모하였다. 여기에는 탈식민·저개발국가에 대한 '근대화론'의 영향이 중요한 바탕을 이루고 있었다. 로스토우(Walt W. Rostow)의 주장 - 중앙정부가 "기술적 과업"을 수행할 정치적 지도력을 확보해, 경제를 비롯한 사회전반을 "근대화과정"으로 "인도"할 것을 촉구하는<sup>6</sup> - 이 확산, 전면화된 것은 1960년대 초반에 이르러서지만, 소수의 친미엘리트를 집중적으로 양성하여 냉전 하 '자유진영'의 주력으로 삼아야 한다는 구상은 이미 1950년대 초중반에 제안되고 있었다.<sup>7</sup> 전후 재건 구상의 일환이자 한국고등교육의 '양성'을 목표로 한 서울대학교 재건계획, 소위 '미네소타 계획'이 체결된 것은 이러한 국내외의 동향과 직결되는 것이었다. 애초 최규남 서울대 총장이 경제조정관실을 설득해 원조를 공여받기로 약속을 받아내는 데에 성공한 후, 그는 선택과 집중을 통한 압축성장이 보다 효과적임을 설득하여 고등교육 균형 발전을 지향했던 애초의 문교부 구상<sup>8</sup>을 뒤집게 된다.<sup>9</sup> 교육 부문의 육성이 한국경제 재건을 지원하려는 차원에서 논의되었던 만큼,<sup>10</sup> 공학, 농학, 의학 부문이 우선 선정되었고 행정 부문은 1954년 계약 체결 당시 포함되지 않았다.<sup>11</sup> 행정 부문 기술원조에 관한 논의는 미네소타대학교 정치학과장 쇼트(Lloyd M. Short)가 1955년 3월경 경제조정관실 요청으로 한국의 행정교육문제를 자문하면서였다.<sup>12</sup> 당시 최

---

*and Social Science*, Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1973, pp. 43-49.

<sup>6</sup> W·W·로스토우(李相球, 姜命圭 共譯), 『經濟成長의 諸段階』, 法文社, 1961, 60-63쪽, 90~101쪽.

<sup>7</sup> 근대화론에 대한 한국의 폭발적 관심은 1950년대 후반에서야 선명해지나, 미국의 정책담당자와 사회과학계에서는 이보다 앞서 근대화론을 형성시키고 있었다. 이에 관한 대표적 논의로는 Michael E. Latham, *Modernization as ideology: American social science and "nation building" in the Kennedy era*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000; Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003 참고. 로스토우, 밀리칸이 1954년 초반 CIA에 제출한 보고서에서도 이를 증명한(맥스 밀리칸·윌트 로스토, 「대외경제정책 보고서」, 브루스 커밍스 외, 한영옥 옮김, 『대학과 제국』, 당대, 2004. 이들의 논의는 1950년대 중반 W.W. Rostow and Max F. Millikan, *A PROPOSAL: Key to an effective Foreign Policy*. New York: Harper & Brothers, 1957에서도 재차 확인된다.

<sup>8</sup> 문교부장관이 염두에 두던 고등교육 균형발전의 구상은 백낙준에 의해 제안되었다. 그는 이화여대에 가정학을, 고려대에 경영학을, 세브란스에 간호학을 그리고 연희대에 행정학을 지원받고자 하였다. 하지만 위의 제안은 거부당하고 고등교육 지원은 서울대에 대한 집중 투자로 귀결되었다(Martin Bronfenbrenner, *Academic Encounter - The American University in Japan and Korea*. New York: Free Press of Glencoe, 1961, p. 172).

<sup>9</sup> 서울대학교50년사편찬위원회, 『서울대학교50년사』, 서울대학교 출판부, 1996, 92쪽.

<sup>10</sup> 1953년 8월 <한국의 교육프로그램>이란 보고서에서는 재건을 위해 실업·공업교육, 직업교육, 농업교육, 어업교육이 중점적으로 육성될 것을 제시하였고, 고등교육 원조도 위의 목표와 연계되어 구상되었다("THE EDUCATION PROGRAM IN KOREA", RG 469, Entry 422, Box 7).

<sup>11</sup> Martin Bronfenbrenner, op. cit., pp. 172-173. 서울대 원조를 담당할 대학으로는 복수 분야 지원이 가능한 대학들로 기준이 좁혀졌고, 특히 농학을 지원할 수 없는 하버드대, 예일대, 프린스턴대, 콜롬비아대, 시카고대 등은 제외되었다. 여타 대학 중 대규모 해외원조에 참여하지 않는 대학으로 미네소타대학교와 오하이오대학교가 최종 후보에 올랐으나, 미네소타대가 조선공학 분야의 지원이 가능하다는 점과 함께 미네소타대학교 동문이자 FOA 책임자인 스타센(Harold Stassen)의 영향으로 미네소타대학교가 최종 대상으로 선정되었다.

<sup>12</sup> 1955년 3월 22일자 서신. "From Arthur E. Schneider to Tracy F. Tyler", *Korea Advisory Committee-Oct*

규남 서울대 총장은 이승만 대통령이 한국에서의 행정학 증진에 대해 관심(general interest)을 갖고 있다고 자문 측에 알렸고, 서울대학교에서 행정교육을 발전시키는 것에 대한 문교부장관의 “구체적인 관심”도 전했다. 1956년에는 행정대학원 설립 관련, 경제조정관실 인사들과 서울법대, 문교부, 내무부, 부흥부, 보사부 대표들이 필리핀대학교 부설 행정연구소(Institute of Public Administration, University of the Philippines)를 시찰하였다.<sup>13</sup> 미시건대학교(University of Michigan)와의 기술원조로 설립된 위 연구소가 공무원재교육, 학부-대학원 행정학과정, 연구조사 등을 수행하고 있어 참고가 되었던 것이다.<sup>14</sup> 1957년초 행정분야에 대한 기술원조가 공식 결정되자<sup>15</sup> 미네소타대학교 측은 한국에 와프(George A. Warp)를 파견해 행정분야 기술원조에 관한 구체적인 계획안 수립에 착수하였다. 그 해 6월에는 최종 보고서 격인 「한국 행정 프로그램 보고서(Korean Public Administration Program – Report)」<sup>16</sup>를 각 기관에 제출하였는데 여기에서는 ① 대학(원)

1957-June 30 1956(서울대기록관 일련번호 17).

<sup>13</sup> Elwyn A. Mauck, *The Graduate School of Public Administration of Seoul National University*, 1962, p. 8; 申泰煥, 「行政大學院創立回顧錄-行政大學院 創立10周年紀念講演」, 『行政論叢』 Vol.7 No.2, 1969, 2쪽; “Report of the survey trip to Institute of Public Administration, Manila, Philippine Island.” From Arthur E. Schneider to Lloyd M. Short. *KP-16, Dr. Arthur E. Schneider-Correspondence, April 1, 1955-Feb. 28, 1957*(서울대기록관 파일번호 67b17-19). 1956년 7월 27일부터 8월 3일까지 신효선(보사부차관), 이근칠(문교부 고등교육국장), 고병국(서울대 법학장), 이계순(내무부 지방국장), 김종대(부흥부 조정국 3과장)는 필리핀대학교 부설 행정연구소(Institute of Public Administration), 직무보수분류소(Wage & Position Classification Office), 공무원 재교육과정 등을 시찰하였다.

<sup>14</sup> Onofre D. Corpuz, *The Bureaucracy in the Philippines*, Quezon: Institute of Public Administration, University of the Philippines, 1957, pp. 220-230; John. W. Lederle and Ferrel Heady. *Institute of Public Administration, University of the Philippines*. *Public Administration Review*, Vol.15, No.1, 1955, pp. 8-9, 11-14. 2차 세계대전 이후 필리핀은 공무원의 도덕성 저하, 부패 확대는 물론 경기불안으로 공무원보수 현실화, 공무원교육 등이 시급하였다. 이에 공무원보수체계 개편, 필리핀 최초의 공무원재교육 실시, 필리핀대학교 행정학 과정 신설 등이 기술원조를 통해 이루어졌다. 나아가 정부조직개편 자문, 필리핀 행정문제 관련 강좌와 출판, 아시아 주변국과의 연계프로그램 실시 등이 수행되었다. 한국은 행정연구소 시찰을 비롯해 1961년 필리핀 성과주의 예산제도 시찰 등 필리핀 정부, 행정학계와의 교류를 이후에도 지속하였는데, 그 영향과 성격에 대해서는 향후 일정한 검토가 필요해 보인다.

<sup>15</sup> 행정분야에 대한 기술원조는 1957년 2월 11일 미네소타 프로젝트의 10번째 수정계약에서 명문화되었다. 미네소타 프로젝트는 총 17차례 계약을 수정하였다. 계약수정 원인과 일정에 대해서는 김명진, 『1950년대 고등교육 협력에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 2009, 50~52쪽 참조.

<sup>16</sup> 위 보고서는 3.5주 동안 실시된 한국의 행정분야 실태조사와 ICA 워싱턴본부 방문 그리고 행정분야 기술원조를 담당하는 미국의 주요 대학 당국들을 방문한 후 작성되었다. 와프가 방문한 대학기관으로는 인디애나대학교(태국), 미시간 대학교(필리핀), 미시간 주립대학(베트남), 펜실베이니아 대학교(파키스탄), 그리고 남가주 대학교(이란) 등 5개 대학이었다(George Warp. *Korean Public Administration Program – Report*. 1957년 6월 25일자). 위 보고서의 영향력은 한미 양국의 행정분야 기술원조 참가자들에게 상당한 수준이었고, 자문들에게는 업무수행의 지침과도 같았다. 자문역으로 참여했던 파버(William O. Farber)는 위 보고서가 관계자들에게 ‘헌법’처럼 여겨졌다고 언급하기도 했다(William O. Farber, *Report on Advisory Assignment at School of Public Administration, College of Law, Seoul National University*, Seoul National University cooperative project,

생, 공무원 훈련 프로그램 수행, ② 연구조사 활성화, ③ 행정부문 문제 해결을 위한 지식 제공, ④ 행정부문 문제 해결을 위한 자문 제공 - 이 목표로 제시되었다.<sup>17</sup> 행정대학원은 장차 석사과정을 갖추고, 종래 법과대학에 개설되었던 행정법 과정을 수정, 발전시켜 향후 학부수업도 개설할 수 있도록 했다. 도미 참가자들이 귀국해 임용되는 대로 자문들과 함께 한국의 행정을 분석하도록 해 향후 한국 정부부처의 여러 조사연구 프로젝트에 착수할 수 있도록 했고, 새 교과과정<sup>18</sup> 준비는 물론 행정 연구도서관을 설립해 해외 연구들을 수집하고 번역, 출판하는 업무를 수행할 수 있도록 했다.

행정학 분야의 도미 교수요원들은 모두 최소한 1~2년의 장기연수를 거친 후 귀국, 교원 임용이 예정되었다.<sup>19</sup> 한국에서 이미 전공분야를 결정한 것은 물론, 이들은 수강신청 또한 자문 와프와 상의하여 결정했다. 공통으로 수강하는 행정학세미나 외에 재무행정을 담당한 유훈은 경제발전론, 재정학 등의 경제관련 과목을 주로 수강했고, 박동서는 심리학 등의 과목을 수강해 인사행정 담당을 준비했다. 서원우는 행정법을 전공하게 돼 법률 과목과 비교행정, 사회학 등의 수업을 들었다.<sup>20</sup> 위 파견연수를 통해 박사학위를 받은 이는 박동서 뿐이었지만, 1962년 계약종료시점까지 석사학위를 받은 이는 총 12명이었다.<sup>21</sup>

**<표1> '미네소타 계획' 중 행정분야 기술원조 참가자 명단(1957년도)**

성명	전공분야	주요 경력(괄호는 해당년도)
이상조	비교행정	국방부 정훈국보도과장(52), 서울대법대교수(53), 행정대학원교수(59), 행정관리연구위원회위원(61), 공무원교육준비위원(62), 한국행정학회회장(62), 인사위원회위원(63), 문교부 고등교육국장(66), 충북대학장(68)

ICA/University of Minnesota contract, 1959, p. 2).

<sup>17</sup> "The school of public administration in Korea(Minnesota Contract)(1958.06.24.)", *Project Reports, Mnu-Snu Public Admin.*(67b18\_20)

<sup>18</sup> 행정대학원 설치이전에는 법과대학 개설과목 중 행정관계수업이 행정법 하나였다면, 새 교과과정으로는 다음의 14개 과목이 예비적으로 제시되었다. 행정법 개론, 행정법(학부에서 행정법 미수강한 학생 대상)/행정법 세미나(1년간 행정법 수강한 학생 대상)/연구, 조사방법론/연구, 조사 프로젝트/재무행정론/재무행정론 세미나(선택과목)/인사행정론/인사행정론 세미나(선택과목)/행정조직론/행정조직론 세미나(선택과목)/한국정부론/회계학/통계학(회계학과 통계학 중 택일, 필수).

<sup>19</sup> ICA에 의한 교육교환계획, 특히 고등교육분야의 주된 목적은 신진 연수참가자의 전략적, 학문적 육성과 그를 통한 한국에서의 전문인력 확충 및 교수인력 양성을 지향했고, 이들이 장차 사회적 영향력을 확대해 나갈 수 있을 것으로 전망되었다. 김명진, 앞의 글, 60쪽.

<sup>20</sup> 유훈, 「나의 미네소타 대학 시절」, 『바빠 걸어온 지난 날』, 曙軒社, 2008, 14쪽.

<sup>21</sup> 석사학위를 받고 귀국한 12명은 박동서(박사학위 포함), 조석준, 김해동, 최광필, 강병균, 김태춘, 김운태, 이우현, 박종한, 석재덕, 서원우, 유훈이었다. University of Minnesota, *The Fifteenth and Final Report to The Agency For International Development (United States Government), Seoul National University of Korea (Ministry of Education) and Central Officials Training Institute (Ministry of Cabinet Administration, Republic of Korea Government) in behalf of The Regents of the University of Minnesota.* 1962, pp. 22-23.

서원우	행정법	행정대학원교수(59), 행정관리연구위원회위원(61), 공무원교육준비위원(62), 헌정제도연구위원회위원(86)
박동서	인사행정	행정대학원교수(59), 한미합동공무원교육연구위원(61), 공무원교육준비위원(62), 미네소타대 정치학박사(62), 인사위원회위원(63), 행정개혁조사위원회위원(66), 서울대행정대학원장(72), 한국행정학회회장(73), 행정자문위원회위원(80), 행정쇄신위원회위원(93)
유 훈	재무행정	행정대학원교수(59), 재무부 재정회계제도개혁위원회위원(61), 서울대행정대학원장(66,76), 상공부사무능력위원회위원(63), 미네소타대 정치학박사(64), 행정개혁조사위원회위원(66), 한국행정학회회장(75)
김운태	조직행정	동국대학교교수(5?), 국가재건최고회의 기획위원회위원(61), 공무원교육준비위원(62), 행정개혁조사위원회위원(66), 한국행정학회회장(67), 행정자문위원회위원(80), 헌법개정심의위원(80), 국무총리정책자문위원(81)
이용근	회계	행정대학원교수(64), 한국계리사회부회장(64), 서울대경제학박사(68), 한국산업능률본부이사장(68), 한국공인회계사회회장(69), 경제기획원 외자도입심의위원(72)
김태춘	통계	미네소타유학 후 병역(이후 확인불가)
안해균	도서관	행정대학원교수(60), 공무원교육준비위원(62), 상공부 사무능력위원회위원(63), 정부시책평가위원(76), 한국행정학회회장(80), 국무총리정책자문위원(81)
김해동	Research	서울대법대박사, 행정대학원교수(61), 행정관리연구위원회위원(61), 공보자문사회조사분과위원회부위원장(62), 상공부 사무능력위원회위원(63), 행정개혁조사위원회위원(66), 한국행정학회회장(79), 경제기획원 정책자문위원(81)
이정식	Public Relations	국가재건최고회의 기획위원회위원(61), 동국대정치학과교수, 국회법사전문위원(73), 동국대정치학박사(73), 유정회의원(2.3기), 유정회 정책연구실차장(76)
노용희	지방행정	행정대학원교수(59), 행정관리연구위원회위원(61), 공무원교육준비위원(62), 서울대환경대학원장(73), 대한국토계획학회회장(74), 국토개발연구원장(78), 국무총리정책자문위원(81), 한국지방자치학회회장(88)
문기열	공무원훈련	내각사무처 심사분석과장(61), 공무원교육준비위원(62), 중앙공무원교육원교육훈련과장(64), 총무처총무국장(69), 샌프란시스코총영사(84)
유영상	공무원훈련	내각사무처 심사분석과장(61), 공무원교육준비위원(62)

출전: George Warp. *Korean Public Administration Program – Report*. 1957.06.25. ; Elwyn A. Mauck. *The Graduate School of Public Administration of Seoul National University – Project Termination Report*. University of Minnesota Group, United States Operations Missions to Korea, 1962, pp. 31-32 ; □東亞日報□; □京鄉新聞□; □매일경제□

행정대학원과 국립공무원훈련원에서의 행정학 교육은 이들을 전적으로 주축으로 삼는 것이었다. 이들은 이른바 ‘관리행정’에 의한 행정인식을 바탕으로 한국에서 행정학을 보급, 확대하기 시작하였다. 그렇다면 이는 어떠한 인식상의 특질과 기반을 갖춘 것일까? 나아가 ‘관리행정’은 이후 한국사회에 어떠한 영향을 초래했을까.

### 3. 행정의 관리기술화와 군정기 행정의 적용

탈식민을 계기로 본격 분출된 정치에 대한 관심은 자연스레 관련 학문의 성장을 예고하는 것이었다. 그러나 국가, 정치, 행정의 탐색, 학구열은 법학적, 제도론적 학문장이라는 협소한 공간에 갇혀있었고, 더구나 한국전쟁은 학문연구를 주춤케 했다. 전후 복구에 들어서야 비로소 정치학과 행정학은 대학을 비롯하여 사회에서 본격적으로 논의되기 시작하였던 것이다. 당시의 대표적인 정치학자, 법학자들인 민병태, 정인흥, 윤세창, 한태연 등이 행정학(오늘날의 기준에서) 관련 논고를 발표하는 것도 당대적 맥락과 무관하지 않았다. '관리행정론'의 등장 역시 이러한 시점에 나타났다. 사정이 그러하기에 '관리행정론'은 정치학, 법학에서의 논제와 문제의식이 뒤섞이는가 하면, 그런 가운데서도 미국식 행정학의 영향이 강하게 표출되기도 하는 그런 것이었다. 이 와중에 정인흥은 "협소한 행정법학적 연구에서 떠나 정치학의 일부분으로서 정치와 행정의 밀접한 관련"에 주목하는 차원에서 『행정학』을 출간하였다.<sup>22</sup> 정인흥의 이러한 인식은 뒤이은 행정학자들에게 큰 영향을 미쳤고,<sup>23</sup> '관리행정론자'<sup>24</sup>들 역시 정치-행정의 이분법적 인식 속에서 법률적 방법론으로부터의 탈피한 행정학 연구를 시도하였다.

그러나 실제 '관리행정론'은 정인흥의 문제의식, 즉 행정연구를 정치와 행정의 연관 속에서 정치학의 일부로서 수행하는 것과는 다른 지점이 존재하였다. 이를 확인하기 위해 이 시기 출간한 '관리행정론자'들의 행정학 연구서들을 살펴보자. 이상조가 출간한 1959년 『행정학원론』의 서문 중 내용이다.

**"독자의 영역과 독립한 학문체계를 수립해 가고 있는 현 단계에 있어서의 행정연구는 필연적으로 행정에 대한 개념부터 변화하게 된 것이니 그것은 첫째로 행정과 정치를 분리하여 행정은 중립성**

<sup>22</sup> 정인흥, 『행정학』, 제일문화사, 1955, 서문. 행정학계에서는 정인흥을 한국 최초의 행정학자로 평가한다.

<sup>23</sup> 박동서는 『한국관료제도의 역사적 전개』(한국연구도서관, 1961) 머리말에서 "학문적으로 많은 지도를 해주신" 정인흥에게 감사를 표했는가 하면, 박동서와 유훈은 정인흥과 함께 『행정학』(1962년)을 출간하였고, 유훈은 사후 그를 추모하는 논고를 『한국행정학보』에 발표하기도 하였다.

<sup>24</sup> 본고에서는 미네소타 출신의 행정학자들이 대체로 행정의 관리적, 기술적 측면에 주목하는 점에 착안하여 그들을 '관리행정론자'로 명명하였으나, 미네소타 출신의 모든 학자들이 그러한 것은 아니었다. 가령 김운태는 미네소타대학교에서 행정학 석사과정을 수료하기 이전에 법학, 정치학을 전공하여 한국전쟁 당시 부산에서 동국대와 서울대 강사로 임용되었다. 정치학, 법학 그리고 행정학과의 엄밀한 학적 경계가 모호했던 당시의 경향으로 판단해볼 때, 그는 정인흥과 유사하게 법학과 정치학 그리고 행정학을 큰 틀에서 이해하고 있었을 것으로 여겨진다. 이는 1959년 출판한 『行政學要論』의 특징을 언급하는 데서도 확인된다. 그는 미국의 초기 행정학 연구경향을 비판한 사이먼의 주장을 비판적으로 수용했을 뿐 아니라, '실험적 연구기술'에만 연구방법을 한정짓지 않고 '가치판단' 및 '목적설정'의 영역까지 다루려 했다고 회고하였다. 이러한 점을 감안하여 본고에서는 그를 '관리행정론자'에 포함시키지는 않았다(金雲泰, 「政治·行政學의 韓國化를 指向하여」, 『行政論叢』 Vol.25 No.1, 1987, 8쪽).

과 고유적 법칙성을 강력히 견지하고 정치에 의하여 그것이 침범되지 않을 것을 기본적 요건으로 고찰하게 된 것이다. 그것은 즉 정부의 활동을 정치와 행정으로 구분하여 'government = politics + Administration'으로 행정의 분야는 전문적인 직업적 관리에 의하여 전담되고 제공되는 기술 (Technique)로서 인식하는 것이다. 둘째로는 (중략) 현대의 행정학은 새로운 과학적 관리법 (Scientific management)의 원리와 그 고찰방식에 의하여 '권력현상' 외에 '관리현상'으로서 인식하려는 것이다. (중략) 현대의 행정학은 이와 같이 광대일로를 보이고 있는 정부의 업무 즉 포괄적으로 표현한다면 '국가의 행정운영'을 '어떻게 하려는 좀더 경제적(Economic)이고 보다 능률적(Efficiency)이며 국민의 신뢰를 받을 수 있는 공무원의 봉사(Service)로 구현하느냐'를 연구대상으로 하는 학문이다. 그것은 필연적으로 기술적 합리화를 핵심으로 하는 과학적 관리법이 중요시되지 않을 수 없다."<sup>25</sup>

이상조는 당시 행정의 개념이 변화하고 있다고 보면서, 행정학 고유의 법칙성과 독립성을 토대로 관리적 측면을 강조하였다. 국가, 특히 행정부의 권한과 영향력이 점차 거대해지는 소위 '행정국가'에 직면하여 운영의 경제성, 효율성을 도모하는 과학적 관리법이 곧 변화된 행정개념이라는 것이다. 그의 행정개념은 행정법학적 행정개념으로부터 탈피해야 한다는 차원에서 정인흥과 동일하나, 국가권력 확대에 따른 개인의 자유, 인격의 문제를 사유하지 않는다는 점에서 정인흥과, 정치학과도 다르다. 이상조는 과학적 관리법을 매개로 "독자의 영역과 독립한 학문체계를 수립"한 행정학, 즉 '관리행정론'을 내세웠다.

다른 '관리행정론자'인 박동서는 『한국관료제도의 역사적 전개』 서론에서 민주주의의 발전은 이론적으로나 정치적으로나 경제발전을 통해서 이루어진다고 전제한 다음, "경제발전이나 민주화의 전제조건으로서 행정의 유능화, 능률향상이 중요하다"고 역설하였다.<sup>26</sup> 또한 그는 법조문과 실제운영의 불일치가 특히 후진국에 심한 원인으로 "법의 권위적 집행"이란 행정 개념을 지목하였다.<sup>27</sup> 제1공화국 인사행정의 병폐를 극복하기 위한 해법으로 박동서는 정치로부터 분리된 독립적 인사행정기구를 설치하는 등의 제도적 대안을 제시하는 한편, 공무원의 채용, 승진, 봉급, 훈련 등과 같이 세분화된 분석대상을 설정해 공무원의 신분보장과 정치적 중립성 확보, 전문성 확대를 주장하였다.

이처럼 '관리행정론'은 종래의 행정법학적 방법론과 연구대상으로부터, 또한 정치학과 분리시켜 별개의 영역과 방법을 갖는 행정학이었다. 그것은 행정 '현상' 자체에 주목해, 행정국가의 관리능력과 구체적 관리 방안에 대해 연구하고자 하였다. 결국 행정기술에 의한 관리방식을 연구하는 학문분과로 행정학이 이해되었던 것이다.

그들은 효율적 관리법에 근거한 행정운영이 민주주의의 확대에 연결되리라 여겼다. 그 근거는 관료주의, 공무원제도에 대한 이상조의 시각에서 발견된다. 이상조는 근대 민주정체 수립 이후 국민에의 봉사를 추구하는 것이 '공무원적 관료제'이므로, 단점 못지않게

<sup>25</sup> 이상조, 『행정학원론』, 1959, 장문사, 서론.

<sup>26</sup> 박동서, 앞의 책, 서론.

<sup>27</sup> 박동서, 앞의 책, 결론, 1961, 231-232쪽.



민주주의와 양립 가능한 것으로 해석될 수 있었다. 20세기 국가는 국민 의사를 반영하는 방향으로 발전했고 그 결과물이 현대의 '공무원제도'라는 것이다. 나아가 공무원은 봉사 정신을 발휘하겠다는 목적 하에 택하는 직업이기에 '관료제도'의 폐해도 개선 가능한 것이 '공무원제도'이므로,<sup>28</sup> 현대의 공무원제도는 그 자체로서 국민에게 봉사하는 민주적 제도라는 것이었다. 이러한 낙관적 인식은 현대국가 일반의 경향으로서의 행정국가화 현상과 관료부패에 대한 당시 지식인들의 우려와는 분명 결이 다른 것이었다.

실제 미국의 행정학 사조에서는 이차대전을 전후로 초기 행정학의 정치-행정 이원론적 인식이 비판받고 있었다.<sup>29</sup> '관리행정론자'들은 초기 행정학의 이념을 비판한 미국 행정학자들을 자신들의 저서에 부분적으로 소개하면서도 능률성 향상을 위한 관리기술적 행정관념 강조가 지속되었다.<sup>30</sup> 왜냐하면 이승만 정권기 정치-행정 결합에 따른 폐해가 현대 국가의 지향과 적합하지 않다고 판단하는 가운데, 고전적인 초기 행정학이 민주성과 능률성을 두루 담보하는 대안으로 전망하였기 때문이었다. 뿐만 아니라 그들과 교류했던 원조기관 담당자, 자문들이 행정학 도입을 통해 능률을 제고하고 민주주의를 확대할 것이라 장담한 것도 영향을 끼쳤을 것이다. 결국 이 시기 '관리행정론'은 미국의 행정사조에 대한 무비판적 '수용'이 아니라, 행정기술원조를 계기로 삼아 당대 행정현실에 대한 반성을 토대로 한 것이었다.

'관리행정론자'들의 관리기술적 행정인식은 4월혁명과 5·16군사쿠데타를 계기로 영향력을 확대하였다. 경제성장이 선결될 때 민주주의로 나아갈 수 있다는 입장은 4월혁명을 거치

---

<sup>28</sup> 이상조, 「관료제도와 민주정치(5장)」, 앞의 책, 100~125쪽.

<sup>29</sup> 사이먼(Herbert A. Simon), 가우스(John M. Gaus) 등의 학자들은 어떠한 형태로도 행정과 정치는 분리되지 않고, 고전적 행정원리가 논리적 일관성을 결여하고 있다고 지적한 것이다. 나아가 왈도(Dwight Waldo)는 민주성이 능률성, 권위성과 관련해 어떻게 잘못 해석되었는지 밝히고자 하였다. 왈도는 정치-행정의 이분법적 인식 속에서 능률적인 관리가 민주주의를 신장시킨다는 20세기 초의 정통적 행정연구가 실제로는 민주주의의 확보와 무관하게 능률성 확보에만 매진하는 데서 출발했다고 파악했다. 그는 모든 조직사회가 민주/비민주성을 지니므로 민주주의를 신장시키는 권위성만을 정당화시키는 쪽으로 발전해야 한다고 주장했다(김인철, 「Dwight Waldo의 민주행정이론의 발전」, 오석홍 편, 앞의 책, 77쪽).

<sup>30</sup> 로젠블룸(David H. Rosenbloom)에 따르면 행정에 대한 접근방식은 크게 관리적, 정치적, 법적인 것으로 대별된다고 한다. 이 중에서 관리적 접근방식은 막스베버의 비인간화 개념, 관료주의, 관료제, 테일러 식의 과학적 관리, 효율성 등과 관계되는바 윌슨과 화이트, 굴릭 등이 이러한 접근방법을 활용한 학자였다. 반면 정치적 접근방법은 행정과 정치와의 결합 속에서 민주주의의 문제를 주목해 대표관료주의(representative bureaucracy), 정치적 다원성 등을 주요 연구대상으로 삼고 애플비(Paul Appleby) 등이 대표적 학자다. 법적인 접근방법은 행정법의 등장과 행정의 사법화경향, 개인에 대한 헌법상의 권리보호를 배경으로 대두되었는데, 절차적 적법절차와 헌법상 기본권의 보장, 형평에 의한 법적구제 등이 주요 문제라 하겠다. 표시열은 한국행정학의 경향이 법적 접근방법에서 관리적, 정치적 접근방법으로 변화하였다고 지적하면서도, 해방 직후의 법적 접근방법은 로젠블룸이 뜻하는 개인에 권리보호와는 달리 법적 근거에 기초한 소극적 적용으로서의 행정, 즉 형식적 법치주의에 가깝다고 주장했다(표시열, 「David H. Rosenbloom의 행정에 대한 관리적·정치적·법적 접근방법」, 오석홍 편, 앞의 책, 58~70쪽 참조).

면서 관리행정론자들은 물론,<sup>31</sup> 지식인 다수에게도 '경제제일주의'로 정향되고 있었기 때문이었다.<sup>32</sup> 이러한 상황 속에서, '부패와 구악'을 일소하고 효율적 행정운영의 기반을 마련하겠다고 천명한 쿠데타세력은 쿠데타의 정당화를 위해 그리고 재건과 경제발전의 '과업'을 달성하고자 지식인들의 협조를 필요로 했다. 이에 '관리행정론자'들은 대거 군부가 추진하는 행정개혁에 참여하였다.<sup>33</sup> 쿠데타세력의 행정개혁은 단지 수동적 '동원'의 결과가 아니었다. 유훈은 재정회계제도개혁위원회에 참여한 이유로 미국에서 익힌 재무행정을 토대로 한국 실태를 확인하려는 학구적 동기, 군인의 미참여를 들었다.<sup>34</sup> 헌법개정특별심의위원회에 가담한 김운태 역시 위압적이지 않고 "비교적 자유스러운 분위기"에서 결정하였다고 밝혔다.<sup>35</sup> 결국 지식인 참여를 통해 정권의 정당성을 우회적으로 확보하려는 쿠데타세력과 행정학적 지식의 적용을 통해 영향력 확대는 물론 당대의 지식인으로서 민족적, 시대적 과제에 부응하려는 '관리행정론자'들의 노력이 상호 결합된 것이었다. 그렇다면 '관리행정론자'들의 관리기술적 행정인식과 쿠데타세력의 행정인식은 어떠한 유

<sup>31</sup> 朴東緒, 1961, 앞의 책, 2쪽. "(전략) 민주주의란 근대화의 자동적인 산물이 아니고 인간의 의식적인 노력의 산물이라고 하는 것을 잊어서는 아니되며 따라서 우리는 그의 목적달성방법을 연구해야 할 것이다. 필자는 여기서 그것은 이론적으로나, 정치적으로나 경제발전을 통해서 이루어진다고 말하고저한다."

<sup>32</sup> 이상록, 「경제제일주의의 사회적 구성과 '생산적 주체'만들기 - 4.19-5.16 시기 혁명의 전유를 둘러싼 경합과 전략들」, 『역사문제연구』 25, 2011 참조.

<sup>33</sup> 쿠데타세력은 행정기구 전반에 대한 연구를 통해 공무원의 질을 향상시킨다는 목적으로 1961년 6월 12일 행정관리연구위원회를 설치하였다. "행정쇄신과 근대화"를 위해서는 "능률의 기본원칙을 무시하고 기구개혁이나 입법조치로만 해결하려고 시도"한 구정권의 폐단이 극복되어야 한다는 이유에서였다(「행정관리연구위원회 규정(제18회)」, 『국무회의록』(제14회-23회), 1961년 6월 12일자(국가기록원 관리번호 BA0085208); 「행정관리연구위원회 규정(안) (제18회)」, 『각의상정안건철』(제12회-21회), 1961년 6월 12일자(국가기록원 관리번호 BA0084264)). 전체 15명의 연구위원 중 군인, 인사공무원을 제외한 6명 전원이 미네소타 행정분야 기술원조 참여 인사들이었다. 이들 활동의 최종보고서 격인 <행정개혁을 위한 참모연구서>에서는 10항의 '현존 모순점'(부처간 기능중복과 업무범위 불명확, 공무원 신분 미보장, 정실주의·엽관제 인사, 사무능률 저하, 교육훈련제도 미확립 등)과 9항의 '개선할 점'이 제시되었다(「10월까지 行政改革完了」, 『京鄉新聞』 1961년 8월 27일자; 「行政改革, 長短期 二段階로」, 『東亞日報』 1961년 8월 27일자). 이는 1950년대 제기된 행정개혁론의 문제인식과 대안을 상당부분 반영한 것이자 5-16 군정기 행정개혁 전반을 예고하는 것이었다. 행정관리연구위원회를 계승하여 내각사무처에 설치된 행정관리국은 또한 『행정관리』를 창간해, 행정관리의 목표와 구체적인 방법들을 제시하였다(『東亞日報』 1961년 7월 13일자; 『京鄉新聞』 1961년 7월 21일자). 제1, 2공화국 당시 국무원사무국, 국무원사무처에서 경험을 쌓았던 김승엽, 류영상, 문기열, 박태섭, 남용구, 박승철, 이경중, 임봉수 등이 행정관리국의 주축을 이루었다. 이들 중 류영상과 문기열, 박태섭은 이미 미네소타 계획에 의해 도미연수에 참가했던 인물이었고, 김승엽과 박승철 등은 군부 쿠데타 이전에도 '관리행정론자'들과 함께 공무원신분보장 등과 같은 행정개혁문제에 관해 잡지에 기고하기도 하였던 경험이 있었다(특집'공무원 신분보장의 지향', 『考試界』 1960년 10월 참조).

<sup>34</sup> 유훈, 「행정개혁참여를 되돌아보며」, 앞의 책, 52-56쪽; 유훈, 인터뷰, 2013.

<sup>35</sup> 이완범, 앞의 글, 211-213쪽. 헌법개정특별심의위원회 전문위원회와 소위원회에서 열린 총 열 차례 회의 동안 위원회는 새 헌법안 검토와 관련해 거의 완전한 권한을 부여받았고 쿠데타세력은 실무적인 역할에 그쳤다는 지적도 확인된다(김학준, 『공삼 민병대 교수의 정치학 - 한국정치학의 뿌리를 찾아서 2』, 서울대학교 출판문화원, 2013, 366-369쪽).

사성과 상호관계를 드러내었을까. 일례로 내각사무처장 김병삼은 “조국의 앞날에 민주주의적 발전과 새로운 번영의 터전을 마련”하기 위해서는 “혁명과업을 효과적으로 성취하기 위한 도구요 수단으로서 행정의 과학적 관리 내지 관리기술”가 “절대적으로 중요시” 된다고 주장하였다.<sup>36</sup>

기실 군의 관리기술적 행정인식은 1950년대 후반에 이미 강조되었다. 심지어 군 관리가 본질적으로 민간기업체 관리와 다르지 않고, 전투능력 향상을 위해 민간기업체의 관리 방법 적용이 가능하다는 주장도 등장하였다.<sup>37</sup> 그리고 군의 이러한 행정인식은 1950년대 한국군이 미군행정체계를 도입, 적용하는 과정에서 형성되었다. 한국군은 전후 미군의 군사기획제도 매뉴얼을 번역해 육군의 경우 1957년에 미국 군사기획제도를 본뜬 <기획운영계획>을 시행하였고, 1956년에 <기획참모제도>, <기본운영계획>을 운영하였는데, 이는 20세기 초 기업경영원리로 각광받은 과학적 관리기법인 ‘테일러 시스템’에서 영향받은 것이었다.<sup>38</sup> 이는 ‘관리행정론자’들이 천착하였던 관리기술화된 행정학과 유래를 같이 하는바, 앞서 언급한 고전적 초기 행정학이 추구하던 행정접근이었다. 더구나 행정대학원 자문이었던 쇼트는 미 육군 기획제도 창설연구위원이기도 하였다.<sup>39</sup> 따라서 군대식 행정은 ‘관리행정론자’의 관리기술화된 행정학과 접합이 용이하였다.

1950년대 후반에는 군 엘리트와 행정학자들간의 교류 역시 포착된다.<sup>40</sup> 행정대학원에는 장교들이 입학해 행정학을 학습하였으며, 쿠데타 주도세력이자 국가재건최고회의 보사위

---

<sup>36</sup> 金炳三, 「序文」, 李相助 著, 『事務管理論』, 東亞書籍株式會社, 1962. 또한 그는 序文 말미에 “금번 서울대학교 행정대학원 및 법과대학교수이며 공무원교육원 교재편찬위원인 이상조교수가 (중략) 일직이 도미하여 미국 미네소타주립대학교 대학원에서 행정학을 연구하고 행정의 능률화라는 문제를 관리의 개선이라는 견지에서 다년간 진지하게 연구와 강의를 통하여 경험을 쌓아 왔으며 공무원의 교육훈련과 혁명정부의 행정관리 연구에 적극적으로 협력을 아끼지 않았든 것이다.”라고 언급하였다.

<sup>37</sup> 李圭星, 「軍의 效果的 管理運營」, 『코메트』 41, 1959, 10-17쪽.

<sup>38</sup> 이영남, 「1950~60년대 국가행정체계의 재편과 성격(1957-1963)」, 서강대학교 박사학위논문, 2004, 4장 1절, 2절 참조. 특히 113~114쪽 참조.

<sup>39</sup> 金立三, 『초근목피에서 선진국으로의 증언』, 한국경제신문, 2003, 453-455쪽. 김입삼은 1957년 미네소타대학교 정치학부 졸업, 1959년 부흥부 산업개발위원회 보좌위원, 1961-2년 내각기획통제관실 기획조정관, 1962년 한국경제인협회 사무국장 등을 역임했고, 이후에도 전국경제인연합회 상임부회장 등을 거쳤다. 그는 기획조정관 취임 직전, 1956년 당시 미네소타대 유학시절 수강했던 쇼트의 강의내용을 반추하며 기획운영제도의 큰 틀과 방향을 짐작했다고 회고하였고, 실제 업무도 “나 자신이 입안하고 오랫동안 집행해온 제도인양 전혀 생소하게 느껴지지 않았다”고 언급하였다.

<sup>40</sup> 국립공무원훈련원 자문인 드라하임은 1958년 국방연구원에서 “The Place of Human Relations in Management”란 주제로 강의한 적이 있었다(1958년 6월 4일자 서신. From CINCREP Seoul-Warne to ICA/W, TOICA A-3332, Certificate of performance for UM Contract for Month Ending 25 May 1958, RG 469, Entry 422, Box 105). 그리고 이한빈은 1956년 국방연구원에서 6개월간의 試驗期課程(Pilot Course)을 수강했고, 당시의 인연으로 몇몇 민간지식인을 국방연구원 강사초빙에 추천하기도 하였다. 또한 육군 군수학교에서 하버드 경영대학원식의 사례연구방법에 관한 세 차례 특강을 행한 계기로 군 장성들에게 자신을 널리 알렸다고 회고하였다(이한빈, 『일하며 생각하며: 이한빈 회고록』, 조선일보사, 1996, 53-55쪽).

원장이었던 손창규는 쿠데타 직전 기고한 육군 인사행정 관련 논고에서 행정대학원과 박동서의 영향을 언급하기도 하였다.<sup>41</sup> 이는 군인-행정학자 교류가 1950년대 후반에 존재하였음을 뜻하는 것이자, 장교들이 군사행정분야에 대한 전문적인 조언과 학습을 '관리행정론자'들로부터 구하고 있었음을 의미한다. 결국, 박정희 정부의 행정관은 기본적으로 '매뉴얼'에 기초한 군대식 행정에 바탕을 두면서, 국내적으로는 1950년대 후반을 거치면서 행정학의 영향을 일정하게 흡수하였을 것이라 판단된다. '관리행정론자'들과 군인들은 민간/군사 대외원조의 영향과 상호교류 속에서 관리기술적 행정인식을 형성하였다.

하지만 쿠데타세력과 '관리행정론자'의 행정관이 모든 면에서 일치하는 것은 아니었다. 이들은 행정운영의 방법, 지방자치의 문제 그리고 정치적 중립의 문제를 둘러싸고 입장이 엇갈렸다.

첫째 쿠데타세력은 계엄하, 남북대치라는 상황논리를 이유로 국가기획제도 업무의 계통화, 중앙집권화를 도모해 목표의 신속한 실현을 추구하였다. 그러나 그것은 '관리행정론자'가 애초 행정 문제에 접근하는 방식, 즉 현실에 대한 장기간의 실증적, 과학적 연구-조사를 토대로 한 것이 결코 아니었다. 일례로 쿠데타세력은 1961년 8월 내각수반 직속으로 내각기획통제관실, 각 부처에 기획조정관제도 설치를 통해 국가기획제도를 도입하고자 하였다.<sup>42</sup> 하지만 실제로는 내각기획통제관실의 업무가 점차 기획조정보다 사후적 심사분석 비중이 높아졌고, 1963년 말에는 아예 기획조정관실의 축소, 일부 폐지에 이르렀다.<sup>43</sup> 행정대학원 자문에게서는 행정부처의 즉각적 요구에 의한 연구조사, 특정 국가기관과 직접적으로 연관된 연구를 금지하자는 비판도 나왔다.<sup>44</sup>

둘째 쿠데타세력은 지방자치의 실질적 실현으로 당시 간주되었던 지방선거 실시보다 군정기 특수 상황을 근거로 지방제도 개편 시도를 우선시했다. 이는 일원화된 하향식 행정이란 군행정의 태도가 반영된 것으로, 상관의 명령에 절대 복종하는 군대식 관계의 행정적 확장이었다. 지방행정연구위원회 좌담회에서 내무부장관 한신은 "능률적이고 효과적인 기구"를 "빨은 속도로서" 추진해 지방기구를 비롯한 "모든 행정기구의 능률화 이런면을 갖다가 체계화"할 것을 역설하였다. 대신 사회적 합의나 '민'으로부터의 동의는 상황논리에 밀려나게 되었다.<sup>45</sup> 그러나 '관리행정론자'들의 인식, 나아가 1950년대 후반 행정

<sup>41</sup> 손창규, 「육군인사행정개혁을 위한 한 연구」, 『국방연구』 10, 1961.

<sup>42</sup> 이는 "국민경제의 성장과 공업화기반의 조성"을 목적으로 수립된 경제개발5개년계획 시행을 위해 "연차별 또는 반기별로 강력한 실천과 더불어 계획결과에 대한 세밀한 심사분석과 적절한 조정이 필수불가결"하다는 이유에서였다(朴正熙, 「『企劃 創刊』에 對한 致辭」, 『企劃』 창간호, 1962, 5쪽). 이외에 국가기획제도, 국가기획제도 연구위원회의 활동 전반에 관해서는 다음을 참조할 것. 李喆承, 「現行運營計劃構造의 改善方向」, 『企劃』 창간호, 1962, 133-146쪽 ; 馬韓, 「國家企劃制度 研究委員會 經過報告」, 『企劃』 2, 1962, 172-180쪽 ; 李宇鉉, 「國家企劃制度의 意義와 類型」, 『企劃』 창간호, 1962, 37-42쪽.

<sup>43</sup> 「정부기구개편안 확정」, 『東亞日報』 1963년 12월 7일자.

<sup>44</sup> Glenn D. Paige. *Research at the School of Public Administration - Seoul National University, 1959-1960*, 1961, p. 12.

<sup>45</sup> 「座談會 - 地方行政 制度」, 『地方行政』 93, 1961, 48~59쪽. 좌담회에서는 지방제도 개편의 우선순위와 지

개혁론의 주요 논리에서는 민주주의의 확대와 능률화를 두루 도모하는 형식이 바로 지방자치라고 이해되었다. 중앙행정의 지방이양이 중앙정부의 업무능률화를 촉진하는 것은 물론 민주주의의 경험을 촉진시킬 수 있다고 보았기 때문이었다.

마지막 차이점으로 다소 잠정적이지만 정치적 중립의 문제가 제기된다. 애초 쿠데타세력은 공무원의 '엄정 중립'을 확보하고, 정치도구화된 행정을 저지할 것이라 주장하였다. 이는 제1·2공화국 공무원인사제도에 대한 반발을 수렴한 것이었다. 실적주의 공무원인사제도의 확립은 그래서 1950년대 행정개혁론의 주요 의제이자 군정기 내각사무처 행정관리국에서도 주요한 목표로 간주되었다.<sup>46</sup> 더 이상 정치력 확대를 목적으로 공무원의 선거개입, 정치 관여를 공공연하게 요구하거나 수행할 수 없게 된 것이다.

그러나 행정과 정치가 필연적으로 결합한다는 점, 따라서 정치권력의 확대는 항시 행정적 형식으로 표출될 수밖에 없다는 점에서 행정이 정치에 복무하는 방식은 변화할 수밖에 없었다. 따라서 1960년대부터는 야당 정치인을 탄압하고 노동쟁의를 저지하며 '반체제인사'로 분류된 이들을 감시하는 역할이 종전과는 달리, 중앙정보부를 위시한 소수의 행정조직을 통해 '신속하되 비밀스럽게' 수행되게 되었다. 또한 노동조합 결성 등과 같은 공무원의 권리는 공무원의 '엄정 중립'에 어긋난다는 식으로 활용되었다. 공무원의 정치적 중립이 표상하는 내용이 변화하게 된 것이다.

집권 초기 민주주의 원칙을 지켜나가겠다는 쿠데타세력의 주장과 달리 실제로는 행정의 능률성 확보가 우선시되었다. 훗날 제3공화국에서는 한국에서의 지방자치가 시기상조, 부적격성, 행정적 낭비임을 이유로 결국 좌절되었고 공무원의 선거개입과 정치적 중립 문제는 재차 논란이 되었다.<sup>47</sup> 하지만 군사쿠데타 초반 시점에서 그들이 행정의 민주적 통제를 펼칠지 여부는 당장 확인될 수 있는 것이 아니었다.

쿠데타세력과 '관리행정론자'들의 이러한 '균열'에 더해 원조 담당자, 미네소타대학교 측의 자문들도 의문을 표하였다. 이들은 군부권력집단의 태도가 '불도저' 식인 것에 불만을 표출하였다.<sup>48</sup> 또한 행정학이 기여해야 하는 것이 행정의 비민주성이 아니라고 간주하였

---

방자치 재개 여부를 놓고 입장 차가 드러났다. 군을 자치단체의 기본 단위로 삼자는 제안에는 전반적으로 공감하면서도, 김운태와 윤세창은 지방자치에 의한 민주주의 확대에 초점을 둔 반면, 한신과 이상조, 한태연, 김도창 등은 제도 개편의 시급성과 단계적 자치 확대 등을 이유로 지방제도의 능률적 개편을 우선시하였다.

<sup>46</sup> 일레로 金承燁, 「人事制度發展을 爲한 課題」, 『企劃』 6, 1962, 206~207쪽.

<sup>47</sup> 1963년 당시 내무부장관이었던 엄민영은 공무원 선거간섭과 관련, 왜 집안일을 폭로하기에 이르렀는지 공직자 기강의 문제로 접근할 것임을 시사하거나, 지방자치제 부활은 행정의 능률화 문제와 결부시켜 고려해야 한다면 두 차례 선거를 치른 까닭에 국가재원의 부담을 이유로 연기할 뜻을 비쳤다(「각료에게 듣는다(2) - 내무부장관 엄민영씨 지방선거는 돈사정 풀려야?」, 『京鄉新聞』 1963년 12월 19일자). 또한 한태연은 행정의 민주적 운영이 초래하는 사회적 비용, 경제적 낭비, 국가경영 비효율화, 자치의식 미비 등을 근거로 한국의 지방자치가 시기상조임을 주장하였다(「쟁점 지방자치제」, 『京鄉新聞』 1965년 11월 17일자; 「공명선거와 지방자치제」, 『東亞日報』 1969년 10월 29일자).

<sup>48</sup> 1962년 2월 1일자 서신. "Informal Report from Chester Wood to Dr. Malcolm M. Willey Academic Vice President", *Interregional Minutes, Annual reports, etc. - Notes*(서울대기록관 파일번호 922b50\_14).

다. 자문들은 행정학을 통해 한국의 경제발전과 민주주의 성숙을 기대하였던 것이다. 자문들은 군인 훈련과 공무원 훈련의 차이를 고려하라고 비판하거나,<sup>49</sup> 군사쿠데타로 인해 전임교원 해고, 인턴쉽 프로그램 중단, 독자적 연구조사 제약, 정부자문업무의 과중 등을 최종보고서 상에 지적하였으며,<sup>50</sup> 공공행정에 대한 지식 축적이 정부의 요청에 의해서만 이뤄지고 정책형성의 목적에서만 활용되는 것은 결코 바람직하지 못하다고 주장했다.<sup>51</sup> 위 사실은 행정분야 기술원조가 한국의 민주주의 확산에 기여할 것이라는 1950년대 미국의 대한정책의 명목상 목표가 어긋났음을 의미한다. 자문들은 한국행정의 능률성, 민주성 확대에 일조하겠다는 기대감을 품었던 만큼 미국의 대한정책과 '관리행정론자' 양자에서 소외되었다. 군인들은 능률성을 확보하되 민주주의에 관해서는 유보적이었다. 행정학 도입을 관리기술적 차원에 한해서만 수용하는, 나름의 논리와 인식을 구축한 것이다.<sup>52</sup> '관리행정론자'들은 경제성장, 나아가 민주주의 확대란 의도 속에 쿠데타세력과 결합하였지만 이는 쿠데타세력의 행정 역량을 강화시켰고, 결과적으로는 그들의 권력 확대에 일조하게 되었다. 능률성 제고를 통한 민주주의 확대를 모색했던 이들에게는 쿠데타세력과의 결합에 따르는 정당성 문제가 불거졌으며, 향후 지식인들 사이에서는 기능적, 유기적 지식인론이 대두되기도 하였다.

#### 4. 맺음말

행정분야 기술원조는 부패, 비효율로 상징되는 한국의 관료들을 전문화, 능률화시키고 민

<sup>49</sup> University of Minnesota. *The Fifteenth and Final Report to The Agency For International Development (United States Government), Seoul National University of Korea (Ministry of Education) and Central Officials Training Institute (Ministry of Cabinet Administration, Republic of Korea Government) in behalf of The Regents of the University of Minnesota*, 1962, pp. 58-59, 67-70.

<sup>50</sup> Elwyn A. Mauck, op. cit., p. 17.

<sup>51</sup> Glenn D. Paige, op. cit., p. 12.

<sup>52</sup> 원조기관, 신설 교육기관의 제도적, 문화적 파급에도 불구하고 현실적 조건과 경험 속에서 독자적, 주체적 입장을 정립해 나가는 사례는 오키나와 琉球대학의 경우에서도 확인된다. 아시아 냉전이 본격화되는 조건 속에서 오키나와를 본토에서 분리한 미군정은, '離日정책', 미군정 지배체제 확립에 핵심적 역할을 담당할 류구대학 지원주체로 미시건주립대학(Michigan State College)을 선정하였다. 농학/임학, 행정학/재정학, 교육행정학, 가정학, 비서학 전문가 파견, 류구대학 교수진의 도미유학 추진 등을 통해 황민화교육을 대체하는 '민주적' 재교육, 교양·과학·직업 전문고등교육, 오키나와 자립 등이 명분으로 제시되었다. 그러나 학문의 자유와 대학자치는 점령군정책이 허용하는 한계를 벗어날 수 없는 것이었다. 게다가 "자유민주적 가치와 일치"시키겠다는 언명과 달리 미군정은 학내동향을 보고받고, 대학 측은 가정학을 여성교육으로 한정해 미국식 '양치현모' 육성을 의도한 가정위생, 건강관리, 위생학, 식물생산/보존에 치중하는 등 되레 가부장제의 변형을 모색하는가 하면, '국문학과'를 불허하고 영어교육에 집중하였다. 그 결과 학생, 지식인을 비롯해 거주민의 반발을 야기한 미국의 대 오키나와정책은 오키나와를 반미투쟁의 진원지로 탈바꿈시키는 "의도하지 않은 결과"를 낳았다. 이에 관해서는 小川 忠, 『戰後米国の沖縄文化戦略』, 岩波書店, 2012 참조.

주주의 확산이란 명분으로 친미적, 냉전적 이데올로기를 확장하려는 미국의 의도와 본격적인 행정학의 도입을 통해 전후 재건과 경제성장의 토양으로 삼으려는 한국의 의도가 결합된 정책이었다. 1957년 본격화된 '미네소타 계획'의 행정분야 기술원조는 행정전문가를 육성하고 한국의 행정실태를 연구, 자문하는 것을 주요 내용으로 하였다. 이를 통해 도미연수를 마친 행정학자들과 관료들은 한국에 미국 행정학을 본격적으로 소개하였다. 이 과정에서 행정과 정치의 분리와 효율적이고 과학적인 행정을 목표로 삼는 '관리행정론자' 집단이 형성되었다. 2차 세계대전을 전후로 미국 행정학계에서 행정과 민주주의의 관계, 행정과 정치의 분리에 대해 비판이 고조되었으나, 한국에서 행정학 도입은 민주적 통제보다 효율적, 과학적 관리에 초점이 맞춰졌다. 이는 행정의 민주적 통제를 강조한 1950년대 행정개혁론과 강조점이 다른 것이었다.

'관리행정론자'들은 행정의 관리기술적 접근을 매개로 민주주의로 나아갈 수 있다고 파악하였다. 따라서 그들은 쿠데타 세력의 행정개혁에 참여하였다. 쿠데타 세력은 1950년대 미국의 군사원조를 통해서 그리고 '관리행정론자'들과의 교류를 통해서 이미 행정에 대한 관리기술적 인식을 형성하였다. 하지만 행정의 운영방법, 민에 대한 태도, 공무원의 정치적 중립의 측면에서 '관리행정론자'들과 행정관이 상이하였다. 쿠데타 세력은 민주적 통제보다 능률적 업무 수행과 목표달성에 주력하는 군대식의 '매뉴얼'화된 행정에 익숙하였고, 자문들은 행정개혁에 가담하는 '관리행정론자'들과 비민주적인 쿠데타 세력에게 회의를 느끼기도 하였다.

결국 '관리행정론자'들의 행정인식과 5·16 군정기 참여는 1950년대 미국의 대한정책이 제기한 민주주의 확대라는 명목적 목표와 다른 것이었다. '관리행정론자'들은 이승만정권의 정치도구화된 행정을 비판하는 흐름 속에서 미국 행정학을 활용하여 관리기술적 행정인식을 형성하였다. 이를 토대로 '관리행정론자'들은 경제성장과 민주주의 확대를 위해 쿠데타 세력의 행정개혁에 참여하였다. 이러한 노력은 행정 효율성을 향상시키는데 일정 부분 기여하였으나, 민주주의에는 별 도움이 되지 못하였다. 쿠데타 세력은 행정개혁을 토대로 국가주도의 경제개발에 주력하는 대신 민주주의에 소홀하였던 것이다.