

기획논문

조직론 연구의 선구자, 조석준 교수의 학문 활동과 공헌

유 홍 립*

- I. 서 론
- II. 학문 활동에 대한 분석 1: 주요 저서를 중심으로
- III. 학문 활동에 대한 분석 2: 주요 논문을 중심으로
- IV. 연구의 경향 및 공헌, 그리고 아쉬움
- V. 결론: 후학들의 과제

〈요약〉

우리나라도 현대 행정학 관련 역사가 50년이 넘어지지만, 우리 행정학자들은 외국(특히 미국) 행정이론의 도입·이해·적용에만 급급했던 나머지 행정현상에 관련된 다양한 측면의 우리 역사들을 정리·분석하여 史料로 남겨두려는 관심은 거의 없었다. 이러한 상황에서 우리나라 최초로 조직론을 연구하고 가르치며 조직론의 정체성과 영역을 확립하고 공고히 하기 위해 반세기 가까운 세월을 바친 조석준 교수의 학문적 삶과 업적을 돌이켜 보려는 작업은 매우 의미가 있다고 하겠다. 이러한 작업을 위해 조석준 교수의 조직론 분야의 학문 활동을 저서와 논문으로 나눈 뒤, 각각에 대한 분석기준을 마련해 분석대상을 한정하고, 그 기준에 맞춰 분석해 보았다.

[주제어: 조석준, 조직, 조직이론, 한국 행정조직, 행정학]

I. 서 론

1. 연구의 목적, 범위 및 방법

2009년은 우리나라에 행정학이 도입된 지는 54년¹⁾, 학자 및 실무자의 연구모임인 한국행정학회가 설립된 지는 53년, 그리고 최초의 행정학 전문교육기관인

* 단국대학교 법정대학 행정학과 교수(YHL1223@hanafos.com)

1) 일반적으로 한국에 행정학이 도입된 시기를 정인홍 교수의 저서「행정학」(서울: 제일문화사, 1955)이 출판된 시점으로 보고 있다.

서울대학교 행정대학원이 설치된 지는 50년이 되는 해이다. 이처럼 우리나라도 현대 행정학 관련 역사들이 50년이 넘어가는 동안, 각종 행정현상에 관한 연구들이 질적·양적 측면에서 발전을 해오고 있다.

이러한 역사와 적지 않은 산물들을 지니고 있음에도 불구하고, 그 동안 우리 행정학자들은 외국(특히 미국) 행정이론의 도입·이해·적용에만 급급했던 나머지 행정현상에 관련된 다양한 측면의 우리 역사를 정리 또는 분석하여 史料로 남겨 두려는 작업에는 관심이 많지 않았다. 1990년대에 들어와서부터 분야별(행정학 전반, 정책학, 지방행정 등)·학술지별(한국행정학회보, 한국정책학회보, 한국행정논집, 지방행정연구 등)로 일정기간 축적된 연구결과들을 몇몇 변수들을 중심으로 정리해 보려는 노력들이 간헐적으로 있긴 있었다. 그러나 이러한 노력들의 대부분은 당시까지의 연구경향 파악과 이를 바탕으로 한 향후 연구추세에 대한 예측에 초점이 맞춰져 있었다.

따라서 우리나라 (현대) 行政史 연구를 위한 기본 자료라 할 수 있는 세칭 행정학 1세대에 해당되는 원로 학자들의 연구 업적 및 교육 활동, 학문에 대한 자세 등을 포함한 학자적 삶 전반에 걸친 다양한 자료들을 채집·정리·분석하는 작업이 절실하다고 하겠다. 특히 김운태, 박동서 교수 등은 이미 유명을 달리했고, 이문영·조석준·유훈·안해균 등의 학자들은 상당히 연로한 상태이기에 이들에 대한 연구를 더 이상 미룰 수 없는 형편이다.

그렇다고 지금까지 이 같은 인물중심의 한국 행정사 연구가 전혀 없었던 것은 아니다. 예를 들면, 한국 최초의 행정학자인 정인홍 교수를 추모하기 위해 유훈(1982), 김영민(1992), 김웅락(1992), 박동서(2002) 등의 연구가 있었으며, 비교적 최근인 2006년 6월에 작고한 박동서 교수에 관한 연구로는 박동서(2002)²⁾, 김병섭(2007), 정용덕(2007), 하태권(2007) 등의 연구가 있었다. 이밖에 현존하는 원로 학자에 대한 최초 연구에 해당하는 이문영 교수에 대해서는 김문기(2008), 고창훈(2008) 등의 연구가 있을 뿐이다. 이렇듯 아직은 이러한 유형의 연구들은 극히 적을 뿐만 아니라 그 내용에 있어서는 과학적 체계성을 갖춰 나가야 할 과제를 안고 있다. 이러한 상황에서 우리나라 최초로 조직론을 집중적으로 연구하고 가

2) 박동서(2002)는 정인홍 교수와 자신을 한국의 행정연구 일세대로 분류한 후, 자신의 한국 행정연구의 내용을 성장배경 및 사회적 환경, 이념, 연구대상, 연구방법, 공헌 등의 체계를 사용하여 정리하고 있다.

르치며 조직론의 정체성과 영역을 확립하고 공고히 하기 위해 반세기 가까운 세월을 바친 조석준 교수의 학문적 삶과 업적을 돌이켜 보는 것은 의미 있는 작업이라고 하겠다.

조석준 교수는 한국 조직학의 창시자라 해도 과언이 아니다. 굳이 그 이유를 들라면, 조직론 분야에 있어 최초 출간된 교과서가 조석준 교수의 「組織管理論」(법문사, 1963)이며, 조직론 분야의 최초 전문이론서라 지칭되는 것 역시 조교수의 「韓國行政組織論」(법문사, 1994)이기 때문이다(백완기, 2005: 65~67). 이러한 사실과 함께 조석준 교수가 올해로 만 79세에 접어든다는 점을 감안할 때, 그에 대한 연구는 늦은 감이 있다. 또한 얼마 전까지만 해도 행정학 분야에 있어 가장 핵심적 위치에 있었다고 평가받던 조직론이 정보화·세계화·민주화 등의 추세로 인하여 조직론의 전통적 패러다임이 지녔던 설명력·처방력 등에 의문이 제기됨은 물론 조직론의 정체성마저 흔들리고 있다(박우순, 2006). 따라서 조직론 나아가 행정학이 직면하고 있는 학문적 위기를 극복할 수 있는 지혜가 조교수의 학문적 발자취에서 찾아졌으면 하는 바람도 있다. 한 마디로, 본 연구는 조석준 교수의 조직이론에 대한 연구 경향과 실적에 대한 정리·분석과 동시에 조석준이 우리나라 조직이론 전반에 끼친 영향을 살펴보고자 한다.

이어서 본 연구의 범위와 방법에 대해 간략히 언급하면 다음과 같다. 조석준 교수가 발표한 연구실적물 가운데, 저서는 17권, 논문은 60여 편에 이른다. 저서로는 「組織管理論(1963)」을 시작으로 「組織論(1976)」, 「조직학 개론(1979)」등을 비롯해 「韓國行政組織論(1994)」, 그리고 「한국행정과 조직문화(2004)」등에 이르기까지 9권의 단독 저서가 있으며, 「조직관리이론(1974)」, 「행정조직론(1982)」등을 위시로 해 8권의 공동저서가 있다. 이러한 저서와 함께 조석준의 이론적 정향과 방법론적 선호 등을 포함한 연구 성향과 그 특징을 보다 뚜렷하게 파악할 수 있는 논문들은 “심리적 갈등과 행정지도자(1962)”를 시작으로 “자치시대 내무부의 기능과 역할(1995)” 등을 제시할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 조석준의 조직론 분야의 학문 활동을 저서와 논문으로 나눈 뒤, 각각에 대한 나름대로의 기준을 마련·적용해 분석대상을 한정하고, 그 기준에 맞춰 분석해 나가고자 한다. 각각에 대한 구체적인 기준은 해당분야에서 밝힐 것이다.

2. 조석준 교수의 학문세계 이해를 위한 기초 사실과 인식들

본격적인 분석에 앞서, 조석준이 조직이론에 천착하게 된 계기를 비롯해 평소 지니고 있던 조직의 개념·정의, 조직과 행정과의 관계에 대한 인식 등을 본인의 저서나 논문 등에 대한 종합적인 검토를 바탕으로 간략히 소개하고자 한다. 이러한 시도는 본 연구는 물론 조석준의 학문세계에 대한 전반적 이해에 도움이 될 것이다.

앞서 밝혔듯이, 조석준 교수는 평생을 조직론 연구와 교육에 바쳤음에도 불구하고, 그가 조직론을 전공하게 된 계기는 우연에 가깝다고 할 수 있다. 본인의 회고에 따르면, 중앙대학교 법학과와 서울대학교 대학원 법학과 석사과정을 마친 뒤³⁾, 이화여고 영어교사와 국민대 시간강사로 재직하고 있었다고 한다. 그러다 우연히 미국 미네소타 대학에 장학생으로 2년간 유학할 기회를 갖게 되었는데, 그 대학의 Lyod Short 교수는 당시 유학중인 한국 학생들(예, 유훈, 박동서, 서원우 등) 각자에게 행정학 핵심과목들 가운데 하나씩을 전공하도록 권유받는 과정에서 조직론을 할당받게 되었다고 한다(임도빈, 2008). 이처럼 우연하게 조직론을 전공하게 되었지만, 매 순간 최선의 진지함을 보여주었던 조석준의 평소 자세가 한국 조직학의 창시자로 일컬어지게 만들었다고 여겨진다.

한편 조석준 교수가 평소 지니고 있었던 조직에 대한 개념·정의는 다음과 같다⁴⁾. 조직이란 ‘구성원들의 공통 목표를 달성하기 위하여 명시적인 분업관계 하에서 유기적으로 상호협력을 하는 상태’이다. 또한 조직이란 ‘2인 이상의 구성원들로 이루어진 집합체이긴 하지만, 단순하게 독립적 생활을 하는 개인들의 물리적 집합체 그 이상’이라는 인식을 가지고 있었다. 나아가 조직론의 연구 대상, 즉 조

3) 석사과정까지 법학, 특히 국제법을 전공했던 조석준이 행정학으로 전환하게 된 데에는 ‘실증적이며 동태성을 지닌 행정학이 규범과학에 속하는 법학보다 현실의 진단과 개선에 도움이 크기 때문’이라는 등의 거창한 이유는 없었던 것 같았다. 그의 회고에 의하면, 비록 교수라는 직업에 대한 희망은 갖고 있었지만, 그 동안 영어공부는 꾸준히 해왔고, 그 덕분에 영어교사로 재직하고 있었으며, 당시로는 쉽게 엄두를 내지 못하던 미국 유학을 무료로 할 수 있었다는 현실적인 이유가 크게 작용했던 것으로 판단된다.

4) 비록 현재 상황에서는 그리 특이할 것이 없어 보이지만, 최소한 한국 조직학계에서 이 같은 조직에 대한 개념·정의가 일반화되기까지에는 이상과 같은 조석준의 견해가 적지 않은 영향을 미쳤을 것이라고 여겨진다.

직의 범위에 대해서는 다음과 같이 규정하고 있었다. 조직론에서는 사회로부터 정통성을 인정을 받는 조직들만을 연구 대상으로 하며, 일시적으로 모였다가 곧 흩어지는 조직은 조직의 개념에 포함시키지 않는 것이 일반적 관례이고, 일정 규모(소집단 또는 20명 정도) 이상의 조직을 대상으로 하여야 한다. 이어서 조석준 교수는 조직이론을 행정학 분야 가운데 가장 기본적 연구 분야라 여긴 나머지 조직 관리가 행정의 효과성에 지대한 영향을 미치고 있음을 감안하여 조직 관리의 본질과 기능은 넓은 행정작용 속에서 파악하여야 한다는 입장을 취하고 있었다.

II. 학문 활동에 대한 분석 1: 주요 저서를 중심으로

1. 분석대상 선정

이미 언급했듯이, 조석준 교수가 남긴 17권의 저서(부록 1 참조) 모두를 분석하기에는 여러 측면에서 무리가 예상되므로, 다음 기준에 의거해 분석 대상을 크게 제한하려고 한다. 우선, 조교수의 단독 저서인 동시에 저서의 주된 내용이 조직에 관련된 것으로 한정할 것이며, 그 중에서도 순수 강의목적으로 집필된 저서들을 제외한 나머지 7권만을 분석 대상으로 삼을 것이다. 그 이유는 다음과 같다. 단독 저서는 공동 저서에 비해 조교수의 주장이나 견해가 상대적으로 분명하다 하겠으며, 순수 강의용 저서, 특히 방송통신대학교의 교재의 경우에는 기존의 교과서를 ‘강의’라는 목적과 ‘방송통신대학교’라는 특성을 감안해 주된 내용은 변화시키지 않은 채, 편제를 바꾸고, 내용의 수준이나 분량만을 조정했다고 보았기 때문이다. 그러나 조교수의 저서활동을 통한 조직론 분야에서의 공헌을 논할 때는 전체 저서를 대상으로 하겠다.

2. 대상별 분석 내용

1) 『組織管理論』(서울: 법문사, 1963)

조석준의 첫 번째 저서는 우리나라 최초의 조직론 교과서라 할 수 있는 『組

織管理論」인데, 이 책은 1963년 법문사에서 출판되어, 1969년까지 6판의 인쇄가 거듭되었다. 당시 우리나라에서는 행정학에 대한 관심이 생겨나기 시작했는데, 한국 최초의 현대 행정학자인 정인홍 교수의 「행정학(1955)」을 비롯한 여러 관련 교과서들은 출간된 상태이었고, 1959년 서울대 행정대학원의 설치에 이어, 몇몇 대학교에서도 행정학과와 설치와 시작되었으며, 공무원교육에 있어서도 행정학 관련 과목들이 포함되기 시작하였던 상황이었다.⁵⁾

이러한 상황에 힘입어 행정학 가운데 핵심적 연구 분야인 조직관리 또는 행정관리에 관련된 과목들은 당연히 행정대학원, 각 대학의 행정학과, 공무원교육원 등의 교과목에 포함되었으며, 행정부 내에서도 조직관리를 전문적으로 담당하는 부서가 설치되었다. 그럼에도 불구하고 당시에는 관련 교재가 없어서 피교육생이나 실무자들은 물론 교육자마저 많은 불편을 겪고 있었다고 한다. 이러한 고충을 인식한 조석준 교수는 서울대 행정대학원에서 본인이 담당하고 있던 ‘조직관리론’ 및 ‘조직관리론 세미나’의 강의안을 토대로 하여 집필을 시작했고, 착수 1년 만에 상기 저서를 세상에 내놓게 되었다고 한다.

본 저서의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.: 가장 중요한 첫 번째 특징은, 조직의 공식적 제도 측면만을 강조하는 종래의 전통적 이론을 기본 골격으로 하고 있으나, 사회적·심리학적 또는 사회심리학적 입장에서 조직현상을 연구하는 행태론적 측면을 가미시킴으로써, 전통적 이론과 행태학적 이론 간의 조화를 시도했다는 점이다. 둘째로, 상기 저서는 행정학뿐만 아니라 경영학 전공자들까지도 사용할 수 있도록 사적 분야의 조직 및 그에 대한 관리 측면의 소개에 상당 지면을 할애하고 있었다. 셋째로, 본 저서는 정부조직, 민간 기업은 물론 그 중간적 성격의 공사와 공기업(7장), 이익단체(8장) 등을 다루고 있으며 심지어 군대 조직(4장)까지도 취급하고 있어, 그 분석의 대상이 실로 포괄적이다. 마지막으로, 상기 저서는 본인이 직접 가르치고 있던 대학원생뿐만 아니라, 일반 학부생이나 실무자들까지를 독자층으로 의식해 집필했다는 사실도 또 다른 특징으로 보아야 할 것이다.

이러한 검토를 통해 얻게 된 조직관리론에 대한 당시 조교수의 기본적 시각

5) 이러한 배경에는 당시의 박정희 정권은 1961년 5·16 군사혁명을 계기로 들어선 군사정권인 관계로 정부 및 민간 부문보다 앞서 미국식 행정 및 조직 관리를 보다 일찍 그리고 체계적으로 경험했던 사실도 비중 있게 작용했을 것이라고 추측된다.

을 간단히 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾ 조석준 교수는 조직관리론이란 넓은 행정학 분야 가운데 가장 기본적인 연구 분야인 동시에 실무자들의 일상적 조직 활동과 직결되는 기초적 영역의 이론이라고 여기고 있었다. 달리 표현하면 조직이론은 이론 중심의 과학성(science)을 지녀야 하는 동시에 현실 문제의 해결에 초점을 맞춘 처방성(art)을 동시에 지녀야 한다는 말이다. 이러한 입장에 입각해 조석준은 행정학도와 실무자들에게 조직관리 현상에 관한 종합적이고 체계적으로 정리된 이론체계 및 일상생활이나 실무과정에 적용 가능한 응용지식을 제공하려고 노력을 했으며, 이를 통해 조직능력의 개발은 물론 우리나라의 행정발전에 도움이 되었으면 하는 바람을 가지고 있었던 것으로 이해된다.

2) 『組織論』(서울: 법문사, 1973)

『組織管理論(1963)』에 이어⁷⁾, 조석준은 만 10년만인 1973년에 『組織論』을 발간한다. 그 10년은 조직관련 이론들이, 비록 서구 학자들에 의해 주도된 것이긴 하지만, 급격한 발전을 이룬 기간인 동시에 우리나라는 정치적 안정을 찾아가면서 행정부 중심으로 높은 수준의 경제발전을 거듭하고 있던 시기에 해당된다. 따라서 새롭게 발전하고 있는 외국의 조직관련 이론들을 체계적으로 소개할 필요성과 함께 급격한 변화를 겪고 있었던 당시 우리나라 행정조직에 대한 전반적인 이해와 혁신에 필요한 이론적 기반을 제공할 수 있는 교과서에 대한 수요가 많았다고 하겠다. 이러한 필요성과 수요를 기존의 『組織管理論』을 가지고는 감당할 수 없게 되자, 전혀 새로운 구성과 내용을 갖춘 『組織論』을 집필했던 것으로 이해된다.

이러한 시대적 요청에 따라 출간된 『組織論』은 ‘조직과 환경’ ‘조직과 목표’ ‘관료제’ ‘조직의 공식구조’ ‘조직의 비공식구조 및 참여’ 등을 위시로 한 조직론

6) 이 같은 조교수의 조직관리론에 대한 시각은 요즈음처럼 조직(구조)론, 조직(행정)관리론, 그리고 조직(행정)행태론으로 분화되지 않은 채, 통합적 차원에서 다루어지고 있었기 때문이 아닌가 추측해 본다.

7) 비록 조석준 교수의 「조직관리론」은 1969년 6판 인쇄를 마지막으로 절판되었지만, 1972년 한국방송통신대학 설치령에 의해 개교한 서울대학교 부설 한국방송통신대학의 강의용 교재로서 1973년 故 김운태 교수와 공저한 「조직관리론」이라는 동일 제목의 저서로 그 명맥이 이어졌다고 볼 수 있다.

의 주요 연구 분야들을 10개의 독립된 장(章)으로 구성하고 있었다. 이 책이 지닌 가장 주요한 특징은 아마도 각 장의 말미마다 해당 주제의 한국 행정에 관한 저자의 견해를 별도의 절(節)을 마련하여 밝히고 있다는 점일 것이다. 이에 반해 본 저서가 지니고 있던 가장 큰 문제점은 책 전체를 관통하는 일관된 하나의 이론체계가 마련·채택되고 있지 않다는 사실일 것이다. 그러나 본 저서는 처음부터 연구서가 아닌 교재를 염두에 두고 집필되었다거나, 60~70년대의 조직이론은 특정 방법론이나 주제에 집중되어 체계적으로 발전된 것이 아니라는 점을 감안한다면, 나름대로 이해되는 한계라 하겠다. 또한 당시 우리나라의 경제적 실정을 감안할 때 주된 독자층이었던 학생들이 여러 권의 외국 참고서적을 구입하여야 하는 부담을 고려하여, 한 권의 교과서에 가급적 많은 이론내용을 담으려 했다는 저자의 의도 역시 인간적인 측면에서는 이해될만 하다. 또 다른 문제점으로는 본 저서가 일반 독자들이 이해하기에는 적지 않은 어려움이 예상될 정도로 난해한 수준이었다는 점이다⁸⁾.

1973년 초판을 간행한 이후, 조석준 교수는 끊임없이 발달되고 있던 조직이론들의 주요 내용들을 소개하기 위하여 1977년, 1985년, 1993년에 대대적인 수정과 보완이 이루어진 명실상부한 전정판(全訂版)들을 출간한 바 있다. 1977년의 제1전정판의 경우, ‘조직형태론’ ‘조직발전’ ‘조직설계’의 이론들이 새롭게 추가되어 章의 수가 10개에서 13개로 늘어났음은 물론 기존의 章(특히 ‘조직과 기술’)들이라도 최신의 내용으로 보완하려는 노력이 뚜렷했다.

1985년의 제2전정판에서는 ‘조직론의 계보’, ‘조직의 쇠퇴’ 등을 새로운 장으로 포함시켰으며, 기존의 장 속에서도 새로운 많은 절(節)들을 추가시켰다. ‘동기론’이라는 새로운 절이 ‘조직과 인간’이란 장에 새로 포함된 것이 대표적 예이다. 물론 판을 달리할 때마다 계속 새로운 내용의 추가만이 있었던 것은 아니었다.

8) 본 저서가 전반적으로 난해하다는 것을 저자 본인도 인지하고 있었다는 사실이 책 서문에서도 발견된다. 저자는 본 저서를 학부 3, 4학년과 대학원 석사과정의 초급학생들을 대상으로 저술하였기에 학부 학생들에게는 일부 난해한 부분이 있을 것이며, 그런 경우에는 이론의 주요 골자만을 소개하고 상세한 내용은 대학원과정으로 이양하라는 제안도 하고 있었다. 또한 저자는 본서를 저술하는 기간 내내 미국대학의 수준을 표준으로 삼았으며, 그렇기에 본 저서를 완전히 이해한 학생은 미국의 대학원 과정에 진학하여도 충분히 이수할 수 있을 것이라는 자부심과 함께 이 책에 담긴 수준의 조직론을 이해하려면 일반사회학·일반심리학·기초수학 등에 관한 배경지식이 필요하다는 사실도 밝히고 있었다.

예를 들어 기왕에 수록되어 있던 ‘정책과학’이나 ‘체제분석’과 같은 부분들은 삭제되기도 했다. 이러한 시도는 정책학이 하나의 독립된 분과 학문으로 자리잡아가고 있는 추세를 감안한 면도 있겠지만, 꾸준히 조직론의 영역을 찾아나가려는 저자의 의도가 반영된 조치라고 하겠다.

이와 함께 제2전정판에서는 조석준 교수의 ‘교과서의 역할과 기능’에 대한 인식도 찾아진다고 하겠다. 조석준 교수는 교과서일지라도 일반 이론의 단순 소개에 그쳐서는 안 된다는 입장을 취하고 있었다. 이에 대한 증거로 저자는 본 저서 전반에 걸쳐 ‘권력’ ‘동태’ ‘과정’ ‘결정’ 등과 같은 핵심변수에 대한 자신의 시각을 일관되게 반영하려 하였으며, 각 이론의 소개 이후에는 반드시 그러한 시각에 입각한 비판 또는 평가를 가미하려는 노력을 보이고 있었다. 이러한 인식과 함께 교과서의 내용이 지나치게 방대하여 백과사전과 같은 책이 되는 것에 부담을 갖고 있었다고 짐작된다. 이러한 노력과 인식 덕분에 제2전정판은 이전의 전정판에 비하여 취급 주제들이 다양해지고 조직론 교과서로서의 면모도 갖추게 되었지만, 73년 『組織論』 초판이 지녔던 가장 뚜렷한 장점이라 할 수 있는 각장 말미에 수록되어 있던 한국행정과의 관련성을 검토한 節들을 삭제한 것은 크게 아쉽다고 하겠다.

1985년 제2전정판이 나온 이후에도 계속해서 새로운 견해나 주장들이 등장하였고, 그 가운데 일부는 독자적인 이론으로서의 위치를 자리잡아가고 있었다. 그러한 경향을 교과서에 수용할 필요성을 느낀 조석준 교수는 1993년에 제3전정판을 내게 되었다. 그 결과, ‘조직과 문화(제3장)’ ‘조직경제학과 거래비용접근법(제4장)’ ‘조직과 인간(제12장)’ ‘체제론적 접근법과 상황론(제15장)’ 등이 새로 추가되었다. 물론 기존의 장을 유지한 가운데 새로운 이론모형을 보완한 경우도 많은데, 그 대표적인 예가 ‘조직에 대한 권력적 접근법과 권력구조(제10장)’라는 chapter에 조직에 대한 권력적 접근법에 관한 새로운 이론모형들을 추가적으로 소개한 경우일 것이다. 이처럼 새로운 이론들을 소개하려는 의욕과 함께 이 한 권의 교과서에 조직에 관한 전반적인 이론들을 포함시키려는 시도도 이루어져 제2전정판에서 사라졌던 전통적 이론들에 해당하는 “고전적 조직이론(제8장)”과 “조직의 제원칙(제9장)”이 다시 부활하게 된다. 그 결과, 19개의 chapter 600페이지에 가까운, 당시로서는 매우 부피가 큰 편인 책이 되고 말았다. 결국 고전적 이론부터 최근

이론까지 고루 갖추게 되어 교과서로서 보다 충실했다고 할 수 있으나, 배우는 사람이나 가르치는 사람에게는 부담이 커졌다고 하겠다.

3) 『組織學概論』(서울: 박영사, 1979)

앞서 살펴보았듯이, 조석준 교수는 전통적 조직이론을 중심으로 소개했던 『組織管理論(1963)』에 이어, 사회학적 및 행태론적 내용의 비중이 높았던 『組織論(1973)』을 발간한 바 있었다. 그러나 『組織管理論』은 발간 중단된 지 오래되었고, 『組織論』은 학부 학생들에게는 난해하며, 내용의 방대함으로 수강자와 강의자 모두가 부담을 느끼고 있었던 상황이었다. 이에 조교수는 보다 이해하기 쉬우면서, 주요 내용들만 간추린 『組織學概論』을 1979년에 발간하게 이른다. 본 저서의 가장 큰 특징은 아마도 편-장-절의 형식을 취해 편집되어 있는 최초의 행정학 관련 교과서라는 점일 것이다. 즉, 제1편 ‘조직학의 특성과 계보’, 제2편 ‘고전적 조직이론’, 제3편 ‘조직심리학’, 제4편 ‘신고전학파’, 제5편 ‘조직사회학’이라는 편제를 취하고 있었다. 이러한 편제에서 알 수 있듯이, 저자는 시대적 구분과 함께 주요 접근방법에 따른 분류방법을 혼용하고 있었다. 그리고 전통적 조직이론들이, 비록 이론의 생성 연도는 오래되었지만, 조직의 실제적 관리 측면에서 여전히 유효하게 사용되고 있다는 현실을 감안하여, 그 내용들을 현대 이론들과 비슷한 비중으로 다루고 있었다. 또한 저자는 조직이론의 인접과학성을 심분 이해하는 가운데, 본서를 행정학과, 경영학과, 사회학과, 사회사업학과, 심리학과, 정치학과 등의 학부생들이 공동으로 사용할 수 있도록 내용을 간추린 노고는 평가를 받아야 할 것이다.⁹⁾

이전의 다른 저서에서도 그랬듯이, 조석준 교수는 초판발행 이후에 등장한 조직이론의 최신 경향들을 소개할 목적으로 1986년에 이어 1996년에도 증보판을 발간하게 된다. 제1증보판에서는 ‘의사전달’과 ‘조직의 권력구조’를 각각의 독립된 장으로 추가하였으며, 제2증보판에서는 ‘조직 속에서의 권력정치 과정’, ‘조직의 문화’, ‘네트워크 분석’, ‘신제도론’, ‘조직경제학’ 등을 새로 추가함으로써 학

9) 이와 함께 저자는 본 저서가 공무원은 물론 일반 경영인들에 대한 교육교재 및 공무원시험 준비서로도 활용될 수 있는 교과서를 만들려는 노력도 병행했다고 서문에서 밝히고 있었지만, 그러한 사실을 인정할만한 근거는 찾기 어려웠다.

자적 성실함과 부지런함을 예외없이 보여주고 있었다. 이러한 과정을 거치면서, 시대적 조류에 맞춰 漢字의 사용을 자제하려는 노력도 특징이라면 특징이라고 하겠다.

4) 「조직학 강의」(서울: 서울대학교출판부, 1993)

조석준 교수가「組織管理論」,「組織論」,「組織學概論」에 이은 본격적인 조직론 교과서는 1993년의「조직학 강의」라고 하겠다.¹⁰⁾ 본 저서는 저자가 여러 해 동안 대학에서 조직학을 강의한 경험을 토대로 해서, 학부 학생들만을 대상으로 가급적 쉽게 쓰려고 노력하였으며, 가능한 한 학기에 소화할 수 있는 분량으로 줄이려고 노력한 책이다. 그러한 연유로, 필자가 조직이론에 있어 평소 중요하다고 여겨왔던 ‘의사결정론’ 같은 부분은 학부 수준에서는 어렵다는 이유로 제외시켰다. 또한 조직이론의 최근 경향 모두를 가급적 많이 소개하려는 이제까지의 자세와는 달리, 새로운 분야이기는 하나, 아직 제대로 뿌리내리지 못했거나, 학부 학생들에게는 다소 어렵다고 판단된 ‘조직경제학’과 같은 분야는 취급하지 않았다. 대신 고전적 이론을 위시로 하여 이미 안정되게 정착된 기존의 이론들만을 개략적으로 소개하는 데에 주된 목적을 둬으로써, 이전 저서들에서 보여주었던 각각의 이론에 대한 평가 의견마저 달지 않았다. 그 결과, 본 저서는 기존의 저서들과 동등한 수준에서 평가받기는 어렵다고 여겨진다. 그러나 이 책의 내용을 학습함으로써 행정학, 경영학, 사회학, 심리학 등과 같은 인접학문들에 대한 보다 깊은 이해 가능성을 염두에 두었다는 사실이나, 다소 난해하다는 평가를 받아 왔던 조직이론을 보다 쉽게 풀어 기술함으로써 조직이론의 보급에 관심을 가졌던 점, 그리고 보통 사람들이 영위하는 조직의 실제적 삶 속에서도 나름대로의 성찰이 이루어질 수 있도록 노력한 점 등은 평가를 받아 마땅할 것이다.

10) 앞서 필자는 조석준 교수의 저서라 할지라도 순수 강의용 목적으로 제작된 저서는 분석 대상에서 제외하겠다고 밝힌바 있다. 그러나 저서 제목에 ‘강의’라는 단어가 들어가 있음에도 분석대상으로 삼은 이유는 학부 학생들이 이해하기 쉽게 집필했음을 강조하는 의미에서 ‘강의’라는 용어를 사용한 것으로 이해했기 때문이다.

5) 『韓國行政組織論』(서울: 법문사, 1994)

『韓國行政組織論』은 「組織管理論」, 「組織論」, 「組織學概論」, 「조직학 강의」에 이은 조석준 교수의 조직에 관련된 다섯 번째 저서이자, 교수로서 정년을 맞이한 해에 발간되었다는 점 외에도 매우 중요한 의미가 담긴 책이라 하겠다. 조교수는 그 책의 서문에서 “이 책이야말로 30여 년 동안 조직론을 강의해 왔고, 행정대학원에 몸담고 있으면서 항상 쓰고 싶었고 또한 써야만 한다는 학자적 의무감을 느낀 책이었다.”고 밝히고 있을 정도로 그 간의 학문적 업적이 집약된 결정판이자 저자 개인적으로도 가장 애착을 느끼는 저서임을 알 수 있다. 또한 같은 서문에서는, “약 15년이라는 짧지 않은 세월의 간격은 있었지만, 『韓國行政學』(1980년)¹¹⁾은 『韓國行政組織論』을 쓰기 위한 사전 작업이었다.”는 표현이 발견된다. 또한 “... 만들었던 목차도 여러 번 뜯어 고쳐 보고, 책상 앞에 이를 붙여 놓고 늘 쳐다보다가 다시 고치고 하면서 세월만 보내고 있었다.”라고 회고하고 있듯이, 『韓國行政組織論』은 조석준 교수의 학문적 고뇌의 산물임에 틀림이 없다고 하겠다.

지금부터는 저자의 본 저서 저술동기부터 살펴보기로 하자. 저자는 그 동안

11) 『韓國行政學』은 행정학의 한국화를 향한 하나의 이정표가 되었다는 평가를 듣고 있을 정도로 행정학계에 커다란 공헌을 하였다. 저자는 세계 각국에 공통적으로 적용될 수 있는 보편타당한 이론은 존재하지 않으므로, 행정학의 발상지인 미국이나 구주의 이론들 가운데 우리나라 현실에 맞는 이론만을 채택·가공하여 우리 특유의 행정학을 만들겠다는 신념과 함께 그 동안 한국 행정학자들에 의해 생산된 한국 관련 논문들을 가급적 많이 정리하여 포함시키겠다는 목적을 가지고 본 저서를 집필하였다고 한다. 이러한 집필 목적을 구현하기 위하여 저자는 기존 행정학 속의 제이론들을 고루 담을 수 있고, 한국의 자료들도 가능한 많이 반영할 수 있는 이론모형(의사결정과정모형)을 찾으려 했다는 점은 높이 평가받아야 할 것이다. 이러한 기여 못지않은 추가적 공헌 사실들도 존재한다. 첫째, 본 저서는 단순 교과서가 아니라 우리나라 행정의 민주화를 지향한 이론서이다. 둘째, ‘행정의 민주화’를 ‘행정의 정치화’라고 믿고 있던 저자는 행정의 경직성 완화를 위해서 행정부 내에서도 갈등의 인정과 양성화, 권력의 균형화, 정치인 출신의 장관기용, 과다 측정 풍조의 지양과 같은 현재에서도 유효한 제안들을 하고 있었으며, 이러한 제안들이 한국의 전통적 행정문화 속에 있는 긍정적 요소들을 토대로 하여 실현되기를 기대하는 제안일 것이다. 본 저서 역시 조석준 교수 고유의 ‘학자적 부지런’이 발휘되어 79년 8월의 초판에 이어, 전개정판(84년 3월)과 제2전정판(92년 1월)이 출간되었다. 이를 통해 새로운 이론들의 보완이나 시대에 부적절한 이론들의 삭제 작업이 벌어졌으며, 실효성이 떨어진 오래된 자료들은 삭제 또는 최신의 것으로 교체되었고, 그 사이에 있었던 행정제도상의 변경 등도 반영시켰다.

학계활동을 하면서 접촉해 왔던 많은 언론계·기업체 등에 종사하는 사람들은 물론 심지어 정치인들조차도 우리나라 행정조직의 실태나 그의 동태적 과정에 대해 너무나도 알지 못하고 있는 현실에 접한 것이 저술의 직접적 동기가 되었다고 한다. 이어서 이 책이 지닌 이론적·실제적 측면에서의 가치를 살펴보자. 당시만 해도 행정조직은 주로 행정법 분야에서 다루어져 오고 있었다. 이러한 현실을 안타깝게 여긴 저자는 학문의 성격상 행정법으로는 행정조직에 관한 충분하고도 실질적인 지식을 제공할 수 없다는 판단과 함께 행정학자, 특히 조직론을 연구하는 사람에게는 행정법 학자와는 다른 특별한 시각이 가져야 한다는 신념을 가지고 있었다고 한다. 한 마디로 저자는 이 책을 통해 법령만으로는 파악할 수 없는 실제적인 지식, 즉 행정조직들 사이에 작용하는 권력관계에 초점을 맞춰 행정조직을 바라봄으로써 행정조직들이 실제로 움직이는 동태적 과정을 보여주려고 했다. 이러한 지식의 제공을 위하여 각종 신문, 잡지 기사들은 물론 접근이 가능한 다양한 내부 자료들까지도 광범위하게 수집하고 심도 있게 분석하였다고 한다. 또한 저자는 오랫동안 군사정권하에서 길들여져 온 행정조직이 나날이 급변하는 국내외적 상황에 맞춰 가급적 빨리 개편되어야 한다는 판단아래, 우리나라 행정조직의 개편 방향과 함께 왜 그러한 처방들이 도출됐는지에 대한 논리적 근거들을 체계적으로 제시하고 있다.

이 책이 출간된 직후, 정부조직법(94년)의 개정에 따라 정부조직의 전면적 개편과 함께 우리나라 역사상 최초로 주민직선에 의한 지방자치단체장의 선거가 있었다. 따라서 정부조직의 편제가 크게 달라졌으며, 부처 간 권력관계에도 상당한 변화가 생겨났다. 예를 들면, 새로 생긴 재정경제원(경제기획원과 재무부의 통합)과 각 부처 사이의 권력 차이는 더욱 뚜렷해졌으며, 내무부의 역할은 크게 감소하게 되는 등의 변화가 있었다. 이러한 이유로, 비록 초판에서의 기본 주장이나 전반적인 내용이 크게 달라지진 않았지만, 약 2년 6개월 만인 1997년에 그러한 주장들의 배경적 근거가 사용되었던 정부조직의 편제들을 새롭게 고쳐 쓴 「韓國行政組織論」제2판이 발간되게 된다.

6) 「現代事務管理論」(서울: 박영사, 1982)

조석준 교수의 「現代事務管理論」은 1982년에 발간되었는데¹²⁾, 그 저술 배경

은 조교수가 1970년대 초반부터 서울대 행정대학원에서 ‘사무관리’라는 과목을 강의해 오고 있었다는 사실 외에 다음 두 가지 사실에서 보다 근본적으로 이해될 수 있었다. 첫째, 그 무렵까지만 해도, 현재에도 크게 달라지지는 않았지만, 실제로 행해지는 대부분의 행정학 관련 교육내용들은 추상적이거나 막연한 이론 중심의 내용들이 주류를 이루고 있었다. 예를 들어 인사행정론에서는 직무분석을 강조하고 있었고, 조직관리론에서 기구개편을 비중있게 다루고 있으면서도, 그것들을 어떻게 계획하여 어떤 방법으로 추진하여야 하는지에 대해서는 그 누구도 구체적으로 가르치지 않고 있었다. 평소 행정관리에 관한 일반 이론도 중요하지만, 그에 못지않게 중요한 것은 행정의 실제에 적용 가능한 각종의 구체적인 관리방법에 관한 이론, 즉 실천적 지식이라고 주장을 해 오던 저자는 상기의 현실을 안타깝게 여기던 중에, 사무관리론¹³⁾에서 막연하던 행정학 일반 이론들을 구체화하여 행정현실에 적용하는 방법들을 가르칠 수 있다는 가능성을 발견하였다고 한다. 둘째, 조석준은 80년대에 들어서면서 외부지향적 성장일변도 정책 못지않게 조직의 내부적 능률이나 생산성 향상에 관심을 기울여야 하는 시대가 되었다는 생각을 갖게 되었다고 한다. 이에 사무관리 이론이 보다 적극적으로 보급되고 진지하게 활용된다면 우리나라의 행정과 경영의 사무능률이 크게 향상될 것이라는 믿음이 이 저서의 결정적인 집필 동기라고 여겨진다.¹⁴⁾ 이러한 목적과 동기를 배경으로 한 본 저서는 사무시설의 배치와 환경을 비롯해 사무작업의 표준화, 정원의 결정, 원가관리 등에 이어 사무간소화, 사무직원의 채용으로부터 직무급 결정까지, 나아가 서식설계, 공문서의 기안·결재를 비롯해 공문서의 접수·발송·

12) 「事務管理(1982)」라는 책이 한국방송통신대학교 교재로서 출간되어, 그 후 몇 차례의 수정 보완을 거쳐 발간된 적은 있으나, 이 책은 「現代事務管理論」이 출간된 시기나 집필 목적이나 배경이 거의 유사했기에 본 논문의 분석대상에서 제외하였다.

13) 참고적으로 사무관리학의 학문적 성격을 간략히 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 사무관리학은 미국의 과학적 관리이론 계열에 속하기 때문에 인간관계적·동태적 요소보다는 제도의 개혁을 통한 능률 향상에 주된 관심을 갖고 있다. 둘째, 사무관리학은 구체적이고 미시적이며 과학적인 성격을 지향하기 때문에 공학적인 이론이나 모형들을 주로 다루고 있다. 셋째, 사무관리학은 고급관리자보다는 주로 중급 이하의 관리자 수준에서 학습이 이루어져야 할 지식이다.

14) 이러한 바랍의 근거는 한국방송대학교 교재로 사용되었던 조석준 교수의 「事務管理」(1993)에 기술된 학습 지침에서도 찾아진다.: “행정의 대부분은 사무실 내에서 이루어지므로, ‘행정의 능률화’는 ‘사무실관리의 능률화’를 의미한다.”

보관 등과 같은 과학적·공학적 접근에 의거한 구체적 방법들을 체계적으로 소개하고 있다.

1982년 초판 발행을 전후로 하여, 우리나라에서도 사무자동화(Office Automation)와 같은 개념들이 서서히 소개되기 시작하였고, 공사조직을 막론하고 능률성·생산성 제고의 필요성을 절감하게 되었다. 이러한 추세에 발맞추어, 84년에 「現代事務管理理論」의 증보판을 내면서, 여러 이론들을 가급적 실제 사례 중심으로 소개하였으며, 사무실 상황에 원용이 가능한 다양한 기법들을 선정하여 적절한 변형을 시도하는 동시에 우리나라 여건에 적합하게 사용할 수 있도록 기법들의 간략화 작업도 시도되었다.

7) 「한국 행정과 조직문화: ‘마을’을 모형으로」(서울: 대영문화사, 2004)

조석준은 정년 후 만 10년만인 2004년에 「한국 행정과 조직문화: ‘마을’을 모형으로」라는 저서를 발간하게 된다. 이 책은 기존의 행정학 관련 저서들은 물론 자신의 과거 저서들이 취하고 있었던 방식과는 달리 행정학에다 민속학과 인류학을 접목시켜 집필되었다. 물론 그 동안 지역이나 국가의 특수성, 즉 ‘문화’에 관심을 갖고 있었던 것은 사실이다. 그러나 이 저서는 ‘학계’라는 일종의 제도권에서 벗어나자 그 동안 억제되어 있었던 학문적 호기심과 실험정신을 한껏 발휘해 봄으로써 기존의 행정학 테두리를 벗어나 새로운 영역으로의 탐험에 나선 것에 비유될 수 있을 것이다. 이러한 시도를 통해 달성하고자 했던 저자의 의도는 다음과 같이 요약될 것이다. 저자는 한국 행정의 구조나 행정에 관련된 일반 국민이나 공무원의 행태가 실제로 그리고 구체적으로 어떻게 이루어지고 있는가를, 즉 한국 행정의 실질적인 동태성을 파악하여 기술하고자 하였다. 이와 함께 이러한 실질적 동태성의 파악에 지금까지 주로 사용하였던 공식적인 제도나 행태에 대한 과도한 관심에서 벗어나 비공식적인 측면에도 관심을 균분함으로써 한국 행정의 구조나 행태가 정책결정이나 의사결정의 과정에 실제로 미치는 영향을 살펴보고자 하였다.

이러한 목적과 의도를 이루기 위해, 저자는 ‘마을¹⁵⁾’을 기본모형으로 삼아 한

15) 저자에 따르면, ‘마을’을 분석모형으로 삼은 까닭은 우리들의 고향인 ‘마을’에 한국 전통이 가장 많이 남아 있으며, 전통 ‘마을’의 생활에서 볼 수 있었던 여러 현상들이 오늘날 한

국의 문화적 전통을 민속학적·인류학적 시각으로 분석해 본 뒤, 현대 한국의 다양한 행정현상에서 여전히 작용하고 있는 문화 차원의 영향력들을 살펴보고자 하였다. 이때 주된 분석 대상이 된 우리의 전통적 가치관으로는 ‘계서의식’, ‘연(緣)과 정(情)의 가치관’, ‘관존민비’, ‘감투지향 의식과 양반(또는 선비) 의식’, 그리고 ‘가족과 언어(경어 체계)’ 등을 다루었다. 특히 계서의식의 산물로서 ‘눈치의 문화’, ‘주석(酒席)과 회식’, ‘검손과 약한 책임의식’ 등을 지적하고 있는 점은 매우 흥미롭다고 하겠다. 나아가 저자는 ‘마을’ 단위에서의 물리적·공식적인 행정구조 대신에 마을의 권력 및 갈등 구조에 실질적으로 영향을 미치고 있는 성씨(姓氏) 구조 및 문중(門中) 조직을 살펴보았다. 또한 마을 단위에서의 자발적 규약이나 비공식적 조직에 해당하는 향도(香徒), 촌계(村契), 두레 또는 황두¹⁶⁾와 같은 우리의 문화적 전통들에 내포하고 있는 민주적인 의사결정과 상호 협력을 위한 요소들을 찾아내, 이들 요소들이 현대 한국 행정이 지니고 있는 여러 모순점들의 극복·개선에 있어 유용하게 활용할 수 있는 가능성을 발견해, 우리 행정에 접목시키려는 노력을 하였다. 이처럼 본 저서는 우리의 전통적 가치관이나 문화적 유산을 토대로 우리 사회와 행정의 발전 방향을 모색하려는 진지한 고민이 깃들여 있다고 하겠다. 한 마디로 한국 행정의 유산들을 우리의 문화적 전통을 가지고 재조명한 본 저서는 조석준 교수의 필생 과업이었던 ‘행정학의 한국화’에 대한 끈질긴 집념을 보여주는 증거라 하겠다.

III. 학문 활동에 대한 분석 2: 주요 논문을 중심으로

1. 분석의 대상 및 기준

조석준 교수가 학문 활동을 하는 동안 발표한 논문은 60여 편에 이른다.¹⁷⁾ 이

국 행정의 실제적 현실에서도 재현되고 있기 때문이라고 한다.

- 16) 두산세계백과사전인 EnCyber에 따르면, 향도(香徒)는 지역민이 자발적으로 결성한 신앙 단체이다. 그리고 촌계(村契)는 향약(鄉約) 등 여러 이름으로 불리지만, 기본적으로는 유교적인 예속을 보급하고, 농민들을 토지로부터의 이탈을 막고 공동체적으로 결속시키려는 목적으로 실시되었다고 한다. 마지막으로 두레는 조선시대 후기에 힘든 노동을 공동으로 나누려는 풍습이며, 황두는 북쪽 지방에서 사용된 두레의 다른 표현이라고 한다.

들 논문 전체를 대상으로 분석하기에는 많은 물리적 어려움이 예상되기에, 분석 대상 논문들을 효과적으로 한정시키기 위해 여러 공리를 하던 중 조석준의 정년 퇴임 기념논문집¹⁸⁾인「組織과 行政」(1994)의 서문을 접하게 되었다. 저자 직접 쓴 서문에는 “... 내가 학술지와 학술서적 등에 쓴 논문은 전부 60편정도 되는데, 그 가운데 33편만을 이곳에 실었다. 이 책의 부피도 생각하였고 또 지금의 시점에서 보면 더러는 마음에 들지 않는 것들도 있었다. ...”라는 내용이 담겨져 있었다. 다시 말해 상기 논문집에는 조석준의 60여 편의 연구논문 가운데 주제뿐만 아니라 질적 수준면에서도 스스로 만족한 논문 33편만을 실었다는 것이다. 따라서 학술논문을 중심으로 한 조교수의 학문적 업적을 파악하기 위해선 이 33편의 논문만을 대상으로 분석해도 커다란 무리는 없을 것이라는 판단을 하게 되었다.

이 33편만의 논문을 대상으로, 연구주제별·연도별 분포, 분석대상 조직의 종류, 분석의 수준, 연구의 목적 및 방법(접근법), 자료 수집 및 분석 방법 등을 살펴보고, 이들을 토대로 연구의 성향이나 특징들을 찾아냄으로써 조교수의 학문적 기여를 정리해 보고자 한다.

17) 이러한 60여 편의 논문들 가운데, 비교적 엄격하게 조직론의 범주에 속하는 논문은 51편이라고 판단된다(부록 2 참조). 이러한 분류작업에는 조석준의 논문인 “조직론의 주제와 Book References”(1985)가 크게 도움이 되었다. 그러나 이러한 기준에 의해 제외된 글 가운데에 조석준의 학문적 지향이나 학자적 자세 등이 담긴 주요 내용들은 적절히 발췌·요약되어 본 연구 요소요소에 반영시키려 노력했다.

18) 조석준 교수의 정년퇴임 기념논문집「組織과 行政」은 당시 관례에서는 크게 벗어났지만, 큰 의미가 있는 시도였다. 현재도 흔히 있지만, 조석준이 정년을 맞았던 당시에는 동료 학자들과 후학들이 원로 학자의 학덕을 기리며 감사함을 표시하기 위하여 글을 모아 기념논문집을 만들어 봉정하는 것은 당연한 미덕이라고 여겨져 왔다. 그런데 조석준은 그러한 관습이 제자들과 후학들에게 부담을 줌은 물론 정년퇴임 기념논문집의 경우, 널리 읽히지도, 인용되지도 않는다는 점을 들면서 별도의 기념논문집을 극구 사양하였다. 대신 그동안 자신이 썼던 논문들을 한 곳에 모아 놓으면 후학들의 연구 편리는 물론 자신도 호못할 것이라는 생각에 자신의 논문을 스스로 엮었던 것이다. 이러한 점이 조석준의 인품을 느낄 수 있는 또 하나의 사례라 하겠다.

2. 분석 내용

우선 연도별·기간별 논문 분포 현황은 <표 1>과 <표 2>와 같다.

<표 1> 기간별 논문 분포 현황

기간별(년)	64~68	69~73	74~78	79~83	84~88	89~93	계
편수	6	7	7	1	5	7	33

<표 2> 연도별 논문 분포 현황

편수	연도
3편	2개년 (67년, 75년)
2편	8개년 (71년, 72년, 76년, 77년, 87년, 91년, 92년, 93년)
1편	11개년 (64년, 66년, 68년, 69년, 70년, 73년, 80년, 84년, 85년, 88년, 89년)
0편	8개년 (65년, 74년, 78년, 79년, 81년, 82년, 83년, 86년)

이러한 시도가 조석준의 논문 전수를 대상으로 분석하지 않았기에 큰 의미가 없을지도 모르겠으나, 조교수는 1961~1994년에 걸친 33년간의 교수생활을 하면서 정년을 목전에 둔 무렵까지 꾸준한 연구 활동을 해 왔다는 사실을 한 눈에 볼 수 있었다. 특히 84년~88년까지 행정대학원 원장을 비롯해 학교에서 다양한 보직을 수행했던 점, 미국 하와이 동아시아 문화센터와 영국의 옥스퍼드 대학교에서 연구년을 지내던 사실, 그리고 한국행정학회 회장(80년)은 물론 노태우 정부 시절 행정개혁위원회 총괄분과위원장(88~89년)을 위시로 한 많은 사회봉사 실적 등을 감안할 때, 무척이나 왕성한 연구 활동을 했다고 보아야 할 것이다.

또한 정년논문집인 「組織과 行政」에 실린 33편의 전문학술지별 분포상황(<표 3> 참조)을 살펴보면, 행정논총이 25편으로 압도적으로 많으며, 단행본에 실린 논문이 4편에 이어, 「한국행정학회보」에 2편, 「정책논총」에 1편, 그리고 행정연구원 주최 학술세미나 발표논문집 1편이 실려 있었다.

<표 3> 학술지별 분포 현황

종류	행정논총	한국행정학회보	정책논총	단행본 중 논문	발표논문집	계
편수	25편	2편	1편	4편	1	33편

다음으로 상기 33편 논문들의 내용상의 특징들을 살펴보려고 한다. 그러나 그 논문들을 배타적으로 분류할 수 있는 기준은 쉽사리 찾아지지 않았다. 오랜 고민과 다양한 시도 끝에 「組織과 行政」의 편제를 기준삼아¹⁹⁾, 각 편(篇)에 속해 있는 논문들의 주제, 분석대상, 분석방법 등을 살펴보기로 하였다. 그 방법이, 비록 체계성은 부족해 보이겠지만, 조석준의 업적을 보다 구체적으로 제공하는 하나의 대안으로 여겨지기 때문이며, 필요한 경우에는 개별 논문들의 핵심 내용은 물론 특징적 요소까지도 정리해 보고자 한다.

제1편 ‘조직과 한국행정’에는 17개의 논문으로 구성되어 있는데, 여기에서 찾을 수 있는 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 특정 시기(미군정~제1공화국, 정부수립~제2공화국, 5·16 군사정권, 제3공화국~제5공화국 등)의 수반관리기구(대통령비서실, 국무총리, 국무회의 등)와 중앙정부조직의 기구 개편뿐만 아니라 관리기술의 변화를 비롯해 행정개혁의 내용까지도 포괄하여 다룬 5편의 논문이 있다. 둘째, 정부조직개편의 최종 결과만이 아닌 개편과정에서의 동태적 측면에도 깊은 관심을 보이고 있었다. 다시 말해 조직개편 절차에 관련된 의사결정 양태들을 당시의 정치구조나 관료행태 등에 연관시키는 등 정부조직개편을 정치(권력관계)와의 관계 속에서 거시적으로 분석하고 있었다. 또한 개편 과정에서 벌어진 공식적 의사결정 메커니즘 이외에 실제로 사용되는 비공식적인 전략과 전술들에 주목하고 있었다. 이는 정부조직개편에 중대한 영향력을 미치고 있는 당시 총무처(행정관리국), 법제처, 그리고 예산실을 우회하는 방법으로 흔히 사용하였던 비행정기관, 소위 제3부문 조직(예, 공단, 공사, 출연연구소 등)들의 남설 시도를 말하는데, 이러한 경향에 대한 비판과 함께 이러한 행태에 대한 중앙통제의 필요성을 주장하였다. 이와 함께, 조직개편의 결과는 항상 조직의 확대 또는 확장으로 이어진다는 사실에 우려를 표하면서, 이는 인력의 증가를 비롯해 각종 비용의 증대를 초래하므로 조직 확장을 억제할 수 있는 법제도의 마련을 주장했다. 셋째, 조석준은 행정학, 특히 조직학 분야의 학자들은 구체적 현실 문제의 개선 및 해결에 기여해야 한다는 신념을 갖고 있었다고 여겨지는데, 이는 집필한 논문의 주제와 수를 가지고도 짐작할 수 있다. 우선 조직형태학(Organizational Morphology)

19) 본 논문집은 ‘조직과 한국행정’ ‘의사결정과 한국행정’ ‘지방조직’ 그리고 ‘한국행정과 관리기법’의 4개 편(篇)으로 구성되어 있다.

에 관한 논문이 2편이나 보이고 있는데, 이는 조직론의 다른 분야에 비해 형태학 연구는 제도 또는 직제의 개정 등과 같이 실무진들에게 직접적이고 구체적인 도움을 줄 수 있었기 때문이 아닌가 여겨진다. 이러한 믿음은 「국설치의 입법사항화: 정부조직개편과정의 설계(1985)」, 「신헌법과 정부조직개편의 방향(1987)」, 그리고 「정부조직의 합리화방안(1993)」등에서도 찾아진다. 이들 논문들은 정부조직 개편 자체의 당위성이나 방향 또는 대안 등의 단순 제시를 넘어, 그 제안들이 실효성을 가지려면 조직개편과 동시에 개정하여야 하는 행정조직 관련법 내용과 그 개편 방법들까지도 구체적으로 제안하고 있다. 넷째, 부처 수준의 개별 기관 내 권한 배분 관계뿐만 아니라 부처 간의 관계에도 특별한 관심을 보였다. 예를 들면, 우리나라 정책결정에 매우 큰 영향력을 가지고 있지만, 실제적인 연구는 거의 없었던, 청와대 비서실 조직의 공식구조 및 관리 방식은 물론 비서실장과 수석 비서관들 간의 관계, 비서실과 국무총리실이나 행정 각부와의 관계(협조, 권한 등)들을 파악하려 했으며, 이러한 분석에 「조직관계론」이나 「조직과 환경」에 관한 이론들의 적용·발전을 시도하였다. 마지막으로, 조석준은 최신의 외국이론 소개 및 비평과 아울러 이들 이론들의 한국 조직에의 적용 가능성 타진에도 열정을 보였다. 이러한 사실을 증명하는 대표적 예는 정년을 1년 정도 남은 시점인 1993년에 발표한 당시로는 최신 연구에 속하는 O. Williamson의 이론을 토대로 하여 「조직경제학-거래비용접근법의 평가」라는 논문이다. Williamson의 이론은 민간조직 내부의 직무집단 등의 문제에 관해 많은 것을 시사하고 있으며, 특히 능률성 내지는 경제성의 시각에 입각한 조직방법 등의 제시는 공헌이라 인정하겠지만, 판단의 기준으로 비용 이외의 것(예, 전통이나 관성 등) 또는 측정할 수 없는 것들도 있다는 점을 감안할 때 지나치게 합리적인 모형이라는 비판을 하였다.

제2편 ‘의사결정과 한국행정’에는 6개의 논문이 담겨져 있는데, 이들에 대한 전반적인 특징은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 조교수는 의사결정이론, 특히 조직 내 의사결정을 둘러싸고 벌어지는 복수의 의사결정주체들 간의 갈등 양상을 집중적으로 다룬 H. Simon 이론에 심취해 있어 보였다.²⁰⁾ 이러한 흥미로 인하여 조교수는 ‘일상적’ 결정과정보다는 역동적이고 복잡하게 얽혀 있는 정책결정과정

20) 그 증거의 하나가 「결정작성에 있어서의 갈등이론과 한국행정(1967)」이라는 논문인데, 이는 Simon의 복수의사결정 주체들 사이의 갈등에 관한 이론모형을 한국행정의 의사결정과정에 적용을 시도한 연구이다.

에 보다 많은 관심을 갖게 되었으며, 이 같은 정치적 의사결정이 빈번하게 그리고 비중 있게 이루어지는 곳이 바로 수반기구를 포함한 部 수준 이상의 조직들이기에, 이들 조직들이 조석준의 주된 분석대상이 되었을 것이라 추측된다. 보다 구체적으로 표현한다면, 조석준은 한국 행정조직 내부의 실제적 의사결정과정은 공식적인 절차(예, 품의제도, 위임전결제도, 협조와 회의 등)와 비공식적인 측면들이 혼재되어 운용되고 있지만, 권력의 상호행사가 빈번히 벌어지는 후자를 중심으로 파악하려는 경향이 뚜렷했다. 또한 조직계층상의 위치가 달라짐에 따라 의사결정의 기준이나 우선순위가 달라진다는 사실을 밝힌 점도 이 같은 맥락에서 이해가 가능하다. 둘째, 우리나라 행정문화의 대표적 특징들이라고 할 수 있는 ‘사인주의’, ‘계서주의’, ‘일반주의’, ‘관인지배주의’ 등이 우리나라 의사결정의 합리성 수준에 어떠한 영향을 미치는지를 논리적으로 구명한 바 있으며, 우리나라 의사결정과정에서 적용되는 주된 기준들로 ‘量化’, ‘법’, ‘비공식성’, ‘민주성’ 등을 제시하면서, 우리나라 의사결정과정에 있어서의 합리성 제고 가능성을 긍정적으로 평가하기도 했다. 셋째, 우리나라 최초로 의사결정이론을 「규범적·이상적 방법」과 「현실적·실증적 방법」으로 나누어 제시한 동시에, 각 유형에 대한 비판과 함께 한국 행정의 적용상 문제점들을 적시하고 있었다는 점과 의사결정행태나 정책결정과정에 관심이 있는 행정학자라면 당연히 심리학 분야에서 연구되고 있는 내용이나 경향들도 알아야 한다면, 심리학 계열에 속하는 여섯 개의 이론들을 요약·소개했던 점도 간과해서는 아니 될 것이다.

제3편 ‘지방조직’에는 우리나라 지방행정조직에 관한 4편의 논문이 실려 있는데, 이곳의 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 수반기구 내지는 부처수준의 중앙조직에 대한 조석준의 관심이 지방 수준의 조직에도 확장·적용되었다는 사실이 발견된다. 예를 들어, ‘조직간 관계’나 ‘조직의 환경’에 대한 저자의 관심은 경남도와 전북도의 도청 내부의 각 局들간의 관계를 역할과 지위, 권력 등의 각도에서 비교·분석하였으며, 道知事の 권한은 물론 지사·시장·군수와의 관계 등이 상세하게 분석한 「道행정조직의 비교연구(1971)」에 이어졌다. 그리고 우리나라 행정문화의 대표적 특징들이 의사결정의 합리성 수준에 미치는 영향에 대해 보인 관심은 공무원들의 경력과 학력이 私人主義的 태도와 어느 정도 관련이 있는가를 2개 시청과 1개 군청의 공무원들을 대상으로 검증을 해본 「시·군행정의 환

경과 사인주의적 외부접촉(1975)에서 찾아진다.²¹⁾ 둘째, 지방공무원제도의 발전 방향에 대한 예측을 시도한 논문과 지방자치제도의 발전을 위한 정책적 제안들을 담은 논문이 있었다. 전자는 본격적인 지방자치의 실시를 앞두고 있던 우리나라에 있어 일본의 경험을 통해 보건데, 당시 내무부에 의한 지방인사에 대한 통제가 제도 실시 이후에도 본질적으로 달라지지는 않을 것이라는 결론을 내린 「일본의 제도와 경험에 비추어 본 우리나라 지방공무원제도의 방향(1988)」라는 논문이다. 후자의 경우, 여러 정책적 건의들 가운데, 지방자치는 내무부만의 관심이어서는 곤란하며, 정치적 요인 이외에 경제사회적 요인들의 지방 분산이 전제되어야 명실상부한 지방자치가 되며, 지방자치법에 열거된 자치사무들은 각 기능 관련 부처들이 함께 나서서 관계법령을 개정해야 실효를 거둘 수 있다고 주장하는 「지자체실시의 실효성 제고를 위한 지방행정제도의 개선방안(1992)」이 바로 그것이다.

제4편 ‘한국행정과 관리기법’에는 조석준이 아끼던 논문 33개 가운데 앞선 3편에서 소개한 27개를 제외한 논문 6개가 실려져 있다. 따라서 이곳의 논문들은 유형화시켜 특징들을 기술하는 것은 상대적으로 어렵지만, 다음과 같이 정리해보았다. 첫째, 당시 한국의 정치·행정 현상을 외국에 소개하기 위해 영문으로 작성된 “Two Reforms Under the Military Regime in Korea: A Comparative Analysis (1970)”와 The Bureaucracy(1975)”라는 두 편의 논문이 있다. 전자의 논문은 5·16 군사혁명정부가 들어서서 경제기획원을 만들고 제1차 경제개발 5개년계획을 수립하는 사례와 기본운영계획제도를 행정기관에 도입했던 사례를 ‘개혁목표’, ‘개혁참여자들의 구조’, ‘참여자들 간의 교호작용’, ‘참여자들의 지향성’이라는 4개 변수를 가지고 비교·분석하였으며, 나아가 이들 변수들 간의 상호작용의 유형이나 내용에 따라 개혁의 성공여부가 좌우된다고 주장하고 있다. 후자의 논문은 우리나라의 관료제를 소개하는 글로서 권위체계와 일반적 정책결정과정은 물론 공무원들의 사회적 배경, 직급구조 소개에 이어 개혁에 대한 전망을 밝히고 있다. 둘째, 조석준은 평소 조직관리 전반이나 구체적인 관리기법에 대해 관심을 보이

21) 정년기념 논문집에는 실려 있지 않은 다른 지방정부조직 관련 논문들에서 찾을 수 있었던 조석준의 주된 관심은 다음과 같다.: ① 지방행정 단위로서의 지방자치단체의 계층화와 구역의 설정에 대한 경향과 문제점, ② 자치단체의 계층적 조직과 의결기관 및 집행기관에 대한 실태 파악 등.

고 있었다. 그러나 실제 남긴 논문들은 소수에 그치고 있는데, 그 중 하나가 영문으로 작성된 “A Critical Appraisal of PERT/CPM Application in Korea Public Administration : Case Studies(1972)”이다. 이의 주요 내용은 한국의 軍 조직에 처음 적용되었고, 몇몇 토목 및 건설 관련 민간 기업에 적용된 바 있었던 PERT/CPM 기법을 경제기획원에서 예산사정과정, 그리고 건설부의 건설공사입찰에 도입해 본 두 가지 사례의 적용 경험을 비교·분석함으로써 향후 새로운 현대관리기법들을 한국의 공공 및 민간 부문에 도입·적용할 경우에 고려해야 할 사항들을 제시하고 있다. 셋째로, 남은 3개의 논문들은 저자의 높은 통찰력 내지는 실험정신을 엿볼 수 있는 논문들이기에 이들에 대해서는 개별적으로 살펴보고자 한다. 우선 「고객관(1972)」이란 논문에 대해서 기술해 보자. 당시까지의 조직론에는 조직 내부의 구성원에 대한 몇 가지 인간관(McGregor의 Theory X와 Theory Y, 그리고 O. White의 아동형과 성인형 등)을 갖고 있었으며, 그 인간관에 따라 서로 다른 조직관리 방식을 제시하고 있었다는 것은 주지의 사실이다. 저자는 이 이론들을 조직 외부 환경 속에 있는 개인이나 집단, 즉 고객들에 대해서 확대 적용시켜 보려는 새로운 시도를 했다. 그 결과 아동형, 성인형, 그리고 지식인형이라는 3가지 집단 유형을 찾아내고, 이들에 시간과 장소의 개념을 적용하여 다음과 같은 주장을 하였다. 공간적으로 농림행정에서는 ‘아동형’을, 도시행정에서는 ‘성인형’을, 그리고 문화·예술·종교·의무 행정에서는 ‘지식인형’이 적합하며, 사회의 발전을 시간적으로 생각할 때에는 아동형 → 성인형 → 지식인형으로 전이되어야 하며, 특히 국민들의 교육정도가 높아질수록 ‘성인형’쪽으로 나아가야 한다. 이어서 전통적인 조직론의 분석대상에서 벗어날 뿐만 아니라 비공식 조직의 일종인 공무원 상조회를 다루고 있는 「우리나라 공무원 상조조직에 관한 연구(1991)」라는 논문을 살펴보겠다. 이 연구는 행정기관마다 형성되어 있는 상조회 조직들을 구성방법(임원 및 회원의 자격, 기구개편, 집회빈도 등), 설치연도, 사무실, 회비, 기금 및 사업내용 등을 중심으로 분류해 보고, 이들의 이권화, 행정기관 관련사업의 독점, 행정기관간의 형평성의 결여 등을 지적하면서 개선책을 제시하는 내용을 담고 있다. 마지막으로 1960년대의 공무원인력에 관한 자료를 가지고 1980년대의 인력수요를 예측한 「공무원인력의 예측모형과 1982년도의 인력(1976)」이라는 논문이다. 이 논문에서는 여러 가지 시계열분석과 상관관계분석

을 통하여 공무원 총수와 직급별, 그리고 고용직과 기능직 등에 대한 추정치를 뽑아내 뒤, 몇 가지의 정책 변수를 고려하여 표준오차를 수정하는 방법을 취하고 있다. 이 논문은 주제나 분석방법론 측면에서 이전 32편의 논문과는 무척이나 대조적이라고 하겠다.

Ⅳ. 연구의 경향 및 공헌, 그리고 아쉬움

1. 연구의 경향 및 공헌

1) 조직론 분야에 한정하여 관심 집중

조석준 교수는 연구의 대상이나 주제의 선정에 있어 시류에 영합하기보다는 학자로서의 뚜렷한 주관을 견지한 채, 개인적으로 관심이 있거나 국가·사회적으로 중요하다고 판단되는 조직현상만을 일관되게 다루어 온 것으로 판단된다. 이러한 증거는 저서(특히 단독으로 저술한 저서)와 논문들의 거의 대부분은 조직학 관련 주제에 집중되어 있다는 점이다.

2) 연구의 대상 및 취급 주제의 다양성

조교수는 연구의 대상이 중앙정부 뿐 아니라 지방정부의 조직, 나아가 중간적 조직내지는 비공식적 조직까지도 다루고 있었다. 또한 외형의 조직구조나 제도뿐 아니라 조직을 실질적으로 움직이게 하는 기제인 의사결정과정을 비롯해 조직 내 인간의 심리적 측면까지 망라하여 실제적 조직현상의 이해와 연구체계를 제시해 주었다. 보다 구체적으로 나열하면, 조석준은 조직구조 관련 이론, 관료제 이론(한국 관료제 포함), 의사결정과정, 리더십, 갈등관리, 사무관리 및 관리기법을 포함한 조직관리, 조직개편과 행정혁신, 그리고 행정문화 또는 조직문화와 같은 다양한 주제들을 취급하고 있었다. 이 같은 주제만을 고려할 때, 조교수는 미시적 주제와 거시적 주제를 균형있게 다루고 있었던 것으로 이해된다.

3) 이해-적용-특화의 단계 채움

조교수의 연구 논문은 물론 저서들의 주제를 비롯해 연구의 목적 및 연구 대상을 연도별 또는 시대별로 검토해 보면, 초기에는 외국 이론이나 기법들의 소개 및 이해에 중점을 두다가, 서서히 그 이론이나 기법을 한국 행정현상에 비판적 적용을 시도하다가, 마지막에는 ‘조직이론의 한국화’ 내지는 한국적 조직이론의 창출에 몰두하는 단계로 나아가는 경향이 뚜렷하게 발견된다. 이에 대한 증거로서, 조석준은 「조직관리론」(1963), 「조직론」(1973), 「조직학 개론」(1979), 「한국행정 조직론」(1994), 「한국행정과 조직문화」(2004)의 순서로 저서를 출간했던 사실에서 찾을 수 있을 것이다.

4) 조직론의 인접 과학적 속성에 심취·발전시키려는 노력

조석준은 조직론은 다른 학문에 비하여 역사는 짧으나, 그 내용은 매우 다양할 수 있음을 가장 큰 장점²²⁾으로 여기고 있었으며(조석준 외, 1995: 4; 조석준, 1996: 4), 이 특징을 계속 발전시켜 나가야 한다는 믿음을 가지고 있었던 것으로 여겨진다.²³⁾ 이러한 믿음은 미국 유학생할 초기부터 형성되어²⁴⁾ 지금까지 이어지고 있다고 여겨진다. 조석준의 공식적인 첫 번째 학술논문은 “심리적 갈등과 행정지도자”(1962)이었으며, 비교적 최근인 2004년에 마지막(?) 저서인 「한국행정과 조직문화: ‘마을’을 모형으로」을 발간하신 사실에서 증거를 찾을 수 있지 않을까 여겨진다.

22) 조교수는 조직론의 내용이 다양하다는 하나의 증거로 ‘대학에서는 하나의 학문은 하나의 학과에 소속되어 있는 것이 일반적이거나, 조직론이라는 학문은 사회학과, 심리학과, 행정학과, 정치학과, 경제학과, 경영학과, 심지어 인류학과나 응용수학과 등에서도 가르치고 있다.’는 사실을 제시하고 있다.

23) 2004년 「한국조직학회보」 창간호 권두언에서 다음의 내용이 실려 있다.: “행정학자 뿐만 아니라 사회학, 인류학, 민속학, 경영학, 심리학, 정치학자들도 조직학회지에 글을 실리기를 원합니다. 그래야 우리들은 공공조직뿐만 아니라, 다른 여러 종류의 조직들과 이들을 둘러싼 환경 등에 대한 지식을 쌓아갈 수 있을 것입니다.”

24) 이 같은 생각을 갖게 된 배경은 다음과 같다: 조석준이 미국 미네소타 대학에서 유학하고 있을 당시, 경영학(business administration)을 부전공으로 택하고 있었는데, 그 과정에서 수강한 ‘사회과학과 경영(social science and business administration)’이란 과목을 들으면서 행정학에 정치학·사회학·심리학 등 인접 학문들을 접목시키면 행정학에 관련된 창의적 아이디어들이 쏟아져 나올 것이라는 믿음을 갖게 되었다고 한다.

이러한 조석준의 인접과학성 시도에도 시대별로 특색을 찾을 수 있었다. 즉 학문생활 초기에는 심리학·사회학 등을 원용하여 개인(예, 국무총리) 또는 기관의 ‘의사결정’ 전반이나 (중앙부처간, 중앙기관-지방기관 간) 권력 작용에 관해 많은 연구를 했다. 중반 무렵부터는 경영학 내지는 관리학의 접목을 통한 행정분야의 효율성 제고에 관심을 가지고 있었으며, 이러한 행정의 효율성 제고를 위한 각종의 제안들이 지속적으로 실효성을 보장받으려면 법적 장치가 필수적이라는 주장을 줄곧 펼쳐 왔다. 그리고 후반 무렵부터는 사회과학의 경우, 그 이론이 생성되고 내용이 발전된 나라 또는 지역들은 물론 그 이론들이 적용될 국가나 해당 조직의 사회적·경제적·문화적 조건들을 간과해서는 아니 된다는 주장을 펴기 시작했다. 한 마디로, 조석준은 본격적으로 ‘문화’에 심취한 나머지 행정학에 민속학과 인류학 등을 접목, 최근 유행하는 학술로는 용어로는 통섭(統攝, Consilience)을 시도하려는 노력을 줄곧 하고 있었다.

5) 한국 행정현실 분석에 적합한 이론의 부단한 탐색

조석준은 시대적 상황 변화 속에서 한국의 행정(조직)이 처한 현실을 보다 더 잘 설명하고 분석하며, 당면한 문제점의 해결에 도움을 줄 수 있는 주제들과 기법들을 찾아 꾸준히 연구해 오고 있었다. 1960년대에는 주로 미군정 시대, 제1공화국 시대, 그리고 군사혁명정부 시대의 정부기구 및 기구개편에 관한 연구를 비롯해 행정 분권화의 필요성을 주장하는 연구, 그리고 한국 행정과정 속에서의 의사결정 양태 및 그로 인한 갈등 양상 등을 주된 연구의 주제로 삼았다. 이어서 70년대에는 60년대와 마찬가지로 한국행정의 실제적 동태성을 보여주는 의사(정책)결정과정에 대한 다양한 측면에서의 연구들은 지속되는 한편, 중앙정부간 또는 중앙과 지방정부 간의 교호작용에 대해 집중적인 연구를 수행했다. 그리고 한국 행정예의 사무관리 및 관리기법을 비롯해 제도형성(institutional building) 개념의 적용가능성이 탐색되는 연구도 수행되었다. 그리고 80년대에는 60, 70년대 마찬가지로 미시적·거시적 차원에서의 의사결정이론과 정부조직개편의 과정이나 방향제시에 관련된 연구들은 여전히 행해지고 있었으나, 이 시기에 가장 특징적 연구는 “한국의 노동조합조직과 노동행정에 관한 연구”(1982)라 하겠는데, 이는 당시 한국 행정에서의 급격한 상황변화를 의식한 주제라 하겠다. 마지막으로 90

년대에는 자치시대 내지는 민주화 시대의 도래에 관련 주제들과 함께 ‘청와대 비서실 조직’과 ‘행정개혁위원회’에 관련된 연구가 이루어졌으며, 나아가 새로운 접근법으로 등장하기 시작한 ‘조직경제학(Organizational Economics)’에 대한 소개 및 평가도 이루어졌다. 이 시기에 눈에 띄는 독특한 연구는 아마도 “우리나라 공무원 상조조직에 관한 연구: 현황, 가설, 건의를 중심으로”(1991)일 것이라 여겨진다. 이처럼 조석준은 시대적 변화와 이론적 발달에 민감하게 반응하면서, 그 시대의 우리 행정이 직면하고 있는 현실을 설명·분석하여 최적의 대안을 제시할 수 있는 가장 적절한 이론의 탐색을 게을리 하지 않았다.

6) 이론의 실용적 가치에 관심

조석준은 실용성 제고를 위한 이론의 발전과 이론의 발전을 위한 현실적 적용, 즉 이론(Science)과 실제(Art)의 순기능적 연쇄를 신념처럼 지니고 있었으며, 이를 실천해 왔던 것으로 여겨진다. 달리 표현한다면, 조교수는 행정학, 특히 조직학 분야의 학자들은 조직현상에 대한 체계적 이해를 위한 보편적 지식의 축적도 중요하지만, 구체적 현실 문제의 개선 및 해결에도 기여하여야 한다는 뚜렷한 인식을 지녔던 것 같다. 이러한 신념에 따라 조교수는 (정부)조직관련 이론들에 대한 이해를 바탕으로 60년대 이후 우리나라에서 진행되었던 정부조직의 개편과 행정쇄신의 성격과 방향을 구체적으로 제시해 줌으로써 실천적인 측면에서도 커다란 기여를 해 왔다. 이외에 ‘사무관리학’이 막연한 (행정 및 조직에 관한) 일반 이론을 구체화하여 행정현실에 적용함으로써 행정능률을 구체적으로 제고할 수 방법들을 가르쳐 준다는 사실에 매력을 느껴, 사무관리에 관한 강의는 물론 저서까지 출간했던 사실에서도 미루어 짐작할 수 있을 것이다.

7) 학자적 ‘부지런’과 수요자에 대한 서비스 정신 충만

필자의 경우가 대표적이겠지만, 적지 않은 학자들이 단독 또는 공동으로 저서, 특히 교재를 출간해 놓고도, 여러 현실적 이유를 핑계 삼아 제때에 개정판을 내놓지 못하고 있다. 시대적 상황이 빠르게 바뀌고, 제도나 법률도 빈번히 개정되어 기존 교과서 내용의 현실적합성은 크게 떨어져 교과서로서의 생명이 한계

에 이르렀는데도, 여전히 시중에 유통되는 경우를 흔히 볼 수 있다. 그러나 조석준은 행정학의 위상과 행정을 둘러싼 사회 환경에 주목하는 동시에 새로운 이론의 등장이나 발전으로 행정조직론의 교과내용에 있어 변화의 필요성을 찾아내어 일정 기간마다 지속적으로 개정작업을 했던 점이 두드러져 보인다. 9권의 조직론 관련 단독 저서들 가운데 최초의 교과서인 「조직관리론」과 「조직학강의」를 제외하고는 최소 2번의 개정판 또는 증보판을 내셨으며, 「조직론」의 경우에는 무려 5번의 고된 개정작업이 이루어지기도 하였다. 이러한 과정에서 기존 저서에 대한 비평을 염두에 두는 것은 물론 기존의 내용을 ‘떼었다 붙이기’를 반복하였는가 하면, 새로운 이론들을 지속적으로 보완하는 등 끊임없는 변화 자극을 주었다. 이러한 사실을 고려할 때, 조석준은 행정조직론에서 무엇을 가르칠 것인가?에 대한 고민을 끊임없이 해 왔던 것으로 판단된다. 이러한 작업이 가능했던 까닭은 조교수는 학자적 ‘부지런’과 함께 수요자에 대한 서비스 정신을 가지고 태어났기 때문이 아닌가 여겨진다.

지금까지 언급한 연구의 경향 및 공헌 외에 조교수의 연구결과물들에서 찾을 수 있는 추가적 특징들은 다음과 같다. 우선 당시까지는 협업에 대한 인식이나 분위기가 성숙하지 않았기 때문인지 몰라도, 거의 대부분의 논문들을 단독으로 저술했다는 특징을 보이고 있다. 또한 매우 다양한 연구의 목적이나 초점, 그리고 방법들을 연구의 주제와 목적에 맞게 적절하게 사용한 점도 특징으로 보아야 할 것이다. 보다 구체적으로 언급하자면, 기술적(descriptive)·규범적(normative)·처방적(prescriptive) 연구의 목적들을 적절하게 결합하여 사용하였다. 또한 연구의 초점을 외국이론의 소개 및 비판, 적용과 검증, 그리고 한국적 이론의 개발 등에 균형 있게 그리고 순차적으로 배분한 점도 눈에 띄었다. 그리고 이론적 연구와 경험적 연구도 나름대로 균형을 유지하고 있었으며, 특히 경험적 연구에 있어서는 면접조사, 설문조사, 사례분석, 비교분석, 내용분석, 현지조사, 가설검증 등 다양한 자료수집방법들이 적절하게 동원되었다고 여겨진다. 마지막으로 분석의 수준 역시 개인·조직·환경에 균형 있게 분산되어 있어 보였다.

2. 아쉬움

이상과 같은 공헌에도 불구하고, 다음과 같은 측면에서 아쉬움이 느껴지는데, 이들의 대부분은 조석준의 저서에서 찾아진다고 하겠다.

먼저, 조석준은 저서, 특히 조직론 교과서에 있어 ‘누구를 위한 교과서인가?’ ‘무엇을 위한 교과서인가?’ 등을 염두에 두고 특화시키려는 노력은 다소 부족했다고 판단된다. 저서의 수요층을 학부 학생, 대학원 학생, 박사과정 이상의 전문 학자 내지는 실무자 등으로 세분했으면, 그리고 해당 저서가 외국 이론의 단순 소개가 목적인지, 한국행정현실의 이해나 처방(설계 포함)에 목적을 둘 것인지, 아니면 새로운 이론의 개발에 초점을 맞출 것인지를 명백히 했으면 하는 아쉬움을 갖게 된다. 만약 이러한 시도가 있었다라면 저자의 저서에 대한 공통적인 ‘난해하다’는 평은 사라졌으리라 여겨진다.

다음으론, 거의 모든 학자들은 자신의 저서는 물론 다른 학자들의 저서들이 독창적인 이론모형이나 Paradigm을 갖춘 뒤, 이에 입각하여 각각의 장·절(章·節)이 편성되었으면 하는 희망을 가지고 있으면서도, 정작 대개의 저서(특히 교과서의 경우)들은 가장 일반적이고 상식적인 틀을 따라서 구성되어 있다.²⁵⁾ 물론 독자적인 이론모형이나 Paradigm를 갖추는 것, 그 자체가 매우 어려운 작업임은 그 누구도 인정하는 사실이지만, 조석준의 저서들마저도 학자들의 숙원을 해결해 주지 못한 채, 그러한 문제점을 안고 있다고 판단된다. 조석준도 같은 바람을 갖고 있었음에도 불구하고, 그러한 사정에 처한 이유를 짐작해 보면 다음과 같다. 다양한 시각의 이론들이 공존하는 조직이론들을 하나의 틀에 맞추어 집필하다보면 다수의 중요한 이론들이 빠지게 될 위험을 염려했기 때문일 것이며, 또한 교과서의 가장 기본적인 기능은 바로 학생들에게 기존의 지식들을 (상호 모순되는 이론 일지라도) 골고루 소개하는 것이 중요하다고 여겼기 때문이 아닌가 생각된다.

마지막으로 (앞의 두 가지 지적들과 직·간접적으로 연결되어 있지만), 언급하고 싶은 아쉬움은 너무나도 다양하고 많은 이론들을 하나의 저서에 모두 담으려는 시도 때문에 때론 체계성이 떨어진다는 느낌을 받게 된다는 점이다. 이처럼

25) 이러한 사실을 문제점으로 인식한 이양수(1985)는 최소한 교과서 형태의 저서들은 특정 입장을 견지하면서 각주형식으로 반대의견을 소개하거나, 여러 이론들을 논쟁형식으로 소개하는 형식을 취해야 한다고 주장했다.

조직이론이나 모형이 다양하기에, 그러면서도 각기 나름대로의 의미가 있고 중요해서 제외하기에는 아까운 것들이 대부분일 것이다. 그러기에 동일한 주제의 내용을 어떤 책에는 포함시키고, 어떤 다른 책에서는 제외시켰다가, 다시 수록하는 경우도 자주 눈에 띈다. 이는 그 주제에 대한 시대적 중요성이나 그에 대한 저자의 인식이 달라졌다는 사실이 주된 원인이겠지만, 기존의 지식들을 가급적 많이 소개하면 할수록 책의 부피는 두꺼워져, 마치 사전화(辭典化)되어지는 점은 경계했던 것으로 여겨진다. 따라서 한 권의 저서에 모든 것을 담으려는 학자적 욕심을 부리기보다는 조직론 자체를 최소 거시적 측면과 미시적 측면으로 분류한 뒤, 각각의 이론과 모형들을 가장 적합한 분야에 포함시켰다면 이러한 문제를 해결할 수 있지 않았을까 하는 생각이 든다. 예를 들면 조직이론을 조직구조론, 조직관리론, 그리고 조직행태론으로 분류하고²⁶⁾, 그에 적절한 이론들을 나누어 다루었더라면, 물론 이 작업 역시 쉽지는 않겠지만, 각 저서마다 체계성과 함께 내용의 심화성을 제고시킬 수 있으며, 나아가 조직론의 정체성 확립에도 도움이 되었을 것으로 기대된다.

V. 결론: 후학들의 과제

조석준 교수가 행정학계에서 활발하게 활동하던 시기, 최소한 1994년 무렵까지만 해도 ‘전통적으로 행정학에서 조직론 분야의 연구와 교육은 핵심적인 위치를 차지해 왔다’라는 견해에 대체적으로 긍정하는 분위기이었다. 그러나 90년대 중반을 전후로 하여 세계화·정보화의 흐름이 거세지고 공사부문의 수렴 현상 등이 뚜렷해지기 시작하면서 조직론의 위상이 급격히 저하되어 왔다는 사실은 조직학자 그 누구도 부인하지 못할 것이다. 비록 복수의 인간들이 모여 공통의 목표를 달성하고자 나름대로 분업 체계를 갖추고 상호 협력하는 이상, 조직론의 영역이 완전히 사라지는 일은 없을 것이고, 조직이론을 구성하고 있는 본질적 내용

26) 조직구조론에서는 조직의 구조와 기능, 조직설계, 조직환경과 전략, 조직변동 등을 취급하며, 조직관리론에서 행정의 능률 제고에 관련된 기법들을 다루는 한편, 조직행태론에서는 구성원 개인의 행동과 동기부여, 직무설계, 조직몰입, 리더십, 조직발전론(OD) 등을 포함시키는 것도 하나의 방법일 것이다.

에는 큰 변화가 없을 것이라는 점에서는 그나마 위안을 삼을 수는 있을 것이다. 그러나 새로운 시대적 환경 속에서도 각종 조직현상에 대한 이해·예측·통제가 유효하도록 경쟁력을 갖추는 것이 조직론 학자들의 당면하고도 시급한 과제라고 하겠다.²⁷⁾ 이러한 작업이야말로 40년 넘게 행정학의 모체라 할 수 있는 행정조직론의 소개는 물론 이 분야의 학문적·실천적 체계를 정립하고 발전시켜 온, 그리고 조직이론의 응용과학적 성격과 인접과학적 특성을 인정하고, 이를 발전시키려고 부단히 노력해 왔던 조석준 교수의 공덕을 기리고 그에 보답하는 길이 아닌가 생각해 본다. 또한 이를 위한 구체적인 노력이야말로 현재 우리의 조직론이 직면하고 있는 위기에서 벗어날 수 있는 첩경이 아닌가 여겨진다.

따라서 최소한 우리 조직론 학자들만이라도 조직학 인접학문에서 진행되고 있는 연구의 경향이나 산물들을 주의 깊게 살펴보면서, 그들에 대한 비판적 성찰을 통해 조직이론분야로의 원용가능성은 물론 우리 행정조직의 현실에 적합한 새롭고도 창의적인 이론이나 모형의 개발에 보다 적극적인 풍토를 조성해 나가야 할 것이다. 또한 독창적이면서도 한국 현실에 대한 이해·설명·처방에 적합한 조직이론과 모형들이 많이 개발되어, 상호 경쟁하는 시대를 만들어 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 고창훈. (2008). “행정학과 민주화 운동: 이문영 교수의 민주화운동과 민주주의 이론 형성의 상호주관적 해석,” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 김문기. (2008). “기독교와 행정학자 이문영,” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 김병섭. (2007). “박동서 교수의 행정개혁론,” 한국행정학회 2007년도 하계학술대회 발표 논문집.
- 조석준. (1989). “우리나라 행정학의 방향” 서울대학교 행정대학원 30주년기념 기념강연. 「행정논총」 제27권 제2호.

27) 이 같은 맥락에서, 박우순(2005) 교수는 조직학자들에게 시대적 환경의 변화가 가져오는 행정조직론의 표피적인 변화보다는 상황 변화에도 불구하고 변하지 않는 근본적인 것들에 연구를 집중할 것을 주문하고 있다.

- 김영민. (1992). “한국 최초의 현대 행정학자 정인홍의 행정사상”, 『한국행정학보』, pp. 991~1014.
- 김웅락 (1992), “정인홍 교수의 학문활동과 한국행정학에 미친 영향”, 『한국행정학보』, pp. 1015~1026.
- 박동서. (2002). “일 세대의 한국행정연구”. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.
- 박우순. (2005). “행정조직론의 교과내용에 대한 견해,” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 백완기. (2005). 한국행정학 50년: 문헌검토를 중심으로. (서울: 나남)
- 유훈. (1982). “정인홍 교수를 추모함”, 『한국행정학보』.
- 임도빈. (2008). “조석준 교수의 삶과 학문: 우연, 열정, 절제, 호기심” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 이양수·이중범. (1985). “토론내용: 조직론” 『한국행정학보』(19권 2호), pp. 29~36.
- 정인홍. (1955). 「행정학」. 제일문화사
- 정용덕. (2007). “박동서 선생님의 생애와 사상: 한국행정론을 중심으로,” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 하태권. (2007). “박동서 교수와 인사행정론,” 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문집.

■ 부록 1: 조석준 교수의 조직론 관련 주요 저서 목록

○ 단독 저서 (✓ 표시는 본 연구의 주된 분석대상임)

- ✓ 「조직관리론」, 서울: 법문사, 1963.
- ✓ 「조직론」, 서울: 법문사, 1973, 1979, 1988, 1993.
- ✓ 「조직학개론」, 서울: 박영사, 1979, 1988, 1996.
 - 「국가와 조직문화의 관계에 관한 모형작성을 위한 연구」, 서울: 박영사, 1980.
 - 「한국행정학」, 서울: 박영사, 1980, 1984, 1992, 1995.
 - 「사무관리」, 서울: 한국방송통신대학출판부, 1982, 1989, 1993.
- ✓ 「현대사무관리론」, 서울: 박영사, 1983, 1985, 1993.
- ✓ 「조직학강의」, 서울: 서울대학교출판부, 1993.
 - 「조직과 행정」, 서울: 서울대학교 행정대학원 정년기념논문간행위원회, 1994.
- ✓ 「한국행정조직론」, 서울: 법문사, 1994, 1997.
- ✓ 「한국행정과 조직문화: ‘마을’을 모형으로」, 서울: 대영문화사, 2004.

○ 공동 저서

- 유 훈·조석준, 「행정학대의」, 서울: 법문사, 1962.
- 조석준·이한빈 외, 「한국행정의 역사적 분석(1948~1967)」, 서울: 한국행정문제연구소, 1969.
- 김운태·조석준, 「조직관리론」, 서울: 서울대학교출판부, 1973, 1974, 1975.
- 노용희·조석준·김안제, 「지방자치론」, 서울: 서울대학교 출판부, 1973, 1978. 「정책학개론」, 서울: 법문사, 1976.
- 조석준·허중경, 「행정조직론」, 서울: 서울대학교 출판부, 1978, 1980.
- 조석준 외, 「정책학」, 서울: 법문사, 1980.
- _____, 「한국사회와 행정」, 서울: 서울대출판부, 1981.
- 박동서·안해균·조석준, 「지방행정론」, 서울: 한국방송통신대학, 1981, 1989.
- 김운태·조석준, 「행정조직론」, 서울: 서울대학교출판부, 1982.
- 김해동·유 훈·조석준, 「정책형성론」, 서울: 한국방송통신대학출판부, 1983.
- 조석준·박동서·유 훈·김운태, 「한국행정의 역사적 분석(1968~1984)」, 서울: 서울대학교출판부, 1987.

■ 부록 2: 조석준 교수의 조직론 관련 주요 논문

(√ 표시는 본 연구의 주된 분석대상임)

- “심리적 갈등과 행정지도자,” 「행정논총」 (1권 1호, 1962), pp. 53~69.
- √ “한국에서의 행정분권화의 필요성에 관한 연구” 「행정논총」 (2권 1호, 1964), pp. 68~103.
- √ “미군정과 제일공화국의 수반관리기구에 관한 연구” 「행정논총」 (4권 2호, 1966), pp. 113~136.
- √ “미군정 및 제일공화국의 중앙부처 기구변천에 관한 연구” 「행정논총」 (5권 1호, 1967), pp. 121~157.
- √ “결정작성에 있어서의 갈등이론과 한국 행정” 「행정논총」 (5권 2호, 1967), pp. 113~131.
- √ “결정작성이론의 양형과 한국 행정” 「한국행정학회보」 (1권 1호, 1967), pp. 125~144.
- √ “군사혁명정부와 조직개편” 「행정논총」 (6권 1호, 1968), pp. 215~235.
- “Decision-Making Process in Korean Public Administration” 「행정논총」 (6권 2호, 1968), pp. 133~160.
- √ “조직 I” 이한빈 등 공편 「한국행정의 역사적 변천(1948-1967)」 (서울: 한국행정문제연구소, 1969), pp. 419~435.
- “Korean Bureaucracy: Authority and Policy Formulation Process” 「행정논총」 (제8권 1호, 1970), pp. 153~165.
- √ “Two Reforms Under the Military Regime in Korea: A Comparative Analysis,” H. G. Lee and A. G. Sanonte, eds, 「Administrative Reforms in Asia」, Manila, Philippines, EROPA, 1970, pp. 125~164.
- √ “도 행정조직의 비교연구” 「행정논총」 (제9권 2호, 1971), pp. 146~160.
- √ “한국교육정책결정과정의 제특징” 「한국행정학회보」 (0권 0호, 1971), pp. 9~30.
- √ “A Critical Appraisal of PERT/CPM Application in Korean P. A.: Case Studies” 「행정논총」 (제10권 1호, 1972), pp. 198~214.
- “Applying Institution Building Concept to Field Research” 「행정논총」 (10권 2호, 1972), pp. 166~172.
- √ “고객관” 「행정논총」 (제10권 2호, 1972), pp. 59~70.

- √“한국행정조직의 동태적 연구: 의사결정과정의 합리성을 중심으로”『행정논총』(11권 1호, 1973), pp. 135~157.
- “Case Collection for Leadership Training”『행정논총』(12권 1호, 1974), pp. 210~244.
- “도시행정과 공무원: 도시행정기구와 공무원 정원”, 『도시문제』(9권 3호, 1974), pp. 45~53.
- “의사결정에 있어서의 Conflict 이론의 한국행정과정의 설명능력에 관한 고찰”, 『한국정치학회보』, 1975
- √“시 군행정의 환경과 사민주의적 개인접촉”, 『행정논총』(13권 1호, 1975), pp. 61~79.
- √“한국중앙관서의 조직 규모와 비관리층비 및 참모비의 관계에 관한 연구”『행정논총』, (13권 2호, 1975), pp. 103~109.
- √“The Bureaucracy”in E. Wright, ed., 『Korean Politics in Transition』(Seattle: Univ. of Washington Press, 1975), pp. 71~84.
- √“공무원인력의 예측모형과 1982년도의 인력”『행정논총』, (14권 1호, 1976), pp. 1~22.
- √“중앙부처와 각급 지방행정기관간의 기능분야별 접촉빈도에 관한 연구”『행정논총』, (14권 2호, 1976), pp. 100~117.
- “사무관리개선: 전산화와 기계화를 중심으로” 『지방행정』(272권, 1976), pp. 54~59.
- “북한의 관료제와 행정조직,” 북한연구소, (61권, 1977), pp. 54~61.
- √“조직형태론(Organizational Morphology)과 한국행정조직형태에 관한 연구”『행정논총』(15권 1호, 1977), pp. 28~49.
- √“한국 중앙관서간의 교호작용에 관한 연구”『행정논총』(15권 2호, 1977), pp. 36~53.
- √“한국행정조직내부 의사결정의 일반적 과정”, 『행정논총』, (18권 1호, 1980), pp. 140~151.
- “한국행정에서의 사람에 관한 의사결정의 동태”, 『행정논총』(18권 1호, 1980), pp. 248~270.
- “사회, 보건, 노동행정조직의 문제점 및 이들의 경제개발조직과의 관계”『행정논총』(18권 2호, 1980), pp. 136~152.
- “한국의 노동조합조직과 노동행정에 관한 연구”, 『행정논총』(20권 2호, 1982), pp. 93~111.

- “품의제도와 한국행정의 의사결정과정”, 『행정논총』(22권 1호, 1984), pp. 112~126.
- “리더쉽과 상황변수” 『행정논총』(22권 2호, 1984), pp. 115~126.
- √“심리학적 의사결정론의 연구”, 『행정논총』(22권 2호, 1984), pp. 127~138.
- √“국 설치의 입법사항화; 정부조직 개편과정의 설계”, 『행정논총』(23권 1호, 1985), pp. 180~191.
- “조직론의 주제와 Book References” 『한국행정학회보』, (19권 2호, 1985), pp. 7~18.
- √“신헌법과 정부조직개편의 방향” 『정책논총』, (2권, 1987), pp. 124~131.
- √“조직 II” 조석준 등 공편 『한국행정의 역사적 변천(1968-1984)』(서울: 서울대학교 출판부, 1987), pp. 539~552.
- √“일본의 제도와 경험에 비추어 본 우리나라 지방공무원 제도의 방향” 『행정논총』, (26권 2호, 1988), pp. 91~108.
- √“한국정부의 정책결정과정에 관한 연구: 조직개편과정을 중심으로” 『행정논총』, (27권 1호, 1989), pp. 219~234.
- “우리나라 정책결정과정에 관한 연구: 국무총리의 역할을 중심으로” 『행정논총』, (27권 2호, 1989), pp. 153~169.
- “행정개혁위원회의 조직방법과 성과에 관한 연구” 『행정논총』, (28권 2호, 1990), pp. 75~93.
- √“우리나라 공무원 상조조직에 관한 연구: 현황, 가설, 건의를 중심으로” 『행정논총』, (29권 1호, 1991), pp. 1~19.
- √“청와대 비서실의 조직에 관한 연구” 『행정논총』, (29권 2호, 1991), pp. 33~51.
- √“한국의 중앙행정조직 중 부의 환경에 관한 시론” 『행정논총』, (30권 2호, 1992), pp. 81~97.
- √“지자체실시의 실효성 제고를 위한 지방행정제도의 개선방안” 『행정논총』, (30권 1호, 1992), pp. 30~50.
- √“정부조직의 합리화 방안” 행정연구원, 1993.
- √“조직경제학(Organizational Economics): 거래비용접근법(Transaction Cost Approach)의 평가” 『행정논총』, (31권 1호, 1993), pp. 69~88.
- “자치시대 내무부의 기능과 역할: 조직의 특성을 살리는 개편” 『지방행정』, (44권 505호, 1995), pp. 22~28.