

『우리나라 發展을 위한 構想』

—發展의 方向과 目標을 中心으로—

李 宇 鉉

—目 次—

一. 國家發展의 意義

- ① 發展의 概念
- ② 發展과 企劃
- ③ 發展의 分析

- ① 社會發展의 模型
- ② 經濟發展의 模型
- ③ 政治發展의 模型
- ④ 行政發展의 模型

二. 國家發展의 政策分析

一. 國家發展의 意義

1. 發展의 概念

오늘날 같이 發展 또는 開發(development)이라는 用語가 가장 頻繁하게 그리고 가장 많이 使用되는 때가 없었던것 같다. 發展 또는 開發政策이니 開發計劃 開發行政이라는 諸概念이 亂舞하고 있을 뿐만아니라 特히 低開發狀態에 있는 우리나라에 있어서 새로운 「무드」를 造成하는 魅力的 用語이기도 하다. 아직껏 이러한 諸概念은 一定한 意味內容을 가지지 못하고 쓰는 사람에 따라서 相異한 內容을 徵表하고 있는 것 같다.

그런데 이러한 諸用語가 最近에 와서 特히 高潮되는 것은 무엇보다도 現代政府의 任務가 變質하게된데 基因하는 것이다. 卽 現代政府가 母體社會 및 그의 制度를 安定시키는 役割을 主要任務로 하고 있느냐 또는 그것을 再調節하는 變動을 主要任務로 보느냐의 問題로 연결된다. 「피고스」(P. Pigors)는 行政의 主要機能이 社會制度를 安定시키는 것이라고 한다.⁽¹⁾ 즉 行政機能은 最少限度의 努力과 危險을 가지고 現存秩序의 持續을 確保하며 그의 基本目標은 새롭고 未知의 길을 開拓하여 冒險하는 것이라기 보다도 現存秩序를 維持하는 것을 重要視해야 한다는 것이다. 그러므로 行政은 이경우에는 社會의 安定裝置(social stabilizer)로 作用하며 傳統의 守護者로 되는 것이다. 從來에 法治國家로 讚表되는 概念은 무엇보다도 社

(1) P. Pigors: Leadership and Domination, 1935, pp. 264—268.

會의 安定裝置 또는 傳統的 守護者를 그의 本質로 삼고 있는 것이다.

이에 대하여 「아담스」(B. Adams)는 行政의 重要機能은 社會的 變動을 促進하는 것 (facilitating social change)이어야 하며 逆說의이기는 하나 社會的 變動에 依하여 社會的 安定을 確保할수 있다는 것을 主張하고 있다.⁽²⁾ 즉 現代의環境은 어느때 보라도 急速度로 變化하고 있고 既存의 諸制度는 慣性에 依하여 제자리 걸음을 하고 있으므로 이에 對한 行政의 再調節機能은 重大任務로 된다. 여기에 所謂 社會的 安定을 위한 社會的 變動論이 成立한다. 最近에 와서 論議되는 行政國家나 또는 低開發國家는 이와 같은 社會的 變動 또는 再調節에다 焦點을 두고 있는 것이다.

이와같이 行政은 社會的 安定者로 作用할뿐만 아니라 社會的 變動者로 作用한다는 點을 理解할 수 있다. 더욱이 우리나라와 같이 低開發狀態에 있는 後進國家 또는 新生國家에 있어서 自然히 急速한 開發 또는 發展에다 優先順位를 두게 되므로 社會的 安定보다도 社會的 變動에다 重點을 두지 않을 수 없다. 換言하면 5千年의 찬란한 文化와 傳統的 守護者로서의 任務보다도 이그러지고 沈滯되어 있는 社會的 經濟的 政治的 改革者로서의 任務를 強調하지 않을 수 없다. 經濟的으로는 政治的 獨立에 수반하는 經濟的 成長, 社會的으로는 農業社會로부터 產業社會로의 構造的 發展, 政治的으로는 法治國家에서 行政國家로의 進展, 行政的으로는 特定한 方向과 目標로 指向하는 企劃主義의 創設등은 모두 우리들 國民에게 感動的 意味內容을 賦與하는 生생한 觀念들이다.

그러므로 發展 또는 開發이라는 概念은 現代政府의 機能과 아울러 低開發國家에 있어서 後進性的 克服 또는 近代化(modernization)라는 特殊的 任務를 저야 한다는 무거운 負擔으로 要請되는 것이다.⁽³⁾

近代化라는 概念은 참으로 曖昧하다. 近代化의 西歐模型은 全世界의으로 適切한 構成要因과 順次關係를 가지고 있다. 例를들면 都市化(產業化)는 知識水準을 높이며, 높은 知識水準은 媒介體情報을 높이게 하며, 높은 媒介體情報은 廣範한 經濟的參與(一人當所得增加)政治的參與(投票率上昇)을 가져온다. 이 模型은 西歐社會의 變動을 가져온 하나의 歷史的 事實로서 이것이 지금 過渡國家의 當面한 問題로 되고있다. 그러므로 過渡國家에서는 이러한 近代化模型(權力 富 技能 合理性)을 그들의 公式的 政策 또는 目標로 삼고 있다. 그러나 여기서는 西歐의 發展을 가져온 歷史的過程에 대하여 지름길을 가려고 조금하게 서둘고 있다.⁽⁴⁾ 따라서 때로는 政治的으로 近代化는 民族主義 企劃主義와 結合하게 된다. 極端的으로는 民主主義를 희생케 하는 경우도 往往 있다.

(2) B. Adams: The Theory of Social Revolution, 1913, pp. 2-3, 204-205.

(3) J. La Palombara(ed.): Bureaucracy and Political Development, 1963, p. 39.

(4) D. Lerner: The Passing of Traditional Society, 1958, pp. 46-47.

그러므로 發展은 엄격하게 따진다면 經濟成長(economic growth) 構造變化(structural change) 特定方向(certain direction) 開發計劃(development planning)의 四要因으로 構成되는 複合의 概念으로 把握할 수 있다. 學者에 따라서는 經濟成長과 構造變化를 意味하는 사람도 있으며 또는 여기에다 特定方向과 企劃主義를 添加하여 使用하는 學者도 있다. 여기서는 後者를 따르고 있다. 「콤음」과 「가이거」는 發展이란 經濟的 成長과 同時에 社會的 文化的 變化를 內包한다고 보고 있다. 換言하면 이것은 經濟的 量的增加에 따라서 構造 自體의 質的變化를 把握할 수 있는 概念이다. 「리그스」는 이 兩者를 農業的 類推에 따라서 成長을 作物栽培(plant change) 變化를 種子變更(seed change)으로 區分하고 前者는 遂行段階의 增進(improvement in level of performance)을 意味하며 後者는 遂行段階가 아니라 遂行에 使用되는 制度上의 變化(institutional change)를 意味하고 있다.⁽⁵⁾

그러나 發展은 이러한 成長 및 變化에 그치는 것이 아니라 特定方向과 企劃主義와 密接한 相關關係를 가지고 있다. 發展이란 元來 있었던 날의 아름다움을 想起하는 것 보다는 光明한 앞날을 展望하려는 것이다. 그러므로 開發은 現狀維持를 위한 便宜主義 無事主義라든가 또는 傳統守護를 위한 復古主義 反動主義의 價値를 指向하는 成長 및 變化에 있는 것이 아니라 特定方向을 指向하는 企劃主義 計劃主義의 價値를 根本前提로 하고 있다.⁽⁶⁾ 따라서 成長 및 變化는 반드시 特定の 行動方向을 設定하고 이것을 成就하기 위한 企劃과 結合하지 않으면 안된다. 發展의 概念을 이렇게 把握함으로써 意識的 目的的으로 指向하는 行動構造를 理解할 수 있는 것이다.

이러한 觀點에서 成長, 變化, 方向, 企劃의 四要因으로 構成되는 發展 또는 開發이라는 概念을 理解할 수 있다. 그러나 國家發展을 設定하는데는 여러가지 局面과 方向이 考慮될 수 있다. 가령 國民所得의 增大 完全雇傭의 實現 特定產業의 育成 國家安全의 保障 國民福祉의 向上 科學技術의 革新 民主政治의 具現 地方自治의 確立등이 그 좋은 例들이다. 누구나 어느 要因이 發展에 있어서 가장 理想的이냐에 關하여 一律的으로 對答하기 困難한 것이다. 또한 어떠한 方向으로 어느程度 企劃해야 할것인가를 解答하기란 참으로 어려운 것이다. 그間의 人類의 經驗을 통하여 불래 公共領域에 있어서 權力的方式으로 政府 및 政府機關을 指導하는 國家發展의 方向과 目標을 設定하는 것이 重要하다는 것이다.

2. 企劃과 發展

發展 또는 國家發展은 企劃 또는 計劃과 密接한 相關關係를 가지고 있을 뿐만 아니라 그 前提條件으로 까지 되게 되었다는 點은 이미 說明한 바와같다. 企劃(planning)이란 政府

(5) F.W. Riggs: Reflections on Development, Preliminary Draft, 1963, pp. 9—14.

(6) E.W. Weidner: Development Administration, Papers in Comparative Public Administration, ed. by F. Heady and S.L. Stocks, 1962, p. 97.

權力에 의하여 經濟的 社會的 政治的 行政的 諸目標과 方向을 設定하고 이것을 成就하기 위한 諸事業(Programs)을 하나의 全體計劃으로 設計하고 이것을 達成하기 위하여 行政一般을 指針하는 全設計過程을 意味하는 것이다. 이와같은 企劃이 國家發展을 위하여 必要하다는 點은 어느나라에서나 是認하는 바이나 무엇을 어느程度 企劃할 것인가에 對해서는 意見의 一致를 보지 못하고 있다. 過去 十年間의 成功的인 佛蘭西의 企劃에 影響을 받아 1952年 英國은 企劃을 再生시켰고 西獨은 佛蘭西나 特히 東獨보다 훨씬 앞서 있으나 이것은 主로 自由競爭에 根據하고 있다. 美國은 英國보다도 적은 企劃을 通하여 若干 빠르게 增進하고 소련은 보다 많은 企劃으로 急進的 擴大生産을 거두고 있으나 日本의 그것에 미치지 못하고 있다. 印度는 「나이지리아」보다도 野心的 企劃으로서도 그다지 신통하지 못하다. 그러므로 企劃과 그內容 規模 및 發展率과의 相關關係는 그렇게 簡單한 것이 아니다.

그러나 이모든 나라의 企劃을 分析의 便宜上 二大類型으로 區分하여 보면 다음과 같다. 즉 첫째 類型은 成長을 가져올 一般經濟環境을 造成하는 企劃을 말한다. 이에 對하여 둘째 類型은 全體產出 및 特殊産業의 成長率을 指向하는 企劃을 意味한다.⁽⁷⁾ 前者는 비록 採擇될 特殊分野에 關해서 多少 論議될 問題는 있다고 하더라도 原則的으로 論爭으로 될 性質의 것은 아니다. 그러나 後者に 있어서는 그렇지 않다. 美國은 平時體制의 目標을 위한 企劃을 가지고 있지 않는데 대하여 소련 또는 後進國家는 이러한 成長目標을 위한 企劃을 實踐하고 있는 것이다. 그러므로 이러한 根本前提가 妥當한 것인지 아닌지를 究明해야 할 것이다.

第一類型의 企劃은 政府의 重大事項이 個人이 이미 하고 있거나 할 수 있는 것에 있는 것이 아니라 現在하고 있지 않거나 할 수 없는 것을 成就하는데 있다는 前提下에 이에 對한 政府活動의 必要性 經濟成長을 위한 規制性이 認定되는 것이다. 이러한 企劃을 確保함에 있어서 많은 過誤와 失敗를 거듭하는 反面 다음과 같은 相當한 技術的 進歩를 보게 되었다.⁽⁸⁾

(1) 經濟成長을 이룩하는 環境造成的 첫째 要因은 政府支出의 問題이다. 政府支出의 企劃은 定期的으로 닳쳐오는 急速한 落下로 經濟成長이 沈滯 또는 不景氣로 돌아가는 危險性을 減少하는데 많은 貢獻을 하였다. 豫見能力技術과 財政金融規制 價格調節과 國民所得 政府支出과 雇傭關係등의 많은 問題가 解明되어 相當한 發展을 보게 되었다.

(2) 租稅問題를 들 수 있다. 生産의 急速한 成長率은 産業施設 工場 動力 車輪 交通 등에 대한 高度의 投資를 要하며 이러한 投資는 高度의 貯蓄과 租稅源에 달려 있는 것이다. 더욱이 成長은 特殊努力과 特定冒險을 負擔하는 者에 대한 適切한 誘引助長이 이루어 질 때만 急速하게 된다. 그러므로 成長과 關聯하여 租稅를 如何히 策定하느냐의 問題는 重大問題로 된다.

(7) J. Wilson: Planning and Growth, 1964, p. 7.

(8) Ibid., pp. 7-10.

(3) 科學 및 技術教育을 企畫하는 것이다. 보다 많은 科學者와 技術者의 必要性은 先進國家에 있어서 이미 解明된 問題이나 後進國家에 있어서는 더욱 큰 比重을 차지하고 있다. 「나이지리아」는 相當한 犧牲을 무릅쓰고 教育增進을 위한 龐大한 事業計畫을 成就하고 있다. 公共資金에 依한 調査研究所와 合同調査所를 設置하는 것도 많은 도움을 얻을 것이다.

다음 第二類型의 企劃은 第一類型의 그것과 擇一的 또는 排他的인 性質을 가진 것이 아니라 第一類型의 企劃은 적든 많은 間에 第二類型의 그것을 恒常 必要로 하게 된다는 것이다.⁽⁹⁾ 勿論 經濟成長을 造成하는 一般經濟環境을 確保하지 못하고서 生産의 意慾의 目標를 設定한다는 것은 無意味한 것이다. 그러나 第一類型의 企劃의 必要性이 適切하게 認定되었을때 第二類型의 企劃에 의하여 보다더 많은 價値가 獲得될 수 있다는 것이다. 確實히 精密한 生産計畫의 準備가 다른 事項에 對한 散漫한 關心을 버리게 하고 달리는 얻을수 없는 有能한 人材를 吸收할 수 있다면 成長은 遲延될 리가 없는 것이다.

(1) 各國家는 相異한 發展目標과 相異한 發展基礎에 依據하여 相異한 發展樣相을 보이고 있는 것이다. 一般的으로 年 4%의 成長率로 表示되는 것이다. 그러나 萬若 3% 또는 5%의 成長率을 採擇한다면 實際政策은 어느點에서 差異가 생기는가? 또 4%의 成長率의 採擇은 各局面에 相當히 重大한 結果를 가져오게 되는데 그것은 무엇인가, 이러한 問題에 대한 適切한 解答이 있어야 한다.

(2) 企劃은 行動意志를 內包하는 것이므로 政府는 單純히 未來를 豫測할 뿐만 아니라 未來를 形成한다. 그러나 未來의 生産經路를 完全히 決定한다는 것은 政府權力을 超越하는 것이다. 그러므로 4%라는 全體國家生産을 위하여 計畫된 成長率은 管理者에 對한 有用한 指針으로 될 것이다. 그러나 여기에는 物理的 統制가 隨伴된다. 價格制度下의 生産形態는 需要供給에 依하여 規制되나 企劃制度下의 生産形態는 下降의 命令에 依하여 規制된다. 하나는 報償이 있는데 하나는 懲罰이 있는 것이다. 報償과 懲罰의 各種의 混合이 可能할 것이다.

(3) 戰時에 있어서는 中央企劃의 擴大가 이루어 진다. 國家는 戰時에는 平時보다 많은 比重의 商品을 購買하게 된다. 1944年 英國의 總生産의 過半數를 防禦를 위하여 使用하든 것이 1961年에는 8%에 不過하다는 事實은 注目할만 하다.⁽¹⁰⁾ 이와같이 國家가 必要하다고 생각할때 財貨를 위한 計畫을 樹立하는 것은 있을 수 있는 일이며 第二類型의 企劃이 戰時에 大端히 擴大된다는 것은 조금도 기이한 事實이 아니다.

3. 發展과 分析

前述한 바와같이 國家發展은 企劃과 結合하게 되는데 果然 어디다 基準을 두고 發展을 企劃할 것인가는 참으로 어려운 것이다. 學者에 따라서는 發展의 分析模型으로서 一般制度模

(9) Ibid., pp. 10—11.

(10) Ibid., p. 18.

型(general system model)을 定立하는가 하면 어떤 學者는 政治文化模型(political culture model)을 통하여 發展을 分析하려 든다. 또 다른 學者는 政策模型의 接近方法을 取하고 있다. 그런데 一般制度模型은 普遍的인 制度를 究明하려다가 同一한 制度下에서 相異한 方向으로 發展하는 現實國家를 理解할 수 없다는 批判을 받게 되며 政治文化模型은 制度 그自體의 外在의 影響을 究明하다가 目的的 意識的으로 指向하는 發展을 보지 못하게 된다는 批判을 받게 된다. 그러므로 여기서는 特定國家가 發展을 指向하는 具體的인 政策의 分析模型을 통하여 國家發展을 說明해 보고자 한다.

發展政策(development policies)이란 政府權力에 依하여 一定한 方向으로 設定된 社會的 經濟的 政治的 行政的 諸目標과 이것을 成就하기 위하여 行政一般을 指導하는 指針을 말한다. 一般的으로 政策이라고 하면 社會에 對하여 權限的으로 價値를 配分하는 것을 意味한다. 따라서 여기에는 特定事項에 關하여 누구에게는 禁止되고 다른사람에게는 許容되는 拘束力이 內包되어 있는 것이다. 그런데 여기서 말하는 發展政策이란 政府權力에 依한 價値의 配分 및 割當에 限定되는 것이며 또한 國家發展을 指向하는 政策에 限定되는 것은 再論을 要하지 않는다.

이러한 發展政策을 理解하기 위하여 學者들은 分析模型을 定立하게 되는데 여기에는 大體로 二大傾向으로 區分하여 說明할 수 있다. 그 하나는 主로 經濟學的인 分析模型으로서 經濟現象과 構造의 分析을 통하여 主로 經濟開發을 試圖하는 模型이다. 이 模型은 農業으로서의 第一次產業(Primary sector)工業으로서의 第二次產業(Secondary sector)商業으로서의 第三次產業(Tertiary sector)의 構造的 關聯性을 통하여 綜合的인 開發를 爲한 政策을 展望하는 것이다.⁽¹¹⁾ 大部分의 經濟學者는 이러한 狹意의 分析模型을 통하여 經濟開發 및 經濟計劃을 分析하고 있다. 그러나 이 模型은 經濟現象 및 構造를 分析함에 있어서는 精密化를 企圖할 수 있으나 보다 넓은 意味의 國家發展을 單純히 經濟的으로 換算하려는 것은 偏狹할뿐만 아니라 다른 모든 要因을 括象하게 되므로 오히려 事態의 混雜을 招來하게 된다. 現在의 우리나라 綜合 5 年計劃도 이러한 分析模型에 依據하는 것이다.

이에 대하여 다른하나의 模型은 政治, 行政學者에 依하여 試圖되는 模型으로서 最近에 와서 相當히 高潮되고 있다. 예를 들면 「와이드너」의 發展模型을 들 수 있는데 防衛指向 對 秩序指向(defence or law and order oriented) 生産指向 對 消費指向(production or consumption oriented) 發展指向 對 非發展性向(development or non-development oriented) 民主指向 對 共產指向(democracy or communism oriented) 등이 그것이다.⁽¹²⁾ 이러한 模型은 特定國家의 政府機能 예를 들면 產業政策, 安全保障, 社會福祉, 民主政治의 具現, 合理的行政體系 등에 焦點을

(11) K.N. Bhattacharyya; Indian plans—a general approach, 1963, pp. 25—49.

(12) E.W. Weidner: op. cit., pp. 108—109.

두고 定立하는 所謂 中範圍理論인 것이다. 勿論 이 模型은 最近에 와서 試圖되는 것인만큼 아직도 完成된 것이 아니므로 여러모로 再檢討되고 補完되어야 할 것이다. 그러나 이러한 模型은 國家發展을 위한 社會的 經濟的 政治的 行政的인 諸要因을 分析하여 綜合的 總體的 發展目標과 發展方向을 展望하는 데는 어느 模型보다 못지않은 特徵을 가지고 있다.

우리가 여기서 試圖하고자 하는 分析模型은 政策分析模型으로서 이에 따라 社會的 經濟的 政治的 行政的 諸政策과 諸目標을 통하여 國家發展을 展望하고자 한다. 따라서 우리는 國家發展을 위하여 第一類型的 企劃에 限定되지 않고 第二類型的 企劃을 試圖하게 되는 同時에 農業 工業 勞動 政府 其他의 모든 民間單體 및 公共團體에서 個個의 國民에 이르는 모든 諸要因을 內包하는 綜合的인 發展政策을 論議하게 된다. 그러므로 私의 意思 또는 公共意思에 따라서 이루어지는 諸資源의 配分目的을 第三의 調整者의 立場에서 公平하게 觀察하는 것은 大端히 重要한 것이다. 經濟的으로나 또는 社會的으로 너무나 치우치지 않고 國民生産物이 各分野에 公平하게 配分되는 것을 國家의 諸目的과 一般國民의 厚生과 關聯하여 評價하고 意思決定을 하게 되는 것이다.⁽¹³⁾ 이와같이 政府의 機能을 社會的 經濟的 政治的 行政的 諸目的部門으로 分類하고 將來에 投影되는 國民總生産(G.N.P.)을 基準으로 하여 資源利用의 優先順位를 決定하고 國家發展을 展望하게 되는 것이다.

二. 國家發展의 政策分析

1. 社會發展의 模型

社會發展을 위한 政策模型은 우리가 生을 營爲하는 社會構造 그自體의 指向을 分析하고 理解하는 模型을 意味한다. 오늘날의 支配的인 社會類型은 國家社會로서 이것을 據點으로 하여 對內的으로는 各種의 利害關係에 따라서 形成되는 各種集團 또는 團體를 包括하고 있으며 對外的으로는 모든 階級 身分 人種 信仰 등의 諸限界를 克服하는 國際社會 人類社會와 連結되어 있다. 特히 後者에 關해서는 社會學的 國家論을 中心으로 많은 研究가 이루어 지는데 對하여 前者에 關해서는 最近에 와서 活潑하게 研究되고 있다. 즉 政治過程 集團理論 行動理論등이 그 例이다.

이러한 兩面的인 特徵을 지니고 있는 國家社會의 發展은 그나라의 歷史的 社會的 諸條件에 따라서 相異하게 表現되는 것이나 特히 그나라의 政府가 國家社會의 發展을 위하여 行使하는 物理的 實力에 焦點을 두고 考察하기로 한다.

社會發展을 위한 政策模型으로서는 우리는 防衛指向 對 秩序指向의 두 模型을 定立할 수

(13) G. Colm: Economic Projection: Tools of Economic Analysis and Decision, American Economic Review, May, 1958.

있다. 防衛指向(defence oriented)이란 豫想的 現實的인 對外侵略 또는 危脅을 克服할 수 있는 附加的實力을 提供할 수 있는 防衛對策을 講究하게 마련이다. 第二次大戰의 強大國家는 이러한 經路를 밟아 왔으며 또한 이것은 平和時에도 大小國家의 一般目標로 되어 있다. 이에 對하여 秩序指向(order oriented)이란 社會의 內在的 秩序를 維持하는 것을 目標로 하는 것이다. 따라서 여기에는 警察力에 依한 強力한 統制에 重點을 두게 된다. 따라서 이러한 社會의 任務는 發展을 期하자는데 있는 것이 아니라 現狀維持를 企圖하려는 權力強化로 表現된다. 우리나라의 一般財政豫算을 檢討할 때 그의 44%가 一般經費이고 33%가 國防費로 充當되어 있으므로 해서 우리나라는 防衛指向政府이며 또한 秩序指向政府의 段階를 버서보지 못하고 있다. (14)

自古로 우리나라의 社會的 傳統은 한편 大陸의 周邊性이라는 位置에서 對外的 危脅을 常時 받고 있는 터이며 한때에는 中國과의 宗主國關係, 露西亞의 南進政策, 日本의 大東亞政策 등의 회오리바람에 휩쓸려 나라마져 잃어 버렸던 것이다. 또한 오늘날에 있어서도 共產主義의 直接 間接侵略의 危脅과 日本의 經濟攻勢의 危脅 등의 狀態下에서 이에 對處할 수 있는 防衛態勢의 確立과 國家安全의 保障은 社會發展에 있어서 絕對的 條件으로 되어 있다. 다른 한편 우리나라의 社會的 傳統은 大家族主義 遵嚴한 階層構造 權威主義行態에 사로 잡혀 있다. 따라서 單一民族이라는 共同體를 이루고 있으면서도 支配集團과 被支配集團은 完全히 遮斷되고 같은 支配集團도 民族 部族 宗派 등의 紐帶를 通하여 自己集團과 外部集團의 切절한 對立 競爭 鬭爭으로 表現된다. 이러한 對立鬭爭은 非妥協的 敵對的 極限的인 暴力에 呼訴하는 것이다. 이러한 狀態에서 이에 對處할 수 있는 集權的인 權力強化와 法律秩序의 維持는 社會發展을 위한 礎石으로 되지 않을 수 없다.

그러나 이러한 根本前提는 오늘날 陳腐한 思考方式으로서 다음과 같은 세가지 點을 補充하지 않으면 안된다. 첫째로 戰時體制의 平時體制로의 轉換問題이다. 우리는 戰爭에 대한 豫測도 소홀히 할 수 없듯이 平時體制로 轉換할 수 있는 技術 自體가 社會發展의 重大要因으로 된다는 事實이다. 英國의 例를 들면 2次大戰中 國民總生產의 50%以上을 防衛에 充當하던 것을 1962년에는 8%를 充當하고 있다. 美國의 「아이젠하워」政府의 平和產業으로의 轉換은 刮目할만한 事實이다. (15) 우리나라는 아직도 總豫算의 33%를 國防費로 充當하고 있는 것은 우리나라의 特殊的 條件의 反映이라고 하겠으나 再檢討가 必要하다고 본다. 오늘날의 防衛는 一國家의 軍事力만으로 成就되는 것이 아니다. 國家間 또 國際的인 理解와 協調로서 達成되는 것인 만치 平時에 있어서의 外交指向(deplomacy oriented)으로 어느程度 轉換하는데 目標을 두지 않을 수 없다. 이것은 社會發展의 本質的 要因으로 되는 同時에 經濟協

(14) 1964, 5年度 豫算書參照.

(15) M.E. Dimock: Business and Government, pp. 409—411.

助 經濟開發을 이룩하는데도 重大한 役割을 하게 되는 것이다.

둘째로 大社會와 下部集團間的 統合과 集團相互間的 均衡의 發展의 問題이다. 오늘날에 와서는 西歐文化的 侵透, 現代式的 教育, 6.25의 動亂, 産業化過程을 통하여 傳統的 社會는 漸次로 崩壞되어 그것이 가졌던 重要性는 喪失되어 간다. 이제와서는 淳風美俗이었던 大家族主義는 보기 어려우며 이에 代身하여 夫婦單位의 小家族制度가 基幹單位를 이루게 되었으며 遵嚴한 社會階層은 무너지고 生活根據를 土臺로 形成되는 各種의 2次集團이 重要性을 띠게 된다. 이제와서는 權威主義는 무너져 가며 兩班의 이름으로 行勢할 수 없으며 官僚는 特權階級이 아니고 오히려 技術者와 專門家가 尊重된다. 이와같은 現代社會 産業社會로의 變遷過程에서 惹起되는 諸問題를 解決하는 方案으로서 權力強化를 一貫하는 것은 無意味한 까닭에 下部集團의 均衡의 發展과 大社會와의 統合을 企圖하는 福祉指向(service oriented)으로 어느程度 轉換하는데 目標을 두어야 할 것이다. 美國의 「케네디」行政府는 福祉指向을 企圖한 典型的 例이다. 英國의 「윌슨」行政府의 試圖가 바로 이것이다. 日本政府는 巴야호로 經濟開發에서 社會發展 福祉指向을 企圖하여 社會構造의 整備段階로 移行하고 있다.⁽¹⁶⁾

셋째로 社會政策費와 經濟的投資와의 調節問題이다. 福祉指向은 國民에게 直接財貨와 奉仕가 配分되는 事業을 指向하는 것이므로 莫大한 經費를 必要로 한다. 그러므로 이것은 곧 經濟開發에 對한 投資에 比하여 社會事業에 投入되는 資源의 比率을 如何히 決定하느냐의 問題로 나타난다. 社會政策費는 移轉的 經費와 用役의 支出로 區分되는데 一般的으로 前者는 貧者에 對한 現金支拂로 所得增加를 가져오는 고로 그自身을 怠慢하게 하고 일할 意慾을 減退시킨다는 根據에서 後者의 方法이 採用된다.⁽¹⁷⁾ 그러나 우리나라와 같이 低開發狀態에 따르는 限定된 資源가운데서 어느程度 經濟開發을 위한 投資를 희생하여 社會的「서비스」에 充當하느냐가 問題이다. 理論의으로는 社會的서비스로 貧困의 惡循環을 거듭하는것 보다 經濟開發로써 社會的「서비스」를 展望하는 것이 妥當할 것이다. 그러나 現實의으로는 經濟開發을 爲한 人的資源의 動員 國民總動員을 위한 活力과 士氣를 불려 이르킬 수 있는 社會政策費의 投資를 要한다.

2. 經濟開發의 模型

經濟開發을 위한 政策分析은 目標로 理解되는 豫測에 依據하는데 이것은 經濟發展의 各種의 不均衡의 發見 經濟成長의 均衡回復 및 促進策의 吟味の 道具로 되는 것이다. 가장 普遍

(16) B.S.T. Divers: Planning and Policies for Deveipment Consolidated Report on Replies to Questionnaire I, EROPA. 1964.

(17) A.C. Pigou: The Economics of Welfare, 1952, past 4, ch. 5-14.

(18) ECAFE: Programming Techniques for Economic Development, 經濟企劃院譯, p. 23.

의으로 採擇되는 經濟目標은 1人當의 所得增加, 높은 水準의 雇傭狀態, 安定된 物價水準, 國際收支의 均衡, 所得分配의 均等化, 均衡的 成長등이다.⁽¹⁸⁾ 이러한 諸目標을 理解하기 위한 政策模型으로서 우리는 生産指向 對 消費指向의 二 模型으로 區分한다. 生産指向(production oriented)이란 政府가 財貨와 奉仕를 國民에게 提供하기 위하여 最大限度로 直接 生産을 管理하고 統制하는 것을 意味한다. 따라서 여기서는 成長率의 增加 그自體가 目的이거나 또는 消費財의 滿足할만한 段階에 이르기까지는 적어도 그렇게 보는 것이다. 이에 대하여 消費指向(consumption oriented)은 政府가 比較的 安定된 成長率을 維持하는데 보다 置重하여 消費者에게 財貨와 奉仕를 提供하는 것을 主目的으로 한다. 그러므로 여기서는 政府가 直接 生産을 管理하고 統制하는 것이 아니라 個人 및 集團으로 하여금 生産을 管理하도록 企劃하고 消費者의 實需要에 適應케 하는 것이다.

이에 對하여 社會間接資本指向(social overhead capital oriented)의 模型을 생각할 수 있다.⁽¹⁹⁾ 社會間接資本이란 民間資本의 增大 또는 誘致를 가져오는 各種事業에 投資하여 間接적으로 國民에게 財貨와 奉仕를 提供하는 것을 말한다. 그러므로 社會間接資本指向은 外部經濟를 創造하고 民間企業의 活動을 助長하는 各種事業에 投資하는 指向性을 意味하는 것이다. 예를들면 道路 및 交通施設, 電話 및 通信施設, 動力發展, 港灣水利, 都市 및 地域開發등이 그것이다.

自古로 우리나라의 經濟體制는 農業經濟指向이며 따라서 農業爲主의 自給自足과 物物交換의 傳統이 支配的으로 되어왔다. 더욱이 資源이 缺乏한데다가 政府의 基幹産業은 治水事業에 限定되었음으로 土地國有制를 主軸으로 하는 集約的 經濟體制를 特徵으로 하고있다. 國王에 對한 政治的 忠誠과 貢獻의 代價로 얻어지는 兩班의 土地管理權과 兩班에 對한 封建的身分과 小作料를 代價로 賦與되는 農民을 中心으로 하는 氏族 또는 部落單位의 經濟體制를 이룬 것이다. 이러한 經濟構造에서 다른 産業의 發達이란 期待할 수 없었을 뿐만 아니라 地方自治의 發達이란 생각할 수 없었다.

그러나 이제와서는 産業化過程을 통하여 傳統的 經濟體制는 崩壞되어 가고 있으며 經濟的 單位는 村落에서 工場으로 農村에서 都市로 移行하고 있다. 이리하여 往年의 部落 및 農村은 沒落過程을 示現하고 있으며 農村의 小都市化 또는 都市集中의 現象이 急激하게 나타나고 있다. 이제와서는 農民과 兩班의 體系는 무너지고 農村과 都市의 새로운 體系가 形成되고 있다. 오늘날에 와서는 어떠한 政治的 忠誠이나 封建的 紐帶에 拘碍됨이 없이 各自의 利害關係에 따라서 利潤追求의 最大化를 指向하는 傾向이다. 조그만 마을의 往年의 親舊가 오늘날에 와서는 한사람은 巨富人 會社社長으로 되었으며 다른 한사람은 農村의 小地主로 되어 있는 것이다.

(19) W.W. Rostow: The Stages of Economic Growth, a Non-Communist Manifesto, 1962, pp. 24-26.

이와같이 우리나라는 農業社會에서 產業社會로 急激하게 移行하고 있는 過渡社會(transitional or prismatic society)의 特徵을 두드러지게 나타내고 있다. 그러나 이러한 經濟體制의 變遷에도 不拘하고 이에대한 아무런 經濟政策의인 깊은 考慮가 없이 多年間 對外援助에 依據하는 消費指向의 米봉책을 遂行하여 왔다. 二次大戰까지만 하더라도 民族資本이 10%에 不過하였던 狀態로 보아 그밖에는 別道理가 없었겠지만 積極的인 受援態勢와 計劃的投資를 講究하지 못한 點은 批判을 받기 않을 수 없다.

5.16 軍事革命以後에 우리나라 政府는 從來에 取해오던 消費指向의 經濟政策의 再調節 再檢討를 통하여 綜合 5個年計劃과 運營計劃制度를 導入하고 國家開發을 爲한 生産指向의 轉進을 마련하고있다. 換言하면 消費指向 社會間接資本指向 生産指向의 政策的 調整을 하고 長期的인 國家開發을 위한 目標를 세우고 이것을 達成하기 위한 諸事業을 推進하고 있는 것이다. 그러나 經濟計劃 그 自體에 있어서도 여러角度에서 相當한 批判을 謀免할 수 없거니와 政府豫算의 不過 22%의 事業費로서는 일하는 政府, 奉仕하는 政府로 볼 수는 없는 것이다.

그러나 앞으로 經濟開發을 위한 目標과 投資를 올바른 方向으로 配定하는 根本政策을 樹立하지 않으면 안된다. 여기서 留意할 點은 다음과 같다.⁽²⁰⁾

첫째로 公共投資는 社會間接資本의 投資에 主眼을 두는 것이 先決問題이다. 그投資의 對象은 例를 들면 道路 및 交通施設 電話 및 通信施設 動力發電 港灣開發 都市 및 地域開發 人口問題등이 그것이다. 이러한 諸事業은 農業社會에서 產業社會로 變遷하는 過渡社會에 있어서 새로이 形成되는 農村, 都市의 經濟體系에서 惹起되는 諸問題를 解決할 수 있는 要因으로 된다. 또한 이러한 諸事業은 여기에 그치는 것이 아니고 各種의 外部經濟를 創造하고 民間企業活動을 刺戟하여 民間投資의 機會를 造成한다. 그러므로 社會間接資本에 依한 諸事業 即 外部經濟는 그自體에서 오는 直接的利益 보다도 間接的利益에 根據하여 經濟開發을 展望하는 것이다. 이러한 點에서 消費財產業이나 主導的產業의 發展을 다같이 促進하고 助長하는 橋梁的役割을 擔當하기도 한다.

둘째로 이 段階를 지나면 政府가 農業이나 工業등의 直接生産에다 資本을 投資하게 되는 것이 效果的이다. 그러나 農業과 工業은 相互 補完的인 것이어서 一般的으로 原始農業에서 現代農業 여기서 다시 工業으로 變遷하는 過程을 取한다. 오늘날 農業보다 工業이 重要視된다고 하더라도 피해가는 農村開發 農業의 機械化 및 技術化가 없이는 工業生産의 擴大誘因을 阻害할 것이며 따라서 工業發展을 期待할 수가 없게 된다. 工業開發만 하더라도 다른 產業發展을 위한 先導的役割을 하는 主導的工業에 投資할 것이므로 成長率 厚生水準 雇傭 및 資本問題를 考慮하지 않을 수 없다. 例를 들면 外換收入工業 生産財工業 國產原料使用工業 必

(20) ECAFÉ: op. cit., pp. 35—36.

須品生産工業 所得増大工業 등이 그것이다. 그러나 이와같은 生産에 公共投資를 하는 것은 公共部門의 擴大를 招來함으로써 어느程度 經濟開發에 確信을 가지는 事業이라야 한다. 이러한 點에서 從來의 政府가 經營하고 있는 官營企業과 政府投資企業에 對한 再檢討와 必要에 따라서는 民間業體에 拂下하는 大膽한 政策的 考慮가 있어야 할 것이다.

셋째로 指導者, 行政官, 經營者, 企業家, 技術者 등 人的資源에 對해서 投資하는 것이다. 經濟開發의 有望한 將來는 新資源의 發見 에너지源과 그의 處理方式의 技術的進歩 外國援助에 基한 새로운 計劃의 結果로 이루어지는 것은 아니다. 勿論 이러한 諸要素도 모두 重大한 役割을 하지만 그 役割은 補助的인 것에 不過하다. 問題의 焦點은 무엇보다도 自覺있는 熟達한 人的資源에 依하여 遂行되는 經濟革新의 眞摯한 國內活動인 것이다. 따라서 開發計劃을 立案함에 있어서 國民의 많은 努力을 要하는 現實的인 目標을 定立해야 한다. 國民努力에 活氣를 불려 이끄는 것은 政府뿐이다. 「나이지리아」는 相當한 負擔을 甘受하면서 人的資源의 確保에 巨額의 資金을 投資하고 있는 것이다.

3. 政治發展의 模型

政治發展이란 國家的 統合을 成就하여 國民의 經濟的 社會的 條件을 增進시킬수 있는 官僚機構를 確立하는데 있는 것이다. 換言하면 支配者와 被支配者 또는 指導者와 追從者間的 政治關係를 이룩하는 國家的 統合을 如何히 成就하느냐의 問題로 나타난다. 그런데 現代政治의 發展模型에는 主要한 二大傾向이 있는데 民主指向 對共產指向이 그것이다. 民主指向(democracy oriented)은 國民多數의 合意 또는 同意에 依據하는 國家的 統合을 成就하여 國民個人의 發展을 企圖하는 官僚機構를 確立하려는 政府를 意味한다. 이에 對하여 共產指向(communism oriented)은 無產階級을 代表하는 共產黨의 意見에 따라 國家的 統合을 이룩하여 階級없는 社會를 試圖하는 官僚機構를 確立하려는 政府를 指稱한다.

그러나 이러한 民主指向 또는 共產指向政府는 極小數에 不過하고 大部分의 過渡國家는 大體로 民主指向을 표방하나 事實上 寡頭制(oligarchy)의 各種變形으로 表現되고 있다. 따라서 政府 또는 行政體制의 任務와 役割은 民主, 共產의 兩極端間에 있어서 多樣할 뿐만 아니라 그들이 指向하는 方向에 있어서도 多樣하다. 最近 「월스」에 依하여 研究된 5個의 類型은 過渡社會의 多樣的인 近代化過程의 變遷關係를 比較考察한 主要資料인 것이다.⁽²¹⁾ 여기에는 「아세아」 「아프리카」諸國家를 類型化하여 各種의 機能的 側面을 分析하고 있는데 政治의 民主制, 後見的民主制, 現代的寡頭制, 獨裁的寡頭制, 傳統的寡頭制 등의 分類가 그것이다.

自古로 우리나라의 統治構造는 中央集權的인 權力的 絕對性과 遵嚴한 階層的構造에 基한 小數의 支配階級에 依한 寡頭政治를 거의 本質로 하고 있다. 이와같이 絕對權力的 累積化傾

(21) G.A. Almond and J.S. Coleman: The Politics of the Developing Areas, 1960, pp. 53-58.

向은 集權者의 一方的인 福祉觀念의 決定을 妥當化하였고 小數의 支配階級에 依한 寡頭制는 國民에 對한 責任性을 等閑視하여 온 것이다. 따라서 政權交替에 있어서는 直接 間接으로 暴力手段이 介入하여 目標의 一貫性(consistency)과 方向의 同一性(same direction)을 찾아 볼 수 없는 것이다.

그러나 大韓民國의 樹立과 더불어 民主共和國를 根本規範으로 삼고 있으므로 形式上으로는 民主指向을 標榜하고 있으나 現實의으로는 傳統的 諸要因이 그대로 作用하고 있으므로 寡頭制의 實質을 벗어나지 못하고 있다. 國民의 意思를 統合하고 또한 國民에 對한 責任을 保障하는 利益團體, 輿論團體, 投票制政黨, 國會, 行政府, 司法部등의 諸制度를 마련해 놓았다. 그러나 絕對權力의 累積化傾向으로 인하여 集權者의 一方的 意思決定과 國民에 對한 非責任性의 政治的 傳統은 가시지 못하고 政治的 모든 決定은 執權者와 그를 圍繞하는 小數 集團에 依하여 左右되며 國民에 對한 責任觀念은 微弱하기 그지없다. 人의 帳幕 西大門景武臺 馬耳牛耳 主流派와 非主流派 革命主體勢力등의 諸諷刺語는 이것을 端的으로 指摘하고 있다.

이러한 實情은 公式的 制度 또는 目標와 現實의인 行態 또는 手段間에 間隔이 存在한다는 것을 意味한다. 여기에 過渡國家로서의 許多한 問題를 造成하는 한편 이에 對한 中間的 對策의 樹立이 要請되는 것이다. 이것이 바로 政治發展의 問題로서 從來부터 政治的 統合 (political integration)問題로 究明되어 왔다. 좀더 具體的으로 말하면 이것은 現代의인 指導 層과 傳統的인 大衆間의 政治關係로서 모든 過渡國家가 直面하고 있는 가장 主要한 政治問題이다. 이것이 바로 國家的 民族的 統合問題(national integration)로 나타난다. (22)

모스카(G. Mosca)에 의하면 人間은 信念 感情 利害關係등에 따라 各種의 社會集團(social types)을 形成하며 그중에서 가장 優勢한 支配階級(ruling class)이 다른 集團을 支配하는 正當한 根據로서 政治公式(political formula)을 創造한다. (23) 그러나 社會集團과 政治公式과의 關係는 時間의 흐름에 따라 變化하는데 이에 따라 政治發展과 民族的統合도 直接的인 影響을 받게 된다. 그런데 近代化過程에 있어서 支配集團과 政治公式 또는 文明間에 緊張이 造成되어 새로운 社會類型이 形成되고 이것은 合理的인 政治公式을 提示하게 된다는 것이다. 그러므로 近代화된 指導層과 傳統的인 一般大衆과의 間隔은 버러지게 되었고 이에따라 國家的 統合을 이룩하자면은 이 兩者를 結合하는 새로운 社會類型과 政治公式을 產出해야 한다는 것이다.

그러나 政治公式의 種類와 民族的 統合의 可能性을 豫見하는데 있어서 가장 示唆的인 見

(22) L. Binder: National Integration and Political Development, APSA, Sept. 1964, pp. 623—624.

(23) G. Mosca: Ruling Class, 1958, pp. 71—72.

解는 「파이」와 「에머슨」의 理論이다.⁽²⁴⁾ 「파이」(L. Pye)는 一體化問題로서 個人的適應(personality adjustment)을 들고있다. 後進國家에 있어서 統合을 위한 政治家는 官僚의 任務에 對하여 非妥協의이며 發展을 위한 官僚는 組織目的에 適應하지 못하고 있다. 따라서 時急한 것은 現代組織類型에 對한 이들의 個性的 適應의 問題가 考慮되어야 한다는 것이다. 그러므로 近代化 또는 政治發展은 現代式組織에 잘 適應할 수 있는 方法을 習得케 하는 것이다. 그런데 民族的 統合은 무엇보다도 個性的 適應을 이룩해야 하며 이에따라 近代化 또는 政治發展을 試圖함으로써 비로서 成就될 수 있다고 보고 있다.

이에 對하여 「에머슨」(R. Emerson)은 一體化問題를 本質적으로 民族主義(nationalism)로 把握한다. 後進國家의 民族主義의 擡頭는 政治發展과 그와 關聯된 모든 問題의 核心的 要因으로서 이것은 主로 西歐의 影響에 對한 新生國家의 國民의 心理的 反應인 것이다. 이때의 心理的 反應은 一體化的 危機意識의 結果로서 近代化 또는 發展이라는 政策의 考慮를 가져 오게 하였다. 勿論 「에머슨」은 「파이」와 같이 發展上의 課業을 遂行하기 위한 個人能力에 關心을 가지지 않고 民族的 統合 또는 一體化를 強調하고 있는 것이다.

여기서 한걸음 더나가서 「실스」(E. Shils)는 統治類型에 많은 關心을 가지고 政治發展을 說明하고 있다.⁽²⁵⁾ 新生國家의 指導者는 發展 또는 近代化를 指向하고 있으나 그 近代化의 要求가 너무나 大함으로 官僚機構는 現代性을 이룩하기 위하여 市民政治體(civil polity)의 目標에서 벗어나게 된다고 力說하고 있다. 따라서 그의 關心은 發展을 이룩하느냐 못하느냐에 있는 것이 아니라 統合 또는 近代化의 失敗를 가져오는 統治體制에 關心을 가지게 된다. 그에 依하면 現代의 指導者와 傳統의 一般大衆間의 間隔을 統合시키자면 政治社會 即 經濟와 行政에 있어서 뿐만 아니라 거의 道德의 秩序 그自體에 있어서 近代化된 社會를 先決要件으로 한다. 따라서 이 間隔의 實際的 統合은 民衆의 支配 代議의 制度 市民의 自由등을 保障하는 統治體制에서만 可能하다고 본다.

「빈더」(L. Binder)는 新生國家에 있어서 統治體制의 性格과 近代化의 水準은 指導者와 被指導者와의 間隔을 統合하는 方式 即 媒介的 中間指導者의 業績에 依據한다고 보고 다음과 같은 假定을 세우고 있다.⁽²⁶⁾ ① 民族的 統合은 綜合的인 文化的 理念的 同意를 創造해야 하며 ② 政治體系는 어느때 보다도 切實하게 要請되며 究極적으로 統合過程을 통하여 安全된 政治形態로 形成해야 하며 ③ 成功的過程은 傳統의 價値와 現代의 價値를 止揚하는 行動과 理念의 結合을 가져오는 意慾과 能力을 가진 社會階層을 創造하는데 달려 있다는 것이다.

(24) L. Binder: op. cit., pp. 628—629.

L. Pye: Politics, Personality and National Building, 1962.

R. Emerson: From Empire to Nation, 1962.

(25) E. Shils: Political Development in the New States, 1962. p. 81.

(26) L. Binder: op. cit., pp. 630—631.

이더한 兪地에서 볼 때 後進國家의 政治發展은 民族的 統合을 造成하는 「이데오로기」의 形成 政治的 安定을 招來하는 合理的인 政治形態의 設置 이에 따르는 媒介의 中間指導層의 形成 과 近代化를 擔當하는 組織目的에 對한 個性的 適應등에 걸쳐서 目標을 設定하고 이를 指向 하는 政治活動이 이루어져야 할것이다.

4. 行政發展의 模型

行政發展이란 開發目標을 成就하기 위한 合理的 行政體系 즉 官僚機構를 確立하는데 있다. 그런데 行政發展의 模型으로서는 合理性指向과 非發展性向이 그것이다. 合理性指向(rationality oriented)은 行政의 機能的 政治的 責任을 保障하는 것으로서 여기에는 遵法精神(spirit of legality)과 忠實精神(spirit of stewardship)이 內包된다.⁽²⁷⁾ 政治權力은 그의 目的을 實現하는 데 意義가 있는 것이지만 行政發展에 있어서는 支配者의 恣意的 權力行使는 許容될 수 없고 여기에는 반듯이 特定이 法規에 依한 規制를 받게 된다. 이러한 法規를 尊重하는 遵法精神은 支配者만이 아니라 全公務員 全國民의 몸에 배야한다. 忠實精神은 法規의 意圖에 따라 最善의 努力으로 業務를 遂行하는 精神으로서 이것은 組織目的에 合致되는 合目的性과 같은 手段이라면 할한 것으로 하는 能率性을 充足시키는 것이다.

이에 대하여 非發展性向(non-development oriented)이란 社會的 經濟的 政治的 發展이나 變化를 問題로 삼지 않는 性向을 意味한다.⁽²⁸⁾ 여기에는 여러가지 內容이 論議될 수 있으나 다음과 같이 要約하고자 한다. 어떤 政府는 주로 集團勢力과 利害關係의 均衡에 腐心하는 경우도 있으며 또 어떤 政府는 家族主義와 傳統을 주로 價値로 삼아 그의 政策과 活動을 限定한다. 어떤 政府는 不正과 腐敗에 눈이 어두어 앞을 내다보지 못하는가 하면 또 어떤 政府는 目標와 方向을 잃고 單純히 能率과 節約에 사로잡혀서 헤어나지 못하는 등의 非發展性向을 지니고 있는 政府類型이 있다.

우리나라의 行政體系는 自古로 專制權力의 累積化에 따르는 絕對官僚制를 取하여 왔다. 「아이젠슈타트」(S. M. Eisenstadt)는 이것을 歷史的官僚王國(historical bureaucratic empire)의 概念으로 說明하고 있다. 여기서는 支配者에 對한 恣意的 政治目的이 展開되고 이러한 目的을 維持하기 위하여 集權的 官僚制를 取하게 된다. 그러므로 支配者는 慣習과 傳統에 根據하여 權限의 正當性을 主張할 수 있었으며 目的의 展開에 있어서는 社會的 規範이나 國民의 支持에 制限될 必要가 없었던 것이다. 行政官僚는 絕對君主에 대해서는 그의 使用人이며 臣民으로 格下되어 있는 國民에 對해서는 支配的 地位를 차지하는 特權層을 이루고 있는 것

(27) F.W. Riggs: op. cit., pp. 33—34.

(28) E.W. Weidner: op. cit., p. 109.

(29) S.N. Eisenstadt: The Political systems of Empires, 1963.

이다.

그러나 韓國의 行政體系는 最近에 와서야 急激하게 現代의 體制로 改編되고 있는 것이다. 그러므로 行政體系의 正常的 進展과는 相異한 變形을 보일 뿐만 아니라 變貌해가는 모습도 特異한 性格을 띠고 있다. 公式的으로는 機能分化에 따르는 現代式 行政體系를 確立하고 있으나 實際行政은 如前히 機能未分化에 의거하는 傳統의 要因에 支配되고 있다. 換言하면 傳統의 要因과 現代의 特徵이 混合되어 있는 異質混合, 公式의 目標과 實際的 現實이 모순되는 形式主義 機能分化의 行政體系와 權能未分化의 行動構造가 共存하는 重疊性格등을 特徵으로 하고 있다. 그러므로 韓國行政은 發展과 關聯시켜서 볼때 過渡社會의 形態를 띠고 있다.

確實히 韓國行政體系는 形態的 側面에서는 어느程度 一般行政體系와 類似한 性格을 發見할 수 있으나 行態의 側面에서 볼 때 異質性을 發見할 수 있다.⁽³⁰⁾ 즉 形態는 現代의 粉飾을 하여 皮相的으로는 상당히 發展하고 있는 것 같이 보이나 이러한 粉飾의 形態의 內面을 檢討하여 보면 形骸의 粉飾과 傳統의 要因에서 빚어지는 赤裸裸한 行政行態의 不調和와 副作用을 엿볼 수 있다. 이러한 擬飾 狀態下에서 그리고 人的 物的資源이 缺乏한 가운데서 支配者는 近代化라는 무거운 負擔을 지고 있으므로 社會에 對한 効果的 統制를 喪失하게 될憂慮도 없지 않으며 또한 行政官僚의 群雄割據의 分派作用과 非官僚勢力으로서의 小數集團의 統制作用으로 行政體制 마저 動搖하지 않을 수 없다. 따라서 行政體系 그 自體가 社會에 있어서의 核心的 位置를 喪失하게 됨으로 이에 대한 適切한 對策이 이루어져야 할 것이다.

그러면 現代의 行政體系로 轉換할 수 있었던 西歐社會의 條件이 무엇이였는가를 究明하면 다음과 같다.⁽³¹⁾ ① 集中的 經濟發展 生産性 農民 및 市民의 合理化가 이루어 진것 ② 地方 및 都市의 富裕層이 政治權力으로 進出하였다는 것 ③ 世俗의 指導者와 著名人士에 依하여 代表되는 高次的 政治組織과 活動이 出現하게 된것 ④ 職業的 指導者와 支配階級間의 密接한 相互作用과 그들의 文化的 政治的 活動을 爲한 結合體 ⑤ 融通의인 政治體系와 結合된 支配者의 正當性 目的 政策의 普遍性 ⑥ 支配者의 政策과 對立하고 普遍的 指向과 理念과 連結된 高度의 社會的 經濟的 分化등이 그것이다. 그러나 이러한 諸條件은 西歐에 있어서 經濟的 政治的 價值文化的 領域에서 多角的 併行的 同時的인 高度의 發展이 이루어 졌다는 事實이다.

그러나 이러한 모든 機能을 成就함에 있어서 가장 重大한 役割을 한 것이 政治鬭爭의 主要機關과 行政官僚였다.⁽³²⁾ 政治鬭爭機關이 相異한 政治指向의 正當한 連結을 圖謀하는 限 그리고 行政官僚가 그의 基本的奉仕를 提供하고 어느 程度의 奉仕指向을 維持하는 限 이 兩者

(30) 李宇鉉著, 行政學原論, 104—105面 參照.

(31) S.N. Eisenstadt: op. cit., pp. 357—358.

(32) Ibid. p. 359.

는 大部分의 社會集團에 대한 必要한 資源을 供給할 수 있었고 또한 그들 相互間의 關係와 政策과의 關係를 規制할 수 있었다. 그러므로 政治體系와 行政體系는 各種의 規制的 順次的 政策의 繼續的 施行, 相異한 社會階層內的 各種의 豐足한 資源의 繼續的 發展, 共同體에 대한 이러한 資源의 繼續的인 流通등을 確保할 수 있었다. 그러므로 「아이젠슈타트」는 近代化 過程에 있어서 政治體系와 行政體系와 行政體系의 協同的 相互關係를 認定하고 있다는 點에서는 正當하다고 볼 수 있으나 그具體的 關係를 보지 못하고 있다.

그러나 「리그스」는 政治와 行政과의 關係를 다음과 같은 前提下에서 다루고 있다. 즉 政治體系가 行政體系에 對하여 後進의일때 너무나 急激하고 未成熟한 行政體系의 擴大는 效果的 政治發展을 阻止하는 傾向이며 行政體系가 比較的 弱體일 때에는 政治體系는 成長할 수 있는 機會를 더 많이 가진다는 것이다.⁽³³⁾ 그런데 過渡國家에는 社會構造에 있어서의 前官僚的 要因에 依하여 造成되는 問題와 近代化하려는 그들의 慾求에서 招來되는 問題와의 二重의 苦憫을 가지고 있다. 이러한 狀態下에서 잘 整備된 行政體系는 다른 階級 集團 또는 競爭的 政治勢力의 發展을 阻害하게 된다고 본다. 그러므로 「리그스」는 過渡國家의 行政官僚 또는 行政體系에 對한 各種의 外在的 統制에 關心을 가지고 이 外在的 統制에 따르는 若干의 重大問題를 究明하고 있다.

이러한 見地에서 行政官僚는 後進國家의 社會的 經濟的 政治的 變動過程에 있어서 重大한 役割을 한다. 그러므로 後進社會를 研究하는 者가 直面하는 가장 어려운 問題의 하나가 바로 社會, 經濟, 政治, 行政秩序間的 關係를 如何히 規定하느냐이다. 그러나 行政體系는 어 데까지나 社會, 經濟, 政治의 諸目標을 合法的 合目的的으로 具現하는데 있는 것이다. 따라서 行政發展이란 이러한 限度內에서 考慮되어야 할 것이다.

〈筆者 慶熙大學校 教授〉

(33) J. Lapalombara (ed.): op. cit., p. 126.