

社會變化를 위한 行政技術의 評價

朴 東 緒*

〈目

次〉

- | | |
|---------------|-------------|
| 1. 序 論 | 4. 變化戰略의 評價 |
| 2. 行政의 社會變化機能 | 5. 結 語 |
| 3. 社會變化觀 | |

〈要 約〉

우리는 1962年에 經濟發展計劃을 政府가 수립하고 추진해 온 以來 鉅額적으로 政府가 國家發展을 위한 努力を 해 왔다는 點에서 50年代의 行政하고 엄청나게 달라져 가고 있으며 따라서 發展行政의 성격을 농후하게 띠었다고 생각된다.

이와 같이 行政機能이 엄청나게 달라졌으나 이에 관한 研究는 너무나 적었으며 특히 社會變化를 效率의 으로 가져 올 수 있는 行政技術에는 무엇이 있으며 이들의 평가는 거의 없었다. 그러므로 여기서는 우선 첫째로 行政이 鉅額적으로 社會變化를 이루 하려고 추진하는 경우의 문제점을 검토하였으며

다음 둘째로는 變化的 對象인 社會는 어떠한 變數에 의하여 쉽게 變할 수 있는가를 검토하고 여기서는 크게 理念, 經濟力, 技術 및 情報, 蔽蔽, 文化接觸등 다섯 가지로 簡約 시켜 보았다.

다음 行政이 變化擔當者로서 變化的 대상인 社會에 어떠한 戰略을 쓰고 있는가 하는 것을 우선

크게 다음과 같은 몇 가지로 나누어 보았다.

이 戰略을 통해서 變化的 대상에게 傳達 또는 刺戟을 주는 영향력의 內容 및 이의 傳達手段으로 나누어 보았다. 前者は 強制的, 誘因的, 規範的인 것으로 나누어 보고 각각의 범주에 속하는 것을 몇 가지 쪽으로 分類하여 보았다.

後者の 경우는 變化 對象과 直接 面對面으로 접촉하는 값 비싼 方法과 그려하지 않는 경우로 나누어 역시 몇 가지 方法을 각각 分類하여 보았다.

이 외에 戰略으로서 생각할 수 있는 것으로서 變化가 이루어지는 어떠한 時點에 戰略을 강구하느냐에 따라 5가지로 나누어 보았다.

다음 또 하나의 戰略은 이러한 여러가지 方法中 어떠한 戰略을 택하느냐의 문제로서 선택의 기준을 事業의 性格, 變化對象의 性格, 政治理念, 費用, 時間性 등을 생각해 보았으며 이와 동시에 受容性의 決定要因으로서 収益性, 信賴性, 公益性, 緣故, 強制性을抽出해서 평가를 해 보았다.

1. 序論—研究目的, 對象 및 方法

1963年부터 發展行政에 관한 學徒들의 關心 研究가 이루어지기 시작하였으며 그간 놀라울

* 教授, 서울大學校 行政大學院

※ 이 研究는 產學財團의 研究費支援으로 이뤄진 것임.

정도로 많은 업적이 쏟아져 나왔으며 가장 농후하게 發展行政의 성격을 떠 行政을 하고 있는 우리와 같은 新生國人에게 많은 도움을 주어 왔다.

지난 15년間의 업적을 여러 가지로 평가 할수 있겠으나 發展行政의 內容을 行政自體의 發展과 行政을 통한 社會의 變化 發展등 두가지로 크게 나누어 보는 경우 前者에 대하여는 많은 공헌이 있었다고 볼 수 있으나 後者에 대하여는 너무나 前者에 비하여 不均衡的으로 업적이 적었다고 생각된다.

더구나 문제가 되는 것은 우리와 같이 귀중한 資源으로서의豫算中 每年 25% 内外의 큰 돈을 行政人에게 보수도 제대로 못주면서 行政이 우리 社會의 發展을 도모코자 여러 사업에 投資를 해 왔는데 이의 效率化를 위한 도움을 줄 수 있는 行政理論 또는 發展行政 研究를 통한 도움이 될 수 있는 理論의 구축이 너무나 없었다고 하는 것이다.⁽¹⁾

따라서 우리의 경우 지난 1962年以後 經濟發展을 위시한 기타 분야의 발전을 行政府의 行政人們이 主導를 하여 왔는데 事實上 그때 까지 發展行政에 관하여 아무런 事前 準備 없이 있다가 갑자기 전연 성질이 다른 일을 하게 되었으며 따라서 결국 그들이 갖고 있는 자혜, 통찰력, 창의력, 직관력에 의존하지 않을 수 없었으며 따라서 試行錯誤도 많았으나 이와 같은 無準備性에 비추어 본다면 놀라울 정도로 큰 일을 해 왔다고 생각된다.

이제 우리도 10餘年的 體驗을 쌓고 있으며 우리도 發展行政에 관한 關心을 갖기 시작한 지 15년의 歷史를 갖고 있으므로 우리 行政學徒나 行政實務人에게 行政을 통한 社會變化의 문제 만큼 중요하며 긴급하고 또한 우리의 發展을 效率的으로 성취하는데 크게 공헌할 수 있는 것이 없지 않는가 생각된다.

그러나 이와 같이 엄청난 일을 혼자의 힘으로 한다고 하는 것은 처음부터 무리한 일이라고 하는 것은 充分히 인지하나 이번에는 우선 이러한 研究에 關心을 본격적으로 스스로 가져 보자고 하는 것과 이를 통하여 學界人과 行政人間의 協同을 통하여 금후 이 方面에 대한 研究의 진작을 기해 보고자 하는데 目的은 두고 있는 것이다.

그러므로 이번에는 우선 이 分野에 관한 어떤 narrow-range theory를 검증하고자 하는 것이 아니고 行政을 통하여 各部處가 제각기 社會變化를 위해서 利用하고 있는 手段을 총망라해 보고 이를 分類體系化하고 이들의 평가를 우선 非檢證的인 方法이 많이 介入하더라도 시도해 보고자 하는 것이다.

이와 같은 全體的 且視的인 「理論」 또는 假設을 설정하면 금후 계속해서 이들에 대한 是非가 檢證的 方法을 통해서 이루어지기 시작하며 어렵지만 단계적으로 서서히 有用性, 妥當性, 實踐性이 높은 理論이 구축되어 우리나라의 發展行政能力의 向上에 도움이 크게 될 수

(1) R.S. Milne, "Decision-Making in Developing Countries," *J. of Comparative Ad.* Vol. 3, No.4, Feb. 1972, pp.399-401.

新生國이 必要로 하는 radical change에 적용될수 있는 決定模型도 개발이 않되고 있고 따라서 實踐性이 높지 못하다는 것이다.

있지 않을가 생각된다.

이상과 같은 目的에 비추어 發展行政의 성격을 농후하게 지니고 있다고 생각되는 商工部, 農水產部를 위시하여 文教部, 勞動廳등을 重點的으로 對象으로 생각했으나 이번의 연구목적에 비추어 特定部處의 行政에 국한 하지 않고 우리나라 行政一般을 對象으로 하였으며 이를研究하는 方法으로서는 적지만 그간 연구된 업적으로서의 문헌 및 전문인, 關係行政人과의 면접, 質의표 등에 의한 方法을 利用하였으며 이러한 方法을 통해 수집된 정보는 어디까지나 하나의 참고에 그치고 이를 土臺로 하여 筆者自身의 주관적 평가 판단에 많이 依存하였다.

2. 行政의 社會變化 機能

흔히 누구나 行政의 社會變化機能을 當然한 것 처럼 논의하고 있으나 事實은 그리 당연한 것으로 생각될 성질의 것만은 아닌것 같다. 歷史的으로 보면 우리나라의 경우 不過 몇10年前까지만 해도 行政의 機能을 發展과 관련시켜 생각할 수 있다고 누구나 생각을 못하였다. 왜냐하면 行政은 現狀維持, 收奪을 하는데 있었으며 또한 그와 같이 누구나 믿고 있었기 때문이다.

그러나 이제는 최소한도 目的, 理念上으로는 行政의 機能은 社會發展의 촉진에 있다고 생각하고 있고 이를 行政에 기대하고 있으며 이에 따라 行政人도 이를 하겠다고 公言하고 있다.

우리도 1962年以來 특히 이를 강조하고 있으며 美國의 學界人們도 이를 돋겠다고 發展行政이라고 하는 名目下에 輸出用으로서 연구를 해 왔다.⁽²⁾

그러나 1970年代에 들어서면서 越南戰의 쓰라림 체험, 國力의 限界, 行政權의 지나친 肥大등에 자극되어 少壯學徒들에 의하여 「新行政學」이라는 名稱을 가진 바람을 이르키었으며 이의 特色을 여러가지로 잡을 수 있겠으나 확실히 종래 輸出用으로 구상하기 시작했던 發展行政의 國內適用이라는 면을 여러가지 면에서 지니고 있다고 생각한다. 몇가지만 예시하면 價值의 重視, 社會 發展 또는 衡平을 위한 積極行政(proactive), 有用性등을 강조하고 있으며⁽³⁾ 美國人 스스로 美國을 發展된 國家가 아니라 發展途上에 있는 國家라고 호칭할⁽⁴⁾ 정도로 美國도 國內的으로 發展시킬 문제가 너무나 많으므로 行政이 現在 보다 적극적으로 社會

(2) Irving Swerdlow, *The Public Administration and Economic Development*. New York, Praeger, 1975, p.347.

(3) John Rehfuss, *Public Administration as Political Process*. New York, Charles Scribner's Sons, 1973. pp.224-7, Alay K. Campbell, "Approaches to Defining, Measuring and Achieving Equity in the Public Sector." *Public Ad.R.* Vol.36, No.5, Sept-Oct, 1976, p.556.

(4) Ira Sharkansky *The United States: A Study of a Developing Country*, New York David McKay, 1975, pp.187 참조.

發展, 衡平을 위하여 노력할 것을 요청하고 있다.

이러한 行政의 積極的인 機能이 우리가 익숙한 自由世界에만 요청되고 구현되고 있는 것 이 아니라 事實은 共產國의 경우 보다 적극성을 띠고 일찍 시작 되었던 것인데⁽⁵⁾ 최근까지 共產國을 政治理念面에서 特殊性을 지닌것으로만 인지하여 無으며 따라서 이러한 發展機能 이 등한시 되었던 것이다.

이와 같이 이제는 世界의 모든 國家들이 行政의 社會變化機能을 擔當하고 있으나 성격은 다음 表에서 보는 바와 같이 다르다.⁽⁶⁾

行政의 社會變化機能

性 格	國 家	先 進 國	新 生 國	共 產 國			
時 範	期 圍	事 部 消 間	後 分 的 極 接	事 前 部 積 直	後 分 的 極 接	事 全 面 積 直	前 的 極 接

先進國은 가장 消極的이며 部分的, 事後的인 機能을 行政이 擔當하고 있는데 비하여 大體로 우리를 포함한 新生國의 경우는 共產國과 같지는 않지만 先進國 보다 積極的이며 事前的인 성격을 지니고 있는 것을 알 수 있다.

그러나 문제가 되는 것은 다 같이 社會變化機能을 擔當하면서 왜 國家에 따라 性格이 다르게 되어 있느냐 하는 것과 어떤 것이 그들이 추구하는 目標達成의 効率性이라는 點에서 바람직하냐 하는 것이다.

우선 原因으로서 各國이 추구하는 政治理念에 따라 달라지며 이러한 點에서 共產國의 경우 적극성, 전면성, 사전성을 갖게 된다고 생각된다. 新生國의 경우 民主主義, 資本主義를 先進國과 같이 指向하고 있으나 이의 歷史가 다르기 때문에 영향을 적게 받는다고 생각되며 先進國의 경우는 그들이 추구하는 衡平, 生活의 質을 높이기 위하여 行政의 積極介入이 現在 보다 더 요청되고 있으나 民主主義의 理念에 대한 강한 信奉으로 제한을 받고 있다고 생각된다.

行政의 社會變化機能에 대한 必要性 需要라는 點에서는 역시 私經濟가 전연 存在할 수 없는 共產國의 경우 제일 크며 新生國의 경우 理念上 先進國과同一하여야 하나 現實的으로 私的分野의 엄청난 취약성 때문에 역시 行政에 보다 크게 依存하게 되는 것이다.

그러나 문제는 이러한 必要에 따라 엄청난 짐을 擔當하게 되는 行政의 能力인 것이다. 이

(5) Roger W. Benjamin and John H. Kautsky. "Communism and Economic Development," *American Pol. S.R.* Vol.62, No.1, March 1968, pp.120-1.

(6) Eugene Staley, "The Role of the State in Economic Development," in: Myron Weiner (ed.), *Modernization*, New York. Basic Books, 1966, p.301. 기능을 기준으로 3大分.

와 같이 行政의 擔當能力이 가장 취약하다고 보며 따라서 많은 新生國의 경우 엄청난 낭비를 政治, 行政面에서 노출시켜 온 것이 事實이며 우리의 경우도 이의例外는 아닌 것으로 생각된다.

行政의 社會變化機能 決定變數

變 數 國 家		先 進 國	新 生 國	共 產 國
理 需 能	念 要 力	消 極 小 大	消 極 中 小	積 極 大 中

그러나 各國家群은 이상과 같은 성격에서 제각기 고유의 문제를 지니고 있다고 생각된다. 이의內容을 個別的으로 지적하면 先進國은 그들이 추구하는 바람직한 社會를 이룩하기 위하여 行政의 보다 적극적인 기능이 요청되나 이의 擔當이 現在로서는 行政의 擔當能力 보다도 民主主義라는 政治理念으로 인한 벽에 부딪치고 있어 이를 어떻게 克服하느냐 하는 것이다.

이에 反하여 共產國은 未來의 바람직한 社會自體도 理念에 의한 압도적인 영향을 받고 있지만 보다 큰 문제는 行政에 대한 需要가 엄청나게 擴大되고 있으며 따라서 行政能力의 向上을 앞지르고 있다는 것이며 결과적으로 全社會를 國家行政化하고 있으며 官僚制化하고 있다는데 문제가 있다.

그러나 新生國의 경우는 理念面에서 보다도 私的分野의 能力이 취약하고 보다 신속한 發展을 기하고자 行政의 수요를 不可避하게 擴大시켜 나가고 있으나 유감인 것은 行政能力의 向上이 이에 一致하지 못하고 있다는 것이다. 따라서 결과적으로 엄청난 非效率性을 노출하고 있는 것이다.

行政機能의 評價

評 價 國 家		先進國	新生國	共 產 國
行 政 需 要	力	小	中	大
行 政 能 力	問 題	大	小	中
問 解	決 方	理念에 의한 機能制約 行政의 積極性 要求	過重한 行政負擔 行政能力 向上	理 性 過 刺 理 性 緩 和

따라서 解決의 길은 先進國의 경우 行政이 언제나 소극적 사후적으로 조정하는데 그쳐야 한다는 지나친 理念性을 克服하고 部分的으로는 事前介入도 하는 것이 가능할 수 있게 하면서 계속 行政能力을 向上 시켜나가는 것이라고 생각된다.⁽⁷⁾

(7) 行政의 消極性 積極性의 문제는 事前計劃을 어느정도 하고 있느냐 하는것이 하나의 指標, 尺度가 될수 있으며 이點 美國, 英國, 獨, 佛의 경우 차이성을 식별할 수 있다.

共產國의 경우는 理念性을 완화하여 한쪽으로는 지나친 行政負擔을 떨어주고 반편으로는 行政能力의 發展도 向上시켜 주는 것이 긴급한 것으로 생각되며 이 點에 있어서 先進 共產國은 後進共產國 보다 合理性을 高度化하고 있으나⁽⁸⁾ 아직 後進共產國의 경우는 그러하지 못한 것 같다.

우리를 포함한 新生國의 경우는 문제의 所在가 行政能力을 초월하는 負擔을 하고 있는 것 이 理念에 의하여서라기 보다는 現實的인 不可避性으로 인한 것임으로 우선 1次的으로 行政能力의 向上이 시급하며 이와 동시에 계속 증가되는 行政負擔을 쉽게 인정하지 않으려는 신중성, 역제력이 요청된다고 생각된다.

따라서 우리는 비교적 行政需要의 決定要因으로서 理念에 의한 영향을 적게 받고 있으나 그래도 계속 문제가 되어 온 것은 적지 않은 것 같다. 그中 主要한 몇 가지를 들면

첫째로 行政人의 機能에 관한 것으로서 公僕, 指導者, 決定者에 관한 것이다.

古典的 民主主義 立法國家下의 行政人은 公僕이어야 하며 主權者인 民意에 反하는 行動이 란 있을 수 없으며 오직 民意에 따라서만 스스로 決定權 없이 忠實한 道具性을 띠어야 한다고 생각되어 온 것이다.

그러나 決定者는 이에 正反對의 立場이며 指導者는 혼자 決定하는 것이 아니라 어디 까지나 교육, 설득을 통해서 國民과의 合意에 의하여 決定, 指導해 나가는 것을 의미하며 이것이 바로 우리나라 行政의 現實이며 行行政人的 真체 역할인 것으로 생각되어 行政에서 말하고 있는 行政指導인 것이다.

이 경우의 문제는 傳統的인 行行政人的 公僕性으로부터 指導性을 어떻게 받아 드리느냐 하는 것과 무엇 보다도 우리와 같은 新生國의 경우는 行行政人们的 價值觀, 技術的能力(情報)面에서 문제가 많은데 指導性을 발휘할 수 있겠는가 하는 것이다. 따라서 자칫하면 公式的으로는 行行政指導性을合理化하겠지만 實際에 있어서는 官僚主義化하게 되기 쉬운 것이다.

여기서 둘째로 문제가 되는 것이 이러한 어려운 狀況에서 그래도 行行政과 政治의 關係에 있어서 어느 쪽이 우선, 선도해야 하느냐 하는 것이다.

이미 이 문제에 관해서는 60年代 中半부터 論爭이 있었으나⁽⁹⁾ 現實的으로 많은 新生國이 行政優越의 方向으로 달리고 있어 이경우 걱정이 되는 것은 行行政에 대한 統制와 國民에 대한 責任의 문제인 것이다.

이러한 문제 해결이 外部統制나 内部統制의 方法등에 의하여 이루어지지 않는限 극히 위

(8) 先進共產國의 경우는 非行政分野, 私的分野를 점진적으로 인정해 가고 있으나 先進自由國의 경우는 行政分野를 계속 擴大해 가고 있어 外形的, 構造的으로 接近해 가고 있으며 이는 人間의 合理性의 계속적인 提高는 결국 理想性의 완화와 科學性의 向上에 있으며 理想社會의 效率의in建設이라는 方法에 相互 接近해 가고 있다고도 볼 수 있지 않나 생각된다.

(9) Braibant, Esman 對 Riggs의 論爭을 들 수 있다. Ralph Braibanti, "Administrative Modernization," Myron Weiner (ed.), *op. cit.*, pp.167-168.

험스러운 바람직하지 못한 結果를 수반 초래할것이明白한 것으로 생각된다.

그러나 후자는 内部統制만으로도 가능한 것으로 주장하는 경우도 있으나 그것이 잘못된信念에 근거하든 또는 自己合理化에 이유가 있든, 잘못된 見解임에 틀림 없는 것으로 생각된다. 왜냐하면 人間과 權力이 지니는 성격으로 인하여 혹시 執權初期에서는 그들이 갖고 있는信念, 理念의 힘으로 責任政治・行政을 구현할지 모르나 장기적으로는 기대가능성이 없다고 하는 것을 우리는 外部統制가 거의 인정되지 않고 오직 内部統制에 거의 전적으로 依存해 온 儒教政治, 共產政治, 기타의 新生國의 長期執權등에서 거의例外 없이 그例를 찾아 볼 수 있기 때문이다.

그리므로 우리가 行政의 社會變化機能을 생각하는데 있어서 언제나 留意해야 할 것은 첫째로 덮어 놓고 若干의 어려움이 있다고 해서 지나치게 行政에 依存하려고 하므로서 계속 行政負擔을 크게하여 신속히 擴大하므로서 行政權을 擴大하려는 것을 경계해야 하며

둘째 行政의 效率性에 앞서 중요시 되어야 할 것은 이와 같은 變化機能, 擴大된 行政權이 누구를 위한 것인가 하는 責任性, 民主性의 문제를 1次의으로 우선 시켜 생각해야 하며

세째로 이러한 目標達成을 위하여 行政의 效率性을 높이는 方案을 끊임 없이 연구하는 것이라고 생각된다.

3. 社會變化觀

여기서 題目을 가장 一般성을 지닌 社會變化라고 했지만 엄격히 말한다면 우선 첫째로 對象이 社會一般에 한정되는 것은 아니고 個人, 集團, 組織이나 制度, 마을 또는 特定行政區域 및 끝으로 한국社會全體등을 포괄적으로 대표하는 것으로 생각되어야 하며

둘째로 變化라고 했지만 보다 정확하게 표현한다면 發展이라고 해야 할 것이다. 發展이 變化하고 어떻게 다르냐 하는 것은 개념 규정의 문제이므로 論者에 따라 다를 수 있으며 정리될 수 없을 정도로 多樣性을 띠고 있으나 여기서는 一旦 「現在 보다 바람직한 狀態로의 變化」라고⁽¹⁰⁾ 규정하고자 하며 따라서 發展이라고 하는 경우 價值判斷이介入하며 또한 質的인 것으로서 量的인 變化를 의미하는 成長과 區別되는 것으로 규정하고자 한다.

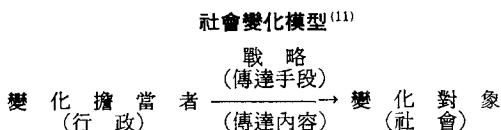
그리므로 「바람직한 狀態」의 內容은 경우에 따라 多樣性을 띤다고 생각되며同一할 수는 없을 것 같다.

세째로 여기의 社會變化는 自然發生的인 것이 아니라 行政에 의한 것이므로 一種의 行政에 의한 計劃된 發展을 의도하고 관심을 하게 되는 것은 社會에서 야기되거나 야기될 것으로 예상되는 모든 大小의 문제에 대하여 대처, 해결방안을 모색하고자 하는 것은 아닌 것이다.

(10) Saul M. Katz, "A System Approach to Development Ad." CAG. ASPA. 1965, p.2,

行政人이 여러가지 기준에 따라 선택적으로 決定을 하게 되는데 가장 중요한 것은 역시 政治, 經濟的인 기준일 것으로 생각된다. 따라서 많은 사람이 바람직 하지 못하다고 생각하며 이것이 政權安定에 큰 영향을 미친다고 생각하게 되는 경우 政治, 行政人은 새로운 대응책을 강구하고자 결심을 하게 될 것으로 생각된다.

이와 같이 變化擔當者(change agent)로서 行政이 主導的으로 變化의 對象(change target)에게 計劃的으로 變化를 야기케 함으로써 바람직한 狀態를 效率的으로 이룩하고자 하는 것이 여기의 關心對象인 社會變化이므로 이를 模型化하면 다음과 같다.



가. 變化擔當者

原則的으로 變化擔當者は 여러 種類가 있을 수 있으나⁽¹²⁾ 여기서는 처음부터 行政機關으로限定을 했으며 이의 役割은 變化對象을 바람직하다고 생각되는 方向으로 刷新된 決定을 하게끔 영향을 주는 것으로서 구체적으로 지적하면 指導者로서의 役割과 支援者로서의 役割이 있다고 생각된다.

나. 戰略(傳達內容 및 手段)

變化를 이룩하려면 對象에게 어떠한 영향을 주어야 하며 後述하는 바와 같이 여러가지로 영향력의 行사를 分類할 수 있으나 여기서는 一旦 그의 內容과 그것이 傳達되는 手段으로 二大分하여 생각하여 보았다.

前者로서는 強制力, 物質的資源, 人的資源, 情報, 知識, 技術 등 여러가지를 들 수 있으며 後者로서는 公式的인 教育으로 부터 시작하여 訓練, 動員, 매스·콤, 會合冊子의 配布, 法令制定등 여러가지를 생각할 수 있겠다.

다. 變化對象

여기의 變化對象으로서는 크게는 한국社會가 되겠으나 그의 구성요소로서 細分하면 個人, 集團, 制度 등으로 분류될 수 있겠으나 궁극적으로 한국인의 行動變化를 의도하고 있다고 생각된다.

이러한 意味의 社會가 如何히 變化하느냐에 관하여 이미 오래전부터 社會學徒를 中心으로

(11) Philip Kotler. "The Elements of Social Action", in: Gerald Zaltman et. al. (eds). *Creating Social Change*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1972, p.174. 여기서는 變化를 위한 社會活動의 5大要素로서 cause, change agency, change target, change channels, change strategy 등을 들고 있다.

(12) 變化對象의 内部 또는 外部에서 오느냐 또는 自生集團, 公式集團, 政治, 行政, 社會制度 등으로 나누어 볼 수 있다.

많은 社會科學徒들이 여러가지 學說, 主張, 「理論」을 제시하였으며 여러 서적에 内容이 소개 논의되고 있음으로 여기서는 詳論을 되풀이 할 생각은 없으며 극히 간단히 요약을 해보고자 한다.

우선 19C에는 多分히 進化論의in 생각이支配하였으며 따라서 變化的 要因이 内部에 있으며 계속 單一進化의 길을 지속적으로 걷는 것으로 생각하였다.⁽¹³⁾

그러나 그후의 論議는 變化的 原因이 外部에도 있으며 또한 單一 原因보다도 複數性을 지니는 것이며 거시적으로 社會體制에 구하기도 하지만 미시적으로 個人에게도 귀착시키고 있을뿐만 아니라 進化論이 주장한 發展의 지속성에 대하여도 反論을 제기하고 있음을 볼 수 있다.⁽¹⁴⁾

以上의 論議에서 우리가 알 수 있는 것은 社會變化가 社會體制의 内外에서 자극받아 야기될 수 있으며 또한 體制的 構造的인 면도 있지만 構成員인 個人에게도 연유하며 따라서 複合性을 지니고 있으며 이러한 것들이 同時的으로 發展의 길로만 지속적으로 진전되는 것은 아니라고 하는 것이다.

以上과 같은 이해를 우리가 社會變化에 관하여 갖고 있는 것을 기초로 하여 行政이 의도적 계획적으로 바람직한 方向으로 社會를 變化시키려는 경우 중요한 문제는 社會의 무엇에 어여한 方法으로 자극을 주는 경우 의도된 變化가 效率的으로 이루어질 수 있느냐 하는 것이다.

여기서 變化擔當者인 行政人으로서 가장 중요한 문제는 戰略・手段보다도 變化對象인 社會의 變化原因, 變化를 촉진시키는 要因 또는 무엇에 자극을 주는 경우 變化가 쉽게 야기될 수 있느냐에 관한 것이다.

이에 관하여 여러 論者들이 지적한 것으로는 技術, 資源, 價值觀, 情報, 葛藤, 社會構造, 伸縮性, 挑戰과 適應, 指導力 등 많으나⁽¹⁵⁾ 가장 잘 정리된 것은 Percy S. Cohen이 그의 저서에서⁽¹⁶⁾ 技術, 經濟, 葛藤, 非統合(malintegration), 適應, 理念, 文化接觸등 7가지를 들고

(13) Richard W. Gable, *Development Administration: Background, Terms, Concepts, Theories and a New Approach*, SICA, ASPA, 1976, p.49. Gabriel Almond, "Political Development: Analytical and Normative Perspectives." *Comparative Pol. Studies*, Vol.1, No.4, Jan. 1969, p.457.

(14) Richard Lapierre, *Social Change*. New York. McGraw-Hill, 1965, pp.28-39, asocial 個人에 Wilbert E. Moore, *Social Change*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall, 1963, pp.25-7. p.74, 單一決定論에 反對. Alvin W. Gouldner, "Reciprocity and Autonomy in Functional Theory." in: N.J. Demerath III. and Richard A. Peterson (eds.), *System, Change, and Conflict*, New York. Free Press, 1967, p.167, 外生論 소개. Don Martindale, "The Crisis in the Contemporary Theory of Social and Cultural Change." in: Gerald Zaltman et. al. (eds.), *op. cit.*, p.21. 5大學派(Positivistic Organicism, Conflict, Formalism, Social Behavioralism, Functionalism 등 소개).

(15) Alvin Cohen, "The Technology/Elite Approach to the Developmental Process," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 14, No.3, April, 1966. p.323. Irvin T. Sanders. "Approaches to Social Change," in: W.G. Bennis, et. al. (eds.), *The Planning of Change*, New York Halt, 1962, pp. 406-7. Wilbert Moore *op. cit.*, p.20.

(16) Percy S. Cohen. *Modern Social Theory*. New York. Basic Books, 1968, p.178.

있다.

以上의 7가지 중 技術에는 知識, 情報, 意思傳達(communication)을 대포하는 것으로 보고 非統合 및 適應은 갈등과 엄격히 말하면 分別되어야 겠으나 끝에 文化接觸이 또 있으므로 여기서는 除外하고자 한다.

물론 특히 適應은 除外하면서 文化接觸은 왜 대포하느냐는 의문을 가질 수도 있겠으나 適應보다 文化接觸이 보다 기본적이며 變化對象인 한국社會의 歷史上의 閉鎖政策에 대한 反省 및 現在 이것의 중요성을 깊이 인식해가고 있기 때문이다.

이러한 이유에 따라 기술, 경제, 갈등, 이념, 문화접촉을 個別的으로 설명하면 다음과 같다.

(1) 知識, 技術, 情報

보다 많은 知識, 技術, 情報를 갖고 있다는 것이 과거에는 支配者가 되기 위한 手段으로만 利用되어 一定한 身分을 가진 사람에만 學習의 기회를 부여하였으나 民主化, 平等化와 더불어 이러한 지식, 기술, 정보의 장악은 곧 變化, 發展의 가능성을 높인다고 하는 것의 인식은 全國民의 교육에 막대한 투자를 경쟁적으로 하게 하였던 것이다.

따라서 옛날에는 「에너지」, 動力으로서 自然資源만을 생각하였으나 최근에는 지식, 기술 정보의 比重이 엄청나게 크다는 것을 깨닫고 혁명한 위정자는 교육의 조장, 정보의 수집, 기술도입, 외국시찰, 유학을 적극 장려하고 있는 것이다.

가령 우리의 미국 증산에 있어서도 종래에는 水利事業이 제일 큰 比重을 차지하는 것을 알고 엄청난 돈을 이에 投入하였으나 최근에 우리나라에서의 미국 증산은 新種開發, 農事技術의 習得 및 實踐에 보다 크게 의존하고 있음을 알 수 있으며 輸出伸張에 있어서도 현재까지는 단순노동집약적인데 치중했으나 이제는 기술집약적인 것으로 轉換하지 않고는 어렵게 되어 이 方面으로 政策을 바꿔나가는 이유도 여기에 있는 것으로 생각된다.

이와 같이 發展과 技術의 진밀한 관련성에 비추어 볼 적에 우리에게 多幸인 것은 儒教의 영향으로 學習에 높은 가치부여를 하고 있는 것이며 모든 國民의 習得熱이 높다고 하겠으나 문제는 習得의 內容에 있으며 반드시 社會變化, 發展을 위한 것에 우선순위가 가지 않고 인습적인 支配者的 地位 獲得의 가능성을 높혀 주는 것을 중시하는 경향이 있어 시정되어야 할 것으로 생각된다.

(2) 經濟—物質的資源

흔히 經濟라고 하면 곧 資源을 종칭하는 것으로 생각하여 왔으나 그것은 잘못이며 資源에는 分類 如何에 따라 物質的인 것만이 아니라 象徵的인 것, 情報, 技術, 地位, 人力, 社會的評價, 政治的인 것 등⁽¹⁷⁾ 여러가지로 나누어 질 수 있으나 여기서는 그中 物質的인 것에

(17) Terry Nicholas Clark, "Citizen Values, Power and Policy Outputs," *J. of Comparative Ad.* Vol.4, No.4, Feb. 1973, pp.390-1 여기서는 13種으로 分類. Arnold J. Meltsner, "Political Fe-

한정하려고 한다.

이는 곧 Marx와 결부될 정도로 잘 알려진 理論으로서 經濟가 下部構造로서 이의 變化 특히 生產關係의 變化는 上部構造인 政治 文化構造의 變化를 일으킨다고 하는 것이다.

그러나 오해를 해서는 안될 것은 Marx自身도 經濟構造의 變化는 언제나 上部構造의 變化를 수반한다고 스스로 주장한 것도 아니며 따라서同一한 經濟發展段階에 있는 나라의 上部構造는 언제나同一한 구조를 갖는다고 주장한 것도 아니었다.

따라서 그의 주장의 옳은 해석은 經濟變化가 上部構造의 變化에 기본적(fundamental)이라고 하는데 그친 것으로 해석 되어야 한다. 歷史的인 경험에 비추어 볼적에 특히 經濟變化가 크게 일어나고 있는 國家의 경우 이것이 原因이 되어 기타 분야의 變化를 수반하는 것 같지만 經濟變化도 그의 原因을 더듬어 보면 특히 現在의 共產國이나 많은 新生國의 경우理念, 技術, 政治의 영향이 크다고 하는 것이다.

Marx가 그의 經濟爲主의 理論을 펴게 된 것은 19세기의 英國이 크게 영향을 미치게 된 것으로 생각된다. 즉 私企業人 資本家들의 自律的인 힘으로 크게 經濟發展이 이루어지기 시작하였으며 이에 따라 政治, 社會制度가 크게 變化되기 시작했기 때문이다.

그러나 Marx理論을 이어 받았다고 하는 그후의 共產革命이나 日本의 明治維新, 많은 新生國의 경우는 經濟發展이 自律的으로 야기된 것이 아니고 주로 政治變化의 영향을 받아야 기되고 있다는 사실이며 또한 우리는 經濟變化 또는 生產關係를 變하게 한 것은 物質自體보다도 人間의 새로운 생각(idea), 창의성이라고 하는 것을 망각해서는 안 될 것 같다.

우리의 경우 절대다수의 사람들이 60年代만 해도 적은 國土에 資源은 없고 人口數는 많아 못사는 것이 당연하다는 締念을 가지고 있었으나 60年代에 들어서 이것이 잘못되었다고 하느 것을 깨닫기 시작하였음은 다행한 일로 생각되었다.

그러나 昨今의 자원 문제로 자원에 비중을 더두는 경향이 있으나 이는 잘못인 것으로 생각되며 우리가 보다 중시할 것은 우리의 輸出成長, 日本의 資源難克服에서 볼 수 있는 바와 같이 인간이 지니는 무한한 창의성과 성취의욕이라고 생각된다.

(3) 葛藤

갈등이란一般的으로 個人, 集團, 制度, 國家間に 兩立할 수 없는(incompatible) 모순을 지닐 적에 야기된다고⁽¹⁸⁾ 볼 수 있는데 이러한 갈등에 대하여 종래 우리는 바람직하지 못한 것, 또는 逆機能的인 것으로만 생각을 하고 外面하고 연구의 對象으로 진지하게 생각을 하지 않았었다.

asibility and Policy Analysis," *Public Ad. R.*, Vol.32, No.6, Nov-Dec. 1972, p.862. 여기서는 6種으로 分類.

(18) S.M. Schmidt and T.A. Kochan. "Conflict: Toward Conceptual Clarity," *Ad. Science Q.*, Vol.17, No.3, Sept. 1972, pp.361-2.

이러한 갈등에 대하는 태도는 특히 우리의 경우 儒教文化의 영향으로 바람직하지 못한 것으로 간주되어 왔으며 따라서 事前豫防을 위하여 철저한 階層, 不平等한 對人關係를 맺게 하였다. 따라서 우리는 갈등에 대하여 기피하거나 事前豫防에全力을 다하여 왔다.

그러나 갈등이란 언제나 逆機能的인 것은 아니며 오히려 우리가 갈망하는 發展에 順機能의일 수 있다는 것이며 이의 分岐點은 갈등의 原因이⁽¹⁹⁾ 되는 價值觀, 信念, 情報, 利害關係의 차, 資源의不足, 競爭性, 相互依存性 등을 如何히 해결하느냐에 달려 있으며 또한 이러한原因是 아무리 事前除去를 하려고 하여도 完全除去는 不可能하다는 點에서 우리가 취할 현명한 태도는 이러한 갈등을 우리의 能力에 대한 도전으로 생각하고 이에 적극적으로 대처하여 發展의 方向으로 해결하는 努力を 하는 것으로 생각된다.

이러한 갈등을 심적으로 느끼지 않고 現在에 만족하고 있는 狀態에서는 자연히 保守化하는 것이며 우리는 이러한 예를 中世의 기독교사회, 이조의 유교사회, 현재의 공산사회에서 볼 수 있다.

이와 같은 狀況은 政治面에서만 아니라 行政面에서도 行政人們 간에 아무런 갈등, 활발한 의사전달이 없는 경우 보다는 異職級間에 意見의 차가 있을 수 있게 횡적, 종적으로 활발한 자유로운 의견교환이 가능하며 部下의 異見에 대하여上官이 너그럽게 고맙게 생각하면서 받아 들이는 태도가 形成되었을 때 變化의 가능성은 많아지는 것이며 언제나 異見 없이 指示에 一絲不亂하게 움직이는 것만이 바람직한 것은 아닌 것이다.

이와 같은 이유로 體制의 統合性이 깨지지 않을 정도의 갈등은 언제나 있는 것이 오히려 발전을 지속적으로 유도할 수 있으며 장기적으로는 안정 속에 發展을 기할 수 있게 되는 것이다.

(4) 理念

理念의 개념규정은 어려운 문제이나 여기서는 어떤 사람들에 의하여 事實 또는 眞實로서 인정되고 있는 信念 또는 價值體系라고 규정하고자 하며⁽²⁰⁾ 따라서 이는 社會의 여러 가지 制度 및 過程에 대한 一聯의 態度로서 形成되어 있다고 할 수 있으며 사람에게 복잡한 현실을 理念에 따라 單純화시키는 作用을 힘과 동시에 바람직한 未來像을 제공하기도 하는 것이다.

따라서 사람은 그가 갖고 있는 特定理念에 따라 行動에 영향을 미치는 것은 事實이나 이의 정도에 관해서는 물론 의견의 一致를 볼 수 없는것 같다. 그럼에도 不拘하고 종래 社會

(19) Morton Dentsch "Conflict and Destructive." *J. of Social Issues*, Vol.25, No.1, Jan. 1969, pp.7-8.

(20) Lyman Tower Sargent, *Contemporary Political Ideologies*, Homewood, Dorsey, 1972, p.1. Fred. A. Kramer., "Policy Analysis as Ideology", *Public Ad. R.* Vol.35, No.5, Sept.-Oct. 1975, p. 510. William A. Mullins, "On the Concept of Ideology in Political Science," *American Pol. S.R.* Vol. 66, No.2, June, 1972, p.510.

學者들에게 관심을 크게 끌지 못한 이유는 자칫하면 어떤 變化를 特定人的 생각에 귀착시킴으로서 그의 功을 과대평가 하는 탓도 있겠지만 보다 중요한 것은 어떤 사람의 理念이 그가生存하는 社會로부터의 영향을 떠나서 생각할 수 없다는 즉, 社會過程, 構造로 부터 獨立的인 理念이 個人的의 경우 있을 수 있느냐 하는데 있었던 것이다.

이와 같이 理念이 變化에 미친 좋은例를 우리는 不幸한 일이지만 한국에서 찾아 볼 수 있다. 해방후 南北韓이 統一된 民族性을 상실해 갈 정도로 달라진 原因을 南北韓의 經濟事情, 國際政治에 귀착 시키려고 생각하기도 하겠지만 우리가 망각해서는 않을 것은 解放直後의 南北韓의 少數의 執權者들의 理念인 것이다.

같은 與件下에 있어도 각자가 行動하는 것이同一하지 않은 가장 중요한 이유는 각자가 무엇을 가치 있다고 믿느냐 하는 것이다. 따라서 사람이 動物이나 無機物과 다른것이며 그들이 갖고 있는 理念의 구현 추구를 위하여 엄청난 活動力, 危險負擔을 할 수 있으며 가능성을 지니고 있는 것이다.

그러므로 우리는 교육현장을 늦게나마 制定하였으며 이에 따라 교육 훈련을 하고 있을 뿐만 아니라 새마을 교육을 막대한 돈을 들여 하고 있는 것이다.

(5) 文化接觸

이는 異質文化와의 접촉을 얻는 것이 그러하지 않는 경우 보다 變化可能性이 많다는 것이며 따라서 開放體制로서 外部環境과의 접촉 및 적응을 하는 것이 閉鎖體制보다 變化가 용이하다는 것이다.

이러한 理論을 새마을 운동에 적용한다면 보다 變化志向性을 높이기 위하여는 다른 고장을 많이 보게 하거나 지도자가 될 사람은同一 마을에서만一生을 산 사람 보다는 딴 마을, 도시 외국을 구경한 사람이 될 가능성이 많다고 하는 것이며 行政組織內에서도 100% 직업공무원제로 폐쇄성을 높이는 것 보다는 異質人을 약간 混合하거나 公務員을 他機關과 交流하는 경우 發展 possibility이 많다는 것이다.

이러한 예를 우리는 國家的인 次元에도 볼 수 있으며 19C의 日本과 李朝의 相反된 政策과 그후의 發展의 차를 볼 수 있으며 또한 50年代 60年代의 南北韓의 文化接觸에 관한 政策에서도 좋은 비교가 된다고 생각된다.

以上으로서 크게 5가지의 變數를 지적했는데 주의 할 것은 어떠한 變化든 하나의 變數에만 귀착 시키거나 그것만으로 설명을 하려는 것은 혼명하지 못하며 變數間에 變化를 이르키는데 比重도 다를 것이며 利用되는 것도 狀況에 따라 다르겠으나 언제나 여러 要因이 복합적으로 작용하여 變化를 이르키게 된다고 하는 것이다.

이러한 우리의 過去現在를 평가하는 경우 금후의 보다 效率的인 變化, 發展을 위하여 우리가 주의하여야 할 점은 變化的 主要 擔當者들이 계속 새로운 생각, 이념, 구상을 갖고 나가면서 갈등, 異國文化와의 접촉을 두려워 하지 말고 적극적인 姿勢로 이들과의 접촉을 시

도하고 體制의 統合, 秩序가 크게 깨지지 않는 범위에서는 他文化와의 접촉을 조장해 나가는 것이다.

4. 變化戰略의 評價

變化擔當者인 行政이 變化對象者를 變化시키려는 경우 이들이 어떠한 경우에 變化가 야기되기 쉬운가를 5가지로 나누어 검토하였다. 따라서 이제 變化擔當者로서 行政이 할 일은 어떠한 方法으로 이러한 要因에 자극을 주어 變化를 촉진하는 길이라고 생각된다.

이와 같이 變化를 촉진하기 위하여 영향을 주는 戰略을 우선 종망라한 후 평가 문제를 생각해 보고자 한다. 그러나 여기서 문제는 어떠한 기준에 따라 이를 分類하느냐 하는 것이다. 여러가지 있겠으나 여기서는 영향을 주는 內容에 따른 것과 그것을 傳達하는 手段에 관한 것으로 二大分해 보고자 한다.

가. 傳達內容

變化對象의 變化를 촉진시키기 위하여 전술한 5가지 即 經濟, 文化接觸, 理念, 技術, 葛藤등에 자극을 주는 戰略의 內容으로서 여기서는 強制性, 誘因性, 規範性으로 나누어 볼 수 있으며 이를 더 細分하면 다음과 같다.

(1) 強制性

強制性的 정도에 따라 放任, 誘導, 指導, 強制등으로 나누어 볼 수 있으며 여기에 내포되는 強制力에는 그의 근거로서 法令의 根據如何・正當性의 存無, 公式性과 非公式性 如何 등으로 나누어 볼 수 있을 것 같다.

一般的으로 效果面이나 民主理念에 비추어 보는 경우 아무리 추구하는 變化의 內容이 바람직한 것이라 하더라도 強制性的介入은 없게 하거나 적게 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 따라서前述한 네가지 方法中 유도나 지도가 바람직하며 또한 가급적 法令의 근거가 있고 正當性이 뚜렷이 인정되는 경우 바람직하며 이러한 경우에도 公式的으로 強制力を介入시키는 것 보다 非公式성을 갖게 하는 것이 바람직할 것 같다.

그러나一般的으로 行政人的 ability, 理念, 時間性的 제약등이 있을 적에 우선 손쉬운 것으로 생각되는 強制性을介入시키기 쉬운 것으로 생각된다.

(2) 誘因性

內容에 따라 救濟, 補助金, 融資, 減稅, 市場價格의 操作, 賞金, 表彰, 勳章, 地位, 呼稱의 부여 등 여러가지를 들 수 있겠다.

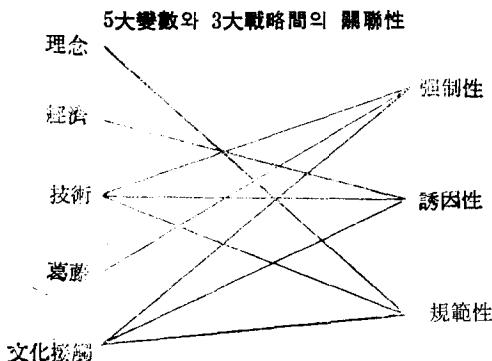
이中에 政府가 一方的으로 金錢的인 혜택을 주는 것(구제)도 있으나 受惠者가 어떠한 努力, 희생을 한 경우 거기에 맞추어 주는 경우(補助金, 融資, 減稅, 賞金)도 있는가 하면 政

府가 直接 돈을 投入하지 않는 경우(價格操作, 表彰, 勳章, 地位, 呼稱의 부여)등으로 나누어 볼 수 있을 것 같다. 變化擔當者인 行政의 立場에서는 돈은 적게 들고 效果, 成果가 큰 方法이 가장 바람직 할 것으로 생각된다.

(3) 規範性

內容에 따라 思想(理念, 價值觀, 信念), 技術, 知識등으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 것의 영향을 받아 變化對象人이 發展事業을 당위적인 것으로 받아들이고 사명감을 갖고 하는 것을 의미한다.

以上의 3大戰略과 전술한 5大變數間의 相互 關聯性을 圖表化하면 다음과 같다.



이러한 變化戰略에 대한 評價를 전술한 바와 같이 면접, 문현, 질의표등에 의하여 하였으며 우선 여기서 질의표에 의한 결과를 中心으로 검토하면서 평가를 해 보고자 한다.

질의의 對象人員은 다음에 보는 바와 같은 特色을 지닌 3乙 公務員으로 승진된지 오래되지 않아 中央公務員教育院 新任管理者 班에서 교육을 4月에 받던 127名으로서 年齡으로서는 30代가 26人, 40代가 93人, 50代가 8人이며, 學歷은 절대다수인 114인이 大卒로 되어 있어 學歷別로 검토할 의의는 없는 것으로 생각 되었다.

行政勤務 總經歷으로 보면 10年以下가 20人, 11~15年이 61人, 16年以上이 46人으로 되어 있었으며 이번 연구의 關心對象인 對民發展行政 經驗의 有가 61人, 無가 55人으로서 거의 반분되어 있었으며現在 근무 부처청의 수가 23으로 分散되어 있었다.

이들에게 우선 3大戰略의 뜻 및 내용을 제시한 후 다음과 같은 質問을 해 보았다.

(1) 이 상의 내용을 가진 強制, 誘因, 規範의 3大方法中 어느 方法을 現在 우리 政府는 비교적 많이 이용하고 있다고 생각 하십니까에 대한 답은 다음과 같다.

現在使用戰略

方 法	強 制	誘 因	規 範	無 應 答	計
人 員 數	49	39	42	7	127

3大方法이 거의 비슷하게 지적되고 있음은 우리의 현실을 잘 제시해 주고 있다고 생각된다.

이를 다음에 근무년한수 별로 보면 다음과 같다.

現在使用方法(勤務年數)

勤務年數	方 法	強 制	誘 因	規 範	計
10 년 이 하		11	5	4	20
11 ~ 15		23	17	21	61
16 년 이 상		14	17	15	46
計		48	39	40	127

근무년한수가 짧은 비교적 젊을 것으로 생각되는 사람일수록 強制方法이 많이 이용되고 있는 것으로 지적되고 있으며 이는 같은 方法이 보는 사람의 가치관에 따라 달리 평가되고 있음을 알 수 있겠다.

다음 對民發展行政에 종사한 經驗의 有無別로 보면 다음과 같다.

現在使用方法(經歷)

經 驆	方 法	強 制	誘 因	規 範	計
有		24	14	23	61
無		18	21	16	55
計		42	35	39	116

여기서 흥미있는 것은 經驗이 있는 사람은 誘因的方法을 적게 평가하고 있는데 比하여 無經驗者는 많게 평가하고 있다는 것이다.

(2) 3大方法上 上述한 變化, 發展을 조장하는데 가장 效率的이었다고 생각되는 것은

效率性의 評價

方 法	強 制	誘 因	規 範	無 應 答	計
人 員 數	23	53	49	2	127

誘因과 規範性이 壓倒的으로 많고 強制性이 적게 지적되고 있는데 이를 근무년수와 경험 유무별로 보면 다음과 같다.

거의 별차 없는 것으로 나타나 있으나 장기 근무자 일수록 强制方法의 效率性을 더욱의 심하고 있는 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

效率性의 評價

勤務年數	方 法	強 制	誘 因	規 範	無 應 答	計
10	이 하	4	8	8	0	20
11	~ 15	12	26	23	0	61
16	이 상	6	19	18	3	46
	計	22	53	49	3	127

效率性의 評價

經 驚	方 法	強 制	誘 因	規 範	計
有		12	22	27	61
無		10	23	22	55
	計	22	45	49	116

여기서 有經驗者 일수록 強制方法에 비하여 誘因的方法을 높이 평가 하고 있음을 알 수 있다. 이는 우리 國民의 文化的인 유산이 극히 現世主義的인 유교에 기인하고 있으며 또한 교육수준이 높다는데 이유가 있는 것으로 생각된다.

그러면서도 놀라운 것은 規範的인 方法을 많이 지적하고 있다는 것이며 이러한 點에서 우리가 反省할 것은 現在 强制的인 方法을 他 두 方法보다 많이 利用하고 있는 것으로 行政人們에게 인지되고 있는데 이는 조속히 止揚되어야 하며 최소한도 規範的인 方法만이라도 이용하는 정도 까지 轉換이 되었으면 한다.

(3) 同時に 두 가지를 이용한다면

- ① 強制誘因 ② 強制規範 ③ 誘因規範

複數利用時의 評價

方 法	①	②	③	計
人 員 數	22	25	80	127

그런데 이를 근무년한수 별로 보면 別差가 없기는 하나 장기근무자의 경우 약간 1,2로 더分散되는 감이 있을 정도이지만 다음과 같이 發展行政의 經驗 有無로 보는 경우 더욱 分散

複數利用時의 評價(經歷有無)

經 驚	方 法	1	2	3	計
有		12	15	34	61
無		7	6	42	55
	計	19	21	76	116

되고 있음을 알 수 있다.

(4) 다음과 같이 誘因에 속한 諸方法中 가장 效率의이라고 생각되는 것은 補助金, 融資, 減稅, 賞金, 價格操作, 勳章의 順이다.

誘因의 方法의 評價

方 法	補 助 金	融 資	減 稅	賞 金	價格操作	勳 章	計
人 員 數	39	25	29	13	15	6	127

비교적 分散되어 있으나 補助金이 많이 지적된 것은 두가지 點에서 문제가 있다고 생각된다. 하나는 財政負擔이 제일 큰 方法이라고 하는 것과 다른 하나는 면접 또는 비공식적인 대화를 통해서 얻은 것으로는 그렇게 效率性이 높지 못하다는 견해인 것이다.

이를 行政經歷과 관련시켜 보면 다음과 같다.

誘因的方法의 評價(勤務年數)

勤務年數	方 法	補 助 金	融 資	減 稅	賞 金	價格操作	勳 章	計
10 年 以 下		6	3	8	1	1	1	20
11 一 15 年		18	14	15	6	5	3	61
16 年 以 上		17	18	7	6	6	2	46
計		41	25	30	13	12	6	127

경歴이 많을수록 補助金, 融資에 보다 많이 기울어지고 있음을 볼 수 있으나 多幸인 것은 價格操作, 賞金도 적지 않은 수가 지적하고 있더는 것이며 이와 유사한 경향을 우리는 다음의 表에서도 볼 수 있다.

誘因的方法의 評價(經歴)

經 驚	方 法	補 助 金	融 資	減 稅	賞 金	價格操作	勳 章	計
有		25	10	9	7	9	1	61
無		12	11	16	6	5	5	55
計		37	21	25	13	14	6	116

有經驗者일수록 補助金에 치중하고 있다.

發展行政을 해나가는데 있어서 가급적 費用이 적게 들면서 不條理, 不正에 말려들지 않고 成果를 높여야 한다는 點에서 보는 경우 상술한 평가는 다음과 같은 몇 가지 特色을 발견할 수 있다.

첫째豫想外로 規範性을 높이 평가하고 있다는 것은 고무적이라고 생각된다.

둘째 強制性은 종래 우리나라 行政에서 많이 利用되어 왔으나 예상한대로 效率性面에서

이구동성으로 얄게 평가하고 있다.

세째 誘因性을 높이 평가하고 있음은 우리의 近代化의 정도가 높다는 것을 알 수 있으나 아직 바람직하지 못한 것은 効率性面에서 論難의 餘地도 많고 政府에 財政的負擔이 큰 補助金, 融資, 減稅등을 높이 평가하고 있는 반면 이미 스스로의 힘으로 成果를 올린 者가 혜택을 받을 수 있는 價格操作, 賞勳등이 과소평가 되고 있다는 것은 어떻게 보면 現在에 있어서의 우리의 發展程度를 表示하는 것이라고도 볼 수 있으나 금후 가급적 속히 전환이 이루어질 수 있어야 할 것 같다.

나. 傳達方法

變化對象에게 어떠한 자극을 傳達하는 方法을 여러가지로 나누어 볼 수 있으나 여기서는變化擔當者와 變化對象者가 面對面으로 접촉하느냐를 기준으로 하여 다음의 두가지로 나누어 보고자 한다.

- (1) 接觸方法—教育, 訓練, 說得, 訪問, 會議招請(參與), 大會動員, 視察
- (2) 非接觸方法——라디오, 신문광고, 책자배부, TV, 우편

이러한 여러가지 傳達方法에 대한 평가를 문의한 결과는 다음과 같다.

「市民의 생각을 바꾸게 하는 다음의 방법 중 가장 효과적인 것을 (가), (나)에서 하나씩 택한다면」

- (가) 설득, 방문, 회의초청, 훈련, 대회동원, 시찰
(나) 라디오, 신문광고, 책자배부, TV.

傳達方法의 評價

가. 方 法	說 得	訪 問	會議招請	訓 練	大會動員	視 察	計
人 員 數	36	5	6	9	2	15	73

나. 方 法	라 디 오	新聞廣告	冊子配布	T V	計
人 員 數	3	5	3	31	42

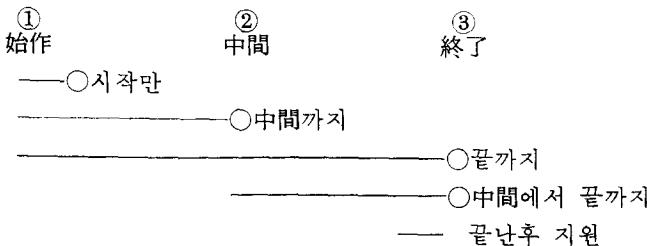
우선 이 응답에 관하여 변명을 해야 할것은 設問은 分明히 (가), (나)에서 각각 하나씩 지적해 달라고 했는데 그와 같이 한사람은 적고 (가), (나)를 통털어서 그中에서 하나만 지적을 한 사람이 많아 이상과 같은 결과가 나왔다.

여기서 우리가 알 수 있는 것은 說得, TV가 壓倒의이며 다음이 視察등으로 나와 있다. 이러한 점에서 우리가 금후 注力を 하여야 할 것은 TV의 급속한 보급에 따라 훨씬 効果가 커진다고 하는 것이며 따라서 TV를 통한 說得이 기술적으로 이루어질 수 있게 하는 것이며豫想外의 결과는 라디오를 적게 평가하고 있다는 것이며 이미 라디오에서 TV의 時代로

전환하고 있다는 것이며 둘째는豫想한데로 大會動員은 效果가 적다는 것이다. 따라서 막대한 財政力과 時間을 소모하는 大會에의 動員은 재고해야 할 것 같다.

다. 傳達時期

어떠한 發展을 위한 事業을 時間의으로 고찰하는 경우 크게 세가지 時點으로 나누어 方法으로서는 다섯 가지를 생각할 수 있을 것 같다.



이 문제는 이번에 질의표를 통해서 평가를 하지는 않았으나 어느 時點에서 政府가介入하느냐 하는 것은 중요한 문제이며 기본원칙은 가급적 政府의 介入支援은 최소한도로 한다는 것과 다른 하나는 支援을 시작해 놓고 이미 成果가 있어 철수해야 하는데도 정기적 평가를 망각하거나 行政의 타성, 인적유대로 인하여 中斷을 못함으로서 効率性을 저하시키는 것이며 세째로 行政의 支援은 가급적 市民의 自助的인 努力を 조장하는데 留念해야 하며 따라서 처음부터 支援하는것에 신중을 기하는 것은 물론 끝까지 지원하는 것도 신중을 기해야 하며 언제나 지원을 시작하면 무기한 지원하는 것이 아니라고 하는 것을 수혜자에게 分明히 하는 것이 바람직하며 따라서 政府의 立場에서 모든 支援事業을 정기적으로 擔當者以外의 사람에 의하여 평가를 하도록 하는 것이 바람직한 것 같으나 많은 경우 그러하지 못한 것이 行政의 實情이며 따라서 소위 前年度 踏習主義에 의한 慢性化 慣例化가 문제가 되는 것이다.

라. 戰略의 選擇基準

아무리 變化擔當者의 意圖하는 바가 바람직한 發展事業이라 하더라도 이를 실제 실천에 옮기는 것은 變化對象者임으로 중요한 것은 戰略의 선택에 있어서 對象者の 受容性을 고려하지 않을 수 없는 것이며 따라서 變化對象의 참여가 진요하며 體制的인 接近이 요청되는 것이다.⁽²¹⁾

따라서 여기서는 우선 市民의 受容性에 영향을 주는 變數를 알아보고 난 후 選擇基準을 검토하고자 한다.

(21) J.W. Hollis and F.H. Krause, "Effective Development of Change," *Public Personnel Management*, Vol.2, No.1, Jan-Feb. 1973, pp.63~4. Everett M. Rogers, *Modernization Among Peasant*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1969, p.169.

(1) 變化對象의 受容性

이것을 알아 보기 위하여 다음과 같은 질의를 하여 보았다.

공무원이 市民의 協助를 구하는 경우 가장 큰 영향력이 있는 것을 두개씩 지적한다면

- (가) 受容性 (나) 信賴性, 專門性 (다) 顏面, 緣故
 (라) 公益性 (마) 強制性

受容性의 評價

內 容	受 益 性	信 賴 性 專 門 性	顏 面 緣 故	公 益 性	強 制 性	計
人 員 數	59	50	29	54	12	204

이 답이 市民의 태도를 비교적 정확하게 반영한 것이라면 놀라울 정도로 높이 평가하고 있으며 우리는 자랑스러운 市民을 갖고 있으며 政策이 合理性만 지니고 있다면 市民의 협조를 얻는데 別로 어려움이 없다는 것을 알 수 있으며豫想外로 公益性을 높게 평가하고 있음은 다행한 일이며 政府로서反省할 것은 신병성, 전문성의 項目이며 또한 이제는合理性을缺한 정책을 어떠한 이유에서던지 形成해 놓고 強制力を 行使하려는 것은 바람직하지 못하다는 것이 계속 지적되어 나오고 있다는 것이다.

이를 勤務年數와 經驗別로 보면 다음과 같다.

受容性의 評價(勤務年數)

勤務年數	內 容	受 益 性	信 賴 性 專 門 性	顏 面 緣 故	公 益 性	強 制 性	計
10 年 以 下		6	8	2	11	3	30
11 ~ 15 年		28	27	16	25	4	100
16 年 以 上		24	15	10	18	5	72
計		58	50	28	54	12	202

勤務年限이 길수록 收益性을 높이 평가하고 있으며 이와 같은 傾向은 發展事業의 體驗을 가진 사람일수록 受益性을 높이 평가하고 있다는데서 보조를 같이하고 있음을 볼 수 있다.

受容性의 評價(經驗)

經 驚	內 容	受 益 性	信 賴 性 專 門 性	顏 面 緣 故	公 益 性	強 制 性	計
有		33	20	11	26	10	100
無		21	28	14	25	2	90
計		54	48	25	51	12	190

(2) 選定基準

상술한 바와 같은 많은 戰略 또는 傳達內容, 方法中 어느 것을 선택하느냐를 決定하는데

고려될 基準 또는 變數를 제시하고 질문한 결과를 보면 다음과 같다.

以上의 여러 方法中 現實的으로는 몇 가지를 선택 이용하게 되며 이때의 고려사항으로 다음 중 어느 것에 우선순위를 두게 된다면

- | | |
|------------|-------------|
| (가) 事業의 性質 | (나) 對象人の 性格 |
| (다) 資源力 | (라) 時間性 |
| (마) 政治理念 | |

選定基準의 評價

基 準	事業의 性質	對象人の 性格	資 源 力	時 間 性	政治理念	計
人 員 數	56	44	1	3	23	127

戰略의 선택에 있어서 비교적 體制的으로 구상 고려하고 있음을 알 수 있으나豫想外로 생각되는 것은 資源力を 거의 중요시 않고 있다는 것이다. 얼마전만 하더라도 언제나 무슨 새로운 사업을 못하는 이유를 資源의 缺乏에 둘리는 소극적 비발전적인 태도를 취하고 있었는데 여기서는 크게 달라졌음을 알 수 있으며 또 다른 하나는 政治理念을豫想外로 많이 지적하고 있다는 것이다.

이를 經歷과 관련시켜 보면 역시 長期勤務者가 보다 體制的으로 구상하고 있음을 알 수 있다.

選定基準의 評價(勤務年數)

戰 略	事業의 性質	對象人の 性格	資 源 力	時 間 性	政治理念	計
10 年 以 下	13	4	0	1	2	20
11 ~ 15 年	31	17	1	2	10	61
16 年 以 上	12	20	1	2	11	46
計	56	41	2	5	23	127

選擇基準의 評價(經驗)

戰 略	事業의 性質	對象의 性格	資 源 力	時 間 性	政治理論	計
有	27	19	2	2	11	61
無	25	20	0	2	10	55
計	52	39	2	4	21	116

그러나 여기서는 發展事業自體의 經驗의 有無와는 거의 無關한 것으로 나타나고 있다.

5. 結語

現在 까지 등한시 된 行政을 통한 社會變化機能과 그의 戰略, 技術에 관하여 一旦 정리를 해 보고자 시도해 보았다.

유감히도 아직 이러한 것에 관한 研究를 통한 理論의 구축이 너무나 없어 우리는 社會科學의 一分野인 行政學을 연구한다고 하면서 實踐人에게 別로 큰 도움을 주지 못하였으며 發展行政 研究의 진전에도 장애가 컸던 것이다.

따라서 엄청난 어려움이 있는 것은 자인하면서도 누군가가 시도하여야 할 것으로 생각되어 많은 批判을 받을 것을 예상하면서 시도를 해 보았다.

이와 같은 努力이 계속 이루어지면 우리나라 各行政人이 一次的으로 담당하고 있는 여러 가지의 發展事業의 効率化에 보다 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 생각되며 또한 이와 같은 것을 습득하고 實務에 종사하게 되는 경우 學校教育의 有用性이 높아질 것으로 생각되며 따라서 行政學에 대한 큰 기대를 충족시키는데 도움이 될 것으로 생각된다.

그러나 이러한 연구야말로 產學協力으로 이루어져야 하며 따라서 雙方間의 노력이 금후 더 이 分野에 있을 것을 기대해 마지 않는다.