

行政改革에 있어서 리더십의 役割*

李 漢 彬
(教 授)

序 論

行政改革이란 一國의 發展을 爲한 意識된 目的의 追求를 爲해 大衆官僚制속에서 所望된 諸變化를 導入하려는 本質적으로 思慮깊은 努力들을 말한다. 여기에서의 所望된 變化들이란 發展의 特定段階에 있는 特殊한 國家發展의 必要性和 調和를 이루고 있어야만 한다. 모든 開發途上國들은 加速화된 社會 經濟 및 政治的 發展을 원하기 때문에, 이들 國家에 있어서의 行政改革에 대한 必要性은 그 만큼 더 절실하다고 하겠다. 所望되어지는 發展率이 빠르면 빠를수록 그만큼 더 行政改革의 必要性은 크다고 하겠다.

그러나 여기에서 누구나 심각한 궁지에 直面하게 된다. 그것은 官僚制에 관한 딜렘마이다. 大衆官僚制는 한편으로는 어떠한 開發途上國家에 있어서도 有力한 大衆의 機關으로서 登場하는바, 그것은 대중속에서의 의사소통 및 統制의 가장 說得力 있는 道具이요, 만일 加速화된 國家發展이 所望스러운 目的이라고 한다면 어떤 國家라도 이를 무시하거나 회피할 수 없는 하나의 方便적인 道具가 되는 것이다. 그러나 反面에, 이러한 官僚制度는 상당히 構造的인 遲滯성과 타성을 띠고 있으므로, 많은 開發途上國들에 있어서 發展의 努力들에 對한 가장 심각한 障礙物의 하나로 되어지고 있는 것이다. 官僚制度는 그 內部階層에서의 革新을 증오하며, 다른 社會領域에서의 企業家的인 創造의 要素들을 너무나 빈번히 질식시켜버리는데 이것이 애타는 現實인 것이다. 이러한 딜렘마 때문에 行政改革은 開發途上國家에 있어서 가장 時急하고 가장 어려운 問題點이며 이와같이 行政改革을 試圖하고 遂行해 나가는 어려움 때문에 리더십이 決定的인 重要的 性格을 띠고 있는 것이다. 왜냐하면 發展의 問題에 있어서 리더십은 人間의 組織화된 生活의 타성을 깨뜨리는 데서 그 存在理由를 發見하기 때문이다. ⁽¹⁾

*This paper was presented to the United Nations for Interregional Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries, in London, October 25-November 2, 1971

(1) For the place of leadership in development theory, see my two other essays: "Developmentalist Time, Development Entrepreneurs, and Leadership in Developing Countries," in Dwight Waldo (ed.), *Temporal Dimensions of Development Administration* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1970), Chap. 6; and "An Application of Innovation Theory to the Strategy of Administrative Reform," in *Policy Sciences*, Vol. I (1970-71), 177-189. See also Joseph A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971), pp.82-84.

官僚의惰性이 크면 클수록, 行政改革에 있어서 리더십의 役割은 그 만큼 더 重要的 것이다.

本 論文의 任務가 活動中에 있는 改革者의 有利한 立場에서 行政改革의 過程을 考察하는 것이니만치 여기서 內包된 改革指導者들은 自動的으로 國家의 水準의 最高行政官들을 뜻한다. 즉 實在的 問題로서, 이들은 內閣의 構成멤버인 長官과 次官들, 主要한 行政計劃의 指導者 및 主要한 一線業務의 管理者들을 말한다. 우리는 우선 行政改革指導者들이 가지는 몇가지 普遍的 機能들을 檢討해야겠다. 여기에서 나타나는 特性들이 비록 純粹한 改革指導者들로 實際生活에 있어서는, 當然히 平範한 高位行政官의 通常的 機能들을 遂行하겠지만, 그러나 우리들로 하여금 純粹 改革指導者들과 平範한 高位行政官을 分別하는 데 도움을 줄 것이다. 다음 우리는 改革指導者들이 처해있는 環境의 條件에 따라 考慮될 수 있는 可能的 變異變數를 그들의 機能속에서 考察하려고 한다. 이렇게 함으로써 政治的인 關聯性이 行政改革에 關한 限 가장 關係 깊은 環境的 要因인 까닭에 우리는 우리의 關心을 政治的 關聯性에 集中시킬 것이며 比重의 차이가 반드시 全體機能에 存在한다고는 할 수 없지만 強調를 하기도 하는 것이다. 機能的인 強調面에서 나타날 수 있는 可能的 差에 대한 고려는 相異한 改革戰略을 선택할 때 도움이 될 것이다. 더욱 나아가서 우리는 行政改革指導者들에 要求되는 약간의 屬性을 考察할 것인바, 이는 리더십의 機能과 相異한 環境的 狀況下에서의 變化할 수 있는 폭을 알려 줄 것이다. 마지막으로, 우리는 發展에 要求되는 改革指導者들의 開發의 可能性을 檢討하고 그러한 努力을 向한 약간의 豫備的 接近方法을 提案할 것이다.

改革의 週期와 리더십의 役割

官僚組織속에서 所望스런 變化를 導入하고 注入시키는 過程과 마찬가지로, 하나의 行政改革도 指導者들이 그들의 改革操作을 피하는 일련의 分析的으로 特徵지을 수 있는 段階에 속해있는 하나의 주기로서 볼 수 있다. 여기서 그 주기에 놓여있는 相異한 段階의 獨特한 리더십의 役割들을 檢討해 보면 다음과 같다.

1. 改革思想의 概念(conception of reform idea)

어떤 行政改革이라도 그 初期에는 行政組織에 注射되는 바람직한 變化의 內容을 構成하고 있는 약간의 새로운 觀念이 存在하고 있음에 틀림 없다. 그것은 아마 새로운 種類의 計劃이거나 서비스일 것이다. 예를 든다면 하나의 새로운 節次, 새로운 組織手段 혹은 行政業務를 다루는 새로운 技術같은 公共業務를 다루는 새로운 方法들과, 現存業務를 改造하거나 새로운 프로그램을 創造해내는 責任을 진 사람들을 募集, 教育, 訓練시키는 새로운 諸方法과, 行政業務對象者들을 다루는 새로운 方法들이 있을 수 있겠다. 改革觀念의 樣式이 어떤 것이든 間에 거기에는 觀念의 概念化作用이 있음에는 틀림 없다. 이것이 行政改革指導者들의 첫 機能이다.

그러한 觀念은 個個의 指導者나 組織의 下部構造의 個人들로부터 發想할지는 모르지만, 改革하고자 하는 일단의 사람들에 依하여 結果적으로는 指導者에게 슌며든다. 비록 組織의 下部構造構成員에서 發想한다 할지라도 指導者 周圍에는 行政體制內에서 그런 改革觀念들을 表明하고 唱導할 준비가 되어있고 生成된 새로운 觀念들을 항상 接近하려고 하는 指導者와 少數의 마음맞는 集團이 存在하고 있음에는 틀림 없다.

2. 改革範圍와 限界의 設定(mapping of reform scope and boundary)

改革觀念의 概念化에 잇따른 事項은 改革의 限界와 範圍의 決定이다. 改革이 小規模의 새로운 計劃으로 構成되어 있다면 全體的인 計劃이 그 改革의 範圍를 構成한다고 하겠다. 그러나 몇몇 主要한 事業을 責任지고 있는 凡國家的의 機關의 最高責任者가 그 몇몇의 主要한 事業들을 遂行하기 爲해 어떠한 새로운 方法과 節次로서 始作하려 들때는 그는 그의 改革의 限界를 선택하지 않을 수 없다. 이와 類似하게 하나의 中央管理機關이 PPBS 와 같은 새로운 管理體制를 試驗하기 爲해서 몇몇의 示範機關을 選出할 때 그 中央管理機關은 그 改革의 限界를 定한다. 限界策定은 一面으로는 改革擔當機關의 準備性을 反映하고, 一面은 改革主管 機關의 능력을 反映한다. 限界策定은 全般的 接近方法 대한 점진적 전략의 相對的 長點과 같은 改革戰略의 中心的인 問題點의 하나와도 관련이 있는 것이다.⁽²⁾ 그 戰略이 무엇이 되더라도 改革指導者는 意識的인든 無意識的인든 改革의 範圍를 策定하여야 한다.

3. 改革核心點의 形成(formation of reform nucleus)

組織革新과 같은 行政改革은 상당히 많은 變化要因을 要求한다. 이는 곧 改革機關 內部에 상당히 많은 改革의 意慾을 갖고 있는 사람들이 있어야 한다는 것을 의미한다. 改革의 初期 段階에서는 그 機關의 長은 이들 핵분자와 제휴하여야 하며 그 機關內部에 있는 小改革集團은 그 集團內部로 그 機關의 長을 끌어들여야 한다. 또는 改革者인 長은 改革의 핵속으로 몇몇의 그의 staff 들을 흡수하여 교화시켜야만 한다. 改革單位에 公式的인 리더의 참가없이는 改革의 出發이란 실제 官僚體制에서는 거의 상상할 수 없는 것이다.

改革分子의 形成은 改革觀念의 內部的 注入이요 概念의 擴張이다. 이리하여 改革分子의 形成問題는 보통 조직의 日常的 業務를 초월하며, 하나의 典型的인 手段은 관습적인 조직도표를 우회하는 task force의 形成이다. 다른 革新과 같이 行政改革도 변화하려는 경향이 있으며 변화하려는 의욕을 지닌 人들을 要求한다. 그래서 보통 行政組織內에서는 보다 젊은 층의 人들이 이를 遂行해 나가는데, 이는 그들이 보다 더 變化指向性을 띠고 있기 때문이다. 組織의 慣例는 先任者優待主義(seniority)를 옹호하려고 하기 때문에 젊은 층은 보통 주변에

(2) For a discussion of the optimality of these alternative reform strategies in the context of different configurations of leadership and environment, see my article, "An Application of Innovation Theory to the Strategy of Administrative Reform," in *Policy Sciences*, Vol. I (1970), 177-189.

서 맴돌고 있다. 그래서 改革중에 있는 行政單位의 正常的인 機能을 부적절하게 分裂시키지 않고 行政組織의 外邊에 있는 젊은 층과 보다 變化指向性을 띤 staff 要員을 상당히 짧은 期間內에 어떻게 行政單位의 核部分으로 끌어들이는가 하는 것이 改革의 出發에 가장 重要한 問題點이 되는 것이다. 이것은 行政研究의 第一次의인 問題를 要求한다. 이과정을 촉매 하는 수단의 하나는 일반적으로 認定을 받으며 약간의 特殊한 地位를 누리는 젊은 층으로부터 핵의 構成要員을 밝혀 내는 일이다. 이것은 어떤 나라에서는 高級公務員이란 地位일 수도 있고 어떤 다른 나라에서는 약간의 學究的, 專門的 職일 수도 있다. 탁월의 적법적 표식은 각 나라마다 다를 수는 있지만, 선명한 외모와 體制內의 認定이 一致된다는 것은 改革核의 構成員으로서 바람직한 資質을 갖고 있다고 하겠다. 그러한 才能人들로 構成된 핵은 seniority 와 昇進과 관련된 많은 複雜한 問題들을 미연에 防止한다 하겠다.

4. 政治的高位人士와의 敎化(cultivation of political superiors)

行政改革은 어떤 것이라 할지라도 行政의 狀況속에서 作用하는데 이는 特히 開發途上國에서는 政治的 諸環境要因으로부터 生成된다. 改革이란 變化의 導入을 의미하는 바, 따라서 改革의 內容이 事業이든 혹은 組織構造이든간에 改革의 遂行은 어떤 行政要素를 強調하게 되고, 다른것을 덜 強調하게 된다. 따라서 저항要因은 發生하기 마련이다. 이에 대해 改革의 指導者들은 政治的 次元의 支援를 얻기 위한 努力을 해야 하는데 그들은 몇몇 重要高位 政治的 人士들로부터의 相當한 程度의 支援를 얻도록 改革을 考案해야 한다. 高位人士란 개혁지도자가 內閣水準에 있는 사람일 경우에는 國務總理나 國會議員일 수도 있고 改革指導者가 局이나 一線奉仕機關의 水準에 있는 사람일 경우에는 國務委員일 수도 있다. 이렇게 하여 그 改革은 適法性을 띠어야 한다. 이는 그 改革을 遂行에 나가는데 必要한 資源의 動員 뿐만 아니라 改革의 權威를 세우는데 必須的인 것이다. 이는 매우 適切하고 說得力이 있는 것으로서 改革의 提案 內容이 政治的 決定作成者의 考慮를 받을 때 의견충돌이 아닌 全的인 同意를 얻을 수 있는 것이어야 한다.

政治的 支援를 얻을 수 있는 相對的 容易性은 또한 改革의 性質과 範圍에 關聯되어 있다. 만약 그 改革案이 政治的 利害關係에 影響을 미치는 重要한 새로운 事業이라면, 政治的 支援는 거의 얻기가 힘들 것이다. 反面에 만약 그 改革이 政治的 高位人士들에 의해 政治的 中立性을 띤 것으로 생각될 수 있는 技術的 性格을 띤 문제라면 그 改革은 政治的 指導者들에게 支援를 쉽게 얻을 수 있을 것이다. 이와 類似하게 그 改革이 그 改革에 대해 많은 준비를 하고 있는 몇몇의 機關에 걸쳐진다면 支援를 얻기는 힘들 것이다. 따라서 이러한 問題는 行政改革指導者들이 가장 민감한 反應으로 對處해야 할 問題인 것이다.

5. 決定的인 適期の 포착(timing of decisive moment)

行政改革을 始作하는 適期の 포착은 政治的 支援를 얻는 것과 密接한 關係를 갖고 있다.

改革時期決定의 本來的 要因은 改革機關의 內部的 構造가 갖는 準備性과 外部的 政治的 要素의 評價이다. 政治的 次元의 power elite 들과 行政的 次元에 있는 task elite 들 간의 一致性이 必須的인 問題이다. (3) 適期포착이란 改革範圍의 擴張을 위해서 뿐만 아니라 改革의 初期에 있어서도 必須的인 것이다. 年豫算週期 혹은 多年豫算週期와 같은 現在 進行중에 있는 행정 주기의 利用은 適期를 포착하는 慎重한 方法이다. 他關係機關에 의해서 成功的으로 遂行된 몇몇의 先例의 改革 혹은 現在 進行中에 있는 改革을 바탕으로 새로운 改革을 試圖한다는 것도 同時性을 갖게 하는 便利한 方法이라 하겠다. 自然的인 재난이나 重要的 政治的 崩壞를 利用하는 것도 때로는 廣範圍한 行政改革을 爲한 매우 훌륭한 機會를 얻는 것이다. (4) 政治的 風土가 有利한 것이 되지 못할 경우에는, 改革指導者는 改革要素의 保護改革을 지연시키기 爲해 이를 慎重히 考慮해야 하며 改革範圍의 擴張과 改革에너지 保存의 必要性을 考慮에 넣어야 한다.

6. 聯合機關 및 外的資源의 獲得(enlisting of allies and external resource)

行政改革은 普通 그 組織의 몇몇 要因을 아주 당황케 만드는 慣習과는 전혀 다른 方法으로 資源의 配分을 하게끔 한다. 그러므로 改革指導者는 改革에 依해 影響을 받는 사람들에게 不當하게 심각한 상실감을 惹起시키게 될 現存하는 資源配分의 類型을 전복시키지 않도록 신경을 써야 한다. 이것은 하나의 改革을 始作할 때 指導者는 비록 보잘것 없는 것이라 할지라도 餘分의 資源을 動員하는 것보다 낫다는 것을 의미한다. 改革資金의 形式으로 餘分의 資源을 細項에 規定해 놓는다는가 權威나 專門的인 技術資金의 形式으로 豫備資源을 規定해 놓는다는가 하는 것은 만약 改革이 效果的으로 出發할 수 있다면 제공되어질 것임에는 틀림 없다.

活動的인 指導者들은 때로 그가 주장하는 改革觀念의 순수한 힘만으로도 外部的 資源을 얻을 수 있다. 이런 點에서 現在 行하여지고 있는 改革과의 同一性 내지는 共通性은 매우 도움을 준다고 하겠다. 몇몇의 進行中에 있거나 이미 그 속에 많은 投入이 行해진 成功的인 改革에 새 改革을 긴밀히 연결짓는 것은 새로운 改革事業에 상당한 豫備資源을 얻게 되는 것이다.

7. 改革役羣의 昇進(promotion of reform agents)

- (3) For elaboration of these concepts, see my essay entitled, "The Role of Higher Civil Service under Rapid Social and Political Change," in Edward Weidner (ed.), *Development Administration in Asia*, (Durham, N.C.: Duke University Press, 1970), Chap. 4.
- (4) Suck-Choon Cho's paper, "Two Reforms under the Military Regime in Korea: A Comparative Analysis," in Hahn-Been Lee and Albelardo Samonte, *Administrative Reforms in Asia*(Manila: EROPA, 1970), Chap. VI, analyses two key administrative reforms initiated in Korea after major political upheavals in 1960 and 1961. Sondang P.Siagian's essay, "Improving Indonesia's Administrative Infrastructure: A Case Study," in the same volume, Chap. V, is a similar analysis of reforms undertaken in Indonesia after a major political change.

改革의 進行에 따라 그 改革에 관계된 改革役軍들을 爲하여 證明하는 새 機會에 대한 規定이 있어야만 한다. 이것은 基本的인 의미로 볼 때 昇進을 뜻한다. 基本的으로 이것은 官僚制度下에 있는 革新的인 要素들에 報答을 주는 것이다. 昇進이나 階層的 進出만을 限定하여 말하는 것은 아니며 그것은 보다 廣範圍한 意味이다. 중요한 것은 改革人事들에게 그들의 initiative와 經驗意識을 行使할 수 있도록 더 많은 機會를 提供하는 것이다. 改革指導者는 끊임 없이 행하여야 할 더 많은 일들은 創造해 내고, 核構成員을 위한 더 많은 組織的 經驗들을 創造해 내야 한다. 이들은 끊임 없이 점차 擴大되어지는 고객의 범위와 보다 더 擴大되는 改革聯合機關의 범주와 보다 더 커져가는 改革役軍들의 協동모임에 露出되어져야 한다. 이러한 過程이 그들 속에 있는 잠재적 자원들을 放出케 하는 것이다. 일단 이들이 배가하는 組織的 經驗의 機會를 통해 그들의 機能을 發揮케 된 경우에는 그들은 上級者에 依해 認定될 때까지 스스로가 보다 넓은 범주의 동료들 및 必要한 資源을 더욱 더 아끼지 않으려 하며 결과적으로 無視할 수 없는 資源의 形成을 이루게 되는 것이다. 이는 말할 필요도 없이 階層的 昇進까지도 따르게 된다. 이것은 당연히 리더십 자체에도 약간의 위험성을 안겨다 준다. 유능하고 총명한 指導者라면 그의 改革役軍들의 昇進을 두려워 하지 않는다. 때로 이러한 사태는 改革이 進行되면서 他關聯組織에 改革 staff 能力의 빛을 發하게 한다. 이에 따라 改革指導者들은 끊임 없이 核의 몇몇 構成員들을 他機關으로 보내면서 그들의 改革 staff 들을 보충해 나가야 한다. 이리하여 改革核의 形成 및 昇進은 行政改革에서 계속적인 過程이 되는 것이다.

8. 改革의 첫 效用의 劇化(dramatizing the initial utility of reform)

改革리더십이 遂行해야 할 일들 중의 하나가 可能한 빠른 時日內에 計劃된 事業의 效用을 展示하는 것이다. 이것은 進歩리포트의 形式을 取할 수도 있고 박람회 혹은 一線展示의 形式을 取할 수도 있다. 이것은 약간의 의식을 包括할 수도 있으나 그것은 顧客을 政治的 指導者들과 外部的 聯合機關들을 確信시킬 수 있는 純粹한 것이어야 한다. 이 과정은 改革役軍들의 士氣를 充足시키고 指導者의 關心과 顧客의 關心을 불럭이르키는 수도 있다. 이리하여 이러한 展示는 改革의 계속적인 支援를 얻는데 도움이 되는 것이다.

어떤 改革이라도 약간의 저항이 있기 마련이고 改革이란 一種의 變化의 導入過程인바 그 과정상에 저항요인은 항상 수반되기 때문이다. 改革리더십은 그런 저항을 무시하거나 억눌러서는 안되고 低抗 要因을 점차적으로 改革의 편으로 同和시키는 것이다. 이는 저항을 하는 構成員들도 역시 改革으로부터 利益을 얻을 수 있다는 것을 確信시키는 것과 관련이 있으며 賢明한 指導者라면 이들 低抗要因을 주어진 事實로서 받아들이고 그들로 하여금 協助할 수 있게끔 계속 努力할 것이다. 組織內部에 있는 모든 要素들에 事業의 觀點에서 뿐만 아니라 人間的인 觀點에서 改革의 價値를 과시하는 것은 그들을 說得하는 過程에서 축

매개로 作用할 것이다.

9. 도약단계의 助成과 効用的 공고화(making the breakthrough and consolidating initial gains)

첫 展示는 飛躍的 發展의 契機가 될 수도 있는데 이것은 普通 보다 많은 改革者들과 연합 기관을 獲得함에 依해서 그리고 參加者의 士氣面에서 얻는 利得에 의해서 成就될 수 있다. 이러한 契機는 리더쉽에 利得을 公同화할 수 있는 機會를 提供하고 보다 더 擴張된 範圍에 들면 改革의 다음 局面을 爲한 計劃을 提供케 해준다. 하여간 第二의 局面에서는 그들이 참가함에 의해서 그 改革으로부터 流出되는, 비록 그것이 知識이든 위신이든 혹은 認定을 받기 위한 機會이든지 間에, 利得과 긴장을 함께 할 수 있다는 것을 첫 국면에서는 參加하지 않았던 사람들에게 具體化된 指標로서 提示해 준다는 것은 重要한 것이며, 漸增하는 內部的 熱誠은 改革의 外部的 範圍를 擴張시켜 나가기 위한 前提要件(必要要件)이 된다.

10. 改革役軍들의 移轉(denolution of reform agents)

보다 中立的인 立場을 取하고 있는 要因들을 改革의 主流로 轉換시키는 반면 改革核心 멤버를 昇進시키는 것은 改革指導者들에게 몇몇의 “先導者”들을 다른 機關으로 내보낼 수 있는 새로운 機會를 提供케 해준다. 改革에너지의 移轉에 관한 主된 根據는 核構成員과 주변 인사들이 改革의 進行中에 얻었던 代用的 經驗에 있다. 行政改革의 本質은 變化의 技術的 構成에 놓여 있다기 보다는 變化가 提供하는 變化의 經驗속에 存在한다. 이리하여 時間의 경과와 더불어 改革機關의 마지막 한사람의 構成員도 어느 정도 改革에 민감하게 될 것이다. 이것은 改革의 첫 局面 以後 改革機關으로부터 몇몇 關聯組織들로 퍼져나가는 많은 改革構成員이 大量的으로 두각을 나타내며 빠져나가는 現象에서 가끔 볼 수 있다.⁽⁵⁾

11. 繼承을 爲한 準備(preparing for succession)

改革 그 自體는 계속해야 함에도 불구하고 行政改革指導者들이 일정한 期間以上동안 同一한 자리에 머물 수 있는 것은 드물다. 이것은 하나의 改革過程이 惹起시키는 피할 수 없는 긴장된 狀態뿐만 아니라 行政家의 經歷의 成長이라는 動態性에 基因한다 하겠다. 이리하여 實在에는 4~6年 사이의 소위 革新期間(innovation period)이라는 것이 存在한다. 이에 따라 改革指導者는 조만간 代役人物의 養成을 準備해야 한다. 위에서 언급한 移轉的 過程도 이것과 關係를 띠고 있다. 移轉的過程은 장래의 改革指導者의 養成手段으로 使用되거나 惹起될지도 모르는 계승을 위한 투쟁을 米연에 防止하는 手段으로 使用되

(5) In the case of the Korean budget reform 1958-61, an account of which is given by me in "Three Serial Budget Reforms: a Korean Experience," in the Lee-Samonte volume, Chap. IV, a significant number of the reform nucleus moved to other key agencies including the Economic Planning Board, Ministries of Finance, Agriculture, Education and continued to play important roles in the periods of the 1st 5-year plan (1962-66) and the 2nd 5-year plan (1967-71).

어질 수도 있다. 때때로 人間的인 觀點에서 이 過程의 純粹한 結果는 一種의 seniority 를 뛰어넘고 보다 더 큰 seniority 를 향유한 사람에게는 다른 機關의 類似한 責任을 더 맡겨 이 탈시키는 反面에, 보다 더 많은 知識과 그 改革의 대의명분에 전념하는 보다 젊은 사람들을 계승자로 할 수도 있는 것이다. 이러한 多幸스러운 경우에는 機關의 成長과 協同的組織과의 network 의 創造라는 二重的 利得을 얻을 수 있을 것이다. 그러나 이러한 多幸스런 질서정연한 계승이 얻어지지 못할 경우에는 어떠한 事態가 벌어질 것인가? 만약에 指導者가 물러서고 다음의 계승자가 改革의 觀念에 저항을 하는 人事라면 어떻게 될 것인가? 만약에 改革이 아직 初期 段階에 있고 리더십이 有一한 個人的 指導者로서 構成되어 있다면 그것은 하나의 정지상태에 놓여있는 改革을 의미한다. 그러나 反面에 萬一 그 改革이 全構成人에게서부터는 아닐지라도 관심있는 많은 구성원에게 받아들여질 수 있는 약간의 지속적인 形態로 다 소나마 뿌리박고 있고 初期 指導者가 순수한 改革集團을 形成하여 一種의 리더십構造가 나타난다면 그때는 그 改革을 원래 그 改革을 기원한 個人的 指導者가 그 組織을 떠난다하더라도 계속 生存할 것이다. 어떤 경우라 할지라도 成功的인 改革指導者는 계승의 위기에서 계속 生存시킬 수 있는 改革構造를 形成하기 위한 여러가지의 努力을 行해야 할 것이다.

行政改革 리더십의 役割에 있어서 政治的 環境과 變異性(political environment variations in the role of administrative reform leadership)

行政改革指導者들은 政治와 行政의 相面속에서 活動하는데 이러한 構造의 特性은 改革指導者들의 計劃과 戰略에 重要な 關係를 띠고 있다. 그들은 改革의 出發時期에 있어서 獨特한 政治的 風土에 민감해야 하는데 이는 위에서 열거한 일련의 리더십 機能들이 實際에 있어서는 그 指導者들이 조작하고 있는 독특한 政治的 環境에 따라 지연되거나 加速化하거나 아니면 弱化시키거나 強化시키거나 하는 式으로 必要에 따라 適用시켜져야 한다는 것을 意味한다. 한편 相對的으로 有利한 政治的 環境속에서 強調되어져야 할 種類의 機能들은 相對的으로 不利한 狀況下에서는 적절하지 않을런지도 모르며 政治的條件은 나라마다 다르며, 同一한 나라의 경우에도 時期에 따라 다른 것이다. 아래에서 우리는 改革리더십機能의 어떤 면이 相對的으로 不利한 政治的 狀況下에서 더 적절하며 더 有利한 政治的 狀況下에서는 어떠한 면이 보다 適切한 것인가를 考察키로 한다.

不利한 政治的 狀況의 경우(under unfavorable political conditions)

政治的 指導者들이 多樣한 官僚的 統制를 통해 순수한 權力維持에 보다 많은 關心을 갖고 行政的 諸事業이나 業務등을 적극적으로 改善해나가는데 많은 관심을 갖고 있지 않을때, 行政改革에 관한 限 政治的 條件은 相對的으로 不利하다고 規定지을 수 있겠다. 그런 狀況下에서는 官僚制度는 보통 無關心, 無行動 및 現狀維持를 바라는 政治的 指導者들과 제휴한 허

식주의적인 입장의 지지와 같은 態度들을 指向하려 한다. 따라서 이러한 時期는 重要한 行政改革을 始作하고 遂行할 時期가 아니다. 그러한 下利한 政治的 狀況下에서라 할지라도 상당히 높은 階層에 있는 경우에는 그 改革은 多少 完화된 것이어야 하는데 그것은 조심스럽고 점차적인 作業이 되어져야 할 것이다. 그러나 적어도 만약 그 리더십이 적극적이고 어느 정도 최소의 위험을 무릅쓸 준비가 되어 있다면 改革機能들의 初期 段階는 試圖되어 질 수 있을 것이다. 여기서 만약 있다면 改革思想들은 작고 눈에 띄는 改革核이 形成될 수 있겠고 上級者들도 조심스럽게 교화시킬 수 있고 外的資源 및 支援등도 조심스럽게 動員되어 질 수 있겠다. 이런 경우에는 좀더 공공연한 조치들은 기다려야 하는데 그것은 작은 效果들을 확고히 하고 보다 有利한 狀況을 기다리는 一種의 待期措置인 것이다. 이에 따라 잠재적 개혁자원들을 주의를 기울여 배양하고 聯合機關 및 外的資源들을 위한 주의깊은 行動이 必要한데 특히 이 경우에는 行政 및 政治的 指導者들을 교화시키기 위한 忍耐하는 期間이 꼭 필요하다.

잠재적으로 強力한 行政改革指導者들이 보다 有利한 政治的 條件을 造成하기 위해 보다 공공연한 일들을 행할 수 있는가 하는 것이 問題로 남아 있는데 이는 政治的 活動의 미묘한 상황에 이르게 되는 것이며 實在로 많은 行政改革指導者들이 當面하고 있는 애로점인 것이다. 아마 政治的으로 活動力 있는 사람들은 이러한 時期에 官僚制度를 떠나서 國會議員으로 出馬하거나 혹은 보다 直接的인 政治的 影響力을 行使할 수 있을런지도 모른다는 생각에서 政黨에 加入하므로써 政治的 領域에 들어갈 것이다. 그러나 대부분의 行政改革指導者들에게는 이러한 官僚制度의 外的인 試圖은 너무나 큰 위험을 수반하기 때문에 그러한 길은 擇할 수는 없고 그들이 官僚組織 內部에 남아 있는 限 보다 完化되고 인내하는 行動路線을 取하여야만 될 것이다.

有利한 政治的 狀況의 경우(under favorable political conditions)

改革指導者의 役割은 여러 가지 政治的 理由 때문에 事業의 成就를 政治的 適法性的 主된 根據下에서 생각하고 이에 따라 個人的 忠誠心보다는 오히려 官僚制의 遂行에 보다 關心을 갖는 課業志向的인 政治的 指導者들을 內包하고 있는 것인데 有利한 政治的 環境下에서는 다를 수 있는 것이다.

그런 狀況下에서는 行政改革指導者들은 改革週期的 初期 段階를 短縮하여 遂行할 수 있고 有利한 政治的 風土를 利用하여 보다 後期 段階로 急速히 發展시킬 수 있는 것이다. 이러한 狀況下에서는 그들의 잠재적 개혁력을 活用할 수 있는 자세를 取할 수 있으며 組織內部에 있는 一聯의 活動들을 可動케 하여 組織內部에 잠재되어 있던 分散된 改革者들의 힘을 集中시킬 수 있는 것이다. 그들은 또한 組織外部에 있는 分散된 聯合機關들을 活動的으로 組織化할 수 있는데 指導者들은 劃期的인 發展을 可能케 하기 위해 첫 成果를 극적으로 이룰 수 있어

야 한다. 改革의 範圍가 擴張됨에 따라 改革指導者들은 類似한 改革을 要하는 많은 다른 기관에 그들의 改革役軍들을 分散시킬 수 있으며 그들로 하여금 改革의 經驗的 試圖을 描寫할 수 있는 機會를 지니게 할 수 있고 비교적 有利한 政治的 環境下에서 speed, 擴大된 範圍 그리고 擴散과 같은 性格들이 壓縮된 行政改革의 特性인 것이다.

이러한 좋은 狀況下에서는 改革指導者들은 改革의 연속성에 좀더 關心을 가져야 하며, 이러한 연속의 問題는 改革指導者에게는 重要한 問題인 것이다. 따라서 그들은 導入되는 當面한 새로운 技術과 節次들을 능가하는 새로운 標準과 規範의 觀點에서 그들의 改革을 意識的인 努力으로 表現하고 해석하여야 한다. 結果적으로 그들은 改革이 制度化되도록 준비를 해야 하며 이는 결국 공공문제를 처리하는 새로운 行政行態의 方法이 導入되고 全面的으로 새로운 行政風土를 造成케 하는 것이다.

改革指導者들에게 要求되는 資質

相異한 政治的 環境에 適切히 適應하기 위해서 일련의 行政改革指導者에게는 높은 次元의 資質을 必要로 하는 것이다. 여기서 그들에게 切實히 要求되는 屬性을 檢討하여 보면 다음과 같다.

知的 資質(intellectual equipment)

行政改革을 담당하는 指導者는 改革의 主要한 問題點에 대한 知識을 具備하고 있어야 한다. 이러한 知識은, 改革組織이나 또는 業務가 비슷한 어떤 組織이든지 一線에서 實在的인 經驗을 바탕으로 하여 터득된 것이어야 하며, 또한 그는 改革目標에 관한 확고한 信念을 지니고 있어야 한다. 이러한 要件은 變化가 유도하는 本性에 비추어 볼 때 本質的인 것이다. 나아가서 改革指導者는 改革組織과 어느 정도 거리감 없는 사이가 되어야 하는데 이는 관련된 人物들의 性格에 關한 知識과 組織의 內部構造에 關한 知識등을 포함한다. 適期포착과 改革範圍에 關한 결정들은 이들 諸要素들의 계속적인 評價에 基礎的인 근거를 두고 있어야 한다. 最終적으로 그는 또한 改革領域에 關한 상당한 知識을 갖고 있어야 하는데 즉 改革의 外部的 環境속에서 어떤 위치를 점하고 있는가 하는 改革領域에 關해 잘 알고 있어야 한다. 이것은 類似하고 관련된는 그리고 同時에 改革中에 있는 다른 機關을 포함할 뿐아니라, 改革機關의 주위에 있는 政治的 上部構造도 포함한다. 그러한 知識은 改革組織 주위에 作用할 수 있는 低抗要素들과 聯合機關들 및 必要로 한 支援의 出處를 포함한 重要한 影響力을 민감하게 느낄 수 있는 能力을 그에게 具備케 할 것이다.

人間的 資質(human qualities)

知的次元을 넘어서 行政改革指導者는 革新과 改革에 本質的으로 相通하는 資質을 갖고 있어야 한다. 무엇보다도 行政指導者는 發展에 대한 熱情을 갖고 있어야 한다. 그는 個個人이 다른 어떤 狀況속에서와 마찬가지로 行政的 狀況속에서도 成長할 수 있는 基本的인 力量

을 가지고 있다는 信念을 가져야만 하고 그들은 그들의 성장잠재력과 組織의 行政目的에 대한 잠재적 기여도등의 觀點에서 觀察해야 한다. 그는 사람들이 그 직업에 종사하며 成長해 나가는데에서 스스로의 滿足을 찾을 수 있어야 하고, 따라서 한사람의 行政改革者는 글자 그대로 한사람의 教育者인 것이다.

이것은 두번째 特質인 組織하고자 하는 傾向성과 關係가 있는 것인데, 行政改革指導者는 그들에게 能力과 責任을 擴張시켜 주고 그들에 의해 改革目標가 達成되어지는데 보람을 지녀야 한다. 이러한 特質은 task forces의 形式, 示範機關의 식별과 교화 그리고 外部的 關聯機關을 마련하는데 있어서 必須的인 것이다.

行政改革指導者는 試圖해보려는 精神을 갖고 있어야 하며, 變化에 대한 一種의 취미를 갖고 있어야 한다. 이 特質은 존경되어야 할 것인바, 만일 이러한 기질이 없다면 어떠한 官僚制度組織속에 존재해 있는 경직성을 깨트릴 수 있는 方法이 없기 때문이다. 그의 기질은 문제점을 파악하고 이에 대한 구제방법과 해결책을 樹立하는데 아주 민감해야 한다. 行政指導者는 그의 知識을 信念化할 수 있는 能力을 지녀야 한다. 그는 改革目標를 唱導할 수 있는 준비를 항상 갖추고 있어야 하며, 現在 主唱하는 行政改革의 目標가 궁극적으로 추구하는 보다 큰 社會改革의 一部라는 信念속에 근거를 두고 있어야 한다. 어떤 主體에 대한 單純한 知識만으로는 充分하지 못하며 改革에 대한 持續的인 信念의 추진력이 作用해야 한다. 이것은 強한 意志力과 活動力을 의미한다. 이러한 資質없이는 하나의 改革이 몇단계의 節次를 지속적으로 밟아 나갈 수 없다. 여기서 그의 대가는 自由로운 權力의 行使, 協定이나 結合된 方式으로 變化를 위해 여러 資源들을 動員하는 權力의 行使를 의미한다. 改革指導者는 權力 장악을 위해 人間으로서의 어떤 등기를 가질런지 모르지만 이러한 것들은 組織의 革新과 試圖를 위한 구심력을 形成해야 한다.

哲學的 資質(philosophical requirement)

行政改革者는 相對主義者임에 틀림없다. 그는 絶對的 理念의 主唱者이어서는 안된다. 行政에 있어서 窮極의 改革이란 있을 수 없다. 改革指導者는 決定的 狀態를 포기할 준비가 되어 있어야 한다. 그러므로 行政改革者는 열광자일 수도 없고, 좁은 의미로서 革命的일 수도 없다. 行政改革은 열광적 행동이 아닌 使命感을 必要로 한다. 그는 相對的인 成功에 滿足해야 하고 相對的인 失敗와 더불어 참고 지낼 줄 알아야 한다. 그는 相對的인 失敗를 相對的인 成功으로 充分히 轉換시킬 수 있다는 것을 行動化할 만큼 樂天的이어야 한다. 이러한 氣質이 그에게 內部的 構造 및 外部的 環境과 끊임 없이 “妥協”할 수 있는 必要한 伸縮性을 賦與할 것이다.

行政改革者는 前進해야 할 時期와 後退해야 할 時期에 關한 戰略的 時期포착을 마련하고 있어야 하며 狀況이 全面的 改革을 許容하지 않을 경우에는 忍耐할 準備를 항상 갖고 있어야 한다. 또한 그는 改革이 組織속에 잘 부착되어 다른 사람에게 인계해야 할 때 은퇴할 준

비가 되어 있어야 하는데, 결국 改革指導者는 生에 對해 自己固有한 哲學을 가져야 하고 行政變化의 성취에 집착하게 對處해야 한다.

行政改革指導者들의 開發

行政改革指導者들이 開發되어질 수 있을까? 改革者들이 만들어지는지 아니면 先天的인 지에 관한 理論的 質問은 現在 우리의 論理와는 別個의 問題이다. 여기에서 問題點은 官僚制度의 階層속에 잠재적 改革因子가 있다는 것을 주어진 變數로 볼 때 그러한 잠재력이 명료화될 수 있으며 일단 分明해질 때 어떻게 그것이 開發되어질 수 있는가 하는 것이다. 아래에서 우리는 이 問題를 다룰 수 있는 몇 가지 方途를 考慮기로 한다.

새로운 革新에의 露出(exposure to new innovative ideas)

새로운 觀念에 민감한 反應을 보이는 것은 改革者에게 要求되는 決定的 資質이며 官僚主義의 경직성에 민감한 反應을 보여야 한다. 젊고 새로운 층의 注入은 官僚制度속에 그러한 민감성을 불러 이끈다. 일단 그들이 들어서게 되면 다른 行政革新의 目的으로 그들을 體系의 露出시킴으로써 계속적인 새 觀念의 저장소로 使用되어 질 수 있다. 이는 國內外로 그 機關의 改善을 위한 具體化된 改善案을 提出토록 하는 特別 觀察旅行을 包含시키고 있다. 이와같은 方法은 몇몇 人事들을 官僚制度의 日常的 業務와 타성에서 脫皮하게 하여 그들로 하여금 그들 自身이 屬해 있는 思慮 깊은 手段인데, 이것이 그들의 上級者에 對한 類似한 再教育事業과 함께 行하여졌을 때 그 效果는 倍加될 것이다.

새로운 組織經驗에 對한 露出(exposure to new organizing experiences)

革新的 思想의 露出은 새로운 組織經驗을 爲한 機會에 依해 補強되어야 한다. 行政改革이 特히 高次元의 組織經驗을 要할 때 能力있는 改革指導者는 새로운 種類의 方法으로 改革의 可能性과 試圖를 摸索하여야 한다. 報告 및 提案을 하기 爲해 明確한 義務를 지닌 task forces 및 國內외의 視察團을 이끄는 探究的인 任務는 結實있는 手段인 것이다. 能力 있는 行政改革指導者들은 어떤 示範事業에서 잘 考案된 契約計劃과 關聯되고 있는 側面的 流動性을 통해 意圖된 不確實性에 投身할 수가 있으나, 이는 贊成의 분위기 하에서 行해져야 한다. 그러한 課業의 成功的 結果의 展示는 同僚 및 上級者에 依한 면밀한 檢査와 認定을 불러 일으킬 수 있으며, 이러한 過程이 能力있는 改革指導者들에게 自身感을 배양시켜 주는 것이다.

繼續的 革新에 對한 補賞(reward for continued innovation)

行政改革의 規模와 範圍가 擴大됨에 따라 그것은 高次的인 革新과 能力을 要한다. 그것은 보다 커다란 機構와 狀況 및 넓은 下部改革의 構造와 密接한 關係를 맺는다. 이리하여 萬一 改革者들이 끊임 없이 散在하고 보다 무거운 責任을 맡은 地位로 昇進된다면 相異한 活動規模를 지닌 一群의 改革者들을 배출할 수 있을 것이다. 여기에 存在하는 劃期的, 媒介的

手段은 繼續的 革新에 對한 補賞體系이다. 이리하여 行政改革은 單純한 技術이나 節次를 超越하여 全般的인 組織變化와 機構改編의 領域으로 突入하는데 즉 이것이 機關形成인 것이다.

結 論

官僚制度속에 바람직한 變化를 導入하고자 하는 思慮깊은 試圖인 行政改革은 官僚制度가 타성에 허덕이고 있는 開發途上國에서는 어려운 作業이기 때문에 改革指導者들은 경직성을 띤 官僚制度的 構造에 革新을 불려 일으키는 決定的 役割을 해야 한다.

20餘年間 여러 開發途上國이 겪었던 改革努力에 對한 教訓은 行政改革이란 改革委員會나 새로운 政府單位를 設立하거나 칙령을 發하거나 하는 따위의 命令에 依해서 成就되지는 않는다는 것을 提示하여 주고 있으며, 오히려 그것은 思想의 出發, 注意깊게 改革資源을 節約하여가며 行하는 박력있는 遂行 및 보다 廣範圍한 行政官과 고객의 活動範圍 속에 있는 새로운 價値體系와 基準을 교묘히 形成하는 等의 一聯의 人間活動의 週期和 密接한 關係를 맺고 있는 것이다. 이러한 動態的 活動의 力學的 中心因子는 改革指導者들이다. 本質上 그들이 行하는 것은 革新의 領土를 設立하고 行政組織속에 새로운 基準과 規範을 制度化하는 하나의 繼續的 過程인 것이다.