

行政學體系의 修正

朴 東 緒*

《目 次》

- | | |
|-----------|--------------|
| 1. 序 | 3. 行政學體系의 修正 |
| 2. 基本的 觀點 | 4. 結 語 |

《要 略》

1972년에 出刊된 「韓國行政論」에서 제시된 行政學의 體系를 그후의 연구의 진전에 따라 修正하고자 한 것을 改正版에 앞서 論文으로 作成한 것이다.

體制機能의이며 管理機能이 이루어지는 過程을 기준으로 體系化한 點은 同一하다 하겠으나 이 論文에서는 이러한 筆者의 基本的인 觀點을 설명하였으며 아울러 이러한 觀點의 長短點을 열거하였다.

修正 補完할 點은 많으나 여기서는 主要한 것으로서 政策決定의 合理化를 위한 規範의인 기준으로서 公益性의 문제, 組織化의 內容中の 하나

인 資源의 種類에서 政治的 資源을 추가하고 機能에 있어서 配分에 앞서 勳賞制 문제를 추가하였다. 세째로 動作化에 있어서 종래의 階層的인 組織內의 部下에 대한 것 외에 「行政指導」를 통한 一般市民社會의 變化문제를 첨가하는 것을 제의하였다.

끝으로 統制와 還流를 고쳐 統制 代身 評價라고 하고 還流를 의역하여 是正措置로 호칭하므로서 本來 統制가 內包하고 있는 세 가지 內容中 기준의 설정 및 실적과 기준의 비교를 評價로 두고 마지막 是正을 그대로 是正措置라고 하기로 하였다.

1. 序

1972年 初에 發刊한 「韓國行政論」을 前年에 구상하고 저술할 적에 第一 어려웠던 것은 行政學의 內容을 體系化하는 것이었다.

이미 그 當時 10種 以上の 概論書籍이 나와 있었는데 大部分 20世紀 初의 Posdcorb에 따른 것으로서 서두에 理論史 概念들을 설명하고 다음은 組織, 人事, 財務로 나누어 主要 管理要素를 中心으로 三大分하고 끝으로 統制나 責任을 論하고 있었다.

그러나 이러한 方法으로서는 現韓國의 行政의 動態的인 面에 대한 理解가 어렵지 않겠는가 생각되어 이것을 止揚하려는데서 시작된 것이었다.

이에 따라 오래동안 생각해 오던 끝에 그 저서에서 제시된 데로 基本的으로는 體制機能的

* 教授, 서울大 行政大學院

인 立場에서 管理機能이 이루어지는 動態的인 過程을 기준으로⁽¹⁾ 좀 많은 感은 있으나 종래 등한시 되었지만 行政의 理解 및 發展을 위해서 重要하다고 생각되는 諸과정을 강조한다는 의미에서 일곱가지로 나누어 제시하였다.

이것이 제시된 후의 評價를 들어보면 종래의 것에 비하여 行政이라고 하는 것이 어떻게 생기고 움직여지는 것인지 이해가 용이하게 되었다고 하는 것을 많이 듣는 反面 部分的으로 分類內容에 관하여 몇가지 평도 들었으며 또한 그후의 研究의 進展에 따라 修正補完해야겠다는 것이 생겼다.

따라서 이번에는 그간 出版社로부터 改訂版을 집필할 것을 여러 차례 독촉을 받았으나 大學院의 院長職 때문에 준비 부족으로 실천을 연기해 오다 마침 年前 補職을 벗어나 集中的으로 이에 대한 준비를 해 왔으며 구체적으로 무엇이 어떻게 修正 補完되어야 할 것인가 여러 가지로 생각하다 우선 하나의 論文으로서 改訂版의 出刊에 앞서 정리 제시 해 보고자 하는 것이 이 글의 目的인 것이다.

이러한 취지에 비추어 對象은 行政一般이 되겠으나 韓國人으로서 연구하는 것이며 社會科學徒로서 연구하는 궁극의 目的이 아직 科學化的 정도가 저급한 行政學의 適切性(relevancy)을 높인다는 點⁽²⁾에서 가급적 發展行政的 인성격이 강한 現韓國의 行政을 對象으로 하고 있음은 당연한 것이라고 생각된다.

方法은 그간 종사한 여러가지 經驗的 研究, 實務者와의 對話 面接, 行政人의 行動觀察 및 國內外的 문헌을 읽으면서 구상한 것이라고 하겠다.

2. 基本的 觀點

各者가 연구하는 對象을 그가 갖고 있는 立場 또는 觀點(perspective)⁽³⁾에 따라 어떠한 것

(1) Richard A. Johnson et. al. *The Theory and Management of Systems*. London, McGraw-Hill, 1973. pp. 15-17. System으로 보면서 process와 organizational subsystem으로 二大分하고 있다.

(2) Jamil E. Jreisat, "Synthesis and Relevance in Comparative PA", *Public Ad. R.* Vol. 35, No. 6. Nov.-Dec. 1975. p. 667, Relevance refers to the degree of association between generalization and actual experience and needs.

(3) Ivan L. Richardson and Sidney Baldwin, *Public Ad: Gov't in Action*. Columbus, Merrill. 1976. p. 28. "It was argued that different perspectives on PA focus attention on different facets of reality, and that the choice of perspectives should be related to the purposes being pursued." Eugene Miller, "Positivism, Historicism, and Political Inquiry", *American Pol. S.R.* Vol. 66 No. 3. Sept. 1972. pp. 810-1. "Perspectives supply the individual with his basic beliefs presuppositions, his values, and the concepts that he uses in thinking, speaking and interpreting his experience, It contrues the environment in ways that are congruent with and supportive of that perspective. It contains beliefs and assumptions about the world that have not been fully tested, but which are accepted, as it were, on faith.

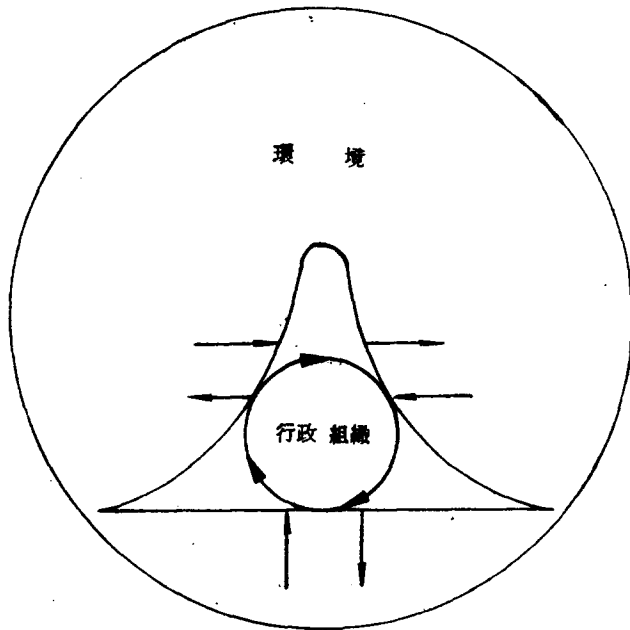
또는 이와 유사한 用語로서 paradigm을 쓰고 있는 데 이의 뜻에 관한 見解도 多樣한것 같다. Thomas S. Kuhn *Structure of Scientific Revolution*, Chicago. U of Chicago p. 1962. 여기서 맨 처음 사용된 후 Dwight Waldo는 I use it in the loose sense of model or pattern (Education

으로 보며 어떠한 方法으로 接近해 가느냐 하는 것이 多様할 수 밖에 없으며, 多様한 것이 現實이라 하겠다.

따라서 現在까지 여러가지 接近方法을 제창하였으며 그中 어떤 것은 한때 많은 學徒의 共感을 얻어 流行하다, 사라져 가고 있었음을 우리는 많이 보았다.

여기서 몇가지 例를 들면 Don Allensworth는 14種을 들었으며⁽⁴⁾ Harold Koontz and Cyril O'donnell은 9種을 들고 있으며⁽⁵⁾ Robert Presthus⁽⁶⁾는 4種, Joseph A. Uveges, Jr.⁽⁷⁾는 6種 William J. Siffin⁽⁸⁾은 4種을 各各 들고 있다.

이와 같이 行政을 어떠한 것으로 보고 研究를 할 것인가에 관한 見解가 多様해 견잡을 수 없으나 여기서 筆者의 立場, 觀點에 따라 우선 정리를 한 후 이의 長短點을 들면 다음



行政組織과 環境의 相互作用

for Public Ad in the Seventies, NASPPA. 1974. p.46)라고 하는데 對하여 Gary L. Wamsley and Mayer N. Zald.는 a paradigm is more global and overarching than a model, and although less precise, it provides the framework of model-building and testing. (*The Political Economy of Public Organizations*, Princeton, Princeton U.P. 1971, p.2)라고 하고 있다.

우리나라 말로 原型, 範例 등으로 번역하고 있으나 世界觀, 基本的觀點(立場)이라고 하는 것이 어떨가 한다.

- (4) Don Allensworth, *Public Ad*. Philadelphia, J.B. Lippincott. 1973. p.177.
- (5) Harold Koontz and Cyril O'donnell, *Management*. Tokyo, McGraw-Hill. KoGakusha, 1976, p. 57
- (6) Robert Presthus, *Public Ad*. N.Y. Ronald, 1975. pp.7-12.
- (7) Joseph A. Uveges, Jr. *The Dimensions of Public Ad*. Boston, Holbrook, 1975. p.14
- (8) William J. Siffin, "Two Decades of Public Ad. in Developing Countries," *Public Ad. R.* Vol. 36, No. 1. Jan-Feb. 1976. p.61.

과 같다.

우선 우리가 연구대상으로 삼고 있는 行政行態라고 하는 것이 行政組織을 中心으로 야기되지만 그것이 놓여져 있는 환경과 無關하게 야기되는 것은 아니며 끊임 없는 相互作用을 통해서 야기 되므로 우선 그림으로 模型化하면 다음과 같다.

이 模型圖가 從來의 體制機能의인 것과 다른 것은 行政管理가 組織內에서 이루어지는 모든 過程에서 환경과의 相互作用이 끊임 없이 이루어진다고 보는 것이 現實適切性을 갖는다고 생각되기 때문이다. 이에 反하여 종래의 것은 投入은 一方的으로 받고 產出도 一方的으로 이루어진 후 거기에 對한 還流가 처음 비로소 이루어지는 것으로 보고 圖示하였으나 現實은 그러하지 않다고 생각되기 때문이다.

即 組織內에서 관리가 이루어지는 모든 과정에서 계속(後述) 投入, 產出, 還流가 이루어지고 있는 것이 今日的 現實的인 行政組織과 環境과의 關係라고 생각되기 때문이다.

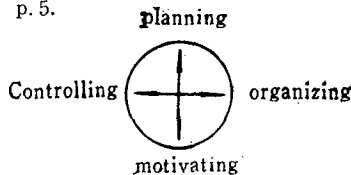
이와 같이 行政을 환경과 관련시켜 보는 경우 이를 開放體制視하게 되며 크게는 政治過程의 일환으로 볼 수도 있게 되는 것이다. (9)

다음 行政學의 對象으로서 狹義의 固有領域이라고 볼 수 있는 組織內의 현상은 어떻게 파악하느냐 하는 문제가 남는데 行政學의 獨自性을 찾는다면 強制性을 띤 政治權力을 배경으로 한 管理라고 볼 수 있으며 이 管理機能을 일이 이루어지는 과정을 기준으로 하여 몇개로 나누어 보는 것이다.

이러한 管理過程을 몇개로 어떻게 나누느냐 하는 것도 各樣 各色이라고 할 수 있으나 Ivan L. Richardson and Sidney Baldwin과 같이 8개로 (10) 나누고 있는 사람도 있으나 大部分이 Paul Hersey and Kenneth H. Blanchard의 경우와 같이 planning, organizing, motivating, controlling 등으로 네개로 나누고 있는 것 같다. (11)

이와 같은 네가지로 나누고 있는 것을 筆者는 7가지로 나눈 理由를 먼저 설명하면 다음

- (9) John B. Richard, "Politics in/and/or/but Administration," *Public Ad. R.* Vol. 35, No. 6. Nov.-Dec. 1975. p. 647. 이러한 政治 行政過程을 Donald S Van Meter and Carl E. Van Horn은 環境 投入, 轉換, 政策, 具體化 還流 등 6개로 나누고 있다("The Policy Implementation Process," *Administration and Society*, Vol. 6. No. 4. Feb. 1971. p. 446
- (10) Ivan L. Richardson and Sidney Baldwin, *op. cit.*, p. 6.
- (11) Paul Hersey and Kenneth H. Blanchard. *Management of Organizational Behavior*, Englewood-Cliffs, Prentice-Hall, 1972, p. 5.

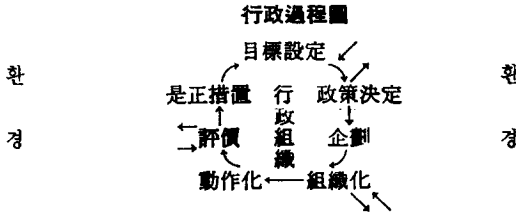


管理機能을 과정을 기준으로 나누고 있는 8인의 內容을 비교한 결과 8인이 모두 planning, organizing, controlling의 用語를 같이 쓰고 있는데 motivating의 경우는 directing, activating으로 쓰고 있는 사람도 있다는 것이다. David I. Cleland and William R. King, *Management: A Systems Approach*, N.Y. McGraw-Hill. 1972. p. 118.

과 같다.

첫째로 planning을 세가지로 나누었는데 이와 같이 한 이유는 우리의 行政이 發展行政의 성격을 갖고 있으며 發展行政에 있어서는 무엇보다도 發展目標가 중요하기 때문에 이를 우선 分離시켰으며 다음 政策의 경우는 과거의 二元論時와 달리 一元論 그것도 점차 行政이 政治機能을 代行하는 것 같은 인상을 줄 정도로 政策決定의 主役을 현실적으로 맡고 있을 뿐만 아니라 이러한 決定에 따라 막대한 價値의 再配分이 이루어지고 있으며 따라서 누구나 금일의 行政學의 主要關心事로서 政策決定을 들고 있기 때문이다.⁽¹²⁾

다음 controlling은 본래 그의 내용이 評價基準의 設定, 實績과 基準과의 比較, 끝으로 이에 따른 잘못에 대한 是正措置 등으로 大分된다고 생각되는데 여기서 끝의 是正措置를 1972年版에서 選流라는 名稱으로 分離시켰는데 많은 오해와 이해가 어렵다는 평이 있어 이제 부터는 評價와 是正措置로 修正하고자하며 이것을 따로 분리시킨 주요이유는 아무리 평가 기준이 잘 설정되고 실적과의 비교가 잘 되었어도 그결과가 시정조치로서 行政改革에 이바지 하지 않는다면 別로 노고의 보람이 없게 되며 이것이 틀림 없이 이루어 질적에 行政能力의 向上은 끊임 없이 지속적으로 이루어질 것이며 우리가 말하는 소위 行政發展이 지속적으로 제고 될 수 있을 것으로 생각되기 때문이다.



이와 같이 行政을 보는 경우 과거에 法學徒들이 行政이란 法令의 執行이라고 政治 行政二之論의 立場에서 한 單語로 지칭, 개념 규정을 하였을 때 하고 너무나 달라졌음을 알 수 있다.

이러한 執行속에 내포된 管理要素를 管理學徒는 7가지로 나누어 posdcorb라고 호칭을 하였다. 卽

$$\text{行政} = (\text{法의}) \text{執行} = \text{posdcorb}$$

그러나 그후 一之論에 따라 行政은 다음과 같은 公式으로 變했다.

$$\text{行政} = \text{法令制定(政策決定)} + \text{執行}$$

여기에 전술한 바와 같은 이유로 目標의 設定이 發展論의 대두에 따라 첨가되고 執行 또는 具體化가 과정을 기준으로 합과 동시에 지속적인 發展을 기한다는 의미에서 posdcorb를

(12) Allen Schick. "The Trauma of Politics." in: Frederick C. Mosher. (ed.) *American Public Ad.* Alabama, U. of Ala P. 1975 p. 168.

企劃, 組織化, 動作化, 評價 定止措置 등으로 나누어 보게 된 것이다.

그러나 이와 같은 過程論의 立場을 택했다고 해서 7大過程의 일이 언제나 順次的으로 이루어진다고 하는 것은 아니며 現實은 相互間에 항상 교차작용을 하면서 이루어진다고 하는 것을 첨가하고자 한다. (13)

그러면 이와 같이 管理過程을 기준으로 體系化하는 경우의 行政을 연구하고 이해하고 說明 豫測하는데 예상될 수 있는 장단점이 무엇인가 하는 것을 몇가지 검토해 보고자 한다.

우선 長點부터 든다면

첫째로 體制 機能的이라고 하는 點에서 行政組織內的 狀況만이 아니라 환경과의 끊임 없는 相互作用을 機能을 中心으로 開放體制視하면서 보고 있다는 것이다. (14) 따라서 종래의 特定行政組織 위주의 觀點 또는 閉鎖的인 觀點, 構造 위주의 것 하고 다르다고 하는 것이며 보다 現實 行政行態에 一致한다고 생각된다.

두째 機能하나 하나 分立된 것으로 보지 않고 過程으로서 動態的으로 움직여지는 것으로 보고 있다는 點에서 (15) posdcorb나 組織 人事 財務로 보던 것이 靜態的인 것과 좋은 對照가 된다.

세째 動態的인 過程으로서 파악하고 있을 뿐만 아니라 相互 連結된 것으로 본다는 점 (16)에서 狹義의 行政過程에서도 이를 구성하는 여러 下位體制를 相互 關聯된 것으로 본다는 點에서 體制性을 띠고 있다고 하겠다.

네째 7大過程으로 파악하는 경우 行政의 모든 機能이 빠짐없이 총망라 될 수 있으며 體系化할 수 있다는 것이다.

끝으로 이와 같이 各過程이 연결되어 순환과정으로 움직여지면서 끝으로 평가를 하여 시정조치가 이루어 지므로 이와 같이 보고 行政을 하는 경우 지속적으로 行政能力의 向上이 不可避的으로 이루어질 수 밖에 없다는 것이다. 따라서 發展志向性을 內在的으로 지니게 된다고 하는 것이다.

이러한 長點에 比하여 過程 中心으로 對象을 體系化하고 연구하는 경우의 缺點을 一般的으로 들고 있는 것을 보면 다음과 같다.

첫째 過程 中心의 생각은 結果나 最終產物의 문제를 경시할 가능성이 많다는 것이다. (17)

(13) Harold Koontz and Cyril O'donnell. *op. cit.*, p.70.

(14) Richard Rose. "Comparative Public Policy," in: Stuart S. Nagel (ed.), *Policy Studies in America and Elsewhere*. Lexington. D.C. Heath, 1975. pp.61-2.

(15) Richard W. Gable. *Development Ad: Background, Terms, Concepts, Theories and A New Approach*, SICA. ASPA. 1976. pp.55. 특히 社會變化를 고찰하려는 경우 動態的인 過程을 증시하는 것이 바람직.

(16) Erwin A. Jaffe. "Process Thinking, Development, and Politics." *J of Comparative Ad*. Vol. 5, No.1, May 1973, p.31.

(17) Lester G. Seligman, "Political Elites Reconsidered," *Comparative Politics*. Vol.6. No.2. Jan, 1974, pp.300-2.

즉 일이 이루어지는 과정에 중점을 두고 추적하다 보니 그러한 일이 이루어진 후의 결과를 등한시 하기 쉬운데 事實은 結果가 중요한 것이고 거기까지 이루는 과정은 手段이 아니냐는 것이다.

이러한 위험성이 있을 것으로 예상되기 때문에 여기서는 두가지 點에서 취약점을 보완하려고 한 것이다. 하나는 이러한 과정을 一回的인 것. 單線, 直線의인 것으로 모형화 하지 않고 순환적인 것으로 그리고 또한 끝에 是正措置를 따로 分離시켜 시초에 수립된 目標과 실적을 비교 평가하여 잘못이 있으면 시정케 하는 기능을 중요시 하고자 하였던 것이며 이와 같은 두 가지 조치로 취약점이 補完될 수 있지 않을까 생각된다.

두째 管理過程을 기준으로 體系化 하는 경우 公私行政間의 차이점을 경시하기 쉽다는 것이다. 즉 公共行政의 特異性이라고 할 수 있는 權力性, 公益性, 獨占性 등에 대한 고려가 경시되기 쉽다는 것이다.⁽¹⁸⁾

大組織의 관리과정은 基本的으로 公私行政의 경우 同一하다고 생각되기 때문에 公共行政의 特異性이 경시될 수 있다고 생각될 수 있겠으나 筆者의 경우 이미 1972年版의 序文에서도 行政을 보는 觀點에 있어 權力性이 강조되어야 한다고 하였으며 저서의 內容에 있어서도 行政과 經營의 차이점에 관한 미국식의 同質論에 批判을 던졌으며 그 뒤에 따라 나오는 目標設定부터 各過程을 言及할 때 언제나 行政의 特異性을 內容에 있어서 강조하였다.

例示하면 目標의 內容, 形成, 政策決定의 參與者, 政治的合理性, 公益性, 資源으로서의 人力과 財力, 統制, 行政改革 등에 있어서 特異性을 강조하였다.

따라서 이 문제는 基本的으로 연구자의 公私行政觀에 달린 문제이며 양자에 共通性이 있는 過程을 擇했다고 해서 곧 自動的으로 차이성이 경시된다고 볼 수 없을 것 같다.

3. 行政學體系의 修正

전술한 바와 같이 行政을 보는 觀點(perspectives, paradigm)은 變함이 없으나 部分的으로 修正補完되어야 한다고 인지되는 點이 있어 그 內容과 이유를 大略的으로 이번에 우선 改正版에 앞서 밝혀 보고자 하는 것이다.

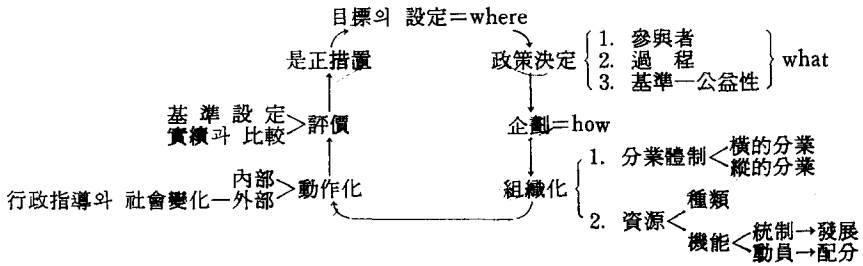
우선 그림으로 模型化하면 다음과 같다.

가. 政策決定의 合理化

政政策決定에 있어서 가장 중요한 것은 設定된 目標에의 一致性 또는 合目的性이라는 의미의 合理性이라고 할 수 있다.

(18) Louis C. Gawthrop. *The Administrative Process and Democratic Theory*, N.Y. Houghton Mifflin. 1970. pp. 394-401, 細分해 7가지로 나누어 놓고 있다.

行政過程 模型의 內容



人間이 갖는 여러 취약점 때문에 언제나 최선을 다하지도 못하지만 다 한다고 해도 合理性을 缺하는 것이 一般的으로 야기되는 현상이다.

우리나라의 行政人들에 의한 決定에 대하여 不合理하다는 주요 批判의 內容은 크게 세가지로 나누어지는 것 같다. 즉, 혼자서 能力 있다고 생각하고 決定하려는 權威主義, 신중히 시간을 두고 연구하고 決定하지 않고 直觀的, 即興的으로 決定하려는 것. 끝으로 政策은 公益을 증진하여야 하는데 特定人의 私益을 지나치게 비호하고 있다는 것 등인 것 같다.

따라서 이미 初版에서 이러한 취약점을 완화하기 위하여 權威主義에 대한 것으로서 여러 사람의 參與者의 문제를 即興的인 것에 대한 것으로서 過程을 논의 하였다.

그러나 決定責任者가 아무리 여러 關係者의 참여 의견을 듣고 몇가지 과정을 거치면서 연구를 신중히 하여 보아도 거기서 얻어지는 結論이 누구나 異論의 餘地없이 하나로 귀결되는 수도 있겠으나 그것은 오히려 例外的인 경우이고 보다 많은 경우는 어려운 선택을 요청하는 몇가지 代案으로 낙착된다고 하는 것이다.

그러므로 이러한 어려운 狀況에 놓인 決定者에게 도움을 줄 수 있다고 생각되는 것이 있다면 規範的인 기준으로서의 公益이 아닌가 생각된다.

이 用語는 많은 公職者들이 입버릇처럼 많이 사용하면서도 막상 질문을 하면 內容을 제대로 파악하지 못하고 있는 것이 實情인 것 같다. 그래서 중요한 것은 최소한도 決定權을 가진 公職者라고 하면 무엇이 옳은 公益의 개념인가는 이해하고 있어야 하지 않겠는가 하는 점에서 이 문제에 대한 논의를 첨가 하고자 하는 것이다. (19)

물론 이와 같은 用語의 뜻을 옳게 이해 파악하고 있다고 해서 곧 行動이 거기에 따라 一致되게 이루어진다는 것을 의미하는 것은 아니나 최소한도 잘못 이해(지나치게 個人主義的 또는 全體主義的)하고 있는 것 보다는 合理的인 決定이 내려질 가능성이 많다고 생각되기 때문이다.

나. 資源의 組織化

여기의 組織化는 앞의 段階인 目標의 設定에서 어데로(where), 政策決定에서 무엇을

(19) 朴東緒. 政策決定과 公益, 行政論叢 13권 1호 1975. pp.46-60.

(what), 企劃에서 어떻게(how)할 것인가와 같은 基本的인 方向과 方法이 제시된 경우 다음의 일은 구체적으로 누가 그 일을 擔當할 것인가 즉 擔當者의 문제가 제기 되는 것이다.

따라서 여기에 內包된 分業體制와 資源의 문제는 企劃에서도 논의 될 수 있으나 여기서는 企劃까지를 넓은 意味의 方向設定으로 생각하고 組織化부터 具體化, 執行, 實踐의 단계로 구상을 한 것이다. (20)

이러한 구상에 따라 이미 初版에서도 分業體制의 部門은 크게 橫的分業과 縱的分業으로 나누어 여러 문제를 이에 따라 再編하여 논의를 하였다.

그러나 이번에 補完修正하려고 하는 것은 資源의 部門이다.

우선 첫째로 資源의 種類로서 종래에는 人的資源으로서 行政人, 金錢的 資源으로서 豫算만을 생각했으나 이 외에 同一한 性質을 갖고 있을 뿐만 아니라 高位階層에 올라 갈수록 더욱 중요시 되는 것이 政治的資源(支持)이라고 생각되며 이를 追加하고자 하는 것이다.

行政人이 必要로 하는 이러한 政治的 資源은 上官, 部下, 同僚 및 市民 또는 利害關係人들로 부터라고 생각되며 이들로부터의 支援은 日常的인 일이 아니라 歷史에 없었던 새로운 發展的인 일을 하고자 할때는 무엇 보다도 우선적으로 確保되어야 한다고 생각된다. (21) 이것의 획득 없이는 새로운 일에 必要한 傳統的인 資源인 人力, 財力의 획득도 不可能하게 되기 때문이다.

두째로 資源의 機能에 관한 것인데 과거에 統制 위주의 發展行政일 때는 資源의 機能도 統制의 手段으로 이용 되었으며 이의 典型的인 例가 日政時 以來의 內務部 산하의 內務局 內務課의 기능이었다고 생각한다.

行政의 주요자원인 人力, 財力에 관한 것을 모두 內務局에 귀속케 하고 이의 位置를 높혀 第一局 또는 主務局化하였던 것이다.

그러나 行政의 機能이 統制로부터 發展으로 전환 함에 따라 企劃機能이 중요시되고 이것의 機能化를 위해서는 資源이 結付되어야 하므로 企劃과 豫算을 結연시켜 內務局 보다 上位級에 위치케 하는 方向으로 中央部處부터 바뀌기 시작하여(經濟企劃院) 道廳에 파급되고 있음을 볼 수 있음은 次次 發展行政體制로 전환하고 있음을 말해 주고 있는 것이다.

이와 같이 發展機能을 주로 擔當하게 됨에 따라 새로히 요청되는 것은 이미 確保된 資源을 如何히 配分을 잘해서 能率化하느냐에 앞서 새로운 事業에 따라 새로히 소요되는 資源을 動員해 오느냐 하는 것이다.

그런데도 不拘하고 現在까지 우리 行政學에서는 거의 과거의 非發展行政下의 能率위주의 行政을 하던 때의 것을 그대로 修正없이 답습하여 動員의 문제를 전연 行政學의 범위, 體

(20) David I. Cleland and William R.King. *op. cit.*, p.120. 같은 立場을 취하고 있음.

(21) 서울大 行政大學院, 最高政策決定職의 役割에 關한 研究, 長次官職을 中心으로, 1973. p.26. 여기에 매스콤 輿論도 들 수 있으나 뒤에 의사전달이 따로 있어 여기서는 省略한다.

系內에 내포시키지 않았던 것이다.

그러나 現實적으로 누구나 發展行政家로서 일을 하게 되고 責任을 지게 되면 첫째로 당면하게 되는 것은 動員의 문제인 것이다. 따라서 상술한 3大 資源의 動員을 配分에 앞서 논의해야 할 것 같으며 人力의 경우 우리 社會에서 生産한 人力中 適材를 適時에 行政機關內部에 흡수하는 문제 방법, 財力の 경우도 現在의 財務行政에서 다루고 있는 配分機能에 앞서 動員機能에 속하는 民間資本, 外國資本, 税金, 借入, 公債 등 여러가지 方法을 이미 우리 政府는 써 왔으므로 이를 정리하고 그의 特性과 長短點을 다루어야 할 것 같다. (22)

더구나 產業發展에 따라 이제 行政에 긴요한 高等人力의 흡수 획득이 과거와 달리 私企業과 경쟁관계에 서기 시작하고 있으며 財力の 경우는 더욱 GNP에서 차지하는 財政額의 비중이 커갈 뿐만 아니라 國民의 교육수준이 높아지고 있으며, 이에 따라 行政의 效率化에 대한 關心이 높아지고 있을 뿐만 아니라 財政額의 규모는 經濟成長率, 物價引上率 등과도 관계가 깊다는 점에서 중요시 되고 있는 것이다.

현재까지 중요하면서도 전연 등한시 된 政治的 資源의 경우도 최소한도 그의 종류 資源의 所在源, 이의 動員方法, 그의 長點, 短點이 논의 되어야 할 것 같다.

다. 動作化와 行政指導

종래 動作化에서 주로 다룬 것은 行政組織 內의 職員の 動作化이었으며 다만 初版에서는 意思傳達의 內容을 二大分하여 對內的인 것과 對外的인 것으로 나누어 後者は 對民關係로 해서 소위 Public Relations를 다루는데 그쳤다.

그러나 發展行政의 立場에서 보게 되는 경우 動作化는 階層的인 조직내의 職원을 움직이는데 그치는 것이 아니라 一般市民 또는 特定發展行政과 관련성을 갖는 市民을 動作化 하는 문제가 생기게 되는 것이다.

이러한 例는 이미 우리 行政府에서 하고 있는 일 중에서 數 없이 들 수 있으며 輸出振興, 새마을 운동, 國土開發, 自然保護, 貯蓄增大 등 거의 모든 部處에서 일차적인 중점을 두고 하고 있는 일들은 이제 內部的인 것이 아니라 이와 같이 歷史, 先例가 없는 일을 市民의 도움을 얻어 하고 있는 일 들인 것이다.

따라서 문제는 階層下에 있는 自己部下와 다른 一般市民을 어떻게 하면 움직이거나 협조를 얻어 行政府가 國家發展을 위하여 하고자 하는 일을 성공적으로 수행할 수 있느냐 하는 것이다.

따라서 이와 같은 의미에서 動作化를 크게 두 가지로 內部職員의 경우하고 外部市民의 경우로 나누어 後者の 경우는 發展行政의 主要部門인 行政을 통한 社會變化的 문제를 다루

(22) William H. Anderson. *Financing Modern Government*. Boston. Houghton Mifflin, 1973, pp. 8-17.

어야 하며⁽²³⁾ 이를 가칭 「行政指導」라고 호칭할 수도 있을 것 같다.

물론 이 경우 종래 民主行政에서 생각하지 않았으며 또한 생각해서는 않된다고 생각되던 몇가지 基本的인 문제를 다루게 되는 것이다.

우선 첫째로 民主行政이라고 하면서 民이 先導의으로 원하지 않는 것을 公僕인 行政人이 선도적으로 主權者인 民에게 作用을 걸 수 있느냐 하는 문제가 있는 것이다.

따라서 行政指導를 하는 것이지 強要하거나 支配하는 것은 아니라고 하기는 하나 公僕의 指導性自體가 民主理念上 문제이며 또한 指導와 強要 또는 支配間의 한계가 그어지기 힘든 것이며 더구나 民主政治, 責任政治의 역사가 짧은 나라 또는 오랜 行政人 支配의 歷史를 가진 나라에서는 신중을 기해야 하는 것이다. 그렇지 않으면 公僕이라고 하는 것은 사라지고 指導라는 호칭아래 사실에 있어서는 支配하게 되기 쉽기 때문이다.

두째는 一般社會의 變化理論을 습득해야 하는 것이다. 현재까지는 階層下에 있는 行政人의 變化만 생각을 했으나 이제는 非階層下에 있는 行政人보다 훨씬 多樣한 一般市民 및 社會의 變化를 생각해야 되는 것이다. 그렇다고 해서 社會도 行政權力下에 階層化, 官僚制化 하는 것은 있어서 않될 것이며 따라서 더욱 어려움이 있는 것으로 생각된다.

세째로 行政人이 이용할 수 있는 戰略, 手段의 種類와 그의 効率性, 特性이 상술한 테두리의 문제의식을 갖고 논의 되어야 할 것 같다.

이상과 같은 기본적인 문제가 논의 되므로써 우리가 行政人에게 줄 수 있는 혜택을 民主 行政人으로서 어떠한 경우에 어떠한 手段을 利用하는 것이 非階層性을 갖고 있는 市民社會를 의도한대로 効率的으로 變化 시킬 수 있겠는가 하는 문제 해결에 도움을 줄 수 있는데 있지 않겠는가 생각된다.

이와 같이 하므로써 현재까지 行政人에게 이 分野에 대하여 아무런 도움을 주지 못하였는데 이제 비로서 도움을 줄 수 있게 되지 않나 생각된다. 더욱 여기서 우리가 명심하여야 할 것은 이러한 문제는 行政人이 部下의 動作化보다 더 많은 시간과 신경을 쓰고 있는 문제라고 하는 것이다.

이러한 문제영역에 대한 연구가 계속 박차를 가하게 됨에 따라 行政學의 有用性 適切性이 實踐人인 行政人에게 높아질 것으로 기대 된다.

4. 結 語

韓國行政論 初版을 1971年 가을에 집필 하여 72年 初에 出版할 적의 주요관심은 題目에서

(23) 朴東緒, 「社會變化를 위한 行政技術의 評價」, 行政論叢, 15卷 1號 1977. pp.141-63. 주요내용은 行政을 통한 社會變化一般을 다루면서 그의 구체적인 手段의 평가까지 논의 하여 본 것이다. Gerald Zaltman et. al eds. *Creating Social Change*, N.Y. Holt, Rinehart and Winston. 1972. 특히 여기의 Section II. pp.173-266.

이미 感知될 수 있겠지만 韓國行政의 움직임을 설명할 수 있으며 이것을 읽으면 行政이란 어떻게 생긴 것인가 全體적인 틀, 體系가 파악되며 이해하는데 도움이 될 수 있으며 學徒 뿐만 아니라 每日 每日 새로운 문제해결에 골몰하고 있는 行政人에게 도움이 되었다는 느낌을 줄 수 있는 冊을 쓰려는 것이었다.

出版後 독자들로부터 이러한 著者の 의도가 部分的으로 達成되었다는 評價를 받았으나 지난 6年間 저자의 行政的 體驗, 韓國行政의 관찰, 이를 대상으로 한 研究, 行政人, 同僚, 學生들과의 對話를 하는 동안 상술한 目標의 보다 높은 達成을 할 수 있을 것으로 생각되는 몇가지 基本的인 點이 구상되어 이번에 改訂版에 수정, 보완 하고자 하며 이에 앞서 우선 하나의 論文으로 정리를 하였다.

이 論文을 쓰기 前까지 구상되었던 것이 있어 執筆을 시작하였으나 막상 그간 수집된 카드를 정리하고 쓰기 시작하니 몇시간 전까지 미처 생각하지 못하였던 구상이 떠올라 이것을 집필하는데 도움을 주었으며 이러한 豫想外의 所得이 바로 研究人의 創造物이 될 수 있으며 創造의 기쁨을 느낄 수 있고 學問의 進展을 이룩하게 되는 것이라고 생각되며 따라서 이러한 效果를 기대하고 改訂版에 本格的으로 손대기 전에 우선 논문으로 정리하고자 한 目標達成도 된 것이라고 생각된다.

學問의 進展에는 限界가 없으며 따라서 현시점에서는 우선 이것이 필자가 行政을 이해하고 있는 모습 그대로라고 생각되나 금후의 지속적인 진전에 따라 계속 補完이 될 것이며 이에 따라 學徒나 行政人의 일에 도움이 더 크게 되었으면 多幸으로 생각된다.