

後進國行政比較研究에 關한 考察

金 雲 泰

— 目 次 —

一. 序 論

二. 後進國政治 比較研究의 方法

- (가) 「매크리디스」 (Roy C. Macridis)
의 概念的 圖式
- (나) 「비어」 (Samuel H. Beer)의 概念的 圖式
- (다) 「알몬드」 (Gabriel A. Almond)의
機能的 範疇
- (라) 「러너」 (Daniel Lerner)의 近代化
의 尺度
- (마) 「립셋」 (Seymour M. Lipset)의 類型
- (바) 「콜만」 (James S. Coleman)의 類型

三. 後進國行政 比較研究의 方法

- (가) 經濟的 土臺
- (나) 社會構造
 - (1) 社會組織構造의 特徵
 - (2) 類別構造의 特徵
- (다) 理念上의 特徵
 - (1) 認識方法

- (2) 認識方法이 特徵지우는 行政行態
- (3) 象徵操作과 思索過程
- (4) 象徵과 思索過程이 行政에 미치는 影響
- (5) 價值觀
- (6) 認識方法과 價值觀
- (7) 行政決定過程의 特徵
- (8) 組織上의 特徵
- (9) 富와 社會的 威信과의 關係 및 行政統制手段
 - (라) 通信網의 比較
 - (마) 政治的 局面

四. 過渡社會의 行政體制

- (가) 一般狀況의 特徵
- (나) 社會變動方向
- (다) 社會體制變動의 速度
- (라) 變動의 生態
- (마) 東南亞의 特殊狀況과 行政의 特徵

一. 序 論

人類學者는 特定文化圈에서 導出된 社會的 原則이 그대로 다른 文化圈에서 適用될 수 없다는 것을 示唆하고 있다.(1) 行政現象도 그것을 뒷받침 하고 있는 社會的 環境과 密接한 聯

(1) Robert A. Dahl, The science of Public Administration, *Public Administration Review*, Winter, 1947,
pp. 7-8.

研究論文

關係을 가지고 있는 것이기 때문에 어떠한行政의原則이 모든國家에 있어同一한妥當性을 지니고 있다거나 또는特定國家에서實效性이 있는 어떤行政上의慣例가相異한社會的經濟的 및政治的環境에서도必然적으로實效性을 가진다고 생각할 수는 없는 것이다. 그러나萬一特定國家의行政上의原則이나慣例가 다른國家에 있어適用될 수 없는 것이라면韓國行政學,美國行政學,英國行政學은 생각할 수 있을지언정各國家의個別的社會環境을超越한一團의一般化된原則 또는一般法則假定을 모색하는意味에서의科學으로서의行政學이成立할餘地는 없을 것이다. 이를 위하여各國家의各種多樣의數많은資料를蒐集하고 그間의同異性 및相關性을把握해 가지고 거기서立證되는原則을推理하여體系化하여야 하는 것이다. 이러한意味서普遍的인行政學研究에 있어比較研究의重要한意義가 있는 것이며 따라서行政學研究는 반드시偏狹한視野에서行政技術과過程에關한知識을體系化하는 것 보다도各國家의行政現象을特徵지우고 있는多樣의歴史的社會的經濟的其他諸環境의要因과關聯시켜넓은視野에서의行政에關한knowledge를體系化하지 않으면 안되는 것이다.

行政學研究에 있어比較行政研究의意義의重要性에비추워最近10餘年間に 걸쳐各方面에서이分野의眞摯한研究가이루워져왔다. 卽美國을위시한各國家의一連의海外援助事業과UN技術援助事業의一環으로서推進되었고美國政治學會(American Political Science Association),國際政治學會(International Political Science Association),美國行政研究會(Public Administration Clearing House)等의主導下에서 많은研究가이루워졌으며특히「알몬드」G. Almond의主宰下의SSRC Committee on Comparative Politics(1952年設立),「샤프」W.R. Sharp의主宰下의ASPA Subcommittee on Comparative Administration(1953年設立)및PACH後援下의「프린스頓」Princeton에서開催된比較行政研究會(Conference on Comparative Administration)等에서 많은成果 있는研究가展開된 바 있었다. 그리고學者로서는「매크리디스」Roy C. Macridis,「리그스」Fred Riggs,「샤프」W.R. Sharp,「세이여」W.S. Sayre,「레비」Merton J. Levy, Jr,「알몬드」G. Almond等이中心이되었다고하였다.(2) 그리고主로比較政治研究分野에서「이스톤」D. Easton,「비어」Samuel H. Beer,「립셋트」S.M. Lipset,「도잇취」K.W. Deutsch,「러너」Daniel Lerner等의研究가比較行政研究에큰도움을주고있는것이다.

그러나比較行政의研究學徒들은마침내行政現象에關하여比較研究의成果를거두기가매우困難한일이라는것을깨닫게되었다. 그理由의하나는各國家의行政體制의運營에

(2) W.J. Siffin, *Toward the Comparative Study of Public Administration in Toward the Comparative Study of Public Administration*, Indiana University Press 1959, pp. 5—9.

關한 適切한 資料가 거의 없다는 것이다. 卽 各國의 憲法, 法規, 政府組織圖表 其他 文獻은 흔히 比較的 손쉽게 入手하여 利用하고 分析할 수 있고 이에 따라 基本的인 制度的 特徵도 記述할 수 있다고 하지만 그러나 行政이 實際로 展開되는 社會的 環境에 關한 信憑性 있는 情報 및 資料나 行政行態에 關한 非正式的인 局面에 關한 資料를 얻기는 一層 困難한 일인 것이다.

그리고 이보다도 보다 심각한 隘路는 比較研究의 土臺가 될 客觀的으로 安當한 「準據의 틀」 frame of reference 이 아직 缺如하다는 것이다. 各國家의 個別的政治行政의 記述的研究가 不適切함은 明白한 것인바 여러 政治 및 行政體制를 理論的으로 比較分析하기 위한 若干의 體系的 尺度(Scale) 및 類型(Model) 또는 概念的圖式(Conceptual scheme)을 形成할 必要가 있는 것이다. 이 目的을 위하여 若干의 接近方法이 여러 學者들에 의하여 提示된 바 있었다. 이제 政治體制 및 行政體制의 比較接近의 基準으로서 主要한 것을 몇 個 들으면 다음과 같다. 為先 政治體制의 比較分析을 위한 主要한 接近方法을 들어 보기로 한다.

二. 後進國政治 比較研究의 方法

(가) 「매크리디스」(Roy C. Macridis)의 概念的圖式

「매크리디스」는 決定形成(Decision-Making), 權力(Power), 理念(Ideology), 制度(Institution)의 4個의 範疇에 의거하여 政治行態接近法으로 各國政治의 動態力學을 分析하려 하였으며⁽³⁾ 特히 政治體系의 分析을 위한 4個의 基本的 範疇로서 (1) 政治機能으로서의 政策의 審議 및 決定過程(The deliberative process and decision-making as a function of politics) (2) 權力構成 및 그 社會的 政治的局面(The power configuration and its social and political aspects) (3) 理念 및 그 政治的 動機附與와 制度的 組織의 役割(Ideology and its role in political motivation and institutional organization) 및 (4) 政治的 權威의 組織(The organization of political authority) 等을 들고 있다.⁽⁴⁾

이와 같은 概念類型은 政治形態學(Political Morphology)과 政治動態를 比較研究하기 위한 適切한 概念的 圖式이라 하겠으며 政治制度比較研究의 繫要性과 政治體制運營의 機能的 分析의 重要性을 示唆하고 있는 것이라 하겠다.

(3) Roy C. Macridis, *The Study of Comparative Government* Doubleday, 1955 pp. 23—25.

(4) *ibid*, pp. 35—36.

그는 1959年에 이르러 4個의 範疇를 3個의 範疇 即 ① Structure of Authority and Purposes(權威와 目的의 構造), ② Social and Interest Configuration(社會 및 利害關係의 構成), ③ Deliberative and Decision-making Structure(政策의 審議 및 決定機構) 等으로 整理하고 있다.

Roy C. Macridis, "Interest group and the Political System in Comparative analysis". prepared for a Meeting of the Southern Political Science Association, Nov. 1959. p. 16.

研究論文

그리고 이러한概念的圖式은 政治의 本質을 權力欲求와 葛藤 및 競合을 通하여 展開되는 政策의 審議 또는 決定過程에다 두는 理論的 根據에 依據하고 있는 것이며 또한 政治를 거의 모든 社會에 存在하는 普遍的 現象으로서 그것은 具體的인 特定化된 制度例인데 大部分의 西歐政治體制에서 正式的으로 알려지고 있는 制度뿐만이 아니라 政治的 宗教的 및 經濟的 機能이 混合 되는 非正式的인 裝置 또는 非政府的 社會構造等의 制度를 通하여 運用된다는 一般的 假定에 依據하고 있는 것이다.

(나) 「비어」(Samuel H. Beer)의 概念的圖式

「비어」는 政治文化(polynomial culture), 權力型(pattern of power), 關心型(pattern of interests), 政策型(pattern of policy) 等의 4個 範疇에 의거하여 各國의 政治形態를 究明하려고 하였다.(5)

「비어」의 이러한 概念類型은 「파아손스」 Talcott Parsons의 社會體系理論(6)에서 가장 重要視하고 있는 狀況的 要因으로서의 政治文化와 그리고 前記한 「매크리디스」의 理念의 範疇를 社會學的 心理學的 觀念에서 政治文化 및 行動者의 定向(orientation) 또는 意圖로서의 關心의 問題로 보고 以上 政治文化와 關心 또는 狀況(situation)과 意圖의 相關關係를 土臺로 權力 및 政策을 究明하고자 하는데 特色이 있다 하겠다.

以上 指摘한 「매크리디스」와 「비어」의 理論은 主로 西方國家의 政治體制分析을 念頭에 두고 있는 것이라 하겠으나 「매크리디스」가 行態接近法에 의한 決定作成過程(Decision-Making Process)의 概念과 그리고 正式的인 制度와 아울러 政治, 經濟, 宗教 機能이 混合된 非正式的 또는 非政府的 制度 또는 社會構造를 假定하고 있는 點(7) 그리고 「비어」가 社會學的 心理學的 接近에 의한 狀況的 要因으로서의 政治文化와 行動者의 定向으로서의 關心의 概念을 導入한 點은 政治, 社會, 經濟, 宗教, 文化 等이 未分化狀態에 있는 非西方後進國家의 政治體制를 分析 理解하는데 큰 도움을 주고 있는 것이다.

이와 같은 接近方法은 諸學科分野間의 境界를 超越하여 政治學 行政學 社會學을 위시한 隣接關係分野의 學者들의 後進社會의 共同研究를 위한 緊密한 協助를 促求하였으며 最近 地域研究에 關한 많은 論文을 볼 수 있게 하였다.(8)

(5) Samuel H. Beer, *The Analysis of Political Systems in Patterns of Government*, by Samuel H. Beer and Adams B. Ulam, et al., Random, 1958. p. 8.

(6) Talcott Parsons and Edward A. Shils, edd., *Toward a General Theory of Action*, Harvard, 1954. pp. 54—58.

(7) Roy C. Macridis, *The Study of Comparative Government*, Doubleday & Company, Inc. New York, 1955. p. 35.

(8) 그 主要한 것을 들으면
Gabriel A. Almond, "Comparative Political Systems," *Journal of Politics*, vol. 18, No. 2 Aug. 1956. pp. 391—409.

(다) 알몬드(Gabriel A. Almond)의 機能的範疇

「알몬드」는 未開發 後進國 政治體制의 比較分析에 關한 一般理論으로서 機能的 接近方法 (Functional Approach)을 提起하고 있으며⁽⁹⁾ 이를 위하여 그는 특히 「이스톤」 David Easton 의 一般均衡理論(General Equilibrium theory)⁽¹⁰⁾에 의한 機能的分析으로 政治體系(potitical system)가 國民의 要求와 支持라는 形式으로 吸收하는 投入(input)機能과 政策과 決定의 란形式으로 產生하는 排出(output)機能과의 均衡問題에 焦點을 두고 다음과 같은 範疇에 따라 分析하고 있다.⁽¹¹⁾

A. Input function

- a. Political Socialization and Recruitment
- b. Interest Articulation
- c. Interest Aggregation
- d. Political Communication

B. Output Function

- a. Rule Making
- b. Rule Application
- c. Rule Adjudication.

특히 그는 非西方國家의 政治體制를 特徵지우고 그들 間의 政治的發展의 段階와 類型을 区分하는데 가장 重要한 要因은 政府機能 보다도 政治機能 그리고 排出機能(output function)

or in Political Behavior ed. by Heinz Eulau, et al., The Free Press, Glencoe, Illinois, 1956. pp. 34—42.

Gabriel Almond, "Comparative Study of Interest Group and the Political Process". APSR, vol. 52. No. 1 Mar. 1958. pp. 270—282.

David E. Apter, "A Comparative Method for the Study of Politics", American Journal of Politics. Nov. 1958.

Seymour M. Lipset, Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, APSR Vol. LIII, No. 1. Mar. 1958. pp. 270—282.

George McT. Kahin, Guy J. Panker and Lucin W. Pye, Comparative Politics of Non-Western Countries, APSR Vol. XLIX, No. 4. Dec. 1955, pp. 1022—1041.

Lucin W. Pye, The Non-Western Political Process, Journal of Politics, Vol. 20. No. 3. Aug. 1958. pp. 468—486.

D.A. Rustow, New Horizons for Comparative Politics, World Politics, Vol. 1X, No. 4. July 1957. pp. 530—549.

K.W. Deutsch, Toward an Inventory of Basic Trends and Patterns in Comparative and International Politics, APSR, Vol. LIV, No. 1 Mar. 1960. pp. 34—57.

(9) G.A. Almond and J.S. Coleman, The Politics of The Developing Areas, Princeton, Princeton Univ. Press, 1960. pp. 3—9.

(10) David Easton, The Political System, Alfred A. Knopf, New York 1953. pp. 266 ff.

(11) G.A. Almond and J. S. Coleman, op. cit., p. 17.

研究論文

보다도 投入機能(input function)이 라고 指摘하고 있으며 近代民主主義는 唯一한 資本主義的 產業化의 條件下에서만 發生할 수 있다는 「막스·웨버」 Max Weber의 命題를 前提하여 政治 文化를 基準으로 非西方國家의 產業化前 政治體制型을 西方政治體制(Anglo-American型, 全體 主義型, 歐洲大陸型)와 比較하고 있다.(12) 그러나 「알몬드」自身도 是認하고 있다싶이 非西方國家의 政治體制의 決定作成過程을 西方의in 規範과 期待로서는 理解할 수 없는 것이며 다만 그가 後進農業社會의 政治文化의 特色을 西歐文化가 導入되는 過程을 分析하여 그 文化的混合性의 特殊性을 基準으로 政治體制를 特徵자우고자 한 것은 鼓舞的인 接近方法이라 하겠다.(13) 이 問題에 關해서는 다음에 論及하기로 하겠다.

(라) 「러너」 Daniel Lerner의 近代化의 尺度

「러너」는 傳統的 社會가 近代化하는데 있어 社會의 流動化와 合理化를 促進하는 流動性 個性 即 感情移入(Empathy)과 그리고 流動性(Mobility)의 促進作用을 하는 「마스·메디어」 Mass Media의 役割을 重要視하고(14) 近代化의 尺度로서 첫째로 都市化(Urbanization), 둘째로 文字解得(Literacy), 셋째로 라디오, 新聞 等의 利用度, 媒介的參與(Media participation), 넷째로 政治參與(Political participation) 等 諸要因의 相關關係를 量式化하고자 하였다.

그는 中東六個國 即 土耳其, 레바논, 埃及, 시리아, 요르단, 이란 等을 調查한 結果 以上 4個 要因의 複數相關關係係數(Multiple Correlation Coefficient)를 다음과 같이 提示하고 있다.(15)

都市化	.61
文字解得	.91
媒介的參與	.84
政治的參與	.82

또한 그는 感情移入能力을 測定하기 위한 一連의 廣論調查를 通하여 다음과 같은 基本豫表(Basic Typology)를 提示하고 있다.(16)

Type	Literacy	Urbanism	Media Participation	Empathy	Opinion Range
Modern	+	+	+	+	1
Transitional	A -	+	+	+	2
	B -	-	+	+	3
	C -	-	-	+	4
Traditional	-	-	-	-	5

(12) G.A. Almond, Comparative Political Systems, ed. by H. Eulau, et al., 1956. pp. 36—42.

(13) ibid, p. 38.

(14) Daniel Lerner, The Passing of Society, Modernizing The Middle East. The Free Press, Glencoe, Illinois, 1958. pp. 47—54.

(15) ibid, pp. 54—63.

(16) ibid, p. 71.

以上 「리너」의 接近方法은 後進國家의 政治, 行政을 分析 比較하는데 有益한 資料를 提供할 것이다.

(마) 「립셋」(Seymour M. Lipset)의 類型

「립셋」은 民主主義의 土臺가 되는 社會諸條件을 基準으로 하여 產業化 industrialization, 富 wealth, 都市化 urbanization 및 教育 education 等을 包含한 經濟的 發展과 正統性 legitimacy を 分析함으로서 政治體制發展 水準의 比較 分析을 試圖하고 있다. 그는 各國家의 富의 程度, 產業化程度, 教育程度, 都市化程度를 數值化함으로서 歐洲의 安定된 民主主義國家(European Stable Democracies), 歐洲獨裁主義國家(European Dictatorship), 「라틴·아메리카」의 民主主義國家, 「라틴·아메리카」의 安定된 獨裁國家 等 4個의 類型으로 分類하고 數值化의 基準으로서 富의 程度는 人口當 國民所得, 人口千名當 醫師數, 自動車 一臺當 人口數, 人口千名當 電話數, 人口千名當 라디오數, 人口千名當 新聞部數 等으로 表示하고 產業化 程度는 男子農業人口와 人口當 「에너지」 消費量으로 表示하고 教育程度는 文字解得 人口千名當 初等 教育就學率, 人口千名當 高等教育就學率 等으로 表示하고 끝으로 都市化程度는 人口 20,000 以上의 都市數의 比率 人口 10萬 以上의 都市數의 比率 大都市 地域數의 比率等으로 表示하고 있다.(17)

(바) 「콜만」(James S. Coleman)의 類型

「콜만」은 第二次大戰後의 南東아세아, 近東아세아, 아프리카, 라틴·아메리카 等 地域의 50餘個의 後進國의 政治體制를 前記한 「알몬드」의 接近方法에 의거하여 比較分析을 하고 있는데 그는 富, 產業化, 都市化, 教育程度를 數值化함으로서 經濟發展水準을 比較하고 아울러 競爭性의 程度— 競爭的, 半競爭的 및 權威主義的一와 政治的近代化的 程度 即 近代的, 混合的 및 傳統的 程度에 따라 後進諸國을 다음 6個의 類型으로 分類하였다.

即 (ㄱ) 政治的民主主義(Political Democracy)

(ㄴ) 後見的民主主義(Tutelary Democracy)

(ㄷ) 定期的植民民主主義(Terminal Colonial Democracy)

(ㄹ) 近代化寡頭制(Modernizing Oligarchy)

(ㅁ) 植民 및 種族寡頭制(Colonial and Racial Oligarchy)

(ㅂ) 傳統的寡頭制(Traditional Oligarchy)

等으로 分類하고 있다.(18) 이와 같은 「콜만」의 比較政治分析에 關해서는 다음에 詳細히 論

(17) Seymour M. Lipset, Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and political legitimacy. APSR, Vol. LIII No. 1, March 1959, pp. 76-77.

研究論文

하기로 하겠다.

三. 後進國行政 比較研究의 方法

比較政治 및 行政分野에서 여러 學者들이 여러 가지 接近方法을 提起하여 왔지만 그 中에서도 가장 包括的인接近方法은 西方國家의 體制와 非西方國家의 體制("western" and "non-western" systems)(19), 開發國家와 未開發國家("developed" and "under-developed" countries) 및 農業社會와 產業社會("agricultural" and "industrial" societies) 等相互間의 比較研究方法이라 하겠다.(20)

此種의 接近方法은 어느 것이나 世界의 여러 地域의 多樣的인 政治 行政體制를 包括的으로 比較研究 하는데 도움이 된다고 하겠으며 여기서 共通的으로 의거하고 있는 假定은 一般的으로 近代民主主義는 資本主義產業化의 與件下에서만 發生할 수 있고 大體로 資本主義的 產業化와 都市化의 水準에 따라 民主主義의 發展의 尺度가 測定된다는 것이다. 그리고 學者에 따라 이러한 假定과 함께 立脚하는 基準을 달리하고 있음은勿論이다.

우리가 흔히 後進國家라 하더라도 그 發展한 水準 및 段階는 千差萬別의 것이며 이것을 科學的으로 測定하는 데는 前記한 바와 같은 各國家의 富, 都市化 및 產業化의 程度, 教育水準, 政治的 水準, 通信發達의 水準 等을 實態調查하여 把握하는 것이 安當하다 하겠고 또 이러한 經濟, 社會, 文化, 政治, 通信 等 諸領域과 關聯시켜 各國家의 行政의 比較研究를 할 수 있는 것이다.

따라서 比較行政의 効果的인 研究를 위해서는 行政의 뒷받침이 되고 있는 隣接領域의 研究成果가 不可缺한 것이며 오늘날 比較行政研究 分野에 큰 成果를 거두지 못하고 오히려 初期的 摸索段階에 있는 것도 그 隣接領域의 研究가 오늘날까지 不振狀態에 있었기 때문이며勿論 汎學科의in 共同研究가 切實히 要求됨은 두말할 나위도 없겠다.

比較行政研究에 있어 為先 問題가 되는 것은 研究方法과 그리고 資料이며 이 分野에 있어 아직 試圖的인 段階라 할지언정 基礎를 提供한 學者로서 「리그스」(F.W. Riggs)를 들 수

(18) Gabriel A. Almond and J.S. Coleman, op. cit., pp. 532—576.

(19) 이 分類는 the Social science Research Council의 Comparative Politics Committee에서 提案된 바로서 從來 主로 西歐型의 政府를 中心으로 하여 各國別 또는 民主政對專制政, 大統領制對議院內閣制, 共和政對君主政 等으로 分類한 것 보다一步前進한 分類方式이라 하겠다.

"Research in Comparative Politics", American Political Science Review, Dec. 1955, pp. 1022—1049.

(20) 開發國家對未開發國家 및 農業社會對工業社會의 分類는 最近 後進國政治行政의 比較研究를 위한 類型으로 많이 利用되고 있다. 本來 이러한 分類方式은 Henry Maine의 "Status" and "Contract" F. Tönnies의 "Gemeinschaft" and "Gesellschaft" 等의 古典的 分類方式에 示唆된 바로서 最近 F.X. Sutton, "Social Theory and Comparative Politics" 및 Robert Redfield "The primitive world and its transformations" 等에서 體系化된 바 있었다.

있겠다.

「리그스」는 為先 具體的인 여러 狀況下에서 廣範圍하게 適用될 수 있게 하기 위하여 組織(organization), 行政(administration), 公共性(public)의 概念을 다음과 같이 規定하고 있다. 即 그는 正式的組織(Formal Organization)을 「二人以上의 意識的으로 調整된 活動 또는 힘의 體系」라고 規定하고 非正式的組織(Informal Organization)을 「여러 사람들의 個人的 接觸과 相互作用 및 結合된 集合體의 聚合」이라고 規定하고 있다.(21) 이와 같이 組織이 意識的인 調整을 內包하고 또 調整에는 하나 또는 그 以上的 目的이 前提되어 있어야 할 것임으로 그 目的에 따라 諸組織을 分類할 수 있다고 보는 것이다. 그리고 如斯한 諸目的을 識別하는 하나의 方法으로서 어떤 다른 組織에 의하여 形成된 決定 또는 政策을 遂行하기 위한 機關(agents)으로서 設置된 組織을 確認하는 것이며 此種의 組織活動은 執行的(implementive) 또는 行政的(administrative) 活動으로 看做할 수 있겠다. 따라서 「行政」이란 用語를 이와 같은 組織의 活動을 指稱하는 것으로서 使用할 수 있을 것이다.

가령 美國의 統治組織에 있어서 執行府와 立法府의 分立을 制度化한 것은 執行的(executive) 또는 行政的組織이 立法機關에 의하여 作成된 決定을 執行하는 機能을 擔當하고 있다는 것을 意味하는 것이다. 그러나 實際問題로서 執行機關도 日常的으로 副次的인 政策決定을 擔當하고 있는 것이며 나아가서는 國會의 本來의인 決定作成에 影響을 주기까지 하는 것이다. 또한 立法府와 執行府의 分立이 制度化되지 않는 統治組織을 가진 國家에서는 本來의으로 執行的性格을 지닌 組織을 確認한다는 것이 容易한 일이 아니며 따라서 前記한 行政의 概念도 比較研究를 위하여 適用하기에는 適切하지 못한 것이다.

그렇다면 行政의 概念을 比較研究의 目的을 위하여 實効性 있게 하기 위해서는如何히 規定할 것인가. 여기서 「리그스」는 組織을 特徵지우는데 있어 그 組織의 目的을 分析하는데 基準을 두지 않고 그 組織의 活動을 分析하는데 基準을 두는 方法에 依據할 것을 主張한다. 이리하여 所謂 「構造機能的 接近方法」(structural-functional approach)에 依據할 것을 主張하고 있다.(22)

構造機能的 分析의 概念과 接近方法은 앞에서도 論及한 바와 같이 「파손스」 Talcott Parsons에 의하여 提起되고 「레비」 Marion Levy(23)나 「왈도」 Dwight Waldo(24) 等에 의해서도 比較政治行政研究에 있어 모든 社會의 모든 政府 또는 行政體制를 分析하여 一般類型에 關한 模型을 推理하는데 有益하다는 것이 認定되어 온 바이다. 여기서 構造란 社會內에서 反

(21) Fred W. Riggs, "Agraria and Industria, Toward a Typology of Comparative Administration" in *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Indiana University Press, 1959, p. 24.

(22) ibid, p. 25.

(23) Marion Levy, *The Structure of Society*, Princeton, Princeton University Press, 1952.

(24) Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*. New York, Doubleday, 1955. p. 9.

研究論文

複的으로 이루워지고 있는 基本的인 活動型態를 意味하며 가령 國會가 法案을 通過시키는 方法, 公務員의 募集方法, 評價機構, 協調機構 等이 모다 構造라고 할 수 있다. 正式的 政治方式과 그리고 雜은 政治方式 等도 構造라고 할 수 있다. 또한 이러한 모든 活動型態의 結果를 機能이라고 하는 것이다.

構造機能的 分析은 어떤 社會內에 있어서 人間의 欲求 慾望 氣質 또는 表現 等에 關한 基本的이고 接續的인 型態(patterns)를 追求하고 거기서 共通分母와 그리고 集團生活에 關한 普通的인 原理 및 構造를 發見하려는 接近方法으로서 가령 有機體로서의 組織이 生存하기 위해서는 再生產, 呼吸, 除去, 同化 等의 一連의 機能이 不可缺한 것이며 이와 같은 機能이 遂行될 行爲의 構造(structures) 또는 行爲의 慣習的型態(habitual patterns of action)를 推理할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 組織이 生存하기 위하여 그 構成員은 그들 自身이 意識的으로 調整하고 있는 理由와 方法에 關한 若干의 觀念을 갖지 않으면 않될 것이며 따라서 一連의 信念, 理念, 神話 및 象徵이 存在하고 이러한 信念을 具體化하지 않으면 않될 것이다. 나아가서는 組織에 參與하는 者가 그들의 信念과 觀念을 나누고 或은 交換하는 方法과 이에 相應한 通信體系가 마련되지 않으면 않될 것이다.

무릇 組織은 그 參與者에 의한 行爲가 없이는 存續할 수 없고 또 組織의 活動을 위하여 若干의 物質的인 財貨가 要求되는 것이다. 따라서 모든 組織은 그 參與者를 參與케 하고 目的遂行에 必要한 物質的手段을 獲得하기 위한 若干의 方法 또는 手續을 마련하지 않으면 안될 것이며 組織이 複雜해질 수록 많은 參與者와 많은 調整의 對象이 包含될 것임으로 組織의 相異한 部分과 目標를 위하여 財貨와 奉仕를 配分하는 若干의 方法이 必要하게 되는 것이다.

우리가 흔히 「行政」 administration 이라고 말할 때 그것은 職員의 募集과 任用 豫算資金 그리고 이러한 人事 및 財務活動의 計劃, 指揮 및 調整 等의 財貨와 奉仕의 配分을 意味하는 것이다. 이러한 見地에서 「리그스」는 行政體制(administrative system)의 概念을 財貨와 奉仕의 配分을 擔當하는 모든 組織의 活動이라고 規定하고 있는 것이다.(25)

한편 公共性(public)의 概念規定에 關聯하여 「리그스」는 다음과 같이 論하고 있다. 많은 組織이 遂行하는 機能中에 어떤 集團을 代表하고 局外者와 個個의 集團構成員의 利益을 超越한 集團全體의 利益을 代辯하는 機能이 있다.勿論 이러한 代表의 機能은 集團構成員에 의한 正式的 同意나 或은 權威의 委任이前提된 경우도 있을 것이며 그렇지 않은 경우도 있을 것이다. 이러한 意味에서 組織은 正式的인 代表가 아니면서도 集團을 代表할 수 있을 것이다. 이러한 意味에서 組織은 그것이 代表의인 것이건 또는 그렇지 않건 間에 한 集團을 위하여 代表하는 機關이 될 수 있다고 본다.

(25) Fred W. Riggs, op. cit., pp. 25—26.

그리고 한 組織이 領土的으로 局限된 一集團의 모든 成員을 代表하는 獨占的 權限을 行使할 때 이하한 組織을 政府(government)라고 할 수 있을 것이다. 이하한 政府와 關聯 있는 形容詞로서 公共性(public)이란 用語가 使用되는데 이하한 見地에서 公共行政體制(public administration system)를 政府內에서 財貨와 奉仕를 配分(allocation of goods and services)하기 위한 機構라고 할 수 있다는 것이다.

그리고 公共行政體制와 並行하여 密接한 關聯性을 가진 政府內의 政治體制는 權力과 責任의 配分(allocation of power and responsibility)을 擔當하는 機構로서 이것은 影響力を 行使하고 決定을 作成 및 強要하는 機構라고 할 수 있을 것이며 따라서 政府의 比較研究에는 行政體制와 政治體制 兩面의 比較分析이 要求된다는 것이다.(26) 勿論 政治現象은 政府內에 局限된 것은 아니지만 比較政府研究에 있어서는 政府內의 行政體制와 政治體制를 密接히 關聯시켜 分析하는데 焦點을 두고 이들을 그 環境的 與件이 되는 經濟, 社會, 政治, 文化等 諸要因과 關聯시켜 比較分析하려는 것이 「리그스」의 接近方式이다.

「리그스」는 또한 比較行政研究를 위한 理念的 또는 假定的 類型으로서 文明化된 農業社會와 工業社會("agricultural" and "industrial" civilized societies)로 分類하고 있다. 이 類型에서 그는 文明化하지 않고 뛰벗한 政府體制가 形成되지 못한 原始社會를 農業社會의 範圍에서 除外하고 있으며 現實的인 行政體制의 分析을 위한 土臺로서 農業的 類型을 "Agraria" 그리고 產業的 類型을 "Industria"라는 極端的인 兩類型을 對照하면서 農業社會 類型으로부터 產業社會 類型으로 轉換하는 多樣的인 所謂 過渡的社會(Transitional Society)를 假定하고 있는 것이다.(27)

勿論 農業社會와 產業社會는 그 經濟 社會構造 및 住民의 理念的 性格構造 等 여러 가지 面에서 各己 獨特한 一般的 特徵을 가지고 있는 것이며 政治體制의 權力과 責任의 配分面에서도 여러가지 類型을 생각할 수 있을 것이다. 무릇 行政現象은 그것을 包含하는 全體 社會와 政府와의 統合의이고 相互作用의 一局面을 形成하는 것이기 때문에 어떠한 行政的 類型을 構想하는데 있어서는 그것이 特定社會의 經濟的, 社會的, 理念的, 通信的 및 政治的 特徵에 의하여 如何한 影響을 받고 있는가 하는 것을 究明하는 것이 重要하며 이하한 見地에서 「리그스」는 各國家의 行政을 뒷받침 하고 있는 다음과 같은 環境的 要因을 比較 考察하는데 重點을 두고 있다.(28)

(가) 經濟的土臺

原始社會나 或은 遊放的社會의 경우와는 달리 文明化된 農業社會와 產業社會에 있어서는

(26) Fred W. Riggs, *ibid*, p. 27.

(27) Fred W. Riggs, *ibid*, p. 28.

(28) Fred W. Riggs, *ibid*, pp. 30 ff.

研究論文

經濟的 土臺가 生產의이고 分化되어 있기 때문에 經濟의 上層構造를 이루는 都市, 政府, 宗教, 藝術, 特權化된 階級 및 專門化된 職業을 지탱하는데 充分하다. 따라서 文明化된 國家에 있어서만이 비로소 獨立의으로 制度化된 社會構造로서의 政府를 찾을 수 있는 것이다. 그리고 文明化되었다고 하더라도 產業化와 都市化가 덜된 農業社會일수록 社會를 代表하는 政府의 機能을 찾을 수는 있어도 그 機能이 充分히 制度化되지 못하고 있는 것이다.

農業社會의 經濟的土臺의 가장 顯著한 特徵은 越等하게 많은 農村人口가 大體로 自給自足의 生計를 維持하고 있다는 것이며 적은 比率의 人口가 工業 또는 商業 等에 從事하고 있으나 이들의 經濟生活은 이들이 生產하는 大部分의 財貨를 그들自身 消費하는 財貨와 交換하는데 있다.

그리고 政府의 官吏는 가장 有力한 社會階級을 形成하며 그들의 높은 社會的地位를 維持하기 위하여 必要한 大量의 消費財의 負擔을 農民에게 負荷한다. 또한 이들 官吏는 政府活動의 主要한 受益者로서 가진 方法을 다하여 農民大衆에게 그들自身이 政府로부터 받는 惠澤 以上으로 많은 犠牲을 強要한다. 勿論 政府는 農民을 위하여 平和와 秩序의 維推, 道路의 建設, 國防, 灌溉事業, 其他 各種 援護事業을 하지만 이러한 政府의 奉仕는 本來 大體로 支配階層의 利益에 奉仕하는 活動의 副產物로서 나타나는 것에 不過한 것이다.

그뿐만 아니라 農民은 大體로 그自身的 經濟的慾求를 充足시킬 수 있기 때문에生存을 위하여 政府奉仕에 依存하는 程度가 얕다고 할 수 있으며 首都에 있는 政府가 無能하던 또는 腐敗하던 그것이 農村 住民에게는 거의 直接的인 關心事로 생각치 않는다. 農村 住民에게 一次的인 關心事는 이들에게 直接影響을 주는 것 또는 水害 旱害나 農作의 豐凶에 影響을 주는 自然的인 環境일 것이다. 이러한 意味에서一般的으로 政府와 農民間의 間隔이 벌어지고 있다고 할 수 있다. 그리고 政府가 主要한 生產階級이며 同時に 政府負擔의 主要한 荷擔者인 農民의 支持를 받지 못하는 경우에 政府에 대한 農民의 各種形態의 抵抗의 武器는 매우 強力한 것이라고 할 수 있으며 이에 대하여 政府의 強權發動은 限界가 있는 것이다.

如何間에 農業社會는 產業化와 都市化가 促進되자 財務行政機構로서의 財貨와 國庫費의 徵收 및 配分을 위한 機構가 分化되어 發展한 것이며 또한 官僚機構와 封建機構의 分化 및 前者の 漸進의 優勢化를 보게 되는 것이다. 中國 大陸에서는 強力한 中央集權의 官僚機構가 形成되면서 邊境에 있던 朝貢國으로서의 封建組織이 漸次 衰退해 간 것이며 歐洲에서는 高度의 斷片的 社會에서 發達한 封建的 機構가 漸次 優勢해진 民族主義를 土臺로 하는 專制君主의 官僚機構에 의하여 吸收되게 되는 것이다.(29)

한편 產業社會에서는 複雜한 市場體系를 土臺로 한 高度의 相互依存의 經濟構造를 形成

(29) Franz Michael, The Origin of Manchu Rule in China: Frontier and Bureaucracy as interacting forces in the Chinese Empire, Baltimore, Johns Hopkins press 1942. 參照。

한다. 이리하여 工業社會에 있어서의 거의 모든 重要한 人間關係는 市場的 行態에 의하여 뒷받침 된다. 따라서 現金去來를 為主로 하여 社會活動이 展開되며 政府와 官吏의 活動도 需要 供給 및 價格을 基準으로 考慮되고 評價된다.

產業社會에서는 自給自足하는 者는 거의 없고 모든 財貨와 奉仕는 價值를 基準으로 交換되는 交換經濟社會이며 時間에도 金錢的價值가 附與된다. 이러한 產業社會의 相互依存의이며 個人主義의 經濟秩序는 農業社會의 經濟秩序 보다 훨씬 生產의이며 徵稅에 容易하고 一層 複雜한 統制와 奉仕가 要求된다. 即 經濟秩序의 相互依存性은 여러가지 面에서 政府로 하여금 그 歲入을 充當하는 財貨와 金錢流通에 容易하게 干與할 수 있게 하기 때문에 徵稅가 一層 容易하며 또한 經濟活動에 있어서의 個人主義는 個個 市民으로 하여금 直接 政府의 操縱을 받게 하기 때문에 徵稅가 容易한 것이다.

그러나 產業社會에서 政府의 徵稅 및 社會統制의 手段이 農業社會의 경우보다 一層 公開의이기 때문에 產業社會의 住民의 政府에 대한 期待는 農業社會住民의 그것보다 훨씬 크다는 것도 考慮하여야 한다. 따라서 產業社會의 政府機構가 國民이 要求하는 奉仕를 올바르게 또 具體的으로 充足해주지 못하는 경우에는 工業經濟에 破綻을 招來할지도 모르는 것이다.例컨데 政府는 利子率의 調節, 貨幣供給의 調節, 穀價調節, 關稅率調節, 度量衡制統制等에 適切을 期하여야 하는 것이다.

事實 이러한 機能을 政府가 圓滑히 遂行하기 위해서는 確實히 機能的으로 專門化되고 安定의이며 技術的으로 效率的인 機構가 必要한 것이다.勿論 產業社會도 初期에 있어서는 自由競爭主義와 自由市場制가 支配의인 經濟秩序를 維持하다가 資本主義經濟가 發展함에 따라 經濟秩序에 漸次 全體主義의in 計劃性과 統制性이 加味됨을 볼 수 있는 것이다.

이와 같은 產業社會의 特徵은 行政에 어떠한 影響을 미치는가. 위선 政府의 機能이 量的으로 擴大되고 質的으로 複雜化됨으로 政府는 農業社會의 政府 보다 많은 職員을 雇傭하여야 하고 또 이들을 技術的으로 訓練시키지 않으면 안된다. 또 이를 위하여 職員募集制度에 있어 民主化를 期하여 機會均等主義에 의거하여 能力本位의 採用을 하여야 함을勿論 義務教育制를 擴大하고 募集制度와 教育制度를合理的으로 關聯시켜야 한다.

그리고 官僚機構內部에로는 能率이 重要視되어 資源이 最高의 生產率을 維持하고 有能한 職員에게 昇進의 機會가 保障되고 有用한 奉仕를 위하여 여러가지 障碍物과 麻煩이 除去되어야 할 것이며 官僚의 行態는 政治的인 中立性이 尊重되어 이들의 地域的 職業的 및 階層的인 วน流动(mobility)이 促進되게 이르는 것이다.

產業社會에서는 그들 官僚들에게 副業없이도 生活維持에 充分한 奉給을 支給할 財政的能力이 있으며 個個의 官僚들의 財政的 活動을 嚴格하게 規制할 수 있는 統制手段을 가지고 있다. 이리하여 人件費는 오히려 農業社會의 경우보다 덜 먹게 된다. 即 產業社會에서는

研究論文

農業社會에서 流行하고 있는 階級的 地位와 身分을 維持하기 위한 儀禮的行事나 昇進을 위한 贈收賄가 根絕된다고는 할 수 없지만 實質上 減退되는 것이다.

그리고 徵稅 및 豫算編成과 그 執行의 統制를 위하여 個別의으로 制度化된 財政統制의 體系는 國家의 資源이 消費되는 目的을 制限하고 그 成果의 基準과 自由裁量의 範圍를 規制하게 또다. 또한 產業社會에서는 職位分類制, 政府內職員訓練, 勤務評定制, 昇進試驗, 成果主義豫算, 組織 및 方法의 分析 等 一連의 制度가 發展하여 政府機構에 投入(input)되는 資源과 交換되는 財貨와 奉仕의 最大限의 排出을 確保하도록 한다. 이로서 產業社會의 政府雇傭員은 理念上 官吏로서 看做되는 것이 아니고 그의 個人的 利害關係가 無視되고 따라서 政府目標의 遂行을 위한 中立的 手段으로 取扱되는 公僕(public servant)으로서 看做되는 것이다.

그리고 產業社會에 있어서는 市民이 國家의 政策에 影響을 받고 積極의 이전 또는 消極의 이전 政府活動에 參與하지 않으면 안되기 때문에 政治的關與에 強力한 誘惑을 가지게 되고 따라서 政府에 대한 統制를 企圖하는 同時에 國家統制에 충심으로 服從하기도 하는 것이다.

그러나 農業社會에서는 一般國民이 政府로부터 얻는 것이 거의 없기 때문에 될 수 있는 限 政府의 干涉을 避하여 私的이고 自立的인 生活에 滿足하려 드는 것이다.

또한 行政上의 人間關係面을 볼 때 產業社會에서는 人間關係가 超人間의이고 階級的 地位 보다도 政策에 基準을 두는데 反하여 農業社會에서는 人間關係가 非合理的이며 政策보다도 階級的 地位에 基準을 두고 있는 것이다.(30)

(나) 社會構造

「리그스」는 行政에 影響을 미치는 社會構造의 特徵을 二個의 一般類型 即 組織構造와 類別構造(classification structure)를 基準으로 比較하고 있다.(31) 이에 따라 各類型의 特質과 그 行政上에 미치는 影響을 比較 檢討해 보건데

(1) 社會 組織構造의 特徵

農村地區와 傳統社會에는 一般的으로 第一次組織(primary organization)이 強力하게 뿌리박고 있고 都市地區와 產業的 社會에는 第二次組織이 普及되고 있다. 前者에 있어서는 人口는 停滯하여 移動이 적고 住民은 血緣的 및 地緣的 所屬集團에 執着하여 特別한 衝擊없이는 離脫할 수 없으며 그 組織의 目標는 多目的이고 그 成員間의 關係는 複雜한 것이여서 이것이 住民의 生理的인 再生產機能 뿐만 아니라 經濟的, 宗教的, 政治的, 教育的 및 文化的 活動에 까지 影響을 미치는 것이다.

한편 後者의 第二次組織에 있어서는 人口는 高度의 移動性을 가지고 無數히 高度로 專門化된 社會關係에 의하여 連結되어 그 目標는 좁은 範圍로 制限되어 있고 組織構成員의

(30) Fred W. Riggs, op. cit, pp. 30—40.

(31) Fred W. Riggs ibid, p. 40.

加入과 脫退는 成員自身의 自由意思와 能力에 依存하고 있기 때문에 組織이相當히 開放的이고 普遍性을 띠우게 된다. 例컨데 會社, 學校, 勞動組合, 慈善團體, 職能團體 等의 第二組織이 產業社會에서 發展하는 것이다.

이리하여 第一次組織은 集團內 成員間의 強力한 連帶性과 때로는 外部集團에 대하여 敵愾心을 가지고 있는데 反하여 第二次集團에 있어서는 集團內 成員間의 多은 競爭性 또는 敵對的 協力이 內包되는 同時에 外部에 대해서는 거히 敵愾心이 없는 것이다.

勿論 第一次組織과 第二次組織은 모든 文明社會에 存在하는 것이지만 農業社會에는 前者가 一層 特徵의이고 보다 多은 比重을 차지하고 있는데 反하여 產業社會에서는 後者が 一層 普及되어 있다는 것이다. 그리고 農業社會에 있어서 人口가 地域의으로 定着해 있고 制限된 移動性을 지니고 있는 社會經濟構造를 形成하고 있는 것도 그 強烈한 第一次組織에 起因하는 것이며 產業社會에 있어 人口의 廣範한 移動이 展開되고 相互依存的 經濟秩序를 形成하고 있는 것도 第二次組織이 普及되어 있는데 起因하는 것이다.

農業社會는 第一次組織을 바탕으로 하고 있기 때문에 若干의 第二次組織이 發生한다 하더라도 그 속에 第一次組織이 浸透하여 分解作用을 이르키기 때문에 第二次組織으로서의 本來의 機能을 遂行하지 못하게 되며 따라서 例컨데 政府나 官僚制 또는 政黨 等 第二次組織內部에 血緣 및 學閥 等의 第一次組織이 쏙터 分派現象을 造成하고 그 合理的인 機能을 阻害할 뿐더러 第一次組織에 있어서의 非合理的인 人間關係가 演出되게 되는 것이다.

한편 產業社會에서는 設使 家族같은 最後의 強力한 第一次組織의 紐帶가 存在한다 하더라도 그것은 漸次 第二次組織의 特徵을 띠우게 되며 이리하여 家族成員들은 自發的인 契約의 土臺에서 結合된 것으로 自認하고 離婚에 의하여 當然히 絶緣하고 相互合意에 의하여 結緣하는 것으로 알고 있는 것이다. 그리고 家族은 그 機能이 生理的 및 社會的인 것에 局限되고 經濟的, 宗教的, 政治的 및 教育的 機能은 家族 以外의 第二次組織에 의하여遂行되는 것이다. 그 뿐만 아니라 家族의 規模도 可能한 最小의 規模로 分解되는 것이다. 이로서 政府나 官僚機構도 第二次組織으로서의 特質을 完全히 發揮하여 그 合理的인 機能을 期할 수 있는 것이다.

그리고 한 社會內에서 第一次組織과 第二次組織이 同一한 比率로 共存한다던가 또는 個人이 自由로이 兩類型의 組織에 參與한다는 것은 實際問題로서 不可能한 일임으로 第二次組織의 發展은 오로지 第一次組織의 分解를前提로 하여서만 期待할 수 있는 것이다. 이리하여 產業化와 都市化가 促進됨에 따라 第一次組織이 崩壞되고 衰退하여 가는 第一次組織은 成員의 經濟的, 政治的, 宗教的 및 教育的 慾求를 充足해줄만한 能力を喪失하게 됨으로 여기서 새로운 人爲的인 第二次的 結社를 만들어 此種의 慾求를 充足하지 않을 수 없으며 이러한 새로운 合理的 社會組織을 뒷받침으로 하여야만 相互依存의인 새로운 經濟構

研究論文

造는 成長할 수 있고 發展할 수 있는 것이다. 또 이러한 相互依存的 經濟體制는 噴出하는 各種 第二次組織運營에 所要되는 財源을 補給해 주기도 하는 것이다.

무릇 政府와 個人과의 關係는 그가 屬하는 組織을 通하여 媒介되기 때문에 農業社會에서는 主로 第一次組織의 「렌즈」를 通하여 그리고 產業社會에서는 第二次組織의 「렌즈」를 通하여 媒介되는 것이며 이리하여 農業社會에 있어서의 第一次組織은 官僚制內에서의 階級的地位의 昇進 또는 政府의 摧取로부터의 保護같은 成員의 個人的 利益의 向上을 위한 媒介體는 되지만 어떤 合理的 政策을 促進하거나 또는 國民의 社會的 利益을 增進하는手段이 되지 못하고 또한 地域的, 閉鎖的 및 血緣的 利害關係에 執着하는 나머지 科學的이고 技術的 知識을 統制 活用할만한 能力이 없는 것이다.

한편 產業社會에 있어서의 第二次組織은 有利한 政策決定 및 財政的 惠澤과 負擔 또는 不公正한 待遇로부터의 個人の 保護等 그 모든 成員의 共通利益增進을 위한手段이 되며 不特定多數人の 利益을 犠牲함으로서 制限된 特定小數人の 私的 利益追求에만 執着할 수 없다. 그만큼 國民的이고 普遍的인 觀點과 能力本位의 利益追求를 原則으로 하고 있기 때문에 政府에 대해서도 技術的인 勸告를 할 수 있고 政府奉仕의 効率化를 위한 壓力を 加할 수 있는 것이다. 이로서 第二次組織을 市民이 政府를 民主的으로 奉制하기 위한 強力한 武器가 되는 同時에 政府가 市民을 統制하는데 利用할 수 있는 武器도 되는 것이다. 이러한 武器를 農業社會에서는 가지지 못하고 있기 때문에 政府의 政策形成이 私的 利益을 基準으로 專斷的으로 이루워지더라도 束手無策인 것이다. 이리하여 產業社會의 公務員은 大衆의 要求에 대하여 相對的으로 高度의 感受性을 갖지 않을 수 없으며 이들의 昇進과 身分上の 安定은 強力한 利益集團이나 第二次的 各種職能集團의 支持를 獲得하고 維持하는 能力에 의하여 左右된다. 이로서 政府와 國民間의 圓滑한 相互通信이 保障된다. 또한 政府 公務員과 私的結社의 職員間의 어느 程度의 個人的 轉職의 길이 열려 있는 關係로 이것이 政府의 公務員으로 하여금 組織的인 社會的 壓力에 順應케 하는 重要한 契機가 되는 것이다. 그뿐만 아니라 公私集團의 組織化過程이 高度化됨에 따라 公的으로 雇傭된 政府職員과 私的으로 組織化된 大衆間의 相互作用과 相互影響의 範圍가 擴大해지는 것이다. 그리고 司法院나 立法府는 官僚機構를 民主的으로 統制하는 正式的 措置를 언제나 講究할 수 있고 政黨이나 「마스·메디아」도 政府를 民主的으로 統制할 수 있는 有力한 影響力を 가지고 있는 것이다.

그러나 產業化過程이 高度化됨에 따라 第二次組織의 内部構造는 變質하게 된다. 即 公的組織이전 或은 私的組織이전 間에 모든 第二次組織에는 그 權力構成의 集權化 및 集中化現象이 促求되어 指導權을 掌握한 少數의 「엘리트」에 의하여 直接 統制되는 所謂「막스·웨버」Max Weber의 少數者支配原理(Prinzip der Kleinen Zahl 또는 「미헬스」Michels의 寡頭

政의 鐵則(Das eherne Gesetz der Oligarchie) 現象이 普遍的으로 나타난다.(32) 即 產業社會初期에 있어서는 多樣的인 第二次組織이 斷片的으로 散在하여 그 各組織內部의 決定作成權도 廣範하게 分散되어 있던 것이 漸次 產業이 高度化됨에 따라 少數「엘리트」에게로 權力集中現象이 促求되고 나아가서는 社會組織이 거의 國家組織의 테두리 속에 統合되는 全體主義的 現象이 나타나게 되는 것이며 따라서 政府에 대한 國民의 統制機能이 弱化되는 反面에 國民에 대한 政府의 統制機能이 強化되는 傾向을 보게 되는 것이다.

한편 農業社會에 뿌리 박은 第一次組織은 大體로 政府에 대하여 遠心的 壓力이 되어 地方分權化를 助長함으로 地域的調整(geographic co-ordination)을 通하여 政府의 統合性을 維持하기 위한 各種의 封建的 裝置가 마련된다. 그리고 農業社會가 產業社會로 發展함에 따라 各種 第一次組織의 紐帶는 그것이 衰退해짐으로 政府의 統合性을 威脅할 힘을 잃게 된다. 여기서 새롭히 地域的 土臺를 超越하여 機能的으로 專問化된 利害關係를 土臺로 한 第二次組織이 發達되는데 이 第二次組織도 政府에 대하여 遠心的 壓力を 加함으로 政府組織의 極端한 機能的 專問化 또는 斷片化를 招來한다. 이로서 系線組織 및 補助組織으로서 無數한 特殊目的 및 目標를 土臺로 하는 組織類型이 나타나게 되는 것이다. 그 結果로서 機能的調整(functional co-ordination)이 要求됨으로 이를 위하여 複雜한 一連의 部處間委員會 같은 것을 두어 部處間의 調整을 피하고 나아가서는 執行 最高責任者의 統合機能을 도울기 위하여 一連의 幕僚機關을 設置하기도 하는 것이다.(33)

한편 社會組織의 構造는 行政的 行態를 特徵지운다. 이리하여 慣習이나 禮法도 農業社會와 產業社會에서 各已 相異한 意義를 가지게 된다. 가령 產業社會의 住民은 社交的이며 相異한 環境과 制度에 대하여 잘 適應한다. 그러나 그들의 友好的 態度는 表面上의 假飾이 많다. 그들相互間의 私的 關係에 있어서는 胸襟을 터놓고 自身의 心情의 希望과 不安에 關한 個人的 情報를 交換하며 自身의 立場에 關하여 同調를 얻고자 한다. 그리고 이러한 親密性은 때로는 葛藤과 緊張을 자아내기도 한다. 그러나 第二次組織內에서 이러한 이 러한 對立과 不安은 반드시 危險한 것은 아니다. 왜냐하면 各 個人은 功利的 利害打算과 嗜好에 따라 自由로히 어떤 集團에 加入하거나 脫退할 수 있기 때문이다. 따라서 比較的 泰然스럽게 생각하는 바를 숨김 없이 아무에게나 말할 수 있는 것이다.

이와는 反對로 農業社會의 住民은 他者와의 關係에 있어 相對的으로 恒久的이며 不變的인 傾向이 있다. 좋던 싫던 間에 共同體의 紐帶로서 結合된 安全的인 組織인 第一次組織의 成員은相互間에 宿命的으로 連結되어 있기 때문에 함께 살아가야 한다. 따라서 이러한 關係를 維持하기 위하여 무엇 보다도 調和하고 和睦한 人間關係가 尊重되어 異議나 紛爭을 防

(32) 金雲泰 著 政治學要論 博英社 p. 147.

(33) Fred W. Riggs, op, cit, p. 45.

研究論文

禦하고 解決할 方法으로서 各種의 儀式, 禮節 및 行動方式이 正式화되고 혹은 各種의 禮法과 順從의 體系 및 恭敬과 忌避의 態度가 尊重된다. 그리고 親密한 人間關係는 오히려 調和를 깨트리기도 하는 것이다.

農業社會의 住民은 거의 많은 公的役割과 私的役割을 區分하는 認識이 稀薄하며 深刻한 不安과 罪業의 意識이 缺如하고 個人感情의 告白을 強要當하는 일이 없다. 이리하여 그에게 가장 두려운 威脅은 屈辱, 耻辱, 수치感等을 造成하는 狀況이 될 수 있는 親密한 交際에서 蒼起된다. 이러한 點에서 農村住民은 언제나 禮節 바르고 마음으로부터 公私하지만 形式的이고 어Ven자 疎遠하며 理解하기 困難하고 友誼가 缺如하다. 그 結果로서 行政上 產業社會의 公務員은 正式的組織의 通路를 橫斷하여 非正式的組織을 通한 많은 通信通路를 마련하기가 容易하며 官僚組織內部의 그 資格은 個人主義의이어서 때로는 反目的協力(antagonistic cooperation)이 誘發된다. 또 官僚의 相互關係는 可變의이고 매우 流動의이며 때로는 爆發의기도 하나 公開的 論爭을 通하며 相互依存的 調整이 이루워진다. 한편 農業社會의 官吏는 그 表面上의 調和가 破壞되는 일은 거의 없고 그들相互關係는 마치 家族雰圍氣의 本을 따게 된다. 그리고 紛糾는 儀禮의인 暈손한 方式으로 蒼起되기도 하며 外交上 “Yes”는 “No”를 意味하는 것으로 解釋되어야 할 경우도 있다. 그러나 表面上은 如何間에 地位와 昇進을 위한 競爭은 激烈하고 끝이 없는 것이다. 要컨데 이들의 典型的鬪爭은 階級的地位를 위한 것이고 그것이 매우 私的 動機에서 起因한다. 따라서 組織의 目標와 方法에 關해서는 그다지 異議가 없다고 하겠다.

勿論 產業社會에서도 地位와 昇進을 위한 競爭은 그와 못지 않게 激烈한 것이지만 그것은 어디까지나 政策問題에 關한 鬪爭을 通하여 그 勝敗가 決定되는 것이고 政策을 위한 個人的役割 보다도 組織上의役割을 競争한다. 이리하여 官僚間의 鬪爭은 私的利益이 아니라 集團利益을 基準으로 合理的으로 展開되며 따라서 委員會에서의 委員間의 爆烈한 討論이 展開되는 것이 일수이지만 그것도 食事때가 되면 곧停止하고 彼此間에 깊은 愛情과 親密感을 가지고 對하게 된다. 한편 農業社會에서는 會合을 할 때는 飲酒와 만찬으로 始作하고 이러한 歡樂으로 潛在의 敵對關係를 撫摩할 것을 期待한다. 그러나 敵對關係가 날래 가셔지는 것은 아님으로 다음 會合에서는 極端하게 辛辣한 紛糾事件을 誘發하고 그것이 다시 儀禮의인 暈손한 方式으로 음폐되는 것이 일수이다.(34)

(2) 類別構造의 特徵

다음 產業社會와 農業社會構造를 類別構造의 基準으로 比較해 보건대, 무릇 意識的으로 調整된 活動의 體系로서 社會組織의 類別의 基準을 어디다 두느냐 하는 問題는 特定社會가 어떠한 基準을 重要視하느냐에 따라 決定될 問題이지만一般的으로 그것은 社會組織構

(34) Fred W. Riggs, *ibid*, pp. 46—47.

成員이 어떠한 土臺에서 同一性과 連帶意識을 가지며 如何한 代表機構를 形成하고 또 어떠한 特異한 共通的 神話, 象徵, 儀式, 慣習 等을 發展시키고 있느냐에 따라 判斷되어야 할 것이며 우리가 比較分析을 하는 데는 각 類別의 相對의 重要性 뿐만 아니라 그相互 重複關係 및 相互移行의 範圍를 考察하여야 할 것이다. 여기서 우리는 地域(location) 行動樣式 (behavior) 및 態度(attitude) 等을 基準으로 하는 社會 類別 構造를 比較 檢討하기로 한다.

地域을 基準으로 하는 類別은 地方的 土臺에서 全國的 또는 普遍的으로 擴大되는 것으로서 어느 社會에서나 地理的 單位가 重要視된다. 특히 典型的인 農業社會에서는 村落이나 地區生活이 重要視되고 中央政府는 이러한 群少의 地域單位를 하나의 體系로 結合시키는 手段에 不過하다. 그러나 資本主義社會가 發展함에 따라 民族意識 또는 國民意識이 覺醒되어 民族 또는 國民을 土臺로 하는 領土的 類別이 重要視되고 여기서 民族主義 意識은 漸次一次의in 忠誠의 紐帶가 된다. 이로서 民族中心의 領土的境界가 劃定되고相互間의 爆烈한 競爭이 展開된다. 그러나 적어도 傳統的 社會일수록 地域的 共同體意識은 뿌리 깊은 生活感情과 社會連帶意識과 直結됨으로 이러한 「세멘트」같이 固定化된 第一次的 紐帶는 產業化過程에서도 빨리 解消되는 것은 아니다.

나만 產業社會에서는 大量의 移住가 急速하고 低廉한 交通手段의 發達에 의하여 容易하고 또 相互依存的 交換經濟의 技術上의 必要性에서 促求되기 때문에 地域의 類別意識이 弱化되며 民族的 類別 意識조차 自由歸化 및 永住制의 實施에 따라 弱化되는 것이다. 이와 對比하여 農業社會에서는 國內轉住가 容易하지 않고 制限되기도 하며 設使 轉住를 했다고 해도 그의 鄉土觀念이 없어지는 것이 아니며 血緣 및 地緣의 紐帶나 祖上崇拜의 傳統 및 本籍地 戶籍制 等과도 關聯하여 그 觀念이 存續하는 것이다.

한편 行動樣式을 基準으로 하는 類別로서는 用語, 宗教의 信仰, 去來, 慣習 및 政治的定向等 여러가지 基準에서 分類할 수 있으나 이들은 大體로 複雜한 方式으로 重複되고 때로는 合致되기도 하고 分裂되기도 하는 것이다. 이하 農民은 工人, 商人, 兵士, 僧侶, 官吏 및 統治者 等과 判異하게 區分되는 것이며 別居와 轉住는 用語上의 變動과 重複의 成層을 가져오는 同時에 宗教의 信念과 慣習의 變化를 隨伴하는 것이다. 極端한 경우에는 印度의 「카스트」 caste의 行動樣式에서 보다시피 各 類別 集團間에 排他的 感情과 通婚禁止, 不同席現象이 나타난다. 一般的으로 產業 社會에서는 行動樣式을 基準으로 하는 類別構造가 分化되는 傾向이 強하고 相互移動率이 높다. 假令 經濟的 類別은 言語나 宗教의 類別과 一致하지 않는 것이 原則이며 따라서 法曹人士, 長老派, 標準語 使用者, 保守主義者 等의 類別間의 重複이 當然히 期待되는 것이다. 따라서 經濟的 類別을 階級 宗教의 類別을 宗派, 言語의 類別를 「言語共同體」 speech community 그리고 政治的 類別을 政黨이라고 할 수 있는 것이다. 이에 대하여 農業社會에서는 行動樣式을 基準으로 하는 類別構造가 閉鎖的으로 凝結하

研究論文

는 傾向이 있으며 따라서 農業社會에서는 共通的職業, 言語, 宗教, 慣習, 政治的定向 等을 土臺로 同一類의 사람들이 集團化하는 傾向이 助長되는 것이다. 그리고 이러한 集團은 一種의 共同體를 形成한다.

그리고 產業社會에서는 各類別集團의 加入과 脫退가 個人の 自由意思에 一任되어 있기 때문에 相互移動率이 높으며 다만 類別集體에 따라 移動率은 相異하기 때문에 가령 言語나 宗敎를 變更하는 것은 職業이나 政治的定向을 變更하는 것 보다 困難한 일이다. 特히 農業社會에서 職業을 變更하는 것이 相對的으로 困難한 理由는 職業과 더불어 言語나 宗敎까지도 따라서 變更하여야 하기 때문이다 하겠다. 이와 같이 農業社會에서의 類別集團相互間의 移動에는 많은 障害가 隨伴되기 때문에 그 比率도 얕다 하겠다.

끝으로 態度上의 類別을 比較해 보면 農業社會에서는 各種의 閉鎖的인 共同體가 매우 尖銳하게 分立되어 各己順從과 謙讓의 態度로서 人間關係의 調和를 維持하며 이들은 社會成層化의 明確한 土臺를 이룬다. 그러나 產業社會에서는 流動的이고 分化된 類別集團이 社會成層化의 明確한 土臺를 이루지 못하며 職業, 宗敎, 言語, 政治의 信念 等에 따라 허술한 類別集團을 形成하는 各個人은 人格主義와 平等主義 土臺에서 離合集散한다. 따라서 順從과 謙讓의 態度는 特定組織內에서 만이 制度化되고 機能的으로 專門的 役割을 遂行하는 範圍內에서만 나타난다. 이리하여 軍隊에서는 軍務奉仕時에만 階級이 強調되고 私的生活에서나 또는 非勤務時에는 市民으로서 平等한 關係가 維持된다. 이와 같이 特定한 官僚化된 役割을 遂行하지 않는 限 產業社會에서는 平等主義態度가 支配의이며 各個人의 能力 또는 實力의 水準 例컨데 收入, 教育程度, 技術 等이 地位를 測定하는데 利用될 수 있을 뿐이다. (35)

이와 같은 類別構造의 特徵은 直接 行政에 重大한 影響을 미친다. 卽 우선 農業社會에 있어 官僚制 또는 支配的 貴族階級은 包括의 全體社會와 符合되는데 反하여 產業社會에서는 官僚的 活動은 數 많은 分化된 經濟的 類別의 하나에 不過하다. 따라서 政府는 部分社會에 不過하다. 그리고 前者の 官吏는 모다 少數의 特權支配層의 周邊에서 再生産 되는데 反하여 後者の 所謂 公務員은 社會各階層에서 個個人의 能力과 實力에 따라 登用된다.

그리고 農業社會에서는 官僚制內의 地位에 高度의 社會的 威信과 權力 및 富가 隨伴하기 때문에 地位爭奪이 燥烈하며 同時に 그 登用의 機會가 貴族 또는 家父長의 族屬에게만 極端히 制限되어 있고 이러한 閉鎖的 募集制度가 官僚組織의 調和와 秩序를 保持하는 契機가 된다. 한편 產業社會에서는 政府와 社會各職能組織間의 人的資源과 技術의 循環이 圓滑하며 全體主義社會를 除外하고 民主的인 公開的 募集制度를 土臺로 하는 職業公務員制과 職務分類制가 發達할 素地가 마련된다.

(35) Fred W. Riggs, *ibid*, pp. 47—51.

(다) 理念上의 特徵

產業社會와 農業社會에 있어서 各己 政治 및 行政體制의 理念的 土臺가 되고 있는 思想, 信念 및 價值觀에 關하여 比較 檢討해 보건데,

(1) 認識方法

우선 事物을 認識하는 方法에 있어 產業社會의 住民은 客觀的 事物에 關한 研究와 그 操作을 通하여 分析하고 推理할 수 있는 實證的 證據를 主로 土臺로 하여 認識하는데 反하여 農業社會의 住民은 六感이나 洞察 및 心靈上의 經驗과 思索을 主로 土臺로 하여 客體를 認識한다. 「리그스」는 前者를 世俗的(secular)方法 後者를 畫的(sacral)method이라고 하였으나⁽³⁶⁾勿論 모든 社會에 있어 兩方法이 利用되는 것이다. 前者は 產業社會에서 後者は 農業 社會에서 支配的으로 나타난다는 것이다.

그것은 主로 社會的 環境에서 起因하는 바로서 典型的인 農村의 農民은 自然의 품속에서 生活하면서 變化無常한 그 環境이 神秘롭기만 하고 따라서 蹄觀과 宿命觀에 사로 잡힌다. 그러나 都市住民은 그의 生活周邊의 大部分의 神秘性이 高度로 專門化된 各 分野의 科學에 의하여 解明할 수 있기 때문에 自然의 힘을 活用하고자 하는 意志와 意慾에 充滿하게 되는 것이다.

그리고 農業社會에서는 共通的 職業, 言語, 宗敎, 慣習 및 政治的 定向 等 行動樣式을 基準으로 類別되는 여러 共同體集團間의 思想面의 差異가 鮮明하게 나타나고 特히 支配的인 官僚的 或은 賴族的「엘리트」의 道德 및 傳統(great tradition)과 農民大衆의 道德 및 傳統(little tradition)⁽³⁷⁾이 顯著한 對照를 이루고 있는데 反하여 產業社會의 思想은 相對的으로 보다 統一化되고 多樣化된 樣相을呈示하고 있으며 모든 觀念이 產業 社會全般에 普及되고 特히 民族 또는 國民社會에 普及되고 있다. 이와 같이 認識方法에 있어 農業社會는 支配的으로 聖的(sacral)이고 產業社會는 支配的으로 世俗的(Secular)인 特徵을 지니고 있기 때문에 真理나 知識에 關한 規定을 보더라도 大體로 農業社會住民은 「知識의 統一性」 unity of knowledge 과 「真理의 多樣性」 diversity of truth 을 容認하고 있는데 대하여 產業社會 住民은 어디까지나 「真理의 統一性」 unity of truth 과 「知識의 多樣性」 diversity of knowledge 을 自覺하게 된다. 卽 前者에 있어서는 真理의 多元性을 容認하고 現實을 一連의 啓示로 보고 究極의 真理를 不可思議의 抽象에 不過한 것으로 看做하여 例컨대 「칸트」 Kant 哲學, 印度敎, 中國莊子思想에서 우리는 그 思想의in 基調를 發見할 수 있는데 反하여 後者에 있어서는 究極의in 實在論, 唯一精神, 自然法, 唯一의 宇宙論, 世界史觀, 因果法則, 나아가서는 「最善의 方法」 One best way 等에 關한 思想을 發見하게 되는 것이다. 이와 같은 真理의 統一性 또

(36) Fred W. Riggs, *ibid*, p. 53.

(37) Robert Redfield, *Peasant, Society and Culture*, University of Chicago Press, 1956. Chapter. III.

研究論文

는 一元性에 關한 意識은 世俗의 인 工業生活方式과 密接히 聯關된 것으로서 이것이 科學의 發展을 促求하고 또 그 科學이 產業發展의 方法과 手段으로서 寄與하고 있음은 再論할 餘地가 없는 것이다. 그리고 猶太教의豫言의 神의 意識과 「플라톤」 Plato 的 理法 logos 意識은 農業社會의 真理意識에서 產業 社會의 真理意識으로 轉換하는 橋梁役割이 된 것으로 보겠다.

이와 같이 農業社會 住民은 真理를 多元的인 것으로 보기 때문에 그들에게는 普遍的 真理에 關한 知識이 있을 수 없고 다만 實際에 關한 知識 即 所期의 目標成就에 利用되는 行動樣式과 行為의 體系가 있을 뿐이다. 이리하여 가령 中國의 老子의 道教는 神을 信仰하는 것이 아니고 方法에 關한 教義이며 儒教는 禮法에 關한 教養이요, 하나의 道德觀 및 人生 道標를 提示한 것에 不過하였으며 佛教에 서의 사보살(四菩薩)道는 人生苦業의 原因과 解脫을 說教한 것이었다.

이로서 階級에 따라 그리고 分立된 共同體 集團에 따라 所期의 目標를 成就하기 위한 方法으로서 相異한 行動樣式 또는 行為의 體系가 要求되며 이러한 知識은 그 自體 全體로서 理解되어야 하는 同時에 各己 職業的, 宗教的, 政治的, 言語上의 모든 行動樣式를 뒷받침 한다. 特히 上流階級에 適用되는 知識의 學習과 義務는 下流階級의 그것 보다 一層 難解한 것이 特徵이며 一般的으로 此種의 知識은 形而上學의이고 聖的(sacral)인 것이라 하겠다.

그러나 產業社會에 있어서 所謂 知識은 真理에 關한 理解이고 또 真理는 統一的이고 一元的인 것이여서 매우 그 範圍가 龐大한 것이기 때문에 누구나 全體를 理解할 수 없다. 따라서 그 真理를 여러 分野로 區分하게 되고 각 個人은 그 中에 하나 또는 그 以上을 擇하여 特別한 專問的 關心을 가지는 同時に 그 외의 分野에 關해서는 無關心해진다. 마치 行動樣式을 基準으로 하는 여러 類別(behavioral classifications)이 分解되어 社會內에서 無數히 重複하는 集團으로 區分되어 가는 거와 같이 大學에서는 真理를 無數한 專問的 分科로 區分하여 研究하게 되는 것이다. 이리하여 產業社會에서의 각個人은 여러 類別集團의 成員이 되어 一元的인 真理의 여러 側面과 交叉됨으로 그들自身 一定한 社會의役割과 마음의 安定을 維持하는 唯一한 方法으로서 知識의 專問化된 각 分野의 境界를 明白히 하고 다른 專問分野와 區別할 必要가 있게 되며 여기서 知識의 多樣化가 促求되고 이것이 心理的 葛藤을 造成하게도 된다.

農業社會에서는 共同體의 모든 成員이 共通의 知識을 가지고 있기 때문에 그들의 觀念을 調和시킬 必要가 없으며 그들은 理念面에서는 家族의 第一次組織에서 經驗하는 것과 同一한 調和를 維持하게 된다. 그러나 產業社會住民은 많은 第二次組織과 分化된 類別集團에 參與함으로 그들의 時間과 精力이 割讓될 뿐더러 精神的 分裂까지도 招來하게 된다. 階級의 「이데오로기」를 보건데 農業社會에서 支配的 「엘리트」의 教養과 農民大衆의

迷信은 顯著한 對照를 이루고 있는데 反하여 產業社會에서는 無神論者, 基督教信者, 佛教徒, 儒教徒, 共產主義者, 民族主義者, 白人 郵票蒐集者, 運動家 等 間의 重複된 集團社會에서는 勿論하고 法曹人, 醫師, 建築家, 實業家, 化學者, 技術者 等의 職業上의 類別集團間에서 傳統이나 知識의 差異가 顯著히 나타나는 것은 事實이지만 그럼에도 不拘하고 그 知識은 農業社會의 경우 보다 一層 統一된 合致點에 接近하는 것이다.(38)

(2) 認識方法이 特徵 지우는 行政行態

이와 같은 認識面의 差異는 行政行態에 어여한 特徵을 가져오는가. 첫째로 農業社會에서는 行政的「엘리트」의 役割을 準備하는 者는 모두 大體로 同一한 教育을 받어야 하는데 대하여 產業社會에서는 公務員志願者는 高尚한 教養者 또는 優越한 者로서 訓練을 받는 것 보다도 오히려 法律家, 行政家, 技師, 外交專門家, 豐算專門家, 會計專門家 等 專門化된 各 分野를 代表하는 專門家의 教育과 訓練을 받어야 한다. 왜냐하면 農業社會의 支配集團은 信念을 같이 하는 共同體를 形成하고 그들 間의 對立은 理念的 差異 보다도 個人的 利害에 起因하는 것이며 또 產業社會에서는 官僚가 職業上의 職位로 區分되고 각職位는 그에게 相應한 專門的인 訓練과 教育을 事前에 받고 있기 때문이다.

둘째로 知識의 内容의 差異가 있다. 即 農業社會의 知識은 眞理 또는 事實에 關한 것 보다도 바른 行實 또는 行動에 關한 것이며 따라서 行政官의 知識是 宗教, 倫理, 禮法, 優雅한 人格, 高尚한 教養, 花郎道 等에 關한 것으로서 그 習得에는 歷史的 教訓이나 感應 또는 馬術, 弓術, 語法 等 品位 있는 技術訓練이 重要視된다. 이에 대하여 產業社會의 知識의 内容은 經驗的으로 實證할 수 있는 科學的이고 體系的인 것으로서 그것은 所期의 目標를 具現할 수 있는 實證的인 技術과 方法의 學習으로서 獲得되는 것이다.

셋째로 農業社會의 官吏의 傳統은 強力한 聖的 sacral 인 内容을 지닌데 대하여 產業社會의 그것은 支配的으로 世俗的 secular 인 것이라는 것이다. 따라서 農業社會의 官僚 또는 貴族의 行動規範은 超自然的이고 宇宙論的이며 神秘的인 制裁에 底礎된 것인데 대하여 產業社會의 公務員의 職業上의 傳統은 合理的이고 經驗主義的인 것이다.(39)

(3) 象徵操作과 思索過程

한편 特徵의인 象徵과 思索過程을 比較해 보면 데 實體와 記號와의 關係를 研究하는 意味論(Semantics)은 產業文明의 特徵의인 產物이고 古代中國의 訓詁學은 經書의 字句解釋를 研究하는 學問으로서 農業文明의 產物이다. 兩者는 모두 言語의 修辭에 關한 研究이지만 前者は 보다 客觀的인 研究에 치우치는 傾向이 있고 後者は 客體와 關聯될 뿐더러 主觀的인 價值나 또는 道德的義務를 強調한다. 例컨대 孝道라 하면 父親에 대한 子孫의 客觀的인 關

(38) Fred W. Riggs, op. cit., pp. 54—57.

(39) Fred W. Riggs, ibid, p. 58.

研究論文

係뿐만 아니라 그主觀的인義務까지도 内包하게 된다. 따라서 農業社會의 行動樣式를 理解하려면 主觀的인 象徵의 内容도 把握할 必要가 있는 것이다며 日常的인 會話에서도 흔히 主觀的 및 客觀的 内容을 發見할 수 있을 것이다. 客觀的 内容은 象徵과는 獨立하여 存在하는 것이고 象徵은 實在全體의 一部를 指摘하는 것에 不過함으로 客觀的 内容과는 獨立하여 思索할 수 있는 그外의 部分의 内容은 象徵을 使用하는 者의 心中에서 慈意로 構想하게 되며 이러한 主觀的 内容이 人間行動에 重大한 影響을 미치는 것이다.

무릇 擬制의 假想을 實在의 存在로 表象化하는 具象化過程은 모든 社會의 思索過程에서 찾을 수 있는 것이지만 產業社會에 比하여 農業社會일수록 用語를 通하여 客觀的 内容을 具象化하는 率이 높은 것이다. 가령 農業社會住民은 社會를 그의 家族型態로 具象화하고 王이나 支配階級을 自身의 父親이나 頭目으로 具象化하며 이로서 外在的 世界를 直接的, 洞察的, 綜合的으로 感知하려 하는 것이다. 따라서 農業社會의 上流階級의 哲學은 人間의 起源과 運命, 人間性의 本質의인 善惡, 人間이 自由意思를 保有하느냐 또는 先天的 宿命에 隸屬되느냐 하는 等의 深遠한 思索에 懈怠하게 되는 것이다며 그들의 政治的 理念은 이러한 問題에 關하여 具象化한 解明에 의하여 底礎되어 어떠한 究極的 目標에 關한 判斷을前提로 假想하는 傾向이 있는 것이다. 그리고 下流 農民大眾의 哲學도 同一한 問題에 關한 幼稚하고 未熟한 具象化를 暗示한 것에 不過한 것이다. 그러나 產業社會住民의 思想의 基調는 보다 客觀的이고 分析的이며 歸納的인特徵이 있다고 하겠다.勿論 이들도 具體的인 實在의 一局面을 다루고 比較分析을 通하여 一般化하는 意味에서는 抽象的으로 思索하는 경우도 있지만 어디까지나 間 將來의 目標에 關한 空想을 回避하고 完全한 目標를 위한手段으로서의 政治體制를 形成하는 것이다.(40)

(4) 象徵과 思索過程의 行政에 미치는 影響

그러면 이와 같은 特徵의인 象徵과 思索過程은 行政에 어떠한 影響을 미치는가. 農業社會의 그것은 行政的 手段으로서의 儀式主義를 그리고 產業社會의 那것은 行政的 合理主義를 造成하고 있다고 하겠다. 卽 農業社會에서는 가령 王을 神으로 또는 神을 王으로 具象化함으로서 兩者를 同一視하며 戴冠式의 禮式을 通하여 王은 神聖의인 存在가 되고 神으로서再生된다고 생각한다. 官僚와 貴族의 行動規範은 儀式的 假裝에 의하여 鼓舞되며 使用되는 語彙, 造作된 態度, 假裝된 姿勢 衣服 및 踏襲되는 格式 等은 모두 무거운 聖的 内容과 雾靄氣를 心理的으로 强要하는 것이다. 그리고 모든 幸運은 올바른 儀式의 踏襲에 起因되며 不幸은 儀式을 올바르게 徹底히 踏襲하지 못한 태서 起因한다고 본다. 가령 土木工事의 實現도 吉兆와 神靈의 託宣에 따라야 하기 때문에 適當한 犠牲과 儀式이 따라야 하며 이行事를 위해서도 幸運의 擇日과 場所選定이 있어야 한다. 儀式에는 勿論 格式, 祈禱, 노래 및

(40) Fred W. Riggs, ibid, pp. 58—59.

이야기 等이 包含되며 그 이야기의 素材는 歷史的 先例나 그 方面의 權威者의 遺言이 中心이 되어 이것이 하나의 神話가 된다.

• 그리고 此種의 많은 神話는 그 本來의 儀式이 消滅되어 버린 後에도 오랫동안 存續하는 것이 普通이며 이것이 政治的 思想이나 理念의 根源의 端緒가 되기도 하는 것이다.

한편 產業社會의 行政官은 反復的 行爲로서 形成된 慣習을 發展시키며 모든 官僚制는 頻繁하게 反復되는 必要事項을 規律하는 手續과 規則를 制度化한다. 이 경우에 公務員이 그 手續과 規則遵守에 매우 忠實하기 때문에 마치 그것 自體가 目的視되고 手段의 儀式化 또는 形式至上主義로 빠지는 傾向도 있고 또 若干의 形式主義는 聖的儀式의 遺產인 경우도 있으나 大體로 그것은 結局 單純한 慣習과 日常的 慣例의 結果에 不過한 것이다.(41) 이리하여 行政上 가장 強調하는 것은 意識的으로 設定된 目標를 實現하기 위한 客觀的으로 가장 能率的이며 効果的인 方法을 追究하는 것이다. 이러한 意味에서 行政體制는 合理化되는 것이며 그리고 行政上의 모든 象徵도 客觀的 内容을 가지는 것으로서 그 自體의 効用性과 機能에 따라 評價되고 發展되는 것이다.(42)

(5) 價值觀

다음 價值觀問題를 比較 檢討하기로 하자. 個人的 微視的 行爲의 경우와 마찬가지로 政府의 巨視的 行動에 있어서도 意識的인 行動은 顯在的으로나 또는 潛在的으로 어떤 一般化된 價值判斷에 立脚되어 있는 것이라 하겠다. 이러한 價值判斷의 基準은 農業社會와 產業社會에 있어 顯著한 差異가 있는 것이다. 為先 倫理觀에 있어서 前者에서는 支配的으로 閉鎖的이고 (particularistic) 後者에서는 普遍的(universalistic)이며(43) 또한 前者에 있어서는 支配的으로 敬虔的이고 共同社會主義定向(deferential and communally-oriented)인데 대하여 後者에서는 平等主義의이고 個人主義의定向(equalitarian and individually-oriented)이라 하겠다.(44) 이러한 價值觀의 對照的 差異가 各己 經濟 및 社會構造와 調和되는 경우에 나타나는 特徵을 보건대 農業社會의 經濟的 役割은 閉鎖主義의이고 世襲的 土臺에서 充足되는 傾向이 있으며 產業社會에서는 個人企業體나 政府의 職位의 專門的인 職員을 募集하는데 普遍主義的 規範이 要求된다. 그리고 農業社會에서는 社會的 安定을 保障하기 위하여 家族的身分을 通하여 經濟的 役割을 割當하는데 대하여 產業社會에서는 個人을 中心으로 하는 契約을 通하여 行動을 決定하지 않고서는 經濟的 動態性에 副應할 수 없는 것이다. 이리하여 產業社會에서는 經濟的 能率을 向上하기 위하여 個人을 그가 所屬하는 第一次的 組織의 束縛으로부터 解放하고 그를 雇傭者로서 契約을 通하여 生產的인 第二次組織에 加入시켜 自由

(41) Robert K. Merton, Social theory and social structure, Glencoe, Ill., Free Press, 1949.

(42) Fred W. Riggs, op, cit, p. 61.

(43) Fred W. Riggs ibid p. 29.

(44) Francis Hsu, Americans and Chinese, New York, Henry Schuman, 1953, pp. 240—241.

研究論文

競爭을 시킬 必要가 있는 것이다. 이 點은 農業社會에서 第一次組織인 家族이 그 成員의個人的 모든 欲求를 充足해 주는 것과 좋은 對照가 된다.

(6) 認識方法과 價値觀

그렇다면 認識方法 面에서 農業社會와 產業社會의 聖的 및 世俗의 것의 對照가 價値觀에 있어 各己 閉鎖主義의 및 普遍主義의 것과 如何히 調和되는가를 檢討해 보건데 欠선 農業社會에 있어 聖의이고 形而上學의 世界는 主觀的人間社會를 거울에 비친 影像으로서感知한다. 이러한 超自然의 世界에서는 所謂 神人同形同性說(anthropomorphism) 또는 擬人觀이 有力하며 同說에 의하면 世界는 最上의 實在로서의 天이나 神을 위시하여 天使, 聖者, 仙人 幽靈 나아가서는 不吉한 惡魔, 鬼神, 「도깨비」에 이르는 階層의 位階를 이루는 精神의 實在로서 構成되는 것으로 본다. 이로서 來世와 現世는 各己 相應하는 位階를 가지고 對照의으로 關聯되며 이리하여 王이나 高僧은 來世의 最高의 實在에 接近하고 高官이나 領主는 來世의 第二의 位階의 神에 接近하며 一般人은 來世의 小守護神이나 聖者에 接近할 수 있다고 보는 것이다. 그리고 來世의 靈界도 現世와 같이 閉鎖主義의이어서 모든 神은 各己 龐愛의對象 守護種族, 選民, 聖地를 가지고 있고 現世와 來世間에는 牺牲, 祈禱,豫言, 占, 卜術, 占星 等을 通한 無數한 通信手段이 있다고 보며 兩世界의 限界는 神이 人間으로서 現神化되거나 또는 人間이 神性의 役割을 함으로 解消된다고 본다. 이리하여 神性이 賦與된 王과 王의 官吏가 行使하는 權威 및 이들 支配者와 一般 臣民과의 關係는 支配層의 聖的 役割에 關한 主觀的 意識 및 敬虔的 態度와 密接하게 結附된다. 따라서 農業社會의 閉鎖主義의 敬虔的 및 團體的 價値觀은 그 聖의 世界觀과 聯結되는 것이다.(45)

한편 產業社會에서는 經驗上 歸納의으로 實證할 수 없는 어떠한 超自然의 또는 不可思議의 神의 存在를 否定하기 때문에 如何한 行動方式이나 人間關係나 位階制나 또는 政府도 原則上 聖의 또는 儀式的 觀點에서 把握되는 것이 아니다. 가령 政治權力은 聖의 宇宙論 보다도 世俗의 政治的 理論에 根據를 두지 않으면 안되는 것이다.

이리하여 產業社會에서는 특히 民主化될 수록 前記한 바와 같은 普遍主義, 平等主義, 個人主義 等의 價値觀에 立脚한 思想이 顯著히 나타나고 全體主義社會에 있어서도 少數의 支配集團이 表面上 政治權力を 獨占하고 있기는 하지만 社會의 底流에는 普遍의 人間의 基本權利와 平等意識이 흐르고 있는 것이며 나아가서는 個人主義思想도 「能力에 依한 分配」 혹은 「必要에 依한 分配」(46) 等의 標榜을 通하여 鼓吹되고 있는 것이다. 우리가 特定社會의 倫理規範과 具體的인 特定價值觀을 細密히 分析해 본다면 거기서 그 社會의 價値觀의 基調와 認識方法과의 關係를 把握할 수 있는 것이다. 때로는 그 社會의 根本의 價値觀이 具

(45) Fred W. Riggs, op. cit. pp. 64—65.

(46) Michael Oakeshott, Social and Political Doctrines of Contemporary Europe, Cambridge University press, 1950. p. 153.

體의인 狀況下에서 認識方法 및 行動의 指針이 되지 못하는 경우가 있는 것 같이 생각되나 大部分의 社會에 있어서는 環境에 따라 行動을 特徵지우는 一連의 慣例, 格言, 俗談 또는 規則 等이 作用하고 있음을 看過할 수 없는 것이다. 此種의 規則이 產業社會에 있어서는 真理의 統一性 및 知識의 多樣性의 觀念과 더불어 普遍主義 '價值觀'이 混合되어 論理的으로 形成되는 것이다. 따라서 真理가 體系的으로 統一된 以上 그것을 科學的으로 追究함으로써 普遍的인 自然의 法則을 充明할 수 있는 것이며 여기서 適者生存의 進化의 法則이나 또는 市場의 鐵則을 推理할 수도 있는 것이다. 同時에 產業社會에서는 普遍的인 倫理의 法則이 어떤 天啓나 信念 또는 神의 啓示에 立脚하는 것이 아니고, 人間性과 社會에 立脚하여 推理되는 것이다. 이리하여 가령 自然法이나 自然權에 關한 研究가 人間社會의 問題를 解明해 주지 못하는 경우에는 어떤 所定의 規範을 正統化할 目的으로 社會契約說을 創案하여 人爲的인 法則을 造作하기도 하는 것이다. 따라서 產業社會에서는 二個 種類의 特定的 行動方針을 容認하게 된다. 그 하나는 理性과 自然에서 歸納된 道德的 또는 倫理的 規範이고(47) 또 하나는 立法 的 行政的解釋에 根據를 둔 協定的法律과 規則이다.

그리고 產業社會에 있어 知識의 多樣性의 傾向은 各 職能의 또는 職業的 集團別로 相異한 倫理規範을 갖게 하고 있으며 또한 各地方自治團體의 立法例에서 보다넓이 相異한 地域的 또는 領土的 類別集團에 따라 無數하게 多樣的인 立法規則을 갖게 하고 있는 것이다. 이와는 對照的으로 農業社會에 있어 知識의 統一化의 傾向은 法律과 道德을 混同케 하고 있으며 그 真理의 多樣化 傾向은 行動規範의 根源을 自然法 研究를 通하여 追究할 수 없게 하고 있다. 그 뿐만 아니라 農業社會에서는 사람에 따라 身分이 不平等하고 그 身分에 따라 不平等한 權利와 義務를 가짐으로 그 行動規範도 普遍性과 平等性을 지닐 수 없는 것이다. 卽 그 規範의 根源은 聖的인 啓示나 信念 또는 傳統에서 源源하는 것이며 나아가서는 弱者の 優者를 위한 服從 또는 奉仕의 義務 또는 優者の 弱者에 대한 指導와 指示의 義務에根據를 두고 있는 것이다. 따라서 여기서는 모든 行爲는 社會的環境, 上下의 身分關係에 따라 달나지는 것이고 모든 사람에게 어떠한 環境에서나 平等하게 適用될 수 있는 行動規範은 오히려 不道德의이고 破壞的인 것으로 看做되는 것이다. 그뿐만 아니라 人間이 敢히 立法을企圖한다는 것은 慻意의in 反抗이요 人間의 本分을 벗어난 容納할 수 없는 罪過로 看做되는 것이며 王이라 하더라도 特定狀況에서 神意를 宣明하는 形式을 假裝하지 않고서는 立法을 할 수 없는 것으로 보고 있다.

(7) 行政決定過程의 特徵

이와 같이 農業社會에서의 敬虔의이고 閉鎖主義의 基準과 產業社會에서의 普遍主義의

(47) Morris Raphael Cohen, Reason and Nature, an essay on the Meaning of Scientific Method, The Free Press, Publishers, Glencoe, Illinois Chapter IV. esp. pp. 76—106.

研究論文

이고 平等主義의 基準은 行政決定過程에 直接 作用한다. 卽 農業社會와 그 政府에서 모든 利害의 對立은 原則上 階級的으로 上級者の 權威에 依하여 決定되며 究極的으로는 王의 裁決에 依存한다. 그러나 勿論 實際問題로서 王이 모든 紛爭을 直接 解決할 수는 없는 일 이기 때문에 王은 그 自身의 神聖한 屬性을 나누워 갖고 있는 그의 下僕인 官人(Mandarins) 또는 代理人에게 그 裁決權을 委任하고 또 行政上의 腐敗를 防止하기 위하여 暗行御使를 派遣하기도 하며 때로는 行政決定의 遷滯과 專斷을 避하기 위하여 各種 非正式的 方法이 利用되기도 하는데 가령 仲裁者로서 卜者나 占星者의 超人間의 權威를 直接 介入시키는 경우 도 있는 것이다. 그리고 흔히 紛爭豫防을 위한 禮法과 忌避에 關한 精緻한 規律을 發展시킨다. 이와 같은 各種의 聖의 基本權은 禁忌 禮法 및 非正式的 方法 또는 規律 等이 政府行爲를 制約하고 官人이 行政的行爲를 하는 경우에도 어떤 没人間의 基準을 遵守하는 倾向이 있는 것이다.

이와 對照하여 產業社會에서는 모든 紛爭이 一般的의 法則의 適用으로서 當然히 解決될 것이 期待되며 紛爭當事者は 누구나 平等한 地位를 享受할 것이 期待되는 것이다. 그리고 이와 같은 決定은 그 決定權이 委任된 特定人에 의하여 이루워질 수 있음으로 理論上 最高位者에게 訴追할 根據가 成立되지 않는다. 따라서 政治 및 行政上의 決定이 理論上 個人的 基準에서 態意的으로 이루워지는 것이 아니고 普遍의 規則이나 政策에 依據하여 形成됨으로 그만큼 政府의 役割도 制限되는 것이라 하겠다.

事實上 民主國家에서는 法의 支配 및 法治行政의 原則이 確立되고 또 그 法을 制定하는 데도 個人の 基本權을 剝奪하는 것은 憲法上 禁止되고 있는 것이다. 이리하여 產業化가 促進됨에 따라 紛爭豫防과 行政的 決定의 基準으로서 普遍의 合理化된 客觀的 方法과 手續이 實効性 있게 發達할 수록 禮法이나 禁忌 等의 慣例는 漸次 無視되고 다만 現實의 人間 關係面의 偶然의 非正式的 關係나 親疎關係가 重要한 意義를 가지게 되는 것이다.

그리고 產業社會에서는 紛爭解決과 決定作成의 基準이 되는 普遍의 規範을 確認하고 形成하는 데는 主權者인 國民이 代辦機關으로서 構成한 民選議會에서 多數決의 原理를 適用하고 立憲主義에 의거한 統治組織이 構成됨으로 政府의 權威는 指導者の 神聖한 威信이나 超自然의 資質에 底礎되는 것이 아니고 政府의 機關 또는 國民으로부터의 委任된 權限에 底礎되는 것이다. 따라서 政府의 理論的 土臺는 一般的의 規範과 目標를樹立하고 또 한 主權 國民의 信託에 土臺를 둔 法의 支配原則을 具現하는 政治權力과 그리고 이러한 規範과 法令을 公務員과 法官의 技術的能力을 通하여 執行하는 行政的 機能에 의하여 뒷받침되는 것이다.

이와 對比하여 農業社會에서는 正統의 權威의 土臺가 全的으로 相異하다. 卽 敬虔的 階序體系에 있어서는 大衆統治를 위한 理論의 土臺가 存在할 수 없고 第一次의 權威와 主權

은 全的으로 君主에게 賦與되어 있음으로 여기서는 成層化된 敬虔體系內의 地位를 決定하는 方法만이 가장 重要視된다.

그리고 嚴格한 世襲制도 後繼者의 無能과 繼承紛爭에 過程에 따라 弱化되는 것은 必然之勢으로 이럴수록 暴力에 呼訴하지 않고 어떠한 土臺에서 그 威信과 名譽와 地位의 獲得을 正統化할 수 있느냐가 問題가 될 것인바 이러한 見地에서 農業社會의 政治 및 制度史는 支配的「엘리트」로서의 地位를 社會의으로 承認받기 위한 世襲的 土臺와 非世襲的 土臺間의 交替의 歷史로서 特徵을 수 있는 것이다.

따라서 農業社會의 政府는 政治와 行政이 混同되어 있음은勿論하고 機能에 依해서 보다 도 主로 地位와 身分을 土臺로 構成된 階級的成層 社會를 이루는 것이다.(48)

(8) 組織上의 特徵

한편前述한 바와 같은 理念面의 差異가 組織面에 나타나는 特徵을 比較해 보건데 一般的으로 農業社會의 組織構造가 弛緩한데 比하면 產業社會의 그것은 堅固하다. 가령 農業社會의 政府는 壯嚴하고 神秘로운 氣風을 품기고 그것이 不吉한 徵兆는 아니라도 一般人에게 무서운 威壓感을 준다. 王은 天과 같은 超然的인 存在이고 보니 農民은 正式的인 禮法과 禁忌를 嚴守하여 無條件 敬虔한 態度로서 政府에 對하여야 한다. 여기서 農民은 怨恨의 苛酷한 徵稅와 強制勞役 等을 通하여 最少限의 接觸을 하고 政府는 이들 農民에 對하여 거의 關心을 가지지 않는다. 그리고 家族, 氏族, 部落 等 第一次 組織集團에게는 自治가 許容되고 있는 셈이다. 따라서 農業社會는 이러한 意味에서 相當히 自治의이라 하겠으며 慣習, 衣裳, 宗教, 各種 儀式, 祭祀, 食事, 舞蹈, 말투 等이 모두 地方的 嗜好와 傳統에 따라 相異하다. 그리고 支配階級에 있어 理念上의 主要한 論爭點은 支配層으로서의 올바른 行動樣式에 關한 것이 아니면 敬虔的 態度의 堅持나 特權的 身分을 獲得하는 基準에 關한 問題들이이다.

그러나 產業社會에서는 누구나 政治生活에 參與할 것이 可能하고 또 期待되며 投票者로서의 參與는 政府를 正統化하기 위한 必須要件이 되어 있다. 또 經濟體系의 複雜性은 錯雜한 協力關係가 要求된다. 이리하여 政府와 國民間에는 政治面에서나 經濟面에서 自發的인 協力과 積極的인 提携가 促求된다. 產業化가 促進되어 國民의 政府에 대한 要求가 加增됨에 따라 政府의 機能은 積極化되고 政治, 經濟, 社會, 文化 等 諸領域에 걸쳐 政府의 能動的인 役割이 期待되자 政府 및 社會各分野의 堅固한 組織化를 齋來하게 되었다.

(9) 富와 社會의 威信과의 關係 및 行政統制手段

다음 農業社會와 產業社會에 있어서의 各己 富와 社會의 威信과의 關係 및 行政統制手段에 關하여 檢討하여 보건데 農業社會에 있어서는 土地와 財貨가 本來 身分의 附屬物임으로 身分과 社會의 威信을 높임으로서 土地와 財貨도 增殖할 수 있다. 따라서 王의 그의 臣

(48) Fred W. Riggs, op, cit, pp. 67—69.

研究論文

僕이나 官吏에 대한 主要한 行政的 統制方法은 階級, 資格稱號, 賞與 및 婚姻 等을 通한 身分의 賦與 乃至 剝奪인 것이다. 그리고 富에는 權力과 威信이 따르는 傾向이 있고 贈與物은 頻繁히 交換되지만 그것은 大體로 市場的 去來가 아니다. 또 特히 土地는 財產의 價值가 적은 것이며 오히려 土地에 대한 特別한 權利와 義務는 身分에 의하여 決定된다. 이리하여 農業社會의 官僚가 王에게 忠誠을 하고 있다는 것은 王이 그들에게 地位와 大權과 土地權 및 備錄을 부여하고 있기 때문이라 하겠으며 그리고 身分에 따라 行實이나 生活方式 나아가서는 禮法과 慣例가 嚴格히 相異한 것이고 이것이 또 그들의 社會的 威信을 獲得하고 維持하는 手段이 되는 것이다.

무릇 身分은 다른 身分과 嚴格히 識別하기 위하여 不斷한 象徵化가 必要하며 如斯한 象徵化의 方法은 헤아릴 수 없을 程度로 많지만 가령 步行에 있어서의 前後關係, 座席의 높이와 位置, 衣裝과 勳章, 色彩, 頭髮의 樣式과 組立, 用語와 誓辭, 人事方法, 食料와 食事方法, 食事 待接을 받는 사람 또는 合席하여 食事하는 사람, 同僚關係, 婚姻相對者 等을 通하여 識別 또는 象徵化되는 것이다. 事實 農業社會에서 富는 主로 威信을 誇示하고 維持하기 위하여 利用되며 그 威信은 精緻하고 高價의 設立物, 身邊의 環境 및 儀式을 通하여 象徵되는 것이다.

그리고 行實과 技術은 魔術의이고 義務의인 性質을 지니고 있기 때문에 慣例를 省略하거나 또는 그것을 올바르게 履行하지 못하면 重大한 結果를 招來하며 필경 큰 面目의 喪失이나 수치感을 惹起하게 된다. 따라서 이와 같은 態度나 展望은 行政에 影響을 미쳐 指揮나 管理의 融通性을 制約하게 이른다. 그것은 行政上의 活動에 있어서 반드시 階級의 또는 身分上의 諸 價值를 維持하도록 細心한 努力의 傾注되어야 하기 때문이다. 그리고 모든 資源의 第一次的 用途가 威信의 維持에 있느니 만큼 여기서 生產性이나 能率의 向上을 期待할 수는 없는 것이다.

그러나 產業社會에서는 個人主義와 平等主義를 原則으로 하기 때문에 身分이나 威信은 第二次的 價值에 不過하며 그것은 일의 成就에 대한 當然한 報償으로서 看做된다. 그리고 財產은 모든 個人에 의하여 合理的으로 操作되기 때문에 基本의道具에 不過하다. 또한 個人은 勞動에 의하여 그의 財產의 屬性을 變更할 수 있고 市場의 契約을 通하여 財產價值을 自由로히 交換할 수 있다. 따라서 農業社會에서는 威信의 分配가 行政의 土臺가 되는데 대하여 產業社會에서는 市場을 通한 財產과 契約의 操作이 行政上 決定의 要件이 된다. 勿論 實際問題로서 마치 農業社會에서 富가 社會的 威信에 作用하는 것과도 같이 產業社會의 市場이 政府에 의하여 緊密히 統制되는 것도 事實이다. 그럼에도 不拘하고 產業社會에서는 合理의 市場의 規制에 따라 大部分의 決定이 作成되고 있음을 알 수 있다. 이로서 보건데 富는 權力과 威信의 主要한 土臺라고 하겠으며 決코 그 反對는 아니다.

產業社會의 政府內에서도 官僚의 勞動奉仕는 本來 一種의 財產으로서 看做되기 때문에 그 것은 勤務時間에 따라 報酬의 率이 測定되고 契約을 通하여 自由處分 되는 것으로 생각한다. 卽 政府에 雇傭되는 者는 勤務에 대한 反對給付로서 奉給을 받는 것이며 그 奉給額은 為先 市場 卽 民間企業에서의 同種의 勤務를 위하여 支拂되는 額數에 의하여 決定되는 것이다. 그리고 그 奉給策定에 있어서는 市場價格이 不均衡하고 한편 平等主義原則 가령 同一勤務에 대한 同一賃金의 原則이 適用되어야 함으로 人事行政에 있어서 報酬調整의 困難性에 直面하게 되는 것이다.

이와 같은 市場概念은 行政의 다른 面에도 普及된다. 卽 公務員은 自己의 提案을 그의 上司에게 팔고자 努力하여 國民은 어떤 事業計劃을 사고자 한다. 여기서 그 事業計劃은 成果主義豫算에서 提示된 單位奉仕 價格으로서 計算되고 각 職員의 業務에 대해서는 勤務成績의 評定이 이루워진다. 또 時間은 金錢으로서 評價되며 누구나 時間을 節約하기 위하여 計劃的 割當을 한다. 이와 같은 行動規制를 위한 市場體系는 確實히 威信體系 보다도 一層 正確하고 밀음직한 統制의 方法이라 하겠다. 그리고 市場體系를 中心으로 하는 產業社會는 人間關係에 있어 沒人間的 傾向이 濃厚하며 一層 人間의이고 正式的이며 儀式的이고 忌避의인 農業社會의 威信體系 보다 一層 親密性이 나타나는 것이다. 한편 世俗의인 物質主義와 平等主義는 目標遂行을 위한 資源利用에 있어 高度의 節約을 招來하며 日常業務의 機械化, 技術化, 合理化 및 時間制 等의 諸技術은 行政能率을 增大하고 威信과 身分에 대한 觀念을超越하는 데 큰 도움을 주는 것이다.

이와 같이 產業社會에서는 行政上의 人間關係에 있어 主觀性을 止揚하여 没人間化하며 누구나 가까이 있는 事務에 直接 關心을 傾注한다. 따라서 모든 職員은 機能的으로 專問化된 役割을 가지고 있으니 만큼 行政官이나 受益者는 形式上의 까다로운 節次 없이 直接 問題를 다루게 된다. 그러나 農業社會에서는 어떤 事務를 取扱하기에 앞서 當事者間に 相對的 身分을 設定乃至 確認할 必要가 있으며 이를 위하여 가까이 있는 事務와는 直接 關聯이 없는 形式的 手段에 많은 時間이 消費된다. 그리고 農業社會에서는 相對的인 地位의 象徵이 恒常 利用되는데 比하여 產業社會의 狀況은 一層 複雜하다. 卽 여기서는 調整의 必要性, 代表의 理論 및 權限의 委任 關係 等이 行政階層構造를 特徵지운다. 그러나 이와 같은 階層構造는 組織上의 基本의인 必要性에 依據한 것이지만 平等主義 原則과는 矛盾되는 것이기 때문에 實際上 修正이 加해진다. 따라서 가령 官職의 稱號使用에 있어 細心한 注意를 하고 官僚相互間의 呼稱에 있어 官職名 代身 姓名이 使用되는 경우가 많고 職業上의 役割은 個人的 役割과 똑똑히 區分되어 上司는 隸下 職員에게 命令을 내리는 形式이 아니라 要求하는 形式을 取하여 部下는 上司가 權威主義의으로 命令하는 경우에는 反撥心을 갖게 되고 直屬上官과 平等한 待遇를 받음으로서 보다 잘 協力하고 士氣도 向上된다. 이리하여 上司와

研究論文

部下職員間의 自由通信이 重要視되고 幕僚會議 및 專門家의 技術的 勸告 等이 活用된다. 그리고 行政上의 決定은 上司의 權限에 依하여 作成되는 것이 아니고 狀況의 要件 即 技術的 問題에 關한 正確한 解決에 依存한다. 換言하면 部下 職員은 狀況의 要件에 따라 問題에 대한 解決을 하고 그 經過를 上司에게 說得시켜 同意토록 한다. 그러므로 職務分類制를 發展시켜 모든 職員이 階級이나 地位 보다도 職務內容에 따라 行動하게 되는 것이다. 한편 階層水準을 橫斷하는 水平的 通信이 非正式的 通路와 部處間 委員會 等을 通하여 促進된다.

이리하여 交涉과 說得이 制裁나 命令 보다도 尊重되며 官僚制를 包含하여 모든 結社는 그 成員들에게 組織目標와 個人的 利害關係가 同一하다는 것을 認識시키고자 努力함으로서 그들이 上司의 慾求에 合致되도록 自發的으로 움직이게 하며 나아가서는 上司와의 關係에 있어 上司의 正式的 權威나 權力 때문이 아니라 個人的 同一性을 確信하기 때문에 그 暗示를 受諾하게 하는 것이다. 따라서 官僚制內에서의 公務員의 行政行動은 原則上 上司로부터의 命令에 依해서 보다도 狀況의 및 没人間의 信號에 의하여 統制된다고 하겠다.(49)

(라) 通信網의 比較

一般的으로 社會가 產業化되고 流動化되고 人間交涉이 複雜해질 수록 마주 面接하는 (face to face) 第一次的 通信關係 보다도 時間上, 距離上 參與人員數等에 있어 一層 길고 또 廣範한 通信이 必要하게 된다 即 社會關係의 相互依存性이 昂進되자 單純한 面接會話 보다도 記錄된 文字, 歷史的 記錄文獻, 書信, 나아가서는 各種「마스·콤」을 通하여 時間의 으로나 空間의 으로 無知의 人士와 相互通信할 수 있기 때문에 通信의 範圍가 넓어지자 이에 따라 閉鎖的인 部落 小集團社會 또는 少數의 支配의 「엘리트」間에서만 通用되던 通信關係가 民族社會, 國家社會 나아가서는 國際社會로 擴大되는 것이다.(50)

특히 產業社會의 高度의 經濟的相互依存 關係가 廣範圍한 社會流動화와 同化作用을 促求하자 그 複雜한 相互作用과 技術的 經濟過程의 操作이 集約의이고 廣範圍한 通信體系를 通해서만 期待할 수 있기 때문에 大部分의 人口가 文字를 解得하고 最少限의 教育이 附與될必要가 있으며 한편 都市化와 急速한 交通手段 그리고 相異한 無數集團間의 「마스·메디아」의 普及은 全體人口의 一般的流動化를 促進하고 同時에 宗教, 價值觀, 慣習等의 一般的인 同化를 促進하기도 하는 것이다. 特히 產業化된 民主主義政治體制下에서는 高度의 同化現象을 顯示하여 非正式的 組織過程을 通하여 調整의 促進되나, 產業化된 全體主義體制下에서는 異質的인 住民間의 流動化가 展開됨으로 여러 少數集團에 대한 同化를 強要하는 傾向이 나타나는 것이다.

一般的으로 農業社會의 強力한 第一次的 組織은 地方的인 直接面接의 通信通路를 마련하

(49) Fred W. Riggs, ibid. pp. 70—73.

(50) Robert Redfield, Peasant Society and Culture University of Chicago Press, 1956. Chapter 3.

고 反對로 產業社會의 廣範圍한 第二次的 組織構造는 無數한 技術的으로 洗練된 通信網을 提供한다. 또한 農業社會에서 階層의 身分間의 敬虔과 威信의 執着은 通信을 阻害하는 契機가 된다 卽 強力한 身分上의 敬虔關係는 言語나 禁忌를 通하여 極端히 形式化되고 象徵化되며 階級과 身分에 따라 語法이 달라지기 때문에 身分關係를 超越한 自由롭고 正確한 觀念의 媒介가 困難할 뿐더러 各種의 禁忌는 通婚과 食事에 이르기 까지 制約이 되기 때문에 通信을 阻害하는 것이다. 이와는 反對로 產業社會에서는 第一次組織이 崩壞되어 第二次組織이 噴出함에 따라 水平的 또는 垂直的 流動化가 廣範하게 促進됨으로 相互通信量이 增大되고 同化가 急速히 促進된다.

그리고 通信의 理念的 또는 象徵的 内面에 있어 農業社會에서는 私的이고 儀式的인데 대하여 產業社會에서는 보다 沒人間的이고 合理的인 特性을 띠우게 된다. 가령 農業社會에서는 第一次組織內의 個人的인 運數, 活動, 希望, 不安의 主題가 되고 集團成員의 身分과 機能에 關한 心理的滿足을 充足하는데 主目的이 있는데 대하여 產業社會에서는 勿論 家族이나 親友間의 私的 問題가 話題에 오르기도 하지만 大部分의 時間은 職業上의 問題, 政治, 宗教, 趣味等 第二次的인 社會關係에 關한 論議에 消費된다. 그리고 農業社會의 儀式的인 通信은 神秘的인 神話나 祈禱, 呪文, 格言等을 指定된 内部人士가 特定한 時間과 場所에서 反復的으로 驅使되는 것임으로 廣範하게 普及될 理도 없거니와 社會流動化에 도움이 되지도 않는다. 反對로 產業社會의 通信은 世俗的이고 合理的인 内容을 지니고 있기 때문에 客觀的 通信內容에 關心을 갖게 하고 實證的 證據가 要求됨으로 廣範한 社會의 反響을 惹起하는 傾向이 있는 것이다.(51)

한편 筆記文字의 形式이 通信에 重要한 影響을 주고 있음을 알 수 있다 文字解得이 困難할 수록 社會流動化가 遷滯되는 것이나 또 그것이 容易할 수록 急作한 流動化로 因하여 政治的 分裂을 招來할 可能성이 있다. 歷史上 가장 難解의 文字로 알려지고 있는 것이 象形文字 또는 表意文字이고 가장 容易한 것이 「알파벳」文字라 하겠으며 前者は 大規模의 國家를統治하는 少數支配「엘리트」를 위한 統合的 또는 同化的인 通信媒介體로서 使用될 수 있고 後자는 欧美諸國에서 使用되어 人口의 廣範한 流動화와 政治的 分裂을 가져온 한 原因이 되었다. 그리고 「에집트」나 中國같은 農業社會에서는 表意文字를 使用함으로서 官僚主義의 支配階級社會의 優越性을 守護하는데 도움이 되었다.(52)

以上 通信過程에 있어서 農業社會와 產業社會間의 特徵的 差異에 關하여 檢討하였으나 그것은 行政過程에 있어 어떠한 意義를 가지는가, 위선 政府와 國民間의 通信과 政府內部의 通信을 區分하여 考察하건데 政府와 國民間의 通信에 있어 產業社會에서는 輿論「마스·

(51) Fred W. Riggs, op. cit., pp. 76—77.

(52) John De Francis, Nationalism and language Reform in China, Princeton University Press, 1950.

研究論文

메디아」, 政黨, 壓力團體 및 立法活動等을 通하여 大眾統制가 集約的으로 活潑하게 展開되고 또 國民의 行動을 規制하는 政府統制도 法律과 規則에 關한 情報 및 知識의 普及, 特殊命令와 指示, 下達 및 公報 等을 通하여 效率的으로 展開되는데 대하여 農業社會에서는 輿論이 無視되고 그 組織化가 阻害되어 下意上達 通信이 遷斷될 뿐더러 上意下達도 直接的面接이나 地方官吏를 通한 文書回覽으로 遲遲하게 行해지는데 不過하다. 그리고 그 通信內容에 있어서도 前者에 있어서는 大體로 모든 國民의 利益에 關聯된 政策이나 規範에 關한 것인데 反하여 後者에 있어서는 主로 地方的 利益에 關한 것이고 地方官吏의 忠誠을 保障하기 위한 것이 많다.

그리고 政府內의 通信을 보면 農業社會에서는 官僚制內部에 嚴格한 階級의 成層斗 身分上の 差別이 甚하고 通信에 있어 嚴格한 形式과 儀式이 따라야 하기 때문에 上下的 圓滑한 垂直的 通信이 阻害될 뿐더러 官僚機構가 地域의으로 分散된채 傳統的 通信手段에 依存하여 機關間의 忠誠을 象徵하여야 하기 때문에 橫的通信도 크게 制約되는 傾向이 있는 것이다. 이와는 反對로 產業社會에서는 勿論 官僚的 階層制가 있다 하더라도 어디까지나 平等한 立場에서 書信交換이 이루워지고 情報交換이 行해지며 그리고 頻繁한 會議와 職員訓練 및 圓滑한 人間關係를 通하여 相互通信을 促進하며 無數한 週期的 報告制度, 精密한 文書綴制度 機械化된 各種行政裝備 等을 通하여 通信體系를 制度化한다. 그리고 水平的通信은 機關間의 非正式的 接觸斗 部處間委員會 運營 및 各種 頭上組織(overhead unit)과 카운터파트組織(counterpart unit) 나아가서는 各種 職業的 結社와 俱樂部의 同僚「멤버」關係等을 通하여 促進되는 것이다.(53)

(마) 政治的 局面.

一般的으로 社會가 產業化 될수록 政府의 機能이 量的으로 擴大되고 質的으로 複雜化 함으로 政府의 權力構造도 巨大하고 廣範圍한 政治化 現象이 促進된다고 하겠으나 한편 文明化 過程이 促求됨에 따라 政治의 目標가 民主化되고 政治權力의 手段이 直接的 暴力を 制約하여 理性的 方法 또는 同意方式으로 昇華되는 同時に 政治機構는 執行機關, 立法機關, 司法機關, 管理機關 等으로 編制의 合理化가 이루워지고 政治權力體制의 均衡화와 官僚機構의 民主的統制機能이 發達하게 이르는 것이다.(54)

產業社會에 있어서의 正式的 權威의 土臺는 理念上 被治者의 意思와 同意에 根據를 두는 것이기 때문에 그 行使方法에 있어서 恒常人民의 이름으로 行使됨으로 萬一 正式的 權威가 어떤 特定集團간의 利益을 위하여 行使되는 경우에는 挑戰을 받게 마련이다. 그럼으로 이와 같은 權威에 대한 挑戰에 直面하여 政策을 擴張하고 挑戰者로 하여금 權力行使에 參與시켜

(53) Fred W. Riggs, op. cit., pp. 80—81.

(54) C.E. Merriam, Prologue to Politics, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 1939. Chapter II.

權威의 正統性을 調節하는 民主主義的 戰略을 講究하던지 그렇지 않으면 宣傳을 利用하여 係爭點을 混亂시키고 同調樣式을 造成하는 全體主義的 戰略을 駐使하여야 한다. 한편 農業社會에서는 統治者가 人民의 代表者로서가 아니라 神援의인 그自身의 權威를 行使하고 모든 官吏는 王의 私僕으로서 行勢하기 때문에 人民에 의한 政府에 대한挑戰은 無意味한 것이며 設使挑戰이 있다손 치더라도 神權을 象徵하는 儀式을 操作함으로서 解決되는 것으로 보며 경우에 따라서는 正式的 權威者가 政治的 實權을 喪失함에 따라 權力의 實奪이 态行되기도 한다. 이와 같이 權力의 土臺가 相異하기 때문에 產業社會의 政府의 職員은 自身을 公務員으로서 自處하여 國民을 尊敬하고 國民을 위한 奉仕에 努力하는데 대하여 農業社會의 政府의 職員은 主權君主의 私僕을 自處하여 國民으로 부터 尊敬받을 것을 期待하고 權威主義的 行動을 露呈하는 것이다.

그리고 農業社會에 있어서 政治的 影響力의 主要根源이 社會的 尊敬에 있는데 대하여 產業社會의 그것은 經濟的 富에 있다고 하겠다. 實際問題로서 尊敬과 富는 相伴關係에 있고, 所謂 價值投合作用(value agglutination)에 의하여 農業社會의 價值體系(value system)에 있어高位를 占하는 尊敬價值의 所持者は 다른 價值 例컨테 富를 獲得하게 되고 또 產業社會의 價值體系에 있어高位를 占하는 經濟的 富의 價值의 所持者は 다른 價值 例컨테 社會的 尊敬을 獲得하게 마련인 것이다.(55) 따라서 農業社會의 統治者의 權力의 主要土臺는 尊敬의 操作이고 產業社會에 있어 權力의 主要土臺는 富의 分配라 하겠다. 이리하여 報償誘因의手段으로서 農業社會에서는 主로 階級을 許容하는데 대하여 產業社會에서는 雇傭者로서 紙面關係上 給與를 支給하며 制裁의手段으로서 前者에서는 降等과 名譽剝奪을 하는데 대하여 後者에서는 罷免 또는 科料賦課를 한다. 이러한 見地에서 農業社會의 權力狀況이 大體로 身分의 인데 대하여 產業社會의 權力狀況은 大體로 市場의이라고 할수 있겠다.

또한 어느 社會에서나 教養과 技術은 重要한 政治的 役割을 遂行한다고 하겠으나 그目的이 相異하다 가령 產業社會에서는 教養은 科學的 技術이나 方法 및 政治的 또는 戰略的 知性을 意味하고 또 技術은 狀況을 處理하는 能力 또는 機略이나 管理와 人間關係의 技術, 感受力等을 意味하며 이러한 教養과 技術을 保有하는 者가 富나 尊敬이나 權力を 獲得하는데도 有利하다고 하겠으나 農業社會에서는 主로 禮法, 儀式 및 바른 行實에 關한 知識을 重要視하고 同時에 技能이 端正하고 軍事的 勇猛을 갖추고 敬虔의 象徵操作에 能熟하고 나아가서는 他人의 心理的 地位보다도 他人의 正式的 行爲에 대하여 感受性이 있는 者에게 社會의 威信이 賦與된다.

그리고 農業社會와 產業社會에 있어서의 政治權力의 土臺, 手段 및 그 限界는 각己相異한 特徵을 지니고 있으나 여기서는 紙面關係上 省略하기로 하고(56) 產業社會에 있어서의

(55) H.D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society, Yale University Press, 1950. p. 57.

研究論文

近代的政治體制의 特徵에 關하여 簡單히 檢討하기로 하겠다. 무릇近代的政治體制의 가장主要한 特徵은 政治와 政府構造間에 相對的으로 高度의 分化性, 明確한 限界性 및 機能的特殊性이 나타나고 있는 點이며 이들 構造는 各己全體로서의 政治體制의 一部로서 所定의 政治的 機能을 遂行하기 위하여 規制的 役割을 遂行한다. 그리고 政治體制의 投入機能(inputs function)에 있어 위선 政治的 社會化 過程을 보면 社會全體에 걸쳐 噴出하고 있는明白하게 分化된 數많은 第二次集團組織이 個個의 市民에게 直接的인 衝動을 賦與할뿐 더러 第一次集團組織에 浸透하고 그를 規制함으로서 一般 政治體制에 대한 忠誠을 造成하는 데 寄與하고 있는 것이다. 그리고 政治的 要員募集方法을 보면 血緣, 地緣, 學閥等의 第一次基準이 配慮되기는 하지만 原則上 一般的인 能力과 實績의 基準에 依據하는 傾向이 있다하겠다.

또한 利益集團의 政治的 壓力現象을 보면 第二次的인 結社 또는 利益集團이 輿論을 吸收하고 이를 政黨組織, 國會 및 官僚機構에 組織的으로 有効的으로 反映시킴으로서 政治體制全般에 걸친 規制役割을 遂行하며 이런 機能을 通하여 社會와 政治體制間의 境界를 維持하는 데 寄與한다. 그리고 政黨의 政治的 統合機能을 보면 政黨制度에는 複數政黨間의 健全한 競爭性과 政策對決의 去來의 氣風이 確立되어 政治體制內의 다른 構造가 各己 統合的 機能을 秩序있게 完遂할 수 있도록 規制하는 役割을 擔當한다. 또한 政治的 通信은 自律의이고 技術化된 媒介手段을 通하여 遂行되며 政治體制內의 모든 構造에 通信網이 浸透하여 情報를流通할 수 있다. 끝으로 政府의 各機關이 權威主義的 機能을 遂行하는데 있어 機關相互間의 役割의 限界는 어디까지나 尊重되고 効果的으로 維持되고 있으며 여기서 非正式의이고 閉鎖的인 機關이 있다. 하더라도 그것은 第二次의인 正式的 組織에 의하여 制壓되고 崩壞되는 傾向이 있는 것이다.(57)

勿論 이와 같은 政治體制의 特徵은 英美的 政治體制가 이에 接近하고 있을 뿐 하나의 理念型에 不過한 것이나 如何間의 市場的 行動樣式으로서의 競爭性(Competitiveness)은 政治의近代化의 本質的인 局面이라 하겠으며 同時に 非競爭性이나 權威主義는 大體로 非近代的即傳統的 政治와 本質的으로 聯關되는 것이다. 그러나 權威主義的 體制라고 해서 보다 傳統的 體制라고 할 수는 없다. 왜냐하면 現實問題로서 모든 政治體制는 近代的 要素와 傳統的要素를 複合하고 混合하고 있기 때문이다.(58) 이러한 混合的 政治文化를 지니고 있는 社會에서는 政治體制內의 役割構造(Role structure)도 混合되어 그 安定性을 잃고 高度의 役割의 代替性(substitutability)을 呈示하며 構造의 分化의 程度도 相對的으로 얕은 것이다.

(56) C.E. Merriam, Systmatic Politics, 1945. Chapter I, ■ 參照. G.A. Almond and J.S. Coleman, The Developing Arear, Princeton, New Jersey, Princeton University Press 1960 參照.

(57) G.A. Almond and J.S. Coleman, ibid pp. 26—52.

(58) G.A. Almond and J.A. Coleman ibid p. 533.

四. 過渡社會의 行政體制

무릇 한 나라의 行政體制는 그 나라의 社會的 環境인 前述한 바와 같은 經濟的, 社會的, 理念的, 通信的 및 政治的 諸與件과 有機的으로 相互作用하는 關係에 있다고 하겠으며 近代化 過程에 있는 오늘날의 「아시아」, 「아프리카」, 「라틴·아메리카」諸地域의 數 많은 後進國은 모든 分野에 있어 農業社會的 特徵을 止揚하며 產業社會的 特徵을 漸進的으로 示顯하는 過渡社會的 特質을 지니고 있다 하겠다.

여기서 過渡社會의 行政體制를 뒷받침 하고 있는 狀況의 特徵과 그 變動의 方向, 速度 및 生態的的局面에 關하여 概觀하고 끝으로 東南아시아에 있어서의 特殊한 一般的 狀況에 關하여 簡單히 論及하고자 한다.

(가) 一般狀況的 特徵

위선 過渡社會의 一般狀況은 다음과 같은 特殊性을 지니고 있다. 첫째로 經濟, 社會, 政治, 行政의 諸過程이 複合되어 未分化 狀態에 있다는 點이다. 卽 大部分의 後進國은 오늘날 아직 支配的으로 農業的인 經濟構造를 가지고 있으며 大部分의 住民은 文盲者이며 國民所得이 極히 低水準이고 社會的 地理的 流動性은 都市地區 같은 近代化된 地區에서 相對적으로 높은데 反하여 爲餘의 農村地區를 위시한 地區에서는 極히 不振狀態에 있다. 이리하여 大體로 傳統的인 要因이近代化에 抵抗하는 끈기 있는 役割을 遂行하고 있고 產業化도 바아흐로 漸進的으로 進行되고 있거나 또는 口號에만 끝일 뿐 成果를 올리지 못한채 停滯狀態에 머무르고 있는 것이다. 中央政府의 構造는 大體로 形式만은 近代的 樣相을 갖추고 있으나 近代的 要素와 傳統的 要素가 混合된 多樣的인 構造를 通하여 政治機能이遂行되기 때문에 權威主義的 機能을 露呈하는 傾向이 있는 것이다.

둘째로 社會의 統合性이 缺如하다. 卽 種族的, 宗教的, 民族的 및 文化的 諸要因이 複合된 多元的인 社會이고 한편 近代化過程이 制限的으로 또한 不均衡하게 促進되고 있을 뿐더러 特히 社會의 多元性이 種族, 民族, 宗教 또는 共同社會의 集團等의 第一次的인 紐帶(primary tie)(59)에 의하여 凝結되어 있기 때문에 社會의 統合性을 缺如하고 있는 것이다. 이와 같은 第一次的 集團組織의抵抗과 優越性은 新로운 民族社會에로의 同化를 阻止하고 있을 뿐더러 社會의 關心이 第一次的인 集團關係에 執着하는 限平等하고 自由로운 市民의 個人的 또는 集團的 去來나 市場的 競爭過程을 通한 統合이 이루워지기는 거의 不可能한 것이다. 다만 近代化된 都市地區에서만 機能的으로 合理的인 特殊利益集團이 部分的으로 擡頭하고 있음에 不過한 것이다.

셋째로 傳統的인 土着의 大衆社會와 西歐文明의 影響을 받은 少數「엘리트」로서 構成되

(59) Erich Fromm, The Fear of Freedom, Routledge & Kegan Paul Ltd. 1955. pp. 20, 35, 120.

研究論文

는 實質上의 近代的 部分社會間에 顯隔한 間隔이 存在한다는 것이다. 이들 「엘리트」는 中央政府機構를 統制하고 全體社會의 利益을 標榜하여 行動하며 政治活動과 社會變動에 있어 主動役割를 擔當한다. 勿論 이들 少數 「엘리트」의 役割과 成分은 國家에 따라 相異한 것이다. 그리고 그 間隔은 土着의 大衆이 「엘리트」部分社會에 接近하고 있는 程度와 地方의 「엘리트」나 或은 中間의 媒介의 階級을 通하여 相互交涉과 通信을 하고 있는 範圍에 따라 伸縮性이 있다 하겠으며 이와 같은 間隔이 社會成層構造에 있어 上下階級 間의 圖滑한 垂直的統合을 阻止하고 社會 및 政治過程의 混合的 性格을 들어내고 있음은 두말할 나위도 없는 것이다.(60)

이와 같은 過渡社會의 特殊性으로 말미암아 다음과 같은 政治的 樣相이 나타나고 있음을 注目할 수 있다. 卽 첫째로 國家의 政治는 主로 都市地區를 中心으로 展開되는 傾向이 있고 特히 首都是 近代的 「엘리트」가 集結된 中心地인 만큼 政治의 本據地가 되어 있다.

둘째로 近代化된 都市社會와 爾餘의 보다 큰 國民社會間에 橋梁役割이 期待되는데 그것은 實質上 大部分의 都市 住民이나 學生이 그들의 故鄉인 農村과 密接한 紐帶를 維持하고 있는 關係로 이들이 斷續的이나마 農村을近代化하고 政治化하는 重要한 媒介의 役割을遂行한다.

셋째로 都市와 農村間의 生活水準과 就職機會의 顯著한 不均衡은 農村 住民으로 하여금 就職能力의 配慮없이 無作定 都市에 移住하는 傾向을 가져 오고 그 結果 都市 特히 首都에는 無秩序하고 退廢的인 行動要素를 內包하게 되었다.

넷째로 社會의 經濟領域의 商業化나 產業化過程이 반드시 어느 나라에서나 社會的 및 政治的 統合을 促求하고 또는 政治的으로 有能한 指導層이나 中產階級의 擡頭에 寄與하고 있는 것은 아니다. 그 차나의 理由로서 國家에 따라 主要한 商業 및 產業活動이 外國人 集團手中에 左右되는 경우가 있다. 가령 東南아시아에서는 中國人, 印度人이 仲介役割을 하고 獨立前 印度의 모슬렘 地區에서는 印度人 企業家가 主動이 되었고 北阿의 레바논人 및 猶太人, 西東阿의 印度人, 「라틴·아메리카」의 各種 外國人 集團 等이 각각 主要 活動을 한 것이다.

다섯째로 近代化는 社會構造에 基本的인 變動을 促進하지만 이려한 變動이 頻繁히 集團內의 繁張을 招來하였다. 왜냐하면 教育이나 經濟的 富가 社會 모든 集團 間에 不平等하게 普及되고 偏重되어 있는 關係로 經濟的 發展이 반드시 社會的 政治的 統合에 寄與하지 못하고 있기 때문이다.

여섯째로 近代化過程이 意慾的으로 推進되는 경우에 그것은 社會的 政治的 世俗化에 寄與

(60) G.A. Almond and J.S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, New Jersey Princeton University Press, 1960. pp. 535—536.

하지만 大部分의 後進國의 경우 宗敎가 아직 政治過程에 있어 매우 重大한 役割을 遂行하고 있으며 特히 傳統的 地區의 大衆의 日常生活에 있어 宗敎는 아직 紹對的인 劢勢이 되고 있다. 그리고 新興 「엘리트」는 自身 世俗化되었다고는 하지만 여러 理由에서 宗敎를 政治的手段으로서 尊重하고 利用하지 않을 수 없다고 생각하고 있으며 宗敎的 色彩를 띠운 政黨을 가지고 있는 나라도 많다.

이와 같은 宗敎의 政治化 現象은 社會의 緊張을 助長하는 것이며 나아가서는 한 國家 内에서 宗敎上 보다 重要한 役割를 追求하는 者와 世俗的 政治權力を追求하는 者間에 爭鬥을 永續化하는 結果를 招來하는 것이다.(61)

(4) 社會變動方向

다음 過渡社會의 變動의 方向과 過程을 檢討해 보건데 무릇 開明된 農業社會의 初期段階는 官僚主義帝國型이라 하겠으며 이것이 다음 段階인 封建主義的 社會로 發展하고 다시 그것이 民族主義的 近代專制體制로 發展하고 다시 近代民主體制로 發展하는 것이다. 近代社會의一般的特徵은 大體로 다음과 같이 規定할 수 있겠다. 即 比較的 高度의 都市化, 教育의 普及, 高水準의 國民所得, 高度의 地理的 社會의 流動性, 經濟의 高度의 商業化와 產業化, 「마스·메디아」의 廣範한 普及 나아가서는 社會 및 政治過程에의 國民의 廣範한 參與와 介入等 現象이 나타나고 있는 社會라고 하겠다.(62)

一般的으로 過渡社會가近代화하고 그 政治 및 行政體制가近代화하는 過程에 있어 現實적으로 過渡社會는 보다 相異한 混合的인 文化型을 지니고 있기 때문에 그近代화의 面貌를 달리하고 있음을 알 수 있다. 그리고 混合文化型을 特徵지우는 要素로서는 그 社會가 어떤 種類의 傳統的 文化를 가지고 있으며 둘째로 누가 主動이 되어 西歐文明을 導入했느냐 하는 問題例컨대 土着 「엘리트」가 主動이 된 경우도 있을 것이며 또는 西歐植民國이 主動이 된 경우도 있을 것이다. 셋째로 西歐化된 社會의 機能, 넷째로 西歐化 過程의 速度와 政略, 다섯째로 導入된 西歐文化의 種類, 여섯째로 政治的 影響을 미치고 있는 植民國家로부터의 獨立爭取의 過程 等을考慮하여야 할 것이다.(63) 따라서 例컨대 印度와 「인도네시아」는 產業化水準에 있어서는 近似하지만 各己 植民國이 다르고 獨立過程이 다르고 植民國의 文化型도 다르기 때문에 顯著하게 相異한近代化 樣相을 樂呈示하고 있는 것이다. 그리고 泰國과 比律賓을 比較해 볼 때 泰國은 植民地 經驗이 없었던 「아시아」國家로서 佛英文化의 影響을 많이 받고 있는데 대하여 比律賓은 「아시아」에서도 가장 오랫동안 「스페인」, 美國 等의

(61) G.A. Almond and J.S. Coleman, op. cit., pp. 536—538.

(62) G.A. Almond and J.S. Coleman, ibid, p. 532.

(63) Heing Eulau, Samuel J. Eldersveld and Morris Janowitz, Political Behavior, The Free Press, Glencoe, Illinois. p. 38.

研究論文

西歐의 植民統治下에 있었던 基督教 國家로서 統一政府를 가져 본 일이 없는 나라이지만 文化的으로는 同質性을 가지고 있는 것이다.

過渡社會의 多樣的인 政治體制는 그 近代化의 程度에 따라 몇 個의 類型으로 分數할 수 있을 것이며 各類型間의 移行變遷關係를 一定한 基準에 따라 比較 考察하는 것은 行政體制의 比較 研究의 不可缺한 土臺가 된다고 본다. 「콜만」 James S. Coleman에 의하면 다음 6個의 類型 即 政治的 民主主義(Political Democracy) 後見的 民主主義(Tutelary Democracy), 定期的 植民民主主義(Terminal Colonial Democracy), 近代的 寡頭制(Modernizing Oligarchy), 植民的 및 民族的 寡頭制(Colonial and Racial Oligarchy) 및 傳統的 寡頭制 等으로 分類하고 있다.(64) 그러나 이 分類에 있어 後見的民主主義와 近代的寡頭制 및 定期的 植民民主主義 等 間에는 큰 差異가 없고 各類型의 特徵에 關한 資料도 매우 貧困한 것이다. 그리고 「쉬일스」 Edward Shils는 5個의 類型 即 政治的 民主主義, 後見的 民主主義, 近代的 寡頭制, 全體主義的 寡頭制(totalitarian oligarchies), 傳統的 寡頭制 等으로 分類한 바 있다.(65) 이들은同一한 基準에서 大體로 비슷한 分類를 하고 있으나 各類型의 特徵은 다음과 같다.

첫째로 政治的 民主主義에 屬하는 後進國으로서 「알몬드」 G.A. Almond 및 「콜만」은 比律賓, 印度, 「이스라엘」, 土耳其, 「세이론」等을 들고 있다. 이 範疇에 屬하는 國家는 後進國의 一般的 特徵인 混合文化를 지니고 있으면서도 近代的 要因과 傳統的 要因의 混合이 거의 同一한 또는 前者가 優勢한 比率로 調和되고 融合되어 어느程度 同質的인 政治文化를 形成하며 國會 執行府 裁判所 等은 相對的으로 自律的인 機能을 遂行하고 利益集團, 政黨, 「마스메디아」도 明白히 分化되어自律的으로 機能하고 있다. 따라서 與野는 伯仲之勢로 選舉에서 競爭的으로 對決하고 官僚制에 대한 立法統制나 司法統制 및 大衆統制도 強力히 미쳐 民主化에 寄與하며 軍指導者の 政治的 中立性도 保障되고 있다. 그러나 土耳其는 最近의 軍部「쿠데타」에 의한 政權掌握에 바추워 이 範疇에서 除外되어야 할 것으로 본다.(66)

둘째로 後見的 民主主義에 屬하는 後進國은 初期의 「인도네시아」, 「가나」 Ghana 같은 國家로서 여기서는 民主主義制度를 形式上 採擇하고는 있지만 政治權力이 執行府나 官僚機構 또는 軍部에 集中되고 國會는 無力化하여 그 本來의 機能을 遂行하지 못하여 司法府의 獨立性도 稀薄하다. 政治의 「엘리트」들은 政治의 民主化 目標를 標榜하고는 있으나 政治體制가 近代的 要因과 傳統的 要因이 孤立的으로 混合된 斷片的政治文化에 의하여 底礎되고 있기 때문에 實效를 거두지 못하고 있다. 특히 「인도네시아」의 경우 軍隊는 近代的인 軍隊로서의 單一構造의 特徵을 가지는 것이 아니고 第二次大戰斗 對和蘭 軍事行動의 副產物로 全然 異質

(64) G.A. Almond and J.S. Coleman, op. cit., pp. 566—576.

(65) G.A. Almond and J.S. Coleman, ibid, p. 53.

(66) G.A. Almond and J.S. Coleman, ibid, pp. 566—568. p. 53. F.W. Riggs, The Ecology of Public Administration p. 107.

의 要素의 紛合에 不過하다.(67) 그리고 이 體制에서는 特히 政黨制, 利益集團, 「마스·메디아」가 發達되지 못했기 때문에 政治機能遂行에 있어 執行部나 官僚制가 支配的 役割을 擔當한다. 따라서 漸次 民主主義를 抛棄하고 全體主義를 指向하는 傾向이 나타나고 있는 것이다.

셋째로 定期的植民民主主義는 「탄가니카」 Tanganika 같은 後進國으로서 本質的으로 前記한 後見的民主主義 範疇에 屬하는 것이지만 다만 外國植民國의 支配를 받고 一定한 時期에 獨立이 約束되고 있다는 點에 있어 相異하다.

넷째로 近代的 寡頭制에 屬하는 後進國은 「파키스탄」, 아랍共和國, 「수단」(Sudan) 같은 國家로서 後見的民主主義體制와 特異한 點은 「파키스탄」에서 典型的으로 보다深入이 總選舉를 通하여 統治體制를 構成하는 것이 아님으로 統治體制의 民主的 土臺가 없다는 點이다. 그리고 政治體制는 官僚 또는 軍部에 의하여 統制되고 民主的 憲法이 存在하지 않거나 또는 그 效力이 停止되어 있다. 따라서 支配層「엘리트」의 目標가 民主化企圖에 있는 경우도 있으며 그렇지 못한 경우도 생각할 수 있다. 다만 이들의 近代화의 衝動은 흔히 行政의 能率化와 合理化에 있고, 腐敗와 傳統性을 克服하고 經濟發展을 推進할 것을 強調하는데 있다. 이들 後進國은 高度의 斷片的 政治文化를 形成하고 있고 特히 「파키스탄」의 경우를 보면 宗教的 同質性이 確保되어 있음에도 不拘하고 地理, 言語, 文化 面에서 激甚한 分裂을 示す하고 있는 것이라.(68)

다섯째로 植民的 및 民族的 寡頭制는 定期的植民民主主義와 같이 現代「아프리카」에서만 찾을 수 있는 類型으로서 多數民族이 混合되고 複數文化圈을 形成하여 植民國支配民族과 外來 先進文化圈을 除外하고 大多數 住民이 政治 過程에서 除外되고 있는 多元的政治社會를 露呈한다.勿論 이 類型의 後進國은 가령 「포르투갈」系의 保守的 權威主義와 벨지엄·콩고의 開明政治, 南阿聯邦의 種族差別政策과 「로데시아」 및 「니아살랜드」(Nyasaland) 聯邦의 漸進的 民族同化政策 等 多樣的 樣相을 드러내고 있는 것이다.(69)

여섯째로 全體主義의 寡頭制에 屬하는 後進國으로서는 北韓, 越盟 等 所謂 人民民主主義國家를 들을 수 있으며 政治의 社會侵透나 支配의 「엘리트」에로의 權力集中이 가장 徹底하고 社會流動化도 가장 急速度로 強行되고 있다. 이 類型에는 國家社會主義와 「팟시즘」 같은 全體主義體制도 包含된다.(70)一般的으로 全體主義體制에서는 合理的인 官僚制, 「마스·메디아」와 暴力의 獨占으로 同調樣式(Conformity)이 強要되며 一黨獨裁와 秘密警察, 그리고 役割構造의 強制性 및 그 機能的 不安定性을 特色으로 하고 있는 것이다.

끝으로 傳統的寡頭制는 오늘날 後進國中에서도 가장 未開發의 國家 例컨데 「에지오피아」

(67) G.A. Almond and J.S. Coleman, op. cit., pp. 568—570. p. 54.

(68) G.A. Almond and J.S. Coleman, ibid., p. 53. pp. 572—573.

(69) G.A. Almond and J.S. Coleman, ibid., pp. 573—575.

(70) ibid. pp. 53—54.

研究論文

나 「예멘」(Yemen), 네팔, 南「아라비아」 같은 國家로서 典型的으로 農業社會의 特質을 지니고 있으며 政治體制도 大概 世襲王朝의 君主制를 中心으로 憲法이나 法令보다도 慣習이나 傳統에 依據하여 統治되고 있는 것이다. 支配的「엘리트」나 官僚는 血緣 또는 身分을 土臺로 選任되어 中央政府는 地域的 單位나 血緣集團을 制限된 範圍內에서만 統制할 수 있는 것이다. 傳統的 寡頭制(traditional oligarchhy)와 關聯하여 近代化의 傾向이나 威脅에 保守的으로 反動하는 政治體制 卽 傳統的復古體制(traditionalistic or traditional revival regime)이 나타나는 경우도 있는 것이다.(71)

「알몬드」에 의하면 以上 諸類型中에서 가장 頻繁히 나타나는 政治體制로서 後見的 民主主義體制와 近代的 寡頭制 및 傳統的 復古體制를 들고 있다.(72) 事實上 오늘날의 後進諸國은 不可避한 挑戰에 直面하고 있다 하겠다. 이들 後進國은 產業化하지 않으면 안되며 그러지 않으면 滅亡에 直面하게 된다. 그리고 社會가 文明화될 수록 進退維谷에 부닥치게 된다. 오늘날의 國際社會에서 孤立된 隱遁國을 꿈꿀 수는 없다. 高度로 發達한 現代的 「테크노ロ지」의 影響力은 到處에 미쳐 挑戰하고 있기 때문이다. 그러나 後進國은 產業化에 따라 漸次 政治體制의 民主化 或은 全體主義化를 指向한다고 하겠으나 때로는 反動的인 政治體制가 出現하기도 하고 또 같은 社會環境을 가진 나라가 相異한 政治體制를 가지는 경우도 적지 않다. 後進國 政治體制中에서도 政治的 民主主義體制는 가장 民主化된 理念型이라 하겠으나 이것도 最近 土耳其의 「쿠데타」에서 보다실이 後見的 民主主義體制 또는 近代的 寡頭制로 轉落되는 경우를 從從 볼 수 있는 것이다. 그리고 오늘날 民主主義體制와 全體主義體制가 國際的으로 對峙하고 있으나 後進國이 정 말 民主主義를 指向하여 發達할지 또는 全體主義 方向으로 轉落할지 나아가서는 全體主義的 後進國이 民主主義體制로 發達할 수 있을지 무릇 體制間의 可能한 變遷에 關하여 이렇다 할 假定을 提示하기는 時期尚早라고 알려져 있다.

(다) 社會體制變動의 速度

다음 後進國의 社會體制變動의 速度에 關하여 檢討해 보건데 一般的으로 農業社會에 있어서의 社會變動 및 體制變動은 緩慢한 것인데 反하여 產業社會의 그것은 急激하고 때로는 驚異的 躍進을 하는 경우도 있다.勿論 그러한 變動의 速度는 그方法에 따라 顯著한 差異가 있는 것이다. 가령 實證的 結論은 아니지만 後見的 民主主義體制나 近代的 寡頭體制 또는 全體主義體制는 政治的 民主主義體制보다 急進的인 社會變動을 促進할지 모르며 그리고 前者가 後者로 變動하는 것은 後者가 前者로 變動하는 것 보다도 確實히 一層急速히 進行될 것이다.

무릇 社會變動에 있어서는 社會內部에서 獨自의으로 進行되는 變化와 外部의 文物을 導入하여 그것을 消化하고 適應하는 變化를 생각할 수 있다. 卽 새로운 技術과 社會制度를 獨

(71) ibid. p. 54.

(72) ibid. p. 54.

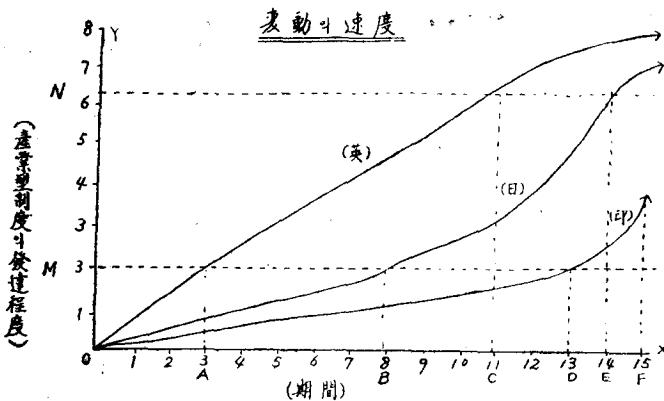
創的으로 發明하는 過程과 그리고 그 뒤를 따르는 過程으로서 外部에서 發明된 技術과 制度를 輸入하고 調整하고 同化함으로써 適應하는 過程이 區分되는데 이러한 過程에 있어서는 위선 獨創의 技術과 社會制度의 發明은 어디까지나 그것이 成功可能性이 있어야하고 其他成功에 有利한 環境과 前提條件이 必須要件이며 그리고 外國의 새로운 觀念, 技術 및 制度를 輸入하는 경우에는 그 社會의 必要性이 實際의으로 認定되고 社會의 受容態勢가 갖추워진 경우에만 成功할 수 있음은 두말할 나위도 없는 것이다. 卽 技術과 觀念은 어느곳에서나 無條件 實用性이 있는 것이 아니고 外國의 觀念이나 技術을 採擇하기 위해서는 國內의 인 必要性에 符合되어야 한다. 勿論 그 必要性은 國내의 獨創的 發明을 促求하는 社會의 必要性과 반드시 同一할 必要는 없다. 그리고 國내의 獨創的 發明이라해서 外國의 技術을 導入하여 採擇하는 경우 보다도 格別한 信賴나 威信이 附加되는 것도 아니며 이것은 오로지 社會의 環境의 要因에 의하여 左右될 問題이고 또한 基本的으로 質的問題라기 보다 程度의 問題라고 할 수 있겠다.

一般的으로 한 社會內에서 發明이 이루워지는 段階를 보면 社會體制內部의 그 構成諸要因間에 比較的 穩健한 緊張이 隨伴되기 때문에 緩慢히 進行된다. 그러나 外國의 發明 文物을 導入 採擇하는 段階를 보면 全的으로 急速히 推進되는 同時に 過渡的 社會環境 속에서 惹起되는 兩立할 수 없는 諸要因間의 尖銳한 緊張과 紛爭이 隨伴되기 마련이다. 이리하여 制度面의 急速한 變動이 促進되는 것이다. 우리는 오늘날 世界의 모든 나라가 變動의 速度는各已 相異하지만 繼續的으로 發展하고 있음을 본다. 그 中에서도 英國이나 西歐諸國에서 보다싶이 指導層에 의한 格別한 意識의 努力 없이 特定한 時期와 事件을 契機로 一連의 創意的 發明을 通하여 漸進的인 發展을 成就하고 있는 產業化된 先進國이 있는가 하면 다른 한편으로는 大部分의 「아시아」諸國에서 보다싶이 오늘날 까지 아직 農業的인 後進的 環境에 停滯하고 있으면서 最近에 이르러 產業化와 經濟發展의 必要性에 衝動을 느끼고 이 方面에 計劃的인 努力を 傾注하고 있는 나라가 있는 것이다. 따라서 이들 後進國은 이제 새로운 型態——그 將來의 型態는 現在로서는 推測할 수 있는 것에 不過하지만——를 志向하여 急速히 變動하는 途程에 있는 것이나 모두 先進產業社會에서 發明된 若干의 技術을 意識的으로 採擇하고자 努力하고 있는 것이고 그 發展의 段階를 巨視的으로 把握하고자 하고 있는 것이다.

「리그스」에 의하면 先進國인 英國의 先驅的 發展과 對比하여 例컨데 日本 및 印度 같은 本來의 傳統的 社會가 外國文物에 急速히 適應하면서 產業型制度를 指向하여 發展變動한 段階를 다음과 같은 圖表로서 說明하고 있다.(73)

(73) Fred, W. Riggs, "Agraria and Industria" in Toward a Typology of Comparative Administration, Indiana University Press Bloomington, Indiana, 1959. p. 102.

研究論文



여기서 M는 支配的으로 農業的環境으로 부터 產業化에 突入하는 段階를 N는 支配的으로 產業的環境에 到達한 段階를 表示하며 點線은 위로 부터 英國, 日本 및 印度의 경우를 表示한 것이다.

(라) 變動의 生態

다음 行政體制 變動의 動態의이고 生態의인 局面에 關하여 檢討하기로 한다. 무릇 技術의 要因은 精神的 또는 文化的 要因보다도 훨씬 빨리 適應할 수 있는 것이다. 그럼으로 技術性이 濃厚한 어떤 便宜의 方策이나 專門的 技術의 變動에는 社會秩序의 基本的 土臺가 되는 社會習俗이나 또는 價值判斷이나 制裁性이 加味된 「테크노로지」 Tecchnology의 變動의 경우 보다도 抵抗을 덜 받게 되는 것이다. 이리하여 農業社會의 指導者는 으레히 自己 防衛를 위한 武器로서 產業社會가 所有하고 있는 高性能의 戰爭技術이나 生產技術을 쉽게 借用하는 것이나 이러한 技術이 導入되어 社會的으로 弊害를 齊來한 後에야 비로소 그들은 近代的 木馬(Modern "Trojan horse") 輸入에 그릇 門戶를 開放했다는 것을 깨닫게 되는 것이다. 그리고 새로운 技術이 成功的으로 利用되려면 반드시 社會的 習俗의 變動이 뒷받침 되어야 하는 것이다. 그리고 새로운 外來文物이 導入되는 경우에는 農業社會는 그 統合性을 잃고 多元化되며 兩立할 수 없는 異質的 要因間의 相互 葛藤이 惹起되어 마침내 社會는 一定期間의 緊張 또는 暴力 속에 陷入된다. 그리고 이러한 變動이 社會體制構成要因의 斷片性을 特徵 지우기도 하는 것이다.(74)

一般的으로 傳統的 農業社會가 西歐文明의 影響을 받어 混合文化型을 形成하는 경우에는 行政體制에 異質混合(heterogeneity)과 形式主義(formalism) 및 重複性(overlapping) 現象이 나타나는 것이다.(75)

異質混合이란 全然 相異한 種類의 行政上의 體制, 慣例 및 見解가 同時に 나타나는 現象

(74) Fred, W. Riggs, *ibid*, p. 104.

(75) Fred, W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, Asia Publishing House London, 1961.
p. 91.

을 意味하는 것으로서 이러한 現象은 狀況把握에 混亂을 招來하고 矛盾된 그리고 때로는 兩立할 수 없는 利害關係와 欲求가 나타남으로 해서 行政上의 難問題를 惹起하는 경우가 있는 것이다.

形式主義란 慣例와 理論, 形式上の 權限과 事實上の 權限, 그리고 憲法, 法律, 規則, 組織 圖表, 統計와 政府 및 社會의 實際上의 慣例와 現實 等 사히에 어긋남(齟齬)이 생기고 있는 경우로서 이러한 形式과 實際 사이에 어긋남이 크면 쿨수록 體制는 形式的이라고 할 수 있는 것이다.

이러한 形式主義의 反映 또는 結果로서 重複性 現象이 나타나는 것이다. 가령 行政行態가 非行政的 基準換言하면 政治的, 經濟的, 社會的, 宗教的 또는 其他 要因에 의하여 事實上 規制되는 現象 例컨데 經濟性의 追求가 많이 非經濟的 考慮에 의하여 影響을 받는 경우 라든가 또는 政治構造가 相當한 範圍의 非政治的 性格을 內包하는 等의 現象을 意味하는 것이다.

以上 過渡社會에서 一般的으로 나타나는 形式主義와 異質混合性 및 重複性 overlapping 現象에 關하여 比較하는 方法으로서 物理的 分光現象을 類推하여 考察하는 것이 便利하겠다. 이와 같은 物理學的 類推는 「토인비」 A.J. Toynbee에 의하여 처음 示唆된 바 있었고 「리그스」等에 의하여 援用된 바로서 그에 關하여 簡單히 說明하면 다음과 같다.

우선 「토인비」는 文化를 「프리즘」 prism을 通하여 무지개의 分光으로 回折되는 白光線에 比喻하고 있다.(76) 그에 의하면 分光하는 各 色採의 띠는 各己 相異한 貫通力を 가지는 바 文化的 放射에 있어 各要素의 侵透力은 普通 그 要素의 文化的 價值와 反比例한다는 法則을 提示한 바 있다.(77) 그리고 그는 나아가서 相異한 文明이 接觸하는 경우에 技術的 要因은 精神的 또는 文化的 要因보다 輝신 急速히 適應되어 政治, 經濟 및 藝術 等의 要因은 그 侵透力이 中間程度임으로 適應의 速度도 그 中間 程度이라고 指摘하고 또한 分光에 있어 各要因은 相互依存關係에 있기 때문에 外國文化를 輸入하는 경우에는 거기에 따르는 여러 다른 文化的 要因이 뒤따르게 마련이라고 主張한 바 있다.(78)

한편 이와 같은 「토인비」의 物理的 分光現象의 類推를 「리그스」는 過渡社會의 行政體制의 比較의 基準으로서 다음과 같이 援用하고 있다. 即 「리그스」는 「構造機能的 分析」 structural functional analysis의 見地에서 後進社會일수록 特定의 構造가 各種의 機能을 重複的으로 遂行하는 機能의 融合現象을呈示하고 있는데 反하여 發達한 社會일수록 構造가 專門的으로

(76) A.J. Toynbee, *The World and the West*, New York, Oxford University Press, 1953, "Psychology of Encounters", pp. 66—84.

(77) J.A. Toynbee, *ibid*, p. 68.

(78) J.A. Toynbee, *A Study of History*, New York, Oxford University Press, 1954. vol. VIII, pp. 106 ff.

研究論文

分化하는 同時に 各構造가 各己 専門的 機能을 遂行하는 現象에 着眼하여 物理的 分光現象을 比較 또는 發展의 尺度로서 類推하고 있다.(79) 가령 光線은 電球나, 燈籠 石油ランプ나, 양초나, 野營불이나, 太陽의 直接放射이나 또는 달의 間接反射 等各構造 structure에 의하여 遂行되는 機能이라 하겠으며, 이와 같은 相異한 構造는 各己 光線을 提供하는 機能뿐만 아니라 다른 多樣的 機能을 遂行할 수 있다. 例컨데 野營불은 热과 飲食을 提供할 수도 있으며 양초는 宗教의 儀式의 象徵으로서 利用될 수도 있다.

그런데 우리는 單一한 構造가 社會가 要求하는 모든 機能을 遂行하고 있는 社會를 생각할 수 있다. ——가령 純粹한 農業社會의 家族이 生理的, 社會的, 政治的, 經濟的, 宗教的, 教育的, 文化的 機能을 함께 遂行하고 있는 것과 같이——이러한 社會를 融合型社會(fused society)라고 할 수 있겠다. 이것은 바로 白光이 여러 色素를 融合하고 있는 경우와 같은 것이다. 그리고 이와는 正反對로 모든 機能이 專門化된 機能을 擔當하는 相應한 構造를 保有하고 있는 狀況을 想像할 수 있다. ——가령 美國 같은 產業社會의 家族이 生理的 機能과 若干의 社會的 機能만을 擔當할 뿐 政治, 經濟, 宗教, 文化 等의 各機能은高度로 分化된 第二次 社會組織과 行政各機關에 의하여 遂行되고 있는 것과 같이——이러한 狀況을 屈折型社會(reflected society) 狀況이라고 할 수 있겠다. 그것은 바로 光線이 무지개나 分光器의 모든 相異한 여러 色素로 屈折되는 狀況과 같은 것이다.(80)

勿論 現實의 社會에서는 完全히 融合되거나 또는 完全히 屈折된 狀況을 생각할 수 없는 것이다. 그러나 「에짚트」, 「이락크」, 泰國 等 後進社會는 거의 融合型社會라 할 수 있고 美國社會는 거의 屈折型社會라 할 수 있을 것이며 오늘날의 모든 社會는 融合型에서 屈折型으로 移行하는 過渡的 社會임으로 이를 「프리즘的 社會」 prismatic society라고 할 수 있는 것이다.(81) 即 프리즘的 社會는 傳統的 要因 또는 農業 社會의 特徵과 近代的 要因 또는 產業社會의 特徵을 混合하고 있는 程度에 따라 보다 屈折된 社會 또는 보다 融合된 社會로서 科學的으로 比較 測定할 수 있을 것이다. 이와 같은 「리그스」의 比較의 尺度는 「텐니스」 F. Tönnies의 「共同社會」 Gemeinschaft와 「利益社會」 Gesellschaft(82)의 類型 또는 社會學者들이 흔히 使用하는 分化된 體制(differentiated system)와 未分化體制(undifferentiated system)(83)의 類型과 類似하나 보다 具體的이고 融通性이 있는 概念이라 하겠다.

우리는 앞에서 指摘한 混合文化를 지닌 過渡社會 行政體制의 一般的 特質인 形式主義, 重複性 및 異質混合性의 程度를 이와 같은 分光屈折現象과 關聯시켜 考察할 수 있다. 가령 融

(79) F.W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, Asia Publishing House, London, 1961. p. 93.

(80) ibid, p. 94.

(81) ibid, p. 94.

(82) F. Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*(1887), *Einführung in die Soziologie* 1931.

(83) G.A. Almond and James S. Coleman, *The Politics of the Developing Area*, Princeton, New Jersey, Princeton University press. 1960. p. 18 ff.

合型社會와 屈折型社會는 共히 相對的으로 同質의 文化를 가지고 있다 하겠으나 이들이 各己 어떤 方向으로나 變動하여 「푸리즘」社會의 中間點에 接近함에 따라 形式主義와 重複性 및 異質性을 漸次 顯著하게 呈示하게 될 것이다.

過渡社會에서 흔히 立憲政治의 理論과 實際에 乖離現象이 나타나고 諸般 法令이나 規則 및 制度가 存在는 하지만 그들이 實際的 慣例와 背離되어 그 實効性을 發揮하지 못하는 形式主義를 많이 본다. 그리고 政治, 行政, 宗教, 教育 또는 經濟 構造가 各己 機能上 重複되여 가령 行政이 行政的 基準뿐만 아니라 많은 非行政的 基準에 의하여 遂行되고 있음을 본다. 이와 같은 形式主義와 重複性은 「푸리즘」社會의 一般的 特徵이며 그 程度는 分光屈折作用과 類推하여 考察할 수 있다. 이리하여 「알몬드」가 指摘하고 있는 바와 같이 非西方 政治體制가 構造的分化의 程度가 얇고 高度의 役割代行性(Substitutability of Roles)을 示呈하여 役割構造(Role Structure)의 混合性 또는 重複性을 露呈하고 있는 것이며⁽⁸⁴⁾ 行政面에서도 다음과 같은 形式主義가 나타나고 있는 것이다.

即 官僚機構內部에 尖銳한 政治現象과 行政手續의 形式化 및 儀式化가 露呈된다. 이와 같은 現象은 行政節次나 技術的改革에 의하여 除去되는 것도 아니고 또는 大規模의 行政構造의 改革으로서도 救濟될 수 없는 것이며 그것은 根本的으로 權力構造에 起因되는 것으로서 即 官僚制가 肥大하고 權力を 集中하고 있어 이를 效果的으로 民主統制하는데 까지 正式的 權力이 미치지 못하는데 起因한다고 하겠다. 이러한 形式主義가 行政上의 腐敗와 重複性 및 無數한 不可視的 行政上의 弊端을 癫來하고 있음은 ——이 例舉하여 再論할 餘地가 없는 것이다.

特히 西歐文化의 影響下에 있는 過渡社會에 있어서 「아카데미」의 形式主義를 指摘하지 않을 수 없다.⁽⁸⁵⁾ 即 西歐諸國의 留學, 視察 또는 外國宣教師나 內外教育家의 教育事業을 通하여 西歐文化가 導入되는 것이나 西歐教育을 받은 知識階級은 새로운 西歐의 價值 및 「테크노로지」와 固有한 傳統的文化中에서 擇一하는 경우가 있다. 이리하여 그들은 近代化的 先驅者, 改革者, 急進主義者 또는 革命指導者가 되기도 하며 한편 保守主義者 또는 反動主義者가 되기도 한다. 一般的으로 이들 知識階級은 西歐의 學術理論이나 技術을 機械的으로 導入하는데 汲汲한 남어지 形式的 理論과 實質的 現實사이의 均衡과 適合性을 配慮할 能力이 없었던 것이다. 「푸리즘」社會에 있어 一層 屈折된 社會秩序에서 效果的으로 適用되고 있는 制度나 概念을 屈折率이 다른 社會에 適用하는 경우에는 그 效用性에 限界가 있는 바 外國의 政治 및 行政制度를 社會狀況이나 政治文化의 特殊性을 考慮함이 없이 機械的으

(84) Heinz Eulau, & J. Eldersveld and M. Janowitz, "Comparative political system" in Political Behavior, The Free press, Glencoe, Illinois, 1956. p. 38.

(85) F.W. Riggs, The ecology of public Administration, Asia Publishing House, London, 1961. pp. 114—117.

研究論文

로 採擇하기 때문에 形式主義와 重複性이 나타나는 것이다. 그리고 知識階級이 官僚가 됨으로 이들에 의하여 政府의 모든 部門의 그 形式主義가 強化된다고 하겠다.

이와 같은 「디лем마」의 理由를 理解하기 위하여 다음에 異質混合性的 現象을 檢討하고자 한다. 무릇 融合型社會와 屈折型社會는 相對的으로 同質의이라 할 수 있다. 그것은 前者에 있어서는 近代의 要因이 浸透하지 않아 傳統的要因이 普遍的으로支配하고 있고 後者에서는近代的 要因이 社會全面的으로 浸透하여 傳統的 要因이 解消되고 있기 때문이다. 그리고 「푸리즘」型 過渡社會는 兩要因을 混合하고 있기 때문에 高度의 多樣的인 異質性을 呈示하고 있는 것이 顯著한 特徵이다. 그 異質性은 都市와 農村의 地域的인 範圍뿐만 아니다. 新興階級의 成長과 共同體組織의 分化「反抗에리트」counter-élite의 擡頭와 革命運動의 展開, 反抗的 民族意識의 覺醒, 第一次 組織과 第二次 組織의 亂立 等을 契機로 나타나는 것이다. 그리고 그 異質度는 두가지 角度에서 생각할 수 있겠다. 即 泰國, 韓國, 比律賓等 各相異한 社會의 平均屈折度換言하면 平均的 異質混合의 程度를 測定한 相對的 指數로서 各 社會의 異質度를 表示할 수도 있을 것이며 한편 特定社會의 地域的인 異質混合의 程度의 變度(range of variation)에 따라 測定하는 方法 即 屈折度가 높은 都市地區와 그것이 相對的으로 얇은 農村地區間의 中範圍의 幅 또는 落差에 따라 그나라의 一般的인 異質混合의 程度의 高低를 測定할 수도 있을 것이다. 가령 우리는 서울 한복판의 現代式 빌딩內에서 現代裝備로서 이루워 지는 行政을 觀察할 때 美國 뉴욕市 「부로드웨이」街의 公私事務所에서 이루워 지는 行政을 聯想한다. 그러나 멀리 南海 落島住民의 거의 未開社會의 生活을 想像할 수도 있다. 한편 比律賓 마닐라市의 現代的 빌딩과 「루존」Luzon 山麓의 原始部族生活을 對照해 본다. 이것은 韓國과 比律賓의 各己 極端한 二個의 例를 들은 것이지만 比律賓의 兩極端間의 中範圍의 幅은 韓國의 그것보다 넓다고 할 수 있을 것이다. 그리고 이를 極端한 경우는例外적으로 거기서 「푸리즘」的 社會生活의 一般特徵을 發見할 수는 없는 것이다. 그 中間에는 相異한 特徵을 지닌 數많은 農村部落, 邑, 市, 商街住宅, 公私의 建物, 都市 뒷골목의 虐犯巢窟 等이 있는 것이다. 이와 같은 實情을 勘察할 때 傳統的인 社會科學研究方法의 限界를 反省하게 된다. 그러므로 「푸리즘」社會分析에 있어서는 다음 두가지 面의 調節이 이루워져야 하는 것이다.

即 첫째로 우리는 푸리즘 社會의 部分을 볼 때 全體와의 有機的 關聯下에서 把握하여야 한다. 都市 地區나 農村 地區는 各己 完全한 自治體로서 存在하는 것이 아니고 相互作用하는 關係에서만 理解될 수 있는 것이다. 가령 外國人이 韓國의 真實한 面貌를 理解하려면 서울만 보아서는 안되고 韓國의 農村을 訪問하여 生活해 보아야 함은勿論이다. 서울만 볼 때는 西歐의 都市와 類似하고 큰 差異가 없다는 것을 느낄지 모른다. 그러나 都市化過程에는 廣範한 社會의 및 心理的 變動이 隨伴하는 것이기 때문에 外觀上으로는 傳統的 要因

이 이미 解消된 것 같이 보이나 事實上 固有한 文化的 特質을 喪失하는 것이 아니고 그것을 많이 內包하고 있는 것이다. 이것은 마치 外國에 永住한 사람이 그의 本國의 固有한 氣質을 完全히 脫皮하려고 하여도 그것이 不可能한 것과 마찬가지이다.

둘째로 特定社會에 있어 屈折度가 가장 높은 極端한 경우와 그것이 가장 얕은 極端한 경우 兩者間의 中範圍에 該當하는 社會의 모든局面 또는 部分 사이의 關係에 關한 概念을 發見하고 假定을 考察할 必要가 있는 것이다. 이와 같은 概念과 假定은 가장 「푸리즘」作用이 顯著한 要因으로서 單純한 人類學的 經濟學的 政治學的 및 行政學的 分析만으로는 올바르게 把握할 수 없는 것들이다.(86)

(마) 東南亞의 特殊狀況과 行政의 特徵

끝으로 東南亞諸國의 經濟 社會 및 理念面의 特殊狀況과 行政上의 特徵에 關하여 概觀하고자 한다. 이 方面의 資料가 極히 貧困하고 또 紙面關係도 있어 簡單히 論及하기로 하겠다. 勿論 東南亞라 하더라도 國家에 따라 多樣의 差異가 있지만 그 一般的 型態를 보건데 우선 經濟面에서는 工業社會의 「테크노로지」의 衝擊을 받아 生計爲主의 傳統的 經濟體制로부터 高度의 市場的 產業體制로 轉換하는 過程에 있으며 傳統的 部分과 產業化 部分은 兩分되어 後者는 都市 地區에 集中된다. 資本蓄積이 不振하고 그나마 市場이 分散되고 또 非生產的 消費部門에 流通되기 때문에 市場化 過程은 資本形成의 增大를 隨伴하지 못하고 따라서 生產力 增大에 寄與하지 못한다. 그리고 企業家는 政治的으로 有力한 階級이 되지 못하고 언제나 敵對的인 統治階級과 憤怒한 農村人口 中間에서 張り고 있는 不安한 職業이기 때문에 차라리 政界나 官界에 進出하려는 誘因에 사로 잡히게 되고 「막스·웨버」의 所謂 「파리아 資本主義」 Pariah Capitalism 型을呈示한다.(87) 政治도 不安하고 政府政策도豫測할 수 없는 狀況下에서는 長期資本投資의 冒險을甘受하느니 보다 短期事業이나 高利金融等에 關心을 갖게 된다. 이리하여 그나마 富益富 貧益貧의 傾向을 助長하게 된다.

이와 같은 經濟的 與件下에서는 政府에게 新로운 老大한 奉仕가 期待되지만 그러한 政府機能을 지탱할만한 資源이 貧困하다. 따라서 그 所要資源을 捏出하기 위하여 政府는 漸次 重稅賦課 公務員의 不合理한 報酬 等 苛酷한 壓力を 國民에게 加하게 된다. 여기서 必然的으로 國民의 抵抗이 昂進되고 公務員의 離反과 그들의 陰性收入을 誘發하게 된다.

한편 富의 配分의 漸進的 不均衡은 푸리즘 社會의 特徵인 國民社會構造의 異質型으로 轉

(86) ibid. pp. 120—121.

(87) 여기서 Pariah는 반드시 印度의 下級民에만 局限되는 것이 아니고 一般的으로 異國人 또는 外國人을 包含시킬 수 있다. 가령 泰國이나 比律賓의 華僑같이 「리그스」는 푸리즘의 經濟構造를 “bazaar-canteen model”이라고 規定한 바 있다. F.W. Riggs, The ecology of Public Administration, op. cit. p. 121 ff.

Theory of social and economic organization, Tr. by A.M. Henderson and Talcott Parsons, N.Y., Oxford University Press, 1947, p. 239. From Max Weber. Tr. by H.H. Gerth and C. Wright mills, N.Y., Oxford University Press, 1946, pp. 66. 189.

研究論文

化되어 行政上의 腐敗를 가져 온다. 卽 富裕層과 權力層의 租稅 兵役 等의 免除 및 各種 特惠的 規則은 行政上의 腐敗를 가져 오고 政府公共政策의 合理的 遂行을 困難케 하며 政府로서는 貧者나 富者層에 共히 有利한公正한 政策을 形成하기가 困難하다. 여기서 治者와 被治者間의 相互不信과 敵愾心이 增大되고 結局 革命을 挑發하게 이르기도 한다.

그리고 產業化된 部分이 期待하는 增加되는 複雜한 奉仕를 마련하기 위하여 政府는 權力を 漸次 中央集權화하고 行政機構를 擴張하여야 하며 政府는 機能적으로 專門化된 機關을 設置하고 人事 및 會計上의 統制 및 行政業務遂行에 대한 強力한 監督과 統制를 加하고 나아가서는 政府에 대한 投入(inputs)을 排出(outputs)로 轉換시키는 方法을 基本的으로改善하고자 不斷히 努力하지 않으면 안되며 여기서 行政性格의 基本的인 變化를 結果지우게 된다.

다음 이 地域의 社會的 混亂이 行政上에 미치는 影影을 檢討하건데 무릇 西歐產業社會의 影響은 間接的으로 第一次組織과 傳統的인 階級構造의 崩壞를 促進하고 第二次組織의 成長과前述한 行動樣式 基準의 類別構造의 漸進的 解體를 가져 온다.

이와 같은 變動은 社會全面에 걸쳐 徹底하게 展開되는 것이 아니기 때문에 社會秩序의 混亂을 招來하는 것이며 따라서 社會秩序의 底流를 이루는 傳統的 要因과 새로운 그러나 아직 微弱한 社會團體가 共存하게 되고 거기다 代用物을 確保하지 못한채 傳統的 定向을 衰失해 버렸기 때문에 그 行動이 不可豫測의이고 奇行의in 數많은 變態的人間型을 發見하게 된다. 여기서 頻繁한 革命과 暴力의 潛在的要因이 깃드는 것이다.

그리고 行政上에 미치는 影響도 큰 것으로서 우선 能力과 實績을 基準으로 하는 價值觀은 地緣이나 血緣 및 前時代의 忠誠의 紐帶와 對峙하여 第一次 및 第二次組織의 對立은 官僚制內에 兩立할 수 없는 情實主義와 成績主義를 함께 導入하여 그 混亂을 造成하고 한 때 特權的 行勢를 態行했던 官僚의 威信은 墮落되었지만 그렇다고 新興商工階層의 威信은 아직도 低調狀態를 免치 못하고 있으며 階級間의 漸高하는 流動性——特히 官僚制內의 새로운 社會階層의 導入——의 壓力은 特權을 守護하려는 守舊的反動에 面하기도 하며 職位分類制의 導入은 階級의 威信을 守護하고 高級官職을 獨占하려는 閉鎖的 官僚氣風의挑戰을 받는다.⁽⁸⁸⁾

그리고 이 地域에서 成長된 第二次組織은 푸리즘 社會集團의 特徵으로서 第一次組織의 性格을 殘在하고 있다. 「리그스」는 如斯한 中間型의 集團을 「clects」라고 指稱한 바 있는데 此種의 集團은 組織面에서는 近代的 結社의 性格을 지니고 있으면서 傳統型의 多機能의이고 閉鎖主義의 目標를 가지고 있는 것이다.⁽⁸⁹⁾ 元來 푸리즘 社會에서는 모든 特定化된 機能의 利害關係를 超克한 單一의 國民的 結社를 形成한다는 것은 거의 不可能한 일이다. 亦是

(88) F.W. Riggs, "Toward a Typology of Comparative Administration" in Toward the Comparative Study of Public Administration, edited by W.J. Siffin, Indiana University 1959. Press, pp. 105—106.

(89) F.W. Riggs, The Ecology of Public Administration, op. cit, p. 126.

一次的 紐帶의 뿌리를 基準하면서 二次組織의 形式을 가진 所謂 clects 集團이 形成되는 것이다. 가령 泰國에는 中國人, 美國人, 日本人 및 泰國人の 商工會議體가 各己分立되어 있는데 이들은 各己一般的인 經濟的利益보다도 그 構成員의 民族的 또는 共同體的 利益을 追求하고 있다. 그리고 이를 各集團은 多樣的 目標를 가지고 있다. 例컨데 泰國의 中國人 商工會議所는 中國人을 위한 商業上의 利益增進뿐만 아니라 學校를 經營하고 政治的 代辦者役割을 擔當하고 나아가서는 構成會員의 慈善奉仕機關이 되고 있다. 그리고 比律賓에는 確實히 時代錯誤的인 여려 中國人 間의 結社가 있다고 하는데 이러한 集團은 嚴格한 意味에서 民族集團도 아니고 結社도 아니며 結社的 組織技術을 利用하면서 매우 閉鎖的인 目標를 위하여 機能하고 있는 것이다.(90)

政治 및 行政機關에도 第一次 또는 第二次型 集團이 아닌 所謂 clects 集團現象이 顯著하게 나타나고 있는 것이다. 가령 比律賓의 國會議員은 國民의 代辦者로서 國民全體의 利益이 되는 普遍的 立法이나 政策樹立에 獻身하는 時間을 除外하고는 그들의 많은 時間을 部下의 就職運動이나 排他的 特殊利益을 위한 活動에 没頭하고 있다 한다. 政府의 各機關도 形式上으로는 第二次組織으로서 政策과 特定目標를 가지고 있지만 實際運營面에서 clects 集團化하는 傾向이 있는 것이다. 가령 機關長의 그의 管下職員에 대한 態度나 行動樣式은 바로 父母가 子女에 대하는 것과 흡사해 가고 따라서 正式的 行政關係가 儀式的 또는 家族的 紐帶로 轉化되는 것이다.

한편 이 地域의 理念面의 反應과 그 行政上에 미치는 影響을 보건데 热烈하게 近代化를 提唱하는 者들은 急速하고 徹底한 產業化를 主張하고 있는가 하면 傳統的인 낡은 理念의 保守를 強調하는 舊守派가 있고 또 그 中間的立場에서 穩健한 改革을 主張하는 者도 있다. 그리고 많은 急進 또는 隱健의 改革派指導者들이 舊「엘리트」階層에서 分裂하여 出現하거나 또는 新興「엘리트」속에서 擡頭한다.

여기서 흔히 思想의 討論과 論爭이 展開되는 것이며 거기서 新舊의 思想을 折衷하는 各種 提案이 提起되며 마련이고 그 結果로서 兩立할 수 없는 여러 學說이 함께 展示되어 思想界의 混亂을 招來한다.

이와 같은 思想界의 混亂은 政治 및 行政에 深刻한 影響을 미치는 바로서 우선 政治面에서 이러한 思想의 動搖로 말미암아 既存의 正式的 權威를 底礎해 오던 思想 및 倫理的土臺에 龜裂을 가져 오고 權力構造의 社會의 妥當性이 威脅을 받아 崩壞의 危機에 直面하게 된다. 一旦 舊政治體制가 挑戰에 遭디지 못해 崩壞된 後에는 새로운 政治體制가 形成되지만 이것도 正統性을 扶植하여 安定되기도 前에 燥急한 國民의 새로운 不平과 挑戰에 直面하게 된다. 여기서 政治的陰謀와 「쿠데타」, 徒黨의 跋扈(발호)가 뒤를 이여 連續되며 마련이며 結局 것

(90) ibid, pp. 126—127.

研究論文

잡을 수 없는 政治的 混亂을 誘發하게 이르는 것이다.

그리고 이와 같은 思想의 및 政治的 混亂은 行政局面에도 波及되는 것이다. 即 思想의 混亂과 政治的 不安은 行政體制의 不安定을 助長하여 여기서 官僚는 一定한 事業目標와 行動指針을 發見할 수 없기 때문에 行政의 無秩序 非能率 浪費를 가져 오고 또 公務員의 不適當한 薄俸과 指揮統制의 非效率性 및 行政權威의 지나친 集中과 責任體系의 不合理性은 暴力과 金權과 腐敗를 誘發하게 되는 것이다.

그리고 社會流動化에 隨伴하여 蒼起되는 諸問題에 關하여 檢討해 보건데 東南亞地域의 經濟發展은 數많은 人口의 社會的 流動化를 促進하고 新로운 教育과 技術의 訓練을 받은 「인테리」層은 新로운 商工業 舞臺에 進出할 뿐더러 膨脹되고 있는 그리고 社會的 威信과 權力과 富를 約束하는데 가장 效果의 官僚制에 登用되게 이르며 거기다 都市化에 따르는 勞動人口의 移動과 民族主義 및 平等主義의 새로운 政治的 敎養은 水平의 社會流動화와 垂直의 社會流動化에 拍車를 加한다.

이와 같은 流動化過程은 새로운 行政構造와 經濟構造의 需要를 凌駕하고 미쳐 同化에 對應하지 못할 程度로 急速히 進行된다. 特히 野心있는 새로운 「인테리」階級은 政府에 參與하여 「엘리트」가 되고자 努力하며 不幸히도 參與가 許容되지 못하거나 또는 그것이 許容되더라도 所期의 地位를 차지하지 못한 경우에는 「反抗엘리트」Counter-élite 集團을 形成하게 되는데 더욱이 植民統治地域에 있어서는 支配民族인 外國人과 그에 追從하는 「民族反逆者」만이 支配的 「엘리트」가 됨으로 官僚機構로부터 疏外된 層이 反抗「엘리트」가 됨은 勿論 土着 「엘리트」가 執權한 경우에도 小數派는 官僚機構에서 除外되어 反抗엘리트를 形成하는 것이다.

一般的으로 이들 反抗 「엘리트」의 組織化는 統治體制의 安定化에 反比例하여 促進되고 組織化된 反抗 「엘리트」의 摧頭는 政治的 緊張을 造成하고 組織의 革命과 叛亂을 誘發할 뿐더러 行政에도 重大한 要因으로서 作用하여 때로는 經濟, 商業 및 工業界에 勢力を 扶植하여 所謂 「파리아」資本主義(pariah capitalism)를 形成하게 이른다.(91) 그리고 特히 「파리아」集團은 薄俸으로 허덕이는 官僚에게 뇌물로 誘惑하여 不正과 不法을 慢行케 하는 등 行政體制를 素亂케 하는 것이다. 그리고 가령 泰國과 比律賓에 있어 中國 少數民族에 대한 主體意識의 成長은 中國人の 民族感情을 刺戟해 온 것이며 「베어마」, 「인도네시아」, 「말라야」, 「베트남」諸國에는 複數民族 共同體間의 顯著한 緊張이 造成되고 있는 것이다.

또한 通信上의 問題로서 過渡社會의 政治的 經濟的 「엘리트」는 先進產業社會와의 頻繁한 交涉과 通信을 維持하기 위하여 國內의 流動화와 同化(assimilation)를 促進하는 手段으로서

(91) From Max Weber, op, cit, pp. 66, 189.

Theory of Social and Economic Organization, op, cit., p. 239.

統一的인 國語를 마련할 必要性에 面한다. 그런데 自國語의 教育은 社會流動化를 促進하는데는 도움이 되지만 그것이 반드시 同化를 促進하지는 못한다. 同化를 促進하기 위해서는 統一的인 國語를 普及 시켜야 할 경우가 있다.

그리고 過渡社會에 있어 官僚制 内部의 通信을 위하여 使用되는 言語를 보면 가령 高級官僚는 外國語로서 通信을 하고 下級官僚는 土着國民大衆과 더불어 土着語로서 通信하는 경우가 있다. 특히 植民統治下에 있는 國家에서는 支配「엘리트」가 外國人이거나 또는 外國語로서 通信을 하고 있는 것이다. 이와 같은 通信事情은 地域間의 圖滑한 調整을 阻止하고 國民社會의 通信體系의 多元化를 招來하여 나아가서는 反抗「엘리트」成長을 助長함으로서 政治的 闘爭의 契機가 되기도 하는 것이다.(92)

끝으로 東南亞地域에서의 官僚主義成長에 關하여 概觀하건데 一般的으로 官僚制의 變動은 官僚制外部에서 展開된 變動보다도 一層 急速히 進行되어 온 點이 注目된다. 官僚의 經歷은 아직 가장 社會的 威信을 享受할 수 있는 安定된 職業이라 하겠으며 產業社會의 後進性으로 말미 암아 政府는 現代의 科學的이고 技術的 訓練을 받은 人材를 登用하는 主要한 雇傭主가 되고 있다. 따라서 官僚制는 近代化된 인테리 階層의 強力한 本據地가 되고 있으며 傳統的 要因은 官僚制外廓 特히 農村地區에 가장 뿌리깊게 殘存하고 있는 것이다.

官僚制内部의 組織上の 變動도 亦是 官僚制外部에서 進行되고 있는 그것 보다도 急速히 展開되어 그潛在的 權力이 強化되고 있다 하겠으며 따라서 官僚制는 보다 機能的으로 專門化되여 機構가 擴張分散되는 同時に 그 權力이 集權화되고 있고 官僚制에 參與하지 않은 人口는 地方分權化 土臺에서 權力이 機能的으로 集中된 形態로 組織화되고 있는 것이다. 그結果로서 官僚制는 非官僚的 權力의 여려 核心과 맞서 그 實質的 權力의 比重은 相對적으로 增大하고 있는 것이다.

勿論 새로운 政黨과 立法機關이 衰退하여 가고 있는 傳統的인 君主와 地方土豪를 代身하여 官僚制를 統制하는 傾向이 있음은 事實이지만 그러나 때로는 此種의 非官僚的 權力의 核心들이 傳統的 利害關係에 사로잡혀 特히 土地貴族 또는 宗教貴族의 形態로 實權을 保有하기도 하는 것이다. 그리고 近代的인 政治的 指導層은 大概 少數의 孤立된 知性的「엘리트」에 不過하고 大衆이 이들로 부터 疏远되고 있는 것이 注目된다.

非官僚制權力과 對比하여 官僚制權力이 增大되고 있다는 事實은 行政上 重大한 意義를 내包하는 것이다. 특히 行政의 組織土臺는 地域土臺에서 機能土臺로 移行하고 있지만 行政業務遂行에 動機附與를 하고 그것을 民主的으로 指導하며 나아가서는 公務員個個人이 公益 또는 顧客인 國民의 要求를 誠實히 充足시키는데서 自己滿足을 느끼게 할 수 있는 非官僚的 專門化된 各種結社의 成長을 보지 못하고 있는 것이다.

(92) R.W. Riggs, "Toward a Typology of Comparative Administration" op. cit., pp. 107--108.

研究論文

한편 이 地域의 各國家의 貧困과 財政的 形便으로는 官僚의 非現實的인 薄値을 免치 못하게 하고 있다. 그렇다고 그들의 身分保障과 經歷을 輕視하거나 또는 新規採用을 擴大하여 官僚制內部의 昇進競爭의 機會를 制限하고 있는 것은 아니다. 實로 이 東南亞地域의 過渡社會의 行政에는 人事任命을 위한 闘爭과 政策決定을 위한 闘爭이 엇갈려 混合되고 있으며 또한 情實主義 또는 獵官主義에 의한 昇進制와 成績主義에 의거한 昇進制가 엇갈려 混合되고 있다고 하겠다. 그리고 農業社會에서는 行政의 統一化 또는 劃一化를 指向하고 產業社會에서는 行政의 科學的 體系化를 指向하고 있다면 여기서는 行政의 統一化와 體系化를 同時에 試圖하고 있다 하겠으며 또한 農業社會에서는 地域的 土臺를 強調하고 產業社會에서는 機能的 土臺가支配하고 있다면 여기서는 地域的 土臺와 機能的 土臺가 서로 尖銳하게 衝突하면서 葛藤과 動搖를 惹起하고 있다 하겠다.

要컨데 發展過程에 있는 東南亞 地域의 行政은 農業社會의 傳統的 밖줄(經線)과 外來의 產業社會의 近代的 새줄(緯線)로서 엮어져 있다고 理解할 수 있겠다.