



그리고 國家發展의 의미와 後進國 또는 發展途上國의 조건에 대해서도 미리 알아 보아야 한다. 行政體制의 역할 즉 發展行政責任을 규명한 다음에는 行政體制의 實相과 改革課題를 또한 일별하는 것이 바람직하다고 믿는다.

## I. 發展行政研究의 論理

發展行政學은 發展途上國의 國家發展을 위한 國家的 내지 行政的 管理活動을 연구해 온 行政學의 한 분야이다.

發展이 전혀 없거나 의식적인 국가발전의 노력을 외면하는 현대국가는 상상할 수 없다. 그러나 발전도상국들에서는 발전의 문제가 현저히 더 심각한 문제로 부각되어 왔었다. 低開發의 나라 또는 발전도상에 있는 나라로 불리 거지고 있는 나라들에서는 국가발전의 촉진이 국가의 지상과제로 되어 있다. 그리고 이런 나라들에 있어서 국가발전추진은 선진국의 경우와는 다른 특수한 문제들을 내포하고 있으며 또한 시간적 촉박성에 쫓기고 있다. 발전도상국의 行政體制가 지니는 성격이나 그것이 봉착하고 있는 문제들도 선진국의 경우와 구별되는 여러 가지 요소를 지니고 있다.

이러한 연유로 발전도상국의 國家發展에 결부된 行政의 제문제들을 따로 이 연구하는 發展行政論이 출범되었던 것이다. 發展行政은 1960년대를 전후하여 대개 미국 학계의 주도로 상당히 활발하게 연구되었다. 이 시기에 發展行政學의 論理的 基礎도 마련되었으며 그에 바탕을 둔 발전관리의 모형과 전략들은 후진국에 많은 영향을 미친 바 있다. 그러나 그 뒤에 發展行政理論은 혹심한 비판의 대상이 되기도 하였으며, 시간의 흐름에 따라 발전도상국의 상황변화, 그리고 國家發展觀念의 변화 등으로 말미암아 發展行政研究의 시야도 많이 넓어져 왔다. 이러한 까닭으로 오늘날 發展行政學의 일체성은 점점 엷어지고 現代行政學의 일반적인 연구조류에 흡수되어가는 경향을 보이고 있다. 그러므로 현시점을 기준으로 해서 發展行政學의 특질을 나타적으로 간명하게 설명하기 어렵다는 애로가 있음을 이해하여야 한다.

### 1. 發展行政의 定義

발전도상국에서 國家發展을 위해 行政이 해야 하는 일을 發展行政이라 하

며 그것은 發展行政學의 대상이기도 하다. 따라서 發展行政學의 시각을 이야기하고 行政의 역할을 논의하기에 앞서 發展行政의 기초적 정의를 해 두어야 한다. 여기서 정의하는 發展行政의 개념은 물론 發展行政學의 所産이다.

發展行政이란 발전도상국에서 行政體制가 국가발전을 先導·管理하고, 그러한 일을 하기 위해 行政體制 스스로의 발전도 추구하는 활동이라고 정의할 수 있다. 이러한 정의에 함축된 發展行政의 개념적 속성은 크게 세 가지로 대별할 수 있다. 세 가지의 속성이란 첫째 發展途上國의 일이라는 것, 둘째 發展管理에 관한 일이라는 것, 그리고 셋째 行政發展의 노력을 포함한다는 것을 말한다.

어느 나라에서나 행정은 국가발전을 위해 노력하고 있으므로 발전을 위한 행정과 행정의 발전은 발전도상국에만 있는 현상이 아니라는 것은 자명한 이치이다. 그러나 發展行政學은 원칙적으로 발전도상국의 국가발전과 행정 문제에 관심을 집중하여 왔다. 行政學의 한 분야로서 發展行政學이 독자적인 位 置을 설정할 수 있었던 이유 가운데 하나는 그것이 발전도상국의 문제를 연구의 대상으로 삼는다는 점이었다. 따라서 發展行政學에서 정의되는 發展行政의 개념에는 그것이 발전도상국의 현상이라는 의미가 함축되어 있다.

發展行政의 두번째 특징은 그것이 發展管理에 직결되는 행정이라는 점이다. 발전행정은 행정 또는 公共問題의 모든 국면을 포괄하는 개념이 아니다. 발전행정은 국가발전을 촉진하는 행정이며 그 주된 관심은 현상의 유지가 아니라 변화와 쇄신에 있다. 발전행정의 목표는 발전목표의 성취에 있다.

法과 秩序의 유지 기타 전통적 정부기능은 발전행정의 전제이며 여건이지만 발전행정의 테두리 안에는 포함시키지 않는 것이 發展行政學의 대체적인 경향이였다. 行政體制內의 모든 연관성과 교호작용을 발전행정의 개념에 모두 포괄시킨다면 '행정'과 '발전행정'의 개념적 차이가 없어질뿐 아니라 너무 광범하여 특징적인 논의가 어려워진다. 따라서 發展行政學은 '發展'이라는 명제를 기준으로 하여 발전행정의 범위를 한정하여 왔다.<sup>1)</sup>

1) cf., William Siffin, "Development Administration as Strategic Perspective," U.N., *International Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries* (1975, Vol. III), pp.152~160; George F. Gant, *Development Administration: Concepts, Goals, Methods* (University of Wisconsin Press, 1979), pp. 20~23.

發展行政의 세 번째 특징은 發展管理를 위한 行政能力的 개선노력을 포함한다는 것이다. 즉 발전도상국에서의 특이한 行政發展의 문제들은 發展行政概念의 울타리 안에 포함되는 것으로 본다.

엄격하게 개념 구분을 한다면 發展行政(development administration)과 그것을 위한 行政改革 또는 行政發展(administrative development)은 서로 다른 말이며 兩者는 대등한 차원에서 논의될 수도 있을 것이다. 실제로 發展行政을 정의하는 학자들 가운데는 行政發展을 제외하거나 그것을 간과하여 發展行政을 좁은 의미로 파악하는 사람들도 없지 않다.

그러나 發展行政研究文獻에 나타난 지배적인 경향은 행정발전의 개념을 발전행정 개념에 종속시키고 있다. 발전행정학은 정부가 발전목표를 달성하기 위하여 추진하는 정책과 사업의 시행방법 그리고 行政能力的 강화방안을 함께 연구 대상으로 삼아 왔다. 부적절한 行政能力이 발전행정을 저해하는 결정적인 요인이라고 보았기 때문에 발전행정론자들은 효과적인 발전행정의 필요조건으로서 행정발전을 연구하였다. 發展行政學의 범위에 행정발전의 문기가 포함되기 때문에 관념적으로는 다소 어색하지만 發展行政學의 대상인 발전행정을 정의할 때에는 행정발전을 포함시켜 온 것으로 생각된다.

1960년대 미국에서 활발히 움직인 바 있는 '비교행정 연구모임'(CAG)<sup>2)</sup>의 참여자들이 發展行政의 개념정립에 주도적인 역할을 하였다. 그 뒤의 연구이들도 CAG의 영향을 많이 받았다. 주요 논자들의 개념정의를 몇 가지 살펴보면 위에서 시도한 우리의 개념정의를 이해하는 데 보탬이 될 것이다.

Faul Meadows는 “發展行政이란 의식적인 정책에 의하여 경제적 및 사회적 원동을 公的으로 管理하는 것”이라고 규정하였다.<sup>3)</sup>

Merle Fainsod는 發展行政의 의미에 대하여 다음과 같이 말한 바 있다. “發展行政은 刷新的 價値의 운반매체(carrier)이다. 이 용어의 일반적인 용례에 따르면 發展行政은 근대화와 산업화의 길로 나선 발전도상국 정부들이 맡게 되는 일련의 새로운 기능들을 포괄하는 것이다. 대개 發展行政에는 경

2) CAG는 미국행정학회산하에 한 때 구성되었던 Comparative Administration Group으로서 그 명칭에 불구하고 發展行政問題를 주로 연구하였다.

3) Paul Meadows, “Motivation for Change and Development Administration,” in Irving Swerdlow, ed., *Development Administration: Concepts and Problems* (Syracuse University Press, 1963), p. 86.

제성장의 계획 그리고 국민소득의 향상을 위한 자원의 동원과 배분을 관장할 기구의 설립이 포함된다.”<sup>4)</sup>

Donald C. Stone은 “정치적으로 결정된 목적에 따라 계획·정책·사업·과제 등을 입안하고 실천하는 과정 및 임무에 주된 관심을 갖는 것이 發展行政”이라고 말하였다.<sup>5)</sup>

John D. Montgomery는 “發展行政이란 국가활동의 경제영역(농업이나 공업 또는 이 양자를 지원하는 사회간접자본) 그리고 경제영역의 경우보다는 좁은 범위내의 사회적 영역(특히 교육과 공중보건)에서의 계획적 변동을 시행하는 것”이라고 정의하였다. 그는 發展行政이 주로 經濟發展을 위한 것이며 社會發展에 대한 發展行政의 관심은 별로 크지 않음을 시사하였다. 그리고 政治와 發展行政의 관계는 긴밀한 것이 사실이지만 정치적 역량의 향상을 위한 노력은 發展行政에 포함되지 않는다고 말하였다.<sup>6)</sup>

Fred Riggs에 의하면 “發展行政이란 物的·人的 및 文化的 環境을 개조하려고 입안한 사업을 실천하기 위한 정부의 노력 뿐만 아니라 그러한 사업을 수행하는 정부의 능력을 키우기 위한 노력까지를 지칭하는 것”이라고 한다. Riggs는 發展行政學의 주된 관심이 발전목표달성을 위한 정책과 계획의 실천 방법 그리고 行政能力의 향상방법에 있다고 보았기 때문에 그러한 두 가지 측면을 포괄하는 發展行政의 개념정의를 한 것이다.<sup>7)</sup>

UN의 한 보고서는 發展行政의 의미에 관하여 다음과 같이 언급하고 있다. “行政이라는 말 대신 發展行政이라는 말을 쓰는 까닭은 行政體制를 국가발전이라는 총체적 노력의 한 구성부분으로 만들고 그것을 개선하는 데 관심의 초점이 있음을 강조하기 위한 것이다. 發展行政은 發展의 行政(국가발전의 한 도구로서의 행정)과 行政의 發展(발전을 위한 行政能力向上의 방

4 Merle Fainsod, “The Structure of Development Administration,” in Swerdlow, *Ibid.*, p. 2.

5 Donald C. Stone, *Tasks, Precedents, and Approaches to Education for Development Administration*, mimeo. (University of Pittsburgh, 1965), p. 5.

6 John D. Montgomery, “A Royal Invitation: Variations on Three Classic Themes,” in Montgomery and William Siffin, eds., *Approaches to Development: Politics, Administration and Change* (McGraw-Hill, 1966), p. 259.

7 Fred W. Riggs, “The Context of Development Administration,” in Riggs, ed., *Frontiers of Development Administration* (Duke University Press, 1971), pp. 73~75.

(단)을 포괄하는 개념이다. 즉 發展行政은 行政의 發展과 發展의 行政(管理)이라는 두 가지 측면을 가진 말이다. 여기서 行政의 發展이란 (國家)發展을 위한 행정능력의 향상을 의미한다. 그리고 행정능력이란 조직을 통하여 달성하려고 기도한 결과를 성취하는 능력을 말한다.”<sup>8)</sup>

George Gant는 發展行政의 의미를 다음과 같이 설명하였다. “發展行政은 발전목표의 성취를 위해 정부가 만드는 機構・管理體制 및 過程(節次)의 복합체를 지칭하는 용어로 쓰여 왔다. ……發展行政은 발전목표에 기여하기 위한 정책・사업 그리고 과제의 관리이다.”<sup>9)</sup>

Ralph C. Chandler와 Jack Plano는 “發展行政이란 發展途上國에서 국가 목표를 규명하고 정돈하며 실천하기 위한 수단적 도구”라고 정의하였다.<sup>10)</sup>

## 2. 由來・根假定・批判

### 1) 由來

發展行政學은 미국 행정학계의 주도로 1950년대부터 점차 형성되기 시작하였으며 1960년대에 가장 큰 세력을 떨쳤다. 1960년대는 行政學說史의 흐름 속에서 發展研究의 연대라고 할 수 있을만큼 發展行政의 연구와 그에 대한 투자가 대단히 활발히 이루어졌다. 1970년대부터는 發展行政에 대한 行政學의 관심이 현저히 위축되어 왔다.<sup>11)</sup>

發展行政學은 比較行政學의 한 영역 또는 분과로 출발된 것이며 지금도 그렇게 이해되고 있다. 文化圈을 달리하는 나라들의 행정을 비교 연구하는

8) UN, Department of Economic and Social Affairs, *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development* (New York, 1975), p.3 and 32.

9) George F. Gant, *op. cit.*, p. 20.

10) Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary* (John Wiley and Sons, 1982), p.13.

11) 發展行政學의 由來에 관해서는 다음 문헌 참조: Nicholas L. Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 3rd ed. (Prentice-Hall, 1986), pp.30~32; Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, 2nd ed. (Marcel Dekker, 1979), pp.1~48; Jerome B. McKinney and Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability* (Moore Pub. Co., 1979), pp.394~395; Chandler and Plano, *op. cit.*, pp.12~13; Paul Meadows, *op. cit.*, p.109; Dwight Waldo, *Comparative Public Administration: Prologue, Problems and Promise* (Papers on CPA Special Series, No. 2, CAG, ASPA, 1964).

사람들이 선진국과 후진국의 행정을 비교하기 시작하고, 후진국 또는 발전도상국의 국가발전과 행정발전의 연구에 깊이 빠져들면서 發展行政學이 형성되었다.

선진국의 학자들이 후진국의 행정과 사회체제를 연구하면서 왜 연구하는지를 自問하게 되었고 그 해답은 후진국의 발전에 이바지 한다는 데서 찾았다. 發展處方을 제공하기 위해서 후진국의 문제를 연구한다고 했기 때문에 ‘發:展’이라는 말이 이 분야 연구활동의 接頭語로 등장하게 된 것이다. 그리하여 발전도상국의 국가발전과 행정발전에 관한 비교연구 및 처방활동을 發展行政學이라 부르게 된 것이다.<sup>12)</sup> 發展行政에 관한 연구활동이 比較行政學의 주축을 이루었던 1960년대에는 比較行政學과 發展行政學의 영역이 거의 겹치는 듯한 양상을 보이기도 하였다. 이무렵 양자를 한 데 묶어 ‘比較 및 發展行政學’(comparative and development administration)이라 부르는 모호한 용어관행도 생겨났다.

發展行政學의 뿌리를 어디서부터 찾아야 할 것인가에 대해 전혀 異論이 없는 것은 아니다. Woodrow Wilson이 1887년에 보편적 법칙을 발견하기 위하여 서로 다른 유형의 政體들을 연구할 필요가 있다고 말한 때까지 거슬러 올라가 發展行政學의 뿌리를 찾으려는 사람도 있다. 그러나 發展行政學의 도태가 된 比較行政學이 자리를 잡기 시작한 것은 1940년대부터이다.

1950년대에 접어들면서 美國政治學會, 美國行政學會 등이 比較行政 그리고 發展行政의 연구활동에 활기를 불어넣기 시작하였다. 미국은 2차대전 후 낙진상황의 세계에서 후진국들을 위한 기술원조에 열을 올리고 있을 때였으므로 發展行政研究에 대한 좋은 투자여건이 조성되고 있었다. 1960년에 구성된 ‘비교행정 연구모임’(CAG)이 1962년부터 ‘포드’財團의 많은 재정지원을 받기 시작한 것은 發展行政學의 세력확장에 커다란 轉機를 마련한 것으로 평가되고 있다. CAG에 대한 ‘포드’財團의 지원은 1971년에 종결되었는데 CAG는 1973년에 해체되었다. CAG의 해체는 發展行政學의 쇠퇴를 상징하는 것이었다. 1970년대부터 發展行政學의 接近方法은 호된 비판의 대상이 되었으며 일래 發展行政研究의 열기는 1960년대만큼 되살아나지 못하였다.

12) Gant는 ‘development administration’이라는 개념이 1955년 또는 1956년쯤에 구조된 듯 하다고 말한다. Gant, *op. cit.*, p.19.

1950년대와 1960년대에 主調를 이루었던 發展行政學의 接近方法은 전통적인 經濟理論과 行政學의 結合에 의해 형성된 것처럼 보인다. 發展 즉 國家發展의 目標狀況을 경제적인 관점에서 규정하고, 발전목표를 추구하는 데 필요한 조직으로는 전통이론에 입각한 合理的 官僚制를 처방하였다.

經濟成長을 국가발전목표의 大宗으로 보았기 때문에 국가발전의 지표로 國民總生産 또는 國民所得을 제시하는 것이 보통이었다. 사회적·정치적 문제들은 고작해야 經濟成長에 연관된 조건이라는 정도의 수준에서 검토되었다. 후진국의 상황적 조건이 특이함을 강조하고 生態的 接近을 주장한 사람들이 많았음에도 불구하고 行政發展에 관해서는 ‘西歐의 偏見’(Western view)에 따라 合理的 官僚制를 처방하였다. 전문적이고 중립적인 관료, 합리적인 行政構造와 技術 등이 行政發展處方에서 중요시되었다.

전통적인 發展行政에 대한 반성의 움직임이 일면서부터 經濟成長 이외에 富의 均衡분배와 社會開發 등에도 관심을 갖기 시작하였으며, 환경의 유기적 조건과 조화되는 行政發展의 중요성도 진지한 주의를 끌게 되었다.

## 2) 根假定

正統的인(orthodox) 發展行政學은 몇 가지의 根假定에 입각해 있다. 선진 국가 발전도상국은 서로 다르며 발전도상국은 어떻게든 발전되어야 한다는 필연인식 위에서 발전처방들을 연구한 發展行政學의 가장 핵심적인 根假定 또는 前提는 다음과 같다.<sup>13)</sup>

첫째 選良主義指向(elitist orientation)의 근가정을 들 수 있다. 選良主義의 근가정은 ‘誘導된 發展’(guided change)의 관념을 바탕에 깔고 있다. 發展行政學에서는 국가발전을 인위적으로 유도되는 변동이라고 파악한다. 국가발전이나 행정발전은 인위적으로 관리될 수 있고 또 관리되어야 한다고 믿는다. 이러한 관점은 發展의 變動의 추진자가 있다는 논리에 연결된다. 소극적·현상유지적이기 보다는 능동적·변동지향적인 이념과 능력을 가진 변동추진집단이 변동을 인도해 가야 한다는 논리의 바탕은 選良主義的 思

13) 發展行政學이라 부르는 영역의 연구경향이 처음부터 오늘날에 이르기까지 통한 된 일체성을 유지하고 있는 것으로 보기는 어렵다. 時代的으로 변천이 있어 왔으며 同時代的으로도 接近方法의 분화가 있었음을 알 수 있다. 그러나 1950년대와 1960년대에 걸쳐 구축된 發展行政學을 正統的 發展行政學으로 命名하고 그 대체적인 집합적 특성을 이야기해 보는 것은 가능하다고 생각한다.



考인 것이다. 그것은 계명적인 생각과 능력을 가진 사람이 낙후된 인구를 발전으로 이끌어 가야 한다는 사고방식인 것이다. 그러나 여기서 選良主義란 변동을 선도·관리하는 行動主體가 있어야 한다는 처방에 더 역점을 둔 研究指向이라는 사실에 유념해야 한다. 選良이 最高善을 體現하는 문자 그대로의 ‘選良’이라거나 완벽한 賢者여야 한다는 주장이 있는 것은 아니다.

둘째 國家主義指向(statist orientation)의 근가정을 들 수 있다. 위에서 말한 發展管理의 選良은 國家와 行政體制에서 찾아야 한다는 근가정이다. 즉 국가 또는 행정이 국가발전을 위해 주도적인 역할을 해야 한다는 것이다.

국가발전에 관한 접근방법 가운데는 國家主義的 接近만 있는 것이 아니다. 從屬理論, 從屬的 發展理論, 先進文物의 삼투에 관한 理論 등 國家主義的 接丘과 입장을 달리하는 이론들도 많다.<sup>4)</sup> 이러한 여러 가지 입장 가운데서 發展行政學에 가장 많은 영향을 미친 것은 國家主義的 立場이다.

發展行政學에서는 근대국가의 발전은 合理的 政府官僚制의 발달과 함께 이루어졌다고 믿으며 따라서 국가의 行政體制가 발전도상국의 발전에 결정적인 역할을 해야 한다고 주장한다. 국가조직 가운데서 行政體制의 중요성을 특히 강조한다. 대다수의 發展行政論者들은 統治指導者와 국가의 관료인 行政家들이 의식적으로 노력하여 국가발전을 유도할 수 있다고 전제하였다. 그리하여 行政體制의 능력강화를 처방하게 되었다.

發展行政學의 國家主義的 偏向에는 물론 약간의 단서가 붙어야 한다. 發展行政理論들은 國家主導의 발전추진방법과 내용에 관한 처방을 할 때에 흔히 선진국을 모형으로 삼았기 때문이다. 원칙적인 근가정은 국가주의지향이었지만 그에 기초한 실천적 처방의 내용은 外來的이었기 때문에 從屬的인 요소의 개입이 있었다는 사실을 외면할 수 없다.

4) 從屬理論(dependency theories)은 후진국이 선진국의 영향에 의하여 후진의 악순환을 겪게 된다는 이론이다. 從屬的 發展理論(dependent development theories)은 다국적기업 등 선진국들의 영향과 국가 및 토착자본가들의 노력이 함께 어우러져 국가발전이 진행될 수 있다는 이론이다. 先進文物의 삼투에 관한 理論은 이른바 近代化理論(modernization theories)으로서 先·後進國의 긴밀한 교호작용에 의하여 선진국의 문물이 후진국에 도입·확산되면 국가발전이 촉진된다는 이론이다. cf., Suk Joon Kim, *The Role of the State and Public Policy in the Development of the Newly Industrializing Countries: The Cases of the Neo-Mercantile Security States in South Korea and Taiwan*(Unpublished Ph.D. Dissertation, University of California, LA, 1987), pp. 11~28.

세계 成長主義指向(growth orientation)의 根假定을 들 수 있다. 成長 즉 經濟成長이 후진국의 어려움을 극복하는 핵심이며 첩경의 해결방안이라고 믿는 것이 정통적 발전행정학의 입장이었다. 쉽게 말하면 후진국을 가난과 배고픔에서 구제해주는 것이 초미의 긴급사라고 생각하였다. 따라서 正統的 發展行政學은 社會體制의 통합보다는 성장을 위주하려는 발전전략과 제도들을 연구하였고 국민소득과 같은 경제적 지표를 국가발전의 주된 척도로 삼았다. 發展行政은 ‘産業化의 行政’(administration of industrialization)인 것처럼 되어 있었다.

### 1) 批 判

發展行政學의 발달은 그에 대한 비판도 수반하였으며 특히 1970년대에 접어들면서 發展行政의 正統理論은 강한 비판과 도전의 대상이 되었다. 접근방법의 편파성과 西歐的 偏見의 개입, 지나치게 광범하고 추상적인 이론정립, 현실피리의 처방 등이 방법론적 내지 이론적 차원에서 공격되는 이외에 發展行政學의 處方模型이 발전도상국에서 초래한 그리고 초래할 수 있는 ‘反發展’의 결과와 위험이 또한 심각한 비판의 대상으로 되었다.<sup>15)</sup>

發展行政模型의 적용에 따라 초래될 수 있는 부정적 영향은 여러 가지로 지적되고 있으나 그 요점은 權力集中과 獨裁의 조장, 行政干與의 팽창과 관료의 탈선, 인간적 발전과 자유의 억압, 富의 집중에 의한 富益富 貧益貧의 조장 등이라고 할 수 있다.

發展行政의 選良主義와 國家主義는 국가권력 특히 행정권력을 비대화시켰다. 집중된 권력은 발전행정을 빙자하여 인권을 유린하는 일이 많았다. 發展行政의 논리는 독재적·군사적 정권을 발전의 유일한 또는 최선의 관리자로 규정하여 지지하는 데까지 연결되기도 하였다. 行政力의 강화에 치중하고 그에 대한 통제는 소홀히 다루었기 때문에 행정 자체가 목표인 것처럼 왜곡되기도 하였으며 행정이 소수 특권층의 이익을 옹호하고 국민을 억압하

15) cf., "A Symposium on Comparative and Development Administration: Retrospect and Prospect" *Public Administration Review* (Vol. 36, No. 6, Nov./Dec. 1976), pp. 615~654; Everett E. Hagen, "Public Administration and the Private Sector in Economic Development," in Swerdlow, ed., *op. cit.*, p. 129ff; Howard E. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis* (Cummings Publishing Co., 1977), p. 203.

는 도구로 전락되기도 하였다. 行政家들은 스스로 賢者요 領導者라고 생각하는 오만에 빠져 ‘개조대상’으로 간주된 국민들의 의견과 신호를 수렴하려 하지 않았다. 行政發展이나 發展行政은 점차 국가통제와 인간조종의 증대를 의미하는 것으로 되어 갔다.

권위적인 정권과 행정체제가 경제성장을 촉진하기도 했지만 농촌과 도시 빈민 등 소외계층의 복지를 희생시키고 인간적 존엄성을 해쳤다. 소득배분의 시한 형평상실과 富의 편재는 사회적 갈등을 야기하였다. 경제영역에 대한 정부의 지나친 간여는 민간부문에서 활용하여야 할 資源을 정부가 독점하여 부적절하게 사용하는 폐단을 빚었으며 민간부문의 창의적·자율적 성장을 저해하였다. 行政權의 경제간여가 깊은 가운데 경제성장이 촉진됨에 따라 政治的·行政的 腐敗가 심각해 졌다.

正統理論에 대한 이와 같은 비판은 국가발전목표의 확대, 정치발전의 강조, 경제에 대한 국가간여의 한계설정, 국민의 참여 강조 등 수정적 논조를 發展行政學이 채택해 가도록 하는 데 기여해 왔다.

## II. 發展途上國의 條件

發展行政學이 準據 또는 對象으로 삼은 국가(文化圈)는 發展途上國이다.<sup>16)</sup> 後進國 또는 發展途上國이란 이른바 선진국에 비하여 국가사회의 상태가 낙후되어 있으며 빨리 선진국의 수준에 도달하려 노력하고 또한 급속한 변화를 겪고 있는 一團의 국가들을 지칭하는 개념이다. 發展途上國의 범주에는 많은 종류의 국가들이 포함되며 그들 사이에 나타나는 발전정도의 차이는 구구할 것이다. 發展行政論者들이 구체적인 論究의 대상으로 삼은 나라들은 천차만별일 수 있지만 이 연구영역의 표준적인 준거대상은 발전의 과도적인 過程이 놓여 있는 中位的 位置의 나라들과 약간씩 선진·후진으로 치우친

16) 發展途上國이라는 말 이외에도 新生國, 低開發國, 低所得國, 後進國, 第3世界國家, 新生工業國家(中進國) 등의 용어가 서로 비슷한 뜻으로 또는 약간씩의 상이한 의미로 쓰여 왔다. 이 글에서는 문맥에 따라 發展途上國과 後進國 등의 용어를 상호교환적으로 사용하려 한다. 영어사용국들에서는 underdeveloped countries, developing countries, less developed countries, low-income countries, new nations, emerging nations, transitional societies, third world nations, 'The South,' newly-industrializing societies 등의 용어가 쓰여 왔다.

나라들이다. 완전한 미개국가나 선진사회에 거의 육박해 있는 사회가 發展行政研究의 준거로 되는 일은 오히려 예외이다.

發展行政學의 문헌들 가운데는 發展途上國을 집합적으로 파악하여 그에 대한 일반이론을 전개하는 것들이 많으나 發展途上國의 문제를 보다 구체적으로 연구하려는 사람들은 發展途上國의 類型論에 관심을 갖는다.

### 1. 發展途上國의 類型

발전도상국에 대한 類型論에는 여러 가지가 있으나 經濟發展段階別 類型論, 政權類型에 따른 類型論, 政治發展段階別 類型論 등이 가장 흔한 것이다.

#### 1) 經濟社會發展段階別 分類

經濟發展의 수준에 따라 심한 빈곤에 시달리는 傳統的 農業社會, 輸入代産業이 육성되고 있는 初期工業社會, 重化學工業이 육성되고 소비재 뿐만 아니라 생산재와 중간생산재의 생산이 촉진되고 있는 新興工業社會(中進國) 등을 구분할 때가 있다.

오직 경제적 생산 또는 經濟成長에 급급한 나라와 經濟成長 뿐만 아니라 물의 균형분배, 인적·물적 자원의 효율적 개발, 자연보호, 사회발전 등이 일체적인 발전목표로 될 수 있는 정도의 발전을 이룩하고 있는 나라가 구분되기도 한다.

福祉水準·生活水準 등의 지표를 써서 社會發展의 여러 단계에 걸쳐 있는 국가들을 분류하기도 한다.<sup>17)</sup>

W.W. Rostow가 제시한 經濟發展段階論과 그에 따른 사회분류는 가장 '유명한' 類型論이다.<sup>18)</sup> 그는 經濟發展의 5단계를 i) 傳統社會의 段階(traditional society), ii) 跳躍의 先行條件形成段階(preconditions for take-off), iii) 跳躍段階(the take-off), iv) 經濟成熟追求段階(the drive to maturity), 그리고 v) 大量消費段階(the age of high mass consumption)로 나누고 각단계에 대응하는 사회를 분류하였다.

17) 참조: 韓相震, 社會發展過程에서의 國家의 役割(現代社會研究所, 1984), pp. 6~9.

18) W.W. Rostow, "The Stages of Economic Growth," *Economic History Review* (August, 1959), pp. 1~3.

傳統社會는 전근대적 기술에 바탕을 둔 低生産의 구조를 가진 사회이다. 先行條件形成期의 사회는 경제도약의 기초가 마련되는 전환과정의 사회이다. 跳躍段階의 사회는 지속적인 경제성장의 획기적인 계기가 마련된 사회이다. 국민소득의 10% 이상에 해당하는 生産投資率, 고도성장율을 나타내는 製造業部門의 발달, 그리고 근대화과정을 이끌어 갈 정치적·사회적·제도적 장치의 등장은 跳躍段階社會의 세 가지 조건이다. 經濟成熟追求 및 大量消費社會는 產業構造의 고도화 및 경제규모확대가 진행 또는 성숙된 사회이다. 跳躍段階의 사회까지가 전형적인 발전도상국으로 이해된다. 經濟成熟追求段階의 사회도 中進國으로 불러우는 발전도상국의 한 범주로 볼 수 있다.

## 2) 政治發展段階別 및 政權類型別 分類

A. F. K. Organski는 經濟發展의 진도에 대응하는 政治發展의 段階를 네 가지로 분류하고 각 단계별로 정치적 및 사회적 특성을 규정하였다. 네 가지 단계는 i) 原始的 統一의 政治(politics of primitive unification), ii) 産業化의 政治(politics of industrialization), iii) 國民福祉의 政治(politics of national welfare), 그리고 iv) 豊饒의 政治(politics of abundance)를 말한다.<sup>19)</sup> 네 번째 범주는 발전도상국 정치의 범주에서 제외해야 할 것이다.

첫째 범주의 경우 정부의 주된 기능은 통일국가의 형성이다. 두 번째 범주의 정치에서는 정부가 경제적 근대화를 용인하고 지원하는 기능을 한다. 세 번째 범주의 정치는 산업사회의 辛苦(hardship)로부터 국민을 보호하고 국민부지를 향상시키는 역할을 한다. 네 번째 범주의 정치는 自動化를 위한 社會再編을 조정하고 자동화된 경제의 정치적 책임성을 확보하는 역할을 한다.

政權의 類型(regime type) 또는 政治體制의 성격을 기준으로 한 發展途上國의 분류는 한층 활발한 편이다. Milton Esman은 일찌기 政權類型을 i) 保守的 寡頭體制(conservative oligarchies), ii) 競爭的 政黨體制(competitive inter-st-oriented party systems), iii) 單一政黨體制(dominant mass party systems), iv) 權威主義的 軍事統治體制(authoritarian military reformers),

19) A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development* (Alfred A. Knopf, 1965).

v) 共產專制體制(Communist totalitarians) 등으로 구분한 바 있다. 전통적인 價値와 지배방법에 따라 소수의 統治指導者들이 정치권력을 장악하고 있는 정치체제를 그는 保守的 寡頭體制라 규정하였다. 競爭的 政黨體制는 歐美式的 代議的 民主政體와 흡사한 외형을 갖춘 체제라고 한다. 威光的 指導者가 대중동원적 단일정당을 기반으로 하여 통치권을 장악하고 있는 체제가 單一政黨體制라고 한다. 權威主義的 軍事統治體制는 개혁지향적 군관료가 통치권을 장악하고 있는 체제라고 한다. 共產專制體制는 共產主義理念에 입각한 共產黨支配의 체제이다.<sup>20)</sup>

Ferrel Heady도 여섯 가지의 政權類型을 분류하였다. 여섯 가지 유형이란 i) 傳統的 獨裁體制(traditional autocratic systems), ii) 官僚支配體制(bureaucratic elite systems), iii) 西歐式 民主政體와 유사한 體制(polyarchal competitive systems), iv) 準競爭的 體制(dominant-party semicompetitive systems), v) 單一政黨에 의한 動員體制(dominant-party mobilization systems), 그리고 vi) 共產專制體制(communist totalitarian systems)를 말한다.

Heady의 설명에 의하면 官僚支配體制란 文民官僚制 또는 軍官僚制의 지배계층이 통치권력을 장악하고 있는 체제라고 한다. 이 유형은 軍官僚와 文民官僚의 세력비례 등의 기준에 따라 다시 세구분된다. 西歐式 民主政體와 유사한 체제는 선거, 대의기관, 권력분립, 정치적 의사표시의 자유 등을 특색으로 하는 歐美的 정치제도와 유사한 제도적 장치를 가진 체제이다. 그러나 제도운영의 실제가 반드시 先進基準에 부합되는 것은 아니다. 準競爭的 體制下에서는 단일의 대정당이 정치권력을 사실상 독점하고 있지만 다른 정당의 존립이 허용되고 있는 체제이다. 單一政黨에 의한 動員體制는 대개 하나의 집권정당만이 합법적으로 인정되고 정치적 자유가 현저히 한정되어 있는 체제이다. 傳統的 獨裁體制와 共產專制體制의 의미는 스스로 자명하리라 생각된다.<sup>21)</sup>

20) Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration," in Montgomery and Siffin, eds., *op. cit.*, pp. 59~112.

21) Ferrel Heady, *op. cit.*, p. 264ff. 이 밖에도 政權類型論은 많다. Alfred Diamant는 i) traditional autocratic, ii) limited polyarchy, iii) polyarchy, iv) movement regime 등 네 가지의 政權類型을 분류한 바 있고 Merle Fainsod는 i) ruler dominated bureaucracies, ii) military-dominated bureaucracies, iii) ruling bureaucracies, iv) representative bureaucracies, v) party-state bureauc-

## 1. 發展途上國의 一般的 條件

위에서 본 유형론들은 발전도상국들의 다양성을 의식적으로 확인하는 데서 비롯된 것이다. 발전도상국에 관하여 정확한 진단을 하려면 여러 가지 유형별로 또는 개별 국가별로 심층적인 분석을 해야 할 것이다.

그러나 발전도상국이라는 집합적 범주에 대한 일반이론의 발전이 또한 필요한 것이며 그것은 가능한 일이기도 하다. 발전도상국들은 각기 個別性 또는 固有性을 지니고 있을 뿐만 아니라 그들 사이에는 공통성도 많기 때문이다. 아래에서 발전도상국들의 공통적 특성 내지 문제들을 정리해 보겠는데 발전도상국들의 완전한 平均值를 준거로하는 일이 될 수 없음을 미리 말해 둔다. 발전도상의 中位的 狀態 또는 가장 높은 頻度로 나타나는 狀態가 준거로 될 것이다.<sup>22)</sup>

### 1) 國家發展에의 압력

다소간의 정도차이는 있겠으나 모든 발전도상국들은 변동을 의식적으로 계획하여 國家發展을 촉진하여야 한다는 압력 하에 놓여 있다. 국제적 문물 교류가 점점 긴밀하고 신속해지는 시대에 사는 발전도상국의 국민들이 低開發의 自國狀況에 만족할 까닭이 없다. 이른바 선진국들은 발전도상국에서

racies 등 다섯 가지 유형을 분류한 바 있다. Fainsod의 분류는 政治權力과 政府官僚制의 관계에 착안한 것이다. Alfred Diamant, "Bureaucracy in Developmental Movement Regimes," in Fred Riggs, ed. *op. cit.*, pp.490~494; Merle Fainsod, "Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case," in Joseph LaPalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development* (Princeton University Press, 1963), pp.234~237.

22) cf., Ferrel Heady, *Ibid.*, p.234ff; Milton J. Esman, "Administrative Doctrine and Developmental Needs," E. Philip Morgan, ed., *The Administration of Change in Africa: Essays in the Theory and Practice of Development Administration in Africa* (Dunell Pub. Co., 1974), pp.11~12; Lucian W. Pye, "The Political Context of National Development," in Swerdlow, ed., *op. cit.*, pp.35~43 and "The Nature of Transitional Politics," in Jason L. Finkle and Richard W. Gable, eds., *Political Development and Social Change* (John Wiley & Sons, 1966), pp.519~530; Irving Louis Horowitz, *Three Worlds of Development: The Theory and Practice of International Stratification*, 2nd ed. (Oxford University Press, 1972), pp.4~5; Gunnar Myrdal, "'Value-Loaded' Concepts," in Hugo Hegeland, ed., *Money, Growth, and Methodology and Other Essays in Economics* (CWK GLEERUP Lund, Sweden, 1961), p.285; Philip M. Hauser, "Some Cultural and Personal Characteristics of the Less Developed Areas," in Finkle and Gable, pp.54~64.

생성되는 발전지향적 욕구의 증대에 연쇄적 영향을 미친다.

우선 선진국들은 展示效果(demonstration effect)의 영향을 미쳐 후진국의 욕망수준을 높이고 선진국을 뒤쫓는 길고 긴 경주를 해야 한다는 자각을 일깨운다. 그리고 壓縮效果(compression effect)를 야기하여 발전의 목표상황에 이르는 시간을 크게 단축시키려는 욕망을 키운다. 즉 선진국들이 현재의 발전수준에 이르기까지 걸린 시간보다 훨씬 짧은 시간 내에 선진의 목표를 성취하려는 욕망과 노력을 자극한다.

발전도상국 국민들의 욕망수준은 현실의 충족가능성보다 월등히 앞서서 팽창되어가고 있기 때문에 급속한 國家發展에의 志向은 거역할 수 없는 傾向이 된다. 따라서 統治指導者들은 ‘國家發展의 理念’(ideology of national development)을 至上의 정치신조로 삼지 않을 수 없다. 그러나 社會體制의 능력은 국가발전의 욕망을 따라가기에는 너무나 미흡한 것이 또한 발전도상국의 현실이다. 企業家的·管理的 및 專門的 能力的 공급은 아주 부족하고 그나마 戰略的 人力은 政府部門에 편중적으로 흡수되어 있다. 그러므로 政務부문에 부하되는 發展行政責務는 매우 커진다. 즉 국가발전을 위하여 政務부가 해야 하는 일에 대한 요구는 대단히 커진다. 그러한 요구는 흔히 행정적 및 경제적 능력을 훨씬 초과한다.

## 2) 過渡的 社會

傳統社會와 現代先進社會를 양쪽 끝에 놓아 대조시킨다면 發展途上國의 사회는 그 둘을 잇는 연속선상에서 전환을 겪고 있는 過渡的 社會 또는 轉換期의 社會라 부를 수 있다.

産業化以後社會 또는 先進社會로 지목되고 있는 나라들에 비해 발전도상국의 형편은 낙후되어 있으며 모두 변동을 겪고 있다는 공통점을 지닌다. 아무리 전통적 유산을 뿌리깊이 간직하고 있는 나라도 급속한 변동의 세계적인 물결로부터 고립하여 있지는 못하다. 발전도상국들이 경험하고 있는 변동은 선진국에서 경험해 온 바와 같이 오랜 시일에 걸쳐 연속적으로 이루어지는 변동과 구별되는 특성을 가지고 있다. 발전도상국에서의 변동은 대개 급격하고 단절적이거나 기존체제를 심히 교란하는 것들이다.

발전도상국에서의 변동이 單一方向的·線型的인 것은 물론 아니다. 변동의 경로에는 우여곡절이 많고 변동의 방향은 다양할 수 있다. 그러나 집합



적으로 파악할 때 발전도상국들은 선진국의 모형에 근접하는 現代化의 路程에서 전환을 겪고 있다고 보아야 할 것이다. 現代化의 路程에서 발전도상국들은 변화의 자율성을 완전히 누릴 수 없는 것이 또한 실정이다. 즉 국제적 영향을 많이 받고 있다. 세계는 두 갈래 또는 세 갈래의 세력권으로 갈려 있으며 발전도상국들은 자기 연계되어 있는 세력권의 영향을 무겁게 받고 있다. 대개 西歐型이라 불리어지는 先進民主國家의 모형이나 共產主義模型이 발전도상국의 現代化에서 모방되는 경향을 보여왔으나 그 어느 것도 발전도상국의 상황에 온전히 적용되거나 정착되지 못해 애로를 경험하고 있는 것이 보통이다.

흔히 급격한 변동을 겪고 있는 발전도상국들은 過渡的 社會로서 여러 가지 복잡한 社會・經濟的 條件들을 가지고 있다.

經濟成長이 촉진되고는 있지만 비교적로 말할 때 經濟水準은 낮다. 나라에 따라서 다르기는 하지만 부적절한 生産方式, 낮은 生産과 所得, 낮은 대중적 복지 등은 비교적 차원에서 파악되는 발전도상국의 틀림없는 조건들이다. 그리고 經濟成長의 과실이 적정히 배분되지 못하는 어려움이 있다. 경제의 혜택의 편중 때문에 특권적 상류층과 빈곤한 대중으로 사회구조가 이원화되기도 한다. 경제의 성장은 더욱 큰 경제적 욕망을 팽창시키는 경향이 있다. 경제의 성장이 기대에 부응하지 못하고 더구나 富의 분배가 부적절해서 大衆의 幻滅을 야기하기도 한다. 經濟成長의 對外依存度가 지나쳐 성장기반을 위태롭게 하는 것은 매우 흔히 관찰되는 현상이다. 앞서 지적한 바와 같이 民間部門의 자력성장능력이나 자율조정능력이 박약하여 公共部門에 고중한 부담을 안겨 주고 있다.

傳統的 價値 또는 文化가 와해되어 가고 現代的 價値가 移入되는 과정에서 二元的 價値構造・價値基準瓦解・價値喪失과 같은 현상이 빚어지고 있다. 경제・사회적 급속한 변동은 社會的 轉位를 빈번하게 하며 그것은 갈등과 혼란의 현재적 또는 잠재적 원인이 되고 있다. 價値의 혼란과 社會的 轉位로 인한 갈등의 심화는 사회적 불안감을 조성하고 사회적 응집력을 약화시키는 경향이 있다.

傳統的 制度가 現代的 制度로 改替되어 가는 과정에서 外來的 制度들의 도입이 많은 시행착오로 낭비를 빚거나 상황적 조건과의 괴리로 부적응의

극제들을 야기하고 있다. 공식적인 제도와 제도운영의 실제 사이에 심한 간격이 있음을 말해 주는 形式主義는 발전도상국이라면 거의 모두 앓고 있는 질병이다.

經濟成長의 과정에서 성급하게 일어나는 過剩都市化(overurbanization)나 人口의 급격한 증가도 발전도상에 있는 사회의 특징이며 어려움이다. 工業革命 등에 의하여 都市化가 필요하게 되는 수준을 훨씬 앞질러서 都市人口가 비상비대해 질 때에는 여러 가지 사회문제를 야기할 뿐만 아니라 경제적으로도 都市民의 복지를 위한 투자부담이 과중해져 다른 생산활동에의 투자가 저약받게 된다. 出生率은 크게 둔화되지 않은 가운데 생활조건 개선으로 死亡率은 줄어들기 때문에 人口가 과도히 팽창되는 것은 발전도상국의 경제 발전에 무거운 짐이 된다.

많은 發展途上國에서 다른 나라의 제도를 모방하거나 그로부터 영향을 받은 政治制度를 채택하고 있으나 과도적인 혼란을 경험하고 있다. 參與政治에 대한 民衆的 訓練은 미약한데다 여러 가지 장애가 있기 때문에 政治過程의 대중참여는 제약되고 ‘政治的 混亂’ 아니면 ‘獨裁’라는 극단적 현상이 흔히 빚어진다. 대체적인 추세는 政治的 自由의 제한이다. 政治問題에 관해서는 다음 項에서 따로 논의하려 한다.

### 3) 政治的 競爭의 제약

발전도상국에서 국가발전의 지향은 매우 중요한 政治理念이다. 政治部門(國家, 政府, 行政)이 국가발전 추진의 중핵적 임무를 맡게 되어 있다. 그러나 政治部門의 역량부족과 여러 가지 여건적 애로 때문에 시련을 겪고 있다.

위에서 말한 바와 같이 參與政治에 대한 국민대중의 훈련이 부족하고 政權的 選良과 일반대중 사이의 정치의식격차가 크다. 정치인들과 대중(民衆: grass roots) 사이의 연계는 박약하다. 정치와 다른 분야는 잘 분화되어 있지 않다. 정당의 목적은 흔히 모호하고 개인에 대한 충성심에 따라 정당인들은 이합집산하는 경향이 있다. 정치인들은 국가적 이익보다 자기 집단의 이익옹호에 열중하는 행동성향을 보인다.

政治部門內의 분야별 불균형성장은 우심하여 軍과 文民官僚制가 정치무대의 중앙을 차지하고 있는 것이 일반적인 현상이다. 발전도상국에서는 정치

적 혼란이 현재화되어 있거나 심한 정치적 혼란의 요인이 잠재되어 있다.

발전도상국에서 관찰되는 대체적인 경향은 政治的 競爭과 自由의 제약이다. 政權類型이 다름에 따라 政治的 自由의 제약에는 강약의 차이가 있겠으나 先進民主國家에서와 같은 政治的 競爭이 온전하게 보장되고 있는 발전도상국은 거의 없다. 統治指導層은 政治權力을 독점하고 그들에게 도전하려는 政派勢力을 억압한다. 권력독점과 억압의 명분은 대개 지속적·능률적 경제성장을 추진하는데 필요한 政治的 安定的 유지에서 찾는다.

民主主義와 資本主義를 憲政의 기본으로 삼는 나라들에서까지 음으로 양으로 정치적 경쟁을 제약하고, 政權의 正當化根據를 국민의 지지라기보다는 정치적 안정과 경제발전의 성취에서 찾으려하는 경향이 있다. 政權에 도전하려는 세력은 흔히 적대시·외박시된다. 그러한 경우 野黨이나 반대세력은 과격해지고 혁명적 성향을 띄게 되는 일이 많다.

여기에 연관된 또 하나의 경향은 정치에의 軍事介入이다. 발전도상국에서 軍官僚의 政治介入은 아주 흔한 일로 되어 있다. 軍介入의 유형은 물론 여러 가지이다. 軍官僚集團이 공식적으로 정권을 장악하여 軍事專制政治를 하는 유형에서부터 軍官僚制가 은연 중에 民間政權의 지지기반으로서 영향력을 행사하는 유형에 이르기까지 軍事介入의 형태는 매우 다양하다.

軍官僚가 정치에 개입하는 이유 내지 명분 또한 여러 가지이겠지만 대개는 내내적 갈등과 혼란을 수습하고 대외적인 위협에 대응하여 憲政秩序를 수호한다는 이유를 대고 있다. 文民政治의 부패와 비능률을 방지할 수 없다는 것도 자주 표방되는 명분이다. 軍事介入이 길어지면 자기이익 보호적인 동기도 노출될 수밖에 없다고 관찰자들은 말하고 있다. 군인이 정치를 하지 않으면 國基가 위태로워진다는 망상때문에 빚어지는 軍事介入도 드물지 않다.

政變에 대한 軍事介入의 功過에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다. 국가발전에 적극적으로 기여한다는 주장, 국가발전에 장애가 된다는 주장, 그리고 나라가다의 經濟發展水準에 따라 그 功過가 달라질 것이라는 주장 등이 있다.

軍介入을 긍정적으로 보는 사람들은 軍官僚制가 다른 사회집단보다 앞서 現代化의 물결에 노출되고 실적에 의한 經歷發展이 가능한 집단으로 성장했

하는 것, 軍官僚는 직업정신이 투철하며 국가공동체에 대한 충성심이 강하고 행동지향적이라는 것 등을 이유로 들어 그들이 국가발전을 활발하고 적극적으로 추진하는 역군이 될 수 있다고 말한다.

軍事介入의 부정적인 측면을 보는 사람들은 軍官僚들이 經濟開發을 포함한 民間政府의 事業을 추진하는데 필요한 지식과 경험을 갖추고 있지 않다는 것, 상호양보의 정치적 절충에 필요한 능력과 의욕을 결여하고 있다는 것, 국민의 정치적 교화와 대중적 지지기반을 구축하는 데 무력하다는 것 등을 그 이유로 들고 있다. 軍의 政治介入이 상황적 조건으로 보아 처음부터 불청객이었든지 또는 政治介入을 정당화 시켰던 임무가 끝난 뒤까지 軍이 정치에서 물러나지 않는다면 특히 심한 해독을 국가와 국민에게 끼치게 된다.

위에서는 많은 發展行政研究人들의 견해를 종합하여 발전도상국들의 일반적인 특성을 고찰하였다. 발전도상의 사회에 관한 여러 理論 또는 模型들을 개별적으로 소개하지는 못하였다. 이 項을 떠나기에 앞서 Ered Riggs의 模型! 하나만을 간단히 소개하려 한다.<sup>23)</sup>

Riggs는 比較行政의 준거가 될 社會類型을 세 가지로 분류하였다. 세 가지 社會類型의 이름을 처음에는 ‘農業社會’(agraria), ‘産業社會’(industria), 그리고 ‘過渡社會’(transitia)라고 명명하였다. 農業社會는 순수한 전통적 농업사회의 모형이라고 한다. 産業社會는 순수한 현대적 산업사회라 한다. 過渡社會는 농업사회에서 산업사회로 전환되어가고 있는 사회라고 한다. 뒤에 그는 이 세 가지 社會模型의 이름을 바꾸었다. 전통적인 또는 원시적인 사회의 연구에 사용될 모형을 ‘溶合社會’(fused type)라 하고 선진공업국인 서구사회를 연구하는 데 길잡이가 될 모형을 ‘屈

23) 發展途上國 또는 過渡의 社會에 대한 Riggs의 모형은 發展行政學에서 代表的·先祖的인 것으로 취급되고 또 널리 인용되어 왔다. Fred W. Riggs, "Agraria and Industria: Toward a Typology of Comparative Administration," in William Siffim, ed., *Toward the Comparative Study of Comparative Administration* (Indiana University, 1957), pp. 23~116; "An Ecological Approach: The 'Sala' Model," in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes, eds., *Papers in Comparative Public Administration* (University of Michigan, 1962); "Models in the Comparative Study of Public Administration," in Riggs and Edward W. Weidner, eds., *Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration* (Papers in CPA Special Series No. 1, ASPA, 1963), pp. 6~43.

折社會'(refracted type)라 하였다. 이 두 모형의 중간에 위치한 過渡社會 또는 轉摺社會의 모형을 '分光的 社會'(prismatic type)라 명명하였다.

Riggs가 過渡社會(分光的 社會)의 특성, 그리고 그런 사회에서 발견되는 行政('ala' model)의 특성이라고 열거한 것 가운데 중요한 것을 보면 다음과 같다.

첫째 分光的 社會에서는 전통적인 요소와 현대적인 요소가 혼합되는 데서 비롯된 異質性(heterogeneity)이 높다.

둘째 形式主義(formalism)의 수준이 높다. 形式主義란 공식적 처방과 실천(규범과 현실) 사이의 괴리 또는 합치의 수준에 관한 개념이다. 공식적 처방과 실천 사이의 괴리가 클수록 形式主義의 수준이 높은 것이다.

셋째 新舊制度의 重疊現象(overlapping)이 심하다. 선진사회의 분화된 제도와 전통사회의 미분화된 제도가 共存한다. 새로운 선진제도가 공식적으로 도입되더라도 그에 관련된 실질적인 기능은 상당부분 오래된 전통적 제도가 담당한다.

넷째 族閥主義(nepotism)가 만연되어 있다.

다섯째 多元社會集團性(poly-communalism)이 높다. 인종적·종파적 소수집단(minorities)들이 지배계층에 의하여 동원될뿐 그에 동화되지 못하는 일이 과도사회에는 많다. 그리 되면 여러 사회집단(communities)이 비교적 적대적인 교호작용을 하면서 공존하게 된다. 이러한 사회적 환경 속에서는 현대적인 2차집단도 準傳統的인 '徒黨'(elect)으로 변질된다.

여섯째 先進市場制度는 互惠의이고 再分配的인 전통적 제도와 중첩적으로 존재한다. 이러한 市場制度('Bazaar-Canteen')에서는 '價格不確定性'(price indeterminacy)과 같은 특이한 행태가 노정된다. 價格不確定性이란 같은 재화·용역에 대한 값을 구매자가 누구이냐에 따라 다르게 표시하는 경향을 지칭한다.

일곱째 腐敗가 制度化되어 있다. 過渡的 社會의 행정부패는 價格不確定의 시장거래 관행과 맞물려 있는 것이다.

여덟째 多規範性(poly-normativism)을 과도사회의 특징으로 들 수 있다. 새로운 규범과 전래적 규범이 중첩적으로 존재하기 때문에 '合意不在'(lack of consensus)의 상태가 흔하다.

아홉째 合法的인 權限과 非公式的·實質的 統制가 많이 괴리되어 있다. 공식적으로 규정된 權限體制 이외의 제도들이 行政行態를 크게 좌우한다.

### Ⅲ. 國家發展과 行政體制

#### 1. 國家發展

發展行政論의 國家發展觀이 원래부터 통합적으로 형성되어 있었다고는 보기 어렵다. 경제발전을 위주로 하던 편협한 視角에서 점차 균형잡힌 視角을 반영하는 것으로 국가발전관이 변모되어 왔다고 볼만한 근거도 있다. 초기

의 正統理論家들은 대개 경제발전을 촉진하는 문제들에 집착하였기 때문이다. 그러나 그들도 경제 이외의 발전영역이 있음을 일부러 부인하지는 않았다. 그리고 國家發展의 개념을 일반적으로 정의한 논자들은 일찍부터 ‘包括的 觀點’을 보여준바 있다. 근래의 논자들은 모두 국가발전의 영역을 포괄적으로 보고 있다.

### 1) 國家發展의 定義

國家發展(national development)이라는 말은 國家社會體制(a societal system)의 바람직한 변동을 포괄적으로 지칭하는 것이며 經濟發展, 社會發展, 政治發展 등 부문별 발전을 모두 포함한다. 부분적인 발전과 구별하기 위해 발전이라는 말 앞에 국가라는 말을 붙이게 된다. 국가발전은 한 國家社會의 전체가 어떤 상태에서 그보다 바람직한 다른 상태로 변화되는 것은 말한다. 發展行政學에서 관심을 갖는 국가발전은 계획되고 관리되거나 적어도 정부의 영향 하에 이루어지는 바람직한 변동인 것이다.<sup>24)</sup>

국가발전을 바람직한 변동이라고 정의할 때에 目標狀況으로서의 ‘바람직한 상태’가 무엇인가를 규명하는 것은 至難한 문제이다. 이것은 나라마다 國家全體의 集團的인 目標(collective goal)로서 추구하는 價値에 비추어 狀況適應的으로 결정되어야 하기 때문에 구체적인 내용은 나라마다 다르게 마련이며, 따라서 현재 先進國이라고 불리어지는 몇몇 나라의 상태와 똑같은 것만이 언제나 보다 바람직한 상태로 되는 것은 아니다. 나라마다 구체적으로 지향하는 발전의 내용은 각기 다를 수 있다는 것을 전제로 하여 어느 경우에도 적합하도록 가장 일반적으로 ‘보다 바람직한 상태’를 규정하자면 人間生活이 향상된 상태라 할 수 있으며, 여기에 도달하려면 어느 정도 社會的 流動性(social mobilization)과 構造的 分化가 확대되어야 하며, 중요한 生活領域에 보편적이고 成就指向的인 기준이 확장되어야 한다고 말할 수 있다.

국가발전의 ‘바람직한 상태’를 일반적으로 규정하려고 노력한 학자들은

24) cf., Saul M. Katz, *A Systems Approach to Development Administration* (Papers in Comparative Public Administration Special Series, No. 6, 1965), p. 2; S.N. Eisenstadt, *Continuity of Modernization and Development of Administration* (CAG Occasional Papers, American Society for Public Administration, 1965), pp. 6~8; and Karl Deutsch, “Social Mobilization and Political Development,” *American Political Science Review* IV (1961), pp. 463~515; John Montgomery, “A Royal Invitation,” *op. cit.*, p. 259.

많다. 몇 사람의 예를 보기로 한다.

Fred Riggs는 국가발전이란 “人類社會가 그들의 物的·人間的 및 文化的 環境을 개조할 수 있는 향상된 능력을 갖는 것”이라고 하였다.<sup>25)</sup> A.F.K. Organski에 의하면 “국가발전은 經濟的 生産性的 향상, 지리적 및 사회적 유통성의 증가, 그리고 국가목표를 위하여 국가의 人的·物的 資源을 동원하는 政治的 能率向上에 의하여 주로 특징지워 진다”고 하였다.<sup>26)</sup> Irving L. Horowitz는 “발전이란 社會構造가 달성한 合理性의 수준 그리고 先進生産技術과 양립할 수 있는 複雜性(complexity)의 수준을 지칭하는 것”이라고 하였다.<sup>27)</sup> Denis Goulet는 발전의 혜택을 “經濟的 福利, 제도의 現代性(近代性), 社會的 流動性 및 技術的 能率”이라고 규정함으로써 국가발전의 바람직한 상태가 무엇인가를 시사한 바 있다.<sup>28)</sup>

국가발전은 經濟發展·社會發展·政治發展 등 부문별 발전을 포괄하는 개념이다. 이러한 부문별 발전의 내용 또는 目標狀況이 무엇인가에 대해서도 많은 논자들이 이야기 해 왔다. 부문별 발전의 내용에까지 구체적으로 언급하다 보면 一般性 내지 普遍性을 상실한 편견에 빠지기 쉽다. 특히 政治發展의 논의에서 어떤 文化圈의 편견이 개입될 위험이 가장 크다. 각 부문별 발전에 관한 이론을 여기서 널리 검토할 수는 없으므로 몇 가지 문헌에 나타난 개념정의를 소개하는 데 그치려 한다.

Charles Kindleberger는 經濟發展이란 경제성장과 경제구조의 바람직한 변동을 포괄하는 개념이라고 규정한 바 있다. 즉 “경제성장은 보다 많은 產出을 의미하는 것이며, 경제발전은 보다 많은 산출 뿐만 아니라 그것을 생산해 내는 기술적 및 제도적 장치의 변동까지 함께 지칭하는 것”이라고 정의하였다.<sup>29)</sup> 이러한 정의가 오늘날까지 널리 통용되고 있다.

UI의 한 보고서는 社會發展을 “국민의 福利向上”이라 규정하고 이것은 福祉:水準(질병, 빈곤 등 사회병리의 감소 그리고 육체적·정신적·사회적

25) Riggs, “The Context of Development Administration,” *op. cit.*, pp.73~75.

26) Organski, *op. cit.*, pp.5~6.

27) Horowitz, *op. cit.*, p.511.

28) Denis A. Goulet, “Development Administration and Structures of Vulnerability,” in Philip Morgan, ed., *op. cit.*, p.53.

29) Charles P. Kindleberger, *Economic Development*, 2nd ed. (McGraw-Hill, 1965), p.1.

지.강)과 生活水準(물질적 욕구의 만족수준)에 의하여 측정된다고 하였다.<sup>30)</sup> 그러나 많은 학자들은 사회발전의 내용에 사회생활의 福利向上뿐만 아니라 社會構造의 分化와 生産的인 價値觀의 확대 그리고 社會的 流動性增大 등을 포함시키고 있다.<sup>31)</sup>

Lucian Pye는 政治發展의 특성 내지 구성요소로서 平等性, 政治體制의 능력과 分化 및 專門化를 제시한 바 있다.<sup>32)</sup> Alfred Diamant는 政治發展을 “새로운 요구, 목표 및 조직을 융통성 있게 성공적으로 지탱(감당)하는 일련적 과정”이라고 정의하였다.<sup>33)</sup>

## 2) 國家發展과 國家形成

國家發展은 國家形成(nation-building)과 經濟·社會發展 등을 포괄하는 개념이다. 국가발전은 國家形成을 전제로 하는 개념이라고 표현할 수도 있을 것이다. 발전시킬 국가가 있고, 국가의 일체성을 유지하는 일이 지속될 때 다른 발전을 이야기할 수 있기 때문이다. 國家形成이란 일정한 지리적 체계내에 정치적으로 통합된 공동체를 의식적으로 구성하고 국가라는 단일의 정치체도가 그러한 공동체를 지배할 수 있게 하는 것을 말한다.<sup>34)</sup> 國家形成은 국가의 구성원들에게 상호의 견해차이를 좁히는 데 도움이 되는 단점심을 고취하며 국가사회의 공동적인 활동에 적극적으로 참여해야 한다는 책임감을 갖게 하고 공동적인 노력의 성과에 자긍심을 갖게 하는 일이라고 볼이되기도 한다.<sup>35)</sup>

30) UN, *op. cit.*, p. 8.

31) cf., F.X. Sutton, “Analyzing Social Systems,” in Finkle and Gable, *op. cit.*, pp. 19~26; Wilbert E. Moore, *Social Change* (Prentice-Hall, 1963), pp. 89-105.

32) Lucian Pye, “The Concept of Political Development” in Finkle and Gable, *Ibid.*, p. 90.

33) Alfred Diamant, “The Nature of Political Development,” in Finkle and Gable, *Ibid.*, p. 96.

34) Milton J. Esman, “The Politics of Development Administration,” *op. cit.*, p. 59. Esman은 國家形成과 國家發展의 개념적 차이에 별로 관심을 갖지 않았던 것으로 보인다. 그는 국가형성과 국가발전의 여건조성에 관한 政府部門의 임무를 함께 열거하고 있다.

35) Georg Hahn, “Social Development as Absolute Priority in the Course of Nation Building,” in Ministry of Government Affairs, *The Role of Public Administration in National Development* (1971), p. 53.



## 2. 國家發展을 위한 行政體制的 役割

국가의 한 조직체인 行政體制는 국가가 있는 곳에는 어디에나 있으며 그들의 기본구조에는 공통적인 요소가 있다고 믿어진다. 그러나 행정체제는 그 처해 있는 여건이 다름에 따라 나라마다 그 구체적인 모습과 역할을 달리하며 특히 行態的 特徵은 현저히 다르게 마련이다. 여기서 말하는 행정체제는 西歐先進諸國에서 일찌기 그 典型을 찾아볼 수 있었던 이른바 法的・合理的 官僚制만을 지칭하는 것이 아니라 그 밖의 여러 가지 유형을 널리 포괄하여 말하는 것이다.

리정체제 또는 政府官僚制라는 말은 당초에 文民官僚制(civilian bureaucracy)를 설명하기 위한 것이었다. 그러나 발전도상국에서는 행정체제의 구성과 활동에 관련하여 軍官僚制와 文民官僚制의 구획이 흐린 경우가 많다. 논의대상의 조건여하에 따라서는 발전도상국의 정부관료제에 軍官僚制까지 포함시켜 이해하는 것이 편리할 때가 있을 것임을 미리 말해 둔다.

發展行政研究人들이 그동안 전개해 온 理論을 바탕으로 하여 발전도상국의 행정체제가 왜 발전행정의 막중한 책무를 저야 하는가 그리고 국가발전을 위한 행정체제의 기대역할은 무엇인가를 다음에 검토해 보려 한다.

### 1. 役割期待爆增의 理由

각의 모든 발전도상국에서 국가발전의 추구는 가장 중요한 국가의 이념으로 되어 있다. 그리고 계획적인 發展努力의 중심된 과업을 行政體制가 걸머지지 않을 수 없는 형편에 있어 행정체제의 임무와 생산목표는 지극히 무거운 바 있다. 대개 행정체제에 대한 役割期待가 그 능력을 크게 웃돌고 있다.

한 社會體制를 公共部門(政府部門・政治部門)과 民間部門으로 구분하는 경우 행정체제는 물론 公共部門에 속하는 하나의 下位體制이다. 공공부문의 하위체제로서 행정체제는 다른 하위체제들과의 연계 하에서 공공부문에 넘겨진 국가발전의 과업을 추진해야 하는 것이다. 그러나 여러 가지 이유로 행정체제가 공공부문에서 중핵적인 역할을 수행하지 않을 수 없기 때문에 행정체제의 發展行政責任이 전면에 부각되는 것이다. 행정체제 우위의 가장 기본적인 이유는 정치체제의 不均衡成長으로 행정체제 이외의 정치집단이 무능하다는 것이다. 그리고 행정체제는 人力 등 발전관리의 전략적 요소들

연중적으로 차지하고 있기 때문이다.

국가발전과업의 추진에 있어서 정부부문 특히 행정체제가 ‘中心的 位置’를 점하게 되는 이유의 요점은 두 가지이다. 그 첫째는 민간부문의 不實이다. 둘째는 發展欲求의 폭증 그리고 발전을 급속하게 달성해야 한다는 압력이다. 그리고 국가가 국민생활을 깊이 통제해 온 권위주의적 전통이라든지 식민국의 經濟的・技術的 援助가 정부를 상대로 또는 정부를 통해서 이루어졌다는 사실이라든지 하는 요인들도 행정의 역할 확대에 기여했을 것이다.

國家形成의 기초도 제대로 구축되지 않은 新生國의 경우 獨立前으로부터 물려 받은 행정체제가 있다면 그것은 거의 유일한 국가적 조직체일 수 밖에 없다. 식민통치 하에서 행정체제에 참여할 수 있었던 土着人들은 행정경험을 쌓아 식민통치를 벗어났을 때 新生獨立國家의 행정체제를 계속하여 지탱할 수 있게 해 준다. 비록 불완전하고 미약한 행정체제이지만 國家形成의 이무부터 걸머져야 하는 국가의 유일한 세력중추일 수밖에 없다.

國家形成의 초기단계를 벗어난 발전도상국들에서도 행정체제가 국가발전의 위한 핵심적 역할을 모면할 수는 없다. 國家社會의 다른 부문에 발전을 과감하게 先導할 만한 능력을 가진 조직된 세력이 없거나 미약하기 때문이다. 정부부문과 힘을 합쳐 發展 및 社會的 統合을 위한 노력을 분담해 줄 것이 기대되는 민간부문의 발전이 부진하여 정부부문이 앞장서서 무거운 짐을 지지 않을 수 없다.

발전도상국에서 행정체제가 가진 資源・組織・管理能力은 다른 부문의 경주에 비하여 우월하다. 發展行政의 초기단계에는 행정체제가 사회적 경제적 타력에 필요한 專門的・技術的 및 管理的 資源을 거의 다 차지하고 있는 듯한 양상을 보인다. 발전사업에 필요한 자원의 동원과 투자도 행정체제가 거의 전적으로 주도하게 된다. 국가발전의 진척이 이루어진 발전도상국에서도 행정체제의 組織的 優越性이나 發展事業의 政府主導性向은 좀처럼 사라지기 어렵게 되어 있다.

발전도상국에서 국가발전에 관련하여 행정체제에 대한 압력이 특별한 문지로 다루어지게 되는 까닭은 變動 또는 變動欲求의 급박성 때문이기도 하다. 우리가 先進國이라고 부르는 나라들에서는 대개 그 발전과정이 점진적이었으며, 따라서 비교적 차근차근히 마련된 발전의 여건에 힘입어 발전을

지켜서 온 것이다.

따라서 오늘날의 발전도상국들은 선진국들이 수백년 동안에 차례로 이룩해 온 발전을 짧은 기간 내에 그리고 한꺼번에 얻으려 하며 적어도 얻으려 노력하도록 압력을 받고 있다. 그러므로 發展成就의 문제는 더욱 복잡하고 힘들 것이다.

國家形成도 제대로 안 된 이른바 新生國에서도 物質的 生活의 향상, 政治的 參與 등에 관한 국민의 욕망은 한꺼번에 팽창되고 있는 것이 보통이다. 이와 같이 欲求水準은 높은 데 반하여 人的·物的 資源은 부족하고 국민은 否定的 傳統과 行態에 휩싸여 있는 것이다. 이러한 악조건 속에서 급속한 발전을 성취해야 하는 압력을 받고 있는 것이 발전도상국의 행정체제인 것이다.

## 2 行政體制의 役割

○ 어느 나라에서나 행정체제는 政治過程을 통해서 수립된 정책의 충실한 집행뿐 아니라 정책의 형성에 참여하는 등 複數機能的(multi-functional) 任務를 수행하는 것이지만 발전도상국의 행정체제는 더욱 다양한 기능을 수행하지 않을 수 없게 되어 있다. 즉 행정체제의 複數機能性이 커지며 기능의 내용도 특수성을 띄우게 되는 것이다. 발전도상국의 행정체제는 法과 秩序의 유지에 필요한 전통적 기능도 수행해야 하지만 國家形成과 發展의 촉진에 관하여 폭넓고 능동적인 역할을 맡아 줄 것이 기대된다. 우리가 여기서 특별히 관심을 갖는 것은 국가발전을 先導·管理하는 發展行政의 역할이다.

發展行政의 역할기대도 물론 나라마다의 사정에 따라 달라질 수 있다. 국가발전의 진행과정을 집합적으로 단계화 또는 유형화하는 경우에도 단계별로 發展行政의 力點이 달라지는 것을 간과할 수 없을 것이다. 국가발전의 출발 단계에서는 국가의 일체성 구축과 보존에 역점이 놓이게 될 것이며 그 다음에는 成長(經濟成長)에 최우선의 역점이 놓이게 될 것이다. 성장이 지속됨에 따라 社會的 統合을 위한 發展行政의 책임이 커질 것이다.

초기의 正統的 理論이 經濟成長을 촉진하는 發展行政의 책임에 집중적인 주의를 기울였으나 그 뒤 발전행정의 역할에 관한 시야가 많이 넓어져 왔다는 점에 대해서는 앞서 누누히 이야기한 바 있다.

지금까지의 發展行政理論이 처방하고 또 발전도상국의 실제에서 관찰할

다. 있었던 행정의 역할을 다음에 간추려 볼 터인데 이것을 이해할 때에는 주의할 점이 있다.<sup>36)</sup> 즉 普遍性的의 제약에 유의하여야 한다. 여기서 열거하는 역할들은 가장 흔히 지적되고 있는 것들일뿐 그것이 망라적이거나 결코 보편적인 법칙성을 지니는 것은 아니다. 그리고 어느 정도 混合經濟下의 상륙을 준거로 삼는 경향이 있음을 또한 간과해야 한다. 民間部門을 전혀 인정하지 않는 사회에서 행정체제의 역할을 논의할 때에는 여러 가지 표현이 극저히 달라져야 할 것이다.

① 宗派・種族・地方別로 분리된 할거적 집단들을 國家的 政治社會에 융합시키며 政權의 正當性에 관한 국민의 신뢰를 획득하고 국민적 일체감을 형성하는 등 國家形成의 기초적 과업을 추진하는 데도 행정체제는 기여하여야 한다. 국가형성의 과제는 아주 초보적인 것으로부터 시작하여 점차 복잡할 것에 이르는 지속적 과제인 것이다. 그러므로 발전도상국의 행정체제는 국가의 형성과 유지에 필요한 임무를 지속적으로 수행하여야 한다.

② 經濟分野에서는 민간부문의 生産構造나 資源動員能力이 보잘 것 없는 가운데 행정체제가 급속한 經濟發展을 先導해야 한다는 압력 하에 놓이게 된다.

첫째 행정체제는 경제발전의 진전을 가능하게 하는 安全과 安定을 유지하고 經濟政策의 수단을 확보함으로써 경제발전에 유리한 여건을 형성해야 한다.

둘째 행정체제는 경제발전의 의식적인 計劃을 수립하고 집행하는 計劃者(planner)의 책임을 수행해야 한다. 발전의 문제를 확인하며 發展事業의 우선순위를 정하고 자원을 배분하는 중추적 역할을 행정체제가 맡아야 한

: 6) cf., UN, *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development* (1975), pp.9~10; UN, *Public Administration in the Second United Nations Development Decade* (1971); Irving Swerdlow, "Economics as Part of Development Administration," in Swerdlow, ed., *op. cit.*, pp.103~123; Richard Harris, *The Role of the Administration under Conditions of Systemic Political Change* (CAG Occasional Papers, ASPA, 1967), p.5; Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration," *op. cit.*, pp.61~65; Jan Tinbergen, *The Design of Development* (Johns Hopkins Press, 1958), p.3ff; UN, ECAFE, "The Increasing Role of the Public Sector," in *Economic Survey of Asia and Far East* (Bangkok, 1961), pp.53~56.

다.<sup>37)</sup>

세계 민간저축이 낮기 때문에 행정체제는 국내외의 자원을 동원하여 직접 경제발전사업을 수행하거나 민간부문의 생산활동을 선별적으로 집중지원·육성하여야 한다. 행정체제는 社會間接資本에 투자하고 민간부문에 앞장 서거나 그에 대신하여 여러 가지 經濟發展事業을 맡아야 할 필요에 쫓기게 된다.

네차 민간경제의 성장을 促成하고 또 통제하여야 한다. 정부와 기업 그리고 국민이 발전의 가능성과 이점을 확인할 수 있도록 調査·情報提供 등의 기능을 수행하고 稅制 등 여러 가지 수단을 동원하여 민간경제활동을 자극·지원하여야 한다. 민간의 생산기반이 취약할 뿐만 아니라 市場制度가 불완전하고 효율성이 크게 제한되어 있기 때문에 행정체제는 민간의 경제활동에 간섭하지 않을 수 없다. 행정체제는 구체적·개별적으로 민간의 경제를 直接統制하거나 일반적인 기준과 조건의 제시에 의하여 間接統制하기도 한다. 설득과 조언 등을 통해 비공식적인 영향력을 행사하기도 한다. 이러한 경제간섭의 총량은 선진국의 경우에 비하여 현저하게 큰 것이 발전도상국의 현실이다. 경제의 성장이 진행되어 민간부문의 역할이 점차 증대되더라도 행정체제가 계획하고 지원하며 규제하는 일은 타성화되어 좀처럼 줄어들지 않는다.

다섯째 경제성장에 필요한 戰略的 人力의 양성도 행정체제가 주도해야 한다. 그와 함께 技術開發에도 행정체제가 깊이 간여해야 한다. 행정체제는 기술개발이나 移轉 및 전파를 위해 연구개발사업을 직접 관장하거나 민간의 연구개발사업을 육성하고 규율하여야 한다.

여섯째 경제발전의 촉진에 필요한 法令을 입안하고 制度와 組織을 신설 또는 7 편하는 일도 행정체제가 주도하여 추진하여야 한다. 정부 내외에서 국가발전에 기여할 機關形成을 촉진하는 것은 행정체제의 중요과제이다. 발전에 유리한 신분제도·토지제도 등을 타파하는 데도 행정체제가 앞장서야 한다.

37) 어떤 政治理念을 추구하는 체제이냐에 따라 經濟計劃의 개념은 현저히 달라질 수 있다. '마르크주의'(Marxist philosophy)를 기본으로 삼는 체제 하에서는 국가가 계획에 의하여 경제를 전체적으로 통제한다.

③ 발전의 초기단계에서는 경제의 성장이라는 비교적 단순한 과업에 행정체제가 매달릴 수밖에 없지만 발전이 계속되면 보다 복잡한 발전과제에 직면하게 된다. 국민생산의 균형배분, 국민의 복지와 생활수준의 향상, 의미있는 직업생활의 보장, 교육기회의 확대 등 社會發展에 관한 행정체제의 역할이 증대된다. 행정체제는 自然資源의 개발과 보존 그리고 공해방지와 환경보전에 관한 임무를 또한 수행해야 한다.

④ 행정체제는 지속적인 국가발전이 가능하도록 社會諸勢力을 개편하고 전통적인 경제적 및 사회적 가치를 바람직한 것으로 대체하는 노력을 경주해야 한다. 행정체제는 사람들이 전통적인 또는 ‘逆發展的’인 유대와 태도에서 벗어나 새로운 삶을 영위하고 변동하는 질서에 적응할 수 있도록 영향력을 행사하여야 한다. 그리고 국가발전을 위한 공동노력에 국민이 널리 참여하도록 국민을 계몽하고 다양한 이익집결과 표출의 원활화를 위해 힘써야 한다.

⑤ 행정체제는 職能集團 또는 현대적인 利益集團의 다원적인 형성과 그들의 독자적인 이익표출능력을 향상시키는데 기여하여야 한다. 행정체제는 政治的 通信의 상당부분을 맡아야 하고 국민의 政治的 訓練에도 조력해야 한다. 결국은 政治體制의 均衡發展에 유리한 기반을 조성하는 것이 행정체제에 보내지는 당위적 기대의 하나라고 할 수 있다.<sup>38)</sup>

⑥ 발전도상국에서 經濟發展과 쌍벽을 이룰만큼 중요한 것은 社會的 統合이다. 행정체제는 급속한 변동과정에서 야기되는 갈등과 저항을 ‘適應的으로’ 극복 또는 조정하고 社會的 統合을 유지해야 하며 社會變動에서 생겨나는 불안과 긴장을 해소하고 국민에게 안전감을 주는데 많은 노력을 경주해야 한다.

變動에는 抵抗이 따르게 마련이며 새로운 것과 낡은 것 사이에서 사람들은 갈등과 불안을 느끼게 된다. 그리고 급속한 변동의 과정에서 社會體制의 下位部門別 發展에 불균형이 생기기 쉬우며 그것은 사회적 갈등을 증대시키

38) 많은 發展行政研究人들이 政治發展을 발전행정의 대상에서 제외해 왔다는 점, 그리고 행정체제의 강화가 다른 정치부문의 발전을 저해한다는 주장이 없지 않았다는 점 등을 생각하면 정치발전을 위해 행정체제가 어떤 역할을 맡아야 한다는 논의는 다소 예외적인 것으로 이해될 수도 있다.

게 된다.<sup>39)</sup> 社會的 分化의 촉진과 交互作用의 증대가 또한 갈등야기의 상 황적 조건이 될 수 있다.

갈등이라는 급속한 변동의 과정에서 야기되는 文化的·經濟的·社會的 分化 내지 異質化로부터 파생되는 社會構造內의 갈등, 광범한 社會的 再組織에 따라 부단히 진행되는 힘의 再配分에서 생겨나는 갈등, 그리고 불균형성장·배분의 형평성 결여에서 연유하는 부문간 및 계층간 갈등을 관리하는데 행정체제의 중요한 역할이 기대된다. 그리고 견잡을 수 없이 팽창되는 국민들의 欲望水準을 적절히 진정시키고 건설적인 방향으로 유도하기 위해 행정기제가 노력하여야 한다.

우리 나라에서도 1960년대 이래 公共部門 主導下에 국가발전을 위한 의식적 노력을 크게 확대시켜 왔다. 행정체제는 대개 위에서 열거한 역할들을 수리하기 위해 노력해 왔다. 이 과정에서 ‘發展行政模型’의 영향을 많이 받았을 것으로 생각된다.

1960년대 이후 우리 나라에서 발전행정의 책임은 시기별 또는 발전단계별로 전모되어 왔다. 경제발전의 기반조성에서 출발된 경제성장위주의 발전노력은 경제구조 고도화의 추구를 거쳐 社會開發을 강조하는 발전노력에 이르기까지 변천되어 왔다.

국가발전을 위한 발전행정의 역할은 1962년부터 여섯 차례에 걸쳐 수립·시행해 온 ‘經濟開發 5個年計劃’ 또는 ‘經濟社會發展 5個年計劃’들에 잘 반영되어 있다.<sup>40)</sup>

第 1 次計劃期間(1962~1966)의 발전행정목표는 모든 사회경제적 악순환을 시정하고 自立經濟의 달성을 위한 기반을 구축하는 것이었다. 이러한 목표하에 세 가지의 전략을 채택하였다. 세 가지의 전략은 다음과 같다. 첫째 自由企業의 원칙을 토대로 하되 基幹產業部門과 그 밖의 중요부문에 대하여는 정부가 직접적으로 간여하거나 또는 간접적으로 유도정책을 쓰는 ‘指導받는 資本主義體制’를 이끌어 간다. 둘째 계획추진에 있어서는 정부가 직접

39) 발전과정에서 우연히 또는 반사적으로 빚어지는 불균형만 있는 것이 아니다. 의식적인 계획에 의한 不均形成長戰略이 처방되기도 한다.

40) 1차부터 4차까지의 計劃은 經濟開發 5個年計劃이라 부르고 5차 이후의 計劃은 經濟社會發展 5個年計劃이라 부르고 있다. 大韓民國政府 또는 經濟企劃院에서 간행한 計劃書들을 참조하기 바란다.

적인 정책수단을 보유하는 公的 部門에 그 중심을 둔다. 세계 자립적 성장과 공업화의 기반을 구축한다.

第2次計劃의 기본목표는 産業構造의 近代化와 자립경제확립의 촉진이었다. 第3次計劃은 성장·안정·균형의 조화를 기조로 삼았다. 그리고 수출의 획기적 증대를 촉진하고 重化學工業建設에 박차를 가하기 시작하였다. 第4次計劃期間부터 경제성장과 더불어 社會開發에도 주의를 기울이기 시작하였다. 第5次計劃期間에는 경제안정기반의 정착, 경제성장기반의 공고화, 그리고 균형발전을 추구하면서 社會開發擴大를 더욱 부각시켰다. 1987년부터 시행한 第6次計劃의 발전행정목표는 경제사회의 制度發展(민간의 창의와 자율을 촉진하는 발전)과 질서의 선진화, 産業構造의 개편과 技術立國의 실현, 그리고 地域社會의 균형발전과 國民福祉의 증진으로 되어 있다.

### 3. 發展行政을 위한 行政改革(行政發展)

#### 1) 行政體制의 實相과 改革의 必要

발전도상국에서 국가발전을 주도하는 행정체제는 다른 부문보다 앞서 성장하고 國家體制內에서 강력한 세력으로 군림하고 있다. 행정체제는 권위적이고 사회 안에서 높은 위신을 누리고 있다.

그럼에도 불구하고 거의 모든 발전도상국의 행정체제는 그에 맡겨진 발전행정의 역할을 감내하기에는 역부족이다. 대개 行政能力이 役割期待에 현저히 미치지 못한다.<sup>41)</sup>

발전도상국의 행정체제는 外來制度의 답습 또는 모방에 치우쳐 固有狀況에 부적응을 야기하는 어려움을 경험하고 있다. 스스로 생산적·발전지향적 행정방향을 설정하지 못한 경우가 흔히 있으며 外的 統制가 약하기 때문에 정당한 활동범위를 벗어나 세력확장에 힘쓰고 자체의 지위유지에 몰두하여 다른 정치세력의 성장을 저해할 수도 있다.

심한 경우에는 행정체제의 그릇된 眼目 때문에 ‘反發展’의 작용을 할 수도 있고, 행정체제가 전통적인 小數支配階層의 手足이 되어 현상유지와 특

41) cf., Ferrel Heady, *Public Administration, op. cit.*, pp.243-282; Jay B. Westcott, "Governmental Organization and Methods in Developing Countries," in Swerdlow, *op. cit.*, pp.45-67; Donald C. Stone, *op. cit.*, pp.6-10.



殊利益(particularistic interests)의 옹호에 앞장 설 수도 있다. 행정체제가 여러 가지 탄압수단을 써서 국민의 정당한 정치적 요구와 조적을 억압하는 경우도 있다. 물론 행정체제가 이 정도까지 탈선하는 것은 일반화시키기 어려운 예라 하겠다.

그러나 발전지향적인 統治指導者들의 행동수단으로서 발전행정에 임하고 있으며 비교적 본분을 지키도록 규제되고 있는 행정체제의 경우에도 국가발전의 管理任務를 제대로 수행하기에는 부적당하거나 미흡한 면모를 드러내고 있는 것이 일반적으로 관찰되는 현상이다.

발전도상국마다 행정발전의 정도는 서로 다르기 때문에 공통적인 行政缺陷들을 일반화하기는 어렵다. 다만 發展行政研究인들이 발전도상국 행정체제의 구조와 과정, 人的·物的 資源 등에 관련하여 약점이라고 널리 지적해 온 것들을 다음과 같이 간추려 볼 수 있을 뿐이다.

① 理念體系 내지 目的體系의 명확하고 일관성 있는 설정과 그것의 內在化가 미흡하여 政策과 事業의 추진에 혼란을 일으키기 쉽다.

② 行政構造가 새로운 활동요청에 비해 낡아 있으며 낡은 구조에 새로운 요소가 도입될 때마다 상황의 필요에 제대로 적응되지 못하거나 誤導된 土着化가 이루어져 애로를 경험하고 있다.

③ 分立된 構造의 원활한 統合은 제대로 안되어 있으면서도 지나친 集權化와 上向的 參與의 제약이라는 결함을 또한 노정하고 있다. 형식적인 委員會·會議 등이 남설되어 있는 것도 한 특징이다.

④ 管理部門의 구조와 전문성도 취약하지만 中·下位層行政 그리고 발전행정의 傳達體系는 더욱 낙후되어 있다.

⑤ 活動過程은 적응성 없는 法令의 규정과 과도한 文書處理때문에 비효율적이다. 지나친 形式主義(formalism)와 秘密主義도 폐단이다. 行政過程의 行政需要에 대한 감응성은 크게 부족하다.

⑥ 행정체제가 동원하여 자체의 유지·관리와 생산활동에 사용할 수 있는 技術的·物的 資源의 부족은 形式主義·目的歪曲·生産性低下·浪費 등의 원인이 되고 있다.

⑦ 발전행정을 담당할 전문적 인력의 부족이 일반적으로 지적되고 있다. 특히 中·下位層의 유능한 인력을 확보하는 데 어려움을 겪고 있다. 관료들

은 비생산적인 가치관에 얽매어 있다. 實績主義가 정착되지 못하였으며 職務誘因의 배분에서 흔히 일관성이 결여되고 報酬는 生計費에 미달하여 여러 가지 폐단을 빚고 있다. 公職의 腐敗는 거의 제도화되어 있다.

발전도상국에서 發展行政이 원활히 추진될 수 있으려면 위에 지적한 결함들은 개혁되어야 한다. 구체적인 개혁처방은 상황에 따라 달라지겠지만 개괄적인 개혁방향을 다음과 같이 요약해 볼 수 있을 것 같다.

첫째 國家目的으로부터 도출되는 行政目的의 體系를 확립하고 內在化시켜야 한다.

둘째 발전관리에 필요한 行政構造를 발전시키고 行政構造의 융통성과 任務中心性을 높여야 한다. 과잉화된 集權性은 완화시켜야 한다. 外來的 構造設計의 무분별한 도입으로 빚어진 혼란을 극복하기 위하여 상황의 요청에 맞게 정비하는 노력을 경주해야 한다. 발전행정의 傳達體系를 개선하여 그 능력을 제고시켜야 한다.

세째 과도한 形式節次로 인한 目的代置, 形式主義, 秘密主義 등 행정활동에 휩싸고 있는 폐단을 시정해야 한다. 행정과정에 刷新機能을 內裝시켜 환경적 요청에 높은 감응성을 보이게 하여야 한다.

네째 발전행정을 담당할 유능한 人力을 획득·육성하고 人事運用의 公正性과 實績性을 향상시켜 나가야 한다. 관료들의 가치지향을 生産的이고 能動的인 것으로 바꾸어야 한다.

다섯째 제도의 개선과 교화활동을 통해 제도화된 公職腐敗를 억제하여야 한다.

## 2) 行政改革의 必要性에 대한 論爭

行政發展을 위한 技術援助를 제공할 입장에 있는 선진국들이 발전도상국의 행정체제를 강화시키는데 협조할 것인가 하는 문제를 놓고 論者들이 서로 대립한 일이 있다. 이에 관한 논쟁은 行政改革(行政發展)의 필요성 유무에 관한 이론으로 표출되었다. 엇갈리는 이론의 요지를 보면 다음과 같다.<sup>42)</sup>

① 否定的인 見解: 발전도상국의 행정체제를 더욱 신속히 발전시키는 것은 바람직하지 못하다는 견해가 있다.

12) Ferrel Heady, *Bureaucracies in Developing Countries: Internal Roles and External Assistance* (CAG Occasional Papers, ASPA, 1966), pp. 7-17.

많은 발전도상국들이 絶對君主體制下에 있었거나 선진국의 植民統治를 경험하였기 때문에 행정체제는 統治者의 지배수단으로 일찍부터 성장하여 왔지만, 이와 균형을 이루어야 할 다른 정치부문은 성장을 보지 못해 政治體制內的 부문간에 심한 불균형을 드러내고 있다는 것이다. 식민통치에서 벗어난지 얼마되지 않는 몇몇 新生國에서는 軍隊와 文民官僚制가 국가적으로 조직된 유일한 세력인 것이 보통이다. 다른 발전도상국에서도 대개 행정체제가 지배적인 위치를 점하거나 가장 강력하게 조직된 세력이라고 한다. 이러한 형편에서 행정체제만을 더욱 강화시키면 다른 政治部門의 성장을 좌절시키고 이것은 결국 행정체제를 탈선하게 하거나 타락하게 하는 결과를 빚게 된다고 한다.<sup>43)</sup>

② 肯定的인 見解: 行政改革은 어느 경우에도 본래적으로 좋은 것이므로 발전도상국의 행정체제를 발전시켜야 한다고 믿는 견해가 있다. 이 견해에 따르면 발전도상국들은 선진국의 제도를 선택하고 적응시켜 行政能力을 향상시킬 수 있다고 한다.

③ 折衷的인 見解: 발전도상국에서 政治體制의 균형된 성장이 바람직하고 장기적으로는 政治體制의 각 부문이 골고루 성장하여 이들이 행정체제를 견제해야 하지만 우선은 다른 政治過程의 성숙여부에 불구하고 과도적으로 行政改革을 촉진해야 한다는 견해가 있다.

뒤래 발전도상국의 社會發展過程에는 分化와 不均衡이 나타나기 마련이니 그것을 전적으로 회피하려 할 수는 없다는 주장이다. 그리고 행정체제에 대한 產出要請이 너무 크기 때문에 다른 부문의 성장을 기다리기 위해 행정체제의 발전을 지체시킬 필요가 없다는 것이다. 행정체제를 앞서 발전시키면 이것이 반드시 탈선하고 다른 政治過程을 위축시킨다는 것은 기우이며 또 행정체제의 발전효과는 다른 부문에 전파될 수도 있다는 것이다.<sup>44)</sup>

43) Fred Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View," Joseph LaPalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development* (Princeton University Press, 1963), pp. 120~167.

44) cf., Ralph Braibanti, *Administrative Reform in the Context of Political Growth* (Brookings Institute, 1965), pp. 6~18; Milton J. Esman, *The CAG and the Study of Public Administration: A Mid-Term Appraisal* (Prepared for the Conference of the Comparative Administration Group, University of Maryland, Apr. 1966), pp. 29~30.

행정체제를 발전시킬 필요에 관하여 의견이 갈렸던 것은 발전도상국의 여건에 대한 이해가 다르고 무엇을 행정체제의 발전이라고 할 것인가에 대한 견해가 다르기 때문이 아니었던가 한다.

행정체제의 발전을 일부리 촉진할 필요가 없다는 주장은 發展을 단순한 ‘異化’ 또는 ‘勢力擴張’으로 이해한 데서 나온 듯하다. 행정체제의 세력을 무턱대고 확장시켜 지배적인 지위를 확보하게만 하고 그에 대한 통제는 소홀히 하는 발전행정의 일부 경향에 반발하여 나온 주장이라고 생각된다.

행정체제가 社會的 要請에 대응하여 본분을 지키면서 일을 더 잘할 수 있게 만드는 것이 행정체제의 발전이라 한다면, 이러한 의미의 발전은 어느 경우에도 바람직한 것이라 하겠다. 행정체제가 본분을 벗어나 자기이익의 옹호에 치중하거나 다른 부분의 발전을 저해하려는 것을 막는 일도 행정체제를 발전시키는 일이라 할 수 있기 때문에, 행정체제가 강화되면 다른 부분이 자동적으로 위축된다는 주장은 성립될 수 없는 것이다. 행정체제의 발전을 위해서는 다른 社會勢力의 협조와 政治的 指導力의 지원이 필요한 것은 확실하다. 그러나 政治體制의 각 부문이 모두 균형 있게 발전하고 西歐 式民主政體에서와 같이 행정체제를 견제하는 외부세력이 발전할 때까지 행정체제의 발전을 늦추어야 한다는 주장은 호소력이 없다.