

『發展型 時觀論』

—發展行政에 應用할 수 있는 時間志向의 類型論의 模索을 위한 小考—

李 漢 彬

發展에 關한 均衡된 思考의 模索

「發展」이라는 問題가 社會科學者들의 重要한 關心의 對象이 된 것은 1950年代 以來의 일이다. 始初에는 發展의 問題는 經濟發展의 問題와 同一視 되었다. 이것은 第二次 大戰後 獨立을 얻은 新生諸國들이 經濟的인 先進國들과 經濟的인 後進國들 間의 巨大한 貧富의 隔差를 意識하게 되고 真實한 意味에 있어서의 獨立을 確保하는 데는 急速한 經濟發展을 圖謀하는 것이 急先務인 것을 切感하게 된 데에 바롯한다. 이에 對한 解決方案으로서 한 便으로는 後進國에 對한 先進國의 經濟 및 技術援助라는 形態의 國際的 所得移轉이 問題되고 또 한 便으로는 後進國自體의 自發的 또는 強制的 賯蓄에 依한 資本形成의 문제가 重點적으로 論議되었다.⁽¹⁾

그러나 이와 같은 資本蓄積을 焦點으로 하는 經濟發展理論들은 얼마 가지 않아 그 限界點에 到達했다. 經濟發展의 문제가 單純히 經濟的인 側面에서만 다루어질 때 成功하기가 어렵다는 事實이 여기 저기에서 發見 되었기 때문이다.

이와 같은 事情을 가장 雄辯的으로 말해 준 學者로서 MIT의 經濟學者 헤이건(Hagen)이 있다. 헤이건은 그의 近著 「社會變動의 理論에 關하여」라는 冊의 序文에서 經濟學者自己가 社會變動을 理論的으로 研究하게 된 動機를 說明하는 대목에서 自己가 1951年부터 베어마聯合政府에서 經濟顧問으로 2年間 勤務하는 동안에 「베어마의 官吏들은 經濟發展을 為한 自己들의 強烈한 慾望을 公言하였음에도 不拘하고 또 그들의 말이 真實하다는 것은 조금도 疑

* 本稿는 1965年 6月20日부터 同 7月 31日까지 美國 캘리포니아 大學校에서 開催된 美國行政學會 比較行政研究會 主催 教授세미나에서 筆者が 發表한 論文 'Developmentalist Time & Leadership in Developing Countries' 을 解說的으로抄錄한 것이다.

本稿의 内容은 또한 1966年 10月 18日 서울大學校創立 20週年記念 行政學講演會에서 “發展行政에 關한 時間의 次元”이란 題目으로 發表된 바 있다.

(1) 1950年代初에 나온 後進國의 經濟開發論에 關한 代表의 著作으로는 Nurkse, Ragnar, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (New York: Oxford University Press, 1953), 와 Lewis, W.Arthur, *Theory of Economic Growth*, (London: Novello & Co, 1955)를 들수 있다.

心 할 餘他가 없었는데도 不拘하고 어찌하여 그들은 그 목적을 爲하여 自己들이 마음대로 利用할 수 있는 資源을 좀더 效果的으로 利用하지 못했던가?」라는 疑問을 품고 美國에 돌아온 以來 그 문제에 對한 解答을 찾으려고 數年동안 MIT에서 研究한 結果 「어째서 어떤 社會의 人民들은 다른 社會보다 일찌기 또 보다 效果的으로 技術的인 進步를始作하였는가?」라는一般的인 문제에 對한 解答을 찾으려는데로 나아가 自己의 研究 結果로는 「그린 差異가 經濟的 障碍, 知識의 缺乏, 訓練의 缺如等에 基因하는 程度는 아주 微微할 뿐이었고... 오히려 人間行動의 差異를 惹起시키는 其他 可能한 原因-퍼스널리티의 差異, 따라서 퍼스널리티 形成과 그것을 左右하는 社會的 諸與件의 差異에 注意를『換起시켰다』라고 술회하고 있다. ⁽²⁾

如何間 經濟發展에 集中되던 學者들의 關心이 그 範圍가 넓어져 經濟發展에 있어서의 純經濟的인 要因과 더불어 非經濟的인 要因에도 注意가 쏠리게 되었다. 따라서 經濟發展의 前提條件으로 또는 併行要件으로 價值의 轉換 및 制度의 改革을 包含하고 社會發展 및複雜한 社會變動의 過程에서 發生하는 繼續的인 變動을 吸收하는 政治體系의 能力의 增進으로理解되는 政治發展等을 문제삼기에 이르렀다. 이리하여 發展의 概念이 內包하는 範圍도 經濟, 社會, 政治, 諸 分野에까지 미치는 넓은 것으로 번져가서 「國家發展」 또는 「近代化」와 같은 包括的인 用語로 表現되기에 이르렀다.

이와같은 社會科學 全般에 걸친 傾向에 발마추어 政府의 運營에 關한 體系的인 研究에 從事하는 것을 使命으로 하는 行政學에 있어서도 이와같은 包括的 意味에 있어서의 國家發展을 促進하자면 政府의 運營을 어떻게 하는 것이 가장 效果的일 것이냐 하는 것을 研究하는 「發展行政論」이 學問的 關心의 새로운 焦點으로 登場하게 된 것이다.

이 小稿는 最近 發展行政에 關한 理論이 發生한 背景을 살피고 同 理論을 더욱 展開시키는 一端으로, 「時間」의 次元이 어떻게 發展行政과 關係되느냐 하는 點을 究明하고 나아가 發展行政에 應用할 수 있는 時間志向의 類型論을 構成해 보자는 데 그 意圖가 있다.

後進國의 發展을 爲한 行政技術 移植의 運動

1950年代 부터 美國을 비롯한 經濟的 先進國의 行政實務者들과 學者들의 關心이 世界的 經濟的 後進國에 쏠리게되자 그들이 第一먼저 着眼하게 된 것은 先進國의 發達된 行政技術을 後進國에 移植하여 急速한 經濟發展을 爲한 여러가지 計劃과 實踐에 도움이 되게 하자는 것이 있다.

(2) Hagen, Everett E. *On the Theory of Social Change: How Economic Growth Begins*(Homewood, Illinois: Dorsey Press, 1962), p.ix. 邦譯 金環東 譯, 經濟社會學(乙酉文化社 1965), p. 9.

o) 運動에 屬하는 代表的인 著作의 例로 1951年에 國際聯合技術援助行政處에서 發刊한 「行政의 標準과 技術-特히 未開發國家의 技術援助와 關聯하여」라는 標題의 報告書⁽³⁾와 當代의 美國行政學界의 指導級 學者였던 시라큐스 大學의 맥스웰 行政大學院長 애플비(Appleby)가 포드 財團의 위촉과 네루 首相의 招請으로 印度政府의 行政實態를 調查한 後 作成한 「印度에 있어서의 公共行政」이라는 報告書⁽⁴⁾를 들수 있다.

여기에 있어서는 行政組織, 人事行政, 財務行政, 行政節次等 여려 分野에 있어서의 能率을 높이고자 하는 所謂 「좋은 行政」의 原理가 高調되고, 行政改善을 爲한 方途들이 提示되었다. 學說의 潮流를 따지면 이들 50年代初에 移植되기始作한 行政에 關한 知識과 技術의 内容은 1920年代에 화이트(L.D. White)나 윌로우비(W.F. Willoughby)에 依하여 美國行政學界에 導入된 科學的 管理方式을 비롯하여 1930年代 루즈벨트 大統領의 뉴딜 政策을 背景으로 하여 나온 所謂 브라운로우 報告書⁽⁵⁾와 第二次 世界大戰後 戰時中에 急速히 擴大되고 複雜해진 美聯邦行政組織의 能率의in 運營을 爲하여 마련된 所謂 후우버 委員會報告書⁽⁶⁾등을 一貫하는, 行政組織內에 있어서의 能率向上을 主眼目으로 하는 思想이 그 内容을 이루고 있었다.

i) 行政思想은 한마디로 要約하면 「會社模型」이다. 말을 바꾸자면, 어떻게하면 좋은 會社經營에서 볼 수 있는바와 같은 組織運營上의 能率을 政府行政에 導入할 수 있느냐 하는데 關心이 集中된 思想이다. 그 内容으로서는 主로 縱으로는 階層制, 橫으로는 分業이라는 原理를 主軸으로 하는 組織原理가 問題되고 大組織의 運營原理로서는 調整이 重視되었다. 後日 企業經營은 勿論 軍隊運營에서 널리 通用된 指揮統一(Unity of Command)의 原理, 統率範圍(Span of Control)의 原理, 系線과 幕僚(Line and Staff)의 區分等의 概念은 모두 이「會社模型」에서 비롯된 語彙들이다.⁽⁷⁾

이와같은 「會社模型」에 基礎를 둔 行政思想은 「비지네스」文化를 背景으로 하는 美國에서 發達되고 또 美國에 가장 適合한 理論임은 더 밀한 必要조차 없다. 能率을 爲主로하는 價值體系가 文化속에 스며들어 있기 때문에 그것을 바탕으로하는 行政組織안에 있어서도 無意識

(3) *Standards and Techniques of Public Administration; With Special Reference to Technical Assistance for Under-developed Countries* (United Nations, Sales No. 1951. 11. B. 7)

(4) Appleby, Paul H, *Public Administration in India: Report of a Survey* (Delhi: Cabinet Secretariat, 1953)

(5) President's Committee on Administrative Management, *Report* (1937)

(6) The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *A Report to the Congress* (Washington, 1949)

(7) 1930年代의 「會社模型」의 行政思想을 集大成한 著作은 Gulick, Luther 와 Urwick, L, o) 共編한 論文集, *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937)이다. 이中 特히 Gulick의 論文“Notes on the Theory of Organization”o) POSDCORB等 行政學의 새로운 概念들을 많이 創造해낸 重要한 論文이다.

中에 모든 組織成員이 그린 價値體系에 準據해서 行動하게 되기 때문에, 行政理論에 있어서 구태여 文化, 社會와 關聯시키지 않고서도 獨立의이고 自律的인 體系로 說明될 수 있었다. 그런데 問題는 이런 「會社모델」의 行政思想을 文化的 背景이 다른 社會로 導入하는데서 發生하였다. 많은 學者와 專門家들이 各種 技術援助計畫에 依하여 後進國에 나가서 行政制度와 技術의 移植에 從事하는 中에 自己들이 被援助國에 導入하려고 試圖한 發達된 行政制度와 技術이 그나라에 있어서 適合하지 않는다는 것을 發見하게 되자 그들은 海外勤務가 끝난 뒤 本國에 돌아가서 여러 大學에서 繼續研究하면서 이 問題에 對하여 根本的인 學問的 反省을 하면서 새로운 角度에서의 行政理論을 摸索하게 되었다.

이런 動機에서 1950 年代末로 부터 擡頭한 行政學의 새 潮流가 比較行政學運動이며 이 運動의 主導者가 現在 美國行政學會의 比較行政研究會의 會長인 리그스이다. 이제 發展行政理論의 發展過程에서 본 리그스의 學說을 簡單히 紹介해 보자.

比較行政의 擡頭—文化橫斷的 理論體系의 摸索

發展途上에 있는 諸國에 있어서의 行政現象의 實態를 體系의으로 描寫分析하는데 成功한 代表的인 學者가 리그스라는 것은 現在 美國行政學界에서 널리 是認되고 있는 바이다.⁽⁸⁾ 리그스의 學的 貢獻은 主로 後進國의 行政行態를 그 後進國들이 놓여 있는 特殊한 社會文化的 背景의 側面에서 捕捉하였단는데 있다. 이것이 그의 이론바 生態論的方法論(Ecological approach)이다.⁽⁹⁾

그는 理論構成의 裝置로서 必要한 概念圖式을 社會人類學과 社會學에서 빌려 왔다. 即 파아슨즈(Parsons), 레비(Levy)等에 依하여 發展된 構造機能論(Structural functionalism)을 採用하였는데 그 要點을 추려보면 다음과 같다.

첫째, 傳統社會와 近代社會의 兩極概念을 빌려 먼저 그 兩極의 特色을 가려내는데, 前者에 있어서는 (가) 價値志向의 標準이 特殊性(Particularism)을 띠우고 (나) 社會의 對象의 存立方式이 歸屬性(Ascription)에 依據하고 있고, (라) 對象에 對한 關心의 範圍가 廣範性(Diffuseness)을 띤데 反하여, 後者에 있어서는 (가') 價値志向이 普遍性(Universalism)에 準據하고 (나') 社會의 對象의 業績性(Achievement)에 依據하여 存立하게 되고 (다') 對象에 對한 關心의 範圍도 限定性(Specificity)을 띠게 된다는 類型變數(pattern variables)를 採擇하고,

둘째, 傳統社會를 「融合社會」(fused society)로 近代社會를 「分化社會」(diffracted society)로

(8) Waldo, Dwight, "Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise, *The Indian Journal of Political Science*, Vol. XXXIV, No.3 (July-September, 1963), p. 192 參照.

(9) 現代行政學에서 이 生態論的方法論을 처음 提唱한 學者는 John M. Gaus 인바 그 主著 *Reflections on Public Administration* (University of Alabama Press, 1947)에서 行政環境속의 變動要因들이 行政과 政策을 起起시킨다는 點을 強調하였다.

各各 定立한다음,

셋째, 「融合社會」에 있어서의 行動樣態는 高度의 歸屬性과 特殊性을 띠우는 傾向이 있는 반面에 「分化社會」에 있어서의 그것은 高度의 業績性과 普遍性을 띠우는 傾向이 있으리라는 假說을 提示 하였다.⁽¹⁰⁾ 여기에 있어서 리그스의 獨自的인 貢獻은 이런 傳統社會와 近代社會의 狀況描寫에 머무르지 않고 그 中間에 轉移社會(transitional society)를 設定하여 이것을 프리즘的 社會(prismatic society)로 模型化하고 그 社會構造의 特色을 特殊性과普遍性, 그리고 歸屬性과 業績性等, 異質的인 要素의 重疊(Heterogeneity, Overlapping)이라는 點에서 捕捉하고 이런 狀況下에서 合理的인 것으로 導入한 各種近代的 制度는 高度의 形式主義(Formalism)에 墮하고 만다는 것을 喝破하였다.⁽¹¹⁾

더 나아가 리그스는 이와 같은 特色을 지닌 社會構造를 背景으로하는 行政體系内에 있어서의 行態를 抽出하여 이른바 「Sala 模型」이라고 불려지는 官僚制模型을 만들었는데 그 特色으로는 族閥主義(Nepotism), 派閥의 多元化(Poly-Communalism and “Clepts”), 官僚主義(Bureaucratism), 統制力의 分散(Poly-Normativism and dissension)等을 듣다. 리그스는 이런 傳統, 近代兩極社會의 特質이 混合되어 있는 것을 特色으로 하는 混合社會에 있어서는 近代化된 社會에서 通用되는 近代化된 制度를 採擇해 봤을 때 그것은 高度의 形式主義에 빠지게 될 뿐만 아니라 오히려 逆機能으로 化하여 「Sala 模型」의 官僚主義만 強化시켜 近代化의 必須的一環인 政治發展을 阻害하기에 이를다는 것을 強調해 마지 아니한다.⁽¹²⁾

以上으로 大略 「리그스」의 行政理論을 紹介하였거니와 發展行政理論의 展開의 面에서 볼 때에 그의 貢獻은 構造機能論이라는 普遍的인 適用可能性과 比較可能性을 가진 社會人類學의 描寫裝置를 利用했기 때문에 歐美先進國의 文化的境界를 넘어 異文化에 까지 橫斷하여 適用할 수 있는 行政理論體系를 樹立 했다는데 있다.⁽¹³⁾ 그러므로써 發展行政理論樹立의 準備段階로서 後進諸國의 行政實態를 比較研究하는데 利用할 수 있는一般的인 理論model을 提示했다는데 큰 意味가 있다 하겠다. 그러나 리그스의 「프리즘的 模型」에는 다음의 몇 가지 批判에서 보는 바와 같은 여러가지 難點이 있어서 發展行政의 理論自體로서는 實際의 利用價值가 制限된다.

1) 發展論의 立場에서 리그스가 가장 批判을 받는 點은 그의 理論model이 社會變動을 充分히 다루지 못한다는 것이다. 發展을 論하는데 있어서 社會變動과 無關하다면 그 理論의 適用性은 極히 制限될 것이다. 이런 缺點은 다이어만트(Diamant)가 正確하게 指摘한 바와 같

(10) Riggs, F.W., *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, (Boston: Houghton Mifflin, 1964), pp. 19—27.

(11) 上揭書, pp. 12—18

(12) " pp. 260—85

(13) Waldo 前揭論文, p. 207

이 根本 리그스의 理論이 構造機能論에 土臺를둔 [均衡模型이라는데 緣由한다.⁽¹⁴⁾] 대거 構造機能論에 있어서는 行爲者의 役割의 相關關係의 類型인 社會構造는 不變인 것으로 設定해 놓고 構造相互間에서 일어나는 動的인 要素들도 本來 그 構造들이 屬하는 全體體系의 存續과 維持에 貢獻하는 機能을 다할때라야 好機能的(Eufunctional)이라고 認定되는 것이다.⁽¹⁵⁾ 그러기 때문에 이것은 어디까지나 均衡模型으로서 比較的 小規模의 變動은 容納하지만 그것도 中和作用의 對象이 되어 原狀回復이 이루어지는 것이 期待되는 것이다. 이것은 變動를 體系의 正當한 一部로 取扱하지 않는 理論에 屬한다.⁽¹⁶⁾

리그스의 「프리즘的 模型」에 있어서는 傳統社會의 要素와 近代社會의 要素가 混合되어 一種의 均衡을 維持하고 있는 狀態를 描寫한 것이라고 할 수 있겠다.

2) 둘째로 리그스의 理論이 批判을 받고 있는 點은 發展에 對한 獨立變數로서의 「엘리트」의 多樣的 結合可能性을 無視했다는 것이다. 이點 最近 일취먼(Ilchman)이 指摘한 바와 같이 리그스는 生態論的 乃至는 環境的인 要素를 重視하면서도 環境中의 어떤 要因이 어떤 「엘리트」의 擾頭를 誘發하느냐 라든지 또는 어떤 種類의 엘리트의 結合이 發展過程에 어떤 影響을 미칠것인가 라든지, 나아가서는 政治엘리트의 多樣한 結合과 行政엘리트의 多樣한 結合이 어떻게 組合되는 境遇에 어떤 結果가 나올수 있느냐 等의 문제에 對하여 論及하는바 없다는 것이다.⁽¹⁷⁾

3) 셋째로 리그스의 理論은 行政發展에 있어서의 思想의 문제를 疏忽히 取扱한다는 批判을 받고 있다. 다시 말하자면 急激한 社會變動 속에서 새로운 思想과 制度가 行政過程 속에 導入되면 發展으로 이끄는 動的인 獨立變數로 作用할 수도 있다는 可能性을 보지 않았다는 것이다. 이런 이데으로기에 對한 不充分한 取扱은 일취만이 옳게 指摘한바와 같이 亦是 리그스가 理論展開의 基礎로 採擇한 構造機能論의 本質에 그 原因이 있는바, 거기서는 價值의 諸要素는 社會構造의 基本的인 構成要素로서 一應 概念上 不變의 것으로 取扱되어, 思想도 體系維持에 貢獻하는 價值로서 다루어지기 때문이다.^{(17)a}

4) 마지막으로 위의 여러가지의 理由가 合하여 리그스의 理論은 發展이나 近代化의 展望에 對하여 너무나 悲觀的이라는 批判을 받고 있다.

쇼울(Shor)은 일찌기 이點은 리그스의 理論이 文化論的인 태두리에 屬하기 때문이라고 指

(14) Diamont, Alfred, *The Temporal Dimension in Models of Administration and Organization*(Bloomington, Indiana: ASPA, CAG 研究論文, 1965)

(15) Parsons, Talcott *The Social System* (London: The Free Press of Glencoe, 1951) pp. 480—90.

(16) Parsons, Talcott, and Smelser, Neil J., *Economy and Society* (New York; Free Press, 1956), p. 247

(17) Ilchman, Warren F., "Rising Expectations and the Revolution in Development Administration," *Public Administration Review*, Vol. XXV. No. 4 (December, 1965), pp. 314—28

(17)a 上揭誌

描하고 그가 轉移社會內에 있어서의 文化的 障碍要因을 過大視하는 反面에 많은 轉移社會에 있어서 社會變動의 涼中에서 이러한 近代化에 對한 阻害要素의 뿌리가 별씨 相當히 뿐혀져 가고있다는 事實에 對하여 外面하고 있고, 따라서 發展過程의 複雜性 自體가 内包하는 多樣性과 偶發性(Contingency)을 看過하고 있다고 批判하였다.⁽¹⁸⁾ 그러기 때문에 리그스의 見解에 依하면 行政刷新이나 改革이라는 것은 大概 實效없는 形式主義에 墮하는 傾向이 많고 오히려 一種의 均衡을 維持하고 있는 既存 社會秩序에 攬亂作用을 일으킬 뿐이니, 行政 移植이나 改革은 根本的인 社會的 乃至 政治的 發展이라는前提條件이 成熟될 때 까지 기다릴수밖에 없다는 悲觀的인 歸結이 나온다고 소울은 批判하였다.

위와같은 여러 學者들에 依한 리그스 理論에 對한 批判은 리그스의 프리즘의 官僚制模型이 後進社會에 對한 行政移植에 앞서, 그 社會의 文化的 背景과 社會的 環境을 理解하여야 된다는 點에 着眼하여 그것을 描寫하고 社會文化的 背景과 行政行態와의 函數關係를 導出하는 敘述的인 一般理論을 確立했다는 點에 있어서는 行政思想 發展에 있어서 하나의 劃期的인 貢獻을 했다고 할 수 있음에도 不拘하고, 다른 一面에 있어서는 後進國의 傳統的인 社會文化的인 障碍要因을 過大評價한 나머지 後進國의 社會變動 自體속에서 發展의 契機를 積極적으로 찾어 보는데에는 인색한 理論이라는 것으로 要約된다.

이러한 經緯로 보아 發展에 關한 充分한 理論을 模索하는 行政思想의 趨勢는 自然히 後進國의 社會構造만 아니라 社會變動을 다룰 수 있는 動的인 理論을 向하여 흐르게 되었다.

行政上의 發展을 爲한 動的인 理論을 찾아서

後進國에 있어서의 行政上의 發展을 爲한 理論을 追求하는 學者들의 努力은 먼저 行政을 動的인 側面에서 문제삼는데 기울어 졌다.

이러한 움직임은 1963年부터 每年 美國行政學會의 比較行政研究會(CAG)가 主催한 一連의 比較行政研究 세미나를 中心으로 活潑하게 推進되었다. 研究의 主題는 1) 「政治發展과 行政發展」에서 出發하여 2) 「社會變動과 行政發展」을 거쳐 3) 「發展行政에 있어서의 時間과 空間의 次元」으로 進展해 갔다.

後進國에 있어서의 行政發展의 실마리를 찾고자 行政의 動態的인 側面에 視角을 돌린 學者들의 關心은 自然히 行政과 交互的作用의 關係를 갖는 社會變動의 문제에 簿리어 發展의 概念부터 다시 究明하게 되었다.

(18) Shor, Edgar L., "Comparative Administration: Static Study Versus Dynamic Reform," *Public Administration Review*, Vol. XXII. No. 3 (September 1962), pp. 158—164.

이러한 「發展」의 새로운 概念에 이르는 思想의 踏ぐ리는 다음과 같다.

먼저 「發展」이란 概念은 그런 생각이 胚胎될 수 있는 큰 바탕으로서의 社會變動이라는 概念을 前提로 하지 않고서는 成立될 수 없으며 마땅히 社會變動의 한 侧面으로서 理解되어야 한다.⁽¹⁹⁾ 이런 觀點에서 볼 때 「發展」은 한 體系(社會體系, 政治體系, 行政體系 등)가 繼續的으로 일어나는 새로운 變動에 對應하여 그것들을 吸收하는 能力의 增進으로 定義된다.⁽²⁰⁾ 따라서 「發展行政」이란 하나의 行政體系가 繼續的인 社會變動에 對應하는 能力を 增進하도록 하는 過程에 對하여 研究하는 行政學의 特別한 關心分野로 理解할 수 있다.⁽²¹⁾

이렇게 發展의 概念이 能力이란 內容으로 파악된다는 것은 그것을 社會構造가 分化된(differentiated) 狀態라고 보던 「리그스」를 包含한 從來의 構造機能論者들이 가졌던 靜態의 概念에 對比하여 볼 때에 그 動態의 概念화가 注目된다.

이點에 있어서 「리그스」自身도 最近에 이르러 發展의 概念을 行政體系의 環境에 對하여 自律的으로 作用할 수 있는 能力으로 定義하게 되었다는 事實은 注目할 만하다.⁽²²⁾

둘째로 發展을 變化에 對應하는 能力으로 定義하고 나면 그 다음에는 이런 能力의 內容은 무엇이냐 하는 質問이 나온다. 여기에서 創意(Creativity)와 刷新(innovation)에 對한 關心이 생기게 되었다. 變化에 對應하는 能動的精力의 源泉으로서 創意와 刷新의 發生과 擴散을 다룬는 여러 隣接科學의 知識을 빌어 行政에 있어서도 創意的이고 刷新的인 個人이나 集團의 特徵, 그 價值, 퍼스널리티, 및 社會的 背景에 關한 研究가 여러 군데서 始作 되었다.⁽²³⁾

(19) Gunnell, John, *Time and the Concept of Development* (Bloomington, Indiana: ASPA, CAG 研究論文, 1965) pp.4~5 及 39~43.

(20) Eisenstadt, S.N., *Continuity of Modernization and Development of Administration: Preliminary Statement of the Problem* (Bloomington, Indiana: ASPA, CAG 研究論文, 1964), pp. 5~7; 및 Diamant, Alfred, *Bureaucracy in Development Movement Regime: A Bureaucratic Model for Developing Societies* (Bloomington, Indiana: CAG 研究論文, 1964), pp. 4~15.

(21) Weidner, Edward W, "Development Administration: A New Focus for Research," Heady, Ferrel and Stoaks, Sybil L. (共編), *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Arbor, Michigan: Institute of Public Administration, University of Michigan, 1962), pp. 97~115.

(22) Riggs, F.W., *The Ecological Basis for a Dialectical Theory of Development* (1966年 6月 13日부터 7月 15日까지 하와이大學 East West Center에서 開催된 CAG 教授세미나에 提出된 論文).

(23) 社會組織內에 서의 Creativity 와 innovation 의 發生과 擴散을 다룬 重要한 文獻으로 다음의 몇 가지를 들 수 있다.

Barnett, H.G., *Innovation: The Basis of Cultural Change* (New York: McGraw Hill 1953);

Rogers, Everett M., *Diffusion of Innovations* (New York: The Free Press, 1962);

Erikson, Erik H., *Young Man Luther: A Study in Psychoanalysis and History* (New York: W.W. Norton, 1958);

Mcllelland, David C., *The Achieving Society* (Princeton, New Jersey: D. Van Nostrand, 1961);

Hagen, Everett E., 前揭書;

Pye, Lucien W., *Politics, Personality and Nation Building* (New Haven and London: Yale University Press, 1962).

創意와 刷新의 要素에 對한 關心은 自然히 行政과 그와 直結되는 政治에 있어서의 엘리트의 문제로 學問的 注意를 이끌어 갔다. 特히 急激한 社會變動過程에서 어떻게 새로운 刷新新型의 個人이나 集團이 重要한 新興勢力으로 登場하게 되느냐하는 點에까지 關心이 擴大되어 『發展 엘리트』의 概念이 생겨났다. 知識層, 學生, 軍隊, 新興企業家群, 官僚等이 潛在的인 發展 엘리트로 關心의 對象圈에 들어왔다.⁽²⁴⁾

또한 社會變動의 樣狀如何에 따라 潛在的 發展 엘리트가 政治와 行政의 主役으로 社會의 前面에 登場하는 經緯가 各各 다를 수 있고 또 새로 發展 엘리트로 登場한 엘리트 自體의 構成內容如何에 따라 行政面에 있어서의 創意와 刷新의 浸透와 擴散의 範圍와 限界에 差異를 가져올 수 있다는데 學的 關心이 솔리게 되었다.

더 나아가서는 近代化의 持續的인 進展과 挫折의 分界까지도 發展 엘리트 構成樣態에 있어서의 差異에 그 變數를 發見 하고자 하는 데 까지 刷新의 理論이 나아갔다.⁽²⁵⁾

以上과 같은 發展의 概念에서 出發하면 發展를 爲한 行政에는 두가지의 焦點이 生기게 되는 바 하나는 行政의 邊境으로서의 社會變動이요 또 하나는 그 變動을 다루는 行政家(Administrators)의 能力이다. 여기에 社會變動을 把握하는 内面的 카테고리로서의 時間志向(Time orientation)이 문제가 되는 所以가 있으며 아래에서 우리는 社會變動과 時間志向에 關하여 살펴보고자 한다.

(24) 知識層과 學生의 發展 엘리트로서의 潛在性에 關하여서는 Shils, Edward, "The Intellectuals in the Political Developmen of the New States," Kautsky, John H., 編, *Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism* (New York: John Wiley, 1963), pp. 203~5 와 Scalapino, Robert A., "Political Modernization and the Intellectual" in the *Report of the International Conference on the Problems of Modernization in Asia*, June 28~July 7, 1965 (Seoul: Asiatic Research Center, Korea University 1965), pp 502~9. 參照.

軍隊의 發展 엘리트로서의 潛在性에 關하여는 Pye, Lucien W., "Armies in the Process of Political Modernization," Johnson, John, *The Role of the Military in Underdeveloped Countries* (Princeton, Princeton University Press, 1962), pp. 69~89 와 Daalder, H, *The Role of the Military in Emerging Countries* (The Hague: Mouton, 1962), pp. 12~17 參照.

新興 實業家들에 關하여는 Kerr, Clark, Dunlap, John J., Harbinson, Frederick, Myers, Charles A. 共著. *Industrialism and Industrial Man*. (New York: Oxford University Press, 1960) pp. 34~7 와 洪承稷, "經濟發展과 價值觀의 문제," 朴東緒 編, 發展論序說(서울 博英社, 1965), pp. 85~104 를 參照.

官僚의 發展 엘리트로서의 潛在性에 關하여는 Morstein Marx, Fritz, "The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development," LaPalombara, Joseph, 編. *Bureaucracy and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963), pp. 62~95 와 抄稿, *The Role of the High Civil Service Under Rapid Social and Political Change* (Bloomington, Indiana, ASPA, CAG 研究論文, 1966) 參照.

(25) Eisenstadt, S.N., "Social Change, Differentiation and Evolution," *American Sociological Review*, Vol. 29. No.3 (June 1964), pp. 375~386. 과 Ilchman, Warren, "Rising Expectation and the Revolution in Development Administration," 前揭誌 p. 321, 및 上揭抄稿 參照.

社會變動의 特徵과 種類

일찌기 고오스는 環境의 變動要因의 強迫力(Coercion) 이야말로 行政과 政策을 惡起시킨다고 喝破한바 있다.⁽²⁶⁾ 고오스는 行政學者로서 이 強迫力의 強度에 關하여 자세히 敘述하지는 않았다. 그러므로 우리는 이 方面의 理論을 社會變動을 다루는 社會學者들에게 期待하는 것이 옳겠다. 社會變動理論家인 모어(Moore)는 現代의 社會變動의 一般的 特徵을 다음의 여섯가지로 要約하고 있다.

1. 變動의 正常性

어느 社會에 있어서나 急激한 變動이 頻繁히 그리고 不斷히 일어난다, 그러므로 社會現象은 變하지 않는 것 보다 變하는 것이 오히려 正常的이다. 이것은 매우 革命的인思想이다.

2. 變動의 繼起性

變動은 時間의으로나 空間의으로나 孤立되지 않는다. 即 一時의인 危機로 일어났다가 다시 回復期에 들어가서 잠잠해지는 性質의 것이 아니라 오히려 連鎖反應의으로 繼起하는 性質의 것이다.

이런 連鎖反應의 結果는 全 地域 또는 實際의으로는 全 世界에 그 餘波를 미친다.

3. 變動發生根據의 二重性

現代의 變動은 그 發生에 있어서 自生的인 것과 計劃된 것과의 二重的인 根據를 갖는다.

4. 計劃된 變動의 比重의 增加

計劃이나 意識的인 刷新의 副次的인 結果로서 일어나는 變動의 比重이 前時代 보다 더 크다.

5. 變動要因範圍의 擴大와 그 效果의 累積性.

따라서 物質的 技術과 社會改造를 目標로하는 戰略의 範圍가 急速히 擴大되고 있고 이런 것의 擴大效果는 累積的이다.

6. 影響波及範圍의 擴大.

變動發生의 正常性은 去益 더 廣範圍한 個人經驗과 社會機能에 影響을 미친다. 이것은 반듯이 社會 諸 側面이 더잘 統合되어서가 아니라 事實上 社會生活의 어느 面이고 變動의 期待와 正常性에서 免除될 수 없게끔 되었기 때문이다.⁽²⁷⁾

社會變動의 種類에 관하여도 우리는 많은 것을 배울 수 있다. 고오스는 ① 人口, ② 地理, ③ 物理的 技術, ④ 社會的 技術, ⑤ 天災地變, ⑥ 思潮와 慾求, ⑦ 指導人物 等의 일곱가지의 變動要因을 指摘했는데 最近 社會變動을 體系的으로 다룬 라피에르(LaPiere)에 依하면

(26) Gaus, John M., 前揭書, pp. 1-19.

(27) Moore, Wilbert E., *Social Change* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1962), p. 2.

社會變動을 大別하여 量的 變動과 質的 變動으로 나누고 前者에는 物理的(physical), 生理的(biological), 人口論的(demographic) 變動등을 包含시키고, 後者에는 (가)技術(technology), (나)思想(ideology), (다)社會組織(organization)의 變動을 包含시킨다.⁽³³⁾ 라피에르의 社會變動論에서 注目할 만한 點은 上記한 量的變動과 質的變動 間의 時間上의 多樣한 連結에 있다. 그에 依하면 主要한 意味를 가지는 社會變動은 質的變動이며, 이런 變動이야말로 一定時點에 있어서의 社會體制와 後續하는 時點에서의 그것 사이에 差異를 가져오게 하는 것이라고 主張하면서도, 한편 이 두 가지 種類의 變動間의 連結樣式의 相異性에서 오는 結果가 달라질 수 있다는 것을 示唆하고, 다음과 같은 두 가지의 樣式을 提示하고 있다.

첫째는 先行하는 質的 變動이 量的 變動을 蒼起시키는 경우이다. 例로 醫藥과 公衆保健이라는 技術의 發達이 兒童死亡率의 低下와 平均壽命의 延長을 通한 人口增加를 가져오는 경 우를 라피에르는 들고 있다. 이것은 質的變動이 獨立變數(independent variable)가 되고 量的 變動이 函數가 되는 경우라 할 수 있다. 둘째 樣式은 量的變動이 時間의으로 두 가지의 相異한 質的 變動의 中間에 끼어서 先行하는 質的變動을 이어 받아 後續하는 質的變動에 由 이끌어주는 媒介 役割을 하는 경우이다. 앞에 든 例를 延長하여 後進國의 保健向上이란 質的 變動이 人口爆發이란 量的變動을 가져온 뒤 다시 이것이 새로운 思潮가 나오는 바탕이 될 경우를 생각 할 수 있겠는데, 이런 경우 人口爆發이란 量的 變動은 先行하는 保健向上이란 質的變動과 後續하는 新思潮의 擡頭라는 質的變動과의 사이를 連結해 주는 媒介變數(intervening variable)의 役割을 하는 셈이 된다.⁽²⁸⁾

行政學의 立場에서 볼 때 이와같이 相異한 社會變動要因의 時間上의 連結樣式의 相異性은 政策樹立과 關聯하여 理論的인 面과 實際的인 面에서 큰 意味를 가진다. 即 첫째 行政環境속에서 어떤 種類의 變動이 일어나고 있느냐 하는것을 分析하고 그것에 따라 다음에 어떤 變動이 繼續해서 일어날 것이냐 하는것을 豫測하는 理論的인 問題가 생기고, 둘째로는 進行中인 變動에 對應하는 政策은 무엇이어야 하며 그런 政策은 社會變動의 進行過程에 있어서 어떤 種類의 影響을 미칠것인가를 判斷하는 實際的인 問題가 發生한다.

여기에서 바로 行政環境속에서 일어나는 變動을 어떻게 보느냐 하는 것이 中心的인 問제가 되며 社會變動을 보는 内面的 카테고리로서의 時間志向의 問제가 提起된다.

社會變動을 把握하는 内面的 카테고리로서의 時間志向

人間의 行動의 根源을 人間의 内面的인 카테고리에서 찾으려는 思想은 오랫동안 훌려 나려 왔다. 人間의 内面的인 카테고리 中에서 가장 根本的인 것中의 하나가 時間임은 더 말할 必要

(28) Lapierre, R.T., *Social Change* (New York: McGraw-Hill, 1965), Chs. 2, 7, 8, 9, 10 參照.

도없다. 西歐思想에 있어서 이런 時間의 문제를 처음으로 잘 把握한思想家는 오기스틴 이다.⁽²⁹⁾ 그에 依하면 人間은 通常 時相을 過去, 現在, 未來로 區分하고 時間이란, 過去로부터 未來로 흘러가는 것이라고 생각하여 마치 未來나 過去가 存在하는 것처럼 생각하지만, 過去의 것은 이미 存在하지 않는 것이고, 있다면 그것은 지나간 것의 映像(image)이 現在에 있어서 觀念化된 것에 不過하며, 未來의 것도 아직 存在하지 않지만, 있다면 그것은 을것을豫見한 映像을 現在에 있어서 觀念화한 것에 不過하다. 그런데 이 “現在”마저도 人間精神의 造作에 지나지 않는다. 그것은 어느 한 순간을 더 細分하여 翳갤래야 翳갈수 없을 程度로 細分한 것을 觀念화한 것에 지나지 않는다는 것이다.

이렇게 말하면 時間이란 것은 궁극적으로는 人間精神의 產物에 지나지 않고 “긴 過去”라는 것은 “긴 回想”이고 “긴 未來”란 것은 “긴 期待”에 지나지 않는다는 것이다. 이렇게 보면 人間은 嚴格히 말하면 항상 스스로가 만든 現在에 살고 있는데 어떤 사람의 現在는 긴回想을 通하여 過去를 吸收하고 있고 또 다른 사람의 現在는 긴 期待를 通하여 未來를 吸收하고 있다. 이런 意味에서 時間은 表象(Representation)이며 個人과 社會에 따라서 相對的인 것이다. 이와같은 時間의 相對性은 相異한 커스널리티와 相異한 價值體系가 相異한 行動을 자아 낸다고 展開하는 行動理論體系와 緊密히 連結된다.

특히 現代에 이르러 소로킨(Sorokin), 굴비츠(Gurvitch), 클락혼(Kluckhohn)과 같은 社會學者間에 時間의 社會的側面이 문제되기에 이르렀다. 社會科學者들 中에는 人間의 價值志向中에 가장 重要한 것으로 時間志向이 包含된다고 規定하는 사람이 있다. 플로렌스 클락혼(Florence Kluckhohn)에 依하면 人間의 價值志向에는 ① 人間性志向(善, 惡, 中立, 善惡混合) ② 對自然志向(隸屬, 調和, 支配) ③ 時間志向(過去, 現在, 未來) ④ 活動志向(存在生成, 生成中의 存在) ⑤ 人間關係志向(系譜性, 連帶性, 個人主義)等 다섯 가지의 種類를 들수 있는데, 어느 한 社會의 價值志向의 體系란 支配的(Dominant) 價值와 變則的(Variational) 價值 들이 섞여서 짜여진 그물(interlocking networks)과 같은 것이며 한 社會의 内部에 있어서 支配的인 價值志向이 加하게 되는 여러가지 壓力과 緊張에 對하여 反撥하는 個人과 集團들이 있어 이들은 變則的인 價值志向을 示顯하게 되므로 이런 사람들을 通하여 恒常部分의 變化의 可能性이 생긴다고 말한다.⁽³⁰⁾

클락혼의 이와같은 說은 時間志向에 있어서도 한 社會나 集團內에서 支配的인 것에 對하여 變則的인 時間志向을 가진 사람들에 依하여 變動이 일어날 可能性을 示唆해 주기도 한다.

人間의 時間志向의 變則可能性에 對하여 有用한 概念은 소로킨, 굴비츠等이 내건 時間의

(29) The Confessions of St. Augustine, (Doubleday Image Book), Book 11, Chs. 11—28 參照

(30) Kluckhohn, Florence R. and Strodtbeck, F.L., *Variations in Value Orientations* (Evanston, Illinois: Row, Peterson & Co, 1961) pp. 10—20.

相對性 即 社會文化的時間(Sociocultural time) 또는 社會的時間(Social time)의 概念이다.

소로킨에 依하면 社會文化的 時間이란 社會文化 現象을 임태(conceive)하고 測定하는 時間 으로서, 量的이며 物理數學的인 時間과 區別되어 質的이고 相對的이며 또한 創造의이다. ⁽³¹⁾

글비츠는 社會的 時間은 “全體의 여러 社會現象 속의 움직임들의 合流와 分流의 흐름” 이라고 定義하고 社會的時間의 特徵은 그 多樣性과 高度의 人間의 意味와 階級과 集團에 따라서 相異한 相對性에 있음을 強調하면서 다음의 일곱가지의 社會的 時間의 種類를 提示하였다.

- ① 持續的 時間(*Enduring time*). 過去가 濃厚하게 現在에 維持된 時間.
- ② 欺瞞的 時間(*Deceptive time*) 過去가 現在에 持續되는 동안 散發의 危機를 內包한 時間.
- ③ 混迷的 時間(*Erratic time*) 現在가 過去와 未來와 關係를 맺지못해 不安에 涼고 있는 時間.
- ④ 輪廻的 時間(*Cyclical time*) 過去와 現在와 未來가 서로 꼬리를 물고 돌고도는 神秘로운 時間.
- ⑤ 交代的 時間. (*Alternating time*) 過去의 實現과 未來의 實現이 不斷히 競爭하는 時間.
- ⑥ 推進的 時間(*Time pushing forward*) 未來가 現在가 되는 時間.
- ⑦ 爆發的 時間(*Explosive time*) 現在와 過去가 한숨에 비약하여 未來의 創造속에 溶解되는 時間. ⁽³²⁾

時間志向의 相對性을 高調하는 以上과 같은 理論들은 個人과 集團의 時間志向 間의 差異와 그들의 行動類型 사이에 어떤 關係가 있을 可能性을 示唆하는 바 있어 創造의인 엘리트 理論으로 이끄는 실마리를 提供한다.

여기에서 筆者는 이미 다른 論文에서 發表한 바 있는 時間志向의 類型圖式을 紹介하고자 한다. ⁽³³⁾ 이 論文에서는 時間志向과 同義語로 時觀이라는 用語도 使用하고자 한다.

時觀은 人間의 變動에 對한 態度와 密接히 關聯되어 있는 것이다. 그런데 人間의 變動에 對한 態度는 세가지의 基本的인 類型 即 ① 積極的 ② 消極的 ③ 兩性的(ambivalent)인 것으로 나눌 있다.

이러한 態度의 相異性과 時間의 關係는 어떻한가?

變動에 對하여 積極的인 態度를 가진 사람에게는 時間은 좋은 機會를 열어준다. 그것은

(31) Sorokin, Pitrim A., *Sociacultural Casualty, Space, Time: A Study of Referential Principles of Sociology and Social Science* (New York: Russel, reissued, 1964), pp. 158—225.

(32) Gurvitch, Georges, *The Spectrum of Social Time* (Dordrecht-Holland: D. Reidel Publishing Co, 1964) pp. 31—3.

(33) 抄稿, “*Developmentalist Time and Leadership in Developing Countries*” (Bloomington, Indiana: ASPA, CAG 研究論文, 1965) 參照.

그의 知識의 範圍를 넓혀주고 未知의 未來에 對한 探求心을 이르킨다. 時間은 그런 個人과 社會로 하여금 바깥 世界를 따라 갈려는 契機를 주고 때로는 남보다 앞설려는 意欲조차 불리 이르킨다. 變動을 機會로 보는 사람들에게는 時間은 進步와 連結된다. 비이그(Vieg)가 指摘한 바와같이 進步의 概念속에는 時間을 潛在的으로 上昇하는 線 또는 螺線으로 생각하는 것이 包含된다.⁽³⁴⁾ 이것은 더 밝은 未來를 開拓하려는 人間의 闘爭에 있어서 時間은 그에게 有助한 道具라는 信念에서 나오는 것이다. 이러한 積極的인 變動觀을 가진 個人이나 集團은 時間과 未來에 對하여 信賴를 가진다. 그런 志向은 바로 前向의이다. 우리는 이런 積極的이고 前向의 時觀을 發展型(*Developmentalist*)이라고 부르고자 한다. 이와 反對로 變動을 消極的으로 볼 境遇에는 時間은 重壓으로 나타난다. 그것은 不可知의이고 不可抗力의 激動의 連續으로 나타나 人間으로 하여금 困惑과 無力を 느끼게 한다. 이런 無慈悲한 變動의 涼中에서 過去는 磨滅되어 다만 不可知의 未來의 製造를 為한 原料로 無意味하게 使用된다. 이러한 消極的인 變動觀을 가진 個人이나 集團은 時間과 未來를 不信한다. 時間에 對한 不信의 結果는 逃避다. 이것은 壓力下에 있어서의 虛弱의 態度이며 主로 過去를 向한 志向이다. 우리는 그런 消極的이고 後向의 時觀을 逃避型(*Escapist*)이라고 부르고자 한다.

變動에 對한 第三의 態度는 可能하며 또 흔히 볼 수 있다. 그것은 積極的 인 것과 消極的 인 것 사이에 생각 할 수 있는 兩性的(Ambivalent)인 態度이다. 이 態度는 變動의 壓力과 繫張에 對한 歪曲된 反應이다. 이러한 態度는 現存하는 境況의 操作을 通한 短期의인 利得을 極大化 하려는 行動傾向으로 나타난다. 時相面에서 그것은 主로 現在에로 向하게 된다. 우리는 그런 兩性的이고 現在로 向한 時觀을 機會主義型(*Exploitationist*)이라고 부르고자 한다.

以上을 要約하면 表1과 같은 支配的時觀의 類型圖式으로 表示할 수 있다.

表 1 支配的時間志向의 類型

		變動에 對한 態度.		
		消極的	兩性的	積極的
時相	過去	逃避型		
	現在		機會主義型	
	未來			發展型

이 圖式的 意味는 變動에 對한 態度와 時相(time perspective)의 結合에서 相異한 時觀이 생길 수 있는 可能性을 提示 해준다는데에 있다. 여기서 強調하고 싶은 點은 未來를 向한

(34) Vieg, John A., *Progress Versus Utopia* (Bombay: Asia Publishing House, 1963), p. 9.

志向이라고 해서 모두 發展型인 것이 아니요 또 過去를 向한 志向은 다 逃避型인 것도 아니요 또 現在를 向한 志向은 다 機會主義型인 것은 아니라는 點이다. 有效한 時觀을 構成하는 因子는 時相 뿐만 아니라 變動에 對한 態度도 있으며 우리의 立場에서는 後者가 前者보다도 더욱 重要性을 가진다.

위에 내세운 類型은 標題로서 밝힌 바와같이 支配的인(dominant) 類型에 不過하며 各 時相마다 變動에 對한 態度의 差異에 따라 殘餘的(residual)인 類型도 생각할 수 있다.

逃避型의 境遇 그것은 主로 過去에 있어서 支配的인 志向이다. 이때 그것은 懷舊型(Nostalgic)으로 具體化된다. 急激한 變動의 壓力を 이기지 못 할 때 人間은 努力を 적게 드리고 自己의 欲求를 實現하려는 內的 時間으로 逃避하기 마련이다. 이것이야 말로 過去가 提供하는 避難處이며 「노스탈지아」가 주는 慰安이다. 個人的 境遇 노스탈지아는 幼兒時節 또는 先祖時代에 對한 感傷의 憧憬으로 나타난다. 한 社會나 國家의 境遇 이런 志向은 過去 歷史에 있어서의 「黃金時代」에 對한 運氣에 머물게 한다.

過去에의 逃避는 또한 未來에로의 逃避에 通한다. 그것은 空想型(Utopian)이다. 유토피아에 對한 갈구는 現實에 對한 自信보다는 恐怖에서 生겨나는 것이다. 그것은 觀望的인 생각으로, 願하는 未來를 단숨에 實現해 보려는 絶望的이면서 폭발적인 志向이다.

逃避型 志向은 現在에서는 無關心型(apathetic)으로 나타난다. 이것은 過去의 急激한 萎縮과 아울러 未來에 對한 恐怖에서 온다. 個人은 現在의 瞬間 속에서 孤立한다.

이 時觀은 特히 避難民들 사이에 支配的인 志向이다.⁽³⁵⁾ 行政의 테두리 안에서는 急激한 社會的 및 政治的 變動의 물결에 휩쓸린 官僚들 間에 支配的인 志向이기도 하다.

機會主義型 志向이 支配的인 時相은 現在다. 이것은 過去를 잊어버리고, 그러나 未來를考慮하지 않고, 現在의 每時間에서 뽑아 멀대로 뽑아 내고자는 態度이다. 한마디로 말해서 享樂型(Hedonistic)의 志向이다. 여기에 있어서는 未來를 為하여 現在를 좀 牺牲 하자는 생각은 추호도 없다. 現在에 있어서의 欲求充足의 極大化 만이 봇토이다.

機會主義型志向에 있어서도 過去와 未來에 그 殘餘的인 形態가 있다. 過去로 移動될 때 그것은 懷恨型(Regretful) 志向으로 나타난다. 이것은 어떤 個人이나 集團이 過去에 마땅히享有하여야 할 것을 그 當時의 逆境으로 因하여 實現하지 못하였다고 스스로 생각하는 「놓친过去에 對한 懷恨(Regret over the missed past)」이다. 이런 志向은 그 잊어버린 過去의 一部라도 전져(recoup) 보려는 行動을 자아 내기 쉽고 그 結果 社會的 또는 政治的 行態에 있어서도 不正과 暴舉로 나타나는 傾向이 있다. 機會主義型 志向을 未來의 時相으로 移動 하

(35) Erikson, E.H., *Insight and Responsibility* (New York: W.W. Norton, 1964), pp. 83—107 은 避難民들의 心理에 對한 良은 分析이다.

면 假想的인 失期된 未來(imaginary missed future)가 된다. 이것은 어떤 個人이나 集團의 생각에 應當 享有 되어야 할 未來이지만 여러가지 周圍事情이 不安하여, 先取的(preemptive) 또는 越權的(Presumptive) 行動을 取하지 않는다면 그것을 實現할 機會가 다시 오지 않으리라고 생각하는 境遇의 時間志向이다. 未來에 있어서의 機會主義的 時觀은 躍急型(hasty)이다. 이런 躍急한 時觀은 越權的 行動을 가져오기 쉬운다.

發展型 時觀의 殘餘的 型들은 무엇인가? 支配的인 發展型 時觀은 未來의 時相에서 이루어진다. 그것은 前向型(Prospective) 또는 創業型(entrepreneurial)이다. 그런 時觀은 앞의 일을 計劃하고 「리스크·테이킹」(risk-taking)을 한다. 그런 時觀은 進步를 為한 未來像을 낳게 한다. 이런 志向을 가진 사람들에게 있어서 時間은 最高의 價值를 지니게 된다. 왜냐하면 보람 있는 일은 時間속에서 展開되며 그 結果로 이루어 지기 때문에.

發展型時觀은 또한 現在와 過去의 時相에 屬하는 殘餘的 時觀의 支援을 받는다. 이 時觀이 現在에 浸透하면 貯蓄型(Saving)의 志向을 낳는다. 即 未來를 為하여 現在의 欲求充足을 뒤로 미루어도 좋다는 態度가 그것이다.

發展型 時觀이 過去의 時相에 適用되면 過去를 繼承하려는 傳承型(inheriting) 志向으로 나타난다. 이것은 過去를 價值있는 資源으로 보는 思考方式이다. 近代化와 關聯해서 말하면 이런 時觀은 한 民族의 過去의 歷史속에서 未來의 進步를 為한 실마리를 찾으려는 努力으로 나타난다. 單純히 過去를 再生시켜보자는 것이 아니요, 오히려 그 속에서 創造的인 要素를 찾아 그것을 利用하여 새로운 未來를 建設 하자는 것이다. 過去의 올바른 傳承은 그 土臺위에 세워진 프로그램에 對하여 現在에 있어서의 正統性(legitimation)을 賦與 해주고 또 未來로의 突進을 圓滑하게 해준다. 過去의 建設的 利用의 方式中에는 刷新의 承認, 創業性의 嘉獎, 國民的團結의 強化等이 包含된다.⁽³⁶⁾

發展型時觀은 本質적으로 잘 統合된 時間志向이다. 그 속에서는 人間의 時間體驗의 세 가지 相—過去, 現在, 未來—이 다 各己 그 자리를 얻게되고 追憶과 期待가 아울러 하나의 퍼스널리티속에서 統一된다. 이 時觀에 있어서는 未來의 비준은 過去의 建設的 利用을 通하여 目標와 正確性을 賦與받는다. 비준의 實現은 또 現在에서 이루어진 犠牲에 依하여 더욱 促進된다. 뒤집어보면 비준은 過去로 하여금 그 本來의 意義를 回復하게 만들어주고 또 現在를 目標와 方向을 가지고 引導해준다.

第2表는 以上에 列舉한 支配的 時觀과 殘餘的 時觀을 綜合하여 만든 行列에 依한 時觀의 類型圖式이다.

(36) Matossian, Mary, "Ideologies of Delayed Industrialization: Some Tensions and Ambiguities," Kautsky, John H., 編. 前揭書, p. 262.

表2 時間志向의 類型圖式 —— 支配的 類型과 殘餘的 類型

		變動에 對한 態度		
		消極的	兩性的	積極的
時相	過去	逃 避 型		
	現在	懷 蔡 型	懷 憎 型	傳 承 型
	未來	無 關 心 型	機 會 主 義 型	財 蓄 型
		空 想 型	享 樂 型	發 展 型
			躁 急 型	創 業 型

(註) 大文字는 支配的類型, 普通活字는 殘餘的類型을 表示함.

다음節에서 우리는 이와같은 時觀의 類型論이 어떻게 發展을 爲한 行政에 關한 理論의 摸索에 連結될 수 있겠는가 하는 問題를 中心으로 考察해보고자 한다.

엘리트의 時觀과 프로그램 志向과의 關係

最近 發展行政을 다루는 學者들은 官僚의 行動類型과 政策類型들 間에 어떤 相關關係가 있지 않겠느냐 하는데에 着眼하기始作했다. 이 움직임의 代表的인 學者로 와이드너(Weidner)를 들 수 있다. 와이드너는 한편으로 政策志向(Program Orientation)의 類型으로 ① 生產志向型 ② 消費志向型 ③ 民主主義志向型 ④ 共產主義志向型 ⑤ 國防志向型 ⑥ 法과 秩序志向型 等을 列舉하고 있고, 또 한편으로는 官僚類型으로 ① 刷新者型(innovation) ② 指導者型(leadership) ③ 改革役軍型(Change agents) ④ 慣例墨守者型(Routine) ⑤ 專門家型(Technical expertise) ⑥ 連絡官型(Political and administrative liaison)等을 들고 있다.⁽³⁷⁾

그러나 와이드너는 上의 두가지 系列의 類型을 列舉하는데 그쳤을뿐 아직 兩 系列間에 어떤 相關關係가樹立 될 수 있는가에 對하여는 理論展開가 없다. 그렇게 하기에는 列舉된 類型들도 内部의 統合이 떨 NTN 感이 없지 않다. 우리는 여기서 時間志向의 類型을 土臺로 하여 엘리트의 時觀과 그들의 行動類型과 政策類型의 三系列間에 一定한 相關關係를 假說化해 보고자한다. 다만 紙面關係로 여기서는 時間志向의 類型中에서 支配的類型에 限해서 取扱하고자한다.⁽³⁸⁾

逃避型 時觀은 役割類型面에 있어서는 社會變動論者들이 後退者型(Retreatist)라고 부르는 役割類型과 關聯이 있다.

(37) Weidner, Edward W., "Development Administration; A New Focus for Research." Heady, Ferrel and Stokes, Sybil L, *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Arbor: Institute of Public Administration, The University of Michigan, 1962), pp. 97-115.

(38) 殘餘時觀에 關聯되는 政策類型에 關하여는 抄稿 *Time, Change, and Administration: Korea's Search for Modernization* (Honolulu, Hawaii; East West Center Press, in press) 第一章에서 詳論하였다.

헤이건은 retreatist 란 概念 속에 個人이나 集團이 從來의 身分으로부터의 突然한 下降을 知覺하여 自己主張的인 活動으로 부터의 相對的인 後退를 經驗할 때의 心的狀態에서 實際의 또는 想像된 “地位尊重의 撤回”(Withdrawal of status respects)를 느낄 경우의 役割 패턴을 包含시킨다.⁽³⁹⁾ 이것은 흔히 激動期에 있어서 舊秩序 또는 舊世代에 屬하는 個人이나 集團들에게서 볼 수 있는 傾向이다. 이런 後退者的인 役割을 擔當하기 때문에 政策志向面에서 逃避型 時觀의 所持者들은 法統維持 第一主義로 나타난다. 經濟的 後進國의 近代化 過程에 있어서는 이 類型은 흔히 植民統治로 부터 獨立한 直後의 獨立運動者中에서 많이 볼 수 있다. 獨立을 爭取한 뒤에도 그들의 榮光은 主로 過去에 있고 또 그들이 指導的인 役割을 擔當하겠다고 主張할 수 있는 根據도 過去에 있다. 아이젠슈타트가 適切히 指摘한 바와 같이 그들은 「온 겨레의 合心과 團結」을 호소할 뿐 그들에게는 獨立이 가져온 近代化의 벽찬 課題를 正面으로 다룰 만한 志向과 能力이 不足한 것이다.⁽⁴⁰⁾ 이런 個人이나 集團이 政治와 行政의 엘리트를 構成할 때 그때의 政策의 액센트는 法統維持를 主眼目으로 하는 狹義의 法과 秩序(law and order)와 겨레에 對한 救恤(relief)에 놓여지게 마련이다.

官僚組織에 있어서는 逃避型 時觀은 慣例墨守者(routine operator)의 役割 패턴과 關聯된다. 意思決定에 있어서 무엇보다도 過去의 慣例— 그것이 비록 植民地時代의 것일지라도 一가 가장 重要한 尺度가 된다. 여기서는 創意나 刷新이 설 자리라고는 전혀 없게 된다. 普通 嫌惡의 뉴앙스로 부르는 官僚主義라는 말의 뉴앙스의 一部인 「無事安逸主義」가 여기에 該當 된다. 이런 類型의 官僚들이 얼마나 後退者型의 政治엘리트와 잘 一體가 될 수 있겠느냐는 더 말할 必要조차 없다.

機會主義型 時觀의 所持者들의 支配的인 役割 패턴은 浪費者型(Waster)이다. 윌리암·셀돈이 잘 描寫한 바와 같이 이런 型의 사람들은 「時間의 次元의 한點에 치우쳐 살기 때문에 人格을 牺牲해 가면서 短期的인 適應을追求해 마지 아니하며 原則을 嫌惡하면서 速한 轉賣와 鑑盡과 一獲千金(easy money)을 願한다.」⁽⁴¹⁾

이런 浪費者型의 役割 패턴의 所持者들이 政治 및 行政 엘리트 들인 境遇 이들의 政策志向은 消費(Consumption)第一主義로 特徵지울 수 있다.

이 消費志向 속에는 官의 威信을 나타내기 爲한 消費를 위한 消費, 無定見한 인플레政策, 過去의 懷恨에서 오는 報償的인 論功行賞, 權力의 維持를 爲한 過度한 人的, 物的資源의 配分

(39) Hagen, Everett E., 前揭書 Part III

(40) Eisenstadt, S.N., "Sociological Aspects of Political Development in Underdeveloped Countries," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. V, No 4. (July 1957), pp. 289—307.

(41) Sheldon, William H., *Psychology and the Promethean Will: A Constructive Study of the Acute Common Problem of Education, Medicine and Religion* (New York and London: Harper, 1936), pp. 62—3.

等을 包含시킬 수 있다. 官僚組織에 있어서는 이런 役割패턴은 官職을 享樂과 私利에 利用하는 浪費的인 公務員으로 나타난다. 嫌惡의 文脈의 “官僚主義”라는 말의 뉴앙스 中에서 腐敗의一面이 여기에 該當된다. 이런 役割패턴을 가지 官僚는 때로는 同類의 政治 엘리트 밑에서 그들과 一體가되어, 때로는 逃避型 政治 엘리트 밑에서는 越權하여, 消費性의 政策을 慎行할 機會를 갖게된다. 近代化過程에 있어서는 이 類型의 官僚들은 政治的 獨立後 最初의 國民形成期를 지나 獨立運動에 參加했던 第一世의 民族指導者들이 下降할 때 쯤하여 表面에 나타난다. 말하자면 第2世 엘리트 들이다. 이들은 스스로가 아무런 法統과 카리스마를 갖지 못하면서 아직도 積極的인 近代化의 課業을 遂行 할만한 志向과 能力이 없기 때문에 힘써 第一世 엘리트의 後光에 浴하려고 하면서 한편 스스로의 權力과 利益을 極大化 하는데 餘念이 없어진다.

發展型 時觀과 關聯되는 엘리트 役割類型은 創業者型(entrepreneur)이다. 創業者型 役割의 범주中에는 全혀 새로운 開拓을 하는 刷新者 뿐만 아니라 過去의 文化的 遺產을 未來의 建設을 爲하여 傳承하는 繼承者도 包含되고 또한 未來의 消費를 爲하여 現在의 貯蓄을 投資하는 者도 包含된다.

이런 엘리트 役割패턴에 該當되는 政策志向은 生產(Production)이다. 이 것은 廣義의 概念으로 이 범주에는 社會화와 廣義의 法과 秩序를 包含하는 國民形成 (Nation building), 經濟發展을 爲한 資本形成(Capital formation) 그리고 廣義의 國家發展 全體가 包含된다.

어느 政府나 政權이건 多少의 差는 있지만 政治 엘리트속에나 行政엘리트속에 發展型 時觀을 保有하고 創業的인 役割을 擔當할 志向과 潛在的 能力を 지닌 要素는 다 介在되어 있다.

문제는 아이겐슈타트가 喝破한 바와 같이 團結造成者(solidarity-makers)로서의 政治엘리트와 課業遂行者 (task-masters)로서의 行政엘리트의 連結方式 如何에 달려 있다. 아이겐슈타트

表 3. 엘리트의 時間志向, 役割패턴 및 政策類型

時 間 志 向	役 割 패 턴	政 策 類 型
逃 避 型	後 退 者	狹義의 法과 秩序 및 救恤
機 會 主 義 型	浪 費 者	消 費
發 展 型	創 業 家	生 產

(42) Finer, Herman, *Theory and Practice of Modern Government* (New York: Henry Holt, 1949) Revised Edition, pp. 23—4

에 依하면 이 두 그룹의 엘리트가 잘 聯結(Association)되면 近代化가 持續되지만 그 關係가 乖離(dissociation)되면 近代化의 「브레이크 다운」의 現象이 일어난다는 것이다.⁽⁴³⁾

表3은 以上에 말한 엘리트의 時間志向의 類型과 그들의 役割類型, 그리고 나아가서는 政策類型 三者間의 聯關關係를 假設化해서 表示한 것이다.

우리는 위에서 時觀 또는 時間志向의 類型이 어떻게 政治 및 行政엘리트의 役割이란 媒介를 通하여 그들이 構想하고 遂行하는 政策의 類型에 까지 影響을 미칠 수 있는가를 살펴보았다. 이것은 一連의 假說이다. 行政이란 社會變動에 對應하고 그것에 作用을 주는 것이라는 定義와, 行政上의 發展이란 行政體制의 그려한 社會變動에 對應하는 能力의 向上을 말한다는 定義에 立脚한 假說이다. 여기에 있어서 時間志向, 또는 時觀은 行政의 主體인 政治 및 行政 엘리트의 變動에 對應하는 能力を 左右하는 要素中의 하나가 된다. 그것이 基本的인 價值觀의 한 形態로서 特히 變動에 對應하는 態度를 包括하는 것으로서 行動의 傾向性을 決定해주는 重要한 要素가 된다.

이 時觀에서 出發한 假說은 調查面과 政策面에 있어서 含蓄을 갖게된다.

調查面에 있어서는 政治 및 行政엘리트의 時觀의 尺度를 쟀는 指數 作成을 如何히 할것인가 하는 문제가 남게된다. 例를 들면 그들의 社會의 背景과 時觀의 關係는 어떠한가? 特히 教育의 過程과 內容이 時觀에 어떠한 影響을 미치는가 等의 聯關된 調查課題가 導出된다. 政策面에서는 公表된 政策— 그것이 政綱政策이건 政策聲明이건, 法令이건 豫算이건 —은 그들의 內容分析을 通하여 엘리트의 時觀分析에로 邊及할수 있을 것이며, 反對로 엘리트의 時觀分析을 綿密히 하면 相當한 程度로 그 엘리트들의 政策方向에 對하여 豫測의 可能性이 提示될 것이다. 이런것들이 이 小考가 取扱한 時觀論이 將來의 研究를 위하여 提起하는 問題들이다.

(43) Eisenstadt, S.N., "Breakdown of Modernization," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. XII, No. 4 (July 1964), pp. 345—57.