

우리 나라 行政의 環境

吳 錫 泓*

〈目 次〉

- | | |
|------------------|---------------------|
| I. 行政國家 | III. 우리 行政의 環境의 條件과 |
| II. 産業化社會와 情報化社會 | 變化趨勢 |

〈요 약〉

행정체제는 다른 어떤 조직들과 마찬가지로 그 실체를 인정할 수 있게 해주는 경계를 가지고 있다. 그리고 행정은 그 상위체제인 환경 속에 존재하며 환경과는 경계를 넘나드는 교호작용을 한다. 따라서 행정을 이해하려면 그 환경을 이해해야 한다.

이 글에서는 우리 나라 행정의 환경적 조건과 그 변화추세를 논의하였다. 그에 대한 논의의 이해를 돕기 위해 현대의 행정국가, 산업화사회 그리고 정보화 사회에 관한 개념을 먼저 살펴 보았다. 이들 개념이 우리 나라 행정의 환경을 설명하는 데 중요한 도구를 제공하기 때문이다.

리정현상의 이해에 필수적인 기초적 정보는 역사와 환경에 관한 것이다. 우리 나라 행정의 역사와 환경에 관한 필자의 관심은 꽤 오래되었다. 특히 환경에 관해서는 지난 20여 년간 여러 차례 글을 쓴 바 있다. 행정의 환경은 그야말로 급속하게 변동하기 때문에 그에 관한 글을 한 번만 쓰고 끝내버릴 수 있는 것이 아니다. 주기적으로 되풀이하여 고쳐 써야 한다. 누구나 인정하는 대전환기 그리고 행정개혁의 연대에 처하여 다시 한번 행정의 환경문제를 논하게 되었다.

몇 년 만큼씩 우리 나라 행정의 환경, 그리고 환경의 변화추세를 다시 생각할 때마다 지난번의 설명을 많이 고치게 된다. 시간의 흐름에 따라 필자 자신이 변하고 필자가 인식하는 환경의 조건이 달라지는 것을 실감하고 있다. 적어도 5년에 한 번쯤은 행정의 환경에 관한 글을 재집필하였으면 하는 것이 필자의 희망이다.

시두에서 행정과 환경의 관계에 대해 우리가 당연시하고 있는 전제에 언급하고

* 서울대학교 행정대학원 교수

넘어가는 것이 옳을 것 같다. 행정은 경제를 가지고 있으나 개방체제로서 경제 밖의 '관련 있는' 환경과 교호작용한다. 행정이 환경과 교호작용한다는 것은 서로 영향을 미치고 의존한다는 뜻이다. 이러한 관계를 전제하면서 우리 나라 행정의 환경을 논의할 것이다. 그러한 논의에 주요 개념을 제공할 行政國家, 産業化社會, 情報化社會 등의 의미를 먼저 살펴 본 다음 본론에 들어가기로 한다.

I. 行政國家

현대민주국가는 대부분 행정국가적 특성을 지니고 있다. 우리 나라의 경우 그 특성은 매우 강하다. 근래 그러한 특성을 '지나치다'고 생각하는 정부 내외의 인식이 지배적이다. 행정국가적 특성의 완화는 상당히 지속적인 현안이 될 것이다.

1. 行政國家의 定義

행정국가(Administrative State)는 광범한 역할을 수행하는 행정체제(정부관료제)가 공공부문의 운영에서 주도적인 역할을 수행하는 국가이다. 행정국가에서는 거대한 정부관료제가 國政(統治)을 주도하며 국민생활에 심대한 영향을 미친다. 행정국가적 상황의 요점은 행정부문의 기능확대, 그리고 행정부문이 차지하는 국정상의 지배적 위치이다.

행정국가는 산업화과정의 산물로서 조직사회화 그리고 거대정부(Big Government)의 등장에 동반된 현상이다. 시장실패를 시정하고 민간기업을 규제하기 위하여 경제성장의 견인을 위해서, 국민복지의 증진을 위해서 등등의 정당화 근거를 가지고 행정국가가 거침없이 진행되었다. 그러나 산업화 후기단계에 접어들고 정보사회의 도래를 맞으면서부터는 행정국가의 폐단과 정부실패를 비판하고 행정국가화의 경향을 수정하거나 이를 역추진하려는 움직임이 활발해졌다¹⁾

행정국가의 주요 특성은 다음과 같다.

첫째, 행정체제가 공공부문의 운영을 주도한다. 입법·사법부문은 행정부문의 성장을 따르지 못하며 따라서 그 역할은 상대적으로 위축된다. 행정의 핵심적 역

1) cf. Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*(Homes & Meier, 1948 and 1984); Fritz Morstein Marx, *The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy* (University of Chicago Press, 1961); David H. Rosenbloom, *Public Administration*, 2nd ed.(Random House, 1989), pp. 34-79.

할 수 있는 정치적으로 용인된다. 즉 國論이 이를 지지한다.

둘째, 행정의 기능은 확대되고 국민생활에 대한 행정간여가 확대된다. 법과 질서를 유지하는 행정기능이 있고 公共財의 성격상 불가피하게 정부가 맡지 않을 수 없는 최소한의 행정기능이 있다고 해서 행정국가가 성립되는 것은 아니다. 거기에 추가하여 행정의 적극적 기능이 팽창되어야 행정국가가 성립되는 것이다.

셋째, 행정과 국민의 교호작용이 확대되며 국민의 행정의존도가 높아진다.

넷째, 행정체제의 기구와 인력이 팽창되며 행정체제는 그만큼 많은 자원을 사용한다.

다섯째, 행정체제는 많은 권력을 행사하며 정치적으로 강력한 세력이 된다. 복잡한 정치체제 속에서 행정체제는 핵심적인 권력 중추가 된다. 국민생활에 대한 간여부위의 확대, 높은 전문성, 의회에 의한 권한 위임확대, 높은 독자성, 집행재량의 확대 등이 그러한 권력중추화의 요인이 된다.

여섯째, 행정국가는 산업화과정의 산물이다. 산업화는 조직이 증가·확대되는 조직사회화를 촉진한다. 따라서 산업화사회는 ‘行政化社會’(administered society)로 된다.²⁾ 행정화사회에서는 거대기업을 지원·보호 또는 통제하기 위해, 그리고 부의 균형분배와 복지화를 위해 행정기능을 확대시킨다.

우리는 행정체제의 주도적 역할에 초점을 맞추어 행정국가를 정의했지만 논자들의 개념정의가 한결같은 것은 아니다.

여권대 E. S. Redford는 ‘행정화사회’ 즉 조직화사회와 유사한 의미로 행정국가라는 말을 쓰기도 한다. 즉 “극히 다양하고 복잡한 양상의 수없이 분화된 조직들로 구성된 행정국가”라는 표현을 쓰고 있다.³⁾

Alan Schick은 행정국가를 ‘행정적 영역’에서는 행정이 정치보다 우월한 체제이며 거대기업의 부와 권력의 집중을 규제하는 것을 주임무로 하는 체제라고 하였다. 그는 이러한 행정국가를 정치국가(Political state : 대의기관이 우월한 체제), 관료국가(Bureaucratic state : 이익집단정치가 고객·의회·행정을 연결하는 체제)이며 행정이 시장기능의 대체에까지 나아가는 체제), 그리고 전자두뇌학적 국가(Cybernetic state : 정부가 공공목표의 달성을 위해 정부와 경제를 결합시켜 자동

2) Emmett S. Rodford, *Democracy in the Administrative State*(Oxford University Press, 1969), pp. 180-181, 행정화사회라고 하는 조직화된 사회에서는 수많은 公·私組織들의 결정이 인간생활에 긴밀하고 광범위한 영향을 미친다. 그러한 조직들 가운데서 정치체제가 설립·유지·통제하는 것이 공공조직이며 공공조직의 일부가 행정조직이다.

3) *Ibid.*, p. 179.

귀책·제어장치와 같은 기능을 수행하는 체제)와 구별하였다. 행정국가의 의미를 상당히 좁게 규정한 것이다.⁴⁾

2 行政國家化의 動因

행정국가가 성립하고 존속해 온 까닭은 행정확대에 대한 요청과 합의가 있어왔기 때문이다.⁵⁾

(1) 市場의 수정과 보완

시장실패를 시정하는 기능 또는 비시장적인 기능을 정부가 점점 더 많이 맡지 않을 수 없었다. 여기에 행정국가화의 근본적 원인이 있다. 국방·법질서의 유지에서 나아가 행정은 공정경쟁을 보장하고 경제성장의 지원 또는 직접관리를 위해서, 복지화를 위해서, 산업화의 후유증 처리를 위해서, 그리고 새로운 공공문제의 관리를 위해서 점증하는 역할을 맡게 되었다.

이러한 기능확대의 이면에는 행정봉사에 대한 수요확대, 행정기능확대가 불가피할 뿐만 아니라 민간부문에 맡기는 것보다 더 능률적이라는 광범한 합의 그리고 이를 지지하는 정치적 결정이 있다.

(2) 巨大企業의 규율

조직혁명에 의해 거대조직 특히 거대기업이 발달하면 이를 관리할 행정기능의 수요가 커진다. 대기업의 투자를 보호하는 데 필요한 정치적·경제적 안정을 위해서, 대기업으로부터 공공이익을 보호하기 위해서, 기업과 노조를 중재하고 정치적 혼란을 방지하기 위해서, 기업의 경제활동을 촉진하고 그것이 바람직한 방향으로 나가도록 유도하기 위해서 행정의 역할확대를 촉진하였다. 기업에 대한 규제가 적법절차를 밟아야 한다는 요청이 또한 시간과 자원의 소모를 늘리고 그만큼 행정확대를 가져왔다.

3) 상승적 효과

행정국가화가 진행되면 행정역할의 비대화를 가속시키는 여러 요인들이 상승작용하게 된다. 행정의 기술발전과 전문화에 의한 정책주도, 그리고 국회에 의한 재

4) Allen Schick, "Toward the Cybernetic State," in Dwight Waldo, ed., *Public Administration in a Time of Turbulence* (Chandler, 1971), pp. 214-233.

5) Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (University of Chicago Press, 1965); Redford, *op. cit.*, pp. 179-204; Rosenbloom, *op. cit.*

량전위임이 그러한 요인의 대표적인 예이다.

이 밖에도 정부관료제의 관료화는 이른바 ‘제국건설’이라는 조직팽창경향을 부채질한다. 행정의 전문화에 대한 요구가 행정팽창을 가져오기도 한다. 행정의 전문화는 한편으로 비용과 인력의 절감을 가져오지만 다른 한편으로는 전문적 관리기능을 맡는 頭上組織(overhead agencies)의 증설을 결과한다.

(4) 행정팽창을 유지하는 관성

행정이 거대해지고 그 사업이 확대된 다음에는 계속적인 유지 또는 확대를 지지하고 축소·폐지에 저항하는 관성이 생긴다. 늘어난 행정봉사를 전체로 한 생활이 정착된다는 것, 사람들은 기왕에 누려온 행정봉사의 혜택을 포기하려 하지 않는다는 것, 팽창된 행정기능을 둘러싼 여러 가지 기득권세력이 형성된다는 것 등이 행정팽창의 관성을 강화한다.

Ⅱ. 行政國家에 대한 비판

시대의 변천에 따라 행정국가화의 여러 폐단이 노정되고 사람들이 행정국가모형을 불신하게 되면서 행정국가화는 불가피하지도 않으며 이익될 것도 없다는 비판이 많이 쏟아지게 되었다.⁶⁾

(1) 자유와 창의의 억압

이러나친 행정간여는 민주주의의 기반인 국민의 자유를 침해한다. 그리고 행정에 대한 국민의 과잉의존을 결과하고 자립정신을 약화시킨다. 과잉통제는 민간활동의 창의성을 억압하고 효율성을 저하시킨다. 이밖에도 행정간여의 확대에 수반되는 부작용 즉 ‘파생적 외부효과’는 여러 곳에서 나타날 수 있다. 특히 장기적인 부작용의 효과가 더 심각할 수 있다.

(2) 행정의 과부하

행정의 역할비대화는 과부하를 결과한다. 즉 너무 일을 많이 맡아 제대로 처리하지 못하거나 처리의 효율성이 떨어진다. 행정이 과잉확장되고 관료화된 가운데 과부하가 일어나면 문제해결의 실패, 업무수행의 질 저하, 업무처리지연 등의 폐단이 커지고 이것은 국민의 좌절과 불만을 결과한다.

(6) Gerald E. Caiden, *Public Administration* 2nd ed., (Palisades, 1982), pp. 253-261 ; 宋河重, 政府行政 中·長期發展을 위한 基本構想(한국행정연구원, 1995), 10-14면.

(3) 비용증가

행정의 관료화에 의한 제국건설의 경향, 행정의 자기보호적 행동, 정당화하기 어려운 모험 등은 행정의 비용을 증대시키며 국민의 부담을 과중하게 한다. 행정산출이 대한 소요자원을 제공하는 측과 산출을 공급받는 측이 직접 연결되지 않는 이튼바 ‘비용과 산출이 유리되는 현상’ 그리고 정부업무 평가기준의 모호성은 낭비를 부추기거나 간과하게 하는 요인들이다. 행정의 비대화는 입법·사법기구의 확대까지 유도해 국민의 부담을 더욱 가중시킨다.

(4) 무책임한 행정

행정이 통제불가능해질 정도로 비대화되면 그 책임성을 확보할 수가 없다. 책임성을 확보하기 어렵게 되면 행정의 독주, 권력남용과 부패의 위험이 커진다. 이 밖에도 경직화로 인한 대응성 결여 등 관료적 병폐가 노정될 수 있다. 시장실패로 인한 분배의 불평등이 정부실패로 인해 행정에서도 나타날 가능성이 커진다.

4. 行政國家化의 폐단 시정

행정의 역할이나 규모에 관한 보편적 법칙은 없다. 그 적합성은 상황적 조건의 요청에 비추어 판단될 수 있을 뿐이다. 그런가하면 현대국가의 상황적 조건이 행정국가화의 지지 또는 반대라는 한 방향으로 가지런히 정리되어 있는 것은 아니다. 현대는 불연속성의 시대이며 상충의 시대라고 할 만큼 각종 세력과 요청이 착종되고 있다. 이에 대응하는 정책도 때로는 상충되는 길을 걷지 않을 수 없을 것이다.

그러나 어느 시대를 막론하고 보다 강력하고 넓게 지지되는 정책요청의 대세가 있는 것이다. 현대국가 성숙 이후의 대세는 그에 대한 통제와 수정을 주장하는 사람들이 주도하고 있다. 행정의 감축과 행정에 대한 통제의 강화를 주축으로 한 개선대책을 보면 다음과 같다.⁷⁾

첫째, 행정의 성장을 동결하거나 행정을 감축하고 민간화를 촉진한다. 공기업화도 촉진한다.

둘째, 국가전체의 부문별 역할분담에 관한 유도적 국가계획을 세우고 거기에 일관되도록 행정의 역할과 범위도 재설정한다.

셋째, 행정에 대한 정치적 통제를 강화한다.

넷째, 입법부와 사법부의 본래적인 역할을 복원하고 행정에 대한 기타의 통제장

7) (Aiden, *Ibid.*, pp. 262-269.

치도 강화한다.

다섯째, 행정의 분권화를 촉진하고 행정에 대한 국민의 참여를 확대한다.

여섯째, 행정봉사에 경쟁원리를 도입한다.

일곱째, 공직윤리를 향상시켜 자율규제를 촉진한다.

Ⅲ. 産業化社會와 情報化社會

우리 사회는 산업화의 길을 걸어왔다. 그리고 고도산업화를 추진하면서 동시에 정보화사회로 접어들고 있다. 우리 사회의 조건을 이해하는 데 두 가지 개념은 유용한 구실을 할 것이다.

사회체제의 변동은 대개 연속적·복합적·다발적이기 때문에 변동단계별 사회 유형들을 상호 배타적으로 구획짓는 것은 대단히 어려운 일이다. 그러나 상대적으로나마 그러한 유형들을 관념적으로 구별하는 것은 가능하고 유용할 수 있다. 이 글에서는 산업화사회와 정보화사회를 상대적으로 구별하는 입장을 취할 것이다.⁸⁾

생산기술의 변천을 변화신드림의 출발점으로 보는 사회발전단계이론은 허다하게 나타나 있다. 예컨대 増田米二는 수렵기술을 바탕으로 하는 수렵사회, 농업기술을 바탕으로 하는 농업사회, 공업기술을 바탕으로 하는 공업사회, 그리고 정보기술을 바탕으로 하는 정보사회를 구분하였다.⁹⁾ Daniel Bell은 前産業社會, 産業社會, 後期産業社會를 구분하였다.¹⁰⁾ Alvin Toffler는 제1의 물결(농업혁명), 제2의 물결(산업혁명), 제3의 물결(정보혁명)에 관련하여 농업사회, 산업사회, 그리고 정보사회를 구분하였다.¹¹⁾

1. 産業化社會

산업화사회 또는 산업사회(industrial society)는 공업화에 의해 경제성장이 촉진되는 사회이다. 산업화는 자본과 노동자원이 농업활동으로부터 공업 특히 제조

8) 이와는 달리 정보화를 산업화의 한 국면으로 이해하는 입장이 있을 수 있다. 이 경우 정보화사회는 고도산업사회의 관념에 포함된다.

9) 増田米二, “산업사회에서 정보사회로” 한국전자통신연구소에서 펴낸 같은 이름의 책자에 실린 글(1985), 12면.

10) Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*(Basic Books, 1973), pp. 117-118.

11) Alvin Toffler, *The Third Wave*(William Morrow, 1980), *Powershift*(Bantam Books, 1990).

업으로 이전되어가는 경제발전의 한 단계 내지 과정이다. 산업화는 GNP에서 차지하는 공업의 비중이 증가하는 과정이기도 하다. 요컨대 산업화사회는 공업이 산업구조의 중심을 이루게 된 사회이다.

(1) 産業化社會의 특성

공업을 중심으로 경제성장을 촉진하는 산업화의 과정은 사람들의 태도와 제도 등 여러 분야의 변동을 수반한다. 산업화사회의 주요 특성을 보면 다음과 같다.¹²⁾

1) 工業化와 대량생산

기술발전, 재생불가능한 에너지의 대량소모 등에 의한 공업화는 대량생산(소품종 대량생산)과 대량유통의 기틀을 형성한다. 그에 따라 물질생활이 풍요로워진다.

2) 資本의 핵심적 위치

산업사회를 움직이는 핵심적인 힘은 자본이다. 거대자본이 합리적·경제적 존재로 파악되는 노동력을 대량으로 동원하여 대량생산체제를 구축한다. 재화 특히 공산품의 생산과 소비를 중심으로 한 경제체제가 구축되며 물질적 가치는 사회생활에서 중요한 역할을 한다.

3) 組織革命

생산활동이 집약화됨에 따라 조직혁명이 일어나고 도시화가 촉진된다. 공장, 기업 등 대규모 조직이 증가·확대되면서 정부조직도 거대해진다. 공장식 조직원리가 널리 파급되고 전통적 의미의 관료화가 진행된다.

4) 分化의 촉진

직업구조의 종적·횡적 분화가 촉진되며 기술인력의 수요는 늘어나고 노동력의 유동성은 높아진다. 핵가족제도가 발달한다.

5) 産業化의 규범

생산 및 관리작용뿐만 아니라 산업화사회 전반을 이끌어가는 문화적 원리 내지 규범은 표준화, 전문화, 동시화, 집중화, 극대화, 집권화 등이다.¹³⁾

12) *Ibid*; Wilbert E. Moore, *Social Change*(Prentice-Hall, 1963), p. 91; A. Kuper and J. Kuper, eds., *The Social Science Encyclopedia*(Routledge & Kegan Paul, 1985), pp. 386-387.

13) 여기서 동시화란 사람들이 같은 시간대에 함께 일해야 하는 현상을 지칭한다. 노동의 연관성 때문에 그리고 값비싼 기계를 가동하지 않는 시간이 없게 해야 하기 때문에 공장에서 동시화가 필요하다. 동시화가 확산되면 모든 생활이 획일화된 시간체계에 묶이게 된다. 집중화는 에너지, 인구, 자본, 경제조직 등이 어디에 집중되거나 집약화되는 현상을 지칭한다. 극대화는 규모확대·거대화를 지칭한다.

(2) 産業化社會의 明暗

산업화는 기술문명의 발전에 이바지하고 물질생활의 풍요화에 공헌하였다. 그러나 산업화의 제특성 그리고 수단에는 폐단이 수반된다. 특히 산업화의 목표가 어느 정도 달성되면 그러한 폐단은 더욱 심각하게 노정된다. 경제의 양적 성장과 물질소비의 증가는 인간생활의 질적 황폐화를 초래한다. 경제적 갈등, 사회적 불평등과 모순, 인간의 심리적 소외를 증폭시킨다. 생산구조의 과도한 규격화, 거대화, 관료화는 당초의 목표였던 능률화에 오히려 역행하는 결과를 초래한다.

1. 情報化社會

정보화사회 또는 정보사회(information society)는 정보의 생산과 이용을 중심으로 하여 살아가는 사회이다. 정보화사회는 정보가 물질이나 에너지 이상으로 유력한 자원이 되고 정보가치의 생산을 중심으로 해서 경제적·사회적으로 발전해가는 사회이다. 정보화사회는 정보의 처리와 교환을 중심으로 생활이 이루어지는 사회이며, 다양한 정보가 대량으로 유통되는 사회이다.¹⁴⁾

(1) 情報化社會의 特性

정보화사회의 주요 특성 내지 성립조건을 보면 다음과 같다.¹⁵⁾

1) 情報産業의 지배적 위치

정보산업이 산업구조에서 지배적인 위치를 차지하게 되며 경제의 연성화(soft화)가 촉진된다. 정보산업에 종사하는 인구, 정보산업의 재정적 투입과 산출 및 정보산업의 조직 등이 다른 산업의 경우보다 지배적인 위치에 있게 되어야 정보화사회가 성립되는 것으로 본다.

경제의 연성화란 서비스화, 생산물 자체의 연성화, 그리고 제품의 경박단소화(輕薄短小化) 및 다품종소량생산, 투자 및 소비의 연성화 등 일련의 변화를 지칭

14. 한국전자통신연구소, 전기통신용어사전(1985), 616면; 金源植 “정보사회종합대책 방향,” 행정과 전산(12권 2호, 1990. 6), 17면. 산업화사회 이후에 도래한 사회양상을 사람에 따라 産業化以後社會(post-industrial society), 超産業社會(super-industrial society), 지식사회(knowledge-society), 제3의 물결(the third wave)등으로 부르기도 하는데, 그 지시대상은 우리가 말하는 정보화사회와 유사한 것이다.
15. 鄭範謨, “情報社會와 人間生活” 未來社會와 情報通信의 役割(통신정책연구소·미래학회, 1987), 3-19면; 賴實正弘·丹場正富, 정보화시대에 살다(통신정책연구소 역, 1986), 36-38면; 앞의 전기통신용어사전, 616-617면; 강태영, 200년대 정보사회의 전개와 국가발전(공보처, 1994. 5); Toffler, *op. cit.*; Herman Bryant Maynard, Jr. and Susan E. Mehrtens, *The Fourth Wave: Business in the 21st Century*(Berret-Koehler, 1993).

하는 것이다. 이러한 변화가 일어나면 경기변동도 완만해져 연성화된다고 한다.

2) 知識과 創意的 핵심적 위치

정보화사회를 움직이는 힘의 원천은 상상력이 풍부한 정보이다. 따라서 창의적인 기인의 중요성이 크게 부각된다.

3) 情報革命과 정보폭증

정보과학과 정보기술이 급속히 발달하여 다방면에 커다란 영향을 끼치게 되는 정보혁명이 일어난다. 정보과학과 더불어 유전공학, 우주공학 등 첨단과학들도 급속히 발전한다.

과거와는 질적으로 다른 정보기술·정보수단이 발전됨에 따라 유통되는 정보의 양이 폭발적으로 증가하고 그것이 엄청난 힘으로 사회에 과급된다. 즉 정보폭증이 일어난다.

4) 自動化的 촉진

경제적 생산활동에서 고도의 정보통신기술이 활용되고 공장자동화(FA), 사무자동화(OA) 등 자동화가 촉진되어 전통적인 공장의 개념, 사무실의 개념, 유통·판매망의 개념이 달라지고 노동의 개념도 달라진다. 물질적 생활향상을 위하여 소득을 얻으려는 노동의 시간은 대폭 감소되고 자유시간이 늘어나 이의 창조적 활용이 중요한 문제로 부각된다.

5) 高級欲求의 부각

인간의 욕구가 고급화·다양화되며 인간의 존엄성과 자유에 관한 가치추구가 커진다. 물질적 풍요를 거쳐 하급욕구들이 감퇴되며 지적·창조적 활동을 통한 자기 실현의 욕구 등 고급의 욕구들이 부각된다. 보다 온전한 자유인으로서 그 존엄성을 보상받으려는 인간의 욕망은 커진다. 인간의 자주화가 갈망되고 인간욕구가 다양화되면서 늘어나는 정보수요도 다양해진다. 획일적인 정보수요보다는 개별적이고 선택적인 정보수요가 늘어난다.

6) 組織社會의 변모

조직의 脫官僚化가 갈망되고 또 촉진된다. 조직계층과 행정능도의 감축, 소규모조직단위의 위상 제고, 조직구조의 다양화·유동화 등이 확산된다. 조직생활에서만 아니라 사회생활 전반에 걸쳐 위계체제는 약화되고 네트워크체제가 강화된다.

7) 脫産業化的 규범

정보화사회를 이끌어가는 문화적 원리 내지 규범은 산업화의 규범을 수정하거나 배척하는 것들이다. 따라서 탈표준화, 탈전문화, 탈극대화, 탈동시화, 탈집중화, 탈집권화와 같이 모두 '脫'이라는 수식어를 붙이게 된다.

(2) 情報化社會의 明暗

정보화사회는 인류의 보다 나은 삶을 약속하는 조건들을 구현해 줄 가능성이 크다. 인간의 문제해결능력을 향상시키고 지적 창조생활을 향상시키며 인간의 자기 실현과 자율성을 제고시킬 수 있다. 의료와 교육의 발전, 정치적 민주화, 계층간의 격차해소, 時空의 제약완화를 통한 보다 풍부한 문화적 경험 등에도 기여할 것이다. 정보산업의 발전은 다른 산업분야의 발전에도 기여한다.

그러나 정보화사회에 내재되거나 운행의 잘못으로 빚어질 수 있는 위험도 여러 가지이다. 기술적 정보화로 인한 인간성의 상실·소외, 가치혼란, 문화지체와 부작용, 정보스트레스 등이 우려되고 있다. 정보독재와 사생활침해의 위험도 있다. 급속한 기술변동은 실업률 증가의 원인이 될 수도 있고 기술적 정보화와 법제도 등 사회 제도 사이의 괴리를 크게 할 수도 있다.

Ⅲ. 우리 行政의 環境的 條件과 變化趨勢

우리 나라 행정의 환경은 급속히 변동하고 있다. 환경적 격동성은 날이 갈수록 강해 될 것으로 예상된다. 급속한 변동을 겪고 있는 사회체제에서는 새로운 현상이 속출하기 때문에 사회체제의 전반적인 특징을 규명하기가 매우 어렵다. ‘과도기의 연속’이라고 해야 할 현대의 상황 하에서는 현재라는 시점의 상태를 고정적으로 또는 안정적으로 설명하려는 것은 헛된 수고일지 모른다. 시점이 아니라 상당한 기간 또는 시기의 변화과정과 방향을 논의하는 것만이 유의미하고 유익한 작업이 될 것이다.

우리 행정의 환경적 조건에 관한 설명은 자연스럽게 미래의 예상과 결합될 것이다. 현황설명보다는 변화추세의 예상에 더 큰 역점이 놓이게 될 것이다. 변화추세의 이상에서는 선도부문에 더 많은 관심을 갖게 될 것이다. 현재에도 그렇지만 장래에도 우리 사회에는 전통적 요소와 쇄신적 요소, 변동을 선도하는 부문과 변동에서 낙후된 부문 등이 함께 있어 복잡한 양상이 빚어질 것이지만 아무래도 변동을 선도하는 새로운 물결이 가장 큰 도전이므로 그에 대한 우리의 관심이 커야 하는 것이다.

우리 사회는 산업화의 도정을 줄기차게 달려왔다. 고도산업화의 수준에 접근해 가면서 동시에 정보화시대를 빠른 속도로 열어가고 있다. 우리 사회는 발전도상국의 선두주자라는 평가를 받으면서 선진국 대열에 진입하기 위해 안간힘을 쓰고 있는 전환기적 사회이다. 우리 사회는 산업화과정과 정보화과정을 잇는 연속선상의

중기쯤에 길게 산개되어 있는 사회이며 정보화사회를 지향하는 사회라고 할 수 있다.

1 經濟的 環境

(1) 현 황

지난 수십 년간의 산업화과정을 통해 우리 경제는 고도성장을 이룩했으며 경제구조의 수준도 상당히 고도화시켜 놓았다. 그러나 선진산업사회들과 비교할 때 우리의 경제력 수준은 낮은 편이다. 선진국 수준을 바짝 뒤쫓고 있다고 하지만 생산구조의 산출능력이나 국민소득으로 보아 아직 선진국으로서의 자격은 미달되어 있는 형편이다. 그리고 정부주도형 경제발전의 타성 등 여러 가지 발전도상국적 조건들도 남아 있다.

(2) 변화의 예상

우리 경제생활의 변화방향을 다음과 같이 예상해 볼 수 있다.

1) 經濟發展의 지속

경제규모가 커지고 경제구조가 고도화 내지 심화될 것이다. 경제성장은 계속되어 경제규모를 확대시킬 것이다. 그러나 1960~70년대에서와 같은 고도성장은 기대하기 어려우며 경제조정국면이 전개될 것이다. 산업화 수준이 고도화되고 정보화사회의 이행이 촉진됨에 따라 산업구조에 현저한 변화가 일어날 것이다.

산업구조는 여전히 복합적 산업구조이겠지만 3차 및 4차산업이 가장 큰 비중을 차지하는 방향으로 변동해 갈 것이다. 경제성장이 지속되면 거대·획일·집중이라는 특징을 가진 자원낭비형·환경오염형의 공업부문은 산업의 정보화에 따라 지식·기술집약형, 高附加價値型, 에너지절약형으로 변모해 갈 것이다. 자동화의 심화로 노동생산성이 크게 향상될 것이다.

정도의 산업화 즉 정보산업의 발전은 경제의 연성화를 촉진하고 다른 산업분야에 많은 영향을 미칠 것이다. 정보산업의 발전에 의한 자동화와 합리화는 제조업이나 재래의 서비스업을 한층 효율화시키는 데 기여할 것이다. 정보산업과 '생명산업'의 발전은 농수산업 분야의 생산성도 향상시킬 것이다.

2) 物質生活의 풍요화·脫物質化

경제발전이 지속되면 국민의 물질생활은 풍족해져 갈 것이며, 다수 인구의 내구소비자에 대한 욕구가 점차 감소되고 경제의 서비스화가 가속적으로 일어날 것이다. 양적 충족의 추구로부터 질적 향상의 추구으로 수요가 변환되어 가고, 물질의 풍요도부터 마음의 풍요를 찾는 탈물질화의 가치가 부각될 것이다.

3) 經濟的 民主化 · 福祉化

경제가 발전할수록 경제의 복지화에 대한 요청은 커질 것이다. 급속한 변동 속에서 낙오한 인구집단이나 경제의 불균형성장으로 인하여 혜택받지 못한 인구집단이 있어 조성되는 계층차는 큰 것일 수 있다. 그런가하면 모든 분야에서 형평성 실현의 욕구가 강해질 것이므로 경제의 복지화 · 민주화 · 인간화를 위한 노력이 배가되어야 할 것이다.

4) 의미있는 일의 창출과 再適應

지속적인 경제발전은 민간부문의 규모를 확대시켜 갈 것이다. 고도산업화가 추진되는 동안 취업기회는 늘고 노동생산성이 향상되기 때문에 여가도 늘고 소득도 늘어가갈 것이다.

그러나 정보화사회의 진전이 본격화되는 과정에서 심각한 고용문제(실업문제)가 야기될 수도 있다. 대량실업은 아니더라도 기술변화에 따른 일의 의미상실, 재적응의 고통 등이 심각해질 수 있다. 그러므로 의미있는 일의 창출과 기술변화에 따른 재적응을 촉진하는 데 많은 투자를 해야 할 것이다.

5) 改革의 촉진 · 변동의 연쇄화

사회에 쌓이는 잉여자원(system reserve)이 많아지고 정보화가 촉진되면 개혁의 중요성이 커지고 그 가능성이 커진다. 따라서 변동은 가속화된다. 경제적 생산활동에 결부하여 도입 또는 개발된 기술정보와 관리지식들은 사회 전반에 커다란 파급효과를 일으켜 연쇄적 변동을 초래할 것이다.

6) 開放化

경제의 개방화 · 국제화가 가속될 것이며 그 영향은 다른 생활영역에도 크게 파급될 것이다. 정보화는 정보의 경제화를 촉진하고 지구 전체를 하나의 시장으로 하는 지구화 또는 세계화(globalization)의 물결을 형성한다. 우리의 경제발전은 개방화에 의존해 왔으며 앞으로도 그러할 것이다. 개방화에서 얻은 이익도 많을 것이다. 그러나 개방화에 수반하는 난제들도 많아질 것이다.

7) 後유증과 새로운 부담

지난 수십 년간의 고도성장에 수반된 부작용 · 후유증 · 폐단을 극복하는 일, 그리고 내외 경제사정의 변화에 따라 새로이 안게 될 부담을 덜어가는 일이 상당히 힘들 것이다. 불균형성장과 부의 불공평배분에서 비롯된 부의 격차, 공해문제, 교통난 주거와 휴식공간의 부족, 노사분규 등은 고도성장을 따라온 후유증의 중요한 예이다. 그리고 앞으로 국제간 정보격차 · 기술격차 · 자본격차로 인한 종속의 문제, 국제사회의 다원화 · 다극화와 경쟁의 국제화가 심화되는 과정에서 생겨날 수

있는 신보호주의의 문제, 무역적자의 문제가 심각해질 수 있다.

2. 社會的 環境

1) 현 황

보존주의적 생활관계를 일찍부터 발전시켜온 나라들에 비하면 사회생활의 전통적 유산이 큰 편이다. 아직까지 혈연, 지연, 학연 등 1차집단적인 유대의 영향이 강하고 사회관계에서 권위적인 행태의 폭이 넓다.

전통적 사회규범은 비생산적·현실투피적인 생활태도를 조장하였으므로 사람들은 기술적·기능적 생산활동을 천시하는 사고경향을 길렀었다. 그러한 경향의 여세가 남아 있는 데다가 경제생활이 여유로워졌기 때문에 맘껏 일하는 기능적 노동을 기피하는 현상이 두드러지게 되었다. 비생산적 생활태도와 권위적인 대인관계는 정부관료제에 투사되어 비생산적·권위적 관료행태를 양성하였다.

그런데 전통적인 유산들이 옛날 모습 그대로 보존되어 있기만 한 것은 물론 아니다. 사회적 조건은 급속히 변동하고 있으며 산업사회적·정보사회적 생활양식들도 확산되어가고 있다. 사회의 양상은 복잡하며 사회적 구심력은 약화되어 있다. 낡은 것과 새것이 혼재하는 가운데 도처에서 충돌·갈등을 빚고 있으며 사람들의 가치관은 혼란에 빠져 있다.

새로운 윤리규범은 정착되지 않은 가운데 과거의 윤리규범은 와해되어가고 있기 때문에 국민의 공통적 도덕기준이 취약해져 있다.

와기된 외래문화가 여러 가지 폐단을 빚고 있으며 다른 한편으로는 무반성한 문화적 복고주의 문제를 일으키고 있다. 사회적으로 우리는 매우 어려운 전환기를 살아가고 있다.

(2) 변화의 예상

변화의 와중에서 희망과 좌절, 갈등과 희생이 자아내고 있는 사회적 조건의 변화추세를 다음과 같이 예상해 볼 수 있다.

1) 多元化社會의 촉진

다문화사회·다양화사회의 모습이 심화될 것이다. 사회의 구성요소들은 계속적으로 분화될 것이다. 분화된 요소들 사이의 상호의존도는 높아질 것이다.

중산층이 팽창되어가고 절대빈곤계층이 줄어들겠지만 사회계층의 구조는 다원화되고 복잡해져 갈 것이다. 전통적인 가치관은 약화되고 과학주의적이며 동시에 인간중요적인 가치관이 세력을 얻어가겠지만 그 가운데서도 가치관의 다원화는 촉진

될 것이다. 사람들의 욕구가 고급화되어간다는 일반적인 추세 속에서 욕구의 다원화 또한 촉진될 것이다. 사람들은 선호표출·이익표출에서 개체주의적 성향을 더 많이 노출해 갈 것이다.

2) 社會的 流動性的 제고

사회적 유동을 요구하는 동인들이 많아지고 유동 또한 용이해져서 유동률이 현저하게 높아질 것이다. 정보화사회의 진전은 계층형성의 기초로서 정보와 기술·지식과 아이디어가 지니는 중요성을 크게 할 것이다. 그렇게 되면 개인의 능력과 노력이 따라 개방적인 계층들로 이동해 다닐 수 있는 기회가 크게 늘어날 것이다.

3) 交通·電氣通信의 발달

교통·통신의 발달은 인간의 교호작용을 어렵게 하는 공간적 및 시간적 장애를 급속하게 제거해 줄 것이므로 국민생활의 공간적 및 시간적 거리는 크게 단축될 것이다. 특히 정보통신의 발달은 여러 분야에서 교통을 대체하는 효과를 발휘하기 때문에 교통의 발달보다 인간생활에 더 많은 영향을 미칠 것이다. 정보통신의 발달은 개혁의 전파를 빠르게 하고 생활정보·문화정보의 보급을 빠르게 하는 기술적 도구를 제공할 것이다. 정보통신의 발달은 국토공간구조를 개편해 갈 것이다. 인구의 공간적 분산을 촉진하면서도 사회적 거리는 가깝게 하는 생활변모를 초래할 것이다. 도시화는 계속되겠지만 정주방식 등은 달라질 것이다. 인구와 산업의 과도한 밀집은 완화될 것이다.

4) 高齡化·高學力化·여성의 사회참여 확대

고령화사회·고학력사회가 되고 여성의 사회진출이 늘어날 것이다. 고령화사회가 되면 생산활동연령을 높이는 문제, 노인들에게 보람있는 일거리를 제공하는 문제, 노후의 안락한 생활을 보장하는 문제, 남세인구비율의 감소문제 등이 매우 심각해질 것이다. 특히 사회보장제도에 커다란 부담을 주게 된 것이다.

우리의 전래적인 교육열과 산업화시대의 과잉학력화경향 그리고 정보화시대의 기술적 격동성이 겹쳐 고학력사회를 만들어 갈 것이다. 인구의 고학력화가 촉진되면서 모든 職域의 인적 전문화는 더욱 고도화될 것이다. 사람들은 일생 되풀이되는 기학습의 부담에 시달리게 될 것이며, 고학력자 실업이라는 문제가 악화될 수도 있다.

여성이 할 수 있는 사회활동의 범위가 넓어지고 그들의 사회적 지위가 향상될 것이다. 여성의 사회참여가 늘어나면 가족관계를 포함한 여러 영역에서 문화변동이 초래될 것이다. 가족제도는 소가족제에로의 일반적인 변화추세를 보이겠지만 남녀의 사회적 위치와 선호에 따라 가족구성의 양태는 얼마든지 다양해질 수 있을

것이다.

5) 知的 創造生活의 기회확대

정보과학·정보산업의 발달에 따른 정보유통의 원활화, 정보개방화의 촉진, 정보격차·문화격차의 해소, 새로운 매체의 발달에 의한 문화·예술의 발달, 잡노동의 감소와 같은 변화가 예상된다. 그렇게 되면 지적 창조생활의 수준 그리고 생활 전반의 질이 향상될 수 있다.

6) 組織社會의 변모

조직사회의 양상은 점점 더 복잡해질 것이다. 한편으로는 산업화의 연장선상에서 규모가 큰 조직들이 늘어나고 그러한 조직들의 관료화가 지탱되는 경향이 상당히 계속될 것이다. 다른 한편으로는 분산화·소규모화의 요청, 잠정적·적응적 구조설계의 요청, 그리고 상황적 조건에 따라 조직설계를 다양화해야 한다는 多元組織化의 요청이 강력하게 대두될 것이다. 관료화의 폐단으로부터 벗어나 조직 내의 인간성의 내지 인도주의를 구현해야 한다는 목소리도 더욱 커질 것이다. 정부조직의 팽창과 경직화에 대해서도 더 많은 제동이 걸릴 것이다. 컴퓨터 활용의 증가, 전산화·자동화의 촉진 등 기술고도화는 조직의 업무처리뿐만 아니라 구조와 인간행태에도 많은 변화를 야기할 것이다. 기술적 격동성과 환경의 복잡성은 조직이 유지해야 하는 관계 그리고 사업의 복잡성을 높인다. 따라서 분권화·협동화된 문제중심의 조직운영에 대한 요청이 더욱 커질 것이다. 기술적 요청과 인간적 요청의 괴리가 커질 위험이 있으므로 기술을 인간의 필요에 부응시키는 노력을 배가해야 될 것이다.

7) 부작용과 부적응

사회 내에서 정보부유층과 정보빈곤층이 생기고, 정보선진국에서 후진국으로 정보가 흐르는 과정에서 계층화·종속화의 문제가 생길 수 있다. 정보공개·정보통제의 기술발전은 개인의 프라이버시 침해, 정보의 오용, 남용에 의한 인권침해, 낭비, 범죄 등의 위험도 크게 할 것이다.

급속한 사회변동은 文化的 混合의 장기적 과도화, 그리고 가치혼란을 야기할 수 있다. 도시화 촉진, 사회적 분화와 유동성 증대, 빈번한 社會的 轉位(dislocation), 문화기체, '컴퓨터 지배'로 인한 인간적 소외·비인간화, 공동체의식의 상실, '정보스트레스'와 같은 정신적 긴장, 갈등, 컴퓨터범죄 등의 증가가 우려된다. 물질생활의 풍요를 거쳐 보다 고차원의 창조적 생활과 보람있는 일을 추구하는 방향으로 욕구지환을 하지 못한 사람들은 맹목적에 가까운 타락생활에 빠질 수도 있다.

3. 政治的 環境

(1) 현 황

우리 나라에 근대적 의미의 정치가 생긴 지는 얼마되지 않는다. 대한민국 정부 수립과 더불어 출범된 정치는 근래까지도 파행을 겪었다. 민주적인 정치문화는 아직도 유년기에 있다고 보아야 한다.

정치구조 안에서 그 하위체제들은 불균형적으로 성장했으며 정치체제는 뒤쳐진 성장을 보였다. 행정국가화의 과정에서 비대해진 정부관료제에 비교할 때 정치적 세력중추들의 성장은 부진한 편이었다. 정당하고 유능한 정치인은 아주 부족한 형편이다. 원래 정치인의 양성이 뒤늦은 처지에 정치와 정치인이 백안시되어 왔다. 그리고 정당성을 잃은 정권들은 ‘청산되어야 할 과거’를 만들고 많은 정치인들에게 고통을 안겨주었다. 이른바 때문은 사람들이 많아진 것이다. 국민일반의 정치참여에 관한 훈련부족도 아직까지 문제로 되고 있다.

우리 나라가 이념적으로 표방하고 있는 政體는 삼권분립과 복수정당제를 기반으로 하는 의회민주정체이다. 정부관료제는 궁극적으로 국민에게 책임을 져야 하며 입법적·사법적 통제와 대중통제 등 외재적 통제를 받게 되어 있다. 정부의 지도층은 국민의 선거와 정치과정을 통해 구성하도록 되어 있다. 이러한 정치제도를 감싸고 있는 정치문화는 낙후된 가운데 전통적인 요인과 서구적인 요인의 불안정한 결합상을 보이고 있다. 우리 정치체제는 오랜 정치부패의 뿌리를 가지고 있다. 정치과정의 형식주의는 심한 편이다.

근래에 우리가 경험한 민주화 촉진, 지방자치 실시 등 일련의 상환변화는 정치에 대한 역할기대를 급격히 높여 놓고 있다. 정치의 역할증대는 정치발전을 촉진하겠지만 지금은 기대와 현실의 간격 때문에 진통을 겪고 있다.

(2) 변화의 예상

우리 정치체제는 격동하는 환경에 처하여 폭증하는 역할기대에 부응하지 못해 애로를 겪고 있다. 그러나 장래에는 민주정치의 역량 성장이 일어나는 방향의 발전이 있을 것으로 예상한다.

1) 政治의 역할확대

과거와 현재보다는 정치영역이 확대될 것이다. 우리는 정치화의 연대에 접어들고 있기 때문이다. 민주화의 촉진과 지방자치의 실시는 정치의 범위확장을 요구한다. 중앙과 지방정부의 관계를 조정하고 국민의 다양한 이익을 조정하는 데도 정치의 역할증대가 요구된다. 행정국가화의 추세를 역추진하는 운동이 활발해지면

민간화뿐만 아니라 정치화의 영역도 넓어질 것이다. 정치인의 탁월성 함양과 정치체제와 역량제고에 대한 요청이 절박해질 것이다.

2) 民主主義의 발전

국민의 정치의식 계발은 국민의 정치참여 능력을 향상시킬 것이며 참여민주주의로 인한 압력을 가중시켜갈 것이다. 소득향상과 탈물질화 경향의 대두, 고학력화, 도시화, 수평적 사회관계의 발달, 국민의 다양한 욕구표출 증대와 이익집단의 발달, 기권의 정당성에 대한 요구의 강화, 행정문제의 복잡성 증대 등 일련의 변화는 정치·구조와 과정의 개방화·분권화 그리고 정치·행정의 참여적·자율적 국면 확대를 불가피하게 할 것이다.

3) 情報化技術의 발달과 정치생활

정보화기술의 발달은 민주적 정치사회화와 참여정치를 촉진하는 힘이 될 것이다. 신속한 문화적·정치적 정보전달은 국민의 정치의식을 고취시키고 참여의욕을 자극하게 될 것이다. 정책결정과정에 적극적으로 참여하는 능력을 신장시켜 줄 것이다. 정보매체와 기기의 발달은 대의민주정치 영역을 상당부분 직접참여민주정치 영역으로 전환시킬 수 있다고 말하는 사람들도 있다. 즉 '情報데모크라시'의 가능성이 열리게 된다는 것이다.¹⁶⁾

4) 對外關係의 변화

통일문제는 시시각각의 변화를 겪게 될 것이지만, 남북간의 전쟁억제와 통일성취가 미흡한 장래에는 여전히 커다란 현안으로 남게 될 것이다. 국제적 개방화는 가속될 것이며, 국가간에 정치적·행정적 제도와 행태의 상호모방은 확대될 것이다. 국제관계에 있어서 상호의존도는 높아지고 국가이익을 위한 협력과 경쟁의 이합집산은 더욱 활발해질 것이며 우리의 국제협력관계는 한층 더 다변화될 것이다.

5) 행정 的 役割期待 변화

산업화 수준이 높아지고 정보사회화가 촉진되면 우선 행정의 경계부터 재조정해야 할 것이다. 민간화·정치화의 영역을 넓힘으로써 '작은 정부'를 추구해야 할 것이다. 행정의 간여범위를 감축하면서도 다른 한편으로는 고급화되어가는 행정수요에 대응하여 행정서비스의 고도화를 위해 힘써야 할 것이다.

6) 정치적 난제

급속한 변화의 과정에서 정치체제는 여러 가지 어려움에 봉착할 것이다. 경제적 고도시장이 남긴 후유증과 부작용에 대응하는 문제, 사회의 원심적·분리적 경향

16) 曾田, 앞의 논문, 27면. 정보데모크라시란 컴퓨터 단말기의 보급을 통하여 국민들의 의견을 직접 들어 정치적 결정을 해 나가는 직접민주정치의 양태이다.

어 대처하는 문제, 사회적 갈등 특히 집단이기주의·지역이기주의가 빚어내는 갈등을 조정·통제하는 문제 등이 정치체제에 커다란 압박을 가할 것이다.

그런가하면 대내적 분권화와 대외적 세계화는 전래적인 정치권력의 장악력을 약화시킬 것이다. 정치권력에 의한 집권적·계서적 통제는 분권화와 다원화에 따른 조정적·협동적 통제에 자리를 상당히 양보해야 될 것이다. 그러한 전환과정에서 과도기적 진통을 겪게 될 것이다.

그리고 정보기술의 고도화는 정치부문에서 엄청난 실책과 정보독재의 위험성을 크게 할 것이다. 앞으로 정보관리자의 윤리성 제고, 정치정보의 공개, 국민의 적극적인 정치참여와 감시 등을 통해 기술적 정보화의 탈선을 막는 과제가 아주 중요해질 것이다.