發展國家에 있어서의 官僚制의 役割

—行政改革과 政治的發展과 關聯하여—

徐　元　宇

目　次

一. 序　言
二. 發展國家에 있어서의 官僚制의 地位
三. 發展國家에 있어서의 官僚制의 役割과 行政改革
四. 發展國家에 있어서의 官僚制의 役割에 관한 諸問題
五. 結　言

一. 序　言

比較行政研究에 있어서 學者들간의 최근의 主된 관심의 대상이 되고있는 主題中의 하나는 이른바 發展國家에 있어서의 官僚制에 관한 比較考察이라 할 수 있다. 최근 발표되고 있는 比較行政分野의 대부분의 論文은 주로 發展國家에 있어서의 官僚制에 관한 것이며, 이른바 先進國家의 그것에 관한 것은 오히려 이러한 發展國家에 있어서의 官僚制를 理解하는데 도움이 되는 範圍以外에는 별로 커다란 관심꺼리가 되고있는 것같지 않다. 이상과 같이 그 研究의 대상이 主로 發展國家에서의 官僚制에 관한 것이라는 점과 아울러 또하나의 특색은 그것이 주로 이러한 發展國家의 行政改革 및 政治的發展과의 관련아래에서의 官僚制의 役割의 評價라고하는 다분히 政策的問題를 그 내용으로 하고 있다는 점이다. 물론 個中에는 特定한 發展國家에 있어서의 現存官僚制의 性格이라든가 그들이 현재 수행하고 있는 機能에 관한 檢討에 관한 研究도 없지 않으나 이러한 官僚制의 役割에 관한 政策的 내지는 當爲的(prescriptive)인 評價를 主題로 한것이 두드러진 特色이라 할 수 있다.

그리하여 本稿는 發展國家에 있어서의 이러한 官僚制의 役割에 관한 몇몇 國內外學者들의 見解를 比較行政論的觀點에서 紹介批判하면서 官僚制의 役割이 그 나라의 行政發展과 政治發展에 대하여 一般的으로 어떠한 意義와 關係를 가지는가를 考察하고 아울러 우리나라에 있어서의 이른바「發展行政」(Development Administration)에 관한 몇가지 問題點에 관하여 管見을 피력하려는데 그 目的이 있다.

二. 發展國家에 있어서의 官僚制의 地位

比較政治論에서 많은 學者들에 의하여 일반적으로 承認되고있는 이른바 構造機能論的立場에 의하면 政治制度(構造)와 그것이 遂行하는 機能은 모든 政治體系에 共通되는 것이 아니라고 한다(1). 즉 현재 여러 政治體系에서 볼 수 있는 外觀上 類似한 것처럼 보이는 官僚制는 그 政治體系가 相異함에 따라 각각 相異한 機能을 營爲하고 있다는 것이다. 따라서 特定한 政治體系에 있어서의 現實的인 官僚制의 機能을 理解하기 위해서는 經驗的으로 그것을 밝혀내지 않으면 아니된다. 그 構造가 同一하다해서 그 機能도 同一하다는 安易한 結論이 내려질 수는 없다는 것이다. 그리하여 發展國家의 官僚制가 現實的으로 遂行하고 있는 機能이 어떤 것인가 하는 問題에 관하여 注意할 點은 그것이 단순히 法令執行이나 그밖의 Almond의 이른바 "排出"機能만을 營爲하고 있는 것이 아니라 政治的社會化나 利益表明, 利益結集등과 같은 이른바 "投入" 機能까지도 廣範하게 營爲하고 있다는 점이다. 다시 말하자면 官僚制는 官僚機構外에서 形成된 諸決定을 執行하는 過程뿐만 아니라 政治的인 決定作成過程에도 크게 參與하고 있다는 점이다.

이러한 狀況에 관한 說明은 學者에 따라 여러가지 인것 같다. 예컨대 Fred W. Riggs는 周知하는바와 같이 「프리즘的社會」(2)라고 하는 一種의 演繹的模型과 관련시켜 이른바 「사랑방」 (Sala) 行政體系模型(3)에 관해 說明해주고 있다. 그에 의하면 發展國家가 「프리즘」的性格을 나타내는 限 「사랑방」型行政體系——官僚制를 가지게 되며 이른바 官僚制的統治(bureaucratic polity)라고하는 대체로 共通的이며 豫測可能한 官僚行態를 示顯한다는 것이다(4). 따라서 이 模型에 있어서는 個別的인 國家나 프리즘的體制를 지니는 國家들가운데 찾아 볼

(1) Gabriel A. Almond, "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics", in Almond and James S. Coleman (eds) The Politics of Developing Areas, Princeton, Princeton University Press, 1960, pp. 3~64.

(2) Fred W. Riggs의 프리즘的社會理論에 관해서는 이미 우리나라에도 많이 紹介된바 있다. 이에 관한 가장 詳細한 說明은 그의 Administion in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society, Boston, Houghton Mifflin Co. 1964. pp. 3~49. 朴東緖, 徐元宇, 韓瑛煥共譯, 新生國行政論, 서울, 大韓敎科書株式會社, 1966, pp. 3~67, 參照.

(3) Sala 行政體系模型에 관한 一般的說明은 Riggs, ibid., pp. 267~286. Riggs, "An Ecological Approach: The Sala Model," in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes, ed., Papers in Comparative Public Administration, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan, 1962, pp. 19~36 參照. Fred W. Riggs, Thailand: The Modernization of A Bureaucratic Polity, Honolulu, East-West Center Press, 1966.

(4) Riggs는 프리즘的社會 (특히 그의 이른바 外生性프리즘的社會)의 構造的特色으로서 形式主義(formalism), 異質混合性(heterogeneity), 重複性(overlapping)을 들고 있으며 이러한 構造的特色으로부터 「바자·캔티인과 不定價性」(Bazaar- Canteen and Price Indeterminacy), 「賤民企業活動과 執權者操作」 (Pariah Entrepreneurship and Elite Operators), 「密入的接近」 (Intrusive Access), 「價値의 凝集」(Agglomeration of Values), 「取得主義에 의한 權力者登用」 (Elite Recruitment by Attainment), 「多分派性과 朋黨」(Poly-Communalism and Clects), 「多規範性」

수 있는 여러가지 變型의 官僚制에 관한 說明이라기보다 프리즘的體制를 지니는 國家群의 官僚制에 관한 共通的인 屬性에 대한 說明에 置重하고 있는 셈이다.

또 어떤 學者들은 官僚制의 機能과 政治體系에 있어서의 政治的權威의 性格과의 관계를 강조하면서 發展國家의 官僚制模型은 결국 이러한 國家들에 있어서의 政治的權威의 行使를 위한 機構의 支配的인 特色이라고 생각되는 것과 밀접하게 聯關된다고 한다. 그 代表的인 例가 Alfred Diamant의 이른바 「發展的動員體制下의 官僚制模型」[5]이라 할 수 있다. Diamant는 政治權力의 行使方式과 公共政策의 作成方式을 基準으로 多頭型(Polyarchy,) 制限的多頭型(Limited Polyarchy), 動員體制型(Movement Regime), 傳統的獨裁型(Traditional-autocratic)이라고하는 네가지 「政治體系樣式」(Political System Style)[6]과 다른 한편으로는 이러한 政治體系가 達成하고자 힘쓰는 主要目標를 基準으로 旣發展型(Post-developmental), 發展型(Developmental), 未發展型(Pre-developmental)이라고 하는 세가지 「政治體系目標」(Political System Goal)[7]로 分類하고 發展途上에있는 國家들을 비록 多少間의 例外가 없지 않지만[8] 대체로 그 政治體系樣式에 있어서는 動員體制型, 그리고 그 政治體系目標에 있어서는 發展型에 속하는 것으로 보고 이러한 이른바 發展的動員體制下에 있어서의 官僚制의 機能, 行態 및 構造的特色과 그 相關關係에 관해 分析하고 있다[9]. 그러나 Diamant의 경우 역시 發展的動員體制型이라는 特定한 範疇에 속하는 國家群의 官僚制에 관한 單一한 一般的模型이라는 點에있어서는 前述한 Riggs의 경우와 근본적으로 다를바 없다할 것이다.

한편 여러 政治學者들이 發展國家의 政治體系를 여러가지 變數를 基準으로 하여 分類한뒤 그 각각의 構造機能上의 特色을 比較檢討하고 있지만 대체적으로 보아 政治的인 體系가 달라짐에 따라 그것이 行政體系 내지 官僚制에 어떠한 影響을 미치는가의 問題에 관해서는 별로 많이 다루고 있는것 같지 않다[10]. 그러나 우리의 主題인 行政體系 내지 官僚制와의 關聯

(Poly-Normativism), 「身分契約混融性」(Status-Contract Nexus), 「表裏不同性과 轉換機構閉鎖性」(Double-talk and Blocked Throughputs), 「兩焦點權力構造」(Bifocal Power Structure) 등과 같은 獨特한 現象이 惹起되며 이들이 서로 原因과 結果가되어 이른바 「依存性症勢」(The Dependecy Syndrome)와 「逆行的發展」(Negative Development)을 나타나게 한다고 한다. Rrggs, Administration, op. cit., pp. 209~222, pp. 117~121.

(5) Bureaucracy in Developmental Movement Regimes: A Bureaucratic Model for Developing Societies, (Bloomington: CAG Occasional Papers, 1964.)

(6) Ibid., p. 28 (Chart 2).

(7) Ibid., p. 26 (Chart 1).

(8) Diamant는 政治體系樣式과 政治體系目標의 各型間의 相關關係를 檢討하고 있기니와 예컨대 政治體系樣式에 있어서 動員體制型이라해서 반드시 그 政治體系目標에있어서 꼭 發展型이어야 한다는 式의 對照的關係가 있는것은 아니라는 點을 指摘하고 있다. ibid., p. 31 (Chart 3).

(9) 朴東緖編, 發展論序說, 서울, 博英社, 1965, pp. 246~247. ibid., p. 74 (Chart 10). 이表를 바탕으로한 發展的動員體制型下의 官僚制의 機能, 行態, 構造間의 相關關係의 說明은 ibid., pp. 75~82 參照.

下에서 Milton J. Esman은 發展國家를 다섯가지 政治體制[11]로 分類하고 있으며, Ferrel Haedy는 여섯가지 政治體制[12]로 分類하여 그 각각의 特色을 比較記述하고 있다. 이러한 政治體制의 類型化에 의한 理解方法은 한편으로는 比較分析을 위한 手段的明確性을 提供해 줄 뿐아니라 다른 한편으로는 이러한 分析을 통하여 비록 그 共通的인 特徵에 比할때 그다지 커다란 差異라고는 할 수 없으나 같은 發展國家의 官僚制間에도 그 機能面에 多少間의 差異가 있음을 알려준다는 點에서 중요한 의미를 가진다.

發展國家의 官僚制에 관한 이상과같은 여러 學者들의 分析을 통하여 일반적으로 그 意見을 같이하고 있는 點은 대부분의 이러한 發展國家들이 急速한 社會的變動過程에 있으며[13] 國民形成과 社會經濟的成長이라고 하는 國家發展을 위한 벅찬 課業遂行[14]을 그 當面問題로 하고있다는 點이다. 그리하여 이러한 當面問題를 解決해나가기 위하여 일반적으로 어떤 戰略이 講究되어야하며, 특히 이러한 國家發展이란 課業遂行과의 관련에서 行政體系 내지 官僚制가 어떠한 役割을 擔當하여야 할 것인가의 문제가 그들에게 있어서는 가장 중요한 문제가 되어있는 것이다. 특히 이러한 官僚制의 役割을 어떻게 理解하여야 할것인가의 문제는 發展國家의 政治體系에 있어서의 앞으로의 方向에 어떠한 意味를 가지는가하는 문제와도 直接的으로 관련되고 또한 이러한 문제는 단순한 發展國家의 앞으로의 政治的趨勢를 豫測하고자하는 사람들이나 그 政治的發展의 過程에 어느정도 影響을 미치거나 統制를 課하고자하는 사람들에게는 다같이 커다란 關心事가 아닐 수 없으며, 특히 國家發展에 있어서 行政體系

(10) 예컨데 Gabriel A. Almond, "Political Systems and Political Change", American Behavioral Scientist, VI. No. 10 (June 1963), pp. 3~10: James S. Coleman, "Conclusion: The Political Systems of the Developing Areas", in Gabriel A. Almond and James S. Coleman, eds., op. cit. pp. 532~576; Alfred Diamant, op. cit., pp. 26~31; John H. Kautsky, ed., Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism (New York: John Wiley &. Sons, Inc., 1962); Edward A. Shils, Political Development in the New States (The Hague: Mouton &. Co., 1962); Fred R. von der Mehden, Politics of the Developing Nations (Englewood Cliffs, N. J., Prentice- Hall, Inc., 1964: A Spectrum Book).

(11) i. 保守的寡頭體制(conservative oligarchies), ii. 競合的利益志向性政黨體制(competitive interest-oriented party systems), iii. 支配的大衆政黨體制(dominant mass party systems), iv. 權威主義的軍事改革體制(authoritarian military reformers), v. 共產主義的全體主義體制(communist totalitarians). Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration", in John D. Montgomery and William J. Siffin, eds., Approaches to Development: Politics, Administration &. Change. New York, McGraw- Hill Book Co. 1966. pp. 87~105.

(12) i. 傳統的一專制的體制(Traditional-Autocratic Systems), ii. 官僚的엘리트體制(Bureaucratic Elite Systems), iii. 多頭制的競合體制(Polyarchal Competitive Systems), iv. 支配政黨的準競合體制 Dominant-party Semicompetitive Systems), v. 支配政黨的動員體制(Dominant-Party Mobilization Systems), vi. 共產主義的全體主義體制(Communist Totalitarian Systems). Ferrel Heady, Public Administration: A Comparative Perspective, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall, Inc., 1966) pp. 74~97.

(13) Hahn- Been Lee, "The Role of The Higher Civil Service Under Rapid Social and Political Change," (CAG Occassional Papers, 1966), p. 1.

(14) Esman, op. cit., pp. 60~65.

내지 官僚制의 革新的役軍으로서의 役割을 重視하는 立場에 서는 경우에는 그 具體的인 戰略과도 관련된 극히 實踐的인 의미를 가지기도 하는 것이다.

요컨대 여기서의 문제점은 다음의 두가지로 要約될 수 있다. 즉 첫째는 國家發展에 있어서의 官僚制가 담당하여야 할 役割의 문제이며 둘째는 이와 같이하여 定立된 役割을 效果的으로 遂行하기 위한 方案으로서의 이른바 「行政改革」(administrative reform)의 문제라 할 수 있다.

三. 發展國家에 있어서의 官僚制의 役割과 行政改革

1. 最近에 發表된 比較行政系統의 文獻을 보면 發展國家에 있어서의 官僚制가 어떠한 方向으로 發展해나가는 것이 要望되며, 또한 그것은 如何히 實現될 수 있을것인가라고 하는 다분히 當爲的이며 處方的인 問題意識을 가지고 主題를 다루고 있는 傾向을 엿볼 수 있고 대체로 이른바 「發展行政」(Development Administration)이라는 이름아래 다루어진 文獻들이 이에 속한다고 할 수 있다[15]. 물론 이러한 當爲的 내지 處方的인 問題意識에 대하여 警戒해야 함을 強調하는 見解도 없지는 않다. 「프리즘的模型을 바탕으로 過渡的社會에 대한 새로운 分析의 資料를 통하여 行動을 위한 綱領들을 만들어낼 수 있다는 可能性을 是認하면서도 나는 한마디의 注意를 덧붙여 두고자 한다」고 前提하면서 이點에 관하여 Riggs는 「現代的인 行政理論의 研究者들이 볼때 그들의 理論은 妖術的인 醫員들의 그것보다 훨씬 科學的이고 健全한 것이라고 생각할 것은 물론이지만 복잡한 文化的關聯을 갖고있는 프리즘的體制의 行政行態를 理解하기위해서 보다 科學的인 方法을 摸索하려고하는 여러가지 새로운 試圖가 그렇다고 해서 이러한 科學的努力의 結果 우리가 所望하는 目標를 보다 쉽게 達成할 수 있는 計劃性있는 社會的, 政治的 내지 行政的變化를 위한 處方을 마련함에 있어서, 아직은 어떠한 進步的社會科學者로서도 어떻게 할 수 없는 廣範圍한 試行錯誤를 통하여 터득한 많은 「職業上秘訣」(trade secrets)을 가진 老鍊한 行政實務家들의 方法보다 더 훌륭한 것이 될 수 있을런지 疑心스럽다」고 後進國의 行政的改善을 위한 外部로부터의 一般的인 勸告내지 助言의 危險性에 관하여 警告하고 있다[16]. 그러나 Riggs自身 역시 後述하는바와 같이 다른 學者들의 경우와 마찬가지로 官僚制가 發展하기 위해서는 어떠한 目標가 주어져야 하며, 어떻게하면 그러한 目標가 達成되어지는가에 관하여 最近의 여러 論文에서 그의 意見을 피력하고 있음을 看過할 수 없다.

---

(15) 朴東緖 "發展行政의 槪念과 問題點", 朴東緖編, 發展論序說(서울, 博英社, 1965) pp. 235~280: 同, "發展行政能力의 向上", 行政論叢, 第四卷第一號(1966), pp. 1~20: 李漢彬, "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 摸索을 위한 小考——", 行政論叢, 第四卷 第二號(1966), pp. 1~26: Hahn-Been Lee, op. cit., pp. 1~31.

(16) Riggs, op. cit., p. 322.

요컨대 여기에서 가장 중요한 問題는 官僚制가 旣히 相當한 支配的인 地位를 지니고 있는 發展國家的體制下에 있어서 官僚들의 成就能力(performance capacity)을 向上시킴으로써 官僚制를 보다 더 強化하기 위한 措置가 取해지는 것이 要望되는가의 與否, 그리고 만일 그러한 措置가 要望된다면 어떠한 與件下에서 그것이 이루어져야할 것인가의 問題라 할 수 있다. 官僚制의 強化를 위한 어떤 措置가 取해진다는 의미는 그러한 方向에로의 行政改革을 위한 外國의 技術援助의 功過라는 問題와도 관련되며 低發展國家에 대한 公共行政部門의 技術援助의 戰略 내지 戰術에 관한 중요한 問題點들을 提起하기도 한다[17].

2. 그리하여 「行政改革」(administrative reform)이란 元來 善한 것이라는 主張에 贊成하는 學者들은 行政의 改善 내지 向上은 어느 國家에 있어서나 現實的으로 要請되며 可能한限 빠른 速度로 이룩되어야 한다고 생각하며 官僚制도 따라서 그것이 어떠한 性質의 政治體制下에서 運用되든 可能한 限 能率的이라야 한다는 것이다. Warren Ilchman[18]은 이러한 立場을 「行政體系的方法」(administrative system approach)에 속하는 것으로 보고있다. 行政體系的方法이란 주로 西歐의 產業社會의 產物이라 할 수 있는데 行政의 問題를 다분히 社會의 다른 分野와 分離시켜 고찰하려는 方法이라 할 수 있으며 行政을 그 自體 하나의 獨立된 公共目標達成을 위한 合理性과 經濟性의 體系로 行政에 있어서의 技術性과 能率性등을 重要視하는 이른바 「會社模型」的立場[19]이라 할 수 있다. 이들의 主張에 의하면 비록 社會에 따라 變動하며 增大하는 새로운 要請에 對處하여 物資와 써어비스를 產出하는 力量面에는 多少間 差異는 있으나 어쨌든 先進國에서 旣히 發揮된 行政的인 諸力量은 비록 그 全部가 아니고 選擇的인 內容의 것일망정 後進國에의 移入이 可能하며 그렇게 함으로써 先進國이 겪은 것과 같은 孵化期를 免할 수 있다는 것이다. 요컨대 다른데서 生成된 것도 採擇(adopt)과 適應(adapt)이 可能하다는 것이다[20].

이상과 같은 範疇에 속하는 여러 學者들간에도 물론 그 戰略上의 差異가 없을 수 없다. Ilchman는 이것을 均衡的行政發展型(balanced administrative growth strategies)과 不均衡的行政發展型(unbalanced administrative growth)으로 大別하고 있는데 前者는 行政全般에 걸치는 同時的 내지 全面的인 發展을 重視하는 立場이라 할 수 있으며 H.A. Emmerich[21], P.C.

(17) David S. Brown, "Strategies and Tactics of Public Administration Technical Assistance: 1945~1963," John D. Montgomery and William J. Siffin. (eds), op. cit., pp. 185~223.

(18) Warren Ilchman, "Rising Expectations and the Revolution in Development Administration," Public Administration Review, XXV, No. 4 (1965), pp. 314~328: Ilchman의 "行政體系的方法"과 "社會體系的方法"에 관한 要約으로는 朴東緖, "發展行政能力의 向上"이라는 前揭論文參照. pp. 5~8 : 朴文玉著, 開發行政論, 서울, 博英社, 1967, pp. 59~66.

(19) F.W. Riggs, Ecology of Public Administration, (Bombay, Asian Publishing House, 1961), pp. 18~20. 李漢彬, 前揭論文, p. 3.

(20) Ilchman, op. cit., p., 316.

(21) A Handbook of Public Administration (United Nations, 1961).

Appleby[22], B.L. Gladieux[23], Saul M. Katz[24] 등의 學者를 들고 있다. 한편 後者는 行政의 어느 限定된 비교적 중요한 局面만의 發展만이라도 推進시키고 그것으로부터 보다 더한 全體的인 發展을 위한 基盤을 찾으려는 立場으로서 A.H. Hanson[25], E.C. Lee[26] 등을 들고 있다.

이러한 行政體系的方法에 共通的인 點은 그것이 行政改革을 政治的發展을 위한 先行條件 내지 前提要件으로 보고 그것이 成功的으로 이루어지면 政治的 및 經濟的發展도 극히 滿足스러운 步調로 進行될 展望이 增大된다고 생각하고 있다. 이러한 行政改革의 結果 일어나는 官僚制의 強化가 그 나라의 政治權力配分上에 어떠한 影響을 미치는가에는 별로 關心이 없으며 行政을 하나의 獨自的인 體系로 보고 行政改革上의 戰略을 發展國家가 지니고 있는 現實的인 政治體制와 관련시켜 생각하려들지 않는데 그 特色이 있기때문에 社會가 아직도 덜 分化되어있어서 行政과 政治, 社會, 經濟, 文化등과 같은 分野間의 區別이 잘 이루어져있지 못한 發展國家의 官僚制研究로서는 이러한 方法은 그다지 適當한 方法이라 할 수 없다[27].

3. Ilchman이 提示한 또하나의 範疇는 行政도 社會全體의 體系를 構成하는 하나의 下位體系로 보고 다른 下位體系와의 相互依存關係를 重要視하는 이른바 社會體系的方法(social stystem approach)이라 할 수 있는데 그 態度, 前提 및 結論에 있어서 前述한 行政體系的方法과는 크게 對照的이라 할 수 있다. 이 方法도 또한 그 戰略的內容에 따라 均衡的社會發展型(balanced social growth)과 不均衡的社會發展型(unbalanced social growth)으로 갈라지는데 前者에 속하는 學者들로서 Ilchman은 F.W. Riggs, J. La Palombara[28], S.N. Eisenstadt[29], 등을 들고 있다.

이들은 대체로 發展途上에 있는 國家의 官僚制를 歷史的 내지 社會的觀點에서 바라보려고 하기때문에 官僚制의 性格도 그러한 歷史的 내지는 社會的發展의 段階와 關聯시켜 그 轉移過程을 觀察하려한다. 그리하여 官僚制를 그러한 社會에있어서의 權力的中心體系로 생각하지만 그것은 어디까지나 그 社會의 다른 權力的體系들과의 相互均衡關係를 維持하는 것이라

(22) Public Administration in India (Government of India, 1953).
(23) Reorientation of Pakistom Government for National Development (Planning Board of the Government of Pakistan, 1955).
(24) A System Approach to Development Administration (Routledge and Kegan Paul, 1959).
(25) Public Enterprise and Economic Developmnent (Roledge and Kegan Paul, 1959).
(26) Local Taxation in Tanganyika (Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1965).
(27) 朴東緖, 前揭論文, p. 6. Ilchman, op. cit., p. 317.
(28) J. Lapalombara (ed.) Bureaucracy and Political Development, Princeton,Princeton University Press, 1963, Chapters 1・2, 李延植譯, "新生國家에 있어서의 官僚制의 發展," 現代의 政治學, 서울, 一潮閣(1965) pp. 245~264 : 朴東緖譯, "官僚制와 政治的發展 : 意見・疑問 및 딜렘마", 上揭書, pp.265~284.
(29) "Problems of Emerging Bureaucracies in Developing Areas and New States", Industrialization and Society, ed. by Bert F. Hoselitz and Wilbert E. Moore (UNESCO Mouton, 1663).

야함을 重要視하고 官僚制에 대하여 行政改革과같은 어떤 發展을 위한 措置를 加한다는 것은 그러지 않아도 이미 政治的權力의 行使에 있어서 다른 權力的體系를 능가하는 地位에 있는 것으로 危險視되는 官僚制體系를 더욱 強化시키는 것이 되어 이른바 「惡循環」(vicious circles)의 原因을 초래하게 된다는 것이다.

이러한 立場의 가장 代表的인 學者는 다름아닌 Riggs라 할 수 있다[30]. 그는 주장하기를 특히 過渡的인 國家에서의 官僚制와 다른 政治制度間의 權力的地位는 적어도 西方의 民主的政治制度라는 角度에서 볼때 正常的인 것이 못된다고 한다. 즉 官僚制를 統制해야할 立法府, 行政首班, 司法府, 政黨, 壓力團體들이 全혀 存在하지 않거나 存在한다 하더래도 官僚制에 對決할만큼 強力하지 못하기 때문에 效果的으로 牽制하기 힘들고 政治的方向決定은 더욱더 官僚制의 獨占物이 되고 그 결과 官僚들自身은 더욱더 그들 自身의 集團的利益에 優先權을 두게된다. 이러한 不均衡이 持續되고 增加됨에 따라 서로 競存하는 權力體系相互間의 獨自性確立을 위한 希望은 더욱 멀어져가기마련이라고 한다. 이러한 狀況下에서는 그 勢力이 커져가는 官僚制는 그의 政治的支配權의 掌握으로 말미암아 實際에 있어서는 利用可能한 資源의 生產的인 活用能力이 오히려 現實的으로는 低下된다고 하는 逆說的인 結果를 나타내게 된다. 安定된 政治的均衡에로의 發展 뿐만 아니라 持續的인 行政實績을 維持하기 위한 官僚制의 力量이라는 點에서도 事態는 더욱 惡化된다는 것이다. 따라서 이러한 與件下에서는 무엇보다도 明白히 避해야할 것은 이러한 官僚制의 特權을 보다 強化하는 措置라 할 수 있다. 官僚制에 대한 援助라든가 慰安은 現實에 있어서는 바로 이러한 政治的不條理(political maladjustment)에의 貢獻을 의미한다는 것이다. 그 動機가 아무리 恩惠的인 것이라 하더래도 그것이 만일 官僚制를 強化하는 것이라면 援助供與는 有害한 것이 된다. 왜냐하면 그 結果는 본래 意圖했던 바와는 正反對의 것이 되기때문이다. 따라서 이러한 社會에 주어져야할 外生的인 힘 眞正한 意圖는 마땅히 官僚制의 擴大를 沮止시킴과 동시에 이들 野心的인 官僚制에 의하여 橫領當하고 있는 政治的機能을 回復시킬 수 있는 다른 政治制度를 確立하는 것이라야 한다는 것이다. 不然이면 均衡的成長이란 希望은 그러지 않아도 微微한데 궁극적으로는 完全히 消滅되어버린다는 것이며, 이러한 官僚制가 援助의 受惠者인 경우에는 行政을 改善시키기 위한 프로그램의 試圖는 膳物(boon) 아닌 害毒物(boomerang)이 되어 버릴 것이라고 말하고 있다. 최근 그는 官僚制가 環境에 의하여 影響을 받기만 하는 것이 아니라 그것을 積極的으로 變化시키고 調整할수도 있는 人的要因 즉 官僚制의 裁量과 先導的인 役割에 대해서도 強調하면서 그 나름의 獨特한 發展行政論을 새로이 展開시키고 있지만 如前히 環境的制約과의 均衡的인 相關性을 強調하는 종래의 立場은 變更시키지 않고 있다[31].

(30) F.W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View," in Joseph LaPalombara (ed.) op. cit., pp. 120~167.

(31) The Idea of Development Admniistration: A Theoretical Essay, (CAG Occassional Papers, 1966);

4. Ilchman의 提示한 社會體系的方法가운데 다른 또하나의 立場은 不均衡的社會發展型인데 R. Braibanti[32], M.J. Esman[33], E.W. Weidner[34] 등이 그 代表的인 學者들이다. Braibanti에 의하면 「新生國에 있어서의 諸制度는 分明히 不均等하게 生成되었으며 그 發展이 高度로 差異的, 不均衡的, 不調和的이라고 한다.」[35] 또한 그는 하나의 制度로서의 官僚制가 그의 여러 競存者를 넘어서는 일이 흔히 있고 결국에 가서는 이러한 官僚的인 過剩을 制約하고 政治的發展에 보다 더한 均衡을 造成케할 수 있는 制度를 強化할 方法이 摸索되지 않으면 아니됨을 충분히 認識하고 있다. 그러나 그는 「廣範한 全體政治過程面의 成熟度如何와는 관계없이 全國에 걸치는 行政改革이 戰略的으로 하나의 獨自的인 活動으로 進行되지 않으면 아니된다」[36]고 主張하고 있다. Braibanti는 이러한 그의 主張을 뒷받침하기 위하여 몇가지 論點을 展開하고 있는데 그의 論點의 核心은 新生國家의 行政機構에 負荷된 要請은 대단히 緊急하고 重大한 것이기때문에 官僚制의 力量이라는 點에서 最高速의 改善이 要請된다는 것이다. 「이러한 改善의 速度를 일부러 늦추게함으로써 다른 分野의 政治的發展이 뒤 따라오게 한다는 것은 外援의 非生產的인 活用 내지 그 終末이라는 冒險的인 結果를 초래케하며 그것의 보다 深刻하고도 可能性있는 結果는 不斷히 增大되는 社會的變動에 대한 要請에도 不拘하고 그것을 外面하고 行政的力量을 漸次로 退步시키는 것이 되고 말것」이라고 한다[37]. 이러한 社會에 있어서는 政治制度의 不均衡的이며 不調和的인 發展은 豫想하지 않으면 아니된다. 대부분의 이러한 新生國家에 있어서의 政治的發展의 成果는 相異한 制度的成熟度下에서만 達成될 수 있는 것이다. 그 結果 이른바 「特有한 過渡體制」(distinctive transitional system)가 形成되는데 後見的民主制, 基本的民主制, 間接選擧制, 軍部統治 등과 같은 政治體制가 그 例라 할 수 있다. 대부분의 이러한 政治體制下에서는 政治文化度가 낮기 때문에 大衆들의 政治過程에의 參與가 制限되는 경우가 많고[38] 「代身 行政機構가 先進國家의 政治

Modernization and Development Administration,(CAG Occassional Papers, 1966); Modernization and Political Problems: Some Developmental Prerequisites, (Annex to ibid).

(32) Administrative Reform in the Context of Political Growth, (In Brookings Institution, Prepared Papers and Report on Proceedings, Symposium on Research Needs Regarding the Development of Administrative Capabilities in Emerging Countries, Williamsbury, Virginia, November 14~17 1965) : "Reflections on Bureaucratic Reform in India," Administration and Economic Development in India (Duke University Press, 1963): "Administrative Modernization", Myron Weiner (ed.) Modernization; The Dynamics of Growth, New York, Basic Books, Inc, (1966), pp. 166~180.

(33) The CAG and the Study of Public Administration: A Mid-Term Appraisal, (Bloomington, Indiana, CAG Occassional Papers, 1966). "The Politics of Development Administration," Montgomery and Siffin (eds.) op. cit., pp.59~112.

(34) Technical Assitance in Public Administration Overseas: The Case for Devleopment Administration, (Chicags: Public Administration Service, 1964); "Development Administration: A New Focus for Research," Heady and Stokes (ed.) op. cit., pp. 97~116.

(35) Braibanti, Administrative Reform, op. cit., p. 12.

(36) Ibid., p. 6.

(37) Ibid., p. 11.

體制의 경우에 比해서 指導性과 責任性이라고 하는 보다 커다란 責務를 질머지게되는 것이 要請된다」[39]고 주장하고 있다.

이러한 評價는 요컨대 그 結果가 어떤 것이든간에 行政의 改善을 위한 積極的이며 不斷한 努力이 加해지지 않으면 아니될 것을 명백히 強調하는 立場이라 할 수 있으며 政治的發展面에 있어서의 均衡은 이러한 改善된 官僚制의 後見에 相應하여 보다 뒤에 나타나게 될 것이라고 期待한다. 行政改革은 확실히 暫定的으로나마 現存의 政治的不均衡을 增大시킬지 모르지만 廣範한 領域에 걸치는 行政改革計劃은 마침내는 社會秩序의 다른 分野에도 浸潤하는 效果를 나타내게 하여 그러한 分野의 發展을 위한 發電器的役割을 담당하게 될것이다. 따라서 行政的發展만을 위한 排他的인 關心의 表示가 不可避的으로 不均衡的인 政治發展을 增大시키는 결과를 갖어온다고 斷言할 수 없다는 것이다[40].

Esman 역시 대부분의 發展國家에 있어서 官僚制의 統制에 置重하는 것이 「順位가 위험하게도 잘못 定해진 것이며 그들의 發展度를 크게 後退시킬지도 모르는 것」이라 하면서 反對하고 있다. 代身 官僚制의 力量을 增大케하여 政策形成과 權力配分에 있어서 官僚의 役割을 完遂하고 正當化할 수 있도록 關心이 기울어져야 한다는 것이다. Esman은 官僚制를 發展國家에 있어서의 支配的엘리트(governing elite)의 中樞的인 機構로 보고 있으며 이른바 國民形成과 經濟社會的發展의 役軍으로서의 그의 政治的指導을 특히 強調하고 있다. 이러한 그의 주장이 行政官僚의 社會的役割에 대한 友好的인 評價임은 말할것도 없거니와 官僚制가 특히 그 社會的 經濟的發展이 크게 政府의 成果에 의하여 左右되는 急速한 變動的인 狀況下에서는 公共役務의 強力하고도 不可缺한 그리고 一般的인 供給機關이 되지 않을수 없을 뿐 아니라 또한 마땅히 그렇게 되어야한다고 생각하고 있다. Esman의 경우에 있어서의 行政改善이란 따라서 全體的인 權力體系안에서의 行政機構自體의 改善強化라는 의미보다 國家의 發展目標를 效果的으로 實現시키기 위한 行動志向的인 推進體로서의 使命내지 指導性의 強化라는 의미가 특히 중요시되며 최근 우리나라의 發展論者들간에도 많은 論議의 대상이 되어 있는 이른바 政治的엘리트들의 態度, 感覺, 資質問題등과 直結된다. 요컨대 Esman의 경우에 있어서도 官僚制에 대해서는 「그 力量의 濫用을 制限하는 것에 보다 그것의 形成에 보다 높은 順位를 두는」 戰略에 贊成하고 있다[41].

그는 Riggs, W.J. Siffin 그리고 Nghiem Dang 등과 같은 生態論的立場을 重要視하는 學者들의 著書에 대한 최근의 書評論文에서도 이들 生態論的方式(ecological style)을 批判하면서

(38) 우리나라의 政治發展과 制限選擧制에 關한 是非를 主題로 朴東緖, 尹謹植兩教授의 論爭이 「世代」誌에서 展開된바있다. 朴東緖, "政治發展과 制限選擧" 世代, 1966年 3月號, pp. 124~129; 尹謹植, "「制限選擧論」을 駁함", 世代, 1966年 4月號, pp. 118~125.

(39) Braibanti, op. cit., p. 18.

(40) Ibid., p. 7.

(41) Esman, The CAG, op. cit., pp. 29~30.

「現代의 官僚制가운데는 Riggs가 말하는 것과같은 歸一的이며 機會主義的이며 自己奉仕的이라고만 할 수 없고 여러 公共政策의 分野에서 비록 不均衡的이지만 多元的으로 發展하고 있고, 또한 外部로부터의 效果的인 統制가 없드래도 相當한 內部的인 自制가 保障되고 現代社會의 維持發展에 必要不可缺한 機能遂行에 상당한 成果를 올릴 뿐 아니라 무엇보다 어떤 種類의 外部的統制는 官僚制內의 運營上의 效率性과 內部的統制自體를 破壞케 할지도 모르며 결국은 非效率的이며 또한 그 역시 自己奉仕的인 것임을 免치못하는 非官僚制的權力에 의하여 代替되는 결과 밖에 가져오지 않고있다는 수많은 實證이 있다」고 하면서 「官僚制에 대한 그 나라의 統制의 程度가 반드시 그 나라 政府의 效率性 내지 責任性을 測定하는 指標라할 수 없다」고 強調하고 있다(42)

5. 根本的으로는 Ilchman의 이른바 不均衡的社會發展型에 속하면서도 약간 뉴앙스를 달리하는 立場으로 E.W. Weidner와 J. La Palombara의 見解가 있다. 이들의 主張의 特色은 그때그때의 狀況에 따라 官僚制의 改革의 內容이 달라져야 한다는 點이다. 이런 경우 그 社會의 政治的構成(political configuration) 如何가 극히 중요한 의미를 지니게된다. Weidner는 發展行政에 重點을 두고 있는데 그에 의하면 그것은 「發展目標의 達成을 위해 組織을 引導해가는 過程」이라 說明하고 있다. 그것은 「行動志向的이며 그것은 行政을 發展目標達成을 促進시키는 中心으로 삼고있다」(43) 特定한 官僚制의 性格이란 官僚制가 遂行하고자하는 發展的努力을 促求하는 수도 있고 沮害하는 수도 있는 政治的要因의 影響에 어느정도 依存하고 있기 때문에 行政의 改善을 위한 勸告에는 이러한 要因도 考慮되지 않으면 아니된다는 것이다. 그리하여 종래 公共行政分野의 技術援助計劃을 評價함에 있어서도 이러한 政治的인 條件의 考慮를 輕視하는 나머지 受援國의 政治的目標라든가 그들이 누리는 政治的自由의 程度같은 것을 無視하고 모든 發展國家에 대하여 거의 大同小異한 行政刷新을 위한 勸告를 試圖하여왔음을 遺憾으로 생각한다는 것이다(44). 따라서 그는 이러한 技術援助의 努力이 發展的目標가 達成될 수 있는 政治的環境을 보다 더 認識한 위에 形成되어야함을 強調하고 있다. 이와같이 必要에 相應한 技術援助提供을 強調하는 Weidner로서는 官僚制의 改善을 내용으로 하는 行政改革과 그것을 지탱해나갈 수 있는 政治的發展間의 相關關係가 결코 그리 단순하지 않은 것으로 생각하고 있으며 만일 官僚制가 그 社會에서의 다른 政治的인 分野를 앞질러 發展하게 되면 政治體系上의 均衡이 깨어질런지 모르지만 그렇다고해서 그러한 均衡이 나타나게 될때까지 行政力量의 發展을 遲延시킬 수는 없다는 것이다. Weidner는 分明히 그의 著書에서 「技術援助計劃을 責任지는 사람은 그것이 어떤 形態의 것이든간에 受援國의

(42) Esman, "The Ecological Style in Comparative Administration," Public Administration Review, Vol. XXVII, Sept. 1967. pp. 273~274.
(43) Weidner, Technical Assistanoe, op. cit., p. 200.
(44) Ibid., p. 164.

政治體系가 成熟하여질때까지 그 援助를 기다릴 수는 없는 것이라」고 말하고 있다. 또한 그는 官僚制를 強化한다는 것은 필연적으로 동시에 다른 分野의 發展을 沮害케함을 의미한다는 見解에도 反對하고 있다. 그것은 어디까지나 하나의 可能性에 불과한것이지 啓發되고 有能한 官僚制가 發展的目標에 對處해나가기 위하여 다른 뒤진 分野의 向上을 圖謀하는 指導性을 自發的으로 發揮하여줄 뿐 아니라 또한 現實的으로도 그것이 可能한 경우를 看過해서는 아니된다고 다분히 發展行政의 可能性에 대해 樂觀的인 見解를 가지고 있다. 따라서 이러한 行政改革을 위한 努力의 結果가 어떻게 될것인가에 관하여 아직도 우리들이 잘 알지 못하는 以上 우선 實用的인 立場(pragmatism)과 實驗的인 立場(experimental)에서라도 그 努力은 推進되어야 한다는 것이다. 發展國家의 官僚制에 대하여 언제 어떻게 다루어야 할것인가에 관한 標準的인 公式은 提示하고 있지않지만 어쨌든 그는 官僚制의 改善을 위한 技術援助가 中斷되어서는 아니됨을 強調하고 있다. 특히 그의 見解에 있어서 注目할 點은 그러한 技術援助가 單一的인 내용의 것이 아니라 相對國의 發展目標와의 關係에서 보다 現實的이며 伸縮性있게 짜여진 내용의 計劃에 의한 것이라야 한다는 點에서 發展國家의 發展行政面의 特殊性을 고려하고 있다는 點일 것이다[45].

한편 벌써 그러지 않아도 상당한 支配的인 地位를 누리고 있는 官僚制를 도우려는 試圖에 대하여 종래 相當한 懷疑를 품고 있었던 LaPalombara도 최근 新生國의 行政力量을 發展시키기 위한 代案的戰略을 論함에 있어서 그 前과는 다른 立場을 取하고 있다[46]. 즉 그는 政治的發展을 위한 條件을 挑戰과 適應이라는 關係에서 把握하여 政治體系가 그에게 부닥친 諸要請에 適切히 適應해나 갈 수 있는 力量으로 보고 있거니와 모든 國家가 類似한 挑戰내지 危機에 부닥치지만 國家에 따라 그 時期, 緊急度등이 다르기 때문에 그에 對處할 力量의 程度도 동일하다고 할 수 없다는 것이다[47]. 發展國家는 대개의 경우 先進國家들이 여러 世代에 걸쳐 處理해오던 危機解決의 課業을 短期間中에 達成 해야할 處地에 놓여있기때문에 그것이 어떠한 傳統을 이어받은 것이든간에 官僚機構는 일반적으로 弱化시키기보다 強化시켜야 한다는 것이다. 發展國家의 當面課題가 주로 그들이 내세운 發展理念을 위한 統合, 統一, 浸透등을 내용으로 하는 것일 경우 이러한 官僚機構의 強化問題는 특히 緊要한 것이 된다. 왜냐하면 이러한 性質의 挑戰 내지 危機의 打開는 대개의 경우 民間官僚나 軍人官僚들의 力量에 의존하는 바가 크기 때문이다. 따라서 LaPalombara

(45) Ibid., p. 166.
(46) Alternative Strategies for Developing Administrative Capabilities in Emerging Nations. (In Brookings Institution, Prepared Papers and Report on Proceedings, op. cit.,).
(47) Joseph LaPalombara, "Public Administration and Political Devlopment: A Theoretical Overview" (East Lansing: The Institute for Community Development, Michigan State University, October 1965, mimeo). p. 18.

에 의하면 무엇보다 急先務는 關係國家의 狀況에 따라 戰略이 選擇決定되어야 한다는 일이다. 다시 말하자면 處方은 어디까지나 關係發展國家의 實際的인 事情에 따라 마련되어야지 단순히 그 國家가 어떤 形態의 國家인가라고 하는 常套的인 方式으로 演繹的推論을 일삼는 것은 삼가야 한다는 것이다. 그리하여 LaPalombara는 戰略上의 指標로서 特定한 國家의 行政官僚의 發展的役割과 關聯하여 必要로하는 것이 무엇이며, 어떠한 資源을 保有하고 있으며, 그것을 沮害하는 要因은 어떤 것이며 또한 앞으로의 發展可能性은 어느정도인가등을 말해주는 「國家푸로필」(country profiles)을 만들어낼것을 提案하고 있다. 이러한 分析方法에 의할것같으면 行政的力量을 增大시키는 問題에 관한 戰略에 있어서도 결코 單一한 方法으로는 不適當함을 알 수 있음과 동시에 어느때, 어떤 部面에 대하여 官僚制의 強化를 특히 더 強調하여야 한다거나 덜 強調하여야 한다거나하는 바탕도 얻어질 수 있다는 것이다.

이와 같이 不均衡的發展論的立場에서 政治體系의 具體的인 事情을 重視하고 그에 適合한 伸縮性있는 措置가 講究되어야함을 強調하는 또하나의 代表的인 見解는 F. Heady의 경우라 할 수 있다.

Heady 또한 發展國家의 政治的發展——非官僚制的手段——을 確保하기 위하여 現在 推進되고 있는 行政改善을 위한 技術援助가 抛棄될 수는 없다고 前提하면서 다만 그것이 均衡的發展을 위한 措置든 不均衡的發展을 위한 것이든간에 그 나라의 政治的決定作成者의 뒤받침없이는 그것이 效率的일 수 없다는 點에 注意를 喚起시키고 있다. 發展國家의 官僚制의 力量을 強化 내지 向上시킨다는 것이 特定한 國家의 政治的發展에 어떠한 效果 내지 影響을 미칠 것인가를 미리 銳意 研究한 뒤에 가장 適切한 措置를 講究하는 것이 가장 理想的일 것임은 再言을 요하지 않지만 Heady에 의하면 그러한 結果를 기다릴 사치스러운 餘裕가 없다고 한다. 行政改革을 위한 技術援助當局者로서는 發展國家의 政治的發展을 促進시키기 위하여 行政體系自體의 能率向上에만 關心을 기울일것이 아니라 外在的인 非官僚制的要素의 強化를 위한 一連의 措置도 講究되어야 할것이지만 결국 이러한 政治的發展의 關鍵은 그 나라의 政治的決定作成者의 決定에 달리어 있다는 것이다[48]. 그러나 어쨌든 Heady의 경우에 있어서도 대체로 前述한 Braibanti, Weidner의 경우처럼 發展國家에 대한 行政改革을 위한 技術援助의 결과가 그 나라의 均衡的인 發展에 반드시 어떤 害로운 結果를 가져온다고만 斷定할 수 없고 그 波及的效果를 通하여 오히려 社會秩序의 다른 分野의 發展도 期待할 수 있을 것이라는 비교적 樂觀的立場을 取하고 있으나 특히 對象國家의 政治體制에 따라 行政改革을 위한 技術援助의 戰略이 달라져야 함을 強調하고 있다[49].

---

(48) F. Heady, Bureaucracy in Developing Countries: Internal Roles and Exernal Assistance,(CAG Occassional Papers, 1966). p. 28.

(49) Heady는 行政改革을 위한 技術援助의 戰略과의 關聯下에 被援國을 여섯가지 範疇로 分類하여 그 각각의 實情에 알맞는 現實的인 戰略이 講究되어야한다고 주장하고 있다. Ibid., pp. 32~34.

요컨대 Weidner나 LaPalombara 그리고 Heady의 이상과 같은 주장의 意義는 모든 官僚制를 한데 묶어서 생각하거나 또는 發展國家에서의 그것을 一括的으로 다루려는 態度의 不當性을 지적한 것이라 할 수 있고 어디까지나 政治體系와 그가 지니고 있는 目標와의 關聯下에서 具體的인 官僚制의 役割이 문제되어야함을 強調하는 立場이라 할 수 있다.

四. 發展國家에 있어서의 官僚制의 役割에 관한 諸問題

1. 일반적으로 官僚制가 어떠한 役割을 擔當하고 있는가의 문제는 學者들의 보는 角度에 따라 여러가지로 說明할 수 있다. 예컨데 M. Marx는 機能的인 面에서 政策形成型(policy formulation), 政策諮問型(policy counsel), 公管理型(public management)의 세가지로[50], S.N. Eisenstadt는 構造機能的인 面에서 奉仕型(service), 受動的道具型(passive tool), 自己擴張型(self-aggrandizement)의 세가지로,[51] M. Esman은 規範的인 面에서 獨創的인 企業家型(creative)과 被統制的道具型(controlled instrument)의 두가지로,[52] 그리고 李漢彬教授는 時觀과 變化에 대한 態度라는 面에서 逃避型(escapist), 機會主義型(exploitationist), 發展型(developmentalist)의 세가지로 각각 分類하고 있으며,[53] E. Weidner의 경우에는 여러가지 面을 종합하여 刷新型(innovation), 指導者型(leadership), 變化推進型(change agents), 行政過程 내지 慣例墨守型(administrative process or routine), 專門家 내지 技術者型(specialized or technical expertise), 政治的 내지 行政的連絡官型(political and administrative liaison)등의 여섯가지로 分類하고 있다[54]. 그러나 이러한 여러 型의 官僚制의 役割가운데 어느 型이 特定한 國家 내지 政治體系에서 支配的인 型인가는 물론 一律的으로 말할 수 없고 어디까지나 그 國家 그 政治體系의 政治, 經濟, 社會, 文化등의 여러가지 與件을 충분히 調査檢討하지 않고는 어느 것이라 斷定할 수 없다. 그러나 일반적으로 말할 수 있는 것은 現代行政國家에 있어서 官僚制의 役割이 크게 重要視되고 있으며 특히 急速한 社會的變動過程에 處해있는 대부분의 發展國家의 경우 官僚制의 國家發展課業上의 役割을 어떻게 評價하여야할 것이며 그것을 어떤 方向으로 發展시켜야 할 것인가의 문제는 참으로 發展國家의 앞날을 左右할만한

(50) F. Morstein-Marx, "The Higher Civil Service as an Action Group in Western Polical Development," in LaPalombara (ed.) Bureaucracy and Political Development, op. cit., pp. 75~86.

(51) S.N. Eisenstadt, "Continuity of Modernization and Development of Administration: Preliminary Statement of the Problem (CAG Occassional Papers, 1964), pp. 24~25.

(52) M.J. Esman, The CAG and the Study of Public Administration:, op. cit., p. 14.

(53) 李漢彬, "發展型時觀論 ——發展行政에 應用한 수 있는 時間志向의 類型論의 摸索을 위한 小考——" 行政論叢, 第四卷, 第二號, 1966, pp. 14~20: Hahn-Been Lee, The Role of The Higher Civil Service Under Rapid Social and Political Change, op. cit. pp. 4~8.

(54) E.W. "Weidner, Development Administration," op. cit., pp. 97~115.

重且大한 問題가 아닐 수 없다는 事實이다. 따라서 比較行政論的觀點에서 볼때 第一의 急先務는 官僚制이 役割이라는 一定한 基準과의 關聯下에 發展國家가 놓여있는 個別的인 狀況判斷이 이루어져야 한다는 點일 것이다. 따라서 이러한 特定한 發展國家의 狀況判斷과 관계없이 行政體系 내지 官僚制自體의 合理化를 문제삼고 그 普遍的인 適用可能性을 強調하는 이른바 行政體系的方法은 적어도 發展國家의 當面問題解決에 거의 現實的인 도움을 주지 못함을 알 수 있다. 이러한 點에서 생각할때 行政體系도 全體社會體系의 一部를 構成하는 下位體系로 보고 다른 下位體系와의 相互依存關係를 維持하면서 그 自體의 獨自的인 發展도 圖謀한다고 하는 社會體系的方法의 妥當性을 是認하지 않을 수 없을것이다. 發展國家의 社會構造가 先進國의 그것에 比하여 그 分化의 程度가 낮고 不分明하며 이른바 傳統的인 것과 近代的인 것이 異質混合의 狀態를 이루고 있다는 것은 Riggs의 見解를 들추지 않더래도 일반적으로 是認되고 있는 事實이라 할 수 있기 때문에 縱的으로는 全體社會體系의 歷史的인 分化段階를 살펴 봄과 동시에 橫的으로는 그 社會體系의 內容을 이루는 여러가지 重要한 構成體系相互間의 關聯性을 檢討하여 봄으로써 特定한 下位體系——예컨데 行政體系——가 全體社會體系속에서 縱과 橫으로 어떠한 位置에 布石되고 있는가를 판단한 뒤 그 布石點으로부터 출발하여 앞으로의 變化 내지 發展을 위한 具體的인 戰略이 摸索되지 않으면 아니될 것이다. 이러한 立場은 흔히 批判되고 있는 것처럼 결코 悲觀論的立場도 아니며 宿命論的決定主義의 立場도 아니라 오히려 올바른 方向에로의 失策없는 跳躍을 위한 보다 健實하고도 沈着性있는 立場이라 할 수 있다. 이러한 이른바 生態論的立場은 어떤 環境的與件을 단순히 羅列하며 그 하나하나를 밝혀내는 것이 아닐 뿐 아니라 그것은 또한 不可能하기도 할것이다. 生態論的立場에서 強調하는 것은 그러한 여러 環境的與件가운데서 우리가 主題로 삼고 있는 特定體系에 대해서 重要한 의미관련을 가지고 있는(significant relevance) 變數를 찾자는 것이며 (Riggs의 이른바 sensitive variable) 또한 이렇게 밝혀낸 重要한 意味를 가지는 環境的與件에 대해서도 그것이 아무런 選擇의 餘地도 주지 않을정도로 特定한 行政行態를 形成한다거나 不可避的으로 보이는 것은 무엇이든지 따라서 不可變的인 것, 他律的인 것으로 돌려버리자는 立場도 아닌 것이다. 오히려 이러한 全體的社會體系가운데서 自己의 相對的位置를 確認하는 이러한 生態論的인 立場은 공연히 失敗할 것이 뻔한 政策 내지 戰略을 試圖하려는 사람에게 그것이 어째서 失敗할것이며 또한 成功하려면 어떤 것이 考慮되어야 할것이라고 하는 限界 내지 制約條件을 提示하려는 것이다. Riggs는 이러한 立場을 다음과같은 比喩로 재미있게 說明하고 있다. 즉 「보통 사람이 飛行機없이 하늘을 날려고하지 않는다는 것은 常識이라 할 수 있지만 海外에 나가있는 우리 行政顧問官들은 確固한 生態論的理論에 의지함이 없이 장님처럼 絶壁의 낭떠러지에서 마치 平地를 걷고있는 것처럼 남을 引導하고 있

다」[55]는 것이다. 요컨대 이러한 生態論的立場에 의하여 우리들은 現實의 테두리속에서 어떤 것이 實現可能하며, 여러가지 實現可能한 行政過程이 가져올 結果가 어떤 것인가를 알게 되는 것이며, 그것을 土臺로 하여 어떠한 對策이 講究되여야하는가가 選擇되어져야 하는 것이다. 흔히 指摘되고 있는바와 같이 이러한 立場은 반드시 行政體系를 다른 社會體系의 從屬變數로만 보는 一邊倒的인 立場이라고만 斷定할 수 없는 것이며, 오히려 行政體系가 놓여 있는 生態論的인 位置에 대한 反作用(feed back)으로서 그 自身이 하나의 獨立變數的인 位置에서 積極的으로 環境的與件에 대한 調整 統制를 위한 具體的이며 現實的인 戰略摸索의 直接的인 契機를 마련해 줄 수도 있다는 의미에서 이른바 人間의 能動的要因을 全혀 無視한 悲觀論이라고만은 할 수 없을 것으로 생각한다[56].

Riggs가 이른바 均衡的發展論의 立場에서 프러즘的社會의 政治, 經濟, 社會의 分析을 치밀하게 하고 있으면서도 事實上 發展이라든가 改革이라고하는 變化에 관한 實踐的인 方案에 관해서는 많은 도움을 주지 못하고 있다고 흔히 批判되고 있지만[57] 그러한 行政發展을 위한 實踐的인 方案摸索은 그에 앞서 그러한 行政發展의 實現性(feasibility) 내지 效果性(effectiveness)이 먼저 全體的인 社會體系의 關係에서 生態論的으로 究明分析되고난 뒤의 課題라 할 수 있으며 또한 그래야만 그 行政發展을 위한 여러가지 戰略 내지 方案은 具體性과 實踐性을 띠우게 되는 것이라 할 수 있지 않을까 생각한다. 다시말하자면 李漢彬教授도 指摘한 바와 같이[58] 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 있어서 이러한 生態論的立場의 意義를 過少評價할 수 없다고 생각하며 이러한 行政實態의 比較研究를 통하여 特定한 發展國家에서의 官僚制의 役割도 現實的으로 究明될 수 있는 것으로 생각한다.

2. 그러나 한편 종래 이러한 生態論的立場이 構造機能論에 土臺를 둔 均衡理論이기 때문에 자연 靜態的인 理論이 되어버려 社會體系가 어떠한 外部的刺戟과 그에 相應한 內部的인 自己分裂 등에 의하여 靜態的인 均衡을 깨트리고 一定한 方向으로 變化適應해나갈 수 있다고하는 動態的인 面을 過少評價하고 있다는 批判은 看過할 수 없을 것이다[59].

그리하여 行政體系가 相互依存하고 있는 다른 下位體系와의 相關關係도 重要하지만 동시에 行政體系自體가 다른 下位體系에 영향을 주거나 나아가서는 全體社會體系의 方向變更 내지 決定選擇에 主導的인 役割을 擔當할 可能性의 摸索과 만약 그것이 可能한 경우에는 어떠한 具體的인 戰略과 方案이 論究되어야 할것인가하는 문제가 이른바 發展行政理論이라는 이름아래 우리들의 關心의 對象이 되지 않을 수 없는 것이다.[60] 그러나 이러한 發展行政理論이

(55) F.W. Riggs, Administration is Developing Countries, op, cit., pp. 427~429.
(56) F.W. Riggs, The Idea of Development Administration, op. cit., p. 5.
(57) 朴東緖, "發展行政能力의 向上", op. cit., p. 8.
(58) 李漢彬, "發展型時觀論", op. cit., p. 5.
(59) Ibid., pp. 7~8.
(60) F.W. Riggs, The Idea of Development Administration, op. cit., pp. 55~56.

예컨대 國家發展을 위한 行政理念 내지 目標設定, 그것을 遂行하기 위한 行動方案, 行政過程分析, 官僚들의 價値觀 내지 態度등과 같은 具體的인 問題를 內容으로하여 다루어지기에 앞서 前述한 바와같은 生態論的立場에서의 濾過過程이 經由되어야하는 것으로 생각한다. 이와같이 特定國家가 놓여있는 政治的, 經濟的, 社會的, 文化的인 環境與件을 全혀 고려함이 없거나 가벼이 여기는 刷新 내지 變動自體를 위한 理論定立은 때로는 극히 危險한 反動理論이 될 可能性을 內包하고 있기 때문이다. 行政體系의 發展과 관련된 이러한 非行政的 내지 環境的與件가운데서 一般的으로 指摘되고 있는 가장 密接한 關係가 있는 것은 政治體系의 發展, 즉 政治的發展度라 할 수 있고 이러한 關聯度는 프리즘社會的特色을 지니고 있는 發展國家의 경우 특히 顯著하다고 할 수 있다. 그리하여 일반적으로 學者들은 行政體系——官僚制의 發展이 政治的發展에 依存關係 내지 併行關係에 있음을 強調하고 있는데 예컨대, Lucian Pye에 의하면 「대부분의 過渡的社會는 그들이 非官僚制的構成의 政治過程(non-bureaucratic components of the political process)을 擴張케하고 보다 明確히 그것을 組織化한 경우에야 비로소 보다 效果的인 行政을 認識하게 된다」(61)고 하며 李漢彬教授도 解放後 오늘에 이르기까지의 政治變動과 그에 따르는 우리나라 官僚制의 發展에 관하여 다룬 論文에서 「韓國官僚가 (가) 젊어지고 (나) 教育程度가 높아지고 있고 (다) 文武混成으로 번지고 있고 (라) 더욱 職業化하고」 있으며 國家發展의 方向에 상당한 影響力을 미칠 수 있는 大學, 軍隊, 實業界 등 다른 集團과의 交互作用의 關係에 들어가기 시작했고 이러한 官僚制의 變質은 韓國官僚制의 「歸一的인 支配者로서의 傳統的인 役割로부터 漸次로 變動의 渦中에서 行政의 繼續性을 提供하면서 빈번히 交替하는 政治指導者들을 위한 政治諮問과 政策形成의 創案者로서의 役割에로 번지고 있으며」 「結論的으로 韓國에는 技術官僚指向的인 官僚制가 擡頭하고 있다」고 하면서 韓國官僚制의 앞으로의 發展에 관한 展望을 官僚制自身의 刷新性과 이것을 뒤받침해 주는 政治的指導者의 存在에 달리어있는 것으로 보고 「萬一 이러한 啓發되고 有能한 政治指導力이 繼續的으로 出現하지 않는다면 強化된 官僚制가 다시 歸一的인 官僚主義的政體의 傳統을 再生시킬 危險性마저 없지않다」고 指摘하면서 官僚制發展과 함께 政治發展이 併行하여야함을 強調하고 있거니와(62) 이러한 立場은 國家發展課業에 있어서의 發展行政의 獨自性 내지 行政自體의 政治的指導性의 機能을 지나치게 強調하고 있는 前述한 Braibanti 등의 立場보다는 우리나라의 歷史的, 現實的 與件을 바탕으로한 훨씬 健全한 立場이 아닌가 생각되며 우리나라에 있어서의 이른바 發展行政理論適用의 限界도 이런 문제와 관련되는 것이 아닌가 생각한다. 이點은 우리나라에 있어서의 發展行政理論의 最初의 導入者라 할 수 있는

(61) Lucian Pye, "The Political Context of National Development", in Irving Swerdlow, ed., Development Administration: Concepts and Problems (Syracuse: Syracuse University Press, 1963), p. 41.

(62) 李漢彬, "解放後韓國의 政治變動과 官僚制의 發展", 行政論叢, 第五卷, 第一號, 1967, p. 23.

朴東緖敎授의 다음과 같은 見解에 의해서도 뒷받침된다고 생각한다. 즉 「發展行政의 獨自性은 있기는 하나 政治發展이 一定한 한도에 머물러 있는限 그것을 벗어나기 힘드며 그 以上의 發展을 期하려면 政治發展의 힘에 의하게 되는바 크다는 것이다. 따라서 行政이 政治의 영향을 받는 정도가 先進國의 경우보다 우리나라를 포함한 大部分의 新生國의 경우 크다고 하는 것은 共通的인 현상이라고 생각 된다」(63) 「行政과 그의 生態的要因 (예컨데 政治——引用者揷入)間에는 相互關聯된 것으로 보는 것이 옳은 것이라고 보며 따라서 兩者는 어디까지나相互 獨立變數, 從屬變數로서의 性格을 가지고 있다고 보아야 할것같다」(64).

확실히 우리나라를 포함한 대부분의 發展國家의 경우 行政力量을 增大하거나 向上시킨다는 것은 그러한 變革 내지 刷新을 推進하는 엘리트들이 中央의 政治指導者에 의한 明確하고도 不斷한 그리고 誠實性있는 支持없이는 期待하기 어려울 뿐 아니라 그러한 政治的指導性에 의한 뒷받침없이는 李漢彬敎授도 指摘한바와같이 극히 危險한 結果를 惹起시킬 原因이 되며 朴東緖敎授의 이른바 「責任政治」의 뒷받침없는 行政의 自己膨脹으로 끝나버리고 말것이다. Weidner 나 Braibanti 의 경우처럼 行政力量의 不均衡的發展이 危險한 結果를 가져올지도 모른다는 것은 어디까지나 하나의 「可能性」이며 그 反對의 바람직한 結果를 가져올 수도 있지 않느냐는 式의 생각은 확실히 一般論으로는 妥當할른지 모른다. 그러나 이러한 一般的인 命題의 適用妥當性의 與否는 屢次 指摘된바와 같이 어디까지나 特定國家의 特定한 官僚制의 機能 내지 傾向性의 實證的인 究明없이는 立證될 수 없는 것이라 할 수 있다. 이러한 官僚制의 役割과 關聯된 그의 發展可能性과 政治的發展度와의 相互關係에 관해서는 李漢彬敎授가 극히 示唆的인 模型을 提示함과 동시에 그것을 解放後 오늘에 이르기까지의 우리나라 歷代官僚制에 適用시켜 各官僚制의 役割上의 特色을 比較分析하고 있거니와 李敎授는 먼저 우리나라가 典型的인 發展國家의 하나로써 急速한 社會變動의 過程에 있기때문에 거기서부터 惹起되는 여러가지 政治的, 經濟的, 社會的發展目標達成을 위한 力量을 向上시키기 위한 行政發展이 要請된다고 前提한다음 이러한 行政發展을 위한 高級公務員의 態度類型으로서 逃避型(escapist), 機會主義型(exploitationist), 發展型(develapmentalist)의 세가지로 分類하여 그 각각의 役割構造에 관해 說明하고있으며 특히 官僚制內의 行政發展 내지 刷新(innovation)을 위한 前提條件으로서 行政的인 것과 政治的인 것을 들고 있는데 前者에는 人的要素와 組織上의 要素(變化에 대한 組織의 伸縮性, 適應性 등)를 들고 後者에는 行政發展 내지 刷新을 받아들이는 政治的엘리트의 存在를 들고 있다. 이 分析에서 특히 注目할 점은 李敎授가 政治的엘리트를 實權엘리트(power elite)와 課業엘리트(task elite)로 二分하여 前者로서는 政治的인 實權을 가진 行政首班을 들고 後者로서는 行政首班과 高級公務員사이에서 行政各部를

(63) 朴東緖, 前揭論文, p. 12.
(64) Ibid., p. 13.

指揮監督하는 各部長官들을 들고 있는데 그는 그의 論文의 結論에서 「비록 少數에 不過하다 하드레도 官僚制內에 刷新的인 將來性을 지니고있는 精銳分子가 存在한다는 것은 行政刷新을 위해 必要한 條件이라 할 수 있다」고 前提하면서도 그러나 「實際上 중요한 點은 이러한 少數刷新的인 精銳分子들이 發掘되어져야하며, 育成되어져야하며, 適切히 活用되어져야한다는 點이다. 이것은 다름아닌 根本的으로 政治的指導性의 機能이라 할 수 있다」고 하면서 行政刷新에 있어서의 政治的要因의 重要性을 強調하고 있고 또한 그의 分析結果에 의하면 前記한 實權엘리트와 課業엘리트가 어떻게 結合되는가에 따라 官僚制가 지니고 있는 모처럼의 行政刷新을 위한 潛在能力도 제대로 發揮되기도 하며 發揮되지 않을 수도 있다는 것이다[65].

3. 요컨대 이상과같은 見解는 行政發展의 限界로서의 政治的指導性의 重要性을 강조한 一例라 할 수 있거니와 물론 行政發展의 限界 내지 制約條件으로서의 政治的發展이란 비단 이러한 政治的指導性에 限하는 것 만은 아니며 Almond의 이른바 投入的機能範疇가 모두 問題되지 않을 수 없고[66] 기타 여러가지 角度로 論議될 수 있겠으나[67] 行政體系 내지 官僚制의 發展과 政治的發展의 관계에서 문제되는 가장 중요한 문제가운데 하나는 行政體系에 대한 外在的인 統制의 實効性에 관한 것이라 할 수 있다. 일반적으로 말하자면 이 문제는 다음과 같은 두가지 觀點에서 문제된다. 즉 첫째의 觀點은 어떠한 沮止作用이 加해지지 않는限 官僚制에 의한 政治的權力에 대한 意慾 내지 執着이 너무나도 豫見可能하고 또한 官僚的支配가 不可避하기때문에 可能한限 이러한 官僚制의 發展에 制約을 加하거나 非官僚制的인 政治權力의 바탕을 不斷히 組織的으로 強化할 必要가 있는가의 與否에 관한 것이며, 둘째의 觀點은 前者에 못지않게 중요한 것으로서 즉 예컨대 國家發展의 方向을 形成하는데 있어서 그러한 外部的인 勢力에 의지하게하는 方式이 어느정도의 有効性(feasibility)을 가지는가에 관한 것이라 할 수 있다[68].

그리하여 특히 문제되는 것을 둘째의 觀點에 관한 것이라 할 수 있다. 發展行政論者들의 一般的인 傾向은 官僚制에 대한 非官僚制的인 政治權力에 의한 外在的統制 그 自體에 대해서는 그다지 反對하지 않지만 대개의 發展國家에 있어서는 흔히 指摘되고 있는 것과같은 現代行政國家에서의 이른바 行政事務自體의 技術性, 專門性 등과 같은 性質變化라는 理由때문이라기 보다 오히려 그러한 非官僚制的 政治權力自體의 未發展 내지 未熟性으로 말미암아 모처럼 존재하고 있는 官僚制內의 內的統制(internal controls)를 破壞하고 그 代身 一貫性있는 政策의 指導性도 發揮못하고 自己네들 스스로의 葛藤도 處理못하고 주로 自己네들의 利害關係

(65) Hahn-Been Lee, The Role. op. cit., pp. 29~31.
(66) 金周鳳, "政治的近代化와 民主主義", 新東亞, 1967年 10月號 pp. 215~229.
(67) 金雲泰, "政治發展과 行政의 役割", 韓國行政學報, 第1號, 1967, pp. 14~20, 趙錫俊, "公務員中立化是非 ——韓國公務員의 政治, 社會的位置——", 政經研究, 1967年 7月號 pp. 136~143.
(68) F. Heady, Public Administration: A Comparative Perspective, op. cit., pp. 106~107.

를 위한 奉仕에만 汲汲한 非官僚制集團들의 統制를 代身하는 結果를 가져올 可能性이 있기때문에 이러한 非官僚制的政治權力에 의한 外在的統制의 實效性을 의문시한다는 것이다(69).

이러한 非官僚制的인 政治權力에 의한 外在的인 行政統制의 必要性與否와 그 實效性의 程度는 물론 國家에 따라 一定할 수 없다. 다만 우리나라의 경우 官僚制가 李朝五百年의 絶對主義的特權性과 日帝統治下의 植民的殘滓를 간직한채 單極的統治構造를 形成하여왔고 解放以後에 그 民主化를 위한 여러가지 制度的措置가 講究되고 試圖되었으나 尙今 그 土着化가 충분히 이루어지지 않고 있을 뿐 아니라 5.16 以後의 軍政을 契期로한 오늘에 이르기까지의 經濟發展志向의 諸政府施策, 6.3 總選擧 以後의 實質的인 無國會狀態등은 名實共히 行政官僚로하여금 政治權力의 支配權을 누리게 하고 있으며 그냥 放置해두면 돌이킬 수 없는 行政府獨裁로 줄달음질칠 可能性을 충분히 豫見할 수 있는 것으로 생각되기 때문에 行政體系에 대한 外在的統制는 더욱 強化되어야 하며 이러한 外在的統制와 相容할 수 있는 限界內에서의 發展行政이 摸索되어야 할것으로 생각되며 한편 이러한 外在的인 統制의 實效性을 伸張하기 위해서 非官僚制的인 諸政治集團의 力量啓發을 위한 積極的이고도 不斷한 努力이 講究되어야 할것이다. 따라서 앞서 論議한바 있는 政治的指導性의 문제도 이러한 非官僚制的政治集團의 育成發展이라는 當面課題와도 關聯된 方向에서 相對的으로 評價되지 않으면 아니될 것으로 생각한다.

4. 우리나라의 國家發展目標達成을 위하여 官僚制가 장차 어떠한 役割을 擔當하여야 할것인가의 문제는 그동안 解放以後 20餘年동안 우리나라의 官僚制가 國家發展을 위하여 어떠한 役割을 擔當해왔으며, 또한 現在는 어떠한 役割을 擔當하고 있는가의 문제와 直結된다고 생각한다. 이點에 관해서는 前述한 李漢彬敎授의 硏究가 적어도 現在 비록 全體公務員의 平均 20餘%에 不過한 적은 數나마 우리나라의 앞으로의 行政發展에 期待를 걸수있는 刷新的인 潛在能力이 存在하고 있음을 重視하고 있고 또한 刷新的인 政治指導者의 出現如何에 따라 韓國官僚의 앞으로의 刷新的인 役割擔當에 어느정도 期待할 수 있을 것이라고 하는 行政官僚自體에 관한 限 비교적 樂觀的이며(?) 「前向的」인 見解를 표명하고 있지만 한편 角度를 달리하여 5.16 軍事革命이후 軍政期間 그리고 現政權下에서의 行政官僚에 의하여 推進되었거나 現在 推進中인 一連의 公共的인 프로그램(public programs)의 內容과 그에 따른 行政改革上의 措置를 評價分析하여보면 우리나라의 國家發展達成을 위하여 반드시 寄與했다고만 보기어렵고 政治的發展을 오히려 沮害시킨 效果조차 없지않았음을 看過할 수 없을 것이다. 다시말하자면 이들 公共的프로그램속에는 國民의 利益增進面보다도 利益制限面에 그리고 經濟的眼目에서가 아니라 政治的, 道義的眼目에서 推進된것도 있고 또한 「반드시 施行해야할 프로그램이냐」라고하는 프로그램自體의 妥

(69) M.J. Esman, "The Ecological Style." op. cit., p. 278.

當性이 의심스러운것, 우리의 力量으로서 감당할 수 있는가의 여부가 의문시되는 프로그램 등 그 形式面에서도 여러가지 문제되는 점이 적지 않으나 實質的인 內容 내지 效果面에서도 이러한 프로그램發展이 政府나 一部特惠層의 恣意的인 獨占體制의 強化, 中小企業의 經濟意慾低下, 國民들의 企業活動에 대한 不當한 規制 내지 統制, 그로 말미암은 公務員의 不正腐敗 등에 미치는 영향이 甚大함을 否認할 수 없을 것이다[70]. 이러한 現狀은 이상과같은 經濟的인 分野의 規制面에서만 엿볼 수 있는 것이 아니라 본다. 重要한 國民의 自由權, 受益權과 관련된 프로그램에서도 엿볼 수 있다. 卑近한 例로 지난 3月 3日에 大幅改正된 新國家賠償法은 國庫損失을 豫防하고 그 資源을 經濟發展을 위한 效果的인 投資를 위한다는 지나친 一念때문인지 모르겠으나 憲法에 保障된 國民의 가장 重要한 基本權의 하나인 國家에 대한 損害賠償請求權의 本質을 거의 有名無實케할 정도로 改惡하고 있는 例라든지[71] 代執行節次에서 戒告와 代執行令狀發付節次를 行政廳의 自由裁量에 의하여 省略할 수 있도록 改正한 建築法(第53條의 3) 같은 것은 어느 모로보나 時代逆行的인 改革이라 아니할 수 없는 것이다. 1948年 7月 17日 政府樹立後 1963年 12月 30日 民政移讓까지에 제정된 총 法律 1625개 중 대체로 프로그램과 關係되는 法律 755개의 性格규명을 試圖한 李文永敎授의 한 硏究에 의하면 國民의 主體性이 우리 歷史上 가장 上昇하던 때——즉 民主統制로 볼 수 있는 民主政府와 自由를 위한 프로그램이 強化될때——가 1960年 4月 19日以後에서 1961年 5.16 以前까지의 民主黨때이며 主體性이 주로 下降한때는 民主統制에 관한 法律이 하나도 制定 내지는 改正되지 아니한 軍政時였음을 밝히고 있으며[72], 다른 한편 主體性이 下降할때인 軍政時에는 效果性이 上昇하여서 經濟繁榮活動에 관계되는 法律(건국이후 제정된) 總 510개 중 402개인 72%나 되는 것을 軍政時에 通過시키고 있음을 밝히고 있다[73].

이러한 行政官僚에 의하여 推進되는 公共的프로그램의 性格은 물론 國家의 發展目標를 무엇으로 定하며 그 實現을 위한 行政理念을 어떻게 定立할 것인가의 問題와 관련되며 또한 그러한 프로그램이 아무리 適正한 行政理念에 의하여 定立되었다 하더라도 그것이 어떤 方法으로 實行되는 가라고하는 過程面에서의 合理性이 또한 重要視되지 않을 수 없는 것이다.

5. 國家發展目標를 무엇으로 할것이냐는 國家에 따라 그 具體的인 內容이 다를 수 있고 學者에 따라 說明의 方式과 強調하는 順位등이 다를 수 있겠으나 우리 나라의 경우 國家形成(state-building), 國民形成(nation-building)이 첫째의 基本目標가 될것이고 다음에 福祉社會形成이 또하나의 國家發展目標가 되는 것으로 생각한다. 分析的으로 볼 때 前者는 특히 政

(70) 鄭慶謨, "프로그램發展과 組織改編方向", 政經硏究, 1967年 7月號, pp. 126~135.
(71) 李時潤, "新國家賠償法解說 (上) (下)", 司法行政, 1967年 6月, 8月號 : 李尙圭, "새行政上의 損害賠償制度의 特色과 問題點", 法政, 1967年 7月號, 8月號.
(72) 李文永, "韓國行政體系에 미친 憲法과 法律의 影響에 관한 考察", 高麗大學校 60周年記念 論文集, 社會科學篇, 1965, pp. 101~102.
(73) 李文永, "社會發展과 行政의 役割", 韓國行政學報, 1967, pp. 32~33.

治的次元이 強調되며 自由民主主義를 基本理念으로하여 民主政治에 의하여 國家發展目標가 實現될것을 要請하며, 後者는 특히 社會的, 經濟的次元이 強調되며 社會的經濟的平等主義를 基本理念으로하여 經濟的發展에 의하여 國家發展目標가 實現될 것을 要請하는 것이라 할 수 있다. 이러한 의미에서 國家의 發展目標의 實現手段으로서의 行政의 指導原理인 行政理念 또한 그 實質的인 價値는 民主政治를 通한 個人의 自由保障과 經濟的發展을 通한 國民의 平等保障이라 할 수 있고 그 形式的인 價値(實質的價値實現을 위한 方法, 手段)는 合目的性(rationality), 效果性(effectiveness), 民主性(democracy), 能率性(efficiency), 合法性(legality)[74]등이라 할 수있다. 이 경우 몇가지 注意할 점은 첫째로 經濟發展目標自體가 民主政治를 능가할 國家目標自體가 될 수 없고 反對로 經濟發展을 無視한 民主政治만이 國家目標가 될 수 없다는 의미에서 서로 이 두 目標의 補完的인 實現을 通하여 궁극적인 國家發展을 期할 수 있다는 點이다. 다만 이러한 두가지 國家目標가운데 歷代政權의 政治的指向性과 그들이 處한 政治社會經濟的인 與件에 따라 그 強調點이 多少間 달라질 수 있으나 우리나라의 憲政秩序가 바뀌지지 않는限 根本的으로는 그 補完關係가 變化하지 않는 것으로 생각된다. 따라서 「過去의 우리나라의 國家發展目標로서 民主社會, 福祉社會라고 내세운 것이 우리나라의 現實을 고려하지않고 西歐의 것을 盲目的으로 導入한 것이기 때문에 再檢討가 必要하고 國家形成, 國民形成다음에 經濟發展을 가져오고 그 후에 參與, 配分의 문제가 수반되는 것이 賢明한 戰略이라」고 하는 朴東緖教授의 主張[75]에는 贊成하기 어렵고 筆者의 생각으로는 參與는 國家形成, 國民形成과 함께 政治的次元에서 民主政治에 의하여 實現되는 國家目標로보고 配分은 社會的經濟的次元에서 넓은 의미의 經濟發展(配分이 考慮되지 않는 純粹한 生產爲主의 經濟發展과 區別되는 의미에서)에 의하여 實現되는 國家目標로 각각 統合하여 그 補完的發展을 強調하는 것이 보다 妥當한 見解가 아닐가 생각된다. 또 한가지의 注意點은 이른바 形式的 내지 手段價値로서의 위에서 列擧한 다섯가지 行政理念도 역시 朴東緖教授가 主張하는 바와같은 優先順位가 있는것이 아니라 역시 相互補完關係에 있다는 點이다. 아무리 具體的인 行政프로그램 내지 그 執行이 合目的的이고 效果的이라 하드래도 그것이 嚴然히 違法인 경우에는 現實的으로 그 프로그램은 實現될 수 없음은 아무리 現代行政의 機能性을 強調하는 사람이라하드래도 否認할 수 없을 것이다. 朴教授가 比較的 낮게 評價하는 民主性이나 能率性의 경우도 事情은 마찬가지이다. 다시 말하자면 그 執行過程이 약간 非民主的이고 非能率的이라 하드래도 目的만 效果的으로 達成되면 된다는 式의 思考가 얼마나 위험한 것인가는 새삼스레 說明할 必要도 없이 朴教授自身이 言及하고 있는 바로 共產諸國의 경우와 實質的으로 다를바가 하나도 없다고할 것이다. 왜냐하면 그들의 理念도 그 表現은 이른바 勞動者, 無產大衆의 福利를 위한다고 하

(74) 朴東緖, "韓國行政理論序說" 行政論叢, 第五卷 第一號, 1967 pp. 52~53.
(75) Ibid., pp. 54~55.

지만 內容的으로 보아 自由民主主義國家의 그것과 실질적으로 다를것이 없기 때문이다. 다른 것이 있다면 오히려 朴敎授가 同一한 것으로 보고있는 바로 理念實現의 方法이라 할 수 있을 것이다. 특히 오늘날 行政學者치고 能率性의 槪念을 단순히 經濟的 내지는 技術的意味의 그것으로만 理解하는 사람은 드물고 대개의 경우 行政體系가 指向하는 目標 내지 價値와의 關聯下에서의 能率性의 槪念이라 할 수 있다. 만일 이러한 이른바 社會的能率槪念 또는 機能的能率槪念으로 能率性을 把握한다면 朴敎授가 말하는 合目的性, 특히 效果性과의 槪念上의 差異가 어디 있으며 따라서 그間에 順位의 優劣이 있을 수 없지 않을까 생각한다. 合法性의 槪念 또한 그것을 이른바 法實證主義的立場에서의 形式的法治主義로 볼것인가 그렇지 않으면 個人의 自由權의 保護와 함께 社會的基本權의 保障을 중요시하고 특히 社會的正義등을 理念으로 하는 이른바 實質的法治主義, 社會的法治主義로 볼 것인가에 따라 그 意味가 달라질뿐 아니라[76] 行政作用이 個人의 權利나 自由侵害를 對象으로하는 權力作用이냐 個人의 利益增進을 對象으로 하는 非權力的福利作用이냐에 따라 行政에 대한 法의 羈束性과 裁量性의 範圍도 달라진다고 하는 現代行政法規의 技術性같은 것을 감안한다면 合法性의 要請도 반드시 行政目的實現에 대한 制約的인 의미만을 內容으로 하는 것이 아니라 行政的프로그램을 뒷받침하고 促進하는 機能도 擔當하게된다는 의미에서 역시 順位의 優劣이 가려져야 할 行政理念은 아닐 것으로 생각한다.

또한 그러한 方向設定은 우리나라의 行政現實을 지나치게 樂觀하는 態度가 아닐까 생각되며 결코 悲觀할것은 아니지만 요컨대 지나친 經濟發展目標爲主의 行政發展은 위에서 보아온 우리나라의 여러가지 事情을 고려할때 반드시 바람직한 方向設定이라 할 수 없고 그에 대한 不斷하고도 適切한 外在的統制와 內在的인 行政責任確保를 위한 措置가 먼저 講究되어야 할 것으로 생각한다.

五. 結　　言

役割이라는 槪念은 體系라는 槪念을 前提로 한다. 즉 役割은 特定한 하나의 行動類型으로서 認識된 以上 그 自體 獨自的으로(in isolation) 說明될 수도 있지만 그 役割이 營爲하는 機能은 그러한 役割의 活動을 期待하는 하나의 體系와의 關聯下에서 비로소 特定化되는 것이다[77]. 따라서 發展國家에 있어서 官僚制가 어떠한 機能을 營爲하며 또한 營爲하여야 할 것인가라고 하는 官僚制의 役割이라는 問題도 發展國家의 넓은 의미의 全體社會體系와의 關聯을 떠나서는 올바른 理解가 不可能할 것이다. 다시 말하자면 官僚制는 全體社會體系의 構成下位體系로서 다른 여러 下位體系와의 긴밀한 相關關係下에서 그의 맡은바 役割을 營爲하

(76) 金道昶, 行政法論(上), 서울, 博英社, 1967, (第13改訂初版) pp. 76~85.
(77) Riggs, The Idea of Development Administration, op. cit., pp. 22~26.

고 있는 것이다. 그러나 종래 이러한 環境的條件과의 關係에 관해서는 주로 그것을 官僚制의 役割規定에 있어서의 制約的條件(constraints)으로만 理解하려들므로써 다분히 現狀維持的인 悲觀論에 빠지는 傾向이 적지 않았다. 그러나 이러한 環境的條件이란 그에 대한 適應如何에 따라서는 오히려 官僚制의 役割規定에 있어서 促進的條件(facilitators)도 될 수 있고 또한 보다 積極的이며 主體的인 操作에 의하여 特定한 方向에로의 改造도 不可能하지 않음을 看過할 수 없다. 오늘날 發展行政論에서 보다 動態的인 觀點에서 主體的인 人間的要因이 強調되는 所以도 이러한데 있고 그 自體 확실히 종래의 素朴한 生態論的行政理論에 한거름 앞선 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 人間의 積極的이며 主體的인 操作可能性도 一定한 狀況的限界가 있음을 否認할 수 없을 것이다. 이러한 狀況的限界를 無視하고 人間의 積極的이며 主體的인 意圖가 強行될때 여러가지 反作用과 抵抗이 惹起되어 결국은 全體社會體系自體의 機能을 오히려 마비시켜 그 成長을 沮害 내지 破壞하고 만다는 實例는 最近의 全體主義的專制政治體制의 末路가 如實히 證明하고 있다. Paige는 北韓을 標本으로 한「政治의 再發見」이라는 그의 最近의 論文[78]에서 政治的行態는 經濟的, 社會的, 文化的因子의 단순한 產物이 아니라 反對로 原因的變數 즉 獨立變數로서 意圖的, 目的的行動에 의해서 社會過程에 영향을 미칠 수 있으며 意圖的인 政治的行動이 獨立變數가 되어 社會的, 經濟的變化를 가져올 수 있음을 主張하고[79] 또한 生態的要因을 強調하면 할 수록 政策作成者에 의한 革新的行動의 餘地는 적어지게 된다[80]고 指摘하고 있지만 그의 이러한 立論은 環境이 고무줄이나 엿가락처럼 自由自在로 늘렸다 줄였다할 수 없는 것인 限 環境에 대한 人間의 主體性을 지나치게 強調한 見解라 할 수 있으며 그 自身이 實例로 引用하고 있는것처럼 주로 北韓이나 中共과 같은 特殊한 政治體制下에서만 適用될 수 있는 立論이지 적어도 自由民主主義的인 政治體制를 取하고있는 國家에서는 그 現實的인 適用可能性의 限界를 認定하지 않을 수 없을 것이다.

Eisenstadt에 의하면 政治體系의 近代化의 成敗는 如何히 여러가지 相互競合하는 社會內의 利害關係를 調整하며, 거기서 不斷히 提起되는 諸要求와 變化를 吸收統合하고 또한 諸抵抗을 效果的으로 克服해나가는가하는 構造的彈力性(structural flexibility)에 달려 있다고 하며 그것이 다름아닌 政治體系近代化의 破壞(breakdown)를 未然에 防止하고 그것을 自足的으로 成長시키는(sustained growth) 前提條件이 된다고 주장하고 있거니와[81] 이러한 주장은 우리의 主題인 行政體系 내지 官僚制의 役割規定에 있어서도 대체로 同一하게 類推될 수 있

(78) Glenn D. Paige, "The Rediscovery of Politics," in John D. Montgomery and William J. Siffin, eds., Approaches to Development, op. cit., pp. 49~58.
(79) Ibid., p. 52. pp. 57~58.
(80) Ibid., p. 52.
(81) S.N. Eisenstadt, Modernization: Protest and Change, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Inc., 1966. pp. 150~151.

지 않을까 생각한다. 다시 말하자면 官僚制의 役割도 그것과 密接하게 關聯되는 環境的인 諸條件과의 交涉過程에서 論議되어야 할 것이다. 官僚制와 그것과 交涉關係에 있는 諸環境的條件과의 關係는 결코 단순하지 않을 뿐 아니라 發展國家의 政治體系에 따라 반드시 一定하지도 않다. 그리고 類似한 諸環境的條件下에서도 相異하게 發展하는 現實의 例도 없지 않다. 그러나 한가지 確實한 것은 發展國家에 있어서의 官僚制의 役制規定의 문제가 다른 非官僚制的構造에 至大한 影響을 끼친다는 事實이다. 이러한 反作用的인 側面을 外面하고 예컨대 官僚制에 대한 刷新的인 役割만을 強調하는 立場은 窮極的인 國家發展目標의 均衡的인 成就에 오히려 沮害的原因이 될 수도 있을 것이다. 官僚制의 役割規定에 있어서 刷新性을 期待하고 發展行政의 올바른 效果를 確保하기 위해서는 그러한 措置가 社會全般에 어떠한 影響을 미치며 그에 대한 對策은 如何히 講究되어야 할 것인가라고하는 技術的인 問題에 대한 考慮가 아울러 重要視되지 않으면 아니될 것이다. 따라서 이른바 發展行政의 課題는 環境的諸條件과의 相關關係에서 不斷히 提起되는 새로운 要求와 變化에 對處해 나가기 위한 行政體系의 主體的이며 自主的인 政策決定과 그 效果的인 執行을 爲한 戰略의 摸索(Riggs의 이른바 Autonomy의 문제[82])와 함께 이러한 措置로 말미암아 環境的諸條件과의 관계에서 惹起될 諸事態와 諸代價에 대한 對策을 講究(Riggs의 이른바 Autogeny의 문제[82])하는 데있고 할것이다. 그리하여 發展國家의 官僚制의 役割規定도 바로 이러한 의미의 發展行政의 課題와의 關聯下에서 評價되지 않으면 아니될 것이다. 그러나 한편 前述한 바와 같이 類似한 諸環境的條件下에서도 相異하게 發展하는 現實上의 例를 看過할 수 없음을 생각 할때 이러한 發展行政의 課題도 個別國家의 政治體系 내지 行政體系의 現實的이며 個別的인 狀況分析이 前提되지 않으면 그 올바른 認識이 곤란할 것이다. 그리하여 發展國家의 行政體系를 理解하기 위한 比較考察的認識이 重要視되는 所以도 바로 이러한 發展行政의 課題에 관한 올바른 認識을 위한 努力이라 하여도 過言이 아닐 것이다. 왜냐하면 政治體系間에 있어서의 發展行政의 課題의 類似性과 個別性은 바로 이러한 比較考察을 通하지 않고서는 判明될 수 없는 것이기 때문이다.

한편 發展國家에 있어서의 官僚制의 役割이라든가 發展行政의 課題에 관한 問題의 焦點은

(82) Riggs는 行政에 대한 環境과의 關係를 두가지로 區別하고 있는데 하나는 時間的, 空間的, 歷史的, 地理的, 文化的狀況 등과 같은 對環境的인 關係이고 다른 하나는 全體的인 社會體系를 構成하는 다른 諸下位體系(subsystems)와의 相關關係이다. Riggs의 發展概念은 주로 前者의 경우에 있어서 行政이 如何히 그 環境을 改造(reshape)할만한 力量=裁量性(capacity=discretion)을 가지는가에 따라 發展度를 評價하고 있는데 그 裁量性이 큰 경우를 Autonomy라는 말로 表示하고있고, 다른 한편 이러한 Autonomy의 增大 (즉 發展)는 다른 諸下位體系間의 相關關係에 變化를 이르키게 되는데 Riggs에 의하면 그것은 下位體系間의 相互依存性의 增大(Heterogeny)를 가져온다고 하며 이것은 동시에 이른바 Autogeny 즉 自足性의 低下를 갖어오게되어 여러가지 混亂, 不安, 緊張, 抵抗 등의 事態가 일어난다고 한다. Riggs, Idea of Development Administration, op. cit., pp. 4~16

發展國家라고하는 特殊한 環境的與件下에서 官僚制 내지 行政體系가 擔當하는 高度의 政治的機能을 어떻게 評價하여야 할것인가하는 問題에 歸着된다고 생각 한다. 확실히 發展國家인 우리의 行政現實을 直視할때 官僚制 내지 行政體系에 의한 積極的이고도 廣範한 政治的機能이 營爲되고 있고 또한 그것이 國家의 早速하고도 效果的인 發展目標達成을 위하여 要望될런지도 모른다. 그러나 이러한 推論은 역시 어디까지나 一般的인 推論이 되어서는 아니되며 特定한 發展國家의 現實的인 狀況判斷에 立脚한 것이라야 할 것이다. 이러한 觀點에서 생각 할때 비록 經驗的인 立論은 아니지만 筆者의 생각으로는 우리나라의 官僚制 내지 行政體系에 要請되는 課題는 그 政治的機能面의 強化가 아니라 역시 官僚制 내지 行政體系의 非政治化, 즉 行政體系의 技術的合理化가 尙今 強調되지 않으면 아니될 것으로 생각한다. 發展行政의 政治的課題를 強調하는 立場에 立脚하는 경우 國家發展目標達成을 위한 具體的인 行動計劃이라든가 課業遂行을 위한 戰略的인 施策等이 論議될 수 있겠으나 이러한 行動計劃이나 戰略的인 施策이 당초의 意圖와는 달리 豫想치 않았던 結果를 갖어올 수도 있다는 다른 또 하나의 重要한 面을 너무 過少評價 내지 輕視하는 感이 없지 않다. 發展行政論의 立場에서 흔히 行政의 對內的인 管理의 能率 보다도 目的達成이라고 하는 效果性이 重視要되고 發展行政을 "what is"(事實問題)의 分析이 아니라 "what can be"(可能性의 問題 또는 潛在性의 問題)의 分析의 重點을 두는 것으로 認識하려들지만[83] 行政의 對內的인 管理의 能率을 確保함이 없이 어떻게 效果的인 目的達成이 容易하며, "what is"의 分析없이 어떻게 "what can be"의 效果的인 分析이 可能한지 反問하고 싶다. 成果 즉 目標達成도 重要하지만 한편 그 達成方法이 重視되지 않을 수 없으며 未來 내지 發展指向的인 態度도 중요하지만 한편 過去 그리고 現在와 遊離된 未來自體를 위한 發展 내지 變化가 되어서는 아니될 것이다. 옛 格言에 "聖經을 읽기위하여 양초를 훔친다"는 말이 있거니와 아무리 우리나라가 社會經濟的인 後進性을 免치 못하고 있고 그 發展向上이 아무리 時急히 要求된다 하드래도 目的이 手段을 合理化할수는 없는 것이다. 發展行政理論의 代表的學者인 Weidner는 美國의 歷史, 그리고 最近의 印度, 멕시코, 부라질등의 例에서 腐敗나 情實主義가 그들 國家의 發展에 重要한 促進的役割을 擔當當하였음을 想起시키면서 심지어 「腐敗도 여러 狀況下에서 目標達成을 위해서는 高度로 合理的인 것이 될 수 있다」고 主張하는가하면 「公職에 있어서의 倫理問題도 目標達成을 위한 效果性과 關聯지움이 없이 어떤 行動이 合理的이니 非合理的이니 하고 단순히 對答할 수 없다」고 말하면서 目標達成의 效果面을 極口強調하고 있지만[84] 이러한 見解는 아무리 國家發展目標가 重要하다하지만 도저히 理解할 수 없는 極端論이며 오히려 非現實的인 見解가 아닐까 생각한다. 또한 Weidner는 官僚制의 職業化(professionali-

(83) Paige, op. cit., p. 58.
(84) E.W. Weidner, "Development Administration," Heady and Stokes (eds.) op, cit., p. 105.

zation)란 필연적으로 敎化(indoctrination)를 의미하기 때문에 官僚制의 中立化(neutralization)와는 오늘날 兩立될 수 없는 要請이라 하면서 官僚制가 國家目標達成을 위한 役軍으로서 積極的으로 參與할 것을 豫想하고 있지만[85] 이러한 見解는 역시 發展國家의 官僚制가 Weidner가 豫想하고있는 바와같은 發展行政의 役軍으로서가 아니라 執權黨의 政權維持를 위한 한갖 忠實한 道具로서 그리고 보다 一般的으로는 國家發展目標아닌 私利私慾을 위한 政治權力의 權化로서 轉落되어버릴 可能性을 看過 내지 너무 輕視하고있는 지나치게 人間至上의 性善說에 立脚한 安易한 樂觀論이 아닐까 생각하는 것이다. 이러한 判斷이 너무나 지나친 悲觀論이라거나 決定論이라고 安易하게 排擊하기에 앞서 우리들은 우리의 現實을 보다 冷徹하게 直視하는 課業에서부터 出發하지 않으면 아니될 것으로 생각한다. 이렇게 생각할때 筆者의 생각으로는 이른바 「行政을 通한 發展」을 의미하는 「發展行政」(Development Administration)의 課題摸索에 앞서 아니, 오히려 그것을 效果的인 것으로 해주기 위한 前提要件으로서 이른바 「行政自體의 發展」을 의미하는 「行政發展」(Administrative Development)[86]의 課題摸索에 尙今 重點이 더 주어지든지 最少限 그 併行的發展이 試圖되어야 할것으로 생각한다. 百步를 讓步하여 비록 國家發展目標達成이 무엇보다 重要視된다하드래도 무엇을 그러한 國家發展의 內容으로 設定할 것인가가 문제되지 않을 수 없으며 그것이 흔히 強調되고 있는 것처럼 經濟發展第一主義여야하는 가하는 問題도 이미 前述한 바와같이 論難의 餘地가 없지 않는것이다. 끝으로 筆者는 發展國家인 우리나라에 있어서의 官僚制의 役割에 대하여 다름아닌 發展行政을 특히 強調하는 李漢彬敎授의 글을 다시 한번 想起시키면서[87] 本稿를 맺을까한다. 즉 韓國官僚制는 「歸一的인 支配者로서의 傳統的인 役割로부터 漸次로 變動의 渦中에서 行政의 繼續性을 提供하면서 빈번히 交替하는 政治指導者들을 위한 政治諮問과 政策形成의 創案者로서의 役割」을 擔當하여야 할것이며 結論的으로 韓國官僚制는 적어도 當分間은 「技術官僚指向的」인 것이 되지않으면 아니될 것으로 생각한다. (本大學院 副敎授)

All too often we naively accept the aspirational claims of those who wave revolutionary banners without the critical examination that we give to the achievements of more moderate regimes.

……Myron Weiner (ed.) Modernization; The Dynamics of Growth. 1966. p. 9.……

(85) Ibid., p. 106.
(86) Riggs, Modernization and Development Administration, op. cit., pp. 4~6.
(87) 李漢彬, "解放後의 韓國의 政治變動과 官僚制의 發展" 前揭論文, p. 23.