

發展行政의 過程과 手段

朴 龍 治

《目 次》

- | | |
|-------------------|---------------|
| I. 序 論 | 政手段 |
| II. 社會變動觀 | IV. 行政手段의 分類 |
| III. 發展行政의 過程과 手段 | 1. 變動內容과 受惠者 |
| 1. 發展行政의 過程 | 2. 行政手段의 分類基準 |
| 2. 發展을 위한 戰略 및 行 | V. 結 論 |

<要 約>

本論議는 社會變動에 있어서 人間의 意志와 歷史創造의 能力을 認定한다면 神이나 創造主의 意圖內에서라도 人間은 意志와 努力에 依하여 보다 發展할 수 있을 것이라는 前提에서 出發한다. 그리하여 本論議에서는 發展行政을 行政이 積極的으로 社會變動을 先導해 나가는 것으로 定義하기로 한다. 또한 이러한 社會變動이란 行政과 그 變動對象으로서의 國民이 各各 意圖되고 있는 變動內容의 受容與否에 관한 決定過程으로 보는 것이다.

그러므로 이러한 變動內容의 受容與否에 관한 決定過程이 어떻게 이루어지는가 하는 것을 行政과 國民들의 役割模型에 비추어 설명해 보려고 했으며 變動內容은 組織論자들이 말하는 技術 또는 業務의 概念을 援用해 보았다. 그래서 이러한 變動內容의 性格과 變動對象인 國民의 水準에 따라서 行政이 社會變動을 先導할 때 어떠한 手段을 사용할 수 있는가 그리고 그 때 考慮해야 할 選擇基準은 무엇인가 하는 것을 簡單히 考察해 보고자 하였다.

I. 序 論

發展行政을 크게 行政 自體의 發展과 行政을 통한 社會의 發展으로 二分한다면 本論議에서 關心을 갖는 것은 行政을 통하여 社會의 發展을 어떻게 誘發하느냐 하는 것에 있다.

그러므로 發展役軍의 役割은 많은 社會構成體가 擔當할 수 있겠지만 本論議에서는 자연히 行政(機關)으로 限定되는 것이며 그 役割은 變動對象인 社會 내지는 國民을 어떤 바람직한 方向으로 이끌어 나가서 刷新된 決定을 내리겠끔 영향력을 行使하는 것이라 하겠다. 이렇게 생각하면 行政이 社會의 變動發展을 보다 效率的으로 誘導하자

면 그 效率性을 높히는 方案도 중요하지만 우선 行政自體의 能力이 向上되는 것이 先決問題가 되겠다. 그런데 開發途上의 國家들은 行政의 需要는 높고 能力은 적으며 先進國家들은 行政需要가 比較的 적은 反面에 行政能力은 높은 것이 實情일 것이다. 그러므로 行政이 社會의 變動發展을 積極的으로 誘導하자면 開發途上國은 行政能力의 向上이 要求되고 先進國家들은 行政의 機能을 制約하는 要因을 緩和함으로써 積極性을 보이는 것이 要請된다 하겠다.

社會行動은 社會問題를 緩和하고 解消하기 위한 集團行動으로 定義될 수 있다. 社會의 不安(social distress)은 人間存在의 特性이었으며 戰爭, 惡疫, 貧困, 壓迫과 같은 社會의 不安을 결

코 그대로 받아들여려고 하기는 커녕 이것을緩和 내지는 추방하는 데에 組織化된 人間의 集團의 努力을 傾注하여 왔다.

그런데 組織化된 集團의 努力을 통하여 社會를 改善시킬 수 있다는 社會行動의 理念은 지난 몇 백년에 있어서 주요한 衝擊을 우리 人間에게 주어진 것이다. 사실 科學 및 産業革命 이전에는 많은 社會不安이 있었으나 社會行動은 거의 없었던 것이다. 특히 大規模의 社會行動은 極히 最近의 現象이다. 오늘날은 많은 사람들이 社會의 어떤 側面을 改善하기 위해 參與하고 있으며 社會的으로 關心을 갖는 사람들은 많은 專門社會行動家(professional social actionists) 例를 들면 法律家, 牧師, 社會事業家, 地域社會組織家, 社會計劃家, 教師, 急進主義者 등에 의하여 組織化되고 도움을 받고 또한 선동 당하고 있지만 이러한 社會改善을 위한 努力을 未開發國이나 開發途上의 國家에서는 政府가 그 主導의 役割을 遂行하는 例가 많이 있다.

여러 歷史的 現象과 社會變動의 過程을 分析하여 보면 一般으로 社會變動이란 다음의 세가지 類型 중의 하나로 說明되어 질 수 있다. (1)

- ① 한 나라의 産業化의 結果로써
- ② 더 發達된 또는 多少 發達된 社會 및 文化와 덜 發達된 社會 및 文化의 對決 結果로써
- ③ 經濟와 文化를 상당히 近代化된 水準으로 이끌어 올리려는 意圖의이고 計劃된 政府의 活動 結果로써

産業化는 새로운 物質條件과 欲求를 創造하며 새로운 態도와 價値定向을 갖도록 刺戟하며 새로운 分業을 하고 서비스를 交換하게 한다. 産業化가 進行됨에 따라 社會構造에서의 補完的 相互依存性은 增加하며 새로운 役割, 組織, 活動의 體系는 分化하게 된다. 이러한 類型의 社會變動은 社會組織이 企業의 要求에 적응하기 위한 條件 밖에서 일어나며 이것은 産業化 社會變動(industrial social change)이라 할 수 있겠다. 이러한 産業化는 새로운 價値定向(value-orientation)을 갖게 하는 行態의 變化를 수반하며 價値와 動機의 變化는 다시 産業化를 促進할 것이다.

社會變動의 두번째 類型은 다른 곳에서 受諾된 文化形態와의 경쟁으로부터 또는 다른 地域에서의 生活方式의 傳播로부터 또는 다른 地域에서 發生한 또 다른 文化에서 자라난 青年들을 위해 考案된 教育體制의 傳播로부터 생긴 社會變動의 類型이다. 이러한 類型의 社會變動은 다른 文化體系로부터 傳統의이고 同質的인 文化體系속으로 어떤 特定要素를 選擇의으로 移植하는 過程으로 볼 수 있다. 傳統文化 위에 새로운 다른 文化를 添加하는 것은 어느 文化에도 屬하지 않는 새로운 半發展的(semidevelopmental) 緩衝文化를 만들게 된다. 이것은 規範, 行動樣式, 態度 및 構造의 關係(structural affiliations)의 二重性을 促進하며 사람들을 狀況에 따라 傳統文化에 따라 때로는 새로운 文化의 規範에 따라 行動하게 한다. 이러한 社會變動을 文化移植의 社會變動(acculturative social change)라 할 수 있다.

社會變動의 세번째 類型은 그것을 위한 基礎的 作業도 없이 産業化된 나라의 結果를 導入하는 過程이다. 이것은 變動이 一般으로 政府에 의해 主導되고 近代化된 政府 및 行政의 形態, 教育, 大學, 研究機關, 通信媒體 등의 導入으로 이루어진다. 이러한 誘導된 社會變動(induced social change)은 더 發展된 社會를 따라 잡겠다는 欲望으로부터 생겨나게 된다. 勿論 이것은 外國形態를 단순히 模倣하는 것만은 아니고 한 나라의 潛在的 發展能力을 極大화하려는 努力이다.

社會變動을 이렇게 分類하는 것은 論理的 分化(logical differentiation)에 基礎한다. 사실상 이러

		根 源	
		自 發 的	政府主導的
基 盤	産業化	資本主義社會에서의 産業化 社會變動	共產主義社會에서의 産業化 社會變動
	文化的 接觸	文化移植的 社會變動	計劃된 社會變動

<圖-1> 變動의 根源과 基盤에 의한 社會變動의 分類

(1) Chodak, S., *Societal Development, Five Approaches with Conclusions from Comparative Analysis* (New York: Oxford University Press, 1973) p. 261.

한 세가지 形態의 要素는 서로 얽혀있으며 때로는 하나로부터 다른 하나가 導出될 수도 있다. 물론 이것이 完全한 分類로 생각되지는 않지만 <圖-1>과 같은 스킴의 分類基準으로서 役割할 수 있을 것이다.

本論議에서 焦點이 되는 것은 計劃된 社會變動인데 이러한 社會變動이란 中心으로부터(from a center) 組織化되며 보통 政治的 決定에 의하여 點火된다. 行政을 통한 計劃된 社會變動을 이룩하고자 하는 指導者들은 대개 다음과 같은 命題에 到達하게 된다.⁽²⁾

① 많은 나라들이 서로 다른 方法으로 서로 다른 政策을 執行함으로써 높은 發展의 水準을 이룩하였으며 서로 다른 社會經濟的, 政治的 關係와 構造에서 어떻게 이러한 서로 다른 基準을 考慮하여 發展을 誘導할 수 있겠는가?

② 産業化된 社會의 經驗을 分析함으로써 그들에게 適合한 어떤 다른 模型을 만들 수가 있겠는가?

③ 社會變動의 目的을 達成하기 위해서는 어떤 政治的 社會的 經濟的 메카니즘을 動員하여야 하겠는가?

④ 既存의 規範 價値 傳統的 關係를 損傷함이 없이 社會變動을 誘導하는 것이 可能하겠는가?

이러한 質問에 대한 解答은 計劃된 社會變動의 過程에서 얻어지는 또 組織化된 行動과 大衆의 動員에 사용될 一聯의 目的을 포함하는 理念이라는 政治的 定式化(political formula)속에 포함되어야 한다. 計劃의 本性은 이러한 理念을 갖는 것이며 그리하여 政府構造는 適切한 行政으로써 組織되고 補完되어야 하는 것이다.

社會變動의 類型을 이렇게 分類하여 볼 때 本論議의 目的은 政府主導의 社會變動 換言하면 行政을 통한 社會變動으로부터 出發하여 自發的이고 恒久化된 社會變動으로 固定化함에 있어서 그 社會變動의 過程을 模型化한 후 그 때에 各各使用 可能한 手段들의 인벤토리를 만들고 나아가서 變動役軍(change agency)으로써의 行政이 變動

對象(change target)에게 變化되기를 要求하는 變動內容을 하나의 行政業務(administrative task)로써 把握하며 이러한 變動內容의 類型과 變動對象으로써의 國民을 主要受惠者(cui bono, prime beneficiary)가 누구냐로 分類하고 그 때에 適合한 行政手段은 무엇인가를 論述하고자 하는 것이다. 덧붙여 말할 것은 社會變動을 成功的으로 誘導하자면 우선 變動對象 즉 그 社會의 構成員인 人間을 變化改造하는 것이 基本이라는 大前提를 두며 變動시키고자 하는 內容에 따라 變動誘導의 行政手段이 달라질 것이라는 것을 前提한다.

II. 社會變動觀

社會變動이란 概念은 基本的으로 時間要素를 內包하는 것으로 社會現象이 一定時點의 어떤 狀態로부터 다른 時點에서는 다른 어떤 狀態로 바뀌는 것을 意味하겠지만 얼마만한 時間隔差와 어떠한 樣態(例: 程度, 規模, 크기, 緩急性, 重要性, 結果)의 變化를 社會變動이라고 보느냐 하는 데는 論議의 餘地를 남긴다. 그러나 社會變動이란 社會組織(social institutions)의 類型이 變化하는 것을 意味하기로 한다.

이러한 社會變動에 대한 理論은 相當히 여러가지로 展開되어 왔다. 그러므로 本論議에서는 그러한 社會變動의 理論을 일일이 살펴보는 것은 아니다. 그러나 이러한 社會變動의 理論으로부터 示唆되고 있는 含蓄된 意味는 무엇인가 하는 것이다.

우선 지금까지 提示된 社會變動의 理論을 論者에 따라 여러가지로 分類하고 있으나 그 分類方法중에는 社會理論은 社會組織(social life)의 性質과 類型을 說明하는 것이고 社會變動理論은 이러한 類型의 起源과 變形을 說明하는 것으로 보고 實證的 有機體論, 葛藤論, 社會的 形式論, 社會的 行態論, 機能論으로 나누기도 하며⁽³⁾ 또한 古典的 理論과 現代的 理論으로 나누기도 한다

古典的 理論은 循環論과 進化論으로 歸着되

(2) *Ibid.*, pp. 271-281.

(3) Martindale, D., "Perspectives on the Process of Social Change," in Zaltman, G., *Creating Social Change* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1972), pp. 1-21. Martindale, D., *The Nature and Types of Sociological Theory* (Boston: Houghton Mifflin, 1960)

며⁽⁴⁾ 現代的 理論은 社會變動이 體制外的으로 惹起되는 것으로 보는 理論⁽⁵⁾, 構造的 要因으로 把握하는 理論⁽⁶⁾ 및 文化變動理論⁽⁷⁾으로 三分해 볼 수 있으며 이들은 社會變動의 原因이나 條件, 過程 등을 究明하는 데 있어서 經驗的, 客觀的, 科學的 接近을 試圖하고 있다.

社會變動의 理論들이 어떻게 展開되어 왔건간에 發展行政이란 立場에서 볼때는 社會를 行政이 意圖하는 方向으로 變動發展시키기 위해서는 무엇을 어떻게 刺戟하여야 意圖된 變化를 効率的으로 達成할 수 있겠는가 하는 데 있으며 이를 한 마디로 社會變動의 要因이라고 할 수 있겠다.

이러한 變動要因은 Cohen에 의하면⁽⁸⁾ 技術, 經濟, 葛藤, 非統合(malintegration), 適應, 理念, 文化接觸 등으로 指摘되고 있다. 本論議에서도 Cohen의 見解를 거의 그대로 따라 크게 技術 및 知識情報, 資源, 理念, 葛藤, 文化接觸의 5가지로 分類하기로 한다.

(1) 技術 및 知識情報——技術 및 知識情報가 社會 文化的 變動發展을 隨伴한다는 理論은 Marx 때부터 主張된 理論이지만 어떤 變動發展의 社會的인 結果로써 技術 및 知識情報가 變動하는 경우가 많다. 技術 및 知識情報의 變動은 社會의 變動 發展을 낳고 이것은 다시 技術 등의 變動을 가져오는 循環過程으로 생각된다.

(2) 資源——經濟의 下部構造로써의 生産關係의 變動이 上部構造인 政治 文化構造의 變動을 가져온다는 理論이지만 經濟의 變動이 上部構造의 變動에 基本的이라는 것으로 解釋해야 할 것이다.

(3) 葛藤——모든 社會나 組織은 多少의 葛藤 狀態에 있을 때 이를 解消하려는 內在的인 힘이 作用하여 變動發展이 일어난다고 하는 理論이지

만 그 社會나 組織의 體制를 否定하는 程度의 葛藤은 變動 發展에 多少의 무리가 있다. 그러나 革命이나 反動的 政治變革이 發展을 반드시 意味하느냐 하는 것은 論難의 餘地가 있을 것이다.

(4) 理念——이것은 모든 社會變動이 理念的이며 이러한 理念의 變化는 어떤 類型의 社會變動을 隨伴하고 많은 種類의 變動에 參與한다는 理論이지만 特定人의 理念, 思想을 過大評價할 우려가 있다는 難點이 있다.

(5) 文化接觸——同一 社會內에서나 異國間에서 서로 다른 文化의 相互接觸에 의하여 한 文化가 다른 文化를 模倣함으로써 社會의 變動이 招來된다는 理論이다.

上述한 바와 같이 社會變動과 發展의 要因이라고 생각되는 5가지를 指摘하였으나 어떠한 變動發展의 原因을 어느 하나의 要因에 歸着시키거나 그것만으로 설명한다는 것은 誤謬를 범하기 쉬우며 그 比重은 달라도 여러 가지 要因이 複合的으로 作用하여 變動發展이 誘發된다고 생각하는 것이 옳을 것이며, 특정한 社會變動에 있어서는 어느 하나가 더 強調될 수 있을 것이다.

물론 社會變動을 위한 要因을 上述한 바와 같이 指摘함에는 다음과 같은 基本的 前提가 깔려 있는 것이다. 즉 社會變動이 意圖의이건 自然的이건 神이나 創造主에 의하여 미리 決定된 것이건간에, 적어도 人間의 歷史創造의 能力을 믿고 비록 神의 意志에 의하여 制限된 範圍內에서라도 人間의 意志와 努力에 의하여 보다 낮게 發展할 수 있을 것이라는 것이다. 그러므로 發展途上國들이 上記한 여러 變動要因을 適切히 刺戟함으로써 發展을 促進시킬 수 있을 것이며, 特定한 類型의 變動에서는 이들 變動要因간의 相對的 比重을 計算해 볼 수도 있을 것이다.

- (4) 古典理論의 代表的 見解로써는 Ibn Khaldun, Oswald Spengler, Arnold Toynbee, Vilfredo Pareto, Pitrim A. Sorokin 등이 循環論을, Auguste Comte, Herbert Spencer, Emile Durkheim, Karl Marx, Ferdinand Tönnis, Robert Redfield, Henry S. Maine, Howard Becker 등이 進化論을 主張하고 있다.
- (5) Marx의 唯物論, Ogburn의 技術決定論, Weber의 觀念論, Hagen 및 McClelland의 社會心理學의 理論 등이 여기에 속한다.
- (6) Parsons의 構造機能論, Eisenstadt, Lenski의 新進化論, Dahrendorf의 葛藤論 등이 여기에 속한다.
- (7) White, Shalins, Steward의 人類學的 進化論, Kroeber, Rogers의 文化傳播理論, Moore의 文化移植論이 여기에 속한다.
- (8) Cohen, P.S., *Modern Social Theory* (New York: Basic Books, 1968), p. 178.

Ⅲ. 發展行政의 過程과 行政手段

1. 發展行政의 過程

發展行政의 過程은 變動役軍에 依하여 願하여 지고 있는 社會變動을 誘導하는 過程이다. 이러한 發展行政의 過程을 記述하기 위해서는 우선 必要로 하는 社會行動의 要素들이 있다. 이하에서는 (社會)變動과 發展이란 概念을 混用할 것이다.

① 原因(causes, societal factors)—變動役軍이 社會問題에 依하여 어떤 解答을 줄 것이라고 믿는 社會的 目的이나 事業

② 變動役軍(change agency)—社會를 바람직한 狀態로 變化시키는 것을 主된 任務로 생각하는 사람이나 組織

③ 變動內容(change intents)—變動役軍이 變動對象에게 變化시키고자 하는 內容

④ 變動戰略(change strategies)—變動對象에게 影響力을 미치기 위해 變動役軍에 依하여 採擇된 影響力의 基本樣式

⑤ 接觸經路(channels)—變動役軍과 變動對象間에 影響力과 應答이 傳達될 수 있는 方法

⑥ 變動對象(change targets)—變動努力의 目標로써 指定된 個人, 集團 및 機關

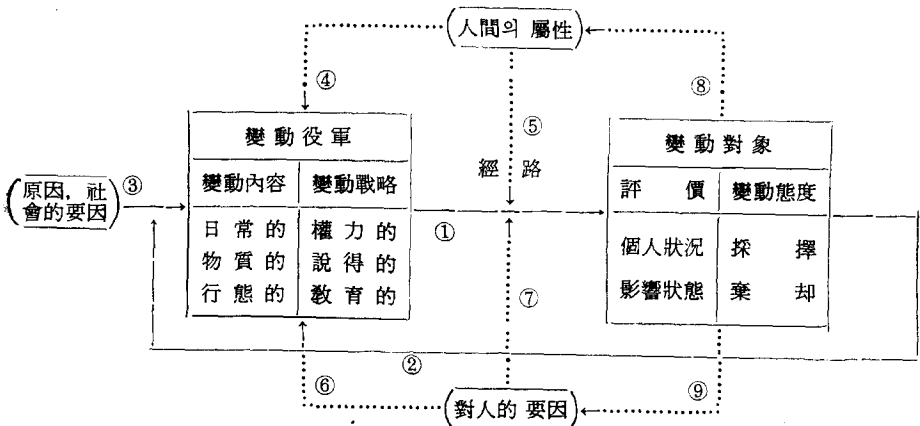
上述한 社會行動의 諸要素들을 考慮할 때 社會發展行政의 理論的 模型을 變數中心으로 簡略化하면 <圖-2>와 같다.

發展行政의 繼續的 過程은 刺戟의 賦與와 反應

評價의 連續過程이며 <圖-2>에서 화살표 ①은 變動시키고자 하는 內容이 變動役軍으로부터 變動對象에게로 傳達되는 過程 즉 經路를 表示하며 화살표 ②는 變動役軍이 變動對象에게 期待한 變動의 程度를 評價하고 다시 새로운 變動過程을 準備하도록 하는 過程을 表示한다. 그러므로 화살표 ②는 還流의 루프(feedback loop)이며 變動對象의 行態가 어느 一定 時點에서 그에게 期待된 變動에 一致하는 程度는 다음 時點에 있어서 期待狀態에 影響을 미친다는 것을 말해준다. 만일 變動對象의 反應이 아주 本質的으로 反撥의 이라면 變動役軍은 아주 順從的인 代보다 아주 다르게 생각하고 다른 方向으로 行動할 것이며 어떤 壓力下에서 部分的으로 順從하면 그들은 壓力을 增加시킬 것이다.

이제 더 나아가서 發展行政의 過程에는 原因내지는 社會的 要因, 퍼스널리티 特性, 對人關係要因이라는 3가지의 變數를 생각할 수 있다. <圖-2>에서 ○표는 發展行政過程의 어떤 순간적 事件이 아니라 變動役軍과 變動對象間에 있어서 社會와 人間 및 對人關係의 繼續的인 狀態를 表示한다. 이러한 繼續的인 特性이란 反復的인 事件과 行態에 基礎한 抽象化 내지는 一般化가 대부분일 것이다.

<圖-2>에서 原因 내지는 社會的 要因이란 一聯의 變數를 表示하는 것으로 그것들 중의 어떤 것은 社會全般을 特徵지우며 다른 어떤 것은 社會의 어느 部分을 記述할 수도 있다. 화살표 ③은 어떤 社會的 變數와 變動役軍이 意圖하는 變動內



<圖-2> 社會變動過程의 理論的 模型

容問의 原因關係를 나타낸다.

人間의 屬性은 變動에 關係된 個人的 性向(propensity) 예를 들면 動機 및 價値, 防禦選好(defense preferences), 感應度(sensitivities)와 恐怖 등을 묘사하는 變數들을 指稱한다. 이러한 要因들은 變動過程에 상당히 影響을 미치는 것으로⁽⁹⁾

첫째로 人間の 어떤 屬性은 變動役軍에게 어떤 評價와 行態를 喚起 또는 促進시키는 경향이 있으며(화살표 ④)

둘째로 같은 變動內容이라도 變動對象의 속성이 다름에 따라 다르게 受容될 것이다. (화살표 ⑤) 즉 人間要因(personality factors)은 變動役軍이 意圖한 內容과 變動對象이 認知하고 應答하는 內容의 關係에서 條件化變數(conditioning variables)로써 作用한다는 것이다.

끝으로 變動行態는 퍼스널리티에 影響을 미치는 것이다. (화살표 ⑧) 이것은 퍼스널리티의 變化 없이는 長期間에 걸쳐서 要求되는 어떤 役割을 수행할 수 없다는 것을, 換言하면 人間은 自己의 行動을 擔가간다는 것을 意味한다. 대부분의 能力은 사용하지 않으면 쇠퇴하는 것이기 때문이다.

〈圖-2〉에서 對人關係는 人間特性에서 記述된 것과 거의 같은 機能을 遂行한다. 變動對象에게 期待되고 있는 變動內容이란 어느 程度는 變動役軍 및 變動對象간의 對人關係의 質에 따라 決定된다. (화살표 ⑥) 變動對象은 變動役軍과의 對人關係에 의하여 그가 받은 變動內容을 다르게 解釋할 것이며 (화살표 ⑦) 賞罰은 信賴에 基盤할 때와 그렇지 않을 때에 따라 서로 다른 意味를 가질 것이다. 끝으로 變動對象의 行態는 還流되고 變動過程에서 構成員과의 對人關係에 影響을 줄 것이다. (화살표 ⑨)

2. 發展을 위한 戰略과 行政手段

發展의 戰略을 찾아내는 것은 發展過程에 있어

서 變動役軍이 遂行할 最終產出이라 할 수 있다. 이러한 發展戰略은 特定變動對象에게 變化를 가져오기 위해 變動役軍이 使用할 特定變動의 戰術(tactics)을 包含하는 것으로 한다. 社會變動을 成功的으로 誘導하기 위하여는 여러 가지 戰略과 戰術을 混合的으로 使用해야 할 것이다.

그런데 社會變動을 誘導하기 위해서는 우선 그 社會의 構成員인 人間을 變化시키는 것이 本質的인 問題일 것이다. 이렇게 人間을 變化시키는 基本戰略은 權力(power), 說得(persuasion), 教育(reeducation)으로 三分해 볼 수 있겠으며, 이러한 세가지 戰略은 服從(compliance), 一體化(identification) 및 內面化(internalization)라는 人間에 影響력을 미치는 理論的 三段階와 類似하다.⁽¹⁰⁾

權力的 接近戰略이란 政治的, 經濟的, 社會的 報償體系를 사용하는 것이다. 變動役軍은 變動對象에게 行動의 變化를 强要하며 變動對象은 變動役軍의 影響力下에 있게 되면 服從하게 된다. 이때 服從의 程度는 變動役軍과 變動對象의 權力⁽¹¹⁾ 즉 影響力의 差異에 比例할 것이다. 이 戰略은 本質的으로 强要의이며 힘이나 힘의 위협이 사용 되는 것이고 힘의 위협이란 明示的일 수도 있고 默示的일 수도 있다.

이러한 權力的 接近戰略에 속하는 行政手段으로는 使用하는 強制力의 程度에 따라 「放任」「誘導」「指導」「強制」의 4가지로 類型化할 수 있겠으며 이러한 權力的 接近戰略을 使用할 때는 正當性의 有無, 法令의 根據如何, 公式性의 與否에 의하여 受容程度가 決定될 것이다. 그러나 이러한 戰略은 行政人의 能力이 낮거나 權威의 性格의 所有者이거나 理念에서 正當性과 受容性이 낮고 時間壓力이 클 때에 사용되는 빈도가 높을 것이다.

說得的 接近戰略은 變動對象의 合理的 精神(rational psyche)에 호소하는 것이다. 이러한 때는 變動의 程度는 새로운 行動案의 外部的인

(9) Katz, D., and R.L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (New York: Wiley, 1966) pp. 187-188.

(10) Kelman, H., "Processes of Opinion Change," *Public Opinion Quarterly* 25(1961), pp. 51-78.

(11) 權力을 實體(substance)로 보느냐 關係(relation)로 보느냐에 따라 多少 그 概念이 달라질 수 있겠지만 實體概念으로는 다른 사람을 支配하기 위한 人間の 所有物로, 關係概念에서는 權力對象인 人間을 前提하고 支配者와 被支配者간의 人間の 結合으로 보게 될 것이다.

期待報償의 크기에 따라 決定될 것이다. 이 戰略은 理論(reasoning), 재촉이나 力說(urguing), 誘因(inducement)에 依하여 變動을 일으키려는 것이며 感情的 呼訴 뿐만 아니라 合理的 呼訴에 기초한다. 또한 이 戰略은 事實을 正確히 反映할 수도 있지만 전혀 허위적일 수도 있다.

이러한 戰略에는 선전(propaganda), 廣告(advertising) 등이 포함된다. 선전이란 자주 사용되는 說得戰略으로 人間的 感情的 態度 및 信念 그리고 行爲까지도 영향을 미치려고 努力한다. 廣告는 순전히 情報을 주는 것이지만 本質에 있어서 動機賦與의이고 說得的이다.

이러한 說得的 戰略에 屬하는 行政手段에는 救濟, 補助金支給, 融資, 減稅, 賞金 등의 物質的 說得方法과 市場價格의 操作, 表彰, 勳章授與, 地位 및 呼稱賦與 등의 非物質的 說得方法이 있겠다.

教育的 接近戰略은 社會의 規範을 찾아 再教育 하는데 關心을 갖는다. 이러한 戰略은 變動對象에게 對抗하여 더욱 더 報償을 받는 行動으로 刺戟을 줌으로써 行動의 變化를 誘導한다. 이러한 경우 變動對象은 行動의 變化가 適實하고 本質的으로 報償의인 것으로 認知하여 마침내 그것을 內面化하게 되는 것이다. 이러한 戰略은⁽¹²⁾ ① 變動을 위한 壓力이 內部로부터 나타나며 外部의 狀況으로부터 變動이 誘導되는 解氷段階(unfreezing)와 ② 새로운 情報에 기초하여 새로운 認知와 行態가 開發되는 過程인 變動段階(changing) 및 ③ 變動이 安定化되고 個人的 피스넬리티로 統合되어 버리는 再結氷段階(refreezing)의 三段階로 이루어진다.

이러한 教育的 接近戰略에 속하는 行政手段으로는 思想의 注入, 技術, 知識의 普及이 있으며 여기서 思想이란 理念, 價値觀, 信念을 포함한다

또 나아가서 이러한 發展戰略은 기본적으로 影響力構造(influence structures), 費用(cost), 經路

(channels)라는 3가지의 變動을 위한 變數(change-variables)를 考慮에 넣어야 한다.

影響力의 構造는 變動對象에게 影響을 미칠 수 있는 手段이며 이것은 大衆으로부터 對人間(interpersonal)의 連續線上에 表示할 수 있을 것이다.⁽¹³⁾ 費用이란 變動對象으로서의 個人이 行動의 變化를 일으키기 위해 사용해야 할 資源의 量이다. 이 費用에는 變動採擇者가 消費해야 할 物的資源, 物權, 地位 등을 포함하는 精神的 資源, 時間을 포함한 精神的, 肉體的 努力이라는 3가지 側面이 있을 수 있다. 經路는 情報가 波되되고 變動對象이 變動을 採擇할 수 있게 되는 일종의 出口(outlets)이다. 이것은 變動對象인 個人이 message에 積極的으로 應答하고 行動變化가 일어나도록 하는 場所와 方法(when and how)에 關한 것이며 場所, 有用性 適切性 등에 의하여 특징지워질 것이다.

이렇게 하여 變動의 內容이 變動役軍으로부터 變動對象에게로 傳達되는 經路(channel)는 크게 直接經路와 間接經路로 二分하여 볼 수 있다. 直接經路란 教育, 訓練, 說得, 訪問, 會議招請(參與), 大會動員, 視察 등이 포함되고, 間接經路란 Radio, T.V 등의 電波媒體에 依한 것, 新聞廣告, 冊子配付, 郵便의 活用 등의 方法이 포함된다.

또 한 가지 問題되는 것은 이러한 戰略과 經路에 依해 行政이 所期하는 發展目標을 達成하기 위해서는 行政이 언제 介入해야 하는냐 하는 것이다. 물론 基本的으로는 가능한 限 行政은 直接的인 介入을 最少限에 그치는 것이 좋겠지만 最適의 時期에 積極介入함으로써 變動의 效果를 極大化할 수 있을 것이다.

그 介入의 時期는 크게 나누어

① 行政이 初期點火(initially ignite)만 하는 方法

② 行政이 初期點火한 後 成熟期까지 끌고 나가는 方法

(12) See Schein, E.H., "The Mechanisms of Change" Bennis, W., Schein, E., Steele, F., and D. Berlow(eds.), *Interpersonal Dynamics* (Homewood Ill; Dorsey Press, 1964) pp. 362-378. 특히 組織革新과 關聯하여 Lewin의 場의 理論(field theory)을 適用한 經驗的 研究로는 Barnes, L.B. "Organization Change and Field Experiment Method," Victor H. Vroom, *Methods of Organizational Research* (N.Y.; University of Pittsburgh Press, 1967). pp. 70-73.

(13) 影響力構造의 詳細한 論議는 Zaltman, *op. cit.*, pp. 28-29.

③ 行政이 所期の 發展目的이 成就될 때까지 介入하는 方法

④ 行政이 變動의 成熟期인 中間時期에 介入하여 發展目的을 完成시키는 方法

⑤ 行政이 變動의 中間時期에 介入하여 變動에 迫差를 加하고 發展目的이 達成되기 前에 介入을 中止하는 方法 등이 있을 수 있겠다.

IV. 行政手段의 分類

1. 變動의 內容과 受惠者

行政이 主導하여 社會變動을 誘發시키는데 있어서의 한 가지 基本假定은 變動對象(change target)에게 變化되기를 要求하는 變動의 內容이 무엇이냐에 따라 그 때에 使用되어야 할 行政手段이 달라질 것이라는 데 있다. 그러므로 우선 하여야 할 일은 變動되기를 要求하는 變動의 內容을 分類하는 것이다.

그런데 이 要求된 變動의 內容을 社會體制 내에서 이루어지는 業務(task of social system)라는 觀點으로 把握하여 이러한 業務의 概念은 크게 日常的 業務, 物質的인 것과 관련된 業務 및 行態에 관련된 內容의 業務로 三分해 볼 수 있겠다.⁽¹⁴⁾

사실상 業務의 概念은 그 單語의 意味가 多様하여 概念화가 아직 初期狀態에 있다. 이제 그 意味를 略述하여 보면 Pugh 등에 의하여 사용된 日常的 業務의 概念은 業務活動의 흐름에서 사용되는 技術(the techniques that it uses in its workflow activities)이며⁽¹⁵⁾ Thompson과 Bates는 所期된 物品이나 서비스를 生産하는 一聯의 人間-機械 活動으로⁽¹⁶⁾ 概念化했으며 Thompson의 길게 連結된 技術(long linked technology)에서는 活動의 連續의 相互依存性(serial interdepen-

dence of acts)⁽¹⁷⁾으로 提示되었다. Udy, Woodward와 Burack 등도 모두 이러한 見解에 贊同하고 있다. 그러므로 이 概念은 業務의 흐름에서 活動을 準備하고 順序짓는 것으로 定義할 수 있다.

業務의 흐름이란 Bakke가⁽¹⁸⁾ 어떤 產出을 生産하고 分配하는 것을 意味하기 위해 처음으로 사용한 概念이다. 넓은 意味에 있어서 業務의 흐름이란 生産工場뿐만 아니라 公共機關이나 서비스機關에서도 있는 概念이다. 運送會社는 裝備(버스)와 一聯의 運營(버스路線)이 있으며 保險會社는 펜, 事務用紙, 計算器 및 프리미엄과 클레임을 하기 위한 政策執行에 있어서 一連의 運營(operations)이 있는 것이다.

이러한 概念化로부터 行政機關이 變動對象에게 變化되기를 要求하는 變動의 內容 중에서 法律과 規程 등에 의하여 單純히 執行하기만 함으로써 行政機關이 所期하는 變動의 目的을 達成할 수 있는 것들이 이것에 屬한다. 例하면 住民登錄發給에 必要한 規程의 遵守要求 등이다.

物質的인 것과 關聯된 業務는 變動內容을 受容하면 곧 經濟的, 物質的 報償을 받을 수 있는 것으로 그들 大衆의 信仰, 價値觀念, 慣習등과는 別無相關인 變動內容을 指稱한다. 이러한 變動은 어느 한 가지에 變化가 생기더라도 그것이 先祖로부터 내려오는 뿌리깊은 理想的, 思想的 信念과는 關係가 없는 것을 意味한다는 점에서 다음에 말하는 行態的인 것과 區別된다.

이러한 概念化로부터 行政機關이 變動對象에게 變化되기를 要求하는 變動의 內容 중에서 經濟的 物質的 側面에서의 變動을 意味하며 例를 들면 種子의 配分 등이다.

行態的인 것과 關聯된 業務는 自己文化의 核을

(14) 業務의 이와 類似的한 分類는 David J. Hickson, D.S. Pugh, and Dianac. Pheysey, "Operations Technology and Organization Structure: An Empirical Reappraisal, *Administrative Science Quarterly* pp. 378-397.

(15) Pugh, D.S. et. al., "A Conceptual Scheme for Organizational Analysis" *Administrative Science Quarterly* 8-3 (1963), pp. 289-315.

(16) Thompson, J. D., and F. L. Bates, "Technology, Organization, and Administration, *Administrative Science Quarterly* 2, (1957), pp. 325-343.

(17) Thompson, J.D., *Organization in Action* (New York; McGraw-Hill, 1967), pp.

(18) Bakke, E.W., "Concept of the Social Organization", M. Haire(ed.), *Modern Organization Theory* (New York: Wiley, 1959).

이루는 固有한 생각에 관한 것으로 大衆이 가진 信仰, 價值觀念, 慣習 등과 서로 密接한 聯關이 있는 것이며, 이러한 것은 어느 한가지에 어떤 變化가 생기면 그 變化가 다른 것에도 波及되는 수가 많아 가장 중요한 變化중에 하나가 된다⁽¹⁹⁾.

이러한 行態의 變化에 관한 實例로는 二次大戰 때 美軍兵士로 從軍한 바 있는 어느 인디안이 가졌던 細菌感染과 무당에 대한 믿음의 例가 있으며 또한 美國 Navaho Indians의 閉鎖된 文化 (covert culture)⁽²⁰⁾의 경우가 適切한 例이다.

이러한 概念化로부터 出發하여 行政機關이 變動對象에게 變化되기를 要求하는 變動의 內容 중 에서 理念, 價值觀, 信念, 思想 등의 變化와 같이 主要 精神的인 側面을 強調한다. 例를 들면 營農技術의 提供 등이다.

이제 問題로 남는 것은 變動의 內容을 直接 받은 一次的 變動對象을 그 受惠者가 누구이나 하는 것에 따라서 分類하기로 하며 受惠者란 그 變動이 惹起될 때 받게 되는 唯一한 變動對象이 아니라 一次的인 主要 變動對象을 指稱하는 것이다.

어떤 一定한 社會에서 이러한 關係를 特徵짓는 分類은⁽²¹⁾ ① 엘리트와 ② 社會의 構成員인 一般 大衆(public-at-large)로 二分해 볼 수 있겠다.

이렇게 되면 行政이 主導하는 社會變動의 內容과 그 一次的 受惠者에 따라서 <圖-3>과 같은 分

變動對象 \ 變動內容	變動內容		
	日常的	物質的	行態的
엘 리 트			
一般 大衆			

<圖-3> 變動內容과 變動對象에 따른 分類模型
類模型을 얻을 수 있으며 이것에 따라서 行政의

手段들을 分類하는 作業이 남게 된다. 그런데 이렇게 行政手段들을 總體的으로 分類하는 것과 이렇게 分類된 手段들을 어떠한 順序로 使用할 것인가와는 전혀 별개의 問題이다.

2. 行政手段의 分類基準

이제 變動의 內容과 受惠者에 따라 어떠한 行政手段을 選擇할 것인가를 分類하기 前에 우선 一定한 變動을 誘導하기 위한 戰略을 開發選擇하는 一般的 基準내지는 變數가 무엇인가 하는 것이다.

戰略開發에 이용될 수 있는 變數는⁽²²⁾ 크게 目的과 目標(goals and objectives), 變動對象(the change target), 資源(resources) 및 制約要因과 機會(the constraints and opportunities)로 四分해 본다면 社會變動을 誘導하는 變動役軍의 先決要件은 目的과 目標을 確實히 設定하는 것이다. 目的과 目標은 確實히 集約되어야 하고 그것을 달성하기 위한 時間日程이 設定되어야 한다. 目的의 達成의 時間과 時間에 관한 壓迫性 與否에 따라서 다른 戰略들이 選擇되어야 할 것이다.

또한 變動役軍의 數와 그들의 目的에 대한 理解度이다. 變動役軍이 多數일 때는 變動의 目的과 目標에 대한 共通理解가 重要하며 不然일 때는 變動役軍間에 調整이 어려워지고 直接的인 葛藤을 誘發할 수도 있다.

戰略開發을 위한 二번째 變數는 變動對象에 대한 評價이다. 이러한 變動對象의 考慮要因으로써는 ① 새로운 活動이나 刷新이 現存하는 行動屬性과 어느 정도 괴리를 갖느냐 하는 것이며 ② 變動에 對한 認知된 欲求(felt need)가 있느냐 하는 것인데 이것은 變動을 찾고 受諾하며 實踐하는데 있어서 變動對象에게 動機賦與의 役割을 한다.

(19) Batten, T.R., *Communities and Their Development* (London:Oxford University Press, 1957) pp. 8-19.

(20) 여기서 閉鎖된 文化란 어떤 社會가 가지고 있는 文化 가운데서 住民 자신이 미처 意識조차 못하고 있는 本質的이고 根源的인 몇몇 前提條件이 되는 部分을 意味한다.

(21) cui bono에 依한 組織의 類似한 分類는 Blau, P.M., and W.R. Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach* (San Francisco: Chandler, 1961), pp. 40-58을 參照할 것, 本論議에서는 變動의 對象을 크게 두가지로 分類한 것이며 이러한 二分法이 지나친 單純化를 가져올 수는 있다.

(22) Zaltman, *op. cit.*, pp. 267-273.

이것과 관련하여 생각할 것은 첫째로 變動內容의 效果性的 程度와 變動의 破壞的 副隨效果 (disruptive side-effects of change)의 程度에 依하여 <圖-4>과 같이 생각해 볼 수 있겠다. (23)

		高	低
變動의 破壞的 副隨效果	低	最高社會變動效果 (Best) 1	낮은社會變動效果 (Low) 2
	高	낮은社會變動效果 (Low) 3	最惡社會變動效果 (Worst) 4

<圖-4> 變動內容의 效果性

그런데 이러한 計劃된 變動에 對한 效果가 나타나기 위해서는 그전에 變動內容의 效果性과 破壞的 副隨效果에 對하여 各 受惠者들은 스스로 評價하게 된다. 이러한 破壞的 副隨效果와 關聯된 實例로써는 1946年 뉴멕시코의 西班牙系 美國農民들 간에 있어서의 「接種 옥수수」栽培, 울탈·프라넷슈 西部地域住民의 「改良種 밀」栽培, 우간다 漁村住民이 雙날대 (double-bladed paddle) 濠洲의 라인스랜드地方 原住民 部族인 Yir Yoront 族의 石斧의 哀史등이 있다.

둘째로 이러한 受惠者가 엘리트이든 一般大衆이든 간에 社會全體로써 이들의 意識狀態가 어떠한가에 따라서 社會變動의 效果는 相當히 달라질 것이다.

社會全體로써의 受惠者가 현재의 狀態에 滿足을 느끼고 있느냐 不滿足을 느끼고 있느냐와 改善과 進歩, 變動에 對하여 樂觀의인가 悲觀의인

		現狀滿足			
變動에 樂觀的		自由派 (Liberals)	保守派 (Conservatives)	變動에 悲觀的	
		革新派 (Radicals)	反動派 (Reactionaries)		
		現狀不滿足			

<圖-5>

가에 따라 變動의 效果는 달라질 것이다. (24) 이것을 그림으로 圖示하면 <圖-5>와 같다.

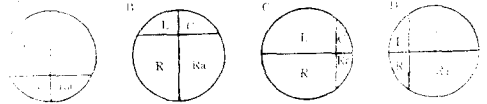
이렇게 意識狀態에 따라서 分類되는 4가지 종류의 受惠者의 分布狀態에 따라 社會의 變動과 發展은 달라진다. 그 分布狀態를 그림으로 圖示하면 <圖-6>과 같으며

(A)의 경우는 革新派와 反動派의 勢力이 弱하고 自由派와 保守派의 勢力이 거의 같은 程度로 強勢를 보이는 狀況아래에서는 社會는 安定 (stable)되지만 變動과 發展은 별로 이루어지지 않을 것이다.

(B)의 경우는 (A)와 正反對의 狀況인데 이때는 社會는 不安定 (unstable) 하나 變動과 發展은 多少 이루어질 수 있을 것이다.

(c)의 경우는 保守派와 反動派가 弱勢에 있고 自由派와 革新派가 거의 같은 程度의 強勢에 있을 때는 社會는 進歩的 (progressive)이며 社會의 變動과 發展도 이루어 질 수 있다.

(D)의 경우는 (C)와 正反對의 狀況으로 社會는 退步的 (unprogressive)이고 社會의 變動과 發展이 별로 이루어지지 않을 것이다.



<圖-6> 社會全體 受惠者의 分布狀態

戰略의 開發과 選擇을 위한 세번째의 變數는 變動役軍이 戰略을 實踐에 옮기기 위해서 必要한 資源 (resources)을 엄밀히 評價하는 것이다. 서로 다른 戰略과 戰術은 資源을 서로 다르게 混合하여야 할 것이다. 이러한 資源에는 人間能力, 돈, 時間, 變動對象에 관한 知識, 影響力의 흐름을 指示하는 經路의 統制, 社會의 信賴, 親善 (goodwill), 特權 등이 있을 것이다.

끝으로 戰略選擇의 마지막 變數는 變動役軍이 活動할 一般環境에 있어서 制約要因과 機會를 評價하는 것이다. 變動役軍이나 變動對象에 對한

(23) Taylor, James C., *Technology and Planned Organizational Change* (Ann Arbor, Michigan: Institute for Social Research, The University of Michigan, 1971) pp. 31-32.

(24) 本論議에서의 idea는 Lowell, A.L., *Public Opinion in War and Peace* (New York: Harvard University Press, 1923) p. 271ff에서 얻었다.

制約要因이란 法律, 非公式의 社會規範, 競爭의 變動役軍, 上述한 資源의 有用性의 制限 등이며 機會란 變動對象이 變動의 必要性을 認知하고 積極的으로 도움을 요청하든가 또는 資源의 充分한 供給, 적당한 葛藤과 抵抗으로 變動을 수락하는 變動對象의 能力을 말한다. 또한 戰略의 內容도 制約과 機會에 대한 變數로 作用할 수 있다.

戰略과 關聯된 또 다른 次元에는 初期費用 및 繼續費用(initial and continuing cost), 結果의 明確性, 危險과 不確實性, 期間性(terminality) 등이 考慮될 수 있다.

이러한 諸 要因을 考慮에 넣고 前述한 行政手段을 分類模型에 따라 分類하면 <表-1>과 같이 된다.

前述한 變動의 手段을 選擇하는 一般의 考慮事項 이외에도 實際로 各 狀況에 有用한 行政手段을 選擇하는 데는 社會心理學의 基礎가 깔려 있는 것이다.⁽²⁵⁾

우선 變動의 內容이 日常的인 것일 때에는 그 受惠者가 엘리트이면 戰略은 放任·誘導와 같은 消極的 強制的 方法이 有效하며 報償的 또는 規範的 方法은 使用할 必要가 없으며 接觸經路는 라디오, T.V, 新聞廣告, 冊子配付, 郵便과 같은 間接經路의 方法으로 所期의 目的을 達成할 수 있을 것이다.

그러나 그 受惠者가 一般大衆일 때에는 誘導 내지 指導의 戰略이 採擇되어야 하며 接觸經路는 라디오, T.V, 新聞廣告도 有效하지만 訓練, 說得의 方法이 並行되는 것이 效果의 일 것이다.

所期하는 變動의 內容이 物質的인 것일 때에는 그 受惠者에게 相當한 利害關係를 미칠 수 있는 것이 大部分일 것이다. 이때는 엘리트들에게는 誘導, 指導 등의 強要의 方法, 市場價格의 操作, 表彰, 賞金 등의 報償의 方法, 技術과 知識을 提供해 주는 規範的 方法이 有效할 것이며 一般大衆들에게는 指導 및 融資, 補助金, 減稅, 賞金 등 報償的 方法과 더러는 市場價格의 操作이나 救濟의 方法이 使用될 수 있고 技術 및 知識의 普及과 같은 規範的 方法의 使用도 可能할 것이다.

또한 接觸經路는 엘리트일 경우에는 間接經路가 無難하겠으나 一般大衆에게는 訓練, 大會動員 訪門, 說得 등의 直接方法이 여러가지 人的·物的 資源을 所要하지만 初期의 接觸方法으로는 不可避한 것으로 생각된다.

끝으로 行態的인 것을 變動內容으로 할 때에 엘리트에게는 指導의 方法 및 地位 및 呼稱賦與, 勳章, 表彰 등의 報償의 方法을 通하여 理念이나 價値觀, 信念 등의 思想을 投入하여야 할 것이며 그 接觸經路도 教育, 視察, 會議招請과 같은 方法이 한층 效果의 일 것이다.

<表-1> 模型에 따른 行政手段의 分類

	日 常 的	物 質 的	行 態 的
엘 리 트	N 유도, 방임 E - R -	유도, 지도 시장가격, 표창, 상금 지식, 기술	지도 지위, 호칭, 훈장, 표창 사상(이념, 가치관, 신념)
	R/T.V. 신문광고, 책 자배부, 우편	책자배부, 신문광고	교육시찰, 회의초청
一 般 大 衆	N 유도, 지도 E - R -	지도 구제, 보조금, 용자, 감세, 상금, 시장가격 지식 기술	강제 지위, 호칭, 표창, 훈장 상금 사상
	R/T.V. 신문광고 (훈 련, 설득)	훈련, 대회동원, 방문 (설득)	교육, 시찰

(25) 이러한 社會心理學의 基礎에 對하여는 Katz, D., and R.L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, (New York: Wiley, 1966)을 參照할 것.

一般大衆에게는 强制의 方法, 賞金, 表彰, 勳章의 方法과 地位 및 呼稱賦與의 方法도 有效할 것이다. 이들에게는 어떠한 思想의 注入은 報償의 方法에 依하여 쉽게 달성할 수도 있으나 많은 大衆에게 配分할 資源의 問題가 있다. 또한 接觸經路는 教育, 視察 등의 方法이 效果的일 것이다.

V. 結 論

本論議는 行政을 통한 社會의 變動發展을 計劃된 變動으로 생각하고 이러한 變動發展의 過程을 一種의 通信模型에 맞추어 模型化했으며 그 變動시키하고자 하는 內容을 複雜性的 程度에 따라 日常的, 物質的, 行態的 內容의 3가지로 概念化하였다. 또한 이러한 變動對象을 엘리트와 一般大衆으로 二分하고 이 兩者를 組合함으로써 各各에

必要한 戰略과 變動을 위한 接觸經路를 分類하는 것이었다. 이러한 論議는 變動對象과 變動시키하고자 하는 內容에 따라 그 戰略과 方法이 다를 것이라는 前提로부터 出發했으며 分類方法은 多分히 社會心理學的 理論에 根據한 것이다.

또한 本論議는 그 內容과 對象에 따른 戰略과 接觸經路를 單純히 假說的으로 分類한 것이다. 그러나 이러한 分類는 언젠가는 經驗的 資料에 依하여 檢證되어야 할 것이고 더욱이 어떠한 順序로 그들을 使用할 것인가는 變動內容의 具體的 事實에 따라 決定되어야 하는 別個의 問題인 것이지만 조금이라도 이러한 使用手段을 具體的 狀況에 맞게 使用할 수 있도록 整理해 보자는 뜻이 있는 것이다.