

行政能力的 評價

—行政體制診斷의 指標—

吳 錫 泓
(副 教 授)

대개 어느 社會에서나 行政體制(政府官僚制)는 그 社會의 가장 큰 組織體로서 중요한 國家的 權力中樞(power center)가 되며 國家目的의 追求를 위한 規律과 價值配分의 구실을 맡게 되어 있다. 그러므로 어떠한 나라에서나 行政體制가 그 나라의 發展에 無關한 것이라고 말할 수는 도저히 없다. 특히 發展途上國으로 가던 國家發展과 行政體制의 연관은 더욱 두터워 지는 것이다.

대개 發展途上國에서 行政體制는 國家發展이라는 目標의 달성을 위한 중심적인 수단으로서 社會全般을 管理하고 先導하는 무거운 責任을 지고 있거나 그러한 責任을 지지 않을 수 없는 입장에 있다. 그리하여 行政體制는 國家發展을 理念으로 삼는 統治指導者들(governing elites)의 중추적인 行動手段(action instrument)이라고 흔히 불리워 진다.

그런데 發展途上國들의 行政體制는 그에 대한 기대를 충족시킬 수 없는 상태에 있는 것이 일반적인 경향이며 여기에 중대한 문제가 있는 것이다. 다시 말하면 行政體制의 能力은 그에 기대된 役割을 넉넉히 감당할 수 있는 欲望된 水準에 미달되기 때문에 실제의 能力과 희망되는 能力水準사이에 간극을 메꾸어야 한다는 시급하고 중요한 문제가 제기된다.

發展途上國의 行政體制가 國家發展에 충실히 기여하게 하려면 그에 기대된 역할에 부응할 수 있도록 行政體制를 發展시켜야 한다. 즉 發展行政(development administration)을 잘 할 수 있도록 하기 위해서는 行政發展(administrative development)을 통해 行政能力的 向上을 도모해야 한다.

行政發展을 「意識的」(deliberate, conscious, planned)으로 촉진하려면 많은 일을 질서있게 진행시켜야 할 것인바 이를 두가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 무엇을 發展시켜야 할 것인가를 알아야 한다. 즉 發展戰略의 對象(what-conditions)을 확실히하여야 한다. 무엇을 發展시킬 것인가를 알고 문제에 접근하려면 行政能力이란 무엇이며 이것을 經驗的으로 代表해 줄 수 있는 指標가 무엇인가에 관한 概念的 輪廓(conceptual

scheme) 또는 模型(model)을 설정해야 한다. 그리고 行政能力을 말해주는 指標의 評價基準(價值基準)도 함께 마련하여야 한다.

둘째, 어떻게 行政能力의 向上을 가져올 수 있을 것인가에 대한 方法을 알아내고 그에 따라 行政發展을 실현해나가야 한다. 行政發展을 「어떻게」(how) 가져올 수 있을 것인가 하는 문제는 行政能力의 指標에 의거하여 行政能力의 實際를 測定(measure)하고 그것을 바람직한 것으로 규정되는 기준에 비교하여 蹉跌을 발견하고 이를 메꾸는 方法과 戰略에 관한 문제이다.

이 글에서는 첫번째 문제에 注意를 한정하여 먼저 行政能力指標에 관한 思考方式의 변천 과정을 간단히 살펴보고 이어서 發展行政論이라고 분리어지는 學問領域에 깊은 인연을 가진 行政診斷 또는 組織診斷에 관한 몇 가지 模型을 소개한 후 筆者나름의 결론을 맺으려 한다.

그에 앞서 이 글에서 사용하는 기본적인 用語들의 의미하는 바를 잠깐 규정하고 넘어가려 한다.

筆者가 사용하는 國家發展(national development)이라는 말은 한 社會體制의 바람직한 變動을 包括적으로 지칭하는 것이며 政治發展, 經濟發展, 社會發展 등 部門別 發展을 모두 포함한다. 國家發展은 한 國家社會의 體制가 어떤 하나의 狀態에서 보다 바람직한 다른 狀態로 變化되는 것을 말한다. 여기서 가장 문제가 되는 것은 보다 바람직한 狀態가 무엇인가 하는 것이다 이것은 나라마다 國家全體의 集團的인 目標(collective goal)로서 추구하는 價値에 비추어 결정되어야 하므로 구체적인 내용은 나라마다 다르게 마련이며 따라서 현재 先進國이라고 불리어지는 몇몇 나라의 상태와 꼭 같은 것만이 언제나 보다 바람직한 상태로 되는 것은 아니다.

여기서 行政體制(administrative system)라는 말은 「政府官僚制」(public or government bureaucracy) 라는 말과 같은 뜻으로 쓰고 있는데 이것은 大規模의 組織 또는 機關으로서 政治體制의 중요한 구성부분이며 國家目的의 실현을 위하여 規律과 利益配分 등에 관한 政策의 立案에 참여하고 이를 집행하는 것을 말한다. 이러한 의미의 行政體制는 모든 나라에 있는 것이며 그들의 基本構造에는 어느 정도 공통적인 要素가 있다고 생각된다. 그러나 行政體制는 그 처해 있는 興件의 相異에 따라 나라마다 그 구체적인 모습을 달리하게 마련이다.

行政能力(administrative capacity)이란 行政體制가 맡은 바 課業을 제대로 수행할 수 있는 持續的인 能力을 말한다. 行政組織을 통하여 기도한 바 成果를 성취할 수 있는 能力이라고 할 수도 있다. 行政能力이나 行政體制라는 概念은 이 글의 주된 研究課題이므로 뒤에 하게 되는 이야기를 검토하던 더욱 그 의미가 뚜렷해 질 것으로 믿는다.

模型(modell)이란 研究對象이 되어 있는 문제에 포함된 많은 要因 또는 變數 가운데서 研

연구의 목적에 비추어 무엇이 보다 중요한가를 판별해 해 주고 研究의 假說, 資料 및 結論 사이의 論理的인 關係를 밝혀 주므로써 研究의 眞實성이 되도록 마련된 觀念的 輪廓(conceptual framework) 또는 「틀」을 말한다. 行政現象研究에 쓰이는 模型의 가장 기본적인 有用性은 복잡한 行政現象속에 內包된 무한히 많은 要因 또는 變數가운데서 특정한 研究目的에 비추어 가장 중요한 要因 또는 變數만을 골라 검토할 수 있게 해 주는데 있다.⁽¹⁾

指標(indicator)란 어떤 現象을 직접 또는 간접으로 測定할 수 있게 해 주는 手段 또는 要素를 말한다. 行政能力指標는 行政能力을 파악할 수 있도록 眞實성이 되어주는 要因이라 할 수 있다. 복잡한 社會現象의 모든 變數를 포괄적으로 測定할 수 없기 때문에 그 代表的인 變數만을 골라 고찰하려 할 때 그 指標가 필요한 것이다. 그리고 어떤 現象을 직접 經驗적으로 測定할 수 없을 때도 그것을 간접적으로 測定할 수 있게 해주는 指標가 필요하다.

指標라는 말은 이러한 추상적인 설명만으로 납득하기 어려운 터이므로 몇 가지 예를 보기로 한다. 體溫計로 測定할 수 있는 體溫은 健康 또는 질병의 指標로 될 수 있다. 死亡率(death rate)은 國民健康의 指標로 될 수 있다. 그리고 就學率은 한 나라의 教育水準에 관한 指標로 될 수 있다.

1. 行政能力指標에 관한 見解의 變遷

發展途上國의 行政發展問題가 중요한 학문적 관심사로 부각되기 오래 전부터 行政研究人들은 組織이나 行政이 「좋은 것」(goodness) 또는 「成功的인 것」(success)을 알아 낼 수 있는 指標에 관심을 가져왔다. 行政評價에 필요한 指標를 연구해온지가 오래이기 때문에 지금에 이르는 동안 일어난 觀念的 變遷은 매우 현저한 바 있다.

行政이나 組織이 「좋은 것」 또는 「成功的인 것」을 말해 주는 概念으로 「能率性」(efficiency), 「效率性」(effectiveness), 「生産性」(productivity), 「効果性」(efficacy), 社會的 能率(social efficiency), 「體制水準」(system level), 「活動水準」(performance level), 「健康」(health), 「能力」(capacity or capability) 등이 지금까지 쓰여 온 것만 보아도 그간의 觀念變遷을 짐작할 수 있을 것이다.

行政能力의 指標는 일정한 價值基準의 支配下에서 抽出된다. 研究人의 價值基準은 指標選定을 案內하며 또 指標에 의한 現象測定結果를 評價하는 基準이 된다. 筆者는 이러한 論理를 믿고 行政能力에 관한 價值基準이 變轉함에 따라 行政能力指標에 관한 見解가 어떻게

(1) 發展行政에 있어서의 研究活動은 實用的인 目的을 추구하는 것이다. 즉 行政現象을 정확히 파악 설명하고 그에 대한 發展 또는 改善을 모색하려는 意識的인 目的을 가진다. 이러한 目的을 추구하는 研究活動은 理論的인 틀 즉 模型과 事實調査가 긴밀히 연결되는 가운데 進行되어야 한다. 理論(模型)에 의하여 인도되지 않은 事實調査는 무의미한 것이며 事實調査에 의하여 뒷받침되지 않는 理論은 공허한 것이다.

달라질 수 있는가 하는 이야기에서 부터 論議를 출발시켜 보려 한다.

行政體制的 公式的인 또는 合理的인 構造의 研究에 主眼을 두었던 古典的인 行政學에서는 「能率」이라는 「單一價值基準」(single standard of value)에 입각하여 行政現象을 평가하려 하였다. 이러한 古典理論은 「世相을 機械化」(mechanization of the world picture)하던 時代의 思考方式을 보여 주는 것이다.

世相을 機械化하여 생각하던 時代에는 自然現象을 機械에 비유하여 이해하였다. 즉 자연 현상은 機械과 같이 그것이 수행하도록 만들어 진 일을 수행하는 것이라고 생각하였다. 이러한 思考方式은 行政現象의 研究에도 그대로 반영되었다. 行政組織을 하나의 기계로 보고 기계에 참여하는 사람은 合理的·經濟的 存在로서 機械의 부속품처럼 행동해 줄 것을 기대한 사람들은 좋은 組織은 能率的인 組織이라고 생각하였다.

能率을 行爲이 추구해야 할 唯一善이라고 생각할 때 評價의 指標는 단순하고 자명해지는 것이다. 즉 行政組織의 投入과 產出이 일차적인 指標로 되는 것은 너무나 당연하다. 最少의 投入(input)으로 最大의 產出(output)을 내는 것이 能率的인 組織이기 때문이다. 이러한 觀念을 가졌던 사람들은 行政組織의 能率向上을 위해 投入을 產出로 전환시키는 과정의 「에너지 損失(energy loss)을 줄이는 公式的 裝置를 발전시키는 데 주력하였으며 行政能力的 指標로는 그러한 公式的 裝置에 관한 것만을 생각하는 경향이 있었다. 이들이 제시한 合理的 模型(rational model)은 근본적으로 「機械的인」模型(“mechanical” model)으로서 여기서는 組織 또는 行政體制를 全體的인 能率向上을 위해 따로 따로 조작할 수 있는 部分(separately manipulable parts)으로 구성된 公式的 構造로 파악하게 된다.⁽²⁾

能率觀念이 지배하던 初期에는 「能率의 原則」을 「利潤極大化」(profit maximization)라는 經濟原則과 같이 생각하는 경향이 있었다. 따라서 計量的으로 포착할 수 있는 直接的(一次的) 投入과 產出 특히 金錢的인 單位로 測定할 수 있는 投入·產出에 착안하였다. 뒤이어 投入과 產出의 내용을 확대시켜 이해하는 경향이 나타나게 되었다. 즉 金錢的인 單位로 測定할 수 없는 要素나 間接的인 要素도 投入과 產出에 포함시켜 생각하게 되었다.

이러한 目的模型(goal models)⁽³⁾의 등장에 의하여 効率性이라는 概念이 行政組織의 評價에서 사용되기 시작하였다. 投入과 產出을 指標로 삼되 그것을 組織의 目的에 비추어 評價하게 된 것이다. 즉 最少의 投入으로 組織의 目的을 最大限으로 달성하는 產出을 낸 組織이 効率的인 組織이며 좋은 組織이라는 觀點에 입각하여 組織을 평가하였다.

目的模型이란 行政組織의 目的을 연구의 초점으로 삼는 模型을 말한다. 目的模型에서는

(2) Alvin W. Gouldner, "Organizational Analysis," Robert K. Merton and others, eds., *Sociology Today* (Basic Books, Inc., 1959), Chapter 18.

(3) 目的模型과 이른바 體制模型을 뚜렷하게 對照시키는 論者들의 見解에 따르면 目的模型은 組織의 目的을 組織現象研究의 焦點으로 삼는 模型이라고 한다. 參照, 吳錫泓, 「組織의 目的」 行政論叢 12卷 1號, pp. 117-119.

行政組織의 目的이 組織의 成功與否를 판단하는 基準으로서 절대적인 중요성을 가진다. 生産活動의 目的에만 착안한 目的模型이 제시하는 傳統的 接近方法은 組織이란 주어진 目的을 달성하기 위한 合理的 道具(機械)라고 보는 觀念에 입각한 것이다. 이러한 目的模型에 의하여 서는 組織現象의 일부만을 볼 수 있으며 組織現象의 包括的인 研究가 불가능하다.

能率性이나 効率性을 價値基準으로 하는 古典的 接近方法은 원칙적으로 組織의 生産活動에 관련된 公式的 構造와 活動의 結果(results)만을 포착하려는 것으로서 그러한 接近方法이 제시하는 能力指標를 가지고는 行政現象의 한 片面만을 이해할 수 있을 뿐이다.

時間의 흐름에 따라 그와 같은 單一價値基準的인 模型은 行政組織이 좋은가 또는 나쁜가를 완전히 설명해 줄 수 없다는 것을 자각하고 이 방면의 研究人들은 이를 보완 또는 수정하려는 노력을 해 왔다. 努力의 方向은 價値基準의 多元化, 自然體制概念(natural system concept)⁽⁴⁾의 개발, 體制概念의 導入, 그리고 考察局面의 均衡있는 확대를 지향하는 것이 었다.

古典的인 目的模型에 처음으로 수정을 가하기 시작하여 價値基準의 多元化를 출발시킨 것은 人間關係論의 영향에서 비롯된 것으로 생각된다. 人間關係論的인 觀點에서는 組織의 非公的인 또는 不確定的인 要因에 주의를 돌리고 組織參與者의 社會的 欲求充足을 가장 重要한 價値基準으로 보았다. 따라서 人間關係론이 대두한 이후부터 組織은 生産目的의 達成뿐 아니라 組織에 참여하는 사람들의 滿足 즉 社會的 能率(social efficiency)을 동시에 추구해야 하는 것으로 이해하기 시작하였다. 여기에서 우리는 價値基準의 二元化를 볼 수 있다. 그리하여 조직에는 적어도 두 가지 유형이 있는 目的 또는 機能 또는 局面의 평가에 필요한 指標를 발견하려고 노력하였다.

利潤이나 費用과 같은 「結果的 變數」(end result variables) 또는 生産성과 같은 「過程的 變數」(process variables) 등을 測定하여 組織管理의 成功與否를 평가할 려는 것은 科學的 管理論에 기초를 둔 古典理論의 立場으로서 그러한 接近方法은 不完全한 것이라고 말하고 組織參與者의 信賴와 勤務意慾 그리고 忠誠心 등도 測定의 대상으로 삼아야 한다고 주장한 Rensis Likert의 所論은 人間關係論의 影響을 받아 價値基準의 二元化를 제창한 좋은 예라 할 수 있다.⁽⁵⁾ 그후 組織診斷에 관한 模型들이 제시하는 價値基準과 測定對象은 점차 多元化되고 增加되는 傾向을 보여 왔다.

生産目的의 달성과 社會的 能率의 추구에 하나의 要因을 더 첨가하고 있는 예로는 Basil

(4) 自然體制模型에서는 組織을 「自然的」인 全體 또는 體制로 보며 組織의 構成要素들은 유기적으로 相關된 것으로 본다. 이러한 觀點에 의하면 組織은 生存과 均衡(equilibrium)의 유지를 위해 노력하는 存在이며 그러한 노력은 公式的으로 표방된 組織目的의 達成後에도 지속되는 것이라고 한다.

(5) Rensis Likert, "Measuring Organizational Performance," *Harvard Business Review* (March-April, 1958), pp. 42--43.

S. Georgopoulos와 Arnold S. Tannenbaum의 所論을 들 수 있다.⁽⁶⁾ 이들은 모든 조직에 공통되는 중요한 目標(common objectives)는 ① 높은 產出, ② 內外的 變動에 대한 適應, ③ 物的 人的 資源의 保存이라고 보았다. 그리고 組織의 成功與否를 평가할 때는 ① 組織의 生産性, ② 組織의 適應性, ③ 組織內의 葛藤有無가 基準으로 되어야 한다고 주장하였다. 이러한 要因中 生産性은 古典理論에서 강조되던 것이고 組織內의 葛藤有無는 人間關係論에서 강조한 社會的 能率을 대변하는 것이라 한다면 組織의 適應性은 開放體制觀念의 영향으로 새로이 도입된 要因이라 할 수 있다.

이 밖에 考察局面의 점차적인 擴大過程을 짐작케 해 주는 模型은 무수히 많다. 두 가지 예만 더 보기로 한다. Joseph A. Litterer는 組織이 生存하려면 반드시 수행해야 할 機能으로서 ① 目的達成, ② 統合機能, ③ 適應, ④ 資源의 獲得과 維持 등을 열거하고 組織의 모습을 온전히 파악하려면 이 네가지 局面을 모두 평가해야 한다고 하였다.⁽⁷⁾

Gabriel A. Almond는 政治體制의 分析에 관련하여 ① 投入과 產出의 흐름을 요약해 보여 주는 能力要因(capabilities profiles), ② 投入을 產出로 전환시키는 構造와 過程, ③ 體制의 維持와 適應을 評價對象으로 하였다.⁽⁸⁾

이러한 模型들은 組織診斷에 있어서 考慮局面이 古典理論에서보다 擴大된 것을 보여 주고 있다. 즉 生産活動에 관한 構造와 投入·產出뿐 아니라 行政體制의 다른 局面에 관한 指標들도 중요시 하고 있다. 이들은 生産活動의 能率이나 效率성은 좋은 組織이 되기 위한 「하나의」 條件집에 불과하다는 이치를 밝혀주는 模型들이라 할 수 있다.

한 걸음 더 나아가 行政組織의 能力이나 健康을 包括적으로 포착하려는 사람들 가운데는 生産活動의 結果를 測定할 수 있게 해 주는 投入과 產出에 관한 指標는 반드시 고려해야 할 만한 중요시 이 없다고 생각하는 사람도 있다. Edgar Schein은 조직의 효율성을 「體制水準基準」(system-level criterion)에 따라 평가해야 한다고 하였다. 그도 조직에는 生産活動을 통한 產出의 目的이 있음을 인정하지만 生産活動의 結果만을 測定해 가지고는 組織의 「健康」을 잘 알 수 없을뿐 아니라 오히려 다른 要因들이 組織健康의 判斷에 더욱 중요하다고 주장하였다. 그가 效率性 評價의 일반적인 基準으로 제시하는 것은 ① 適應性, ② 自己認識力, ③ 事實把握能力 및 ④ 內的 統合이다.⁽⁹⁾

오늘날에도 구체적인 必要에 따라서 行政能力의 一部局面(部分價値)에 주의를 한정하여 고찰하는 경우가 드물지 않다. 行政組織을 분석하는 사람들의 關心事와 準據基準(frame of

(6) Basil S. Georgopoulos and Arnold S. Tannenbaum, "A Study of Organizational Effectiveness," Amitai E. zioni, ed., *Readings on Modern Organizations* (Prentice-Hall, 1969), p. 81.

(7) Joseph A. Litterer, *The Analysis of Organizations* (John Wiley & Sons, 1967), pp. 148-149.

(8) Gabriel A. Almond, "Developmental Approach to Political Systems," Jason L. Finkle and Richard V. Gable, eds., *Political Development and Social Change* (John Wiley & Sons, Inc., 1966), p. 102-116.

(9) Edgar H. Schein, *Organizational Psychology* (Prentice-Hall, 1965), pp. 96-109.

reference)이 다르면 측정하려고 하는 能力要因도 달라지게 마련이다. 經營監査를 맡은 사람들(management auditors)은 經濟와 能率에 관심을 갖는 경향이 있으며 事業實績을 평가하는 사람들(program evaluators)은 목적달성의 能率性에 주의를 집중하는 경향이 있다. 人間關係에 치중하는 사람들은 組織에 참여하는 사람들의 滿足 또는 社會的 能率에 집착하게 된다. 政府官僚制를 연구하는 政治學者들은 體制의 適應性, 生存, 成長, 民主化 등을 중요시하는 경향이 있다. 官僚制의 病理를 연구하는 사람들(bureau-pathologists)은 官僚制의 病症과 阻害要因에 주의를 기울인다. 이와같이 평가하는 사람들의 관심과 구체적인 평가의 목적에 따라 行政能力의 어느 한 局面만이 分析의 대상으로 되는 일이 많지만 그러나 이러한 片面的인 分析이 行政組織全體의 좋고 나쁜 것 또는 능력수준을 온전히 포착해 줄 수 있다고 믿는 사람은 거의 없다.

오늘날 行政組織이 얼마나 좋은가를 온전히 파악하려 할 때는 균형잡힌 眼目을 가지고 중요한 변수를 빠짐없이 포착해야 한다고 생각하는 것이 지배적인 傾向이다. 能率性, 效率性 또는 生産性이라는 말 대신 能力이라는 말이 널리 쓰이는 것은 그러한 傾向의 일면을 보여주는 것이다. 이러한 포괄적인 接近態度는 評價基準의 多元化에 입각한 균형잡힌 模型(balanced model)의 정립으로 구체화 되고있다.

2. 「에스만」과 「블레이스」의 機關形成模型⁽¹⁰⁾

Milton J. Esman과 Hans C. Blaise가 제시하는 機關形成模型(institution building model)은 行政體制를 機關화된 公式組織으로 파악하여 評價對象을 구체화시키고 있다. 이 模型의 기초를 이루고 있는 이른바 「機關形成을 통한 接近方法」(institution building approach)은 國家發展을 위해서는 「發展的 要塞」가 될 수 있는 새로운 경향의 組織을 만들고 강화하는 것이 가장 효과적일 것이라는 戰略下에서 機關을 입안하거나 고치기 위해 調査·研究하고 實踐方案을 제시하는 接近方法인 것이다.

機關形成을 하려면 作業過程에서 고려되어야 할 중요한 變數 또는 調査研究의 對象이 될 要素(指標)가 규정되어 있어야 한다.

機關形成變數 또는 機關性(institutionality)의 指標類型에는 機關自體의 속성에 관한 變數와 機關의 對外的인 連繫(연계)에 관한 것이 있다.⁽¹¹⁾

(10) Milton J. Esman and Hans C. Blaise, *Institution Building Research: The Guiding Concepts* (University of Pittsburgh; GSPIA, 1966), mimeo.

(11) 이러한 變數(指標類型)의 발견에 길잡이가 되는 근본적 價值基準은 Institutionalization(機關化)이며 그 下位價值基準들은 ① ability to survive, ② influence, ③ autonomy, ④ ability to continue to innovate, ⑤ technical capacity, ⑥ normative commitment, ⑦ normative spread in environment 등이다. cf. Amy G. Mann, ed., *Institution Building: A Reader* (PASITAM, IDRC, Indiana University, 1975).

機關自體에 관한 또는 내부적 속성에 관한 變數를 機關變數(institution variables)라 하는데 여기에는 指導力, 基本目的, 事業, 資源 및 內部構造가 포함된다.

① 指導力(leadership) : 指導力은 指導役割擔當者들의 能力을 말한다. 機關內에서 指導者라 할 때는 機關의 基本目的과 事業內容을 결정하고 機關의 運營과 對外關係를 관리하는 일을 맡은 사표를 말한다. 공식적으로 指導任務가 주어진 자리에 있는 사람뿐 아니라 실제로 機關全體의 活動에 대하여 중요하고 지속적인 영향력을 행사하는 사람도 指導者인 것이다.

② 基本目的 doctrine) : 基本目的은 機關의 社會적 활동에 내재하는 價値, 目標 그리고 運營방법을 규정할 것을 말한다. 基本目的은 機關의 目標과 活動方向에 관한 기대를 표현해주는 一聯의 命題라고 할 수도 있다.

③ 事業(program) : 事業은 機關의 產出이 되는 活動이다. 事業은 基本目的을 作動化시킨 것이다.

④ 資源(resources) : 資源은 機關에 대한 物的, 人的 및 技術的 投入이며 機關이 활용하는 情報도 여기에 포함된다.

⑤ 內部構造(internal structure) : 內部構造는 機關의 유지와 활동을 위하여 마련된 구조와 절차인데, 여기에는 役割과 權限의 배분, 通信과 決定作成의 절차, 役割擔當者(組織參與者)들의 특성 등이 포함된다. 참여자들의 特性과 動機의 側面까지 구조적 요인에 포함시키고 있는 점이 注意를 요한다.

위에서 본 것이 機關自體의 속성에 관한 變數이다. 機關形成變數의 두번째 범주인 連繫變數(linkage variables)에 관하여 다음에 살펴 보기로 한다.

이른바 機關化된 組織인 機關은 고립하여 있는 것이 아니고 그 環境과 交互作用하는 관계속에서 존재하는 것이다. 즉 機關은 스스로를 유지하고 기능을 발휘하기 위하여 環境과의 協助關係를 유지해야 한다. 機關形成을 위한 연구에서는 連繫變數의 성격을 분석해야 하며 외부와의 交互作用關係를 操作 또는 受容하기 위해 機關의 指導者들이 채택하는 전략과 技術도 分析對象으로 하여야 한다.

連繫(linkage)는 機關과 관련있는 社會部門과의 相互依存關係를 설정하는 交互작용의 과정이라고 할 수 있는데 이를 네 가지로 나누어 볼 수 있다.

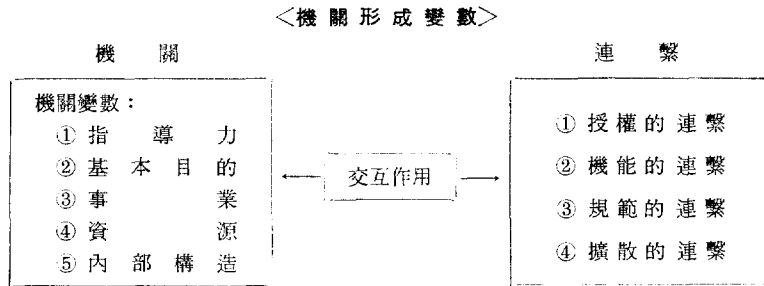
① 授權的 連繫(enabling linkages) : 授權的 連繫는 機關의 活動에 필요한 權限과 資源의 배분을 통제하는 외부의 組織이나 社會集團과의 連繫를 말한다.

② 機能的 連繫(functional linkages) : 機能的 連繫는 生産活動에 있어서 相互 協力的인 또는 補完的인 관계에 있는 組織들과의 連繫이다. 補完的인 관계에 있는 組織이란 특정한 機關에 대한 投入을 공급하고 產出을 받아들이는 組織을 말한다.

③ 規範的 連繫(normative linkages) : 規範的 連繫는 특정한 機關의 基本目的과 관련된

規範이나 價値를 가진 機關들과의 連繫이다.

④ 擴散的 連繫(diffused linkages) : 擴散的 連繫는 어떤 公式的 組織의 構成員이라고 특정하기 어려운 여러 사람들과의 連繫이다. 特정한 機關은 分산되어 있는 支持나 抵抗에 의하여 직접 또는 간접으로 영향을 받기 때문에 擴散的인 連繫를 度外視할 수 없는 것이다.



3. 「우포프」의 過程·活動模型⁽¹²⁾

Norman Uphoff의 模型에서는 行政能力(administrative capability)을 決定하는 要因들을 두 가지 部門으로 나누고 있다. 두 가지 部門이란 行政過程(administrative process)과 行政活動(administrative performance)을 말한다. 部門別로 指標를 쉽게 설정할 수 있는 行政能力 要因들을 열거하고 있는 이 模型의 內容을 보면 다음과 같다.

(1) 過程上的 要因

過程上的 行政能力要因은 投入(inputs), 產出(outputs) 및 效果(outcomes)이다. 農業部門 行政을 예로 들어 各 要因에 포함되는 것이 무엇인가를 보기로 한다. 投入은 體制가 받아들이는 資源을 말하는바 이에 관한 指標를 설정하는 것은 다른 行政能力要因에 관한 指標를 설정하기보다 쉽다고 한다. 投入은 財政的 投入(financial inputs), 勞動投入(labor inputs) 및 物資投入(material inputs)으로 나누어 볼 수 있다.

報酬, 運營資金, 投資 등 財政的 投入은 貨幣單位로 파악할 수 있다. 勞動投入은 年間人員數(man-years) 또는 賃金額數로 파악할 수 있다. 機械, 種子, 肥料 등 物資投入은 物量的인 單位나 화폐단위로 파악할 수 있다.

產出은 行政體制가 生産해 낸 것을 말하는바 社會間接資本의 形成, 農事指導, 出荷와

(12) Norman T. Uphoff, "An Analytical Model of Process and Performance for Developing Indicators of Administrative Capability," *Philippine Journal of Public Administration* (Vol. XVII, No. 3, July 1973), pp. 372-379. Uphoff의 Model에서는 좋은 行政에 관한 價値基準과 能力指標發見의 對象領域을 직접적으로 연결짓고 있다.

販賣, 農業研究 등이 여기에 해당한다. 이러한 產出도 비교적 測定하기 용이하다. 建設 또는 維持된 道路의 길이, 農事指導를 위해 만나본 農民의 數, 改良하여 分配한 種子의 量, 出荷된 農産物의 重量, 農業技術改善에 관한 刊行物의 數 등을 把握함으로써 產出을 測定할 수 있다.

效果는 體制의 目的에 비추어 보아 바람직한 結果가 나오는 것을 말한다. 生産效果(production effects), 所得效果(income effects), 輸出入均衡에 미친 效果, 雇傭效果, 政治的 支持 등이 效果要因에 포함된다.

效果의 測定이 가장 어려운 것이지만 計量的인 指標를 전혀 발견할 수 없는 것은 아니다. 生産效果에 대하여는 農事所出의 增加(increased yields)를 單位面積에 비추어 測定할 수 있고 標本家口調査에 의하여 營養狀態의 向上을 測定해 볼 수도 있다.

所得效果는 生産效果보다 測定하기 어렵다. 왜냐하면 所得의 變動이 政府가 전개한 農業發展事業 이외의 要因變動에 의하여 야기되었을 수도 있기 때문이다. 그러나 農村生活水準의 變動이나 農村에서의 稅收變動을 測定해서 政府活動에 基因하여 일어난 變動을 짐작해 낼 수는 있다.

輸出入均衡에 미친 效果도 所得效果를 測定할 때와 비슷한 方法으로 測定할 수 있다. 雇傭效果는 雇傭水準의 一般的인 變動으로 부터 類推할 수 밖에 없다. 政治的 支持는 흔히 投票行態를 分析하여 짐작해 내고 있다. 政治的 支持度を 알아보기 위하여 해당 地域內에서 政治指導자들이 받은 不平 또는 支持의 意思表示를 分析해 볼 수도 있을 것이다.

(2) 活動上의 要因

活動上の 要因들은 過程上の 要因들이 行政體制內에서 「어떻게」 처리되느냐에 관한 要因들이다. 活動上の 要因들은 네 가지의 活動基準에 따라 分類될 수 있다. 네 가지의 活動基準이란 能率性(efficiency), 効率性(effectiveness), 創意性(innovation) 및 效果性(efficacy)이다.

이러한 네 가지 活動基準은 行政活動의 場所(locus of administrative activity)와 行政的 關心의 焦點(ocus of administrative attention)이라는 두 가지 局面에 相關하여 구분한 것이다.

行政的 關心이 對內的이고 行政活動의 場所가 體制內的일 때의 活動基準은 能率性이다. 能率性은 投入을 產出로 轉換시킬 때의 活動基準인 것이며 이에 相關된 價値 또는 目標은 合理化(rationalization)이다. 能率性의 提高를 위한 合理化作業의 對象은 行政體制內的 組織(organization)이다.

行政的 關心은 對內的이지만 行政活動의 場所가 體制外的일 때의 活動基準은 効率性이다. 効率性은 바람직한 效果를 가져올 수 있는 產出을 내는 일에 相關한 活動基準이다. 効率性의 追求에 相關된 價値 또는 目標은 影響(impact) 또는 波及(outreach)의 增大이며 이를 위한

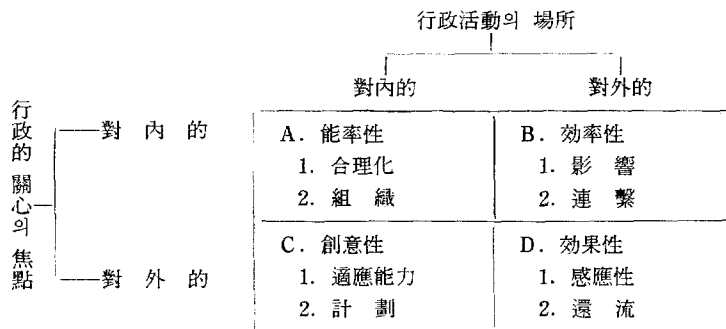
改善對象은 環境과의 連繫(linkages)이다.

行政的 關心이 對外的이고 行政活動의 場所가 體制內的일 때의 活動基準은 創意性이다. 創意性의 주된 機能은 바람직한 效果를 거둘 수 있는 產出을 더욱 많이 내게 하는 것이다. 創意性은 行政의 全過程에 걸쳐 검토되어야 하는 것이지만 이것이 특별히 중요시 되어야 할 行政의 局面은 外的 變動에 對應하는 局面이다. 創意性에 관련된 價値 또는 目標은 適應能力 또는 問題解決能力이며 이때에 改善의 對象이 되는 것은 行政過程自體를 고치기 위한 計劃活動이다.

行政的 關心이 對外的이고 行政活動의 場所가 體制外的일 때의 活動基準은 效果性이다. 效果性은 對外的인 關係에서 把握한 業績에 관한 것이다. 즉 行政體制의 產出이 國民의 必要(要請)에 얼마나 부응하느냐에 관한 基準이다. 效果性에 관련된 目標은 感應性(responsiveness)의 向上이다. 效果性を 높이기 위해서는 還流裝置(mechanisms for feedback)를 改善해야 한다.

活動上의 行政能力要因에 관한 위의 설명을 要約하여 圖示하면 다음과 같다.

<活動上의 行政能力 要因>



(:) 過程과 活動의 關係

Upoff의 過程·活動模型에서는 活動上의 要因을 獨立變數로, 過程上의 要因을 從屬變數로 보고 있다. 行政能力向上을 도모하기 위한 調查研究에서는 活動上의 要因에 焦點을 두어야 하며 活動上의 要因이 從屬變數인 過程上의 要因에 어떻게 作用하는가를 分析해야 한다고 하는 것이 이 模型의 基本的인 假說이다.

活動上의 要因과 過程上의 要因을 결합하여 생각하는 경우 그 相互關係는 다음과 같이 圖示할 수 있다.

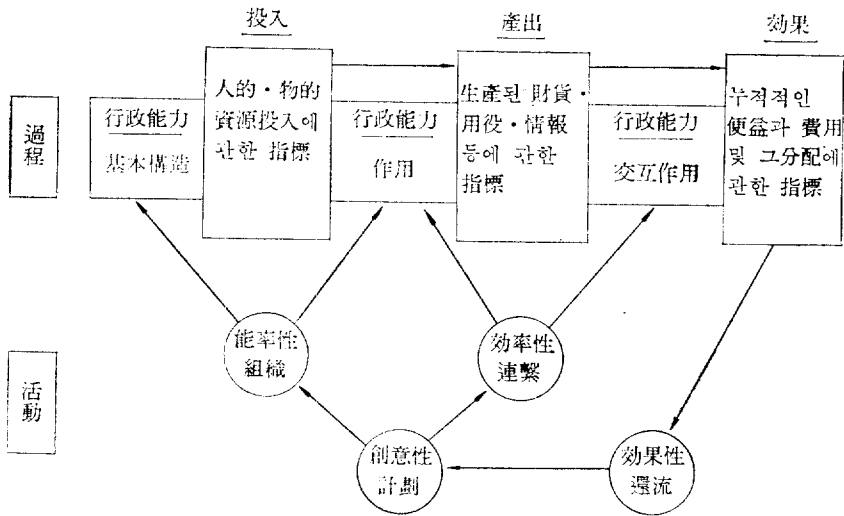


그림 A

4. 「그로스」의 社會體制計定⁽¹³⁾

Bertram M. Gross의 社會體制計定(social systems accounting)은 組織이나 國家體制的 전체적인 狀態(system state)를 파악하는데 필요한 指標를 제시하는 것이다. 이것은 組織의 財政狀態를 표시할 때 쓰이는 會計計定에서 暗示를 받은 模型이다. 그러나 着想은 會計計定の 構造에서 출발되었지만 社會體制計定の 範圍는 會計計定の 範圍보다 훨씬 넓은 것이다. 일반적으로 쓰이는 會計計定은 組織의 財政狀態만을 보여 주는 것이지만 社會體制計定은 組織이나 國家體制的 전체적인 狀態를 보여 주려는 것이다.

이 模型의 適用이 가능한 對象의 범위를 무척 넓게 잡아 普遍的인 適用可能性을 강조한 점은 社會體制計定の 중요한 特色이라 할 수 있다. 크게는 國家의 전체적인 狀態로부터 시작하여 작게는 小規模 組織體의 狀態를 파악하는데 이르기까지 모두 적용할 수 있는 模型으로서 定立된 것이다.

Gross의 社會體制計定은 또한 體制概念에 기초를 둔 것인바 그의 기본적인 體制觀을 그림으로 요약하면 다음과 같다.

(13) Bertram M. Gross, *The State of the Nation: Social Systems Accounting* (Tavistock Publications, 1966). Gross의 Model에서는 指標選定の 기초를 이루는 價値基準에 관하여 명확한 규명을 하고 있지 않다.

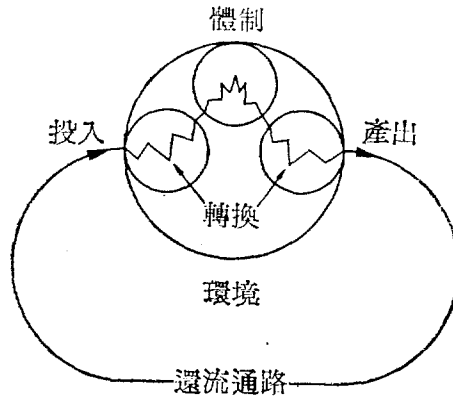


그림 B

一般體制模型(general system model)의 입장을 받아 들이는 社會體制計定은 크게 두 가지 부분으로 구분된다. 두 가지 部門이란 構造(structure)와 活動(performance)이다. 이 두 부분에 포함되는 指標의 유형을 다음에 보기로 한다. Gross는 每指標마다 組織을 진단할 때와 國家體制全體를 진단할 경우에 해당되는 調查對象의 예를 따로 들고 있다. 이 글에서는 行政體制라는 組織體의 能力에 관심을 모으고 있으므로 每指標에 해당하는 조사대상 예로는 組織에 관한 것만을 들기로 한다.

(I. 構造的 要因(structural elements))

① 人間(people) : ㉠ 數, ㉡ 特性

사람의 數에 관하여는 階級, 報酬, 專任, 非專任, 年齡, 性別 등에 의하여 구분되는 人員總數를 조사한다. 人間の 特性에 관하여는 教育, 經驗, 健康, 能力 등을 조사한다.

② 非人的 資源(non-human resources) : ㉠ 物的 資產, ㉡ 金錢的 資產, ㉢ 資產에 대한 被請求權

物的 資產에는 土地, 建物, 裝備, 機械등이 포함된다. 金錢的 資產에는 現金, 銀行預金, 債權 등이 포함된다. 資產에 대한 被請求權의 예로는 株式所有者의 請求權, 債務 등을 들 수 있다.

③ 下位體制(subsystems) : ㉠ 類型, ㉡ 構造的 形態, ㉢ 分化

組織의 類型은 役割, 位置 등에 의하여 구별한다. 構造的 形態란 上位 또는 下位部署, 委員會 非公式集團 등을 말한다. 分化란 分業, 專門化 등을 말한다.

④ 對內的 關係(internal relations) : ㉠ 協력과 葛藤, ㉡ 階層制, ㉢ 「폴리아키」(polyarchy), ㉣ 通信

協력과 葛藤에 관하여는 內的 葛藤의 범위와 強度를 보아야 한다. 階層制는 上下關係의 組織(network)을 말한다. 對內的 協商節次 등이 「폴리아키」에 해당한다. 通信에 관하여는 公式的 및 非公式的 通信網을 검토하여야 한다.

⑤ 對外關係(external relations) : ㉠ 外部體制, ㉡ 對外的 役割, ㉢ 環境

外部體制에는 地域社會, 公式組織, 集團, 個人 등이 포함된다. 對外的 役割은 그것이 統制하는 것인가 統制를 받는 것인가, 고객인가 供給者인가, 協助하는 것인가 반대하는 것인가 등에 관하여 검토되어야 한다. 環境은 集約的인가, 혹은 分散的인가, 安定되어 있는가, 교환되어 있는가 등에 관하여 검토되어야 한다.

⑥ 價値觀(values) : ㉠ 內的 또는 外的 指向性, ㉡ 能動性 또는 消極性

內的 또는 外的 指向성은 團體精神, 組織勢力的 擴大 등을 검토함으로써 파악할 수 있다. 能動性 또는 消極성은 手段的 能動性, 安定性, 日常化 등을 검토함으로써 파악할 수 있다.

⑦ 指導集團(guidance cluster) : ㉠ 內部構造, ㉡ 外部體制 및 環境과의 連繫

組織을 分析하는 경우 指導集團의 內部構造에 관하여는 役割分化, 役割擔當者, 集團內的 緊張과 統合 등을 검토해야 한다. 外部體制 및 環境과의 連繫에 관하여는 支持基盤(support base), 參與通路(entry channel) 등을 검토해야 한다.

(2) 活動의 要因(performance elements)

① 欲求充足(satisfying interests) : ㉠ 欲求充足의 對象者(the interested), ㉡ 欲求, ㉢ 欲求充足의 程度

欲求充足의 對象者에는 組織構成員, 고객, 統制者 및 기타 集團이 포함된다. 欲求는 就業, 作業環境, 많은 報酬, 만족스러운 業務, 管理參與, 地位 등에 관한 것이다. 欲求充足의 程度는 表示된 意見, 行動方向의 選擇, 支拂行爲, 組織活動의 結果 등을 통해 알아 볼 수 있다.

② 產出活動(producing output) : ㉠ 產出의 配合(outputmix), ㉡ 量, ㉢ 質

組織을 分析할 때 產出의 配合은 生産物, 機能, 任務 등의 類型을 파악하여 알아 볼 수 있다. 產出의 量은 總量的으로 파악하거나 價値增加分으로 파악한다. 產出의 質에 관하여는 欲求를 充足시킨 정도, 生産物의 特性, 生産過程, 投入의 質 등을 검토하여야 한다.

③ 體制內의 投資(investing in system) : ㉠ 有形財, ㉡ 人間, ㉢ 下位體制, ㉣ 對外關係

組織에 有形財를 投資한다는 것은 土地, 建物, 裝備, 機械 등을 投資하는 것을 말한다. 人間에 대한 投資의 代表的인 것은 訓練이다. 組織改善은 下位體制에 대한 投資의 예이다. 對外關係에 대한 投資는 支持基盤을 구축하기 위한 投資이다.

④ 投入의 効率的인 活用(using inputs efficiently) : ㉠ 成就能力, ㉡ 受益性, ㉢ 單位費用, ㉣ 投入要素別比率(partial input ratios)

成就能力에 관하여는 能力을 얼마나 活用하고 있으며 浪費를 줄이고 있는가를 검토해야 한다. 受益性은 總資産 또는 純價値(net worth)에 비한 總受益 또는 單位受益으로 파악한다. 單位費用은 總單位費用(total unit costs) 또는 組織이 支拂하지 않은 投入費用을 계산하여 파악한다. 投入要素別比率는 各 投入要素와 產出의 比率를 말한다. 즉 產出과 勞動의

比率, 輸出과 資本의 比率 등을 말한다.

⑤ 資源의 獲得(acquiring resousces) : ㉠ 金錢, ㉡ 人間, ㉢ 物資

組織을 分析할 때 金錢的 資源의 獲得은 收益金, 借入金, 投資 등에 關하여 把握한다. 人間의 獲得은 募集에 해당한다. 物資의 獲得은 購買를 말한다.

⑥ 規範의 遵守(observing codes) : ㉠ 外部規範, ㉡ 內部規範

外部規範의 遵守程度를 알려면 法令, 道義 등을 얼마나 지키고 있는가를 보아야 한다. 內部規範이란 組織의 規律를 말한다.

⑦ 合理的 行動(behaving rationally) : ㉠ 技術的 合理性, ㉡ 行政的 合理性

技術的 合理性을 파악하려면 合當한 科學·技術(science and technology)을 활용하고 있는가를 보아야 한다. 行政的 合理性을 판단하려면 組織을 管理하는데 가능한 最善의 方法을 쓰고 있는가를 보아야 한다.

5. UN行政局이 提示하는 行政能力指標

國際聯合의 經濟社會部 行政局은 1971年 11月에 出刊한 行政通信文(Public Administration Newsletter) 第42號에서 行政能力指標에 關한 行政局(Public Administration and Finance Division)의 意見을 밝힌 바 있다.

行政局의 專門家들은 行政能力評價에 關한 普遍的 理論이 아직 定立되어 있지 않음을 確認하고 行政能力指標設定에 關한 몇 가지 接近方法을 검토한 후 行政能力把握에 必要한 指標의 類型을 소개하였다. 行政局의 專門家들은 行政能力指標의 開發에 關한 자기들의 努力은 豫備的인 것이며 자기들이 提示하는 指標의 類型은 例示的인 것에 불과하다는 점을 강조하고 있다. 이들도 價值基準問題는 論外로 하고 있다.

이들이 提示한 行政能力指標의 類型은 다음과 같다.

(1) 成果 및 發展에 關한 情報의 獲得

成果 및 發展에 關한 情報獲得의 狀態를 알아 볼 수 있는 指標에는 다음과 같은 것이 있다.

- ① 情報蒐集機關
- ② 情報의 質과 利用可能性 및 接近可能性(accessibility)
- ③ 流通裝置와 그 過程

(2) 行政의 社會的 地位

行政의 社會的 地位(position of public administration in society)를 알아 볼 수 있는 指標에는 다음과 같은 것이 있다.

- ① 政府의 收入과 支出 그리고 그것이 國民總生產에서 차지하는 比重

② 人口 또는 勞働人口에 비한 公務員의 數

③ 公共部門과 民間部門의 比率

④ 集權化·統合의 程度

(3) 構 造

構造에 관한 指標로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

① 計劃 및 政策決定機構를 포함한 指導體制(central guidance cluster)

② 諸部省 및 組織單位

③ 經濟行政組織

④ 立法機構

⑤ 司法機構

(4) 資 源

資源에 관한 指標로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

① 計劃目標과 그 達成

② 政府豫算의 目標과 實績

③ 經常豫算에 對比한 資本豫算

④ 歲收의 水準과 그 費用

⑤ 輸送支援活動(logistical support services)

(5) 過 程

過程에 관한 指標는 다음과 같다.

① 行政內의 過程의 길이(length)와 段階(steps)

② 發展計劃樹立 및 執行過程의 길이와 段階

③ 國民과의 交互作用에 있어서 反應을 보이는 速度(response time in interface with public)

(6) 人 力

人力(personnel)에 관한 指標에는 다음과 같은 것이 있다.

① 公務員의 構成(管理職, 專門職, 技術職 등)

② 報酬, 團體行動 등에 관한 勤務條件

③ 離職率 公共部門과 民間部門사이의 人力交流

(7) 交互作用

環境과의 交互作用에 관한 指標에는 다음과 같은 것이 있다.

① 反應速度(response time)

② 國民과의 去來(availability, accessibility and actual services)

③ 國民에 대한 態度

④ 기다리는 時間(queuing time)

⑤ 公共活動

⑥ 國民이 제기한 不平의 數

(8) 適應能力

適應能力(adaptive learning)에 관한 指標에는 다음과 같은 것이 있다.

① 調査研究機關 및 訓練機關

② 大學 및 專門職業團體

③ 刷新에 대한 誘因과 反誘因(disincentives)

6. 發展途上國의 政府官僚制發展模型

앞에서 설명한 行政能力指標에 관한 見解의 變遷傾向과 그에 이어서 살펴 본 여러 가지 模型들을 참조하여 우리는 發展途上國의 行政發展을 위해 行政體制를 전반적으로 診斷하고 發展方向을 處方할 때 길잡이가 될 政府官僚制發展模型의 실정을 시도해 볼수 있을 것으로 생각한다.

다음에 보이는 것은 行政能力에 관한 指標發見의 重要部門을 지적한 것이다. 指標發見의 地點(point)을 설명하면서 發展이라는 處方的 基準을 混合시키고 있는데 주의할 필요가 있다.⁽¹⁴⁾

① 發展指向의 理念의 定立: 政府官僚制의 體制的 指向性(systemic orientation)이 國家發展의 目標에 부합하도록 確立되어 있어야 한다. 發展이 變動과 融通性を 요구한다고 해서 一貫性있는 基本的 理念(doctrine) 또는 原理(philosophy)를 확실히 定立하지 못하고 政府官僚制가 그때 그때 이리 저리 흔들린다면 그 有用성이 크게 저상될 것임은 물론이고 政府官僚制의 발전에 의한 여러 가지 폐해를 빚게 된다.

政府官僚制의 活動力 擴大와 創意的인 努力이 國家發展의 理念에 귀일될 때 비로소 건설적인 것으로 될 수 있으며 政府官僚制의 力量이 成長된다고 볼 수 있는 것이다. 그러므로 發展指向의 理念을 政府官僚制全般에 內在化시키고 體制內的 相次的인 目的體系를 그러한 理念에 연결시켜야 하는데 여기에는 政府官僚制內외의 融通한 指導力이 필요하며 官僚들을 教化(socialize)시키는 努力이 필요하게 된다.

원래 國家的 發展目標를 設定하고 이에 따라 政府官僚制의 發展의 理念을 확립하는 것은 政治指導者들에게 기대되는 役割이라 하겠으나 官僚制外部에 그러한 指導勢力이 없고 國家

(14) 이러한 模型의 要旨는 筆者가 이미 여러 곳에서 밝힌 바 있다. 參照: 吳錫泓, 「國家發展과 政府官僚制」 吳錫泓外 6人 共著, 發展行政論(法文社, 1973), pp. 185-202; Suckhong Oh, "Local Administrative Institutions as Development Action Instruments: The Korean Case," *Seoul National University Faculty Papers*, (Vol. I, Seoul National University, 1971), pp. 159-173.

意思集結의 과정이 發達되지 못한 곳에서는 政府官僚制가 理念定立의 役割까지 맡아야 한다.

發展理念의 채택에 있어 形式主義는 배제되어야 한다. 宣言된 理念은 따로 있고 政府官僚制의 실제 活動은 여기에 배치되거나 괴리되어서는 안된다는 뜻이다. 그러므로 중요하고 힘든 일은 理念의 宣言이 아니라 理念을 政府官僚制에 內實化시키는 일이라 하겠다.

② 生産性의 向上: 전반적으로 政府官僚制의 生産性이 향상되도록 하여야 한다. 環境的 要請에 대응하여 生産活動을 분화시키고 產出(output)의 量과 質을 향상시켜야 한다. 分化되어가는 要請에 대응하고 積極的인 活動을 展開해 나가려면 必然的으로 機能은 分化되고 多樣化되어야 한다. 기대되는 機能擴大는 나라마다 다르겠지만 現狀維持단을 主任務로 알던 때보다는 다양한 機能을 수행해야 할 것은 확실하며 그렇다면 法과 秩序의 유지라는 消極的 機能에서 한 걸음 더 나아가 變動管理쪽의 機能이 확대되어야 할 것은 自明한 일이다.

多元化된 生産活動 間에 適用될 生産水準의 配合(production mix)에 관한 基準을 세워 生産資源을 기계적으로 配分하고 全般的인 目的遂行이 歪曲되지 않도록 해야 할 것이다. 機能別로 그 必要와 중요성에 따라 比重을 정해 政府官僚制의 힘(energy)을 體系적으로 配分해야 全體目的을 效率的으로 遂行할 수 있는 것이다.

生産活動의 過程(processes)과 技術(technologies)을 效率的인 것으로 만들어야 한다. 특히 變動管理에 必要한 技術水準을 향상시켜야 한다. 生産過程에서는 節次때문에 目的이 犧牲되거나 規範과 實踐이 괴리되지 않게 하여야 하며 建設的이 아닌 變則이나 不正이 介入되지 않는 方向으로 改善해 나가야 할 것이다.

③ 構造의 改善: 必要에 좇아 構造의 分化和 統合을 促進시켜야 할 것이다. 專門化, 組織單位들의 性格別 區分, 合理的인 職務의 配分 등 基本的인 制度를 확립하고 새로운 일에 따라 構造의 分화를 촉진해 나가야 한다. 그리고 體制의 분리 또는 붕괴를 막고 모든 構成要素가 全體目的에 귀일되도록 統合裝置를 發展시켜야 한다. 統合이란 體制의 構成部分이 흩어지지 않게 응집시키는 것을 말하며 公式的 統制過程(formal control processes)만이 統合을 보장하는 유일한 장치는 아니다. 構造全體에 統合裝置가 內在하도록 만들어야 하며 指導層의 指導力 그리고 官僚를 選擇하고 教化하는 過程이 또한 構造의 統合에 기여하도록 만들어야 한다.

構造를 類型化된 交互作用(patterned interactions)이라 한다면 目的은 類型化의 基準(pattern setter)이라 할 수 있으므로 體制內를 一貫하는 目的體系는 매우 중요한 것이다. 그러므로 분열하고 차질이 없는 目的體系의 發展에 힘써야 하며 이러한 目的體系는 構造의 分化和 統合에 一貫性있는 基準을 提示할 수 있어야 한다.

發展管理는 보다 많은 情報의 원활하고 신속한 소통을 必要로 하므로 構造的 配列에서는 通信通路(communication channels)의 개발에 각별히 힘써야 할 것이며 對外的인 構造的 連

繫를 잘 만들어 두어야 할 것이다. 그리고 體制內的 葛藤을 방지·해소시킬 수 있는 裝置를 강화시켜야 한다.

④ 體制의 維持와 適應：政府官僚制를 유지하는 過程과 活動을 改善하여 體制의 維持를 위해 投入되는 資源을 効率的으로 活用할 수 있게 하여야 한다. 內部的인 管理能力(managerial capacity)을 一般的으로 向上시켜야 하며, 특히 必要한 人力의 獲得·維持 및 發展을 위한 節次를 合理化하고 身分이나 地位보다는 成就本位的인 基準을 全般的으로 制度化해야 할 것이다.

政府官僚制가 內的 및 外的 變動에 適應하는 能力을 높이고 특히 外的 要請에 대하여 민감하게 반응하는(responsive) 體制로 되도록 해야 한다. 發展管理를 해야 할 發展途上國의 政府官僚制는 變動의 와중에 있으며 새로이 나타나는 問題들에 대하여 「신속한」 반응을 보일 수 있어야 한다. 그러므로 所期하는 國家發展을 위하여 効率的인 道具가 될 수 있으려면 政府官僚制는 變動하는 內的 外的 條件에 스스로 適應할 수 있어야 한다. 즉 國家發展을 管理하고 先導하려면 政府官僚制는 스스로 먼저 適應性있는 發展體制가 되어야 한다.

發展途上國에서 政府官僚制가 그 維持와 生産活動에 動員할 수 있는 資源이 制約되어 있으므로 直接的으로 生産的인 活動, 즉 일차적인 課業遂行에 거의 모든 資源을 配分하고 體制內에 剩餘資源(system reserve or uncommitted resources)이 거의 없기 때문에 適應活動(adaptive coping activities)에 소홀해지고 따라서 構造的 變動이나 活動上의 刷新이 어렵게 된다. 그러나 이러한 惡條件은 시정되어야 하며 制限된 資源中에서라도 適應部門에 더 많은 資源을 배당하여야 할 것이다.

⑤ 發展의 行政人：政府官僚制가 하나의 體制로서 가지는 全體的 성격이 거기에 參與하는 개인들의 性격을 단순히 合算한 것과 꼭 같은 것은 아니겠지만 그러나 실제로 일을 하는 것은 결국 사람이라는 점에는 틀림이 없다. 그러므로 政府官僚制의 發展에는 組織參與者로서의 行政人 또는 官僚의 性質을 바꾸는 일이 불가결하게 된다.

政府官僚制內的 能率的인 指導力과 管理能力이 매우 중요하므로 發展指向的인 指導層人力의 獲得과 能力開發은 急先務라 하겠으나 일이 거기에 그쳐서는 안되고 行政人全部가 發展管理의 動態的인 意味를 이해하고 各分野의 業務遂行에 필요한 知識을 구비하도록 해야 한다. 그리고 그들의 價値觀이나 思考方式은 合理性(rationality), 刷新的 性向(innovative drive) 그리고 成就指向性(achievement orientation)에 의하여 지배되도록 하여야 한다.

7. 맺는 말

앞에서 行政能力指標의 發見에 관한 여러 理論을 검토한 바 있지만 처음부터 우리의 關

心은 發展途上國의 行政能力向上에 있었다. 그리하여 「發展」이라는 基本價值⁽¹⁵⁾에 定礎한 一般的 評價模型을 構想하는 곳으로 論議를 귀결시켰다.

筆者가 잠기적으로 제시한 政府官僚制發展模型은 行政能力評價를 위하여 필요한 指標가 發見되어야 할 部門 또는 領域을 크게 구획하여 보여 주는 정도의 一般的 模型(general model)임에 불과하다. 部門(sector)마다 다소 구체적인 指標와 評價基準을 제시하기는 하였으며 그것만으로는 크게 不充分하다. 이러한 模型이 實用化되려면 相次的으로 細分되고 體系화된 價值基準의 定立과 그에 의하여 導出되는 指標項目의 組織的인 열거가 필요하리라 믿는다.

筆者가 구상해 보인 政府官僚制發展模型이란 것은 결국 政府官僚制의 發展을 도모하려는 一聯의 作業이 쓰일 行政能力指標에 관한 記述的 및 處方的 模型(descriptive·prescriptive model)은 어떠한 方向으로 설정되어야 할 것이라는 意見의 開陳이라고 이해하면 무방할 것이다. 이러한 意見의 開陳에는 두 가지 중요한 前提가 內包되어 있다.

첫째, 行政能力指標의 발전은 무엇이 좋은 行政인가에 관한 價值基準의 引導를 받아야 한다는 것이다. 政府官僚制를 發展시키려는 作業에 쓰일 「測定·評價를 위한 模型」의 설정에서는 일정한 價值基準의 引導를 받아야 하며, 또 그렇게 하지 않을 수 없다. 이점에 관한 限 순수한 記述的·說明的 理論에 있어서도 大同小異할 것으로 생각한다. 記述的 理論이라는 것들을 解剖해 보면 價值判斷의 철저한 排除라는 주장은 거의 虛構임을 알 수 있다.

둘째, 包括的인 行政能力評價模型을 설정할 때에는 오늘날의 大勢를 이루고 있는 統合的 接近方法(integration school)의 基本적 가정을 받아 들여야 한다는 것이다. 즉 좋은 行政을 판단해 주는데 중요한 것이라고 오늘날까지 알려진 複數의 價值基準들을 고루 配合한 均衡 잡힌 模型(comprehensive model)을 축조해야 할 것으로 믿는다. 그러나 統合的 接近方法을 통해서만 온전한 行政能力을 알아 볼 수 있다는 支配的인 見解에도 불구하고 실제 研究人들의 目的이 能力 또는 便宜 때문에 部分價值에 의한 部分的 考察을 하는 일이 많다는 것은 앞에서 지적한 바 있다. 이와 유사한 理由로 어느 社會에 실재하는 行政體制의 發展을 圖謀함에 있어서는 여러 가지 價值基準들을 時間線上에 配分하는 즉, 優先順位를 결정해야 하는 문제가 제기된다. 왜냐하면 制限된 資源으로 좋은 行政이 되기 위한 모든 價值를 同時에 같은 比重으로 추구하기는 어려울 터이기 때문이다. 統合的인 模型의 活用에 있어서는 價值基準間的 優先順位와 諸指標의 加重値를 時間과 場所에 따라 결정하는 문제를 고려해야 할 것이다.

(15) 發展(development)의 下位價值로는 效率性(effectiveness), 社會的 能率(social efficiency), 適應性(adaptability), 創意性(innovation), 效果性(efficacy), 環境의 支持(environmental support), 獨自性(autonomy), 合理性(rationality), 成就指向性(achievement orientation), 生存能力(ability to survive), 感應性(responsiveness), 正直性(ethical probity) 등을 들 수 있다.