

# 行政的 側面에서 본 아시아의 大變革\*\*

李 漢 彬

教 授

## 序 論

지난 四半世紀동안 「아시아」의 여러나라들은 重要한 社會變動을 겪어 왔으며 經濟, 科學 技術, 社會文化, 政治等 諸部門에서의 심각한 變動이 모든 「아시아」國家에서 繼續되고 있다. 닥아올 2000年代까지 이들 「아시아」諸國들이 얼마나 더큰 變革을 겪게 될 것인가에 對해서는 아무리 有能한 未來論者라 할지라도 감히 속단키 어려우며, 그 變動의 結果를 豫測한다는 것은 지극히 어려운 일이다.

本稿의 目的은 行政的 省察과 評價의 見地에서 最近 「아시아」 여러나라가 겪고있는 變動에 對한 一般의 特性을 밝히고, 官僚制가 그러한 變動에 對應해 나가는데 適切한 것인지를 考察하며 나아가서는 官僚들에게 要求되는 時間指向과 變動의 特定段階에 要求되는 適切한 官僚의 役割을 確保하기 위한 政治的 「리더쉽」의 課題에 對해서 좀더 깊은 省察을 해보자는 데 있다.

## 變革의 段階

「아시아」가 걸어온 經驗과 豫見되는 方向을 中心으로 볼 때 社會變動은 크게 다음과 같은 三段階로 區分하여 생각할 수 있다.

- (i) 主體性 確立의 段階
- (ii) 管理의 段階
- (iii) 再整備의 段階

이러한 段階의 區分은 分析의 便宜를 도모하기 위한 것으로 결코 完全히 分離된 것은 아니고 實際에 있어서는 相互 連結되어 있으며 重疊되어 있다. 그러나 變動에 對한 이러한 段階化는 省察과 評價에 有用한 目標을 提供해 준다. 以下에서 이들 各 段階의 特性에 對해서 좀더 具體的으로 考察해 보기로 한다.

\*\*本稿는 1971年 5月 20日~23日까지 4日間 美國 Warrenton, Virginia에서 開催되었던 “Conference on Prospects for Peace, Development and Security in Asia in the 1970's”에서 發表된 것임.

## 主體性確立의 段階

지난 世代의 「아시아」의 經驗에 비추어 보아 變動은 共同的 自我意識이 一國을 風摩할 때 始動된다.

그 轉換點은 一般的으로 植民地統治로부터의 解放이며, 民族主義가 主唱되고 民族主義指導者들이 主役을 擔當하였다.

指導者들은 國民들의 服從의이면서도 主體性確立과 自我實現에 對한 強한 所望을 痛感하였고 이러한 情感을 衝動하므로써 이것을 一般的 目標 即 이데오로기로 轉換시켰다.

메로는 이들 目標은 國民形成, 社會福祉와 같은 積極的인 用語로 表現되기도 하였으나 反植民地主義, 反帝國主義等과 같이 그들의 驕從者들에게 즉각적인 어떤 「뉴앙스」를 갖어오는 消極的인 形態로서 表現되기도 하였다.

「네루」의 非同盟主義政策, 「스카르로」의 教導民主主義, 李承萬의 反共과 反日 政策 等은 그 代表的인 例이다.

이들 「이데오로기」들은 世界 第2次大戰 直後의 興奮과 絶望感으로 뒤범벅이된 國民意識 가운데 뚜렷한 方向을 提示하는데 使用되었고 模糊하고 分散된 國民들의 熱望을 統合하고 單一化하는 象徴操作으로서 使用되었다.

간단히 말하면 이들 「이데오로기」는 自我와 世界에 關한 일종의 認知를 提供해 주었다. 政治指導者들의 特殊한 背景과 獨特한 時期的 狀況은 그들 指導者들이 採擇했던 一般的 政策指向과 關係가 密接하다. 그들의 政策은 各個國家의 觀點에서 보면 一般的으로 集產主義 指向의인 것이었다.

그들 指導者들은 解放前後에 한결같이 政治的 獨立과 國家統合의 唱導者들이었으며, 國家防衛와 國際關係의 改善을 위하여 總力을 傾注하였다. 獨立이 더以上 國家大事가 될수 없으며, 또한 즉각적인 外侵의 危脅이 없는 時點에 있어서도 繼續하여 外國統治의 危脅을 거듭 強調했는데 이러한 상투적 用語들이 國民들을 說得하는데 가장 適切한 것이었음을 감안할때 당시의 政治指導者들이 반복하여 使用했던 것도 무리는 아닌 것이다. 어떤 경우에는 政治指導者들이 社會經濟的 福祉에 대한 一般國民들의 熱望을 反映하는 政策을 採擇하기도 하였지만, 社會—「이데오로기」的 虛飾에도 불구하고, 이들 政策들까지도 根本的으로는 國民들을 統合하기 위한 政治指導者들의 配慮에서 나온 것이었다.

國家統合의 意識을 形成하는 것이 그들의 歷史的 役割이었다는 點을 상기할 때, 이點에 있어서는 그들 政治指導者들은 一般的으로 成功했다. 主體性의 確立과 統合의 追求는 不可避한 變動의 初期段階인 것이다.

## 管理의 段階

繼續되는 社會變動으로 여러가지 問題들이 發生되기 때문에 國家의 主體의 確立의 恍惚감에 단 도취되어 있을 사이도 없이 初期段階에서는 看過되었던 大部分 國內의인 經濟·社會的 問題의 소용돌이 속에 휘말리게 된다. 이러한 第2의 段階에서 發展途上 國家들이 直面하는 몇가지 重要問題들로서는, 人口增加와 停滯된 食糧生産과의 乖離, 國民들의 期待上昇과 繼續되는 貧困과의 乖離, 人種的 分裂과 不均等한 土地所有에 依해서 때때로 더욱 惡化되곤하는 農村과 都市의 隔差, 頭腦流出에 依해서 惡化된 適切히 訓練된 人力의 類例없는 缺乏과 이로 因해 더욱 심각해진 教育基盤의 擴張; 過度한 國防費의 支出 및 慢性的 「인플레이션」에 依한 財政的 窮乏; 巨大한 產業基盤 造成課業과 內資缺乏 等으로서 이들 複合的인 問題들의 하나의 共通的인 特性은 바로 惡循環이 되풀이 된다는 點이다.

이러한 問題들은 「이데오로기」로서 解決될 性質의 것이 아닐뿐 아니라 指導者들이 이러한 問題들의 解決策을 강구하는데 專心하지도 않았기 때문에 民族主義 指導者들은 困辱을 꾀치 못했다. 그러한 複雜한 問題에 當面했을 때 初期에 있어서와 마찬가지로 主體性的 確立과 統合을 되풀이 하는 것은 問題의 核心을 度外視한 結果가 되어 終末에는 難局에 處하게 되고 「리더쉽」은 挫折당하게 된다.

그들 指導者들이 새로운 課題들을 解決하는데는 適合치 못할지도 모른다는 事實들이 發生되기 始作하며, 이에 따라 때로는 問題解決指向的인 少壯層에게 이들 問題들을 解決토록 委任되기도 하나, 이들 代役들이 약간의 能力을 보이기 始作하면 곧 元老指導者들은 少壯層을 疑心하기 시작하게 된다. 그 結果 때로는 服從的인 追從者들에 依한 종래 指導方式의 더 한 층의 強化를 招來케 되고, 「리더쉽」은 腐蝕되기 始作하며 發展의 삶은 시든다. 어떤 精力的인 「리더쉽」의 出現으로 適切한 時機에 이 惡循環이 切斷될 때에만 效果的인 變革을 갖어 오는 進歩가 이루어질 것이다. 그러한 突破를 위한 行政的 및 政治的 條件에 對해서 다음項에서 좀더 具體的으로 論해하고자 한다.

## 再整備의 段階

위의 두段階가 지나면 第三段階인 再整備의 段階에 進入하게 된다. 國家目標의 再定義, 社會的 長期目標에 비추어 본 經濟社會問題의 解決方案에 對한 再檢討等이 이 段階의 課題이다. 第二段階에서는 當面한 問題解決에 沒頭한 나머지 이러한 基本的인 目標들이 不明瞭할 可能性이 매우 크다. 그러므로 第三段階는 目標 再定義의 時期가 된다. 또한 第二段階에서는 經濟社會發展을 加速시키기 위하여 多數의 外國體制와 技術들이 導入되는 것이 一般的인대

이제 이들 새로운 方法들을 土着文化에 비추어 再評價하므로써 適切한 새로운 均衡을 摸索해야 하므로 이 段階는 더 넓은 世界文化의 脈絡속에서 土着文化의 再確立을 또한 包含하게 된다. 再整備段階의 또 다른 課題들은 經濟社會 進步의 第二段階에서 빚어졌은 몇가지 不均衡을 是正해야 한다는 것이다. 意慾的인 工業化政策의 推進過程에서 派生된 代表的인 問題點은 不均等한 所得配分이며 이의 是正을 위한 均衡指向的인 社會經濟政策이 要望되고, 從來에 無視되어온 一部地域에 對한 政策的 配慮가 또한 必要하게 된다.

國際的 眼目에서 볼 때에 이러한 再整備는 보다 넓은 테두리 內에 國家의 恒久的인 安保와 持續的 成長을 保障하는 길이 될 것으로 보이는 地域的 및 國際的協力體나 總合體의 形成의 胎動으로 나타나게 될 것이다. 두말할 나위도 없이 이러한 段階化는 단지 分析的인 區分에 不過한 것이고 實際에 있어서는 相互重疊 된다. 그러나 高位指導者들의 가장 重要한 機能의 하나는 全體的인 狀況을 透視하는 것이므로 이들 各 段階의 重疊에도 불구하고 이러한 段階化는 政治指導者들과 高位行政家들이 全般的인 趨勢를 把握하는데 매우 有用한 것이다. 이러한 變革의 諸段階에서 불메 「아시아」의 40年代 및 50年代는 첫째 段階였으며 이 時期에 大部分의 「아시아」 國家들은 植民地 統治의 殘滓를 拂拭하기 위해 攄부립쳤으며 主體性 確立을 위한 鬭爭이 繼續되었다.

同時에 「아시아」 諸國에 있어서 60年代의 10年間은 管理段階에의 進入過程이었고 大部分의 「아시아」 國家들은 70年代에도 주로 第二段階의 變革過程을 겪게 될 것이며 이 段階는 다음 年代에도 繼續될 것이나 日本을 除外하고는 極少數의 國家들만이 아마도 80年代 및 90年代에 第三段階에 進入케 될 수도 있을 것이나, 20世紀의 나머지 期間에 있어서 發展途上에 있는 「아시아」 諸國들에 賦課된 主課業은 「巨大한 變動의 管理」가 될 것이다.

그러므로 이제 第二段階에 對해서 重點的으로 論하기로 하되, 특히 社會的變革의 管理라는 주어진 一般的 課業遂行을 위한 官僚들의 役割에 焦點을 두고 「아시아」에 있어서 官僚들의 役割이 政治的 狀況과 分離되어 생각할 수 없다는 點을 감안하여 바람직한 政治的 「리더쉽」과의 相互關聯下에서 考察해보기로 하겠다.

### 官僚의 役割變動

「아시아」 官僚들은 그들의 環境과 그들에게 賦與된 課題에 激烈한 變動을 받아왔다. 國民形成의 첫段階에 있어서 官僚들의 役割은 “中立的”인 秩序維持였다. 植民地統治者들의 撤收에 뒤이어 民族主義 指導者들이 政府秩序形態를 創造하는데 熱中하고 있던 時期에 官僚들은 全國에 對한 行政統制의 組織網을 維持하는데 重要한 役割을 擔當했다. 強壓的인 植民地 行政에 大部分 書記職에 從事한 經驗을 가지고 있는 獨立後의 官僚들은 疑心이 많으나 無經驗한 土着的인 그들의 政治的 上典들에게 秩序維持라는 最少의 奉仕를 提供하는데는 一般的으

로 成功했다.

한편 植民統治에 連累되었던 關係로 항상 國家에 對한 不忠感의 壓迫에서 벗어날 수 없었던 解放後의 「아시아」 官僚들은 그들의 “中立的”인 公共奉仕의 功績을 내세울 좋은 理由를 가지고 있었다.

이것이 그들로 하여금 그들의 相對的인 特權的 地位를 維持하고 餘他社會에 對해서 繼續的으로 그들의 職位의 安定과 統制를 鞏固히 하는데 便利한 구실을 提供해 주었다.

이와같이 國民形成의 初期段階에서 그들의 任務를 成功的으로 遂行했던 官僚들은 새로운 問題를 解決하는 데는 適切한 것이 못되었다. 그들은 劃一的인 行政의 秩序維持의 支柱로서는 아주 有用하였고 國家 組職體들의 骨幹의 形成이나 領土, 相異한 種族 및 地域集團들에 對한 物理的인 統制를 加하는데는 有用하였으나 經濟 社會的인 實際問題들의 解決을 推進하지는 못하였다.

한편 官僚들은 自身들의 利益을 極大化시킬 수가 있었고 이로써 社會에 그들의 規範을 擴散시키고 強要할 수 있게 되었다. 예를들면 官僚들은 植民地 統治時節로부터 傳受된 固定된 官僚充員 方法으로써 同質的인 官僚들을 充員하였고, 官僚制의 諸階層을 언제나 閉鎖할 수 있었다. 저명한 한 印度學者의 말을 빌리면 官僚들은 “植民地統治時節의 古體制의 古風을 增進시켰다.” 그 結果 官僚制는 全體社會로부터 疏遠되게 되었고 이로써 政治的「리더쉽」뿐 아니라 政治指導者들의 主 統制手段이었던 官僚制 또한 急激한 社會變動으로부터 孤立되게 되었다.

이러한 二重的인 疏隔化傾向으로 因하여 지난 10年間に 있어서 「아시아」에 있어서 多數의 巨大한 政治的 激變의 結果를 招來하였다. 간단히 말해서 「아시아」의 官僚들은 現在 「아시아」가 겪고있는 巨大한 變革을 管理해야할 새로운 課業을 堪當하기에는 全般的으로 否適合하다. 이러한 挑戰에 對應하기 위해서는 官僚들도 社會로부터 隔離된 高度의 統制手段으로부터 社會와 相互作用하는 變動役軍으로 轉換되어야 하는바 그를 위하여 「아시아」의 새로운 官僚들에게 要求되는 몇가지 要件을 들어보면 다음과 같다.

첫째 近代化에 對한 積極的인 態도와 姿勢를 갖춘 人材를 行政體制의 모든 階層에 迅速히 吸收해야 한다. 「아시아」의 官僚들은 그들의 專門的能力을 너무 過大評價하는 反面에 產業界, 軍隊, 學界 및 言論界等과 같은 行政組織以外的 餘他機關에 從事하는 同僚들의 能力에 對해서는 지나치게 過小評價하는 傾向이 있다.

官僚體制의 上 中 下의 모든 階層에 이들 여러 組織으로부터 人材와 「에너지」를 適切히 또 時宜에 알맞게 注入하므로써 社會的 激變의 渦中에서 不時에 오는 全般的인 官僚制의 互解를 막을수 있을 것이다.

둘째 社會諸部門으로부터 보다 폭넓은 眼目을 갖인 「새로운 피」를 官僚制의 各 階層에 注

入하는데 容易하도록 充員節次가 根本的으로 改革되어야 한다. 舊式의 試驗制度에 依해서만 아주 젊은 時節에 高級公務員候補로 充員되고 그 後에는 새로운 人材들이 官僚制의 各階層에 注入될 수 있는 「체널」을 閉鎖하는 單一巨石的 充員方法은 낡아빠진 方法이며 大變動下의 「아시아」 여러 國家들의 狀況과 要求에는 매우 不適合한 方法이다.

세계 農業, 保健, 教育, 工業發展, 都市 및 地域開發等과 같은 技術的이며 開發的인 分野 官僚들의 役割과 「이니시아티브」가 治安維持, 財務 및 人事管理, 國家의 儀典等과 같은 傳統的인 秩序維持 分野 官僚들의 그것보다 더 重視되어야 한다.

이러한 優先順位의 變更은 官僚體制의 全般的인 構造와 그들의 行態에 微妙하나 遠大한 含蓄을 內包하고 있음을 認識해야 한다.

官僚制와 같은 뿌리깊은 構造를 變革하는데는 巧妙한 눈굴림 效果를 要하나 또한 徹底한 變革을 必要로 하는 것이다.

네개 特別한 發展計劃을 推進하는 組織이 出現하여 成長할 수 있도록 고무되어야 한다. 어떤 경우에는 새로운 機關이 因襲的인 既存 官僚機構에 附加的으로 또 意圖的으로 重疊되게 新設할 수도 있다. 「아시아」에 있어서는 刷新의 싹을 짓밟고 既存官僚들의 特權을 維持하는 구실로서 “經濟성과 效率性”이라는 常套的인 敎理가 너무나도 頻頻히 利用되어 왔다. 核心的인 發展計劃을 推進하는데 必要한 外部 人材들의 初期의 搖盪이 될 새로운 組織의 效果를 誇示해 주는 例는 얼마든지 있는 것이다. 重疊에 依한 初期의 明白한 非經濟性은 社會的 要求에 對應해 나가도록 官僚體制를 再編成하는데 必要한 새로운 眼目과 能力을 갖인 人材를 效果的으로 注入하므로써 補償하고도 남음이 있다. 때로는 그러한 劃期的인 措置는 官僚體制의 內的 變革과 아울러 바로 官僚制의 生存을 위해서도 당연한 것이다.

以上の 提案들은 그러한 變革을 갖어오는데 있어서 官僚들의 政治的 潜在力에 關한 몇가지 憂慮를 일으킬지도 모른다. 의심할 여지없이 좀더 「프로그램」 指向的인 目標의 成就에 熱中하는 行政家들은 政策이라는 見地에서 좀더 唱導의 役割을 감당해야 할지도 모르며 이것은 “政治的”인 것으로 간주될지도 모른다. 그러나 좀더 巨視的인 社會發展의 眼目에서 보면 좀더 「프로그램」 指向的인 目標을 成就하려는 官僚들의 姿勢는 自慢과 自己過大의 疏遠한 態度를 取하는 여타의 姿勢보다 훨씬 더 健全하며 피해는 극히 적은 것이다. 經驗에 비추어 볼 때 自慢과 自己過大의 姿勢는 쉽사리 統制指向的인 政治的 「리더쉽」의 操縱의 희생이 될 可能性이 매우 큰 것이다.

### 政治的 「리더쉽」의 役割

위에서 提案한 官僚制의 變革은 大部分이 政治的 指導者들의 洞察力있는 決斷과 行動에 달려있는 것이기 때문에 「아시아」의 政治的 指導者들에 對해서 좀 더 直接的으로 言及해 보고자

한다.

洞察力있는 政治的指導者들은 그들의 國家變革의 役割을 分明히 認識하고 그들의 國家發展의 特殊한 局面을 理解해야 한다. 좀 더 具體的으로 말하면 最近 10年間に 發生된 對內外的인 變動들로 因한 그들의 實際問題들은 「이데오로기」的 性格을 띤것보다도 社會 經濟的 壓力으로 派生된 것이라는 點을 理解해야 한다. 社會變革의 巨大한 課業을 遂行하는데 있어서 洞察力있는 政治的 指導者들은 官僚들을 有用한 「파트너」로서 理解할 뿐 아니라 어떠한 경우에도 官僚體制가 그 社會內에서 가장 擴散力있고 潜在力있는 機關中의 하나임을 理解해야 할 것이다.

그러나 그들은 또한 現在 官僚體制的 不適合性を 認識하고, 좀더 넓은 社會에 그들을 露出시키고, 官僚體制內에 여타 社會部門으로부터 社會的 要求에 對應할수있는 要素들을 注入 하므로써 官僚體制를 再構成하고 그 方向을 轉換시킬 必要性을 認識해야 하며 나아가서는 官僚體制內에 先導的인 要素를 注意깊게 育成 發展시켜야 할 것이다. 그들은 또한 官僚體制가 單一巨石的인 一體가 아님을 認識하여 官僚體制內의 어떤部門들을 發展의 先導手段으로서 使用하는 方法에 熟知되어야 한다. 그들은 곧 選擇된 機關에 依해서 唱導된 刷新들이 溶解와 普及過程을 거쳐서 他組織들에 波及되는 傾向이 있음을 알게 될 것이다.

「비존」을 가진 政治的 指導者들은 官僚들을 目前的 近視眼的 利益獲得을 위한 政治的 統制와 操縱의 즉각적인 手段으로서가 아니라 長期的인 發展計劃에 參與토록 하는데 優先的으로 使用해야 할 것이다. 위 두가지의 어느 경우에도나 官僚들은 얼마간의 政治的 役割을 감당할 것이지만 前者의 役割은 正統的인 것으로, 後者の 役割은 非正統的인 것으로 간주되며, 前者의 接近方法이 積極的인 政策의 遂行이라면 後者の 接近方法은 歪曲과 腐敗로 이끌 可能性이 더 큰 것이다. 責任있는 政治的 指導者들은 官僚體制的 再編成과 變革은 一朝一夕에 同時的으로 이루어지는 것이 아니고 長時間을 要함을 알아야 한다.

그들은 처음에는 刷新이나 改革에 參與한 官僚들에게 補償하는 것이 좀더 顯在的인 政黨의 追從者들이나 運動員들에게 補償하는 것과 같이 迅速한 結果를 나타내지 않는다고 생각할지도 모른다. 그러나 政治指導者들이 巨大한 社會的 變革의 課業을 認識한다면 行政刷新을 支持하고 뒷받침하므로써 오는 長期戰略的 利益을 깨닫게 될 것이다.

## 結 論

앞으로 30年間に 있어서 「아시아」는 世界事의 主活動 舞臺가 될 것이다. 「아시아」는 緊張과 葛藤이 繼續될 것이며 또한 이 地域에 平和와 發展의 時代가 到來하리라는 것도 쉽게 생각할 수 있으며 단지 「비존」과 決斷이 要求되는 것이다. 앞으로의 30年間に 있어서 飢饉과 疾病 및 文盲等으로부터 벗어난 全體 「아시아」나 혹은 大部分의 「아시아」를 상상하는 것은

그리 어려운 일이 아니다. 그러한 結果를 갖어올 物理的이며 技術的인 手段들을 나열하는 것은 어려운 일이 아니나 그러나 變動을 갖어올 社會的 變革의 管理問題를 생각하는 것은 어려운 일이다.

그 課業이 거창한 것이기 때문에 「아시아」의 모든 國家에 있어서 大規模의인 組織的 努力이 必要할 것이며 따라서 官僚體制를 여러가지 形態로 機能化해야 할 것이다.

過去 「아시아」에 있어서는 官僚體制가 社會變革의 課業을 成功的으로 完遂할 수 있도록 準備되지 못하였으며 이 課業을 成功的으로 감당해나갈 수 있도록 하는 것이 아직도 커다란 課業의 하나이다. 官僚體制가 國家變革의 目標을 감당할 수 있도록 再編成될 수 있느냐 하는 것이 오늘날의 至上의 問題이며 여기에 對해서는 어떠한 教範도 없다. 그것은 다음 世代의 政治指導者들과 高位行政家들이 다함께 「태클」해야할 課業이다.

政治的 決斷과 行政的 能力의 適切한 組合이 주어지므로서 여러 「아시아」 國家들은 닥아오는 數10年間에 이 課業을 達成할 것으로 確信한다.