

官僚制의 模型과 行政改革**

李 漢 彬
院 長

一. 序 論

行政改革은 政府가 達成하고자 하는 目標를 成就할 수 있는 方向으로 試圖되어야 한다. 왜냐하면 政府의 目標가 明確하지 못할 때에는 真正한 意味에서의 行政改革이란 있을수 없기 때문이다. 이와같이 基本的인 觀點에서 볼 경우, 行政改革은 規範的(Normative)인 것이다. 發展途上의 諸國의 경우에 있어서 目標의 適合性(goal-relevance)은 特히 重要하다. 왜냐하면 여러 目標中에서 어느 하나의 目標를 選擇한다는 것은 先進諸國의 경우에 있어서 보다 훨씬 더 重要한 것이기 때문이다. 그러므로 發展途上의 諸國의 경우에 있어서 대체로 그 目標를 國家發展에 두고 있음은 疑問의 여지가 없다.

또한 이것은 發展途上의 諸國에 있어서 行政改革의 課業과 行政家의 役割間에 重要한 關係가 있음을 示唆해 주고 있다.

發展途上의 諸國에 있어서 行政家의 役割은 官僚制의 構造야 어떻든 變動役軍으로서의 役割이다. 그 理由는 發展途上의 國家에 있어서 變動은 急激하게 일어나고, 官僚들은 時代에 뒤쳐지는 傾向이 있으며, 他諸機關은 잘 發達되어 있지 않기 때문이다.

이러한 觀點에서 볼때, 發展途上의 國家에 있어서 行政의 課業은 傳統的인 社會나 先進社會에 있어서의 行政의 課業과는 相異한 것이다. 即, 傳統的인 社會에 있어서 行政家는 君主에게 忠誠스러운 臣下이거나 植民地의 官吏에 不過하다. 先進國家에 있어서 行政家는 利害의 調整者 또는 公益의 擁護者가 될수 있는데 反하여, 發展途上의 國家에 있어서 行政家는 變動役軍이 되지 않으면 안된다.

本論文의 目的은, 먼저 發展途上의 國家에 있어서 行政改革 目標의 變動과 여기에 相應하는 改革의 類型을 考察하고 서로 相異한 官僚制의 模型을 살펴본 다음, 發展途上의 國家에 있어서 行政家는 變動役軍으로서의 役割을 해야 한다는 것을 恒常念頭에 두면서, 서로 다른 官僚制의 模型과 行政改革의 必須要件間의 關係를 導出하는데 있다.

** 本 論文은 1970 年 Hague에서 發行된 *Development and Change*, Volume 1-3, Institute of Social Studies, The Hague,에 發表된 것임.

1. 行政改革의 目標와 類型

어떠한 類의 行政改革이던 明白한 目標를 갖지 않으면 안된다. 따라서 行政改革은 이와 같은 脈絡下에서 目標에 비추워 考慮하지 않으면 안된다.

目標는 行政改革과 關聯해서 考慮해 볼때 下記와 같이 廣範圍하게 세가지 範疇로 分類할 수 있다.

- a) 秩序의 向上
- b) 方法의 改善
- c) 向上된 成果

다음에는 이들 目的의 하나 하나를 具體的으로 考察하고, 이들 각각의 目的이 어떤 類型의 改革을 必要로 하고 있는지를 檢討하고자 한다.

秩序의 向上——節次上の 改革

秩序란 一般的으로 政府의 固有의 機能이라고 생각되고 있다. 이러한 생각은 傳統的인 社會에 있어서나 先進社會에 있어서나 모두 妥當하다.

특히 支配權을 掌握하고자 하는 多血質의in 새로운 社會勢力에 依하여 既存의 支配勢力이 代替되어가고 있는 社會變動이 急激한 過渡社會에 있어서는 秩序가 더욱 切實히 要求된다.

이와같은 狀況下에서는 國民大衆들은 舊秩序에 對한 一時的인 鄉愁의 感情을 일으키게 되는 傾向이 있는데 植民統治로 부터 獨立한 社會에 있어서 特히 顯著하다.

이러한 水準에서의 行政改革은 새로운 節次를 탄들여 慣例化시킨다는 面에서 一般的으로 節次的(procedural)인 것이 된다.

植民統治로 부터 獨立한지가 얼마 되지않은 國家에 있어서나, 또는 廣範圍하게 全般的인 社會混亂을 겪은 國家에 있어서는 行政한다는 것은 秩序를 維持한다는 것과 同一한 것으로 看做된다. 이와같은 現象은 반드시 民族主義「이데오르기」를 鼓吹하고 있는 新生國 政府의 * 概念일 必要是 有다. 事實 民族主義「이데오르기」는 節次上の 問題에 對해서는 거의 關心을 두고 있지 않다.

이와같은 行政改革은 이들 新生國 政治指導者들에 依하여 後援을 받은 일이 거의 없다. 이들 諸國에서 遂行되고 있는 大部分의 소위 行政改革은 대개 이전의 植民地 時節에 植民地出身官僚들이었던 職業的인 官僚들의 後援下에서 이루워진다. 그러므로 이들 官僚들의 改革에 對한 靈感은 植民地行政으로 부터 傳受한 形態의 것이 되는 傾向이 있다.

植民地行政의 要諦는 法과 秩序이기 때문에 植民地統治支配로 부터 벗어난 過渡社會에 있어서 節次上の 改革은 종종 植民地體制의 秩序로 復歸된다.

新生國에 있어서 秩序의 向上이 主된 目標가 될 경우 行政改革은 節次指向的인 것이 되고 統制中心的인 것이 되는 傾向이 있다. 이에 따라 官僚制의 硬直性이 곧 形成된다.

秩序와 節次上의 統制를 主로 하는 이와 同一한 偏見은 比較的 低開發經濟體制를 갖고 있는 傳統的인 君主國家에서도 支配的이었다⁽¹⁾. 이러한 君主國家가 現代化方向으로 指向하여 움직이기 始作할 경우, 君主國家의 官僚들은 植民地統治를 벗어난 段階에서 新生國 官僚들이 보였던 것과 類似한 行態를 뇌체되는 傾向이 있다.

方法의 改善——技術的 改革

秩序의 向上에 對한 要求가 混亂狀態의 產物이라면 方法의 改善에 對한 慾求는 一般的으로 外部刺戟의 反作用이다.

行政家들은 多少間에 專門家라 할 수 있으며, 그리고 그들은 專門家가 되는 程度에 따라 그들의 方法指向의 程度는 決定된다. 왜냐하면 行政家가 方法에 對해서 特別한 魅力を 느끼는 것은 機械技術工이 機械部屬品에 對해서 魅力を 느끼는 것과 거의 같은 것이라 할 수 있기 때문이다.

이와같이 어느 特定한 社會文化가 專門行政家들을 支持해 주면 줄수록 그만큼 더 그들 行政家들의 方法指向은 높아질 것이다. 이러한 論理에 따르면, 技術的 先進社會에서의 行政家들은 技術的 後進社會에서의 行政家들 보다 方法指向性이 더 높다.

그러나 傳統的인 文化가 官僚들의 能力보다 出身身分을 더 높이 評價하는 社會에 있어서도 外部社會文化와의 接觸으로 土着的 官僚들은 漸次로 새로운 方法에 魅력을 느끼게 된다. 이러한 動機는 最初에는 複合的인 것일지도 모른다. 換言하면 이러한 動機는 知的 好奇心에서 緣由하거나, 또는 權力 및 統制와 같은 其他 he動機에 依하여 생긴다. 如何든 그動機가 어떠하던, 일단 새로운 方法이 習得되면 그效果는 이方法에 따라 생기게 마련이다.

發展은 새로운 方法이나 技術이 真摯하게 받아 들여지고 漸次로 그體制內의 行政家 全般에 廣範圍하게 波汲되므로서 誘導된다. 그러나 方法의 改善을 그들의 統制의 從屬機構로 轉換시킬지도 모르는 成就慾求가 強한 集團에 있어서는 그것은 利己的인 利用을 위한 하나의 契機가 될지도 모른다. 이와같이 方法의 改善 그自體는 發展途上의 國家에 있어서는 適切한 行政改革 目標가 되지 않는다.

目標로서의 方法의 改善은 分明히 技術指向的이다. 그러나 技術 그自體가 行政에 있어서 價值인 것은 아니다. 技術은 그것을 手段으로 하는 大한 目標가 真摯하게 追求될 때에만 價值를 갖게 된다. 이와같이 잘 形成되고 잘 받아들여진 政府의 「프로그램」目標가 缺與된 單純한 行政의 方法이나 技術上의 改善은 官僚制의 大衆에 對한 加重한 獨裁의 統制를 強化하는 逆

(1) 例로서는 Amara Raksasataya의 論文 “Thailand Prepares its Administrators for National Development,” in Han-Been Lee and Abelardo G. Samonte (eds.) *Administrative Reforms in Asia* (Manila: JMC press, forthcoming) 參照.

效果를 招來케 된다.

反面에 政府의 더 큰 目標가 잘 表現되고 效果的으로 여러가지 實踐「프로그램」으로 轉換되는 경우에는, 方法이 改善되면 될수록 「프로그램」은 더 잘 遂行될 것이며 이結果 基本目標는 實現되게 된다.

向上된 成果——「프로그램」의 改革

向上된 成果는 그의 目標를 行政에서 使用된 節次上의 秩序나 技術的 方法보다 業務「프로그램」의 實質內容 自體에 더두고 있다. 換言하면 形態로 부터 實質內容으로, 經濟나 效率性으로 부터 目標의 效果性으로, 官僚의 業績으로 부터 國民의 福祉로 焦點이 옮겨지고 있다. 行政을 아직도 法과 秩序를 維持하는 것이라고 생각하고 있는 新生發展途上國家에 있어서는 위에 말한 것은 體得하기에 매우 어려운 行政類型이다.

이와같은 狀況下에서는, 政治空論家들은 慣例에 沒頭하는 傾向이 있고, 또한 이러한 政治家들을 追從하는 官僚들은 節次上의 嚴密性을 지나치게 強調하는 價值指向을 가지고 있다. 기껏해야 이들 官僚들은 雜多한 여러 理由에 依하여 外部로부터 輸入해 들여온 새로운 行政技術이나 方法에 眇惑될 수 있는 정도이다.

「프로그램」成果를 새롭히 強調하게 되는 것은 發展途上의 國家가 重大한 經濟的, 社會的 發展의 方向으로 實際로 움직이기始作할 때이다. 어떻게 해서 한 國家가 그러한 發展段階에 들어서게 되는가 하는 것은 本論文에서 論하고자 하는範圍를 벗어난 問題이다.

그러나 어떻게 해서 發展이始動되었건, 일단 發展過程이始作되면 行政改革의 重點이 달라지고 또 強調點이 새로와 지게 된다. 產出된 結果가 核心이 되어 既存 節次나 方法에 懷疑를 품게 된다. 따라서 非官僚界에서 끌여 들여온 行政家들의 새로운 피가 종종 官僚社會에 登場하게 된다.

새로운 組織이 雨後竹筍처럼 大量으로 生成되기도 하고, 때로는 새로운 業績創造를 위하여 既存組織에 새로운 組織이 併設되기도 한다. 財政과 統制面에서는 새롭고 좀더 融通性 있는 節次가 既存의 節次와 重疊되어 導入된다. 따라서 二重構造, 多元的 節次의 體制가 된다. 이러한 現狀은 또한 不均衡的인 發展體制가 될 뿐만 아니라 多元的 官僚體制가 된다. 換言하면 既存의 規則에 執着하는 舊組織이 存在하는가 하면, 한편에는 이러한 規則을 果敢히 突破해가는 새로운 組織이 生成된다.

側面의 移動이 새로운 組織으로 부터 舊組織으로始作된다. 組織諧和의 見地에서나 節次上의 秩序의 見地에서 볼때 極甚한 混沌狀態가支配的이다. 그러나 이러한混沌狀況下에서도 官僚制는 業務「프로그램」의 힘에 依하여 앞으로 發展되어 간다. 事實上 行政改革이 일어나고 있는 것이다.

上記한 것을 要約하면, 行行政改革은 세가지 基本的인 改革 目標에 따라서 세가지 類型으로

分類된다.

첫째 類型은 法的 論理性, 節次上의 合法性을 強調하므로서 秩序向上이라는 目標를 達成하려는 節次上의 改革이다.

둘째 類型은 方法上의 論理性을 充足시키려는 行政技術的 改革이며, 이러한 改革은 종종 外部 影響의 충격으로 일어난다.

세째 類型의 改革은 發展의 論理에 따르며 國民의 福祉向上을 갖어오게 하려는 「프로그램」의 改革이다.

〈圖表 1〉은 이러한 關係를 要約한 것이다.

〈圖表 1〉 改革目標와 改革類型

改革目標	改革類型
秩序의 向上	節次上의 改革
方法의 改善	行政技術的 改革
向上된 成果	프로그램의 改革

다음節에서는 몇가지 相異한 官僚制 模型을 考察하고 그다음節에서는 이官僚制 模型과 行政改革類型 사이에 어떠한 關係가 있는가를 考察하고자 한다.

2. 官僚制 模型

官僚制를 分類하는 方法은 基準에 따라 여러가지가 있다. 우리가 여기에서 分類에 使用하고자 하는 基準은 發展途上의 國家에 焦點을 둔 行政改革이다.

이러한 觀點에서 볼때 가장 適切한 分類變數는 下位體制로서의 官僚制가 더큰 全體社會體制와의 交互作用하는 정도를 反映하는 側面이다. 이러한 官僚制와 社會와의 交互作用의 側面은 官僚制의 相對的인 反應의 尺度가 될 것이다.

비록 어느 特定 官僚制의 相對的인 開放性이 官僚制를 下位體制로 內包하고 있는 政治體制의 性質과 關聯되어 있는 것이라 할지라도, 이러한 類의 分類는 어느정도 政治體制의 特殊性을 超越하는 利點이 있다.

開放性의 程度는 國民大衆에 依한 官僚制에의 接近의 難易度, 充員의 方式, 社會內의 官僚集團 以外의 다른 部門으로 부터 官僚制의 中間 또는 上位階級으로 登用될 수 있는 程度의 大少, 또는 社會內의 重要한 非官僚集團이 政治權力を 占有하는 程度 等에 依하여 測定될 수 있다.

이러한 觀點에서 보면, 官僚制는 다음과 같은 세가지 類型으로 分類된다.

- a) 閉鎖型 官僚制
- b) 混合型 官僚制
- c) 開放型 官僚制

이와같이 類型을 分類한다고 할지라도 어느 特定 官僚制가 한가지 類型에만 固着되어 있 는 것이 아니라 時間이 經過함에 따라 官僚制構造의 變動과 社會體制의 變動에 따라 하나의範疇로 부터 他範疇로 移行될 수 도 있다.

그러나 위에서 假定한 이들 세가지 官僚制의 類型이 어떤 先後關係, 또는 移行規則이 있 는 것이 아님을 指摘해 두고자 한다.

以下에서 이들 각각의 類型을 좀더 具體的으로 考察하고자 한다.

閉鎖型 官僚制

閉鎖型 官僚制의 模型은 英國의 植民地 公務員制度로 부터 물려받은 發展途上의 諸國에서 흔히 볼수 있다. 이의 典型적인 例로서 인도와 「파키스탄」을 들수 있다⁽²⁾. 여기에서 官僚集 團은 明白히 「엘리트」들이며, 特權階級이다. 公務員들은 大學의 長期過程과 關聯된 公務員 試驗을 거쳐서 일찌기 官界에 들어온다. 그리고 일단 公務員에 任用되면, 그들은 餘他社會 와 交互關係없이 長期的인 身分의 保障을 받게 된다.

勿論 官僚制內에서의 循環補職은 있다고 하지만 그러나 이것이 餘他의 다른 社會部門과 많은 交互培養의 餘地를 提供해 주는 것은 아니다. 對民奉仕에 對한 그들의 忠誠心이 생기고 土氣는 높아지나 그들의 價值指向은 必然的으로 狹少하게 된다. 任用時에는 優秀한 人材를 발탁하고 있으나 종국에 가서는 序列을 重視한다. 이러한 官僚制下에서의 公務員들은 때로는 學界, 言論界, 軍隊 및 企業界等 餘他의 集團과 機關에 對해서 強한 猜忌心을 갖게 된다.

이와같이 社會變動의 餘波로 위에 말한 새로운 集團이 社會體制內에서 더욱 優秀한 集團 으로 登場하게 될 때에는 官僚集團은 抵抗的인 集團으로 化한다. 이들 官僚들은 公公然히 餘他의 勢力에 抵抗하거나 或은 餘他勢力이 더 進步하는 것을 막기 위하여 政治的 權力を 掌 握하기에 汲汲한다.

이와 類似한 狀況은 公務員制度가 잘 確立되어 있지 않은 데다, 植民統治로 부터 벗어난 特殊한 狀況으로 因하여 公共管理業務에 從事해온 經驗을 가진 人的 資源이라고는 단지 以 前의 植民地時節에 下位書記職에 從事했던 약간의 植民地 時節 書記出身 公務員만이 殘存하 여 獨立이라는 絶好의 機會에 臨하여 이들이 大量으로 政府의 高位職에 昇進되는 國家에서

(2) 多數의 外國學者들이 인도와 파키스탄의 官僚制에 對해서 論文을 發表해 왔다. 그러나 直接 이 들 兩個國의 몇몇 學者와 實務者들에 依하여 다루어진 것으로서 손쉽게 입수할 수 있는 論文들 로 부터 훌륭하게 制定된 官僚의 特性을 더 잘 把握할 수 있게 될것이다.

그 例로서는, B. S. Khanna, "Bureaucracy and Development in India, in Edward W. Weidner (ed.), *Development Administration in Asia* (Durham, N.C.: Duke University Press, forthco ming), 또한 S.Banerji, "Random Reflections, "in *Management in Government: Journal of the Department of Administrative Reforms, Ministry of Home Affairs*, Vol.1, No.1 (April-June, 1969), 13-21; 및 Israrul Haque, "Free Access to Bureaucracy," *Administrative Science Review* (National Institute of Public Administration, Dacca, Pakistan), Vol. III, No.2 (June 1969), 42~56.

일어나고 있다.

이와같은 狀況下에서는 이들 書記精神이 支配的인 官僚들은 自己들의 분수에 넘친 高位職을 지탱하는데 도움이 되는 것을 除外하고는 어떤 變化나 改革에도 抵抗함으로서 沈滯狀態는 不可避한 것이되고 만다. 日本의 植民統治로 부터 解放된後 最初의 15年間에 韓國이 겪은 經驗은 좋은 例가 될 것이다⁽³⁾.

混合型官僚制

混合官僚는 비록 制限된 範圍이긴 하지만 官僚界가 餘他社會와의 얼마간의 接觸을 갖은結果에서 비롯된다.

이러한 接觸은 統計, 經濟計劃, 工業發展等과 같이 專門知識을 必要로 하는 職位로서 政府의 明白한 脆弱點을 補充하도록 特別히 任命된 몇몇 사람들과의 接觸으로부터始作된다. 이러한 專門家들은 처음에는 大學, 研究機關 및 어떤 分野의 軍隊組織에서 발탁된다.

外觀上으로 이들중의 어떤 特定 措置는 官僚制에 새롭고 價值있는 專門性을 賦與하여 때로는 政府의 充員過程에 얼마간의 融通性을 招致함으로서 이제까지 그러한 人材들을 받아들이지 않았던 官僚界에 좀더 崩新한 有能人材가 充員되게 된다. 그러나 이러한 段階는 斷片的인 것에 不過하고, 全體로서의 官僚의 特性에는 實際로 影響을 미치지 않는다.

官僚制構造의 主要한 變動은 官僚制가 戰爭, 革命, 「쿠데타」등과 같은 主要한 社會的 및 政治的 激變에 依하여 影響을 받게 될때 일어난다. 이러한 轉換點에서 發展하는 官僚制는 종종 餘他의 社會集團으로부터 새로운 피를 大量 받아들이게 된다.

知識層(學生을 句含한)과 軍隊가 때로는 主要 流入要素가 된다.

이와같이 새로이 流入되는 勢力의 後援下에 官僚制는 종종 轉換이 強制로 이루워 짐을 經験한다.

오늘날 發展途上의 國家에서 흔히 볼수 있는 大部分의 混合官僚制型은 軍隊가 政治權力を 掌握하고 그리고 突然 官僚界의 高位層의 重要部門을 形成함으로서 나타나게 되는 市民——軍隊聯合의 型이다⁽⁴⁾.

일단 混合官僚制가 形成되면, 大部分의 充員과 昇進의 傳統的인 基準이나 節次가 새로운勢力에 알맞게 緩和되거나 改定된다. 既存官僚와 새로이 登場한 集團間의 共存이 恒常容易

(3) 仔細한 内容에 對해서는 拙著, *Korea: Time, Change and Administration* (Honolulu: East-West Center Press, 1968), pp. 101~8 參照. 이와類似한 다른 觀察로서는, Y. Chapel, "Les problèmes d'administration dans Les Etats nouvellement indépendants d'Afrique noire," *Recueil de Jurisprudence du droit administratif et du conseil d'Etat* (Bruxelles, Larcier, No.2, 1962, pp. 90~91), reproduced in Louis Fougère, *Civil Service* (Brussels: International Institute of Administrative Science, 1967), pp. 154~5 參照.

(4) 1960年代初 軍人出身의 流入影響을 받아 混合官僚制가 된 韓國의事例에 對해서는 拙稿, "Politischer Wandel und Entwicklung der Öffentlichen Verwaltung in Korea Seit 1945," *Die Verwaltung*, 1. Band (1968), Heft 3, 333~57 參照.

하거나 평탄한 것만은 아니다. 이를 새로운 力量은 既存 官僚의 抵抗에 당면한다. 그러나 종종 狀況에 따라서 官僚界의 重要한 一部勢力, 특히 官僚界內의 좀더 진취적인 力量과 漸進的인 聯合體制를 構築해간다.

이와같이 해서 새로운 社會的 同盟이 形成되게 된다. 지난 10 年間에 있어서 韓國, 泰國, 「터키」등의 經驗은 混合官僚制의 좋은 例가 된다⁽⁵⁾.

開放型 官僚制

開放型官僚制는 比較的 融通性 있는 充員 形態를 取하거나 또는 거의 어떤 形態도 取하지 않는다.

充員資格은 활짝 開放 되었다. 教育과 經驗의 觀點에서의 任用基準은 그다지 嚴格한 것이 못된다. 側面起用은 比較的 自由롭게 實施된다.

政府와 產業界間의 接觸과 交流는 多元의이다. 執權黨이나 또는 여러 政黨의 힘은 強大하고 官僚制에 對한 政治的 影響力은 좀더 直接的이다. 獵官主義가 蔓延하고 官僚制는 政治化 한다. 종종 立法部와 政黨이 影響力を 미치고 개입한다. 公務員은 이제 社會의 唯一한 「엘리트」集團이 아니며, 產業界와 教育界등 民間部門이 強化되게 된다.

이와같이 해서 官僚制에의 流入뿐 아니라 官僚制로 부터의 流出이 또한 幅넓게 開放된다. 엔쿠르마(Nkruma) 支配下의 가나(Ghana), 스카르노(Sukaruno)支配下의 인도네시아, 막사이사이(Magsaysay) 以前의 필립핀등의 官僚制들은 몇개의 例가 될 것이다⁽⁶⁾

3. 官僚制의 模型과 行政改革의 類型

이제 앞으로의 課題는 發展途上의 國家에 있어서 官僚制의 模型에 改革의 類型을 關聯시키는 問題이다.

行政의 適應과 變動役軍의 役割이라는 側面에서 遂行해야할 必要性이 있는 것은 무엇인가를 確認하기 위하여 위에서 論한 發展途上國家의 官僚制의 3 가지 類型을 각各 考察해 보기로 하자.

閉鎖型官僚制에서 要求되는 行政改革

發展途上의 狀況下에 있는 閉鎖된 官僚制는 變化하는 狀況의 要求에 좀더 잘 對處하기 위

(5) 「터키」官僚制의 變化에 對해서는, Frederick T.Bent, "The Turkish Bureaucracy as an Agent of Change," *Journal of Comparative Administration*, Vol.1, No. 1 (May 1969), 47~64.

(6) Fred G.Burke, "Public Administration in Africa: The Legacy of Inherited Colonial Institution," *Journal of Comparative Administration*, Vol.1, No.3 (November 1969) 345~78; 附註 1. 의 Lee-Samonte 編 論文集內의 Sondang P. Siagian의 論文 "Improving Indonesia's Infrastructure: A Case Study in Administrative Reform,"; 및 Onofre D. Corpuz, *The Bureaucracy in the Philippines*, (Manila: Institute of Public Administration, University of the Philippines, 1957), pp. 214~34 參照.

하여 무엇보다도 먼저 官僚制의 構造를 開放할 必要가 있다.

그構造를 融通性있는 것으로 하기 위한 가장 適切한 措置는 새로운 「프로그램」이나 組織을 만드는 것이다. 表面上으로는 「프로그램」과 組織을 縮小시키는 것이 改革에 공헌하는 것 같아 보일지도 모른다. 그러나 官僚制의 實際 生理는 이와 反對이다.

閉鎖型官僚制가 減縮되지 않으면 안될 경우 그官僚制는 官僚制內에서 가장 融通性있는 要素를 切斷해 내게 되는 傾向이 있으므로 官僚制는 더욱 더 硬化되고 閉鎖的인 것이 된다. 이러한 現狀은 發展途上의 國家의 官僚制가 行政改革이라는 美名下에 어떤 減縮方案을 導入하고자 할때 종종 일어난다⁽⁷⁾. 一般的으로 더 改革的인 要素가 오히려 除去되는 것이다.

發展狀況下에서 閉鎖型官僚制에 對한 옳바른 改革은 明白히 「프로그램」의 改革이다.

이와같이 政府가 農業, 教育, 地域社會開發, 公共事業, 國家의 人的, 物的 資源의 主要部門의 流動化 및 이러한 「프로젝트」를 遂行하기 위한 政府組織構造나 節次의 變更등과 같은 그러한 諸分野의 主要한 實質的인 「프로그램」을 始作할때, 이것 自體가 重要한 行政改革이다⁽⁸⁾. 그 官僚制內에서 가장 有能한 일단의 行政家들이 위에서 指摘한 「프로그램」에 參與해 되지 않으면 안되어 그것을 成功的으로 遂行하기 위해서는 새로운 피가 外部로 부터 流入되어야 한다.

많은 技術者와 專門家들이 그러한 「프로젝트」에 關與하게 된다. 그러나 大部分의 경우 官僚들은 위에서 말한 바를 그들의 適切한 機能으로 받아들이지 않고, 또한 이러한 「프로그램」에 參與하는 技術者, 專門家들을 敬遠視하거나 때로는 甚히 抵抗하기 조차 한다. 따라서 이들은 아직도 이러한 「프로젝트」에 對하여 無關한 狀態를 免지 못하고 있다.

지난 25 年間에 先進國으로 부터 發展途上國家에 導入되었던 行政의 概念이 이러한 面에서 何等 도움이 되지 않았음을 有意해야 한다.

POSDCORB에 置重하는 行政의 思考方式은 根本的으로 方法指向의 行政의 概念이다.

그러므로 POSDCORB에 置重하는 行政은 效率性의 規範이 社會의 으로 規範化되어 이것이 뛰어 넘어야할 아무런 文化的 障壁이 없이 產業界로 부터 政府로 轉移될 수 있었던 產業社會에 아주 適合한 것이었다. 그러나 產業爲主의 傳統으로 부터 脫皮하기 始作한 發展途上의 國家에 있어서 政府가 해야할 일은 일하는 精神, 即 方法보다 事業「프로그램」의 어떤 例示를 해주는 일이다.

(7) 다음 項目下의 U.N. 發表論文 “National Efforts for Major Administrative Reform: Lessons of Experience,” Prepared by the United Nations Public Administration Division, New York for the ECAFE Seminar on Experience of Major Administrative Reforms for Development, Bangkok, 24 June-1 July, 1969 (PA/Sem. ARD/2) 參照。

(8) 「프로그램」의 改革에 對한 훌륭한 文獻으로서는 Jose V. Abueva, *Focus on the Barrio: The Story behind the Birth of the Philippine Community Development Program under president Ramon Magsaysay* (Manila: Institute of Public Administration, University of the Philippines, 1959) 參照。

方法은 事業이나 事業「프로그램」의 精神이 規範化한 뒤에만 適切한 것이 될 수 있다.
무엇을 해야 할 것인가 하는 問題가 發展을 向해서 이제 움직이기始作한 그들 國家에는
가장 重要한 것이며, 어떻게 해야 할 것인가는 次後의 問題가 된 것이다.
實際에 있어서는 많은 그릇된 類型의 改革이 適當치 않은 官僚制에 導入되어 왔다. 以下에
서 몇 가지 훌륭한 研究記錄을 考察해 보자.

1940 年 以來 「브라질」에 있었던 DSP(The Administrative Department of the Public Service)의 經驗은 당시의 發展途上에 있는 「브라질」에 對한 美國의 「브라운 로」(Brownlow)委員會 報告書의 建議案을 「모델」로 한 中央集權의in 管理幕僚를 通하여 嚴格히 統制된 人事 및 管理改革을 導入한 古典的 例가 되고 있다⁽⁹⁾.

그리고 1950 年代 後半期에 필립핀에 있었던 賃金과 職位分類制 實效方案의 經驗은 당시 美國「캘리포니아」洲로 부터 필립핀에 導入, 移植된 行政改革의 또 다른 例가 되고 있다⁽¹⁰⁾.

美國의 「후버」委員會의 建設案을 「모델」로 한 全印度 行政改革委員會(All-India Administrative Reform Commission)의 最近의 經驗은 範圍와 热誠이 아주 印象的인 것이지만 真正한 評價를 내리기에는 아직 時期尚早다⁽¹¹⁾.

韓國에 있어서도 亦是 1950 年代에 豫算部門에서 實施되었던 方法指向의in 改革은 두렷한 成功을 거두지 못했다⁽¹²⁾. 이 改革은 단지 重要한 業績을 나타내기始作한 1960 年代初 以來 약간 더 「프로그램」指向의in 行政變化를 招來했을 뿐이다.

하나의 例로서는 傳統的인 公務員試驗體制가 緩和되어서 2000 名의 大學卒業生이 重要한 建設事業에 關聯되어 官僚界에 流入되게 되었다는 것이다⁽¹³⁾.

많은 다른 例로서는 新로운 組織이 新로운 農業 및 工業 「프로젝트」를 推進하기 위해서 大量으로 組織 되었다는 點을 들 수 있다. 또 다른 例로서는 눈부신 서울의 發展은 많은

(9) 仔細한 内容에 對해서는 Gilbert B. Siegel, "The Strategy of Public Administration Reform: The Case of Brazil," *Public Administration Review*, Vol. XXVI, No. 1 (March 1966), 45~55 參照.

(10) 위 註 1.의 Lee-Samonte 編 論文集內의 Abelardo Samonte 의 論文, "WAPCO: A Case Study in Administrative Reform in the Philippines," 參照.

(11) 入門書로서는 J.N. Khosla, "Administrative Reforms in India: The Perspective and Problems," *EROPA Review*, Vol. VIII, No.1 (June 1968), 70~87; 또한 인도 政府 內務省 行政改革局에 對한 다음의 論文, "India's Experience in Initiating and Implementing Administrative Reforms through a Comprehensive Reforms Commission," Prepared for the ECAFE Seminar on Experience of Major Administrative Reforms for Development, 24 June-1July 1969, Bangkok (PA/Sem.ARD/9) 參照.

(12) 例로서는 上揭論文集에 있는 다음 題下의 韓國豫算改革에 對한 回想論文, "Three Serial Budget Reforms: A Korean Experience," 參照.

(13) 仔細한 内容에 對해서는 描著, *Korea: Time, Change and Administration*, pp. 130~33 參照.
 좀더 具體的인 内容에 對해서는 Daniel Kiehong Lee, *National Construction Service: A Case Study* (Bangkok: United Nations Asian Institute for Economic Development and planning, mimeo. 1969) 參照.

既存의 豫算과 財政的 規制를 破棄하므로서 遂行되고 있다.

以上과 같은 一聯의 變化過程에 있어서는 大部分의 傳統的인 方法指向의 行政收革의 類型은 使用되지 않았다.

적어도 行政改革委員會(Administrative Improvement Research Commission)라고 일컬어지는 「후버」委員會類의 改革機關으로 부터의 顯著한 公헌은 없었다. 또한 總務處에 依하여 導入된 位職分類制 역시 그리 큰 成果를 갖어오지는 못했다.

그러나 새로운 「프로그램」들이 훨씬 더 치나자 새로운 規範이 創造되었기 때문에 政治指導者들을 包含한 主要한 發展「프로그램」의 提案者들 가운데에는 合理性과 效率性에 對한 新しい 認識이 臺頭되었다.

結論的으로, 새로운 方法에 對한 自覺은 冒頭의 突進後에 나타나게 되며 여기서 이러한 時間上의 先後關係는 매우 重要한 意味를 갖는다.

混合官僚制에서 要求되는 行政改革

많은 發展途上國家 官僚制들의 閉鎖性은 漸次로 減少되어 가고 있다. 그러나 아직 開放體制는 아니다. 오히려 漸進的으로 混合官僚制型이 되어가고 있다.

이들 官僚制의 一般的의 要求條件은 開放化傾向을 維持하면서 同時에 漸次的으로 그들의 效率性을 增進시켜가는 것이다.

이와같이 「프로그램」 및 行政技術上의 改革이 必要하게 된다. 事實 方法指向의 改革이 導入될 수 있는 時點은 바로 이때이다. 그러나 그때조차도 이들 方法指向의 改革은 目的을 達成하기 위한 手段으로서 어떤 「프로그램」上의 改革을 등에 업을 때 가장 效果的인 것이 될 수 있을 것이다.

混合型官僚制는 閉鎖型官僚制로 되돌아가려는 屬性을 가지고 있다. 發展途上國家의 官僚制는 이와같이 反轉되는 일이 일어나지 않도록 特히 注意해야 할 것이다. 왜냐하면 이러한 反轉은 硬直性이 增加되고 適應性과 對應성이 減少됨을 意味하기 때문이다. 이러한 警告는 繼續尊重되어야 하며, 이로써 行政技術的 改革이 官僚制統制體制를 그以前의 狀態로 還元되지 않게끔 할 수 있다.

廣範圍하고 또 持續的인 發展을 위하여 官僚制에 對한 끊임없는 감시가 계속 必要하다.

開放型官僚制에 要求되는 行政改革

行政的인 面에서 新生國의 開放型官僚制가 必要로 하고 있는 것은 繼續的인 秩序의 確立이다. 또한 行政節次의 어떤 骨格이 必要하다.

어떤 基本的인 政府機構의 設置 或은 어떤 單純한 慣例의 制定은 바로 그事實 自體가 行政改革이 된다⁽¹⁴⁾. 行政에 對한 政黨의 影響力이 奉制되지 못하는 大量的 機動體制下에서는

(14) 이것은 앞의 註 6.에서 引用한 Sondang Siagian의 論文「인도네시아의 行政改革」의 主題이다.

單純한 公務員法의 制定은 그自體가 主要한 改革이 된다.

그러나 여기서 注意해야 할 點은 이段階에서는 이 새로운 節次나 組織은 單純해야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 이節次나 組織은 좀더 進步的인 改革에 對하여 障碍가 된다.

秩序가 가장 重視된 「스카르노」以後의 인도네시아의 경우에 있어서와 같이 너무나 많은 行政下部構造가 다른 部門의 發展을 沮害하지 않도록 最初에 行政下部構造가 設立되면 곧 「프로그램」上의 改革이 뒤따라야 한다.

4. 選拔과 混合——戰略을 向하여

行政改革은 根本的으로 社會의 公共目標를 達成하는데 行政이 좀더 有效한 機構가 되도록 하기 위한 움직임이다.

여기에 있어서는 目標를 達成하기 위한 手段의 選拔이 要諦가 된다.

發展途上의 社會에 있어서는 目標의 選拔은 手段의 選拔보다 先行한다. 따라서 옳바른 目標 뒤에는 옳바른 手段이 뒤따르지 않으면 안된다. 무엇을 向上 시킬 것이냐 하는 것이 어떻게 向上 시킬 것이냐 하는 것보다 더 重要한 것이다. 그러므로 무엇을 向上시킬 것이냐 하는 觀點에서 볼때 選拔 方法을 높이는 것은 行政改革에 있어서 아주 重要한 始點이 된다.

閉鎖型官僚制下에서 가장 切實히 必要한 行政改革은 閉鎖型官僚制를 開放體制로 轉換시키는 것이다. 官僚制의 基盤과 露出度를 擴大시킬 수 있는 公務員制의 改革은 도움이 될수 있다. 또한 社會의 새로운 「에너지」를 끌어들이고 吸收할 수 있고 또한 企業과 發展을 增進시킬 수 있는 組織이나 「프로그램」의 創役은 適切한 改革이 된다.勿論, 閉鎖型官僚制 일지도라도 「프로그램」上의 改革 以上의 더많은 改革이 必要하다. 다른 類型의 改革이 또한 結合될 수 있다. 그러나 그러한 混合改革이 이루워지는 경우에도, 일단 蓄積되면 閉鎖型官僚制에 構造的 融通性을 最高로 賦與할 수 있는 새로운 「프로그램」에 改革의 重點이 두어져야 한다.

發展途上國家의 官僚制는一般的으로 閉鎖型官僚제이다. 그리고 어떤 官僚制는 混合官僚制가 되어가고 있으나 開放型官僚制는 極히 드물다. 그러므로 大部分의 發展途上國家에 있어서 行政改革은 官僚制의 門戶를 開放하기 위하여 「프로그램」上의 改革을 始作하여야 한다. 그러나 實際로는 最近 10年間에 있어서 大部分 이들 發展途上國家에 있어서는 이와 反對의 現狀이 試圖되어 왔다.例를들면 技術指向的 改革이 여러 곳에서 試圖되어 왔다. 그結果는 종종 失敗와 좌절을 갖기 왔다.

重要的 行政改革이 遂行되었던 곳에서는 어느곳에서나 어떤 實質的인 「프로그램」이 導入된 곳이였다.

方法과 技術上의 다른 改革이 要求되기 始作한 것은 「프로그램」上의 改革이 成功的으로

導入된 後의 일일 뿐이다.

官僚制로서 混合官僚制를 擇하기 始作한 國家가 漸次로 增大되어가고 있는 것은 急變하는 社會가 더욱 더 密接하게 接觸하지 않으면 안되었기 때문이다. 움바로 選拔된 方法과 技術이 導入될 수 있는 重要한 段階는 바로 이 段階이다. 一般的으로 이들 方法과 技術은 外部刺戟으로 부터 온다. 그렇기 때문에 이러한 方法과 技術의 導入은 時間과 思慮깊은 조작을 要하는 아주 微妙한 過程이다.

改革戰略의 觀點에서 보면, 어떤 「프로그램」이나 「프로젝트」에 對하여 技術的 改革을 한다는 것은 큰 利點이 있다.

이러한 改革은 初期의 抵抗을 極少化시키고 合成作用效果(Synergistic effect)를 極大化 시킨다. 그것은 또한 改革을 單純한 統制裝置로 轉換시킬지도 모르는 官僚制의 몇몇 幕僚들에 依하여 새로운 方法과 技術이 獨占될 可能性을 排除해주는 利點을 갖고 있다.

이와같이 行政改革을 官僚制模型에 關聯시켜 보면, 發展段階에 따라 相異한 類型의 改革을 混合시켜야 하는 戰略에 關한 問題로歸着된다. 發展의 한 段階에 宜當한 改革이 다른 段階에서는 그릇된 改革이 될수도 있고, 그리고 反對로 한 段階에서 適切치 못한 改革이 다른 段階에서는 有用한 것이 될 수도 있다.

選拔된 目標에 알맞는 手段을 갖춘다는 것은——보편적인 行政過程——行政改革의 要諦이다.