

Hahn-Been Lee, *Korea: Time, Change, and Administration*(Honolulu, East-West Center Press, 1968),.\*

Milton J. Esman

이 책은 발전행정의 연구에 크게 기여하고 있다. 내용은 두개의 관련된 개념에 따라 전개되고 있다. 즉 (1) 행정과 환경과의 상호작용에 초점을 둔 生態論的 분석인바 이는 이책에서 잘 정립되어 있는 분석방법이다. (2) 정부의 성과를 정치지도자와 행정가의 時間價値 및 태도를 연관시킨 時間指向으로 되어 있다. 행정행위에다 時間認識을 필자는 능란하고 상상력 풍부하게 적용시킨 것이 이 책의 주된 이론적 기여이다.

저자는 연역적으로 時觀과 변동에 대한 태도의 두 변수를 收斂한 시간 지향에 대한 一團의 범주를 전개하고 있다. 表 1의 칸들을 이용하여 행정가의 支配的이며 殘餘的인 시간 지향을 분석하고 나아가서 그들이 채택하게 되는 행정프로그램의 表 1. 변동에 대한 태도

		變動에 對한 態度		
		消極的	兩性的	積極的
時 相	過去	逃避型 懷舊型	懷恨型	傳承型
	現在	無關心型	機會主義型 享樂型	貯蓄型
	未來	空想型	躁急型	發展型 創業型

(註) 大文字는 支配的類型, 普通活字는 殘餘的類型을 表示함.

종류를 설명하고 예측한다.

이 行列式 안에는 세가지 지배적인 시간 지향이 있다. 즉 逃避型, 擲取型, 發展型이 그것들이다. 프로그램의 置重 및 엘리트의 役割과 시간지향과의 예상되는 상관관계는 表 2에 나타나 있다.

表 2. 엘리트의 時間指向, 役割패턴 및 政策類型

시 간 지 향	役 割 패 턴	政 策 類 型
도 피 형	後 退 者	法 과 秩 序
기 회 주의 형	浪 費 者	消 費
발 전 형	創 業 家	生 產

필자는 근대화를 분석적으로 뿐 아니라 규범적으로 다루고 있기 때문에 「발전창업가」 즉 쇄신을 도입하고 개혁을 추진하는 일을 使命으로 하는 발전형 시관을 가진 행정가의 출현을 촉진할 수 있는 조건을 論述하려고 하고 있다. 「이들 발전적 창업가들을 배치하고 승진시키는 일은 거의 절대적으로 정치지도력의 기능에 속한다」라고 강조하면서 表 3에서 급격한 사회변동기에 처하여 實權 엘리트들과 課業엘리트들의 시간지향에 따라 어떠한 역할행동이 생겨나는지를 보여주는 圖式을 전개하고 있다.

이러한 一般理論에다 경험적 내용을 살리기 위하여 필자는 1945년 해방이래 한국이 겪었던 경험들을 吟味하고 있다. 農地改革, 都市化, 義務教育, 1950~53년의 동란, 軍部の 급속한 팽창등

\* 이 書評은 Cornell 대학의 John S. Knight 교수직에 있는 Director of Center for Internated Studies 로 있는 Milton J. Esman 박사가 *Administrative Science Quarterly*誌(1968. 9월)에 기고한 것이다.

表 3. 관료의役割

정치엘리트構造 및 時觀		官僚의 役割	
實權엘리트	課業엘리트	潛在役割	顯在役割
D	D	(i)	i
D	E	(i)	i·
D	X	(i)	i·
X	D	(i)	i·
X	E	(i)	c
X	X	(i)	c
E	D	(i)	i·
E	E	(i)	u
E	X	(i)	c

· 풀이 : D는 발전형시관  
 X는 착취형 "  
 E는 도피형 "  
 i는 刷新家  
 u는 篡奪者  
 c는 下手人을 각각 표시함

한국을 뒤흔들었던 거대한 사회변동이 경제발전과 민주주의를 일망하는 「괴로워 하며 反抗하는 自我」라는 새로히 생겨나기 시작하는 실체를 만들어 놓았다. 이러한 시대적 요정에 대처하는데 실패한 1950~60년에 걸친 통치는 (당시의 엘리트들이 가진 時觀이 주로 도피형적이고 착취적이었기 때문에) 1960년에 가서 學生, 知識人의 蜂起와 그 다음에 1961년에 가서 軍部의 등장을 초래하였다. 學生, 知識人과 軍部의 두 집단은 발전형 시관을 가진 새로운 엘리트형성을 대표한다. 그들은 閣僚職(課業엘리트)과 점차 많이 고급행정직을 차지하며 예상한대로 프로그램의 應答은 쇠신적이며 발전적이었다. 이 프로그램은 投資와 生産에 力點을 두는 제 1차경제개발개 5년계획으로 凝結되며 새로운 고급행정가들에 의해 의욕적이며 성공적으로

수행되었다. 군부가 최초로 한국에다 도입한 것은 정부의 과업에 「관리적 접근방법」이었던 바 이는 실현성 있는 미래의 목표를 定立하고 발전 창업가 즉 고급행정직에서 점차 힘을 얻은 젊고 교육받은 기술관료들에 의해 대규모의 계획이 現實化될 수 있게끔 하는 企劃·統制의 기술을 이용할 수 있는 역량을 의미하였다. 이러한 경제적 성과에도 불구하고 필자에 의하면 軍事政府는 正統性의 缺如에 고민하였던바 1963년에가서 民政으로 복귀하면서 겨우 그것을 극복할 수 있었다.

서울대학교 행정대학원장인 李漢彬 교수는 행정과 경제 및 사회발전의 관계를 論述하고 있는 바 그는 새로운 世代의 미국서 교육을 받은 아세아의 사회과학자 가운데 指導者의인 지식인이다. 시간은 항상 사회변동과 행동을 통한 변화의 進路에 잠재적인 次元이었던 것으로 해서 이 책은 급격한 사회변동의 상태아래서 행정행위를 설명하는 독립변수로서 시간을 把握하려는 노력이 結實되어 있다. 주요한 假說이 흥미를 돋우면서 한편으로는 적어도 사실이 있고난 후의 한국적 경험에 맞출려고 한것 같다. 그러나 이것이 무엇이 인간으로 하여금 발전형 혹은 實際的, 未來的인 時觀을 갖게 하는지를 설명하지 않는다. 「괴로워하며 反抗하는 自我」는 발전을 위한 민족주의적인 프로그램으로 돌진할 수 있는 바와 마찬가지로 國粹主義나 反撥的인 합리주의로 전락할 수도 있다. 무엇이 한국의 학생과 군부로 하여금 발전형으로 處身하도록 만들고 사회로 하여금 그들의 權威와 행동요건을 받아 드려줬던 단든 것인가? 한국에서의 성공적인 경우와 「이집트」의 뚜렷한 失敗 그리고 현존상태로서는 아직 成敗를 분간할 수 없는 「인도네시아」는 모두 어떻게 설명될 수 있는가? 군부의 관리적 方式은?