

## 安定과 發展을 위한 行政의 役割 : 4 가지의 見解

John T. Dorsey, Jr.

尹 在 豐 譯

*The New Men of Knowledge and the Developing Nations,*

Warren F. Ilchman, Alice Stone Ilchman, and Philip K. Hastings. *Studies in Comparative Administration*: Berkeley: Institute of Governmental Studies, Univ. of California, 1968. pp. x, 105.

*The Government Executive of Modern Peru,*

Jack W. Hopkins, *Latin American Monographs- Second Series, No. 3*. Gainesville: University of Florida Press, 1967. pp. ix, 141.

*Management in International Perspective,*

S. Benjamin Prasad (ed.) New York; Appleton-Century-Crofts, 1967. pp. xv, 282.

*Korea; Time, Change, And Administration,*

Hahn- Been Lee, Honolulu: East-West Center Press, 1968. pp. xiii, 240.

“現代의 環境은 以前에 變化했던 어떤 것보다 더 빨리 變하고 있다는 事實에 對하여는 의문이 있을 수 없다. 社會의 重要的 中心部는 끊임없이 더욱 急激하게 變化하는 傾向이 있으며, 따라서 現代 文明은 前例 없이 行政的 或은 綜合 化하는 사람을 必要로 하고 있다.……論者의 생각

\* ASPA, *PAR (Public Administration Review)* Vol. November-December 1969, pp. 663-669.

으로는 언제나 그랬던 것은 아니나 보통의境遇文明의 崩壞라는 것은 行政問題를 잘못 取扱했기 때문인데 왜냐하면 革命이 일어 나는 大部分의境遇를 보면 그것은 行政이 難關에 봉착해 있을 때 였기 때문이다. 行政이란 많은 그리고 자주葛藤을 일으키는 社會의 諸勢力들이 하나같이 作用할 수 있도록 單一의 有機體內에서 잘 調整하는 能力을 말한다. 行政 或은 綜合化는 社會의 安定을 左右하는 能力이며, 아마 人間 精神의 가장 높은 能力일 것이다.”

Brooks Adams가 1913年<sup>1)</sup>에 이러한 見解를 發表했을 때, 그는 “行政”이라는 用語를 嚴密히 手段의 概念에 關聯된 것 보다 더 넓은 意味로 使用하고 있었다. 手段의인 概念에서는 行政이란 보다 높고 以前에 이루어진 苦策을 遂行하는 것을 意味한다. 그리고 그 後 行政의 “原理”와 “科學”을 發展시키려다. 努力했던 사람들은 大部分 그들이 表現한 말이나 見解를 考慮에 넣고 있지 않았었다.” 一世代 半以上이 지난 지금에 와서 보면, 特히 우리가 低所得國家들의 苦難을 생각할 때, 그들은 豫言者들이었 것 같다.

나는 한 社會의 生存 및 發展의 機會는 決定的으로 그의 行政力量에 關係되어 있다는 것을 否認할 사람은 오늘날 거의 없을 것으로 確信한다. 1913년에 Adams에게 매우 印象적이었던 環境의 變化는 地理的으로 加速的인 擴大를 繼續해 왔다. 果然 革命이 일어났었으며, 地震처럼 언제 또 일어날지는 모르지만 그 可能性은 절다고 하겠다. (意味는 모르지만) 現在 進行되고 있는 이들 革命中의 하나는 行政 特히 ‘公共’行政의 研究에서 일어나고 있다. 從來에 流行하던 概念圖式化 (“諸原理”)는 大體로 打破 되었음을 알 수 있다. 主로 두가지 方向으로 부터 變動勢力이 그의 不安한 資料와 概念과 더불어 繼續 進行해 나가고 있다. 이 두가지 方向의 하나는 外來的인 것이다. 即 文化 橫斷的 觀望, 經驗, 行政學徒 및 行政實務家들에 의한 調査研究이다. 다른 하나는 各科併行的인 것인데, 이것은 全部는 아니지만 大體로 組織理論의 概念과 行政行態에 重點을 두는 社會學으로 부터의 것이다

이러한 事實은 이 雜誌의 讀者에게는 새로운 것

이 아니다. 그러나 行政에 關한 知識이나 概念뿐만이 아니라 資料의 意味에서의 知識 및 經驗의 重要性을 갖는 것뿐만이 아니라 規範的인 重要性을 갖는 知識은 그렇게 急激히 增加하는 것은 아니라는 것에 對하여 우리가 關心을 가질 價値가 있다. 우리는 所謂 “知識의 競走”에서 지고 있는 지도 모른다. 이것은 國家間的 競爭이 아니라, 組織化하고 決定作成을 하며 管理하고 知識을 求하고는 있으나 習得이 느린 人間과 이와 같은 活動이 實踐될 것을 要請하는 人間 및 環境의 諸問題가 漸次 그 範圍를 擴大해 나가고 그 深度를 더욱 깊이해가고 있는 것과의 競走이다. 우리가 人口의 增加나 天然資源의 消耗 및 環境汚染 같은 傾向을 알고 있고 또 이러한 것과 貧困, 無知, 좋지 못한 健康, 不義, 政治의 不安과 같은 보다 눈에 띄는 問題들과의 關係를 알고 있으면, 어찌하여 우리는 이러한 問題들을 行政的으로(廣義에서) 打開하는 方法을 모르고 있는가?

여러가지의 理由가 있으나, 그 한 理由를 든다면, 우리가 그러한 問題들에 對해 比較研究를 充分히 行하지 않았었다는 것이다. 換言하면, 우리가 理論에 對해 充分한 關心을 기울여 오지 않았었다는 것이다. 過去 15年 乃至 20年동안 世界各處에서 政治 및 行政에 關한 研究가 漸次 많이 이루어짐으로서 우리가 많은 도움을 얻었던 것은 確實하다. 그러나 量的으로 보면 아직도 充分하지가 못하다. 또 質的인 面에서도 여러가지의 缺點이 있다. 理論과 方法面에서 洗鍊되어 있는 것들中的 어떤것은 資料가 不足하고, 많은 資料를 蒐集해 놓은 것 中的 어떤것은 方法이나 理論 中的의 하나 或은 兩者에 있어 모두 失望을 주고, 어떤것은 理論, 方法, 資料의 三面에서 모두 弱하다. 그러나 發展에 興味를 가지고 있는 行政行徒는 여기에 包含되어 있는 刊行物들에 對해서는 환영해도 좋을 것이다. 이들 하나 하나가 理論, 方法 및 資料라는 基準 모두를 滿足시키지는 못할 망정 조금은 有益할 것이다. 이들 네 卷의 冊 모두 接近 方法 및 研究의 重點面에 있어서 相當히 다르다. Ilchman 부부와 Hastings 가 共同 執筆한 冊은 低所得 諸國에 있어서의 “計劃家들”의 政治的 役割을 分析한다. Hopkins와 Lee는 그들의 著書의

題目이 나타내는 바와 같이 個別 國家에 重點을 두고 있으나, 그들의 方法論上的 「아프로치」는 各已 相異하다. Prasad는 수필과 拔萃文을 多樣하게 모아 엮었는데, 그 中 어떤 것은 調査나 觀察에 基礎를 두고 있고, 어떤 것은 理論과 方法 或은 그 中의 하나에 關한 것이다. 그러나 이들 네 卷의 著書는 모두 行政家의 態度, 價值觀, 或은 志向을 다루고 있으며 明示的으로건 暗示的으로건 行政家들의 役割을 取扱하고 있다.

計劃家와 政治는 어떻게 調化되는가?

Ilchman부부의 Hastings에게는 政府內의 計劃家들의 「이데올로기」가 갖는 政治性이 特別한 重要性을 갖는다. 이들 官吏는 넓은 意味에서 “새로운 知識層”으로 認定되고 있는데, 低所得國家에 있어서 이들의 立場은 權力에 對한 知識의 關係라는 옛問題點을 새로이 提起하고 있다. 그들의 專門의 知識은 稀薄하고 必要不可缺한 것이기 때문에 그들은 자기 나라, 특히 大體로 政府官僚組織 內部에서 有力한 役割을 擔當하게 되는 것은 確實하다.

面接에 基礎를 두고서, 著者들은 程度는 다르지만 發展에 對해 複合的 「이데올로기」를 가지고 있다. 이것은 工業化와 近代化에 對한 強한 宗教的인 信念뿐만 아니라 家族, 階級制度 或은 階級的 歸屬같은 “傳統的인” 文化的 價值에 反對하는 것을 包含하고 있다. 그들은 이러한 것들을 發展에 對한 障礙物으로 보고 있다. 그들은 自身들을 “第一次的인 變動役軍(p.41)으로 보고 있으며, 國民中의 重要한 部類가 人們이 많이 “發展을 向한 努力을 支持하지 않거나 或은 積極的으로 害로운 役割을 하고 있다고’ 보는 傾向이 있다. 政治家, 公務員, “大學의 知識層, 勞動組合, 人民(p.31)” 이 여기에 屬한다. 轉換의 手段에 關하여는 計劃家들은 그들 自身들이 짜놓은 綜合經濟開發計劃이 行動을 爲한 基擘과 指針을 設定해야 한다고 생각하는데 그것은 놀라운 일이 못된다. 理解를 못하는 사람들은 教育을 받아야”되나 “構造上의 改革과 勞力 또한 必要하다”(p.42)”. 計劃家들이 研究한 것이 모두 이러한 “複合的 「이데올로기」”와 一致하는 것은 아니다. 그것에서 變形된 것이 몇가

지 計劃家들이 屬한 政權의 形態, 그들 國家의 經濟發展水準, 그들의 官僚制의 機能(公式的인 經濟計劃이던 金融計劃이던 系線發展行政이던) 教育場所(國內인가 外國에서인가), 「엘리트」的 地位에 到達한 時가 最近인가 어떤가 등에 어떤 關聯을 갖도록 하여 나타난다. 著者들은 附錄에서 이들 諸變數의 影響力을 나타내 주는 反應의 交叉表를 提示하고 있다.

그러나 이러한 研究에서 가장 重要한 論點은 計劃家들이 根本的으로 反政治的 態度를 갖고 있다는 事實이다. 大部分의 計劃家들은 政治家나 官僚들에 對해 否定的 態度를 지니고 있을 뿐만 아니라, 그들 모두가 熱望하는 社會·經濟的 轉換에 있어서 政治的인 統一과 指導力이 重要하다고 認識한 사람이 거의 없다. 著者들은 이러한 態度가 計劃家自身이 屬하고 있는 社會에서 計劃家로서의 그들의 役割에 對해 不適切하게 制度化했고, 經濟的인 理論에는 暗暗裡에 反政治的 偏見이 있으며, 大學教育 過程에서 몸매 벤 「푸로체서날리즘」의 價値意識과 未來를 豫見하고 操作하는데 있어서 專門의 技術에 關聯된 地位때문에 나타나는 것이라고 한다. 그 結果로 計劃家와 그들의 社會와 政治家들 間에는 必然的으로 緊張이 있게 마련이다. 그리하여 著者들은 計劃家들이 高度로 生産的인 社會를 만들어 내는데 寄與하나 安定에는 寄與하지 못한다고 結論을 내리고 있다. “政治的인 發展이란 (이러한 概念이 意味 있는 이라면) 그들 國家의 原始的 派閥指導者에 의해서 뿐만 아니라 새로운 知識人群에 依해서도 甚히 危殆롭게 될 수 있다.(p.73).”

技術的이며 職業的으로 訓練된 많은 사람들이 그들이 생각하는 바 면덕스럽고 非合理的인 “政治”에 對해 참지를 못하고 또 때로는 敵對的이라는 事實은 勿論 오래 전부터 認識되어 왔으나, 이러한 態度를 證明해 주는 經驗的 研究은 드물었다. 이 點이 바로 W.F. Ilchman과 A.S. Ilchman 및 P.K. Hastings가 貢獻한 點中의 하나이다. 그리하여 그들의 훌륭한 論文을 支持하기 爲하여 提示된 資料가 18個의 低所得國家에서 總 33名의 計劃家와 面接한 것에 依存하고 있다는 것을 알게

되면 약간 失望의 이긴 하나, 그렇다고 이점이 研究의 어느 部分도 無効化시키지는 않는다. 그러나 標本이 훨씬 擴大되었다라면 좋았을텐데 유감이다. 面接對象: 美國에서 經濟發展論을 가르치는 大學院에 다니는 計劃家들이었는데, 그렇다면 標本에서 몇배나 數를 늘리는 것이 아주 어렵거나 費用이 많이 드는 일이 아니었을 것이다. 著者들은 이러한 問題點이나 限界點에 對하여는 진혀 言及하지 않고, 다만 그들의 研究가 “基礎的 研究”에 不過하여 그 結果 또한 “暫定的”인 것이라고 特徵지우고 있다. 暫定的이라는 用語보다는 오히려 “暗示的”이라는 用語가 더 낫겠다. 百分率로 보면 51:49가 세 사람의 應答者의 變化로서 42:57로 바뀔 수 있다는 것을 생각할 때 問題가 많다.

그럼에도 불구하고 著者들은 이 應答에서 「패턴」을 發見했으며, 이러한 「패턴」은 提示된 論議와 一致했건 것이다. 그리하여 우리는 政治的 發展과 關聯된 重要な 命題를 支持할 수 있는 體系的으로 蒐集된 少量의 經驗的 資料를 가질 수 있게 되었다. 그렇지만 法則化하는 마음을 가장 重視하는 Adams의 경우에 비추어 보면 그러한 命題는 우물한 것이다.

“職業性”이 무슨 相關이 있는 것인가?

J.W. Hopkins의 研究는 「페루」의 高級公務員에 限定되어 있긴 해도 보다 廣範한 行政機能을 包含하고 있으며, 그의 質問書와 面接에 應答하는 高級公務員에 關해 많은 資料를 提示하고 있다. 이것은 “「페루」政府의 一國의 高級官僚의 背景, 出身, 機動性 및 態度에 關한 經驗的 調査(p.2)이며, 政府의 高位職을 占하고 있는 사람들의 種類를 決定하기 爲한 것이다(p.7).”

이것은 美國의 聯邦官僚에 關한 Lloyd Warner와 그의 同僚의 研究를 指針書로 使用하고 있다. 態度上的 資料를 分析하기 爲하여 Hopkins는 F.W. Riggs의 Sala 「모델」을 利用하고 있다. 그러나 이것은 郵送된 221個의 質問書應答과 明示되지 않은 數의 面接內容을 分析함으로써 6個의 一般的 假說을 實驗하기 爲한 것이다. 이 중 몇은 몇가지의 變數를 部省의 “職業的” 또는 “非職業的” 志向

과 關聯시키려고 하는 것이다. 이 變數에는 教育, 職位의 安定, 充員規範 및 外的 變化의 結合의 效果가 包含되어 있다. 다른 두개의 假說은 官僚的 安定과 部省의 安定間의 直接的 關係, 年令과 社會的 流動性과 直接的 關係를 取扱한다. 그러나 이러한 關係를 實驗한 努力의 結果는 아주 滿足스러운 것은 되지 못했다. 著者는 (相對的인 젊음과 社會的인 流動性 間에 直接的 相關關係가 있다는) 오직 하나의 假說만이 一定한 條件下에 妥當하다고 보고 있다(pp.81-83). 하나의 第2次的 假說은 拒否되었다. 나머지에 關하여는 結果가 “확신할 수 없거나” 假說들이 “完全히 支持되지 못하였다(pp.54-56, 64-65, 100). 이 중의 하나인 “行政的 變化의 結合의 效果”는 體系的인 意味에서 분명히 實驗되지 못했다.

一般的으로 말하여, 이러한 結果는 職業的-一區分이 說明에 도움이 되지 못하거나, 機關들이 二元論的으로 分類된 것이 잘못이거나, 그러한 區分이 全體 部省에 適用될 때는 有益하지 못하다는 것을 나타내 주고 있다. 萬一 調査技術面에서 職業的인 쪽에 있는 個人을 分類하는 手段을 導入했다면, 結果는 좀더 나았을 것이다. Hopkins는 이러한 試圖은 하지 않았을 뿐만 아니라 個別的인 官僚를 分類할 必要性에 直面하게 될 때는 志向의 職業性이 考慮되지 않는 「타이포로지」를 歸納的인 方法으로 發展시킨다. 明示되지 않은 數의 面接에 基礎를 두고 있는 이 「타이포로지」는 “훌륭한 官僚,” “支配人” “職業官僚”를 包含한다. 이것들은 動機賦與(motivation)에 基礎를 두고 區分되었다고 한다. 動機賦與의 手段의 妥當性에 對하여는 疑問이 提起될 수 있겠으나 著者는 어떠한 差別的 比較도 避하려고 했음이 明白하다. 따라서 몇가지의 훌륭한 面接應答의 形態가 나타나고 있으나, “이 세가지 型態을 嚴格히 規定하려는(p.86)” 어떠한 努力도 試圖되지 않고 있다. 여기에서의 著者의 意圖와 조심성에 對하여는 理解할 만 하나, 問題는 여전히 남아 있는 것이다. 即 專門性이라는 變數가 이 研究의 大部分을 構成하고 있는 諸假說에 것처럼 重要하다면, 高級官僚 個個人의 型態을 分析할 때, 어찌하여 그 點이 取扱되지 않았

는가 하는 것이다.

그러나 이 論文은 보다 中心的인 方法論上의 缺點을 가지고 있긴 해도, 「페루」의 官僚制에 關해 아주 많은 興味 있는 事實들을 利用할 수 있게 해 주고 있다. 例- 들면, Hopkins氏는 「페루」의 官僚制度가 어느 程度나 “身分的” 官僚制인가를 提示해 준다. 「페루」人口의 約 45%를 占하고 있는 「인디안」들은 “組織的”이라고는 말할 수 없어도 大體로 보아 官僚制內에 들어 오지 못한다.(p.44) (여기에서 “組織的”이라는 意味는, 萬一 「페루」에서 「인디안」인 것으로 判明되면 公務員이 되지 못한다는 것이다) 더우기 「케추아」나 「아이마라」를 알고 있는 官僚들의 比率는 적다. 全國的인 比率는 알 수 없으나, 外務省, 財務省 및 歐羅巴의 內務省에 該當 되는 統治·警察省에는 全無하며 農業省의 20%가 제일 높다. 또한 어느 程度 「아이러니칼」하게도, 美國에서 行政의 “傳統的” 原理라고 불리우는 것을 “近代的”이라해서 (p.114) 信奉하려는 것이 一般的인 現象이다. 그리고 Riggs의 Sala의 特徵은 是正될 必要가 있는 (p.119) 缺陷으로 看做하- 있다. 그럼에도 不拘하고 “面接結果에 依하면 官吏들이 現實과 妥協하여 살아 오고 있다(p.115). 그리하여 「페루」의 官僚制가 Adams가 말한 急激히 變動하는 環境에 新중히 適應해 나가고 있다는 印象을 받지 못한다.

또한 다른 흥미 있는 事實과 洞察을 이 論文으로부터 많이 얻을 수 있다. 이것은 大體로 훌륭하고 有益한 硏究라 하겠다. 그러나 마지막으로 한가지 不滿을 出露하지 않을 수 없다. 卽 이 論文은 아주 徹底하게 修正되지 않은 博士學位論文임이 明白하다- 것이다. 第1章의 “概念과 方法論”은 너무 길다. 그것은 많은 部分을 附錄으로 들리므로서 훨씬 짧게 하는 것이 좋았을 것이다. 이 論文 全般을 通하여 博士學位志望者가 그가 알고 있는 바의 “現實的 學問”의 必要條件과 다루기 어려운 實際的 硏究上의 制約을 妥協하려는 努力의 흔적이 엿보이나, 結果的으로 印象的이며 決定的인 重要한 “事實을 發見하지” 못하고 말았다.

“管理哲學”의 適切性

S. Benjamin Prasad가 編輯한 책은 低所得諸國 및 餘他國에서의 行政의 問題가 좁은 意味에서의 公的 官僚制를 討論할 뿐만 아니라 公·私 企業 및 産業官僚制(industrial bureaucracy)도 討論하고 있다는 事實을 우리에게 想起시켜 주는 美德을 가지고 있다. 이 책은 研究報告書도 아니고 主要關心이 發展問題에 있는 것도 아니어서 다른 것과 같은 基準으로 評價할 수는 없다. 더우기 (나와 같은) 企業管理分野의 文獻에 익숙하지 못한 사람에게 平價를 받을 때는 不利한 位置에 있게 되기 마련이다. 그러나 取扱되는 現象에는 같은 點이 많이 있어 감히 그러한 評價作業에 손을 대게 되었다.

編輯者의 目的은 “첫째로 우리가 認識하고 있는 바의 管理와 우리가 適用하고 있는 바의 管理手段 및 技術은 若干의 類似性이 있긴 하나 모든 나라에서 똑 같은 것은 아니라는 것을 說明해 주고, 둘째 (經濟學, 經營學 및 隣接 社會科學課程의 補充的 讀書를 爲해) 比較經營이라는 命題를 明白히 나타내 주는 資料를 若干 모으고, 셋째 比較經營學分野의 教授範圍와 硏究의 興味를 增加시켜 주는 것이다.(p. viii). 評價의 基準으로서 이러한 目的을 利用할 수 있겠다.

첫째의 目的은 아주 쉬게 알 수 있는 基準은 아니다. 勿論 兩者間에는 여러가지 相異點과 類似性이 있으며, 各國의 經營을 觀察하는 사람은 거기에서 相異點과 類似點을 많이 發見하게 될 것은 勿論이며, 그러므로 그러한 主題에 關해 쓰고 있는 사람이면 그러한 相異點과 類似點을 明示하려고 努力할 것이다. 그러나 社會科學者나 職業的 行政家는 다음과 같은 몇 가지 例에서 보는 法則化하려는 傾向에 別로 感銘을 받을 것 같지가 않다. (卽 美國의 管理는 智慧와 中庸과 過去志向的이라고 特徵지을 수 있는 歐羅巴의 管理 보다 더 生氣와 힘과 未來에 對한 志向으로 가득 차 있다(pp.11-12)는 等의 法則化) 「라틴·아메리카」의 管理人들은 性急하고 感情的이며 客觀性에 無關心한 反面, 美國의 管理者들은 더욱 分析的이고 論理的이며 科學的이다.(pp.24-29) 그러나 이러한 觀念을 支持하기 爲하여 提示된 證據는 거의 없다.

選擇한 것 중 몇 個는 眞摯한 研究나 銳利한 觀察 或은 研究者에 基礎를 두고 있다. 여기에는 Frederick Harlison 에과 Charles Myers 가 쓴 “産業界에 있어서의 管理”에서 拔萃한 것, 日本의 管理에 關係한 Joseph Froomkin 의 글, Joseph Berliner 가 쓴 美·蘇 管理者 比較, 「이스라엘」의 管理에 關係한 Milton Derber 의 論文이 包含된다. 또 J. Bodewy 의 比較方法論에 關한 有益한 짧은 論文도 있다. 그러나 유감스럽게도 다른 選擇物의 大部分은 分析的으로나 經驗的으로 別 價値가 없는 것이다. 어떤 사람은 “管理哲學”에 對해 화를 내기도 하고, 概念觀定을 하려고 努力한 John F. Mee 著 “未來의 管理哲學: 綜合 pp.37-44)”에서도 實體는 찾아 내기 힘들다. 그것은 “意圖하는 結果를 達成하기 爲한 여러가지 問題를 解決하기 爲한 하나의 思想體; 或은 效果의인 進歩이며 (p.37). “經濟發展의 進에 有益해야 한다(p.39). “未來의 管理哲學에 對한 傾向은 企業目的이라는 價値概念과 經營에 關한 倫理的 信念을 包含하는 훨씬 廣汎한 展望과 約束하고 있으며 (p.40)”, “管理哲學의 새로운 概念「패턴」은 여러가지 要素로 構成된 하나의 構이라고 볼 수 있는데, 이 要素의 行爲는 組織화된 社會에 있어서의 管理目的에 永遠한 過程을 賦與하는 關係網이라고 하겠다(p.41)”. “管理哲學”에 있어서의 諸 價値中 이 著者が 얻은 가장 가까운 價値는 다음과 같은 表現이다. 即 “管理의 目的 및 先導의 管理哲學은 意圖하는 結果를 미리 決定하고, 組織화된 社會의 利益을 爲하여 人間의 努力과 資源을 知能的으로 使用하므로서 意圖된 結果를 成就하기 爲한 思考過程을 마련해 주는 것이다 (p.43)”. 그러나 筆者의 所見으로는 이것이 讀者들을 “哲學的으로” 아주 깊이 생각하도록 해주지도 못하며, 萬一 더 明確히 表現되어 있다면, 이 “哲學”이 Ilchman 夫婦와 Hastings 가 말하는 計劃家들의 “發展「이메오로기」”와 어떻게 다른가 하고 의아하게 생각할 수 있다.

著者들은 때때로 “科學”이나 “科學의 方法”에 對해 言及하고 있으나, 그것은 하나의 態度나 社會의 過程 或은 그것해서 論理나 合理性과 同一視하는 것 같고, 두개의 論文이 文化橫斷的 適用을

爲한 “研究模型”을 提示하고 있다. 두개 다 環境內에 있거나 環境으로 부터 派生해 나오는 社會·文化·經濟·政治의 諸 變數에 注意를 환기시키고 있으나, 兩者 모두 特히 概念의 實用化方法의 妥當性面에서 重大한 方法論上的 缺點을 지니고 있다. 測定을 爲해 提示된 諸 變數(例: “政治的 法的 制約條件”, “管理哲學”)는 經驗的 觀察에서 나온 아주 複雜하고 複合的인 內容이다.

그리고 이 책의 두번째 目的은 아주 잘 이루어 지지가 못하고 있다. 比較管理學을 工夫하는 學生이 여기에 실린 글들 보다 더 價値가 있다. 組織行態와 理論面에서 훨씬 洗鍊된 研究가 企業行政 및 企業管理學校에서 이미 이루어져 왔다. 이 책에 실린 대부분의 글보다 더 훌륭한 글들이 國家橫斷的 比較研究에 基礎를 두고 이미 發表되어 利用할 수 있게 된 것이 事實이다. 萬一 그렇지 못하다면, 私的이거나 産業에 重點을 두는 “比較管理論”이 公的이거나 政府에 重點을 두는 “比較行政”보다 뒤떨어져 있다는 結論에 到達될 수 밖에 없을 것이다.

編輯者의 세번째 目的인 “教授와 研究間의 範圍를 增大시키는” 問題에 對하여는 오직 時間만이 判斷해 줄 것이다. 이 책에도 있는 바와 같이 가까운 곳에 眞空狀態가 存在하게 되면 그것을 채우려는 努力이 있게 마련이다. 한번 그렇게 希望해 보자 Brooks Adams 도 管理의 重要性에 對한 이 著者들의 主張에 贊成할 것은 틀림없을 것이나, 아마도 比較方法論的으로 그것을 分析하려고 하면서 아주 有益한 道具인 科學的 方法을 왜 그렇게 적게 利用했을까 하고 의아하게 생각할 것이다.

#### “社會變動과 行政”

이와는 對照的으로 李 漢彬氏의 韓國行政에 對한 研究는 一定期間에 걸쳐 變化를 겪어 오고 있던 單一行政體制에 對해 여기에서 考察한 다른 어떤 책보다도 깊이 있게 分析하고 있다. 그리고 이 책은 政治的 變動이 行政力量에 關聯되어 있다는 Brooks Adams 의 論旨를 보다 直接的으로 說明해 주고 있다. 著者의 目的은 “時間이라는 次元의 觀點에서 社會變動과 政府行政을 보기 爲한 一

貫된 틀을 發露시키는 것(p.4)”이다.

이한번씨는 1945年 植民統治에서 解放된 후 15年間に 있어서 南韓에서 일어 났던 社會·經濟的 變動을 適切한 統計數字를 提示해 가며 다루고 있다. 이 事件(解放)은 “高潮하는 期待의 革命” 即 이데오로기 와 平等한 機會의 擴大라는 戰後의 第1次的 宣言의 8 나가 始作됨을 豫告하는 것이었다. (pp.46-67) 이것은 教育上의 改革을 불러 일으켜 1945年 全體人口의 9%던 學生數가 1964년에는 21%로 팽창 했으며(p.49), 또한 重要한 農地改革을 가져와 全農業家口의 40%에 該當하던 約 100萬의 土地였던 小作人들이 零細地主가 되었다(p.52). 이런 現象은 社會階層의 平準化에 寄與했으며, 人口는 急速히 成長하고 있었다. 戰時(1950-1952)의 物質的 慘禍와 社會的混亂에 걸쳐 「인플레이션」과 軍隊의 日대한 擴大가 있었다. 戰前에 始作되었던 都市化는 加速되고 休戰後에도 繼續되었다. 戰後의 經濟的 成長과 變化는 社會的·政治的 緊張을 繼續的으로 惹起시켰다.

歷史적으로 南韓은 그렇게 심한 變化를 겪었으면서도 李承晚 大統領의 政權이 1948年부터 1960년까지 執權할 수 있었던 것은 括目할 만한 일이다. 그러나 曠日 大統領은 權力을 行使하는 「엘리트」와 官僚 構成員에 重大한 變化傾向이 없었던들 더 오래 執權할 수 있었을 것이다.

李 漢彬氏는 注意 깊게 配列된 證據를 提示하면서 李承晚 自由黨政權의 「리더쉽」이 어떻게 前官僚의 손으로 行되었던가를 보여주고 있다(第5章). 前官僚들은 1950年代 後期까지에 保守的 寡頭執政者로서 그들의 政治的 統制權을 強化해 왔다. 大統領室에 있던 獨立後 初期의 政治的 「아마추어」들은 公務員의 高位職에서 昇進된 사람들로 代置되었다 官僚制內部的 空席은 漸次로 先任 順位에 따라 上指向的인 事務官僚에 의해 채워졌다. 참신한 大學卒業者가 받아들여지는 경우가 아주 적어 “새로운 피의 缺乏現象”이 있었다. 政府는 漸次로 變化에 對한 抵抗과 儀禮的 慣例답습과 能率低下로 特徵지어 지는 官僚制가 되고 있었다. 이의 結果는 「僚制가 社會로 부터의 孤立現象을 招來하여 官僚의 支配에 關한 Riggs의 有名한 假說을 證明해 주는 例가 되었다.

이러한 狀況은 學生과 知識階級에 의해 主導된 1960年의 “四月革命”을 낳았고, 이는 李承晚政權의 崩壞를 가져왔다. 李漢彬氏는 自由黨政權을 繼承한 짧은 民主黨政權과 그의 內的 葛藤 및 失敗 그리고 1961年 5월에 執權한 軍事政權을 分析하고 있다. 軍事政府는 官僚制에 導入된 重大한 變化를 包含하여 近代化와 發展과 關聯하여 檢討되고 있다. 紙面의 制約문에 여기에서는 그에 對해 더以上 論議할 수 없다. 論點이나 提示된 資料가 모두 약간은 踰지하지 못한 點이 있긴 하나 李承晚政權을 分析하기 爲해 提示되었던 것 못지않게 훌륭하다. 著者는 第8章에서 結論的으로 經濟發展成就의 氣勢에도 不拘하고 “學生들과 知識人들의 潜在的 靑靑感”은 계속되었다고 지적하고 있다(p.175).

이 野心 만만하나 매력있는 研究의 著者는 이것을 時間志向이라는 理論의 틀에 맞추어 分析하고 있다. 여기에 對한 論議는 이제까지 미루어져 왔는데, 教授의 方法으로서는 有用한 것처럼 보이기도 하지만, 說明하는 理論으로서는 不充分하다. 過去志向, 現在志向, 未來志向이라는 세가지의 基本的 時相과 變化에 對한 세가지의 態度 即 消極的, 兩性的, 積極的인 態度로부터 李 漢彬氏는 9 칸으로 되는 「매트릭스」를 構成하여 特徵的 價値觀, 例컨대 “逃避型—懷舊型榨取型—享樂型, 發展型—進取型”(p.15)의 이름을 부쳐주고 있다. 結局 이 9개의 칸은 高級公務員의 役割型과 關聯하여 9개 範疇의 政治「엘리트」型으로 채워진다. (pp.36-38). 이 模型은 이 책 全般에 걸쳐 使用되어 官僚制의 變動과 關聯한 政權과 「엘리트」 構成上의 變化를 分類하고 있다. 그러나 問題는 時觀이 언제나 政治指導者와 官僚에 對하여만 假說을 만들거나 그들만을 問題로 삼고 있을 뿐, 그러한 時觀이 經驗的으로 論證되지 않고 있다는 點이다. 또 時觀「매트릭스」의 어느 칸에서 다른 칸으로 移動하는데 靑靑感이 되거나 어느 칸으로 移動할 것인가를 豫測하기 爲하여 提示된 規則이 하나도 없다. 그 代身 政治指導者와 高級官僚에 對한 주어진 配置가 事後的으로 適切한 칸으로 配定되고 있다.

또한 疑問스러운 것은, 時間의 概念에 基礎를 둔 理論構造의 提示가 近代化와 發展과 關聯된 文

化的變化的 중요한 하나의 側面이 되어온 「타이밍」의 概念을 取扱하지 않은 것은 무슨 理由인가 하는 것이다. 아마도 한 社會가 時間과 順序(sequence)와 豫定(scheduling)과 同期(synchronization)의 正確한 測定이 重要하다는 것을 認識하는 것은 發展問題와 關聯하여 過去, 現在, 未來에 對한 그 社會의 時觀 만큼은 重要할 것이다.

그러나 내가 생각하기에는 顯在的인 理論과 適切한 資料의 分析間에 「갭」이 있음에도 불구하고 有益한 資料의 價値는 아주 감소되지는 않는 것이다. 理論的 提案은 훌륭하다. 그리고 政治・行政體制의 分析은 有益할 뿐만 아니라, 따라서 또 다른 理論形成에 더욱 寄與할지도 모른다.

이와 같은 여러가지 觀點에서, 成功度도 여러가

지 이긴 하나, 政治・經濟體制에 있어서의 行政의 重要性和 政治發展에 있어서의 相異한 型의 行政家 및 管理者의 役割의 重要성을 보다 많이 알기 爲한 研究가 더욱더 繼續되고 있다. 여기에서 檢討된 各 著書는 그 나름 대로 寄與하는 바가 있으며 따라서 우리는 이러한 커다란고 重要한 問題들에 對하여 그 前보다는 조금이나마 더 알게 되었다고 하겠다. 그러나 行政力量을 現代文明의 生存에 必須不可缺한 것으로 보려고 했던 Brooks Adams의 判斷(이것은 20年 前에 처음 對하게 되었던以來 나에게 잊혀지지 않는 것이다)이 우리가 過去半世紀동안에 해온 行政의 理解에 얼마큼이나 도움이 될 것인가 알고 싶어 진다.