

# 國家發展의 段階的 管理

## Step-by-step Management of National Development

金 暎 洙

(韓國地方行政研究院 研究員)

### 〈목 차〉

- I. 國家發展의 意義
- II. 國家發展의 接近 및 構成要素
- III. 國家發展의 段階와 段階的 管理의 必要性
- IV. 結論：國家發展의 段階化

### I. 國家發展의 意義

發展이라고 하는 문제가 社會科學者들의 중요한 관심의 對象이 된 것은 1960年代 이래의 일이다. 이것은 2次大戰後 독립을 이룩한 新生諸國들이 經濟的인 先進國들과 經濟的인 後進國들 간의 심한 貧富의 격차를 의식하게 되고 진실한 意味에 있어서의 독립을 확보하는데는 급속한 經濟發展을 도모하는 것이 급선무인 것을 절감하게 된 데서 비롯된다.

그러나 이와 같은 資本蓄積을 도모하는 것이 급선무인 것을 절감하게 된 데서 비롯된다. 經濟發展의 문제가 단순한 經濟的인 側面에서 만 다루어질 때 성공하기 어렵다는 사실이 발

견되었기 때문이다.<sup>1)</sup>

發展이라는用語는 國家 뿐만 아니라 國家體制를 구성하는 下位體制인 政治體制, 經濟體制, 社會體制, 文化體制 등에도 사용되고 있다.<sup>2)</sup> 따라서 國家發展(national development)이라는 말은 國家社會體制(a societal system)의 바람직한 변동을 포괄적으로 지칭하는 것이며 經濟發展, 社會發展, 政治發展 등 部門別發展을 모두 포함한다.

部分的인 發展과 區別하기 위해 發展이라는 말 앞에 國家라는 말을 붙이게 된다. 즉, 國家發展은 한 國家社會의 전체가 어떤 狀態에서 그 보다 바람직한 다른 狀態로 變化되는 것을 말한다.

오늘날 行政이 國家發展에 적극적인 役割을 수행하는 發展行政論과 관련하여 본다면 國家發展은 計劃되고 管理되거나 적어도 政府의 영향하에 이루어지는 바람직한 變動인 것이

1) 李漢彬, 國家發展의 理論과 戰略(서울: 博英社, 1984), p.9.

2) 金恒圭, "國家發展의 概念 및 接近方法", 法政論叢 第24卷(서울: 中央大學校, 1984), p.133

다.<sup>3)</sup>

國家發展을 바람직한變動이라고 정의할 때에 目標價値로서의 바람직한 상태가 무엇인가를 규명하는 것은 어려운 문제이다.

이것은 나라마다 國家全體의 集團的인 目標로서 추구하는 價値에 비추어 狀況適應的으로 결정되어야 하기 때문에 구체적인 내용은 나라마다 다르기는 하지만 어느 경우에도 適合하도록 가장 일반적으로 보다 바람직한 狀態를 규정하자면 人間生活이 向上된 狀態라고 할 수 있으며 여기에 도달하려면 어느 정도 社會的 流動性(social mobilization)과 構造的 分化가 확대되어야 하며 중요한 生活領域에 普遍的이고 成就指向的인 基準의 擴張<sup>4)</sup> 및 經濟와 福祉水準의 向上이 있어야 한다고 말할 수 있다.

國家發展은 國家形成(state-building)을 전제로 하는 概念이라고 表現할 수도 있겠다. 發展시킬 國家가 있고 國家의 一貫性을 유지하는 일이 지속될 때 다른 發展을 논의할 수 있기 때문이다.

國家形成이란 일정한 지리적 경계내에 政治的으로 統合된 共同體를 의식적으로 구성하고 國家라는 단일의 政治制度가 그러한 共同體를 支配할 수 있게 하는 것을 말한다.<sup>5)</sup> 國家形成

은 國家의 構成員들에게 상호의 見解 차이를 좁히는데 도움이 되는 단결심을 고취하여 國家社會의 共同的인 활동에 적극적으로 參與해야 한다는 책임감을 갖게하고 공동적인 努力의 成果에 자긍심을 갖게하는 일라고 풀이되기도 한다.

國家發展의 바람직한 狀態를 일반적으로 規定하려고 노력한 학자들은 많다. 즉, 리그스(Fred Riggs)는 國家發展이란 人類社會가 그들이 物的·人間的 및 文化的 環境을 改造할 수 있는 향상된 能力을 갖는 것이라고 하였다.<sup>6)</sup>

오간스키(A. F. K. Organski)는 國家發展은 經濟的 生産性의 向上, 地理的 및 社會的 流動性의 증가, 그리고 國家目標를 위하여 國家의 人的·物的 資源을 동원하는 政治的 能率向上에 의하여 주로 특징지워진다고 하였다.<sup>7)</sup>

호로비츠(Irving L. Horowitz)에 의하면 發展이란 社會構造가 達成한 合理性의 수준 그리고 先進生産技術과 양립할 수 있는 複雜性의 수준을 지칭하는 것이라고 하였다.<sup>8)</sup>

골레트(D. Goulet)는 發展의 혜택을 經濟的 福利, 制度의 現代性, 社會的 流動性 및 技術的 能率이라고 규정함으로써 國家發展의 발달

3) Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review* Vol. 4 (1961), pp.463~515.

4) 吳錫泓, "國家發展과 行政體制", 金光雄 外共著, 發展行政論(서울: 法文社, 1981), p.236.

5) Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration", J. D. Montgomery and William Siffin(eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*(New York: McGraw-Hill, 1966), p.59

6) Fred W. Riggs, "The Context of Development Administration", in F. W. Riggs(ed.), *Frontiers of Development Administration*(Durham, N. C.: Duke University Press, 1971), pp.73~75.

7) A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development* (New York: Alfred A. Knopf, 1965), pp.5~6

8) Irving L. Horowitz, *Three Worlds of Development: The Theory and Practice of International Stratification*, 2nd ed. (London: Oxford University Press, 1972). p.511

직한 상태가 무엇인가를 시사한 바 있다.<sup>9)</sup>

國家發展이란 政治·經濟·社會·行政 등 각 분야의 綜合的인 發展을 의미한다. 알몬드(G. A. Almond)와 파우웰(G. B. Powell)은 國家發展의 過程로서 國家形成(state·building), 國民形成(nation-building), 參與(participation), 配分(distribution) 또는 福祉(welfare) 등을 들고 있으며,<sup>10)</sup> 오간스키(A. F. K. Organski)는 原初的 統合(primitive unification), 産業化(industrialization), 國民福祉(national welfare), 풍요(abundance) 등을 들고 있다.<sup>11)</sup>

따라서 國家發展을 위해서는 國民形成, 社會經濟的 向上이 이루어져야 하며, 특히 國民形成의 문제는 開發途上國 共通의 문제이지만 言語, 人種, 生活樣式 등이 서로 다른 多數部族으로 형성된 諸國家에 絶실히 요청된다고 하겠다.

세계 제2차대전의 종식과 더불어 新生獨立 國家로서 출현하게 된 아시아, 아프리카, 남미, 중동제국의 대부분이 사실상 植民主義에서 해방되었지만 서로 對立되는 이데올로기의 충돌이 급격한 社會的 變動過程에서 진정한 獨立國家로의 면모를 갖추기에는 어려움이 많았던 것이다. 이들 新生國家들이 내세운 獨立

國家로의 면모를 갖추기에는 어려움이 많았던 것이다. 이들 新生國家들이 내세운 理念은 近代化 또는 産業化이며 當面目標로서의 國家形成과 社會, 經濟的 進歩로 要約될 수 있다.<sup>12)</sup>

이 처럼 國家發展은 여러 部門別 發展을 포괄하는 概念인데 그렇다고 해서 각 部門別 發展의 내용까지 구체적으로 언급하다보면 一般性 내지는 普遍性을 상실한 편견에 빠질 수 있다. 따라서 文獻에 나타난 概念定義를 몇 개만 소개 하고자 한다.

킨들버거(C. Kindleberger)는 經濟發展이란 經濟成長과 經濟構造의 바람직한 變動을 포괄하는 개념이라고 規定한 바 있다. 즉, 經濟成長은 보다 많은 產出을 意味하는 것이며, 經濟發展은 보다 많은 產出뿐만 아니라 그것을 生産해내는 技術的·制度的 장치의 변동까지 함께 지칭하는 것<sup>13)</sup> 이라고 定義하였던 것이 오늘날 까지 통용되고 있다.

유엔(UN)의 한 報告書는 社會發展을 國民福祉 向上 이라고 규정하고 이것은 福祉水準과 生活水準에 의하여 測定된다고 하였다.<sup>14)</sup> 그러나 많은 학자들은 社會發展의 內容에 社會生活의 福利向上 뿐만 아니라 社會構造의 分化和 生産의인 價値觀의 擴大 그리고 社會的 活動性 增大 등을 포함시키고 있다.<sup>15)</sup>

9) Denis A. Goulet, "Development Administration and Structures of Vulnerability", in Philip Morgan (ed.), *The Administration of Change in Africa: Essays in the Theory and Practice of Development Administration in Africa* (New York: Dunell Publishing Company, 1974), p. 53.

10) Gabriel A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown and Company, 1966), pp.35~37.

11) A. F. K. Organski, *op. cit.*, p.7.

12) Daniel Bell, *The End of Ideology* (Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1964), Passim.

13) Charles P. Kindleberger, *Economic Development*, 2nd ed. (New York: McGraw Hill, 1965), p.1

14) UN, Department of Economic and Social Affairs, *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development* (New York: UN, 1975), p.8.

15) Wibert E. Moore, *Social Change* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963), pp.89~105

政治發展은 一直線的이라는 西歐學者들의 假定은 근거가 없는 것이며 多樣的 政治發展 類型을 가정해야 하고 政治發展을 政治史의 한 分野로 봐야 한다는 見解도 나타나고 있다. 16) 파이(L. Pye)는 政治發展의 特性 내지 構成要素로서 平等性, 政治體制의 能力과 分化 및 專門化를 제시한 바 있다.<sup>17)</sup>

다이아망(A. Diamant)은 政治發展을 새로운 要求, 目標 및 組織을 융통성 있게 성공적으로 지탱하는 一般的 過程이라고 定義하였다.<sup>18)</sup>

發展이란 결코 價値判斷이나 추구할 目標를 前제하지 않는 抽象的 價値 또는 盲目的인 概念이 아닌 것이다. 따라서 發展은 政治權力에 의하여 일정한 方向으로 設定된 社會的·經濟的·行政的인 여러 目標와 관련됨으로써 보다 具體的·現實的인 意味와 內容을 갖게 된다.<sup>19)</sup>

결국 國家發展이란 政治·經濟·社會 등 각 분야의 바람직한 方向으로의 變動 및 力量의 增進이라고 할 수 있다.

## II. 國家發展의 接近 및 構成要素

### 1. 發展의 接近

50年代初期에 나타난 發展에 관한 研究의 主要패러다임(paradigm)은 變化가 漸增的·限界的·均衡的으로 큰 진통없이 이루어 진다는 古典的·新古典的 樂觀論에 의존하고 있었다.<sup>20)</sup>

또한 이 때의 發展에 관한 研究는 社會科學의 自發的 進歩로부터 나타난 것이 아니라 냉전이래 新生國들에 대한 西歐諸國의 先占取得을 위한 理論的 基礎로써 시작되었다.<sup>21)</sup> 低發展問題가 헤로드·도마(Harrod-Domar) 模型에서 論議된 후 低發展國家들이 극복해야 하는 여러 陷穽들과 惡循環을 규명하려는 일련의 모델들이 新興학과로부터 제시되었다.

즉 라이벤스타인(H. Leibenstein), 로단(P. R. Rodan), 럭시(R. Lurkse), 루이스(W. A. Lewis) 등이 代表的인 例이다. 이들은 內部 및 外部의인 構造的인 要因에 대하여 주로 論하였다.

1960年代에는 發展에 있어서 非經濟的인 要因들, 즉 社會的·心理的·政治的 要因들에 대한 관심이 고조됨에 따라 傳統的 段階에서 近代的 經濟成長으로 變化하는데 있어서 주요한 前提條件으로 러너(D. Lerner)는 態度 및 感情移入을 맥클리랜드(D. C. McClelland)는 成就欲求를 호젤리츠(B. Hoselirz), 애프터

16) C. S. Whitaker, "A Disrhythmic Process of Political Change", *World Politics*(January 1967), pp. 190~217.

17) Lucian Pye, "The Concept of Political Development", in Jason L. Finkle and Richard W. Gable (eds.), *Political Development and Social Change*(New York: John Wiley and Sons, 1966), p. 90.

18) Alfred Diamant, "The Nature of Political Development", in J. L. Finkle and R. W. Gable(eds.), *Ibid.*, p. 96.

19) 金圭定, 新稿行政學原論(서울: 法文社, 1982), pp. 103~104.

20) H. W. Singer, *The Strategy of International Development* (London: Macmillan, 1978), pp. 48~49.

21) E. Hermassi, *The Third World Reassessed*(Berkeley: University of California Press, 1980), pp. 36~38.

(D. E. Apter), 밀달(G. Myrdal) 등은 制度를 각각 주장하였다.<sup>22)</sup>

發展理論의 전반적인 흐름은 1930~1940年代에는 悲觀的이고 循環的인 側面이 강조되었고, 1950~1960年代에는 近代化理論에 의한 樂觀論이 우세했다. 1970~1980年代의 初에는 第3世界의 대두와 함께 從屬論의 등장으로 悲觀論의 再生이 主流를 이루고 있었다.

接近을 보는 立場이라고 한다면 사람마다 그가 처해 있는 狀況이 다르기 때문에 보는 立場도 달라서 發展에의 接近立場은 매우 다양하며 동시에 그 理論의 產出에서도 마찬가지로이다. 發展에 관한 중요한 諸理論은 너무도 방대하며 世界의 여러 相異한 地域에서 相異한 戰略들이 適用되고 있다.<sup>23)</sup> 따라서 發展에의 接近은 여러가지로 區分해서 說明할 수 있다.

애프터(D. E. Apter)는 經濟主義의 接近을 構造的 接近과 行態的 接近으로 구분하고 다

시 前者를 戰前의 制度主義, 新制度主義, 構造機能論, 集團接近, 新마르크스主義로 구분하고, 後者를 精神分析的 接近과 社會心理的 接近으로 나누어 설명하고 있다.<sup>24)</sup>

안드레인(C. Andrain) 과 애프터(D. E. Apter)는 規範的 接近, 構造的 接近, 行態的 接近으로 구분하여 설명하기도 한다.<sup>25)</sup> 또한 네틀(J. P. Nettl)은 다음과 같은 세가지의 接近法을 제시하고 있다.<sup>26)</sup>

첫째 接近은 現在있는 構造에 중점을 두어 政黨·官僚制度와 같은 機構에 새로운 의미를 부여하며 接近하는 방법이고, 둘째 接近은 가능한 대로 過程(process)에 중점을 두고 接近하는 방법이다. 마지막으로 問題中心 接近(problem-approach)을 들고 있으며, 아직 추상적인 段階에 머물고 있으나 消費와 生産에 관한 측면을 넘어서서 廣範圍하게 연구할 수 있다고 주장하고 있다.

팩켄햄(R. Packenham)은 政治發展에 대한 接近에 있어서도 여섯가지로 나누었는데, ① 法律·制度的 接近 ② 經濟的 接近 ③ 行政的 接近 ④ 社會體制 接近 ⑤ 政治文化接近 ⑥ 地理學的 接近으로 구분하였으며 그 중에서 政治發展을 經濟發展의 '從屬變數'로써 보려는 觀點을 강조하며 經濟的 接近이 가장 흔한 接

22) D. Lenrer, *The Passing of the Traditional Society* (Princeton : Princeton University Press, 1958) ; David C. McClelland, *The Achieving Society*(Princeton : Princeton University Press, 1962) ; B. Hoselitz, *Sociological Aspects of Economic Growth*(New York : Free Press, 1960) ; David E. Apter, *Introduction to Political Analysis*(Cambridge : Winthrop Publisher, 1977) ; G. Myrdal, *Asian Drama*(New York : Pantheon Books, 1968).

23) 李相九, "發展理論의 諸側面", 論文集 第8輯(社會科學篇)(서울 : 京畿大學校, 1983), p.183.

24) David E. Apter, *Some Conceptual Approaches to the Study of Modernization*(Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1968) ; 후에는 ① 構造的 接近法 ② 多元的 接近法 ③ 行態的 接近法 ④ 制度的 接近法 ⑤ 哲學的 接近法으로 分類하였다. David E. Apter, *Introduction to Political Analysis*(Cambridge : Winthrop Publisher, 1977).

25) Charles Andrain and David E. Apter, "Comparative Government : Developing New Nations", *The Journal of Politics*, Vol. 30, No. 2(May 1968), pp. 390~397, 400~401

26) J. P. Nettl, "Strategies in the Study of Political Development", in Collins Heys(ed.), *Politics & Change in Developing Countries*(Cambridge : Cambridge University Press, 1969), pp.32~34

近이라고 지적하고 있다.<sup>27)</sup>

그러나 一般的으로 보면 ① 構造·機能的 接近(structural-functional approach) ② 制度的 接近 혹은 段階의 接近(institutionalists approach or stage approach) ③ 體制內的 接近(intra-system approach) ④ 體制關係的 的(inter-system approach) ⑤ 世界的인 接近(global approach or international approach)으로 구분할 수 있다.

첫째, 構造·機能的 接近은 比較政治研究委員會가 주동이 되어 연구한 研究書들이 이 接近에 속하여 알몬드(G. A. Almond), 파워웰(G. B. Powell), 파이(L. Pye), 버바(S. Verba), 애프터(D. E. Apter), 리그스(F. W. Riggs), 파슨즈(T. Parsons)등이 여기에 속한다고 하겠다.<sup>28)</sup> 이 接近의 주요개념은 構造, 投入, 産出, 피드백(feedback), 環境 그리고

27) Robert Packenham, "Approaches to the Study of Political Development", *World Politics*, (Oct., 1964), pp.108~120.

28) Gabriel A. Almond and James S. Coleman, *The Politics of the Developing Area*(Princeton: Princeton University Press, 1960); G. A. Almond, *Comparative Politics*(Boston: Little, Brown and Co., 1968); G. A. Almond and Sydney Verba, *Civic Culture*(Princeton: Princeton University Press, 1963); Lucian Pye, *Aspects of Political Development*(Boston: Little, Brown and Co., 1966); G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*(Boston: Little, Brown and Co., 1966); D. E. Apter, *Politics of Modernization*(Chicago: Chicago University Press, 1965); Fred W. Riggs, "The Dialectics of Developmental Conflict", *Comparative Political Studies* I (July 1968), pp.197~226; Talcott Parsons, *Sociological Theory and Modern Society*(New York: The Free Press, 1967).

均衡狀態등이다.

둘째, 制度的 接近 혹은 段階의 接近에 속하는 학자는 바인더(L. Binder), 헌팅톤(S. Huntington), 오간스키(A. F. K. Organski), 로스토우(W. W. Rostow)등으로써 政治發展을 制度化에 의해 혹은 發展의 段階로서 測定하려는 接近을 시도하고 있다.<sup>29)</sup> 특히 이들은 政治的 安定을 추구하는데 더 많은 관심을 갖고, 發展途上國이 갖는 危機를 극복하기 위해 制度化가 우선되어야 한다는 立場을 취하고, 있다.

셋째, 體制內的 接近에 관심을 쏟고 있는 부류에 속하는 학자로서는 맥클리랜드(D. C. McClelland)등이며 이들은 體制內的 的·文化的인 與件이나 經濟的 的件, 身體的 與件的 重要性를 강조하며 政治發展을 다루려는 입장을 취하고 있다.<sup>30)</sup>

넷째, 體制關係的 接近은 支配·從屬理論(dominance /dependency theory)이 그 기본을 이루고 있고, 선진국과 후진국 사이의 關係

29) Leonard Binder(ed.), *Crises and Sequences in Political Development*(Princeton: Princeton University Press, 1966); Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*(New Haven: Yale University Press, 1968); A. F. K. Organski, *op. cit.*; W. W. Rostow, *Politics and the Stages of Growth*(Cambridge: Cambridge University Press, 1971).

30) David C. McClelland, *The Achieving Society*(Princeton: D. Van. Nostrand Co., 1961); Lucian Pye, *Politics, Personality and Nation Building*(New Haven: Yale University Press, 1962); Robert C. Heilbroner, *The Great Ascent*(New York: Harper & Row, 1963); Edward C. Banfield and L. F. Banfield, *Moral Basis of a Backward Society*(New York: Free Press, 1958).

를 다루려는 접근법이다. 특히 라틴아메리카의 학자들이 主動이 되어 연구가 진행되는 從屬모델(dependency model)이 주가 되고 외국 원조(미국원조)가 開發途上國에 주는 역기능을 주로 다룬다. 갈통(J. Galtung), 프랑크(A. G. Frank)는 이러한 관점에서 發展問題를 보고 있다.<sup>31)</sup>

다섯째, 世界的인 接近은 후진국과 선진국의 相互關係 내지 세계전체의 問題에 중점을 두고 發展問題를 접근하는 입장이다. 帝國主義 理論(imperial theory)이나 階級理論이 주로 이러한 接近에서 다루어 지고 있다.<sup>32)</sup>

일반적으로 現代社會科學은 보편성을 추구하며 科學化를 지향하는 傾向으로 말미암아 추상화에 빠지거나 經濟的 資料에 중점을 둔 결과 수량화에 골몰하게 되어 問題意識을 잃거나 方向感覺을 상실한 것같이 보여진다.

이러한 현상을 發展論에서도 예외일 수 만은 없었던 것 같다. 특히 이러한 현상을 빚게 된 原因은 美國學者들에 의해서 진행된 發展論이 後進國의 立場에서 다루어지기 보다는

先進國 특히 美國의 立場에서 다루어 졌기 때문이라고 보아진다.

發展論 研究의 선구적인 역할을 해왔다고 생각되는 알몬드(G. A. Almond)는 자기들이 西歐人으로서, 西歐人의 觀點에서 非西歐의인 政治體制를 研究하고 비교해 왔다는 것을 새삼 강조하면서 라틴아메리카나 아시아·아프리카는 다른 각도에서 接近되어져야 한다는 것을 인정하고 있다.<sup>33)</sup>

밀달(G. Myrdal)은 利害關係를 갖지 않는 社會科學은 存在한 적이 없고 앞으로도 存在할 수 없다는 것은 논리적으로 명백하다<sup>34)</sup>고 지적하고 연구자는 그들이 처해있는 社會로부터의 影響에 의해, 또한 그들의 個人的인 經歷이나 經驗·精神的 構造 및 性向등으로 결정되는 그들 자신에 의해 左右되고 있음은 명백하다는 전제하에 현재까지의 發展論의 接近이 서구학자들에 의해 서구적인 觀點에서 또한 서구의 利益을 위해서 研究되어졌음을 강조하고 있다.<sup>35)</sup>

低開發國의 경우 자신들의 問題를 자기들 나름대로 接近해 보려는 노력이 부족하였다. 그러므로 發展論의 接近은 그 나라의 특수한 狀況이 고려되어야 하며 동시에 가능한 한도의 客觀性과 科學化가 이루어져야 한다.

31) Johan Galtung, "A Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, (1971), pp.81~118; Andre G. Frank(ed.), *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*(New York: Monthly Review Press, 1969).

32) Lagos Gusavo, *International Stratification and underdeveloped Countries*(N. C.: University of North Carolina, 1963); James N. Rosenau, *The Adaptation of National Societies: A Theory of Political System Behaviour and Transformation*(Morristown: General Learning Press, 1971); George Liska, "Imperial America: The International Politics of Primacy", *Studies in International Affairs*, No. 2.(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967).

33) Gabriel A. Almond, "Approaches to Developmental Causation", in Gabriel A. Almond, Scott C. Flanagan and Robert J. Mundt, *Crisis, Choice and Change*(Boston: Little, Brown and Company, 1973), p.2.

34) *Ibid.*, p. 1.

35) Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty*(New York: Vintage Books, 1970), pp. 42~43.

## 2. 發展의 構成要素

發展의 構成要素들은 다양하게 抽出될 수 있는데 먼저 發展의 指標를 보면, 國民總生産量(GNP), 1人當 에너지 消費量, 醫師1人當 人口의 數, 市場發展, 分業의 程度, 義務教育, 新聞의 普及部數, 民主化, 社會的 平等 및 流動性, 出産率, 平均 壽命, 核家族類型, 自發的 組織의 擴散, 世俗化 등이다.<sup>36)</sup>

특히 파머(B.M. Palmer)는 發展의 構成要素(determinants)로 다음과 같은 다섯가지를 들고 있다. 첫째, 支配엘리트의 價値體系와 技術, 둘째, 人的·物的 資源을 統制하고 動원하는 體制의 制度的 力量, 셋째, 人的·物的 資源의 利用可能性, 넷째, 大衆의 價値, 態度, 行態 그리고 文化的 屬性, 다섯째, 國家運用에 관한 國內·國際의 環境 등이다.<sup>37)</sup>

이러한 點에서 본다면 發展의 構成要素로서는 엘리트, 制度的 力量, 資源 등을 들 수 있겠다.

### (1) 엘리트와 發展

어떠한 社會에서도 엘리트의 役割은 예외없이 支配의이며, 自由選舉와 自由競爭 그리고 大衆의 政治參與가 활발히 進行된다고 하더라도 이것은 상징에 불과하며 輿論이 존중된다 하더라도 輿論 또한 엘리트에 의해서 統制되는 것이라 엘리트(elite)와 一般大衆의 영향關係를 보여주지 못한다.

이러한 論理는 市場構造는 항상 다수의 消費者보다는 少數의 供給者에 의해서 더 크게 좌우된다는 갈브레이스(K. Galbraith)의 經濟理論과 그 맥락을 같이 한다.<sup>38)</sup>

즉 近代化와 관련된 대부분의 政策決定은 支配엘리트와 政府組織에 의해 이루어진다. 따라서 近代化에 대한 分析에서 가장 중요한 變數中的 하나가 政治·經濟發展에 대한 支配엘리트의 基本立場인 것이다. 國家엘리트의 價値體系를 分類한다면 支配엘리트들이 어떠한 發展路線을 선택하고 發展計劃을 추구하는지를 쉽게 分析할 수 있을 것이다.

### (2) 制度的 力量과 發展

일반적으로 動員(mobilization)이라는 概念은 力量과 많은 연관성을 가지게 되는데 國民을 誘導하며 組織化하고 方向을 제시하는 것을 말한다. 그런데 國民의 動員化를 위한 體制의 力量은 支配엘리트의 資質에 달려있다고 볼 수 있는데 이와 같은 資質은 3가지로 分類될 수 있다.<sup>39)</sup>

첫째는 強制的 資質로 物理的인 힘을 이용하거나 위협·협박함으로써 그들이 意圖하는 바대로 一般國民을 추종케하는 能力을 말하고, 둘째는 物質的인 報償을 提供함으로써 大衆의 行態를 조작시키는 經濟的 資質이다. 셋째로, 象徴的 資質로 一般國民들로 하여금 特定計劃을 支持하고 自發的인 기초위에서 社會秩序의 確立에 順應하도록 설득하는 能力을

36) 金東炫, "社會의 側面에서 본 發展理論의 再吟味", 韓國政治學會報 第15輯(서울: 韓國政治學會, 1981), pp.37~38.

37) B. M. Palmer, *Dilemmas of Political Development: An Introduction to the Politics of the Developing Areas*(Illinois: F. E. Peacock Publisher, 1980), p.11.

38) Charles E. Lindblom, *The Policy Making Process* (Englewood Cliffs, N. Y.: Prentice-Hall, 1980), p.115.

39) Warren F. Illichman and Norman T. Uphoff, *The Political Economy of Change*(Berkeley: University of California Press, 1979), pp.26~33.



말한다.

그러나 이 세가지 資質은 아주 相互矛盾되거나 相互排除的이라기 보다는 그들의 境界는 상호중첩적인 성격을 띠고 있다. 發展目標을 달성하기 위한 一般國民의 動員에는 구체적인 制度的 機構가 필요한 바 그 중에서도 중요한 것은 政黨, 官僚制 그리고 軍을 들 수 있다.

특히 여기서 문제가 되는 것은 發展에 대한 支配엘리트의 欲求와 發展目標을 성취할 수 있는 支配엘리트의 力量과의 差異가 어느정도 인가하는 점이다.

### (3) 資源과 發展

發展의 構成要素로서의 資源은 크게 人的資源과 物的資源으로 分類할 수 있다. 최근 發展計劃을 수행하는데 충분한 天然資源을 가진 國家를 第3世界로, 發展에 필요한 資源이 부족한 國家들을 第4世界로 區分하기도 하는 이들 國家들은 전세계의 3분의 2를 차지하고 있다.<sup>40)</sup>

國家發展에 있어서 天然資源보다 더 중요한 것은 人的資源의 水準이다. 여기에서 주로 論議되는 것이 人的資源의 生産能力인데 發展國家들은 工業生産의 諸分野에서 아주 상당한 정도의 技術能力을 가졌고 技術혁신을 도모할 수 있는 能力을 가지고 있다.

이와는 달리 低發展國家들은 ① 教育施設의 未備 ② 技術과 科學보다는 法과 人文分野에 치중하는 教育制度 ③ 고급두뇌인력의 海外流出 등으로 인한 고도의 技術指向性 人的 資源이 不足한 실정이다.<sup>41)</sup> 이상과 같은 세가지의 構成要素들이 적절히 組合될 때 發展은 원활히 이루어진다.

## Ⅲ. 國家發展의 段階와 段階의 管理의 必要性

### 1. 國家發展의 課題 및 段階

人間의 欲求는 매우 多元性을 띠며 또한 복잡하다. 마슬로우(A. H. Maslow)는 人間欲求는 段階的 性格을 띠고 있다고 하면서 그 段階로서는 ① 가장 基本的인 生理的 欲求(physiological needs) ② 外部의 危險으로 부터의 安全 欲求(safety needs) ③ 다른 사람과의 친밀한 人間關係, 集團에의 소속감, 愛情, 友情을 주고 받는 것 등에 대한 欲求인 愛情欲求(belongingness and love needs) ④ 矜持, 自尊心, 地位, 認定, 名譽 등에 대한 欲求 및 다른 사람의 존경을 받으려 하는 欲求인 尊敬欲求(esteem needs) ⑤ 自己의 潛在力을 최대한으로 발휘하고 자기가 할 수 있는 일을 많이 하여 보려는 欲求이며 自己發展·創意性과 관련된 欲求인 自己實現 欲求(self-actualization needs) 등을 들고, 人間行動은 이것들을 段階的으로 充足시키려고 한다<sup>42)</sup>고 한바 있다.

이와 마찬가지로 우리의 國家 또는 行政體制가 解決해야 하는 欲求內容이 多元的이고 또한 그에 對應한 國家發展 目標도 多元性과 複合性을 띠지 않을 수 없기 때문에 알몬드(G. A. Almond)가 提示한 ① 國家形成(state-building) ② 國民形成(nation-building) ③ 參與(participation) ④ 配分(distrib-

40) B. M. Palmer, *op. cit.*, p.21

41) *Ibid.*, P.22

42) Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality*(New York : Harper & Row, 1954), pp.35~37.

bution) 이나,<sup>43)</sup> 오간스키(A. F. k. Organski)의 이른바, ①原始的 統合(primitive unification) ②産業化(industrialization) ③國民福祉(national welfare), ④豊裕(abundance) 등이,<sup>44)</sup> 그리고 로스토우(W. W. Rostow)는 經濟的 側面에서 資本主義나 共產主義體制에 관계없이 共通의으로 適用되는 段階로서 ①傳統期(the traditional setting), ②跳躍의 準備期(the precondition for take-off), ③跳躍期(the take-off), ④成熟化 段階(the thrust for maturity), ⑤大衆消費段階(the stage of high mass consumption)<sup>45)</sup> 및 로 칸(S. Rokkan)은 國民國家建設論에 기초를 두고 유럽의 國民國家들을 계속적인 주요 發展上的 危機, 즉 參與危機와 分配危機를 통해 형성되었다고 한다.

①自由民主體制(liberal democracies), ②制限된 選舉權體制(restricted suffrage), ③普通選舉權體制(universal suffrage), ④大衆民主制(mass democracies),<sup>46)</sup> 孔子는 좋은 政治의 세가지 原理, 즉 足食, 足兵, 民信 등을

강조하였다<sup>47)</sup>는 것은 모두 이와 같은 國家發展 目標와 그에 따른 戰略의 多元性을 잘 나타내 주고 있다.

이와 같은 發展은 그 자체에 變動을 내포하고 있는 반면, 다른 면에서 볼 때 變動의 한 형태이기도 하다.<sup>48)</sup> 變動은 時間을 전제로 하며 變動을 다룬다는 것은 時間에 직면함을 뜻한다. 그리하여 發展을 논할 때 우리는 特定 時間範圍內에서, 特定速度를 가지고, 特定順次에 따라서, 기존상태로부터 또 다른 상태로 옮겨가는 變動過程에 주의를 기울이게 된다.<sup>49)</sup>

위에서 論議한 理論들은 언제나 價値判斷의 배제와 科學의 客觀化를 포방하고 있긴 하지만 실제로는 발전된 歐美 國家들의 發展課題 및 過程을 보편화시키는 이데올로기적인 性格을 지니고 있음이 사실이다.<sup>50)</sup>

그리하여 이러한 理論들은 항상 발전된 國家의 立場에서 低開發國의 구조적인 制約性이나 發展主體의 존재양식은 고려하지 않은 채 발전의 附隨現象만을 제시하는 데 그치고 있다.<sup>51)</sup> 따라서 이러한 論理들로서는 韓國과 같이 식민지적 경험을 지닌 國家들의 發展課題 및 段階를 올바르게 이해할 수 없다.

低開發國들의 발전문제를 이해하기 위해서

43) Gabriel A. Almond and G. B. Powell, *op. cit.*, P. 34~35

44) A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development* (New York : Alfred Knopf, 1965), p.7.

45) Walt W. Rostow, *The Stage of Economic Growth*(New York : Cambridge University Press, 1971), pp.4~17.

46) S. Rokkan, "Dimensions of State Formation and Nation-Buiding : A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe", in Charles Tilly(ed.), *The Formation of National States in Western Europe*(Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1975), pp.562~600.

47) 安秉煜, 安秉煜人生論(서울 : 도서출판 아카데미, 1981), p.149.

48) H. George Frederickson, *New public Administration* (Alabama : The University of Alabama Press, 1980), p.52.

49) 李漢彬, 社會變動과 行政(서울 : 博英社, 1983), p.15.

50) 문승익, "실증주의적 정치발전 연구", 政經研究 제 161호(1978年 7月號) 참조.

51) 李太一, "經濟政策과 政治發展 : 第1共和國의 경우", 第三回合同學術大會論文集(서울 : 韓國政治學會, 1979). p.152.

는 이들의 存在樣相, 즉, 이들이 식민지상태에서 물려받은 從屬關係들과 정치적·경제적·사회적인 과정구조를 얼마 만큼 극복하여 世界 속에서 自主的인 성장의 토대를 마련했는가 하는 점에서 理解되어져야 한다.<sup>52)</sup>

## 2. 國家發展의 段階의 管理의 必要性

여기에서 우리에게 問題가 되는 것은 이러한 多元的인 國家發展 目標 내지는 課題들을 一時에 그리고 同時에 推進할 수 있는가에 관한 것이다. 가장 理想的·規範的으로 보면 各體制가 수행해야만 하는 이러한 課題들을 均衡的으로 동시에 處理하는 것이라고 할 수 있지만 現實的으로 不可能하다.

國家發展을 段階的으로 處理한다는 것은 多元的이고 複合的인 國家發展 目標群을 놓고, 特定時點에서는 이 目標들간에 優先順位에 차이를 두고, 時間이 지남에 따라 이 優先順位の 序列이 바뀌어 간다는 것이다.<sup>53)</sup>

따라서 國家發展은 段階的으로 處理될 수밖에 없는데 그 理由를 살펴보면, 첫째, 國家發展을 하는데 利用할 수 있는 資源이 無限한 것이 아니고 限定되어 있다는 것이다.

그러므로 이러한 制限된 人的·物的 資源을 여러 價値目標에 고루고루 分散시키면 그 體制의 產出總量이 非效率的이기 때문에 特定한 時點에서 優先順位가 높은 價値目標에 集中投資를 함으로써 體制發展 總量을 效果的으로 높여 보려는 試圖를 하게 된다. 여기서 資源이

라함은 단순한 物質的 資源뿐 아니라 人的 資源 및 政治的, 情報, 時間等的 資源이 포함된다.

둘째로, 行政體制에 의하여 제공되는 目標價値에 대한 國民의 選好가 時間的 變化에 따라 그것도 變化한다는 데에서 연유한다.

로스토크(W. W. Rostow)가 주장한 人間集團體는 그 體制에서 가장 豊요한 것의 값은 낮추어 보고 가장 稀少한 것을 貴하게 여긴다는 이른바 「體制價値의 相對的 限界效用 遞減의 法則(law of diminishing relative marginal utility of system value)」이 作用하기 때문이다.<sup>54)</sup>

이러한 法則에 의거할 때 體制가 經濟發展을 추구하는 過程에서 經濟發展이 어느 정도의 水準에 이르게 되어 經濟發展에 대하여 그 體制의 構成員이 갖는 價値가 限界效用遞減의 法則에 의하여 낮게 評價되면 그러한 體制에서 稀少한 價値로 여겨지는 기타의 價値, 예를 들면 自由, 福祉, 配分, 參與 등에 投資資源을 옮길 필요가 台頭된다고 볼 수 있다. 또한 論理的으로도 어떤 體制의 價値는 다른 價値가 成立된 年후에나 必要해 진다고 볼 수 있다.

세째로, 特定社會의 特定時點에서 그 體制가 指向할 目標設定에 중요한 影響력을 行使하는 政治指導層의 能力과 價値觀이 偏向되어 있는 것이 보통이고, 그에 따라 일단 不均衡的으로 設定된 目標를 향해서 이를 效果적으로 추진하기 위한 構造配列을 하게 되는데, 이렇게 해서 한번 짜여진 構造와 諸制度的 장치들

52) 上揭論文, pp. 152~153.

53) 韓瑛煥, “國家發展의 段階의 管理와 새로운 行政體制의 構築”, 民主社會의 成熟을 위한 公共行政(서울: 韓國行政學會, 1988), pp.70~73.

54) Walt W. Rostow, *Politics and the Stages of Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1971), pp.5~12.

은 다른 價値들을 함께 추구하기에는 오히려 非效率的일 수도 있다는 構造의 硬直性이 制約條件으로 作用하기 때문이다. 즉 한 體制가 갖는 리더쉽(leadership)이나 體制能力에는 限界가 있기 때문이다.<sup>52)</sup>

따라서 經濟發展이란 目標價値를 추구하는데 適合한 體制構造가 權威的인 上命下服的인 集權的인 性質의 것이라면 이러한 體制構造는 다른 價値, 즉 參與와 分配와 같은 價値를 實現하는데 적합치 못하다고 할 수 있다.

따라서 國家發展의 實踐的 成就是 段階的으로 管理될 수 밖에 없고 이는 곧 특정단계는 그 段階에서 우선적으로 해결해야 할 課業構造가 나타나고 아울러 이 課題를 效果的으로 해결할 수 있도록 政府의 役割이나 介入類型의 構造를 결정하게 된다.

따라서 特定國家가 특정한 發展段階에서 이루어진 行政體制의 社會的 適實性(social relevance)은 時代性과 歷史性的의 制約을 받으면서 成立하고 變化한다고 할 수 있다.

結果的으로 특정의 國家體制는 모든 價値目標를 동시에 수행할 수 없고 段階的으로 遂行하여야 한다. 따라서 特定の 國家體制는 特定한 時點에서 수행할 目標이 있고 이것이 어느 정도 成就되면 다음 段階의 價値에 대한 우선 순위가 높아져서, 그 體制가 수행할 目標 내지는 役割이 變化한다. 이러한 國家發展 目標를 추진하는 것은 行政體制라고 본다면 이러한 行政體制가 수행할 役割도 위에서 論議한 論理와 마찬가지로 段階的으로 處理하여야 한다.

55) 韓瑛煥, 國家發展과 行政(서울: 亞細亞文化社, 1989), pp.85~88.

#### IV. 結論: 國家發展의 段階化

發展을 變動過程이라고 볼 때 그러면 이러한 變動過程은 어떠한 變動過程을 거치며, 그 國家發展段階를 어떻게 區分할 것인가? 이것 역시 學者들간에 合意가 이루어져 있지 않다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 經濟學者인 로스토우(W. W. Rostow)는 成長理論에 근거하여 經濟成長을 傳統社會, 跳躍을 위한 準備段階, 成就段階, 高度의 大衆消費段階로 제시하고 있다.<sup>56)</sup>

政治學者인 오간스키(A. F. K. Organski)는 發展段階를 原始統合의 政治, 産業化의 政治, 福祉의 政治, 豊饒의 政治 등 3段階로 區分하고 있으며<sup>57)</sup> 로칸(S. Rokkan)은 自由民主體制, 制限된 選舉權體制, 普通選舉權體制, 民衆民主體 등의 4단계로,<sup>58)</sup> 알몬드(G. A. Almond)도 國家形成, 國民形成, 參與, 配分 등의 4단계로 各各 구분하고 있다.<sup>59)</sup>

이외에도 政治와 經濟의 相互的 體制關聯性

56) Walt W. Rostow, *The Stage of Economic Growth* (London: Cambridge University Press, 1971), 4~17.

57) A. F. K. Organski, *The Stage of Political Development* (New York: Alfred Knopf, 1965), p.7.

58) S. Rokkan, "Dimensions of State Formation and Nation Building: A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe", in Charles Tilly(ed.), *The Formation of National States in Western Europe*(Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975), pp.562~600.

59) Gabriel A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: Developmental Approach*(Boston: Little, Brown and Company, 1966), pp.34~35.

〈表 1〉 國家發展段階의 區分

段階		1	2	3	4
政治學者	Organski	原始統合의 政治	産業化의 政治	福祉의 政治	豊饒의 政治
	Almond	國家形成 國民形成		參與	配分
	Rokkan	自由民主體制	制限된選舉權體制	普通選舉權體制	大衆民主體制
經濟學者	Rostow	傳統社會 跳躍準備段階	跳躍段階	成熟段階	高度의 大衆 消費段階
社會學者	Lerner Binder	傳統的	轉移的	近代的 / 合理的	
行政學者	韓瑛煥	體制維持	動員	後見	調整
國家의 役割 (政府 / 國民)	本 論文의 見 解	體制維持	價値創造	價値配分	

資料：韓瑛煥, “經濟發展에 있어서 國家監査機關의 役割”, 法學論文集 第8輯(서울: 中央大學校 法學研究所, 1983), p. 50 참조.

에 중점을 두고 國家의 發展段階를 體制維持段階, 資源動員段階, 後見段階, 調整段階 등의 4단계로 區分할 수도 있다.<sup>60)</sup>

以上과 같은 國家發展 段階에 관한 理論들을 염두에 두면서 本 論文에서는 國家가 遂行하는 役割이 어떻게 變化하느냐에 따라 政府와 國民과의 關係에 중점을 두고 國家發展의 段階를 體制維持段階, 價値創造段階, 價値配分段階 등의 세단계로 區分해 볼 수 있다. 〈表 1〉은 發展段階에 관한 여러 學者들이 상이한 견해를 보여주고 있다.

〈表 1〉은 發展의 變遷의 일반적인 傾向을 나타내 주는 것으로서 점선으로 表示된 部分은 상이한 國家들 사이에서 서로 다른 段階를 거쳐 갈 수도 있는 伸縮성과 때로는 段階間的 二重성을 나타내는 것을 의미한다.

體制維持段階는 알몬드(G. A. Almond)의 國家形成 내지는 國民形成段階, 오간스키(A. F. K. Organski)의 原始統合의 政治段階, 로칸(S. Rokkan)의 自由民主體制段階, 로스토우(W. W. Rostow)의 傳統社會 및 跳躍을 위한 準備段階와 대체로 一致한다.

價値創造段階는 오간스키(A. F. K. Organski)의 産業化의 政治 및 로칸(S. Rokkan)의 普通選舉權體制 그리고 로스토우(W. W. Rostow)의 跳躍段階 및 成熟段階와 대체로 一致하며 價値配分段階는 알몬드(G. A. Almond)의 分配段階, 오간스키(A. F. K. Organski)의 福祉의 政治段階, 로칸(S. Rokkan)의 民衆民主體制段階, 로스토우(W. W. Rostow)의 高度의 大量消費段階와 대체로 一致한다고 할 수 있다.

國家의 發展段階를 明確히 區分 定義하는 것은 대단히 어려운 일이지만 發展經路의 추세를 밝히는 것은 發展 또는 組織改編을 위한

60) 韓瑛煥, “經濟發展에 있어서의 國家監査機關의 役割”, 法學論文集 第8輯(서울: 中央大學校 法學研究所, 1983), pp.50~51.

方向意識이나 戰略을 樹立하는데 대단히 有益하다. 이러한 認識 아래 國家發展에 있어서 行政體制가 遂行하는 役割의 優先順位가 變遷해 가는 過程에 중점을 두어 얻은 發展段階를 再定義하면 다음과 같다.

體制維持段階에 있어 주요한 行政體制的 機能은 統制에 의하여 法과 秩序를 維持하는 것이다. 個人이나 集團에 대한 統制의 手段은 體制的 規制的 能力이 강조된다.

後進國이나 發展途上國이 體制維持段階에서 價値創造段階로 變하는데 基本的 契機가 되었던 것은 近代化運動이었다고 볼 수 있다. 價値創造라는 役割 遂行을 통하여 後進國에서

物質的 價値와 富를 創出하고 社會를 動員體制化하여 發展의 기틀을 마련한 것은 事實이다.

國家發展의 궁극적 단계는 價値配分段階인데 行政體制는 調整的인 役割을 수행하여 福祉와 서비스의 가장 公平한 配分을 成就하기 위해 私的 部門의 여러 側面을 調整하려고 한다.

結論的으로 國家發展의 段階는 體制維持段階, 價値創造段階, 價値配分段階 등으로 區分할 수 있겠다. 이러한 段階化의 努力을 통하여 그러한 各段階에 알맞는 行政體制的 特性과 연결지어 볼 수 있다.