

# 階層構造概念과 計劃豫算制度의 事業構造 및 指標

姜 信 澤\*

一. 序 言	2. 情報體系의 種類
二. 分析單位와 分析水準	五. 事業構造의 階層性
1. 方法論的 個人主義와 神秘主義	1. 計劃豫算制度의 事業構造
2. 分析單位와 分析水準	2. 行動單位와 集成單位
三. 階層構造概念과 分析水準	3. 階層構造
1. 層	4. 分析水準
2. 段階	5. 分析主體와 行動主體
3. 組織上의 階層制	六. 指標의 階層性
四. 分析主體와 行動主體	七. 結 語
1. 分析和 行動의 主體	

## 〈要 約〉

計劃豫算制度(Planning-Programming-Budgeting System)의 事業構造(Program structure)와 指標(Indicator)라는 概念들은 단순히 豫算分類나 測定尺度의 次元에서 理解하기는 어려운 概念들이다. 따라서 여러가지 角度에서 複合的인 解明(explication)이 이루어져야 한다고 생각한다. 本稿는 主로 階層構造(hierarchical structure)에 관한 생각을 導入하여 이러한 解明을 試圖해 본 것이다.

「事業構造」와 같이 個別的인 品目들로부터 政府의 機能과 任務等과 같은 包括的인 範疇에 이르기까지 여러 層을 構成하는 體制에 관하여는 그 描寫와 說明에 있어서 個體主義(Individualism)의 立場과 神秘主義의 立場이 對立될 수도 있으나

· 下層間의 連結關係를 分析水準의 差異問題로 다루면 兩立場의 極端的인 主張에서 벗어날 수도 있다. 即 特定한 層(例컨대 大·中·小分類段階의 中分類)을 對象單位(object unit)로 잡아 그것을 理解 說明하고자 할때 그것은 上·下의 다른 層에 관한 觀察된 屬性들로부터 歸屬, 構成, 還元 및 生成되는 屬性을 通하여 分析될 수 있다고 보는 것이다.

上·下層間의 構成 還元關係를 더욱 뚜렷하게 하여 줄 수 있는 것이 層化된 體制(stratified system) 등에 관한 생각이다. 層化된 體制로서의 階層構造에 관한 생각을 밝히므로써 事業構造의 各層마다 그 나름의 原理, 法則 및 特徵이 있을 수

\* 副教授, 서울대학교 行政大學院

있다는 것을 強調하였다.

本稿에서 또하나 強調하고자 한 것은 計劃豫算 制度의 事業構造가 政府의 任務나 目標과 그것들을 達成하기 위한 手段들을 連結시켜 놓은 것이라고 하지만 이러한 作業이 잘되어 있는 경우와 못되어 있는 경우의 問題와 政策決定者로서의 利用者의 活用度가 높은 경우와 낮은 경우의 問題가 別個의 問題임에도 不拘하고 利用度가 낮은 것을

마치 有用性이 낮은 것으로 보려는 傾向이 있다는 點을 지적하고자 한 것이다. 이 點을 밝히기 위하여 分析主體와 行動主體間의 關係를 考察하였고, 이것을 다시 情報體系와 決定作成體系間의 關係로 檢討해 보기도 하였다.

指標(Indicator)의 性格에 관해서도 分析水準, 階層性 및 分析主體와 行動主體間의 關係等の 角度에서 言及하였다.

## 一. 序 言

本稿의 目的은 計劃豫算制度에서 使用되는 事業構造(Program structure)라는 概念과 指標(Indicator)라는 概念을 階層構造(Hierarchical structure)라는 概念과의 關聯下에서 解明(Explanation)하여 보고자 하는 것이다.

이 問題는 또다시 社會現象分析에 있어서의 分析單位(units of analysis)와 分析水準(level of analysis)의 問題와 關聯되고 있다.

筆者는 政治學에 있어서의 理論單位와 方法論的 個人主義(methodological individualism)에 관하여 考察한 바 있고<sup>(1)</sup> 最近에는 이러한 觀點에서 行政職과 專門職의 關係에 관하여 간단히 살펴본 바 있다.<sup>(2)</sup> 本稿는 이러한 關心의 一環으로 쓰여지고 있는 것이다.

心理學이나 社會學等에서는 이미 오래前에 分析水準의 問題에 관하여 깊은 檢討가 있었으며 美國의 政治學에 있어서도 分析水準의 問題에 관하여 深刻한 考察이 있어 왔다.

그런데 行政學에 있어서는 이 分野의 檢討가 아직은 別로 이루어지고 있지 않은 것 같다. 勿論, 이러한 論議가 과연 必要했던 것이냐 하는 것을 別問題로 한다면, 行政學에서 分析水準에 대하여 關心을 두지 않았던 理由는 짐작할 수 있을 것 같다. 첫째로 政府官僚制에 焦點을 두는 行政學에 있어서, 官僚라는 組織內의 個人的 行動으로부터 官僚制라는 組織全體의 行動으로 「쉽게」類推하거나 推定해 가는 傾向때문인 것 같다. 둘째로 政治學이나 社會學에서 이미 考察된 方法論上의 論議의 結果를 行政學에서 그대로 援用할 수 있다고 생각하기 때문인 것으로 생각된다.

筆者로서도 行政學만의 特有한 分析水準의 問題가 있을 수 있을 것인지는 아직 確實하지가 않다.

그러므로 本稿에서는 政治學이나 社會學에서 論議되어 온 分析水準의 問題를 計劃豫算制

(1) 拙稿 「政治學에 있어서의 理論單位와 方法論的 個人主義」 서울大學校 行政大學院 行政論叢 第10卷 第1號(1972) pp. 236~246.

(2) 拙稿 「行政組織上의 階層構造와 專門職」 行政論叢, 第14卷 第2號(1976), pp. 84~99.

度에서 사용되는 여러개의 概念中 「事業構造」와 「指標」라는 概念의 解明에 援用하여 보는 하나의 試圖에서 머물고자 한다.

우리는 다음과 같이 論議를 展開하여 나갈 것이다.

첫째, 一般的인 見地에서 分析單位와 分析水準의 問題가 무엇인가를 밝히고 난 다음

둘째, 요사이 各學問分野에서 關心을 갖는 現象의 階層性과 分析水準의 問題를 連結시킴으로써 還元(reduction)과 構成(composition or construction)에 관련된 觀念을 알아 본다.

셋째, 行政現象에 대한 分析主體의 立場과 行動主體의 立場에 관하여 간단히 言及함으로써 分析主體로서의 行政學者의 見解가 마치 行動主體로서의 行政官의 意思나 觀點을 代理하는 것으로 받아 드리려는 너무나 明白한 混同을 避해 보고자 하는 것이다. 이 點은 특히 計劃豫算制度나 情報體系等を 一種의 自動裝置로서 받아드리고 난 다음 願하는 結果가 나오지 않을 때 失望하는 傾向을 지적하고자 하는 것이다.

끝으로 以上の 考察을 土臺로 事業構造와 指標의 階層性等を 解明함으로써 이러한 概念의 理解와 行政計劃에서의 使用에 조금이나마 이바지하여 보고자 한다.

## 二. 分析單位와 分析水準

### 1. 方法論的 個人主義와 神秘主義

方法論的 個人主義(methodological individualism)와 神秘主義(holism)間的 論議의 爭點은 個體의 屬性과 集團의 屬性間的 關係에 관한 것이다. 이것을 다른 말로 하면, 個體의 屬性을 指稱하는 概念과 集團의 屬性을 指稱하는 概念間的 關係에 관한 論爭이기도 하고, 個體水準의 理論과 集團水準의 理論과의 關係에 관한 論爭인 것이다.

方法論的 個人主義에서는, 모든 集團의 屬性은 個體의 屬性이나 屬性間的 關係에 依하여 表現될 수 있으며, 모든 集團概念中心의 理論은 個體概念中心의 理論으로 還元시킬 수 있다고 主張한다. 따라서, 萬一 集團水準에서만 있을 수 있는 概念이나 屬性이 있다고 하는 것은 個體水準에서는 볼 수 없는 새로운 屬性이 集團水準에서 나타나는 것(emergence of property)을 의미하는 것이라고 보는 것이다. 그리고 모든 集團理論은 原則上 個體理論으로 還元될 수 있고, 個體理論으로 부터 集團理論을 構成(compose)할 수 있으므로, 個體水準이 더 根本的인 것이며, 現象을 集團水準에서 觀察할 必要가 없다고 보는 것이다.

이에 反해서 神秘主義에 있어서는 集團自體의 屬性이 있고, 集團用語(group terms)만으로 構成되어야 하는 理論이 있으며 따라서 現象을 集團水準에서 研究하여야 할 必要性이 있음을 強調한다.

以上 두가지 見解의 論爭은 深刻한 것이고, 論議를 極端의으로 끌고 가는 限 妥協하기도

어렵게 되어 있다.

## 2. 分析單位와 分析水準

方法論的 個人主義와 神秘主義는 現象에 관한 分析의 單位와 水準問題를 兩分法(dichotomy)으로 다루기 때문에 갖게되는 問題이기도 하다. 이것은 現象分析을 微視的(micro)으로 하느냐 또는 巨視的(macro)으로 하느냐 하는 식으로 兩分하여 보는 경우와 비슷하다.

### 가. 行動單位와 集成單位

그런데 分析單位와 水準問題를 兩極化시켜 보지를 않고 하나의 連續線上에서 相對的으로 보려는 見解가 있으며 이렇게 보는 便이 方法論上의 原則에 관한 論爭에 빠지지 않고, 實際로 研究對象을 다루는데 더 도움이 된다는 見解가 있다.<sup>(3)</sup>

이러한 見解에 있어서는 우선 行動單位(action unit)와 集成單位(aggregate unit)를 區別한다.<sup>(4)</sup> 兩者의 差異는 集合體(collectivity)인 경우에, 集合體全體를 위한 決定作成意志가 그 集合體에 內包되어 있느냐의 如否에 달려 있는 것이다. 行動單位로서의 集合體는 그 나름의 決定作成能力을 가진 社會的으로 意義있는 單位임에 反하여 集成單位로서의 集合體는 말하자면 任意的으로 分類해 놓은 集團에 不過한 것이다. 그렇다고 해서 集成分類가 無意味하다는 것이 아니고, 다만 그 構成要素間的 相互作用關係의 結果로 나타난 統合된 單位가 아니라 하는 것이다.

가령 어느 行政部處를 構成하고 있는 要素들을 個人, 係, 課, 局, 部等으로 본다면 이들은 行動單位라고 할 수 있고 그와는 달리 5級, 4級, 3級等の 集團으로 分類해서 본다면 이들은 集成單位인 것이다.

行動單位와 集成單位를 이와 같이 區別해서 생각해 보면 後述하는 바와 같이 計劃豫算制度의 事業構造의 性格을 理解하는데 도움이 될 것이다.

### 나. 對象單位와 主題單位

集成單位의 경우는 말할 것도 없고 行動單位의 경우라도 그것이 集合體인 경우에는 그 속에 構成要素를 가지고 있는 것이다.

이러한 集合體와 그 構成要素間的 關係가 前述한 바와 같이 方法論的 個人主義와 神秘主義의 問題인데, 여기서는 그것을 分析單位와 水準의 問題로서 따져 보려는 것이다. 이러한 見地에서는 集合體自體뿐만 아니라 그 集合體의 構成要素도 分析의 單位가 될 수 있다고 보는 것이다.

이때 集合體에 關心이 있으면 그것은 對象單位(object unit)라고 할 수 있으며 그 下位要

(3) Heinz Eulau, *Micro-Macro Political Analysis: Accents of Inquiry* (Chicago: Aldine Publishing Co., 1969), 특히 p.12 參照.

(4) *Ibid.*, p.1, note 2.

素中の 하나에 關心이 있으면 그것이 對象單位가 되는 것이다. 그리고 對象單位를 理解하고 說明하기 위하여 觀察 分析되고 있는 單位를 主題單位(subject unit)라고 할 수 있는 것이다. (5)

이러한 兩者의 區分은 單純히 觀念的인 것이다. 그러므로 經驗的 現實에 있어서 하나의 對象單位는 同時에 主題單位가 될 수 있고 對象單位와 主題單位가 다를 수도 있다.

#### 다. 分析水準

個人이건 또는 여러가지 規模의 集團이건 間에 그것을 하나의 單位로 생각한다면 「分析의 水準」(level of analysis)의 意味를 밝히는데 도움이 될 것이다. 가령, 어떤 하나의 單位가 同時에 對象도 되고 主題도 될 수 있다고 말하는 것은 實際에 있어서, 그 單位의 行態를 그 自體의 水準(at its own level)에서 觀察하고 說明하는 두가지 일을 하는 것이 된다. (6)

이러한 생각은 論理的으로 볼 때, 어떤 單位에 관하여 觀察은 他水準에서(at another level)하고, 說明은 自體의 水準에서 할 수 있는 可能性을 示唆하는 것이다. 卽 萬一 우리의 對象單位가 集團이라고 한다면, 分析水準이라는 생각에서 볼 때 그 集團은 自體水準에서도 觀察可能하고 다른 水準에서도 觀察可能하다는 것을 意味한다.

이때 어떤 水準을 擇할 것인가가 自動的으로 決定되는 것이 아니다. 그러므로 對象單位의 行態의 說明을 위하여 어떤 主題單位를 擇할 것인가 하는 問題는 方法論的으로 아주 重要하다. 이것은 單純한 便宜의 問題가 아니라, 觀察者로서의 理論家 또는 研究者의 見地와 關心에 달려 있는 것이다. 결국 「分析의 水準은 主題單位의 選定에 의하여 決定되고, 主題의 選定은 觀察者의 理論的 見地에 의하여 決定된다」라고 말할 수 있다.

以上을 具體化하기 위하여 Heinz Eulau의 例示를 좀 자세하게 引用하여 보겠다. Eulau는 議會의 各單位를 例로 삼고 있으며 圖-1과 같이 나타내고 있다. (7)

圖-1의 縱列들(columns)은 分析의 對象單位들로서, 그 單位들의 行態를 說明하려는 것이다. 여기에 나타난 7개의 單位들은 모두 實質的인 決定作成者들이라고 생각할 수 있는 것으로서 大規模的인 集團行爲者에까지 이르고 있다. 橫行(rows)들은 7개의 分析의 主題單位로서 그 單位들의 行態가 觀察되는 것이다. 分析의 水準은 縱列과 橫行의 交叉點에 의하여 規定된다. 斜線部分은 對象單位와 主題單位が 同一함을 나타내는데, 그 單位는 그 自體의 水準에서 觀察도 되고 說明도 되는 것이다. 還元的作業과 構成的作業은 垂直線으로 나타내고 있다. 上向의 화살표는 構成可能性을 보여주는 것이다. 斜線部分의 對角線 右側의 칸들은 主題單位가 對象單位의 所在의 脈絡을 提供하여 주는 條件을 나타내고 있다. 橫線화살표가 가리키는 것은 主題單位의 어떤 屬性들로 부터 對象單位의 脈絡的屬性을 推定할 수 있음을

(5) *Ibid.*, pp. 8~11.

(6) *Ibid.*

(7) 以下 例示는 *Ibid.*, pp. 15~16.에서 引用.

圖-1 單位와 分析水準

主題單位 \ 對象單位	政府	議會	下院	常任委員會	分科委	派閥	個人(議員)
政府				→			
議會				→ B			
下院				→			
常任委員會							
分科委員會				↓ D			
派閥				↓			
個人(議員)				↓ C			

- 摘要: A—斜線部分: 自體水準에서 分析되는 單位  
 B—橫線화살표: 脈絡으로부터 推定된 單位屬性  
 C—下向垂直화살표: 下位水準으로 單位屬性이 還元된 것  
 D—上向垂直화살표: 下位水準의 單位로부터 單位屬性이 構成된 것

보여주는 것이다. 對象單位的 크기가 작을수록 그에 對하여 脈絡의 屬性을 提供하여 주는 主題單位的 數는 많아진다.

가령 常任委員會를 對象單位로 擇하였다고 하자. 우리는 委員會의 여러가지 屬性에 관하여 그 自體의 水準에서 觀察도 하고 說明도 할 수 있다. 또한, 委員會는 分科委員會, 派閥 및 個人이라는 3個類型의 主題單位로 還元될 수모 있다. 그리고 이들 主題單位的 特徵的 屬性을 確認한 다음에 委員會로 再構成할 수도 있다. 예컨대 個人들의 役割에 관한 研究로부터, 우리는 委員會의 役割構造를 構成할 수 있는 것이다. 그리고 派閥과 個人들 間의 關係에 관한 研究로부터, 委員會의 統合度를 構成할 수 있으며, 分科委員會의 機能의 研究로부터 委員會의 分業關係를 確認할 수 있는 것이다.

또한 委員會가 지니고 있다고 생각하는 脈絡의 屬性(contextual properties)은 그 委員會의 環境을 이루고 있는 主題單位들로부터 導出된 것이다. 委員會는 下院內에 存在하고, 下院은 議會內에 存在하며 議會는 政府內에 存在하고 있다고 할 수 있는데, 이러한 政府, 議會, 下院等의 主題單位가 가지고 있는 特徵들은 委員會라는 對象單位的 脈絡的 屬性으로 다루어질 수 있는 것이다.

### 三. 階層構造概念과 分析水準

위에서 본 分析水準의 問題는 現象의 階層性이라는 觀點에서 考察될 수도 있다. 階層構造라는 概念의 內容도 여러가지로 생각할 수 있다. 한 便으로는 自然秩序의 序列을 定하는 方法으로 생각되기도 하며, 다른 한 便으로는 人爲的 秩序를 配列하는 方式으로 생각되기도 한다. 여기서는 層(strata), 段階(layers) 및 組織水準(organizational levels) 등의 見地에서 본 階層構造에 關하여 알아 보고 이것을 뒤에서 計劃豫算制度의 事業構造 및 指標와 連結시켜 보도록 하겠다. (8)

#### 1. 層(strata)

어떠한 複合體制(complex system)이건, 그것을 完全하고도 자세하게 描寫하기는 어렵다. 따라서 이러한 體制는 몇個의 水準으로 抽象化하여 描寫할 수 밖에 없다. 그렇게 하는 理由는 體制에 關한 理解(understanding)를 위한 單純化와, 說明(explanation)을 위한 具體的 描寫라고 하는 相反되는 目標를 해결하기 위한 것이다. 하나의 體制를 몇개의 層으로 나누어 보면, 그 體制의 各層別로 特徵, 法則 및 原理等を 動員하여 그 機能을 描寫할 수 있다. 이와 같이 描寫의 便宜를 위하여 各 水準들을 分離시켜서 閉鎖的으로 다룰 때 생기는 階層制의 概念을 層化된 體制 또는 層化된 描寫(stratified system or stratified description)라고 부를 수 있을 것이다.

가령 하나의 生物體도 分子, 細胞, 組織 및 하나의 全體的인 有機體라고 하는 여러가지 水準으로 나누어 描寫할 수 있다. 또 大學教育部門의 事業도 보는 見地에 따라 講義라고 하는 實際活動의 水準, 行政的 調整이라는 管理의 水準 및 政治·社會的 機能이라고 하는 價値(value)의 水準別로 層化하고 各各의 變數, 法則 또는 原理等を 通하여 描寫할 수 있을 것이다. 講義라고 하는 活動을 想定하지 않고서 管理問題를 생각할 수 없으며, 또 大學管理가 없는 大學教育上의 價値實現을 想像할 수 없다. 그렇다고 해서 各 水準間의 要素들 사이에 반드시 1對1의 對應關係가 있는 것은 아니다.

이런 點에서 豫算事業構造上의 上位分類는 下位分類上의 要素들의 단순한 和나 集成이 아니고, 때로는 性格을 달리하는 層을 形成할 수도 있다고 하는 것이다. 어느 경우에 있어서건, 下位水準의 機能이 上位水準의 要件을 充足시켜 주지 못하면, 體制全體로서의 機能遂行

(8) 以下 階層構造에 關한 생각들에 關해서는 M.D. Mesarovic and D. Macko, "Foundations for a Scientific Theory of Hierarchical Systems," in *Hierarchical Structures*, Lancelot L. Whyte, Albert G. Wilson, (eds.), (New York: American Elsevier Pub. Co. Inc., 1969), pp.29~50 參照.

이나 目的達成이 제대로 이루어질 수는 없는 것이다.

## 2. 段階(layers)

이것은 복잡한 決定作成過程이라는 見地에서 생각할 수 있는 階層概念이다. 복잡한 決定作成過程에 있어서는 하나의 커다란 決定問題를 몇개의 部分으로 나누어 그 各各을 段階的으로 解決함으로써 全體問題를 解決하게 되는 것이다. 目的手段分析에서 行하고 있는 것처럼 上位段階의 決定이 下位段階의 範圍를 規定해 주고, 下位段階에서는 이렇게 設定된 範圍內에서 問題解決을 試圖하는 것이다. 이러한 方式에 依하여 複雜한 決定作成의 問題는 段階的으로 配列된 좀 더 單純한 下位問題들로 構成되며, 모든 下位問題의 解決을 통하여 元來의 問題가 解決되는 것이다. 이러한 階層制는 決定段階의 階層構造(hierarchy of decision layers)라고 부를 수 있고, 이 때의 全體的인 決定作成體制를 多段階體制(multi-layer system)라고 부를 수 있다.

## 3. 組織上的 階層制

組織上的 階層制(organizational hierarchies: multi-level multi-goal systems)라는 것은 물론 複合的인 것이다. 組織上的 階層制라는 概念속에는 첫째, 그 體制는 뚜렷하게 識別될 수 있는 一團의 相互作用하는 下位體制들로 構成되어 있고 둘째, 下位體制中の 一部를 決定作成單位로 規定할 수 있고 셋째, 決定作成單位를 上下의 階層으로 配列함으로써 그중의 어떤 決定作成單位가 다른 決定作成單位에 對하여 影響을 미치거나 統制할 수 있어야 된다는 생각이 包含되어 있다. 이것은 前記 二節에서 살펴 본 行動單位와 集成單位의 區分中 行動單位의 配列關係에 置重한 概念인 것이다. 이러한 複數水準의 多目的 階層體制로서 가장 代表的인 例는 公式的인 人間組織이다. 行政組織에 관한 基本的인 思考에 依하면 行政組織의 頂點에는 行政首班이라는 決定作成單位が 있고 이러한 行動單位의 影響이나 統制를 받는 下位 決定作成單位들이 部, 處, 局, 課 등으로 分割되면서 그 나름의 下位體制를 構成하고 있는 것으로 생각하는 것이다.

大規模的인 體制에 있어서 多層的 多目的 階層制가 가지고 있는 長點은 다음과 같이 지적되고 있다.

첫째, 一團의 獨立的인 면에서도 相互作用하는 下位體制들을 意味있는 하나의 綜合體制로 統合시켜 준다.

둘째, 限定된 規模의 單位들을 여러개 活用함으로써 그중 어느 한個의 單位만의 決定作成 能力으로는 遂行할 수 없는 일들을 全體로서는 遂行하게 할 수 있다.

셋째, 주어진 資源을 좀 더 能率的으로 使用할 수 있다.

넷째, 體制內的인 어떤 部分的인 變化의 影響이 쉽게 全般的으로 波及되는 것이 아니기 때문



에 體制全體의 轉換(transformation)이 어려운 點도 있으나 反面에 體制全體로서는 信賴性和 伸縮性を 다 같이 지니게 할 수 있다.

이러한 體制的 特性으로 보아서 上級水準의 單位가 下級水準單位的 目的追求活動에 관한 條件을 設定해 주는 것이지만 그렇다고 해서 全的으로 統制하는 것은 아니다. 下級單位가 어느 程度의 行動自由를 가지고 있지 않다면 多層-多目的 階層制를 效果的으로 使用할 수가 없다.

이러한 體制的 目的의 水準間에는 다음과 같은 關係가 있다. 卽 各單位는 體制全般의 目的이나 業務中에서 一部分만을 擔當하며, 各單位의 部分的 業務遂行과 部分的 目的의 成就를 通하여 全體의 目的이 達成된다. 그런데 上級單位는 그에 對應하는 體制 全般的인 目的에 直接 關與하는 것이 아니라, 自己水準에 있어서의 여러가지 目的間的 均衡이나 調整에 注力하는 것이다. 다시 말하면 最上級單位라고 해서, 體制的 全般的인 目的을 「直接」 擔當하는 것이 아니라, 그 水準에 相應하는 特殊한 目的이 있는데, 그것이 바로 調整(coordination)이라는 目的인 것이다.

以上에서 要約 紹介한 몇가지 階層構造의 概念들은 Y. Dror이 말하는 知識의 세가지 水準이라든가 A. Etzioni가 말하는 意識의 세가지 水準等に 관한 主張을 理解하는데도 도움이 되는 것이다.

Y. Dror에 依하면 知識과 統制의 水準에는 다음과 같은 三段階가 있다고 한다.<sup>(9)</sup>

첫째는 自然環境에 관한 知識과 統制로서 比較的 많이 發達되어 있다.

둘째는 社會와 人間에 관한 知識과 統制인데 어느 程度 發達되어 있는 셈이다.

셋째는 위의 「統制的 統制」에 관한 知識과 統制로서 가장 뒤떨어진 分野이다.

이러한 知識水準에 相應하는 政策들을 實質政策(substantive policy), 綜合政策(mega-policy) 및 統制政策(meta-policy) 등으로 부르고 있는데, 이 모두들은 階層構造라는 概念 밑에서만 理解될 수 있는 것이다.

Amitai Etzioni는 意識水準에 관하여 다음과 같이 말하고 있다.<sup>(10)</sup>

첫째는 環境에 관한 意識이고, 둘째는 自我에 관한 意識이며 셋째는 統制層에 관한 意識이다. 이들의 關係에 있어서, 社會의 行動主體는 自我에 관한 意識이 없어도 環境에 관한 意識을 一 一 수 있으나, 環境에 관한 意識이 없고서는 自我에 관한 意識을 지닐 수가 없다는 것이니, 또한 自我 關한 意識없이 統制層에 관한 意識을 가질 수 없다고 한다. 이와 같은 主張의 思考方式도 階層構造라는 概念을 念頭に 두고 하는 말이라고 볼 수 있다.<sup>(11)</sup>

(9) Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications* (New York: American Elsevier Pub. Co. Inc., 1971), pp.9~10.

(10) Amitai Etzioni, *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes* (New York: The Free Press, 1968), pp.234~235.

(11) 事實上, 生成屬性(emergent properties)에 依하여 巨視社會理論을 構成하여야 한다고 主張하는

## 四. 分析主體와 行動主體

### 1. 分析과 行動의 主體

어떤 對象을 理論的 見地에서 分析 說明하는 사람을 分析主體라고 한다면 對象自體의 相互作用關係나 相關關係를 操作하는 사람을 行動主體라고 할 수 있을 것이다.<sup>(12)</sup>

分析主體가 同時에 行動主體가 될 수도 있는 것은 勿論이며, 이러한 主體들이 對象自體의 一部分으로 包含되어 있을 수도 있을 것이다. 따라서 自己自身이 包含된 對象을 分析主體가 觀察, 分析, 說明하는 경우도 있을 수 있고, 自己自身이 包含된 對象을 行動主體가 操作하는 경우도 있을 수 있다.

더 나아가서, 行動主體는 對象을 一旦 分析主體의 見地에서 觀察, 分析, 說明하고 나서, 行動主體의 見地에서 行動을 取하는 경우도 있을 수 있다.

여기서는, 이러한 마지막의 경우가 바로 우리의 關心인 것이다. 가령 어떤 行政事業에 對한 責任者가 所管事業의 體系를 觀察, 分析, 理解한 다음에 그에 對한 어떤 決定을 내리고 施行한다면, 그는 分析主體인 同時에 行動主體로서 機能하고 있다고 말할 수 있다. 경우에 따라서는 다른 어떤 分析主體의 結論에 따라 行動主體가 決定을 내리는 수도 있을 것이다.

이렇게 사소하고도 明白한 區分에 관하여 좀 길게 言及한 理由는 計劃豫算制度의 「事業構造」의 性格에 관하여 좀 더 깊은 理解를 갖기 위하여서이다.

가령 어떤 行政責任者가 自己가 設定 또는 採擇한 目的을 達成하기 위하여 原因-結果關係를 念頭に 두면서 諸般活動을 配列했다면 그는 行動主體로서 行動할 것이다. 그런데 이러한 事業에 관하여 어떤 理論的 見地에서 단순히 觀察, 分析, 說明만을 하는 사람은 分析主體인 것이다. 더 나아가서 分析主體의 分析結果는 行動主體의 決定의 土臺가 될 수 있다. 따라서 分析主體가 提示하는 結果가 그대로 行動主體의 行動內容이 되기에는 不適合하다고 批判하는 것은 잘못된 일이라고 생각한다. 分析의 結果가 그대로 行動의 指針으로 使用될 수 있는 경우란 自動裝置의 경우일 것이다.

以上の 分析主體와 行動主體間의 關係는 情報體系와 決定作成體系間의 關係로 類推하여 보면 더 잘 理解될 수 있을 것이다.

### 2. 情報體系의 種類

管理情報體系(Management Information System)라는 見地에서 본다면 資料로 부터 決定

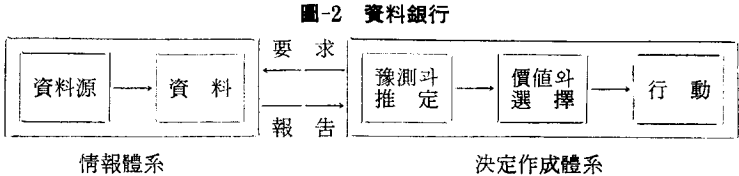
A. Etzioni의 主張은 階層構造를 하나의 主要한 方法論的假定으로 使用하고 있다. *Ibid.*, pp. 41~56. 參照.

(12) 여기서 分析主體나 行動主體나 하는 表現은 分析者와 行動決定者의 立場을 강조하기 위하여 筆者가 便宜上 만들어낸 것이다.

에 이르기까지는 ① 資料源(source) ② 資料(data) ③ 推定과 豫測(inference and prediction) ④ 價値와 選擇(values and choice) 및 ⑤ 行動(action)이라는 諸段階가 있을 수 있는데, 이들 段階中에서 어디까지를 끊어서 情報로 보느냐에 따라 다음과 같이 情報體系의 性格이 달라진다. 情報體系의 性格과 더불어 決定作成體系의 性格도 달라지는 것이다. (13)

가. 資料銀行(Data Bank)

資料銀行은 資料蒐集의 段階까지만을 情報體系에 包含시킨 경우로서 圖-2와 같이 나타낼 수 있다.

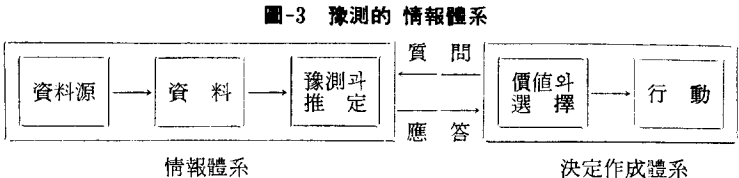


이러한 設計는 情報體系와 決定作成者間에 連繫가 弱하고 情報體系의 責任은 決定作成에 쓸모있어 보이는 資料들을 觀察, 分類, 保管하는 것이다. 使用者는 自己가 願하는 資料를 要求하고 報告받아서 그것이 무엇을 意味하느냐에 관하여는 自己 나름대로 解釋한다.

前述한 바 있는 分析主體는 여기서 말하는 情報體系로 類推해 볼 수 있고 行動主體는 決定作成體系로 類推해 볼 수 있을 것이다.

나. 豫測的 情報體系

이것은 情報體系가 推定과 豫測活動까지를 포함하고 있는 경우이다. 決定作成體系는 一定한 假定下에 어떤 行動을 取하면 어떻게 될 것인가를 묻는 것이고, 情報體系는 여기에 對한 應答을 하는 것인데, 情報體系가 그 結果까지를 評價하는 것은 아니다. 이것을 圖示하면 圖-3과 같다.



이러한 情報體系는 資料를 土臺로 한 豫測과 推定內容만을 決定作成者에게 傳達한다. 資料源으로부터 行動쪽으로 옮겨갈수록 情報 및 決定作成體系에 더 많은 假定이 導入된다.

(13) 以下 情報體系의 種類에 관한 것은 Richard O. Mason Jr., "Basic Concepts for Designing Management Information Systems," in A Rappaport ed., *Information for Decision-Making: Quantitative and Behavioral Dimensions* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1975), pp. 2~16 參照.

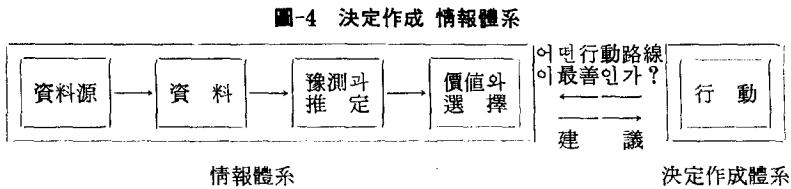
豫測의 情報體系의 長·短點은 바로 이러한 假定의 性格에 달려 있다. 豫測의 情報體系는 考慮하여야 할 事項이 많고 복잡할 때 迅速하고 많은 計算을 미리 해 줄 수 있다는 長點이 있다. 그리하여 決定作成者의 負擔을 덜어 주고, 그로 하여금 다른 더 重要한 問題를 考慮할 수 있게 하여 주는 것이다.

그러나 이러한 情報體系의 短點은, 推定의 土臺가 된 假定이 決定作成者의 判斷과 맞지 않거나 體系속에 숨겨져 있을 危險性이 있다는 點이다.

여기서 情報體系를 分析主體로 본다면 그의 分析結果가 行動主體로 볼 수 있는 決定作成體系의 判斷과 符合되지 않을 可能性도 있다는 말이 된다.

다. 決定作成 情報體系

이것은 어떤 組織이나 集團의 價值體系와 選擇의 基準까지를 包含하고 있는 情報體系로서 圖-4와 같다.

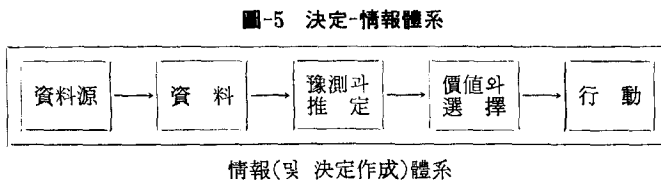


이러한 情報體系는 대개 單一 建議를 내놓고 決定作成者가 受諾하든지 拒否하든지 하는 決定만을 許容하는 것이 보통이다. 決定作成 情報體系는 代案들의 價値(values)를 單一次元上的 尺度上에서 비교할 수 있는 知識이 있다는 것을 假定한다. 따라서 組織의 價値를 測定하는 受諾할 만한 尺度가 具體化되어야 한다. 萬一 적절한 尺度를 찾아 낼 수 없다면 決定作成 情報體系의 建議는 逆機能的이다. 이때에는 豫測의 情報體系로 되돌아 가는 편이 낫을 것이다.

單一尺度를 찾지 못하는 決定作成 情報體系의 경우란, 디름아닌 分析主體와 行動主體間의 價値前提(value premises)가 相異한 경우인 것이다. 여러가지 社會科學者의 建議가 政府에 依하여 받아들여지지 않는 것도 兩者間의 價値前提가 다르기 때문인 경우도 많은 것이다. (14)

라. 決定-情報體系

이것은 圖-5와 같이 情報體系와 決定作成體系가 同一한 경우이다. 이런 경우란, 情報體系



(14) 이것은 知識과 權力間의 關係에 있어서 흔히 나타나는 일이다. 여기에 社會改革에 對한 社會科

에 包含된 假定에 대하여 깊은 信任을 두는 나머지 管理者가 可否決定權마저도 情報體系에 委託해 버린 경우이다. 실제로는 이러한 경우가 많지 않고, 組織活動의 一部分이나 重要하지 않은 業務分野에서만 適用되고 있는 實情이지만 還流統制體系(feedback control system)를 自動化하고자 하는 努力은 계속되고 있다.

分析主體 自身이 同時에 行動主體인 경우가 위에서 본 決定-情報體系와 類似한 것이라고 말할 수 있을 것이다. 그러나 行動主體가 스스로 얼마나 明示的으로 對象을 觀察, 分析하고 있느냐 아니냐에 따라 큰 差異가 있을 수 있는 問題로서 計劃豫算制度의 事業構造와 指標等은 이러한 分析을 明示的으로 行하기 위한 裝置의 하나라고 해석될 수 있다.

## 五. 事業構造의 階層性

### 1. 計劃豫算制度의 事業構造

지금까지 위에서 檢討한 여러가지 概念에 따라 事業構造의 性格에 관하여 複合的 解明을 試圖해 보겠다.

計劃豫算制度의 事業構造(program structure)란 政府나 어떤 機關의 事業內容을 그 事業이 追求하는 任務, 目標 또는 最終產物이 가장 잘 나타나도록 그 構成要素들을 種類와 水準別로 意義있게 分類한 하나의 體系이다.<sup>(15)</sup>

이것은 豫算決定上の 分析과 情報需要의 性格面에서 그 特徵이 가장 두드러지게 나타나는 것으로 볼 수 있다. 卽 現在까지 支配的인 品目別分類가 個別的인 支出對象(objects of expenditures)에 焦點을 두기 때문에 現代政府의 老大하고 多樣한 機能遂行上 必要로 하는 情報를 提供하기에는 未洽한 것으로 判斷되기 때문이라고 할 수 있다.

周知하는 바와 같이 現代社會의 各領域은 高度로 專門化되고 分化되어 그만큼 相互依存性도 높을 뿐만 아니라 政府가 他領域에 對하여 規制, 奉仕, 支援, 統制, 創造等을 해 주어야 할 內容도 복잡하여졌다고 할 수 있다.<sup>(16)</sup>

이때에 豫算執行의 對象만에 焦點을 둔 情報가 다른 여러가지 政治的, 管理的, 技術的인

學者의 限界가 있는 것이기도 하다. 方法論的 見地에서 이 點에 관하여 考察한 것에 대하여는 Quentin Gibson, *The Logic of Social Inquiry* (London: Routledge & Kegan Paul, 1960), pp. 197~209. 參照.

(15) 計劃豫算制度(Planning-Programming-Budgeting System)의 分析的 構造에 관한 筆者의 見解는 다음 論文들에 收錄되어 있다. "Structure of Planning, Programming, and Budgeting System," 行政論叢, 7卷 2號 (1969), pp.301~331; "Dimensions of Rationality and PPBS," 行政論叢, 8卷 2號(1970), pp.402~472.

(16) 官僚制가 社會의 他領域에 대하여 行하고 있는 規制와 奉仕等の 觀念을 官僚支配的인 國家의 立場에서 잘 發展시키고 있는 것은 다음과 같다. S.N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires; The Rise and Fall of the Historical Bureaucratic Societies* (New York: The Free Press, 1969).

情報을 導出하기에 얼마나 未洽할 것인가 하는 것은 쉽게 짐작될 수 있는 일이다.

오늘날의 政府事業運營에 있어서는 各事業分野의 各層과 그 構成要素間의 相互關係 내지 相互作用關係의 내용이 적어도 默示的으로는 把握되고 있어야만 複雑한 規制, 奉仕, 支援等の 機能이 社會安定과 發展에 寄與하게끔 遂行될 수 있는 것이다. 그런데 이러한 事業內容의 諸關係를 가능한 限 明示的으로 밝혀 놓고자 하는 것이 計劃豫算制度에서 말하는 事業構造라는 것이다.

美國의 學者들은 計劃豫算制度라는 것이 公式的으로는 이미 「지나가버린」 制度라고 말하기도 한다. 그리고 美國에서 이미 지나가 버린 制度를 우리가 여기서 論하는 것은 時代錯誤의인 것이라고 생각할 수도 있을 것이다.

그러나 筆者의 생각으로는 公式的으로 불리우던 名稱이 어찌 되었건 간에 거기에서 나온 思考方式이 現實的으로 採擇할 만한 價値가 있으면 그것을 좀 더 면밀히 檢討하고 理解할 必要가 있다고 생각한다. 그뿐만 아니라 어떤 制度가 外國에서 試圖되었던 狀況과 그러한 制度가 試圖조차 될 수 없는 우리의 狀況間에는 커다란 差異가 있음은 두말할 나위조차 없을 것이다.

以下에서 우리는 豫算事業構造의 階層性和 關聯하여 몇가지 문제를 고찰하고자 한다.

## 2. 行動單位와 集成單位

事業構造는 一種의 豫算分類體系이다. 豫算分類에 있어서 여러가지 基準이 使用되는데 그 중에서 흔히 論議되는 것으로서는 支出對象을 基準으로 하는 品目別分類, 事業의 成果를 基準으로 하는 成果主義豫算下的 分類, 組織單位를 基準으로 하는 組織體別分類, 主要機能中心의 機能別分類, 經濟的 效果把握을 目的으로 하는 經濟性質別分類가 있다. 計劃豫算制度의 事業構造는 上記 他分類方式을 모두 排除하는 것이 아니라, 이러한 分類方式들을 包括하는 上位概念이라고 할 수 있다. 勿論 事業構造가 모든 分類方式을 모두 集合시켜서 包括한 다기 보다는 주로 品目別分類, 事業別分類, 組織別分類 및 機能別分類를 包括하는 것으로 보는 것이 옳을 것이다.

그런데 他分類方式까지를 包括할 수 있는 上位概念으로서의 「事業構造」도 그 構造方式如何에 따라서 行動單位로서의 性格을 지닐 수도 있고 단순한 集成單位로서의 性格을 지닐 수도 있다.

만일 行動單位的 性格을 지니도록 構成한다면 그것은 從來의 組織體別分類에 아주 類似한 것이 되고 말 것이다. 그리고 만일 단순한 集成單位로서의 性格에 치우쳐서 構成한다면 그것은 集合體의 目的과 連結시키기가 어려워질 것이다.

그러므로 現實的으로는 行動單位的 各水準別로 그 意義를 찾아 보고 目的과 連結시킬 수 있도록 構成要素들이 集成(aggregate)되도록 配列하는 것이 管理活動에 쓸모가 있다고 말할

수 있을 것이다.

### 3. 階層構造

行動單位的 管理活動에 쓸모가 있도록 構成要素들을 集成함으로써 豫算事業上的 事業構造를 編成한다고 하는 것은 두개의 階層構造를 想定하는 것이다.

첫째의 階層制은 多層-多目的階層制인 行動單位들의 組織上的 階層制이며 둘째의 階層制은 描寫와 說明을 위하여 層化된 것이거나 또는 多段階決定을 위하여 區劃된 여러 段階로 이루어진 階層制이라고 할 수 있다.<sup>(17)</sup>

첫째의 組織上的 階層制은 各單位間的 調整을 위한 것인데 둘째의 階層制은 對象의 理解와 決定을 위한 것이라고 볼 수 있다. 事業構造는 이러한 둘째 範疇의 階層構造를 形成하여야 된다고 보는 것이 計劃豫算制度에 관한 論者들의 主張이라고 理解할 수 있다.

組織上的 階層制가 그 目的을 達成하기 위하여는 各 行動單位間的 活動을 調整하는 한 便所管事業의 遂行을 위한 分析과 決定이 이루어져야 하는데 이러한 分析과 決定을 위한 事業構造의 階層制가 形成될 수 있다는 말이다. 그러므로 層化에 의하여 形成된 階層制로서의 事業構造는 各層에 있어서의 觀察, 分析, 說明에 도움이 됨으로써 全體的으로 政府事業의 任務의 把握에 도움이 되게 하고 行動單位로 하여금 意味있는 決定을 내릴 수 있게 하는 土臺가 되어야 하는 것이다.

가령 어떤 大學校의 教育體系가 大學行政處, 單科大學 및 學科라는 組織上的 階層制를 形成하고 있고, 그에 相應하는 事業構造의 一部가 教育計劃, 教務管理 및 授業이라는 階層制를 形成하고 있다면, 組織上的 階層制은 事業上的 層化된 階層制를 操作함으로써 그 目的을 達成하는 것이다.

層化된 體制(stratified system)의 어떤 下位層의 構成要素間에는 그 나름의 原理, 法則 또는 特徵이 있어서 相互作用하고 있는데 이 모든 것은 全體로서 上位層에 있어서의 하나의 構成要素일 뿐이다. 그리고 上位層은 그 나름대로의 原理, 法則 또는 特徵을 가지고 있을 것이다. 따라서 下位層과 上位層의 事業은 그 內容과 性格이 달라질 수 있다.

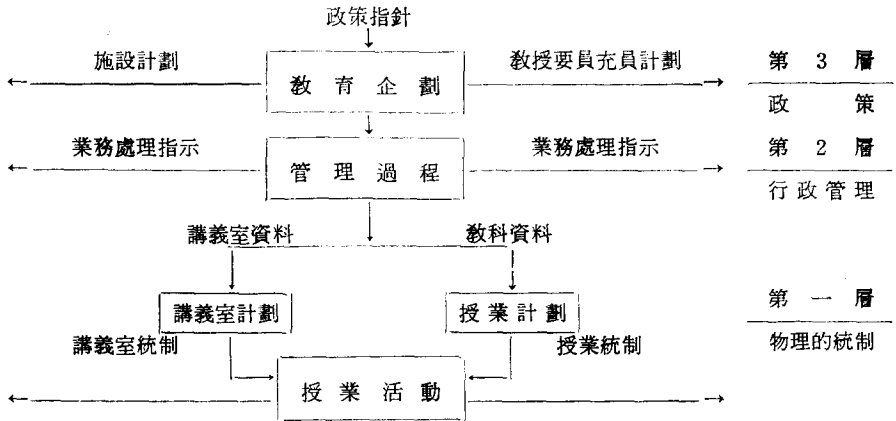
前述한 바와 같이 教育事業도 그 部門別로 層化된 體制를 形成할 수 있는데 이때 層別마다 特徵이 다르리라는 것은 쉽게 想像할 수 있다.

圖-6에서 보는 바와 같이 教育事業中的 한 部門을 「教育企劃」이라고 부를 수 있겠는데 이것은 「教育企劃」-「調整」-「授業」을 연결하는 하나의 層化된 體制를 形成한다고 볼 수 있다. 授業은 物理的統制의 層이라고 볼 수 있고, 調整은 管理統制 또는 行政管理의 層이라고 볼 수 있으며 教育企劃은 政策決定의 層이라고 할 수 있다.<sup>(18)</sup>

(17) 前述한 階層構造의 概念中 層化된 階層制와 多段階決定을 위한 階層制를 對象으로 보고 組織上的 階層制를 行動單位로 놓아 본 생각이다.

(18) 圖-6은 Mesarovic and Macko, *op. cit.*, p.31. Figure 1. Strata in Automated Industrial Plant

圖-6 教育事業의 層



이때 下位層과 上位層의 內容과 特徵은 아주 다름에도 不拘하고 下位層의 機能이 제대로 遂行되어야만 上位層의 目的이 達成될 수 있는 것이다. 그러므로 한 層의 現象(phenomena)을 어떻게 다른 層의 現象과 連結시켜 解釋할 수 있느냐가 行政官이 現實의으로 當面하는 어려운 問題이다. 現在의 社會科學의 水準에 비추어 볼 때 層間構成(composition) 및 還元(reduction)에 관한 原則만을 말할 수 있을 뿐이다.

이 問題는 事業構造를 分析水準과의 關聯下에서 알아 보면 더욱 分明해진다.

#### 4. 分析水準

分析水準의 問題는 對象單位와 主題單位間的 關係를 通하여 밝힐 수 있다는 것을 알아 본 바 있다.

事業構造가 層化된 階層制를 形成하고 있다고 할 때 그 중에서 어떤 特定한 層에 關心이 있다고 하면 그 層이 對象單位가 되는 것이고 그 層의 說明을 위하여 觀察, 分析되고 있는 層이 主題單位가 될 것이다.

가령 計劃豫算制度의 事業構造中의 一部가 前線防衛, 地上作戰, 步兵部隊, 前線師團, ○○師團이라는 階層을 形成하고 있다고 할 때 步兵部隊를 對象單位로 삼는다면 그런 單位의 理解, 說明을 위하여 觀察, 分析될 수 있는 主題單位는 步兵部隊自體일 수도 있고, 餘他的 前線防衛, 地上作戰, 前線師團, ○○師團等일 수도 있다. 그런데 前述한 바와 같이 步兵部隊라는 範疇보다 큰 主題單位들은 步兵部隊라는 對象單位에 對하여 脈絡의 屬性을 提供하여 주는 것이고, 그 보다 작은 主題單位들은 步兵部隊라는 對象單位로 構成될 수도 있고 그것으로 부터 還元될 수도 있는 것이다.

理論上으로는 層化된 階層制를 어떻게 形成하건 間에 屬性의 歸屬, 構成, 還元이 可能하

Operation을 修正, 援用해 본 것이다.



다고 말할 수 있겠으나 豫算運營의 便宜를 위해서는 오히려 構成과 還元이 容易하도록 事業構造라는 層化된 階層制가 設計되어야 한다고 말할 수 있을 것이다. 이와 같은 構成과 還元の 便宜가 考慮되지 않는다면 現實적으로 資源配分上 困難한 點이 많을 것이다.

### 5. 分析主體와 行動主體

計劃豫算制度의 事業構造가 階層制를 構成하고 있는데 이러한 階層間的 關係뿐만 아니라 各階層의 內容이 어느 程度나 分析되어 說明될 수 있느냐 하는 것에도 程度의 差異가 있을 수 있을 것이다.

어느 경우에는 事業構造의 內容이 別로 分析되고 있지 않은 狀態이기 때문에 行動主體가 그 나름대로 推定과 豫測을 하여 選擇을 해야 되는 경우도 있을 것이고, 또 어느 경우에는 이미 모든 推定과 豫測뿐만 아니라 選擇까지 되어 있기 때문에 行動主體는 可否決定만 내려도 되는 경우도 있을 것이다.

이것은 分析主體와 行動主體間的 關係이지 事業構造 自體가 가지고 있는 屬性은 아니다. 그럼에도 不拘하고 事業構造의 形成단으로서 決定에 必要한 모든 推定과 豫測뿐만 아니라 選擇까지가 이루어지고 있지 않다고 해서 事業構造라는 概念自體를 無用한 것으로 判斷하려는 것은 잘못된 見解라고 생각한다. 行動主體의 活用に 따라 事業構造가 쓸모있는 것이 될 수도 있고, 쓸모없는 것이 될 수도 있는 것이다.

## 六. 指標의 階層性

計劃豫算制度에서 使用하는 指標라는 概念은 事業의 目標, 過程 또는 結果의 內容을 어떤 尺度에 따라 表示한 것으로서, 管理活動의 指針이 되는 것을 말한다.

이와 같은 指標에 관해서도 위에서 事業構造에 관하여 解明한 內容을 거의 反復해서 言及할 수 있을 것이다.

우선 行動單位와 集成單位에 관하여 各各 別個의 指標體系가 있을 수 있는데 어느 경우에 있어서나 指標들은 行動單位에 依한 決定의 指針 또는 基準으로 使用되는 것이다.

그리고 階層制를 形成하는 事業構造에 관하여 必要한 指標는 各 事業의 目的, 過程 및 結果에 관한 指標들인데, 事業構造의 各層 또는 段階마다 相異한 指標가 있을 수 있다.

各層은 그 나름의 原理, 法則 또는 特徵을 가지는 수도 있기 때문에 下位層에 관한 指標들을 단순히 合算하거나 要約하였다고 해서 그것이 그대로 上位層에 관한 指標가 되는 것이 아니고 相互間에는 構成과 還元도 必要하고 生成屬性(emergent property)도 認定하여야 되는 것이다.

即 分析水準을 달리하는 單位의 指標間에는 歸屬, 構成, 還元 및 生成關係가 成立되는데

이것을 層化된 階層制의 層間關係로 把握하여야 된다는 것이다.

例컨대 授業, 行政管理, 教育企劃이라는 階層構造에 있어서, 授業에 관한 指標의 和가 곧 行政管理의 指標가 되는 것이 아니고, 行政管理指標의 和가 곧 教育企劃에 관한 指標가 되지 않는 경우도 많을 것이다.

指標에 관하여서도 行動主體와 分析主體間의 關係를 말할 수 있다. 事業의 各分野 및 各層에 관한 指標體系의 開發水準과 그것이 活用되고 있는 程度는 各各 別個의 問題라고 할 수 있다. 잘 開發된 指標를 活用하지 못하는 行動主體도 있을 수 있고 體系化되지 않은 指標라도 適切하게 活用하는 行動主體도 있을 수 있기 때문이다.

## 七. 結 語

計劃豫算制度의 事業構造와 指標를 理解하기 위하여는 階層制와 分析水準 및 分析主體와 行動主體間의 關係에 관한 생각을 援用하여 複合的으로 解明하여야 한다는 것이 本稿의 論旨이다.

從來에는 豫算分類에서 使用되는 어떤 單一基準을 事業의 各層에 對하여 劃一的으로 適用하여 보려고 한 나머지 無理가 나타나기도 하였다. 反面에 品目, 活動, 最終產物, 事業, 機能 및 任務等의 基準을 結合시키는 경우에 있어서 왜 各層間에 性格을 달리하는 基準을 使用해야 되는가를 充分히 理解할 수 없었던 것 같다.

그러므로 本稿에서는 計劃豫算制度의 事業構造라는 좀 더 包括的인 概念을 빌어서 그 階層性의 意味와 各層 또는 分析水準間의 歸屬, 構成, 還元 및 生成關係를 밝혀 보려고 試圖한 것이다.