

行政實體의 探索

朴 龍 治*

目 次

- | | |
|----------------|----------------|
| I. 序 論 | 2. 體制接近의 當爲性 |
| II. 實體의 意義 | IV. 行政의 實體와 屬性 |
| III. 行政實體에의 接近 | 1. 行政의 實體 |
| 1. 從來의 關心 | 2. 行政實體의 屬性 |
| 2. 科學主義의 限界 | 3. 方法論의 含蓄性 |
| 3. 接近方法의 類型 | |

要 約

本論議는 行政의 實體가 무엇인가를 밝히기 위한 哲學的 說明을 하는 데 있어서 無前提性으로 出發하여 行政을 그 自體로부터 理解하며 全體의 立場에서 한눈에 把握해 보고자 하는 것이다. 이러한 立場은 行政을 體驗과 表現의 兩契機를 包含하여 理解하며 從來 說明이 어려웠던 意志, 意識, 能力을 說明할 수 있게 된다.

이렇게 行政의 實體를 把握해 볼 때 行政이란 理想을 찾아 目的과의 괴리를 還流시키면서 그의 目的을 끊임없이 修正해 나아가 時間과 함께 成長

하고 自體內에서의 各 要素는 相對的으로 成長하여 마침내 어떤 等終局的 狀態에 到達하는 體驗된 現象으로 理解될 수 있다.

이러한 實體에 經驗的으로 接近해 보고자 할 때 그 方法論의 含蓄性은 實體의 屬性이 어떠한가 하는 것 뿐만 아니라 그것에 사용되는 分析手段의 屬性에도 多分히 依存한다. 그러므로 實體의 屬性에 따라 그에 適合한 分析手段을 사용해야 實體의 把握이 效果的이라는 것이다.

I. 序 論

行政의 實體가 무엇이나 하는 것을 한마디로 簡單히 밝힌다는 것은 어렵다. Bluhm도 政治學의 理論을 제대로 잘 構成하자면 이 세상에서 무엇이 實體(Realität, Ontologie)인가를 알아야 하며 또한 이것을 밝히기 위한 實體와 認識에 關한 前提가 있어야 한다고 했다.⁽¹⁾

問題는 어떤 前提로부터 出發하여야 할 것인가 하는 것을 決定하는 다시 말하여 우리가

* 專任講師, 忠南大學校

(1) 實體와 認識의 關係에 관하여는 後述을 參照.

行政에 關한 哲學的 說明을 그것으로부터 始作하려고 하는 그런 基礎概念이 어떤 原理에 따라서 選定되어야 하는가에 있다. 그리고 이러한 基礎概念이 정말 適合(Adäquat)하다는 것을 어떻게 確信할 수 있는가 하는 데 있다. 따라서 어디에서부터 어떻게 始作하여야 할 것인가 함이 問題이다.⁽²⁾

行政을 바라보는 方法은 科學哲學의 主要機能이 이러한 疑問에 敏感하지 않은 現實에 關한 科學的 調査가 可能하다고 하는 信念으로부터 나올 수 있다. 歷史적으로는 科學의 各分枝가 그것에 對한 疑問을 풀어 나가는 方法과 主題(subject matter)의 哲學的 分析으로부터 生成된다. 哲學의 歷史的 役割은 科學이 무엇인가를 우리가 理解할 수 있을 때 더 洗鍊되는 것이므로 엄격한 科學的 方法에 있어서 疑問의 새로운 領域을 展開하는 것은 可能할 것이며 이러한 努力을 哲學的이라 부르느냐 科學的이라 부르느냐 또는 方法論的이라 부르느냐는 個人的 選好(personal preference)의 問題인 것이다.

自然은 學問的 形態(in disciplinary form)로 우리에게 顯現하지는 않으며 現實이란 物理的, 化學的, 生物學的 등인 것만은 아니다. 學問(discipline)이란 우리가 現象을 研究하는 方法들이며 그것은 무엇이 보여지느냐에서가 아니라 무슨 觀點으로부터 보느냐에 依하여 生成되는 것이다.

學問的 構成은 自然 그 自體의 構成(organization of nature itself)과 混同되어서는 안된다. 時代에 따라서 自然의 概念은 部分(bits)과 조각(pieces)으로 깨어졌고 우리는 그것을 다시 連結하는 것에 온갖 努力을 다해 왔다. 세상에 關한 知識을 하나의 結合力 있는 見解로 組立할 必要性은 그것을 깊이 探究하기 위해 그것을 分解해야 할 必要性으로부터 導出된다. 現代의 科學哲學者 E.A. Singer Jr는⁽³⁾ 全體의 形狀(whole picture)을 바라보려고 애썼으며 여러 學問的 見解間的 關係를 說明하려고 했다. 그는 우리가 科學을 關聯된 見解의 體制(a system of related points of view)으로써 理解한다면 이러한 見解를 再結合할 必要性을 느끼지 못한다고 했다. 어떤 哲學者나 科學者들에 依해 前提된 合成作業(task of synthesis)은 全體의 經驗의 概念的 分析을 科學的 學問分析의 出發點으로 보지 않고 學問的 分析의 結果

(2) Descartes R.는 cogito ergo sum이 절대적으로 基礎的인 것, 절대로 더 이상 疑心할 수 없는 것이며 이것이 世界를 理性의 빛속에 끌어 올릴 수 있는 Archimedes의 基點이라 하였다. 그런데 1910年代에 Husserl이 導入한 現象學(Phänomenologie)의 概念은 모든 形而上學的인 先驗的假定으로부터 自由로운 것이었다. 現象學이란 나타난 모든 것은 어떤 一定한 體驗(Erlebnis) 안에 나타난다. 體驗되지 않은(un-erlebtes) 現象은 없으며 따라서 現象學의 目的은 體驗의 探究라고 指摘된다. 이 探究는 本質을, 즉 體驗의 根底에 놓여 있는 理性(Vernunft, logos)을 밝혀 내는 것이 目的이었다. 그리하여 만일 우리가 行政에 關한 分析을 體驗위에 세운다면 이 分析過程의 主된 特徵중의 하나는 우리가 그 自體로써 다시 다른 說明을 必要로 하는 先驗的(apriorisch)이며 自明하지 않은 前提에서 出發해야 할 必要가 없다는 데 있다. 즉 行政現象의 說明에 關한 妥當性이 探究領域의 外部에서 立證되어야 할 必要性이 없으며 이것은 우리의 探究가 진실로 基礎的 性格을 띠고 있다는 意味이다. 왜냐하면 그것은 오직 「그 自體로 根據지우는(selbst-begründend)」 그리하여 自明한 基礎위에 세워져 있기 때문이다.

(3) Singer, E.A. Jr., *Experience and Reflection*, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1959)

를 經驗의 出發點으로 보는 混同에서 緣由하는 것이다.⁽⁴⁾

本論議에서 關心을 갖는 基本的 眼目은 認識論이며 特히 經驗的 實證的 方法과 演繹的 個別的方法이라는 兩極化된 方法論上的 陣營속으로 우리의 學問을 二分化하는 階단이 社會科學의 理論과 實際 사이의 連結을 방해하고 있다는 것이다. 사실 이러한 連結의 缺如는 社會科學內에서 뿐만 아니라 學問相互間에서도 일어나고 있는 것이다.⁽⁵⁾

認識論의 領域에서도 直面하는 두가지의 問題點이 있다.⁽⁶⁾ 그 하나는 競爭的 理論들을 助長하는 傾向으로 이것은 어떤 自己自身の 뚜렷한 綱領도 없이 우연히 누구와 對話를 했는가 아니면 어느 學派에 속하게 되었는가에 依하여 左右되며, 그 두번째는 自然科學에서 設定한 模型과 比較하여 社會科學者들이 設定한 模型의 本性에 起因한다. 前者의 것은 經驗과 理論의 兩面을 바라보는 Janus의 얼굴을 한 것인데 反하여 後者の 것은 편협하고 經驗的 正當化의 要件이나 넓은 概念的 根據를 提示하지도 못하는 것이다. 模型構成의 本性 때문에 社會科學者들의 模型은 法則的이거나 普遍的 意義를 갖기보다는 感情的 意義만을 갖는 短命한 것이었다.

복잡한 聯關體制으로써의⁽⁷⁾ 行政現象을 說明하는 데 있어서도 前述한 問題點들은 마찬가지로 나타난다. 行政에 있어서의 그 實體가 무엇이냐에 관하여서도 論難의 餘地가 있겠지만 行政現象을 그 實體로써 把握하고 이에 接近하고자 할 때 일어나는 問題點들을 어떤 즉석에서의 批評이 아니라 一般體制理論의 綱領 즉 認識論的 過程論의 綱領에 焦點을 두어 說明해 보고자 하는 것이다. 이것은 첫째로 複雜한 行政現象을 取扱하는 데 있어서 方法論的 接近法을 提示하며 둘째로 一般體制理論은 社會科學에서 支配的 役割을 하는 綱領에 明確한 認識論的 代案을 提示하는 것이기 때문이다.

一般體制論의 接近法의 特徵은 初期의 科學的 思考方式과 現代的 思考方式의 缺點을 補充하여 엄격하고 全體의인 理論으로(toward rigorous but holistic theories) 만들어 보자는 것이다.⁽⁸⁾ 이것은 全體의 脈絡에서 그 자신의 性質과 關係를 統合하면서 事實과 事件들을 생각해 보자는 것이며 넓은 의미에 있어서는 世상을 個別的이기보다는 相互關聯된 現實로 또한 複雜性에 關心을 두어 생각해 보는 것이다.

(4) Ackoff, Russel L. and Fred E. Emery, *On Purposeful Systems*.(Chicago: Aldine Atherton, Inc., 1972) p.4

(5) Errol Harris "Reason in Science and Conduct", in Laszlo and Wilbur (eds.) *Human Values and Natural Science*. (New York: Gordon and Breach, 1970) pp.95~105.

(6) Sutherland, John W. *A General Systems Philosophy for the Social and Behavioral Sciences*(New York: George Braziller, 1973) pp. 3ff.

(7) 朴東緒 教授는 行政의 概念規定의 基準으로서 생각할 수 있는 것으로 體制理論과 政治文化의 입장이라고 한다. 韓國行政論.(서울: 法文社, 1974)p.35. Dwight Waldo는 文化와 構造機能的 方法으로 表現해야 한다고 主張한다. *The Study of Public Administration*.(Garden City N.Y: Doubleday 1955) pp.9~10.

(8) Ervin Laszlo, *The System View of the World*, (New York: George Braziller, 1972). p.19

II. 實體의 意義

이 세상에는 너무나도 確實하여 分別있는 사람이라면 疑心할 필요가 없는 그런 知識이 存在할 수 있는가 하는 質問은 얼핏보기는 어렵지 않게 들리지만 가장 어려운 質問中的 하나이며 이러한 質問에 答하려고 할 때 비로소 가로 놓인 障礙를 認識하게 된다.

日常生活에서 우리는 어떤 事物이 너무나도 明白하게 矛盾되어서 어떤 思想들만이 우리가 진실로 믿고 있는 것이 무엇인가를 알게 한다고 생각한다. 確實性を 찾기 위해서는 우리의 現在經驗으로부터 시작하는 것은 당연하며 어떤 意味에서 知識이란 그것으로부터 誘導되는 것이고 우리의 直接的 經驗(immediate experience)으로부터 알 수 있는 것에 관한 어떤 陳述이 아주 틀려 있을 수도 있는 것이다.

여기서 事物이 「~인 것처럼 보이는 것」과 「그것이 무엇인가」의 차이(distinction between what things seem to be and what they are) 즉 外樣(appearance)과 實體(reality)의 차이를 認知해야 되는 것이다.⁽⁹⁾ 예를 들면 畫家は 事物이 「~인 것처럼 보이는 것」을 알고자 하며 實務家나 哲學者는 「그것이 무엇인가」를 알고자 한다. 그러나 哲學者가 알고자 하는 所望은 實務家와는 상당히 다를 것이다.

經驗은 實像(real shape)과 外樣(appearant shape)을 區別할 수 있게 한다. 그러나 實像은 우리가 보고 있는 것이 아니며 우리가 보고 있는 것으로부터 推論된 어떤 것이다. 그리고 우리가 보고 있는 것은 우리가 자리를 옮기면 모양이 끊임없이 變化하는 것이다. 그러므로 感覺(the senses)이란 事物 그 自體가 아니라 事物의 外樣에 對하여 알려주는 것이다.

感覺이 直接的으로 우리에게 말하여 주는 것은 우리에게서 멀리 떨어져 있는 事物에 對한 것이 아니고 우리가 볼 수 있는 한 우리와 事物 사이의 관계에 依存하는 어떤 感覺資料에 對한 것이다. 그리하여 우리가 직접 보고 느끼는 것은 單純히 外樣이며 우리는 그것을 어떤 實體가 潛在하고 있는 것으로 생각하고 있는 것이다.⁽¹⁰⁾ 그러나 實體가 外樣이 아니라면 어떤 實體가 도대체 있는지 없는지를 어떻게 알 수 있는가? 만일 그렇다면 우리는 그것이 무엇과 같은지를 알아내는 方法이 있는가? 그런데 實體란 원래 他者에 依存하지 않고 存在하는 것 즉 自存하는 것을 意味한다. 實體가 實體로서 認識됨은 그것의 本質, 本性에 의하여 가능한 것이다. Descartes는 이 本質, 本性을 屬性(attribute)이라고 하였다. 精神은 思惟없이 생각할 수 없으므로 精神의 屬性은 思惟(cogitate)이며 이에 對하여 感情, 欲求, 意志 등은 精神의 二次의 性質으로써 樣態(modus)라고 했다.

Spinoza에 있어서는 實體란 단 하나밖에는 있을 수 없는 것이므로 Descartes의 精神과 物

(9) Russell, Bertrand, *The Problems of Philosophy*, (Oxford: Oxford University Press, 1973), p. 2

(10) *ibid.*, p. 6

體의 實體를 反對한다.⁽¹¹⁾ 自己自身에 의해서만이 存在하는 것은 必然的으로 無限하며 다른 어떠한 것에 의해서도 制限될 수 없는 것이다.

그리하여 實體란 그 자신에 있어서 存在하며 그 자신에 의해 思惟되는 것이다. 그것은 他者에 依存하지 않기 때문에 그 자신의 存在根據는 자신 속에 있다. 즉 實體는 自己原因(causa sui)이며 自己原因이란 그 本質이 存在를 포함하는 것이다.

Leibniz에 있어서는 事物이 진정하게 存在한다는 것은 活動한다는 것을 意味하며 活動하지 않는 事物은 存在하지 않는다고 한다. 그러므로 實體란 活動할 수 있는 存在者이다. 實體란 生생한 活動과 能動的인 힘을 가진 것이므로 實體는 個物 또는 單子(monade)⁽¹²⁾이며 많은 單子が 存在하게 된다.

Berkeley는 知覺하는 意識에 잡히지 않는 世界의 存在에 관하여 어떤 實質的인 意味있는 表現도 이루어질 수 없다는 것과 따라서 「物質的 基體」에 관한 命題는 獨斷的이고 無批判的인 것으로 拒否되어야 한다고 한다. 그는 知覺的 對象이 絶對的으로 「그것 自體(an sich)」로 存在할 수 있다고 즉 그 對象을 認識할 수 있다고 假定함은 矛盾이며 明白히 알뒤가 맞지 않는(offenkundige Unvereinbarkeit) 말이라고 主張한다.

「現象(Erscheinung)」과 일종의 「物質的 基體(materielles Substrat)」로써 또는 現象의 背面에 숨겨져서 看取되지 않는 要因으로서의 「物自體(Ding an sich)」 사이에 어떤 實際的으로 意味있는 差異는 存在하지 않는다.

우리는 事物들을 단지 現象的 對象으로서 즉 우리에게 대하여 나타나는 對象들로서 認識할 수 있을 뿐이다. 이 對象들은 Kant에 의하면 우리의 直觀形式인 時空間안에 있으며 따라서 認識의 범위는 經驗이 形成한 範圍보다 더 넓지는 않다. 그리고 이 對象들은 우리의 悟性形式인 確固한 先天的 範疇(apriorische Kategorie)와 法則에 예속된다. 換言하면, 對象은 그것이 先天的으로 確立된 條件과 合致함에 있어서 認識主觀에 對한 對象이 되는 限에 있어서만 認識되어 진다. 이런 意味에 있어서 對象으로서 「나타나지」 않은 아무 것도 認識될 수 없으며 이를 通하여 「存在(Existenz)」 또는 「存在한다(existieren)」는 말의 使用範圍는 그것이 事物에 關係하고 있는 限으로 不可避하게 좁아진다.

存在(Sein)라는 말에 統一的이고 一義的인 意味를 發見하려는 것은 어렵지만 存在는 그것이 어떤 獨自的인 意味도 가질 能力이 없는 不完全한 表現을 陳述한다는 意味로 不完全記號 같다고⁽¹³⁾ (synkategorematisch) 哲學者들은 主張한다. 例컨대 「行政이 非能率的이다」 또

(11) Descartes는 實體는 神, 精神, 物體의 세 가지라고 한다.

(12) 單子和 原子는 다르다. 單子는 외부로부터 아무런 영향을 받지 않으며 外적인 힘에 의해서는 파괴되지 않는다는 것이 原子와 유사하지만 原子는 量的차이는 있으나 質的 차이가 없는데 反해서 單子는 質的 차이를 가지며 原子는 공간적 크기를 갖지만 單子는 不可分의 「形而上學的 點」인 것이다.

(13) Edo Pivcević, *Von Husserl Zur Satre*.

는 「國民爲主의 行政이다」라고 말할 때 우리는 막연하나마 그것의 存在를 곧 理解 하는 것이다. 그러므로 우리들은 언제나 이미 存在理解에 있어서 움직이고 있다고 할 수 있다. 물론 우리들이 日常的으로 가지는 存在理解는 明瞭한(explizit)한 것이 아니며 오히려 그것은 平均的 또는 막연한 存在理解인데 그것이 하나의 事實(Faktum)임을 否認할 수 없다.

Berkeley는 이 세상의 實體는 精神과 idea 以外에는 어떤 것도 아니라고 主張하며⁽¹⁵⁾ Berkeley 以後의 다른 哲學者들도 類似한 主張들을 하고 있다.⁽¹⁶⁾ 그들은 나아가서 精神으로 認識할 수 없는 것은 存在할 수 없다고 한다.

Russell은 우리 自身과 經驗만이 事物의 存在를 立證할 수 있으며 이 세상이 自身과 自身의 생각, 느낌, 感覺作用으로 構成되어 있다는 假說에 論理的 矛盾이 없다고 한다.⁽¹⁷⁾

實證主義者들은 實體를 說明하는 데 있어서의 基本은 經驗的 資料에 의거하여 主張된 것의 正否를 確認할 수 있는 可能性 속에 놓여 있다는 假定에서 出發한다. 이러한 陳述은 그것이 우리 自身과의 關係속에서 밝혀져야 하며 이러한 關係는 自身の 體驗을 통한 現象으로 說明되어야 한다.

그러면 現象이란 무엇인가? 이것은 現象이란 存在냐? 아니면 存在者의 存在냐? 하는 問題性(Sachheit)으로부터 出發되어야 한다. 現象學的이라 할 때의 現象은 「自己를 나타내지 않는 것(etwas, was sich nicht zeigt)」 또는 「그 무엇이 그 自體에 있어서 그것 아닌 것(etwas, was es an ihm selbst nicht ist)」이다. 그러므로 現象學的 現象은 存在者의 存在가 되며 또한 存在의 意味인 것이다. Heidegger는 存在者의 存在는 時間의 地平에서 이루어지며 存在 그것은 하나의 事象이기는 하나 存在者는 아니며 時間 그것은 하나의 事象이기는 하나 時間的인 것은 아니다⁽¹⁸⁾라고 한다.

Ⅲ. 行政實體에의 接近

1. 行政實體에 關한 關心

行政의 實體가 무엇이냐에 관한 論議는 지금까지 거의 없었던 것 같다. 사실 어느 學問에

(14) Heidegger, M. *Sein und Zeit*, 4. Aufl. (Tübingen; 1927,) (Reprinted in 1975) 人間的 存在인 現存在(Dasein)의 現象學的 分析을 통하여 存在者의 存在를 밝혀나가는 것을 基礎的 存在論이라고 하는데 Heidegger는 存在者(Seiende)와 存在(Sein)을 구별하여 「存在者의 存在는 存在者 自體가 아니다」라고 말했다. 그리고 存在者에 대한 규정을 「存在的(ontisch), 存在者의 存在自體에 대한 규정은 「存在論的(ontologisch)」라 했으며 現存在는 時間性(Zeitlichkeit)을 떠나서 이해할 수 없다.

(15) the world consists of nothing but minds and their ideas. Russell, B. *op. cit.*, p. 4

(16) Whatever can be thought of is an idea in the mind of the person thinking of it; therefore nothing can be thought of except ideas in minds; therefore anything else is inconceivable, and what is inconceivable cannot exist. *ibid.*, p. 5

(17) *ibid.*, p. 10

(18) Heidegger, M. *Zur Sache des Denkens*. (Tübingen; 1969) S. 4 Sein - eine Sache, aber nichts Sei-

서나 마찬가지로 行政學에서도 많이 使用되고 있는 基本的 用語의 概念規定이 어려운 것이며 특히 그러한 것을 實體論의 立場에서 論한다는 것은 相當히 어렵다.⁽¹⁹⁾ 사실상 우리는 行政에 관한 莫然한 存在理解를 하고 있으며 그것에 滿足하든지 또는 더 이상 생각하지 않고 있는 것이다. 平均의이며 莫然한 行政에 관한 存在理解 때문에 行政實體에 대한 論及이 不分明하고 全體를 보지 못하며 또한 統一된 全體 속에서의 어떤 聯關을 찾지 못했다. 그리하여 一部 可視의이고 技術的인 側面을 言及하는 데 汲汲했던 것 같다. 그러던 중에 나타난 것이 行政을 體制와 機能의 立場에서 보아야 하며 그것은 하나의 社會體制 全體中의 一部를 構成하는 것이라고 생각하게 되었던 것이다. 行政이 擔當하는 機能이란 時空에 따라서 다른 文化의 影響과 制約을 받는다는⁽²⁰⁾ 것은 分明하다. 그러나 여기서도 行政現象을 機械論의 用語로 다루려고 하는 傾向이 強하게 일어나 適合하지 못한 分析手段을 適合하지 못한 實體에 適用하는 일이 許多하였다. 이렇게 行政의 實體가 무엇이나에 對한 正確한 理解도 없이 莫然한 存在理解 아래서 研究가 進行되었으므로 그 核心을 把握하지 못하고 方法論上 理想的, 機械論의 科學主義(scienticism)가 至上의 것으로 생각되고 있었다. 따라서 全體와의 聯關을 생각하지 못하고 部分만을 보며 行政實體를 多分히 決定論的인 現象(deterministic phenomena)으로 把握하였던 것이다. 더구나 部分 그 自體 역시 決定論的인 아닌 現象이 許多하며 그러한 部分의 集合體에는 새로운 生成屬性(emergent properties)이 생겨⁽²¹⁾ 機械論의 說明으로는 곤란한 경우가 많다. 지금까지 대부분의 연구는 行政實體에 對한 莫然한 存在理解下에서 決定論的 科學主義를 適用하는 것이 中心的인 思考方式이었다.

2. 科學主義의 限界

認識論的, 實體論的 綱領은 科學的 學問(scientific discipline)이 定立하는 模型의 本性에서 明示의으로 나타나야 하는 것이다. 科學主義(scientism)의 結함이 科學社會에 存在하는 限 科學的 傳統은 한편으로는 潛在的 實體의 面前에서 그의 信念으로부터 自己刷新(self-renewal)의 能力을 導出하며 다른 한편으로는 未來의 發見에 依하여 露呈된다는 Polanyi의 파라다임은⁽²²⁾ 記述의이기보다는 規範的 意義가 더 큰 것이다. 이러한 科學主義의 結함은

① 實體에 對한 眞理는 그것의 部分으로부터 얻어진 知識으로부터 導出될 수 있다는 옳지

iendes; Zeit - eine Sache, aber nichts Zeitliches.

(19) Nigro, Felix A., *Modern Public Administration* (New York; Harper and Row, 1972) p. 3 이렇게 行政이 무엇이나 하는 것에 관한 概念規定이 어려운 理由로써 Felix A. Nigro 教授는 行政의 限界가 분명히 그어져 있지 않으며 近來에 계속 行政이 확대되고 있기 때문이라 한다.

(20) Waldo, Dwight, *The Study of Public Administration*. (Garden City. N.Y; Doubleday, 1955) pp. 9~10

(21) Etzioni, Amitai. *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*, (New York: Free Press, 1968) pp. 45~47.

(22) Michael Polanyi, *The Tacit Dimension* (New York: Doubleday, 1966). p. 82ff.

많은還元主義(unwarranted reductionism), ② 因果的, 形態論的, 不均衡 아래서 實體에 관한 概念的, 理論的 一般化를 감행하는 類推的 造作(analogic invention), ③ 實體의 行態에 관하여 固有한 決定性이 있는 데도 變數들을 內生的이기보다 外生的으로 取扱하는 根據없는 假定主義(assumptivism), ④ 問題의 眞實한 屬性을 파악하는데 決定力이 不充分한 分析的 道具를 꿰어 맞추려는 便法主義(expediency)의 잘못된 適用이라는 4가지로 要約될 수 있겠다.⁽²³⁾

그러나 이러한 科學的 思考方式(artifice of science)이 그것의 潛在力을 남용하지 않는 한 科學主義의 結晶으로 생각되지 않는 것은 分明하며 이들은 各各 잘 定義되고 潛在的으로는 肯定的 役割(positive role)을 遂行하고 있는 것이다.

行政現象을 비롯하여 社會現象이나 人間의 行態를 決定하는 많은 要素들이 機械論的 用語(mechanical terms)로 接近이 可能하느냐의 與否나 意圖의이고 概念的인 要因들이 行態를 決定하기는 하지만 人爲的으로 操作된 實驗室의 狀況아래서 正確히 測定, 分析, 操作이 可能하느냐의 문제는 많은 哲學者에 依하여 다소 明白히 展開되어 왔지만 古典物理學의인 機械論的 理想型(mechanical ideal type)과 社會科學에 가장 近似한 有機體論的 理想型(organic ideal type) 사이에 差異가 없다.

機械論的 實體는 經驗的으로 操作可能한 下位要素로 意味있게 還元한 後 有意한 誤差없이 다시 合成(system synthesis)이 可能하므로 取扱이 용이하지만 이러한 還元主義는 生態論者나 社會科學者나 行態論者에게는 適用되지 못하는 것이다.

이러한 科學主義의 限界는 다음과 같이 要約될 수 있다. 첫째로 還元主義나 還元論者의 分析方法은 우리가 分析하고자 하는 것이 單純히 어떤 實體(entity)를 記述하고 그것의 行態를 豫測하는 것이 아닐 때(豫測이란 어떤 다른 實體와의 接觸面(interface)을 考慮해야 하며 이것은 다시 外生變數의 一般化 내지는 媒介變數化 즉 全體의 展望(holistic perspectives)을 必要로 하기 때문에), 그리고 考慮되고 있는 實體가 充分히 分離되어 있어서 어떤 粗雜한 聚合이 實體의 各側面을 連結할 수 있을 때에는 合當한 것이다. 이러한 條件이 만족되지 않는 限 寫實的이기보다 根據없이 設定한 豫測과 規定(allegorization)을 갖는 組合의 誤謬(error in synthesis)를 犯하게 되는 것이다.⁽²⁴⁾ 둘째로 根據없는 假定主義의 信者의 結晶은 ① 內生的 決定要素를 갖는 現象에 外生的變數를 導入하는 것 ② 目的을 達成하기 위해 正當性이 이미 없어진 手段을 使用하는 것 ③ 現實의 決定要素가 無作爲的 攪亂(random disturbance)으로 變形되어 온 事實을 모호하게 하는 衝擊模型을 使用한다는 것이다.⁽²⁵⁾ 셋째로 類推는 事物自體에서 보다는 事物의 關係사이의 類似性을 말한다. 類推는 실마리나 假說

(23) Sutherland, *op. cit.*, pp. 91~93.

(24) *ibid.*, p. 109.

(25) *ibid.*, p. 120.

을 暗示한다는 점에서 대단히 價値가 있다. 그리고 우리가 볼 수 없는 現象이나 事件의 發生을 理解하는 데 도움이 될 수 있으며 그것은 科學的 思考나 言語에서 계속적으로 사용되고 있지만 類推는 誤導의 念慮가 있으며 어떤 것을 決코 立證할 수는 없음을 알아야 한다.

확실히 類推過程이 理論이나 說明的 模型을 生成시키는데 有益하다는 것은 立證되고 있다. 여하튼 類推形成過程의 實體論的 認識論的 意義를 取扱하는데 있어서 重要的 點은 類推形成은 假定主義의 延長이지만 假定主義와 類推形成의 基本的 差異도 後者の 경우 우리는 單一한 媒介的 價値나 一連의 屬性보다는 關係의 全體制를 고려한다는 것이다.

類推適用이 合當하고 科學的으로 有益한 경우는 ① 現象間的 構造的 isomorphism이 因果的 isomorphism에 隨伴되는 경우와 ② 具體的 處方을 演繹하는 綱領으로서가 아니라 經驗的으로 調査될 作業假說으로써 類推가 사용되는 경우이다.⁽²⁶⁾

끝으로 便法主義는 解決을 必要로 하지만 解決할 수 있는 效果의 道具가 없을 때와 解決을 必要로 하나 問題의 올바른 屬性에 適合한 道具를 응용한다는 것이 非能率的이고 經濟的으로 實現可能性이 없을 때는 支持될 수 있을 것이다. 그러나 便法을 통한 科學主義는 現象의 屬性이 許用하는 限 法則的 取扱을 할 수 없으며 數學이 社會現象과 같은 世界에 屬하며 그것에 우월하지 못하다는 事實을 認識하지 못하고 있다. 그러므로 社會 및 行政現象에 관한 限 數量화된 資料의 正當性은 使用될 方法뿐만 아니라 正當한 研究課題로 보이는 現象의 直接的 效果에 따른 認識論的 背景에 依存해야 하는 것이다.

3. 接近方法의 類型

William Gondin⁽²⁷⁾은 認識論의 中心課題는 人間의 認識狀態가 意識의 直接性을 넘어 聯關될 수 있는가와 知覺된 資料가 實體의 本性和 直接的으로 適實한가 하는 것으로 集約된다고 한다. 이러한 처음의 疑問은 普遍主義에 의하여 나중의 疑問은 名目論者에 의하여 說明이 가능할 것이다.

그런데 實體論과 認識論 以外에 第三의 立場으로서 重要하고 科學的 適實性을 갖는 것은 現象學의 立場이다. 現象學은 歸納的 推論을 통한 普遍化와 一般化를 피하고 實體란 觀察하는 主體와 狀況과 연관된 客體간의 關係속에서 決定되는 것이라 한다.

理性論者들은 實體의 根源으로서 精神의 意義를 강조하며 經驗體의 行動을 支配하는 狀況 獨立的 普遍的 法則이나 原理의 存在를 강조하고 이러한 法則과 原理는 歸納的이기보다는 演繹的으로 誘導되어야 한다는 信念을 강조한다.⁽²⁸⁾

그러므로 理性論者의 構成的 重要한 屬成은 그들이 說明하거나 記述하려고 하는 것이 모

(26) *ibid.*, p.127.

(27) Gondin, William R., *Prefaces to Inquiry; A Study in the Origins and Relevance of Modern Theories of Knowledge* (New York; King's Crown Press, 1941), p.188.

(28) Sutherland, *op. cit.*, pp.62~68

은 側面에서 經驗的 現象으로부터 誘導될 수 없다는 것이며 그들은 直觀, 想像, 神秘, 啓示 등으로 불리는 附加的 要素들을 포함한다. 이러한 理性論者의 構成은 先驗的 圖式에 대한 個人的 느낌에 依存하는 本質으로써 생각하는 特徵을 갖는다. 이러한 性質은 그들이 取扱하고자 하는 經驗體의 屬性을 說明하는 限 機能的이지만 그것의 어떤 것도 屬性의 모두를 說明할 수는 없는 것이다.

이러한 理性論者의 構成이 갖는 기본적 위험성은 科學은 理論이 토대로 삼고 있는 基本적 原理의 妥當性 與否에 의해 一般原理를 具體的인 것으로 바꾸어 버리는 경향이다. 그렇지만 사실상 이러한 理性論者의 演繹的 構成은 科學의 進歩의 必須條件임은 分明하다. 經驗論者와 實證論者들은 科學이란 經驗體의 領域에 限定되어야 하고 一連의 經驗的 分析과 調査의 結果로부터 生成하는 意味있는 形態의 探索에서 事後的 意義만에 意味를 부여하며 科學的 眞理란 經驗的 資料에 기초하여 조각된 歸納的 推論의 產物만인 것이다.⁽²⁹⁾

또한 現象學者들은 實體의 知覺된 境界를 강조하며 個人的이고 狀況從屬的인 事件이며 主體와 客體의 形態의 關係에 의하여 生成된다고 한다.

그러므로 經驗論者나 實證論者 및 現象學者들은 科學的 實體의 過程으로써 精神을 전적으로 不信하며 극단으로는 現象에 關係 認識論的 秩序를 부여하려는 試圖를 實體論的으로 虛僞라고 생각한다. 經驗論者와 現象學者의 pattern은 基本적 立場에서 차이가 나지만 兩者는 모두 經驗體의 領域은 모든 實體의 唯一한 근거지로 보며 知識을 위한 唯一한 目標라는 名目的 表象을 採擇한다.

그런데 經驗論者나 實證論者에 對한 基本反論은⁽³⁰⁾ 經驗的으로 明白하거나 間接的으로만 接近할 수 있는 現象을 適切히 取扱할 수 없고 反事實的인 것을 取扱할 수 없으며 現在의 資料基礎가 없이 엄격히 歷史的 意義를 갖는 現象에 대하여 分析的 再構成을 할 수 있는 適切한 機構(adequate mechanism)를 提供하지 못한다는 것이다.

엄격한 現象學은 理論이나, 公理的 綱領이나 假說의 形態로 어떤 目的的 意圖없이 先驗論에 의하여 자유롭게 現象에 접근할 수 있다고 주장한다. 적어도 Husserl에 의해 지적되었듯이 「現象學은 本質에 關係 先驗的 科學이지만 非演繹的」⁽³¹⁾인 것이다. 그리하여 現象學的으로 이루어진 問題의 知識은 分配될 수도 連結될 수도 없으며 普遍的인 것도 아니다.

4. 體制接近方法의 當爲性

一般體制論者들이 前述한 3가지 立場에 反對하는 基本적 이유는 精神과 實體 사이의 關係

(29) Sutherland, *op. cit.*, pp. 68~78

(30) *ibid.*, p.

(31) Suzanne Bachelard, *A Study of Husserl's Formal and Transcendental Logic* (Evanston: Northwestern University Press, 1968), p. xlvi.

와 그 問題에 관한 知覺된 資料와 實體 사이의 關係를 모르기 때문이다. 더우기 문제되는 것은 純粹하게 論理的이거나 公理的인 手段에 의하여만은 精神的 實體 또는 知覺된 資料와 實體의 關係를 立證할 수도 反證할 수도 없다는 것이다. 이런 意味로 보면 操作的 綱領으로써 多少 불만스런 二枝의 實體論은 三枝의 實體論으로 代置되어야 하는 것이다.

지금까지의 實體論은 主體와 客體, 知覺表象과 概念, 認知와 經驗이라는 데카르트적 二重성을 갖는다는 점에서 二枝의이다.

위의 세가지 傳統的 立場의 適實한 部分을 포함하는 三枝의 實體論을 採擇하는 것은 一般體制論을 合理化한다. 그러므로 우리는 實體를 認知나 經驗이나 主觀的 領域에 限定시켜야 할 根據가 없으며 知識(科學)이란 세가지의 모든 領域의 產出로 볼 수 있다는 根據는 있다.

一般으로 模型이란 한편으로는 概念的 前提의 經驗的 妥當성을 찾고 다른 편으로는 더 높은 水準의 構成이나 理論의 構造를 갖는 連結을 찾는 야누스의 얼굴을 가져야 한다. 더우기 一般體制理論의 構成(general systems theory constructs)에서는 ① 模型은 가능한 完全히 微妙한 敘述을 除去할 수 있도록 充分히 明示된 前提를 가져야 하며 ② 模型은 實現可能하고 經濟적인 限 現象의 모든 決定要素를 內生的으로 取扱해야 하고 ③ 模型에서 決定要素(狀態 變數) 사이의 論理的 實質的 連結은 直觀的이고 非省略的이어야 하고 ④ 模型은 現象의 屬性이 許用하는 限 性格에 있어서 法則的이어야 하지만 模型은 언제나 明確해야 한다.⁽³²⁾

行政學을 위시한 社會科學이 解釋的 個別的 概念圖式(schema) 없이는 얼마나 빈약한지는 不問可知的 일이다. 그래서 一般體制論者의 關心은 統察力이나 想像力을 除去하는 데 있는 것이 아니라 個別的 法則的 側面이 어떤 屬性들을 計量化하고 數學的 造作에 挑戰하는 그러한 屬性을 取扱하는 直觀的 言語的 道具를 開發하면서 이러한 兩世界로부터 가장 잘 이끌어 내어질 수 있는 模型으로 組合될 수 있는 方法을 考察하는 데 있다.

模型定立者가 現代科學의 道具와 研究課題의 뉴앙스 및 複雜性を 잘 알고 있으면 問題의 屬性이 法則的 模型을 構成하지 못하는 것이라도 그의 構成을 明白하게(apodictical) 할 수 있을 것이다. 科學的 分析이란 全部가 아니면 아무것도 아닌 事件(an all or nothing affair)이 아니기 때문이다.⁽³³⁾

實體論의 問題는 實踐科學者(practical scientist)에게는 適實하지만 科學的 進步란 사실상 經驗的인 것에서 또는 合理的이거나 現象學的 領域에서만이 唯一하게 이루어지는 것은 아니다. Galileo時代 이래로 形而上學과 經驗主義의 合一에 의해 自然科學이 상당히 發展했다고 James Conant는 설명하고 있으며⁽³⁴⁾ 科學이란 問題解決에 있어서 經驗論의 정도를 낮추려

(32) Sutherland, *op. cit.*, p. 91

(33) *ibid* p. 134

(34) Conant, J.B., *Modern Science and Modern Man* (New York; Double-day-Anchor Books, 1952) p. 38

고 하는 動的課業이며 實驗과 觀察 또는 實驗과 觀察의 결과로부터 나오는 相互關聯된 概念과 概念圖式의 틀을 짜맞추는 과정⁽³⁵⁾이라 설명한다. 要約하면 過去의 業績으로부터 認定할 수 있는 科學의 傳達媒體는 천박한 經驗論, 直觀論이나 思索에서라기보다는 科學的 受容可能性的 궁극적 調整者로써 概念構造의 經驗的 妥當性與否를 가진 假說의 演繹的方法(hypothetico-deductive method)인 것 같다.

이러한 假說이 원초적으로 理性論者의 일 必要는 없지만 假說의 演繹的方法은 敎示的(heuristics)이거나 先驗的인 형태로 前提를 갖는다는 것을 인정한다는 것은 중요하다. 그러나 어떤 面에서는 現代物理學의 歷史는 歸納的 模型과 演繹的 模型을 共同으로 使用할 必要가 있다는 것을 제시하는 效果的인 증거가 될 수는 있다.⁽³⁶⁾ 그렇지만 歸納的 模型과 演繹的 模型의 차이는 靜的 準據들에서만이 정당화될 수 있으며 意圖的 科學의 活動領域에서는 차이점이란 有意한 方法으로 存在하지 않는다.

認知(percept)와 概念(concept)의 統合에 관한 von Bertalanffy의 주장은 科學的 調查의 實踐作業에서 關係의 不變과 補充에 對한 歷史的 立證이 된다. 이러한 意味에서 一般體制論的 實體論은 明確히 또 獨自的으로 三枝的인 것이 된다.⁽³⁷⁾

첫째로 經驗的 立證活動을 誘導하는데 사용될 敎示的 定式化(formulation of heuristics)에서 學問的 演繹的 推論에 依하여 役割이 明示的으로 認定되며 明確한 經驗的 根據없이 內部에서 開發된 概念이라는 이유 때문에 그것이 現實이 아니라는 보장은 없다는 것을 暗示하는 基本的 論理가 있다. 그러므로 概念은 認知로써 科學에 依하여 생각되어야 할 同一한 先驗的 權利를 갖고 있다.

둘째의 것은 經驗體의 領域에 있는 것으로 概念과 같이 認知(percept)는 적어도 部分的으로는 假說의 實體를 決定하는 潛在力을 갖고 있다는 것이다. 또 더 本質的으로 간단한 現象에 對해서 歸納的 推論(合成)을 통한 還元과 繼續的 統合은 現象의 實體를 철저히 研究하게 할 수도 있다. 그렇지만 더 複雜한 問題에 對하여는 經驗的인 接近法은 困難하게 될 우려가 있다. 그리고 認知는 演繹的으로 生成된 假說의 立證與否를 위한 必要성과 充分性으로써의 役割을 아직도 維持하고 있다.

셋째로 이것은 本質的으로 두가지 方法으로 實體論의 現實的 接近(convergence)을 기도한다. 그 하나는 적어도 주어진 現狀態에서 知覺資料는 經驗體의 實踐的인 代表가 되지 못한다고 假定할 必要성이 있다는 것 換言하면 認知와 融合(assimilation)이나 記號化(codification) 사이에 어떤 變形이 일어날 수 있다는 것이며 그 다른 하나는 主觀主義(subjectivism),

(35) *ibid.*, p. 106 ff

(36) Sutherland *op. cit.*, p. 830 Feinberg, G "On What There May Be in the World," *Morgenbessor*, et. al., *op. cit.*, pp. 152~154

(37) Sutherland, *op. cit.*, pp. 83~85

啓示(revelation), 비천한 直觀主義(object intuitionism)이나 規範的 模型定立을 위한 役割을 남겨 놓는 問題가 있다는 것이다.

要約하면 一般體制論的 實體論은 實體假定(reality postulations)의 全範圍를 包括하며 認識的 形而上學的 構成(cognitive metaphysical constructs), 經驗體(empiricals)나 人性化(hypostatization)를 先驗的 混亂으로부터 後天的인(歸納的인) 秩序를 점진적으로 창조하는 全領域을 제공한다. 전반적으로 一般體制論의 三枝的 實體論은 가장 非制限的이고 가장 獨斷的이기 때문에 기본적으로 獨特한 것이다.

科學적으로 파악할 수 있는 實體란 계속적으로 더 一般的인 歸納과 계속적으로 더 具體的인 演繹간의 收斂의 關係에서(in the nexus of convergency between successively more general inductions and successively more specific deductions) 發見될 가능성이 있는 것이다. 一般體制論의 三枝的 實體論이 포함하며 二枝的 實體論이 固有的의 制約 때문에 除去하고 있는 것은 바로 이러한 可能性인 것이다. 그러므로 生, 知識, 마음, 意味라는 것은 우리가 취급하고 있는 것과 같은 世上의 것이며 自然哲學을 活性化한 것과 같은 經驗的 精神으로 연구되어야 한다.⁽³⁸⁾

IV. 行政의 實體와 그 屬性

1. 行政의 實體

行政의 實體를 그 精神이나 idea라기 보다는 行政現象이라고 한다면 이러한 行政現象은 自然科學的 方法이나 다른 어떠한 合理的인 方法만으로는 把握할 수 없는 것이다. 單純觀念, 單純印象 등은 說明을 위한 單純한 假說이요 따라서 이런 것으로 行政現象을 파헤치는 것은 살아 있는 行政現象을 조각내는 어리석은 試圖이며 行政이란 다음의 세가지 性格을 지닌 것으로 생각 할 수 있다.

① 構造聯關——行政現象은 部分이나 要素로 成立하는 것이 아니다. 그것은 複合體라고 할 수 있는 것도 아니며 또 個個의 感覺이나 感情의 共同作用의 結果만도 아니다 그것은 본래부터 그리고 언제나 包括하는 統一體이다. 그리고 行政現象은 아무리 分析해도 결코 單純要素로 還元될 수 없는 산 構造를 갖는 이른바 構造聯關(Strukturzusammenhang)이다.

② 發展聯關——그러나 行政現象이란 단순히 構造를 가지고 있는데 그치지 않는다. 그것은 말하자면 行政의 橫斷面이며 縱斷面이라 할 수 있는 發展聯關(Entwicklung)도 가지고 있다. 이것은 存在의 時間性(Zeitlichkeit)과도 관련된다.

(38) As reported by W.Y. Quine, *Ontological Relativity and Other Essay*. (New York: Columbia University Press, 1969) p.26.

③ 獲得聯關——行政은 또한 歷史的이다. 이미 體驗된 過去의 構造聯關은 가령 習慣, 性格, 傳統 등에서 보듯이 無意識 중에 行政을 움직이는 힘이 되어 있다. 이렇게 確實한 所有物이 된 過去의 體驗이 獲得聯關(erwobener Zusammenhang)이다. 그것은 현재 살아서 作用하고 있는 過去이므로 過去의 體驗의 단순한 反復은 아니다.

이와같이 行政이란 縱으로는 歷史를 뚫고 흐르며 橫으로는 社會的 聯關을 갖는 歷史的 社會的 實體이기도 하다. 그러면 이러한 歷史的 社會的 實體를 어떻게 把握할 수 있겠는가? 이를 위한 哲學的 思索에 있어서 支配的 衝動은 行政을 行政自體로부터 理解(die Verwaltung aus ihr selber verstehen)하여야 한다는 것이다. 行政을 行政自體로부터 理解하여야 한다는 것은 行政을 要素로 쪼개는 것도 안되지만 同時에 行政의 背後로 돌아가서 가령 物質이나 意志와 같은 것으로부터 行政을 演繹해 내는 것도 안된다는 뜻이다. 行政은 體驗(Erlebnis)에 의해서 파악될 수 있다. 이 體驗이란 行政을 直接的으로 파악하는 活動을 말한다. 直接的이란 體驗속에서 아는 作用과 알려지는 內容이 分離되어 있지 않고 根源의으로 統一되어 있다는 말이다. 더구나 體驗은 단순히 感覺이나 表象과 같은 知的인 一面의 活動이 아니라 意志나 感情 및 衝動 등의 全過程을 품는 全人的 活動이다. 그리하여 體驗은 그 自身이 行政現象의 一部分이기도 하다.

體驗은 歷史的으로 發展해가는 構造聯關의 內的把握을 의미한다. 그런데 行政이란 원래 그 環境 및 他者와의 끊임없는 交涉에서 이어져 가는 것이다. 그리하여 行政은 內向에서 體驗된 것을 外面化하는 側面도 가지고 있으며 이것을 表現(Ausdruck)이라고 한다면 行政行態, 行政組織, 法制, 行政慣習 등은 모두 行政이 客觀化된 表現일 것이다. 體驗이 行政의 內向的 契機라면 表現은 行政의 外向的 契機라 할 수 있다. 따라서 具體的인 行政의 具體的인 파악은 이 兩契機를 모두 포함해야 한다.

이러한 聯關構造는 계속하여 그의 環境의 條件에 그의 目的을 變化시킬 수 있는 體制이다. 이러한 體制는 또한 目的을 追求하는 手段뿐만 아니라 目的을 選別하며 意志(will)를 表示하는 意圖的인 聯關體制이다. 이러한 意圖的인 聯關體制는 意圖的인 單子(purposeful individuals)를 그의 構成要素로 하는 社會體制的 下位體制이다.⁽³⁹⁾ 이러한 體制는 分明히 具體的이고 動態的이며(concrete and dynamic) 一般的으로 開放的인 것으로 概念化 된다. 意圖的인 體制만이 目標들간을 選擇할 수 있는 理想志向的(ideal-seeking)일 수 있다. 現象學的인 立場에서 보자면 「志向(intention)」, 「志向的(intentional)」이라는 말은 모두 心理的인 行爲와 관계되며 이 行爲에 있어서 우리는 어떤 方式으로든지 어떤 것에 향하여 있다. 즉 이 말은 우리가 그 속에서 「對象과의 關係」속에서 있는 모든 體驗(Erlebnis)을 特徵지워준다. 이러한 行政體制에서는 하나의 目標가 達成되면 또 다른 目標를 選擇함으로써 理想을 찾아

(39) Ackoff, Russel L., and Fred E. Emery. *op. cit.* p. 215.

진보할 수 있고 理想 그 자체를 위해 目標을 끊임없이 희생시킬 수 있는 體制이다. (40)

이렇게 理想을 追求하고 意圖의 單子를 構成要素로 하는 行政體制가 變化하는 社會에 能動的으로 適應하기 위해서는 意圖의 單子는 能動的이어야 한다. 能動的이란 것은 責任을 진다는 것이며(To be active is to be in charge) (41) 受動的이란 것은 그것이 自然의 過程이든 社會의 物결이든간에 能動的인 다른 것의 支配下에 든다는 것을 意味한다. 이러한 能動的 定向(active orientation)은 自己意識의 行爲者(a self-conscious and knowing actor)와 實現하고자 하는 하나 또는 그 以上の 目的과 社會的 規約을 再設定할 수 있는 權力(access to levers that allow resetting of the social code) 이라는 세가지 主要要素를 갖는다. 意識이 없으면 行爲者는 그의 獨自性이나 行爲能力, 權力을 認知하지 못하며 受動的이 된다. 目的의 決意가 없이는 行爲는 方向을 잃고 단순히 흘러가는 것이 되며 (42) 權力이 없이는 銳利한 認知나 단호한 決意도 行動化할 수 없게 된다. 그러므로 能動的이란 것은 認知的이며 決意와 影響力을 갖는 것이다. (43)

社會現象으로서의 行政現象은 能動的 單子の 社會性을 前提로 한다. 能動的 單子が 存在한다는 것은 社會의이며 反應的(to be responsive) (44) 이라는 뜻이다. 이렇게 能動的 單子를 構成要素로 하는 行政體制는 그렇지만 單子 그것의 意志에 依해서만 變化해 나가는 것은 아니다. 이러한 單子の 意志만으로 社會體制로서의 行政體制의 變動을 說明하기란 困難하다. 行政體制는 그 自體의 어떤 意志 意識 能力이 있으며 이것에 依하여 變動해 가고 또한 變動에 對應해 나가는 聯關構造體制이다.

2. 行政實體의 屬性

開放體制란 그의 環境과 끊임없이 物質을 交換하며 物質의 要素를 集結하고 分解하는 體制로 定義될 수 있다. 이러한 體制의 한 屬性은 還流(feed back)이다. (45) 이것은 維持되어야 할 狀態나 追求되어야 할 目的으로부터의 離脫에 관한 情報을 모니터링함으로써 循環的原因連鎖機構(circular causal chains and mechanisms)에 기초한 特徵的 狀態의 恒常的 維持(homeostatic maintenance)나 目的의 追求를 의미한다, 이것은 前述했듯이 理想을 찾아 끊임없이 그의 目的을 修正해가는 意圖의 行政體制의 한 屬性인 것이다. 더욱기 아무리 簡單한 開放體制라 할지라도 一定한 條件下에서는 時間과는 無關한 狀態(time-independent state),

(40) *ibid.*, p. 240

(41) Etzioni, Amitai, *op. cit.*, pp. 3~4. 社會科學者는 人間과 人間을 結合하는 方式에는 人間을 instrument로 보느냐, purpose로 보느냐의 두가지가 있다고 한다.

(42) Everett W. Knight, *The Objective Society* (New York; Gerge Braziller, 1960) p. 45

(43) Etzioni, Amitai, *op. cit.*, p. 5

(44) *ibid.*, p. 7

(45) Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory, Foundations, Development, Applications* (New York: George Braziller, 1968) pp. 41~44

즉 定常狀態(steady state, Fließgleichgewicht)에 接近하게 된다. 定常狀態는 眞平衡(true equilibrium)과는 먼 곳에서 維持되며 初期條件(initial conditions)과도 無關하고 體制의 媒介變數(system parameter)만에 의하여 決定되고⁽⁴⁶⁾ 時間에 따라 成長하는(growth-in-time)⁽⁴⁷⁾ 屬性을 갖고 있다.

行政體制의 또 하나의 屬性은 아주 單純하고 一般성이 있는 原理로써 體制內的 要素(components within a system) 들은 相對的 成長(relative growth)을 한다는 것이다.⁽⁴⁸⁾ 이것에 類似한 異質同形的 成長(allometric increase)의 關係는 行政現象에서뿐만 아니라 社會現象에서도 찾아 볼 수 있다. 行政의 分化나 分業 및 都市化의 過程은 이러한 異質同形的 方程式體系를 따른다. 이러한 것은 行政體制內的 總人員에 對한 staff 人員의 增加 등에 명백히 적용될 수 있는 것들이다.

이제 行政實體의 屬性을 要約하여 보면 行政體制는 理想을 찾아 目的과의 괴리를 還流(feed back)시키면서 그의 目的을 끊임없이 修正해 나아가 時間과 함께 成長하고(growth-in-time) 體制內에서의 各 要素는 相對的으로 成長하여(relative-growth) 마칩내는 初期條件과 無關하게 體制變數에 의하여서만이 體制의 等終局的狀態(equifinality)에 도달하는 意圖的 志向的 體制라고 말할 수 있겠다.

3. 方法論的 含蓄性

이제 前述한 行政實體의 手段的 含蓄性(instrumental implications)에 對하여 생각해 볼 필요가 있다. 이것은 一般體制理論의 가장 중요한 側面이기도 한 手段的 分析的 適合性에 對하여 생각하는 것으로 手段的 適合성은 科學主義의 延長이며 分析的 適合성은 體制分析 過程에서 어떤 주어진 點에 有用한 pattern을 方法論的으로 確認하는 것이 된다.

行政實體의 探索은 模型定立을 통하여 洗鍊시킬 수 있을 것이며 잘 構成된 模型은 우리(allegory)가 探索코자하는 行政實體의 效果的인 비유가 될 수 있다. 그리하여 行政實體에 관한 模型의 質은 理性論者의 個別的 構成으로부터 實證論者나 經驗論者들의 直觀的 法則的 構成까지의 連續線上에 表現될 수 있고 그 중간에 一般體制論者의 야누스의 얼굴을 한 全體的 模型(holistic model)이 位置할 것이다.

體制分析은 情報蒐集의 媒介體이며 그 役割은 模型定立過程과 直接으로 關聯되어 있다. 行政實體의 屬性을 分離하고자하는 分類表에서 體制論者의 關心은 行政實體의 分析的 取扱可能性이며 이러한 分析的 取扱可能性은⁽⁴⁹⁾ 그 實體가 經驗的 觀察이 가능한 모든 屬性을

(46) *ibid.*, pp. 39~41 pp. 141~145

(47) *ibid.*, p. 103

(48) Buckley, Walter *Modern System Research for the Behavioral Scientist* (Chicago: Aldine Publishing co., 1968) pp. 11~30.

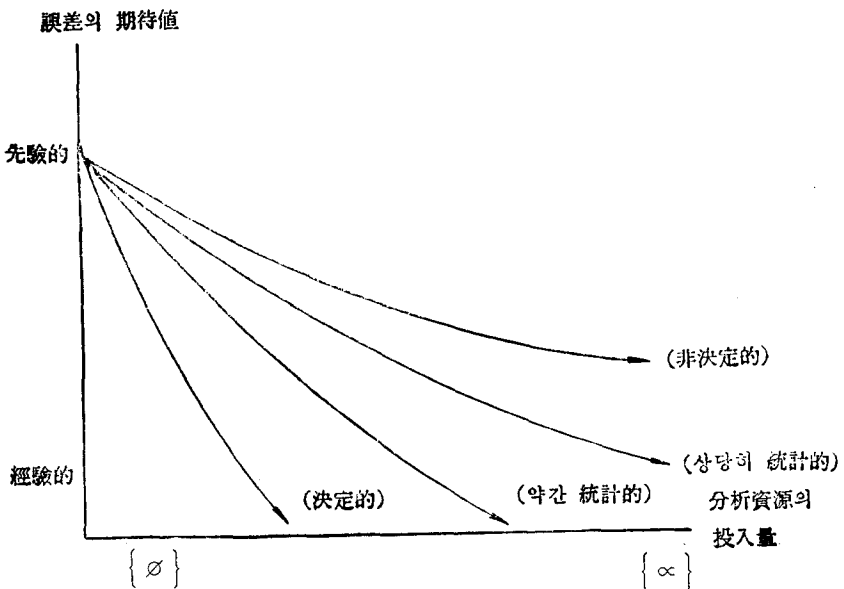
(49) Sutherland. *op. cit.*, pp. 143~144.

갖고 있는가 正確한 計量化가 可能한 決定因子와 屬性을 가지고 있는가 實驗的 造作이 認定되는가 하는 程度에 依存할 것이다. 이러한 分析的 取扱可能性의 基準은 行政實體의 屬性과 有關하며 本質的으로는 經驗的 接近可能性 測定可能性 및 統制可能性을 말한다. 또한 이러한 것은 決定的인 것으로부터 非決定的인 것으로 變化할 것이다.

模型定立過程에 또 다른 側面은 研究하고자 하는 實體의 構造的 屬性의 配列을 알게 해 주는 狀態變數水準 (state variable level) 特定時點과 實空間에서 狀態變數에 特定한 計量的 分類值를 부여하는 媒介變數水準 (parametric level) 狀態變數와 影響力의 方向間에 相互關係의 本性을 設定하게 하는 關係水準 (relational level) 關係變數에 特定한 값을 주는 係數 (coefficient level) 라는 4개의 分析水準을 생각해 볼 수 있다.⁽⁵⁰⁾

그런데 模型의 正確性은 4가지 水準에서 行해진 實體의 屬性은 모든 分析의 正確性에 依存하며 이것은 「決定的」, 「약간 統計的」, 「상당히 統計的」, 「非決定的」이라는 4가지 水準으로 屬性을 分類하고 이것을 더 操作的 水準으로 再定義할 수 있게 해준다. 그러나 아무리 時間과 資源을 많이 投入하여도 本質的으로 非決定的인 行政的 實體를 決定的인 것으로 바꾸지는 못할 것이다. <圖 1>에서 보듯이 ①誤差의 減小率과 ②漸近線의 位置에 差異가 있기 때문이다. 그러므로 模型의 質과 分析過程의 效果性은 實體의 固有한 本質的 屬性에 依存하는 것이다.

그런데 模型의 質과 分析過程의 效果性을 決定하는 것이 實體의 屬性만이 아니며 또 다른



<圖 1>

(50) *ibid.*, p. 144~145.

要因은 分析過程의 여러 側面에서 사용할 分析道具의 適合性이다. 이제 實體의 屬性과 分析道具의 適合性을 相關시켜 보면 <表 1>과 같다.

이러한 <表 1>에서 產出되어 나온 情報는 raw data도 아니며 단순한 思索(speculation)의 產物도 아니다. 이것도 分析道具에 의해 조작되어 나온 實體에 關係있는 data-base의 產物이다.

<表 1>

屬 性 分析道具	決 定 的	약 간 統 計 的	상 당 히 統 計 的	非 決 定 的
最 適 化 法 外 插 法, 投 射 法 계 입 論 教 示 法 및 基 假 說 的 方 法	唯 一 解	可 能 解 的 범 위 나 推 定 值	因 果 代 案 的 配 列	解 的 方 向 을 提 示

이제 分析道具와 實體의 屬性을 가장 잘 취급하는 適合 vector를 생각할 수 있으며 <表 1>에서 對角線이 그것을 나타내며 가장 效果的이고 能率的으로 實體를 取扱하는 部分이다. 主對角線의 오른쪽은 非能率이라는 期待된 接觸面의 條件을 나타내며 分析資源의 잘못된 部分을 나타내고 왼쪽은 非效果性이라는 상당히 심각한 狀況을 나타내며 問題解決에 힘이 없는 分析道具를 사용하고 있음을 暗示해 주고 誤差水準이 상당히 높거나 受諾할 수 없는 정도의 것이다. 分析道具의 適合性은 分析資源을 가장 적게 消費하면서 要求되는 情報水準을 얻어내는 것이며 더 實際的으로 말하면 適正한 費用水準에서 要求되는 情報量을 獲得하는 것이다.

이제 實體의 屬性과 分析道具間에 適用될 수 있는 模型을 생각해 보면 ① data base와 allegory 사이에 論理的, 數學的, 統計的 調整이 없는 때 즉 兩者사이에 거의 完全한 相關이 있는 때는 實證的 模型 ② data-base에 관한 信賴性이 상당히 강하지만 어떤 模型이 介入되는 곳에서는 歸納論者의 allegory는 data base의 延長이나 外插인 歸納模型 ③ 經驗的 allegory의 信賴性이 낮고 data-base와 data-base를 調整할 有意한 質的 變化를 導入할 수 있을 때는 演繹模型 ④ 問題에 適實한 data-base가 없으며 歷史的 經驗的 立證들이 分離되고 統合되어 있지 않을 때는 教示的 模型을 생각할 수 있다.

이러한 모든 模型들은 現在의 分析段階에서 行政實體의 屬性에 不適切하지 않는 限 그 寄與가 인정되며 役割은 肯定的이다. 이들 關係를 要約하면 <表 2>와 같다.

그리하여 어떤 實體를 分析的으로 取扱하기 위해서는 漸次的으로 決定論에 接近해 나가야 한다. 換言하면 分析模型을 實體에 適用함에는 우선 教示的 模型을 發展시키고 然後에 演繹的 假說을 發展洗鍊시켜야 한다. 이렇게 演繹的으로 導出된 假說과 그 洗鍊化가 妥當性

〈表 2〉

	決 定 的	약 간 統 計 的	상 당 히 統 計 的	非 決 定 的
最 適 化 法 外 插 法, 投 射 法 계 입 른 教 示 的 및 基 假 說 的 方 法	實 證 的 模 型	歸 納 的 模 型	演 繹 的 模 型	教 示 的 模 型

을 가지게 되면 歸納的인 模型을 適用할 수 있고 또 最適化의 手段을 찾아 볼 수도 있을 것이다.