

# 行政體制理論을 위한 基礎 概念의 考察\*

姜 信 澤

<目 次>	
I. 序 言	2. 要求의 投入
II. 一般體制理論	3. 支持의 投入
1. 觀點의 變化	4. 支持壓迫에 대한 反應
2. 一般體制理論	5. 具體的支持의 規制者로서의 產出
III. 社會體制理論	V. 行政體制理論의 豫備의 考察
1. 一般體制理論과 社會體制理論	1. 行政體制的 特徵
2. 社會體制理論	2. 轉換過程과 內部描寫
IV. 政治體制分析	3. 投入 產出 還流와 外部描寫
1. 分析樣式	

## I. 序 言

이 글은 行政體制的 特徵과 行政體制理論의 性格을 밝혀 보기 위하여, 一般體制理論, 社會體制理論 및 政治體制分析등의 몇가지 基礎概念을 고찰하려는 것이고 어떤 새로운 行政理論을 제안하려는 것은 아니다.

行政學 本來의 目標은, 말할 것도 없이 汎社會的(societal) 水準에서 나타나는 行政體制 즉 政府行政의 構造와 動態를 적절히 理解하고 그 業務를 改善하려는 것이다. 이와 같은 學問上의 目標을 달성하기 위하여 여러가지 分析的인 觀點이 사용되어 왔다. 흔히 말하는 公式的 構造中心의 古典理論, 人間關係論, 行態論, 環境論, 등등은 이러한 觀點의 變遷을 나타낸다. 體制論도 이러한 觀點중의 하나이다.

그런데 政府行政의 構造와 動態를 理解하려는 노력으로 사용된 觀點의 多樣성과 變化는 오히려 行政學 本來의 焦點을 흐리게 만들었고 이것이 소위 行政學의 自己同一性에 대한 危機를 가져왔다는 말로도 表現되고 있음은 周知의 事實이다. 쉽게 말해서 行政學者들 사이에서 行政學의 內容에 관한 合意를 찾아 보기 어렵게 되었다는 것이다. 이것은 行政現象

\* 이 글은 1980年度 文教部學術研究助成費를 補助받아 작성한 것이다.

도 복잡하고, 관점도 다양하기 때문에 나타난 결과라고 볼 수 있을 것이다. 오늘날 政府의 業務는 人間生活과 관련되지 않는 것이 없고, 人間生活의 각분야마다 그 나름의 學問과 見解가 있다. 그러므로 學者마다 政府의 業務중에서 특정한 것을 擇하여 그것을 그 나름의 「理論」으로 研究하더라도 그것이 行政學이 아니라고 할 수는 없게 되었으나, 行政學의 研究對象과 焦點을 不分明하게 만든 것은 사실이다.

行政學研究에 있어서 우리가 「體制論」을 援用하는 경우에도 위에서 말한 바와 같은 問題가 생겨나는 것 같다. 「行政」이라는 對象이 不分明한채로 體制論이라는 觀點만을 援用하다 보면 行政의 특징이 사라져버릴 가능성이 생겨나는 것이다. 즉 體制라는 概念은 아주 一般的인 概念이어서 生命體制의 경우에는 細胞로부터 社會體制에 이르기까지 各階層마다 모두 하나의 體制를 이루고 있는데, 이때 모든 體制가 가진 共通 屬性만을 가지고 體制들을 연구할 수도 있을 것이지만 이 경우에 우리는 行政現象을 따로 연구할 필요가 없을 것이다. 왜냐 하면 細胞만을 연구하고서도 行政을 理解했다고 말할 수 있게 되기 때문이다. 그러나 다른 方便으로, 體制論에서는 각 體制마다 그 下位體制가 가지고 있지 않은 새로운 屬性(emergent property)이 나타난다고 말한다. 이때에는 細胞와 行政體制는 각각 다른 體制가 된다.

결국 行政現象을 體制論적으로 연구한다는 것은 여러 體制들의 階層構造속에서 行政體制의 位置를 찾아 내고, 그것을 體制論의 概念을 사용하여 연구하는 것이 된다. 바꾸어 말하면 體制理論을 사용하여 行政體制를 고찰하는 것이 行政體制理論이라고 할 수 있다.

이러한 관계를 알아 보기 위하여 以下에서는 먼저 一般體制理論을 간단히 살펴 본 다음에 社會體制, 政治體制 그리고 行政體制의 順으로 그 基礎概念들을 考察하고자 한다.

## II. 一般體制理論

### 1. 觀點의 變化

오늘날 社會科學分野에서 흔히 쓰이는 말의 하나가 「體制」(體系, system)라는 말이다. 이 말은 하나의 流行語가 되다싶이 하였고 쓰이는 範圍도 아주 넓기 때문에 자칫하면 無意味한 말이 되어버릴 위험조차 있다.

그런데 體制論은 學問研究에 있어서 커다란 觀點의 變化를 가져 왔고 從前의 여러가지 見解를 修正하려는 노력이 담겨 있다. 體制論은 단순히 어떤 變數間的 關係만을 주장하는 것이 아니고 學問上의 認識方法의 變化를 주장하는 것이다.

體制論은 어떤 構成要素들 사이의 相互作用關係에 焦點을 둔다. 그런데 이러한 相互作用關係의 고찰에 있어서는 종래의 支配的인 見解에 큰 결함이 있다는 것을 알게 되었다. 종래의 科學에서 지배적이던 見解는 物理主義(physicalism)이다. 物理主義는 機械的模型(mechanistic model)이라는 말로도 표현된다. 이와 같은 과거의 物理主義에서는 모든 現象

을 機械的模型속에서 다루었고 世界를 혼돈(chaos), 「엔트로피」(entropy), 一方的 因果關係(one-way causality)로 假定하여 全體를 모두 部分으로 還元시켜 分析하려고 하였다. 그러나 이러한 模型으로는 全體性(wholeness)과 生成的進化(emergent evolution)등을 적절하게 다룰 수 없다는 생각을 갖게 되었다. 특히 生物現象과 社會現象에서는 全體性和 生成屬性이 중요하기 때문에 이런 問題를 다루기 위하여 필요한 見解로서 體制論이 提示되어 온 것이다.

體制論은 이와 같은 커다란 觀點의 變化이기 때문에 단순히 하나의 새로운 理論의 提案이 아니고 學問活動의 여러局面에 있어서의 變化를 요청한다. 이러한 變化의 特徵을 體制科學, 體制工學 및 體制哲學으로 나누어 알아 볼 수 있을 것이다. 이 세가지 局面은 그 內容을 엄밀하게 分離할 수는 없으나 그 意圖는 다음과 같이 區分할 수 있을 것이다.<sup>(1)</sup>

#### 가. 體制科學(Systems science)

體制科學은 物理學, 生物學, 心理學, 社會科學 등의 여러 科學에 있어서의 「體制」에 관한 科學的 探求와 理論이며, 一般體制理論은 모든 體制에게 적용되는 原則의 原理(doctrine of principles)라고 할 수 있다.

古典的인 科學에서는 觀察된 世界의 要素들을 分離한 다음에 다시 그 要素들을 결합시키면 全體이 관하여 알 수 있게 되리라고 생각하였다. 그러나 世界를 理解하려면 그 要素뿐만 아니라, 要素間的 相互關係도 고려할 필요가 있다는 것을 알게 되었다. 가령, 社會를 理解하려면 그것을 構成하는 個人뿐만 아니라 社會全體의 構造와 動態도 고려하여야 된다.

이러한 問題를 다루기 위하여는 첫째로 우리의 觀察된 世界속의 여러 體制를 그 自體로서 探求하고 그 自體의 特性을 가지고 연구하여야 한다는 것과, 둘째로는 여러 體制에 공통되는 일반적 측면, 相應關係 및 同一構造性(isomorphism)이 있다는 것을 인정할 필요가 생겨났다 이것이 바로 一般體制理論의 領域이다.

그러므로 一般體制理論은 全體(wholes)와 全體性(wholeness)에 관한 科學的探求라고 할 수 있는데, 얼마전까지만 하여도, 全體나 全體性이니 하는 생각은 科學의 限界를 벗어나는 形而上學的 觀念으로 여겨졌다. 이제는 이런것들을 다루기 위하여 새로운 概念, 模型 및 數學分野가 發達하고 있다. 同時에 여러 體制들에 적용되는 概念, 模型 및 原理가 지나는 각 學問에 共通되는 性格은 科學을 統一시킬 수 있을 것이라는 생각을 갖게 하였다.

여기서 體制란, 自體들간에 相互作用하며 또 環境과 相互作用關係에 있는 一團의 要素라고 定義된다. 體制는 數式을 사용하여 여러가지 樣式으로 표현되기도 하는데 動態的 體制理論은 時間을 두고 일어나는 體制의 變化에 관심이 있으며 여기에도 內部描寫方式과 外部

(1) Luc wig von Bertalanffy, "The History and Status of General Systems Theory," in George J. Kli , ed., *Trends in General Systems Theory* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1972), pp. 8-38.

描寫方式이 있다. 內部描寫는 本質的으로 構造的인 것으로서 體制의 行동을 그 狀態變數(state variables)와 變數間의 상호의존성으로 묘사한다. 外部描寫는 機能的인 것으로서 體制의 行동을 環境과의 상호작용을 통하여 묘사한다. 投入 產出 還流등의 개념을 사용하는 묘사가 外部描寫이다.

#### 나. 體制工學(Systems technology)

이것은 現代技術과 社會에서 發生하는 문제들을 다루기 위한 것으로서 自動化, 電算化등의 hardware와 體制概念 및 理論을 社會, 生態, 經濟등의 문제에 응용하는 software를 포함한다. 이 分野에도 여러가지의 技法, 模型 및 數學的 接近方法이 발달되어 있다.

現代技術과 社會가 너무나 복잡하여졌기 때문에, 전통적인 각 技術分科만으로서는 그런 문제들을 더 以上 감당할 수 없게 되어서, 全體的 또는 體制的이며 一般的이고도 學問共通의 性格을 가진 接近方法이 필요하게 되었다. 現代工學은 回路理論, 通信과 統制의 研究로서의 「사이네틱스」, 複合體制를 다루기 위한 電子計算技法등을 포함하게 되었다. 각 水準의 體制는 科學的統制를 요청하고 있는데 그 例로서는 生態系문제, 教育制度和 軍隊등의 公式組織, 그리고 社會經濟體制등의 다양한 문제가 있다. 이들 問題에 관한 科學的 理解가 얼마나 가능하며 科學的 統制가 어느 정도나 가능하고 소망스러운 것인가 하는 것을 별개로 친다면, 이들이 本質的으로 「體制問題」라는 것에는 疑問의 여지가 없게 되었다. 즉 이들은 아주 많은 數의 變數들의 상호관계를 포함하는 문제들인 것이다.

이러한 技術的 要求때문에 새로운 概念과 學科가 나타났는데 統制와 情報理論, 決定理論, 回路理論, 待期理論등의 독창성있는 새롭고 基本的인 觀念이 도입되었다. 還流, 情報, 統制, 安定, 回路等の 概念과 模型은 특정한 技術分野에서 발달하였으나 다른 여러 분야에도 融通적으로 적용될 수 있게 되었다. 그 예로서, 同一한 構造를 가진 還流模型이 機械, 水力 電氣, 生物 및 다른 體制에도 적용되게 된 것이다. 또한 순수科學과 應用科學이 수렴하게 되었다.

이와 같은 概念과 模型중에는 고도로 발달한 數學理論과 전자계산기 시뮬레이션(simulation)도 있으나, 體制문제에 관한 多少 非公式的인 논의도 있다.

#### 다. 體制哲學(Systems philosophy)

새로운 科學的 原型(paradigm)으로서 「體制」를 導入하면서 따라온 思考와 世界觀의 再定向이 體制哲學의 영역이다. 광범한 範위를 가진 모든 科學理論이 그러하듯이, 一般體制理論도 그 자체의 哲學的 측면을 가지고 있다. 「體制」라는 概念은 T.S. Kuhn이 말하는 새로운 原型이다<sup>(2)</sup> Bertalanffy가 말하는 새로운 성격의 철학인 것이다. 이러한 철학적 觀點에는 또 體制存在論, 體制認識論 및 價值問題라는 세가지 面이 있다.

(2) Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

첫째가 體制存在論(systems ontology)이다. 이것은 「體制」란 무엇을 의미하며 觀察世界的 各水準에서 體制가 어떻게 나타나고 있는가 하는 문제이다.

무엇을 體制라고 定義하고 묘사할 것인가 하는 것은 自明하거나 사소한 解答을 가진 문제가 아니다. 銀河系, 개, 細胞 및 原子等이 體制라는 것에는 쉽게 合意할 것이다. 그러나 動物 또는 人間社會, 人格, 言語, 數學등등을 體制라고 말할 때에는 그 뜻이 무엇이며 그 중의 어느 側面이 體制인가를 말하기가 쉽지 않다.

이렇듯 存在論面에서 본 體제도 여러가지로 생각할 수 있다. 첫째는 實際體制(real system)이다. 이것은 관찰에 의하여 認知 또는 推定한 體制로서 觀察者와는 독립하여 存在한다. 둘째는 論理나 數學과 같은 概念體制(conceptual systems)이다. 이것은 본질적으로 象徵的 構成物이다. 이 중에는 또 抽象된 體制(abstracted systems)가 있는데 이것은 「現實」에相應하는 概念體系이다. 그러나 이러한 區分들은 겉으로 보이는 것 처럼 分명한 것은 아니다. 어느 體制가 對象으로서 더 「實在」하는 것인지 상식적으로 分명하게 구분하기는 어려운 것이다.

體制哲學의 둘째의 面은 體制認識論(systems epistemology)이다. 體制認識論은 그 科學的態度는 비슷하나, 論理的 實證主義나 經驗主義의 認識論과는 큰 差異가 있다. 論理的 實證主義의 認識論(및 形而上學)은 物理主義, 原子主義 및 知識의 「카메라理論」의 생각의 支配를 받고 있다.

이런 理解는 오늘날의 知識에 비추어 볼 때 낡은 것이다. 物理主義와 還元主義(reductionism)에 反하여, 生物, 行態 및 社會科學에서 제기되는 問題와 思考의 樣式은 그 나름의 對等의 考慮를 要하게 되었고 그것을 基本粒子로 단순히 還元한다거나 物理의 전통적 법칙을 적용하는 것은 가능하지 않은 것으로 보인다. 構成要素로 분해하고 一方的 또는 線型的 因자를 찾는 古典科學의 分析節次에 비하여, 여러 變數를 가진 「組織된全體」의 연구는 認識의 數學模型 및 技法에서 제기되는 문제와 더불어, 相互作用, 交換, 組織 및 目的論(teleology)등의 새로운 範疇를 필요로 한다. 더구나 知覺은 「實物」의 反映도 아니고 知識은 「眞理」 또는 「實際」에 대한 단순한 近似值도 아니라는 생각을 갖게 되었다. 知覺은 知者와 被知者間的 相互作用이며 따라서 그것은 生物的, 心理的, 文化的 및 言語的 性格을 가진 여러 要因들에 달려 있다. 科學은 이제 아무렇게나 널려 있는 事物을 다루는 것이 아니라, 人間이 그의 生物的 文化的 言語的인 資質과 속박을 가지고 自己가 處한 世界 또는 進化와 歷史때문에 適應하게 된 世界를 위하여 창조한 것이라는 생각을 갖게 된 것이다.

세째는 價値(value)이다. 이것은 人間과 그의 世界와의 관계이다. 만일 現實이 組織된全體들의 階層으로 이루어진 것이라면 그런 世界에서의 人間の 映像(image)은, chance에 支配되는 物理的 粒子들만이 終局的이고 唯一하며 眞正한 現實이 되는 그런 世界에서의 人間

의 映像과도 다른 것이다. 오히려 象徵, 價値, 社會的 實體와 文化의 世界가 무엇인가 더 「現實」일 것이다. 階層的秩序속에 자리잡은 이런 世界가 科學과 人文, 技術과 歷史, 自然科學과 社會科學이라는 「두개의 文化」間的 深淵에 다리를 놓아줄 수 있을 것이다.

一般體制理論의 이와 같은 人間主義의 觀點은 機械的 志向을 가진 體制理論家들과 뚜렷한 對照가 된다. 數學, 還流 및 技術로만 생각하는 機械論的 體制理論이야 말로, 人間을 機械化하고 格下하여 테크노크라트의 社會로 끌고 가는 궁극적인 段階가 아닌가 하는 두려움을 낳게 만든다. Bertalanffy는 數學, 순수科學 및 應用科學의 역할을 理解하고 강조하면서도 一般體制理論이 限定되고 조각난 眼目만을 갖지 않는 限, 人間主義의 側面을 회피할 수 없으리라고 보고 있다.

위에서 體制科學, 體制工學 및 體制哲學으로 나누어 알아 본 바와 같이, 一般體制理論은 각종 傾向의 接近方法을 가지고 있는데, 이것은 간결하게 體制論을 理解하는데 장애가 되기도 하지만 아직은 發展중에 있으므로 서로 補完의 일 수도 있을 것으로 생각되며, 더욱 發展하면 좀 더 統一된 見解가 나올 수 있을 것이다.

一般體制理論은 「現實」의 어떤 일반적 측면에 관한 模型이다. 그러나 그것은 종전에 간과되었던 事物을 바라보는 하나의 方式이며 이런 意味에서 하나의 方法論的 敎訓이다. 그리고 그 범위가 넓은 모든 科學的 理論과 마찬가지로 一般體制理論은 哲學의 永久的인 問題와 관련되어 있고 또 그에 대하여 解答을 주려고 努力하는 것이다.

## 2. 一般體制理論

### 가. 一般體制理論의 目標

體制科學, 體制工學(技術) 및 體制哲學의 고찰에서 밝힌 바와 같이, 一般體制理論은 科學分野의 體制에 공통되는 原理를 추구하고 있는데, 一般體制論者들은 다음과 같은 希望을 가지고 있다.<sup>(1)</sup>

- ① 自然 및 社會科學의 여러 分野에서 통합을 향하는 일반적 傾向이 있다.
- ② 이러한 統合은 體制의 一般理論에 그 求心點을 두는 것 같다.
- ③ 이런 理論은 科學의 非物理的 分野에서도 정확한 理論을 발달시키는 중요한 手段일 수도 있다.
- ④ 個別科學의 世界에 걸쳐서 垂直的으로 흐르고 통합된 原理를 발전시킴으로서, 이런 理論은 科學의 統一이라는 目標에 접근시켜 준다.
- ⑤ 이것은 科學敎育에서 크게 요청되는 統合을 가져다 줄 것이다.

이러한 希望에서 1954년에 The Society for General Systems Research가 조직되었다. 이 學會는 종전의 知識分野중 二個分野以上에 적용될 수 있는 理論的 體系를 더욱 발전시키기

(1) Ludwig von Bertalanffy, *General Systems Theory: Foundations, Development, Applications* (New York: George Braziller, 1968), p. 38.

위하여 조직되었으며 그 주요 機能을 다음과 같이 設定하였다. <sup>(4)</sup>

① 여러 分野에 있어서의 概念, 法則 및 模型의 構造同一性(isomorphy)을 연구하고, 이것을 한 分野로 부터 다른 分野로 쓸모있게 移轉하는 것을 돕는다.

② 理論的 模型이 없는 分野에서는 적절한 理論的 模型의 개발을 장려한다.

③ 각 分野의 理論的 努力의 중복을 줄인다.

④ 각 專門家間의 意思소통을 향상시켜 科學의 統一을 장려한다.

#### 나. 催 定

一般體制理論이 위에서 말한 目標를 내세우는 것은 다음과 같은 假定을 하기 때문이다.

##### (1) 組織된 複雜性(Organized complexity)

一般體制理論의 核心的 觀念은, 原始的 無秩序로 부터 組織된 複雜性이 생겨난다는 생각이다. 이것은 宇宙의 化學的 生成이 그러하고 生命의 起源이 그러하며 社會的 進化가 그러하다는 생각이다. <sup>(5)</sup>

이러한 생각은 一般體制理論이 다루고자 하는 가장 중요한 側面이다. 요사이의 생각으로 보면 古典物理學은 「組織되지 않은 複雜性」(unorganized complexity)에 관한 理論을 발전시키는데 성공하였다. 예컨대 「가스」의 행동은 數 많은 分子들의 非組織的이고 個別的으로 는 追跡 不可能한 運動의 結果인데 전체로서의 「가스」는 熱力學法則의 支配를 받는다. 이러한 組織되지 않은 複雜性에 관한 理論은 종국적으로 찬스와 確率法則에 근원을 두며 熱力學의 第二法則에 土臺를 두어 모든 에너지는 결국 「엔트로피」(entropy)가 된다는 생각이 다. <sup>(6)</sup> 이와는 대조적으로 오늘날의 科學의 根本問題는 組織된 複雜性이라는 생각이 발전하였다. 이런 생각밑에서 전통적인 物理學에서는 異端視되었던 組織, 全體性, 方向性, 目的性(teleology) 및 分化등을 다루게 되었다. <sup>(7)</sup>

##### (2) 構造同一性(Isomorphism)

組織된 複雜性을 가져오는 體制의 여러가지 特性은 相異한 分野에서 비슷하게 나타난다는 것이 자주 발견되었다. 즉 體制의 공통 특성이 있기 때문에 相異한 分野에서 構造的 類似性 또는 構造同一性을 찾아볼 수 있게 되었다. 이러한 構造同一성은 아주 다른 分野에서 유사한 概念, 模型 및 法則이 발견되었기 때문에 假定할 수 있는 것인 동시에, 어느 한 分野에서 발전시킨 概念과 模型들을 다른 分野에 援用할 수 있는 가능성을 마련하여 준

(4) *It'd.*, p. 15.

(5) F. Kenneth Berrien, *General and Social Systems* (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1968), p. i.

(6) 熱力學第二法則에 의하면 不可逆的過程을 가진 秩序있는 體制(ordered systems)는 가장 豫想되는 狀態를 향하는 경향이 있다, 따라서 既存秩序는 파괴되고 종국적으로 파괴를 향하는 傾向이 있다는 것이다. 生命體制와 社會體制는 自己維持(self-maintaining)를 하고 있는데 위와 같은 熱力學 第二法則에 비추어 보면 自己維持는 不可思議에 속한다.

(7) Bertalanffy, *General Systems Theory*, p. 34.

다.<sup>(8)</sup>

이제 一般體制理論의 基本假定을 살펴 보았으므로 더 具體的인 定義와 命題들을 알아 보기로 하자.

#### 다. 一般體制理論의 概念과 構造

一般體制理論 자체가 복잡하여 간단히 정리하기가 어려우나 以下에서는 몇가지의 基本的인 概念들을 살펴봄으로써 社會體制理論 및 政治體制理論의 理解를 돕고 行政體制理論의 모습을 그리는데 參考로 하고자 한다.

體制論에 사용하는 概念들은 상호간에 밀접히 관련되어 있기 때문에 하나의 概念은 그와 관련된 다른 概念과의 관계에서만 理解될 수 있는 경우가 많다. 그런데 一般體制論에서 다루어지는 內容이 체계화된 것이 아니고 發達系譜上 차이가 있는 것이 있어서 例示중에는 중복되는 것도 많다.

##### (1) 體制(System)

體制를 基本的으로 정의하면 「相互關係를 가진 一團의 要素들」이라고 할 수 있다.

##### ① 關係와 構成的 特徵

위에서 相互關係라는 말은 어떤 要素들 p가 R關係에 있기 때문에 R에 있는 p要素들의 行動은 R'에 있을 때의 p의 行動과는 다르다는 것을 뜻한다. 만일 p가 R에 있을 때나 R'에 있을 때나 그 行動에 差異가 없다면 p要素들은 R 및 R'의 兩者 모두 또는 그중의 하나와 無關하게 行動하고 있는 것이다.

예를 들어 보자. 어떤 組織에 있어서 그 構成員은 公式的 關係에 있을 때와 非公式的 關係에 있을 때 그 役割이 다르게 나타날 것이다. 만일 그의 行動이 두 경우에 아무런 差異가 없다면 그 役割은 그중의 하나와 無關한 것이라고 할 수 있다.

이렇게 보면 要素間에 상호관계가 있는 경우 어떤 한 部分의 變化는 全體에 영향을 미치고 반대로 全體와 다른 部分들의 變化는 特定部分의 變化를 가져 온다고 할 수 있다.<sup>(9)</sup>

여기서 잠시 體制의 複合性을 알아 보자.

어떤 要素들로 이루어진 複合體(complex)는 數, 種 및 關係이다. 이때 개별적으로 分離하여 생각한 要素의 數나 種의 合은 合算的(summative)인 것이고, 關係로 이루어진 複合體는 構成的(constitutive)인 것이다. 要素들의 合算的 特徵은 複合體의 內·外部에서 같다.

따라서 이런 特徵은, 分離시켜 본 要素들의 特長과 行動의 合計로 얻어진다. 그런데 構成的 特徵은 複合體內에서의 특정한 關係에 달려 있다. 따라서 이 特徵을 理解하려면 部分뿐만 아니라 그들의 關係도 알아야 된다. 예를 들어 보면, 사람들은 하나 둘 등으로 헤아릴 수 있는 數로 생각할 수 있다. 이런 合算的 特徵으로만 생각하면 組織內의 사람의 數나

(8) *Ibid.*, pp. 33-34.

(9) *Ibid.*, pp. 55-56.



그들이 組織外에 있을 때의 數는 같을 것이다. 그러나 사람들이 가진 어떤 關係 즉 役割關係로 보면 同一한 사람들이라도 組織內에서의 構成的 특징과, 그 組織外에서의 構成的 특징이 다를 것이다.

### ② 和와 全體性(Sum and wholeness)

이렇게 보면 「全體는 部分의 和보다 크다」라는 表現은, 「構成的 특징은 分離된 部分의 특징으로 부터 說明할 수 없다」라는 말에 不過한 것이다. 따라서 部分으로서의 특징과 비교할 때 構成的 特徵은 「새롭거나」 「生成的」(emergent)인 것으로 보이는 것이다.<sup>(10)</sup>

體制의 定義에서 이러한 複合性的의 문제를 미리 밝혀 두는 것은 體制가 生成的 屬性(emergent property)을 가지고 있다는 것을 알아 둘 必要가 있기 때문이다. 사실, 따지고 보면 이런 生成的 屬性이 있다고 보기 때문에 體制의 階層(hierarchy of systems)을 말할 수 있는 것이다. 하나의 體制( $S_1$ )는 그 構成要素로 되어 있고 이 體制( $S_1$ )는 同級의 다른 體制들과 함께 그 上位의 體制( $S_2$ )를 구성한다. 이때 구성요소들은 體制( $S_1$ )의 下位體制이며  $S_2$ 는 上位의 體制이다. 下位體制 體制 및 上位體制는 階層을 이루면서 上位 段階의 體制로 構成될 때마다 새로운 屬性이 나타나는 것이다. 이런 새로운 屬性 또는 다른 屬性이 있기 때문에 體制들은 서로 다른 體制이면서도, 屬性들의 관계를 보면 構造同一性(isomorphism)을 찾아 볼 수 있으므로 그 모두를 體制로 다룰 수 있는 것이다.

### ③ 定義

이제 몇가지 豫備的인 생각을 검토하여 보았으므로 「相互關係를 가진 一團의 要素가 體制이다」라는 기본 定義를 다음과 같이 확대할 수 있을 것이다. 즉 하나의 體制는 相互作用하는 一團의 構成要素들(components, or elements)로 이루어지며 다른 體制들로 부터 흘러들어오는 投入과 다른 體制들로 흘러나가는 產出의 種類와 率을 濾過시키는 屬性을 가진 境界(boundary)를 가진다.<sup>(11)</sup>

이 定義에 포함된 構成要素, 境界, 投入 및 產出등의 概念을 또 차례로 定義하기 전에 먼저 開放體制의 屬性을 간단히 검토할 필요가 있다.

#### (2) 開放體制(Open system)

一般體制理論이 假定하는 組織된 複雜性은 體制가 開放되어 있기 때문에 나타난다.

#### ① 閉鎖體制(Closed system)

이것은 그 환경으로 부터 격리된 體制로서 「엔트로피」가 증가하고 결국 均衡狀態에서 過程이 정지되어 버린다고 할 수 있다. 「엔트로피」는 確率值인데, 閉鎖體制는 가장 豫想되는 分布狀態로 가는 傾向을 가지고 있다. 이것은 완전한 無秩序의 상태이다. 가령 하나의 바구니속에 흰공과 붉은 공을 담아 놓았을 때 서로가 고루 고루 섞여 있는 狀態가 無秩序의

(10) *Ibi l.*, p. 54.

(11) *Be rien, op. cit.*, pp. 14-15.

狀態인 것이다.

## ② 開放體制

폐쇄체제에 반하여 開放體制는 그 환경과 물질을 교환하는 體制로서 體制的 構成部分에 상응하는 物質을 수입하고 수출하면서 體制를 구성하기도 무너 뜨리기도 한다. 여기에 秩序가 나타나는데 이것이 「組織된 複雜性」이다.<sup>(12)</sup>

얼핏 생각하면 가장 豫想되는 확실한 分布狀態가 無秩序이다라는 말이 잘 납득되지 않을 것이다. 그러나 어떤 事物의 構成要素의 分布가 고루 널려 있다는 것은 아무런 特徵이나 차이가 없다는 것이기 때문에 그것은 非組織이며 혼돈이고 無秩序이며 파괴인 것이다. 그에 比하여 組織된 複雜性은 아무리 복잡하더라도 方向性和 目的性이 있으므로 秩序인 것이다. 이런 假定이 있기 때문에 體制的 生成, 分化, 適應, 進化, 成長등을 말할 수 있는 것이다.

體制는 曠潛在性(equi-potentiality)을 가진 構成要素들이 分化되면서 그 나름의 特性을 갖게 되는 動態的인 一次的 規制가 이루어지고 還流等에 의한 二次的 規制로 安定을 갖게 된다. 體制가 目的性을 갖게 되는 것은 還流와 더불어 等終局性(equi-finality)이 있기 때문이다. 出發狀態가 다르거나 發展經路가 다르더라도 體制는 同一한 最終狀態에 到達할 가능성이 있다는 것이 等終局性이다.

## (3) 構成要素(Components)

하나의 構成要素는 體制的 單位로서 다른 單位들과 함께 產出을 만들어 내기 위하여 投入을 結合, 分離 또는 比較하는 機能을 한다.<sup>(13)</sup>

## (4) 境界 Boundary

境界는 한 體制를 다른 體制로 부터 분리시켜주는 영역이다. 境界의 有無는 構成要素間의 관계가 境界內에 있을 때와 밖에 있을 때에 나타나는 差異로써 識別된다. 이것은 위에서 體制的 基本定義에서 相互關係가 무엇이나를 밝힌 것과 관련이 있다. 즉 어떤 要素들 사이의 相互關係의 특징에 變化가 나타나는 領域이 그 體制的 境界인 것이다.

境界는 記號化(coding)와 解讀(decoding)의 屬性을 가지고 있어서 어떤 體制에 加하여지는 것이 바로 곧 體制로 들어가는 것이 아니다. 다시 말하면 境界는 무엇을 體制로 받아 드리고 내보낼 것인가를 결정하는 門이며 投入과 產出의 흐름의 率을 통제하는 門이라고 할 수 있다.

要컨대 境界는 投入과 產出이 통과하는 領域으로서 이 경계를 통하여 體制와 環境間에 교환이 이루어진다. 여기서 경계는 物理的 區劃만을 지칭하는 것이 아니고 規範과 같은 어떤 心理的 屬性일 수도 있다.

(12) Bertalanffy, *General Systems Theory*, p.39 및 p.141.

(13) 以下の 각 定義는 Berrien, *op. cit.*, pp.14-33 參照.

#### (5) 體制의 狀態(State of a system)

한 體制의 構成要素들은 일정한 時點마다 一定한 類型으로 配列된다고 생각할 수 있는데, 이것이 體制의 狀態이다. 體制의 狀態는 각 時點마다 다를 수 있다.

#### (6) 投入(Inputs)

體制로 들어가는 投入은 體制가 吸收한 에너지 또는 體制에 도입된 情報이다. Berrien은 에너지 또는 情報의 投入을 維持投入(maintenance inputs)과 信號投入(signal inputs)의 두 가지로 말하고 있는데 이것은 도움이 되는 생각이다. 維持投入은 體制에 활력을 주며 運營될 수 있게 하는데, 信號投入은 處理되어야 할 情報를 體制에 提供한다. 뒤에 政治生活의 體制分析에서 말하는 支持는 維持投入과 비슷하고 要求는 信號投入과 비슷한 것이다. 體制에 대한 維持 또는 支持投入이 없거나 不充分하면 體制는 파괴되거나 손상을 입게 될 것이며, 信號投入 또는 要求投入을 處理할 能力이 없어질 것이다.

#### (7) 產出(Outputs)

體制의 產出은 體制의 構成要素들이 體制로 부터 그 上位體制로 내보내는 에너지, 情報 또는 產物이다. 이 產出에도 두 종류를 생각할 수 있는데 하나는 上位體制에게 쓸모가 있는 것이고 다른 하나는 쓸모가 없는 것이다. 이 區分은 중요한 것이다. 왜냐 하면 下位의 體制가 上位의 體制에 대하여 무엇인가 쓸모있는 投入(下位體制의 產出)을 제공하여야만 다 같이 生存할 수 있기 때문이다. 그러므로 體制가 받아들일 수 있는 投入은 制限된 것이고 無差別의인 것이 아니다.

결국 쓸모 있는 產出이 쓸모없는 產出보다 커야만 體制와 上位體制는 成長하고 生存이 持續될 수 있을 것이다. 그렇지 않으면 體制와 上位體制는 解體되어버릴 것이다.

이것은 上位體制가 體制產出중에서 選擇을 해야 된다는 것을 뜻한다. 여기서 도출되는 생각은, 體制의 產出은 그 投入과 다르다는 것이고 體制들의 階層水準에 따라 그 產出의 종류가 다르다는 생각을 할 수 있다.

#### (8) 還流(Feedback)

##### ① 還流

還流는 產出의 函數로 본 投入의 통제를 말한다.<sup>(14)</sup> 還流라는 개념을 사용하여야만 體制의 生存, 機能 및 目的志向性을 이해할 수 있게 된다. 還流를 가진 體制의 특징은 事前에 알지 못하는 妨害要因을 자동적으로 補償할 수 있다는 점이다. 이러한 還流統制體制를 설계하려면 예상되는 방해의 범위와 예상되는 極限值를 아는 것으로 충분하다.

還流에는 負의 還流(negative feedback)와 正의 還流(positive feedback)가 있다. 負의 還流는 產出이 어떤 極限值에 이르면 이 情報가 전달되어 投入의 수준을 감소시키게 되는 조

(14) 以下の 還流, 貯藏 및 記憶의 定義는 *Ibid.*, pp.34-47 參照

건을 말한다. 負의 還流를 통하여 體制가 안정된 상태를 유지하는 것이다. 正의 還流는 위  
의 경우와 反對이다. 즉 產出이 어떤 極限值보다는 적다는 情報가 전달되어 投入이 증가하  
게 되는 경우이다.

## (2) 사이버네틱스(Cybernetics)

體制理論과 사이버네틱스 및 統制理論은 同一한 것이 아니고 前者가 後者를 채택한 것이  
다. (15)

사이버네틱스는 技術과 自然에 있어서의 統制메카니즘에 관한 理論이며 情報과 還流라는  
개념에 그 基礎를 두고 있는데 그것은 一般體制理論의 一部分일 뿐이다. 사이버네틱스는  
自己規制(self-regulation)를 나타내는 體制의 特例이다.

사이버네틱스는 開放體制模型과도 차이가 있다. 開放體制理論은 그 構成要素들의 動態的  
相互作用에 土臺를 두고, 一般화된 動力學 및 熱力學등의 理論으로 그 一次的 規制問題를  
다룬다. 그런데 사이버네틱스는 還流週期에 土臺를 두고 還流와 情報理論으로 二次的 規制問  
題를 다룬다. 體制의 構成要素들이 分化, 競爭, 配分成長(allometric growth)등의 相互作  
용으로 나타내는 體制의 安定이나 不安定이 一次的 規制(primary regulation)이며, 體制의  
產出이 環境에 미친 效果에 관한 情報의 傳達로써 投入이 規制됨으로서 體制가 安定을 찾  
아가게 하는 것이 二次的 規制(secondary regulation)이다.

## (3) 安定의 狀態(Homeostasis)

還流에 의하여 體制는 安定된 狀態를 유지할 수 있는데 이때의 安定은 靜態的 均衡이 아  
니라 動態的 安定이다.

## (9) 貯藏과 記憶(Storage and memory)

體制가 投入을 產出로 轉換시키려면 어떤 最少限의 反應時間을 필요로 한다. 貯藏은 이  
러한 最少限의 反應時間 以上으로 產出을 지연시키게 할 수 있는 體制의 屬性이다.

모든 體制에서 貯藏이 일어나는 것은 아니다 그러나 貯藏이 가능하도록 구성된 體制는  
生存하기에 더 適合하다고 할 수 있다. 貯藏이 일어나는 理由는 첫째는 體制가 필요로 하  
는 것 보다 더 많은 投入이 이루어지기 때문이며 둘째는 投入을 처리하는 過程에서 構造上  
의 修正이 나타나기 때문이다. 이렇게 貯藏된 에너지는 후후의 投入處理에 영향을 미친다.

記憶(memory)은 信號投入의 貯藏이다.

## (10) 適應(Adaptation)

體制의 適應은 그 可變性(variability)과 관련이 있다. (16) 開放體制의 產出은 確率的(prob-  
abilistic)이다. 왜냐 하면 開放體制는 다른 體制들과 相互作用하는데, 다른 體制들도 可變  
적이기 때문에 그 投入과 產出의 연결에 있어서 언제나 1對1의 對應關係가 成立될 수 없기

(15) Bertalanffy, *General Systems Theory*, p.17. 및 p.149.

(16) Berri n, *op. cit.*, pp.48-74.

때문이며 體制의 構成要素들이 어떤 狀態를 만들어낼 것인가 하는 것이 아주 不確實하기 때문이다.

그러나 體制의 可變性이 無限한 것은 아니다. 體制產出의 可變性은 體制의 構成要素의 構造와 境界에 의하여 통제된다. 또 그것은 體制狀態의 數에 의하여 규제된다. 그리고 體制의 能力은 그 可變性의 범위라고 할 수 있다. 즉 可變性의 範圍가 크면 體制의 능력이 크다고 할 수 있고 體制의 能力은 可變性이 제약당하는 만큼 제약된다.

體制의 構成要素間(또는 體制間)에 나타나는 組織은 最初에는 두개 以上の 要素(體制)가 우연히 共生關係(symbiotic relationship)를 이루고 複合體制間에 還流關係가 생겨날 때 形成된다. 그리하여 體制의 組織은 더 복잡하여지고 生成의 特徵(emergent characteristics)을 갖게 된다. 여기서 生成의 특징이란, 전술한 바와 같이 한 水準의 體制에서 찾아볼 수 없는 특징이 다른 水準의 체제에서 나타나는 特徵이다. 이것을 進化라고도 할 수 있다.

이와 같이 體制產出의 可變성과 體制의 복잡성, 不確實性 및 生成의 특징속에서, 體制가 그 行動과 構造를 수정하여 生存能力을 키우는 것이 適應이다. 體制는 잠재적으로 害로운 投入을 防止, 分散 또는 中立化시키므로서 적응한다. 適應하는 體制는 더 큰 安定을 향한다.

#### (11) 體制의 成長(Growth of systems)

成長이란, 모든 部分이 機能的으로 발달되어 있는 體制規模의 擴大를 말한다.<sup>(17)</sup> 成長은 構造的 변화라고 할 수 있는데 構造的 變化는 어떤 「異質的」投入때문에 일어난다. 즉 半組織狀態에 있는 體制가 組織되도록 만드는 어떤 독특한 投入이 결정적 時點에서 이루어질 때 成長이 시작된다. 예컨대 수증기가 모여 다닌다고 해서 비가 되는 것이 아니고 「먼지」가 들어 가서 빗방울이 이루어져야 비가 쏟아지는 것과 같다. 體制의 成長을 가져오는 어떤 독창적 생각, 核心要素 또는 특별한 物質은 體制를 유지하거나 體制에게 作業指示를 하는 投入과는 구별된다.

이러한 成長과 그에 따라 일어나는 修正때문에 體制가 生成의 특징을 갖게 된다. 그리고 成長에 의한 수정은 體制를 더 能率的으로 維持할 수 있게 해주기 때문에 成長修正을 적응이라고도 볼 수 있다. 成長에도 制限이 있다. 즉 成長은 適應限界와 記憶에 의하여 제약된다. 또 기미있는 것은 最初의 體制의 下部構造에 담겨져 있는 어떤 「計劃」에 따라서 成長이 이루어진다는 점이다. 물론 部分的인 專門化에 따라 이 計劃이 수정되기는 하지만 初期의 「案」이 뒤에도 그 흔적을 크게 남긴다. 말하자면 세살때 버릇이 여든살까지 가는 것이다. 行政組織에 있어서도 初創期의 흔적이 뒤에까지 남는 경우가 많은 것이다.

學習(Learning)은 信號의 投入때문에 일어나는 構造의 수정이라고 할 수 있다. 많은 情報를 받고서도 아무런 變化가 없으면 아무것도 배운 것이 없는 것이라고 할 수 있다.

(17) *It d.*, 75-87.

成長과 관련하여 下位體制와 上位體制間에 흥미있는 관계가 성립된다. 上位體制는 下位體制들로 부터 生成되고 또 下位體制에 依存하지만 점차로 下位體制를 통제하게 된다. 왜냐 하면, 成長때문에 下位體制的 構造와 機能이 專門化되고 그러므로서 어떤 機能은 上位體制的 지휘를 받게 되고 그 統制를 받게 되는 것이다.

### Ⅲ. 社會體制理論

#### 1. 一般體制理論과 社會體制理論

위에서는 一般體制理論의 哲學的 背景, 根本假定 및 몇가지 基本概念을 고찰하였다. 이러한 假定과 概念을 토대로 하여 여기서는 社會體制理論의 윤곽을 살펴 보기로 한다. 社會體制를 一般體制理論의 틀속에서 바라보면 그 기본적인 생각이 같기 때문에 반복되는 用語가 많다. 어느 의미에서 보면 社會體制理論은 一般體制理論의 틀에다가 經驗的인 社會現象을 代入한 것이라고 말할 수 있을 것이다. 다만 이 經驗的 代入으로 一般體制理論이 社會體制에 적당되도록 限定되어야 한다.

#### 2. 社會體制理論

##### 가. 構造-機能論

보통 社會體制理論이라고 말할 때에는 Talcott Parsons 등의 構造-機能論과 그에 대한 反對理論(葛藤理論, 交換理論, 相互作用理論 등)과 여기서 알아보고 있는 一般體制理論의 입장등 다양하다. 우리가 여기서 이 모든 理論을 綜合하려는 것은 아니고 W. Buckley와 F. K. Berrier의 見解를 주로 참고하면서 몇개의 概念을 알아보려는 것이다. 다만 Parsons의 構造-機能論에서 말하는 機能的 要件을 충족시키기 위한 下位體制(構造)의 개념은 크게 참고가 될 것이다. Parsons에 의하면 모든 社會는 目標達成(goal-attainment), 適應(adaptation) 類型維持(pattern maintenance) 및 統合(integration)이라는 네개의 機能的 要件을 충족시켜야 한다고 말한다. 이때의 目標達成機能은 政體(polity)가 수행하며 政體속에 行政體制가 있게 된다. 이런 생각은 行政體制的 「所在」를 밝히는데 도움이 되는 생각이다.

##### 나. 社會體制理論

모든 開放體制는 다 같이 共通되는 일정한 屬性을 가지고 있으나 이와 같은 屬性만을 가지고서는 구체적인 體制的 특징을 밝히기에 不充分하다. 그러므로 一般體制理論의 틀속에서 社會體制的 특징을 고려하여 社會體制理論을 도출할 수 있어야 된다.

社會體制는 生物體制나 다른 物理的 體制的 固定된 物理的 構造가 없으며 事件들 또는 關係들의 構造를 가지고 있을 뿐이다. 社會體制는 設計된 體制이며 人間의 心理的인 紐帶로써 묶어진 體制이다. 이 때문에 社會體制는 어떤 뚜렷한 生命의 週기를 그리는 것도 아니고, 二. 構成部分을 함께 묶어 두려면 여러가지의 統制메카니즘이 필요하게 된다.<sup>(18)</sup> 이

(18) Dar-el Katz and Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (New York: John

점들을 유의하면서 다음 몇개의 概念을 알아 보자.

(1) 集團(Group)

集團論 자체가 하나의 뚜렷한 接近方法일 수 있는데 여기서 다루려는 集團은 體制論의 見地에서 바라본 것이다.

이때, 하나의 集團이란, 서로 相互作用하는 둘 또는 그 以上の 個人들의 一團이며, 이들 끼리 상호 작용하는 방식은 그들이 다른 個人들과 상호 작용하는 方式과 다르다. 이것은 體制를 일반적으로 정의할 때와 같은 方式이다. 集團을 體制라고 한다면 集團의 構成要素는 個人인 설인데 더 엄격하게 말하면 個人의 行爲 또는 役割이다.<sup>(19)</sup>

一般的인 體制에 있어서 上·下位體制가 있듯이, 集團에도 上·下位の 集團이 있다. 그런데 한 集團이 社會組織으로 발전하려면 그 集團보다 下位の 集團이 쓸모있는 產出을 생산해 주어야 하며 또 그 集團은 자체보다 上位의 集團에게 쓸모있는 產出을 만들어 주어야 한다. 결국 社會組織의 발전은 上·下集團들이 그들의 關係를 계속할 수 있게 하는 쓸모있는 維持產出(maintenance outputs)을 서로 生産해 주느냐 하는 것에 달려있다고 하겠다. 이러한 社會關係의 성격때문에 集團이 形成되어 나가는 것이다.

(2) 集團의 形成

하나의 集團이 形成되는 것은 그 構成員들간의 共生的 交換(symbiotic exchange)에 토대를 둔 社會關係때문이다.<sup>(20)</sup> 물론 더 엄격하게 말하면 社會關係는 生理的 補償을 가져다 주는 共生的關係 이상으로 構成員 상호간의 期待補償의 滿足이 있어야 된다. 이것은 단 두 사람만으로 구성된 體制에 있어서나 더 複合的인 體制에 있어서나 마찬가지이다. 두사람만의 體制는 그 構成要素가 個人이고 더 複合的인 體制는 그 構成要素가 작은 集團일 수 있다는 差別가 있을 뿐이다.

한쌍의 構成員으로 이루어진 아주 단순한 體制의 경우, 각 構成員은 상대방의 互惠的인 報償을 끌어낼 수 있는 그런 行動을 찾아서 行할 것이다. 그리하여 서로간에 相對方과 도움을 주고 받게 되면 集團이 進化해 나갈 것이고 그렇지 않으면 退化하여 버릴 것이다. 말하자면 우리는 他人에게 쓸모있는 產出을 만들어 내는 것이다. 왜 한쌍으로 이루어진 集團이 形成되는가를 說明하는데 있어서, 한 構成員이 다른 構成員에게 적절한 產出을 주고 받는 메카니즘이 있기때문이라는 假定단으로도 충분한 것이다.

이것은 물론 集團의 原初的인 자연발생적 進化를 설명한 것이다. 좀 더 公式化된 組織에서는 產出의 互惠的 교환이 規則으로 규정되어 있는 것이다. 그러나 왜 公式的 規則에 따르느냐 하는 것은 또다시 互惠的 交換의 문제라고 할 수 있다.

W ley & Sone, Inc., 1966), pp.30-70.

(19) Berrien, *op. cit.*, p.90.

(20) *Ib. id.*, pp.93-100 參照.

### (3) 維持投入과 信號投入

그러면 주었을 주고 받는가? 더 구체적으로 볼 때 비슷한 사람끼리 더 잘 결합하는가 아니면 異質的인 사람끼리 더 잘 결합하는가? (21) 여기에 대한 確答은 없지만 다음과 같이 생각할 수 있을 것이다. 즉 이것은 體制에 대한 維持投入과 信號投入의 區分문제이다.

어떤 集團(體制)을 놓고 볼 때 그들은 維持投入(maintenance inputs)을 필요로 하는데 그런 投入을 받아드리는 것은 投入의 내용이 그 構成員이 가지고 있는 價値와 期待등과 類似하기 때문이다. 어떤 個人이 心理的 滿足을 얻어야 生存할 수 있다고 할 때, 이런 滿足을 주는 維持投入을 他人으로 부터 받아야 되는데, 自身の 價値와 期待에 符合되는 것만 받아드릴 것이다. 또 政治體制의 경우에도 環境으로부터의 支持投入이 있어야 존속할 수 있을 것인데, 政治體制가 받아드리는 投入은 그 理念과 비슷한 것이 될 것이다. 이점에서 集團은 類似한 構成要素를 규합하게 된다.

그러나 集團은 어떤 業務를 수행하여야 된다. 이러한 業務遂行을 위해서 集團은 信號投入(signal inputs) 즉 情報를 필요로 한다. 이런 信號投入을 효과적으로 處理하려면 構成員이 가진 資力, 才能 또는 能力에 차이가 있어야 된다.

왜냐하면 다양한 情報를 解讀하고 처리하자면 그만큼 多樣한 능력이 있어야 되기 때문이다. 이점에서 보면 集團은 異質的인 構成要素를 誘致하게 된다.

요컨대 모든 集團은 維持投入과 信號投入을 받아드려야 하며 그러기 위하여는 集團構成員이 目標의 價値面에서 同質的이고 能力面에서 異質的이어야 한다.

集團의 形成과 관련시켜 보면 構成員間에 이러한 互惠的인 投入·產出의 교환이 있을 때 集團關係가 존속될 수 있는 것이다. 왜 이런 社會的 交換이 成立되느냐 하는 것을, 個人들이 지닌 어떤 結合性向 때문이라고 하기 보다는, 모든 體制가 그 內部狀態와 環境과의 교환을 동태적으로 安定된 狀況으로 끌고 가려는 경향이 있다는 것을 假定하는 것만으로 충분할 것 같다. 여기서 安定된 狀態가 그렇지 않은 狀態보다 더 좋은 것이냐 아니냐 하는 價値判斷은 내리지 않고 있다. 좀 不安定한 體制가 경우에 따라서는 獨창적이고 刷新的일 수도 있기 때문이다.

### (4) 構造 Structure)

社會體制의 構造는 役割關係의 유형을 말한다. (22)

어떤 특정한 構成員을 두고 생각할 때 그에 대한 役割期待는 他構成員으로부터의 投入이며 그의 役割行態는 產出이다. 이런 交換關係가 人間으로 構成된 體制가 행동하며 생존할 수 있는 기본조건이다. 役割關係들이 형태를 갖추게 되면 거기에 體制로서의 集團의 構造가 형성되는 것이다.

(21) *Ibid.*, pp. 100-106 參照.

(22) *Ibid.*, pp. 106-111 參照.



個人이 수행할 수 있는 가능한 機能의 數는 그 個人자신의 價値, 欲求, 才能, 道具 및 不安에 대한 性向등의 범위에 따라 결정된다. 즉 個人의 行動범위는 제약된다. 그리고 그가 어떤 특정한 體制에서 어떤 役割을 맡을 것인가하는 것은 그가 받아들리는 信號投入의 성격에 의하여 결정된다. 그리고 個人은 期待되는 役割만을 수행하는 것이 아니라 他人에 대하여 役割을 期待할 수도 있다.

個人의 性向, 그에 대하여 기대되는 內容, 自身이 役割을 주고 받을 수 있는 能力등의 이유로 해서, 個人은 실로 可變的이고 多樣한 役割行態를 나타내게 되는데 이런 伸縮性속에서도 投入과 產出의 교환관계에 따라 어떤 類型을 가진 지속적인 形態가 나타나는데 이것이 社會集團의 構造이다. 이렇게 構造를 가진 社會集團도 다양한 投入을 받아들여 처리할 수 있다.

#### (5) 社會體制的 境界

體制的 境界는 物理的인 區劃線만을 지칭하는 것이 아니라는 점을 밝힌 바 있는데 社會體制的 境界야말로 役割關係속에서 形成된 信念과 價値體系속에 존재하는 것이다. 즉 社會體制的 境界의 중요한 部分은 그 體制的 構成員이 지니고 있는 規範에 의하여 이루어지고 있다. 할 수 있다.<sup>(23)</sup> 왜 規範(norm)이 境界일 수 있느냐 하면 어떤 規範을 가지고 있느냐에 따라 體制로 흘러들어 오고 나가는 投入과 產出을 濾過시키는 내용이 달라질 수 있기 때문이다. 社會體制的 構成員들은 自身들의 信念體系와 符合되는 投入만을 받아들일 것이고, 또 그런 產出을 내보낼 것이다.

이것을 바꾸어 말하면 왜 境界로서의 規範이 필요하냐 하는 것이 된다. 規範은 不確實성을 감소시키기 위하여 필요한 것이다. 生物的 心理的 社會的 機械的인 것중 어느 것이던 體制的 境界는 광범한 가능성중에서 投入을 선택하는 것이다. 또 體制마다 그 內部構造의 差異때문에 構成要素間에 일정한 관계를 가질 때에만 더 安定되기 때문에 이런 선택이 필요한 것이다.

#### (6) 產 出

社會體制的 產出은 體制가 他體制에게 내보낸 에너지와 情報이다. 여기에 관하여는 긴 解說이 필요하지 않을 것 같다.

#### (7) 還 流

產出때문에 생겨난 메시지를 投入規制者에게 전달함으로써 投入을 統制하는 메카니즘이 還流이다. 이런 還流가 있을 경우 外部狀況의 변화에도 불구하고 體制는 비교적 安定된 率로 運營될 수 있다. 그리하여 還流에 의하여 통제되는 體制는 생존가능성이 높아진다.<sup>(24)</sup>

社會體制에 있어서 還流가 통제하는 것은 무엇인가? 社會體制들을 더 구체적으로 보면

(23) *Ib d.*, pp. 111-115.

(24) *Ib d.*, p. 117 參照.

각각 그 產出의 내용이 다르다. 가령 경제적인 生産體制의 產出은 製品일 것이고 行政體制의 產出은 政策과 行政決定등이 될 것이다. 이런 것들은 이들 體制의 課業(task) 또는 業務이다. 그런데 社會心理學的으로 보면 社會體制의 構成員인 個人들이 相互作用하는 과정에서 얻게 되는 滿足이 있을 수 있는데 이것도 體制의 產出이라고 할 수 있을 것이다. 政治體制의 경우 그 產出은 어떤 政策이나 決定에 의하여 社會構成員들에게 영향을 미치는 것이 있을 뿐만 아니라 政治體制 자체의 構成員을 위한 忠誠信, 公共利益에의 奉仕感, 正統性維持, 기타 個人的 成就感과 報償등의 欲求充足이 있을 것이다. 결국 產出은 公式的 課業成就와 集團의 欲求充足이라고 할 수 있다. 이 두가지 類型의 產出에서 생겨난 還流가 投入規制者에게 전달됨으로써 產出이 통제되는 것이 社會體制의 還流이다.

이러한 還流가 作用하는 方式은 다음과 같다.

먼저 體制와 上位體制(環境)와의 관계를 생각해야 된다. 여러번 지적한 것 처럼 體制와 上位體制는 상호간에 投入과 產出關係로 짝이 맺어져 있는 것이다. 즉 體制는 上位體制에게 쓸모있는 產出을 내보내는 限에 있어서만 그가 필요로 하는 投入을 上位體制로부터 받게 될 것이다. 反面에 體制의 產出이 上位體制에게 쓸모가 없으면 體制는 필요한 投入을 上位體制로부터 점차로 받지 못하게 될 것이다. 이런 關係를 보면 體制의 產出의 결과가 體制의 다음 時期의 投入을 규제하고 있는 것이다. 이것이 還流이다.

還流의 作用原理를 너무 간단히 記述하였지만 이것을 위에서 말한 公式的 課業成就와 集團의 欲求充足이라는 產出에 관하여 授用하여 보자. 만일 어떤 集團(體制)이 그 보다 上位에 있는 集團(上位體制)에게 쓸모 있는 產出 특히 業務成果를 많이 낼 수록 이런 것이 上位集團의 關聯者에게 전달되어 下位集團이 필요로 하는 物質的 心理的 社會的인 投入을 증가시켜 줄 것이다. 그렇지 않을 경우 投入은 減少될 것이다. 우리가 負의 還流와 正의 還流라는 概念에서 알아본 것 처럼, 여기서 投入의 增加는 좋고 減少는 나쁘다는 뜻을 가진 것은 아니다. 너무 投入이 많으면 體制가 不安定해지기 때문에 이런 경우에는 減少되어야 할 것이다. 이런 關係를 간단히 表現해서 集團의 產出이 그 投入을 規制한다고 말할 수 있고 이것을 還流메카니즘이라고 하는 것이다.

이런 還流에 의하여 體制의 產出과 投入이 어떤 一定한 產出水準을 중심으로 規制되어야지 그렇지 않으면 환경의 예상할 수 없는 극심한 變動속에서 體制가 붕괴될 위험이 있는 것이다. 그러므로 還流메카니즘을 가진 體制는 비교적 안정될 수 있고 生存할 수 있다고 말할 수 있는 것이다.

#### (8) 成長과 適應

다른 모든 體制의 成長의 계기가 그러하듯이, 社會體制의 成長에서도 어떤 「異質的」要素의 投入이 시장의 계기를 마련하여 준다. 예를 들면 어떤 발전성있는 씨앗이라고 할 수 있는 생각이나 사람이 한 組織의 창시자 또는 지도자가 되어 그를 中心으로 成長하여 나가는

것이다. <sup>25)</sup>

體制의 성장은 물론 그 規模가 커지는 것인데 規模가 커지면 構造上의 分化와 專門化가 이루어진다. 그리고 이런 成長의 결과로 體制는 새로운 특성을 갖게 된다.

適應과 成長은 밀접한 관계가 있는데 體制가 그 投入에 적응을 잘하고 그 構造上의 伸縮성이 있고 集團規範이 너무 制限의 아니면 體制는 성장할 수 있다.

(9) 藤

體制가 적응할 수 있고 그 產出을 통하여 더 큰 安定方向을 향하여 나갈 수 있다면 왜 體制間에 갈등이 나타나는가? 이 問題에 대한 解答은 쉽지가 않다. <sup>26)</sup> 다만 우리가 體制間의 投入·產出 교환관계에서 본 것처럼 體制間에 서로 도움이 되지 않는 投入-產出의 위험이 큰 경우에 葛藤이 일어난다고 할 수 있다. 가령 한 體制가 다른 體制에 대하여 필요한 投入을 줄이면서 產出을 늘리라고 한다면 갈등이 일어나리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 上·下關係를 가진 體制間에는 共生關係에 위험이 올 때 갈등이 발생한다고 할 수 있다. 同格의 體制間에는 한정된 資源에 대한 競爭이 갈등으로 이끌어갈 可能性이 있다. 요즈음 葛藤은 適應失敗이다.

#### IV. 政治體制分析

一般體制理論의 여러가지 思考들이 政治現象의 연구에서도 사용되고 있다. 여기서는 David Easton이 행한 政治生活의 體制分析(systems analysis)을 要約하겠다. <sup>27)</sup>

##### 1. 分析樣式(mode of analysis)

Easton이 試圖한 體制分析은 하나의 一般理論(general theory)으로서 政治體制 전체가 機能하고 있는 모습을 밝히려는 것이다. 그의 理論은 演繹的 體系를 갖춘 理論이라기 보다는 하나의 綜合的인 概念構造이다. <sup>28)</sup>

Easton이 제기하는 근본적인 疑問은 어떻게 모든 政治體制가 安定과 變動의 세계에서 지속해 나가느냐 하는 것이다. 이 問題에 대한 解答을 찾으려면 政治過程과 反應의 性格 및 條件을 分析해야 되는데 이것이 政治理論의 中心問題라고 보고 있다. <sup>29)</sup>

이런 問題提起에 담긴 基本假定은 다음과 같다.

(25) *Ibid.*, pp. 128-161.

(26) *Ibid.*, pp. 162-187.

(27) Easton 자신이 주장하고 있듯이 이 分析은 理論의 骨格을 꾸미고 있을 뿐인데, 이런 政治體制 分析이 理論으로서의 要件을 갖춘것이 못된다고 비판하는 學者들도 있다. 그중의 하나로는 Robert T. Holt and John M. Richardson, Jr., "Competing Paradigms in Comparative Politics," in Robert T. Holt and John E. Turner, eds., *The Methodology of Comparative Research* (New York: Free Press, 1970), pp. 41-45.

(28) David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1955), pp. 3-16. 參照.

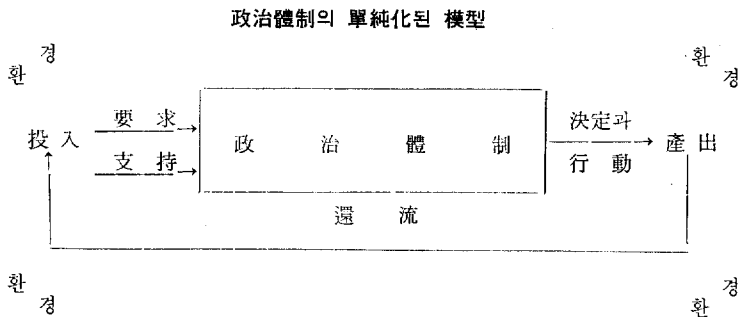
(29) 分析樣式은 *Ibid.*, pp. 17-33.

첫째 사회계의 政治的 相互作用들이 行動의 한 體制를 구성한다.

둘째 이런 政治體制는 物理的 生物的 社會的 및 心理的인 環境에 둘러싸여 있다.

셋째 政治體制는 開放體制이다.

넷째 政治體制는 環境의 교란(disturbance)에 反應하며, 따라서 當面하는 狀況에 적응할 수 있는 能力을 가지고 있다. 이런 假定 밑에서 구성된 것이 政治體制의 模型이며 그 內容을 극히 단순화 시킨 것이 우리가 흔히 보게 되는 다음과 같은 그림이다.



이 模型의 要旨는 體制가 環境內에 位置하여서 體制의 生存可能領域을 위협할 수 있는 여러가지 影響을 環境으로 부터 받고 있는데 體制가 持續되려면 環境적 影響에 反應할 수 있어야 하며 環境의 壓力을 감당해 나가야 된다는 것이다. 이러한 反應을 하기 위하여는 當局者(authority)가 環境에서 일어나고 있는 일에 관한 情報을 얻을 수 있어야 된다. 또 維持가 필요하다. 이것이 投入으로 나타난다. 그리고 政治體制의 여러가지 反應內容이 產出이다.

이러한 分析樣式을 사용하는 政治體制分析의 몇가지 基本概念을 살펴 보면 다음과 같다.

① 政治體制. 하나의 政治體制는 社會를 위하여 權威的으로 價値를 配分하는 相互作用의 體制이다. 構成員들의 行動의 相互作用속에서 體制가 形成되며 價値를 權威的(authoritative)으로 配分하고 이런 決定이 구속력있는 것으로 받아 드려진다고 하는데에 政治體制의 특징이 있다. (30)

② 環境. 政治體制의 環境은 社會內的 環境과 社會外的 環境으로 나눌 수 있으며 각각 物理的, 生物的, 社會的 및 心理的인 部分을 가지고 있다. 政治體制를 開放體制로 볼 때 環境에서 일어나는 일들이 政治體制에 대하여 一種의 壓迫(stress)을 준다. 政治體制는 價値를 權威的으로 배분하여야 하고 그런 決定이 有力한 構成員들에게 구속력있는 것으로 받아 드려져야 하는데 이 두가지 機能을 성공적으로 수행할 수 없게 하는 위협이 體制에 대한 壓迫이다. 體制의 이러한 두가지 決定的 基本變數의 危險範圍(critical range)를 벗어나게 할 수 있는 壓迫에 관한 狀況은 體制에게 전달되어야 한다. 環境에서 발생하는 충격들을

(30) 여기서 「相互作用」이라는 말은 엄밀한 뜻을 가지고 있다는 것에 주의하여야 된다.

요약할 수 있는 概念이 投入(input)이다.

③ 投入指標로서의 要求와 支持. 政治的 壓迫으로 나타나는 環境내의 모든 것을 總括하는 變數가 投入이다. 投入은 要求(demands)와 支持(support)로 區分된다. 一般體制理論에서 말하는 信號投入이 여기서 말하는 要求投入이고 維持投入이 支持投入에 해당된다. 要求投入과 支持投入의 變動을 통하여 環境體制들의 影響이 政治體制에 전달된다는 것을 알 수 있다.

④ 產出과 環流. 環境내의 變動을 投入이라는 概念으로 총괄할 수 있듯이 政治體制 構成員의 行動으로 부터 흘러나오는 結果들을 產出이라는 개념으로 총괄할 수 있다. 產出이 갖는 意義는 우선 그것이 環境에서 일어나는 事象에 影響을 미친다는데 있을 뿐만 아니라 그렇게 함으로써 產出은 政治體制에 대한 다음 차례의 投入을 결정하는데 影響을 미친다는데 있다. 이렇게 產出의 結果가 投入規制者에게 전달되어 投入의 量과 率을 조절할 수 있게 하여 주는 메카니즘이 還流이다.

이상에서 알아 본 政治體制, 環境, 投入, 轉換, 產出, 還流등이 體制分析을 위한 基本概念들이다. 이 概念들이 서로 어떻게 연결되는가를 대강 짐작하였을 것으로 생각되나 이것을 좀 더 具體的으로 알아 보기 위하여 ① 要求의 投入 ② 支持의 投入 ③ 支持壓迫에 대한 反應 ④ 具體的 支持的 規制者로서의 產出의 順으로 정리하여 보겠다.

## 2. 要求의 投入

하나의 要求란 특정한 業務를 담당하는 當局者(authority)에게 그 업무에 관한 어떤 權威的 配分을 할 것인지 하지 말것인지에 관한 意見을 표시하는 것이다.<sup>(31)</sup> 이런 要求는 특정한 行動을 요청하는 경우도 있고 어떤 특정한 體制構成員의 交替를 요청하는 경우도 있다.

環境體制의 구성원의 모든 欲求(wants)가 政治體制에 대한 要求로서 投入되는 것은 아니다. Easton이 말하는 要求에는 단순한 期待, 輿論, 動機, 理念, 利害關係, 選好等은 포함되지 않는다. 이들은 政治的 要求를 낳게 하는 要因일 뿐이다.

政治體制에 대한 要求와 支持는 현실적으로 區別하기는 어렵지만 分析的으로는 별개의 概念이다

要求가 壓迫으로 나타나는 방식은 첫째는 充足되지 않은 要求가 支持를 浸蝕하기 때문이며 둘째는 要求投入이 過重하여 體制의 感當능력을 긴장시키는 경우이다.

社會構成員의 欲求가 要求의 源泉인데 欲求中의 一部分이 要求로 전환된다. 이러한 要求의 흐름을 規制하는 것 즉 欲求轉換을 規制하는 方法에는 크게 두가지가 있다. 하나는 政治構造이다. 이것은 누가 欲求를 要求로 轉換시킬 수 있는 지를 결정한다. 다음은 文化的 規範으로서, 무엇이 許容될 수 있는 要求인 가를 결정한다. 社會體制의 規範이 그 體制의 境界가 될 수 있다는 말은 이런 뜻이다.

(31) 要求의 投入에 관하여는 Easton, *op. cit.*, pp.37-149. 참조

構造的 文化的 메카니즘에 의하여 많은 欲求가 전환되는 것을 規制하지만 그래도 政治體制의 감당능력 이상으로 要求가 體制로 흘러들어 가게 된다. 이것을 다시 制約하는 것은 通信路의 용량과 要求의 減少조치이다. 要求를 修正하여 減少시키는 方式에는 集約 結合 및 爭點形成 등이 있다.

### 3. 支持의 投入

政治體制는 사회를 위하여 價値있는 것들을 權威的으로 배분하는 상호작용의 體制이며, 要求를 産出로 처리하는 體制이며 目標達成을 위하여 社會의 資源과 에너지를 동원하고 志向시키는 體制이기도 하다. 이러한 體制가 機能하자면 그 構成員의 支持를 集結시켜야 된다. 環境의 변화는 支持投入도 변화시킨다.<sup>(32)</sup>

支持對象은 政治共同體, 制度 및 當局者이다. 政治共同體(political community)란 政治的 分業으로 지속된 構成員들의 集團이다. 政治制度(regime)는 政治的 상호작용의 秩序로서, 價値(目標) 規範 및 權威構造라는 세가지 構成部分을 생각할 수 있다. 當局者(authorities)란 制度上 관련된 權威構造의 役割을 실제로 담당하는 者들이다.

모든 政治體制는 위에서 본 세가지 對象에 대한 支持를 얻어야 된다. 어느 體制든지 그 構成員들로부터 어떤 最少水準의 支持를 얻지 못하면 存續하기 어렵다. 그러므로 支持의 浸蝕은 體制에 대한 壓迫(stress)이며 體制는 支持浸蝕에 對應하는 措置를 취하여야 된다.

### 4. 支持:壓迫에 대한 反應

모든 政治體制에 있어서 支持의 얼마간의 浸蝕은 不可避하여 産出失敗(output failure)에 따른 分裂을 있게 마련이다. 社會的 經濟的價値를 둘러싼 競爭에서 紛爭이 일어나는 것은 不可避한 槓相이다. 그러나 紛爭이 深化되면 政治體制의 機能이 減退됨으로 여러가지의 對應方式이 사용된다.<sup>(33)</sup>

첫째는 構造的變化에 의한 對應이다. 이것은 構成員의 同質化, 代議制度의 改革, 官僚任用基準의 變更등으로 나타난다. 또 爭點의 非政治化 즉 司法的處理등도 사용한다.

둘째는 擴散된 支持를 誘發하는 對應이다. 위에서 말한 構造的變化 以外의 一般的인 反應方式에는 具體的인 支持의 획득과 擴散된 支持를 유발하는 것이 있다. 要求를 充足시켜 주면 具體的인 支持를 얻을 수 있으나 이것만으로는 政治體制가 오래 存續하기 어렵기 때문에 無條件的인 支持라고 할 수 있는 擴散된 支持를 유발해야 되는 것이다.

확산된 지지를 유발하는 방식에도 세가지가 있다. 즉 ① 政治制度(regime)와 그 役割擔當者(當局者: authorities)에 대하여 깊은 正統性的 感情을 심어 주는 것 ② 公共利益的의 象徴에 호소하는 것 ③ 政治共同體와의 一體感을 증진시키고 強化하는 것이다.

構成員이 政治對象을 正當하고 合當하다고 믿는데서 支持하는 경우 그것은 正統性的의 感

(32) 支持의 投入에 관하여는 *Ibid.*, pp. 153-243 참조

(33) 이 부분은 *Ibid.*, pp. 247-340. 참조

情때문이다. 또 地域이나 派閥의 利益과는 다른 무엇인가 共通되는 전체의 利益이 있다고 믿는 것이 公共利益에의 信念이다. 政治共同體와의 一體感 造成은 주로 共同體意識(sense of community)을 조장하는 방식으로 나타난다.

### 5. 具體的 支持的 規制者로서의 產出

政治體制에 대한 구체적인 支持는 當局者의 行動을 통하여 얻는 것이다. 이러한 反應은 產出의 흐름으로 이루어지는데, 產出의 결과가 體制에 還流되어 政治的 對象에 대한 支持 水準을 증가 또는 減少시키게 된다.<sup>(34)</sup>

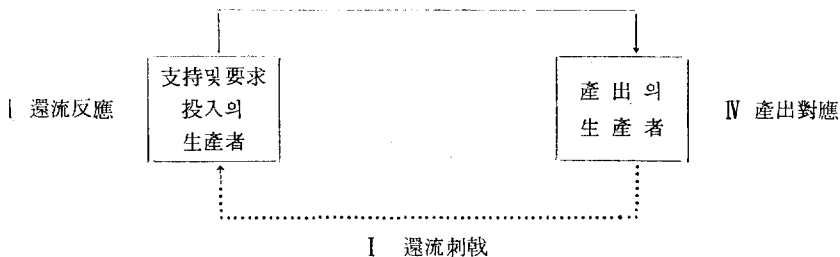
政治體制를 開放的이고 自己規制的이며 自己轉換的인 體制로 본다면 產出은 內部過程의 終點이 아니라 政治體制와 環境사이의 계속되는 交換을 나타낸다. 產出이라는 概念은 體制가 환경에 작용하고 그러므로서 間接的으로 다음 차례의 要求와 支持的 投入을 수정하여 自身에게 作用하는 방식이라고 할 수 있다. 이런 이유 때문에 產出은 終點이 아니라 還流 루우프(feedback loop)의 계속되는 活動의 一部이다.

還流루우프는 體制로 하여금 自體에게 加해지는 교란을 統制하고 規制할 수 있는 一團의 過程을 兼別하게 한다. 만일 還流가 없다면 體制는 우연에 내맡겨지고 말 것이다. 還流의 機能은 과거의 成果를 토대로 하여 未來의 行動을 조절하는 단순한 것도 있고 反應의 代案을 모색하는 것도 있고 目標修正 및 選擇的인 것도 있다.

政治體制에도 다른 體制와 마찬가지로 여러 종류의 還流루우프를 가지고 있다. 그중에서 體制全體를 위한 것이 중요한데 그것을 體制的 還流루우프(systemic feedback loop)라고 부를 수 있다. 體制的 還流루우프는 四段階를 가진 것으로 생각할 수 있다. 즉 ① 刺戟으로서의 產出의 結果 ② 還流反應 ③ 情報還流 ④ 還流反應에 대한 產出對應이다. 이 段階를 나타낸 것이 다음 그림이다.

體制的 還流루우프의 四段階

#### Ⅱ 情報還流



還流刺戟의 문제는 產出이 어떻게 還流過程에서 자극으로 작용하여 構成員들로 하여금 支持投入을 增加 또는 減少케 하는가 하는 문제이다. 構成員들은 產出자극을 받아 好感과 反感을 가지며 要求를 增減시킨다.

(34) 〇 部分은 *Ibid.*, pp. 343-468. 참조

還流자극에 반응하는 사람들은 애초에 要求를 投入하는 사람들과 같은 사람들이다. 즉 要求投入者와 還流反應者間에는 構造上的 差異가 없다. 이 反應이 支持度로서 나타난다.

이러한 支持態度는 情報로서 當局者에게 전달된다. 當局者는 자기가 所望하는 支持水準을 유지하는 데 成功했는지 아닌지의 端緒를 얻으려면 두 種類의 정보를 필요로 한다. 하나는 構成員들의 일반적인 支持態度에 관한 것이며, 다른 하나는 產出이 政治적으로 유력한 者들의 要求를 충족시켜준 程度에 관한 것이다. 다른 어느 情報나 마찬가지로 政治적인 還流情報도 그 傳達過程에서 歪曲 遲滯 및 貯藏이 일어날 수 있다. 遲滯되고 貯藏된 情報가 언제나 不利한 것은 아니고 때로는 當局者를 보호하고 安定된 對應을 할 수 있는 機會와 知慧를 마련해 준다.

還流情報의 重要성은 當局者가 추구하고 있는 目的이 달성되고 있는지 또는 目的에 未達하고 있는지에 관하여 當局者에게 情報를 제공한다는 데 있다. 이런 情報에 토대를 둔 反應이 當局者에 의한 產出反應(output reaction)이다. 當局者의 對應에 영향을 미치는 要因들은 當局者 자신의 反應性(responsiveness), 還流反應에 대응하는데 겪는 時差(time lag) 및 當局者가 가지고 있는 內的 外的資源등이다. 產出의 生産者로서의 當局者는 還流루우프의 마지막 고리이다. 體制와 環境을 거치는 情報와 行動의 계속되는 흐름에 대한 反應을 통하여 體制는 自體가 處한 狀況을 統制, 規制, 修正 또는 轉換시켜 나가는 것이다.

以上으로 一般體制理論의 觀點과 概念構造 이것을 사용한 社會體制理論 그리고 政治體制分析의 方式을 간단히 요약하였다. 이러한 分析方式을 行政體制라는 좀 더 具體화된 水準에서 援用하여 볼 수 있을 것이다.

## V. 行政體制理論의 豫備의 考察

### 1. 行政體制의 特徵

#### 가. 定義

「行政體制理論」은 「行政體制」라는 對象에 관하여 體制의 原理를 적용한 理論이다. 體制의 原理에 관하려는 위에서 살펴보았는데 行政體制가 무엇이나를 규정짓는 것은 쉬운 일이 아니다. 다만 여기서는 行政體제도 體制論의 관점에서 定義되어야 할 것이다.

가장 일반적으로 말하면 行政體制란 行政行態의 相互作用으로 이루어지는 體制이다. 이런 行政體制는 다른 體制와 마찬가지로 環境과 相互作用하며 構造가 있고 境界를 거쳐 投入과 產出이 이루어진다. 그러므로 行政體制에 관하여서도 內部描寫와 外部描寫가 있을 수 있다.

그러나 이렇게 말하더라도 아직 行政體制의 특징이 뚜렷하지 않다. 이 특징은 下位體制의 概念을 통하여 찾아야 할 것 같다.

行政體制는 行政行態로 이루어진 體制라고 하였는데 行政行態는 行政的 役割行態이며,



이것은 社會的 政治的인 관계속에서 그 構成員들에게 期待되고 있는 行態이다. 그러므로 行政行態 나아가서는 行政體制의 특징을 밝히는 것은, 우선 行政體制가 社會體制的 階層 構造속에서 어디에 위치하는가를 밝히는 것이 될 것이다. 이말은 또한 몇가지 豫備的인 고찰을 필요로 한다.

첫째로 上位體制, 體制 및 下位體制라는 것은 相對的인 單位的 區分이다. 어떤 體制를 놓고 볼 때 그 體制的 環境을 이루는 體制가 上位體制이고 그 體制的 構成部分이 되는 體制가 下位體制이다. 그러므로 어느 特定한 體制를 놓고 보면 어느 水準에서 보느냐에 따라 그것이 다른 體制的 上位體제도 될 수 있고 下位體제도 될 수 있다.

둘째로 社會體制 政治體制 行政體制등의 概念은 一般的인 概念으로 사용할 수 있다. 가령 社會體制的 어느 것이던 그것을 政治的인 特徵만을 놓고 分析한다면 그것은 政治體制이다. 「政治」를 價值的 權威的 配分이라고 한다면 어떤 體制이건 그것을 價值的 權威的 配分 關係에서 보면 政治體制이다. 이런 分析的 立場에서는 勞動組合이나 學校가 모두 하나의 政治體制가 될 수 있다. 行政體制的 分析的 概念도 마찬가지이다. 「行政」을 人員과 資源을 動員하여 어떤 目的을 수행하는 人間의 協同的 努力이라고 한다면 企業體 病院 官廳등이 모두 行政體制이다.

셋째로 社會體制 政治體制 行政體制등의 單位는 絶對的 單位로 사용할 수 있다. 즉 汎社會的 社會體制(societal social system)는 한 社會에 하나밖에 없다. 그리고 汎社會的인 政治體制와 行政體제도 각각 하나씩 밖에 없다.

결국 우리가 研究의 對象으로 삼는 行政體制는 汎社會的 社會體制와 政治體制的 下位體制이며, 相對로 말하면 社會 및 政治體制는 行政體制的 環境이다.

이제 汎社會的 社會體制的 계층구조속에서 行政體制的 位置를 보자.

構造機能論에 의하면 하나의 汎社會的 社會體制는 目標達成, 適應, 類型維持 및 統合이라는 네개의 機能的 要件을 충족시켜야 하는데 目標達成의 機能을 충족시켜 주는 下位體制가 政體(polity)이다. 政體는 또 네개의 下位體制를 생각할 수 있는데 그것은 각각 ① 行政機能과 役割 ② 執行機能과 役割, ③ 立法·司法機能과 役割 ④ 政黨-政治機能과 役割로 이루어진 體制이다.<sup>(35)</sup>

그러므로 行政體制는 社會·政治體制的 下位體制이며, 다른 社會體制 및 政黨等과 立法府, 司法府, 執行部라는 環境속에 놓여 있다. 이것은 三權分立論에서 立法 司法 行政을 구분하는 것과 유사하나 넓은 의미의 行政을 執行部(executives)와 行政機關(administrative agencies)으로 나눈 것이다.

여기서 잠시 소위 政治·行政 一元論이니 二元論이니 하는 것을 따져 볼 필요가 있다.

(35) William Mitchell, *Sociological Analysis and Politics: The Theories of Talcott Parsons*(Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1967), p. 104.

이 論爭은 分析的 概念과 實際를 混同한데서 생겨나는 것 같다. 政治와 行政이라는 概念은 分析的인 方式에 實際를 지칭하는 것이다. 따라서 政治와 行政의 機能이 現實적으로 잘 分化되어 있기 않고 專門化되어 있지 않을 때는 兩者가 概念的으로는 二元的이지만 실제로는 一元的으로 보일 것이다. 또 分化와 專門化가 잘되어 있으면 그들은 概念과 實際에서 모두 二元的일 것이다.

政治體制는 行政體制의 上位體制이므로 行政體制와는 다른 어떤 生成的 屬性(emergent properties)를 가지고 있을 것이다. 그렇지 않다면 兩者는 同一한 것이다. 그리고 行政體制는 政治體制보다 더 많은 環境속에 있으며 社會的 環境의 影響의 一部分은 政治體制의 다른 部分을 거쳐서 行政體制에 전달된다.

#### 나. 行政體制理論

行政體制라는 對象에 대하여 體制一般의 原理를 적용한 것이 行政體制理論이라고 하였다. 그러므로 行政體制의 構成要素, 境界, 投入, 過程, 產出, 還流, 適應, 成長 등을 살펴보는 것이 行政體制理論이 될 것이다. 이러한 描寫에서도 內部描寫와 外部描寫가 있을 수 있는데 대개는 投入 過程 產出 및 還流등의 外部描寫의 틀속에서 體制의 構成要素의 動態에 관한 內部描寫를 하는 것이 지금까지의 行政體制理論인 것 같다. 이러한 方式은 그 틀에 있어서 David Easton이 行한 政治生活의 體制分析과 같다. 따라서 行政體制理論의 特色이 뚜렷하지 않다는 말도 나오게 된다.

Easton의 概念構造(conceptual framework)를 거의 그대로 援用하고 있는 것이 Ira Sharkansky의 「行政學」이다.<sup>(36)</sup>

Sharkansky는 環境, 投入, 轉換過程, 產出 및 還流와 相互 관련되고 相互作用하는 體制가 行政體制라고 정의한다. 이런 定義에서는 體制는 轉換過程에 포함되어 있는 行政單位만을 말하는 것이 아니다. 하나의 行政體制는 行政單位와 相互作用하는 모든 要素 및 過程과 行政單位와의 統合이다. 이 중에는 ① 行政單位와 影響을 주고 받으며 行政單位를 둘러싼 環境 ② 行政單位에 대한 投入과 ③ 行政單位로부터의 產出이 있는데 이들은 ④ 轉換過程과 ⑤ 還流로 연결되어 있다. 이러한 體制는 개별적인 項目을 다루는데 쓸모있는 틀이다. 體制라는 생각은 分離된 部分들을 단순히 묘사하는데 있어서 뿐만 아니라 이들 部分의 相互關係의 중요성에 대하여도 관심을 두게 만든다.<sup>(37)</sup>

Sharkansky가 사용하는 體制는 하나의 概念構造(conceptual framework)이며 그 目的은 行政學研究의 道와 주는데 있다고 한다. 이런 見解에서는 投入과 還流는 轉換過程의 活動에 影響을 미칠 것으로 보이는 刺戟에 관심을 두게 한다. 產出은 行政官의 業務의 產物을 반

(36) Ira Sharkansky, *Public Administration*, 4th edition (Chicago: Rand McNally College Publishing Co., 1978).

(37) *Ibid.*, pp. 13-14.

영하는 形象의 範疇에 붙인 이름일 뿐이라는 것이다. 하나의 概念構造로서의 體制는 行政에 관한 情報를 選定하고 組織하는 指針이다. 指針으로서의 體制를 가지고서, 轉換部分, 投入 產出 및 還流에 카니즘으로 機能하는 것으로 보이는 項目에 관하여 情報를 수집하게 된다. 그러고나서 이들 項目이 실제로 어떻게 相互作用하는가를 보게 된다는 것이다.<sup>(38)</sup>

그런데, 만일 決定作成者가 要求를 충족시키고 可用資源內에서 건디는데 성공하면 行政體制는 安定될 수 있다고 말한다.<sup>(39)</sup> 바로 이 두개의 主張, 즉 行政體制는 하나의 概念構造라는 主張과 또 다른 方便으로 行政體制는 「安定될 수 있다」라는 주장은 좀 애매한데가 있다. 왜냐하면 「概念構造가 安定된다」는 것은 모호한 말이기 때문이다. 결국 「行政體制」라는 것은 概念構造를 지칭하기도 하고 實際의 體制도 지칭하는데 文脈에 따라 두 用例는 구별될 수 있을 것이다.

一般體制理論에는 體制를 內部描寫하는 방식과 外部描寫하는 방식이 있다고 하였다. 體制의 內部描寫는 和와 全體性, 構成要素의 分化和 成長, 安定과 適應등의 문제를 다루며, 體制의 外部描寫는 環境 投入 產出 및 還流등의 문제를 다룬다.

行政體制理論은 이러한 內外部描寫方式을 다 함께 사용하여야 될 것이다. 사실상, 오늘날까지의 行政學의 주요 관심은 行政體制의 內部描寫에 置重해 온 것 아닌가 하는 생각이 든다. 그리고 Easton의 分析樣式을 援用하는 경우에는 너무 外部描寫만을 강조하는 경향이 있는 것 같다. Easton의 틀에다가 行政에 관련된 項目만을 羅列하는 것이 行政體制理論은 아닐 것이다.

## 2. 轉換過程과 內部描寫

行政學의 意思決定論, 人事行政 및 組織論등에서 다루어지는 문제들이 體制論의 轉換過程에서 주로 다루어지는 것 같다. 이 중에서 人事行政과 組織論의 大部分은 體制의 內部描寫方式과 비슷한 점이 많다.

行政體制는 公式的인 役割構造에 의하여 그 構成員들의 可變性을 減少시키고 있다. 이것은 다시 規範과 價値로 強化된다. 構成要素間의 互惠의 報償은 公式的 規則으로 규정되어 있는 것이다. 人事行政과 組織論의 주요 관심은 維持投入面에서 同質的이고 信號投入面에서 異質的인 行政官들을 의도적으로 규합하여 安定되고 成長할 수 있는 集團을 形成하려는 것이다. 行政體制는 共生關係로만 맺어진 構成要素들이 우연히 形成한 集團이 아니다.

그러나 일단 行政體制가 形成되고 나면 그 構成要素間에는 動態的인 相互作用關係가 생겨날 것이다. 이러한 動態的인 相互作用關係는 體制屬性으로 묘사될 수 있다. 즉 等潛在性(equi-potentiality)을 가지고 출발하는 全體가 分化, 機械化, 個體化하는 문제, 構成要素間의 競爭, 體制의 成長과 適應문제등이 그것이다. 이러한 動態는 순전히 構成要素間의 相互

(38) *Ibi.*, p. 15.

(39) *Ibi.*

作用때문에 나타나고 그 相互作用때문에 規制되는데 이것이 소위 第1次的 規制(primary regulation)이다.

意思決定問題는 體制의 內部描寫와 外部描寫를 연결하는 것 같다.

### 3. 投入 產出 還流와 外部描寫

體制의 內部描寫가 그 形態의 發生 成長 適應등에 관한 묘사라면 外部描寫는 環境과의 관계에서 이루어지는 어떤 課業의 묘사이다. 行政體制의 경우, 이러한 課業의 묘사는 중요하다. 대개 豫算論, 企劃論, 政策論, 行政統制論등의 관심을 體制論의 外部描寫方式으로 다룰 수 있는 것 같다.

이 모든 경우에 있어서 行政體制를 社會體制 및 政治體制의 下位體制로 본다면 두가지 點에 큰 관심을 가져야 할 것이다. 첫째는 下位體制 또는 그 構成要素가 專門化되면 그중의 一部分은 環境과의 직접적인 접촉이 없어진다는 점이다. 즉 行政的 役割중에는 다른 役割을 仲介해서만 環境과 접촉할 수 있는 것이 생겨난다. 이것은 다른 말로 表現하면 體制가 成長해 가면 下位體制는 점차로 上位體制의 統制를 받게 된다는 것이다.

둘째는 上位體制가 나타내는 生成屬性의 問題이다. 政治體制가 行政體制의 上位體制라면 그것은 行政體制가 가지고 있지 않은 새로운 屬性을 가지고 있어야 될 것이다. 이 點을 留意하지 않으면 政治體制와 行政體制의 묘사에서 아무런 差異가 없어진다.

以上에서 우리는 一般體制理論 社會體制理論 및 政治體制理論의 몇가지 基本的인 概念들을 고찰하였고 그것이 行政學의 어떤 分野에 적용될 수 있는가를 생각하여 보았다. 그러나 本稿에서는 앞으로 行政體制理論의 구성에 참고가 될 몇가지 問題만을 言及하였을 뿐이고, 行政體制理論 자체에 관하여 整理한 것이 아니라는 점을 밝혀둔다.