

行政體系的變動과 發展에 關한 研究

— 政治·行政體系的 統合模型 —

安 海 均

(教 授)

最近 社會科學은 새로운 哲學的 危機에 처해 있다. 그 目標 選擇에 있어서의 새로운 模型과 略的 探索을 위시하여 概念, 方法과 焦點의 再吟味의 時期이다. 동시에 資料의 量的인 增加는 그 취사 선택을 强要하고 있다. 한 國家의 政治過程을 完全히 理解하고 叙述하는 것은 一生의 作業이 될 수 있고 數個國家를 對象으로 하는 경우에는 그만큼 資料와 質問의 量은 倍增된다. (Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government*, 1966, p.4.)

I. 研究 目的

1. 本稿는 일부 政治學者에 의해서 政治體系와 行政體系가 異質視되는가 하면 일부 行政學者들은 行政體系의 分析에 政治體系의 理論과 그 分析模型을 援用하는 傾向이 있어, 政治와 行政體系 研究에 接近方法論上의 問題點이 종종 提起되고 있다.

그것은 社會機能의 分化와 統合에 따르는 兩體系間에 區別될 수 있는 境界(Boundary)設定의 困難性과 行政機能의 擴大와 權限의 增大 傾向으로 인한 모호성의 增大때문이다.

이러한 點을 고려할 때 行政國家의 狀況下에서는 政治·行政體系를 統合된 單一體系로 파악하는 것이 바람직하다. 이에 따라 政治·行政過程의 模型을 찾아 보고, 나아가서 體系變化와 發展을 分析하기 위한 變數의 提供 및 그로부터 發生하는 問題點을 고찰하려고 한다.

2. 1966年初부터 發展途上國家의 政治過程과 行政過程의 研究에 필요한 統合된 分析模型을 探索하던 筆者는 우선 政治學에 있어서 우리나라에 많이 소개되었던 D. Easton, G. Almond, F.V. Riggs와 J. Dorsey Jr.,에서 찾으려 하였었다.⁽¹⁾

그러나 이 學者들의 진지한 研究와 理論體系속에서 많은 敎示를 받은 反面 또한 많은 問

(1) ① David Easton, *A Framework for Political analysis* (N.J.; Prentice Hall), 1965.

② G. Almond, "Political system and and political change," *American Behavioral Scientists*, Vol. 10 1963, pp.3-10.

③ G. Almond, "Developmental approach to the political system," *World Politics*, Vol.17, 1965, pp.183-215.

④ G. Almond, "A functional approach to comparative politics," in J.S. Coleman and G.A. Almond (eds.), *The Politics of Developing Areas* (Princeton: Princeton Univ.), 1960.

題點들도 發見하게 되었다. 따라서 그 어느 하나를 가지고도 發展指向인 動態的 政治·行政過程을 統合하여 分析 說明하고 操作的(operational)인 作業을 하는데는 充分하지 못하다는 事實을 發見하게 되었다. 이들 네사람이 가지는 問題點은 다음과 같다.⁽²⁾

① 社會·政治·行政體系의 平面的이며 靜態的인 構造는 어느 정도 分析할 수 있으나 社會·政治·行政體系의 成長·發展 즉 動態的인 問題는 Model自體에 의하여 解明되지 못한 點이 많았다.

② 體系의 目標設定과 Feed-back의 概念 및 그 機能說明이 모호하였고 說明이 不充分하였다.

③ 先進 後進國家의 政治와 行政體系의 動態的인 過程을 分析하는 데 필요한 轉換過程(Conversion process)에 관한 具體的인 면서도 段階的 說明이 없었다.

이상의 諸問題點을 고려하여 새로운 動態的인 統合된 政治·行政體系模型을 定立하려고 作業을 試圖하여 假說的인 模型으로 發表한 것이 1966年의 「社會科學의 基本模型에 關한 研究」였으며, 그후 講義와 調查研究를 거듭하면서 그 타당성을 檢討한 후 1970年에 비로소 論文으로 行政學報에 發表했다.⁽³⁾

本稿는 이 論文을 補完할 必要性을 切感하고 보다 새로운 接近方法에서 作成해 보고자 하는 動機에서 主題를 택하게 되었다. 本稿에서는 첫째로 體系의 概念부터 再吟味하고, 政治·行政體系模型의 定立, 둘째로 經驗的體系(Empirical System)의 變動을 볼수 있는 變數의 提法, 셋째로 앞으로의 問題點과 研究課題를 提示하고자 한다.

II. 政治·行政體系의 分析模型

1. 體系의 概念 定立

1) 體系(System)란 繼續的으로(over time) 相互依存關係(interdependence)에 있는 要素들(components)의 集合體이다.⁽⁴⁾

要素(Component)란 element는 물론 subset도 이에 포함된다. 가능한 要素로서는 ① 個人(individual), ② 任意的인 集合體(aggregate), ③ 實際로 存在하는 集團(true units), ④ sector로서 어떤 行態의 集合體(예를 들면 경제행위 또는 政治행위)를 들 수 있다. 어떤

⑤ F.W. Riggs, *Adminstration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton-Mifflin 1964.)

⑥ J. Dorsey Jr., "Information-Energy Model," in F. Heady and S. Stokes, (eds.), *Papers in Comparative Public Administration* (Ann. Arbor: Univ. of Michigon), 1962, pp. 37-58.

(2) 자세한 내용은 筆者의 "政治·行政過程의 分析模型: 社會體系의 變動과 關聯하여 政治·行政의 統合體系化의 試圖", 韓國行政學報, 韓國行政學會, 1970, pp. 292-97.

(3) 1966年. 서울大學校 行政大學院에서 開催된 韓國行政學會와 政治學會共同研究發表會.

安海均, "政治·行政過程의 分析模型: 社會體系의 變動과 關聯하여 政治——行政의 統合體系化의 試圖", 韓國行政學報, 4卷, 1970, pp. 289-305.

(4) L. von Bertalanffy, *General System Theory* (New York: Braziller), 1968, p. 55.

現實的인 要素가 포함되지 않은 體系도 있다. 예를 들면 數學이나 論理學같은 경우 記號 또는 象徴(symbol)이 그 要素가 된다.

相互依存性(interdependence)에는 相互作用은 물론 函數關係, 機能關係등도 포함된다. 時間(time) 또는 繼續性(over time)의 문제는 後述하겠다.

2) 體系는 크게 두가지로 나누어 볼수 있는데 論理的體系(Logical system)와 經驗的體系(empirical system)가 그것이다.

論理的體系는 具體的(concrete)인 社會現象과는 關聯을 지우지 않거나, 現象的인 內容이 없는 記號(Symbol)로서 이루어진 體系를 말한다. System Grammar 는 물론 數學과 論理學이 이러한 論理的 體系에 속한다.

Grammar 란 I-O(Input-Output), I-C-O (Input-Conversion-Output), 또는 S-R(Stimulus-Response)등과 같이 어떤 經驗可能한 內容을 가지지 않은 記號間的 關係를 말한다.

數學이나 論理學의 體系는 分析的體系(Analytic System)라고도 부르는 데, 이도 역시 經驗可能한 內容이 안 들어가 있다는 면에서는 같은 範疇로 묶을 수 있다. 數學이 定義(Definitions), 公理(Axioms)와 定理(Theorem)의 體系라는 것을 염두에 둔다면 이와같은 解釋은 쉽게 理解될 것이다.

같은 演繹的(Deductive) 方法에 속하지만 예를 들면 이른바 Arrow's Impossibility Theorem,⁽⁵⁾ Olson's Dilemma⁽⁶⁾, Riker's Size Principle⁽⁷⁾, 등은 分析的體系에 속하지 않는다. 왜냐하면 이들은 모두 經驗的인 內容을 가지고 있는 까닭이다.

經驗的體系는 實際로 存在했거나, 하거나, 할 體系를 말한다. 즉 韓國政治體系라고 하면, 그것은 現存하는 體系로서 經驗的體系라 할 수 있다.

經驗的體系는 항상 開放(open)되어 있다. 反面에 論理的體系는 항상 閉鎖(closed)되어 있다.

體系가 閉鎖되었다 함은 體系를 둘러싸고 있는 環境(environment)으로 부터 投入(input)이나 混亂(disurbance)이 없는 것을 말한다.

우리가 어떤 社會現象이나 自然現象을 分析할 때는 어떻게 되겠는가. 이미 經驗的體系는 항상 開放되어 있다고 했다. 그러나 그 開放된 體系를 研究할 때는 어느 정도 限定을 해서 생각하게 된다. 즉 「다른 條件은 모두 同一하다」라고 하는 것은 體系를 閉鎖하기 위한 것이다. 쉬운 例로서 “만약 X 라면, Z 이다”라는 命題는 X 와 Z 以外의 變數는 固定된(controlled)것이던, 그렇지 않으면 생각을 못한 것이던, 研究의 對象에서는 빠지게 된다. “만약 X 와 Y 라면, Z 이다”라고 해 보자. 이 경우 變數 Y가 X 와 Z 만의 體系에 들어가게 되는

(5) K. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New York: Wiley), 1951.

(6) M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard Univ.), 1965.

(7) W. H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale Univ.), 1962.

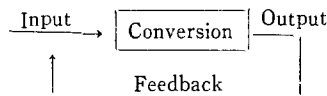
데 이때는 일시적으로 體系가 開放되지만, 일단 들어가고 나면 그 體系는 閉鎖된다.

變數의 數가 늘어나는 경우는 물론, 客體(objects)나 單位(units)의 增·減, 또는 時間(time)의 次元을 연장시키는 경우 모두 體系는 일시적으로 開放되었다가, 다시 閉鎖된다.

3) Grammar로서 論理的體系(Logical system) : 가장 基本的인 體系의 Grammar는 I-O (Input-Output)나 S-R (Stimulus-Response)模型을 들 수 있다. 이 模型들에서는 體系內的 機能, 相互作用, 技術(technology), 또는 個人的 特性(personality)은 고려의 대상이 되지 않는다.

이와같은 I-O 나 S-R 의 경우, 體系와 環境間의 相互依存性에 관해서는 이미 言及했지만, 體系自身나 環境에 대해서는 論하지 않았다.

體系目標과 관련된 기본적인 것으로는 環境(Environment), 目標(Goal, Objective), 均衡(Equilibrium) 및 Feedback 등이 있는데 이들을 中心으로 해서 보면 體系의 Grammar도 單純한 I-O로부터 圖表 1에서 보는 것과 같이 複雜해진다.



圖表 1. Grammar로서 論理的體系(Logical system)

環境 : 體系와 關聯을 가진 體系外的인 要素의 一切를 말한다. 體系外的이라 함은 意識的, 無意識적으로 考慮의 對象에서 除外된 一切의 것을 말한다.⁽⁸⁾

目標(Goal)란 하나의 體系가 추구하고자 하는 未來의 狀態를 말한다. 이와같은 目標은 一般的으로 다음과 같은 네가지의 方法에 의해서 決定된다. 즉 ① 構成員 選好의 集合(Individual Preference Aggregation)⁽⁹⁾, ② 外部勢力, ③ 內部的인 下位體系⁽¹⁰⁾, ④ 時代思潮 또는 Hegel의 이른바 時代精神 등이다. 어떠한 方法에 의해서 體系의 目標가 決定되던지 長期的으로 보면 目標의 變化는 항상 있다고 볼 수 있다.⁽¹¹⁾

體系目標의 變化에 따라 Feed-back 과 Equilibrium 의 概念도 달라진다. **Feed-back**이란 前期의 output이 後期의 input에 영향을 주므로서 output의 잘못된 部分을 修正해 나가는 過程을 말한다.⁽¹²⁾ 즉 體系目標에는 變化가 없고, 그 目標에 體系의 產出을 맞추어 나갈 때

(8) 分析的 體系(Analytic System)의 경우는 고려되지 않은 定義(Definition)나 公理(Axiom)의 一切를 말한다. 經驗的體系(Empirical System)에 관해서는 後述하겠다.

(9) Welfare Economics와 Political Economy分野에서 이 문제를 많이 다루고 있다,

(1) K. Arrow, Op. Cit.,

(2) D. Black, *The Theory of Committees and Elections* (Cambridge: Cambridge Univ), 1958.

(3) A. Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper), 1958.

(10) T. Parsons and N. J. Smelser, *Economy and Society* (New York: Free Press), 1956, pp. 16-17. I. Easton의 政治體系에 관한 定義, 즉 價値의 權威的 配分이 이에 속한다.

(11) A. Etzioni, *Modern Organizations*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1964, pp. 5-19.

(12) A. Downs, *Inside Bureaucracy*, (Boston: Little Brown), 1967, pp. 204-205.

(12) K. Deutsch, *The Nerves of Government* (New York: Free Press), 1966, p. 88.

I. von Bertalanffy, Op. cit., pp. 41-44.

이를 **Negative Feedback** 이라고 한다. 이때 體系의 狀態(System state)는 靜態的均衡(Static Equilibrium)이다.

둘째 體系의 目標가 變化를 하되, 그것이 어떤 點이나 線에 收斂(Asymptotic)하는 경우: 體系를 緊張形成 및 그 管理體系(Tension-producing and Tension managing System)라고 본다면 體系의 抑壓(Strain) 또는 強迫(Stress) 現象의 原因은 體系外的인 것은 물론 體系內的인 것도 있다고 보아야 한다.

體系가 이와같은 強迫이나 抑壓에 對應하면서 그의 目標를 變動해 나갈 때 이러한 過程을 **Positive Feedback** 이라고 한다.

엄격히 말해서 體系內的인 것은 **Internal Positive Feedback** 이고, 體系外的인 것은 **External Positive Feedback** 이다. 이러한 目標의 變化에 따르는 體系의 產出이나, 體系의 狀態(System State)를 動態的 均衡(Dynamic Equilibrium)이라고 한다.⁽¹³⁾

셋째 體系의 目標가 變하는 데 그 變化가 一定線(Trend line)에 漸近하지 못하고 振動(oscillation)하는 경우: 여기서는 體系의 均衡을 論하기 어렵고, 그 豫測可能性이 問題로 남는다. 이러한 目標變化의 振動이나 不均衡(Disequilibrium)은 體系自體를 死滅로 이끌거나, 아니면 더 높은 次元으로 發展할 수 있는 계기를 提供한다.⁽¹⁴⁾

2. 經驗的體系(Empirical System)로서 政治·行政體系模型

Easton 은 政治體系를 全體社會體系를 위해서 價値의 權威的 配分을 하는 下位體系로서 規定하고 있다.⁽¹⁵⁾ 비슷한 見解는 Parsons 와 Smelser 에게서도 發見된다. 즉 目標의 遂行 및 達成(Goal-Attainment)을 政治·行政體系의 基本機能으로 생각하는 것이 그것이다.⁽¹⁶⁾

이와같이 政治·行政體系를 社會의 優先順位를 決定하는 下位體系로 생각하는 경우, 이 體系의 決定이 어떻게 일어나는가를 單純化된 模型을 中心으로 살펴보기로 한다.

우선 다섯개의 要素를 가지고 있는 單純한 政治·行政體系의 模型을 생각해 보면 다음과 같다.⁽¹⁷⁾ 즉 原料(Raw materials)로서의 投入을 받아들이는 受容機構(Receptor), 그에 대해 反應이나 決定을 하는 政策決定機構(Decision-maker), 이런 政策決定을 補佐하는 政策參謀

(13) Cf. K. Lewin의 Quasi-Stationary State. K. Lewin, "Group decision and social change," in T. Hartley and T. H. Newcomb, (eds.), *Readings in Social Psychology*(New York: Holt, 1947) pp. 330-44.

(14) W. E. Moore, "Predicting discontinuities in social change," *American Sociological Review*, Vol. 21, 1964, pp. 331-38.

T. Parsons, "A paradigm for the analysis of social system and change," in Demerath III., and Peerson, (eds.), *System, Change, and Conflict* (New York: Free Press), 1967, pp. 189-212.

C. Johnson, *Revolutionary Change* (Boston: Little Brown), 1966.

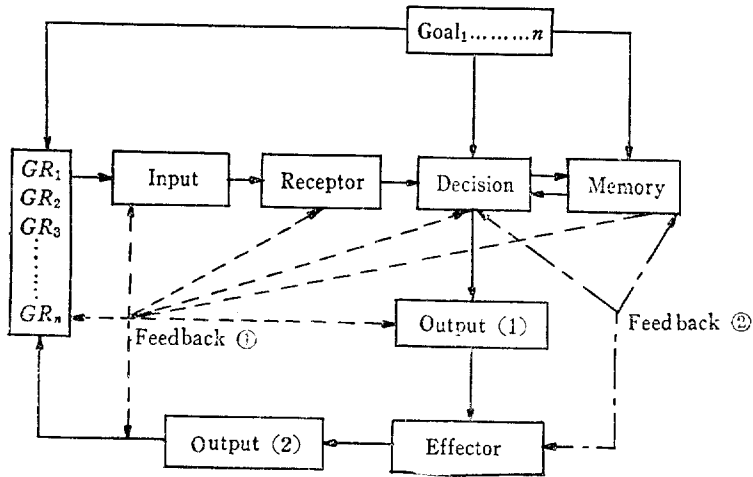
(15) D. Easton, *The Political System*, (New York: Knopf), 1950, p. 129.

(16) T. Parsons and N. Smelser, *Op. cit.*, pp. 16-17.

(17) 本模型의 定立에 있어서 筆者는 C.W. Churchman, et al.,의 *An Introduction to Operations Research* (New York: Wiley), 1957에서 많은 暗示를 받았다.

(Memory), 決定된 事項을 執行하여 環境으로 내 보내는 執行機構(Effector), 및 環境(Envi onment)을 들 수 있다.

이러한 경우 政治·行政過程模型은 圖表 2에서 보는 바와 같다.



圖表 2. 政治·行政體系의 基本模型

註 : ① Feedback ①은 對外的인 Feedback 에 해당한다.

② Feedback ②는 對內的인 Feedback 에 해당한다.

이와 같은 政治·行政體系의 過程模型은 全體로서의 政治·行政體系에는 물론 그 下位體系(各部分)와 그 下部體系)에도 해당된다. 주의해야 할 점은, 圖表 2에서 선택된 要素들의 現實的인 構造나 機能은 對象에 따라서 달라진다는 것이다. 즉 政治·行政體系의 全般을 보는 경우와 어떤 組織, 例를 들어 經濟企劃院을 體系로 보고 分析하는 경우와, 그 밑의 豫算局을 體系로 보는 경우 要素로서의 名稱은 물론 構造와 機能도 달라진다.⁽¹⁸⁾

本模型에 있어서 要素들의 機能을 說明하면 다음과 같다.

① 環境(Environment) : 이미 環境을 體系와 關聯을 가진 體系外的인 要素의 一切라고 定義했다 體系와 關聯을 가진다 함은 投入·產出·Feedback 에 의해서 相互作用하는 것을 의미한다

政治·行政體系의 立場에서 보면 其他의 社會體系, 例를 들면 經濟體系 및 統合體系가 이에 들^어 간다.⁽¹⁹⁾

East in 은 좀더 細分하여 國內的인 것과 國際的인 體系를 區分하고 이에 따르는 其他의

(18) 體系의 存在를 評價하는 基準에 關해서는 O. Young, *Systems of Political Science*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1968 의 2章을 參照할것. 또한 H.A. Simon 의 Decomposability 개념도 이에 속한다. H. A. Simon, *The Sciences of the Artificia*, (Cambridge: MIT), 1969.

(19) T. Parsons, "On the concept of political power," *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol.107, 1963, p.260.

社會體系를 열거하고 있다.⁽²⁰⁾ 우리가 더 下位水準의 體系를 생각하는 경우 環境은 보다 具體的으로 認知될 수 있다.

② 受容機關(Receptor) : 이는 環境으로 부터 投入을 받아 들이는 機關으로서 우리나라의 예를 들어보던 靑瓦臺를 위시한 中央各部處 및 道·郡 등 地方行政機關을 들 수 있다. 各部處 또한 그들 나름 대로의 受容機關(receptor)을 가지고 있다.

③ 政策參謀(Memory) : Memory Subsystem 은 準據 또는 判斷基準으로서의 情報나 知識을 提供 保管하는 동시에 決定者의 決定行爲에 영향을 주는 機能을 담당한다. 大統領秘書室을 위시한 各官處의 參謀陣과 專問家들이 이에 속한다.

④ 政策決定機關(Decision-Maker) : 이 요소는 Output 를 產出하는 機能을 한다. 職務의 對象이 日常의 것 이던 그렇지 않은 것이던간에 모든 體系의 單位는 항상 決定行爲를 하고 있다. 國會나 大統領 및 各部處의 長이 이에 속한다. 여기서도 研究의 焦點이 달라지면 그 名稱이나 機能도 달라진다.

⑤ 執行機關(Effector) : 이는 受容機關과 같이 環境과 直接的으로 關聯을 가진다. 政策 決定 機構가 만들어 낸 政策을 執行하는 各部處와 그리고 下部機關 또는 一線機關이 이에 속한다.

⑥ 投入(Input)과 產出(Output) : 投入의 形態는 주로 欲求, 要求 및 財貨와 支持라고 할 수 있는 人的, 物的, 象徴的인 것이 그 主要內容이 된다. 이와같은 原初的인 것들이 體系內에서 轉換過程을 거쳐 그 體系로서는 最終的인 產物을 生産, 執行 또는 提供한다. 이러한 면에서는 體系의 output 역시, 環境에 대한 要求(例: 價値配分), 欲求, 또는 支持의 形態를 가지며, 그 內容 역시 人的, 物的, 또는 象徴的인 것이 된다.

⑦ 時間(Time) : 마지막으로 言及해야 할 것은 時間(Time)의 概念이다.⁽²¹⁾ 本稿에서는 두 가지의 意味를 가진 時間의 概念을 使用하겠다. 즉 過程으로서 時間(Process time)과 變動 時間(Change Time)이 그 것이다.

過程으로서의 時間(Process time)이란 어떤 投入物이 體系에 들어가서 產出物로 나올 때 까지 또는 Feedback 過程을 통해서 修正된 產出物이 나올 때 까지의 時間을 말한다. 이 경우 時間은 또 두 가지 意味를 갖는데, 첫째는 費用(cost) 또는 財貨(例: 勞動時間)요, 둘째는 段階的(Sequential)인 의미이다(圖表 2의 화살표 方向을 參照할 것).

變動時間(Change time)은 어떤 變數의 變化를 재기 위한 單位와 觀察의 單位로서, 量的 및 質的 社會變數의 獨立變數로서 使用될 수 있다(3章 參照).

3. Input 가 細分된 政治·行政體系 模型

單純한 模型(Simple Model)을 複雜한 模型(Complex Model)으로 만드는 경우 다음과 같

(20) D. Easton, *op. cit.*, p. 30. ① Ecological, ② Biological, ③ Personality, ④ Social system 을 들고 있다.

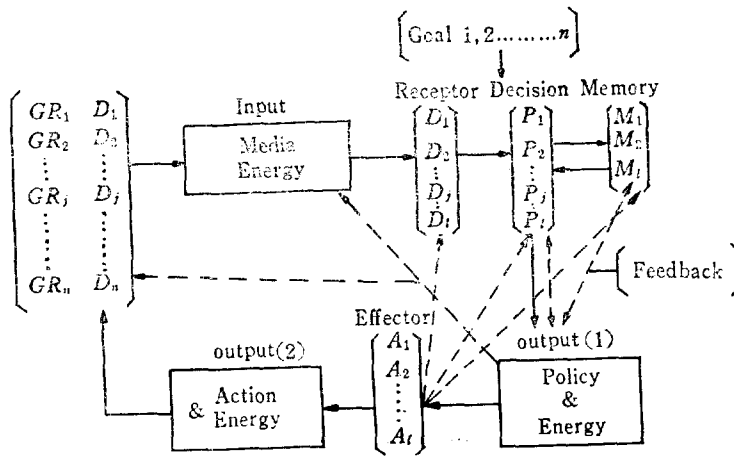
(21) M. Heisch, "The use of time in the study of social change," *American Sociological Review*, Vol. 29, 1964, pp. 386-97.

은 것이 고려의 對象이 된다.

- ① 要素의 數.
- ② 相互作用이나 相互依存關係에 관한 새로운 規定.
- ③ 要素들의 特性(Properties of Components)의 數.
- ④ 時間的次元(Time Dimension).

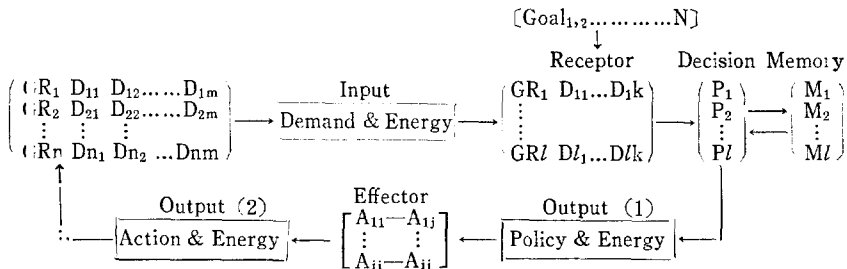
이상의 네가지 중에서 어느 것을 變化시킴에 따라 模型의 形態는 變한다.

圖表 2에 나타난 政治·行政體系基本模型에 열거된 集團의 投入이나 產出을 具體化시키므로서 보다 複雜하고 精巧한 模型을 導出할 수 있다(圖表 3參照).



圖表 3. Input 가 單純한 경우 政治·行政體系의 模型

이변은 n-개의 集團이 각각 m-개씩의 投入을 한다고 생각해 보자. 그러면 政治·行政體系의 模型은 圖表 4에서 보는 것과 같이 달라진다.



圖表 4. Input 가 複雜한 경우 政治·行政體系 模型

註: ① Feed-back 過程은 圖表 3과 同一. ② $m > k, n > l$

여기서 分析的 模型으로서 模型의 單純度가 經驗的體系(Empirical System)의 單純度를 의미하는 것은 아니라는 事實에 注意해야 한다.

III. 體系的變動・成長・發展

1. 變動(Change)은 어떤 狀態에서 다른 狀態로 나아가는 과정이다.

그 客體가 되는 것은 要素의 特性, 要素의 數나 相互依存關係가 質的으로 또는 量的으로 變하는 것을 말한다.⁽²²⁾

變動은 크기 세가지로 分類해서 볼 수 있다. 1) 無變動(No Change 또는 Steady State). 2) 成長—退步(Growth-Decay). 3) 發展—死滅(Development-Kill off).⁽²³⁾

無變動(Steady State)의 경우는 機械的 體系(Machine System)의 狀態를 想定하면 쉽게 理解될 수 있다. 目標가 固定되어 있고 體系의 產出을 이 目標에 맞추어 나가는, 이른바, 「靜態的均衡(Static Equilibrium)」을 말한다.

成長—退步(Growth-Decay)는 주로 動態的 變動을 意味한다. 특히 成長이라는 말은 어떤 體系內에 있는 要素들의 特性, 예를 들면 크기(Size)의 變化나 또는 그 質的인 變化를 意味한다. 그러나 要素間의 關係에는 變化가 없어야 한다.

또한 體系의 目標나 體系의 狀態가 一定線에 收斂을 하기 때문에 豫測可能性(Predictability)의 問題는 그렇게 심각하지 않다.

적절한 例로서는 Lewin의 準靜態的 均衡(Quasi-Stationary State)⁽²⁴⁾이 이에 속한다. 繼續되는 一連의 準靜態的 均衡을 여기서는 動態的 均衡이라고 볼 수 있다.

發展—死滅(Development-Kill off)이란 體系成長에 관한 定義에 追加해서 각요소간의 關係에도 變化가 있는 것을 말한다. 따라서 體系의 狀態나 目標는 發散(Oscillation)의 形態를 지니며, 그에 대한 豫測은 거의 不可能하다.⁽²⁵⁾

예를 들어 보면 革命(Revolution)이 이에 해당된다. 産業革命이던, 프랑스革命이던 간에, 그 革命으로서의 性格은 그 體系構成要素의 크기의 變動은 물론 體系內에 있는 要素間의 關係에도 變動이 생긴 것이다.

이와같이 短期的인 變動뿐만 아니고, Comte, C.E. Black, Rostow, 등이 말하는 이른바 長期的인 의미로서 段階(Stage)의 概念도 發展의 範疇속에 들어 간다.⁽²⁶⁾

(22) 變動(change)은 하나의 關係的인 概念으로 생각하는 것이 좋을 것 같다. 時間의 概念이 明確하게(Explicitly) 使用되었던 그렇지 않던 간에 時間의 概念은 항상 變動이라는 말의 背後에 깔려있다. 여기서 關係的이라는 말은, 時間과는 關係없이 두개의 狀態를 比較하므로써만 變動을 認識할 수 있기 때문에 使用되었다.

(23) Gösta Carlsson, "Change, Growth, and Irreversibility," *American Journal of Sociology*, Vol. 73, 1968, pp. 706-14. Carlsson의 變動에 대한 分類는 筆者의 分類와 같은 用語上의 差異가 있다. 그에 의하면, 變動은 ① Steady state, ② Growth or Irreversibility, ③ Oscillation.)

(24) K. Lewin, *op. cit.*, pp. 330-344.

(25) 豫測에 관한 것은 "W. Moore의 *op. cit.*, 1964, pp. 331-38." 參照.

(26) A. Comte는 ① Theological stage, ② Metaphysical stage, ③ Positivistic stage 등으로 社會發展의 段階를 보았다. W. Moore, *Social Change* (Englewood Cliffs: Prentice Hall), 1963, pp. 6-7.

變動을 세가지로 나누어 볼 때, 筆者가 다루고자 하는 것은, 엄격히 말해서, 發展의 側面이라고 보다는 政治・行政體系의 成長의 側面이라고 보아야 할 것이다.

이와같은 變動의 側面, 즉 政治・行政體系의 成長을 다루기 위해서 두개의 變數—① 分化(Differentiation)와 ② 統合(Integration)—를 使用하기로 하였다.

分化(Differentiation)란 하나의 要素가 보다 작은 要素들로 나누어 지는 것을 말한다. 이와같은 分化에는 水平的 分化(Horizontal Differentiation)와 垂直的 分化(Vertical Differentiation)가 있다.

統合(Integration)이란 體系內的 要素들 간의 關係에 관한 特性이다. 즉 ① 한 要素나 그 特性의 變化가 만 要素나 그 特性의 變化를 誘發시키는 程度와 ② 한 要素의 特性變化가 얼마나 많은 다른 要素들의 特性에 影響을 주는가 하는 問題로 要約된다. 이때 重要的 것은 相互補完的인 方向을 指向한다는 點이다.

2. 體系의 適應・成長・發展을 위해서 環境의 重要性은 많은 論議의 대상이 되어왔다.⁽²⁷⁾

〈첫째〉 Terreberry는 體系의 變動은 內的인 要因보다 外的인 要因에 의해서 많이 誘發된다고 보고 특히 環境內에 있는 公式組織의 重要性을 強調하고 있다.⁽²⁸⁾

〈둘째〉 Lawrence와 Lorsch, J.D. Thompson과 Lynton 등은 環境의 重要性중에서 특히 不確實性(Uncertainty)을 強調한다.⁽²⁹⁾ 不確實性(Uncertainty)의 程度는 한 組織의 特殊構造나 機能의 變化를 誘發하고 그 機能의 分化는 또 다른 機能의 創造 내지 分化를 要求하게 되어 體系全體로서 分化・統合의 水準에 變動을 招來한다.⁽³⁰⁾

〈셋째〉 Thompson과 McEwen은 環境의 要求(Demands)가 어떻게 體系의 目標을 變化시키는가 하는 것을 다루고 있다. 그 類型으로서 競爭(Competition), 흥정(Bargaining), 흡수

W. W. Rostow: *The stages of Economic Growth* (Cambridge: University Press), 1961.

O. E. Black, *The Dynamics of Modernization* (New York), 1966.

(27) ① J. D. Thompson & W. J. McEwen, "Organizational goals and environment," *American Sociological Review*, Vol. 23, 1958, 23-31,

② W. M. Evan, "The organization-set: Toward a theory of interorganizational relations," in J. D. Thompson, (ed.), *Approaches to Organizational Design* (Pittsburgh: U. of Pittsburgh), 1967, pp. 173-91.

③ J. D. Thompson, *Organization in Action* (New York: McGraw Hill), 1967.

④ P. R. Lawrence and J. W. Lorsch, *Organization and Environment: Meaning of Differentiation and Integration* (Homewood: Irwin), 1969.

⑤ S. Terreberry, "The evolution of organizational environments," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, 1968, pp. 590-613.

⑥ R. P. Lynton, "Linking on innovative subsystem into the system," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, 1969, pp. 398-416.

(28) S. Terreberry, *op. cit.*, pp. 590-613.

W. M. Evan, *op. cit.*, pp. 173-91.

(29) Lawrence & Lorsch, *op. cit.*,

J. D. Thompson, *op. cit.*

R. P. Lynton *op. cit.* pp. 398-416.

(30) *Id. id.*, pp. 398-416.

(Cooptation) 및 聯合(Coalition)을 들고있다. (31)

〈넛캐〉 擴散理論(Diffusion Theories)에서도 역시 環境의 重要性이 強調되고 있다. (32)

環境으로서 參考集團(Reference Group)들은 하나의 體系에 그들이 選擇・施行하고 있는 計劃이나 政策에 의해서 영향을 준다는 理論이다. (33)

〈다섯째〉 環境의 欲求나 要求가 體系의 크기(size)를 決定하고, 이 크기가 體系의 分化・統合의 程度를 決定한다(34)는 理論이 있다.

이상 다섯가지의 相異한 主流로서 體系의 分化・統合에 대한 環境의 영향을 檢討하여 보았다. 다음은 分化・統合이 일어나는 過程을 살펴보기로 한다.

3. 體系環境의 不確實性(Uncertainty) 增大는 體系內에 있어서 環境과 直結되는 受容機構(Receptor)에 영향을 주고 그의 分化나 內部的인 統合을 要求한다. 환언하면 Boundary Spanning을 위한 機構나 調查研究 및 發展計劃機構(Research & Development Unit)등에 영향을 준다. (35)

물론 그 要素들이 分化・統合이 되느냐 하는 것은 一律的으로 얘기할 수는 없다. 그러나

(31) J. D. Thompson & W. J. McEwen, *op. cit.*, pp.187-96.

March & Simon의 政策決定도 小集團으로서의 政策決定의 Dynamics라 할 수 있다. 즉 한 決定單位를 위해서 다른 決定單位는 Environment에 해당한다.

J. G. March & H. A. Simon, *Organizations* (New York: Wiley), 1958.

(32) ① E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations* (New York: Free Press), 1962.

② E. M. Rogers and F. F. Shoemaker, *Communication of innovations* (New York: Free Press), 1971.

③ A. Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little Brown), 1967.

④ J. Wilker, "The adoption of innovations by the American states," *American Political Science Review*, Vol. 62, 1969, 880-99.

⑤ J. G. March and H. A. Simon, *op. cit.*, 1958, Chapter 7.

(33) 자세한 刷新의 擴散過程 (Innovation Diffusion Process)에 대해서는 특히 Downs, *ibid.*, pp. 191-98와 Rogers and Shoemaker의 前掲書를 參照.

(34) ① Peter M. Blau "A Formal Theory of Differentiation in Organizations," *American Sociological Review*, Vol. 35, 1970, 201-18.

② M. W. Meyer, "Some constraints in analyzing data on organizational structure: A comment on Bau's paper," *American Sociological Review*, Vol. 36, 1971, 294-97.

③ N. P. Hummon, "A mathematical theory of differentiation in organization," *American Sociological Review*, Vol. 36, 1971, 297-303.

④ P. M. Blau, "Comments on two mathematical formulations of the theory of differentiation in organizations," *American Sociological Review*, Vol. 36, 1971, 304-7.

⑤ B. H. Mayhew, J. M. McPherson, R. L. Levinger, and T. F. James, "System size and structural differentiation for two major theoretical propositions," *American Sociological Review*, Vol. 37, 1972, 629-33.

⑥ L. B. Mohr, "Determinants of innovation organizations," *American Political Science Review*, Vol. 63, 1969, 111-26.

⑦ R. H. Hall, N. J. Johnson, and J. E. Haas, "Organizational size, complexity, and Formalization," *American Sociological Review*, Vol. 32, 1967, 903-12.

(35) 環境의 要求에 對應하는 體系의 行態에 대한 J. D. Thompson의 假說은 意味할 만한 價値가 있다. 體系는 그 強迫性의 程度에 따라, ① 무시할 만한 경우는 Seal-off, ② 이것으로 안되는 결

새로운 分化・統合을 못하는 경우 全體體系의 生存自體는 問題點을 남기게 된다.

하나의 下位體系(예 : Receptor)가 分化・統合이 되었다고 가정을 하는 경우, 이것은 다른 下位體系(政策決定體系나 其他體系)에 영향을 준다. 한 예로서 政策決定下位體系와 受信下位體系의 關係를 들 수 있다. 體系環境의 不確實性도가 낮으므로 因해서 受信下位體系와 政策決定下位體系가 未分化된 경우, 두개의 下位體系(Receptor & Decision-Making)內에 두 體系를 연결하는 기능을 담당하는 要素(Elements)를 設定하게 된다.

그러나 不確實性的의 정도가 크므로 因해서 受信下位體系(Receptor Subsystem)나 政策決定下位體系(Decision-Making Subsystem)가 심한 分化・統合을 하게 되는 경우 두 下位體系를 連結하는 다른 下位體系의 必要性을 낳게 한다. 連絡下位體系(Linkage Subsystem)가 바로 이것이다.⁽³⁶⁾

이것을 우선 水平的 分化라고 하면 垂直的 分化가 일어나는 過程을 統率範圍의 예를 들어 說明해 보면 統率範圍(Span of Control)의 數는 그 職務의 內容에 따라서 달라진다고 들 한다.⁽³⁷⁾

우선 5명으로 構成된 體系(상급자 1명, 하급자 4명)를 생각하여 보기로 한다. 環境의 要求(Uncertainty도 포함된)가 業務의 分化를 招來, 5명으로 充分하던 體系의 業務가 20명을 要求한다. 假定해 볼때 이 경우 하나의 上級者만으로는 직접적인 統合이 困難하고 中間上級者를 要求하게 된다. 따라서 두개의 階層을 가진 體系로 부터 세개의 계층을 가진 體系로 垂直的인 分化가 일어나게 된다.

4. 前節에서는 體系와 環境間에 能力上의 差異가 없는 경우 體系의 分化・統合을 考察하였다.

그러나 本節에서는 政治・行政體系의 能力이 餘他社會體系의 能力보다 優越하다는 것을 前提로 하여 생각해 보기로 한다.

發展行政(Development Administration)이 이러한 立場의 대표적인 例의 하나로서 지적될 수 있다.⁽³⁸⁾ 즉 이런 立場에서는 政治・行政體系가 餘他社會體系의 分化統合을 위한 指導

우 Buffering, ③ Smoothing, ④ Adapting, ⑤ Rationing 등의 反應이 順次的으로 일어난다.
D. Thompson, *op. cit.*, pp.19-23.

(36) Lorsch and Lawrence, *op. cit.*,
Mintzberg, *op. cit.*, pp.398-416.

(37) P. M. Blau, "The hierarchy of authority in organizations," *American Journal of Sociology*,
Vol. 73, pp.453-67.

② D. J. Hickson, D. S. Pugh, and D. C. Phesey, "Operations technology and organization
structure; An empirical reappraisal," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, 1969,
pp.378-97.

④ M. Fullan, "Industrial technology and worker integration in the organization," *American
Sociological Review*, Vol. 35, 1970, pp.1028-39.

(38) 發展行政에 관한 文獻은 李漢彬, "發展行政教科課程作成을 위한敎本" 行政論叢 6卷 1號, 1968
參照. 最近의 것은 F. H. Heady, S. L. Stokes, J. D. Montgomery, W. J. Siffin, F. W. Riggs,
E. W. Weidner, Hahn-Been Lee, A. Diamant, W. F. Ilchman, D. Waldo, M. Landau 등의
論文과 著書 參照. 機關形成(Institution Building)의 개념도 이 部類에 속한다. M. J. Esman.

的 役割을 擔當한다고 보고 있다. 이와같은 役割을 政治・行政體系가가지고 있는 한, 政治・行政體系內의 分化・統合의 樣態는 前節에서 論췌던 分化・統合의 樣態와는 相異하리라고 豫想된다. 특히 政策決定體系의 分化가 豫想되며, 이를 補佐하는 參謀機能으로서 Memory Subsystem 이 分化될 可能性이 크다.

1960年代 이후 經濟第一主義 標榜과 더불어 經濟部處內의 分化는 注目할만하다. 특히 貿易業務와 關聯된 機關의 分化는 더욱 顯저하다.

이와같이 發展行政의 立場에서는 體系의 目標가 그 體系의 成長・發展을 決定한다.

따라서 發展行政이 意味를 가지려던 ① “어떻게 政治—行政體系의 目標가 設定되는가”의 問題와 ② “從屬變數로서 餘他 社會體系의 分化와 統合이 얼마나 이루어 지는가”를 고려하지 않으면 안된다. 즉 發展行政의 概念은 社會體系 全體를 分析의 對象으로 잡을때 보다 큰 意味를 갖는 것이라고 생각된다.

5. 政治・行政體系의 變化・成長・發展을 보기 위해서 두개의 相異한 立場 즉 發展行政(Development Administration)과 行政發展(Administrative Development)을 比較하여 보았다.

두개의 接近 方法은 後進國의 政治・行政體系를 研究하기 위해서 서로 相異한 假定(Assumptions) 특히 政治・行政體系와 餘他社會體系間의 能力上의 差異에 대한 相異한 假定에서 出發을 하고 있다.

筆者의 見解로는 두개의 假定中 어느 것이 支配的이라고 말하기는 쉬운 일이 아닌 것 같다. 後進地帶에서 政治・行政體系가 餘他社會體系에 比較해서 獨占的인 地位를 가지고 있다는 것을 고려한다면, 發展行政의인 假定이 좀 더 現實的인 아닌가 생각된다.

그러나 이러한 立場을 너무 강조하는 경우, 社會集團으로 부터의 投入이나, Feed-back, 특히 Positive Feedback의 機能은 무의미한 것이 될 可能性이 있다. 이렇게 되면 政治行政體系와 餘他社會體系間의 괴리현상이 일어나고, 葛藤이 深化될 可能性이 커져갈 것이라고 豫想된다.

이러한 點을 고려할 때 두가지의 立場은 서로 相互補完的인 것이 되어야 한다고 본다.

IV. 結 論

1. 지금까지 政治・行政過程으로서 세가지의 體系模型을 構成하여 보았다. 또한 體系의 變動과 發展을 分析하기 위한 變數도 檢討하였고, 發展(Development)의 側面을 分析하는 데 있어서 限界性(Limitation)도 고찰하여 보았다. 한 體系의 發展을 分析하는 過程에서 W. Moore의 理論과 C. Johnson의 分析의 方法에서 도움을 받았지만 그렇다고 이것들만으로는 아직까지 充分하다고 볼 수 없다.

2. 分化和 統合을 成長이나 發展을 위한 두개의 次元(Dimension)으로 생각하는 경우 어떠한 狀態가 보다 좋으나 하는 問題에 關係서는 充分히 論究하지 못했다.

그 理由로서는 간단하게 二分法(Dichotomy)으로 생각하는 경우에도 論理的으로 네가지의 可能性을 示唆하고 있다. 물론 分化・統合의 程度가 둘 다 높은 경우가 餘他の 組合(Combination)보다는 좋을지 모르지만, 그러나 統合의 程度는 높은 反面 分化의 程度는 낮은 경우와 統合의 程度는 낮고 反面에 分化의 程度는 높은 두 경우를 比較하는 것은 그렇게 容易한 일은 아니었다. 그외에 分化和 統合을 두개의 相異한 連續線(Continuum)으로 보는 경우 Vector-] 概念이 도입이 必要하다고 생각된다. 그러나 二分法에서 提起되었던 問題는 그대로 未決로 남게 된다.

3. 分化・統合의 變數分析이 갖는 다른 限界點은 體系轉換(System Transformation)이나 發展의 側面을 다룰 때 나타난다. 즉 發展을 段階(Stage)의 概念으로 생각하는 경우, 相異한 段階에서 同一한 分化・統合의 水準을 나타낼 수도 있다는 可能性을 排除하지 못한다.

이러한 點을 고려한다면, 體系의 發展을 위한 分析에서는 우선 對象을——例를 들면 ① 現存하는 各國家의 政治・行政體系나, ② 時間的 次元에서 보는 政治・行政體系들——각 단계 別로 分級해 놓고 分化・統合을 다루어야 하리라고 생각한다.