

# 機關形成의 動態過程分析\*

趙 壹 鎬

10회 졸업생

## 第1章 序 論

### 第一節 研究의 目的

本 論文의 研究目的은 社會變動을 意圖的으로 誘導하여 國家發展目標을 成功的으로 達成시키기 爲해 形成된 刷新의 組織이 社會의 意味를 가지는 機關으로 發展하는 動態의 過程을 分析하므로써 發展目標達成을 爲한 刷新의 機能의 遂行에 關한 戰略的인 情報를 얻을 수 있는 길을 모색하고자 하는데 있다.

오늘날 先·進國을 莫論하고 「發展」이란 課題는 人類共同의 關心事로 擡頭되고 있는데, 이것은 보다 明確한 表見으로 바람직한 「社會變動」으로서 理解할 수 있다<sup>1)</sup>.

특히 우리나라와 같은 發展途上國家들은 先進諸國에 比하여 현저히 뒤떨어지는 政治, 經濟, 社會, 文化的 構造를 早速한 時日內에 變動시키므로써 이들 先進諸國들에 對한 後進性을 극복하고 同時에 國家의 繁榮과 民族의 福祉의 向上이라는 一般的인 發展目標을 成就하고자 하고 있다.

이와 같은 短時日內의 대폭적 發展에 對한 熱意는 意圖的인 社會變動의 誘引이라는 操作的 過程을 通하여 구현되고 있다.

意圖된 社會變動의 誘導는 社會內의 새로운 制度의 形成으로 理解될 수 있으며, 이러한 새로

운 制度의 形成은 다시 刷新의 波及乃至 通常化라고 규정할 수 있다<sup>2)</sup>.

여기에서 社會變動의 誘導에 關한 戰略과 實態의 實證的 分析이 刷新의 波及과 通常化에 關한 研究로 歸結되게 되었다<sup>3)</sup>. 刷新의 成功的 波及과 그 通常化에 關하여는 主導者 乃至 主體로서 刷新의 主體 또는 變動의 單位(change agent)와 吸收者 乃至 受容者로서 社會環境 및 이들 兩者의 相互作用이 重要한 關心의 對象이 되어 왔다.

「發展을 變化에 對應하는 能力으로 把握하는 動態論의 見解에 있어서는 特히 刷新의 發生과 擴散이 中心的인 問題로 重要視되고 있다<sup>4)</sup>」

行政體系의 社會變動에 對한 對應能力增進에 關해 研究하는<sup>5)</sup>, 發展行政分野에서 이러한 問題는 亦是 重要한 位置를 點하고 있는데 近來에 와서 社會變動을 成功的으로 誘導하기 爲한 刷新의 組織의 發展에 關한 研究가 “Institution Building”이란 理論으로 提示되어 開發되고 있다.

“Institution Building”은 社會, 經濟의 福祉의 增大를 爲해 刷新의 機能을 遂行하는 組織이 그 獨自的인 刷新의 機能을 계속해서 成功的으로 遂行하는 社會의 存在로 進化하는 過程을 分析하고, 여기에서 有益한 情報를 導出하므로써 發展途上國家들에 있어서 社會變動의 誘導를 爲해 活動하는

\* 이 論文은 全體 5章으로 되어 있는 學位論文中 第1章과 第2章인.

(1) 社會變動이란 概念은 發展이란 概念보다 보다 中立的이고 포괄적인데 거의 同意的인 것으로도 사용되고 있다. 李漢彬; “發展型時觀論”, 行政論叢, 4권 2호, 1966 p. 8.

(2) R.T. Lipiere, *Social Change*, New York, McGraw-Hill, 1965, pp. 23~24. “diffusionism”.

(3) E.M. Fogers, *Diffusion of Innovation*; New York, The Free Press, 1964, pp. 1~19.

(4) 李漢彬 前揭論文, p. 8.

(5) 上揭論: 5.

刷新的組織들의 進路를 밝히고자 하고 있다<sup>(6)</sup>.

그러나 現存하는 Institution Building Research에 關한 M.J. Esman의 Model은 그 分析의 基準變數들이 相當히 明確하지 못할뿐 아니라 靜態的 分析의이어서 本質的으로 動態的이고 一定한 時次元上에 속속되는 Institution Building의 過程이 도 의시되고 있으므로 因하여 結果的으로 事後判斷의인 組織, 診斷理論에 지나지 못한 感이 없지 않다<sup>(7)</sup>.

社會變動의 誘導가 發展目標의 早期達成을 爲해 強力히 要求되고 있고, 이에 따라 各種의 變動誘引을 爲해 刷新的 組織들이 많이 出現하고 있으며 이들의 刷新的 機能의 效果의 遂行과 그 擴散效果의 極大化가 現實的으로 重要한 實情인데 比할때 이러한 研究는, 勿論 巨大한 進歩이며 바람직한 成果를 거두지 않은 것은 아니겠으나, 滿足스럽다고 말할 수는 없다고 본다.

특히 Esman의 Research Model에서는 하나의 規範的인 關係形成(Relationship)이나 行動類型(action pattern)으로 具象化되는 刷新的 制度化와, 이와 같은 刷新的 制度化라는 目的의 達成을 爲한 道具의 地位로서 形式的인 組織의 社會的 有機體化가 혼동되고 있기 때문에 事後的, 靜態的인 分析일지라도, 그 結果가 刷新的 組織의 戰略에 別로 도움을 주지 못하고 있을뿐만 아니라, 程度(degree)로 表示되는 機關性(Institutionality)도 그 判別의 基準이 缺如되어 있어서 더욱 더 혼돈을 크게 하고 있다. 이러한 弱點은 一般的으로 Esman의 Model에서 機關性에 關한 變數들의 相互關係가 규명되지 못하고 있음에 연유하고 있다고 理解되고 있을것 같다.

本論文은 이러한 혼돈의 惹起를 誘發하는 弱點의 所在을 除去하고 刷新的 組織의 發展을 爲한

戰略의 方向을 모색하기 爲해 組織의 機關化와 刷新的 制度化를 區別하고 機關性(Institutionality)의 靜態的 分析을 一定한 時次元을 통하여 連續的으로 變動하는 機關化의 過程分析으로 轉換하고자 한다.

組織의 機關化過程의 變化는 組織內外에 存在하는 모든 作用因子들의 相互作用에 依한다. 따라서 이러한 作用因子들의 규명과 이들의 相互作用類型 및 그 關係의 규명은 바로 一定한 時次元上에서 연속되는 機關化의 動態的 過程을 分析하므로써 얻어질 수 있을 것이며, 이같은 分析에서 밝혀지는 事實속에서 組織의 機關化에 關한 戰略이 모색될 수 있다고 본다.

더 나아가서 이같은 組織의 機械化過程과 그 組織이 保存, 擴散시키는 刷新的 制度化 過程에 關한 動態的 分析이 進행되므로써 궁극적인 社會變動의 誘引, 즉 刷新的 制度化라는 目的의 達成을 爲한 全般的인 戰略을 모색할 수 있는 기틀을 찾을 수 있다고 본다.

이와 같은 組織의 機關化와 機關의 制度形成에 對한 考察이 成功的으로 遂行될 수만 있다면, 우리는 그 結果속에서 많은 有益한 戰略의 情報들을 提供받을 수 있을 것이며, 이러한 情報들의 再組合과 分析을 通하여 強力한 통찰력을 키울 수 있으리라고 믿는다.

本論文은 이와 같은 位置에 있는 Institution Building에 關한 研究에 있어서 要求되는 機關形成의 動態的 過程分析에 目的이 있는데, 이러한 目的의 追求를 爲한 努力이 試圖的 段階로라도 充足될 수 있기를 願하고 있다.

## 第2節 研究의 對象과 範圍

本論文의 研究對象은 社會變動을 誘導하기 爲한 刷新的 組織이다. 社會變動을 正常的, 繼續的

(6) Milton J. Esman, and Fred C. Bruhns, *Institution Building in National Development — An Approach to Induced Social Change in Transitional Societies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, Graduate School of Public and International Affairs, 1965. Mimeo. pp.1~5.

(7) Milton J. Esman, and Hans C., Blaise *Institution Building Research: The Guiding Concepts*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, G.S.P.I.A. 1966, mimeo, p.p.17-18, 여기서도 機關의 相互作用의 目的과 要素들이 機關形成過程과 戰略의 分析에 對해 重要한 意味를 가질 것이라고 말하고 機關形成이 一定한 時間을 通하는 한 過程이므로 機關形成을 研究하는 研究者들이 自己의 個人的 研究의 研究計劃과 資料分析을 特別히 時次元에 重點을 두고 研究할 것을 기대한다고 말하고 있다.

現象으로 理解하고<sup>(8)</sup> 組織을 社會의 存在로 보면 어떠한 組織이든 社會적으로 存在하는 組織은 社會로부터 끊임없는 영향을 받게 될 것이며, 동시에 社會에 대하여 끊임없이 영향을 주게 될 것이다. 組織이 社會와 關係를 가지고 存在하는 限 組織은 社會에 대하여 一定한 作用을 加할 수 있을 것이며, 이러한 可能性이 存在한다면 어떤 組織이든지 모두가 다 社會變動에 積極, 消極적으로 作用한다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 여기에서 이르는 刷新的 組織이란 그 社會에 從前에는 없었던 새로운 技術이나 價値, 規範, 行態類型, 關係形式등을 保護하고 育成하며 社會에 波及시키므로써 社會, 經濟의 모든 活動의 業績水準을 向上시켜 福祉를 提高하기 爲한 組織을 말한다<sup>(9)</sup>.

刷新的 創出, 呆護, 波及者로서 이같은 刷新的 組織은 社會全體에 對하여는 한개의 刷新單位가 되며 이 刷新的 組織과 關係를 가지는 社會環境은 刷新的 吸收側乃至는 受容側이 될 수 있다.

刷新的 單位로서 組織은 社會變動의 誘導를 위한 도구의 하나이다<sup>(10)</sup>.

이러한 組織들은 어느 社會이나 흔히 그리고 많이 存在하고 있으나 이들이 얼마나 成功的으로 움직이고 있는가에 關하여는 극히 多樣한 差異를 보여주고 있다.

急速한 社會改革과 經濟, 政治的인 發展을 推進하고 있는 國家에일수록 이러한 刷新的 組織은 많이 存在하고 있으나 그들의 實際上的 刷新的 機能 遂行은 바람직스럽지 못한것이 현재까지의 실정이다.

異質文化的 要素들이 大舉移植되고 있는 發展途

上 國家에서 이와 같은 組織은 特히 많다. 그러나 社會的 有機體로서 成長은 成功的으로 達成하고 있는것 같은나 事實上 刷新的 機能은 마비상태에 있는 組織들이 적지 않게 存在하고 있다. 이러한 現象은 단순히 二重構造나 形式主義와 같은 單面적 分析에 의해 해명될 수도 없고 또 그러한 說明으로 어떠한 有力한 代案이 찾아지기도 어렵다.

여기에서 이들의 機關形成의 動態的 過程의 分析이 必要하게 된다. 이 分析속에서 組織의 機關化와 機關의 制度形成에 關한 戰略이 提示될 수 있는 기틀이 究明될 수 있다.

組織의 機關化 過程과 刷新的 制度化過程의 相互關係는 實證的인 研究에서 규명되어야 하겠으나 一般的으로 알려진 바로는 언제나 이 두가지 目標가 一致되는 線上에서 併行된다고는 할 수 없는것 같다<sup>(11)</sup>.

勿論 社會變動의 誘導效果가 測定될 수 있는 것은 刷新的 組織이 保有하여 對外的으로 波及시켜 制度化시키는 制度形成의 程度가 되겠으므로, 刷新的 機能을 계속적으로 수행해 온 組織의 機能化 程度의 進歩는 刷新波及의 量的인 擴散이나 質的인 制度化의 增進을 가져올 수 있을 것이며, 이같은 경우 制度形成의 實現可能性은 크게 擴大되어 社會變動의 誘引效果가 提高될 것이다. 그러나 組織의 社會化는 社會環境의 영향력과 組織戰略의 영향력의 交互作用으로 이루어 지게 되므로 많은 경우 刷新的 機能을 產出할려는 組織은 그에 對해서 異質的인 社會環境에의 適應度가 微弱하므로, 社會化의 目標과 制度形成의 目標가 一致되지 않을 可能性이 크고, 이에 따라 組織의 社會化인 機關化 過程과 그의 目的인 刷新的 制度化, 즉 制度

(8) Wilbert E., Moor, Social Change, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1962, p. 2.

(9) Milton J., Esman, and Hans C. Blaise, *op. cit.*, p. 1.

(10) Saul M. Katz, *Exploring A Systems Approach to Development Action*, Pittsburgh, Univ. of Pittsburgh, 1966, CAG. p. 21.

(11) Philip S. Iznick, *Leadership in Administration*, New York, Row Peterson and Co., 1957. pp. 74~75, pp. 144~149 에서 組織이 그 本來 표방하는 目標의 遂行으로는 適應키 어려울때 機會的으로 自己 組織의 本來 目標를 버려야 할 때가 오며, 이때 이와 같은 行動은 責任있는 指導者에게 많은 危險性을 負擔시키나 組織의 長期的인 機關化를 위해서는 必要한 것이라고 말하고 있다. 한편 이러한 現象에 對한 微視的 分析의 하나로써 Amitai Etzioni는 *Modern Organization*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1964, p. 10. 에서 組織이 그의 目標하는 바가 쉽게 成 功되지 않는 경우 組織은 그가 成 就하기 쉬운 目標만을 추 구하게 되므로 目標의 拒 否 現象이 發生한다고 보고 있다.

形成의 정도는 서로 다르게 評價되어야 할 것이다.

本論文의 研究範圍는 이와같은 機關化 過程 및 制度形成에 關하여 有用한 理論의 分析模型을 提示하는데 있다.

### 第 3 節 研究의 方法

本論文은 刷新의 組織의 社會化와 制度形成에 關한 分析을 試圖하기 爲하여 現象을 整理하기 爲한 假說的 分析模型을 提示하고 實際의 問題로서 事例를 分析하여 이와 같은 假說的 模型을 검증하므로써 여기에서 몇가지의 結論의 命題를 導出하려고 한다.

여기에서 提示하고자 하는 理論模型은 一定한 制約條件下에서 “System” 理論을 援用하고자 한다.<sup>(12)</sup> 機關을 하나의 “System”으로 보고 이 “System”의 構造와 活動을 分析함으로써 機關形成過程을 分析하고자 한다.<sup>(13)</sup>

지금까지 「體系理論」들은 當初에 「體系理論」이 Sybernetics engineer들이 使用한 Model들을 社會科學에 잘 適應시키지 않고 오히려 그대로 빌려왔

었기 때문에 現象을 過大하게 簡略化해서 分析하고 있다. 따라서 體系理論들은 直接 數學的인 操作을 통하거나 아니면 數學的인 敘述을 통해서 完全하게 提示될 수 있는 꼭 짜여진 작은 Model들의 mystique에서 벗어날 수가 없었다<sup>(14)</sup>.

體系理論은 이로써 統制되고, 統計의으로 敘述되며, 機械論理的으로 解說됨으로써 充分히 豫測 可能한 結果를 가져올 수 있는 것으로 알려졌으며, 이로써 流動的이고 複合的이며 多樣한 變數들이 動態的으로 作用되는 社會現象을 說明하는데 不適合하게 되었다.<sup>(15)</sup>

이러한 理由에서 近來에 와서는 動態的이고 開放的이며 多樣한 社會現象을 說明하는데 있어서 이러한 硬直한 體系理論들은 잘 쓰여지지 않고 있다.<sup>(16)</sup>

여기에서 社會體系를 보다 開放되고 多樣하며 動態的인 것으로 보고자 하는, 어느 意味에서는 非體系的 體系的 分析에 關한 움직임이 始動되었다<sup>(17)</sup>. 이러한 움직임은 社會現象이 量化할 수 없는 側面이 많을뿐 아니라 오히려 量化되는 現象이

- (12) S. M. Katz, *Exploring A Systems Approach to Development Action*. pp.21~37 에서 機關形成 理論에 關해 Systems Approach를 適用해 보고자 하였으나, System의 boundary를 形式的 組織에 設定하고, 이 形式的 組織의 環境과의 關係를(Esman의 Linkages) 分析하는데 對하여 自身이 提示한 國家發展에 關한 Systems Approach Model을 適用하는데 그침으로써 對象된 形式的 組織의 部分이든 아니든 간에 社會化된 機關의 構成部分에 直接 해당되는 要素들을 모두 포함하지 못했다. 이로써 自身의 國家發展에 關한 Systems Approach Model의 變數가 機關形成 分析 Model의 變數로도 適用될 수 있음을 提示했을 뿐이므로 機關形成에 相互關聯되는 要素들의 分析을 充分히 하지 못하고 있다.
- (13) Ertram M. Gross는 *The States of the Nation: Social Systems Accounting*, London, Tavistock Publication Limited, 1966. pp.34~41 에서 Systems theory의 動態化를 위하여 System에 構造, 機能, 分析概念을 導入하고 System의 構造(Structure)와 活動(performance)의 概念을 定義하여 이의 關係를 論及했다.
- (14) Ertram, M. Gross, *The States of the Nation: Social Systems Accounting*, London, Tavistock Pub. LTD, pp.25~26.
- (15) Ibid, 體系理論의 이와 같은 弱點에 關하여는 이의 政策分析에의 適用에 對한 限界를 지적한 Yehezkel Dror가 있으며 그 외에도 社會學理論分野에서 많은 批判이 있다. Yehezkel Dror, “Policy Analyst: A new Professional Role in Government Service”, *Public Administration Review*, (September), Vol. XXVII. pp.198~199.
- (16) Ertram M. Gross. *op. cit.*, p.26.
- (17) Ibid. 또한 Edmund F. Fensy Jr.는 體系理論의 動態狀況說明에 對한 不適合性을 반박하는 글에서 體系理論도 그 變容에 따라서 動態的인狀況으로서 社會變動을 充分히 說明할 수 있으며 지금까지 數理的, 決定的인 體系分析은 그것으로 어떤 政策을 決定하는데 있어서 必要한 방대한 자료의 간략한 分析을 할 수 있음으로써 決定者에게 가능한 최대한의 정보를 提供하는데 그치고 있다고 하고 있다. Edmund F. Fensy Jr. “Application of Systems Analysis,” *Public Administration Review*, Vol. XXVIII, 1968, p p.587~589.

라도 그의 質的인 意味가 輕視될 수 없다는 事實이 強力히 認知되고 있음을 보여주고 있다고 본다<sup>(18)</sup>.

Bertram Gross 는 이러한 System Theory 의 弱點이 最大限 극대되는 범위내에서 時次元上에서 動態的으로 變化하는 現象을 說明하기 爲하여 “Un-systematic System” 이란 概念을 提議하였는데, 이것은 動態分析에 對한 System theory 의 不適當格性을 完化시키는데 相當한 意味를 가지고 있다고 본다<sup>(19)</sup>.

勿論 이와 같은 改造는 그 科學性에 關하여 의 분을 提起하고, 그 說明이 非科學的인 아닐것인가 하는 反問을 提議하게 할 것이지만, 分明한 事實은 다만 그것이 科學的으로 同化되기 어려운 不適當한 資料라고 우리의 研究에서 除外된다는 것은 現象의 洞察의 호피나 포기라고 규정하지 않을 수 없다고 생각된다<sup>(20)</sup>.

本 論文에서는 組織構造의 變化와 組織活動의 變化의 相互 聯關속에서 組織의 機關化 過程을 導出하고, 이러한 機關化過程의 變動에 影響을 주는 作用因子들의 關係를 究明하려 한다.

## 第 2 章 分析의 理論의 模型

### 第一節 基本的 概念의 定義

本 論文에서 用될 分析模型에서 그 區別이 明確할 것이 要求되는 基本的인 概念들은 다음과 같이 定義되며, 本 論文에서 이들 概念은 이 定義에 依해서 使用된다

#### 1. 組織과 機關

「組織」이란 一定한 目的의 達成을 爲해 結合된 人的, 物的 資源의 結合體이다. 組織은 이와 같은 目的을 達成하기 爲한 合理的인 合目的 道具의 手段으로서 可滅的인 것이다<sup>(21)</sup>.

이러한 概念이 묘사한 조직이란 勿論 概念的인 局面에서 構想되는 것으로서 社會環境과는 아무런 交互關係도 가지지 못하는 社會的인 意味를 獲得하지 않은 것을 뜻한다. 社會的인 意味體가 아닌 이와같은 순수한 개념적 實在으로서 組織은 人間의 結合된 共同努力을 추구하는데 있어서 常存하는 것이라고 하겠다.

「機關」이란 組織이 그의 社會的 活動을 통하여 社會的인 存在로 認定을 받은 社會的 有機體化한 것을 말한다. 즉, 社會화된 組織을 이르게 된다. 社會的으로 아무런 存在意味도 가지지 못하는 「組織」은 可滅的인 것이나, 社會的으로 固有의 image 를 가지는<sup>(22)</sup> 社會的인 必要에 적응하는, 自然的이고 對應의이며 適應하는 有機體로<sup>(23)</sup> 「機關」은 可續的인 것이다.

이러한 機關은 그의 社會的인 生存力과 活動力을 가지고 規範的인 關係形式이나 行態類型을 育成, 防禦 保存하고 社會環境으로부터 要求되고 價値를 認定받는 機能 및 活動을 遂行하므로써 社會의 다른 部門에 對해 自身이 保存하고 支援, 防禦하는 規範的인 關係形境이나 行態類型 및 기타 刷新的 諸成術을 擴散시키고 制度化시킨다.

이와 같이 機關은 社會的인 價値가 注入되므로써 社會的인 生命력을 가지는 永續的인 存在가 된다.

組織과 機關의 區別은 分析上 問題로 直接的인 記述의 概念的인 問題는 아니다. 따라서 組織의 機關化過程이 重要한 分析의 對象이 되며, 이같은 組織의 機關化에 對한 分析은 組織이 단순한 可滅的인 課業遂行의 技術的인 道具이므로 長期的인 存續發展을 통한 價値의 保存과 波及에 不適當하기 때문에 必要하게 된다.

#### 2. 機關形技과 制度形成

機關形成은 組織의 機關化를 말하고 制度形成은

(18) Bertram M. Gross 는 The States of the Nation: p.2 에서 量的資料分析에서 얻는 情報에 對한 過度한 注意가 國家의 狀態에 對해서 不充分하고 不均衡된 見解를 가져온다고 말하고 있다.

(19) Bertram M. Gross. *op. cit.* pp. 25~27.

(1) 이와 같은 意味의 「組織」概念으로는 Philip Selznick, *Leadership in Administration op. cit.*, p. 5. 및 Saul M. Katz, *Exploring A Systems Approach to development Action, op. cit.* p. 21.

(2) Saul M. Katz, *Exploring A Systems Approach to Development Action. op. cit.*, p. 25.

(3) Philip Selznick, *Leadership in Administration, op. cit.*, p. 5

組織에 賦與되는 刷新의인 技術이나 規範화된 關係形式, 行爲類型등이 組織內에 價値로서 注入될 뿐 아니라 社會內에 波及되어 通常(routine)化하는 것을 말한다.

組織의 相關化란 組織이 社會의 活動을 通하여 社會로부터의 저항과 反對로 克服하고 支持와 援助를 획득하므로써 그의 存在意味를 確保하고 組織內外에 그가 표방하는 價値를 浸透, 擴散시키므로써 獨自의인 存在價値를 가지는 機關으로 發展하는 過程-을 말한다.

機關形成은 組織을 이같은 機關으로 만들어 나가는 積極的 過程을 意味한다. 따라서 機關形成은 組織을 機關으로 發展시키는 意圖의 努力이 投入되는 과정을 內包하게 되며, 여기에서 이러한 努力의 決定主體로서 指導者와, 이러한 努力의 表現인 組織의 戰術이 가장 重要한 要素가 되게 된다<sup>(4)</sup>.

制度形成은 社會變動을 誘導하는 主體로서 機關이 自體內나 社會環境에 通常化시키는 새로운 刷新의 諸價値 및 境術이 社會內에 받아들여져 規範化되는 것으로, 이것이 刷新의 組織의 궁극의 目的이다. 制度形成을 爲한 機關의 活動이 저항을 받을 때 機關形成을 爲한 戰略과 制度形成을 爲한 戰略은 分限되게 되어 機關의 安定을 爲하여 制度形成活動이 疎外되게 되면 機關의 本來의 目的을 放棄하게 된다<sup>(5)</sup>.

여기에서 制度形成戰略과 機關形成戰略이 概念的으로 區分되어 취급되어야 할 必要性이 提起되게 된다.

### 3. 機關의 構造와 活動

機關形成에 關한 보다 效果的이고 動態的인 分析을 爲하려는 體系的인 分析方法的 活用이 可能한 단계의 代案이 될 수 있다<sup>(6)</sup>.

하나의 system으로서 機關은 그의 活動(performance)과 이러한 活動의 成果를 決定짓는데 영향을 주는 構造를 가지고 있어서 이러한, 構造上的

變動이 活動成果의 變化를 가져오고 이러한 活動成果의 變化가 構造上的 變動을 가져올 수 있다<sup>(7)</sup>. 機關의 構造는 (1) 理念, (2) 指導者, (3) 內部構造, (4) 環境의 넷으로 區分할 수 있으며, 機關의 活動成果는 (1) 投入關係와 (2) 產出關係로 區分하며 考察할 수 있다.

이것들이 機關을 構成하는 基本的인 重要變數들이다.

#### (1) 機關의 構造

##### a. 理念

理念은 機關이 표방하는 價値 및 目標가 具體화된 것으로서 모든 機關의 活動이 이의 具現을 爲해 指向되는 하나의 價値이다. 機關의 活動은 이러한 理念構造의 明細化와 社會의 具現을 爲해 遂行되며, 機關이 社會環境과 自體內에 注入시키는 價値나 社會的으로 부각되는 「이미지」는 이 理念의 具像化를 통해서 이루어 진다.

刷新의 機關이 가지는 理念은 大部分이 그의 刷新의 機能을 內包하고 있다<sup>(8)</sup>.

理念이 機關內部나 外部의 環境에 부각되는것은 機關의 活動을 통해서 이루어지게 되므로 機關의 活動은 이 理念과 密接한 關係를 가지게 된다.

##### b. 指導者

機關의 모든 活動을 統合·指導하는 機關의 中心이 되는 主體이다. 指導者는 機關의 理念을 操作하고 內·外의 人的·物的 資源을 動員하여 機關의 活動計劃을 樹立, 實踐하는 位置에 있으며 환경과의 關係를 改善하고 一定한 關係를 形成하고 一定한 關係를 유지하며 對外的 活動을 指揮한다.

刷新의 機能을 遂行하는 機關에 있어서 指導者는 機關의 發展과 刷新의 機能의 遂行을 위하여 모든 機關의 構造를 積極的으로 操作하고 機關의 將來에 있어서의 活動成果를 提高시켜야 한다.

刷新의 機關에 있어서 指導者는 刷新의 波及과

(4) Philip Selznick, *Leadership in Administration*, op. cit., p.p. 134~154.

(5) Amitai Etzioni, *Modern Organization*, op. cit., pp. 10-12.

(6) Saul M. Katz, *Exploring A Systems Approach to Development Action*, op. cit., p. 21.

(7) Bertram M. Gross, *The States of the Nation: Social Systems Accounting*, op. cit., pp. 36~41.

(8) Milton J. Esman, and Hans C. Blaise, *Institution Building Research: The Guiding Concepts*, op. cit., p.p. 3~4. pp. 10~11.

擴散을 위한 制度形成者인 同時에 刷新的 機關을 發展시키는 機關形成者이다.

機關의 制度形成效果와 機關形成度는 機關의 運營에 責任을 지는 役割과 任務를 擔當하는 指導者의 能力如何에 따라서 크게 영향을 받는다.

따라서 指導者의 變更은 機關에 對해 重要한 意味있는 影響을 미치게 되며 機關戰略自體와 制度形成에 關해 깊은 效果를 미치게 된다.

#### c. 內部構造

機關運營을 위한 모든 課業遂行을 擔當하는 機關內의 下位構體이다. 따라서 機關戰略의 實踐의 道具가 되는 人員의 構成과 物的 財源의 配分 및 運營의 基本的 過程을 말한다. 이러한 內部構造는 機關內部에서의 役割分業과 委任등을 통하여 運營計劃의 遂行能力에 영향을 준다<sup>(9)</sup>.

內部構造의 形式的 構造形態와 機關目標과 價値에의 同和度 및 運營의 標準的 過程은 機關의 維持發展能力이 크게 영향을 미치게 되므로, 이러한 內部構造의 強化問題는 機關活動에 重要한 意味를 갖는다.

#### d. 環境

環境은 機關을 둘러싸고 있는 機關과 關聯이 있는 一團의 組織體, 集團 및 個人들의 結合體이다. 機關은 이들 環境과의 相互間的 交互作用을 통하여 自身의 「이미지」를 社會에 부각시키고 支持를 獲得하며 自身이 保存하고 波及시키는 刷新을 擴散·制度化시킨다.

機關의 發展이나 制度形成에 對하여 環境은 顧客이며 同時에 活力의 供給者로서 決定的인 影響을 미치게 된다.

機關은 이 環境에 適應하므로써 生存力과 活動

力을 賦與받아 社會的 存在로 發展하며, 부단히 環境에 對해 영향력을 주어 이를 再構成하므로써 自身의 存續力을 擴大하고 刷新을 波及시키고 制度化시킨다.

따라서 組織의 社會的 活動을 통한 制度의 形成으로 社會變動을 誘導하고자 하는 機關形成理論에 있어서 機關에 對해 環境이 가지는 意味는 積極的인 面에서나 消極的인 面에서 共히 重大하다.

機關과의 相互關係를 맺는 類型에 따라 環境은 두가지 種類로 나누어진다<sup>(10)</sup>.

授權關係의 環境은 機關이 必要로 하는 權限과 資源의 配分을 調整하고, 機關의 理念 및 活動에 關係되는 規範과 價値를 結合시켜 줌으로써 機關의 運營에 必要한 活力素들의 供給하는 位置에 있는 社會集團, 組織, 個人들을 말하며 機能關係의 環境은 機關이 產出하는 機能과 投入產出의 機能的 奉仕의 關係를 가지는 社會集團, 組織 및 個人들로서 機關의 적응력과 쇄신의 파급능력을 決定지어주는 關係에 있다.

具體적으로는 한 社會集團이나 組織이 이 두가지의 關係에 併合적으로 屬하는 役割을 수행할 수도 있다. 機關은 自身을 둘러싸고 있는 이들 環境構造를 자극하고 動員하므로써 그의 活動成果를 向上시킬 수 있다.

機關에 對하여 授權的, 機能的 關係에 있는 環境에 屬하는 社會的 單位들의 種類와 數가 많을수록, 機關에 對한 이들의 作用力의 質이 높을수록 機關의 活動成果는 向上되고, 이에 따라 機關形成度나 制度形成의 效果가 提高된다. 機關이 이들 環境構造를 改善動員하는 것은 極히 重要한 意味를 가진다<sup>(11)</sup>.

(9) Ibid. 1. 12.

(10) Milton J. Esman and Hans C. Blaise, *Institution Building Research: The Guiding Concepts*, (op. cit.), pp. 12~15. 에서 機關과 環境을 Linkage의 개념으로 연결시키고 이 Linkage의 種類를 授權的, 規範的, 機能的, 其他의 네개로 區分하고 있다. Saul M. Katz는 *Exploring A Systems Approach to Development Action*, pp. 21~34. 에서 기관과 환경의 關係를 Input and Output linkage로 區分하고 있다.

(11) Milton J. Esman and Hans C. Blaise, *op. cit.*, pp. 16~17. 에서 機關의 內的變數와 外的變數間的 transaction의 하나로 機關이 環境에서 自身의 補完性을 求하기 위해 環境을 造成하는 것을 말하고 있으며 Philip Selznick는 *Leadership in Administration. op. cit.*, p. 145. 에서 指導者에 對해 挑戰的인 環境속에서 어떤 同僚機關이나 外部의 支援을 찾아냄으로써 이러한 挑戰을 막아내야 하며, 여기에서 外部의 공격에 맞설 수 있는 意志와 手段을 가지고 自己의 組織을 保衛해야 한다고 하고 있다.

## (2) 機關의 活動

機關은 이와 같은 構造를 가지고 活動을 하게 된다. 機關의 活動은 大別하여 볼 때 a. 投入의 確保, b. 外部에서의 使用을 爲한 產出, c. 機關의 活動成果水準을 維持하거나 提高시키거나, 變動시키기 爲한 機關 自體內에 投入하는 產出의 셋으로 나눌 수 있다.

### a. 投入의 確保

機關이 그 機能을 遂行하고 體制를 維持하기 爲해서는 一定한 人的, 物的 資源과 相當한 社會的 正統性이 確保될 것이 要求되므로, 機關은 그의 繼續의 發展과 本來的인 刷新의 機能을 遂行하기 위하여 이러한 要素들의 投入을 最大限確保하여야 하며, 이를 爲한 活動을 展開해야 한다.

投入의 確保에 있어서 그 內容은 必要한 人員과 物資 및 이들의 確保를 위한 財政的 資源의 投入을 包含하는 資源投入關係와 機關의 社會的 存在 意味를 提高시키고 正統性을 培養해 주는 權威 및 社會的 威信과 機關이 표방하는 理念을 支援하는 同類의 價値面에서의 規範의 支援을 包含하는 正統性 投入關係로 區分할 수 있다.

資源投入關係活動과 正統性投入關係活動이 圓滿하여 이들 要素의 投入이 바람직스러울 때 機關의 活動은 極大될 수 있다.

### b. 外部에서의 使用을 爲한 產出

機關은 그 自身에 投入된 要素를 動員·操作하여 그의 機能을 遂行하고 目的을 達成하기 爲한 具體的인 產出을 外部에 提供하므로써 이를 통하여 刷新의 波及과 制度化의 目的을 成就한다.

이러한 對外的 使用을 爲한 產出活動은 機關의 外部와의 交換關係의 中心이 되는 活動으로 機關의 對外的인 刷新의 波及과 영향력의 行使는 이와 같은 外部의 使用을 통해서 實現된다.

外部의 環境에서 機關의 刷新의 技術이나 關係形式 및 行態類型을 받아들이는 需要가 클수록 機關의 刷新의 機能의 遂行, 즉 制度形成의 效果는 確大된다.

刷新의 機關의 이같은 產出은 環境에서의 需要를 造成, 開發해야 될 必要가 前提的으로 要求되는 경우가 많기 때문에, 이러한 環境의 造成을 爲한 附隨的 機能의 產出이 要求되며 또한 機關 自體의 社會的 生存을 爲하여 必要한 產出이 있다<sup>(12)</sup>. 機關은 그가 처하는 位置의 條件에 따라 重要視되는 產出活動을 展開해야 한다.

따라서 機關의 對外的 使用을 爲한 產出은 刷新의 機能의 產出活動과 補助的 機能의 產出活動 및 순수한 機關維持目的 產出活動으로 區分될 수 있다.

### d. 機關 自體의 補強을 위한 產出

機關은 自體의 活動成果를 向上시키거나, 變化 또는 維持하기 爲하여 自體內에 投入하기 爲한 機能을 產出한다. 이러한 產出活動은 組織의 次元에서 볼 때 組織自體의 管理活動이라고 볼 수도 있는데, 機關에 있어서는 主로 內部構造의 強化, 理念의 장식이나 細密化 또는 變更, 指導力의 操作 등으로 볼 수 있다.

機關이 投入을 받아 들여 產出을 끌어 내는 「轉換」 과정은 機關內部的 活動인데 機關自體의 補強을 爲한 產出活動은 이 轉換過程의 強化에 主로 投入된다.

機關運營에 있어서 活動의 能率性評價는 投入된 資源을 얼마나 잘 調理하여 어느 정도의 產出을 내었느냐 하는 比率의 評價問題로써 既成의 組織理論이 取扱해온 生産性概念이나 能率性概念 및 其他의 管理方法論은 여기에 적용되는 것이라고 본다<sup>(13)</sup>.

機關形成論에서 主로 關心이 주어지는 것은 이와같은 既存의 問題意識에 對해서가 아니라, 機關의 自己의 目的을 達成하기 爲한 活動成果의 向上을 爲하여 보다 包括적이고 目的接近的인 活動에 對해서 關心이 주어진다.

機關의 이러한 產出活動은 投入關係活動과 연결되며, 이러한 모든 活動은 實際的으로는 複合的인 關係속에서 單一單位로 遂行되는 例가 많다.

機關의 戰略은 이러한 機關의 活動의 性格과 方向 및 量을 機關目的達成을 爲하여 組合하는 方式

(12) John Kenneth Galbraith, *Affluent Society*, *op.cit.*, p. 125. 「生産」이 廣告宣傳과 같은 積極的 媒介體를 통해서 「需要」를 創造한다고 보고 있다.

(13) Bertram M. Gross, *The States of the Nation: Social Systems Accounting*, *op. cit.*, p. 40.



이라고 볼 수 있다.

### (3) 構造와 運動의 關係

한 體制의 構造와 活動과의 關係는 物理學에 있어서의 空間을 占有하는 一定한 結集體로서 質量(matter)과 이것의 運動中에 轉換되는 「에너지」의 關係에 있다고 할 수 있다<sup>(14)</sup>.

構造와 活動은 一定한 時間을 거치는 過程上에서 相互作用하는 關係에 있다. 즉, 構造의 變動은 活動의 變動과 活動의 變動은 構造의 變動과 연결되므로써 機關의 活動成果에 영향을 준다.

一定한 時次元에서 볼 때 構造는 長期的으로서서 變動하며, 活動은 이러한 長期的으로 徐徐히 變動하는 過程속에서 즉각, 즉각적으로 變動하는 關係에 있다.

刷新의 機關은 社會變動을 誘導하기 위한 刷新의 制度化를 爲하여 自體內와 環境에 自身の 刷新의 價値를 注入시키고, 새로운 關係形式과 行態類型을 規範화시켜 확산시키는 制度形成의 過程에서 活動을 통하여 構造變動을 誘發하고 이러한 變動을 통해 自身の 活動成果를 向上시키므로써 機關의 目的을 達成한다.

機關의 活動에 對하여 獨立的으로 發生하는 環境構造의 變化도 機關에 對해 깊은 영향을 준다. 따라서 機關運轉의 戰略은 機關活動을 통하여 構造의 變化를 發生시키면서 이러한 狀況 속에서 目的達成을 위한 活動成果를 向上시키는 方向으로 指向되게 된다.

### 4. 適應能力, 自主能力, 影響能力.

刷新의 機關이 社會活動을 통하여 制度를 形成하므로써 社會變動을 誘導하는데 關係 關心을 가지는 本 論文에서 組織의 機關化와 刷新의 制度化가 分離된 개념으로 分析되었다. 즉, 組織이 機關으로 發展하여 社會에 影響력을 행사하므로써 制度形成의 目標를 達成할 수 있고 이로써 社會變動誘導란 目的을 達成한다고 보았다.

여기에서 組織의 機關化와 이러한 機關의 活動을 통한 制度形成을 具體的으로 分析하는데 適應能力, 自主能力, 影響能力의 分析, 評價가 必要하게 된다<sup>(15)</sup>.

#### (1) 適應能力

適應能力은 組織이 그에 對한 社會로부터의 저항을 극복하고 社會로부터 存續에 必要한 支援을 獲得함으로써 社會的으로 意味있는 하나의 有機體로 發展하는 能力을 이른다<sup>(16)</sup>.

適應能力의 評價는 社會로부터의 저항의 극복능력과 支援獲得力量으로 할 수 있다.

이러한 力量을 具體的으로 表現하는 것은 機關의 活動成果水準이다<sup>(17)</sup>.

機關에 對한 資源과 正統性的의 投入이 良好하면 良好할수록, 그리고 機關의 產出에 對한 外部의 使用水準이 良好하면 할수록 機關의 適應能力은 擴大된다.

機關의 活動成果向上을 爲한 活動들은 모두가 이러한 適應能力의 向上을 爲한 戰術들이 될 수 있다.

#### (2) 自主能力

(14) *Ibid.* p. 6. 「構造와 變動」의 關係는 「構造—機能」概念과 같은 것으로 보고 있다.

(15) 機關이 가지는 이러한 能力評價의 基準으로서 Milton J. Esman과 Hans C. Blais는 ① ability to survive. ② autonomy ③ influence ④ spread effect의 네가지를 들고 있고, S.P. Huntington은 ① acceptability. ② Complexity ③ coherence ④ autonomy의 넷을 들고 있다. M.I. Esman and H.C. Blaise. *op. cit.*, pp. 5~7. S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 12~24.

(16) S.P. Huntington의 adaptability 및 complexity와 M.J. Esman의 Ability to Survive는 「組織의 存續을 問題視하는 點에서 「適應能力」의 評價變數들로 보이나 이들 概念은 모두 「時間的 存續」만을 主要 問題對象으로 하므로 「社會的 存續」이라는 基本的 要因을 度外視하고 있다. S.P. Huntington의 complexity는 下位單位 및 目的의 多樣性을 말하는 것으로 결국은 adaptability의 한 下位變數가 된다고 본다.

(17) M.J. Esman이나 S.P. Huntington은 時間的 存續을 主要 問題視하므로 「年輪」을 더 重要하게 본다. S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, *op. cit.*, pp. 12~24. M.J. Esman, *Institution Building: An Interim Appraisal*, *op. cit.*,

機關이 固有的 價値를 가지고 環境속에 認識됨으로써 獨自의 存在意味를 가지고 自律的으로 發展할 수 있는 能力이다<sup>(18)</sup>.

機關의 自主能力이 擴大될수록 機關의 活動은 安定性을 가지고 계속적으로 遂行될 수 있게 되며 外部勢力의 影響圈에서 獨立할 수 있게 된다<sup>(19)</sup>.

機關의 自主能力向上은 機關化의 進展을 나타낸다. 自主能力은 機關運營의 自律性으로 評價할 수 있으며, 이러한 自律性은 機關의 基本的 戰略機關主體의 位置로 評價할 수 있다. 즉, 機關의 自律性이 提高되면 提高될수록 機關의 基本戰略決定體는 機關自體의 內部構造에 安定的으로 장착되게 된다.

### (3) 影響能力

機關이 積極的으로 外部環境에 作用하여 影響을 주고 그 活動의 效果를 波及시키는 能力으로서, 機關이 規範化시킨 價値나 關係形式, 行態類型 또는 技術들을 外部環境에 擴散시키는 能力이다.<sup>(20)</sup>

機關은 그의 影響能力의 向上을 통하여 刷新을 擴散시키는 制度化시킨다.

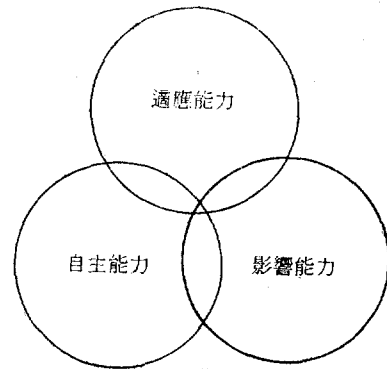
機關의 影響力이 行使되는 것은 主로 그의 外部의 使用을 爲한 產出活動을 통해서인데, 刷新的 機能의 遂行을 爲한 이러한 產出活動成果가 向上될수록 刷新의 影響力은 向上되는 것이며, 制度形成의 效果도 確大된다.

그러므로, 機關의 影響能力의 評價는 機關의 外部使用을 爲한 產出活動가운데 刷新的 機能遂行을 爲한 產出活動이 點하는 比重과 이러한 產出活動이 外部에서 받아들여지는 受容性에 依한다. 結果的으로는 外部에서 받아들여진 機關이 產出한 諸種의 刷新內 產物과 이들의 存續性에 依해 評價할 수 있다<sup>(22)</sup>.

機關의 適應能力과 自主能力은 機關化의 程度를 判別할 수 있으며, 影響能力은 이같은 機關의 制度形成能力을 評價할 수 있는 것이다.

이들 세가지 能力의 關係는 다음과 같이 圖解될 수 있다.

表 1. 適應能力, 自主能力, 影響能力의 關係



즉 그 概念的 構成에 있어서 세가지 能力은 明白하게 區分되는 別個의 것들이기 보다는, 한편으로는 相當한 概念要素들을 共通的으로 지니고 있고, 다른 한편으로는 相互間에 다른 概念要素들을 가지고 있다.

適應能力이 活動成果의 水準으로 判別될 수 있는 한편, 影響能力은 外部使用을 爲한 對外的 產出에서 刷新的 機能의 產出이 차지하는 比重과 外部에서의 受容度 및 이러한 刷新의 外部에서의 持續的 採擇波及에 따라 判別된다. 適應能力이 判別되는 活動의 成果水準은 그 活動의 範圍와 對象 및 受容度인데 比하여 影響力이 判別되는 것은 產出의 受容度中에서도 刷新的 產物의 產出의 受容度이며, 단지 이뿐만이 아니라 이 刷新的 產物의 受容이 가지는 時間的 持續性과 規範化의 程度까지 包含하게 된다.

自主能力도 獨自의 價値가 社會로부터 認定되고 다른 社會的 單位들로부터 獨立한 存在로서 自律性을 가짐으로써 機關의 基本的인 戰略의 決定

(18) S. P. Huntington 과 M.J. Esman 의 autonomy 도 「他 體制單位로부터의 獨立的인 存在」와 「自律」로 규정되는 점에서 共通되고 있다. S.P. Huntington, *op. cit.*, pp.14~24. M.J. Esman, *op. cit.*, pp.

(19) Sa nuel P. Huntington, *op. cit.*, pp.14~24. 및 Philip Selznick, *op. cit.*, pp.142~153.

(20) M lton J. Esman, *Institution Building Research The Guiding Concepts, op. cit.*, pp.6~7.

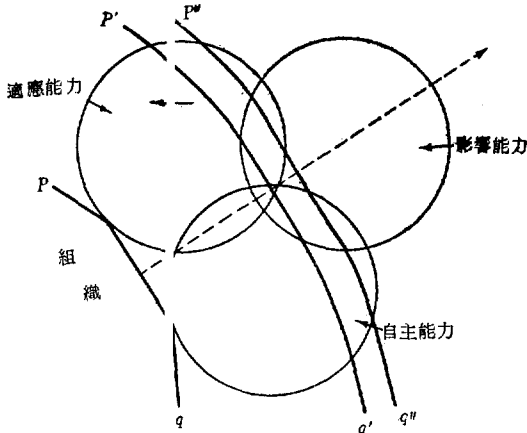
主體가 外部的 素材에서 內部的 素材로 移轉한다는 事實이 前提됨으로써 이에 依하여 判別될 수 있으나, 그 以의 事實은 「獨自의 價値의 認定」이라는 正統性의 投入을 基本的 要因으로 內包하고 있다. 다만 適應能力에서는 「獨自의 價値의 認定이란 正統性의 投入이 正統性投入의 한 要素에 지나지 않고 나아가선 全投入中의 一部에 지 나지 않는다는 點이 分別된다.

이처럼 이 세 가지 概念들은 그 概念의 構成要素가 一部複合되지는 하지만 이것이 全體적으로 複合되는 것도 아니며 各其가 다른 局面에서 部分的으로 複合되기 때문에 充分히 一定한 概念의 次元에서 個別的 概念들로 定義될 수 있다.

組織이 社會의인 活動을 通하여 機關으로 發展하는 過程은 이와 같은 能力들의 變化속에서 進行된다.

이러한 能力들의 變化는 程度의 問題로서 組織의 機關化過程은 이 能力들의 變化로 表示할 수 있다. 적응능력과 자주능력, 영향능력은 複合的인 概念이다.

表 2., 適應能力, 自主能力, 影響能力 變化와 機關化



즉, 適應能力이 向上될수록 自主能力도 向上될 수 있으며, 機關의 影響능력도 向上될 수 있다. 機關이 刷新의 產出活動을 처음부터 계속할 수 있게 되는 경우 影響능력은 위의 表2에서 나타나는 것처럼 → 表의 方向으로 向上될 것이다.

$p, q$ 는 社會의 活動以前의 概念으로서의 組織이

다. 이 組織이 投入關係活動과 產出關係活動을 계속하므로써 社會와 相關關係를 가지므로써 適應能力和 自主能力 및 影響能力를 獲得하게 된다. 이에 따라서 적응·생존력과 영향력이 向上되며 의존·존속의 상태를 벗어나 自主能力을 가지게 된다.

이러한 關係는 點線으로 表示되는 것과 같은 相關性 및 制度形成過程으로 說明될 수 있다.

따라서 組織의 機關化는  $p' q'$ 와  $p'' q''$ 로 發展한다.

機關形成의 過程은 適應能力向上과 自主能力向上으로 分析할 수 있게 되며, 이의 動態的 變化는 投入關係活動과 產出關係活動의 成果變化에 依해서 發生한다.

### 第 2 節 機關形成의 動態的 過程

機關形成의 過程은 組織이 그의 社會的 活動을 通하여 適應能力을 向上하여 社會的 有機體로 成長하므로써 制度形成을 위한 그의 影響能力을 伸張하는 一定한 時次元上의 活動過程이다.

機關形成을 이같이 組織을 機關化하기 爲한 努力이라고 본다면 이의 過程은 機關의 自主能力獲得과 適應能力獲得의 程度에 따라 分析할 수 있으며, 이에 따라 機關의 社會的 有機體化가 進歩될수록 影響能力의 擴散을 判別하므로써 制度形成能力을 규명할 수 있다.

一定한 概念的 次元에서 時間이 除去되고 判別 가능한 機關의 自主能力區別과 適應能力區別이 設定된다면 이들의 組合關係 속에서 存在 가능한 關係의 各 狀態가 構成될 수 있다.

機關의 自主能力和 適應能力이 그의 社會的인 活動을 통해서 伸張된다고 할때, 實際의 時次元에서 變化하는 機關의 活動成果는 一定한 時期로 區分하여 계속적인 變化像을 分析하면 그때, 그때의 機關의 狀態가 複寫될 수 있다. 이렇게 複寫되는 機關複寫體의 分析은 自主能力和 適應能力의 一定한 組合關係를 表示하게 될 것이며, 이러한 組合關係는 前提된 時間이 除去된 機關狀態區分의 組合關係와 一致하는 共通點을 가지게 될 것이다.

여기에서 自主能力和 適應能力 및 影響能力間에 一定한 相互關係가 前提되면 制度形成能力을 極大化하기 爲한 機關形成의 方向이 設定될 것이다.

動態인 時次元에서 機關의 構造와 活動이 交互의로 變動하고 이에 따라 活動成果가 變動하여 機關의 自主能力和 適應能力이 繼續的으로 變할 때 機關形成의 動態的 過程이 分析될 수 있으며, 이러한 分析의 結果가 機關形成의 方向과 연결될 때 機關의 將來活動에 關한 戰略에 對한 情報가 마련될 수 있다.

### 1. 適應能力의 區分

適應能力은 機關의 活動成果로 評價된다. 機關의 活動成果는 資源投入關係活動과 正統性投入關係活動을 包含하는 投入關係活動의 成果와 刷新的 機能의 產出關係活動과 補助的 機能 產出關係活動 및 순수기공 유지적 機能, 產出關係活動을 包含하는 產出關係活動의 成果가 있다.

機關이 社會의 抵抗을 극복하고 支持를 獲得할 수록, 投入關係活動은 所望스럽게 進行되며, 產出活動의 外部의 受容이 寬만하다.

따라서 適應능력은 投入活動成果와 產出活動成果로 評價되며 이들의 組合關係로 그 程度가 判明될 수 있다.

投入活動成果는 具體的인 資源投入과 正統性投入이 그때, 그때의 機關活動全般에 對해 얼마나 바람직스럽고 投入되었는가를 評價할 수 있고 產出活動成果는 그때 그때의 機關活動의 全般의인 水準에 근거된 기대에 비하여 產出의 外部에서 受容이 얼마나 滿足스러웠는가에 따라서 評價할 수 있으므로 이들의 組合은 다음과 같이 構成할 수 있다.

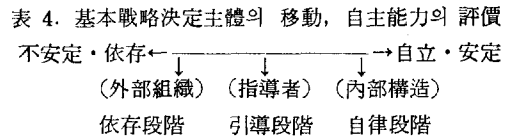
表 3. 適應能力의 程度

		產出活動의 外部에서의 受容度	
		良 好	不 良 好
投入滿 活足 活動度	滿 足	A	C
	不 滿 足	C	D

### 2. 自主能力의 區分

自主能力은 機關이 獨自의 價値를 認定받게 될 수록 安定이 되고, 이에 따라 機關運營의 基本的

戰略의 決定主體의 位置가 機關自體의 內部에 定着한다는 前提아래 다음과 같이 區分한다.



依存段階는 機關의 活動이 主로 外部組織의 積極的인 支援아래 繼續되며, 따라서 그 機關의 基本的인 戰略의 決定權이 이러한 外部組織에 주어지는 段階이다. 즉 依存에 의한 活動의 段階이다.

引導段階는 機關이 外部組織에의 依存狀態를 벗어나 特定한 指導者들의 強力한 이끌음에 依하여 活動하는 段階이다. 機關形成의 初期에 있어서 이와같은 役割을 遂行하는 指導者의 重要性은 크게 認識되고 있다. 그러나 이러한 指導者도 機關의 立場에서 볼 때에는 遂行的인 要素의 하나이므로 引導의 段階에서 指導者의 變動은 機關의 活動成果에 깊은 影響을 준다<sup>(21)</sup>.

自律段階는 機關의 基本的 戰略의 決定權의 大部分이 內部構造에 委任되어 一定한 運營上의 標準的인 節次에 따라 機關의 活動이 繼續되는 段階이다. 自律의 段階에서 機關은 外部勢力에의 依存없이 獨自的으로 活動할 수 있다.

### 3. 機關形成의 動態的 過程

機關形成過程은 適應能力 및 自主能力의 變化에 따라 다음과 같이 構成된다.

表 5. 機關形成의 動態的 過程

		自主能力		
		依存段階	引導段階	自律段階
適應 能力	A	機關培養의 時期 (10)	機關成熟의 時期 (11)	機關飛躍의 時期 (12)
	B	外部支援扶植의 時期 (8)	支援探索의 時期 (9)	內部支援確立의 時期 (7)
	C	依存의 時期 (5)	價値定立의 時期 (6)	內部價値賦與의 時期 (4)
	D	從屬의 時期 (3)	不安의 時期 (2)	危機의 時期 (1)

(21) Samuel P. Huntington 이 adaptability 의 測定에서 指導者의 교체를 表示하는 general age 를 基準으로 본 것도 이와 같은 指導者變動의 影響의 重要度を 前提로 하는 것 같다. S.P. Huntington, *op. cit.*, pp.12~24.

### (1) 危機의 時期

機關의 投入 및 產出活動成果가 貧弱하여 그 適應能力이 微弱한 狀態로 機關의 戰略이 主로 內部構造에 依하여 決定되는 時期이다. 內部構造가 本來戰略의 遂行單位이기 때문에 이와 같은 微弱한 適應水準에서 外部로부터의 挑戰에 對應하고, 支援을 獲得하기 어렵고, 이같은 活動이 失敗할 때 機關은 瓦解狀態에 들어가게 된다.

이와 같은 狀態로부터의 脫出은 強力한 外部의 支援力 獲得으로 解決되는 例가 많은바 이 경우 外部로부터 指導者가 받아들여 지거나 外部組織에 依存하게 된다. 또는 機關의 存續을 危脅하는 本來的 目標가 달려지고 새로운 容易한 目標가 代置되기도 한다.

### (2) 不安의 時期

機關의 活動 成果水準이 낮은 狀態에서 指導者의 引導에 따라 그 發展이 모색되는 時間이다. 機關의 適應能力이 弱한 狀態이므로 外部로부터의 影響을 쉽게 받을 수 있다.

指導者가 支援의 獲得과 外部의 挑戰에의 對應에 效果의 對備하지 못하는 경우 機關의 安定性은 沮害된다.

### (3) 從屬의 時期

機關의 適應能力이 弱한 狀態에서 外部組織에 依存하는 時期이다. 機關의 持續的 活動은 外部組織의 이끌음에 依存하게 된다. 外部로부터 支援의 授與와 함께 外部組織이 機關의 戰略決定에 크게 參與하는 例가 많으며, 이 境遇 機關의 發展은 外部組織의 影響力과 支援力 變化에 依해 크게 變動된다.

### (4) 內部價値賦與의 時期

機關이 良好한 投入活動의 成果를 가지고 對內外的으로 自己의 價値를 賦與하는 時期으로써 機關의 基本的 戰略이 內部構造에 依하여 主로 決定되는 段階이다. 內部構造가 外部環境의 變化와 그 影響에 對해 效果의 對應하지 못하는 경우 機關의 價値賦與活動은 저해되게 된다.

### (5) 依存의 時期

外部組織에 依存한 狀態에서 良好한 投入活動成果를 가지는 段階이다. 投入活動의 成果維持와 對外的인 機關의 價値의 賦與에 對하여 依存하고

있는 外部組織의 能力이 微弱한 경우 機關의 發展은 低調하게 된다.

### (6) 價値定立의 時期

良好한 投入活動의 成果를 가지고 指導者의 引導에 依하여 機關이 對內·外的으로 自己價値를 定立시키는 時期이다.

指導者가 外部環境의 變動이나 機關의 自體의 發展方向에 敏感하지 못할 경우 機關의 價値定立은 困難하게 된다.

### (7) 內部支援確立의 時期

良好한 產出活動에 比하여 投入活動의 成果가 弱한 狀態에서 機關의 基本的 戰略이 主로 內部構造에 依해서 決定되는 時期이다. 內部構造가 決定權의 行使에 있어서 效果의 이지 못할 경우 機關의 繼續的인 價値賦與·定立活動이 沮害된다.

### (8) 外部支援扶植의 時期

良好한 產出活動의 成果를 가지고 外部의 支援을 機關에 扶植하는 時期이다. 外部의 支援이 外部組織의 決定參與로 이루어지므로 機關의 支援獲得과 獨立的인 價値의 賦與가 困難하다. 特히 外部組織이 機關의 戰略 方向設定을 誤導할 때 機關의 活動方向은 많은 費用을 支拂하고 歪曲되기 쉽다.

### (9) 支援探索의 時期

良好한 產出活動의 成果를 가지고 繼續的으로 機關의 價値를 定立賦與하기 위하여 支援이 探索되는 時期이다. 指導者가 이같은 探索에 成功하지 못할 때 機關의 價値定立은 困難에 빠지게 된다.

### (10) 機關培養의 時期

機關이 投入 및 產出에 依存하여 發展하는 時期이다. 外部組織의 影響圈에서 獨立的으로 獨立하므로써 自律的으로 發展할 수 있는 與件이 造成되어야 한다.

### (11) 機關成熟의 時期

機關이 良好한 適應能力을 가지고 價値를 確立하는 時期이다. 指導者가 狀況의 變動에 適切하게 對應하여 良好한 適應의 狀態에서 機關의 自主能力을 培養시키지 못하게 되면 기관의 영속적인 主능력 소유는 불가능해지기 쉬우므로 指導者의 變動이 機關의 發展에 많은 影響을 미치게 된다.

### (12) 機關飛躍의 時期

機關이 良好한 適應能力을 가지고 自律的으로 自己의 價値를 確立시키는 時期이다.

機關이 自律能力과 適應能力을 共に 所有하는 時期로서 이러한 狀況속에서 機關이 追求하는 本來的 目標의 遂行은 圓滑하게 되며 機關이 하나의 意味있는 社會的 有機體로서 有效하게 自己機能을 遂行할 수 있게 된다.

### 第3章 機關形成의 動態的 過程의 變化에 影響을 주는 要因

機關形成의 이러한 動態的 過程은 一定한 直線의 方向으로 進行되거 보다는 機關의 活動成果의 變化에 따른 適應能力變化와 機關의 自律性 變化에 따른 自主能力의 變化에 따라 多角的으로 變化할 可能性을 가지고 있다. 勿論 機關形成의 意圖的인 方向이 주어질 때는 動態的 過程은 一定한 方向으로 進行되는 속성을 지니게 될 것이다.

機關의 適應能力에 影響을 주는 要因은 機關의 活動成果를 拘束하는 構造들이다.

機關의 活動成果를 構成하는 構造로는 指導者 內部構造 및 理念과 授權의 關係의 環境 및 機能의 關係의 環境이 重要하다.

指導者는 機關內外의 모든 資源을 開發, 動員하고 目標達成을 爲하여 이를 配分하는 中心의 構造로서 이의 分割變更과 能力變化는 機關活動을 決定的으로 變化시킨다. 機關의 位置가 不安하거나 指導者의 力量發揮가 圓滿하지 못할 경우 指導者의 이와 같은 基本的 戰略決定主體로서의 地位를

外部組織이나 內部構造에게 잠식당하게 된다.

指導者의 變動은 機關에 對하여 가장 重要한 意味를 가지는 構造變動이다.

內部構造의 強化나 그 能力變化는 機關의 課業 遂行에 對한 能力水準에 影響을 주므로 活動成果의 變動에 影響을 준다. 理念의 明確性이나 社會的인 附合性은 機關의 活動水準變動에 크게 影響을 준다.

授權의 關係環境의 種類와 數 및 質의 變化는 機關에 對한 授權力量을 變化시키므로서 機關의 活動成果에 影響을 주며, 機能의 關係環境의 種類와 質, 量의 變化는 機關產出의 對外的인 受容力量을 變化시키므로서 機關의 活動成果를 變化시킨다.

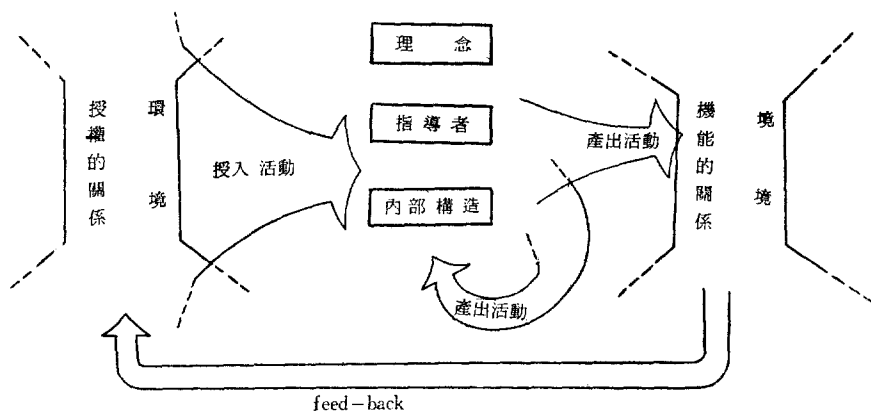
뿐만 아니라 具體的으로 이러한 環境構造에 複合的으로 歸屬되는 外部社會集團들에 있어서 重要한 變動은 機關의 活動成果에 影響을 준다.

機關의 活動成果變動에 따른 適應能力의 變化는 機關의 安定性에 影響을 주어 機關戰略의 決定主體에 變動을 주게 되므로서 自主能力에 影響을 준다.

이와 같이 機關形成의 動態的 過程의 變動은 機關의 內·外的 構造의 變動과 活動의 變動에 따라 變한다.

構造의 變動은 意圖的인 誘引이 없어도 自然的으로 發生할 수 있으며, 이런 경우 機關이 이 變動에 效果的인 對應能力을 취하지 못할때 機關形

表 6. 機關形成의 動態的 過程에 影響을 미치는 要因



成의 과정은變動하게 된다. 活動의變動도 이러한 內·外的條件의變化에 따라 對應적으로 有效하게 成就되지 못하는 경우 機關形成의 動態的過程은變動하게 된다.

따라서 機關形成을 爲한 戰略, 戰術은 이와 같은 機關形成의 動態的過程을 바람직한 方向으로 이끌기 위하여 構造를 再構成하고 여기에서 새로운 支持를 얻으면서 그의 活動成果를 向上시켜 影響力을 安定性있게 行使하도록 活動을 이끄는 方

向으로 組合되어야 한다. 機關이 各時期에서 位置하는 狀況條件에 따라서 그 機關의 戰略方法은 보다 明確하게 提示될 수 있을 것이다.

機關形成의 動態的過程의 分析은 이와 같은 機關의 位置의 明確한 分析을 통해 將來戰略의 基本的方向을 제시해 주게 된다.

機關形成의 動態的過程의 變化에 영향을 미치는 要因들의 關係는 다음과 같이 圖解될 수 있다.