近代化의 諸條件과 社會組織에 관한 考察

呂 井 東*·金 晋 均**

<目 次>

I. 序：近代化의 共通的 特徵에 대한 討論
II. 近代化의 中心的 統制·調整體系
1. 사이버네틱體系
2. 意思決定과 權力
III. 統制中心과 광범한 集合體들간의 關係
1. 合意性
2. 抵抗吸收問題
3. 變動戰略의 問題
4. 몇가지 社會構造的 條件

I. 序：近代化의 共通的 特徵에 대한 討論

우리는 여기에서 近代化의 持續的 成長의 條件과 그 條件들이 주어진 近代化目標의 達成에 有效하도록 짜여지고 作用하는 體系를 검토하고자 한다. 우리나라와 같이 2次大戰 이후 식민지를 벗어나 近代化를 推進하고 있는 國家社會에서는 近代性(modernity)을 추상적 개념으로 애매하게 논란하는 것보다도 오히려 實際的 狀況에서 파악하고 近代化를 다루는 機制에 관하여 검토하는 것이 近代化의 持續的 成長의 條件을 분석하는 데 유리할 것이다.

近代性은 한 國家社會의 支配的 政治엘리뜨가 규정하는 바 그 國家社會가 達成되어야 할 目標이며, 그 目標는 그 社會의 全般的 體系에 관한 것일 뿐만 아니라, 그 社會體系가 다른 國家社會에 관련되는 關係形態에 관한 것이다. 또한 그 目標는 한번의 규정으로 규정되는 것이 아니라 體系內外의 條件變化에 따라 항상 계속해서 변동되고 수정될 수 있는 것이다.

工業化는 產業이 規模가 증대하는 工場生產(factory production)으로 옮겨 가는 過程을 말한다. 말하자면 工業化는 工業領域에 한정된 經濟成長과 밀접히 연결되는 概念이다. 따라서 工業化의 개념은 經濟成長의 客觀的 指標(예컨대, GNP, 1人當所得, 投資水準의 增大 등)로 객관화시켜 측정할 수 있다. 그러나 工業化를 近代性과 완전히 같은 것으로 보는 概念은 이미 西歐에 있어서 19세기적 事實에 불과하다. 工業化와 進步를 자동적으

* 本研究所 研究員, 서울大學校商科大學 副教授
** 本研究所 研究員, 서울大學校商科大學 助教授

로 같이 보는 개념은 이미 現代의 先進工業社會에서는 성립되지 않는다. 歐美의 先進工業社會는 여러 後期工業社會的 問題들을 처리해야 하는 狀況에 있고, 이러한 問題들의 解決은 곧 先進工業社會들간의 相對的 近代性地位를 結晶하는 데 하나의 중요한 要素로 되어 있는 것이다. 한편 흔히 工業化와 共存하는 것으로 본 어떤 社會政治的, 文化的 結果나 先決條件은 工業化에 귀속시킬 수 없고, 단지 二次的인 側面으로 취급해야 한다. 예컨대 都市化는 대체로 工業化에 수반하는 것이었지만, 근래의 몇몇 國家에서는 農村地域에서의 工業化를 추진하여 그 성공을 기도하고 있는 실정이다. 中共의 大躍進運動이나, 몇몇 다른 나라에서 시도되는 바와 같이 농촌에 工場을 分散하여 건립하는 政策과 같은 것은 이미 工業化와 都市化를 같이 보는 立場을 벗어나게 한 것이다. 西歐에서는 工業化에 따라 工場勞動者가 생겨나고 勞動組合이 결성되고 난 연후에 政治的 行爲를 전개하였으나, 이스라엘에서는 工業化가 추진되기 전에 勞動組合이 설정되었다. 또한 工業化에 수반하는 構造分化도 社會學的 내지 政治學的으로는 중요한 의미를 내포하는 것이지만 그것도 工業化에 대해서는 二次的인 측면이다. 西歐의 資本主義的 工業化過程에서는 經濟的 個人의 自律的 生活에 의하여 工業化가 추진되었다. 이러한 과정을 겪은 곳에서는 社會의 중요한 機能分野의 構造的 分化와 각 機能分野에서의 構造的 分化는 工業化 뿐만 아니라 工業化를 내포하는 포괄적 개념인 近代化와도 상호일치하는 特性이라고 간주할 수 있을 것이다. 그러나 이와는 달리 오늘날 광범하고도 치밀한 권력을 행사하는 政治的 엘리뜨에 의하여 工業化가 추진되었거나 추진되고 있는 곳에서는 工業化도 압착적인 過程을 겪게 됨에 따라 압착적 構造分化를 특징으로 하고 있음을 볼 수 있다.

社會의 構造分化를 近代化의 기본적 특징으로 보고, 構造分化를 近代化와 同一視하는 立場은 실로 西歐의 自由民主主義를 近代性과 동일시하고 있는 데서 비롯된다. 構造分化의 관념은 資本主義의 經濟的 分業概念이 발전한 데서 연유한다. 構造分化의 程度를 近代性의 指標로 삼아 분석한다는 것은 적어도 自由民主主義社會에서는 적합할런지 모르나 權威主義的 또는 全體主義的 社會에서는 극히 제한을 받지 않을 수 없다. 政治體系가 權威主義的 性格을 발전시키고 있는 소련이나 中共이나 2차대전 이후의 新生國들에게[1] 構造分化의 모델을 적용시키면 社會의 어떤 領域(예컨대, 經濟)에서는 近代化의 정도가 높고 정치분야에서는 近代化의 정도가 낮거나 近代性의 逆轉化現象이 일어남을 지적할 수 있을 것이다. 그러한 國家에 있어서도 近代化過程에서 상당한 構造的 分化가 일어나지만, 國家에 따라 程度와 方式의 차이는 있지만 그 構造分化가 압착된 형태로 전개되는

(1) 車基壁, 『近代化政治論』, 博英社, 1969, p. 161.

것이 特徵的이다. 이 압착된 構造分化란 엘리뜨가 時間과 그 社會秩序를 압착한다는 뜻이다. 말하자면, 政治的 엘리뜨가 社會의 모든 核心的 領域에서 多機能的으로 戰略的 位置를 장악하든지 또는 간접적으로 統制한다는 뜻이다. 이러한 압착적 構造分化의 槪念에 따르면 현대의 美國, 英國, 프랑스와 같은 國家에서도 어떤 측면에서는 소련이나 中共과 아주 유사한 점을 발견할 수 있을 것이다. 요컨대, 構造分化의 모든 過程을 社會全體的 水準에서는 상당한 정도로 압축을 나타낸다. 이 압축의 程度는 政治的 엘리뜨의 이데올로기와 貫入性向 및 貫入性向의 構造的 配置에 달려 있을 것이다. 西歐의 構造分化過程에서는 分化가 일어나는 과정의 단계마다 새롭고 적절한 統合의 형태가 발전한다고 보았다. 그러나 이 "압축"의 입장에서 보면, 社會的 單位의 分化에 先行하여 政治的 엘리뜨가 規範的으로 統合을 具體化시키고 거기에 分化過程을 포함시키는 것이다. 近代化를 分析함에 있어서 가장 곤란한 점이 곧 近代化와 構造分化를 民主化 및 政治的 有效性과 同一視하는 데 있는 것이다.

Eisenstadt도 적절히 지적한 바와 같이, 近代化의 여러 社會·人口學的 指標나 構造的 指標는 단지 近代化途上社會의 構造的 分化의 程度만을 제시하는 데 불과하다.(2) 그러므로 近代化를 한 國家의 發展이라는 槪念으로 볼 때, 文字解得率 또는 公式教育의 報及率, 매스 미디어와의 接觸度, 都市人口의 比率, 政治的 參與指標(投票率) 등은 구체적으로 近代化에 타당한 戰術的 手段을 제시하는 것이지만, 그 指標들이 곧 Eisenstadt의 말대로 持續的 成長을 可能케 하는 하나의 새롭고 生命力 있는 近代社會가 발전할 수 있는 정도를 스스로 제시해 주지는 못하는 것이다. 더욱 더 중요한 점은 이러한 構造分化의 指標가 國家의 發展에 관련된다고 할지라도 그것은 단지 近代化途上國家의 內部構造에 한정된 데 불과하다. 실로 近代化는 한 국가의 一體性을 발전시키는 문제일 뿐만 아니라 國家社會體系 밖의 要素 즉 다른 國家와의 관련성 속에서 問題視되는 것이다. 近代化는 한 國家社會가 외부의 國家들간의 國際關係라는 환경에 志向하는 측면이 있는 것이다. 現代에 있어서 工業化나 近代化는 단순히 汎世界的 現象이라고만 인식해 버릴 수는 없다. 적어도 近代化는 한 國家社會, 특히 後進國들이 國際關係에 있어서 어떤 同等한 水準을 달성하려는 志向을 내포하고 있다. 그러한 志向 때문에 특정한 近代化途上國家는 어떤 先進工業國을 規範的 準據集團으로 또는 比較的 및 評價的 準據集團으로 삼는 것이다. 따라서 國際體系는 다른 國家들에 대한 情報를 제공해 줌으로써 한 國家의 近代化는 적어도 準據된 國家

(2) Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, Prentice-Hall, Inc., 1966 (呂井東·金晋均 譯, 『近代化 : 抵抗과 變動』, 探求堂, 1972, p. 169).

의 水準으로 올라가려는 動機가 부여되는 것이다. 그런데 한 近代化途上國家를 行爲의 主體者로 볼 때, 그 行爲主體者는 盲目的으로 모방하는 것이 아니라 準據된 基準과 情報를 選擇한다. 이 選擇的 特性이 있기 때문에, 後進國의 近代化를 西歐化와 同一視하는 見解는 배제될 수 있는 것이다.(3) 이 選擇은 적어도 두 가지 측면에 관한 것이다. 하나는 社會構造의 類型에 관한 것이고, 다른 하나는 테크놀르지에 관한 것이다. 테크놀르지도 西歐의 工業化처럼 다분히 한 國家내의 自生的 發展過程에서 體系化되는 형태와는 달리 近代化途上國家에서는 先進工業國家들 사이에 널리 散在해 있는 테크놀르지에 대한 情報를 얻고 구체적인 테크놀르지對象을 선택할 수 있는 狀況에 있다. 따라서 일단 近代性은 社會構造와 테크놀르지에 관한 國際體系에의 準據에 상응하여 近代化途上國家의 水準을 向上시키려는 의도된 중점적 目標이며, 國際體系와 관련된 自己評價와 目標追求의 過程인 것으로 파악할 수 있다. 여기서 시사하는 바와 같이 近代性은 단지 한 後進的 國家社會의 體系가 外的變數에 反應함으로써 규정될 뿐만 아니라 體系내의 成員이 近代化의 熱望을 어떤 契機에서든지 覺醒하고 活性化하는 데 있다. 近代化가 外的變數에 대하여 選擇的 反應을 하고 동시에 內的 要求를 明示하는 特性을 지닌다는 것은 한 國家社會의 傳統이나 時空的 特殊性이 近代性의 基礎的 次元을 구성한다는 것과 近代化는 중점적인 多樣한 目標를 달성코자 하는 主體로서의 社會體系가 작용하는 過程이라는 것을 의미한다.

內外的變數에 대하여 작용하는 社會體系를 機能的으로 보면, 近代化의 主導的 擔當者는 한 社會體系의 전 構成員이 아니라 支配的 政治엘리뜨인 것이다. 이 政治엘리뜨가 社會의 社會文化的 條件의 問題에 당면하여 다른 세계와의 관련 속에서 近代性을 판단하여 요구된 近代性을 追求하고 執行하는 것이다. 그러므로 近代性은 社會全體에 관한 어떤 客觀的 標準(예컨대 위에서 언급한 構造分化의 指標)에 의하여 판단되는 것이 아니라 支配的 政治엘리뜨의 價値와 目的意識에서 導出되는 것이다.(4)

이 政治엘리뜨는 目標達成을 위하여 目標를 設定하고 目標達成에 요구되는 要素들을 統合하고 統制하는 어떤 형태의 調整機制를 社會體系 안에 설치한다. 물론 이 調整機制도 그 형태의 테두리는 政治엘리뜨의 價値에 의하여 左右된다. 우리는 여기서 特定한 近代化途上社會의 近代性, 엄밀히 말하자면, 그 社會의 支配的 政治엘리뜨의 價値와 目的意識

(3) 近代化와 國際體系와의 關係에서 본 準據集團과 選擇의 관념은 이미 다음 논문에서 잘 제시되어 있다. 李用熙, 「韓國近代化의 基本問題」, 『國際政治論叢』 제 8 집, 1969, pp. 12-24.

(4) 이러한 立場은 J.P. Nettle과 R. Robertson이 잘 제시하고 있다. J.P. Nettle and R. Robertson, *International Systems and the Modernization of Societies*, Faber and Faber, 1968. 특히 "Part I, Modernization, Industrialization or Development?"

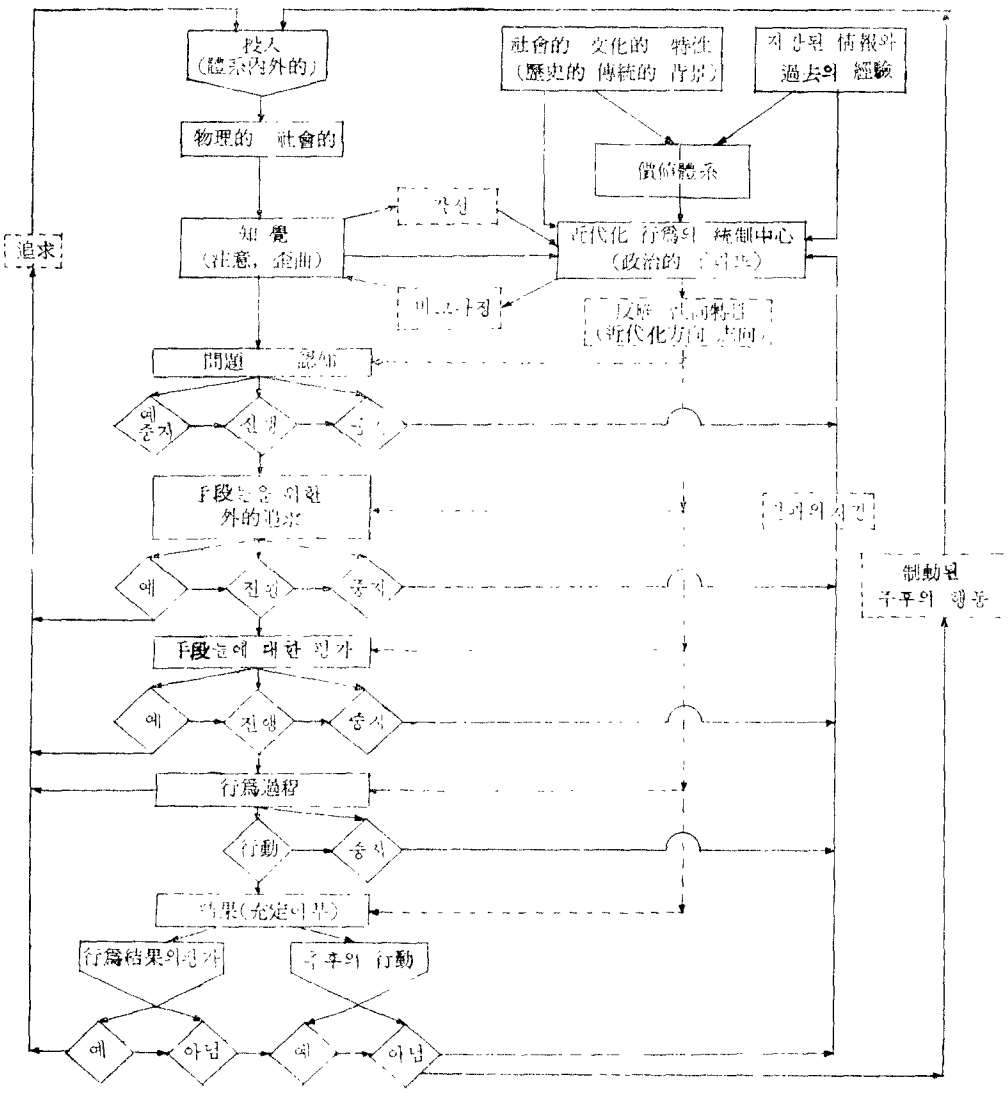
자체를 검토하고자 하는 것이 아니다. 오히려 近代化目標를 달성하는 데 有效하도록 政治엘리뜨가 갖추는 調整機制의 能力에 관한 조건들을 한 次元으로 검토하려는 것이다. 물론 이 調整機制의 能力과 有效性이 近代化의 目標達成에 어느 정도 관련되느냐에 따라 支配的 政治엘리뜨의 近代化의 擔當主導者로서의 資格이나 그 性格을 판별할 수 있을 것이다. 이미 W.E. Moore는 社會를 緊張管理體系(tension-management model)로 보고,(5) 이 體系는 확인된 問題를 의도적으로 해결하고, 目標를 의도적으로 達成하려고 하기 때문에 이 體系는 의도적 變動을 진행할 수 있다는 점에서 어떤 自己均衡的인 機械的 體系(self-balancing mechanical system) 보다도 더욱 타당하다고 하였다.(6) 여기서 近代化를 管理하는 組織道具를 고려해야 하는데, 近代化로 管理하는 政治엘리뜨를 問題解決者 및 意思決定者라는 입장에서 생각하면 統制·調整體系는 政治엘리뜨가 管掌하는 機制라고 할 수 있으며 이 機制는 사이버네틱過程과 意思決定過程을 내포한다. 그러므로 政治엘리뜨와 機制의 統制·調整能力은 사이버네틱能力과 意思決定能力을 포함한다. 한편 政治엘리뜨의 決定行爲와 統制·調整機制의 作用은 政治엘리뜨의 權力作用을 포함함과 동시에, 이 權力作用을 받아들이는 者들(社會의 광범한 集合體 또는 階層)의 政治的·文化的·社會的 支持와도 관련된다. 이 관련성이란, 政治엘리뜨가 사용하는 權力手段의 종류와 사용하는 頻度에 대한 사회의 광범한 集合體나 階層이 갖는 信奉이나 疎外에 관한 것들이다. 따라서 政治엘리뜨는 問題解決者 및 意思決定者일 뿐만 아니라 政治的 行爲者이고, 統制·調整體系에는 權力體系가 포함되는 것이다.

한편 社會의 광범한 集合體 또는 階層은 支配的 政治엘리뜨의 統制·調整體系에 대하여 여러 형태와 여러 정도로 政治的·文化的·社會的 支持를 하고, 그 支持關係 속에서 그들의 近代化의 熱望과 志向에 따라 近代化에의 參與를 주장하고 요구하며 저항한다. 뿐만 아니라 광범한 集合體 또는 階層은 스스로 近代化에의 參與能力을 발전시켜 問題解決者 및 意思決定者로서 행동하는 것이다. 이 점은 近代化 目標達成過程에 있어서 또 한가지의 次元을 형성하는 것이다.

支配的 政治엘리뜨의 統制·調整의 能力이나 體系의 形態, 그리고 광범한 集合體나 階層의 統制·調整의 能力, 또한 支配的 政治엘리뜨와 광범한 集合體와의 關係形態와 같은 것은 歷史的인 社會構造的 條件에 의하여 크게 영향을 받을 것이다. 그러나 近代化의 動

(5) W.E. Moore, *Social Change*, Prentice-Hall, Inc., 1963 (金一鐵 譯, 『社會變動論』, 探求堂, 1972, pp. 14-15).

(6) W.E. Moore, *The Impact of Industry*, Prentice-Hall, Inc., 1965, p. 18. 그러나 여기서 Moore는 緊張管理를 위한 機制는 구체적으로 다루지 않았다.



<第1圖> 社會全體的 水準에서 近代化行爲를 설명하기 위한 모델

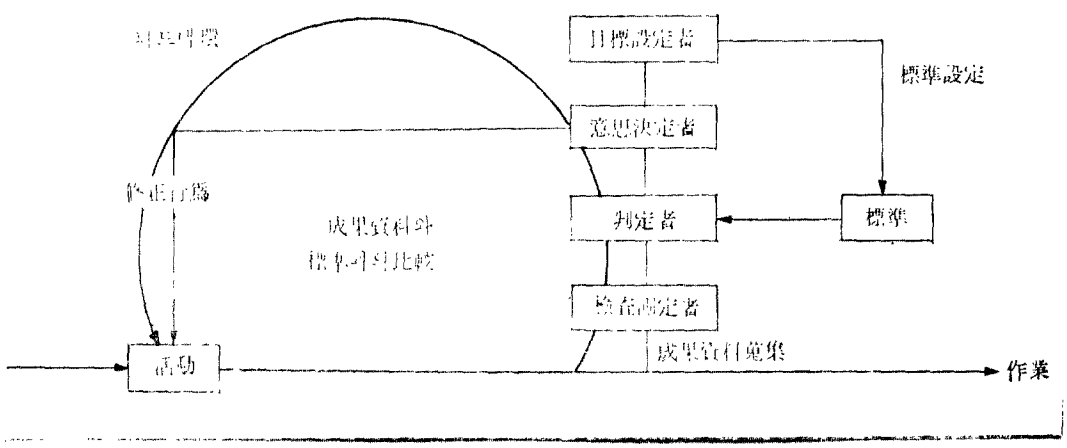
態的 側面에서 보면 近代化에 參與하는 兩者(支配的 政治엘리뜨와 廣範한 集合體나 階層)의 統制能力을 高度化하는 것이 近代化의 持續的 成長에 有效하다고 볼 수 있을 것이다.

II. 近代化의 中心的 統制·調整體系

支配的 政治엘리뜨가 近代化目標를 有效하게 達成하려고 한다면, 社會體系의 內外的 次元에서 그가 갖는 사이버네틱(cybernetic) 능력과 그의 相對的 權力과 그리고 合意造成의

能力을 적절하게 행사해야만 할 것이다. 그 자신과 他者를 얼마만큼 알고 있는가, 社會成員이나 非成員에 대하여 그의 權力을 얼마만큼 動員化할 수 있는가, 그리고 그가 社會의 下位單位들과 外部單位들로부터 어느 程度로 支持를 받을 수있는가 하는 問題가 바로 그것이다.(7) 사이버네틱能力과 相對的 權力과 合意造成能力 중에서 合意造成能力은 특히 社會의 下位單位(광범한 集合體나 階層)와의 關係問題이므로 이것은 별도로 취급해야 하겠기에 여기서는 두 가지의 側面 즉 사이버네틱體系와 「意思決定 및 權力」의 側面에서 中心的 統制·調整體系를 다루고자 한다.

그런데 近代化의 目標達成을 위한 活動을 수행하는 데 있어서 知識情報處理와 意思決定中心의 綱으로서 自己規制的으로 體系化된 것을 統制·調整環으로 볼 때 〈第1圖〉와 같이 目標設定者, 意思決定者, 判定者, 檢査測定者 및 活動의 要素로 구성된 統制環體系를 그려 볼 수 있다.(8) 近代化의 궁극적 目標와 목표달성을 위한 전반적 戰略에 관한 大決定이 내려지면, 그 戰略이 실행됨에 따라 그 戰略의 效率性에 관한 情報가 情報處理中心을 통



해서 意見決定中心(이것의 支配的 政治엘리뜨이다.)에 휘드백하여 여기서 새로운 결정이 내려져서 目標나 戰略이 修正된다. 이러한 過程은 近代化를 수행하는 여러 수준의 層에서도 그대로 적용될 수 있다. 한 目標를 달성하는 데 相互聯關 부분들이 한 체계를 이루어 하나의 擬似均衡狀態로 계속해서 自動的으로 目標達成에 향하고 있는 것이 自己規制的 統制·調整體系이다. 이 體系는 體系의 요소들이 항상 보존되도록 조절되어 있는 恒常性을

(7) 이러한 統制能力 및 引導能力의 分析 틀은 A. Etzioni의 다음 논문을 참조하였다. A. Etzioni, "Toward a Theory of Societal Guidance," *American Journal of Sociology*, September, 1967, pp. 173-187.

(8) 〈第2圖〉는 J.A. Litterer, *The Analysis of Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., 1965, p. 237의 圖表 13.1과 p. 238의 圖表 13.2의 (a)를 참고하여 작성하였다.

자동적으로 유지하도록 統制한다. 그런데 이러한 自己規制的 統制·調整體系도 계획적으로 스스로 규제하는 통제방법을 발전시킬 수 있는 반면에 계획되지 않는 많은 統制領域에 당면하고 있는 것이며, 따라서 自己規制的 統制·調整體系가 效率的으로 기능하는 데 가장 原初的 障碍要素는 실제로 무엇이 일어나고 있는가를 정확히 알아야 한다는 데 있다.

1. 사이버네틱體系

社會全體的 水準에서 보면 사이버네틱體系의 價値前提條件은 社會의 價値體系에서 차지하는 科學的 合理性의 重要度이다. 科學的 合理性은 實在에 自然的 秩序가 있다는 것과 이것을 經驗的 觀察에 의하여 檢證한다는 것이다. 이것은 단지 事實을 科學的 節次에 의하여 追求한다는 것 뿐만 아니라, 이렇게 규명된 實在를 承認한다는 義務를 내포하는 데서 規範的 性格을 띤 信念體系이기도 한 것이다. 그러나 행위자는 실제로 문제를 해결함에 있어서 완전무결하게 合理的으로만 할 수 없으므로 合理性은 항상 제한을 받는다. 행위자의 환경은 곧 그가 결정을 내리는 데 기초로 되는 前提條件으로 볼 수 있다. 그 전제조건 중에서 하나는 타당성을 經驗的으로 檢證할 수 있는 실제적 조건이고, 다른 하나는 경험적으로 검증할 수 없는 價値前提條件이다. 말하자면 前者는 手段의 選擇에 관한 것이고, 後者는 目的의 選擇에 관한 것이다. 따라서 合理的 決定은 이 두 가지 전제조건으로부터 도달될 수 있는 正當한 結論으로 볼 수 있다. 완전한 合理性의 입장에서 보면 행위자는 행위의 여러 방법과 그 결과에 대한 완전하고도 충분한 知識(實際的 前提條件)을 갖고 있으며, 자기의 問題意識에 따른 價値觀(價値前提條件)을 갖고 있는 것으로 가정한다. 그러나 실제로는 그러한 전제조건은 주어진 것이 아니기 때문에 행위자는 그러한 전제조건을 追求해야만 하는 것이다. 이 추구과정에 있어서 합리적 행위나 합리적 의사결정을 관여하는 合當한 기본적 知識과 情報의 量을 증대시킴으로써 행위자가 당면하는 不確實性을 극복하고자 하는 것이다. 그리므로 近代化를 主導하는 支配的 政治엘리뜨는 항상 近代化의 기본적 目標 뿐만 아니라 目標達成을 위한 手段에 대해서도 새롭게 추구하고 획득한 知識과 情報에 따라 채택하고 또한 수정하는 것이다.

知識(情報)은 크게 나누어 테크놀로지知識과 社會構造知識(달리 말하자면 人間行爲知識)으로 구분된다. 近代化의 目標를 달성하는 데는 資源이 手段으로서 대단히 重要한 것이다. 知識도 하나의 資源이며 또 그것이 모든 資源 중에서 가장 중요하게 취급되는 것은 모든 物質的 및 人的資源의 所在를 알고 그것을 效用化시킬 수 있다는 데 있는 것이다. 經濟發展을 위해서는 自然資源, 技術, 資本, 人的 資源 등이 有效하게 사용될 수 있을만큼 충분히 있어야 하는 것은 두 말할 것도 없다. 그러나 알려진 資源과 技術이 반드시 國

內에 있어야 할 必要도 없고, 또한 거대한 資本供給은 자동적으로 經濟發展의 다른 모든 問題를 自動的으로 해결해 준다고 말할 수도 없다.(9) 물론 모든 資產이 풍부하다면 近代化의 持續的 成長에 유리할 것이며, 사용되지 않고 있는 資源을 動員하는 형태에 따라 近代化의 發展方向에 영향을 달리 줄 것이며, 또한 知識의 種類와 量에 있어서 그 生產의 可能性을 크게 할 것이다. 알려지지 않거나 모르는 資源을 알고 알려진 資源과 함께 近代化目標達成에 有效하도록 效用化하는 方法을 아는 것이 더욱 일차적으로 중요한 것이다.

따라서 社會全體的 水準에서 近代化의 統制·調整體系에 자료를 수집하고 처리하고 이용하는 機制가 효율적으로 작용하도록 설치하는 것이 가장 기본적으로 요구되는 것이다. 研究開發에 投資하는 率은 한 社會體系의 사이버네틱能力을 표시해 주는 하나의 指標가 될 수 있다. 國家마다 또는 社會下位單位마다 研究開發에의 投資率은 매우 다르기는 하지만 어떻든 일단 研究開發에의 投資率을 높혀 주는 것은 사이버네틱能力을 향상시키는 가장 기본적 조건이 된다. 그런데 수집된 資料가 적절히 處理되지 않는 한, 자료의 效率性은 없다. 정리되기 전의 자료는 단편적인 것에 불과하다. 처리되기 전의 자료에 의존하게 되면 行爲者는 자신과 환경에 대하여 단편적인 견해를 갖기 쉽다. 그러므로 충분히 처리되지 않은 情報는 近代化의 推進에 실제로 유용하지 못할 것이다. 그런데 Etzioni에 의하면, 資料의 處理에 과도하게 중점을 두는 社會的 單位는 자신이나 자신의 환경에 관하여 非經驗的 견해를 갖기 쉽다고 한다.(10) 왜냐하면 마음에 드는 情報만으로 結論을 내리기 쉽고, 충분히 타당화되지 않은 어설픈 理論에 근거하여 行動하기 쉽기 때문이다. 이러한 현상은 특히 經濟發展을 위한 綜合計劃案을 作成하는 경우나, 또는 어떤 한 支配的 政治엘리뜨의 「所信」에 입각하여 그러한 計劃案이 作成되는 경우에 흔히 볼 수 있는 것이다. 이러한 경우, 행위자는 그가 하고 있는 것보다도 그가 알고 있는 것이 많다고 생각하는 것이다. 이렇게 볼 때 資料를 수집하는 單位와 처리하는 單位가 서로 균형을 유지할 때 비교적 효율적이라고 볼 수 있을 것이다.

그러나 처리된 情報도 近代化의 意思決定單位와 執行單位에 體系的으로 導入되어 이용되지 않는 한 낭비로 끝날 수도 있을 것이다. 여기서 두 가지 變數를 함께 고려해 볼 수 있다. 하나는 知識生產單位와 意思決定單位와의 커뮤니케이션 機制의 效率性에 관한 것이며, 다른 하나는 知識生產單位의 相對的 自律性의 程度에 관한 것이다. 일반적으로 組織論에서는 知識生產單位가 日常的이며 標準化된 作業으로부터 오는 拘束을 벗어나서 創意

(9) W.E. Moore, *op. cit.*, pp. 24-25.
(10) A. Etzioni, *op. cit.*, p. 175.

的이며 革新的 活動을 展開하도록 하기 위하여 作業體系로부터 分離시켜 調査研究單位로서 별도로 설치되어야 한다고 말한다. 이러한 調査研究活動을 作業體系로부터 財政的으로, 責任權限上으로, 심지어 場所조차 分離시키며, 그리고 그 活動部門은 作業活動의 담당엘리트가 관리하지 않는다는 것이다. 왜냐하면 標準化된 作業을 맡고 있는 엘리뜨가 知識生産에 의한 革新에 의하여 계속해서 흔들리면 作業體系에 좋은 영향을 주지 못할 뿐만 아니라, 또한 調査研究活動이 作業活動의 管理方式의 分析的 方法에 의하여 統制될 性質의 것이 아니기 때문이다. 調査研究活動은 그 자체의 성질대로 日常化되어야 한다는 것이다.[11] 社會의 전체 수준에서도 知識生産單位에 대하여 위와 같은 독자적 位置를 갖게 하는 것은 중요한 것이다. 여기서 첨가해서 考慮해야 할 점은, 調査研究活動이 단순히 事實을 科學的으로 수집하고 처리하고 정리하여 저장한다는 의미만 갖는 것이 아니라는 점이다. 調査研究活動이 事實에 대하여 해석하는 役割을 갖기 때문에 오히려 하나의 政治的 役割을 수행하는 것이다. 유용한 知識을 선택하고 그 지식을 기초로 해서 導出되는 結論은 부분적으로 知識生産者의 政治的 考慮에 의하여 영향을 받는다. 이것은 知識生産單位內의 政治的 構造要素뿐만 아니라 政治的 엘리뜨가 생산된 知識을 흡수하는 能力에 의해서도 영향을 받게 된다. 따라서 知識의 政治化는 知識에 내포된 認知的 및 評價的 해석의 要素에 그 핵심이 있는 것이다.

궁극적인 價値前提나 그 價値前提에 의한 戰略的 教理가 정해지면, 政治的 意思決定엘리뜨는 그것이 經驗的으로 批判받고 選擇되는 것을 좋아하지 않고, 그러한 大前提가 의문을 받는다는 것은 政治的으로, 經濟的으로, 心理的으로 浪費라고 보는 경향이 있으며, 知識生産單位는 그 基本的인 大前提가 價値前提條件으로 주어져서 그 조건의 한계 안에서 다듬어지고 첨가되고 수정하는 活動을 하도록 하는 경향이 있다는 것이다.[12] 이러한 문제는 社會全體的 水準에서는 政治的 엘리뜨와 知識人엘리뜨와의 關係를 규정하는 문제에 관련되어 있다. 이 두 엘리뜨는 모두 連帶形成的 엘리뜨에 속한다. 물론 동일한 連帶形成的 엘리뜨로서 政治的 엘리뜨와 知識人엘리뜨의 親和性의 程度는 近代化의 持續的 成長이나 不滿爆發에 의한 近代化의 挫折을 決定하는 데 중요한 要素로서 作用할 것이다. 여기서 兩者간의 親和性에 대하여 統制·調整體系의 사이버네틱 能力의 條件이 몇가지 考慮될 수 있다. 물론 兩者간에 基本的인 價値前提條件에 대하여 合意性을 함께 確信하는 것이 매우 중요하며, 이것은 近代化의 推進者로서의 多樣한 엘리뜨간에 基本的 價値體系를 공통적으

(11) H.G. Hicks, *The Management of Organizations*, McGraw-Hill Book Company, 1967, p. 195.
(12) Etzioni, *op. cit.*, p. 176.

로 갖고 있다는 것을 의미하는 것이다. 그러나 近代化는 그 目標를 어떻게 규정하든지간에 長期的이며 끊임없는 變動을 內包하는 集合的 努力을 의미한다. 그리고 〈第2圖〉에서 보여준 바와 같이 近代化를 推進하는 過程에서 成果를 항상 검사하여 그 目標의 기준과 비교하여 수정해야 한 뿐만 아니라, 推進過程 중에서 成果自體가 예기치 않은 방향으로 나타나든지 실제적 조건의 제약이 크게 작용할 때는 그 成果의 狀況에 따라서 目標를 수정하여야 하기도 하는 것이다. 더구나 目標의 수정은 長期的 計劃의 執行過程에서 끊임없이 일어나는 變化를 흡수해야 하는 경우에는 더욱 융통성있게 진행되어야 하는 것이다. 그러므로 知識人엘리뜨는 目標를 위한 手段에 관하여 革新的이어야 할 뿐만 아니라 目標 자체에 대하서도 革新的이어야 하는 것이다. 그러므로 그러한 革新的 活動을 위한 制度的 條件의 設定은 가장 중요한 條件의 하나로 된다. 따라서 政治的 엘리뜨의 價値前提條件은 검토할 수 없는 禁己的 對象이 아니라 경험적으로 검토될 수 있는 대상으로 知識人엘리뜨에게 주어져야 하는 것이다. 그리고 知識人엘리뜨의 創意的 活動成果가 차단되지 않고 쉽게 目標設定者인 政治的 엘리뜨에게 도달될 수 있는 커뮤니케이션 經路가 制度的 條件으로 設定되어야 하는 것이다. 이것이 近代化의 統制·調整體系의 사이버네틱能力을 有效하게 발전시킬 수 있는 條件이다.

2. 意思決定과 權力

統制·調整體系에서 보면 目標設定者인 政治的 엘리뜨의 사이버네틱能力은 近代化의 계획된 變動을 決定하는 기본적인 要素이다. 엘리뜨가 계획된 變動에 대한 意思決定을 함에 있어서 社會構成單位들간의 關係特性이나, 이들 單位들을 어떻게 어느 정도로 誘引하여 이끌어 갈 것인가에 대한 어떤 社會的 理論의 테두리를 갖고, 이러한 엘리뜨의 理論이 妥當性을 갖고 있을 때는 그 意思決定은 더욱 效率的으로 될 것이고 社會의 모든 成員이 近代化에 더욱 적극적으로 動員될 것이다. 물론 政治的엘리뜨의 理論은 그의 主觀的 所信에 의해서도 決定되겠지만 위에서 살피본 바와 같이 知識生產單位의 產物을 어떻게 흡수하느냐에 따라서도 크게 달라질 것이다. 政治的엘리뜨는 意思決定에 있어서 보다 自律性을 갖는다. 이 自律性은 社會構造的 背景을 調整할 수 있는 사이버네틱能力에 의하여 영향을 받는 것이다. 예컨대 人口過剩, 資本의 不足, 낮은 敎育水準, 誇示消費欲求 또는 期待上昇과 같은 構造的 要素는 政治的 엘리뜨의 意思決定을 한정시켜 주는 요소이다. 그러나 政治的 엘리뜨가 그러한 條件을 調整하고 統制하는 能力이 없는 경우에는 그러한 條件의 제약을 크게 받게 되어 비록 明示된 近代化의 目標가 있다고 하더라도, 社會의 모든 資源이 近代化의 目標達成에 충분히 기여할 수 있는 방향으로 동원이 되지 않든지, 심지어는

近代化 지체를 挫折시키기도 하는 惡循環을 초래하게 될 것이다. 물론 위의 構造的 要素는 意思決定의 큰 테두리를 한정시키는 條件으로 된다. 그러나 중요한 것은 그러한 條件을 적극적으로 好轉토록 하는 統制·調整能力인 것이다.

近代化를 推進하는 政治的 엘리뜨는 사이버네틱能力을 갖추면서 다음과 같은 두 가지 對象에 대하여 意思決定을 하는 것이 戰略的으로 중요하다.(13) 첫째는 近代化推進엘리뜨는 계획적으로 인도되는 變動過程의 速度를 決定해야 한다. 變動은 그것이 어떤 原因에 의하여 발생했든지간에 社會成員들의 地位의 變動을 수반하므로, 變動에 의한 受惠集團은 變動을 적극적으로 支持할 것이고, 變動에 의한 被害集團은 變動에 저항할 것이다. 그리고 變動이 加速化되면 될수록 그 變動에 의한 被害集團은 심각하게 저항하려고 할 것이다. 즉 旣得利益을 固守하려고 할 것이다. "그러므로 변동을 비교적 성공적으로 흡수하고 계속해서 일어나는 문제를 처리하는 결정적인 試驗방법은, 손해보는 집단들이 그들의 위치와 사회에의 所屬感을 완전히 박탈당하지도 않고 사회로부터 완전히 疏外되지도 않고 그래도 그 사회의 中心的 制度와 象徵에 대한 적극적인 志向을 유지할 수 있는 방향으로 정책이 실시되는 그 정도에 좌우되는 것이다.(14) 따라서 변동을 비교적 성공적으로 흡수하고 처리하려면 피해집단의 저항을 충분히 명시토록 하여 그것을 교육이나 다른 방법으로 近代化의 目標와 體系에 편입되도록 變動의 速度를 늦추어야 하는 것이다. 速度의 결정은 어떤 政策이 유효하느냐보다도 변동의 어떤 構造的 條件이 유효하느냐에 따라 달라질 것이다. 둘째는 變動의 接近方法과 그 접근방법을 실행하기 위한 條件을 決定하는 문제이다. 특히 近代化途上國家에서 政府가 주도적으로 광범한 영역에 걸쳐 근대화를 계획적으로 추진하는 경우에는 政府가 變革의 담당사역할을 어느 정도로 수행해야만 할 것인가가 결정되어야 한다. 말하자면 急進的 또는 漸進的, 體系改革的 또는 體系修正的, 提携協商的 또는 獨斷的인 접근방법들의 조건을 설정하는 문제를 결정해야 하는 것이다. 그리하여 意思決定의 性格이 중요한 것으로 인식될수록 社會的 單位들은 더욱 적극적으로 近代化의 統制·調整體系에 投入될 것이며 社會가 갖고 있는 資源이 더욱 動員됨으로 效率性을 발휘하게 될 것이다.

近代化를 위한 統制·調整體系에 있어서 體系의 效率的인 機能的 作用을 하도록 하고 유효한 資源들을 有效하게 動員하는 데는, 支配的인 政治的 엘리뜨가 사용하는 權力의 性質과 그 權力의 使用頻度 및 權力의 分布와도 밀접히 연관되어 있다. Parsons는 "權力

(13) *Ibid.*, pp. 178-179.
(14) Eisenstadt, *op. cit.*, p. 166.

은 그 體系의 特定한 그리고 다소 직접적인 集合的 目標들을 달성하기 위하여 그 社會의 資源들(富 그리고 忠誠이나 "政治的 責任" 등과 같은 요소들을 포함해서)을 動員하는 一般化된 能力"이라고 한다.[15] 社會內의 여러 社會的 單位들간의 資源의 分布는 그 社會의 社會構造를 표현한다. 그리고 그 資源은 모두 同等하게 分布되어 있는 것은 아니다. 여러 社會的 單位간에 분포되어 있는 資源의 量은 그것이 곧 權力의 量을 決定하는 것이 아니라, 그것은 단지 潛在的 權力일 따름이다. 이 潛在的 權力이 어떻게 해서든지 動員될 때 實際的 權力으로 나타나는 것이다. 그리고 또한 모든 資源이 전부 動員되는 것도 아니다.[16] 예컨대 勞動組合의 權力은 勞動者의 絶對數에 의존하는 것이 아니라 勞動組合에 組織勞動으로 강력히 統合되어 信奉하고 있는 정도(범위)에 의존하는 것이다. 따라서 統制와 調整은 한 單位體系가 그 體系의 目的達成을 위하여 가능한 資源을 動員하여 機能的으로 統合하는 것을 의미한다. 따라서 近代化의 統制·調整體系에 있어서도 政治的 엘리뜨가 近代化目標達成을 위하여 社會의 여러 광범한 集合體들이 갖고 있는 資源을 動員하여 機能的으로 統合하는 能力에 따라 政治的 엘리뜨가 갖는 權力의 作用이 有效하게 되는 것이다. 그러므로 權力과 統制·調整의 槪念에 대하여 검토하여야만 할 問題가 대두되는 것이다. 權力을 Parsons의 槪念에 따르면, 近代化推進國家에 있어서 政治的 엘리뜨가 행사하는 權力은 近代化目標의 達成을 위하여 사용되어야 한다는 規範的 性格을 내포하게 된다. 이 槪念은 孔子가 治者는 仁德으로서 다스려야 한다고 말한 政治의 規範的 性格과 동일하다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 실제로는 權力은 集合的 目標을 위해서가 아니라 특정한 個人이나 集團의 目標를 위해서 사용될 수도 있거나, 또는 集合的 目標를 위한다고 僞裝하여 특정한 個人이나 集團의 목표를 위하여 사용될 수도 있는 것이다. 오히려 "權力은 한 行爲者가 자기의 指示나 또는 그가 支持하는 어떤 다른 規範을 수행하도록 다른 行爲者에게 유인하거나 영향을 주는 能力"이라고 보면,[17] 權力을 보다 객관적으로

(15) T. Parsons and N.J. Smelser, *Economy and Society*, The Free Press, 1956, p. 49. 이 槪念은 그 후에도 변하지 않고 있다. 예컨대 다음과 같다. "Power, then, is generalized capacity to secure the performance of binding obligations by units in a system of collective organization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals and when in case of recalcitrance there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions—whatever the actual agency of that enforcement." (T. Parsons, *Politics and Social Structure*, The Free Press, 1969, p. 361)

(16) 이러한 意味에 있어서 動員(mobilization)의 槪念은 다음을 참조하였다. A. Etzioni, "Mobilization as a Macrosociological Conception," *British Journal of Sociology*, Vol. VXIX, No. 3 (1968), pp. 243-253.

(17) A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization*, The Free Press, New York, 1961, pp. 3-4.

볼 수 있게 된다. 그리고 近代化의 統制·調整體系는 기본적으로 M. Weber의 理念型的 分類에서 제시된 바와 같이 合法的·合理的 權威에 기반을 주는 것이지만, 실제로 權力을 행사하는 데 있어서는 權力手段은 여러 형태로 重復되어 사용된다. 즉 폭력적인 物理的 手段에 의존하는 强壓的 權力이나 物質的 手段에 의존하는 受惠的 權力이나, 象徵的(특히 價値的) 手段에 의한 規範的 權力이 多樣하게 重復되어 사용될 수 있다.(18) 또한 이러한 權力手段은 權力的 地位에 근거하거나 또는 指導者의 個性的 카리스마에 근거하여 사용될 수도 있다. 그런데 사용되는 權力手段의 종류에 따라 복종자들의 心理的 志向은 疏外的일 수도 있고 消極的일 수도 있고 積極的일 수도 있다. 强壓的 權力에 대해서는 추종자가 가장 疎外的인 志向을 갖기 일쑤이며, 規範的 權力에 대해서는 道德的으로 가장 積極的으로 信奉하기 일쑤이다. 따라서 近代化의 統制·調整體系에서 政治的 엘리뜨가 여러 광범한 集合體들의 資源을 動員하여 機能的으로 效率化시키고 統合하려고 한다면 政治的 엘리뜨의 權力이 近代化의 目標達成에 志向하고 있음을 명확하게 계속적으로 證驗하여야 하며, 또한 上記한 세 가지 權力手段 중에서 强壓的 權力의 使用回數는 최소화시키고 規範的 權力을 최대한으로 사용하는 것이 필요하다.

統制·調整體系는 權力의 集中化를 의미하지 않는다. 近代化의 統制·調整體系를 社會全體的 水準에서 보면, 近代化의 기본적 目標가 설정되면, 이 目標達成을 위한 手段이 몇 개의 영역으로 나누어지고 이 나누어진 手段이 또한 下位目標로 되고 이 下位目標를 달성하기 위한 手段이 또한 설정되어 끝으로 구체적인 活動에 이르게 되는, 소위 目標·手段의 連鎖가 이루어진다. 이 連鎖는 하나가 아니라 分化된 社會的 領域에 따라 여러 개로 이루어지고, 이 連鎖가 많으면 많을수록 調整의 必要性은 더욱 커진다. 그런데 이 統制·調整體系는 目標·手段의 連鎖에 따라 〈第2圖〉와 같은 統制環이 累進的으로 연결되고 累進的으로 연결된 統制環의 일섭은 보다 높은 機能的 水準에서 다른 여러 개와 横的으로도 연결되는 것으로 단순화시켜 생각해 볼 수 있다. 따라서 分化된 영역과 기능적 수준에 따라 統制環이 여러 개로 설정되는데, 이 統制環單位는 일차적으로 機能的 自律性을 갖게 될 것이다. 대체로 計劃된 變動으로서 近代化를 추진하는 경우에는, 統制·調整體系는 指示的 調整형태를 취하는 경향이 있다. 특히 일차대전후 新生國들의 近代化過程에서, 政治的 中心은 한편으로는 執行部優位의 방향으로 강력하게 나가고 다른 한편으로는 대부분의 정치조직을 포섭하는 단일적이거나 지배적인 政黨의 방향으로 나가는 강력한 추세가 있었으며, 또한 經濟의 근대적인 여러 부문 중에서도 統治的 및 政治的 부문이 중요하게 작용하

(18) *Ibid.*, pp. 4-6.

기도 하였으며, 비교적 대규모적인 고도의 官僚的 組織이 발전하고 여러 組織과 集團을 통일된 行政單位의 틀 속으로 포섭하려는 企圖가 발전하기도 하였다.(19) 이러한 指示的 調整形態는 활동분이 하나의 중심적 權限下에 연결되도록 하는 位階的 調整(hierarchal coordination)과 일상적으로 일의 水平的 흐름을 원활하게 하는 管理體系(administrative system)를 갖고 있는데, 이 指示的 調整形態는 近代化推進過程에서 기본적으로 社會構造 및 組織形態가 官僚制化하는 것을 요구한다는 條件에 상당히 부응하는 것이다. 한편 이 指示的 調整은 調整體系의 上部單位(말하자면 政治的 엘리뜨)가 命令系統을 통해서 그 단위에게 오는 모든 조정적 문제를 모두 파악하여 처리하기 어려운 경우를 종종 당하게 되며 또한 命令系統을 통해서 命令과 指示를 정확하게 충분히 下達함에 있어서 모든 事態에 대한 정확한 情報를 갖는다는 것이 매우 어렵다는 경우를 종종 당면하기 쉽다. 그리고 指示的 調整이 아무리 자세하게 구체적인 모든 活動들의 調整을 꾀한다고 하더라도 그것이 포괄하지 못하는 領域과 예기치 않은 事態가 일어나기 마련인 것이다. 따라서 統制·調整體系의 각 단위들은 機能的인 自律性을 갖고 그 自律性을 통해서 自發的 調整이 발전하도록 條件들을 설정해 주어야 한다. 이 自發的 調整은 물론 成員들의 近代化目標에의 一體感, 役割知覺, 自發的 調整의 造成方案, 集團들 自體의 調整이라는 조건에 따라 크게 영향을 받는다.(20)

이 自發的 調整이 차지하는 重要性의 정도는 統制·調整體系의 구성요소들(〈第2圖〉에서 目標設定者, 意思決定者, 判定者, 檢査測定者, 活動)을 社會全體的 水準에서 配置하는 形態와 밀접한 관련이 있다. 그리고 이것은 곧 集權化와 分權化를 의미하기도 한다. 예컨대 近代化의 目標設定者는 國會로 하고 意思決定者는 行政首班으로 하고, 判定者와 檢査測定者는 政府機關이나 特定集團으로 하고, 活動은 각 영역에 散在한 각종 職業集團이나 集合體로 할 수도 있을 것이다. 또는 大統領이 目標設定者, 意思決定者 및 判定者가 되고, 檢査測定者는 政府機關이 되고, 活動은 각종 職業集團이나 集合體가 될 수도 있을 것이다. 分權化를 지나치게 單純化하여 생각할 수는 없지만, 一般組織論에서 分權化의 利點을 다음과 같이 지적하고 있는 점을 참조하는 것은 대단히 유익할 것이다. 分權化의 利點은 첫째, 下位經營者나 從業員은 그들이 하는 일에 대하여 보다 큰 보람을 느끼게 된다. 둘째, 組織內에 보다 바람직한 社會的 雰圍氣가 형성된다. 세째, 問題가 생기면 보다 신속하고 또한 충분한 知識을 가지고 이에 대처할 수 있게 된다. 네째, 各部門이나 職務 사

(19) Eisenstadt, *op. cit.*, pp. 135-136.
(20) 參照, J.A. Litterer, *op. cit.*, pp. 223-232.

이의 調整體系가 精密하지 않아도 되며 또한 調整을 위한 努力도 그다지 많이 들지 않는다. 다섯째, 組織의 彈力性과 適應性을 强化시켜 준다.(21) 이러한 分權化의 利點은 近代化의 統制·調整體系에 있어서도 體系의 彈力性이나 適應力 뿐만 아니라 광범한 集合體들이 近代化의 目標達成에 自發的으로 資源을 動員하는 수준을 크게 해 주는 信奉의 强度를 높혀 준다는 의미에서 마땅히 고려되어야 할 要素인 것이다. 그리고 이것은 또한 近代化의 目標와 方法을 決定하는 데 있어서 共同參與의 要素를 연관시켜 생각해 볼 수 있는 問題다. 이 共同參與에 의한 意思決定은 〈第1圖〉에서 보여 주는 問題認知, 手段들을 위한 外的 追求, 手段들에 대한 評價, 行爲過程 및 結果의 評價 등등의 여러 단계에서 진행될 수 있는 것이다.

III. 統制中心과 광범한 集合體들간의 關係

1. 合 意 性

統制·調整體系에서 보면, 統制당하는 社會的 單位는 社會안에 있는 각종 형태의 集合體들이다. 그리고 이 集合體들은 近代化過程에서 活動의 어떤 機能을 담당하여 中心的인 統制·調整體系를 뒷받침할 뿐만 아니라, 스스로도 統制能力을 갖고서 知識을 投入하고 意思決定을 하고 目標을 追求하고 權力을 행사하기도 한다. 이와 같이 광범한 集合體도 사이버네틱能力을 갖고 있는 것이어서 原初的으로 광범한 集合體도 사이버네틱能力을 開發하는 것이 近代化推進에 있어서 필요불가결한 것이다. 이 사이버네틱能力에 따라 그 集合體들이 스스로 갖고 있는 資源을 그들의 目標達成에 動員하는 程度도 달라지며 集合體들간의 相對的 權力의 크기도 달라진다. 社會의 주요한 集合體들이 내적으로 강하게 凝集되어 있고 資源의 動員化水準을 높히며 社會가 더욱 分化되어 가는 과정에서 발생하는 여러 問題들을 어떤 自律的인 機制를 통해서 規制할 수 있는 能力이 커지면, 그 集合體들은 여러 制度的 領域에서 近代化過程에 더욱 參與할 수 있고 실질적인 政治的 要求를 闡明하여 政治的 엘리뜨에 의한 近代化의 주요한 政治的 目標와 政策의 形成에 영향을 미칠 수 있는 能力은 더욱 커지며, 近代化의 目標達成을 위하여 近代的인 中心的 制度와 政治的 엘리뜨가 사용할 수 있는 資源을 더욱 많이 提供하게 된다.

近代化過程에 있어서 統制中心과 광범한 集合體간의 關係를 설명하는 데 合意性(consensus)의 槪念을 흔히 사용한다. 近代社會의 공통적 특징의 하나로서 大衆的 合意傾向을 들 수 있는데 실제로는 大衆的 合意傾向을 억압하는 全體主義體制에서마저도 大衆的 合

(21) *Ibid.*, p. 379.

意의 價値로서 그들의 體制를 正當化하고자 하고 있다는 事實에서[22] 合意性의 槪念은 더욱 중요시 된다. 合意性은 관련된 社會的單位들이 갖고 있는 選好들의 融合이며, 새로운 集團들이 생성하면 既存의 合意性은 계속해서 수정되어야 함으로 合意性도 변동하는 것이다.[23] 그러므로 統制·調整體系에 있어서도 合意性은 단지 政治的엘리뜨가 제시한 目標 또는 이데올로기에 광범한 集合體들이 획일적으로 同調하는 것을 의미하지 않는다. 오히려 다양한 集合體들의 다양한 目標를 인정하면서도 그 目標들이 中心的인 統制·調整體系 내지 中心的 制度를 崩壞시키지 않고 기본적으로 큰 테두리 안에서 併存할 수 있는 것을 의미하는 것이다. 따라서 統制·調整의 能力이 높은 동시에 合意性의 정도도 높으면 近代化의 目標追求活動이 보다 活性化하고 有效하게 되는 것이다.

近代化는 長期的으로 신중하게 계획된 集合的 努力을 의미하며, 이 集合的 努力은 社會의 주요한 集合體들이 社會의 주요한 中心的 制度에 들어와서 近代化의 目標와 政策의 形成에 參與하고 社會構造的 分化가 이루어지고 參與의 要求가 계속해서 제기되면서 표현된다. 多樣한 集合體들은 상호간에 상이한 目標를 갖고 中心的 統制·調整體系에 상이한 영향력을 미치면서 政治的 要求를 제기하는 것이다. 그러므로 統制中心인 政治的 엘리뜨와 광범한 集合體 뿐만 아니라, 광범한 集合體들 간에서도 政治的 要求와 抵抗이 葛藤形式으로 제기될 수 있다. 統制中心의 입장에서 보면 다양한 集合體들이 스스로 近代化된 構造로 組織되고 自律的 規制能力을 갖추도록 社會的 條件을 형성시켜 주는 것이 중요하며, 그리하여 그 광범한 集合體들이 中心的인 調整機制 즉 統制·調整體系에 쉽게 接近할 수 있도록 하는 것이 重要한 것이다. 말하자면 統制·調整體系가 葛藤管理機制로서 日常的 機能을 발휘해야 한다는 것이다. 그렇지 않으면, 다양한 集合體들은 近代化의 속도를 느리게 하고 不滿爆發을 일으켜 近代化가 挫折되는 惡循環을 초래하기 쉽기 때문이다.

2. 抵抗吸收問題

여기서 政治的 엘리뜨와 광범한 集合體간의 葛藤에서 제기되는 抵抗의 문제를 고려해 볼 필요가 있다. 葛藤과 抵抗이 발생할 수 있는 條件을 몇가지 次元에서 살펴 볼 수 있다. 첫째, 統制·調整體系가 統制達成의 難點을 갖고 있는 것이다.[24] 統制·調整體系가 비록 면밀히 계획적으로 설정되었다고 하더라도 항상 효과적으로 기능을 발휘하기는 어렵다. (가) 統制·調整體系의 不完全性이다. 한 統制·調整體系가 부분적으로 발전하여 統制調整過程의 어떤 요소는 충분히 발전되고 어떤 요소는 그렇지 못하다면 統制 자체를 달

(22) Eisenstadt, *op. cit.*, pp. 17-18.
(23) Etzioni (1967), *op. cit.*, p. 181.
(24) 參照, Litterer, *op. cit.*, pp. 250-253.

리 인식하는 誤謬를 낳게 된다. 예컨대 수집된 資料가 충분하지도 못하고 타당치도 못하다면 統制담당자는 항상 統制達成의 形式性에 빠지게 되어 統制效果는 기대할 수 없는 것이다. (나) 時間의 蹉跌이다. 成果에 관한 情報의 휘드백이 시간상으로 너무 오래 걸리면 집행되고 있는 活動을 수정할 수 없게 된다. (다) 커뮤니케이션 歪曲이다. 통제에 있어서 커뮤니케이션의 타당성은 대단히 중요하다. 한편으로 커뮤니케이션通路에 결함과, 다른 한편으로 下位目標들간의 非相合性 때문에 統制·調整體系의 유효성이 抵下되기도 한다. 이러한 難點 때문에 統制·調整體系를 단순화시킬수록 곤란점은 적어지고 성공가능성은 커질 것이라고 생각하기 쉽다. 그러나 統制·調整體系를 단순화시키면 그것은 오직 특정한 조건에만 적합할 가능성이 있을 뿐이다. 왜냐하면 狀況은 항상 變動하기 때문이다. 그러므로 統制·調整體系를 너무나 단순화시킬 것이 아니라 變動狀況에 탄력성있게 대처하도록 잘 조정하는 것이 중요하다.

둘째, 狀況的 條件에 의한 抵抗이 발생할 수 있다. 한 社會에의 非同調性은 항상 존재하거나 잠재해 있는 것이지만, 抵抗은 構造的 脆弱性에 의하여 발생할 수 있다.[25] (가) 近代化의 統制·調整體系의 正統性이 시간이 경과함에 따라 전반적으로 약화되거나 政治的 엘리뜨의 指導性(특히 그가 발휘하고 있는 카리스마)이 職位로부터 個性으로 옮겨 갈 수 있다. 이것은 근대화의 목표가 시간이 경과함에 따라 행위통제의 斬新性이 약화되어 政治的 엘리뜨의 個性的 목표와 混同되거나, 政治的 엘리뜨의 지시가 統制·調整體系의 절차처럼 혼동됨으로써 近代化의 목표와 절차가 더욱 個性化될 때 나타나기 쉽다. (나) 예컨대 커뮤니케이션通路가 적절치 못하여 政治的 엘리뜨가 광범한 집합체가 표명하는 非同調性에 민감하지 못하면 統制機制가 抵抗의 主題에 민감하게 交感하지 못한다. (다) 同調性을 보강하는 책임을 가진 者(대체로 近代化의 統制·調整體系의 政治的 및 行政的 엘리뜨)가 부패하거나 目標指向的 행위를 보강하는 통제행위가 결여됨으로써 統制·調整體系內部의 權限이 약화되면, 어떤 統制手段도 效果的으로 되지 못하고 强壓的 權力手段에의 依存性을 높히려고 한다. (라) 外部의 挑戰에 對應하는 資源이 약하거나, 外部의 挑戰에 資源을 浪費하는 경우에도 내부의 非同調性에 대처할 능력이 약화된다.

광범한 集合體들이 제기하는 抵抗은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 近代化의 推進에 의하여 既得權을 상실하게 되는 集合體들이 近代化에 反動的으로 抵抗하는 경우이다. 다른 하나는, 近代化의 統制·調整體系가 위의 두 가지 次元의 어느 것에 연유를

(25) 參照, 金晋均, 「組織의 抵抗吸收問題」, 『經營學論文集』, 제 2 권 제 1 호 (1972. 12), 서울大學校 經營大學院, p. 47.

하든지간에 近代化의 目標와 政策은 명시하고 있으면서도 目標追求를 등한시하거나 비능률적으로 懶怠하게 될 때, 그리고 그 體系가 政治的 엘리뜨의 特殊主義的 결속이나 특수주의적 利益追求에 이용되고 凍結되며, 다양한 집합체의 계속적인 요구에 彈力的으로 대처하지 못하는 때, 광범한 集合體는 근대화의 本來的 目的을 추구하려는 抵抗集團으로 전환하는 경우다. 이러한 抵抗集團은 近代化의 目標를 변경하려는 것이 아니라 近代化의 目標達成을 위한 統制·調整體系의 制度的 틀을 改善하려고 의도하는 것이다. 前者의 경우는 中心的 統制·調整體系가 앞서 지적한 바와 같이, 근대화의 추진에 의하여 상대적으로 피해를 당하는 집합체의 社會的 위치와 社會에의 所屬感을 완전히 박탈하지도 않고 疏外되지도 않도록 하면서 사회의 中心的 制度와 象徵에 대한 積極的인 志向을 가질 수 있는 방향으로 정책을 결정하면 아무리 그들의 反動에 의한 不滿爆發이 있다고 하더라도 근대화의 목표를 推進시킬 만큼 충격을 줄 정도까지는 나아가지 않을 것이다. 後者의 경우는, 사실 광범한 集合體들이 가장 근대화의 목표에 능동적으로 기여할 수 있는 集團들이며 또 근대화에 대한 世俗的인 成長이데올로기를 갖고 그들의 資源을 능동적으로 動員하며, 自律的으로 近代的인 自己規制的 規範을 발전시킬 수 있는 集團이기 때문에 近代化의 統制』調整體系에서 보면, 社會의 모든 集合體가 이러한 특정적 條件을 갖추어 中心的인 制度의 테두리 안으로 기능적으로 편입될 것을 요구하고 그렇게 되도록 條件을 설정해 줌으로써 中心的 統制·調整體系에 "抵抗"이 아니라 "統合的 寄與"의 방향으로 나가도록 해야 하는 것이다. 이것은 결국 抵抗集團이 社會의 統合된 下位單位로 포섭되어 그들의 正當性이 용인됨으로써 그 抵抗集團의 노력이 유효하게 반영되도록 統制·調整體系의 權力構造가 변동되어야 한다는 것을 의미한다. 이렇게 보면 抵抗吸收는 변동을 촉수하는 하나의 構造的 手段인 것이다.

3. 變動戰略의 問題

近代化의 變動戰略도 기본적으로 人間과 社會的 關係에 대하여 어떤 假定을 하느냐에 따라 나타나는 變動戰略의 形態도 달라진다. R. Chin과 K.D. Benne는 다음과 같은 세 가지 變動戰略을 가정한다.[26] (가) 經驗的·合理的 戰略에 있어서는 人間은 合理的이고 合理的인 自己利益을 추구한다고 가정한다. 여기서는 어떤 狀況이 바람직하고 효율적이라는 것과 변동된 후에 自己利益이 一貫될 것이라고 잘 아는 사람이 변동을 提案한다. 提案

(26) R. Chin and K.D. Benne, "General Strategies for Effecting Changes in Human Systems," in W.G. Bennis, K.D. Benne and R. Chin(eds.), *The Planning of Change* (2nd ed.), Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1969, pp. 32-59.

된 변동이 合理的으로 정당화되고 提案者가 그 변동에 의하여 이익을 얻을 것이라는 것을 보여 주면 提案된 變動은 채택될 것이라고 본다. (나) 規範的·再教育的 戰略에 있어서는 인간의 合理性과 理性이 부정되지는 않지만 行爲類型은 社會文化的 規範에 의하여 支持되고 이 規範은 사람들의 信奉에 의하여 支持되고 있다고 가정한다. 社會文化的 規範은 個人의 態度 및 價値의 體系에 의하여 支持된다. 따라서 행위의 변동은 관련된 사람들이 옛 規範으로부터 새로운 規範으로 옮길 때에만 발생한다. 이 規範的 志向의 變動은 態度, 價値, 技能, 社會的 關係 및 知識, 情報, 行爲를 위한 知的 테두리와 같은 여러가지의 변동을 포함한다. (다) 權力·强制的 戰略에 있어서는 변동이 어떤 형태의 權力을 적용하는 데 기초하고 있다고 가정한다. 큰 權力을 가진 者의 計劃·指示, 더더욱이 적은 권력을 가진 者가 따라가는 것이다. 적용되는 權力은 正當性을 가진 것일 수도 있으며, 法이나 行政的 政策의 權限을 빌리기도 하는 것이다. 위의 세 가지 變動戰略 중 어느 것이나 狀況을 알고 豫測해야 된다는 의미에서 知識(테크놀로지 또는 人間關係 兩者에 관한 知識)을 생산하고 보급해야만 하는 사이버네틱能力의 開發은 필수적인 것이며, 또한 (가)와 (다)의 戰略은 반드시 (나)에서 가정하는 바와 같은 이유에 의하여 教育的 戰略이 併行되어야 하는 것도 필수적인 것이다.

우리가 여기서 취급한 近代化의 統制·調整體系 및 合意形成에 있어서도 위의 세 가지 戰略에서 가정된 要素들을 상당히 포괄하고 있다. 그런데 合意性形成에 있어서 教育的 戰略이 假教育的 手段, 예컨대 洗腦工作 또는 매스 미디어를 통한 大衆操作을 동원할 수도 있을 것이다. 假教育的 手段에 의한 合意性形成은 엄밀한 의미에 있어서 合意性形成이 아니라 단지 管理技能의 한 방법에 지나지 않는다. 合意性形成은 광범한 集合體가 近代化의 目標設定과 近代化의 成果配分에 있어서 能動的으로 참여하고 同等하게 향유한다는 의미에 있어서 選好들의 融合인 것이며, 이것이 社會構造的 變動을 수반하고 있으므로 그 변동에 적극적으로 適應하고 이끌고 나간다는 의미에서 教育的 戰略이 필수적인 것이다. 政治的 單位와 다른 社會的 單位가 分化되어 있는 社會에서는 合意性이 이루어지고 기능을 발휘하기 이전에, 각 社會的 單位(政治的 또는 비정치적)가 갖고 있는 差異(또는 要求)가 政治的으로 明示化되어야 한다. 이러한 여러 明示化된 政治的 要求가 사회전체적 수준에서 合意性을 이루는 데는 明示化된 要求를 적절히 종합하여 政策으로 轉化시키는 하나의 독자적인 單位(政黨 또는 政黨機能的 集團)의 役割이 설정되어야 되는 것이다. 사이버네틱能力을 重要視하면서 고도의 合意性을 형성하는 計劃된 變動의 한 形態는 新로잔느學派가 주장하는 "啓蒙에 의한 計劃(planning by enlightment)"을 例로 들 수 있

다.[27] 예컨대 다음과 같다. 經濟的 計劃은 두 가지의 중첩된 調整過程으로 이루어지는데, 첫째는 目標들의 調整이며, 둘째는 優先順位로 조정된 목표들을 달성하는 데 동원되는 資源들의 調整이다. 그리고 이 調整과 함께, 計劃은 다소 長期的 전망을 갖는 것이므로 예측을 해야 한다는 것이다.[28] 충분하게 狀況의 情報를 주게 되면 그 결과로서 기업이나 壓力集團이나 개인들은 계획조직에 自發的으로 從屬하겠금 되는 것이 계몽에 의한 계획이다. 이 계몽에 의한 계획은 個人, 企業 또는 社會集團의 自由를 協同과 現代테크놀르지의 요구와 효율적으로 融合하게 하는 방법이므로, 自由主義的 體系에 가장 적합한 계획형태라는 것이다.[29] 이 계몽에 의한 계획이 彈力的인 계획으로 되기 위해서는 반드시 그 계획은 개인과 사회집단에게 敎育되어야 하고 또 그 계획은 說得的이어야 하고 民主的이어야 한다는 것이다.[30] 물론 이러한 自發的 計劃은 社會成員들의 自由를 발전시키면서 계획변동의 담당자와 가장 효율적으로 合意性을 형성하는 방법이므로, 이미 社會成員이나 社會集團이 하나의 市民社會에 統合된 部分으로 존재하고 있음을 전제하고 있는 것이며, 또한 自發的 計劃은 사회의 여러 集合體들이 情報通路에서 다소 閉鎖的인 것을 능동적으로, 개방시키는 데 초점을 두고 있는 것이므로, 그만큼 社會構造的 條件의 성숙을 요구하고 있는 것이다.

4. 몇가지 社會構造的 條件

近代化의 統制·調整體系가 계속적으로 變動吸收的인 탄력성을 갖고 近代化의 目標達成을 위한 有效性을 증대시키려면 몇가지 부가적인 社會構造的 條件을 고려해 보아야만 한다. 첫째, 앞서 우리는 近代化의 統制·調整體系에 있어서 政治的 엘리뜨와 광범한 集合體들은 問題解決者이며 意思決定者이며 동시에 政治的 行爲者라고 前提하였다. 그리고 암암리에 이 行爲者들은 主體的인 行爲者로 취급하였다. 왜냐하면 主體的인 行爲者가 아닌 경우에는 한 국가사회의 근대화의 統制·調整體系는 이미 獨自的인 것이 아니라 다른 體系에 종속된 下位體系에 不過하기 때문이다. 또한 全世界的인 현상인 近代化過程은 국가에 따라 歷史的 出發點의 差異와 무엇보다도 政治的 엘리뜨, 말하자면 近代化推進엘리뜨의 志向에 따라 近代化의 樣相이 달라졌기 때문이다. 이 近代化推進엘리뜨의 志向이 적어도 民族主義的인 限에서는 國際的 體系變數에 대처하는 國內의 體系能力이 발전하였다는 볼 수 있다. 사이버네틱能力도 自己社會 目標志向의 방향과 정도에 따라 有效性의

(27) Firmin Oulès, *Economic Planning and Democracy*, Penguin Books, Ltd., 1966.
(28) *Ibid.*, pp. 28-29.
(29) *Ibid.*, pp. 38-39.
(30) *Ibid.*, pp. 237-248.

성격이 달라지는 것이다. 여기에 첨가하여 近代化推進者로서의 政治的 엘리트가 近代化의 挫折을 가져오지 않기 위해서는 자기 뿐만 아니라 多樣한 엘리트간의 凝集性이 커야 하고, 또한 變動되는 狀況에서 새로운 象徵과 構造의 틀을 창출하면서 持續的 成長을 추진할 수 있는 "成長刺戟的"인 世俗的 이데올로기를 갖추는 것이 필요하다.(31) 이러한 이데올로기를 갖는 政治的 엘리트는 文化의 傳統的 要素를 부정하지 않으면서 傳統的 要素를 새로운 象徵的 테두리 안에 편입시킬 수 있는 일련의 새롭고 彈力性 있는 象徵과 集合的 一體性을 발전시킬 수 있고 광범한 集合體의 內的 價値를 변용시키고 이 집합체들에게 새롭고 彈力性있는 志向을 발전시킬 수 있다.

둘째, 地位體系의 彈力性이다. 社會의 役割構造와 權力構造가 特殊主義的인 歸屬的 裝置로 고정되고 凍結되면 여러 집합체가 分化되더라도 硬節化되어 폐쇄되기 때문에, 그렇게 되지 않도록 하기 위하여 近代化過程에서 權力·富·威信의 分配를 계속 再構成하면서 地位體系의 開放性과 彈力性의 정도가 높게 나타나게 함으로써 特殊主義的 結束보다도 普遍主義的 結束이 構造的으로 上位에 있도록 해야 한다. 普遍性과 業績性의 기준이 차지하는 우위성의 정도가 곧 地位體系의 개방성과 탄력성을 확보하는 것이다. 이러한 지위탄력성에 의하여 地位와 役割에의 配置 및 配分이 近代的인 資質의 多樣性과 地位의 개방적인 移動性을 확보하는 것이다. 특히 政治的 支配엘리트의 "繼承"이 추기적인 절차에 의하여 해결하는 制度的 틀에 있어서도 특수주의적 凍結狀態는 選擧制에 의하여 항상 顯著化할 수 있는 것이다. 근대화과정에 있어서 엘리트의 중요성을 강조하는 接近方法은 近代化過程은 "카리스마"的 集團이나 人格에 의하여 나타나거나 추진된다는 가정을 하는 것이다. 물론 이 카리스마는 古典的인 종교적 형태와 대단히 다른 것이지만 近代化의 制度化는 M. Weber에 의하여 분석된 카리스마의 日常化過程과 다르지 않다는 것이다.(32) 그런데 강력한 개성적 카리스마가 日常化된 카리스마(또는 制度的 카리스마)와 융합되면, M. Weber가 지적한 바와 같이 카리스마의 權威主義的 本質이 官僚制的 構造에서 反權威主義的으로 된다는 가정이 성립되지 않고, 오히려 近代的인 官僚制的인 制度的 틀이 강력한 개성적 카리스마에 의하여 人格化됨으로써 權威主義的 性格을 더욱 조장할 수 있다는

(31) Eisenstadt는 成長刺戟的 世俗的 이데올로기를 "停滯的"인 世俗的 이데올로기와 구분하였다. 후자는 새로운 象徵과 정치적 틀을 창출하면서도 持續的 成長을 추진할 수 있는 어떤 構造的 變容을 이끌어 갈 수 없는 近代化된(民族主義的, 政治的 또는 社會的) 엘리트와 이데올로기라고 하였다 (*op. cit.*, p. 182).

(32) *Idib.*, p. 54 및 M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, 1947, pp. 358-372. 카리스마槪念을 더욱 확장시키고 세련시킨 것은 다음을 참조. A. Etzioni (1961), *op. cit.*, 203-262. E. Shils, "Charisma, Order, and Status," *American Sociological Review*, Vol. 30, pp. 200-213.

것이다. 이런 경우에는 近代的인 制度的 틀이 正規的인 機能을 효율적으로 발휘할 수 없을 뿐만 아니라, 支配階級的 狀況에 있는 政治的 엘리트集團이 강력한 개성적 카리스마와 人格的 종속관계에 있는 者(카리스마의 分身者)로서 형성되기 때문에 엘리트가 특정하게 특수주의적으로 결탁된 집단에서만 배출되는 閉鎖性을 갖게 된다. 이러한 경우 비록 극히 부분적으로 近代化의 효과가 산출된다고 하더라도 政治的 엘리트가 강출하는 國民國家的인 一體性의 象徵은 虛構化되어 반력적인 구조변동을 유도하지 못할 위험성이 잠재되는 것이다.

세째, 契約的 틀과 前契約的 틀의 相合性이다. 近代化의 統制·調整體系는 契約的 要素로서 구성되는 制度적 틀과 이 制度的 틀에 광범한 集合體가 受容될 수 있게 하는 價値와 象徵을 포함하는 前契約的 要素의 틀로서 組織된다.[33] 制度的 장치는 여러 契約的 장치를 규제하고 유지하는 機制로서 機能하는 것이지만, 長期的으로 효율적이기 위해서는 제도적 장치는 前契約 象徵과 志向으로부터 지지되어져야만 한다. 그렇다고 하여 前契約的 象徵과 志向이 制度的 장치와 동일한 수준으로 발전하는 것은 아니다. 그러므로 政治的 엘리트가 文化의 전통적 요소를 부정하지 않으면서 새로운 상징적 틀에 편입시킬 수 있는 일련의 새롭고 탄력성있는 상징의 集合的 一體性을 발전시킨다는 것은, 단순히 정치적인 이데올로기적 측면에서 傳統的 體制가 부정되지 않아야 한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 前契約的 裝置가 近代的인 制度的 틀에 相合하는 정도는 社會學的 意味에 있어서 傳統的 要素들을 近代的인 制度的 틀에 機能的으로 受容이 可能한 것을 구분해 내어 적합시키는 程度에 달려 있다고 말 할 수 있을 것이다. 이것은 近代性과 前近代性의 相互排除的인 二分法的 思考가 近代化의 동태적 특징을 관찰하는 데 적합하지 못하다는 接近方法論에 관한 문제이며,[34] 한 社會에 있어서 近代化의 統制·調整體系가 그 社會의 歷史的 文脈에서 작용한다는 問題設定의 출발점이기도 한 것이다. 위와 같은 몇가지의 構造的 條件은 社會構造分化의 指標가 나타내는 배경적 條件과 더불어 近代化의 統制·調整體系와 合意形成이 유효하게 기능하는 최소한도의 조건이라고 생각할 수 있을 것이다.

---

(33) Eisenstadt는 契約的 裝置로서의 統制·調整의 機制는 (가) 政治的 權利로부터 독립된 法과 복잡하고 自律的인 法體系 특히 民法과 契約法, (나) 여러 社會的 領域에서 발전한 각종 官僚制的 組織, (다) 여러 結社的 專門職業的 組織, (라) 수요공급의 법칙에 따라 여러 영역에 資源의 流通을 규제하는 각종 市場과 市場機制, (마) 政治的 조직과 과정의 특수한 側面에 있어서 意圖的 變化의 수단으로서의 立法과 支配者의 정치있는 交替을 구체적으로 규정한 制度的 機制를 포함하고 있다. (*op. cit.*, p. 44)

(34) 傳統의 動態的 槪念과, 近代性과 傳統이 상호배제적으로 접근될 수 없다는 立場에 대해서는 다음을 참조. 金晋均, 「工業化過程의 社會에 있어서의 傳統과 合理性」, 『經濟論集』, 第VII권 4호 (1968. 12), pp. 49-77; B.F. Hoselitz, "Tradition and Economic Growth," in R. Braibanti and J.J. Spengler(eds), *Tradition, Values, and Socio-Economic Development*, 1961; J.R. Gusfield, "Tradition and Modernity: Misplaced Polarities in The Study of Social Change," *American Journal of Sociology*, Vol. 72, No. 4, pp. 351-362.