

# 分業과 調整統制體系

金 普 均

<目 次>

I 分 業
II 分業과 統合의 合理主義的 規定
III 統合志向的 合理主義的 規定
IV 調整統制體系의 한 模型

## I. 分 業

(1) 分業은 分化의 概念과 혼용하여 사용되는 경우가 많다. 그리고 고도의 分化와 分業은 現代產業社會에 있어서 하나의 불가결한 특징이나 近代化 또는 工業化의 결과로서 말하기도 한다. 한편, 分業과 分化는 반드시 統合의 側面에서 調整이나 統制와 결부되어 함께 다루어지고 있는 것이 보통이다. 그리고 그것을 반드시 經濟的 效用性이라는 측면에서 生産性이나 能率에 志向을 둔 次元에서 뿐만 아니라, 分化社會, 分業社會, 工業社會 또는 組織社會라는 말에 내포되어 제기되고 있는 소위 疎外라는 問題를 해결한다는 次元에서 더욱 광범하게 다루어지고 있다. 또한 分業과 分化는 社會 전체의 水準에서 뿐만 아니라 社會의 下位單位에도 적용시키고 있고, 따라서 서술적 논의와 함께 分業과 分化 및 새로운 統合에 관한 規範的 서술도 하고 있다.

(2) 分化는 한 몫치로 된 社會的 機能이 여러 部分으로 分離된 役割構造로 되는 것을 두고 말할때에 주로 사용되고 있다. 그리고 그 分離는 社會전체 수준뿐만 아니라 組織이나 集合體의 수준으로 일어나는 것도 포함시키고 있다. 「파슨즈」(T. Parsons)가 機能分화를 중심으로 社會의 分析的 概念의 틀로 발전시킨 것이 그의 社會體系論이다.<sup>(1)</sup> 社會를 하나의 社會體系로 보고, 네가지 기본적인 機能에 따라 下位體系를 分析한다. 이러한 機能分화는 또한 現代產業社會의 특징적 현상으로 보고, 近代化 내지 工業化를 分化概念으로 설명하기

筆者 : 서울大學校 社會科學大學 助教授

\* 이 論文은 1974年度 文敎部研究助成費에 의하여 作成된 것이다.

(1) T. Parsons, *The Social System*

도 한다. 물론 「파슨즈」도 그러한 立場에서 經濟的 發展의 制度的 틀을 論함에 있어서 構造的 分化過程에 분석의 초점을 두고, 現代產業主義가 요구하고 있는 바, 社會의 經濟的 生産性에 원초적으로 志向을 두고 있는 活動單位는 分化過程이 상당히 이루어진 후에야 나타날 수 있다고 하고, 西歐의 經濟發展에 있어서 특히 構造的 分化가 前近代的인 宗教的 政治的 장애요소를 극복하는 것으로 보아 경제적 기능이 政治와 宗教로 부터 分離되는 점을 강조했다. (2) 「스멜서」(N.J. Smelser)는 經濟發展에 따르는 세가지 측면에서 構造的 分化, 統合, 그리고 分化와 統合의 不連續으로서의 社會的 不安을 들고 있다. 특히 構造的 分化는 한 社會的 役割을 組織이 새로운 歷史的 狀況에서 보다 효율적으로 機能하는 두개 또는 여러개의 役割이나 組織으로 分化하는 過程이라고 말하고 있다. (4)

이와 같이 社會全體의 水準에서 構造的 分化를 적용하는 한편으로 특히 「파슨즈」는 組織 또는 下位體系의 수준에서도 그러한 개념을 적용시킨다. 예컨대 社會全體의 一般的 價値體系가 分化되고 전문화되어 下位體系의 價値體系를 이루지만, 그 價値體系는 그 下位體系의 水準과 機能에 의하여 한정된다고 한다. (5) 또한 그는 組織에는 적어도 세가지 水準, 즉 制度的 領域, 全般管理領域 및 部門管理領域으로 나누어져서 각각 信託機能, 助成機能 및 統合機能이 수행되는 것으로 설명한다. (6)

(3) 그런데 「파슨즈」가 사용하는 分業의 개념은 명확치 않다. 社會全體의 水準에서 役割의 分離化를 말할 때에는 分業과 分化가 동시에 사용되는 것 같다. 즉 “여기서 사용하는 概念으로서의 組織의 存在는 社會에서의 分業의 한 결과인 것이다. 동일한 構造單位안에서 產出의 전문화된 生産과 消費 또는 궁극적인 效用化 兩者가 발생하는 곳에서는 전문화된 組織의 分化가 필요하지 않다고 한다. (7) 한편, “복잡한 分業에서는 技術的 機能을 수행하는데 필요한 資源과, 그 기능을 담당하는 사람들에의 關係는 항상 문제되어 왔다. 資源은 특정한 裝置에 의하여 유용된다……. [人的 要素는] 여러 종류의 組織裝置의 초점이 되고 있다”고 한다. (8) 「뒤켄」(E. Durkheim)의 分業論도 工場制發展에 의한 經濟成長을 중심으로 하여 그 分業을 논함에 있어서, 오히려 構造的 分化에 있어서 統合의 基礎, 즉 連帶性에 중점을 두고 있다. (9) 위와 같은 의미에서 본다면 分化와 分業은 서로 애매하게 사용된다. 그

(2) T. Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, The Free Press, New York, 1960, Chapter 3, Some Reflections on the Institutional Framework of Economic Development.

(4) N.J. Smelser, *The Sociology of Economic Life*, Prentice-Hall, Inc., 1965, p.106.

(5) T. Parsons, op. cit. (1960), pp.193-194.

(6) Ibid., pp.60-65.

(7) Ibid., p.18.

(8) Ibid., p.61.

(9) E. Durkheim, *The Division of Labor in Society*, trans. by G. Simpson, The Free Press, New York, 1933.

럼에도 불구하고 統制가 所有로 부터 分離된다는지 家族의 經濟的 機能으로 부터 生産活動이 分離된다는지, 個性的 權威로 부터 非個性的 權威가 分離된다는지 하는 것은 분명히 分化이다. 또한 經營者가 勞働者와는 기능적으로 달라지는 것도 分化이다. 그러나 組織의 目標을 달성하기 위하여 分化된 업무를 經營者와 勞働者가 각각 맡아 수행할 경우에는 分業이라고 말할 수 있다. 일반적으로 보아, 어떠한 機能이 두개 이상으로 分離되는 것은 보다 보편적인 개념으로 分化라고 하고, 특정한 機能 또는 目標을 달성하기 위하여 分化된 여러 活動을 각각 수행하게 될 때 分業이라고 할 수 있을 것이다. 그러므로 分業에는 어떤 意味나 次元에서 인식하든지간에 道具的 合理性이 개재되어 있다. 특히 産業社會의 生産組織에서는 이 道具的 合理性이 客觀性에 기초하여 能率을 최대화하려는 試圖가 나타난 것이다. 그리고 社會全體의 수준에서도 社會의 여러 機能이 社會의 存續 및 維持라는 目標을 달성하기 위하여 여러 수준과 영역에서 分化되어 수행될 때도 分業이라는 용어를 사용하기도 한다. 이러한 경우 달성되어야 할 目標이 명확하게 제시되어 있어야 한다. 따라서 分化에서 보다는 分業에서 목표달성을 위한 分化된 活動들을 통합하기 위한 調整과 統制의 필요성을 더욱 함축시키고 있다. 分化는 기능의 分離현상 자체를 지칭하는 편이지만, 分業은 반드시 調整機制의 設定을 수반한다는 것이며, 따라서 分業은 調整에 대한 規範的 水準이 뒤따른다고 보아야 하는 것이다.

(4) 分化에 있어서 調整統制를 함축시키는 경우도 있다. 예컨대, 現代産業社會에 있어서 政治體制가 權威主義的 性格을 발전시키고 있는 國家(소련이나 中共)에 있어서는 領域에 따라서 分化의 정도와 속도를 作爲的으로 달리 시킨다. 經濟領域에서는 分化를 고도화내지 고 속화시키지만 政治領域에서는 分化의 정도와 속도를 낮추고 늦춘다. 말하자면 압착적인 分化현상을 일으킨다. 이 압착적 分化는 統制中心(政治的 엘리트)의 分化의 時間과 그 社會秩序를 압착한다는 뜻이다. 政治的 엘리트가 社會의 모든 핵심적 領域에서 多機能的으로 戰略的 位置를 장악한다든지 또는 간접적으로 統制한다는 것이다. 이러한 압착적 構造分化는 정도의 차이는 있을지라도 政府가 經濟를 포함하는 여러 社會領域에 統制를 하는 現代産業社會(영국, 미국 또는 프랑스)에서도 보이고 있으며, 특히 開發途上國에서는 더욱 현저하게 보인다. 압착의 程度는 政治的 엘리트의 이데올로기, 貫入性向 및 貫入性向의 構造的 配置에 달려 있을 것이다. 이 압착적 分化의 입장에서 보면, 構造分化過程의 여러 단계마다 새롭고 적절한 統合의 형태가 발전한다고 보는 것이 아니라, 分化에 앞서서 政治的 엘리트가 規範的으로 統合을 具體化시키고 거기에 分化過程을 포함시키는 것이다.<sup>(10)</sup> 이러한 경우

(10) 참조, 呂井東·金晉均, “近代化的 諸條件과 社會組織에 관한 考察,” 「經濟論集」, XII 권 2 호 (1973년 6월), pp.79-84.

分化현상에 직면하여 먼저 고도의 調整統制에 대한 규범적 규정을 先行하는 것이다. 이러한 構造的 分化는 國家社會單位가 近代化를 추진하는데 있어서 社會領域별로 分化過程을 달리 대처하면서 社會全體的 수준에서 효율적인 分業과 統合을 시도하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 分業도 단순히 특정한 目標의 효율적 달성문제 뿐만 아니라 社會單位的 統合이라는 문제에 있어서 技術的 次元을 넘어서는 여러 政治社會的 要素를 고려해야 하는 까다로운 문제에 관심을 두게 되는 것이다.

여기서 合理性에 입각하여 특정한 목적을 효율적으로 달성하려는 分業과, 分化된 單位活動들을 統合시키려는 調整統制에 대하여 그 關係를 살펴 보는 동시에, 經濟的 合理性價値의 評價位置에 따른 統合문제를 分化된 社會의 수준에서 검토코자 한다.

## II 分業과 統合의 合理主義的 規定

(1) 產業主義가 성숙함에 따라 특히 資本主義經濟體制에서 分業과 統合은 合理主義的 立場에서 규범적으로 규정하여 原則으로서 제시하는 하나의 傳統이 있다. 「테일러」(F.W. Taylor)의 科學的 管理論은 生産工場組織의 分業과 統合을 科學的 法則에 입각하여 해결할 수 있다고 하는 것이다. 生産性を 증대시키기 위한 가장 좋은 일의 節次는 科學的으로 발견하여 經營者가 勞動者에게 가르쳐 주어야 한다는 것, 그리고 作業場의 수준을 넘어서서 여러 作業場들의 관계, 일 흐름의 合理的 規制, 作業의 순서와 분류방법, 감독방법, 감독의 機能과 같이 조직전체의 構造와 過程도 科學的으로 分析될 수 있다. 뿐만 아니라 賃金과 勞動의 量이 客觀的·科學的 方法으로 적절하게 결정될 수 있는 문제라고 주장함으로써 統合에 가장 핵심적인 문제인 勞使葛藤도 科學的 法則에서 자연히 해결될 수 있다고 하는 것이다. 즉 「테일러」는 勞動과 時間을 지배하는 法則을 발견한다면, 어떤 일을 수행하는 적절한 時間과 적절한 賃金を 객관적으로 과학적으로 決定할 수 있다고 믿었고, 이러한 思考는 그 이후에도 科學的 法則에 따라 組織의 모든 問題를 合理的으로 해결할 수 있다는 機械論的 立場에 큰 영향을 주었다.

(2) 「웨일」(H. Fayol), 「글루크」(L. Gluick)와 「어어윅」(L. Urwick)등으로 대표되는 古典的 管理論은 더욱 선명하게 모든 組織에 동용되어야 할 組織管理의 原則을 개념적으로 구성하여 제공하고자 하였다.<sup>(11)</sup> 組織에 있어서 地位와 특정한 個人이 分離되고 明確한 目標가 주어지면(目標의 原則), 이 일반적인 目標를 實現하는데 필요한 기본적인 몇가지 機

(11) 참조, 蘇眞德, “管理論의 發展過程에 관한 研究,” 「經營論集」, 제Ⅱ권2호, pp.14~23.

能이 확인될 수 있고, 이 機能에 따라 活動形態와 구체적인 活動單位가 세분되어 최소의 경비로 최대의 生産성과 能率을 올리는 방법으로 組織이 짜여지는 構造가 곧 組織의 公式的 構造이며, 동시에 곧 分業構造인 것이다. 古典的 管理論은 經營管理를 위한 合理的이고 능률적인 틀을 구성하는 原則들이 제시되었는데, 이 原則들은 分業과 統制의 양면에서 제시되었다. 分業에 있어서는, (가) 專門化는 일의 目的에 따라 이루어져야 하며, (나) 특정 過程에 입각한 모든 일은 하나로 묶어져야 하며, (다) 특정한 顧客集團에 봉사하기 위한 모든 일은 하나의 部門으로 묶어져야 하며, (라) 同一한 地域에서 이루어지는 한 곳에 묶어져야 한다는 原則이 제시되었다.

그리고 古典的 管理論은 統制에 관련하여 勞動과 權限은 最適狀態로 배분된 構造를 이룰 수 있다고 가정하고, 權限의 最適配分은 피라밋型統制構造로서 가능하다고 전제하여, 특히 「韋을」은 몇가지 統制原則을 제시하였다. (가) 單一的인 權限中心에 의한 命令統一의 原則 (나) 監督幅의 原則이다. 그리고 經營者는 그 機能으로서 經營過程에 있어서, 活動計劃의 原則, 調整의 原則 및 統制의 原則을 수행하는 것이다. 따라서 古典的 管理論은 業務遂行은 分業原則에 의하고, 統制는 權限構造에 의하도록 하면서, 그 原則이 經驗的 事實의 一般화된 結論으로 제시된 것이 아니라, 추상적인 思惟에 의하여 가장 合理的인 것으로 규범적으로 규정하여 제시한 것이다.

(3) 이와 같은 合理的인 규범적 규정보다도 合理性에 經驗的 制約性을 주면서도 分業과 調整統制를 自己規制的 모델로 추구하고 있는 것이 意思決定論이다. 人間의 行爲가 目的志向의이며 따라서 이 目的志向의인 환에 있어서는 人間行爲에 合理性을 내포한다. 目的達成을 위한 手段選擇의 行爲가 곧 意思決定이며 問題解決인 것이다. 그러나 人間은 완전무결하게 合理的일 수 없고, 여러가지 制限을 받게 된다. 완전한 合理性에서 보면 意思決定者는 자기의 問題意識을 갖는 價值觀(價值前提條件)을 갖고, 行爲의 여러 방법과 그 결과에 대한 충분한 知識(實在的 前提條件)을 갖고 있는 것으로 전제되어야 한다. 그러나 無意識의으로 決定해서 자동적으로 成果를 내는 行爲가 있을 수 있으며, 또한 個人의 動機, 價值 또는 感性등이 合理性을 제약하며, 또한 합당한 基本的 知識과 情報를 충분히 갖추지 못하기도 한다. 意思決定論은 合理的 意思決定에 항상 부족하게 보여 지는 知識과 情報를 어떤 일의 遂行過程자체에 대하여, 그리고 外部로 부터 더욱 보태져야 할 대상에 대하여 끊임없이 追求하도록 하는 것을 가장 중요시한다. 따라서 個人이 어떤 분담된 役割을 담당하여 (分業) 어떤 基準節次에 따라 행동하며 각 분담된 역할을 수행함에 手段目標의 連鎖에 따라 權限構造가 설정되어 정보의 흐름을 빠르게 하며, 항상 個人은 보다 합리적인 意思決定

을 위하여 訓練과 教育을 받아야 하는 것이다.

意思決定論은 이와 같은 合理性의 前提위에서 社會的 單位(組織)는 葛藤이 擬似解決狀態로, 不確實性을 克服하며 問題點을 追求하며 組織의 學習을 恒상 계속하는 것으로 보아, 활동·검사측정자·관정자·의사결정자·목표설정자라는 統制要素로 구성되는 하나의 自己規制的 統制環體系를 이룬다. 이러한 體系가 分業活動을 調整統制하는 것이다. 이러한 意思決定論의 自己規制的 統制體系는 분명히 制限된 合理性의 영역을 擴大하면서 生産을 증대시키는 機械論的 思考를 밑받침으로 하고 있다. 人間行爲의 合理的 側面과 非合理的 側面을 綜合하여 經驗的으로 인간의 行爲를 分析하는 점에 있어서는 集團規範이나 壓力, 組織外的인 忠誠心 및 情緒가 작용하는 요인을 고려하게 되는 것이다. 그러나 統制體系 자체에 있어서는 고도로 機械的 模型을 따르고 있기 때문에, 組織안에서 發生하는 價值葛藤, 地位體系의 問題點 및 集團鬭爭과 같은 갈등적 現象을 대처할 수 없게 된다. 個人이 誘引——寄與均衡에 의하여 組織에 참여한다는 前提에 의하여 價值 및 利益의 갈등이 해소된 것으로 취급해 버리는 것이다. 따라서 意思決定論은 社會의 어떤 領域에서든지 目標를 추구하고 決定을 내리며 合理的인 決定에 어떤 조건이 촉진 또는 저해하는가 하는 問題에 당면하는 경우에는 언제나 합리적으로 대처하고자 하는 것이다. 그러나 그것은 效率的인 分業에 대한 기계적인 調整統制만이 수반되고 있다.

(4) 「베에버」(M. Weber)는 西歐資本主義社會의 合理的 官僚制가 다른 어떤 조직형태(예컨대 親族이나 個性的 忠誠心에 기초하는 조직들)보다도 대다수 個人들의 다양한 活動을 더욱 효율적으로 調整할 수 있다고 강조하였다. 「베에버」의 官僚制는 理想型으로서 조직의 전형적인 管理的 特性을 확인하여 추상적으로 개념화하여 구체적인 조직들을 분석하는 概念道具로서 제공된 것이다. 또한 그의 官僚制는 또 하나의 理想型인 合理的·合理的 權限의 技術的 표현인 것이기 때문에, 官僚制는 命令을 받아드리는 사람들이 合法的인 것으로 正當化한다는 信念에 기초로 하고 있다. 官僚制는 多樣하게 전개되는 分業을 가장 능률적으로 調整한다는 것, 말하자면 最大의 能率性을 기초로 하는 理想型이다. 실로 「베에버」의 官僚制概念은 실제의 여러 組織들을 分析하기 위한 概念的 分析道具이기 때문에, 그가 말하는 官僚制의 여러 特性은 구체적인 組織의 구성요소일 수는 없다.<sup>(12)</sup> 그러므로 그 特性들이 하나의 조직모델이나 또는 검증되어야 할 假說을 구성하는 것이 아니다.

그럼에도 不拘하고 合法的 權限에 입각하는 가장 合理的이고 能率的인 조직의 모델로서

(12) 「베에버」의 官僚制特性에 대해서는 M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, translated by A.M.Henderson and T. Parsons, New York: The Free Press, 1947, pp.332~392.

「베버」의 官僚制를 검토하는 傾向이 있었다. 특히 極大的 能率이라는 次元에 있어서 그가 제시한 官僚制의 特性들이 論理的으로 모순이 없는가 하는 문제가 경험적으로 검토되었다. 그리하여 經驗的 검토에 의하여 論理的 모순이 개제되고 있다든지,<sup>(13)</sup> 또는 일반적으로 안정되고 日常화된 테크놀러지를 가진 조직의 특정한 狀況에만 可能하다고<sup>(14)</sup> 하는 비판이 있게 되었다.

(5) 合理主義的인 分業과 統合은 客觀的인 道具의 合理性을 근간으로 삼아야 한다는 當爲性이 내포되고, 이러한 分業과 統合의 構造的 模型은 全體社會의 分化가 증대되는 條件아래서 유리하다고 보기 때문에, 分業과 연관하여 權限과 規範的 原則의 分化增大에 의한 機械的인 調整統制體系에서 제기되는 副作用, 말하자면 知識의 단편성, 權力中心에 의한 計劃과 統制의 機能的 集中, 心理的 信條의 分散등에 의하여 제기되는 行爲의 無意味性이나 疎外는 크게 問題視되지 않는 것이다. 오히려 人間이 보다 合理的인 것으로 適應되어야 할 規範的 要求나 義務를 짊어져야 하는 것이다. 그리고 全體社會의 文化的 條件은 단지 “前契約的 制度”의 相應性을 가져야 할 뿐이다.

### Ⅲ 統合志向의 合理主義的 規定

(1) 經濟的 生産性이나 能率을 하나의 下位次元으로 내포하고 上位의 次元에 社會的 單位的 全體의 統合에 우선적으로 志向하여, 두 次元사이의 機能의 分化에 따른 分化와 分業을 규정하고, 統合志向性을 道具의 合理性에 의한 機械的인 調整統制體系와는 성격을 달리 하여 어떤 主觀的 價値에 충실시킬려는 調整統制를 더욱 중요시하는 하나의 傾向이 있다.

(2) 原始儒敎의 影響을 받아 傳統을 세우고 있는 文化圈에 있어서는 西歐文化와는 意味가 다른 分業과 統合의 機制를 발전시켜 왔음은 주지의 事實이다.<sup>(15)</sup> 儒敎에 있어서 士農工商의 分化는 安分守業하는데 목적을 둔 社會全體의 水準의 分業을 의미한다. 이 分業에 있어서 公義에 어긋나는 謀利와 致富를 강력히 배제하고 있다. 오히려 統合의 調整統制體系에 있어서 役割의 分化를 규범적으로 강력하게 규정하는 것은 君子(또는 君主나 士大夫)와 有司와의 分化이다. 君子는 어떤 專門的인 職務領域에서 뛰어나는 엘리트가 아니다. 그

(13) 예컨대, S.H.Udy, Jr., 'Bureaucracy and Rationality in Weber's Organization Theory: An Empirical Study', *American Sociological Review*, 24 (December, 1959).

(14) 예컨대, C. Perrow, "A Framework for the Comparative Analysis of Organizations", in M.B. Brinkerhoff and P.R.Kunz (eds.), *Complex Organizations and Their Environments*, Dubuque, Iowa, pp.48-67.

(15) 참조. 「四書」, 李相殷, “儒敎의 理念과 韓國의 近代化問題” 및 李佑成, “儒敎의 政治觀과 近代의 政治理念.” 東國大學院, 「韓國近代化的 理念과 方向」, 1967.

러므로 君子는 不器라 하였으며, 統制機制에 있어서 분화되고 잡다한 業務는 有司라는 業務志向의인 成層에 담당시킨다. 君子는 全般管理者의 性格을 갖는다. 그와 동시에 어떤 道理를 明德으로 內面化시킨 價值體系를 갖고 仁德을 베풀어 統治하는 엘리트이다. 특히 調整統制에 있어서 그 성격이 君子의 仁德이 남에게 化하여 하나의 價值體系로 모든 사람이 統合되도록 하는 것이며, 統制의 手段도 강압적인 權力手段이 아니라 價值와 象徴을 이용하는 規範的 手段에 의존할 것을 강조한다. 그러므로 社會의 統制機構는 中國의 歷代王朝에서 보여 주는 바와 같은 巨大한 官僚組織을 발전시켜 왔음에도 불구하고 支配的 엘리트의 個性的 特性을 더욱 중요시하여 統合의 基礎로 삼으려는 것이다. 儒家가 추구하는 이데올로기는 統合의 기초가 되며 이를 실천하는 者가 君子라는 엘리트인 것이다. 이들은 調整과 統制의 官僚制的 機制의 중요성보다도 個人的 仁德에 의한 教化를 더욱 중요시한 것이다.

(3) 근래 中共이 近代化를 추진함에 있어서 하나의 특징을 「베에버」의 관념과 같은 官僚制에 대해서는 對立的이라는데 있다. (16) 그러나 工業化 내지 近代化過程에서 官僚制組織 자체를 배제하거나 不必要한 것으로는 보지 않는다. 中共의 정치적 엘리트는 官僚에 대하여 부정적 태도를 보인다. 中國의 傳統的 官僚制度가 儒學을 體得한 君子들이 理想的 政治를 실현하려고 한 것이 아니라 오히려 士大夫계급을 형성하고 特殊主義의 利益을 추구하는 것으로 본다. 따라서 官僚는 國家의 全體的 目的에 志向되어 있는 것이 아니라 그 目的에 위배되는 특수주의적 目的을 추구하기 때문에, 「베에버」가 관료조직의 自律性을 강조한 것과는 대조적으로 “部分主義,” “局地主義”에 빠져 있는 관료조직에 자율성을 부여할 수 없다는 것이다. 따라서 조직의 결정과 행위는 組織의 境界線을 넘어서는 政治的 含蓄성을 갖고 있다. 모든 組織行爲는 內的 能率을 극대화할 뿐만 아니라 革命的인 社會的 目的의 달성에 이바지해야 한다는 것이다. 따라서 中共의 政治的 엘리트는 組織成員들의 投心과 信奉을 極大化하는 方法을 公式的 및 非公式的 要素 모두를 동원하는 方向에서 모색한다.

「화이트」(Whyte)가 中共의 官僚組織의 理想的 特性을 西歐概念과 대비시킨 것을 보면 다음과 같다. (17)

兩者의 概念이 동일한 것은, (가) 組織은 특정한 目標를 갖는다. (나) 조직은 특정한 職位의 位階를 효용화한다. 그러나 位階의 重要性을 강조하지 않는다. (다) 權限과 補償은

(16) 참조. M.K. Whyte, "Bureaucracy and Modernization in China: The Maoist Critique", *American Sociological Review*, Vol. 38, No.2, pp.149~163.

(17) Ibid, p.157.



조직의 最高層에서 더욱 크다. (라) 채용과 승진의 普遍主義的 基準. 이 경우 西歐는 技術的 能力을 중요시하는데 대하여 中共은 作業成績, 勞動態度 및 政治的 熱誠이 주요한 基準이다. (마) 規則이나 文書커뮤니케이션이 조직생활을 규제하지만 항상 적극적으로 좋은 것으로 보는 것은 아니다. (바) 職位는 職位담당자와는 分離된다.

대조적으로 차이가 나는 것은 다음과 같다. (가) 人事配置에 있어서 政治的 순수성과 技術的 能力 양자를 기준으로 사용한다. 西歐는 後者를 중요시 한다. (나) 西歐는 조직의 自律性을 증대시키는데 대하여 中共은 政治가 조직에 명령을 하여 외부의 政治的 要求에 개방되어 있다. (다) 合法的·合理的 權限보다도 大衆路線의 參與的 카리스마的 權限을 근간으로 한다. (라) 非公式的 集團은 충분히 장악될 수 있고 장악되어야 한다. 예컨대 下位參與者들의 非公式的 社會集團化를 公式化시키고 動員化한다. 이것을 위해서 모은 조직에서 주기적인 討議集團化하는 방법을 이용한다. 8~15명으로 구성되는 이 집단에서 責任者를 선출하고 合同오락을 준비하며 政治學習모임을 갖으며 集團批判과 自己批判을 행하게 하는 것이다. (마) 職位에 따라 差別的 報償을 주지만 作業業績을 강조하지 않는다. (바) 모든 곳에서 規範的이며 社會的인 順從戰略이 행해져야 한다. 이것은 西歐개념에서 組織에 의존하여 다양한 順從戰略이 요구되는 것과는 다르다. (사) 西歐에서는 公式主義的 非個性을 중요시하지만 中共에서는 同僚意識을 강조한다. (아) 非情緒보다도 政治的 熱誠을 고무한다. (자) 職位와 職位담당자와의 關係는 西歐概念에서는 部分的인 결부와 한정적인 契約的 義務로 규정되지만, 中共에서는 거의 全體的 결부와 이론적으로는 무한정한 義務를 갖는 것으로 규정한다. (차) 中共에서는 職務安定을 별로 가치있게 보지 않으며 經歷志向性도 고무하지 않는다. (카) 規則과 설정된 節次에 의한 計算性보다도 융통성과 급격한 變動을 높게 평가하며 規則과 節次는 감시되어야 하는 것으로 본다. (타) 명령의 單一성과 엄격한 커뮤니케이션位階보다도 集合的 리더십과 융통성있는 자문을 강조한다.

(4) 이러한 경우, 分業을 위한 構造的 分化는 촉진시키지만, 調整統制體系에 있어서 權限과 信奉은 하나의 이데올로기 또는 日本의 企業組織에서 보여 주듯이 家族主義的 價値體系에 압축적으로 統合되도록 하여 分化의 程度를 낮출려고 하는 것이다. 그러므로 統制에 있어서 非個性的인 合法的 權限만이 리더십의 手段으로 삼지 않는 것이다. 이러한 調整統制體系는 分業에 의한 構造的 分化에서 야기되는 部門에의 信奉에 의한 全體社會에의 所屬感을 상실하거나 部分化된 역할에서 오는 行爲의 無意味性까지도 보다 확실하게 一體性의 대상을 제공하여 해결하려는 試圖도 내포되어 있는 것이다. 中共이나 또는 여기서 事例로서 취급하지는 않았지만 日本의 경우는 극단적으로 非合理的이라든지 人間의 本性 또는 工

業化의 要果에 모순된다는 어떤 經驗的 判斷이 내려진 것은 아니다. 또한 西歐觀念에서 보는 能率의 極大化라는 目標을 아주 기대할 수 없다는 결론도 내릴 수 없다. 단지 文化的·社會的 條件의 差異에서는 대조적인 事例를 대조시키는 경우를 제공하는 것이다.

#### IV 調整統制體系의 한 模型

(1) 고도의 文化가 일어나고 있는 社會에서는 불가피하게 知識, 信奉 및 權力의 單面化를 가져 오며 이것이 專門化의 기초로 된다. 그러나 이 세 要素의 單面化는 인간의 하나의 文化的 文脈속에 있고져 하는 欲求를 좌절시켜 分化된 單位에의 固定的인 경직성뿐만 아니라 行爲의 無意味性을 초래케 되는 하나의 주요한 원천으로 된다. 그러므로 이것은 새롭고 보다 높은 수준에서 하나의 文化的 文脈을 설정하여 再統合하여 해결되어야 한다. 知識의 새로운 종합, 感性價値의 새로운 종합, 그리고 權力의 이용에 대한 경건한 態度등이 필요하게 된다. 이러한 再統合을 近代化推進社會에서는 지속적 성장을 위하여 탄력성을 갖는 變動吸收의 機制가 설정되어야 한다는 것이나<sup>(18)</sup> 社會가 能動性을 가져야 한다는 것으로<sup>(19)</sup> 말하기도 하는 것이다. 이것은 궁극적으로 分化되는 部分들이 갖고 있는 모든 潛在的 資源을 全體社會의 目標達成에 動員되어야 하고, 關係가 없는 部分單位들의 힘이 社會全體에 과생되어 나오도록 構造化되어야 하는 것이다. 예컨대, 生産單位는 家族과 共同體와의 分化를 유지해야 하지만 生産單位의 組織은 家族과 共同體에 責任을 增大시키는 방향으로 정비되어야 하는 것이다. 여기서 탄력성을 갖는 再統合을 위한 調整統制體系를 分業, 權力 및 信奉의 세가지 측면에서 하나의 模型으로 도식화하면 다음과 같다.

(2) 分業: 生産성과 能率의 극대화를 도모하는 體系이다. 古典的 管理論이나 官僚制論의 原則들은 상당히 유용하다. 이것이 意思決定論에서 제시하는 自己規則的 調整統制體系의 발전으로 이끌어져야 한다. 여기서 핵심적인 要素는 모든 成員 또는 社會的 單位 자체가 사 이버네틱能力을 증대시키는 문제이다. 이 部分에 있어서 客觀的인 道具의 合理性이 중요시 된다. 事物의 認識에 있어서 主觀的인 道具의 合理性에 더 비중이 큰 경우는 특히 政治的 엘리트(目標設定者 또는 意思決定者)의 主觀的인 所信이 客觀的 合理性을 誤導하거나 惝惝하게 된다. 이것은 生産성과 能率의 극대화에는 저해적이다. 이 사이버네틱能力의 效率化는 곧 分化에 의하여 單面化되는 知識을 集團의 次元에서 綜合하는 것이며, 이 綜合化하는 機制의 設定도 수반해야 한다. 이 機制에서 특히 情報知識을 専門적으로 創出하는 社會的

(18) Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, Prentice-Hall, Inc., 1966.

(19) A. Etzioni, *The Active Society*, The Free Press, 1968.

單位에 投資를 擴大해야 한다. 그리하여 거의 自動的으로 모든 活動에 대한 情報과 知識이 뒤드백하여 궁극적 目標을 수정할 수 있어야 한다. 이 경우 目標設定者인 政治的 엘리트가 갖는 사이버네틱能力과 客觀的인 道具的 合理性에의 신뢰가 중요한 조건으로 된다.

(3) 權力: 첫째 權力은 分業을 위한 機能的 自律性的 한계정도로는 언제나 分化되어야 한다. 둘째 權力은 合法的 合理的인 基準에 기초되어야 한다. 셋째, 權力手段의 利用에 관한 확고한 規範이 설정되어야 한다. 合法性과 合法性에 權力이 기초하고 있다고 하더라도 권력수단은 여러 형태로 중복적으로 사용할 수 있다. 權力手段의 形態에 따라 使用되어야 할 경우와 사용되는 회수를 규법적으로 설정하여 正當性을 얻는데서 權力이 集合的 目標達成을 위한 能力이라는 信念을 갖게 된다. 權力의 수단중에서 強壓的 權力은 가장 소외적인 心理的 志向을 갖게 하면, 受惠的 權力은 經濟的인 報償의 적절한 유인에 따라 소외적일 수도 있고 적극적일 수도 있다. 經濟的 配分이 不公平할 경우에는 소외적인 志向을 발생케 한다. 規範的 權力은 道德的으로 가장 적극적인 信奉을 갖게 한다. 儒敎의 理想은 王道政治의 實現이다. 이것은 規範的 權力에의 의존도를 높히 평가한 것이다. 이러한 세가지 權力중에서 強壓的 權力은 특수한 경우에 한정적으로 사용하면, 規範的 權力의 의존도를 높히고 受惠的 權力을 보완하는 것이 調整統制의 有效性을 얻을 수 있고, 成員들의 적극적 信奉을 획득하는 방법이기도 하다.

(4) 信奉: 分化된 部分들이나 成員들은 社會全體의 統合을 위한 價値와 상징을 신봉하도록 해야 한다. 예컨대 近代化의 目標 자체는 실제로 政治的 엘리트가 설정한다. 대개의 경우 目標에 대한 信奉은 그 목표 자체의 내용보다도 그 목표에 대한 合意性을 획득하는 方法에 따라 信奉의 강도와 방향이 달라진다. 엘리트가 설정하는 目標이 언제나 수정될 수 있다는 것, 말하자면 目標의 設定에 모든 成員이 쉽게 接近할 수 있도록 하는 機制가 효율적으로 이용되느냐 하는 것, 權力手段의 이용방법에 따른 것, 政治的 엘리트가 갖는 확신 하고도 생명력있게 보이는 이데올로기의 提示와 合意를 求하는 통로와 리더쉽의 발휘 등이 信奉에 영향을 줄 것이다. 分化된 部分들이 自律的으로 全體의 目的에 資源을 기여할 수 있는 條件의 設定이 信奉의 적극성을 의미한다. 이렇게 될 경우, 分業이 勞動의 無意味性을 초래하는 모순을 극복할 수 있게 된다. 分業된 勞動活動이 곧 全體的 目標達成에 적극적으로 연관되어 있다는 보람을 느끼게 된다. 그리고 거기서 나오는 成果에 一體感을 갖게 된다.

(5) 社會的 行爲는 規範的 規定으로 決定되는 것은 아니다. 分業의 정도가 높을 수록, 社會的 構造의 分化가 심할 수록, 全體的 統合을 위한 規範的 統制는 약화되는 경향이다.

調整統制體系는 成員들의 內面에 끊임없이 向하여 欲求가 多様하게 活成化되고 自發的으로 目標追求를 할 수 있는 能力을 갖도록 하는 것이 個人的 水準에 있어서 탄력성을 갖는 것이다.