

韓國官僚의 行態上의 諸特徵

金 海 東

<차례>	
I. 序	V. 韓國組織行態의 諸特徵
II. 家族主義	1. 組織目標에 우선하는 對人關係
1. 家族的 權威主義	2. 各級上級者의 意向을 충족시키는 決定過程
2. 從的 秩序體系	3. 組織의 未分化
3. 全人格的 參與	4. 管理節次의 非標準化
4. 溫情主義的 上下關係	5. 所屬部署에의 公私混雜
5. 內集團 性向	
III. 權力指向性	
IV. 事大主義	

I. 序

官僚化의 過程을 組織에 있어서의 人間의 機械化過程이었다고 볼 수도 있다. 近世에 들어서서 王室의 家臣들의 職住가 分離되고 이어서 絶對王에 對한 貴族階層의 勝利는 다시 王室을 政府와 分離시키는데에 決定的인 役割을 하였다. 그後 부터는 다시 少數의 有志와 貴族階級의 橫暴와 不正에서 부터 政府의 管理를 解放시키는 運動이 계속되어 왔다. 英國·美國의 行政改革이 그 代表的인 例라고 할 수 있다. 이것은 다시 組織에서 人的要因을 除去시키는 努力으로 이어졌으며 테일러의 科學的 管理의 提唱이 이것을 主導한 決定版이라고 할 수 있다.

그러나 能率이라든가 生產性이라는 立場에서만 보더라도 그와같은 機械化는 不可能할 뿐만 아니라 人間이 人間이기 때문에 이러한 主張에 많은 修正을 可하지 않을 수 없게 되었으며 이것이 테일러 이후 組織에 있어서의 人的要因을 重要視하는 원인으로 作用하여 오늘에 이르고 있다.

韓國의 경우에는 制度上 그와같은 官僚化가 이루어 진것 같으나 그 運營, 管理에 있어서는 如前所述 人的·情的 要素가 뿐리깊게 남아서 우리나라의 官僚制의 運營에 좋게 또는 나쁘게 至大的 영향을 주고 있다.

韓國의 官僚制의 特徵은 한마디로 이러한 人的・情的, 換言하면 人情的 要因에 있다고 할수도 있다.

그리하여 韓國人의 組織行態에 영향을 주는 社會的 特徵으로서 家族主義, 權力指向性, 그리고 事大主義를 前提하여 놓고, 이러한 세가지 現象이 韓國의 組織行態에 具體的으로 어떻게 나타나는가 하는 것을 생각하여 본것이 이 글이다. 勿論 모든 것을 總綱羅한 것은 아니고 比較的 重要하다고 思慮되는 몇가지 現象을 中心으로 서술한 것이다.

II. 家族主義

家族主義란 家族集團의 維持와 繁榮이 社會의 다른 모든 價值에 優先한다는 생각과 行動을 말한다. 甚·하자면 現在의 家族構成員間의 關係, 家族의 機能과 行動樣式를 그대로 받아들이고 이것을 維持하고 擴大하는 것을 가장 重要視하는 하나의 價值觀 또는 主張이라고 할 수 있다. 우리나라 社會의 家族의 特徵을 다음과 같이 列舉할 수 있을 것 같다.

(1) 家父長을 핵심으로 하여 祖上과 子孫으로 이어지는 血統을 家族의 最大課業으로 하고 있다.

(2) 強力한 家父長中心의 從의인 序列로써 家族間의 秩序가 維持되고 있다.

(3) 個個의 家族構成員은 獨立性이 弱하며 家父長에게 從屬되고 있거나 相互依存하고 있다.

(4) 家父長은 家族構成員을 保護할 責任이 있고 家族構成員은 家父長에게 服從할 義務가 있다.

(5) 原則的으로 家族構成員間에는 내것 네것의 限界가 없거나 不透明하며 모두가 우리의 것으로 看做된다.

이와같은 社會的 構造的 狀態를 維持하기 為하여 우리나라 가족은 和合・團結을 가장 強力하게 主張한다. 이러한 뜻을 담은 家訓이 우리나라 家族에 얼마나 많은지를 보여주는 調査가 많이 있으며 그러한 調査가 아니더라도 大部分의 韓國人們은 집안의 和睦에 높은 價值을 附與하고 있다는 事實을 잘 알고 있다. 또한 家族構成員間의 反目이나 不和 또는 갈등 같은 것을 最大限으로 抑制하기 為하여 많은 努力を 하고 있다.

韓國 사나들의 이러한 生活習性과 家庭教育은 家庭밖의 社會生活에도 영향을 미치지 않을 수 없다 對人關係에 있어서도 家族關係에 있어서의 原則이 그대로 適用된다. 특히 親한 사람들의 關係에서는 年齡의 差를 認識하는 程度에 따라서 家族關係에서 오는 諸原則이 그대로 適用되는 것이다. 다만 여기에서 빛어 나는 境遇는 親舊나 同僚들 사이에서 서로 期待하는 強한 同類意識이다. 이러한 同類意識은 人權이라든가 民主主義라는 概念에서 抽出된平等의 라기보다는 能力이라든가 現在의 階級이라든가 무엇을 누릴수 있는 機會나 資格面에서 나와 내가 別로 다를것이 없다는 생각이다. 따라서 親舊나 同僚들 間의 關係는 대

體로 ○ 러한 너와 네가 大體로 같다는 잠재적인 생각을 바탕으로 한 兄弟와 같은 關係를 뜻한다. 이와같은 同僚關係는 特定한 狀況에서는 強한 爭투와 競爭關係에로 發展할 수도 있다는 事實을 留意할 必要가 있다. 그러나 이와같은 境遇를 除外하면은 對人關係는 大體로서로 繁 할수록 家族間의 關係와 같이 發展하여 간다. 우리나라의 官公署나 會社, 軍組織 또는 어떤 團體나 集團은 大部分 構成員들간의 家族과 같은 關係와 和合·團結을 強調하고, 그러한 狀態를 理想으로 하고 있다. 또한 그러한 和合과 團結이 組織自體를 强化하고 生存力を 증가시킨다고 생각한다. 그리하여 이러한 家族主義的 行態는 內集團性向의 行動 即 「끼리」文化를 조성한다. 即, 「家族끼리」의 行動樣式은 家族의 올타리를 넘어서서 「우리끼리」「親舊끼리」「너희들끼리」「同族끼리」等等의 表現으로 서로 敵對하여서는 안되고 오직 家族關係의 諸原則에 따라 行動하여야 한다는 強한 呼訴力이 있음을 指摘하는 表現인 것이다.

이러나 家族主義的 行動樣式은 우리社會의 거의 모든 分野에 오랫동안 比較的 두텁게 깔려 있어서 現代化의 强한 물결속에서도 韓國人の 行動에 至大한 영향을 주고 있는 것 같다. 그中 紹織行態에 보다더 關聯된다고 생각되는 몇 가지 만을 提示한다.

1. 家族的 權威主義

우리 나라가 現代化의 물결을 타고 많은 變化가 있었으나 아직도 韓國이 相當히 權威主義의 には 異議가 없을 것으로 본다. 특히 日常生活이나 對人關係面에서는 물론이니 政府組織內에서도 이러한 判斷은 大體로 妥當할 것으로 본다.

그러나 여기서 權威主義라는 概念은 西洋사람들의 그것과 그 뉴앙스를 약간 달리하는 權威主義이다. 여기서 말하는 權威主義는 家族集團에서 家父長이 누리는 種類의 權威를 말한다. 따라서 家族構成員도 그것을 自然의인 것으로 拒否反應이 없이 받아들이는 것과 같은 種類의 權威인 것이다. 그러나 西洋 사람들의 그것은 물론 韓國과 같은 面이 없는 것은 아니나 주로 權限이나 知的 또는 能力上의 優越性을 土臺로 하는 權威이며 따라서 보다더 業務上의 權威를 뜻하는 境遇가 많다.

그러나 韓國의 境遇는 主로 人格的인 面에서의 權威를 뜻하는 意味가 强하다. 그리하여 이것을 家族的 權威主義라고 부르고 이에 對하여 西洋사람들의 그것을 業務的(Business-like) 權威主義라고 불러도 무방할 것으로 본다.

이러나 韓國의 家族的 權威主義現象은 대체로 年長者優先의 家族主義原則에서 온 것으로 볼 수 있다. 그러한 까닭에 家族의 權威主義現象은 「좋은 집안」「완고한 집안」出身의 사람들로, 1터 禮儀凡節의 形式으로서 社會關係에서 두드러지게 表現된다. 윗사람이나 上級者의 뜻이나 意向을 尊重하며, 윗사람의 意向이나 立場을 잘 읽어내는 「눈치」가 高度로 發展되어 있다. 그리하여 윗사람의 見解에 反對되는 意見의 提示는 물론이고 심지어는 윗사람이 숨어하는 趣味를 갖는다거나 윗사람이 싫어하는 사람과 가까이 지내는 것 조차 삼가

하거나 숨기^는 傾向을 띠게 된다. 그러기 때문에 그러한 것에 失敗하는 사람 또는 「눈치 없는 사람」은 둔한 사람, 심하게는 無能한 사람으로 낙인이 찍힌다.

2. 從的 秩序體系

韓國人們은 社會關係에서, 接觸 當事者의 能力의 種類나 性格, 趣味・關心事等 보다는 그의 身分이나 階級에 지나치게 敏感하다는 것이다. 例를 들면 一次的으로 相對方의 階級이라든가 所屬集團(그것의 크기나 影響力, 社會的 評價 等과 關聯하여) 等을 포함하여 그의 社會的 經濟的 地位를 나타내는 각종 象徵(status symbol)에 對한 認知가 于先하고, 그것에 따라서 接觸하는 사람에 對한 態度를 決定하게 된다. 이경우 보통은 윗사람으로서 對할 것인지 아랫사람으로서 對할 것인지를 決定한다. 만일 相對方의 身分이나 階級이 不透明하면 警戒의 態度로서 우선 극히 조심스럽게 對하거나 경우에 따라서 잠재적인 敵으로 看做한다. 특히 業務關係에서 公式的으로 극히 事務的으로 對한다는 것은 韓國에서는 그 사람을 對하는 用務 自體가 不滿足스럽게 끝난다는 것을 뜻한다.

여기서 從的 秩序體系란 前述한바와 같이 그가 對하는 大部分의 사람을 크게 上・下로 分類하여 從的^의 指示와 服從의 關係로 分類하고 이것을 序列化한다는 것이다. 그리하여 社會의 各分野에서 이러한 序列속에서 自己의 位置를 찾아서 그 位置에 걸맞는 言動을 하는 것이一般的이며 이것이 韓國人の 從的 秩序體系이다. 모임이나 어떠한 公式會議席上에서도 上・下의 身分을 墓別할 수 있을 程度로 判異하다. 그리하여 윗사람의 意見에 反하는 陳述은 大體로 삼가하는 傾向이 있으며, 아랫사람은 意見을 提示할 때에도 또박 또박 論理的으로 이야기 하는 것 自體가 경우에 따라서는 「전방지다」는 評을 받지 않을까 두려워 한다.

이것을 西洋人들의 橫的인 秩序體系와 比較하면 보다더 分明해 진다. 西洋人們들은 어릴 때부터 獨立的인 生活態度가 形成되어 있다는 事實과 關係가 있다. 그들은 따라서 對人關係에서 相對方의 能力이라든가 關心事, 專攻, 또는 勸勉性 같은 것에 보다 더 焦點이 모아진다. 그들의 生活은 韓國人과 같이 對人關係에 依存하는 것이 아니라 大體로 그들의 能力이나 勸勉性에 依存한다. 그러한 까닭에 그들은 一對一의 對等한 關係에서 서로 去來하는 形式의 生活態度가 一般化되어 있으며 이것이 곧 從的 秩序가 아닌 橫的인 對等한 秩序體系인 것이다.

그러나 韓國人の 從的 秩序體系는 必然的으로 依存的 또는 從屬的 生活態度와 連結된다. 이러한 依存的 生活態度는 主로 윗사람의 각별한 「配慮」나 「念慮」 또는 「귀엽게 봐 준다」는 것을 意味한다. 그리하여 同僚들끼리는 이러한 윗사람의 配慮를 爭取하기 為한 치열한 암투가 벌어지고 名節이나 上司의 生日같은 때에는 집안 어른들을 찾아 뵙는 것과 똑같이 이들을 찾아놓기에 바쁘다.

이러한 從的 秩序體系는 大規模組織體의 業務處理面에서도 나타난다. 例를 들면 座席이

나 事務分配定이라든가 處遇, 補職問題 等에서 잘 나타난다. 특히 昇進의 경우에 두드러진다. 公式內으는 官公署를 비롯한 大部分의 大模型組織에서 實績制를 採擇하고 있으나 實質적으로 功序列制(從的 秩序)에서 벗어나는 境遇에 야기되는 昇進脫落者(年功序列에의 脫落者)의 反撥은 대단하다. 이들은 能力은 大同小異하다는 鳥시적인 前題下에, 情實이라든가 要領◦ 라든가 하는 要旨의 表現으로 그들의 反撥을 表現한다. 보통 다음은 「누구 차례다」라고 하는 말에는 年功序列을 指摘하는 경우가 많다.

3. 全人格的 參與

組織의 民主化를 論할때 많은 學者들이 意思決定에의 參與를 主張한다. 특히 一般職員이나 下級職員의 參與를 舉論하고 이것이 보다 더 生產性이나 職員들의 士氣를 높이는 것으로 評價하고 있다. 그러나 여기서 말하는 參與는 그것보다도 豐富而廣泛한 概念이다. 여기서는 주로 그 參與의 樣相을 말한다. 이것을 다시 西洋 사람들의 그것에 比較하기로 한다. 西洋 사람들은 對人關係에 있어서나 對組織關係에 있어 大部分 部分的으로만 參與한다. 즉, 比較的 細密한 契約方式에 依하여 一定한 時間 또는 期間에 一定한 方式에 依하여 一定한 業務 또는 役割을 遂行하는 것이다. 따라서 그 時間外에는 原則的으로 그 사람과 組織體와의 關係는 없는 셈이다. 또한 그에게 指定된 業務以外의 業務를 할 責任이나 義務도 없는 것으로 되어있다. 말하자면 部分的인 參與인 것이다. 그러나 우리나라의 境遇는 公式的으로 또 表面上으로는 西洋 사람의 그것과 類似한 關係이나 實質的으로는 그리한 業務態度로서는 韓國社會에서는 適應이 事實上 不可能하다. 自己의 일이 끝났다고 하더라도 上級者나 同僚 또는 部下職員이 일을 하고 있다면 보통의 境遇는 退勤하기가 어렵다. 심지어 退勤後에도 同僚들이 어울리는 모임에 빠지기가 힘들다. 職員의 家族의 冠婚喪祭에에도 參席하여야 한다는 義務感을 갖을뿐만 아니라 喜怒哀樂을 나누어야 하는 것으로 되어있다. 同僚職員의 失手를 防護하여주고 변명하여 주는 것이 同僚로서의 도리로 되어 있다. 이것이 韓國의 組織文化이다 말하자면前述한 바와 같은 公式的인 部分的인 參與가 아니라 全人格的인 參與인 것이다.

이러한 傾向은 個人과 職責, 個人과 그의 所屬集團과의 未分化에서 오는 것으로 생각되며 後述하는 韓國人の 强한 内集團主義의 性向과 그리고 다시 家族主義現象과도 連結된다. 또한 이기온 自由黨時節에 軍의 士兵을 私兵化하여 將軍의 個人집의 경비의 일을 시켰다든가 高官의 婦人이 官用車로 個人用務를 본다든가 하는式의 官職私有現象의 基礎가 되기도 하였다.

4. 沿情主義的 上·下關係

前項에서 指摘한 바와 같이 韓國人の 對人關係나 組織에의 參與가 全人格의이라는 말은 業務關係에서 뿐만 아니라 私生活이나 其他의 거의 모든 分野에서 同苦同樂하면서 生活을 한다는 뜻이다.

그런데 이러한 性向이 가장 현저하게 表出되는 곳이 上·下關係이다. 韓國人의 上·下關係는 單純한 業務上의 指示와 服從의 關係가 아니라前述한 家父長의 支配 服從關係의 性向이 놓후된다. 약간 過張해서 말하면 上組者は 部下에게 無限定의 指示를 할 수 있고 部下는 이에 點하여 역시 無限定의 服從의 義務를 갖는다. 實際上 家父長과 家族構成員間의 支配·服從關係를 그대로 移植한 것 같은 關係가 形成되어 있는 것 같다. 이러한 關係는 따라서 業務關係에서 뿐만 아니라, 上·下級者の 거의 모든 生活領域에서 全人格的인 支配·服從關係인 것이다. 西洋 사람들의 境遇의 支配·服從의 關係는前述한 바와 같이 一定한 時間內의 業務上의 指示와 服從, 그리고 그러한 指示와 服從도 많은 경우에 定하여진(契約된) 方法에 限定되는 것을 原則으로 하고 있다. 그러나 韓國의 境遇에는 약간 誇張해서 말하면 上級者가 愉어하는 사람과의 私의 接觸이라든가, 상급자가 愉어하는 趣味生活까지도 피하거나 감추는 것을 原則으로 하고 있고 그것이 아랫사람의 道理이며 禮儀로 되어 있다. 따라서 反對意見의 表現도 「옹석」 어린 語調이어야 한다. 基本적으로 집에서 윗어른을 氣分좋게 희 주는 모든 方法과 手段이 公式組織에서도 거의 그대로 適用된다는 것이다. 그러한 까닭에前述한 바와 같이 下級者は 「눈치」가 發達되어 있어야 하며 이것이 組織에서 살아남고 生存하는 重要한 要素의 하나로 되어있는 것이다.

이에 對하여 上級者は 下級者를 無限히 保護하여줄 責任과 義務를 갖는다. 이것은 물론, 業務上의 交渉통솔에 국한하지 않고, 部下들의 健康은 물론, 그들의 고민·家庭生活에까지 神經을 쓰고 그렇게 하는 上級者가 좋은 上級者로 되어 있다. 筆者等의 調査에 依하면 (金海東外, “2箇道(全北, 慶南)의 地方發展에 關한 研究” 서울大學校 行政大學院 行政調查研究所 1970年) 部下들은 바람직한 上級者로 「部下의 苦衷을 잘 알아주는 上級者」를 으뜸으로 꼽고 있다. 물론 이러한 고충은 單純히 業務遂行上의 고충뿐만 아니라 그의 生活上의 거의 모든 分野를 망라하고 있다. 西洋 사람들은 이와같은 問題가 組織의 能率이나 生產性에 영향을 미친다는 事實을 오래전부터 알고 이러한 問題를 解決하기 為하여 相談制度 苦衷處理制度 등을 設立한 大規模 組織體에서 公式制度로 採擇하고 있으며, 이것은 다시 우리 나라에도 導入되어 있다. 그러나 西洋 사람들의 경우는 韓國의 경우와 같은 組織文化가 아니고 보다 더 業務에 集中되고 있으며 따라서 그들에게는 그러한 制度들이 組織目標達成에 보다 더 切實한 것이나, 우리에게는 그러한 問題가 上級者나 同僚들 間의 關係속에 包含되어 있어서 그들 보다는 덜 切實하며, 따라서 고충이나 相談의 對象이 되는 問題들은 여기서 말하는 上·下級者: 溫情의 配慮 等에 의하여 보다 더 效果的으로 處理되고 있기 때문에 公式制度로서의 苦衷處理나 相談制度의 機能은 多分히 形式的인 데 不過하다고 말할 수 있다. 上級者は 심지어 部下를 他部署나 外部로 부터 防護 또는 保護할 뿐 아니라, 部下의 昇進과 같은 人事上의 問題, 그리고 나아가서 그들의 福祉問題에 이르기까지 配慮하는 것이 上級者の 道理로 되어 있다. 예를 들면 限定된 部下의 進級問題를 놓고 他部署의 長과 다투는 일은

흔히 있는 일이다. 그러기 때문에 人事考課에서는 대부분 上級者가 할 수 있는 最高點數가 주어진다. 또한 職員이나 職員家族들의 祝儀金이나弔儀金의 額數는 그 機關의 公式機關에서 나오는 것보다 大部分 끝뿐만 아니라 그밖에 上級者의 裁量으로 準公式的으로 배포여주는 돈이 選加되는 경우가 많다. 그리하여 上級者에 따라서는 末端職員들의 作給이 작다는事實에 韶하여 미안하게 생각하는 경우가 있다. 이와같은 配慮와 溫情을 배포지 않는 上級者는 좋은 上級者로서의 資格이 없는 것으로 되어 있는 것이 韓國의 組織風土이다. 따라서 우리 나라에서 좋은 上級者로서 받아들여지는 事實上의 要件을 다음과 같히 整理할 수 있다.

첫째, 任務內容이나 他部署와의 關係를 소상히 理解하고 있어야 한다. (특히 對人關係에對備할 수 있기 為하여)

둘째, 部下의 業務上의 苦衷은 물론 모든 生活分野의 苦衷에 關하여 細心한 配慮가 있어야 한다.

셋째, 部下의 經歷發展을 為하여 最大限의 配慮가 있어야 하고 이를 為하여는 他部署의長과도 〃워서 이겨야 한다.

넷째, 部下의 失手나 결함은 最大限으로 감싸주고 보호하여야 한다.

다섯째 部下들의 和合에 努力하여야 한다.

이 경우, 이러한 要件들이 組織全體에 미치는 영향 등은 크게 考慮되지 않고 있는 것 같다. 이와같은 韓國의 上·下·關係에서 考慮하여야 할 重要한 要素의 하나가 「응석」이라고 하는 것이다. 이 「응석」이라는 말은 國語辭典에 依하면 「어른에게 사랑을 믿고 어려워하는 기색없이 버릇없는 言行을 하는 것. 또는 어른에게 웃으며 보채고 어리광을 부리는 것」이라고 定義되고 있다. 말하자면前述한 바와 같은 上級者の 溫情을前提로 하여 部下의 苦衷이나 要求 또는 非評같은 것을 上級者の 氣分이 손상당하지 않은 限度內에서 하는 것을 말한다. 이것이 지나치면 塞를 쓰는 것 또는 無理한 要求가 될수도 있다. 이러한 「응석」은 無限定의 指示와 服從의 上下關係를維持시켜주는 潤滑油의 機能을 한다. 即 無限定의 上級者の 指示에 對하여 上級者の 部下에 對한 無限定의 溫情以外에 部下의 「응석」이 補充的으로 그려한 關係維持에 크게 寄與한다는 것이다.

이에 對하여 西洋 사람들은 上·下의 指示服從關係를 보다 더 組織의 公式的인 賞罰의機能으로서 維持하려고 한다. 말하자면 보다더 客觀的이고 非人格的(impersonal)인 方法이다. 그러나 韓國의 境遇에도 이러한 公式的인 賞罰體系가 없는 것은 아니나 이것보다는 보다 더 人情的(personal) method에 依存하여 賞罰體系의 運營自體도 이와같은 人情的立場에서運營되고 있는 것 같다.

以上과 같은 家族主義的 諸原則들은 都市社會에서의 各種組織을 農村의 自然部落의 共同體로 造成하는데 크게 영향을 주고 있으며 그나름 대로 都市社會의 秩序維持에도 寄與하였다고 말할 수 있다. 例를 企業福祉라든가 勞使粉爭에 있어서의 家族主義的 接近이라든가

企業의 生活性向上等이 그것이다. 事實上 韓國에서도 現代的 勞動組合이 大部分 結成되어 있지만 그들이 제대로 機能하지 못하고 있거나, 그러한 労動組合自體가 他 企業의 労動組合과의 結合이 잘 안되는 理由의 하나도 이와같은 各 企業의 강인한 家族主義的 經營이라고 할 수 있다.

5. 內集團性向

前述한 家族主義에서 오는 또 하나의 特徵은 內集團指向性이다. 여기서 內集團指向性이란 그의 所屬集團에 個人이 매몰되는 것을 말한다. 換言하면 所屬集團을 위하여 個人이 희생되는 것을 美德으로 간주하는 것을 말한다. 西洋 사람들이 個人的 尊嚴性이나 個人的 權利를 尊重하는 것과 대조적인 性向이라고 할 수 있다.

여기서 內集團이란 W.G. Sumner나 G.W. Allport가 말하는 內集團(in-group)이나 外集團(out-group)의 概念과 유사하나 그 구체적인 內容面에서 약간의 차이가 있다. 즉 Allport의 內集團이란 個人이 스스로를 그것과 同一視하여 愛着, 忠誠의 態度로 임하는 集團으로서, 사실상 我集團(we-group)과 같다. 그리고 外集團이란 이와는 대조적으로 「남」을 느끼는 集團으로서 個人은 이에 대하여 敵意, 無關心 또는 好感을 느끼게 하는 集團이다. 말하자면 이들의 內外集團 概念은 어디까지나 個人을 중심으로 하고 그의 主觀的同一視를 基準으로 하여 構成된 概念인 것이다. 환언하면 個人을 중심으로 同心體를 構成한 것이다.

그러나 筆者가 여기서 말하는 內集團이란 어디까지나 個人中心이 아니라 家族中心의 同心體라는 점과 그리고 Sumner의 民族中心主義(ethnocentrism)의 概念처럼 外集團은 모두 敵이라는 점 우리가 아니면 전부 敵이라는 식의 權力的・鬪爭的 關係로 규정하는 것이 아니라, 단순히 外集團에 대하여는 「남」이며 따라서 터놓고 지낼 수 없는 集團으로 생각하는 것을 말한다.

여기서 內集團이란 相對的인 概念이다. 일반적으로 內集團의 核心은前述한 바와 같이 家族集團이다. 다음은 그러한 家族을 둘러싼 一家親戚集團이라든가 그 家族이 所屬되어 있는 部落이다. 그 다음이 이러한 部落이 屬하여 있는 郡 또는 道를 말하며 가장 멀리는 韓國이나 東洋 등을 뜻한다. 즉, 韓國은 東洋에 대하여 內集團이며 그가 屬하고 있는 道는 韓國 전체이 대하여 內集團이며 그가 사는 部落은 道 또는 他部落에 대하여 內集團인 것이다. 또한 규모의 公式組織인 경우 그가 속해 있는 部署가 內集團이며 이에 대하여 그가 속하여 있기 않은 他部署는 전부 外集團인 것이다. 그러나 이러한 外集團들도 他會社에 대하여는 內集團인 것이다. 일반적으로 우리 집인 또는 우리社會, 또는 會社內에서 우리課 등으로 ‘우리’라는 말을 불일 수 있는 것은 內集團이라고 할 수 있으며 이에 대하여 他課, 또는 他會社, 他機關, 他道, 他鄉 등으로 불리어지는 集團이나 組織을 外集團이라고 할 수 있다.

內集團構成員들은 흔히 우리끼리 또는 家族끼리라는 말로 통하여 그들끼리는 허물없이 지

내며 응이나 약간의 무리가 받아들여 진다. 이러한 內集團의 行態的 特徵은 크게 보아 同調意識과 相互依存性이라고 할 수 있다.

첫째 同調意識부터 살펴보자. 韓國의 家庭이나 會社 또는 團體 등의 家訓이라든가 또는 政府機關 등의 服務指針에 人和團結이라는 內容의 文句가 안들어 있는 곳은 거의 없다. 집 안식구들은 家父長을 중심으로 一致團結하여 家門의 繁榮을 폐할 것을 어린아이 때부터 至上目標로 訓育하고 있다. 즉 所屬集團을 위하여 個人이 희생하는 것을 尊重한다. 家門을 위하여 말이 희생한다든가 會社를 위하여 社員이 희생한다든가 마을을 위하여 또는 所屬機關을 위하여 個人을 희생하는 행위를 표창한다. 따라서 이것은 特定業務를 效果的으로 수행하기 위한 管理上의 協同이라는 概念과는 약간 相異하다. 韓國 사람들의 和合이란 서로가 서로를 위하고 생각하는 마음가짐의 狀態를 뜻하는 것이다. 또한 韓國人은 대체로 家父長의 또는 윗 사람의 意向을 充足시키는 方向으로 和合한다.

이러한 和合은 강한 同類意識을 넣게 한다. 말하자면 일상적인 生活이라든가 行爲가 集團內에서 比較的 同質化되어 어떠한 行爲의 標準이 형성된 것이다. 여기에서의 逸脫은 그 集團內에서 警戒의 눈초리로 주목을 끌게 되고 非難의 대상이 된다. 같이 外國에 旅行을 하는 한 集團의 경우에도 이러한 性向이 두드러지게 나타난다. 그들이 旅行前에는 서로 内集團이 아니고 따라서 서어서 먹한 사이라도 旅行時에는 内集團이 형성되거나 형성될 것으로 간주된다. 또한 묵시적으로 行動統一을 서로 약속한다. 초대를 받을 때도 다 같이 초대받기를 기대한다. 外國人에 대한 言動에도 혹시 실수를 하여 우리나라(이 경우 이들의 内集團은 韓國이다)를 욕되게 하지는 않을까 하는 점에 관하여 신경을 곤두세운다. 식사를 할 때도 역시 마찬가지이다. 그들의 쇼핑리스트도 비슷하리라. 말하자면 集團內에서의 長期間의 生活과 相互作用은 어떠한 行爲의 標準을 형성케 하고 集團構成員들은 이러한 標準에 同調하나 된다는 것이다. 그렇기 때문에 差別待遇는 반발과 불만을 야기시킨다. 韩國社會의 冷笑的 또는 諷刺的 風潮는 이러한 불만이나 반발을 할 수 없을 때 나타나는 現象이라고 할 수 있다. 표면적으로는 거역할 수 없는 윗 사람의 無能이나 行動에 대하여도 이러한 冷笑的 또는 諷刺現象이 조성되나, 이러한 差別待遇는 韩國 사람들에게는 더욱 견디기 어려운 것 같다. ‘四寸이 땅을 사면 배가 아프다’는 말은 어떤 内集團構成員들이 標準에서 逸脱하여 서 格이 높아졌다든가 身分이 달라졌다든가 生活이 달라졌을 때에 그리고 그러한 逸脱을 非難도 不平도 할 수 없는 그러한 경우의 感情狀態일 것으로 생각된다. 이들 内集團構成員들은 同苦同樂해야 한다는 일종의 規範이 형성되어 있는 것이다. 그렇기 때문에 “누구는 乞고 누구는 안주냐”는 식의 虬의를 하거나 ‘너’의 끄끼리만 먹기나”하는 식의 不平 또는 非難을 한다. 매를 맞아도 같이 맞는 것이 견디기 쉬운 것으로 생각하는지도 모른다. 學生들이 테모를 할 때 스크럼을 짜 가지고 沮止線을 향하여 돌진하는 것도 이러한 内集團의 同苦同樂主義의 行態이리라. 그들은 内集團員끼리 行動統一하였다는 것 자체를 더욱 重要

視한다. 또한 이들은 團結하여 그 集團을 防護하고 共同으로 對處하는 것이다.

둘째 相互依存性이라는 측면으로 볼 때 韓國人們은 古來로 內集團員끼리 同苦同樂할 뿐만 아니라 相扶相助하는 것을 美德으로 삼아오고 있다. 이것은 內集團員이 他構成員에게 依存하면서 生活하는 態度의 形成과 관련된다. 이것을 西洋 사람들의 獨立的인 生活態度와 比較하면 韓國人들은 대조를 이룰 것으로 본다. 西洋 사람들은 보다 더 自己의 能力이나 知識 또는 勸勉性。 自己의 生活을 의존하나 韓國 사람들은 이들에 비하면 그들의 生活을 보다 더 內集團員과의 對人關係에 의존하고 있는 것 같다. 그렇기 때문에 同苦同樂主義, 相扶相助의 原則을 重視하고 기회가 있을 때마다 團合을 강조한다. 사실상 技術水準이나 實力 또는 能力보다는 上司와의 關係, 同僚와의 關係, 同業者와의 關係가 그들의 地位나 事業에 보다 더 많은 영향을 주는 경우가 허다하다.

韓國人們에게는 內集團을 重要視하고 그들끼리의 團合을 호소하는 것은 따라서 그들自身의 生活力과 立場을 향상시키는 것이다. 흔히 '발이 넓다'고 하는 말은 그가 所屬된 集團의 數와 重類와 範圍가 크다는 것을 뜻한다. 그리하여 그것이 곧 그 사람의 勢力を 뜻하고, 이것 자체가 企業의 幹部의 人事에 영향을 주는 能力의 一部로 간주되는 경우도 많다. 地位가 높고 財力이 클수록 대체로 그러한 內集團의 數와 種類와 範圍가 크고, 그러한 內集團의 數와 重類와 範圍가 클수록 높은 地位에 올라갈 可能性이나 많은 財力を 얻을 機會가 큰 것 같다.

그리하여 韩國人们은 단순히 顏面이 있는 關係에서 더 親熱한 사이가 되기를 원하고 그려한 關係를 유지하기 위하여 노력하고 그 範圍가 커지고 深化되면 어떠한 傳派 또는 會, 모임 등의 약간 公式化된 組織을 形成한다. 우리나라의 이러한 水準의 組織이 近者에 雨後竹徇처 形成되고 있다.

III. 權力指向性

韓國人の 組織行態와 關聯된 또 하나의 現象은 權力指向性이라 할 수 있다. 이것은 前述한 家族主義現象과도 關聯이 있다. 即 家族主義의 目標의 하나는 집안의 勢力を 擴張시키는 것이기 때문이다. 여기서 權力指向性이란 韩國人の 行爲의 決定要因의 하나가 權力を 獲得하고 維持하고 擴大하려는 傾向을 말하는 것이다. 即 끊임없이 權力의 核心에 이르거나 그 周邊에 最大限으로 接近하려는 現象을 말한다. 이러한 權力指向現象은 우리나라의 傳統的 官尊民卑思想과도 關聯되나, 近者에 와서는 6.25 以後의 激甚하였던 生存競爭, 그리고 經濟的・社會的 不安定에서 오는 生活上의 安全保障에의 欲求等에 依하여도 크게 影響받았을 것으로 料된다.

우리 나라의 人口뿐만 아니라 모든 分野에 있어서의 激甚한 中央集中化現象의 重要한 原

因의 하나로 이러한 權力指向現象이라고 볼 수 있다. 自己의 地位나 富를 維持하기 為하여 그리고 有利한 決定을 얻어내고 不利한 各種 決定을 事前에 探知할 수 있기 為하여 權力者周邊에서 맴돌는 것이 恒常 有利하다는 것을 알고 있다. 이것은 특히 權力者의 決定이 慎意的이어서豫測이 不可能한 경우에 더욱 深하게 나타난다. 그리하여 그들은 權力者의 관심사나 日常生活에 對한 움직임을 銳意 注視하고 있을 뿐만 아니라 權力者와의 接觸을 계울리 하지 않는다.

이러한 權力指向現象은 政府 官署나 大規模組織體의 昇進問題에 가장 두드러지게 나타난다. 事實上 昇進自體가 權力指向現象의 代表적인例이다. 특히前述한 바와같이 우리 나라의 大部分의組織體가 昇進에 實績主義를 採擇하고 있기 때문에 權力者の 載量權은 實質적으로 더욱 强化된 셈이다. 또한 이러한 實績主義는 事實上 階層이 높을수록 누구를 補職하고 進級시킬 것인가가 먼저 決定되고 난 後에 여기에 마주어서 適用되는 것 같은 印象을 준다.

筆者 等의 調査에 依하면 「熱心히 職務를 違行하는 것이 貴下의 昇進에 어느程度 影響을 미친다고 생각하십니까」라는 質問에 크게 영향을 미치고 있다는 사람은 私企業體職員의 29%國營企業體職員의 14.4% 公務員의 17.3%만이 크게 영향을 미치고 있다는 反應을 보이고 있다. 또한 「實際로 어떠한 사람이 貴職場에서 進級이 빨리 이루어 졌느냐」라는 質問에 能力(實績)이 뛰어난 사람을 指適한 사람은 私企業體職員들만이 40.6%이고 公務員은 15.6%만이 그리고 國營企業體 職員은 20%에 不過하여 大部分 「수완이 좋은 사람」「上司로부터個人的인 信認을 얻은 사람」等이라고 應答하고 있다. 아마 私企業體의 경우는 實績이나 能力이 보다 더 企業의 死活에 영향을 미친다는 생각이 보다더 절박하고 따라서 經營陣에서 家產的經營에서 脫皮하여 實績主義의 運營에 각別한 神經을 쓰기 때문인 것으로 思慮된다.

이와 같은 權力指向의 頂上主義者 또는 出世主義者들은 大體로 다음과 같은 行爲의 傾向을 보인다:

첫째, 能수 있는限 權力者周邊에서 맴돌면서 權力者가 自己의 存在를 感知하도록 努力한다.

둘째, 最大限 權力者에게 有能하고 忠實하며 적어도 背信할 사람이 아니라는 印象을 준다.

셋째, 權力者の 關心事나 利害關係는 勿論 日常의 動向을 銳意 注視하여 이에 相應하는 言動을 향한다.

넷째, 公·私를 莫論하고 權力者와 接觸의 時間이나 回數를 많이 갖도록 한다.

다섯째, 權力者가 重要視하는 人士와 어떠한 緣故가 있으면, 이 關係를 權力者가 알도록 한다.

여섯째, 아첨한다는 印象을 주지 않는範圍內에서 權力者の 見解에 同調하며, 權力者가 싫어하는 사람이나 問題를 話題로 삼지 않는다. 이때에는 윗사람에 對한 禮儀라는 形式을 取

한다.

일곱째, 權力者와 接觸이 많은 사람에게는 權力者에게 하는 行動에 準하여 行動한다.

여덟째, 어떠한 要求를 할 때에는 「응석」의 形式을 取한다.

結局 이는 出世를 하려면 많은 사람을 사귀어서 自己便을 만드는 것이 能力を 培養하는 것 보다 훨씬 效果的이라고 믿고 있다.前述한 調査에도 이러한 事實은 뚜렸하다. 即 우리나라에서는 배경, 수단 對人關係가 좋은 사람이 主로 成功한다는 反應이 約 65%에 達하는 것으로 나타났다.

이와 같은 權力指向現象은 特히 組織內의 過多한 昇進競爭으로 同僚間의 人和를 害치고 橫的인 協調를 어렵게 하는 sectionalism의 造成에 이바지 한다. 그리고 무엇보다도 權限의 集中現象을 加重시키며 勤務雰圍氣를 緊張시킨다.

IV. 事大主義

事大思想이란 사진에 依하면 「一定한 主見이 없이 勢力이 強한 나라 또는 사람을 分잡아 섬기며 依存하려는 思想」이라고 定義하고 있다.

韓國人の 이와 같은 思想은 多分히 歷史의인 所產인 것으로 생각된다. 即 歷史的으로 오랫동안 中國의 勢力下에서 中國의 文化를 崇尚하고 導入하여 왔고 特히 中國의 유교의 영향을 많이 받아왔다. 그리하여 韓國人は 自然히 中國의 것을 標本으로 생각하고 行爲의 標準으로 삼아왔다. 그러나 2次大戰 以後는 自由主義와 民主主義가 美國을 窓口로 하여 앞의 것이 整理도 되지 않은 狀態에서 밀물처럼 들이 닦쳐와서 表面的 形式的으로 우리나라의 모든 分野를 占有하였다. 그러나 實質的으로는前述한 韓國의인 것으로 化한 中國의인 儒教의 勢力이 뿌리깊게 남아서 아직도 韓國人の 行動을 支配하고 있다.

이러한 過程에서 韓國人에게는 外國과 外國것을 崇尚하는 習性이 생긴 것 같다. 例로 日本이 所謂 月의 四原則을 수락한 決定에 對하여 많은 韓國人은 이것에 대해 一種의 背信行爲를 느끼는 것 같은 印像이 있다. 經濟大國으로서 더우기 같은 反共이라는 路線을 걷고 있는 日本은 貿然히 臺灣의 立場을 支持하여야 하고 支援할 것으로 期待하였기 때문이리라. 近者の 美下院의 젠킨스法案과 各種 貿易에 있어서의 여러가지 조치도 이러한 立場에서 韓國 사람들을 크게 당황하게 하였으리라고 생각한다. 即 韓國은 大國으로서의 美國에 國際關係에서 동조하고 있으며 따라서 다른 分野에 있어서도 美國은 韓國을 保護育成하여야 할 責任같은 것을 期待하였고, 따라서 그러한 조치는 많은 韩國人에게는 전혀 期待하지도 想像하지도 못한 움직임인 것이다.

이러한 事大思想은 우리 生活에 깊숙히 侵入하여 들어오고 있다. 例를 들면 外國 사람들에게는 韩國 사람들에게 보다 親切하고 寬大하다는가, 그들과 사귀면 뭐인가 幸運이 올 것

같은 期待를 갖는 다른가, 그들의 말을 잘 구사하고 그들의 事情이나 生活을 잘 알고 있다는 事實을 자랑으로 생각한다든가 하는것이 그것이다. 이것은 美國이나 日本의 文物을 導入한다는 立場이라기 보다는 스스로를 그들과 同一視함으로서 自己의 水準을 높게 評價받고자 하는 事大思想이라고 할 수 있다. 특히 社會科學分野에서는 用語, 關心, 內容에 이르기 까지 美國의 것을 그대로 흡내내고 있는 것 같은 印像이다.

이러한 事大思想은 行政이나 一般經營分野에서도 強하게 엿보인다. 어떠한 行政管理上의 問題에 부딪쳤을 때, 많은 사람들이 單純히 美國이나 日本의 事情도 그러하다는 理由를 들어서 그 問題를 問題視하지 않는다. 또한 美國이나 日本이 그러한 경우에 어떻게 하였다는 事實 때문에 韓國도 그렇게 하여야 하는 것으로 생각한다. 그밖에 많은 問題를 美國과 日本의 그것에 比較하여 安心하고 걱정하는 現象이 造成되어 있다.

勿論 이러한 現象은 美國이나 日本의 文物을 導入하는 過程에서 必然的으로 수반되는 하나의 副作用이라고 할 수도 있다. 그러나 이러한 現象이 現在와 같이 當然視하는 狀態가 계속되고, 長期化되며, 특히 文化的 主體性이 쇠퇴하여 結局 우리의 生活樣式・思考方式・價值觀等은勿論, 行政行態自體까지 美國化, 日本化 되어 버릴지도 모른다.

V. 韓國組織行態의 諸特徵

앞에서 韓國의 組織行態에 영향을 주고 있다고 생각되는 몇 가지 要因들을 살펴 보았다. 이와 같은 要因과 그밖의 要因들 예를 들면, 매스컴이나, 產業技術, 그리고 人口의 增加急激한 都市化등과 함께 韓國의 官僚行態는 많은 變化를 거쳐서 오늘에 이르고 있다. 그리하여 마지막으로 韓國의 官僚行態의 特徵을 그 生產性이나 能率性 같은 概念과는 關係없이 以下에 提示코자 한다. 이러한 特徵은 基本적으로는 家族共同體 또는 部落共同體意識이 官僚組織體속에 移植된 狀態에서 保存되어 있다는 事實로 귀일될 수 있을 것 같다.

1. 組織目標에 優先하는 對人關係

앞의 여러 곳에서 韓國官僚들의 依存性, 人情, 相扶相助的 性向에 관하여 指摘한 바 있다. 이러한 事實은 특히 그 組織의 規模가 클수록 組織目標보다는 對人關係를 重要視하고 그것을 體先시키는 傾向을 나타낸다. ‘爲人設官’이라는 말도 그러하거나 韓國의 官僚들은 每事에 持定行政決定이나 조치가 特定한 사람에게 주는 영향에 관하여 매우 敏感하게 反應한다. 그러한 決定이 組織의 目標達成에 密接한 關係가 있다는 것이 明白한 경우에 있어서도 目標에 대한 解釋이라든가 그 方法에 대한 理解를 그 特定한 사람에게 有利하게 그리고 不利益이 가지 않도록 하는 傾向이 있다는 것이다. 특히 目標自體가 抽象的인 경우, 예를 들면 福利增進이라든가, 社會發展이라든가 民主主義, 地域發展 등의 경우에 있어서는 그러한 目標의 具體化過程이라든가 解釋을 하는 경우에 特定한 사람의 利益에 損傷이 가지 않

도록 한다.

2. 各級上級者の意向을 充足시키는 決定過程

우리 나라의 決定作成過程의 하나는 그 決裁過程이라고 하겠다. 즉 係長, 課長, 部長, 處長, 局長, 係長, 次長, 會長에 이르는 各級階層의 모든 사람들의 同意를 하나하나 거쳐 올라가는 것이다. 그러기 때문에 起案者는 이러한 모든 過程에서 이들을 全部 滿足시키지 않으면 그 案件이 成立되지 못한다. 그러한 까닭에 起案者는 그 案自體의 妥當性이라든가 效果性보다 各級上級者の意向을 더욱 重要視할 수 밖에 없다.勿論 實際로는 最終決定權者로부터 그 案件을 어떠한 식으로 作成하라는 指示를 事前에 받아 가지고 그것에 充實하게 書類를 作成하는 것이 慣例로 되어 있다. 따라서 中間決定權者는 다른 생각이나 意見을 가지고 있더라도 그것이 最終決定權者の意向이라는 것이 確認되면은 그것에 同意하지 않을 수 없는 것이다. 따라서 이때의 起案者は 單純한 書記의 機能만을 遂行하는 것이며 中間決定權者는 嚴格하게 말하면 法的의 責任을 묻게 될 수도 있다.

3. 組織의 未分化

韓國의 大部分의 大規模組織에 職制가 있고, 경우에 따라서 職務記述(job description)이 있다. 그러나 이러한 職務記述이나 職制는 특히 企劃이나 管理分野에서는 嚴格하게 지켜지지 않는다.一般的으로 組織화란 그 組織이 達成하여야 할 目標를 效果的으로 達成하기 위하여 下位目標, 人員, 資源, 設備, 情報 등을 그 組織의 下位組織에 機能의으로 適切하게 細分化하고 여기에 適切한 職務나 職位가 設定되고 配定되는 것을 말한다. 따라서 그러한 下位組織에 결함이 생기거나 期待되는 機能을 하지 못하면 그 組織體의 目標達成이 안되거나 자연되거나 왜곡된 結果가 나온다. 그런데 여기서 그러한 韓國의 組織의 未分化란 그러한 組織에서 部署와 部署間의 義務의 限界가 大體的으로만 存在하고 있을 뿐 그 關係가 精密하지가 못하다는 말이다. 말하자면 그 組織의 目標達成을 위하여 각 下位部分間의 職務의 限界가 그호한 狀態로 남아있는 경우가 많다. 그러한 까닭에 어떠한 部署의 事務室이, 예를 들면 나쁜 일 때문에 한 一週日쯤 비워있는 狀態라도 業務에는 支障이 없다. 한 두 사람의 결석은 대부분 어물 어물 매꾸어진다.前述한 바와 같은 全人格的, 情的 參與가 이러한 결석을 充分히 補充해 주는 것이다. 人間의 行爲를 그가 組織構成員이라 할지라도 完全히 規制하고 統制할 수 있는 機構일 수는 없다고 假定한다면 이러한 韓國의 組織이 보다 더 生產의이라고 할 수 있을지 모른다.

4. 管理節次의 非標準化

여기서 管理節次의 非標準化란, 여타가지 業務를 遂行하는 方法이나 節次가 形式的으로 規定되어 있고, 實質的으로 그것에 依存하는 基準이 없는 경우가 많다는 것이다. 이러한 現象은 그 組織의 上位階層에 올라갈수록 甚하다.

그러기 때문에 우리 나라의 管理에서는 個人的의 對人關係, 수완, 強壓的의 要求나 主張,

또는 哀乞 또는 豫測하지 않던 條件이나 機會같은 것이 業務를 遂行하는데 있어서 큰 몫을 차지한다. 業務의 規模가 클수록 이러한 公式的으로 豫測할 수 없었던 機會나 條件에 依據하는 경우가 많은 것 같다. 그러한 경우에 公式的 節次에만 依存하는 것은 그일이 크게 지연되거나 事實上 不可함을 뜻한다. 그러기 때문에 마음에 들지 않는 事業을 遂行하여야 할 官僚들은 그 業務를 극히 公式的으로만 대하여 事實上 그 業務의 遂行自體를 防害할 수도 있다. 韓國에서 '熱心히 勤務하라' 는 말은 이와같은 形式主義의 勤務에서 脫皮하여 그가 勤員하고 利用할 수 있는 모든 것을 總動員하라는 말도 包含되어 있다.

5. 所屬部署에의 貢獻重視

韓國 官僚들의 또 하나의 特徵은 組織目標達成에의 기여보다는 그가 所屬되어 있는 集團이나 部署에 貢獻하는 것을 더욱 重要視한다는 事實이다. 이것은前述한 家族主義와 관련된 内集團性向에서 오는 것이다. 옆 事務室에서 어떠한 일이 벌어지고 있는 것을 新聞을 보고 비슷하게 되는 경우도 있다. 그러한 까닭에 특히 組織目標와 特定業務內의 關係가 抽象的이거나 不透明 할 때에는 管割을 다투는 事件들이 야기된다. 이러한 境遇의 橫的인 協助는 亂-체로 이루어 지지 않는다. 말하자면 색소날리즘(sectionalism) 現象이라고 할 수 있다. 橫的協調過程에서의 양보는 所屬集團에 대한 배신을 뜻하거나 無能함을 뜻하는 격이 되어 버린다.