

現代官僚組織의 專門化過程과 階層制의 役割에 關한 考察

—Reflections on the Specialization Process and the Role
of Hierarchy in Modern Bureaucratic Organization—

金雲泰

——目 次——

一. 序論(方法論考察)	(4) 階層制의 一元性과 專門家의 役割
二. 問題提起	(5) 階層制와 調整의 統合性
三. 官僚制의 特徵	六. 葛藤
四. 專門化	(1) 官僚組織에 있어서의 新舊의 組織形態
(1) 課業의 專門化와 사람의 專門化	(2) 專門化에 따르는 權限의 委任
(2) 專門化의 限界	(3) 組織目標의 實現過程
(3) 中央集權化傾向	(4) 個人的目標의 追求
五. 階層制	(5) 階層制內의 葛藤
(1) 階層制의 形成	(6) 專門的役割防衛手段
(2) 階層的權利와 義務	
(3) 身分體系와 카리스마性	

一. 序論(方法論考察)

여기서 우리는 現代官僚組織의 構造理論을 發展시켜 보려는 見地에서 組織理論의 方法論上의 簡單한 考察을 하고 다음 우선 現代組織에 있어 主要한 内部의 課題가 되고 있는 專門化過程과 이에따르는 階層制의 役割의 變動 및 調節에 關한 問題를 推理하고자 한다.

오늘날 社會科學 各分野에서 組織理論(Theory of organization or organization theory) 또는 組織分析(organizational analysis)⁽¹⁾의 研究에 關하여 넓고 깊은 關心을 傾注하게 이룬 것

(1) 이 分野는 特히 現代美國社會學에 있어 急速히 開發되어 數많은 研究와 理論이 提示되고 있다. 그 리고 A. Rapoport and Horvath는 “organization theory”와 “theory of organization”을 嚴密히 区別하고 있다. 即 이들에 의하면 前者 “organization theory”는 一般的의이고 抽象的인 組織原則을 取扱하는 論으로서 그것은 어떠한 組織體系에나 適用할 수 있는 數學 또는 物理學의인 原則을 追究

은 우리가 所謂 組織의 時代(an age of organization)에 살으면서 우리의 政治, 經濟, 教育, 休養나아가서는 宗教에 이르기까지 모든 社會生活이 우리가 大部分 알지도 못하는 無數의 사람들의 計劃되고 調整된 大小의 組織的活動의 結果로서 展開되고 있는데 主로 起因한다고 본다. ⁽²⁾

오늘날 組織理論研究의 系譜를 概觀하건데 그것은 大體로 制度論的方法, 產業社會學의 組織論, 小集團(Small group)研究, 決定作成理論(Decision-making theory or Decision theory) 그리고 社會學派의 研究方法等의 系列로 區分할 수 있겠다.

첫째로 制度論的方法은 傳統的으로 獨逸學風의 基調를 이루는 法制上의 機構 乃至 編成 또는 沒人間의 職員의 配置等을 다루워 온것으로서 여기서 法規上의 機構 乃至 編成의 能率의 整備에 關한 内在的論理를 追求한것은 그自體 意義가 있는 것이었으나 社會環境 및 非正式的(informal)이고 自然스러운 人間諸關係에 關한 社會心理學的側面을 度外視하고 있음은 再論할 餘地가 없다. 더우기 先進社會의 組織體系가 比較的 自律的이고 法規와 現實間의 背離가 比較的 적은데 比하면 우리나라와 같은 後進國의 경우는 그法制上의 制度는 大概土着의 大眾과는 精神的 및 經濟的인 階層의 差가 큰 寄生的인 支配的「엘리트」를 通하여 輸入模倣한 것이므로 法制上의 規定과 實際運營面의 差異가 더욱 基하게 나타나고 있는 것이다.

둘째로 產業社會學의 系列은 前記한 制度論的方法이나 또는 科學的管理法(Scientific management)理論을 批判하면서 企業의 經營組織에 있어 所謂 正式的組織(formal organization)에 대하여 非正式的組織의 意義를 重要視하고 後者가 企業 特히 職場에서 作業하는 사람들의 生產意欲에 如何한 關聯을 가지는가를 實證的으로 研究하고 나아가서는 企業組織뿐만 아니라 勞動組合같은 非利潤追求組織에 있어서의 人間關係까지 研究하고 있는 系列이다. 一名 人間關係學派라고도 한다. ⁽³⁾

하는 것을 目的으로 하는데 대하여 後者 “theory of organization”은 하나의 社會科學을 志向하면서 現實的인 人間關係와 組織의 社會構造를 社會學的으로 研究하고 또 組織을 構成하는 個人 또는 集團의 行態를 社會心理學的으로 研究하며 아울러 組織內에 있어서의 權力關係와 統制原理를 政治學的으로 推理하는 것이라고 하였다.

(*Public Administrative Review*, Volume XXI Autumn 1961, Number 4 “Organization Theory: An Elephantine Problem” by D. Waldo, p. 222).

- (2) D. Waldo는 最近美國에서 組織理論의 研究熱이 急작히 높아진 一部의 原因은 社會科學方法論의 새로운 傾向으로서 行態主義(behaviorism) 運動에 起因한 것이라고 指摘하고 있다. 即 最近行政이나 行政理論보다 組織이나 組織理論研究가 流行하게 된 것은 主로 行態主義의 影響으로 보며 그것은 보다 當爲性과 價值判斷이 加味되는 行政이나 行政理論의 研究보다도 客觀的 實在論 보다 經驗主義的方法으로 研究할 수 있는 組織의 科學的究明이 促求됨에 起因한다고 指摘하고 있는 것이다.

(*Public Administrative Review*, op. cit., pp. 217~218).

- (3) 이 系譜의 始初이며 同時に 그 古典的研究는 有名한 Elton Mayo教授를 總帥로하는 Hawthorne Research이 있고, (金雲泰著, *行政學原論*, 1964, 博英社, pp. 22—24, 59—63) 最近의 研究로서는 Tannenbaum, R. Weshler, I. and Massarik, F., *Leadership and Organization*, 1961 參照.

첫째로 小集團의 社會心理學的研究는 前者와도 密接히 關聯된 研究로서 主로 第2次大戰을 襲機로 劃期的發展을 하였다.⁽⁴⁾ 特히 戰後에 小集團研究가 盛況을 이룬原因是「소」 C.R. Shaw 나 「와이트」 W.F. Whyte 의 交友集團 또는 僵集團에 關한 綿密한 實態調查⁽⁵⁾ Sociometry 分野에서의 集團治療에 關한 研究, 教育分野의 集團討議와 社會福祉事業分野에서의 集團作業과 隣保組織, 公私集團에 있어서의 士氣研究와 「리더십」研究, 및 軍隊訓練方式의 改善研究等에 起因한 것이었다.⁽⁶⁾ 그리고 이러한 小集團研究者中에는 오늘날 小集團研究의 成果를 批判 또는 適用하면서 보다 精緻한 組織研究를 試圖하는 者가 輦出하고 있다.⁽⁷⁾

小集團理論은 組織論研究에 寄與한 바가 적지 않았다. 社會學의思考로서 가장 自然스러운 組織概念은 組織을 集團의 一種으로 보는 概念이라 하겠으며 組織을 集團으로 보는 경우에 無組織(또는 未組織) 集團(unorganized group)이 組織集團(organized group)으로 構造化(structuring)하는 集團屬性의 漸次的變化의 尺度가 重要한 問題가 된다.⁽⁸⁾

넷째의 系譜인 決定作成理論은 組織活動을 決定作成 또는 意思決定行動의 連鎖로서 보는 立場인 同時에 game理論의 變型으로서 組織行動을 可及 數學的 model로 換算하여 追究하는 立場도 包含한다.⁽⁹⁾ 이 系譜는 個人心理學에 依據한 것으로서 오늘날 이 接近方法은 game理論을 除外하고는 組織分析에 廣範하게 應用되어 組織內에서 個人이 如何이 意思를 決定하고 또는 어떤 決定을 作成하는가 하는 過程을 研究하는데 重點을 두는 有力한 傾向이다.⁽¹⁰⁾ 다만 이러한 主로 個人心理學에 依據한 決定作成理論은 우리가 組織을 理解하는데

(4) 勿論 第2次大戰前에도 Murphy, G., Murphy, L.B. and Newcomb, T.M., *Experimental Social Psychology*, 1937, Mead, G.M. *Mind, Self and Society*, 1934, 等의 業績이 있었다.

(5) C.R. Shaw & H.D. McKay, *Juvenile Delinquency and Urban Area*, 1942., W.F. Whyte, *Street Corner Society:the Social Structure of an Italian Slum*, 1943.

(6) 戰後의 體系的 教材로서 T.M. Newcomb and E.L. Hartley eds., *Readings in Social Psychology*, 1947., D. Cartwright and A. Zander eds., *Group Dynamics*, 1953, A.P. Hare E.F. Borgatta and R.F. Bales, *Small Groups*, 1955, 等이 繼續出版된 것을 보아도 이 分野의 學究的 關心을 엿볼 수 있다.

(7) 例컨대 George Homans, *The Human Group*, 1950, W.F. Whyte, *Man and Organization—Three Problems in Human Relations in Industry*, 1959, C. Argyris, *Personality and Organization, the Conflict between System and the Individual*, 1957 等이有名하다.

(8) 이경우에 組織은 集團의 構造(structure)와 同一한 意味로서 無組織集團에서 組織集團에로의 尺度上의 上昇은 集團의 構造化 또는 構造分化(differentiation of structure)로서 表現될 수 있으며 그 것은 또 集團의 成員間의 相互作用(interaction) 또는 社會關係에 있어서의 地位(status)와 役割(role)의 分化 및 그分化의 明確化를 意味하는 것이다. 例컨대 Robert Bierstedt는 未組織集團으로부터 組織集團으로 移行上昇하는 漸次的尺度로서 다음 7個의 基準을 들고 있다.

(1) 遂行暨 特定機能 乃至 達成暨 目的의 明瞭度

(2) 集團規範의 明瞭度 乃至 安定度 (3) 集團內의 地位의 分化程度 (4) 集團內의 權威의 分化程度 (5) 集團加入資格의 差異 (6) 集團所有財產의 有無 및 그 程度 (7) 集團의 名稱 및 識別象徵(identifying symbols)等. (R. Bierstedt; *The Social Order*, 1957 pp. 277 ff.

綿貫謙治, 組織構造와 組織 分析, 集團, 組織 Leadership, 培風館 pp. 194 ff.

또한 集團의 組織化를 위하여 目標와 手段의 體系의 整備面을 重要視하는 것이一般的이다.

(9) 李容弼著, 政策決定原理, 1963, 一潮閣, 參考.

有益한 도움이 됨은勿論 疑心할 餘地가 없으나 그 實効性에는 限界가 있다고 하겠다. 왜냐하면 무릇組織이라는 것은單純히 여러合理的인決定作成者에 의하여 이루워진數많은決定을集積한偶然的結果에 끝이는 것이 아니고 그것은社會的文化的環境狀況과密接하게聯關係되어相互作用하고 있는 것이기 때문이다. 即個人心理學의決定作成理論은組織에 있어政策 또는決定이作成되고意思가決定되는環境的狀況과制度의與件을看過하는 나마지觀念論에빠질傾向이있을뿐더러制度上의現狀을守護하고維持하는結果를招來하게되는 것이다.

다섯째로社會學派의理論은以上의諸系譜와密接히關聯하여오히려그들을綜合하여組織論研究의主流를이룬다. 即現代組織을理解하기위해서는組織過程만을分離시켜考察하는것은無意味하고어디까지나organization過程과그環境인社會,文化의體制와有機的聯關係下에서考察되어야하기때문에organization內部의社會心理學的研究와더불어organization과그環境間의有機的關係를重要視하는生態論的接近方法(Ecological approach)은緊要한示唆라하였다.⁽¹¹⁾

무릇organization을有機體로서의體系(system)로보고一方에있어서organization이存續發展하여자기 위하여不斷히解決하지않으면안될內部體系의分析을強調하고他方에있어organization과外部에서그뒷받침이되고있는environment과의사이에有機的關聯性를important視한것은機能主義接近方法(Functional Approach)으로서알리워지고있는「파아슨스」T. Parsons의構造機能的分析(structural-functional analysis)에의한社會體系論(social system)⁽¹²⁾과「이스톤」D. Easton의政治體系(Political system)의一般均衡理論(General Equilibrium Theory)⁽¹³⁾및「굴드너」Alvin Gouldner의自然體系論(natural system)⁽¹⁴⁾等에서찾어볼수있는것이다. 이들의기

-
- (10) A.H. Rubenstein and C.J. Haberstroch, *Some Theories of Organization*, Chapter six 1960. The Dorsey Press., and Richard O. Irwin, Inc., Homewood, Illinois. 가령 H.A. Simon은組織에있어成員은적어도主觀의으로는合理的行爲가第一義의으로重要한意味를가진다고보고organization過程을決定作成行爲의連鎖로본다. H.A. Simon and J.G. March, *Organizations*, 1958.
- (11) J.M. Gaus, *Reflections on Public Administration*, University of Alabama Press, 1947. p. 6.
여기서生態라하면有機體와그environment과의集約的相關關係를意味함(J.M. Gaus, op. cit., p. 6. Webster Dictionary의定義引用).
- (12) T. Parsons, *The Social System*, 1952. pp. 3—23. ch. II. III. VII, T. Parsons and E. Shils, *Toward a General Theory of Action*, 1951. pp. 43—51.
- (13) D. Easton, *The Political System*, 1953. ch 1. sec. 3. 金雲泰著. 政治學要論, 1951, pp. 111—116.
- (14) A. Gouldner, *Organizational Analysis*, in R.K. Merton et al., (ed), *Sociology Today*, 1959. pp. 400—428.

여기서그는「rational model」과「natural system model」과를對比하고있으며前者에서는organization이明確히設定된目標達成을위하여合理的으로樹立된手段乃至道具로서의特徵에注目하고後者에서는organization이그構造나機能에있어計劃되지않은適應(Adaptive)特徵을不可避의으로지니고있는點에注目하여말하고있는것이다. 即換言하면前者는「管理의合理的體系로서의組織」또는「目標達成의計劃的道具로서의合理的官僚制」를強調하는Approach이며後者は「多樣한自發的인組織의要求에立脚하여均衡을維持하는適應構造로서의社會體系」인것이다.

의 共通的인 見解는 有機體로서의 組織이 一旦 創立되어 그 存立이 維持되고 또 發展하는 것은 마치 有機的生物體와 같이 所與의 均衡狀態를 스스로 維持하는 傾向이 있으며 이를위하여 모든 條件이나 必要가 不斷히 充足되지 않으면 안되고 一切의 體系 内部問題나 外部問題에 直面하여 이를 解決하지 않으면 안된다는 것이다. 아울러 組織이 存續發展하는 過程에서는 그 構造와 機能에 있어 計劃되지 않는 換活하면 組織의 目標와 手段에 비추어 合理性을 벗어난 偏倚的行動(deviant behavior)이 나타나는데 이것을 部分的으로 處理하고 統制하는 것이 또한 組織의 機能으로 보는 것이다.

이와같은 거의 共通된 立場에서 여러 學者들은 각자 그들이 第一義的으로 重要視하는 組織의 特徵을 強調하면서 組織을 或은 集團으로서⁽¹⁵⁾ 或은 人間活動의 體系로서⁽¹⁶⁾ 或은 機構編成으로서⁽¹⁷⁾ 或은 過程으로서⁽¹⁸⁾ 각자 보아온 것이다.

이렇듯 무릇 組織이라는 것은 一定한 諸特徵의 複合이라고 할수 있으며 이를 諸特徵中의 그어느特徵을 強調하거나 重要視한데서 實로 群盲이 互象을 더듬는거와 같은 或은 百花齊放이라고도 할 수 있는 諸組織理論이 提示되게 이론 것이라고 하겠다.⁽¹⁹⁾ 우리는 여기서 이를 諸組織理論을 詳細히 批判할 餘裕는 없으나 다만前述한 共通的인 方法論的 觀點에서 論題에 關하여 推理하고자 하는 것이다.

二. 問 題 提 起

社會가 產業化되고 漸次 分化되어 專門化過程이 促進됨에 따라 새로운 社會組織方式으로

-
- (15) 이 立場에서는 組織을 「目標達成을 위하여 相互協力하는 一群의 人間들」이란 意味로 보고 따라서 「目標가 明確하고 手段이 體系化되고 이를 위하여 成員이 責任을 分擔하는 特別한 group」을 組織으로 보는 것이며, leadership, 組織象徵, 内部統制等의 現象이 典型的으로 나타나는 경우라 하겠다.
例컨대, M. Sorokin, *Society, Culture and Personality*, p. 1947, p. 70.
R.M. Stogdill, *Individual Behavior and Group Achievement*, 1959, p. 124.
J.M. Gaus et al., *The Frontiers of Public Administration*, 1936, p. 66.
J.D. Mooney, *The Principles of Organization*, 1947, pp. Iff.
H.A. Simon, *Comments on the Theory of Organization* in A.H. Rubenstein et al., *Theories of Organization*, 1960, pp. 157 ff. 및 前掲註8 參照.
- (16) 組織을 「共通目標達成을 志向하는 諸活動의 體系」로 보는 立場 C.J. Barnard, *The Functions of the Executive*, 1938(1960), pp. 69—73. 82.
E.W. Bakke, *Concept of the Social Organization*, in M. Haire ed., *Modern Organization Theory* 1959, p. 37.
- (17) 組織을 制度上의 制度로 보는것이 아니라 여기서는 「特定目的達成을 위한 地位와 徒割의 體系」로 보는 立場으로서 가령 T. Parsons는 組織을 「이느限定位 目標의 達成에 第一義的으로 指向하고 있는 社會體系」라고 보고 있다.
T. Parsons, *Structure and Process in Modern Society*, 1960, p. 17.
- (18) 組織을 「動態的 過程으로 보는 것은 以上 어느경우에나 共通的立場이지만 組織을 特히 어떤 過程으로서 強調하려는 見解로서 例컨대 組織을 管理行爲의 過程, 決定作成의 過程, 또는 調整, 均衡, 通信 및 象徵等의 過程으로 보기로 하는 것이다.

서 特定目標完遂를 위하여 協同하는 各界의 無數한 專門家들이 各己 高度로 合理的이며 沒人間의이며 統合性 있는 組織을 構成하는 것이나 이러한 組織에 있어서는 織密한 分業이 이 루워지고 그위에 高度로 精密한 權威의 階層制가 形成되는 것이다. 이와같은 組織方式을 「막쓰·웨버」 Max Weber 가 官僚制(Bureaucracy)라고 하였음은 周知하는 바이며⁽²⁰⁾ 우리도 이點에 있어서는 그의 學說에 쫓고자 하는 것이다. 이러한 觀點에서 政府部省이나 實業界 및 工業界의 大規模近代組織은 官僚制라고 할수 있으나 家族集團, 俱樂部, 政黨, 利益集團, 結社, 教會, 學校等 많은 種類의 組織은 官僚制라고 할 수 없는 것이다. 그러나 萬一 此種의 非官僚的 組織이 傳統을 脫皮하여 그 活動의 合理性을 높이고 아울러 專門化된 知識과 能力의 土台에서 分業을 할수록 官僚制化되는 것이다.

이와같은 官僚制의 發展은 專門化의 促進과 密接히 關聯되어 있기 때문에 官僚組織에 있어 個別의in 여려 專門家間의 協同을 確保하는 것이 가장 重要한 課題로서 이 協同을 確保하기 위하여 漸次 많은 時間과 精力 그리고 研究가 所要된다. 오늘날 西方(歐州와北美)의 高度로 專門化된 社會에서는 少數의 支配層에 있는 者를 除外하고는 大部分의 사람들이 그들의 많은 時間을 大規模의 没人間의 官僚制内部에서 機械의 部分品과 같이 움지기고 있으며 이들의 거의 모든 生活領域에서 그 影響을 받아 自身의 運命에 대한 自制力조차 衰失한채 無力感과 疏外感에 사로잡혀 있는 形便이다. 이리하여 現代人은 官僚人 또는 所謂 組織人(Organization man)이 되어가고 있으며 여기서 새로운 協同의 倫理가 낡은 自立의 그것과 代置되기始作하고 새로운 管理技術이 要求된 것이다.⁽²¹⁾ 이와같은 變動은一般的으로 集團에 대하여 個人을 隸屬化하고, 個人的 自由와 創案力を 衰失케 할뿐더러 때로는 善意와 友情을 假裝하고 紛爭을 隱蔽하는데만 汲汲한 나머지 個人的 技能的活動을 委縮시키는 結果조차 招來함으로 前時代를 回顧하여 鄕愁에 젖은 사람들이 社會의 官僚制化를 悲嘆하는 것은 當然한 일이라 하겠다.

그러나 結局 近代的官僚制는 낡은 組織方式에 專門化過程이 適用되어 改變된 것임으로 거기에는 낡은 要素가 殘存하는 것이며 特히 前時代의 專制의이며 單元의이며 階層의인 組織形態를 殘存하고 있는 것이다. 그리고 우리나라와 같이 產業化가 제대로 促進되지 못한 後進國의 官僚制일수록 이와같은 前近代的要素를 溫存하고 있음을 再論할 餘地가 없는 것이다. 이와같이 近代官僚制는 낡은 階層的태 두리속에다 專門化를 適用시켜온 것이며 따라서

(19) D. Waldo, Organization Theory: An Elephantine Problem, *Public Administration Review*, 1961. Autumn Vol. XXI, No. 4. pp. 210—225 參考.

(20) Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A.M. Henderson and T. Parsons, ed. T. Parsons, (New York, Oxford University Press, 1947).

(21) William H. Whyte, Jr., *The Organization Man*, Doubleday Anchor Books, Doubleday & Company, Inc., Garden City, New York, 1957, p. 6. 여기서 그는 새로운 協同의 倫理를 Social ethic, Organization ethic 또는 Bureaucratic ethic이라고 指稱하고 있음.

官僚制内에서 階層的役割과 專門家の役割을 適合하게 調節하는 것은 매우 重要的 課題로서 그것은 漸次 困難해져 가고 있는 것이다. 가령 官僚制内에서 專門化가 促進될수록 專門家들相互間의 協同이 困難해지고 또한 大規模官僚制일수록 그 上層階層의 執行業務는 專門家の役割보다도 거의 階層的役割에 局限되는 것이다. 이러한 狀況下에서는 上級管理層의 行政權威에 의한 決裁權과 中下級階層의 專門的能力이 所要되는 業務遂行能力과의 사이의 間隔이 생기고 그 間隔은 「테크놀로지」가 發達하여 專門化가 促進되고 아울러 階層的役割에 關한 새로운 文化的認識이 뒤따르지 않을수록 더욱 벌어지는 것이다. 여기서 繁張이 造成되어 많은 官僚的行動樣式은 이러한 繁張의 反撥로서 理解될수 있는 것이다. 이러한 間隔과 繁張은 近代官僚制의 가장 特徵的인 徵候로서 다음에 우리는 이 問題를 中心으로 檢討하고자 하는 것이다.

三. 官僚制의 特徵

官僚制組織에 關한 最初의 體系的理論을 展開한 것은勿論 獨逸의 社會學者인 「막스·웨버」이었다. 그는 權威와 組織을 分析하는데 있어 「상·시몬」 Saint-Simon 的 見解 即 近代組織은 專門的技能과 實證的知識(positive knowledge)을 具備한 行政官에 의하여 運營되고 있다는 見解에 追從하였다. 하겠으며 이點 「콤트」 Comte 가 合理的인 組織보다는 自發性(또는 自生性) spontaneity 을 一次的으로 強調한 立場과 對照가 된다. 即 「웨버」는 「상·시몬」과 더부러 近代組織에 있어 合理性과 科學 및 技術的 專門家가 重要한 役割을 遂行하고 있음을 是認한 것이다.⁽²²⁾ 이점에 있어서는 20 世紀初에 美國에서 發展한 科學的管理法(Scientific management)과 또 이와 密接이 關聯된 「글리크」 L. Gulick, 「어워크」 Urwick, 「페이올」 Fayol, 「무니」 Mooney 等의 組織論에서도 同一한 見解를 찾아 볼수 있는 것이다. 即 이들의 組織論에 있어서는 行政을 基本的으로 分業과 그리고 機能의 專門化와 關聯된 技術的問題로 보고 所謂 機械的能率을 客觀的으로 追求하기 위한 原則問題를 強調한 것이다.⁽²³⁾

그러나 이와같은 古典的諸理論을 現代社會에서 適用하는 경우에 그 實用性을 거두지 못하였음은 再論할 餘地가 없는 것이다. 特히 現代 「유럽」이나 北美같은 西方諸國家에서 實業工業 및 政府領域에 大規模組織이 創設되어 이것이 第二次大戰終末 以來로 非西歐地域과 社會에 急速度로 適用되어 왔으나 制度나 技術을 새로운 環境에 移植하는 것이기 때문에 거기에는 많은 矛盾과 難點이 露呈된 것이며 아울러 西方國家의 大規模의 企業體나 徵集된 軍隊

(22) A. W. Gouldner, "Organizational Analysis" in R. K. Merton and others, *Sociology Today: Problems and Prospects*, 1959, New York, Basic Books, Inc., p. 401.

(23) 이 理論을 J.G. March and H.A. Simon 은 古典的理論이라고 指稱하고 있다.
J. C. March and H. A. Simon, *Organizations*, 1961, Chapter 2, pp. 12 ff.

組織에 關한 研究나 經驗에 莫우워 보아 合理的官僚制에 關한 「웨버」의 理論과 實際的인 組織의 諸條件사이에는 漸次 큰 間隔이 벌어지고 있다는 것을 알게 된 것이다. 여기서 「웨버」의 理論을 包含한 古典的諸理論에 대한 批判과 再檢討가 促求되었음은 當然한 것이다.

「웨버」의 官僚制理論에 있어서 그는 權威를 3個類型으로 分類함으로서 그와 關聯하여 組織方式의 進化過程을 推理하였다. 그는 가장 單純하고 가장 非專門化된 原始的 組織方式에서는 非日常的이고 魔術的인 天稟的(charisma) 權力이 賦與되어 있는 指導者에게 거의 直接的인 服從現象이 나타난다고 主張하였다.

그리고 이러한 指導는 오로지 指導者가 「카리스마」的 資質을 具備하고 있다는 信念에 依存하고 있느니 만큼 그의 幕僚들의 不安全感은 더할바없으며 따라서 그들의 地位를 보다 堅固하게 正統化하고자 努力하게 되고 더욱이 이런 體制의 指導權을 繼承交替할 時期일수록 極端한 恐怖에 떨게 됨으로서 後繼者를 미리定하고 幕僚들의 特權를 確保하기 위한 方法을 制度化하고자 한데서 傳統的인 組織方式이 나타났으며 君主制가 그例라 하였다.⁽²⁴⁾ 그리고 世界는 漸進的으로 合理化되고 이에따라 組織方式도 變化한다고 본 「웨버」는 「카리스마」의 權威나 傳統的權威는 漸次 存續하기가 困難해지자 새로운 合理化되고 法制化된 權威와 構造가 出現한다고 보고 이러한 種類의 組織方式을 官僚制라고 指稱한 것이다.

이와같이 「웨버」는 世界가 漸進的으로 合理化되는 狀況下에서 組織方式도 「카리스마」의인 것에서 傳統的 그리고 官僚制方式으로 進化한다고 보았으나 「카리스마」의 指導는 또한 現存하는 節次 또는 慣例가 새로운 危機나 課業을 克服할 能力이 없을때도 나타나며 「카리스마」의個性은 節次나 慣例를 無視하는 傾向이 있음을 指摘하였다.

如何間에 「웨버」는 充分히 發展된 官僚制方式의 基準으로서 職員의 技術的訓練, 成績主義任命, 固定된 報酬와 年金制, 身分保障, 私生活로 부터 組織上의 權利義務關係의 分離, 明確한 業務分配等을 들고 있으며 또한 거기서는 모든 職位가 上下의 明確한 階序制속에 配置되고 組織의 成員은 嚴格하고 體系的인 統制와 規律에 服從하고 아울러 合理的인 一連의 規則과 規律이 全體組織을 統合하고 있다고 主張하였다. 또 그는 이와같은 規則과 規律이 왜 採擇되고 그것이 어떤 合意形式으로 採擇되었는가 或은 專斷的으로 強要되었는가 與否는 何等問題로 삼지도 않았으며 다만 命令에 대해서는 서슴치 않고 自動的으로 또는 無條件 服從하여야 한다고만 主張하는 것이다.⁽²⁵⁾

그러면 이와같은 官僚制方式은 一般的으로 어떠한 社會的結果를 招來하는가, 이 問題에 關하여 「웨버」는 為先 技術的能力基準으로 民主的募集制가 普及되기 때문에 社會的平等化的

(24) A. W. Gouldner, *Studies in Leadership: Leadership and Democratic Action*, Harper & Brothers, 1950. pp. 645 ff.

(25) Max Weber, "The Routinization of Charisma," in *Reader in Bureaucracy*, R. K. Merton, et. al., ed. pp. 92—100.

似向官 似進士가며 또한 技術的訓練期間이 길수록 任用條件이 有利하기 때문에 金權主義傾向을 助長할 것이며 아울러 形式主義의 没人間性의 雾靄氣가 支配的이기 때문에 人間相互間에 있어 憎惡, 愛情 및 热狂等으로 因하여 비져치는 悲劇을 滅退시킬것이라고 主張하였다. 그리고 官僚制는 다른 組織方式과 比較하여 가장 專門化되어 보다 技術的知識을 利用할 수 있고 命令體系가 確立되어 있기 때문에 그만큼 行政에 도움이 된다고 보고 있는 것이다.

무릇 專門化가 促進되지 못한 初期의 組織形態일 수록 命令系線에 依存하여 組織이 運營되어 이경우에 上官은 業務遂行에 必要한 知識과 技術을 自身이 具備하여 駅使할수 있기 때문에 部下에게 일일히 자세한 指示와 命令을 할수 있을 것이다. 그러나 科學과 技術工學이 發達함에 따라 各分野의 專門家가 擡頭하여 上官은 各專門的分野에서 命令할수 있는 能力を 하나식 차례로 薄失하게 되는 反面 그의 上官으로서의 役割에 비추워 正式的인 命令權限만을 保有하게 된다. 이리하여 새로운 專門家가 增加하여 組織의 規模가 커짐에 따라 이들 專門化된 雇傭者들은 몇個의 組織單位로 또 그몇個의 單位를 보다큰 組織單位로 編成할 必要가 있으며 政府內의 이들 大規模의 組織單位는 「부로」(Bureaus)라고 指稱되는 것이며 아울러 이려한 方式으로 編制된 組織을 官僚制(Bureaucracy)라고 指稱하는 것이다.

이와같이 現代組織은 現代科學과 「테크놀로지」의 發達에 따라 進化된 것이기 때문에 거기에는 科學과 「테크놀로지」의 精神인 合理主義가 反映되고 있다 하겠으며 따라서 現代官僚制에도 漸次로 合理主義精神이 支配하게 되며 組織內의 모든 決定作成에 科學的이고 技術的인 專門家의 影響力이 漸次커지는 結果를 招來하고 있다 하겠다. 한편 現代官僚制組織에 合理主義精神이 支配하고 또 그 決定作成에 專門家의 影響力이 增大해지자 科學과 技術工學의 應用과 發展을 促進했을뿐 더러 歷史上 일직이 보지못한 程度로 人間努力의 가장 生產的이고 能率的으로 動員되고 活用되게 이르렀으며 이로말미암아 國民의 經濟生活이 向上되고 勤勞者大衆의 貧困을 打破했을 뿐더러 그들自身 各己 技術的으로 訓練된 專門家가 되었다. 이로서 公私組織에 있어 各分野의 專門家들에 의한 精密한 分業을 促求하였고 나아가서는 社會全般의 專門化를 促進하였다.

「막스·웨버」가 所謂 「카리스마」의 組織方式이 近代官僚制로 發展했다고 하는것도 近代社會의 日常的이고 規則的인 活動을 위하여 「카리스마」의 組織은 이미 適切한 것인 못되었기 때문이다. 「카리스마」의 組織은 個人の 天才的資質에 依存하기 때문에 不安定하고 때로는 危殆로운 것이며 따라서 組織의 安定度를 높이고 그 活動의 持續性和豫測性을 確信케 하기 위해서는 組織의 活動을 一定한 節次나 手續으로 制度化할 必要가 있으며 따라서 組織의 運營을 抽象的인 規則을 上臺로한 恒常的制度에 의하여 規制하고 이 規則을 個個의 事例에 適用할 必要가 있다. 이렇게 組織의活動을 日常的 手續으로 制度화하고 規則의 體系를 構成하는 것은 專門化의 過程을 内包한 것으로서 여기에 官僚制의 特質이 있는 것이다.⁽²⁶⁾

官僚制가 訓練된 專門家에 依하여 運營되기 때문에 成績主義에 依據한 經歷職員의 任用이 要求되며 이를 위하여 個人은 專門的技術을 習得하는데 必要한 時間이 要求되고 또한 官僚組織은 職務의 種類와 複雜性 및 責任의 程度에 따라 合理的分業體系에 의한 固定된 職位로서 構成될 必要가 있다. 따라서 專門化過程에는 '安定된 環境'이 要求되고 機能의 持續性이 保證되어야 하며 이로서 官僚組織內에서 專門家는 一連의 專門的職務를 日常的으로 遂行하지 않으면 않된다.勿論 首班管理層의 「이데올로기」는 強力한 「카리스마」的性格을 內包하는 것이 事實이지만 적어도 官僚制組織은 모든 人間的要素를 捨棄하여 그 活動의 日常的手續에 依する 制度化를 폐하는 것이다. 이러한 意味에서 專門化의 促進은 形式主義의 没人間化와 手續化를 促求하고 그것이 官僚組織의 主要한 特質의 하나가 된라고 하겠다.

形式主義의 没人間的關係에 있어서는 專門家相互間의 關係가 全人格的인 接觸이 勿論 아니고, 專門化된 機能이 關聯된 必要한 分野의 接觸에만 局限됨으로 그 關係는 어디까지나 部分的이고 機能的이라고 할수 있으며 또한 第 1 次的關係가 아니고, 第 2 次的關係라 하겠다. 이로서 專門家는 結果的으로 여러 目的을 위하여 그의 專門的機能을 遂行하지만 그의 參與는 自身의 專門的分野에 대한 關係에만 局限시킬 必要가 있다. 따라서 没人間的關係라고 해서 반드시 冷情하거나 薄情할 必要는 없으며 顧客은 特定慾求의 充足을 위하여 專門家에게 依存하고 또 專門家는 그의 職業으로서 顧客을 위하여 일할機會를 얻는 相互依存關係에 있음으로 가기에는 가령 醫師와 患者와의 關係와 같은 人間的인 溫情과 相互理解를 가질餘地는 있는 것이다. 이러한 見地에서 没人間性은 必然的으로 官僚制組織과 關聯된 것이라 하겠다.

한편 政府의 行政機能이 量的으로 膨脹하고 質的으로 複雜多樣해짐에 따라 수많은 專門的職務를 擔當할 사람이 採用되는데 이 數 많은 사람들을 個別的對象으로 하여 人事行政을 한다면 混亂과 無秩序를 가져오고 곧 막대한 非能率과 浪費와 不公平을 發來한다. 그럼으로 이들을 어떠한 基準에 의하여 分類整理할 必要가 있게 된다. 그 分類의 基準으로서는 大體로 두가지로 區分할수 있는데 그것은 사람을 中心으로 하는 경우와 일을 中心으로 하는 경우이다. 사람을 中心으로 한다는 것은 個個人의 身分上의 資格 即 人間的要素인 學歷 經歷 또는 能力を 基準으로 하여 一定한 階級으로 分類하여 管理하는 制度를 意味하며 일을 中心으로 한다는 것은 專門化된 職位의 職務의 種類와 難易의 程度 및 責任의 輕重度를 基準으로 하여 橫的職務의 種類를 區分하고 縱的等級으로 分類하는 것이다. 前者를 階級制(Rank system)後者를 職位分類制(Position classification)라고 하며 後者를 主로 利用하고 있는 나라는 美國 「카나다」比律賓「파나마」「코스타리카」等과 같은 農業社會의 傳統이 얇고 高度로 產業化되거나 美國의 文化的影響을 強力하게 받은 國家群이며 其外의 國家에 있어서는 階級制를

(26) R. Bendix는 官僚制化를 Routinization으로서 規定한바 있다.

R. Bendix, *Work and Authority in Industry*, New York, John Wiley & Sons Inc, 1956. Ch. iv.

主로 採擇하면서 職位分類制를 適當히 調和折衷하고 있는 것이다⁽²⁷⁾ 그리고 階級制에 爲主하는 官僚制일수록 階層制의 原理가 더 우 徹底하게 適用됨은 再論할 餘地가 없으나 職位分類制에 爲主하는 官僚制에 있어서도 勿論 階層制의 原理는 適用되는 것이다. 이령듯 官僚制는 그 基本的特徵의 하나로서 階層制(Hierarchy)를 形成하고 거기서는 階層制의 原理가 適用되어 命令系統이 確立되고 各下位職位는 上級職位의 統制와 監督下에 놓이게 되는 것이다.

다음 우리는 現代官僚組織의 實態를 理解하기 위하여 우선 專門化過程, 權威의 階層制 그리고 專門化와 階層制間의 關係 및 兩要因間의 葛藤現象等에 關하여 檢討하고자 한다.

四. 專門化

(1) 課業의 專門化와 사람의 專門化

무릇 專門化에 있어서는 課業의 專門化(specialization of tasks)와 사람의 專門化(specialization of people)를 區分할 수 있겠다. 前者는 業務活動을 細分化하고 反複的인 日常的 業務로 一層 單純화하는 이른바 業務의 分配(division of work)와 關聯된 組織上의 現象이며⁽²⁸⁾ 後者は 個人을 그의 生存條件에 適應시키는 生物學的인 社會過程(social process)으로서 사람은 專門化됨에 따라 그自身 以前에는 할 수 없었던 일을 할 能力を 얻게되고 또 他人이 할 수 없는 일을 할 能력을 가지게 됨으로 그만큼 他人에 대하여 權力과 影響力を 가지게 되는 경우이다.⁽²⁹⁾ 例컨대 一貫作業工場의 職工(Assembly line work)이나 流動式作業(Conveyor system)過程의 職工은 前者の 경우로서 工業勞動者の 分化過程에서 典型的으로 나타나며 工場技師(plant engineer)나 또는 醫務職의 分化過程에서 나타나는 各種專門化로서 例컨대 外科, 產婆科, 婦人科, 神經外科(neurological surgery), 整形外科, 마취科, 小兒科, 耳鼻咽喉科 等은 後者の 경우로서 特히 醫療技術의 分化過程에서 그 典型的인 例를 찾아 볼수 있다. 課業專

(27) 金雲泰著, 行政學原論, 博英社 1964. pp. 385—386.

(28) 經濟分野에서는 Adam Smith 以來 今日에 이르기까지 專門化를 task specialization 으로서 強調해 왔으며 能率은 業務를 單純화함으로서 增進된다고 主張해 왔다. (P. A. Samuelson, Economics: An Introductory Analysis, New York, McGraw Hill Book Co, 1948. pp. 51—53)

(29) 專門化를 「사람의 專門化」란 意味로 使用한 것은 Emile Durkheim 으로서 그에 의하면 人口가 桑密해짐에 따라 生存을 위하여 사람은 專門化되지 않을 수 없으며 또한 漸次 既存의 共通의 道德意識이 崩壞修正됨에 따라 專門化를 促進하기도 한다. 이로서 낡은 共通의 道德意識에 의한 連帶性에 대置하여 專門家들의相互依存에 의한 새로운 連帶性이 나타난다. 이와 같은 새로운 種類의 社會 規制가 나타나면 가령 caste 制같은 自由專門化를 위한 人爲의이고 外在의 障害物은 除去되지 않으면 안되는 것이다. 萬一 그렇지 못하다면 社會는 規制의 缺如와 「아노미」로 因하여 崩壞되고 말것이다. 이리하여 個個人은 어떠한 綱綱에도 捆束됨이 없이 그의 能力과 嗜好에 따라 發展되어야 하는 것이다. 이렇듯 社會가 새로운 有機的連帶性을 確保하기 위해서는 真實한 機會의 均等이 있어야 하며 社會正義가 있어야 하는 것이다. 이러한 意味에서 「듀르케임」은 專門化를 偉大한 實證的인 道德力으로 보고 있는 것이다(V. A. Thompson, Modern Organization, Alfred A. Knopf, New York, pp. 25—26).

門化의 組織過程은 가령 產業革命이 業務의 細分業化로 因한 作業의 機械化를 招來하여 產業勞動者로 하여금 그들自身의 運命에 대한 統制能力조차 貽失하여 宿命的으로 機械에 얹매게 하는데 反하여 사람이 專門化되는 社會過程은 純粹經濟的 또는 合理的 土臺에서만 理解될수는 없는 것으로서 그것은 個人이 그 經驗에 비추워 滿足하게生存하고 複雜한 欲求를充足하기 위하여 展開되며 科學 및 「테크놀로지」의 發達과 相互作用하면서 發展되는 것이다.

가령 單純化된 日常的인 機械的 業務를 遂行한다고 해서 個人에게는 거이 變化를 招來하지 않는다. 此種의 業務는 누구나 할수 있으며 때로는 거이 또는 全然 訓練이 없이도 할수 있는 것이다. 그리고 此種의 技能이 不必要한 單純한 課業을 遂行하는 個人은 어떠한 權力을 獲得하는 것도 아니며 同時에 他人이 그에게 依存하지 않으면 안될 경우도 드문것이다. 따라서 한 個人으로서 그는 如斯한 專門化된 課業을 遂行한다고 해서 사람으로서 專門化되는 것은 아니다. 오히려 特別한 技術이 必要없는 單純作業勞動者인 이들은 承傭主에 의하여 언제 解雇될지도 모르는 또는 解雇의 威脅을 받고 있는 딱한 處地에 있는 無力한 存在이다. 또한 萬一 現存의 「테크놀로지」에 비추워前述한 程度로 그 課業을 細分하여 專門化 할 수 없고 組織의 必要上 一層複雜한 課業換言하면 ullen 專門化된 業務의 遂行이 要求된다고 할때此種의 業務에 益熱하기 위해서는 長時日의 訓練이 必要하겠고 따라서 이에 益熱하게 된 專門家로서의 個人은 그自身 他人이 갖추지 못한 新로운 技術과 能力を 獲得하게 될 것인바 그 技術과 能력을 獲得하기에 必要한 労力과 時日이 크고 길으면 그럴수록 組織은 그 技術과 能력을 所持한 專門家에 依存하지 않으면 안될 것이며 여기서 組織은 그自體의 統制力を漸次喪失하고 보다 많이 社會에 依存하지 않으면 안될 結果를 招來하게 될 것이다. 그야勿論 組織이 그 自體의 職員을 專門化하기에 必要한 모든 資源을 具備하고 있다면 技術的으로 어떤 組織外部의 活動이나 또는 全體로서 科學 및 「테크놀로지」의 發展에 依存할 必要是 없을 것이다 그러나 이와같은 自足的인 餘裕있는 組織이 果然 얼마나 있을지가 疑問이다. 이러한 見地에서 事實上 科學과 「테크놀로지」의 發展은 組織에게 制約的인 影響을 미치고 있다고 하겠으며 따라서 官僚組織은 그 自體의 統制力を漸次喪失하고 있다고 하겠다. 一般的으로 앞에서도 曾及한 바와 같이 課業의 專門化는 組織上의 現象인데 反하여 사람의 專門化는 社會過程으로서 兩者는 對照的인 關係에 있으며 課業의 專門化가 促進될수록 사람의 專門化는 減退되는 것이라 하겠다.

(2) 專門化의 限界

그리고 科學과 「테크놀로지」의 發展이 結局 課業의 專門化를 促求하고 이로 말에 암아 사람의 專門化가 犠牲될 可能성이 있으나 萬一 課業의 專門化를 極端히 追求하는 나머지 사람의 專門化로 因한 效能을 犠牲한 경우에換言하면 極端한 業務分配로서 業務를 單純화한 나머지 사람을 機械化하는 경우에 그것이 果然 能率을 昂揚하는 方法이 될지 疑問이 아닐 수

없다. 「사이몬」 H.A. Simon 과 「마아취」 J.G. March 는 이 問題에 關하여 課業의 專門化를 追求할 수록 計劃執行의 單位當 投資費用이 減縮되기 때문에 보다 能率을 昂揚할 수 있다고 樂觀한 바 있었다.⁽³⁰⁾ 그러나 이들이 말한 所謂 能率은 「사이몬」이 表現한 바와 같은 「貸借對照表的能率」 “balance sheet” efficiency⁽³¹⁾ 로서 그것은 生產過程에 配置된 人間의 個性이나 潛在力의 評價를 全的으로 度外視하고 機械의 體系에 適應한 能力만을 測定基準으로 삼아 生產的 合理人の 側面만을 問題視하고 있는 것이다. 따라서 이것은 機械的 能率이라고 할 수 있고 이러한 觀念의 根底에는 「왈도」 D. Waldo 가 指摘한 바와 같이 人間機械論이 内在하고 있는바로서⁽³²⁾ 結局 組織을 構成하는 人間이 目的이 아니고 手段으로서 取扱된 것이었다.

우리가 진 眼目으로 볼때 結局 人間은 人間의 最大의 資源이라 하겠다.勿論 歷史上 權力이 人間의 發展을 阻害하는데 濫用되고 前近代의in 各種 遺制가 技術의in 課業의 . 專門化를 妨害하고 나아가서 人間能力의 充分한 發展을 阻止하기도 했다.

그러나 적어도 近代 民主社會에 있어서 全體로서의 社會의 發展은 그모든 社會構成員이 「테크놀로지」面에서 現實的으로 可能한 最大의 發展에 依存하는 것이며 또 個個人의 發展은 그가 適應 또는 專門化하고 있는程度 또는 水準에 달려 있다고 하겠다.

무릇 社會過程으로서의 사람의 專門化는 主로 二重의 欲求 即 特定人の 個人的欲求와 그리고 社會的 欲求의 影響下에서 進行되는 것이다. 「듀르케임」 Durkeim 은 말하기를 個人は 變更된 生存條件下에서 滿足히 生存하기 위하여 專門化하는 것이라 하였다.⁽³³⁾ 事實上 人爲의인 義綱이 없는 경우에 個人은 그自身生存할 수 있게 그의 體質과 能力과 그리고 趣味에 맞는 活動을 發見하는 것이며 이와같이 生存하고자 하는 動機의 하나는 勿論 個人的 福利에 있다 하겠으나 그러나 한편 專門化는 사람들로 하여금 그들相互間의 相互依存關係를 認知함으로서 社會的 凝結에 寄與하고 있는 것이다. 따라서 組織論의 見地에서 如斯한 二重의 欲求인 個人的 欲求와 社會的 欲求는 組織構成이 적어도 參與者の 最小限의 個人的目標와 아울러 組織의 正式的(formal)이고 客觀的이며 또한 外在的 目標를 充足하도록 마련되지 않으면 안된다는 事實을 말하고 있는 것이다. 여기서 組織이 그 參與者の 目標에 대한 手段인지 또는 그 參與者가 組織의 目標에 대한 手段인지를 論外로하고라도 적어도 社會의 凝結(social cohesion)은 組織上の 不可缺한 要件이라 하겠으며 따라서 專門化가 促進함에 따라

(30) J. G. March & H. A. Simon, *Organization*, Graduate School of Industrial Administration, Carnegie Institute of Technology, 1961. pp. 158—161.

(31) H.A. Simon, *Administrative Behavior*, The Macmillan Company, New York, 1955. p. 173.

(32) D. Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration," *American Political Science Review*, 1952. No. 1. p. 83.

(33) Durkeim, *The Division of Labor in Society*, trans, G. Simpson, The Free Press of Glencoe, Illinois, 1952. Ch. VI.

組織目標를 達成하기 위해서는 더욱더 構成員間의 協力(co-operation)이 促求된다고 할 수 있다.

如何間에 專門化는 個人的欲求와 더불어 社會的欲求를 充足한다. 그리고 個人이 專門化를 通하여 充足하는 欲求 또는 滿足이란 要컨데 個人の 地位나 社會的機能換言하면 누구나 할 수 없는 社會的으로 價值있는 일을 그만이 할 수 있는 경우에 그의 社會的役割 또는 그自身的 運命에 대한 統制力等을 들을 수 있겠으며⁽³⁴⁾ 한편 專門化를 通한 社會的欲求의 充足은 組織目標遂行을 위하여 要求되는 協力의 維持 또는 增進에 의하여 期待되는 것이며 그協力 또는 相互依存關係는 集團의 凝結作用이 增大됨에 따라 增大되고 다시 集團의 凝結은 集團內의 諸關係가 專制的規範보다도 民主的인 規範에 의하여 規制되고 아울러 各個人이 全體로서의 集團의 活動에 關心을 가지는 경우에 增大되는 것으로 알려지고 있는 것이다.⁽³⁵⁾

그리고 組織過程으로서의 業務分配換言하면 課業의 專門化에 있어서는 個人的活動과 集團의 活動間의 關係를 把握하기가 困難한것이며 個人的欲求를 充足하지 못하는 職務換言하면 大概本人의 意思에 反하여 強要된 職務는 그 自體 社會的凝結에 寄與하지 못한다고 볼 수 있는 것이다.

一般的으로 專門化가 社會過程에 미치는 個人的欲求와 社會的欲求의 作用은 相互補完關係에 있다고 할 수 있다. 이 二重의 影響力은 보다 偉大한 個人的發展과 個人的分化와 個人的生存權과 個人的地位와 機能을 위하여 作用하고 있는 것이다. 그리고 專門化에는 여러 難問題가 隨伴하는 것이나 그 難問題는 協力 또는 相互依存關係와 關聯된 것으로서 「課業의 專門化」 task specialization換言하면 分業의 促進은 이 難問題를 더욱 困難케 하는 傾向이 있는데 反하여 「사람의 專門化」 personal specialization는 이 難課題를 解決할 수 있는 希望을 주는 것이다. 이러한 見地에서 課業의 專門化에는 當然히 限界가 있어야 한다고 보나 이런理由以外에도 지나친 分業은 疲勞와 事故와 倦怠을 誘發하고 人間個性의 沒却과 人間의潛在的인 技能을 活用하지 못하게 할뿐더러 새로운 專門家의 出現은 때로는 既存의 專門家로부터의 질투의 對象이 되고 甚之於是 敵愾心을 招來하는 경우 조차 있으며 그뿐만아니라 組織上階層制의 原則이 適用되어야 하기 때문에 여기에 또한 課業의 過度한 專門化는 當然히 制約을 받게 되는 것이다.

(3) 中央集權化現象

(34) March and Simon은 職務上의 亂満足을 가져오는 條件으로서 (1) 職務가 高度의 技術이 要求되고 (2) 하나 또는 少數以上의 無數한 相異한 計劃(programs)을 包含하며 (3) 經歷職이며 (4)相當한 自律的인 決定權이 있으며 (5) 業務關係의豫測성이 높고 (6) 職務遂行上 組織上의 制約이 적을것 等을 들고 있다.

(V. A. Thompson, *Modern Organization*, op. cit., p. 31.)

(35) V.A. Thompson, *Modern Organization*, op. cit., p. 31.

무릇 새로운 專門化가 나타나 有用해 질 때 既存의 낡은 專門分野中에는 그 機能을 喪失하고 極端한 경우에는 廢用化되는 것도 있을 것이다. 이러한 見地에서 專門化는 中央集權化와相通하는 바가 있는 것이다. 왜냐하면 이 새로 專門化된 部門에 既存의 많은 機能이 依存하지 않으면 안 되기 때문이다. 가령 鐵夫를 위하여 正式的인 安全擔當部署(safety department)가 없는 鐵產組織을 생각해 보자. 모든 鐵夫들은 각己 그들自身의 作業上 安全保障을 위하여 最善을 다할 것이다. 그러나 마침 새로운 安全保障 「테크놀로지」와 더부러 새로운 安全專門技師가 나타나자 鐵產主는 그 安全技師를 雇傭하고 여기서 鐵夫들은 安全을 위한 機能을 덜게 되고 이로서 安全機能은 鐵產部門에서 中央集權化되었다고 할 수 있는 것이며 따라서 그 數많은 鐵夫들은 一人의 새로운 專門家에 依存하게 되는 것이다.

따라서 「테크놀로지」가 發達하며 專門化가 促進되고 새로운 專門家가 增加됨에 따라 中央集權化를 促求한다고 하겠으나 中央集權化의 原因은 勿論 이以外의 다른 理由에서 起因되기도 한다. 가령 管理階層의 特定職位에 있는 個人的 權力欲이나 個人的 地位에 대한 慾望이 特定機能의 中央集權化를 助長하기도 하며 때로는 業務의 劃一化를 期하고자 하는 경우나 또는 特定利益이나 價值를 獨占하고자 하는 경우에 中央集權化가 助長되기도 한다. 이러한 衝動은 勿論 特히 現代官僚組織內의 個人的 不安意識에서 起因되는 경우가 많은 것이며 此種의 中央集權化現象은 大體로 分析的過程이라기 보다는 政治過程으로서 나타나는 것이다. 또한 그것은 正式的이고 客觀的인 組織의 目標라기 보다는 個人的 目標나 主觀에 關聯된 것이다. 가령 한 中央官署內의 3個의 局이 職務遂行上 모다 電子計算을 할 必要가 있을 때 어느 局이고 1日에 2, 3 時間程度의 電子計算이면 充分한 경우에 이 官署는 하나의 電子計算局을 新設하여 既存의 局을 위한 電子計算에 奉仕하게 될 것이다. 이경우에 電子計算機能은 中央集權化된 셈이다. 한편 萬一 각局이 모두 각己하나의 電子計算機를 마련하여 利用할 必要가 있을 程度로 電子計算業務가 폭주하고 있을 때 官署內의 電子計算機能을 中央集權化하여 새로운 局을 新設하느냐 與否는 專門化過程의 論理的 歸結이라기 보다는 當該 中央官署長의 裁量에 의하여 決定될 問題로서 그의 地位와 權力에 關聯된 問題이다. 이와같이 하여 中央集權化는 專門化의 當然한 歸結인 同時に 때로는 優越한 權力者가 專斷的으로 創造하기도 하는 것이며 따라서 그것은 技術과 科學의 進步의 副產物인 同時に 때로는 權力 또는 權威에 의하여 創造되기도 하는 것이다.

一般的으로 「테크놀로지」의 觀點에서 볼 때 사람이나 또는 機械를 專門화하는 効用을 充分히 活用하기 위해서는 中央集權化하여야 하며 分權化할 수록 그 効用은 減退된다. 가령 한 사람이 自己自身의 醫師가 되고자 한다면 이러한 지나친 分權化가 얼마나 非經濟的이고 不合理的 것인지는 推測하고도 남음이 있다. 그러나 한편 또지나친 中央集權化가 公私組織을 莫論하고 얼마나 弊害를 招來하느냐 하는 것은 여기서 새삼스러히 舉論할 餘地가 없다고 본다.

專門化過程이 中央集權化를 促進했음은 特히 英國이나 美國같은 「앵글로·싹손」 諸國의 強力한 地方分權의 地方自治行政體制가 現代의 「테크놀로지」와 科學의 影響을 받아 行政上의 專門分化가 促進되자 地方分權의 再編成과 行政體制의 中央集權화를 가져온데서도 염볼 수 있다. 일작이 밀(J.S. Mill)이 英國에 있어 行政的中央統制의 本質을 中央과 地方間의 相互信賴를 基礎로 한 協力關係에 두고 그것은 權力의手段에 의한 監督과는 그 本質을 달리하는 意味에서 權力의 分散과 知識의 集權(power may be localized but knowledge, to be most useful, must be centralized)을 提唱한 것은⁽³⁶⁾ 專門化로 因한 行政技術의 中央集權化傾向을 英國의 地方自治 行政統制와 調整하고자 한 試圖였으며 한편 그것은 民主的 統制와 能率과의 調和를 꾀한 것이라 하겠다. 그리고 美國의 경우 「화이트」 L.D. White가 現代의 社會의 公共的 生活의 一般的 條件이 中央集權化에로 前進하고 있음을 示唆하고 美國에 있어 聯邦政府對州政府 및 聯邦政府와 州政府와 地方政府間의 行政的 中央集權化의 顯著한 傾向을 強調한 것은 高度로 「테크놀로지」와 科學이 發達한 美國에서 急速한 專門化의 促進으로 말미알아 行政體制가 中央集權化를 指向하여 再編成되고 있음을 意味하는 것이었다.⁽³⁷⁾

그리고 우리나라에 있어서는 前記한 英美의 경우와는 달리 傳統的으로 地方自治의 基礎가 없이 主要 地政學的 또는 政治的 理由에서 大陸諸國型의 強力한 官僚主義의 中央集權體制가 形成되어 온 것이나 우리나라 社會가 外國의 文物를 輸入하면서 近代化되고 現代「테크놀로지」와 科學이 導入되어 專門化가 促進됨에 따라 公共行政이나 私營的 企業經營에 中央集權化傾向이 顯著히 나타나고 있음은 周知의 事實이다.勿論 產業經營의 機械化나 勞動分化過程에서의 課業의 專門化面에서의 發展이란 보잘것 없고 아직 後進性을 脫皮하지 못하고 있지만 軍事管理를 包含한 公私行政의 管理技術面의 專門化는 相當히 進步되고 있다고 할 수 있다. 特히 公共行政分野에서 解放以後 行政의 科學化와 能率化를 위하여 그 專門化가 促求된 結果, 人事, 財務, 行政管理, 企劃, 統計, 公報, 調達, 情報, 豫算, 訓練, 建設, 事務管理, 保健厚生, 援護, 警察, 通信, 住宅, 土木 等 諸分野에서 中央集權化가 促進됨과 아울러 政府組織의 部署編成에 있어서도 管理過程(process)을 基準으로 하는 編制方式이漸次增加하고 있음은 이것 또한 中央集權化現象의一面이라고 할 수 있겠다. 가령 中央官署의 局水準만 보더라도 經濟企劃院의 各局, 外務部의 通商局, 情報文化局, 財務部의 外換局, 專賣廳의 管理局, 生產局, 業務局, 調達廳의 管理局, 國防部의 企劃局, 財政局, 兵務局, 人事局, 軍需局, 施設局, 政訓涉外局, 建設部의 計劃局, 管理局, 保社部의 醫政局, 藥政局, 公報部의 各局, 總務處의 人事局, 行政管理局, 援護處의 管理局, 會計局等이 그것이다.

(36) J.S. Mill, *Representative Government*, Chapter XV 參照.

(37) L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, The Macmillan Company, New York, 1955, Ch. Eleven, Twelve, pp. 138 ff.

五. 階層制

(1) 階層制의 形成

「테크놀로지」와 科學이 發達하고 行政機能이 擴大되자 必然的으로 行政機能의 專門分化를 促進하며 그 結果 行政組織도 또한 複雜化되고 膨脹된다. 그러나 他方 行政組織은 그 所與된 目標를 達成하기 위하여 全體로서 統合的인 調整과 運營을 確保하여야 하기 때문에 여기에 責任分擔과 命令系統의 確立이 要求되고 行政의 分化와 階層에 따르는 垂直的인 權限의 體系가 形成된다. 即 階層制構造의 頂點으로 부터 末端에 이르는 無數한 水準을 통하여 上下位 階關係가 規定되어 그 頂點(階層的「피라미트」의 頂點에는 一人 또는 一個의 合議制機關이 存在함)에는 最後的權威를 留保하고 階層의 水準을 下降하면서 漸次遞減하는 程度의 統率權威가 委任된다. 따라서 階層制는 相異한 機能에 따라 職務를 等級化하는 것이 아니고 權威와 그에 隨伴될 相應한 責任에 따라 職務를 等級化(scalar)하고 있는 것이다.⁽³⁸⁾

이러한 階層制는 어느 意味에서는 上級者와 下級者間의 命令과 服從의 諸役割의 體系라고도 할 수 있겠다. 여기서 役割(roles)이란 他者の 期待에 副應하는 組織化된 行動樣式의 類型으로서 그것은 結局個人의 社會的地位 또는 그의 權限과 義務關係를 意味한다. 이 경우에 役割은 文化的命脈에서 考察되어야 하는 것이며 따라서 그것은 世世代代로 繼承되고 文化가 달라짐에 따라 어느程度 相異하고 또 同一한 文化에 있어서도 때에 따라 또한 變한다고 할 수 있다.

일직이 「막스·웨버」 Max Weber 는 階層的役割이 흔히 魔法이나 迷信에서 源源한다고 提言한바 있었다.⁽³⁹⁾ 即 命令의 權限과 服從의 義務는 어떤 個人이 非日常의이며 흔히 奇蹟的인 權限을 가지고 있다는 信念에서 울어나오는 그의 役割에 起因한다는 것으로서 그는 此種의 權威를 「カリスマ」의 Charismatic이라고 하였다. 가령 原始部族의 首長이나 또는 有名한 古代 David 王 같은 卓越한 戰勝將軍이며 同時에 豫言者等의 權威가 그것이다.

所謂 「カリスマ」의 指導者は 超人間의 存在로서 現代官僚制에 있어 指導者の 「カリスマ」性과 人間的 側面과는 적어도 理論上 分離시켜 생각하여야 할것이다. 이러한 見地에서 階層的 役割은 그 自體 獨立的概念으로 생각하여야 할것이다. 앞에서도 論及한바와 같이 役割은 特定한 文化的命脈과 關聯시켜 考慮하여야 하며 아울러 그것은 어떤 社會에서나 가령 發展된 社會에 있어서도 若干의 訓練을 習得한다면 거이 누구나 保有할 수 있는 것이다. 그리고 萬

(38) James D. Mooney, *The Principles of Organization*, 1947, p. 14.

Henry G. Hodges, *Management Principles, Practices and Problems*, Boston, Mass., 1955, p. 121.

(39) Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A. M. Henderson and Talcott Parsons, ed. T. Parsons, New York, Oxford University Press Inc., 1947.

一或者가 服從하는 職位 또는 命令하는 職位에 配置되는 경우에 그는 그의 職位에 맞는 行動樣式에 關하여 明白하고 共通的인 理解를 가지는 것이다. 또한 專門化過程과 關聯하여 役割의 特徵을 보건데 一般的으로 專門化되지 않은 組織일수록 階層的命令의 權限은 보다 廣範圍한 것이며 한편 專門化된 組織일수록 命令의 權利는 거이 絶對的이지만 그 影響力이 미치는 範圍는 必然的으로 좁은 것이다. 以上 階層制의 形成과 그役割에 關하여 檢討하였다. 다음 우리는 階層制에 있어서의 權利와 義務에 關하여 檢討하고자한다.

(2) 階層的權利와 義務

앞에서도 論及한바와 같이 階層制의 上級者로서 或은 下級者로서의 權利 義務의 體系라고 할 수 있는 職位(Position)에 따르는 行動樣式으로서의 所謂 階層的役割(Hierarchical Roles)은 한 文化的 樣相이기 때문에 그것은 다른 文化面과 調和하면서 變動하는 傾向이 있는 것이다. 特히 우리 韓國文化에 있어서는 長久한 階級社會的傳統을 脫殼하지 못한채 다만 教育水準이 다른 後進國에 比較하여 相當히 높아진 便이 고⁽⁴⁰⁾ 解放以後 民主化過程에서 國民啓蒙도相當히 普及되었다고 보나 아직도 魔法과 迷信은 打破되지 못한채 農村地區에서 舊態依然히 行해지고 있고, 따라서 科學精神이 國民思想을 支配하지 못하고 있으며 自由와 民主主義에 대한 信念도 아직 微弱한 것은勿論하고 歷史的經驗에 비추워 當然한 것이지만 傳統的으로 우리 社會에 깊이 뿌리를 박은 第一次的 社會集團의 頑強한 抵抗으로 第二次的인 社會集團生活을 活潑히 그리고 正常的으로 展開하지 못하고 있는 實情이다. 이러한 모든 與件으로 많미암아 우리나라에서는 낡은 役割의 概念이 뿌리깊이 強하게 作用하면서 새로운 役割의 概念과 混合되고 있는 것이다. 그리고 階層的役割이 專門化가 促進되는 過程에서 修正되는 것은 事實이지만 거기에도 限界가 있다고 보는 것이다.

여기서 專門化의 促進에도 不拘하고 階層的役割의 變動 또는 修正에 制約을 주는 몇個原因에 關하여 考察하건데 첫째로 上級者の 役割換言하면 命令의 役割을 分析해보자. 무릇 한 사람이 所謂 頭目으로서 指名된 경우에 그것은 무엇을 意味하는가 우선 그 頭目은 그의 部下들인 正式的으로 決定한 提案을 拒否하거나 또는 受諾할 權利를 가진다. 다음 그는 가령 部下들을 個人的으로 异進시키거나 또는 표창하는 等 部下들의 個人的目標追求에 대하여 거이 絶對的인 影響力を 保有하고 있다고 할수 있다. 그야勿論 部下를 异進시키는데는 많은 正式的 規則이 있겠고 또 거기다 個人意思를 發表할 수 있는 提案制度가 마련되는 경우도 있겠지만 結局 그 모든 決定은 窮極的으로 그 首長의 影響力에 左右된다고 할 수 있다.⁽⁴¹⁾

(40) 韓國의 教育水準으로서 文字解得率이 86.3%를 顯示하며 「아르헨친」(87%), 「이스라엘」(93%)를 除外하고는 後進國中에서 最高率이며 그리고 初等教育就學者の 率도 65%로서 後進國中에서는相當히 높은 側에 屬한다.

G.A. Almond and J. S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, 1960. Appendix 參考。
金雲泰著, 行政學原論, 博英社, 1964. pp. 159—160.

그리고 階層的 關係에 있어서는 大體로 모든 경우에 있어 上級者는 部下들의 새로운 提案에 대하여 賛同하는 경우 보다도 反對하는 傾向이 많은 것이며 그만큼 階層制體系는 保守의이고一般的으로 새로운革新을 꺼려하는 傾向이 있는 것이다. 階層制에 있어 上級者が 一概로決定한 것에 關해서는 異議가 있을 수 없는 것이다. 한편 國會나 委員會制같은 團體合議制(Collegiate body)에 있어서는 原則上 모든 成員에게 平等한 發言權이 있고 그들間의 自由討論에 의하여 案件이 審議決定되기 때문에 階層制가 없는 것 같지만 事實은 거기에도 若干의 階層制가 있는 것이다. 따라서 團體合議制機關에서도 또한 保守的인 現狀維持의 傾向이 짙은 것이다. 가령 새國會에서 改革을 支持하는 側 보다도 反對하는 側이 優勢한 것이 通例이다.⁽⁴²⁾

一般的으로 官僚組織은 階層制의 原則을 強調하는 나머지 階層的 上級者が 決定한 如何한 事項에 대해서도 下級者로서 合理의 異議를 提起할 制度上の 方途가 거이 막혀있는 實情이다. 勿論 美國에서는 官僚組織內에서 個人的利害에 關聯있는 決定에 대하여 呼訴하는 請願制度가 最近에 이르러 發展해 왔다하지만 그 實効性은 거이 稀薄한 것이며 하물며 우리나라를 包含하여 後進諸國의 官僚組織에는 이러한 請願制度조차 마련되지 못하고 있는 實情인 만큼一般的으로 階層制內에서 頭目的地位에 있는 者의 權力의 濫用을 如何히 抑制하느냐 하는 것은 重要한 課題가 아닐 수 없다. 우리는 아직 此種의 課題를 解決하는 正統的 方法을 갖지 못하고 있는 것이다. 이리하여 떠로는 上級者에 대한 抗命 또는 下剋上으로서 解決하고자 했고 또 흔히 下級者の 上級者에 대한 陰謀와 中傷謀略이 行為되기도 하는 것이다. 그러나 抗命에는 큰 危險이 隨伴되게 마련이고 또 그 責任은 어디까지나 下級者가 지게 마련이다. 다만 勿論 抗命이 不法이지만 後에 그것이 賢明하게 敢行되었다고 多幸히 公認을 받게 된다면 그들 抗命者는 英雄視될 수도 있는 것이다. 우리는 가장 嚴正한 規律을 必要로 하고 一絲不亂의 命令系統과 階級制度를 絶對條件으로 하는 軍隊組織이 政治革命을 主導한 頻繁한 實例를 後進諸國에서 보아왔으며 또 軍隊組織內에서 下剋上事件이 頻繁히 發生하고 있음을 周知의 事實이다.⁽⁴³⁾

一般的으로 上級者は 그의 下級者로 부터의 服從과 忠誠을 期待할 權利가 있다고 알려지고 있다.⁽⁴⁴⁾ 「막스·웨버」는 官僚制의 理念의 特徵으로서 그沒人間性과 合理性을 強調하였고

(41) N. J. Powell, *Personnel Administration in Government*, New Jersey, Prentice Hall, Inc., 1956. pp. 195—8.

W. E. Moore, *Industrial Relations and the Social Order*, New York, The Macmillan Co., 1952 p. 143.

(42) 勿論 Russian Soviet 같은 團體合議制는例外이다. 그것은 實質上 階層制의 構成인 것이다.

(43) 例컨대 1960年度부터 1963年度間에 韓國軍隊에서 發生한 下剋上事件發生件數統計를 보면 1960年度에 27件에 28人, 1961年度에 64件에 72人 1962年度에 53件에 74人 1963年度에 78件에 94人으로 되어 있다.(Seminer Report 「軍隊組織에 있어서의 人間關係」參考.)

따라서 公的 또는 組織上의 權利義務關係를 私的 또는 個人的 權利義務關係로부터 分離시키는 것이 近代官僚制로서 具備하여야 할 尺度의 하나가 된다고 생각한바 있었다. 그러나 官僚制內에서 上級者와 下級者에 대한 要求條件는 實事上 이들 下級者의 多은 私的生活領域 까지 浸透하고 있는 경우가 적지 않을 것이다⁽⁴⁵⁾ 가령 上級者는 우선 部下에게 一切의 對外的 通信은 正式的 命令經路를 超을 것을 強要함으로서 部下들의 外部와의 公式的 通信을 獨占하고 아울러 組織構成員相互間의 通信을 統制할 權利를 保有하고 있으며 權威主義의 或者 專斷的인 上級者の 경우일수록 上意下達의 一方의 星型(one way, star-shaped pattern) 通信에만 局限되는 것이다. 그리고 上級者는 部下를 直接命令監督하는 第一次的 權利뿐만 아니라 各種幕僚를 通하여 部下들에게 間接으로 影響力を 미칠 수 있는 非階層的 權威(또는 第二次的 權利)를 派生시기게 된다.

이리하여 上級者는 그의 部下들로 부터 尊敬받을 權利가 있으며 이러한 權利는 上級者만이 一方의으로 가지고 있다는데 重要한 意義가 있다. 또한 上級者는 部下들의 個人的 欲求에 關하여 좀 鈍感할 수 있는 權利도 있다고 하겠다⁽⁴⁶⁾ 여기서 部下들로 부터 받는 尊敬의 量과 威信의 程度에 따라 役割의 序列이 생기는바 이것을 身分體系(status system)라고 할 수 있겠다. 그리고 이 身分體系는 大體로 組織內에서 上位者와 下位者の 役割의 階序秩序와 密接히 關聯된 것이라 하겠다. 또한 階層的 職位의 權利義務關係는 그 職位를 차지하는 사람의 個性에 따라 달라지는 것인바 가령 權威主義的人間이 職位를 占하는 경우 또는 部下들로부터 歡心을 사고 사랑과 尊敬을 받고 있는 사람이 그職位를 占하는 경우等 여러가지 경우에 따라 그 職位의 階層의 役割은 달라질 것이다 그 것은 무릇 階層的 職位의 權威는 文化的環境과 密接히 關聯되고 또 階層制內의 行動樣式은 當該人間集團의 社會過程에 의하여 特徵지워지기 때문이다.一般的으로 階層的 役割行態는 文化的으로 規定되는바로서 特히 그 擔當者的 個性에 따라 달라지고 또는 上級者の 集團同一化의 水準에 따라 달라지는 것이다만

(44) 이점에 關하여 美國上院議員 McCarthy의 見解와 Nuremberg의 戰犯判例는 廣範한 批判의 反響을 起起한바 있었다. 即 McCarthy議員은 主張하기를 公職者は 그들의 第一次的 忠誠을 官僚制의 上級者를 위해서가 아니라 美合衆國을 위하여 바쳐야 한다고 하였으며 또 Nuremberg의 戰犯裁判 言渡에서는上官의 命令에 의한 服從行爲라고 해서 下官의 戰犯行爲에 대한 罪科를 證明하는 根據가 되지 못하였다.

(45) William N. Whyte, Jr., *The Organization Man*, New York, Doubleday & Company, Inc., 1956. pp. 166—172.

(46) W. E. Moore, *Industrial Relations and the Social Order*, New York, The Macmillan Co., 1951. pp. 183—4.

Moore에 의하면 部下들의 欲求에 대하여 上級者が 鈍感하다는 것은 組織內에서 많은 紛爭을 起起하는 原因이 되고 있다. 한편 H. Leavitt는 上級者가 一般的으로 客觀的인 成果主義基準의 導入에 대하여 抵抗하는 傾向이 있는 것은 如斯한 基準이 上級者가 狀況을 마음대로 調節하고 一方의 尊敬을 強要하고 部下를 左之右之할 수 있는 權利에 대한 侵害가 되기 때문이라고 하였다.

(H. J. Leavitt, *Managerial Psychology*, Chicago, University of Chicago Press, 1958. p. 261).

大體로 專斷的이고 權威主義의인 것이라 하겠다. 그럼으로 가령 民主主義가 普及되었다고 해서 곧 階層的役割까지 民主化되는 것은 아니다. 다만 民主主義는 特히 上級者の 權限을 奉制하는 方法을 마련할지 모른다. 그러나 階層制의 役割과 이에 따르는 身分體系는 本質적으로 民主主義의 平等主義와는 兩立할 수 없는 것이다.

組織이 提供해 주는 모든 物心兩面의 利益은 階層的 地位 또는 身分體系의 地位에 相應하게 配分된다. 또 階層制의 階級이 上位에 屬한 地位일수록 大量의 權威를 保有함은勿論하고 이에 接近할 수 있는 사람의 範圍조차 階級에 따라 制限되는 경우가 있으며 따라서 이러한地位는 組織의 目標와는 違背되는 私個人의 目的을 위한 手段이 되기 쉽고 이로 말미암아 끊임 없는 闘爭이 誘發되기도 하는 것이다.

무릇 上級者の 役割의 特徵은 權利라고 하겠으며 그에게 義務가 있다면 그것은 部下의 權利와 相關關係에 있다. 反面에 下級者の 役割의 特徵은 義務이며 그것은 上級者の 權利와 相關關係에 있는바 그 義務는 服從과 忠誠과 尊敬과 또한 上級者の 拒否를 異議 없이 受諾할義務等이다. 오늘날의 民主主義 政治文化 風土에 있어서는 階層的 下級者の 基本權保障, 實績에 의한 處遇等이 強調되고 있으나 此種의 權利는 上級者の 權利와 乖離되기 때문에 事實上曖昧한 것이 되어 버렸다. 가령 西獨軍人法에서는 軍人은 모든 一般國民과 同一한 權利를 가지며 軍人의 諸權利는 軍事勤務에 必要한 範圍內에서 法律이 定한 軍人の 諸義務에 의하여 制限된다고 規定하고 있으며⁽⁴⁷⁾ 또는 同法에서 「軍人은上官에 對하여 服從하지 않으면 안된다. 軍人은上官의 命令에 全力を 다하여 良心的으로 그리고 即時 實行하지 않으면 안된다. 그러나 人間의 尊嚴性를 害하거나 또는 職務上의 命令이 아닌 것에 對하여는 遵守하지 않아도 不服從으로 되지 않는다」고 規定되고⁽⁴⁸⁾ 또한 日本自衛隊法에서는 「隊員은上官의 職務上의 命令에 忠實히 服從하지 않으면 안된다」라고만 規定하고 있는 것이다⁽⁴⁹⁾ 이 형듯 軍國主義國家였던 獨逸이나 日本이 戰後를 契機로 그 軍隊組織의 民主化를 위하여 努力하고 있는 것을 엿볼 수 있으나 軍隊組織의 組織原理에 비추어 그 民主化에는勿論 限界가 있다고 본다. 뿐만 아니라 民主主義의 傳統을 지닌 美國에 있어서 조차 民主主義와 自由主義의 教義가 官僚組織에 거의 影響을 주지 못했다고 主張되고 있는 것이다⁽⁵⁰⁾

(3) 身分體系와 카리스마性

階層的地位와 聯關係이 있는 大部分의 役割行爲는 服從 또는 威信과 關聯되어 있기 때문에

(47) 西獨軍人法 第6條.

(48) 同法 第11條.

(49) 日本自衛隊法 第57條.

(50) V. A. Thompson, *Modern Organization*, Alfred. A. Knopf, New York, 1961. p. 65, pp. 122 ff.
J. W. Thibaut and H. H. Kelley, *The Social Psychology of Groups*, New York, John Wiley & Sons, Inc. 1959. p. 278.

여기서 身分體系에 關하여 좀 詳細히 考察할 必要가 있다. 무릇 이� 階層的地位를 占하고 있는 者에 대하여 服從하고 아울러 尊敬하는 行爲에는 意識的이전 또는 無意識의이전 사람과 役割의 混同을 內包하고 있는 傾向이 있으며 이러한 役割 또는 官職과 사람의 混同은 一 種의 前近代的 現象으로서 가령 政治的 杠政이나 그 失敗의 原因이 指導者나 制度의 運營보다도 憲法이나 制度自體의 缺陷에 있다는 等의 思考方式이 그것이다. 이러한 官職과 사람의 混同에서 「카리스마的」charismatic 支配類型이 깃드는 것이며 事實上 身分關係는 本來 카리스마的 態度와 債例의 持續狀態라고 할 수 있다. 가령 古代에 있어 特定한 地位와 階級的 職位에 關하여 各種의 象徵을 操作한 것은 初期의 指導者の「카리스마」를 維持하기 위한 方便이었으며 封建時代의 家臣들이 그의 領主의「카리스마」를 維持하는데 가진 努力を 다하고 깊은 關心을 가진 것은 그들自身의 富와 權力を 包含한 特權을 守護하기 위한 것이었다.一般的으로 사람들은 卓越한 能力を 높은 身分의 사람의 것으로 돌리고 自己들이 모르는 모든 問題의 解決을 그들에게 要求하고 있는 것이다⁽⁵¹⁾ 그래서 이를 높은 身分의 사람들은 때때로 그럴듯한 言辯과 公共問題의 分析과 解決을 위한 假裝된 技術을 이끌어 내게 된 것이다. 그러나 實際에 있어 問題를 聽는 것은 幕僚專門家들이 아니었던가? 다음에 階層制에 在內하는 身分體系와「카리스마」性에 關하여 論하고자 한다

身分關係가 古來로 配分制度에 있어 支配的인 聯關性이 있음은 再論할 餘地가 없다. 事實上 身分이 높으면 높을수록 奉給도 많어지는 것이며 奉給이 身分의 職能을 遂行하고 身分階級의 象徵으로서의 役割을 한다고 해도 過言이 아닐 것이다. 또한 作業狀況의 條件이나 手當도 組織의 必要性에서 라기 보다는 身分을 基準으로 配慮된다는 것이 常識이다

一般的으로 身分制度는 階層制와 相應하는 것이지만 身分制度는 그미치는 影響力에 있어 階層的 服從의 體系보다 훨씬 廣範圍한 것이다. 그리고 階層的地位에 隨伴되는 威信의 程度는 階層的 地位가 높어질수록 急激히 增大되는 것이며 따라서 身分體系에는 神經過敏性이 어느程度 內包되고 그 誇張的性格에는 構造的이며 心理的인 要因이 在內하는 것이다.

地位上의 上級者가 能力上의 上級者로서 認識된다면 認識上의 安定이 促進되어 上級의 地位와 그 地位를 占하는 사람은 認識面에서 併合되는 것이다. 그리고 上級者가 흔히 下級者의 自由를 制限하고 그의 權力이 下級者의 野心을 抑制하는 경우에 敵意를 招來하기 쉬운 것이며 이러한 敵意는 服從과 兩立할 수 없기 때문에 때로는 犯罪를 저지르게 되는 것이다. 이러한 경우일수록 上級者는 下級者를 칭찬하여 懷柔하고 어루만져 주는것이 普通이며 여기

(51) Chester J. Barnard, "The Functions of Status Systems," "The Pathology of Status Systems" in D. C. Rowat, ed., *Basic Issues in Public Administration*, The Macmillan Company, New York, 1961. pp. 176—183, pp. 183—189.

R. K. Merton et al., *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1952. pp. 242 ff.

서 下級者는 흡족한 마음으로 上級者를 훌륭하다고 讀揚하고 나스며 여기서 上級者에 대한 服從을 부끄러워 하거나 또는 上級者와 對等하다는 마음을 아예 버리게 되는 것이다. 이러한 意味에서 階層的身分은 「후롬」 E. Fromm 이 말한바와 같이 反應形成(reaction formation)의 結果라고 할 수 있을지 모른다⁽⁵²⁾

그리고 一個人이 他人에게 認識되는 것은 大體로 그의 많은 役割의 結果이며 그의 威信은 그의 役割의 認識과 關聯되어 있는 것이다. 이러한 威信은 그가 하는 役割에 대하여 模糊하면 할수록 쉽게 維持되어 높이 評價가 된다. 한편 一個人의 威信이 그의 實際的인 能力에 土臺를 두고있는 경우일수록 그威信을 維持하기 위해서 不斷한 努力가 要求되는 것이다. 무릇 「카리스마」의 身分階級은 第三者에게는 神秘的인 것으로 느껴지기 때문에 專門的 能力에 土臺를 둔 身分階級보다도 보다 確實하고 一般的인 性質을 가진다. 따라서 上級者의 活動이 一般에 알려지지 않으면 안을수록 그 威信과 身分은 높이 보이는 것이다. 가령 直屬上官의 경우는 日常的으로 接觸하여 그가 하는 活動을 잘 알고 있기 때문에 下級者로서 그의 優越性을 認定하려들지 않는 法이다. 그러나 階層이 높아질수록 事情은 달라진다. 이러한 見地에서 보면 身分階級은 無知의 所致라 하겠다. 事實上 階層制自體가 戰略上 또는 다른 理由에서 通信을 制約하고 統制하고 있기 때문에 階層制의 上位階級일수록 그 活動에 關해서는 下級者로서 模糊하게 생각되는 것이며 이러한 模糊性이 所謂身分體系라고 하는 威信의 階層化를 維持하는 것이다.

그리고 사람에 따라 支配欲과 身分欲은 매우 다른 것이지만 階層制에 들어서면 사람들은大概相當한 支配欲과 身分欲을 期待하게 되는 것이다.勿論 그 支配欲이 物欲인 경우와 地位欲 또는 權勢欲인 경우를 생각할 수 있는바 專門家는 大體로 物質的 欲望을 追求하는데 滿足하며 따라서 服從志向性인데 反하여 地位欲이나 權勢欲을 追求하는 者일수록 支配志向性的 性格構造를 지니고 있기 때문에 階層制의 支配的 役割과 身分體系를 助長하는 傾向이 있는 것이다. 또한 階層制에는 各職位에 따르는 業務成果基準이 거이 없기 때문에 下級者들은 自身의 活動에 關하여 專門家의 滿足을 얻지 못할 뿐더러 사람이 特定組織에 오래 從事할수록 그 組織에만 必要한 專門家가되어 他組織에는 그만큼 所用없는 存在가 될므로 轉職의 機會가 적어지는 것이다⁽⁵³⁾ 여기서 不安全感이 增大하여 上級者에迎合하는데 神經過敏이 되며 이러한 雾圍氣가 下級者로 하여금 上級者에 대한 服從을 強要하는 意識狀況을 造成하는 것이다. 그리고 身分制가 경우에 따라서는 勤務에 대한 誘因作用을 하는것도 事實이나 그것은 모든 職員에게 公正히 活用되는 경우에 限한 것이며 적어도 身分制가 歪曲된 配分의

(52) E. Fromm, *Escape from Freedom*, New York, 1941. pp. 165—6.

(53) J. G. March and H.A. Simon, *Organization*, Graduate School of Industrial Administration, Carnegie Institute of Technology, 1961. pp. 100—102.

原因이 되는 경우에는 도리히 職員의 士氣를 沮喪시키고 連帶意識과 協同意欲의 低調를 招來하고 마는 것이다。⁽⁵⁴⁾

한편 組織內에서 特定한 階層的 役割을 거듭 遂行하는 가운데에 當事者는 그 個性面에 까지 影響을 받게되는 것이다. 即 사람들은 自己가 하고있는 職業의 사람이 되고 마는 傾向이 있으며 階層的 役割을 遂行하는 가운데 漸次 自身의 性格에 變化를 가져오고 나아가서는 自己認識을 달리하여 마치 自身이 事實上의 優者로서 尊敬을 받을 權利가 있는것 같은 错覺을 하게 이른다. 이와같이 하여 階層制의 上位職일수록 尊敬을 받고 높은 身分의 待遇를 받는反面 그 下位職일수록 그렇지 못하다. 그리고 身分體系는 價値 配分面에서도 直接關聯되어 身分이 높은 上位職者에게는 많은 報酬를 또 身分이 얕은 下位職者에게는 적은 報酬가 配分된다. 그結果 階層制의 中·下級職에서는 身分이나 또는 身分의 象徵에 關하여 거이 痘的으로 神經을 쓰게되며 支配欲과 身分欲이 強한 者일수록 不滿을 품게됨은勿論이다. 이런 見地에서 階層制下에서의 身分體系는 公正한 配分制度를 癡來하는 것이라 할 수 없겠다.

이와같은 階層制下에서의 身分體系는 우리나라와 같이 社會의 基本構造가 傳統的으로 家族制度를 土臺로 發展된 社會에 있어서 더욱 顯著하게 나타난다. 即 우리나라에 있어서는 階層制內의 上下關係가 단순한 職能的인 것이 아니고 어디까지나 身分的인 關係를 이루기 쉬운바 그만큼 上·下·左·右의 機能的 調整은 모다 人間的인 要素에 依해서 뒷 밭침되게 마련이고 따라서 派閥·頭目과 部下 關係, 緣故情實採用, 權威主義, 非正式的組織 및 形式主義手續節次等이 重要한 作用을 하기에 이르는 것이다. 이와 같은 狀況下에서는 설사 形式上으로는 組織이 整備되었다 하더라도 運用面에 있어서는 正式的 法規나 規則과의 사이에 큰 乖離現象이 露呈되게 마련이다.

이와같은 組織運用面에 있어 露呈되는 人間的 또는 情緒的 雾靄氣는 上官의 家父長의 支配에 對한 身分의 隸屬關係, 公私混同 및 官尊民卑等의 弊害를 助長하는 結果를 招來하는 것이다. 여기서 모든 組織內의 人間關係에 있어 成果(performance)主義(實績主義) 보다도 歸屬主義(ascriptivism) 그리고 普遍主義(universalism) 보다도 閉鎖的 個別主義(particularism)가 優勢하게 나타나지 않을 수 없는 것이다.

또한 우리나라의 私營的 企業組織을 概觀하더라도 거기에는 所謂 經營家族主義의 遺制를 觀念上 多分히 内包하여 모든 人間關係에 있어 恩情主義에 뒷 밭침한 血緣共同體의 體系를 形成하여 그 前近代性을 内包하고 있는 것이다

다음 階層制內의 身分體系와 關聯하여 「카리스마」의 支配樣式에 關하여 檢討하고자 한다 階層의 役割이 多分히 카리스마的 要素를 지니고 있음은 앞에서 示唆한 바와 같다. 事實上

(54) Peter Drucker, *The New Society: the Anatomy: of the Industrial Order*, New York, Harper & Brothers, 1950. pp. 92—5.
Moore; op. cit., p. 184

傳統的인 組織概念에 있어서는 언제나 「카리스마」의 役割을 假定하고 있었다고 하겠으며 가령 「막스·웨버」의 組織理論에 있어서도 그는 所謂 一元的 階層制의 徵表를 다음과 같이 握하고 있는 것이다. 即 모든 階層의 職位에 있는 者는 오로지 그의 階層的 直屬上官의 指示만을 받고 同時에 그自身만이 그의 直屬部下에게 指示할 수 있다. 이와같은 上下命令의 系統的一連의 指示는 分業(division of work) 即 組織을 形成하며 여기서 그 指示할 수 있는 階層的 權威는 一元的인 것으로서 委任의 過程에 依해서만 또는 委任의 方法에 依해서만 順次的으로 밑으로 옮겨지게 된다. 이리하여 모든 上官은 그의 部下로 하여금 所定의 業務基準과 下達된 指示에 따라 賦課된 命令을 責任지고 遂行하도록 監督한다. 여기서 모든 階層의 下官은 모두 그의 上官에 대해서만 責任을 지며 다른 누구에게 대해서도 責任을 지는 것이 아니다. 따라서 모든 權威는 階層的 頂點(top)으로부터 源源하여 順次的 委任에 依하여 下位로 옮겨지는 反面에 그 모든 責任은 階層的 末端에서 源源하여 直屬上官에 대해서만 責任을 진다는 것이다⁽⁵⁵⁾

이와같이 階層制에 在하는 것으로 握된 一元的 公式이 여러가지 點에서 「카리스마」의 假定에 立脚하고 있음은 再論할 餘地도 없는 것이다. 가령 階層制內의 어느 職位에서나 上官은 그의 部下들에게 일을시키고 指導할 수 있는 能力이 있다고 假定하는 것은 換言하면 그의 모든 所管活動分野에 있어 그의 모든 隸下專門家中에서 가장 有能하다는 假定이 되고 또한上官의 結果에 대한 責任의 觀念은上官이 그 結果를 豫測할수 있는 能力이 있는것 같아 믿어지게 하는 것이다. 그렇지 않다면 責任觀念은 儀禮的인 것에 不過할 것이다.

무릇 命令統一(unity of command)의 概念은 組織內에 있어 非階層의 專門家의 非正式的 役割의 効用을 否定하고 있으며 組織管理에는 오로지 上·下職位의 正式的役割의 階層制 또는 正式的 命令의 系統(line of command)만으로 充分한 것으로 握하고 있는 것이다. 그러나前述한 바와 같은 上官의 能力を 過大評價하는 假定은 現代官僚制의 階層的 高位職位의 複雜多樣化가는 機能에 비추워 그妥當性과 實證性이 疑問視되는 것이며 結局 「카리스마」化하고 있다고 아니할 수 없는 것이다.

이렇듯 上級者와 部下關係로서의 階層的 權威關係에는 本來 「카리스마」의 要因이 内包되고 있는 것인지만 特히 現代官僚制가 專門化過程을 促進함에 따라 官僚制內의 各種 專門家들은 非階層的 權威를 行使하는 機能的 地位를 갖추게 이르렀음을 注目하여야 한다

(4) 階層制의 一元性과 專門家의 役割

一般的으로 階層制에 있어서 上級者는 그의 下級者들로 하여금 一定한 活動範圍內에서 他

(55) 이와같은 一元的 組織概念은 Marshall E. Dimock, *The Executive in Action*, New York, Harper & Brothers, 1945. *The First Hoover Commission Report*, Washington, D. C., G.P.O., 1949. 等에서도 나타나고 있다.

者의 命令에 服從토록 命令할 수 있는 權限을 保有하고 있다. 곧 權限을 委任할 수 있는 것이다. 여기서 非階層的權威(nonhierarchical authority)가 形成되고 規定되는 것이며 이것은 實事上 組織의 專門化機能에 따라 또 그 必要에 依하여 限定되고 特別히 規定되는 것임으로 이 非階層的權威는 專門的幕僚에게 一旦 委任된 然後에도 必要에 따라서는 委任者が 撤回할 수 있음은 再論의 餘地가 없는 것이다

무릇 組織目標 達成을 위하여 專門化 또는 專門知識의 技術的으로 도움이 되고 要求되는 以上 이러한 專門的知識의 貢獻의 取捨與否의 決定을 專門가가 아닌 局外者の 判断에 一任 할 수는 없는 것이며 그리고 現代科學과 「테크놀로지」의 發達을 契機로 現代組織에 있어 專門家의 導入이 더욱 增大해지고 있음은 周知의 事實이다. 따라서 現代組織内에 있어서는 個人이 그의 上級者の 權威뿐만이 아니라 非階層的인 많은 專門的權威에도 服從하고 있는 狀況이 나타나고 있으며, 이러한 狀況은 勿論 命令統一(unity of command)의 原則을 뒷받침하는 階層制의 一元性을 無視하고 있는 것이라 하겠다. 그것은 設使 技術的으로 必要한 專門家에게 어떤 非階層的權威가 正式的으로 賦與된 것은 아니라 하더라도 組織内에서 專門家는 非正式의인 權力 또는 影響力を 發揮하게 됨으로서 一元의인 命令系統의 統一性을 違背하면서 實質上 二人以上的 主人에게 奉仕하게 되는 現象이 나타나기 때문이다.

그리고 非階層的權威는 本來 階層的權威로 부터 由來된 것이기 때문에 이는 恒常 階層制의 正式的인 命令服從系統에 適應하여야 할 制約를 받게 된다. 即 非階層的 權威에 不服이 있는 경우에는 部下는 그들의 共通의 上級者(幕僚專門家와 系線部下의 共通의 上級者)에게 呼訴를 할 수 있다는 것이다. 이와 같은 呼訴權이 專門化傾向으로 因한 階層制의 一元의인 命令統一의 原則에 대한 違背傾向을 緩和해 주는 것이 事實이지만 非正式의權力關係가 蔓延될 수록 此種의 呼訴權도 無力化되고 따라서 系線의 上級者도 專門家便에 더욱 기울어져 實質上으로 그 影響을 받게 되며 結局 正式的權利(formal right)關係는 實質의 動態의인 非正式의權力關係로 말미암아 그 姿態를 감추는 傾向을 免지 못할 것이다.

一般的으로 非階層的權威는 階層的權威와 比較하여 다음과 같은 特徵을 지니고 있는 것이다. 即 (1) 보다 限定的이고 (2) 個人的目標보다도 組織의 目標에 關聯되며 (3) 職位를 없애지 않고도 撤回할 수 있고 (4) 文化的樣相이라기 보다도 組織에 特有한 樣相이며 끝으로 (5) 恒常 正式的呼訴에 따른다.⁽⁵⁶⁾

이렇듯 正式的 階層制의 一元化概念으로는 專門化나 또는 非階層的權威의 委任을 說明할 수 없는 것이다. 傳統的組織理論에 있어서는 가령 「幕僚는 다만 忠告하는 것이고 命令하지 않는다」고 하나 이러한 哲學은 오늘날 한낱 擬制에 不過한 것이다. 한편 階層的權威는 上級

(56) V. A. Thompson, *Modern Organization*, A. A. Knopf, New York, 1961. pp. 76—77.

者로 부터의 委任에 의하여 創造된다고도 主張되고 있으나 앞에서도 言及한 바와같이 그와反對로 事實上 階層的權威는 文化的現象으로서 上級者와 下級者에 關한 文化的으로 由來된 役割現象이라고 할 수 있고 非階層的權威만이 上級者の 委任에 의하여 創造된 것이라고 할수 있겠야.

이와같이 正式的階層制에 立脚한 一元的 概念은 專門化의 事實을 完全히 無視하고 나아가서는 必然的으로 權利와 能力換言하면 決定을 作成할 權利와 일을 遂行할 能力を 混同하고 있는 것이다.

이와같은 混同은 日刊大衆新聞紙上에서 政治集團等의 首腦部의 行動을 記事로 다룰때도 흔히 나타나고 있으며 한편 過去一部 少數政治의 優越性을 正當化 하기 위하여 利用된 英雄論이나 選民思想에서도 나타나고 있는 것이다.⁽⁵⁷⁾

이러한 階層制의 役割은 종종 助長되며 흔히 組織體의 首長을 가장 能力を 具備한 人間으로 署名하고 있는 狀況下에서 發展되는 것이다. 이 狀況下에서는 首長의 役割에 龐大的 權利를 隨伴하며 徒록 身分制度下일수록 如斯한 役割을 遂行하는 當事者は 非日常的인 「카리스마」性과 權力を 具有하고 있다는 信念의 뒷받침을 받게 되는 것이다. 이리하여 오늘날 專門化가 促進됨에도 不拘하고 階層制의 役割이 組織的行動에 至大한 影響을 미쳐온 것이 事實이며 아직도 亦是 現代組織論과 特히 그 實際面에서 一連의 階層的役割이 固着되어 있음을 看過할수 없는 것이다. 가령 專門化의 利點을 極端히 強調한 나머지 組織體系의 混亂을 自招한 「테일러」 F. Taylor의 機能的管理論(functional management)을 例外로 하고라도 「골이크」 Luther Gulick 같은 美國의 代表的 學者도 그의 部署編成理論에서 階層制의 命令系統의 混亂을 가져오지 않는 範圍內에서 專門化의 効用을 強調하고 있음을 알 수 있는 것이다.⁽⁵⁸⁾ 그리고 階層制의 테두리에다 專門化를 強要하는 경우에는 特徵的인 組織方式으로서 所謂官僚制 Bureaucracy가 形成되는 것이라 하겠으나 이 官僚制內의 行動樣式은 大體로 專門化와 階層制間의 乖離로 因한 緊張關係에서 起因하는 것이다. 한편 專門化의 事實의 變動에 比해서 階層制한 文化的觀念의 變化는 훨씬 遲遲하게 進行되는 것이고 또한 이러한 階層制의 役割의 執着性은 납을 役割에 대한 既得利權이나 身分制度에 의하여 더욱 強化되는 것이다. 그러나 한편 階層的支配慾과 自治, 獨立 및 平等等의 文化的規範사이의 相剋不調和關係는 어

(57) 우리는 이미 Mosca, pareto 等의 所謂 élitist의 選民思想에서 天稟的인 精英論을 찾아볼 수 있으며 最近 「밀스」 C. Wright Mills가 그의 著 The Power Elite에서 所謂 “élite”的 概念을 經濟, 政治 및 軍事階層制內에서의 首班級 2.3名으로 構成되는 指導層으로 보는 見解에서도 權利와 能力を 混同하는 思想이 内在하고 있음을 알 수 있는 것이다.

(58) F. Taylor, *Shop Management* 1903. pp. 100—104.

金雲泰著, *行政學原論*, 1964. p. 30.

(59) L. Gulick and L. Urwick, *papers on the Science of Administration*, 1937. 15 ff.
金雲泰, 前揭書 pp. 195—200.

며한 形式으로나 緩和 될길이 있는 것이며 가령 前述한 바와 같은 共通의 上級者에 대한呼訴나 官僚機構나 또는 上級者의 「카리스마」的 過大評價나 또는 其他方法에 의하여 緩和될 수도 있는 것이며, 一般的으로 浪漫主義라는 것은 現實不滿에 대한 撫摩策이 될수도 있을 것이다.

(5) 階層制와 調整의 統合性

앞에서 言及한 바와같이 階層制는 正式的 權威(formal authority) 또는 階層的權力(Hierarchical power)에 依하여 遂行된 統合的調整(integrated coordination)⁽⁶⁰⁾을 制度化한 것으로서 階層的權力은 事實上 特定集團의 活動을 調整하고 統制할 職責을 가진 單獨의 統率者에 의하여 언제나 行使되는 것이다. 따라서 階層制는 一人支配型 또는 單獨制(monocracy, das monokratische Prinzip) 組織原理에 立脚한 것으로서 이것은 同一한 階層的地位에 있는 數人 또는 複數의 機關이 그 決定을 作成하고 그에 대한 責任을 지는 多數支配型 또는 合議制(polyocracy, collegium) 組織原理와 對照가 된다.

一般的으로 階層制에 있어서는 行政的決定이 單獨의 個人 또는 機關에 의하여 作成되고 數많은 職員이 相異한 階層水準에서 正式的 上下位階層關係에 의하여 統合되고 調整됨으로 單一의 價値나 要求 또는 行動指針만이 모든 狀況下에서 正統化되는 專制性和 獨裁性를 內包하는 것이다. 또한 이러한 階層制는 組織內의 모든 個人關係나 組織單位間의 關係가 正式的인 階層的權威에 의하여 上下垂直的 命令系統을 通하여 調整되는 所謂「統合的調整」 integrated co-ordination 을 土台로 하는 組織이다. 그러나 오늘날과 같이 行政組織의 專門化가 大規模로 促進되고 民主化가 促求되자 組織管理의 合理化와 人間關係의 圓滑化를 期하기 위하여 行政組織의 分權化가 要求되고 있는 것이며 따라서 組織內의 調整方式는 正式的인 階層的 權威만에 依存하지 않고 交涉,妥協, 折衷, 合意等을 通한 所謂「非統合的調整」 disintegrated co-ordination 을 폐할 必要가 있게 이룬 것이다.

事實上 現代모든 國家의 行政體制에는 正常的인 行政的 階層制内外에 「칼리지아」構造가 增設되는 傾向이 있어 行政的 分權化作用을 하고 있다. 即 「칼리지아」構造가 正常的인 行政的階層制내에 設置되어 있는 경우에는 그것이 系線에 대한 諮問이나 調整役割을 하던 또는 決定을 作成할 權限을 保有하던 間에 程度의 差는 있으나 垂直的인 分權化作用을 하는 것이며 그리고 正常的階層制로 부터 分離되어 獨立的機關으로 또는 附屬機關으로 行政上 獨立性을 委任받고 있는 경우에는 水平的分權化의 作用을 하는 것이다.⁽⁶¹⁾ 이와 같은 行政機關은 階層制內의 幕僚로서 或은 職務遂行上 獨立의 保障된 官廳으로서 또는 特定의 專門的인 技術的業務를 擔當하는 機關으로서 또는 系線에 대한 補助組織으로서 나아가서는 一般行政

(60) P. Meyer, *Administrative Organization*, NYT Nordisk Forlag Arnold Busck, Copenhagen, 1957.
pp. 16 ff. pp. 292 ff.

(61) P. Meyer, op. cit., pp. 241—319.

機關에 委任하기에 適當하지 않다고 立法府로서 생각된 特殊機能을 委任맡아 遂行하는 獨立機關으로서 設置되는 것이다.

한편 行政的階層制內의 行政單位가 階層上 最高機關의 影響力으로 부터 除外되어 垂直의 인 分權化現象을 나타내고 非統合的調整을 피하게 되는 경우 「마이어」 P. Meyer는 이를 不完全階層制(inconsistent Hierarchy or defective Hierarchy)라고 指稱하고 있다.⁽⁶²⁾ 即 前記한 바와 같이 階層制內에 「칼리지아」構造를 設置하고 있는 경우는 勿論하고 組織圖表上으로는 빈틈없는 徹底한 階層制같이 보이지만 組織單位間의 階層의 連絡關係가 明確히 規定되지 않고 있어 一部 組織單位가 階層的權威의 一元的統制로 부터 放置되어 實質上 分權現象을 나타내게 되는 경우를 包含하여 不完全階層制라고 할수 있는 것이다.⁽⁶³⁾

이러한 所謂 不完全階層制는 一貫의 徹底한 階層制가 專制性과 獨裁性을 内包하는 것과 比較할때 그 自體 一連의 長點과 더부러 本質의 缺陷을 지니고 있음은 再論할 餘地가 없는 것이다. 即 不完全階層制는 利益代表 및 專門家의 意見을 統合하고 組織構成員間의 協同과 士氣를 增進하며 이들을 教育 訓練하는데 도움이 될 뿐더러 나아가서는 政策의 持續性을 保持함으로서 機構의 安定度를 높일 수 있고 權力를 分散시키는데 도움이 되는 反面에 審議와 決定過程이 遲滯되기 때문에 非能率의이며 運營上 많은 費用이 所要되어 非經濟의이기도 하다. 그뿐만 아니라 때로는 政治的統制를 弱化하여 無責任을 助長하고 優柔不斷과妥協의 인 決定에 빠질 危險性도 内在하는 것이다.⁽⁶⁴⁾

各國의 行政體制가 어느 程度의 不完全한 階層制를 維持하고 따라서 어느 程度의 非統合的 調整方式을 採擇하고 있는가 하는 것은 그나라의 憲政理論이나 運營 및 政治構造 또는 여려가지 行政上의 環境的諸要因에 起因하는 것이라고 할수 있겠다. 가령 美國이나 「스웨덴」의 行政機構가 여러가지 形態의 不完全한 階層制를 많이 維持하고 있고 또 士聯 같은 全體主義諸國家에서는 徹底한 階層制를 土臺로 行政制度가 構成되고 있는 것은 이들 國家의

(62) P. Meyer, op. cit., pp. 256 ff.

(63) 實際問題로서 統合의인 階層制組織과 非統合의인 不完全階層制組織을 明白히 區分하는 것은 容易한 일이 아니다. 왜냐하면 어떤 한 機關이 다른 機關 또는 單位에 미치는 影響力이 큰 경우에는 兩者間에 거의 階層的權力이 介在하고 있는 것 같은 樣相을 보이므로 抽象的으로 어느限界에서 兩者를 區分할지 困難하기 때문이다.(P. Meyer, ibid., pp. 61—63).

(64) "Experimental Studies of Group Problem Solving Process", in Gardner Lindzey, ed.: *Handbook of Social Psychology* (Reeding, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1954) Vol. II.

Kelley and Thibaut는 group thinking의 長點으로서

(1) 過誤가 分散되어 그 影響力이 減退된다. (2) 熟考된 意見은 即席判斷보다 group member에 影響力이 크며 (3) 自信있게 表明된 意見은 影響力이 크며 大部分의 경우 보다 正確하다. (4) group member들이 問題의局面에 따라 專門化할 수 있다. (5) 全體로써의 集團이 보다可能한 解決을 하게 된다. (6) 通信의 必要性이 group member의 Idea를 明白히해 준다等을 列舉하고 있다.

特殊한 여러 事情에 起因한 것이다. 一般的으로 現代 國家에 있어서 政府의 規模가 膨脹하고 그複雜性이 增大하자 行政의 能率化와 더부려 그民主化가 要請되고 있음은 再論한 餘地가 없으나 特히 現代 行政機構의 階層的深度가 增大할 수록 行政的責任의 保障이 困難해지기 때문에 그 保障을 위한 가장 效果的인 方便으로서 階層的 權力を 通한 統合的調整이 促求되고 있는 實情이다.

그리고 가령 美國같은 多元的인 行政體制下에서는 葛藤의 正統化가 容認되고 競合의in 要求나 提案을 正統化할 수 있고 이를 위하여 效果的인妥協의 節次가 마련되어 있는데 反하여 가령 쏘聯같은 一元的인 行政體制下에서는 「푸톨레타리아」의 歷史的鐵則에 合致되는 行動만이 正統的인 것이다. 이러한 歷史法則을 看破할 能力은 오로지 共產黨만이 具備하고 있는 것으로 看做되고 있는 것이다. 따라서 거기에는 如何한妥協이나 去來의 節次도 正式으로 容認되고 있지 않고 있는 것이다. 그러나 우리 民主主義社會에서는 社會構造가 個人과 集團의 權利에 의하여 底礎되고妥協와 折衷을 위한 많은 制度的裝置가 마련되어 있다. 가령 複數政黨制, 選舉制度, 產業上의 各種 調整制度, 勞使協定等이 그것이다.勿論 實際問題로서 사람들이 같이 살고 같이 일하고 있는 곳에서는 어디에서나妥協이 不可避한 것이기에 암반 一元的인 行政體制下에서 徹底한 階層制가 뒷받침 되어 있다 하더라도 法超越的으로 또는 非正式的으로妥協이 事實上 어느 程度 이루어지고 있음을 否認할 수 없을 것이다. 더욱이 注目해야 할 것은 萬一 쏘聯에서 漸次 產業의 發展과 더부려 專門化가 促進될 수록 獨裁體制의 多元화와 自由化를 促求하는 契機가 되지 않을가 생각된다. 따라서 事實上 正式的制度面에서는 美國이나 쏘聯이 種類나 性質上 判異한 것이라 하더라도 兩國의 差異는 根本的으로 生產, 出生, 死亡, 收入, 犯罪, 教育, 選舉, 憲法·法制 및 小數者의 處遇等에 關한 資料에서 나타나는 것이 아니고 오히려 兩國에 있어서의 制度上 또는 道義上의 觀念에서 나타나는 것이라 하겠다. 即 重要한 差異는 正式的構造가 아니라 兩國民의 非正式的in 行動樣式에서 나타나는 것이라 할 수 있겠다.

六. 葛藤

여기서 우리는 階層制와 專門家의 兩役割間의 相互作用에서 蒼起되는 一連의 葛藤現象으로서 官僚組織內에서 造成되는 閉鎖主義(Particularism)와 普遍主義現象(Universalism), 組織目標遂行과 個人目標追求 및 葛藤狀況의 分類, 나아가서는 專門家의 役割防衛手段等에 關하여 檢討하고자 한다.

(1) 官僚組織에 있어서의 新舊의 組織形態

무릇 組織內의 構成員들은 最少限 共通의in 組織上의 目的을 志向하는 同時에 또한 個人的 目標도 追求하고 있는 것이며, 그리고 前者の 立場에서는 構成員의 能力, 權限, 技術等

이重要視되며後者의立場에서는各個人의動機附與가重要視되는것이라하겠다.그리고前者인組織의客觀的이고外在的인目標를志向하는活動이나其他諸關係는어디까지나手段的(instrumental)考慮에不過함으로參與者的個人的目標보다도오히려組織目標增進을위한效用性에따라主로評價되며마련이며따라서그行動과諸關係에있어서는合理化와技術化가要求되는同時에科學과「테크놀로지」에의하여底礎된다.이런見地에서그것은限定的(definite)이고特定的(specific)이며專門화의促進을反映하는것이다.一般的으로科學的原則이나「테크놀로지」의原則은普遍的인特徵을지닌것으로서그것은特定階級이나特定國民또는特定宗教等에만이排他的으로妥當한것이아니다.따라서組織管理上의手段의要因은合理化와普遍化를促求하는制度的風土에依存하는것으로서如斯한風土는바로科學과「테크놀로지」가發展하고官僚制가가장發達한產業化된現代先進諸國家에있어서무르익어있는것이다.

한편現代官僚構造內部에있어個人의私的目標와가장密接히關聯된것은手段的考慮보다도權利또는權威關係라할수있다.그리고如斯한諸關係는特定의이라기보다는無限定的(diffuse)이며理知的이라기보다는感情的(affective)이며또한普遍的이라기보다는閉鎖的(particularistic)인傾向이있으며따라서成績主義(performance or achievement)보다는歸屬主義(ascription)의傾向이있고그것은또社會構造나階層制의特質과關聯되고있는것이다.即客觀的인基準이缺如되어있는關係로下級者は많은그의important私的目標追求를上級者の恣意에依存하고있으며所謂業績이나「成績」merit自體는本質적으로主觀的判斷으로評價되는基準에不過하다.따라서上級者에대한下級者の義務는明確하게限定되거나또는個別的으로規定되기도보다는어디까지나曖昧하고無限定의性格을지니게된다.이리하여가령人物評定에있어서도客觀的이고普遍的인基準이問題가되지않고門閥과身分,個人의親疎關係,外觀,慣例,衣裳,姻戚關係,社會的階級,先後輩의先任序列과長幼有序의優劣意識,性別,宗敎,地域의出身成分,國籍,學問等의各種閉鎖主義의規範이評定의基準으로서利用되며마련이다.그럼으로組織內의特定個人이그의私的目標를實現하기위하여서는下級者로서는어떤技術的能力보다도上級者の비위를마치는것이첩경인것이다.

이로서보건대우리는現代型의組織內에서의各種活動이나諸關係는現代科學과「테크놀로지」의普遍主義에依據하여細密히規制되는反面에이들活動이나諸關係가曖昧하게만이規制되어特定의이라기보다는無限定의이고閉鎖主義의基準이支配하고있는또하나의낡은傳統的組織型態가 있음을發見하게된다.即前者는새로운型態이고後者는낡은組織型態로서⁽⁷⁰⁾現代官僚組織은先後進의開發程度에따라程度의差異는있으나이들新舊의兩型態를混合하고또한專門화와階層制를混合하고있다고하겠다.

특히 우리나라와 같은 傳統的社會의 官僚組織에는 精神論的 自然崇拜의 原始宗教인 「야마니즘」과 格別히 儒教의 教理의 影響을 많이 받고 있어 이와 같은 韓國의 傳統性은 官僚組織의 合理的 能率化와 實證的 科學化를 阻害하고 있으며 아울러 官僚組織을 包含하여 우리나라의 모든 社會構造에 뿌리깊이 浸透하고 있는 權威主義的 前近代性⁽⁷⁰⁾ 그 民主化와 近代化에 큰 障害가 되고 있음을 再論할 餘地가 없는 것이다.

(2) 專門化에 따르는 權限의 委任

무릇 組織이 膨脹하고 複雜화됨에 따라 無數한 特定事業企劃에 有能한 技術專門家들이 各己 所定의 業務를 合理的으로 分擔하며 組織目標遂行을 위하여 協同한다. 앞에서도 論及한 바와 같이 組織構造를 決定하는 것은 上級者의 權利이지만 組織의 專門化가 複雜하게 促進됨에 따라 그 上級者는 漸次 技術領域의 職務遂行能力을 壓失하게 됨으로 그의 權利를 下級專門家에게 委任하게 된다. 即 階層制의 原則에 依하면 上級者는 組織目標遂行을 위하여 業務를 分類하고 分擔하여 組織을 構成하는 權利를 保有한다. 그가 業務活動을 어떻게 集權化하던 또는 部下들의 相互依存關係를 如何히 形成하던 그것은 本質적으로 政治權力換言하면 特惠를 附與하는 個人的權力으로서 반드시 어떤 公式이나 또는 業務基準따위에 의하여 制限되는 것은 아니며 그것은 政治過程이라고 하겠다. 이리하여 如斯한 政治權力은 官僚政治를 助長하게 된다. 그러나 이러한 政治權力도 專門化의 必要에 따라 合理的으로 行使되는限 그 것은 技術的 requirement를 形式上이나마 正統化하고 나아가서는 技術的인 諸關係를 公式化하는데 도움이 되는 것이다.

이렇듯 官僚組織內에서의 業務分擔이나 事業企劃의 樹立은 執行機能이지만 上級者の 命令에 의하여 의루워지는 경우는 드물고 實際問題로서 上級者は 다만 通信의 通路로서 奉仕하고 있는데 不過하다. 또한 事業上의 革新的改革을 正式으로 確認하는 것도 上級者の 權利에 屬하지만 이 上級者の 確認은 形式에 不過한 것이고 어떤 提案의 技術的妥當性을 뒷받침해주는 것은 專門家の 意見이 土臺가 됨으로 革新事業自體는 大概 專門家の 機能이라고 할 수 있다. 即 그 새로운 企劃이 專門機構나 教育上의 教科課程에서 淵由할뿐더러 그에 關한 새로운 情報나 資料가 專門的見地에서 解釋되고 專門的活動의 뒷받침을 받어야 하는 것이다.

(3) 組織目標의 實現過程

一般的으로 組織內의 問題의 適切한 解決에는 有用한 通信과 技能이 繫要한 것이고 專門家들 사이의 通信이 圓滑할 수록 이들의 相互協助關係는 더욱 促進되는 것임으로 이를 위하여 專門化된 用語와 情報分析을 위한 有益하고 簡略한 範疇를 發達시킬 必要가 있다. 이령듯 適切하고도 信憑性 있는 通信일수록 專門家の 相互協助關係를 增進하기 때문에 通信에 있

(70) Talcott Parsons, *Essays in Sociological Theory, Pure and Applied*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1949. ch. viii.

어서는 階層制의 正式的 通路(formal channel)보다도 專門家들 間의 非正式的 通信通路가 더
속 有用하고 繫要한 것이다. 即 高度의 專門化의 結果로서 正式的通信通路는 輻輳하여 不圓滑할 뿐더러 오늘날 그것을 技術的으로도 効果 있는 通信役割을 하지 못하게 이르렀다. 그뿐
만 아니라 이 正式的通路에는 各 階層의 通信所마다 檢閱과 監督을 받을 機會와 動機가 介在
하기 때문에 아주 信憑性이 없어진다. 따라서 그만큼 專門家의 通信通路가 効果的인 것으로
代用되는 것이다. 그러나 이 專門家의 通信通路는一般的으로 公認되거나 또는 階層制에 의
하여 正統化된 것이 아니기 때문에 大概 不法의하거나 或은 不正한 경우 조차 있는 바로서
神話나 憲制에 의하여 默認되고 있을 뿐이다.⁽⁷¹⁾

이와같이 組織目標遂行과 組織內의 諸般問題解決은一般的으로 專門家の活動으로 推進되며 그리고 이들 專門家の活動은 個人活動이라기 보다는 集團活動이며 또 專門家集團의 決定은 거이 全員一致合意에 依하여 이루워질 必要가 있기 때문에 이런 意味에서 現代組織은
全員一致의 集團의 合意에 의하여 組織目標를 決定하고자 努力하는 것이다.⁽⁷²⁾ 이와는 反對
로 個人の 私的目標나 雇傭者の 野心이 介在되는 問題에 있어서는 專制的인 階層의決定이
原則이라 하겠다. 무릇 앞에서도 論及한 바와 같이 集團의決定(group decision)이나 또는 「칼
리지아」構造는 專門化와 相互依存的協助에 따르는 必然的인 結果이며 또한 現代官僚組織이
高度로 專門化됨에 따라 專門家の 意見을 統合할必要에서 集團合意制와 그리고 行政體制內
의 圓滑한 調整을 위하여 相互依存的協助關係가 切實히 要求됨은 再論할 餘地가 없다. 集團
合議制가 組織上의 問題解決方法으로서 一人支配型의 單獨制에 比較하여 좋은 特徵을 많이
가지고 있는 것도 事實이지만 적어도 官僚構造에 있어서는 集團合議制의 效用이 徒은 制約
을 받는 것이다.一般的으로 集團의思考過程에는 集團의凝結力이 必要한 것이라고 集團成員間
의凝結力이 強할수록 成員相互間의 理解가 增進되고 緊張을 緩和하고 自發性과 創意性을
助長하고 나아가서는 協調心을 鳴揚하게 되는 것이다. 그러나 組織內에서 自發的이고 非階
層의이며 非正式的인 많은 集團의決定이 끊임없이 이루워지고 있지만 적어도 組織上의
公式的決定은 階層的으로 構成된 集團內에서 이루워지는 것이다. 따라서 如斯한 正式的인
集團의決定過程의 階層構造를 음에 하려고 하여도 事實上 階層制는 存在하는 것이며 모든
集團成員이 그階層制에 關聯되어 있는 것이다. 따라서 成員 個個人의 私的目標에 대한 階層
의統制로 많미암아 集團狀況下에서는 모든 言行이 組織目標와의 關聯性의 見地에서 뿐만 아
니라 個人の 私的目標와의 關聯下에서 評價되지 않으면 안되는 것이다. 그리고 官僚制下에
있어서는 모든 觀念이 客觀的 基準만에 의하여 判斷되는 單純한 意見이나 觀念이 아니고 거

(71) V.A. Thompson, *Modern Organization*, pp. 138—151. Alfred.A. Knopf, New York.

(72) J. G. March and H.A. Simon, *Organizations*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1958. P. 118

기에는 主觀的價值 判斷이 加味되게 마련임으로 이러한 狀況은 本質的으로 協同的 이라기 보다는 競爭의이다. 또 이러한 競爭意識은 集團의 連帶性을 阻害하고 따라서 集團目標追求를 위하여 專門化를 促進하고자 하는 集團能力을 萎縮시키는 結果를 招來한다.

一般的으로 階層構造集團에 있어 決定作成 過程을 보면 階層의으로 優越한 職位에 있는 者가 優先 問題를 提起하고 解決의 方向까지 暗示하여 初段階의 이니시아티부를 獨占하게 되는 것이며 가령 上級者가 「우리는 이러한 목적을 위하여 오늘 이모임을 갖게 되었다」고 宣言한 경우에 다음 段階의 決定作成 過程⁽⁷³⁾의 歸趣는 거이豫定된것과 마찬가지이며 이러한 集團狀況下에서는 真正한 意味의 集團的 合意나 決定이 거이 있을수 없는 것이다. 무릇 成層化된 集團이나 또는 階層集團內에서는 높은 身分이나 威信일수록 集團的 影響을 威壓하고 集團內의 他成員에 대한 肯定的 또는 否定的 相互 統制力を 增強하게 되는 것이다. 따라서 集團은 그 높은 身分과 威信을 保有한 優位者에게 따르지 않을수 없는 것이다. 이와는 反對로 非成層化集團에 있어서는 他成員의 肯定的 또는 否定的 反應은 그 自體 組織目標實現을 위해서 뿐만 아니라 集團의 真正한 合意를 形成하는데 構成의으로 作用하게 되는 것이다 따라서 真正한 意味에서 集團的合意에 의한 決定은 正式的 階層制集團에서는 있을 수 없고 오로지 非階層의 集團狀況下에서 만이 그것이 可能하다 하겠다.

例컨대 正式的 構造가 없는 集團에 있어서는 創案의 提供者가 集團均衡에 대한 最大의 威脅이 됨으로 때로는 敵愾心을 불러 이르킬지도 모르나 集團成員들은 結局 그를 集團의 指導者로 看做할 可能성이 많으며 이와는 對照의으로 正式的 構造集團에 있어 創案의 提供者는 二重의 危險의 存在로 看做된다. 即그는 集團內의 既存의 權力과 身分의 配分關係를 轉覆시킬 뿐만 아니라 그의 同僚에 대한 競爭의 威脅者이기도 하기 때문에 이러한 者는 集團內에서 壓制를 받고 排斥을 當하기 쉬운 것이다.⁽⁷⁴⁾

그럼으로 正式的인 階層構造集團內에서 集團的 合意에 의한 實効性있는 決定을 作成하는데는 여러가지 隘路가 있음은 不認못할 事實인바 如斯한 階層集團狀況下에서라도 보다 實効性있는 集團的 決定을 作成하기 위하여 留意할것은 組織의 成功을 위하여 重要한 問題일수록 集團의 正式 合意로서 決定되어야 할것이로되 아울려 專門家를 最大限 活用하여 重大한 決定權 일수록 可能한 限 非階層의 專門家 集團에게 實質上 委任되도록 할것이며 그리고 階層

(73) 集團에 있어서 問題解決過程(problem-solving process)을 三段階로 区分한다면 첫째段階는 問題의 宣言과 定義規定을 包含한 方向設定(orientation)이며 둘째段階는 評價 또는 關聯된 價值와 規範의 設定이고 셋째段階는 決定 또는 解決에 影響을 미치는 意圖下에서 統制를 加하는 것 等이다.

Robert F. Bales: "The Equilibrium Problem in Small Groups", in Talcott Parsons, F. Bales, and E.A. Shills, *Working Papers in the Theory of Action*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1953, pp. 111—63.

(74) W.H. Whyte, Jr., *The Organization Man*, Garden City, New York, Doubleday & Company, Inc, 1957, pp. 143 ff.

의의 決定權限의 行使에는 언제나 自制와 儲重을 期하고 成員의 自發的이고 能動的인 參與를
꾀하여 所謂 權力의 經濟를 期하여야 할것이며 다음 正式的 官僚主義 決定에는 때와 場所에
따라 그 實効性에 언제나 限界가 있다는 것을 認識하여야 하며 나아가서는 大部分의 組織
의 効果的 決定過程은 各種 神話나 擬制에 의하여 粉飾되어 이것이 特定文化圈의 階層權限
의 特徵을 象徵하고 있음을 認識하여야 하는 것이다.

(4) 個人的 目標의 追求

다음에 우리는個人이 組織을 通하여 그의 私的目標를 成就하는 組織現象에 關하여 檢討
하고자 한다. 무릇 專門化 現象은 보다 滿足스러운 生活을 追求하려는 適應過程에서 나타난
것이라고 하겠으나 이것은 組織內에서의 競爭을 緩和시켜주고 나아가서는 個人的 體質과 趣
味에 알맞는 活動을 하게끔 하는 機能을 遂行하고 있다고 할수있는 것이다. 이러한 見地에
서 組織은 個人目標를 充足시키지 않으면 안되는 것이며 따라서 組織은 公的目標遂行을 위
하여 마련된 權力, 能力, 權利等의 配分體系 일뿐더러 個人目標를 達成하는 手段이기도 한
것이다.⁽⁷⁵⁾

이와같이 組織은 그모든 構成員의 個人的欲求와 動機를 充足시켜주는 能力を 가추고 있어
야 함으로 이點에 있어서는 階層制의 原則과 調和되어야 하는 것이다. J.G. March 와 H.A.
Simon은 個人의 職務上의 滿足을 獲得할수 있는 條件으로서 (1) 그 職務가 高水準의 技能
을 要求하고 (2) 그職務가 多樣的인 變化있는 活動을 要求하고 (3) 그職務가 性質上 個人
의 自尊心과 嗜好에 符合되고 (4) 그職務遂行이 하나의 經歷으로서 看做될수 있고 (5)相當
한 程度의 自律的 決定이 容納되고 (6) 職務諸關係의 豫測可能性이 높고 (7) 그 職務에 대
한 組織上의 規制가 적을것等을 들고 있으나⁽⁷⁶⁾ 要컨대 어떤 職務가 個人에게 身分과 機能
과 또 그自身의 運命에 대한 權力 또는 統制力を 마련해주는 경우에 그程度에 따라 個人은
그만큼 職務上의 滿足(job satisfaction)을 獲得할수 있다고 하겠으나 이러한 要件은 모두 部
下들의 活動을 割當하고 그들을 監督하는 立場에 있는 上級者の 權利와 衝突하게 마련인 것
이다. 그리고 上級者の 專斷的 命令權이 獨立을 尊重하 하는 文化的規範과 衝突할수도 있
고 또지나치게 服從을 바라는 權利는 個人的 平等과 尊嚴性이란 基本的 人權理念에 違背될
수도 있는 것이다 또 이러한 文化的 遺習은 勿論 國家에 따라 相違한바 이다.

이리하여 階層制內에서는 構成員들이 職務上의 滿足을 充足시킬수 있는 機會는 아주적
고 그보다도 權威의 態意的인 行使에 흐를 傾向이 大端히 濃厚한 것이다. 그리고 이러한 傾
向은 階層制의 上層地位로 올라감에 따라 職務의 專門的 要素가 漸次 稀薄해지기 때문에

(75) J.M. Pfiffner and F.P. Sherwood, *Administrative Organization*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1960. pp. 371—384. ch. 20. The Fusion Process.

(76) James G. March and H.A. Simon, *Organizations*, op. cit., 1961. pp. 76—77, 94—97.

顯著하게 나타나는 것이며 따라서 結局 階層的地位는一般的으로 權力과 金錢과 威信等의 私的目標追求에 執着하는 傾向을 露呈하게 된다. 또한 階層的職位에 專門的要素가 稀薄해질수록 職務遂行의 成果基準을 設定하기가 困難해지는 것이며 이럴수록 上級者は 보다 公然하게 權力과 金錢과 威信의 分配와 私的報償을 態行할수 있는것이며 여기서 如斯한 上級者の 個人的目標의 充足은 無制限으로 蔓延되여 官僚氣風을 混濁케하고 偏善과 阿附等의 現代官僚主義의 風土病을 가져오게 하는 것이다. 이러한 官僚氣風은 階層制의 上層에 올라갈수록 顯著히 露呈되는 것이다 上級者が 職務外의 私的欲求追求에 汲汲하고 事實上 部下에게 寄生하고 있는테서 오는 不安全感으로 말미암아 官僚主義 病理現象으로서 지나친 形式主義와 沒人格化, 지나친 規律의 嚴格化 및 지나친 統制監督을 結果짓게 되는 것이다.

이와같이 階層的權利의 濫用은 專制的支配 또는 官僚主義病理로서 지나친 統制와 監督을 가져오며 또 階層的 地位에 있는 者는 自身의 地位에 關한 不安이나 自身에 대한 專斷的抑壓은 不快하게 생각하지만 部下된 立場에서 直面하게 되는 이러한 역울한 處地에 대해서는 無感覺한 것이다.勿論 階層制의 上級者の 이러한 專斷的抑制가 當然한 것으로서 默認 또는 容認되고 있는 文化的으로 後進의인 社會를 생각할수도 있으나近代化되고 民主化되는 過程에 있는 社會에서는 如斯한 行動樣式은 容納되지 않을 것이다.

특히 우리나라에 있어서는 李朝專制時代와 日帝殖民時代를 通하여 오랫동안 統治者에 대한 滅私奉公의 精神과 忠實無定量의 勤務가 強要되고 絶對의인 命令服從關係가 傳統적으로 形成되어온 것이며 마치 解放과 더불어 民主主義制度가 導入 普及되자 前近代의in 要素가 漸次 除去되어 가고 있음은 事實이나 아직까지도 오늘날 우리나라의 行政官僚制內部에 이러한 낡은 身分的秩序가 溫存하고 또한 그러한 身分制의 支配服從關係를 뒷받침하는 所謂 特別權力關係理論이나 苛酷한 服務規律思想이 오늘날 形態를 바꾸워서 殘存하고 있음을 否認할수 없는 것이다.

무릇 絶對主義의 階層制下에서와 같이 上級官職保有者에 대한 身分的隸屬의 秩序가 確保되고 上級者가 公式的通信(official communication)을 獨占하여 部下들에게 適切한 情報提供을 拒否할뿐 데려 上級者에 대한 一切의 反對行動을 不許하는等 여러가지 外的強制가 加해지고 있는 경우일수록 部下들의 私的目標나 滿足追求가 阻害當할 뿐더러 그들의 方向感覺을 잃게하고 疎外心理와 葛藤을 惹起하며 나아가서는 自身의 活動과 全體와의 關係를 認識하지 못하게 하여 能動의in 協同을 不可能케 하는 것이다. 따라서 적어도 民主化를 促求하는 文明社會에서는 構成員 또는 部下들에게 適當한 通信과 情報를 提供하고 部下들의 個人的欲求追求를 容認하고 그들의 創意性있는 協同을 促求하는 것이 組織管理上 効果의이라 하겠다. 그러나 組級內에서 그 構成員들이 個人的目標 또는 欲求를 追求하는 것 自體가 階層制原則에 대한 背離가 되는 것이나 特히 所謂 成功이란 文化概念을 如何히 認定하고 適用

하느나에 따라 그 背離는 가장 深刻해질수도 있는 것이다. 即 所謂 成功을 蕩財와 同一視할 수 있을지 또는 地位나 名譽나 또는 身分이나 社會的威信과 同一視 할수 있을지 이것은 全的으로 文化圈에 따라 相違하다고 하겠으나 가령 西歐文明에 있어서는 宗教改革以來로 成功을 競爭의이고 個人主義의用語로서 相對的인 社會的威信이나 身分을 意味하는 것으로 解釋하여 왔다.⁽⁷⁷⁾

그리고 農業傳統社會에 있어서는 土地와 財貨가 本來 身分의 附屬物임으로 身分과 社會的威信을 높임으로서 土地와 財貨도 增殖할수 있다.⁽⁷⁸⁾ 또한 後進社會에서는 經濟, 社會, 政治, 行政의 諸過程이 複合되어 未分化狀態에 있기 때문에 地位나 身分이나 社會的名譽 또는 威信, 經濟的富나 收入等이 傳統的으로 社會에 強力한 뿌리를 박고 있는 政府官僚制의 獨占物이 되고 있는 것이다. 따라서 政治權力を 掌握한者, 所謂 벼슬을 한者 또는 政府의 權勢있는 重要한 地位에 앉은者에게 社會의 身分과 名譽와 財貨等이 따르게 마련인 것이다.⁽⁷⁹⁾ 이리하여 官僚的階層制에는 初期의 「카리스마」의 指導者와 그의 陪臣 그리고 傳統的君主와 貴族 및 高位高官과 그 家族들의 傳統的인 權利와 特權이 繼承되어 왔으며 따라서 오늘날 成功이라고 하는 것은 先後進의 文化圈에 따라 程度의 差異는 있지만 一般的으로 社會通念上 階層上의 成功을 意味하게 된 것이다. 이와같은 狀況은 勿論 專門家에게는 甚히 괴로운 것이 아닐수 없을 것이다. 왜냐하면 그들은 많은 사람中에서도 技能을 體得함으로서 支配欲을 充足해왔으나 이들은 그自身의 專門的職業을 버리고 階層制의 競爭에 뛰어들지 않는限社會的으로 認定받는 成功이 拒否되기 때문이다.⁽⁸⁰⁾ 따라서 이러한 成功概念이 階層制에 適用되는 경우에는 現代官僚制에 普及되고 있는 知能, 創意性 및 技能等의 退化를 免치 못할 것이다.

如何間에 階層制下에서는 그 地位에 따라 身分이 定해지고 이 身分制度에 의하여 權力, 收入, 威信 및 有利한 機會와 結社等 重要한 個人的欲求를 充足시키고 있는 것이며 事實上 階層的地位에 있는 者일수록 組織을 操作하여 그들自身의 個人目標를 追求할 機會가 많은 것이다. 가령 組織內에서 權力を 戰略的으로 行使함으로서 下級者の 私利追求를 助長 또는 妨害하던가 公式的通信網을 操作하던가 또는 上官의署名을 惡用하던가 無事安逸을 企圖하는 等 여러 方法을 通하여 그러한 機會가 많은 것이다. 여기서 結局 不正과 疑惑이 싹트게되고 下剋上意識이 造成되는 것이며 나아가서는 構成員間의 協同의 意慾과 能力を 姦縮시키고 따

(77) Rollo May, *The Meaning of Anxiety*, New York, The Ronald Press Company, 1950. pp. 215 ff.
行政論叢, 서울大行政大學院, Vol. 2, No. 1, pp. 29 ff. Abram Kardiner, *The Psychological Frontiers of Society*, New York, Columbia University Press, 1945.

특히 美國에 있어서는 身分의 가장 支配의인 象徵이 金錢이었기 때문에 成功을 흔히 돈벌이(making money)와 同一視하여 왔다.

(78) 行政論叢, 서울大行政大學院, Vol 2, No.1, pp. 29 ff.

(79) 前揭行政論叢, pp. 37 ff.

라서 專門化의 展望을 暗澹케 하는 結果를 招來하는 것이다.

이와같이 階層制에 있어 身分制度에 따르는 私利의 追求가 慢行되고 거기다 또 所謂 成功을 階層制內에서 追求하는데 汲汲한 狀況下에서는 勿論 成績主義(merit system)에 依據한 合理的人事行政이 實現될 餘地는 없는 것이다. 여기서는 人物評定의 基準이 어떤 客觀的인 能力이나 資格보다도 上級者の 主觀的判斷에 依存하여 가령 身分의 保證可能性 幹部陣에 대한 忠誠程度와 同質性 또는 親疎關係, 其他 情實關係가 基準이 된다.⁽⁸⁰⁾ 따라서 現代의 大規模官僚組織은 그 構造나 性格上高度의 組織의 同一性을 갖추지 못하게 되었으며 또한 分派와 對立의 要素를 游存하게 되었으며 여기서 集團의 組織의in 協力과 凝結의 土臺가 衰失되고 있는 것이다.⁽⁸¹⁾

이와같이 現代組織의 階層制의 上層部를 차지하는 少數者가 利己的인 特權이나 特典 權力나아가서는 所謂 成功을 거의 獨占하고 있는 反面에 다른 無數한 構成員들은 그들의 社會的 尊敬도 身分도 아주 認定조차 받지 못하고 否定當하고 있는 結果를 白來하였으며 이러한 結果로 말미암아 專門化的分業을 增進해 주었던 一種의 社會連帶性(Solidarity)의 基盤을 衰失케 하고 있는 것이다.

(5) 階層制內의 葛藤

現代組織에서 組織目標와 個人目標를 成就하는데 있어 專門家の 役割과 階層制의 役割사이의 關係는 葛藤의 分析을 위한 基礎가 되는 것이다. 一般的으로 行政官僚制 内部에 있어서의 垂直的인 階層制權限體系의 存在는 其自體 葛藤과 「색순알리즘」의 契機가 되는 것이며 거기다 現代社會에 있어서의 人間生活의 複雜多樣化에 對應하여 行政機能의 專門分化가 促進되자 組織의 規模가 擴大 複雜化되었고 또한 組織의 形成目的, 環境, 時期, 構成員, 受益者等等의 相違에 依하여 그 構成原理도 多樣化해졌기 때문에 必然的으로 競合 또는 葛藤의 問題가 發生하였으며 때로는 各部處間의 또는 同一部處內의 各機關間의 競爭으로 因한 權力鬭爭이나 意見對立 때로는 階層制 内에서의 地位나 身分의 向上追求 때로는 管理階層과 外部의 勞組 및 職能團體같은 利益集團間의 衝突 또 나아가서는 幕僚와 系線과의 對立 摩擦等으로 因한 葛藤問題가 發生하게 되었다. 더욱이 우리나라의 行政官僚制에 있어서는 各部處間 또는 同一部處內의 各機關間의 對立 軋轢이 甚하여 組織管理上 圓滑한 橫的調整을 期하지 못하고 있으며 또 이러한 對立이 있는 경우에는 代議體制下에서 議會 또는 民選大統領의指導力を 通하여 國民意思의 結集에 의한 統合을 期하여야 함에도 不拘하고 所期의 成果를 올리지 못하고 오히려 議會는 議會대로 各分科委員會別로 各己 該當 所管部處機關의 利益關

(80) W.E. Moore, *Industrial Relations and the Social Order*, New York, The Macmillan Co., 1951. ch.,vi.

(81) J.G. March and H.A. Simon, op. cit., pp. 63, 74.

C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, Inc. 1957. ch. vi.

係에만 執着하여 그 部分의 利益만을 摊護하고 있고 또 行政各部處의 長官은 大體로 行政長官으로서의 資格과 國務委員으로서의 資格을 兼任하여 政策形成過程에서 全體의 利益보다 所管部處의 利害關係에만 執着하는 傾向을 露呈하고 있는 것이다. 가령 各部處間의 對立의 例로서는 海務行政을 둘러쌓고 交通部의 海運局과 建設部의 港灣課間에 水力發展業務를 둘러쌓고 建設部와 商工部間에 水利干拓業務를 둘러쌓고 建設部와 農林部間에 葉煙草生產業務를 둘러쌓고 農林部와 專賣廳間에 住宅業務를 둘러쌓고 建設部와 保社部間에 學徒兵役關係로 文教部와 國防部間에 行政監察의 限界를 둘러쌓고 監查院과 行政各部處間에 金融通貨管理問題를 둘러쌓고 韓國銀行과 財務部間에 地方行政의 人事 및 財政問題를 둘러쌓고 地方行政의 監督官屬인 內務部와 다른 關係部處(例컨데 文教部, 農林部, 商工部, 建設部等)間에 그리고 計劃과 執行의 限界問題를 둘러쌓고 經濟企劃院과 다른 經濟部處間에 나아가서는 地方行政의 指導體系와 業務分擔, 人事 및 財政問題를 둘러쌓고 그 監督官屬인 內務部와 農林部, 商工部, 文教部, 建設部等 關係部處間의 年來의 對立等이 나타나고 있는 것이다. 其外로 우리나라 行政官僚制內에서 憬起되고 있는 對立紛爭 및 葛藤의 弊害를 여기서 一一히 列舉할 餘地는 없으나 다만 그러한 弊害의 一般的 要因은 우선 組織外在的인 諸條件으로서 가령 여러 社會制度間의 繁張⁽⁸²⁾이나 個性을 特徵지우는 一般社會條件이나 그리고 組織內의 여러 成員이 各己 여러 對立的인 外部集團에 加入하고 있는 경우든가 또는 種族 및 宗敎的態度 나아가서는 行政官僚制에 대한 外在的인 民主統制의 缺如⁽⁸³⁾等을 들을수 있겠으며 이以外로도 組織內在的인 階層의 權限의 體系, 身分體系, 專門化體系, 通信體系 그리고 社會의 特殊한 文化型에 뿌리박은 後進的인 特權性等을 생각할수 있다고 본다. 다음에 우리는 組織內在的인 官僚制의 特權的性格과 階層의 權限의 體系, 身分體系, 專門化體系, 通信體系等으로 起因된 葛藤現象에 關하여 次例로 檢討하고자 한다.

一般的으로 後進的인 傳統的社會의 官僚制에는 特權的 性格이 殘在하는 것이다. 그리고 이녀한 特權性은 上, 下階層間에 나타나 上官은 그의 隸下部下를 마치 家庭에서의 子女나 또는 同生같이 생각하는 風潮가 助成되거나와 또한 對國民의 關係에 있어서도 愚民觀에 뿐

(82) 가령 우리나라에서는 傳統的인 社會制度가 오랜歷史를 通하여 發展되어온 (例 家族制度)反面에 解放後에는 政治, 經濟, 教育等의 制度가 外國의 影響을 받아 各己 獨自의으로 設置되었기 때 문에 이를 각制度間에 共通된 價値도 一貫性도 없는데서 制度間의 相互不信이 造成되고 制度間의 相互依存關係가 成立될餘地가 없는 것이다. 여기서 制度間의 重複性과 役割代行性이 态行되고 이로 말미암아 行政官僚制의 不安定性과 葛藤을 助長하게 되는 것이다.

(83) 가령 우리나라에서 보다시피 國會 및 그것을 構成하는 政黨이 大衆으로 부터 遊離되어 있는 경 우에 議會는 行政官僚制의 内部對立을 國民의 基盤에서結合하고 調整統制하는 役割을 다할 수 없는 것이며 또 行政府도 制度上은 大統領責任制로서 民選大統領을 補佐하는 審議機關으로서 國務會議가 있으나 實情을 보면 國務委員이 全然 政黨의 背景없이 大統領個人의 信任에 의하여 任免되거나 또는 闇僚가 政黨의 派閥人事의 均衡을 配慮하여 選任되는 關係로 政策決定過程의 一貫性이 없다. 따라서 各部處의 分派主義를 止揚할 수 있는 能力이 國會는勿論하고 行政府自體에 조차도 缺如되어 있는 것이다.

리박은 後見性 또는 恩惠性으로서 나타나는 것이다. 따라서 中央과 地方의 高級官僚일수록 「엘리페」意識을 가지고 一種의 愚民觀에서 우러나오는 受益者 保護의 使命觀을 품고 있어 이를 위하여 그의 特權範圍를 擴張하고 施惠의 機會增大를 피하려드는 것이다. 이러한 性格은 우리나라의 경우 李朝時代의 長久한 專制主義絕對官僚制와 日帝下의 植民的絕對官僚制下에서 行政官僚制가 그 相對的 獨自性과 優位性을 가지고 支配하여온 當時부터 育成된것이며 勿論 이 낡은 傳統은 解放後의 立憲政治의 試練을 通하여 많이 弱化되어온 것도 事實이지만 한편으로는 우리나라에서 代議民主制가 야직 社會에 뿌리를 박지 못하고 있어 議會나 行政府의 國民代表牲이 壞失되는 傾向마저 露呈되고 있는 關係로 마치 行政官僚制만이 真正한 國民의 利益을 代表할수 있는것 같은 自信에 까지 發展하고 있는 것이다.⁽⁸⁴⁾ 그리고 이러한 自信은 官僚의 「엘리페」意識과 國民의 官尊民卑의 風潮에 의하여 助長되고 있음을 否認할수 없는 것이며 또한 行行政官僚制가 本質的으로는 私法關係와 全然 相異한 것이 아님에도 不拘하고 「公法關係」나 「公共의 福祉」나 하는 象徵操作을 通하여 그 特權性을 温存하고 行行政官僚制의 恩惠的性格을 合理化하고 있는것도 事實이라 하겠다. 그리고 後進國에 局限되지 않은 現代國家의 一般的特徵으로서 現代 大衆民主主義 政治狀況下에서는 官僚制內部의 少數管理階層의 官僚에게 權力이 集中되는 寡頭制를 免치 못하는 것이며 여기서 이들 少數官僚는 그들의 地位에 부수된 權力이나 權威를 自己身分에 固有한 特權으로 생각하고 이에 執着하고 誇示하여 그것으로서 無力한 大衆을 抑壓하고 輕蔑하는 傾向을 가지기 쉬운 것이다. 이렇듯 行行政官僚制가 어떤 形態로나 特權的性格을 갑추고 있을때 그것은 權力欲의 執着과 追求를 위한 葛藤과 「색손알리즘」의 弊害의 主要한 原因이 되는 것이다.

다음에 葛藤의 主要原因으로서는 階層間의 緊張을 들수 있겠다. 即 階層의 下位에 있는 者 일수록 自己 能力を 다해도 그에 相應한 補償을 받지 못하고 各種의 社會的補償은 勿論하고 人權의 保障까지도 너무나 上厚下薄에 치우친 傾向이 있기 때문에 이로 말미암아 上, 下層間의 緊張이 造成되고 有形無形의 葛藤이 惹起된다. 그러나 下層集團일수록 그 組織力이 微弱하고 따라서 社會的勢力도 弱하며 그렇다고 特定政黨이나 特定社會階層이나 또는 特定壓力團體의 後援도 받지 못하고 있는 것이 우리나라와 같은 後進國의 一般的實情이고 보면 이

(84) 가령 James S. Coleman이 分類한 後進國政治體制의 6個類型(Political Democracy, Tutelary Democracy, Terminal Colonial Democracy, Modernizing Oligarchy, Colonial and Racial Oligarchy, Traditional Oligarchy)에서 政治的 民主主義(Political Democracy)을 除外한 諸類型은 보다 議會가 없거나 또는 있어도 그 役割을 完遂하지 못하고 있고 또 行行政官僚制도 國民代表牲을 壞失하여 特權性을 殘存하고 있는 前近代의 類型이다. (Gabriel A. Almond and J.S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1960, pp. 532-576) 行政論叢 第二卷 第一號 1964, 서울大行政大學院, pp. 7 ff.

그리고 前記한 政治的民主主義類型을 包含하여 오늘날 先進國의 行行政官僚制도 現代大衆民主主義 政治狀況下에서는 必然的으로 寡頭制를 免치 못하고 있으며 따라서 行行政官僚制는 그 國民代表牲의 摶制性과 歪曲性을 어느程度 露呈하고 있음이 注目된다.

더한 葛藤의 解消를 社會現秩序를 否定하지 않는 테두리속에서 摸索되어야 하는限 結局 組織도 背景도 없는 下層集團은 上層集團의 掌握의支配下에 놓인채 表面上 和解狀態를 띠어 내고 있으나 鬪爭과 葛藤의 可能性과 要素를 潛在的으로 溫存하고 있음을 否認할수 없는 것이다.

한편 一般的으로 專門化過程이 促進됨에 따라 系線(line)과 幕僚(staff)間에 葛藤이 造成되고 專門家와 階層制間의 相互依存關係의 緊張이 惹起되며 또는 通信體系의 圓滑을 期하지 못한데서 葛藤이 惹起되기도 한다. 即 爲先 系線과 幕僚間의 葛藤現象을 보건데 이것은 흔히 새로운 專門化의 過程이 導入되는 경우에 銳利하게 나타난다. 왜냐하면 그것은 이러한 새로운 專門化가 導入됨으로서 既存秩序와 關係에 變化를 가져오기 때문인데 가령 첫째로 새로운 專門化의 導入은 既存의 舊專門性을 威脅하여 그 機能의 減縮과 願치않는 새로운 機能을 賦課하게 된다. 특히 새로운 專門化의 導入이 階層의 權力を 通하여 中央集權의으로 強要되어 職責의 再配置와 새로운 職務의 配置를 斷行하는 경우일수록 銳利한 葛藤이 나타난다. 둘째로 새로운 專門化의 導入은 組織成員의 機能과 地位의 再調整을 要求하기 때문에 既存의 利權이나 身分의 地位에 變化를 가져온다. 여기서 專門家를 不信하고 排擊하는 氣運 조차 생길 수도 있다.

이와같이 새로운 專門的 幕僚가 登場하는 경우에 이들 幕僚는 非階層的인 權限 換言하면 非正式的權威(Informal authority)를 保有하게 되며 必然的으로 階層的權限 換言하면 正式的權威(Formal authority)를 保有하고 있는 系線과의 사이에 葛藤이 惹起되는 것이며 이로서 系線과 幕僚와의 關係에 關한 正統的 哲學도 오늘날 이미 擬制化되고 神話로 化해 버린 것이다. 따라서 새삼스럽게 「系線은 幕僚보다 더 重要하다」든가 或은 「幕僚는 忠告하는 것이지 命令하는 것이 아니다」는 等의 標語操作으로 幕僚의 重要性 格下를 通한 階層制防衛에 汲汲한다해도 實効를 거둘수 없을 것이다.

다음 專門家와 階層制間의 相互依存關係의 緊張에서 起因되는 葛藤을 檢討하여 보고자 한다. 앞에서도 指摘한바와 같이 專門的 幕僚職位에 있는 者와 그리고 階層制의 系線職位에 있는 者사이에 狀況判斷에 關한 見解差異에서 葛藤이 惹起되는 경우도 組織內의 相互依存關係에 緊張을 招來하는 것으로서 가령 새로운 專門化의 必要性이 既存의 專門家의 機能의 變化를 招來하고 相互依存關係의 새로운 調整을 促求하는 것이며 또 專門化의 發展에 따라 上下階層職位間의 相互依存關係가 不可避해지자 階層의上位者는 部下에게 服從을 要求하는 同時に 事實上 部下의 專門的 技術에 依存하여야 함으로 이로 말미암아 既存의 身分體系의 動搖로 因한 葛藤이 爽ト기도 하는 것이다. 그러나 階層의職位에 있는 系線官僚에게는 技術의 考慮를 떠나서 權限이나 權威를 委任하고 權限과 資格을 配定할수 있는 權限이 있기 때문에 여기서 때로는 資格이 專門化의 必要性과는 無關하게 規定되거나 또는 個人的 能力を 度外

觀하고 權限을 賦與 할 可能性도 있는 것이다. 이와같이 專門化의 必要性이 無視되고 또 純粹한 政治權力行使가 態行될 可能성이 있기 때문에 組織內에서 權威와 管轄權을 둘러쌓고 個人相互間 또는 集團相互間의 競爭과 鬭爭이 벌어지는 傾向이 있다는 것이다. 勿論 野心있는 사람일수록 管轄權限의 擴張을 貪내고 높은 階級的 地位에로의 升進을 追求하기 때문에 燥烈한 競爭과 葛藤을 誘發하겠지만 特히 新參의 專門家일수록 古參 專門家에 比하여 階層의으로 升進하여 地位와 職能에 대한 燥急한 貪慾을 充足할 機會가 적기 때문에 一層 擴張主義的 性向을 띠우게 되는 것이다. 이경우에 葛藤은 勿論 新舊專門家間의 自由스러운 交涉을 通하여 그 새로 導入된 專門化의 實効性과 繫要性을 相互理解함으로서 完全히 解消될 수도 있겠지만 그러나 萬一 專門化가 技術的配慮없이 專斷的으로 強要된 경우에는 爆發의으로 不安한 狀況을 造成하게 되며 이경우에 著起되는 抵抗은 純粹한 技術的考慮에서 管轄權을 再劃定하던지 또는 弱者에게 그 變化를 強要하지 않는限 除去될 수 없을 것이다.

一般的으로 現代에 있어 漸次 專門化가 促進됨에 따라 專門家의 役割이 加一層 重要視되게 이르자 行政權威와 專門的諮問役割의 比重 및 目標를 위하여 貢獻하는 能力等사이의 不均衡이 增大하였기 때문에 葛藤이 漸次 深刻해지고 있는 것이다. 이리한 變動은 階層制의 役割에 대한 變化를 招來하였음은 勿論하고 組織內의 權威體系, 身分體系 및 通信體系의 變動을 가져온 것이다. 이리하여 權威에 대한 強烈한 欲求야 말로 現代官僚의 가장 뚜렷한 心理的 特性이라고 할수 있으며 組織內의 權限委任關係나 政治權力配分關係의 變動, 自發의이고 自由로운 通信關係의 阻害, 權威層의 個人的 情實關係에서 發動되는 權力의 濫用等이 權力狀況의 尖銳한 繫張을 誘發하고 結果的으로 權力欲追求를 助長하는 것이다 特히 事實上의 權威로 부터 疏外되어 있는 下級官僚일수록 強烈한 權力欲을 追求하는 現象이 뚜렷이 나타난다. 가령 이를 下級官僚들은 為先 高級官僚와 提携함으로서 또는 情實的으로 結托함으로서 거기서 權威나 身分을 借用 誇示하려고 努力하기도 하는 것이다.

한편 組織內에서 相互依存關係의 繫張에서 起因되는 葛藤中에는 흔히 行政道具 또는 裝備의 共同使用問題를 둘러쌓고 著起된다. 가령 몇個의 部處 또는 機關이 어떤 限定된 裝備 또는 技術道具를 共同으로 利用하여야 할 경우에 發生하기 쉬운大小의 紛爭 또는 葛藤現象은 흔히 發見되는 것이다.* 이경우에는 흔히 專門化될 裝備나 技術 및 道具等을十分活用하기 위하여 中央集權化가 試圖되는 것이며 이로서 行政手段의 不足으로 因한 葛藤과 紛爭을 最少限度로 局限시킬수 있는 것이다. 가령 現代政府의 行政機構에서 統計, 通信, 速記, 「타이프」, 建設, 其他施設을 中央集權化하고 있는 것이 그 좋은 例이다. 그러나 이러한 種類의 中央集權化도 技術的 見地에서의 純粹한 專門化의 必要性에서가 아니고 政治權力에 依存하여 遂行되는 것이 적지 않음으로 組織內의 不安과 不平을 挑發하게 되는 것이다. 가령 速記士 金某嬌이 李某課長의 部下였으나 速記士를 中央集權化하여 プール(pool)制를 實施한 경우를

생각할때 金嬪은 「풀」로 轉勤하게 되고 여기서 裝備의 共同使用으로 因한 葛藤을 避하기 위하여 金嬪은 亦是 李課長의 專任 部下가 되었다고 하자. 이때 勿論 金嬪의 李某課長에 대한 技術的關係는 從前과 같이 그의 專屬 速記士이다. 그러나 組織內의 權威關係는 이미 變動하였으며 金嬪은 이세 李某課長의 部下하기 보다는 「풀」責任課長인 朴某女士의 直屬 部下가 되고 있는 것이다. 이와같이 中央集權化는 原則的으로 純粹한 權威關係의 行爲인 것이며 따라서 權力狀況의 緊張이 不可避하게 隨伴하는 것이다. 특히 이러한 專門化過程에 있어서의 集權化傾向이 促進되어 가령 「泰일러」 Frederick Taylor의 所謂 機能的職長制(Functional foremen)⁽⁸⁵⁾ 같은 體制로 組織을 發展시킨다면 命令系統이나 階層制를 完全히 無視함으로서 組織管理上 致命的인 困難을 招來하게 될므로 여기서 集權化의 限界가 考慮되어야 할 것이다.

以上에서 組織內의 相互依存關係의 緊張에서 起因된 葛藤現象을 檢討하였다 다음 組織內의 通話問題를 둘러쌓고 處起되는 葛藤現象에 關하여 檢討하고자 한다. 무릇 組織內에서 모든 成員의 個性이 調和되고 價值觀과 現實感覺의 共通性이 確保되어 야울러 個人間 또는 集團間의 通信이 自由스럽고 自發的으로 또한 大量으로 圓滑히 이루워질때 비로소 모든 組織構成員은 組織目標에 대한 그들 個個人의 分擔役割을 理解하고 또 狀況에 關한 共通의인 認識과 判斷을 期할수 있는 것이며 萬一 價值觀과 現實感覺에 差異가 있고 通信上의 障害가 있다면 構成員間의 現實認識의 錯誤와 目標에 關한 見解差異를 招來하는 것이다.⁽⁸⁶⁾ 가령 組織構成員間의 「모랄」의 差異로 不和가 생기고 思考方式의 差異로 反目이 爽트고 舊世代와 新世代間의 價值觀의 差異로 緊張이 造成됨을 본다. 그리고 組織內의 構成員間의 相互作用關係는 大體로 權威, 身分, 專門化等의 體系와 나아가서는 組織目標 遂行을 위한 技術的 相互依存의 體系等에 의하여 特徵자워지는 것이라고 하겠다. 階層的 權限을 「피라밋트」型으로 配分하는 경우에는 必然的으로 一人의 長과 그리고 그에게 隸屬되어 車輪型의 通信網(wagon wheel pattern of communication)을 이루는 多數의 部下들로서 構成되는 여리集團을 形成하게 되는 것이다.⁽⁸⁷⁾ 그리고 萬一 公의 通信을 階層에 따라 統制하면 組織이 上下 管理階層과 業務階層으로 分裂될 可能성이 있으며 여기에 頃부처 身分制度가 形成되는 경우에는 그 階

(85) F. Taylor, *Shop Management*, 1903. pp. 102—104, 100—102. M.E. Mundel, *Motion and Time Study*, 1957. pp. 1—28.

R. Viners, *The Dynamics of Industrial Management* 1934. pp. 80 ff.

金雲泰著, 行政學原論, 1964. pp. 27—31.

(86) James G. March and H.A. Simon, *Organizations*, op. cit., pp. 124—9.

(87) 이경우에 首長과 그의 部下들로서 構成된 集團의 凝結力이 強해질수록 通信構造는 變하여 結局 누가 正式的首長(formal leader)인지 分간하기가 困難하게 되며 따라서 實際上 大部分의 通信이 正式的首長이 아닌者(即 非正式的指導者 informal leader)에게 通하게 되는 것이다. 여기서 특히 正式的首長은 集團構成員으로서의 資格을 保有할뿐 그의 階層的權利를 박탈當하고 結局 그의 階層的職務를 等閑視하게도 이르는 것이다.

層間의 分裂를 一層 助長하고 그 相互作用을 阻止할뿐더러 下層業務集團을 全體組織으로 부터 疎外하는 傾向이 있으며 이러한 障壁은 쉽게打破되지 않는다. 그리고 組織이 身分上의 여러 階層으로 區分되어 있는 경우에는 純粹한 專門職位도 階層的 職位에 따라 여러 身分上의 區分이 制定되어 이러한 身分上에 障壁이 階層間의 相互作用과 意思疏通을 阻害하고 共通的 目標의 發展과 狀況認識을 그릇치게 할뿐더러 下位階層에 顯著한 疏外現象을 助長하게 된다. 이러한 階層制內의 疏外現象은 緩和할 必要가 있으며 그를 위하여 여러가지 方法이 講究되어야 하겠지만 무엇보다도 階層制內에서 非正式的 通信을 尊重 活用하고 自發的이고 自由로운 通信이 確保되도록 할것이며 또한 人間關係를 尊重하고 身分制度나 階級制度를 可及 打破하고 아울러 階層制內에서 能力과 實績을 基準으로하는 合理的 任用方法을 制度化함으로서 組織의 閉鎖化를 防止하고 垂直的 移動의 圓滑을 期하여야 할것이다.

앞에서도 論及한바와 같이 一般的으로 專門化의 體系에 있어서는 組織目標를 成就하기 위하여 各種의 專門性을 調和시킬 必要가 있기 때문에 이를위한 여러 個人相互間의 作用이 要求된다. 그런데 이러한 相互作用은 階層制內에서의 權威의 委任이나 配分關係에 의해서 制約되는 것인지만 또한 公的 通信體系에 있어서의 集團關係에 의해서도 制約를 받게 되는 것이다.例컨대 部下에 대한 命令 또는 影響力의 唯一한 源頭을 이루는 上官의 權利, 命令系統, 上官의 監督權, 上官의 通信의 獨占權等은 보다 各組織單位에 勤務하는 部下 專門家相互間의 自由로운 相互作用을 制約하고 있는 것이다. 거기다 萬一 組織內에서 어떤 上官을 中心으로 그의 直屬部下来를 包含하는 閉鎖的인 第一次的小集團이 여러개 形成되어 있는 경우에는 그 制約性이 더욱 強化된다. 그러나 이러한 制約性에도 不拘하고 組織管理의 圓滑을 期하기 위하여 相互作用이 技術的으로 促求됨은 두말할 나위도 없다. 即 正式的인 組織單位(formal unit)나 業務集團 또는 身分階層은 全然 專門性을 容納하지 못하기 때문에 專門家의 相互作用이 正式的組織單位나 身分階層系線을 無視 또는 橫斷하여 이루워질 必要가 있는 것이다. 그리고 이러한 相互作用의 必要性으로 말미암아 專門家의 技術的인 通信通路 換言하면 專門家가 影響을 미칠수있는 非正式的 通信通路를 開拓하게 되는 것이며 나아가서 더욱 重要한 事實은 專門家間의 特殊한 價值觀과 實感來覺을 形成케 하고 集團成員意識을 增加할 뿐더러 이로 말미암아 忠誠의 龜裂을 가져오고 誘惑과 罪意識을 招來할 可能性마저 있는 것이다. 여기서 組織成員間의 또는 組織單位間의 蔴藤이 삭트게 된다. 또 이와같은 모든結果는 專門家가 그의 專門的職務를 忠實히 違行하여 階層的인 競爭을 土臺로 한 公正한 升進을 期待하지 않고 個人的인 榮達과 機能을 追求할 目的으로 專門性을 惡用할수록 더욱 助長될 것이다.勿論 이러한 專門家의 相互作用의 「디лем마」는 結局 相互依存의 重要性에 起因한 것이라고 하겠는바 이 「디лем마」는 그 相互依存關係가 機能의必然性을 内包하고 있느냐 또는 單純한 作業上의 便利에 不過한 것인가의 與否에 따라 特徵지워지는 것이라 고도 하

겠다.

要컨대 組織內의 葛藤은 專門家와 階層制의 兩役割間의 矛盾이 擴大됨으로서 起起된다. 그런데 그 葛藤의 狀況(conflict situation)에는 여러가지 類型이 있고 따라서 그 防衛手段(defense mechanism)에도 여러가지 方法이 있지만⁽⁸⁸⁾ 現代組織內의 葛藤은 大體로 組織內에서 相互依存關係의 繫要性을 相互理解하는 專門家의 連帶體制의 테두리안에서 容易하게 解決될수 있다고 보는 것이다. 그러나 이러한 方式의 葛藤의 解決方法은 어디까지나 非正式的 method이기 때문에 正式的으로 認定되거나 또는 正統化될수는 없는 것이며 이點에 있어 難點이 있는 것이다. 即 이러한 非正式的 解決方法을 正統化한다면 그것은 階層制의 原理와 矛盾되고 그 一人支配型의 命令系統을 無視하는 結果를 가져온다. 따라서 여기에는 正式的인 折衷과 妥協의 節次가 要求되는바 이로말미암아 現代組織은 正式的인 權威의 階層制를 通하여 行政的合意(administered consensus)⁽⁸⁹⁾를 追求할것이 要求되는 것이다. 따라서 此種의 葛藤解方式은 음밀하고 또 어느 意味에서는 不法的인 手段에 의하여 非正式的으로 操作되어야 하는 것이다.

(6) 專門的 役割防衛手段

專門家와 階層制의 兩役割間의 葛藤으로 말미암아 專門家의 立場에서나 또는 階層制의 立場에서 各己 役割防衛의 手段 또는 機構(mechanisms of role defense)를 講究하게 된다. 우선 專門的役割防衛의 機構에 關하여 다음에 簡單히 檢討해 보자. 앞에서도 言及한 바와 같이 所謂 成功이란 概念은 文化的으로 規定되어야 할 것인바 萬一 傳統的인 意味에서 成功을 追求하려면 맞당히 專門家는 自身의 專門家로서의 役割을 斷念하고 階層的競爭에 뛰어들어 보다 높은 階層的地位와 身分을 占하도록 努力하여야 할 것이다. 이와같이 專門家가 그의 專門性 보다도 階級을 追求하는 경우에는 그 自身이 將次 志望하는 管理集團의 價值觀을 追從하지 않으면 안될 것인바 이로서 一旦 專門家는 消極的이나마 階層制와의 葛藤을 免할수 있는 것이다.

이와 反面에 專門的主管事務外에는 全혀 關與하려 들지 않는 部類의 專門家가 있는데 이들은 組織內에서 오로지 技術的 ability發揮를 위한 專門家로서의 純粹한 役割에만 忠實할뿐 그들의 專門的勸告가 어떠한 効果를 가져오느냐 하는 것 조차도 行政官들이 다루워야할 政策問題임으로 專門家로서 責任질 必要가 없다고 보는 것이다.

이와같은 경우에도 專門家는 階層制와의 衝突을 一旦 免하게 될것이다. 勿論 이경우에 專門家들은 權力追求者에 의하여 箍絡當할 可能性도 많은 것이 事實이지만 오늘날의 專門家訓練

(88) 行政論叢, Vo. 1 No. 1, 1962 서울大行政大學院 pp. 53 ff.

趙錫俊「心理的葛藤과 行政指導者」參照

(89) V.A. Thompson, *Modern Organization*, Alfred. A. Knopf, New York, 1961. p. 110.

方法으로서 (특히 技師 訓練 方法에서) 自己專門分野外에 關해서는 全然 無關心한 者(Veblen의 所謂 訓練된 無能者 “trained incapacity”)로서의 專門家 換言하면 專門分野外에 權力欲이 없는 者를 養成하고자 많이 努力하고 있음을 본다.⁽⁹⁰⁾

그리고 무엇보다도 專門家들의 役割防衛機構로서 그 實效性을 誇示하고 있는 것은 職能團體로서의 가령 全國的 規摸의 專門家聯盟의 結成이라고 할수 있겠다. 此種의 職能團體組織을 通하여 專門家들은 階層制의 專制的 統制를 奉制하고 그들의 職業的인 地位와 機能을 保護할 수 있는 것이다. 特히 特殊한 技能을 지닌 者들이 어떤 特定組織內에 集中하여 明確한 職業集團으로서 紛合되어 있는 경우일수록 이들의 地位와 機能을 守護하고 나아가서는 人事行政上 有利한 權益을 거두기 위한 組織的 集團努力이 더욱 效果를 올일수 있는 것이다. 우리나라에서는 政府內에 此種의 職能集團組織(그것이 勞組이전 또는 職業的結社이건)이 그다지 發達하지 못하고 大韓教聯같은 特殊組織이 있는데 不過하지만 美國의 各級 政府에는 山林官吏, 地質調查官吏, 社會事業官吏, 警察官, 消防官, 教員, 保健官吏等 여러 形態의 職能集團을 形成하여 適法節次의 守護나 또는 人事行政上의 利權確保를 위하여 斗爭하고 있는 것이다. 以上 專門的 役割防衛의 手段에 關하여 檢討하였다. 다음 階層制役割의 防衛手段에 關해서는 階層的 權威를 合理化하고 그 社會的 公當性을 扶植하기 위한 各種 Credenda 및 Miranda의 象徵操作을 생각할수 있으나 紙面關係上 이 問題의 檢討는 다음 機會로 미루기로 하겠다.

〈筆者 本大學院 教授〉

(90) R.K. Merton, "Continuities in the Theory of Reference Groups and Social Structure", in *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Illinois, The Free Press 1957. Chs.vii and xvii.