

集權化된 行政體制下의 行政管理

—言論과 行政統制를 中心으로—

姜 信 澤*

目 次	
一. 序 言	2. 行政體制의 體制維持
二. 參與者와 關聯者	3. 官僚의 非專門性과 身分不安
三. 相互作用의 體系	4. 言論의 競爭性과 批判機能
1. 行政上의 階層制	5. 行政統制의 過敏性과 明細性
2. 機能的 連繫	
3. 相互作用의 體系	
四. 狀況의 設定	五. 安定과 增大
1. 行政環境의 不確實性	1. 安定化
	2. 增 大
	六. 結 語

一. 序 言

發展途上國의 集權化된 行政體制下에서는 일반적으로 그 政策에 長期性과 一貫性이 없으면서도 行政管理에 있어서는 극심한 硬直性을 나타내어 伸縮性이 없다는 것은 周知의 사실이다. 하기는 「集權化된 行政體制」라는 성격 규정 자체속에 이미 行政管理가 硬直性을 떤다고 하는 뜻을 含蓄하고 있는지도 모른다.

우리나라의 行政에 있어서 실제로 行政管理를 담당하고 있는 個個의 公務員을 接해 보면 故意의이거나 惡意의으로 行政管理를 硬直化시키려고 의도적으로 노력하는 사람은 드물다. 모두가 行政規制나 行政事業의 운영에서 나타나는 硬直性과 그에 따라 나타나는 副作用을 개탄하지는; 그것이 어떤 特定人の 탓이라고 생각하는 경우는 드물고, 行政運營上의 체계에 무엇인가 흠이 있는 것이라고 생각하는 것 같다.

우리의 경험에 의하면 이와 같이 行政運營上의 체계에 어떤 흠이 있으리라는 見解에도 납득이 갈만한 충분한 理由가 있는 것으로 보인다. 그리고 行政學者들은 이와같은 결함을 많이 알고 있는 것 같고 또 그것을 열거적으로 지적하는 일을 주저하지 않는 것 같다. 그러나 사실은 어떠한 相互作用의 體系(system of interaction)를 가지고 있기에 그와 같은 흠이 생겨날 수 있느냐 하는 것을 描寫하는 일은 드문것 같다.

本稿는 行政管理의 硬直性을 가져올 수 있는 相互作用의 體系에 관하여 묘사해 보려는 것

* 서울大學校 行政大學院 教授

이다. 다만 이 論文의 目的是 몇 가지의 屬性이 結合되거나 相互作用할 때 어떤 結果를 가져올 수 있는가 하는 것을 理論的으로 演習해 보려는 것이지 한국과 같은 어떤 특정한 國家의 行政現象을 사실대로 묘사하려는 것이 아니다. 이러한 理論的인 演習에 있어서 구체적으로 準據하고자 하는 脈絡은 言論의 어떠한 屬性과 行政統制의 어떠한 特징이 行政體制의 어떤 動態를 강화하여 어떻게 行政管理의 硬直性을 더욱 강화시켜 나가는가 하는 점이다.

論議의 展開를 위하여 本稿에서는

첫째 우리가 考察對象으로 삼은 行政管理의 參與者와 關聯者를 限定시키고
둘째 이러한 參與者와 關聯者들의 相互作用의 體系를 구체화하고
세째 다음과 같은 狀況을 設定해 보려고 한다.

- ① 발전도상국의 行政環境이 가지고 있는 일반적인 不確實性이라는 特징
- ② 집권화된 行政體制의 體制維持強化 傾向
- ③ 行政官僚의 非專門性과 身分不安
- ④ 言論의 競爭性과 批判機能
- ⑤ 行政統制의 過敏性과 明細性

네째 위와 같은 參與者등의 相互作用體系와 狀況이 設定되었을 때 그것이 어떤 유형의 상호작용의 고정을 통하여 行政體制의 安定還流(stabilizing feedback)와 增大還流(amplifying feedback)를 각각 強化(reinforce)시켜 나가는가를 살펴 보는 순으로 고찰하겠다.

그리고 論議의 편의와 理解를 돋기 위하여 우리가 考察對象으로 삼는 行政管理는 中央官署의 直接적 監督下에 있는 하나의 傘下機關에서 이루어지는 것을 想定하기로 하자.

이 특정한 傘下機關은 자체의 顧客을 受容 處理하여 選別的으로 資格을 부여하는 社會의 인 任務를 지니며 그 實質的인 判斷은 자율적인 專門家 集團에 의하여 이루어지고 日常의 인 業務는 매년 週期的으로 반복되는 日程에 따라 機關長의 責任下에 어느 정도 자율적으로 운영될 뿐만 아니라 그 任務를 효과적이고도 능률적으로遂行할 수 있는 것이라고 認定되고 있다고 하자. 이 機關을 주로 통제하는 것은 機能上의 관계이 있는 하나의 中央官署인데 이 官署의 成員은 그 傘下機關의 構成員이 가진 專門的 資格을 갖지 않은 官僚集團으로서 그들이 통제하는 傘下機關의 실질적인 成敗와 그들 자신의 經歷發展間에는 별로 큰 關係가 없다는 하자.

二. 參與者와 關聯者

우리가 想定하는 相互作用의 體系와 狀況이 어떠한 動態過程을 통하여 行政管理의 硬直性을 가져 올 수 있는가를 고찰하기 위하여 우선 이러한 行政管理에 있어서의 參與者(機關)

와 關聯者(機關)를 다음과 같이 구체화시켜 보기로 하겠다.

첫째는 行政首班과 그를 보좌하는 秘書陣이다. 大統領中心制國家에 있어서의 行政首班은 大統領이고, 그 秘書陣은 大統領秘書室이며 內閣責任制國家에 있어서의 政行首班은 首相이고 그 秘書陣은 首相秘書室이다. 그리고 秘書室組織은 秘書室長, 特정분야를 담당하는 首席秘書, 秘書官 기타 擔當官의 체계를 이룬다. 이와 같은 秘書室의 構成員은 職業官僚組織으로부터 파견된 人員, 行政首班의 個人的 補佐官, 기타 등 다양한 背景을 가질 수 있으며 美國 聯邦政府의 國務長官과 大統領 安保擔當補佐官의 관계가 例示하는 바와 같이 行政部處와의 관계가 다양하다고 할 수 있다.

둘째는 行政政府의 部處組織이다. 이 때 部處의 長은 政府機能中 특정한 분야를 담당하는 동시에 內閣의 構成員으로서의 역할을 수행한다. 이러한 部處의 조직은 통상적인 部處組織의 방식에 따라 長官 次官 局長 課長 係長 등으로 이어지는 系線을 형성한다.

세째는 行政政府의 中央官署로서의 한 部處의 감독을 받는 傘下機關의 組織이다. 이러한 傘下機關의 長은 그를 감독하는 部處의 長官과 職級이나 待遇面에서는 同格일 수 있지만 政治的 機能이 없고 內閣의 구성원으로서의 역할을 수행하는 것도 아니다. 이와 같은 傘下機關은 次長 局長 課長 係長으로 이어지는 系線을 가지고 있는데 그와 동시에 그 자체의 下位 傘下組織을 가지고 있다. 이 때 系線組織은 傘下機關長을 보좌하여 그 下位 傘下組織을 감독하는 동시에 補助 또는 支援하고 있다. 이 機關은 적어도 形式上으로는 合議制組織으로서 隊隊와 같은 一絲不亂한 命令에 의하여 운영될 수는 없게 되어 있다. 이러한 組織의 構成員은 政治的 力勢을 가지거나 行政的 權限을 가진 것이 아니기 때문에 外部의 간섭에 대항할 힘이 弱하고 그 때문에 外部의 간섭을 받게 되면 自律的判斷이 흐려지며 自律的判斷이 흐려질 때 그 社會的機能을 제대로 수행하기 어려운 처지인 것이다. 반면에 그 專門的 構成員이 政治的으로 참여할 때 그 業務遂行上의 中立性과 客觀性을喪失하게 되는 위험이 따른다.

네째는 一般國民 또는 顧客(clients)이다. 여기서 顧客이라 함은 특정한 行政機關의 受惠者로서 그 학校의 경우에는 學生과 學父母이고 交通關係機關의 경우에는 交通分野의 從事者와 乘客 등 利用者를 말한다. 이러한 一般國民이나 顧客은 利益集團을 形成하여 그들의 要求를 表明할 때 어느 정도 集約되는 경우도 있고 個別의 陳情의 형식으로 그들의 要求를 行政當局者에게 직접 전달하여 原子化되는 경우도 있다. 一般國民들이나 顧客들이 그들의 要求를 어떤 형식으로 行政機關에 投入하느냐 하는 것은 政黨이 어느 정도나 利益集成(interest aggregation)의 기능을 수행하느냐 하는 것에도 달려 있다. 그런데 原子化된 경우에는 利益集團의 集約된 見解보다도 個別의 陳情이 더 큰 힘을 가진 경우도 많다.

다섯째는 言論機關이다. 言論機關의 組織은 發行人 編輯人 部長 次長 一線記者등의 체계를 이루고 있다.

여섯째는 監視機關이다. 어떤 行政組織이던지 그 組織自體의 監督體系를 가지고 있는데 이러한 것 외에도 監查機關과 司法機關 등의 監視機關(monitoring agency)이 따로 있는 것 이 보통이 다. 이러한 監視는 定期的으로 행해지는 것도 있고 日常的 隨時的인 것도 있다. 會計檢查機關, 職務監察組織, 檢察, 警察 등이 이러한 감시기관에 속한다.

三. 相互作用의 體系

1. 行政上의 階層制

우리가 現代 官僚制의 特징의 하나로 흔히 내세우는 것이 階層制(hierarchy)다. 行政上의 階層制는 權限과 責任을 等級지운 組織의 構造로서 上層部에 더 큰 權限과 責任이 있고 上層部가 下層部를 지휘 감독한다. 그 뿐만 아니라 階層制의 연결점을 통하여 權限과 責任이 委任되어 階層制를 이루는 전체로서의 조직이 일정한 業務를 서로 調整하면서 수행해 나간다.

階層制는 大規模組織의 分業과 調整, 命令과 服從, 通信과 統制를 해나갈 수 있는 여러 가지의 통로를 제공하여 業務를 효과적 능률적으로 수행해 나갈 수 있게 하는 장치이기도 하다.

그리고 行政學者들이나 政府 公務員이 政府組織을 공식적인 圖表로 나타날 때에 흔히 사용하는 것이 이러한 계층제다. 공식적인 圖表로 나타내는 階層制는 대개 다음과 같은 모습을 갖는다.

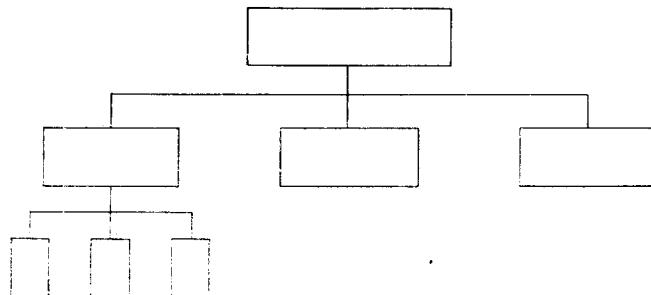


그림 1. 階層制

우리가 本稿에서 고찰대상으로 삼고 있는 參與機關과 關聯機關을 그림 1과 같은 방식에 따라 階層制로 나타내면 그림 2와 같이 될 것이다.

그림 2에 따르면 國民輿論이 行政首班의 政策에 반영되고 이것은 部處의 事業에 반영되고 다시 旗下機關의 구체적인 사업을 통하여 시행될 것이다. 이러한 事業施行의 結果가 國民, 言論, 監視機關, 部處 및 傘下機關의 反應과 報告의 形式으로 行政首班에게 전달되고 또 그에 따른 한차례의 循期가 반복될 것이다.

한편 顧客의 要求는 傘下機關에 投入되고 그러한 投入에 따라 傘下機關으로부터 시작되

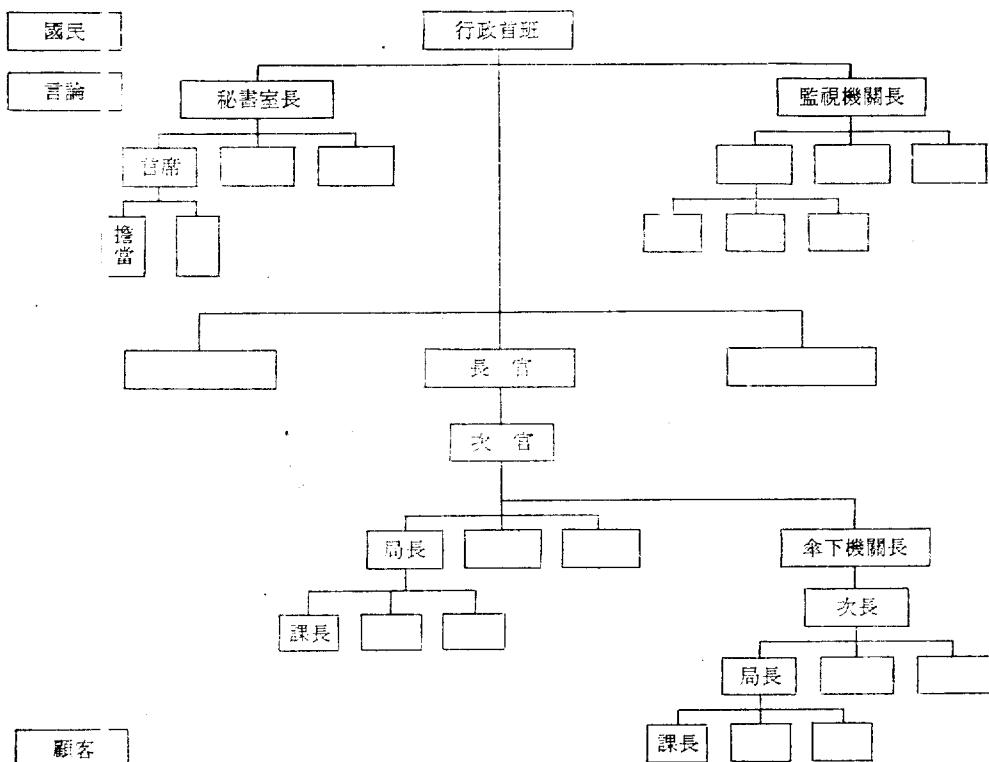


그림 2. 參與機關 및 關聯機關의 階層制

는 여려가지 반응이 일어날 것이다.

이상과 같은 政策과 事業의 具體化나 投入에 대한 반응이 가장 正規的인 절차에 따라 適期的으로 이루어질 수 있게 하는 것 중의 하나가 豫算節次이기도 한 것이다.

어느 경우가 되었건 간에 우리가 통상적인 組織圖表에 나타내는 階層制에 따르면 奉下機關의 모든 일은 그 長을 통하여 長官에게 전달되고 部處의 모든 일은 그 長을 통하여 行政首班에게 전달되는 것 같은 印象을 받게 된다. 行政統制의 경우도 마찬가지이다.

그러나 실제로 있어서는 周知하는 바와 같이 機能的連繫(functional linkage)를 통하여 上級組織의 한 부분과 下級組織의 한 부분이 밀접한 관계를 갖게 되는 것이다.

2. 機能的 連繫

政府의 上・下級組織間의 機能的 連繫는 專門化된 領域 또는 分業을 위하여 구획된 單位間에 형성된다. 이러한 기능적 연계가 구체적으로 어떤 모습을 가지고 있느냐 하는 것을 이해하기 위하여 우선 그림 2의 關係를 變形시켜 보면 그림 3과 같은 關係가 될 수 있다.

그림 3° 나타내는 것은 行政管理에 있어서의 參與機關間의 通信이나 關係機關과의相互作用이 반드시 一定한 經路나 階層制를 통해서만 이루어지는 것이 아니라는 사실이다. 가령, 行政機關의 顧客은 奉下機關에 대하여 직접 그들의 要求를 投入할 수 있지만, 경우에

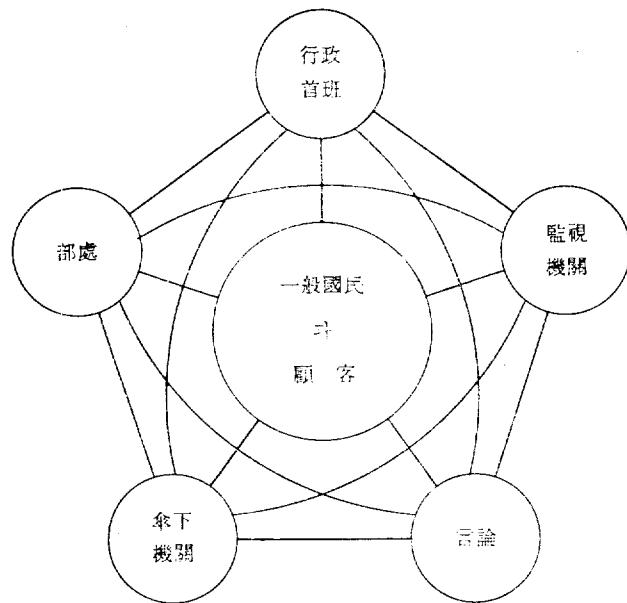


그림 3. 各機關間의 連繫

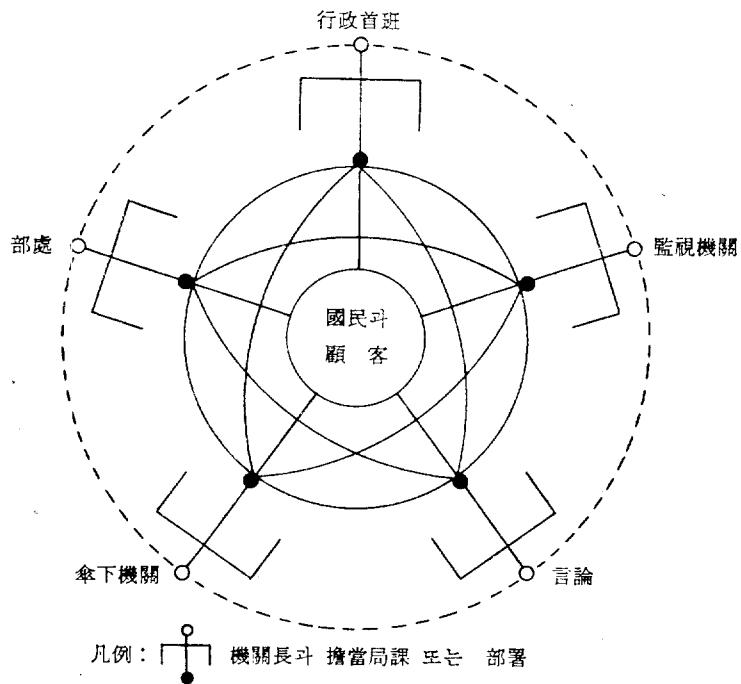


그림 4. 機能的 連繫에 의한 通信路

따라서는 다른 어느 機關을 통해서던지 간접적으로 전달할 수 있다는 것이다. 그래서 각 기관간의 通信의 通路(channel of communication)는 매우 복잡하게 얹혀있다.

그런데 이러한 通信路를 더 구체화시켜 보면 앞에서 言及한 機能的 連繫를 가진 單位間에 더 밀접한 관계가 있고 우리가 고찰하고 있는 行政統制은 주로 이러한 機能的 連繫와 通信路를 가진 單位들 사이에서 이루어진다는 점이다. 이와 같은 機能的 連繫에 의하여 이루어지는 通信路를 표시하면 그림 4와 같다.

그림 4에서 나타내려고 하는 것은 組織間의 通信이 반드시 그림 2에서 想定하는 것과 같은 方式으로 이루어지는 것이 아니라 機能的 連繫를 가진 下位單位間에 더 밀접하게 이루어진다는 사실이다. 즉 그림 4에서 黑點으로 나타낸 下位單位들이 그가 屬하고 있는 機關의 이름으로 他機關의 下位單位와 직접 접촉하는 경우가 많다는 것이다. 가령 政府部處의 한 局과 그 之下的機關의 한 局과의 通信은 局長一次官—長官—傘下機關長一次長—局長으로 이루어지는 것이 通常의 方式이라고 믿어지고 있으나 실제로 있어서는 部處의 局長과 傘下機關의 局長間에 직접 통신이 이루어지는 경우가 많고 이렇게 이루어지는 通信의 強度가 더 큰 強度(intensity)를 지니고 있는 경우가 많은 것이다.

3. 相互作用의 體系

行政管理의 있어서의 相互作用의 體系는 매우 복잡하나 결국에 가서는 機能的 連繫를 가진 單位들 사이에서 더 긴밀한 相互作用이 이루어지며 이러한 相互作用의 體系가 가진 性格 여하가 行政管理 및 統制의 樣式(style)을 결정하여 줄 것이다.

이와 같은 相互作用의 體系가 가진 特性들은 狀況에 따라 強化되기도 하고 弱化되기도 할 것이다. 따라서 行政管理의 上호작용에 있어서 영향을 미치리라고 생각되는 몇 가지 狀況의 屬性들에 관하여 고찰해 볼 필요가 있다.

四. 狀況의 設定

여기서는 우리가 序言에서 열거한 行政環境, 行政體制, 官僚制, 言論, 行政統制 등의 요인들이 구체적으로 어떠한 狀況을 設定할 수 있는가에 관하여 생각해 보겠다. 行政體制와 관련된 屬性中에는 아래에서 고찰하려는 것 이외에도 여러가지가 있겠으나 本稿의 演習目的에 비추어 보아 關聯이 깊으리라고 생각되는 것들을 몇 가지만 골라서 다루기로 하였다.

1. 行政環境의 不確實性

韓國과 같은 國家들이 그 發展途上의 단계에서 경험하였던 여러가지 條件들을 회상해 보면 이러한 국가들의 行政環境이 얼마나 많은 不確實性을 지니고 있는가 하는 것을 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

이러한 不確實性을 政治社會學者들은 흔히 社會構造와 機能의 未分化라는 말로 표현한다. 즉 政治 宗教·文化 그리고 經濟등의 分野別 構造와 機能이 다분히 未分化狀態에 있다는

것이다.

政治分野에 있어서는 政治的 目標를 자율적으로 결정할 능력이 부족하며 政治鬪爭의 規則이 確定되지 못하여 그야말로 “rule of game” 조차 확실치가 않다는 것이다. 이러한 社會의 官僚制는 자율적인 영역의 한계가 不分明하고 他分野에 대한 規制 禁止 奉仕 助長 創造의 構造와 機能이 매우 不安定하다. 그리하여 官僚制는 國民生活의 모든 영역을 강제하게 통제할 수 있는 것 같아 보이면서도 그 體質이 虛弱한 面이 많아서 얼마간의 外部壓力이나 批判에 매우 敏感하게 되어 있다. 요컨대 官僚制의 構造와 機能上의 分化가 뚜렷하지 않은 경향이 많다.

宗教·文化分野에 있어서는 어떠한 보편적 價值가 追求되고 있는지 明確치 않거나 어떤 특정한 宗教의 教理가 化石化되어 융통성이나 적응성을 상실하는 경우가 있다. 그리하여 이러한 狀況은 소위 「價值觀의 混亂」이라는 말로 표현이 되는데 그것은 보편적으로 準據할 수 있는 脈絡(context)을 상실하였다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 狀況下에서는 上位의 價值體系와 行動規範과 日常的인 行動間에 一貫性이 없거나 모순이 많아서 社會集團의 統合(integration)에 공헌하지 못한다. 構成員들은 각자가 속한 小集團의 規範을 준거로 하는 수밖에 없는 것이다.

이와 같은 混亂과 不確實性이 가져 오는 더 심각한 問題는 政府權力과 經濟活動을 正統化(legitimize)하여 줄 수 있는 어떤 뚜렷한 宗教·文化的인 勢力과 基準이 안정되어 있지 못하다는 사실이다. 그리하여 權力이나 經濟活動은 스스로를 正統化하려는 경향을 나타내며 사소한 비판이라도 자기들의 正統性 자체에 대한挑戰이라고 보게 되는 경향을 띠게 되는 것이다.

經濟分野에서는 利潤追求하고 하는 目標를 자율적으로 설정할 수가 없기 때문에 企業家나 商人은 자기들의 致富行爲에 관하여 여러가지의 변명을 하게 된다. 또 자기들의 財產을 社會의 ため로 어떻게 활용하는 것이 정당한 것인지에 관하여도 소신이 없는 경우도 있다. 그리고 去來關係에 있어서는 契約條件 자체가 불분명할 뿐만 아니라 그와 같은 契約이 이행될 것인지도 불확실한 경우가 많다.

이상과 같은 構造와 機能의 未分化外에도 政治 宗教·文化 經濟分野는 각각 他分野에게 제공할 수 있는 많은 餘力を 가지고 있지 못하다. 政治分野는 보편화된 權力を 충분히 가지고 있지 못하기 때문에 他分野가 스스로 自衛權을 발동하지 않고서도 활동할 수 있는 여건을 마련해 주지 못하는 수가 있으며 宗教와 文化分野는 스스로의 혼미때문에 他分野가 의지할 수 있는 보편적인 價值基準을 제공하는데 있어서 未洽하며 經濟分野는 他分野의 活動을 지원할 만한 財源이 不足한 형편이다.

이러한 缺乏 또는 貧困과 機構-機能의 未分化는 發展途上國 行政을 극도로 불확실한 환경속으로 몰아 넣는 것이다. 各分野 상호간의 관계가 安定되지 못하여 항상 출다리기를 해

야 할 뿐만 아니라 他分野에게 제공할 수 있는 餘裕能力이 많지 않다.

2. 行政體制의 體制維持

集權化된 行政體制는 體制維持를 강화하려는 傾向을 가지고 있는 것 같다. 우선 行政的集權化라 함은 人事 豫算 그리고 事業에 관한 중요한 決定權이 組織階層上의 上層部에 集中되어 있다는 뜻이다. 이러한 集權化된 行政體制는 그 스스로의 屬性 때문에 體制維持에 더 큰 관심을 갖게 된다. 下位組織 또는 部下가 行使하는 사소한 자율성마저도 集權化된 權力에 대한挑戰이라고 보는 것이다.

그 뿐만 아니라 集權化된 行政體制에 있어서 上位機關의 實權者들은 下位機關構成員들의 능력을 불신하고 자기들의 능력을 과신하고 있으며 그러다 보니 自身들의 能力を 과시하기 위하여 위대한 業績을 남기기를 원한다.

그런데 一般大眾의 눈에 띠는 위대한 業績을 짧은 기간에 이룩하려고 서두르는 나머지 展示效果가 事業에 착수하거나 성급하게 事業의 完成을 서두르게 된다. 그리고 部下나 下位機關의 實情을 충분히 참작하지도 않았고 參與者間의 對話를 통한 合意에 토대를 두지 않은 決定을 강행하려고 하기 때문에 물리적 힘을 배경으로 한 統制를 강화하게 된다.

이러한 과정에서 점차로 體制自體의 유지만을 강화하려는 경향을 나타내게 되는 것이다. 왜냐하면 소수에 의하여 決定된 事業의 成敗는 體制 자체의 존립과 관련되기 때문에 統制를 강화하게 되는데 이것은 어떤 目的의 달성이거나 事業의 성공보다도 그와 같은 결정을 내리거나 事業을 추진하는 체제를 유지하는 것에 더 큰 關心을 두게 되는 쪽으로 발전해 나갈 가능성이 높기 때문이다.

3. 官僚의 非專門性과 身分不安

現代官僚制의 특징에는 여러가지가 있지만 그중에서도 두드러진 것은 專門的 知識과 身分保障이다. 이렇듯 官僚制가 專門化되는 이유는 社會가 복잡해지기 때문에 그러한 社會의複雜性에 대응하여 規制 禁止 奉仕 助長 創造등의 기능을 수행할 수 있으려면 官僚制도 그만한 知識을 가지고 있어야 되기 때문이다.

官僚制가 가질 수 있는 專門的 知識의 내용은 크게 볼 때 二重的인 것으로서 하나는 일반적인 管理知識이고 다른 하나는 社會的 職業의 一種으로서 가지고 있는 특정한 분야의 職業的 專門知識(professional knowledge)이다. 일반적인 管理知識은 企業 軍隊 政府 등에 있어서 모두 공통된다는 見解도 있고 政府官僚制에만 국한되는 특수한 것이 있다는 見解도 있어서 어느 見解에 따르느냐에 따라 달라지겠지만 일반적인 管理知識은 行政學에서 흔히 말하는 generalist가 지닌 知識이다. 社會的 職業의 專門知識이라 함은 醫師 技師 辯護士 科學者 등의 지식을 말하며 specialist의 지식이다.

그런데 복잡한 社會에 대응하는데 있어서 더 必要로 하는 知識은 specialist의 지식이다. 그러므로 이와 같은 專門的 知識을 존중하지 않거나 존중할 수 없는 狀況에서는 行政의 社

會的對應이 불충분하거나 強制的手段을 사용하는 경우가 많을 것이다.

이것은 나아가서 官僚制內部의 身分不安으로 발전될 가능성이 높다. 왜냐하면 官僚個個人의 입장에서 볼 때 전체적인 官僚制組織에 있어서 그를 필요로 하는理由가 그가 가진 專門的知識에 있다고 한다면 자신의 專門性으로 인하여 身分이 보장될 possibility이 높겠지만 그렇지 않고自身은 아무때나 他人에 의하여 代替될 수 있는 하나의 generalist에 불과하다면 그 身分이 보장될 가능성은 낮아진다고 할 수 있기 때문이다.

專門經歷職은 輕視되고 一般行政職은 아무때나 代替될 수 있는 狀況下에서 官僚들이 身分不安을 느끼지 않을 수 없는 것이다. 이러한 상황하에서는 社會變動에 對應할 수 있는 多樣한 業務處理ability을 官僚制內에서 持續的으로 발달시켜 나가기를 期待하기는 어려울 것이다.

一般體制論者들(general systems theorists)은 體制에 대한 投入을 維持投入(maintenance input)과 信號投入(signal input)으로 구분한다. 維持投入은 體制의 存立을 위하여 필요로 하는 投入이고 信號投入은 體制의 業務(task)를 처리하기 위하여 필요로 하는 投入이다. 어느 體制에 있어서던지 이러한 두가지의 投入이 다 필요한 것이다. 그런데 體制의 機能遂行에 있어서 維持投入은 同質的이어야 하고 信號投入은 異質의이어야 한다는 것이다. 社會體制의 경우를 예로 들면 社會體制에 대한 維持投入이라고 할 수 있는 市民의 支持(support)는 어느 정도 同質의이어서 공통의 價值觀이나 規範에 토대를 두고 있어야 할 것이지만 社會體制에 대한 信號投入이라고 할 수 있는 市民의 要求(demands)는 異質의이어서 社會各層의 實情이 반영되어야 할 것이다.

官僚制의 경우 어떠한 投入을 處理할 수 있느냐 하는 것은 그 構成員의 特징에 달려 있다. 만약 官僚制構成員의 同質性만을 강조하면 維持投入을 받아드리기는 편리할지 몰라도 多樣한 要求를 담고 있는 信號投入의 뜻과 내용을 파악할 수 없게 될 것이다. 다시 말하면 身分不安 때문에 자기들에 대한 支持나 同調만을 강조하다 보면 官僚制의 異質的專門性은 점점 억해되고 그것은 나아가서 社會的變動에 적절하게 對應할 수 있는 能력을 감소시키기 때문에 官僚制의 決定이 그릇될 가능성이 높고 그렇게 될 수록 점점 더 身分不安을 느끼게 될 것이다. 요컨대 實情을 모르는 規制 禁止 奉仕 助長 創造가 副作用만을 낳게 되는데 이러한 副作用은 國民들 뿐만 아니라 組織階層의 上部로 부터도 명렬한 비난을 불러 이르기 때문에 官僚들은 점점 더 不安하게 되는 것이다. 官僚個個人의 입장에서 보면 자기 業務에 충실하고 最善을 다한 것 같은 태도 비판을 받게되는 것이 다분히 不滿스러워지는 狀況이 되는 것이다.

4. 言論의 競爭性과 批判機能

自由民主主義國家에 있어서는 言論·出版의 자유를 國民의 基本權의 하나로 삼고 있기 때문에 言論을 統制할 수 있는 범위가 제한되어 있다. 그 중에서도 統制의範圍가 제한되

는 것이 言論의 競爭性과 批判機能이라고 할 수 있다. 만약 各種 報道手段이 一般大衆에게 전달하는 內容이 결국은 같은 것이라 하여 浪費를 방지하기 위하여 言論機關의 數를 극히 제한시킨다면 그 자체가 言論·出版의 자유를 제약하는 것이 될 것이다. 따라서 言論·出版의 自由가 보장되는 한 言論機關間의 競爭性은 不可避하다고 할 수 있을 것이다.

그리고 言論·出版의 自由가 갖는 또 다른 의미는 批判機能이다. 原則的으로 말해서 이러한 批判의 범위도 제약할 수 없는 것이라고 할 수 있을 것이다.

그런데 資本主義 社會의 言論機關의 競爭性은 商業性도 의미한다. 言論機關의 一次的인使命은 迅速 正確한 情報를 전달하는 것이지만 아무리 正確한 정보라고 하더라도 多少 不正確하거나 不充分한 情報나마 먼저 전달하는 他機關에게 時間的으로 뒤떨어진다면 그 商業的 競爭性에 있어서 뒤떨어지게 될 것이다. 이러한 과정이 반복되면 결국에 가서는 正確한 情報보다 迅速한 情報에 더 큰 比重을 두게 되는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 長期的으로 볼 때 不正確한 情報를 전달하는 媒體는 도태될 것이지만 大衆媒體가 전달하는 情報의 斷片性과 非連續性으로 인하여 讀者나 視聽者는 그것을 記憶하고 비판하며 斷切시켜 버리는 行動으로 옮기기에는 어렵게 되어 있는 것 같다.

言論의 批判機能도 社會的인 非理를 露出시켜서 國民의 정당한 비판을 받아 是正하려는 것이 그 本質의 목적이며 그렇게 함으로써 더 나은 社會를 만들 수 있다고 하는 信念때문에 正當化되는 것이다. 그런데 이와 같은 言論의 批判活動에는 興味主義가 끼어들 素地가 있다. 아무리 正論을 펴서 正道를 걷고자 하는 言論媒體라고 하더라도 거기에 실려 있는 모든 記事が 哲學的이고 道德의라면 讀者の 荷미를 끌지 못할 것이다. 그래서 興味를 불러 이르킬 ∵ 있는 批判活動이 불가피하다고 할 것이다.

모든 批判은 公正性이 있어야 한다. 그런데 어떤 批判이 公正性을 지닌 것인지 아닌지 하는 것은 批判을 하는 사람과 批判을 當하는 사람이 아니면 잘 알 수 없는 경우가 많은 것 같다. 그리고 大衆媒體에 실려 있는 批判은公正하지 않은 경우에도 讀者나 視聽者의 興味를 끌 ∵ 있으며 그러한 批判이 自身에게 해당되는 것이 아닌 한 받아 드리려고 하는 경향마저 있다. 그래서 讀者나 視聽者는 남을 꾸짖는 記事에 관하여 큰 荷미를 느끼게 된다. 이것이 言論의 不公正한 批判까지도 용납하게 되는 이유라고 할 수 있다.

여기에 言論이 그 本然의 競爭性과 社會批判의 機能을 제대로 수행할 때 그것이 社會的公器로서의 認定을 받게 되지만 그렇지 않고 商業性을 우선시킨 競爭性과 興味爲主의 批判機能으로 나타날 때 言論의 橫暴가 자행될 수 있는 것이다.

言論의 橫暴에 시달려 본 사람들은 言論을 忌避하게 되고, 言論은 言論을 기피하는 사람들을 더욱 능적하여 이야기 끼리를 만들고자 노력하는 경향이 생겨날 수도 있다.

5. 行政統制의 過敏性과 明細性

民主主義 國家에 있어서의 行政統制의 目的是 責任政治를 具現하려는 것이다. 行政統制

에는 크게 나누어 外部統制와 内部統制가 있는데 外部統制의 方法에는 議會, 政黨, 輿論, 言論 等이 의한 統制가 있으며 内部統制의 方法에는 監查機關을 통한 것과 보통의 行政組織上의 命令系統을 통한 것이 있다.

이러한 여러가지 統制의 方法중에서 우리가 여기서 設定해 보려는 狀況은 行政組織上의 命令과 監督系統을 통하여 이루어지는 行政統制의 경우이다.

하나의 組織單位를 놓고 볼 때에도 그 責任者의 性向과 組織의 傳統 그리고 部下의 能力如何에 따라서 行政統制가 過敏하고 明細的일 수도 있고 완만하고 包括的일 수도 있다. 이것은 특종 한 組織單位와 그 上級組織間의 關係에 있어서도 마찬가지이며 더 나아가서 行政首班과 各 部處間의 관계에 있어서도 마찬가지이다.

구체적인 與件을 고려하지 않고서는 行政統制가 완만하고 包括的인 것이 좋은지 아니면 過敏하고 明細的인 것이 좋은지를 말할 수는 없으나 대개의 경우 너무 완만하고 包括的이어서도 좋되고 너무 過敏하고 明細的이어서도 안된다고 말할 수는 있을 것이다.

行政統制가 너무 완만하고 포괄적이면 변동하는 與件에 대한 反應이 지연되어 行政決定의 實效性이 감소되는 경우가 많다. 그러나 反應의 지연은 경우에 따라 對應能力과 情報를 축적하게 되어 長期的으로 볼 때에는 行政이 추구하는 목표를 더 충실하게 실현시킬 수도 있다.

그와는 반대로 行政統制가 너무 敏感하고 明細的이면 사소한 變動에도 對應하게 되어 體制의 安定을 흔들어 놓게 된다. 물론 경우에 따라서는迅速한 對處가 비록 副作用이 있다고 하더라도 지연된 對處때문에 時期를 놓쳐버리는 경우보다는 낫다고 말할 수 있을 것이다.

이상과 같은 一般的인 特性 이외에도 行政統制의 過敏性과 明細性은 下部組織의 自律性과 獨創性을 억제함은 말할 것도 없고 나아가서는 統制에서 벗어 나는 것 自體가 하나의 目的이 되어 버려 그야말로 目標의 轉換이 일어나게 된다. 다시 말해서 行政官은 自己 所管業務를 命令과 所信에 따라 충실하게 수행하기보다는 上官이나 上級組織의 구체적인 간섭을 받지 않는 쪽으로 일을 하거나 上官이나 上級組織의 마음에 드는 일만을 찾아서 수행하게 되는 形態를 나타내게 될 것이다. 이러한 過程이 深化되면 行政統制는 責任政治를 具現하려는 本래의 목적에서 벗어나 오히려 國民의 여망과는 괴리된 行政管理方式을 강화하는 결과를 가져올 것이다.

五. 安定과 增大

이상에서 우리는 行政管理의 參與者와 關聯者, 그들의 相互作用의 體系 그리고 相互作用이 이루어 지는 狀況을 設定해 보았다. 參與者와 關聯者는 論議의 편의를 위하여 行政首班, 部處, 傘下機關, 監視機關, 言論 및 國民과 顧客으로만 한정시켰다. 이들의 相互作用의 체

계는 機能的 連繫를 갖는 各組織의 下位單位間의 관계로 보았다. 그리고 이들이 相互作用하는데 있어서 영향을 미치는 몇 가지 要因에 관하여 검토하였다.

行政管理는 여기서 우리가 限定시킨 組織單位間의 상호작용으로만 이루어지는 것도 아니고 우리가 設定한 狀況들도 반드시 그러한 變數의 값만을 가져야 되는 것은 물론 아니다. 그러나 여기서 우리가 試圖하고 있는 것은, 만약 여러가지 狀況이 우리가 設定한 變數의 값을 가진다면 그들이 行政體制의相互作用에 영향을 미쳐서 그 行政管理를 매우 硬直化시키리라는 것이다.

行政管理가 硬直化되어 가는 과정은 이러한 行政體制가 가지고 있는 行政統制에 있어서 두 종류의 還流가 어떤 경향을 강화하기 때문에 일어나는 것이라고 할 수 있다. 하나는 安定화의 還流(stabilizing feedback)이며 다른 하나는 增大還流(deviation amplifying feedback)이다.

1. 安定化

이러한 行政體制에 있어서는 무엇이 安定되어 가는가? 다시 말해서 어떠한 負의 還流(negative feedback)가 작용할 수 있는가? 그것은 機能的連繫를 가진 下位單位들로 이루어지는 相互作用의 體系를 安定시켜 나간다. 즉 各階層間의 段階나 上位組織들의 區分에 상관없이 各組織單位의 關聯있는 局들끼리 하나의 고리(ring)을 형성하여 그 나름의 체제를 형성하여 나간다고 하는 사실이다. 이러한 생각을 좀 더 쉽게 理解하기 위하여는 몇 가지 해석이 필요하다.

즉 行政管理는

行政首班一部處一傘下機關

의 관계로 이루어지는 것이 아니라

行政首班의 擔當秘書官一部處의 局長一傘下機關의 局長
의 관계로 이루어진다는 사실이다.

이러한 關係에 있어서 下位單位의 官僚일 수록 上位單位의 官僚가 行하는 過敏하고도 明細化된 行政統制에 應하지 않을 수 없다. 왜냐하면 集權化된 行政體制에 있어서는 下位機關長의 권한이 극히 약하고 政治的 權力도 약하기 때문에 官僚들이 이렇게 虛弱한 直屬上官의 統制를 벗어나기 쉬운 반면에 上級機關의 相對方으로 부터 身分上의 위협을 받을 수 있기 때문에 경우에 따라서는 直屬上官의 意思에 反하는 行政統制조차도 감수할 수 밖에 없는 것이다.

이렇듯 集權化된 行政體制, 明細化되고 過敏한 行政統制, 官僚의 身分不安이 서로를 강화하다 보니 官僚뿐만 아니라 行政組織의 어느 정도의 自律性과 專門性은 점점 역제되어 결국에 가나는 그것이 負의 還流를 통하여 機能的 連繫를 가진 官僚끼리의 體制를 안정시켜 버리는 것이다. 이와 같이 安定된 體制는 不確實한 環境下에서 살아남기 위하여 점점더

그나름의 淹實性 즉 部分的 硬直性만을 강화시켜 나가게 된다.

이러한 公式的인 組織圖表에 표현되지 않는 體制는 자신들이 가지고 있는 限定된 coding 과 decoding의 能力を 통하여 國民輿論과 환경변화에 對應하려고 하지만 그 성격상 對應의範圍가 제약될 수 밖에 없다.

이러한 體制의 屬性을 강화시키는데 있어서 적지 않은 영향을 미치는 것이 言論關係者와 監視機關의 관계자라고 할 수 있다. 兩者가 그 方式은 다르지만 下位官僚의 行動에 관한情報를 上級機關의 官僚에게 전달하게 된다. 따라서 下級官廳의 官僚는 그들에 관한情報가 言論이나 監視機關을 통하여 上級官廳의 官僚에게 전달되기 전에 먼저 스스로 報告하고 努力하거나 言論이나 監視機關에게 정보를 숨기려고 努力한다.

行政公務員으로서의 경향을 가진 사람이면 누구나 이러한 言論이나 監視機關을 통하여 자신의 報告보다 먼저 上級官廳에 전달된 情報가 얼마나 自身을 괴롭히는가를 잘 알고 있을 것이다. 따라서 이러한 關聯機關의 情報라는 것도 결국은 下級官廳의 官僚들의 依存性만을 강화하고 그것은 점점 더 創意性과 伸縮性을 억제하게 될 것이다.

이와 같이 安定化의 경향을 가지고 있는 특수한 相互作用의 體系는 다른 한 편에 있어서行政管理의 逸脫을 점점 더 강화한다고 말할 수 있다. 그것은 소위 逸脫增大還流가 작용하기 때문이며 逸脫의 內容은 顧客의 要求다. 즉 顧客의 구체적인 要求에 신축성있게 對應할 수 있는 行政管理는 점점 더 어려워지고 전체적으로는 硬直된 行政管理가 행하여지는 결과를 가져올 수 있다.

2. 增 大

무엇이 어떻게 增大되는가? 구체적인 顧客의 要求로 부터의 逸脫이 위에서 알아 본 相互作用의 體系를 통하여 增大되어 나가는 것이다.

하나의 集權化된 行政體制가 體制維持強化傾向을 띠고 있는 경우에는 行政環境에서 일어나고 있는 모든 事件과 國民의 輿論을 體制維持와의 관계에서 해석하게 되는 것은 당연하다. 그런데 集權化된 行政體制의 上層部의 對象이 되는 國民은 누구인가? 그들은 一般化된 國民이지만 國民들이 利益集團이나 政黨을 형성하고 있지 못하거나 國民들이 集約되지 않은 利害關係를 原子化된 상태에서 表明(articulate)하게 되면 集權化된 權力機關이나 監視機關이 이러한 國民의 意見을 스스로 集約시키는 수 밖에 없다.

이렇게 集約된 意見이 行政府 上層부의 政策形成에 있어서 크게 영향을 미칠 것이고 執權 엘리트들은 이러한 意見을 政策에 반영시키드로서 그들의 正統性을 구축하여 나가려고 할 것이다.

이러한 努力에 있어서 執權 엘리트는 그들의 政策이 下位組織에 의하여 一絲不亂하게 執行되어 나가도록 統制하게 된다.

이와 같은 統制가 의미하는 것은 下位組織들이 지녀야 할 自律性의 범위를 좁혀가게 될

것이라는 점이다.

下位組織의 自律性을 주장할 수 있으려면 그들의 專門的判斷에 따른 決定이 장기적으로 體制維持에 도움이 된다는 것을 보여줄 수 있거나 그러한 專門家的判斷이 옳다고 하는 確信이 서거나 나아가서 專門家的判斷을 固守해야만 되는 職業的인 利害關係가 강해야 될 것이다. 그러나 官僚化된 行政에 있어서는 一般行政家가 專門人의 영역을 침범하는 경향이 강하기 때문에 위에서 말하는 바와 같은 自自律性이 발전하지 못한다.

이에 덧붙여서 監視機關은 下位組織의 구체적인 業務遂行의 效果性이나 能率性보다는 執權엘리트가 關心을 가진 事項의 정보에 관하여 보고하게 될 것이다.

한편 言論機關間의 商業的 경쟁성과 그 情報의 時事性은 흥미본위의記事에 더 큰比重을 두게 만들 수 있으며 매우 비판적인記事를 쓰는 경우 그러한記事는 體制維持와의 관계에서 讀者들이 해석할 가능성이 높아진다. 만약 이러한興味主義와 批判이 강화되면 官僚들은 그들의 業務가 大衆媒體에 露出되는 것을 매우 꺼려하게 된다. 官僚들의 計劃이나 行跡이 上級機關에 報告되기 전에 大衆媒體에 실리게 되면 그것이 아무리 中立的인記事라고 하더라도 上級者の 問責을 받을 수 있게 되는 것이다. 따라서 下級官廳의 官僚들은 그들의 業務를 숨기거나, 가능하면 구설수에 오르기 쉬운 刷新的인 계획을 피하게 될 것이다.

이상에서 알아 본 集權化된 行政體制의 性格, 行政官僚의 身分不安, 言論의 경쟁성과 비판기능은 下級官廳의 어떤 사소한 逸脫이라도 과장하게 되는 增大還流를 작동시키며 이것이 결국에 가서는 一線 行政機關의 顧客의 便宜나 要求에 맞는 신축성있는 行政管理를 발전시키기 보다는 執權엘리트의 關心事項이 되리라고 판단되는 몇 가지 問題만을 다루게 되는 경향을 낳는 것이다. 이것도 行政管理의 경직성이다.

이렇듯 行政管理의 경직성은 상황에 따라 安定還流을 통하여 강화되기도 하고 逸脫增大還流를 통하여 강화되기도 하는 것이다.

六. 結語

여러나라의 行政管理에 있어서 우리는 行政官僚가 그 본래의 주어진 業務遂行에 热中하기보다는 上級官廳으로부터의 電話나 一線記者 또는 監視機關의 關係者와의 對話에 더 큰 신경을 쓰는例가 있다는 말을 자주 듣는다. 만약 이것이 사실이라면 이러한 現象은 行政學者の 關心對象이 될 수 있다. 왜냐하면 行政學者들은 지금까지 이러한 要因들을 고려에 넣지 않고 行政現象을 理解 說明하거나 심지어는 改善案을 쳐방하는 일이 많았기 때문이다.

특히 政策論의 規範的 分析者들은 모든 것이 질서있는 計算속에서 이루어지는 것처럼 政策決定過程을 묘사하는 일이 많았으며 發展行政論者들도 發展途上國에 있어서의 言論이 行政管理에 있어서 얼마나 큰 영향을 미치고 있는가에 관하여 언급하는 일이 드물었다.

本稿는 이러한 見解들을 보완해 보려는 것이다. 다만 韓國의 行政現實에 있어서 言論이

구체적으로 어떻게 작용하고 있는지에 관한 체계적인 資料를 정리하지 못하였으며 여러가지 사정으로 우리의 行政現實을 본대로 들은대로 묘사하기도 어려워서 本稿에서는 우리의 行政現象을 정확하게 묘사하려고 試圖하기 보다는 發展途上國의 狀況下에서 言論과 行政統制와의 관계에서 이루어지는 行政管理의 特징에 관하여 理論的으로 要因을 추출하고 그들 간의 관계를 여러가지 모습으로 想定해 보는 것으로 그쳤다.

本稿의 理論的 演習이 의하면 行政環境이 불확실하고 集權化된 行政體制가 體制維持倾向을 강화하며 行政官僚가 非專門의이고 身分不安을 느낄 때, 言論이 일반적인 批判機能을 지나 業務遂行을 방해하고 行政統制가 과민하거나 너무 細部의이면 이러한 要因들이 相乘作用을 하여 機能的 連繫를 가진 官僚들의 체제를 발전시키고 一線行政機關의 業務遂行의 伸縮性을 크게 제약하게 된다는 사실이다.

이와 같은 結論은 긴 分析이 없이도 가능한 것일 수도 있으므로 우리가 여기서 강조하고자 하는 것은 그러한 結論을 理論的으로 도출할 수 있는 근거를 찾고자 노력하였다는 점이다.

이 글이 理論的 演習이라고 하지만 그것은 엄밀한 의미에 있어서의 理論構成(theory building)이나 模型構成(model building)도 아니고 다만 探索的으로 몇 가지 要因들을 관련지어서 생각해 보았을 뿐이다.

앞으로 理論的인 체계를 정립할 수 있게 된다면 이러한 體系 속에서 검토해 볼 수 있는 行政管理의 事例가 많으리라고 믿는다.

가령 우리나라의 交通行政에 있어서 一般國民이나 그 顧客이 한밤중에 交通部長官을 電話로 불러서 不平과 不滿을 하는 것은 무엇을 뜻하며 그것이 行政管理에 있어서 어떤 영향을 미치는가 하는 것도 흥미있는 問題이다.

그리고 檢察業務를 수행하는데 있어서 檢察官僚는 왜 「投書」에 시달려야 하는가 하는 것도 自律性의 관계에서 제기될 수 있는 문제이다. 즉 投書人은 누구에게 投書를 하는 것이며 投書가 왜 效果를 발휘하는 경우가 있는가 하는 점이다.

그와 마찬가지로 國立大學校의 學事日程中에는 그것이 外形的으로 극히 사소한 일인데도 쉽게 行政統制의 對象이 될 수도 있다고 한다면 行政管理의 様式과 言論과의 관계에서 검토될 수 있는 문제라고 생각한다.