

役割, 地位 및 權限과 權力

—行政學에서 問題로 되는 諸概念(其二)—

吳錫泓*

行政學分野에서 널리 쓰이고 또 매우 중요한 概念일수록 그에 대한 意味規定이 복잡하게 엇갈려 있어 研究人們을 괴롭히는 경향이 있다. 이 글에서는 그러한 概念들 가운데서 役割, 地位, 權限과 權力を 골라 그 意味하는 바를 (또는 그것들이 意味해야 할 바를) 일반적으로 탐색하였다. 이 글의 目的은 그러한 概念들의 統合的 理解를 촉진하려는 것이다.

筆者は 1970年度에 “Three Problematic Concepts in the Study of Public Affairs: Systems Approach; Organizational Health; and Development”라는 글을 行政論叢 8卷 1號에 게재하였다. 거기서는 1960年代에 많은 사람들의 關心을 모았던 세 가지 觀念 즉 體制, 組織의 健康(行政能力 또는 組織評價의 基準) 및 發展을 설정하여 그에 관한 概念規定問題를 다루었다. 여기에 발표하는 글은 그 繽編이라 할 수 있기 때문에 「行政學에서 問題로 되는 諸概念(其二)」라는 副題를 달았다.

I. 役割

(1) 役割의 意味

일반적으로 役割(role)이란 社會의인 關係에서 어떤 位置를 점하는 사람들이 해야 할 것으로 기대되는 行動의 범주를 말한다. 役割을 구성하는 行動은 다른 사람들의 기대에 결부된 것이며, 다소간에 반복적이고 예측가능한 결과를 수반하는 것이다⁽¹⁾. 役割은 고립적으로 규정되는 것이 아니라 서로 결부된 다른 役割들과 聯關的으로 규정된다. 組織內에서 公式的 非公式적으로 규정되는 여러 가지 役割은 組織參與者들의 交互作用을 분명하게 하며 그것을 일정한 方向으로 인도함으로써 交互作用의 예측가능성을 높인다. 이러한 役割에는 무수한 종류가 있다. 局長, 課長, 係長, 打字員, 清掃夫 등의 役割은 다만 몇 가지 예에 불과하다.

役割은 構造의 構成單位이다. 일련의 相互依存의인 役割은 비교적 安定된 集合的 類型을 형성하여 한개의 下位構造를 만들고 그러한 下位構造들은 서로 지속적인 연관을 맺어 組織

* 서울大學校 行政大學院 教授

(1) 組織內의 役割(role)을 機能, 任務, 일, 課題, 職務 등의 用語로 표현하는 사람들도 있다.

全體의 構造를 형성한다.

組織內의 役割은 결국 사람들이 수행하는 것이다. 組織內의 規範이 정착되고 構造가 마련되면 그 안에서 個人은 行態上의 期待가 결부된 役割을 맡아 수행하게 된다. 役割自體와 그것을 맡는 사람은 서로 영향을 미치는 관계에 놓이게 된다. 즉 役割을 맡는 사람에 따라 役割의 內容에 다소간의 變化를 가져올 수 있으며 다른 한편으로 맡은 役割에 따라 사람의 性格이 달라질 가능성이 있다.

그러나 役割과 役割擔當者가 같은 概念은 아니다. 兩者는 區別되어야 한다. 役割은 그것을 맡는 사람이 바뀌더라도 변하지 않는 일정한 屬性을 지니는 것이다. 同種의 役割을 맡은 多樣한 人間의 役割行態에 상당한 類似性이 있는 것은 役割自體의 固有한 屬性을 말해주는 것이다. 役割과 役割擔當者는 다른 것이기 때문에 자기에게 적합치 않은 役割을 맡아 고민하는 사람도 있을 수 있다.

役割擔當者는 그에게 부여된 役割에 관하여 배워야 한다. 役割을 맡기 전과 후에 役割行態를 배워야 하는데 役割이 요구하는 바를 배우는 能力은 사람마다 다를 수 있다. 정확하게 배워 役割期待를 잘 충족시킬 수도 있고 잘못 배워 役割遂行을 그릇칠 수도 있다.

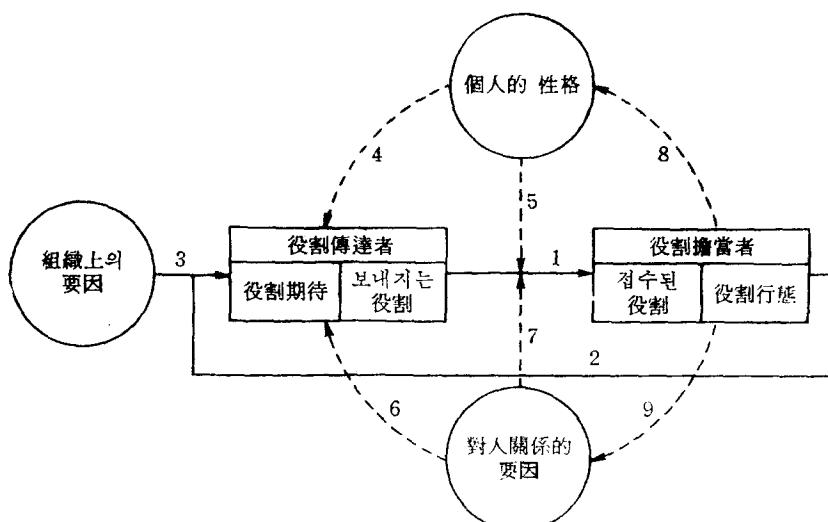
組織內에서 여러 사람이 同種의 役割을 맡을 수 있는 것은 물론이며 한 사람이 여러 가지 役割을 맡는 것도 흔히 볼 수 있는 現象이다. 한 사람이 맡은 여러 가지 �役割을 동시에 충족시킬 수 없을 때 어떤 한 두가지만 活性化되고 나머지는 潛在化되는 경우가 많다. 그리고 한 사람이 맡은 役割들이 상충될 때 그 사람은 갈등을 경험하게 된다.

하나의 役割을 구성하는 반복적인 行動의 數는 劃一的인 것이 아니다. 役割에 따라서 그러한 行動의 數는 다르다. 한 가지의 行動으로 구성되는 가장 단순한 役割도 있을 수 있다. 그러나 대부분의 役割은 두 가지 이상의 行動으로 구성된다. 組織內의 高級階層으로 갈수록 役割內에 포함되는 行動의 가지수는 많아지는 경향이 있다. 役割에 포함되는 行動의 가지수가 적을수록 役割內의 調整의 필요는 작아지며 그 대신 役割間의 調整必要는 增大된다. 그러한 役割間調整의 責任은 上級階層의 役割들에 부과된다. 役割內에 포함되는 行動의 가지수가 많을수록 役割內의 活動調整의 必要是 增大되며 役割間調整의 必要是 그만큼 減少된다. 役割間調整의 責任이 특정한 職位에 集中될수록 미리 計劃된 劃一的 裝置에 의하여 調整問題를 해결하려는 性向은 강해진다.

(2) 役割行態의 決定過程

役割擔當者の 役割行態는 여러 가지 要因이 作用하는 복잡한 過程을 통해서 결정된다. 먼저 관계자들이 특정한 役割擔當者에 대한 役割期待를 役割擔當者에게 전달한다. 役割擔當者は 役割 및 役割傳達을 知覺하고 그에 대한 反應으로서 일정한 役割行態를 보이게 된다. 役割行態에 대한 情報는 役割期待를 전달한 사람들에게 還流된다. 이러한 過程은 論理的으로 생각할 때 役割期待의 設定에서부터 시작된다고 할 수 있지만 役割期待가 役割行態를

[그림 A] 役割行態의 決定過程



결정하는 유일한 요인은 아니다. 役割期待가 役割行態를 가져올 때까지의 過程에는 組織上의 要因, 對人關係的 要因, 役割擔當者の 特性 등 많은 要因의 작용이 介入된다. 役割行態의 決定過程과 거기에 介入되는 諸要因의 關係를 圖示하면 위의 그림 A와 같다⁽²⁾.

1. 役割期待

役割期待(role expectation)와 役割行態(role behavior)는 구별해야 한다. 兩者는 觀念的으로 구별될 뿐만 아니라 實際에 있어서도 兩者가 언제나 부합되는 것은 아니다. 役割期待는 役割擔當者が 어떻게 行動해야 하는가에 관한 概念이며 役割行態는 어떤 役割을 맡은 사람이 實際로 어떻게 行動하는가에 관한 概念이다.

組織內의 役割은 그것에 연관된 다른 役割에 관련하여 규정된다. 組織內의 役割은 고립적인 것이 아니며 다른 役割들과 관련지울 때 비로소 有意味한 것이 된다. 예컨대 어떤 局長의 役割은 同僚局長, 長官, 課長 등의 役割에 관련지워 규정된다. 특정한 役割擔當者에 대한 役割期待는 관련된 役割擔當者들이 그에게 거는 期待의 網(network of expectations)으로 이루어진다고 할 수 있다.⁽³⁾

役割期待는豫想的(anticipatory)이고 義務的(obligatory)이며 規範的(normative)인 特性을 지닌다고 할 수 있다. 사람들은 특정한 役割擔當者の 行態에서 그들이 豫想하는 規則性을 발견할 것으로 期待한다. 사람들은 특정한 役割擔當者가 그들의 期待를 충족시켜야 할 義

(2) cf., Daniel Katz and Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (John Wiley & Sons, 1966), pp. 182-197.

(3) Lawless는 특정한 役割에 관련된 役割을 counterposition이라 부르고 있으며 Katz와 Kahn은 관련된 役割들의 集合을 role set라 부르고 있다. Ibid., and David J. Lowless, *Effective Management: Social Psychological Approach* (Prentice-Hall, 1972), p. 243.

務가 있다고 생각한다. 役割期待는 적합한 것 또는 허용되는 것이라고 생각되는 行動의 범위를 規範的으로 한정하는 것이다. 規範的으로 규정되는 役割期待에 부합되는 行態를 확보하기 위해 公式的 및 非公式的 報償과 制裁가 동원된다.

大規模의 組織에서 役割期待의 基本的 要素는 公式的인 文書로 규정하는 것이 보통이며 그러한 규정은 非公式的인 關係에 의하여 보완된다. 役割期待가 명백하고 相衝되는 要素를 내포하지 않을 경우 役割關係와 組織內의 交互作用은 원활해진다. 그러나 役割期待가 모호하거나 相衝되는 役割期待들이 한 사람에게 부과될 때 役割擔當者는 갈등을 경험하게 된다.

相衝되는 役割期待는 그에 대한 규정이 명료하지 않고 관계자들 사이에 合意가 이루어지지 않을 때 나타나기 쉽다. 相衝되는 役割期待는 네 가지 類型으로 분류해 볼 수 있다⁽⁴⁾

첫째 類型은 특정한 役割擔當者에 대해 어떤 한 사람(役割傳達者)의 期待가 相衝되는 경우이다. 한 사람의 上官(役割傳達者)이 部下(役割擔當者)에게 物品構入의 정당한 절차를 준수하도록 요구하면서 동시에 그러한 절차에 따라서는 도저히 購入할 수 없는 物品을 구하도록 지시하는 것은 한 사람이 相衝된 期待를 하는 경우에 해당한다.

둘째 類型은 複數의 役割傳達者들이 한 사람의 役割擔當者에게 相衝되는 期待를 하는 경우이다. 예컨대 어떤 한 사람의 監督者(役割擔當者)가 上官들로부터는 엄격한 감독을 하라는 지시를 받고 동시에 部下들로부터는 감독의 완화를 요청받을 수 있다.

세째 類型은 役割擔當者가 맡은 複數의 役割에 대한 期待들이 相衝되는 경우이다. 職場人으로서 초과근무까지 해야한다는 役割期待와 家長으로서 가족들의 문제에 많은 관심을 가져야 한다는 役割期待는 相衝될 때가 많다.

네째 類型은 役割擔當者가 스스로 자기의 役割에 대하여 가지는 期待와 役割傳達者들이 가지는 期待가 相衝되는 경우이다. 이 類型은 사람과 役割사이의 갈등이라고 부를 수도 있다. 이러한 갈등은 役割要件이 役割擔當者の 個人的 necessary, 價值觀 또는 能力에 맞지 않을 때 생겨나게 된다. 예컨대 어떤 會社의 重役이 會社에 유리한 契約을 체결해야 할 임무를 맡고 있지만 특정한 契約內容이 個人的 倫理觀에 배치될 경우가 있다.

2. 役割行態의 決定

關係者(役割傳達者)들이 특정한 役割擔當者の 役割에 대한 知覺(役割期待)을 役割擔當者에게 전달하면 그는 이를 접수하여 役割行態라는 반응을 보이게 된다. 이러한 반응은 役割傳達者들에게 還流된다. 이러한 過程은 순환적으로 되풀이 된다.

특정한 役割擔當者の 役割이 무엇인가에 대해 關係者들이 知覺하는 바를 集合的으로 파악한 것이 役割期待라 할 수 있다. 特定人の 役割에 대한 關係者들의 知覺(役割期待)은 여러 가지 방법으로 그 사람에게 전달된다. 직접적인 지시 또는 명령으로 전달될 때도 있고 간접적인 방법으로 전달될 때도 있다. 役割期待의 전달은 情報를 제공하려는 것일 뿐 아니

(4) Katz and Kahn, *op. cit.*, pp. 184-185.

라 접수하는 사람에게 영향을 미치려는 것이다. 組織內에서의 役割傳達은 報償과 制裁의 뒷받침을 받는 것이 보통이다. 사람들은 役割期待의 전달에 正當性(legitimacy)이 있다고 믿을 때 대개는 그에 복종하게 된다. 그러나 役割期待의 正當性만이 언제나 복종을 가져올 수 있는 것은 아니다. 役割期待의 전달에 수반되는 報償과 制裁의 使用可能性은 복종을 가져오는 중요한 조건의 하나라고 하지 않을 수 없다.

役割擔當者는 보내진 役割 즉 役割期待의 전달을 접수한다. 접수 역시 知覺의 과정을 통해서 이루어진다. 役割擔當者는 知覺의 과정을 통해서 자기에 대한 役割期待와 그것이 전달되고 있다는 것을 이해한다. 이와 같이 知覺의 과정이介入되기 때문에 보내진 役割과 접수된 �役割은 서로 다를 수 있다. 보내진 役割과 접수된 彡割의 符合度는 傳達者와 接受者의 特性, 役割期待의 內容, 意思傳達의 명확성 등에 따라 달라질 수 있다.

役割擔當者의 役割行態에 직접적으로 영향을 미치는 것은 접수된 彡割 즉 자기가 知覺하는 役割이다. 役割期待와 그 전달을 어떻게 知覺하느냐에 따라 그리고 個人的性格과 組織內의 客觀的 狀況이 어떻게 다르느냐에 따라 役割擔當者的 반응은 여러 가지로 나타날 수 있다. 役割傳達에 순응할 수도 있고 그것을 묵살하거나 거부할 수도 있다. 組織에 해로운 副作用을 수반하는 行態를 보일 수도 있다.

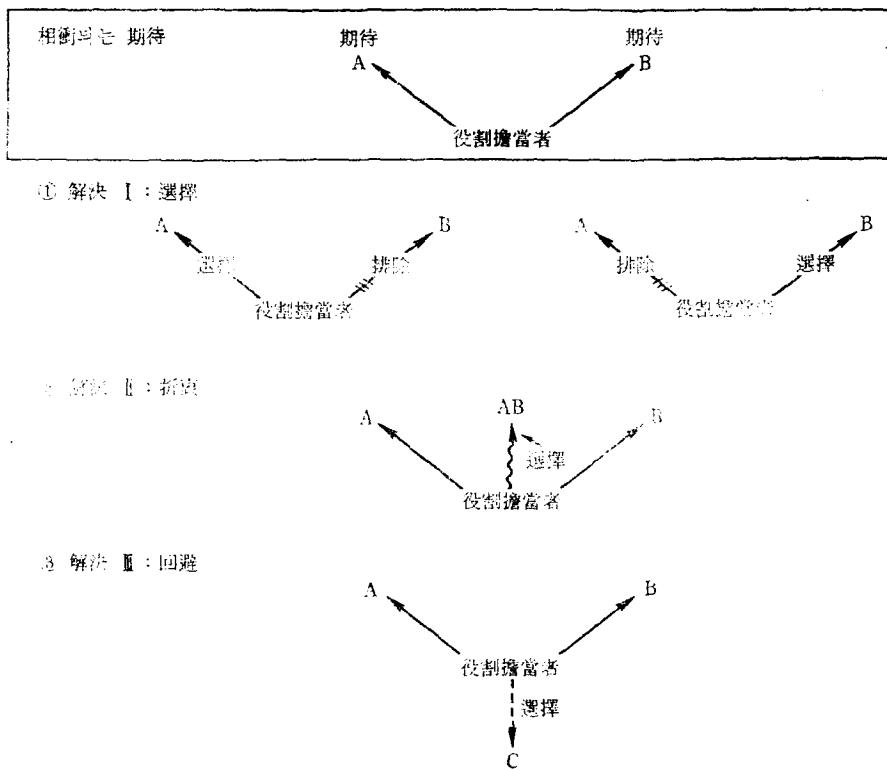
相衝되는 彡割期待를 접수한 사람은 ① 그러한 期待의 正當性에 대한 知覺, ② 순종하지 않을 때 받을 制裁의 強度에 대한 知覺, ③ 個人的性格 등이 다름에 따라 상이한 반응을 보일 수 있다. 多數의 相衝되는 期待가 한꺼번에 몰릴 수도 있겠으나 그러한 期待가 두 가지(A와 B)인 경우를 가정하면 役割擔當者는 다음과 같은 세 가지 反應(役割行態) 가운데 하나를 선택할 것이라고 豫想할 수 있다. 첫째 相衝되는 期待(行動代案) 가운데서 어느 하나를 선택하고 다른 하나는 무시한다. 둘째 두 가지 期待에 부분적으로 부응함으로써 兩者를 절충한다. 셋째 두 가지 期待를 모두 회피하고 제 3의 代案을 택한다. 이러한 代案들을 圖示하면 그림 B와 같이 된다.⁽⁵⁾

役割期待의 전달에 대한 반응(役割行態)은 役割傳達者들에게 還流된다. 還流를 받은 사람들은 자기들의 役割期待를 수정하거나 彡割期待의 전달을 강화하는 등의 반응을 보이게 된다.

이상과 같은 彡割行態의 決定過程에는 많은 變數가介入되는데 그러한 變數들은 세 가지 범주 즉 ① 組織上의 要因, ② 個人的性格 및 ③ 對人關係의 要因으로 분류해 볼 수 있다. 組織上의 要因이란 組織의 規模, 특정한 職位의 位置, 規則 및 命令의 준수에 대한 組織內의 일반적인 規範, 전반적인 監督方法 등을 말한다. 이와 같은 組織 및 그 下位體制의 특성은 影割期待의 형성과 전달 그리고 影割行態에 영향을 미친다.

(5) cf., N. Gross, W.S. Mason, and A.W. McEachern, *Explorations in Role Analysis*(John Wiley & Sons, 1958)

[그림 B] 相衡되는 役割期待에 대한 反應



役割傳達者の 性格은 役割期待의 형성과 그 전달에 영향을 미친다. 上官이 바뀔 때마다 部下에 대한 期待가 조금씩 달라지는 것은 흔한 일인 바 이러한 예에서 우리는 性格要因의 作用을 쉽게 간파할 수 있다. 그리고 役割擔當者の 性格에 따라 役割傳達者들은 役割傳達의 方法이나 그 強度를 달리하는 것이 보통이다. 役割擔當者の 性格이 그의 役割行態에 영향을 미치는 것은 물론이며 役割行態는 또한 그의 性格에 영향을 미친다.

役割擔當者와 關係者(役割傳達者)들 사이의 對人關係的 特性은 役割期待의 형성, 전달, 접수 및 役割行態에 영향을 미친다. 다른 한편으로 役割擔當者の 役割行態는 그러한 對人關係에 영향을 미친다.⁽⁶⁾

(3) 役割과 規範 및 地位의 相互關係

役割과 規範 및 地位는 서로 긴밀히 연관되어 있으며, 行動分析의 실제에 있어서 이 세 가지 要因의 作用을 구분하기 어려울 때가 많다. 役割, 規範 및 地位는 相互聯繫的으로 作

(6) 役割行態와 對人關係의 要因의 관계에 대해서는 다음 文獻 參照 : Robert L.Kahn, et.al., *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity* (Wiley & Sons, 1964), p. 382 ff.

用할 뿐 아니라 特定人的 役割과 地位 및 그에게 적용되는 規範에는 일맥상통하는 요소가 내포되어 있다.

어떤 局長이 사무실에 들어섰을 때 거기에 앉아 있던 課長이 일어나서 인사를 했다는 하나의 行動狀況을 예로 들어 役割, 規範 및 地位의 관계를 생각해 보기로 한다. 「課長이 일어섰다」는 사실은 그의 役割때문이라고 할 수도 있고 組織內의 規範 때문이라고 할 수도 있으며 部下로서의 地位 때문이라고 할 수도 있다. 觀察하는 사람의 觀點에 따라서 어떤 要因에 치중한 설명도 가능할 것이다. 한 가지 事實의 原因을 세 가지의 要因 또는 概念으로 각각 설명할 수 있다는 것은 그 세 가지 要因이 그만큼 밀접하게 결부되어 있다는 것을 말해 준다. 세 가지 要因이 순환적으로 연관되어 있기 때문에 上官에게 존경을 표시해야 한다는 課長의 役割, 位階秩序上의 요청에 부합되도록 課長이 행동해야 한다는 規範 그리고 局長의 경우보다 낮게 평가되는 課長의 地位 등 세 가지 要因에는 일맥상통하는 요소가 내포되어 있다.

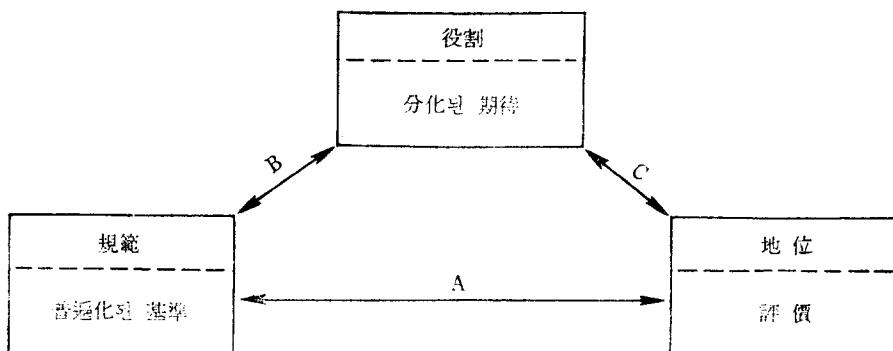
役割, 規範 및 地位가 긴밀히 연관된 것이라고 하지만 우리는 이 세 가지 概念을 구분하고 있으므로 이를 서로 혼동해서는 안될 것이다. 各 概念의 意味를 되새겨 보고 各 概念間의 관계를 규명함으로서 觀念的混亂을 피하도록 해야 할 것이다.

期待되는 行動이라고 할 수 있는 役割(role)은 期待行態의 體系에 一貫性을 부여함으로써 사람들에게서 어떤 行動을 기대하고 거기에 어떤 반응을 보여야 할 것인지를 알 수 있게 해준다. 즉 사람들이 하는 일상적인 행동에 대한豫測可能性을 높여준다.

規範(norm)은 當爲의 行動의 基準인 바 基準體系에 一貫性을 유지함으로써 무엇이 특정한 狀況下의 行動規則인가를 알 수 있게 해 준다. 그리하여 사람들이 스스로 하는 일의 옳고 그름을 판별할 수 있게 해 준다.

地位(status)는 사람의 社會的 位置에 대한 評價이다. 地位는 사람이 차지하는 位置의 價

[그림 C] 役割, 規範 및 地位



值를 판단할 基準을 제공하는 구실을 한다.

役割, 規範 및 地位의 相互關係는 그림 C와 같이 圖示할 수 있다.⁽⁷⁾

A. 規範과 地位의 關係：規範과 地位는 社會的 價值 또는 價值觀의 매개를 통해 서로 연관된다. 規範은 社會的 價值得 표현해주는 基準으로서 社會的 價值得 실현할 수 있는 行動을 指示한다. 地位는 社會的 價值得 지지하거나 그것을 실현하는 본보기가 되는 정도에 따라 職位에 부여되는 것이다. 그러므로 規範은 地位配定을 촉진하고 地位는 規範의 實效性을 확인한다.

B. 規範과 役割의 關係：規範은 사람들의 行動에 대한 一般的 處方이며 役割은 보다 구체적이고 分化된 行動의 處方이라고 할 수 있다. 役割은 구체적으로 누가 언제 무엇을 해야 한다고 處方하는 것이다. 規範의 理想的인 當爲性이 役割의 現실적인 期待로 전환될 때에는 약간의 간극(間隙)이 생기게 마련이며 그것은 規範과 實제적인 行態사이의 差리를 용인할 수 있게 해주는 완충적인 구실을 한다. 즉 規範이 實제의 行動에서 다소 잘 지켜지지 않더라도 規範은 有效한 勢力으로서 그 存在를 지속시킬 수 있게 해준다.

C. 役割과 地位의 關係：役割에는 地位가 부여되어 있다. 다양한 役割에 부여되는 地位는 상당히 체계적으로 정돈되어 있다. 어떤 役割을 맡는 사람은 그 役割에 부착된 地位를 얻게 된다. 役割을 맡은 사람이 자기의 役割을 얼마나 적절히 수행하느냐에 따라 그의 地位를 어느정도 格上 또는 格下시킬 여지가 있다. 따라서 地位賦與의 體制는 사람들이 맡은 바 役割을 충실히 수행하게 하는 촉진제가 된다. 즉 사람들은 자기들의 役割에 부여되는 地位를 格上시키기 위해 열심히 일하게 될 것이다. 그리고 사람들이 役割期待를 충족시키게 되면 地位體制는 공고해 진다. 충실한 役割遂行은 役割에 부여된 地位를 保全해 주기 때문이다.

II. 地 位

(1) 地位의 意味

地位(status)는 組織의 構造를 형성하는 하나의 基礎要素이다. 일반적으로 地位란 어떤 社會的 體制 속에서 個人이 차지하는 位置의 比較的인 價值(relative worth) 또는 尊重度(degree of deference or esteem)를 의미한다. 地位는 層化된 地位體制 내에서의 等級 또는 階級이라고 말할 수 있다. 社會的 體制 속에서 사람이 차지하는 位置의 구성요소(基礎)는 돈, 能力身分, 活動, 知識, 責任, 先任順位 등 일정한 범주의 사람들이 가치있는 것이라고 생각하는 것들이다.

地位는 그것을 차지하는 사람이 스스로 지니는 것이 아니라 다른 사람들이 부여하는 것

(7) cf, Donald W. Olmsted, *Social Groups, Roles, and Leadership: An Introduction to the Concepts* (Michigan State University, 1961), pp. 25-27.

이다. 따라서 地位는 價值 있는 것에 대한 다른 사람들의 知覺과 評價에 달려 있다고 할 수 있다. 사람들은 그들이 소속해 있는 社會的 體制의 성격과 그 規範에 관련하여 地位의 評價基準을 정하고 특정한 位置가 지녔다고 知覺되는 價值를 評價한다. 地位는 결국 그것을 차지하는 사람들이 누리는 것이며, 사람의 특성이 地位에 영향을 미치는 것도 사실이지만 地位라는 概念은 원칙적으로 社會的 體制內에서의 位置에 부여되는 價值를 지칭하는 것이다. 社會的 體制가 公式的 組織일 때 地位賦與의 대상인 位置는 役割 또는 職位(position)가 된다.⁽⁸⁾

公式化된 組織內의 地位體制는 비교적 명백하게 규정되어 있는 것이 보통이다. 組織內에서 不均等하게 配分된 地位들은 하나의 階序的 體制를 이룬다. 不均等한 地位는 差等的 報酬와 便宜, 權限과 特權, 責任 등을 기초로 하고 있다. 差等的인 地位에는 각각 그에 상응하는 象徵(status symbol)이 부여된다. 그러한 象徵의 가장 무렵한 예는 制服과 階級章이다. 地位의 基礎인 報酬와 特權도 地位의 象徵으로 되며 職名, 組織圖表上의 位置, 就任時의 儀式, 事務室의 크기와 장식 등도 地位의 象徵으로 될 수 있다.

組織內의 公式的 地位體制는 여러 가지 非公式的 要因의 작용으로 다소간에 수정을 받게 된다. 集團의 非公式的 規範, 地位를 점하는 사람의 個人的 能力, 專門職業上의 信望(occupational prestige), 外部의 各種 體制에서 누리는 地位, 役割擔當者間의 非公式的紐帶 등은 그러한 非公式的인 要因의 예이다. 役割關係가 未分化된 社會에서는 役割擔當者間의 非公式的關係가 地位에 많은 영향을 미칠 수 있다. 어떤 課長이 社長의 아들이라거나 社長의 學校同窓이라거나 할 때 그 課長은 公式的으로 부여된 것보다 훨씬 높은 地位를 누릴 가능성이 있다. 그리고 社長과 近接해 있는 秘書는 그에게 부여된 階級에 걸맞지 않는 강한 地位를 누리는 것이 보통이다. 秘書가 社長과 가까이에서(in association with) 일함으로써 얻은 것과 같은 地位를 派生的 地位(derived status)라고도 부른다.⁽⁹⁾

地位는 여러 가지로 分類될 수 있다. 일반적인 범주로 중요시되고 있는 것은 公式的인 地位와 非公式的인 地位이다. 또 한 가지의 중요한 분류는 歸屬的 地位(ascriptive status)와 實績에 의한 地位(achieved status)를 구별하는 것이다. 歸屬的 地位는 어떤 社會階層 또는 家

(8) 職位는 하나 또는 둘 이상의 役割로 구성되는 構造形成의 基本的 單位이다. 하나의 職位는 원칙적으로 한 사람이 맡도록 설계된다. 公式的인 組織內의 地位體制를 논의할 때는 職位別 地位만을 대상으로 하는 것이 편할 것 같다.

心理學者들은 혼히 地位를 어떤 集團 또는 階層의 사람들에 판단한 어떤 個人的 價值라고 定義함으로써 사람에 焦點을 두고 있다. cf. David Lawless, *op. cit.*, p. 245. 그러나 社會學의 인眼目을 가진 대부분의 論者들은 社會的 體制內의 位置 또는 職位에 焦點을 두어 地位를 定義하고 있다. cf. Robert Dubin, *The World of Work*(Prentice-Hall, 1958), p. 38; Chester I. Barnard, "The Functions of Status System," Robert Merton, et. al., *Reader in Bureaucracy* (Free Press of Glencoe, 1952), p. 243; Robert Presthus, *The Organizational Society: An Analysis and a Theory* (Random House' 1962), p. 148.

(9) Joseph A. Litterer, *The Analysis of Organizations* (Wiley & Sons, 1967), p. 72.

門에 태어남으로써 自動적으로 얻는 地位와 같이 生來的으로 얻어지는 地位를 말한다. 實績에 의한 地位는 사람이 살아나가는 동안 스스로 노력하여 얻는 地位이다. 즉 사람이 무엇을 했으며, 또 하고 있는가에 따라 부여되는 地位이다. 實績에 의한 地位는 可變的인 것이다. 어떤 사람이 높은 地位가 부착된 上級階層의 職位에 적합한 특성을 구비하여 職位가 높아지면 그의 地位도 따라서 높아진다. 그리고 地位構造를 改編함으로써 특정인이 차지하는 地位가 變動될 수도 있다. 예컨대 특정인의 職位보다 높은 몇 단계의 職位들을 새로 설치하면 그의 地位는 상대적으로 떨어진다.⁽¹⁰⁾ 組織研究에서 주된 關心의 대상이 되는 것은 實績에 의한 地位이다.

組織은 地位體制의 維持・變動을 통제하고 地位體制內에서 個人들이 移動하는 것을 관리함으로써 組織成員들의 行態에 많은 영향을 미칠 수 있다. 그런가하면 組織參與者들의 地位에 대한 關心과 反應은 組織에 현저한 영향을 미친다.

· (2) 地位의 機能

組織內의 地位體制는 組織參與者들의 交互作用에 準據를 제공함으로써 構造的 配列을 定着시키는데 기여하며 組織의 效率性을 제고시키는 手段을 제공한다. 그런가하면 地位體制는 여러가지 病理的인 副作用을 수반하기도 한다.

1. 交互作用의 準據

地位體制의 가장 基本的인 기능은 交互作用의 準據를 제공하는 것이다. 명확하고 온당한 地位體制는 組織內의 交互作用을 원활하게 한다.⁽¹¹⁾

組織參與者의 交互作用은 地位의 比較에 기초를 두고 있으며 地位는 사람들의 知覺과 意思傳達에 영향을 미친다. 사람들은 자기의 地位와 다른 사람의 地位를 比較하여 그 차이를 知覺하고 그에 따라 交互作用을 하기 때문에 差等의 地位配分의 體制가 온당하다고 생각될 때 交互作用이 원활해지고 對人關係도 원만해진다. 온당한 地位體制란 配分의 正義(distributive justice)와 地位調和(status congruence)라는 두 가지 原理가 실현되어 있는 地位體制를 말한다. 配分의 正義는 地位配分의 比例的衡平에 관한 原理이다. 다시 말하면 얻는 것이 바친 것에 직접적으로 比例해야 한다는 原理이다. 실제로 그러한 比例의衡平性은 地位間의 比較에 의하여 판단된다. 地位體制의 配分의 正義가 결여되면 組織內의 調和가 깨진다. 地位調和의 原理는 어떤 사람이 가지고 있거나 받고 있는 것 또는 희생을 바치고 있는 것은 그의 地位에 부합되어야 한다는 原理이다. 地位調和의 결여는 交互作用을豫測不可能하게 하고 개인간의 갈등을 야기한다.

(10) *Ibid.*, p. 67. 組織의 要請을 심히 배반함으로써 陞任되거나 現職에서 축출될 때 地位의 格下가 일어나는 것은 물론이다. 이러한 地位格下에 관해서는 다음 論文 參照: Robert P. Gehart, Jr., "Status Degradation and Organizational Succession: An Ethnomethodological Approach," *Administrative Science Quarterly* (Vol. 23, No. 4, December 1978), pp. 553-581.

(11) cf, David Lawless, *op. cit.*, pp. 247-257.

地位는 交互作用의 出發點이 되는 知覺의 過程에 많은 영향을 미친다. 같은 行動이라도 行動者의 地位가 다르면 그러한 行動의 動機가 다르게 知覺되고 따라서 상이한 反應을 상대방이 보이는 경우가 많다. 예컨대 자기의 요구를 자기보다 낮은 地位에 있는 사람이 받아들이면 별수없이 복종하는 것으로 知覺하는 반면 上級地位者가 받아들이면 자발적으로 그리고 호의로 받아들이는 것이라 知覺하게 된다. 이러한 知覺의 差異 때문에 자기의 요구를 받아들였다는 같은 行動이 있었음에도 불구하고 사람들은 上級地位者에게 더욱 감사하는 마음을 품게 된다.

사람들은 地位가 다른데 따라 事物을 다르게 知覺하는 경향이 있다. 예컨대 下級職員들은 자기들의 升進에 작용하는 가장 중요한 要因이 情實과 운(運)이라고 생각하는 반면 管理者들은 下級職員들의 升進이 實績에 입각하여 실시되고 있는 것으로 생각하는 경우가 있다.⁽¹²⁾ 上級管理者와 中間管理者가 部下職員들의 任務와 隘路에 대해 異見을 보이는 일도 흔히 있다.

地位는 知覺에 영향을 미치고 나아가서 交互作用의 媒體가 되는 意思傳達의 樣態에 영향을 미친다. 누구와 얼마나 일관성 있게 그리고 얼마나 자주 의사소통을 하느냐하는 것은 각자의 地位에 직결되는 문제이다. 여러 가지 研究結果에 의하면 地位가 같은 사람들끼리의 意思傳達이 가장 원활하다고 한다. 地位가 다른 사람들끼리의 意思傳達은 同級者들 사이의 그것보다는 자유스럽지 못하며 地位의 차이가 현저하여 이른바 社會的 距離(social distance)가 너무 멀때는 意思傳達에 장애가 일어나며 서로 상대방의 地位를 모를 때는 意思傳達이 매우 어렵다고 한다. 즉 地位의 模糊性은 意思傳達을 저해한다.

2. 組織의 效率性提高

地位體制가 交互作用의 準據를 제공하여 構造的 關係를 定着시킨다는 것은 바로 組織의 效率性에 기여한다는 것으로 이해될 수 있다. 構造的 秩序를 유지하고 交互作用을 원활하게 하는 것은 전체적인 組織活動의 效率性提高에 보탬이 되는 것이기 때문이다.⁽¹³⁾

첫째 地位體制는 組織內의 權限關係와 組織參與者들의 位階的 役割을 분명하게 함으로써 원활한 交互作用을 가로막는 模糊性과 落藤을 해소시킨다. 따라서 意思傳達과 調整上の 문제를 크게 경감시킨다. 특히 上下로 연결되는 權威의 意思傳達의 效率性을 높여준다. 組織內의 差等의 地位配分은 뚜렷한 上命下服의 關係를 설정하여 權威의 意思傳達體系를 강화시켜주기 때문이다. 그리고 온당한 地位體制는 組織內의 對人關係改善에도 기여할 수 있다. 組織參與者들이 각자 자기의 地位에 맞도록 분수있게 행동하면 對人關係는 원만해지기 마련이다.

(12) Nancy Morse, *Satisfactions of the White-Collar Job* (University of Midrigan, 1953),

(13) cf., Robert Presthus, *op. cit.*, pp. 148-156; John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, *Administrative Organization* (Prentice-Hall, 1960), pp. 286-287.

둘째 地位는 組織參與者들의 動機를 유발하는 誘因이 된다. 사람에게는 稚持와 尊敬에 대한 欲求가 있는데 地位는 그러한 欲求를 충족시켜주는 하나의 중요한 要因이다. 그리고 地位에 부착된 각종의 報償과 特權은 稚持와 尊敬에 대한 欲求이외에 다른 欲求들을 충족시키는데도 기여할 것이다. 그뿐 아니라 地位는 集團內에서 個人的 價值을 확인해 주기 때문에 個人的 情緒的 安定에도 크게 도움이 된다.⁽¹⁴⁾ 따라서 대개의 사람들은 地位를 유지하고 또 보다 나은 地位를 얻기 위해 地位體制에 순응하고 組織이 시키는 일을 열심히 하게 된다.

사람들이 地位를 얻고 유지하려고 노력하기 때문에 地位의 配分權을 가진 組織은 組織參與者들에 대해 統制力を 행사할 수 있게 된다. 그러한 統制력은 階序的 地位體制의 最上層에 있는 사람들로부터 차례로 행사되어 내려간다. 각 계층의 上官들은 그 地位에 상응하는 統制력을 部下들에게 행사할 수 있는데 地位配分에 입각한 統制력은 階序制의 上層部로 갈수록 강화된다.

下級地位에 있는 사람들은 자기들의 地位를 유지하고 개선하기 위하여 그리고 職務上 필요한 資源을 원활히 확보하기 위하여 또는 情緒的 安定을 얻기 위하여 上級地位에 있는 사람들의 요구에 순응하게 된다. 사람들은 組織生活의 前後에 걸친 社會化過程에서 대개 높은 地位에 있는 사람을 존중해야 한다고 배우는데 이것 또한 地位體制에 대한 순응을 촉진하는 要因이 된다.

3. 痘弊的 副作用

組織內의 地位體制는 構造的 秩序를 定着시키고 交互作用을 원활하게 하는 手段으로서 중요한 의미를 가진다. 그러나 地位體制는 여러 가지 폐단을 수반하기도 쉬운 體制이다.⁽¹⁵⁾

첫째 사람들이 地位獲得을 目的視할 때 地位體制는 組織의 痘的 現象으로 변하게 된다. 地位體制는 組織內의 秩序維持를 위한 手段이라고 原則的으로 이해될 때 그 有用性이 발휘될 수 있는 것이다. 그런데 사람들이 이것을 目的으로 이해하고 地位를 얻기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 덤벼든다면 문제는 심각해 진다. 자기가 높은 사람이라는 것을 과시하기 위해 시간과 정력을 낭비하는 것, 職務自體의 본래적인 의미를 망각하고 職務遂行을 소홀히 하면서 그 附隨物인 地位를 유지하고 향상시키는 데만 관심을 갖는 것⁽¹⁶⁾ 등은 地位를 目的視하는 데서 오는 폐단의 좋은 예이다. 심한 경우에는 組織에서 地位만을 빌리려는 사람도 있게 된다.

둘째 地位가 目的視되는 경우 사람들의 行態를 攻擊的이거나 防禦的인 것으로 만들어 人

(14) 組織內의 地位는 그것을 차지하는 個人的 組織外의 生活에까지도 영향을 미친다.

(15) cf., Pfiffner and Sherwood, *op. cit.*, pp. 287-289; Presthus, *op. cit.*, pp. 152-153; Herbert A. Simon, et. al., *Public Administration* (Alfred A. Knopf, 1962), pp. 209-210.

(16) cf., D. Marwick, *Career Perspectives in a Bureaucratic Setting* (University of Michigan Press, 1954), pp. 52-54.

關係를 나쁘게 하고 交互作用을 저해 할 위험도 있다. 이러한 結果는 사람들이 地位에 집착하여 높은 地位를 얻으려하고 또 地位를 잃지 않으려 하는데서 빚어진다. 下級地位에 있는 사람은 上級地位에 올라가려하고 上級地位에 있는 사람들은 下級者가 자기들과 同格의地位에 오르거나 자기들의 地位를 빼앗는 것을 싫어한다. 따라서 下級者는 攻擊的이고 上級者는 防禦的인 態度를 취하게 된다. 個別的인 地位가 不安定하고 地位體制가 變動될 가능성이 있을 때 사람들의 攻擊的 및 防禦的 行態는 더욱 심화된다.

세째 層化된 地位의 構造가 지나치게 硬直化될 염려가 있다. 地位體制의 定着은 硬直化의 위험을 항상 내포하고 있는데 上級地位에 있는 사람들의 防禦的 行態에서 보는 바와 같은 變動抵抗的 反應이 그러한 硬直性을 심화시키는 중요한 작용을 하는 것은 물론이다. 地位體制가 硬直化되면 指導階層에 있는 사람들의 신진대사가 안되고 組織內의 人力流動이 전반적으로 침체된다. 그렇게 되면 有能한 人材의 適材適所活用이 어려워 진다.

네째 地位의 差等性(inequality)을 강조하다보면 地位間의 社會的 距離를 너무 멀게 만들 위험이 있다. 地位間의 社會的 距離가 멀어지면 意思傳達과 協同의 努力에 지장을 준다. 最高管理層에 있는 사람에 대한 部下들의 批判을 봉쇄함으로써 最高管理層의 過誤 慢意의 行動 腐敗 등을 초래할 위험이 있다.

다섯째 配分的 正義에 어긋나는 地位配分을 완전히 배제하기 어렵다. 비록 부분적으로라도 配分的 正義에 어긋나는 事例가 생기면 組織參與者들의 士氣低下, 職務效率低下 등 여러 가지 폐단을 빚는다.

組織內의 地位는 원칙적으로 職位(또는 役割)에 결부된 것이다. 職位를 占하는 사람은 그에 상응하는 地位를 누리도록 되어 있는 것이 公式的인 地位體制의 原理이다. 비록 특정한 職位가 요구하는 能力이나 資格을 갖추지 못한 사람이라도 그 職位에 머물러 있는 한 職位에 결부된 地位를 원칙적으로 향유하게 된다. 이것은 配分的 正義에 어긋나는 일이며 따라서 組織에 해독을 끼친다. 그런데 실제의 組織에서 그와 같은 事例를 완전히 배제하기는 거의 불가능하기 때문에 配分的 正義의 不完全性으로 인한 폐단은 地位體制를 항상 따라다니는 곤란한 문제라 하지 않을 수 없다.

여섯째 地位마다 그에 상응하는 特惠와 象徵을 공급하기 위해 組織은 資源을 낭비하는 일이 많다. 地位를 차지하는 사람마다 자기의 地位를 돋보이게 하려는 경향은 그러한 낭비를 더욱 조장한다. 어떤 組織單位의 管理者가 그 組織單位全體의 備品費로 割當된豫算을 자기 事務室의 장식이나 응접탁자 등을 좋은 것으로 바꾸는데 모두 써버리는 것과 같은 事例는 흔히 볼 수 있다.

일곱째 특정한 領域에서 얻은 地位가 그와 무관한 다른 領域에서까지 받아들여집으로써 폐단을 빚는 수가 있다. 예컨대 人事管理部門의 高級職員이 그의 專門分野와 전혀 다른 物品購買部門의 下級職員에게 地位의 特權을 행사하여 物品購買決定에 영향을 미친다면 부당

한 결과를 초래할 가능성이 크다.

III. 權力과 權限

公式的인 組織構造의 根幹을 형성하는 접착제(glue)의 구실을 하는 것이 權限(authority)이다. 構造는 役割과 地位로 구성되는 體制인데 그러한 役割 및 地位들을 연관지우고 人間行動을 규합하는 자석(magnet)과 같은 작용을 하는 것이 權限이라고 말할 수 있다. 組織이 승인하는 權限關係는 그보다 폭넓게 理解되는 權力關係(power relations)에 의하여 修正, 補完된다.

權限은 組織의 規範에 의하여 그 正當性이 승인된 權力이며 權力은 個人 또는 組織單位의 行態를 좌우할 수 있는 能力이다. 權限은 權力의 一種인 것이다. 이렇게 보는 것이 權力과 權限을 구별하려는 사람들의 지배적인 견해이다.

上命下服의 公式的 權限關係에만 주의를 집중하였던 古典的 組織研究에 있어서는 權限을 法的 制度的 權利라고 파악하였기 때문에 權限概念의 理解는 비교적 簡明할 수 있었다. 그러나 組織理論의 지속적인 경향변천은 包括的인 眼目을 키워왔으며 그 영향은 權限關係를 보는 觀點에도 미쳐왔다. 따라서 權限concept의 包括範圍는 넓어져 왔으며 社會學的 내지 心理學的 研究에 바탕을 둔 權力concept의 분석은 權限concept의 研究에 결정적인 영향을 미치게 되었다.

이러한 추세의 진전은 權力과 權限의 구분을 모호하게 만들었으며 權力과 權限을 엄격하게 구분하려고 노력하는 일이 과연 가치있는 일인가 하는데 의문을 낳게 하였다. 따라서 이 방면의 論者들은 用語使用에 있어서 상당한 混調를 보이고 있다. 아직도 많은 사람들이 權力과 權限을 구별하고 있지만 두 가지 概念을 설명하는 基礎를 같이하기 때문에 本質의 差異를 제시하지 못한다. 權限이라는 題下에 權力과 權限의 屬性을 함께 설명하기도 하고 權力を 題目으로 삼아 그와 같은 설명을 하기도 한다. 組織理論에 관한 著書에서 權力만에 언급하는 사람도 많다. 權力과 權限이라는 用語를 구별하지 않고 混用하는 사람도 있다. 심지어는 權力과 權限을 구별한다고 말해 놓고 뒤에가서 두 가지 用語를 마구 섞어 쓰는 사람조차 있다.⁽¹⁷⁾

權力과 權限의 구별에 혼란을 빚고 있는 理由를 몇 가지로 생각할 수 있다.

첫째는 權限concept의 확장을 들 수 있다. 古典的 研究에서는 權限을 上命下服하는 階序的 關係에 국한하여 좁게 이해하였으나 縱橫으로 연결되는 相互的 權限關係를 포함하고 權限을 法的 또는 經濟的인 것에만 국한되는 것으로 보지 않게 되었다.

둘째 많은 組織理論家들이 權力concept의 연구에 이끌리게 되고 權力의 社會學的 心理學的

(17) 權力과 權限을 연구하는 사람들이 심한 用語上의 混亂을 빚고 있기 때문에 그들이 사용하는 用語에 구애되지 않고 그 意味하는 바에 따라 著者나름의 用語體系에 맞추어 引用하려 한다.

基礎를 탐색하는데 몰두하였다. 이와 같은 연구의 기초위에서 權限概念도 설명하려는 경향이支配의으로 되자 權限研究에 있어서의 法的 制度的 接近方法은 빛을 잃게 되었다. 權力과 權限은 共同的 接近方法의 對象이 된 것이다.

세째 組織內에서 權限關係는 모호할 때도 있고 불충분할 때도 있기 때문에 그것은 權力關係에 의하여 보완된다. 이경우 權限關係와 權力關係의 限界는 언제나 명백한 것이 아니다.

네째 組織活動의 實際에 있어서 權限關係나 權力關係는 다같이 變動하는 것이다. 특히 非公式的으로 生成되는 權力關係가 公式的인 승인을 받아 權限關係로 변환되는 경우는 얼마든지 있다. 이렇게 볼때 權限이 支配하는 領域과 權力이 支配하는 領域은 질적 차이를 지닌 것이 아님을 알 수 있다.

權限과 權力의 理解가 錯綜되어가고 이 두 가지 概念의 절대적인 구별이 어렵게 되었다 하더라도 權限과 權力を 상대적으로나마 구별해 보는 것은 아직도 필요하며 유용하다고 생각한다. 다만 위에서 거론된 점들을 유념하여 權限과 權力의 절대적인 구별은 삼가할 것이며 兩概念의 統合的 說明에 힘쓰려 한다. 權限은 權力의 한 種類라고 파악되기 때문에 權力에 대한 설명이 아무래도 길어질 터이다.

(1) 權限의 意味

權限(authority)은 組織의 規範에 의하여 正當性이 承認된 權力이다. 權限은 組織內의 權力 가운데서 支配的인 지위를 누리는 權力形態이다. 즉 組織內에서 形成되는 權力關係의 근간을 이루는 것이 權限關係이다. 權限의 屬性을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째 權限은 그것이 行使되는 相對方의 服從을 요구할 수 있는 能力이다. 이 점에 있어서 權限은 다른 形態의 權力과 그 屬性을 같이한다. 權限은 服從을 요구할 수 있는 能力이기 때문에 그것은 報償이나 制裁와 같은 手段에 의하여 뒷받침되어야 한다. 相對方의 적절한 反應을 가져올 수 있을만한 手段의 支持가 없으면 權限은 非效率的인 것이 된다.

둘째 權限은 正當性이 부여된 權力이다. 權限은 組織의 지배적인 規範이 그 正當性(legitimacy)을 승인한 것일 뿐 아니라 이것을 行使하는 사람이나 그 相對方이 다같이 正當한 것으로 받아들이는 權力이다. 正當한 權限의 行使에 계속적으로 不服하는데도 制裁가 가해지지 않거나 正當性이 없는 權力의 行使가 계속적인 服從을 유발하는 상태가 지속되면 正當性의 基準이 變動하고 따라서 權限關係는 再編되기에 이른다.

세째 權限은 公式的인 役割에 결부된 것이다. 다시 말하면 組織의 규범은 하나의 役割擔當者가 다른 役割擔當者에 대하여 일정한 權限을 가진다는 것을 규정하며 關係者들은 그러한 關係를 正當한 것으로 받아들인다. 따라서 權限의 行使에 대한 服從은 일반적으로 役割期待에 포함된다.

네째 權限은 役割擔當者間의 關係를 설정하는 變數이다. 權限의 存在는 相對方에 대한 行使를 전제로 하는 것이며 權限은 그것을 行使하는 사람과 그 相對方의 關係를 설정하는 데

의미가 있다. 權限의 行使에는 相對方이 있는 것이기 때문에 相對方의 特性이나 그가 처한 與件은 權限의 效率性에 영향을 미친다. 따라서 權限의 行使가 언제나 완벽한 복종을 수반한다는 보장은 없다. 權限行使의 相對方이 그에 不服할 수 있는 여지가 있다. 그러나 組織參與者들은 權限을 受容한다는 約定을 받아들이고 組織에 참여하였을 뿐 아니라 組織内外에서 權限에 순응하는 訓練을 받았기 때문에 그리고 組織內에는 權限에 대한 복종을 촉구하는 여러 가지 規範的, 社會的 心理的, 壓力이 있기 때문에 組織參與者가 權限에 不服하기는 매우 어려운 것이다. 大規模組織內에서 「官僚化된 사람」(bureaucratic individual)이 權限行使에 정면으로 不服하는 예는 매우 드물다. 거의 모든 組織에서 權限에 대한 복종은 正常的인 상태라고 말 할 수 있다. 權限行使에 대한 不服이 지배적으로 되는 사태가 벌어지면 權限體制는 심각하게 교란되고 再編되어야 할 운명에 처하게 된다.

위에서 열거한 權限의 重要屬性 가운데서 權力과 구별을 지워주는 屬性의 核心은 「正當性이 規範的으로 승인된다는 것」과 「公式的인 役割에 결부된다는 것」이라고 할 수 있다. 물론 여기서 말하는 正當性과 役割關聯性은 相對的인 概念이다. 다른 屬性들은 대개 權力과 共有하는 屬性들이다. 權力과 權限이 共有하는 屬性은 그밖에도 여러 가지가 있겠는데 그에 대해서는 權力を 설명할 때 이야기하기로 한다.

앞서 말한 바와 같이 權限關係는 組織의 公式的인 構造를 형성하는 접착제로서의 구실을 한다. 權限關係는 組織成員들의 에너지가 組織의 公式的 目的에 기여하도록 불들어 매는手段이라고 말할 수도 있다. 分化된 役割과 組織單位를 얹어 매고 役割擔當者들의 信賴性 있는 役割行態를 보장하기 위해서는 權限關係를 설정하여 組織內에 높은 수준의 그리고 상당히 安定的인 秩序를 유지해야 한다. 權限은 組織의 構造를 형성하고 유지하는데 不可缺한 要素이기 때문에 權限關係의 性格은 構造的 樣態를 결정하는데 커다란 영향을 미친다. 大規模의 組織에서 찾아 볼 수 있는 가장 기본적인 權限關係는 上官이 部下에게 下向의 으로 權限을 行使하는 垂直的 權限關係이다. 垂直的인 權限關係는 階序制의 골격을 형성하는데 매우 중요한 役割을 한다. 公式的인 階序制下에서 權限의 흐름이 下向의 으로 되는 것이 原則이다. 그러나 權限關係의 樣態는 上下間의 下向의인 權限關係에 국한되는 것이 아니다. 垂直的인 關係下에서도 下級者는 그 役割에 따라 上級者에 대해서 權限을 행사할 수 있는 여지를 가지는 경우가 많다. 組織內에서는 水平的인 交互作用도 불가피하고 또 필요한 것 이기 때문에 그 關係를 설정하는 水平的 權限關係의 규정이 필요하게 된다. 마찬가지로 對角的 相互的인 權限關係도 설정된다. 그뿐 아니라 組織과 環境 사이에 형성되는 縱橫의 權限關係는 組織의 構造와 活動에 중대한 영향을 미친다. 이와 같이 組織의 權限關係는 매우複雜하며 多方向的인 것이다.

組織의 公式的 構造를 좁은 眼目으로 분석하던 古典的 組織理論에서는 權限을 上官이 部下에게 명령할 수 있는 權利라고 규정하였으며 下向의 權限關係에만 주의를 집중하였다. 따

라서 古典期의 論理는 매우 簡明할 수가 있었다. 그러나 古典期의 단순한 論理는 머지 않아 공격의 대상이 되었다. 古典的 觀點에 대한 反作用은 上向的 權限關係를 크게 부각시켰다.

古典的 權限理論에 반기를 든 反撥初期의 대표적인 論者로서 Chester Barnard를 들 수 있다. Barnard는 上官이 가지는 權限의 效率性은 部下들이 그것을 얼마나 잘 받아들이느냐에 달려 있는 것이며 따라서 權限이란 上向的으로 委任된 것이라고 말하였다.⁽¹⁸⁾ 人間關係論者들은 대체로 Barnard의 주장을 지지하면서 上級者の 權限에 대한 下級者の 「同意」(consent)을 중요시하고 上向의 權限關係를 크게 부각시켰다.

그러나 權限關係를 下向의 것만으로 보거나 上向의 것으로만 보는 見解 뿐만 아니라 權限關係를 上向의 것과 下向의 것으로 구분하여 이 두가지 權限樣態만을 인정하려는 見解는 모두 權限關係의 實相을 지나치게 單純化하는 所見이라 하지 않을 수 없다. 앞에서 말한 바와 같이 組織의 權限關係는 相對的, 相互的, 多方向의 매우 複雜한 현상인 것이다.

權限概念의 使用에 적지 않은 混亂이 있음을 앞서 지적한 바 있는데 讀者들이 그러한 사정을 짐작할 수 있도록 이 방면의 研究人們이 사용하고 있는 權限에 대한 定義를 몇 가지 소개하려 한다. 다음에 보는 定義가운데는 權限을 下向의으로 행사되는 權利로 파악하는 古典的 見解를 반영하는 것도 있고 構成員의 合意를 중요시하여 上向의 權限關係를 부각시키는 反撥期的 觀察을 대변하는 것도 있다. 古典的 및 反撥期的 觀點을 混合한 것으로 보이는 定義도 있고 心理的 要因에 집착한 定義로서 權力과 權限을 구별해 주지 않는 것도 있다. Simon의 매우 교묘한 定義는 權限과 權力의 구별점을 찾기 어렵게 하는 定義의 한 예이다.

Pfiffner and Sherwood (1960): 「權限이란 命令을 빌할 수 있는 權利이다」

Hicks and Gullett (1976): 「權限이란 무엇인가를 할 수 있는 權利이다. 組織內에서의 權限은 組織의 目的을 달성하기 위해 어떤 일을 하도록 部下들에게 요구할 수 있는 管理者的 權利이다」

Presthus(1962): 「權限은 服從을 받아낼 수 있는 能力이다. 이것은 公式的 階序的 職位에 부여된 것이다.」

Kuhn(1975): 「權限은 指示에 복종하거나 불복하는 部下에게 報償과 制裁를 주거나 그것을 留保하는 上官의 能力이다. 公式的인 組織에서 權限은 上官이라는 役割에 수반되어 그려한 役割을 맡는 사람이 權限을 행사한다」

Barnard (1938): 「權限은 公式組織에서 組織成員들이 受容하는 意思傳達(命令)의 特性이다…… 어떤 命令이 權限에 의한 것인가를 결정하는 사람은 命令을 받는 사람이다…… 다음과 같은 네가지 條件이 동시에 충족될 때에만 사람들은 그들이 받는 意思傳達을 權限 있는 것으로 받아들일 수 있고 또 받아들이려고 할 것이다. 즉 ① 意思傳達의 內容이 理解할

(18) Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Harvard University Press, 1938), pp. 92-94; and cf., Pfiffner and Sherwood *op. cit.*, pp. 78-79.

수 있는 것이며 실제로 理解할 것, ② 意思傳達의 内容이 組織의 目的에 배치되지 않는다고 믿을 것, ③ 意思傳達의 内容이 자기의 個人的인 利益과 양립할 수 있다고 믿을 것, ④ 肉體的으로나 精神的으로 意思傳達의 内容을 실천할 能力이 있을 것……權限有無에 관한 決定이 部下들에게 달려있는데도 組織內에서 지속적인 협력이 이루어질 수 있는 것은 ① 意識的으로 발해지는 命令들이 대개 위의 네 가지 條件을 충족시키고 ② 命令의 權限有無를 심각하게 따지지 않고 그것을 받아들일 수 있는 이론바 無關心圈(zone of indifference)이 있으며 ③ 組織에 기여하는데 利益과 關心을 가진 集團이 일의 내용이나 個人的 行態에 영향을 미쳐 無關心圈을 상당히 安定시킬 수 있기 때문이다」

Bierstedt(1954): 「權限은 公式的 組織의 한 機能이며 그것은 구체적인 規範과 地位에 맞게 行使된다. 여기서 말하는 規範과 地位는 대개 法的으로 규정된 것이다…權限의 行使는 權利일 뿐 아니라 義務이다. … 權限은 大多數組織成員의 支持에 의하여 지탱된다.」

Filley and House (1969): 「權限은 正當한 權力이라고 할 수 있다. 즉 組織成員이 일반적으로 受容하는 權力으로서 組織의 價值와 目的에 부합되는 것을 權限이라고 할 수 있다.」

Katz and Kahn (1966): 「權限은 正當한 權力이다. 權限은 特定한 사람 또는 職位에 부여된 것이며, 그러한 權限의 부여는 權限을 行使하는 사람이나 그 相對方 그리고 體制內의 다른 成員들에 의하여 인정되고 온당한 것으로 받아들여 진다. … 모든 組織은 菲수적인 活動의 效率의 遂行을 보장하기 위해 ① 그것을 役割의 要件으로 규정하고 組織成員으로 하여금 이를 받아들이도록 하며 ② 그러한 役割遂行의 失敗를 막기 위해 監督役割을 만들어 감시하게 하고 ③ 部下들은 役割遂行에 관련하여 監督者の 指示에 복종하도록 규정하며 ④ 監督者에 대한 不服을 막기 위해 報償과 制裁의 體制를 동원한다.」

Simon(1957): 「어떤 사람이 他人의 意思決定을 받아들이기로 작정할 때 그 사람은 他人의 權限을 받아들이는 것이다. 즉 다른 사람이 決定하여 전달해 준 바가 옳은 것인지 또는 받아들일 수 있는 것인지에 대한 스스로의 判斷에 不拘하고 다른 사람이 決定하여 전달해 준 것이 자기가 하는 선택을 인도하도록 허용하는 일반적인 準則을 설정하는 경우 그 사람은 다른 사람의 權限을 받아들이는 것이다.」

(2) 權力의 意味

權力(power)이란 어떤 個人 또는 集團이 다른 사람 또는 集團의 行態에 영향을 미칠 수 있는 能力이다. 쉽게 말해서 A라는 사람이 B라는 사람에게 무엇인가를 시키고 B는 A의 요구가 없었더라면 하지 않았을 일을 A가 시켰기 때문에 하게 된다면 A는 B에 대해서 權力を 갖는다고 할 수 있다. 이와 같이 權力은 行動主體(個人・組織單位) 사이의 關係를 설정해 주는 要因이다. 個人이나 集團은 權力を 孤立的으로 所有・行使할 수는 없으며 반드시 다른 사람 또는 集團과의 關係 속에서만 所有・行使할 수 있는 것이다. 따라서 權力은 일종의 關係變數(relational variable)라고 부를 수 있다. 權力은 交互作用的이며 行動指向의

다. 즉 行政主體 사이에서 이것이 실제로 行使될 가능성이 없다면 權力으로서의 意味를 상실한다.

權力의 重要屬性을 몇 가지로 나누어 다음에 설명하기로 한다.⁽¹⁹⁾

첫째 行動主體間의 關係를 설정하는 權力은 여러 가지 資源(手段 또는 基礎)에 의하여 뒷받침되는 것이다. 權力行使者가 그의 뜻을 관철시키려면 그에 필요한 資源을 가지고 있어야 한다. 權力を 지지해 주는 資源이 없으면 權력은 공허한 것이 된다. 그러므로 資源(resource)은 權力이라는 機能의 不可缺한 구성요소라 할 수 있다. 權력을 뒷받침해 주는 資源의 種類는 지극히 다양하다. 어떤 種類의 資源을 바탕으로 하느냐에 따라 權力의 樣態는 달라진다. 權力의 거의 무수한 資源을 간추려 범주화해 보려는 理論이 많은데 이에 관해서는 뒤에 따로 고찰하게 될 것이다.

둘째 權力關係는 依存關係(dependency relationship)라고 할 수 있다. 權力を 行使하는 사람은 그 相對方이 얻으려하는 바를 지배하기 때문에 相對方은 權力を 行使하는 사람에게 依存하게 된다.⁽²⁰⁾ 權力を 뒷받침하는 資源의 價值은 단순히 그 所有만에 의하여 決定되는 것이 아니라 다른 사람의 그에 대한 依存度에 의하여 좌우된다. 예컨대 돈을 많이 가진 사람이 돈을 굉장히 좋아하는(돈에 대한 依存性이 강한) 사람에게는 강력한 權力を 행사할 수 있는 반면 돈을 대수롭지 않게 생각하는 사람에게는 별로 강한 權力を 행사하기 어렵다. 어떤 젊은 여자가 가진 아름다움(美)이라는 資源의 價值은 狀況에 따라서 얼마든지 달라질 수 있다. 만일 그 여자가 젊은 남자들만의 들놀이에 혼자 참석한다면 그의 아름다움은 커다란 價值을 발휘하여 그에 대한 남성들의 依存性을 높일 것이다. 그러나 그 여자가 아름다운 여자들만의 모임에 참석하는 경우 그 아름다움이 갖는 價值은 權力의 基礎로서 중요성을 상실할 것이다. 「장님만 모여 사는 세상에서는 애꾸눈도 왕이 될 수 있을 것이다」(스페인 格言).

세째, 權力은 權力行使의 相對方이 선택할 수 있는 代案의 有無에 의존하는 現象이다. 權力行使의 相對方이 權力에 복종하는 길밖에 달리 代案을 가지고 있지 않을 때 權力은 강화된다. 반면 相對方이 다른 代案을 가지고 있을 때 權力은 약화된다. 사람을 채용하고 해고 시킬 수 있는 고용주는 종업원들에게 權力を 행사하는데 그의 權力은 종업원의 代案有無에 따라 그 效率性을 달리할 것이다. 언제라도 다른 職場을 구할 수 있는 사람에 대해서는 해

(19) 權力의 概念規定에 관하여는 다음 文獻參照 : Richard H. Hall, *Organizations: Structure and Process* (Prentice-Hall, 1977), pp. 197-198; Robert Dahl, "The Concept of Power", *Behavioral Science* (Vol. 2, July 1957), pp. 202-203; Robert Bierstedt, "An Analysis of Social Power," *American Sociological Review* (Vol. 15, No. 6, December 1950), p. 730. and D. Lawless, *op. cit.*, pp. 232-233.

(20) Emerson은 權力關係의 當事者들은相互依存의 紐帶를 맺게 된다고 하였다. Richard M. Emerson, "Power Dependence Relations," *American Sociological Review* (Vol. 27, No. 1, February 1962), p. 32.

고의 위협에 기초를 둔 고용주의 權力이 매우 약할 것이며 달리 就業할 기회가 전혀 없는 사람에 대해서는 고용주의 權力이 매우 강력하게 작용할 것이다.

權力이 배경으로 가진 資源에 대한 相對方의 評價는 權力의 效率性을 좌우하는 매우 중요한 하나의 要因이지만 그것이 權力의 效率性을 좌우하는 唯一한 要因은 아니다. 權力의 受容度 또는 效率性에 영향을 미치는 個人的 特性과 組織內外의 與件은 매우 다양하고 복잡한 것이다.

네째, 權力은 相對方인 行動主體의 行態에 영향을 미치는 能力이며 行動指向的인 것이다. 權力은 能力이라고 하지만 그것이 相對方과의 關係 속에서 使用 또는 行使되는 것을 전제로 하는 能力이기 때문에 行動指向의라고 말하는 것이다.⁽²¹⁾ 權力은 個人的 또는 集團的인 屬性이라기보다 機能으로서 動態的인 交互行使의 過程을 형성한다. 權力은 相對方(recipient)에 영향을 줄 수 있는 能力이지만 權力行使에서 企圖한 바(intent)가 언제나 완벽하게 실현될 수 있는 것은 아니다. 權力行使에는 相對方이 있기 때문에 權力行使에 대한 相對方의 知覺과 個人的 特性 그리고 組織上의 與件이 어떠한가에 따라 權力의 行使는 여러 가지 싱이한 반응을 가져올 수 있는 것이다.

다섯째 權力關係는 動態의이며 可變的인 것이다. 權力은 行動主體間의 關係를 설정하는 것인데 그러한 關係는 動態의인 것이다. 즉 時間線上에서 變動해가는 것이다. 組織全體가 가지는 權力의 크기(amount)나 組織內의 個人 또는 組織單位가 갖는 權力의 크기(權力의 配分)는 變動될 수 있는 것이다. 權力의 크기는 組織內外의 與件變化에 따라 늘어나기도 하고 줄어들기도 한다.⁽²²⁾

權力關係는 근본적으로 可變的인 성격을 가진 것이지만 組織內에는 既存의 權力關係를 安定시키려는 勢力이 또한 作用하고 있음을 잊어서는 안된다. 무엇보다도 組織內의 資源分配이 權力體制에 의하여 좌우되기 때문에 既存의 權力體制는 지속적으로 보존되는 경향이 있다. 權力은 自己永續化의 屬性을 지닌 것인지도 모른다.⁽²³⁾ 그러므로 權力의 크기를 포함한 權力關係의 變動은 대개의 組織에서 매우 점진적으로 그리고 서서히 일어나는 것이 보통이다. 組織이 존망의 위기에 봉착하는 중대한 사태가 일어나거나 高位管理層의 대폭적인交替가 이루어지는 경우와 같은 事件이 없는 한 權力關係는 갑작스럽거나 급격한 變動을 겪지 않는 것이 보통이다.

(21) Halpert와 Hall은 「權力이란 하나의 行動이다」(Power is an act)고 말하였다. Burton P. Halpert and Richard Hall, *Power and Conflict: Separable or Inseparable* (mimeo., University of Kansas, 1976), 「能力」이라는 用語는 潛在的인 것이고 「關係」라는 用語는 顯在的인 것으로 보아 그 두가지 概念이 兩立될 수 없는 것처럼 말하는 사람도 있으나 그것은 무리한 해석이라고 생각한다.

(22) cf., Arnold S. Tannenbaum, *Control in Organizations* (McGraw-Hill, 1968), pp. 14-15.

(23) cf., Richard Hall, *op. cit.*, pp. 224-226; Robert Michels, *Political Parties* (Thomas Y. Crowell Company, 1962).

여섯째 組織內의 權力關係는 多方向的인 現象이다. 組織內에서 階層構造를 훌려 내리는 下向的 權力關係가 傳統的 階序制를 유지해 주는 基礎的 權力關係이기 때문에 그것은 오래 전부터 많은 사람들의 관심을 끌어왔다. 근래에는 系線과 幕僚 사이의 權力關係나 專門家와 一般行政家 사이의 權力關係와 같은 橫的 權力關係도 많이 논의되어 왔다. 그러나 權力關係는 階序的 下向的인 것이나 水平的인 것에 국한되는 간단한 現象이 아니다. 上向的 權力關係도 있으며 對角的 權力關係도 있다. 그리고 權力關係는 흔히 相互的이다. 이렇게 볼 때 組織內의 權力關係는 多方向的으로 얹히고 설친 網을 형성하고 있는 것이라 말할 수 있다.

위에서 著者가 생각하는 바 權力의 意味를 규명하였다. 權力의 定義를 試圖함에 있어서 오늘날主流를 이루고 있는 權力觀들을 포괄하려고 노력하였다. 그러나 포괄적인 定義의 試圖에는 스스로 한계가 있다. 論者에 따라 실로 친차만별한 權力概念을 모두 包容하는 定義를 만들어 볼 수도 없는 노릇이리니와 설령 그런 것을 만든다 하더라도 論旨의 一貫性도 없고 쓸모도 없는 定義가 되어버릴 것이기 때문이다.

權力에 대한 人類의 關心은 유구한 歷史를 가진 것이며, 우리가 말하는 組織理論이 成立하기 오래전부터 權力에 대한 論議는 여러 學門分野에서 다기하게 전개되어 왔다. 組織理論은 이미 혼란해져버린 權力概念論議의 傳統에 노출되었으며, 또 組織研究人들은 각자의 觀點과 研究의 必要에 따라 強調點이 무수히 다른 權力의 定義를 만들어왔다.⁽²⁴⁾

Aristotle, Machiavelli, Hobbes 등의 權力觀을 계승한 사람들은 오늘날도 權力を 個人的 特性 또는 個人이 所有하는 것이라고 정의한다. 그러나 權力を 個人的 特性으로 이해하는 見解는 權力を 交互作用의 所產 또는 構成要素로 이해하는 見解에 의하여 반박되고 있다. (예 : Lawless, 1972; Hall, 1977)

權力を 強壓的인 힘(coercive force)이라고 규정하는 사람들(Weber, 1947; Bierstedt, 1950; Blau, 1964)은 抵抗에 불구하고 意志를 관철할 수 있다는 要素를 중요시한다. 그러나 많은 사람들이 強壓的인 힘은 權力의 基礎가 되는 것 가운데 하나일 뿐이며 強壓的인 힘 그 자체가 權力의 定義로서 적합한 것이 아니라고 본다. 權力의 基礎에는 많은 것이 있으며 強壓的인 힘은 그러한 基礎의 한 유형에 불과하다고 주장하면서 하나의 社會的 單位가 다른 社會的 單位의 行態를 決定하는 것이라고 權力を 정의하는 입장이 오늘날 강한 세력을 가지고 있다. (예 : March, 1955; Bennis, et al., 1958; Emerson, 1962, Van Doorn, 1962; Tannenbaum, 1968).

權力의 潛在性을 주장하는 사람들(예 : Bierstedt, 1974; Katz and Kahn, 1966)이 있는가

(24) cf., D. Lawless, *op. cit.*, pp. 230-231; D.J. Hickson, C.R. Hinings, C.A. Lee, R.E. Schneek, and J.M. Pennings, "A Strategic Contingencies' Theory of Intraorganizational Power," W.E. Scott and L.L. Cummings, *Readings in Organizational Behavior and Human Performance* (Richard Irwin, 1973), pp. 540-549.

하면 權力의 顯在性 内지 行動指向性을 주장하는 사람들(예 : Hall, 1977)도 있다.

이밖에 權力의 構成要素 가운데서 그 主觀性 특히 相對方의 知覺을 중요시하는 觀點도 있고(예 : Peabody, 1962), 相對方의 依存性(예 : Emerson, 1962), 不確實性의 克服能力(예 : Crozier, 1964; Perrow, 1970), 行動主體의 代贊困難性(예 : Mechanic, 1962; Dubin, 1963), 行動主體가 갖는 機能的 聯屬性의 性과 機能의 緊急性(예 : Hickson, et al., 1973)등을 특히 부각시키는 觀點들이 있다.

強調點이 조금씩 다른 權力의 定義를 망라해서 정리하는 것은 거의 불가능하다. 다만 論者들이 참고할 수 있도록 우리가 흔히 볼 수 있는 權力의 定義 몇 가지만을 다음에 예시하려 한다.

Weber (1947): 「어떤 行動主體가 相對方의 抵抗에 불구하고 자기의 意思를 관철시킬 수 있는 可能性이다」

Dahl (1957): 「A의 요구가 없었으면 B는 하지 않았을 일을 A가 B로 하여금 하도록 할 수 있는 범위내에서 A는 B에 대해서 權力を 갖는다」

Kaplan (1964): 「權力이란 他人의 行態에 영향을 미칠 수 있는 個人 또는 集團의 能力이다. 즉 他人이 특정한 자극에 대하여 일정한 반응을 보일 確率을 변동시키는 能力이다」

Katz and Kahn (1966): 「權力이란 影響力を 행사할 能力이다…이것은 潛在的인 行動이다」

Lawless (1972): 「權力은 個人이 所有하는 特性이 아니다. 權力은 사람들의 交互作用에서 生成하는 것이며 사람들에게 귀속되는 것이 아니라 交互作用에 귀속되는 것이다」

Hickson, et al. (1973) 「權力이란 B가 A의 行態를 決定하는 것이다」

Hall (1977): 「權力은 둘 또는 그 이상의 行動主體 사이의 關係를 지칭하는 것인 바 그러한 關係 속에서 한 行動主體의 行態는 다른 行動主體의 영향을 받는다…權力은 行動이다.」

(3) 權力分類의 基準 : 權力의 基礎와 權力의 크기

우리의 定義에 부합되는 權力의 구체적인 모습이 한결 같은 것은 아니다. 一般的인 定義에 포함되는 權力의 종류는 지극히 다양하다. 이러한 權力의 종류를 범주화하는데는 무수한 基準이 쓰일 수 있겠으나 그 가운데서 중요한 것을 골라보기로 한다면 權力의 基礎와 權力의 크기를 들지 않을 수 없다.

앞서 權力を 定義할 때 權력은 資源(基礎 手段)의 뒷받침을 받아야 한다고 하였고 또 權力의 크기는 變動될 수 있는 것이라고 하였다. 굳이 分類基準으로 내세우지 않더라도 權力의 基礎와 權力의 크기에 대한 설명은 權力의 意味를 분명하게 하는데 커다란 도움이 되리라고 생각한다.

1. 權力의 基礎

權力의 基礎(power bases)를 資源(resources) 또는 手段(means)이라고 부르는 사람들도

있다. 權力의 基礎에는 어여한 種類가 있는지에 대한 論者들의 見解를 먼저 例示하고 중요한 것에 대해서는 약간의 說明을 붙이려 한다. 다음에 보는 諸見解 가운데서 어떤 것은 權力의 基礎만을 논의 하는데 그치지 않고 基礎의 種類別 權力分類를 하고 있다. 우리는 그러한 權力分類에서도 權力의 基礎에 대한 分類를 파악할 수 있기 때문에 權力의 基礎를 직접적인 주제로 삼는 見解나 權力의 基礎別 分類를 이야기하는 見解를 함께 고찰하기로 한다⁽²⁵⁾

Russell (1938): 報償과 處罰, 物理的 힘, 意見에 대한 影響力.

Bierstedt (1950): 金錢에 대한 統制, 知識, 能力, 信望, 訴欺, 挾雜, 祕密, 組織을 통한 權力, 數(多數人)에 의한 權力, 財產(Property)에 대한 統制.

Simon (1957): 正當性(合法性), 報償과 制裁, 信賴, 社會的 受容(social approval)

French and Raven (1959): 正當한 權力, 報償에 의한 權力, 專門的 知識에 의한 權力, 準據的 權力, 強壓的 權力.

Gilman (1962): 權限, 強壓, 說得, 操縱.

Kaplan (1964): 強壓과 報償, 同化 個個人的 忠誠心 同質性 등을 내포하는 對人關係, 正當性, 專門性.

Cartwright (1965): 正當한 權力, 損益에 대한 支配, 情報의 支配, 個個人的 愛情, 物理的 統制

Filley and House (1969): 公式的 權限, 責任과 機能, 操縱, 惰慢 또는 回避(적절한 代案이 없기 때문에 별 수 없이 또는 責任을 회피하기 위해 특정인에게 決定權을 맡기는 경우), 自律性, 專門的 知識, 資源에 대한 支配, 官僚的規則, 傳統的規則, 集團의 決定, 親分, 公平性.

Caiden (1971): 資源, 專門的 知識, 強壓的 權力手段의 正當한 獨占, 地位, 裁量權, 機密情報, 支配層과 被支配層을 연결하는 戰略的 位置, 名聲.

Hicks and Gullett (1976): 根本的 信念, 階級, 個個人的 特性, 職位, 傳統.

위에서 본 바와 같이 사람마다 열거하는 權力의 基礎는 구구하다. 그러나 자세히 분석해 보면 共通的인 要素도 많다. 論者마다 서로 다른 用語를 쓰거나 같은 種類를 細分 또는 統合하여 설명하거나 하는 등의 理由로 각자의 解釋가 서로 다르게 보이는 면도 없지 않다.

종합하여 판단하건데 가장흔히 지적되고 있는 權力의 基礎는 ① 正當性, ② 報償과 制裁, ③ 專門知識, ④ 強壓的 힘, ⑤ 個個人的 親知 등이라고 생각된다.

權力의 基礎에 관한 分類의 틀 가운데서 근래에 널리 引用되고 또 많은 論者들이 받아들이고 있는 것은 French와 Raven에 의한 分類型이다. 그에 대해 약간의 설명을 해 두려 한

(25) 權力의 基礎分類와 權力 대지 權限의 分類에 관한 문제를 논의하는 사람들은 그러한 分類의 理由로서 Max Weber의 權限分類(法的 權限 傳統的 權限 威光的 權限)를 드는 일이 많다. Weber의 見解가 오늘날에까지 적지 않은 영향을 미치고 있는 것은 사실이지만 그의 論議는 원칙적으로 權限의 類型에 관한 것이므로 여기서는 거론하지 않으려 한다.

다. ⁽²⁶⁾

- ① 正當한 權力(legitimate power): 權力行使의 相對方이 權力行使主體의 影響力行使權을 인정하고 그에 추종해야 할 의무가 있다고 생각하는 것을 바탕으로 하는 것이다.
- ② 報償에 의한 權力(reward power): 報償을 줄 수 있는 能力에 기초를 둔 것이다.
- ③ 專門的 知識에 의한 權力(expert power): 相對方이 시인하는 專門的 知識에 기초를 둔 것이다.
- ④ 準據的 權力(referent power): 相對方이 權力主體를 좋아해서 그에게 同化되고 그를 본받으려 하는데 기초를 둔 權力이다.
- ⑤ 強壓的 權力(coercive power): 權力行使主體가 處罰의 配分을 좌우할 수 있다고 믿는 相對方의 知覺에 기초를 둔 것이다.

French와 Raven은 正當한 權力과 다른 權力を 對等한 類型으로 구분하고 있지만 그 關係는 排斥的인 것이 아니다. 專門的 知識, 強壓的인 힘, 報償 등에 기초를 둔 權力이 組織內에서 正當화될 때 그것은 正當한 權力 즉 權限이 되기 때문이다.

2. 權力의 크기

權力은 그 크기에 따라서 分類될 수 있다. 權力의 크기라는 概念을 구성하는 諸局面을 基準으로 삼거나 또는 權力의 크기를 좌우하는 要因의 類型을 기준으로 삼을 때 權力의 類型은 더욱 細分될 수 있을 것이다. 여기서는 權力의 크기라는 概念에 內包된 諸局面에 관해서만 언급하기로 한다.

權力의 크기는 세 가지 局面을 가지고 있다. 세 가지 局面이라 ① 比重(weight), ② 支配圈(domain) 및 ③ 範圍(scope)를 말한다. ⁽²⁷⁾

比重은 權力의 強度 또는 水準을 말하는 것이다. 즉 相對方의 特定한 行態를 얼마나 效果的으로 지배하느냐를 나타내 주는 것이 權力의 比重이다. A가 B에게 행사하는 權力의 比重이 크면 特定한 B의 行態를 지배할 確率이 커진다. 반대로 權力의 比重이 작으면 그러한 確率은 줄어든다. 權力의 比重은 零點에서 極大化點에 이르는 連續線上的 어디엔가 놓이게 된다. 權力의 比重이 零(zero)일 때는 相對方의 行態를 전혀支配하지 못하므로 權力은 意味가 없다. 權力의 比重이 極大化點(maximal point)에 도달하면 相對方의 行態를 완전히 支配하는 統制(control)의 상태를 초래한다.

權力의 支配圈은 權力의 영향을 받는 사람 또는 集團의 범위를 지칭하는 것이다. 支配圈이 넓어지면 權力의 크기가 伸張된다. 많은 사람과 集團에 영향을 미칠 수 있는 權力의 支配圈은 넓은 것이며 영향을 미칠 수 있는 相對方이 적은 權力의 支配圈은 좁은 것이다. 각

(26) John R.P. French, Jr. and Bertram H. Raven, "The Bases of Social Power," D. Cartwright, ed., *Studies in Social Power* (University of Michigan Press, 1959), pp.118-149.

(27) Abraham Kaplan, "Power in Perspective", R.L. Kahn and E. Boulding, eds., *Power and Conflict in Organizations* (Basic Books, 1964), pp.13-15.

權力의 支配圈은 獨立的일 수도 있지만 支配圈이 서로 겹치거나 하나의 支配圈이 다른 支配圈에 완전히 포함될 수도 있다.

權力의 範圍는 權力主體가 動員할 수 있는 刺戟(stimuli)의 幅과 相對方이 보이는 反應의 幅에 관한 것이다. 權力主體가 동원할 수 있는 手段이 적고 영향을 받는 相對方의 行態가 적으면 權力의 範圍는 좁은 것이다. 반대로 동원할 수 있는 手段이 많고 相對方의 여러 가지 行態에 영향을 미칠 수 있으면 權力의 範圍는 넓은 것이다. 예컨대 A라는 教授가 B라는 學生의 출석수업행태에 대해서는 강력한(比重이 큰)權力を 행사할 수 있지만 私生活을 포함한 다른 行態에는 영향을 미치지 못한다면 A가 행사하는 權力의 範圍는 B의 출석수업행태를 좌우할 수 있는데 국한된다.

權力의 比重, 支配圈 그리고 範圍가운데서 어느 하나만 달라져도 權力의 크기는 變動한다. 意思傳達의 정확을 기하려면 權力의 크기가 달라졌다고 말할 때 權力의 比重이 달라졌는지 아니면 支配權이나 範圍가 달라졌는지 또는 그중 두 가지나 세 가지가 함께 달라졌는지를 밝혀야 할 것이다.

(4) 權力作用의 過程 : 權力의 行使와 그 結果

權力關係는 動態的인 過程 속에서 움직여 가는 關係라고 말할 수 있다. 交互作用하는 行動主體들 사이에서 權力은 다양하게 행사되고 다양한 반응을 일으킨다. 權力作用의 過程은 權力의 크기와 配分關係를 변형시켜 잔다. 그리고 權力作用에 결부된 여러 가지 組織屬性에 영향을 미치고 변화를 초래한다.

組織內에서 일어나는 權力作用의 過程은 매우 복잡한 것이기 때문에 그에 관한 모든局面을 논의할 수는 없다. 權力作用의 過程에서 나타나는 均衡化의 傾向(balancing tendency)과 權力行使의 결과로 나타나는 相對方의 反應에 대한 일반적 논의를 간단히 소개하려 한다.

1. 權力配分의 均衡化傾向

權力作用의 過程이 지속되면 權力關係의 當事者들 사이에 權力配分이 均衡화되는 자연적인 추세가 나타난다. 즉 權力主體에 대한 相對方의 依存度가 감소되어 가는 경향이 있다. 그 理由로는 다음과 같은 것을 생각할 수 있다. ⁽²⁸⁾

첫째 대부분의 權力行使는 權力主體에 대한 損失(costs)을 수반한다. 예컨대 制裁에 기초한 權力を 행사하여 職員을 파면한 경우 職員을 다시 구하는데 드는 費用支出을 각오해야 한다. 그리고 部下를 파면한 上官은 관계자들에게 자기의 行動을 납득시키기 위해 많은 노력을 기울여야 할뿐 아니라 職員들로부터 불공정하다는가 가혹하다는 비난을 받기 쉽다. 돈에 기초한 權力を 행사하면 權力主體가 가진 돈은 줄어든다. 變心한 爰人에게 자살하겠다는 위협을 하는 한 女人的 경우 자살을 실천한다면 목숨을 잃는 손실을 초래한다. 그렇다고 해서 언제나 위협에만 그치는 경우 權力은 현저히 약화된다. 專門知續에 기초한 權力

(28) cf., David Lawless, *op. cit.*, pp. 236-239.

을 행사하는 경우 專門知識은 감소되지 않을 것이다. 그러나 相對方이 專門知識을 배워 權力行使者에 대한 依存度를 줄일 수 있을 것이다.

이렇게 볼때 權力이 행사될때마다 權力關係는 조금씩 달라진다고 할 수 있다. 즉 權力主體에 대한 相對方의 依存度는 다소간에 감퇴되고 따라서 當事者間의 權力不均衡(power imbalance)은 작아져 간다고 말할 수 있다.

둘째 權力行使의 相對方은 특정한 權力主體와의 關係를 청산하거나 그것을 위협하고 또는 제삼자와의 關係를 설정함으로써 權力主體의 權力的 優越性을 약화시킬 수 있다.

세째 不均衡的 權力關係에서 劣等한 위치에 있는 사람들이 聯合勢力を 형성함으로써 權力不均衡의 폭을 좁히려는 경향이 있다.

네째 權力關係의 當事者들 사이에 긴밀한 접촉이 오래 지속되면 相互依存度가 높아지는 경향이 있는데 이것은 權力의 均衡化를 초래한다. 高級管理者와 그 秘書의 關係를 예로 들 수 있다. 秘書가 上官과 오래 접촉하여 個人的으로나 業務上으로나 친숙하게 되면 上官은 日常的인 活動에 관련하여 秘書에게 상당히 의존하게 된다.

위에 든 것은 權力의 均衡化를 가져 오는 중요한 요인들이다. 그러나 權力均衡화의 요인이 있다고 해서 組織內의 權力關係가 종국적으로 모두 均衡화되는 것은 아니다. 均衡화의 추세에는 스스로 한계가 있다.

組織은 上下間에 不均衡한 權力關係를 유지하기 위해서 여러 가지 장치를 마련하고 있다. 權力關係를 權限關係로 公式化하고 當事者間의 心理的 距離를 유지시키기 위한 諸方策을 동원함으로써 均衡화의 추세를 억제한다. 差等的 報酬支給, 상이한 職級名稱, 독립된 執務室의 제공, 日常的으로 사용하는 施設의 분리 등은 모두 不均衡한 權力當事者間의 心理的 距離를 유지하는데 기여한다.

그와는 반대로 水平的인 關係에 있는 個人間 또는 組織單位間의 權力均衡을 유지하기 위해서 機能的 專門化를 강화하는 등의 意識的인 方策을 쓰는 경우가 있다. 構成單位 사이의 權力均衡과 調和가 組織에 바람직 할 경우 組織이 그러한 關係를 안정시키기 위해 노력할 것은 당연하다.

2. 權力行使에 대한 反應

權力은 相對方이 있기 때문에 關係概念으로 이해된다는 것을 앞에서 강조하였다. 權力行使에 대한 相對方의 知覺과 반응은 權力의 效率性을 좌우한다. 權力行使에 대해 行動으로 나타나는 반응이 무한하게 복잡할 뿐 아니라 각개의 반응에 수반하는 心理的 狀態 또한 천차만별일 수 있다. 反應行動은 絶對服從에서 부터 回避的인 行動이나 正面拒否에 이르기 까지 지극히 다양하게 나타날 수 있다. 權力의 행사에 服從할 때도 충심으로 服從하는 경우, 옳다는 확신이 없으면서 服從하는 경우, 내심으로는 반대하지만 별 수 없이 복종하는 경우 등 服從하는 사람의 態度는 여러 가지일 수가 있다.

權力行使에 대한 反應이 무한하게 다를 수 있는 가능성이 있는 반면 組織內에는 成員들의 反應을 어느 정도 균질화시키는 劢力이 또한 作用하고 있음을 알아야 한다.

사람들은 대개 어렸을때부터 權力關係에 노출되면서 자라왔고 組織內에는 權力에 대한 服從行態를 補強하는(reinforcing) 제반의 장치가 마련되어 있기 때문에 組織에 참여하는 사람들은 組織內의 權力關係를 잘 간파하고 거기에 순응하려는 일반적인 경향을 보이는 것이 보통이다. 그러나 權力에 대한 抵抗的 行動의 發生可能性은 언제나 있다. 그리고 原則的 으로 權力에 복종하는 경향이 있다고 해서 항상 강한 權力者가 이기는 勝敗의 狀況을 만들어 弱者를 지배해 나가는 戰略은 組織의 원활한 운영에 도움을 주지 않는다. 특히 制裁를 원칙적인 手段으로 삼는 權力關係에는 좋지 않은 副作用이 따르게 마련이다.

權力의 行使가 行動上으로나 態度上으로 무리없이 相對方의 服從을 가져 올 수 있으려면 최소한 다음과 같은 條件이 구비되어야 할 것으로 생각된다.⁽²⁹⁾

첫째 權力行使者가 무엇을 요구하는지를 相對方이 理解할 수 있어야 한다.

둘째 權力行使의 내용이 相對方의 組織目的에 대한 本質的 理解에 상충되지 않아야 한다.

세째 權力行使者가 요구하는 것이 相對方의 個人的 利益이나 價值體系와 상충되지 않아야 한다.

네째 相對方이 요구된 내용을 실천할 수 있는 肉體的 및 精神的 能力を 갖추고 있어야 한다.

둘째 및 세째 條件이 충족되지 않더라도 行動上의 服從은 強制할 수 있겠지만 그것은 相對方의 承服을 얻지 못하는 權力行使로서 여러 가지 態度上의 反作用을 불러 일으킬 것이다.

權力行使의 內容뿐 아니라 權力의 基礎도 相對方의 반응에 영향을 미친다. 權力의 基礎가 다르면 相對方의 反應도 달라질 것으로 생각된다. 그러나 權力基礎의 類型別로 反應의 樣態를 설명해 줄 수 있는 統合的 理論은 아직까지 정립되지 못하고 있다. 權力의 基礎가 相對方의 反應을 좌우하는 唯一한 要因이 아니며 權力行使와 反應 사이에는 複雜한 變數들이介入되기 때문에 權力基礎의 類型과 反應樣態의 관계를 포괄적으로 설명하는 과제는 지극히 어려운 것이다.

여기서는 權力基礎의 類型과 反應樣態에 관한 단편적인 연구를 몇 가지 소개하는데 그쳐 한다.⁽³⁰⁾

Etzioni는 權力의 基礎를 세 가지로 나누고 各類型別 反應樣態를 규정하는 理論을 제시하였다.⁽³¹⁾ 세 가지 基礎란 強壓的(coercive), 物質的(remunerative) 및 規範的(normative) 基

(29) cf., Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Harvard University Press, 1938), pp. 161-184; H.A. Simon, D.W. Smithburg and V.A. Thompson, *Public Administration* (Aeafred A. Knopf, 1962), pp. 184-185.

(30) cf., Richard Hall, *Organizations: Structure and Process*, pp. 203-214.

(31) Etzioni는 원래 權限(authority)의 基礎를 운위하였으나 흔히 權力(power)이라는 用語도 混用

礎를 말한다. 強壓的 權力を 사용하는 組織에 있어서 下級從事者들의 組織에 대한 心理的反應은 심히 否定的인 性向을 지닌 것이라고 한다. 즉 疎外的인 反應(alienative involvement)을 보인다고 한다. 物質的 權力を 쓰는 경우의 反應은 打算的(calculative)인 것이라고 한다. 規範的 權力에 대한 反應은 道德的(moral) 내지 社會的(social)인 것이라고 한다.

規範的 權力を 쓰는 規範的 組織에서 構成員間의 合意水準 또는 統合水準이 가장 높고 強壓的 組織에서의 合意水準은 가장 낮다고 한다. 物質的 權力이 사용되는 組織에서의 合意水準은 중간쯤이 된다고 한다. 어떠한 權力이 쓰이느냐에 따라서 組織內의 意思傳達過程도 달라진다고 한다. 強壓的인 組織에서 意思傳達에 대한 障碍가 가장 많고 規範的인 組織에서는 가장 적다고 한다. 打算的인 組織은 중간쯤에 해당하는 意思傳達의 障碍를 경험하게 된다고 한다.⁽³²⁾

Donald Warren은 French-Raven의 權力類型論을 適用하여 校長이 行사하는 各種權力에 대한 教師들의 反應을 조사한 바 있다.⁽³³⁾ 그는 權力行使에 대한 反應을 行動上의 服從과 態度上의 服從으로 나누어 분석하였다. 行動上의 服從이란 투명한 行動으로 보여주는 것이지만 權力에 결부된 規範의 內在化를 수반하지 않는 服從이다. 態度上의 服從은 規範의 內在化를 수반하는 服從이다. 즉 指示內容에 承服하기 때문에 服從하는 것이다.

Warren의 보고에 의하면 正當한 權力, 專門的 知識에 의한 權力, 그리고 準據的 權力에 대한 服從은 주로 態度上의 服從이었다. 이러한 權力類型들에 대해 行動上의 服從을 보이는 경우도 있었지만 그 頻度는 態度上의 服從에 비해 현저히 낮았다. 특히 準據的 權力의 경우에는 態度上의 服從이 압도적이었다. 반면 強壓的 權力에 대한 服從은 대부분 行動上의 服從이었다. 報償에 의한 權力의 경우에는 行動上의 服從과 態度上의 服從이 비슷한 빈도로 나타났다.

Robert Peabody는 權力의 類型을 네 가지로 나누고 社會事業機關, 警察局 및 國民學校에 근무하는 사람들의 權力에 대한 知覺을 조사하였다.⁽³⁴⁾ 그가 分類한 네 가지 權力類型은

하며 뒤에가서는 正當한 權限을 제외한 權力의 基礎만을 대상으로 논의하였다. Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (Free Press, 1961), pp. 23-67. and revised ed. (1975), pp. 5-10. and 126-174.

- (32) Julian은 病院組織에 대한 經驗的研究에서 Etzioni의 주장을 뒷받침하는 결론을 얻었다. 즉 規範的인 組織에서 意思傳達의 障碍는 적으며 強壓的인 組織일수록 그러한 障碍가 많은 것을 발견하였다. Joseph Julian, "Compliance Patterns and Communication Blocks in Complex Organizations," *American Sociological Research* (Vol. 31, No. 3, June 1966), pp. 382-389.
- (33) Donald I. Warren, "Power, Visibility, and Conformity in Formal Organizations," *American Sociological Review* (Vol. 33, No. 6, December 1968), pp. 951-970,
- (34) Peabody는 authority라는 말을 사용하고 있지만 우리의 定義에 비추어 보면 그것은 權力(Power)에 해당한다. Robert L. Peabody, "Perceptions of Organizational Authority: A Comparative Analysis," *Administrative Science Quarterly* (Vol. 6, No. 4, March 1962), pp. 463-482.

① 職位(position)에 의한 權力, ② 正當性(legitimacy)에 의한 權力, ③ 專門性(competence)에 의한 權力 및 ④ 個人的 特性(person)에 의한 權力이다. Peabody의 보고에 의하면 警察局에 근무하는 사람들은 職位에 의한 權力과 個人的 特性에 의한 權力を 가장 중요한 것으로 생각하였다. 社會事業에 종사하는 사람들은 職位에 의한 權力を 압도적으로 중요시하였다. 이러한 反應은 상식적인 예상을 뒤엎는 것인데 調查對象者들의 學歷이 낮기 때문에 그러한 反應이 나타났을 것으로 해석되고 있다. 教師들은 專門性에 의한 權力を 가장 중요시하였다.