

리더쉽과 政府組織의 發展*

——經濟部處의 構造와 機能——

黃 仁 政

I. 經濟部處의 組織構造

「1960年以後의 政治指導者는 그들의 政治的 目的과 事業計劃을 보다 効果的이며 能率的으로 遂行하기 爲해 行政部處의 組織構造를 變更시키고 있다」는 假說을 本小考에서 檢討分析하고자 한다.

能率的이며 効果的인 組織運用을 爲한 構造的 장치는 權限의 階層的 兩區分과 業務分化로서 確認될 수 있다.⁽¹⁾ 그래서 官僚組織의 構造의 變化는 階層的 形狀과 組織分化度로 측정할 수 있다. 組織이 官僚體制化될때 보다 階層的으로 權限이 分布되어 감은 勿論, 業務가 크게 專門化됨에 따라 組織은 構造的으로 多元化되고 分化된다. 比較的 業務分化度가 낮은 單純한 組織으로서는 많은 成員을 必要로 하는 複雜한 業務에 非効果的이다.⁽²⁾ 業務遂行을 爲한 構造의 分化가 많으면 많을수록 業務遂行에는 훨씬 많은 努力이 必要할 것이고 따라서 組織은 그만큼 階層化된다.⁽³⁾

本 論文에서는 部處組織의 構造의 變動을 測定하기 爲해 1960年 以前과 1960年 以後 사이에 經濟部處(經濟企劃院, 財務部, 商工部, 農林部 및 交通部만을 本論文에서 取扱)의 (a) 階層度와 (b) 業務分化度를 比較하고자 한다. 組織構造는 일정 時點에서 測定될 수 있기 때문에 1959年末의 組織樣態와 1967年 7月의 그것과 比較하여 兩期間의 差異를 發見하고자 한다.

資料蒐集의 主要出處로는 當該 1959年⁽⁴⁾과 1967年⁽⁵⁾의 組織構造에 따른 政府業務가 準據가 될 것이다. 여기에 덧붙여 1960年 以後 組織改編에 關한 法律案들의 資料의 分析은 法條項에 따른 實際的인 業務活動과 成果, 그리고 構造的인 方便에서 確認되어야 할 것이다.⁽⁶⁾

* 本 論文은 1968年, Pittsburgh 大學校에 提出한 博士學位論文, 「일리프와 經濟政策: 1955-1967 期間中 韓國經濟發展을 爲한 Leadership의 變動」을 準備·作成하던 中 導出된 假說의 一部를 資料가 준비되는데도 別途 作成한 것이다.

(1) P. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, New York, Random House, 1956, pp. 28-29.

(2) Ames L. Price, *Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions*, Homewood, Richard Irwin Co., 1968, pp. 16-30.

(3) Bert E. Hoselitz, "Levels of Economic Performance and Bureaucratic Structure," in J. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1963, p. 184. ... Hoselitz는 이 말을 "社會的 分化와 그에 따른 再表現"이라고 말하고 있다.

(4) 行政大學院編, 韓國政府의 組織과 機能, 서울, 서울大學校 行政大學院, 行政研究調查 第2輯, 1960.

(5) USOM, 韓國政府의 組織과 機能, 서울, 1966.

(6) 法規는 實際的인 活動을 나타내지 못하는 경우가 흔하다. 이는 Riggs가 形式主義라고 表現한 用

따라서 筆者가 1960—64年 사이, 그리고 66—67年 사이에 經濟部處에 在職하면서 實際 參與관찰한 經驗과 이들 部處에 종사하는 다른 行政家들과의 意見交換이 土臺가 되었다.

1. 業務分化的 增大

組織分度는 組織業務의 效率的 遂行을 위한 構造變動을 測定하는 變數의 하나다⁽⁷⁾. 構造分度는 專門化를 爲한 組織의 業務와 職務의 細分을 意味한다. 政府部處의 一定業務는 우리가 관찰할 수 있는 一定水準의 組織單位에서 찾아낼 수 있다. 兩期間 사이의 組織業務의 分화를 比較하기 爲하여 特定水準의 組織을 選定할 必要가 있다. 一定水準의 組織에는 業務分度類型으로 다섯가지 代案이 있다. 첫째는 政府가 豫見하지 않았던 새로운 業務나 機能의 分度이고, 둘째는 業務의 分度가 보다 增大되는 方向으로의 變化이며, 셋째는 比較的 安定되고 變化가 적은 業務專門化에로의 指向이며, 넷째는 分度の 反對概念인 業務統合에로의 指向이고 마지막 다섯째의 것은 넷째번 代案의 極端的인 경우로서 業務를 政府役割에서 부터 없애버리는 경우이다.

1960年 以後의 經濟部處의 業務分度와 1960年 以前의 그것과 比較할 때 本攷에서는 局水準의 重要業務를 單位組織體의 側面에서 檢討分析코자 한다. 이 論議에 있어서는 다음 3가지 觀點——即 1960年 以前보다 1960年 以後에 있어서의 業務의 分度가 強化된 경우, 同一한 경우, 弱화된 경우——으로 나누어서 考察하고자 한다.

A) 더욱 分度된 業務

局水準의 12個의 重要業務는 表 1에 依하면 1960年 以前보다 훨씬 더 많이 分度되었다. 그 業務와 機能은 輸出振興, 國庫管理, 金融政策, 外換管理, 稅政, 工業發展, 地域 및 農業發展, 水産, 山林, 航空, 觀光, 高速道路이다. 政府活動에서의 業務構造의 專門化와 分度는 大部分의 경우 組織改編過程을 통해 實現되었다.

分度類型을 概括해 보면 아래와 같다.

- 1) 相異한 여러 業務를 取扱하고 있는 한 組織體를 同一水準의 여러 組織體로 分割하는 경우——例컨대 國庫, 金融政策, 外換管理를 1959년에는 理財局이 관장하였으나 1963年 以後부터는 三局으로 나누어졌다.⁽⁸⁾

語에서 찾아볼 수 있는 共通特徵의 하나다. 形式主義는 形式的法律과 決定의 實際的인 成果와의 相異를 意味한다. Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, pp. 15-19 參照. 또한, 法的 節次에 있어서 이러한 現象을 “二重言語(double talk)”라고 劇化하고 있다. *ibid*, pp. 200-202 參照.

(7) 經濟發展을 기록하는데 있어서의 行政發展의 指標인 構造分度에 對해서는 B.E. Hoselitz, *op. cit.* p. 197.

(8) 國庫局은 法律 第660號(1961年 7月 22日)에 依據, 外換管理局은 法律 第1506號(1963年 12月)에 依據 設置되었다.

2) 一定業務를 관장하고 있는 하나의 組織單位를 業務遂行 過程에서의 相異한 段階⁽⁹⁾에 따라 同一하거나 相異한 水準의 여러 組織으로 分割하는 경우. 例를 들면 1959年에는 通商局 輸出課가 輸出免許, 輸出品目 및 價格等 國際市場動向의 告示業務를 관장하였는데 1967年에는 輸出振興의 當該 業務遂行의 段階에 따라 各業務別로 同一 局內에 6個 課로 增設되었다. 이와 같은 경우의 業務分化로는 工業局을 둘⁽¹⁰⁾로 나누고 農政을 事前計劃과 事後管理⁽¹¹⁾로 나눈 것을 들 수 있다. 1959年 司稅局이 稅務行政과 政策을 맡고 있었는데 1966年에는 二個의 組織으로 改編되어 稅制局과 國稅廳이 新設되었다. 稅制局은 政策단 맡고 國稅廳⁽¹²⁾이 그 執行業務를 맡게 되었다. 國稅廳에는 네개의 局이 있었고 稅制局보다 上位組織體이다.

3) 一定業務를 맡고 있는 하나의 組織을 上位組織體로 昇格시키는 경우. 例컨대 水産, 山林業務는 局에서 廳으로 昇格되었다.⁽¹³⁾ 이와 비슷한 경우로 道路, 航空, 觀光業務를 각각 課에서 局으로 승격하였으며 또한 國庫管理, 金融 및 外換業務도 이와 같은 例에 屬한다.⁽¹⁴⁾

4) 一定業務를 맡고 있는 하나의 組織體를 그 組織內에서 여러 개의 下位單位로 分割하는 경우——이 경우의 典型的인 例로서는 하나의 局이 業務遂行 過程이나 段階에 따라 當該相異한 業務를 맡은 여러 個의 局을 덧붙여 하나의 廳으로 發展되는 경우다.

이들 네 方式은 實際의인 業務分化의 過程에 있어 相互包括되는 바 있는데 表 1은 構造的 分化에서 본 經濟部處의 業務分化를 나타내고 있다. 業務分化를 한 單位의 業務가 여러 개의 下位單位 業務로 分割되는 것으로 理解한다면 이 表는 組織構造面에서 業務分化의 程度를 잘 表示하고 있다.

이 表에 依하면 1959年에 7局이 맡고 있었던 業務를 現在는 三廳의 7局을 포함한 22局이 笈掌하고 있어 이들 業務는 1960年 以前보다 크게 分化되었다.

B) 같은 程度로 分化된 業務

經濟部處의 어떤 業務와 役割은 從前과 마찬가지로 남아있다. 局級の 9個 主要業務는 1960年 以後 조금도 分化되지 않았다. 이들 業務를 1959年에는 13個局이 掌안하였는데 表

(9) 企劃, 遂行, 成果의 査定 및 分析같은 時次的인 順位와 行政活動 및 決定 등의 手段-目的 關係에서 볼 때 業務成就의 過程에는 相異한 여러 段階가 있다. 行政의 手段·目的分析에 對해서는 Charles E Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, (Spring 1959), pp. 74-88. 參照.

(10) 法律 第1092號(1962年 6月 18日)와 閣令 第852號(1962年 6月 29日)에 依한 第一工業局과 第二工業局이 그것이다.

(11) 法律 第1092號와 閣令 第851號(1962年 6月 29日)에 依據한 農業企劃局과 農政局.

(12) 大統領令 第2418號와 第2419號(1966年 2月 28日)에 依據.

(13) 水産廳은 大統領令 第2776號(1966年 10月 20日)에 依據, 山林廳은 大統領令 第2843號(1966年 11月 27日)에 依據 各各 設置되었다.

(14) 法律 第1395號(1963年 8月 26日)에 依據.

表 1.

더욱 分化된 業務

局級의 主要業務	當該 組織數와 水準	
	1958 年 12 月	1967 年 7 月
1. 輸出 및 輸出振興	1課	6課 15係
2. 國庫	2課	1局 4課 11務
3. 金融	2課	1局 4課 11務
4. 外換管理	1課	1局 3課 6係
5. 稅政	1局 7課	1局 3課 7係 國稅廳內 4局11課
6. 工業行政	1局 7課	2局12課 39係
7. 水產	1局 5課	1廳 3局10課 29係
8. 三林	1局 3課	1廳 3局 9課 24係
9. 道路	1課	1局 3課 10係
10. 航空	1課	1局 4課 12係
11. 觀光	1課	1局 2課 6係
12. 農業行政	1局 5課	2局 7課 23係
合 計	7局34課	22局78課218係 (三廳포함)

2에 나타난 바와 같이 1967 年에도 마찬가지로이다. 이들의 業務와 機能으로는 豫算, 管財, 鑛業, 電力, 食糧管理, 農地, 畜產, 海運과 鐵道運送業務이다.

表 2.

같은 程度의 分化로 남아있는 業務

局級의 主要業務	當該 組織數와 水準	
	1959 年 12 月	1967 年 7 月
1. 豫算	1局 4課	1局 5課 21係
2. 關稅	1局 3課	1局 4課 10係
3. 鑛業	1局 4課	1局 5課 17係
4. 電力	1局 3課	1局 3課 8係
5. 農地管理	1局 4課	1局 3課 13係
6. 食糧管理	1局 2課	1局 3課 10係
7. 畜產	1局 2課	1局 3課 9係
8. 海運	1局 3課	1局 5課 12係
9. 鐵道	5局20課	5局 24課
合 計	13局45課	13局 49課

C) 統合된 業務

한편, 下位水準의 組織으로 오히려 統合되어 버린 業務도 있다. 表 3은 外援과 管財에 關한 業務가 7分7의 反對方向으로 바뀌진 것을 나타내고 있다.

外援額이 줄어 들에 따라 外援을 擔當하는 業務는 合併·統合되었다. 1959 年에는 外援을

表 3.

統合된 業務

局級の 主要業務	當該 組織數와 水準	
	1959年 12月	1967年 7月
1. 外援	2局 8課	2課 8係
2. 管財	1局 6課	2課 3係
合 計	3局 14課	3課

復興부의 2局이 말아 하였으나 1961년에는 復興부의 業務는 物動計劃局⁽¹⁵⁾ 1局으로 合併되어 버렸다. 이것이 1962년에는 결국 經濟協力局的 2課로 돌려졌다.⁽¹⁶⁾ 現在 外援業務는 다만 두 개의 課에서 장악할 뿐이다.

管財司의 業務를 1959년에 6課가 말아 하였는데 이 業務는 大部分 1945年 解放後 日本人이 남겨둔 歸屬財産을 管理하는 일이었다. 1963년에 管財局을 廢止하고 그 業務를 理財局的 3課에 맡겼는데 이는 政府가 歸屬財産을 賣却하고 남은 財産이 거의 없어졌기 때문이었다. 마침내 1966년에는 管財業務를 理財局的 一課가 맡게 되었다. 그래서 1959年 3局이 요리하던 外援 및 歸屬財産 管理業務는 1967년에 와서 3課가 맡아하고 있다.

要約하자면 1959年 經濟部處의 7局이 管掌하던 12個의 主要業務는 1960年 以來 훨씬 分化되었다. 그래서 지금은 3廳의 10局을 포함한 22局이 맡고 있다. 1959年 經濟部處의 13局이 9個의 主要業務를 맡고 있었는데 1960年 以後 比較的 變化되지 않아 1967年에도 마찬가지의 일을 하고 있다. 그런 反面에 1959년에 3局이 管理하던 2個의 主要業務는 오히려 統合되어 現在는 3課가 맡고 있다. 總體的으로 볼 때 1959年 經濟部處의 23局이 하던 業務를 지금은 4廳을 합해 35局이 管理하고 있다. 全體的으로 1960年 以後의 經濟部處는 1960年 以前의 組織보다 業務遂行에 있어 크게 分化되었다. 業務의 統合이 外援과 歸屬財産 管理業務에 限하고 있다는 事實을 想起할때 1960年 以後의 構造的 變化의 方向은 前述한 바와 같이 類型化할 수 있을 것이다. 經濟企劃, 外資誘致, 技術開發같은 새로운 機能과 業務가 分기됨을 注目한다면 몇몇을 除外하고는 經濟開發을 爲해 相當部門의 政府業務가 1960年 以後 組織改編을 통해 專門化되는 方向으로 分化되었음이 더욱 明白해진다.

2. 階層構造의 強化

根本적으로 韓國의 官僚制는 階層的으로 짜여져 있다. 「막스·웨버」의 法律的, 合理的 組織模型을 指向한 日本의 그것을 模放한데서 비롯하였다. 組織構造의 階層度는 (a) 關係 權

(15) 軍政時의 國家再建最高會議令 第14號(1961年 5月 26日).

(16) 法律 第1092號(1962年 6月 18日).

限이 分散되는 組織의 層數와 또는 (b) 職位의 等級數에서 比較될 수 있다.

1959년에는 經濟部處에 次官, 局, 課로 構成되는 3層이 있었고 또 1級, 2級, 3級甲, 3級乙, 4級, 5級 등 6等級의 公務員 職位가 있었다.

그러나 1961년에 와서는 次官, 次官補(或은 同 階層의 企劃管理室長), 局, 課, 係 등 5個의 組織層으로 되었다. 次官補制度는 1962年 經濟企劃院, 商工部, 農林部에 設置되었고⁽¹⁷⁾ 財務部에는 1967년에 만들어졌다.⁽¹⁸⁾ 1963年 12월에 全部處에 係가 新設되었다.⁽¹⁹⁾

또한 1960年以後 公務員의 職位數가 늘어나서 1967년에는 1級, 2級甲, 2級乙, 3級甲, 3級乙, 4級甲, 4級乙, 5級甲, 5級乙 등 8等級으로 나누어졌다.⁽²⁰⁾

이러한 事實은 1960年以後 各 經濟部處가 1960年 以前보다 훨씬 階層化되었음을 立證하고 있다. 1960年以後 官僚制의 階層이 強化된 構造로 變換한 事實은 經濟部處의 기능적 變化와 아울러 보다 커진 業務分化⁽²¹⁾와 一脈相通하는 바 있다.

經濟部處의 이러한 構造的 變化는 1960年以後 業務가 크게 分化될과 同時에 權限이 階層的으로 크게 分散되는 方向으로 變換되고 있다고 할 수 있다.

II. 經濟部處의 機能的 變化

本論文의 두 번째 關聯된 假說은 「새 政治指導者는 機能上의 變化를 일으키는지 또는 새로운 기능을 官僚組織에다 장치하므로써 官僚制가 變動하는 社會에 조직적으로 適應할 수 있게 하는 同時에 官僚制內에서 스스로 變化를 일으키며 刷新이 끊임없이 일어나게 하려고 한다」는 것이다.

組織의 機能은 一定한 環境의 脈絡에서 움직이는 社會制度의 機能으로서 把握될 수 있다. 組織의 機能으로는 (a) 生産(또는 操作)機能 (b) 環境과의 投入 및 產出 相關機能 (c) 體制 維持機能 (d) 環境으로 부터 制度的인 支持 獲得機能 (e) 環境의 變化에 적응하는 機能 (f) 內外在의 갈등의 管理機能이다. 組織이 發展할 때는 適應, 管理 및 制度的 支持의 獲得 機能이 生産, 維持機能보다 훨씬 重要하다.⁽²²⁾

(17) 經濟企劃院, 商工部, 農林部の 경우는 法律 第1962號(1962年 6月 18日)과 閣令 第842號, 851號, 852號(1962年 6月 29日)에 依據.

(18) 大統領令 第2418號(1966年 2月 28日)에 依據.

(19) 法律 第1516號(1963年 12月 12日)에 依據.

(20) 1962年度의 公務員法에 依據.

(21) 社會制度의 發展過程에 있어서의 役割構造의 分化는 機能의 分解를 가져올지 모른다. 그래서 役割構造의 分가 많으면 많을수록 統合을 爲한 더 많은 努力을 傾注하여야 한다. 이것이 바로 組織의 階層構造이다. N.J. Smelser, "Mechanism of Change and Adjustment to Change" in B.E. Hoselitz and W. E. Moore (eds.), *Industrialization and Society*, Hague, Mouton, 1963. pp. 32-54 參照.

(22) 業務分化는 1962-63年에 實施한 韓國公務員制의 職位分類와 1961年에 있는 프로그램 및 實績型의 豫算改革과 關聯있다.

(23) Daniel Katz and Robert Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York, John Wiley,

部處組織의 機能的 變化를 測定하기 爲해서는 1960年 以後 크게 強調되고 分化된 一定의 機能이나 새로운 機能을 檢討해 보는 것이 바람직하다. 그 理由는 組織機能이 어느 時點에 서 보나 오히려 一定한 期間동안 生成할 수 있기 때문이다. 이런 前後關係로 해서 새로운 機能의 分化와 特定機能의 再強調는 새로운 조직의 發生으로 해서 顯在化될 수 있다는 事實을 또한 假定할 수 있다.

1. 새로운 組織

새로운 機能과 業務를 遂行하도록 1960年 以後 設置된 새 組織으로 經濟企劃院, 國務總理 산하의 企劃調整室, 그리고 各部處別로 企劃管理室이 있다.

經濟企劃機能이 最初로 등장한 것은 1961年 綜合計劃局⁽²⁴⁾이 設置된 일이다. 한달 후인 1961年 7月 새 部處로서 經濟企劃院⁽²⁵⁾이 組織되었다. 企劃院은 建設部로 부터 企劃 및 援助管理機能을, 財務部로 부터 豫算機能을, 內務部로 부터 調查 및 統計機能을 흡수하여 發足하였다. 여기에 덧붙여 局級의 外資⁽²⁶⁾ 및 技術開發⁽²⁷⁾에 關한 業務와 機能이 주어졌다.

이것은 長期的이며 綜合的인 經濟計劃⁽²⁸⁾을 始發시킨 最初의 組織發起였다. 企劃院의 役割과 機能은 1963年 以後 經濟企劃院長官이 副總理⁽²⁹⁾를 兼職함으로써 한층 強化되었다.

經濟企劃組織의 設置로 해서 經濟企劃機能이 強調되는 한편, 1961年 國務總理 산하에 企劃統制室⁽³⁰⁾이 設置되고 1963年 12月에는 企劃調整室로 改稱되었다. 이 機構는 國務總理를 도와 長期 및 短期計劃과 企劃을 總體的으로 調整하며 計劃의 進陞과 成果를 査定·分析하는 등 情報饋還을 促進하는 일을 맡고 있다.

部處에 있어서도 1961年부터 次官 밑에 企劃調整室⁽³¹⁾을 두었는데 1963年부터는 企劃管理

1936, pp. 77-83 參照. Parsons 에 依하던 組織의 네가지 主要機能으로 體制維持, 目標達成, 適應, 統合을 들고 있다. Talcott Parsons, "Some Highlights of the General Theory of Actions," in R. Yung (ed.), *Approaches to the Study of Politics*, Evanston, Northwestern Univ. Press, 1958. pp. 292-301 參照. Hoselitz 는 經濟發展을 위한 官僚制의 轉換過程에서 이들 機能을 理解하고 있다. B. E. Hoselitz, "Levels of Economic Performance and Bureaucracy," *op. cit.* pp. 188-195. 參照.

(24) 建設部內에는 軍政時의 國家再建最高會議令 第14號(1961年 5月 26日)에 依據.

(25) 法律 第660號(1961年 7月 22日)에 依據.

(26) 法律 第734號(1961年 10月 2日)에 依據 經濟企劃院內에 外資局이 設置됨에 따라……. 外資局은 法律 第1092號(1962年 6月 18日)에 依據 經濟協力局으로 組織改編되었다.

(27) 法律 第1092號(1962年 6月 18日)에 依據 技術管理局이 設置됨. 그후 1967年에 科學技術處로 昇格.

(28) 公式的으로 企劃機能을 다루게 되어 있는 組織이 있는데 이는 政府組織法 法律 第1號(1948年 7月 17日)로 1948年에 設置된 企劃處이다. 1955-1961年에 復興部가 企劃機能을 形式上으로 다루게 되어 있었으나 事實은 援助管理만 맡아 하였다.

(29) 法律 第1506號(1963年 12月 14日)에 따라 經濟企劃院이 經濟部處가운데 가장 強力한 部處가 되었다.

(30) 法律 第698號(1961年 8月 25日) 室長은 次官級으로 補任.

(31) 上揭書.

室로 改稱되었다. 이 機構은 系線組織 위에 局長級으로 補하고 있다.⁽³²⁾

이 機構은 計劃과 政策의 調整, 企劃, 計劃作業의 法的 節次, 計劃의 進陟과 成果의 査定 및 評價, 各 部處의 公報 機能 등 情報饋還을 促進하는 일을 맡고 있다. 이런 機能을 수행하기 爲해 室長은 課長級の 行政家 네 사람의 補佐를 받는다. 네 사람의 行政家는 企劃豫算官, 行政管理官, 法務官, 公報官으로 構成되어 있다.

2. 새 組織의 含蓄하는 機能的 意義

政府官僚制를 社會制度라 보고 各 部處를 下位制度라고 본다면 위에서 言及한 새로운 組織體의 機能的 特徵은 무엇인가 하는 必然적인 疑問이 생긴다. 官僚制의 轉換過程에 있어서 그러한 機能이 強調된 것은 무엇을 意味하는가?

새로운 組織體가 지니고 있는 重要한 樣相의 하나는 變動하는 社會에 官僚制가 적응하는 機能이다. 여러 水準의 政府組織의 改編을 通해서 企劃 및 調查業務가 強調되어 왔다. 局水準에 있어서도 企劃이나 調查業務를 擔當하는 課나 係를 둠으로써 各局은 그 自身の 專門化된 企劃·調査機能을 가지게 되었다.⁽³³⁾ 더구나 이러한 公式的인 表出以外에도 長期企劃이나 調查業務는 1960年以後의 政府組織內에 있어서 支配的 價値로 등장했던 바⁽³⁴⁾ 官僚制의 文化的 風土가 바뀌지고 있다.

企劃과 調查는 組織體의 生存에 直結되는 적응機能이다.⁽³⁵⁾ 韓國政府의 經濟計劃은 消費樣式, 投資型態, 國民들의 價値體制와 行態 등 사회의 여러 側面에 變動을 強要하고 있다.⁽³⁶⁾ 即 企業人的 投資動機에 關한 調查研究는 政策上 重要한 情報資料로써 經濟政策의 基礎가 되며 이에 隨伴하는 內在的 變動을 提示하는 根據가 된다. 輸出市場調査를 通해 얻는 知識은 輸出產業에 對한 國內政策에 있어서 變化와 關係 部處의 組織構造에 있어서의 變化를 아울러 재촉하게 된다. 따라서 調査와 企劃을 通한 官僚制의 適應機能은 社會全般을 統制할 수 있게 되며 한편, 變動하는 社會의 要請에 對應할 수 있도록 自體의 組織構造를 內在的으로 改編시킬 수 있게 된다.

1960年以後 韓國官僚制의 適應機能이 強調되고 있음은 1960年以後의 韓國官僚制가 1960年以前보다 훨씬 더 變動하는 社會를 더욱 適應해 나가려고 한다는 事實을 意味한다. 그리하여 1960年以後부터 韓國官僚制는 外在的 條件이나 社會的 壓力, 그리고 環境에 對處

(32) 室長은 次長과 局長 사이에 一般公務員으로 補任.

(33) 例컨대 經濟企劃局內의 調查課, 經濟協力局內의 企劃課 등.

(34) 大部分의 局은 獨自的인 長期計劃을 세움과 아울러 豫算要求時에 調查研究費를 要求하고 있다.

(35) 組織의 生存은 同時에 새 組織成員의 社會化와 補酬體制의 樹立과 같은 維持機能에 依해 얻어진다.

(36) 經濟企劃部, 第1次 經濟開發 5 個年計劃(1962-1966), 1964. pp. 26-32 와 40-41.

하기 쉬운 官僚制의 內在的 條件을 바꿀려고 많은 努力이 傾注되고 있다.

이들 組織이 가지고 있는 새로운 課業의 또 하나의 重要한 點은 여러 水準의 官僚組織에 다 管理機能을 강조하고 있는 點이다. 部處組織內 下位構造 사이의 內在的 調整은 課業의 分化過程에 있어서 심각한 問題로 擡頭되어왔다.⁽³⁷⁾ 社會的 要請과 組織의 資源과 必要사이의 調整은 變動하는 社會에서 組織指導者가 하여야 할 重要機能의 하나이다.⁽³⁸⁾ 管理機能은 組織機能의 前提條件일 뿐만 아니라 統制나 妥協을 通해 適應機能을 다스릴 수 있기 때문에 組織의 維持(安定)와 成長에 極히 重要하다.⁽³⁹⁾

이와 같이 內在的 構造의 變動이 일어나고 環境이 또한 急激하게 變動하고 있을 때 組織의 管理機能이 더욱 重要視 된다. 그러므로 1960年 以後 官僚制內의 管理機能을 重視하게 된 것은 內在的이거나 外在的인 變化 或은 兩者가 1960年 以後 繼續 일어나고 있음을 意味한다.

셋째로, 環境으로 부터 制度的 支持를 獲得하려는 努力은 公報官⁽⁴⁰⁾, 法務官⁽⁴¹⁾ 같은 專門化된 機能을 組織함으로서 強調되었다. 社會的 조종이나 正當性具備는 새로운 事業計劃의 實踐이나 政策의 變更이 있을 때 社會的 支持를 얻기 爲해 行使되어 왔다. 官僚制의 社會的 環境은 政策과 事業計劃의 實踐을 可能케 하는 “趣意, 正當性, 또는 上位層 支持의 源泉”(Source of meaning, legitimation or higher level support)⁽⁴²⁾이다.⁽⁴³⁾ 急變하는 社會變動下에서는 政府의 事業計劃에 對한 政治的이며 大衆的인 支持는 그것의 成功的인 遂行을 爲해 매우 重要한 일이다. 1960年 以後의 官僚制內에서 制度的 支持機能을 強調하고 있음은 部分的으로 政府가 誘導한 內在的이고 外在的인 變動에 對해 正當性を 얻으려는 努力의 一面을 나타낸다.

위에서 論議한 바와 같이 1960年 以後의 韓國官僚制는 變動하는 社會에 對한 適應機能의 專門化와, 內在的이고 外在的인 갈등의 管理機能, 그리고 社會全般으로 부터의 制度的 支持 獲得을 위한 機能을 強調하여 왔다. 이러한 機能들은 1960年 以前의 官僚制에서는 極히 微微한 程度로 作用해왔다. 1960年 以前의 部處에 있어서 官僚組織의 指導者들이 技術—機械的인 機能(生産機能)과 維持機能에만 關心을 가졌고 前述한 機能은 거의 無視하였었다.

(37) 變化는 스스로 緊張을 낳는다. 그래서 管理가 必要하게 된다. Wilbert E. Moore, *Social Change*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963. pp. 68-85.

(38) D.Katz and R.Kahn, *op. cit.* pp. 94-96. 韓國官僚制에서는 公報官의 主任務는 長官을 도와 對外的 調整業務를 맡고 있다.

(39) 上掲書.

(40) 大統領令 第2025號(1964年 12月 31日).

(41) 閣令 第667號(1962年 4月 26日).

(42) Talcott Parsons, *Structure and Process of Modern Societies*, New York, Free Press, 1960. p. 64.

(43) 行政發展에 있어서의 正當法과 機關形式의 重要性에 關해서는 Saul M. Katz, *Guide to Modernizing Administration for National Development*, University of Pittsburgh, Publication Series in Public and International Affairs, 1965, pp. 24-28 와 52-53. 또한 Milton J. Esman, "Institution-Building in National Development," in G. Hambridge (ed.), *Dynamics of Development*, New York, Frederick Praeger, 1964, pp. 140-151. 參照.

그렇다면 1960年以來 官僚組織의 그러한 機能的 變化는 무엇을 意味하는가? 여기서는 1960年以後의 官僚制가 새로운 組織을 導入하였고 또 그 組織의 機能이 成功的으로 遂行되었는지 如何의 문제가 아니라 重要的 事實은 그러한 適應의이고 管理的이며 制度的인 支持機能이 더욱 專門化되었다는 點이다. 1960年代以後의 官僚制가 適應機能을 強調함은 새로운 政府官制가 環境을 把握하고 社會變動에 敏感하여 內在의이거나 外在의인 變動, 아니면 兩者를 誘發시키려고 하고 있음을 뜻한다. 이에 덧붙여 管理的 機能과 支持的 機能의 分化는 變動하는 社會에 對해 1960年以後의 官僚制가 積極的이고 變動指向的이고 刷新的이라는 事實을 意味한다.

換言하면, 1960年以前의 官僚制는 主로 技術—機械的인 作業(再言하면 에너지 投入과 產出의 慣例墨守的인 轉換節次), 標準化된 節次와 Weber 模型과 같이 補酬制度를 통한 維持機能, 投入產出같은 環境과의 機械的인 轉換에만 關心을 두었는데 1960年以後는 위와 같은 機能 以外에도 適應, 管理, 그리고 社會의 支持機能에 關心을 기울이게 되었다. 組織制度의 機能的 分化過程에서 볼 때 1960年以前의 官僚制는 制度發展의 初步段階에 머물고 있었는데 反해 1960年以後의 官僚制는 機能的으로 훨씬 分化된 段階에 이르렀다 하겠다. 變動하는 社會의 關聯하여 官僚組織의 機能分化가 強化되었음은 官僚制가 開放體制로 되었음을 意味하며, 環境으로서의 社會가 1960年以前보다 以後에 와서 部處組織의 行政 엘리트에게 重要하게 認識하게 되었다. 1960年以後 官僚制를 制度化하려는 努力은 行政 엘리트의 役割이 1960年以來 繼續 變動하고 있음을 意味한다.⁽⁴⁴⁾ 그래서 1960年以後의 官僚制 가운데 經濟部處에서는 行政의 指導力이 極히 重要하게 되었다.

Ⅲ. 結 論

1960年以後 經濟部處의 業務 가운데 外援과 歸屬財産管理같은 一般的業務을 빼고는 大部分의 業務는 크게 分化되었다. 이들 分化된 職務와 業務를 원활하게 調整·統合하기 爲하여 많은 組織의 層과 等級을 疊으로써 經濟部處는 보다 階層的으로 짜여졌다. 經濟部處의 業務 權限構造의 階層이 크게 分化되었음은 部處業務의 合理性과 能率性이 提高되었음을 意味한다. 그래서 1960年以後의 經濟部處에 있었던 變化는 事業計劃의 運用의 合理化와 經濟政策 및 經濟計劃의 專門的이며 能率的인 管理에 기여하였다.

1960年以後 經濟部處가 지닌 또 하나의 特徵은 機能的 變化라 하겠는데 企劃과 調査같은 適應機能, 法務官을 통한 合法性具備 등, 制度的 支持를 얻으려는 機能, 調整같은 管理的인 機能을 引調하고 있다.

(44) Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, New York, Harper & Row, 1957. Chapter 1 參照.

1960年以後 韓國官僚制內의 經濟部處가 適應性을 가지게 되면서 1960年 以前보다 社會의 變動과 經濟分野의 要求에 능숙하게 反應을 보이게 되었다. 또한 效率的인 經濟開發을 爲해 經濟政策과 經濟計劃의 體系를 세울 수 있게 되었으며 人口도 調節할 수 있게 되었고 國民의 價值觀과 態度에도 커다란 變化를 가져 올수 있게 되었다.

사회의 從부터 官僚制의 活動에 對한 支持를 獲得하는 機能의 強調은 “政治決定의 正統性에 對한 國民의 受肯”을 獲得·維持하려는 政治指導者의 努力과 急變하는 社會政治變動下에서 “行動을 위한 政治力量”의 指標인 官僚制의 效果的인 行動에 反映되고 있다.⁽⁴⁵⁾

經濟部處의 組織構造와 機能上의 變化는 兩期間 사이의 組織改編 回數에서 잘 나타나고 있다. 表4는 經濟部處가 變動하는 官僚制內에서와 또한 變化하고 있는 社會環境內에서의 機能的인 適應과 業務의 分化를 이루어가고 있다고 示唆해 주고있다.

表 4. 組織改編 頻度

	經濟企劃院	財 務 部	商 工 部	農 林 部	交 通 部	合 計
1955—59	1	3	1	1	2	8
1960—67	10	9	10	11	7	47

經濟部處의 構造的 分化와 새로운 機能의 分化에서 나타난 이러한 變化는 스스로 官僚制度가 近代化 過程에 있음을 意味한다. 이는 보다 效率的이고 보다 合理的이며 보다 適應的인 組織의 發生이며 이러한 組織에로의 움직임은 바람직한 近代化的 結晶이기 때문이다.⁽⁴⁶⁾ 經濟部處의 이러한 變化는 官僚制에 對한 政治的 영향力에서의 變化와 밀접히 聯關되고 있다. 周圍하는 바와 같이 組織의 構造와 機能上의 全面的 變化의 大部分은 軍事革命으로 政權을 掌握한 1960年 以後의 政治指導者들에 依해 이루어졌다. 이러한 變化는 官僚制外部로부터의 強力한 壓力없이 는 일어날 수 없다.⁽⁴⁷⁾

따라서 韓國의 새 政治指導者들이 政權을 쥐자 部處組織의 變化를 試圖하고 이를 通해 經濟部處는 經濟發展을 爲한 政策決定을 遂行하는 效率的인 道具가 되었다고 立證되었다.⁽⁴⁸⁾ 또한 官僚制가 慣例的 合理的 能率뿐만 아니라 刷新的 創意的인 官僚運用을 圖謀하기 위해서 方向으로 組織의 制度化(institutionalization)로 變化하고 있다. 그래서 經濟部處는 全體社會內에서 政治的으로 한층 支持的인 有機體가 되었다.

(45) James Heaphey and Philip S. Kronenberg, *Toward Theory Building in National Comparative Public Administration*, CAG Occasional Paper, 1966, pp. 6-9.

(46) Lucien W. Pye, *Politics, Personality and Nation Building*, New Haven; Yale Univ. Press, p.38 參照.

(47) Katz and Kahn, *op.cit.*, p. 309 參照.

(48) 換言하면, 政治指導者가 官僚制를 社會的, 政治的 目標로서 認識할 때 組織은 合理的 模型으로 作어 지게 된다. W. Gouldner, “Organizational Analysis,” in R.K. Merton, et. al. (eds.), *Sociology Today: Problem and Prospects*, New York, Basis Books Inc., 1959. p. 404. 參照.