

官僚制, 그 論議의 背景과 語源과 使用

金 海 東

<차 례>	
I. 序	III. 官僚制의 語源
II. 官僚制 論議의 背景(官僚制化)	IV. 官僚制概念의 使用

I. 序

事實上 官僚制(Bureaucracy)라는 말보다 多樣하고, 不安定한 概念 또는 用語는 없는 것 같다. 아마 누구든지 官僚制에 關한 깊이 있는 文獻에 조금이라도 接하기 始作하면 이러한 事實을 認容하지 않을 수 없게 된다. 이에 對한 數 많은 研究과 論爭은 近者에 와서 더욱 深化되어 가는 것 같고, 이러한 事實에 불을 붙이기 始作한 Weber 自身도 官僚制를 單一한 意味를 갖는 概念으로 使用하고 있지 않으며, 그것이 오늘날과 같은 많은 論爭과 研究의 土臺가 되었는지도 모른다. 그리하여 本稿에서는, 官僚制와 官僚制化(Bureaucratization)라는 概念의 本質에 조금이라도 近接하기 爲하여, 그러한 官僚制 論議의 背景의 役割을 하였다고 생각되는 西歐의 官僚制化過程을 概觀하고, 그리고 다음으로는 官僚制의 語源에 關하여 살펴보고 마지막으로 現在 이러한 官僚制라는 말은 實際로 어떻게 使用되고 있는가를 主로 International Encyclopedia of Social Science와 M. Albrow의 Bureaucracy가 엮은 內容을 土臺로 整理하여 보기로 한다.

II. 官僚制理論의 背景

人間의 歷史的 흐름을 한마디로 말하면 神秘的인 魔法的인 것에서 부터 經驗的인 知識의 蓄積을 바탕으로 徐徐히 合理化의 길을 거쳐 科學의 길을 달리고 있는 過程이라고 할 수 있다. 이러한 事實은 人間社會의 官僚制化過程에서도 엿볼 수 있다.

官僚制化의 過程은 管理하여야 할 業務의 量과 種類의 增加에서 부터 始作한다. 管理하여야 할 業務의 量과 種類의 增加는 分業을 招來하였고 이러한 分業의 深化는 專門化와 階層制를 招來하기에 이른 것이다. 專門化는 主로 같은 業務에의 長期間의 反復에서 그리고 階層制는 主로(支配者의) 統治의 必要성과, 이러한 分業體制의 維持의 必要性에서 온 것이

라고 할 수 있다. 그러나 事實上 이것을 可能하게 한 것은 Weber에 依하면 ① 貨幣經濟의 發展 ② 行政職能의 量的 擴大와 質的 變化 ③ 行政에 있어서의 專門家의 要素의 優位 ④ 物的 經營의 手段의 集中 ⑤ 經濟的 社會的 差別의 平均化等を 一般的으로 들고 있다.

이러한 官僚制化過程을 西歐社會를 中心으로 概觀하여 보기로 한다. 西歐社會의 官僚制의 대두는 大體로 中世紀初 即 王室의 살림과 政府의 살림이 分化되기 始作한 때라고 할 수 있다. (勿論 그 以前에도 古代로마나 애집트 그리고 中國에서 官僚制現象이 이미 存在하였다는 것은 事實이다). 이 當時는 事實上 政府라는 것은 主로 王室과 그 家臣(Retainers)으로 構成되어 있었다. 이들 家臣들은 大部分 初期에는 軍인들이 있으며 王은 軍人인 家臣들에게 王室의 여러가지 業務, 即 職責을 委任한 것이다. 例를들면 各種 補給品의 調達과 監視 監督業務, 財政, 被服, 馬匹, 武器, 文書記錄 등이 그것이다. (1) 그러나 이러한 業務의 規模가 커지고 複雜性이 增加됨에 따라 徐徐히 두가지의 現象이 出現하기에 이르렀다. 그 하나는 王室의 살림과 政府의 살림이 分化하게 된 것이고 또 하나는 家臣들의 職場과 住居地가 分離되기에 이르던 것이다. 그 規模의 增加는 王室에서 臣下의 宿所나 食事 그리고 被服等を 마련할 수 없게 한 것이다. 王이나 君主들은 그 領土의 治安을 維持하고 이것을 敵의 侵攻으로부터 防護하기 爲하여 巨大한 常備軍을 維持하여야 하였고 또한 이러한 常備軍과 王室의 살림을 維持하기 爲하여 많은 財貨를 마련하여야 하였다. 그리하여 그들은 王室에서 起居하는 生活에서부터 平常時에는 그들의 집에서 出退勤을 하는 狀態에 이르렀고 또한 漸次로 物品代身에 貨幣로 보상을 받기에 이르렀다. 이러한 狀態로 發展하기에 이르기까지는 事實上 數世紀가 所要되었다. (2)

이와같은 發展은 前述한 Weber가 提示한 要因들 外에 交通手段의 發展과 그리고 貨幣經濟뿐만 아니라 全般的인 經濟發展에 수반된 收入의 增大에도 많은 影響을 받은 것으로 생각된다.

12世紀에서 14世紀 中盤에는 佛蘭西의 地方官僚들은 이러한 初期의 官僚制에서 進一步하여 相當한 程度의 現代의 官僚制의 特性을 지니게 되었다. 例를 들면 그들은 벌써 國王이나 領主에 對한 忠誠과 服從의 關係(fealty relationship)에서 벗어났고 頻繁한 轉勤과 召選의 對象이 있었으며 甚한 王權의 統制를 받았던 것이다. 例를 들면 公務를 遂行하는 管轄 地方에 官任나 그들의 子女들이 그 地方의 富者와 結婚을 하지 못하게 하였고 또한 土地의 購入도 禁止하였다. 그리고 그들을 貨幣收入에 依存하게 하였다. 그러나 이러한 收入은 部分的으로는 職責에서 생기는 料金이나 通行稅 등에서 充當하였다고 한다. 勿論 이러한 雇傭條件은 王室살림의 特徵이라고 할 수 있는 個人的 統制와 官僚制의 特徵인 人事管理(例를 들면 前述한 頻繁한 轉勤, 細部の 統制, 貨幣에 依한 統制等)가 混在되어 있는 狀態의

(1) International Encyclopedia of the Social science, vol. 2, p. 209.

(2) Thomas F. Tout, Chapters in the Administrative History of Medieval England, 6vols.

것이라고 보아야 할 것이다. (3)

그러나 13세기부터는 이러한 官僚制化的 進展이 若干 지체된 것 같은 印象을 준다. 그것은 주로 地理的으로 떨어져 있는 地方의 統制問題와 關聯되는 것 같다. 即 歐羅巴의 여러 國家의 君主들은 遠距離에 있는 地方의 領主로서 그들의 一家親族들을 任命하여 統治하게 하였으나 이러한 統治權은 大體로 世襲的인 自治領土化하기에 이르렀으며 이것이 封建制化로 變質된 것이다. 이 時期의 君主들은 따라서 管理보다는 그의 統制權에 보다 더 많은 關心을 갖었을 것으로 짐작된다. 例를 들면 이 當時의 名譽와 王에 對한 忠誠心, 貴族이나 騎士칭호 같은 것은 王에 對한 畏敬心과 服從心에 關聯된 것이라고 할 수 있다. 이때까지는 아직 家產 國家的 性格이 濃厚하였다. 이러한 家產國家의 官吏는 家產的 職務의 性格과 公的 職務(Official Responsibility)의 性格이 混合된 性格의 職責이라고 할 수 있다. 事實上一般 國民들에게는 이들 官吏들은 君主의 代理人格인 特權을 누리는 關係가 形成되었다. (4)

이 當時 佛蘭西王들은 領土와 領土에 부수된 權限뿐만 아니라 公共의 機能까지도 이들 官吏에게 委任하였으며 이때에 特히 카톨릭教會에서 管理上의 많은 影響을 받았다. 이 當時 카톨릭教會는 잘 組織된 書記의 業務뿐만 아니라 廣範한 教區의 財産을 管理하는 有能한 많은 世俗的 管理人을 두고 있었다. 그리하여 歐羅巴에서는 王들이 行政業務에 能熟한 技術을 保有하고 그리고 信賴할 수 있는 聖職者들을 雇傭하기에 이르렀다. 이들은 干先 獨身이며 따라서 그들 家族이나 世襲에 對한 關心이 없었으므로 王으로서는 이들을 貴族이나 高官들 보다 더 믿을 수 있었다.

이러한 職責은 15세기까지는 아직 臨時的인 性格의 것이었고 騎士나 聖職者들은 領主나 教主로 남아있으면서 奉仕하였으며 그의 業務가 끝나면 大體로 土地나 其他 어떠한 惠澤을 期待하였던 것이다. 그러나 教會와 王과의 紛爭에 있어서는 이들 聖職者들은 王보다도 教會의 權威에 服從하였으며 이러한 事實은 王이 그들에 對한 信任을 弱화시키는 原因으로 作用하였다.

그리하여 15세기末부터는 로마法의 影響을 받아서 이러한 聖職者들은 大學에서 法律이나 人文社會分野의 訓練을 받은 一般人으로 代置되기에 이르렀다. 이들의 雇傭關係는 俸給을 받는 契約關係이었으며 兩當事者들 어느 한쪽이 이러한 關係를 破기할 수도 있었다. 그리하여 16세기 中旬頃에는 이러한 大學에서 教育받은 評議員(Councillors)이나 秘書職들의 雇傭은 새로운 身分集團을 形成하기에 이르렀고 다시 이것은 臨時職에서 終身雇傭職으로 轉換하기에 이르러 그들의 地位는 크게 強化되었다. 特히 프로시아에서는 中產層出身의 大學出身者들이 壓到的으로 많았으며 이때 王은 이미 큰 勢力으로 登場한 貴族集團으로 부터의 影響력에 對抗하기 爲하여 이들 中產層大學出身者들을 많이 利用하였다고 한다.

(3) International Encyclopedia of the Social Science, vol. 2, p. 209.

(4) Ibid, 1, 209.

그러나 漸次로 貴族階級出身의 大學出身者가 官職에 들어가게 되었다. 그리하여 이들 貴族階級 大學出身 官僚들의 得勢와 信望은 王에 對한 새로운 威脅勢力으로 登場하였다. 이러한 威脅에 對應하여 歐羅巴의 絶對王들은 새로운 對策을 講究하기에 이르렀으며 이것이 Ottó Hintze에 依하면 官僚制에 第三의 基礎를 주었다는 것이다.⁽⁵⁾ 即 Prussia의 王들은 土着的 貴族과 연고關係가 없는 다른 地方사람들이나 外國人들을 行政官(Kommisarisische, Beamte)으로 雇傭하였으며 佛蘭西에서는 이러한 地方監督官(Intendant)을 王에 直接 從屬시켜 언제든지 王의 뜻에 따라 解任시킬 수 있도록 하였다. Prussia의 行政官이나 佛蘭西의 地方監督官은 元來 調達官으로서 戰場에 隨行하여 統制權力을 行使하면서 占領地域의 平和와 秩序를 維持하는 일을 하였었다. 이와같이 民政의 目的으로 兵站將校를 制度化하였다는 것은 政府雇傭에 家産의 性格을 維持시키는 것이었으나 이것은 同時에 絶對王의 中央集權的 手段이 되었다는 點에서 歐羅巴大陸의 官僚制의 重要한 性格을 提示하는 것이기도 하다.⁽⁶⁾

16世紀와 17世紀에 佛蘭西에서는 財政의 政治的 理由때문에 領土뿐만 아니라 官職까지도 商品化가 深化되었다. 이것은 王室의 財政收入의 必要때문이기도 하나 富裕한 中間階層의 需要때문에 더욱 深化되었던 것 같다. 이 當時의 大部分의 官職은 購入이 可能하였고 年收의 形式으로 世襲이 可能한 形態로 되었다. 말하자면 官職은 어떠한 機能을 遂行하는 手段이기 보다는 收入을 올리는 手段이었다. 俸給과 官職稅(office fee)는 賃貸收入을 낳기도 하였다. 말하자면 官職의 賃貸가 可能하였다는 것이다. 또한 官職을 保有하고 있다는 事實로 稅金도 征收되었을 뿐만 아니라 世襲된 높은 官職에 있다는 事實때문에 貴族의 稱號를 授與받기도 하였다. 이와같은 官職의 賣買는 特히 佛蘭西가 甚하였으나 이것은 歐羅巴全域에서 盛行하기에 이르렀다.⁽⁷⁾

이러한 慣行은 大體로, 王室財政이 岌박하였고 또한 王室의 業務와 領土가 그들이 直接 掌管할 수 없을 程度로 復雜하고, 擴張되었는데 比하여 統制의 手段인 交通通信이 이에 隨半하지 못한데 그 原因이 있었던 것 같다. 如何間에 歐羅巴 全體의인 立場에서 보면 官僚制化의 進歩가 極히 不振하였던 時期였다. 結局 中世에서 大體로 18世紀에 이르는 동안 支配者에 對한 奉仕業務가 再分化되고, 官吏들이 王室살림과 分離되고, 大學出身의 法官을 雇用하기에 이르렀고, 軍財務官이 民間官吏로 代置되었다는 一連의 事實, 그리고 19世紀에 접어들어서는 이러한 事實들이 結局은 政府의 雇用面에서는 Max Weber가 말하는 理想型에 가깝게 秩序지워지기에 이르렀다. 이와같은 結果는 주로 官吏들이 그들의 安定과 報酬와 社會的 地位를 向上시키고자 하는 그들 自身의 努力의 所産이었다고 할 수 있다.

(5) Ibid., p. 210.

(6) Ibid., p. 210.

(7) Koerner W. Swart, Sale of offices in Seventeenth Century, 1949.

Ⅲ. 官僚制의 語源

많은 사람들이 現代社會를 組織社會, 管理社會라는 말로 表現하고 있으며 이것은 多分히 官僚制 또는 官僚制化(Bureaucracy 또는 Bureaucratization)를 意味하는 경우가 많다. 그러나 그러한 表現의 바탕이 되는 官僚制라는 概念自體는 極히 不安定하다. 이것은 오히려 學問分野에서 더 甚한것 같다. 行政學이나 政治學分野 또는 經營學이나 社會學分野에서 共通의으로 Weber와 官僚制에 關한 研究와 論議가 있으나 그 官僚制라는 概念의 定義라든가 使用에 있어서 그리고 그 範圍나 內容에 있어서 그리고 그러한 研究가 깊이 들어갈수록 意見의 一致가 減는 것 같다. 近年에 들어서 官僚制를 組織論的인 立場에서 研究하는 傾向이 增加하고 있는데, 이러한 立場에는 官僚制를 合理的組織이라는 立場과 組織의 非能率이라는 立場으로 官僚制의 概念이 相異하며 경우에 따라서는 그것을 全體로서의 組織에 適用되는 경우도 있고. 또한 그 組織의 管理的 側面에만 適用되는 경우가 있다. 또한 官僚制를 大部分의 大規模組織과 같은 뜻으로 使用하는 경우가 있는가 하면 이것을 組織이라는 말과 거의 같은 뜻으로 使用하는 경우가 있다. 아마 누구든지 모든 境遇에 共通의으로 通用되는 定義나 概念構成을 試圖하는 사람은 不滿足한 狀態에서 結末을 낼 수 밖에 없을 것이다.

이러한 事實은 Weber 自身이 官僚制에 對한 定義를 하지 않은 데에서 오는것인지도 모른다.

Encyclopedia of Social science에 依하면 官僚(Bureaucracy)라는 用語는 18世紀 佛蘭西 公務員의 次長과 테블크로즈를 뜻하였다고 한다. 또한 알부로(M. Albrow)에 依하면 이 用語의 創作者는 佛蘭西의 重農主義者 드·구루네(M. de Gournay)이며 그 時期는 1745年이라고 한다.⁸⁾ 이 Bureau라는 말은 事務를 보는 책상을 뜻함과 同時에 官吏들이 일하는 場所를 가리키고 여기에 회합語의 語源인 支配라는 뜻의 cracy라는 말이 附加되었다. 이는 當時의 歐羅巴 諸國의 國家權力의 膨창과 이에 수반되는 새로운 勢力으로서 官吏들의 登場과 그들의 權限의 남용과 횡포 등을 비웃고 꼬집어 뜯는 用語로서 使用된 것 같다.

이러한 概念은 한편 支配集團으로서의 官吏集團에 依한 統治 또는 統治의 方法을 말하는 것이고 또한 前述한 드·구루네(M. de Gournay)가 君主制나 民主制 또는 貴族制와 對照되는 主要한 統治形態의 하나로 設定하였다.⁹⁾ 이와같이 구르네에 依한 회합의 古典의 主要 統治形態區分方法에의 편입과 概念設定이 관료제라는 概念과 그 用語가 다른 歐羅巴諸國에로의 전파·보급을 容易하게 하였는지도 모른다. 즉 當時 歐羅巴의 政治 또는 統治形態에 關한 論議는 회합의 古典의 概念에 依存한바가 크고 따라서 이러한 官僚制라는 用語도 보

(8) M. Albrow, Bureaucracy, 1970, p. 16, p. 127.

(9) Ibid, p. 17.

다 더 쉽게 傳波되었을 것으로 짐작된다. 그리하여 그 當時 歐羅巴에서는 이 말을 大體로 政府官廳이나 官吏集團이 가지는 權力과 勢力에 關聯된 意味로 使用하였고 또한 이것은 구 르네의 用法과 大體로 一致한다.

그러나 재미있는 것은 1896년의 한 佛蘭西의 政治學辭典에 이 官僚制라는 말이 독일에서 起源하여 佛蘭西의 小說家 발작크에 의하여 佛蘭西에 普及되었다고 記述하고 있다는 點이다.⁽¹⁰⁾ 아마 이것은 佛蘭西 革命에 依한 混亂期 以後 독일의 푸로이센 官僚制의 近代化와 關聯하여 이 概念이 成熟된 것이고 이것을 佛蘭西에서 引用한데에서 온것 같다.

그러나 알부로(M. Albrow)의 말에 依하면 官僚制라는 用語는 佛蘭西革命에 關한 報導를 通하여 독일에 導入되었다고 한다. 그러나 그러한 概念이 처음부터 政治學研究에 登場한 것은 勿論 아니었다. 이것이 처음으로 文獻에 登場한 것은 후라이헬·혼·슈타인(Freiherr von Stein)이 1821년의 便紙에서 當時의 國家權限의 肥大現象과 일이 機械的으로 處理된다는 念慮를 「우리들은 事務員들에 依하여 統治되고 있다. 그들은 月給쟁이이며 冊에 關한 知識을 가지고 있으나 支持하는 主義라든가 主張이 없으며 財産도 없다.…… 이러한 네가지 點에 우리 自身の 政府機構와 이와 類似한 活氣없는 政府機構의 精神이 要約되어 있다」고 말하였으며, 이 句節을 Karl Heinzen의 푸로시아 官僚制에 對한 反論(Die Preussische Bureaukratie 1845.)에서 引用하였으며 여기에서 처음으로 事務員이라는 말이 官僚라는 말로 代替되었다고 한다.⁽¹¹⁾

그러나 實際로 이 用語의 普及에 많은 影響을 준 사람은 Johan Görres이다. 그는 官僚制를 支配者와 被支配者의 사이의 信賴의 缺如를 메꾸는 行政技術이라고 보고, 이것을 常備軍과 類似한 文官制度라고 불렀다. 그는 이러한 制度를 「그 自體의 發展에 基本的인 服從의 原理를 그 自體의 有機體的 組織體에서 家臣(Retainer)까지 擴大하였고, 그 結果 사람들은 數로서만 意味가 있으며 人間의 價値가 그들 自身에서 부터가 아니라 그 地位에서 導出되는 大衆에 家臣들을 漸次로 統合하는데에 成功하였다」고 하고 있다.⁽¹²⁾

19世紀에 있어서의 官僚制의 概念은 大體로 독일의 官吏制度의 改革과 密接한 關聯下에 展開된 듯하다. 그 焦點은 1806년의 나폴레옹戰爭의 敗北를 轉機로 슈타인·할덴벨구의 改革에 依하여 合議官廳制에서 單獨官廳制에로의 轉換이었다. 이때 Weber의 「單一支配」의 行政構造가 登場하고 이것을 官僚制로 불 것이나 여부가 當時의 行政理論의 큰 爭點이 되었다.⁽¹³⁾ 當時 독일에서는 官僚制를 官吏에 依한 支配로 보는 傾向이 一般的이었고 따라서 官吏의 權力의 擴張과 連關되는 單獨官廳制를 官僚制로 보는 것은 自然스러운 움직임이었는데도 모른다. 勿論 독일에서도 보다 더 中立의立場에서 官僚制를 이해한 경우도 있다. 예를

(10) Ibid. pp. 17-18.

(11) Ibid. p. 19.

(12) Ibid. p. 20.

(13) Ibid. p. 26.

들면 前述한 Heinzen은 官僚制를 「單獨의 官吏가 行政을 統制하는 行政構造이며, 그것은 數人의 官吏가 한 사람의 長 밑에서 일을 하지만 集團으로 行政에 參與하는 明確한 體制를 가지는 合議制의 構造와 對立된다」는 式으로 보다 더 中立의 技術的 定義를 내리고 있다. 그러면서도 官廳에 依한 統治로서의 官僚制가 내포하고 있는 모든 否定的含蓄은 官僚制의 精神이 거단과 비굴을 同時에 가지고 있으며 無制限으로 權力을 추구하는데에 있다는 재미있는 事實을 拮擄하고 있다.⁽¹⁴⁾

Rohert von Mohl는 이 當時(1846) 官僚制의 概念에 關한 最初의 學術的 分析을 試圖하였다. 그에 依하면 單獨官廳制로서의 官僚制의 意味는 오랜 歷史를 가지고 있으나 그것이 通俗的으로 非難하는 뜻으로 使用된것은 最近의 일이다. 그러나 그 非難의 內容은 各階層마다 다양하다고 拮擄하고 그러나 共通的으로 보이는 것은 「職業的 官吏에 依하여 이루어지고 있는 國家業務의 잘못」이라고 말한다.⁽¹⁵⁾ 이와같이 官僚制를 非難하는 뜻으로 使用하는 것은 이 概念의 탄생時節부터 오늘날에 이르기까지 이어 내려오고 있다.

한편 佛蘭西에서 最初로 官僚制라는 用語를 政治學的 分析의 對象으로 한 것은 Frederic Le Play이다.⁽¹⁶⁾ 그는 官僚制를 「잔일에 정신을 빼앗겨 일을 복잡하게 하고 他人의 이니시 아티부를 抑制하는데 熱中하는 官吏들의 權限의 남용」을 意味하였다. 그러나 여기서 注意할 것은 De Tocqueville에 依한 佛蘭西政治制의 分析이 主로 中央集權化의 過程을 中心으로 한 것이며 官僚制에 關하여는 附隨的으로 言及한데에 不過하였으나, Le Play는 官僚制와 中央集權化를 嚴格하게 區別하였고, 특히 中間官吏의 行態에 焦點을 두고 그 構造라든가 動機面을 說明하려고 하였으며 이것은 法律的 概念보다는 組織構造에 關心을 두었다는 點에서 重要的 點이라고 할 수 있다.⁽¹⁷⁾ 말하자면 行政의 合法性 보다는 行政의 特性에 보다 關心을 갖었다는 事實과 이것을 통하여 政府와 民間間의 業務處理方法의 比較研究를 試圖하였다는 點에서 注目할만하다.

英國에 있어서의 官僚制概念과 그 用語의 導入은 主로 독일의 文獻의 번역에 依한 것이다. 實際로 英國에서도 官僚制는 非難의 對象으로서 導入된것 같다. 다시 Albrow에 依하면 英國에서는 「官僚制라고 하는 大陸의 귀찮은 存在는 英國에는 없으며 여기에는 民主主義가 充分히 견고하다」라는 自己評價를 보아서도 알 수 있다. 議會制度和 地方自治의 發展과 傳統을 자랑하는 19世紀 初期의 英國에서는 官僚制는 크게 問題가 되지 않고 事實上 남의 집 일이었으며 스토크리 이것은 自由主義나 民主主義를 自負하는 材料라고 말할 수 있을 程度였다. J.S. Mill은 그의 著 自由論에서(On Liberty, 1859)「官僚制에 依한 社會的 能力이나 行動力을 獨占한다는 것 自體가 政治生活에 있어서 無能力을 造成한다」고 말하고 다시 「行政

(14) Ibid, p. 28.

(15) Ibid, pp. 29-30.

(16) Ibid, p. 30.

(17) Ibid, p. 30.

裝置가 能率化 될수록 國民의 才能은 獨占되고 統治하는者나 統治 當하는 사람들은 共히 官僚制의 奴隸가 된다」고 主張하면서 官僚制를 自由와 民主主義의 敵으로 規定하고 있다.⁽¹⁸⁾ 이 J. S. Mill은 大陸의 官僚制의 能率的인 面을 認定하면서도 그것이 民主主義를 背反하는 것이기 때문에 活力을 상실한다는 立場에 있다.

그러나 1870年代의 英國의 公務員制度의 改革을 契機로 하여 英國에서도 官僚制가 가지는 前述한 問題들은 이미 英國에서도 큰 問題로서 指摘되기에 이르렀다. 그 改革의 主導者였던 Sir Stafford Northcote도 1884年 終身官吏가 業務의 運營을 支配하기 때문에 議會는 거의 활일이 없어졌다고 말하면서 官僚制의 蠶食의 危險을 指摘하고 있다.⁽¹⁹⁾ 또한 Herbert Spencer도 같은 해에 政府干涉의 強化를 反對하면서 英國의 官僚制도 大陸의 官僚制와 같은 種類的의 것이라고 단정하기에 이르렀다.

Albrow는 이러한 19世紀의 여러 文獻을 通하여 그 當時의 官僚制의 主要概念을 세가지로 整理하고 있다. 그 하나는 de Gournay나 Mill과 같이 官僚制를 君主制나 民主制 또는 貴族制와 比較·對照되는 主要 統治形態(form of government)로 보는 것과 둘째로는 Heinzen과 같은 독일의 行政理論家나 評論家들 처럼 19世紀에 독일이 取한 특수한 行政配置(administrative arrangements)로 보는 立場 그리고 셋째는 von Mohl, Olszeursky나 Le Play 등과 같이 주로 政府에 對한 一般 民衆의 不滿을 中心으로 有給公務員의 不必要한(officiousness) 業務에서 官僚制의 本質을 求하는 立場이다.

그러나 이러한 19世紀의 官僚制에 關한 세가지 概念은 Gaetano Mosca나 Robert Michels를 거쳐 Weber로 이르는 동안 그것이 社會學的인 아푸로치로 轉換되었고, 19世紀의 두개의 主要 이데올로기가 共히 官僚制를 研究分析의 主된 對象이 아니라 부수적 手段의 立場으로만 보아 왔으며, 그 自體가 分析의 主題가 된것은 Weber에 이르러 비로서 始作되었다는 事實들이 前述한 세가지 概念이 크게 부각되지 못하게 한것 같다. 또한 19世紀의 세가지 概念이 부각되지 못한것은 이것을 民主主義와 關聯시켜서 論議되기 始作한 事實도 잊어서는 안되리라고 본다. 이러한 民主主義와의 關聯下에서의 研究는 처음에는 近代政府에 있어서의 官吏의 地位와 役割에 對한 關心에서 비롯된 것 같다. 그리하여 官僚制라는 것이 民主主義라는 價値와의 關係에서 分析되었을 뿐만 아니라 이러한 民主主義價値와 官僚制現象內的 衝突이 指摘되고 이것이 解決되어야할 重要한 問題로서 擡頭된 것이다. 勿論 여기에는 官僚制에 對한 弊弊도 問題視 되었을 것이다. 이렇게 되면 여기에 當然한 結果로서 그러한 研究에 評價의 要素가 存在하게 되었을 것이다. 이러한 民主主義와의 關聯下에서의 研究傾向에 結果적으로 19世紀의 前述한 概念들을 相對적으로 等閑視하게 된 第三의 理由가 될수 있을것 같다.⁽²⁰⁾

(18) 判莫二, 官僚制概念의 成立と展開, 1974, p. 15.

(19) N. Albrow, op. cit., p. 25.

(20) Il id, p. 106.

이러한 民主主義와 官僚制와의 關聯에 關한 研究은 오늘도 계속되고 있으며 이것이 다시 官僚制라는 概念을 多樣化하는데 크게 影響을 주고 있다. 이것은 民主主義에 對한 立場이나 解釋여하에 따라서 극히 多樣한 概念을 낳을 수 있기 때문이다.

또한 今世紀에 접어들어서 活發하게 展開되고 있는 官僚制에 對한 組織論的인 論議에서도 그 概念은 亦是 多樣하게 이루어지고 있다. 例를들면 官僚制에 對한 多分히 傳統的인 合理的 組織으로서의 理解와 對立하여 組織의 非能率 또는 組織의 浪費라는 意味로도 이해되고 또한 이것을 組織의 管理的側面에만 利用되는 경우도 있다. 또한 官僚制를 單純히 大規模組織과 같은 뜻으로 使用하는 사람도 있고 나아가 組織自體에 對한 代替用語로 使用하는 學者들도 있다.

심지어 Weber 自身도 이 用語의 使用에 一貫性이 缺如되어 있는 境遇도 있다. 例를들면 官僚制를 어떠한 경우에는 一連의 構造의 特性和 機能樣式을 갖춘 組織을 뜻하였으나 다른 경우에 Weber는 管理能率를 極大化하는 社會機構로 規定하고 있다. 勿論 어떠한 社會制度의 特性和 그것의 機能이나 結果는 둘다 同時에 定義에 包含되어야 하는 것이라고 主張할 수 없는 것은 아니나 Weber는 確實히 官僚制에 關하여 두가지 相異한 側面을 指摘하고 있다. 또한 F. Blau도 그의 著 *Bureaucracy in Modern Society*(1956)에서는 官僚制를 管理能率를 極大化하기 爲한 組織이라고 規定하고 있으나⁽²¹⁾ W.R. Scott와의 共著 *Formal Organization*(1963)에서는 官僚制라는 말은 組織의 管理的 側面을 말하며 價値判斷을 混入하지 않고 使用할수 있다고 말하고 있다.⁽²²⁾ 또한 M.E. Dimock도 *Bureaucracy Self-Examined*라는 글에서⁽²³⁾ 官僚制를 行政的 活力과 管理的 創造性的의 反對物로 보고 있으나 1960年의 *Administrative Vitality*⁽²⁴⁾에서는 適當한 官僚制는 企業性과 더불어 經營의 活力에 不可欠의 것이라고 말하고 있다.

이리하여 A. Brown은 「政治學者, 社會學者, 經營學者들은 모두다 理論과 研究의 主要部分에서 官僚制에 關한 研究를 하여왔으나 그들間에 概念上의 意見一致를 보지 못하고 있을뿐만 아니라 급기이 이러한 隣接分野의 專門家들은 官僚制에 對한 完全히 矛盾된 概念의 存在를 論評도 加하지 않고 認定하기에 이르렀다」고 指摘하고 있다. 그리하여 重要的 것은 官僚制에 關한 共通된 概念의 構成을 摸索하기 보다는 官僚制나 官僚制論이라는 無數한 研究들을 適切히 區分整理하고 그러한 틀속에서 研究를 계속하는 일이라 하겠다. 어떠한 意味에서 Weber가 官僚制에 關한 定義와 그 範圍를 規定하였다면은 오늘날에서 보는 여러 有用한 研究들이 存在하지 않았을런지도 모른다.

(21) P.M. Blau, *Dynamics of Bureaucracy*, 1963, p. 251.

(22) P.M. Blau and W.R. Scott, *Formal Organization*, 1967, p. 8.

(23) M.E. Dimock, *Bureaucracy Self-Examined*, P.A.R. vol. 4, 1964.

(24) M.E. Dimock, *Administrative Vitality*, 1960, p. 4.

IV. 官僚制概念의 使用

前節에서 官僚制의 概念自體의 不安性을 그 語源을 中心으로 하여 살펴 보았다. 여기서는 이것이 現代에서도 亦是 多樣하게 使用되고 研究되고 있음을 다시 Albrow의 說明에 따라 整理하여 보기로 한다. 그는 이것을 7가지로 分類하고 있으며 그 分類基準은 大體로 歷史的 論理的 類似性에 依한것 같다.

1. 合理的 組織으로서의 官僚制

「이 概念은 단지 組織目標의 實現을 爲한 合理的이고 明白히 規定된 活動의 配列을 말하는데 不適當하다」는 Peter Leonard의 規定으로 代表할 수 있다.⁽²⁵⁾ Blau도 이러한 立場에서 있다. 이러한 생각은 아마 그 背後에 있는 Weber의 權威에 힘입어 가장 有力한 概念으로 擡頭되고 있다. Albrow는 여기에 官僚制를 管理能率을 極大化하기 爲한 組織이라고 規定한 Blau라든가 「複雜한 大規模組織의 安定性과 能率을 維持하는데에 特히 適合한 組織化의 樣式」이라고 官僚制를 規定한 R.G. Francis와 R.C. Stone을 그 代表的學者로 包含시키고 있다.

2. 通俗的 非能率性으로서의 官僚制

이것은 19世紀에 歐羅巴全域에 걸친 官僚制라는 用語의 通俗的 輕蔑의 意味의 使用이 오늘날까지 이어져 내려온것이라고 말할수 있다.

Albrow에 依하면 合理的組織으로서의 官僚制의 概念은 그 歷史도 깊고 學術的인 出版物만 하더라도 19世紀의 독일의 行政理論에까지 거슬러 올라가야 한다. 그러나 그것은 大部分의 경우 學者들의 專門用語이었다는 것이다. 非能率的組織과 그 運營으로서의 官僚制라는 概念은 通俗的 用法으로서 그것을 뒷받침하는 學問的 傳統은 不必要한 것이고 또한 이런 類의 概念도 社會科學의 文獻에 出現하기는 하나 서로 孤立的 傾向이 있다는 것이다.⁽²⁶⁾

例를 들면 E. Strauss는 官僚制를 「巨大한 組織의 構造나 機能에 있어서의 各種 缺陷을 말하는것」이라고 하고 先例에 對한 過渡한 投入, 進取的 精神의 결함, 遲延, 繁雜한 書式, 努力의 重複 그리고 割裂主義(Sectionalism)가 그 徵候라고 하고 있다.⁽²⁷⁾ 이것은 官僚制를 「非彈力性과 非人格化의 傾向을 가지는 複合的 制度」로 規定한 初期의 Dimock의 定義와 類似하나 이들은 서로 獨自的으로 展開된 것이다.⁽²⁸⁾ 그리하여 Albrow는 그러한 非能率에 關한 論議의 理論的틀을 合理性과의 關聯下에서 接近한 學者들에 注目할 것을 主張하고 있다.

例를 들면 R.K. Merton을 中心으로 한 一連의 研究가 指摘하고 있는 바와 같이 表面的으로 是 合理的으로 보이는 組織에도 여러가지로 豫期하지 않던 問題들이 생기고 있으며, 어

(25) R. J. Francis and R.C. Stone, *Service and Procedure in Bureaucracy*, 1956, p. 3.

(26) M. Albrow, *op. cit.*, p. 89.

(27) E. Strauss, *The Ruling Servants*, 1961, p. 4.

(28) M. E. Dimock, *Bureaucracy, Self-Examined*, 1964, p. 198.

기에 行政遲滯과 繁文縟禮에 對한 一般大衆들의 不滿의 原因이 있다는 것이다. 이러한 事實은 官僚制를 合理的 組織으로 보는 立場에서 方向轉換하여 그 合理性의 概念속에 內포되어 있는 點示의 規範의 側面을 포기하라는 것을 意味한다.⁽²⁹⁾ 이러한 美國의 立場에서 한 걸음 더 나아가 佛蘭西의 M. Crozier는 官僚制를 本質적으로 非能率의 組織으로 보고 있다. 그에 依하면 「그들이 處한 잘못으로 부터의 學習에 依하여 行動을 是正할 수 없는 組織」이라고 官僚制를 規定하고 그러한 非伸縮的인 시스템은 現代的 業務라든가 科學的 要請에는 맞지 않는다고 한다.⁽³⁰⁾

3. 官吏에 依한 支配로서의 官僚制

앞의 두가지 概念自體가 規範的 性向을 띠고 있었으나 이 第三의 概念도 亦是 여기에 焦點을 두고 있다. de Gournay나 Mill도 官僚制라는 用語를 이러한 意味로 使用하고 있다. 이러한 使用法이 가장 歷史가 오래가는 것은 말할 必要도 없거니와 이 概念이 傳統的 政治理論에 起源이 있다는 것은 그것이 政治類型에 關한 思想의 古典의 틀에 根據하여 定式化되었다는 事實로도 分明하다.

그리하여 Arnold Brecht가 어느 國家에도 官僚制가 存在한다고 한것은 官吏가 權力을 가지고 있다는 것을 指摘한 것이라고 할수 있다. Harold Lasswell과 Abraham Kaplan도 그들의 著書 Power and Society(1950)에서 그러한 官僚制의 概念이 暗示하는 支配의 類型의 作成에 이바지 하였으며 Lean Meynard의 Technocracy(1968)도 그러한 支配形態의 하나를 分析하려고 試圖하였다.⁽³¹⁾

4. 行政으로서의 官僚制

Albrow에 依하면 近年에 와서 官僚制는 公共行政과 同一視하는 것은 政治生活에 對한 廣範圍한 比較研究나 一般體制論的 接近에 있어서 公共行政을 하나의 分析單位로 即 構成要素로 하려는 試圖에서 연유한다고 한다. 이러한 경우에는 社會價值(social value)에 對한 壓力集團이라든가 그것을 形成하는 勢力으로서의 官僚制에 크게 置重하게 되고 行政過程을 輕視하는 結果를 招來하게 된다.

이러한 意味의 官僚制에 關한 有名한 比較研究들이 많이 있다. 예를 들면 Morstein Marx의 The Administrative State(1957)가있고 여기서 그는 官僚制를 네가지 類型으로 分類할것을 提唱하고 있다. 即 옛 中國이나 프로시아帝國과 같은 監視者的 官僚制(guardian bureaucracy) 그리고 한 階級으로 부터의 任用に 依存하는(世襲的)階級的 官僚制(caste bureaucracy), 그리고 19世紀의 英國이나 美國의 情實主義支配와 같은 後見的(情實的) 官僚制(patronage bureaucracy) 그리고 現代西方社會의 特徵이라고 할수 있으며 中間階級中心의

(29) M. Albrow, op. cit, p.90.

(30) M. Crozier, The Bureaucratic phenomenon, 1964, p.187.

(31) M. Albrow, op. cit, p.93, pp.4-98.

實績官僚制(merit bureaucracy)가 그것이다. 勿論 M. Marx는 다른 概念을 使用하여 公共行政의 다른 側面을 分析하는데 利用하고 있다.⁽³²⁾ 또한 S.N. Eisenstadt도 官僚制를 行政官史圖으로 보고 27個의 歷史上의 帝國을 研究하고 官僚制의 分類를 試圖하였다.⁽³³⁾

官僚制를 公共行政으로 보는 이러한 見解는 特히 最近의 發展途上國社會의 研究에 많이 利用되고 있다. La Palombara가 編集한 論文集 Bureaucracy and political development(1963)에서도 보는바와 같이 官僚制를 이러한 概念으로 理解하고 있으며 그 適用範圍는 全公務員을 총칭하는 경우와 高級公務員만을 指稱하는 경우가 있다. 또한 產業社會에서는 行政을 立法府에 決定한 政策의 實施로만 보는것은 그 뜻이 좁다는 생각에서 行政制度를 統治에 있어서 財貨와 責務를 配分하기 爲한 機構라고 F.W. Riggs는 定義하고 있다. 나아가서 Riggs는 官僚制를 그 主된 職業이 政府의 業務인 사람들, 그리고 世襲도 아니고 選舉도 아닌 方法에 依하여 이 業務에 任用된 사람들을 指稱하는 集合名詞라고 하였으나 後에 다시 傳統的인 觀點으로 되돌아 갖는데 이것이 概念的區分의 維持가 어렵다는 것을 말하고 있다.⁽³⁴⁾ 그리하여 官僚制概念의 아코—디온과 같은 可變의인 性質이 行政概念의 不分明性을 갖어오는 原因이라는 點에서 윤곽이 보다 더 뚜렷한 活動的인 政治集團에 焦點을 돌리려고 한 것이다. 그리하여 Albrow는 官僚制를 많은 利益集團의 하나로 보려는 G.A. Almond와 J.S. Colman의 The Politics of Developing Areas(1960)의 主張을 例示하고 있다.

5. 官吏(officials)에 依한 管理로서의 官僚制

앞의 主張은 公共行政을 官僚制로 보고 주로 이것을 政治的 壓力集團이라는 側面에 焦點을 둔 것인데 여기서는 行政에 包含되어 있는 活動 또는 行態的 側面에서 그 概念構成을 試圖한 것이다. 이러한 立場은 따라서 모든 組織에 妥當한 管理過程(administrative process)에 關한 理論의 一部로서 發展된 官僚制라는 생각에 注目하게 된다.

Weber의 理念型과 區別되는 官僚制의 一般的 概念은 단지 任命된 官吏에 依한 行政管理에 不過하였다. 그리하여 이 概念은 組織分析을 위한 理論의 틀과 連結되어 있다. 即 Weber는 組織의 三層構造를 이루고(中間層인) 行政幹部들이 日常의 權限을 行使하는 것이 核心部分이라는 것이다. 그리하여 이러한 被任命者로 行政幹部가 構成되어 있는 경우를 官僚制라고 말할 수 있다는 것이다. 換言하면 理念型과 區別되는 一般概念으로서의 官僚制는 任命된 官吏에 依한 管理라는 것이다.

이러한 意味의 官僚制의 概念이 特히 歐羅巴에서 強勢인 것은 Weber의 이러한 見解의 영향도 있으나, 그것보다는 大陸行政의 本質에 그 原因에 있다고 Albrow는 主張하고 있다. Karl Renner는 그의 著 Democracy and Bureaucracy(1947)에서 歐羅巴인들이 얼마나 職責

(32) Fritz Morstein Marx, The Administrative State, 1957.

(33) S.N. Eisenstadt, The Political System of Empires, 1963.

(34) F.W. Riggs, "Agraria-Industria-Toward a Typology of Comparative Administration" in W.J. Sitt'o ed, Toward the Comparative Study of Public Administration, 1957.

과 階序制의 생각에 執着하였는지를 指摘하고, 모든 組織이 官僚的 構造(apparatus)를 가지나 이 官僚的 構造의 分離性(seperateness)을 계속 補強한 것이 歐羅巴의 社會階層에서 오랜 세월에 걸쳐서 形成된 威身配分方式(method of prestige allocation)이었다고 主張하고 있다.

이와같이 官吏(任命된 職責: officials)에 의한 管理라는 意味의 官僚制는 政府以外에서도 볼 수 있으며 Albrow는 그 例로 H.P. Bahrt의 Industriebürokatie(1958)를 들고 있다. 또한 美國에서는 R. Bendix와 D. Bran를 들고 있다. 英國의 歷史學者 G.E. Aylmer도 官僚制를 管理의 一定한 方法이라고 생각하는 것이 가장 有益하다고 指摘하고 專門職業主義, 整然한 階層制, 專門化, 文書記錄에의 依存等에서 그 特徵을 指摘하고 있다.

그밖에 英國의 Wallace Sayer도 이러한 特徵에 關한 一藍表를 作成하고 있고 Carl Friedrich도 分析의 焦點을 管理(administration)에서 始作하였다. 그러나 그는 漸次 組織에 對한 보다 더 包括的인 概念으로 向하는 傾向을 띠우게 되고 이것이 그와 T. Cole과의 共著에서 官僚制는 政府의 內部뿐만 아니라 外部에서도 볼 수 있다는 主張에서 엿보인다.

6. 組織으로서의 官僚制

組織, 特히 大規模組織을 官僚制라고 使用하는 것은 이제 學者들에 의해 Weber의 理論을 複雜하게 修正할 必要가 없을 程度로 日常語가 되어있다. Talcott Parsons는 專門化된 機能을 가진 相對的으로 規模가 큰 組織이 오늘날 大體로 官僚制라 불리고 있다고 指摘하고 있고⁽³⁵⁾ C.S. Hyneman도 抽象的으로 보면 官僚制는 大規模組織이며 特히 大規模組織은 官僚制인 것이라고 말하고 있다.⁽³⁶⁾ Albrow는 H.A. Simon이나 Prsethus도 官僚制를 大規模組織으로 보는 學者로 分類하고 있다. A. Etzioni도 이 部類의 學者이기는 하나 그는 이러한 見解에는 무가지 缺點이 있다고 말하고 있다. 그 하나는 組織이란 中立的인 用語인데 官僚制라는 말은 一般人들에게는 大體로 否定的인 뜻이 含蓄되어 있으며 둘째는 Weber의 理念型에 잘 通하고 있는 사람들의 경우에는 모든 組織이 Weber 依하여 明記된 官僚制의 理念型의 方向으로 構成된 것으로 보기 쉬우나 現代社會에서도 그러한 意味에 있어서의 官僚制가 아닌 組織도 있다는 것이다.

그리하여 官僚制를 全般的으로 組織과 同一視하려는 사람들은 그들의 研究를 複雜하고 大規模이며 近代的인 組織에 限定하고 그 組織을 特徵지워주는 局面이 무엇인가를 糾明하고자 한다. Farrel Heady도 官僚制는 組織의 한 型態이며 그 組織이 官僚制的이나 아니냐는 그와같은 特徵들이 있느냐 여부에 달려있다고 主張하고 그 自身 이러한 一連의 特徵들을 提示하고 있다.⁽³⁷⁾

이러한 官僚制를 構成하는 諸特徵의 名單의 內容은 論者에 따라 極히 多樣하다. Presthus는 規模, 專門化, 階層, 身分의 權威(status authority), 寡頭制, 互選制(cooptation) 合理性,

(35) T. Parsons, Structure and Processes in Modern Society, 1960, p. 2.

(36) C.S. Hyneman, Bureaucracy in Democracy, 1950, p. 3.

(37) F. Heady, Public Administration: A comparative Perspective, 1966, p. 19.

그리고 階層性 등을 들고 있다. (38) 그리고 W. Bennis는 命令系統, 規則, 分掌, 個人別能力에 立脚한 穩定 그리고 沒人格性을 들고 있다. (39) Heady는 이러한 名單을 세가지 項目으로 縮少하고 이러한 세가지 項目은 相當한 意見一致를 보고 있다고 主張하고 있다. 即, 階層制, 分化 또는 專門化, 그리고 資格 또는 能力이 그것이다. Heady의 이러한 提案은 이러한 官僚制와 組織을 同一視하는 學者들사이에 相當한 同調를 얻고 있으며 이것은 結果적으로 그와같은 여러 리스트가 增加함에 따라 그 共通의인 特徵이 어떠한 것인지 確認하는 經驗的 研究를 可能하게 한다는 것이다.

勿論 이러한 接近에 의해 官僚制에 對한 새로운 概念構成이 招來될 수도 있으나, Albrow에 依하면 이러한 式으로 意見의 一致를 찾아해대면 結局은 官僚制概念의 有效性이 疑心스러울 程度의 多様な 項目이 나타날지도 모른다는 것이다. 그리하여 Albrow는 그것이 組織의 比較研究를 通한 一致된 概念의 틀을 作成하는데 도움을 주기는 커녕 오히려 그것을 阻害할 것으로 생각한다고 말하고 있다.

또한 組織으로서의 官僚制라는 생각자체도 쉬운것이 아니다. 그러나 이러한 組織構造는 그것을 觀察研究하고자하는 人們에게는 쉽게 記錄될수 있는 明確한 資料에 依據하여야 하며 解釋에 依하여 創造되는(interpretative inventiveness) 抽象의이고 견잡을 수 없는 現象에 依據하여서는 안된다고 말하고 이러한 立場에서 보면 組織으로서의 官僚制도 理解하기가 어려운 아이디어라고 하는것이 Albrow의 主張이다. 特히 組織間的 境界를 근기가 어렵고 管理의 組織의 限界를 근는다는것도 複雜한 일이며 組織의 끝과 社會가 始作되는 곳이 어디인지 알기가 어렵다는 것이다. 그리하여 Albrow는 이제 階層制, 規制, 分掌, 昇進, 資格같은 것은 個個의 組織속에 있다고 하기보다는 오히려 現代社會에 뿌리깊게 定着되어 있으며 組織은 보다 넓은 官僚制라고 말할 수 있는 現代社會自體의 一部이기 때문에 組織을 官僚的이라고 말할 수 있는지도 모른다는 것이다. (40)

7. 現代社會自體로서의 官僚制

어떠한 意味에서 官僚制가 現代社會를 뜻한다는 생각은 前述한 官僚制를 組織 特히 大規模組織을 뜻한다는 생각의 擴張이라고 말할 수 있다.

Albrow에 依하면 官僚制의 神格化, 即 官僚制가 民主主義, 共產主義, 資本主義, 社會主義 등과 같은 諸概念과 같이 社會의 本質을 파악하려고 하는 생각을 받아 들이더라도 그것은 그 概念의 形成當時에 그것을 民主制, 貴族制, 君主制와 同列에 配列한 發想에서 展開된 것이라고 보는 것 같다. (41)

官僚制를 現代社會自體로보는 생각을 展開한 것은 Albrow에 依하면 맑스主義의 異端者인

(38) R.V. Presthus, *The Organizational Society*, 1966. p. 4.

(39) W.G Bennis, *Changing Organization*, 1966, p. 5.

(40) M.A brow, op. cit., pp. 103-105.

(41) Ibid, pp. 102-103.

Bruno Riggi와 M. Djilas라고 말하고 있고 그들이 처음으로 官僚制의 社會라는 생각을 가지게 되었다고 한다. 그러나 反맑스主義者中에서, 여기서 말하는 官僚制로서의 社會라는 아이디어에 가장 가까운 생각을 갖은 사람은 Mosca와 J. Burnham(The Managerial Revolution)이라고 말하고 있다.⁽⁴²⁾ 그러나 Mosca나 Burnham은 이 社會가 官僚制化되어 버렸다는 意味에서의 그것이 아니라 主로 官僚制에 依하여 支配된(ruled) 社會라는 뜻으로 이 말을 사용하고 있다. 이 두 概念間에 큰 距離가 있다. Albrow는 그 差의 例로서 두가지 경우를 들고 있다. 卽 Karl Wittfogel은 官僚制의 社會라고 할때 人口의 約 95%가 되는 未分化된 農民의 支配層이 된 官僚階層을 支配하고 있는 경우를 지칭하고, Djilas는 그 構成員들이 各各 組織上的 役割을 갖이는 高度로 分化된 부르주아에 依하여 構成된 경우 그 社會의 全構造를 官僚制라고 한다는 것이다.

R.V. Prethuis는 그의 Organizational Society(1962)에서 組織은 實로 社會의 縮圖라고 말하고 官僚制를 社會의 한 類型이라고 보는 觀點은 大規模組織이 官僚制構造와 同意語라는 立場에서 오는 것이라고 Albrow는 指摘하고 있다.

官僚制化(Bureaucratization)라는 用語도 官僚制라는 用語만큼이나 多様な 뜻으로 使用되고 있다. 官僚制化라는 말은 一般的으로는 官僚制의 成長이라는 뜻으로 使用되고 있다. 1920年代에 科學的 管理法이 導入되고 純粹管理職員의 數가 增加되고 있다는 事實을 가리켜 企業의 官僚制化를 말하였으나 이러한 影響은 勿論 企業에 限定된 것이 아니다. 換言하면 企業의 從業員은 同時에 社會의 構成員이고 그들의 組織에 있어서의 經驗은 社會에 擴散된다. 그리고 企業의 成長과 더불어 그러한 影響력은 當然히 增大될 것이며, 萬一 그러한 企業自體를 하나의 官僚制라고 본다면 社會의 官僚制化는 그러한 企業의 數라든가 規模의 增大를 뜻하는 것이다.

또한 官僚制化를 官僚의 態度라든가 價値와 미치는 影響力에 從屬된다는 뜻으로 볼 수도 있는 것이다. S.N. Eisenstadt는 官僚制의 成長과 官僚制化라는 말을 區別하고 官僚制化를 官僚制가 그의 周邊環境의 部分들을 過剩支配(excessive domination)하는 것이라고 定義하고 있다. 그러나 끊임없이 새로운 要素들을 吸收하면서 그 意味가 擴大되어가는 이 概念의 元來의 性格을 勘案한다면 그러한 定義는 實際로는 再考되어야 한다고 Albrow는 指摘한다. 그는 組織의 成長이라는 말에는 이 社會의 官僚制化와 그리고 社會自體가 官僚制가 된다는 뜻이 包含된다고 主張한다.⁽⁴³⁾

또한 이러한 官僚制化라는 말은 日常用語로서 한 組織構成員이나 한 體系 또는 全社會가 前述한 여러가지 官僚制의 特徵을 지니거나 뚜렷해진다는 뜻으로도 適用되는 경우가 많으며 이러한 경우에는 客觀性이 無視된 用法인 경우도 있음을 注意하여 둔다.

(42) Ibid, p. 103.

(43) Ibid, pp. 104-105.