

決定作成에 있어서의 葛藤理論과 韓國行政

(Theories of Conflict in Decision-making
and the Korean Public Administration)

趙錫俊

目 次

- 一. 論文의 動機
- 二. 韓國行政組織에 있어서의 決定作成의 一般的 性格
- 三. 決定作成과 個人間 葛藤(Inter-Individual conflict)
- 四. 決定作成과 個人葛藤(Individual conflict)
- 五. 葛藤과 革新(Innovation)

一. 論文의 動機

오늘날 까지의 決定作成理論들을 이를 兩分하여 規範的理想的理論과 現實的 實證的 理論으로 나눌 수 있으며, 그 中에서 筆者は 後者の 立場을 擇하고 있다고 하는 것은 이미 他論文에서 指摘한바 있다⁽¹⁾.

本論文은 이러한 立場에 서서 韓國行政에 대한 決定作成의 研究를 돋기 위하여 지난번 論文보다 더욱 具體的인 것을 企圖하는데 그 動機가 있다. 그러나 이 具體性은 아직도 operationalize 된 것은 아니다. 또 理論內容에 있어서도 여러가지 未及한 點이 있을 줄 알고, 여리 사람의 意見을 듣고자 한다.

本論文은 本人의 獨創에 依한 것도 아니다. 換言하면 其間 本人이 研究한 範圍內에서 比較的 主로 依存할 수 있다고 생각하는 理論模型을 選定하여 그것을 特히 韓國行政의 現實에 비추어서 보면서 韓國行政의 決定作成의 特色을 考察하고 나아가 그의 効用을 檢證하려 하는 것이다.

(1) 趙錫俊, “決定作成理論의 兩型과 韓國行政,” 韓國行政學會編, 韓國行政學報, 1967, pp.125—144

主된 依存模型으로 擇한 것은 March 와 Simon 의 것이 였다⁽²⁾. 이들의 *Organizations*는 比較的 오래된 冊이지만 이것을 選定한 理由는 다음과 같은데 있다. 첫째 그동안에 發表된 著書나 論文들은 거의 全部가 決定作成이라는 行動의 一斷面만을 取扱하였는데 대하여, 가장 網羅的인 것은 이 冊과 W. Gore, *Administrative Decision-making; A Heruistic Model*, (John Wiley and Sons, New York 1964)의 두 卷 뿐인 것으로 判斷하였다. 둘째 既存의 組織理論들 (官僚組織의 理論, 科學的管理, 古典的行政理論, 人間關係論 乃至 小集團研究)을 網羅的으로 吸收하여 自己의 模型속에 活用한 것은 *Organizations* 밖에는 없는 것으로 判斷하였다.

模型이 網羅的이라고 하는 것은 具體性을 壓失할 憂慮가 있다는 短點도 있지만, 反面에 하나의 簡潔한 模型이 많은 現象을 說明할 수 있을 수록 그는 優秀한 模型이라는 一般的의 長點外에도 처음으로 韓國行政에 適用할 理論模型을 探索하고자 하는 本人에게는 가장 安全한 길이기도 하였다.

다음으로 既存의 組織理論上의 結論들을 無視하지 않고, 이를 새로운 模型에 吸收하여 適用하는 것은, 그동안의 學者들의 努力を 度外視하지 않고, 그위에 蓄積하는 것을 意味하며, 이것은 學問의 基本發展方向과도 符合되는 것이라고 할 수 있다.

以上과 같은 理由에 依하여 本人은 March 와 Simon 의 模型(以上 便宜上 Simon 模型이라고 부르기로 한다)을 依存模型으로 擇했지만, 이를 韓國行政組織에 그대로 適用하는 것이 옳다고 밀지는 않는다⁽³⁾. 그 理由는 다음과 같은데 있다. 하나의 模型이 어떤 나라의 行政組織에 잘 適用할 수 있는가는, 그나라 行政組織의 現象을 어느程度 効果的으로 說明할 수 있는가에 따라서 決定된다. 그런데 一般的으로 理解하는 韓國行政組織의 現象은 美國의 그것과 다른 것이 많다고 생각하며, 따라서 美國의 그것을前提로 한 Simon 模型을 그대로 適用할 때에는 強力한 說明道具(A tool of powerful explanation)의 口實을 하지 못하리라고 생각한다. 이런 結論은 美國의 어떤 模型에 대해서도 말할 수 있는 것으로서 諒解되어 있으며 따라서 本人의 結論이 잘못된 것이라고 할 수 없는 것이다. 따라서 筆者는 韓國行政組織의 特殊現象에 비추어본 Simon 模型의 長短點을 指摘하면서 韓國行政의 現實을 決定作成이라는 觀點에서 考察하고자 한다.

以上의 論述에서도 짐작 할 수 있는바와 같이 本人은 이 論文의 執筆에 있어서 規範的(Normative) 處方的(Prescriptive)인 理論의 構成에는 關心이 없고, 오로지 現象에 대한 說明(Explanation)과 豫言(Prediction)에만 關心이 있다는 것을 明白히 하여 듣다. 그리고豫言은 說明이 可能한 때에 비로서 成就될 수 있기 때문에, 主로 說明에 置重될 것이다.

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

(3) 이 模型을 그대로 適用한 試圖에 대해서는 許範, 決定作成過程에 關한 事例研究—1965 年度 電信料金改正, 서울大學校行政大學院 行政學碩士論文, 1966, 參照.

二. 韓國行政組織에 있어서의 決定作成의 一般的性格

Simon 模型의 短點에 대해서는 前記한 註 1의 論文에서도 一部 指摘하였다. 그러나 이것은 網羅的이 아니었기 때문에 이곳에서 再整理 하여 보고자 한다. 그리고 一部에 있어서는 前記 論文과 重複되는 點도 있을 것이다.

첫째, Simon 의 組織에 대한 觀念은 均衡理論에 立脚하였다고 한다. 그리고 이 理論의 根據는 Chester Barnard의 The Functions of the Executive에 두고 있다. 均衡理論內容의 骨子는 다음과 같다. 組織은 經營者, 株主, 職員, 顧客, 原料供給者等에 依하여 構成되어 이들은 다 Inducement와 Contribution의 兩者中 前者가 後者와 같거나, 前者が 큰 限度內에서만 組織에 參與한다. 모든 著들이 골고루 이런 Motivation을 느끼고 各 著의 Motivation 間에 Balance가 取解된 狀態가 均衡의 狀態라고 할 수 있다. 따라서 組織의 生存은 이런 均衡의 程度에 依하여 左右된다고 할 수 있다. Simon은 이런 立場에 서서 決定作成에 있어서의 動機의 問題를 自然히 重視하게 되었으며, 特히 그의 參與決定(Decision to Participate)의 理論은 이런 立場을 거의 完全히 貫徹한 것이라고 할 수 있다. 또 生產을 올리는 決定(Decision to Produce)도 參與決定에 依하여 多은 影響을 받는 것임이 때문에, 生產決定에도 Simon의 均衡理論의 立場이 加味되었다고 볼 수 있을 것이다.

組織에 대한 均衡理論의 觀念은 다음과 같은 批判을 받을 수 있을 것이다. (1) 어떤 國家에서나 그의 構成員은 自意로 그 國家를 離脫할 수 없다. (2) 社會構成員의 行動에 대한 社會統制가 高度로 集權化 되어 있는 나라이에서는(例. 共產國家), 個人은 自己의 所屬組織을 自由로 하 離脫할 수 없다. (3) 한 國家內의 特殊組織(例. 軍隊, 刑務所等)에서는 個人은 그組織을 自由로 하 離脫할 수 없다.

以上과 같은 一般的인 批判點外에 韓國의 行政組織에 대해서는 어떻게 評할 수 있는가? 韓國의 公務員이 自己가 組織에 貢獻하는 것보다 받는 것이 적으면 그는 組織을 離脫할 것인가? 勿論 이런 公務員은 많을 것이다. 反面에 自己는 上官의 強壓에 依하여 하는 수 없이 組織에 대하여 多은 貢獻을 했는데도, 自己가 組織으로부터 받는 것은 적다고 생각하는 公務員도 많을 것이다. 그러면서도 그는 離職하지 않고 繼續 떠들려 있을 것이다. 그支配的理由는 社會內의 高度의 失業率일 것이다. 또 公務員이 自己意思에 反하여 組織을 離脫하게 되는 現象이 많음을 우리는 알고 있으니, 따라서 參與決定의 說明에 있어서 均衡理論만 가지고는 不充分한 것을 느끼게 된다. 筆者の 이런 判斷은 우리가 後述하고자 하는 決定作成過程에 있어서의 Power의 過度한 支配現象을 說明하는데 도움이 될 것이다.

둘째 Simon은 그가 行政組織과 企業組織의 兩者에 共通되는 理論으로서의 模型을 提示하였다. 그리고 社會學의 官僚組織論, 科學的管理, 古典的行政理論, 小集團論, 心理學, 經濟

學, Game Theory 等을 採用하였다. 그런데 이들의 모든 學問分野가 權力(Power)現象을 別로 크게 다루지 않았던 學問들이다⁽⁴⁾.

그는 決定作成過程을 非較的 合理的인 것으로 보았다. 그 理由는 그의 政治와 行政에 대한 概念에서도 찾아 볼 수 있다. 그가 決코 從來의 政治, 行政의 二元論을 擇했다는 것은 아니다⁽⁵⁾. 그럼에도 不拘하고 그의 價值(Value)과 事實(Fact)에 關한 理論은 새로운 形態의 二元論의인 立場이라 하여 많은 行政學者들로 부터 非難을 받았던 것이다⁽⁶⁾. 그의 立場은 價值와 事實의 判別에 있어서 어떤 制度나 機構에 依한 制約를 받지 않고, 모든 決定作成에 兩者 함께 内包된 것으로 보았다. 다만, 兩者的 構成比는 決定別로 달라질 것이다. 그런데 行政學의 對象은 이中에서 事實의 問題라야 한다고 생각하였다. 왜냐하면 價值는 그의 正確(Correctness)與否를 따질수 없는데 대하여, 事實의 問題는 이를 따질 수 있다는 것이다. 따라서 學問으로서의 行政學은 事實의 部分을 對象으로 하여야 된다고 하였다⁽⁷⁾. 그의 이런 立場은 行政學의 對象을 大端히 合理的인 分野에 限定시킬 수 밖에 없었던 것이다. 그러나 그가 規範的理想的理論에서와 같은 完全한 合理性을 내세운 것도 아니고, 人間을 機械로 보는 過去의 組織理論과 같이 人間을 單純한 受動的 存在로 보았다는 것도 아니다. 다만 筆者가 主張하는 것은 그의 理論이 이런 要素(例, 認識的制約이나 心理)를 감안하면서도 大端히 아직도 合理的인 理論이었다는 點이다.

使用된 學問體系에 있어서나 行政學對象에 대한 概念이 이러하였기 때문에 그는 非合理性이 支配하는 領域인 Power의 問題에 대해서는 깊이 다루지 않은 것으로 생각된다.

그런데 韓國行政組織內의 決定作成을 說明하는데는 Power라는 變數를 크게 乳刻시키지 않고는 많은 現象을 說明 할 수 없으리라고 생각된다. 그 理由는 다음과 같은데 있다.

첫째 Parsons의 Pattern Variables와 같은 傳統的價値觀念과 近代的價値觀念(그中の 一部類型은 傳統社會와 近代社會間의 區別을 위하여 適合치 않다는 論議도 있지만)이 韓國과 같은 Prismatic Society에 있어서는 兩極價値의 重複性 異質性을 나타내고⁽⁸⁾, 그 結果 價値間의 葛藤을 일으킬 可能성이 많은 것이다. 葛藤이 없을 수록 政治現象은 적다고 볼 수 있으며, 特

- (4) 社會學이 Power理論을 等閑視했음을 指摘한 論文에 대해서는 cf. Dorwin Cartwright, "Power; A Neglected Variable in Social Psychology," in Dorwin Cartwright, ed., *Studies in Social Power*, University of Michigan, Ann Arbor, 1959, pp. 1-13. 그리고 企業組織에 대한 權力的 觀點에 立脚한 政治學者의 分析에 대해서는 cf. Robert Dahl, "Business and Politics: A Critical Appraisal of Political Sciences," in Robert Dahl, et al. eds., *Social Science Research on Business; Product and Potential*, Columbia University Press, New York, 1959, pp. 1-44.
- (5) Martin Landau, "The Concept of Decision-Making in the Field of Public Administration," in Sidney Mailick and E.H. Van Ness, eds., *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1962, pp. 1-28
- (6) Norton Long, "Administrative Organization As a Political System," in *Ibid*, pp. 110-121.
- (7) H.A. Simon, *Administrative Behavior*, The MacMillan Co., New York, 1945
- (8) Fred Riggs, *Administration in Developing Countries*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1964

히相反된目標間의葛藤은分析的(Aalytic)으로解決될可能性이적다고볼수있을것이다.

目標間의葛藤은當然히事實에대한葛藤을낳을可能性이많으며,事實의相對的比重은적어질수밖에없는것이다.換言하면兩者的動機가相反되는限事實은이런動機에비추어서把握되며,따라서事實의蒐集보다도動機間의葛藤自體의解決에더重點을두게될것이다.그리기때문에政治現象이支配할可能性이많으며,事實은相對的으로輕視될것이다.

또Small Group의理論에비추어보아도後進國의行政組織內의小集團은그機能이多樣的이며(diffuse),個人의이에대한一體化程度가強하며,集團의凝聚性이強하고,그의規範이公式組織의그것과相反되는degree가強할것이기때문에小集團이公式組織을支配할려고하는現象은많은것이다⁽⁹⁾.公式組織이本質적으로分析的事實爲主의이라고하면小集團은感情爲主의것이니까,위와같은現象은當然히政治의現象이行政組織內에서도만연하리라는것을意味하다.특히小集團間에있을葛藤은先進國의그것에비하여더甚해질수밖에없는것이다.그리하여우리나라에서公式과非公式의差가甚하며,形式主義(Formalism)가支配하는現象을이런理由에서도찾아볼수있다.

또決定作成을어떤刺戟(Stimulus)이있으면거의自動的으로一定한順序와內容의Performance를誘發하는것을Programmed Decision이라고부르고,特別히Search Behavior를必要로하는것을Unprogrammed Decision이라고하여兩分한다면,行政組織內의決定作成의支配的인種類는先進國에서는Progammed Decision이고우리나라와같은곳에서는Unprogammed Decision이라고생각된다.그理由는行政의分業,또는科學的管理가高度로發達할수록決定은Program化되기때문이다.따라서科學的管理의發達度가相對적으로低位에있는우리나라와같은곳에서는Unprogrammed Decision이支配할것으로생각된다.그런데政治現象이많이介入될수있는分野는決定作成者の裁量이많은分野이며,Unprogrammed Decision은Programmed Decision보다裁量의餘地가많기때문에自然히우리나라에서는決定作成過程이政治現象에依하여支配될可能性이 많다고보지않을수없다.

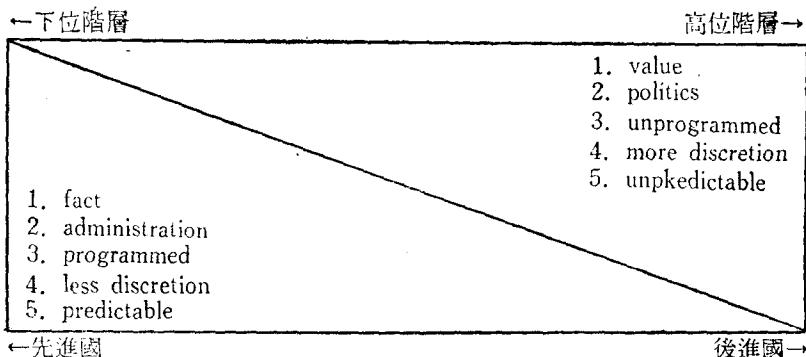
決定作成의裁量의餘地가 많거나相衝되는價値乃至目標에依하여支配되거나,Unprogrammed Decision이많을수록,決定作成의行態를豫言(Predict)한다는것은困難하게되고,그反對도成立한다.

그런데先進國이나後進國이나간에組織의上下階層別로보면위에같은~~는~~政治現象이

(9) Cf. Sidney Verba, *Small Groups and Political Behavior*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1961.

支配할 것이다. 그리고 先進國보다도 後進國에서 이런 現象이 더 많을 것이다. 以上을 圖表로서 例示하면 다음과 같다.

圖表 I. 決定作成의 性格의 二分



三. 決定作成과 個人間葛藤(Inter-Individual Conflict)

規範的 實證的理論들 가운데서 Game Theory의 影響을 받은 理論들은 決定作成者를 他者와의 部分的 또는 全的인 競爭關係에 놓고(Zero-Sum Game 또는 Non-Zero Sum Game), 그의 行態를 規律하려고 한다. 現實的實證的理論들도 本質적으로 같은 狀況을 前提하는 것이 많아 特히 外交政策을 다룬 理論들은 이런것들이라고 할 수 있다⁽¹⁰⁾.

Simon도 葛藤의 理論을 重要한 理論部分으로 하고 있다. 그가 葛藤을 重要視하는 理由는 組織에 있어서의 革新(Innovation)을 重視하고, 革新은 다시 探索(Search)과 連結하고서 葛藤으로 부터의 解放을 探索에 求하는 現象에 着眼하였기 때문이다. Simon은 葛藤을 個人葛藤(Individual Conflict)과 個人間(Inter-personal), 集團間(Inter-group), 그리고 組織間(Inter-organizational)의 葛藤等으로 兩分한다. 우리는 便宜上 後의 三者를 個人間葛藤이라는 一般的題目下에 먼저 取扱하기로 한다.

個人間葛藤을 Simon이 取扱하기 위한 前提는 다른 決定作成論者와 같다고 생각 한다. 이 때 前提란 決定作成者間에 처음에는(initially), 權力差(Power Differential)가 없는 것으로 생각하고, 따라서 「共同決定의 必要」(The Need for Joint Decision-Making)가 있다는 것을 意味한다. 共同決定의 必要是勿論 그의 말대로 限定된 資源에 相互依存度(例, 豊算 謎爭)와 Timing에 있어서의 相互依存度(例, 節次別 組織)라는 要因에 依해서도 決定된다⁽¹¹⁾. 이

(10) Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin, "Decision-Making As an Appraisal to the Study of International Politics," in Stanley Hoffmann, ed., *Contemporary Theory in International Relations*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1960. pp. 150—165

(11) J.G. March and H.A. Simon, *Organizations*, p. 122

와 같은 共同決定의 必要外에 「目標의 差」(Difference in Goals)과 「事實에 關한 認知의 差」(Difference in Perception)라는 세개의 獨立變數에 依해서 個人間葛藤(그는 集團間葛藤이라고 부른다)이라는 從屬變數가 決定된다⁽¹²⁾. 그리고 葛藤의 解決行態는(換言하면 Organizational Reaction to Conflict의 問題)는 다음의 네가지 樣相으로 나타난다고 한다. 첫째) 問題解決(Problem Solving)이 있는데 이것은 目標의 合意는 있으나 그 目標成就方法의 解決을 둘러싼 問題이고 따라서 新案의 着想을 위해서 探索이 增加되고 實事에 關한 情報의 蒐集에 集中的으로 努力하는 것을 말한다. 둘째) 說得(Persuasion)인데 이것은 直接的으로 問題가 된 目標間에는 差가 있지만 上位目標(例, 組織全體의 目標)에 대해서는 合意가 默示的으로 나마 있기 때문에 葛藤의 解消는 直接的目標의 이 共同目標에의 參照, 그와의 一貫性(Consistency)等을 따지는 일에 重點을 두게 되며, 實事의 蒜集은 前者보다 덜 強調되고, 探索은 새로운 直接目標를 찾는 行爲에 集中된다. 이때의 決定作成者 個個人의 心理는 共同目標에 비추어서 相對方을 서로 說服하고자 하는 것이기 때문에 說得이라는 用語를 使用한 것으로 생각된다. 셋째는 「hongjung」(Bargaining)인데 이때에는 目標의 差는 確實하고 利害의 相反, 公간, 僞裝等 Gamesmanship이 使用된다. 實事은 別로 重要視 되지 않을 것이다. 넷째는 「Politics」(Politics)라는 解決方法인데 이때의 政治란 基本的으로 그 狀況이 흥정과 같으며 다만 흥정의 領域이 當初의 參與者에 限定되지 않고, 自己便의 勢力を 增加하는 盟合(Coalition)의 方法을 動員하는데 差異가 있다⁽¹³⁾.

우선 이 네가지의 解決行態의 分類는 (좀더 嚴格히 말하면 세가지)基本的으로 앞에 말한 目標上의 差異와 實事認知의 差에서 부터 導出한 것으로 생각된다. 따라서前述한 바와 같이 共同決定의 必要性이 느껴졌다는前提 위에 成立한 것이다. 따라서 이前提가 무너지면 이런 네가지의 解決方法도 무너지기 마련이다.

이와같은 점은 Thompson의 模型에 대해서도 밀할 수 있다. 그에 依하면 決定作成者가 着想한 各代案의 結果를 생각하는 側面(Means)과, 自己가 바라는 目標(Ends)에 비추어서 評價하는 側面을 重要視하고(따라서 그의 模型속에 代案의 着想에 關한 것은 없다), 이 兩者를 다시 合意와 不合意에 依하여 Typology를 만든다. 그런데 이때에 Means에 關한 側面은 實事의 側面이라고 할 수 있다. 왜냐하면 決定作成者が 各代案의 結果를 생각해 내는 것은 過去, 現在, 將來의 實事에 關한 情報에 立脚하기 때문이다. 따라서 Thompson의 模型도 Simon이 말한 目標間의 差異(그것은 合意와 不合意로 나눌 수 있다)과 實事認知의 差異(이 것도 合意와 不合意로 나눌 수 있다)에 依한 類型의 導出과 같은 것이다. 그는 Ends側面을 Preference about Possible Outcomes라고 부르고 Means 또는 實事側面을 Beliefs about

(12) Ibid, p. 128

(13) Ibid, pp. 130, 131

Causation이라고 부른다. 이제 圖表를 보면 다음과 같다⁽¹⁴⁾.

表 II. Thompson의 模型
Preference About Possible Outcomes

Beliefs About Causation	Agreement	Disagreement
	Computation	Compromise
Disagreement	Judgement	Inspiration

Thompson이 이런 諸用語를 使用한 思考順序는 個人間의 葛藤보다도 個人葛藤(Individual Conflict)的 狀況(Judgement, Compromise, Inspiration)과 個人葛藤의 없는 狀況(Computation)에서 個人이 어떻게 決定할 것인가를 생각한 後에 命名한 것 같이 생각 된다. 그러나 그는 곧 이것을 各種의 理想型의 組織과 連結시키고 있고(이 點이 바로 Simon과 다른 點이며 그의 功이라고 생각한다.) 그過程에서 個人間葛藤에 대해서만 言及하고 있다.

以上 Simon과 Thompson兩者 함께 個人間葛藤을 다룸에 있어서 共同決定의 必要性이라는 것을 前提하는 것이라고 할 수 있다. 韓國行政의 境遇에 이런 前提가 美國行政程度로 妥當한가에 대해서는 大端히 疑心이 있다. 그러나 一旦 이런 前提가 成立하는 狀況을 假想하면서 韓國行政의 現實에 到達하는 方法을 取하기로 하자.

첫째 組織內의 葛藤이 狹義의 個人葛藤이거나 集團間葛藤이거나 또는 組織間葛藤이거나에 따라서 決定作成의 行態가 다음과 같이 달라 지리라는 것이 Simon의 假設이다. 即 組織間葛藤(例, 企業體間, 行政各部間)의 경우에는 分析的方法(Simon의 問題解決과 說得)이나 Thompson의 Computation이나 Judgement보다도 其他의 方法(Simon의 級別과 政治, Thompon의 Compromise와 Inspiration)이 使用되는 傾向이 있다고 한다. 또 葛藤이 集團間葛藤일 때 보다 個人葛藤일 때에 分析的方法이 더 使用 되는 傾向이 있다고 한다⁽¹⁵⁾. 우리는 여기에 一 種의 連續線을 想定할수 있다고 생각 한다. 即 個人葛藤과 集團間葛藤과 組織間葛藤의 三 狀況間に 共通으로 作用하고 同時に 各狀況別로 程度의 差가 나는 것은 問題된 決定을 둘러싸고 어느 程度 Power가 Diffuse되어 있는가 또는 Centralize되어 있는가에 따라서 세가지 狀況이 區別되기 때문이라고 생각 된다. 個人葛藤의 경우에는 葛藤解決의 Power는 個人에게

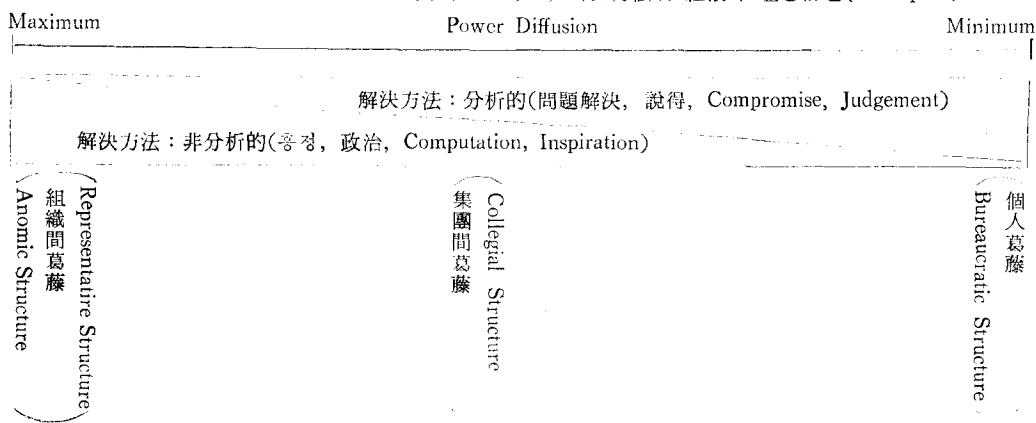
(14) D. Thompson and Arthur Juden, "Strategies, Structures, and Processes of Organizational Decision, in J.D. Thompson, et al, eds, *Comparative Studies in Administration*, University of Pittsburg Press, 1959, p. 199

(15) J.G. March and H.A. Simon, *op. cit.*, pp. 130, 131

集中되어 있는 것이다. 集團間葛藤(例, 各局間)에 있어서는 兩集團은 같은 上位組織에 屬하고 있고 따라서 權力은 어느程度 Centralize된 狀況下에서 二個以上의 集團間에 分散되어 있는 것 이다. 組織間葛藤(例, 企業間)에 있어서는 權力의 分散度가 더 甚하다고 할수 있다. 決定의 類型을 理想組織構造와 關聯시키는 Thompson의 理論에 대해서도 類似한 論考가 可能하다고 생각 한다. 即 그가 말하는 官僚構造(Bureaucratic Structure)는 Computation에 該當하는 것인데, 官僚組織構造야 말로 後述하는 他構造에 比하여 相對的으로 Power가 가장 적게 Diffuse 되고 있는 組織이라고 할수 있다. 그가 말하는 Majority Judgement은 Collegial Structure가 가장 理想的인데, 이때 Collegial Structure의 例는 大學의 教수회, 勞動組合, 理事會等을 말하는데 이들은 官僚組織보다는 Power가 Diffuse 되어 있지만, 反面에 後述하는 組織들에 比하여 大學의 學長, 勞動組合의 少數常任幹部, 理事長이나 大株主等에 依하여 Power가 Centralization된 程度가 더 甚하다고 할수 있는 것이다. 그리고 Compromise에 該當하는 理想組織은 UN 安全保障理事會, 美國國會等인데 이들에 있어서는 Power가 어느 一部에 集權化되지 않고 있다고 할수 있다. 美國國會議長이나 UN 安保議長이나 事務總長이 이런 機構에 대하여 行使할수 있는 Power의 程度는 大學의 學長이나 會社의 社長이나 理事長이 教수회나 理事會에 加할수 있는 Power보다 적게 생각 되는 것이다. Inspiration은 Anomic Structure에 依하여 代表되는데 Anomic Situation는 Power가 高度로 Diffuse된 狀況속에서 決定作成이 容易하게 이루워 지지 않고 方向感覺을喪失하였을 때 發生할 것이다. 「드끌」과 같은 「카리스마」的 指導者가 生기기 前의 狀況이나, 敗亡한 軍隊가 이에 屬하는데 이런 狀況이야 말로 Power가 가장 Diffuse 되어 있는 狀況이라고 할 수 있는 것이다.

以上을 綜合하면 다음과 같다. Simon이 말하는 葛藤主體別 解決方法이나, Thompson이 말하는 葛藤解方法別 理想構造의 模型이나 다 함께 決定作成을 둘러싼 Power Diffusion의 程度라는 連續線(Continuum)을 使用하였다라고 생각 된다. 以上을 圖表化하면 圖表 Ⅲ과

■表 Ⅲ 關聯된 葛藤主體別解方法 (Simon)과, 解決方法別 組織의 理想構造(Thompson)



같다.

다음으로兩者 함께個人葛藤以外의 것에 대해서는決定作成者間에共同決定의必要性 또는 Power Difference가 있는 것을前提하여換言하면價値와事實, 價値 또는事實間의合意度에依해서決定作成의解決形態를類型化하였고, 이類型에根據를둔決定主體別解決方法의特色이나, 解決方法別理想構造의模型作成에있어서는Power Diffusion의程度라는變數를潛在意識的으로나와導入하여⁽¹⁶⁾特色 또는理想構造를構想하였다고할수있다. 따라서筆者の意見은아예처음부터共同決定의必要性, 價値의差, 事實의差의세가지의變數위에模型을構築하여決定行態의特色 또는理想構造의類型을導出하는것이特色이나理想構造의說明을더效果的으로할수있다고생각한다.換言하면現實의說明力이더우많은model이될것이다.

以上과같은短點이있으면서도이런model 특히理想構造와主體別特色的部分이韓國의行政을說明하는데比較的많은도움을준다고생각한다. 그理由는앞에서도말한바와같이이들model이Power Diffusion의degree의差를潛在的으로나마감안하고있고,韓國의決定作成行態는앞에말한바와같이政治現象에依하여많이支配된다고생각되기때문이다.韓國行政에이를適用하여事例를생각하여보면大體的으로다음과같은例示가可能할것이다.葛藤主體別로보면二個以上的部가거의對等한Power로서對決하는葛藤,強力한利益團體와行政機關이對決하는葛藤,類似한Power를가진利益團體間의葛藤을組織間葛藤으로볼수있을것이며,이境遇의葛藤解決方法은그葛藤이目標上의差異로因한경우에는非分析的이며따라서홍경,政治,Compromise,Inspiration等이될것이다.

Power變數가같다는條件下에서는手段 또는事實에대한合意까지있느냐없느냐에따라Compromise나Inspiration이냐,또는Bargaining이냐Politics이냐가決定될것이다.따라서Gamesmanship이나Coalition의現象이甚할것이다. Coalition은自己側의Power의增加에置重되고이對象은다음과같을것이다.

- 1.各部間——階層上位者로서實力者(例,大統領)
- 2.行政機關과利益團體
 - a.行政機關——上位者,強要的權力行使機關,輿論
 - b.利益團體——類似한利益團體,強要的權力(例,罷業),輿論
- 3.利益團體와利益團體間——行政機關,與黨,他利益團體.

다음으로集團間葛藤에있어서는그例를各局間,各課間의그것에서發見할수있을것이다. 다시이들間의Power Difference가거의없다는前提下에서는主로事實의認知에대한差異에서그리고直接目標의差에서發生하는葛藤이기때문에葛藤solution은分析的이며事實

(16) Simon은이에대한一部分的인解明을한것으로생각한다. 그러나Power變數의輕視로因而이를크게浮刻시키지않았다고생각한다.

의 菲集이나, 上位目標와 直接目標間의 一貫性을 따지는 問題가 될것이고, Judgement Situation 과 類似한 會議의 形式에 依하여 解決을 求하게 될 것이다.

다음으로 우리나라의 歷代政權別의 支配의in 決定作成行態를 다음과 같이 分析할수도 있을 것이다. 民主黨政權時代의 政治는 Power 가 가장 Diffuse 한 狀態에 높여 있었다고 할 수 있다. 그 例로 大統領地位의 弱化, 張勉氏의 性格, 閣僚間의 不調和, 新舊兩派의 對立, 國會의 兩院構造의 勢力間의 比等, 警察과 軍隊의 統制度의 低位, 言論, 集會, 結社의 自由化와 非類型化等을 들수 있을 것이다.

이런 狀況은 Thompson 이 말하는 Anomic Structure이며 Charisma 的指導者를 希求할 만한 狀態였다고 할 수 있다. 萬一 그려者가 登場하였드라면 Inspiration 이라는 決定行態를 보였을련지 모른다. 아무튼 이 當時의 決定作成은 그 數에 있어서는 적고, 大端히 非分析的이고 흥정, Coalition 의 探索等이 었으며, 相異한 目標와 때로는 相異한 實事判斷等에 立脚했다고 할 수 있다.

反面에 五·一六軍事革命政府동안에는 Power 가 高度로 Centralize 되었다고 할 수 있다. 國會의 廢止, 言論, 集會, 結社의 強力한 規制, 軍隊를 通한 物理的權力, 舊政治人の 除去, 內閣의 最高會議에의 隸屬等은 이런 狀態를 意味하는 것이다. 이것은 Thompson 이 말하는 Bureaucratic Structure 나 Collegial Structure에 類似한 것이다. 따라서 決定作成을 둘러싸고 目標間의 不一致現象은 적었으며, 設或 있어도 그것은 上位目標에의 一貫性을 따짐으로써 解決되었고, 實事에 關한 情報가 重要視되었고, 問題解決이나 說得, 換言하면 分析的解方法이 盛行하였던 것이다.

自由黨政權은 李承晚氏의 強力한 Charisma에 依하여 支配되었다고 한다. Charisma 的支配者는一般的으로 自己의 幕僚들에게 委任處理하는 方向의 行態를 取하기 때문에, 그리고 他 Charismatic 的 出現을 防止하기 때문에 어느 누구에게로 越等한 한 Power 를 주는 것이 아니라는 一般理論에 따른다면, 葛藤의 支配的現象은 幕僚, 與黨의 幹部, 一部保守的野黨人으로서 過去의 追從者들 間에 벌어졌다고 할 수 있다. 이들間에는 때로는 Collegial Structure, 때로는 Representative Structure 때로는 Anomic Structure 를 나타냈다고 생각하며 따라서 葛藤解決은 說得, 흥정, 政治等에 依하여 나타났다고 생각한다. 그리고 李博士는 意識的으로 Anomic Structure 를 造成하는 過程을 通해서 自己의 Charisma 를 強化시킬려고 하였다.

以上과 같은 自由黨政權의 性格은 軍事政府와 民主黨政府의 中間領域에 있었다고 할 수 있다.

以上과 같이 韓國行政에도 以上的 模型들을 適用할 餘地가 있다고 생각되나, 무엇보다도 가장普遍的인 것은 어떤 하나의 具體的인 決定作成問題를 놓고 생각할 때에 처음의 狀況이 벌써 Power Difference 가 있는 狀況이며 따라서 葛藤이 顯在化하지 않는 때가 우리나라

에는一般的으로 많다고 하는 것이다. 이런 現象에 대하여 Simon은 다음과 같이 說明한다.
非分析的方法 即 흥정(Simon은 흥정을 廣義로 使用하여 狹意의 흥정과 政治의 兩者를 統合한 概念으로 使用한다)은 組織內의 地位나 權力體系에 繁張(Strain)을 주게 된다. 萬一 더 強力한 者가 繼續支配하지 못한다면 그의 地位나 權力은 弱化될 것이다. 그리하여 그는 自己權力의 持續 또는 強化를 위해서는 決定作成過程을 支配해야 하며, 이것이 成功하면 組織內의 地位나 權力差에 대한 認知가 더 強化된다. 또 하나의 理由는 흥정은 組織內의目標의 差를 認定(正當化)하는 것이 되며, 따라서 組織階層에 賦與된 統制手段을 除去하는 것이 된다고 한다⁽¹⁷⁾.

以上과 같은 두가지 理由를 韓國行政에 適用하여 說明하면 다음과 같다. 첫째 우리가 이 論文의 序頭에서 말한것 처럼 우리의 行政은 많은 相互背反的인 價值를 갖고 있다. 價值觀念이 同質的인 社會에 比해서 價值觀念이 異質的인 社會에 있어서는 組織의 最高責任者는 相對的으로 價值의 同質化를 내 세우게 된다고 생각 한다⁽¹⁸⁾. 그리고 組織統制의 手段으로서 무엇보다도 目標를 重要視하게 된다. 그 理由는 그가 目標를 代表하는 役割을 할뿐만 아니라 目標야 말로 모든 決定을 普遍的으로 支配할수 있는 役割을 하기 때문이다. 따라서 自己가 認知하는 目標를 正當化하고자 하는 動機가 支配하게 되고 目標의 不合意狀態는 참을 수 없는 것이 되는 것이다.

다음으로 決定作成過程이 一但 權力이 大者에 依하여 支配되게 되면 權力差를 더 強하게 認知한다는 點에 대해서는 美國과 韓國은 다음과 같이 다를 것이다. 決定作成을 要하는 問題가 Simon의 말대로 制限된 資源에의 共同依存度가 높고 또 Timing에 있어서도 相互依存度가 높다고 하자. 그리고 目標나 手段 또는 兩者에 대한 合意가 없다고 하자. 이 境遇 美國과 같은 나라에서는 依例히 葛藤은 顯在化하는 傾向이 있다고 생각된다. 왜냐하면 Power가 大者가 Power라는 Variable을 作用시켜서 元來 있어야 할 葛藤解決方法을 無視하고 解消시키는 경우에는, 關聯된 者의 反撥을 일으킬 憂慮가 많은 것이다. 問題의 内容이 影響力에 있어서 大 것일 수록 社會의으로 廣範圍한 副作用을 일으킬 것이다. 換言하면 問題의 性格(資源, Timing에의 共同依存性, 目標, 手段의 差異)을 無視하고 Power의 強弱에 使하여 解決하는 것은 美國에서는 文化的逆機能(Cultural Dysfunction)을 낳는다는 것이다. 反面에 우리나라와 같은 곳에서는 이런 反撥이 적으며, 그 結果 逆機能의 程度가 低位에 있거나 또는 順機能的인 效果를 나타내는 것이다. 따라서 Power에 依한 支配는 Power의 差에 대한 認知를 더 敏感하게 느끼게 하고, 決定作成者는 問題의 性格이 共同決定을 要하는 境遇에도 Power가 大者(例, 大統領)의 決裁나 承認을 받은 後에 相對方을 Power에 依하여 抑

(17) J.G. March and H.A. Simon, *op. cit.*, p. 131

(18) 勿論 우리는 이 사람의 個人的 葛藤을 이 곳에서는 論外로 한다.

壓하게 되는 것이다. 그 예로 某長官이 公式節次를 無視하고 大統領의 承認을 먼저 得한 後에 經濟企劃院長官에게 承認을 求하는 節次를 託하는 것이 이에 屬한다. 또 某市長이 都市計劃等에 대한 承認을 먼저 大統領에게 得한 後에 建設長官의 承認을 求하는 것도 이것에 屬한다. 이런 行態로 부터 세가지의 理論上 問題點이 提起된다. 첫째는 우리나라와 같은 곳에서는 rule의 機能이 正當化機能(legitimation)에 依하여 特色 지어질수 있고, 따라서 S.O.P.를 主된 理論根據의 하나로 하는 Cyert와 March의 理論의 效用(utility)이 大端히 疑心된다⁽¹⁹⁾. 그들이 Programmed 및 Problem Solving Decision의 領域을 對象으로 한 理論이지만 이領域에 있어서도 우리나라에서는 S.O.P.의 이런 機能을 많이 볼 수 있는 것이다.

둘째 이런 行態를 아직도 個人間葛藤으로 處理하기에는 너무나 既存理論이 不適合하다고 생각 한다. 왜냐하면 既存理論은前述한바와 같이 Power Difference가 相互間에 없다는前提下에서 成立된 것�이기 때문이다. 諸或 이것을 Coalition 現象으로 說明할 수 있다고 할는지 모르지만 Coalition 形成의 對象이 한사람으로 限定되어 있고, 누구든지 相對方에 秘密로 한 가운데 이사람의 承認을 받으면, 相對方은 다시 自己의 Coalition을 構成할 餘地가 없는 것임으로, Coalition 形成의 理論에 依하여 說明하고자 하는 것은 形式主義的인 것에 지나지 않는것 같아 생각된다.

셋째로 이런 決定作成過程에 있어서는前述한바와 같이 葛藤은 顯在化하지 않지만 潛在的으로는 存在한다. 特히 問題의 性格에 充實한 者일수록, 그리고 Power Difference에 依한 支配가 그사람의 價值觀念에 맞지 않는 者일수록 그는 葛藤을 느낄 것이다. 그러나 이것은 個人間葛藤이 아니라 個人葛藤(Individual Conflict)의 領域에 屬하고 그가 어떻게 狀況을 定義(Definition of the Situation)하고 自己의 目標(Goal)를 어떻게 構成하는가의 問題와 關聯하여 說明하는 것이 理論體系의 構成上 알맞는 것이라고 생각 된다.

以上에서 본바와 같이 決定作成過程이 純정에 依하여 支配되어야 할때에는 組織의 最高責任者가 自己權力의 維持를 위하여 純정을 排除하고자 하고, 目標의 同質性을 主된 統制手段으로 使用하고자 하는 것은 다음과 같은 結果를 낳는다고 하는 것이 Simon의 見解이다. 即 組織階層을 代表하는 者는 모든 葛藤狀況을 個人間(集團間, 組織間包含)의 葛藤으로 認知하지 않고, 個人的 葛藤으로 認知하고자 한다. 따라서 모든 決定은 分析의 問題로서 定義하고 問題解決이나 說得으로서 始初에는 相對하게 되고, 이런 方法이 不適切한 때에도 이를 밀고 나가고, 共同目標가 없는데도 共同目標가 있는것같이 強調하고, 뒤에서 실제 純정을 하면서도 分析的인 것을 表面에 내세우게 된다고 한다. 이와같은 說明은 Power Difference가 많은 狀況 또는 Bureaucratic Structure에서 上位者 또는 權力掌握者的 行態를 說明함에 있어서 大

(19) cf. Richard Cyert and J.G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1965

端히 많은暗示를 주는 것이다.例를 들면 長官이나 市長이 大統領의 事前 承認을 얻는 前記例에 있어서 大統領은 이들의 說明을 主로 分析的인 立場에서 聽取하고자 하게 되는 것이다. 따라서 이들의 說明은 事實에 關한 情報에 置重되고 分析的인 傾向을 밟지 않을 수 없는 것이다. 6.8 選舉直後에 있어서 大統領은 不正選舉의 問題를 事實에 關한 問題로서 把握하고자 하여 法의 判斷을 기다릴려고 한데 대하여, 野黨乃至甚至領與黨까지도 純正의 問題로서 把握하였던 것도 이런 例에 屬한다고 생각 한다.

以上을 整理하여 假說로서 定立하면 다음과 같다.

假說 1. 決定作成者間에 權力의 差가 많을수록 公式的으로는 分析的解決方法이 使用될 것이다.

그리고 그 反對로 成立할 것이다,

假說 2. 權力의 差는 韓國의 文化에서는 順機能을 行使하며, 따라서 假說 1의 傾向은 더욱 促進(Reinforce)될 것이다.

假說 3. 組織間葛藤보다도 組織內葛藤에 있어서는 假說 1의 傾向은 더욱 促進(Reinforce)될 것이다.

假說 4. 權力의 差가 많으면 많을수록 問題의 性格(資源, 時間의 相互依存, 目標差, 事實差)에 대하여 決定作成者は 不正確한 認知를 할것이고, 그 反對도 事實일 것이다.

假說 5. 問題의 性格에 대한 認知가 不正確할수록, 問題의 性格에 忠實한 解決方法은 回避하게 될 것이다.

假說 6. 解決方法을 위한 代案探索이 問題의 性格에 不充實할수록 Innovation의 餘地는 적어 질 것이다.

假說 7. 問題의 性格에 不充實한 경우에 支配의으로 使用되는 戰略上의 代案은 權力者の庇護에 依한 支配가 될 것이며, 이것이 成功하면 할수록 假說 1의 傾向은 促進될 것이다.

假說 8. 假說 1의 傾向이 強化될수록 公式的인 것과 非公式인 것의 差는 벌어 질것이다.

三. 決定作成과 個人葛藤(Individual Conflict)

우리는前述한바와 같이 韓國行政에 있어서 個人間葛藤은 顯在化되지 않는 傾向이 있다는 事實을 감안할 때에 個人葛藤이 相對的으로 더 많은 것이 아닌가 생각 한다. 왜냐하면 本論文의 序頭에서 말한것 처럼 韓國行政에 異質的價値觀念이 併存하는 것으로 생각 할때에 個人은 自己의 異質的價値間의 擇一의 問題를 解決해야 하며, 設或 이것이 解決되었다 하더라도, 公式과 非公式의 差, 事實의 輕視와 非合理性의 支配等으로 因한 行政의 豫測不許性(Unpredictability)은 決定主體인 個人에게 많은 苦憊을 던지리라고 생각 되기 때문이다.

個人葛藤이 이와같이 大端히 많다고前提한다면 葛藤의 理論은 이 問題를 重要한 對象으로 하지 않을 수 없다. 그런데前述한 바와 같이 傳統的인 決定作成의 理論들은 個人間葛藤에 置重되었었고, 心理學을 主된 道具로 使用하는 理論에 있어서만 個人葛藤의 問題를 取扱하는 것이 一般的의었다. Simon도 이 後者の 系列에 屬하기 때문에 自然히 個人葛藤의 問題를 取扱하게된다. Simon이 이 問題를 다루는 方法에 對해서는 두가지 點에 있어서 異議

를 提起하고자 한다. 첫째는 葛藤을 招來하는 變數이고 둘째는 葛藤이 招來하는 結果에 대한 것이다.

그는 葛藤을 招來하는 變數로써 代案의 非確實性(Uncertainty), 代案의 非受諾性(Unacceptability), 代案의 非比較性(Incomparability)의 세 가지를 들고 있다. 이 세 개의 變數는 다시 代案이 「 좋은 것 」(Good Alternative), 代案이 「 미지근한 것 」(Bland Alternative), 代案이 「 混在的인 것 」(Mixed Alternative), 代案이 「 나쁜 것 」(Poor Alternative), 代案이 「 不確實한 것 」(Uncertain Alternative)의 五種中의 두 개의 組合關係에 依해서 決定된다. 다시 五種의 代案의 性格은 肯定的價值를 產出할 수 있는 確率이 일만가 또는 否定的價值를 產出할 確率이 일만가에 따라서 決定된다⁽²⁰⁾.

이와 같은 理論은 한 걸음 더 나아가서 肯定的價值와 否定的價值가 어떤 것인가를 따지지 않는 以上, 別를 效用이 없는 것 같이 생각된다. 왜냐하면 個人이 무엇을 願하는가(肯定的價值) 또는 願하지 않는가(否定的價值)에 따라서 같은 代案도 때로는 좋은 代案이 되기도 하고 나쁜 代案이 되기도 하기 때문이다. 따라서 Simon의 이 부분의 理論은 매우 形式的인 것이라고 할 수 있다.

우리는 韓國行政은 많은 異質的인 價值觀念에 依하여 個人葛藤을招來하는 狀態라고 하였다. 그렇다면 이 兩價值間의 解決을 어떻게 하느냐가 우리의 中心課題가 될 수 밖에 없을 것이다. Simon의 理論은 이것이 解決된 後의 段階에 適用할 수 있는 理論이라고 할 수 있다. 筆者の 생각은 個人이相反되는 目標中 어떤 目標를 擇하느냐의 問題는 앞으로의 決定作成 理論의 重要한 分野가 되어야 된다고 생각한다. 以下에 例를 들어 問題의 韓國의 重要性을 推測하기로 하자.

어떤 一線機關의 어떤 書記가 民願書類를 接受했다고 하자. 이 때의 이 일은 그 執行에 必要한 여러 가지 規定이 比較的 詳細하게 되어 있어서 Simon이 말하는 Programmed Activity에 屬한다고 할 수 있다. 이 때에 書記가 當面한 代案을 우리는 우선 簡略하게 보아서 두 가지로 構成된다고 하자. 첫째 代案은 받은 書類를 規定대로 節次와 方法을 通하여 進捲시키는 것이다. 둘째는 그 書類를 될 수 있는 대로 反戻하도록 努力하는 것이다. 이 때에 이 書記가 어떤 目標를 가졌는가에 따라서 各代案의 性格은 달라진다. 그가 民間에 대한 奉仕라는 價值와 自己個人의 欲求充足이라는 두 가지의 價值間의 葛藤을 어떻게 解決하는가에 따라서, 같은 代案이 좋은 代案도 되고 나쁜 代案도 되는 것이다. 이것은 人事行政에 있어서 業績中心이냐, 先任中心이냐, 親熟中心이냐에 따라서 같은 對象者가 달리 보이는 것과 같다.

따라서 兩個의 相異한 目標間의 葛藤을 어떻게 解決하느냐가 더 重要할 수 밖에 없으며, 또 韓國行政의 發展을 위하여 造成되어야 할 價值觀念을 定義할 수 있다면, 그것이 既存의 것

(20) J.G. March and H.A. Simon, *op. cit.*, pp. 113, 114

과의 葛藤을 일으킬 때에 個人은 어떻게 發展指向的價值觀念을 擇하느냐가 重要的研究課題가 되지 않을 수 없는 것이다. Simon은 個人的生產決定을 다룸에 있어서 個人的目標를 個人的一體化(Identification)에서 導出하고 同時に 集團壓力의 強度(Strength)를 測定하는 方法을 擇하고 있으나⁽²¹⁾, 韓國의 경우에는 이 方法도 當場에는 使用하기 힘들 것으로 생각한다. 왜냐하면 一體化的 對象인 組織, 下位集團, 外部集團, 職務集團等自體가 異質的인 規範들에 依하여支配되고 있을 것이며, 또 이들 集團에 關한 研究資料가 極히 稀薄하다고 할 수 있기 때문이다.

筆者の 아직까지의 생각으로서는 個人이 兩個의 相異한 目標間의 葛藤을 느낄 때에 韓國에서 支配的으로 使用하는 葛藤解消方法은 다음과 같은 行態가 될 것이다. 두개의 꼭같이 重視하는 價值問에 葛藤을 일으킬 때에는 兩價價를 同時に 追求하는 代案을 第一次의으로 探索할 것이다. 이것을 例로서 表示하면 다음과 같다. 人事決定에 있어서 決定者가 Ascriptive要素와 Achievement要素를 꼭같이 自己의 價值觀念으로 갖고 있을 때에는 (Approach-Approach Situation)兩要素를 兼備한 者를 第一次의으로 探索하게 된다.

假令 金은 自己의 血族인 同時に 누구 보다도 뛰어난 業績을 表示한 사람이라고 하면 昇進이나 採用의 對象으로 考慮할 수 있는 사람은 金이 될 것이다. 또 民願書類를 接受한 公務員이 國民에게 奉仕한다는 價值와 私欲을 채운다는 價值를 꼭 같이 重視하고, 그 結果 葛藤을 느낄 때에는 金錢을 받고 書類를 規定대로 進行시켜 나가는 것을 第一次의 代案으로 考慮할 것이다. 이 경우 이런 代案은 「 좋은 代案」(Good Alternative)으로서 看做될 것이다. 그리고 他代案은 bland, mixed, poor, uncertain 한 것으로 取扱될 것이다.

따라서 兩個의 相異한 價值를 꼭같이 追求하는 것이 韓國行政人の 가장 큰 特色이라고 한다면, 그가 當面하는 가장 어려운 決定은 Good Alternative가 두개 以上 存在하는 所謂 非比較性(Incomparability)의 狀況일 것이다.

그러나 Good Alternative가 없는 경우에는 그는 積極的인 決定을 하지 않거나, 또는 相反된 價值中의 하나를 讓步하지 않을 수 없을 것이다. 이境遇 그는 合理化(rationalize)의 行態를 取하게 되며, 어느 쪽을 양보하였는가에 따라서 合理화의 對象이 달라지고 따라서 內容도 달라 질것이다. 例를 들면 血統價值를 讓步한 者는 血族에 대하여 組織의 公式的理由를 들어서 合理화하고, 業績쪽을 讓步한 者는 公式組織에 대하여 合理化하지 않을 수 없을 것이다.

Simon理論의 또하나의 缺陷은 다음과 같은 點이다. 葛藤解消의 行態(換言하면 葛藤解消欲을 獨立變數로 하였을 때의 從屬變數)로서 葛藤根源의 不確實性(Uncertainty)에 基因하였을 때에는 각 代案의 結果를 더 明白하게 할려고 하고(Search for Clarification,), 이것이 失

(21) *Ibid*, Ch. 3

敗하면 새로운 代案의 探索(Search for new alternatives)을 한다고 하여, 事實의 草集과 新案의 構想만 내세우고 있다. 그러나 葛藤解消行態로서 所謂 病的行態(Pathological Behavior)는 전혀 言及이 되지 않은 것으로 생각 한다. 換言하면 創造的探索(Creative Search)에 重點을 둔 나머지 다른것은 等閑視하지 않았는가 생각 된다.

그러나 韓國行政에 있어서는 많은 病的行態를 볼 수 있으며, 決定作成理論이 行政現象의 全般을 說明하는 道具라면 이런 行態에 대한 說明이 重要하다고 생각한다.

病的行態의 樣相을 例示하면 다음과같다⁽²²⁾.

- a. 決定不能(Unable to make Decision)
- b. 責任轉嫁(Upward or Dowarward Referral)
- c. 利己的行動(Personal Interest Dominant)
- d. 強要(Exercise of Coercive Power)
- e. Stereotyping
- f. 高度의 自己防衛(Exercise of Defense Mechanism)
- g. 決定作成行態의 빈번한 變更(Frequent Change of Decision-making Behavior)
- h. 過度의 Conformity

五. 葛藤과 革新(Innovation)

Simon이 말하는 革新誘發變數들은 「革新의 固定經費」(Sunk Costs of Innovation), 滿足度(換言하면 Aspiration Level), 反抗(Resistance)度, 記憶(Memory), 革新機能의 制度化(Institutionalization of Innovative Function:例, 企劃機構, 新組織의 創設, 革新度와 Deadline의 設定等)等에 集約될수 있다. 그가 말하는 革新의 理論은 勿論 그의 個人葛藤과 集團間葛藤等의 理論위에 根據를 두고 있다고 생각한다. 그리고 革新의 問題도 이를 主로 個人葛藤, 問題解決型의 葛藤에 限定하고, 따라서 級정이나 政治의 領域에서 어떻게 革新이 生기는가에 대해서는 言及이 없다. 以上과 같은 接近法은 그의 上述한 理論體系에 비추어 보아서 權力差로 因한 葛藤의 음폐라던가, 目標間의 葛藤으로 因하여 發生하는 結果를 감안 하지 않고 있다고 할 수 있다.

우리나라에서 革新이 일어나는 支配的인 樣相은 다음과 같다고 볼 수 있다. 一方으로는 問題의 性格自體가 先進國보다, 高度로 級정이나 政治에 依하여 解決을 要하는 것들이다. 反面 이 Power는 先進國보다 더욱 어느 一部의 小數者 또는 一人에게 集中되어 있다. 따라서 이者が 問題를 級정이나 政治의 領域으로 부터 說得과 問題解決 또는 個人葛藤의 領域으로 人爲的으로 끌어 냉기는 힘은 더욱 強하다. 그리하여 革新은 分析的태두리에 집어 넣어

(22) 이 列舉는 같은 Dimension에 있는 것은 아니며 다만 例示에 지나지 않는다.

서 行하게 된다. 이때에 問題解決 또는 個人葛藤으로 移行시키는데 使用되는 手段은 Power에 있어서 더 越等한 者가 使用하는 Power이다. Power는 主로 Coercive Power가 많이 使用되며 따라서 革新의 實質과 形式과의 距離가 大端히 멀다. 그리하여 革新은 暫定的인 革新일수 밖에 없다. 왜냐하면 一旦 Power 所持者가 물러가거나 그의 Power가 減少하는 때에는 다시 原來의 純正과 政治의 領域으로 問題는 물려 가기 때문이다.

以上과 같은 基本樣相속에서 行政公務員이 代案을 作成하는 것을 보면 形式에 있어서는 分析的이고, 實質에 있어서는 戰略에 더 重點을 둈것이 大部分이 아닌가 생각 한다. 그는 内心으로는 問題의 性格을 알고 있으면서도, 葛藤의 解決은 Power Difference에 依해서 된다는 것도 알고 있기 때문에 代案의 實踐을 Power Difference에 求하고, 可能한 限 많은 Power를 動員할 수 있는 代案을 選擇한다. 이 代案은 끝까지 問題의 性格에 忠實한 것이 아니고, 強要的實踐(그것은 Power 장악者の 承認을 얻음으로써 確保된다)에 더 忠實한 것이다 代案이 이렇게 構想된다는 것은 分析的이지만 問題의 性格에 忠實한 分析은 아니라는 것을 意味한다⁽²³⁾.

問題解决이던 個人葛藤이던 Simon은 Aspiration level을 重要視한다. 이것은 勿論 革新을 誘發하는 重要變數이지만, 同時에 그에 못지 않게 重要한 것은 滿足의 內容이라고 할 수 있다. Simon의 革新理論이 葛藤理論에 立脚하고, 다시 葛藤理論에 있어서는 肯定的價値와 否定的價値의 內容을 다루지 않았기 때문에, 그는 革新理論에 있어서도 滿足의 內容에 대해서는 전혀 言及 하지 않는다.

以上에서 우리가 얻을 수 있는 結論은 다음과 같다. 첫째 革新이 真正으로 實質에 있어서도 이루어 지고 이것이 安定 될려면 두가지의 方向이 있을 수 있다. 첫째는 目標에 대한 真正한 合意를 얻는 方向으로 誘導되어야 한다. 그一部의 例로서 公務員採用 過程에 있어서 目標의 統一을 期하는 것, 在職者訓練, 公務員의 職業化를 通한 職業規範의 重視等을 들 수 있을 것이다. 이렇게 되면 自動的으로 問題解决이나 說得의 分野가 많아 지게 될 것이다. 둘째의 方向은 設或 現在 問題手段自體로 보아서 問題解决分野가 極히 적다고 하더라도, 純正이나 政治分野에 屬했던 것들이 自動的으로 問題解决分野로 移行하는 것을 기다리는 것이다. 그러나 이 方法은 반드시 轉向方向의 保障은 없으며 그 速度도 느릴 것이다. 따라서 人爲의 人造作이 必要하다. 그러나 이 人造作의 手段으로서 Coercive Power를 지나치게 使用하지 않는 다던가, 他手段이 있지 않을까 생각 한다. Coercive Power의 適切한 使用度나 他手段이 무엇이 되겠는가에 대해서는 앞으로의 課題로 남겨 두도록 한다.

(23) Cahill 等은 이것을 代案의 目標에 비추어 본 評價와 區別하여, 期待(Expectation)의 問題로서 取扱한다. cf. Robert S. Cahill and Marshall N. Goldstein, "Notes on a Theory of Political Actualization; A Paradigm of the Political Process," in William J. Gore and J.W. Dyson, eds., *The Making of Decisions*, Free Press of Glencoe, 1964. p. 368

James Wilson은 革新에 있어서 變化의 着想, 變化의 提案, 變化의 採擇과 施行의 세 가지機能을 區別하고⁽²⁴⁾, 이를 다시 Organizational Diversity와 關聯시키고 있다. Organizational Diversity 태함은 Task Structure가 複雜化되고 그것은 또 Unprogrammed된 것이며, 또 Incentive System이 複雜化한(그 源泉이 많아 지는 것을 말함) 狀態를 意味한다. 이런 狀態에서는 變化의 着想과 變化의 提案이 旺盛해질 可能性이 많다고 한다. 이것은 우리가 論及하여온 葛藤 特히 問題解決이나 說得에 가까운 狀態를 말한다고 생각 한다. 反面에 그는 Organizational Diversity가 적용수록 變化의 採擇 및 施行은 더 可能해 진다고 한다⁽²⁵⁾. 이것은 Power가 高位層에 集權化된 狀態, Bureaucratic Structure等과 大端히 類似 하다고 생각한다.

以上과 같은 假說이 真實이라고 한다면 革新의 提案과 採擇의 兩者가 함께 많을 수 있는組織의 設計가 앞으로의 課題로 남게 된다. 韓國行政組織에 대해서 Staff 機關(特히 企劃部署에 대해서는 이를 橫的으로 分業을 增加시키고, 그러면서도 그 일의 內容은 Unprogrammed된 것으로 하고, 따라서 相互 葛藤을 造成하되, 그 葛藤은 問題解決 또는 說得의 領域에 떠나고자 할 수 있을 것이다. 反面에 Line 機關은 그일의 內容이 Programmed된 것이고 比較的 Centralize되고 Weber 流의 官僚化가 이루어지게 하는 것을 생각 할 수 있다. 이렇게 하면 行政的組織內에서의 變化의 提案과 採擇의 兩者가 同時に 期解될 수 있을지도 모른다. 또 行政組織이 社會의 利益을 執行하는 機能을 하고 社會自體는 利益을 提案하는 機能을 한다고 하면 社會乃至 政治活動의 Diversity와 葛藤을 積極造成하고, 行政組織全體의 Diversity는 그 速度를 相對的으로 늦게 造成하는 것이 革新의 提案을 많게 하고 同時に 効率的으로 採擇執行할 수 있는 길이 아닌가 생각된다. 以上 本人의 意圖는 高度로 Centralize된 Chicago 市政府와 高度로 Decentralize된 New York Port Authority間의 中間領域을 가는 組織의 設計가 可能하지 않을까 하는 생각에서 나온 것이다.

(24) Simon은 Program Elaboration function, Broker function, Entrepreneur function 으로 나누며, 이 것은 Change論者들의 Initiator, Advocate, Adopter의 分類에서 따는 것으로 생각된다.

(25) James Q. Wilson, "Innovation in Organization; Notes Toward a Theory," in James D. Thompson, ed., *Approaches to Organizational Design*, University of Pittsburg Press, 1966, pp. 198-203