

韓國官僚의 逆機能的 行態에 關한 考察

李 光 鍾*

| | |
|---------------------------|-----------------------|
| 〈目 次〉 | |
| I. 序 | (1) 權威行使의 合理化 |
| II. 官僚行態와 個性(Personality) | (2) 目的志向의 行態 |
| (1) 分析模型 | (3) 役割 및 成果志向의 行態 |
| (2) 主要概念의 定義 | (4) 公正 및 公平志向의 行態 |
| III. 逆機能的 行態의 淵源 및 特性 | V. 逆機能的 行態의 刷新方法論 |
| (1) 權威主義行態 | (1) 環境的 要因에 關連된 社會化機構 |
| (2) 分派主義行態 | (2) 教育·訓練機構 |
| (3) 形式主義行態 | (3) 制度的 規制裝置 |
| (4) 緣故優先 및 情誼의 行態 | VI. 結 論 |
| IV. 逆機能的 行態의 刷新型 | |

I. 序

官僚의 行態(behavior)는 行政組織의 目標과 밀접한 關係를 가지며, 組織目標의 達成에 順機能인 作用을 하기도 하고 逆機能인 作用을 하기도 한다.

本稿에서 말하는 逆機能의 行態란 오늘날 行政의 責任性(Verantwortlichkeit)을 內實로 하는 民主行政의 理念과 目標達成에 沮害가 되는 모든 行動樣式을 의미하는 廣義의 概念이다. 人間의 行態는 動機(motives)내지 欲求(needs)로부터 淵源하며⁽¹⁾ 外顯의인 觀察이 가능한 行動일 수도 있고 消極的인 不作爲일 수도 있다.

본래 사람사이의 相互作用은 複雜하고도 多局面的(many-faceted)인 것이기 때문에 그것을 完全하게 理解하기는 매우 어렵다.

그런데 社會心理學者들은 여러가지 相互作用의 抽象的 特徵을 확인하려 하거나 그들을

* 서울大學 行政大學院 博士課程 在學中

(1) Paul Hersey and Kenneth H. Blanchard, Management of Organizational Behavior, New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1972, pp.16-17.

각각 分離하여 檢討하려 한다.⁽²⁾

一般的으로 人間行態의 決定에 영향을 미치는 要因으로서는 個性(personality) 및 欲求·動機와 環境의 要素 내지는 文化的 要素를 들 수 있다.

韓國에 있어서의 官僚들의 行態도 複合的 要素에 의하여 영향을 받는다. 그러한 要素 가운데서 儒敎, 佛敎 및 傳統의인 사아머니즘의 요소가 매우 顯著하지만,⁽³⁾ 그것은 또한 近代的인 價直觀과 葛藤을 빚고 있으며, 이러한 갈등은 時代의 흐름과 더불어 그 樣相이 變化하고 있다.

그러나 價直觀의 變化速度는 比較的 낮은 것이어서⁽⁴⁾ 大家族制로 부터 核家族化되어 가고 있으며 現今, 平等的·民主的 理念과 價直觀이 강조되고 있는 狀況下에 있어서도 傳統文化的 價直觀에 根源한 家父長的 權威主義 및 情的 私人主義 行態등이 蔓延되고 있는 實情이다.⁽⁵⁾

이 글에서는 韓國官僚의 逆機能的 行態를 考察할 것이다. 우선 그러한 行態의 意識構造의 淵源이 되고 있는 複合的 要因을 糾明한 다음, 現在는 勿論이러니와 未來에 있어서의 韓國官僚行態의 바람직한 刷新類型을 생각해 보고 逆機能的 行態를 刷新의 方向으로 轉換·誘導시키기 위한 代案을 摸索해 보려한다.

官僚行態를 研究함에 있어서 全體의 環境狀況을 고려하며, 行態에 영향을 미치는 相互作用關係에 토대한 巨視的 接近과 全狀況을 고려하지 않는 微視的 接近을 試圖하여,⁽⁶⁾ 各 行態의 主體에 대한 省察을 행하고, 東·西文化的 特性에 基因하는 意識의 差異와 생각의 準據基準(a frame of reference)을 比較考察하며, 傳統文化的 要因이 官僚行態에 미치는 因果性에 着眼하면서, 관계문헌과 觀察 및 言語·禮法表現등의 事實을 勘案한 複數的 基準을 「研究의 接近方法」으로 삼고져 한다.

그러나 또한 官僚行態를 研究함에 있어서는, 人間의 內的 經驗에 근거한 理解의 方法을 통하여 推論하는 方法도 動員된다.

이제, 韓國官僚의 逆機能的 行態를 組織心理學的으로 考察함에 있어서, 첫째로 官僚行態와 個性間의 分析模型을 만들어 보고, 그러한 模型에 입각하여, 둘째로 具體的인 逆機能的 行態의 類型에 따르는 心理的 淵源과 그 行態의 特性을 살펴보고, 셋째로, 韓國的인 刷新的 行態의 方向提示와, 넷째로, 逆機能的 行態의 전환을 위한 實效性있고 價直있는 手段은 如何한가 하는 문제를 중심으로 論議를 展開하려 한다.

(2) Paul F. Secord and Carl W. Backman, Social Psychology, Second Edition, McGraw-Hill, Inc, 1974, p. 204.

(3) 白完基, “韓國行政行態論” 金雲泰外 共著, 韓國政治論(서울: 博英社), 1977, p. 433.

(4) 趙錫俊, 組織論, 서울, 法文社, 1976, p. 32.

(5) 上村書, pp. 32-34, 白完基, 前掲文, p. 433.

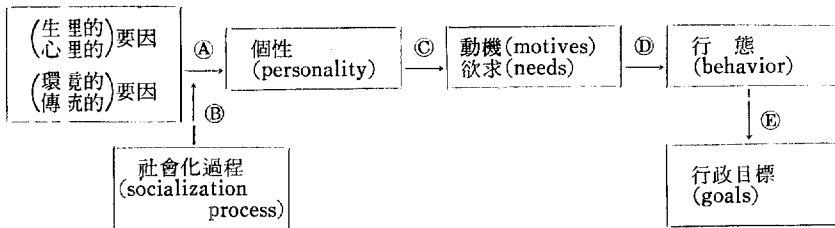
(6) 오기철, 문화와 사회심리이론, 서울, 博英社, 1979, p. 17.

II. 官僚行態와 個性(Personality)

(1) 分析模型

行態와 個性間의 關係와 個性形成에 영향을 미치는 原因變數를 고찰하고, 行態에 연결되는 要因들간의 因果關係를 우선 圖示해 보고 分析模型에 따라서 사용된 用語들의 概念定義 및 意味를 밝히고, 概念 내지는 變數들간의 連繫關係를 살펴본다.

分析模型



(2) 主要概念의 定義

① 個性 特性을 分明하게 具體的으로 定義함은 容易한 일은 아니지만 대체로 「個性」이란 生理的 欲求나 環境的 刺戟만으로는 說明될 수 없는, 特定人의 思考, 感情, 行動의 決定要因으로 간주되는 持續的 性向으로서, (7) 사람은 成長함에 따라 여러가지 刺戟에 대하여 習慣이나 이는 條件反射(conditioned response)가 있게 되는데, 他人에 의하여 認知되는 習慣類型들은 그 습으로서 個性을 決定한다. (8)

個性은 意義로 이해하면 어떠한 사람이 다른 사람과 相異하며 그의 行動을 決定하는 氣質에 關聯되어 있는 것으로서, 觀察할 수 있는 行態 그 自體가 아니고 行動의 背後에 潛在해 있는 性癖(dispositions)으로, 사람의 役割改善과 逆機能의 治癒에 중요한 위치를 차지한다. (9)

② 社會化(socialization)의 概念: 「社會化」의 의미에 대하여도 學者들의 定義는 多樣하며, 몇가지만 소개하면 다음과 같다.

① 社會化란 그가 所屬하고 있는 集團의 構成員들이 가지고 있는 期待에 順應하도록 行動을 조절해 가는 相互作用過程이라는 입장(Secord, Backman) (10)

② 集團의 形成過程 또는 關係形式(forms-of-sociation)이 形成되는 과정으로 파악하는 見解(G. Simmel)와 人間의 社會的 性格이 形成되는 과정으로 이해하는 見解가 있다(F.P. Giddings) (11)

(7) 全燮梓, 社會心理學, 서울, 經文社, 1978, p. 222.

(8) Pau Hersey and Kenneth H. Blanchard, op. cit., p. 21.

(9) Nev. tt Sanford, "Personality" International Encyclopedia of the Social Science, Volume 11, Crovell Collier and Macmillan, Inc., p. 587.

(10) Pau F. Secord and Carl W. Backman, op. cit., p. 459.

(11) 全燮梓, 前揭書, p. 253.

생각할 때 「社會化」란 社會의 構成員으로서의 個人이 그 所屬集團의 價值規範에 適應하면서 情緒 또는 社會的 性格이 形成되어가는 過程이라 할 수 있다.

社會化에 관한 研究는 대개 文化人類學, 人性心理學, 社會學의 세 분야에서 각기 행해지고 있는데 세 측면을 要約하여 살펴보면 다음과 같다.⁽¹²⁾

즉, () 주로 文化人類學者들이 강조하는 바로서 人間이 날때 가지고 있는 白紙狀態(tabula rasa)가 特定文化에 깎어들어 同質化(enculturation)되어가는 과정을 社會化로 생각한다.

① Freud는 人間の superego의 形成過程을 바로 社會化 過程으로 보며, 타고난 利己的·衝動的인 欲求가 社會生活을 통해서 規制되어 스스로 自己欲求를 統制할 수 있는 能力으로 본다.

② 社會學的인 견지에서 社會化란 個人이 社會의 한 有用한 構成員으로서 社會的으로 規定되어 있는 役割을 성공적으로 담당하게 되는 과정을 의미한다.

③ 動機賦與(motivation) : 이는 誘因이라고도 하며, 多數人의 모든 活動을 強制性없이 心理面에 호소하여 行動을 誘發하는 機能을 말하며,⁽¹³⁾ 個人속에 存在하는 欲求·必要·願望(needs, wants and desires)은 內的 誘因을 造成하고,⁽¹⁴⁾ 어떤 사람의 動機賦與는 그의 欲求 또는 動機의 強度에 의존한다.

欲求理論(need theory)에 의하면 어떠한 個人의 欲求와 必要는 各人의 內部에 存在하기 때문에 內的 誘因의 형태로 간주된다.

또한 行動하려는 誘因은 各人의 內部에 存在하는 힘으로 부터 誘導되며⁽¹⁵⁾ 人間은 어떠한 일을 遂行하는 能力에 있어서 뿐만 아니라 行하려는 意志나 動機賦與에 있어서도 서로 다르다고 보는 것이다.

④ 關係分析 : 行態와 個性에 관한 分析模型에 있어서, 關係 ④는 個性形成의 原因이라고 생각되는 變數들과의 關係를 나타내는 것으로서 具體的으로 밝혀보면 다음과 같다.⁽¹⁶⁾

우선 精神分析學派는 生理的인 측면을 강조하면서 人間의 無意識界에 더 關心을 기울이고 있다.

Freud에 의하면,⁽¹⁷⁾ 個性은 id, ego, superego의 세 體制로 構成되어 있다고 하며, 세 體制가 調和롭게 機能을 수행하므로써 環境과 만족스런 關係를 유지할 수 있도록 하며 ego는 id에 의한 衝動的인 行動을 억제 또는 연기 시키므로써 快感原則 대신에 現實原則(reality principle)의 支配를 받게 된다.

(12) 上揭書, pp. 255-258.

(13) 廖鍾海, 現代組織管理, 서울, 博英社, 1978, p. 208.

(14) Herbert G. Hicks and C. Ray Gullett, Organizations: Theory and Behavior, McGraw-Hill, Inc., 1975, p. 276.

(15) It id., p. 277.

(16) 全炳梓, 前揭書, pp. 221-2.

(17) 上揭書, p. 61, p. 66, p. 72.

Id는 ego도 하여금 本能에 充實할 것을 강요하는데, superego는 ego에게 無條件 道德律에 따르도록 강요한다고하며 意識의 現象은 無意識의 영향권 속에서 이루어지는 것으로 본다.

Superego는 ego로부터 形成되며 理想我(ego ideal)와 良心(conscience)의 두 下位體系로 구성되어 있고, 人格에 있어서 주로 父母를 통해서 傳受된 社會의 傳統的인 價値와 理想의 反映이라고 할 수 있다.⁽¹⁸⁾

Superego는 id와 對立되어 있으나 따르는 id의 代行者로 나타나기도 한다.

社會心理學의 象徴的 相互作用學派 및 認知學派에 의하면 人間의 意識界에 焦點을 두면서, 人間의 能動的, 自願的인 측면을 강조하고 있다.

行態學派는 環境에 支配되는 人間의 측면을 강조하고 外部로부터 觀察될수 있는 人間行動을 주로 연구하는 것이나 認知學派 및 象徴的 相互作用學派는 人間의 心理的 側面을 강조한다.

各 學派의 主張을 綜合하여 要約해 보면 個性形成의 原因的인 要素로서 ① 生理的, 心理的(無意識을 重視) 要因, ② 環境的 要因 ③ 人間의 能動的 自願的 要因(意識界를 강조) ④ superego 形成의 傳統的 要因의 重視이다.

關係 ①는 社會化 過程이 個性形成에 미치는 영향관계를 表示한 것이며 사람은 成長함에 따라서 그의 주변의 物理的·社會的 環境에 대한 經驗的 事實과 다양한 知識·技術 및 言語를 배우면서 態度·價値觀·倫理規範을 터득하며 他人에 대한 愛憎의 感情을 갖는 등⁽¹⁹⁾ 個性의 形成과 관련된다(즉, 社會化過程은 個人에 심한 變化을 이끈다). 關係 ②의 경우, 人間의 欲求·期待 및 動機賦與는 사람의 個性에 따라서 相異하다는 의미를 나타내는 것이다.

그러나 사람의 欲求나 誘因은 人間의 生理的·心理的인 構成이나 學習經驗(learning experience) 및 個性을 形成하는 要素들에 의하여 決定되는 것이며⁽²⁰⁾ 앞에서 言及한 Personality에 內包되어 있다고 본다.

關係 ③에 사람의 欲求·動機는 行動誘發의 推進力(the mainsprings of action)이 된다는 관계를 나타낸 것으로 行動誘因(motivation)은, 動機의 強度에 의존되며 動機(또는 欲求)는 意識的 또는 無意識的으로 目標志向性이 있다.⁽²¹⁾

行態(behavior)는 근본적으로는 目標志向的(goal oriented)이며, 一般的으로 어떠한 目的을 達成하고자하는 期待에 의하여 動機가 부여되어 있다. 또한 特定の 目的이란 사람들에게 의하여 반드시 意識的으로(consciously)만 인식되어 있는 것은 아니다.⁽²²⁾

(18) 上掲書 p. 70.

(19) Paul F. Secord and Carl W. Backman, op. cit., p. 461.

(20) Ibid., p. 276.

(21) Paul Fersey and Kenneth H. Blanchard, op. cit., 10

(22) Ibid., p. 9.

이와 같은 關係를 符號로 表示하고 있다.

分析模型에서 提示되고 있는 關係 ㉔와 ㉕는 心理的, 人格的 過程으로서 사람의 行態에 複合的·同時的으로 포함되어 外顯的으로 나타나는 경우도 있다.

이제 圖을 달리하여 특히 우리나라 官僚의 逆機能的 行態를 중심으로 模型에서 提示되고 있는 各要素들과 그들간의 關係를 勘案하면서 主要한 몇가지 逆機能的 行態만을 擇하여 고찰하려 한다.

III. 逆機能的 行態의 淵源 및 特性

(1) 權威主義行態

이러한 유형의 行政行態란 家父長的·威壓的이고도, 一方的이며, 下向的인 權威의 行使로서 나타나는 官僚行態를 의미하며, 韓國의 경우 특히 과거의 儒敎文化的 影響이 크다고 본다.⁽²³⁾

權威主義行態는 孝에 근거하여 父에 높은 權威를 인정하는 傳統的인 家族主義制度(familism)의 「序列意識」에 淵源하는바 크고, 마치 行政組織에 있어서도 組織의 長의 權威를 父의 權威로 인식하는 傾向이 있다.

「孝」의 본래의 意味는 無條件的 服從만을 강요하는 것은 아니나,⁽²⁴⁾ 通常的으로 孝란 隸屬的인 服從으로 인식하여 父의 命令을 당연히 따름이 子息의 당연한 道理라고 생각하였다.⁽²⁵⁾

序列意識은 出生과 더불어 社會化 過程의 첫 단계라 할 수 있는 家庭에서 成長하며 生活의 規範과 實際行動이 上下身分序列에 準據하게 되며 上下의 服從關係는 契約的 服從이 아닌 身分的 服從의 형태를 띠우고 복종, 尊敬과 사랑이 未分化된 狀態에 있게 된다.⁽²⁶⁾

그리하여 平等한 人格의 主體性이 인정되기 보다는 사람을 上下·尊卑·貴賤으로 區分하여 評價하게 되며 禮法의 존중과 敬語의 사용이 出世에 重要要因이 된다.

또한 社會的인 地位나 性別·年齡·傳統·慣習등에 權威를 부여해야만 참다운 秩序가 유지된다고 생각하며, 個人의 自由와 人格에 價値를 부여 해서는 안되는 것으로 意識하는 것도⁽²⁷⁾ 傳統文化에 淵源하는 比重이 크다고 본다.

오늘날 우리나라의 一般大衆의 意識은 「傳統志向型」(tradition-directed type)과 「外部志向

(23) 朴東緒, 韓國行政論, 서울, 法文社, 1978, p. 28.

朴文玉, 行政學(四訂版), 서울, 新泉社, 1976, p. 350.

(24) 李光鍾, “儒學思想과 政治·行政發展”(행정논총 제17권, 제1호), 서울大 行政大學院 1979, pp. 172-173.

(25) 崔在錫, 韓國人的 社會的 性格, 서울, 開文社, 1976, p. 25.

(26) 上葛書, p. 88.

(27) 上葛書, p. 87.

型)(other-directed type)의 奇妙한 混合物로서,⁽²⁸⁾ 前者는 전통·관습의 존중과 現世의 權威에 대한 服從的이며 後者는 多數의 動向에 無批判的으로 自己를 복종시켜 나가기 쉬운 意識狀態인 故로 民主主義의 발전에 장애가 된다.

즉, 民主主義發展의 前提는 自己가 秩序形成의 主體者로서의 意識과 行動의 基準을 自己 스스로 求할수 있는 能力이 있어야 함을 필요로 하는 것이다.

앞에 提示한 두가지 意識의 유형은 自己의 內部가 아닌 外部로 부더의 權威를 쉽게 受容할 수 있는 意識構造로서 自己의 主體性을 喪失하기 쉽고 한편 權威主義가 蔓延될 수 있는 기반이 된다고 본다.

官僚의 경우도, 一般大衆들의 意識構造와 別個의 것이 아니라 생각된다.

오랜동안 틀어 잡혀있는 意識構造는 단시일내에 變革하기 어려우며 具體的 行動에 있어서, 無意識的으로도 權威主義行態를 나타낼 수도 있는 것이다.

E. Fromn 은 人間을 「sado-masochism的 人間」으로 본다.⁽²⁹⁾ (一旦 이러한 假說을 首肯하기로 한다).

Sadism的 傾向이란 남을 괴롭히면서 快感을 느끼는 현상이고 Masochism的 傾向이란 남에게 服從하기를 원하는 服從志向性을 의미한다.

따라서 「sido-mosochism的 人間」이란 權力志向과 服從志向의 두가지 충동이 모두 個人속 에 內在해 있는 경우이다.

이러한 人間型에 우리나라의 傳統的인 감투志向意識과 權力志向意識을 加味하여 파악할 때 官僚들의 權威主義行態를 능히 짐작할 수 있다.⁽³⁰⁾

權威主義는 行政組織內部에서의 階序主義와 對民關係에서의 官尊民卑의 非民主的인 結果를 야기한다.

그러면, 系列意識에 바탕을 둔 지나친 權威主義行態의 特性 내지 問題點을 要約해 보면 다음과 같다.

- ① 不合理한 일까지도 權威를 갖는다.⁽³¹⁾
 - ② 건전한 市民意識(ex. 自由, 平等의식)을 麻木케 할 우려가 있다.
 - ③ 上位者의 취미 욕망에 항상 적응해야 하는고로 긴장과 阿諛이 수반된다.
- 따라서, 正當性이나 合理性의 主張도 거의 隱蔽되기 쉽다.
- ④ 國民의 責任만 강조되고 政府의 行政責任은 強調되지 않는다.⁽³²⁾
 - ⑤ 官僚僱人의 創意力이 沮害되며, 權限委任의 기피현상이 생기므로, 결국 下位者의 參

(28) 李克鎭; 政治學, 서울, 法文社, 1972, p.165.

(29) 上揭書; p.78.

(30) 行政指導란 이름아래 지나친 一方的 強要의 경우

(31) 崔在鎭; 前揭書, p.94.

(32) 白完鎭; 前揭文, p.434.

與의 기초가 적고, 自主的인 能力發展을 피하기가 곤란하다.

⑥ 部는 항상 민고 의지할 어떠한 權威行使者(ex. 非公式의 人間關係)을 必要로 하며, 또한 歸依하려 한다.

(2) 分派主義行態

分派主義라 함은 行政活動의 基準이나 價値尺度 내지는 準據點을 全體組織의 客觀적인 目標, 利益에 두기 보다는 官僚個人이 소속하고 있는 分派集團의 部分利益이나 그 集團의 目標을 우선 시키는 行政行態를 의미하는 것이다.

이와같은 分派主義의 派閥志向 行態의 淵源은 어디에 있는가를 살펴 보기로 한다.

現在 우리나라 官僚組織을 놓고 파악 할때, 具體的인 統計資料를 가지고 있는 것은 아니지만 다음과 같이, 觀察을 통하여 推理해 볼 수 있다.

오랜 역사를 갖는 傳統的인 親族組織은 親疎觀念에 토대한 封鎖的이고도, 排他的인 集團으로서의 特徵을 갖는다.

이와같은 血緣的인 同族爲主의 第1次 集團의 모든 生活規範體系와 意識 내지는 價値觀의 定立은 그 集團을 中心으로 形成되고, 엄격한 親疎意識의 思考方式의 바탕은 組織全體 보다는 分派의 利益을 우선 시키는 心理的 淵源이 되는 것이다.

分派集團을 中心으로 한 조직형성의 結合原理는 平等關係가 아닌 主從關係에 의하여 支配되는 경우가 많고 義理觀念을 조직의 凝集力으로 하여 그 集團의 上位者는 下位者를 保護할 責任을 지고, 下位者는 上位者에 대하여 奉仕할 心理的인 制裁를 받게 된다. 分派主義에 대해 지금까지는 傳統的인 家父長的 親族組織에 근거한 親疎觀念 내지 主從關係, 義理에 관한 觀念을 중심으로 排他的인 分派集團에 관하여만 言及하였다.

그러나 오늘날 公式的인 行政組織의 內部에도 수 많은 自生的인 非公式集團으로서의 分派集團들이 있다.

이러한 部分集團들은 반드시 傳統的인 意識이나 價値觀에 입각하여 結合되는 것은 아니며 그 集團所屬員들의 安定感 滿足感이나 公式組織의 非人格性으로 부터 생기는 人間疎外感을 감소시킬 目的으로 또는 欲求不滿등을 排出하기 위하여⁽³³⁾ 結成되는 등 分派의 形成契機는 매우 多様하며 반드시 部分集團의 組織원리도 縱的 關係만은 아니고 橫的·對等關係에 바탕을 두고 있는 경우도 많다.

요컨대 分派主義行態는 여러가지 動機 例컨대, 地緣, 校緣, 職緣, 恩惠와 報恩思想, 理念, 經濟的 利益, 또는 社會的 威身의 借用등에 의하여 일어 나는데, 合理的인 目的의 追求와 「純」한 行動을 志向하는 것이라면 오히려 公式的인 行政組織의 目標에도 기여하는 結果가 될 것이며 勸獎할 만한 일이다.

그러나, 문제는 대부분의 경우 派閥形成은 그 集團과 구성원간의 未分化된 강한 集團歸

(33) 趙錫俊, 前揭書, p. 126.

屬意識을 1.대로 하며 排他에 의해서만 그 集團의 結束力을 확고하게 하는 경우가 많고 그 集團 구성의 行動도 行政組織全體의 基準보다는 派閥集團의 그것을 우선 시키는 傾向이 있다는데 9.다.

資本主義가 成熟되어 감에 따라 金錢에 대한 評價가 종전과는 달라졌고, 經濟的 利權을 둘러싸고 一部官僚들은 많은 非公式的인 部分集團을 利用하는 경우도 있다.

따라서 金錢萬能의 社會的 風潮와 더불어 官僚들의 行政觀 및 價値觀도 동요될 우려가 있으며, 傳統的인 親疎觀念은 打算的 契機에 加味되어, 소속 分派集團以外的 者에 대하여는 排他的이며, 不信하는 風土를 造成할 우려가 있다.

分派主義行態가 支配的인 狀況에서는 集團의 利己主義(group egoism)의 追求는 물론 이 러니와 人間에 대한 評價도 주로 그가 소속하고 있는 派閥集團을 前提로하여 행해지므로 서, 그 집단소속의 個人은 그 소속집단 또는 共同體와 未分化된 상태인 경우가 많고, 個人은 그 共同體의 結束와 利益을 멀리할 수 없는 處地에 있게 된다.

(3) 形式主義行態

形式主義(formalism)이란 形式과 實際사이에 어긋남이 顯著하게 나타나는 경우로서⁽³⁴⁾ 겉으로는 合理的이고도 正當한 것을 추구하는듯 하지만 속으로는 아직도 非合理的이고도 利己的인 것에 執着하는 경우를 포함하며 形式主義는 行政過程上, 많은 行政文書의 신빙성을 낮추고 合理的인 行政活動의 기초를 動搖시킬 수도 있다.⁽³⁵⁾

또한 行政의 形式이나 節次, 先例 및 傳統的 慣習을 지나치게 존중하여, 行政의 실제적 成果나 能率을 阻害하는 경우와 行政의 虛式主義化에 따르는 浪費와 不實 내지는 行政 등의 是 官僚의 形式主義行態의 結果다.

形式主義는 官僚가 환경에 대한 適應力이 不足하거나 또는 目標達成을 위한 資源이나, 技術, 情報의 不足時에도 惹起되는 것이며,⁽³⁶⁾ 形式主義行態는 조직의 規定遵守자체만을 行動目標로 삼는 형태와 組織目標의 達成에는 별로 無關心하여 無事安逸·機會主義的인 行動類型으로 나타나는 것이다.⁽³⁷⁾

官僚의 形式主義와 關聯하여 보다 具體的인 實證的인 調查資料를 利用하여 살펴보면 다음과 같다.⁽³⁸⁾

조사대상 公務員(총1,654명)가운데 現在의 직무에서 그들의 能力이나 趣味를 최대한 살릴 수 있다고 말하는 사람은 전체의 18.44%에 불과하여, 職務에 대한 만족감이 低調하고,

(34) 金雲翥, “現代官僚組織의 病理,”(행정논총, 제 5권, 제 1호), 서울大 行政大學院, 1967, p. 25.

(35) 朴文三, 前揭書, p. 351.

(36) 金雲翥, 前揭文, p. 25.

(37) 金海真, “韓國公務員의 形式主義의 態度에 관한 研究,”(행정논총, 제 12권, 제 1호), 서울大 行政大學院, 1974, pp. 57-58.

(38) 上揭書, p. 48, p. 51.

따라서 64.1%에 해당하는 公務員이 他職責으로 옮기기를 희망하고 있다.

이러한 사실들은 公務員들이 아직도 公務의 수행 자체에 意義를 느끼고 있지 못하다는 것을 의미하며, 또한 現職責을 언제까지 擔當할 것으로 보느냐 하는 질문에 58.83%에 해당하는 공무원이 알 수 없다는 反應을 보이고 있다.

이렇듯 自己가 擔當하는 職責에 대한 滿足感이 缺如되어 있으며, 現補職이 언제 어떻게 될지 모르는 狀況下에서 企劃의이고도 業績 내지 成果志向的인 일을 한다는 것은 기대하기 어려우니 대체로 臨機應變的이거나, 形式主義에 호를 可能性이 농후하다고 본다.

옛부터 官職이나 出世에 대한 執着은 대단한 것이었고 出世란 대개 社會的 地位나 경제적 이익의 획득을 의미하는 것으로, 出世價値에 대한 過信은 官僚들의 不正 또는 逸脫行爲를 더욱 助長시키는 것이며, 따라서 擔當業務의 執行에 있어서 不誠實 내지는 形式主義行態를 招來하게 된다.

또한 지나친 出世競爭은 非正常的인 方法도 엿보이며 生活의 긴장감을 즐뿐만 아니라 항상 조급한 마음에 치해 있기 때문에 行政過程上 形式主義化하기 쉬우다.

(4) 緣故優先 및 情誼的 行態

우리나라 官僚들의 緣故優先이나 情誼的인 行動樣式은 行政組織內部에서 地緣 및 緣分등을 기반으로 한 部分集團을 중축으로 하여 이루어지고 있는데, 이러한 현상은 특히 각별한 친분관계나 緣故가 있는자에게 制裁를 너그럽게 하며, 行政上 授權의 利益處分, 例컨대, 認可, 許可, 特許等 行政의 對民關係에 있어서도 特惠와 各種 便宜를 他人과 區別하여 제공해 주는 行態로서 나타난다.

이러한 行動樣式은 다음의 두가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째: 대체로 不合理한 基準에 근거하고 있는 義理⁽³⁹⁾에 淵源하는 바가 많다.

즉 公正性 내지는 正當性에 입각하지 않고, 官僚個人이나 또는 自己의 結束集團에 관련되고 있는 여러가지 緣分을 우선시켜 公보다는 私를 내세움으로 인한 私人主義(personalism) 行態⁽⁴⁰⁾는 傳統的으로, 사람의 身分을 上下, 貧富 貴賤等으로 나누어 評價하던 生活原理의 多元性을 基因하는 바 크다고 생각된다.

둘째: 緣故優先의 行動은 제 1차 집단(primary group)이 지배적인 地域의 官僚들의 行態에 더욱 뚜렷하고, 産業化와 都市化의 추세가 현저한 地域이라 할지라도 緣故優先의 行態는 그대로 殘存하면서 또 다른 一面으로 官僚의 不正이나 腐敗와 밀접한 관련을 가지면서 陰性收入(Pfründe Sportel)의 확보를 목적으로 각종의 打算的, 情實的인 人間關係에 입각한 緣故優先의 行動이 나타나고 있다.

이러한 경우 비단 제 1차 집단적 緣分뿐만 아니라, 제 2차 집단(secondary group)에 관

(39) 특히 公益이나 公平性 및 正義感에 沮害되는 信義關係

(40) 朴錫俊, 前揭書, p. 32.

련된 緣分性¹⁾의 行動의 주요 契機를 이룬다.

私行政의 경우와는 달리 公行政에 있어서는 行政顧客에 대한 平等奉仕가 요청되는 것이고 私益보다는 公益이 우선 되어야 한다.

緣故優先主義와 情誼의 行態와 관련하여, 逆機能的인 問題의 提起는 緣分 또는 義理 및 情誼의 要素를 利用한 官僚의 腐敗行爲와 情實이나 排他的인 派閥의 原因이 되는 경우도 있으며 不合理한 義理觀念으로 不法이나 違法을 犯할 우려도 있겠고 情誼의 行動으로 公式的이고, 全體的인 行政의 目標達成을 忘却하는 데에 있다.

또 한편 情誼의 行態와 더불어 생각할 것은 現代 行政組織의 高度專門化로 인한 技術時代에 요구되는 專門의 能力이나 技能과 실제의 官僚의 能力에 乖離와 不均衡이 일어나게 되고 그 간격이 증대하면 할수록 긴장과 不安意識이 증가하고 조직내의 不安意識을 해소코자 하는 欲求의 反應으로서 官僚들은 冷情化하고 沒人情化하여 기계적이고도 劃一的인 行動을 取하므로써 合理的인 背後事情의 고려가 없는 偏狹한 行動을 惹起하는 경우도 있는데, 이러한 行動은 民主行政에서 요구되는 奉仕나 責任意識 등 行政知性을 구비하지 못한 경우와 官僚가 지니는 特權意識, 官尊意識이 높을 때 더욱 그러하다.

合當하지 못한 過重한 業務와 責任의 配分도 倦怠와 疲勞를 招來하고 그로 인한 冷情化와 沒人情化가 수반되기 쉽고, 情實과 打算에 입각한 打算의 行態는 餘他的 관계에 있어서는 冷情하게 된다.

IV. 逆機能的 行態의 刷新型

앞장에서 示한 4가지의 逆機能的 行態의 바람직한 刷新的 行態의 方向을 探索해 보려 한다.

특히 4가지의 行態에 對應한 바람직한, 順機能的이고, 行政目標志向的인 刷新型을 行政의 理想과 現實의 韓國的 傳統과 生活 또는 規範을 勘案하면서 推論키로 한다.

(1) 權威行使의 合理化

본래 權威(authority)는 다른 사람의 行動決定에 대한 영향력으로 定義될 수 있으며 權威는 두 個人間의 關係 즉 上位者(superior)와 下位者(subordinate)간의 關係로서 어떠한 行動이 일어날 때에 특히 權威關係가 나타난다.⁽⁴¹⁾

上位者의 行動은 命令과 그 命令이 他人에 의하여 行動選擇의 基準(a criterion)으로서 受容될 期待를 포함한다.

또한 權威의 기능은 一定時期에 걸쳐서 어떤 者에 의한 服從의 期待와 또는 自發的인 服從(a willingness to obey)을 포함한다.⁽⁴²⁾

(41) Herbert A. Simon, Administrative Behavior, New York, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc. 1976, p. 125.

(42) Ibid., p. 126.

따라서 組織의 운영상 權威의 行使는 必要條件이다.

M. Weber에 의하면⁽⁴³⁾ 公共의 合法政府에 있어서 官僚의 權威(bureaucratic authority)는 法律과 行政規則에 의하여 부여되고 있음을 강조하고 있는데, 이러한 견해는 身分의 人格의 不平等에 근거한 縱的 服從을 수반하는 身分의 服從強要의 權威主義와는 區別된다.

따라서 權威의 行使는 行政目標達成과 관련하여 合理的 合法的 이어야 하며, 行政責任(ex. 公益實現, 行政參與의 확대 등)을 보장하는 奉仕의 姿勢에 입각한 業績志向의 意志가 있어야 함은 勿論이요, 下官의 意思 및 創意力을 존중한다는 기본적인 생각위에서 權威의 行使가 있어야 한다.

그러한 視角에서라면 우리의 傳統的인 德望(ex. 仁, 義, 禮 등)을 근저로 하는 카리즈마적 權威의 行使도 더욱 東洋의 美德으로 看做될 수 있을 것이다.

요컨대, 民主行政의 理念上 權威란 근본적으로는 法律的, 人格의 平等과 無限定이 아닌 契約的 服從과 奉仕行政意識을 前提하고 行使되어야 한다.

그러므로 組織內의으로, 權威의 合法的·民主的·合理的 行使가 可能하게 되고, 組織外的으로도 對民關係에서 責任性이 확보되고 行政需要者의 「便益」을 行政의 基準으로 優先시키는 行態의 轉換으로서 앞에서 지적한 權威主義의 逆機能을 刷新 할 수 있고, 行政體制의 一種의 集合的인 一體性(collective identity)의 誘發이 可能하여 創意와 自由 및 새로운 秩序의 定立도 可能하게 된다.⁽⁴³⁾

集合的인 一體感은 義務와 責任의 內面化에 相應하는 것이다.

(2) 目標指向의 行態

分派主義行態는 全體의 行政目標指向的인 行動으로 轉換되어야 한다.

目標指向的인 行態란 部分의 利益보다는 全體의 利益(公益)이 우선되고, 我田引水의 分派集團의 利己主義를 脫皮하여, 組織全體의 公共善의 實現을 追求함을 목적으로 하는 것이다.

본래 人間은 社會的 存在로서 社會的 欲求(social needs)를 갖는다. 즉 다른 사람과의 提携(affiliation)로서 關係를 맺고 非公式的인 집단을 통하여 歸屬意識을 갖게 되고, 同僚意識을 느끼므로서 自己의 社會的 欲求를 充足시키려 한다.

그러나 만일 同僚意識(companionship)을 發見하지 못하면 일반적으로 職책에 孤立感을 느끼게 되며 追放感을 느끼게 되어 不滿足하는 傾向이 있다.⁽⁴⁴⁾

이와 같은 社會的 欲求를 契機로 하는 自生的인 分派의 形成은, 自己가 歸屬하고 있는 部分集團의 범위내에서만 강한 集團意識을 갖을 것이 아니고, 全體集團으로서의 共同的 善(또는 目標)의 實現에 有用하고도 價値있는 「部分」이 되어야 한다.

(43) Crrin, E. Klapp, Models of Social Order, National Press Books, 1973, p. 159.

(44) Ferbert, G. Hicks and C. Ray Gullett, op. cit., p. 109.

따라서 分派主義가 無條件하고 行政目標達成에 沮害要因이 되는 것은 아니고 部分利益과 全體利益의 調和的인 어떠한 場의 設定과 行動의 基準은 무엇인가 하는 價値判斷은 組織의 目標과 政策 基지는 行政理想을 指標로 하여, 時·所에 따라 달리 행해져야 할 것이다.

이미 指摘한 바와같이 家族主義의 血緣集團의 親疎觀念에까지 淵源하는 分派主義의 性向은 部分의 利益追求에 앞서 항상 全體의 利益과 秩序保全의 責任이 先行되어야 한다. 따라서 「部分」이 「全體」에 기여하는 刷新的인 行態가 要請된다.

(3) 役割 및 成果志向의 行態

形式과 實질사이에 일어나는 현저한 不一致와 乖離를 止揚하는데 努力을 기울여야 하며 官僚의 모든 行動은 能率의 基準과 行政責任의 次元에 입각하여 役割 및 成果志向의 姿勢와 創造의 力, 能動的인 行政目標의 追求와 公共의 實利와 便益增大를 위한 行政節次의 마련이 필요하고 形式主義的 同調過剩의 虛構性을 脫皮해야 한다.

行政한다는 것은 公益의 實現과 配分的 正義의 具現을 中心思想으로 한 行動의 合理性과 (rationality) 能率성에 準據한 것이어야 한다.

合理性의 概念은 明白하게 定義하기는 어려우나 대체로 行爲의 波及效果(consequences)가 評價될 수 있는 몇몇 價値體系中에서 選好되는 行動代案의 選擇과 관련된다.⁽⁴⁵⁾

또한 合理的인 行政人은 效率的인 手段의 선택과 관계가 있으며, 費用과 便益을 기준으로 한 行爲의 經濟性(economy)에 부합되어야 하는데 私行政의 경우와는 달라 公行政의 경우, 官僚行動의 個人的인 便益과 損失은 전체行政의 그것과 반드시 併行하지 않으므로⁽⁴⁶⁾ 行政福祉를 수반하는 成果志向의 行態가 되어야 한다.

費用과 便益의 문제와 行政成果의 多元성은 항상 評價가 容易한 것은 아니다.

(4) 公正 및 公平志向의 行態

主權在民의 原理와 모든 國民은 法律앞에 平等하다는 原則⁽⁴⁷⁾은 行政活動의 경우에도 적용되어야 할 行動規範으로서 어떠한 行政顧客에 대하여도 公正하고도 公平한 待遇를 前提하는 行動樣式을 官僚들은 銘心하고, 實行에 옮겨야 한다.

傳統的으로 生活原理의 多元성에 근거한 行動樣式으로 누구든지 平等한 人格의 尊嚴성과 價値를 지니는 獨立된 自由人이라고 매우 받기 보다는 行政需要者의 社會階層에 따라 官僚들의 대우가 다양하다.

이러한 狀況에 加味하여 緣故優先과 情誼的 行態를 종합하여 생각할때, 사람에 따라서 行政奉仕의 便益提供 및 行政制裁가 얼마나 相異할 것인가하는 것은 능히 推測될 수 있고 또한 觀察할 수 있는 것이다.

(45) Herlert A. Simon, op. cit., p. 75.

(46) E.J. Mishan, Economics for Social Decisions: Elements of Cost-Benefit Analysis, London, England, George Allen & Unwin Ltd., 1972, p. 11.

(47) 憲法 제 2 조, 제 8 조.

대체로, 情誼와 緣分성은 恩惠와 報恩關係에 기인하는 바가 많고, 문제는 情誼主義의 行動이 그 情誼의 與否를 不問하거나, 非合理的일 때 提起된다.

따라서 官僚는 理性과 感情의 混同된 상태에서 行政活動에 임해서는 아니될 것이며, 情誼의 發生도 理性的 要因에 의하여 성숙되어 民主行政의 大前提下에서 責任感 義務感에 淵源되어야 하며, 마땅히 官僚의 對民關係에서의 行動은 公正하고도 公平한 基準에 입각함을 原則으로 해야한다.

그러나 行政活動을 둘러싼 具體的 狀況은 항상 多樣한 것이어서⁽⁴⁸⁾ 어떠한 경우이나 形式的 公平生이란 名目으로, 劃一的인 일의 處理는 바람직하다 할 수 없고, 時間, 場所, 事案等 狀況에 따르는 具體的 妥當性있고, 融通性 있는 智慧로운 行動이 요청된다.

客觀的 合理性和 理性에 근거한 行態를 前提하되, 社會의 認識規範에 反하지 않고, 秩序意識에 저촉되지 않는 범주내에서 融通性있는 行政上의 便宜와 國民便益을 基本觀念으로한 官僚의 誠實한 行動이 公平하게 展開되어야 한다.

V. 逆機能의 行態의 刷新方法論

앞의 II章에서 官僚의 行態와 個性을 中心으로 形成해본 分析圖에서 提示하고 있는 個性의 形成에 影響을 미치는 諸要因에 着眼하고 특히 官僚들의 社會化 過程에 焦點을 두면서 逆機能의 行態를 惹起하는 意識構造 및 價値觀이나, 傳統的 要因·環境의 要因·制度的 要因을 圍繞한 刷新方法을 생각해 본다.

逆機能의 行態는 調査手段(ex. 面接, 觀察, 질문지조사, 문헌조사등)을 통하여 그의 具體的인 印象을 파악할 수 있으며, 客觀的인 計量化도 가능하다.

따라서 刷新을 위한 方法論도 조사에서 나타난 구체적인 結果에 따라서 거기에 相應하는 조치가 마련됨이 바람직 하다.

그런데, 여기서는 行態轉換에 필요한 一般論的인 方法을 提示하려 하는 것이다.

John Dewey에 의하던⁽⁴⁹⁾ 人間理解에 있어서 人間の 社會作用을 無視하고 動機論에만 치우치는 견해를 비판하면서 人間の 社會性, 後天的 性向을 강조하고 習慣을 形成하는 조건을 個人에 보다는 社會秩序속에서 찾으려고 하여, 習慣의 社會性을 강조한다.

또한 人間の 習慣의·反射的인 行動을 제외한 모든 行動은 意識的인 過程을 거쳐서 形成된다고 한다. 특히 對人關係의 파악에 文化的 要因이 決定的으로 作用한다고 본다.

이와같은 所論에 立脚할 경우 官僚行態를 決定하는 欲求 및 動機와 個性形成에, 後天的·社會的 要因을 重視하고, 그 逆機能의 行態의 轉換을 위하여는, 근본적으로 生涯를 통한 (throughout life) 「社會化」가 必要하게 되고, 특히 새로운 職位取得時에는 더욱 要請된

(48) 例로 大, 行政需要者의 年齡, 行政施設(장비), 活動時期, 지역 등이 다양하다.

(49) 全載梓, 前掲書, p.171, p.186.

다.⁽⁵⁰⁾

社會化機構와 制度的 規制 및 리더십을 통한 刷新方法을 살펴보려 한다.

(1) 環境的 要因에 관련된 社會化機構

① 家庭의 生活氛圍氣와 父母의 子女에 대한 養育方式은 子女의 性格形成에 큰 영향을 미치는 고리 官僚의 行態에도 反映된다. 따라서 家庭生活의 民主化와 合理的 思考能力, 創意力, 誠實性, 責任性을 習得케 하는 생활분위기의 造成이 필요하다.

② 同僚集團: 親舊 및 同僚들간의 關係는 家族들간의 關係보다 開放的이고, 傳統文化的 規範의 制約도 덜 받고 솔직한 對話도 가능하며 그 傳達效果도 크다.

물론 親舊集團으로부터 받는 영향은 年令에 따라 다르나 未成年의 경우가 가장 크다.⁽⁵²⁾

③ 官僚들은 社會生活과 組織生活를 통하여 自身도 意識하지 못하는 사이에 社會的 性格이 形成되고, 價値觀, 態度, 行動樣式에 영향을 받게 된다.

따라서 社會와 同僚集團의 意識과 價値觀등의 淨化가 必要하게 된다.

官僚集團이 社會로부터 孤立될 수 없고 社會와 相互作用關係에 있음을 생각할 때에 社會教育 및 淨化의 手段으로서 新聞 라디오 T.V. 등 매스컴의 次元높은 利用이 그 傳達 내지는 波及效果가 클 것이다. 매스컴은 社會와 官僚에 同時的으로 영향을 미칠수 있는 有用한 手段이 될 수도 있다.

效果的인 매스컴의 利用과 大衆運動을 통한 環境醇化의 努力은 官僚行態刷新의 促進的 要因이 된다.

(2) 養育·訓練機構

社會化 過程을 두가지 局面으로 나누어 考察해보면, 첫째는 他人과의 廣範한 접촉을 통한 關係이고(ex. 매스컴·讀書포함) 둘째는 學習(learning)을 통한 경우인데,⁽⁵³⁾ 教育, 訓練은 後者に 속한다.

Ego는 外자의 他律의 刺戟의 累積的인 複合體로서 不斷한 他律의 刺戟에 따른 反應統制가 계속되며⁽⁵⁴⁾ 또한 人間은 自身이 能動的으로 行動을 추구한다.

Ego의 보다 效果的인 발달과 가장 意圖的인 社會化過程으로서의 教育, 訓練을 들 수 있다.

教育·訓練機構를 통하여 바람직한 行態觀·倫理觀·國家觀에 대한 知識과 當爲性을, 가장 組織的·體系的으로 注入할 수 있다.

過度한 出世競爭 및 金錢第一主義等 現實의 人間欲求와 利害關係에 어느정도 超然하여

(50) Paul F. Secord and Carl W. Backman, op. cit., p. 462.

(51) R.E. Peck, "Family Patterns Correlated with adolescent Personality Structure," Journal of Abnormal and Social Psychology, 1958, Vol. 57, pp. 347-350, 全炳祥, 前揭書, p. 275.

(52) 全炳祥, 上揭書, p. 299.

(53) Paul F. Secord and Carl W. Backman, op. cit., p. 462.

(54) 오세철, 前揭書, p. 35.

自己實現을 할 수 있도록 하며, 官僚의 刷新的 役割類型과 生産으로 이끄는 政策指向을 특징으로 하는 發展型時觀을⁽⁵⁵⁾ 觸發토록하고 또 한편으로는 傳統에 淵源하는 恭遜과 親切한 태도를 강조하는 謙遜之德를 習得시키는 教育·訓練이 요청된다.

Kornhauser, Shepards, Mayer 등의 조사에 의하면 教育程度가 높은 사람들 사이에는 平等主義的(equalitarian) 性格의 所有者가 많고, 낮은 教育程度의 경우, 權威主義的(authoritarian) 性格의 所有者가 많음을 發見했다.⁽⁵⁶⁾ 知識과 素養은 行動이 요구되는 評價的인 實踐判斷을 도운다. 實踐判斷이란 문제의 狀況을 바람직한 狀況으로 고치기 위해 강구되는 行動에 관한 判斷이다.⁽⁵⁷⁾ 그러나 「값과 實踐」의 併行을 확보키 위하여는 制度的인 要素가 필요하다.

(3) 制度的 規制裝置

官僚들의 行態에 따라서 評價가 부여되어 賞罰이나 人事行政에 반영하므로써 어느정도 實效를 얻을 수 있다.

公務員關係法令은 근무평정에 公務員行態를 記入하여 昇進 昇給등의 利益을 줄 것을 고려하고 있으며 또한 誠實, 勤懇, 公正의 義務와 清廉의 義務를 法律的 義務로⁽⁵⁸⁾ 制度化하고 있으며 刑法 第7章에서는 公務員의 職務에 관한 罪를 규정하여 處罰規定을 두고 있고 各 單行法의 형태로 懲戒에 관한 규정을 두어 逆機能的 行態를 規制하고 있다.

制度的 裁置와 문제되는 것은 合目的的이며 融通性있는 行爲에 대한 評價基準의 설정이며, 制度와 運營의 調和가 이루어져야 行動規制에 대한 適實을 기할 수 있을 것이다.

또한 行動規制의 문제는 실제적으로는 行政運營責任者의 리더쉽과 관련된다. 逆機能的 行態의 단순한 消極的인 規制보다는 한걸음 더 나아가 적극적으로 刷新志向의 自願的·能動性向으로 이끄는 리더쉽이 必要하다.

VI. 結 論

우리나라 官僚들의 逆機能的 行態를 고찰함에 있어서, 人間의 行動은 動機 및 欲求에 근거하며, 動機賦與는 사람의 個性(Personality)에 淵源하고, Personality의 形成은 人間の 生理的·心理的 要因과 環境的·傳統的 要因에 의하여 영향을 받으며, 특히 社會化 過程에 의하여 큰 影響이 있다고 假定하고 行態와 個性을 中心으로 分析을 위한 模型을 만들어, 이를 理論展開의 準據로 하였다.

逆機能的 行態中에는 비교적 顕著하며, 자주 觀察할 수 있고 비교적 普遍現象이라고 생

(55) 李煥彬, 社會變動과 行政, 서울, 博英社, 1973, p. 42.

(56) 全斗旻, 前掲書, p. 248.

(57) John Dewey, "The Logic Judgments of Practice," Journal of Philosophy, IX II, p. 505.

(58) 昇[評點에 「清廉度」의 추가. 國家公務員法 제56조, 제59조, 제61조,

각되는 ① 權威主義 ② 分派主義 ③ 形式主義 ④ 緣故優先 및 情誼主義에 대하여 그 意識의 근원을 살펴보고 이들 4가지 行態에 對應하는 바람직한 刷新的인 行態는 如何한 것인가하는 것을 想定하여, 그러한 刷新型으로 誘導하기 위한 方法論에 대하여 살펴 보았다.

人間의 意識構造(習性등 無意識도 포함)의 變革은 급격하게 이루어지기 어렵고, 앞에서 提示한 바와같이 여러가지 要因에 의하여 關聯되는 고로, V. Pareto의 研究처럼 「感情과 本能」의 外的表現에만 局限하며 非論理的 行動(non-logical conduct)을 밖으로부터 검토하면서, 內的理解(internal understanding)를 시도하지 않는 方法은⁽⁵⁹⁾ 妥當하지 못하다.

즉 Paretc는 心理分析의 이론과 實際를 모르고 實證主義의 前提에서 出發한 것이다.

따라서 逆機能的 行態의 刷新型에로의 志向에는 官僚의 外的表現과 心理的인 內的理解를 모색하며 그러한 原因에 근거한 方法論이 相應해야 한다는 것이다.

그리고, 刷新的 行態로서 ① 權威行使의 合理化 ② 目標志向性 ③ 役割 및 成果志向 ④ 公正·公平 志向性을 想定하였으며, 刷新方法論으로 ① 家庭·親舊 및 同僚集團의 環境淨化 ② 教育·訓練을 통한 社會化의 必要를 言及하였다.

교육을 통하여 實踐할 수 있는 知識과 「德」을 제공할 수도 있고, 또한 바람직한 行動의 類型도 잘 계획된 훌륭한 教育過程을 통하여 가능하게 된다.⁽⁶⁰⁾ ③ 行爲規制를 위한 制度的 制裁와 실기의 行政리더십行使의 妙를 重視하였다.

특히 行政管理에 있어서의 리더십은 于先 生理的 欲求와 安全欲求를 動機誘發의 原因으로 생각할 수 있겠으나 組織의 構成員, 與件, 發展程度에 따라서는 A.H. Maslow나 F. Herzberg가 말하는 自我實現과 自己發展을 기할 수 있도록하는 誘因의 方法도 강구되어야 한다.⁽⁶¹⁾

本行態研究의 出發點이요, 回歸點을 이루는 官僚의 行動樣式은 政治·行政의 理念과 時代의 變遷에 따라서, 刷新型의 優先順位가 다소 相異하게 評價될 수도 있다. 그러나 民主的 官僚는 항상 誠心誠意(whole-heartedness)있는 對民姿勢와 責任性, 公平性에 입각한 職責遂行의 精神과 「仁義之德」을 兼備한 韓國的인 人間像을 追求하고, 實踐이 並行되어야 할 것이다.

(59) H. S. Hughes著, 朴成壽譯, 意識과 社會, 서울, 三英社, 1978, p. 221.

(60) 金瑛吉, 존듀이의 社會哲學, 서울, 太陽文化社, 1978, p. 47.

(61) 尹島坤, “組織開發과 行動科學”, 李星珍, 吳榮煥編, 未來社會의 人間問題, 서울, 培英社 1979, p. 50-151.