

韓國行政組織의 動態的研究

— 意思決定過程의 合理性을 中心으로 —

趙錫俊

I. 研究目的, 研究對象, 研究方法

가. 研究目的

本論文은 筆者가 이미 提示한 韓國行政文化의 諸特徵(以下에서는 行政文化指標라 부르기로 함)⁽¹⁾ 를 意思決定의 合理性과의 關係에서 各指標別로 再檢討하고, 그로 부터 韓國行政의 現在의 諸動態를 說明하고, 나아가서 우리나라 行政의 將來方向을 모색하며, 이런 바람직한 方向을 위한 政策方向이 무엇인가를 檢討하는 것을 目的으로 한다.

意思決定의 合理化는 어떤 國家의 行政에 있어서나 바람직한 것이며, 또 既存行政學理論의 中樞的領域에 屬한다. 그런데 우리 나라에서는 先進國程度로 合理性이 높지 않다는 것은 一貫的으로 是認되고 있는 바이다. 그러면 韓國의 行政文化指標가운데 過然 어떤 指標들이 意思決定의 合理化를 阻害하고 있는가를 檢討하는 것은 매우 意義있는 일이다.

다른 方面으로는 韓國의 行政學이 아직도 그가 對象으로 하고 있는 韓國行政의 方向에 대한明白な 感覺을 갖고 있지 못하다. 따라서 여기에 그의 方向을 提示할 必要가 있으며, 또 提示된 方向을 위해서는 美國에서 生成된 行政學組織中の 어떤것들이 導入되어야 하는가를究明하는 것이 아울러 必要할 것이며, 또 政府의 政策方向도 提示되어야 한다.

나. 研究對象

公式의 以及 制度化된 行政組織 및 그속의 人間 및 集團들의 行態를 對象으로 한다. 그리고 많은 行態가운데서 特히 本研究의 關心對象인 行政文化指標가 適用되는 行態만을 選定하며, 그것은 意思決定過程의 動態와의 關聯下에서 考察하기로 한다.

다. 研究方法

韓國行政組織의 動態에 關해서는 其間에 筆者가 觀察한 結果와 他學者들의 著述을 參考로

(1) 趙錫俊, 組織論, 서울, 法文社, 1973, pp. 32-34.

하였고, 行政學知識의 分類, 體系化에 關해서는 外國의 關係文獻들을 調査하는 方法을 擇하였다.

이중에 前者에 있어서는 韓國行政文化의 指標를 導出하고, 이런 諸指標와 意思決定의 合理性과의 關係에 關한 模型을 作成하였다. 그리고 韓國行政의 現實을 이 模型上에서 찾아내고, 將次의 移動方向을 모색하여 보고, 각方向別로 必要한 行政學知識을 찾아내고, 政策方向을 指摘하는 順序를 擇하였다.

II. 行政文化指標와 意思決定의 合理性과의 關係

가. 行政文化指標와 意思決定의 合理性과의 關係

1. 行政文化指標

韓國行政의 特性을 說明할 수 있는 行政文化指標로서 筆者는 다른 곳에서 네가지를 提示하였다.⁽²⁾ 即 私人主義(Personalism), 階序主義(Hierarchism), 一般主義(Generalism), 官人支配主義等이 그것이다.

各各의 內容을 보면 다음과 같다.

ㄱ. 私人主義(Personalism)

이것은 公보나 私를 優先시키는 것 即 對人關係에 있어서 私的關係를 優先시키거나, 公物을 私物視하거나 하는 것을 말한다.

ㄴ. 階序主義

이것은 個人이 自己의 認知의 場을 上下로 階序化하여 認知하는 對象을 말한다.

ㄷ. 一般主義

이것은 特定分野의 專門知識보다는 一般的인 知識을 더 높이 評價하는 現象을 말한다.

ㄹ. 官人支配主義

이것은 官과 民과의 關係에 있어서 官이 支配者, 스승, 父母와 같이 認知되고 民은 服從者, 弟子, 子孫과 같이 取扱되는 現象을 말한다.

2. 意思決定의 合理性과의 關係

ㄱ. 合理性의 意味

이곳에서 合理性이란 Max Weber가 말하는 形式合理性(Formal Rationality)을 意味하며, 實質合理性(Substantive Rationality)을 意味하는 것은 아니다.⁽³⁾

(2) 前揭書

(3) Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organizations*, translated by A.M. Henderson and T. Parsons, Oxford University Press, New York and the Free Press, Glencoe, Ill, 1947. pp. 115-18.

또한 이런 意味의 合理性은 Cyert와 March 等이 定義하는 合理性과 같은 뜻을 갖는 것이다.⁽⁴⁾

이런데 以上과 같은 意味의 合理性의 提高는 行政學이 그 始源以來 오늘날까지 繼續하여 主張하여 온 바이며, 또한 後進國家의 行政의 發展 또는 近代化란 것도 이런 意味의 合理性의 提高를 意味한다고 생각할 수도 있다. 即 後進國家의 行政行態를 意思決定에 있어서 이런合理性을 增加시키는 것이 곧 行政 發展이라고 할 수 있는 것이다.

二. 行政文化指標과 意思決定의 合理性

그러면 위에서 列舉한 韓國의 行政文化指標들은 意思決定의 合理性과 어떤 關係에 있는가? 첫째로 階序主義는 意思決定의 合理性과는 아무런 關聯이 없다고 생각한다. 行政組織을 階序化하는 것은 오히려 合理性指向의 表現이라고 볼 수 있으며, 國家나 社會가 階序主義의 으로 構造되고 있는 것도 그 國家가 擇한 政治理念을 效果的으로 實現하기 위하여 合理的인 手段으로서 表現된 것이라고 간주하여야 한다. 例를 들어 階序主義가 强한 나라들인 共產國家나 西歐의 過去 全體主義國家들의 行政의 階序指向의 性格은 오늘날의 美英의 그것에 比하어 越等이 높다고 하여서, 덜 合理的이었다고 간주할 수는 없는 것이다.

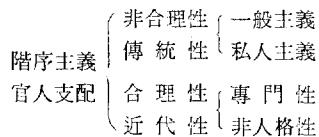
類似한 理由에 의하여 官人支配의 行政文化指標도 行政의 合理性과는 關係가 없다고 생각한다. 官人支配는 官과 民의 關係에 關한 것이며, 따라서 行政組織과 그의 環境因子로서의 雇客과의 關係라고 할 수 있다. 그런데 이 關係를 어떠개 構想하는가는 그나라의 政治哲學의 問題라고 할 수 있으며, 行政自體의 形式合理性와는 無關하다고 할 수 있다. 例를 들어 「Hitler」 獨逸의 一部指導者에 의한 全國民의 支配를 내세웠다고 하여서 行政面에서 非合理의였다는 단은 할 수 없는 것이다.

그런데 一般主義와 私人主義의 兩指標는 明白히 意思決定의 合理性과 有關하다고 할 수 있다. 왜냐하면 一般主義에 대치되는 概念은 專門性이며 私人主義에 대치되는 概念은 非人格性(impersonalism)이며, 專門化나 非人格性은 다 함께 行政의 科學化 또는 合理化를 위하여 必要한 要들이기 때문이다. 概括的으로 말한다면 一般主義는 機能의 多機能性(functional diffuseness)을 意味하며, 私人主義는 第一次의 關係(primary relationship)를 나타낸다고 할 수 있다. 따라서 이 兩個의 대치概念은 T. Parsons의 類型變數의 兩極을 代表하는 것으로 생각할 수 있다. 아무튼 一般主義와 私人主義는 意思決定의 非合理性과 傳統性을 代表하며 專門性과 非人格性은 意思決定의 合理性과 近代性을 代表한다고 할 수 있다.

이제 以上에 論述한 行政文化指標들과 意思決定의 合理性間의 關係를 要約하여 圖式화하면 다음과 같다.

(4) R.M. Cyert and J.G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1963.

圖 1. 行政文化指標와 意思決定의 合理性과의 關係



특히 이곳에서 再強調하고자 하는 것은 階序主義나 官人支配의 行政文化를 갖고 있는 國家中에 意思決定이 合理的인 行政과 非合理的인 行政의 兩型이 存在한다고 하는 것이다.

二. 模型의 定立

그런데 序皆主義와 官人支配의 行政文化도 이에 反對되는 概念으로서 平等主義와 民의 支配等을 생각 할수 있을 것이다. 그리고 이런 兩個의 대치되는 行政文化를 갖고 있는 社會의 分類도 可能할 것이다. 이렇게하는 경우 平等主義와 民의 支配의 行政文化를 갖고 있는 社會에서도 다시 그의 意思決定이 合理的인 社會와 非合理的인 社會의 兩者로 區分이 可能할 것이다.

이곳에서는 便宜上 階序主義와 官人支配를 묶어서 階序主義로 表現하기로 한다. 그리고 이에 대치되는 行政文化를 非階序主義라고 부르기로 한다.

이제 어떤 나라의 行政의 現位置를 決定하기 위하여 以上의 理論을 빌려서 다음과 같은 内容의 模型을 立て可能하다.

圖 2. 行政의 位置와 行政文化와의 關係

| | 階序主義 | 非階序主義 |
|------|------|-------|
| 非合理性 | I | II |
| 合理性 | III | IV |

이곳에서 I의 行政은 例를 들어 李氏朝鮮, 君主政下의 中國, 中世의 封建社會等의 行政을 지적한다 II의 行政은 部族社會의 行政 또는 行政組織의 階序制가 아직도 原始的인 規模에 머드므로 있는 狀態를 말한다. III은 行政의 科學化, 또는 合理化는 많이 進行되었으나, 平等主義의 規範은 없는 社會, 例를 들어 「힛틀러」下의 獨逸等의 行政을 말한다. IV는 行政의 合理性도 많이 發展되있으면서 同時에 行政組織에 平等主義의 規範이支配하고 있는 社會의 行政을 말한다. 美國의 行政은 科學的管理가支配하던 時節에는 III의 類型에 屬해 있다가, Theory 2等의 人間觀이 主張되고 있는 現在의 추세에 비추어 그 理念型으로서는 將次 IV型을 目標로하여 移行하고 있는 過程에 있다고 볼수 있다. 아무튼 IV型下에서는 公務員의 職業化(professionalization)가 高度로 發達하고 따라서 意思決定의支配準則으로서 階序上の 上官의 命보다, 職業社會의 規範이 더 強力한 規律要素로서 作用하게 된다.

III. 韓國行政의 現位置와 意思決定의 動態 및 方向

가. 韓國行政의 現位置와 將來方向

앞에서 三指摘한바와 같이 우리나라의 李氏朝鮮時節의 行政은 I型에 屬한다. 그以後 오늘날 까지 實際 行態面에서 階序主義나 官人支配의 行政文化가 本質的인 變化를 招來하였다고 보기에는 힘들다. 따라서 우리는 아직까지도 模型의 左側에 있다고 할수 있다.

反面에 우리가 行政의 科學化에 있어서 真正한 意味에 있어서 그 目的을 達成하여서 모든 分野의 決定에 있어서 合理性이 支配하고 있는 것도 아니다. 이것은 우리의 行政이 오늘날 代案探索[†] 하는 努力의 量, 情報處理技術의 適用度, 第二次的集團의 規範에 따르는 程度等에 비추어 봐서 確言할수 있다.

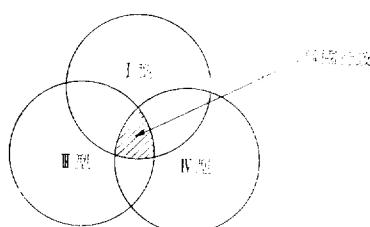
따라서 우리나라의 行政은 歷史的으로 I型에서 III型으로 옮겨오는 中途에 있는 行政이었다고 할수 있다.

그런데 우리는 解放後 政治理念上으로 自由民主主義를 내세워 왔고, 따라서 平等規範, 民의 支配를 主張하여 왔다. 이런 새로운 價值觀이 오늘날에 있어서도 어느 程度까지 우리가 實事上 當為價值로서 信奉하고 있는가에 대해서는 의심을 提起할수도 있을 것이다. 그러나 앞에서 말한 公務員의 職業化나, 雇客觀의 成人型, Theory 2 等은 上記政治理念과의 密接한 關聯關係[‡], 뗏지 않고도 達成할 수 있을련지 모른다. 萬一 이것이 可能하다면, 그리고 自由民主主義의 政治理念을 繼續 信奉한다면 더우기 다음과 같은 結論이 可能하여 진다.

即 韓國行政의 現位置의 좀더 正確한 表現은 그것이 I型에서 III型으로 뿐만 아니라 IV型으로도 變遷하여가고 있는 中途에 있다고 할수 있다. 또한 그것의 將來의 方向은 III型과 IV型을 同時에 다 함께 成就하여야 한다는 것을 意味한다.

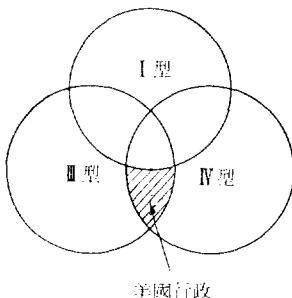
換言하니 現在의 韓國行政은 다음과 같이 三領域의 行政이 重複된 경우라고 할 수 있다.

■ 3. 韓國行政의 領域



이에 比하여 美國行政의 現況은 다음 圖示와 같이 III型과 IV型이 重複된 경우라고 할 수 있다.

圖 4. 美國行政의 領域



以上과 같이 韓國行政은 美國의 그것에 比하여 三重構造을 갖고 있다는 點에서 다르고, 또 그것의 來來의 方向도 美國에서는 IV型으로의 移動이라는 單線的인 것인데 대하여 韓國에서는 III型과 IV型으로의 移動이라는 이중의 使命을 띠고 있는 것이라.

나. 三重構造下의 意思決定過程의 動態

三重構造下의 意思決定過程의 特色의 첫째는 그속에 傳統的價值觀, 合理的價值觀, 民主的價值觀, 階序的價值觀等이 混在하고 있고, 意思決定을 要하는 問題에 關聯된 個人이나 集團들의 狀況에 따라서 어느 하나의 價值觀이支配하게 되고, 같은 問題라도 이런 狀況이 달라지면 다른 價值觀이支配하게 된다는 非一貫性의 現象이라 할 수 있다.

例를 들어 우리나라에서는 많은 境遇에 階序制를 代表하는 上司의 命이 意思決定의 前提 또는 目標의 分割을 하고 있다. 그러나 때로는 橫的인 利害關係의 調整이 支配的인 作用을 하고 階序制는 이를 政策으로서 表現하는데 지나지 않는 경우도 있다. 이 後者의 例로 우리는 中學校入試制度의 改革에 關하여 文教部乃至 文教部長官이나 大統領이 行한 役割을 들 수 있다.

또한 人事決定에 있어서 때로는 特殊的, 歸屬的으로 決定하고, 때로는 公開競爭採用에 의하는 것은 行各 傳統的價值와 合理性의 兩者를 代辯하는 것이라고 볼 수 있다. 그리고 한편으로는 人文社會系의 出身에 대해서는 그 出身學科의 如何에 相關없이 補職을 決定하면서, 自然系의 應用科學分野에서는 出身學科나 專攻이 尊重視되는 것도 一般主義나 專門化가 併存하는 事例라고 할 수 있다.

우리나라의 意思決定過程의 特色의 둘째는 以上과 같은 各樣한 價值間의 葛藤때문에, 葛藤의 性質이 事實解釋의 問題보다도 目標間의 差異를 둘러싼 葛藤이 더 많고, 따라서 좀더 根本의인 葛藤이기 때문에 關聯者間에 合意에 의한 葛藤解決이라는 것을 求하기가 어렵다는 것이다.⁽⁵⁾

非慣例化의 意思決定의 問題(non-routinized decision problem)에 있어서는 거의 어느 경우에나 반드시 以上的 相異한 價值觀主張者들이 關係되기 마련이며, 이들間에 合意를 誘導한다는 것은 무우 어려운 問題로서 認知된다.

(5) cf. 趙錫浚, “決定作成에 있어서의 葛藤理論과 韓國行政”, 行政論叢, Vol. 5, No.2 (1967) pp. 113 -132.

이리하여 여러사람이나 여러 部署가 關聯된 意思決定의 問題로서 그間に 위와 같은 葛藤이 存在할 때에는, 그 解決의 方向은 自然히 이들間의 權力關係의 構造에 의하여 解決되는 傾向을 帶는다. 우리나라의 權力關係는 階序的으로 類型化되어 있으며, 또 行政은 元來 階序制를 擇하고 있으며, 階序上의 上官이 部下보다 權力이 많음으로, 結果的으로 階序上의 높은 地位에 있는 者가 直接關與하는 것을 誘導하게 되고, 이것은 權力의 集權化를 더욱 促進補強하는 作用을 한다. 換言하면 우리나라에서는 權力分散을 위한 作用이 언제나 같은 程度로 머물고 있다는 假定下에서는 時日의 經過와 더불어 集權化의 現象은 더욱 甚하여지리라고 말할수 있다.

셋째로 우리나라의 意思決定過程의 特色은 위의 둘째 特色으로 부터 誘導될 수 있는 것이다. 即 階序制의 代表者는一般的으로 自己의 部下들間에 葛藤이 生기는 것을 바라지 않는다고 볼 수 있다.勿論 이것은 政治領域에서 派閥間에 葛藤을 造成하고 階序制代表者가 勢力均衡關係의 操縱을 通하여 自己地位를 維持하는 경우를例外로 한다. 좀더 組織化된 階序制에 있어 則는 葛藤은 바람직 하지 못한 것으로 간주된다. 萬一 葛藤이 不可避한 경우에는 이葛藤을 頸在化하는 것은 더욱 기피하게 되고, 可能한限 이를 陰性化 또는 潛在化할라고 한다.

以上과 같은一般的인 傾向은 우리나라에서는 階序主義의 行政文化, 南北韓 대치의 與件等으로 因하여 더욱 補強된다. 이것이 우리나라에서는 表面上 葛藤이 적게 露呈되고, 많은 葛藤이 個人葛藤化되던가 陰性化되고 있는 理由이다.

우리나라 意思決定過程의 넷째의 特色은 위와 같은 階序制代表者の 支配로 因하여 陰性化된 葛藤의 解決을 이 代表者와의 聯合行動을 通하여 얻는다는 것이다. 葛藤當事者は 누구던지 먼저 이 代表者の 同意를 얻을라고 努力하여, 그 努力의 成功한 境遇에는 增加된 權力에 의하여 潛在的葛藤當事者들을支配하는 手法을 使用하게 된다.

다섯째의 特色은 階序制代表者の 立場에서 보면 合理性을 매우 많이 強調하는 傾向이 있다는 것이다. 이것은 一般理論으로서 어떤 組織의 代表者나 그가 官僚制를 代表하고 있기 때문에 形式合理性을 強調한다는 現象의 作用이라고 할수 있다.

그러나 우리나라의 경우에 特殊한 것은 이 代表者が 價値間의 葛藤의 領域 또는 政治의 領域 또는 權力鬭爭의 領域에 있어서도 形式合理性을 強調하게 된다는 것이다. 특히 上記한 傳統的價直觀과 合理的價值觀間의 葛藤이 있는 경우에 官僚制의 代表者は 葛藤當事者들에게 하여 合理的價值觀의 支持를 表明하지 않을수 없는 것이다.

이리하여 政治問題는 行政問題화하게 되는 現象이 벼러진다. 葛藤當事者들은 自己들의 主張을 合理的面에서 脚色하여 階序制代表者에게 提示하게 된다. 當事者中의 어느一方이 全面勝利하든 또는 陰性的인妥協과 協商에 의하여 解決되든, 거의 언제나 對外的發表는合理的인 理由를 根據로 내세우게 된다. 이와 같이 問題의 性質을 政治 또는 價値間의 葛藤의

問題인데도, 마치 分析的, 合理的으로 解決된 것 같이 表明하게 되는 것이다.

여섯째의 特色은 個人葛藤의 領域이 美國과 같은 先進社會에 比하여 넓다는 것이다. 即個人이 異質的인 價值間의 調和나 어느 單一 價值의 內面化를 이루고 있지 못한 사람이 우리나라에는 매우 많으며, 따라서 美國과 같은 나라에서는 當面하지 않는 種類의 葛藤이 個人行動의 重要領域에 普遍化 되어 있는 것으로 볼 수 있다. 個人이 이런 경우에 援用하는 解決方式에는 다음과 같은 種類가 있을 수 있다.

우선 그는前述한 바와 같이 交互的으로 相異한 價值을 適用함으로서 解決할 것이다. 이 것은 一貫主張하는 行動을 낳는다는 것은勿論이다.

다음으로 個人은 葛藤으로부터 解放되기 위하여 次下位의 價值觀에 依存할 수 있을 것이다. 이것은 即個人의 利己的(egoistic)인 利益追求의 行動이 우리나라에 많은 理由이다.

다음으로는 自己는 責任을 免除받고 他人에게 責任을 轉嫁시킬 수 있는 길을 擇하는 것이다.前述한 바와 같이 上官의 指示에 根據를 두고 合理化 할라는 것은 이런 行動에 屬한다.

마지막으로 우리나라의 意思決定過程의 特色으로서 들수 있는 것은 代案選定에 있어서 相異한 價值觀을 함께 充足시켜줄 수 있는 代案을 가장 좋은 代等으로 간주하게 한다는 것이다. 例를 들어 人事昇進決定에 있어서 特殊的條件과 業績條件의 兩者를 함께 充足시켜주는 者가 第一候補로서 登場하리라는 것을 意味한다.⁽⁶⁾

다. 韓國行政의 將來方向

筆者는 今에서 韓國行政은 Ⅲ型과 Ⅳ型으로 同時에 進行하여야 하는 二重의 使命을 갖고 있다고 指摘하였다. 이제 이곳에서 이것을 좀더 부연 하여 詳論하고자 한다.

Ⅲ型으로의 進行은 官僚化(bureaucratization)의 方向으로 나가는 것을 意味한다. 이것은 逆機能의 意味의 官僚主義가 아니라 行政의 科學化, 「웨이버」의 意味의 官僚制의 諸特性을 具備시켜 나가는 것을 意決한다.

이에 대항하여 Ⅳ型으로의 進行은 어떤 意味에서는 官僚化的 포기를 意味한다. 왜냐하면 이것은 階序主義의 포기와 橫的忠誠心의 發達을 意味하기 때문이다. 이와같이 一見相反되는 方向의 作業을 同時に 推進하여야 한다는데 根本의 苦難이 있는 것이다.

이兩者간의 關係는 어느 한쪽을 擇하면 다른 쪽을 포기하여야 하는 것 같아 생각하는 것 이 學者들의 一般的인 傾向이다. 그러나 韓國行政은 이두가지를 同時に 推進하지 않으면 안된다. 왜냐하면 첫째의 官僚化的 方向은 行政의 近代化를 意味하며, 우리가 先進國의 行政에 比하여 後發한 部分은 바로 이 分野를 意味하기 때문이다. 다시 말하면 先進國의 行政은 橫的忠誠, 事務職業化에 더 많은 力點을 둠으로써 現狀의 固着으로부터 탈피 할려는 一方의 使命을 有하고 있는데 대하여, 우리의 行政은 이것도 하면서 同時に 官僚化를 推進하지 하

(6) 趙錫俊, 組織論, 서울, 法文社, 1973, pp. 265-266.

지 않으니! 않되는 雙方的使命을 갖고 있는 것이다.

그러면 이제 兩方向을 서로 대조하면서 그 内容에 대하여 좀더 자세히 보기로 하자. 官僚組織은 階序를 중시하고 一方的指示 또는 命令에 의하여 운영된다.

이에 대하여 專門職業人の 組織은 參與를 重視한다. 官僚組織은 服從을 要求하는데 대하여 專門職業人の 組織은 組織員들의 創意를 重視한다. 官僚組織은 秩序와 一貫性을 높이 評價하고 나아서 葛藤을 거부하는데 대하여, 專門職業人の 組織은 葛藤의 積極的價值를 認定하고, 秩序와 一貫性을 第二次의인 것으로 간주 한다. 官僚組織은 經濟性(economy)과 能率性(effectivity)을 重視하는데 대하여, 專門職業人の 組織은 浪費(redundancy)와 重複 속에서 積極的價值를 찾는다.⁽⁷⁾ 官僚組織員은 雇客을 兒童型으로 取扱하는데 대하여, 專門職業人組織은 이들을 成人型, 科學的態度人으로서 對한다.⁽⁸⁾

前者는 Theory X의 人間觀 위에 立脚하여 있고, 後者는 Theory Z의 人間觀에 立脚하고 있다.

官僚組織은 意思決定에 있어서의 確實性,豫測性을 重視하는데 대하여, 專門職業人을 위한 組織은 危險(risk)負擔을 두려워 하지 않는다. 官僚組織은 硬直性構造(rigid structure)가 되는 傾向이 있는데 此하여, 專門職業人組織은 融通性構造를 가지려고 努力한다.

以上과 같이 兩組織은 그의 支配的價值觀, 人間觀, 構造, 意思決定의 方法案에 있어서 典型的인 差異點을 갖고 있다. 우리가 흔히 韓國行政이 傳統性을 脫皮할것을 主張하는 分野는 官僚組織化를 實現하기 위한 部分에 該當한다고 볼수 있다. 이를 위하여서는 우리의 行政文化中에서는 一般主義와 私人主義의 兩者가 하루速히 拂拭되어야 한다.

또한 1의 專門職業人の 組織이라 함은 模型의 第IV型을 말하는 것이며, 이의 實現을 위하여는 階序主義, 官人支配等의 諸價值觀이 弱化되어야 한다.

IV. 韓國行政에서의 意思決定의 準則

가. 序

우리는 앞에서 葛藤의 結果로 階序代表者の 指示가 意思決定의 最高準則으로 使用됨을 指摘하였다. 그리고 이 指示를 實現하는 計劃案 또는 意思決定은 合理性을 為主로 하여 이 루워짐도 지적하였다.

이때에 合理性을 為主로 한다는 것은 具體的으로는 意思決定을 要하는 對象의 問題에 關한 技術의 專門的 requirement의 提示한 目標에 充實하게 決定하는 것, 客觀性 또는 普遍性에 充實하게 決定하는 것, 抽象的의 아니라 具體的의여야 한다는 것等을 意味한다.

(7) Martin Landau, "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap." *Public Administration Review*, Vol. XXX, No. 4 (July-Aug. 1969), pp. 346-358.

(8) 趙鈞俊, 雇客觀, 行政論叢, Vol. X, No. 11, pp. 59-70

階序制代表者가 옹호하는 合理性의 要求때문에 우리는 一般主義의 行政文化속에서도 그나마一部 技術者, 專門家의相當한 比重이 認定되게 되는 것이다.

나. 量 化

또한 우리가 指摘할수 있는 現象은 우리의 行政이 점차로 合理化되는 傾向과 더부려, 行政目標의 量化現象이 두드러지게 많아지고 있다는 點이다. 이것은 本質的으로는 具體性 또는 合理性提高를 위한 것이고, 또 그의 背景으로는 傳統的行政文化的 장인한 作用에 대한 反作用으로서의 性質을 갖고 있기 때문에 더욱 두드러지게 나타나는 것이다.

그러나 行政의 目標는 極히 無形性이 높은 것들이다. 따라서 實際運營에 있어서는 有形目標 또는 下位目標에 依存할 수밖에 없는 狀態가 많이 생긴다. 그리고 이런 過程에서 目標代置現象이 주진다. 나아가서 下位目標로서의 有形目標가 上位目標인 無形目標를 支配하게 되고, 그 結果로 後者の 歪曲現象까지도 생긴다.

오늘날 우리나라 行政의 事實上의 目標의 口實을 하는 것은 年間豫算書와 經濟開發 5個年計劃이라고 할 수 있다. 그런데 年間豫算은 前年度 踏習主義를 택하고 있을 뿐만 아니라, 經濟開發 5個年計劃과 함께 目標 手段 階序制를 下向의으로 導出하여 결정 되는 것이 아니고, 오히려 上向式으로 종합하는 과정을 거치는 것이 通例라고 할수 있다. 예컨대 中央政府內의 각 課가 그의 細部事業을 먼저 構想하고, 이는 다시 각 局別로 集計되고, 다시 部處別의 総合을 거친 後에 政府全體로서의豫算案이 成立되는 것이 原則이다.

勿論 國務會議의 議決을 거친豫算指針이 各部에 下達되는 과정이 先行한다고 하지만, 이는 前年度豫算上의 事業의 대폭적인 修正의 效果는 없기 때문에 上向의 過程의 영향력이 더 크다고 생각 한다. 그리고 이런 上向의 過程에 있어서 各課, 특히 各局의 名稱이 그대로 事業名으로 둔갑되어 버리고 마는 것이 大部分이다. 이러한 現象은 基本적으로는 經濟開發 5個年計劃의 樹立過程에 있어서도 마찬가지로 나타난다.

어떤 事業의 國民福祉 向上에 더 이바지 하는 것인가를 檢證할수 있는 方法은 없으며, 各部, 各局의 事業間의 優先順位가 上位目標로 부터 導出될수 있는 기회가 極히 드물다. 뿐만 아니라 組織單位로서의 局이나 部의 利益이 事業單位로서의 局이나 部의 利益과 混在되어 버리는 사태가 생긴다. 이런 사태는 組織單位는 持續性을 가지는데 대하여 事業은 環境의 變動과 더불어 융통성 있게 變化하여야 된다는 立場에서 볼때에 매우 不幸한 結果를 招來할 수도 있다.

行政目標의 無形性과 有形目標에의 事業상의 依存傾向은 위와 같은企劃過程의 特色외에도,企劃과 執行에 있어서의 過多測定(over-measurement)의 傾向 때문에도 생긴다. 우리는 行政의 效果성을 알기 위하여 이를 測定하여 量化할 必要性을 느끼는 때가 많으며(예: GNP,

個人當國民所得 其他 各種 指數, 投資額, 處理件數, 產出件數, 年輸出額), 이런 測定值를 計劃속에 含시키고, 또 執行過程에서도 統制道具로 使用하게 된다.

이는 特히 經濟開發 5個年計劃, 基本運營計劃, 審查分析制度, Computer 등의 導入과 더 부터 그傾向이 현저 하여졌다. 量化傾向은 政府가 對內外의인 公報活動을 增加시키고 또 對內의으로 之 監查活動을 強化하는 傾向이 증가할수록 증가한다. 왜냐하면 公報에서 使用한 數值은 ○를 發表후에 修正하기가 困難하며, 監查에서 使用된 數值는 公務員들의 사신상의 行動을 制制하는 가장 중요한 手段이기 때문이다.

以上과 같은 行政의 數值化(有形目標의 使用) 傾向이 深化되면 數值化 할수 없는것 (無形目標)은 忽却世界에 들어가게 된다. 예를 들면 教育에 있어서 就學兒童數, 卒學生數, 合格者數가 강조 되는 반면에 教育의 內容은 等閑視되고, 警察行政에 있어서 檢舉率이 강조되는 반면에 之 國民關係의 改善이 等閑視되기 쉽고, 農村行政에 있어서 里洞農協의 數를 強調하면 農民의 協同精神은 忽却되기 쉽다. 이러한 目標의 過多測定現象이 長期間 持續되면 無形目標는 미치 目標가 아닌 것과 같이 되어 버리고 그 結果 目標歪曲의 現象이 생길 우려도 있다.

다. 法

法은 오늘날 우리나라 行政에 있어서 客觀性, 普遍性을 代表하는 手段으로서 널리 使用되고 있고, 그런 意味에서 行政의 合理性追求의 努力を 나타내는 存在라고 할수 있다.

그러나 法이 過然 西歐的인 意味에서 使用되고 있는가는 疑問이 있다. 法이 정밀로 그의 本質대로 使用된다면 우리는 上記한 模型의 Ⅲ型에 드러왔다고 간주하여도 過言이 아니다.

法이 그렇게 頻度面에서 가장 많이 使用되는 意思決定準則의 機能을 함에도 不拘하고, 우리가 아직도 第Ⅲ型의 行政에 屬하지 않는다고 보는 것은 우리나라에서의 法의 使用은 그 形式에 置重되어 있는 것이지 그精神은 忽却되고 있다고 생각하기 때문이다.

이와 같은 事態의 原因은 主로 歷史的인에서 찾아 보아야 한다. 李氏朝鮮時代에도 行政의 準則으로서 法은 많이 使用되었었다. 그러나 이때의 法의 使用은 다음과 같은 意味로 法의 權威에 의하여支配되는 「惟一派」의 意味의 官僚制의 그것과는 다른 것이었다.

當時의 行政의 最高準則은 德에 있었다. 法은 이를 補完하는 不可避의in 狀況下에서 할수 없이 勤員되는 第二次의in 準則으로서의 性質을 가지고 있었다. 또 그것은 專制君主政下의 法이었기 때문에 君主의 任意로 制定하고 廢止할 수 있는 性質의 것이었다. 君主의 個人的인 命令이 곧 法이라고 할수 있었다. 또한 君主는 先王이 制定한 法은 이를 계속 遵守하는 것을 原則으로 하였다. 따라서 法은 李氏朝鮮의 行政을 安定化, 保守化하는 機能까지도 하였다. 이때의 法은 「法 앞에서의 萬民의 平等」이라는 原則에 立脚한 것이 아니었고 君主 個人的의 統治便宜를 위한手段으로 文章化된 命令에 지나지 않았다.

日政治下에서는 行政의 最高準則은 法이 되고 德이라는 觀念은 그 차취를 감추게 되었다. 이때에 와서는 적어도 法理念上으로는 「와이버」의 官僚制가 指向하는 法의 權威를 意思決定의 最高準則으로 擇하게 되었다. 그러나 이때의 法은 日本國民에게는 議會를 통과하여 國民 앞에平等으로 適用되었다고 볼수 있으나, 韓國民들에게는 法은 總督府가 韓國民을 차취하고 威壓하고, 處罰하는 便宜를 위한一方的手段으로서 존재한다고 認識되었다. 사실 總督의 命令인 制令은 本國政府의 事後承認으로서 發效할수 있는 略式節次에 의하여 制定施行되었다.

以上과 같이 李氏朝鮮時代 부터 日政下 까지 共通된 現象으로서 法은 韓國民들에게는 統治者의 統治便宜를 위한一方的手段이 었으며, 또 李氏朝鮮時代로 부터 계속하여 法이 國民의 抑壓・차취, 處罰에 使用되었다.

따라서 西歐의 法治主義, 「法앞에서의 平等」의 思想이 本格적으로 導入되게 된 解放以後에 있어서도 法에 대한 위와 같은 認知는 계속하여 強力하게 남아 있다.

法은 官人이 蕩財하기 手段, 官의 權力의 象徵같이 되어 버렸다. 國民이 法을 威赫의 인存在로 認知하는 것도 이런 過去에서 由來한 것이다.⁽⁸⁾

法을 다룬는 官廳이라고 하면 우리는 의례히 警察署, 檢察廳, 裁判所를 생각하고, 또 實法중에서도 刑法을 먼저 생각하게 된것은, 法을 이와 같이 處罰, 威赫의手段으로 認知하기 定め문이다

어떤 行政官署든지 對國民接觸에 있어서 法을 내세우게 되면 國民은 그 法의 正當性信念보다도 法의 違反으로 인한 處罰이 두려워서 복종하게 되고, 또 行政官署도 이效果를 기대하는 경향。많은 것도 이런 過去의 유산에 기인하는 것이다.

또 官署에 있어서 法의 知識이 최고로 尊重되고 이의 遵守가 公務員들간에 강한 規範으로 作用하고 있으며, 또 다른 한편으로는 職位가 높으면 自己는 法을 違反하고도 下位職의 사람에게는 法의 遵守를 要求하고, 公務員은 法을 違反하면서도 國民에게는 法을 遵守하라고 命하는 것도 이런 歷史的 遺產에 屬한다.

以上과 같이 法은 意思決定에 있어서 가장 強力한 準則의 機能을 하고 있으나, 그原因이 合理性을 代表하는 西歐의 官僚制와는 判異하게 다르다. 따라서 權力이 많은 者는 法을 違反하거나, 之의 違反을 命할수 있고, 法의 制定을 任意로 할수 있는 것으로 認識되고 있다. 이런 狀況下에서는 法 또는 S.O.P.는 慣例化된 意思決定分野에서 比較的 安定的인 準則의 機能을 하되, 其他 分野에서는 그 適用이 安定的이며 一貫性 있는 現象은 찾아 보기가 容易하지 않다고 생각한다.

라. 非公式準則

非公式組織이나 小集團에 관한 美國의 實驗研究는 美國의 文化背景下에서 이루어진 것들

(9) 李太載 “司法制度와 法科大學에 關한 問題,” 韓國法學教授會編, 韓國의 法學教育, 서울大學校出版部, 971, p. 66.

이다. 그리고 이들 實驗은 實驗對象者가 實驗參加전에 겪은 社會化의 영향을 考慮에 넣지 않고 수행되었다. 따라서 이들 理論은 閉鎖模型을 擇했다고 할수 있다.

그리하여 우리 나라와 같은 過度社會에도 이들 實驗의 결과가 安當하리라는 아무런 保障도 없다. 이제 우리나라 社會의 行政에서 非公式組織이 어떻게 그 樣相을 달리 하는가를 고찰하고자 한다.

非公式組織과 같은 原初集團의 성질은 情的이며, 特殊的이며, 多機能的이라고 規定할 수 있고, 이에 대하여 公式組織 또는 第二次集團은 特中立的이며, 普遍的이며, 單機能的이라는 것은 잘 알려진 事實이다.

그런데 原初集團과 第二次集團에 대한 이런 區別은 그대로 傳統社會와 近代社會의 性格規定에도 之 用될 수 있다. 또 傳統社會일수록 原初集團의 支配領域이 넓고, 近代社會일수록 第二次集團의 支配領域이 넓다. 이제 韓國과 같은 過度社會는 傳統社會와 近代社會라는 兩者者の 中間에 位置하는 것으로 간주할 수 있다.

따라서 우리나라에서는 非公式組織의 支配領域은 傳統社會보다는 좁고 近代社會에서 보다는 넓다고 볼 수 있다. 바꾸어 말하면 美國과 같은 近代社會에서는 公式組織의 영향력이 우리나라와 같은 傳統社會에서 보다 더 넓다고 할수 있다.⁽¹⁰⁾

이제 이와 같은 基本性質의 差異로부터 우리는 다음과 같은 여러가지 고찰을 할 수 있다.

1. 美國과 같은 곳에서는 職場內의 非公式組織은 어디까지나 公式組織의 統制下에 있는 경향이 있는데 대하여, 韓國과 같은 곳에서는 非公式組織은 公式組織과의 競爭相對者, 또는 公式組織의 支配者가 되는 경향이 있다고 볼수 있다. 예를 들면 局長은 자기 局內의 非公式組織員들과妥協하지 않으면 局의 운영을 제대로 할 수 없다든가, 長官이 部의 운영에 있어서 그의 高位幹部들이 관련된 非公式組織에게 支配 당하는 것이 이것에 屬한다. 그리고 이런 現象은 一般原理대로 政治성이 많이 개재하는 組織上層部에 갈수록 두드러지게 나타난다. 또한 「人際關係」라는 庸語가 우리나라 實務者들 간에는「私的關係」「통하는 關係」등으로 받아들여지고, 동시에 이런 面을 公式關係보다 훨씬 더 重視하는 것도 이 예에 속한다. 그리하여 먼저 個人的으로 부탁 할수있는 關係의 사람부터 찾으려는 行動이 이것을 말하여 주고 있다.

反面에 韓國과 같은 곳에서는 적어도 「호一손」研究에 있어서의 交換機連結裝置組立女工들의 集團이나든가, 그후 기타 現場實驗들 속의 集團은 公式組織의 支配下에 있는 集團들이었다. 美國에서도 組織上層部에 갈수록 非公式組織의 影響力은 커지리라고豫想되나, 그정도가 韓國에서 만큼 크지는 않으리라고 생각한다.

2. 韓國과 같은 곳에서는 非公式組織의 規範內容이 反公式組織의인 것이 많은데 대하여

(10) Sidney Verba, *Small Groups and Political Behavior: A Study of Leadership*, Princeton, N.J., Prince on University Press, 1961, pp. 208-210.

美國은 그렇지 않으리라고 할수 있다. 예를들어 公式組織은 公務員法의 文字와 精神에 따라서 人事決定을 하려고 하나, 非公式組織은 自己派人物에 대한 特惠를 주장하고 나서는 것이 이에 屬한다. 이런 경우 非公式組織의 介入은 오히려 公式組織의 운영에 害가 되는 것이며, 따라서 이를 脫線集團(Deviant Group)이라고 부를수 있다.

반면에 美國과 같은 곳의 職場內에서는 脱線集團보다도 취미라든가, 社交에 끌리는 非公式組織이 大部分이라고 생각된다. 따라서 美國과 같은 곳에서는 非公式組織은 能率向上에 도움이 되며, 이 작용을 歸屬感의 부여, 欲求不滿의 배출, 非公式的意思의 傳達, 集團員들에 대한 社會的統制등의 諸機能을 통해서 행한다고 順機能的으로 說明할수 있을 것이다, 우리나라와 같은 곳에서는 非公式組織은 오히려 能率을 저하 시키며, 따라서 逆機能的作用을 하는 것으로 說明되어야 한다.

3. 非公式組織의 원래의 特性인 情的 特殊的 多機能的性質은 우리나라의 경우에 美國에서 보다 더 強한은勿論이다. 특히 多機能的性質은 다음과 같은 內容과 結果를 意味한다. 우리나라의 非公式組織의 大部分은 그 集團內에서 趣味, 社交, 金錢貸與, 慶吊事慰問, 人事請託, 利權請託, 公式組織의 主導權競爭등 多樣한 機能을 수행한다. 따라서 非公式組織中에서 逆機能의인 것과 順機能의인 것을 선별하여 對策을 세우기도 困難한 때가 많다.

또한 우리나라 非公式組織의 이와 같은 性質은 集團員의 立場에서 보면 한 集團에 所屬함으로써 많은 欲求充足을 할수 있는 것을 意味하고, 따라서 非公式組織에의 一體化의 度가 매우 높다는 것을 의미한다. 다시 말하면 非公式組織에 대한 忠誠感이 公式組織에 대한 그 것에 비하여 못지 않거나, 때로는 더 크다고 할수 있다.

물론 이런 高度의 忠誠心은 非公式組織의 情的 特殊的인 性質과의 關聯속에서 이루어 진다. 이리하여 韓國의 非公式組織은 個人의 忠誠을 둘러 싸고도 公式組織과의 競爭者 또는 그의 支配者로 군림하게 된다. 非公式組織의 情的, 特殊的, 多機能的 性質이 우리나라의 경우에 近代社會보다 더 强하다는 것은, 동시에 우리나라의 非公式組織은 그의 凝結性도 높다는 것을 意味한다.

4. 이런 높은 凝結性이 초래하는 結果로 우리나라의 非公式的組織은 時와 場所의 範圍가 美國의 그것에 比하여 훨씬 더 크다는 것을 의미한다. 즉 集團員간에 密한 人的關係는 集團員의 職位 + 身邊의 變化에 구애를 받지 않고 長期間 持續되는 傾向이 있다. 동시에 自己公式組織이 即는 테두리를 벗어나서 他公式組織員 또는 公式職位가 없는 個人과도 縱橫으로廣範圍하게 接혀 있는 경우가 많다. 이것이 즉, 公式組織의 指導者로 자기보다 더 權力이 많은 者와 非公式的으로 接혀있는 部下를 統制할수 없을 뿐만 아니라 때로는 支配당하게 되는 理由이다.

이리하여 때로는 行政機關은 파벌과 파벌이 對立되며, 組織員은 어느 한 派閥에 屬하지

않으면 자: 職位의 유지나 승진을 할 수 없게 되고, 自己派閥이 權力を 掌握하면 要職에 起用되는 이들이 생긴다. 이런 意味에서 行政은 파벌과 파벌간의 權力鬭爭의 過程이며, 이 過程에서 最高公式指導者는 公式目標의 派閥共通性을 주장하여 이의 支持를 호소하기도 하고, 파벌간의 勢力均衡을 도모함으로써 暫定的 균형關係를 유지 시키려고도 한다. 이와하여 韓國行政이 서의 意思決定過程의 真正한 理解, 그것도 公式組織의 比較的 上部層의 그것은 위와 같은 여의가지 特性을 가지는 非公式的組織의 理解 없이는 이루어 질수 없다.

우리가 쉽게 想像할수 있는 바와 같이 以上과 같은 派閥性은 歷史的으로는 李氏朝鮮時代에는 그 程度가 훨씬 높았다.

李氏朝鮮의 官僚社會는 그 内部에 있어서 詩經能力에 立脚한 相互認定, 德과 禮의 연마등의 雾靄氣가 存在하였다. 反面에 이들은 自己들 内部社會에서 權力鬭爭을 일삼게 되고, 이런 鬭爭은 어떤 建設的인 國家政策을 둘러싼 意見差보다도 주로 儀禮에 관한 論爭을 중심으로 하였다.

黨爭 또는 派閥에 의한 權力鬭爭의 主體는 주로 血緣, 地緣 기타의 因緣을 기준으로 모인 第一次的集團이었으며, 이들은 「보스」(Boss)에 대한 個個人的忠誠을 主軸으로 한 강인한 集團이었다. 이런 派爭은 그 程度에 있어서 官僚制의 公式業務의 正常的遂行과 秩序維持를 妨害하고, 나아가서는 때때로 오히려 公務의 수행을支配할 만큼 막심하였다.

官僚는 官僚以外의 他職業으로 轉換할 수 없었다는 의미에서 이들은 無能化된 專門人(disabled specialist)이었으며, 官職은 社會의 威信과 權力의 가장 주된 근거였으며, 國民을 위한 積極的인 開發事業 보다도 安定과 秩序維持가 이들에 대한 役割期待였고, 第一次的關係가 美化된 倫理觀의 狀況속에서는 이런 權力鬭爭이 심할수 밖에 없었다. 그리고 이런 權力鬭爭은 官僚制에 대한 王의 統制力이 弱할수록 더욱 심하였다.

以上과 같은 李氏朝鮮 때의 遺產은 獨立韓國의 官僚制속에도 強力하게 남아있다. 地緣, 血緣, 學緣 其他の 因緣이 유지되어 行政官署內의 非公式組織을 形成하는 基準이 될 뿐만 아니라, 이들이 단순한 親睦의 범위를 벗어나 人事行政과 利權의 配分에 關聯하고 때로는 公式業務의 遂行을 妨害한다. 뿐만 아니라 行政의 實際는 公式意思決定은 對外的인 發表口實에 지나지 않고, 內幕的으로는 이런 派閥간의相互 利害關係의 調整에 관한 決定일 때도 많다.

以上과 같이 行政의 非公式性이 농후하고, 意思決定에 있어서 第一次的集團의 規範들이重要な 準則으로 使用된다고 하는 것은, 韓國行政이 第I型에서 第IV型으로 넘어오는 過程에서 第I型의 準則들이 殘存하여 그 影響力を行使하는 경우라고 볼 수 있다.

이에 대하여 우리가 앞에서 指摘한 量化傾向과 法의 使用은 오늘날의 韓國行政을 第I型으로 歸屬시키고 겨하는 위의 힘에 대하여 이를 第III으로 끌고가고자 하는 反作用을 代表하

는 것이라고 볼수 있다. 다만 이런 合理化를 위한 努力이 그 過程에서 많은 歪曲現象을 낳고 있음을 略述하였다.

마. 民主性

여기에서 民主性이란 우리가 앞에 提示한 模型變數中에서 非階序的인 것을 意味하며, 同時に 上官 또는 上級機關이 部下 또는 下級機關의 意思決定을 尊重하고 裁量權을 賦與하는 것을 意味한다. 따라서 이것은 우리나라 行政이 第 I型에서 第 IV型으로 移行하는 過程에서 생겨 나는 特殊한 問題에 該當한다.

우리는 이곳에서 行政의 環境으로서의 政治過程의 民主性에 대해서는 言及을 回避하고, 主로 行政體制內部의 意思決定過程에 關하여 適用되는 準則으로서 從來의 行政學이 傳統的으로 對象으로 하였던 分權化乃至 民主的監督과 一線機關理論에 대하여 取扱하고자 한다.

1. 一線機關

우리나라에서 地方에 設置된 行政機關中에서 地方自治團體가 가장 重要한 存在라는 것은 自他가 共認하는 바이다. 그러나 이들을 真正한 自治團體라고 볼수 없다. 오히려 이들은 中央政府의 純粹한 一線機關으로 간주하여야 한다.

왜냐하면 李氏朝鮮時代까지의 道, 郡, 府등과 오늘날의 道, 郡, 市等은 本質적으로 같기 때문이다. 이들은 中央政府의 執權者가 자기의 支配力を 全國的으로 미치게 하기 위하여 자기의 代表者를 當該地方에 주둔시킨 機關인 것이다. 따라서 과거에 縣監, 府尹, 道監司등이 王을 代表하였던 것과 같이 郡守, 市長, 道知事은 大統領을 代表하는 것으로 간주되고 있다.

또한 中央의 각曹가 地方에 대하여 機能別의 統制를 하게 되고, 따라서 이들 地方機關은 綜合行政機關으로 간주되었던 것과 같이, 오늘날도 地方政府는 中央各部의 統制를 받으며 綜合行政機關으로 간주되고 있다.

李氏朝鮮時代의 地方責任者の補助下位部署의 組織이 中央政府의 縮少版이 였던것도 오늘날 까지 傳承되어 오고 있다. 다만 오늘날에 와서는 이들 地方機關을 總括하는 中央部署로서의 內務部가 따로 設置되고, 이들 地方機關長의 權限으로 부터, 軍, 司法, 其他 特別地方官署의 業務가 이탈 되었다는 點이 다를 뿐이다.

또한 이들 機關의 國家機關의 性格을 보강하기 위해서 國家公務員이 派遣되고, 이들은 地方公務員을 감독하며, 地方機關의 財政計劃도 統制한다. 특히 여기에 말하는 國家公務員은 內務部의 公務員이며, 이들이 中央各部의 機能을 맡아서 處理하는 것 때문에 內務以外의 他部들은 각기의 獨立된 一線公務員體系를 갖기를 원하며, 이런 努力의 表現이 特別地方官署라고 할 수 있다. 따라서 內務部와 他部와의 關係에 있어서 이런 종류의 갈등이 생길 수 있는 素地가 있으며, 이의 代表의 例가 文教部와 內務部間의 教育自治制復活에 관한 1963

年度의 論爭이라고 할 수 있다.⁽¹¹⁾

아무는 所謂 地方自治團體가 名目上의 存在에 지나지 않고, 그 實體에 있어서는 國家機關인 一級機關에 지나지 않는다는 事實은 이들 地方自治團體와 中央官署가 關聯된 意思決定過程에 由어서 前者の 發言權이 매우 弱하다는 것을 意味하며, 結果的으로 後者の 指示內容이 前者에 의한 意思決定의 目標가 되는 일이 매우 많다는 것을 意味한다. 그 名目에 있어서는 民主性는 指向하는 것이 地方自治團體의 存在意義이지만, 그 實體에 있어서는 높은 階序主義의 운영을 하고 있는 것이 現實이라고 할수있다.

2. 分權化

行政의 分權化를 위해서는 政治的인 分權화가 先行하면 그만큼 有利하다. 그러나 우리나라와 같이 政治的分權화의 傳統도 없고, 實現되지 않고 있는 狀態下에서는 行政의 分權化를 실천 하기 매우 힘들다고 생각한다. 上官이 部下에게 또는 上級官廳이 下級官廳에게 權限을 委任하는 것이 어려운 또 하나의 理由는 被委任者の 委任業務執行方式이나 結果에 대하여 委任者가 充분히 信任할 수 없다는데도 있다. 사람들이 業務執行을 普遍的, 中立的으로 행하지 않고, 特殊的, 情的으로 처리 하는 곳에서는 아무리 좋은 S.O.P.를 구비 하여도上官은 部下의 行動을 充분히 信任할수가 없는 것이다. 이것은 「유럽」共產諸國과 같이 政治的民主主義는 실천되지 않고 있으나, 그의 價值觀은 近代化된 나라들과의 차이점이다.

우리 나라에서 過去에 行한 權限委任 또는 移讓事業을 檢討하여 보면, 그의 明示的 最高指標는 意義의 行政의 能率化에 있는 것으로 나타난다. 具體的表證으로는 決裁段階의 縮少로 因한迅速化, 現地實情에의 適應, 責任의 明瞭化等을 내세우는 것을 들수 있으며, 이들은 行效能率이나 行政效果를 向上시키기 위한 口號들이라고 할수 있다.

그러나 分權化는 그에 隨伴하여야 하는 前提價值로서 民主性를 內包하고 있어야 하는 것이다. 따라서 우리나라에서는 部下爲主, 部下의 士氣昂揚, 部下의 參與등의 口號에 의하여 代表되는 民主的管理의 思考方式은 찾아 볼 수 없다.

우리 나라에서의 分權化의 이와 같은 特色은 앞의 一線機關의 경우와 마찬가지로 上官과 部下 또는 上級機關과 下級機關이 共히 關聯된 意思決定過程에 있어서 部下 또는 下級機關이 上官 또는 上級機關의 命을 意思決定의 最高準則으로 하게 되고, 이들이 意思決定過程에 參與할 수 있는 範圍가 매우 制限되어 있다는 것을 의미한다.

以上을 綜合하면 韓國行政의 I型으로부터 III型으로의 進展은 相對的으로 IV型으로의 移行보다 그 程度가 더 많이 進行한 것으로 看做된다.

(11) Han Bae-Ho and Kim Kyu-Taik, *Inter-group Conflicts and Political Decision Making in Korea*, Social Science Research Institute, Yonse University, Seoul, Korea, 1965 pp.59-122.

V. 韓國行政의 意思決定過程과 情報

한나라의 行政이 意思決定過程에 있어서 事實에 關한 情報를 얼마나 重要視하고 活用하는가는 곧 그나마 行政의 合理性을 代表하는 指標로서 看做될 수 있다. 以下에서는 우리나라에서의 情報의 重要性, 活用度等에 關하여 言及하고자 한다.

우리나라 行政에서의 情報活動의 特色은 다음과 같은 點에 있다. 첫째로 上意下達에 比하여 上意下達이 비교적 더 잘 이루어지고 있다. 이것은 우리나라가 階序主義의 行政文化를 背景으로 갖고 있고, 이에 따라서 行政全般이 集權的 權力를 갖고 있기 때문이다. 上意下達이 더 잘 된다는 것은 意思傳達의 通路로서 權威通路가⁽¹²⁾ 많이 使用되고, 또 比較的 效果의이라는 것을 意味한다. 사소한 문제에 대한 情報까지 組織의 最高位層에 報告, 集中되고, 이런 情報를 逐級로 하여 上意下達이 이루어 진다. 때문에 最高位層으로 부터의 指示와 할 치라도, 전혀 現實感覺이 없거나 有關係이 없는 指示가 내려 지는 것은 아니다.

그러나 權威通路를 이용한 情報活動이 他에 비하여 비교적 잘 된다는 것은, 그것이 낳는 諸逆機能이 없다는 것은 아니다. 情報의 上意下達과정에 있는 各中間階層에서는 上部指示를 自己소관에 對하게 解석하여 적용하기 보다는, 指示文 그대로를 下級機關에 다시 傳達하는 機能만을 하는 傷가 매우 많다. 그 結果 이들 中間階層은 그들이 받는 社會的, 組織內部的 地位는 비교적 높으면서도, 실제 하는 일은 代書士나 郵便配達夫의 機能밖에 하지 않는다. 이것은 첫째로 上部의 指示가 구체적인 경우가 많다는 것과 둘째로 이들 中間階層의 者들의 動機가 上官의 意圖를 잘못 해석한 경우의 책임을 지지 않고자 하는 自己安全圖謀에 그 원인이 있다. 아무튼 이러한 結果로서 最高位層의 指示의 一線實情에의 解석, 實用 責任을 最末端의 最下級公務員에게 돌리는 사태를 發生시키고 있다.

우리나라에서 가장 큰 難點이 되고 있는 것은 下意上達이란 것은 두말할 것도 없다. 部下役割者들이 上官에게 아첨하고, 自己地位를 維持하고 出世하려는 動機 때문에 생기는 情報質의 低下現象은, 階序制로 인한 여러가지 逆機能들을 두드러 지게 나타낸다고 할수 있다. 그리하여 下意上達情報의 歪曲, 遲延, 斷切등의 現象이 甚하다. 또한 部下들은 사소한 問題라도 上官에게 의논하고 보고 하는 것이 忠誠을 다하는 것으로 생각하고, 上官도 이런 部下를 높이 評價하는 結果로 上部에의 情報過多現象을 촉진 시키게 된다. 물론 이런 情報過多現象은 行政全般의 集權化와 情報活動을 上部에 集中한것, 그리고 극심한 社會變動에 대한 適應處理의 必要性, 行政의 Program化의 얕은 水準등에도 그 理由가 있다.

階序制로 친한 下意上達의 逆機能 때문에 情報內容은 신빙성을 缺하고, 創意性도 적으며,

(12) Harold Guetzkow, "Communications in Organizations," in James G. March, ed., *Handbook of Organizations*, Rand McNally and Co., Chicago, 1965, pp. 534-569.

이에 대 ^上 上部의 반응으로서 情報活動은 더욱 集權化되며, 組織記憶裝置로서의 監查部署가 증설되고, 權威通路나 情報交換 등의 公式通路 뜻치 않게 非公式的通路가 活用되고, 内部意思傳達専門家에 의한 門接的活動이 많고,上官들이 公開資料보다 秘密資料에 대하여 더욱 신빙성을 부여하게 된다.

組織記憶裝置로서 秘密資料인 監查資料를 제외한 公文書, 資料, 圖書등은 그의 수집, 分類, 保管의 體系性, 一貫性이 있고, 또 오래도록 反復 利用 되는 일이 적다. 이것은 各機關의 文書行庫, 資料室에 대한 等閑視現象이 증명하여 주고 있다.

作業專門性通路는 우리나라의 行政도 官僚制를 指向하고 있기 때문에, 그重要性이 매우 높으나, 아직도 一般主義의 行政文化가 우세하며, 專門職業의 發達度가 低位에 있어서, 專門職業社會의 構成이나 專門職業倫理의 發展이 이루어진 分野가 적다. 다시 말하면 事實計敎専門家들이 專門家對 專門家, 事實對 事實의 競爭을 별일 態度로 發展된 通路는 아니다. 그런데 行政의 分業構造間의 競爭은 專門性 보다도 上官에 대한 忠誠이 加味된 競爭이라는 點이다. 따라서 先進國에서와 같이 作業專門性通路가 權威通路를 회피하는 現象은 적다.換言하면 作業專門性通路와 權威通路가 一致하는 傾向이 있다는 것이 우리나라의 두드러진 特色이다.

이런 意味에서 專門家에 의한 不意上達은 이루어지나, 그내용은 誇張되거나 왜곡되는 경우가 많다. 指導者의 立場에서 보면 이런 現象은 自己에게 올라오는 代案의 內容이 各下位部署間의 競爭에서 勝利하기 위하여 脚色된 것이 많음으로, 真實을 파악하기 困難하다는 것을 意味한다.

마지막으로 公開原則보다 秘密原則이 더 많이 使用되고 있고, 公式的通路보다 非公式通路가 더 높 | 評價되고, 획득한 情報는 이를 私物視하는 傾向이 있고, 따라서 残혹 死藏하는 일이 있어도 이를 他人의 利用에 供하는 일은 매우 적다.

VII. 韓國行政의 意思決定過程 合理化를 위한 潛在力

가. 15

以上에서 우리는 韓國行政에 있어서의 事實上의 意思決定過程에 使用되는 諸準則과 事實 또는 情報의 活用狀況을 考察하였다. 그結果 韓國行政이 第Ⅰ型에서 第Ⅲ型으로의 進展은 第Ⅳ型으로의 進展에 比하여 比較的 많이 이루어 졌으나, 아직도 第Ⅲ型의 真正한 成就까지는 未及함을 보았다.

이제 韓國行政의 이런 方向으로의 移動速度를 加速化시킬 수 있는 可能성이 얼마나 存在하는가를 檢討하고자 한다. 그런데 이런 可能성의 모색을 短期的效果를 目標로 하여 多方面으

로 檢討할수도 있을 것이다. 그러나 本論文에서는 長期的效果에 目標를 두고 現在의 公務員, 將次 公務員。될 可能性을 갖고 있는 一般 民間人, 行政의 對象으로서 行政行態를 規律한 一般民間人等의 人間이 지닌 要素를 檢討하기로 한다.

나. 教育과 近代的人間

行政의 合理性이 한 社會內의 文化나 社會構造의 영향을 어느 程度로 받는다고 볼 수 있는가? 生態論的接近法을 취하고 있는 比較行政學者들은 마치 이런 外部要因이 決定的인 作用을 하여, 한나라의 行政의 合理性을 規律하는 것 같이 말하고 있다. 따라서 發展途上國家들은 그 社會의 傳統的價值體系와 社會構造의 영향 때문에 先進國家의 行政보다 不合理한 行政現象을 날날수 밖에 없는 것으로 간주 하고 있다.

그러나 Mason Haire 등이 행한 14個國家(인도, 아르헨틴, 칠레등 後進國 包含)에 대한 比較管理에 관于 「씨어베이」調查에 의하면 管理者들의 管理慣行, 態度, 動機, 滿足度등의 差는 70%가 個人的인 差에 기인 하고 28%만이 文化的인 差에 기인 한다고 한다.⁽¹³⁾

또한 Stanley H. Udy, Jr.의 34個 傳統 및 過度社會의 34個 組織에 대한 調查에 의하면 歸屬的社會關係를 강조하는 環境條件을 가진 組織은 行政의合理性을 발달 시키는데 支障이 있으나 그럼에도 不拘하고 組織은 傳統社會에서도 그가 내세운 目的 또는 사용하는 技術의 如何에 따라 行政의合理性을 期할 수 있다고 한다. 예를 들면 Navaho族이 使用하는 狩獵組織은 高度의 行政의合理性을 갖는 組織이며, 또 보내기를 위한 組織도 매우 合理的인 組織이라고 하고 있다.⁽¹⁴⁾

우리나라의 環境下에서도 例를 들어 原子力發電所의 운영은 一般行政機關의 운영에 比하여 그의 合理性이 더 높을 것이며, 그 主된 理由는 전자에 必要한 特殊 專門技術에 있다고 볼 수 있다.

또한 같은 組織도 그의 行政上의合理性을 確保하기 위하여 環境으로 부터의 不合理한 壓力を 排除하려는 努力を 할 수 있을 것이다.

또한 組織은 그의 行政上의合理性을 確保하기 위하여 投入資源으로서의 人間을 이런 合理性指向의 價値觀과 態度를 가진 者를 選擇하여 모집 할 수도 있을 것이다. 發展途上國家들 내에도 이런 人間들이 많다는 것은 「하—마—드」大學校의 Inkeles 등이 行한 “近代化過程이 個人에 미치는 影響”에 關한 調査에서 증명 되었다.⁽¹⁵⁾

(13) Mason Haire, E.E. Chiselli and W.W. Parter, *Managerial Thinking*, John Wiley, New York, 1966.

(14) Stanley H. Udy, Jr., "Administrative Rationality, Social Setting, and Organizational Development," in W.V. Cooper, H.T. Leavitt, M.W. Shelly II, eds, *New Perspectives in Organization Research*, John Wiley, New York, 1964, pp. 173-192.

(15) Alex I keles, "Making Men Modern: On the Causes and Conseqneuces of Individual Change in Six Developing Countries," *American Journal of Sociology*, Vol. 75, No. 2 (Sept. 1969), pp. 208-225.

Inkeles 등은 아르헨티나, 칠레, 인도, 이스라엘, 나이지리아, 방글라데시 등의 6,000名을 相對로 하여 近代的人間에 관하여 調査하였다. 近代的人間이란 ① 他人間과 새方法에 관하여開放的이며, ② 父母로 부터의 獨立을 주장하고, ③ 運命을 믿지 않고 科學과 醫學의 效果를 믿고, ④ 높은 職業과 教育을 자기와 자기 子息에게 줄려는 野心을 갖고 있고, ⑤ 時間을 염두하고 行動을 事前에 計劃하며, ⑥ 公共問題에 關心을 갖고 參與하며, ⑦ 새로운 뉴ース에 接할려고 하며, 特히 國家的, 國際的 뉴ース에 관심이 많은 者라고 定義하였다. 以上의 六個 國家에 이런 態度와 價值觀을 가진 者들은 대단히 많다고 한다. 뿐만 아니라 Inkeles 등은 사람의 心理構造는 普遍的이며, 世界 어디를 가나 基本的으로 유사한 것이라고 한다. 사람으로 하여금 近代的人間이 되게 하는데 가장 重要한 機能을 하는 社會化過程으로서 이들은 첫째로 公式教育을 들고 있고, 다음으로 職場生活의 經驗이라고 하고 있다.

Michael Armer 等도 나이지리아의 Kano 市에서의 調査에서 近代的人間의 概念을 “經驗主義” “科學에의 信念” “世俗主義” “變化受容性” “相互信賴” “將來指向” “家族으로 부터의 獨立” “自然의 支配” 등을 內容으로 하여 面接調查를 한 결과, 公式教育이야 말로 사람을近代化시키는 가장 重要한 獨立變數라는 것을 發見하였다.⁽¹⁶⁾

Ajiferuke 等은 前示 Haire 等의 調査資料를 回歸曲線에 의한 相關分析에 의하여 다시 分析한 결과, 初中等學校在學生數의 人口對比가 國家間의 管理態度, 想考方式의 差를 설명하는 가장 重要한 變數로 나타났다고 하였다.⁽¹⁷⁾

以上的 諸 調査가 證明하여 주는 바와 같이 우리는一般的으로 環境要因 때문에 比較行政論者들의 主張과 같이 發展途上國家들이 意思決定의 合理性을 提高시키기 어려우리라고 悲觀하지 않는다. 왜냐하면 組織의 合理性에 대한 環境의 영향은 많은 영향중의 一部에 지나지 않으며, 그것은 同時に 組織目的과 使用되는 技術 때문에 最少水準以上 確保되지 않을수 밖에 없으며, 組織自體가 환경으로 부터의 不合理한 壓力を 排除할 수 있고, 더우기 우리나라와 같이 一般의 教育程度가 他後進國에 比하여 越等히 높은 國家에서는 近代的人間을 投入資源으로 求得하기가 점차적으로 容易하여 질것이며, 또 멀찌 公務員들의 一般的인 學歷水準은 一直上一路에 있기 때문이다.

VII. 結論

우리는 以上에서 韓國行政이 나아갈 將來方向은 第Ⅲ型과 第Ⅳ型의 兩者로 同時に 進行하는 것이라고 하였다. 그리고 이 兩型은 具體的으로는 行政學知識 가운데서 Ⅲ型을 위해서는

(16) Michael Armer and Robert Youtz, "Formal Education and Individual Modernity in an African Society" *American Journal of Sociology*, Vol. 76, No.4 (Jan. 1971) pp. 604-626.

(17) Musa Ajiferuke and J. Boddewyn, "Socioeconomic Indicators in Comparative Management," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 15, No. 4 (Dec 1970), pp. 453-458.

Theory X의 경우를適用하는 것이고, IV型을 위해서는 Theory Y의 것을適用하는 것이라는 것도 이기指摘하였다. 科學的管理, 行以管理, 「 웨이버 」의 官僚制理論은 前者를 위해서必要한 것들이며, 人間關係論은 兩者를 위하여 함께 necessary한 分野라고 생각할수 있다. 또個人의 自己實現, 科學的態度의 人間, 貧乏人の 理論等은 後者の 領域을 위해서 necessary할 것이다. ⁽¹⁸⁾

그리고 어느 경우에나 行政에 있어서의 意思決定過程의 合理性提高는 necessary한 것이다. 이를 위하여 우리는 行政合理化를 위한 長期政策으로서 公式教育의 向上을 더욱 促進하는 方針을 取해야 한다. 勿論 社會一般의 教育程度의 向上이 重要하지만 더 直接的으로는 政府가 採用, 弇進政策에 있어서 높은 學歷을 높이 評價하여 주는 方針을 擇하여야 한다. 이것이야 말로 長期的으로는 우리나라 行政에 있어서의 意思決定過程을 近代化하고 合理化할수 있는 가장 確實한 길이기 때문이다.

다음으로 短期的으로는 위에서 말한 Theory X와 Theory Z等의 適用에 있어서 各組織 또는 部署 또는 個人이 맡은 業務의 性質別로 이를 區分하여 適用하여야 한다. 筆者가 強調하는 것은 우리나라와 같은 곳에서는 Theory Z의 適用領域을 發見할 수 없다고 생각하거나 또는 그 適用을 將來의 不確實한 時點으로 미루어 버릴라고 하는 安易한 態度를 取하지 말아야 한다는 點이다. 換言하면 現在 또는 短期의 見地에서도 Theory Z의 適用領域이 있으며, 이의 適用을 빨리 그리고 正確하게 할수록, 第IV型으로의 移動도 그만큼 加速化된다고 생각 한다.

그리면 第Ⅲ型과 第IV型의 組織方法의 內容이 무엇이며, 어떤 性質의 業務에 각各 適用할 수 있는가를 圖示하면 다음과 같다.

組織方法과 業務의 性質

| 組織方法 | | |
|-----------------------|--|--|
| | III型組織 | IV型組織 |
| 組 織 의 變 數 | 階序制(hierarchy), 一方的指示(unilateral direction), 命令(order) | 參無(participation) |
| | 服從 obedience) | 創意(creativity) |
| 組 織 의 變 數 | 經濟性(economy), 能率性(oefficiency) | 浪費(redundancy)와 重複overlap의 積極的 價值認定 |
| | 兒童型顧客觀 | 成人型顧客觀 |
| Theory X人間觀 | | Theory Z人間觀 |

(18) 趙錫俊, 組織論, 서울 法文社, 1973, pp. 149-155.

| | | |
|-------------------|--|---------------------------|
| | 確實性(certainty), 豫測性(predicability) | 危險(risk)負擔 |
| | 僵直性構造(rigid structure) | 融通性構造(flexible structure) |
| | 官僚(bureaucrat) | 專門職業人(professional) |
| 業務 의 性 質 | 執行的, 투우兒的, 測定可能 | 政策, 研究計劃, 評價 |
| | 政策의 迅速한 結果期待 | 政策의 長期效果期待 |
| | 規範的自己連繫(normative commitment) × 개必要 | 規範的自己連繫 ×이 必要 |
| | | |