

# 組織形態論(Organizational Morphology) 과 韓國行政組織形態에 關한 研究

趙錫俊\*

## I. 序論

大規模組織은 官僚制라고 말한다. 이것은 組織의 規模(size)가 크면 官僚制的 構造를 갖는다는 것을 意味 한다. 換言하면 크기와 構造間에는 흔히 相關關係가 있는 것으로 생각 한다. 그러면 過然 크기와 構造間에 相關關係가 있는지, 있다면 그것은 어떤 種類의 關係인지 를 本論文에서 알아 보고자 한다.

事實 오늘날의 組織은 過去의 組織들에 比하여 그 規模가 많이 커졌으며 이런 傾向은 앞으로도 繼續 될 것이다. 따라서 크기와 構造와의 關係를 考察하는 것은 매우 意義 있는 일이라고 할 수 있다.

또한 사람들은 옛날부터 組織이라는 것은 「피라밀」(pyramid)型을 이루게 된다고 말하여 왔다. 過然 이런 常識이 맞는 것인지 맞는다면 같은 「피라밀」型 속에서도 다시 統率範圍(span of control)를 좁히고 階層의 數를 늘린 急傾斜(stEEP)型으로 하는 것과 反對로 紓慢(flat)型으로 하는 것은 각각 무엇을 意味 하는가 하는 것도 이곳에서 다루고자 한다.

또한 組織의 管理者立場에서 보면 人力의 投入決定에 있어서 直接 生產活動에 從事하는 人力에 대해서는 이를 比較的 必要 不可缺의 것으로 생각하는 傾向이 있다. 왜냐하면 이런 人力은 組織의 目標成就에 直接的으로 寄與한다고 생각하기 때문이다.

反面에 行政人力, 參謀人力 等은 이를 可能한限 그 張창을 抑制 할려고 한다. 그 理由는 이들이 組織目標의 成就를 위하여 間接的인 公務 밖에 하지 못한다고 생각하기 때문이다.

特히 「파킨슨」의 法則(parkinson's law)에 該當 되는 分野는 이런 行政職(administrative position)이라는 것을 감안하면 一定 水準 以上의 行政人力의 增加는 오히려 組織全體의 生產性을 低下 시킨다고 할 수 있다.

우리는 以下에서 行政職, 參謀職이 차지하는 組織全體의 크기에 대한 比를 檢討 함으로서 이런 問題에 대한 解答을 알아보고자 한다.

\* 教授, 서울大學校 行政大學院

以上과 같이 組織形態論(organizational morphology)이라는 것은 組織의 形態를 그의 크기(size), 「피라밀」의 型, 行政人力, 參謀人力의 比等을 通하여 把握 하는 一連의 理論들을 말한다.<sup>(1)</sup>

組織形態論이 重要的理由는 그것이 端極的으로는 組織의 設計에 直接的인 도움을 줄 수 있기 때문이다. 即 組織形態論에서 다루는 크기, 「피라밀」, 行政人力 等이 全部 人力數를 對象으로 하는데 人力數는 定員의 數라고 할 수 있다. 이것은 組織形態論이 定員, 機構圖表等과 密接한 關係가 있다는 것을 意味하며, 따라서 이들을 規律하는 職制와 긴밀한 關係가 있다는 것을 말한다.

組織形態論이 發展되면 職制의 制定, 改正等에 直接的으로 도움을 줄 수 있다.

組織形態論이 統率範圍, 階層數, 「피라밀」等을 다루면서도 Gulick, Urwick 等의 行政管理理論(Administrative Management Theories), F. Taylor 等의 科學的 管理(Scientific Management) 理論 系列과는 그 接近法에 있어서 다르다.

組織形態論은 傳統的인 組織 原則들의 適用結果로 나타나는 型態 自體에 더 關心이 있는 데 비하여, 위의 두 가지 系列의 傳統的 理論에서는 原則 自體에 더 多은 關心이 있었다.

組織形態論은 各種의 組織들에 關하여 그 型態를 相互比較하고자 하는데 根本意圖가 있으나, 위의 두 系列의 理論은 모든 組織에의 普遍的인 適用을 目的으로 하였다.

組織形態論은 計量的으로 各 變數間의 關係를 究明 하려고 하는데 대하여, 위의 두 系列의 理論들은 이런 努力を 하지 않았다.

## II. 組織의 모양

### 1. 組織은 왜 「피라밀」(pyramid)인가?

組織은 一般的으로 「피라밀」型을 띠게 된다고 한다. 常識的인 뜻에서 이런 말을 할 때는 이것은 組織의 위로 올라갈수록 人力數가 점점 줄어 든다는 것을 意味한다.

組織이 「피라밀」型을 갖게 되는 理由를 傳統的인 行政管理 理論에서 主張되던 組織의 諸原則을 適用하여 究明하면 다음과 같다.

첫째, 組織의 頂上을 뾰족하게 그리는 것은 命令統一 原則의 適用 때문이다. 即 모든 部下는 오직 한 사람의 上官의 命令만 받는다는 것을 意味한다. 이것은 또 單獨制組織을 意味한다.

둘째 「피라밀」이 成立 하기 위해서는 階序制의 原則의 適用으로 因해서 上下의 階層이 생겨야 한다. 責任과 權限의 縱的 分業關係가 階序制인 바, 이런 分業 때문에 上官과 部下의

(1) cf. Herbert Kaufman and David Seidman, "The Morphology of Organizations", Administrative Science Quarterly, Vol. 15, No. 4. (Dec. 1970). pp. 439-452.

區別이 생기며 「피라밀」도 아래위로 그리게 된다.

그러나 以上 두가지 要件을 갖추어도 「피라밀」이 되지 않을 수 있다. 왜냐하면 모든上官이 一人의 部下만 監督 한다면 組織은 縱의으로 길게 뻗힌 單線構造가 될것이기 때문이다.

그래서 셋째 理由로서 統率範圍(span of control)의 原則을 들게 된다. 이 原則 때문에 複數의 部下가 있는 것으로 前提하게 되며, 그 結果로 組織은 頂點에서 出發하여 점차로 옆구리로 퍼지면서 아래로 내려오게 되는 것이다.

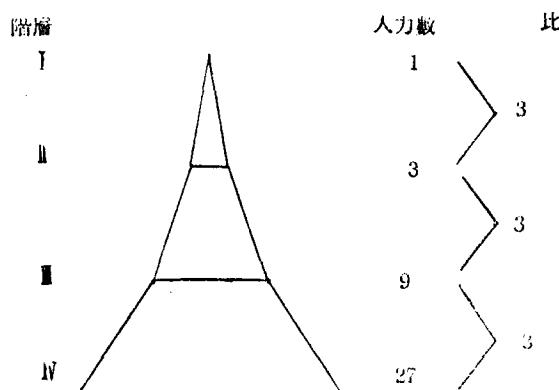
## 2. 組織은 정말 「피라밀」인가?

組織은 위에서 말한바대로 정말 「피라밀」型을 이루게 되는 것일까? 이에 대하여 Kaufman과 Seidman의 實證的 研究結果를 紹介 하면 다음과 같다.<sup>(2)</sup>

이들이 研究對象으로 한 것은 25個의 美聯邦政府機關과 首都 Washington 近處에 있는 4個의 郡政府 保健部(county health department)였다.

그리고 이들은 「피라밀」을 定義하여 첫째로 下位階層의 人力數가 上位階層의 그것 보다도 많다는 것을 意味한다고 規定하여 본다.

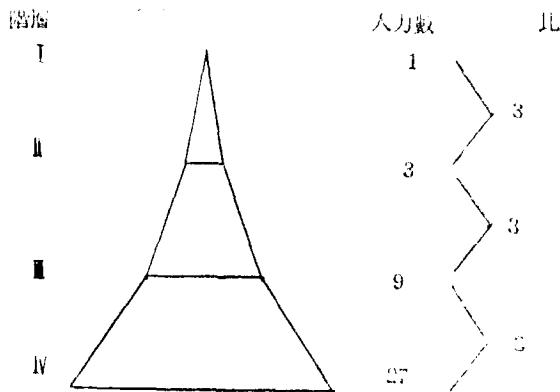
그러나 이런 定義만으로는 組織의 모양을 充分히 區別할 수 없다고 한다. 그 예로以下の 圖 1~圖 4의 네가지 組織은 다 위의 條件을 충足하지만 그 모양이 너무나 相異 한것을 發見할 수 있다.



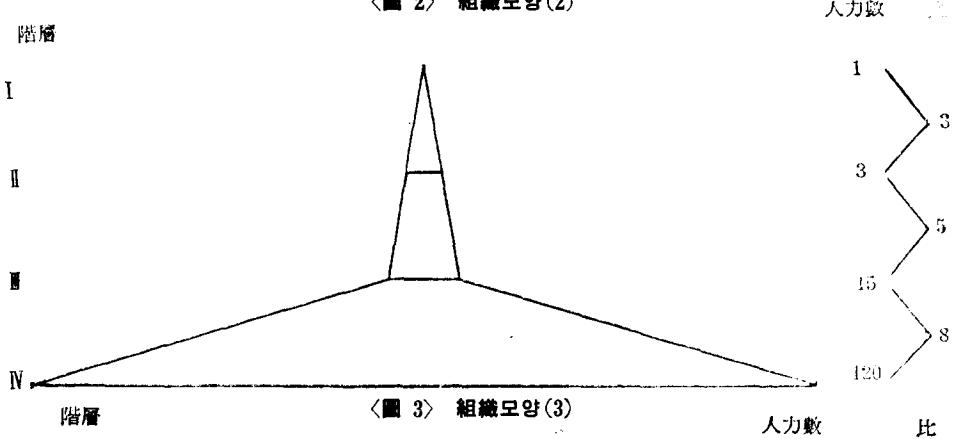
〈圖 1〉 組織모양(1)

그래서 Kaufman 等은 둘째로 各 階層間의 人力數의 比가 어떠한가를 考察해야 한다고 한다. 即 이 比가 一定한가, 暫增 하는가, 暫減하는가를 考察해야 한다고 한다. 圖 1과 圖 2는 比가 一定한 경우이고, 圖 3은 暫增하는 경우이고, 圖 4는 暫減 하는 경우이다. 뿐만 아니라 比가 一定한 경우에도 比의 絶對值가 클수록 緩慢型이고 적을수록 急傾斜型이 되는 것을 圖 1과 圖 2의 關係에서 알 수 있다.

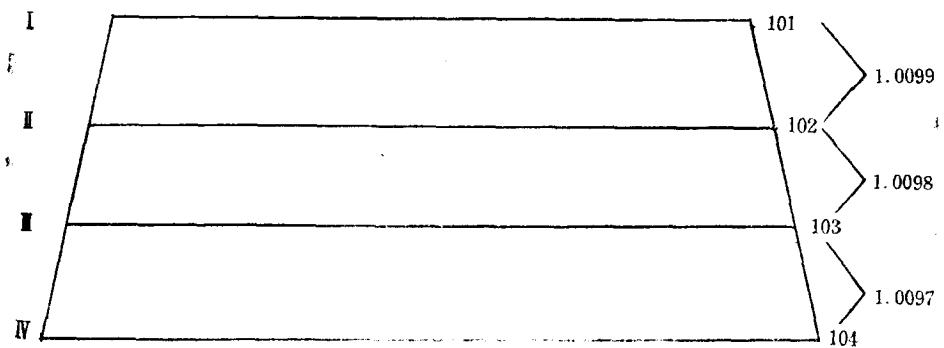
(2) Herbert Kaufman and David Seidman, Ibid.



〈圖 2〉 組織 모양(2)



〈圖 3〉 組織 모양(3)



〈圖 4〉 組織 모양(4)

그래서 階層間의 人數의 比의 同一性과 크기의 兩者에 의하여 한 組織의 모양을 나타낼 수 있는 指數를 開發하였다.

이 指數를 上記 25個의 組織에 대하여 適用한 結果 導出된 主要 結論은 다음과 같다.

첫째 各 組織의 全人力を 對象으로 하여 그 모양을 따져보면. 大部分의 경우에 組織들은 「피라밀」型을 이루지 않는다.

둘째 각 조직마다 그人力을兩分하여 系線長과 系線職員系統, 參謀長과 參謀職員系統으로 나누고 각각에 대하여 그 모양을 그려보면 前者は「피라밀」형을 이루는 경향이 많으며, 後者は 오히려「피라밀」을 꺼꾸로 세운 모양이 되는 경향이 높후하다.

따라서一般的으로組織은「피라밀」형을 이룬다고 하는 말은 系線系統에 대해서만妥當한 말이며, 間或 이들에 대해서도 맞지 않는 때가 있다고 한다.

組織이 갖게되는 모양과 그組織의年齡, 크기,任務,豫算規模, 1人當豫算, 其他 이들의復合要因等과의間에는相關關係가 없다고 한다.

系線系統이「피라밀」을 이루게 되는理由는 위의諸要因보다도統率範圍의必要性과內部各部署에長을 두는 것에 의하여組織內意思傳達의問題를解決하기 위한必要性때문인것 같다고 한다.

反面에參謀系統에 대해서는 이런理由보다도組織內의政治에의하여그數가정하여지는傾向이 있을 것이라고主張한다.

以上과 같은Kaufman等의研究結果를參酌하면서우리는다음과같은結論을내릴수있다고생각한다.

첫째로組織이「피라밀」이되고 않되고를決定하는 가장重要한 것으로서組織의모양을생각할때에organization의階層을몇개로잡는가에달려있다고생각한다.即組織의長을한階層으로잡고그밑의모든職員을이를全部總括하여다른한階層으로잡는경우에는大部分의組織은「피라밀」형을이루게된다.例外는事務職員이없는organization이거나,적은委員會organization뿐일것이다.

따라서一般的으로organization의階層을많이前提할수록organization은「피라밀」형으로부터멀어지고,적게前提할수록organization은「피라밀」형으로가까워진다고할수있다.

그리하여全體organization의實定法上의職級數나階層數를前提하고organization의모양을그려보면大部分의organization들은「피라밀」형을이루지않게된다.

그런 가운데서도系線系統이比較的「피라밀」형에가깝고參謀系統이그것을反對로놓은형에가깝다는것은一般理論에비추어도妥當한것같다.即系線系統은業務의「루틴」化가이루어지는分野이며,따라서下位職級職員數가많은分野이며,參謀系統은研究,計劃等의非「루틴」業務가많고參謀職을거느려야할高位系統職에附屬되는것임으로下位職級職員數보다高位職級職員數가많아야하는것이다.Kaufman등과같이統率의範圍,內部意思傳達의efficiency, organization內politics等에의하여系線系統과參謀系統의內部構造의差異를説明하는것은오히려不自然스러운것같다.

### 3. 緩傾斜組織과 急傾斜組織 (flat organization vs. steep organization)

前述한바와같이한organization이他organization에比하여各階層間의比가언제나크면이를緩傾斜

組織이라 부르고, 그 反對의 경우를 急傾斜組織이라 부른다.

萬一 階層의 數가 兩組織이 함께 꼭 같다고 하는 것을前提한다면 緩傾斜組織이 그 人力數에 있어서 더 많다는 것을 意味한다.

萬一 兩organization이 함께 人力數가 같다고 하는 것을前提한다면 緩傾斜組織은 그 階層의 數가 他組織에 比하여 적다는 것을意味한다.

그리고 여기서 말하는 階層間의 比는 具體的으로는 上官 1人이 直接統率해야 할 人員數에 의하여決定되는 것임으로 統率範圍의 問題라고 할 수 있다.

組織이 緩傾斜型이냐, 急傾斜型이냐 하는 것은 組織理論分野에서 다음과 같은 理由 때문에 重要視되어 왔다.

一般的으로 組織은 그 人力의 크기가 커지면 階層의 數도 增加하는 傾向이 있다. 統率範圍의 過多를 防止하고 橫的으로 分化된 專門分野間의 調整等을 口實로 하여 새로운 階層이 생길 可能性이 많아지는 것이다.

이렇게되면 各 階層間의 比를 過去와 類似하게 維持하는 限 組織은 過去보다 더 急傾斜型으로 變化하게 된다. 또 組織의 管理는 過去에 比하여 集權化 되는 傾向이 생기고 따라서 이에 隨伴하는 各種 短點이 생긴다.

그리하여 集權化의 諸短點을 減少시키기 위하여 分權化가 主張되고, 分權화의 方法의 하나로 緩傾斜型의 組織이 主張되어 있다.

이것은 特히 美國의 經營分野에서 Sears Robuck 會社의 分權化가 成功한 것을 契機로 하여 한때 크게 主張 되있었다.<sup>(3)</sup>

組織을 緩傾斜型으로 變型시키는 것이 分權化를 實現하는 手段이 된다는 것은 다음과 같은 理由 때문이다. 組織이 緩傾斜型이 된다면 同一한 人力을前提하는 경우에는 階層의 數를 減縮하는 것을意味하고 따라서 統率의範圍는 커진다.

階層의 數를增加시키면서도 緩傾斜型으로 變型시키려면 統率範圍를大幅的으로增加시켜야 하며, 따라서 人力을增加해야 한다.

以上의 어느 경우에나 統率範圍는 커져야 한다. 따라서 緩傾斜型의 長點이라는 것은 統率範圍가 큰 경우에 생기는 長點을意味하는 것이다.

統率範圍가 커진다는 것은 監督者の 注意가 細密한 곳까지 모든 被監督者에게 미치지 못하리라는 것을意味한다.

그리하여 監督者は 權限의一部를 委任하지 않을 수 없을 것이며, 被監督者の裁量權은 그만큼增加할 것이다. 이것은 被監督者の 土氣昂揚, 創意性의 發揮를誘發 할 것이다.

그러나 組織은 언제 어떤 경우에나 緩傾斜型과 急傾斜型中의 어느 하나가 더 効果的이라

(3) A.D. Chandler, *Strategy and Structure*, Cambridge, Mass, The M.I.T. Press, 1962, p. 59

고 主張 하는 것은 잘못된 見解이다. 事實 많은 實證的 研究의 結果 중에는 往往히 緩傾斜型이 더 効果의 아니라는 것을 立證하는 것들이 있었다.<sup>(4)</sup>

人們 가운데는 統率範圍가 적은 狀況 即 上官의 監督이 比較的 詳細하게 미치는 때에 비로서 安心하고 일할 수 있는 사람들도 있다. 또 下位部下들 중에는 上位에 階層의 數가 많고 過去에 別로 自己들의 士氣에 相關이 없다고 생각하는 사람들도 있다.

英國의 各種 會社들을 對象으로 行한 Woodward의 研究에 의하면 階層의 數라는 것은 그 業體가 使用하는 技術의 如何에 따라서 달라지며, 같은 種類의 技術을 適用하는 業體들 사이에서는 適正階層數라는 것이 있다고 한다.

이 適正數를 超過하거나 未達하는 것은 組織의 効果性(成功)提高에 도움이 되지 못한다고 한다. 그리고 이 適正階層數는 技術의 如何에 따라서 달라진다고 한다. 以上을 組織의 緩傾斜型과 急傾斜型의 問題로서 認識한다면, 組織의 種類( 다른 말로는 技術의 種類)에 따라서 그가 必要로 하는 緩傾斜性 또는 急傾斜性의 程度가 달라져야 한다는 것을 意味한다.

事實 생각하기에 따라서는 階層의 數가 많은 것이 意思決定의 신중성을 向上 시킨다고 할 수 있으며, 統率範圍가 좁은 것이 規律이나 秩序面에서 整然한 意思決定節次를 낳는다고 할 수 있다. 따라서 無條件 緩慢한 組織이 더 効果의이라는 判断은 禁物이다.

### III. 組織의 크기(size)와 構造

組織의 크기가 커짐으로써 오는 영향에 대해서는 이를 概念的으로 크기(size)의 個人에 대한 影響, 크기의 組織에 대한 影響, 크기의 社會에 대한 影響等으로 分類 할 수 있을 것이다.<sup>(5)</sup>

그러나 오늘날까지의 研究의 大部分은 크기의 組織에 대한 影響에 限定되어 있다. 우리는 이를 通해서 個人에 대한 影響을 間接的으로 推測할 수 밖에 없다. 個人水準에서 이 問題를 다룬 研究는 매우 적지만, 一部 存在하는 것들은 主로 크기와 職場滿足度, 크기와 個人的 緊張(stress)感 等의 關係에 관한 것들이나, 그것도 相反된 結論들을 제시하고 있다. 또 크기와 參與의 關係에 관한 것도 있다.<sup>(6)</sup>

우리가 이 問題의 主題를 「크기와 構造」로 잡은 것도 이와같이 이 方面의 研究가 大部分 크기의 組織에 대한 影響을 取扱한 것들이기 때문이다.

(4) John B. Miner, *The Management Process, Theory, Research and Practice*, The Macmillan, New York, 1973, p. 219,

(5) Richard Hall, *Organizations: Structure and Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs N.J. 1972, pp. 128—134,

(6) Paul H. Wilken, "Size of Organizations and Member Participation in Church Organizations," *Administrative Science Quarterly*, vol. 16, No. 2 (June 1971), pp. 173—179

組織의 크기와 構造의 關係에 관한 問題는 近年에 와서 많은 學者들이 研究의 對象으로 하였다. 總 82個의 實證的 研究中에서 68個가 1965年 以後의 것이고, 그중에서 48個가 1970年～1976年の 것이다.<sup>(7)</sup>

Downs에 의하면 大規模의 組織은 小規模의 組織에 比하여 다른 統制體制를 갖고 있다고 한다.<sup>(8)</sup> 即 組織이 커지면 위에서는 統制하기가 더 힘들어 지며, 調整도 어려워 진다. 그만큼 組織이 複雜해지고, 下位部署들은 上部의 統制로부터 벗어날 수 있는 길이 트이게 된다.

Galbraith는 組織이 커지면 이것은 組織內의 企劃活動을 促進시키게 된다고 한다.<sup>(9)</sup> 그가 行한 大學들에 관한 研究에서 組織이 大規模일수록 P.R. 專擔職員을 두게되고 이것은 環境에 對한 統制力を 增加 시키며, 이 統制權力은 組織의 上層部에 集結 되는데 對하여, 下位層(教授層)의 權力도 增加 하는 現象을 갖어 온다고 한다.<sup>(10)</sup>

以上으로 미루어 組織이 大規模化 되면 上部層 사람들의 環境에 대한 權力은 增加 하며, 代身 内部에 대한 統制權力은 減少하고, 相對的으로 下位部署나 個人들의 内部權力이 增加하는 것이라고 할 수 있다. 即 組織속의 統制權이나 意思決定權限들이 여러곳으로 分散된다고 할 수 있다.

이와같은 事實은 組織이 클수록 最高指導者個人의 影響力이 적으리라는 것을 意味한다. 即 指導者가 바뀌어도 그 組織의 運營에 커다란 支障을 주지 않는다. 反面에 小規模 組織에서는 그 影響이 莫甚한때가 많다.<sup>(11)</sup> 따라서 組織이 크면 最高 指導者の 部下들에 대한 統制力도 크리라고 생각할 必要는 없다.

Pugh 等의 研究에 의하면 크기라는 變數는 母會社 또는 母組織에의 依存性, 定款에 나타나는 目標, 使用하는 技術, 業務開設場所의 數 等과 함께 組織의 構造를 決定하는 傾向이 있다고 한다. 여기서 構造라는 것은 内部活動의 專門化, 標準化, 權威의 集中化, 業務의 流程에 대한 系線系統의 統制, 支援人力의 比等을 意味 한다.<sup>(12)</sup>

그리고 Pugh는 假說로서 크기는 決定의 頻度와 社會統制(内部) 等의 媒介變數에 대한 影

(7) John R. Kimberly, "Organizational Size and the Structuralist Perspective, A Review, Critique, and Proposal," *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, No. 4(Dec. 1976) p. 573.

(8) Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little Brown and Co., Boston, 1967, p. 143.

(9) John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State*, Houghton Mifflin, 1967, pp. 31-33

(10) Walter R. Boland, "Size, Organization and Environmental Mediation: A Study of Colleges and Universities," in J. Victor Baldridge, ed., *Academic Governance in the Administration of Higher Education*, Micutchan Publishing Corp, Berkeley, Calif, 1971.

(11) Oscar Grusky, "Corporate Size, Bureaucratization, and Managerial Succession", *American Journal of Sociology*, Vol. 67, No. 3, (Nov. 1961) pp. 261-269. Louis Kriesberg, "Careers. Organizational Size and Succession", *American Journal of Sociology*, Vol. 68, No. 3 (Nov. 1962) pp. 355-359

(12) D.S. Pugh, D.J. Pugh, D.J. Hickson, C.R. Hinings and C. Turner "The Context of Organization Structures", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19, No. 1 (Mar. 1969), pp. 91-114. 그리고 Pugh, D.J. Hickson, C.R. Hinings, and C. Turner, "Dimensions of Organization Structure," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 13. No. 1 (June 1968), pp. 65-105

響을 通해서 構造에 영향을 주는 것이라고 본다. 좀더 具體的으로는 規模가 커지면 反復되는 事件이 많아지고, 따라서 決定의 反復도 增加하게 된다. 이것은 標準化와 公式化를 招來한다. 對人的相互接觸을 通해서 統制할 수 없을 정도로 職位나 사람의 數가 增加하면, 組織은 明示的으로 構造화 되지 않으면 안된다. 이런 意味에서 Weber의 觀察이 맞는다고 생각한다.

Child는 以下의 세 가지의 資料를 對象으로 比較 研究를 하였다. 첫째는 그 自身이 英國의 82個 企業體를 對象으로 한 것이다. 이것을 便宜上 「全國標本」(National Sample)이라 부른다.

둘째는 前示한 Pugh 等이 行한 研究의 對象이 되었던 46個의 企業體에 關한 資料이며 이를 Aston Sample이라 부른다.

셋째는 Blau等이 美國內의 53個의 職業安定所를 對象으로 한 研究로서 이를 Blau and Schoenherr Study과 부른다.<sup>(13)</sup>

Child는 以上 세 가지의 資料를 再分析한 結果 다음과 같은 結論을 내리고 있다.

세 가지 研究가 함께 人力數의 크기를 組織의 크기로 간주한다. 그리고 組織의 크기와 他變數와의 關係는 以下와 같다.

構造面의 變數를 縱的統率範圍 (Vertical Span 即 階層의 數), 部署機能別分化 (Functional Specialization), 全般的인 役割專門化 (Overall Role Specialization)의 세 가지로 나누었을 때, 이들과 組織의 크기의 間에는 積極的인 關係가 成立한다. 即 組織이 클수록 이들 세 가지 變數도 增加 한다.

그러나 兩者間의 增加比는 같지 않다. 組織의 크기가 클수록 構造變數들도 增加하지만 그 程度는 遲減하면서 增加 한다.

反面에 構造變數值가 높으면 「組織의 크기」以外의 他變數 도 높다. 即 이 後者の 變數를 아는 것에 의해서도 組織의 構造가 어떠하리라는 것을豫測할 수가 있다.

그리하여 Child는 이 後者の 變數들이 무엇이며 構造變數와 이를 間 및 組織의 크기間의 關係가 어떠한가에 관하여 그의 全國的標本에 根據하여 다음과 같은 模型을 提示하고 있다.

이 模型에 의하면 組織의 크기는 構造를 表現하는 複雜性에 積極的으로 公顯 하며, 複雜性에 影響을 주는 하나의 變數에 지나지 않는다.

技術이 統合되고 自動化될수록 支援人力의 專門化와 높은 資格水準을 要求한다. 外部 또는 環境과의 便利한 接觸도 境界職員이나 方方面의 部署들의 專門化를 促進 한다. 反面에 業務開設場所數가 많으면 直接적으로 現場作業에 從事하지 않는 人力은 經濟性의 要求 때문에 專門化 할 수 밖에 없다는 것이다.

(13) Peter M. Blau and Richard A. Schoenherr, *The Structure of Organizations*, Basic Books. New York, 1971.

結論的으로 役割의 專門化, 機能의 專門化, 專門家 資格水準等에 의하여 代表되는 複雜性을 ①組織이 클수록 ②技術이 統合되고 自動化 될수록 ③所有集團과의 契約에 의하여 이루어지는 活動이 많을 수록 增加하지만 反對로 業務開設場所의 數가 많을수록 減少한다.

Child는 組織으로 하여금 各種의 細心한 統制調整裝置를 만들어 내게 하는것 (이 경우는 節次標準化, 文書化)은 組織의 크기 그 自體보다, 높은 複雜性의 程度라고 한다. 即 組織이 작아도 큰것에 比하여 더 細心한 統制調整裝置를 必要로 하는 것이 있다는 것이다.

組織이 커지면 이것은 一般的으로 分權化를 促進 시키게 된다. 分權화되면 이것은 統制必要와 業績의 一貫性 確保의 必要 때문에 節次標準화와 文書化를 隨伴하게된다. 反對로 이것들이 開發되면 分權화도 促進된다.

그 組織을 所有하고 있는 集團 (例 母會社, 持株會社)이 클수록 그의 複雜性도 높을 것이며 (왜냐하면 組織의 크기가 複雜性을 決定하는 가장 重要한 變數이기 때문에), 그 結果로 官僚的 統制도 甚하고 이 慣行은 對象組織에 대해서와 類似한 影響을 미칠 것이다.

以上에 의하여 Child가 結論的으로 提示하고자 하는것은 組織의 크기는 複雜性을 決定하는 하나의 要因에 지나지 않으나, 그 影響力은 가장 많다고 하는것이다. 그리고 官僚的統制의 現象은 直接的으로 組織의 크기 때문에 發生하는것이 아니고 어디까지나 複雜性을 媒介 變數로 하여 發生 한다고 하는 것이다.

## IV. 行政濃度

### 1. 問題의 提起

組織속에는 產出物의 生產活動에 直接的으로 從事하는 人力이 있다. 또한 이들을 支援하고 監督하기 위한 行政人力, 參謀人力도 있다. 그런데 이 後者の 人力은 生產活動과는 間接的인 關係밖에 없다고 할 수 있다. 따라서 可能한限 그 數를 줄이는 것이 좋을 것이다.

그리하여 이런 間接人力의 邁正線의 問題가 提起된다. 이 邁正線을 알기 위해서는 對比하는 基準이 될 變數가 있어야 하고, 그와의 關係가 무엇인지 알아야 한다.

對比用의 變數로서 가장 많이 採用되는 것이 組織의 크기이다. 以下에서 우리도 組織의 크기와의 關係를 中心으로 이 問題를 論하고자 한다. 行政濃度(administrative intensity)라는 말은 Pondy가 使用한 말이며. 그는 間接人力의 直接人力에 對한 比를 말했다. 우리는 以下에서 行政濃度라는 것은 單純히 間接人力의 比를 말하는 것으로 使用하고자 한다.

### 2. 組織의 크기와 行政濃度

Graicunas는 統率의 範圍에 關하여 한 上官이 考慮에 넣어야 할 人間關係數를 算出하기

(14) John Child, "Predicting and Understanding Organization Structure," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 18, No. 2(June 1973) pp. 168—185.

위한 公式을 다음과 같이 提示하였다. <sup>(16)</sup>

$$\text{總關係數} = n \left( \frac{2^n}{2} + n - 1 \right)$$

$n$  = 被監督者數

이 公式은 部下의 數가 많아지면 調整을 要하는 關係의 數는 훨씬 더 빠른 speed로 增加함으로, 그만큼 監督者가 많아야 한다는 것 또는 行政濃度가 높아야 된다는 것을 意味한다고 할 수 있다. 이것은 即 人間關係의 複雜性이 行政濃度를 增加시킨다는 理論이라고 할 수 있다.

Blau와 Scott 等도 行政職이라는 것은 影響의 複雜性과 分業의 結果로 생기는 調整의 必要 때문에 생기는 것이라고 한다. <sup>(17)</sup>

Thompson은 組織은 그의 技術合理性을 提高하기 위하여 業務環境의 可變性과 異質性을 標準化하고 安定시키며, 投入 產出을 規制해야 하는데, 이런 일에 從事하게 하기 위하여 많은 數의 行政職을 必要로 한다고 한다. <sup>(18)</sup>

그러나 組織의 크기와의 關係에서 볼 때, 行政職員은 組織의 크기의 增大에 따라서 그 絶對數는 增加할론지 모르지만 行政濃度는 오히려遞減하게 되는 것이一般的이다.

여기에 대해서 흔히 하는 說明은 既存의 業務와 같은 性質의 것을 追加 함으로써 組織이 커지는 경우, 組織의 複雜性은 增加하지 않는다는 것이다.

Pondy도 45個의 製造業體에 관한 調査에서 行政濃度와 組織의 크기와는 否의 相關關係가 成立한다고 한다. 그러나 그 理由의 說明은 다르게 하고 있다. <sup>(19)</sup>

그는 根本前提로 行政職員의 增加는 企業의 原價로 計算되어야 하며, 따라서 利潤動機가 더 많이支配하는 所有者 經營型態의 組織에서는 위의 關係가 두드러지게 나타나고, 所有者 經營이 分離된 型態의 組織에서는 덜 顯著하게 나타난다고 한다.

다른 한편으로 機能의 複雜性이 높을수록 行政濃度도 높다고 한다. 따라서 利潤動機가 덜支配하고, 機能의 複雜性도 적은 勞動組合, 教會, 政府, 專門職業團體 等에 있어서는 組織의 크기가 커질수록 行政濃度도 따라서 커지는 關係가 成立할 것이라고 推測할 수 있다. Parkinson의 法則같은 것도 이들 部類의 組織에만 妥當할 것이다.

利潤動機가支配하고, 機能의 複雜性도 많은 組織에 있어서는 行政職員의 採用에 있어서 「規模의 經濟」原理가 作用한다고 생각할 수 있다. 即 組織의 規模가 一定한 크기에 到達하기 前에는 行政濃度도 增加하나, 이 크기에 到達한 以後에는 行政濃度가 減少하는 것으로

(16) V.A. Graicunas "Relationship in Organizations", in L. Gulick and Urwick eds. *Papers on The Science of Administration*, New York, 1937, pp. 183—187.

(17) Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations*, Chandler, San Francisco, 1962.

(18) James D. Thompson, *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York, 1967.

(19) Pondy. op. cit., pp. 54—57.

볼 수 있다. 换言하면 작은 組織에서는 相對的으로 行政職員을 많이 使用하나, 一定規模以上의 組織이 되면 行政職員을 相對的으로 적게 써도 充分히 運營할 수 있을 것이다.

그런데 組織의 크기가 이 後者の 規模를 超過하여 成長한 경우에는 다시 行政職員의 比가增加 함으로써 全體的으로는 組織의 크기와 行政濃度間에는 U型의 曲線을 그린다는 主張도 있다<sup>(20)</sup>

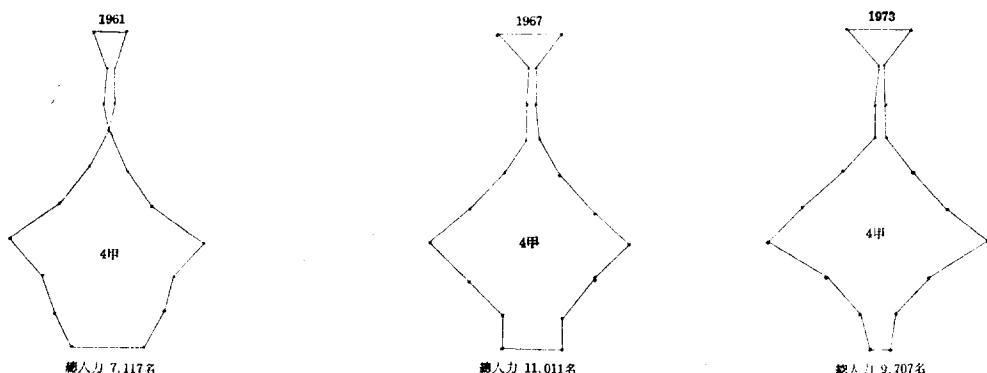
## V. 組織形態와 韓國行政

### 1. 韓國中央官署의 「피라밀」

筆者는 1961年, 1967年, 1973년의 中央官署, 中央直屬官署에 屬한 公務員을 對象으로 그「피라밀」을 그려 보았다. 使用한 資料는 韓國統計年鑑에 收錄된 公務員數이며, 階層은 別定職, 1級, 2級甲・乙, 3級甲・乙, 4級甲・乙, 5級甲・乙의 總 10級으로 잡았다.

이 가운데 中央官署의 것중에서 몇가지만 紹介하기로 한다. 「피라밀」의 中央縱線에서 兩側으로 벌어진 間隔이 그 職級所屬人力數가 當該組織全人力數中에서 占하는 比를 나타낸다. 「피라밀」 속의 職級表示는 이 比가 가장 높은 職級을 말한다.

圖 5에 의하여 알 수 있는 것은 中央官署全體를 統合하여 表示하여도 순수한「피라밀」型에 가깝지 못하다고 하는 것이다. 오히려 이 圖에서 興味 있는 사실은 12年間의 組織形態가 大體的으로 類似하게 維持되어 오고 있다는 것이다. 이것은 特히 各部處들은 이 期間동안에 그 形態上의 變化가 많았다는 事實까지를 감안하면 더욱 興味 있는 일이라고 할 수 있다. 그러나 우리는 이렇게 된 學理的인 根據가 무엇인지는 모른다. 이제 中央部處 가운데 比較的 系線의 業務를 담당하는 機關과 參謀的인 機關을 나누어서 考察 하고자 한다. 이렇



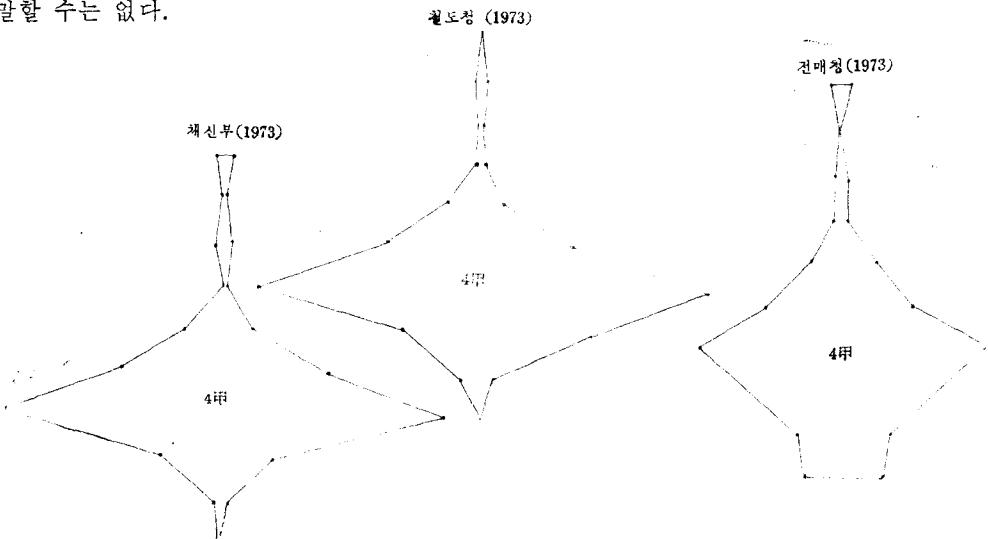
〈圖 5〉 中央官署全體의 「피라밀」 組織形態(1961, 1967, 1973)

(20) S.R. Klatzkry, "Relationship of Organizational Size to Complexity and Coordination," *Administrative Science Quarterly*, vol. 15, No. 4. (Dec. 1970) pp. 428—438.

게 함으로서 Kaufman 等의 말대로 前者は「파라밀」型을 取하고 後者は 이를 거꾸로 세운 것과 같은 型이 되는가를 알아 볼 수 있을 것이다.

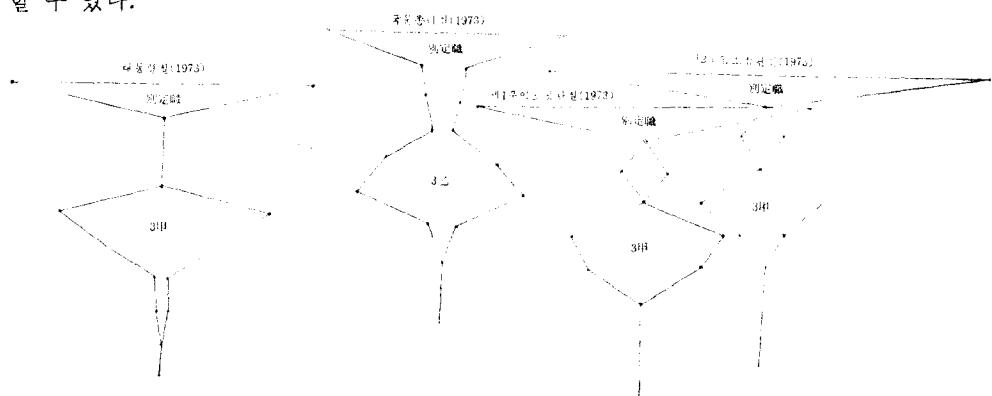
系線의 業務의 組織으로 遷信部, 鐵道廳, 專賣廳 等의 現業機關을 보기로 하고 參謀的 業務의 機關으로 大統領室, 國務總理室, 第1, 第2 無任所長官室 等을 보기로 한다.

圖 6에서 보는 바와 같이 現業機關들은 그 組織型態가 매우 類似하다. 唯一한 差異點은 專賣廳이 他機關들에 比하여 五甲과 五乙職이 相對的으로 많다는 것 뿐이다. 이런 類似性에도 不拘하고 圖 6만에 依해서는 現業機關 또는 系線機關이 比較的 「파라밀」型에 가깝다고 말할 수는 없다.



〈圖 6〉 現業機關의 「파라밀」組織型態(1973, 체신부, 철도청, 전매청)

그리나 圖 7의 參謀機關들의 形態와 比較하면相當한 程度로 「파라밀」型에 接近하고 있다 고 할 수 있다.



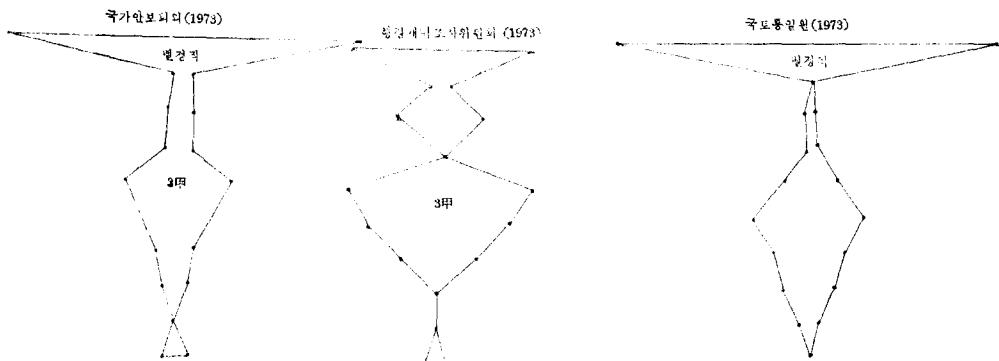
〈圖 7〉 參謀機關의 「파라밀」組織形態(1973, 대통령실, 국무총리실, 제1무임소장관실, 제2무임소장관실)

圖 7에 表示된 參謀機關들도 그 型態가 너무나 類似한 것에 놀라지 않을 수 없다. 그리고 Kaufman의 말대로 大體的으로 「피라밀」을 거꾸로 세운 型態에 가깝다고 할 수 있다.

以上과 같이 많은 職級을 表現하면서도 同時に 完全한 「피라밀」形態를 띠우는 組織은 매우 적다. 筆者는 모든 中央行政官署人力과 同 中央直屬官署人力 및 兩者의 合計人力을 1961, 1967, 1973別로 그 「피라밀」을 그려 보았다. 그 結果 總 270個의 「피라밀」을 그렸는데, 그 中에서 完全한 型의 「피라밀」(언제나 下位職級人力數가 上位職級人力數보다 많은 것) 型을 갖는 것은 8個 뿐이었다.

그리고 上述한 바와같이 參謀機關은 그들 나름대로 獨特한 構造를 갖게 된다는 事實은 어떤 組織을 놓고 그것이 系線의 參謀의, 좀 더 具體的으로는 그 業務의 性質이 「루一틴」의 인 것이 많은가 또는 調查研究의인 것이 더 많은가를 알고자 할 때에 組織形態의 分析을 通하여 이를 판가름할 수 있다는 것을 意味한다.

例를 들어 國家安보會議, 行政改革調查委員會, 國土統一院 等은 圖 8에서 보는바와 같이 參謀機關의 그것과 매우 類似함으로, 이들은 參謀的 또는 調查研究的機關이라고 말할 수 있을 것이다.



〈圖 8〉 國家安보회의, 行政개혁조사위원회, 國토통일원의 「피라밀」組織型態(1973).

特히 總務處, 監查院, 經濟企劃院 等 흔히 參謀部署로 불리는 機關들의 「피라밀」形態를 보면 參謀의이라기 보다는 系線的인 것에 더 가까움을 알 수 있다. 이 事實은 적어도 이들機關의 主要業務가 研究調查業務가 아니라는 것을 立證하는 것이라고 볼 수 있다.

系線機關들의 「피라밀」形態는 그들 속에서 다시 現業機關이냐, 事務機關이냐 部處이냐 廳이냐를 區別할 수 없을 程度로 相互 類似 하다. 앞에 表示한 現業機關의 「피라밀」形態(圖 6)는 參謀機關과는 明白하게 다르지만, 非現業機關인 他部處나 廳의 그것과는 매우 類似하게 나타난다. 甚至於 앞에 言及한 總務處, 經濟企劃院, 監查院 等도 根本的으로 이런 形態에 屬하고 있는 것이다. 다시 말하면 너무나 雜多한 組織들이 이 形態에 屬하기 때문에 이 것만 갖고는 詳細한 區別을 위한 도움은 받을 수 없다.

## 2. 韓國中央官署의 行政濃度

大部分의 公共行政機關들은 製造業體 等과는 달리 거의 事務職員들만으로 充負되어 있다. 따라서 行政機關에서는 어떤 部分의 人力이 生產活動에 直接的으로 從事하는 가를 把握하기 困難하다. 設或 이를 把握할 수 있다고 하드라도 그 數는 매우 離어서 行政濃度는 相對적으로 언제나 매우 커지게 될것이며 그 結果로 여러 行政機關相互間을 比較하는 것은 別로 意味가 없어질 것이다.

그리하여 이곳에서는 行政機關에서 直接的으로 生產活動에 從事하는 人力을 두 가지로 보기로 한다. 첫째는 執行層 또는 非管理層에 屬한 人力이고, 둘째는 系線系統에 從事하는 人力이다.

非管理層이 管理層에 對하여 차지하는 比를 非管理層比라하고, 參謀가 系線에 對하여 차지하는 比를 參謀比라하고 각각 以下와 같이 表示한다

$$\text{非管理層比} = \frac{\text{非管理層의 크기}}{\text{管理層의 크기}}$$

$$\text{參謀比} = \frac{\text{參謀의 크기}}{\text{系線의 크기}}$$

非管理層比가 높거나 參謀比가 낮으면 行政濃度가 낮다는 것을 意味하며, 反對로 非管理層比가 낮거나 參謀比가 높으면 行政濃度도 높다는 것을 意味한다.

使用된 資料는 1975年 8月末 現在의 韓國政府의 30個 中央官署의 現員數를 課別로 表示한 内譯表이다.

筆者는 이 資料를 갖고 組織의 크기와 非管理層比 및 參謀系線比의 關係에 關한 研究를 하였다.<sup>(21)</sup> 그 結果를 紹介하면 다음과 같다<sup>(22)</sup>

非管理層比의 組織 크기에 따른 分布狀況은 以下の 圖 9와 같다.

直線으로 表示된 部分을 나타내는 Regression Model은 다음과 같다.

$$y=0.51+0.0161x$$

where  $y=\text{non-management ratio}$

$x=\text{Organization size}$

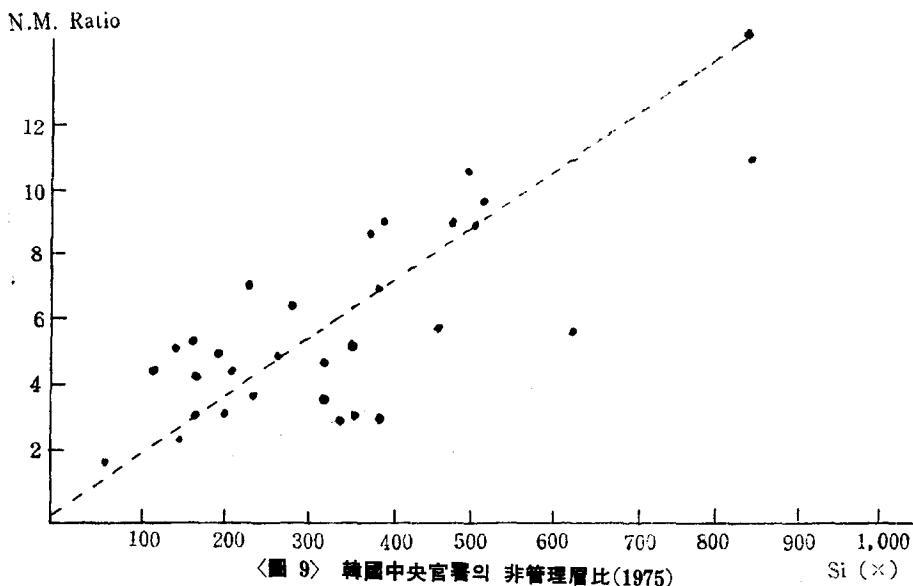
$$\sigma=1.79$$

위의 Model 算出은 極에 있는 두 機關을 除外하고 計算한 것이다. ±1σ밖으로 나가는 것은 8個機關뿐이다.

以上에 의하여 알 수 있는 것은 우리나라 行政組織의 경우에도 그의 크기가 커짐에 따라서 非管理層比가 增加하고 따라서 行政濃度가 낮아진다고 할 수 있다. 1,000名 以下の 線에

(21) 趙錫俊：“韓國中央官署의 組織規模와 非管理層比 및 參謀比의 關係에 關한 研究” 行政論叢, 13 卷 2號(1975) pp. 103—109

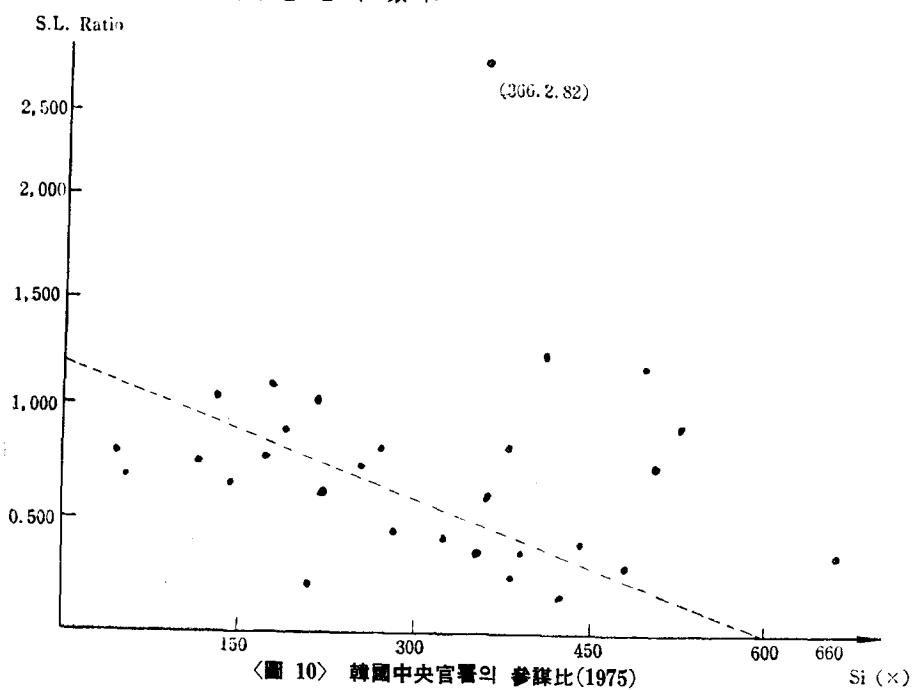
(22) 管理層과 非管理層의 區分方法의 詳細한 것에 關해서는 趙錫俊, 上揭論文 參照



서는 行政濃度는 直線的인 關係로 크기에 따라서遞減하며, 曲線型은 아닌것으로 생각된다.

萬一 以上의 分析에서 組織形態面에서 參謀的인 特色이 濃厚했던 機關들을 除外하였더라면, 이 關係는 매우 깨끗하게 成立했을 것으로 豫測 된다.

反面에 參謀比의 경우에는 이 關係가 더욱 不明瞭해진다. 圖 10에서 보는 바와 같이 너무나 多樣하게 分布되어 있음을 알 수 있다.



이로부터 어떤 Model을導出하기 위해서는 10個의極端的인 것들을除外하고 난 다음에야可能하였다. 이렇게해서 만들어진 Regression Model은 다음과 같다.

$$y = 1.085 - 0.001786x$$

where  $y = S/L$  Ratio

$x = \text{Organization Size}$

$$\sigma = 0.091$$

上記 10個를除外하고 난 뒤에도  $\pm 1\sigma$  밖으로 나가는組織은 3개이다. 이에 의하여 이야기할 수 있는 것은 非管理層比에比하여 參謀比는豫測이 더욱 어려운것 같아 생각된다.換言하면組織의 크기가 클수록 參謀比가 적다거나 行政濃度가 낮으리라고 말할 수 없을 것으로 생각된다. 그러나 많은行政組織들을 다시分類하거나, 參謀의具體的定義를 달리 한다면,豫測性을 높힐수도 있을 것이다.