

# 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 관한 研究

趙 錫 俊  
(教 授)

## 1. 研究의 目的

### 가. 意 義

組織論分野에서 構造에 관한 것이 가장 큰 中心理論으로 되고 있는 것은 既知의 事實이다. 그러나 構造의 概念에 대해서는 各者가 各樣各色으로 생각하고 있다고 할 수 있다.

그 중에서 比較的 많이 알려진 概念이 line과 staff에 관한 것이고, 또 管理層이니 非管理層이니 하는 區別도 많이 使用되어 왔다.

또 組織의 規模(organizational size)에 관한 것은 經驗的 調查에 관한한 主로 行態論的 接近法을 使用하는 者들이 많이 使用하여 왔다. 이들은 大體的으로 size를 獨立變數로 使用한 경우에 他變數가 어떻게 影響을 받는가를 檢討하든가 單純히 size와 他變數의 關係를 불려 고 한다

例를 들면 Paul H. Wilken은 size가 組織員의 參與度에 어떤 影響을 주는가를 檢討하였다.<sup>(1)</sup> 그리고 S.R. Klitzky는 size가 組織의 複雜性和 調整(좀더 具體的으로는 staff 人員의 比)에 어떤 關係가 있는가를 研究하였다.<sup>(2)</sup> 또한 Louis R. Pondy는 size와 複雜性和 所有 型態(經營과 所有의 分離)가 經營의 密度(Administrative Intensity—이것은 clerical worker 以上の 者의 數를 그 以下の 雇傭人들 數에 의하여 나는 數)에 어떤 關係가 있는가를 檢討 했다.<sup>(3)</sup> John Child도 size에 의하여 組織의 公式構造의 諸側面을 豫測하기 위한 研究를 하였다.<sup>(4)</sup>

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

(2) S.R. Klitzky, "Relationship of Organizational Size to Complexity and Coordination," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 15, No. 4 (Dec. 1970), pp. 428-438

(3) Louis R. Pondy, "Effects of Size, Complexity and Ownership on Administrative Intensity," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, No.1 (March 1969), pp. 47-60

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

本研究는 以上과 같은 諸研究에서 그 暗示를 받은 것이다. 더우기 韓國에서는 아직도 이 方面에 관한 研究가 全然 없기 때문에 韓國의 組織을 對象으로 하여 이러한 種類의 研究를 하는 것은 意義있는 일이라고 생각되었다.

#### 나. 目 的

本研究의 目的은 size와 非管理層의 對管理層比(Non-Management Ratio)와 Staff의 Line에 대한 比(Staff Ratio)間에 一定한 關係가 成立하는가를 發見하고자 하는데 있다.

附隨的인 目的으로는 韓國行政分野의 組織들에 이 두개의 比가 어떻게 分布되어 있는가 하는 事實을 發見하고, 이를 提示하고자 하는데 있다.

위의 主目的에서 말한 Non-Management라는 概念을 研究의 對象으로 잡은 것은 주로 이와 비슷한 概念을 使用한 L. Pondy의 論文에서 影響을 받은 것이고, Staff Ratio를 잡은 것은 Klatzky의 論文에서 暗示를 받은 것이다.

그러나 이 研究는 第1段階의 것으로 생각하고, 따라서 좀더 많은 變數를 導入하고, 또 더 깊은 分析을 試圖하지 못했다. 이것은 後日의 일로 미루기로 한다. 이 論文은 다만 이런 方面에 대한 조그만한 試圖로 간주해 주기 바란다.

#### 다. 概 論

##### (1) Organization Size

Organizational Size라는 概念은 여러 가지의 定義가 있으나,<sup>(5)</sup> 여기에서는 組織의 人力 規模를 말하는 것으로 본다.

좀더 具體的으로는 現行의 公務員分類方法의 하나인 別定職, 一般職, 雇傭員, 技能職의 全部를 意味한다. 따라서 한 組織에 屬해 있는 最高管理者로부터 最末端의 單純勞務에 從事하는 全員을 意味한다. 그리고 定員이 아니라 現員을 意味한다.

##### (2) Non-Management Ratio

이것은 管理層 對 非管理層의 比의 概念이다. 具體的으로는

$$\text{Non-Management Ratio} = \frac{\text{Non-Management Size}}{\text{Management Size}}$$

여기에서

Non-Management Size = Organization Size - Management Size로 成立한다.

그러면 Management와 Non-Management의 區劃點이 問題가 되는데, 中央官署의 경우에는 課長 以上을 Management로 간주하는 것이 適當하다고 判斷한다. 따라서 三甲 以上인 職員(擔當官包含)과 別定職이 여기에 屬한다. 勿論 後者는 中央官署의 경우에는 秘書室職員들을 意味하며, 그數가 적으며, 一部 四級以下가 있지만, 위와 같이 取扱하여도 別로 큰 影

(5) 위의 諸論 文들도 各自마다 若干의 定義差異가 있다.

響은 없는 것으로 간주한다.

### (2) Staff-Line Ratio

여기에서 Staff Line Ratio란

$$\text{Staff-Line Ratio} = \frac{\text{Staff Size}}{\text{Line Size}}$$

Staff의 概念을 現中央官署의 경우에 다음과 같이 定義하였다.

企劃, 管理, 總務, 經理, 公報, 法務, 秘書 등을 意味하는 것으로 定義하고, 이런 系統의 業務에 従事하는 人力으로 간주하였다. 그러나 좀더 具體的으로 이것을 어떻게 發見하였는가에 대해서는 後述하는 「資料와 方法」節에서 說明하였다.

## 2. 資料와 方法

### 가. 資 料

資料는 1975年 8月末 現在의 韓國政府의 31個中央官署의 現員을 上記分類에 의하여 各中央官署의 各課別로 割當한 內譯表이다. 따라서 이 資料는 人力의 配分을 數値로서 나타내고 있는 것이다.

### 나. 方 法

이 資料에 立脚하여 위에 적은 概念에 의하여 各 數値를 計算하는 方法을 擇했다.

各 官署別로 위의 Organization Size, Non-management Ratio, Staff-Line Ratio를 導出하였다.

다만 Staff Size의 計算에 있어서 具體的으로 이것을 어떻게 人力數値와 연결하는가의 問題가 있었는데, 이를 다음과 같이 作業하였다.

첫째 企劃管理室의 全人力은 室長과 함께 Staff로 간주한다.

둘째 總務課人力은 課長을 包含하여 全部 Staff로 간주한다.

셋째 長官室, 次官室, 次官補室의 人力은 各各 그 長을 除外한 人力을 全部 Staff로 간주한다.

넷째 上記한 概念定義에 꼭 맞는 部署名을 가진 課나 局의 人力도 그 長을 包含하여 이를 Staff로 간주한다. 그 例가 企劃課, 經理課, 經理局等이다. 그러나 非常計劃官은 Staff가 아니다.

다섯째 以上の 作業結果에 의하여 아직도 남은 部署中에서 庶務 乃至 總務的인 事務를 取扱하는 것은 그 人力의 半을 Staff로 간주한다. 그 例가 line의 局中에 있는 ○政課, ○務課等이다.

여섯째 위니 各部處共通機構를 除外하고도 아직도 남는 것으로서, 위의 같은 概念定義에 맞는 局이나 課가 있다. 例를 들면 EPB의 企劃局, 統計局, 法制處의 法制局과 같은 것이다. 이들은 그 官署의 立場에서 보면 Line에 該當하는 것으로 간주하였다.

以上の 操作에 의하여 導出된 各 官署別의 世계의 數字에 대하여 Non-management Ratio와 Staff-Line Ratio가 Organization Size가 變化하는데 따라서 一定한 關係를 갖고 變化하는가에 대한 regression analysis를 하였다.

### 3. 結 果

#### 가. Non Management Ratio

Non-Management Ratio의 各 官署別分布現況은 圖 1과 같다.

이에 의하면 大體的으로 size가 작을 수록 Non-Management Ratio도 낮고, 反對로 size가 클 수록 Non Management Ratio가 커지는 關係가 成立하는 것으로 간주할 수 있다.

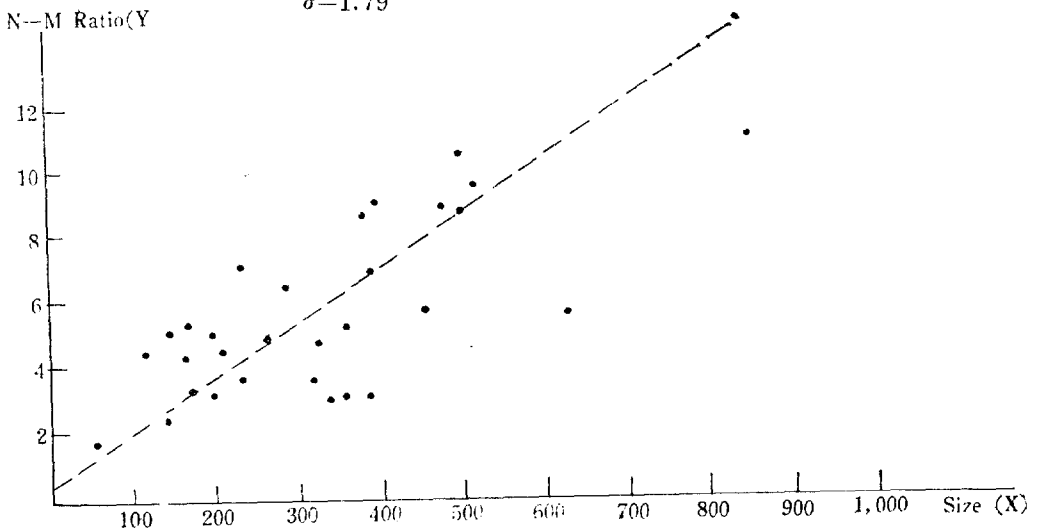
圖 1상의 直線으로 表示된 部分을 나타내는 Model은 다음과 같다.

$$y=0.51+0.0161x$$

where  $y$ =Non-Management Ratio

$x$ =Organization Size

$$\sigma=1.79$$



■ 1. Non-Management Ratio

위에 導出된 model은 far extreme에 있는 2機關을 除外하고 計算한 것이다.

이제  $\pm 1\sigma$ 로 잡으면 이 線밖으로 deviate 되는 것은 30個機關中에서 8個 機關이다.

### 나. Staff-Line Ratio

各機關別 Staff-Line Ratio는 圖 2와 같이 分布되어 있다.

이 結果는 一見 Size와 Staff-Line Ratio 間에는 어떤 一貫性 있는 關係가 成立하지 못할 것같이 보인다.

그러나 10個의 deviant cases를 除外시켜 버리면 圖 2에 表示한 直線과 같은 inverse relationship이 생긴다고 할 수 있다.

이 直線을 나타내는 regression equation model은 다음과 같다.

$$y=1.085-0.001786x$$

where  $y=S/L$  Ratio

$x=$ Organization Size

$$\sigma=0.191$$

$\pm 1\sigma$  range 內에 들어오는 機關의 數는 17個이다.

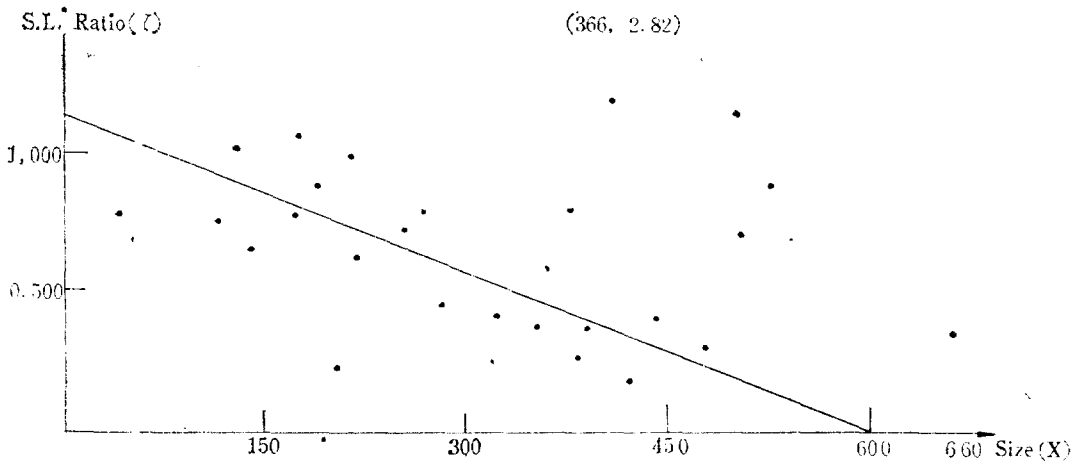


圖 2. Staff-Line Ratio

### 4. 解 釋

위의 結果에 의하면 Staff-Line Ratio는 Non-Management Ratio에 比하여 Organizationl Size와의 사이에 consistent한 關係가 될 成立한다고 할 수 있다. 다시 말하면 機關의 크기 가 작을 수록 Staff의 比가 더 크리라는 것은 그 中率이 매우 높다고는 볼 수 없다.

元來 〇린 着想을 하게 되었던 것은 組織은 그의 size에 相關없이 他組織을 相互模放하려는 傾向이 있을 것이며, 또 韓國行政과 같이 劃一的으로 職制를 定하는 傾向이 많은 나라 에서는, 그 結果로 size가 적은 組織까지도 具色은 다 갖추어야 된다는 식의 象徵의 部署들이

생기고, 또 한번 생기면, 그속에 最少限의 人力을 配置하리라고 생각하고, 이것은 그 組織의 S.L. Ratio를 높이기라고 생각했었다.

아마 우리가 資料의 處理에 있어서 사람의 머리數가 아니라 內部部署를 unit로 잡았으면 위의 關係는 훨씬 더 強하게 나타났을지도 모른다.

또 한가지는 Staff의 定義를 操作化하여 資料와 連結하는 過程에서 일어난 過誤가 있을 수 있다. 卽 우리 나라의 企劃管理室이나 總務課라는 것이 그가 所屬한 中央官署만 支援하는 것이 아니라 그의 地方所屬官署까지도 支援하는 機能을 一部 하고 있는 것이다. 그런데 資料의 處理에 있어서 地方所屬官署를 가진 機關과, 갖지 않은 機關을 同列에 놓고 함께 取致한데 잘못이 있지 않았는가 생각한다. 將次 이 兩型의 機關을 分類하여 別途로 size와의 關係를 求한다면 더욱 明白한 關係가 成立할런지 모른다.

그리고 각 line局 속에 包含된 〇政課, 〇務課 등은 그 人力의 半을 支援機能으로 보고, 이를 Staff 計算에 넣었는데 대하여, 이런 名稱을 使用하지 않은 局課는 全的으로 line 人力로 간주한데도 缺點이 있었던 것 같다. 局各課名이 어떻게 定해지는가는 偶然의 結果인 경우가 많기 때문이다.

美國의 경우에는 Size와 Staff Ratio間的 研究中 더러는 一貫性있는 結果를 주장하고, 또 一部는 一貫性이 없음을 주장하고 있다.<sup>(6)</sup>

結論적으로 韓國의 경우에는 美國보다 더욱, 그리고 行政은 經營에 比해서 더욱 一貫性있는 關係가 있을 것 같으며, 組織類型의 分類를 여러 가지(例: 地方所屬官署의 有無, 研究機關, 現業機關等)로 하면, 換言하면 이런 諸變數를 導入하면 Size와 Staff-Line Ratio의 關係는 더욱 깨끗하게 成立되리라고 생각한다.

다음으로 Non-Management Ratio는 그 結果가 size와의 關係를 一貫性 있게 유지한다고 할 수 있다. 이에 관해서는 美國에서의 研究結果들도 大體적으로 같은 結論을 導出하고 있다.

그리하여 우리 나라에서도 組織의 크기가 작을 수록 全人力에 比하여 管理職이 차지하는 比가 높아지며, 그 反對도 成立한다.

그러나 1차에 있는 기관이 30個機關中에서 8機關이다. 따라서 좀더 잘 說明할 수 있기 위해서는 앞의 S.L. Ratio의 경우와 같이 組織을 分類하고, 分類別로 이를 檢討할 必要가 있을 것이다. 例를 들면 研究機關은 上位職이 많을 것이며, 現業機關은 下位職이 많을 것으로 생각된다.<sup>(7)</sup>

以上 두 가지의 結果는 위에서 지적한 缺點들에도 下拘하고 매우 意義가 크다고 할 수

(6) cf. S.R. Klatzky, *op. cit.*, p. 428.

(7) 企業에 있어서의 産業別의 이런 關係의 研究에 대해서는 cf. Louis R. Pondy, *op. cit.*,

있다.

왜냐 하면 이런 研究는 한 組織에 있어서의 staff나 management의 optimum 數가 얼마인가를 定하기 위한 기준으로 使用할 수 있다. 企業의 경우에는 勿論 利潤이나 成功에 비추어서 이 optimum을 決定해야 할 것이나, 行政機關에 있어서는 여러개의 機關間에 成立하는 一般的인 基準이 導出되면, 이를 곧 optimum 數值로 使用하게 할 수 있을 것이다.

이런 optimum이 導出되면 이것은 組織設計(organization design)를 하는자 또는 人力認可를 하는자들에게 重要的 基準으로 使用될 수 있을 것이다.

以上과 같은 實務上の 用途뿐만 아니라 學問적으로도 이 分野는 比較組織의 理論分野에 密接한 關係를 갖고 發展시킬 수 있다. 왜냐하면 前示한 바와 같이 研究機關, 現業機關, 地方所屬機關의 有無, 中央機關 등으로 組織을 分類하고 (經營에서는 以外에 產業別로) 이에 따라서 size와 S/L Ratio, Non-Management Ratio 등을 發見한다면 이는 比較組織論의 進展에 重要的 功勳이 되는 것이다.

事實 本研究과 結들여서 부수적으로 道廳, 郡廳 등의 Non-Management Ratio를 調査하였는바, 中央官署에 비하여 一般的으로 地方에서 높게 나오는 傾向이 있었다.

아마 이것은 地方으로 갈 수록 일이 Program化되는 데서 오는 영향으로 생각될 수 있다. 그러나 이의 詳細한 것에 대해서는 追後에 別途로 發表의 기회를 갖기로 한다.