

# 軍事革命政府와 組織改編

(The Military Government of Korea and Reorganization)

趙錫俊

## 目 次

### 第一章 序

#### 第一節 研究目的, 範圍 및 方法

- A. 研究目的
- B. 研究範圍
- C. 研究方法

#### 第二節 概念의 定義

### 第二章 政治構造와 目標

#### 第一節 軍事政權以前의 政治的 社會的 狀況

#### 第二節 目 標

#### 第三節 軍事政權下의 政治構造

### 第三章 執行部의 組織改編

#### 第一節 罷免과 任命

#### 第二節 教化와 訓練

#### 第三節 新しい 機構와 管理技術

#### 第四節 組織改編을 為한 「아이디어」

#### 第五節 施行過程

### 第四章 官僚制의 業績과 그 行態類型

#### 第一節 抵抗과 反抵抗

#### 第二節 訓 練

#### 第三節 經濟發展과 組織改編

### 第五章 結 論

## 第一章 序

### 第一節 研究目的, 範圍 및 方法

#### 1. 研究目的

組織은 주어진 目標의 達成을 위한 手段이다. 그러므로 組織의 改編은 이 目標를 더 잘達成하려는 人間의 努力이라 하겠다. 組織이 政府機關인 境遇에는 이와 같은 諸目標는 社會에 有어서 政治的으로 重要性을 保有한 集團들에 依하여 決定된다. 이들 集團間의 構造的關係는 時間과 場所에 따라서 相異하기 때문에, 政治的 構造가 政治體系에 주는 目標도 時間과 場所에 따라서 相異한 것이다. 다른 한편에서는 行政의 成果와 官僚行態가 組織改編의 努力에 依하여 影響받는 同時에, 그것에 影響力を 加하기도 하는 것이다.

本論文의 目的은 위에 든 諸變數 即 組織改編, 目標, 政治構造 그리고 官僚行態類型사이에 作用하는 關聯性을 考察하는 것인바, 그 考察過程에서 筆者は 特히 組織改編이란 變數의 여러 侧面에 重點을 두려고 한다.

筆者の 이와 같은 目的은 組織論者의 微視的觀點과 政治學者的 巨視的 觀點을 同時に 活用하려는 것이다. 組織論者中에서도 傳統的學者들은 組織改編을 形式的인 機構 및 技術的 論

據에서 取扱하려 할에 比하여, 行態論者들은 이 問題를 監督樣態나 其他의 關聯된 行態의 變革이라는 論據에서 取扱하고 있다<sup>(1)</sup>. 近來의 學者들은 特히 組織안의 變化過程에 關한 研究에 쏠리고 있다<sup>(2)</sup>. 最近에는 深層心理學의 知識을 利用하여 組織員의 人間關係에 對한 認識과 問題解決의 能力을 向上시키기 위하여 T-集團方法이 使用되고 있다<sup>(3)</sup>. 이 學者들의 大部分은 그들이 組織과 環境사이의 相互作用을 等閑視하고 있기 때문에, 組織內的要素에 執着하고 있으며 따위서 微視的이라고 하겠다<sup>(4)</sup>.

反面에 政治學의 體系理論속에서는, 例를 들어 Easton의 *A Framework for Political Analysis* (1965), Apter의 *The Politics of Modernization* (1965), 그리고 Almond와 Coleman의 *The Politics of Developing Areas* (1960) 속에서는 巨視的 接近方法을 볼 수 있다. 그러나 이런 接近方法에 있어서는 官僚制는 政治體系안에 숨겨져 있고 그 構造와 機能의 包括的인 特性만이 說明되는 것이다. 여기에서는 最近의 組織論者들이 關心을 모으고 있는 改革을 위한 아이디어, 아이디어의 實現 및 行態의 變化 등과 같은 微視的 變數들은 찾아 볼 수가 없는 것이다. 組織論者들은 主로 實際的인 應用問題에 關心을 가지고 있으나, 環境에 關한 適切한 考慮는 缺하고 있는 것이다. 이와 같은 實用性的 定向을 操作的인 것이라고 부를 수도 있을 것이다. 그러나 發展途上에 있는 國家의 官僚가 即刻的인 活用을 위해서 必要로 하는 것은 주어진 政治構造안에서 그-엇을, 어떻게, 그리고 어떤 目的으로 해야 할 가를 그에게 가르쳐 주는 「福音」인 것이다.

많은 比較行政學者들이 發展途上에 있는 官僚制는 그 國家의 政治的, 社會的 環境에 따라서 左右되고 있는 것으로 看做하고 있다. 反面에 目標와 政策을 強調하는 學者가 있고<sup>(5)</sup>, 또 政治的 指導力과 合理的인 組織行態를 重視하는 學者도 있다<sup>(6)</sup>. 機關形成論에 關한 Esman

(1) 組織變改의 例에 關한 接近方法에 關한 간략한 要約을 위해서는 Harold J. Leavitt, "Applied Organization Change in Industry; Structural, Technical and Human Approaches," in W.W. Cooper, et al, eds., *New Perspectives in Organization Research*, John Wiley & Sons, Inc., N.Y. 1964, pp. 55-71

(2) R.J. Lippitt, et al, *The Dynamics of Planned Change*, Harcourt, Brace, N.Y., 1958, P.R. Lawrence, *The Changing of Organizational Behavior Patterns*, Harvard Univ., Graduate School of Business Adm., Division of Research, Boston, Mass., 1958, E. Ginzberg and E. Reilly, *Effecting Change in Large Organizations*, Columbia Univ. Press, N.Y., 1957

(3) 이 方法의 例에 關해서는 Robert T. Golembiewski, "The Laboratory Approach to Organization Change: Scheme of a Method," *P.A.R.*, Sep., 1967, Vol. XXVII, No. 3, 을 參照할 것

(4) William M. Evan도 비슷한 立場을 취하고 있다. 그의 "The Organization-Set; Toward a Theory of Interorganizational Relations," in James D. Thompson, ed., *Approaches to Organizational Design*, Univ. of Pittsburgh Press, 1966, p. 103

(5) Edward W. Weidner, "Development Administration, A New Focus for Research," in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes, eds., *Papers in Comparative Public Administration*, Institute of Public Administration, The Univ. of Michigan, Ann Arbor, Michigan, 1962, pp. 97-116.

(6) Glenn D. Laage, "The Rediscovery of Politics," in John D. Montgomery and William J. Siffin, eds, *Approach to Development; Politics, Administration and Change*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1966, pp. 49-58.

의 力은 發展志向的인 公式機構에 革新的 役割을 賦與한 것이라고 生覺할 수 있는 것이다. 또한 主로 計劃分科委員會를 通한 CAG 의 計劃에 關한 研究努力은 革新的이고 積極的인 機能을 計劃에 부여한 것이라고 할 수 있는 것이다. 그리고 計劃된 組織變革은 CAG 가 研究하는 諸焦點의 한 内容인 것이다<sup>(7)</sup>.

行政組織안의 變化는 위에서 指摘한바와 같이 目標에 依하여 支配된다. 그러나 이와 같은 目標는 단순히 政治構造의 從屬變數만은 아닌 것이다. 同時에 그것은 政治構造와 其他의 社會的 要素의 變化에 影響을 주는 獨立變數이기도 한 것이다. 따라서 組織改編은 주어진 때 와 :場所에 있어서의 特定政治構造를 反映하는 것으로 看做할 수 있는 同時에 그것은 關係官僚制의 變化를 通하여 社會의 政治的, 經濟的發展을 促進시키는 要因으로서 作用할 수도 있는 것이다.

그러므로 本論文의 目的是 韓國에 있어서 傳統的 그리고 最近의 組織論에 立脚하여 組織改編에 미친 政治構造의 影響力의 檢討와, 그리고 나가서는 組織改編이 政治構造와 經濟的 發展에 미친 影響을 檢討하는 것이라고 要約할 수 있을 것이다.

## B. 研究範圍

朝國政府는 네個의 主要한 變化를 經驗해 왔다. 1960年 4月까지 繼續되었던 李承晚政權은 그의 獨裁的 指導力과 그의 領導下에 있던 君臨的인 一黨制에 基礎를 두고 있었다. 그 政黨은 一種의 寡頭制에 依하여 支配되었던 것이다. 組織改編은 大體로 李承晚의 政治的 權力의 漸進的 構築을 위하여 必要하였던 憲法改正의 結果였던 것이다. 또 하나의 主된 傾向은 政府運營上의 節約을 強調하고, 이와 같은 目的을 위하여 政府機關을 最少限으로 縮少하고, 政府의 人力을 減縮하여야 한다는 것이었다.

李承晚政權의 沒落以後 이를 잠정적으로 繼承하였던 臨時政權는 政府組織改編에 全혀 손을 대지 않았다. 臨時政權의 役割은 次期政權에의 政權移讓을 圓滑히 하는 것이었고, 이와 같은 目的을 위해서는 憲法의 改正과 總選舉의 管理 등이 이 政權이 當面한 主業務였던 것이다.

1960年 8月부터 民主黨政權이 臨時政權를 뒤이어 들어 섰다. 憲法에 依하여 內閣責任制가 采擇되었다. 言論, 出版, 集會, 結社의 自由가 最大限으로 許容되었다. 政治的狀況은 極度로 非權威의이었다. 政府機構를 改編하려는 努力은 많았으나 實際로는 하나도 實現하지 못하였다. 것이다.

1961年 5月의 軍部革命은 모든 與件을 劇的으로 變化시켜 버렸다. 諸自由는 極度로 制限되었다. 社會는 極度의 權威主義的 統治下에 놓이게 되었다. 反面에 組織改編과 새로운 管

(7) Johnes & Giordano, "Planned Organizational Change: A Working Bibliography," *Occasional Paper of CAG*

理技術의導入이 빈번히 그리고 신속하게實現되었다. 2年半의軍事統治가終息되고 1963年12月에民政으로復歸하였다.

新憲法은美國의 것과類似한大統領責任制에立脚하고 있다. 다시금與黨이國會議席의大多數를占하게 되었다. 權力은大統領에게高度로集中되어있으며軍政에參與하였던많은領官과將星級의軍人이除隊하여民政의權力的地位에남아있게되었다. 言論,出版,集會,結社의自由는許容되었으나民主黨政權時에比하면相當히制限된것이었다. 組織改編은繼續的으로實現되었으나軍政期에比하면그빈도에있어서훨씬적게되었다.

本研究의範圍는하나의政權即軍政期에만局限시키기로한다. 比較研究를위해서는軍事政權과다른하나의政權을比較하는것이좋았을것이다. 筆者는紙面關係로이를試圖하지않았다.

地方政府의改編과그리고中央部處의一線機關등의改編은意識적으로本論文에서除外했다. 그理用는이分野에對한筆者の知識이不足하다는데도있고, 또讀者들이中央政府의改編을通해서地方政府의改編을推測할수도있겠기때문이다.

### C. 研究方法

本論文의主로依存한調查方法은參與觀察이다. 筆者は軍事政府의많은組織改編計劃에直接參與한바있다. 따라서本論文의內容은主로이때의參與觀察에立脚한것이다. 公開또는非公開된文獻도勿論利用되었다.

### 第2節 概念의定義

本論文에서말하는組織改編은行政改革과同義語이다. 그것은官僚行態의變化를意識적으로導入하는것을말한다. 行態의變化는人事,訓練,새로운management技術,그리고公式的機構의새로운形態등을通하여일어나는것이다. 組織改編者的見地에서보면,組織改編에는兩面이있다. 하나는그들이官僚제에導入하려는道具이고, 다른하나는이道具를導入하는組織改編者的ability이다. 前者は위에서言及한行態變化의道具인데反하여,後者は創意性的程度,行動化的程度그리고實現方法에關한것으로組織改編의再組織이라고부를수있는것이다. 組織改編의再組織은官僚制내에導入되는變革을위한道具의量과質을決定하는것이다.

政治的構造란政治的으로重要性을띠운諸集團사이의相互關係를意味한다. 여기의諸集團이란權威的인價值配分에相異한程度로參與하는여러集團을意味한다. 官僚制는다른諸集團과더불어이런集團中の하나인것이다. 相異한相互關係는相異한構造를낳는다. 더많은數의集團이各各同等한程度로權威的인價值配分에參與하면할수록, 그構造는더分權的構造를보이고이들의關係는相互間의同意에根據하는것이다. 이와같은構造下에서는決定作成을위하여利用可能한情報의量은最大로될것이다. 그러나더적은數의集

團이 不平等하게 參與하도록 構造가 짜여져 있다면 그 構造는 보다 더 集權的 現象을 보이게 될 것이다. 그 構造의 配置에 있어서 極度의 權限集中現象을 보이게 되면 決定作成에 參與하고 있는 複個의 集團사이에 高度의 階層의 關聯性을 나타내게 된다. 그리고 決定作成者가 利用할 수 있는 情報는 萬若 意識的인 探索에 依하여 補完되지 않는 限 最少化되게 될 것이다.

本論文에서 말하는 目標는 다음과 같이 認知된 것이다. 目標一手段의 階層때문에 여의 水準의 目標가 存在하는 것이다. 本研究에서 檢討될 目標는 全政治體系水準의 目標이다. 正當性이 낀 目標는 政治體系의 存續에 直接的인 關聯性을 갖고 있는 것이기 때문에, 그것은 特히 強調되었다.

政治體系가 高度의 階層性을 띠울 때는 影響力 있는 一個人이나 小集團에 依하여 目標가 影響받고 形成되는 程度가 높아 간다. 그러므로 이런 境遇에는 이들 少數人の 知識, 動機, 態度가 公式目標에 더 큰 影響力を 미치는 것이다.

公式目標뿐만 아니라 非公式目標도 考慮되었다. 後者は 權威的인 決定에 參與하는 사람들의 實際的인 行態類型과 定向속에서 發見되었다.

行政의 業績과 行態類型은 다음과 같은 것을 意味한다. 行政의 業績은 嚴格한 分析을 위해서는 數量化되어야 하는 複數 또는 單數의 것이다. 이 中에서 筆者は 韓國의 經濟成長率을 選擇하였다. 經濟成長率은 數量化해서 나타낼 수는 있으나, 特定成長率은 政府部門과 民間部門에 依하여 만들어진 結果이기 때문에 間接的인 것이다. 筆者は 한 社會의 經濟가 主로 政府官僚와 其他의 公的要素에 依存하고 있는 곳에서는 行政의 業績과 經濟成長사이에 重要한 相關성이 있다고 假定하지 않을 수 없었던 것이다.

行政業績의 다른 側面, 다시 말해서 組織改編이 바람직한 方向과 水準을 志向하도록 官僚制의 成果를 變化시켜 왔는가 하는 問題를 위해서는, 筆者は 大體로 觀察된 官僚行態에 依據하였다. 換言하면 行態의 變化는 行政成果의 變化를 낳는 原因이 된다고 假定하였던 것이다. 組織改編에 依하여 重大한 影響을 받고 그것에 重大한 影響을 주는 官僚行態는 이런 角度에 立脚한 論考를 위해서 가장 重要한 部分이라고 生覺되는 것이다.

## 第二章 政治構造와 目標

### 第一節 軍事政權 以前의 政治的, 社會的 狀況

1950年代 後半期의 李承晚政權期間에는 極甚한 不正腐敗가 盛行하였다. 이런 不正과 腐敗는 政治的 寡頭體를 形成하고 있는 者들과 公務員뿐만 아니라 軍隊의 高位層에 까지 擴大되었던 것이다. 韓國軍隊는 韓國戰爭동안에 急激히 成長했기 때문에 이에 相應하는 上向流動性을 지니고 있었다. 그러나 戰爭이 끝난 뒤에는 昇進의 機會가 減次로 빠말라 갔다. 昇進과

轉補運動을 通하니 不正과 腐敗는 차츰 퍼졌던 것이다. 軍隊의 高位層에 있는 많은 者들이 1958年과 1960年의 不正選舉에서 積極的인 役割을 하였었다.

李承晚政權이 1-녀진 뒤의 韓國社會의 가장 主要한 問題들은 不正選舉에 直接的인 責任이 있는 者와 데모學生에게 發砲를 命令한 者들의 處罰과 그리고 不正과 腐敗를 通하여 蕊財한 企業人們의 財產沒收등과 같은 問題였다. 都市地域에서는 失業과 半失業現象이 全혀 改善되지 못하였음에도 不拘하고 密輸品의 使用등 顯著한 消費性向이 盛行하고, 서양춤바람이 中年家庭主婦에 까지 점점 퍼져 갔다. 窃盜, 소매치기, 거지 등이 都市의 거리마다 어슬렁대고 있었다. 外國의 援助로 設立된 賴은 工場들은 稼動되지 않고 있었다. 反面에 農村地方의 農夫의 生活은 훨씬 더 悲慘하였다.

李政權을 봉파시키는데 있어서 主導的 役割을 하였던 學生과 여러 學生團體들은 위에서 言及한 處罰을 迅速하고 嚴格히 할 것을 民主黨政權에 要求하는 데모를 벌리고 있었다.

繼續되는 一聯의 데모의 涼中속에서 그들의 要求는 國土統一, 無能力한 教授의 逐出, 學校行政에의 그들의 參與등의 要求에 까지 擴大되었다. 그들이 要求한 内容은 普通 理想의 거나 또는 極端的인 性格의 것이었다. 例를 들어 學生들의 國土統一에 關한 提案은 韓國社會에서는 禁忌에 罷하는 性質의 것이었다. 또한 學生들은 政治人們의 態度와 行動을 個人的 또는 分派的 利益觀을 主로 피하고 있다고 비난하였다. 政治人們은 舊世代라는 딱지가 붙여졌고 舊世代와 關聯된 모든 것은 世代交替라는 새로운 觀念下에서排斥되었다.

新聞의 數는 增加하였다. 新聞은 李政權下에서는 經驗하지 못했던 程度의 自由를 享有하였다. 立法部와 衆議院을 目標로한 非難은 大端히 要求하였다. 政黨들은 雨後竹荀格으로 生겼고 이 가운데 어떤 政黨의 스로건과 主張은 左傾的인 것이어서 그一部는 北傀政權이 大韓民國에 對하여 하는 宣傳과 一致하는 것이었다. 勞動者團體가 市街 데모를 활발히 벌리고 있었다.

그러나 民主黨政權은 法制定과 執行機能行使에 있어서 非效果的이었다. 當時의 社會에는 韓國獨立以後에 經驗한 적이 없었던 程度로 最多의 利用可能한 情報가 存在하였다. 即 民主黨政權은 最大의 投入을 保有했으나 產出機能에 있어서는 가장 非效果的이었던 것이다.

## 第二節 目 票

政權을 接受하면서 軍事革命의 主動集團은 이미 作成한 革命公約을 發表하였다. 革命公約은 다음과 같다.

- (1) 反共을 國是의 第一義로 삼고 至今까지 形式的이고 口號에만 그친 反共態勢를 再整備 強化한다.
- (2) 유엔憲章을 遵守하고 國際協約을 充實히 履行할 것이며 美國을 為始한 自由友邦과의 紐帶를 더욱 翩固히 한다.

- (3) 이나라 社會의 모든 腐敗와 舊惡을 一掃하고 頽廢한 國民道義와 民族正氣를 다시 바로 잡기 위하여 清新한 氣風을 振作시킨다.
- (4) 絶望과 饓餓線上에서 허덕이는 民生苦를 時急히 解決하고 國家自主經濟再建에 總力を 傾生한다.
- (5) 民族的宿願인 國土統一을 위하여 共產主義와 對決할 수 있는 實力培養에 全力を 集中한다.
- (6) 이와같은 우리의 課業이 成就되면 崩新하고도 良心的인 政治人們에게 全체든지 政權을 移讓하고 우리들 本然의 任務에 復歸할 準備를 갖춘다.

이의 같은 諸目標는 그 強弱의 差는 있었어도 既存의 政權들이 追求하였던 政策일 뿐만 아니라 !韓國社會의 一般的인 規範이기도 한 것이다. 따라서 公式化된 이 目標들은 韓國人 大多數의 念願을 反映한 것이였다고도 할 수 있다.

反面에 이 目標들이 既存政權의 目標와 相異한 點은 強調點의 差異에 있었다. 이미 言及한 것과 같이 民主黨政權下에서는 左傾의인 口號와 主張들이 學生團體와 몇몇 政黨에 依하여 主導되었다. 經濟成長은 뒤로 처졌다. 不正과 腐敗는 特히 1950年代 後半期에 盛行하였다. 以上的 것들이 當時의 緊急한 問題點들이었는바, 政府는 大體로 無能하기만 하였다. 그리고 軍事쿠데타는 上記 諸目標의 成就에 있어서의 既存政權의 非效果的인 業績에 對한 反撥이었던 것이다.

正當化의 必要性이 크면 클 수록 支配集團의 公式的 目標는 國民의 念願을 보다 더 正確하게 反映하게 되는 것이다.

目標의 認知가 아무리 正確하였다 하더라도, 그들 目標의 窮極의인 正當性은 이 公式的 目標의 成就에 있어야 한다. 成果가 民主的인 統治過程과 代置되었다. 革命公約의 第6項에서反映되고 있듯이 軍의 中立性은 韓國社會의 規範으로 認知되고 있었다. 그러므로 軍部側에서 볼 때 成果를 強調할 必要性은 더 커진 것이다.

分類化된 그리고 非效率的인 政治構造에 對한 反撥로 일어난 軍事革命은 그들의 正當性의 基礎로서 成果를 強調하게 된다.

軍政權이 뒤이어 取한 諸措置로 부터 다음과 같은 目標를 抽出할 수가 있다. 軍政의 手中에 政治的 權力を 效果的으로 集中시키기 위해서는 모든 重要한 既存政治團體를 統制乃至 減少해야 했고, 軍隊의 支持를 獲得해야 했고, 特殊知識를 가지고 있는 者들을 活用해야 했다. 그리고 必要한 境遇에는 軍隊內의 淨化를 通하여 集團을 改造해야 했다. 過去의 모든 惡은 主로 낡은 道德에 基因한다. 그러므로 舊惡을 一掃하기 위해서는 새로운 道德이 形成되지 않으면 안되었다.

따라서 Etzioni의 分類에 따른다면 軍事政權의 目標는 秩序(革命自體와 그 以後의 政治構

造整備의 樣態), 經濟(經濟發展), 그리고 文化(反共과 새로운 道德觀)등의 混合體였던 것이다<sup>(8)</sup>.

### 第三節 軍政權下의 政治構造

政權을 인수하면서 取한 最初의 措置는 國會의 解散과 閣僚의 逮捕였다. 國家再建最高會議가 세워져서 執行과 司法을 함께 掌握했다. 나가서 國家再建最高會議는 立法機能도 行使하였다. 同會議의 核心構成者들은 처음부터 革命을 謀議하여 왔던 中領, 大領, 准將, 小將級이었다. 同會議는 閣僚를 任命하고 그들의 日常業務를 檢討하였다.

逆구태타를 빠하었던 몇몇 將星과 大領等이 除去되었고 그外 軍人們이 國家再建最高會議, 長官職, 그리고 政府企業體의 總裁職에 앉았다. 職業軍人의 奉給은 引上되었고 退役軍人을 위한 援護事業은 擴大되었다. 職業軍人의 威信은 점점 높아졌다. 軍事政權은 마침내 軍隊의 統制에도 成功하였다. 모든 政黨과 政治的 結社는 革命直後에 禁止되었다. 左傾的인 主張을 하던 者들을 犯含하여 많은 政治人們이 投獄되었고 나머지는 그 活動을 禁止當하였다. 新聞은 繼續해서 2. 業務를 遂行하도록 許容받았으나 嚴格한 檢閱을 받아야 했다. 李承晚政權의 봉괴를 가져온 學生들의 役割은 公式的인 친양을 받았으나, 軍政은 學生들이 學園內에서 學究에만 热中하도록 要求하였다.

軍隊를 除外한 大部分의 重要社會集團은 타락했기 때문에 協助를 求할 對象은 自然히 教授들이 되었다. 많은 社會科學者들이 個別的으로 採用되었는바, 그들의 大部分은 30代와 40代의 初期에 有된 年層이었다. 그들中의 大多數는 國家再建最高會議의 諮問委員과 行政機關의 委員으로 服務하였다. 그들의 公式資格과는 無關하게 그들이 遂行한 機能은 아이디어의 提出機能이었다. 아이디어가 稀求되었던 理由는 軍部가 한 政府를 運營하기 위해서는 特殊한 知識이 必要하다는 點을 認識하고 있었기 때문이다. 教授들의 아이디어가 稀求되었던 것은 그들만이 0. 즉 腐敗하지 않았고 그들은 아마도 가장 客觀的인 見解를 가지고 있다고 여겨졌기 때문이다. 그러나 아이디어를 採擇하는 與否는 全혀 軍人們의 自由였다. 이것은 위에서 言及한바 있는 任用의 形態로 그 一部는 이루워졌다. 젊은 世代의 學者를 起用함으로서 軍人們은 舊者들에 對한 統制를 쉽게 確立할 수가 있었다. 同時に 이것은 世代交替라는理念과도 合致하는 것이었다.

軍政期의 政治構造의 特性은 다음과 같이 要約할 수가 있다.

(1) 諸社會集團間의 關係는 階層制의으로 정립되었다. 大部分의 政治的 權力은 國家再建最高會議와 中央情報部의 高位層, 軍隊組織의 高位層이 掌握하고 있었다. 一般的으로 職業軍人의 威信은 上되고 있었다. 民間人出身 官僚들의 威信과 權力은 相對적으로 低下되었다.

(8) Amitai E zioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations on Power, and their Correlates*, The Free Press of Glencoe, 1961, p. 74

學者들의 威信은 높아졌으나 政府의 決定作成에 對한 그들의 影響力은 때로는 民間出身官僚의 影響力보다 적을 때도 있었다. 言論과 學生團體는 그들의 影響力を行使하는 能力에 있어서 심각한 打擊을 받았다. 特히 學生들의 힘은 軍政末期를 除外하고는 보잘것이 없었다. 政治人들은 孤立無援하게 되었었다.

(2) 諸社會集團이 政府에 加하는 統制와 影響度는 解放以後 最少의 것이었다. 그 政治構造는 權威的 決定作成에 表面化된 情報를 投入하기에는 가장 不適切한 것이었다. 學者와 民間人官僚가 軍事政府에 加하는 影響은 그들의 專門知識에 局限되었던 것이다. 그러나 그들은 非意의 對象이 아니라 軍事政府가 行使하는 統制의 標의이었다.

(3) 政治的起用은 革命過程에서 行한 役割, 軍隊內에서의 階級과 職責, 以上의 兩者와 關聯된 歸屬的 要素, 專門知識 및 年層關係등의 基準에 따라서 行하여졌다. 起用方法은 任命이나 Co-optation 中의 한 形式을 취하였다. 選舉는 全혀 試圖되지 않았다. Co-opt 最高會議가 그들을 任命하거나 co-opt 함에 앞서서 相互間의 同意를 確保하는 것이 하나의 規範이었었다. 政治構造의 階層間에 있어서의 移動은 國家再建最高會議와 軍隊組織사이를 除外하고는 혼한 일이 아니었다.

(4) 政治構造의 改編은 主로 強制力에 基礎를 두고 行하여졌다. 그리하여 中央情報部, 革命特別檢察部 및 特別裁判部, 警察, 그리고 軍隊와 같이 主로 強制와 處罰에 立脚한 權力을 持有하고 있는 機關은, 效用性이나 規範에 立脚한 權力を 가지고 있는 機關보다 더 大은 影響力を 行使할 수 있었다. 政府가 세워 놓은 規範은 嚴格히 遵守되어야 했기 때문에 理想的行態와 實際의 行態사이의 誤差는 最少限度로 限定시키고자 하였다.

(5) 政治構造는 매우 獨占的이고 그리고 그 多樣性에 있어서는 解放以來로 最少의 것이었다. 民主黨政權下의 政黨들과 利益團體들은 자취를 감추었다. 先行한 諸政權下의 政治的 集團間의 複雜한 關係는 軍政下에서는 單純하게 되어버렸던 것이다.

### 第三章 執行部의 組織改編

#### 第- -節 罷免과 任命

軍人들은 官僚를 前政權의 協力者들로 看做하였다. 特히 經歷職의 高位層에 있는 者들은 軍事政權의 疑心을 받았다. 同時에 官僚는 人事問題와 고객接觸關係에서 腐敗하였다고 認知되었다.

反面에 官僚는 成果를 達成하게 하는 主要한 道具라고 認知되기도 했다. 官僚制안의 分業上의 專門性은 될 수 있는 限 重視되었다.

上記目標와 더불어 이와 같은 態度는 뒤에 오는 執行部의 機構改編에서 아주 잘 反映되었다. 政治構造의 權限集中度가 크면 클 수록, 權力階層의 最高位層에 있는 者의 目

標와 態度가 組織改編問題에 介入되는 程度도 커지는 것이다.

軍人們의 民間人出身官僚에 對한 態度가 위에서 指摘한바와 같았기 때문에, 政治構造改編에서 反對集團이 對해서 行使하는 것과 大端히 비슷한 統制方法을 民間人出身官僚에게 行使하였다. 이와 同時에 軍事政權이 民間人官僚에게 依存하지 않을 수 없기 때문에 위와 다른 統制方法도 兼用되었다.

軍事政權이 1961년 最初의 措置中の 하나는 官僚들을 罷免하는 것이었다. 罷免된 者의 數는 거의 33,000名에 이르는데, 이수자는 當時의 全公務員의 10%以上에 該當되는 것이다.

最初의 罷免이 있어서 適用된 基準과 各基準에 依하여 罷免된 者의 數는 다음과 같다.

(1) 軍義務未畢	7,277名
(2) 軍忌避	294名
(3) 蕩 妻	1,047名
(4) 不 正	1,938名
(5) 情實人事	60名
(6) 義務怠慢	424名
(7) 無能力	908名
(8) 政治干渉	700名
(9) 其 他	19,800名

1961年 7月의 첫번째 不正公務員整理가 斷行된 後 2,3個月이 지나서 325名의 官吏에 對한 第2次罷免措置가 취하여졌다. 그 内容은 다음과 같다.

(1) 紀律違背	54名
(2) 無事妄逸	93名
(3) 不 正	91名
(4) 無能力	73名
(5) 義務怠慢	44名

이와같은 不正公務員整理는 다음과 같은 機能을 하였다. 첫째 그것은 官僚안의 上向志向性을 促進시켰고 移動促進과 世代交替라는 一般目標와 一致하여 官僚制밖으로 부터 젊은 公務員을 끌어 들이는 機能을 하였다.

두번째 機能는 軍의 將校로 하여금 中間管理層의 直接的인 監督官의 地位를 찾이 할 수 있게 하여 職業軍人의 威信을 높이고 그 結果 軍事政權에 對한 軍의 支持도 높아졌다.

셋째의 機能는 罷免의 基準을 通하여 軍이 官僚에게 期待하는 規範을 提示하는 것이다. 兵役의 義務를 嘘謬하므로써 不正公務員整理는 軍隊의 支持를 獲得하는데 도움이 되었다. 不正去來와 情實ノ事를 處罰하므로써 腐敗의 一掃라는 目標達成에 공헌하려고 하였다. 蕩妾과

腐敗의 禁止를 通하여 軍의 深厚한 態度를 보여 주려고 했다. 政治에의 參與를 禁하므로써 公務員의 政治的 中立을 期待하였던 것이다. 其他 다른 基準들은 業績과 紀律을 強調하는 것들이었다.

마는막 機能은 韓國社會에 있어서의 民間人出身官僚의 傳統的 威信을 低下시키는 效果를 가져왔다. 傳統的으로 官職生活은 職業軍人보다 더 높은 威信을 享有하고 있었으며 職業의 安定性도 매우 높았었다. 그러나 위와 같은 무자비한 龍免措置의 斷行으로 因하여 이제는 公務員職도 安定性을 잃게 되고 公務員職의 매력은 많이 減少되었던 것이다.

우리가 이런 것들을 組織改編이라고 불을 수 있다면, 이 組織改編속에서 우리는 다음과 같은 關聯性을 찾아 볼 수 있을 것이다. 即 諸目標가 組織改編을 左右하고 組織改編은 特定政治構造의 改造와 維持에 기여한다. 이와같은 公務員整理가 官僚의 行態類型에 미친 影響은 뒤에 論及하겠다.

長官과 内閣首班은 國家再建最高會議에 依하여 任命되었다. 이 任命의 樣態는 다음과 같다. 첫째, 大部分의 長官은 革命過程에 直接 參與하지 않은 將軍과 大領級으로 補任되었다. 둘째, 몇個 部處의 長官職은例外였다. 經濟企劃院長官, 財務部長官, 文教部長官, 公報部長官 등은 全軍政期의 約 4/5以上의 期間을 民間人出身이 맡았었다. 特히 經濟企劃院長官職에는 國院의 設立時부터 繼續해서 民間人이 任命되었었다. 反面에 外務部, 內務部, 法務部, 國防部, 農林部, 建設部, 遵信部, 交通部, 그리고 内閣事務處의 長官은 全軍政期間 또는 軍政期의 大部分을 通해서 軍服을 입은 長官이 찾이 하였다. 셋째의 特徵은 軍事政權이 被任命者의 專門分野를 重視하였다는 點이다. 運輸, 通信, 法務, 工兵, 兵站, 管理등과 같은 軍의 兵科가 考慮되었던 것이다. 民間出身 長官의 任命에도 그의 專攻分野가 強調되었다. 마지막 特徵은 前政權에 比해서 더 많은 學者들이 長官職에 任命되었다는 點이다.

政權掌握後에 取한 最初의 統制 措置中の 하나는 軍의 中間管理層의 將校約 五百名을 連絡團의 이름으로 政府의 各部處에 派遣시킨 것이다. 몇 部處에서는 이들이 長官의 祕書室을 構成하고 그 部處와 國家再建最高會議사이의 連絡機能을 遂行하였다. 그러나 大部分의 部處에서는 그들은 위에서 말한 公務員整理로 因하여 空席이 되었던 局長과 課長職에 任命되어서 直接的인 監督機能을 遂行하였던 것이다. 그들이 어떤 職責을 맡고 있었던 간에 國家再建最高會議가 그들에게 共通적으로 期待하였던 點은 民間人出身의 官吏들을 철저하게 監視하는 事이었다.

漸進的인 民政化政策에 따라서 1961年의 末까지는 上記 五百名의 派遣者 가운데서 52名이 原隊復歸하였다. 다음해 3月에는 殘留者 가운데서 153名이 다시 原隊復歸하였다. 그러나 1964年 民政復歸直後에 行하여진 調查結果에 依하면, 行政府의 二級(局長級)以上 590名中에서 132名(全體의 22%에 該當됨)이 軍事政權에 依하여 任命되었고 任命 後 除隊된 軍人出身

이었다. 事實上：軍人出身은 各部處에 퍼져 있었는 바, 援護廳, 外務部, 總務處, 內務部, 建設部, 鐵道廳, 專賣廳등은 軍人出身들이 特히 많이 남은 部處이다. 反面에 經濟企劃院, 法務部, 原子力廳등은 軍人出身이 全혀 남지 않은 機關이다<sup>(9)</sup>.

上記와 같은 長官職任命의 樣態와 함께 經濟企劃院은 軍人出身起用의 거센 傾向으로부터 집요하게 例外的措置를 받았다는 事實은 重要한 일이다. 그 背後에 숨겨진 理由와 이것이 經濟企劃院의 業績과 經濟發展에 미친 影響은 뒤에서 論及하겠다.

軍人出身의 起用은 行政各部에 局限되지 않고 모든 主要政府企業體에서도 行하여졌다. 위의 調查結果에서 보면, 모든 政府管理企業體의 理事級以上 總 222名中에 96名(全體의 43%에 該當됨)이 軍事政權에 依하여 任命된 軍人出身人士였다. 總 41名의 社長과 副社長 가운데서 27名이 軍人出身이었다. 그러므로 行政府에 比하여 더 많은 比率의 軍人出身이 行政府管理企業體에 흡수되었던 것이다.

政府의 이와 같은 軍出身起用의 樣態가 미친 結果는 다음과 같다. 첫째, 軍出身의 大舉起用은 軍威信의 提高, 새 政權에 對한 軍隊의 支持 確保, 軍隊안의 社會的 移動促進등에 寄與하였던 것이다. 둘째로, 軍이 갖고 있던 民間人官僚에 對한 態度가 이 軍出身의 起用에서 잘 反映되었다. 더 信賴할 수 있는 軍人으로 交替시키고 그러나 兵科를 適切히 考慮하고 民間人公務員에 대한 嚴格한 監督을 하게 하므로서 이들을 새 政權의 業績을 위한 밑을 수 있는 道具로 利用할 수 있었다. 셋째로 이러케 行政府속에 任命된 많은 軍人の 態度가 뒤에 오는 行政府의 組織改編作業에 漸次로 스며들었던 것이다.

## 第二節 教育와 訓練

訓練計劃은 軍事政權下에서 새로운 刺戟을 받았다. 1961年末까지 모든 中央 및 地方公務員이 一週間의 訓練을 받았다. 이어서 1962年과 1963年에는 事實上 모든 公務員이 보다 더 強力한 訓練을 다시 받았다. 前諸政權時에는 訓練은 가장 等閑視되었던 管理部門의 하나였었다. 公務員들은 大體로 訓練을 忌避하려고 하였다. 訓練命을 받는 것은 實質的인 工作이라고 여겨졌다 것이다. 그러나 軍事政權은 局長級以下의 모든 公務員들이 中央 및 地方訓練院에서 教育받을 것을 命하므로써 訓練을 義務化하였던 것이다. 軍人們은 軍에서의 體系的인 公式訓練을 받았기 때문에 訓練의 必要性和 有益性에 對하여 積極的이고 肯定的인 態度를 가지고 있었다.

最初의 訓練期에는 反共, 舊政權의 不正腐敗暴露, 革命政府의 計劃, 軍事革命의 目的, 國民에의 봉사等과 같은 規範的인 教課目이 그 内容이었다. 그러나 第2期부터 訓練의 内容은 점차로 行政의 名 專門分野로 轉向하여 갔다<sup>(10)</sup>. 公務員教育計劃의 作成과 講義에 學者

(9) 朝鮮日報：“民政二個月， 새椅子 새얼굴”，1964年 2月 20日字 3面

(10) 中央公務員教育院，韓國公務員教育概要，1963. 6

들, 特別行政學分野의 教授들이 積極的으로 參與하였다.

이와 같은 公務員訓練도 軍의 態度와 目標에 依하여 큰 影響을 받았다. 民間人官僚는 軍事政權의 成功을 위하여 必要한 效率的인 手段이 되어야만 했다. 軍隊에서 겪은 社會化過程 때문에 이들은 體系의이고 形式的인 訓練過程을 通하여 民間出身官僚를 再社會化시키려고 試圖하였다던 것이다. 過去의 公務員은 腐敗하였고 그 腐敗의 原因은 낮은 道德觀 때문이었다고 認知되었기 때문에 첫 단계의 教課目은 主로 規範的側面를 強調하게 되었던 것이다. 다른 한편으로는, 官僚制內의 各專門性이 重視되어야 했다. 그러므로 後期에 있어서는 行政의 技術性을 強調하게 되었다. 이와 같은 公務員教育計劃이 官僚行態와 公務員教育機關에 미친 影響力에 關해서는 後述하기로 한다.

### 第三節 新로운 機構와 新로운 管理技術

軍事政權期間동안에 다음과 같은 機關이 新設되었는바 各 機關의 機能別로 區分해 보면 아래와 같다.

- (1) 監察, 諜報, 工作과 情報를 通하여 共產主義와 反革命을 防止함…… 中央情報部
  - (2) 國民運動을 通하여 道德觀念을 刷新함…… 再建國民運動本部
  - (3) 不正腐敗한 政治人과 巨物級企業人の 處罰…… 革命特別裁判所와 特別檢察部
  - (4) 宣傳과 情報提供을 通하여 國民의 支持를 獲得함…… 公報部
  - (5) 經濟發展…… 經濟企劃院, 建設部, 農村振興廳, 鐵道廳, 勞動廳 및 約 10個의 公社
  - (6) 身出의 利益增進促進…… 援護廳
  - (7) 政府運營上의 經費節約(새 管理技術의 導入)…… 調達廳, 企劃統制官室, 行政管理局
- 以上 7개 새로운 機關에서 發見할 수 있는 點은 軍政期의 機構新設은 一般的으로 目的志向의였다는 事實이다. 또한 大端히 빛은 機構가 2年半의 軍事政權下에서 新設되었다는 點도 알게 될 것이다. 이點은 舊政權과 比較해 보면 大端히 對照的인 것이다. 獨立以後 15年 동안에 있었던 局以上의 公式機構의 主要改編이 다만 6回를 넘지 못 한데 比하여 軍事政權은 30回의 統治期間에 무려 12回나 改編을 斷行하였던 것이다. 이것은 軍政下의 單純化되었던 決定作成過程때문에 可能하였던 것이다. 政權構造가 階層的으로 짜여 질 수록 新로운 機構가 創設되는 傾向은 더욱 커진다. 軍의 組織에 對한 態度와 民間人官僚에 對한 그들의 態度가 또 하나의 原因이되었다. 그러므로 다음과 같은 假定을 設定할 수 있을 것이다. 即官僚를 支配하는 者들의 目標志向性이 強하면 強할 수록, 官僚制가手段으로 認知되는 程度가 크면 클 수록, 그리고 過去成果가 非效率的일수록, 組織改編을 試圖하는 傾向은 增加되는 것이다.

管理技術面에서 導入된 變化는 基本運營計劃制度, 業務量測定, 事務簡素化, 書式의 再分類, 報告統制, 이미 言及한 바 있는 在職者訓練, 執酬의 再調整, 採用試驗科目的 改編, 參謀

研究의 實施, 그리고 쟈-트에 依한 브리핑등이다. 이 改正에 對한 評價는 곧 後述하겠다.

#### 第四節 組織改編을 위한 「아이디어」

「아이디어」의 源泉에 따르서 以上的 組織改編을 再分類하여 보면 다음表와 같다.

- (1) 軍……  
· 正腐敗하고 無能한 公務員의 축출 및 軍出身의 大量起用, 公務員訓練, 中央情報部, 甲建國民運動本部, 特別裁判部와 特別檢察部, 授護廳, 企劃統制官室, 行政管理局과 같은 機關의 設立, 그리고 大部分의 新로운 管理技術의 導入
- (2) 民間人官僚……經濟企劃院, 建設部, 農村振興廳, 勞動廳, 鐵道廳등의 機構新設
- (3) 軍出身과 民間人官僚……公報部新設
- (4) 學者…… 調達廳과 管理技術의 一部

萬一 機構設立과 새 管理技術의 導入이란 意味의 傳統的인 組織改編論에 우리의 關心을 集中시킨다면, 아래와 같은 두 가지 特徵이 눈에 띠인다. 첫째, 軍의 寄與는 政府運營의 管理面에 경주되었던 것이다. 둘째, 프로그램과 機構, 특히 經濟發展을 위한 프로그램과 機構에 關한 아이디어는 거의 全的으로 民間人出身에게 起源을 두고 있는 것이다.

現代管理技術은 美國의 軍援을 通하여 軍隊에 이미 導入되어 왔다. 軍의 將校들은 이 分野의 訓練을 우하여 美國에 派遣되었었다. 더구나 渡美한 將校를 通하는以外에도 美軍의 管理指針書와 更覽을 번역하는 方法을 通해서 새로운 管理技術을 導入하여 왔던 것이다. 그러나 이런 技術들은 軍事政權이 들어서기 前까지는 行政府에는 아무런 擴散效果를 미치지 못하였다. 어떤 機關에 처음으로 導入된 組織改編은 그 機關이 政治構造內에서 重要한 影響力의 行使者가 되기 前까지는 民間官僚制에는 아무런 擴散效果도 造擇하지 못 할 것이다. 이런 假定은 軍政期에 있어서의 서울大學校行政大學院의 境遇에도 妥當한 것으로 볼 수 있다.

大部分의 軍사 技術과 慣例는 美軍의 것을 直輸入한 것이다. 韓國軍에 적응시키기 위하여 강구된 가장 特異한例外의 하나는 아마도 企劃制度라고 할 수 있다. 그러나 이 技術은 行政府에의 再移植에 있어서 더 以上的修正 없이 導入되었다.

反面에 民間官僚의 아이디어, 특히 經濟企劃과 經濟發展에 關한 아이디어는 軍事革命以前에 多年間의 研究와 修正을 거듭하여 왔던 것들이었다. 政府의 經濟企劃機關은 部處間의 配置問題와 關係부處의 内部機能調整問題에 있어서 政府樹立以來로 近 15年間이나 試行錯誤를 거듭하여 왔었다. 이와 같은 調整은 軍事政權下에서도 繼續되었다. 이와 같은 적응過程을 거치는 동안에 이루워진 特徵은 企劃機構가 韓國政府의 内的行政文化로 부터 階層制와 地位의 價值觀念을 포착하였다는 點이다<sup>(11)</sup>.

(11) 이와 같은 價值는 泰國官僚와 韓國官僚에게 共通的인 것이라고 生覺한다.

William J. Siffin, *The Thai Bureaucracy, Institutional Change and Development*, East-West Center Press, Honolulu, 1966.

그리하여 經濟企劃院은 經濟發展에 關係를 가진 모든 部處에 對하여 直接的인 監督을 할 수 있도록 配置되었다. 더구나 그 院長은 副總理로 升進시켰던 것이다. 豫算局은 經濟企劃 院長底下에 配屬되었다.

萬古 이와 같은 組織의 配置가 以後의 經濟發展에 積極的인 影響力を 加하였고, 軍의 아이디어의 許多한 直接移植이 그 目的을 達成하는데 失敗하였다는 假定을 내릴 수가 있다면, 우리도 다음과 같은 假說을 導出할 수 있을 것이다. 即 習得된 아이디어에 基礎를 둔 組織 改編은 模倣된 아이디어에 터전을 둔 組織改編보다 더욱 成功하기 쉬운 것이다.

아이디어의 根源이 어디였었는가를 不問하고, 革命當時까지에 위에서 말한 여러 아이디어의 거취 全部가 이미 行政政府의 民間人官僚, 軍事革命委, 軍隊 그리고 몇몇 學者들의 記憶 속에 이기 貯蓄되어 있었던 것이다. 그러므로 軍의 공헌은 새로운 아이디어의 創出보다도 蓄積된 아이디어의 露出과 그의 行動化에 있는 것이다. 業績이란 目標는 組織改編部門에 까지 擴大되었고 또한 行動化로 表現되었던 것이다.

### 第五節 施行過程

組織改編의 特定한 計劃에 依하여 影響을 받게 될 對象機關의 參與는 極히 制限되었다. 民間人出身官僚의 參與는 大體로 아이디어 提供의 役割에 局限되었다. 아이디어의 主唱者와 採擇者的 役割은 軍人出身에게 大體的으로 限定되었었다. 그러나 文書管理面에서 하나의例外가 出들어졌는데, 여기서는 그 計劃段階에서 學者들의 影響이 크게 作用하였다. 各部處로부 터 文書管理分野의 實務者를 招請하여 그 計劃을 討議하였다. 그 結果는 그 計劃段階에 이들로 參與하지 않은 것보다 훨씬 좋았다는 것으로 判明되었다. 그러나 訓練計劃, 業務分析과 人力監查, 行政分權化등에 있어서는 各部處의 參與가 極히 制限되었었다. French와 Cochel의 調査結果 및 Likert의 結論도 이와 合致한다. 그러므로 組織改編에 依하여 影響을 받을 関係의 參與度가 크면 클 수록, 抵抗은 줄어 들 것이고 組織改編의 成功度는 그만큼 더 커지는 것이다.

同時에 社會團體나 組織의 고객인 個人과도 組織改編過程에서 相議하지 않는 것이 常例였다. 政治構造가 極히 階層的으로 짜여졌기 때문에 諸團體는 統制를 받을 對象으로 看做되지 않았다. 또한 社會團體와 接觸하지 않는 것은 客觀的인 立場을 堅持하는데 有利하다고 看做되었다.

大部分의 境遇에 組織改編은 性急하게 이루어졌다. 다시 말해서 時機選擇이 慎重히 考慮되지 않았던 것이다. 이와 같은 事實의 原因의 一部는 公約한 原隊復歸의 時期때문에 生긴 時間的壓力이 組織改編計劃에 作用한데 起因하고, 다른 한편에 있어서는 變化過程과 成果에 對한 誤解에 起因하였던 것이다. 組織改編은 法規의 制定만으로 이루어 질 수 있는 것으로 生覺되었고 組織改編者의 成果는 이런 法規의 制定回數로 判断되었던 것이다. 그러나 이것

은 部分의이고 全 뜻된 認識이 있다고 할 수 있다.

Ginzberg 와 Feilly 는 變革過程의 段階에 關하여 다음과 같이 指摘하고 있다<sup>(12)</sup>.

變革過程안에 들어 있는 特徵的인 各段階를 概觀하는 것은 時間의 重要性에 關한 最初의 調査結果를 뒷받침하여 줄 것이다. 即 그것은 諸困難의 最初의 認知, 修正을 加하겠다는 決定, 狀況分析을 위한 適切한 方法의 發見, 計劃의 準備, 計劃의 受容決定, 該當組織의 計劃의 通知, 新로운 機能과 責任의 細分化, 計劃을 強化시키기 위한 여러 가지 運營制度와 誘引策의 整備, 主要組織員의 行態變化를 일으키기 위하여 新로운 方法에 依한 潛極의in 教育의 實施, 計劃에 對한 反應의 聽取, 經驗에 立脚한 計劃의 修正등이다. 이와 같은 各段階는 時間이야 말로 變革過程의 基本의in 要素이란 事實을 말해 주는 것이다.

그러므로 다음과 같은 假說이 成立될 수 있다. 即 組織改編이 하나의 事件으로서가 아니라 過程으로 認知되면 될수록 組織改編의 成功可能性은 그만큼 더 커지는 것이다.

組織改編過程에서 使用된 權力의 種類는 強制의in 것이 많았다. 組織改編者들은 階層的 또는 法的權力を 갖었었다. 管理技術部門에 있어서는 그들은 專門性에서 오는 權力도 갖았었다. 그러나 그들은 價值觀이나 一體化로 부터 오는 權力은 가지고 있지 못하였다<sup>(13)</sup>. 여기서 指摘해 둬야 할 點은 그들이 專門家의in 權力を 갖지 못한 部門에서는 순전히 階層力과 強制力에만 依存할수 밖에 없었다는 것이다. 組織의 目標가 文化에 關한 것인 部門에서는 가장 큰 不一致現象이 일어났다. 그 가장 뚜렷한 例로 再建國民運動의 完全한 失敗를 들수 있다. 이 例는 文化的 目標를 達成하기 위한 主要手段으로서의 強制力은 그 組織의 非效率性을 갖어온다는 Etzioni의 理論과<sup>(14)</sup> 合致되는 것이다.

大部分의 組織改編의 決定은 高度로 集權化되었다. 各部處의 各樣한 與件은 이와 같은 決定속에서 正當하게 考慮되지 못하였다. 反面에 차트에 依한 브리핑의 慣習은 意識의in 中央集權的 決定을 거치지 않고도 行政府에 導入되었고 漸次的으로 擴散되어 갔다.

## 第四章 官僚制의 業績과 그 行態類型

### 第一節 抵抗과 反抵抗

公務員의 大量整理가 民間官僚에게 作用한 結果는 官僚制內에 一種의 恐怖분위기를 造成하였다라고 할수 있다. 이와 같은 雾靄氣 속에서의 官僚行態는 可能하면 分明한 命令을 받은

(12) Eli Ginzberg and Ewin W. Reilley, *Effecting Change in Large Organizations*, Columbia Univ. Press, N.Y., 1957, pp. 131-132.

(13) Warren G. Bennis, *Changing Organizations, Essays on the Development and Evolution of Human Organizations*, McGraw Hill, N.Y., 1966. p. 168.

(14) Etzioni, *op cit.*

때를 除外하고는 아무런 行動을 취하지 않는 것이었다. 下意上達의 意思傳達은 歪曲되고 水平的協調는 缺如되는 것이 普通이었다. 그러나 反撥行態는 顯在化되지 않고 個人的 動機構造속에 그리고 慣習속에 숨겨져 있었다.

對應措置는 多樣하였다. 첫째 措置는 強壓的인 規制를 더욱 強化하는 것이었다. Chris Argiris가 指摘한 바 있는 一種의 惡循環이 일어나고 있었다<sup>(15)</sup>. 事前辭表를 提出하도록 強制하니 機關長이 願할 때는 어느 때라도 그를 해고시킬 수 있는 特權을 갖게 하는 慣例가 登場하였다. 恒久的이나 暫定의 多數의 統制機關이 活潑히 움직이게 되었는바 이 機關들의 定向은 大體로 處罰爲主였었다. 抵抗을 效率的으로 克服하지 못 한 組織改編에는 다시 類似한 組織改編이 뒤따르는 傾向이 있다.

두번째 特徵은 주어진 課業의 達成에 分明한 時限을 적용하는 새로운 慣習이 出現하였다 는 것이다. 明白하게 責任을 確定하여 주는 努力과 더불어 時限을 부과하여 주는 이와 같은 慣習은 擔當者が 指定된 時期에 課業의 進行狀態를 報告하도록 強要하는 效果를 갖는 것이다 그 結果는 그에게 맡겨진 業務를 完遂하도록 壓力を 加하는 것이었다<sup>(16)</sup>.

셋째 特徵은 行政府의 最高位層人士들에 依한 現地巡視의 慣習이었다. 軍에서 創始된 이 制度가 行政에 있어서 大端히 強調되었기 때문에 어떤 舊政權下에서 보다도 더 廣範圍하게 執行結果를 監查하는 道具로써 使用되었다고 할수 있다. 이와 같은 現地巡視의 強調는 主로 正當의 意思傳達의 還流作用을 不信한대 起因하였다고 할수 있다.

軍事政權의 末期에 企圖되었던 넷째번 措置는 行政分權化事業이였다. 이 努力은 權限委任過程 등에 들어 있는 社會的心理的要素에 關한 考慮의 缺如때문에 大體로 失敗하였다.

言之되어야 할 마지막 措置는 軍事政權이 舊政權下에서 보다도 더욱 자주 公務員에게 賞狀과 表彰狀을 수여했다는 事實이다. 受賞者は 進級에 있어서 有利하게 考慮되었다. 그러나 많은 境遇에 業績平價基準의 操作性(operationality)의 缺如때문에 賞은 業績의 誘引策으로서 期待する 程度의 效果를 나타냈다고 할 수 없다<sup>(17)</sup>.

## 第二節 訓 練

訓練이 公務員의 行態와 業績에 얼마나 많은 影響을 주었는가는 分明치 않다. 反面에 公務員教育機關에 關한 영향은 分明히 가릴 수가 있다. 前政權下의 公務員教育機關은 行政部에서 가장 等閑視된 機關中의 하나였다. 教育院의 威信은 官僚社會內에서 가장 낮은 便이었다. 그러나 軍事政權이 준 새로운 刺戟으로 因하여 在職者訓練機關은 影響力있는 地位로 올

(15) 그의 *Integrating the Individual and the Organization*, John Wiley & Sons, Inc., N.Y., 1964 속의 混合模型을 參照할 것

(16) 時限性과 革新의 關係에 關해서는 March and Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons, Inc., 1958, p. 185를 參照할 것

(17) 誘引策의 操作性과 그 效果間의 關係에 關해서는 March and Simon, *Ibid*, pp. 61-62를 參照할 것.

라 앉았다. 機構의 規模, 그 成長率과 特徵도 급격히 增加하였다. 그리하여 訓練機關의 存在도 官僚社會內에서 뚜렷하여졌다. 訓練機關의 職員은 行政府內에서 特別한 能力を 갖춘者들로써 充員되었다. 訓練院에 對한 官僚의 態度는 경멸로 부터 尊敬으로 바뀌었다. 國家再建最高會議의 議長과 委員들이 開所式과 修了式에 參席하였다. 이와 같은 모든 要素들이 이 機關의 威信提高에 기여하였던 것이다.

그러나 軍事政府의 終末에 가까워지면서 이 機關의 높아졌던 威信은 다시 下降하기 始作하였다. 政府의 最高位層에서도 이 機構의 初創期에서와 같은 關心을 表示하지 않았다. 政府最高位層의 組織改編에 關한 持續的인 關心이 強할 수록, 그 組織改編의 成功可能性은 그만큼 커지는 것이다. 이것은 最高管理層이 위와 類似한 關心을 表示해 왔던 企劃制度가 업은 部分의인 成功에 대한 說明도 되는 것이다.

이들 訓練機構는 威信認知의 모든 要素<sup>(18)</sup>面에서 下降하고 있었다. 興味로운 現象 하나는 여러가지 不正腐敗가 漸次로 官僚社會內로 스며들음에 따라서 職責의 威信에 關한 또하나의 基準(例를 들어 그 職責의 陰性收入등)이 生겨났다는 事實이다. 教育機關의 職責은 이런 副收入이 있는 자리가 되지 못하였다. 이와 같은 事實은 中央各部處의 管理改善을 擔當한 職責에도 똑같이 들어 맞는 것이었다. 보다 威信이 높은 職責을 둘러 싼 猛烈한 競爭때문에 教育機關의 職員들은 그들이 大端히 專門職業志向의인 경우를 除外하고는 낮은 士氣를 갖인者들로 構成되게 되었다. 官僚制內에 不正腐敗의 慣習이 많이 스며들 수록 官僚社會의 다른 여러 部分에 대한 管理改善機構의 相對的威信과 能率性은 그만큼 낮아진다.

### 第三節 經濟發展과 組織改編

韓國의 前例 없이 經濟成長이 部分적으로나마 組織改編에 기인한 것이라면, 우리는 本論文의 觀點에서 무엇을 謂할 수 있는가?

앞에서 말한 바와 같이 軍事政府下의 政治構造는 極히 權力集中的이고 多樣性이 매우 적은 것이었다. 이斗 같은 構造는 社會로 부터 情報를 받아 들이기에 가장 不適한 反面에, 政治權力의 強力한 集中때문에 이들로 하여금 最大限의 活動을 할 수 있게 하는 것이다.

第1次 5個年經濟計劃의 「아이디어」와 그 機構의 再改編에 關한 「아이디어」는 이미 前政權時부터 繼續殘留한 官僚들의 記憶속에 蓄積되어 있었다. 이와 같은 「아이디어」는 그 強力한 執行을 기다리고 있었던 것이다. 政治構造가 이것을 도왔다. 이와 같은 構造로 因해서 軍의 行動優先主義와 目標志向性은 組織改編의 企圖속에 잘反映되었던 것이다. 그러나 使用된 權力과 追求된 目標 사이의 不一致때문에 軍事政權은 文化的目標의 分野에 있어서는 失敗하였던 것이다(例再建國民運動). 똑 같은 強制的 權力의支配의in 使用때문에 같은 結論이 經濟의

(18) *Ibid*, p. 69.

(19) James Q. Wilson, "Innovations in Organization: Notes Toward a Theory," in James D. Thompson, ed., *Approaches to Organizational Design*, Univ. of Pittsbrugh Press, 1966, pp. 200-202.

目標의 分野에도 適用된다고 生覺하는 사람도 있을 것이다. 그러나 이미 위에서도 言及한 바와 같이 軍出身을 長次官職 및 職業官僚職에 任命함에 있어서 經濟企劃院만은 언제나例外的措置를 받았던 것이다. 그 結果로 여기에 民間專門家들의 섬(島)이 생기고 誘因要素의 多樣性과 業務의 多樣性이 繼續 保障되고 「아이디어」의 造出이 이루워 질수 있었던 것이다. J. Wilson은 組織內의 革新에 關하여 다음과 같은 中心假說들을 提案하고 있다.

組織의 多樣性이 크면 클 수록, 組織員이 重要한 革新을 着想하게 되는 可能性이 그 만큼 커진다.

組織의 多樣性이 크면 클 수록, 採擇되는 主要革新案의 比率은 그만큼 낮아 진다.

軍事政權은 一方으로는 採擇과 行動化에 適當한 政治構造를 가졌었다. 他面으로는 執行部안에는 아이디어의 創案과 發達에 適當한 하나의 機關을 가지고 있었다. 이리하여 構造的配定을 通하여 아이디어와 行動을 效果的으로 結合시킬 수가 있었던 것이다. 왜 이와같은 섬을 만들었을까? 이것은 軍의 態度要素속에 들어 있는 專門性의 尊敬에 主로 기인하였던 것이라고 筆者は 生覺한다. 軍隊組織에는 經濟나 經濟計劃을 專攻으로 하는 兵科가 없었다. 軍은 自己들이 現代經濟學과 經濟計劃理論에 關한 專門知識을 조금도 가지고 있지 못함을 認定하였다.

軍이 最初로 그 統制力を 완화하고 活動의 自由를 許容한 社會團體中의 하나는 巨物級企業人들이었다. 大企業은 革命後에 不正이란 口實로 물수 되었었다. 그러나 全投資額의 40%以上이 民間部門에 依存하지 않으면 안된다고 規定한 第1次 5個年經濟計劃을 經濟企劃院과 國會會議가 共同으로 作成하는 동안에 政府는 私經濟分野의 役割에 關하여 企業人們과 積極的으로 協議하고자 했던 것이다. 이때부터 韓國經濟人協會와 大韓工商會議所는 經濟界에서 가장 活潑한 壓力團體로 登場하기始作하였던 것이다. 여기서 우리는 經濟開發이란 目標가 政治構造의 變化를 促進시킨다는 關聯性을 發見할 수 있다.

反面에 經濟成長에 있어서의 行政府의 刮目할만한 業績은 軍事政權의 將來目標의 構想에 영향을 미쳤었다. 經濟成長上의 業績은 뒤이은 民政期를 위한 再執權을 위하여 國民들에게 새로운 希望으로 提示되었었다. 經濟의近代化는 主目標로 登場하게 되었고, 民政下의 組織改編은 大體로 經濟開發과 直接的인 關聯을 가진 機構에 集中되었던 것이다.

軍事的權下에서 導入한 새로운 管理技術이 官僚行態類型을 變化시켜 經濟開發에 기여한 점은 다음과 같다.

最初의 意圖에 비추어 보면 形式的으로 運營되어온 部分이 많지만 基本運營計劃制度는 事業의 定期的인 占檢에 有用하였고, 그것은 또한 經濟企劃院에 대한 警報器役割을 했고, 그리고 그것은 決定作成者가 全事業에 대한 烏瞰圖를 가질 수 있게 하였었다.

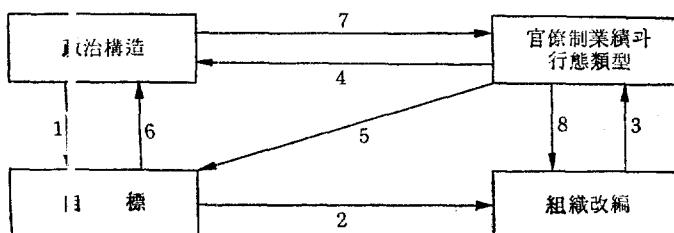
챠-트에 依한 그리핑의 實施와 時限의 設定등은 大體로 企劃制度와 같은 기여를 하였다. 그러나 그것은 公式化된 制度는 아니다. 最近 行政府의 官吏들이 널리 使用하고 있기 때문에 그리고 요즈음 私組織體에서도 自進해서 널리 이 制度를 採擇하고 있기 때문에, 組織改編이 그것에 依하여 影響을 받을 사람들을 위하여 本來의 長點을 많이 가지고 있을 수록, 그것이 비록 公式化되지 못한 경우에 있어서도 成功할 可能性이 그만큼 커진다는 假設을 세울 수 있다.

現地巡視도 지금까지 使用되고 있다. 그러나 그것은 可視的이고 大規模인 建設事業을 위해서 더욱 有用한 것 같다.

## 第五章 結論

軍事政權下의 組織改編의 經驗을 分析함에 있어서 筆者は 可能하면 多은 假說을 導出하려고 努力하였다. 그러나 序頭에서 提示한 바 있는 本論文의 目標에 비추어 볼 때, 이 目標가 어느 程度나 達成되었는지는 確言할 수가 없다.

組織論者の 微觀的立場과 政治學者の 巨視的立場을 어느程度 統合시킬 것을 願하는 讀者들의 便宜를 위하여, 筆者は 本研究에서 使用한 조합한 分析의 틀을 여기 提示하는 바이다.



各線은 4個의 主要變數사이의 相互關係의 方向을 表示하는 것이다. 각 主變數는 다시 몇개의 副次的인 變數로 構成되어 있다고 말할 수 있다.

各關係에 關한 問示의 說問은 다음과 같다.

- 關係 ① 政治構造는 目標의 設定을 위하여 얼마나 많은 情報를 提供하였나?  
目標設定에 있어서는 特定 政治構造內의 어떤 集團들이 參與하였는가?
- 關係 ② 目標는 組織改編에 어느 程度反映되었는가?  
目標의 變化는 組織改編에 무슨 影響을 주었는가? (뒤이은 民政下에서는 經濟的 目標가 支配的인 것으로 並고 經濟的近代化를 위한 機關이 다른 機關에 앞서서 設立되었다.)
- 關係 ③ 組織改編은 바람직한 方向과 水準까지 行態類型과 成果水準을 變化시켰는가?
- 關係 ④ 官僚의 能力과 行態類型의 變化는 政治構造에 어떻게 影響을 주었는가? (經濟開發部門에 있어서의 官僚制의 向上된 業績水準은 企業人과 勞動團體의 地位를 強化시켰던 것이다.)
- 關係 ⑤ 變化된 業績水準은 目標의 變化에 어떤 影響을 미쳤는가? (向上된 經濟發展上의 業績水準은 經濟發展을 主目標로 簡게하고 나아가서 正當화의 主된 根據로 하게 한다.)

- 關係 ⑥** 目標의 變化는 政治構造의 變化에 어떤 影響을 주었는가? (經濟的近代化가 支配的인 目標가 되자 企業人들의 影響力이 政治構造에 있어서 強化되었다.)
- 關係 ⑦** 政治構造의 變化는 官僚의 業績과 行態類型에 어떻게 作用하였는가? (增加된 不正腐敗가 점차로 官僚社會안으로 스며 들어 간다.)
- 關係 ⑧** 官僚行態類型의 變化는 組織改編에 무슨 影響을 주었는가? (官僚社會안의 增加된 不正腐敗는 管理改善機關의 効率의 成果를 妨害한다.)

此外에도 많은 說問이 可能할 것이다. 그리고 作用의 順序는 반드시 圖表에서 주어진 數字의 順序를 따르는 것이 아니다.