

韓國官僚制의 病理現象에 關한 小考

姜 東 植*

目 次

- I. 問題의 提起
- II. 官僚制의 概念
- III. 現代 官僚制의 一般의 病理
- IV. 韓國官僚制의 病理現象 分析
- V. 韓國官僚制의 病理現象의 解決方案
- VI. 結 論

I. 問題의 提起

官僚制는 政府機關이 그 任務를 效果의으로 遂行하는데 있어서 中樞의 役割을 擔當해야 할 位置에 있다. 그런데 우리나라 官僚制의 實態와 病理는 國家發展을 위하여 要求되는 能力을 發揮할 수 있도록 하는데 阻害要因이 되고 있으며, 특히 行政의 發展이란 見地에서 逆機能으로 作用하고 있다고 볼 수 있다.

後進國家에 있어서 官僚制의 實態와 病理(pathology)는 變動에 대한 抵抗, 環境에 대한 適應行態의 多樣性, 調整의 困難性, 形式主義, 割據主義, Red Tape 등으로 指摘되고 있다.¹⁾

*學生生活研究所 專任講師

1) 朴東緒, 韓國行政論, 法文社, 1974, pp. 154~155.

發展國家에 있어 官僚의 役割은 절대적인 반면 그 弊害 또한 크다. Max weber 이래 官僚制의 合理性問題에서 病理問題에 이르기까지 多様な 研究가 多角的으로 이루어져 왔다.

그런데 특히 Max weber가 다루지 못했던 官僚制의 逆機能(dysfunction)에 관한 研究가 機能社會學的인 側面에서 社會學者인 Robert K·Merton에 의해서提起된 후 Alvin W·Gouldner, Peter M·Blau, Victor A·Thompson등 여러 學者들이 이와 관련하여 官僚制의 病理에 대한 研究에 積極性을 보였다.

Fred w·Riggs는 이상의 病理에 腐敗의 制度化와 薄俸現狀을 添加하여 研究하고 있다. 즉 腐敗는 사소한 去來를 迅速하게 處理하도록 하기 위하여 末端官吏들에게 주는 돈에서부터 상당한 奉사의 代價로써 주는 巨額의 不正行爲에 이르기까지 廣範하게 姿行되고 있으며 制度化의 段階에 까지 到達하고 있음을 指摘하고 있다.²⁾

사실 早速한 近代化를 위한 行政機關의 膨脹, 公務員의 急擊한 增加와 財源의 不足등으로 招來되는 報酬의 박봉현상은 腐敗와 直接的으로 關聯되고 있다.

이러한 公職의 腐敗現狀은 單純히 道義的 觀點에서만 把握할 수 없는 것이며 根本的인 構造的 要因을 안고 있다. 이른바 合理的 水準에 미흡한 準報酬體制(quqsi-Salary System)下的 官僚는 大規模인 富의 自己 蓄積過程으로 나아가게 하고 時急한 社會的, 經濟的 發展에 대한 암적 要因을 造成시키고 있다 하겠다.

周知하는 바와 같이 우리나라의 官僚制가 直面하고 있는 가장 重要한 問題中の 하나는 不正 腐敗 및 汚職現狀임을 否定하기는 어렵다. 그런데 아주 簡單하게 不正이라든가 腐敗라는 말을 사용하고는 있으나 사실 이것이 그렇게 表現될 수 있도록 單純한 現象은 아니다. 그럼에도 不拘하고 그러한 現象이 公務員이 職務 또는 權限과 直接 間接으로 關聯되어 있다는 것만은 사실이고 따라서 公務員의 不正現象이란 公務員의 公務執行과 直接 또는 間接으로 關聯된 것으로서 허용되지 않는 方法에 의한 欲求의 追求를 意味하게 되는 것이다. 그리하여 公務員의 不正現象을 狹意로 公務執行과 關聯시켜 非正常的인 또는 規範外的인 方法에 의하여 私的인 利益을 追求하는 行動으로 規定할 수 있다.

다른 한편 行政機能을 弱화 또는 麻痺시키는 公務員의 行爲는 비단 이상 언급한 不正行爲에 限한 것만은 아니다. 일부의 公務員들이 取하는 無事安逸主義的인 態度, 反抗現象, 機構의 改革에 대한 儀禮的 順從(Ritualistic Conformity) 積極的 順從(Over Conformity)과 같은 現象은 共히 行政機能의 弱화나 파괴를 招來하는 要因이 되는 것이다. 이러한 立場에서 보면 行政의 機能의 弱화나 麻痺를 招來하는 一切의 公務員의 行爲를 腐敗의 範疇 속에 包含시킬 수 있는 것이다. 그러나

2) Fred w. Riggs, "The contest of Development Administration" in Fred w. Riggs, Frontiers of Development administration, Durhan, N, C : Duke University press, 1971, pp. 85~87.

金圭定, 比較行政論, 法文社, 1975, pp. 110~111.

嚴格히 말해서 이상의 行爲는 現實的으로 不正行爲로 取扱되지는 않는다. 왜냐하면 그러한 行爲는 規制하기가 다소 어렵고 無視되어도 좋은 些少한 것으로 價行되어 왔기 때문이다.

그러나 行政發展을 阻害하는 要因으로 줄기차게 作用하는 病理現象은 確實히 行政文化的 構造와 社會文化와의 關係에서 病的 現象을 加速化시키고 있으며 한편 官僚腐敗의 現象이 露骨化하여 人間과 制度와 社會의 모든 問題와 關聯되어 行政文化를 浸蝕하고 汚染시키는 作用을 하느 것이다.

Fred w. Riggs는 官僚制의 側面을 機能的 側面과 構造的 側面으로 分類하고 機能的 側面을 다시 病理的 側面, 合理的 側面, 權威的 側面으로 分類하여 研究한 바 있다. 그는 官僚制 自體를 公的 官僚制(Public Bureaucracy)와 私的 官僚制(Private Bureaucraey)로 大別하고 公的 官僚制를 다시 司法官僚制 立法官僚制, 行政官僚制, 政黨官僚制(특히 단일 정당 체제하에서)로 細分化하여 다루고 있다.³⁾ 이와같이 官僚制의 機能 및 構造는 복잡하나 本 研究는 이런 복잡한 問題의 분석보다는 機能的 側面에서의 病理現象을 分析하고 韓國의 現實에 있어 行政官僚制의 病理分析과 아울러 어떻게 하면 官僚制의 病理를 克服하고 行政發展을 위한 官僚制로 主導시킬 수 있는나에 重點을 두고 있다.

구체적으로 本 論文에서는 첫째, 現代 官僚制의 一般의 病理現象을 Robert k. Merton, Peter M. Blau., Victor A. Thompson의 中心 課題들인 官僚制의 逆機能(dysfuction)問題와 직결되는 目標의 轉換(displacement of goals), 人間關係의 冷酷性, 變動, 刷新에 대한 抵抗問題에 관하여 살펴보고 둘째, 우리나라 官僚制의 根本病理인 權威主義, 形式主義, 사람위주의 官僚制, 專門性, 身分保障의 缺如, 公務員의 私人性에 대한 眞因을 糾明해보고 셋째, 官僚制의 役割이 적절히 要望되는 現實에 비추어 어떻게 하면 우리나라 官僚制가 갖는 여러 病理現象들을 제거하고 合理的인 行政組織形態를 이룩하면서 行政發展 내지는 發展行政에 기여할 수 있는 가의 要素로서 適正報酬, 目標追求의 自律性, 權限의 委任, 階層組織의 平準化를 다루고자 한다.

II. 官僚制의 개념

官僚制(Bureaucracy, Bureaucratic, Bürokratie)란 말은 18세기부터 쓰여진 용어로 佛語에 그 語源을 두고 있으며, 프랑스 政府官吏들의 데이블커버였다고 한다.

Bureaucracy의 Bureau는 원래 卓子, 册床이란 말인데, 뒤에는 事務室로, 더 나아가서 政府의 組織單位로 發展하였으며 지금에 이르러서는 個人的 私生活과 구분되는 公的 事務를 상징하는 용

3) Fred w. Riggs, "Bureaucratic politics in comparative perspective", journal of comparative administration, May 1969, pp. 6~8.

어로 사용되고 있다. Cratie는 支配 및 힘을 뜻하는 말로써 Bureaucratie란 公的 事務處理權 내지 公的 事務處理體의 뜻을 가지고 있다. 그후 官僚制는 매우 多義的 不確實的 概念으로서 巨大 政府(Big government) 혹은 福祉國家에 대한 反對者들에 의하여 政治的 惡談(political Cussword)으로서 非難을 위한 手段으로 使用되는 경우가 있는가 하면, 大規模組織의 운영에 수반되는 속성으로서 價値中立的인 것으로 파악 되기도 한다.⁴⁾

다시 말하면 책임의 소재가 不分明한 복잡한 組織에 대한 批判이나 特殊한 경우가 조금도 배려되지 않는 硬直化된 規則이나 慣行을 批判할 때, 또는 責任轉嫁(back-passing), 느린 行政處理, 서로 모순되는 行政指示나 命令, 二重努力이나 二重的 浪費 등을 꼬집는 用語로서, 그리고 權限의 過度한 集中現象이라든가, 官吏들의 帝國建設(Empire building), 등의 意味로 내포하고 있다.

一次大戰 이후에 이러한 官僚制란 用語에 現代的 技術的 意味가 부여되기 시작하였으며 오늘날의 官僚制 研究의 한 接近이라는 立場에서 다음과 같은 3가지 뜻을 갖는다.⁵⁾

첫째, 技術的 構造的 立場으로서의 官僚制로서 大規模組織(large scale organization)에 共通되는 管理運營의 技術的 構造的 한 양식 또는 그러한 것을 갖춘 組織의 形態를 의미한다.

이러한 立場의 古典的 定立을 시도한 사람은 Max weber로서 그는 管理形態의 特徵이 고도의 정신성과 가능성을 가지고 있으며 다른 管理形態보다 技術的으로 우월하고 合理的임을 강조하는 입장이다.

둘째, 權力關係的 立場으로서 統治權力을 구사하는 장치로 官僚制를 보는 것이다. 그러나 이러한 입장은 非難的인 의미로 理解되고 있다.

Harold J·Laski는 官僚制를 「官僚集團이 統治權力을 완전히 자기 수중에 장악하여 市民의 自由를 위태롭게 하는 것」이라는 것이다. 이 입장은 官僚制를 우선 무엇보다도 國家權力에 의한 간섭과 억압의 기구 장치 또는 현상으로 파악하고 非能率과 無責任을 수반하는 부정적인 것으로 보는 것이다. 즉 전술한 여러가지 부정적인 官僚의 行爲樣式을 낳게 하는 權力關係에 焦點을 둔 입

4) 金圭定, 新行政學原論, 法文社, 1980, p. 79.

5) 金海東, 季刊現代社會, 創刊號, 官僚腐敗 그 要因과 樣相, 現代社會研究所, 1981, p. 175.

金圭定, 前掲書, pp. 79~80에서 다음과 같이 구분하고 있다.

(1) 構造的 側面에서 본 官僚制

(2) 機能的 側面에서 본 官僚制

㉠ 官僚制의 逆機能, 病理에 중점을 두는 입장

㉡ 官僚制의 合理性에 중점을 두는 입장

㉢ 官僚制의 權力性에 중점을 두는 입장

申宗淳, 官僚制와 效率性, 現代社會研究所, 1981. pp. 158~162에서는 官僚制의 修正理論으로.

① 特殊한 機構로서의 官僚制

② 政治的 意味로서의 官僚制

③ 逆機能的 病理的 側面에서 본 官僚制

④ 새로운 組織方式으로 구분 說明하고 있다.

장이라고 할 수 있다.

세계, 人間關係의 立場으로서 이는 고도로 合理的인 大規模組織과 그 組織의 構成員간에 內在되어 있는 모순된 關係에 焦點을 둔 立場이다. 이것은 R·Bendix나 P·Selznick처럼 合理的인 公式組織의 機能이 그 곳에서 自生하는 非公式 또는 私的인 組織에 의하여 교란되고 이탈하는 現象으로서 官僚制를 파악하거나 또는 組織構成員의 行動의 루-틴化 또는 機械化 그리고 動機의 交換에 의하여 合理的인 組織이 規則萬能, 行政의 지연과 경직 그리고, 非合理的인 行動樣式을 야기시키는 過程에 주목하는 立場이다. (R·K·Merton). 이러한 現象들을 一般的으로 官僚主義 또는 官僚의 病理現象이라고 한다.

하여튼 Max weber가 구상한 官僚制는 철저한 合理的인 組織구조였다. 분명히 weber의 官僚制는 人間社會의 合理化의 產物이라고 할 수 있다. weber자신도 말하듯 人間社會는 合理化를 향해서 진행해 오고 있는데 여기서 나온 것이 官僚制라고 말할 수 있다.

Ⅲ. 現代 官僚制의 一般的 病理

우리는 흔히 官僚制 하면 非能率, 無事主義, 形式主義 祕密主義, 繁文縟禮 등을 연상하게 된다. 이는 官僚制의 機能的 側面의 하나인 官僚制의 病理적 측면과 관련이 있다.

官僚制의 病理問題에 關한 研究가 Max weber에 의하여 다루어 졌다고는 하나⁶⁾ 機能社會學的인 측면에서 Robert K·Merton에 의하여 비로서 체계적으로 다루어 졌다.⁷⁾

Merton은 그의 論文에서 Weber가 다루지 못한 問題로서 逆機能(Dysfunction)을 다루고 있으며 逆機能이란 制度의 適應이나 調整을 減少시키는 諸結果로서 파악하고 이러한 逆機能이 官僚制 構造로부터 發生한다고 하였다. Merton의 이러한 研究는 특히 Peter M·Blau와 Victor A·Thompson에 의하여 더욱 철저히 研究 되었으며 Thompson에 의하여 官僚制病理學(Bureau Pathology)이란 用語가 처음으로 使用되었다.

이들의 核心課題로서 官僚制의 病理는 지나친 順從에 의한 目標의 轉換(displacement of goals), 人間關係의 冷酷性 특히 變動 刷新에 대한 抵抗으로 要約될 수 있으므로 이 3가지의 問題에 대하

6) Weber 역시 官僚制 構造에 葛藤(Conflict)이나 딜렘머(dilemma)를 認識하고 있었다고 하지만 그가 다룬 官僚制의 機能과 같은 問題처럼 逆機能의 側面을 體系的으로 다루지는 못했다.

7) 官僚制의 逆機能으로서 病理問題는 Merton이 1940년에 發表한 論文에서 비롯된다. Robert K. Merton, "Bureaucratic Structure and personality" in Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbaar Hockey, and Hanan C. Selvin, (eds), Reader in Bureaucracy(New York: the free 1952)과 Amitai Etzioni(ed), Complex Organization, A Sociological Reader, New York: Holt, 1961, pp. 48~61 參照.

朴定洙, 官僚制의 病理分析에 關한 研究, 國民大學論文集, 1974, p. 26에서 再引用.

여 살펴보기로 한다.⁸⁾

1. 目標의 轉換現象(Displacement of goals)

Merton이 말하는 目標의 轉換은 官僚組織內에서 規定 혹은 規律의 強調과 이에 대한 지나친 順從 때문에 생겨난다는 데 主關心을 두고 있다. 즉 官僚的 構造는 高度의 順從을 獲得하기 위하여 官僚로 하여금 組織의 이고 慎重하고 紀綱있게(disciplined) 規定된 行動樣式에 얽매이게 하는 지속적인 힘을 발휘한다고 말하고, 이러한 構造의 要素가 構成員들의 行態에 미치는 영향은 많다는 것이다. 다시 말하여 規則의 執着에 대한 強調에는 오로지 目標達成에 대한 手段(a means to an end)과 附屬되어 나타나므로 目標의 轉換을 誘發시키고, 또 硬直性的 伸張, 특수한 狀況에의 즉각적인 適應의 不能, 消極性(timidity) 保守性 및 技巧性(technicism)을 招來한다.

그러므로 能率向上을 위하여 裝置된 要素들이 一般的으로 특별한 경우에 非能率을 產出한다고 하였다. 이와같이 規則의 執着에 대한 強調나 준수는 규칙의 절대성을 强요하기 쉽고 規則의 絶對性은 形式主義나 儀禮主義(Ritualism)와 같은 病幣를 야기시키고 나아가 規則의 준수는 行政의 端初的인 關心事가 되어 결국에는 目標達成이 妨害되거나 轉換될 것이다.

Merton의 또 하나의 社會理論 構造에 의하면⁹⁾ 대개 官僚는 目標을 追求함에 있어 正當한 方法으로 목표를 달성하고자 노력하거나 그렇게 될 수 없다는 確信이 서게 되면 目標의 追求를 中斷하거나 아니면 체념해 버리고 무사안일주의로 흐르게 되고 모든 行政行爲에 수동적이고 형식적이고 積極性과 創意性을 결여한 狀態에 達하게 되어 극단적으로 官僚組織으로부터 후퇴하거나 脫退해 버리기 쉽다. 그러나 대부분의 경우 儀禮主義에 빠지게 된다는 것이다. 이러한 현상은 관료 자신의 目標水準을 格下하는 것이며 온건하게 일을 처리하게 되며 나아가 자신이 先鋒에 나설 필요가 없다는 態度의 表現이다. 그리고 懲罰의 두려움 때문에 무기력해 지고 陳腐한 行動類型을 招來하게 된다.

다시 말하여 公式文化에 있어 目標을 포기하고도 어쩔 수 없이 制度的인 規則 혹은 規範에 지나칠 정도로 順從하는 것이며 이는 때에 따라 目標의 轉換을 招來하게 된다. 그리고 規則의 設定 目標가 단순히 허례허식의 信念에 불과하게 될 때 官僚는 그 規則을 逆利用하여 官僚 自身の 개인적인 目標을 위한 權力 伸張의 道具로 利用할 可能性이 농후하게 된다고 보겠다.

Merton이 지나친 順從에 의한 目標의 轉換은 官僚制 構造자체에서 생겨난다고 본 반면 Blau와

8) 官僚病理에 대한 새가지 問題를 俞焘教授는 過剩同調(overconformity), 人間關係의 喪失, 刷新에 대한 抵抗으로 나누어 具體的으로 잘 다루고 있다.

俞焘, 行政學原論, 改訂版, 法文社, 1973, 第2編 第3章 第3節 參照.

9) 金海東, 官僚腐敗에 관한 研究(Ⅱ), 行政論叢, 第10卷, 第2號, 서울大學校 行政大學院, pp. 30~58.

Thompson은 組織內의 社會的 關係에 있어 安定性의 缺如에서 찾으려 하고 있다.¹⁰⁾ 즉 官僚組織의 社會關係에 있어 安定性의 缺如는 地位의 不安을 結果시키고 地位의 不安은 지나친 順從이나 變化에 대한 抵抗을 招來시키고 다시 지나친 순종이나 變化에 대한 저항은 刷新(innovation)의 不可能을 야기시킨다는 것이다.

2. 人間關係의 冷酷性

組織내에서 人間關係의 喪失 혹은 缺如는 個人의 人格 특히 欲求에 좌우된다고 볼 수 있다.

人間의 欲求는 一般的으로 生理的 欲求(physiological needs)와 社會的 欲求(social needs)로 大別할 수 있는데 이 欲求에는 階層이 있어서 下位의 基本的 欲求가 充足되며 점증적으로 더 高次의 欲求로 發展해 나간다는 것이 心理學者들의 一般的인 研究 結果이다. 이러한 現象은 人格이 라든가 成就動機(achievement motivation) 欲求에서 基因되는 問題이다.

Mc Gregor는 일반적으로 經營管理者들이 職員들에 대하여 그 주변에 가지고 있는 共通의인 見解는 人間에 대한 不信感이라 前提하고 이들의 생각을 ①보통의 人間은 원래 게으르며 될 수 있는 한 일을 피하려 한다. ② 보통의 人間은 야심이 없고 責任지려 하지 않으며 他人에 의지하고 指導를 당하기를 좋아 한다. ③ 보통의 人間은 선천적으로 自己中心이며 組織의 要求에 無關하다. ④ 따라서 組織이 그 目標을 達成하려면 強制, 管理, 指導, 處罰 등의 方法이 필요하다고 갈파하였다.

Maslow는 人間欲求의¹¹⁾ 階層中 마지막 欲求는 自己實現의 欲求라고 結論짓고 있으며 Mc-Gregor 역시 최종적인 欲求의 階層은 自己充足에의 欲求라고 하고 人間과 組織과의 關係에서

10) 俞焘, 前揭書 p. 132.

11) A. H. Maslow는 人間欲求의 階層(hierarchy of needs)를 다음과 같이 分類하였다.

- ① 生理的 欲求(physiological needs)
- ② 安全의 欲求(safety needs)
- ③ 所屬과 愛情의 欲求(belongingness and love needs)
- ④ 尊敬의 欲求(esteem needs)
- ⑤ 自己實現의 欲求(needs for self-actualization)

A. H. Maslow, motivation and personality, New York, Harper and Brothers, 1954, pp. 63~154.

金海東, 上揭論文 參照.

McGregor도 이와 類似하게 分類하였다.

- ① 生理的 欲求(生活維持의 欲求)
- ② 安全과 安定의 欲求(危險, 威脅, 損失로부터 保護받고자 하는 欲求)
- ③ 社會的 欲求(歸屬感, 同僚로부터 人情을 받고자 하는 欲求)
- ④ 自我의 欲求(自主性, 自尊心, 自身, 知識, 地位, 名譽 등에 대한 欲求)
- ⑤ 自己充足에의 欲求(自己開發, 獨創의 人間이 되고자 하는 欲求)

人間은 선천적으로 自己中心의이어서 組織의 要求에는 無關心하므로 組織의 目標達成을 위해서는 強制, 管理, 指導, 處罰과 같은 制度的인 方法이 필요하다고 하였는데 이러한 制度的 方法은 官僚組織에서는 官僚個個人的 遵守해야 할 規則이나 規範으로 나타난다고 하겠다.

관료組織에서 官僚는 目標達成을 正當한 方法으로 追求할 수 없게 될 때 自身の 發展을 위하여 무사안일적인 形式主義 내지 儀禮主義의인 方向으로 흐르는 傾向을 露示시키고 조직내에서 自己의 上司나 同僚 部下와의 對人關係에서 人格性を 喪失하고 모르는 사이에 疎外되고 나아가 不安感을 느껴 客觀的인 人格性を 缺한 自己主觀에만 몰두하게 되는 沒主觀的(impersonality)으로 변하기 쉬우며 이것이 지나치게 되면 病理的인 現象으로 表出되는 人間關係의 冷酷성과 缺如를 招來한다¹²⁾는 것이다.

3. 變動, 刷新에 대한 抵抗

官僚制의 病理에 있어 가장 많이 研究되고 또 重要한 問題의 하나가 刷新 및 變動¹³⁾(innovation and change)에 대한 抵抗¹⁴⁾이다. 왜냐하면 發展하고 變化하는 社會現象에서 行政業務의 量的 擴大와 質的 強化의 問題 등이 필연적으로 나타날 뿐 아니라 國家發展을 위하여 官僚의 役割이 절대적임에 비하여 官僚制는 性格上 靜態性を 면치 못해 왔기 때문이다.

J. G. March와 H. A. Simon은 官僚制가 變動에 抵抗하는 原因을 無形的 Sunk cost와 研究調查活動이 限定되었기 때문¹⁵⁾이라고 지적하고 官僚組織에 있어 日常的 計劃業務와 刷新的 計劃業務의 兩 機能사이에는 “計劃上 그레삼의 法則(the Gresham's law of planning)에 의하여 前者가 後者를 驅逐하는 傾向이 있다고 하였다. 이러한 사실은 表現상의 차이가 있을지 몰라도 Blau에 의해서도 提起되고 있다.

즉 Blau는 效果的인 官僚制 裝置를 만드는 過程에서 급진적인 새로운 思想이 보수적인 思想에 의하여 항상 否定된다고¹⁶⁾ 갈파하고 官僚制가 刷新이나 變動에 抵抗하는 理由로 組織의 社會關係에 있어 安定性的 缺如에서 基因한다고 보고 있다. Thompson 역시 그 理由를 不安意識과 狀況의

12) Thompson은 다른 病理現象도 마찬가지로이지만 沒主觀性도 결국 個人的 不安意識(personal insecurity) 때문에 생겨난다고 말하고 있다.

13) 刷新과 變動에 兩者間의 概念上 差異가 있기는 하나 본 論文에서는 類似 概念으로 묶어서 다루고자 한다.

14) 官僚制에 있어 刷新에 대한 抵抗의 研究는 여러 學者들이 論議하고 있는데 대표적인 學者로는 Alfred Diamont, victor A. Thompson, James G. March, H. A. simon, Peter M. Blau, Martin M. Rosner 등이다.

15) James G. March and Herbert A. Simon, Organization, New york, John wiley & sons, Inc, 1968, pp. 173~175

16) P. M. Blau 者, 現代社會에 있어서 官僚制, 張志浩, 金洪起, (民衆書館, 4293년), pp. 108~114

不安에서 찾고 있다. 이러한 事實들은 다시 말하여 官僚制는 本質的으로 새로운 變化 혹은 刷新에 대하여 언제나 保守的인 抵抗을 示唆하는 官僚制 特有的 性格이 있음을 分析하고 있다.

IV. 韓國官僚制의 病理現象 分析

韓國官僚制의 逆機能 내지 病理現象에 대해서는 學者에 따라 다소 內容을 달리하고 있지만¹⁷⁾ 다음과 같이 說明하려 한다.

1. 權威主義 意識

韓國官僚들은 權威主義 意識이 대단히 강한데 權威主義적인 者는 無條件 自己 말을 잘 듣고 自己를 받들어 주는 者를 좋아한다.

官僚들은 無條件 아침하고 服從하는 者와 共生할 때 가장 마음이 편하다. 그리고 權威主義者들간의 對等關係는 雙을 이루어 共生하기 어렵고 이들 간에 일어나는 對稱關係는 對等한 權力關係에 특히 그러하다.¹⁸⁾

權威主義적인 者는 他人을 항상 支配하며 權力과 관계된 모든 問題를 獨점하려 하고 그는 不安을 잘 느끼며 失敗를 대단히 두려워 하기 때문에 自己의 主위환경을 必要 이상으로 統制하려 한다.

이러한 屬性에서 볼 때 中央政府와 어떠한 部署內의 權力의 集中現象이 必要 이상으로 일어나는 것은 우연한 것이 아니다.

權威的인 者는 극히 偏見의이다. 때문에 人間의 한 面만으로 그의 全人格을 評하려고 하고 自己便과 他人便의 差別을 엄격히 하고 反對便이라는 事實 하나만으로 무조건 그를 反對하고 배척하는 性向이 크기 때문에 公務遂行에 情實이 介入되고 혹백논리가 적용되는 경우가 많다.

17) 金圭定, 新行政學原論, 法文社, 1980, pp. 80~90에서 韓國官僚의 중요한 逆機能的 病理的 行政行態들 다음과 같이 指摘하고 있다.

① 環境에 대한 적용 行態의 多樣性 ② 官職私有의 慣行 ③ 權威主義의 性格 ④ 派閥意識과 緣故 優先主義 ⑤ 汚職行爲의 蔓延 ⑥ 形式主義(Formalism)

趙錫俊, 韓國行政學, 博英社, 1980, pp. 134~153.

韓國行政文化의 內容의 分析을 통하여 韓國官僚의 行態를 說明하고 있다.

즉 ① 公과 私, 家族主義 ② 權威官民關係 ③ 法律觀 ④ 組織속의 人間의 位置 ⑤ 一般性과 專門性, ⑥ 淸貧과 物質의 誘引 ⑦ 歸屬型과 成就型 ⑧ 情과 情 中立을 들고 있다.

18) 權威主義者의 이러한 屬性에 關한 實證的 研究 結果에 關한 代表的 著書로서는 Theodore w. Adorno, et al, the Authoritarian personality(N. Y. Harper and Brothers, 1950. 參照)

權威意識이 강한 者는 공격적이고 利己의이며 自己의 責任을 他人에게 轉嫁하고 비난하는 경향이 相對的으로 높다. 그리하여 이는 政府改革과 改善을 위한 새로운 일을 自進해서 하기를 두려워하고 無事安逸한 方法을 답습하게 하는 意識構造이다. 또한 權力者에게는 羊과 같이 잘 服從하지만 反對로 弱者에게는 철저한 支配者의 心理를 가진다. 그리하여 自己의 價値觀과 上官의 價値觀 사이에 조그마한 모순도 存在하지 않는 것으로 느끼기 때문에 上官의 어떠한 命令에도 服從하고 그렇게 하는데 대한 自我喪失感을 느끼지 않는다. 그런 것을 느낄 때는 그것은 目的을 達成하기 위한 수단으로 생각하고 自身을 正當化시킨다. 이러한 權威主義의 性向은 過去의 高度의 權威的 官僚制體制의 유지는 무조건 忠誠을 바치는 者가 必要하기 때문이다.

그러나 여기에 重要한 事實은 權威主義者의 依存性과 忠誠은 目的을 위한 手段의 關係에서 보아야 한다는 것이다. 즉 그의 社會主義的이고 利己的인 性向 때문에 利害關係를 달리 할 때에는 主從的 權力關係가 쉽게 파괴된다.

2. 사람위주의 官僚制

官僚制가 行政의 效率性을 높일 수 있는 또 다른 根據는 階層과 分布의 構造가 職位(position)를 바탕으로 形成되어 있다는 점이다.¹⁹⁾

職位란 일의 專門性을 근거로 分業된 일의 자리이며 業務의 所在地이다. 職位는 階層權限의 構造를 形成하며 一般的으로 피라밋형을 가진다. 이 피라밋構造에서 上級者는 部下의 意思決定과 行爲를 調整統制할 수 있는 權限을 가지며 部下가 公務上 決定한 모든 行爲에 대하여 上司에게 責任을 지게 되는 것이다. 또한 上司의 部下에 대한 일과 權限의 範圍는 명백히 限定되게 된다.

이러한 職位를 바탕으로 한 階層構造가 指示命令의 系統을 이루게 되며 意思決定, 意思傳達 그리고 調整統制에 秩序를 유지하게 한다.

이 秩序維持가 專門性과 더불어 業務의 正確性과 結果에 대한 豫測性을 높이고 效率性을 增大시킨다. 왜냐하면 어떤 職位의 職責에 그 職位를 점하는 者와 관계없이 正確하게 계속 수행되거나 豫測할 수 있게 되기 때문이다. 어떤 目標가 정해지면 그 目標達成과 關係되는 일의 量과 內

19) 물론 여기서 職位 分類制와 階層制의 問題로서 職位分類制는 職務의 種類 곤란성 책임도 및 資格要件의 差異에 따라 職位 分류정리하는 制度이고, 階層制는 公務員이 가지고 있는 能力, 資格, 學歷 등을 기준으로 하여 階級을 分類하는 제도로서 職位 分類制가 職位를 中心으로 한 公職의 分類制度라고 한다면 階層制는 사람을 中心으로 한 公務員의 分類制度라고 말할 수 있다. 오늘날 각국의 分類制度를 보면 職位分類制의 原理와 階層制의 原理를 어느정도 結合하고 있으며 어느 制度의 原理를 公務員制度의 根幹으로 할 것인가 하는 것은 그 나라의 文化的 傳統 社會 階層의 性格 職業 構造의 分化정도, 教育制度人力的 供給등에 따라 좌우된다고 볼 수 있다. 이 兩制度에 대한 長·短點의 比較는 朴礎鎭, 行政學新論, 博英社, pp. 433~439 參照.

容面에서 業務遂行의 結果에 대한 不確實性이 極小化되고 이로써 業務結果에 대한 正確性과 豫見性이 증대된다.

한국官僚制의 過去를 보면 業務의 配分과 權限의 委任이 職位를 근거로 하지 않고 行政人(사람)을 바탕으로 이루어 지게 된 경우가 많았고 그러므로 專門性으로 보나 階層地位로 보나 당연히 어떤 職位에 權限이 委任되어야 함에도 불구하고 어떤 特定 行政人 즉 上官의 個人的 信任이 두터운 者가 그의 專門性和 階序職位와 관계없이 막강한 權力을 行使해온 韓國의 過去 權力 關係가 이를 잘 나타내 주고 있다.

이러한 業務遂行에 있어서 階序秩序의 혼란과 專門性의 무시는 非生産的인 갈등을 일으키게 하며 士氣를 저하시키고 성취의욕을 감퇴 시키는가 하면 과별과 반목을 심화시키며 官僚의 不安感을 造成시켜 官僚制 자체의 安定性을 해치게 되는 결과를 가져온다 하겠다.

3. 官僚의 權力的 地位

現代産業社會에 있어서는 科學과 技術에 대한 知識이 發達하고 社會의 構造와 機能이 더욱 多元化 組織化되면서 이에 따른 國家機能 遂行상의 專門知識이 必要하게 되었고 專門的인 知識과 技術을 가진 行政人의 必要性이 크게 요청되게 된다. 그리하여 모든 國民들의 日常生活이 直·間接으로 官僚制와 관련되지 않는 것은 거의 없다.

특히 韓國을 비롯한 開途國에 있어서는 經濟發展이 政府의 最大目標로 設定됨에 따라서 官僚規模의 擴大는 絶실한 것이 되었고, 그 權限이 擴大도 불가피한 것이 되었다. 또한 經濟發展을 위해서는 새로운 資源을 개발해야 하며 資源處理를 위한 能率을 向上시켜야 하고 또 여러가지 方法에 의하여 資本을 축적해야 한다. 私企業體들의 非生産方面에의 投資輸入에 의한 貿易逆調, 民間投資가 아니라 公共借款 贈與形態를 취하는 國際資本등에 대해서도 政府가 손을 써야한다.²⁰⁾

Riggs는 大部分의 開途國의 官僚制는 多機能을 수행하고 있으며 行政機能과 아울러 政治的 機能을 수행하고 있다. 西歐帝國에서도 官僚制가 엄격히 手段的인 役割만 수행한다는 見解는 받아들일 수 없지만 특히 新生國의 官僚制는 현저히 政治的 役割을 담당하고 있고 官僚制 構造에 있어서 高位職 官僚가 항상 政治過程에 깊이 介入하고 있는 사실은 新生國에서는 一般的인 現象이다.²¹⁾

官의 힘이 相對的으로 크게 作用해온 韓國官僚行政人은 全能者로 認識되어 왔으며 이와같은 官僚制의 運營管理面에 있어서 많은 問題를 야기시키는 것으로 認識되어 왔고, 특히 國民의 意思에

20) 林星漢, 관료제와 민주주의, 法文社, 1978, p. 209.

21) Fred w. Riggs, "The idea of development administration", Edward w. Weidner(ed), Development administration in Asia(Durham, N.C.: Duke Univ. Press, 1970), p. 53.

따라 平和의으로 政權이 交替되지 못하고 官僚의 市民奉仕精神이 제대로 形成되지 못한 국가에서나 민주주의 역사가 짧은 나라에서 官僚制의 病理現象이 두드러지게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.

오늘날 韓國官僚制가 보여주는 여러가지 問題點을 行政理念인 民主性, 效率性, 合法性, 衡平性 등의 觀點에서 살펴 봄으로써 한국官僚制가 가진 長點은 당연한 것으로 받아들이고 病理的인 面만을 살펴보는 것도 韓國官僚制의 改善을 위한 방법이 될 수 있을 것이다.

4. 專門性의 缺如 .

專門化에 있어서는 課業의 專門化(specialization of tasks)와 사람의 專門化(specialization of people)로 區分할 수 있고, 前者는 業務活動을 細分化하고 反復的인 日當的 業務도 一層 單純化하는 이른바 業務의 分配(Division of work)와 關聯된 組織上의 現象이며 經濟的 分業에 해당하는 後者는 個人을 그의 生存 條件에 適應시키는 生物學的인 社會過程(Social process)으로서 사람은 專門化됨에 따라 그 自身 以前에는 할 수 없었던 일을 할 能力을 얻게 되고 또 他人이 할 수 없는 일은 能力을 가지게 되므로 그만큼 個人에 대하여 權力과 影響力을 가지게 되는 경우이다.²²⁾

오늘날 現代產業國家는 극히 多樣하고 複雜한 機能을 수행하므로 現代官僚의 專門性을 바탕으로 해야 한다.

國家의 機能과 役割이 多樣하고 複雜化함에 따라 그만큼 많은 行政人이 必要하고 業務가 分業과 專門性에 따라 이루어 짐으로써 業務遂行에 正確性과 豫見性이 높아 지고 따라서 效率性이 높아 질 수 있다. 그러나 分業에 따른 지나친 專門化는 效率性을 오히려 相對的으로 감소시킨다고 지적하고 있다.²³⁾

專門化는 效率性 極大化의 가장 基本的인 理念임에 틀림없다.

韓國官僚制는 專門化가 지나쳐 效率性이 減少되는 狀況에 있는 것은 아니라 專門化가 잘 되지 않아 效率性이 極大化되지 못한 狀態에 있는 것이다.

歷史上으로 볼 때 朝鮮官僚制의 專門化는 詩經에 밝은 一般行政家로 하여금 特定한 地位를 차지하게 한 후에 經驗과 事實에 관한 知識의 蓄積을 통한 專門性이었다. 이런 意味에서 英國의 行政官이 人文系의 知識에 밝은 者로 하여금 補職한 후 그에 經驗과 知識을 쌓게 한 것과 별로 다를 것이 없다. 또한 여기에 專門性은 技術職에 대한 賤視 위에 構築된 것으로 監督者 職位에 있는 者는 다 詩經이라는 統一的 知識의 所有者인 一般行政官들이었고, 技術職은 採用制度上으로

22) 金雲泰, 現代官僚組織論, 一潮閣, 1968, p. 22.

23) 이는 주로 人間關係論學派에서 지적하고 있다. Keith Davis, Human Relation in Business(N. Y. McGraw-Hill, 1957).

도 劣等視되었을 뿐 아니라 補職關係에 있어서도 一般行政官에 豫속하게 되어 있다. 이와같은 制度가 日常下에서도 대체적으로 계승되어 오늘날 韓國官僚制까지 뿌리 박고 있다.²⁴⁾

國家發展에 미치는 官僚制의 役割은 한 國家社會內의 모든 機能을 調整하고 적절히 統制하는 것이 주된 것이라고 보면 現在 水準의 官僚制의 專門化로서는 그 役割을 충분히 이행하기 어렵다고 본다. 그러므로 營利만을 追求하려는 私企業 活動을 國家發展 目標에 準하여 調整하고 統制하기 위해서는 私企業, 專門家보다 우수한 專門官僚를 확보해야 하고 적어도 高位政策決定에 참여하는 階層職位에만이라도 專門技術 知識人이 참여하도록 하여야 할 것이다.

5. 公務員의 身分保障의 缺如

現代 職業公務員制度에 있어서는 一定한 技術, 知識, 資格에 근거하여 任用된 公務員이 오랜 經驗을 쌓을 수 있도록 停年時까지 職務上의 重大한 過誤를 범하지 않는 한 政治的 理由로 退職하지 말아야 長期的인 眼目에서 官僚制의 效率性이 保障될 수 있다.²⁵⁾

官僚의 自身の 身分에 대한 不安은 專門性의 缺如와 더불어 모든 行政遂行에서 任命權者 내지 上官의 눈치만을 살피게 만들고 依存的이게 한다. 이러한 病理的인 依存性은 業務의 性質上으로나 遂行便宜上의 面에서나 필수적인 技術知識의 面에서 해당 行政機關이나 行政階層에서 行政決定이나 行政行爲가 취해지지 않는다는 의미이다.

業務의 性質上 上官이나 下級官廳의 承認을 얻지 않고 또는 얻기전에도 적절한 行政措置를 당연히 취해야 함에도 잘못에 대한 후일의 책임이 두려워 될 수 있는 한 避하려 하며 上部의 指示가 내려오고 상세한 行政執行節次가 下達될 때까지 기다리게 됨으로써 行政業務를 지연시킬 뿐만 아니라 上官의 固有業務遂行을 지연시키거나 遂行하지 못하게 방해하는 結果를 초래하게 되고 行政의 效率化를 阻害하고 人力과 豫算의 浪費를 초래하게 된다.

歷史적으로 朝鮮에서는 王과 官僚의 關係는 王은 統治의 主體이며 官僚는 王에의 奉仕者에 지나지 않았다. 官僚는 王에 대해 絶對敵인 忠誠을 바쳐야 했으며 國家에 대한 忠誠과 王에 대한 忠誠이 相互混同되었다.²⁶⁾

現在の 韓國官僚制는 실제 運營에 있어서 위에 言及한 傳統的인 行態가 아직도 많이 存續하고

24) 趙錫俊, 組織論, 法文社, 1981, p. 103.

25) 勿論 이는 現代의 意味에서 모든 官僚組織階層에 다 適用될 수 있는 妥當한 理論은 아니며 階層職位의 水準에 따라 相異한 行政人을 必要로 하기 때문에 身分의 保障은 어느 階層職位까지도 限定되어야 한다.

그렇지 않으면 創意的인 참신한 아이디어의 發想을 가장 重要한 役割로 삼아야 하는 高位 專門職의 指示命令에 無條件 服從하는 依存的인 官僚들에 의해 占有될 것이기 때문이다.

26) 趙錫俊, 前揭書, pp. 104~105.

있고 執權者에 대한 忠誠과 國家(state)에 대한 忠誠이 명백히 구분하지 못하는 行爲, 公務員의 身分이 不確實한 것, 公務員의 政治의 中立이 완전히 期해지지 못한 것 등은 우리의 過去에 있었던 일에 속한다. 過去의 政治變革때마다 많은 公務員이 公職에서 물러난 것은 無能한 者와 不正 腐敗者의 당연한 遂出이라고 긍정적인 面과, 有能한 後進들의 昇進機會 提供이라는 面도 있지만, 그러한 政治的 變革期마다 따르는 官僚社會의 대폭적인 수술은 자리에 대한 官僚들의 不安感을 造成시킬 수도 있으며 특히 물러간 자리가 特別 採用에 의해 充員되어 왔다는 사실은 職業官僚들의 不安意識을 더욱 強하게 刺戟할 수 있는 것이다.

6. 公務의 私人性

業務의 分業과 專門化가 職位를 근거함으로써 行政業務의 效率性을 높일 수 있는 것이지만 이것은 어디까지나 公式的인 面에서 그러하고 實際로는 그 職位를 점하고 있는 者의 職務遂行의 態度가 대단히 重要的 變數로 作用한다.

理想的인 官僚制에서 公務遂行上의 人間關係는 職務의 關係를 바탕으로 이루어지고 個人의 私的 感情을 介入시키지 않으며 職務遂行의 法規와 節次에 따르는 것을 原則으로 한다.

上官과 部下의 關係는 權限의 委任과 職務의 範圍內에서 엄격한 支配服從의 關係가 成立하지만 職務의 範圍를 떠나서는 對等關係로 되돌아 간다.

歷史上으로 朝鮮의 官僚社會가 그 內部 動態에 있어서 詩經能力에 立脚한 相互認定, 內部參與, 德과 禮의 연마등의 분위기가 존재하였고 反面에 이들은 自己들 內部社會內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 보다는 주로 儀禮에 관한 論爭을 中心으로 하였다. 黨爭 또는 派閥에 의한 權力鬭爭의 主題는 주로 血緣, 地緣 기타의 因緣을 기준으로 모인 제1차 集團이었으며 이들은 Boss에 대한 個人的 忠誠을 主軸으로 한 강인한 集團이었다. 이런 派爭은 그 정도에 있어서 官僚制의 公式業務의 정상적 遂行과 秩序維持를 妨害하고 나아가서는 오히려 公務의 遂行을 支配할 만큼 막심 하였다.²⁷⁾

이상과 같은 朝鮮의 遺産은 韓國官僚制 속에도 강하게 남아있어 地緣, 血緣, 學閥 기타의 因緣 속에 유지되어 行政官署內의 非公式的인 組織을 形成하여 人事行政과 利權配分에 관련되고 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 派閥內에 相互利害關係의 調整에 관한 결정일 때도 있다. 이러한 은밀한 關係는 때로는 公務遂行의 範圍를 초월하여 公務에 이르기까지 모든 關係에서 成立된다는 意味에서 上下間의 全人格的인 感情移入 關係라고 할 수 있고 이는 곧 「은밀한 忠誠關係」라고 부를 수 있을 것이다.²⁸⁾

27) 趙錫俊, *ibid*, p. 112.

28) 尹宇坤, 韓國의 官僚制와 官僚像, 現代社會研究所, 季刊現代社會, 1981. p. 187.

이러한 關係에 있어서 忠誠은 上官의 職位에 대한 것이 아니고 私的個人으로서 上官에 대한 關係로서 오히려 私務를 위한 忠誠關係가 되고 上官의 指示와 命令이 不法의이고 非合理的이라 할 지라도 무조건 受容되며 비밀이 유지된다.

이러한 「은밀한 忠誠關係」의 逆機能으로서는 ① 部下에 대한 上官의 統制力이 弱화되고 ② 部下의 職務遂行의 態度가 消極的이 될 可能性이 높고 ③ 勤務成績 評價와 昇進등에 있어서 不公平은 다른 同僚의 不平과 葛藤을 일으키고 士氣를 저하시킨다. ④ 官僚制 全體에 「맥줄」을 찾아 헤매는 풍조를 조성시켜 權力의 줄을 찾아야 한다는 心理를 자극하고 때로는 強迫觀念으로도 變할 수 있다.

V. 韓國官僚制의 病理現象 解決方案

本 論文은 앞에서 韓國行政文化 속에서 韓國官僚制와 行政人像을 살펴보았다.

韓國官僚制가 안고있는 병리현상을 도출해내고 官僚制가 안고 있는 단점을, 바람직한 제도로 어떻게 轉換시켜야 할 것인가에 대한 문제는 韓國行政發展을 위해 시급히 解決되어야 할 문제이다.

韓國官僚制의 病理는 公務員의 不正腐敗등 여러가지 바람직스럽지 못한 結果를 招來하였다. 이러한 問題들을 解決하고 官僚制를 發展的인 體制로 轉向시킬 수 있는 促進動機는 무엇이며, 要素는 어떠한 것이 있는가를 여러가지 角度에서 研究될 수 있겠다. 여기서는 官僚組織을 構成하는 公務員의 不正을 防止하고 官僚制의 發展을 促進시킬 수 있는 動機로서 公務員報酬의 適正問題와 促進要素로서 業務分擔에 따른 行政權限의 委任, 目標追求에 대한 自律性的 確立등으로 구분 解決方案을 모색해 보고자 한다.

1. 公務員報酬의 適正

현재 우리나라 公務員의 報酬는 物價上昇에 따르는 最低生活維持에도 힘든 形便이며 특히 私企業體에 비해 훨씬 뒤떨어지고 있다. 공무원봉급이 낮은 것은 副收入 즉 不正을 合理化시키는 原因이 되고 있다. 그러나 公務員의 不正도 制度的으로 모든 行政業務가 形式性 派閥性 혹은 權威性이 배제된 受惠者 위주의 現實的 組織體制下에서 行해진다면 公務員의 不正이 오늘날처럼 심각한 社會問題로 등장하지는 않았을 것이다.

公務員 不正의 原因은 制度的인 要因과 環境的인 要因이 두가지로 大別되고²⁹⁾ 있는데 制度的인

29) 金海東, "官僚의 不正의 原因에 關한 理念的 理論構成", 行政論叢, 제4권 제2호, 1966, 서울대

要因에서 가장 큰 要素는 봉급수준이 낮기 때문이며 여기에 또 주변의 생활태도가 金錢이면 모든 것이 해결된다는 식의 金錢萬能의인 환경으로 변화되고 있고 公務員 부정에 대한 行政統制 및 관리기준의 비현실성이라든가 정치권력에 편승한 관료의 권위성, 강력한 중앙집권적 현상에 의한 법규의 경직스런 적용 내지 이행이 야기시키는 官僚制의 형식성등은 부정을 더욱 조성시키고 있는 것이다. 公務員의 부정방법도 그 범위가 점차 확대되어 가고 있고 公務員의 부정이 가져오는 피해는 국가자원의 손실에서 부터 정부 정책효과의 저하, 행정권의 위기마저 표출시킬 가능성을 내포하게 된다.

官僚制의 病理가 招來하는 公務員의 不正이 官僚制가 갖는 本來의 目標達成을 不可能하게 하고 극단적으로는 政權의 危機를 招來하는 要素로서 作用될 수 있으므로 官僚의 不正을 防止하기 위해서는 物價上昇에 따르는 最低生計費로서의 俸給引上의 優先과 俸給 이외의 各種惠澤(fringe benefits)의 賦與가 필요하고, 不正에 따르는 人事措置, 責任追窮, 嚴罰도 중요하지만 根本的인 不正要因을 退治할 수 있는 科學的 研究分析을 위한 既存 監査機構의 적절하고도 效率的인 利用, 目標追求의 自律性 賦與로 얻을 수 있는 職務滿足感, 適切한 權限의 賦與, 階層組織의 平準化方向 등이 주도 면밀하게 檢討되어야 할 것이다.³⁰⁾

2. 業務分擔에 따른 行政權限의 委任

모든 組織에 있어서 組織員의 能率을 向上시키고 追求하는 目標을 빠른 其間內에 成就하는 길은 業務의 分化에 의한 下位體系의 權限의 委任이다. 이런 組織의 形態는 피라미트의 階層制의, 構造를 가지며 階層的인 構造는 業務의 下向的인 分擔과 더불어 權限의 責任에 대한 委任도 이루어 진다.

權限의 委任이 이루어 짐으로써 생기는 利點은 最高管理層으로 하여금 常時的인 業務로부터 解放시켜 政策決定과 같은 大事에 많은 時間을 할애할 수 있도록 해주며 中間管理層으로 하여금 意思決定能力의 增進과 아울러 最高管理層에 보다 効果的인 業務도움을 提供할 수 있으며 末端層으로 하여금 協調的, 參與的 意慾을 가지고 業務에 參與케 하므로써 能率을 증진시키고 조속한 業務遂行을 期待할 수 있다. 行政階層上의 權限은 指揮, 監督에 있어 特殊專門家와 一般行政官과의 暗闘, 高位層과 運營擔當者간의 갈등을 빚어내게 하는 例도 허다하다.

그러나 우리의 行政現實에 있어 業務의 分化는 專門的으로 돼있다하더라도 權限의 委任은 잘

學校 行政大學院, p. 195에서는 2가지 要因을 다음과 같이 다시 細分化 된다.

1) 制度的 要因으로 a) 報酬 b) 安定性 缺如 c) 行政統制 및 管理 基準의 非現實性, d) 其他
2) 環境的 要因으로 a) 經濟社會의 不安 b) 近親眼의 生活態度 c) 金錢에 過剩 意慾 d) 公共意識의 過剩依存

30) 朴定洙, 官僚制의 病理分析에 關한 研究, 國民大學論文集, 1974, p. 36

이루어지지 않고 있는 것 같다. 根本的인 要因은 우리의 고유한 行政文化의 病理인 權威的 習性이 커다란 要因이다. 權威的인 習性 일체의 모든 決定을 組織의 長이 決定해야 된다는 思考의 類型으로 이러한 思考의 類型은 대부분의 決定的인 地位에 있는 사람들로 하여금 自己가 아니면 할 수 없다는 생각을 造成시킴으로써 他人 내지 部下職員의 能力을 萎縮시키고 誠實性을 沮害하여 좋지 못한 對人關係를 야기시키기 쉽다.

우리의 現實行政이 근시안적이고 단기적인 政策實現을 타파하기 위해서는 高位階層이 業務強化와 權限集中이 效果의 일지 몰라도 遠視的이고 長期的인 眼目에서 본다면 우리의 行政實現에 깔려 있는 諸般病理現象을 除去하고 行政權의 分散을 통한 公務員의 보다 광범위한 知識을 行政發展에 動員하여 參與시키고 能率의 極大化의 方向을 摸索하기 위해서도 業務分擔에 따른 權限委任은 필연적으로 이루어 져야 할 것이다.

3. 目標追求에 대한 自律性의 確立

發展途上國家에서의 公務員의 役割은 國家發展이라는 면에서 볼 때 중요하다. 發展을 指向하려는 發展途上國家에서 行政官僚들의 自律的 役割이 대체적으로 不振한 現象을 보이고 있는 것은 사실이다.

이러한 原因은 官僚들이 經驗不足이라든가 人間資源의 缺乏, 發展에의 조급한 競爭心, 資源配分の 非効率性, 급속한 發展에 따르는 일말의 不安意識등으로 지적할 수 있겠으나 그 眞因은 目標達成의 蹉跌에서 오는 業務에 대한 自信感의 缺如로 야기되는 職務의 不滿, 拘束力을 가진 目標達成에 대한 劃一性, 그리고 目標追求에 대한 自律性의 喪失로 볼 수 있겠다.

일반적으로 組織에 있어서 個人이 그 組織이 追求하고자 하는 目標을 達成했을 때에 느끼는 職務上의 滿足은 노동의 대가로 받는 俸給 못지 않게 중요하다. 事實을 감안한다면 組織內의 拘束力이 없는 自律的인 분위기의 조성은 조직의 구성원으로 하여금 自發的으로 組織의 目標追求에 참여케 하여 士氣의 昂揚은 물론 能率을 增進시키고 創意力을 發展시킬 수 있고 나아가 目標達成을 容易하게 할 것이다.

個人的 組織에서 얻는 職務의 滿足에 대한 論議는 많은 學者들에 의해서 力說되고 있으며 J·G March와 Herbert A·Simon은 個人的 職務上의 滿足을 획득할 수 있는 條件으로서 7가지를 提供하고 있는데 첫째, 그 職務가 高水準의 技能을 要求하고, 둘째, 그 職務가 多樣的인 變化 있는 活動을 要求하고 셋째, 그 職務가 性質上 個人的인 自尊心과 嗜好에 複合되고, 넷째, 그 職務遂行에 하나의 經歷으로 看做될 수 있고, 다섯째, 상당한 정도의 自律的 決定이 용인되고 여섯째, 諸職務關係의 豫測可能性이 높고 일곱째, 그 職務에 대한 組織上의 規制가 적어야 한다는 것이다.³¹⁾

31) March and Simon, op. cit 參照.

個人的 한 組織 속에 있으면서 職務에 대한 滿足을 느낄 수 있는 것은 自律性(autonomy)이 되겠다. 自律性이란 意思決定에서의 自律性을 의미하든 또는 目標遂行課程에서의 自律性을 意味하든간에 그 기준을 어디에 뒀야 하는가가 어려운 문제이다. 이는 合理性(rationality)에 기준을 둔 自律性의 賦與로 理解해야 할 것이다.

우리나라의 行政現實은 解放 이후 밀어닥친 西歐資本主義 影響과 함께 政治的, 經濟的, 社會的, 各 部門등에서 近代化라는 前提 앞에서 改革과 發展이 進行되었다. 이로 인해 行政業務의 量的 팽창을 가져왔으며 行政官僚의 役割이 막증하게 됐다. 이로 因하여 별다른 變化없이 行政業務에 만 專念해 오던 公務員들에게는 經驗의 不足, 各 分野에 걸친 專門知識의 要求, 改革에 대한 國民의 期待에 부응하지 못했다. 이러한 行政現實은 傳統的인 우리 官僚制의 病理인 形式主義, 權義主義 派閥主義 등이 作用하게 됨으로써 行政無秩序가 이루어져 왔다고 볼 수 있을 것이다. 이런 狀況에서는 行政官僚들에게 職務의 滿足, 創意性의 發揮를 期待할 수 없는 처지였으며 더구나 自律的인 분위기의 기대는 어려운 실정이었다.

그러던 것이 최근에는 先進國의 發展된 行政文化의 導入과 專門知識人 채용등으로 行政體制의 樹立과 發展을 꾀한 것만은 사실이다. 그러나 行政의 中央集權化에 의한 法規萬能의 形式主義가 除去되지 못하고 있으나 行政統制力을 가진 國會, 司法部의 機能이 점차 활성화로 行政現實의 病理를 치유할 수 있는 여건이 마련되고 있다고 봐야 할 것이다. 이러한 外的 與件에서 必要한 것은 自律性³²⁾의 賦與이다. 公務員에 自律性이 賦與될 때 職務의 滿足을 얻게 되고 따라서 目標追求도 더 용이하게 이루어 지게 될 것이다.

VI. 結 論

本 論文은 앞에서 韓國官僚制가 갖고 있는 病理現象으로 權威主義意識, 사람위주의 官僚制, 官僚의 權力的 地位, 專門性의 缺如, 公務員의 身分保障의 缺如, 公務員의 私人性 등을 지적했으며 이를 위한 解決方案으로써 첫째, 物價上昇에 따르는 生計費로서의 公務員報酬의 적절한 引上和

32) G. A. Almond는 發展의 3가지의 判斷基準으로서 下位體系의 自律性(autonomy), 構造의 分化(differentiation), 그리고 文化的 世俗化(secularization)를 들고 이 세가지로 政治的 機能을 測定할 수 있다고 하였다. 그의 政治的 機能은 沒入機能과 產出機能이며 그는 機能主義的 分析을 통하여 政治體系의 比較分析의 可能性을 提示하고 있다.

Gabriel A. Almond, political Development : Essays in Heuristic theory, Boston, little Broun and Co, 1970, p. 96參照. Almond의 이러한 주장은 政治와 行政의 連續體라는 觀點에서 structural-functional approach를 통하여 比較行政 發展의 尺度로서 이들 3가지 要素를 行政에 採用해 볼 가치가 있다고 보겠다.

각종의 기타 혜택을 부여해주고 둘째, 行政權限의 적절한 委任에 의한 行政權의 分化를 期함으로써 目標達成의 適期性和 效率性을 期할 수 있고, 셋째, 公務員들의 目標追求의 自律性을 保障해 줌으로써 말은 職務의 滿足度를 增大시켜 創意力을 發揮할 수 있는 組織環境을 造成해 줌으로써 行政組織間의 갈등을 解消, 우리가 바라는 官僚制의 目標를 達成할 수 있다고 본다.

그런데 現代組織에 있어 官僚制는 機能面에서 合理的인 側面의 重要性을 가지나 이에 反하여 病理的인 側面이라는 커다란 問題點도 갖는다. 官僚制의 病理的 側面은 官僚制가 가지는 逆機能 때문에 생겨난다. 다시 말하여 이 逆機能은 지나친 順從이라든가 官僚組織內에서 不安意識의 造成으로 因하여 생겨나는 온화한 人間關係의 缺如 혹은 變化나 刷新에 대한 官僚制의 保守的인 抵抗 때문에 일반적으로 生成된다. 이러한 現象들은 官僚組織의 創意性을 萎縮시키고 能率과 發展을 阻害하는 原因들이 된다.

물론 우리의 現實的인 行政 官僚制에서도 이런 現象은 뚜렷이 나타나지만 그보다 근본적인 官僚病理는 우리의 政治行政文化가 傳統的인 遺産으로 물려받은 形式性, 權威性, 派閥性 때문에 생겨난다. 알다시피 傳統文化는 그것이 비록 좋지 못한 것이라 할지라도 쉽사리 除去되지 않고 오랜 世代에 걸쳐 繼承되는 屬性이 있다. 최근에 政府는 각종 刷新運動을 通하여 國家發展을 이룩하기 위하여 政府公務員의 役割을 강조해 오고 있다. 이는 政府와 國民을 同一體로 調和시킬 수 있는 매체가 公務員이기 때문이다.

그러나 因襲的인 公務員의 思考方式이라든가 行動樣式 그리고 組織의 行態로서 이러한 國家的 大事業을 단시일내에 成就하려는 信念에 앞서 公務員으로서 가져야 할 새로운 精神姿勢의 確立과 公務員이 職務에 대한 滿足을 느끼면서 創意力을 發揮할 수 있는 組織形態에 대한 근본적인 研究가 앞설 때 보다 신속하게 보다 용이하게 國家的 課業이 成就되고 行政의 發展이 圖謀될 것이다.

參 考 文 獻

- 金圭定, 比較行政論, 法文社 1979.
- 金圭定, 新行政學原論(改訂版), 法文社 1980.
- 金雲泰, 行政學原論, 博英社, 1981.
- 林星漢, 官僚制와 民主主義, 法文社, 1978
- 朴東緒, 韓國行政論(第2全訂版) 法文社, 1984.
- 朴東緒, 韓國行政의 發展, 法文社, 1981.
- 朴文玉, 行政學, 博英社, 1971.
- 朴璉鎬, 行政學新論(全訂版) 博英社, 1984.
- 白完基, 行政學, 博英社, 1986.
- 劉鍾海, 現代行政學, 博英社, 1985.
- 俞 焘, 行政學原論(改訂版), 法文社, 1973.
- 趙錫俊, 組織論, 法文社, 1977.
- 金海東, "官僚腐敗 그 原因과 樣相", 現代社會研究所, 季刊現代社會研究創刊號, 1981. 1.
- 朴文玉, 「行政文化와 官僚行態와의 關係의 概念」中央大社會開發大學院, 社會開發論叢, 제3집, 1982.
- 朴東緒, 「韓國官僚制의 歷史的 展開」韓國研究圖書館
- 朴定洙, 官僚制의 病理分析에 관한 研究, 國民大學論文輯, 1974.
- 尹守坤, 韓國의 官僚制와 官僚像, 現代社會 研究所, 季刊現代社會, 1981.
- 許鍾玉, 現代官僚制에 관한 考察, 釜山大法學研究所, 1976.
- 公務員制度, 서울大學校 行政大學院, 1966
- Fred w. Riggs, "the Context of development administration" infred w · Riggs, frontiers of Development Administration, Durhan, N. C : Duke university press, 1971.
- Fred w, Riggs, "Bureaucratic polities in Comparative perspective", Journal of Comparative Administration, may, 1969.
- James G. march and Herbet A. Simon, organization, New york, John wiley & sons, inc, 1968.

Summary

A Survey for the Korean Bureaucracy's Pathological Phenomenon

Kang Dong-sik

A great number of scholars have studied the functional and structural sides of Bureaucracy in several ways.

It's function and structure are not simple, but the purpose of this paper is to analyse the pathological phenomenon in the functional side, to research the pathological phenomenon among korean administrative officials, to show a means to ultimately solve it, and to make the bureaucracy capable of developing into administration.

The main purpose of this study is;

1) to identify the general pathological phenomenon of modern bureaucracy in the displacement of goals directly connected with the adverse functions of the bureaucracy, the coldness of human relationships, and the resistance against change, 2) to actually attempt to examine the basic pathology of korean bureaucratism, pseudo-professionalism, deficiency in social standing's guarantees, and private individualism of officials, 3) to get rid of various bureaucrats pathological activities and them to develop a lawful administrative organization, and to research the problem of suitable pay, autonomy in setting goals, delegation of power, and standardization of class organization in order to justify the administration.