

韓國公企業文化的 形成에 관한 探索的 研究

金 性 俊*

目 次

- I. 서 론
- II. 組織研究에 있어서의 文化的 接近法
 - 1. 文化的 接近法의 背景
 - 2. 公企業文化의 土着的 可能性
- III. 公企業文化의 形成過程
 - 1. 公企業文化의 定立可能性
 - 2. 行政文化의 形成과 特性
- IV. 바람직한 公企業文化의 形成을 위한 提言
 - 1. 土着的 視角에서 본 행정문화의 긍정적 측면의 재고
 - 2. William Ouchi의 Z이론에 대한 검토
 - 3. 地方化 時代의 公企業文化의 受容

I. 서 론

文化는 사회를 구성하는 개인적인 특색이나 인류전체에 보편적인 現象이 아니라 그것은 특정한 사회구성원들이 集合的으로 갖는 것으로 고유한 다양성을 가지고 있는 것이다. 그러므로 어느 국가나 그 나라의 社會的 特性을 나타내 주는 고유한 文化를 가지고 있으며 그 文化는 정치·경제·사회 및 행정 등과 같은 한 社會體制의 구성원들에 内在되어 있으면서 그 구성요소들에 의해서 表出되고 있다.

한 文化의 形成·享受 및 變化는 오랜 세월에 걸쳐서 진행되는 하나의 社會現象이며 사회구성원들의 行態는 그와 같은 사회현상을 반영하면서 類型化 된다. 따라서 한 사회의 구성원들 사이에 보편화된 형태유형의 근원은 文化라고 할 수 있다. 그런데 한 사회전체의 下位體制中 大規模

* 法政大學 行政學科

組織인 公企業에 있어서도, 그 조직구성원의 行態는 반드시 文化의 規制를 받게 된다. 이 때의 文化란 곧 一般文化의 下位文化라 할 수 있는 公企業文化인 것이다.

이러한 組織文化는 일단 형성되면 쉽사리 변하지 않고 계속 유지되면서 組織體의 成果에도 많은 영향을 주기 때문에 바람직한 組織文化를 定着시킬 필요가 있다해도 지나친 말은 아닐 것이다.

오늘날 公企業은 발전도상국이나 선진국을 막론하고 널리 발전하고 있으며 變化를 촉진, 관리하기 위한 중요한 道具로 인식되고 있는 반면, 많은 비판과 국민의 분노대상이 되어 왔다. 즉 아무도 經營의 결과에 대하여 責任을 지지 않는 “主人이 없는 企業”, 非效率인 經營과 낙하산 人事에 의한 無責任, 비능률, 그리고 不實經營의 代名詞, 만성적자 및 退役高官들의 養老院 등으로 公企業을 떠올리듯이 이에 대한 근본적 解決策이 강구되어야 하겠다.

그렇다면 미래 公企業의 바른 모습은 무엇이며, 바람직한 公企業文化란 또한 어떤 것인가?

未來의 公企業이 안고 있는 基本課題는 한마디로 말해서 國民主體의 입장, 즉 國民의 公企業이라는 입장에서 實質的 公共主義, 다시 말해 國民의 經濟的 福祉增進을 제일로 생각하는 經營을 실천에 옮기는데 있다.¹⁾ 현대 공기업이 갖고 있는 주요 모순이 形式的 公共主義와 大資本中心主義 사이의 모순에 있는 이상, 이러한 왜곡된 모순을 國民主體의 입장에서 변혁시키는 일이야말로 오늘날의 公企業 革命時代에 있어서 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 또한 정도의 차는 있지만 모든 현대의 政府들은 어떤 형태의 企業活動에 관여하고 있다.

새로운 企業의 活動들은 經濟的 要求에 대응하고 公共서비스를 유지할 만한 새로운 財政的 代案들을 設計할 때 市管理人和 그의 專門職員들의 대단한 刷新的 能力을 요구한다. 企業志向의 市管理人들은 未來志向의 이고 伸縮的이며 이윤추구적 동기가 부여된 모형을 무릅쓸 필요가 있다.²⁾

우리는 公企業을 “國家 또는 地方自治團體가 직접 公共福利를 위하여 收益的으로 經營하는 企業”³⁾이라고 정의할 때, 公企業으로서의 특징인 公共性和 企業성은 目的으로서의 公共性和 手段으로서의 企業性’으로 인식되어 相互目的과 수단으로 양립하여야 할 것이다.⁴⁾

따라서 本 論文에서는 바람직한 한국의 企共業文化를 탐색하는데 그 연구의 目的을 두고자 한다.

이러한 試圖의 일환으로 제2장에서는 組織研究에 있어서 文化的 接近法의 중요성을, 제3장에서는 公企業文化의 形成過程을 살피고 끝으로 바람직한 公企業文化의 形成을 위해 몇가지 提言을 하고자 한다.

1) 安龍植, “公企業의 本質과 將來”, 『사회과학논집』, (연세대학교 사회과학연구소), 제17집, (1986). p.73.

2) 전종섭, 『行政學』, (서울·박영사, 1987), pp.191~193.

3) 안용식, 『현대공기업론』, (서울·박영사, 1984), p.52.

4) 안용식, 전제서, pp.70~71.

II. 組織研究에서의 文化的 接近方法

1. 文化的 接近方法的 背景

근래에 와서 組織研究에 있어서 강조되고 있는 점은 조직이 놓여져 있는 외부의 사회적·문화적 맥락에 좀더 깊은 관심을 기울여야 한다는 것이다. 이는 조직의 여러가지 現狀이나 過程이 일률적인 관계로 나타나는 것이 아니고 어떤 형태로든지 더 큰 환경요인에 밀접하게 연계되어 있음을 의미한다.

조직이론의 문헌상에 의하면 文化라는 개념은 어떤 사회에 대하여 잘 규명되지 못한 특색으로서, 단지 조직에 영향을 미치는 데 잘 알려져 있지 못하고 이른바 環境要因 중의 하나로 간주되어 있다. 각 사회마다 서로 상이한 文化를 가짐에 따라서 조직의 구조나 과정, 태도, 욕구, 동기유발 등에 대한 문화의 영향에 관한 활발한 연구가 이루어지고 있다. 이러한 文化的 接近의 정당성은 종래의 技術決定論이나 經濟決定論의인 조직관에 대한 반성 및 그 보완에서 나타나게 되었고 또 그 정당성을 인정받고 있다.

여기서는 組織 그 자체가 갖게 되는 文化的 特性을 다루는 것이 아니라 社會的 文化가 조직에 미치는 영향에 대해서 고찰하려고 한다. 결국 조직은 “작은 社會”로서 그 사회에서의 社會化過程, 社會 構造가 그 조직의 시스템과 구조에 베어들기 때문에 조직 및 組織文化를 이해하기 위해서는 社會的 文化와 조직의 상호영향관계를 이해하는 것이 필요하다.

그러나 組織研究에 있어서 기술, 시장의 불확실성과 같은 課業環境要因에 대해서는 관심을 기울이게 되었으나 아직도 문화적 측면에서 조직을 보게 되는 데는 그다지 큰 관심을 기울이지 못했었다. 이처럼 文化에 대한 관심이 등한시된 이유를 살펴보면 다음과 같은 몇가지 내용을 찾아낼 수 있다.⁵⁾

Weber의 理想的 官僚主義制와 Taylor의 科學的 管理論, March와 Simon의 組織理論들은 합리성을 바탕으로 하고 또 이를 실현시키기 위한 構造와 機能을 파악하는데 관심이 있었다. 따라서 조직이란 것을 目的을 위한 手段으로 보는 道具的 觀點에서 이해하려고 하고 또한 목적을 효과적으로 달성하기 위해서 의도적으로 합리성에 의해 제산된 판단에서 구조화를 하는 技術的 過

5) 신유근 외, 「組織環境論」, (서울: 다산출판사, 1987), pp.113~116.

6) 합리성의 개념에 대한 수정과 보완은 계속되고 있다. 또한 덴하르트(Denhardt)는 合理的 組織 또는 행정의 합리성에 대하여 세가지 관점 즉 ① 人間存在에 대한 制限된 견해, ② 知識습득의 불완전한 이해, ③ 理論과 실제의 불완전한 관계에서 비판하고 있다. Robert B. Denhardt, Theories of Public Organization (Monterey, Calif:Brooks/Cole, 1984), pp.152~158.

程으로 이해하려고 했기 때문에 기술적이고 도구적이지 못한 文化的 要素가 조직에서 등한시 되었다. 즉 文化를 중요시하게 될 때 文化的 내용으로서의 信念 및 價値體系에 대한 재음미가 따르기 때문에 의도적으로 문화적 문제를 기피해 왔다. 뿐만 아니라 지금까지의 조직연구는 앵글로색슨系 國家의 조직연구자들이 중심이 되어 왔는데 그들 자신들의 개념적·방법론적 성향이 經驗的·論理實證的인 점이 강했기 때문에 經驗的·논리실증적으로 규명하기 어려운 문화적 요인들은 등한시하게 된 것이다.⁷⁾

그러나 점차 조직연구에 文化라는 요인에 관심이 기울어지긴 했으나 문화의 개념이 실로 거시적이고 모호하게 사용되어 왔고 文化的 효과에 대한 先驗的 假說도 없이 단지 다른 요인들에 의해 설명되지 못한 부분이 文化로 간주되어 왔던 것이다.

文化的 接近에 의하면 현실이란 社會的으로 형성된 것으로 볼 수 있고, 그 현실을 만들어준 사회·문화적 특성과 분리해서 생각할 수 없다. 왜냐하면 文化는 Hofstede가 말한 것처럼 그 사회에서의 힘의 배분에 영향을 미치는데, 支配集團과 다른 집단간의 힘의 배분양상이 조직의 여러 관행과 구조에 반영되어 독특한 조직특성이 문화양상에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 뿐만 아니라 文化는 지배집단의 價値體系에 영향을 미침으로써 조직에 영향을 미친다. 그러므로 組織과 文化는 서로 영향을 주고 받는 관계에 있기 때문에, 조직의 모든 면이 社會的·文化的으로 관련되어져 있어 결국 조직은 그 文化的 同形으로 이해되어질 수 있다.

이처럼 組織의 研究는 그 文化와의 關聯性을 떠나서는 올바르게 이루어질 수 없으므로 文化에 대한 理解를 먼저 살펴보고자 한다.

2. 文化에 대한 理解

(1) 문화의 概念

Taylor가 1871년 文化란 말을 처음으로 사용한 이래로 인간의 행위를 설명해 보려는 사회과학자들은 각각 나름대로의 시각에서 文化的 개념을 이해하여 왔다. 문화는 社會科學者들에게 하나의 중요한 개념으로 공통적인 認識을 가지게 하면서도 다양한 방법으로 개념정의가 이루어져 왔기 때문에 合意된 定義가 있는 것은 아니다.

그러나 人類學者나 社會學者들은 文化를 인류만의 專有物로 간주하면서 文化란 인간의 思惟.

7) 後期行態主義는 行態主義가 지나치게 논리실증주의와 논리경험주의를 過信했다고 비판한다. 여기서는 價値와 事實을 분리하는 價値中立의 입장을 견지하나 科學的 研究에서 가치판단의 不可分性이 과학적방법의 약점은 아니라고 볼 수 있다. 김광웅, 「사회과학연구방법론」, (서울·박영사, 1976), pp.16~45. 行政學연구에 있어서 價値와 事實의 양분법에 관하여 여러가지 논란이 있는 것은 사실이나, 우리나라에서 60년대에는 이러한 구분이 가능하다는 견해(51.2%)를 받아들였던 것 같으나 70년대 이후로는 양자의 구분이 불가능하다는 쪽으로 기울고 있다. 강신택, “행정학연구방법의 변천과정과 앞으로의 방향” 「한국행정학보」, 제21권 제1호, (1987), p.15.

行動樣式 또는 生活方式중에서 유전에 외하는 것이 아니라 學習에 의해서 소속되어 있는 사회 집단으로부터 습득하고 전달받은 모든 것이라고 하여 가장 포괄적이고 철학적인 意味의 定義를 내리고 있는데 사회의 일원으로서 인류에 의해 획득된 能力과 貫習이라는 것에 文化的 重要性을 부여하고 있다. 文化가 학습에 의하여 사회적으로 습득·전달된다고 할 때 인류만이 文化를 소유할 수 있는 것은 言語의 상징화작용을 주요 수단으로 하여 思考의 추상화, 思考의 체계화, 복잡하고 광범위한 意思傳達이라는 형태를 취하고 있기 때문이다. 이와 같은 관점에서 文化的 개념을 언어, 상징, 습관(ritual) 등으로 설명하는 사람도 있고⁸⁾ 또한 한 社會나 組織의 構成員들이 갖고 있는 共有된 意味(shared meaning)나 상징의 체계로 간주하는 경우도 있다.⁹⁾

다른 한편으로 行態科學者나 組織理論家들은 文化에 대한 정의를 社會現象이나 조직현상의 분석을 위한 구체적이고 수단적인 개념으로 내리고 있는데, 즉 文化를 인간의 生物的이고 心理的인 욕구에 기여하는 하나의 방편으로 간주하면서 文化的 적응과 規制的인 장치로서의 기능을 중요시하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 관점에서의 文化的 개념은 目標나 課業의 달성을 위한 管理過程이나 환경과의 교환과정에 있으며 사회나 조직구성원들이 共有하고 있는 信念과 假定, 이데올로기, 언어, 관습과 신화, 규범 및 價値의 혼합체로 文化를 규정하고 있다. 우리나라에서 行政文化나 組織文化에 특별한 관심을 가지고 있는 주요 학자들도 이와 비슷한 視覺에서 文化를 인간의 行態나 의사결정에 영향을 미치는 중요한 변수의 하나로 인식하면서 文化는 特定集團의 構成員에게 共有된 價値, 思考方式, 態度, 信念體系의 總體라고 보고 인간의 행태를 설명하는 개념으로 文化를 간주하고 있다.¹¹⁾

그리고 文化的 定義를 어떻게 내리던 간에 조직이론가들은 문화의 개념을 두가지 접근방법으로 사용하고 있는데 하나는 文化를 조직이나 국가를 概念化시키기 위한 根本的 比喩(root metaphor)¹²⁾로 보는 것이고 다른 하나는 조직이나 사회현상의 분석을 위한 하나의 중요한 變數로 간주하는 것이다.¹³⁾

이를 설명하면, 우선 근본적 비유로서의 文化는 조직이나 국가를 文化와 같은 맥락으로 보고

8) Andrew M. Pettigrew, "On Studying Organizational Cultures", *ASQ*, Vol. 24, No. 4, 1979, pp. 570~581.

9) H. S. Becker, "Culture: A Sociological View", *Yale Review*, summer, 1982. 513~527과 M. S. Schall, "A Communication Rules Approach to Organizational Culture", *ASQ*, Vol. 28, No. 4, 1983, pp. 557~581 참조.

10) 李亮洙, "한국행정문화의 바람직한 변화방향", 「한국행정학보」, <제24권 제1호>1990, p. 4.

11) 백완기, 「한국의 行政文化」, 고려대학교 출판부, 1982, p. 3. 그리고 조석준, 「한국행정학」, (서울, 박영사, 1980), pp. 130~157. 이학중, 企業文化和 組織開發, (서울, 법문사, 1986), pp. 133~137.

12) 比喩의 利用과 濫用에 대해서, 전종섭, 전계서, pp. 127~130참조.

13) Linda Smircich, "Concepts of Culture and Organizational Analysis", *ASQ*, Vol. 28, No. 3, 1983, pp. 339~358.

人間意識의 表示 또는 表現形態로의 조직의 관점을 증대시키며 조직을 經濟的이고 物質的인 용어로서가 아니라 表現的이고 관념적이며 상징적인 측면의 용어로서 이해하려고 분석하는 것이다.

다른 한편 文化를 하나의 중요한 變數로 사용하는 경우에는 文化를 각각 獨立變數와 內部變數로 취급하고 있다. 즉 독립변수로서의 文化는 환경의 일부분으로 하나의 決定力으로 보게 되며 내부변수로서의 文化는 인간행동의 한 결과로 간주되고 있으나 組織이나 社會를 行態에 불가피한 영향을 끼치면서 환경 안에 존재하는 有機體로 인식하고 있다는 데에 공통점이 있다.

그러므로 우리는 管理的手段을 위한 중요한 변수로서의 文化의 개념을 이해하는 것도 중요하나 한 國家나 조직자체에 대한 이해나 연구를 위해 根本的 比喻로서의 文化도 중요한 것임을 간과하지 말아야 할 것이다.

(2) 文化의 特性

文化에 관련된 연구는 國家나 社會에 따라 유사하거나 相異하게 나타나고 있는 고유한 文化의 特性이나 내용에 초점을 두고 있다. 文化의 특성은 한 國家의 民族性 또는 國民性, 전통적으로 내려오는 사회적 관습 또는 認識, 행동의 준거 및 종교적인 속성 등과 같은 독특한 성향으로 표출되거나 사회구성원들의 마음속에 잠재되어 있다. 文化의 특성은 또한 아주 포괄적이고 추상적이며 國家마다 상대적인 사회적 현상으로 나타나는 것이기 때문에 일일이 나열하거나 特定지을 수는 없는 것이며 다만 사회현상에서 지배적이거나 우세하게 나타나고 사회구성원들이 강하게 意識하고 있는 요소나 측면의 상대적 평가와 구분을 위해서 선별적으로 제시될 수 있을 뿐이다. 그리고 나라마다 다른 文化의 特性을 좋은 것과 나쁜 것으로 兩極的인 區分을 하는 것 보다는 文化의 변화를 전제로 한 特定國家의 시대적 상황, 社會論理와 正義 및 생산적이고 효율적인 사회활동 및 조직활동 등에 비추어서 긍정적 또는 순기능적인 것과 부정적 또는 역기능적인 것으로 판단하여야 할 것이다.

Hofstede는 文化의 特性을 네가지 측면, 즉 권력간격(power distance), 개인주의(individualism) 또는 集合主義(collectivism), 남성다움(masculinity) 또는 여성다움(femininity), 그리고 불확실성 회피(uncertainty avoidance)로 나누고 그 것을 기준으로 50여개국에서의 업무에 관련된 가치관을 비교·분석한 후에 문화의 특성들 간의 관계와 생활의 질의 문화적 관련성을 제시하고 있다.¹⁴⁾

文化의 특성으로서 권력간격이란 한 社會 속에서 권력이 약한 사람이 權力의 不平等을 수용하고 그것을 정상적인 것으로 간주하게 되는 범위를 의미하며 권력의 不平等은 어떤 문화 속에서도 존재하는 것이지만 그 불평등을 인내하고 받아들이는 정도는 文化에 따라 다양하다는 것이다.

Hofstede는 한국을 비롯한 아시아 국가와 南美國가들은 권력간격이 상당히 크지만 미국과 서

14) Geert Hofstede, "The Cultural Relativity of the Quality of Life Concept", Academy of Management Review, Vol. 9, No. 3, (1984), pp. 389~398.

구제국은 권력간격이 작은 것으로 주장하고 있다.

個人主義는 개인을 증시하고 개인 자신의 목표나 직속가족의 利害關係를 집단이나 집합적인 목표에 우선하여 고려하는 원칙으로 개인의 獨立心의 강조와 다른 사람에 대한 관심도가 낮다는 특징을 갖고 있다. 또한 민주적인 사회에서의 개인주의는 자신의 自由와 權利를 증시하고 옹호하는 동시에 他人의 자유와 權益을 존중해주는 相互的인 것이기 때문에 자신의 이익만을 위해서 타인의 권익을 무시하고 침해하는 배타적 利己主義와 구별되는 것이다. 한편 集合主義는 개인은 쉽게 벗어날 수 없는 하나, 또는 그 이상의 內集團에 귀속되어 그 集團으로 부터 자기의 이익을 보호 받는 대신에 집단에 충성을 바치고 개인의 목표를 集團에 종속시키는 것으로 和合心과 相互依存을 강조하며 다른 사람에 대한 관심이 매우 높은 것이 특징이다. 그리고 일반적으로 集合主義의 社會는 탄탄하게 통합이 되어 있는 반면에 個人主義社會는 느슨하게 통합되어 있다. 한국을 비롯한 아시아 諸國은 낮은 개인주의 文化的 특성을 지니고 있다고 한다. 美國과 서구선진국 사람들이 중국사람을 비롯한 아시아인 보다 개인중심적인 성향이 훨씬 높고, 반대로 중국사람은 집합주의나 사회중심적인 성향이 높다는 연구결과도 있다.¹⁵⁾

남자다운 文化는 男性과 女性의 아주 다른 사회적 역할을 규정하고 남자는 야심적이고 경쟁적이며 물질적인 성공을 위하여 노력하기를 기대하고 여자는 非物質的 役割을 규정짓고 남녀모두가 물질적 성공보다는 서로 다른 생활의 질을 추구하게 된다는 것이다. 그리고 남성적인 價値를 우월한 것으로 보는 공통점이 있다.

또 다른 文化의 특성으로 불확실성 회피는 한 文化속에서 생활하는 사람들이 構造的이지 못하고 不分明하고 예측할 수 없는 상황에 의해서 불안하게 되는 정도와 그러한 상황을 엄한 行動規約과 절대적인 진리의 믿음으로 극복하려는 노력의 정도를 의미한다. 不確實性의 회피가 강한 文化는 적극적·공격적·감정적이며 安全을 추구하고 참을성이 적은 반면에 불확실성의 회피가 약한 文化는 觀照的이고 덜 공격적이며 감정적이지 않고 개인적 모험을 감수하며 비교적 참을성이 있다. 한국은 불확실성 회피가 강하고 여성스런 文化이며 미국문화는 불확실성 회피가 약하고 남성적인 文化로 분류되고 있다.

이밖에 한 국가의 資源配分原則과 관련하여 서로 다른 文化 속에 사는 사람들의 公正性, 公平性 및 平等에 대한 認識의 차이와 자원의 상태가 긍정적이거나 부정적일 때 分配決定의 기준으로 필요성과 實績중에서 어느 것을 증시하는가를 文化의 特性으로 고려하는 경우도 있다.¹⁶⁾

(3) 文化의 役割

人間的 행위를 條件지우고 決定지우는 요인에는 여러가지가 있겠으나 그 中 特定集團의 구성원

15) 李亮洙, 전제논문, pp. 6~8.

16) J. J. Berman, V. Murphy-Berman & P. Singh, "Cross-Cultural Similarities and Differences in Perceptions of Fairness", *Jurnal of Cross-cultural Psychology*, Vol. 16, No. 1, (1985), pp. 55~67.

의 행위를 다른 집단의 구성원의 行爲와 구별짓게 하는 유일한 기준이란 文化的 要因밖에 없다고 할 수 있다. 人間의 行爲를 설명하는 개념으로서 文化的 役割을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁷⁾

첫째, 文化는 인간의 행위를 정확하게 예측하고 이해하는 데 최선의 방편이라는 것이다. 둘째, 文化는 인간행위를 規制하고 그 容納與否를 판단한다. 즉 行爲의 規範役割을 한다는 것이다. 셋째, 文化는 현실의 物理的 世界에 價値性과 意味性을 부여하기 때문에 엄밀한 의미에서 어느 현실이나 價値中立的이고 무색투명한 입장에서 認識되는 경우란 없다. 넷째, 文化는 상대방의 행위가 어떻게 나타날 것인가를 기대할 수 있게 하고 예측할 수 있게 한다. 다섯째, 文化는 상이한 집단끼리 友誼를 나누면서 共存할 수 있는 계기를 마련하여 준다.

이밖에 행위와 관련된 역할로 文化는 사회구성원들의 態度와 行態를 정해주고 인도하는 통제장치로서 기여한다. 또한 文化交叉的 研究에서 文化는 한 국가와 다른 국가의 구별을 짓게 해 주는 영역의 규정을 해 주고 있으며 사회구성원들에게 一體感을 옮겨주고 나아가서 社會體制의 안정성을 높여주는 구실을 한다.

(4) 一般文化와 下位文化와의 관계

한 국가의 일반문화는 흔히 民族性이나 國民性으로 그 유형을 설명하게 되는데 體制的 觀點에서 보면 한 국가의 고유한 민족성이나 國民性은 上位體制인 전체사회의 文化이고 사회구성원 개인에 의해서 소속되어 있는 下位體制 속으로 침투되어 그 체계의 活動과 현상에서 표출되고 존재하게 된다. 따라서 一般文化가 行政體制 또는 行政組織에 투영되어 行政現象과 行政行態에 內在되어 있는 文化가 곧 行政文化 이듯이, 大規模組織에 투영되어 조직현상과 組織行態에 內在되어 있는 문화가 곧 組織文化인 것이다. 또한 逆으로 組織自體가 文化的 個體로서 一般文化의 일부로 존재하게 된다.

또한 行政文化나 組織文化를 하나의 중요한 변수로 간주하여 價値觀이나 行態를 연구하는 방법도 의의가 있지만 行政文化나 組織文化를 比喩(metaphor)의 개념으로 사용하여 조직자체를 文化的 맥락으로 이해하고 一般文化의 一部인 조직문화와 동일한 觀念的이고 상징적인 측면으로 간주하여 연구대상으로 하는 것도 유용하다.

2. 公企業文化의 土着的 可能性

土着的 可能性이란 단지 外國理論의 受容이나 適用에서 모색될 수는 없고, 각국 특유의 歷史와 環境이 요구하는 수요와 기대에 걸맞는 源泉的 課業인 것이다.

日本의 비약적 經濟成長이 日本傳統文化에 힘입은 바 큰 것은 周知의 사실이다. 社會나 行政의 發展戰略은 그 사회의 文化와 관련시켜서 創造되고 決定되어야 하지, 他社會의 發展모델을 그대

17) 백완기, 전제서, pp. 1~8.

로 모방할 수는 없는 것이다. 한 文化圈에서 효과적인 發展모델이 他文化圈에도 반드시 그렇다는 보장은 없기 때문이다.

이러한 관점에서 바람직한 公企業文化를 形成·유지해야하고 이러한 公企業文化를 탐색하는 작업이 본 연구의 주된 관심사인 것이다.

따라서 이러한 作業에 시사를 줄 수 있다고 판단되는 뷔르(Wesley E·Bjur)의 理論的 準據를 제시하고자 한다.

최근에 이르러 P이론¹⁸⁾의 시각에서 토착적인 行政理論을 모색하는 노력이 뚜렷이 부각되고 있는데, Bjur의 지적에 의하면, 西歐와 美國의 文化的 價值脈絡을 중심으로 구성된 이른바 積極的 科學的 準據를 그대로 非西歐의 발전도상국 또는 이른바 第三世界國家의 價值志向的 행정이론에 援用하거나 적용하는 것은 부당하거나 적절하지 못하다는 것이다. 따라서 行政理論의 독창성은 어느 특정한 사회의 特性과 質을 탐구함으로써, 그 사회의 조직과 행정에 결정적으로 영향을 주는 paradigmat 價值를 발견하고 이에 부응하는 행정이론을 추구하는데 있다. 그러므로 行政理論의 土着化는 원천적으로 價值中立的일 수는 없는 것이며, 오히려 文化志向性(culture-bound)을 지닌 價值依存的 性向을 그 전제로 한다.

뷔르는 토착적 행정이론의 중심이슈를 價値에 두고, 價値의 분석을 위하여 文化的(cultural)·制度的(institutional)·道具的(instrumental)인 3개의 價値水準을 계층적 次元으로 설정하고 <그림 1>과 같은 概念的 準據를 제시한다.

제1수준의 文化的 價値는 그 사회가 지니는 기본적 가치를 의미하며, 그 사회에 통용되는 이데올로기와 지도자나 大衆 등에게 무엇이 옳고 그른가에 대한 判斷, 決定과 行動의 지침이 될 만한 것이다. 市民文化, 종교적 信念은 물론 윤리·도덕적 지침을 포괄하여 의미한다. 이러한 가치는 행정구조와 실무, 입법 사회의 下位體系를 구성하는데 있어서 정부나 民間영역에 다같이 발전의 기본방향이 되는 것으로 이른바 社會的 契約의 기본요소가 되는 것이다.

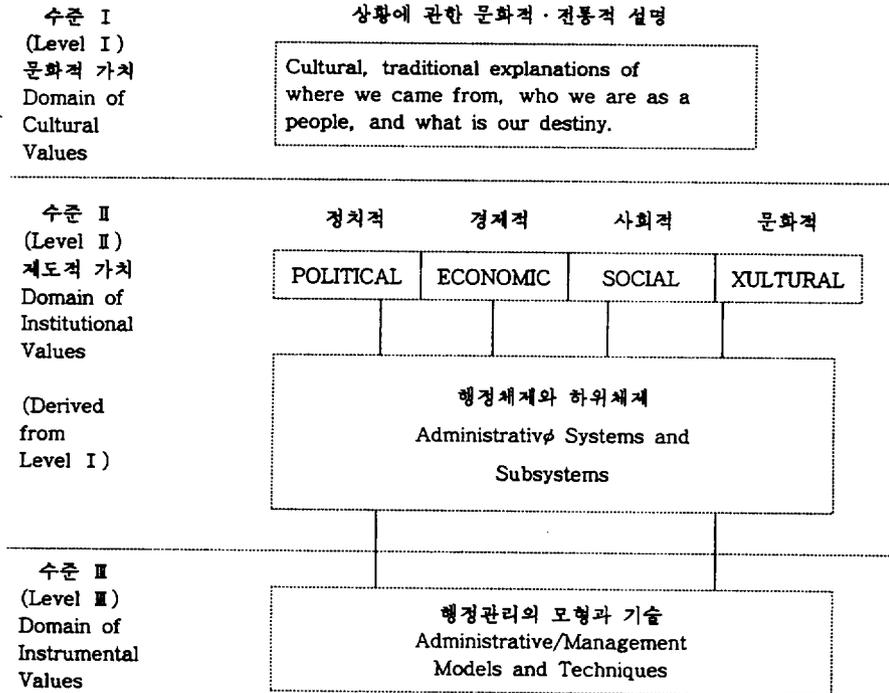
제2수준의 制度的 價値는 政治·經濟·社會·文化 제도의 조직과 기능에서 중시되는 價値를 통칭한다. 제3수준의 道具的 價値는 公·私部門을 불문하고 연관된 조직에 있어서 일상적으로 「루틴」화된 生産的 行爲를 말한다. 조직의 階層制·責任과 責務性, 役割分化, 生産性 전문기술, 직무와 敎育의 경험 및 實績制의 要件 등이 이에 해당한다.

이상에서 지적한 세가지 수준의 價値次元은 계층상호간에 交互的이지만, 下位價値가 上位價値를 압도할 수는 없다. 따라서 歐美의 科學과 技術에 근거를 둔 도구적 가치는 非西歐사회 文化的·制度的 가치를 압도하거나 배제할 수 없다는 논리이다. 그러므로 道具的 合理性에 대한 판단은 각기 특정한 사회의 고유한 文化와 傳統 및 狀況에 맡겨져야 할 것이다.

18) P이론은 可能性의 模型으로서 歷史的·文化的 독창성을 바탕으로 발전의 可能性을 찾으려는 입장이다. 자세한 논의는 김번용, "한국행정이론의 土着化 準據: P이론의 視角", 행정논집 (동국대 행정대학원) 제6집, 1987, pp.25~32. 참조할 것.

〈圖-1〉 행정이론의 토착화를 위한 개념적 준거

(Conceptual Framework for Indigenous Administrative Theories)



자료 WE. Bjur & A. Zomorrodian, "Toward Indigenous Theories of Administration," *Occasional Paper*, September, 1985. School of Public Administration, University of Southern California, p. 11.

김번웅, 전계논문, p. 29. 재인용.

앞으로는 土着的 可能性이란 시각에서 公企業文化를 결정지워주는 下位文化들의 속성을 살핀 후, 바람직한 公企業文化의 탐색을 수행하고자 한다.

Ⅲ. 公企業文化의 形成過程

1. 公企業文化의 定立可能性

一般文化의 下位文化로서 公企業文化는 定立되어야 한다는 當爲論的 전제下에 논의를 진행하

고자 한다. 그 근거로는 다음과 같은 '사항들을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 公企業의 定義에 나타나 있듯이 우리는 公企業을 '國家 또는 地方自治團體가 직접 公共 福利를 위하여 收益的으로 經營하는 企業'이라고 정의한다. 여기에서 公企業의 特徵인 公共性和 企業성은 '目的으로서의 안 公共性'과 '手段으로서의 企業性'으로 인식되어야 하며, 相互目的과 手段으로 양립하지 않으면 안 된다.

그러나 公共性은 公企業에만 요구되는 行動基準이 아니다. 公共性은 政府를 포함하는 公共部門 全體가 公共政策을 수립하거나 실천할 때 價值判斷의 기준이 될 뿐만 아니라 私企業의 經營戰略 立案에 있어서도 중대한 영향을 미치고 있는 것이다. 이러한 公共性的 意義를 규명함에 있어서는 두가지의 接近法이 있을 수 있다. 하나는 公共選擇論의 접근방법이고 다른 하나는 當爲論의 접근 방법이다. 공공선택론적 접근방법이란 현실적으로 公共性이 누구에 의해서 어떻게 具體化되느냐의 문제로, 결국 公共性的 實體규명은 國民으로부터 公共意思決定을 수임받은 政府가 국민대중, 각종 利害集團 및 私企業群의 欲求와 주장을 투표 등의 意思決定「메카니즘」을 통하여 合理的으로 그 實體를 具體化해 나간다는 것이다. 그러므로 公共性的 實體는 政府, 국민대중, 이해집단 및 私企業群 등의 政治力學的 함수관계에 의하여 具體化 된다는 것이다.¹⁹⁾ 바로 여기에서, 政府란 公共性的 實現을 위해 政治와의 부단한 관계 속에서 官僚制란 大規模의 行政組織을 통하기 때문에 行政文化的 影響을 당연히 받게 된다고 볼 수 있다.

또한 公共性的 內容을 규명함에 있어 當위론적 접근방법이란 公共性的 內容을 이론적 當위성을 가지고 先驗的으로 고찰함을 의미하는데, 이는 곧 國家가 社會成員이 보다 잘 살도록 하기 위하여 당연히 추구해야 할 궁극적 목표가 公共性的 內容을 具現한다는 사실은 오늘날 行政²⁰⁾의 정의와 매우 흡사하다고 볼 수 있다.

다른 한편 公企業의 特徵인 企業성은 手段으로서의 성격이 강한데, 이는 企業利益만을 추구하는 企業態度를 의미하고 있으나 또 다른 개념의 企業성이 우리 사회에는 사용되어지고 있는 것 같다.²¹⁾ 우리가 '企業性을 가져라'고 할 때의 企業성은 위험에 과감히 도전하여 新事業을 개척해 나가는 야심적인 企業家精神을 뜻하고 있는 것이므로 이러한 企業성은 오히려 公共性을 증진하는 수단으로서 역할을 하게 될 것이다. 이러한 관점에서 보면 公企業은 組織文化와도 밀접한 관계를 가지게 되는 것이다.

둘째, 公企業의 形態와 公共性·企業성은 밀접한 관계가 있다. <그림2>와 같이 政府企業(政府部處의 형태를 지닌 公企業)은 公共性이 가장 높고 企業성이 가장 낮은 형태이고, 다음이 公社의 형태

19) 송대희·송명희, "정부투자기관 출자회사의 公共性 分析", 「공기업논총」, (한국공기업학회), 제2권 제1호, 1990, pp.84~85.

20) 박동서 교수는 "公權力下的 公共政策形成 및 그 具體化"라고 정의를 하고 있다. 여기서의 公共政策形成이란 국민생활에 필요한 價値를 창출하거나 증대시키는 行爲로 볼 수 있기 때문에 公共性的 內容과 일치된다고 파악할 수 있다.

21) 송대희·송명희, 전계논문, p.89.

를 지닌 公企業으로서 政府企業보다 企業性은 높으나 公共性이 다소 저하된다고 하겠다.

끝으로 株式會社의 형태를 지닌 공기업은 私企業의 創意性和 융통성을 지닐 수 있으므로 企業性이 가장 높으나 대신 公共性이 가장 낮다고 하겠다. 이와 같이 公企業의 형태에 따라 公共性和 企業性이 달라지는 것은 공기업의 형태와 통제가 밀접한 관련이 있는 까닭이다.²²⁾

〈圖2〉 公企業의 形態와 公共性·企業性

公企業의 形態	公共性和 企業性
政府企業	公共性 企業性
公社의 형태를 지닌 공기업	
株式會社의 형태를 지닌 公企業	

여기에서도 公企業의 형태에 따라 行政文化和 組織文化의 혼합된 상태가 公企業文化임을 제시해 주고 있는 것이다.

이상에서 우리는 公企業文化의 形成過程을 行政文化和 組織文化의 關係에서 파악해야 하고, 이들 文化의 特性 즉, 긍정적 또는 부정적인 측면을 살핍으로써 바람직한 公企業文化에로의 접근이 가능해질 것이다.

2. 行政文化의 形成과 特性

1) 韓國行政文化 形成의 근원

우리나라의 行政文化가 어떤 성격인가에 대하여는 여러 학자들이 많은 연구를 통해 규명하고 있다. 여기서는 이들의 주장을 소개하면서 公企業文化에도 수용가능한 속성들에 대해서도 정리하고자 한다.

먼저 韓國行政文化의 基幹을 形成過程을 중심으로 歷史的 視角에서 보려는 입장과, 차원을 나누어 여러 측면, 즉 環境, 理念, 敎理, 심리 등의 諸視點에서 보려는 입장이 있다.²³⁾ 물론 두 입장

22) 강신택 외, 「공기업론」, 한국방송통신대학, 1990, p. 116.

23) 前者의 입장은 김운태·박동서 교수의 저서와 논문에서 엿볼 수 있으며, 後者의 입장은 김번웅 교수의 주장이 대표하고 있다. 김광웅, 「행정과학서설」, (서울, 박영사, 1983), p. 254.

모두 파악하고 있는 文化的 속성에는 차이가 없으며 접근의 각도가 다를 뿐이다. 여기서는 후자의 입장에서 行政文化的 속성을 다루고자 한다.

視角을 時系와 달리 次元으로 옮겨보면 한국행정문화형성의 근원은 다르게 조망되기도 한다. 한국의 政治的 自我와 行態의 次元이 무엇인지를 규명한 것이지만 김번웅교수의 설명은 韓國行政文化的 근원을 이해하는데 도움을 준다.²⁴⁾ 그에 의하면, 우리나라의 環境은 아세아가 背景이고, 理念은 東洋哲學이 그 밑바탕에 깔려 있으며, 敎理로 보면 同質의 文化와 中央執權의 政權이 특색을 이루고, 心理는 權威的 性稟과 性向이 지배적이라는 것이다. 이 가운데에서도 특히 權威에 順從的인 것은 儒敎·佛敎·道敎의 陰陽說에 양향받은 바 크다. 이렇게 해서 한국사회와 政治, 그리고 이의 영향을 받은 行政의 支配的 유형은 ① 權威에 대한 順從, ② 生에 대한 位階的 見解, ③ 集團性, ④ 受動性(非參與性), ⑤ 集中化, ⑥ 過法·傳統指向性, ⑦ 儀式·形式·指向性, ⑧ 忠誠 그리고 ⑨ 理想的 解決指向性 등이라고 한다.

또한 김광웅 교수는 여러 학자들의 주장을 다음表와 같이 제시하고 있다.²⁵⁾

學者들의 주장별로 본 韓國行政文化的 屬性

屬 性 \ 學 者	金 雲 泰	金 海 東	趙 錫 俊	金 鳳 式	白 完 基
家 族 主 義	×				×
權 威 主 義 · 官 人 支 配 主 義	×	×	×	×	×
儀 式 主 義 · 形 式 主 義	×	×		×	×
階 序 主 義	×	×	×		
私 人 · 族 閥 主 義		×	×	×	
一 般 主 義	×		×		
運 命 主 義 · 官 運 意 識		×			×
溫 情 主 義 · 情 的 人 間 主 義		×			×
義 理 主 義		×			
割 據 主 義		×			

그리고 李亮洙교수는 行政文化的 內容을 앞에서 소개된 Hofstede의 文化特性模型에 의거하여 살펴면서 다음과 같이 한국의 一般文化와 行政文化的 特性을 대비시켜 놓고 있다.²⁶⁾

24) Bun Woong Kim, "A Psychocultural Approach to Korean Bureaucracy," Korean Journal of Public Administration 14: 1, 1976, 266-276. 김광웅, 전계서, p. 255에서 재인용.

25) 김광웅, 전계서, p. 256.

26) 李亮洙, 전계논문, pp. 12~15.

韓國의 一般文化와 行政文化의 特性

一般文化의 特性	行政文化의 特性
큰 권력간격 (large power distance)	權威主義, 官尊民卑性向
集合主義 (collectivism)	家族主義, 公과 私의 혼동 割據主義, 사무실의 共同使用
女性的인 文化 (feminine culture)	淸貧性, 非物質主義, 情的人間主義
強한 불확실성 회피 (strong uncertainty avoidance)	運命主義, 機會主義, 保身主義 無事安逸主義, 專門性缺如

2) 韓國行政文化의 屬性

이상에서 제시된 行政文化의 속성들은 아주 다양함을 알 수 있다. 속성을 서너 가지로 줄이는 입장이 있는가하면 일곱·여덟가지를 내세우는 입장도 있다. 각기 주장을 유사한 것끼리 묶어 보면 표에서 제시된 속성은 모두 열 가지이다. 그러나 權威主義와 官人支配主義, 儀式主義와 形式主義, 運命主義와 官運主義 그리고 溫情主義와 情的人間主義는 한데 묶어 유사한 의미를 달리 표현하여 주장된 속성이 몇 있다는 것과 중복된 것도 있음을 의미한다. 이 중에서도 유사해서 또 다시 묶어 놓을 수 있는 것도 있다. 家族主義, 私人主義, 族閥主義, 溫情·情的人間主義가 그것이다. 또한 속성 중에는 앞서 지적한 대로 儒敎·佛敎·道敎의 영향하에 형성된 요소도 있지만 사마니즘의 영향으로 비롯된 것도 있음을 쉽게 알 수 있다.

다음에 각 속성을 대표적인 것만 추려서 하나하나 간략히 설명하기로 한다.

첫째, 家族主義(familism)는 모든 價値가 가족의 유지·존속과 연관되어 결정되는 社會의 조직적인 形態 내지는 個人이 家族에서 독립하지 못하고 개개의 家族성원보다 집이 중시되는 경우와, 또 그와 같은 家族的 人間關係가 가족 외의 모든 사회 까지 확대되는 경우에 거기서 보여지는 行動樣式·社會關係·價値體系를 총칭하여 규정하는 경우가 있다.²⁷⁾ 가족주의는 이처럼 구성단위를 집으로 파악하고 집을 다른 社會集團보다 중요시하고 個人은 집안에서 독립하지 못한 채 上下의 身分序列로 맺어지며 이것이 外部에 확대되어 社會의 性格의 근간을 이룬다.

실상 우리의 경우, 社會生活이나 조직생활이란 血緣關係를 捨象하고 생각하기가 어려운 실정이다. 이것은 非公式화된 인연이나 안면을 중시하는 情的 人間關係로까지 확대된다. 이렇듯 公과 私를 혼동하고 溫情的 關係, 歸屬性, 特殊人間體系를 중시하게 되어 家族主義는 私人主義로 연결된다.

27) 崔在錫, 「한국인의 사회적 성격」, (서울, 開文社, 1977), pp. 23.

私人主義(personalism)는 보편성(universalism)에 이르지 못한 특수한 인간관계로서 공과 私를 구별하지 않는다. 안방을 사무실로 착각하기도 하고 그 반대도 성립한다. 일중심이 아닌 사람중심의 인식과 이해가 또 하나의 속성인 것이다.

그러나 이러한 私人主義는 우리의 경우에 반드시 逆機能만 가져오는 組織의 人間化·社會化 및 動態化에 도움을 주는 속성으로 남아 있을 수 있다.²⁸⁾ 또한 이러한 주장은 日本의 경험과 견주어 조직의 家族化를 장려해야 한다는 입장도 있고²⁹⁾ 그리고 實證해 보인 市·郡行政의 예에 의해 뒷받침 된다.

그러나 私人主義가 갖는 문제는 운영방식에 있는 것이 아니라 결과에 있다. 즉, 美國같은 先進·合理的의 행정을 수행하는 곳에서도 안면·친지·동창 등을 통해 일을 하고 公文書도 필요하지만 對話를 통해 보충하며 이해한다. 그래서 이들은 이를 보다 民主的 方式의 行政이라고 표현한다. 그러므로 우리의 경우도 過程은 비록 感情的이 되 결과는 理性的인 것으로 하는 것이 필요하다는 생각이 든다.³⁰⁾

둘째, 儀式主義(ritualism)내지는 形式主義(formalism)는 규칙과 절차를 중시하여 이를 엄격히 준수하는 입장이다. 이는 조직의 구성원이 수행하는 역할이 고도로 전문화된 경우에 나타나기도 하고 전혀 분화되지 않는 상태에서 公職私私觀의 소산으로 나타나기도 한다. 반면에 인간관계의 측면에서는 感情的이기보다 私心없이 초연한 어떻게 보면 沒人間的인 면을 띤다.

그러나 문제는 이러한 形式主義가 그 뜻대로 걸로만 초연하며 속으로는 私人主義와 결부된 意識이 도사리고 있다는 점이다. 그 결과 엄격히 준수되어야 하는 규칙과 절차는 他人에게만 적용되어 이로 인해 피해보는 多衆만 억울할 뿐이다.

儀式主義는 儒敎文化의 특징의 하나인 禮에 대한 崇尚에서 근원을 찾을 수 있다. 禮는 人間의 당위성만을 극도로 강조하고 本能과 感情을 억재하여 社會生活에서 規範的이고 論理的인 기준으로 모든 사람에게 준수될 것이 요구된다. 이렇게 되면 사고방식은 경직되고 획일적·수구적이 될 뿐만 아니라 나아가서는 人間자체를 체면·형식·의식의 재물로 만들어 버린다. 이를 깬 때 人間은 수치와 경멸의 대상이 된다고 믿는다. 이처럼 他者指向의 社會에서 自己中心의 自我發展은 없고 도덕과 論理가 內面化되는 것이 아니라 外面化된다.

결국 儀式主義는 先例踏習主義를 조장하여 反改革의 성향을 띤다.

셋째, 權威主義(authoritarianism)는 복종이 마땅하고 옳다는 信念 위에 정당화된 權力의 행사를 믿는 입장이다. 이는 自我末殺의이고 家父長的 家族中心의 論理觀에서 비롯되어 君師父一體이면서 다른 한편서는 婦와 弟의 절대 복종을 강요하게 된다. 이러한 풍토는 제2차집단에서도 마찬가지

28) 김병용, "한국의 정치문화와 조직의 人間觀", 김운태 외, 「한국정치행정의 體系」, (서울·박영사, 1982), pp. 49~52.

29) 조석준, 「한국행정학」, (서울·박영사, 1980), p. 136.

30) 김광용, 전제서, p. 258.

지로 上下의 복종관계가 뚜렷해진다.

이러한 權威主義의 習性は 우리나라의 경우에 儒敎의 영향이라고 하지만 카톨릭의 경우를 보면 그 철저한 位階에서 權威主義가 싹튼다고 말하기도 하고 또 幼兒의 훈련방식에서 비롯된다고도 한다.

연유야 어찌되었던 權威主義가 긍정적인 면을 갖는 경우가 있다. 대개 秩序와 安定을 필요로 하는 경우에 民主가 放任을 초래하지 않도록 권위에 의해 복종을 강요하는 효과가 있다. 반면 權威者의 價値가 곧 社會 전체의 것으로 강요되어 價値와 規範의 人格化가 근본적인 不安定을 잉태하는 예가 허다하다.

우리는 權威主義의 단점을 불식시키기 위하여 객관적 地位上의 序列을 人間의 序列과 동일시하는 습성을 버려야겠다. 權力에 맹종하는 나약하고 利己의인 타산도 달리 생각해야 하며, 權威를 따지더라도 동일조건인 경우에만 타당성을 인정하는 분위기를 만들어가야 한다. 能力은 未盡해도 웃사람이기 때문에 대접받아야 할 이유가 존속한다면 그 權威는 反秩序를 빛을 뿐이라는 것을 명심해야 할 것이다.

한편 階序主義(hierarchy)도 이와 같은 맥락에서 이해해야 할 것이다. 그 것은 階序主義가 수직적 상호의존성, 非公式의 意思傳達 등의 행태를 지니고 있기 때문이다. 이러한 階序主義는 王朝時代의 유산으로, 儒敎의 家族主義는 가족내의 질서유지를 위해서 엄격한 서열의식이 지배하였는 바 이런 家族主義의 傳統이 官人支配樣式으로 移入된 것이라고 볼 수 있다.

넷째, 一般主義(generalism)는 反專門의인 一般知識性向을 뜻한다. 예로 부터 雜科라하여 技術職을 천시하면서 行政은 모름지기 文科나 大科위주의 一般의 소양을 지닌 文官이어야 한다는 생각이 뿌리박혔었다.

그러나 오늘날의 行政이 처한 상황은 변했다. 따라서 一般主義에 대한 경구는 다만 文尙技賤의 태도를 버리면서 점차 절실히 요구되는 전문·특수지식이 현대행정에서 바람직한 뜻이라고 이해하던 된다.

끝으로 義理主義(ascriptism)는 報恩, 義俠, 正義, 信義와 같은 옳음을 숭상하는 의식에서 출발한다. 주로 과거에 君臣關係를 규제하는 덕목으로 지칭되다가 對人關係의 敎理로 이어졌다고 하겠다. 그러나 여기서 추구하는 義는 정해진 울타리 안에서 약속한 바에 대한 준수일뿐 그것이 객관적으로 항상 옳은 것은 아니다. 하지만 이는 私人主義에 대한 긍정적인 측면처럼 順機能의 면을 살려야 한다는 주장도 있음을 아울러 지적해야 할 것 같다.

이상에서 논의한 바가 한국행정문화의 기본적인 속성이다. 먼저 열거했던 것 가운데에는 運命主義(fatalism)와 割據主義(sectionalism)를 직접 논의하지는 않았지만 각 속성에서 어느 정도 암시적으로 풀이되었으리라 믿는다.³¹⁾

31) 김광웅, 전제서, p. 259~261.

IV. 바람직한 公企業文化的 탐색을 위한 提言

그간 우리나라의 政治·行政文化는 權威主義的인 특성때문에 지나친 形式行政을 초래한 것으로 지적되어 왔으며, 동시에 公共行政은 물론 私行政의 組織構造와 機能이 지나치게 硬直化되어 官僚主義的 病理現象을 크게 탈피하지 못한 것으로 비판되어 왔다. 이러한 비판은 公企業에 內在하는 非效率性으로 이어지는 것이다.³²⁾ 일반적으로 상대적인 의미에서 官僚制를 비롯한 우리나라의 조직을 경직화시키는 소극적인 政治·行政文化的 요소는 權威主義·階序主義라고 흔히 지적되어 왔다. 그러나 우리나라 行政文化의 특성인 私人主義·情誼主義가 組織을 活性化 내지 動態化시켜 적극적으로 現代組織의 性向에 적응할 수 있는 문화적 융합의 가능성에 대한 土着的 視角 및 觀點 또한 간과되어 온 것이 사실이다.

그러므로 現代組織의 發展的인 性向이 人間化·社會化 및 開放化되는 추세이므로 한국의 行政文化나 組織文化에서도 이와 같이 組織動態를 活性化시킬 수 있는 적극적인 특성을 개발하여야 할 것이다. 이러한 맥락에서 세 가지의 점을 지적하고자 한다.

1. 土着的 視角에서의 행정문화의 긍정적 측면의 再考

기본적으로 韓國의 行政組織은 歐美의 그 것에 비하여 상대적으로 役割의 특정성이 높은 X理論型的 경직성구조를 특성으로 지니고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 行政文化의 情的 바탕은 歐美의 것에 비해 훨씬 深化되어 적어도 非公式的으로는 '人間에 대한 關心'을 활성화시켜 왔다. 특히 情誼主義 또는 私人主義의 전통은 그 順機能的 측면에서 현대조직의 人間觀³³⁾의 맥락과 흐름을 같이할 수 있으며 창의적인 수정을 통하여 상호간 文化的으로 융합할 수 있는 가능성을 배제하지 않고 있다. 그러한 근거로서는,

첫째, 情誼主義는 조직인 個人的 價値, 感情, 態度 등 행태적인 측면을 비롯한 조직의 非物理的인 자원을 동원하고 活性化시킨다.

둘째, 情誼主義의 文化는 특히 非公式的인 조직을 통하여 投入·產出기능의 다양화를 기할 수 있고 조직내부의 下位體制의 자율성 및 상호교류성의 증진은 물론 조직의 외부환경과의 환류기능도 증대시킬 수 있을 것이다.

셋째, 우리나라의 非公式組織은 서구의 그 것에 비하여 情的·特殊的·多機能的 특성이 강하고

32) 강신일, 「公企業民營化에 관한 研究」, (한국개발연구원), 1988, pp. 23~27.

33) 현대조직의 人間觀에 대한 자세한 논의는 다음을 참조. 오석용, 「조직이론」 全訂版 (서울, 박영사), 1990, pp. 247~325.

그 응결성이 높으며 長期的으로 지속되고 그 범위도 훨씬 크다.

이상의 情誼主義·私人主義 외에도 한국行政文化의 전통가운데는 조직의 人間化를 가능케 하는 요소가 적지 않다. 예컨대, 우리 민족의 文化的 傳統으로서 弘益人間에서 비롯되는 和의 精神 및 大同精神은 조직의 共同性和 統合性を 고취하는 것이다. 또한 德治思想의 전통도 들 수 있다. 즉 좋은 정부란 支配者和 被支配者와의 法的 契約的 關係가 아닌 도덕적·윤리적 관계에 의존한다고 보고 있다.³⁴⁾

2. Ouchi의 Z이론에 대한 검토

William G.Ouchi는 미국사회에 실재하는 조직들 가운데서 일본식 관리방법과 유사한 관리의 원리를 채택하고 있는 조직들을 관찰하고 거기서 귀납적으로 Z理論을 구성하였다. 그는 미국사회에 적응된 日本式 組織型에 Z이론이라는 이름을 붙인 것이다. Z이론의 조직형은 美國版의 日本式 組織(American Version of the Japanese Style Organization)이라 할 수 있다.³⁵⁾ Z이론은 미국식보다는 일본식에 더 근접해 있으며 X이론보다는 Y이론 쪽에 근접해 있는 조직관리모형이다.

Ouchi가 말하는 Theory Z의 내용은 다음과 같이 ① 集團的 價値와 全體에 대한 관심, ② 長期 評價와 승진, ③ 非專門的 經歷通路, ④ 終身雇傭, ⑤ 稟議 및 集團意思決定으로 요약할 수 있다.³⁶⁾

그리고 오우찌는 Z이론이 일본기업에서 그 효과를 거두고 있는 것은 조직체와 구성원 그리고 구성원들 상호간에 어떠한 관계가 형성되어 있기 때문이라는 것을 지적하고, 이 것을 Z組織文化라고 부르고 있다.³⁷⁾ 오우찌의 Z조직문화는, ① 조직체와 구성원들 그리고 구성원들 사이의 신뢰감, ② 그들 상호간의 친밀감, ③ 조직체의 목적달성을 위한 조직구성원들의 共同參與意識, ④ 그들의 自律性和 平等感, 그리고 ⑤ 責任感 등으로 구성되어 있음으로써 Z經營制度和 상호일관성 그리고 강화적 관계에서 조직체성과에 매개역할을 하고 있다.

이상에서 W.Ouchi의 Z이론이 갖는 특징을 살펴보았는데 여기에는 그 限界가 있음을 아울러 파악해야 할 것이다.³⁸⁾

3. 지방화시대의 公企業文化의 수용

34) 김번용, 전계논문, pp. 49~52.

35) Stephen P. Robbins, Organization Theory, (Prentice-Hall, 1983). pp. 325~335.

36) 조석준, 「조직론」, (서울·법문사, 1985), pp. 280~281. : 오석홍, 「조직이론」, (서울·박영사, 1990), pp. 318~319. : 이학중, 전계서, pp. 172~175.

37) William Ouchi, Theory Z, (Addison-wesley, 1981), pp. 71~94.

38) 이관희 편저, 「日本の 經營哲學과 實際」, (한국능률협회, 1986), pp. 19~21. : 이학중, 전계서, pp. 177~178. : 조석준, 전계서, p. 283. : 오석홍, 전계서, p. 319.

우리는 가까운 장래에 地自制실시를 체험하게 될 것이다. 地方化時代가 펼쳐지면 地方公企業의 役割은 과거와 달라져야 하고 또한 지방공기업의 發展戰略中에서 가장 중요한 것은 사람의 문제라 할 수 있다.³⁹⁾ 왜냐하면, 社會세계에 內在하는 인간의 문제를 보다 잘 이해함으로써 현존하는 行政현실의 패턴을 개선할 수 있다.

즉, 行政環境과 官僚制는 人爲的 構成物이라는 공통적 인지가 필요하다. 이들은 行政人에 의해서 직·간접적으로 창조되었고, 인간 또는 行政人의 行爲에 의해서 재구성 될 수 있다는 가정은 權力官僚制의 集權적 集權과 反民主的 행정환경으로부터 分權的 行政과 民主的 행정환경으로의 전환을 거부하지 않는다. 따라서 行政관료 역할의 기본적 가치에 관한 규명은 기본적으로 자기세계의 창조자 및 산출물로서의 行政인이라는 인식과 자각에서 시작되어야 할 것이다.⁴⁰⁾

그러므로 住民의 福祉를 증진시키는데 기여할 地方公企業의 문제점을 파악하고 해결하기 위해서는 政策管理者로서의 지방공무원의 資質向上과 태도전환이 이루어져야 하겠다.

그러나 이들은 組織에 들어오기 전에 이미 社會文化的 條件 속에서 形成되며 組織構成員이 된 후에도 그들의 價値觀은 계속하여 社會文化에 영향을 받게 된다는 사실에 基因한다. 이 때문에 組織의 성공적인 운영을 위해서는 社會文化와 合致되는 조직문화의 形成이 필수적 조건이라는 주장도 있다.⁴¹⁾ 이러한 주장은 社會文化가 組織목표달성에 順機能的인 組織행위양식들과 긍정적 상관관계를 나타내주는 경우에만 타당성이 있으며, 그 반대의 경우에 있어서 社會文化의 組織구성원들의 行爲에 대한 영향력은 오히려 組織社會化·조직개발·교육훈련 또는 人間關係訓練 등의 組織노력을 통한 배제의 대상이 되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 耽羅文化, 즉 좁은 의미의 耽羅精神은 지방화시대의 地方公務員의 資質, 및 價値觀에 영향을 주어 公企業조직문화의 形成에 순기능을 보이게 될 것이다. 이는 耽羅精神이 특수한 現象이 아닌 보편적 현상으로서 地方行政人의 價値觀과 組織文化에 기여하게 되는 것이다.

먼저 탐라정신에 대해 간략히 살핀 후에 이 속에 내재된 德目들이 어떻게 公企業文化에 순기능적 관계를 맺는지 보고자 한다.

1). 耽羅精神⁴²⁾

耽羅精神은 총체적, 포괄적, 다의적 概念이기 때문에 이를 分析한다는 것은 어려운 일이지만,

39) 김성준, "지방화 시대의 지방공기업의 발전전략", 「사회발전연구」 제6집, (제주대학교 사회발전연구소), 1990.

40) 박명수, "관료제: 民主政治環境의 構想 및 執行者로서의 역할", 「한국민주행정론」, 한국행정학회(고시원, 1988), p. 252.

41) 朴天梧, "한국사회문화의 변화와 새로운 행정행태의 형성에 관한 탐색적 연구", <1989년도 한국행정학회 연례학술대회>, 1989. 12. 11~12. p. 2.

42) 耽羅精神에 대한 자세한 설명은 韓昌榮, 「濟州道 散考」, (한일문화사, 1982), 제3편을 참조할 것.

탐라정신深究에 대한 勞力은 1978年 이래 활발히 進行되었다.⁴³⁾

따라서 耽羅精神의 內包에 관해서 대체로 다음과 같은 德目에는 共感帶가 形成되고 있는 것 같다. 첫째, 自立精神, 둘째, 相扶相助精神, 셋째 開拓, 또는 進取精神을 든다.

이를 分說하면,

첫째로, 탐라정신에는 自立精神이 있다. 先人들이 自立精神을 몸에 베이게 한 바탕은 다음과 같다.

① 제주도를 絶海孤島라는 言表가 말해 주듯이 개발되지 아니했던 과거의 제주도는 薄土를 일구어야 했으며 황무지와 싸워야 했고 三災를 당해도 自力으로 生을 打開하지 않으면 안 되었던 극한 상황이 自立精神을 고무시켰다.

② 漁民들은 풍랑이 격심한 파도에 생명을 거는 처지에서 自立心을 길렀고,

③ 外勢에 저항했던 不屈不敗의 信念과,

④ 流配人傑들이 본시 선비정신에 투철한 사람들이므로 自立心이 強했다.

이른바 環境論과 人生論이 복합되어 自立精神이 생겼다고 볼 수 있는 데, 이의 속성으로는 근면성, 外貧內富의 검소성, 또는 矜養精神, 명예존중, 정직성 등이 있다.

둘째로, 탐라정신에는 相扶相助精神이 있다. 제주도 방언에 「수늘다」라는 말은 바로 상부상조 정신을 상징하는 것이다.

이러한 정신은 自衛性과 抵抗性을 띠게 되었으며 자위성과 저항성이 계속되는 동안 強韌性이 길러졌다.

셋째로, 탐라정신에는 開拓精神 또는 進取精神이 있다. 이를 이여도精神이라고 云論하는 견해도 있으나, 歷史的으로 삼국시대에 동지나해상까지 진출하여 交易했다고 한다. 海女の 진취성 및 1884년에 김석린의 우도(牛島)개척을 비롯한 많은 역사적 사례가 나타나고 있으며 현재는 濟州道의 개척상에 빛나는 開拓者들에 의하여 그 精神이 傳授되고 있다.

이러한 탐라정신은 바로 향토문화에 근거를 두고 있다. 다시 말해 향토문화 속에는 그 향토민들의 이상과 생활현실, 예술과 신앙, 세시풍속과 관습이 담겨져 있기 때문에 향토민들의 소박하고 솔직한 삶의 모습을 엿볼 수 있기 때문이다.⁴⁴⁾

2) 耽羅精神이 公企業文化에 미치는 順機能的 側面

우리는 앞에서 耽羅精神을 自立精神, 相助精神, 開拓精神으로 크게 나누어 그 德目들을 살폈다. 이들이 과연 어떠한 점에서 公企業文化에 순기능적 측면을 보이는 지를 지적해보면 다음과 같다.

첫째, 自立精神은 地方化時代에 부응하는 時代精神이라 할 수 있다. 즉 中央의 論理에서 地方

43) 한창영, 전계서, pp. 294~296.

44) 양순필, 양진건, “제주도 고유문화의 보존 및 선양방안에 관한 연구”, 「사회발전연구」 제3집(제주대 사회발전연구소), 1987, p. 309.

의 論理에로의 전환은 地自制의 定着을 先決로 하지만, 이는 責任行政·責任政治의 길로 가는 地方行政人의 論理와 責任感을 고무시키는 보편적 德目이라고 볼 수 있다.

둘째, 相助精神이란 특히 東洋文化圈에 깊이 뿌리를 내린 德目中 하나이다. 이 정신은 個人間에서만 지켜져야하기 보다는 組織內에서 그리고 組織間에 더 중요한 것이다. 흔히 우리는 官僚制의 病理中 그 하나를 Sectionalism을 들고 있다. 특히 地自制실시가 되면 部署間, 地域間, 區域間의 協力の 관계가 중시되는데, 이러한 정신은 儒敎文化圈에서 더욱 빛을 발할 수 있을 것이다.

그러므로서 住民의 福利를 위한 公企業으로서의 역할도 可能해 질 것이다.

셋째, 開拓精神이 公企業文化形成에 중요한 점은 公共性和 企業性的의 조화를 여하이 이루는 것이다. 하지만 手段으로서의 企業性的의 발휘는 기존 官僚的 思考와 行態에서는 힘들 것이라 판단된다. 그 이유로는 行政과 經營이 추구하는 目的의 차이에서 비롯되는 점 및 官僚들의 變化에 대한 抵抗, 무사안일주의 등을 지적할 수 있다. 특히 公企業의 分野에서는 行政人의 企業家的인 態度 전환과 참신한 idea 창출과 개발이 시급하다 할 수 있다. 이러한 刷新的이고 개척정신이야말로 住民의 복지로 연결되는 公企業의 운영에 필요하다 하겠다.

이러한 맥락에서 耽羅精神은 地方化時代에만 적용되는 德目이라기 보다는 보편적 德目으로서 組織文化 및 公企業文化的 形成에 기여하게 될 것으로 사료된다.

Summary

The Formation of Public Enterprise Culture
in Korea : A Tentative View

Kim Sung-jun

This thesis aims to search for desirable culture of Public Enterprise in Korea.

To study organizational phenomena, it is a well-known fact that cultural approach plays an important part.

After I consider the making process on Public Enterprise Culture in an angle of indigenusness.

For this formation, I want to propose as follows :

First, we should reconsider the precedent work to select strengths and limits of administrative culture in an angle of indigenusness.

Second, we should review the theory Z of William Ouchi.

Third, we should accept the Local Culture to be had an influence on Local Public Enterprise.