

1. 관료제[官僚制, bureaucracy]의 의의

관료제란

전문적인 능력을 소유함으로써 임명된 행정관(관료)이, 국민에 대한 민주책임의 보장을 면제받고, 정치지도를 행하는 통치제도이다. 산업 사회의 거대하고 복잡한 조직의 효율적 관리를 위한 합리적 조직체로서 국가의 행정조직을 합리적으로 운영하기 위하여 개발된 것을 대기업이나 대규모 단체들도 채용하였다. 즉, 국가나 회사에서 조직의 업무 처리 절차를 정하고 부서별로 업무를 처리하도록 하는 사회 조직의 운영 방식이다.

이러한 관료제에는 각기 장점과 단점이 발생하는데 각기 장점과 단점을 알아보고 장점은 부각시키면서 단점을 보완해야 하는 과제가 있다.

2. 관료제의 출현 배경

국민에 의한 정기적인 선거세례를 받는 대의제(代議制)에 대비하여 쓰이는 말이다.

절대주의시대 관료제는 봉건제를 타파하고 강력히 국가통일을 달성한 절대군주제하에서 발달하였으며, 군대와 함께 군주의 정치지배를 위한 유력한 지주(支柱)였다. 프로이센의 관료제가 그 전형이라고 한다. 절대주의시대의 관료제하에서는 현실적인 권력담당자가 소수인에 한정되어 있고, 이에 대한 국민의 민주적 통제수단이 없기 때문에, 지배에 나타나는 행동형태는 특권적 성격을 띤다. 이 특권적 지배는 관권(官權)과 국민 사이에서 국민을 신민(臣民)으로 취급하고, 군주와 그 관료는 자혜적(慈惠的) 후견(後見)의 원리에 입각하여 국민생활의 구석구석까지 간섭하였으며, 관존민비(官尊民卑)의 기풍을 만들었다. 뿐만 아니라, 관료기구 내부의 상급자와 하급자 사이에도 엄중한 신분상의 차별이 유지되었다.

관직의 체계는 직무의 체계가 아니라, 상사에 대한 복종의 체계로 여겨졌으며, 그것이 위계훈등(位階勳等)의 영예와 대우면에서 뒷받침되어 있었다.

이와 같은 관료제의 특권적 지배가 관료의 독선성·보수성·비밀주의·형식주의·법률만능주의·번문욕례(繁文褥禮)·선례답습(先例踏襲) 등의 집무방식을 낳았으며, 또 오만·거만·불친절·정실주의(情實主義)·부수입의식 등의 집무태도로 나타났다. 이러한 관료나 관료기구에 따른 폐단이 관료주의라 하여, 국민의 비판과 비난을 받았다.

이처럼 관료제는 절대주의가 낳은 제도이다. 따라서 절대주의의 지배를 타파하여 대의제를 확립한 영국과, 영국과 같은 강력한 절대주의의 지배 없이

대의제를 형성한 미국에서는, 국민에게 봉사하는 민주적인 공무원제도가 확립되었으며, 앞서 말한 바와 같은 관료제의 특권은 뚜렷하지 않았다.

그러나 20세기가 되자, 영국이나 미국과 같은 대의제의 국가에서도, 보통선거제도의 실시를 배경으로 한 대중민주주의 현상의 출현, 계급대립의 격화에 대응한 대규모의 사회정책과 산업진흥책의 실시, 그리고 기업의 공영화(公營化)의 진행 등에 따라 관료화 현상이 눈에 띄게 되었다. 이는 사회적 이해의 다양화와 그 조직화가 진행되어 대규모의 조직체가 출현하였다는 점, 특히 정부활동의 증대로 정책의 전문화와 규격화가 불가피해져서 정책의 입안(立案)과 실시단계에서 행정전문가가 수행하는 역할이 커졌다는 점, 또 정당에서의 과두지배(寡頭支配)나 정당간부와 독점기업과의 결부가 심해져서 의회의 국민대표라는 성격이 희박해지고, 정당의 부패가 표면화하였기 때문에, 반대로 행정전문가의 비중이 높아졌다는 점 등에 기인한다.

1930년대 뉴딜정책 이후의 미국에서는 그러한 관료화의 진행을 오히려 대중국가의 출현과 권력의 사회화 현상에 따라 필연적으로 나타나는 근대사회의 합리적 조직화 현상으로 이해하려는 학자들이 늘어나고 있다. 이처럼 근대사회의 목적을 달성하기 위한 합리적인 지배행사의 조직으로 관료제를 이해한다면, 이는 국가뿐만 아니라 회사·노동조합·대학 등, 오늘날 널리 존재하고 있는 대규모의 사회집단 전반에서 형성되고 있는 조직으로 보아야 한다. 미국에서 볼 수 있는 이러한 M.베버식(式)의 새로운 관료제의 파악은 관료제를 민주주의에 대립하는 것으로 보는 것이 아니라, 오히려 민주주의의 위기를 구하는 것으로 보고 그 존재이유를 주장하기까지 한다. 그러나 새로운 관료제 역시 국민의 통제가 없는 이상, 관료제에 내재하는 특권성을 제거하고, 관료의 민주책임을 보장하기 위해서는 어떻게 하면 되느냐 하는 문제가 생겨난다. 이에 대해서는 관료제의 존재이유를 주장하는 사람들도 아직 자신 있는 해답을 제시하지 못하고 있다. 물론, 관료제에 관한 낙관론에 대해서, 관료제의 반민주제(反民主制)와 병리적(病理的) 측면에 착안하여 관료제를 비판하는 견해도 적지 않다.

3. 관료제와 민주주의

최대의 합리성과 능률성을 구현하기 위한 조직구조로써 관료제는 한국행정에서도 국가발전에 많은 기여를 한 것이 사실이다. 그러나 오늘날 관료제는 조직의 합리성을 오히려 저해하고 비인간화 등의 문제가 발생함으로 인해 민주주의를 위협하는 존재가 되고 있다. 민주주의는 국가의 주권이 국민에게 있고 국민을 위하여 정치를 행하는 제도이며 다원성, 사회규범에 대한

동의, 시민의 자유 보장 등이 그 전제가 되어야 한다. 허나 관료제는 그 자체가 지배적 성질을 갖는 존재이며 많은 권한과 약한 책임성으로 인해 권력불균형을 낳음으로써 민주주의 기반의 사회에서 조직구성의 중심이 되기 어렵다는 견해가 강하다.

아지리스(C.Argyris)는 1950년대 초반부터 인간의 욕구와 공식조직의 특징 사이에서 나타나는 갈등을 중심으로 조직내 인간을 연구하였는데 개인, 소규모 비공식집단 및 공식조직에 관한 요인들을 동시에 고려해야 한다고 주장하였다. 유아의 성격과 구별되는 성숙한 개인, 개인의 몰입, 신축성, 책임성, 개방성 등이 강조되어야 한다고 하였으며 이는 오늘날 관료제의 조직사회에서는 구현하기 힘든 점이기도 하다.

4. 관료제의 장점

① 효율적 처리

관료제의 첫 번째 장점은 업무를 효율적으로 신속하게 처리한다. 복잡하고 거대한 집단적 과업을 안정된 조직속에서 효율적으로 처리할 수 있게 되는 것이다.

② 안정성

복잡하고 거대하면서 거의 모든 것이 문서로 규정된 원칙에 의해 움직이므로 조직의 안정성을 가져오고 구성원이 바뀌어도 과업 수행에 큰 차질을 가져오지 않는다.

5. 관료제의 단점

① 창의성 무시

지나친 위계 질서의 강조로 절차와 규정에 얽매어 개인의 창의성을 살리기가 어렵다. 복명하달식의 업무지시는 개인으로 하여금 창의적인 업무의 동기유발을 이끌어내기가 어렵게 된다.

② 목적 전도 현상

수단과 절차를 지나치게 강조하여 본래의 목적에 소홀하게 되는 목적 전도 현상이 일어난다.

③ 인간 소외 문제

창의성과 개성이 무시되어 인간성 상실에 따른 인간 소외 문제가 발생한다. 권위주의와 특권 의식으로 인한 하부 조직원의 소외 및 반발이 생기게 된다.

④ 비능률성

요즘과 같은 고도의 창의성을 필요로 하는 업무에서는 오히려 비능률적이다. 자기의 담당 분야 이외에 대한 무관심과 책임을 전가하는 풍토가 생기고, 구질서의 답습으로 인한 보수성과 무사 안일주의가 팽배하게 된다.

6. 관료제의 한계 보완방법

- ①업무의 성격에 따라 관련 전문가들과 계약을 맺고 최고의 효율성을 추구하고 수익을 병행하는 방법을 제시한다.
- ②위에서 밑으로 지시가 내려오면서 개인의 창의성과 업무능률이 떨어지는 점을 보완하기 위해서 밑에서 위로 의사결정이 올라가는 형식을 업무에 따라 동반한다.
- ③개인의 인격이 존중되는 정보화 시대에 최대한 개인의 자유를 존중해주는 조직 문화를 조성한다.
- ④높은 성과를 올렸을 때 개인, 집단에 보상을 병행함으로써 관료제의 특권 의식, 무사안일주의의 단점을 보완한다.