

## 관료조직 대안으로서의 자생조직모델

### A Study on the Viable Systems Model As an Alternative of Bureaucratic Organization

박 희 봉(대전대학교 행정학과)

Korean government organizations are faced with a new set of problems because of the rapid change of governmental environment. Establishing autonomous institutions at the government organization is one of the most important elements in strengthening traditional bureaucratic organization. This paper deals with viable systems model to strengthen the capacity of government organization to respond new challenges. Beer argues that this model presents the isomorphism which underlie any viable system, natural or artificial, biological or social. With this model, this paper criticizes disfunctions of bureaucratic machine organizations, shows the necessity of self-organizing organization for government organizations, and presents practical possibilities to apply this model to government organizations.

#### I. 서론

현대 조직은 국제화 및 개방화로 말미암아 세계시장경제질서 하에서 경쟁력을 확보해야 하는 시대적 도전에 직면해 있다. 이러한 도전으로 공공부문에서도 지금까지와 달리 새로운 시대적 요청에 맞는 전반적인 개혁이 요구되고 있다. 전통적 관료제는 이론적 및 실제적으로 급변하는 지식정보사회에서 더 이상 조직을 효과적으로 이끌 수 없고 또 이끌어서도 안 된다는 평가를 받고 있다.

본래 정부조직을 비롯한 모든 조직은 환경에 적응하기 위해 지속적으로 개혁될 필요가 있다. 시대환경이 바뀌면 그 시대가 요구하는 정부기능을 갖추어야 하기 때문이다. 그런데 후기산업 사회에 들어와서는 정부를 둘러싼 환경이 급격히 변하기 때문에 정부구조의 틀은 아무리 잘 짜다 하더라도 일과성에 불과할 정도가 되었다. 현재 많은 노력을 들여 정부구조를 재조직하고 인원과 예산을 재조정하고 있지만 시간이 얼마 지나지 않아 또 다시 정부조직을 바꾸어야 하고 또 그에 따른 비용도 감당할 수 없는 상황이 되었다. 따라서 공공조직을 이끄는 패러다임을 근본적으로 바뀌야 한다는 논의가 지속적으로 대두되고 있다(McCurdy, 1977; Swiss, 1992; Barselay et. al., 1992; Keehley, 1993; 김동현, 1994: 17). 기존의 조직이론 및 문제해결 방법을 통해서만 변하는 국민욕구에 대응할 수 없고 국제경쟁에서 생존할 수 없

다는 것이 일반적인 지적이다. 현대 공공조직이 긍정적인 역할을 하기 위해서는 관료제적 원리에 의해 운영되어 오던 관행을 근본적으로 변화시킬 필요가 있다는 것이다.

이에 따라 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체에서도 새로운 문제해결 능력 증진 및 전략의 개발 등 새로운 아이디어 찾기에 부심하고 있다. 이러한 새로운 아이디어를 한편으로는 다른 정부기관에서 개발된 것을 벤치마킹하고 있기도 하지만, 각 기관별로 독특한 문제, 해결능력, 상황에 직면해 있기 때문에 결국 자신의 능력으로 개발해야 한다. 한 정부기관에서의 문제해결 방법이 다른 정부기관에 바로 적용되지는 않기 때문이다.

이러한 문제를 해결하는 데 있어서 각 정부기관이 가장 의지하고 있는 것은 기관장의 리더십이다. 어떤 조직이든 새로운 아이디어를 창출하고 수행하는 것은 보통 최고경영자의 역할에 달려 있는(West & Berman, 1997: 446) 만큼 정부기관에서의 새로운 아이디어 창출은 기관장의 역할에 많은 부분 의존하게 되기 때문이다. 사실 정부기관장에 대한 지지와 이들의 리더십은 각 기관의 새로운 전략 및 행정개혁을 수행하는 데 가장 절대적이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 각 정부기관은 기관장의 리더십에 의해 행정의 여러 측면에서 아이디어가 속출하고 있다. 이러한 정부기관장의 리더십은 분명 정부기관에 새로운 활력을 주고 있고, 이에 따라 정부기관의 가시적인 변화가 예상되고 있다.

그러나 변화하는 행정환경에 대응에 있어서 각 정부기관장의 리더십이 가장 중요한 요소이기는 하지만 기관의 발전을 기관장 혼자 책임질 수는 없다. 정부기관장 역시 조직발전의 한 행위자로서, 다른 행위자들과 협력하여 발전을 추구해야 하기 때문이다. 기관장의 아이디어가 아무리 훌륭하다 하더라도 기관장 1인 독주에 의해 정부조직의 체질이 완전히 변화될 수 없다. 이론적으로도 West & Berman이 지적했듯이 행정 아이디어는 1) 문제 및 해결에 관한 정보와 지식, 2) 의견통합 및 이견의 조율, 3) 선도적 수행, 4) 기획 등으로 분류할 수 있다(1997: 447-449). 이것은 행정 아이디어를 개발, 수행하기 위해서는 필연적으로 여러 행위자들과 협력이 있어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 정부조직의 발전을 위해서는 정부기관장의 리더십도 물론 중요하지만, 행정을 수행하는 공무원의 조직발전을 위한 적극적인 관심과 참여가 필수적이다.

우리 나라의 현재 정부기관은 공무원들로부터 조직발전을 위한 아이디어를 얻기 힘든 상황이다. 역대 새 정부가 그랬듯이 김대중정부도 공무원들의 불안감과 피해의식을 유발시키고 있고, 공무원을 지속적으로 감축하고 있다. 현 정부 출범 이후 공무원의 창조적 아이디어를 개발하는 데는 그렇게 큰 관심을 쏟지 않은 것이 사실이다. 그러나 수직 측면에서 기관장 1인의 아이디어 보다 수적으로 우월한 공무원의 아이디어가 개발될 수 있는 환경을 만들 필요가 있다. 더욱이 정부기관장의 리더십을 현실화하기 위해서도 공무원들이 적극적으로 행정에 참여하는 분위기가 중요하다. 이러한 측면에서 조직 전체를 조망하고 변화시키기 위해서는 조직의 하부구조가 능동적으로 자신이 처한 문제를 해결할 수 있어야 한다. 본 글에서는 관료조직이론과 자생조직모델(viable systems model)<sup>1)</sup>을 비교하여 자생조직모델이 관료제의 대안이 될 수 있는지를 논의하고 현실적으로 이 모델을 사용한다면 어떠한 장점이 있는지를 살펴보고자 한다.

1) viable systems model을 영어단어에 충실한다면 생존체재모델 또는 생존가능모델이 될 수 있다. 그런데 본 논문에서 자생조직모델로 번역한 이유는 이 이론을 먼저 국내에 소개한 경영학분야에서 자생조직모델로 번역한 바 있고, 이 모델 또는 이론에서 추구하는 바가 단순히 조직의 생존에 초점을 두기보다는 모든 하부조직이 스스로 판단 및 실행하는 기능을 갖추어 자생력을 갖아야 변화하는 환경에서 생존할 수 있다는 의미가 있기 때문이다.

다. 관료제조직이론과 자생조직모델의 비교는 조직목표, 통제방법, 조직 내 개인역할, 조직구조, 책임소재, 전문성 확보, 초점 등 7개 분야를 중심으로 할 것이다.

## II. 관료조직 대안의 필요성

관료조직은 Weber가 말한 것처럼 다양한 가치를 추구하기 위한 것이라기보다는 단일한 기능적 목표를 수행하기 위한 조직체로서, 관료제가 갖는 특징과 형태는 이러한 기능적 목표를 수행하기 위해 자연스럽게 발생하는 것이다(Wrong 1970: 32). 즉, 현대사회의 대규모 조직 목표 수행을 위해서 능률성이 증대될 수 있는 관료제의 발전은 당연한 현상이라 할 수 있고, 이에 따른 관료 및 관료조직의 역할증대는 그들의 기술적 능력의 우월성에 동반되는 필연적인 결과로 받아들여지고 있다.

관료조직의 순수 형태는 정치적 목표 또는 다양한 사회적 가치를 추구하기 위한 것이라기보다는 단일한 기능적 목표를 수행하기 위한 조직체이다. 기능적 목표를 수행하기 위한 관료제의 특징은 ① 조직 최상층에서 최하층에 이르기까지 분명한 명령체계를 확보하기 위한 계층제, ② 정교한 노동분화를 창출하여 개인이 전체 조직체계 내에서 하나의 작은 톱니 역할을 수행하게 하는 조직내 구성원 역할의 특화, ③ 조직 구성원들이 공식적인 의무를 충실히 이행할 수 있도록 제시된 세밀한 일반 법규와 규칙으로 이루어진 행위규율, ④ 개인 능력에 의한 선발과 훈련, ⑤ 직업공무원제 등을 포함한다(Weber, 1978: 956-960; Wrong, 1970: 32).

모든 행정조직의 기본적인 구조는 관료조직에 뿌리를 두고 있다. 이러한 관료조직구조는 기계가 생산을 일률적으로 하는 것과 같이 행정과정을 규칙화하여 1) 행정목표 및 과정에 있어서 최고의 합리성과 효율성을 추구하며, 2) 하부조직의 정확한 통제에 의해 일시불란한 행정 목표 달성을 가능케 하고, 3) 조직구성원의 책임소재를 명확히 하여 통일된 행정의 효율성과 서비스 제공을 가능케 하며, 4) 조직구성원의 전문성을 유지할 수 있도록 하는 장점을 갖고 있다(박희봉, 1998b: 128-134).

그러나 이와 같은 장점은 어디까지나 ① 해야할 일이 정해져 있고, ② 환경이 안정돼 있으며, ③ 일정한 산출을 생산하기를 바라고, ④ 정확성이 요구되며, ⑤ 조직구성원이 법규에 정해진 대로 행동할 때 발휘되는 것이다(Morgan, 1986: 34). 이것은 오늘날 급변하는 상황에서 예기치 못한 문제가 발생했을 때 관료조직은 대응방법을 찾지 못한다는 것을 의미한다. 즉, 안정적 상황에서는 관료조직이 본래의 기계적 장점을 살릴 수 있으나, 변하는 환경에서 관료조직은 제 기능을 다할 수 없다. 기계적으로 구조화된 관료조직은 환경변화에 적응하기 어렵다. 왜냐하면 조직이 정해진 목표를 수행하기 위해 설계되었지 쇠신을 위해 설계되지 않았기 때문이다(Morgan, 1986: 35). 외부적 요인에 따른 급속한 변화로 공공 서비스가 강조될 때 이러한 내부 관료제적 문화는 위기를 자초하는 주요한 요인이 된다. 관료제적 문화가 한때는 국가발전과 활동의 성공적인 특징으로 이해되기도 했지만, 자체 논리에 따라 통제되는 것보다 더욱 많은 모순을 양산하는 이유가 여기에 있다(Kirkpatrick and Lucio, 1995: 22).

전통적인 관료조직은 기본적으로 조직구조가 규정에 의해 형성되어 있기 때문에 탄력성이 약하다. 기획, 예산, 조직, 통제, 참모 등의 기능도 철저히 규정에 의해 틀이 정해져 있다. 따라서 조직구성원의 시야를 협소하게 만들고, 조직구성원들도 신축적, 반응적, 활동적이지 못하

다(Metcalf & Richards, 1987: 40). 조직목표와 조직구성원의 대응방법이 정해져 있기 때문에 예상된 문제는 해결할 수 있으나, 환경변화에 따른 예기치 못한 문제에 대해서는 대응 능력이 없다. 업무책임에 대한 기계론적 정의는 많은 조직 구성원이 “내가 걱정할 문제가 아니다” 혹은 “내 책임이 아니다” 등과 같은 문제의식 없는 태도에 길들여지게 한다(Morgan, 1986: 36). 결국 관료조직은 문제해결을 위한 직접적인 활동자인 조직구성원의 창의성을 배제하고, 책임이 부과되는 문제해결을 위한 새로운 도전에 대해 복지 부동하는 결과를 낳게 된 것이다. 조직구조 측면에서도 ① 기피 부서와 선호 부서의 뚜렷한 구분, ② 업무가 과중한 부서와 업무가 적은 부서의 명확한 구분, ③ 부서간 수평적 조정 및 협의 미흡 등을 지적되고 있다. 아울러 행정환경 변화와 행정수요를 고려할 때 수행해야 할 기능과 현재 수행중인 기능간의 괴리현상까지 발생하기도 한다(김상목, 1996).

이러한 의미에서 관료조직은 오늘날 많은 행정상 문제 중 매우 부분적이고 일상적인 업무를 처리할 수 있는 능력밖에 갖지 못한 조직으로 평가되고 있다. 따라서 오늘날 관료조직을 이끄는 장의 리더십에 크게 기대를 걸고 있으나, 리더십도 앞에서 설명한 바와 같이 모든 조직구성원의 일상활동까지 책임질 수는 없다. 그렇다고 관료제하의 조직구성원들을 법적 통제 또는 윤리적 비난만으로 이러한 근원적 문제를 해결할 수는 없다. Weber가 지적했듯이 관료조직구조 자체가 인간 생활의 모든 국면을 규칙화하고 기계화하는 경향이 있어, 특정한 행동을 위한 인간 정신과 능력을 파괴한 결과이기 때문에(Weber, 1989: 182) 이것은 보다 근본적으로 관료조직체제 자체를 해결하지 않으면 안 되는 수준까지 이른 것이다.

현대사회의 문제해결을 위해 더 이상 관료조직에 의지할 수 없게 되었다. 조직이론 및 관리에 있어서 새로운 패러다임이 필요한 것이다(김동현, 1994: 17). 새로운 조직이론 패러다임은 새로운 서비스와 가치에 대한 고객욕구와 기대에 부응하고, 조직구성원에 보다 많은 자유와 책임을 부여하며, 조직은 질 높은 성과에 책임을 지고, 조직의 창의성이 개발되며, 신속한 의사결정이 이루어지는 등 조직에 대한 새로운 요구를 해결할 수 있어야 한다. 현대사회는 상황에 따라 다른 기준과 과정을 만들어 적용할 것을 요구하므로 조직구조 및 규정 등을 개정할 필요 없이 즉각적으로 대응할 수 있는 역량을 지녀야 한다. 조직에게는 인간 에너지를 사회적으로 유용한 일을 계획하고 수행하는 데 연결짓는 수단의 역할을 수행할 것이 요구된다. 조직구성원들이 조직 내 기능 또는 역할을 수행하기 위해 각 개인에게 의미 있고 나아가 사회 전체에 의미 있는 일을 포기할 것이 아니라, 오히려 조직이 인간의 가치를 추구할 수 있도록 지원하는 인간을 위한 기구 또는 도구로 인식되어야 한다.

이것은 현대사회의 새로운 도전, 즉 조직환경의 변화와 예기치 못한 문제의 발생 등을 해결할 수 있는 새로운 조직체제와 접근방법이 필요하다는 것을 의미한다. 그 대안은 최소한 다음의 조건을 만족시켜야 할 것이다.

첫째, Galbraith가 불확실한 상황하에서의 정보과정과 조직설계 간의 관계를 설명한 바와 같이 (Morgan, 1986: 82) 조직환경의 불확실성이 커지면 조직은 상황에 대응을 위한 활동을 프로그램하고 규정하기 어렵다. 상황이 바뀌면 활동을 통합하고 통제하기 위해 조직은 다른 규칙과 프로그램, 계층제, 목표와 목적을 다시 설정해야 한다. 그러나 급변하는 상황에서 대처 방안을 체계화하는 데는 시간과 노력이 따라야 하기 때문에 새로운 대응방안을 지속적으로 변화시키기가 쉽지 않다. 따라서 불확실성이 증가하면 조직은 규정과 프로그램을 통한 태도를 통제하기보다는 하부조직 또는 조직구성원 스스로에게 목표와 목적을 정하게 하고, 상위조직에서

는 그 결과를 통제하는 방법을 찾는 것이 한 방법이다(Morgan, 1986: 82).

둘째, 복잡하고 변화하는 환경에서는 불확실성을 받아들이는 개방성 및 반영성을 증진할 수 있도록 체제를 구조화해야 한다. 이것은 조직구성원에게 건설적 방법으로 불확실성을 다루도록 하는 데 기초한다. 이것은 특히 환경이 급변하는 곳에서 중요하다. 조직이 다루고 있는 상황의 문제점을 이해하고 받아들이기 위해 증업원을 격려하는 것이 필요하다. “경험에 반하는 합법적 하자를 최소화하는 것이 받아들여져야 한다” 또는 “부정적 사건 또는 발견이 지식의 원천 또는 우수한 실제적 가치로 이용된다”는 등의 철학이 세워져야 한다(Morgan, 1986: 91).

셋째, 하부조직 또는 조직구성원들에게 다양한 시각을 개발할 수 있도록 권한을 이양하고 복잡한 문제의 분석 및 해결에 대한 접근방법을 개발할 수 있도록 해야 한다. 이것은 하부조직 또는 조직구성원이 스스로 이슈 및 문제점을 구성할 수 있도록 하여 조직을 변화하는 환경에 쉽게 적응할 수 있도록 하기 위함이다. 이것은 상황의 다양한 측면을 이해할 필요성을 인정하고, 다양한 관점들간의 건설적인 갈등을 확인하고 논의하게 하는 경영철학이 수립되어야 한다는 것을 전제로 한다. 조직이 행동의 정해진 틀을 개발하기보다는 이러한 깊이 있고 도전적 의문에 스스로를 개방하여야 조직의 문제해결 능력 증진을 위한 토대가 마련되는 것이다.

넷째, 조직된 틀에 행동을 구조화하지 말아야 한다. 이것은 문제의식을 이끄는 행동의 중요성과 관련되어 있다. 기획과정에 하의상달 또는 참여적 접근방법을 증진함으로써 환경에 대한 학습이 더욱 순조로워질 수 있다. 전통적 조직관리철학은 설정된 목표에 전반적 계획을 설정하는 반면, 새로운 조직관리 접근방법은 갈등을 정의하고 도전하는 데 초점을 두는 것이 현명하다는 것을 가정한다. 조직은 하나의 산출물 또는 시장의 부분에 대한 과도한 의존, 공급의 특정한 원천에 대한 과도한 의존, 산출체제의 비탄력성, 증업원에 대한 무차별 해고 등 일방적 조직관리방법은 탈피되어야 한다. 적절한 한계 또는 가치를 개발하고 정의하는 탄력적 조직관리 접근방법을 장려하여야 지속적으로 환경에 대한 대응력을 증가시킬 수 있다.

다섯째, 조직이 환경의 변화를 인식하여 조직이 처한 문제를 직시하여 문제를 판단, 대처할 수 있기 위해서는 조직구조와 과정이 이러한 환경대처가 가능토록 설계되어야 한다. 즉 급변하는 환경에서 복잡한 문제를 해결하기 위해 조직은 환경변화에 대한 즉각적인 판단 및 자율적인 정책 및 전략수립, 그에 따른 업무수행, 업무수행의 통제와 조정, 정보교환 등이 조직 내에서 독립적으로 이루어질 수 있도록 조직체제가 설계되어야 한다. 단일한 업무를 행할 수 있도록 구조되어서는 환경변화에 즉각적으로 대응할 수 없고, 완전한 생존체제로서의 독립적이고 입체적인 기능을 수행할 수 있도록 조직이 설계되어야 한다.

여섯째, 조직 또는 체제는 환경의 주요 국면들을 감지하고, 통제하며, 검사해야 한다. 또한 조직 또는 체제는 이러한 정보를 체제 행동을 지도하는 운영 규범에 연결할 수 있어야 하며, 이러한 규범으로부터 중요한 편차를 감지하여 올바른 판단을 하여 행동을 이끌 수 있어야 한다. 이러한 조건이 충족될 때, 조직 또는 체제는 환경과 정보교환의 지속적 과정을 유지하게 되고, 체제는 환경의 변화를 감지하여 적절한 대응을 주도할 수 있게 된다(Morgan, 1986: 87). 이렇게 대응하는 조직 또는 체제는 스스로 통제하며 환경에 대응하는 조직이라 할 수 있다. 이것은 조직과 하위조직, 그리고 조직구성원에게도 마찬가지로 적용될 것이다.

이상의 조건은 조직 또는 하위조직, 조직구성원이 모두 상황에 대처하는 방법을 스스로 감지하고 대응방법을 찾아 자신이 처한 문제를 해결하는 창조적 능력을 갖도록 하는 데 초점을 둔다. 변화하는 환경에서는 조직의 단위가 자신이 하는 일에 대해 적절한 문제의식을 갖고 새

로운 환경에 적응할 수 있는 행동을 개발하도록 해야 어떤 조직이든 자신이 처한 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 이것은 행정조직에도 적용된다. 행정조직 또는 공무원들도 복잡하고 급변하는 환경에 대응하기 위해 지속적으로 자기개발을 해야 하며, 환경과의 끊임없는 상호작용을 통해 행동양식을 판단, 수행할 수 있어야 한다는 것은 같은 논리이다. 결국 주민의 다양한 수요와 욕구라는 새로운 도전과 문제에 직면하고 있는 정부조직에게 가장 중요한 것은 이러한 문제를 해결할 수 있는 능력이다. 그런데 전통적인 관료조직으로는 이러한 문제에 즉각적으로 대응할 수 있는 능력이 부족하다. 따라서 행정조직에도 자율적으로 판단하고 행동할 수 있는 조직체제가 요구되는 것이다.

### Ⅲ. 자생조직모델(viable system model)

관료조직이론이 현대사회의 조직 문제를 해결할 수 없기 때문에 새로운 패러다임이 나와야 한다는 것은 이제 더 이상 새로운 주장이 아니다. 규정과 명령을 위주로 운영되는 계층적 관료조직은 급변하고 복잡한 환경의 도전에 효과적으로 대응하기 힘들기 때문이다. Beer가 제시한 자생조직모델은 이러한 관료조직의 한계를 극복할 수 있는 조직이론의 대안으로 제시될 수 있을 만한 가치가 있다. 그는 일상적으로 조직 내에서 발생하는 많은 문제점을 자체적으로 다룰 수 있도록 하기 위해서 복잡하고 급격히 변화하는 상황에서 조직이 생존, 발전하기 위해서는 조직 내 탄력성이 부가되어야 한다는 것을 지적한다. 조직의 문제해결 능력을 증진하고 효과성을 달성하기 위해서는 조직 전체의 응집력과 조직 내 하부조직단위 및 개인의 독립성이 확보되어야 한다는 전제로부터 이 모델의 논의는 출발한다. 그는 탄력적 조직에 관한 포괄적인 일련의 원칙 및 법칙을 개발했다.

자생조직모델은 조직 또는 하위조직, 조직구성원이 모두 상황에 대처하는 방법을 스스로 감지하고 대응방법을 찾아 자신이 처한 문제를 해결하는 창조적 능력을 갖도록 하는 데 초점을 둔다. 변화하는 환경에서는 조직단위가 자신이 하는 일에 대해 적절한 문제의식을 갖고 새로운 환경에 적응할 수 있는 행동을 개발하도록 해야 자신이 처한 문제에 대응할 수 있는 힘을 갖게 되는 것이다. 하부조직 또는 조직구성원이 복잡하고 급변하는 환경에 대응하기 위해 지속적으로 자기개발을 하고, 환경과의 끊임없는 상호작용을 통해 행동양식을 판단, 수행할 수 있는 능력을 가질 때 결국 조직의 능력이 강화된다는 논리이다.

#### 1. 자생조직모델의 가정

자생조직모델은 기계론적 관료조직이론과 달리 조직과 하부조직, 조직내 인간을 기계 또는 기계의 부속품이 아닌 스스로 판단하고 행동하는 생명체 또는 완전한 독립체제로 이해한다. 일단 환경을 정해놓지 않기 때문에 발생하는 문제 역시 주어진 문제가 아니며, 목표 또한 고정되어 있다고 가정하지 않는다. 즉 급변하는 환경에서 예기치 못한 문제가 언제든지 발생할 수 있으며, 조직 또는 체제, 하부조직 또는 하위체제, 조직구성원이 이러한 문제해결 능력을 가지기 위해서는 주어진 단편적인 기능 또는 접근을 해서는 안되고 하나의 완전한 사고를 할 수 있는 전면적이고 입체적인 홀로그래픽(holographic)한 접근을 해야 하는 것으로 가정한다. 전체에 요구되는 능력이 부분에도 부여되어야 새롭게 발생하는 문제에 대한 적극적 대처가 가능한 것이다.

## 1) 체제(system)의 정의 및 체제의 반복(recursion)구조

자생조직모델에서는 환경을 급변하고 복잡한 것으로 가정하고 있다. 따라서 단위조직 뿐 아니라 조직 내에 있는 하위조직과 조직구성원까지도 이러한 상황에 적응하고 새롭게 발생한 문제를 해결할 수 있도록 설계되어야 한다는 것이다. 따라서 모든 조직 및 하위조직은 상황에 따라 가변적으로 대응할 수 있도록 사고 능력을 지녀야 한다. 즉 각 단위는 하나의 독립체로서 외부환경과의 의사소통을 지속적으로 하고 있으며 생존하기 위해서는 스스로 단위 시스템을 통제해야 한다. 따라서 각 체제는 처해있는 환경과 문제에 따라 독특한 특성, 즉 창발특성(emergent property)을 보유해야 한다.

체제와 관련하여 이해할 필요가 있는 두 번째 주요 개념은 반복(recursion)<sup>2)</sup> 개념이다. 모든 자생조직체제는 일련의 하위체제로 구성되어 있고, 하위체제 역시 독립된 체제로서의 역할을 한다. 더 나아가 각 하위체제는 또 다른 하위체제를 갖고 있으며, 이 하위체제 또한 자체특성을 독립된 역할을 하며 또 다른 하위체제를 보유한다. 즉 체제가 독립적이듯이 하위체제 역시 개념상 독립적이다. 체제가 외부 환경변화에 적응하여야 하듯이 내부 환경변화에도 적응할 능력을 지니고 있으며, 체제에 관련된 복잡성을 다룰 능력을 지니고 있어야 한다.

조직 및 하위조직이 완전한 체제로서 반복구조를 보유해야 하는 이유는 조직 내 모든 단위가 환경변화에 효과적으로 대처할 수 있는 통제 및 의사소통 기능, 즉 일차적 의사결정 또는 책임 활동의 역할까지 수행해야 하기 때문이다. 예를 들어, 제조업 환경에 있는 작업현장 수준에서도 기본적으로 독립적 의사결정에 의한 업무수행이 인정된다. 기본적 단위 수준에서 전체 조직에까지의 각 일차적 활동은 고유한 일련의 가치, 즉 고유한 내·외적 논리와 관련된 지원 서비스를 지니고 있다. 이런 구조, 즉 하위조직도 독립체로서 행동하는 조직의 반복구조는 조직 운용상 복잡성에 대처하는 능력을 증가시키며, 조직의 응집력을 강화한다. 이렇게 조직이 반복구조로 조직되어야 만이 조직뿐 아니라 하부조직, 조직구성원 모두가 스스로 학습하고 자체 조직되는 하나의 완전한 독립체제가 될 수 있는 것이다. 또한 이로써 조직 내 모든 단위는 자체 문제해결 능력을 갖게 되고, 조직의 특정한 부분이 기능하지 못하고 혹은 제거되는 때에도 기능상 완전한 체제를 지속적으로 유지할 수 있게 된다.

## 2) 기능의 가외성(redundancy of functions)

기능의 가외성은 한 기능이 여러 기관에 혼합된 중첩성과 동일 기능이 여러 기관에서 독립적으로 수행되는 중복성 등을 포괄하는 개념이다(Lerner, 1986). 조직이 가외성을 갖게되면 내부 탄력성을 얻게 된다. 어떤 사람 또는 조직이라도 어떤 일이 발생할 것이라는 것을 특정화하고 이에 대비하여 미리 준비하고 설계하려고 노력하면 할수록, 그 사람 또는 조직은 새로 발생하는 일에 대한 탄력성을 상실할 수 있다(Morgan, 1986: 101). 반면 조직의 가외성은 조직간의 연결, 상황 및 업무의 특별화 및 일반화할 수 있는 능력을 부여한다. 즉 가외성은 조직이 새로운 상황에 탄력적으로 대응할 수 있는 능력을 제공하는 것이다(Morgan, 1986: 101). Landau(1969)는 가외적 요소를 이용함으로써 조직 실패의 확률을 줄이고 조직신뢰성을 증진시킬 수 있다고 한다. 만약 조직에 가외성이 존재하지 않는다면 기능이 어떻게 수행되

2) recursion을 영어 본래의 의미인 회귀로 번역하지 않고 반복으로 한 이유는 체제 내의 하위체제가 완전한 체제의 역할을 하고, 하위체제 내의 하위체제 또한 체제로서의 완전한 역할을 반복적으로 한다는 의미를 강조한 것이다.

고 있는지를 검토하고 보다 건설적인 방법으로 업무수행 방법을 개선할 수 있는 능력을 가지기 어렵다. 따라서 전체 조직이 수행해야 하는 주요 기능, 즉 정책기능, 정보감지기능, 통제기능, 조정기능, 운영기능, 등을 조직 전반적인 차원에서 담당해야할 뿐 아니라 개별 부서에서도 이러한 기능을 수행할 수 있어야 하며 더 나아가 각 공무원 자신도 이러한 기능들을 모두 수행할 수 있는 역량을 갖추어야 한다.

### 3) 필수 다양성(requisite variety)

한 체제가 특정한 환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 자체적 통제체제가 내부 다양성을 보유해야 하며, 이 내부 다양성은 환경의 다양성 및 복잡성에 상응해야 한다는 것이다. 즉 조직은 내부적으로 환경에 대응할 수 있는 다양한 능력을 스스로 보유하고 있어야 하는 것이다. Ashby(1965)는 업무과정이 하위체제에 따라 이루어지지 않고 각 하위체제가 상대적으로 독립적이지 못하면 어떤 복잡한 적용체제도 일정 기간 지속적인 역할을 수행함에 있어서 성공할 수 없다는 점을 지적한다. 이 원칙대로 모든 조직 또는 하부조직에 다양성을 인정하고 능력을 부여한다고 해서 문제해결 능력이 향상되고, 실제로 문제를 해결할 것이라고 단정할 수 없다. 그러나 최소한 조직 또는 하부조직이 이러한 내부적 다양성이 인정되지 않는다면 문제해결은 쉽지 않을 것이다.

### 4) 최소한의 구체화(minimum critical specification)

이것은 기본적으로 조직을 편성하고 나면 부서의 업무수행에 대해 필요한 핵심사항만 규정하고 나머지는 각 부서가 스스로 기획·관리할 수 있도록 재량권을 부여해야 한다는 것이다. 조직관리자는 조율하고 종합하는 역할만 담당하고 하위체제가 스스로 형태를 찾아가도록 유도해야 조직 내부의 신속성이 증대되기 때문이다. 이것은 일반적으로 한 사람이 특정한 행동을 위해 절대적으로 필요한 만큼만을 특정화함으로써 탄력성을 유지하고자 하는 것이다. 예를 들어, 회의를 개최할 때, 누군가가 의장을 맡아야되지만 그 과정을 제도화하고 누가 의장직을 맡고 누가 비서직을 맡을 것인지 까지 정할 필요는 없다. 다양한 사람이 자기가 할 수 있는 능력과 공헌도에 따라 다양한 상황을 주도할 수도 있기 때문이다. 이것은 변화하고 복잡한 환경에서 체제가 문제해결능력을 갖기 위해서는 조직이 어떤 방식으로 운영되어야 할지를 설명한다.

### 5) 학습에 대한 학습(learning to learn)

이것은 규범이 행동의 적절한 근거가 되는가의 여부를 판단하기 위해 체제로 하여금 응집된 가치와 규범에 의거하여 운영되도록 하면서, 동시에 이 규범이 행동의 지침이 될 수 있는 적절한 기반을 제공해 주는가에 대해서 항상 의문을 가질 수 있는 학습능력을 적극적으로 보장해야 한다는 것이다. 사실 체제가 환경에 대응하기 위해서는 수시로 환경과의 상호작용을 통해 생존과 발전을 위한 전략을 정해야 한다. 한 체제의 능력은 학습과 밀접한 관계가 있다. 예를 들어, 독립 작업 집단에서 구성원은 관련된 활동 및 생산한 상품에 가치를 두어야 하고, 이러한 활동 및 상품 설계에 의문을 갖고 도전하여 변화시킬 수 있는 일련의 학습을 스스로 할 수 있어야 한다. 이것 역시 최소한의 구체화와 같이 변화하고 복잡한 환경에서 체제가 문제해결능력을 갖기 위해서는 조직이 어떤 방식으로 운영되어야 할지를 잘 보여준다.



## 2. 자생조직모델(viable system model)

Beer는 조직의 독립적 단위가 자기 환경에서 효과적으로 작동하려면 5가지 기능을 포함하고 있어야 한다고 주장한다. <그림 1>은 자생조직모델을 개념화한 것이다. 모든 자생조직은 실행, 조정, 통제, 정보, 정책기능을 보유한다. 자생조직모델의 가장 중요한 기능인 실행기능을 하는 곳은 하위조직으로서 역시 5개 기능을 모두를 수행하며, 그림에서는 원으로 표시하고 있다. 즉 그림에서는 조직 내 하위조직이 5개 기능을 모두 가지고 있는 체제로 나타나 있으며, 하위조직의 하위조직 역시 5개 기능을 모두 가지고 있는 체제로 나타나 있는 것이다. 또한 각 기능을 여기에서 체제 1에서 5로 설명하는 것은 각 기능을 담당하는 단위 역시 주된 기능을 수행하는 동시에 독립체제로 역할을 해야 한다는 의미이다.

### 1) 체제 1 : 실행(implementation) 기능

실행기능은 조직의 특성을 나타내는 과업현장에서 상품 또는 서비스를 생산하는 데 책임이 있는 활동으로서 반복모델의 핵심이다. 조직 전체가 조직의 전반적인 목표를 수행하고, 각 실행단위는 전체 목표 하에서 자신의 활동 및 가치를 부가하는 상품 및 서비스를 생산한다. 즉, 대부분의 자생조직체제는 복잡한 환경에 대처하기 위해 다양한 하위체제를 보유한다. 이러한 하위체제가 전체조직의 가치를 부가하는 역할을 하며, 역할에 따른 책임을 지는 것이다.

### 2) 체제 2 : 조정(co-ordination) 기능

자생조직체제는 가치부가 기능을 하는 기본적인 하위단위, 즉 실행기능을 연결 및 조정하는 조정기능을 보유한다. 조정기능은 가치부가 기능에서만 아니라 기존의 내부 활동간에도 필요하다. 여기에서 사용하고 있는 조정의 의미는 상의하달식 지시 및 통제를 말하는 것이 아니라 지원 기능간 그리고 독립 기능간의 상호조정이란 의미이다.

작업흐름 또는 사업과정 재설계의 본질은 상호조정을 위한 효과적인 쌍방 의사소통 및 체제의 설계를 통해 가치부가 및 지원 기능간의 조정이 매우 필요하다는 것에 주의해야 한다. 특히 기본적 하위단위는 상호 상승효과를 가져올 수 있도록 작용할 필요가 있다. 하위단위들은 내부 운영상에 있어서 그리고 외부환경과 논리적으로 상호 밀접히 연결되어 있다. 서로 직접적으로 경쟁을 한다든지 서로를 무시한 채 운영되는 것이 아니라는 것을 의미한다.

더욱 많은 팀이 공동의 기준, 접근방법, 가치를 공유하면 즉각적인 평면적 의사소통이 발생할 가능성과 상승작용의 기회가 많아진다. 이런 평면적 연결이 강해지면 경영에 있어서 위로부터의 통제가 줄어들고, 포함된 기본 활동에 의한 독립성과 권한이양을 촉진할 수 있다.

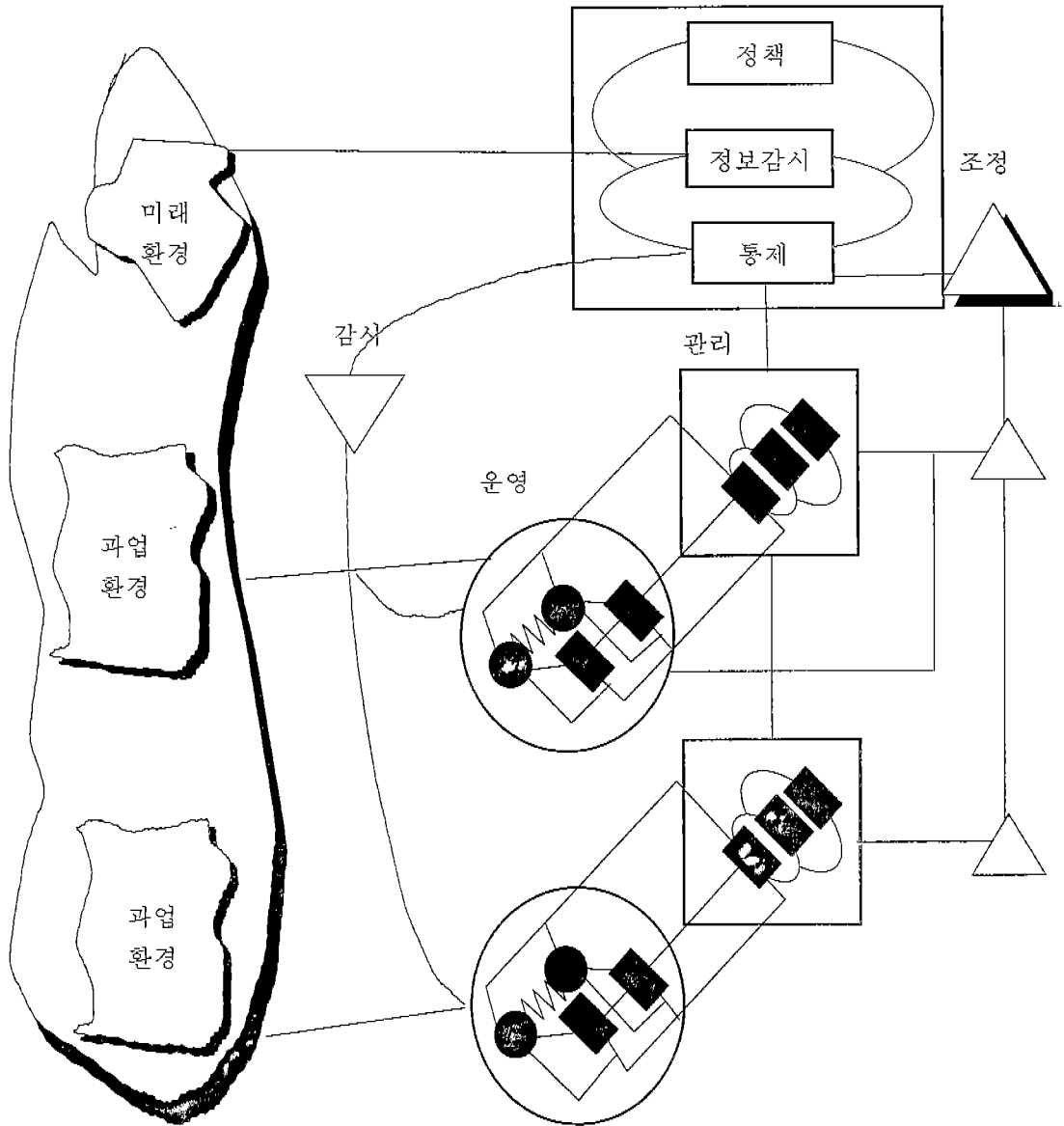
### 3) 체제 3 : 통제(control) 기능

의사소통 통로의 효과적인 이용이 감독 통제의 요구를 감소시킬지라도 하위단위와 상위조직간의 쌍방 의사소통은 생존을 위한 선행조건이 될 수밖에 없다. 의사소통은 자원의 협상, 직접적 개선 경영 지침의 발행, 사건과 접촉하는 상위수준의 경영을 유지하기 위해 상부로 보고하는 것을 포함한다.

한편, 상위체제와 하위체제간의 가장 원칙적 관계는 상위체제의 직접적 통제, 즉 감독통로(monitoring channel)이다. 이 통제기능은 기본적 활동의 위치를 정확히 반영하고 있다는

것을 보증하고 활동에 대한 책임을 요구한다. 현실적으로 책임 있는 보고라 하더라도 제공되는 정보가 개인적 편견 및 다른 자연적 의사소통 문제를 반영하는 경향이 종종 있다. 따라서 모든 보고사항은 다른 정보원천과 부합할 필요가 있다. 상위수준의 경영과 하위단위의 운용간의 차이를 줄이기 위해서는 직접 소통되는 관찰통로를 발전시킬 필요가 있다. 조직이 지속적으로 생존하기 위해서는 이런 관찰은 특별한 설계 법칙을 고수해야 한다. 이것은 규칙적이고 예견되기 보다는 우발적이어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 관찰이 자주 있어서는 안 된다. 하위단위의 경영에 투자된 권위와 신용을 훼손할 위험이 있기 때문이다. 따라서 이것은 관심 있는 모든 사람이 알 수 있도록 공개될 필요가 있고, 체계화될 필요가 있다.

〈그림 1〉 자생조직모델



참조: Espejo and Gill(1989).

#### 4) 체제 4 : 정보(intelligence) 기능

정보기능은 기본적인 활동, 즉 자생조직체제와 외부환경간의 쌍방연결이다. 정보는 조직체제가 외부 환경변화에 적응하는 데 있어서 필수 불가결한 요소이다. 정보는 기본적인 활동에 외부환경에 대한 지속적 환류, 기술 변화, 미래에 정보와 관련된 외부요소 등을 제공하는 동시에, 환경에 대해서는 조직의 구체적 방향 및 의지를 투영한다. 정보기능은 외부환경 변화와 내부조직 능력에 초점을 두고, 미래의 생존전략을 기획하는 데 관심을 갖는다. 또한 정보기능은 조직이 환경에 의해 통제되지 않은 채 자신의 고유한 미래를 창조할 수 있도록 하기도 한다. 현재 조직을 정확히 인지하여 계획이 원만히 달성될 수 있도록 하기 위해서는 정보기능이 조직의 최신 모델을 형성, 제시할 필요가 있다.

#### 5) 체제 5 : 정책(policy) 기능

정책기능은 조직단위 및 주변환경의 복잡성과 비교할 때 다양성이 낮은 기능이다. 즉 정책 기능을 수행함에 있어서는 제공받는 정보를 선택적으로 수용할 필요가 있다. 정보 선택과정은 정보 및 통제기능의 활동과 상호작용을 통해 대부분 이루어진다. 정책의 주요 기능은 조직의 전반적인 방향, 즉 조직단위의 가치와 목적을 명확히 하고 조직의 상위수준에서 조직 효과성을 위한 조건을 설계하는 것이다. 정책기능은 보통 광범위한 토론과 결정이 정보와 통제기능 내 또는 기능간에 이루어진 후에 이루어지기 때문에 실질적으로 정책기능은 소수의 주요 의사결정만을 행하며, 주로 조직의 전반적인 방향에 대한 점점을 하게 된다.

조직효과성을 증진하기 위한 주요 조건의 하나는 정보와 통제기능이 어떻게 조직되고 상호 연결 되었는가와 관련된다. 정보 및 통제는 조직단위의 활동에 대한 보완적 관점, 즉 조직단위의 조정과 실행 기능에 보조적 역할을 한다. 효과적인 정책결정을 위해서는 정보 및 통제기능이 상호연결 될 필요가 있고 발생하는 대부분의 정보 및 통제 이슈들은 정책기능의 관심에 도달하기 전 다른 여과장치에 의해 상호 점검되는 것이 바람직하다.

### IV. 관료제와 자생조직모델의 이론적 비교

Barzelay(1992)는 관료주의적 패러다임과 탈관료주의적 패러다임을 ① 행정개혁의 궁극적 목표, ② 행정개혁의 중요 가치, ③ 행정의 목적, ④ 효율적 행정의 토대, ⑤ 조직역할과 관련한 중요 개념, ⑥ 예산상 초점, ⑦ 조직책임자와 부하관계, ⑧ 행정결과 달성방법, ⑨ 행정운영 양식 등 9개 분야를 비교했다. McCurdy(1977)는 베버의 관료제와 탈관료주의적 조직을 ① 권위부여, ② 조직탄력성, ③ 동료관계, ④ 조직구조, ⑤ 의사결정 주체, ⑥ 승진방법, ⑦ 조직의 지속성, ⑧ 의사소통 등 8개 분야를 비교 분석하여 탈관료제를 위한 새로운 패러다임을 모색했다. 본 장에서는 관료제와 자생조직모델을 ① 조직목표, ② 통제방법, ③ 개인역할, ④ 조직구조, ⑤ 책임소재, ⑥ 전문성 확보, ⑦ 초점 등의 7개 분야에 대해 비교해 본다.

#### 1) 조직목표

전통적 관료조직은 그 본질적인 특징 때문에 순수한 기술적 관점에서 보면 설정된 목표를

달성하는 데 있어 최고의 합리성과 효율성을 실현한다고 할 수 있다. 노동분화는 업무의 중복과 이로 인한 업무마찰을 최소화하며, 계층제는 중앙부서의 계획과 조정 뿐 아니라 하위부서에 대한 통제와 훈련을 용이하게 한다. 능력위주의 임용은 보다 질 높은 인적 자원을 확보해 유능한 업무수행을 보장한다. 규율은 표준화 작업에 필요한 시간소모를 막아주며, 각 개인이 문제 해결을 위해 노력해야 하는 인적·시간적 낭비를 방지한다. 몰인격화된 업무수행은 객관성을 증진시키고 비합리적인 행동을 방지할 뿐만 아니라, 정실주의나 차별로 인한 비형평성을 제거함으로써 갈등을 줄일 수 있다.

따라서 완전히 발달된 관료제는 물건을 생산하는 기계와 같은 조직으로 비유된다. 즉 “정확성, 빠른 속도, 명료한 업무처리, 문서에 의한 행정, 계속성, 신중성, 통일성, 엄격한 복종, 조직간 알력의 최소화, 물질적 또는 인사비용의 최소화” 등이 관료조직의 기계적 특징으로 지적될 수 있다(Weber, 1978: 973). 이것은 엄격한 의미에서 완전히 관료제적인 조직이라면 위에서 지적한 특징이 나타난다는 것과 성숙한 관료조직에서는 이상과 같은 특징이 최적의 상태로 발휘된다는 것을 의미한다. 즉 관료조직의 목표는 정확성, 속도, 지속성, 효과성 등으로 명명되는 기계적 효과성의 추구이다.

이에 반해 자생조직모델은 관료제의 정형화된 목표에 반대한다. 즉 각 조직단위로 하여금 관료제의 도구적 합리성이라는 간접적 목표를 염두에 두지 않고, 조직의 근본적인 목표인 실제적 합리성에 직접 관심을 두도록 한다.<sup>3)</sup> 조직단위를 전체조직의 부속품으로 인식하는 것이 아니라 독립적인 주체로 인정하는 것이다. 현대의 상황 변화가 심한 조직은 중앙에서 명령한대로 업무를 수행해서는 조직목표를 달성하기도 어렵고 상황에 적응하기도 어렵다. 따라서 각 조직단위가 나름대로 처한 환경에 맞게 스스로 판단하고 행동하여야 조직목표를 달성할 뿐 아니라 환경에 적응할 수 있다.

## 2) 통제방법

관료조직은 목표수행을 위해 법규에 의해 하부조직을 정확히 통제하고 있다. 통제는 통일적인 행정부 목적을 실현하는 데 필수적이다. 통제에 의한 객관적인 업무처리는 거대 규모의 조직을 능률적으로 움직이도록 하는 토대가 되는 것이다. 즉 관료조직은 법령에 의한 엄격한 통제를 통해서 능률적이고 공정한 행정을 이끌게 된 것이다. 이와 더불어 각종 예산제도, 조직, 행정업무 등도 법령에 의해 철저히 통제하는 것이다.

그러나 자생조직모델은 관료조직에서 일어나는 상부통제는 조직의 목표달성에 저해된다는 입장이다. 조직의 상층에서 모든 결정을 급변하는 상황에 맞게 결정하여 일선기관을 통제할 수도 없을 뿐 아니라 즉각적으로 대응할 수도 없다는 것이다. 성문화된 공식적인 규정에 맞는 상황은 오히려 예외적으로 발생하므로 규정은 불필요한 규제일 가능성이 높다. 조직상층보다 오히려 일선기관이 고객요구와 상황변화에 대한 정보를 갖고 있고, 그에 따른 대응방법도 일선조직이 더 잘 파악한다고 가정한다. 따라서 통제는 가능한 한 최소한이어야 하고, 조직상층에서는 일선기관이 잘 운용되도록 협조 및 조정 역할을 하여야 한다. 일선기관에 대한 통제는 결과에 의해 이루어지는 것이 효과적이고 세부사항은 자율통제에 맡기는 것이 바람직하다는 것이다.

3) 도구적 합리성(instrumental rationality)와 실제적 합리성(substantial rationality)에 대해서는 반희봉(1998a) 참조.

### 3) 조직 내 개인역할

관료조직에 있어서 개인은 기계의 부속품으로 인식되고 있다. 개인특성 및 창의성은 표준화된 업무에 장애가 될 뿐이다. 모든 행위가 법령에 의해 규정되어 있기 때문에 개인의 특별한 역할이 기대되지 않는다. 오직 공식적, 몰인격적 과정을 통해 개인은 요구되는 전문성을 가지고 있기만 하면 조직이 기계적으로 움직여 정해진 목표를 가장 효과적으로 수행할 수 있다고 가정하고 있다.

한편 자생조직모델은 객관적, 공식적, 몰인격적 과정만으로는 서비스 질을 보장할 수 없다는 입장이다. 불확실한 상황을 돌파하기 위해서는 리더십이 요구되며, 개인적 창의성과 노력이 가미되어야 하고, 조직단위간에 긴밀한 협동이 필요하다. 조직 내 개인을 비용으로 간주하는 것이 아니라 자산으로 간주하여 조직원의 잠재력을 개발하는 데 초점을 맞춘다. 고객만족 및 바람직한 결과를 얻기 위해서는 조직전체가 이 목표달성을 위해 서로 긴밀한 협조와 지속적인 노력이 필요하다. 따라서 자생조직모델은 전통적 조직이론과 달리 조직 내 개인 및 각 조직단위의 역할 및 기능이 따로 정해진 것이 아니라 조직목표 달성을 위해 개인의 창의성과 자율책임 하에 탄력적이고 유기적으로 기능 할 것을 가정하여 조직문제 및 고객요구를 가장 잘 파악하고 있는 조직구성원의 적극적인 참여와 창의성에 많은 기대를 건다.

### 4) 조직구조

관료조직은 위계적인 공식구조하에서 기능을 분담하고, 각 기능은 위임된 권한하에서만 업무를 수행하도록 되어 있다. 즉 조직은 권위에 의한 계층구조를 가지고 명령에 따라 업무를 수행하도록 되어 있다. 조직을 이렇게 구조화한 이유는 모든 조직구성원들이 부여된 업무를 효과적으로 수행하여야 전체적인 통일성을 기할 수 있고 이에 따라 조직의 효과성을 이룰 수 있을 것으로 가정하기 때문이다. 따라서 관료조직에서는 상사가 권위를 갖고 부하는 상사에게 절대적 복종을 하는 계층구조를 갖게 된다.

그러나 현대조직은 최소의 자원으로 더 많은 서비스를 제공해야 한다는 지속적인 압력을 받고 있다. 특히 공공조직은 일반적으로 정치상황 및 언론, 정치인파 시민들로부터 변화하는 요구에 대응해야 한다. 이런 상황에서 현대 공공조직은 빠른 속도로 변화하는 환경에 적응하기 위해 조직이 변화할 수 있는 능력을 발전시켜야 한다. 그리고 조직이 속해있는 환경의 속성, 조직문화, 조직구조와 과정을 점검할 필요가 있다(Cohen & Brand, 1993: 61). 즉 기존의 관료조직 구조로는 급변하는 현대 행정환경에 대응할 수 없다.

이에 반해 자생조직모델은 문제해결 능력을 지닌 일선기관 및 조직구성원에게 권위를 부여하는 조직구조, 즉 비계층적 평면조직을 강조한다. 이것은 기능과 부서를 통합하여 불필요한 조직을 줄이고, 서비스 생산자가 고객과 보다 밀착될 수 있도록 일선조직 구성원들에게 권한을 이양하는 분권화된 조직을 의미한다(Kirkpatrick and Lucio, 1995: 32). 조직이 권한을 부여받아야 자체적으로 문제를 해결할 수 있는 팀을 구성하여 자신의 능력을 마음껏 펼쳐 보일 수 있다. 즉 분권화된 평면조직구조가 이루어져야 환경변화에 탄력적이고, 업무 중심적이며, 문제해결 능력이 향상될 것이다. 더욱이 자생조직모델은 기본적으로 상하관계를 명령과 복종의 관계가 아닌 분화된 기능을 중심으로 협력하는 관계, 즉 정보를 중심으로 상하가 책임을 함께 지는 의사소통관계로 인식한다.

## 5) 책임소재

관료조직은 조직 내 개인에 대해 부여받은 권한과 행동에 대한 책임소재를 명확히 한다. 이러한 책임소재의 명확화는 조직 내·외의 합리성을 강조하게 되어 질서, 객관적 행정, 능률성, 정치적 책임성을 증진시킨다. 이러한 기준과 가치로 인해 관료조직이 통일된 행정의 효율성과 서비스를 제공할 수 있는 바탕이 된 것이다.

그러나 관료조직의 엄격한 책임소재로 조직구성원이 규정된 책임만을 수행하는 목표대치현상을 가져왔다. 조직전체에 아무리 심각한 영향을 주는 업무라도 책임이 규정되어 있지 않으면 행동하지 않고, 비록 문제해결을 위한 아이디어가 있다해도 문제해결과정에서 위험 가능성이 있다면 새로운 도전과 시도를 회피하며, 상사의 명령이라도 규정에 없다면 움직이지 않는다. 관료조직의 명확한 책임한계로 인해 복지부동과 무사안일이 발생하는 것이다.

이에 반해 자생조직모델은 모든 조직단위 또는 개인을 독립적인 권한과 책임을 가지고 있는 주체적 독립인임을 가정한다. 따라서 어떤 결과에 대해서도 권한을 가진 독립인격이 책임질 수밖에 없다. 행정환경이 급변하고 고객욕구가 다양한 현 시점에서는 조직구성원의 적극적이고 자발적인 책임의식 없이는 문제를 해결할 수 없기 때문이다. 일선 조직구성원들이야말로 말로 고객욕구의 정확한 내용을 파악하여 문제해결방법도 찾을 수 있다. 따라서 업무를 원활히 수행할 수 있는 권한부여와 동시에 결과에 따른 책임 및 상호책임성이 확립되어야 급변하는 행정환경에 대처할 수 있는 바탕이 된다.

## 6) 전문성 확보

관료조직은 경쟁임용시험제도를 통해 전문인을 채용함으로써 전문성을 유지한다. 관료조직은 추구해야 할 목표가 정해져 있기 때문에 그 목표를 달성하기 위해 가장 유능한 전문인력을 선발하는 것이 요구된다. 따라서 관료조직은 이들이 안정적으로 자신의 능력을 발휘할 수 있도록 경력체제를 제도화하는 것이다.

그러나 급변하는 현대사회는 새로운 기술과 경영방식을 요구한다. 기존의 전문성으로는 새로운 도전에 대처할 수 없다. 따라서 자생조직모델에서는 조직의 전문성 확보를 위해 전문성을 갖춘 인력충원에 의지하는 것이 아니라 각 조직단위 또는 개인이 독자적인 영역에서 새로운 도전에 대처할 수 있는 자발적인 학습을 강조한다. 조직이 생존하기 위해서는 조직에 대한 지속적인 개혁 뿐 아니라 조직구성원의 지속적인 능력발전이 필수적이기 때문이다.

## 7) 초점

관료조직은 조직구조와 투입에 관심을 집중한다. 안정적 상황에서는 조직구조가 잘 구성되어 있고 자원투입이 정상적으로 이루어진다면 효과성을 달성하는데 아무런 문제가 없다고 가정하는 것이다. 그러나 현대사회와 같이 안정적이지 못한 상황에서는 조직구조와 투입만으로는 새로운 위기를 극복하기 힘들다. 특히 자원이 부족하게 되면 투입에 있어서도 우선 순위를 결정해야 한다.

따라서 자생조직모델에서는 조직구성원의 창의성과 체체능력 향상에 초점을 둔다. 급변하는 행정환경에서는 조직구조 모델을 하나로 정할 수 없기 때문이다. 위기를 극복할 수 있는 체제

능력이 필요하다. 고객요구가 바뀌면 그에 따라 대응하는 전략을 마련하고 어떤 자원을 어떻게 투입할 것인가를 결정해야 하는 것이다.

〈표 1〉 전통적 관료조직이론과 자생조직모델의 비교

구 분	전통적 관료조직이론	자생조직모델
조직목표	기술적 효과성	실제적 효과성, 환경대응
통제방법	규정	자율통제, 권한이양
개인역할	공식적, 물인간적, 기술적 장점에 의한 역할	개인의 전반적 역할 및 창의성, 전문성간의 협동
조직구조	권위에 의한 계층제	일선기관 중심의 비계층적 평면조직, 상·하가 동등한 위치에서 정보를 중심으로 의사소통 할 수 있는 조직구조
책임소재	규정에 의한 명확한 책임	결과에 따른 책임
전문성확보	경쟁에 의한 전문가 임용	자발적 학습
초 점	조직구조, 투입	구성원의 창의성, 체제능력 발전, 환경변화 대응력

## V. 자생조직모델의 유용성

자생조직체제는 각 조직단위가 자체적인 문제해결 능력을 갖는데 초점을 둔다. 조직이 생존하려면 한다면 친숙한 도전 뿐 아니라 예상치 못한 장애에도 대응할 수 있는 잠재력을 가져야 하기 때문이다. 자생조직모델은 기본적으로 개념적이다. 따라서 이러한 개념적 모델을 어떻게 현실에 적용하느냐가 관건이다. 물론 이 모델 자체가 그렇듯이 모든 조직을 같은 틀에 맞추어서는 안되며, 모든 조직에 이 모델을 적용할 수도 없다. 이 모델을 적용하기 위해서는 우선적으로 조직체제가 이 모델을 적용할 수 있는지, 그리고 이 모델을 적용할 때 조직발전에 도움이 되는지를 살펴보아야 한다.

자생조직모델은 조직단위 및 조직구성원이 의사소통 과정의 체계적 관점을 갖게 하는 데 유용한 도구이다. 조직을 이중적으로, 즉 독립적인 부분과 통합된 전체로 이해하게 되면 조직 내에서 발생하는 다양한 종류의 변화를 이해하는 기반이 된다. 또한 이 모델은 조직이 생존하기 위해서는 어떤 기능이 필요한지를 잘 나타내 준다. 체제가 보유하여야 하는 5개의 기능은 각 하위단위가 독립성을 갖기 위해 반드시 필요한 부분으로 자체적으로 책임과 영역을 창조하고, 이와 더불어 상위체제의 생존과 발전을 위해 어떻게 연결, 조정되어야 하는지를 보여준다.

실제로 자생조직모델을 적용하는 접근방법으로는 첫째, 이 모델의 개념을 실제 조직에 도입함에 있어서 논리적 하자가 없는 경우 실제 조직이 부족한 부분을 보완함으로써 약점을 치유하는 방법이 있을 수 있다. 둘째, 조직이 처해있는 환경에서 조직활동을 분석하여 조직전략을 분석할 수 있다. 셋째, 실제 조직구조를 분석하여 각 하부조직 및 조직단위들의 독특한 환경 내에서 독자성을 갖기 위해서는 무엇이 필요한지를 진단할 수 있다. 넷째, 각 하위조직이 체제 1부터 체제 5까지의 역할을 충실히 하고 있는지를 살펴보고, 각 하위조직의 법적, 제도적 상

황을 진단하며, 단위조직의 환경적응 노력 및 능력을 진단할 수 있다. 자생조직모델의 반복체제는 급변하는 환경에 필수적 요소로서 환경의 변화와 복잡성에 대해 탄력적이라는 장점을 갖는다. 이 모델은 주변 구조를 많이 변화시키지 않은 채, 새로운 전략사업단위를 쉽게 포함시킬 수 있다는 점에서 탄력적이다. 따라서 이 모델에 기초한 통합구조는 급격하고 지속적이지 않은 변화라기보다 조직이 환경 및 운영상의 필요에 따라 지속적으로 적응한다는 점에서 스스로 진화한다고도 할 수 있다.

전통적 조직이론에서는 조직환경이 변화하지 않고, 그에 따라 조직이 해결해야 하는 문제도 정형화한 것으로서 조직구조는 계층적 구조를 갖는 것이 가장 효과적인 조직으로 간주했다. 그러나 조직환경이 급변함에 따라 조직이 해결해야 하는 문제가 정형화되지 않은 것으로 계층제 조직구조로는 이러한 문제를 해결할 수 없다. 조직 전체 또는 조직을 구성하는 하부조직 모두가 변화하는 환경에서 정형화되지 않은 문제를 해결하기 위해서는 모두가 새로운 도전을 스스로 판단하고 즉각적으로 대응할 수 있는 조직체제가 요구되는 것이다. 따라서 모든 조직 또는 하부조직은 독립적으로 사고하고 판단하는 창의성을 갖추어야 할 필요가 있다.

물론 전통적인 기계론적 조직으로는 현대사회 문제를 더 이상 해결할 수 없다는 것은 자생조직모델에서 유일하게 지적한 것은 아니다. 조직을 보는 패러다임이 전환되어야 하고, 관료조직을 대체할 이론에는 어떤 것이 있는지는 현재까지 많은 논의가 있었다. 그렇지만 지금까지 대부분의 관료조직의 대안은 패러다임의 전환으로 보기에 부족한 점이 많다. 패러다임의 전환이라기보다는 관료조직 이론의 단점을 보완하는 수준에 그치는 경우가 대부분이고, 대안으로 제시되었다 하더라도 기존의 관료조직구조를 변형한 것에 그치는 경우가 많았다. 이런 측면에서 자생조직모델은 한편에서는 개념화된 모델이기는 하지만 분명한 모델을 제시하였다는 점에서 장점을 지니며, 조직구조에 초점을 맞추기보다는 독립적인 조직단위 또는 조직구성원의 자체 능력 향상에 초점을 두어 조직의 탄력성 및 문제해결 능력을 증진하기 위해 조직체제 및 하부조직체제가 어떻게 구조화되어야 하는지 까지도 제시한다는 점에서 시사하는 바가 있다.

자생조직모델에서 제시하고 있는 조직체제는 우선 조직의 학습과 자기 능력을 증가시키는 데 초점을 둔다. 조직이 변화하는 환경의 도전과 고객의 요구에 대응할 수 있도록 쇄신하고 진화할 수 있도록 조직을 설계한다는 측면에서 지방조직 운용에 탄력성을 부여할 수 있다. 이 모델은 단위조직의 자율권을 확보하여 상의하달식 목표가 아닌 조직 스스로의 판단에 의한 목표를 설정하게 함으로써 단위조직 및 조직구성원이 자발적으로 아이디어를 개발할 수 있도록 한다. 또한 한정된 합리성 추구를 목표로 하는 관료조직을 그 이상의 근원적인 조직목표를 수행하도록 할 수 있다. 마지막으로 행정조직이 자생조직화 하려면 발전된 정보체계를 가지고 있어야 한다. 그러나 대부분의 경우 새로운 정보 및 기술체제는 관료제적 원칙을 강화하는 데 이용되었고, 따라서 행정조직에 있어서 새로운 기술이 도입, 실현되지 않고 있는 실정이다. 역설적으로 행정조직이 자생조직화 되면 권한이 부여된 만큼 조직운영에 대한 책임을 권한 사용자가 져야하기 때문에 단위조직은 본질적인 조직 효과성을 추구하기 위해 새로운 정보기술, 즉 컴퓨터 및 사이버네틱 등의 기술 도입을 앞당길 수 있다(Morgan, 1986: 108). 또한 이러한 신기술의 도입으로 행정업무의 많은 부분을 자동화함으로써 조직의 인원을 줄이는 동시에 품질 개선이 결과로 나타날 수 있다.

실제로 현 김대중정부의 정부조직의 혁신에 있어서 상의하달식 또는 일률적인 구조조정이 실패로 판명된 것은 각 정부조직이 다양한 행정환경을 고려하지 않고, 현장의 목소리를 경청하



지 않았다는 것이 주요한 원인으로 지적할 수 있다. 특히 지방자치단체의 행정개혁에 있어서도 일률적인 잣대로 추진하려한 것은 현대조직의 특성을 전혀 감안하지 않은 처사이다. 미국과 영국, 뉴질랜드의 행정개혁이 하위조직단위의 책임성을 증가시켜 다양한 아이디어를 모집한 것과 비교하면 그 실패의 원인을 잘 알 수 있다(박희봉·김상목, 1998). 자생조직모델 또한 전체 정부조직에 일률적으로 적용할 수는 없다. 하지만 최소한 단위행정조직의 책임성을 증가시키고, 정부기관의 책임운영기관을 확대 시행, 일선행정기관의 권한 확대, 자생조직모델을 전제로 한 실험조직의 운영 등이 현실적으로 바로 도입 가능한 분야이다. 또한 정부기관 중에서 전문성이 높은 독립규제기관 및 연구기관 등은 바로 시행이 가능한 곳으로 판단된다.

한편, 자생조직모델은 자체 학습 및 조직화의 영향으로 기존의 권력 및 통제구조와 같듯이 생길 여지가 있다(Morgan, 1986: 108). 관료조직으로부터 자생조직으로의 전환은 조직 내 권력과 통제의 배분이 수반되기 때문이다. 이것은 기존의 관리자가 불만을 가질 수 있고, 그에 따라 조직 내 변화를 지체시키는 요인으로 작용한다는 점에서 현실적 도입에 어려움이 발생할 수 있다. 자생조직은 조직전반에 일어나는 권력작용과 행태를 재편시킬 것이다. 기존의 관료조직과 비교할 때, 수동성보다는 활동성을 강조하고, 의존보다는 독립성, 엄격성보다는 탄력성, 경쟁보다는 협동, 폐쇄보다는 개방, 권위적 신념보다는 민주적 의문으로 전환시킬 것이다. 또한 정부조직의 자생조직으로 전환 시 수반되는 조직의 가외성은 조직의 중복을 초래하여 비용을 양산할 수도 있다.

따라서 행정조직을 자생조직으로 전환시키는 데는 많은 시간과 노력, 현실적인 제도적 보완이 따라야 할 것이다. 현실적으로 자생조직모델의 구조만을 기계적으로 이용하기보다는 공무원들로 하여금 조직에 대한 일반적인 내용 및 모델을 공유하여 사고의 틀을 갖게 하는 것이 필요하다. 결국 관료조직을 탄력적으로 변환시키기 위해서는 조직구성원들의 창조적 노력이 필요한 것이고, 이것은 자생조직모델을 도입함에 있어서 현재의 조직상황에 맞추어 적용해야 한다는 것을 내포한다.

## VI. 결 론

자원부족과 세계화·개방화 시대를 맞이하여 정부환경이 급변하고 있다. 시대적 환경이 바뀔 때 따라 정부부문도 새로운 문제에 직면하고 있기 때문에 이를 극복하기 위해 새로운 철학을 가지고 문제를 진단하고 이에 대처해야 한다. 급변하는 세계질서 및 국내상황에 적응하기 위해서는 시대상황에 탄력적으로 대응할 수 있는 정부조직이 필요하다. 정부의 비효율 및 무기력은 관료제의 본래적 특징에 기인한다. 산업화시대에는 대형조직이 효과성을 높일 수 있기 때문에 관료제가 필요하였으나, 급변하는 후기산업화 또는 정보화시대에는 관료제의 대규모 조직이 오히려 비능률을 양산하고 있다. 조직의 탄력성이 약하고 개인의 창의성이 통제되기 때문이다. 현대사회에서는 조직구조 및 법령 등에 의해서 문제가 해결될 수 없고, 창조적인 인간의 창의력을 통해서만이 위기가 극복될 수 있다.

따라서 현대사회문제를 해결할 조직은 구조를 개편하는데 그칠 것이 아니라, 이 시대에 맞는 시대관과 조직관에 의한 새로운 조직이 되어야 한다. 세계시장경제 체제하에서 여러 선진국들이 정부개혁을 단행한 이유는 정부 외적으로 정부 서비스에 대한 국민수요와 요구가 지속적

으로 증가하는 반면, 예산은 지속적으로 감소시켜야 하는 상황에서 서비스를 제공·전달하는 정부능력에 대한 국민의 믿음이 감소하고 있기 때문이다. 또한 내적으로는 기존의 관료제적 조직이 환경변화에 따른 대응력과 탄력성이 약하여 새로운 도전을 극복하기 어려울 것으로 판단하고 있는 것이다. 따라서 기존의 전통적 관료조직이론을 극복할 수 있는 조직이론의 새로운 패러다임이 논의되고 있으며, 이 대안중의 하나가 바로 자생조직모델이다. 이 글에서는 이론적으로 소개 단계에 있고 현실적으로 도입에 관한 논의가 진행중인 자생조직모델의 이론적 특징을 명확히 하고자 전통적인 관료제이론과 비교해 본 것이다.

공공조직이 급변하고 복잡한 조직환경을 맞이하여 새로운 도전에 직면함에 따라 이를 해결하기 위해서는 조직을 바라보는 패러다임이 전환 되어야 한다. 전통적 조직이론에서는 조직환경이 변화하지 않고, 그에 따라 조직이 해결해야 하는 문제도 정형화한 것으로 조직구조는 계층적 구조를 갖는 것이 가장 효과적인 조직으로 간주했다. 그러나 조직환경이 급변함에 따라 조직이 해결해야 하는 문제도 비정형화 하여 계층제적 조직구조로는 이러한 문제를 해결할 수 없다. 조직 전체 또는 조직을 구성하는 하부조직 모두가 변화하는 환경에서 비정형적인 문제를 해결하기 위해서는 모두가 새로운 도전을 스스로 판단하고 즉각적으로 대응할 수 있는 조직체제가 요구되는 것이다. 따라서 모든 조직 또는 하부조직은 독립적으로 사고하고 판단하는 창의성을 갖추어야 하는 것이다. 급변하는 행정환경에서는 현장에서 시민과 대면하는 일선기관이 상위조직보다 문제에 대처하는 방법을 잘 알 수 있기 때문에 의사결정을 할 수 있는 책임과 권한이 필요하다는 것은 더 이상 새로운 사실이 아니다.

급변하는 행정환경, 특히 후기산업사회 시민의 다양하고 새로운 욕구에 즉각적이고 효과적으로 대응하기 위해서는 현재의 관료조직구조로는 한계가 있다. 또한 정부개혁 시대에 다수의 정부기관장이 리더십을 발휘하여 이러한 주민들의 욕구에 대처하고 있지만 결국 기관장의 리더십을 실현하는 행위의 주체가 공무원이기 때문에 환경에 대응하는 조직의 대응방식이 혁신적으로 바뀔 필요가 있다. 이러한 측면에서 각 정부기관의 하부조직단위가 독자적인 책임과 권한을 갖고 자신이 처한 문제를 인지하고 대처할 수 있는 조직체제를 제시하는 자생조직모델은 지금의 상황에서 현실적으로 의미가 있다.

## 참 고 문 헌

- 김동현. (1994). 정부관리의 새로운 패러다임. 성균관대 사회과학연구소. 「사회과학의 동향과 전망」. 서울: 한울아카데미.
- 김상목. (2000). 지식정부의 바람직한 조직모형 검토. 한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집. 「새 천년의 행정학 패러다임」: 139-170.
- . (1996). 지방자치단체에 대한 조직진단: 경상북도 상주시청을 중심으로. 「동국논집」. 15: 219-237.
- 박세정. (1996). 정부조직관리의 혁신. 「한국행정연구」. 5(2): 29-48.
- 박희봉. (1998a). 관료제의 도구적 합리성과 실제적 합리성: 관료제 문제 해결을 위한 대안 모색. 「한국정치학회보」. 32(2): 125-145.
- . (1998b). TQM: 탈관료제를 위한 대안. 「행정과 정책」. 4(1): 118-148.
- 박희봉 · 김상목. (1998). 외국 행정개혁과 김대중정부의 행정개혁 비교연구. 「한국행정학보」. 32(4): 19-35.
- 이성복 · 김상목 · 조일홍. (1996). 「인사정책발전방안」. 수원: 경기쇄신위원회.
- 이창원 · 최창현. (1996). 「새조직론」. 서울: 대영문화사.
- 최임규. 1996. 정부생산성제고를 위한 경영기법의 도입: TQM을 중심으로. 「한국행정연구」. 5(2): 105-126.
- Abu Zayed, Mohammed A.Q. 1994. *Total Quality Management: The Case for the Public Sector*. Ph.D. Dissertation, Portland State University.
- Ashby, W.R. (1965). *Introduction to Cybernetics*. London: Chapman & Hall.
- Barzelay, Michael, Armajani, Babak J. and Altshuler, Alan A. (1992). *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Beer, Stafford. (1989). The Viable System Model: its provenance, development, methodology and pathology. Raul Espejo and Roger Harnden (eds). *The Viable System Model*. New York : John Wiley and Sons Ltd.
- Bowman, James S. 1994. At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management. *Public Administration Review*. 54(2): 129-136.
- Caiden, Gerald E. (1994). Administrative Reform-American Style. *Public Administration Review*. 54(2): 123-128.
- Cohen, Steven and Brand, Ronald. 1993. *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for Real World*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Espejo, Raul. (1989). The VSM revisited. Raul Espejo and Roger Harnden (eds). *The Viable System Model*. New York : John Wiley and Sons Ltd.
- Espejo, Raul & Gill, Antonia, The Viable System Model as a Framework for Understanding Organizations. [www.phrontis.com/vsm.htm](http://www.phrontis.com/vsm.htm).

- Fox, Charles J. (1996). Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics. *Public Administration Review*. 56(3): 256-262.
- Goodsell, Charles T. (1993). Did NPR Reinvent Government Reform? *The Public Manager*. 22: 7-10.
- Kamensky, John M. 1996. Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*. 56(3): 247-255.
- Keehley, Patricia. 1993. Does TQM Spell "Time to Quit Merit"? *Public Productivity and Management Review*. 14(4): 387-394.
- Kirkpatrick, Iran and Lucio, Miguel Martinez. 1995. The uses of 'quality' in the British government's reform of the public sector. In Iran Kirkpatrick and Miguel Matinez Lucio. *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge.
- Landau, Martin. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*. 29: 346-358.
- Lerner, Allan W. (1986). Thereis more than one way to be redundant. *Administration and Society*. 18: 334-359.
- Mascarenhas. R.C. Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review*. 53(4): 319-328.
- McCurdy, Howard E. (1977). *Public Administration: A Synthesis*. Menlo Park, Ca: Cummings Publishing Co.
- Metcalfe, L and Richards, S. (1987). *Improving Public Management*. Newbury Park, Ca: Sage Publications.
- Moe, Ronald C. (1994). The "Reinvneting Government" Exercise: Misinterpreting the Problem. Misjudging the Consequences. *Public Administratior Review*. 54(2): 111-122.
- Morgan, Gareth. (1986). *Images of Organization*. Newbury Park: Sage Publications.
- Osborne, David. (1993). Reinventing Government: Creating an Entrepreneurial Federal Establishment. Will Marshall and Martin Schram, Eds. *Mandate for Change*. New York: Berkley Books.
- Swiss, James. 1992. Adapting Total Quality Management to Government. *Public Administration Review*. 52(4): 356-362.
- Weber, Max. (1978). *Economy and Society I*. Berkeley: University of California Press.
- West, Jonathan P. & Evan M. Berman. (1997). Administrative Creativity in Local Government. *Public Productivity and Management Review* 20(4): 446-458.
- Wilson, Laura A. and Durant, Robert F. (1994). Evaluating TQM: The Case for

a Theory Driven Approach. *Public Administration Review*, 54(2): 137-146.

Wrong, Dennis. (1970). *Max Weber*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

---

**朴熙峯**: 미국 Temple University에서 정치학박사 학위를 취득하고(논문: Citizen Participation, Satisfaction, and Government Responsiveness in the Process of Local Autonomy of Korea, 1994), 현재 대진대학교 조교수로 재직중이다. 지방자치, 정부개혁, 행정문화 등이 주요 관심분야이며, 저서로는 「정부조직의 혁신」(공저, 1998), 「조직학의 주요이론」(공저, 2000), 논문으로는 “외국 행정개혁과 김대중정부의 행정개혁 비교연구”(1998), “말콤 볼드리지 모델을 이용한 지방자치단체 조직 평가”(1999), “지방행정조직의 생산성 장애요인 인식에 관한 연구”(2000) 등을 발표하였다. 주요경력으로는 한국행정학회 총무위원(현), 조직학연구회 총무간사(현) 등이다.