

## 공공조직의 경직성에 대한 재고찰

정병걸\*

하민철\*\*

흔히 경직성은 공공조직의 대표적 특성이며, 경직성 때문에 공공조직은 비효율적이고 비효과적이라고 비판한다. 공공조직의 문제를 나타내는 대표적 용어처럼 사용되고 있지만 경직성은 계층제 구조를 가진 공사부문의 대규모 조직에서 나타나는 일반적 현상이다. 조직의 규모가 커지면 어느 정도의 경직성이 나타나는 것은 피할 수 없기 때문이다. 그러나 더 중요한 점은 공공조직의 구조, 규칙, 구성원, 과업 등에서 나타나는 경직성에 대한 비판이 공공조직에 대한 잘못된 이해로 부터 발생하는 오해 때문인 경우가 많다는 것이다. 경직성이라고 비판받는 것 중 상당 부분은 공공조직이 가져야할 안정성, 일관성, 공정성, 신중함의 유지를 위해 필요한 것이기 때문이다. 이런 오해는 경직성 판단의 전제, 해석 관점, 비교기준, 원인귀인의 문제 때문에 발생한다.

주제어: 공공조직, 경직성, 양면성

### I. 들어가는 말

‘관료제(bureaucracy)’는 대개 공공조직의 비효율성을 상징하는 부정적인 의미로 사용된다.<sup>1)</sup> 비효율성은 비대한 조직과 엄격한 계층제, 그리고 그 속에 있는 수많

\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 동양대학교 행정경찰학부 교수로 있다. 주요 관심분야는 공공조직, 과학기술, 공공성 등이다(bkjung@dyu.ac.kr).

\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 청주대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 조직이론, 과학기술정책 등이다(enactment@cju.ac.kr).

1) 브리태니커 국어사전에 따르면, 관료제는 “경직된 형식을 중시하고 권위주의적인 경향을 가진 제도나 기구를 비판적으로 말하는 경우에 이르는 말”이라고 설명하고 있다(브리태니커 사전). 그만큼 관료제는 부정적 의미가 일반화되어 있다.

은 쓸모없는 규칙들과 복잡한 절차들과 관련된 것으로 평가된다(Albrow, 1970; Kaufman, 1977; Jackson, 1983). 관료제에 대한 비판자들은 정부 관료제가 지나치게 크고, 민간기업에 비해 비능률적이며, 해결책이라기보다는 문제거리라고 말한다. ‘관료’라는 단어는 모욕적 의미로 사용되며, 심지어 관료들은 게으르고, 무능하며, 마음이 비뚤어져 있고 위험한 것들이라고까지 한다(Goodsell, 2006: 20).<sup>2)</sup>

관료제에 대한 비판에도 불구하고 여전히 관료제가 지배적 형태로 존재하는 세상에 살고 있다는 사실은 매우 당혹스러운 일이다. 왜 이런 당혹스러운 일이 나타나고 있는가? 이것은 관료제 문제에 대한 가장 근본적 의문이다(Gajdusheck, 2003). 이에 대한 가장 그럴듯한 답은 관료제가 여전히 쓸모 있거나 그나마 나은 도구이기 때문일 것으로 추론할 수 있다. 혹은 대체 가능한 수단을 찾기 어렵기 때문일 수도 있다. 사람들이 생각하는 것 이상으로 관료제가 주어진 역할을 잘 수행하고 있을지도 모르는 일이다. ‘관료제에 대한 평판과 관료제가 실제로 만들어낸 결과 사이에는 큰 괴리가 있다’는 옹호적 평가는 이를 뒷받침한다(Goodsell, 2006: 22).

관료제의 존재 가치에 대한 평가는 접어두더라도, 전형적 관료제 조직인 ‘공공조직은 느리고 융통성이 없으며 변화에 둔감하다’는 주장은 의문의 여지가 없는 명백한 사실로 받아들여지고 있다. 그래서 경직성(rigidity)은 공공조직을 표현하는 상징적 용어가 되어버렸다. 그 결과 급변하는 환경에 대응하기 위해 경직적 공공조직을 보다 유연한 조직으로 바꾸어야 한다는 주장은 많은 이의 공감을 얻고 있으며, 실제로 이런 논리에 따라 정부개혁이 추진되었다(Osborne & Plastrik, 1997).<sup>3)</sup>

여하튼 많은 사람들은 경직성을 공공조직의 대표적 특성으로 규정하고, 경직성으로 인해 비효율적이고 비효과적으로 운영되기 때문에 궁극적으로 실패한다고 주장한다(Milward & Rainey, 1983; Osborne & Plastrik, 1997). 공공조직이 경직적이라는 비판은 혼할 뿐 아니라 매우 신랄하다.

2) Mises는 관료제가 모욕적인 의미를 함축하고 있다고 주장하였다. 그는 관료제가 철저하게 나쁜 것이라는 것은 의심할 바 없으며, 완벽한 세계에서는 존재하지 않는 것이라고 말한 바 있다(Mises, 1962). John S. Mill 역시 Max Weber가 이념형으로서 관료제를 새롭게 정립하기 이전에 관료제를 ‘유럽대륙의 말쑥꾸러기’라고 평가한 바 있다(Albrow, 1970).

3) 최근 추진된 정부개혁 작업의 핵심 논리와 내용은 한 마디로 신공공관리론(NPM)에 근거하여 ‘기업처럼 정부를 운영하라’는 것이다. 즉 기업가적 정부를 만들라는 요구가 매우 강력하게 작동하였고, 실제 기업처럼 운영하기 위한 많은 노력을 기울였다. 그러나 이러한 노력의 결과에 대해 평가가 긍정적인 것만은 아니다(이문수, 2012).

우리나라에서 공무원은 변화에 대한 보수성, 경직된 관료성으로 상징된다. 어느 나라의 공무원이나 기존의 관례에 대한 경직성은 어쩔 수 없겠지만, 발 빠른 적응력이 곧 선인 우리나라에서 공무원 조직의 경직성은 ‘참을 수 없는 것’에 가깝다. ....(중략).... 공무원 사회의 경직성과 보수성은 실권을 가진 고위 공무원들이 오랜 기간의 공무원 생활 속에서 자연스럽게 몸에 밴 것이다. 선거 등에 의해 상급자가 계속 바뀌고, 다양한 이해관계의 주민들로부터 사방에서 압박을 받고 깨지는 경험들이 축적되게 되면, 아무리 창의력 있고 소신 있던 공무원들이라도 움츠러들고 관료적으로 변하기 마련이다. ....(중략).... 공무원이라는 직업의 성격상 안정적인 성격의 직원들이 채용되기 쉽지만, 젊은 하급 공무원들은 사실 별로 경직되어 있지 않다. 다만 그들은 실권이 없을 뿐이다. 현장에서 직접 시민들을 만나고 일을 하면서 잘못된 관행들과 불합리한 절차, 현재 정책의 문제와 장점들의 문제를 누구보다 잘 알고 있는 것도 바로 이들이다. 하지만 견고한 공무원 조직에서 현장 공무원들의 문제제기는 간부 공무원들의 ‘보신주의’라는 벽에 가로막힌다. 그리고 서서히 이들도 고질적인 이 ‘보신주의’에 젖어 간다(황순식, 2007, 프레시안 2007/6/22).

이처럼 어떤 이유에서인지 공공조직은 ‘참을 수 없는 경직성’을 타고난 것처럼 묘사된다. 관료 조직에서 일하는 사람들이 소극적이고 창의성 없는 존재로 변하는 것이 필연인 것처럼 보인다. 공공조직 나아가서 정부와 행정의 모든 ‘악’이 경직성에서 비롯된 것처럼 보이기조차 한다.

그렇다면 공공조직이 경직적이라고 할 때, 그 경직성은 말 그대로 ‘참을 수 없을 정도’로 심각한 수준인가? 만일 공공조직이 모든 일을 잘 수행하지는 못하지만 꽤 많은 일을 그런대로 잘 해내고 있다면, 공공조직을 경직적이라고 규정하면서 무능하고 비효율적이라고 일방적으로 비판하는 것이 과연 타당한가? 공공조직과 뗄 수 없는 한 짝처럼 사용되는 경직성이 오히려 공공조직의 숨겨진 ‘음덕’을 표현한 것일 수도 있지 않은가? 공공조직이 느리고, 융통성이 없으며, 변화가 어려운 것은 사실이지만 오히려 당연히 그래야 하기 때문일 수도 있다.

본 논문은 공공조직의 경직성에 대한 비판을 다시 한 번 곱씹어보면서 그것이 가지는 또 다른 의미를 검토해보는데 목적이 있다. 하지만 공공조직이 경직성이 지 않다고 주장하는 것은 아니다. 또 경직성 정도를 객관적으로 측정하고 평가하는 것은 매우 어렵다. 경직성은 인식주체에 따라 달라지는 주관적인 문제일 가능

성이 높기 때문에 적절한 경직성의 수준은 공동체 구성원들의 합의의 대상일 것이다(Moe, 1984; 하민철, 2007). 따라서 이 논문에서 한국 관료제의 경직성이 적당한 정도인지 혹은 비정상적인지에 대한 답을 제시하기는 어렵다. 다만 ‘참을 수 없는 정도의 경직성’으로 치부되는 상당수의 내용이 잘못된 이해로 인한 것이며, 대부분의 경우 사회적 요구에 따라 불가피하게 나타나는 것임을 보여주고자 한다.

이 논문에서 다룰 내용은 다음과 같다. 먼저 공공조직의 경직성에 대한 기존 연구를 살펴보고, 경직성 개념을 조직구성 요소로 구분하여 제시한다. 기존의 조직 경직성에 대한 논의는 왜 관료제 조직에 경직성이 나타나는가에 초점을 두고 있다. 기존 연구를 바탕으로 몇 가지 구성요소로 세분하여 조직 경직성의 의미를 검토한다. 이러한 검토를 바탕으로 경직성이 부정적 의미를 가진 것이라면, 조직이 경직성을 회피할 수 있는지에 대해 논의한다. 그리고 우리가 경직성이라 부르는 것이 과연 공공조직을 설명하는데 적절하게 사용되고 있는지를 살펴본다. 경직성이라 치칭되는 것이 사실은 긍정적 의미를 함축하고 있는 다른 것일 수도 있다. 이는 공공조직 경직성의 양면적 성격을 살펴보는 것에 해당한다. 마지막으로 경직성으로 비판하는 오해의 원인이 무엇인지 살펴본다. 물론 공공조직의 개혁에 대한 비판적 시각의 글은 많지만 대다수는 공공조직 개혁 성과의 성공과 실패를 논하는 것이지 공공조직의 경직성 자체에 대한 이해를 다루는 것은 아니다. 이런 점에서 본 연구는 공공조직의 경직성에 대한 ‘뒤집어보기’라고 할 수 있다.

## Ⅱ. 공공조직의 문제로서 ‘경직성’

### 1. 조직 경직성의 의미

많은 논자들은 공공조직의 핵심적 문제의 하나로 ‘경직성’을 들면서 이를 해결하기 위해 ‘유연성’을 확보해야 한다고 주장한다. 경직성의 사전적 의미는 “사고 방식이나 체제 따위가 융통성이 없어 형편에 따라 잘 대처하지 못하는 경향”이다 (Daum 사전).<sup>4)</sup> 경직성의 반대 개념인 유연성의 사전적 의미는 “어떤 일을 대할 때,

4) 또 다른 사전에는 유사한 의미로 경직성을 설명하고, 개념의 예시로 “관료주의 체제의 경직

원리 원칙에 얽매이지 않고 형편과 상황에 따라 융통성 있게 대응하는 성질”을 말한다(Daum 사전). 따라서 공공조직이 경직적이라는 것은 ‘원리 원칙에 얽매여 융통성이 없고 형편과 상황에 따라 잘 대처하지 못 한다’는 의미를 함축하고 있다.

공공 조직의 경직성은 최고관리자의 통제욕구(Downs, 1967)나 공공조직에 대한 합법성 준수 요구가 원인이다. 문화적 요인이 작용할 수도 있다. 한국은 공공조직이 높은 경직성을 보일 가능성이 상대적으로 높은 문화적 특성을 가지고 있다. 우리나라처럼 권력격차가 크고 불확실성 회피가 강한 사회에서는 모호한 상황을 견디기 어려워한다. 따라서 규칙을 편안하게 느끼기 때문에 조직의 경직성이 상대적으로 높게 나타날 가능성이 높다(Hofstede, 1993).

그렇다면 조직의 맥락에서 경직성은 무엇인가? Merton(1940; 1957), Selznick(1949), Gouldner(1954) 등은 조직관리자들이 구성원에 대한 통제의 필요성에 따라 조직 내 규칙들을 만들고, 이러한 규칙들이 조직 구성원들의 행태를 경직적으로 만드는 악순환 과정을 잘 보여주고 있다. 특히 Merton(1940; 1957)은 조직 구성원들에 대한 규칙 순응 압박이 강화됨에 따라서 조직 구성원들이 규칙에 대해 과잉동조하게 되고, 규칙 자체를 목표로 삼는 목표도치 현상이 나타나는 것을 설명하였다. March & Simon(1961: 36-47)은 이들의 논의를 바탕으로 전문화된 관료제 조직의 핵심적 요소들인 계층제적 구조, 규칙들, 전문화가 효율성보다는 비효율성을 가져올 수 있다고 설명하였다.

한편 Downs(1967: 158-166)는 관료제 조직이 성장하면서 왜 경직적으로 변하는가를 설명하면서 경직성 순환과정(rigidity cycle) 개념을 제시하였다. 경직성 순환과정의 첫 출발은 조직 성장과정에서 나타나는 분업화와 전문화에 따른 조직 규모의 확대이다. 분업화와 전문화로 인한 부문주의로 조직 내 자원과 의사결정이 분산되고 조직 내 계층이 증가한다. 이 과정에서 권위, 즉 통제력 약화를 경험하는 조직의 최고관리자는 통제 강화를 위해 규칙을 만들고 감독을 강화한다. 조직이 성장하고 전문화가 심화되면서 감독에 점점 더 많은 자원을 투입하게 되고 늘어난 규칙은 조직 구성원의 행태와 조직 구조의 경직성을 야기한다. 결국 많은 자원을 투입해서 조직 구조와 구성원을 경직적으로 만드는 경직성의 악순환에 빠져든

성”을 제시하고 있다. 이처럼 경직성은 관료제를 상징하는 특성으로 이해되고 있다(동아 새국어사전).

다는 것이다.<sup>5)</sup>

한편 Lipsky(1980)는 왜 일선관료들이 경직적인 존재로 변화하는가를 설명하였다. 일선관료들은 주어진 과업에 비해 활용할 수 있는 자원이 만성적으로 부족한 상황에 시달리며, 민원인을 대응하는 과정에서 권위가 물리적, 심리적으로 위협 받는다고 설명한다. 이런 상황에서 일선관료는 주어진 과업을 자신들에게 유리하게 재규정하고, 민원인들과 일정한 거리를 유지하면서 보호하는 전략을 취한다. 이런 과정을 거치면서 일선관료제는 점점 느리고, 유연하지 못하며, 민원인의 요구에 반응적이지 못하게 된다는 것이다. 같은 맥락에서 Wilson(1989) 역시 공공관료제는 다양한 제약 조건들 속에서 유연하지 못한 대응을 한다고 설명하고 있다.

이런 논의를 통해서 볼 때 경직성은 관료가 자신을 옥죄는 규칙과 엄격한 계층제 구조 속에서 과업을 수행하는 과정에서 나타나는 것이다. 결국 통제를 위해 경직적인 엄격한 구조와 규칙이 만들어지고, 제약된 상황에서 일하는 구성원의 행동과 그들이 수행하는 과업에 경직성이 나타나게 된다는 것이다. 경직적 구조와 규칙이 경직적인 구성원의 행동과 과업수행을 초래하는 것이다. 따라서 공공조직의 경직성을 이해하기 위해서는 구조, 규칙, 구성원, 과업의 네 가지를 모두 살펴볼 필요가 있다. 네 요소를 중심으로 조직의 경직성을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 조직 구조와 경직성

조직 구조가 경직적이라는 것은 한 번 만들어진 구조가 상황이 달라졌음에도 기존 구조를 계속 유지하는 것으로 이해할 수 있다. 한 번 형성된 구조를 그대로 유지한 상태에서 새로운 일을 처리하기 위해 새로운 구조적 요소를 추가할 경우, 조직 규모가 커져서 비대하다는 비판을 받게 될 것이다. 정부 조직에 대한 비판도 이런 내용이 주를 이룬다. 반면 기업조직은 과거의 조직 구조가 쓸모없어지면 과감하게 없애기 때문에 공공조직만큼 비대해지지 않는다는 것이다. 이러한 점에서 많은 논자들은 공공조직이 민간조직보다 비대하고 경직적이라고 주장한다.

반면 조직 구조가 유연하다는 것은 상황 변화에 따라서 조직 구조의 변경이 용이하다는 것을 말한다. 즉 조직 구조의 변화가 쉽다는 것을 의미한다. 상황의 변화

5) Knott & Miller (1987)는 이러한 맥락에서 계층제적 구조와 전문화 사이의 긴장관계가 존재하며, 이것이 조직의 경직성을 가져왔다고 설명하였다.

에 맞추어 조직 구조를 쉽게 변경할 수 있으면, 해당 조직은 환경에 더 잘 적응하여 성장, 발전할 것이라는 것이다.

그러나 여기에서 고려해야 할 몇 가지 문제가 있다. 먼저 ‘상황 변화’를 인식하는 주체는 누구이며, 상황 변화를 제대로 인식한 것인지 어떻게 보장할 수 있는가 하는 것이다. 다음으로 상황 변화를 제대로 인식했다는 전제 하에 변경된 새로운 조직 구조가 반드시 정답인가의 문제이다. 사실 공공조직 개혁을 주장하는 이들은 공공조직의 변화 결과가 당연히 정답일 것이라는 당위적 주장에 근거하고 있다. 과연 우리가 경험한 과거의 많은 공공조직의 구조 변화들이 얼마나 성공적이었는가? 평가가 그리 긍정적이지는 않은 것으로 판단된다.

## 2) 조직 규칙과 경직성

조직의 규칙이 경직적이라는 것은 두 가지로 이해할 수 있다. 하나는 상황에 맞지 않는 규칙의 폐기나 수정이 어렵기 때문에 경직적이라는 것이다. 다른 하나는 타당한 규칙이지만 적용이 유연하지 않기 때문에 경직적이라는 것이다. 사실 공공조직의 경직성을 말할 때, 가장 대표적인 비판 대상이 바로 ‘레드테이프’(red tape)으로 불리는 규칙의 경직성이다. 조직의 구성원들은 규칙과 절차를 활용하여 과업을 수행하는데 규칙과 절차가 상황에 맞지 않으면 과업 수행에 성공하기 어렵다.

규칙은 규제적 속성을 가지고 있는데 일반적으로 무엇을 하여야 한다거나 혹은 하지 말아야 한다는 내용을 담고 있다. 그러므로 규제적 속성을 가진 규칙이나 절차가 지나치게 많거나, 관련 없어 보이거나, 중복적이고 심지어 서로 모순되고 자신의 이익이 침해당한다면 그것은 비판의 대상, 더 나아가 폐기해야 할 문제거리가 된다(Kaufman, 1977).

그런데 여기에서 중요한 것은 과연 누구에게 쓸모없는 규칙이며, 누구에게 유연하게 적용해야 하는가이다. 물론 시대에 뒤떨어진 규칙과 절차가 없는 것은 아니지만 일부 잘못된 규칙 때문에 모든 규칙의 정당성과 타당성을 폄하할 수는 없다. 누군가에게 족쇄인 규칙(red tape)은 또 다른 누군가에게는 귀중한 보호 장치(treasured safeguard)이기 때문이다(Kaufman, 1977: 4). 공공조직에 많은 규칙이 있고 절차도 복잡한 이유는 공공의 업무는 공정하고 투명하게 결정하고 집행해야하기 때문이다. 규칙이 없다면 관료는 자의적으로 업무를 처리할 것이고 특정인에게

유리하거나 불공정한 결정이 쉽게 이루어질 것이다.

그렇다면 공공조직이 규칙을 쉽게 바꾸도록 하는 것, 즉 경직성을 낮추는 것이 과연 바람직한가? 기존의 규칙을 폐기하고 새로운 규칙을 만드는 것이 쉬운 일인가? 그리고 그 결과가 긍정적일까?<sup>6)</sup> 상황 변화에 맞게 규칙을 유연하게 적용하는 것이 쉬운 일이며 옳은 일인가? 등의 의문은 여전히 남는다. 어떤 경우에는 규칙이 지나치게 많아 보일 수도 있지만 공공 문제의 복잡성과 공공조직에 대한 다양한 요구를 고려하면 규칙이 많고 쉽게 변하지 않는 것은 지극히 당연한 것일 수도 있다.

### 3) 조직 구성원과 경직성

조직 구성원, 즉 사람의 경직성은 두 가지로 나누어 생각해볼 수 있다. 하나는 사람의 사고방식이나 행동의 경직성이고, 다른 하나는 사람을 고용하고 퇴출하는 활용의 경직성을 들 수 있다. 첫째, 사람의 사고방식이나 행동이 경직적이라는 것은 상황의 변화에도 불구하고 기존의 일하는 방식을 그대로 답습하고 있다는 것을 말한다. 과거의 경험에 비추어 행동하기 때문에 반복적인 일은 쉽게 해결하지만 새로운 일을 해결하는 데는 한계가 있다. 이것이 누적되면 조직실패가 나타난다.

둘째, 사람의 활용에서 나타나는 경직성은 필요한 사람을 쉽게 고용하고 퇴출하는 것이 어렵다는 것이다. 특히 퇴출의 경직성이 문제가 된다. 능력이 없거나 열정이 없는 조직 구성원을 퇴출시키기 어렵다면 조직 책임자에게는 무척 답답한 상황이다. 공공조직은 구성원의 행동과 퇴출에 경직성을 가지고 있다고 평가받는다. 물론 조직 구성원의 경직성은 능력 없는 구성원들을 퇴출시키고 능력 있는 새로운 구성원들을 충원하면 자연스럽게 해결할 수 있다.<sup>7)</sup>

6) 이러한 점에서 우리는 행정과 법 사이에 상존하는 긴장관계를 상기할 필요가 있다. 행정은 공동체 속에서 빚어지는 수많은 문제들 - 그 속에는 새로운 문제들이 많다 - 을 다루어야 한다. 그러나 새로운 문제들을 체계적인 법 규정 속에 담는 과정에는 항상 시간 차이가 나타날 수밖에 없다. 세상의 모든 새로운 문제마다 법 규정을 만드는 것은 사실상 불가능하며 바람직하지도 않다. 법은 안정성을 지향하는 정태적인 것이며, 행정은 상대적으로 변화를 지향하는 동태적인 것이다. 그러므로 둘 사이의 긴장관계는 불가피하며, 그것은 오히려 유지되어야 하는 것이다.

7) 구성원의 퇴출보다 좀 더 완화된 방식으로 구성원들에 대한 교육훈련을 효과적으로 수행하는 것 역시 하나의 대안이다. 공공조직은 그래서 많은 교육훈련 프로그램을 운영하고 있다. 그러나 공공조직의 경직성에 대한 신랄한 비판의 초점은 '철밥통'을 깨트리고 퇴출을 원활하게 하는 데 있다. 그러나 공공조직은 공무원의 신분을 법적으로 보장하고 있기 때문에 현실적으로

그러나 여기에도 고려해야 할 문제가 있다. 퇴출되는 구성원을 선정하는 객관적 기준이 있는지, 퇴출되는 구성원이 가진 암묵지(tacit knowledge)의 손실은 어떻게 할 것인지, 그리고 남아 있는 조직 구성원들이 느낄 불안감과 그에 따른 부정적 파급효과를 어떻게 극복할 것인가 등의 문제를 고려해야 한다.

#### 4) 조직 과업과 경직성

공공조직이 주어진 과업을 완수하기 위해서는 정확한 판단에 따라 필요한 일을 제때에 수행해야 한다. 따라서 과업과 관련된 경직성은 판단(의사결정)과 하는 일(일의 내용)의 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 의사결정과 관련된 경직성은 속도 문제와 관련이 있다. 기업 경영에서 ‘속도’는 매우 중요하다. 다른 기업보다 먼저 결정하고 먼저 실행해야 경쟁에서 이길 수 있기 때문이다. 속도가 생존과 관련되기 때문에 기업조직의 의사결정 속도는 대체로 빠르다. 반면 공공조직의 의사결정은 상대적으로 느리다고 알려져 있다. 이는 공공조직의 의사결정에서 나타나는 경직성으로 볼 수 있다.

둘째, 일의 내용과 관련된 경직성은 하던 일을 쉽게 버리거나 다른 일로 대체할 때 나타나는 어려움과 관련된다. 즉 공공조직의 과업 내용이 경직적이라는 것은 중요성이나 필요성이 낮은 일을 제때 버리지 못하는 것을 의미한다. 이런 종류의 경직성은 일단 한번 시작된 일은 쉽게 없어지지 않기 때문에 발생한다. 상황이 변화하여 과업의 중요성이나 필요성이 낮아졌음에도 쓸모없는 일에 계속 자원이 투입되는 것이다. 따라서 자원 낭비를 방지하기 위해서는 쓸모없는 일을 버리는 것이 필요하다. 기존 방식을 버리려는 의도적인 노력인 폐기학습(unlearning)의 필요성(Hedberg, 1981)도 이런 맥락에서 이해할 수 있다. Gilbert(2005)는 이러한 문제를 자원투자 패턴의 변화 실패로 규정하면서 자원 경직성(resource rigidity)으로 개념화 하였다. 조직이 활용가능한 자원의 제약을 고려할 때, 해야 할 일의 우선순위에 따라 자원을 투입해야 함에도 관성적으로 과업을 수행함으로써 한정된 자원을 효과적으로 사용하지 못하는 것이다.

여기서는 공공조직이 신속한 의사결정을 내리는 것이 바람직한 것인지 그리고

그것이 가능한 것인가에 대해 살펴볼 필요가 있다. 또 중요성이나 필요성이 낮아졌다고 공공조직이 전부터 하던 일이나 서비스 제공을 그만두고 새로운 일을 하거나 새로운 서비스를 제공하는 것이 바람직한가에 대해서도 논의해 볼 필요가 있다. 만약 작은 수라도 국민 중 누군가 공공조직이 수행하는 일이나 서비스를 필요로 할 수도 있다. 이런 상황에서 공공조직은 중요성이 낮다고 지금까지 수행하던 일이나 서비스를 버리는 것이 바람직한가에 대해 고려해 볼 필요가 있다.

## 2. 과연 조직의 경직성은 회피할 수 있는가?

그렇다면 도대체 어떤 조직이 유연한 조직인가? 기업조직을 흔히 유연한 조직이라고 주장하는데 과연 그러한가? 그리고 그러한 유연함을 공공조직에 적용할 수 있는가? 더 나아가 적용하는 것이 바람직한 것인가?

만일 유연한 조직의 특징을 ① 상황 변화에 따라 구조를 쉽게 변화시킬 수 있는 조직, ② 상황 변화에 따라 규칙을 쉽게 변경하거나 유연하게 적용이 가능한 조직, ③ 상황 변화에 따라 구성원의 행동을 쉽게 바뀌거나 이들을 쉽게 교체할 수 있는 조직, ④ 상황 변화에 따라 해야 할 일들을 쉽게 변경할 수 있는 조직이라고 한다면, 현실 세계에서 이런 유연한 조직을 찾는 것은 거의 불가능할 것이다. 규모가 매우 작은 신생조직일 경우에는 가능할 수도 있지만 정부 조직은 신생조직도 아니며 소규모의 조직도 아니다. 공공조직의 비교 대상이 되는 기업조직 역시 대부분 대규모 조직이다.

모든 조직은 생존과 성장, 발전을 꿈꾼다. 조직은 성장하면서 더 많은 일을 하게 되고, 더 많은 일을 하려면 더 많은 사람이 필요하다. 자연스럽게 조직 규모는 커지고 체계적 운영을 위해 수평적 분업과 수직적 계층 분화가 이루어진다. 그 과정에서 공식화와 표준화 정도는 높아진다. 대규모의 계층제 조직은 당연히 구성원이 많고, 해야 할 일이 많아지면서 구성원간 혹은 구성원과 업무간 관계를 통일적으로 -일관되고 보편적으로- 관리하기 위해 표준화 작업을 하게 된다. 그 결과물이 바로 규칙과 절차다. 분업화와 전문화를 위한 노력이 누적된 결과물이 바로 수직적 분화와 수평적 분화가 이루어진 계층제 조직(hierarchical organization)이다. 대규모 조직은 혼란을 피하고, 효율성과 질(quality), 적시성(timeliness)을 보장하기 위

해 계층제적 조직구조를 설계한다(Adler, 1999).

일반적으로 조직이 성장하면 수직적 분화가 심화되고 계층은 늘어난다. 이에 따라 재화와 용역을 생산하는 현장과 최고의사결정자들 사이의 거리는 멀어질 수밖에 없다. 자연스럽게 조직이 환경과 상호작용하면서 축적한 조직 일선의 현장 지식(local knowledge)이 최고의사결정자에게 전달되는 통로에 장벽이 늘어나게 된다. 동시에 규모가 커진 계층제 조직을 통일된 방향으로 운영하기 위해 체계적 지식(system knowledge)을 조직 전체에 적용하는 작업을 강화한다. 이런 과정을 통해 계층제 조직은 경직화될 수밖에 없으며, 경직성은 기업조직과 비영리조직을 포함해서 일정 규모를 넘는 모든 조직에 공통적으로 나타난다.

성공적 기업혁신을 대표하는 CEO였던 Jack Welch조차 조직(GE)의 관료제적 성격, 즉 경직성과 싸우기 위해 끊임없이 노력했지만 그 일은 결코 쉽지 않으며 관료제적 특징은 여전히 남았다고 고백한 바 있다(Adler, 1999). 규모가 크고 연륜이 오래된 기업이 관료화되면서 환경변화에 대응하지 못해 나타나는 ‘대기업병’은 흔한 병리현상이다(윤순봉, 1994). 우리나라 기업은 20년이 지나면서 관료제화가 시작된다고 한다(김종관, 2004: 19). 이처럼 일정 규모를 넘어서거나 일정 연령에 도달한 조직은 공사 영역을 막론하고 모두 경직성이 나타난다. 따라서 기업조직은 유연하고, 공공조직은 경직적이라는 평가는 온당치 못하다

경직성이 해결해야 할 문제라는 인식이 강하지만 계층제 구조를 가진 조직이 널리 활용되는 한 경직성은 불가피한 측면이 있다. 계층제적 구조를 가지고 있다고 해서 반드시 경직성이 나타나는 것은 아니다. 하지만 계층제적 구조의 변화를 어렵게 하는 제약과 복잡한 규칙이 결합될 경우에는 경직성이 나타난다. Jaques(1976)는 대규모 조직에서 계층제적 조직구조는 가장 효율적이며 가장 단단한 구조로, 사실상 이제까지 고안된 조직구조 중 가장 자연스러운 것이라고 평가한다.<sup>8)</sup> 따라서 계층제 조직이 활용될 수밖에 없다면 이로 인해 나타나는 어느 정도의 경직성은 감내할 수밖에 없다.

나아가 경직성으로 보이는 것이 긍정적 기능을 할 수도 있다. 주어진 일을 효과

8) 매년 발표되는 Fortune 지의 성공적 기업 목록에서 계층제적 관료제를 가지고 있지 않은 기업 조직이 과연 있는가? 그리고 이미 Fortune 지의 목록에서 사라진 성공적 기업들 중 계층제적 관료제 조직이 아니었던 조직이 있었는가?

적으로 수행하여 성장하는 조직은 규모가 커지면서 고려해야 할 조직 내부와 외부의 환경 요소가 늘어난다. 다양한 환경의 요구 중에는 상충된 것도 있기 마련이다. 그만큼 의사결정에 신중해야 할뿐 아니라 물리적으로 다양한 요구를 처리하여야 하기 때문에 의사결정에 많은 시간이 소요된다.<sup>9)</sup> 따라서 소위 조직의 ‘움직임’이 느려지는 경직성은 자연스러운 것이다. 대규모 조직의 경우 경직성은 어느 정도 자연스러운 현상이고 경직적 구조가 어떤 경우에는 효율적이라면 공공조직의 경직성은 부정적 측면 외에 긍정적 측면도 가지고 있음을 의미한다(Perrow, 1986). 따라서 공공조직의 경직성에 내포된 양면성을 검토해볼 필요가 있다.

### Ⅲ. 공공조직 경직성의 양면적 성격

#### 1. 조직 구조의 경직성: 안정성 대 불안정성

모든 조직이 직면하는 근본적 모순 중 하나는 변화와 안정을 동시에 추구해야 한다는 것이다. 모든 조직은 한편으로는 환경의 변화에 적응하기 위해 지속적으로 변화해야 하며, 다른 한편으로 지속성을 확보하고 혼란을 방지하기 위해 안정을 추구해야 한다(Weick, 1979). 안정과 변화 사이에 적절한 균형을 유지하는 것은 모든 조직에 부여된 어려운 과제다.

조직과 관련된 논의에서 ‘변화’는 매우 중요한 주제이다. 극심한 경쟁과 환경 변화에서 조직이 생존하기 위해 조직 변화가 불가피하다는 주장은 쉽게 찾아볼 수 있다. 그러나 공공조직은 너무 경직되어 있기 때문에 변화가 어렵다는 비판을 받는다.

공무원 조직은 한마디로 조직의 탄력성이 없다. 경직되어 있다. 줄이는 것도 어렵고 늘리기는 더 어렵다. 그러다 보니 한 부처 안에서 일손이 달려 야근을 밥 먹듯 하는 부서가 있는가 하면, 일거리가 없어 고민하는 부서가 공존한다.

9) 만일 조직이 상충하는 환경의 요구들 중 어느 한 쪽의 요구에 치중하는 경우, 조직은 실패할 가능성이 높아진다(Pfeffer & Salancik, 1978).

수요와 공급의 불일치가 원인이다. 해결책은 간단하다. 먼저 일거리가 없는 부서의 인원을 줄이는 것이다. 그 다음에 업무가 늘어난 부서를 확대하면 된다. 기업에서는 하루아침에 뜯어고칠 일이다. 그런데도 공공분야에서는 시행되지 않았다(중앙일보, 2009/12/25).

조직은 개방체제이기 때문에 환경과 끊임없이 상호작용하면서 환경 변화에 적응해야 한다. 즉 조직이 생존하기 위해서는 환경에 대한 적응이 필요하고, 적응을 위해서는 변화가 필요하다. 변화하는 환경에 효과적으로 대응하기 위해 필요 다양성(requisite diversity)을 확보해야 한다(Morgan, 1986). 환경은 계속 변화하기 때문에 조직 변화도 지속적으로 이루어져야 하며 변화가 빨라지면 조직의 변화도 역시 그만큼 빨라져야 한다.

개방체제인 기업조직에게 환경 적응을 위한 변화는 매우 중요하다. 소비자의 기호 변화, 기술혁신, 경제적 주기의 변화와 같은 환경 변화에 신속하게 대응해야 생존하고 성장할 수 있기 때문이다. 그러나 기업조직의 경우에도 변화에 따른 혼란을 극복하기 위해 계층제적 구조와 질서를 통한 안정을 필요로 한다(Jaques, 1976; Adler, 1999).<sup>10)</sup>

공공조직 역시 개방체제이며, 환경과 끊임없이 상호작용하면서 환경의 변화에 적응하여야 한다. 그러나 동시에 공공조직은 적절한 균형을 유지하며 안정성을 갖추는 것이 필요하다. 공공조직의 중요한 사명 중 하나는 공동체가 필요로 하는 공공재화와 서비스를 안정적으로 제공하는 것이다. 기업조직은 기존 제품과 서비스를 버리고 새로운 것으로 쉽게 변화할 수 있다. 그 과정에서 조직구조의 변화가 상대적으로 쉽게 이루어지기도 한다. 그러나 공공조직은 국민의 서비스 요구 수준의 상승 등 환경 변화에 반응함과 동시에 공동체 유지를 위해 필수적인 공공재화와 서비스를 안정적으로 제공해야 한다. 따라서 조직구조를 쉽게 변화시키기 어렵다. 공공조직의 구조가 쉽게 변화하고, 변화의 속도가 매우 빠르다면 행정과정의 안정성은 파괴되고 엄청난 혼란이 발생할 것이다. 그만큼 공공조직은 기

10) 사실 기업조직의 경우에도 과업 환경의 변화 속도는 다양하다. 환경변화가 매우 빠른 경우도 있고, 상대적으로 환경변화가 느린 경우도 있다. 상대적으로 환경 변화가 심하지 않은 경우 조직은 기계적 조직구조를 가지는 경향이 있으며, 환경 변화가 극심한 경우 유기적 구조를 가지는 경우가 많다는 것은 잘 알려진 사실이다.

업조직보다 훨씬 더 해결하기 어려운 모순적 상황에 놓여 있다.

조직의 안정성은 긍정적 의미를 함축하고 있지만, 조직의 경직성은 부정적 의미를 함축하고 있다. 물론 안정성이 지나쳐서 경직성의 수준까지 이른다면 그것은 문제다. 그런데 안정성과 경직성의 수준을 명확하게 구분하는 것은 매우 어렵다. 어느 수준이 안정적인 것이고, 어느 수준이 경직적인 것인가? 그것은 인식 주체에 따라 달라지는 주관적인 문제일 가능성이 높다. 객관적 기준이 없다면 이는 합의를 통해 해결해야 한다. 따라서 공공조직의 적절한 경직성 수준은 공동체 구성원들의 합의의 대상일 것이다(Moe, 1984; 하민철, 2007).<sup>11)</sup>

## 2. 규칙 적용의 경직성: 일관성 대 비일관성

공공조직의 규칙은 내부적으로 적용하는 것과 외부적으로 적용하는 규칙으로 구분할 수 있다. 어떤 상황이든 모든 조직이 직면하는 또 다른 근본적 문제는 규칙을 적용할 때, 상황에 관계없이 일관되게 적용할 것인가, 상황에 맞추어 유연하게 적용할 것인가의 문제이다. 규칙을 상황에 맞춰 유연하게 적용하여야 한다는 주장은 언뜻 타당하게 보인다. 그러나 유연한 적용 가능성은 규칙의 적용 대상이 누구며, 적용 범위가 얼마나 넓은지, 그리고 무엇을 위한 규칙인지에 따라 달라진다. 특히 공공조직의 내부가 아니라 외부적으로 적용되는 규칙인 경우 국민 전체가 대상이거나 국민 전체에게 영향을 미치는 것이라면 문제는 달라진다. 특히 부당한 힘의 행사나 이익 편취로부터 불특정 다수의 국민을 보호하기 위한 규칙이라면 더욱 그렇다. 규칙을 만드는 중요한 이유 중의 하나는 사람을 다른 사람으로부터 보호하기 위한 것이기 때문이다(Kaufman, 1977).<sup>12)</sup>

11) Terry Moe(1984)는 공공조직 구조의 경직성의 원인을 또 다른 관점에서 설명하고 있다. 그에 따르면 공공조직의 구조는 정치세력들이 어느 특정 세력에 의해 좌지우지되지 못하도록 변화시키기 어렵게 만들었다는 것이다. 즉 공공조직 구조는 정치세력 간 정치적 타협의 결과물이라는 설명을 하였다.

12) Kaufman(1977)은 규칙이 만들어지는 논리로 ‘사람과 시스템을 보호하기 위한 것’과 ‘대표성(민주주의)을 확보하기 위한 것’을 들고 있다. 사람과 시스템을 보호하기 위한 것에는 ① 사람들을 서로로부터 보호하기 위해(예: 거래의 공정성), ② 고통 받는 약자들의 고통을 경감하기 위해, ③ 사회체제의 붕괴를 예방하기 위한 것 등을 들고 있다. 그리고 정부의 대표성(민주주의)을 확보하기 위해서 정부 자체를 규제하는 규칙들이 만들어진다고 설명한다. 예를 들어

규칙은 자연발생적인 것이 아니라 규칙을 요구하는 분명한 이유나 사회적 분위기가 있기 때문에 만들어진다. 조직 내부에 적용되는 규칙의 경우 다양한 순기능을 가지고 있다. 관료제의 문제는 규칙의 경직성이 아니라 최고의사결정자의 자의성, 정실주의 등에 원인이 있다. 따라서 관료제적 규칙은 오히려 자의성, 정실주의, 차별, 뇌물, 무능력을 제거하는 기능을 한다(Perrow, 1986). 공공조직이 외부적으로 적용하는 규칙 중 많은 것이 조직화된 요구는 없지만 불특정 다수의 불만 누적으로 사회적 불안이 증폭되는 상황에서 불특정 다수를 보호하기 위해 필요하다는 논리에 바탕을 두고 만들어진다.<sup>13)</sup> 예컨대 노동자, 아동, 여성 등 소수자 보호를 위한 규칙, 잘못된 행정행위로부터 국민을 보호하기 위한 규칙, 그리고 자본의 일탈적 이윤추구로부터 소비자 보호를 위한 규칙 등이 이에 해당한다.

기업조직도 나름대로 다양한 규칙을 가지고 있다. 관료제적 규칙과 절차는 기업조직에서조차 조직 구성원들을 최고의사결정자의 자의적 결정으로부터 보호하는 장치로서 긍정적 기능을 한다(Perrow, 1973). 하지만 기업에서 사용되는 규칙이 미치는 영향의 범위는 매우 제한적이다. 따라서 상대적으로 규칙의 유연한 적용에 따르는 부작용이 적다. 반면 공공조직의 규칙은 영향의 범위나 파급효과가 매우 크기 때문에 규칙을 유연하게 적용하는 경우 심각한 문제를 초래할 수 있다.

따라서 이런 규칙을 상황에 따라서 유연하게 적용하는 것은 그다지 바람직하지 않다. 규칙 자체나 규칙의 경직된 적용에 대한 비판을 주도하는 세력은 대개 특정한 규칙이 일관되게 적용됨으로써 이익에 침해받거나 더 많은 이익을 얻지 못하는 사람 혹은 집단이다. 규칙을 유연하게 적용하게 되면 분산된 다수보다 잘 조직화된 소수의 요구가 수용될 가능성이 높다. 따라서 규칙이 쉽게 폐기되거나 유연하게 적용되는 경우에는 매우 불공정하고 위험한 결과가 발생할 수 있다.

규칙이 갖추어야 할 가장 중요한 조건은 일관성이다. 일관된 규칙 적용은 예측 가능성을 낳고, 사람들은 예측 가능한 결과를 바탕으로 그에 맞추어 적절한 행동

① 공정한 절차를 위해, ② 대표성, 합리성, 행정적 효과성을 위해, 그리고 ③ 정부의 공공성을 유지하기 위해, 즉 사적이익에 포획당하지 않도록 하기 위한 것 등을 제시하고 있다.

13) 물론 소수의 조직화된 집단의 요구에 의해서도 규칙은 얼마든지 만들어질 수 있다. 이러한 규칙들은 소수 이익을 보호하거나 증진하기 위한 것일 가능성이 많으며, 그것은 공개적으로 요구되기도 하지만 은밀하게 요구되기도 한다. 조직화된 힘을 가진 집단들은 비록 소수일지라도 규칙을 제정하는 권한을 가진 주체들과 협력하거나 혹은 압력을 가하여 쉽게 규칙을 만들 수 있다.

을 선택할 수 있다. 만일 규칙이 상황에 따라 다르게 적용된다면, 일관성과 예측가능성은 낮아진다. 사람들은 예측 가능하지 못한 규칙을 신뢰하지 않는다. 사실 규칙 적용을 상황 논리에 맞춘다는 것은 좋은 말로 유연성이지 나쁜 말로 하면 비일관성이다. 규칙 적용에서 일관성의 논리가 힘을 잃고, 상황의 논리가 지배하게 되면 규칙, 즉 제도에 대한 신뢰가 떨어진다. 제도가 신뢰를 잃어버리면 정부신뢰도 낮아진다. 정부신뢰의 저하는 다른 규칙과 제도의 신뢰를 떨어뜨리고 혼란을 부추기기 쉽다.

### 3. 조직구성원의 경직성: 공정성 대 불공정성

공공조직의 구성원과 관련된 경직성이 구성원의 사고방식과 행동 혹은 퇴출에서 나타난다고 볼 때 경직성은 공정성의 문제와 관련된다. 공공조직의 구성원은 엄격한 구조와 정해진 규칙에 따라 자신에게 부여된 업무를 수행한다. 따라서 자신의 행동이 정당성을 인정받기 위해서는 주어진 역할과 책임의 범위를 준수해야 한다. 또 규칙에 정해진 대로 행동하도록 요구받는다. 이런 규칙이나 절차는 이미 정해져서 주어진 것으로 공공조직의 구성원이 변경하거나 건너뛸 수 없다. 공공조직의 구성원은 민원 업무의 처리에서부터 공공시설의 건설, 공공정책의 수립 등 매우 다양한 업무를 수행한다. 이런 다양한 과업을 수행하는 과정에서 제기되는 불만은 일을 처리하는 절차가 복잡하고 속도가 느리다는 것 등이다. 바쁜 민원인에게는 정해진 역할과 책임 범위 내에서만 행동하는 공공조직의 구성원이 유연하지 못한 답답한 존재로 보일 수 있다.

사실 공공조직 구성원의 역할과 업무 수행을 제약하는 조직 구조나 규칙은 그들을 보호하기 위한 것이 아니라 다수를 보호하기 위한 것이다. 따라서 이런 규칙을 따르는 행위는 행정의 공정성을 확보하기 위한 출발점이다. 이렇게 본다면 경직적으로 보이는 공공조직 구성원의 행동이 잘못된 것이라고 보는 것은 특정한 소수의 관점에서만 옳을 수 있다. 만약 공공조직의 구성원이 자신의 역할 범위를 넘어서거나 규칙을 무시한다면 특정한 소수의 입장이나 요구가 반영된 결정과 집행이 이루어짐으로써 공정성을 확보하는 것이 불가능해진다.

퇴출과 관련된 경직성도 공정성 확보와 관련된다. 공직 진출을 희망하는 지원

자가 크게 증가한 이유는 공직의 직업적 안정성 때문이다(김상목, 2005: 298). 소위 ‘철밥통’으로 표현되는 구성원 퇴출의 경직성때문에 공직에 활기가 부족하고 무사안일한 공직자를 양산한다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 그런데 엄격한 방법으로 공직자를 선발하고, 선발된 공직자의 신분을 함부로 변경할 수 없도록 하는 것은 행정의 중립성 확보에 반드시 필요하다. 엽관제적 폐해에서 벗어나 공평무사하게 공적 업무를 수행하기 위해서는 정치적 영향으로부터 벗어나야 한다. 집권 세력이나 정당의 요구로부터 자유로울 수 없다면 공익보다는 파당적 이익에 따른 결정과 집행으로 이어질 수밖에 없기 때문이다.

이렇게 본다면 공공조직 구성원의 행동 방식이나 퇴출의 경직성은 업무 수행에 있어서 나타날 수 있는 불공정한 결정이나 집행을 예방하기 위한 안전장치라고 볼 수 있다. 따라서 이것은 경직성이 아니라 공정성을 담보하는데 필요한 중요한 선결조건이라고 부를 수 있다.

#### 4. 조직의 과업 경직성: 신중함 대 신속함

공공조직이 주어진 과업을 적절하게 수행하기 위해서는 다양한 의사결정이 필요하다. 공공조직은 기업조직에 비해 정부가 고려해야 할 ‘요소’의 수가 훨씬 더 많기 때문에 의사결정에 당연히 더 많은 시간과 단계가 필요하다. 정부조직은 기업조직과 달리 반드시 준수해야 하는 규칙과 절차가 많다. 규칙과 절차적 요구의 준수, 즉 합법성은 정부조직에 있어서는 매우 중요하고도 당연한 것이기 때문이다<sup>14)</sup>. 공공조직의 의사결정 속도가 느린 것은 그것이 불순한 의도가 아니라면 어

14) Moe & Gilmour(1995)는 공법적 뿌리를 포기하거나 망각하고 경영대학원에서 가르치는 ‘관리의 일반 행동원칙(generic behavioral principles of management)’을 그대로 수용하는 것이 행정학의 근간을 흔들고 있다고 지적하고 있다. 이런 지적 환경에서 정부를 연구하는 연구자나 정부 실무자들은 ‘기업가적 관리(entrepreneurial management)’의 옹호자의 공세에 속절없이 빠져드는 것을 어렵지 않게 이해할 수 있다. 행정의 실무가나 전문 행정 조직들은 소위 ‘정부제창 토론’에서 묘사되고 있는 기업가적 관리모형이 근본적 가치에 대한 도전이 아니라 관리과학의 대통합 과정의 논리적인 다음 단계로 단순하게 이해하는 것처럼 보인다. 문제는 이러한 대통합이 일상적인 정부기관과 사업 관리의 경험에서 겪는 문제를 해결해주지 못한다는 것이다. 행정학의 지적 전통의 이론적 근간(foundation)과의 접촉을 잃어버렸기 때문에 현대적 관리이론 통합과 현실사이의 불연속성은 공공행정가에게 어려움을 초래하고 있다. 그 근간은 관리적 행동이론에 있는 것이 아니라 공법(public law)에 있다. 아이러니하게도 정부의 업

떨 수 없는 불가피한 현상이다. 이것은 비판받아야 하는 대상이 아니라 오히려 장려해야 할 일이다.

구조적으로 기업의 의사결정체계는 대체로 하향적(top-down)이다. 많은 사람들이 오해하는 것 중의 하나는 공공조직 내에서의 의사결정이 기업조직보다 집권적일 것이라고 생각하는 것이다. 하지만 의외로 우리가 알고 있는 기업조직이 훨씬 더 집권적인 경우가 많다<sup>15)</sup>. 이와 달리 공공조직의 장은 결정 권한을 가지고 있지만 절대적이지는 않다. 오히려 담당자로부터 상급자를 거쳐 조직의 장에 이르기까지 여러 단계를 거쳐야만 결정이 정당성을 갖게 된다. 때로는 공개된 절차나 외부인이 참여한 상황에서 결정이 이루어지기도 한다. 따라서 상대적으로 느리지만 신중하고 공정한 결정을 내릴 수 있다. 이 경우 계층 수가 지나치게 많은 것은 문제가 될 수 있지만 계층 수가 많은 것 자체는 새로운 견해나 관점이 도입될 더 많은 가능성을 열어놓는다.

기업의 의사결정은 소유주(owner)나 소수의 의사결정자들에게 집중되어 있는 반면, 정부조직에서는 상대적으로 여러 단계에 걸쳐 분산되어 있다고 본다면 기업이 보다 신속한 결정을 내릴 수 있다고 해서 더 유연하거나 바람직하다고 말하는 것은 온당한 주장이 아니다. 의사결정에 걸리는 시간이 아니라 여러 단계에 걸친 결정의 과정에서 결정된 내용에 다양한 의견이 반영될 수 있거나 다양한 요소들이 고려될 수 있는 여지가 있는 경우 오히려 더 유연한 것이라고 볼 수 있다.

공공조직의 잘못된 의사결정은 엄청난 부정적 파급효과를 가져온다. 많은 절차와 이러한 절차 준수에 대한 요구는 경직성이 아니라 불확실성을 제거하고 결정의 신뢰성과 공정성을 높이기 위한 장치라고 볼 수 있다. 관료제적 조직은 산출에 대한 불확실성을 감소시킨다. 정확성(precision), 안정성(stability), 신뢰성(reliability), 계산가능성(calculability), 명확성(unambiguity), 마찰 감소(reduction of friction) 등은 모두 관료제의 장점으로 볼 수 있는 특성을 나타내는 용어들이다(Gajdoscheck,

무 환경(work environment)에서 법적 제약과 요구는 매우 명백하다. 게다가 민간부문과 정부 부문은 근본적으로 다른 일련의 법적 교리(fundamentally different streams of legal doctrine)에 기초하고 있다(Moe & Gilmour, 1995: 135).

15) '1인 지배' 하에서 기업주가 절대 권력을 행사하는 기업조직에서 집권적 의사결정을 더 흔히 볼 수 있다. 세계적인 혁신 기업으로 알려져 있는 애플(Apple)은 CEO였던 스티브 잡스에게 결정권이 집중되어 있다는 평을 받았지만 누구도 이에 대해 특별한 문제를 제기하지 않았다.

2003). 이런 특성으로 인해 높은 신뢰성을 확보할 수 있는 것이다.

규칙과 절차의 준수는 예측가능성을 높이고 불확실성을 낮춘다. 불확실성의 감소는 시민뿐 아니라 공공조직이 주어진 임무를 제대로 수행하는지 확인하고 통제해야 하는 정치지도자에게도 큰 이점이다(Gajdusheck, 2003: 715-716). 그래서 공공조직의 의사결정은 신속한 결정보다 신중한 결정이 중요하다. 최근에는 신중한 결정을 위해 정부 단독의 의사결정이 아닌 관련 이해당사자들이 참여하는 거버넌스적 의사결정이 강조되고 있다. 거버넌스적 의사결정은 의사결정에 참여자 수가 늘어남에 따라 불가피하게 의사결정의 속도가 느려지게 된다. 이런 점에서 볼 때 공공조직의 느린 의사결정 속도는 다양한 의사를 반영하기 위한 불가피한 결과로 볼 수 있다. 따라서 이때의 느린 의사결정은 경직성이 아니라 신중함으로 평가하는 것이 적절할 것이다.

공공조직이 수행하는 일의 내용과 관련된 경직성도 신중함으로 인해 나타나는 현상을 오해한 것일 수 있다. 일반적으로 조직은 성장하고 발전하면서 더 많은 일들을 하게 된다. 이윤창출을 위한 기업조직이든 공공서비스를 제공하는 정부조직이든 수행하는 일이 줄어든다는 것은 조직의 약화나 생존가능성의 저하를 의미한다. 따라서 성장하고 발전하는 조직은 자연스럽게 점점 더 많은 일을 하게 된다. 이때 기업조직은 조직의 생존과 성장을 위해 끊임없이 이윤을 창출할 수 있는 새로운 일(제품과 서비스)을 찾아내고 이윤이 없는 일을 과감하게 버려야 한다.<sup>16)</sup> 그러나 공공조직은 중요성이 낮거나 비용 면에서 효율적이지 못하더라도 많은 자원을 투입해야 하는 일이 있다(Milward & Rainey, 1983). 은행이 인터넷 뱅킹을 확대하고 창구 수를 대폭 줄이고 있지만, 대부분의 민원이 인터넷으로 처리되더라도 시청의 민원창구는 여전히 유지할 수밖에 없다. 또 소수 장애인을 위한 서비스 제공을 소수만 이용한다고 없앨 수는 없는 노릇이다.

이렇게 본다면 기존에 해오던 일을 버리지 못하고 새로운 일을 하는 과정에서 나타나는 정부조직의 규모 증가는 어느 정도 불가피한 것일 수 있다. 정부조직이 커진다고 해서 무조건 잘못된 것이라고 비판할 수는 없는 것이다. 정부조직의 규

16) 물론 민간 기업조직이 이처럼 과거에 생산하던 제품과 서비스를 성공적으로 폐기하는 것은 아니다. 이것을 제대로 하지 못해서 망하는 기업조직들이 존재하는 것을 주변에서 얼마든지 볼 수 있다.

모가 커지는 이유는 기존의 일은 계속하면서 새로 해야 할 일이 많아졌기 때문인 경우가 많다. 따라서 과거에 하던 일을 버리고 새로운 일만 수행할 경우 정부는 마땅히 해야 할 일을 하지 않는다는 또 다른 비판을 받게 될 것이다. 따라서 기존의 과업을 쉽게 폐기하는 것은 재정 절감의 차원에서는 옳은 선택일 수 있지만 공익의 차원에서는 잘못된 선택일 수도 있다.

#### IV. 공공조직의 경직성에 대한 오해의 원인

공공조직의 경직성은 어떤 면에서 불가피할 수도 있지만 부정적 결과를 초래한다는 점에서 해결이 필요한 문제다. 그러나 경직성이라고 지탄받는 현상이 사실은 조직구조의 안정성, 규칙 적용의 일관성, 과업 수행에서의 공정성과 신중함 등이라면 이는 경직성이라고 보기 어렵다. 공공조직의 경직성이 문제가 되는 이유는 실제로 경직적이라고 비판할 만한 문제점을 가진 공공조직들이 존재하기 때문이기도 하지만, 많은 경우 부정적 의미의 경직성이 아닌 것을 경직성으로 오해하는 잘못된 이해에 기인하는 것이다. 이런 오해는 다음과 같은 문제때문에 발생한다.

##### 1. 경직성 판단의 전제 문제

공공조직의 변화가 필요하다는 주장은 공공조직이 문제가 있고 문제를 해결하기 위해서는 특정한 방향으로 변화가 필요하다는 전제에서 출발한다. 그런데 이런 주장은 사실 잘못된 전제에서 출발하고 있다. 관료제의 포기가 해결책인 것처럼 논의되는 상황에서도 대부분의 유력한 조직은 여전히 계층적인 관료제 조직이다. 이런 조직에서는 경직성이 나타날 가능성이 높다. 만약 공공조직의 경직성이 바람직하지 못한 것이기 때문에 버려야한다면 변화는 필요하다. 그런데 공공조직의 구조, 규칙, 구성원, 과업에 나타나는 경직성으로 불리는 것들이 사실은 행정의 안정성, 일관성, 공정성, 신중함의 유지를 위한 것이라면 오히려 보존되어야 할 것이다.

행정은 공동체가 합의한 가치, 즉 헌법적 가치의 보호를 목적으로 한다. 따라서 시민을 대신하는 정부는 시민의 권리와 자유를 보호하기 위해 만든 규칙과 제도를 근거로 운영되어야 한다. 행정부의 계층적 구조는 구성원에 대한 통제를 강화하기 위한 것이라기보다는 책무성(accountability)을 확보하기 위해 설계된 것이다. 선출된 정치지도자들과 공공조직이 준수해야 하는 책무성은 낮은 비용으로 효율적으로 서비스를 제공하는 것보다 훨씬 중요하다. 이것은 하나의 가치를 추구하기 위해 다른 가치를 희생해야 하는 문제가 아니며 갈등을 뛰어넘는 선행 조건의 문제이다(Moe & Gilmour, 1995: 135-138).

만약 그렇다면 선부른 구조 변화는 행정의 안정성을 저하시키고, 규칙의 유연한 적용은 일관성을 저해하고, 구성원의 예측 불가능한 행동과 손쉬운 퇴출은 행정의 공정성과 중립성을 손상시킬 가능성이 높다. 또 과감한 과업의 변경은 신중함을 상실한 공허한 신속함이 될 가능성이 높다. 결국 정부에 대한 신뢰는 손상되고 정부는 공정하지도, 안정적이지도 않은 위험하고 불안한 존재가 되어버릴 수도 있다. 따라서 빠른 변화나 신속한 대응, 유연한 규칙 적용을 공공조직의 덕목으로 본다면 이는 전제 자체가 잘못된 것이다. 따라서 공공조직이 갖추어야 할 진정한 덕목을 버리는 ‘과감한’ 변화는 회피하거나 억제해야 한다.

최근 정부조직에 요구하는 변화는 이런 덕목을 버릴 것을 강요하는 것처럼 보인다. ‘정부 재창조’나 ‘신공공관리’는 신자유주의가 지배적 신념으로 자리 잡은 상황에서 공공 부문 개혁의 사실상의 표준이 되었다. 정부개입을 반대하는 정치적 행위자들이 주도한 정부개혁은 공적 가치를 약화시킬 수 있는 위험성을 가지고 있다(정병걸, 2004). 정부와 기업은 관리라는 측면에서는 유사성이 있지만 목표나 역할, 존재 근거에서 근본적인 차이가 있기 때문이다. 따라서 공공조직이 기업처럼 되어야 한다는 주장은 근본적으로 받아들이기 어렵다. 규제 완화나 철폐와 같은 보호적 규칙의 폐기나 공공조직이 수행하는 과업을 민간으로 넘기는 민영화와 같은 신중한 판단이 필요한 내용을 담고 있는 변화의 요구는 정부와 국민을 오히려 더 큰 곤란에 빠트릴 수 있다. 따라서 경직성으로 치부되는 것들이 행정의 안정성과 일관성, 공정성, 신중함을 유지하는 균형추의 역할을 하는 것이라면 변화가 아니라 오히려 유지나 강화가 필요하다.

## 2. 해석 관점의 문제

공공조직의 구조나 프로세스를 바라보고 의미를 해석하는 해석체계나 관점에서 이유를 찾을 수도 있다. 문제를 이해하는 해석의 관점 때문에 안정성까지 경직성으로 해석할 가능성이 있기 때문이다. 문제 해석 관점의 변화는 공공조직의 관리와 민간조직의 관리의 수렴을 주장하는 수렴이론(convergence theory)의 득세가 원인일 수 있다. 수렴이론은 신공공관리와 직접적으로 연계되어 있다. 투입과 과정 중심에서 결과와 성과 중심의 관리시스템으로 전환, 측정과 계량화, 서비스의 질과 고객 지향성에 대한 강조, 부문 간 경계의 해체(blurring), 개인주의에서 집단주의로의 전환 등을 내용으로 하는 신공공관리의 주장은 공공조직과 민간조직의 수렴을 강요하는 것이기 때문이다. 신공공관리적 관점의 수용과 이에 맞춘 변화를 수렴으로 이해하기도 하지만 이것은 지나치게 결정주의적(deterministic)이고, 기능주의적(functionalist)인 입장이다.

수렴이론은 외형적으로는 대등한 결합을 주장하지만 실제로는 기업조직 관리의 우월성을 전제한다. 이런 전제하에 정부부문과 공공조직의 변화를 요구한다는 점에서 경도된 시각이다. 이런 시각에서 봤을 때 공공부문의 질차나 구조는 경직된 것으로 해석될 수 있고, 경직성의 해결이 공공조직의 문제 해결로 인식될 수 있다. 수렴이론의 득세는 공공조직의 문제를 정확히 이해하고 이에 대한 적절한 해결책을 제시하기보다는 공공조직에 대한 편견과 물이해를 확산시키고 있다. 오히려 기업 관리의 가치와 수단 도입을 내용으로 하는 수렴은 조직 효율성 향상이 아니라 동형화(isomorphism)에 따른 유행이나 상징주의와 관련되어 있다(정병걸, 2005). 이에 따라 공공 행정의 특수성을 감안하지 않은 행정개혁의 결과로 규범적인 면이나 실천적인 면에서 많은 문제가 나타나고 있다(이문수, 2012).

## 3. 비교 준거의 문제

공공조직이 경직적이라고 할 때, 대부분 민간조직을 비교대상으로 제시한다. ‘기업에 비하면 정부기관은 너무 느리고 변화에 둔감하다’는 것이다. 그런데 경직적이라고 판단할 수 있는 평가방법이나 절대적 기준이 무엇인지 불분명하다. 경

직성을 판단하는 절대적 기준이 애초에 없는 것일 수도 있다. 절대적 비교 기준이 없는 상황에서 경직성의 판단 기준은 상대적일 수밖에 없다.

비교 대상의 동등화가 불가능한 경우 비교를 통한 차이 검증은 무의미하다. 대개 공공조직의 비교 대상이 되는 기업조직은 소수의 성공한 세계적 기업이다. 성공한 기업보다 생존의 위협에 처해 있거나, 실패를 거듭하는 기업이 훨씬 더 많지만 비교 대상은 항상 소수의 성공한 기업이다. 그리고 비교대상 기업도 끊임없이 바뀐다. 비교 대상이었던 기업의 다수가 몰락하여 사라져버리기 때문이다. 1987년 Forbes지의 조사에 따르면 1917년 당시 미국 경제를 이끌었던 100대 기업 중 살아남은 기업은 39개에 불과했다. 또 100대 기업의 위상을 유지한 기업은 18개에 불과했다. 국내기업의 평균연령은 2005년 기준으로 23.8세에 불과했다(김중관, 2004: 18). 따라서 신뢰성과 타당성을 갖춘 비교가 불가능하며, 동일한 대상간 비교가 아니기 때문에 비교는 객관적이지 않다.

더 근본적인 문제는 공공조직과 기업조직의 차이를 인정한다면 동일한 기준과 잣대로 비교하는 것은 불가능하다는 점이다. 관리의 유사성을 빼고는 아주 큰 차이가 있기 때문에 공공조직을 기업조직과 비교하면 전혀 다른 내용을 같은 기준으로 비교하는 오류를 피할 수 없다. 또 공공조직의 역할을 관리의 문제로만 이해하면 환원주의적 왜곡이 발생한다. 따라서 공공조직의 경직성 문제는 공공조직이 가지고 있는 고유한 목표와 역할, 기능 등을 고려하여 평가하고 판단해야 한다. 예를 들면 기업조직은 규칙이 미치는 영향 범위가 작기 때문에 유연한 적용이 심각한 문제를 일으키지는 않는다. 하지만 규칙의 영향범위가 매우 큰 공공조직이 규칙을 ‘유연하게 적용’하면 일관성과 공정성이 손상되는 심각한 문제가 발생할 수 있다. 따라서 규칙 적용의 경직성을 근거로 공공조직을 경직적이라고 평가한다면 이는 매우 위험한 생각이다. 과업이나 구성원의 경직성에 비교에서도 동일한 문제가 있다.

#### 4. 원인 귀인의 문제

안정성이나 일관성, 공정성, 신중함을 유지하는 수준을 넘어 경직성이라 불릴 만한 정도의 문제가 나타날 수 있다. 그런데 이런 경직성이 지속적인 것이 아니라

일시적으로 나타나는 경우도 많다. 예를 들면 새로운 정부가 들어선 이후 공공조직에 강한 압력을 가하거나 사회적 혼란과 비판을 초래하는 사건이 발생한 상황에서 이와 관련된 공공조직의 경직성과 답답한 무능함이 표출될 수도 있다. 이 경우에는 규칙의 적용이나 구성원의 행동, 혹은 과업에서 높은 경직성이 나타나기도 한다. 그러나 이 경우에도 위협이 사라진다면 경직성은 일시적인 것일 수 있다.

정치인들에게 기업조직은 정치적 후원자인 경우가 많으며, 따라서 우호적 관계를 유지해야 할 대상이다.<sup>17)</sup> 반면, 관료나 정부는 정치인들 자신의 정치적 책임을 떠넘기거나 시민들의 정치적 관심을 유도하기 위해 비판해야 할 대상이다. 새로운 정당이 정치권력을 쟁취했을 때, ‘관료제 때리기(banishing bureaucracy)’는 주기적으로 반복되는 현상이다(Knott & Miller, 1987). 종종 정치가들은 자신들의 책임 회피를 위해 의도적으로 정부 관료제에 책임이나 원인을 돌리는 경우가 많다. 일종의 귀인 편향(attribution error)이 발생하는 것이다. 정치가들에 의한 잠재적, 현시적 위협은 경직적인 대응을 발생시킬 가능성이 높다. 위협에 직면할 경우 경직적 대응이 이루어지는 위협-경직 효과(threaten-rigidity effect)가 발생하기 때문이다.

위협-경직 효과는 비일상적 상황(위협)에 처했을 때 경직적인 대응이 이루어지는 현상을 설명해 준다. 조직도 위협 상황에서는 경직적으로 행동한다(Staw, Lance, Dutton, 1981: 502). 의사결정자들이 스트레스 상황에서는 새로운 정보를 받아들이지 않고 일탈적 반응을 억제함으로써 신축성을 줄이려고 하거나(Janis, 1972), 외부로부터의 비판에 직면할 경우에 나타나는 ‘복지부동’ 현상이 이에 해당한다. 물론 이런 현상은 기업조직에도 발생할 수 있다.

공공조직에 대한 국민의 시각은 매우 부정적이다. 이런 비판의 상당 부분이 편향된 원인 귀인 때문임에도 공공조직에 대한 비판은 당연한 듯 이루어지고 있다. 이처럼 일상화된 비판은 공공조직 입장에서는 위협이며 위협에 대한 반응으로 경직적 행동이 나타날 가능성이 높다. 따라서 공공조직의 경직성은 잘못된 귀인과 이에 근거를 둔 과도한 비판에 상당한 원인이 있다. 따라서 공공조직이 제대로 역할을 수행하기를 원한다면 비판에 앞서 공공조직에 대한 이해가 필요할 것이다.

17) 물론 정치인들이 기업조직을 대상으로 강력한 비판을 가하는 예외적 사례들 역시 많다.

## V. 맺는 말

공공조직의 변화와 혁신은 너무나 시급한 일이라는 주장은 1990년대 이후부터 꾸준히 제기되었다. 공공조직의 성과 개선에 대한 관심은 조직 구조에 그치지 않고 조직문화의 변화(예: 이상철·권영주, 2008), 조직 혁신의 확산(천대운, 2008) 등 다양한 주제로 확장되었다. 정부와 정부조직은 바뀌어야 하며 이를 위해서는 경직성을 타파하고 새로운 행정관행, 조직문화, 제도, 업무프로세스, 관리기법을 도입해야 한다는 것이다. 조직의 관성이나 경로의존성은 조직 혁신의 중요한 장애물이며(김대건, 2006), 경직성이 혁신의 한계 요소라는 주장(이혜영, 2006: 132)에서 보듯 경직성은 공공조직 혁신의 중요한 걸림돌로 인식되고 있다. 이에 따라 공공조직의 경직성 타파는 정부 개혁 혹은 혁신의 핵심적 내용이며 목표가 되었다.

공공조직의 경직성은 조직 구조, 구성원, 과업, 그리고 규칙과 절차 등에서 나타난다. 특히 공공조직의 경직성을 거론할 때마다 지적되는 것은 조직의 비대함과 높은 계층성, 그리고 수많은 규칙과 절차들이다. 그런데 계층적 구조와 규칙, 절차는 안정성과 일관성, 공정성, 신중함의 유지에 필요한 것이다. 따라서 민주적 정치체제가 요구하는 민주성 확보를 위해서는 이런 덕목들이 제대로 지켜지는지 지속적인 관찰과 검토가 필요하다.

정부조직의 경직성에 대한 비판과 유연성 확보 주장에는 ‘변화’가 긍정적 결과를 가져올 것이라는 판단을 함축하고 있다. 과연 그러한가? 새로운 정부가 들어설 때마다 추진했던 정부조직 개편에 따른 변화는 다음 정부가 들어서면서 원상태로 복귀하는 경우가 많다. 이것은 변화가 불필요 했거나 잘못된 것임을 인정하는 것이다. 변화때문에 안정성, 일관성, 공정성과 신중함을 잃는다면 이는 피해야할 일이다.

공공조직의 경직성은 양면적 성격을 가지고 있다. 즉 공공조직의 경직성 때문에 야기되는 문제는 분명히 있지만, 그 이면에는 긍정적인 측면도 있다. 양면적 성격을 가지고 있기 때문에 일방적 비판은 타당하지 않다. 모든 일에는 이익이 있으면 이익에 수반하는 비용도 있기 마련이다. 문제는 이익과 비용의 비교에서 이익보다 비용이 클 경우 문제가 된다. 그런데 공공조직에게 이익과 비용은 단순히 금전으로 환원하여 계산할 수 없다. 계량화가 어려운 다양한 이익과 비용이 수반되

기 때문이다. 만일 공공조직의 경직성을 비판하고 유연성을 확보해야한다는 주장이 소수 이익집단의 주장이라면 매우 신중한 접근이 필요하다.

이러한 점에서 공공조직의 경직성을 논의할 때 몇 가지 사항을 고려해야 한다. 먼저 공공조직의 경직성 비판과 유연성 확보가 과연 누구를 위한 것이고, 무엇을 위한 것인가를 면밀하게 확인해야 한다.<sup>18)</sup> 물론 순수한 의도에 따른 비판일 수도 있다. 그러나 때로는 정치인 집단에 의한 ‘관료때리기’일 수도 있고, 소수의 조직화된 이익집단의 숨겨진 이익을 보호하거나 증진하기 위한 것일 수 있다. 유연성 확보를 위한 공공조직의 변화는 구조나 규칙을 변화시킴으로써 직간접적으로 자원배분에 영향을 줄 가능성이 높다. 공공조직의 경직성, 특히 규칙 적용의 경직성은 일부에게는 부담이지만 또 다른 일부에게는 이익이 되기 때문이다.

둘째, 현재 공공조직에서 나타나는 중요한 문제는 규칙에 지나치게 얽매이기 때문에 나타나는 ‘경직성’보다 규칙을 지키지 않는 규칙 위반 현상과 필요한 규칙의 미비 현상이다. 현재 우리나라 공공조직의 문제점은 지나치게 자의성이 높다는 것이다. 사실 공공조직에서 발생하는 많은 문제는 규칙 자체의 문제 혹은 규칙에 지나치게 함몰되기 때문에 나타난 문제라기보다는 오히려 규칙을 지키지 않았기 때문에 나타나는 문제라는 것을 이해해야 한다. 언론과 방송에 보도되는 공공조직의 문제는 대부분 규칙을 원칙대로 적용해서 나타나는 문제가 아니다. 오히려 규칙을 제대로 적용하지 않거나 공공조직 스스로 규칙을 지키지 않기 때문에 나타난 문제들이다. 그리고 규칙의 부재로 인한 행정 부작위의 문제도 많이 나타난다. 그렇다면 오히려 공공조직의 경직성을 더 강화해야 할 필요가 있다. 소위 ‘레드테이프(red tape)’이라고 비판하는 규칙들 중 많은 것이 민주주의를 유지하고, 정부조직의 공공성을 유지하기 위한 것들이다. 레드테이프라는 용어 자체가 잘못된 것일 가능성이 높지만 레드테이프를 줄이는 것이 우선이 아니라 긍정적 의도의 레드테이프를 지키고 부족한 레드테이프를 더 만드는 것이 우선이다.

18) 공공조직의 경직성을 비판하는 대표적 그룹은 두 그룹이다. 하나는 정치인 그룹이다. 이들은 정부조직이 경직적이기 때문에 무책임하고 비효율적이라고 관료때리기를 하면서 이들을 대해 더 강력한 정치적 통제가 필요하다고 주장한다. 다른 하나는 경제인 그룹이다. 이들은 정부조직이 경직적이고, 시장부문을 지나치게 규제하고 있기 때문에 기업 운영을 어렵게 하고 있다는 비판을 하면서 규제를 완화해야 한다고 주장한다. 즉 공공 규칙과 절차를 완화시키고 유연하게 적용하여야 한다는 것이다.

셋째, 공공조직의 경직성이 어떤 가치의 실현과 관련된 것인지를 파악할 필요가 있다. 많은 규제적 성격의 규칙이 조직 내 민주주의의 실현에서부터 모든 시민들을 동등하게 대우하도록 보장하기 위한 민주주의의 보호장치라면 경직성은 감내할만한 것이다. 경직적 구조나 행동이 비용을 상승시킬 수도 있지만 사회적 정의나 형평성을 보장한다면 효율성 혹은 경제성의 실현을 위해 경직성을 제거하는 것은 잘못된 것이다. 공공조직이 지향해야 할 가치는 다양하지만 다른 것보다 우선되어야 할 근본적인 가치가 분명히 있기 때문이다.

넷째, 공공조직의 경직성이 부정적 영향을 미치거나 상충적인 관계에 있는 것으로 알려진 것들이 실제로 그런 영향을 미치는지에 대한 충분한 논의가 필요하다. 예를 들면 엄격한 규율이 창의성을 억제한다는 생각은 편견일 수 있다. 단순히 시간적 여유나 자원을 많이 주는 것이 창의적 업무 환경의 본질은 아니기 때문이다. 오히려 구성원들의 생각의 힘과 몰입을 최대한 이끌어 내도록 구성원들이 긴장의 끈을 놓지 않게 업무 목표와 성과 관리를 적절히 해 나갈 필요가 있다(이춘근, 2006: 38). 공공조직의 경직성은 언제나 부정적 프레임 속에서 인식되기 때문에 일반적으로 긍정적이라고 믿는 것들과 항상 상충적 관계에 있는 것으로만 여겨진다. 따라서 공공조직의 경직성이 가져다주는 안정성, 신중함, 공정성, 일관성 등이 어떻게 유용하게 활용될 수 있는지를 파악해 볼 필요가 있다.

#### ■ 참고문헌

- 김대건. 2006. “지속가능한 정부혁신과 고성능 조직을 위한 조직리더십의 역할: 조직리더십의 개념화를 위한 실제 분석.” 《한국행정학보》 40(1): 29-49.
- 김상목. 2005. “공직선택동기와 공무원의 행태.” 《한국행정연구》 14(2): 297-325.
- 김종관. 2004. “피할 수 없는 기업병, ‘관료화’의 이해 및 방지방안.” 《신한 FSB 리뷰》. 18-21.
- 윤순봉. 1994. 《대기업병: 그 실체와 치유방안》. 서울: 삼성경제연구소.
- 이문수. 2012. “통치성 관점에서 본 신자유주의적 행정개혁: 행정개혁론의 ‘기업가적’ 관료에 대한 비판적 연구.” 《한국행정연구》 21(4): 43-72.
- 이상철·권영주. 2008. “경영성과 제고를 위한 공공기관의 조직문화유형 분석: 공익형 공공기관과 기업형 공공기관의 비교를 중심으로.” 《한국행정학보》 42(3): 143-164.

- 이춘근. 2009. “조직 창의성을 가로막는 6가지 편견.” 《LG Business Insight》 5.20.: 35-40.
- 이혜영. 2006. “공공부문 조직혁신 사례연구: 혁신과정을 중심으로.” 《한국행정학보》 40(3) : 129-151.
- 정병걸. 2004. “동형화를 통한 정책이전과 공기업 민영화: 한국전력공사 민영화 사례를 중심으로.” 《행정논총》, 42(4) : 108-131.
- \_\_\_\_\_. 2005. “조직 관리 기법의 유행과 부문간 이전: 공공 부문으로의 BPR 확산.” 《한국행정학보》 39(4) : 63-80.
- 《중앙일보》. 2009. “공무원 조직 경직성 이번엔 풀릴까.” 12. 25.
- 천대윤. 2008. “변화혁신의 확산요인 및 시사점: 이론과 사례를 중심으로” 《한국행정학보》, 42(2): 71-95.
- 《프레시안》. 2007. “공무원의 ‘철밥통’을 깨고 싶으시다면...” 6.22.
- 하민철. 2007. “정책문제해결기구의 설계와 제도화 과정.” 《정부학연구》, 13(4) : 63-111.
- Adler, Paul S. 1999. “Building better bureaucracy.” *Academy of Management Executive* 13(4) : 36-47.
- Albrow, Martin. 1970. *Bureaucracy*. London: Macmillan.
- Bozeman, Barry, and Mary K. Feeney. 2011. *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston : Little, Brown & Company.
- Gajdusheck, Gyorgy. 2003. “Bureaucracy: Is It Inefficient? Is It Not? Is That the Question?. Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality.” *Administration & Society* 34(6) : 700-726.
- Gilbert, C. G. 2005. “Unbundling the structure of inertia: Resource versus Routine Rigidity.” *Academy of Management Journal* 48 : 741-763.
- Goodsell, Charles, T. 2006. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. [황성돈·박수영·김동원(역)]. 《공무원을 위한 변론》. 서울: 올리브 M&B.
- Gouldner, Alvin W. 1954. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- Hedberg, Bo. 1981. “How Organizations Learn and Unlearn.” In Nystrom, P. C., and W. H. Starbuck, eds.. *Handbook of Organizational Design, Vol. 1: Adapting Organizations to Their Environments*, 3-27. New York: Oxford University Press.
- Hoefstede, G. 1993. “Cultural Constraints in Management Theories.” *Academy of Management Executive* 7(1) : 81-94.

- Ingraham, Patricia W., Philip G. Joyce, and Amy Kneedler Donahue. 2003. *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Jackson, Peter McLeod. 1983. *The Political Economy of Bureaucracy*. Totowa, NJ.: Barnes & Noble Books.
- Jaques, E. 1976. *A General Theory of Bureaucracy*. London: Heinemann Educational Books Ltd.
- Janis, Irving L. 1972. *Victims of Groupthink: a Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Kaufman, Herbert 1977. *Red Tape, Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Knott, Jack H. & Gary J. Miller 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sussell Sage Foundation.
- March, James G. & Herbert A. Simon. 1961). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Merton, Robert K. 1940. "Bureaucratic Structure and Personality." *Social Forces* 18 : 560-568.
- Merton, Robert K. 1957. "Bureaucratic Structure and Personality." *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Milward, H. Brinton, and Hal G. Rainey. 1983. "Don't Blame the Bureaucracy!" *Journal of Public Policy* 3 : 149-168.
- Mises, Ludwig Von. 1962. *Bureaucracy*. New Haven, Conn. : Yale University Press.
- Moe, Ronald C., and Robert S. Gilmour. 1995. "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law." *Public Administration Review* 55(2) : 135-146.
- Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science* 28 : 739-777.
- Osborne, David & Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Reading MA: Addison Wesley Longman, INC.

- Perrow, Charles. 1973. "The Short and Glorious history of Organizational Theory." *Organizational Dynamics* : 2-15.
- Perrow, Charles. 1986. *Complex Organization: A Critical Essay, 3rd ed.*. New York: Random House.
- Pfeffer, Jeffrey, and Gerald R. Salancik. 1978. *The External Control and Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Selznick, Philip. 1949. *TVA and the Grass Roots*. Berkely, CA: University of California Press.
- Staw, Barry M., Lance E. Sandelands, , Jane E. Dutton. 1981. "Threat-Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis." *Administrative Science Quarterly*, 26(4) : 501-524.
- Weick, Karl E. 1979. *The Social Psychology of Organizing, 2nd ed.* Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.