

行政과 組織理論

김 갑 훈

<한양대학병원 사무부장>

一. 行政의 意義

사람은 社會的 動物이라고 Aristoteles는 말했다. 따라서 人類史는 곧 社會組織의 多樣的 發展過程이라 할 수 있으며, 이와같은 社會組織의 發展은 必然的으로 그 組織을 維持하고 그 目的을 達成하는 手段 即 協同의 行爲인 行政을 그 基軸으로 하고 있다.

그러나 「行政」이 오랜 歷史를 지니고 있음에도 不拘하고 그 나타나는 樣態가 多様함에 비추어 行政에 대한 一般的 定義를 明確하게 내리기는 極히 어려운 問題가 아닐 수 없다.

「行政」(Administration)이란, 歷史的 語源에서 보면 라틴語의 ad+ministrare 即 「奉仕하다」(to serve) 라는 뜻인데 이것이 行政의 概念으로서는 가장 古典的이면서도 原則的인 局面을 보여주고 있다.

行政은 規模의 大小를 莫論하고 모든 社會的 組織속에 共通되는 過程이며 어디서나 볼 수 있는 必須的인 것이며 비록 이러한 社會組織이 그 形態나 目的은 多様하나 組織의 業務를 處理하는 過程에 있어서 類似性이 있다면 이것은 바로 行政이라고 할 수 있다.

물론 學者에 따라서 行政의 意義를 定義함에 있어서 다소의 差異는 있다. 즉 L.D. White씨는 行政을 가장 廣義的으로 定義하여 “行政이란 公共政策의 實現完成을 目的으로 하는 모든 作用”이라고 하였으며 John A. Vieg는 “行政이란 政治의 下僕으로서 統治官理하는 方法이며 協同의 行爲의 組織과 指揮”라고 定義하고 있다. 또한 J.M. Pfiffner는 “行政이란 廣義的으로 公共政策을 施行하기 위한 共同的 勞力の 調整이다”라고 定義하고 있다.

이상과 같은 行政의 意義를 行政 그 自體만으로서 把握하지 않고 行政의 技術 또는 行政官의 概念을 把握함으로써 그 性質을 理解할 수 있다. 즉 行政技術은 特定한 目的을 達成하기 위하여 多數人間을 指揮, 調整, 統制하는 行爲로 나타나며 이와같은 行政技術은 廣範하게 分散되어 있는 活動要素들을 모아서 하나의 焦點을 이루게 하며 繼續성을 갖도록 하는 集權的이며 包抱的인 權力的 機動的인 行使이다. 따라서 行政官은 이러한 目的을 위하여 他人의 活動을 指揮하고 調整하며 統制하는 者라고 할 수 있으며 이렇게 볼 때 순수한 行政官은 醫師 教師 또는 技士 辯護士와 같은 專門的 機能을 行使하는 立場과는 區別하여 理解되어야 할 것이다.

二. 組織理論

組織의 本質에 關係서는 學者들間에 學說이 구구하며 따라서 組織理論에 대한 一律의인 定義를 내린다는 것은 容易한 일이 아니다. 따라서 여기에서는 편의상 ① 傳統的 組織理論으로서의 古典的 組織理論 ② 人間關係에 基礎를 두고 있는 新古典的 組織理論 및 ③ 組織을 主로 體制(System)로서 把握하려는 現代組織理論의 세가지 範疇로 分類하여 살펴보기로 한다.

(1) 古典的 意味의 組織理論에 대하여 말하자, 典(Classical theory of organization)은 19世紀末葉부터 20世紀初葉에 이르는 資本主義社會의 成熟期間에 發展을 보게된 科學的 管理理論에 影響을 받아 成立되었으며 美國에서 經營合理化 및 行政能率化를 위하여 1930年代에 完成을 보게된 理論이다. 特別히 이 理論들 中에서 中間 및 그 以上の 管理者의 活動領域을 이야기한 L. Gulick의 이야기를 빌려보면 다음사항을 알아서 管理의 科學化에 노력해야 한다는 것을 말하고 싶다.

이는 P.O.S.D.C.R.B.로 要約되며 구체적으로 Planning (企劃化)
Organizing (組織化)
Staffing (人員配置)
Directing (指導)
Coordinating (調整)
Reporting (報告)
Budgeting (豫算編成)

라고 하면서 行政能率을 올리기 위한 方法論을 採擇하였던 것이다. 그리하여 公的인든 私的인든 管理科學에 있어서의 基本的 線은 能率이며 最少限의 支出에 依해서 주어진 業務를 完遂하는 것이라고 했다.

(2) 新古典的 組織理論(Neoclassic theory of organization)으로서의 人間關係論은 앞의 理論이 規則 또는 合理性만을 지나치게 重要視한 나머지 非公式組織이 지니는 心理的 側面을 度外

視하였다는 意味에서 傳統的인 科學的 管理理論에 대한 反省으로서 나타나게 되었다.

이는 古典的 組織理論의 缺陷을 是正하기 위하여 나타난 것이라 볼 수 있다. 卽 이 新古典的 組織理論의 根源은 E. Mayo(메이요)의 「호손」(Hawthorne, Experiment) 實驗研究에서 찾아볼 수 있으며 人間關係的 接近方法에 依해 뒷받침 되고 있는바 이는 行政現象에 있어서 모든 組織에는 非公式的인 人間關係가 存在하여 公式的인 權限의 命令體系보다 職務의 態度에 對하여 効果的인 作用을 미친다는 것을 強調하였던 것이다.

이는 물론 組織心理學을 發展시키는 契機가 되었지만 事實 Hawthorne Experiment는 우리에게 實感을 주는 理論이 아닐 수 없다. 卽 社會的 能率은 機械的 能率과는 달리 行政組織內에 있어서 人間의 價値를 實現하는 것을 意味한다.

그러므로 社會學的 意味의 親和關係形成에 대한 이야기를 몇가지 하지 않을 수 없다.

먼저 人間은 그 行爲가 항상 意慾充足을 中心으로 하여 움직이고 있는것이 事實이며, 生의 滿足을 獲得하려 하는 意慾과 意志의 連續이 곧 人間의 生活이다. 여기에서 어느 한 個體로서의 사람은 相對方과의 사이에 意慾充足에 對한 相互作用促進이 있으면 거기에는 親和關係가 形成되는 것이며, 서로 阻害하는 境遇에는 反對關係 卽 不和關係가 造成되게 되어있다. 그러므로 新古典的 意味의 組織理論은 重大한 意味를 지니는 것이라 믿어진다.

(3) 現代組織理論(Modern Organization theory)은 어떠한 것인가?

이는 한말로 말해서 앞에 말한 古典的 組織理論과 新古典的 組織理論을 綜合하는데서 그 意義를 찾아볼 수 있다고 하겠다.

좀더 具體的으로 나누어 考察하면 첫째로 現代 組織理論은 社會體制理論이다. 이는 特殊限定的인 機能을 遂行하는 部分的 職級乃至 下位體制의 相互作用을 研究할 必要가 있다는 것이며, 이는 組織體制를 構成하는 理象이 構造의 水準에

서 內的으로 相互關聯性을 지니고 있기때문이라는 것이다.

둘째로 組織均衡理論이라는 것이다.

組織活動의 均衡을 維持하기 위하여, 個人的 活動을 誘引하는데 充分하도록 個人的 動機를 滿足시킴으로써 功課케 함이 組織均衡을 維持한다는 것이다.

세째로 意思決定理論이다. 모든 行政過程은 곧 意思決定過程이라는 것이다. 이는 곧, 組織의 모든 構成員이 個人的 利害와 組織의 利害를 一體화시킴으로써 組織에서 必要한 意思決定을 하여야만이 組織의 能率을 極大化할 수 있다는 것이다.

(4) 現代組織理論은 開放體制理論이라는 것이다. 이는 即 外部環境으로 부터 Energy가 移入되어 그것이 產出로 轉換되며 이러한 產出은 다시 循環過程을 反復하는데 必要한 Energy를 供給하게 된다는 것인데, 要컨대 組織目標의 達成은 產出로 볼 수 있으며 이것은 또 다른 組織을 위한 投入을 意味하게 된다.

(5) 現代組織의 二重構造論에서

무릇 모든 組織體는 두가지 側面에서 考察할

수 있는바, 그 하나는 合理性에 依해 支配되는 側面이며, 다른 하나는 많은 다른 社會集團과 共通되는 人間性에 依해 支配되는 側面이다. 이와 같이 組織을 合理性이라는 觀點과 人間性이라는 觀點에서 二重構造로서 把握하려는 基本的 立場은 A.W. Gouldner의 分析에서 찾아볼 수 있다. 즉 그는 前者를 合理性模型(rational model)이라 하였고, 後者를 自然體制模型(natural-system model)이라 하였다.

前者는 組織을 하나의 道具 即 組織目標達成을 위한 合理의 手段으로서 把握한데 대하여 後者는 組織을 自然的 體制로 把握하고 나아가 組織의 發展은 自然法則에 따른 進化過程을 통해 이루어진다고 한다.

그러나 合理性模型은 現代組織이 지니고 있는 特殊한 集團內 行動에 對한 作用을 過少評價하는 傾向이 있고, 自然體制模型은 合理的으로 計劃된 組織領域에서도 惹起되는 自然成長의, 非計劃的 相互作用의 多樣性을 認識할 수 있으나 反面 現代組織의 合理的 特徵을 輕視 한다는 批判을 免치 못한다.

제 2 차 「간호관계 학술문헌총요약집」 발간을 위하여

본회는 지난해에 한국간호관계 문헌총목록"을 발간, 간호계의 유일무이한 귀중한 자료로서 호평을 받고 있습니다.

이번엔 다시 연구를 하고자 하는 회원에게 보다 효과적으로 도움이 될수 있도록 "제 2차 간호관계 학술문헌 총요약집"을 발간키로 계획, 자료수집에 임하고 있습니다. 1975년 10월 이후 1977년 9월 간호관계 또는 의료 보건관계잡지, 간호대 의대 논문집, 교지 및 일반여성잡지 등에 발표 수록된 것을 취합, 수정보완하여 간호관계 목록의 총아로 등장하게 될 것입니다.

이에 본회에서는 회원여러분의 보다 많은 성원과 협조를 부탁드립니다.

특히 관계 선생님께서 연구논문에 한해서 요약문(원고지 5매)을 직접 작성하여 보내주시던 감사하겠습니다. 누락이 되지 않도록 협조 바랍니다.

해당기간 ; 요약문(논문)은 1975년 10월 이후 1977년 9월 30일까지 발표된 연구 논문

수집기간 ; 1977년 9월 30일 까지, 접수는 수시로 함

발행예정 : 12월

대한간호협회 출판부