

연구논문

한국 행정조직 구조 연구의 실태와 과제

김 호 섭*

- I. 서론
- II. 구조의 연구 영역 및 일반적 경향
- III. 연구의 주제별 내용
- IV. 결론 및 연구과제

< 요약 >

이 논문은 한국 행정조직에 관한 구조연구의 실태를 내용과 방법론 면에서 고찰하고, 향후 연구 과제를 조망한다. 기존 연구들은 복잡성, 분권화, 공식성 등 전형적인 구조적 특성과 이를 둘러싼 독립 및 종속변수를 탐색하는 연구로 구분된다. 연구방법은 설문조사가 주류를 이루고, 소수의 기술적·처방적 연구를 제외하면 대부분 1차적 또는 2차적 자료를 활용하여 구조적 실태를 확인한 후 이로부터 이론적·실천적 함의를 도출하려 한다. 이 연구는 향후 연구과제로서 구조형성의 기초요인, 비공식 구조, 가상조직, 정보기술과 구조간의 관계에 대한 연구를 촉구하고, 종속변수에 대한 관심의 폭을 넓히며, 조직구조의 실질적 응용에 대한 관심을 확대할 것을 주문한다.

[주제어: 조직구조, 복잡성, 분권화, 공식성]

I. 서론

1. 연구의 목적

조직은 다양한 요소로 구성된 하나의 시스템이다(cf. Balle, 1996). 구조는 이러한 시스템의 한 요소로서 지난 100여 년 동안 조직 관리의 패러다임 변화를 주도하여 왔다(Wang, 2003). 구조는 조직의 모든 중요 의사결정은 물론 핵심 절차에 기본 골격을 제공하기 때문이다. 의식과 제도로 대분되는 정부개혁 중 후자의 초점이 정부조직의 구조 개편에 있는 것도 이러한 흐름과 무관하지 않다.

* 아주대학교 행정학과(hseob@ajou.ac.kr).

구조에 관한 학문적 연구는 구조가 조직 행태의 및 성과에 연계되어 있다는 데서 의의를 찾는다. 20세기 초반, 구조에 관한 연구는 주로 그 형성원리를 탐색하고 이를 조직설계에 응용하는 차원에서 진행되었다. 그러나 그 후 환경, 규모, 기술 등 상황적 요인이 중시되면서 구조를 둘러싼 독립변수와 종속변수를 체계적으로 이해하려는 다차원적 연구로 발전하였다.

이 연구는 이처럼 다차원적 속성을 지닌 구조 연구가 우리나라에서 어떻게 진행되었는가를 내용과 접근(분석)방법을 중심으로 살펴보고, 앞으로 이 분야 연구의 발전을 위해 활성화되어야 할 과제가 무엇인지를 조명하고자 한다.

2. 연구의 범위

우리나라에서 조직에 관한 학문적 연구가 시작된 것은 대략 반세기 전이다. 그리고 그 간 연구의 성과가 축적되자 기존 연구의 경향을 분석하고 체계화하려는 시도도 이루어졌다. 김병섭(1995)은 향 후 과제를 탐색하기 위하여 조직학 분야의 실증적 연구를 체계적으로 정리하려 하였고, 이창원·전주성(2004)은 기존 연구의 문화방임 또는 문화구속적 성향을 분석코자 하였다. 이러한 연구는 모두 조직학 분야의 ‘모든’ 영역에서 ‘실증적’ 연구를 분석하려 한 점에서 공통점을 지닌다.

이 연구는 접근방법에 관계없이 구조와 관련된 모든 연구를 분석대상으로 한다. 한국의 공공조직이 구조적 차원에서 갖추어야 할 바람직한 상태(모습)를 기술 또는 처방하거나 설문, 면접 조사 등 통계적(기술적) 기법을 활용한 계량적 연구와 민속학, 참여관찰 등의 질적 연구도 포함한다. 그리고 이 연구는 주로 조직 내부의 구조적 차원(특성)과 이를 둘러싼 역학관계를 다룬 연구에 초점을 두고, 범정부적 차원에서 전개된 기구개편이나 조직편성 그리고 조직간 관계를 다룬 연구들은 필요한 경우에만 제한적으로 언급하고자 한다.¹⁾ 마지막으로 이 연구는 한국 공공조직의 구조적 측면을 다룬 연구 중 주요 학회지에 게재된 논문과 박사학위 논문만을 분석대상으로 한다. 주요 학회지란 2005년 현재 학술진흥재단

1) 유사한 맥락에서 이 연구는 우리나라 민간부문에서 이루어진 연구나 해외 연구도 비교분석을 위해 필요한 곳에서만 부분적으로 언급하고자 한다.

에 등재된 「한국행정학보」, 「한국정책학회보」, 「한국행정연구」, 「한국행정논집」, 「한국사회와 행정」, 「행정논총」을 지칭한다.²⁾

II. 구조의 연구 영역 및 일반적 경향

조직 구성원 혹은 구성 요소들 간의 관계를 가정하는 구조는 크게 세 가지 차원에서 학문적 관심을 끌어 왔다.

첫째는 구조적 실태에 관한 것으로서 복잡성, 분(집)권화, 공식성으로 대변되는 구조적 차원(특성)을 규명하거나, 기계적·유기적 구조 혹은 공식·비공식 구조와 같이 구조의 유형을 분석하는 것이다. 둘째는 구조 형성에 영향을 미치는 요인들을 확인하고, 이들이 구조에 미치는 영향력을 분석하는 것이다. 대개 환경(불확실성), 기술, 규모 등이 주된 독립변수로 거론된다. 마지막으로 구조가 조직성과(생산성)를 비롯한 조직행태에 미치는 영향력을 확인하는 것이다. 이상 세 가지 영역의 연구는 구조의 특성과 이를 둘러싼 독립 및 종속변수의 탐색으로 요약될 수 있다.³⁾

이상 세 가지 유형의 학문적 노력을 중요 변수들 간의 관계로서 도식화하면 <그림 1>과 같다. <그림 1>에서 유형 ①은 구조의 세 차원을 중심으로 실태나 이들 간의 관계를 규명하는 것이고, 유형 ②와 ③은 각 각 구조의 독립변수와 종속변수를 탐색하는 것이며, 마지막으로 유형 ④는 구조를 매개변수로 하여 조직 성과에 대한 독립변수의 영향력을 분석코자 하는 것이다.

2) 분석대상의 범위를 공공조직과 주요 학회지로 한정하는 것은 분석대상의 수를 제한하여 기존 연구의 보편적 특성을 파악하는데 제약이 될 수 있으나, 이 연구는 한국 공공조직의 구조적 특성을 일반화하기보다 앞으로 관심을 두어야 할 연구 영역이나 과제를 조명하는데 의의가 있기에 큰 문제가 되지 않을 것이다. 그리고 박사학위 논문의 경우 별도의 저서로 출간된 것을 제외하면 대부분 주요 내용이 학회지에 게재되기에 논문의 핵심 내용이나 일부가 상기 학회지에 발표된 경우에 한하여 분석의 대상으로 삼았다.

3) 이 외에 구조에 관한 연구는 지위, 역할, 규범 등 구조형성의 기초요인을 분석하거나, 조직 설계의 원리를 규명하고 실천적으로 적용하는 모습을 띄기도 한다.

<그림 1> 구조의 차원과 상관변수

<표 1>은 이 연구에서 분석의 대상이 된 연구들을 <그림 1>에 나타난 4개의 연구 유형에 따라 소개한 것이다. 분석대상의 수가 많지 않은 것은 조직학 연구의 범위가 광범위한 반면 우리나라 행정학계에서 조직학을 연구(전공)하는 학자가 많지 않은 것과도 무관하지 않다.

<표 1> 구조 연구의 주제(내용) 및 방법

연구자(연구년도)	구조적 변수의 차원	독립변수/종속변수	연구방법(분석대상)
[① 구조적 차원 및 실태]			
조석준 (1977)	규모, 형태, 경사 행정농도	(상관분석)	2차 자료 분석 (272개 피라미드 작성)
유종해 외 (1996)	집권, 공식화 복잡성	(상관분석)	설문조사 (공공/민간부문 540명)
원구환 (2004)	복잡성, 공식성 집권성	(상관분석)	설문조사 (우정사업본부 872명)
민진 (1993)	정부조직의 부처편성 (부성화) 실태		2차 자료 분석 (189개 독립국가)
김태룡 (1994)	지방정부의 권한배분 실태		설문조사 (3지방자치단체 748명)

(다음 쪽에 계속)

연구자(연구년도)	구조적 변수의 차원	독립변수/종속변수	연구방법(분석대상)
[② 조직구조의 독립변수]			
박동서 (1973)	집권화	문화·역사적 요인 조직 내부 요인	논리적 분석
Lee (1975)	집권화	규모, 환경, 융통성	설문조사 (경제관련 부처 883명)
유평준 외 (1994)	권력구조	행정전산화	설문조사 (중앙부처 422명)
윤재철 (2000)	복잡성, 공식화	정보기술	설문조사 (광주시 291명)
김근세 외 (1996)	집권화	규모	2차 자료분석 (정부출연기관 39개)
김근세 외 (2001)	행정농도	문화(내외적) 계층제 양태	2차 자료 분석 (중앙행정부처)
[③ 조직구조의 종속변수]			
최창현 (1991/1994)	공식성, 집권화, 통합도	권위주의, 조직몰입도 직무만족/ 혁신	설문조사 (중앙부처 353명)
서상현 (1995)	집권화	권력 및 권위주의 행태 전문성	2차 자료 분석 (부산지역 행정조직)
김호섭 (2001)	분권화	자율성, 직무만족 고객지향성	설문조사 (지방자치단체 440명)
박통희 (2001)	기능 분화, 유기적 체제 부서 간 협력체제	민원행정서비스의 질	논리적 분석
정상현 (2002)	공식화	조직성과	설문조사 (지방자치단체 225명)
주효진 (2004)	복잡성, 집권화, 공식화	조직성과(효과성)	설문조사 (문화관광부 310명)
[④ 조직구조의 독립/종속변수]			
이환범 외 (2005)	복잡성, 집권화, 공식성	환경(독립) 권위주의 행태(종속)	설문조사 (지방자치단체 231명)
[조직설계]			
조석준 (1985)	정부조직법과 조직(국) 설치와의 관		2차 자료 분석('63-'80) (중앙부처 모든 국)
김혁 (2001)	효과적인 대통령 비서실 조직구조		기술적 사례연구 (비교연구)
임도빈 (2004)	거시적 차원의 정부조직의 재설계		논리적 분석 (중앙정부)

<표 1>에 소개된 연구 논문들은 대부분 학회지에 게재되었고 90년대 이후 발간되었으며, 설문조사를 주로 활용하고 있다. 22개 연구 가운데 설문 기법을 활용한 실증적 연구는 12개로 가장 많았고(55%), 그 다음으로 2차적 자료를 분석한 연구가 6개, 논리적 분석이 3개, 그리고 사례연구가 1개였다. 이 가운데 순수한 의미의 기술적·처방적 연구는 2개이고, 나머지는 모두 1차적 또는 2차적 자료를 활용하여 구조적 실태를 확인한 다음 그 결과를 토대로 이론적 또는 실천적 함의를 도출하려고 한다.

III. 연구의 주제별 내용

구조와 관련된 변수들과 이들 간의 관계를 주제별로 나누어 연구 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 구조적 실태에 관한 연구

구조적 실태에 관한 기존 연구들은 크게 두 가지 유형으로 나뉘어 진다. 하나는 해외에서 개발된 측정 도구를 가지고 국내 공공조직에 적용하여 구조적 특성(복잡성, 공식성, 집권화)을 확인하는 것이다. 일례로, 유종해·안희남(1995)은 정부, 공기업, 병원, 사기업 등 4개 유형의 조직을 대상으로 공식성과 복잡성 간에 뚜렷한 인과관계가 존재하는 반면 집(분)권화는 다른 구조적 특성과 일정한 관계가 없음을 발견하였다. 유사한 맥락에서, 원구환(2004)도 우정사업본부를 대상으로 복잡성, 공식화, 분권화 간에 각각 정(+)의 관계가 존재함을 발견하였다. 다만, 전자와는 달리 구조적 차원들 간의 상호관계가 보편적 선형관계가 아니라 단순 상관관계에 불과하고, 분권화 요인이 조직구조화를 설명하는 가장 중요한 변수로 나타났다. 이러한 연구들은 구조 연구의 가장 전형적 접근법을 답습하지만 의미 있는 이론적·실천적 함의는 발견하기 어렵다.

구조적 실태에 관한 또 하나의 유형은 구조적 특성을 관계가 아닌 단일 차원에서 파악하는 것이다. 김태룡(1994)은 한국지방정부의 분권화(권한배분구조) 실

태를 제도 및 행태적 관점에서 측정하고, 한국지방정부 조직이 다소의 변이는 있어도 대체로 제도나 행태 면에서 집권적 구조를 지니고 있음을 발견하였다.⁴⁾ 이러한 현상은 권한배분의 효율성을 높이기 위해 정책적 차원에서 권한위임 기준이나 원칙의 설정이 필요함을 시사하나, 집권성 정도가 개인적 특성에 따라 다르게 나타나는 지각된(perceived) 분권화로 인하여 실질적(actual) 분권화와 거리가 있을 수 있다는 내재적 한계를 지닌다.

이상과 같이 구조적 실태에 관한 기존 연구들은 구조 개념의 전형적 구성 요소를 가지고 우리나라 행정조직의 실태를 파악하나 해외에서 개발된 변수나 측정도구를 그대로 준용함으로써 자연스레 독창성이 떨어지고, 동일한 방법론에 의존하는 경우에도 표본 추출이나 측정도구 활용에서 엄밀성이 떨어져 과학적 연구로서의 가치가 손상되고 있다. 그리고 보다 중요하게는 비교론적 관점에서 실태를 확인하면서도 연구결과를 통해 의미 있는 이론적·실천적 함의를 도출하지 못함으로써 학문발전에 기여하는 바가 별로 크지 않다.

2. 구조의 독립변수

전통적으로 조직구조를 결정하거나 이에 영향을 미치는 요소들은 크게 두 가지 관점에서 거론되어 왔다. 하나는 상황론이고 다른 하나는 구조론이다. 상황론은 조직 구조에 영향을 미치는 중요한 요인으로 과제의 불확실성, 환경, 그리고 기술 등을 거론한 반면, 구조론은 (구조의 기본적 결정 요인인) 규모가 구조와 함께 조직의 융통성(기술, 훈련, 구조, 이전, 정책선택 등에서 변화가 도입되는 정도)을 가장 잘 설명(예견)한다고 보았다. <표 1>에서 보듯이 국내에서도 이러한 상황적·구조적 요인들이 조직구조에 미치는 독립변수적 기능을 실증적으로 검증하려는 연구들이 이루어졌다.

4) 제도 및 행태상의 변이는 권한의 기능이나 업무의 목적에 따라 계층 간 집중도가 다르고 특정 변수(연령, 학력, 민주주의 교육, 상관의 행태, 근무처 등)에 따라 행태상의 차이가 나타남을 의미한다.

1) 환경(불확실성)과 구조

조직의 환경은 다양성, 역동성, 복잡성, 적대성, 불확실성 등 다양하게 특징 지워진다. 이 가운데 현대 조직 사회에서 가장 많이 거론되는 것은 환경적 특성은 불확실성이다. 불확실성은 환경을 이해하고 예측하는 데 필요한 정보가 부족하여 환경을 완전히 이해할 수 없거나 예측할 수 없는 상태를 의미한다. Lee(1975)는 상황 변수인 환경과 융통성(flexibility)을 독립변수로 하여 이들이 조직 구조에 미치는 영향을 확인코자 하였다. 45개 경제관련 부서에 근무하는 공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 환경변수인 과제의 변화가능성, 불확실성, 다양성 등은 구조에 별다른 영향을 미치지 않고, 조직의 융통성만이 구조와 어느 정도 상관관계가 있음을 확인하였다. 이러한 연구 결과는 불확실성이 높을수록 복잡성이 낮아지고, 분권화를 통한 자율성이 높아지며, 임시조직이 적극적으로 활용된다는 기존 연구의 결과와 대조를 이룬다(cf. 김호섭 외, 2004: 301-304). 그리고 불확실한 상황에서 조직이 유기적 구조를 택하는 것이 적절하다는 일반적 믿음과도 상반된 것이어서 주목을 끈다(cf. Gresov, 1989).

2) 규모

실증적으로 규모가 조직 구조에 미치는 영향은 매우 다양하다. 그러나 기존 연구들은 대개 규모가 커짐에 따라 공식화와 표준화가 가속화되고(Pugh, *et al.*, 1968, 1969), 복잡성이 커지며(Blau, 1970), 분권적 구조가 탄생함을 시사한다.

Lee(1975)는 상기한 자료를 가지고 규모가 조직 구조에 영향을 미치는 가장 중요한 요인으로서 집권화에 긍정적 영향을 미치고 전문성에는 부정적으로 연계됨을 발견하였다. 그리고 앞서 지적한 유종해·안희남(1995)의 연구도 규모가 클수록 집권화, 공식화, 복잡성의 정도가 커짐을 발견하였다. 이러한 연구 결과들은 규모 증가에 따라 조직이 분권화된다는 일반적 인식과 상충하는 것으로서 우리나라 공공조직의 독특한 일면을 보여 주는 것이라 하겠다. 규모의 증가가 조직의 효율적 운영을 위한 업무의 분화나 전문화로 연계되기 보다는 상위자의 계층적 지위가 향상되고 조직 상층부로 권한이 집중됨을 시사하는 것이다.

김근세·김대건·최도림(1996)도 규모를 주된 변수로 하여 구조에 대한 독립변

수직 기능을 검증하였다. 규모가 커지면 통솔범위가 확장되고 관리자 비율이 체감하여 규모의 경제를 이룬다는 Blau의 가설을 검증코자 한 것이다. 유기적 조직으로 추정되는 39개 정부출연연구기관을 대상으로 규모, 복잡성, 관리자 비율간의 경로분석을 실시한 결과 규모가 증가함에 따라 관리자 비율이 감소하고 복잡성 및 수평적·수직적 분화는 증가하며, 복잡성에 비례하여 관리자의 비율이 증가함을 발견하였다. 이러한 연구 결과는 유기적 조직(예: 연구원)의 경우 조직 규모에 비례하여 관리자 비율이나 계층 수를 증가시킬 필요가 없음을 시사한다.

조석준(1977)도 조직형태에 관한 경험적 연구들을 통하여 조직의 규모와 구조적 양태들(형태, 경사, 권력구조, 행정농도) 간의 가설적 관계를 설정하고, 이 중 조직형태(피라미드)와 행정농도 간의 관계를 한국 행정조직을 대상으로 검증코자 하였다. 1961년부터 1973년까지 3 시점에 걸쳐(1961, 1967, 1973) 279개 중앙관서 및 중앙 직속 관서를 대상으로 피라미드를 작성하였는데, 이 가운데 완전한 피라미드 형태(하위직원의 수가 항상 상위직원 수보다 적은 경우)의 조직은 8개에 불과하였고, 참모형 조직들은 역 피라미드에 가까웠으며, 기대와는 달리 조직 규모와 참모비(또는 행정농도) 간의 역의 관계도 발견되지 않았다.

3) 기술과 구조

기술은 투입을 산출로 전환하고 조직 구조와 행태에 영향을 준다는 점에서 중요성이 인정된다. 그리고 기술은 대체로 정부조직보다 기업조직에서 많은 영향을 미치고 있다(황윤식, 1995). 대부분의 기존 연구들은 기술이 구조적 특성인 복잡성(Woodward, 1965), 상호의존성(Thompson, 1967), 일상화(Perrow, 1970) 등에 영향을 미친다고 한다. 그리고 최근에는 정보기술(information technology)의 발달로 인하여 조직 내 의사소통 방식이 변하고, 기존의 과업기술과 융합하면서 복잡성과 불확실성을 심화시키는 것으로 알려져 있다.

윤재철(2000)의 연구는 정보기술이 우리나라 지방행정 조직(구조)에 미치는 영향을 분석한 사실상의 최초 연구이다. 광주광역시에 근무하는 291명의 공무원을 대상으로 정보화의 진행에 따라 구조적 특성에서 다양한 변화가 나타남을 확인하였다. 이 연구에서 특히 주목할 만 한 점은 정보화가 복잡성을 구성하는 수직적 분화를 완화시키는 반면, 수평적 분화와 공식화를 보다 강화한다는 것이다.

이러한 연구 결과는 기존 연구 결과와 일치하는 면도 있으나,⁵⁾ 오늘날 급변하는 환경 속에서 조직이 보다 유연한 모습을 갖추어야 한다는 기본 명제와 상반되는 것이다. 기술 발달 속에 공식화가 강화되고 있다는 것은 하위직 직원의 재량이 줄어들고 직무활동이 명확히 규정된다는 것으로서 조직의 자율과 창의성을 저해하고 조직발전에 부정적 요인이 되기 때문이다. 결과적으로 이러한 현상은 정부 조직에서 권한위임의 강화와 직무활동에 대한 규제완화가 시급함을 시사한다.

정보기술의 직접적 영향은 아닐지라도, 유평준·김도훈·유병우의 연구(1994)도 10개 중앙부처에 근무하는 공무원들(422명)의 의식을 통해 정보시스템이 구조에 미칠 잠재적 영향력을 분석하였다. 조직 내부에서 컴퓨터 사용의 증가로 나타날 수 있는 여러 변화를 조직의 생산성, 의사결정, 의사소통, 권력관계, 관리통제 차원에서 살펴본 결과, 행정전산화는 조직 내 영향력 있는 집단의 권력을 강화하는 도구로는 이용되지는 않으나, 전산 전문인력의 지위에는 상당한 변화를 준 것으로 나타났다.

4) 기능과 구조

김근세·권순중(2001)은 던리비의 기관유형에 관한 이론을 가지고 한국 중앙행정기관의 조직맥락(행정자원, 과제기술, 일반 환경)과 조직구조간(수직적·수평적 분화, 조직의 분절화, 계층제 양태) 정합성을 검증코자 하였다.⁶⁾ ‘정부기구도표’에 나타난 한국 중앙행정기관의 본부, 실, 국, 소속기관을 연구대상으로 선정한 후, ‘정부기능총람’의 단위사무 분석에서 대기능을 수행하는 기관들을 분석단위로 삼

5) 기존 연구에서 기술과 구조와의 관계는 이처럼 단선적이 아니라 기술의 속성, 즉 정형적 기술이나 비정형적 기술이냐에 따라 결과가 다르게 나타나기도 한다(Miller, *et al.*, 1991). 즉, 정형적 기술을 사용하는 조직은 업무의 분화가 덜하고 따라서 상대적으로 복잡성이 덜하나, 비정형적 기술을 사용하는 조직은 과업이 다양하여 분화가 심하고 따라서 전문가가 많이 동원되며 표준화나 규칙을 통한 조정이 어려워지고 복잡성이 늘어난다. 그리고 정형적 기술은 공식화가 낮은 경우에 집권화의 원인이 되고, 공식화가 높으면 분권화를 촉진하는 “이중적 양상”을 띄며, 마지막으로 정형적 기술은 직무의 반복성, 예측가능성이 높아 개인의 재량권이 필요치 않고 따라서 공식화의 수준이 높은 반면, 비정형적 기술은 예측 가능성이 낮고 전문적 기술을 요하므로 자유재량권 부여가 필요한 유연한 구조를 갖추어 공식화의 정도가 낮아진다.

6) 이는 직접행정기관이 간접행정기관에 비해 상대적으로 기계적인 구조를 갖는 것이 효과적인 조직맥락이라는 주장이다.

았다. 연구 결과, 직접행정기관(전달기관, 규제기관)이 간접행정기관(이전기관, 계약기관, 통제기관)에 비해 기계적 특성이 강할 것이라는 가설이 한국 중앙행정기관에서는 타당성이 적은 것으로 나타났다. 이처럼 맥락과 구조간의 정합성이 낮다는 것은 중앙행정기관의 효과성에 문제가 있을 수 있음을 시사하고, 따라서 향후 중앙행정기관의 핵심 구성단위들(실, 국, 소속기관)이 자율적으로 규모, 과제 성격, 환경에 적합한 구조를 갖추 수 있도록 중앙 관리기관의 관리권한을 일선부처로 위임할 필요가 있음을 시사한다.

기능 차원에서 정부조직의 분화 실태를 국가 간 비교연구를 통해서 확인한 사례도 있다. 민진(1993)은 1992년 현재 전 세계 189개 독립국가의 중앙정부 조직을 부성화(부처편성) 차원에서 파악하기 위하여 수평적 분화의 실태(정도 및 양태)를 측정하고, 각국 정부 부처의 평균 수가 18개이며 분화된 정부기능은 370여개(단독부처는 8개, 구성부처는 13개)에 달하고, 정부의 기능이 중앙행정 기구 편성에서 가장 많은 영향을 주고 있음을 발견하였다. 그리고 Gulick의 부성화 원리 중 고객, 절차, 장소 등은 극히 부분적으로만 활용되고, 목적이나 기능이 가장 보편적으로 활용되고 있음도 발견하였다.

5) 기타 변수

박동서(1973)는 실증적으로 접근한 대부분의 기존 연구와는 달리 다분히 논리적 차원에서 한국 행정조직의 집권화를 유발하는 요인을 분석하였다. 이러한 분석은 한국 정부조직의 권력이 상층부에 크게 집중되어 있을 것이라는 가정 하에 이루어졌다. 그리고 정부조직의 집권화를 유발하는 요인으로 총 11개를 지적하였는데, 이 가운데 4개는 권력지상의 가치관, 집권체제의 유산, 공직 유지의 높은 평가, 권력의 근원 등 문화·역사적인 것이고, 나머지 7개는 자원의 장악, 전문성, 재량성, 직원단체(노동조합), 신분보장, 재심의 기회, 정당가입 금지 등 조직 내의 구조 및 제도적 요인들이다. 이러한 변수들은 기존 연구에서 단편적으로 제시되어 온 요인들과 연구자의 개인적 경험을 바탕으로 선정된 것으로서, 과학적 검증 절차가 결여되어 있기에 일종의 연구가설이나 구조적 특성에 영향을 줄 수 있는 잠재적 변수로서 이해되어야 할 것이다.

3. 구조의 종속변수

구조는 구성원의 상호작용에 의해 형성되면서, 동시에 구성원의 행태에 중요한 영향을 미친다. 조직 구성원들의 다양한 행태를 최소화하기도 하고, 목표 달성에 효율적으로 기여하는 방향으로 유도하기도 하며, 변화하는 환경 속에서 생존을 위한 쇄신, 개혁 또는 사업(프로그램) 변동에 영향을 주기도 한다.⁷⁾

이처럼 구조가 조직성과 및 행태에 미치는 영향이 오랜 동안 학문적 관심의 대상이 되어 온 것은 조직 연구의 궁극적 목적이 조직의 실천적 유용성을 제고하는 데 있기에 당연하다 하겠다. 국내에서도 이 영역에 관한 연구 실적이 상대적으로 많았고, 구조의 종속변수로는 행태, 혁신, 성과 등 다양한 요소들이 거론되었다.

1) 구조와 성과

최창현(1991)은 5개 중앙부처(경제기획원, 상공부, 체신부, 내무부, 교통부)에 근무하는 353명의 공무원을 대상으로 구조(공식성, 집권화, 통합도)와 조직몰입(조직성과) 간의 관계를 LISREL 모형으로 분석하였다. 이는 기존 연구들이 조직몰입에 영향을 주는 변수로서 개인적 특성, 직무만족, 성취동기, 직무특성 등 주로 심리적 변수나 직무관련 변수를 다루었다는 점에서 주목할 만하다. 연구 결과, 구조적 변수인 통합도와 집권화는 직무만족 다음으로 조직몰입에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 영향력 단계별로 -- 즉, 직무만족에 영향을 미친 후 간접적으로 조직몰입에 영향을 미치는 것으로 -- 나타났다. 이러한 현상은 전반적으로 공무원의 조직몰입을 유도하기 위해 심리적 요소를 직접 겨냥한 행태변화 프로그램보다 먼저 조직의 재설계 등 구조적 변화를 시도할 필요가 있음을 시사한다.

주효진(2004)도 구조가 효과성 차원에서 직무만족 및 조직몰입에 미치는 영향

7) 구조와 행태에 관한 기존의 연구는 크게 세 가지 영향에 초점을 두었다(cf. Hage & Aiken, 1967; Zaltman, Lawrence & Lorsch, 1973; Blau & Schoenherr, 1971). 하나는 구조가 조직구성원의 사기, 직무만족, 조직몰입에 미치는 영향이고, 둘째는 구조가 대인간, 직무 간, 부서 간 갈등과 이의 해결에 미치는 영향이며, 마지막으로 셋째는 구조가 급변하고 있는 조직 환경에 대응하기 위한 조직의 변동에 미치는 영향이다.

을 분석코자 하였다. 다만 구조와 함께 문화의 독립변수적 기능을 동시에 확인코자 하였고, 업무특성별(관리부서 vs. 사업부서) 기관분류를 매개변수로 한 것이 특징이다. 이처럼 차별화된 접근법을 택한 것은 기존 연구들이 구조와 문화 중 어느 한 요인에만 초점을 두으로써 정확한 효과성 진단이나 지속적인 변화관리가 어려웠다는 비판적 시각이 있었기 때문이다. 문화관광부 직원을 대상으로 전수조사를 실시한 결과 업무 특성에 관계없이 구조(복잡성, 집권화, 공식화)와 문화(합리문화, 위계문화, 발전문화, 집단문화)가 직무만족 및 조직몰입에 영향을 미친다는 사실을 발견하였다.

유사한 맥락에서, 안희정(2002)도 조직성장에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 과정에서 구조와 문화와 함께 모든 조직에서 중요한 독립변수로 작용함을 발견하였다. 정홍익(1985)은 보다 구체적으로 서울시 공원행정조직을 대상으로 조직의 업무가 지나치게 세분화되어 복잡성이 커질 때 업무 효율이 저하됨을 발견하였고, 정병식(1993)은 권력관계 변수인 의사결정 참여(분권화)와 권한위계(집권화)가 효과성에 각 각 긍정적, 부정적 영향을 미치며 -- 즉, 분권화는 효과성과 정의 관계, 그리고 분권화는 부의 관계 -- 복잡성 변수인 업무 세분화는 효과성과 부의 상관관계에 있음을 발견하였다.

2) 구조와 혁신

최창현(1994)은 상기 연구에서 활용된 동일 모형을 가지고 구조와 혁신 간의 관계도 조사하였다. 과거에는 조직 혁신(예: 새로운 정보 기술 도입)과 구조 간의 관계를 다룬 연구가 많지 않았고 연구결과도 상반된 모습을 띠었다. 혁신이 구조에 영향을 미친다는 연구가 있는가 하면, 역으로 구조가 혁신에 영향을 준다는 연구도 있었다.⁸⁾ 선행 연구와 동일한 표본을 가지고 설문조사를 실시한 결과, 구

8) 일반적으로 혁신이 조직 구조의 변화를 위해 추진되는 사례가 많으나, 이와는 반대로 구조가 혁신의 가능성과 성과를 결정짓는 사례도 있다. 예컨대, Hage & Aiken(1967)은 조직이 복잡할수록 사업의 변동율이 높다고 한 반면, Blau & Mckinley(1979)는 복잡성이 쇠퇴를 저해한다고 하였고, Zaltman 등(1973)은 쇠퇴의 단계별로 복잡성의 영향이 다르다고 하였다. 즉, 쇠퇴의 시작(착안) 단계에서는 쇠퇴에 유리하나, 쇠퇴의 집행 단계는 쇠퇴에 불리하다고 하였다. 유사한 맥락에서 분권화와 공식성의 혁신에 대한 영향도 거론되고 있다. Hage & Aiken은 집권화 수준이 높을수록 기득권자들의 저항이 커져 사업변동율이 낮아진다고 한 반면, Zaltman은 집권화가 조직의 쇠퇴를 저해한다고 하였고, Hage & Aiken이 공식화 수

조직 변수는 모두 조직혁신에 영향을 주고 있고, 그 정도는 집권화, 공식화, 통합도 순으로 나타났다. 이러한 연구결과는 공공조직이 혁신을 추진하려면 먼저 구조를 분권화하고 과도한 공식화(즉, 공무원 행태의 획일적 표준화)를 지양해야 한다는 정책적 시사점을 제공한다.

3) 구조와 태도(권위주의, 고객지향성)

구조가 조직행태에 미치는 영향을 분석한 연구들은 직무만족이나 조직몰입 같은 전통적 성과지표 외에 '권위주의'나 '고객지향성' 같은 간접적 성과 지표에도 관심을 두었다. 서상현(1995)은 부산지역에 소재하는 행정조직을 대상으로 구조가 권위주의 행태에 미치는 영향을 직접적 영향과 권력변수를 통한 간접적 영향이라는 차원에서 분석하였다. 그 결과 집권화와 권위주의 행태는 정(正)의 관계에 있고, 집권화와 전문성은 부(負)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 이 가운데 특히 전문성이 권위주의 행태에 미치는 효과는 직접적이 아니라 개인의 권력 의도를 매개로 할 때 더욱 커 짐을 발견하였다.

김호섭(2001)도 정부조직의 분권화 실태(참여와 통제)를 확인하고, 이러한 실태가 자율성, 직무만족, 고객지향성 등 다양한 조직행태에 미치는 과급효과를 측정하였다. 41개 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 우리나라 정부조직의 집권화 수준은 일반적으로 알려진 것처럼 그리 과도한 수준은 아니며, 영역별로 집권과 분권이 혼재함을 발견하였다.⁹⁾ 그리고 상관분석과 경로 분석을 통해 조직의 분권화가 조직구성원의 자율성과 직무만족을 제고하고, 이를 통해 공무원의 고객지향적 태도에 영향을 주는 것도 발견하였다. 이러한 연구 결과는 고객지향적 행정이 이루어지려면 먼저 분권화를 통한 조직개혁과 업무차원에서의 자율성 제고가 선행되어야 함을 시사한다.

전반적으로 기존 연구들은 집권적 권력 구조가 조직성과에 부정적 영향을 미치고 있음을 보여 주고 있다. 그리고 이러한 부정적 효과는 조직구성원의 직무몰

준이 높을수록 개인의 창의적 사고가 저해받아 사업변동율이 낮다고 한 반면 Zaltman은 쇠신에 미치는 영향이 착안단계에서는 불리하나, 시행단계에서는 유리하다고 하였다.

9) 승진, 채용, 업적평가 등 인사나 예산 분야에서는 매우 또는 상당히 집권적인 반면, 정부사업이나 정책, 개인적 업무와 관련해서는 중립적 또는 비교적 분권적 구조로 운영되고 있음을 확인하였다.

입이나 직무만족 외에 조직 내 정보전달 과정에서도 나타난다. 예컨대, 홍형득(1994)에 의하면, 행정기관의 조직구조가 집권화 될수록 주로 과거 정보나 특정 분야에 한정된 정보를 제공하게 되고, 분권화될수록 미래 정보와 전반적이고 다양한 분야에 해당하는 정보가 제공된다. 그리고 계층제 내에서 상하 간 의사전달에 많은 시간이 소비되고 그 과정에서 왜곡이 발생함으로써 쇄신이 원활이 이루어지지 않는다.

4. 매개변수로서 구조

구조를 매개변수로 환경이나 규모의 독립변수적 기능을 확인한 연구는 많지가 않다.

이환범·이수창·박세정(2005)은 환경(안정성, 동질성, 예측가능성, 자원 확보성)이 구조(복잡성, 집권화, 공식화)를 매개변수로 하여 권위주의 행태(서열중시, 특권의식, 승진중시, 관행중시)에 영향을 미친다는 가설을 검증코자 하였다. 상기 세 변수들 간의 관계를 분석하기 위하여 구조방정식모형을 설정하였고, 231명의 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 예상대로 환경과 구조가 조직구성원의 권위주의 행태에 영향을 미침을 발견하였다. 즉, 조직 환경이 안정적·동질적이고 예측 가능할 수록 조직은 기계적 관료제의 성향을 띄며, 자연스레 구성원들의 권위주의 행태가 나타난다는 것이다. 이러한 연구 결과는 급변하는 환경에서 권위주의적 행태가 조직성과의 개선이나 조직발전을 어렵게 한다는 점에서 바람직하지 못하고, 동시에 역동성, 창의성, 다양성, 변화지향성에 기반을 둔 행정환경을 조성하여 권위주의적 행태를 불식시킬 필요가 있음을 시사한다.

기존의 구조론이나 상황론과는 달리 리더십을 독립변수로 하여 구조의 매개변수적 기능을 탐색한 연구도 있다. 예컨대, 정상현(2002)은 매개변수인 구조(공식화)가 조직성과(직무성과)에 미치는 독립변수적 효과를 측정하기 위하여 3개 지방행정 조직에 근무하는 225명의 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 연구의 실질적 목적은 중간관리자의 리더십 행태가 조직의 공식화 구조라는 상황변수에 따라 부하직원의 직무성과에 미치는 영향이 다른가를 확인하는 것이었다.¹⁰⁾ 연구 결과, 제한된 범위에서 구조의 영향력을 확인할 수 있었는데, 독립변

수인 리더십 스타일 중 ‘일 중심’의 리더십 행태인 창도적 구조(initiating structure)가 공식화 수준이 높을 때 직무성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

5. 조직설계

조직설계에 관한 연구들은 정부조직이 구조적으로 갖추어야 할 바람직한 모습이나 실태를 조직원리의 적용, 비교연구, 또는 제도적 접근법을 통해서 구상한다.

조석준(1985)은 정부조직법과 조직(국)의 설치 간에 관계를局的 증설 및 정부조직법 개정 추이를 통해 확인하고, 이를 토대로 정부조직의 합리적 개편을 위한 제도적 개선 방안을 모색한다. 이러한 연구는 부서의 설치 빈도는 그 근거가 정부조직법보다 대통령에 위임될 때 더 많을 것이라는 가정에서 이루어졌다. 중앙행정기관들을 대상으로 1963년부터 1980년까지 설치된 局的 수를 기본 자료로 하여 정부조직법이 개정된 1973년 1월 15일을 전후로 나타난 국의 증설 추이를 검증한 결과,¹⁰⁾ 정부조직법이 개정된 1973년 전후에 설치된 局的 수가 큰 폭으로 변한 것을 발견하였고, 이를 근거로 정부조직(국) 증설의 남발을 막기 위해 정부조직법에서 개정대상을 局까지 규정할 것을 주장하였다.

김혁(2001)은 비교론적 관점에서 미국 대통령의 리더십과 참모조직을 분석하고 효과적인 비서실 조직구조를 설계하기 위한 대안을 제시한다. 즉, 대통령 비서실은 집단적 모형을 기초로 하되, 합의적·경쟁적·조정적 운영을 상황적으로 적용하는 조직 구조를 갖출 것을 권장한다. 그리고 상황에 맞추어 유연하게 복수의 정책문제를 다룰 수 있는 다목적 구조(multipurpose structure)의 구축을 장려하는데, 이러한 분석은 보편적 조직구조의 가능성 및 효과성을 전제로 하고 있으나, 비교기준이 불명확하고 내용이 지나치게 기술적이며 도출된 대안의 논리적 기반

10) 이 연구에서 직무성과는 문제해결의 숙련성, 술선수법과 혁신, 위기관리, 업무의 조직화, 행정활동수행, 관리충과의 관계, 동료직원과의 친화관계 등을 포괄하는 개념이다.

11) 정부는 1973년 정부조직법 개정을 통해, 원, 부, 처까지만 정부조직법에 따라 기능을 정하고, 局 이하는 대통령 승인 직제에서 규정토록 하였다. 1948년에서 1955까지는 정부조직법에서 局을 규정하지 않았으나, 1955년에서 1973년까지는 局을 규정하였고, 다시 1973년에서 1981까지 局을 규정하지 않았다.

도 취약하다.

임도빈(2004)은 최고조정체계를 중심으로 거시적 차원에서 정부조직의 재설계를 모색한다. 특히, 정치행정이원론적 입장에서, 조직간 관계를 중심으로 효과성을 증진시키는 국정최고 조정시스템을 설계하고자 한다. 이 과정에서 효율성의 원칙(유사 업무의 통폐합), 보조성의 원칙(하부 계층에서 조정 가능한 업무는 하부에서 담당), 정치행정분리의 원칙(정치는 대통령, 행정은 국무총리가 수행) 등의 조직설계 원칙이 적용되고, 그 결과 장관 중심의 정부운영, 책임총리제, 그리고 대통령의 어젠다 중심의 국정관리가 대안으로 제시된다. 그리고 이처럼 재설계된 조직은 구체적으로 유사기구의 조정(효율성), 대통령 비서실 개편 및 책임총리제 실시와 장관책임제(보조성), 통제-환류 체제의 정비 등의 과제를 수반한다. 이는 다분히 기술적이고 논리적인 사유에 근거한 설계방안으로서, 그 간 사람이나 권력에 따라 모습을 달리해 온 국정시스템을 지양하여 글자 그대로 원칙과 제도에 입각한 조직운동을 강조하는 것이라 할 수 있다.

IV. 결론 및 연구과제

지난 40여 년 동안 공공조직의 구조적 특성을 이해하려는 학문적 노력이 꾸준히 증가하였다. 그러나 우리나라 공공조직의 구조적 특성을 일반화하기에는 지식체계의 축적이 미흡하고, 특히 구조에 관한 연구 실적은 조직론의 다른 영역, 특히 행태적 영역에 비해 상대적으로 적은 편이다.¹²⁾ 이러한 현실 인식과 상기한 분석 결과를 토대로 향후 활성화가 필요하고 기대되는 몇 가지 연구영역을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 역할이나 규범 등 조직 구조를 형성하는 기초 요인에 대한 연구가 필요하다. 조직 구조의 특성이나 역학관계를 심도 있게 이해하려면 구조 자체에 대한 연구는 물론 구조를 형성하는 기초요인에 대한 체계적 분석도 필요하다. 20세기

12) 우리나라의 경우, 2000년 이후 조직에 관한 많은 논문들이 발표되고 있으나 대개 행태적 변수에 국한되어 있고(즉, 조직몰입, 직무만족, 조직신뢰, 조직문화 등에 관한 연구 및 행태변수들이 성과에 미치는 영향 측정 등), 조직구조와 관련된 연구는 상대적으로 부족하다(원구환, 2004).

중반 구조에 관한 이론들은 주로 거시경제적 차원에서 체제론적 시각을 가지고 연구 주제에 접근하였다. 그러나 오늘날 이러한 이론들은 학문발전에 기여할 수 있는 잠재력이 그다지 크지 않다는 비판과 함께 보다 미시적 차원에서 구조 형성을 논하는 이론들(예: 역할이론)이 구조의 역동성에 대한 잠재적 이해뿐 아니라, 구조에 관한 이론발전에도 깊이를 더해 줄 수 있다는 주장이 제기되고 있다(Bassett, 1996). 이는 역할과 같이 보다 기본적 요소가 분석단위가 될 때 구조에 대한 보다 다양한 분석이 가능하기 때문이다.

둘째, 종속변수에 대한 관심의 폭을 넓혀야 한다. 기존 연구에서 나타난 조직 성과를 비롯한 종속변수에 관한 관심은 매우 제한적이고 편향적이다. 서구의 경우, 6-70년대는 주로 구조적 특성이나 이에 영향을 주는 요인들에 대한 연구가 많았다. 그러나 80년대부터는 구조적 특성이나 새로운 형태의 조직설계가 초래하는 성과에 대한 연구가 증가하였고, 90년대부터는 윤리에 대한 관심이 높아지면서 구조가 윤리에 미치는 영향 뿐 아니라 구조를 통해 윤리성을 제고하려는 실천적 연구도 진행되고 있다(cf. James, Jr., 2000; King, III, 1999; Schminke, 2001). 그리고 조직 구조에 의해 영향을 받는 종속변수도 더욱 다양해져 전략형성(Slevin and Covin, 1997)이나 기업소생(Stopford and Baden-Fuller, 1994) 같은 조직 수준의 산출은 물론 조직 네트워크처럼 구성원 간의 관계(Sharder, *et al.*, 1989), 구성원의 사회화 과정(Ashforth, *et al.*, 1998), 의사전달 유형의 발전(Courtight, *et al.*, 1989) 등으로 확대되고 있다. 이에 비해 우리나라 연구들은 대부분 전형적인 구조적 특성에 대한 연구를 반복하거나, 외국(또는 기업)에서 확인된 이론적 결과를 우리나라 조직으로 대상으로 검증하는 차원에서 머무르고 있고, 구조가 초래하는 성과 변수들도 조직몰입, 직무만족, 혁신 등 주로 전통적인 종속변수를 크게 벗어나지 못하고 있다.¹³⁾

셋째, 구조의 유형론, 특히 비공식 구조에 관한 연구가 활성화되어야 한다. 오늘날처럼 정보와 지식의 유용성이 두드러지는 지식사회에서는 조직의 공식적 측면보다 비공식적 구조가 더 의미가 있을 수 있다(cf. Wang & Ahmed). 조직은

13) 이런 맥락에서 행정조직의 구조적 특성과 복합민원행정서비스의 질적 요소와의 -- 민원 서비스 발생 건수, 민원서비스 처리절차, 민원서비스 처리비용 등 -- 관계를 기존 이론을 바탕으로 논리적으로 추론하여 명제를 제시한 박통희의 연구(2001)는 경험적 연구의 대상이 될 만하다.

단순한 구조가 아니라 구성원들이 상호의존관계에 놓이는 체제이고(Malle, 1996), 따라서 조직도표(organizational chart)에 나타난 구조적 특성들은 조직의 실체 및 운영에 관해 충분한 의미를 전달해 주지 못하고 있다. 예컨대, 오늘날 보편화되고 있는 네트워크 조직, 지식기반 조직(knowledge based organization), 가상조직 등은 조직도표에 나타난 공식적 관계보다 조직 내 활동에 중심에 있는 사람들 간의 지각과 판단에 고도로 연계된 비공식 구조에 크게 의존하고 있다.¹⁴⁾ 이런 점에서 비공식 구조에 대한 연구를 더욱 활성화하고, 특히 조직의 구성요소나 구성원들 간의 상호의존성에 관한 연구를 적극 조장할 필요가 있다.

넷째, 정보기술과 구조 간의 관계를 탐색하는 연구가 필요하다. 지난 수 십 년 동안 정보시스템과 조직구조는 매우 밀접한 관계를 지니고 발전해 왔다. 특히 정보시스템과 구조는 모두 집권적 형태에서 분권적 형태로 변해왔고, 따라서 양자 간의 일치 여부를 확인하는 일이 의미가 있게 되었다(cf. Mukherji, 2002). 우리의 경우 정보화 시대에 접어들었음에도 불구하고 정보시스템이 구조에 미치는 영향이나 상호 의존성에 대한 연구는 크게 부족하다. 기술한 바와 같이 이 분야의 연구로서 윤재철(2000)과 유평준 외(1994)의 연구를 들 수 있는데, 그나마도 후자는 정보화의 진척 상태에 비추어 볼 때 상당히 오래 전에 이루어 졌을 뿐 아니라 내용도 정보화가 아닌 단순히 행정전산화가 조직 전반에 미치는 영향(생산성, 의사결정, 권력관계, 관리통제의 변화)을 측정코자 한 것이다. 이러한 경향은 이미 정보기술이 조직구조에 미치는 영향이나 양자 간의 관련성을 비교적 오래 전부터 연구해 온 경영학계와 대조를 이룬다(성태경, 1995; 박종필·정경수, 2003; 박경미·환재원·권구혁, 2005).¹⁵⁾

14) 비공식 관계는 반드시 공식적 조직구조와 일치할 필요는 없고(Lincoln, 1982; Tichy *et al.*, 1979), 비공식적 혹은 사적 관계로부터 흐르는 영향력은 반드시 공식 관계에 근거한 영향력과 동일할 것은 아니다(Stevenson and Bartunek, 1996).

15) 예컨대, 박경미·환재원·권구혁(2005)은 250개의 기업조직을 대상으로 경쟁전략, 조직구조, 정보기술 활용도 간의 적합성이 조직성장에 미치는 영향을 연구하였다. 그 결과, 정보기술의 활용도는 조직이 차별화 전략을 취하고 분권화 수준이 높을수록 높아짐을 발견하였다. 그리고 조직의 성과 면에서는 경쟁전략, 분권화 구조, 정보기술의 활용도 간의 적합성이 높은 조직이 낮은 조직보다 성과가 높았고, 전략과 조직구조간의 적합성은 조직성장에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 전략과 구조간의 적합성만으로는 충분치 않고, 전략과 구조에 따라 정보기술의 활용정도가 달라져야 함을 시사한다. 마지막으로 불확실한 환경, 차별화 전략, 분권화된 조직구조일 수록 보다 많은 정보

다섯째, 가상조직에 관한 연구가 활성화되어야 한다. 근래에 이르러 전자정부 등 가상조직이 크게 증가하고 있는데 비해 구조적 차원에서 이를 체계적으로 분석하려는 시도는 거의 전무한 실정이다. 가상조직은 컴퓨터와 통신기술의 융합으로 잠재능력이 획기적으로 확대된 컴퓨터 네트워크 상(가상공간)의 조직으로서 미래 조직의 구조적 특성을 대변할 만큼 보편화될 전망이다. 이미 기존 연구들은 가상조직의 구조를 물리적 요소가 약화된 반면 인지적 요소가 강화된 구조라 하고, 이의 보편적 특성으로서 ‘중심-주변형’(core-peripheral) 구조, ‘덩어리 조직’(cluster organization), ‘집권적 분권화’(centralized decentralization) 등을 거론하여 왔다(cf. 김호섭 외, 2004: 298). 그러나 우리나라의 경우는 가상조직의 급속한 증가에도 불구하고, 여전히 가상조직의 구조적 특성을 과학적으로 검증하거나 이를 조직의 효율성 제고로 연계시키려는 실천적 노력이 크게 부족하다.

마지막으로, 조직구조의 실질적 응용에 대한 관심이 확대되어야 한다(cf. King, 1999). 조직설계의 원리(통솔범위, 계층제 등)나 조직설계의 산물로서 조직구조(관료조직, 매트릭스, 수평적 조직 등)가 다양한 조직행동과 성과에 미치는 영향을 보다 적극적으로 탐색할 필요가 있다. 최근에 이르러 세계화라는 시대적 흐름 속에서 정부혁신에 대한 관심이 높아지고, 이에 따라 다양한 관점에서 정부조직을 개편하려는 노력이 가시화되고 있다. 그러나 이러한 노력들은 민간부문에서 발전한 제도나 전략적 기법들을 공공조직에 적용하여 구조나 행태를 변화시키는 데 초점을 두으로써 보다 본질적 차원의 변수, 즉 조직의 문화, 역사, 행태 등은 간과하고 있다. 따라서 많은 경우 조직의 구조 변화를 위한 노력이 실패로 끝나거나 부작용을 초래하는 사례가 적지 않다. 이러한 점을 개선하기 위하여 보다 이론적 차원에서 조직설계 및 구조개편에 접근하고 문화적 기반을 달리하는 조직들 간의 보편적으로 적용될 수 있는 조직설계 원리를 탐색하는 연구가 이루어져야 한다.

상기한 바와 같이 기존 연구들 중에는 이러한 과제의 필요성을 시사하는 여러 가지 사례가 발견된다. 구조가 환경변화(특히, 불확실성)와 무관하거나 정보기

를 필요로 하고, 이를 수용할 수 있는 정보처리 능력이 필요하다는 것을 입증하였다. 이러한 연구 결과 가운데, 정보기술의 발달과 함께 전략과 구조만으로는 성과에 영향을 줄 수 없고, 반드시 정보 활용(처리능력)이 따라 주어야 한다는 점은 공공조직에 시사하는 바가 큰 의미 있는 발견이라 할 수 있다.

술 분화에 따라 공식성이 강화되거나, 또는 구조와 기능 간의 정합성이 부족한 것 등을 들 수 있다. 이러한 현상들은 해외에서 발견된 연구결과와 다르거나 일반적인 인식과 거리가 먼 것이어서 원인의 규명, 지속적 점검, 또는 적절한 대응 노력 등을 요구한다. 그리고 우리나라 정부조직에 고유한 문화적 특성이 이처럼 구조와 관련 변수들 간의 관계를 차별화시켰을 것이라는 점을 시사하는데, 예컨대 보다 강한 권위주의 문화가 조직 구성원들 간의 상호작용에 영향을 미쳐 구조적 차이를 유발하였을 가능성이 있다. 물론 기존 연구에서 나타난 연구 결과들은 조사 시점에서도 상당한 거리가 있어 오늘의 조직현실과는 다소 거리가 있을 수도 있다. 오늘날처럼 급변하는 환경 속에서 조직이 생존을 위한 변신에 몰입하고 있음을 감안하면 조직문화와 구조적 실태 또한 급속히 변하고 있을 것이라는 추정이 가능하다. 그러나 어느 경우이건 중요한 것은 국내·외 연구 결과의 차이가 우리나라 행정조직의 구조적 실태를 지속적으로 점검하고, 이를 바탕으로 보다 적실성 있는 구조를 설계(형성)하는 처방적 노력을 강력히 주문한다는 것이다. 이것이 구조 연구의 궁극적 목적인 동시에 이에 관한 학문적 활동을 정당화하는 논리가 되고 있음을 주목해야 한다.

참고문헌

- 김광웅·정정길·방석현. (1992). 새 정부의 정부형태와 정부조직. 「한국행정학보」, 26(4): 1393-1426.
- 김근세·권순정. (2001). 한국중앙행정기관의 조직구조와 맥락의 정합성 분석: 던비리의 기관유형을 중심으로. 「한국행정학보」, 35(1): 19-34.
- 김근세·김대건·최도림. (1996). 공공조직의 규모와 관리자비율간의 인관관계분석. 「한국행정논집」, 8(3): 1-23.
- 김병섭. (1995). 한국 행정조직 실증연구의 분석. 「한국행정학보」, 29(4): 1413-1440.
- 김태룡. (1994). 한국지방정부와 권한배분구조: 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 28(1): 223-240.
- 김상묵. (1994). 조직구조에 관한 비교연구: 통일안보정책조정회의를 중심으로. 「한

- 국행정학보」, 28(2): 453-468.
- 김 혁. (2001). 대통령의 리더십과 비서실 조직구조에 관한 연구: 백악관 비서실조직의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 35(3): 103-125.
- 김호섭. (1994). 세계화와 관료제의 재정립. 「한국행정연구」, (3(2): 125-154.
- _____. (2001). 정부조직의 분권화 상관변수. 「한국행정학보」, 35(1): 35-51.
- _____. 외. (2004). 「조직행태의 이해」. 대영문화사.
- 노화준. (1993). 공공부문 과학기술개발시스템 설계 전제의 변화의 개혁방향. 「한국행정학보」, 27(2): 595-610.
- 민 진. (1993). 중앙행정기구 분화에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27(3): 793-806.
- _____. (1996). 조직의 관료제적 특징과 자기성취. 서울대학교 박사학위논문.
- 박경미·환재원·권구혁. (2005). 경쟁전략, 분권화, 의사결정과정, 정보기술 간의 적합성이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구: 우리나라 50대 기업진단을 대상으로. 「연세경영연구」, 40(2): 103-139.
- 박동서. (1973). 집권과 분권의 변수. 「행정논총」, 11(1): 74-90.
- 박종필·정경수. (2003). 네트워크 기반 정보통신기술의 활용정도가 조직구조에 미치는 영향에 관한 연구. 「경영연구」, 18(3): 125-121.
- 박통희. (2001). 행정조직의 구조적 특성과 복합민원행정의 서비스 혁신. 1-16. 2001년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 서상현. (1995). 행정조직의 구조적 특성과 권력 및 권위주의적 행태에 관한 연구: 부산지역 행정조직의 사례. 영남대학교 박사학위논문.
- 성태경. (1995). 정보기술과 조직구조의 관련성에 대한 재고찰. 「경영정보학연구」, 5(1): 129-163.
- 안문석. (1990). 지방정부의 정책정보체계 설계방향. 「한국행정학보」, 24(1): 117-141.
- 안희정. (2002). 조직성과에 영향을 미치는 결정요인에 관한 연구.
- 원구환. (2004). 복잡성, 공식화, 분권화의 조직구조화 변수간 상관성 분석: 우정사업본부를 중심으로. 「한국행정연구」, 13(1): 118-137.
- 유평준·김도훈·유병우. (1994). 행정전산화에 따른 행정조직상의 변화분석: 컴퓨터의 영향에 대한 공무원들의 인식조사를 통해. 「한국행정학보」, 28(4): 1371-386.

- 유종해·안희남. (1996). 조직구조의 세 가지 차원과 이에 따른 조직특성의 차이: 한국 13개 조직의 조직구조 차원과 이들 사이의 관계를 중심으로. 「연세행정논총」, 21: 21-43.
- 윤재철. (2000). 정보기술의 활용이 지방행정 조직구조에 미치는 영향. 전남대학교 박사학위논문.
- 이창신. (1982). 환경과 조직구조와의 관련성에 관한 연구: 미분방정식 모형에 의한 비교조직 분석. 고려대학교 박사학위논문.
- 이창원·전주상. (2004). 한국 행정조직론 분야 실증적 연구결과의 문화방임 및 구속적 경향 분석. 「한국행정학보」, 38(2): 245-268.
- 이환범·이수창·박세정. (2005). 조직환경 및 조직구조가 권위주의 행태에 미치는 영향요인 분석. 「한국행정논집」, 17(2): 459-478.
- 임도빈. (2004). 정부조직의 재설계: 최고조정체계를 중심으로. 「행정논총」, 42(3): 1-25.
- 정국용. (1995). 전자문서교환이 조직에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 정병식. (1993). 조직행태와 조직효과성 간의 관계 연구. 청주대학교 박사학위논문.
- 정상현. (202). 조직의 공식화 구조에 따른 직무성과 차이분석. 「한국사회와 행정」, 13(1): 165-181.
- 정홍익(1985). 서울시 공원행정조직의 개편방안. 「행정논총」, 23(2): 143-162.
- 조석준. (1977) 조직형태론과 한국행정조직형태에 관한 연구. 「행정논총」, 15(1): 28-44.
- _____. (1985). 설치국의 입법사항화: 정부조직 개편과정의 설계. 「행정논총」, 22(1): 180-191.
- 주효진. (2004). 조직구조, 조직문화 및 조직 효과성에 관계에 관한 연구: 업무 특성별 기관 분류를 중심으로. 「행정논총」, 42(2): 29-53.
- 최창현. (1991). 조직구조, 권위주의에 대한 태도, 직무만족도와 조직몰입도의 관계에 관한 경로분석적 연구. 「행정행정학보」, 25(2): 515-532.
- _____. (1994). 조직구조와 혁신에 관계에 대한 연구: 선형구조관계(LISREL) 모형의 적용. 「행정행정학보」, 28(2): 469-480.
- 홍형득. (1994). 행정정보시스템의 성과에 영향을 미치는 조직 상황요인에 관한 연

- 구. 성균관대학교 박사학위논문.
- 황영호. (1995). 조직관리행태의 맥락변수간 공부합과 조직의 효과성에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 황윤식. (1995). 조직기술이 조직구조에 미치는 영향에 관한 연구. 대구대학교 박사학위논문.
- Balle, M. (1996). Organizations are systems, not just structures. *Career Development International*, 1(7): 18-23.
- Bassett, G. (1996). Role sets and organization structure. *Leadership & Organization Development Journal* 17(4): 37-45.
- Blau, J. & Mckinley, W. (1979). Ideas, Complexity, and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 24(2): 200-219.
- Blau, P. M. (1970). A Formal Theory of Differentiation in Organizations. *American Sociological Review*, 35(2): 201-218.
- _____. (1974). *On the Nature of Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Blau, P. M. & Schoenherr, R. (1971). *The Structure of Organizations*. New York: Basic Books.
- Bohte, J. & Meier, K. J. (2001). Structure and the Performance of Public Organizations: Task Difficulty and Span of Control. *Public Organization Review: A Global Journal*, 1: 341-354.
- Decanio, S. J., Dibble, C. & Amir-Atefi, K. (2001). Organizational Structure and the Behavior of Firms: Implications for Integrated Assessment. *Climatic Change*, 48: 487-514.
- Glisson, C. A. (1978). Dependence of Technological Routinization on Structural Variables in Human Service Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 23(3): 383-393.
- Gresov, C. (1989). Exploring Fit and Misfit with Multiple Contingencies. *Administrative Science Quarterly*, 34(3): 431-453.
- Hage, J. & Aiken, M. (1967). Program change and Organizational Properties: A Comparative Anaysis. *American Journal of Sociology*, 72: 503-519.
- _____. (1970). *Social Change in Complex Organizations*. Random House.

- James, Jr. H. S. (2000). Reinforcing Ethical Decision Making Through Organizational Structure. *Journal of Business Ethics*, 28: 43-58.
- King, III., G. (1999). The Implications of an Organization's Structure on Whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 20: 315-326.
- Lee, Chong-Bum. (1975). Determinants of organization structure: Comparative study of organizations. 「한국행정학보」, 9: 135-171.
- Lawrence, P. & Lorsch, J. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Leifer, R. (1988). Matching computer-based information systems with organizational structures. *MIS Quarterly*, 12(1): 63-73.
- Miller, C. C., Glick, W. H., Wang, Y. D., & huber, G. P. (1991). Understanding Technology-Structure Relationships: Theory Development and Meta-Analytic Theory Testing. *Academy of Management Journal*, 34(2): 370-399.
- Mukherji, A. (2002). The evolution of information systems: their impact on organizations and structures. *Management Decision*, 40(5): 497-507.
- Ogbonna, E. & Harris, L. C. (2003). Innovative organizational structures and performance: A case study of structural transformation to "groovy community centers." *Journal of Organizational Change Management*, 16(5): 512-533.
- Perrow, C. (1970). *Organizational Analysis: A Sociological View*. Belmont, CA.: Wadsworth.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1968). Dimensions of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*, 13(1): 65-105.
- _____. (1969). The Contexts of Organization Structures. *Administrative Science Quarterly*, 14(1): 91-114.
- Schminke, M. (2001). Considering the Business in Business Ethics: An Exploratory Study of the Influence of Organizational Size and Structure on Individual Ethical Predispositions. *Journal of Business Ethics*, 30: 375-390.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Vanhaverbeke, W. & Torremans, H. (1999). Organizational Structure in Process-based Organizations. *Knowledge and Process Management*, 6(1): 41-52.

- Wang, C. L. & Ahmed, P. K. (2003). Structure and structural dimensions for knowledge-based organizations. *Measuring Business Excellence*, 7(1): 51-62.
- Woodward, J. (1965). *Industrial Organization: Theory and Practice*. London: Oxford University Press.
- Zaltman, G., Duncan, R. & Holbek, J. (1973). *Innovations and Organizations*. New York: John Wiley & Sons.