막스 베버 2: 정치사회학

- 지배와 권력
 - 지배양식
 - 관료제
 - 합리성의 철감옥
 - 베버의 관료제 이론에 대한 비판
 - 관료제와 민주주의
-

지배와 권력

- 베버는 한 인간이 다른 인간을 지배하는 현상에 주목했다. 먼저 ‘지배’를 ‘일정 조직 또는 사회 내부에서 명령에 복종할 가능성’으로 정의했다.
 - 또한 “모든 순수한 형태의 지배는 최소한의 자발적 복종, 즉 복종에 대한 이해 관계를 포함한다”고 보았다.
 - 베버는 인간 사회에서 다른 사람을 지배하는 현상은 불가피하다고 생각했다.
 - 베버는 “인간의 의지, 순수한 인간의 의지는 내게 더 이상 존재하지 않는다. 인간의 인간에 대한 지배를 제거하려는 모든 관념은 모두 유토피아와 같은 생각이다”고 말했다.
-

지배양식

- 베버는 『경제와 사회』에서 역사적 지배형태에 대한 설명을 시도한다. 지배양식(mode of domination)은 전통적 권위, 카리스마(charisma), 합법적(legitimate) 권위에 따라 다르게 나타난다.
 - 가부장적(patrimonial) 관리와 봉건주의는 중국 제국에서 잘 나타난다.
 - 합리적-법률적 관료제는 현대 사회의 중요한 요소이다. 베버는 합리적-법률적 관료제가 확대되면서 전통적 권위와 카리스마는 점차 사라지게 된다고 보았다.
 - 베버는 러시아 혁명이 현대 사회의 관료제화를 강화할 것이라고 보았다. 실제로 1956년 소련에서 일어난 스탈린 격하운동에도 불구하고 소련의 중앙집권적 통제는 강력하게 유지되었다.
 - 베버는 미래의 발전을 위해 서구 사회에서 덜 합리화된 요소가 나타나기를 바랐다. 자본가가 끝없이 이윤을 추구하는 시장경제와 관료화된 정당들이 존재하는 자유민주주의 체제에서 카리스마를 가진 정치 지도자가 출현하기를 기대했다.
-

동양의 관료제

- 중국에서는 고대 제국의 가부장제 권위에도 불구하고 관료제의 원형이 존재했다. 시험을 통해 임명된 관료는 행정부의 다양한 업무를 통제했다. 학자-관료(mandarin)는 명청 시대의 중국 사회의 지배계급이 되었다.
 - 한국에서도 오랫동안 과거를 통해 선발한 양반으로 구성되는 관료제의 한 형태를 유지했다. 행정 업무는 문서로 작성되었으며 중앙정부가 정한 일정한 규칙에 따라야 했다.
 - 하지만 이러한 조직은 전통적 권위를 배제하는 현대적인 관료제와는 상당한 차이를 가지고 있다. 군주에 의해 임명된 관료는 상당한 재량권을 가졌으며 합리적 업무평가 대신 많은 경우 가부장적 온정주의와 연고주의에 의해 인사가 결정되었다.
-

관료제

- 관료제라는 용어는 원래 베버가 만든 단어가 아니라 16세기 프랑스어에서 처음 생겨났다.
 - 뷰로(bureau)는 ‘책상’ 또는 ‘서재’라는 단어이고, 크라시(cracy)는 그리스어로 ‘권력’ 또는 ‘지배’라는 뜻을 가지고 있다.
 - 책상에서 권력을 행사한다는 뜻으로 책상에서 국가업무를 수행하는 정부 관료의 제도를 가리킨다.
 - 관료제의 일상적 의미는 국가나 공적 조직의 ‘비효율적, 권위적, 보수적’ 등 부정적 이미지를 가지고 있다.
 - 그러나 베버가 제시한 관료제의 이념형은 고도의 전문화와 노동의 분업을 가리킨다.
-

관료제의 특징

- 공적 의무로서 임무 분담
 - 명령과 책임이 구분된 권위의 기술적 구조,
 - 조직의 작동을 통제하기 위한 공식적인 규칙 체계의 설정,
 - 문서를 기반으로 하는 행정.
 - 조직의 성원과 고객 사이의 비인격적 관계,
 - 능력주의와 기술적 지식에 기초한 구성원의 충원,
 - 장기고용, 연공서열과 능력에 따른 승진,
 - 고정적인 임금, 사적 임금과 공적 임금의 분리
-

관료제의 전문성과 효율성

- 베버는 관료제가 합리성과 비인격성을 기반으로 하고 기술적 우월성을 가진 **전문적, 효율적 조직**이라고 보았다.
- 관료제의 합리성은 기술적 효율성을 극대화한다. 규칙은 조직의 목적을 실현하는 적당한 수단을 정의한다.
- 또한 규칙은 기술적 지식을 토대로 하여 가장 효율적인 노선에 따라 구성원의 행동을 지도한다.
- 이런 점에서 관료제는 **사회통제**를 위한 시스템이라고 할 수 있다

합리성의 철감옥

- 조직의 구성원은 규칙이 합리적이고, 공정하며, 법률적, 합리적 체계로서 정당하다고 보기 때문에 권위를 인정한다.
 - 개인의 관료제에 대한 관계는 합리적 권위에 대한 자발적 순종으로 이루어진다.
 - 베버는 현대 사회의 합리화 과정과 마찬가지로 관료제에 대해 매우 비관적으로 생각했다.
 - 베버가 ‘합리성의 철감옥(iron cage)’이라고 본 거대한 규모를 가진 관료제의 성장은 합리화 과정에서 가장 중요한 부분이다.
 - 베버는 러시아 혁명이 자유시장을 제거하면서 칼 마르크스가 예언한 대로 “국가가 소멸되는” 것이 아니라 반대로 지나치게 관료화되는 현상을 우려했다. 실제로 베버의 예언이 현실에서 적중했다. 스탈린 정권의 경찰국가는 사상 유례없는 전체주의 체제를 만들었다.
-

관료제의 의도하지 않은 결과

- 현대 사회의 모든 조직은 일정한 기간 동안 수행할 수 있는 목표를 설정하고 특정한 결과를 기대한다. 그러나 관료제가 반드시 예측 가능한 결과만 만드는 것은 아니다.
 - 미국 사회학자 로버트 머튼(Merton)은 그의 저서 『사회이론과 사회구조(*Social Theory and Social Structure*, 1957)』에서 현대 사회의 관료제에서 전혀 예상하지 않았던 조직의 경직화가 발생하고 있다고 지적했다. 이를 ‘의도하지 않은 결과(unintended consequence)’라고 표현했다.
 - 조직의 구성원들이 의식(儀式)에 얽매인 방법에 집착하고, 이를 조직이 설정한 목표의 실천보다 더 중요하게 간주하는 경향이 있다. 그리하여 조직의 규칙은 변화된 상황에 적응하지 못하고 낡은 것이 되어, 규칙에 따르려는 성원은 잘못된 지도를 받는다.
-

관료제의 전문화

- 관료제의 전문화는 새로운 문제를 해결 하지 못하고 미래에 대해 너무 협소하게 생각하도록 만들기도 한다.
 - 같은 분야의 조직에서 일하는 동료들은 각 조직과 서로에게 충성심의 감정을 갖게 되면서 집단의 이익을 추구하기도 한다.
 - 이러한 조직 이기주의 현상에 주목하여 미국의 사회학자 크로이저(Crozier)는 『관료적 현상(*The Bureaucratic Phenomenon*, 1964)』에서 관료제 내부에서 효율성을 감소시키는 ‘사악한 서클(vicious circle)’이 존재한다고 주장했다.
-

관료제의 역기능

- 베버가 합리적인 조직이라고 생각했던 관료제는 현대 사회에서 비합리적, 역기능의 측면이 발생하면서 새로운 연구가 제시되었다.
 - 관료제는 지나친 문서주의, 형식주의의 발생, 지나친 규칙 준수로 인한 보수주의, 지나친 전문성으로 전반적인 통제력의 부족, 조직의 인격적 관계의 상실, 무사안일주의, 상급자의 권위에 지나치게 의존하는 조직 운영의 문제점이 나타난다.
-

막스 베버의 관료제에 대한 비판

- 국가와 사회의 관계: 국가 관료제가 반드시 완전한 자율성을 가지는 것은 아니다.
 - 국가 관료의 성격: 모든 국가 공무원이 반드시 위계질서의 지시와 명령을 따르는 것은 아니다.
 - 비공식적 관계: 관료제가 발전해도 조직 내부의 인간관계는 공식적 관계 이외에 비공식적 관계가 존재한다.
 - 국가 관료제 내부의 갈등: 국가 관료제는 단일한 조직체라기보다는 내부의 다양한 부처, 엘리트 집단, 파벌의 서로 다른 이해의 구분이 존재한다.
 - 관료제의 변화: 20세기 후반에는 고정적, 위계적, 하향식 의사결정 구조를 가진 관료제와 달리 유동적이고, 상향식 의사결정을 강조하는 네트워크 조직이 등장했다.
-

국가와 사회의 관계

- 막스 베버의 견해에서 국가를 내부적으로 통합적이고 단일한 행위자로 분석하면서 국가 내부의 제도적 다양성을 소홀히 하는 경향이 있다.
 - 국가중심적 사고는 국가를 불가분의 분석단위로 취급하는 경향이 있다. 그러나 국가는 권위주의적 정치체제에서조차 국가관료제를 상호 갈등하는 사회계급으로부터 완전하게 분리되지는 않는다(Evans, 1995).
 - 국가의 관료제는 항상 자율적인 행위자라기보다는 전형적으로 지배계급의 이해에 또는 때때로 저항적인 하층계급의 요구에 다양한 형태로 반응한다. 국가와 사회는 대부분의 국가에서 권력을 상호분점하고 '상호 변환(mutually transforming)'시킨다(Migdal et al., 1994: 293).
-

국가 관료의 성격의 변화

- 막스 베버는 모든 국가 관료들이 위계질서와 지시와 명령을 따른 구성원으로 전제했다. 이는 프로이센의 군대식 조직 관리의 엄격한 규율을 이념형을 생각한 것이다.
 - 그러나 20세기 후반 이후 대부분의 국가 공무원은 노동조합을 결성하여 상부의 지시에 반대하거나 저항하기도 한다. 모든 관료제에서 반드시 철저한 복종이 존재하는 것은 아니다.
 - 오히려 관료제의 상급자가 하급자의 주장을 수용하거나 양보하는 경우도 발생한다(Allen, 2004).
-

비공식적 관계

- 베버는 합리적, 법률적 권위에 대해 설명할 때 비공식 관계와 소규모 조직에 관해 자세하게 고려하지 않았다. 그러나 모든 조직에서 비공식 인간관계는 매우 중요하다.
 - 미국의 사회학자 달톤(Melville Dalton, 1959)은 미국 중서부의 화학공장에 대한 참여적 관찰을 통해 공장 노동자들의 비공식 조직(informal relations)이 공식 조직(formal relations)보다 실제로 작업을 수행하는데 중요한 역할을 한다고 주장하였다.
 - 미국 사회학자 피터 블라우(Peter Blau, 1963)은 정부 조직 내부의 ‘비공식적 인간관계’가 형성되어 있다고 관찰했다. 동료집단과 같은 기본적인 사회집단이 형성되면서 내부적으로 정보를 교환하고 의사소통을 하는 인간관계가 이루어지고 있다고 보았다.
 - 한국의 정부 관료제 내부에서도 특정한 학연(K-S 마크) 또는 인맥이 비공식조직으로 영향을 미치기도 한다.
-

국가 관료 내부의 갈등

- 국가 관료제는 단일한 조직체라기보다는 내부의 다양한 부처, 엘리트 집단, 파벌의 서로 다른 이해의 구분이 존재한다.
 - 미국 연방정부의 관료제는 “다양하고, 가끔 경쟁적이고. 모순적이며, 대립적 이해관계의 집합체”이다(Kaufman, 1981).
 - 공공부문과 민간부문의 관료제는 하부관료제를 만들고 지속적으로 성장하려는 경향을 갖는다. 모든 행정 조직은 예산과 인력을 확대하려는 경향을 가지며, 한정된 국가 재원을 둘러싼 경쟁과 갈등을 벌이기도 한다. 이 경우 국가 관료제는 상당한 비효율성과 무능력의 특징을 보여준다.
 - 한국의 중앙정부에서 경제관료(소위 모피아)와 다른 관료들 사이의 정책 방향의 차이는 종종 국가정책은 혼란을 보여준다. 정부 관료는 통합적 행위자나 자율적 행위자라기보다 특수 이익집단과 후견인 관계를 형성하여 상이한 이해관계를 대변하는 경향이 나타나기도 한다(프랑스, 일본 등)
-

관료제의 변화

- 20세기 후반에는 고정적, 위계적, 하향식 의사결정 구조를 가진 관료제와 달리 유동적이고, 상향식 의사결정을 강조하는 네트워크 조직이 등장했다.
 - 베버가 말한 고정적이고, 위계질서를 가진 관료제와 상당한 차이를 가지고 있다.
 - 관료제 자체가 네트워크 조직의 특성을 상당히 수용한다. 대부분의 행정부에서도 팀(Team) 조직과 태스크 포스(task force)와 같은 네트워크 조직이 널리 확산되고 있다.
 - 그러나 네트워크 조직이 발전해도 관료제의 특성이 완전히 사라지는 않는다. 여러 가지 조직 내부에서 네트워크와 위계질서의 성격이 다양한 형태로 결합하는 혼합형(hybrid) 조직의 새로운 유형이 계속 등장하고 있다.
-

관료제와 민주주의

- 현대 관료제가 민주주의를 제대로 실현하고 있는 것은 아니다.
 - 관료제는 조직 이론 뿐만 아니라, 복잡한 사회 내부에서 민주주의적 권력을 집행하는 것에 관한 논쟁도 일으켰다.
 - 비록 이론적으로 불완전하고 경험적으로도 문제점이 있으나, 베버의 관료제에 대한 연구는 행정 메커니즘에 대한 기능과 발전에 관한 탁월한 관찰이라고 할 수 있다.
 - 많은 사회학자들은 민주주의와 자유를 향한 진보적 운동에 주목했으나, 베버는 현대 사회에서 민주주의와 반대되는 속성을 가진 관료제가 지속적으로 확대하는 과정에 주목했다.
 - 관료제가 인간 사회를 지배하는 현상은 프란츠 카프카의 소설(성, 심판)과 미셸 푸코의 이론(신체권력, 통치성)에서도 나타난다.
-