

조직 정당성, 정당화, 그리고 제도화

배병룡(경상대학교)

이 논문에서는 정당성 및 정당화에 관한 문헌들을 검토하면서 정당성의 개념 및 기능, 정당성의 유형, 정당화 활동 유형 및 전략을 제시하고 정당화 과정을 제도화 과정과 결부지어 논의하였다. 또한 정당성에 관한 이들 주요 주제를 검토하는 가운데 나타난 중요 쟁점들을 발굴하여 그에 대한 논의를 수행하였다. 이러한 논의의 핵심 몇 가지를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 조직 정당성은 사회적 실재에 대한 구성의 문제로서 사회적 대상을 문화적 신념들, 규범들 및 가치들에 일치하도록 해석한 것이고, 이는 집합적 과정을 통해 이루어지며, 인지적 차원, 규범적 및 처방적 차원을 보유한다.

둘째, 조직 정당성은 조직의 신뢰성을 증진시켜 주고, 청중들로 하여금 조직에 대한 긍정적인 평가를 하도록 해줌으로써 조직의 자원확보와 생존에 기여하고, 조직 효과성과 성장을 도모해준다.

셋째, 조직 정당성은 다양한 유형으로 분류되는데 이들을 큰 범위로 축약하면 실용적, 규범적, 인지적 정당성으로 분류된다.

넷째, 정당화 주제(대상)은 조직 그 자체 뿐 아니라 조직의 다양한 구조와 실천 등이고 정당화 주체는 국가와 전문직업인들 및 대기업과 같은 강력한 조직 외부의 제도행위자, 조직의 일반 참여자, 사회운동조직, 매체 및 조직간 관계가 있다.

다섯째, 정당화 활동은 정당성 획득, 유지(방어 및 보수 포함), 확대로 구별되고 매우 다양한 정당화 전략들은 크게 동조와 전략적 대응 둘로 구별되지만 내용관리, 상징관리, 담화전략 등 매우 많다.

여섯째, 정당화 과정은 몇 가지 단계로 구별되고 이는 제도화 과정과 밀접하며 각 단계에서는 특성의 정당성이 강조된다.

끝으로, 정당성과 정당화에 관련된 몇 가지 쟁점으로서는 정당화 주체의 범위, 비공식적으로 제도화된 행위의 정당성 여부, 잠재적 정당화 주체의 인정 여부, 각 정당성 유형간의 충돌, 정당화의 각 단계에서 각 정당성 유형의 상대적 비중 등의 문제가 존재한다.

[주제어 : 조직 정당성, 정당화, 제도화]

I. 서론

조직은 자신의 활동들을 범사회적 체계 내에서 수용되어지는 가치들에 일치시키려고 노력하는데 그 활동과 가치들이 서로 부합할 때 조직의 정당성(legitimacy)이 발생한다(Dowling & Pfeffer, 1975: 122-136). 조직이 정당성을 보유할 때 생존과 자원의 확보에서 유리해지지만(Meyer & Rowan, 1977: 340-363) 그것을 상실할 때에는 법적, 경제적, 다른 사회적 제재를 받게 된다(Dowling & Pfeffer, 1975: 122-136).

정당성 문제는 인류의 정치적, 사회적 사상의 역사에서 가장 오래된 문제 들 중 하나이다(cf. Zelditch, 2001: 4-17). 조직이론에서 정당성이 조직의 생존이나 효과성에 매우 중요하다

는 논의가 일찍이 Weber에 의해 시작되고, Parsons를 거쳐(Scott, 2008: 151에서 재인용) Dowling & Pfeffer(1975: 122-136)에 이르렀다. 그러나 조직 정당성에 대한 논의를 촉발시키고 지속적인 연구를 가능하게 한 것은 Meyer & Rowan(1977: 340-363)의 논문인 '제도화된 조직들: 신화와 의식으로서의 공식구조'이다. 신제도주의적 조직이론을 창안한 이 논문의 몇 가지 핵심 중 하나는 조직이 사회에 확립된 기존 제도에 순응하는 것은 정당성과 자원을 확보하는데 유리하다는 점이다. 즉, 조직은 제도화를 통하여 정당성과 자원의 확보 그리고 그것들을 통한 생존의 유지라는 유용성을 추구한다는 것이다(배병룡, 1999: 118-137).

그러나 신제도주의에서 이루어진 정당성에 관한 논의는 1983년 Meyer & Scott의 연구에서 수행되었고, 간헐적으로는 자원의존이론가들(Pfeffer & Salancik, 1978)에 의해 이루어졌지만, 보다 깊은 논의가 이루어지기 시작한 것은 1990년대 중반부터이다(Aldrich & Fiol, 1994: 645-670; Elsbath, 1994: 57-88; Stryker, 1994: 847-910; Schuman, 1995: 571-610). 특히 Schuman(1995: 571-610)의 정당성 연구는 매우 포괄적이고 깊이 있는 연구로서 이후의 연구들에 대하여 많은 자극을 주었다. 그는 정당성 관리에 대한 두 가지 접근, 즉 제도적 접근과 전략적 접근을 제안하는 가운데 조직은 제도에 대한 순응 뿐 아니라 전략적 노력에 의해서도 정당성을 확보한다고 주장하였다. 그는 또한 몇 개의 차원들을 설정하고 그것들을 조합하여 다양한 유형의 정당성을 제시하고 정당화(legitimation) 활동 유형(정당성 획득, 유지, 보수)도 제시한 바 있다.

정당성에 관한 연구가 꾸준히 이어져 온 바 Oliver(1997: 697-713)는 조직은 지속적인 경쟁 우위를 확보하기 위하여 제도적 맥락을 고려하는 동시에 자원의 기반이 필요하다는 논리를 제시하였다. 그리고 Deephouse(1999: 147-166)는 하나의 조직이 제도 환경 내에서 정당성을 획득하기 위하여 그 제도 환경에 순응하는 것 그리고 이익을 추구하기 위하여 다른 조직과 차별화하는 것 어느 하나에 치중하지 않고 그 둘 간의 균형을 전략적으로 잡아 나아가는 것이 성과에 유리하다는 경험적 연구를 수행한 바 있다. Schuman의 연구를 포함한 이들 연구는 조직이 제도 환경 속에서 제도에 순응하는 것 뿐 아니라 전략적으로 행동함으로써 정당성을 획득한다는 점을 나타내 준다.

한편 조직의 정당성에 대한 연구가 진행되면서, 정당성을 확보하기 위한 활동인 정당화에 대한 연구(특히 제도화와 결부된)가 1990년대 중반부터 본격적으로 이루어져 왔다. Tolbert & Zucker(1996: 175-190)는 제도화 과정 3개(관습화, 객관화, 침전화) 중 객관화 단계에서 정당화가 이루어진다고 주장한다. 즉, 정당화는 이론화(theorizing)로서 조직들이 제도가 객관적으로 정당하다고 그것을 옹호하고 유지하며 확장하는 노력이다. Greenwood et al.(2002: 58-80) 역시 정당화에 대해 깊이 논의하였는데 그들은 제도 변화(탈제도화) 과정 6개 중에 네 번째, 다섯 번째 및 여섯 번째 과정, 즉 이론화, 객관화, 재제도화 과정에서의 정당화 활동을 제시하고 그 각각의 정당화의 결과에 따른 각 유형의 정당성을 제시하였다. 또한 Johnson et al.(2006: 53-78)은 네 단계의 정당화 모형(혁신, 국부적 타당화, 확산, 일반적 타당화)모형을 개발하고, 특정의 단계에서 발생하는 정당성 유형을 제시한 바 있다.

다른 한편 한국에서는 일찍이 이종범(1986: 5-34)이 기술사용조직과 그 조직의 장의 유인

으로 정당성 논리를 제시하는 가운데 그에 대한 논의가 시작되었으나 지속되지 못하였다. 이후 간헐적으로 정당성에 대한 논의가 이루어졌는데, 윤건수(1997: 93-109)가 딜레마(상충하는 두 제도의 논리)에 대한 조직(한국교총)의 대응 전략을 분석하고 배병룡(1999: 118-137)이 신제도주의 연구들을 검토하는 논문에서 사회적 정당성을 제도 채택의 유용성의 논리로 규정하였다. 경영학 분야의 현선혜(2001: 1063-1092)가 제도적 관점과 자원의존이론 관점에서 사적조직의 정당성을 연구함으로써 그 명맥을 유지해 왔다. 그러다가 지난 최근 수년 동안 정당성에 대한 연구가 좀 활기를 띠었는데, 이종범(2008: 5-34)이 상징적 형식주의를 개념화하고 사례연구를 수행한 바 있고, 하민철(2008: 217-265)은 환경운동조직의 프레임(의미형성) 작업을 통한 정당성 확보 전략을 분석하였으며, 소영진·안성민 (2011: 73-95)은 딜레마 상황에서 의사결정자들은 상징적 결정과 모호한 결정을 수행한다는 점을 사례연구를 통해 밝혔고, 최세경·현선혜(2011: 1029-1050)는 대학조직을 대상으로 조직 정당성을 연구한 바 있다.

이 논문에서는 정당성 및 정당화에 관한 문헌들을 검토하면서 정당성의 개념 및 기능, 정당성의 유형, 정당화 활동 유형 및 전략을 제시하고 정당화 과정을 제도화 과정과 결부지어 논의한다. 또한 이 논문에서는 정당성에 관한 이들 주요 주제들을 검토하는 가운데 나타난 중요 쟁점들을 발굴함으로써 이론적 논의의 깊이를 더하고자 한다. 이러한 정당성 문헌 검토와 논의는 우리나라에서 아직 일천한 조직 정당성 연구에 영미 문헌의 내용을 소개하고 어떤 시사점을 제공할 수 있는 점에서 의의가 있다.

II. 정당성의 개념과 기능

Weber는 사회생활에서 정당성의 중요성을 일깨운 최초의 사회과학자이다(Scott, 2008: 151). 베버는 사회적 실천이 일반적 원칙이나 규칙에 부합하는 것이 중요함을 논의하고 정당성은 일반적 사회적 규범과 공식적 법률에 대한 순응에서 발생한다고 주장하였다(Deephouse & Suchman, 2008: 50). Parsons는 베버의 정당성 개념을 이어받는 가운데, 범사회의 하위 체계인 조직은 자신의 목표를 범사회적 가치들과 일치시킬 때 정당성을 획득한다고 주장하였다(Scott, 2008: 151). Parsons의 이러한 정당성 개념은 후에 Pfeffer와 그 동료들에 의해 이어졌다(Dowling & Pfeffer, 1975, 122-136; Pfeffer & Salancik, 1978; Scott, 2008: 152). 이처럼 정당성 개념은 Weber나 Parsons와 같은 사회학자 그리고 다음의 Meyer & Rowan와 같은 조직 사회학자들의 사회적 시각을 다분히 띠고 있다.

한편 신제도주의의 창시자인 Meyer & Rowan(1977: 340-363)은 정당성을 중심적 주제로 두고 논의한 바, 정당성과 자원의 획득은 조직의 능률성 뿐 아니라 제도화된 신화에 대한 조직의 동조를 통해 이루어진다고 주장하였다. 그리고 이들에 의하면, 정당성과 자원은 조직의 생존을 도모하고 외부 압력이나 제재로부터 조직을 보호하며 조직에 대한 의심을 해소해주는 기능을 한다. 즉, 조직은 정당성을 확보한 경우 의심을 받지 않고 자유로운 활동이 가능해져, 자원 및 시장에 대한 접근과 장기적 생존이 용이해진다(Brown, 1998: 35-58). 따라서 정당성

은 기능주의적 개념 중 하나인 것이다.

Meyer & Rowan이 정당성을 신제도주의의 중심 주제로 다루었음에도 불구하고 그들은 정당성 개념을 명확히 정의하지는 않았고 다만 그에 대한 연구를 크게 자극하였을 뿐이다. Meyer & Scott(1983: 199-215)이 보다 포괄적인 정당성 개념을 제시하였는데, 이들에 의하면, 조직의 정당성은 조직을 위한 문화적 지지의 정도, 즉, 조직의 존재 및 기능 작용, 관할권에 대해 기존의 문화적 설명들이 지지하는 정도이다. 이때 정당성은 하나의 이론으로서의 조직의 타당성(adequacy of organization as theory)을 지칭한다. 정당한 조직에 대해서는 의심이 제기되지 않는데, 즉 완전한 정당성은 완전한 이론이고 그에 대한 불확실성도 제기되지 않으며 그에 대한 대안도 요구되지 않는다. 이러한 Meyer & Scott의 정당성 개념은 인지적(cognitive) 측면들인 설명, 이론화, 그리고 대안의 불필요를 그 특징으로 하고 있고, 이 인지적 정당성 개념이 신제도주의에서 확립되었다(Deephouse & Suchman, 2008: 51).

한편 Pfeffer & Salancik(1978: 193-197)은 자원의존이론의 시각에서 조직의 정당성을 논의하는데, 그들에 의하면 조직은 그것의 효과성과 생존을 확보하는데 충분한 사회의 어떤 일부가 승인하고 지지할 때 정당한 것으로 기술된다.¹⁾ 즉, 조직의 정당성은 사회의 모든 부분들 보다는 어떤 일부분에 의한 승인과 지지로만 충분하다는 것이다. 이와 같은 정당성에 대한 논의는 자원에 기반한 권력적 시각, 즉 특정 조직의 정당성은 그 조직이 필요로 하는 자원을 보유한 다른 조직으로부터 승인과 지지를 받기만하면 확보된다는 논리에 근거한다. 다른 한편 Pfeffer & Salancik은 정당성의 부재적인(negative) 측면에서 정당성을 정의하기도 하는데, 만일 조직이 정당성을 보유하지 않았을 경우에는 보유했을 경우 보다 그것이 즉시 알려지며 조직이 부당할(illegitimate) 경우 조직에 대한 논평과 공격이 쏟아진다고 주장하였다. 즉, 조직이 부당하다고 평가받을 때 바로 그 존재가 드러나 부정적인 존재로서의 평판이 나뉜다고 한다. 그리고 부당한 조직에 불만을 가진 행위자들은 조직에 대한 참여의 양과 질을 감소시킨다.

기존의 신제도주의의 문헌들을 체계적으로 정리한 Scott(2008: 59-60)는 정당성은 사회적 수용 및 신뢰와 관련된다고 주장하고, 정당성은 소유되거나 교환될 수 있는 상품이 아니고 적절한 규칙이나 법률과의 조화, 규범적 지지, 또는 문화적·인지적 틀과의 조율(alignment)라고 규정한다. 그리고 Scott에 의하면, 정당성은 물질적 자원이나 기술적 정보와는 다르게, 어떤 새롭고 색다른 산출로 전환시키는 투입이 아니라, 외부인들에게 보일 수 있도록 전시된 상징적 가치이다.

이상과 같이 Meyer, Rowan, Scott이 문화적·인지적인 요소가 흠뻑 배어있는 정당성 개념을 제시하고 이론적 배경을 제시하였지만, Suchman(1995: 571-610)의 ‘정당성 관리: 전략적 및 제도적 접근’이라는 논문에 이르러서야 정당성 개념이 보다 포괄적으로 정의되고, 정당성의 체계적 분류 뿐 아니라 정당성 관리(정당화) 전략에 관한 논의가 충분히 이루어졌다. Suchman은 기존의 정당성 정의가 조직 행위자들을 제한하거나, 구성하며, 힘을 부여하는 구

1) Zimmerman & Zeitz(2002: 414-431)는 Pfeffer & Salancik과 유사하게 정당성은 조직의 생존 뿐 아니라 성장에까지 유용하다고 주장하였다.

범적 및 인지적 힘이라고 표현하는 고정 관점에 입각한다고 지적하고, 보다 포괄적이고 광범위한 정당성 정의를 제시한다. 즉, Suchman에 의하면, ‘정당성이란 일반화된 지각이나 가정으로서, 하나의 실체(entity)의 행동들이 어떤 사회적으로 구성된 규범들, 가치들, 신념들, 정의들의 체계 안에서 바람직하고, 적당하며(proper), 또는 적절한(appropriate) 것이라고 지각되거나 가정된 것이다’. 여기서 ‘일반화된’은 포괄적인 평가 개념으로서 어떤 구체적인 행동이 범사회적 가치에 반하는 경우라도 그것은 일부 독특한 것으로 간주되어 무시될 수 있다는 것을 함축하는 용어이다. 즉, ‘일반화된’은 그 일부 독특한 것들을 포함하는 행동들의 전반에 대한 것을 강조하는 개념이다. 그 다음 ‘지각’이나 ‘가정’은 관찰자들이 조직을 볼 때 그 조직에 대한 관찰자들의 반응을 나타내는 용어이다. 이는 정당성이 객관적으로 보유되는 것이지만, 주관적으로 창조되는 것이라는 점을 나타낸다. 조직이 범사회적 규범으로부터 크게 벗어나는 경우가 있지만 그 벗어남이 주목되지 않아 정당성을 보유하는 경우가 있을 수 있다는 것이다. ‘사회적으로 구성된’ 용어는 정당화된 실체의 행동들과 어떤 사회적 집단의 공유된(또는 가정적으로 공유된) 신념 간의 합치를 반영하는 용어이다. 그래서 정당성은 집합적 청중(대중의 승인)에 의존하고 특정의 관찰자들(개인의 가치)로부터 독립되어 있다.

한편 Suchman은 무엇을 위한 정당성인가에 관해 논의하는 가운데 정당성의 기능을 설명한다. 즉, 정당성의 기능이란 지속성(continuity)과 신뢰성(credibility)의 제공 그리고 수동적 및 능동적 지지이다. 정당성은 조직 활동의 안정성과 이해가능성(comprehensibility)을 증대시켜 주고 그 둘은 상호 강화한다. 또한 정당성은 청중들이 바람직하고 적절한 것으로 보이는 조직에 대하여 자원을 제공하기 때문에 조직의 지속에 기여한다. 정당성을 부여받은 조직들은 제도화된 신념체계와 행동도식 속에 배태되어 있으므로 집합행동을 하는데 특별히 투자할 필요가 없다. 조직이 정당성을 확보한 경우 청중들은 그 조직을 보다 가치있고, 의미있으며, 예측가능하고 신뢰할만한 것으로 여긴다. 즉, 정당성은 조직과 그 조직의 행동의 존재 이유를 신뢰할만한 정도로 설명해주는 것이다. 지속성과 신뢰성은 보통 상호 강화한다.

다른 한편 정당성은 수동적 지지와 능동적 지지를 제공한다. 만일 조직이 특정의 청중 그 하나만을 자신의 청중으로 두고자 한다면 그 정당성의 높이는 매우 낮을 것이다. 예를 들어, 어떤 회사가 문제시되지 않는 사회적 활동 범주(예를 들어, 사업하기 doing business)인 자신의 일을 하고 있으면 되는 것으로 알고 안위하는 것이다. 이는 인지적 당연성으로서의 정당성 개념을 의미한다.²⁾ 의문시하는 것을 피하기 위해 조직은 단지 의미부여(make sense)만 하면 되는 것이다. 하지만 만일 조직이 넓은 범위의 청중의 간섭을 인식하는 경우(특히 경쟁적인 다른 실체들에 대항하는 경우) 정당성의 요구 정도는 매우 커질 것이다. 이때 확보된 정당성은 조직에 능동적 지지를 제공하는데 이는 평가적 승인으로서의 정당성 개념을 의미한다. 즉, 정치적 행위자, 일반 대중, 언론매체 등 다양한 사회적·정치적 행위자들로부터 가치있는 평가를 받을 경우 조직은 능동적 지지를 받는 것이다.

이상과 같은 다양한 학자들의 조직 정당성의 개념과 기능을 살펴보았다. 이들 개념과 기능

2) 이는 인지적 정당성의 범위를 좁게 잡은 것으로 보인다. 보통 인지적 정당성은 범사회적 범위에 걸쳐 존재하는 것으로 본다.

을 몇 가지로 나누어 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 앞서 살펴본 정의들은 많은 유사성을 지니는데 이들을 세 가지로 나누어 정당성의 개념을 정리해 볼 수 있다(Johnson et al, 2006: 53-78)³⁾. 첫째, 정당성은 사회적 실재에 대한 구성의 문제로서 사회적 대상(social object)을 문화적 신념들, 규범들 및 가치들에 일치하도록 해석한 것이다. 그 구성 과정은 옳은 것으로 여겨짐으로써 정당한 것이 된다. 그리고 이 문화적 신념들, 규범들 및 가치들은 국부적(local) 상황의 행위자들 뿐 아니라 더 광범위한 공동체(조직이나 범사회)의 행위자들에 의해 공유되는 것으로 가정된다. 둘째, 정당성이 개인들의 지각이나 행동을 통하여 매개되지만 근본적으로는 집합적 과정이다. 정당성은 사회적 청중들의 암묵적 현존을 통하여 그리고 그들에 의존하여 발생하는 것이다. 그 청중들은 문화적 신념들, 규범들 및 가치들을 수용하는 것으로, 즉 그 사회적 대상에 대한 해석을 정당한 것으로 수용하는 것으로 가정된다. 셋째, 사회적 실재에 대한 집합적 구성으로서의 정당성은 인지적 차원과 규범적, 처방적 차원을 보유한다. 여기서 인지적 차원은 그 사회적 대상을 타당하고 객관적인 사회적 것으로 구성하고, 규범적 차원은 그 사회적 대상을 옳은 것이라고 표상하고, 처방적 차원은 그것을 실천에 옮길 것을 권장한다.

앞서 다양한 학자들에 의해 언급된 것처럼 정당성의 기능은 무수하다. 그 기능들은 다음의 몇 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 정당성은 조직의 생존에 기여한다(Baum & Oliver, 1991, 1992; Singh et al., 1986; Hannan & Carroll, 1992; Ruef & Scott, 1998). 즉, 조직은 정당성을 보유한 경우 외부 압력이나 제재로부터 자신을 보호할 수 있고 장기적 생존이 가능하게 된다. 둘째, 정당성은 조직의 효과성을 도모한다. 즉, 조직은 정당성을 보유한 경우, 자원 경쟁 및 시장에 대한 접근에서 유리해지고 그에 따라 목적달성이 유리해진다(Pfeffer & Salancik, 1978). 셋째, 정당성은 조직의 신뢰성을 증진시켜 준다. 조직이 정당성을 보유할 경우 의심을 받지 않고 대안의 필요성을 제거해준다. 넷째, 정당성은 국부적 범위의 행위자들 뿐 아니라 보다 넓은 범위의 사회로 하여금 조직에 대한 긍정적인 평가를 하도록 해준다.

III. 정당성의 유형

앞서 언급한 Meyer, Rowan 및 Scott와 같은 신제도주의 학자들의 정당성 개념은 주로 문화적-인지적 특성을 강조한 것으로서 이러한 정당성 개념은 정당성의 유형 중에서 인지적 정당성에 속한다.

1990년대 중반부터 정당성의 개념적 차원과 그에 따른 정당성 유형에 대한 관심이 커지기 시작하였는데, Stryker(1994: 847-910)는 규칙을 따르는 세 가지 근거와 그에 따른 정당성 유형을 제시한 바 있다. 첫 번째 정당성은 규칙에 대한 태도상의 승인으로서 규범적 기제에 의해 형성되고, 두 번째 정당성은 규칙에 대한 행동상의 동의로서 도구적 기제에 의해 형성되

3) Johnson et al이 정당성의 개념을 네 가지로 나누어 정의하였으나 세 번째 요소는 첫 번째 요소에 통합될 수 있는 것으로 보인다. 그리하여 여기서는 세 번째 요소는 제외하였다.

며, 세 번째 정당성은 규칙에 대한 인지적 정향으로서 구성적(constitutive) 기제에 의해 형성된다. 첫 번째는 규칙을 태도로 수용하는 것을 정당하다고 보며, 이는 규칙에 대한 애착, 충성, 호의적인 정서적 정향에 해당한다. 두 번째는 규칙을 행동상으로만 준수하는 것을 정당한 것으로 보며 그 준수를 도구로 하여 물질적 자원을 획득하는 사례에 해당한다. 세 번째는 타당성 개념과 연결되는데 타당성은 구속적인 규칙에 대한 집합적 인정으로서 집합체 내에서 알려진 제도화된 질서가 있다는 것을 인정하는 것이다. 즉, 그 타당한 규칙은 구성적 효과를 보유했는데, 행위자들이, 심지어 그것을 개인적으로는 지지하지 않더라도, 구속하는 규칙으로 인지하기 때문에 그에 동조하는 현상을 만들어낸다.

한편 Aldrich & Fiol(1994: 645-670)은 새로운 사업을 수행하는 신생 조직들의 정당성 확보 노력에 관해 논의하는 가운데 인지적 정당성 및 사회정치적 정당성을 구별하고 있다. 전자는 새로운 모험적 사업에 관한 지식의 광범위성이 존재하는 경우를 뜻하고, 후자는 핵심 주주, 일반 대중, 핵심 여론지도자, 정부공직자들이 그 모험적 사업을 적절하고 옳은(기존의 규범과 법률에 비추어) 것으로 수용하는 경우를 뜻한다. 이 두 정당성 유형을 좀 더 알기 쉽게 말하면, 인지적 정당성은 어떤 행동이 매우 친숙하고 잘 알려져 그것이 당연한 것으로 수용되고, 그 정당한 행동을 모방하려는 시도들이 증가하는 현상을 말한다. 또한 인지적 정당성이란 지식이 널리 확산되어 많은 사람들에게 의해 당연한 것으로 간주되는 현상이다. 이러한 인지적 정당성 개념은 앞서 언급한 문화적-인지적 정당성과 동일한 개념이지만 지식의 확산을 강조한 점에서 약간 독특하다고 평가되고 따라서 인지적 정당성의 증대를 위해서는 지식기반을 개발, 확대해 나갈 필요가 있다. 사회정치적 정당성 유형은 조직에 영향력을 지닌 핵심 주주나 일반 대중 등이 조직에 신뢰를 보내고 명성을 인정하는 것으로서 이들 일반 대중이나 이해관계자들을 주요 행위자로 노출시켜 이들의 지지와 인정을 강조한다.

Scott(2008: 48)에 의하면, “제도란 규제적, 규범적 그리고 문화적-인지적 요소들로 구성된 것이고 이들 요소들은 관련된 활동 및 자원과 함께 사회생활에 안정과 의미를 제공한다”. Scott의 이 제도 정의 내 세 가지 요소들 각각은 제도에 관한 세 종류의 기동으로서 각기 다른 제도 유형을 나타내고 그 각각의 제도 유형은 각기 다른 정당성의 기반도 보유하고 있다. 이들 기반은 정당성의 유형을 분류해주는 것으로서 그에 따른 정당성 유형은 규제적, 규범적, 인지적 정당성이 있다. 즉, 규제적 요소의 정당성 기반은 법적 제재 및 규칙에 순응하는 것으로서 외재적 보상에 관련되고, 규범적 요소의 정당성 기반은 도덕적 규율과 그것의 내재화로서 내재적 보상에 관련되며, 또한 문화적-인지적 요소의 정당성 기반은 이해가능한, 인정받을만한, 문화적으로 지지를 받는 것으로서 공통적 상황 정의, 준거틀, 구조적 틀, 인지적 일관성의 유지에 관련된다(Scott, 2008: 59-62). 인지적 신념 체계의 관점에 조직이 일치할 경우, 즉 적절한 구조나 절차를 구체화하는 문화적 모형이나 규칙에 조직이 부합할 경우 조직은 정당성을 획득한다는 것이다(Ruef & Scott, 1998: 877-904). 이 문화적-인지적 요소의 정당성 기반은 의식 이전의 당연한 이해에 기초하는 것이고 그래서 가장 뿌리가 깊다.4) 많은 정당성 유형 가

4) Zimmerman & Zeitz(2002: 414-431)는 Scott의 세 가지 유형의 정당성에 네 번째 유형인 산업 정당성(특정 산업에서의 승인)을 첨가하였다.

운데 가장 포괄적이고 세분된 정당성 유형은 아마 Suchman이 제시한 정당성 유형일 것이다 (1995: 571-610)(<그림 1>). 그는 세 개의 정당성 유형, 즉 청중의 이익에 기초한 실용적 정당성, 규범적 승인에 기초한 도덕적 정당성, 이해와 당연성에 기초한 인지적 정당성을 제시하고

<그림1> Suchman의 정당성 유형

	행동	본질	
일시적	교환	성향	실용적 정당성
지속적	영향	이익 품성	
일시적 지속적	결과 절차	개인 구조	도덕적 정당성
일시적	이해가능성		인지적 정당성
지속적	예측가능성	그럴듯함	
	당연성		
	불가피성	성과	

이들 각각의 정당성을 세분하였다.

실용적 정당성은 조직의 이해관계인들의 자기 이해에 따른 계산에 바탕을 둔다. 그 이해는 관련 당사들의 즉각적인 이해이기도 하지만 정치적, 경제적, 사회적으로 조직과 관련을 맺고 그 조직의 영향을 받는 자들의 복리와도 관련된다. 따라서 실용적 정당에서는 조직의 활동이 이들 이해관계인에게 가져오는 실용적 결과를 중요시한다. 실용적 정당성은 그 하위 유형으로 교환적(exchange) 정당성을 보유하고 있는데, 그 교환의 의미는 조직의 활동에 지지를 보내는 이해관계인은 그 조직의 활동으로부터 실용적 이익을 기대하고 획득할 경우 실용적 정당성을 부여한다는 것이다. 또한 실용적 정당성은 다른 하위 유형인 영향(influence) 정당성을 보유하고 있는데, 이 정당성은 이해관계인들이 조직이 제공하는 구체적인 호의적 교환 때문이 아니라 조직이 그들의 영향을 반영하기 때문에 발생하는 정당성이다. 예를 들어, 조직이 의사결정 구조에 이해관계인이나 그들의 성과 기준을 반영하는 경우 그들은 조직에 대해 정당성을 부여한다. 또 다른 실용적 정당성의 하위 유형은 성향(dispositional)에 관계되는 이익(interest) 정당성과 품성(character) 정당성이다. 이는 조직은 개인처럼 목적, 취미, 품성을 지니고 있고, 이해관계인들은 그들에게 가장 마음에 드는 이익을 조직이 보유하고 그들의 가치를 조직이 공유하고 또는 조직이 정직하고 신뢰할만하고 정중하고 현명할 때 조직에 정당성을 부여한다는 논리를 지닌다. 이들 네 가지 유형의 실용적 정당성(교환, 영향, 이익, 품성)은 두 개의 차원, 즉 두 개의 시간적 구조(일시적인 대 지속적인)와 두 개의 실제적 초점(조직행동 대 조직

의 본질)에 따라 그 특성이 더 구체화된다. 여기서 조직의 행동이란 조직의 운영에 관련된 활동으로서 그것이 바람직하고 적합하며 적절한 방식으로 이루어지는가에 관련되고, 조직의 본질이란 조직의 존재 그 자체가 바람직하고 적합하며 적절한가에 관련된다. 그리고 시간적 구조 중 일시적인 것은 일회성으로서 단기간에 머물고 마는 것을 의미하고 지속적인 것은 장기적으로 계속되는 것을 뜻한다. 교환 정당성은 일시적이고 행동적이고, 영향 정당성은 지속적이고 행동적이며, 이익 정당성은 일시적이고 본질적이고, 품성 정당성은 지속적이고 본질적이다.

도덕적 정당성은 조직과 그 활동에 대해 긍정적인 규범적 평가를 반영하는 개념이다. 도덕적 정당성은 평가자의 이익에 기초하지 않고, 조직의 활동이 옳은 일을 하는 것인가에 관한 판단에 기초한다. 그리고 그 판단은 조직의 활동이 사회적으로 구성된 바람직한 가치체제로 정의된 사회 복지를 증진하는지에 관한 것이다. 따라서 도덕적 정당성은 좁은 범위의 자기 이익 보다는 사회 전체의 이익 논리에 가깝다. 도덕적 정당성은 그 하위유형 네 가지를 보유한다. 산출과 결과 평가에 관련된 결과적(consequential) 정당성, 기법과 절차의 평가에 관련된 절차적(procedural) 정당성, 범주와 구조의 평가에 관련된 구조적(structural) 정당성, 그리고 지도자와 대표성 평가와 관련된 개인적(personal) 정당성이다. 결과적 정당성은 근대 사회의 합리적 신화의 하나로 간주되는 조직의 산출 판단에 관련되고, 일시적이고 조직행동에 관련된다. 다음으로 근대 사회의 합리적 신화는 인과성 및 과학적 절차를 구체화하는 것인데 이들 절차는 사회적으로 받아들여지는 것으로서 절차적 정당성을 제공한다. 특히 절차적 정당성은 결과를 측정하는 척도가 애매할 때 더욱 중요해지는데, 그렇게 애매할 경우 조직이 그러한 절차적 정당성을 확보하는 것만으로도 인정을 받을 수 있기 때문이다. 절차적 정당성은 일시적이고 조직행동에 관련된다. 지속적이고 본질적인 것을 특징으로 하는 구조적 정당성은 도덕적 정당성의 세 번째 유형이다. 조직이 구조적 정당성을 보유할 경우 청중들은 그 조직을 가치있고 지지할 만한 것으로 보는데 조직의 구조적 특성들이 도덕적으로 인정받을만한 분류범주에 속하기 때문이다. 그러한 구조는 구체적인 활동을 수행하는데 필요한 사회적으로 구성된 능력이고 제도적으로 처방된 구조로서 집단의 가치를 적절한 방식으로 수행하고 있다는 것을 전달해준다. 조직의 절차들이 각기 다른 일상적 절차로 되어 있는데 반해 구조들은 조직의 전체 활동체계가 반복적으로 일관되게 작동하는 조직의 전반적 모습을 나타낸다. 개인적 정당성은 네 번째 유형의 도덕적 정당성에 속하는데 조직내 개인의 카리스마에 기초하고, 일시적이고 조직의 본질에 관련된다. 그러한 개인들은 기존 제도를 붕괴시키거나 재확립하고, 새로운 제도를 창설할 수 있다.

인지적 정당성은 조직을 어떤 당연시된 문화적 설명에 기초하는 필연적이거나 불가피한 것으로서 사람들로 하여금 그것을 수용하도록 하게 하는 것과 관련된다. 이는 이익이나 평가가 아니라 인지에 기초한다. 인지적 정당성은 이해가능성(comprehensibility)과 당연성(taken-for-grantedness)에 기초한다. 정당화에 있어서 이해가능성의 역할을 강조하는 이론가들은 사회적 세계를 혼돈의 환경으로 가정하고 또한 참여자들이 그 속에서 자신들의 경험들을 정합적이고 이해가능한 설명으로 정돈하기 위해 분투한다고 가정한다. 그래서 이 견해에

따르면, 정당성은 조직과 그 구성원들에게 그럴듯한 설명을 제공하는 모형들이 가용한 경우 발생한다고 한다. 이때 조직 활동은 예측가능하고 의미가 있다. 물론 그러한 설명은 보다 넓은 범위의 신념체계와 부합해야 하고 청중의 일상적 경험적 현실과 부합해야 한다. 이해가능성에 관련되는 두 가지 유형의 인지적 정당성은 예측(predictability) 정당성과 그럴듯함(plausibility) 정당성으로서 전자는 일시적이고 조직행동에 관련되며 후자는 일시적이고 조직본질에 관련된다. 당연성에 관계되는 인지적 정당성에 있어서 그 지지자들은 인지적 정합성을 강조하고 점진적이고 통합적인 변화를 가정한다. 이 견해에 따르면, 제도들은 무질서를 관리가능한 것으로 만들어주고 그에 대한 반대를 잠재우는 일단의 상호주관적인 주어진 것들로 변환한다. 불가피성(inevitability) 정당성 및 성과(performance) 정당성은 당연성에 관련된 두 가지 정당성 유형인데 전자는 지속적이고 조직행동에 관련되고 후자는 지속적이고 조직본질에 관련된다.⁵⁾

정당성의 유형들 중 뒤늦게 개발된 것은 내적 정당성과 외적 정당성의 구별과 특성이다. Drori & Honig(2013: 345-376)는 그 동안의 조직 정당성 연구가 주로 조직 외부인이 부여하는 정당성, 즉 외적 정당성에만 치중하였다고 비평하고 조직의 일반 참여자들의 상향식 정당성 형성에도 관심을 두어야 한다고 주장하였다. 그리고 이들은 신생조직(인터넷회사)의 정당화 과정을 분석한 결과 그 과정에서 내적, 외적 정당성이 발생하고 이들이 서로 충돌하며 조직의 출현과 진화에 영향을 준다는 것을 밝혀냈다.

이상과 같은 주요 학자들의 정당성 유형을 검토해 보았다. 이들 유형을 좀 더 간략하게 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 인지적 정당성이 가장 많이 언급되는데 이는 신제도주의 조직이론가들이 현상학적 사회학에서 차용한 당연성 개념에 근거하고 있기 때문이다. 하나의 사회적 대상이 제도화된 경우 그것은 문화적 지지를 받아 정당성을 보유한다는 논리에 근거한다. 둘째, 도덕적 정당성은 규범적 정당성이다. 즉, 조직이 사회의 도덕적 규율과 규범에 일치하는 행동을 할 경우 도덕적 정당성을 확보한다. 도덕적 정당성은 실용적 정당성을 포함하지 않을 수도 있으므로 그 둘은 구별된다. 예를 들어, 조직이 능률성을 크게 강조하다 보면 실용적 정당성은 충족시키지만 그 결과 구성원의 복지나 노동조건에는 소홀히 하게 되어 도덕적 정당성을 충분히 충족시키지 못하게 된다. 셋째, 사회정치적 정당성은 조직의 이해관계자들이 조직에 대하여 영향력을 행사하고 이익을 추구하는 것과 관련되는 정당성이다. Archibald(2004: 171-211)는 사회정치적 정당성과 규제적 정당성을 동일한 것으로 간주하는데 이는 의미가 있다. 즉, 조직의 활동에 사적으로나 공적으로나 영향력을 보유하고 이해관계에 놓인 주주, 주민 또는 국가와 같은 사회정치적 행위자들은 규제력을 행사하려고 할 것이다. 그리고 이 사회정치적 정당성은 행위자들의 이해, 즉 그들의 실용적 욕구를 함축하므로 실용적 정당성을 함축한다.

5) Suchman은 이들 여러 종류의 정당성들 중 몇 가지를 조합하여 특정 조직의 정당성을 규정하는 것으로 사용하고 있다. 예를 들어, 교회, 은행 및 국민국가는 구조적으로 정당하고 품성의 측면에서도 정당하며, 상품생산조직, 패스트식품점 및 주유소는 예측 정당성 및 결과 정당성을 지니며, 법률회사, 의료기관 및 지역학교는 불가피성 정당성 및 절차적 정당성을 보유하고, 옹호집단, 정당 및 사회운동은 그럴듯함 정당성 및 개인적 카리스마 정당성을 보유한다.

IV. 정당화 활동과 전략

정당성은 조직에게 중요하기에 조직은 정당성의 지속성을 확보하기 위해 행동한다. 정당화란 수용되고 있지 않은 것을 수용되고 있는 규범, 가치, 신념, 실천 및 절차에 조화시키도록 하는 것이다(Zelditch, 2001: 9). 좀 더 복잡하게 말하면, 정당화란 조직이 다른 조직이나 상위 체계의 규범, 가치, 신념, 실천 및 절차에 대하여 자신의 존재 권리를, 혹은 에너지, 물자, 정보의 유입, 변환 및 배출을 수용하도록 옹호하는 과정이다(cf. Dowling & Pfeffer, 1975: 122-136). 이러한 정당화는 조직의 최상 수준인 기관수준에서 이루어지고 그 수준의 주요 기능이 바로 사회 체계 안에 자신의 조직을 옹호하는 것이다(Thompson, 1967).

신생 조직은 그 자체의 출생을, 기존 조직은 자신의 존재 이유나 새로운 구조 및 실천을 사회로부터 인정받기 위하여 여러 수단을 통하여 정당화한다. 이처럼 정당화 대상은 조직 그 자체나 조직의 구조나 실천이 되는데 이것들은 바로 정당화의 주제(subject)이자 대상이다. 또한 정당화에 있어서 국가나 전문직업집단과 같은 어떤 행위자가 정당화를 수행하는데 이는 정당화 주제이다. 한편 정당화의 주체가 정당화를 수행하는데 사용하는 수단들인 정당화 방법들이 있는데 이것들은 정당화 전략이다.

1. 정당화 주제와 주제

정당화의 주제는 사회적 실체, 구조, 행동, 아이디어 등 정당화의 대상들이다(Deepphouse & Suchman, 2008: 54). 이들 각각이 수용가능한지에 대해 평가가 이루어진다. 사회적 실체들은 개체군, 조직, 또는 조직의 하부단위나 특수 측면이 될 수 있다(Ruef & Scott, 1998). 이들 정당화의 주제들은 거의 셀 수 없을 정도이다. Dowling & Pfeffer(1975: 132)는 정당화의 대상으로 조직의 목적, 운영방식 및 산출을 들고 있다. Johnson(2004: 1-24)에 의하면, 하나의 행위, 하나의 규칙, 하나의 절차, 하나의 일상절차(routine), 하나의 배분(distribution), 하나의 직위, 하나의 집단이나 팀, 하나의 집단의 위상(status) 구조, 하나의 팀워크, 하나의 지위체계, 하나의 권위구조, 하나의 조직, 조직상징들, 하나의 조직 형태·실천들·서비스들·프로그램들, 하나의 레짐, 하나의 권력체계, 하나의 불평등체계 등 무수한 정당화 대상들이 존재한다.⁶⁾ 최근 다른 두 개가 추가 되었는데 회사의 창립자들과 최고관리층이다(Deepphouse & Suchman, 2008: 54). 이렇게 보면 거의 모든 것이 정당화의 주제가 되는 셈이다. 지난 10여 년 동안 한국 사회에서 추진되어 온 정당화 주제에 관해 몇 가지 예를 들어 보면, 연봉제나 성과급과 같은 신공공관리 관련 인사 관행이 있고, 팀제와 같은 구조 그리고 입법예고나 공청회와 같은 입법 절차나 행정 절차가 있다.

한편 하나의 높은 수준의 주제의 정당성을 평가하기 위해 정당성의 보다 낮은 수준의 주제

6) 심지어 Bansal & Clelland(2004: 93-103)는 자연 환경에 부합하는 기업의 성과가 주주들의 기대에 부응하는 것일 때 그 기업은 환경적 정당성을 획득한다고 가정하고 검증하였다.

들을 총합하는 작업이 요구된다. 예를 들어 하나의 새로운 모험적 사업(벤처)의 정당성을 평가하기 위해 그 하위 요소들인 생산품, 구조 및 최고관리층의 정당성을 평가하는 것이다. 다른 한편 최근의 다른 연구자들은 제한된 소수의 속성들만을 선택하여 타당한 정당화 주제로 삼기도 한다. 그러나 현실 세계의 복잡성을, 그리고 정당성의 역동성 속의 다양성을 감안할 때, 소수의 것만을 선택하는 것은 제한적이므로 필요한 경우 다수의 속성들을 정당화의 주제로 삼을 필요가 있다(Deephouse & Suchman, 2008: 54).

다음으로 누가 정당화하는가에 관한 문제로서 정당화 행위자(주체)에 관한 논의가 요구된다. 신제도주의 연구 초기에는 제도에 대한 순응이 정당성을 가져 온다는 명제만 제시될 뿐 조직 내외의 참여자들에 의한 정당화에 대한 관심은 거의 없었고 그에 따라 정당화 행위자에 관한 관심, 일반적으로는 정당화 동인(agency)에 관한 관심이 매우 적었다. 이후 DiMaggio(1988: 3-21)가 제도적 동인에 관해 연구할 것을 주장하고 그 이후 Oliver(1991: 145-179)가 제도에 대한 조직의 다양한 정도의 반응에 대한 연구를 시작함으로써 제도적 동인에 대한 연구가 활기를 띠기 시작하였으며, 특히 정당화에 대한 연구가 시작되면서 제도적 동인에 대한 연구가 활발해졌다(Ashforth & Gibbs, 1991: 177-194; Suchman, 1995: 571-619). 최근에는 제도적 작업(institutional work) 개념을 개발한 Lawrence 등(Lawrence & Suddaby, 2006: 215-254; Lawrence et al., 2009: 1-27; Lawrence et al., 2011: 52-58)에 의해 제도의 창설과 변화 뿐 아니라 정당화에 있어서 매우 능동적인 개인적, 집합적 행위자들의 행동을 강조하고 있다. 이들 연구는 기존의 연구에서 제시된 강력한 제도 행위자(entrepreneurship)들인 국가, 강한 기업이나 지도자 보다는 조직의 일반 구성원이나 사회의 일반적 참여자들을 강조한다.

정당화 주체는 조직을 관찰하고 정당성을 평가하는 내외부적 청중들이다(Ruef & Scott, 1998). Meyer & Scott(1983)에 의하면, 정당화 주체는 두 부류로 나누어지는데 한 부류는 조직의 정당화를 설명해(account)주는 것으로서 지위(standing)와 면허(license)를 가진 자이다. 그 대표적인 자가 국가이다. 한국의 경우 회사나 비영리조직 보다 국가가 강력한 제도 행위자로서 많은 제도의 도입, 형성 및 확산에 영향을 미쳤다. 다른 부류의 영향력있는 정당화 행위자는 수용가능한 이론이 무엇인가에 대해 집합적 권위를 보유한 자들이다. 예를 들면, 변호사들, 회계사들, 지식인들이 그들이다. 물론 그 밖의 행위자들이 존재하는데, 그러한 주체의 논의에서 중심이 되는 것은 어떤 주어진 환경에서 정당화에 대한 집합적 권위를 누가 보유하고 있는가에 관련된다. 이는 연구 문제의 초점에 달려 있다(Deephouse & Suchman, 2008: 55). 예를 들면, Drori & Honig(2013: 345-376)는 조직 정당성은 조직의 구성원들이 외적 정당성 활동과 조율하면서 내적 정당성을 형성한다고 주장하였고, 한국의 환경운동연합이라는 사회운동조직을 연구한 하민철(2008: 217-265)은 운동조직이 의미형성과정을 통하여 정당성을 형성해 나아간다는 것을 분석하였다.

많은 연구자들이 범사회(society-at-large)를 정당성의 주체로 취급(특히 장기간에 걸쳐서 이루어지는 정당화의 경우)해 왔고, 이는 제도 확산에 관한 연구에서 많이 나타난다. 예를 들어, 미국 지방정부에로의 실적제의 확산에 관한 연구가 있다(Tolbert & Zucker, 1983: 22-39).

이 연구에서는 하나의 실천을 채택한 자들의 수가 많을수록 그것의 수용이 더 광범위하고 그것의 정당성이 더 크다는 것을 주장한다. 한국의 경우도 1960년대부터 실적제의 확산이 국가가 도입하고 추진한 각종 시험(고시를 포함하는 공무원 시험)을 통해 이루어져 왔고 나아가 범사회가 인정하고 추진하는 하나의 제도로 정착되었다.

매체(media)는 정당성을 부여하는 국가 당국과 범사회(society-at-large) 사이 어딘가에 위치한다(Deephouse & Suchman, 2008: 55). 매체는 일반 대중의 여론을 반영하고 그에 영향을 미친다. 따라서 매체는 두 가지 역할, 즉 범사회적 정당화의 지표 역할(여론을 반영하기에)과 정당화 주체의 역할(정당화 역할을 하기에)을 수행한다. 미국에서 권위있는 매체(예를 들어, 뉴욕타임즈 혹은 월스트리트저널)는 정당성 연구에서 자주 등장한다. 이들 유명한 매체들은 정당성의 형성이나 보수(repairing)를 위해 노력하는 조직들이고, 강력한 제도적 행위자들(entrepreneurs)이 주로 이용하는 매체들이다. 소수의 예외를 제외하고는 유명 매체들은 문화적으로 보수적이고, 사회를 안정화시키는 힘으로 작용하며, 따라서 정당하고 부당한 행위자들 간의 불일치를 과장할 수 있다(Deephouse & Suchman, 2008: 56). 한국의 경우도 예외가 아니어서 기존의 중요 언론, 특히 보수 언론이라고 명명되는 신문사나 방송사들이 여론을 주도하는 가운데 정책의 방향에 영향을 미치고 주요 제도의 형성이나 확산에 영향을 미친다.

범사회적 주체와 매체(society-wide) 이외에 제 3의 주체로서 조직간 관계가 있다. 이는 특정한 조직이 정당한 다른 조직들과 연계를 맺을 경우 정당성을 획득한다는데 기반을 두는 자원의존이론에 그 이론적 기반을 둔다(Dowling & Pfeffer, 1975: 122-136; Pfeffer & Salancik, 1978). 예를 들어, 대외연구소의 유명한 정치적 인물들로부터의 승인, 자선적 기부, 이사의 중복(interlocking directorship), 유명한 파트너와의 전략적 동맹은 조직의 정당성을 증대시켜 주는 공동 행위자들의 행동들이다.

이상과 같은 정당화의 주제들의 경우 국가 수준이나 지구적 수준에서 큰 변동이 발생할 때에는 그렇지 않을 때 보다 더욱 많아진다. 예를 들면, 1960년대 이후 한국의 발전 과정에서 많은 수의 조직과 공식구조가 도입되어 정착되어 왔다. 또한 1990년대 초부터 지금까지 이어져 온 전 세계의 신자유주의 물결은 많은 공적, 사적 조직의 구조를 변화시켜 왔다. 한편 어느 정당화 행위자들이 중요한 역할을 하는가는 하나의 국가 수준에서의 경우 그 국가에서 어느 행위자가 가장 영향력이 큰가에 의해 달려있다. 예를 들면, 한국의 경우 1960년대 이후 집권적 국가주의의 구축으로 인하여 아직도 국가가 강력한 정당화 행위자이고, 1987년 민주화 이후에는 언론이나 비영리단체 및 사기업과 같은 민간부문이 영향력있는 정당화 행위자로 성장하였다.⁷⁾

7) 정당화 행위자에 관한 논점 중 하나는 그 범위의 문제에 관련된다. 즉, 하나의 행위가 제도화되어 가는 과정에서 그것을 정당화하는 행위자들의 범위의 문제, 예를 들어, 팀제의 정당화에 있어서 국가와 공공조직들로 구성된 행위위자들로만 구성되어도 좋은가 아니면 회사조직이나 비영리조직과 같은 조직들 그리고 일반 국민들을 포함하는 범사회가 정당화 행위자이어야 하는가에 관한 문제이다. Deephouse & Suchman(2008: 55)는 이 문제에 대한 자원 의존이론의 입장을 지지한다(Pfeffer & Salancik, 1978). 즉, 많은 구조들, 조직들 및 조직 형태들은 문화적 승인없이 생존하는 경우가 있기 때문에 그것들의 정당화에 범사회의 승인이 필요하지 않다는 것이다.

2. 정당화 활동 유형과 전략

조직은 정당성의 획득이나 유지와 같은 활동을 수행하고 그에 따른 다양한 전략을 사용한다. Bansal & Clelland(2004: 93-103)은 기업이 두 가지 정당화 방식, 즉 기존 제도에 순응하는 것⁸⁾과 인상관리(예를 들어, 친환경 상징 사용)를 사용한다고 주장하였다. 후자는 능동적인 방식으로서 전자 보다 더 적극적이고 전략적이다. 이러한 능동적인 전략을 일찍이 제시한 Dowling & Pfeffer(1975: 132)은 조직의 내부 활동 선정(예를 들어, YMCA가 레크레이션과 교육활동을 개시한 점), 사회 가치 창조 및 변화 시도(예를 들어, 자유기업체계를 증진하기 위한 산업의 노력), 정당한 사회적 가치 및 상징과 조직을 동일시(예를 들어, TVA 조직이 지역 사회 인물을 흡수하여 기용한 것)하는 것이 있다. 이들 중 첫 번째는 새로운 혁신을 채택한 것이고, 두 번째는 사회에 새로운 혁신을 창조하여 확산시키는 매우 능동적인 작업이며, 세 번째는 기존 사회의 세력에 적응하기 위하여 전략적 일체화를 시도하는 것이다.

한편 Aldrich & Fiol(1994: 645-670)은 신산업 개발을 정당화하기 위해 사용하는 기업가들의 정당화 전략을 제시한 바 있다. 그들은 정당성 유형을 인지적 정당성과 사회정치적 정당성 두 가지로 분류하고 각각의 정당성을 증대시키기 위한 전략을 제시하는데 인지적 정당성을 증대시키기 위해서는 지식생산 및 인식 증대 전략을 그리고 사회정치적 정당성을 증대시키기 위해서는 신뢰 확보 및 지지 획득 전략을 사용할 필요가 있다고 주장한다.⁹⁾

Asforth & Gibbs(1990: 177-194)는 정당화의 목적으로 정당성 확대, 유지, 방어를 제시하고 정당성 관리 전략으로 내용(substantive)관리와 상징관리를 제시한 바 있다. 내용관리는 네 가지로서 사회가 기대하는 역할을 수행, 이해관계자들의 가치·규범·기대에 동조, 자원의존 관계를 변경하여 자유를 획득, 사회적으로 제도화된 실천의 도입이다. 그리고 상징 관리는 사회적 가치와 기대에 일치하는 것으로 보이게 하는 것으로서 행위의 의미를 변화시키는 하나의 전략이다. 이들 상징 관리 전략은 사회적으로 바람직한 목적의 표명, 부인과 은폐, 수단과 목적의 재정의, 해명, 사과, 요식적 동조(ceremonial conformity)가 있다.¹⁰⁾

8) Arthur(2003: 497-505) 역시 정당화를 위한 제도적 시각을 검증하였다. 즉 일-가정 병행 정책(직장에 보육시설 설치)이 일단 제도화된 경우, 이를 채택하는 회사는 사회적 기대에 대한 동조의 행위를 하는 것이고 조직 정당성의 원천을 획득한다. 현선혜(2001: 1063-1092)는 조직이 정당성을 획득하는 두 가지 방식, 즉 제도적 관점(제도에 순응)과 전략적 관점(전략적 자원의 확보)을 제시하고 사립유치원을 대상으로 경험적 연구를 수행한 바 두 관점 모두 정당성 확보에 기여하였다는 것을 밝혔다. 또한 최세경·현선혜(2011: 1029-1050)는 대학조직을 대상으로 조직정당성을 연구한 바 제도적 동형화 두 가지(규범적 동형화와 강제적 동형화)가 조직 정당성에 영향을 미치고, 제도적 동형화가 자원획득 능력(자원의존이론에 근거한 개념)과 조직 정당성의 관계를 부분적으로 매개한다는 것을 밝혔다.

9) 인지적 정당성과 사회정치적 정당성 증대 전략은 각 수준(조직, 산업내, 산업간, 제도적)별로 제시되고 있다.

10) 소영진·안성민(2011)은 딜레마 상황(비교불가능한 가치나 대안이 선택상황에 나타날 때, 한 가지의 선택으로 인해 다른 가치가 가져올 기회손실이 크기 때문에 선택이 어려운 상황)에서, 정책결정자가 상징적 결정과 모호한 결정을 한다고 주장한다. 이 두 가지 결정 방식은 상반되는 두 정책대상 집단 간의 균형을 잡는 전략으로서 정책결정자가 그 두 집단으로부터 정당성을 획득하는 전략이기도 하다.

정당성 유지는 현재의 정당성이 문제시되지 않는지만 자신의 활동을 충분히 정당화는 기준점을 지키려고 노력하는 것을 의미한다. 정당성 유지에서는 역할 수행을 지속적으로 수행하고 모든 것이 잘 되어 가고 있다라는 상징적 확신을 심어 주며, 정당성에 대한 잠재적 도전으로 여겨지는 것을 예견하고 예방한다. 현재의 정당성이 문제시되지 않으므로 이해관계인의 감시가 적고 조직의 정당화를 위한 활동 수준이 낮고 일상적이다.

정당성 방어는 현재의 정당성이 위협을 받거나 도전을 받을 때 취해진다. 조직이 위기 시에 내외의 도전이 크게 발생하고 조직에 의문을 제기하는 청중들이 존재할 때 조직은 자신의 존재에 관한 정당성을 방어한다. 정당성 방어는 도전에 대한 활동이므로 반응적이고, 정당성 확대에서 보다 더 능동적이고 심도있는 활동이 전개된다. 그리고 우선적으로 보다 많은 정도의 상징적 관리 전략이 이루어진다.

정당성 확대는 조직이 스스로 문제를 제기하여, 즉 자신을 공고화하기 위하여, 새로운 활동 영역에 진입하기 위하여, 또는 새로운 구조나 과정을 이용하기 위하여 노력할 때 이루어진다. 정당성 확대를 위한 활동들은 능동적이고 매우 심도가 있다. 정당성 확대에서는 이해관계인들의 조직에 대한 감시가 높은 편이고(예를 들어, 조직이 명백한 인과관계 지식을 보유하지 못할 경우) 내용적 및 상징적 활동이 전개된다.

한편 Suchman(1995: 571-610)은 조직 관리자들이 전략적으로 추구하는 일반적인 정당화 도전을 언급하면서 그러한 도전으로서 정당성 획득, 정당성 유지, 그리고 정당성 보수(repairing)를 제시한다. 그리고 Suchman은 이들 각 정당화 활동 유형에 속하는 각 정당성 유형(실용적, 도덕적, 인지적)을 획득하기 위한 각각의 전략을 제시한다.

정당성 획득은 새로운 실천, 특히 전례가 없는 실천에 관한 전반적인 수용을 획득하는 것이다. 이 과정은 앞서 살펴본 Asforth & Gibbs(1990: 177-194)의 정당성 확대와 유사하다. 그 전례가 없는 새로운 실천은 살아남는데 취약하다. 이를 극복하기 위하여 조직은 객관성(objectivity)과 외재성(exteriority)을 획득하기 위해 분투한다. 정당성 획득을 위한 일반적인 전략은 세 가지가 있는데, 그것들은 기존 환경에 동조하는 것, 환경을 선택하는 것, 그리고 환경을 조작하는 것이다.¹¹⁾ 첫 번째 전략은 기존의 확립된 제도적 질서(요구, 이상, 모형)에 동조하는 전략이고, 두 번째 전략은 여러 환경들 중 조직 자신의 실천에 적합한 환경(유력 인사 흡수, 영토 선택, 자격증 취득)을 선택하는 것이고, 세 번째 전략은 새로운 지지자와 신념을 형성함으로써 환경의 구조를 변경시키는 것(생산품 및 이미지 홍보, 성공 과시, 새로운 모형의 표준화 및 대중화)을 의미한다. 이들 세 가지 전략들은 언급된 순서에 따라 수동적인 것에서부터 능동적인 것에 이르는 연속선상에 위치시킬 수 있다.

비정상적인 일, 실책, 혁신, 외부의 충격이 발생할 때 안전한 조직의 정당성조차 위협받을 수 있는데 이때 조직은 기존의 정당성을 유지할 필요가 생긴다. 또한 조직의 청중들이 다양하여 정당성에 문제를 삼는 청중이 존재하거나, 조직의 안정성이 경직성을 불러일으켜 변화에

11) Zimmerman & Zeitz(2002: 414-431)는 Suchman의 이러한 세 가지 정당성 획득 전략에 창조 전략을 추가하고 창조가 이들 중 가장 능동적이라고 규정하였으며, 이들 네 가지 전략을 세 가지 유형의 정당성(규제적, 규범적, 인지적) 각각에 적합하게 세부적으로 기술하였다.

둔감하다는 지적을 받을 때 그리고 제도화에 반대하는 자들이 존재할 때 정당성의 유지가 요구된다. 이 정당성 유지 과정은 Asforth & Gibbs(1990: 177-194)의 정당성 방어 과정과 유사하다. 정당성 유지를 위한 일반적인 두 가지 전략은 변화를 감지하는 것과 성취를 보호하는 것이다. 변화 감지는 조직의 청중의 반응을 인식하고 발생하는 도전들을 예견하는 것을 말한다. 이해관계인의 기호를 점검하고 윤리를 검토하며 시각을 점검하는 일이 필요하다.

정당성 보수는 반응적이고 손상된 정당성을 회복하기 위한 활동인데 그에 따른 전략은 세 가지로서 설명(account)의 정상화, 재구조화, 그리고 공황상태에 빠지지 않는 것이다. 여기서 설명의 정상화란 위협적인 폭로로부터 조직 전체에 대한 폭넓은 평가를 분리시키는 설명을 제대로 구축하는 것이다. 설명의 정상화 방안은 네 가지 유형으로 분류되는데, 문제를 부인하기, 문제에 관련해 변명하기, 문제가 되는 것을 정당화하기, 문제가 되는 것을 다른 세계관으로 설명하기이다. 재구조화 전략은 구조를 변경하는 것으로서 크게 두 가지로 분류된다. 하나는 미래의 상습적 범행의 방지를 위해 정부 규제 도입, 감시인제도(옴부즈만) 도입, 고충처리제도 도입과 같은 새로운 통제장치를 설치하는 것이다. 두 번째 전략은 조직을 나쁜 영향으로부터 떼어내기 위하여 어떤 분리 조치를 취하는 것이다. 가장 흔한 분리 조치는 관리층을 교체하는 것이다. 또한 부당한 절차나 구조를 교체하고 관행을 바꾸는 것이다. 다음으로 공황상태에 빠지지 않는 전략은 매우 급박한 위기에 대응할 때 의사결정을 손상하고 조직의 실패를 가져올 수 있는 위협적이고 경직된 반응을 피하는 것을 의미한다.¹²⁾

한편 1990년대 말부터 담화(narrative)가 정당성 확보 전략으로 도입되어 담화가 정치적 과정에서 해석 및 의미 부여에 기여함으로써 정당성 확보가 이루어진다는 논의가 시작하였고(Brown, 1998: 35-58), 2000년대에 들어서서는 정당화 전략이 더 정교화되어 갔는데 수사(rhetoric)를 포함하는 담론적 정당화 전략을 제시한 연구들이 있다(Covaleski et al., 2003: 325-355; Suddaby & Greenwood, 2005: 35-67; Vaara et al., 2006: 789-810). 이들 연구들은 앞서 언급한 Asforth & Gibbs(1990: 177-194)의 상징적 관리와 밀접한 활동들이다. Covaleski et al의 연구는 재제도화에 관한 연구로서 5대 회계법인이 관할권(회사 내부 감사라는 새로운 조직 업무 도입)의 확보를 둘러싼 논쟁에서 수사적 방법(지구화, 시장의 힘, 고객 중심, 전문 지식, 고품격의 서비스와 같은 지구적 지식 전문성에 관련된 수사들을 동원하여)으로 그에 대한 반대를 극복하고 결국 전문직업의 전문성의 성격을 재규정(재제도화)하였다는 점을 밝혔다. Covaleski et al의 연구와 유사하게, Suddaby & Greenwood의 연구에서는 회계업무만을 전담하던 회사가 법률회사를 합병하여 법률업무까지 담당하게 되는 과정에서 그것의 인지적 정당성의 발전에 대한 찬반론자들의 논쟁에서 나타나는 수사 전략들을 검토한 바 있다. 설

12) 윤건수 (1997: 93-109)의 논문은 조직 정당성의 보수에 관한 것으로 간주된다. 이 논문은 한국교총이 1987년 한국 사회의 민주화 시작 이후부터 재제도화되는 과정, 즉 한국교총이 기존의 국가(교육부)라는 제도적 환경에 동조하다가, 민주화 시작 이후 전교조와 그것을 지지하는 다른 제도적 환경이 출현하면서 그 영향을 무시할 수 없게 되자, 즉 두 가지 제도 환경의 논리들간 충돌 속에서 그 둘을 모두 흡수하는 방향에서 자신을 새롭게 정당화해나가는 과정에서 취한 활동들을 분석한 것이다. 그 활동들은 정당화 활동으로서 정관 변경을 통해 다양한 고객에게 조직활동의 정당성을 호소, 조직의 정체성을 구체화(전문직 교직원단체, 교직원 이익단체), 경계부서의 확대, 조직관리의 이원화(명목적 대 실질적, 혹은 상설화된 형태 대 비상설화된 형태), 토론부서의 활성화와 집단결정체제의 도입이다.

특의 예술인 수사 전략은 두 가지인데 하나는 제도적 용어 사용 전략이고 다른 하나는 이론화이다. 전자에 속하는 구체적인 전략으로는 두 가지인데 전문직업주의에 대한 역사적 이해에 있어서 사회적 수탁인 모형(핵심 가치와 윤리를 보유한 전문가가 수행해야 한다는 것과 같은 도덕적 정당성 용어 사용) 한 가지와 다른 한 가지로 전문성 모형(신탁자의 편의를 도모한다는 것과 같은 실용적 정당성에 관련된 용어 사용)이 있다. 후자에 속하는 구체적인 전략으로는 목적론적(신성한 목적이나 궁극적 목적을 수행한다는), 역사적(업무의 전통과 역사를 존중하고 변화를 추구하더라도 점진적으로 해야 한다), 우주론적(어찌할 수 없는 자연적, 보편적 법칙 속에 들어가야 한다는), 존재론적(회계업무와 법률업무의 공존 여부에 관련된), 그리고 가치론적(범사회적 가치의 구현이라는 주장)을 전략이 있다.

한편 Vaara et al.의 연구는 정당성을 담론 속에서 구성되어지는 수용성으로 규정하고, 지구촌 산업 재구조화(restructuring)에 관련하여 매체가 사용한 담론적 정당화 전략을 제시하는데, 그 다섯 가지 전략은 정상화(정상적인 예들에 준거 그리고 자연적인 기능이나 행태에 준거), 권위부여(통통이나 관습이나 법의 권위에 준거), 합리화(제도화된 사회적 행동의 유용성에 준거, 그리고 사회가 인지적 정당성의 형성을 위해 사용한 지식에 준거), 도덕화(구체적인 사회적 가치체계에 준거), 담화(극적으로 꾸미는 이야기에 준거)이다. 이와 같은 Vaara et al.의 담론 전략에 대한 논의가 이루어진 후 Golant & Sillince(2007: 1149-1167)는 조직(에이즈 치료)의 창설자가 만들어낸 이야기와 담화가 실용적·도덕적 정당성 뿐 아니라 인지적 정당성의 구성에 중요한 역할을 하였다는 사례연구를 수행하였다. 이 연구는 정당성 구축을 위한 담화 형성 과정(목적, 자원, 지식 구성)을 구체적으로 밝혀냈는데 의의가 있다. Sillince & Brown(2009: 1829-1856)은 경찰조직의 정당성의 구성을 위해 경찰 웹사이트에서 이루어지는 수사적(rhetoric) 방법(모호한 발언들)이 사용되고 있음을 분석하였다. 더욱 최근에는 Landau et al.(2014: 1321-1345)은 정부연구개발조직의 심각한 변화 과정에 대한 사례연구(참여관찰)를 수행한 바, 문화적, 해석적 담화가 조직 변화의 정당성 형성에 중요한 역할을 수행한다는 것을 밝혀냈다. 즉, 담화가 조직의 유산을 표현하기도 하고, 과거의 담화는 보다 최근의 새로운 담화에 어떤 여지를 남기며, 다수의 경쟁적 담화들이 각기 다른 조직행위자들에 의해 사용되고 있고, 조직의 변화와 생존을 위한 담화가 전개되었다고 그들은 밝혔다.¹³⁾

이상과 같이 살펴본 정당화 활동 유형은 정당성 획득, 유지 및 확대로 규정할 수 있고 정당성 방어와 보수는 정당성 유지에 포함시켜 논의할 수 있을 것으로 보인다. 이들 정당화 활동들은 정당화 대상인 조직이나 그 조직의 공식구조와 같은 것들을 정당화하는 경우 초기부터 후기에 이르기까지 어떤 일련의 과정으로, 즉 정당성 획득, 유지(방어 및 보수 포함), 확대의

13) 하민철(2008: 217-265)은 조직들마다 능동적으로 정당성 확보 논리를 선택할 수 있고 정당성 확보를 통해 성장한다고 주장한다. 즉, 조직들은 나름의 프레임(해석체계, 국가와 같은 지배집단의 정당성에 대한 부정적 혹은 긍정적 인식, 마스터프레임-조직의 주요목표, 이슈프레임-조직활동분야, 정체성프레임-운동 대상인 그들 대 운동 주체인 우리, 진단프레임-환경오염 원인과 책임소재, 처방프레임-행동 전략)을 구성하고 그것을 변화시켜 정당성 확보를 위한 행동전략을 달리 선택한다. 이러한 활동은 담화적 전략에 속한다. 하민철은 그러한 정당성 확보 전략의 행사와 그것을 통한 성공의 예로 한국의 환경운동연합과 그 전신인 공해문제연구소 및 공해추방운동연합의 활동을 분석하였다.

과정으로 배열할 수 있을 것이다. 다음으로 정당화 전략은 매우 다양한데¹⁴⁾ 위에서 살펴본 것처럼 Asforth & Gibbs는 내용관리와 상징관리를 제시하였고, Suchman은 정당성 획득 전략 세 가지, 정당성 유지 전략 두 가지, 그리고 정당성 보수 전략 세 가지를 제시하였을 뿐 아니라 그것들을 더 세분하여 제시하기도 했다. 그리고 담론(담화)전략이 개발되었는데 수사는 담론 전략의 하나에 속한다. 이러한 다양한 전략들은 각 조직이 처한 문제와 그것을 둘러싼 맥락에 따라 적절하게 선택하여 사용할 필요가 있을 것이다.

V. 정당화 과정과 제도화 과정

이상과 같이 조직의 정당성 획득, 유지, 보수, 확대와 같은 정당화 활동들과 전략들을 살펴 보았으나 정당화 과정은 일련의 연속적 과정으로 규정할 수 있고, 그것은 제도화(또는 탈제도화나 재제도화) 과정과 결부시킬 수 있으며, 연속적 과정 중 특정의 과정에서 특정의 정당성 유형이 존재한다는 점이 논의되어 왔다. 여기서는 이들 주제에 관련된 주요 문헌들을 검토해 보기로 한다.

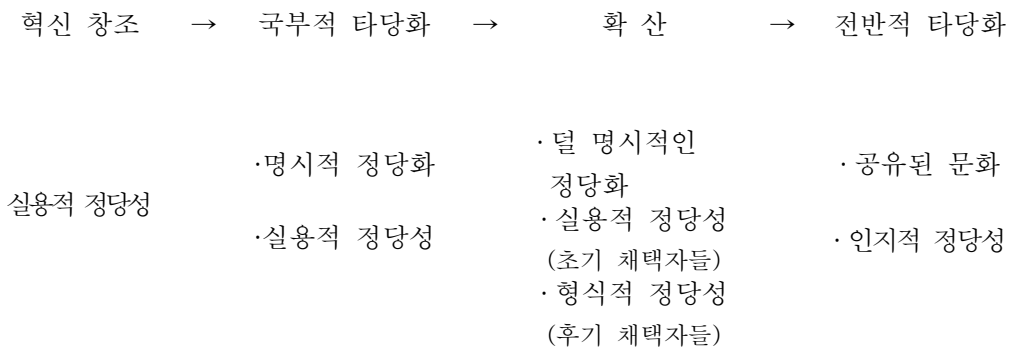
Tolbert & Zucker(1996: 175-190)는 Berger & Luckmann(1967)의 제도화 과정을 정교화하는 가운데 제도화 과정을 혁신 창조 - 습관화 - 객관화 - 침전화로 구별하고 이들 과정 중 객관화를 형성하기 위한 방안으로 이론화를 전개하는데 그 이론화가 바로 정당화 활동이라고 주장한다. 이 전체 과정에서 혁신(예로서 인터넷 사용) 창조는 기술 변화, 입법, 시장의 힘에 의해 발생한다. 그리고 비교적 소수의 조직들이 특정의 문제를 해결하기 위하여 그 혁신을 채택하여 특정의 구조로 설치하는 경우 습관화 단계가 형성된다. 이 단계는 제도화 전단계로 명명된다. 세 번째 단계인 객관화는 준제도화 단계로서 이 단계에서는 혁신이 보다 영속적이고 넓은 범위로 확산된다. 조직의 의사결정자들 사이에 혁신의 가치에 대한 사회적 합의가 이루어지고 더 많은 조직들이 그 혁신을 채택해 나아간다. 이 단계에서는 두 가지 활동, 즉 조직의 점검 활동(새로운 혁신의 효용성에 관한)이 발생하고 이론화 활동이 전개된다. 그 효용성이 입증될 때 새로운 혁신을 창조하는 것보다 그것을 모방, 채택하는 것이 비용이 적게 들기 때문에 여러 조직들이 그 새로운 혁신을 채택한다. 이때 실용적 정당성을 구축하게 된다. 이론화 활동은 Meyer & Scott(1983: 201)의 이론화 활동에 기초하는데 조직의 문제를 설정하고 그 해결책으로서의 특정의 공식구조를 설치할 것을 정당화하는 작업이다. 이 정당화 활동에서는 그 공식구조에 대해 일반적인 인지적, 규범적 정당성을 부여한다. 이러한 이론화 작업, 즉 정당화 활동이 증가될 때 공식구조가 더 확산되고 제도화되어 나아간다. 그러나 이 단계는 아직 충분한 제도화 단계 이전 단계로서 조직들이 그 공식구조의 효과성에 관해 계속 점검하는 과정에 놓인 시기이다. 제도화 과정의 마지막 단계는 충분한 제도화 단계인데 이 단계에서는 공식구조가 가져오는 긍정적 결과가 나타나고, 공식조직에 대해 부정적인 견해를 가진 이

14) 심지어 역설적인 전략도 있다. 즉, 급진적인 사회운동조직이 조직의 지명도를 높임으로써 환경으로부터 주의를 끌기 위하여 불법적인 행동을 감행하고 그 다음 인상관리와 제도적 규칙과의 조화를 통해 자신의 정당성을 확보한다(Elsabeth & Sutton, 1992: 699-738).

익집단의 주장 보다는 긍정적인 견해를 갖고 옹호하는 이익집단이 우세할 경우 그 공식구조가 공고화되고 침전되어 공식구조가 영속화된다. 따라서 이 단계에서는 정당화 활동인 이론화 활동이 준제도화 단계에서보다는 낮은 편인데 이는 정당화가 덜 필요하기 때문이다. 이와 같이 Tolbert & Zucker(1996: 175-190)는 제도화 전체 과정 중 하나인 준제도화(객관화) 단계에서 정당화(이론화)가 높은 수준으로 이루어지지만 충분한 제도화 단계에서는 낮은 수준의 정당화가 이루어진다고 주장하였다.

한편 Johnson et al.(2006: 53-78)은 정당화 과정을 혁신 창조, 국부적(local) 타당화, 확산, 그리고 전반적 타당화와 같이 4개의 연속적 단계로 나누고 있는데 이는 하나의 혁신이 제도화되는 과정과 결부되어 있다(<그림 2>). 정당화 과정을 보다 구체적으로 살펴보면 첫 번째 단계인 혁신 창조 단계에서는 행위자들이 국부적 수준에서 어떤 욕구나 목적을 위해 혁신을 창조하는 단계이다. 예를 들면, 지방정부 조직이 연방정책에 부응하기 위하여 새로운 절차를 수립하는 경우 혹은 소규모 조직이 성과 증진을 위해 새로운 조직화 방식을 개발하는 것이다. 그러한 혁신들 중 어떤 것은 정당성을 획득하지 못하는 반면 다른 어떤 것은 보다 큰 범위의 문화적 조망의 일부로 인정받아 초기의 국부적 수준 이외의 행위자들로부터 인정을 받는다. 두 번째 단계인 국부적 타당화 단계는 이러한 국부적 맥락에서 혁신이 인정을 받도록 노력하는 단계이다. 즉, 국부적 수준의 행위자들은 그 혁신이 현재 널리 인정받는 신념, 가치 및 규범, 즉 문화적 틀(예를 들어, 능률성)에 일치한다고 주장하고 그에 대한 설명을 수행함으로써 국부적 합의와 타당성을 확립하는 것이다. 첫 번째 및 두 번째 단계에서는 실용적 정당성이 강조된다. 국부적 타당화가 이루어진 후 혁신이 국부적 수준을 넘어서서 다른 국부적 행위자들에게 까지 확산되는데 이때가 세 번째 단계인 확산단계이다. 하나의 혁신이 사회에서 널리 추구되는 목적(예를 들어, 능률성)에 부합하는 것으로 인식되는 경우, 다른 국부적 행위자들이 그것을 즉각 채택함으로써 다른 많은 국부적 맥락으로 널리 확산된다. 일단 확산 추세가 형성되면 첫 번째 및 두 번째 단계에서보다 정당화 활동이 적어진다.

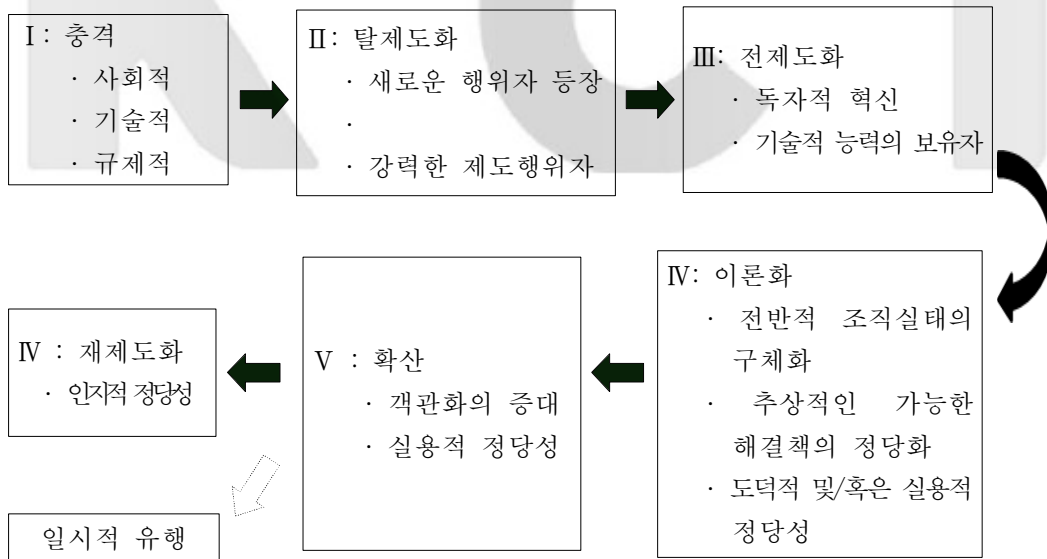
<그림 2> Johnson et al의 정당화 과정



후기 채택자들은 그 혁신을 하나의 사회적 사실로 수용하고 그것이 유용하지 않더라도, 즉 기술적 능률성이 취약하더라도 정당성 확보를 위해 채택하는데 이는 형식적(formal) 정당성을 보유하기 위해서이다.¹⁵⁾ 마지막 단계인 네 번째 단계는 전반적 타당화 단계로서 이 단계에서는 혁신의 확산의 결과로 인하여 여러 국부적 맥락들 사이에 걸친 대부분의 행위자들이 그 혁신에 대해 수용할만한 것이라는 신념을 보유한다. 이때 그 새로운 혁신은 사회에서 당연한 것으로 받아들여짐으로써 인지적 정당성을 보유하게 되고, 기존의 공유된 문화의 일부 또는 현상 유지의 일부가 됨으로써 국부적 타당화만 보유한 혁신에 비해 쉽게 대체되지 않는다. 이와 같이 하나의 혁신을 창조하고 그것을 국부적 사회 뿐 아니라 그 보다 광범한 사회에까지 확산시켜 타당성을 획득하는 과정은 바로 제도화 과정이며, 앞서 언급된 Dowling & Pfeffer(1975: 122-136)의 두 번째 전략(사회의 가치를 창조하거나 변화시킴)에 해당한다. Johnson et al.은 이와 같은 정당화 과정을 사회적 과정으로 묘사하고 그 과정을 신분(계층)의 정당화 과정과 조직 형태(예술 분야의 영리 및 영리)의 정당화 과정에 적용하였다.

다른 한편 Greenwood et al.(2002: 58-80)은 제도 변화에 관한 이론화 모형, 즉 기존의 제도가 새로운 제도로 바뀌는 탈제도화 및 재제도화 모형을 제시하는 가운데 그 변화 과정 속에 존재하는 정당화 활동과 정당성 유형을 제시한다(<그림 3>).

<그림 3> Greenwood et al의 제도변화의 단계



15) 형식적 정당성은 요식적인 제도 설치, 즉 채택한 제도로부터 기술적 능률성을 보호하기 위해 시도한 단절(decoupling)을 의미한다.

탈제도화 및 재제도화 모형 속에는 6개의 순차적 과정이 존재한다. 첫 번째 과정은 충격 촉발 과정으로서 기존 관행을 흔드는 사건들인 급격한 충격(예를 들어, 사회적 동요, 기술의 붕괴, 규제의 변화)이 발생하는 단계이다. 이러한 충격이 발생할 때 두 번째 과정인 탈제도화 과정, 즉 기존의 제도화된 구조나 실천이 힘을 잃는 동시에 새로운 구조가 탄력을 받게되는 과정이 발생한다. 이 두 번째 과정에서는 새로운 구조를 옹호하는 새 인물들이 등장하고 또한 기존의 어떤 부류의 행위자들도 가담하고 특히 강력한 제도 행위자(entrepreneurship)가 등장한다. 이들 제도 행위자들은 새로운 아이디어와 변화 가능성을 도입하는데 조직의 장 수준에서 사회적으로 구성되었던 기존의 합의(특정 구조나 실천에 관한)를 무너뜨린다.

세 번째 과정은 Tolbert & Zucker(1996: 175-190) 모형의 전제도화 단계에 해당하는데, 이 과정에서 조직은 국지적인 문제로 인식된 것을 풀기 위한 기술적 해결책을 독자적으로 혁신하고 추구한다. 그러나 이 단계에서는 기술적 혁신을 도입하는 것에 머물고 있을 뿐 아직은 그것에 관한 개념화와 구체화 작업은 진행하지 않는다. 물론 그것이 문제해결을 위한 실용적 정당성을 함축하고는 있다. 그러한 작업은 네 번째 과정, 즉 이론화 과정에서 진행되는데 전반적인 조직 실패에 관한 구체화 활동, 국지적 문제를 해결하기 위한 가능한 해결책(혁신)에 대한 정당화 활동, 그리고 도덕적 정당성(기존의 규범에 맞춤)이나 실용적 정당성(기능적 수행을 보여줌)의 구축 활동을 전개한다. 이 이론화 작업은 바로 앞서 언급된 Meyer & Scott(1983: 201)가 말하는 정당화 활동에 해당하는 것으로서 이는 새로운 아이디어에 정당성을 부여하는 것이다. 다섯 번째 과정은 확산 과정으로서 혁신이 확산됨에 따라 객관화되어 가고 그것의 실용적 가치에 관한 사회적 합의가 증가된다. 그로써 그 혁신은 더욱 더 확대되고 그에 수반하여 그것의 실용적 정당성 역시 더욱 더 확대되어 간다.¹⁶⁾ 이들 네 번째 및 다섯 번째 과정을 통합한다면 그것은 Tolbert & Zucker(1996: 175-190) 모형의 준제도화 단계에 해당한다. 마지막 단계인 여섯 번째 단계는 Tolbert & Zucker(1996: 175-190) 모형의 충분한 제도화 단계에 해당하는 것으로서 다수의 조직들이 혁신을 채택함으로써 그 혁신에 대한 인지적 정당성을 부여하는 단계이다. 즉, 혁신이 당연성을 획득한 상태, 즉 자연스럽고도 적절한 하나의 제도로 충분히 구축된 상태이다. 이상과 같은 Greenwood et al.(2002: 58-80)의 모형에 있어서 이론화 작업의 인식적 기반은 사회적 구성이론에 있다. 즉, 규제기관들인 국가나 전문직업협회들이 이론화 과정에서 매우 중요한데 이는 그것들이 공유된 의미와 이해의 형성과 재생산을 가능하게 하기 때문이다. Greenwood et al.은 이들 규제기관 중 전문직업협회들을 선정하여 그것들의 중요한 역할(조직들이 상호작용하는 가운데 이견을 조정하고 활동영역을 규정하는 등 스스로를 집합적으로 대표하는 등)을 가정하고 캐나다의 앨버타주 공인회계사협회들을 사례¹⁷⁾로 들어 연구한 바 있다.

이상과 같이 하나의 사회적 혁신을 포함한 사회적 대상이 정당화되는 과정을 주요 학자들의 모형을 통해 살펴보았다. Tolbert & Zucker는 제도화의 객관화 단계에서는 정당화 활동인

16) 그러나 어떤 혁신은 재제도화 단계에까지 이르지 못하고 변덕이나 유행(fads and fashions)으로 끝나 버리기도 한다.

17) 변화의 추구 즉, 혁신의 도입을 예로 들면 회계회사들이 영도확장 즉, 전통적인 업무인 감사 및 회계, 세무, 파산 이외에 조직관리자문서비스 인수합병과 같은 업무를 확대해 온 것이다.

이론화가 높은 수준으로 이루어지는 가운데 실용적, 인지적, 규범적 정당성을 적극적으로 부여하지만 그 다음 단계인 충분한 제도화 단계에는 이러한 활동이 낮은 정도로 이루어진다고 주장하였다. Tolbert & Zucker가 주로 제도화의 특정 단계에서 정당화를 논의하였다면, Johnson et al.은 정당화의 전 과정을 하나의 주제로 삼고 논의함으로써 정당화의 각 수준에 따른 각 과정을 제시하고 각 유형의 정당성을 제시하였다. 한편 Greenwood et al.의 논의는 Johnson et al.의 정당화 논의 보다 이전에 이루어졌지만 탈제도화 및 재제도화 과정 뿐 아니라 그 과정에서 이루어지는 정당화 과정을 제시함으로써 정당화 논의를 풍부하게 만들었다. 이와 같이 이들 세 연구들이 약간 다르기는 하지만 전반적으로는 큰 차이를 발견하기는 힘들다. 즉, 이 세 연구를 유사한 것으로 보고 종합하는 것이 가능한데, 첫째, 정당화는 제도화 과정과 밀접한 관계에 있고, 둘째, 정당화는 제도화의 초기 단계부터 마지막 단계까지 지속적으로 관련되며, 셋째, 정당화는 특정의 사회적 대상이 제도화되는 과정에서 이루어지는 지식생산, 가치형성 및 지지확보로서의 이론화이고, 넷째, 제도화나 정당화의 전기 단계에서는 주로 국부적 행위자들에 의한 실용적 정당성과 도덕적 정당성(특히 실용적 정당성)이 형성되고, 후기 단계에 이르러서는 인지적 정당성이 형성되는 모습을 엿볼 수 있다.

VI. 정당성 및 정당화에 관련된 쟁점들

지금까지 이 논문에서는 특정의 공식구조나 행위가 조직들에 의해 채택되고 그들 사이에 확산되는 과정에서 정당성을 획득하게 되는 점에 대해 논의하였다. 이를 위하여 정당성의 개념, 정당성의 유형, 정당화 주제(대상) 및 주체(행위자), 그리고 정당화 활동 유형 및 전략을 살펴보았으며, 나아가 정당화 과정에 대한 논의와 그 과정을 제도화 과정과 결부지어 논의한 문헌들을 검토하고 정리하였다.

여기서는 이들 정당성 및 정당화에 관련된 주제들 중 몇 가지 쟁점에 관해 논의해 보고자 한다.

첫째, 어떤 정당화 주제(대상)를 정당한 것으로 인정하는 사회의 종류의 문제이다. 예를 들어, 어느 나라는 공식적 제도로 사형제도를 보유하지만 다른 나라는 보유하지 않는다. 그리고 어느 나라에서는 동성애가 합법이지만 다른 나라에서는 불법이다. 이와 같은 법적 다원주의가 인정될 경우(Deephouse & Suchman, 2008: 57), 특정 사회에서는 정당한 것이 다른 사회에서는 부당한 것이 되므로 정당성을 결정하는 사회의 종류가 문제시된다. 이때 무한한 상대주의로 빠질 것인가 아니면 제한된 범위 내의 상대주의로 빠질 것인가가 문제로 떠오른다. 오늘날에는 후자가 인간의 생명이나 자유 또는 복지와 같은 기본권을 저해하지 않는다는 조건하에 인정되는 듯하다.

둘째, 공식적으로는 정당하지 않지만 비공식적으로는 정당화되고 제도화된 사회적 대상의 정당성여부에 관한 문제이다. 즉, 사기, 뇌물수수, 조직 범죄, 정치적 부패는 공식적으로는 정

당성을 부여받지 못하지만 제도화될 수 있다(Deephouse & Suchman, 2008: 56-57)). 다시 말하면, 어떤 사회체계 안에서는, 조직 범죄 네트워크나 특정 국가의 정치, 사회적 병리들이 사실상(즉 비공식적으로) 정당한 것으로 인정되는 경우가 있다. 예를 들어, 어느 나라에서는 경찰관에게 뇌물을 주는 것이 통한다. 이는 그 사회에서 비공식적으로는 실용적 의미에서(유용한) 그리고 인지적 의미에서(당연한) 그리고 때로는 도덕적 의미에서(윤리적으로 허용된) 정당한 것이다. 하지만 어느 사회가 부패를 비공식적으로는 정당한 것으로 수행하면서도 공식적으로는 그것을 차단하려는 지속적인 노력을 기울이는 경우가 있다. 그렇다면 비공식적인 관행의 정당성은 인정될 수 없고 부당하다고 간주해야 할 것이다.

셋째, 어느 시점에서 잠재적 정당화 주체들을 무시하고 제거할 것인가의 문제이다. 예를 들어, 사형제도를 설치한 국가는 그것을 반대하는 종교집단을 부당한 주체로 취급하고 탄압의 대상으로 삼을 것인가의 문제이다. 사형제도가 존치된 국가에서 그에 관한 의견이 분분한 경우, 그 종교집단은 현재는 부당한 정당화 주체로 취급되지만 사형제도가 폐지될 경우에는 정당한 정당화 주체가 되고, 따라서 폐지되기 직전까지는 잠재적 정당화 주체로 보아질 수 있다. 나중에 정당한 정당화 주체가 될 수 있을 것으로 예상될 때 그 사회는 그 주체를 다윈주의적 시각에서 존치해도 무방할지 모른다. 그러나 비공식적인 세계를 장악하는 자들, 예를 들어 부패구조를 형성하고 실천하는 자들도 잠재적 정당화의 주체로 삼을 것인가의 문제이다. 위의 둘째에서 마지막으로 논의된 바에 의하면, 이들은 잠재적 정당화 주체로조차 간주될 수 없을 것이다.

넷째, 각 정당성들 사이의 충돌 문제이다. 앞서 다양한 정당성 유형들을 Suchman의 정당성 유형들(실용적 정당성, 도덕적 정당성 및 인지적 정당성)로 압축하여 분류한 바 있는데, 이들 유형간의 충돌, 예를 들어, 혁신을 후기에 채택한(예로서 기업이 채택한 사회적 공헌) 어느 조직이 인지적 정당성을 보유하고지만 그 조직이 그것을 요식적 행위로만 여기고 조직의 다른 구조나 관행의 실용적 정당성(예로서 능률성)을 추구하는 경우 두 정당성간 충돌이 발생할 수 있다. 그 경우 그 둘을 단절(decoupling)하는 조치를 취하여 충돌을 방지해야 한다고 전통적으로 주장되어 왔다(Meyer & Rowan, 1977: 340-363). 하지만 그 요식적 행위를 비판하는 일단의 규제자들이나 다른 비판자들이 존재할 경우 인지적 정당성과 실용적 정당성간의 충돌을 피할 수 없다. 또한 조직이 채택한 그 혁신(예로서 비정규직)에서 자신들의 실용적 정당성만을 추구할 경우 도덕적 정당성(예로서 비정규직 직원의 복지)을 소홀히 할 수 있는데 그에 대해 도덕적 정당성을 기대한 국가, 전문직업 협회 또는 언론 매체들은 그 조직을 도덕적 정당성이 취약하다고 비판할 것이다.

다섯째, 앞서 언급하였듯이 제도화 과정에서 나타나는 각 정당성 유형들 중 어느 단계에서 어느 것을 더 중시하게 되는가의 문제이다. 앞서 기존 문헌을 검토해보면, 제도화나 정당화의 전기 단계에서는 주로 국부적 행위자들에 의한 실용적 정당성 및 도덕적 정당성(특히 실용적 정당성)이 강조되지만 후기 단계에 이르러서는 인지적 정당성이 형성되고 강조되는 모습을 엿볼 수 있다. 그러나 이는 너무 단순하고 도덕적 정당성의 위치를 큰 고려없이 설정한 것은 하나의 문제이다. 그리하여 이들 과정에 중간 단계를 설정하여 그곳에 도덕적 정당성을 위치

시킨다면 적절할 것으로 보인다. 왜냐하면, 국부적 행위자들이 그들의 문제를 해결하기 위하여 특정의 혁신을 창조하거나 도입하여 자신들의 문제를 해결하고 그럼으로써 다른 국부적 행위자들에게도 그것을 전파하는 한편 그 다른 국부적 행위자들이 채택하는 경우, 그 혁신은 실용성 뿐 아니라 도덕성, 즉 국부적 행위자들을 넘어서는 사회 전체에 바람직한 가치체계로 정의된 사회 복지를 증진하기 때문이다. 이는 앞서 언급된 Suchman의 정당성 유형에서 도덕적 정당성이 좁은 범위의 자기 이익 보다는 사회 전체의 이익 논리에 가깝다는 것을 반영한다.

여섯째, 정당화 과정이나 제도화 과정에 배열된 각 정당성 유형은 오로지 그것만이 특정 단계에 존재하는 것인가 아니면 다른 정당성 유형에 비하여 상대적으로 지배적인 것으로 간주되는 것인가의 문제가 있다. 앞서 언급된 Johnson et al.의 정당화 과정 모형에서는 실용적 정당성이 국부적 타당화 단계 그리고 확산단계에서 제시되고, 형식적 정당성은 확산단계에서, 그리고 인지적 정당성이 전반적 타당화 단계에서 제시되었다. 그리고 Johnson et al.의 탈제도화 및 재제도화 과정에서는 세 번째 단계에서 실용적 정당성이 제시되고, 네 번째 단계인 이론화 단계에서 문제해결책이 제시되는 가운데 실용적 정당성이나 도덕적 정당성(혹은 그 둘 다)이 제시된다. 그리고 실용적 정당성은 확산단계에서도 제시되며 마지막 단계인 재제도화단계에서 인지적 정당성이 제시된다. 여기서 보기에 각 정당성 유형은 각 단계에서 상대적으로 지배적인 것인지 특정 단계에 특정 유형의 정당성만이 존재하는 것은 아닌 것으로 보인다. 예를 들어, Johnson et al.의 이론화단계에서 시작하는 실용적 정당성은 확산단계에서 더 강화된다고 보아지며 그러나 마지막 단계에서는 인지적 정당성이 더 지배적이고 실용적 정당성은 덜 지배적인 것으로 보아진다. 그리고 인지적 정당성은 이론화단계에서 가장 약하고 그 다음 단계인 확산단계에서 좀 더 강화되고 마지막 단계에서는 완전히 구축된다고 보아진다.

VII. 요약 및 결론

지금까지 이 논문에서는 정당성 및 정당화에 관한 문헌들을 검토하면서 정당성의 개념 및 기능, 정당성의 유형, 정당화 활동 유형 및 전략을 제시하고 정당화 과정을 제도화 과정과 결부지어 논의하였다. 또한 정당성에 관한 이들 주요 주제들을 검토하는 가운데 나타난 중요 쟁점들을 발굴하여 그에 관해 논의하였다. 이러한 검토들과 논의들을 요약, 제시하면 다음과 같다.

첫째, 조직 정당성은 사회적 실재에 대한 구성의 문제로서 사회적 대상을 문화적 신념들, 규범들 및 가치들에 일치하도록 해석한 것이고, 이는 집합적 과정을 통해 이루어지며, 인지적 차원, 규범적, 처방적 차원을 보유하고 있다. 그러한 사회적 구성 과정은 옳은 것으로 인정되고 수용됨으로써 정당한 것이 된다. 그리고 이 문화적 신념들, 규범들 및 가치들은 국부적 상황의 행위자들 뿐 아니라 광범위한 공동체의 행위자들에 의해 공유된다. 또한 정당성은 개인들의

행동이나 지각을 통하여 매개되지만 근본적으로는 집합적 과정이다. 정당성은 사회적 청중들의 현존을 통하여 그리고 그들에 의존하여 발생한다. 한편 정당성의 인지적 차원은 행위자들에 대하여 특정 대상을 타당하고 객관적인 사회적인 것으로 구성하고, 규범적 차원은 그 대상을 옳은 것으로 규정하며, 처방적 차원은 그것을 실천에 옮겨야 하는 것으로 권장한다.

둘째, 조직이 정당성을 확보하였을 경우 많은 이점을 누린다. 조직 정당성은 조직의 신뢰성을 증대시켜주고 다양한 청중들로 하여금 조직에 대한 긍정적인 평가를 하도록 해준다. 이러한 긍정적인 요소들은 조직의 자원 확보와 생존에 기여하고, 조직 효과성을 증진시켜 줌은 물론 결국에는 조직의 성장을 도모해준다. 이러한 조직 정당성의 이점들로 인하여 많은 조직이 론가들과 실천가들이 조직 정당성에 관심을 가진다.

셋째, 조직 정당성은 다양한 유형으로 분류되어 왔다. 조직 외부인에 의해 형성된 외적 정당성과 내부인에 의해 형성된 내적 정당성을 비롯하여, 조직의 외부에 있는 다양한 사회정치적 행위자들의 요구를 충족시키는 사회정치적 정당성, 그들의 규제 요구에 부응하는 규제적 정당성, 그리고 가장 널리 언급되는 실용적 정당성, 규범적 정당성 및 인지적 정당성이 있다. 특히 Suchman의 세세한 정당성 분류는 정당성 분류에 많은 자극과 시사점을 던져주고 또한 그가 크게 분류한 정당성 유형 세 가지(실용적, 규범적 및 인지적 정당성)는 많은 정당성 유형을 압축하는데 유용하다. Archibald가 주장하듯이 사회정치적 정당성과 규제적 정당성을 동일한 것으로 취급할 수 있고 또한 그것을 실용적 정당성에 포함시킬 수 있다. 즉, 조직의 활동에 영향력을 보유하고 이해관계를 가진 주주, 주민 또는 국가와 같은 사회정치적 행위자들은 규제력을 행사하려고 할 것이고, 이들 세력에 동조하여 발생하는 사회정치적 정당성은 행위자들의 이해, 즉 그들의 실용적 욕구를 함축한다.

넷째, 정당화 주제(대상)는 조직 그 자체 뿐 아니라 조직의 다양한 구조와 실천 등이고 정당화 주체는 국가와 전문직업인들 및 대기업과 같은 강력한 조직 외부의 제도행위자, 조직의 일반 참여자, 사회운동조직, 매체 및 조직간 관계가 있다. 이들 각 행위자들이 정당화 활동에서 발휘하는 능동적 행위의 정도는 특정 시대의 특정 사회의 여건에 따라 달라진다. 예를 들어, 시민사회가 상당히 발달된 특정 사회의 특정 시대에 환경운동연합과 같은 사회운동조직이 환경 정당성을 형성하는데 중요한 역할을 수행할 수 있다.

다섯째, 정당화 활동은 정당성 형성 활동으로 통칭할 수 있고 그것을 세분하면 정당성 획득, 유지(방어 및 보수 포함), 확대로 구별된다. 정당성 획득은 새로운 실천, 특히 전례가 없는 실천에 관한 전반적인 수용을 획득하는 것이다. 정당성 방어는 정당성 위기 시에 또는 정당성 보수는 정당성이 손상된 경우 정당성을 보존하려는 것으로서 정당성 유지의 하위 유형에 속한다고 보아진다. 정당성 확대는 기존의 정당성을 증가시키는 것으로서 정당성의 유지 상태에서 이루어지는 활동이다.

여섯째, 정당화 전략들은 매우 다양한데 이들을 분류하면 크게 동조와 전략적 대응 둘로 구별되지만 내용관리, 상징관리, 담화전략 등 무수하다. 동조전략은 조직이 기존 제도적 규칙에 순응하는 것이고 전략적 대응은 조직이 제도적 압력에 대하여 다양한 정도로 반응하는 가운데 구사하는 전략들이다. Suchman은 정당성 유형을 매우 상세하게 분류, 제시하였을 뿐 아니

라 정당성 획득 전략 세 가지, 정당성 유지 전략 두 가지, 그리고 정당성 보수 전략 세 가지를 제시하고 그것들을 더 세분하여 제시함으로써 정당화 전략 연구에 많은 시사점을 던져주고 있다. 따라서 향후의 연구에서는 이들을 참조할 필요가 있고 나아가 최근 수년 동안 개발된 수사 및 담화 전략에 관해서도 관심을 갖고 연구 주제의 상황에 적절하게 응용하고 더욱 개발할 필요가 있을 것이다.

여섯째, 정당화 과정은 몇 가지 단계로 구별되고 이는 제도화 과정과 밀접하며 각 단계에서는 특정의 정당성이 강조된다. 즉, 정당화는 초기의 혁신 단계, 중간 단계에서의 국부적 타당화 및 확산을 거쳐 말기에 이르러서는 일반적 타당화의 과정을 거치는데 이러한 과정은 초기의 전제도화 단계에서부터 중기의 준제도화를 거쳐 말기의 충분한 제도화에 이르는 제도화 과정과 밀접한 관계를 가진다. 그리고 각 단계에서는 특정의 정당성 유형이 상대적으로 비중이 있게 나타나는데 초기에는 실용적 정당성이 중기에는 도덕적 정당성이 그리고 말기에는 인지적 정당성이 지배적인 것으로 전개된다.

끝으로, 정당성과 정당화에 관련된 몇 가지 쟁점으로서는 정당화 주체의 범위, 비공식적으로 제도화된 행위의 정당성 여부, 잠재적 정당화 주체의 인정 여부, 각 정당성 유형간의 충돌, 정당화의 각 단계에서 각 정당성 유형의 상대적 비중 등의 문제가 존재한다. 정당화 주체의 범위 문제의 해결에 있어서 중요한 것은 극단적 상대주의로 빠지지 않거나 반인류적 행위의 정당화 집단을 인정하지 않는 것이 중요하다. 그리고 비공식적으로 제도화된 행위도 그와 유사한 관점에서 대처할 필요가 있다. 잠재적 정당화 주체는 그가 주장하는 것이 반인류적이지 않을 경우 제도 다원주의의 시각에서 용인할 필요가 있을 것이다. 각 정당성 간 충돌 역시 난제인데 딜레마에 대응하는 방식으로 대응하던가 아니면 타협적 방식으로 그 상충정도를 해소할 수 밖에 없을 것이다. 정당화의 각 단계에서 각 정당성 유형의 상대적 비중 문제는 위의 여섯 번째에서 다룬 것인데 그것은 이 문제에 대한 일종의 해결책이라고 보아도 무방할 것이다.

이상과 같이 조직 정당성에 관련된 많은 주제들을 기존의 문헌들을 통하여 조명하고 몇 가지 쟁점들을 제시하고 해결가능성을 모색해 보기도 하였으나 우리나라에서 아직 일천한 연구 수준에 머물고 있는 이 분야의 각 주제들은 향후의 많은 연구자들에 의해 더 검토되어지고 논구되어질 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 배병룡. (1999). 조직환경론에서의 신제도주의.
 정용덕 외. 「신제도주의연구」, 서울: 대영문화사. 118-137
- 소영진·안성민. (2011). 형식주의의 재해석: 딜레마 측면에서. 「한국행정학보」, 45(3): 73-95.
- 윤건수. (1997). 정당성의 논리와 중간조직의 딜레마. 「한국행정학보」. 31(2): 93-109.
- 이종범. (1986). 「국민과 정부관료제」. 서울: 고려대학교출판부
- 이종범. (2008). 형식주의의 재음미: 딜레마와 상징적 형식주의. 「정부학연구」, 14(3). 5-34.
- 하민철. (2008). 조직의 정당성 인식, 프레임 구성, 그리고 성장: 환운동연합의 성장 과정을 중심으로. 「한국조직학회보」, 5 (2): 217-265.
- 최세경·현선혜. (2011). 제도적 동형화와 조직 정당성: 자원의존이론과 제도론의 결합. 「대한경영학회지」, 24(2): 1029-1050.
- 현선혜. (2001). 조직 정당성에 대한 제도적 관점과 전략적 관점. 「경영학 연구」, 30(4): 1063-1092.
- Aldrich, H. E. and Fiol, C. M. (1994). Fools Rush in: The Institutional Context of Industry Creation. *Academy of Management Review*. 19(4): 645-670.
- Brown, A. D. (1998). Narrative, Politics and Legitimacy in an IT Implementation. *Journal of Management Studies*. 35: 35-58.
- Archibald, M. E.(2004). Between Isomorphism and Market Partitioning: How Organizational Competencies and Resources Foster Cultural and Sociopolitical Legitimacy, and Promote Organizational Survival. *Research in the Sociology of Organizations*. 22: 171-211.
- Arthur, M. M. (2003). Share Prices Reactions to Work-Family Initiatives: An Institutional Perspective. *Academy of Management Journal*. 46: 497-505.
- Ashforth, B.E. and Gibbs, B. W. (1990). The Double-edge of Organizational Legitimation. *Organization Science*. 1: 177-194.
- Bansal, P. and I. Clelland. (2004). Talking Trash: Legitimacy, Impression Management, and Unsystematic Risk in the Context of the Natural Environment. *Academy of Management Journal*. 47: 93-103.
- Baum, J. A. C. and C. Oliver. (1991). Institutional Linkages and Organizational Mortality. *Administrative Science Quarterly*. 36: 187-218.
- Baum, J. A. C. and C. Oliver. (1992). Institutional Embedness and the Dynamics of Organizational Populations. *American Sociological Review*. 57: 540-559.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann. (1967). 「The Social Construction of Reality: A

- Treatise in Sociology of Knowledge」. New York, Garden City: Double-Day.
- Brown, Andrew D. (1998). Narrative, Politics and Legitimacy in an IT Implementation. *Journal of Management Studies*. 35(1): 35-58.
- Covaleski, Mark. A., Mark W. Dirsmith, and Larry Rittenberg. (2003). Jurisdictional Disputes over Professional Work: The Institutionalization of the Global Knowledge Expert. *Accounting, Organizations and Society*. 28: 323-355.
- Deephouse, D. L. (1999). To be Different, or To Be the Same, It's a question (and Theory) of Strategic Balance. *Strategic Management Journal*. 20: 147-166.
- Deephouse, D. L., and Scuhman. (2008). 「Legitimacy in Organizational Institutionalism. In Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin, and Roy Suddaby(eds .)」. The Sage Handbook of Organizational Institutionalism. Los Angeles: Sage.
- DiMaggio, Paul.. (1988). 「Interest and Agency in Institutional Theory. In Lynne G. Zucker (ed.)」, *Institutional Patterns and Organizations*, 3-21. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Dowling, J. and Jeffrey Pfeffer. (1975). Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. *Pacific Sociological Review*. 18(1): 122-136.
- Drori, Israel and Benson Honig. (2013). A Process Model of Internal and External Legitimacy. *Organization Studies*. 34(3): 345-376.
- Elsabeth, K. D. (1994). Managing Organizational Legitimacy in the California Cattle Industry: The Construction and Effectiveness of Verbal Accounts. *Administrative Science Quarterly*. 39: 57-88.
- Elsabeth, Kimberly D. and Robert I. Sutton. (1992). Acquiring Organizational Legitimacy Through Illegitimate Actions. *Academy of Management Journal*. 35(4): 699-738.
- Golant, Benjamin and D. and John A. A. Sillince. (2007). The Constitution of Organizational Legitimacy: A Narrative Perspective. *Organization Studies*. 28(8): 1149-1167.
- Greenwood, R., R. Suddby, and C. R. Hinings. (2002). Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. *Academy of Management Journal*. 45: 58-80.
- Hannan, M. T. and G. R. Carroll. (1992). *Dynamics of Organizational Populations: Density, Legitimation, and Competition*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, C. (2004). Introduction: Legitimacy Processes in Organizations. In C. Johnson (ed.), *Research in the Sociology of Organizations*. 22, 1-24, Amsterdam: Elsevier JAI.
- Johnson, C., Dowd, T. J., & Ridgeway, C. L. 2006. Legitimacy as a Social Process. *Annual Review of Sociology*. 32: 53-78.

- Landau, Dana, Israel Drori, and Siri Tejesen. (2014). Multiple Legitimacy Narratives and Planned Organizational Change. *Human Relations*. 67(11): 1321-1345.
- Lawrence, T. B. and R. Suddaby. (2006). 「Institutions and Institutional Work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, and W. R. Nord(eds.)」, *Handbook of Organization Studies* 2nd ed., 215-254, London, UK: SAGE.
- Lawrence, T. B. and R. Suddaby, and B. Leca. (2009). 「Introduction: Theorizing and Studying Institutional Work. In T. B. Lawrence, R. Suddaby, and B. Leca(eds.)」, *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*, 1-27, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lawrence, T. B. and R. Suddaby, and B. Leca. (2011). Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization. *Journal of Management Inquiry*. 20(1): 52-58.
- Meyer, John W. and Brian Rowan. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. 83: 340-363.
- Meyer, John W. and Scott, W. R. (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*. 16: 145-179.
- Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Ruef, M. and W. R. Scott. (1998). A Multinational Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. *Administrative Science Quarterly*. 43: 877-904.
- Scott, W. Richard. (2008). 「*Institutions and Organizations: Ideas and Interests* 3rd Edition」. Thousands Oaks, CA: Sage.
- Sillince, John A. A. and Andrew D. Brown. (2009). Multiple Organizational Identities and Legitimacy: The Rhetoric of Police Websites. *Human Relations*. 62(12): 1829-1856.
- Singh, J. V., D. J. Tucker and R. J. House. (1986). Organizational Legitimacy and the Liability of Newness. *Administrative Science Quarterly*. 31: 171-193.
- Stryker, Robin. (1994). Rules, Resources and Legitimacy Processes: Some Implications for Social Conflict, Order, and Change. *American Journal of Sociology*. 99: 847-910.
- Suchman, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*. 20: 571-619.
- Suddby, R. and R. Greenwood. (2005). Rhetorical Strategies of Legitimacy. *Administrative Science Quarterly*. 50: 35-67.
- Thompson, James D. (1967). 「Organizations in Action」. McGraw-Hill, Inc.

- Tolbert, Palmela S. & Lynne G. Zucker. (1996). 「The Institutionalization of Institutional Theory. In Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy & Walter R. Nord (ed.)」, Handbook of Organization Studies, 175-190. London: Sage.
- Vaara, E., J. Tienari, and J. Laurila. (2006). Pulp and Paper Fiction: On the Discursive Legitimation of Global Industrial Restructuring. *Organization Studies*. 27: 789-810.
- Zelditch, Morris. (2001). Processes of Legitimation: Recent Developments and New Directions. *Social Psychology Quarterly*. 64(1): 4-17.
- Zimmerman, Monica A. and Gerald J. Zeitz. (2002). Beyond Survival: Achieving New Venture Growth by Building Legitimacy. *Academy of Management Review*. 27(3): 414-431.

배병룡(裵炳龍): 고려대학교 대학원 박사('92년 중간조직의 제도화에 관한 연구: 한국의 농업 협동조합을 중심으로). 현재 경상대학교 행정학과 교수. University of Michigan, Ann Arbor 객원 교수 역임(2000). 주요 관심분야: 행정조직론, 행정학방법론, 리더십, 신제도화이론. 주요 저서: 「신제도주의연구」(공저), 「조직화이론」(공역). 주요 논문: "한국의 지방민주주의와 도시정치문화"(공저), "농업정책의 집행에 있어서 제3부문의 역할", "집합행동과 중간조직의 제도변화", "국가, 농협 및 조합원간의 관계에 있어서 제도적 구조의 변화: 정치적·경제적·사회적 위기와 그 매개", "공공조직 사회자본의 영향요인과 효과", "조직내 신뢰가 반응성에 미치는 영향", "사회적 기업 종사자의 직무 만족", "조직시민행동에 대한 직무만족의 영향", "병원 조직내 개인간 갈등의 경로 분석", "참여적 의사결정의 경로분석" 등 다수의 논문이 있다. <E-mail: brbaeb@gnu.ac.kr/ 논문접수일: 2015. 2. 16/ 논문수정일: 2015. 3. 5/ 게재확정일: 2015. 3. 12>

Organizational Legitimacy, Legitimation, and Institutionalization

Bae, Byung-Ryong

This paper reviews the literatures of organizational legitimacy, legitimation, and institutionalization, suggests concept and functions of organizational legitimacy, types of organizational legitimacy, and types of legitimation and strategies, discusses legitimation processes with process of institutionalization and issues on organizational legitimacy and legitimation. The followings are the results of these reviews and discussions.

Firstly, organizational legitimacy is the result of social construction on a social act(organization itself, other numerous acts), namely, results of interpretation of a social act according with cultural beliefs, norms, and values. It is created through collective processes, and consists of cognitive, normative and prescriptive dimension.

Secondly, organizational legitimacy increases credibility of organizations, let audiences to evaluate organizations positively, and contributes to acquisition of resources, survival, effectiveness, and growth.

Thirdly, many kinds of organizational legitimacy can be broadly classified into three types, namely pragmatic, normative, and cognitive legitimacy.

Fourthly, the objects of legitimacy are organization itself and many organizational formal structures and practices, and subjects(entities) are strong external institutional entrepreneurs(state, professional associations, strong enterprise etc.), rank and file participants of organization, social movements organizations, influential mass media, networks of organizations.

Fifthly, there are three types of legitimation activities(acquisition, maintaining, extension), and many types of strategies of legitimation can be reduced into conformance and strategic action, but there are other kinds of legitimation strategies, substantive and symbolic management, rhetoric and narrative strategies.

Sixthly, legitimation processes are divided into several phases, are related with institutionalization processes. Particular type of legitimacy is emphasized in each phase.

Lastly, there are several issues related with legitimacy and legitimation, scope of legitimation subjects(actors, society), informally institutionalized acts, potential subjects of legitimation, conflicts among many types of legitimacy, relative weights of legitimacy types in each phase of legitimation.

[Key Words: Organizational Legitimacy, Legitimation, Institutionalization]