

增補版序

이 책에 第4部 行政哲學 序—公約三章의 행정적 함축이라는 한 부분을 더 붙인다. 책을 낸 지 6년만에 작성된 나의 논문을 본서의 末尾에 첨가하는 이유는 다음과 같다.

1. 1980년 3월에 쓴 나의 序文 마무리에서 저자의 앞으로의 연구는 어떻게 될까를 말하면서 사회집단에 관한 연구가 이 내용이 될 것이라고 적고 있다. 이는 사회집단과 官과의 정상관계 유지가 行政合理化的 최소한의 시작이 된다는 것이 이 책의 주요 결론이기 때문이라는 것이다. 나는 이른바 복직교수의 한 사람이기 때문에 몸소 이 사회집단에 관련된 경험을 한 바가 있다. 4部에 인용된 글이 기독교 민주주의, 사회압력, 대학의 자율, 양심법들의 증언, 노동조합의 성격에 대한 관찰 등을 포함하고 있음은 이 까닭이다.

2. 덧붙인 논문은 본서에 나오는 중요 개념을 다루고 있는 점에서도 그렇지만 이 논문은 막연히 행정에 이론을 제공하는데 머물지 않고 행정인의 행동에 이론을 부여할 것을 착안한 점에서 책의 결론장 역할을 할 만하다. “行有餘力이어든 則以學文”이니라는 論語의 말씀이 행정에서만큼 걸실한 곳도 없다고 생각을 한다. 行政은 그 낱말과 같이 행할 行字를 빼고는 행정이 아닌 것이다. 결론에서도 여전히 다루어진 중요 개념들은 권력침해를 악의 시작으로 보는 생각, 행정을 설명하는 세 개의 범주가 있다는 생각, 행정합리화의 방안이 행정내부에서의 그것과 행정외부에서의 그것이 있다는 생각, 거둬 말해 관료가 상대할 의미있는 상대는 같은 동료인 관료가 아니라 행정부 외부

에 있는 사회단체들이라는 생각……등과 같다.

3. 나는 다른 장들과는 달리 이 첨가한 장에서는 독서에서 얻은 지식을 좀더 활용하였다. 나 혼자 있는 시간이 많아서이다. 나 혼자서 있는 시간은 다른 하나의 장점도 있다. 생각을 한다는 것이 그것인데 결론이란 생각한 후에 이루어지는 것이다.

최종 장의 내용은 1984년 2학기에 복직한 후의 강의에서 언급된 것이다. 열심히 부족한 강의를 듣고 질문도 하고 잘못된 생각을 바로 잡아준 학생들에게 감사한다. 학기초에 서둘러 보낸 원고를 冊이 되게 이를 출판해 주신 一潮閣 韓萬年 社長에게 감사를 드린다.

1986년 2월

著 者 識

序 文

저자는 行政學概論을 언제부터인가 第1部〈行政의 體系〉, 第2部〈科學的 管理로서의 行政〉, 第3部〈後進國의 課題〉를 내용으로 하여 講議해 오고 있다. 이 3部 중 처음에는 안 하던 강의가 第1部와 第3部이다. 이 말은 第2部〈科學的 管理로서의 行政〉만이 1962년에 出刊한 저자의 교과서「行政學」(一潮閣刊)을 소재로 하고 있다는 것을 말한다.

美國서 배워 온 敎理를 비교적 純粹하게 전달했던 시기가「行政學」出刊 시기였다. 그러던 중 배워 온 敎理가 우리 나라에서는 잘 實施되지 않음을 알게도 되고 그 理由는 무엇일까를 생각하게도 되었다.「行政學」出刊 이후의 學問的 遍歷을 다음과 같은 셋으로 구분해 볼 수 있다.

1. 韓國行政原型的의 摸索 科學的 管理 이전 혹은 科學的 管理 이후에 해결할 문제들이 우리에게 어떤 것이 있는가를 살펴본 시기이다. 1964년과 1965년 兩年 사이에 걸쳐 나온 論文들이 이것들이다. 이 책의 第1部〈體系摸索〉을 構成하는 것은〈우리 나라에서의 適用을 위한 行政改革의 理論摸索〉(「法律行政論集」, 高大行政問題研究所, 第7輯, 1964년 9월)과〈韓國行政體系에 미친 憲法과 法律의 影響에 관한 一考察〉(「高大 60周年 紀念論文集」, 社會科學篇, 1965년)의 두 논문이다.

2. 原型과의 乖離指摘 우리의 行政現實이 原型대로 되어 있지 않음을 지적하는 시기가 뒤따르는 당연한 일같이 보인다. 이 시기 역시 약 2년간이다. 이 책의 第2部〈逆機能〉에 포함되는 글들은 公務員腐敗에 관한 글(「思想界」, 1966년 3월호), 行政分權化破壞過程에 관한 글(「思想界」, 1966년 9월호)과 財務行政에 있어서의 法治主義(「法律行政論集」, 高大行政問題研究所, 第9輯, 1966년 12월호)의 세 논문이다.

3. 逆機能 극복의 摸索 원래는 이래야 하는데 그렇지 못하니 이렇게 고치라고만 말해서는 입만 아프지 고쳐지지도 않는다는 생각이 들기 시작한 것이 1967년부터이다. 현실의 어둠에서 理想의 밝음으로 어떻게 갈 것인가를 더듬은 저자의 첫 論文이 〈社會發展과 行政의 役割〉(「韓國行政學報」, 韓國行政學會 編, 第1號, 1967)이며 이 책 第3部〈合理化展望〉의 첫째 章 ‘格差 좁히기’의 내용을 이룬다.

1967년 여름에 이 글을 脫稿하고 저자는 그해 가을부터 다음해 1968년 여름까지를 美國 하아버드大學에 있었는데 그곳 燕京學會 도서관에서 볼 수 있었던 北韓의 「로동신문」을 통하여 이 合理化展望에 관한 저자의 관심을 理論化해 볼 수가 있었다. 1972년 5월에서야 나온 亞細亞問題研究所 共產圈研究叢書 17 「韓國統一과 體系再統合」에 나오는 저자의 글 〈北韓行政權력의 變質에서 본 韓國統一〉은 이 때에 쓴 글이며 第3部の 第2章 ‘事例研究’를 이룬다.

第3部の 나머지 章들인 第3章의 내용은 〈人間을 위한 行政〉(「文學과 知性」—潮閣, 제2권 제4호, 1971년 겨울호)이며, 第4章 ‘최소한의 시작’은 「씨울의 소리」 1974년 10월호에 실린 〈平和를 위한 行政〉과 「世界의 宣教」 1974년 10월호에 실린 〈權力和 合理性的 展望〉, 그리고 「文學과 知性」(—潮閣, 제6권 제1호, 1975년 봄호)에 실린 〈知識人和 行政〉등을 합하여 편집한 글이다. 第3部の 마지막 章은 1979년 여름에 한국 기독교 사회문제 연구원을 위하여 쓴 글이며 최소한으로 시작할 한 事例를 제시한 것이다.

이 책에 나오는 主資料를 순서대로 적으면 「行政管理」誌, 國會를 통과한 法律, 「東亞日報」, 감사원의 決算檢査報告, 國會會議錄, 統計, 「로동신문」, 「서울신문」, 크리스찬 아카데미 「對話」誌 등과 같다. 章의 배열을 우선 豫備의 研究를 한 다음에 본격적인 研究를 하는 식의 過程을 밟은 것을 되도록이면 그대로 나타내도록 하였다. 第1部の 第1章이 모형 제시라면 第2章은 이 모형에 맞추어 우리의 法秩序를 분석한

것이다. 第2部の 第1章과 第2章은 좀더 본격적 研究인 第3章의 예비 研究라고 볼 수가 있다. 第3部에서도 章의 진전이 思索의 진전을 나타낸다.

본서가 野黨・言論機關・地方自治團體・大學・教會・勞動組合・農業協同組合 등 자율성이 있는 社會集團의 형성을 주장하는 근본 취지는 官의 권력 남용을 내용으로 하는 이른바 ‘벌거벗은 힘’ *naked power* 과 民의 무책임한 행동을 내용으로 하는 ‘亂動을 불사하는 힘’과의 原色的인 對決을 회피하려는 데 있다. 第1部에서 보듯 저자는 우리의 官이 ‘웃을 입는 힘’을 갖는 능력이 부족하다고 보며——이는 A1의 설명에서——역시 民도 制限選舉를 원은 실시해야 할 처지라고——이는 A2의 설명에서——진단했던 형편이기에 이 성숙치 못한 兩者의 對決을 우리는 회피해야 한다는 것이다.

原色的 對決의 결과는 혼란이며 이런 기회를 이용할 이는 정치면에서 극우와 좌익의 정치단체들 뿐이다. 官・民 兩者의 원색적 대결을 회피하는 길은 좀더 合理化한 統治行政構造가 官쪽에서, 그리고 自律性 있는 社會集團의 民쪽에서 각각 형성되며, 후자에서 전자에 이르는 輿論과 要求의 供給路가 마련됨으로써 가능해진다. 統治行政構造의 행정을 자극하는 것은 官의 自己反省에서 이룩된다기보다는 밖에 있는 社會集團의 進전한 壓力에 의해서 이룩된다.

원색적 대결에서 우리가 얻을 수 있는 좋은 것은 ‘官의 温情과 民의 亂動’이지만 합리적 관계에서 얻는 것은 ‘官의 政策과 民의 平和’이다. 사정은 이러함에도 우리의 현실은 官은 ① 각양의 投票 때의 民을 존중하여 政治正當性을 얻은 후는 ② 좀더 웃을 입어나가는 作業은 소홀히 하고 投票해 준 民을 다스리는데——그것도 民이 西歐人과는 달리 아직 우매한 상태에 있다는 말을 해 가면서까지——골몰해 온 것이 大體的인 우리의 政治歷程이다. 여기에서 대체적이란 이 역정에서 第2共和國의 경험은 빼야 하기 때문이다. 이 힘의 대결은 副作用과 막대한 費用使用

을 동반한다. 이를 혼란이라고 할 수도 있고 非能率이라고 할 수도 있다. 이들 逆機能은 최소한 다음의 두 實證의 證據——민주주의라는 觀念의 要求가 아닌——를 보여 준다.

(1) 힘을 가하여 만들고자 한 프로그램이 잘 진척이 안 된다. 예를 經濟建設에 들어, 農土의 坪當生産高가 매년 激減하여 糧穀의 自立度가 낮아지며 組織의 末端人들과 사회내 低所得層의 士氣가 저하한다.

(2) 人權의 유린, 權力型과 公務員型 腐敗의 성행, 그리고 이에서 더욱 심화되는 제반 兩極化現象 등과 같은 權力濫用의 副作用이 생긴다.

벌거벗은 힘이 아닌 좀더 합리화한 統治・行政構造, 그리고 亂動을 不辭하는 힘이 아닌 정당한 요구를 제시하는 社會集團이 兩者의 남득할 만한 관계 형성을 우리가 公開的으로 볼 수가 있을 때 우리의 行政과 政治는 비로소 제 길을 걷기 시작하는 것으로 보아야 한다. 이는 이 길만이 행정의 窮極의 關心事인 第1部에서 언급된 A1・B1의 극복을, 즉 政治權力的 正當性缺乏과 權威主義文化의 불식을 가능하게 하기 때문이다.

저자의 앞으로의 연구는 어떻게 될까. 앞으로의 연구는 이 책 第3部の 연구에서 孕胎된다고 본다. 이 책의 연구 중 가장 많은 시간을 소비했다고 볼 수 있는 第3部 시기인 合理化 展望時期 중 그러잖아도 두 가지의 연구가 착안되었다고 생각한다. 그 하나는 1970년 2월호 「基督教思想」에 낸 〈行政學者가 본 그리스도〉라는 글로 시작되는 教會의 役割에 관한 연구요, 다른 하나는 1971년 3월에 高大勞動問題研究所의 책임을 맡아 봄으로써 더욱 구체화된 勞動組合의 역할에 관한 연구이다. 이 두 계통의 착안을 한마디로 社會集團에의 착안이라고 말할 수 있다. 그리고 거듭 말하여 사회 집단과 官과의 정상 관계 유지가 行政合理化의 최소한의 시작이 된다는 것이 이 책의 주요 결론이다.

1980년 3월

著 者 識

目 次

增補版 序

序 文

第1部 體系摸索

第1章 改革理論

1. 理論摸索의 根據

- 1) 人間啓發을 위한 環境造成5
- 2) 科學的 管理과 人間關係의 向上6
- 3) 行政의 궁극적인 目的으로서의 人間啓發7

2. 改革의 目的과 內容

- 1) 目 的7
- 2) 場 所8
- 3) 內 容9
- 4) 綜合的 段階原則17
- 5) 現實態와 原則과의 比較20

3. 改革을 추구하는 ‘危險信號裝置’의 發展

- 1) 必要와 種類24
- 2) 外部에 설치된 裝置25
- 3) 標 準27
- 4) 上級者の 心證37

4. 結 語38

第2章 法律・制度變化의 意味

1. 問題의 提起

- 1) 行政體系40
- 2) 우리 憲法基礎理論의 虛偽性43
- 3) 檢討對象으로서의 法律47

第1章 改革理論

1. 理論摸索의 根據

원래 行政改革에 관하여 어떠한 綜合理論을 모색하지 않았던 것을 行政學의 발상지인 美國의 예를 통해서 볼 수가 있다. 디모크 Dimock 교수가 지적하듯 行政改革의 대상이 變遷되어 왔으니, 이를테면 어느 하나의 방법이 적어도 어느 기간에 걸쳐서는 行政 문제를 완전히 해결하는 양 생각되었다는 것이다.¹⁾

즉, 19세기 후반에는 公務員制度의 改革을 강조했는가 하면 그 후에는 行政法과 行政行爲에 대한 司法審査制度를 개선하였다. 특히 經濟活動의 規制에 관한 政府機能을 立法府에서 獨立規制委員會로 이관하려는 운동이 한창 유행이던 때도 있었다.

그 후 改革의 강조점이 市政府의 개혁과 업관주의와 보스의 제거와 같은 정치적 조치로 옮겨지기도 하였다. 얼마 후에는 특히 윌로우비 W. F. Willoughby와 태프트 Taft 大統領이 임명한 Commission on Efficiency and Economy[1911]의 영향으로 豫算制度만 고치면 모든 문제가 스스로 해결된다고 생각되던 때도 있어서 드디어 1921년의 豫算會計法을 제정하게도 되었다. 1930년대에는 'Better Government Personnel'의 출판과 Commission of Inquiry on Public Service Personnel의 공헌으로 우수한 사람을 공무원으로서 확보만 한다면 다른 行政 문제도 해결된다는 희망을 가져 보기도 하였다. 行政組織의 改編에 착안한 것은 1939년의 Brownlow Committee, 1949년과 1955년의 第1次 및 第2次 Hoover Commis-

sion 등의 보고서가 나올 무렵이었다.

行政改革에 관하여 綜合理論의 수립을 모색한 것은 그 나라의 行政이 圓熟期에 도달한 최근의 일임을 알 수 있다. "A Philosophy of Administration"에서 디모크 Marshall E. Dimock 교수는 行政改革에 대한 그간의 단편적인 강조가 부당하다는 것은 아니나, 行政이란 하나의 통합된 체계를 가지고 있는 것이기 때문에 이제는 綜合理論의 수립이 요청된다고 말하고 있다.²⁾

즉, 實用主義의인 해결 방법을 즐겨 사용하는 美國에서는 行政改革에 있어서도 우선 段階의 方法을 사용하였었다가 최근에 이르러 비로소 이 단편적인 것을 통합하는 종합적 방법의 발전을 모색하고 있는 듯하다. 그러나 문제 해결 방법이 非實用主義의이며 觀念的인 우리 나라의 경위를 볼 때에 사정은 좀 다르다. 주체적으로 우리에게 맞는 理論體系의 발전을 잘 해 보지 못한 우리로서는 무슨 일이 있을 때마다 외국의 것을 그대로 모방해 오는 경향이 있다. 우리의 실정에 맞는 行政改革理論을 모색함에 우리가 유의하여야 할 점은 다음과 같다.

첫째[綜合性的의 필요], 우리 나라 정부가 현재 담당하고 있는 기능은 상당히 확대되어 있으며, 복잡하여 이를 수행하기 위하여는 美國과 같은 나라에서 장기간에 걸쳐서 발전시켜 놓은 行政技術을 단번에 모두 도입하여 적용시켜야 한다는 것이다.

둘째[段階性的의 필요], 綜合的 理論을 모색하되 段階的인 改革順位에 관하여 충분한 고려를 하여야 한다는 것인데, 이 段階性이 필요한 이유는 우리가 해방 전에는 行政技術의 습득과 행정에의 참여를 전혀 해 보지 못하다가 자체적인 成熟過程을 거치는 일이 없이 갑자기 外在的 與件의 변화로 인해 거대하고 복잡한 기능을 담당할 우리로서는 行政의 成熟度에 맞는 改革의 도입이라는 段階的 治療가 필요하기 때문이다.

이상의 두 가지 留意點을 합하여 생각해 볼 때에 우리의 형편은, 마

1) Dimock, Dimock & Koenig, *Public Administration*, Revised Edition, Rinehart & Company, Inc., New York, 1959, pp. 7-10.

2) Harper & Brothers, *Publishers*, New York, 1958, p. 9.

치 사람이 들에 집을 짓는 데 우선 급한 대로 비·바람을 막을 정도의假
 設을 지어 이를 당장은 잭(jack) 같은 것으로 버티 두다가 기초 공사를
 단단히 한 후[비록 오랜 시간이 걸리지만] 비로소 이 잭을 제거하여 地面
 과 建物을 연결시키고 허술하게 만든 건물을 改造해 나가야 하는 형편
 과 흡사한 데가 있다. 어디에 들집이라도 있으면 천천히 기초 공사부터
 하여 집을 지을 수 있을 것이지만 형편이 그렇지 못하니 이런 구차스러
 운 二重作業을 해야 하는 것과 마찬가지로, 우리 정부에 있어서도 우선
 갑자기 맡아 하게 된 일을 해 내기 위한 장치를 마련하면서 한편으로는
 기초 공사로서의 段階式 順位에 입각한 改革業務에 착수해야 하는 것이
 다. 그런데 우리는 이와 같은 실정을 外面한 듯 공연한 공을 들여서 지
 붕에 무거운 기와를 올리고 육중한 장치를 벌이고 있는 것이다. 예를 들
 어 우리가 아무리 任用規定만을 科學化하여도 소용이 없는데, 그 기초
 작업인 獵官主義의 排除作業은 지금까지도 안 되어 있으며, 昇進에 있
 어서 訓練成績 2割, 勤務成績 4割을 본다는 식으로 승진 제도를 합리
 화할 수 있겠으나 이러한 작업의 기초로서의 職務分類는 도저히 발전이
 안 되고 있는 것이다.

시간만 경과하면 으레 성숙한 단계에 들어갈 수 있는 것이 行政機關
 의 운명은 아니며, 끊임없는 자기 변혁을 행하는 데에 성공하지 않으면
 안 된다고 본다. 특히 우리 나라에서와 같이 행정 기술이 미숙하여,
 즉 行政發展史의 초기에 속하여 있으면서도 그 기구가 방대하여 자칫 잘
 못하면 官僚制度의 不融通性을 지니기 쉽게 되어 있는 우리의 처지에서
 볼 때 건전한 行政改革의 方向設定이 시급히 요청되는 것이다.

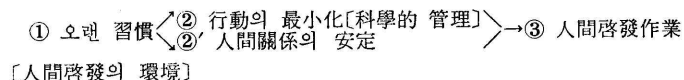
우리 나라에서의 行政改革에는 다음과 같은 3段階가 있다고 본다.
 첫째는 人間啓發을 위한 環境造成段階이며, 둘째는 科學的 管理의 단계
 이며, 셋째는 積極的인 人間啓發의 단계이다. 여기에서 인간이란 國民
 과 公務員을 지칭하는데, 전자는 行政에 대한 政治的 影響과 文化環境
 의 造成者이며 후자는 行政의 擔當者이다. 行政改革의 目的·場所·內

容·擔當者·段階의 方法 등에 관한 이론이 第2節〈改革의 目的과 內
 容〉에서, 개혁의 시기에 관한 과제가 第3節〈改革을 추구하는 危險信
 號裝置의 發展〉에서 각각 검토 제시되고 있다. 다음에 이 3段階 설정
 의 타당성 여부를 우선 논하여 보기로 한다.³⁾

1) 人間啓發을 위한 環境造成

사람은 목적인 바 일을 달성하되 되도록 노력을 적게 들이고 또는 동
 료들의 기본을 덜 상하게 하면서 행동하도록 창조된 생물이다. 이런 점
 에서 사람은 거의 숙명적으로 능률을 모색하게 마련인지도 모른다. 행
 동을 최소화하고 人間關係의 안정을 모색하는 이 능률을 습득하는 방법
 과 원칙은, 그러나 무슨 ‘物質에 적용되는 原則’ 모양으로 스스로 太古
 적부터 존재해 있는 것이 아니라 行政組織體 내의 구성원으로서의 사람
 들이 많은 노력을 기울여서 습득해야만 비로소 조성될 수 있는 그러한
 부류에 속하는 방법과 원칙이다. 行政組織體의 운영에 적용되는 원칙은
 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

즉, 다음 표에서 보듯이 오래 된 行政習慣과 경험이 쌓인 환경에서만
 科學的 管理나 人間關係의 向上策이 받아들여진다.



이 오랜 行政習慣과 경험이 쌓인 환경을 만들기 위한 작업이 곧 人間
 啓發을 위한 환경 조성 작업이다. 구성 단위가 靜的인 物質이 아니라 動
 的인 人間인 組織體에 있어서는 이 오래 된 습관만이 구성원을 좀더 요
 령 있게 만들고 상호간에 좀더 협조를 할 수 있게 만드는 것이다. 손쉬
 운 예로 競技回數가 많은 野球團은 그 수가 적은 단보다는 좀더 유능할
 것이다.

3) 拙稿:〈定員策定에 있어서의 問題點〉, 「행정 관리」, 1963년, 제2호 pp.8-9.

우리 나라의 行政組織體 내에서의 행동의 繼續性을 단속시키는 유일의 이유는 權限侵害에 있다. 즉, 우리 나라에 있어서 合理主義現象이 행정에서 발생하지 못하는 이유는 政治의 行政에 대한 극도의 干涉症, 獵官主義, 上級機關이나 上級者의 下級機關이나 下級者에 대한 權力濫用, 豫算의 편성과 집행에 있어서의 業務擔當機關이 아닌 幕僚로서의 豫算機關의 횡포 등에서 볼 수 있다. 이 오랜 習慣의 결핍증 현상은 그러나 行政機關에서만 볼 수 있는 것은 아니며, 어떻게 보면 우리 민족 전체가 다 이 병에 걸려 있다고 본다.⁴⁾ 즉, 檀君 이래 우리 민족이 받은 致命的인 打擊은 外勢의 侵入이다. 우리 民族이 좋은 種族인지 나쁜 種族인지는 모르겠으나 비록 좋은 種족이라 할지라도 그렇게 특하면 자주 外族에게 얻어맞고서는 제대로 成長·成熟할 수는 없는 것이다.

2) 科學的 管理와 人間關係의 向上

能率을 발생케 하는 원칙에는 物質에서와 같이 科學的 管理의 원칙만이 있는 것이 아니라 ‘人間關係의 안정 내지는 人間啓發問題’[위의 表 ②와 ③]를 主內容으로 하는 社會的 能率의 유지 문제가 있다. 즉, 아무리 제도가 합리적이어도 반드시 능률이 오르는 것이 아니니, 이 제도를 운영하는 사람들의 諸般價值體系가 이 合理的인 제도와 갈등·부조화하는 경우가 그 한 예이며, 또한 이와 같은 人間關係의 조화가 우선 모색된 다음에 요구되는 것은 다음에서 언급되는 ‘좀더 적극적인 人間型’의 모색이다.

실로 사람이 이 세상에서 변경할 수 있는 것은 환경과 人間行爲의 출발점으로서의 의사 결정의 두 가지다. 拙著「行政學」에서 行政의 內的統制를 官僚制度和 政策作成의 양면으로 나누며 본장에 있어서 改革의 방향을 역시 官僚制度和 公務員의 決心作成으로 兩分하는 것도 이 때문이다.

4) 拙稿: 〈行政能力과 그 先行條件〉, 「高大新聞」, 1961년 9월 9일, p. 1.

3) 行政의 궁극적인 目的으로서의 人間啓發

문제 처리를 위한 能動性을 行政機關이 갖추고 있으려면 위에서 말한 두 가지 조치인 ① 權限保障作業이 잘 되어 있다든가, ② 합리성을 추궁하여 공무원 상호간에는 화목한 분위기가 조성되어 있다든가 하는 정도의 소극적인 行政措施만 가지고는 부족하다. 우리는 좀더 힘을 가지고 있어야 한다. 그리고 이 힘은 궁극적으로는 사람에게서만 나온다. 우리가 모색하는 공무원형이란 무엇에나 ‘네, 네’ 하는 사람이나 책임을 회피하는 사람이 아니라 좀더 독립적이며 자신을 갖고 있으며 근면하며 새로운 아이디어를 열심히 탐색하는 사람이다. 他意半의 결정이 유행하여 아직도 個人主義의 전통이 없는 우리의 형편에서 볼 때에 우리는 속히 上記한 兩大基礎作業을 끝마친 후에 각 공무원이 독자적으로 위대한 결정을 내릴 수 있는 단계를 맞이해야 한다고 본다.

2. 改革의 目的과 內容

1) 目 的

行政改革의 目的으로 다음의 세 질문을 설정하고자 한다.

첫째, 行政의 措施가 行政擔當者形成을 도와 나가는 것을 목적으로 하고 있는가? 여기에서 行政擔當者形成이란 관료 제도의 구성원들이 각자의 최선을 다하여 그의 임무를 수행해 나가는 환경의 창조를 의미한다. 담당자 형성과 관련되는 문제란 행정 기관뿐만 아니라 각 공무원에 귀속되는 權限의 침해를 어떻게 감소하느냐의 문제를 생각할 수가 있다.

둘째, 行政의 措施가 행정적 효과성을 달성하는 방향으로 되어 있는가? 여기에서의 效果性 달성이란 관료 제도 외부에 있는 국민들이 정부에 해 달라고 바라는 프로그램의 수행을 의미한다.

세째, 行政의 措施가 行政能率의 향상을 목적으로 하고 있는가? 여기에서 行政의 能率이란 프로그램 수행을 위해서 최소의 人力과 物力을

투입하는 것을 의미한다. 둘째 질문은 행정 기관의 외부 목적을 수행하기 위한 것이며, 셋째 질문은 행정 기관의 내부 목적을 수행하기 위한 것이다.

이 세 질문, 혹은 목적을 ‘행정 개혁의 목적이란 ① 누가 ② 무엇을 ③ 어떻게 하느냐의 근본 과제의 해결에 관심을 갖는 것’이라고 말할 수 있다.

2) 場 所

前節에서 보듯 改革이 진행되는 장소는 官僚制度와 公務員의 決心作成의 들이다.

官僚制度는 행정학적으로 그 구조를 분석하여 볼 때, 組織과 管理의 두 가지 요소로 나눌 수 있다.⁵⁾ 組織論과 管理論은 행정학 연구에 있어서 2大基本科目이며, 이는 마치 인체의 구조를 연구하는 醫學의 基本科目이 解剖學과 生理學인 점과 비슷한 데가 있다. 즉, 組織은 行政에 있어서의 解剖學的 側面이며, 管理는 行政의 生理學的 側面이다. 靜的인 組織과 動的인 管理의 兩者는 서로 보충 관계에 있으며, 서로 有機的인 관계에 있다. 다음에서의 行政改革 내용에 대한 검토에서 보듯 管理를 事業·人事·財務로 3分하고 있는데, 組織體의 작용이 그 組織體가 맡은 ‘일거리’로서의 구체적인 임무에 미쳐 가는 側面이 事業分科이며 人事와 財務는 이 맡은 바 일을 수행하기 위하여 동원되는 자원에 대한 작용의 側面이다.

내가[擔當] 무엇을[效果] 어떻게[能率] 할 것인가를 결정하는 것을 決心作成 decision-making이라 한다. 특히 현재의 行政學의 潮流는 決心作成을 연구하는 데 있는데, 上級者가 官僚制度面에서 개선을 할 수 있는 한계점을 인식하고 行政組織體의 구성 단위 세포로서의 公務員이라는 ‘人間の障壁’에 부딪친 데서 생긴 당연한 소치이기도 하다. 결심이란 다

5) 拙著: 「行政學」, 一潮閣, 1962, pp. 9-10.

음에서 검토되듯 어느 한 사람이 단독으로 결정하는 것이 아니라 그 사람이 처해 있는 文化的 環境의 質에 의해 영향을 받게 마련이다. 이 점을 밝히기 위하여 다음에 맥팔랜드 McFarland의 所論을 중심으로 결심의 원리를 살펴보기로 한다.⁶⁾

① 過程性 결심이란 同一組織體 내에서 계속적으로 발전되는 과정의 결과로써 생겨지는 것으로 과거·현재·미래와 같은 시간 속에서만 파악되며, 결정하는 내용도 그 범위가 작은 것으로부터 큰 것으로의 식으로 연쇄성을 갖는다. 연쇄적으로 결정된 것은 각각 다른 사람이 만들 수도 있다. 따라서 個人的 決心作成은 그 사회가 가지고 있는 文化的 성격, 특히 價值觀, 政治 및 經濟的인 이해 관계와 대인 관계에서 연쇄적으로 조성되는 감정 등에 의해 만들어지는 미묘한 창조물이다.

② 確定性 일단 결정이 내려지면 그사회에 安定性을 제공하며, 이 결심에 따라 同一組織體 내의 사람들은 행동에 구속을 받고 행동을 해야 한다.

③ 評價性 결정은 두 가지 혹은 그 이상의 방안 중에서 하나를 택하며 이미 내려진 결정의 결과를 평가하는 것을 뜻한다.

④ 目的性 공무원이 내린 결정의 결과를 평가할 수 있는 기준이 결심에서 볼 수가 있다.

이상의 決心原理에서 보듯 公務員이 어떤 目的觀을 가지고[目的性] 문제의 평가를 하여[評價性] 결정을 내림으로써 歷史를 창조하면서[確定性] 생활해 나가는 것이[過程性] 사람으로서의 공무원이 경험하는 時間인 것 같다.

3) 內 容

2)에서 분화한 각 改革場所別로 1)에서 설정한 3大目的을 달성하기

6) Dalton E. McFarland, *Management Principles and Practices*, The Macmillan Company, 1959, pp. 133-6.

원들도 달라져야 한다. 계획 세운 것을 일방적으로 밀고 나가는 것이 공무원이라는 생각을 버리고 현장의 문제해결을 우선적으로 착안하고(역시 비참한 현장에의 관심 때문에) 상관의 비위를 맞출 생각만을 하지 말고 공무원들은 밖에 있는 국민과 아래에 있는 공무원들에게 마음을 열고 있어야 하며(비폭력의 길을 가야 하기 때문에) 국민을 정치적 동원의 대상이나 경제성장을 이룩하는 技能保持者 정도로만 보지를 말아야 한다(사람을 목적시하기 때문에).

官과 民이라는 말이 아니라 體制와 民衆이라는 말이 있다. 既得權者가 들을 때에 후자가 전자보다 듣기 거북한 말일지 모른다. 官과 民 사이에 평화를 유지하려는 이 글을 體制와 民衆 사이의 불편한 관계를 해소해 보려는 시도를 적은 「韓國行政論」의 終章으로 삼는다.

第4部 行政哲學序

——公約三章의 行政的 含義——

1. 問題提起

지금부터 약 15년 전인 1971년 가을에 서울대 의대의 부속병원 인턴 30여명이 處遇改善을 요구해 집단사표를 내고 농성을 한 바 있다. 학생들이 농성을 하는 어느 날 나는 라디오 뉴스에서 그 당시의 국무총리 金鍾泌씨가 이를 해결하고자 현지 대학에 나가 내년도 예산에 반영하도록 노력하겠다고 하는 소식을 전해 들으면서 나는 이를 하나의 충격으로 받아들였다. 이때에 나는 아무래도 무서운 세상이 되겠구나 하는 섬뜩한 생각을 하게 되어서이다. 그때의 예측대로 維新政權의 전조로서 석달 후인 12월 6일에 박정희씨는 국가비상사태 선언을 한다.

왜 나는 국무총리가 서울대에 가서 발언한 것을 섬뜩해 했었는가? 이는 정부의 대응책이 내가 생각하던 것보다 너무 거리가 먼 데서 설명이 시작되어야 한다. 내가 그 당시 생각한——지금도 그렇게 생각하는——解決策은 우선 국무총리라든지 그가 나가기 며칠 전에 역시 현장에 나갔던 閱문교장관이라든지 하는 이가 인턴들이 농성하는데 나가는 것이 잘못이라는 것이다. 그러면 정부에서 현장에 누가 나가야 하는가? 保社部의 主事정도가 나가야 한다. 이 주사가 나가서 할 일은 관련자들의 말을 듣고는 예비비를 풀어서 9월부터 처우개선을 하겠다는 언명을 하고 자기의 사무실로 돌아와 있어야 한다. 끝으로 일의 처리를 하고 돌아온 일개 주사의 결정을 필요하다면 그 윗사람인 係長이나 課長이 무조건 밀어주어야 하며 이런 자질구레한 일이 문교

장관이니 국무총리니까지는 아예 이르지도 않아야 한다. 나의 해결책이 이러한 데도 불구하고 주사가 아니라 국무총리가 나가서 문제의 해결도 못하고 돌아가는 것을 보고 더우기 그 당시 이런저런 곳에서 많이 발생하고 있는 社會壓力을 정부가 수렴할 능력을 갖지 못한 것을 본 나로서는 정부가 정권의 생존을 위하여 強硬策을 조만간에 쓰리라는 불길한 생각을 아니할 수가 없었던 것이다.

그러나 내 주장을 세우기 위해서 한가지를 짚고 넘어가야 한다. 이는 사회압력의 수렴책이 늘 필요한 것은 아니라는 점이다. 사회압력의 발생이 우발적이며 일시적일 경우에는 統治權의 사회압력 수렴 즉 정치행정의 온건화가 굳이 필요한 것이 아니기 때문이다. 그러나 1971년 9월의 경우 우리 사회에 그때까지 축적되어 왔던 사회압력은 우발적이거나 일시적인 것이 아니었다. 사회전반의 분야가 변화를 요구한 것이 70년과 71년의 상황이다.¹⁾ 분야별로 몇가지 사례를 들어 본다.

정치면에서 1970년 9월 29일에 야당인 신민당이 대통령 후보로 40代 후보를 등장하게 하더니 1971년초 선거에서 정부집계로 야당의 대통령 후보가 전체유효투표 46%를 받는다. 이러한 신민당을 여당이 가만히 둘 리가 없다. 1971년 5월 25일에 있는 국회의원선거 직전에 신민당수 유진산氏의 선거구를 여당의 장덕진氏에게 팔아넘기게 하는 이른바 珍山波動이 생긴다. 그러나 국민들은 이렇게 타락한 신민당에 오히려 더 많은 투표를 안겨주어 여당이 改憲을 할 수 없을 정도로 전제를 하여 制憲線을 확보하는 투표를 한다. 말하자면 국민의 정치역량이 성장한 것이다. 곧이어서 體制內 分權化현상이 발생하는데 1971년 7월 28일에는 합의 8부 판사실에서 판사들이 긴급회의를 열고 현직 판사에 대한 검찰의 拘束令狀申請이 도화선이 되어

사법부의 독립선언을 한다.

저소득층의 움직임이 심상치 않았던 때도 이때이다. 청계천 평화시장 노동자 전태일씨가 분신자살을 한 날이 1970년 11월 17일이며 광주대단지 주거인 5만여명이 垓地拂下價格引下를 요구해 집단행위를 한 날이 1971년 8월 15일이다.

국민 밑바닥의 의식변화를 단적으로 표현하는 대담한 작품이 나온 것도 이 무렵이다. 김지하의 譚詩「五賊」이 月刊 思想界에 실린 것이 1970년 5월이며 작가 황석영氏가 저소득층의 문제를 다룬 글「客地」를 ‘창작과 비평’에 낸 해가 1971년이다.

흔히들 정치는 눌러서 하는 것이라고 말한다. 아마 눌러서 하지 않는 정치는 이 세상에 없으리라. 그러나 눌러서 함이 좋다고 무한정 누르는 것이 경우에 맞는 것이 아니다. 누르더라도 눌림을 받는 밑의 사람이 어느 정도는 인간이라면 누구나 갖기 마련인 良識의 행사를 망각하지 않음을 전제로 한다. 그런데 70년에 이제는 더 정권이 국민을 누를 수만은 없다는 사건이 세번이나 발생한다. 이들은 4월 8일의 와우아파트 붕괴, 10월 14일의 毛山・原州修學旅行참사, 그리고 12월 15일의 南營號 침몰사고 등이다. 철조 빌딩에는 적절량의 시멘트와 철을 넣어야 한다. 그런데 강력한 지도자가 시켜서 하는 工事니까 모래를 많이 넣어 아파트를 세워도 그 집이 안 무너진다고 밑바닥 사람이 생각을 해 생겨난 사고가 와우아파트 붕괴이다. 많은 학생이 수학여행을 가게 교사들이 학생들을 강제하고, 이 동원된 학생을 인원초과하여 한 버스에 태워 만원이 되게 하고, 이 만원버스의 운전기사는 술을 마시고 운전을 하다가 사고가 난 것이 모산참사이다. 제주도에서 여수까지 가는 화물선에 규격량 3배의 짐을 싣고 가다가 침몰한 배가 바로 남영호이다. 이때 3배의 짐을 싣고 간 배회사 사람들도 그렇지만 이렇게 초과중량을 적재한 배를 출항토록 허가를 한 검열관도 양식이 마비된 사람이며, 조난당한 남영호의 계속되는

1) 本書 p.322에 白樂晴, 대중과 역사의식, 現存 1978년 6월호를 인용하면서 설명을 하고 있다.

SOS 신호를 잡자는데 미처지 듣지 못하고 적절한 조치를 취하지 않았으니 내무부 소관 야근직원들 역시 양식이 마비되었음을 보여주는 것이다.

월남전 참전에서 Watergate 사건에 이르는 미국의 右傾政策에 대한 反對運動을 설명한 Irving Tallman은 반대운동들이 단순한 병리심리자의 파괴행위가 아니기 위해서는 ‘인식된 不正義에 대한 反應’ 현상이어야 한다고 한다. 이상의 70년과 71년에 이르는 反應들은 사회 전분야에서 발생한 사건들일 뿐만이 아니라 Tallman 교수가 지적한 不正義에 대한 반응임을 보여준다. 그의 글에서 우리 상황에 맞는 설명으로 보여지는 부분을 다음에 인용한다.²⁾

도의적 분노를 많은 사람들에게 보이도록 문제를 확대하려는 사람들의 활동과 갈등에 의하여 사회문제는 만들어진다. 사회문제는 따라서 이미 문제를 해결하고자 뛰어든 사람들이 아직 이 문제에 뛰어들지 않은 사람들의 마음을 사로잡으려는 투쟁을 하기 마련이다. ……도덕적 분노는 고도의 자존심을 구비한 사람들에게서 더욱 발생한다. 이들은 不正義의 희생물이라고 생각하는 사람들로 하여금 자기자신을 존중하는 감정을 일깨우며, 나아가 열악한 조건을 변화시킬 수 있는 분위기를 만드는 것이 효과적인 戰略이라고 생각한다. 사회적 조건을 변화시키려는 노력의 성질은 불만을 가진 정권에 대해 정치구조가 얼마만큼 이용가능한가에 달려있다.

15년 전의 정부의 대응책이 수준 이하이었어도, 이 수준 이하의 상태가 그후 출몰 15년간을 계속되었음에도 불구하고, 그리고 앞으로 15년간을 넘는 기간을 더 기다려도 제대로 된 대응책이 출현되지 않더라도 나는 우리에게 대응책을 마련할 수 있는 능력이 있음을 믿는다. 이는 우리가 71년을 기점으로 해 약 50년 전인 1919년 3월 1일에 우리 겨레가 만든 문서, 독립선언서의 公約三章이 함축한 사상이 우리에게 있기 때문이라는 것을 말하고자 한다. 다음에 공약삼장

2) Irving Tallman, *Passion, Action, and Politics—A Perspective on Social Problems and Social Problem Solving*—W.H. Freeman and Company, San Francisco, 1976, p. 145.

을 옮겨 적는다.

하나, 오늘 우리들의 이 舉事는 정의·인도·생존·변명을 찾는 겨레의 요구이니, 오직 자유의 정신을 발휘할 것이고, 결코 배타적 감정으로 치닫지 말라.

둘, 마지막 한 사람에 이르기까지, 마지막 한 순간에 다다를 때까지, 민족의 올바른 의사를 시원스럽게 발표하라.

셋, 모든 행동은 먼저 질서를 존중하며, 우리들의 주장과 태도가 어디까지나 공명정대하게 하라.

위에 적은 글 중에서 세 낱말인 거사, 사람, 행동에 밑줄을 긋는다. 이 세 낱말이 세가지의 공약을 설명하는 열쇠말이라고 생각되어서이다. 이 세가지의 개념을 71년 서울대 의대 부속병원에 가서 문제를 해결했었어야 할 主事에게 어떻게 적용되는가? 주사가 정부의 부당한 處遇에 의해 시달리고 있는 인턴의 편을 드는 행동이 첫번째 개념인 거사에 해당하는 행동이다. 주사는 자기가 몸담고 있는 정부에 저항하기 위함을 목적으로 한 배타적 감정으로 치달아 이 같은 행동을 하는 것이 아니라 다만 인턴들의 정당한 요구를 따르는 것 뿐인 것이다. 일이 여기에서는 物量的인 것이 아니라 정신적인 것에서 연유된다.

주사는 고작해 그 계급이 주사이다. 주사가 상대로 할 상대인 국민은 또한 고작해 일개 대학생이다. 그러나 이 주사에게는 사람이란 外形의 人間이라는 기준——이 경우 자신의 계급이 낮은 주사이며 상대는 일개 대학생에 불과하다는 생각——을 넘어서 존중시켜야 하는 그 무엇이 있는 것이 인간이라는 인간관이 있으므로 적극적 인간으로 승화할 수 있게 된다. 사람이 초월해야 할 外形을 열거하면 물질, 음식, 돈 그리고 이것이 제일 초월이 어려운 것인지도 모르는 것인데 우리의 人間이 몸담고 있는 육체 등이다. 인간의 마지막은 육체가 기능화를 멈추는 것이다. 인간의 마지막을 넘어서서 그래도 존재하는 것이 사람이라는 사상의 뒷받침 없이는 일개 주사가 일개 대학생을

존중할 수는 없다. 주사의 경우 대학생의 편에 들음으로써 겪을 수 있는 최대의 손실은 직장을 떠나게 되는 일이다. 직장을 쫓겨나더라도 할 수밖에 없는 상황은 죽더라도 할 수밖에 없는 상황이기도 하다. 주사가 상사인 제장이니 과장이니 장관이니 나아가 국무총리니의 결재를 받지 않고 결정을 내린 것은 상하간의 질서를 무시해서가 아니라 오히려 이를 존중해서 한 것임이 이해되어야 한다. 만일에 보통 때가 아닌 이 급한 상황에 상부의 결재만을 기다려 일을 안하는 주사가 있다면, 그래서 모든 일이 국무총리에게 몰리고 하는 주사들만이 정부에 있다면 그 주사들은 정부의 질서를 파괴하는 자들임이 분명하다. 질서는 조직 구성원 각자가 자기가 맡은 일을 지키는 것을 전제로 한다. 공약삼장의 사상이 행정말단 공무원 주사에게까지 成肉身化할 수 있기 위해서는 적어도 다음 몇가지의 가정들이 당연한 것으로 여겨져야 할 것이다.

(1) 사상의 표현이 정치제도를 만들며 정치제도의 하위구조가 행정이다. 따라서 민주사상만이 민주제도와 민주행정을 만든다. 2절 ‘政治・行政의 含蓄’이 이런 문제를 다룬다.

(2) 훌륭한 사상을 만들어내는 이는 통치자가 아니라 피치자이다. 따라서 71년 후의 절망 속에서도 절망을 가져온 자가 아니라 절망을 가져온 자 밑에서 의미있는 고난을 겪는 자들만이 소망을 낳는다는 것이 이 글의 하나의 테마이다. 3절 ‘實踐을 可能케 하는 것’이 이런 문제를 다룬다.

(3) 바람직한 행정주사인 공무원의 탄생을 우리 역사의 업적으로 보아 낙관적으로 기대할 수가 있다. 우리의 역사 경험은 긴 것이기 때문에 71년 이후의 세월이 결코 긴 세월이 아니다. 우리는 15년의 100배를 넘는 긴 세월을 좋게 살아온 겨레이다. 이런 문제가 다루어지는 부분이 4절 ‘우리의 능력’이다.

주사는 웃사람이 시키는 대로 書類에 글씨나 쓰는 한낱 심부름꾼인

데 이처럼 격돌하는 데모현장에 나가 문제를 해결하고 들어오는 어른이 되어야 한다는 생각은 분명히 幻想에 속한 발상이다. 그렇다, 이 글은 환상에 관한 글이며 보이지 않는 것에 관한 글이다.

強暴가 지배하는 세상에 대한 대안을 그려낸 反童話인 동화 「어린王子」에서 저자 썸뽀퀴뽀리는 강포한 세상에서의 임금인 국민이라는 상대는 인간이 아니고 지배의 대상에 불과하며, 실업가는 하늘의 별마저도 소유의 숫자로밖에 계산하지 않으며, 술고래는 자기가 술을 마시고 있는 부끄러움을 잊기 위해서 술을 마시며, 지리학자는 강도 산도 사막도 모르는 가운데 보고받은 데이터만 가지고 추상적 세계 속에 빠져 있으며, 일반인들은 街路燈을 켜는 詩的인 일을 하면서도 자기 일의 아름다움을 모르고 있는 分業社會의 기계의 일부분과 같은 것으로 묘사하고 있다. 이런 강포한 이들을 썸뽀퀴뽀리는 어른들이라고 말하는데 문득 그의 말 “어른들은 언제나 스스로는 아무것도 이해하지 못한다. 자꾸자꾸 설명을 해주어야 하니 맥빠지는 노릇이 아닐 수 없다”를 생각한다.³⁾

2. 政治・行政의 含蓄

思想이 정치제도를 만든 예로서 기독교사상이 서구에서 민주정치를 만드는데 어떻게 영향하였는가를 살펴보기로 한다.⁴⁾ Fogarty 교수에 의하면 기독교사상에 의하여 동기화된 행동에는 3단계가 있다는 것이다. 첫째 단계는 聖職者들이 교회에서 하는 說教行爲이다. 둘째 단계는 교회의 부수적 활동으로 平信徒가 일부 참가하는 Catholic action 혹은 改新敎의 경우는 이른바 Christian action 단계인데, 이 단계에서

3) 썸뽀퀴뽀리/全盛子譯, 「어린王子」, 文藝出版社, p. 8.

4) Michael P. Fogarty, *Christian Democracy in Western Europe, 1820~1953*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd, 1957의 제 1부를 참조한 것임.

는 정치·경제 혹은 사회적 활동을 위한 평신도 훈련을 하지만 종교적이며 도의적 발전에 치중해 意識化作業이라 할까 ‘양심을 일깨우는 일’ *the formation of consciences* 을 하는 단계이다. 세째 단계가 ‘기독교 민주주의’ *Christian democracy* 단계로 신도들이 교회를 떠나서 그러나 신앙의 원칙하에 평신도와 성직자들이 다 평신도의 자격으로 교회 아닌 스스로의 책임하에 기독교정신을 구현하는 단계이다. 이 세째 단계에서 기독교 민주주의는 여러 가지의 일을 하는 중 예를 들어 노동조합을 형성도 하며 정당을 만들어 국회에 국회의원을 보내기도 한다.

기독교 勞動組合員 수가 다른 제통의 노동조합원 수에 비하여 어떠한가를 이 책이 보여준다.⁵⁾ 이에 의하면 서구 7개국의 1953년경에 있어서의 勞組員 比率이 나오는데 1953년에 독일은 다음과 같다.

사회민주계	18%
기독교민주계	28%
자유 및 독립계	<u>54%</u>
	100%

오스트리아는 1954년에 다음과 같다.

공산계	10%
사회 민주계	69%
기독교민주계	16%
자유 및 독립계	<u>5%</u>
	100%

스위스는 1949년에 다음과 같다.

사회민주계	68%
기독교민주계	15%
자유 및 독립계	<u>17%</u>
	100%

5) Fogarty의 책 p. 213.

이상과 같이 기독교민주제가 저조인 것이 北歐에 가면 달라지고 있다. 네덜란드의 경우 1951년에 다음과 같다.

공산계	13.5%
사회민주계	33.5%
기독교민주계	44%
자유 및 독립계	<u>9%</u>
	100%

기독교민주제 회원이 네덜란드에서는 제일 많음으로써 공산계를 견제하고 있다. 兩極을 제외하면 기독교민주제가 사회민주계보다 회원수가 많다. 벨지엄의 경우는 1951년에 양극인 공산계와 자유 및 독립계에 단 1명도 없는 대신에 회원의 分布는 다음과 같이 되어 있다.

사회민주계	49%
기독교민주계	<u>51%</u>
	100%

프랑스의 통계는 1950년의 경우 다음과 같다.

공산계	55%
사회민주계	17%
기독교민주계	<u>28%</u>
	100%

이탈리아의 경우에도 공산계가 우세해 1955년에 다음과 같은 분포를 보인다.

공산계	60%
사회민주계	5%
기독교민주계	30%
자유 및 독립계	<u>5%</u>
	100%

한편 유럽 8개국에서 역시 1953년경에 의회의 하원의원을 어떠한 분포로 계열별로 선출하고 있는 것을 보기로 한다.⁶⁾

〈表 11-1〉

國 名	選出年度	共 産 黨	社 會 黨	民 主 黨	基 督 教 黨	自 由 黨	保 守 黨	吳 家 主 義 政 黨	其 他	合 計
독 일	53	—	150	247	48	15	27	487		
오스트리아	53	4	73	74	—	—	14	165		
스 위 스	51	5	49	49	93	—	—	196		
네덜란드	52	6	30	55	9	—	—	100		
벨 지 엄	54	4	86	97	25	—	—	212		
룩셈부르크	51	4	19	21	8	—	—	52		
프 랑 스	51	103	104	85	94	216	24	626		
이탈리아	53	218	19	262	19	69	3	590		
合 計		344	530	890	296	300	68	2428		
%		14	23	37	12	12	3	100		

〈表 11-1〉에 의하면 기독교민주당이 배출한 의원수는 전체의원수의 37%이며 공산당과 보수당이라는 양극 정당을 제외한 중간자 중에서 사회민주당 23%와 자유당 12%를 합친 35% 대 37%로 우세한 것이 기독교민주당이다. 기독교민주당이 左右의 조정자역할을 하는 ‘중간 위치’ *centralist position*를 점하고 있는 것이 인상적이다. 왜 기독교민주주의는 중간위치에 오는가에 대하여 Fogarty 교수는 그의 책 제 2부에서 다음과 같이 논하고 있다.

(1) 기독교민주당이 자유당보다 左側에 있는 이유는 자유 및 자본주의 제도는 개인의 존중을 밑받침으로 하고 있으나 기독교 사상은 사람을 生産手段이라든지 社會構成의 부분으로 보기보다는 하느님으로부터 영원한 운명을 부여받은 양도할 수 없는 權利를 갖는 사람으로 본다는 점에서 사람은 ‘개인주의자’ *individualist*가 아니라 ‘인격주의자’ *personalist*이기 때문이라는 것이다.

(2) 보수 및 국가주의 정당의 左側에 기독교민주당이 존재하는 이유는 사회구조에 대한 생각이 달라서인데, 국가주의자들은 이른바 *collectivist*이어서 한 사람의 지휘하에 모든 국민의 단결하는 것이 사회 구조라고 보지만 기독교인은 수평적으로 그리고 수직적으로 多元主義下에 사회가 구조화되어야 건전한 사회라고 보는 *pluralist*이기 때문이라는 것이다. 즉 기독교민주주의는 첫째로 個人, 家庭, 연령층집단, 산업 기업체내 사회적 제급, 지방공동체, 국가, 그리고 국제사회 등 여러 분야에서 그 행동이 예외적인 극단을 지향하지 않는 한 上이 下의 자율화를 보장하므로 한 사람, 한 사람이 전체에 매몰되는 것도 아니며 그렇다고 개인이 극도로 分子・原子化하는 것도 아닌 水平的의 多元主義를 기독교민주주의는 모색한다는 것이다. 둘째로 기독교민주주의는 上部가 지닌 이념을 下部에 강조하지 아니하는 이념적 다원주의(수직적 다원주의의 별명)를 지향하므로 나찌스하의 독일 교회들 같은 펍박이 국가이념 때문에 안 생기게 된다.

논의를 자유롭게 할 수 있기에 좋은 사상이 생기는 것이라는 전제하에 이른바 ‘게임의 철저성’ *the rigour of the game*이 유지되는 것이 수직적 다원주의를 버터주는 골격이 된다. 이질적인 사상을 용납한다기 *tolerate* 보다는 이질적인 사상과 더불어 공존하는 것을 모색하는 것이다.

(3) 이상과 같은 사정으로 기독교민주주의는 자유당과 보수 및 국가주의정당 등의 左側에 서는데 그렇다고 모든 정치사상의 左側에 서는 것은 아니며 공산당과 사회민주당 등의 右側에 선다. 그 이유는 기독교는 사람이 사색과 명상을 하는 여유를 갖는 상태를 만드는 것을 이상으로 하기 때문인데, 사람들이 자기자신의 시간을 가질 정도가 되려면 어느 정도의 財産 특히 자기의 집을 가져야 하고 서숙과 각 개인이 가입을 한 보험금이 있어야 하며 恣意的으로 권리침해를 안 받는 法的 支配가 보장되어야 하며, 不當하게 제속성과 안전이 방

6) Fogarty 의 책 p.295.

해를 안 받는 상태에 사람이 놓여 있어야 하기 때문에 기독교민주주의자는 성격적으로 '傳統主義者' *traditionalist* 라고 말할 수는 없으나 일단 '保守主義者' *conservative* 라는 것이다. 즉 기독교는 지금까지에 있었던 것을 좀더 완전하게 해 나가는데 착안을 한다는 것이다.

같은 서구전통을 이어받은 것으로 여겨지는 英·美 양국은 유럽에서 보는 多黨制傳統이 없는 것을 보아도 포카티교수의 설명이 타당한 것을 알 수 있다. 한 서양사학자는 필자에게 유럽에서 기독교민주당이 있는 이유를 다음과 같이 설명한 바가 있다.⁷⁾

1789년의 프랑스 革命을 뿌리로 해서 성장한 것이 서구의 민주주의다. 프랑스혁명의 주체세력들이 비기독교인인데 비하여 英·美의 民主主義者들은 기독교인인 청교도들이다. 서구의 경우 비기독교인의 반체제전통이 강하기 때문에 공산주의자들이 많다고 해석할 수 있으며 공산주의 쪽이 강하면 이에 맞서서 극우세력이 생기기 마련이고 이와 같이 양극의 좌우가 생기면 이를 조정하는 중간자 기독교민주당이 생기기 마련인 것이다. 영·미의 상황은 서구의 경우와 다르다. 기독교 전통으로 양국이 배제되기 때문에 결국은 保守兩黨으로 분화된다.

따라서 양국이 주도권을 상실한 국가의 운영방식이 곧 민주주의 운영방식이다. 양국은 暴力를 행사하는 것을 특징으로 하는데 반하여 양극의 중간에 위치하는 민주주의는 폭력으로부터의 自由를 모색한다. 폭력으로부터의 자유는 구체적으로 다음과 같은 조치를 통하여 구체화된다.

하나, 폭력정치에 대하여 저항하여 말할 수 있는 자유.

둘, 피치자는 폭력을 행사하지 아니하는 자유.

셋, 서로서로의 말이 교환된 후 서로를 구속하는 약속을 만들어 내는 자유.

7) 한림대 교수 노명식 박사와 같이 서울에서 光州로 동행하는 汽車 안에서의 대화. 일시는 잊었음.

한마디로 때리지 말고 말로 하는 사회가 민주사회이다. 말이 만들어내는 최종 생산물은 약속이다. 이 약속은 계약이니 법률이니 하는 형식을 취한다. 法治主義가 민주주의의 異名이기도 한 소이가 여기에 있다. 약속을 만들어내는 시작은 폭력정권으로부터의 자유에서 비롯된다. 계약의 성립 없이는 혁명은 혁명이 아니라는 주장을 한 저서를 *Public Administration Review*, Vol.40, No.1, Jan./Feb. 1981 가 행정철학에 관한 책을 묶어서 서평을 한 바 있다. 이에 의하면 미국혁명 후에 미국헌법이라는 계약이 성립되었는데, 헌법으로 구체화되지 아니한 혁명은 새로운 전제정치로 전락하고 만다는 것이다.⁸⁾ 이 '리푸진'의 논리를 미루어 볼 때 집권자인 조지 워싱턴이 헌법을 지켰기 때문에 미국 헌법이 계약이 되며 이 계약이 있기 때문에 미국혁명이 성공한 것이지만 1917년의 러시아혁명 후 집권자도 지키는 법으로서의 계약이 형성 안 되었기 때문에 러시아에 참된 의미의 혁명이 없다는 것이 된다.

이상과 같은 관찰을 통하여 볼 때에 기독교 전통이 오래지 아니한 우리는 따라서 민주주의를 할 능력이 없다고 생각할 수 있게 된다. 그러나 사상은 기독교만이 갖는 것이 아니며 기독교 사상은 한국인을 포함하여 인간세상을 구제하기 위한 사상이어야 하기 때문에 인간으로서 진지한 생을 고난 중에서 길게 영위한 우리에게도 결코 뒤지지 않는 사상이 있다고 보아야 한다.⁹⁾ 이러한 나의 주장을 뒷받침하는 증거가 발언된 말 때문에 수많은 사람들이 일본 제국주의자에 의해 희생을 당한 글, 독립선언서의 공약삼장이다. 제 4절에서 이 공약삼

8) Jeremy Rifkin, *The Emerging Order-God in the Age of Scarcity*, New York: G.P. Putnam's Sons, 1979, pp. 130~133.

9) 柳東植, 韓國神學의 發展, 展望社 1982의 序說에서 유교수는 한국사상의 기초이념으로 '한' '덧' '삶'의 세가지를 제시한다. 여기에서의 '한'은 크다는 뜻인데 사람이 악한 동치자를 거절할 때에 커진다는 나의 견해를 제외하고는 '한'이 사회적 자아를 가진 면을, '덧'이 적극적 자아를 가진 면을 그리고 '삶'이 폭력으로부터 자유스러운 삶의 면을 보여준다.

장의 사상은 一過性을 지닌 사상이 아니라 오랜 우리의 역사 전통 속에서 우리나온 것이 밝혀진다.

1944년 일본 후꾸오카 감옥에서 옥사한 尹東柱의 서시는 우리 겨레의 抗日抵抗이 극좌와 극우를 넘어서서 한 운동임을 보여준다.

죽는 날까지 하늘을 우러러／한점 부끄럼 없기를／잎새에 이는 바람에도／나는 괴로와 했다. 별을 노래하는 마음으로／모든 죽어가는 것을 사랑해야지. 그리고 나한테 주어진 길을／걸어가야겠다

그의 서시 중 ‘죽는 날까지’ 운운의 개념은 자신의 육체가 망가지더라도 自我의 존재가 계속한다는 物자체에의 그리움을——外形化된 物만이 아니라——표시한 것인데 이는 唯物論을 거절하는 심적인 기반이기도 하다. ‘모든 죽어가는 것을 사랑해야지’는 압제자를 사랑하는 것이 아니라 압제자에 의해 죽어가는 이를 사랑한다는 것이니 이는 극우에 편들지 않음을 나타낸다. ‘나한테 주어진 길을 걸어가야겠다’는 그가 성실한 보통사람으로서의 길을 가기를 말한 것으로 보아야 한다.

尹東柱의 정신은 1919년 3·1 독립선언서 3대 공약의 정신이기도 하다. 3대공약은 거사, 사람 그리고 행동방식에 관한 태도를 표방한다. 거사는 자유의 정신을 발휘하는데 있다는 것을 다짐하므로 불쌍한 겨레에의 공훈함을 보여준다. 마지막 한 사람, 마지막 한 순간에 다다를 때까지 民族의 올바른 의사를 시원스럽게 발표하라는 것에서 육체의 종식으로 사람의 운명이 끝나는 것이 아니라 육체를 넘어서 오�히려 계속 존재하는 인간의 책임과 운명이 존재함을 제시한다. 3가지 공약이 말하는 행동방식은 먼저 秩序를 존중하여 우리의 주장과 태도가 어디까지나 공명정대하게 하는데 있다는 것이다. 이 거사, 사람 그리고 행동방식에 관한 태도가 과연 인간이 행정조직 속에서 갖는 태도 중 의미있는 태도의 分類가 되며 일단 이 세가지 태도가 행정에서 중요한 태도들이라면 과연 이 태도가 어떻게 행정 속에서 타락

할 수 있으며 또한 이 태도가 어떻게 올바를 수 있는가를 다음에 검토해 보자.

일——행정의 차원에서는 舉事가 아니라——사람 그리고 방법의 3分현상을 내 글에서 제일 먼저 볼 수 있는 데는 1962년에 초판이 나온 「行政學」에서이다. 이 책에서 나는 행정학은 政府라는 특정한 조직체 안에서 그 구성원인 공무원들이 국가에 부여된 임무를 수행하기 위하여 협조하는 방법을 연구한다고 기술한 후 이를 (1) 政府의 概念 (2) 現代國家에 賦課된 任務, (3) 協調機構로 分說하고 있다.¹⁰⁾ 이후 이 생각은 변하지 않고 있어 本書 第1部の 行政의 體系에서도 擔當者(사람—누가), 效果(일—무엇을), 能率(방법—어떻게)의 면에서 행정개혁의 목적을 분류하고 있다. 행정개혁의 목적으로 다음의 세 질문을 설정하고 있는 것이 바로 이것이다.¹¹⁾

첫째, 行政의 措施가 行政擔當者形成을 도와 나가는 것을 목적으로 하고 있는가?

둘째, 行政의 措施가 행정적 효과성을 달성하는 방향으로 되어 있는가?

세째, 行政의 措施가 行政能率의 향상을 목적으로 하고 있는가?

나는 行政學概論 강의시간에 행정을 정의하기 위하여 지금도 학생들에게 최근에 화난 것을 하나씩 적어내라고 말한 후 이 적어낸 자료를 칠판에 사람, 일, 방법의 세 범주로 분류한다. 예를 들어 애인이 약속시간에 안 나타나 화가 난 것을 나는 이 세 범주 중 사람에게 분류한다. 學點이 안 나온 것은 아예 일이 안 된거니까 일의 범주에 분류하지만, 학점이 나오기는 했으나 좋지 않게 나와 화가 나는 것을 방법의 범주에 분류한다. 행정이란 결국은 사람들로 하여금 화를 덜 나게 해야 하는 것이어야 한다는 전제가 내 행정학의 기본전제이다.

여기서 지금까지 언급된 사람, 일, 방법에 대한 설명을 요약해 본다.

10) 「行政學」, 一潮閣, 1962, 제1장 行政과 行政學, pp.1~10.

11) 本書, p.7.

〈表 11-2〉

	사 랫	일	方 法
公約三章 尹東柱 Fogarty 유동식	사람 죽는 날까지…… 극좌의 극복 멋	거사 죽어가는 것을 사랑…… 극우의 극복 훈	행동 주어진 길 중간 입장 삶

이 세 개의 범주에 입각하여 William G. Scott 와 David K. Hart 가 共著로 쓴 책 *Organizational America* 에 나오는 主概念을 재정리 할 수 가 있다. 이 책을 검토의 대상으로 삼는 이유는 이 책이 미국 행정학 회장을 지낸 H. George Frederickson 교수가 60 년대까지의 古典이었던 William H. Whyte 의 *Organization Man* 을 오늘에 잇게 하는 책이라 는 서평에 의해서만은 아니다. 이 책은 미국사회에서 조직 속의 구성 원들이 종속되어 미국인이 원래부터 갖고 있었던 장점들을 상실해 가 고 있는 점을 여섯 개의 범주별로 설득력있게 설명하고 있기 때문이 다. 이 책의 요약이라고 볼 수 있는 表를 다음에 옮겨본다.¹²⁾

〈表 11-3〉 變化한 美國의 價值體系・個人主義에서 組織爲主로

個人絶對의 價値들	組織爲主의 價値들
Innate Human Nature 보편타당한 방법을 택한다.	Malleability 자신을 고쳐가며 일한다.
Individuality 자유한다.	Obedience 복종한다.
Indispensability 꼭 그 사람이야 일이 된다.	Dispensability 그 사람 없이도 다른 사람으로 일이 된다.
Community 여러가지 일.	Specialization 분업화된 일.
Spontaneity 자발적으로 하는 일.	Planning 계획을 해 하는 일.
Voluntarism 아랫사람으로부터 압력을 받아들인다.	Paternalism 아랫사람을 보살핀다.

2개씩의 범주가 6개의 對比를 이루고 있는 것이 사람(누가), 일 (무엇을), 방법(어떻게하나)의 세 분류로 나뉘질 수 있으며 또한 세 분 류마다 상급자의 태도와 하급자의 태도로 兩分이 가능하다는 것이 발 견되었다. 〈表 11-3〉을 번역된 말만을 따서 〈表 11-4〉에 다시 정리를 한다.

〈表 11-4〉

分 類	個人絶對의 價値	組織爲主의 價値
사람	상급자 아랫사람으로부터의 압력을 받 아들인다.	아랫사람을 보살핀다.
일	하급자 자유한다. 상급자 자발적으로 하는 일. 하급자 여러가지 일.	복종한다. 계획을 해 하는 일. 분업화된 일.
방법	상급자 꼭 그 사람이야 일이 된다. 하급자 보편타당한 방법을 택한다.	그 사람 없이도 다른 사람으로 일이 된다. 자신을 고쳐가며 일한다.

이상의 설명은 Scott 와 Hart 의 책 제 1 부에 나온다. 제 2 부는 조직 화된 미국에서 발견되는 重要役割의 설명이 나오는데, 이 책은 주요 역할을 the Significant People/the Professional People/the Insignificant People 로 3分類해 각각에 대해 1개장씩을 설명하고 있다. 상술한 나의 분류는 이미 상급자와 하급자로 분류하고 있으니 이는 ‘중요한 사람 significant people’과 ‘중요하지 않은 사람 insignificant people’ 로 분류하는 취지와 유사한 것이다. 다시 말해서 저자들은 조직화된 사회의 가치체제를 검토 할 때 역할분담을 의식하면서 이미 검토하였 을 것이라는 것을 가정할 수 있다고 생각한다. 한편 나의 분류가 타 당한 것이라는 것을 제 2 부의 5 장에 나오는 하급자의 설명과 상술한 表에 나오는 하급자의 설명과 일치하는 것을 통하여 검증할 수가 있다.

12) William G. Scott and David K. Hart, *Organizational America*, Houghton Mifflin Co. Boston, 1979, p.54.

책이 제 2부 5장에서 설명하는 하급자의 특성도 셋이다. 이들은 知性 *intellect* 을 사용한다기보다는 知能 *intelligence* 을 사용하며, 일 *work* 을 한다기보다는 노동 *labor* 을 하며, 보편타당한 성질 *innate human nature* 을 안 갖는다는 것이다. 이 세 분류는 상술한 表에서 하급자에 해당하는 설명이다.

제 2부의 다섯째장은 이런 형편하에서 상급자가 하급자에게 할 수 있는 일을 두 가지로 적고 있다. 그 하나는 미리미리 계획을 세워서 일을 하는 일이며 *pre-emptive control*, 둘은 교육을 시키는 일 *integrative propaganda* 이라는 것이다. 이 둘도 나의 분류의 상급자가 하는 역할 중 전자는 '계획을 해 하는 일'에 해당하며, 후자는 '아랫사람을 보살핀다'에 해당하고 있어 나의 分類의 타당함을 보여준다. 아랫사람을 보살피는 방법을 저자는 정신훈화를 하며/대우를 잘 해주며/말을 정안 들으면 정신병원에라도 보내는 것으로 설명하고 있다.

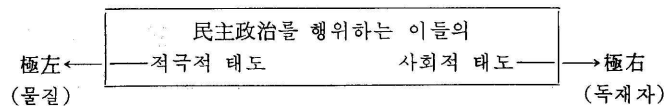
Scott와 Hart의 분석 대상은 행정조직이라든지 구조를 대상으로 한다. 행정인은 조직과 구조 속에서 행동을 하지만 구조에 관한 설명으로 행정인의 행정을 다 설명할 수는 없다. 행정인의 행동에 이론을 제공하여 이른바 과학이라는 것에 가치를 부여할 것에 착안한 Michael M. Harmon 교수는 그의 책 *Action Theory for Public Administration* 에서 사람, 일, 방법의 세 범주에 해당하는 관찰을 다음과 같이 하고 있다.¹³⁾

인간의 적극적이며 사회적인 성격 *active-social nature of the self*, 분석의 기본단위로서의 인간과 인간과의 對面狀況 *face-to-face encounter as the primary unit of analysis*, 그리고 間主觀의 입장에서 인식론 *intersubjectivist epistemology* 이 행정인의 행동을 설명하는 틀의 전제가 되는 이론요소들이다.

13) Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration*, Longman, New York & London, 1981, p.45.

이 설명은 고작해야 主事인 행정인을 아무도 그를 수단시하여 대우할 수 없는 人格人으로 보며, 의미있는 일은 주사와 농성하는 대학생과의 대면상황에서 형성되며, 행정부내에서의 問題處理는 주사와 주사를 둘러싼 사람들 사이의 합의에 의해서 행해져야 한다는 나의 문제 제기와 유사한 설명이기도 하다.

사람이란 성질상 소극적인 것이 아니라 적극적이며 單子의인 것이 아니라 社會的인 것이다. 이는 인간이란 그들의 행동을 결정할 수 있는 自律性을 가지며 이런 행동은 타인이 존재하고 있다는 사회적 함축에 의하여 제약을 받는다. 이 사회적 함축을 인정하는 이유는 단순히 이를 인정하는 것이 편리해서 하는 것도 아니고 이를 인정하므로 人間으로서의 인간의 지위가 결정되는 것이기 때문이다. 인간의 적극적인 면과 사회적인 면이 적용되는 그림을 Fogarty 교수의 책에 나오는 下院議員이 선출되는 정당별 분포 그림에 맞추어 만들어 본다면 다음과 같다.



사람이 갖는 최대의 적극적 태도는 자신의 손해를 무릅쓰는 결단을 말한다. 조직생활의 경우 주사가 주사직에서 내쫓기더라도 자신이 옳다고 생각하는 행동을 하는 것은 최대의 적극적 태도이다. 한편으로 최대의 사회적 태도는 獨裁者 편이 아니라 독재자에 의하여 피해를 본 사람을 보살피는 태도이다. 주사와 농성하는 대학생과의 대면상황에서 할 일이 정해지는 것은 이러한 대면상황에서의 경험없이 일방적으로 계획을 만들어서 일을 하는 것과는 다르다. 過程은 일을 하는 수단에 불과한 것이 아니라 일 자체이기도 하며 小規模의 대면관계가 大規模의 그것보다 더 바람직한데 이는 소규모의 대면상황만이 특별

하고, 상이한 문제에 대하여 적절한 대응을 할 수 있기 때문이다. 소 규모의 대면상황은 관련된 공무원으로 하여금 감정과 의지가 투입된 결단을 내리게 한다. 平等, 正義, 衡平 등과 같은 가치는 이런 상황에서 나오기 마련이다. 예를 들어 David K. Hart 교수가 지적하듯이 가장 혜택을 못 받는 자에 대해 행정가가 가져야 할 다섯 가지 행위 강령도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.¹⁴⁾

間主觀的 입장에서서의 認識이란 서로 동일한 가치를 가진 보통 사람들의 합의에 의하여 결정이 모색되는 것을 말한다. 이 경우 문제제기장에서 언급한 것과 같이 폭력의 지배를 거절할 뿐만 아니라 자신도 폭력의 사용을 거절해 약속에 이르는 대화를 추구한다. 이것이 윗 그림에서 본 적극적이며 사회적 자아를 가진 자들이 어울려 사는 모양이다.

이상과 같은 설명을 통하여 볼 때 self의 설명을 active-social로만 보기보다는 active-social-ordinary self로 보아야 할 것 같다. 극좌이건 극우이건 폭정을 거절해 중간자로서 사는 이들은 보통사람으로 살 것에 착안을 하여 내부에서는 합의를 모색하는 間主觀的 입장에서서의 인식론자이며 외부와는 불쌍한 사람들과의 밀도높은 連帶를 모색하는 내면상황론자이기 때문이다. 따라서 ordinary를 결핍한 active-social self는 비민주문화에 이바지하는 self가 될 수 있다. 경직화된 행정에 대한 代案을 모색한 저자의 하나인 Vincent Ostrom은 민주행정의 조건으로 (1) 민간이 할 일을 官僚組織이 손대지 않을 것 *the constitution of self-governing public enterprises*, (2) 국민을 위한 서비스를 여러 개의 조직이 하는 것을 용납할 것 *the development of multi-organizational arrangements*, (3) 이 여러 組織 사이에는 상호견제하는 상태가 있을 것을 말하고 있다.¹⁵⁾ 이와 같은 조건들이 구비된 생활은 民間이 할

14) David K. Hart, *Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator*, *Public Administration Review*, Vol. 34, No.1, Jan./Feb. 1974, pp.3~11.

15) Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*,

일까지도 관료조직이 손을 대는 극좌나 극우의 통치를 거절하여 여러 조직들이 평등의 입장에서 서로 견제를 하면서 행동을 하는 상황이다. active-social-ordinary self로서의 공무원들의 행동은 Ostrom이 말하는 민주행정을 만들기 위한 행동이 될 것으로 보여진다.

3. 實踐을 可能케 하는 것

權力の 남용하에 있는 모든 사람들이 평화스러운 세상에서 대안을 내는 것이 아니다. 권력의 남용하에서 의미있는 고난을 겪은 사람만이 평화를 만든다. 악한 세상에 대한 대안을 낼 수 있는 약자들이 갖고 있어야 할 德目이 이제 밝혀질 수 있다.¹⁶⁾ 보통사람들이 최소한의 생활을 영위하는데 필요한 덕목은 세 가지의 단계로 진전하는 것 같이 보인다. 첫째 단계는 약자가 강자의 횡포에 하도 시달렸기 때문에 약자는 폭력이 아니라 비폭력을 권력과 대응책으로 생각하는 확신의 형성이다. 둘째 단계는 약자가 발전시키는 것은 상대방 강자는 손을 주먹으로 사용해 약자를 괴롭히는 일을 하지만 약자는 손이 손쉽게 주먹으로 될 수 있는 것을 손이 손으로만 있게 하는 일이다. 세째 단계는 개인간의 약속을 지키는 것을 내용으로 한 이른바 개인윤리의 成熟段階라고 생각된다. 이상과 같은 덕목을 갖춘 사람이 약자의 편을 들어야 한다는 社會倫理를 갖게 되는 것은 악한 통치자와 불가피한 갈등을 전제로 한다. 약자가 갖추는 최종의 덕목은 자기 희생이다. 덕목형성과정을 다음에 표시해 본다.

권력의 남용하에 있는 모든 사람들이 平和를 위한 대안을 낼 수 있는 것이 아니라는 것을 보여주는 古典은 톨스토이의 소설 「전쟁과 평

The University of Alabama Press, 1973, pp.55~73.

16) 拙稿, 「평화의 사회적 함축」, 「世界와 敎會」, 한국기독교교회협의회, 1985년 2월호 통권 38호, pp.12~15.



화」이다. 이에 의하면 전쟁이 끝났다고 곧 평화가 오는 것이 아니라 전쟁 중에서 의미 있는 고난을 겪은 이만이 평화라는 미래를 형성시킨다. 권력을 일단 멀리 떠나서 農村建設을 하여 자기네와 자기네에 붙은 노예들의 生計維持를 착안하는 ‘니콜라이’ 백작은 개인윤리의 덕목을 가진 사람이며 일상생활에서 고아가 된 조카와 부당한 재판에 희생이 된 가족 등을 돌보는 ‘마리아’는 사회윤리의 化身이다. 악에 대항하기 위하여 약자들의 단결을 주장하는 이는 가장 큰 등장인물인 ‘베엘’이다. 포악한 세상에서 약자가 사는 비결을 동물세계를 빌어 동화를 쓴 「이솝寓話」에서 악한 동물의 행동을 대체로 세 가지로 大分해 볼 수 있다. 강한 동물을 피해서 사는 일이 그 하나이고 智慧를 갖는 것이 둘이요, 團結하는 것이 셋이다. 인류가 포악한 정치에 시달리는 경험을 古來로 누구나 쉽게 하는 곳은 아버지의 횡포가 진행되는 가정이며 전제자 아버지 밑에서 거의 대부분의 경우 변변치 못한 相續을 받아내는 말아들이 아닌 아들들이 가정에서의 전형적인 약자이다. 어머니가 물론 약자의 편이지만 어머니는 죽어갈 사람이기 때문에 평화스러운 미래를 여는데 커다란 역할을 할 수 없으며, 공헌할 자는 약자인 아들——이곳에서는 둘째 아들로 총칭한다——이다.

이 점에서 둘째아들이 의미있는 고생을 해 덕목을 갖추어 나가야 한다. 둘째아들이 평화를 만들어 나가는 因子역할을 대체로 두 방법으로 해나왔던 것 같이 보인다.

1) 行政 內部에서의 變化因子

하나의 길은 (1) 둘째아들을 자식 간에서 형평을 구현할 대상으로 애당초 보지 않아 社會倫리가 적용되지 않으며, (2) 또한 둘째아들이 자기의 權益伸張을 위해 자기희생을 못하도록 막는 狀況에서 둘째아들이 自己向上的 길을 선택해 나가는 길이다. 儒敎의 행동규칙인 三綱五倫 중 三綱은 君爲臣綱, 父爲子綱, 夫爲婦綱의 셋으로 이 셋 중 둘이 가정에 적용되는 도덕률이며 가정에서 父와 夫가 상위에 놓인다. 한편 다섯 가지의 인륜인 五倫에서 부자의 親, 부부의 別, 장유의 序는 가정에 적용되는 도덕률이며 이 도덕률 하에서 둘째아들은 아버지와 長인 형에게 복종해야 한다. 둘째아들이 자기의 권익신장을 위해 자기희생을 못하도록 막는 상황을 설명하는 말은 身體髮膚受之父母不敢毀傷孝之始也라는 말이다. 이상과 같은 폐쇄된 사회에서 둘째아들이 아버지의 횡포를 벗어날 수 있는 길은 자신의 能力을 길러 이 배양된 능력을 가지고 자신의 책임하에 業績을 내는 일이다. 부모가 자식을 分家시키는 과정은 다음과 같이 진행이 된다.

전제자로서의 부모→부모의 책임하의 效率增大(효는 效果의 약자이며 업적을 지칭하며 率は 能率의 약자이며 부모가 갖는 능력을 지칭한다.)→자식의 탄생(부모의 책임하의 效率과정에서의 부산물로서)→자식의 책임하의 效率增大→자식의 분가→분가된 자식의 책임하의 效率增大

이 진행도에서는 형의 아우에 대한 동정이니 아우의 권리주장이니 주장관철을 위한 자기희생 등이 없다. 다만 부모의 내리사랑이 있을 뿐인데 부모는 자식이 성장하여 공부를 하며 資格을 획득해 나가는 ‘자식의 책임하의 效率增大’를 위하여 자신을 견제해 자신이 쓰고 싶

은 돈을 억제해 그 돈을 낸다. 그러다가 자식이 성장을 해 분가를 하면 분가된 자식의 책임하에 家業도 하며 집도 구입하는 것이다. 이와 같은 해결안을 택한 것을 몇군데 인용해 본다. Scott와 Hart는 위에서 인용된 책에서 조직화된 美國을 個人主義化된 미국으로 옮겨가기 위한 방법을 제시하고 있다.¹⁷⁾ 이에 의하면 상급자는 이미 既得權者이기 때문에 改革을 못하며 하급자는 힘이 없어서 안 되며 중간층인 즉 professional층에 기대할 수 있다는 것이다. 이 경우 중간층—상술된 탄생된 가식에 해당하는 사람인—이 하는 일은 ‘자식의 책임하의 效率增大’에 해당한다. 높은 담을 쌓고 죄수에게 일을 시키는 감옥에서 교도관이 일을 시키면 일을 잘 안하지만 일을 하기 위해 교도소가 임명한 동료 죄수인 반장의 말을 죄수들이 잘 들어 달빛이 일하고 돌아오는 길을 비출 때까지 늦게까지 일을 해도 자기네들이 존경하는 반장 밑에서 한 일이기 때문에 즐겁기만 하다는 것을 묘사한 글이 술제니친의 노벨수상작 「이반 제니소비치의 하루」이다.¹⁸⁾ 이 작품도 ‘자식의 탄생’과 ‘자식의 책임하의 效率增大’의 면을 묘사한 것이다. 本書 제7장 ‘事例研究’에서 다음과 같은 힘의 변질과정을 기술한 것도 行政內部에서의 변질에 착안한 것이다.¹⁹⁾

소련·중공이라는 힘→두 宗主國의 作業課題 수행→「조선로동당」이라는 지배하는 힘→당 밑에서의 效率指向→세 힘→세 힘이 올리는 效率指向→개인이라는 힘→效率自體指向

2) 行政外部에서의 變化因子

포악한 통치자에 저항하는 둘째아들의 형성과정을 잘 묘사하는 글은 聖書이다. 여기에서 형성과정이란 둘째아들이 상술한 德目を 첨가

해 나가는 것을 말한다. 비폭력 개인윤리, 사회윤리 그리고 자기희생의 과정을 볼 수 있는 것이 성서이기도 하다.²⁰⁾

1. 첫번째 단계는 둘째아들이 큰아들에 의하여 죽는 단계이다. 이 얘기가 형 카인이 아우 아벨을 죽이는 창세기의 얘기다.²¹⁾ 형이 아우를 죽이는 이유는 여호와인 神이 형의 제사는 안 받고 아우의 제사를 받아들이기 때문에 시기해서이다. 창조자인 여호와와 신 자리에 主權者인 國民을 놓고 큰아들을 정권을 자동적으로 이을자로 그리고 둘째아들을 여당과 경쟁하는 야당으로 각각 놓고서 볼 때 왜 형이 아우를 죽여야 하는지가 분명해진다. 이 아벨의 죽음을 여호와와 신이 가슴아파한다. 형이 아우를 죽이는 것을 없애야 되겠다고 생각한 신은 동생을 죽인 카인이 報復을 안 받도록 보장을 해 꼬리표를 카인에게 붙여주어 누구든지 카인을 죽이는 이는 7배의 벌을 받는다고 신은 말한다. 이렇게 해서 약자의 비폭력투쟁이 싹터 비폭력이 약자의 제일 덕목이 된다.

2. 둘째아들이 살아남는데 개인도덕면에서는 최소한도의 悔改를 한 데 불과하다. 이 과정을 상징하는 인물이 야곱이다.²²⁾ 야곱은 둘째아들인 것이 한이 되어 쌍둥이로 어머니의 배에서 나올 때 형의 발꿈치를 쥐고 나온다. 야곱은 간교한 꾀를 써서 눈이 안 보이는 아버지로 부터 相續을 얻어낸다. 이렇게 되니 형의 加害가 두렵게 되어 외삼촌 집으로 도망을 간다. 도망을 간 집에서는 그 집의 두 딸과 두 딸에 따르는 두 여자종을 다 자기 부인으로 삼으며, 얼룩색으로 가축이 出生하는 것은 자기몫으로 한다는 언질을 외삼촌으로부터 받아낸 후 가축이 먹는 나뭇잎에 작용을 가해 얼룩색 가축이 출생하도록 만든다. 말하자면 야곱은 개인도덕면에서는 나쁜 사람이다. 이 야곱이 늙어서

17) Scott and Hart의 책 Ch. 9 The Probable Future에서 지적된다.

18) 술제니친作 朴炯奎譯, 「이반 제니소비치의 하루」, 三中堂文庫, pp.109~110.

19) 本書, p.242. 이 效率運動은 제7장에서만이 아니라 效率增大를 의미 있는 변화의 변수로 보는 관점은 제6장, 제8장, 그리고 제9장 등에 보인다.

20) 拙著, 「민주사회를 위하여」, 靑史, 1983, pp.272~278.

21) 「창세기」 4장 1절에서 16절까지.

22) 「창세기」 27장 1절에서 32장 32절까지.

고향에 돌아올 때 마지막 旅程이 江 하나를 건너면 고향인 지점에 와서야 야콥은 형이 살아 있으면 그에게 맞아죽을 생각을 해 하느님에게 살려달라고 애걸을 한다. 이 경우에 야콥은 하도 심하게 신과 씨름을 해 갈비뼈 하나를 부러뜨린다. 생각해 보라. 한 것이 야콥 정도 이면서 강건너기 전에 갈비뼈 하나만을 부러뜨렸다면 너무나 작은 희생이 아니겠는가? 그러나 이러한 최소한도의 회개를 한 야콥에게 여호와의 신은 이스라엘이라는——오늘도 그 民族을 그렇게 부르는——이름을 붙여준다. 그러니까 하느님은 비록 그가 개인윤리면에서 나쁘더라도 構造的으로 약자의 자리에 있는 둘째아들 편을 드는 하느님이다. 그리고 여호와의 신은 理想主義者이라기보다는 現實的 理想主義者이어서 야콥이 최소한도로 불가피한 상황에서 회개하는 것을 뜻이 있게 본다. 이제 다음 단계의 발전은 둘째아들이면서 형으로부터 迫害를 받아 사는 데도 살아남기도 하며 나아가 개인도덕면에서 훨씬 완전한 인물이 발전되 나오는 일이다.

3. 이러한 歷史的 要求에 맞춰 등장한 인물이 바로 요셉이다.²³⁾ 요셉은 야콥의 열한번째 아들이며 위의 아들이 단결을 해 요셉을 죽이려 한다. 그러나 이 요셉은 구출되어 이집트로 팔려가 이집트에서 유능한 管理人이 될 뿐만 아니라 개인도덕적으로 거의 완전한 경지에도달한 인물이 된다. 사람 사이의 信義를 잘 지켜 주인의 돈을 잘 보 관하며 원래 취직한 집에서뿐만 아니라 후에는 한 나라의 양곡을 관리하는 총리대신이 된다. 주인집 부인이 동침하자는 것을 마다해 이 때문에 3년간이나 감옥살이도 하게 된다. 이 요셉은 飢饉이 들어 양식을 구하러 온 형들을 보복하지 않을 뿐 아니라 이들이 동생 요셉을 팔아먹은 것을 스스로 후회하게 만들기도 한다. 그러나 이 개인윤리면에서는 거의 완전하게 보이는 요셉이 사회윤리면에서는 흠이 있는 사람이다. 기근시 오늘의 윤리사상 같으면 無償으로 양식을 국민에게

배급할 것인데 요셉은 양곡을 돈, 가축 그리고 국민이 소유한 땅까지도 다 받고 팔아 이를 王에게 바치는데 왕은 요셉의 死後 이 돈을 가지고 기껏해 中央集權의 統治를 해 요셉의 同族을 학대하는 자로 전락한다. 따라서 개인윤리면에서 성숙한 요셉은 개인윤리면에서 최소의 회개를 한 야콥의 分身으로 보아야 한다.

4. 모세가 社會倫理를 갖춘 인물이다.²⁴⁾ 모세는 가만히 있으면 자기를 기른 공주의 배경으로 이집트에서 出世가 보장된 사람이다. 그런데 모세는 이집트사람편에 안 들고 이집트사람에게서 확대를 받는 猶太人의 편을 든다. 모세 자신도 유아시 대량학살에서 죽을 뻔한 것을 면한다. 이 박해자로부터 살아 남은 자가 유대민족을 이집트에서 구출해내는 지도자로까지 성장한 것이다.

5. 暴力를 행사하는 악한 정부 밑에서 약자가 폭력을 쓰지 않을 뿐 아니라 개인적으로는 윤리적이며 사회윤리가 있는데도 불구하고 그가 대우를 받는 것이 아니라 오히려 희생당하는 인물들이 생기는데 이들이 바로 수많은 선지자들이다. 구약성서의 등뼈는 이렇게 볼 때 선지자들에 관한 글이다. 전체 39卷 중 사무엘에서 말라기에 이르는 개인 선지자의 이름을 따 책이 22권이나 된다.

비폭력, 개인윤리, 사회윤리 그리고 자기희생을 행동원리로 하는 사회단체의 전형은 교회, 대학, 언론단체, 야당 노동조합, 노동협동조합 등이다. 本書에서 사회집단의 형성이 행정합리화를 보장해 주는 것이라고 보는 까닭도 이때문이다. 서구에 있어서는 교회는 일요일에 존재하는 중간집단——官과 民사이의——이지만 교회 이외의 단체들은 월요일에서 토요일까지 존재하는 世俗化된 교회로 보아야 한다. 제2절에서 보듯 서구에서 정당 중 基督教政黨이 있으며 勞組와 農協을 기독교인들이 만드는 것이 이를 단적으로 표현한다. 한때 유럽에서의 중요대학총장들 거의가 천주교의 제슈이트회원이었던 때도 있었다.

23) 「창세기」 37장에서 47장까지.

24) 舊約聖書の 「출애굽기」는 거의가 모세에 관한 기록이다.

이들 단체 중 가장 약자의 조직인 노동조합의 경우를 볼 때 노동운동에 관계되는 법률이, (1) 부당노동행위의 규제, (2) 勤勞基準의 설정과 團體協約의 작성, (3) 노동자가 주인이 되는 勞動組合의 설정, 그리고 (4) 勞動爭議 등을 주요 내용으로 하고 있는 것도 상술한 네 가지 덕목을 구체화한 것에 불과하다. 노동운동은 무자비한 폭력을 사용해 일단 합의된 것도 무시하고 혁명본부의 지시에 따라 무산자독제를 하는 노동자조직이 아니다. 노동쟁의는 노동쟁의를 하기 위함이지 계급투쟁을 하기 위함이 아니다. 상급계급을 비판하지만 축제와 환상적인 분위기 속에서 이를 승화시킨 鳳山탈춤이나²⁵⁾ 서구지역사회인들의 바보제들은 그들이 이와 같은 덕목을 지닌 자들임을 보여준다. 1960년대 후반에 미국에 나타난 反體制運動을 분석한 하비콕스 Harvey Cox는 미국서 新神秘主義者 *neomistics*와 新戰鬪派 *new militant*가 생겨났다고 보고 있는데, 이 두 계통의 부류는 이 글의 틀에서 본 자기희생과 사회윤리의 두 덕목을 각각 상이하게 강조한 부류로 볼 수 있을 것 같다. 두 부류의 사람을 설명하는 글을 군데군데 인용해 본다.²⁶⁾

신 신비주의자는 대개가 백인이다. 구슬과 방울 따위 장식품을 주렁주렁 달고 공원에 놀이판을 차린다. 그리고는 만트라(인도사람들의 노래)를 부르고 마리화나를 피운다. 신 전투파 중에는 흑인도 있고 백인도 있다. 구레나룻에 카이젤 수염을 곁들이고 대학 본관 앞에서 연좌데모를 벌이며 도우 Dow 회사(네팜탄을 만드는 회사)에서 종업원 모집차 출장나온 사람들을 가로막고 정병센터 앞에 피켓트를 친다. 양자가 다 30대 이상의 사람들을 혼란에 빠뜨리며 공포에 떨게 한다. 쏟아져 나오기만 하는 미국적 새 것에 싫증이 난 사람들의 가슴속에 새 희망의 정열을 불어넣는 것이 이 두 갈래의 젊은이들이다. 양자가 다 때로는 동료들까지도 걱정스러운 정도의 행동을 곧잘 한다. 그러나 이들의 존재가 바로 사회 전체에 대하여 막중한 의미를 지

25) 玄永學, 「한국 가면극 해석의 한 시도」, 「탈춤의 思想」, 재희완 編, 玄岩社, 1984년, p.133 이하.

26) 하비 콕스 Harvey Cox 著, 金元培역, 「바보 祭」 *The Feast of Fools*——祭祝과 幻想의 神學——現代思想社, 1973, pp.163~189.

닌 두 가지의 통찰을 구현하는 것이다. 신 신비주의자의 통찰은 신성한 것의 탐구——신의 탐구일 수도 있다——가 무엇보다도 중요하다는 것, 그리고 그것은 한 진정한 인간적 생활 스타일을 탐구하는 것과 불가분적으로 연결되어 있다는 것이다.……신 전투파의 통찰은 정치는 죽지 않고 살아 있다는 것, 그리고 모든 행위는 실제로 하나의 돌이킬 수 없는 정치적 의미를 지니고 있다는 것이다.……우리들 모두에게도 이 돌이 필요하다. 오늘날 이 세계를 전진시킬 수 있는 유일한 인간이 있다면 그 사람은 성자와 혁명가의 혼합체이지 않으면 안 된다.……그러나 혁명은 반드시 허무주의적일 필요는 없는 것이다. 까뮈 Albert Camus가 신 전투파의 경전이라고도 볼 수 있는 ‘반역자’ *The Rebel*에서 말하고 있듯이 역사는 아마도 종국을 가지고 있는 것일지도 모른다. 그러나 우리들의 관심은 이를 종결짓는 데 있는 것이 아니라 창조하는 데 있다.

4. 우리의 能力

비폭력, 개인윤리, 사회윤리 그리고 자기희생의 네 가지가 능력의 내용이다. 이 네 가지 능력의 발전순위도 비폭력, 개인윤리, 사회윤리, 자기희생이기도 하다. 인간이 발휘할 수 있는 최소의 능력이 비폭력이며 최대의 능력이 자기희생이다. 능력이 발휘되는 장소는 統治, 行政機構, 野黨·反體制運動 그리고 國民 등으로 생각할 수 있다. 이 세 장소는 능력발휘가 어려운 장소를 먼저 기재하는 식으로 열거한 것이다. 다시 말해서 최소한 국민 차원에서 능력발휘만 되면 아무 것도 없는 것보다는 나으며, 능력발휘가 가장 되기가 어려운 장소는 통치·행정구조이다. 한편 능력발휘가 되는 시기를 현대와 과거로 나눌 수 있다고 생각한다. 현대란 대한민국 역사이래를 지칭한다.

行政府 내에서 主事가 제1절에서 제기된 인물로 형성 안 되었다는 것은 <表 11-5>에서 ‘統治·行政構造’의 現在인 B1이 아직 네 가지의 능력을 하나도 안 갖추었거나 일부만의 德目을 갖추었다는 것을 의미한다. 미구에 제1절에서 제기된 공무원원을 가질 수 있다는 증명은 두

〈表 11-5〉

장 소	대	A. 過 去	B. 現 在
1. 統治・行政構造		A 1	B 1
2. 野黨・反體制運動		A 2	B 2
3. 國 民		A 3	B 3

가지로 나누어진다. 하나는 B1 이 최소한 제 3절에서 언급한 행정내부에서의 변화를 하고 있다는 증명이다.

행정내부에서의 變化因子가 현재의 행정내부에 있다는 것은 네 개의 덕목 중 적어도 비폭력을 사용하지 않으면 실패하는 경험의 있든지 個人倫理까지는 안 가더라도 效率增大作業이라도 하고 있어야 한다. 다른 한 제통의 證明은 B1 을 제외한 나머지 다섯개(A1, A2, B2, A3, B3)가 다 네 가지 덕목을 다 발휘하고 있는 것을 제시하는 일이다.

과거에 능력이 있다고 현재에도 능력이 반드시 있게 되는 것은 아니다. 그러나 과거에 A1, A2, A3에서 능력이 있었고 현재에는 B1 만을 제외하고는 B2, B3에서 능력이 있다는 것을 우리가 반추를 해 알 수 있는 것이라면 증명에 도움이 된다고 생각할 한다. 이 능력의 증명은 수량적 증명이 아니다. 意味있는 사실의 지적을 통한 증명이다.²⁷⁾ 의미있는 사실들의 종합은 하나의 歷史觀을 형성한다. 이 글이 의미 있는 사실로 보는 역사는 피치자의 입장에서 본 역사이다.

무릇 오늘이 이어받는 傳統에는 좋은 것과 나쁜 것과 중립적인 것의 세 가지가 있다. 좋은 것은 피치자의 입장에서 본 역사가 잘 밝혀 주며 나쁜 것은 악한 통치자의 입장에서 본 역사가 이를 잘 밝혀 준

27) 전중섭교수는 比較行政研究에 있어서 자기반성적인 태도나 현상학과 같은 편견 없는 태도를 가질 것을 주장한다. 우리의 현실을 볼 때에 이와 같은 태도가 도움이 될 것이다. Jong S. Jun, *Renewing the Study of Comparative Administration*, Public Administration Review, Vol. 36, No. 6, Nov/Dec. 1976, p. 644.

다. 예를 들어 한국의 정치문화는 權威主義的이라고 보는 발상은 나쁜 전통을 전통의 전부라고 보는 입장이다. 이에 반하여 우리의 전통 속에는 이 권위주의적 면이 있지만 한편 비권위주의적 면도 있다고 보는 것이 좋은 전통을 전통 속에서 살려서 보는 입장이다. 우리나라의 역사 속에서 긍정적인 것의 발견을 처음으로 시도한 역사학자는 해방 후의 학자인 李基白교수 같이 보인다.²⁸⁾ 한국 사람이 온돌에 살며 김치를 먹는다는 것은 좋지도 않고 나쁘지도 않은 중립적인 것이라고 보아야 한다. 다음에 다시 〈表 11-6〉을 만들고 순차로 6개 항목을 설명해 본다.

〈表 11-6〉

	A. 過 去	B. 現 在
1. 統治・行政構造	合坐制와 科擧制	權不十年과 經濟成長
2. 野黨・反體制運動	선비의 精神	同一野黨의 存續과 非暴力 反體制運動
3. 國 民	장승文化	向學熱・投票・忍耐하는 國民

A1 合坐制와 科擧制 기원 후 651년에 王이 된 新羅의 太宗 武烈王은 和白會議의 결정을 무시하고 왕이 된 후 통치 스타일을 중앙집권적으로 굳힌 왕이다. 이는 기원 후 600년경까지는 화백제도가 그런대로 유효한 제도로 우리 역사에 남아 있었음을 보여준다. 화백제도와 다른 2國에서의 合坐制에 관한 史料는 드물다. 왕을 합의에 의하여 뽑은 것을 나타내는 사료를 후대의 권위형 통치자들이 없애 버렸을 가능성이 높다.

기원 전 1200년과 1020년 사이 즉 우리보다 더 먼저 합의제를 실시한 유대나라의 士師時代와 견주어 볼 때 합좌제도가 오늘의 우리에게 미쳤을 영향은 큰 것이라고 생각한다. 유대나라의 경우는 우리의 경우보다 1600년이나 오래된 옛날에 불레셋사람들의 침공에 대비해

28) 「韓國史新論」, 一潮閣, 1975, 序文.

불레셋사람들 모양으로 안보를 위해 강력한 왕을 선출하자는 백성들의 요청을 선지자 사무엘이 단호히 거절을 한 바가 있다.²⁹⁾ 우리의 경우 湮滅된 사료가 우리의 사무엘을 감추고 있다고 생각한다.

나는 花郎制度도 우리의 자랑이라고 생각을 한다. 그러나 결국은 사람을 죽이는 자의 화려한 문화인 화랑제도는 화백제도가 동반되었을 때에 위대한 것이라고 보여진다. 武가 필요하다. 그러나 武는 文이라는 틀 속에 존재해야 하지 文을 무시하고서 武만이 존재하거나 武라는 틀 속에 文이 간신히 끼어 있을 수는 없다. 사실 화랑제도 자체가 ‘文 속의 武’를 지닌 제도이기도 했다. 이와 같은 화랑제도를 권위형통치자들이 유별나게 강조한 것은 역사교육을 통치수단으로 이용한 것이었다.

합좌제도를 잇는 우리의 자라는 통치제도의 하위구조인 행정을 文民統治로 한 일이다. 1418년에 즉위한 世宗의 위대함은 정치적인 영의정까지도 공개경쟁시험인 科擧試驗에 합격한 자 중에서 등용을 한 데 있다. 그 당시의 세계 역사에서 중국을 제외하고 이와 같은 成績主義慣行을 정착시킨 나라가 또 있지는 않았다고 생각한다. 과거제도는 비록 밑바닥층의 참여를 못하게 한 단점이 있으나 군사통치를 견제할 수 있었던 제도였던 것이다.³⁰⁾

1983년도에 미국 50개주에서 선출된 최우수 고교생 50명 중에 한국계 고교생이 8명이나 되었다든지 기능올림픽에서 곧잘 우리나라가 1등을 해 오는데 2등, 3등은 선진국들이 따라와 차지하는 사실 등을 대하면서 나는 이렇게 우리가 공부를 잘 하는 이유를 우리는 다른 나라들과는 달리 500년 전부터 시험을 봐 온 민족이니까 시험성적이 우수할 수밖에 없다는 생각을 한다. 조선조에서의 정책결정을 通議形式과 合同會議라는 廟堂會議에서 하며 정책평가를 司憲府, 司諫院,

29) 「舊約聖書」, 사무엘 상 8장.

30) 1985년 2월경 고려대 金容沃교수와와의 대화에서 안 일본 京都大교수 宮崎씨의 책 「科擧」의 결론 중에서.

弘文館 등 三司에서 행한 것은 조선조를 역사상 드물게 장기간에 걸쳐서 존속케 한 文民統治의 장치였었던 것 같다.

B1 權不十年과 經濟成長 자유당과 공화당의 양 정권이 權力을 견제된 상태에서 행사를 한 정부라기보다는 權力을 濫用한 정권들이다. 그러나 이들 정권은 스탈린, 프랑코, 金日成 등과 같이 權力남용을 하면서 장기집권을 성공한 정권이 아니라 權力남용을 하였기 때문에 오히려 정권장악을 계속하지 못한 정권들이다. “두 정권 다 집권초기에는 등용인물의 폭을 넓히더니 그 폭이 시간이 갈수록 점점 좁아져 실패를 했다.”가 서울대 朴東緒교수의 의견이다.³¹⁾

우리의 정치경험이 權不十年의 적용을 보여줄 뿐 아니라 이러한 권위형통치하에서도 이른바 경제성장을 이룩한 것을 보여준다.³²⁾ 경제성장을 關稅주도하에 이룩했다는 것은 체제내에 민간인 경제관료가 성장해 있다는 것을 보여주기도 한다. 本書가 보여주는 남북한 경험을 공히 效率增大作業으로 설명하고 있다. 통치·행정구조에서의 權不十年과 經濟成長의 경험은 비폭력, 개인윤리, 사회윤리 그리고 자기희생의 네 德目이 전체적으로 실현된 것은 아니나 최소한 제3절에서 언급한 행정내부에서의 변화를 촉진할 정도의 초기단계의 덕목은 구비한 것으로 보아야 한다.

A2 선비의 精神 能文能吏를 실천한 조선조의 統治·行政構造는 能吏가 能文의 정신을 상실할 때에 士林派의 등장을 낳게 하였으니 이들 선비의 활동은 오늘의 야당·반체제운동에 해당하는 활동이다. 우리가 선비의 精神을 훌륭하게 이어받은 것을 조선조 亡國에 즈음한 선비들의 활동에서 볼 수가 있다. 이분들의 활동이 오늘의 반체제운

31) 한국사회과학 연구협의회 주최 학술토론 〈한국의 학생운동과 그 전망〉 1986년 2월 15일에서.

32) Loveman 교수는 Brazil, Iran 그리고 한국을 발전행정의 표본으로 보아서 높은 경제성장을 이룩했으나 후생 민주화 불평등이 악화되었다고 한다. Brian Loveman, *The Comparative Administration Group, Development Administration and Antidevelopment*, Publi Administration Review, Vol. 36, No. 6, Nov./Dec. 1976, p. 619.

동의 시효라고 볼 수 있는 소련의 그것과 비교해 결코 뒤지지 아니한 것을 볼 수가 있다.

1976년 月刊「신동아」는 開港 100주년을 기념해 年表를 출판한 바 있다. 이 年表에 학자들의 좌담이 나오는데 이에 의하면 1876년이 일본과 개항을 한 해이기 때문에 1876년을 근세사의 기점으로 본다는 것이다.³³⁾ 나는 1876년을 근세사의 기점으로도 안보지만 이 해를 기점으로 본다 하더라도 이 해가 개항을 한 해이어서가 아니라 이 해가 衛正斥邪의 사상을 지닌 崔益鉉씨가 黑山島에 유배를 간 해이기 때문이라고 본다.³⁴⁾ 대체 근세사관 王制度를 붕괴시켜 나간 역사를 지칭하는데 이때의 지식인들은 대체로 다음의 네 가지 활동을 순차적으로 한 것으로 보여진다.³⁵⁾

(1) 정치체제가 이미 관행으로 되어 왔던 좋은 것을 逆行하기 때문에 옛날에 있었던 관행대로 할 것을 주장하는 지식인의 등장인 반체제운동자의 시효이다. 이 때의 지식인은 과거지향적이다. 이에 해당하는 약 100년 전 人物이 일본과의 결속을 반대한 崔益鉉이다. 소련의 경우 솔제니친이 그런 인물이다. 러시아혁명 이전까지 있었던 正敎會의 문화로서 오늘의 문제를 충분히 해결할 수 있다는 주장을 솔제니친은 가졌다. 1970년 우리의 반체제운동은 維新憲法을 반대하는 대통령 긴급조치 제9호 위반으로 시작이 된다고 볼 수 있는데 이 분들의 견해도 과거지향적인 것이어서 대한민국을 세울 때 국민 상호 간에 약속한 헌법으로 되돌아 가자는 것이다.

(2) 과거지향적 지식인이 실패한 경우 체제는 더욱 반대의 방향으로 굳어진다. 이 굳어진 체제내에서 가만히 있으면 出世가 보장된 朴泳孝, 金玉均 등 사람들이 開化思想을 갖고서 개혁운동을 한 것이

1884년의 갑신정변이다. 이런 유형의 현재지향적 지식인의 소련에서의 상징 인물은 스탈린이 마르크스와 레닌을 이은 자가 아니라고 비평을 한 마렌코프다. 민주화운동에 있어서도 유신체제 후에 야당으로 참여한 정당이 집권당을 상회하는 유효투표수를 얻어낸 현상은 체제내 개혁운동으로 보아야 한다. 1978년 선거에서 제1야당은 여당보다 1.11%의 유효투표를 더 국민으로부터 얻어냈다.

(3) 체제내 개혁이 무너지면 체제외에서 미래지향적 운동이며 民중과의 연대를 형성하는 운동이 일어난다. 이 논리를 충족시킨 운동이 獨立思想으로 생겨난 1894년 東學革命이다. 소련의 사하로프가 다분히 미래지향적 반체제인사이다. 이 분의 주장은 공산주의를 잘 하자라는 것이 아니라 민주주의를 하자라는 데 있다. 우리의 민주화경험에서도 釜馬사태를 기점으로 해 민족·민주·민중운동으로 이어지는 일련의 움직임이 이를 보여준다.

(4) 위 세 가지의 시도를 다 통합한 운동이 官과 民의 사이에서 중간집단을 형성해 운동을 하는 지식인운동이다. 이 운동의 時形을 굳이 따진다면 沒時間이다. 동학혁명 이후의 독립협회운동, 3·1운동 이후 생겨난 언론기관과 교육기관 등의 활동이 이 예이다. 오늘의 소련 체제내에서의 각양의 저항운동이 이 부류에 속한다. 오늘의 민주화운동에서 볼 때에 대학자율화운동, 신민당의 활동, 기독교교회의 사회참여 그리고 동아일보의 업적 등이 이 부류에 속하는 성숙한 지식인이다. 이 단체의 지식인이 네 가지의 덕목을 다 구비한 선비의 精神의 구체화로 보여진다.

B2 同一野黨의 存續과 非暴力 反體制運動 제4단계까지로 성숙을 한 A2의 정신을 이어받아 여러 정권의 횡포를 거친 후에도 살아남은 정당이 신민당이다.³⁶⁾ 이 신민당은 일제시 3·1운동에서 우리 겨레가 많

33) 第1部·座談會, 開港 100年 年表, 資料集, 「新東亞」, 1976년 1월號 別冊附錄.

34) 洪景來의 亂이 일어난 1817년을 근세사의 기점으로 보는 나의 견해가 「잔재청산을 위한 기본인식」, 경희대학신문 「대학주보」 1985년 3월 18일자에 보인다.

35) 拙著, 「민주사회를 위하여」, 靑史, 1983년 pp.64~75.

36) 拙稿, 〈남는자와 가는자〉, 「高대新聞」, 1985년 3월 4일 字 같은 해방 후에 살아남은 정당과 가버리고 만 정당의 區別기준을 네가지 덕목의 有無에서 결정된다고 본다.

은 희생의 代價로 얻어낸 文化運動의 거장 金性洙씨의 지도하에 생긴 정치조직이다. 1985년 2월 12일 총선은 27년만에 보는 유권자의 열기를 보였다고 하는데 부활된 것은 국민의 열기만이 아니라 27년 전에 독재정권인 自由黨政權에 항거했던 동일한 정치조직도 부활했던 것이다. 한편 교회조직이 이미 70년대에 활성화되었지만 이 활성화는 약 50년 전인 3·1운동을 잇는 활성화인 점을 생각할 때에 약 30년만의 民主黨組織의 부활은 오히려 뒤늦은 것이라고 생각한다.

한편 급한 狀況에서 야당보다 좀더 국민쪽에 다가서서 활동을 한 反體制運動은 어떠했는가? 양심범으로부터 내가 들은 얘기를 네 가지 덕목을 간추린 공약 3장의 세 정신으로 나눠 다음에 몇 가지 옮겨 본다.

주어진 길 가기 : “제 동생은 결점이 없는 아이야요. 서울대 경제학과 4학년이었는데 공부를 잘 했어요. 그 동생이 그 아래에 있는, 대학입시준비 중인 동생에게 한 이 편지들을 좀 읽어 보세요. 이렇게 인정이 있고 자상하고 열심이에요. 대학입시를 본 동생은 의대에 들어갔어요. 그리고 의과대생인 동생은, 그 형을 존경해요.” 이 말은 대학 건물에서 자기 몸을 던져서 죽은 한 대학생의 누님이 울먹이며 나에게 동생의 얘기를 한 말이다.

죽어가는 것을 사랑해야지 : “하도 심하게 맞았어요. 때리는 이 보고 제발 덜 때려 달라고 빌었어요. 체면도 없는 것이죠. 그 후 감방에 들어가니 벽에 파리가 우굴우굴 앉아 있지 않겠어요. 그런데 저는 파리채로 죽이지 않았어요. 내가 때리면 얼마나 파리들이 아플까 해서요.”가 필자가 들은 한 얘기의 취지이다. 감방벽에 붙은 파리에 관하여 다음과 같은 얘기를 들은 생각이 난다. “저는 파리채로 파리를 죽이면서 제가 미워하는 상대의 이름을 한 사람 한 사람 대면서 죽였어요, 한 동안은. 그런데 한 동안이드군요. 미움이 오래 안 가요. 웬지 모르겠어요.”

“시내에 나가려면 저를 해적시킨 대학 앞을 버스로 지나가야 해요. 학교 앞에서 낮을 아는 교수가 올라 탈 때에 인사를 어떻게 하나 하고 조바심할 때도 있고 불쾌한 감정으로 학교 앞을 지날 때가 있지만 늘 그렇지는 않아요. 어떤 때에는 학교 건물을 살살이 보며 가요. 장마 끝나고서 자기집 기와라도 살피듯이요.”는 한 해직교수의 말이다. 어느 해직교수는 80년 3월에 유신에 협조한 교수들 어떻게 처리할까를 묻는 이에게 “어떻게 하긴 뭘. 내쫓으려고? 안 돼. 다만 민주화될 때까지는 강단에는 못서게 하고 그 대신 연구비라도 더 붙여서 봉급을 지불해야 해”라고 말하였다.

그러니까 이런 경험을 사랑이 싹트는 경험이라고 말할 수 있다. 나를 미워한 사람을 미워하기에는, 미워하는 사람에게 미움을 받는 이를 긍정히 생각하는 마음이 앞서는 경험이라고도 볼 수 있다. 「論語」에 나오는 말 異端을 攻하면 이는 害롭다는 경지이다.³⁷⁾ 어느 양심범은 다르게 말한다. ‘한참 매를 맞은 후 문득 그 때리던 사람이 불쌍하단 생각이 들었어요. 그도 나와 똑같은 사람인데 그는 이 세상에서 살며 사람을 때리는 것을 직업으로 하고 살다니…… 하는 생각이죠.’라고 지적한 그는 조사과정에서 이런 생각이 든 후는 좀 마음을 안정할 수 있었다고 말한다. 하기야 때림을 당한 사람을 불쌍히 생각하는 것이나 때리는 이를 불쌍하게 생각하는 것이나 다 같은 인간애이다.

죽는날까지 부끄러움이 없기를 : 肉體가 없어진 후에도 남는 것이 있다는 증언을 모아 보자. 物을 초월하는 경험들을. “미결로 있다가 기결수가 되어서 다른 교도소로 이감을 갔어요. 교도관이 사복을 벗기고 푸른 수인복을 입힌 후 체경 앞에 앉히더니 머리를 뽀뽀 깎아요. 큰 체경 안에 든 새로운 자기의 물골을 보고는 그 새 사람을 얼마나 제가 무시했는지 몰라요. 감방에 돌아와 아마 며칠 간을, 제가 저를

37) 「論語」卷2, 爲政에 나오는 말 “子曰攻乎異端斯害也已”.

무시한 사실을 생각했을 거예요. 이런 생각을 하다가 생각난 착안이 사람을 걸을 보아 평가해서는 안 된다는 생각이죠. 그러면서 제가 과거에 걸을 보아 사람을 무시했던 일들이 생각이 나더군요.” “겨울은 감방 안이 추워요. 난방이 안 되니까요. 겨울밤엔 제 경우 자주 잠을 깨요. 추워서이죠. 잠에서 깰 때마다 소변을 봐요. 이불을 헤치고 나와서 번소엘 가는 것이죠. 이러한 불편한 생활을 하는 어느날 밤 제가 잠에서 깬데 글썄, 제가 웃으면서 깨지 않겠어요? 저를 시찰구를 통해서 감시하고 있을지 모르는 교도관에게 저의 웃는 모습을 안 보이려고 그 순간 벽을 향해 웃었어요. 교도관이 생각하기를 저를 정신이 이상해진 사람으로 보고할까봐이죠. 혼자서 누워서 생각했어요. 내가 정말 돈 것이 아닐까요. 아니다라는 생각을 한 것이죠. 그 이유는 무엇인가? 그 이유는 사람이 느끼는 두 개의 비슷한 감정이 있는데 하나는 쾌락이며 다른 하나는 즐거움인데 쾌락은 육체가 주는 것이며, 즐거움은 정신이 주는 것이라는 생각이죠.” “사형을 받아 죽는 다 생각하니까 죽기가 싫어요. 찬송가를 불러야 할 터인데 십자가를 진다는 말이 든 찬송은 딱 질색이더군요. 그런데 창틈으로 밖에 나무가 싱싱하게 자라는 것을 봤어요. 초여름이었죠. 사실 창틈으로 파란 하늘만 봐도 좋은데 푸른색의 나무를 보았으니 얼마나 감명이 깊었겠어요. 이 나무를 보며 이 나무를 만든 것은 나무가 아니라 나무의 종자라는 생각이 들었어요. 그 후 저는 창세기 제1장 1절을 생각했어요. 하느님이 계시다는 생각이 든 것이죠.”

이상의 증언들은 좋은 말만을 고른 것이기는 하다. 그러나 나는 南美나 아프리카 나라들의 반체제운동에 비하면 우리나라의 그것이 비폭력문화 쪽이라고 생각을 한다. 죽음을 기준으로 해 볼 때에 자기 스스로의 목숨을 끊는 우리나라 학생들에 비하면 상대방의 목숨을 끊기 위하여 자신들을 무장을 하고 있는 이가 이런 나라들의 반체제인사이다. 전일 美文化院을 점거한 사건을 ‘미국의 소리’ 방송은 학생들

이 무장하고 있지 않으며 인질을 잡고 있지 않다고 보도를 했다.

A3 장승 文化： 統治・行政構造를 온건화하는 세력이나 야당과 반체제운동을 하는 사람들이나 다 공부를 할 사람들이다. 그러면 공부를 안 한 사람들에게는 주먹을 쓰는 문화가 있었던가? 아니라는 것이 나의 주장이다. 이 증거로 나는 농촌의 새마을사업으로 이제는 흔적도 없이 사라져 버린 長柵을 내 놓는다. 장승은 길목에 서 있는 나무로 된 남녀 두 神이다. 이는 里程標의 역할도 하지만 미국이나 캐나다에서 보는 인디언族의 토렘과는 달리 단순한 기념물이 아니라 길가는 사람들이 그곳에 절을 하며 소원을 비는 신인 것이다. 이 장승은 우리나라에만 있는 것으로 이웃 나라 日本에는 없는 것으로 밝혀지고 있다.³⁸⁾ 과연 文民統治의 전통이 있는 우리나라와는 달리 明治維新때까지도 武人統治를 해 왔던 일본과는 달리 장승은 비폭력문화의 상징이다. 몇가지의 이유를 열거해 본다.

(1) 장승은 蘇塗(숫대)에서 연유된 풍속인데 숫대는 원래 경계를 정하는 역할도 하며, 그 마을에서 과거에 합격한 자가 있음을 표시하기 위하여 세우는 나무라는 것이다.³⁹⁾ 경계를 정한다는 것은 孟子에 仁政必自經界始라고 쓰여 있듯이 경계를 시작함으로써부터가 곧 仁政으로 보아 경계가 부정하면 井地가 不均하여져 暴君汚吏는 반드시 경계를 소홀히 한다는 것이다.⁴⁰⁾ 한편 과거에 든 사람을 높인다는 것은 그 자체가 文民統治를 높이는 것을 말한다.

(2) 장승이 남녀인 것이 평화스럽다.

(3) 남자는 天下大將軍이고 여자는 地下女將軍인데 여자가 장군인 것이 그 군대가 인간화된 군대임을 시사한다. 아마 우리나라만큼 일찍부터 여자가 장군인 女權이 신장된 나라도 드물리라.

(4) 두 장군이 다 활이나 칼이나 창을 안들고 있는 것이 평화스

38) 金斗河, <路標장승考>, 『韓國民俗學』, 12, 民俗學會, 1980.8, p.19.

39) 『孫晉泰先生全集』2, <韓國民族文化의 研究>, p.186, 192, pp.236~244.

40) 『孟子』卷5, 滕文公章句上.

럽다.

(5) 입은 복장이 갑옷이 아니라 人生 일생에서 가장 즐거운 날인 결혼식날 입는 예복이다.

(6) 두 신을 지붕이 있는 집 안에 모시고 있지 않으며, 장승의 자료가 돈이 많이 드는 金, 銀, 銅 등이 아니라 쉽게 구해서 만들 수 있는 나무이다. 이상은 장승이 制度化된 종교의 부작용을 갖고 있지 않음을 나타낸다.

(7) 하나 더, 장승의 특징은 참는데 있다. 참는다는 것은 포악함에 시달리는 사람이 갖출 德目の 모두이며 비폭력문화의 정상을 말한다. 장승은 비바람을 맞으며 집도 없이 서 있다. 장승의 참음을 더욱 돋보이게 하는 것은 장승의 소재가 쉽게 사그러지는 재료인 나무인데에 있다. 나무가 아닌 돌이나 쇠로 만든 것과 비바람 사이에는 참는 것으로 이어지는 상호관련성이 존재하지 않는다. 나무와 같이 쉽게 소멸해 버리는 육체를 지닌 인간이 참을 때에 그 참음이 덕으로 정신화한다.

이상의 특성 이외에도 아마도 가장 중요한 점은 이러한 상징을 지닌 것이기에 우리나라의 밀바닥 사람들이 절을 하며 소원을 빌었다는 사실이다. 포악한 힘으로 다스리는 執權者나 侵略者가 장승에게 빈 밀바닥 사람들을 걸로만 보아 우습게 볼지 모른다. 그러나 오히려 이러한 특징을 지닌 장승에게 절을 한 밀바닥 사람들은 이러한 특징과 반대되는 것들을 상징으로 해 政治하는 이들을 멀리한다. 이 속으로부터의 멀시가 우리 겨레의 밀바닥에 존재해 왔기 때문에 우리 겨레는 강대국의 隣邦에 있으면서도 우리 겨레를 하나의 民族으로 유지해 왔다. 우리나라에는 인방국들의 村落이 안 보이는 것 같지만 우리 교포들은 中國과 日本과 시베리아에 산재해 있다. 이 점에서 온유한 자가 땅을 차지한다는 말은 실용적인 진리이다.

B-3 向學熱・投票・忍耐하는 國民: 우리의 경제성장한 것을 배우러

다른 나라의 정상들이 가끔 다녀간다. 문득 하나의 기우집이 생긴다. 다녀간 사람들이 하나 같이 權威型 統治者여서인데 이들이 와서 행어나 권위형 통치만을 경제성장의 요인으로 알고 갔을 것이라는 것이 기우의 내용이다.

이곳 지도자가 그런 나라들에 가서 통치를 한다 해도 국민의 教育水準이 우리만큼 높지 않은 한 결코 이 부작용이 많은 경제성장이라는 것을 그나마 못한다고 나는 생각한다. 우리는 문맹률 낮기가 美國보다도 낮은 나라이며 곧잘 기능올림픽에서 종합성적 1등을 해오는 기능을 가진 나라이다. 그러니까 우리는 권위형 통치이기에 경제성장을 한 나라가 아니라 권위형 통치하에서도 소위 경제성장이라는 것을 한 나라이다.

이렇게 정치가 시원치 않은 데도 국민이 뚝뚝해서 이룩해 놓은, 또 하나로 나는 選舉를 생각한다.⁴¹⁾ ‘一面 國防 一面 建設’을 구호로 내세워 한참 드세게 정치를 한 71년에 여당이 야당 당수의 선거구를 전술한 데로 선거 2주 전에 아예 돈으로 매수해 버린 일이 있다. 珍山波動이라는 것이 이것이다. 집권자는 그가 총애하는 한 입후보자를 키워올리며 야당의 이미지는 하락시키는 一石二鳥의 효과를 기대했었다. 그런데 그해 총선에서 국민은 그 어는 때보다도 많은 표를 타락한 당수가 있는 야당에 던져주어 制憲線을 확보하게 했다.

이러한 국민의 슬기는 그 후 줄곧 과시되어 왔다. 유신 말기의 선거에서 국민은 야당에 여당보다 1.11%의 득표율을 더 안겨주었으며 85년 2월 12일 선거에서는 13.69%의 득표율을 더 안겨주었다. 이쯤되면 경제성장에서 보듯 정치가 시원치 않기 때문에 오히려 국민은 잘한 것이 된다.

선거는 단순히 투표소에 가서 투표를 하는 일이니까 쉬운 일이라고 할 수 있다. 좀더 어려운 일을 죄없는 국민이 한 것들을 나는 한 두

41) 本書, pp.318~321.

가지 열거하고자 한다. 세계에서 제일 긴 勞動時間을 일하되 싼 賃金으로 일하는 노동자와 저곡가정책하에서도 4년을 연거푸 豐作을 해낸 농민을 우리는 알아줘야 한다. 하나더, 남미나 아프리카의 경우와는 달리 상대방의 뺨 한번을 때려보지 못하고 자기희생을 한 수많은 민주화운동가들이 이 죄없는 국민 안에 들어 간다.

나는 어떠한 경우에도 사람은 통치·행정기구를 포함해—책임지는 행위를 해야 한다고 생각하면서도 나는 통치·행정의 횡포 앞에 오히려 담담한 심정이다. 이는 누군가가 이미 책임을 지고 있기 때문이다.

가난한 집 어머니가 벌이를 못하는 아버지의 無能과 아버지를 무능케 한 세상의 잘못까지도 다 혼자 짊어지고 고생살이를 이어가듯 우리 국민들은 포악의 잘못까지도 다 혼자서 걸머지고 밑바닥에서 참으며 견디어 온 것이다. 아마 이래서 老子는 受國之不祥是爲天下主——나라의 不祥事를 한 몸에 받는자가 바로 천하의 임자나라——고 말했다. 이 구절이 나오는 글을 다음에 옮겨본다.⁴²⁾

천하에 물보다 더 유약한 것이 없다. 그러나 굳고 센 것을 쥐는 때는 물보다 더 뛰어난 것이 없다. 아무것도 물의 본성을 바꿀 수 없기 때문이다. 약한 것이 강한 것을 이기고 유한 것이 역센 것을 이긴다. 천하에 모를 사람이 없을 정도로 유명해지면 행할 줄 모른다. 그런고로 성인이 말했다. 나라의 오욕을 한몸에 받는 자가 바로 사직의 주인이고 나라의 불상사를 한몸에 받는 자가 바로 천하의 임자나라. 진리의 말은 세상일과는 반대같이 나타나 나라.

5. 맺 음 말

主事를 어른답게 만드는 과정이 세 가지로 검토될 수 있다. 첫째 과정은 ‘方法’을 좋게 하는 일이며, 둘째 과정은 하는 ‘일’을 정확하

게 발견하는 일이며, 세계 과정은 일을 하는 공무원인 ‘사람’이 사랍다와지는 일이다. 전술한 Fogarty의 틀에 의하면 방법은 중간자가 영위하는 生活的 경험에서 나온 방법이며, 이 생활자가 사회적 관심을 갖는 것과 독재자를 거절하는 것을 동시에 하므로 할 일을 발견하며, 드디어는 자기를 희생하면서까지 자기의 主張을 내세우게 된다. 이와 같은 진전과 유사한 관찰을 한 이가 행정철학입문을 쓴 Hodgkinson 교수이다.⁴³⁾

이 글에서 ‘방법’이란 공동생활에서의 삶을 위한 것이기 때문에 밑의 사람이 결정한 것을 위사람이 밀어주는 것이다. 이와 같은 狀況의 反對狀況은 별거벗은 힘의 행사가 공공연히 행하여지는 상황이다. 포악한 정치력이 밑바닥 공무원에 작용하지 못하도록 政治職 혹은 上級職 공무원으로부터의 충격을 흡수해 들일 수 있는 buffer zone이 마련되어야 한다. 별거벗은 정치력이 국민이 의례히 차지해야 할 관직이라는 자리, 국민이 할 일, 국민이 세금을 내지 않아도 좋은 국민의 돈, 국민의 발언이 보장되어야 할 輿論이라는 국민의 말, 국민이 선거에서 투표하는 표 등 이런 것들을 빼앗을 수가 있다. 행정부 내부에서 마련되어야 할 충격흡인장치를 예시하면 中立的인 人事委員會, 企劃委員會, 租稅法院, 公安委員會, 中立화된 KBS 등과 같다. ‘일’의 정확한 발견은 官僚의 일방적 결정으로가 아니라 행정부 외부에 있는 사회집단과 관련된 관료와의 교섭관계에서 발생한다. 이런 점에서 우리 사회가 이룩해야 할 시급한 과제는 사회단체들의 自律化이다. 자율화해야 할 사회단체들을 대학, 교회, 언론기관, 야당, 노동조합, 농업협동조합 등으로 예시를 한다.

궁극적으로 자율해야 할 <사람>은 공무원이다. 말하자면 인간주의

43) 그에 의하면 type I의 인생이 생활에 정착하는 단계이며, type II의 인생이 조직 내에서 일을 하는 것에 착안하는 단계이며, type I은 개인의 철학과 종교까지를 내세우는 단계이다. Christopher Hodgkinson, *Towards a Philosophy of Administration*, St. Martin's Press·New York, 1978, pp. 103~121.

42) 老子, 「道德經」任信章에서.

적 행정학에 도움이 될 학문을 예시하면 상징적 접촉주의 *symbolic interactionism*, 실용주의 *pragmatism*, 철학, 해석 사회학 *interpretive sociology*, 지식사회학 *the sociology of knowledge*, 비판이론 *critical theory*, 그리고 현상학 *phenomenology* 등이다.⁴⁴⁾ 대학의 행정학과 커리큘럼이 좀더 교양과목을 포함하든지 행정학의 연구는 대학원 수준으로 옮길 것도 검토될 수 있다고 본다. 行政高等考試의 시험과목에 人文學問이 포함되어야 하며 일단 고시에 합격한 사람들에게 행정학 교육을 시키는 것도 좋을 것 같이 생각된다.

이상과 같은 改革試圖가 행정부 차원의 시도만으로 성취될 수 없음이 이 글의 취지이기도 하다. 정치·행정 일원화의 입장을 택하는 것이 이 글이다. 行政改革의 시발점을 政局의 不安定·다른 사람보다 자기가 높다고 생각하는 權威主義 등을 내용으로 하는 行政外的 改革으로 보는 것이 本書의 행정개혁 原則 4이다.⁴⁵⁾ 우리 겨레가 가진 현대의 행정외적개혁의 壓卷은 3·1 운동이다. 3·1 운동에서의 많은 同族의 희생을 代價로 해 이른바 일제의 ‘文化政策’上 시책이 그나마 자리

44) Harmon의 책 p.71에 소개된 이 일곱분야의 책을 참고로 소개하면 다음과 같다. 상징적 접촉주의에 관하여 Charles W. Morris, ed., *Works of George Herbert Mead*. Vol. 1, *Mind, Self, and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist* (Chicago: University of Chicago Press, 1934)/실용주의에 관하여 Manley Thompson, ed., *The Pragmatic Philosophy*, of C.S. Peirce (Chicago: University of Chicago Press, Phoenix Books, 1963)/철학에 관하여 Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations* (New York: Oxford University Press, 1972); and A.R. Louch, *Explanation and Social Action* (Berkeley: University of California Press, 1969)/해석사회학에 관하여 David Silverman, *The Organizations* (New York: Basic Books, 1971)/지식사회학에 관하여 Peter L. Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality* (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1967)/비판이론에 관하여 Jurgen Habermas, *Theory and Practice* (Boston: Beacon Press, 1974); and Habermas, *Legitimation Papers, Crisis* (Boston: Beacon Press, 1975)/현상학에 관하여 Alfred Schutz, *Collected vols. 1 and 2*, ed. Arvid Brodersen (The Hague: Martinus Nijhoff, 1967); Schutz, *The Phenomenology of the Social World* (Evanston: Northwestern University Press, 1967); and Gibson Winter, *Elements for a Social Ethic* (New York: Macmillan, 1966).

45) 같은책, 第1章 改革理論 p.19.

잡을 수 있었다. 민주주의가 나라의 주인인 국민의 피를 머금고 성장하는 나무라면 행정에서의 민주주의라는 나무도 국민의 피값으로 얻은 정신인 公約三章을 머금고 자라는 나무일 것이다.