

行政文化*

金 光 雄**

.....<目次>.....	
1. 文化的概念과 理論	2. 行政文化論
1.1. 文化的概念	3. 韓國行政文化的屬性
1.2. 文化的理論	

行政에 컴퓨터가 도입되어 부분적이 나마 一線行政에서도 能率的이고 體系的인 管理가 指向되고 있는가 하면(陰城郡의 경우), 이웃 郡(中原郡)에서는 단비를 바라며 풍년을 비는 祈豐祭가 邦守를 비롯한 郡職員과 有志들에 의해 올려졌다(1981. 5. 28). 이 現代와 傳統의 共存은 韓國의 行政文化가 어여한지를 단적으로 표현하는 실례이다.

古代 農耕文化로부터 시작된 우리나라의 社會文化는 예로부터 佛教, 儒教, 그리고 道教 등 외래종교의 영향을 깊이 받았으며, 最近世에 와서 日本과 英美의 영향을 받기 시작하였다. 순수民族이요, 순수문화를 지녔다고 하면서도, 나름대로 영글은 culture, 특히 行政文化를 지니지 못하고 있음을 거세게 과도쳤던 外來文化의 영향때문이었다고 하겠다. 사회 구석구석에, 그리고 行政의 各部署・各階層에 異質文化가 아직도 숨쉬고 있는 것이다.

韓國行政의 모습을 만들어낸 그 밑바닥 정수는 무엇인가? 그 行政의 實體를 보다 정확히 이해하기 위하여 이 章에서는 行政文化를 概念・理論・屬性・實際의 諸側面에서 서술해 보기로 한다. 우선 文化的 一般概念부터 접근해 가기로 한다.

1. 文化的概念과 理論

1.1. 文化的概念

“文化”란 人間이 自然狀態에서 벗어나 일정한 목적 또는 生活理想을 실현하려는 活動의 過程이며, 이서히 형성되는 生活方式과 內容의 總體를 뜻하는 것으로 衣食住를 비롯하여 學問・藝術・宗教・法律・經濟等 外的・物質的 文明에 대칭되어 人間의 內的 精神的 活動의 所產을 의미한다(이희승편, 「국어대사전」 서울: 민중시판, 1972, 1044)고 일반적으로 정의된다. Kluckhohn의 설명을 빌어 좀 더 學術的 의미를 연하기로 한다(Clyde Kluckhohn,

* 이 글은 近刊「行政科學序說」의 한 章, 그중에서도 일부에 해당한다. 初稿에 불과하여 미숙한 점이 많으므로 評見을 기대한다.

** 서울대학교 행정대학원 부교수

“The Concept of Culture,” in Edgar A. Schuler, et al. (eds.), *Readings in Sociology*, New York: Thomas Y. Crowell, 1971, 74–84). 그의 주장에 따르면 人類學者들은 보통 “文化”를 人間의 生活樣式으로서 소속한 집단으로부터 個人이 얻는 社會的 遺產이라고 이해하는 것이 보통이다. 혹은 文化를 人間이 創造한 環境의 일부라고 생각할 수도 있다. 人間은 自身의 行動을 이해하려는 습성을 지녔다. 나는 왜 그렇게 생각하고 행동하는가를 自問해 보면 人類學者들은 文化的 說明力を 곧잘 끌어낸다. 즉 生物學의 進化論, 物理學의 重力, 그리고 醫學의 疾病만큼 人類學에서는 文化가 중요하여 이를 통해 인간을 이해하고 인간의 행동을 어느 정도 예측할 수 있다고 믿는다. 文化, 즉 간단히 말해서 生活樣式 또는 生活習慣이 얼마나 중요한가는 移民간 사람들을 보면 쉽게 알 수 있다. 日本으로 이민간 사람들은 오디살다 보면 얼굴 표정도 걸음거리도 日本 사람과 흡사해진다. 하와이나 로스엔젤레스에 살고 있는 東洋人들은 나라는 달랐으면서도 英語發音의 抑揚은 물론이지만 모습과 표정들이 비슷해진다. 그래서 순수 東洋人도 西洋人도 아니게 보이면서 일종의 緩衝文化圈을 형성해 기기에 익숙해진다. 기후가 달라서? 음식이 달라서? 言語가 달라서? 모두 통털어 生活樣式이 달라져서인 것이다. 그런가하면 같은 文化圈에서 살고 자란 白人과 인디안의 思考와 規範이 다르다.

과연 이간의 믿음·생각·태도·행동 등의 차이는 어디에서 오는 것일까, 생각해 보면 人間은 生物적으로 아주 유사하다. 人間은 동일한 生物學의 構造를 갖고 태어나서 성장하지만 나이를 먹고 노쇠해지고 결국 죽는다. 이 種의 生物學의 潛在力은 文化가 형성되는 발침대라고 할 수 있다.

文化決定論은 生物學의 決定論처럼一方的이다. 兩者는 相互依存의 인데, 文化는 人間의 本性으로부터 생성되고 그 형태는 남성의 生態와 自然法則에 의해 制約을 받는다. 반대로 文化는 生物的 過程을 용이하게 해 준다고도 할 수 있다. 人間이 內的 欲求를 충족하기 위해 음식·수 십취하는 그 행위 자체를 心理學의 知識만으로 설명할 수는 없다. 무엇을, 몇 끼 먹느냐는 음식물의 可用性에 달려 있지만, 부분적으로는 文化에 의해서도 제약을 받는다 (실은 그렇지 않은데 어떤 열매는 毒이 있어 못먹는다고 믿는 습관같은 경우). 음식물의例를 통한 生物과 文化의 관계를 볼 수 있을 뿐만 아니라 新生兒의 경우에도 같은 병원에서 낳으면서 種族에 따라 어릴 때 부집스러움의 정도가 다르다. 그런가하면 父母가 東洋人인데 美國에서 태어난 嬰兒은 白人 어린이와 아주 닮은 행동을 한다. 그래서 요컨대 文化가 生物學의 過程을 용이하게 조장해 준다고 하는 것은 個人的 生物學의 機能이 어떤 방식에 따라 훈련된 대로 교정된다는 뜻이다.

文化는 인간이 만들고 전하는 것으로서 편리한 抽象이지 눈으로 직접 확인할 수 있는 것은 規則性 뿐이다. 文化는 생각하고 느끼고 믿는 한 樣式이다. 文化는 내일을 위해 현재 축적해온 集團의 知識으로 우리는 이 精神的 活動의 產物을 놓고 연구를 하게 된다. 그

러나 정작 중요한 것은 產物보다 그 產物을 만들어 낸 方法 등이다. 文化가 地圖와 같이 하나의 抽象화하기 때문에 이를 “社會”와 混同해서는 안된다. 文化는 개인과 개인 간의 관계가 아니라 인구집단의 특이한 생활양태이며, 社會現象 모두가 文化的으로 어떤 定型을 띠는 것은 아니나.

모든 인구사회의 구성원들은 生物學的인 것으로, 또 인간이 처한 다른 상황으로 인해 동일하게 야기되는 불가피한 딜레마에 직면한다. 이것이 바로 모든 文化的 기초법주가 아주 유사하다는 所以다. 어쨌든 모든 文化는 집단을 永存시키고 凝集力を 유지케 하며 個人的要求를 맞추어주고 生物的 欲求를 만족시켜 주어야 한다고 생각하면 된다. 文化는 즉 이러한 기능을 하기 위해 만들어진 것이라는 뜻이다.

文化的 過程의 要諦는 選擇이라고 생각해도 좋다. 選擇은 意識的이고 合理的인 행위다. 일단 선택은 文化는 維持의 성향을 띠고 變化에 抵抗의이다. 그러나 그 變化가 必然의 일 때 文化的 내용은 바뀌어야 하는 속성을 지닌다. 文化는 개인이 속한 집단에서 개인에 의해 學習되는 다른 개인과 共有된다. 그것은 文化가 社會的 遺產으로서의 의미를 지니는 것으로 단순히 有機體의 遺傳因子와 다르다는 뜻이다. 그래서 文化는 人間으로 하여금 하나의 조직된 사회에서 함께 살 수 있고 문제를 해결할 수 있고 다른 사람의 행동을 예측할 수 있으며 다른 사람이 무엇을 기대하는지를 알 수 있게 해준다고 해도 과언이 아니다.

따라서 文化는 모든 면에서 우리의 生活을 규제한다. 이런 뜻에서 보면 行政文化가 行政人の 行政行為를 여러 각도에서 규제하고 영향을 미친다는 것으로 이해해도 좋다. 여하튼 文化는 인간을 함께 둑어 놓으며 모든 면에서 통제를 가하고 있다고 생각해야 한다.

문화는 ③ 他人과 外部環境에 적응하는 技術의 集合體도 된다. 文化는 問題를 제기 할 뿐만 아니라 解決해 주기도 하며, 欲求를 창출하고 충족시켜 주기도 한다. 그러나 文化라고 해서 모두 人間의生存을 보장하고 증진해 주는 것은 아니다. 오히려 그 반대의 경우도 있다. 文化的 機能은 오히려 默示的인 편이 더 많은 것으로 겉으로 나타나는 明示的인 것만 놓고 보면 충분히 非合理的으로 보이는 경우가 많다.

모든 文化는 歷史의 침전물로서 文化는 現在의 숨결에 남아 있는 過去의 여러 斷面을 포함하고 있다. 文化는 과거로부터 형성되어 安定된 자리를 잡고 좀처럼 변하지 않으며 하지만 現代人도 文化的 創造者요, 傳受者인 것을 보면 文化가 반드시 과거의 產物만은 아니다.

그리고 위에 논한 여러 의미로 미루어 한 부분은 모든 사람에 의해 學習되고, 또 한 부분은 다른 구형으로부터 선별되고, 다른 한 부분은 다만 그 유형이 해당하는 사회에서 역할을 수행하는 사람에게만 적용된다. 이렇게 文化는 部分的일 수 있지만, 그러나 文化는 특정 인종과 사회로 구분한 類型에 따라 차이는 있으되 충분히 포괄적이다. 그래서 文化에 형태적·규제적 측면과 묵시적 주제와 범주등이 한꺼번에 담겨 있어서 文化를 江·山·湖가 담겨 있는 地圖와 같다라고 말하게 된다. 그 속에 모든 要素가 다 연결되어 있는 것은 아

나나 중요도에 따라 強調點이 달라진다.

文化는 물론 統合의 程度에 있어서 크게 변한다. 統合은 집단을 支配하는 概念·前提·希望·etc에 관한 明白한 言明에 의해 이루어진다. 文化는 그래서 영향력이 큰 命題와 範疇에 기반을 둔 相互依存의 體系라고 하겠다. 文化 그 속에는 물론 內的 凝集力이 있어서 그 文化圈에 속한 사람들에게 영향을 끼친다.

文化의 概念을 이해하기 위해 알아야 할 부수적인 내용은 하도 많다. 그리고 內容과 組織의 三元까지 가면 아주 복잡해 진다. 그러므로 여기서는 다음과 같은 몇마디로 文化的 뜻을 들이면서 “文化”에 대한 理解를 정리하려 한다. 즉 독특한 또는 달리 구별되는 生活樣式이 之나의 社會的 遺產으로 傳受되는데, 이것은 삶에 필요한 技術이나 人間關係를 위한 青寫眞보다 강력한 힘을 갖는다. 그것은 文化的 응집력과 추상성 때문이다. 각기 상이한 生活樣式은 人間存在의 目的에 관해서, 人間이 他人과 神으로 부터 무엇을 期待할 權利가 있는가에 관해서, 그리고 무엇이 성취와 불만을 구성하는가에 관해서 나름대로의 前提를 갖고 있다. 이들 前提 중 어떤 것은 歷史의 침전물로 民俗에 明白히 남아 숨쉬고 있는 것이 있고, 다른 것은 暗默의 命題로 言語와 行動에 구준이 나타나는 경향을 발견하여 推論해야 비로서 알 수 있게 된다.

이상[1] 文化的 개념에 관한 포괄적 설명이다. 다음에 文化的 理論的 側面을 살펴면서 더 들어 文化的 개념을 좀 더 설명해 보기로 한다.

1.2. 文化的 理論

文化는 理論的 觀點에서 설명하는 입장은 많으나, 그중 대표적인 것으로 “文化類型論”과 “社會構造論”이 있다. 文化類型의 概念을 기본적인 것으로 보느냐, 또는 社會構造를 기본적인 것으로 보느냐의 차이에서 비롯되는 구분이다. 여기에 더하여 文化決定論의 뜻으로 “문화의 相對性”을 理論的 측면에서 거론치 않을 수 없다.

(1) 文化的 類型理論(pattern theory)은 A.L. Kroeber와 Clyde Kluckhohn이 주창한 것으로 文七란 象徵에 의해 익숙해지고 전해지는 行動의 類型으로 구성된다는 관점에 기초한다. 그리고 文化的 가장 중요한 요소는 歷史的으로 도출된 전통적 관념과 가치로 구성된다 는 점도 여기에 추가된다. 이러한 관점은 1920, 30년대에 흔히 알려졌던 “culture is learned behavior”이라는 생각보다 훨씬 일차적이고 타당하다. 文化適應이라는 것이 학습되고 사회적으로 전파되는 행동과 일치시킬 수는 없다는 것이 그후 많은 학자들의 주장[1]었다.

그럼에도 불구하고 어떤 概念을 따르든간에 문제는 定義는 많이 있으되 理論이 거의 없다는 점[1]이다. 그저 어떤 풋이 理論이라 할 수 있는 윤곽만을 보여준 형편이라고 하겠다. 그런 가운데 一般理論의 구성을 지향했던 많은 사람들이 文化的 屬性과 內容보다는 文化的 類型, 形態, 構造 및 組織에 관한 연구를 강조하게 되었다. 歷史的으로 보면 類理理論은 生

物學的 比喩에 의해 영향을 받은 일방 19세기 獨逸의 文化史와 形態心理學과 밀접한 관련을 맺고 있다. 文化를 類型化한다는 것은 人間의 創造力を 부각시킨다는 의미와 통한다.

文化類型는 종류에 따라서, 그리고 意識과 複雜性의 정도에 따라 달라진다. 가장 간단한 유형이 의상·음식·작업·의식등에서 나타나는 습관이다. 보다 복잡한 것이 政治·經濟·社會의 諸組織과 言語·法律·哲學·科學·藝術 등의 體系로 표현되는 경우이다.

이런 가운데 Kroeber는 수천년에 걸쳐 변치 않고 오래 지속되어온 기능적 가치를 지닌 속성의 집합체인 “기초” 혹은 “체계적” 유형과, 변하기도 하고 불안정한 “제 2 차” 유형으로 문화를 나누고, 유형은 퍼스널리티의 속성과 心理的 관계가 있으리라는 생각에서 文化的·歷史的 意味로 전체 文化類型을 分析하곤 했다(Alfred L. Kroeber, *Configurations of Culture Gro vth*, Berkeley: University of California Press, 1944).

文化類型은 文化的 内容이 바뀌어도 조직된 습관으로 지속되는 성향이 있다. 그렇다고 해서 전히 变하지 않는 것은 아니다. 또 文化定向論(cultural orthogenesis)이라는 것도 있어서 文化變化의 方向이 환경의 압박이나 개인의 변화에 의해서라기 보다 文化的 初期形態에 의해 이어 정해진다는 것이다(Alfred L. Kroeber and Clyde Kluckhohn, *Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions*, Cambridge, Mass: The Museum, 1952). 이를 “文化的 動向”(cultural drift)이라고 일컫는다. 이를 文化的 지속과 변화의 연구와 연결시키면 아주 결맞는다.

Kroeber는 또한 類型變化와 관련하여 文明의 盛衰는 文化的 맵씨있는 형태와 배열의 성장·변화의 단면으로 보면 된다고 주장한다. 일정한 시기에 각 文明에서 文化的創造가 最高潮에 달하는 것은 文化的 成長과 刷新의 과정에서 完熟의 중요한 時點임을 말하는 것이다(Alfred L. Kroeber, *Style and Civilization*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1957).

類型理論은 文化란 個人과 集團에 의해서, 그리고 그들 상호간과 환경과의 교호작용에 의해 창조된다고 전제한다. 그러나 生物·心理·地理 등의 교호작용은 所與의 조건이며 文化成長의 출발점은 決定因子가 아니다. Boas가 歷史的 형태와 관련된 다른 源泉으로부터 나오는 文化內容의 要素가 함께 자라는 것을 강조하듯이, 이 理論은 文化成長의 과정을 歷史的 過程으로 간주한다. 이 歷史的 過程의 결과는 과거에 의식 또는 무의식적으로 선택한 특정 집단의 歷史의 침전물로서 유형의 집합체이다. 文化는 개인에게 나타나고 인식을 구성하며 생물·환경적 압박에 의해서 결정되지 않는 상황을 형성하는 침전물이다. 文化는 인간 有機體와 環境사이에 있는 매개변수이다. 文化는 인간 집단에서 사용하는 단어, 행하는 행동 및 가공품등의 同調現象을 지향하는 경향의 抽象的 表現이라고 한 점은 앞서도 지적한 바 있다(Kroeber and Kluckhohn, *op. cit.*, 182, 186.).

文化類型理論은 퍼스널리티 構造와 연관시켜 연구되기도 하는데, 이 理論 자체는 어떤 決定法則이나 文化橫斷的 關係같은 형태로 因果를 설명하지 않는다. 그저 유형을 분류하

고 비교해 보는 정도이다. 그것은 文化 자체가 누적적이고 본질적이며 복합적이기 때문이다.

그리나 이 類型은 우리의 관심사와 약간 상반된다. 우리의 관심사는 文化와 行政人的의 퍼스널리티와 行態인데, 그간의 因果關係가 규명되지 않으면 난관에 봉착한다. 그러나 다른 입장에 着아 文化와 행태가 밀접한 관계가 있다는 점을 수긍한다면 文化處方의in 行政行態의 改善는 중요한 의미를 지닌다. 다시 말해서 文化內在的in 行政의 身恙이 일종의 不治病이라면 이를 전제로 한 政府風土와 行態의 개선 또는 그 가능한 한계를 어림해야 할 것이며 또는 改革의 가능성을 믿고 行態處力의 方法을 통해 文化屬性을 바꾸어 가는 戰略도 생각해 볼만하다. 우리는 環境的·敎條的·理念的 要因으로 말미암아 文化와 個人의 自我가 이러이러하니 더 어쩔수 없다는 文化宿命論 내지는 文化決定論에 빠지고 말것이냐는 많은 論爭의 여지를 자아낸다. 많은 논의를 끈은 채, 양자는 밀접한 관계를 갖고 因果의 관계가 서로 뒤드꺼면서 영향을 주고 받을 것이다. 다만 文化變化를 人間改革의 방안을 통해 가능한다는 입장이 보다 현실적이라는 생각을 하게 된다.

(2) 文化的 社會構造論은 1930, 40년대에 Radcliffe-Brown에 의해서 有機的 은유법에 따라 발전되었다. Radcliffe-Brown은 社會構造를 社會的 關係의 體系로 정의하면서 社會構造와 社會生理의 形태를 분류하고 이들이 어떻게 기능하는가를 연구한다. 이 理論은 各 構造體系가 1.든 요소가 조화있게 짜여진 기능적 화합이라고 전제하고 이를 검증하기 위하여 모든 社會現象을 抽象的이 아니라 직접·간접으로 社會構造와의 관련하에서 연구한다(A.R. Radcliffe Brown, *Structure and Function in Primitive Society: Essays and Addresses*, London: Cohen and West, 1952).

社會構造論은 주로 社會人類學을 통해 원시·단순사회를 비교연구하는 좁은 경향을 떠나가 그후 여러 방면의 연구로 확대되어 결국 원래의 普遍的 범위로 회귀했다. 즉 農民社會, 近代地域社會 및 文明을 巨視構造의으로 한 社會人類學的研究는 社會生理學보다 比較社會形態學에서 순조롭게 진행되었다. 그 이유는 규모가 큰 단위를 보는 것이 수월하기 때문이다. 다만 실제 연구를 하는 경우에 어떤 단위를 “社會”로 볼 것인가는 쉬운 문제가 아니다.

社會構造論者들은 1930년대 이후에 “文化”라는 用語의 사용을 회피했다. 그 이유는 社會人類學者들이 연구하는 대상은 社會構造이지 文化가 아니라는 것이다. 그러나 이러한 주장은 잘못되었다. 왜냐하면 社會構造論은 明示的·默示的으로 文化的 개념을 내포하고 있기 때문이다. 이 理論의 틀은 Radcliffe-Brown의 社會生理學으로 文化的 모든局面을 社會的 關係의 大가조직인 社會構造에 연결시키려는 것이다. 이들 중에는 社會構造의 存在를 가능케 하는 복잡한 메카니즘의 한 부분인 社會現象의 각종 요소——도덕, 법률, 관습, 종교, 교육등——들이 포함된다.

社會構造論에서 文化的 개념이 자주 看過되는 단순한 이유는 社會人類學이 文化와 같은

抽象的인 것을 연구하는 것이 아니라 실제로 존재하는 社會關係를 다루기 때문이라는 것이다. 그렇지만 社會關係 내지는 構造도 抽象性과 一般性에서 도출된 것임을 잊지 말아야 할 것이다. 그러니까 社會構造는 직접 관찰되는 것이 아니라 실제 존재하는 관계에서 비롯되는 構造形態의 抽象인 것이다. 이 抽象化된 構造形態는 또 文化를 모르고는 이해되지 않는다. 이는 社會的 關係가 관련된 사람들간의 상호행동을 고려하지 않고는 관찰되고 기술되지 않는다는 것을 뜻하기도 한다. 그러므로 社會構造의 形態는 個人과 集團이 同調하는 行爲類型에 의해 기술된다는 점을 수긍해야 할 것이다.

이렇게 보면 이 行爲類型은 Kroeber와 Kluckhohn이 말하는 類型과 상당히 근사해진다. 社會構造論에서 말하는 文化的 개념은 規則의 集合, 行動과 사고의 표준이다. 동시에 사람 간의 利害의 상호조정을 암시한다. 그리고 容體에 대해 利害를 표명한다는 것은 容體가 主體에 대해 어떤 값어치를 지닌다는 뜻이다. 그래서 “社會的 價值”는 共同利益(害)의 대상이라는 정의까지 나오게 된다. 이러한 논리때문에 Radcliffe-Brown은 價值가 社會的 關係 내지는 社會的 構造의 決定要因이라고 생각하므로, 결국 社會構造論의 기초는 社會的 價值와 必理的 利害라는 두 요인에 근거한다고 볼 수 있다. 이러한 모든 논의를 종합해 보면 결국 社會構造論은 그 자체에 文化概念을 포함하고 있어서 “文化”라는 단어에 굳이 신경을 쓰지 않는다는 것을 알 수 있다.

끝으로 나의 두 理論을 비교하여 요약·정리하면 다음과 같다.

① 類型理論은 文化類型의 개념을 기초로 構造理論은 社會構造를 기초로 삼으며,兩者같이 Tylor의 文化概念을 전부 포괄하고 있다.

② 두 理論은 각각 綜合的이고 普遍의이며서 文化的 모든側面을 설명하려 한다. 그리고 각 理論들은 原始社會及 복잡한 文明集團이건, 어떤 社會 어떤 文化에 상관없이 적용하려 한다.

③ 두 理論은 각기 다른 설명체계내에서 文化와 構造를 달리 연결시킨다.

④ 두 理論은 血族關係에 관해 異見을 보인다. 類型理論에서는 이를 無意識의 論理가 內在하는 區分體系의 表현으로 보고, 構造論에서는 이를 습관적 행위에서 나타나는 社會關係의 當성조직을 포함하는 社會體系의 일종으로 본다.

⑤ 두 理論 모두 文化와 構造體系를 練型因果關係에 의해서 설명하려하지 않는다. 두 理論은 이 關係를 生物·心理·自然環境·歷史的 過程 그리고 이들 주어진 것에 대한創造的人間의 反應의 복합적 영향의 결과라고 볼 뿐이다.

(3) 文化的 相對主義(cultural relativism)는 ① 人種學(ethnology)과 社會人類學의 方法으로서, ② 文化決定論(cultural determinism)의 理論과 文化實體의 哲學으로서, ③ 價值體系의 評價를 위한 指針으로서, 그리고 ④ 社會文化的 改革과 變化的 實質문제에 대한 태도 등으로서 달리 그리고 각기 이해될 수 있다. 그렇지만 여기서는 두번째의 文化決定理

論과 文化實體의 哲學이라는 축면만 국한시켜, 즉, 理論과 哲學으로서의 相對主義만 논하기로 한다.

文化的 相對主義는 20세기 中葉에 한때 유행했던 논란의 여지가 많은 하나의 教理로서 Melville Herskovits가 新칸트學派의 歷史的 觀念論에 즐거하여 대표하고 있다(Melville J. Herskovits, *Man and this Works: The Science of Cultural Anthropology*, New York: Knopf, 1948). 신칸트학파를 주도하는 Ernst Cassirer ‘“精神人類學”(spiritual anthropology)’에 의하면, 인간은 자신이 창조한 象徵的 宇宙(symbolic universe)에서 산다(Ernst Cassirer, *An Essay on Man: An Introduction to a Philosophy of Human Culture*, New Haven: Yale University Press, 1956). 그러니까 象徵的 形態이외에 다른 實體란 있을 수 없고, 모든 實體는 곧 文化的 혹은 象徵的 實體일 뿐이라는 뜻이 된다. 물리의 세계는 文化化(enculturation), 즉 시간·거리·무게·크기등에 관한 인식을 통해서 여과되어 파악될 뿐이므로 인간의 경험은 오로지 文化化에 의해 짜여진다.

당초에 이 文化決定論은 Auguste Comte와 Herbert Spencer가 최고수준의 현상의 실체를 구성하는 社會現象을 가지고 自然現象의 수준을 가정함으로써 비롯되었다. 美國쪽에서는 Kroeber가 Spencer의 超有機體의 개념을 文化에 적용하여 社會現象의 수준을 확인했다. 이 進化論의 견해를 암시하는 입장에서는 文化는 일종의 閉鎖體系로서 환원성을 인정치 않는다. 1948년 이후에 Kroeber는 超有機體의 理論을 버리고 文化를 人間行爲로부터 抽象된 것으로 보기 시작했다. 그러나 Leslie White는 文化的 超有機體의 教理를 文化學(culturology)이라는 가치아래 계속 지지했다(Leslie A. White, *The Science of Culture: A Study of Man and Civilization*. New York: Farrar, Straus, 1949. White의 또 다른 저서, *The Concept of Culture*는 李文雄교수가 「文化의 概念—文化決定論과 文化進化論의 立場」 서울：一志社, 1981라는 제목으로 번역 출간했다. 이 역서의 p. 96 참조).

문화의 相對主義의 理論은 다양한 哲學的 接近法과 조화를 이룬다. 즉 첫째 이미 지적한 바와 같이 Herskovits의 경우처럼 文化的 相對主義理論은 신칸트학파의 歷史的 觀念論에 의해서 설명된다. Cassirer의 文化 觀念論의 哲學을 그대로 적용할 필요는 없지만 그의 象徵的 形態論의 哲學은 人間의 自由와 創造力의 가정에 기초한다. 둘째 White의 경우처럼 文化的 相對主義는 歷史的 唯物論의 哲學에 의존한다. 알다시피 唯物論은 文化決定論의 哲學이며 文化의 核은 觀念形成論의 表現과 價值를 결정한다. 세째 Kroeber, Comte, 그리고 Spencer의 경우처럼 文化的 相對主義는 文化現象의 自律性을 가정하는 實證主義 科學哲學에 의거한다. 단일 인간의 행동이 文化에 의해 결정된다면 인간이 자유를 누리고 창조력을 발휘할 여지는 극히 제한된다. 인간 개개인의 차이라는 것은 주어진 文化的 전체 유형에 견주어 보니 미미해진다.

現代 人種學은 개인의 성품과 경험을 文化的으로 조건지어 놓는데 있어서 社會制度의 役

割을 깨고 죄 준 셈인데, 文化的 條件賦與의 결과 다양한 문화에 참여하는 사람들을 구분하는 文化的相對主義의 程度가 인정되게 되었다. 哲學의 과제는 文化的 條件賦與의 다양성이 어떻게 이해되어야 하는가를 체계적으로 설명하는 것이다. 이를 통해 반드시 인식해 두어야 할 것은 文化가 인간경험의 가장 핵심이 되는 조건이라는 것, 그리고 모든 경험은 어느정도 culturalized으로 조정되었다는 사실이다. 그리고 더 중요하게 인식해야 할 것은 文化이 외에 다른 차원에 自然이 있다는 점과 文化는 다만 인간이 자연에 적응하는 수단이요 그 힘을 인간에 봉사하도록 활용하는 것 뿐이라는 점이다. 다시 강조하지만 文化的 相對主義는 文化。 의해 조건지워진 인간경험의 사실이요, 그러면서도 科學的 方法論으로 인해 다양한 문화를 비교연구하게 되고, 그래서 인간이 인간중심의 한계를 넘어서 共同體(世界) 속에서 살 수 있도록 해 주는 것이라고 생각하면 된다.

2. 行政文化論

앞에서 거론한 文化的 개념을 미루어 보면 “行政文化”는 行政집단에서 숨쉬고 있는 과거의 단면을 포함한 歷史의 침전물로 行政人이 만들고 전하는 抽象이다. 歷史의 현상이므로 이를 하나의 遺產으로 받아들이며 응집력을 조장하고 行政行爲의 樣式・習慣을 뜯하고 있어서 行政人的 행동을 예측하고 또 여러면에서 행위를 규제한다. 그 생성의 원천은 다양하지만 전통적 가치와 관념으로 구성된다는 것이 통념이다.

行政文化에 대한 연구의 중요성을 기론하게 되는 까닭은 결정론의 입장에서 우선 行政文化가 行政行態의 決定要因이라고 생각되기 때문이다. 이는 물론 文化에 의해 조건지워진다 (文化決定論)고 이해하는 文化的 相對主義의 입장에서 타당하다. 즉 모든 實體는 象徵的・文化的 實體라고 생각하기 때문이다. 따라서 文化는 인간경험의 핵심적 조건으로 人間行動을 결정한다. 그러니까 行政人에 관련된 여러 문제를 해결하기 위하여 文化에 接近하는 것은 자연스런 이치이다. 그러므로 行政學研究에서 많이 다루지 않은 분야가 이 行政文化라는 Wald의 주장이 있어서가 아니라 行政現象을 이해하기 위해서는 그중 큰 요인의 하나인 行政文化的 要因에 관한 관심을 기울여야 할 것이다.

行政文化의 개념을 실제로 이해하기 위하여 行政과 文化를 결부시킨 몇 주장은 먼저 보기로 하자.

金雲泰¹¹는 “行政은 文化的複合의 일부분”이라는 見解를 폴는 일방, “行政은 複合社會內의 문명인이 그들의 文化를 통제하기 위한 주요한 발명이요 수단”이라고 하면서 “行政에 의하여 문명인은 그들의 級知와 知識의 한계내에서 社會安定의目標와 变動의目標를 동시에 이현하고자 추구하는 것”이라고 주장한다(金雲泰, 「行政學原論」 서울: 博英社, 1980, 90). 이는 行政과 文化간의 機能的關係를 消極과 積極의 두 측면에서 설명하는 것인데 行政文化는 行政과 文化, 양자를 대칭시키 설명하는 것과 行政機能의 지나친 積極論이 옳

으나를 다시 생각해 볼 필요가 있다.

한편 行政過程의 動態模型에서 行政文化를 중요한 獨立變數의 하나로 認知하는 趙錫俊교수는 行政文化를 “行政에 종사하는 사람들의 態度, 行動樣式등을 支配한다고 생각되는 價值觀”이라고 定義하고 行政文化를 認知하는 方式과 韓國行政文化에 담긴 諸屬性을 解釋하고 있다(趙錫俊, 「韓國行政學」서울: 博英社, 1980, 109, 130-157). 韓國行政文化의 屬性에 관한 것은 뒤에 설명하기로 하고, 여기서는 우선 行政文化觀을 이해해 보자. 趙 교수는 行政文化·價値觀과 동일시하여 文化一般의 한 屬性만을 생각하고 있다. 이는 韓國文化의 屬性中·價直이외의 측면과 상치된다. 그러나 文化를 보는 기본입장에서 더 문제가 되는 것은 行政文化와 價値前提를 별개의 獨立된 變數로 생각하고 있다는 점이다(趙錫俊, 「前揭書」, 106-109). 價値를 文化概念의 한 속성으로 이해하는 경우와의 차이를 概念의 徵表 전체 또는 内包에 대한 異見때문인지 모르지만 쉽게 납득이 가지 않는다. 반면에 價値前提를 여기서는 墓念으로 이해해야 先後의 논리가 맞을 것 같다.

한편 行政文化에 관한 外國學者의 견해도 한번 검토해 볼 필요가 있다. 生態論的 접근입장을 견지하는 Fred Riggs는 Julian Steward가 발전의 기준으로 개진한 “文化的 統合水準”의 개념에 의거하여 특이한 文化類型에 따라 다른 組織水準은 환경, 기술, 및 사회구조간의 기동적 관계에 따라 달라진다고 주장한다(Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Co. 1964, 63-64; Julian H. Steward, *The Theory of Culture Change*. Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1955). 그 가운데에서 가장 두드러진 차이를 보여주는 것이 文化構造의 要素로서의 言語이다. 같은 言語를 사용하면서 統合의 정도가 다를 수 있고, 또 같은 組織水準을 누리면서도 言語는 얼마든지 다를 수 있다. 어떤 특정 言語를 사용한다고 해서 發展의 수준이 특히 높다는 하등의 근거가 없다는 주장도 있다. 이 경우 다만 변화를 얼마나 잘 수용하고 이에 적응하느냐의 정도가 달라지게 되는데, 이는 文化的 문제라기 보다 統合의 정도문제이다. 반면에 言語構造에 따라 새로운 개념을 과학적 사고로 명료하게 형성해가는 것이 순위가 있다. 만약 사정이 그렇다면, 文化類型은 발전을 加速시키거나 또는 저해하는 원인으로 작용하게 될 것이다. 그러면서도 政治·社會的 要因의 영향을 전혀 배제할 수는 없는 일이다.

원래 Steward의 이론은 轉移社會를 설명하기엔 부족해서 “回折”(diffraction)로 발전을 설명해야 한다는 것이 Riggs의 주장이다. 다시 말해서 社會·文化的 統合의 정도를 높이는 주요인자 자체가 回折의 정도인지도 모른다는 것이다(Riggs, *op. cit.*, 66). 어느 주장에 촛든의 틀이는 行政文化 자체를 설명하고 있는 것은 아니지만 文化要因과 發展, 文化要因과 組織 등의 관계를 규명하려는 노력이므로 統合의 水準문제와 더불어 行政現象을 이해하는 하나의 決定要因의 측면에서 귀를 기울여 볼만하다.

行政과 文化를 여러 각도에서 설명하는 Nigro는 우선 文化를 “인간이 사회의 일원으로서 필요로 하는 知識, 比 음, 技藝, 優理, 法律, 慣習 및 그 밖의 모든 능력과 습관들의 複合體(complex whole)”라고 생각하고 兩者간 관계를 규명하고 있다(Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration*. New York: Harper & Row, 1977, 51-66). 여러 가지 事業가 집행함에 있어서 文化的 要因에 대한 理解가 필수적이며 실행되어야 한다는 입장을 취하는 이들은 주로 美國內의 小數民族集團을 정부사업과 결부시켜 보면서 貧困까지도 하나의 下位文化로 간주해야 한다고 주장한다.

文化의 차이에서 오는 行政的 障碍는 그 많은 예를 保健行政分野에서 찾아 볼 수 있다. 예를 들면 傳統的 自家療法과 現代醫術간의 갈등 문제인데 南美·푸에토리코·인도 등 많은 나라에서 이러한 경우를 경험했다. 後進國의 습관으로는 疾病이 번지는데도 전통적으로 傳受된 秘方을 좀처럼 버리려하지 않고 이를 도우려는 現代處方은 먹혀들지 않았다. 兩者를 잘 調和하여 實用的인 方案을 모색하기도 하였지만 이 경지에 이르기까지에는 오랜 세월이 걸렸다.

이러한 文化的 차이는 비단 保健行政分野에서 뿐만 아니라 다른 技術分野에서도 많은 문제의 장벽을 쌓았다. 受援國에게 最新의 기술은 설비보다는 기이, 친숙보다는 어색 그 이상일 수가 없었다. 도시 受容의 態勢가 갖추어져 있지 못한 사정은 특히 官僚集團의 保守性과 제한된 能力 때문이라고 해야 옳을 것이다. 제한된 能力의 문제는, 뒤에 文化的 屬性을 논하는 자리에서 다시 설명하겠지만, 家族指向의 ·緣故優先의인 전통적 인습에 젖어 새로운 改革에 대한 無力함 그것이었다. 여기에 私人主義의 溫情의 속성이 개입되면 다분히 감성적으로 人·제를 끌고간다.

그래서 文化的 差異때문에 後進國의 行政은 原子化의 경향을 띠우고(Philip M. Hauser, "Cultural and Personal Obstacles to Economic Development in the Less Developed Areas," *Human Organization* 18:2 Summer 1959, 82-83; Richard W. Gable, "Culture and Administration in Iran," *Middle East Journal* 13 Autumn 1959, 407-421), 組織보다는 個人에, 協調보다는 獨善에, 公보다는 私에 치우치며 과잉경쟁을 일삼게 된다.

이러한 文化的 差異은 비단 후진국에서만 나타나는 현상이 아니라 美國같은 선진국에서도 나타난다. 즉 美國內의 상이한 文化, 특히 印第安文化는 競爭的 個人主義를 모르고 자라왔다. 아리조나 北部 高原地帶에 살고 있는 Hopi族은 砂漠이라는 불리한 환경여건에서 생존을 위해 무진애를 쓰기 때문에 이들에게는 共存과 協同의 의미가 더 크다. 國民學生에게 算術問題 경쟁을 키워도 먼저 마친 아이가 절대로 교사에게 먼저 보고하지 않으며, 농구나 그 밖의 경기에서도 점수를 계산치 않는 것을 볼 때 이들에게 個人간의 경쟁→성취란 圖式이 아무런 의미가 없음을 알 수 있다(Laura Thompson, *Culture in Crisis: A Study of the Hopi Indians*. New York: Harper & Row, 1950, 181-187). 나아가 組織하고 그 組織의 構成員이

된다는 것 자체가 익숙치 않은 人種이 美國內에 있음을 알게 될 때 文化와 慣習의 차이는活動의 내용과 형식, 그리고 그 質量을 다르게 만든다는 점을 이해하게 된다. 그러면서도 한편 文化는 변하는 것이며 人間은 새로운 文化에 적응하고 또한 이를 창조할 수도 있다는 사실을 수긍하게 된다.

끝으로 行政이 눈여겨야 할 “貧困의 文化”(culture of poverty)에 관해 간단히 언급하기로 한다. 貧困의 文化는 많은 사람들이 부인하지만, 역시 그 존재를 인정치 않을 수 없는 실정이다. 본질적이고 형태적인 어떤 특징이라든가, 그 지역 자체의 특성이라든가, 가치지향, 또 는 大都市와의 관계등 때문에 貧困이 특징지워진다고 보는데, 근본요인은 아무래도 宿命論이나 낮은 수준의 열망, 또는 최소의 조직 같은데서 찾는 것이 옳을 것 같다(Oscar Lewis, “The Culture of Poverty,” in Daniel P. Moynihan (ed.), *Perspectives on Poverty/Cn Understanding poverty/perspectives from the Social sciences*. New York: Basic Books, 1968, 190, 196).

貧困의 文化를 퇴치시키는 것이 行政이 해야 할 일 중의 하나이고, 그렇게 政策方向을 유도해야 미땅하다. 그러기 위하여는 고용의 기회를 제공하고 일정한 수입을 유지시키고, 교육의 기회와 주택을 보장하는 등 여러 사업을 실시해야겠지만, 이 가운데 특징있는 한 주장은 이일을 個人單位가 아닌 家族單位 중심으로 해야 한다는 것이다(Lee Rainwater and William J. Yancey, *The Moynihan Report and the Politics of Controversy*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1967, 149-150). 그리고 團結·忠誠·協調·自立의 능력을 기르고 家族의 役割을 신축성 있게 수행하며 家族의 物理的·感性的·精神的 欲求를 충족시켜 줄 수 있도록 “統族의 힘과 안정”에 중점을 두어야 한다(Robert B. Hill, *The Strengths of Black Families*. New York: Emerson Hall, 1971, 3-4). 이러한 사정과 그 필연성은 美國의 경우 黑人家族이 나타나며 동시에 美國에 이민온 유럽 사람들의 경우도 엇비슷하다. 다만 후자의 처지가 약간 다른 것은 이들이 대개 政治權力과 손잡고 行政府의 警察·消防·衛生·公共教育 등의 부문에 진출한다는 점이다.

이상은 行政文化 자체가 아니라 行政과 관련된 文化的 要因의 여러 측면을 주로 美國의 경우를 예로 삼아 일별해 보았다. 우리는 여기서 行政文化라고 할 때에는 行政文化 그 자체의 본질을 규명하려는 입장이 있고, 文化要素와 결부된 行政, 나아가 이와 관련해서 行政이 해야 할 일을 검토하는 입장이 있다는 것을 알게 된다. 전자에 관한 설명은 韓國의 경우를 예로 다음 節에서 계속된다. 요는 文化的 多樣性이 배태하는 문제가 行政에도 多樣한 문제를 제기하고 이를 푸는 戰略도 多樣해야 함을 알 수 있게 된다.

3. 韓國行政文化的 屬性

우리나라의 行政文化가 어떤 성격인가에 대하여는 여러 학자들이 이미 많은 연구를 통해

규명하고 있다. 여기서는 이들의 주장을 소개하면서 정리하기로 한다. 먼저 개괄적인 윤곽과 기본이 되는 本質的인 것부터 소개하고 屬性을 하나 하나 설명하기로 한다.

먼저 韓國行政文化의 基幹을 形成過程을 중심으로 歷史的 視角에서 보려는 입장과 次元을 나누어 여러 측면, 즉 環境·理念·教理·心理 등의 諸觀點에서 보려는 입장이 있다.* 물론 두 입장 모두 파악하고 있는 文化의 屬性에는 차이가 없으며 접근의 각도가 다를 뿐이다. 歷史的 視角에서 보는 입장의 견해는 뒤에 기술되는 諸屬性에서 나루기로 하고 여기서는 한 주장만을 소개하기로 한다.

朴東緒 교수는 韓國行政의 特징을 目標·構造·機能에 따라 나누고 이를 時代別——李朝·日帝·解放後——로 설명하는 가운데 그 저변에 깔려 있는 文化要素를 지적하고 있다(朴東緒, “韓國行政의 史的 變遷模型”, 「行政論叢」 5:2, 1967, 9-26). 나아가 官僚制를 설명하는 가운데 그특색 변화의 混在狀態를 1900년부터 1970년에 걸쳐 그림으로 풀이한다. 훈제된 이들 특색을 우선 지적하면 家產的·近代的·修正的·發展的 官僚制등이다(朴東緒, 「韓國의 官僚制와 政治發展」, 「韓國政治學會報」 11, 1977, 63-73).

우선 李朝官僚制의 家產的 특성이 日政에 와서 급격히 쇠퇴했다가 解放後 다시 부활하는 듯하다가 4·19를 거치면서 약간 감퇴된 후 1975년 庶政刷新의 강조와 더불어 크게 감퇴된다고 한다. 日帝의 官僚制는 Weber의 近代的 官僚制와 흡사한 것으로 1950년대 말에 퇴색하는 듯하다가 5·16後 다시 강화되었다. 다음 修正的 官僚制는 人間關係學派의 속성을 지니는 것으로, 動亂後 美國의 영향으로 수용되기 시작하여 오늘에 이어지고 있다고 볼 수 있다. 끝으로 發展的 官僚制는 1960년대 이후 經濟開發計劃의 추진과 명행하여 나타나기 시작했던 특수으로 오늘에 이르기까지 그 색채가 농후하며 향후 계속 추구될 것으로 생각된다.

이상의 官僚的 特色의 變遷과 混在는 韩國行政文化的 직접적인 속성이라기 보다 이로 인해, 즉 이로 한 과거의 변화와 유산으로 인해 우리나라의 行政文化가 家族的·權威的·運命的·情的·義式的으로 되지 않을 수 없었다는 논리이다(朴東緒, 앞의 논문, 69). 이에 관한 것은 뒤에 韩國行政文化的 展開過程을 설명하는 자리에서 부연된다.

視角을 關係와 달리 次元으로 옮겨 보면 韩國行政文化形成의 근원을 또 달리 照明되기도 한다. 韩國의 政治的 自我와 行態의 次元이 무엇인지를 규명한 것이지만 金繁雄교수의 설명은 韩國行政文化的 根源을 이해하는데 도움을 준다(Bun Woong Kim, “A Psychocultural Approach to Korean Bureaucracy,” *Korean Journal of Public Administration* 14:1 1976, 266-276). 그에 의하면, 우리나라의 環境은 아세아가 背景이고, 理念은 東洋哲學이 그 밑 바탕에 깔려 있으며, 教理로 보면 同質的文化와 中央集權의 政權이 특색을 이루고, 心理

* 前者の 입장은 金雲泰, 朴東緒교수의 著書와 論文에서 엿볼 수 있으며, 後자의 입장은 金繁雄교수의 주장을 대표하고 있다.

는 權威的 性稟과 性向이 지배적이라는 것이다. 이 가운데에서도 특히 權威에 順從의인 것은 儒教·佛教·道教의 陰陽說에 영향받은 바 크다. 이렇게 해서 韓國社會와 政治, 그리고 이의 영향을 받은 行政의 支配的 類型은 (1) 權威에 대한 順從, (2) 生에 대한 位階的 見解, (3) 集團性, (4) 受動性(非參與性), (5) 集中化, (6) 過去傳統指向性, (7) 儀式·形式指向性, (8) 忠誠, 그리고 (9) 理想的 解決指向性 등이라고 한다(*Ibid.*, 276).

이상의 설명을 통해 韓國行政文化의 本質의 形成과 變遷類型이 어떠한 것인지를 대강 의하면서 다음에 諸屬性을 검토하기로 한다.

자세한 설명은 뒤로 미루고 우선 몇 학자의 주장을 표로 정리하면 다음과 같다(金雲泰, “우리나라 高級公務員에 關한 實態調查分析”, 「行政論叢」4:2 1966; 金海東, “韓國官僚行態의 傳統文化的 諸要因”, 「行政論叢」16:1, 1968; 趙錫俊, 「組織論」 서울: 法文社, 1973, 32-35; 金鳳式, “韓國人の 思考方式을 通해 본 韓國行政文化”, 「韓國行政學報」2, 1968, 343; 白完基, “한국행정태론”, 金雲泰外 共著, 「韓國政治論」 서울: 博英社, 1976).

〈표 6-1〉 學者들의 주장별로 본 韩國行政文化의 屬性

학자	金雲泰	金海東	趙錫俊	金鳳式	白完基
	×	×	×	×	×
家族主義	×				×
權威主義·官人支配主義	×	×	×	×	×
儀式主義·形式主義	×	×		×	×
階序主義	×	×	×		
私人·族閥主義		×	×	×	
一般主義	×		×		
運命主義·官運意識		×			×
溫情主義·情的人間主義		×			×
義理主義		×			
割據主義		×			

표를 통해 몇 學者の 주장을 일목요연하게 볼 수 있다. 제시된 대로 이들의 주장은 아주 다양함을 알 수 있다. 屬性을 시너가지로 줄이는 입장이 있는가 하면 일곱·여덟 가지를 내세우는 입장도 있다. 각기 주장을 유사한 것끼리 묶어 표에서 제시된 屬性은 모두 열 가지이다. 그러니까 權威主義와 官人支配主義, 儀式主義와 形式主義, 運命主義와 官運主義, 그리고 溫情主義와 情的人間主義는 한데 묶어 구분하였다. 그 뜻은 이면을 보면 유사한 의미를 달리 표현하여 주장된 屬性이 몇 있다는 것과 또 그 가운데에는 몇몇 중복되는 것인 있다는 의미도 된다. 더욱이 한편 묶긴 했으되 열개로 나누어 놓은 것 가운데에는 유사해서 또 다시 묶어 놓을 수 있는 것도 있다. 家族主義, 私人·族閥主義, 溫情·情的人間主義가 그것이다. 屬性중에는 앞서 지적한 대로 儒教·佛教·道教의 영향하에 형성된 요소도 있지만 샤마니즘의 영향으로 비롯된 것도 있음을 쉽게 알 수 있다. 다음에 각 속성을 대표적인

것만 추려서 나나 하나 간략히 설명하기로 한다.

첫째 家族主義(familism)는 모든 價值가 家族의 유지·존속과 연관되어 결정되는 社會의組織的인 形態 내지는 個人이 家族에서 독립하지 못하고 개개의 家族成員 보다 집이 重視되는 경우와, 또 그와 같은 家族的 人間關係가 家族外의 모든 社會까지 擴大되는 경우에 거기서 보여주는 行動樣式·社會關係·價值體系를 총칭하여 규정하는 경우가 있다(崔在錫, 「韓國人의 社會的 性格」 서울: 開文社, 1977, 23). 家族主義는 이처럼 구성단위를 집으로 파악하고 집을 다른 社會集團보다 중요시하고 個人은 집안에서 독립하지 못한 채 上下의身分序列로 떨어지며 이것이 外部에 확대되어 社會的 性格의 根幹을 이룬다.

실상 따지고 보면 우리나라의 社會生活이나 組織生活이란 血緣關係를 推象하고 생각하기가 어려운 실정이다. 一族中에 감투를 쓴 사람이 있으면 다른 사람들은 연줄 연줄 직위나 이권을 얻게 된다. 個人이 단위가 아니라서 집·族·門中이 움직이는 것이 당연한 것으로 이해된다. 이것은 非公式化된 因緣이나 顏面을 중시하는 情的人間關係로까지 확대된다. 이렇듯 公과 私를 혼동하고 溫情的 關係, 歸屬性, 特殊人間關係를 중시하게 되어 家族主義는 私人主義로 연결된다.

私人主義(personalism)는 普遍性(universalism)에 이르지 못한 特殊한(particularistic) 인간관계로서 公과 私를 구별하지 않는다. 안방을 사무실로 착각하기도 하고 그 반대도 성립한다. 일 중이 아닌 사람중심의 인식과 이해가 낳은 또 하나의 속성인 것이다. 한가지 私人主義와 결별된 論議를 소개할 필요가 있다. 이는 우리나라 行政文化의 屬性에 관한 근본적인 평가의 문제로 해결해야 할 것인가 또는 완전히 없앨 수 없으니 肯定的인 방향으로 활용해야 할 것인가의 갈림길의 논의이다. 私人主義의 경우 或者는 이의 好機能을 사서 日本의 경험과 견주어 組織의 家族化를 장려해야 한다고 주장한다(趙錫俊, 「韓國行政學」 서울: 博英社, 1980, 136). 이러한 주장은 또한 實證해 본 市·郡行政의 예에 의해 뒷받침된다. 市·郡에서 하는 일의 양태를 보면 機關內의 親面있는 사람을 통해 접촉하고 公文書보다는 對話, 그리고 가능하면 情誼的인 표현도 할 수 있는 人間對話의 與件속에서 일을 처리하려고 하는 경향이 많다. 이는 아무리 經濟가 발달하고 科學·技術이 향상되고 國際潮流에 맞추어 나라가 開放되어도 쉽게 변하지 않는다. 그런데 보다 중요한 문제는 변한다, 또는 변치 않는다는 것에 아니라 이 상태를 어떻게 받아들이느냐이다. 이를 인지하여 적극적으로 해석하는 방법이 있다. 그것은 속성이 병폐로 해석되어 不治의 因子임을 전제로 한다. 그러나 다시 생각해 보면 첫째 美國같은 선진·합리의 행정을 수행하는 곳에서도 顏面·親知·同窓 등을 통해 일을 한다. 그리고 公文書도 필요하지만 對話를 통해 보충하며 이해한다. 그래서 이를 보다 民主的 方式的 행정이라고 표현한다. 그러나 문제이자 차이는 운영방식에 있는 것이 아니라 결과에 있다. 美國의 경우는 아무리 친척·친지·동창이 접근해 와도 대화는 다하고 비교적 합리적이고 공정한 판단을 하는 반면에 우리의 경

우는 결과가 과정에서 결정되어 버린다는 점이다. 과정은 비록 感情的이 되 결과는 理性的인 것으로 하는 것이 필요하다는 생각이 듈다.

둘째 儀式主義(ritualism) 내지는 形式主義(formalism)는 규칙과 절차를 중시하여 이를 엄격히 준수하는 입장이다. 이는 조직의 구성원이 수행하는 역할이 고도로 전문화된 경우에 나타나기도 하고 전혀 분화되지 않은 상태에서 官職私有觀의 소산으로 나타나기도 한다. 반면에 인간관계의 측면에서는 感情的이기 보다 私心 없이 초연한 어떻게 보면 沒人間의 면을 뚜다. 그러나 여기서 “私心 없이 초연한”이라는 표현을 되새길 필요가 있다. 行政을 편에 있어서 官僚가 아무 私心 없이 초연한 그래서 객관적 입장에서 일을 수행하면 그 이상 좋을 수 없으며 形式主義도 마나해서는 안될 것이다. 그리고 정작 그렇다면 私人主義와는 정반대 요소로 好要因이 될 것이다. 그러나 이러한 形式主義가 그 뜻대로 겉으로만 초연하며 속으로는 私人主義와 결부된 意識이 도사리고 있다는데 문제가 있다. 그 결과 엄격히 준수되어야 하는 규칙과 절차는 “他人”에게만 적용되어 이로 인해 피해보는 多衆만 억울할 뿐이다.

儀式主義는 儒教文化의 특징의 하나인 禮에 대한 崇尚에서 근원을 찾을 수 있다(Tae-Kil Kim, “How to Harmonize Traditional morale value and present-day needs in Korea,” International conference on problems of modernization in Asia, Korea, University Press, 1966, §1). 禮는 人間의 當爲性만을 극도로 강조하고 本能과 感情을 억제하여 社會生活에서 規範의이고 倫理의 기준으로서 모든 사람에게 준수될 것이 요구된다. 이렇게 되면 思考方式는 硬直되고 劃一的・守舊의이 될 뿐만 아니라 나아가서는 人間 자체를 體面・形式・儀式의 祭物로 만들어 버린다. 이를 깨òa 인간은 수치와 경멸의 대상이 된다고 믿는다. 이처럼 他者指向의 社會에서 自己中心의 自我發展은 없고 道德과 倫理가 內面化되는 것이 아니라 外面化된다.

원래²-터 우리나라에서 人間關係는 거의 上下의 身分으로 垂直的關係를 맺고 있어 儀式은 이 垂直關係를 중심으로 질서를 유지하는데 기여했다(白完基, “韓國의 行政文化—儀式主義를 中心으로”, 「韓國行政學報」12, 1978, 112). 거기에는 우리의 儀式이 宗教中心이라기 보다 生活規範으로 발달하고, 本能的 感性 보다는 當爲意識을 중심하며, 外形의 모방에 흐르고, 他人의 평가속에 강조하는 外部指向의自我는 內心과 外心의 갈등만 빚는 등 여러 사정이 합축된다. 儀式主義는 결국 先例踏習主義를 조장하여 反改革의 성향을 띤다.

세째 褐威主義(authoritarianism)는 복종이 마땅하고 옳다는信念 위에 정당화된 權力의 행사를 길는 입장이다. 이는 自我末殺의이고 家父長의 家族中心의 倫理觀에서 비롯되어 君師父一體이면서 다른 한편에서는 婦와 弟의 절대복종을 강요하게 된다. 이러한 풍토는 第2次 集團에서도 마찬가지로 자라 上下의 복종관계가 뚜렷해 진다.

같은 實力과 資質을 가졌어도 年齡・入社順位・勤務期間의 차이에 따라 차등이 생긴다.

上下關係에 上位者는 下位者에게 人間의 服從을 그래서 下位者는 上位者에게 헌신적 素生을 의무처럼 생각하고 바친다. 이러한 權威主義的 習性은 우리나라의 경우에 儒教의 영향이라고 하지만, 카톨릭의 경우를 보면 그 철저한 位階에서 權威主義가 썩 있다고 말하기도 하며, 또 幼兒의 訓練方式에서 비롯된다고도 한다. 특히 美國과 獨逸의 育兒方式을 관찰한 경우를 보면 (K. Lewin의 주장), 前者에서는 설득을 통해 尊重과 自律性을, 그리고 後者에서는 경령을 통해 의존과 억압을 기른다. 이 가운데 獨逸의 育兒方式이 權威主義의 性向을 기르는 것이라고 거의 단정하게 된다.

연유야 어지러였던 權威主義가肯定의 面을 갖는 경우가 있다. 대개 秩序와 安定을 필요로 하는 경우에 民主가 放任을 초래치 않도록 權威에 의해 복종을 강요하는 효과가 있다. 그런가 하면 權威者의 價值가 곧 社會 전체의 것으로 강요되어 가치와 규범의 人格化가 근본적인 不安感을 잉태하는 예는 허다하다.

우리는 權威主義의 短點을 불식시키기 위하여 객관적 地位上의 序列을 人間의 序列과 동일시하는 습성을 버려야겠다. 權力에 맹종하는 나약하고 利己의인 타산도 달리 생각해야 하며 비록 權威를 따지되 동일조건인 경우에만 타당성을 인정하는 분위기를 만들어 가야 한다. 能力은 未盡해도 웃사람이기 때문에 대접받아야 할 이유가 존속한다면 그 權威는 反秩序를 빚을 뿐이라는 것을 명심해야 할 것이다.

한편 階序主義(hierarchism)도 이와 같은 脈絡에서 이해해야 할 것이다. 그것은 階序主義가 垂直的 相互依存性 · 非公式的 意思傳達등의 형태를 지니고 있는 것이기 때문이다.

이러한 階序主義는 王朝時代의 유산이다. 儒教의 家族主義는 家族內의 질서유지를 위해서 엄격한 級階의식이 지배하였는 바 이런 家族主義의 傳統이 官人支配樣式으로 移入된 것이라고 볼 수 있다.

그러나 문部는 行政의 合理化 · 科學化를 지향하는 것은 現代行政이 해야 할 하나의 규범이자 명제처럼 되었지만, 적어도 脫官僚主義의 理想이 실현되지 않는 한 階序主義는 수세기에 걸쳐 꾸준히 이어 온 遺產을 청산하지 못할 것이라는 점이다. 다만 階序의 道具를 여하히 달리 쓰느냐의 과제는 도전받아야 마땅하다.

네째 一般主義(generalism)는 反專門的인 一般知識性向을 뜻한다. 예로부터 雜科라 하여 技術職을 친구하면서 行政은 모름지기 文科나 大科 위주로一般的 소양을 지닌 文官이어야 한다는 생각이 뿐이 박혔었다.

行政이 단순한 時代에 행할 수 있는 역할 기대를 안고 있을 때와 달리 보다 專門性을 요하는 오늘날의 現代行政에서 一般主義에 안주하고 있다는 것은 문제이다. 그러나 그러면서도 行政의 公民에게 지나친 專門性을 요구하는 것은 무리이며 行政家는 전체를 보아 경리하며 정확한 판단을 내리는데 필요한 지식만 갖추면 된다고 주장하는 입장도 있다.

여기서 一般主義에 대한 警告는 다만 文尚技賤의 태도를 버리면서 점차 절실히 요구되는

専門・寺殊知識이 현대행정에서 바람직하다는 뜻이라고 이해하면 된다.

끝으로 義理主義(ascriptism)는 報恩, 義俠, 正義, 信義와 같은 옳음을 중상하는 의식에서 출발한다. 주로 과거에 君臣關係를 규제하는 목적으로 지칭되다가 對人關係의 教理로 이어졌다고 하겠다. 그러나 여기서 추구하는 義는 정해진 율타리 안에서 약속한 바에 대한 준수일 뿐 그것이 객관적으로 항상 옳은 것은 아니다. 家族에서 비롯되어 一般社會에까지 확대되어 인정된 思考로까지 형성된 것이 義理意識이라고는 하지만 오히려 家族에서 보호를 받지 못한 사람들이 安定의 欲求와 갈증을 채우기 위해 스스로 조직된 한 집단에서 이 의식을 강요하게 된다.

거기에는 그 출발이 肯定的인 것보다 否定的인 것이 더 많다. 다시 말해서 不正에 가담한 者들 간에 맺은 죽음을 전맹세와 같은 것이 더 많다고 하겠다. 이는 私人主義에 대한 앞서의 諷見처럼 好機能의 면을 살펴야 한다는 前近代的인 생각과 더불어 주장되는 바 크다는 점도 아울러 지적해야 할 것 같다.

이상 지적한 바가 韓國行政文化의 기본적인 屬性이다. 먼저의 표에 열거했던 것 가운데에는 運命主義(fatalism)와 割據主義(sectionalism)를 직접 논의하지는 않았지만 각 屬性에서 어느 정도 암시적으로 풀이되었으리라고 믿는다.

行政文化의 屬性은 이상과 같이 주장된 것 이외에도 얼마든지 있으리라고 생각된다. 혹자는 “근치문화”라고까지 표현하여 韓國行政의 특성을 설명하려 하나 文化的 特性과 그로 비롯되는 의식 그리고 형태를 혼동해서는 안된다. 눈치, 복종, 그리고 上層指向性과 같은 것은 모두 權威主義같은 屬性에서 연유되는 형태의 한 유형이라고 이해해야 할 것이다. 따라서 이 영역의 이야기는 역시 行政의 實際에서 논의되어야 적절하다고 생각된다.

이상 논의한 것이 文化的 개념과 이론, 行政文化, 그리고 韓國行政文化的 諸屬性이다. 원래는 이를 바탕으로 韓國行政의 實際를 파헤쳐 보는 것이 의도였다. 앞으로의 경험연구를 위해 지금까지의 논의는 이해틀을 만드는 기초작업에 불과하다고 생각하면 된다.