

行政學碩士學位論文

칼빈行政哲學의 現代的 意義에 관한 研究

指導教授 朴 炆 洙

全州大學校大學院

行政學科

吳 昌 根

칼빈 行政哲學의 現代的 意義에 관한 研究

指導教授 朴 炆 洙

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1991年 11月 日

全州大學校大學院

行政學科

吳 昌 根

吳昌根의 碩士學位 論文을 認准함

심사위원장 _____ 印

심사위원 _____ 印

심사위원 _____ 印

1991年 11月 日

全州大學校 大學院

目 次

| | |
|------------------------------|----|
| 第1章 序 論 | 1 |
| 第1節 問題의 提起 | 1 |
| 第2節 研究의 目的 | 4 |
| 第3節 研究의 範圍와 方法 | 7 |
| 第2章 行政哲學의 形成 및 內容에 관한 理論的 接近 | 10 |
| 第1節 行政哲學의 概念 | 10 |
| 第2節 行政哲學의 形成要因 | 18 |
| 1. 自然的 要因 | 20 |
| 2. 精神的 要因 | 22 |
| 3. 文化的 要因 | 24 |
| 4. 社會的 要因 | 25 |
| 5. 政治的 要因 | 29 |
| 第3節 行政哲學의 一般的 原理 | 32 |
| 1. 合法性 | 33 |
| 2. 民主性 | 33 |
| 3. 能率性과 效果性 | 34 |
| 4. 中立性 | 35 |
| 5. 社會的 衡平性 | 36 |
| 第4節 現代行政에 있어서 行政哲學의 重要性 | 37 |

第3章 칼빈 行政哲學의 分析----- 41

第1節 칼빈 行政哲學의 形成背景-----42

1. 自然的 背景-----42

2. 精神的 背景-----43

3. 文化的, 宗教的 背景-----45

4. 社會的 背景-----47

5. 政治的 背景-----49

第2節 칼빈사상과 一般行政哲學原理의 相關性-----51

1. 칼빈사상과 行政의 合法性-----52

2. 칼빈사상과 行政의 民主性-----57

3. 칼빈사상과 行政의 能率, 效果性-----61

4. 칼빈사상과 行政의 中立性-----65

5. 칼빈사상과 行政의 衡平性-----66

第4章 現代行政에 있어서 칼빈 行政哲學의 意義-----69

第1節 現代社會의 特徵과 行政의 問題點-----69

1. 現代의 社會의 特徵-----69

2. 現代行政의 問題點-----72

第2節 칼빈 行政哲學의 現代的 意義-----76

1. 倫理的 側面 -----77

2. 社會的 側面 -----78

3. 國家的 側面 -----79

第5章 結 論-----81

*참고문헌-----85

*영문초록-----89

表 目 次

| | |
|---------------------------------|----|
| <그림 I-1> 행정의 사회적 맥락 ----- | 5 |
| <그림 II-1> 정치적 태도에 대한 좌표축 ----- | 29 |
| <그림 II-2> 행정철학의 형성모형 ----- | 31 |
| <표 IV-1> 현대행정학의 특징과 그 문제점 ----- | 74 |

第1章 序 論

第1節 問題의 提起

오늘날의 行政은 國民生活의 전영역에 걸쳐 매우증대한 영향을 직접, 간접으로 미치고 있다. 이와같이 행정의 영역과 영향력이 팽창된 現代 國家를 行政國家라고 한다. 行政國家에서의 정부는 그 규모가 매우 거대한 현상으로 나타난다. 그 이유는 급속도로 변화하는 현대의 社會現象에 대한 신속적인 대응과 국가발전의 유도를 위해 행정영역에 상당한 재량이 부여되기 때문이다. 이러한 재량권의 지나친 확대는 결국 재량권의 남용을 유발할 염려가 있으며 그 결과 공직의 비리와 行政의 逆機能的인 病理現象이 계속 되풀이 되는 것이 바로 오늘날 우리에게 직면한 행정의 가장 큰 문제중의 하나라고 할 수 있다.

行政의 病理現象을 접하면서 행정이 무엇을 위해 존재하고 누구를 위한 행정이며 도대체 바람직한 행정이란 무엇을 위해 어떻게 행해져야 하는가 하는 행정의 근본적이고 궁극적인 문제들을 제기하게 된다. 이러한 행정의 본질적인 문제에 대한 해답을 찾기 위해서 직면해야 할 기준이 바로 行政哲學이다.¹⁾

행정철학은 행정의 근본목적과 행정이 추구하고 실현하고자 하는 바람직한 가치에 관한 학문으로 일단 정의할수 있다. 行政國家에서 행정의 영역은 우리사회 전분야에 걸쳐 매우 다양하고 밀접하게 관련 되어 있으며 따라서 行政, 社會組織, 社會構成員인 國民의 세 요소가 분리될 수 없는 相互關聯性을 갖는다고 볼 때, 行政哲學이란 그 사회의 역사, 문화, 그리고 조직및 의식의 구조등과 밀접하게 관련지어 생각해 볼 필요가 있다. 이런 의미에서 현대는 階層別, 地域別, 혹은 集團別로 치열한 경쟁의 상황하에 있는데 그것은 현대의 社會構造가 고도로 복잡하고, 多樣하며, 專門化되고, 細分化되어감에 따라서 인간은 스스로의 욕구및 自我實現을 위해 과다하고 무모하기까지 한 競爭을 벌이게 되었

1) 김항규, “행정철학의 개념및 연구대상에 관한 서설적 연구”, 한국 행정학회, 한국행정학보 제24권 3호(서울:동학회, 1990), p. 1355.

고, 이러한 경쟁의 지나친 과열과 利己主義的 풍조는 과정보다는 결과에만 인생의 관심을 집중시키고 있다. 이와함께 사회적인 경쟁기능을 상실한 사람들이나, 경쟁의 한계에 부딪히는 사람들, 혹은 정당한 경쟁의 복잡하고 어려운 과정보다는 간단하고 편리한 방법에 의한 삶을 추구하는 많은 사람들이, 組織內에서나 外部環境 또는 사회 전반적인 경쟁에서 逸脫하는 정당치 못한 다른 방법으로 자신들이 원하는 삶의 목표에 도달하려고 하는데 이는 필연적으로 사회구조에 여러가지 病理現象을 유발시키고 있다. 특히 이러한 현상은 사회의 전반적인 흐름을 가장 잘 반영함과 동시에 社會의 意識構造形成에 가장 큰 영향을 미치고 있는 國家의 거대한 行政官僚組織에서 더욱 심각하고도 현저하게 나타나고 있다.

이러한 사회적 병리현상들은 인간적 가치 및 사회와 국가에 대한 가치관을 혼란스럽게 만든다. 따라서 公私의 모든 個人이나 組織은 社會的 公共問題에 대한 哲學이나 理念의 根本原理등에 대해 점점 더 무관심해져 가고 있는 실정이다. 公共問題에 대한 哲學的 基準이 이와같은 부제로 인해 이제 우리는 국가와 사회의 전반적인 개혁을 요하는 危機의 시대에 직면해 있음을 알 수 있는 바, 이러한 현대적 상황을 總體的 亂國의 時代라고 흔히 이야기 한다.

현대와같이 국가적으로 사회적으로 혼란의 격동기를 가졌던 시대가 바로 중세유럽의 宗教國家時代라고 할 수 있다. 당시의 사회역시 국가 권력과 종교권력의 부패로 말미암아 사회는 극도로 타락하였고 사회를 이끌 가치기준의 혼란으로 인해 진통을 겪던 시기였다. 오늘날과 마찬가지로 당시의 사회역시 새로운 개혁의 필요성이 대두 되었고 이러한 시대적 요청에 따라 새로운 改革思想家들이 出現하게 되었는데 그중에서 自由民主主義 및 資本主義倫理와 사상적으로 깊은 관련을 맺고 있는 존. 칼빈²⁾의 公共問題에 대한 哲學的 思想은 주목할만하다.

2) John Calvin은 1509년 프랑스 노용(Noyon)에서 태어났고, 기독교가정에서 성장하면서 중세유럽의 혼란기에 스위스 제네바를 중심으로 종교, 사회, 국가에 걸쳐서 성서로 돌아가자는 인간본질의 회복을 외쳤던 종교개혁가중의 한사람이다. -Lorraine Poettner, 칼빈주의에정론, 홍의표역, (대구:보문출판사, 1975), pp. 436~454.

따라서 오늘날의 社會病理現象에 대해 칼빈사상을 조명하고 접목할 필요성이 대두되는 것이다. 특히 오늘날의 사회는 國民의 知的水準의 向上과 삶의 質的變化에 따라 행정에 대한 시민의 욕구는 더욱 팽창되어 가고 있다. 이러한 현상은 사람들을 이기적으로 만들고 가치의 혼란과 불신풍조등의 社會的 病理文化가 형성되는 토대를 이루게 되는데, 이와같은 사회적 병리현상은 정치나 행정의 풍토에 의해서 가장 크게 영향을 받는다고 할 수 있다. 따라서 國家의 최대조직인 行政機關은 행정행위의 기본적인 기준이 되는 行鄭哲學의 病理現象에 대한 反省과 바람직한 未來社會를 이끌 行政哲學 原理를 정립함으로써 현대사회의 위기상황을 보다 바람직하게 극복해 나갈 수 있을 것이다.

특히, 현대는 지구상에 어느 하나의 국가만이 존재할 수 없는 汎人類的으로 해결해야 할 共同의 問題를 안고 있다. 바야흐로 세계는 대립과 화해, 견제와 균형, 경쟁과 공존등의 개념들이 자국의 이익에 따라 수시로 변화하는 실리추구에만 앞장서고 있다.³⁾

이러한 양상은 국내의 전국민의 의식에까지 스며들어, 개발을 명목으로 한 環境破壞, 무책임한 이기주의로 인한 水質汚染, 대기오염등의 현상으로 나타나는 바, 이는 어느 한 국가뿐만 아니라 인간의 존엄성을 지키며 人類 共同體的 生存을 위해 모든 국가들이 추구해야 할 社會的 公共問題이다.⁴⁾ 이와같은 公共問題에 대한 價値의 基準이 바로 哲學이며 그 문제들은 현대 행정국가에서 행정이 해결해 나가야 할 가장 큰 문제중의 하나이다. 그러므로 社會的 公共問題의 해결에 대한 行政組織이나 行政家 개인의 態度가 되는 行政哲學이 그 문제의 해결을 위해서 취하게 되는 行動의 價値基準으로써 중요하게 제기된다.

이러한 社會的 公共問題가 바로 行政哲學 혹은 公共哲學의 문제라고 생각할 수 있으며 최근에 이러한 公共問題에 대한 價値定立을 위한 시도들이 나타나고 있음은⁵⁾ 바람직한 현상이다.

3) 최근의 국제 무역에 관한 여러가지 마찰등은, 자국의 이익 추구에 각국이 앞장서고 있다. 특히 UR이나 혹은 통상무역, 심지어는 지적 소유권등에 이르기까지 실리추구의 전성기를 보는 듯 하다.

4) Heinrich.Ott, “문화적 다원주의에 있어서의 윤리관”, 가치 - 서울 올림픽 국제 학술 심포지움, (서울:도서출판 우석, 1989) p. 29.

5) 상계논문.

第2節 研究의 目的

Thompson은 行政을 "社會關係에 적용된 合理性인 동시에 인공적 체제이며, 그래서 항상 말씀 많은 것"이라고 정의한 바 있다.⁶⁾ 이는 국가의 최대조직인 行政組織의 基本原理나 哲學的 原理가 사회전반적인 흐름에 정당성을 갖고 적응하게 되는 것이며 公共行政의 哲學的 原理는 사회구조적 흐름의 표본이 되고 그 표본인 行政哲學이 病理的인 現象으로 대두될 때에는 社會的 公共問題를 심각하게 야기 시키는 원인이 될 수 있다는 것을 의미한다.

그러므로 行政의 哲學的 原理나 혹은 公共問題에 대한 行政가 개인의 철학이나 主觀的 價値는 行政행위를 결정하거나 관료 자신들의 행태나 고객인 국민개인과 집단의 행동을 결정하는 복잡한 등식을 낳게된다.⁷⁾ 이러한 점으로 비추어 볼 때, 현대의 급격한 社會變動 및 混亂과 葛藤 등의 社會病理現象은 行政관료기관에 의해서 적지않게 영향을 받아왔다고 할 수 있다. 이와같이 行政은 과거로부터 현재까지, 그리고 현재 존재하며 앞으로 변화해 갈 社會的, 政治的 環境 등 行政의 外部條件에 의해 영향을 받기도 하지만 동시에 현재와 다가올 未來社會의 公共問題를 해결해야 할 담당자로서 사회에 중요한 영향을 미치기도 한다. 그러므로 政策決定이나 行政行爲가 객관적 사건인 社會現象과 그에 대한 行政조직이나 行政가 개인의 主觀的 價値에 의해 결정되어진다고 볼 때, <그림 I-1>과 같이 行政이란 곧 社會的 脈絡속에서 존재한다고 말할 수 있다.⁸⁾

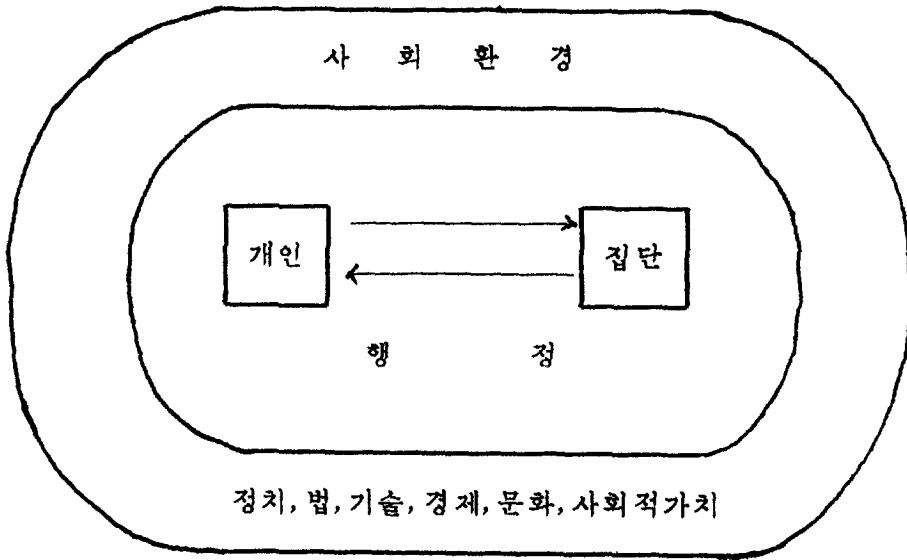
이와같이 社會的 脈絡과 깊은 관계를 맺고 있는 行政은 現代社會의 複雜性, 多樣性, 그리고 價値 및 倫理的 葛藤과 混亂 등, 사회 전반적인 病理現象을 복합적으로 내포하고 있다. 특히 이러한 政治, 經濟, 社會, 文化,

6) C. Hodgkinson, 行政철학, 주삼환역, (서울: 법문사, 1985) p. 17에서 재인용.

7) 상계서, pp. 17~20.

8) Jong S. Jun, Public Administration, (New York: Macmillan Publishing Co. 1986), pp. 15~16

<그림 I - 1> 行政의 社會的 脈絡



윤리 및 종교에 이르기까지 시대의 전반적인 혼란과 갈등은 15-16세기의 中世 로마사회의 부패상황과 매우 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 당시 칼빈을 비롯한 여러 改革家들의 國家政治, 行政的 哲學思想들을 계조명 함으로써 그것을 現代的 狀況에 비추어 볼 필요가 있다.

칼빈은 宗教改革家로 널리 알려져 있지만 그의 사상의 흐름은 사회의 기본적인 倫理와 國家統治의 哲學的 價値가 분명하게 나타나 있음을 알 수 있다.⁹⁾

9) 칼빈은 4권으로 된 그의 저서인 Institutes of Christian Religion 의 내용을 통해 하나님의 뜻에 합당 하도록 인간사회가 통치되어야 하며, 종교적 권력이나 국가적 권력의 어느것도 하나님의 법인 성서에 근거해서 이루어 져야 한다고 주장하여 성서를 초월한 인간의 권력이나 무질서 또는 비윤리적인 행위들을 공격했으며, 특히 제4권의 마지막인 20장에서는 '국가통치' 라는 제목을 통해 행정의 역할과 의무에 대해서 그리고 국민의 국가에 대한 태도에 대해서 그의 사상을 잘 나타내고 있다. - 존 칼빈, 영한기독교강요 I - IV (서울:성문출판사, 1990)

이와같은 점에서 본 研究는 社會的 公共問題 해결의 役割擔當者인 행정의 철학적 기준에 대한 칼빈사상이 어떠한 것들인가를 分析하고 현대 및 미래사회를 위한 行政哲學의 重要性을 제시함으로써 현대 행정에 있어서칼빈의 行政哲學이 어떠한 意義를 갖고 있는지를 재조명하여 현대 행정문제해결의 가치적 기준을 제시하려는데 研究의 目的을 둔다.

第3節 研究의 範圍와 方法

존. 칼빈이 남긴 思想的 體系나 著述들은 宗教 및 社會 倫理的인 側面에 많은 영향을 미쳐 왔으며 서구의 資本主義와 民主主義를 형성하는데 방대한 영향을 끼쳐 왔다. 그는 宗教改革家나 神學者로 널리 알려져 있기 때문에 그의 사상을 신학적 차원에서 분석하고 연구하는 것이 보다 유용할 것이다. 그의 사상은 그의 전생애를 통해 형성되어 왔으며 그 思想形成에 宗教的이고 信仰的인 要因이 가장 많은 영향을 미치고 있음은 사실이지만, 그 외에 그의 時代的 社會狀況과 政治的이고 社會 構造的인 특성등 다양한 요인들에 의해서 영향을 받고 있다. 따라서 그의 사상체계에 대한 해석은 研究者의 關心 領域과 視角에 따라 달라질 수 있다.

그러므로 본 연구는 칼빈의 行政哲學을 연구하는 데 있어서 行政哲學的 理念에 대한 一般原理와 그 原理들에 대한 칼빈자신의 哲學的 觀點을 比較하여 接近하려고 한다.

이러한 의미에서 본 연구는 칼빈의 다양한 사상체계 중에서도 국가와 사회에 대한 指導理念으로써 國家의 統治, 즉 행정이 취해야 할 기본 원칙에 관한 그의 철학적 원리를 분석하는 데 초점을 둌으로써 그의 사상이 갖는 現代的 意義를 조명하고자 한다.

이 연구는 칼빈사상에 대한 지금까지 學者들의 研究文獻들과 칼빈사상을 집약해 놓은 것으로 볼 수 있는 칼빈 자신의 저서인 基督教 綱要(1-4권)를 중심으로 질적인 資料分析의 방법을 택하였다. 특히 칼빈사상 중에서도 國家統治에 관한 영역을 중점적으로 분석하였으며 이를 통해 바람직한 국가봉치를 위한 그의 行政哲學 思想과 變因들을 파악하려고 한다. 알려진 바와 같이 칼빈은 公共行政家나 行政學者는 아니며 宗教改革家로 널리 알려져 있지만, 그는 위대한 組職家 중의 한 사람이라는 것을 그의 생애와 여러 학자들의 문헌을 통해 알 수 있다. 그의 改革思想은 當時代 이후에 西區 資本主義와 民主主義 그리고 政治, 行政, 社會, 經濟 및 市民生活 등의 倫理와 價値의 原理로서의 방향을 정립하는데 많은 영향을 미쳐왔다는 점에서 研究의 價値가 있다.

칼빈의 사상이 교회에 미친 영향은 이루 헤아릴 수 없지만 여기서는 그의 國家와 社會의 全般的인 現象에 대한 태도들에 한정하여 研究의 範圍로 삼았다.¹⁰⁾

現代의 行政國家에서는 行政이 專門化되고 多樣化 됨에따라 行政의 專門性이 대두하게 되었다. 따라서 그동안의 정책을 집행하는 것만으로 생각해왔던 관리적측면의 行政觀이 사라지고 專門知識을 갖춘 행정관료에 의한 政策決定機能이 대두하게 되었다.

따라서 오늘날의 行政의 專門性은 필연적으로 行政이 政策決定의 기능을 담당하도록 만든다. 바로 이러한점에서 行政哲學의 重要性이 제기되는 것이다. 단순한 집행기관으로써가 아닌 정책을 계획하고 결정하는 과정에서 그 정책을 담당하는 행정가의 哲學的 價値나 行動의 基準이 되는 行政哲學의 必要性이 대두되는 것이다.

行政哲學이라고 하는 것은 순간적으로 형성되는 것이 아니다. 행정철학이란 정책을 결정하고 집행하는 등 일련의 행정행위를 이끌어내는 행정조직의 규범이나 이념 그리고 행정가자신의 行政現象에 대한 信念이나 態度등, 오랜기간을 걸쳐 학습되어지고 축적되어진 精神的 思想體系라고 할 수 있는것이다.

10) 칼빈의 기독교 강요(1~4)중 1권은 18장, 2권은 17장, 3권은 25장, 그리고 4권은 20장으로 총 4권 80장으로 구성되어 있다. 이중에서 칼빈은 맨마지막인 4권 20장에서 국가의 구분을 세속정부와 영적인 하늘나라의 두 개념으로 구분하여 세속정부가 해야 할 역할에 대한 그의 통치철학을 기술하고 있다. 비록 국가통치에 관해서는 4권 20장이라는 하나의 장에서만 공식적으로 다루고 있지만, 실제적으로는 나머지 79장의 전체 논술을 통해 종교활동과 사회규범및 인간 공동체 생활등에 관한 가치를 다루고있는데 결국 이 전체의 내용은 마지막 장의 국가통치인 행정의 영역과 완전히 분리될 수 없는 상호 관련성이 있음을 인정할 필요가 있다. - 존 칼빈, 전제서.

이러한 行政哲學이 형성되는 과정에는 우선적으로 社會組織的 水準으로 행정의 존재하고있는 時代的, 社會的 背景과 그 社會를 構成하고 있는 自然的, 文化的, 政治的 背景등이 있으며, 다음으로는 인간 개체의 個人的 水準으로써 人間的, 精神的 背景등이 있는데 이 모든 요인들은 서로의 相互作用을 통하여 하나의 行政哲學을 형성하게 되는 것이다.

이 諸要因들의 상호작용의 과정에서 행정가 개인의 퍼스낼리티와 국가의 전통적이고 윤리적인 규범 그리고 특정행정현상이 상황이 개입되어 행정철학을 형성하는데 영향을 미치는 것으로 行政哲學形成의 模型을 삼기로 하고 구체적인 분석은 2장에서하고 칼빈행정철학에 관한 분석은 3장에서 다루기로 한다.

이와 관련하여 본 논문의 제 1장에서는 國家行政의 적용 대상이 되는 社會 全般的인 公共問題에 대한 問題點들을 제시하고 제2장에서는 행정철학의 형성과 원리에 관한 일반적인 이론을 고찰하고 이어서 제3장에서는 칼빈 行政哲學의 形成背景과 그의 사상이 일반적인 행정철학의 기본 원리와 어느정도의 關聯性을 맺고 있는지를 고찰하려고 한다. 제4장에서는 現代行政에 있어서 칼빈 行政哲學이 갖는 意義를 제시하여 칼빈 사상의 중요성을 강조하고 마지막으로 제5장에서는 과거의 인류 역사와 현재의 다양한 사회적 병리현상등을 통해 더욱 복잡하고 다원화 되어가고 있는 현재와 미래의 국가 사회를 보다 바람직하게 이끌어 갈 行政哲學的 原理의 重要性을 연구하고자 한다.

칼빈행정철학에 영향을 미친 몇가지의 압축된 배경중에서 개인적수준의 것으로는 정신적배경이 있고 국가, 사회의 조직적수준으로는 정치적배경, 사회적배경, 문화적배경이 있으며 이 두가지수준외에 자연적, 지리적인 배경이 있다.

칼빈의 개인적 Personality는 무엇보다도 그의 성장과정에서 형성된 성격과 자신의 전생애에걸친 중심사상인 종교적신앙이라고 할 수 있는바, 이두가지는 모두 그의 신앙에의해서 경험되고 축적된 정신적사상이라고 할 수 있다.

따라서 칼빈의 행정철학이 어떠한 배경과 영향하에서 형성되었고 그의 행정철학이 일반적인 행정철학원리와 어느정도의 관련성이 있으며 그 궁극적 목적이 무엇에 초점을 두고 있는가를 중점적으로 분석하기로 한다.

第2章 行政哲學의 形成 및 內容에 關한 理論的 接近

第1節 行政哲學의 概念

哲學이라는 概念은 論者에 따라 여러가지로 정의 되고 있다.

흔히 “철학은 가장 심오하며 난해한 學問 혹은 가장 허황된 언어의 장난” 이라고 말하는 것처럼 철학의 난해성이나 유희성은 철학의 피상적인 모습일 뿐이고 오히려 哲學은 근본적으로 具體的인 일상생활에서 시작되며, 철학의 궁극적 이상은 우리들의 구체적인 여러 체험들을 정리하고 명석히하는 데 있는 것이다.¹⁾

哲學은 본질적으로 生活에서 出發하고 生活의 問題에 귀착하게 되는데 그 이유는 근본적으로 위대한 根據가 무엇인지를 알 때 그리고 자신의 根源을 파악했을 때 올바르게 참된 삶을 살아갈 수 있기 때문이다. 따라서 哲學이란 결국 가장 단순한 것이며 또한 가장 생활과 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다.²⁾ 또한 Sidney Hook은 철학이란 合理的인 사고를 통해 진리에 도달 하고자 하거나 지혜를 얻고자 하는 노력 혹은 人間行爲와 관련된 價値의 觀點에서 存在와 可能性을 研究하는 것이라고 정의하고 있다.³⁾

哲學은 크게 두가지 의미로 說明 할 수 있다. 하나는 學說으로써의 철학이고⁴⁾ 다른 하나는 思考方式으로써의 철학이다.⁵⁾ 학설으로써의 철학은 바로 사고방식으로써의 철학의 결과이다.⁶⁾

1) 박이문, 철학이란 무엇인가(서울:일조각,1986), pp.1~20.

2) 상계서, pp.3~4.

3) Sidney Hook, Philosophy and Public Policy(Carbondale:Southern Illinois University Press,1980), p.6.

4) 유심론, 유물론, 플라톤의 철학, 칸트의 철학, 합리주의, 경험주의등 역사적 사상을 정리한 철학적 학설을 말한다. - 박이문, 전계서, p.4.

5) 철학적 사고의 의미로써 철학적 주장을 의미함. - 상계서, p.4.

6) 박이문, 전계서, p.4.

思考方式으로써의 哲學이란 어떤 特定 사건에 대한 個人이나 集團의 行態를 결정하는 價値觀을 의미한다.

行政哲學은 바로 이러한 思考方式, 즉 價値觀과 관련된 概念으로 정의할 수 있다. 行政哲學이 行政을 哲學的으로 接近 하는 것이라고 볼 때, 行政을 特定の 방식으로 사고하는 것이라고 정의 할 수 있는 바, 이 思考란 行政家가 이성을 갖고 推理에 의해서 어떤 對象을 認識해 내는 意識의 機能인 精神作用을 말한다.⁷⁾

사실상 지금까지 行政哲學에 관한 研究나 關心은 저조 했다. 이에 대한 여러가지 原因들 중에서 根本的인 것은 科學的 管理를 行政學의 기본적인 研究의 틀로 삼아 행정학 研究의 목적이 行政現象을 經驗的이고 檢證的인 方法으로 豫測하고 說明하는 데 있다고 보아 왔던점에 있다. 이와같은 科學主義的 사고는 경험적 현상에서 발견되는 法則性, 客觀性, 經驗性등을 重視함으로써 方法論的 側面에서 價値와 事實을 분리하는 소위 “價値-事實 二元論”의 사고에 집착하는 價値中立性의 原則을 견지한다. 가치중립성 혹은 불가치성의 원칙은 實證主義의 影響에서 유래된 것으로써 이에 의하면 가치란 기본적으로 個人的 選好나 信念에 근거 하고 있기 때문에 合理的, 科學的 研究의 對象이 되지 않는다.⁸⁾

따라서 Simon은 모든 政策의 決定에는 目標의 選擇과 그목표의 達成을 위해 適合한 行動의 構成으로 되어 있는 데, 目標選擇의 決定을 價値判斷으로 보고 그 목표에 대한 行動의 결정은 事實判斷의 문제으로써 과학적, 실천적 지식을 이룬다고 보면서 목표는 이미 주어진것으로 간주하고 手段에 관련된 事實判斷의 문제에만 관심을 기울여야한다고 주장한다.⁹⁾

하지만 行政學이 哲學的·倫理的 기초를 결여한 手段的인 合理性에만 치중하게 된다면 그것은 行政의 어떠한 目的에도 附屬될 수 없고 봉사할 수 없는 結果가 되어 버린다. 왜냐하면 人間의 行動은 自身の 價値나 哲學的 思考 혹은 어떤 現象에 대한 態도의 여하에 따라 서로 다르게 나타나는 이유때문에 행정은 바로 이러한 人間行動에 관한 가장

7) 박이문, 전계서, p. 7.

8) 김항규, 전계논문, p.1355.

9) Herbert A. Simon, Adminisration Behavior(3rd ed.), (New York:19-76) pp. 4~45.

오래 되고 人間 行爲에 가장 密接하게 關聯된 分野라고 할 수 있기 때문이다.

行政의 現代的 特徵은 이미 論議한 바와 같이 날로 複雜·多樣해지고 있는 組織이라는 形式을 통해 直接·間接으로 우리들 生活의 實에 影響을 미치고 있다. 그러므로 行政이 잘 이루어 질 때 人間의 삶을 豊요하고 자유롭게 하고 文明의 發展을 가져 오지만, 행정의 잘못 이루어지면 행정의 非人間化와 심각한 社會的 葛藤 및 價値의 混亂¹⁰⁾을 가져오게 될 수도 있다.¹¹⁾ 바로 이러한 理由에서 한 나라의 바람직한 발전을 위한 行政의 哲學的 基礎가 確立되어야 하며 行政哲學은 곧 行政組織 또는 行政家의 行政行態의 動機가 되는 價値와 倫理的 觀點등과 밀접하게 關聯되어지는 것으로 볼 수 있다. 行政에 있어서 중요한 價値는 國家의 目的과 그 目的을 成就하고자 하는 諸手段에 관한 一連의 價値¹²⁾라고 볼 수 있으며 이러한 觀點에서 行政哲學이란 行政을 行政行爲와 關聯된 價値의 觀點에서 研究하는 것을 말한다.

또한 行政哲學은 行政으로 分類된 一連의 活動이 直接·間接으로 哲學的 색채를 나타내는 것이라고 할 수 있는 데, 이것은 행정가가 가지고 있는 人間과 人間本性에 대한 見解나 價値觀으로 나타나며 人間이란 行政의 필수불가결한 대상이고 行政의 機能을 要求하는 組織의 基本的 存在이며 目的追求集團 혹은 目的 自體이기때문에 행정가의 個人哲學과 人間을 어떻게 보느냐 하는 人間모델은 集團行動이나 行政行態를 決定하는 複雜한 等式을 낳게 된다.¹³⁾ Simon은 行政에 哲學的 革命을 주도한 인물이라고 할 수 있는 데, 그는 行政의 核心은 意思決定이라고 하고 그 決定行爲에는 크건 작건 行政家 자신의 價値를 주입하게 되며, 또한

10) 오늘날처럼 사회가 복잡·다양하고 정보의 흐름이 급속도로 빨라지는 사회에서 정치·행정의 문화는 곧바로 사회와 국민 전체의 문화로 수용되어버리기 때문에, 한 나라의 국민정신이나 사회의 흐름은 곧 그나라의 행정행태의 반영으로 볼 수 있는 것이다

11) C. 핫지킨슨, 전계서, p. 7.

12) Barry Bozeman, Public Management & Policy Analysis, (New York: st. Martin's Press, 1979) p. 61

13) C. 핫지킨슨, 전계서, p. 17.

決定이란 여러 代案들 중에서 選擇하는 것이기 때문에 각 결정은 윤리적·가치적 내용을 포함한다고 주장한다.¹⁴⁾

결국 行政은 行政行爲로 나타나게 되며, 이에따라 行政은 行動志向的 應用科學이라고 하기도 한다. 그런데 행정행위인 행동의 밑바탕에는 조직의 원리이든 개인의 가치이든 간에 어떤 종류로써든지 哲學의 흐름이 깔려 있다는 것은 지적인 바와 같다. 이와같이 哲學을 밑바탕으로 한 행정은 결국 哲學을 行動으로 變形하는 것이라고 할 수 있다. 이는 인간의 본성에 대한 철학적 가정이 行政家의 行動과 行政行爲에 影響을 줌으로써 겉으로 표출시키는 것으로 볼 수 있다. 意思決定이나 모든 政策決定 역시 哲學的 基盤으로 나온다는 것을 認識할 때 行政에 있어서 중요한 거의 모든 問題는 哲學的 概念과 分離해서는 解決 할 수 없는 것이다.

이와같이 政策決定이나 行政行爲의 決定過程에 중요한 價値基準으로 作用하는 行政哲學의 既存 概念들을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

Dimock은 “올바른 行政이란 科學과 記述을 뛰어넘어 哲學으로 體系화된 것이어야 한다”고 주장하였다.¹⁵⁾ 이는 바람직한 행정이 되기 위해서는 科學이나 技術의 手段보다도 行政의 根本 目的과 本質的인 意味를 갖는 行政哲學의 中要性을 指摘한 것으로 볼 수 있다.

Robbins는 “行政에 있어서 무엇이 重要하고 무엇이 意味있는 것인가를 評價하고 判斷해 내는 것이 行政哲學”¹⁶⁾ 이라고 定義 하여 行政과 政策의 評價基準으로 行政哲學을 이야기 하고 있는 것으로 해석 할 수 있다. 더 나아가 行政에 있어서 중요시 해야 할 價値는 國家目的과 그것을 成就하고자 하는 제 수단에 걸친 일련의 價値들이라고 Barry Boze-man은 價値에 대해 定義내리고 있다.¹⁷⁾ 이렇게 볼 때 결국 行政哲學이란 人間行爲와 關聯된 價値라는 관점으로 바라보게 된다. 다시말해서 行政哲學이란 行政 實體의 本質을 明確하게 이해하고 동시에 올바르게

14) C. 핫지킨슨, 전계서, p. 299.

15) M. E. Dimock, A Philosophy of Administration (New York: Harper & Row, 1965), pp. 1~6.

16) S. T. Robbins, The Administrative Process (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1976), p. 5.

17) Barry Bozeman, op. cit., p. 61.

고 眞實되게 알고자 하는 努力,¹⁸⁾ 혹은 선함·옳음·정당함 등의 기준을 설정하여 行政行爲 등의 實行을 그 基準에 따라 評價하고 處方하려는 努力¹⁹⁾ 이라고 정의할 수 있다.

또한 Dimock은 앞에서 언급한 바와 같이 科學과 技術 보다도 行政의 哲學定立이 더 重要함을 지적하면서 “行政哲學이란 行政의 보다 나은 業績을 達成 하려는 데 目的을 두고 있는 일련의 實踐(practice)과 信念들(beliefs)의 體系”²⁰⁾ 라고 정의하면서 行政은 機關의 目標(goal) 및 細部目標(objectives) 그리고 社會的 價値와 個人的 成長에 관한 사항을 淸楚 하며 그 외에 여러가지 思想을 運轉하는 道具的 裝置를 다룬다고 설명한다.

Page는 이데올로기와 哲學의 比較를 통해 양자 모두 分析의 價値體系와 그 價値體系를 內包하는 信念을 다루고 있지만 이데올로기가 색안경을 끼고 세상을 보는 것이라면 哲學은 政治性을 띤 行動價値라기 보다는 一般的, 普遍的인 道德的 價値를 다루는 것이라고 分析하고 있다.²¹⁾

반면에 Hodgkinson은 行政이란 行動哲學이라고 정의하고, 여기서 철학이란 正確한 思考의 過程과 價値形成의 過程, 즉 合理的이고 論理的인 價値를 意味한다고 한다.²²⁾ 그의 行動哲學이란 事實과 價値의 混合된 世界로 價値를 變換시키는 것을 意味한다.²³⁾ 이에 대하여 안해군 교수는 行政學을 行政理論과 行政技術로 區分하여 行政이 추구하고 實

18) Leo Strauss, "What is Political Philosophy?" in James A. Gould & Vincent V. Thursby(et, al.), Contemporary Political Thought (N. Y: Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1969), pp. 47~48.

19) Vernon Van Dyke, Political Science : A Philosophical Analysis (Stanford, California: Stanford University, 1960), p. 130.

20) M. E. Dimock, op. cit, p. 1.

21) Richard Spage, "The Ideological-Philosophical Setting of American P.A" in D. Waldo(ed.), Public Administration in a Time Turbulence (Scranton: Chandler Publishing co., 1971), pp. 519~560.

22) Cristopher Hodgkinson, Towards a Philosophy of Administration (N. Y: st. Martin's Press, 1978), p. 3.

23) 김항규, 전계논문, p. 1358.

現 하려는 價値가 무엇인가를 찾으려는 行政思想을 意味하는 것이 바로 行政哲學이라고 말하고 있다.²⁴⁾

지금까지 살펴 본 여러 학자들의 行政哲學에 관한 概念을 종합해 볼 때, 결국 行政이란 人間을 도구로 삼지 말고 궁극적인 目的으로 삼아야 한다는 것이다.²⁵⁾ 그러므로 행정학에 있어서 바람직한 방향은 기술과 과학의 수단적 차원을 넘어서, 결국 人間性 回復이나 人間の 尊嚴性 확보라는 궁극적인 行政의 目的에 도움이 되는 行政哲學의 定立에 있다고 볼 수 있다.

이상의 論議를 종합해 볼 때 行政哲學은 行政現象을 對象으로 단편적이 아닌 全般的인 行政活動에 대한 評價의 基準이 되는 價値의 本質과 價値判斷의 基準등을 研究 對象으로 삼는 것이라고 정의할 수 있다.

흔히 行政哲學을 「Philosophy of Administration」으로 표기한다. 하지만 現代社會에서 나타나는 行政 役割의 範圍와 그 영향력이 公, 私를 불문하고 社會 全體에 다양하게 作用하고 있기때문에 사회 전체에 대한 公共問題 解決의 담당자로서 行政의 役割이 대두 되며 이와같은 社會의 公共責任은 現代에 이르러 公共行政機關뿐 아니라 모든 私人和 私組織들이 필히 갖추어야 할 價値意識으로 볼 수 있다.

따라서 行政哲學은 단순히 國家行政 自體만의 문제가 아니라 전국민과 존재하는 모든 조직이 함께 共同社會의 利益을 위한 責任意識을 소유 해야 한다는 점에서 公共哲學의 概念으로 넓게 정의할 수 있으며, 이를 「Philosophy of Public」으로 표현할 필요가 있다고 본다.²⁶⁾

行政이란 영어로 Public Administration이다. 여기에서 Public이란 Private에 반대되는 개념으로 공공성 혹은 공익성을 의미한다. Administration은 Ad와 Ministrare를 결합시킨 것으로 Ad는 「~앞에」라는 접두어 이고 Ministrare는 「~에 봉사하다」라는 뜻이 담겨져있어 결국 Ad

24) 안해균, 현대 행정학, (서울:다산, 1986), p. 62.

25) 김영종, “현대행정학의 행정철학적반성과 과제”, 한국행정학회, 한국행정학보 제20권 1호(서울:동학회, 1986), p. 172.

26) Curtis Ventriss, “Toward a Public Philosophy of Public Administration” in PAR. (1989, 3~4), pp. 173~179.

-ministration은 국민앞에 奉仕한다는 의미로 이해되며, Public Administration이란 大衆 혹은 國民의 共同體 앞에 奉仕한다(to serve)는 큰 뜻을 담고 있다.²⁷⁾ 흔히 영·미계통에서 官廳을 'Government Building'이라고하지 않고 'Service Building'이라고 하는데 이것 역시 국민을 다스린다는 의미보다는 국민을 섬긴다는 奉仕의 精神을 의미하고 있으며, 행정의 대행자인 minister를 牧者 혹은 長官이라고 부르는 이유는 원래양치는 사람이란 뜻으로 양들을 풀밭과 물가로 인도 하고, 걸지 못하는 것은 팔에 안아주며, 상한 것은 싸매 주고, 병난 것은 돌보아 주고, 위험한 곳에서 구해주며, 길 잃은 것을 찾아 주는 봉사자이며 친절하고지혜로운 자라는 뜻을 내포하고 있기 때문이다.²⁸⁾

이와같은 의미들을 종합해 볼 때 결국 行政이란 現代社會의 全般的인 領域에서 國民大衆의 모든 삶과 直, 間接으로 關聯되어 나타나는 公的인 問題 解決의 역할자라고 할 수 있다. 그러므로 행정이 바람직하게 그 역할을 遂行하기 위해서는 行政行爲의 밑바탕에 스며있는 公共問題에 대한 價値로서의 行政哲學 形成이 필수불가결한 것이다.

이런 의미에서 行政哲學은 行政의 目的과 行政過程의 전반에 걸친 행동, 즉 行政行爲의 基準이 되는 價値에 관한 研究라고 할 수 있다. 이 價値는 行政의 영역뿐 아니라 社會 全體의 흐름속에서 人間行動의 規範을 設定하는 基準으로 나타나기도 한다. 그러므로 行政에있어서 價値는 行政倫理, 行政責任, 그리고 行政의 本質的인 目標및 使命등 행정이 마땅히 志向해야 할 行動基準이 되어야 하는 것이다. 이러한 이유들로 인해 결국 行政哲學은 行政倫理와 行政價値가 相互結合된 基準으로 제시되어야만 바람직한 行政哲學이라고 볼 수 있다.

〈行政哲學에 대한 이상의 概念들을 바탕으로 하여 行政現象을 접하게 되는 行政家 個人의 行政行爲에 대한 行動哲學 혹은 行政哲學的 價値가 形成되어 진다고 말할 수 있다. 어떤 한 사람의 思想이나 價値觀 혹은 哲學은 時代와 歷史的 經驗 그리고 社會및 文化的 要因등에 의해서 학습되고 경험되고 축적되어 체계화되어 지는 것이다.〉

27) 안해균, 전계서, p. 51.

28) 박완신, 교회 행정론, (서울:기독교문사, 1991), p. 18.

이와같이 볼 때, 칼빈의 行政哲學은 그가 살았던 中世 로마사회의 時代的, 文化的, 歷史的인 環境과 經驗에 의해서 體系化 되었다고 설명할 수 있다. 따라서 중세로마의 國家權力의 腐敗, 教會의 타락, 社會的, 倫理的인 病理現象등 政治·行政·社會·文化·宗教에 이르기까지 國家全體에 대한 改革의 必要性이 그의 行政哲學을 形成케 하는 데 作用했다고 볼 수 있다.

第2節 行政哲學의 形成要因

오늘날의 行政은 한 國家가 어떠한 政治體制에 있든간에 매우 複雜·多樣하며, 專門的인 세부지식을 필요로 하기 때문에 行政府의 영역내에서 政策이 결정 되고 行政官僚가 실질적인 政策決定者의 地位에까지 올라간 상황이라고 볼 수 있다. 이와같이 官僚가 政策的인 地位에 오른것은 民主主義 뿐만아니라 共產國家에서도 마찬가지로 나타나고 있다.²⁹⁾ 行政官僚가 社會 全般에 걸친 公的인 問題에 대한 政策을 決定 하기도 하고 그 결정된 정책을 執行하기도 하는 등 官僚의 特定한 行爲를 決定 하도록 유도하는 原因이 존재하기 마련이다. 다시말해서 行政官僚가수 많은 대안들 중에서 特定한 行政行爲를 選擇한 基準이 바로 價値라고 말할 수 있다. 예를들어 特定한 社會的現象에 대한 일정한 政策的 決定이나 行政行爲가 가치있다고 말한다면 그 결정이나 행위는 대부분의 사람들을 그사건에 대해 만족시켜 주는 대상이 된다는 말이다. 이와같이 價値는 人間의 欲望을 떠나서는 생각할 수 없는 개념이다.³⁰⁾ 그러므로 價値가 人間의 欲望에 의해 決定된다면, 인간이 갖고 있는 욕망의 종류에 따라 가치의 종류가 결정될수 있는 것이다.

이와마찬가지로 行政行爲는 어느정도 自意的인 行爲이기 때문에,³¹⁾ 行政行爲를 하는 行政家가 價値基準을 分析하여 自身의 行爲를 이끌어 내도록 하는 것이 行政哲學이라고 할 수 있으며, 따라서 價値基準과 관련된 規範의 한 方法으로 行政倫理나 行政價値論등이 行政哲學과 밀접히 관련 되어 진다. 바로 이러한 行政家나 行政組織의 哲學·倫理·價値의 基準이 되는 信念이나 思想이 形成되기까지는 여러가지 要因이 작용하는데, 미리말하자면 다음에 열거할 여러가지 哲學形成의 要因중 어

29) 임성한, 관료제와 민주주의, (서울:법문사, 1978), 제6장 3절 참조

30) 박이문, 전계서, p. 142

31) 행정행위가 그 행위를 수반하는 행정가의 가치관, 혹은 행정이 당면한 공공문제에 대한 철학적 관점의 차이에 따라 다르게 나타남을 알 수 있다. - 상계서, pp. 141~145.

는 특정한 하나의 요소에만 국한 시킬 수 없고, 모든 요인들이 상호 경험되고 축적되어 가는 과정중에 哲學的 態度가 形成된다고 볼 수 있다.

이와같이 社會現象 全般에 걸쳐 나타나는 公的 問題에 대한 行政家나 行政組織 行態의 根源을 公共哲學이라고 볼 수 있으며, 이 公共哲學은 다양하고 복잡한 사회 속에서 여러가지 요인에 의해 형성된다.

칼빈사상 역시 당대의 社會·政治·經濟·國家 統治등의 다양한 文化와, 聖書를 中心으로 하는 信仰的 要因이 그의 改革思想을 形成시킨 主要 要因이 되고 있다. 한 個人이나 組織의 哲學 및 價値를 形成케 하는 要因으로는 큰것에서 부터 미세한 부분까지 헤아릴수 없을 정도로 多樣하다. 32) . 33)

사실상 歷史를 움직여 왔던 原動力은 인류출현후 지금까지의 모든 삶의 영역에 복잡하게 얽혀져 있으므로 한마디로 대답할 수는 없다. 하지만 역사를 이끌어 온 인간들의 價値觀과 哲學形成에 影響을 미친 要因들을 몇가지의 범주로 정하여 (1)自然的 要因, (2)精神的 要因, (3)文化的 要因, (4)社會的 要因, (5)政治的 要因등으로 요약할 수 있다.

32) 이원설 교수는 세계관과 문화(한남대, 1988) 제2장과, 기독교 세계관과 역사발전(서울: 해신출판사, 1990) 제1장을 통하여 “문화형성의 요인”과 “역사의 원동력”이라는 각각의 논제 속에서, 철학이나 가치 형성의 요인을, ①자연적 요인 ②사회적 요인 ③인간적 요인 ④정신적 요인 등의 4가지로 요약하여 설명하고 있다.

33) 뒤베르제, 정치란 무엇인가, 배영동역, (서울: 나남, 1988)에서 정치적 투쟁에 대한 여러 요인을, ①생물적 요인 ②심리적 요인 ③인구적 요인 ④지리적 요인 ⑤사회경제적 요인 ⑥문화적 요인 등으로 구분하여 설명 하고 있다.

1. 自然的 要因

아리스토텔레스 이후 지금까지 기후론은 역사발전론의 주류를 형성해 왔으며 특히 경제학계에서는 지금도 기후등 自然的 環境을 중심으로한 南北論³⁴⁾을 基本假說로 삼고, 先進國家群과 後進國家群의 差異點을 論議 하고 있다.³⁵⁾ 人類의 全 역사를 통해 한 나라를 다스리고 통치해왔던 行政 및 統治의 哲學을 形成시켜 온 要人 중의 하나가 바로 自然的 要因이라고 할 수 있다.

인류의 統治哲學 또는 國家觀 社會觀 그리고 人間觀에 이르기까지 사회의 全분야에 대한 價値觀 및 文化를 形成케 하는 自然的 狀況의 變인들로는 기후, 지형, 토양, 그리고 자원등을 들 수 있다.³⁶⁾

고대 그리이스의 철인 아리스토텔레스가 희랍문화의 優越性을 기후와 연결하여 논의한 후 많은 사람들은 歷史發展의 原動力으로써 氣候를 지적해 왔다. 사람들은 좋은 기후속에서 살기를 원하며 고대 문명들(스메르, 바벨론, 아시리아, 이집트, 그리이스, 인도등) 역시 적합한 기후조건에서 그 문명들이 발생했음을 알 수 있다. 페스첼(Oscar Peschel)은 人類史를 변형시킨 성운들이 모두 북위 29-33도의 온대지방에서 출생했다는 것을 발견 했으며,³⁷⁾ 라첼은 西歐文明의 優秀性이 구라파의 온화한 氣候와 상관성이 있음을 역설 했다.³⁸⁾

특히 프랑스의 모우리(L. F Maury)는 氣候와 政治 制度와의 相關性을 研究했는데, 그 결과 열대성 기후는 사람의 감정을 자극하기 때문에 폭군정치를 유발시켜 왔고 반면에 온화한 기후는 사람의 합리성을 조장시킨 결과로 民主政治를 發展시켜 올 수 있었다고 주장한다.³⁹⁾ Ellsworth

34) 여기서 남북관계는 경제적으로 후진국과 선진국의 관계를 말하는

35) 이원설, 세계관과 문화, (한남대, 1988), p. 13.

36) 이원설, 기독교 세계관과 역사발전, (서울: 혜선출판사, 1990), p15

37) 이원설, 세계관과 문화, p. 13에서 재인용.

38) 이원설, 기독교 세계관과 역사발전, p. 16에서 재인용.

39) W. Gordon East, The Geography Behind History (New York: W. W Norton, 1965), p. 42. 이원설, 세계관과 문화, p. 14, 기독교 세계관과 역사발전, p. 16에서 재인용.

Huntington은 “ 한 文化의 性格을 決定하는 要因 가운데 氣候가 가장 重要한데 그 이유는 기후야말로 모든 인자들을 유발하는 원인이 되기 때문이다” 라고 주장하고 있음을 알 수 있다.⁴⁰⁾

기후론 못지 않게 또 하나의 價値觀이나 文化形成에 影響을 미치는 自然的 要因은 지형이라고 할 수 있다. 간단한 예로 풍수설은 한나라의 세력결정에 영향을 미치는 것이 바로 지형이라는 것을 반영한다. Herodotus는 이집트 문명을 「나일강의 선물」이라고 표현 했으며, 인도문명역시 인더스 강변에서 일어난 예를 통해서도 한 나라의 政治·經濟·社會·文化 등의 原動力이 地型과 關聯됨을 알 수가 있다. 이외에도 토양의 자연조건이 한 국가의 저변에 스며있는 정신 문화의 기반이 될 수 있다고 본다.

그리스의 히포크라테스는 풍요한 옥토가 사람을 나태하고 무기력하고 나약하게 만들 수 있다고 경고 했으며, 이러한 견지에서 페르시아의 사이러스 왕은 자기의 왕궁을 비옥한 땅에다 짓기를 거부하고 메마른 땅에 건립하였으며 18세기의 몽테스큐도 비옥한 땅에서 풍족하게 사는 사람들은 몰욕에 사로잡혀서 文化暢達에 무관심해지기 때문에 전제주의적 政治制度를 공고히 하는 결과를 초래한다고 주장한 바 있다.⁴¹⁾

이상과 같은 地理的, 自然的 條件이 인간의 價値觀과 精神 文化 혹은 國民性이나 民族精神을 形成시키는 주요한 要因이 된다고 볼 수 있다. 이러한 의미에서 나폴레옹은 “國家의 政策은 그의 地理에 의해서 決定된다” 라고 표현하고 있으며, 이것과 관련하여 1897년 라첼은 「政治地理學(Political Geography)」이라는 책을 저술 하였으며 그의 제자들은 이 새로운 학문분야에 「地政學(Geo-Politics)」이란 이름을 붙였으며,⁴²⁾ 이 명칭 속에서 알 수 있는 사실은 地理的, 自然的 條件이 國家의 統治인 政治·行政과 밀접한 相關關係에 놓여 있다는 점이다.

40) Ellsworth Huntington, Civilization & Climate, (New Haven:Yale University Press, 1924), p. 3.

41) 이원설, 기독교 세계관과 역사발전, pp. 19~24.

42) 뒤베르제, 전제서, p. 59에서 재인용.

앞에서의 自然的 環境要因이 일반적이고 보편적인 精神 文化形成의 要因이 됨을 설명했다. 하지만 이외에도 行政家나 國家統治에 대한 哲學이 個人的 成長過程이나 生活環境 속에 나타나는 自然的 與件에 따라 형성 되어짐은 논리의 흐름으로 보아 당연하다고 할 수 있다.

2. 精神的 要因

人間은 社會的 動物이라는 아리스토텔레스의 말은 사람이 사회를 떠나서는 살 수 없다는 것을 의미한다. 한 개인의 人格은 社會化 過程을 통해서 形成 되는데 이는 그자신이 나름대로의 개성과 특성을 형성하도록 만드는 것이다. 이러한 개인적 특성은 누구나 그자신이 속한 사회적 배경을 반영하게 됨으로써 시대적 산물인 문화와 관련되어 진다. 이러한 의미에서 人間の 精神活動이나 價値 및 行爲의 基準이 되는 개성(personality)은 문화와 분리해서 생각할 수 없는 것이다.

아무리 지리, 기후, 지형등 자연적 조건이 국가제도나 行政家 개인의 가치형성에 중요한 영향을 미친다 할지라도 인간 자체의 개발정도에 따라서 그 영향의 정도는 달라질 수 있는 것이다. 국가통치 및 行政의 대상이 되는 국민의 教育水準이나 技術習得의 정도에 따라 國家權力家나 行政官僚에 의한 대국민적 行政行爲의 태도, 즉 行政의 행태가 달라지게 된다는 것이다. 또한 行政家の 성격이 근면, 성실, 정직함으로 바탕을 이룬다면, 그의 行政行爲를 이끌어 내는 行政哲學적 가치 역시 公益性和 公僕性에 입각한 바람직한 행태로 나타날 것이다.

우리는 흔히 開發途上國이나 新興工業國家의 官僚의 特徵으로 강력한 리더쉽의 필요성이 나타남을 알 수 있다. 그 이유는 농업국가에서 산업국가로 후진국에서 선진국으로의 轉換過程에서 나타나는 國民的 價値의 混亂과 變動的인 挑戰에 대한 忌避現象 외에도 消極性, 不正直性, 不誠實性등의 國民性을 國家發展이라는 國家的 目標로 統合시켜 이끌어 나가려는 강력한 권력적 리더쉽을 필요로하는 行政哲學的 價値의 소산이라고 할 수 있다.

따라서 국민의 전반적인 수준 향상과 民主意識의 향상 그리고 行政家 자신의 질적인 향상이 함께 융합 되는 精神的 要因이 나타날 때에는 철학적 가치도 보다 民主性, 正直性, 倫理性 등에 근접한 모습으로 형성

될 수 있다고 본다.

벨기에의 철학자인 돈딘(Albert Dondyne)은 人間精神의 外形化가 문화를 창조하고 역사를 형성한다고 지적하며, “言語, 文字, 藝術, 文學, 科學, 社會, 經濟制度, 그리고 法과 行政組織 등에 이르기 까지 모두가 다 사람의 정신이 외형화 된 형태이다” 라고 주장함으로써⁴³⁾ 行政行爲가 개인의 정신작용인 價値觀이나 哲學에 의해서 외적으로 나타남을 지적하고 있다.

한편 부르너(Emil Brunner)는 “아름다움의 창조, 미의 실현, 진리의 발견 뿐 아니라 사람의 이기심, 명예욕, 권력욕 등과 같은 정신적 충동에 의해서 문화는 발전하기도 하고, 진리와 인간성을 오히려 좀먹기도 한다” 고 주장한다.⁴⁴⁾ 따라서 行政家에게 미치는 정신적 충동이 이기적이고 명예, 권력욕등의 요소로 작용하게 될 때 그의 行政哲學的 價値는 社會를 混亂하게 하고 行政의 民主性과 公益性, 倫理性을 오히려 저해하게 하는 요인이 되기도 한다. 반면에 행정가의 정신적 충동이 발전을 추구하며 公益觀과 公僕觀, 責任意識, 倫理觀등에 의해 영향을 받는다면 그의 行政哲學적인 가치는 民主行政과 福祉行政, 그리고 책임있는 行政을 실현시키는 주요요인으로 작용하게 될 수 있다.

만일 行政組織이나 行政家가 하나의 知識的인 앎으로써가 아니라 實際的 行動의 基準이 되는 哲學으로써의 ‘인간은 만물의 영장’ 이라는 人間觀을 갖고서 인간을 대한다면 보다 民主的이고 高次元의 價値있는 行政이 될 것이다. 이러한 인간관에 대하여 聖書는 좀더 구체적으로 표현하고 있다. 그것은 “여호와 하나님은 흙으로 사람을 지으시고 그 코에 생기를 불어 넣으시니 사람이 생령이 된지라 (창세기 2장 7절)” 이다. 이것은 성서의 가장 처음에 나오는 창세기라는 책에 기록된 말로써 이 책의 내용을 보면 모든 만물은 하나님의 말씀 한마디에 창조되었으나 인간만큼은 하나님이 직접 지으시고 그 코에 하나님의 생기를 불어 넣어 하나님의 형상을 닮게 하였으며 그 인간에게 모든 만물을 다스리게

43) Albert Dondyne, Fath & the World, (Pittsburg: Duquesne University Press, 1963), pp. 75~78.

44) Emil Brunner, Christianity & Civilization, (London: Nisbet & Co., 1949), p. 127.

한것으로 인간에 대해 기록하고 있다.

오늘날 近代化가 진척되면 될수록 능력있는 지도자는 사회 각계각층에서 더욱 질실히 요구 되지만 현실적으로 指導者의 資質을 가진 行政官僚나 國民은 그 수가 극히 적다는 것이 현실이다. 그이유는 바로 現代의 複雜한 社會的 公共問題에 대한 올바른 行政哲學이나 公共價値의 토대가 아직껏 제대로 형성되어 있지 못했기 때문인 것으로 볼 수 있는바, 行政哲學이 올바른 방향으로 이끌어지기 위해서는 무엇보다도 가장 根本的인 行政에 관한 精神的 態度가 올바르게 定立되어야 한다고 할 수 있다

결국 行政哲學을 형성시키는데 작용하는 精神的 要因이란 行政行爲를 해야 할 대상이나 사건에 대한 行政家의 “가치” 혹은 “그가 욕구하는 것”의 영역이라고 할 수 있다.

3. 文化的 要因

한 국가 行政組職의 특성이나 行政現象에 대한 行政家의 觀點의 근원이 되는 퍼스널리티(personality) 역시 한시대의 文化와 분리해서는 생각할 수 없다.

이렇게 人間의 精神的 產物로 文化를 把握하는 견지에서 테일러(E. B. Taylor)는 “ 문화란 사람이 사회의 구성원으로서 배우고 얻는 모든것, 곧 知識, 信念, 藝術, 道德, 習慣과 여타의 모든 作用의 총체” 라고 文化를 정의하고 있다.⁴⁵⁾

한 나라의 國民的 統合을 유도해내고 한 나라를 統治하는 行政力量이나 行政家의 行政哲學의 근본적인 토대를 연구하기 위해 보다 기본이 되는 문제는 文化의 概念이라고 할 수 있다. 왜냐하면 인류발전의 역사는 그 자체가 곧 文化사이기 때문이다.⁴⁶⁾ 물론 文化는 精神文化와 物質文化를 포함하고 있는 개념이다. 실제로 文化는 인간삶의 전 영역과 관련되어 진다. 또한 사전적 의미로 볼 때 “ 문화란 사회생활을 통해서 얻

45) Ernest L. Schusky & T. Patrick Culbert, Introducing Culture, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1967), p. 5.

46) 이원설, 전계서, p. 32.

어지는 습관의 총체”라고 정의되어 진다.⁴⁷⁾ 이 말은 한 개인이 사회 생활을 통해서 문화를 향유하게 된다는 뜻을 포함하고 있다. 또한 니다(Eugen A. Nida)는 “문화란 사람들이 社會적으로 배우고 익힌 모든 習得된 行動”⁴⁸⁾이라고 정의하고 있으며, 최근 기어츠(Clifford Geertz)는 「문화의 해석(Interpretation of cultures)」이라는 책을 통해 “문화란 사람의 구체적 態度·行動·觀念등이 생활양식인 것이 아니라, 그러한 표현의 형태를 지배하는 통제기계이다”라고 정의하고 있다.⁴⁹⁾ 이 정의는 行政家가 맡은바 行政的 업무를 수행함에 있어서, 국민에 대한 奉仕性, 국민을 주인으로 여기는 民主性, 업무에 대한 責任性 및 社會的 倫理性 등에 관한 行政價値나 혹은 물질욕, 명예욕, 권력욕, 승진욕 등에 의한 官僚的 腐敗形態로써 자신의 行政觀을 갖는 등의 어떤 유형이 되었든지, 바로 行政家의 行政行爲를 유도하는 哲學, 즉 行政哲學의 정신적 기틀이 됨을 분석해 낼 수 있다.

이상에서 논의된 학자들의 문화에 대한 개념들을 분석해 볼 때 文化란 한 사회의 조직체 뿐만 아니라 한 개인에 이르기까지 그가 성장하고 생활해 온 삶의 전 과정을 통해 습득된 자신의 精神的 思考作用의 토대가 되는 信念 및 퍼스널리티라고 정의 할 수 있다. 특히 行政家에게 나타나는 行政哲學的 價値는 바로 이러한 文化的 要因들에 의해 경험되고 습득되며 체계화 된 하나의 신념이나 가치관에 의해서 형성된 行政行爲에 대한 관점이라고 할 수 있다.

이와같이 行政哲學의 형성에 증대한 영향을 미치는 한 나라의 문화는 그 나라의 사회구조적 특성의 결과물이라고 할 수 있으므로 문화와 함께 行政哲學형성의 근본 토대가 되는 것은 社會的 環境의 要因에서도 찾아 볼 필요가 있다.

4. 社會的 要因

인류 역사를 통하여 모든 인간사회는 충족되어져야 할 욕망에 비하여

47) 이원설, 전계서, p. 33.

48) Eugne A. Nida, Customs & Culture, (South Pasadena, Calif: William Carey Library, 1954), p. 28.

49) 이원설, 전계서, p. 31재인용.

統治權이나 行政權, 혹은 社會·經濟分野에 이르기까지도 財貨의 供給은 언제나 불충분 했던 것이다.⁵⁰⁾ 그럼에도 불구하고 인류의 역사 이래 인간은 자연에 한정된 재화에만 맹목적으로 의존하지 않고, 집단협력적으로 사회를 구성하고 여러가지 제도를 창출하고 유지하며 발전시켜 왔던 것이다.⁵¹⁾ 하지만 사회구조나 제도자체가 독립되어진 것이 아니라 바로 자연적 환경에 따라 그 사회의 구조나 제도가 달라진다는 것을 인식할 필요가 있다.

그러므로 한 國家의 行政이 지금까지 나열한, 行政哲學을 형성시키는 여러가지 요인들 중 어느 하나에 국한되지 않고 상호 관련되어지는 체계 속에서 하나로 융합된 行政哲學 원리를 갖게 되는 것이다.

하지만 앞서 말한 여러가지 行政哲學 형성의 요인들 중에서도 구체적인고도 직접적으로 行政組織, 行政制度, 혹은 行政行爲를 수행하는 行政家 자신에게 미치는 要因은 바로 社會構造와 社會制度들이라고 볼 수 있다. 우리가 일반적으로 말하는 社會制度는 넓게 말해서 그 속에 정치제도, 社會질서나 윤리에 관련된 制度, 社會的 통념이나 관습까지를 포함하고 있다. 따라서 行政家가 行政行爲를 하기 이전에 그 행위의 발생유무에 대한 판단의 실질적 기준이 되는 것이 바로 社會的 要因이다.

예를들어 고대 그리이스의 히포크라테스는 페르시아의 역사 연구를 한 후 그 나라가 발전할 수 없었던 이유를 그 왕국의 社會制度에서 발견했는데 페르시아의 정치, 社會制度는 인간의 자유를 허용하지 않았다. 따라서 농민들은 지주에게 예속되었고 정치 (오늘날의 行政을 포함한 모든 통치)는 군주의 자의대로 진행되었다고 그는 설명한다.⁵²⁾ 社會制度가 위와 같은 구조적 형태를 지닌 나라에서 국민에 대한 行政의 고객관은 완전히 X이론적인 형태로 나타나게 될 것은 자명한 사실이다.⁵³⁾ 이와같은 국민에 대한 관료우월주의적이고 권력적, 권위적, 지배적인 行政哲學을 지속시켜 온 것은 부단 古代 페르시아 뿐이 아니며 과거 한

50) 뒤베르제, 전게서, p. 70.

51) 이원설, 전게서, p. 22.

52) 상게서, p. 24에서 재인용

53) 조석준, “고객관”, 서울대행정대학원 행정논총 제10권 제2호, (서울:대영문화사, 1978), pp. 59~60.

국의 역사나 중국을 비롯한 전세계적인 왕권증심의 통치형태에서 나타나는 현상이다. 그러나 이러한 社會, 政治的 構造가 수차례 새로운 인간중심의 형태로 오늘날까지 변천되어 음에 따라 國家의 政策도 變動되어 왔던 것이 사실이다.

이러한 맥락에서 이한빈 교수는 社會變動에 의하여 조성된 挑戰의 분위기에 따른 政策의 새로운 形成을 應戰의 모습으로 보았으며 政策의 중요한 결정 요소중의 하나가 바로 責任있는 政治, 行政 엘리트의 시대를 바라보는 時觀이라고 주장하여 社會變動에 대한 行政엘리트와 行政哲學, 혹은 政治哲學 再定立의 重要性을 역설한 바 있다.⁵⁴⁾

社會制度란 人間相互間的 關係를 보다 원활하게 운영하기 위해 인간 사회의 전 영역에서 여러형태의 모습으로 나타난다. 어떻게 생성된 제도는 반드시 옳거나 적극적인 것만은 아니며 積極性和 消極性, 善과 惡의 양면성을 지니고 있다.

베버(M. Weber)는 中國의 官僚制를 家産的, 家父長的 官僚制라고 지적하면서 이러한 제도 하에서 진행되는 行政은 國家의 權威와 行政의 權威에 대해 국민이 복종하거나 존경하고 충성해야할 것을 강조한다.⁵⁵⁾ 그 만큼 한 나라의 社會制度가 그 社會에 미치는 영향은 비단 行政領域에서 뿐만이 아니라 社會의 全體組職과 社會構成員 全體의 認識에 정착하게 되어 결국 社會를 움직이는 모든 原理나 哲學에 制度가 크나큰 影響을 미치게 된다.

특히 오늘날 美國의 社會가 매우 多樣한 文化, 多樣한 宗教, 그리고 多樣한 인종과 민족으로 構成되어 있지만 오히려 다른 전제주의 국가들보다도 더 질서를 잘 유지하며 發展할 수 있었던 가장 큰 要因은 다른 무엇보다도 美國의 制度的 우수성에 있다고 볼 수 있다. 美國의 政治, 行政, 社會, 文化 및 經濟의 기본요건이 되는 制度들의 특이성은 自由

54) 이한빈교수는 토인비의 '역사는 도전과 응전'이라는 관점을 사회변동에 따른 행정원리 및 이념변화의 필요성과 시대에 따른 행정관료의 책임성을 강조했다. - 이한빈, 사회변동과 행정 (서울: 박영사, 1983), p. 243.

55) 이원설, 세계관과 문화, pp. 20~22.

와 法의 創造的 均衡이었다고 볼 수 있다. 미국인은 자유를 생명같이 아끼면서 동시에 남의 자유도 존중하는 法秩序를 制度的으로 지키고 있으며 社會制度의 최대 결합적 權力인 憲法은 行政濫用과 獨裁化를 制度的으로 規制하고 있다.

따라서 行政哲學의 原則은 바로 이러한 制度的, 法的인 社會機能을 근거로 하여 形成되어진다고 볼 수 있다. 무엇보다도 行政家 個人的 哲學을 形成시키는 가장 代表的인 要因은 行政家 자신의 성격 즉, 그의 퍼스널리티라고 할 수 있다. 이러한 개인의 퍼스널리티를 형성하는 요소에 대해 윤우곤 교수는 生物的, 文化的, 家庭的, 그리고 社會集團등의 4가지 범주로 설명하고 있다.⁵⁶⁾

그 4가지 범주를 보면 첫째, 生物學的 研究結果가 인간의 行態研究에 많은 貢獻을 하고있다고 지적하면서 유전·두뇌·육체적 특징들이 성격 발달에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 보고있다. 둘째, 생물학적 요소보다는 文化的 要因이 個人的 性格形成에 보다많은 影響을 미치며 셋째, 가정환경은 문화적인 것보다 더 직접적으로 성격 형성에 영향을 미치고 있고 넷째로, 위의 세가지 요인들 및 그외의 다른 많은 요인들이 社會化過程에 介入됨으로써 性格形成에 많은 影響을 미치는 것으로 설명하고 있다. 이와같이 다양한 요인들에 의해서 형성된 개인의 퍼스널리티가 어떠한냐에 따라 行政을 수행하는 行政家의 哲學이 定立된다고 볼 수 있다.

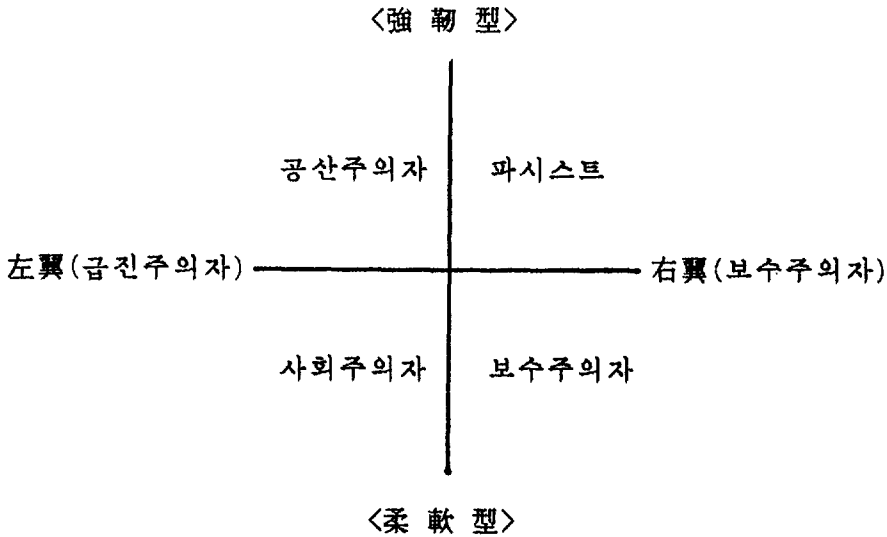
이 외에도 行政哲學을 형성하는 요인으로 중요한 것은 歷史的 要因, 時代的 要因등을 들 수 있다. 時代的이고 歷史的인 狀況하에서 東西洋의 行政哲學 思想을 보면 東洋의 德治思想과 西洋의 合理的이고 民主的인 統治思想으로 크게 나누어 볼 수 있는데 이들 각 사상들은 시대적인 흐름의 구분에 따라 그 中心思想이 變遷해 오고 있으며 오늘날의 行政哲學 思想은 어느지역, 어느나라를 막론하고 표면적으로는 民主的이고 公益主義 形態를 지니고 있다.

56) 윤우곤, 행정 행태론, (서울:법문사, 1990), pp. 152~158.

5. 政治的 要因

영국의 사회 심리학자인 아이젠크(H. J Eysenck)는 政治的 態度나 氣質에 대한 類型을 區分하고 그 유형에 따라 개인의 행동을 어느정도 명확히 규정할수 있다고 주장한다. 그는 정치적 태도에 대한 질문에 대한

<그림 II - 1> 정치적 태도에 대한 좌표축(H. J Eysenck)



*자료: 뒤베르제, 정치란무엇인가, 배영동역(서울:나남, 1988), pp. 46~47.

응답의 요인을 분석하여 대립되는 두개의 좌표축을 설정하였는데 <그림 II - 1>과 같다.⁵⁷⁾

다수의 민족으로 연합된 美國등의 예로 보면, 人種間的 差別에 기인한 行政行態가 나타나고 있음을 알 수 있다. 특히 백인이 지배하는 白人優越主義現象은 남아프리카 뿐만아니라 인권의 평등과 자유를주장하는 미국과 같은 나라에서도 白人 行政家나 대다수의 백인 國民들의 意識 속

57) 뒤베르제, 견제서, pp. 46~47.

에는 種族 優越主義가 자리잡고 있으며, 그 意識을 기반으로하는 行態가 그들에게서 나타난다고 볼 수 있다. 인종주의나 민족주의는 統治權 등에 대한 權力鬭爭의 思想을 個人的 次元에서 集團的 次元으로 확대한 것으로 볼 수 있다.⁵⁸⁾ 政治權力的 鬭爭에 있어서 인종주의 이론이 외형적으로는 마르크스주의와 서구사상에 의해서 다같이 부정되고 있다. 하지만 많은 사람들 특히 상층권력을 장악하기 위한 욕구를 강하게 가진 官僚들은 때때로 아주 無意識중에 人種主義者가 된다.⁵⁹⁾

이와같은 인종주의를 보다 세밀하게 분석해 보면 하나의 所屬關係나 集團意識으로도 볼 수 있다. 이러한 점에서 行政家의 行政哲學이나 가치를 유발하는 政治, 社會的 要因으로는 학연, 혈연, 지연 기타의 소속요인을 통한 불공정한 行政行爲가 나타나기 쉽다.

뒤베르제는 인종의 차이란 확실히 政治的 鬭爭의 重要한 要因이라고 주장하고 있으며,⁶⁰⁾ 몽테스키외도 흑인이 열등하다는 주장은 백인에 의한 흑인의 착취를 정당화 하기 위해서 사용될 수 있다고 주장한다.⁶¹⁾ 이러한 형태의 要因은 韓國에서도 잘 나타나고 있는 바, 예를들면 特定地域 出身들에 대해 평가절하시키는 내용의 글을 신거나 가르치는 행위 또는 집권자의 부당성에 항거하는 集團에 대해서 反體制性으로 규정하여 자신들의 執權을 正當化하려는 일련의 努力들이 성행하고 있는 상황이다.⁶²⁾ 따라서 이러한 政治的 要因의 장애물을 극복하고 보다바람직 하고 발전적인 人間共同體인 福祉國家 實現을 위해서는 그에 합당한 지도자 및 국민전체의 자질과 능력향상이 필수적인 요건이 되는 것이다. 만일 한 나라의 指導力이나 行政의 役割이 올바르고 의롭지 못한다면 국민의 교육 및 의식의 수준이 아무리 높아진다고 해도 오히려 社會는 더욱 混亂과 葛藤의 상황에서 탈피하지 못하게 될 것이다.⁶³⁾

58) 뒤베르제, 전계서, p. 22.

59) 상계서, p. 28.

60) 상계서, p. 34.

61) 상계서, p. 35에서 재인용.

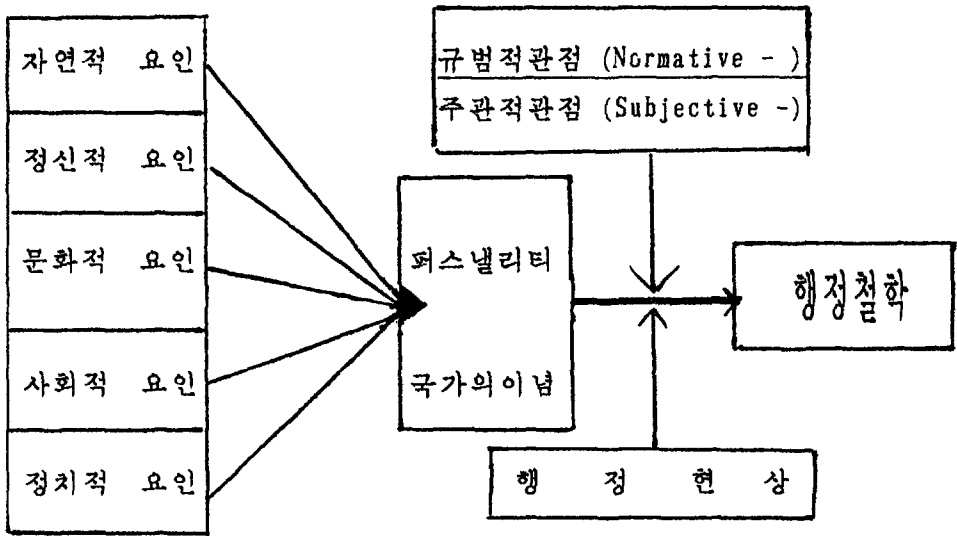
62) 국가의 안보문제가 정치적으로 이용되는 경우가 대부분이다.

63) 이원설, 전계서, p. 31.

지금까지의 논의를 간단히 요약 하면 行政家 個人의 퍼스낼리티와 國家의 이념 및 제도 등이 그 社會의 政治的, 社會的, 文化的, 自然的 環境과 行政家 個人의 精神的이고 人間的인 타고난 성품 등의 배경을 통하여 형성됨을 보았다. 따라서 행정가나 행정조직이 속한 사회에서 이들 배경들을 분석함으로써 행정의 궁극적 목적에 대한 행정가의 신념이나 行政行爲에 대한 行動哲學으로써의 철학적 특성을 어느정도 분석 할 수 있다. <그림 II - 2>

이러한 의미에서 본 논문은 칼빈시대의 自然的, 文化的, 社會的, 政治的 特性들을 살펴본 후 信仰的, 精神的인 퍼스낼리티의 토대 위에 형성된 칼빈사상의 구체적인 배경들을 분석하고 그의 國家統治에 대한 기본적인 哲學思想을 分析함으로써 가치의 혼란과 몰인간적인 갈등의 현대

<그림 II - 2> 行政哲學의 形成 模型



사회와 행정에 교훈을 주는 그의 哲學的 思想의 意味를 파악하고자 한다.

第3節 行政哲學의 一般的 原理

백완기 교수는 行政理念이라고 하는 것은 行政이 行政行爲등의 업무를 수행함에 있어서 의존하게 되는 일련의 기준이 되는 것이라고 말한다.⁶⁴⁾ 行政行爲라고 하는 것은 行政의 다양한 수행과정에 나타나는 수단들이라고 할 수 있다. 그러므로 行政理念이란 行政體系가 追求하는 窮極的 目標나 이데올로기의 性格을 띠기 보다는 行政 運營上의 길잡이로 보는 것이 타당하다.⁶⁵⁾ 이러한 관점에서 C.Hodgkinson은 行政을 行動哲學이라고 이야기 하는 것이다.⁶⁶⁾

유종해 교수는 現代行政의 發展過程에서 나타나는 大型化, 複雜化등의 特徵은 주로 주변의 環境的 要因의 발전과 변화로 이루어진 것인데, 行政의 理想과 發展을 誘導하고 評價하는 基準이 되는 行政理念에 의하여 行政이 發展해 왔다고 주장한다.⁶⁷⁾

특히 行政의 理念은 行政에 있어서의 哲學的 要素이기 때문에 이 개념은 시대와 장소에 따라 다르며 행정의 지향해야 할 당위적인 개념이므로 指導理念이라고 말할 수 있다.⁶⁸⁾

行政 理念의 原理에 대해 백완기 교수는 合法性, 民主性, 能率性, 效果性, 中立性등으로 分類하고 있으며,⁶⁹⁾ 유종해 교수는 여기에다가 社會的 衡平性의 원리를 포함하여 설명하고 있다.

社會的 衡平性이란 新行政學에서 강조되는 이념으로 적극적인 分配의 正義에 관한 의미를 나타낸다. 이러한 관점에서 行政哲學의 일반적인 이념적 원리를 다음과 같이 여섯가지로 설명할 수 있다.

64) 백완기, 행정학(서울:박영사, 1989), p. 56.

65) 상계서, p. 62.

66) C. 핫지킨슨, 전계서, p. 17.

67) 유종해, 현대행정학, (서울:박영사, 1986), p. 70.

68) 상계서, p. 70.

69) 백완기, 전계서, pp. 56~62.

1. 合法性

行政哲學의 理念으로 合法性의 原理는 가장 오래된 개념이다.⁷⁰⁾ 합법성이란 行政過程이 法律에 適當하게 이루어 져야 한다는 法治行政을 意味하는 것이다.

現代는 行政이 專門化 되고 複雜, 多樣化 됨에 따라 行政 裁량권이 점점 부여되고 있지만 아무리 裁량권이 강조된다고 할지라도 행정이 법의 테두리를 벗어날 수는 없고 벗어나서도 안되는 것이다. 行政이 合法性 자체를 지나치게 따지거나 그것을 오해 할 때, 行政의 法規萬能主義가 발생하여 무사안일한 形式中心의 行政으로 유도 되거나 국민의 권익을 해치는 일을 수행할 우려가 높다. 行政의 合法性의 根源은 바로 國民의 權利와 自由를 保障하려는 國民의 權利求濟라고 하는 民主行政에 있는 것이다. 따라서 국민의 권리를 제한하고 규제하기 위해서 합법성이 강조되는 것으로 보아서는 안된다.⁷¹⁾ 이 國民의 權利求濟라고 하는 合法性의 窮極 目的을 위해서 行政은 法的筋次보다는 근본적인 法的 精神을 살리도록 노력해야 한다.

2. 民主性

民主性의 原理란 行政이 국민의 의사에 따라 국민을 위해서 이루어 져야 한다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 民主性의 核心內容은 對應性(responsiveness)이라고 할 수 있다.⁷²⁾

行政의 民主性이 정착하기 위해서는 政治의 民主化가 必要하게 되는 바⁷³⁾ 이는 行政 過程上의 民主化라고 할 수 있는 住民參與를 형성하고 責任있는 行政을 하며 國民을 위해 奉仕한다는 行政이 된다는 의미에서 合法性보다 훨씬 積極的인 概念이다.

70) 유종해, 전계서, p. 70.

71) 백완기, 전계서, p. 57.

72) 상계서, p. 57.

73) 유종해, 전계서, p. 73.

行政의 民主化를 위한 前提條件으로는 첫째, 行政過程上에 民主化가 이루어져야 하고 둘째, 行政機構와 組織등의 制度的 民主化가 이루어지고 셋째, 行政에 대한 外部統制의 強化 넷째, 行政求濟制度의 確立 다섯째, 行政倫理의 確立등이 있다.⁷⁴⁾ 이러한 조건들이 우선적으로 확립될 때에 행정의 민주화는 보다 바람직하게 정착될 수 있다.

3. 能率성과 效果性

能率性이란, 적은 비용으로 최대의 효과를 얻으려는 경제원칙에 입각한 行政哲學적 원리라고 할 수 있다. 이러한 能率性은 현대의 행정국가에 접어들면서 더욱 강조되어 왔다.⁷⁵⁾ 원래 행정학의 能率性은 20C 초 科學的 管理法의 도입으로 대두되기 시작하였다. 科學的 管理法은 私行政은 물론 公行政에 있어서도 통용되는 원리이다.⁷⁶⁾ 하지만 公行政에서 能率性의 확보는 私行政에서 처럼 용이하지는 않다. 公行政에서 추구하는 能率性의 효과는 私行政에서 처럼 화폐로 표시하기가 어렵고 公行政의 목표는 그목표의 실체를 분명히 나타내기 어려우므로 가시적으로 측정하기가 어렵다는 문제가 대두된다.⁷⁷⁾

굴릭(L. Gulick)은 能率이야말로 제1의 공리, 또는 기본적인 흄이라고 말하면서 가장중요한 공리인 能率性은 정치에 있어서 다른 가치와 갈등 즉, 民主性和 상충되는 갈등을 일으킬 수 있으므로 能率性을 수정할 필요가 있다고 이야기 한다.⁷⁸⁾

비록 能率性에 문제가 있다고 할지라도 能率은 行政에 있어서 중요한 공리임에는 틀림이 없다. 오늘날에 와서는 기계적 能率觀에 대한 반성

74) 유종해, 전계서, p. 73.

75) 상계서, p. 71.

76) 상계서, p. 71.

77) Hebert A. Simon, Administrative Behavior, 3rd ed., (N.Y:Free Press, 1976), pp. 172~197.

78) L. Gulick, "Science, Values & Public Administration" in L. Gulick & L. Urwick (eds.), Papers on The Science of Administration (N.Y:Inst. of Public Admin., 1937), pp. 192~193.

으로 社會的 能率觀에 대한 주장이 대두하고 있다.⁷⁹⁾ 社會的 能率性이란 人間關係論이 대두하고 나서부터 人間존엄성의 구현과 社會목적 실현 등 社會的 次元에서 行政의 能率을 보아야 한다.

能率性和 效果性은 비슷한 개념이다. 하지만 能率性이 자원이나 수단을 사용하여 행정과정상에서 산출의 극대화를 기하는데 반해 效果性은 투입과 산출의 비율을 따지지 않고 당초의 목적을 어느정도 충족시켰는가에 대한 목적달성도를 의미하는 것이다.⁸⁰⁾ 行政의 원리로서 效果性이 강조되는 국가는 주로 발전도상국이나 후진국들이다. 이러한 국가들은 그들의 근대화 추진에 가장 절박한 요구가 국가발전 목표의 성취에 있기 때문이다. 여기에서의 목표는 일상행정의 과정상의 목표가 아니라 변화나 발전을 추구하는 사업성을 띤 목표를 의미한다.⁸¹⁾ 따라서 能率性이 靜態的, 機械的, 經濟的인 概念인데 반해 效果性은 보다 動態的, 機能的, 社會學的이고 發展志向的인 概念이다.

4. 中立性

行政의 中立性이란 政治的 中立性을 말한다. 즉, 행정은 어떠한 정당과 밀착하거나 특정정당을 선호해서도 안된다는 것이다.

中立性이란 원래 행정을 능률적으로 수행하기 위해 정치와 행정을 이원화 해 놓은 것으로서 Pendleton법(1883) 공무원 정치활동 금지에 관한 Hatch법(1939)등이 이러한 원리에 입각하였던 것이다.⁸²⁾

그러나 行政과 政治는 기능적인 면에서 連結過程이며 循環過程이기 때문에 이 양자는 분리될 수 없고 또 분리되어서는 안되는 입장이다. 즉 政治는 行政에 活動의 을타리와 價値前提를 提供한다는 점에서 양자는 기능적인 면에서 연결되어 있는 것이다.⁸³⁾ 하지만 행정은 정치의 권력

79) 유종해, 전계서, p. 72.

80) James L. Price, Organizational Effectiveness (Homewood, Ill: Irwin, 1968), pp. 2~3.

81) 박동서, 한국행정론, (서울: 법문사, 1984), pp. 98~99.

82) 유종해, 전계서, p. 75.

83) 백완기, 전계서, p. 62.

구조 과정에 개입하는 형태의 연결이어서는 안되며 정치로부터 부당한 영향을 받지도 않게 될 때 行政의 政治適 中立性의 확보가 더욱 앞당겨지게 된다.

5. 社會的 衡平性

行政에 있어서 社會的 衡平性이란 社會秩序의 價値觀을 反映하는 자유와 평등의 가치관을 종합한 관념으로써 사회 구성원의 동등한 자유와 합당한 평등을 의미한다.⁸⁴⁾ 이 이념은 新行政學에서 강조되고 있는데 여기에는 積極的인 分配의 平等觀을 含蓄하고 있다.⁸⁵⁾

이 社會的 衡平性의 이념은 社會的, 經濟適, 政治的 疎外階層에 보다 나은 양질의 서비스를 제공하려는 국민에 대한 分配正義의 實現을 통해 국민의 福祉增進에 기여하기 위한 것이라는 점에서 현대행정에 있어서 중요한 이념이다.

지금까지 논의한 여러가지 행정의 이념들중 어느 하나의 이념만이 추구되어서는 안되며 또 그렇게 될 수도 없다. 이 이념들은 시대에 따라 특정의 이념이 강조되는 경향이 있기는 하지만 國家의 公共利益과 國民福祉등 現代行政課題의 實現을 위해서는 무엇보다도 이 모든 이념들의 均衡的인 調和가 필요하며 그렇게 될 때 행정의 질은 더욱 향상되어 질 수 있다.

84) 박응격, 행정학 강의, (서울:박영사, 1984), p. 73.

85) 유종해, 전계서, p. 75.

第4節 現代行政에 있어서 行政哲學의 重要性

종교개혁의 시대인 16C는 정치와 행정의 뚜렷하게 구분되지 않았던 일원론의 시기였다. 따라서 사회 전체를 이끄는 국가의 정치적이고 통치적인 사상의 흐름이 곧 행정의 원리 및 이념과도 같았던 것으로 볼 수 있다. 이와같은 政治·行政의 一元論的인 階層制的 權力構造 즉 봉사자로서가 아닌 지배자로서의 民에 대한 官僚의 階層構造의 狀況에 대한 개혁가들의 사상은 국가통치의 영역에 상당한 새로운 이념 즉 민주적 통치철학의 이념을 제시하였던 것으로 볼 수 있다.

하지만 國家의 公共政策 형성에 관여하는 모든 행위를 정치적 행위로 보며 그 정책이 행정부에 의해서 집행 된다고 하면서 행정학을 정치학에서 분리된 독립된 학문으로 政治·行政 二元論을 주장하던 Wilson⁸⁶⁾ 시대에 행정은 단순히 관리적 기능에 중점을 두게 되었다.⁸⁷⁾

이와같은 政治·行政의 구분을 박동서 교수는 시대에 따라 技術的 行政學의 二元論 時代(1887~1920), 機能的 行政學의 一元論 時代(1930~1940년대), 行態論的 行政學의 새이원론 시대(1940~)인 論理實證的 二元論 時代, 1960년부터 대두된 發展論的이고 政策學的인 行政學으로써 行政이 專門 官僚를 통해서 國家發展을 推進하는데 필요한 정책의 부분까지 영향을 미치게 되는 새로운 政治·行政 一元論의 時代로 구분하고 있다.⁸⁸⁾

현대국가는 지금 새로운 政治·行政의 一元論 時代에 놓여 있다고 볼 수 있다. 官僚가 政策的인 地位에 오른것은 민주주의 국가뿐 아니라 공산주의 국가에 있어서도 마찬가지인데,⁸⁹⁾ 그 이유는 현대 사회가 고도

86) W. Wilson은 1887년에 그의 논문인 "The Study of Administration"에서 행정학을 정치학으로 부터 분리하여 처음으로 행정학을 독립적인 학문으로 체계화 시켰다. -박동서, 한국행정론, (서울: 법문사, 1991) pp. 128~129.

87) 유종해, 전계서, pp. 15~16.

88) 박동서, 한국 행정론, (서울: 법문사, 1972), pp. 55~61.

89) 임성한, 관료제와 민주주의, (서울: 법문사, 1978) 제6장 3절에서 구체적으로 분석하고 있음.

로 分業化·專門化되고 행정에 대한 국민의 욕구가 세분화 되고 다양화됨에 따라 행정의 각 분야마다 전문적 지식이나 기술을 갖춘 전문관료가 국가의 정책 결정에 영향을 미치는 중요한 위치를 차지하고 있기 때문에 풀이할 수 있다. 이처럼 어떤 국가체제이든지 현대국가에서 관료가 정책적인 지위에 올라 있다는 것은, 行政 官僚의 기득권이 강하게 형성 되어 있다는 것을 의미한다. 行政 官僚에게 이와같은 특권이 주어진 경우에는 관료 각자의 의식에 따르는 하나의 커다란 문제점이 대두된다. 즉 民主主義 國家에서의 官僚는 그의 권력적 지위에서 민주주의와는 상관도 없는 정치나 행정을 하게 되고, 共產主義 國家에서도 역시 官僚 자신이 權力的 地位에 있기때문에 공산주의와는 관계가 없는 정치를 한다는 점이다.⁹⁰⁾ 이러한 논의는 이미 기득권을 형성한 관료들에게 行政行爲의 기준이 되는 行政哲學의 이념적 기반이 미약하다는 것을 의미한다.

신행정학파 학자인 Frederickson은 전통적인 행정학은 제한된 자원으로 보다 많고 나은 공공 서비스를 제공할 수 있는 방법과, 어떻게 최소의 비용으로 서비스의 수준을 유지 할 수 있는가 하는 능력과 경제성을 추구해 왔지만, 新行政學은 이들 문제에 社會的 衡平의 問題를 추가한다고 주장한다.⁹¹⁾

또한 Rawls에 의해서 처음으로 행정가들을 상대로한 正義論이 논의되었는데 행정부와 관료가 정책을 결정한다는 견지에서볼 때 이 롤즈의 正義論은 行政의 原則을 追求한다는 면에서 哲學的 價値가 있는 것이다.

이와같은 행정의 기본자세나 원칙들에 관한 연구를 통해 行政哲學論이 형성되어야 하는 것이 바람직하다. 따라서 오늘날의 관료가 정책결정자의 지위에 있어 행정쪽에서 정책을 결정한다는 상황을 전제로 할 때 行政이 政治·行政의 窮極的인 原理까지 관여하는 行政哲學을 형성

90) 임성한, “행정철학의 필요성”, 김영종의 3인공저, 관료제와 행정철학, (서울: 법문사, 1987), pp. 57~59.

91) H. George Frederickson, “Toward a New Public Administration” in F. Marini(ed.), Toward a New Public Administration (Scranton, Pa. : Candler, 1971), p. 311

하고 확립하는 것은 매우 중요하다고 볼 수 있는 것이다.⁹²⁾

임성한 교수는 또한 행정학을 行政科學과 行政哲學으로 나누어 설명하면서 行政科學이 政治的·行政的 存在嶺域을 관찰이나 합리성·실증성에 의하여 탐구하는 반면 行政哲學은 理想의 세계를 대상으로 이성에 의거하여 전체적 가치를 탐구하는 것이라고 주장한다.⁹³⁾

칼빈을 비롯한 여러 종교개혁 사상은 대의제도 또는 民主政治와 民主的인 行政을 탄생 시키고 성숙 시키는데 중요한 기본요소들을 제공하였다.⁹⁴⁾

특히 萬人祭祀長說(The conception of the universal priestho - od)의 교리는 그동안 신의 대리자로서 성서의 가르침이나 예배인도등의 전권이 제사장이라고 하는 성직자에게만 고유 권한으로 부여 했었던 것을 개혁 시대에 와서 모든 사람들은 누구든지 성서를 읽고 가르치며 예배하고, 제사장을 거치지 않고 기도할 수 있도록 해야한다는 개념으로 등장하였다. 이러한 의미에서 만인제사장설은 根本的으로 反階層制였으며 피라밋식의 계층제적 정치·행정이나 권력구조를 근본에서부터 허물어뜨릴 수 있는 사상이었다.

또한 이 시대의 회중주의(Congregationalism)를 계층상의 상층부 즉 종교에있어서의 성직자 부류를 제외한 회중들만의 모임, 집합, 집회 등의 의미로 볼 때,⁹⁵⁾ 낙스의 '집회의 자유 없이 복음은 존재 할 수 없는 것' 이라는 말과 같이 민주적 기풍과 밀접히 관련되는 것으로 볼 수 있다. 또한 당시대의 社會的 職業倫理로 대두된 天職思想은 부지런하고 自律的인 市民階級을 形成시키는데 影響을 미친것으로 볼 수 있다.

改革家들이 교회나 국가의 체제는 엄격한 계층적 계급제도의 통제를 받는 조직체가 아니라 교인이나 국민의 공동체로 파악하고 있음을 볼때 그들은 教會나 國家의 構成員인 평신도나 일반국민의 중요성을 특히 강

92) 임성한, 전제논문, p. 61.

93) 임성한, 전제서, p. 62.

94) 루이스 W. 스피츠, 종교개혁사, 서영일역, (서울:기독교문서선교회, 1989), pp. 441~446.

95) Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, english-english-korean, (서울:범우사, 1981), p. 312.

조함으로써 교회와 국가의 民主性 및 公益性 등을 주장하고 있다.

이상의 改革思想들은 모든 형태의 정부의 行政哲學 원리로서 매우 유익하며 특히 民主主義와 民主行政의 成就를 위해서 매우 중요하고 필요한 것들이다.

이미 제기한 문제들중 改革時代와 現代의 복잡한 시대적 病理現象들은 결국 社會現象에 대한 問題라고 할 수 있을 것이다. 그런데 社會現象의 主體는 人間이기 때문에 결국 社會現象은 人間活動의 有機的, 總體的 概念과 그 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

따라서 行政學은 本質的으로 그 社會現象을 보는 視角에 따라 달라질 수 있다. 바로 社會現象의 實體를 보는 行政家의 視角이 그의 哲學的 觀點에 의해서 影響을 받는다고 볼 때 行政行爲 및 政策決定을 포함하는 行政學의 窮極的 意味를 分析하는 行政哲學의 重要性이 제기 되는 것이다.

第3章 칼빈 行政哲學의 分析

現代社會의 病理現象이나 倫理와 價值的인 면에서의 복잡양상과 정치 권력의 부패양상이 마치 증세로마의 타락한 사회현상을 연상케하고 있다는 관점에서 당시의 사회와 국가전반에 걸친 개혁을 부르짖었던 칼빈의 行政哲學사상을 논의하기 이전에 그의 사상을 형성케 하는데 작용했었던 背景을 먼저 분석할 필요가 있다.

그의 思想形成에 영향을 미친 背景은 크게 그가 태어나고 살아오는 동안 그를 둘러싸고 있는 당시의 社會構造的인 水準의 것과 칼빈 자신의 個人的水準의 두가지로 구분해서 생각할 수 있으며 그외에 그 자신과 사회전체를 둘러싸고 있는 자연적, 지리적인 배경이 있다.

이와같이 칼빈의 行政哲學사상에 影響을 미치고 있는 背景과 요인들을 다음과 같이 설명할 수 있다.

칼빈 行政哲學에 영향을 미친 몇가지의 압축된 배경중에서 個人的水準의 것으로는 精神的背景으로 볼 수 있고, 국가 및 사회의 組織的水準으로는 政治的背景, 社會的背景, 文化的背景이 있으며 이 두가지수준외에 자연적, 지리적인 배경 있다.

이와같이 여러가지 요인들에 의해서 영향을 받은 칼빈의 行政哲學은 行政의 合法性의原理, 民主性의原理, 能率性의原理, 中立性의原理, 衡平性의原理 등을 내포하고 있으며 이 行政哲學的 理念들은 한결같이 公益의 실현을 목표로 하는데에 초점을 두고 있다.

따라서 칼빈의 行政哲學이 어떠한 배경과 영향하에서 형성되었고 그의 行政哲學이 일반적인 行政哲學原理와 어느 정도의 관련성이 있는가를 중점적으로 분석하기로 한다.

第1節 칼빈行政哲學의 形成背景

이상스럽게도 16c와 현대는 유사점이 매우 많다. 이미 서론에서 지적한 바와 같이 社會構造의 病理現象이 심각하게 대두하고 있다는 점에서 양시대의 공통적인 문제가 나타난다. 또한 이외에도 상실된 人間性을 회복하는등 인간에 관한 문제를 다루려는 사상들이 대두되고 있음도 역시 공통적인 현상이라고 할 수 있다.¹⁾ 칼빈의 行政哲學 사상은 그의 宗教的이고 社會的, 文化的, 그리고 歷史的 사건들의 요인이 바탕을 이루고 있다. 대부분의 사람들이 다 그렇겠지만, 칼빈의 哲學에 영향을 미치는 요인은 앞의 몇가지 요인뿐 아니라, 그자신의 精神的, 肉體的 活動과 삶에 직·간접으로 영향을 미치는 모든 요인들이라고 할 수 있다.

하지만 칼빈의 사상이 다른 어떤 배경보다도 宗教的, 社會的, 政治的인 측면의 배경이 가장 크게 영향을 미쳤다는 점에서 본장에서는 칼빈자신의 行政哲學적 사상을 형성하게 하는데 영향을 미친 배경들을 간단하게 다음의 5가지의 측면으로 분석하고자 한다.

1. 自然的 背景

2장에서 이미 언급한 바와 같이 한 個人이나 民族 혹은 國家의 精神的인 氣質과 文化的 類型을 決定케하는 要因으로는 地理的, 自然的 環境이 매우 중요하다. 칼빈역시 그의 행정에 대한 철학적 관점을 형성하기까지 그가 태어나고 살아왔던 중세기 서구유럽의 地理的, 自然的 環境에 의한 社會的, 民族의 特性에 의해 影響을 받았을 것이다.

에밀 레오나르(Emile G. Leonard)에 따르면 칼빈은 제네바에서 새로운 인간형, 곧 개혁파를 구조해내었고 훗날 近代文明이 될것을 이곳에서 그려냈다는 것이다.²⁾ 여기에서 알 수 있는바와같이 칼빈의 改革運動의

1) 오늘날 많은 학자들이 현대사회의 윤리적 병폐와 무질서에 대한 근본적인 문제를 인간의 가치에 대한 관점에서 파악하고 있다. - 가치: 서울올림픽국제학술포럼, 제3권(서울:도서출판 우석, 1989).

2) R. 스토페르, 인간칼빈, 박건택 역, (서울:정음출판사, 1983), p. 74.

결정적인 지리적 위치가 바로 제네바였던 것이다.

물론 칼빈의 활동영역이 제네바에 국한되었던 것은 아니다. 칼빈은 프랑스의 북쪽 피카르디지방의 노용(Noyon)이라는 작은 마을에서 태어났다. 그가 자라나던 성장기에 중세의 유럽지역은 심각한 암흑기를 맞이하고 있었다. 이시기에 獨逸에서는 루터가 로마교회로부터 파문장을 받았고 Worms국회에서 신앙의 부쟁을 하고 있었다.³⁾

이러한 혼란의 시기에 칼빈은 파리에서 새로운 學問을 시작하였는데, 당시 유럽의 중심지인 파리는 그에게 여러면에서 자극을 주었다. 그는 이곳의 여러 大學에서의 공부를 통해 라틴어를 공부했다. 그가 몬테규 大學에서 공부를 하는동안 1524년 獨逸 南部에서는 社會革命的 性格을 띤 宗教改革運動이 적극적으로 일어났으며 마침내 농민폭동으로까지 발전하게 되었다.⁴⁾ 이와같은 社會의 混亂과 改革의 바람은 당시 유럽의 전지역을 휩쓸었고 칼빈역시 이러한 運動에 影響을 받아 제네바와 스트라스부르크등에서의 活動을 통해서 무분별한 政治權力家들에 의한 정치를 버리고 하나님중심의 神政政治를 통하여 公平하고 民主的인 統治를 할것을 주장하였다.⁵⁾

이처럼 칼빈은 당시 그가 살았던 유럽의 지리적 상황과 그 상황에따른 지역적 공용문제들에 의해 사상적으로 큰 영향을 받아 왔음을 알 수 있다.

2. 精神的 背景

칼빈行政哲學의 形成背景중 두번째의 것은 칼빈자신의 精神的 特性이라고 할 수 있다.

칼빈의 개인적 Personality는 무엇보다도 그의 성장과정에서 형성된 性格과 자신의 전생애에 걸친 중심사상인 宗教的信仰이라고 할 수 있는바, 이두가지는 모두 그의 신앙에의해서 경험되고 축적된 精神的思想이라고 할 수 있다.

3) 김남식, 칼빈주의연구, (서울:백함출판사, 1987), p. 102.

4) 상계서, p. 104.

5) 상계서, pp. 99~131.

14C를 접어들면서 이태리를 중심으로하여 일어난 文藝復興은 휴머니즘에 대한 새로운 연구를 형성케하였고, 15C후반에는 루터, 에라스무스, 쾰링글리등 새시대의 디딤돌같은 인물들이 출생하였으며 이로부터 이들의 精神的인 영향을 받아가면서 칼빈이 출생하고 성장하였던것이다.⁶⁾

존 칼빈(John Calvin)은 이 시기인 1509년 6월 10일 블란서 피카디노 용에서 태어났다. 그는 카톨릭 신앙을 토대로 어린시절을 보냈으며 훌륭한 신앙의 어머니와 변호사인 아버지의 슬하에서 성장했다.⁷⁾ 그는 聖書研究등의 信仰生活에 열중하다가 1528년 그의 아버지에 의해 法學을 공부하기 시작했는데 이때 그는 Wolmar에게 루터의 宗教改革 원리에 관하여 배우면서, 그때 그의 마음에 개종의 싹이 트이기 시작한 것으로보여진다.⁸⁾ 그의 아버지는 자녀교육에 있어서 매우 엄격했으며 그의 어머니는 자녀들을 신앙적인 분위기속에서 양육했다.⁹⁾ 칼빈은 이러한 부모들의 영향을 받아 비교적 엄격하면서도 신앙적으로 경건된 모습으로 자라났다.

칼빈은 여러곳을 돌아다니며 라틴어, 聖書研究, 法學과 哲學등 다양한 學問을 研究하였다. 그는 大學時節에 주변의 社會改革과 宗教改革運動에 의해 영향을 받았는데 올테안에서는 루터의 改革精神에 의해 많은 영향을 받은 볼마르에게 희랍어를 배우기도하였다.¹⁰⁾

그의 이러한 어학공부와 學問研究는 改革活動에 좋은 밑거름과 자료가 되었으며 공부하는 도중에받은 사회주변의 여러가지 精神的인 영향은 국가, 사회, 종교에 이르기까지 그의 사상을 체계화시키는데 큰작용을 하였음을 알 수 있다.

6) 김남식, 전계서, p. 99.

7) B.B. 윌필드, 칼빈·루터·어거스틴, 한국칼빈주의 연구원 편역,
(서울:기독교문화협회, 1986), p22.

8) 이종성, “칼빈의 생애와 그 위치”, 칼빈서거 400주년 기념 논문
집, (서울:연세대, 1965), p. 5.

9) 김남식, 전계서, p. 101.

10) 상계서, pp. 102~105.

3. 文化的, 宗教的 背景

現代生活에서 가장 많이 사용되는 용어중의 하나가 文化라는 말이다. 文化人類學에서는 文化를 社會生活안에서 습득된 인위적인 것으로써 그 社會에 의하여 일반적으로 받아들여지고 기대되는 모든 것이라고 정의하고 있으며, 社會學에서는 社會條件形成을 통하여 습득한 思考方式 및 行動樣式의 총체라고 文化의 概念을 정의하고 있다.¹¹⁾

따라서 칼빈사상이 갖는 文化的 概念은 하나님의 형상으로 지음 받은 人間들의 計劃的이며 統治的인 努力으로 정의할 수 있다.¹²⁾

칼빈은 신학을 중세의 사고의 틀인 권위적이고 권력적인 것에서부터 근대적인 것으로 옮겨 놓았는데, 그의 신학적 우위성이나 특성은 인간 생활의 전국면에 걸쳐 형성된 신본주의 사상이라고 할 수 있다. 이는 인간 삶의 전체에 있어 神의 섭리와 律法에 의한 統治를 확고히 함으로써 인간의 절대권력을 제어하고 있는 것으로 해석 되어 진다. 칼빈은 누구보다도 意識的으로 聖書의 弟子가 되려고 노력했다.¹³⁾ 그는 교황, 교회, 혹은 국가권력이 차지하였던 당시의 權威를 聖書에서 부여했다.

로마제정시대의 상황에서 聖書는 統治의 根據가 되는 하나의 가장 큰 律法이었다. 하지만 당시의 권력가들이 교황과 국가권력의 정당성을 율법인 성서에 근거하지 않고 자신들의 권력적이고 강압적인 힘에 의존했던 점을 볼 때, 권위나 권력의 근거를 당시의 가장 큰 법률이었던 성서에서 찾으려는 칼빈의 노력은 오직 하나님만이 절대자이고 모든 인간은 하나님의 법 아래에서 공평하게 대우 받아야 한다는 점을 지향하고 있다. 또한 칼빈은 聖書는 教會가 세워지기 전에 自體의 權威를 갖고 있었음이 분명 하며, 그러므로 성서의 권위의 표준과 기초가 교회에 있다는 것은 잘못이라고 역설하여 교회의 조직적이고 구조적인 권력적모순을

11) 김남식, 전계서, p. 49.

12) 상계서, p. 49.

13) John T. McNell, John Calvin: Institutes of Christian Religion, (Philadelphia: The Westminster Press), Vol. I, vi.

지적 하고 있다.¹⁴⁾

칼빈은 「기독교 강요」라는 책을 저술 하였는데 여기에 그의 思想이 집약적으로 정리되어 있다. 칼빈이 그의 신앙적 改革思想의 집대성이라 할 수 있는 이 책을 쓰게 된 동기는 1536년 기독교 강요 초판 서문인 ‘왕에게 보내는 서한’에 잘 나타나 있다. 이 서한에서 그는 이 책을 쓰게 된 動機 중의 하나가 ‘그 오만한 군주에게 선한 그리스도인을 박해 하도록 하는 政策을 제시한 자들의 조언을 거부하도록 권고하는데에 있는 것’으로 이야기 한다.¹⁵⁾ 칼빈의 기독교 강요 1~4권의 내용은 창조자 하나님과 人間의 本質에 관한 것, 人間의 腐敗·福音·律法의 審判에 관한 것, 신뢰(믿음)의 문제와 계속적인 증생을 위한 노력에 관한 것, 그리고 教會의 政治權力과 國家의 統治에 대한 것등 크게 네가지 부류를 중심으로 한 칼빈 자신의 사상을 담고 있다.

칼빈의 改革運動은 당시의 教會뿐만이 아니라 國家權力에까지 상당한 挑戰과 충격을 주었는데, 그 주된 要旨은 絕對權力을 휘두르며 腐敗하고 타락한 教會組織의 權力과 國家權力에 대해 하나님의 法에 의한 올바른 牧會와 統治를 행할 것을 주장하여 聖書로 돌아가자고 하는 것이다.

당시의 이러한 宗教文化的인 背景을 토하여 형성된 칼빈사상은 성서 전체를 통하여 흐르고 있는 신앙의 법칙에서 정치체제의 기초가 되는 지배적인 원리를 발견하려는 것이며 따라서 國家의 政治的, 行政的인 權力의 權威는 人類共同社會의 秩序와 福祉를 維持하고 發展케 하는데 있다는 적극적인 사상으로 나타난다.

14) John T. McNell, op. cit., Vol. vii,

15) 존. 칼빈, 기독교 강요 I, (서울:로고스, 1987), 서문 ix iv.

4. 社會的 背景

칼빈行政哲學의 기반이되는 改革意志에 영향을 미친 당시에 나타나는 社會의 外形적이고 內面적인 精神구조에 이르기까지 社會의 전반적인 흐름은 한마디로 16c의 서구사회가 대단히 소란한 社會였다는 것이다. 國家의 政治, 行政權力이 宗教的 토대위에서 형성되는 경향이 강하였으며 國家權力的 病弊는 宗教의 病弊에서 기인하거나 혹은 宗教的 腐敗現象이 國家의 統治權力이나 社會構造 전반에 적지 않은 影響을 미쳤던 시대였다.

이러한 문제점들로 인해 당시 國家權력과 社會構造상의 道德과 倫理의 회복운동, 그리고 教會의 근본원리인 성서중심적 시민생활로의 전환등을 주장하는 종교적 개혁운동들이 대두되기도 하였다. 이러한 改革運動의 시기를 가리켜 宗教改革時代라고 표현하기도 하는데, 이 시대를 살아간 인물들을 크게 루터, 쾰링거, 칼빈등의 세 부류로 나누어 사상을 정리하는 경우가 흔하다. 어쨌든 이들은 인간내부의 生命에 대해 큰 관심을 가졌다.

인간 生命의 본질에 대해 칼빈은 다음과 같이 말하고 있다.¹⁶⁾

“복음은 우리가 단지 듣기 위해서 선포된 것이 아니라, 우리들의 심정을 완전히 새롭게 하도록 하는 영생의 씨앗이 되도록 하기 위함이다.”

이 내용속에는 삶의 手段과 方法과 目的 그리고 마음까지도 완전히 새롭게 하기 위해서 福音이 必要하다는 뜻으로 받아들일 수 있다. 따라서 이 시대의 개혁은 교회나 宗教團體뿐만이 아니라 一般 人間社會에 속한 모든사람들의 생활에 크나 큰 영향을 미친것이 사실이다.

이와같이 국가와사회 전체에 큰 영향을 미친 종교개혁의 발생은 보다 평범하고 근본적인원인은 社會的인 근원에서 살펴볼 수 있다.¹⁷⁾ 1500

16) 루이스 W. 스피츠, 전계서, p. 8.

17) 상계서, p. 26.

년대의 유럽에는 6천 5백만 내지 8천만의 人口가 자리잡고 있었으며, 약60명 이상의 王, 王子, 大主教들, 기타 統治者들이 주요한 權力을 장악하고 있었다. 그런데 資本主義의 發生과 함께 등장한 새로운 부르주아집단, 여러가지 産業들을 일으킨 새로운 기술의 개발과 이 산업을 유지해 나가는 노동계급등의 새로운 社會的 추진 勢力들과 도시들의 成長에 따라 權力과 그 의존관계가 변화하고 있었다. 하층 귀족계급중 새로운 社會에 적응할 능력을 소유한 일부를 제외하고는 전통적으로 물려받은 위치를 상실하고 한편으로 밀려나게 되었다. 따라서 종래의 중세에 封建制度에 완전하게 적응하고 있던 教會는 教會가 가진 既存의 階級體制 및 교황청의 요구에 순응하도록 발전시켜 온 行政體制를 계속적으로 유지하기 위해서 새로운 資本主義的 手段들을 사용할 수 밖에 없었다.

특히 르네상스 시대를 통하여 교황들이 계속 자신들의 금전적 수입을 증가시키기 위해 노력을 기울이다 보니 교회는 탐욕의 화신으로 변모하게 되었고 교회의 특권과 도덕적, 윤리적 영향은 상실되었으며 이에 대해 도덕가, 인문주의자, 개혁가들의 분노가 끊임 줄 몰랐던 社會的 상황의 연속이었던 것이다.

또한 당시 개혁시대의 종교적 유물사관이나 극단적 배금 사상은 지나친 성물판매행위로 연결되었다. 예컨대 베들레헴 말구유에서 뽑아왔다는 벗짚, 예수가 달린 십자가에서 잘라 왔다는 나뭇조각 예수가 썼던 가시 면류관의 일부, 심지어는 세례 요한의 머리카락 등까지 거룩한 물건이라는 성유물로서 판매되는 행태가 유럽전역을 휩쓸었으며¹⁸⁾ 이러한종교와 사회전반적 행태는 결국 상업적 이익에만 목적을 둔 지나친 배금주의적 이기심이 충만한 시대였다.

18) 루이스 W. 스피츠, 전계서, pp. 23-24.

5. 政治的 背景

암흑기라고 불리우는 中世는 1천여년 동안 고요하기만 하였고 教會의 權威는 절정에 달하였다.¹⁹⁾ 동서양을 막론하고 中世의 宗教는 國家權力과 매우 密接한 統治思想의 體系로 결탁되어 있었다. 그 결과 國歌의 統治는 宗教에 의해 좌우되기도 했으며, 특히 15-16c의 로마의 카톨릭, 그리고 개신교의 역사 속에서 教會의 權力志向의 要素는 宗教的이기 보다는 오히려 政治權力 장악에 主目的을 지니고 있는 것과 같은, 政治集團化 되어가고 있었다.

전술한 바와 같은 混亂한 社會狀況은 헤아릴 수 없을 만큼 많은 힘때문에 다변적으로 폭발하고 있었다.²⁰⁾ 무엇보다도 개인적인 이권 획득에 혈안이 된 많은 君主들의 군사적 유혈 투쟁이 사회를 산산조각 내버렸으며, 백년전쟁을 비롯한 많은 전투등으로 인해 유럽은 끊임없이 황폐화 되어 갔다. 뿐만 아니라 社會는 經濟秩序의 급변에 뒤따르는 社會的 革命運動으로 말미암아 완전한 소용돌이 속에 휩싸여 갔다. 특히 이 시기 프랑스의 국왕인 프란시스 (1515-1547)의 경우처럼 교회를 장악할 目的으로 國家의 教會政策을 이끈 경우와 이에따라 教會나 왕실의 不正的 現象에 반기를 든 개신교도나 새로운 운동을 이끈 인사들에게 위험이 뒤따르는 등, 政治的, 社會的인 박해로 인해 왕실정책에 대한 비난과 공격내용의 뼈라나 성명서등이 왕의 침실에까지 뿌려지는 등 심각한 混亂의 분위기였으며 政府의 박해로 야기된 이러한 반프랑스적 움직임을 와해시키기 위해 프랑스 궁중에서 나온 허위 성명서들 역시 난무하여 독일권에까지 퍼지게 되었으며 이 허위성명서들은 政府에 의해 박해받고 고난받는 자들을 “선동적인 사람들” 이라고 묘사하였다고 칼빈은 당시의 狀況을 이야기 하고 있다.²¹⁾

19) 김남석, 전계서, p. 99.

20) 앙드레. 베일러, 칼빈의 경제윤리, 홍치모 옮김, (서울:성광문화사, 1985), p. 51.

21) 존. 칼빈, 기독교 강요 Ⅲ, 로고스번역위원회, (서울:로고스, 1985), 서문 x x ii.

칼빈이 지적한 바로 이러한 공작정치 혹은 여론조작이라 할 수 있는 政府의 病理的인 行態는 오늘날에도 변함 없이 오히려 더 지능적인 고도의 술수로 계속 자행되고 있음을 부인할 수 없으며 따라서 이에 대한 칼빈의 지적은 現代에 있어서까지 중요한 意味가 있다.

칼빈의 성장기에 있었던 루터의 改革運動은 칼빈에게 많은 影響을 미쳤다. 루터의 改革運動 당시의 사회상황 역시 극도의 금권정치와 교황청을 초점으로 한 政治權力 및 教會聖職의 배점배석행위 국가권력과 성직자들간의 결탁과 성적인 문란행위등의 非倫理性과 不法行爲, 권력층의 국민에 대한 경제적 수탈행위, 그리고 지역별 주교의 권한이나 정치권력의 하향식 지명등이 금품수수의 뇌물이나 정실에 입각하여 결정되고 배당되었던 점과 이를 위해 과다한 관직과 교회의 교구와 주교권을 증설하는등, 國家 行政이나 政策, 그리고 教會의 權力에 이르기까지 그야말로 國家와 社會全體의 病理現象이 極에 달하였던 時代라고 할수 있다.²²⁾ 특히 면죄부의 판매행위가 국가의 전쟁비용의 충당을 위해서 결정되었던점 그리고 교회관직이나 정치적 계급을 금품수수를 통해 샀던 자들이 자신들의 부채청산을 목적으로 면죄부 판매를 이용 했던 점등은 말로 형언할 수 없을 만큼 극도의 퇴폐적 社會現象이라고 할 수 있다.

이러한 教皇權의 各種 政治介入은 결국 教會의 영적사명에 조차 의문을 갖게 만들었고, 나아가서는 교회에대한 적개심까지 양양시켰으니²³⁾ 이와같은 정치권력과 종교의 타락적 결탁현상은 필연적으로 비판과 반성의 개혁정신을 싹트게 만들었던 것이다.

22) 루이스 W. 스피츠, 전계서, p. 23.

23) 상계서, p. 441.

第2節 칼빈사상과 一般行政哲學原理의 相關性

지금까지 살펴본 宗教改革時代의 社會的 現象과 政治權力의 腐敗, 教會의 타락현상들은 國家의 統治와 社會秩序 그리고 宗教의 領域에 이르기까지 전반적인 새로운 改革의 意志로 나타나는 칼빈의 思想을 形成하는데 중요한 影響을 끼쳐왔음을 알 수 있다. 하지만 당시의 이러한 전반적인 문제들은 해결의 기미를 보이지않고 안타깝게도 현재 우리가 살고있는 현시점에서 政治, 行政의 病理現象과 宗教的 病理文化로써 그대로 나타나고 있으며 오히려 더 지능적이고 다양하게 사회전체에 확산되어 가고 있음을 부인 할 수 없다.

人間이 모여 사는 社會는 다원화 되어 있지만 社會의 脈絡 속에서 인간의 행동은 타인과 관계없는 개별적인 행동을 할 수는 없다. 따라서 우리 生活의 대부분은 다른 사람과의 協同적 行動이라고 볼 수 있는 것이다. 특히 現代社會는 고도로 분화되고 더욱 다원화 되어가고 있기 때문에 이러한 사회를 조직하고 이끌어가는 行政에 대한 올바른 인식이, 다른 어느때 보다도 중요하고 필요하게 되며, 이에 따라 현대적 行政哲學이나 行政理念의 문제가 어느때 보다도 중요하게 대두 된다.

‘行政이 어떻게 이루어 져야 할 것인가’ 또는 ‘어떠한 입장에서 행정이 이루어 져야 할 것인가’ 하는것이 중요한 문제이며, 이 문제가 곧 行政哲學 또는 行政理念의 문제인 것이다.²⁴⁾

行政이란 인간이 조직속에서 목표를 가장 합리적으로 달성하기 위한 협동적 行爲라고 정의할 수 있는 바, 行政哲學의 이념 역시 行政이 궁극적인 목표를 어디에 두며, 그 목표달성을 위한 과정을 어떻게 이끌어야 하는가에 대한 기본원칙이 되는 것이라고 말할 수 있다. 따라서 여기서는 칼빈의 行政哲學을 행정의 궁극적 목적에 대한 그의 관점과 行政過程에서 행정이 취하고 수행해야 할 것에 대한 그의 관점을 몇가지로 분석하고, 이와 같은 社會的, 정치적, 종교적 배경을 바탕으로한 그의 行政哲學 사상이 일반적인 行政哲學 이념들과 어느정도의 상관성을 맺

24) 김규욱, 교회와 행정, (서울:교회교육 연구원, 1987), pp. 22~23.

고 있는가를 분석하고자 한다.²⁵⁾

1. 칼빈사상과 行政의合法性

‘法에 의한 統治’라고 하는 해링톤의 유명한 표현은 서양문명의 가장 영속적인 政治的 理想을 분명하게 나타내고있으며, 또한 그는 “理性이 支配해야 할 것을 주장하는 사람은 또한 神과 法만이 支配해야 할 것을 주장할것이다”라고 표현함으로써 行政의 合法性을 強調하였는데, 이말은 1780년 메사추세츠憲法에 표현된 “人間의 統治가 아니라 法의統治를 實現한다”라고 하는것처럼 憲法制定에 있어서 美國人의 信條로될 만큼 요약되어있다.²⁶⁾

칼빈역시 이러한 관점에서 執權者는 神의 律法에 合當한 神의 代理者 役割을 충실히 遂行해야하며 바로 그러한 執權者에게 國民은 服從해야 할 義務가 있다고 강조한다.

칼빈은 國民의 義務중 執權者에게 服從해야 할 義務를 특별히 강조하고있다. 특히 執權者가 義롭거나 不義한 자이거나 할것 없이 모든 執權者에게 國民은 服從해야 한다고 이야기하면서, 부정직하고 불의하며 불공정하며, 국민을 착취하는 모든 官僚들은 하나님께서 멸망시킬 것이라고 역설하고 있다.²⁷⁾ 하지만 우리가 주목해야 할점이 하나 있다. 여기서 말하는 行政官僚나 執權者에 대한 服從이 無條件的이거나 모든 命令에의 服從을 意味한 것은 아니라는 사실이다. 이러한 칼빈의 견해를 압축해 놓은 자신의 표현은 다음과 같다.²⁸⁾

“어떤 영예도 받을 가치가 없는 심히 악한 인간이라도 만일 公的權力을 쥐고 있다면, 하나님께서 그분의 말

25) 칼빈은 ‘국가통치’의 장에서 정부의 민주적 역할뿐 아니라 행정 책임과 재무행정의 영역들까지 다룸으로써 그의 행정철학사상을 나타내고 있다. - 존. 칼빈, 전계서, 제Ⅳ권, 제20장.

26) E. S. 레드포드, 행정철학, 이영창역, (서울:대영문화사, 1989), p. 32.

27) 칼빈, 전계서, pp. 611~617.

28) 상계서, p. 612.

씀으로 그의 공의와 심판의 사자에게 주신 그 고귀하고 거룩한 권능이 그에게도 있는 것이다. 따라서 공적복종에 관한 한 가장 훌륭한 왕이 그들에게 허락 되었다고 가정할 때, 그 왕께 드릴 공경과 높임을 악한 지배자에게도 마찬가지로 드려야 한다.”

이 표현은 무조건적인 초월적 權力이 아니라 合法的이고 公的으로 行政家 個人에게 부여된 權限에 관한 한, 그 行政家 個人의 人格의 옳고 그름에 상관없이 순종하라는 뜻이다.

이와 관련하여 칼빈은 行政의 合法的인 責任性에 대하여 심도있고도 적극적인 견해를 나타내 보이고 있음을 다음과 같은 그의 표현을 통해서 알 수 있다.²⁹⁾

“執權者들은 항상 이점을 명심해야 한다. 그렇게 한다면 그들은 직책을 다하겠다고 크게 고무를 받을 수 있으며 임무수행에 따르는 어려움이 아무리 많고 클지라도 큰 위안을 얻을 것이다. 하나님의 공의를 실현 하는 일꾼으로 임명되었음을 아는 사람에게에는 고결함과 슬기와 은유와 극기와 결백을 위해 큰 열성을 내야 한다는 요구가 스스로 생기지 않겠는가? ...즉 執權者들이 자기는 하나님의 대리자라는 것을 생각 한다면, 그들은 모든 관심과 열성과 근면을 다하여 사람들을 향해서 하나님의 섭리와 보호와 자비와 후의와 공의를 나타내도록 노력해야 한다. “여호와와 그의 일을 태만히 하는 자는 저주를 받을 것이요”라고 하였으므로 의로운 소명을 받고도 거짓되게 행동하는 자는 더욱 큰 저주를 받을 것이라는 것을 항상 명심해야 한다.”

여기서 말하는 執權者의 職務에 대한 責任性은 매우 중요한 것이다. 칼빈의 주장에 의하면, 執權者들은 하나님의 公義로운 統治의 대리자로서 충성되어야 한다는 점이다. 따라서 執權者의 統治哲學 내지 行政哲學은 執權者 자신들이 하나님의 公義와 자비의 의로운 소명을 거짓됨이 없이 정직하게 수행해야 한다는 것으로 체계화되어야 한다는 점을 지적

29) 상계서, pp. 587~588.

하고 있는 것으로 분석할 수 있다.

또한 칼빈은 執權者들이 진정으로 온 努力을 경주하여 自由가 감소하고 침해 당하는 것을 막는 自由의 守護者로 임명 되었으며 執權者들이 그 職責에 불충실하게 되면 그는 祖國의 叛逆者가 된다고 역설하면서 경건을 제일로 삼지 않으면 손조롭게 정부를 세울 수 없다고 주장하고 있다.³⁰⁾

계속해서 그는 聖書속에 나온 선지자들의 執權者의 責務에 대한 말을 인용하면서 執權者들이 公共利益을 위한 公義성과 양심에 의한 正直性 등의 態度를 갖추어야 할 必要性을 다음과 같이 설명하고 있다.³¹⁾

“에레미야는 왕에게 공평과 정의를 행하여 탈취당한 자를 압박하는 자의 손에서 건지고, 이방인과 고아와 과부를 압제하거나 학대하지 말며, 무죄한 피를 흘리지 말라고 훈계한다. …시편에서 왕들은 곤란한 자와 빈궁한 자에게 공의를 베풀며 가나한 자와 궁핍한 자를 구원하여 악인들의 손에서 건지라고 하신다(시82편). …성경에는 왕된 자들은 말(馬)을 많이 두지 말고 탐욕을 멀리하며 형제위에 교만하지 말고 주의 율법을 일평생 묵상하며, 재판장들은 한쪽으로 치우치지 말고 뇌물을 받지 말 것등, 여기저기 산재해 있다. 내가 여기서 집권자들의 직책을 설명하는 목적은 …집권자들이 어떤 사람이며 하나님께서 그들을 어떤 목적으로 임명하셨는가를 알려려는 것이다. 집권자들은 일반 시민의 무죄와 겸손과 예절과 평온의 보호자와 옹호자로 임명되었으며 사회 전체의 안전과 평화를 도모하기 위해서만 노력해야 한다는 것을 우리는 알 수 있다. …그러나 집권자들이 선한 사람을 지켜주고 압박받는 사람을 도와주고 보호하기

30) 칼빈, 전계서, pp. 591~592.

31) 삼계서, pp. 593~596.

위해서 사회평화를 교란 시키거나 깨뜨리는 노골적인 악인들과 범죄자들을 엄격하게 통제할 수 있는 권한을 무기로써 받았다. ...솔로몬은 악을 행하는 것이 왕의 미워할 바니 이는 그보좌가 공의로 굳게섬이기 때문이라고 말한다. ‘지혜로운왕은 악인을 키질하며 타작하는 바퀴로 그위에 굴리느니라’, ‘은에서 찌끼를 제하라. 그리하면 장색의 쓸만한 그릇이 나올것ियो 왕앞에서 악한자를 제하라 그리하면 그 위가 의로 말미암고 견고히 서리라’ 고 성서는 말한다”

이상에서 말하고 있는 行政의 法的責任性 역시, 國民大衆의 公共利益을 위한 公正하고 正直하며 合法的인 소명의식을 요구함으로써 公益實現을 위한 行政의 責任性을 강조하고 있는것으로 볼 수 있다.

行政責任 중에서 무엇보다도 行政家 個人的 倫理가 중요한 요소인데, 行政倫理란 결국 行政哲學과 직결 되는 개념으로 볼 수 있다. 이런 점에서 政府의 行政責任에 관한 칼빈의 논의는 行政官僚의 倫理性的의 側面을 강조하고 있음을 알 수 있다. 그의 견해는 불의한 일이나 불의한 마음, 그리고 자신만을 위한 個人的 感情을 앞세워 國民의 公益을 침해하지 말아야 할 執權者의 正直性이 公益을 위한 올바른 行政倫理의 基礎가 될 수 있다는 것이다.

또 하나의 行政責任의 要素는 規範에 입각한 合法的 責任의 중요성이 라고 칼빈은 지적하고 있다. 國家의 行政倫理에 관한 法律, 行政의 執行節次나 의식에 관한 법률, 정책의 결정이나 재판에 관한 법률 등에 의해서 국가는 운영되어야 한다고 주장 하고있다.³²⁾ 특히 다음과 같은 칼빈의 표현은, 執權者의 법률정신과 법률에 입각한 行政行爲의 公正性을 추구하는 그의 行政哲學的 思想이라고 할 수 있다.³³⁾

“법률은 국가의 가장 튼튼한 힘줄이며, 키케로는 플라톤의 견해를 따라 법률을 나라의 정신이라고

32) 칼빈, 전계서, pp. 600~601.

33) 상계서, pp. 600, 602~603.

부른다. 法律 없이는 執權者가 존재 할 수 없는 것은 마치 執權者 없으면 法律에 힘이 없는 것과 같다. 따라서 法은 無言의 執權者요 執權者는 살아 있는 法이라고 하는것은 가장 옳은 말이다. ... 憲法과 그 憲法이 설 수 있는 根據는 公正性이다. 公正性은 당연한 것이므로 모든 法에서 동일하지 않을 수 없다. 그러므로 法의 對象이 어떤것이든 간에 이 同一한 目的이 모든 法에 適用 되어야 한다. 憲法은 부분적으로 環境에 좌우된다. 따라서 모든 憲法이 公正性이라는 同一한 目標를 똑같이 추구한다면 그 形態가 다르다는것은 문제가 되지 않는다. 우리가 道德的 法이라고 부르는 하나님의 律法은 自然法則의 證言에 불과하며 또 하나님께서 인간의 마음에 새기신 良心의 證言에 불과하다. 우리가 말하고 있는 公正性の 概要는 전적으로 하나님의 道德的 法에 規定되어 있다. 그러므로 公正性만이 모든 法の 目標와 標準과 限界가 되어야 한다.”

이러한 行政의 合法的 責任에 관하여 칼빈은 모든 인류에게 공통으로 적용 되는 自然法的 規範인 하나님의 法에 반대하는 사람은 公共福祉에 대한 심한 악의와 증오심을 가진 사람으로 판단하고 있다.³⁴⁾ 칼빈의 이러한 견해는 行政의 合法性 역시 公共福祉, 즉 公益을 窮極的 目標로 하는 차원으로써의 合法性이어야 한다는 哲學的 토대위에 形成된 것으로 볼수 있다.

사실상 오늘날에는 法の 支配가 行政의 唯一한 價値基準이나 尺度는 아니다. 行政의 專門化와 그에따른 行政에의 裁量권이 부여되면서 갖게 되는 政策決定의 기능때문에 더욱 그렇다.³⁵⁾

하지만 칼빈이 주로 다루고있는 合法性의 領域이 절대불변의 自然法的이고 人間의 本質에대한 神의 法則과, 그 法則에 따르는 人間性 회복에 강조점을 두고있다는 점에서, 칼빈이 주장하는 法에 의한 行政은 人

34) 칼빈, 전계서, p. 603.

35) E. S. 레드포드, 전계서, p. 52.

間性 喪失, 價値의 混亂, 利己主義가 판을치고 있는 오늘날에 더욱 절실히 요청되는 것이다. 따라서 칼빈의 思想은 근본적인면에서 行政의 合法性을 다루고 있다.

2. 칼빈사상과 行政의民主性

16c와 現代의 유사점 가운데 특히 주목할 만한 것은 양시대의 뛰어난 사상가들이 인간을 문제삼고 있다는 사실이다. 문예부흥과 신대륙의 발견으로 모든 질서가 뒤엎어짐으로써 당시의 인간들은 ‘인간의 본성’에 대한 심도있는 질문을 던지게 되었으며, 프로테스탄트 종교개혁 운동 역시 하나님에 대한 발견만이 아니라 ‘인간이란 어떤 존재냐’라는 질문에 대한 결정적인 답을 제시 하였다.³⁶⁾

人文主義者들과 宗教改革家들은 人間의 본질탐구의 초기에 전통적 기독교권에 반기를 들었다는 점에서 공통점이 있는 데, 그 이유는 당시의 교회가 오늘날의 인습화 된 基督教이 겪고 있는 것과 똑같은 變化를 겪고 있었기 때문이었다. 당시의 인문주의자들과 宗教改革家들은 참된 인간을 추구하였으나 이들은 곧 길을 갈라 서게 되었다. 인문주의자들은 인간의 외면적 특질인 예술·문화·社會的 행위등을 찬양 하면서, 인간 운명의 질문에 대한 답을 인간 자신과 자신의 본성에서만 찾을 수 있다고 생각 했던 바, 마키아벨리는 이러한 것들에 대해 점잖음과 정치적 역량이라는 말로 표현 하였는데,³⁷⁾ 이는 결국, 강력한 정치권력을 소유한 군주에 의해 人間의 運命이 결정된다고 보는 비민주적인 사고라고 말할 수 있다.

프랑스 宗教改革家들의 하나님중심주의는 人文主義者들의 인간중심주의를 완전히 배격했던 것이 아니라, 오히려 신중심주의를 통해 모든 인간이 公平하고 동일한 人間의 本質을 가졌다는 것을 알게 하는데 있다. 결국 칼빈의 학문과 사상은 신학적, 社會的 人文主義였으며 이 안에는 人間에 의한 人間의 知識과 하나님을 통해 획득된 인간의 지식이 내포

36) 앙드레. 베일러, 전계서, p. 15.

37) 상계서, pp. 18~19.

되어 있는바 福音書에 뿌리를 내리고 있는 칼빈의 人文主義思想의 本質은 오늘날도 價値를 잃지 않고 있다.³⁸⁾

특히 칼빈은 世上의 統治가 인간 모두에 의해서 이루어져야 합당하다고 생각되는 주장을 하였다. 칼빈은, “인간은 가장 고귀하고 가장 뛰어난 대작이요 이 안엔 하나님의 정의, 지혜, 선하심이 번득인다” 또한 “인간은 세상의 統治權을 하나님으로부터 부여 받은 지휘관과 같은 존재”라고 표현하고 있다.³⁹⁾ 이 말은 인간이 하늘로부터 받은 고유한 權利와 소명이 광대한 우주의 모든것 중에 뛰어나며, 어떤 인간도 하나님이 부여한 人間本質과 本成 및 權利를 하나님의 법에 위배하는 방법으로 침해해서는 안된다는 강한 의지와 民主的 統治思想을 내포하고 있는 것으로 풀이 된다.

또한 칼빈은 “한편에서는 하나님께서 정하신 制度를 전복 하려고 날뛰며 또 한편에서는 君主들에게 아부하는 자들이 君主의 權力을 지나치게 과장시켜서 하나님의 統治와 對立하는 것으로 만드는 데 주저하지 않는다”라고 말하면서, 人類의 有益을 위해 이 두가지 해악을 모두 제재해야만 한다고 주장한다.⁴⁰⁾ 이는 Machiavelli의 「군주론」등이 백성중심의 民主主義에 위배될 뿐만 아니라 國家의 公益性을 해친다고 보는 칼빈의 견해로 받아들일 수 있다.

칼빈의 이러한 民主的 統治思想은 聖書에 根據하고 있다.

民主的 方式으로 教會의 일꾼을 뽑는 가장 대표적인 예가 新約聖書 사도행전 제6장 1~8절에 자세하게 기록되어 있다. 여기에서 예수의 열두사도는 教會의 行政을 맡아서 행할 일곱집사를 教會의 모든 구성원이 同等하게 하나씩의 投票權을 가지고 투표하여 선택할것을 이야기한다. 이렇게 해서 뽑힌 일곱명의 집사들에게 하나님의 성령이 임하였다는 이성경구절은 부자나 가난한자나 성직자나 평신도를 가릴것 없이 모두에게 똑같은 하나님의 성령이 임한다는 뜻으로써 하늘아래의 모든 인간은 똑같은 權利가 있다는 의미의 民主的 選舉形態의 標本이 될 수 있다.

38) 앙드레. 베일러, 전계서, pp. 28~23.

39) 상계서, p. 25.

40) 칼빈, 전계서, p. 581.

칼빈은 世上의 國家統治와 그리스도의 靈的統治를 信仰的인 問題에서 구별하고 있다. 하지만 그는 이 두가지 統治가 서로 모순되지 않는다고 말한다. 그는

“國家統治를 본질적으로 腐敗한것, 그리고 그리스도인들과는 아무 상관도 없는 것으로 여기게 되는것은 아니다. 실제로 함부로 날뛰기를 좋아하는 광신자들은 이렇게 외친다...그리스도로 말미암아 이 세상의 초등학문에 대해서 죽은 우리는⁴¹⁾ 하늘나라에 옮겨져 천상의 존재 사이에 앉아 있으므로 그리스도인과는 상관없는 일들에 대한 전박하고 세속적인 근심걱정에 얽매인다는 것은 우리의 훌륭한 신분과 거리가 먼 아주 무가치한 일이라고 그들은 말한다.”

라고 표현하고 있다.⁴²⁾ 칼빈의 이러한 표현은 政治에 대한 宗教的 無關心의 態度를 강력하게 批判하고 있는것으로써, 이를 現代的意味로 分析해 보면 國家의 統治, 즉 國家 政策과 行政에 관한 一連의 過程에 國民의 參與를 필요로 하는 參與 民主主義를 강조하고 있는 것으로 分析된다.

칼빈의 다음과 같은 주장은 民主的인 政治制度의 中要性을 역설하고 있는 것으로 볼 수 있다.⁴³⁾

“哲學者들이 논하는 政府의 세 形態에 대해서 생각한다 면, 나는 귀족정치가 또는 귀족정치와 민주정치를 결합한 제도가 다른 형태보다 훨씬 우월하다는 것을 부인하지 않겠다. 귀족정치 자체가 가장 좋다고 보다는 항상 공정하며 바른 생각만을하는 자제력이 강한 왕은 매우 드물기 때문이다. 뛰어난 총명과 지혜로써 어느정도가 적당한지를 아는 왕도 드물다.그러므로 인간의 결함이나 실패 때문에 여러 사람이 정권을 행사하는 편이

41) 신약성서, 골로새서, 2장 20절.

42) 칼빈, 전계서, p.582.

43) 상계서, p.590.

더욱 안전하고 보다 받아들일만하다. 그리하여 여러 사람이 서로 돕고 가르치며 혼계할 수 있다.”

이 언급에서 보는 바와 같이 절대전능한 왕이란 있을 수 없으며 君主의 個人에 의한 政策決定이나 執行이 公正性을 잃거나 자제력을 잃은 感情이 介入될 우려가 있으므로 多數의 意見이 보다 安定的이며 상부상조하는 協同的 行政行爲일 수 있다는 의미로 받아들일 수 있다.

칼빈이 民主政治, 혹은 民主的 統治方式을 강조함과 동시에 民主行政을 이끌어 갈 執權者들이 조심해야 할 것은 무엇보다도 公益性을 떠나서는 안된다고 주장하고 있는 바, 다음과 같은 그의 언급에 잘 나타나 있다.⁴⁴⁾

“집권자들은 그들의 감정을 폭발시키지 않도록 특히 조심할 의무를 가지고 있다. 벌을 가해야 할 때라도 사나운 분노에 빠지거나 증오심에 사로잡히거나 무자비한 가혹함으로 해서는 안된다. 또 그들은 벌 받을 사람의 특별한 과오만을 보지 말고 그에게 있는 인간의 공통된 본성에 동정을 가지라고 어거스틴은 말했다. 주장해야 할 때에도 그렇게 할 기회를 찾아서는 안되며, 절대적인 필요에 의하지 않고는 주어진 기회도 피해야 한다. 무기에 호소하기 전에 모든 방법을 시도해보아야 한다. 이 두가지 경우의 어느 쪽에서도 집권자들은 사적인 감정에 의해 좌우되어서는 안되며 국민을 위한 관심만으로 행동해야 한다. 그렇지 않으면 그들은 자신의 유익이 아니라 다른사람들의 유익을 위해서 그들에게 주어진 권력을 악하게 남용하게 되는 것이다.”

칼빈의 이 내용은 執權者들인 行政官僚가 行政行爲를 함에 있어서 사적인 감정이나 사리사욕에 얽매인 行政行爲를 해서는 안되며, 오직 한

44) 여기에서 칼빈은 심지어 무기를 드는 강제적 통치행위, 전쟁의 수행등은 최소한에 그쳐야 하며, 그 최소한의 것까지도 집권자의 감정에 의해서는 안되고 오직 국민을 위한 관심으로만 해야 한다고 하여 공익성의 중요성을 강조한다. - 칼빈, 전제서, p. 538.

가지 國民을 위한 관심만으로 행동해야 한다는것으로 요약 할 수 있다. 이것은 앞에서 말한 民主行政制度나 執權者들의 態度가 모두 大衆의 利益만을 위한 公益性에 부합되어야만 한다는것과 같은 意味로 풀이된다.

지금까지 칼빈 자신이 주장했던 民主的 行政의 中要性은 한마디로 국민 대다수의 이익증진을 위한 公益性의 필요를 충족하기 위한 것으로 풀이할 수 있다. 그는 參與民主主義를 통한 政治·行政에의 國民的 關心을 주장했고, 政策을 형성케 하는 政治制度가 君主制이기 보다는 오히려 귀족정치를 거쳐 민주정치로의 흐름을 원했으며, 이렇게 해서 결정된 政策의 執行을 담당하는 行政官僚들의 行爲가 公益性만을 추구하는 形態로 나타나야 한다는 것으로 귀착시키고 있음을 보았다. 따라서 民主行政의 근본적인 目的을 公益性추구에 두고있는 칼빈의 思想은 現代行政의 民主性原理 이상의 깊고 근원적인 民主行政의 문제를 다루고 있음을 알 수 있다.

3. 칼빈사상과 行政의 能率, 效果性

“能率は 行政의 가치적도에있어서 제1의 공리이다”⁴⁵⁾ 라는 굴릭의 말은 能率이 行政學의 基礎를 이루는 基本的인 價値라는것이며 이러한 能率は 公行政과 私行政의 公同적인 研究課題중의 하나이다.⁴⁶⁾

Simon의 말처럼 能率의 기준은 주어진 자원을 사용해서 최대의 결과를 산출하도록 선택할것을 요구한다는점에서 能率は 행정의 측정기준에만 그치지않고 행정을 위한 평가의 기준이기도하다.⁴⁷⁾

能率에대해 가장 일반적으로 받아들여지고있는 정의는 “투입과 산출, 노력과성과, 지출과소득, 비용과쾌락의 비” 라고 하는것이다.⁴⁸⁾ 다시말해서 能率は 투입과산출의 비에의해서 측정된다는것이다.

이러한 能率의 개념은 칼빈의 사상에서도 나타난다. 그는 특히 근면,

45) Luther Gulick & Luther Urwick, eds., Papers on the Science of Administration, (New York:Inst. of Public Admin., 1937), p.192.

46) E. S. 레드포드, 전계서, pp. 11~12.

47) 상계서, p. 15에서 재인용.

48) 상계서, pp. 14~15.

절약하는 삶이 國家行政뿐 아니라 産業과 商業 그리고 國民 각자에게 이르기까지 하나님의 소명으로써 이루어져야 한다는 思想을 갖고 있다는 것이 칼빈주의자들의 見解이다.⁴⁹⁾

칼빈은 行政의 能率性에 대해서도 政府가 國家를 統治하는데 必要한 豫算 擴充의 方法과 그 豫算의 能率的인 執行에 대해 다음과 같이 주장함으로써 行政이 어떤 目的과 어떤 方法으로 그 義務를 遂行해야 할 것인가를 설명하고 있다.

“우리가 아는 대로, 다윗과 히스기야와 여호사밧과 그 밖의 거룩한 왕들은, 또 요셉과 다니엘은 경건을 위반하지 않고서도 공공경비를 많이 사용했고, 에스겔서에는 왕들에게 많은 토지가 배당되었다고 기록되어 있다. 거기서 예언자는 그리스도의 영적왕국을 그렸으나 합법적인 인간 왕국의 모범을 따른 것이다. 그러나 그는 군주들 편에서도 그들의 수입은 개인자금이 아니라 국민전체의 재산이라는 것과 그것을 낭비하거나 약탈하면 반드시 명백한 불의가 된다는 것을 기억 하라고 했다. 참으로 이러한 것들은 국민의 고혈이므로 아끼지 않는 것은 지극히 잔악한 행위가 될 것이다. 뿐만 아니라 그들이 부과하는 각종 조세와 곡물은 공공의 필요를 충족하는 것에 불과하며, 일반 시민에 대한 이유없는 과세는 전체적 착취란 것을 그들은 생각해야 한다. 이런 점들을 고려한다면 군주들은 사치와 낭비를 삼가하게 될 것이다. 그렇지 않아도 이미 타오르게 된 그들의 탐욕에 연료를 더할 필요는 없다. 그들은 무엇을 도모하든지 하나님 앞에서 깨끗한 양심으로 하는 것이 필요하다. 각 개인들도 일반시민의 공통된 지출보다 군주들의 비용이 많은데 대한 경솔하고 몰염치한 비난을 하지 않기 위해서도 이 가르침이 필요하다.”

國家의 1년동안의 政策에 대한 表現이 예산으로 나타난다는 점을 볼 때 칼빈의 政府의 課稅政策에 대한 위의 말은 매우 의미있게 받아들일

49) 헨리미터, 칼빈주의근본원리, 신복윤, (서울:성광문화사, 1990), p. 92.

필요가 있다. 특히 國家의 政策을 執行하는 官僚들의 수입은 國民의 고혈이기 때문에 이것을 낭비하는 것은 불의이며, 모든 租稅가 公共의 必要를 充當하기 위한 것 뿐이기 때문에 이유없는 課稅는 國民에 대한 搾取라고 설명한 것을 보아도 그렇다.

따라서 칼빈의 이 말은 行政의 수행 과정의 手段的 方法 자체에도 公益의 달성정도에 따라 能率의 尺度를 계산해야 한다는 것으로 받아들일 수 있다. 또 한가지 위의 칼빈의 말 속에서 볼 수 있는 사실은 行政의 綜合的인 理念을 形成한 것이라는 점이다. 즉 칼빈은 執權者들의 公義感, 合法性, 倫理性, 責任性, 能率性 등이 모두 行政의 民主的 理念인 公益性을 주목표로 하여 이루어져야 한다는 것을 주장하고 있는 것이다.

특히 칼빈은 國家의 統治者에게 服從 하며 그들을 공경하라고 가르치고 있다. 하지만 그 공경은 맹목적인 것이 아니라 行政의 能率的인 수행을 위해 그 행정가에게 부여된 공적권위에 대한 존중이라고 설명하면서 베드로와 사도바울 및 솔로몬 왕의 견해를 인용하였다.⁵⁰⁾ “왕을 공경하라”는 베드로의 말에는 왕에 대한 진실하고 솔직한 의견이 포함되어 있으며,⁵¹⁾ 바울 역시 통치자에 대한 복종이 “노를 인하여만 할 것이 아니요 양심을 인하여 할 것이라”⁵²⁾ 는 유명한 말을 하였는데 이 말의 의미는 국민은 君主나 統治者가 단지 두려워서 그들에게 복종해서는 안되며 하나님으로 부여받은 統治者의 직책이 能率的으로 수행되도록 하기 위해서 복종해야 한다는 것으로 풀이 할 수 있다. 따라서 行政은 앞에서 지적한 바와같이 국민에 대한 과세가 반드시 공공복지를 위한 것에만 한정되어야 하며, 국민 역시 그와 같은 公益 第一主義的인 行政行爲에 대하여 순종할 때, 行政의 能率性은 公益實現을 위한 올바른 수단이 될 것이라고 칼빈의 견해를 해석할 때, 그의 思想은 行政能率의 기본목표가 어디에 있는가를 분명하게 지적하고 있다는 점에서 行政의 能率性과 깊이 관련되며, 이는 行政이 계량적, 수치적능률적도에만 국한하지 말고 能率原則의 근본적인 목표에 더욱 충실해야 한다는 것으로써 중요한 意義를 갖는다.

50) 칼빈, 전계서, pp. 609~610.

51) 신약성서, 베드로 전서, 2장17절.

52) 신약성서, 로마서, 13장5절.

行政의 效果性은 能率性和 비슷한 개념이긴 하지만 行政의 과정보다는 行政의 目標達成의 結果에 대한 원리이다.

따라서 行政의 모든 이념을 公益實現에 두고 있는 칼빈사상은, 궁극적으로 行政의 目標가 국민 전체를 위한 公益實現에 있다는 것을 의미하는데, 이는 行政과 國家의 發展의 目標를 公益實現으로 보기 때문에 그것의 달성 정도에 따라 行政의 效果性이 나타나는 것으로 볼 수 있다.

4. 칼빈사상과 行政의中立性

行政哲學에 관한 원리증에서 行政의 中立性이라고 하는것은 행정관료
가 정책결정자의 지위에 올라선 오늘날에 더욱 중요하게 강조되는 이념
이다. 만일 정책결정을 담당하는 行政官僚가 公益實現이라는 行政의 공
극목적을 망각한채 개인의 사적인 감정이나 정당 혹은 기타의 이익집단
과 결탁된 사리사욕에 사로잡히는 정책결정을 수행한다면, 이는 공직자
라고하는 신분을 벗어날뿐만 아니라 國家와 社會全體에 不正腐敗의 병
리현상을 유발시키고 行政에대한 國民의 不信을 조장하는 행위로 볼 수
있다.

이러한점에서 칼빈은 公職者의 姿勢와 義務를 강조함으로써 行政에
편견과 감정을 제거하기위한 行政의 中立性을 강조한다.

칼빈은 국가공직자의 존재근거를 성서에서 찾음으로써 적극적인 국가
관을 제시하면서 하나님의 통치영역을 단순히 영적인 정부에 국한시키
지 않고 국가, 사회, 일반공동체등 인류역사전체에 포괄시키고있다.⁵³⁾

특히 칼빈은 구약성서 출애굽기 22장 18절과 시편 83편 1절, 6절에 근
거하국가의 公職者를 하나님의 대리자라고 주장하여⁵⁴⁾ 그렇기때문에
公職者의 행위는 자신의 감정이나 이익에 편승됨이 없이 오직 하나님의
통치에따라 행동하기위해서 政治的의 中立性을 지켜야 한다는것이다. 이렇게
될때 하나님의 통치는 公平無私한 형태로 실현되는것이다.

이상과같이 칼빈사상이 行政의 中立性에 미치는 영향은 인간적판단에
의한 강조가 아니라 하나님의 統治實現이라는 절대적이유를 중립성의
근거로한다는점에서 그는 행정의 政治的의 中立性을 어느누구보다도 적극
적으로 요구하고 있다.

53) 한금석, 현대사회와 기독교윤리, (서울:성광문화사, 1990), p. 196.

54) 상계서, p. 196.

5. 칼빈사상과 行政의 衡平性

社會內에는 가진자와 못가진자간에 간격이 너무심하면 社會의 安定을 위해서 바람직한일이 아니며, 이때 衡平性의 기능이 요구되는데 이것을 公行政이 맡게된다.

衡平性의 기능은 社會的 약자를 보로하는것으로 그 출발점을 삼는다. 즉 부, 권력, 경제적이익, 문화등의 혜택이 특정계층이나 특정지역에 편중되지않고 균형있는 社會의 發展과 存續을 위해서 行政의 중요한 기능으로 등장한것이다.⁵⁵⁾

칼빈은 바로 이러한 社會의 衡平性를 國家가 맡아서 수행해야 할 궁극적인 行政목표로 삼아 行政의 公益實現의 重要性을 강조한다.

칼빈은 가장 행복한 국민들로 구성된 상태의 國家統治를 다음과 같이 설명하고 있다.⁵⁶⁾

“나는 또 자유가 적절하게 되도록 제한을 받고,
지속적인 기초 위에 바르게 세우는 정치제도가
가장 좋다고 인정하며, 이런 상태를 누리도록 허락
된 사람들이 가장 행복하다고 생각한다.”

칼빈의 이표현은 責任없는 무분별한 방종의 자유는 제한되어야 하며 전국민이 지속적으로 어느정도의 공평적인 자유를 누리도록 정부로부터 보호되는 통치상태야말로 가장 公共福祉가 잘 된 행복한 나라라는 뜻으로 받아들일 수 있다.

사실상, 지금까지 계속 논의 되어 온 칼빈의 行政哲學은 공익성에 초점을 두어 왔는데 公益性이라고 하는 것 자체가 公共福祉의 社會的 衡平性和 一致되는 것으로 볼 수있다. 더구나 오늘날의 社會가 매우 複雜하고 黃金萬能的인 物質中心的 社會이며 이러한 社會的 狀況은 人間社

55) 백완기, 전계서, p. 13.

56) 칼빈, 전계서, p. 591.

會를 葛藤과 混亂의 도가니로 몰아가고 있으며, 그 결과 세계 어느나라든지 빈부격차로 인한 社會的 不均衡이 政策的 課題로 대두 되고 있다. 따라서 社會的 衡平의 문제는 오늘날 모든 國家들의 當面課題이며 계속적으로 해결해 나가야 할 福祉政策的 次元의 問題이다.

이러한 점에서 칼빈은 國家統治의 目的이 다음과 같이 국민의 전체적인 평온과 社會正義의 實現에 있음을 강조하고 있다.⁵⁷⁾

“국가 통치의 지정된 목적은 우리가 사람들과 더불어 사는 동안 하나님께 대한 외적인 예배를 존중하고 보호하고 건전한 교리와 교회의 위치를 수호 하며, 우리의 생활을 인간 사회에 적응시키고 우리의 행위를 사회정의와 일치 하도록 이끌며, 우리가 서로 화해하게 하여 전체적인 평화와 평온을 증진케 하는 것이다.”

칼빈은 國家統治인 行政에 관한 그의 哲學的 사상을 일반적인 行政의 원리들인 民主性, 能率性, 合法性, 責任性, 衡平性의 이념들과 거의 유사하게 체계화 시키고 있다.

그러나 여기서 주목할 만한 그의 사상의 흐름은 이들 행정의 이념들이 모두 가장 중요하고 가장 궁극적인 하나의 行政哲學적 이념인 公익성 혹은 公共性을 위해서 존재하고 그 이념을 중심으로 이루어 져야 한다는 것이다.

지금까지 분석한 칼빈의 國家統治에 대한 사상을 종합적으로 고찰해 볼 때, 칼빈사상은 더불어 사는 국민 공동체의 형성과 社會의 건전한 질서유리 및 국민생활의 전체적인 교류와 적응 그리고 社會正義의 實現을 위한 국가와 국민 모두의 화해와 노력을 통한 國家의 平和定着이 곧

57) 칼빈, 전계서, p. 591.

58) 상계서, p. 583.

국가봉지의 근본 목적인 것으로 논의의 초점을 맞추면서 社會的 衡平의 중요성을 역설하고 있다.

칼빈의 行政哲學사상은 神本主義를 중심으로 해서 이루어진 것이다. 따라서 모든 인간의 존재가 행복을 누리며 살 인간적 권리를 신으로부터 부여받았으므로, 한 國家의 行政이나 權力體制는 하나님의 뜻에 따라 모든 국민의 권리와 公共利益을 위해서 奉仕하는 公益性을 行政의 궁극적인 目的으로 삼아야 할 義務를 가지고 모든 行政理念이 公益性和 국민의 公共福祉를 확보하기 위해서 존재해야 한다는 것으로 그의 行政哲學思想의 意味를 함축할 수 있다.

第4章 現代行政에 있어서 칼빈行政哲學의 意義

第1節 現代社會의 特徵과 行政의 問題點

1. 現代의 社會的 特徵

社會가 個人에게 미치는 영향은 現代 社會에 이르면서 더욱 강하고 광범위하게 擴大되는 경향으로 흐르고 있다. 人間과 社會의 關係的 脈絡에서 볼 때, 과거에 인간은 다른 동물들과는 달리 불멸의 영혼을 가졌다고 믿었으며 그에 따라 다른 인간과도 대체될 수 없다는 철저한 개인주의적 신념을 가지고 있었지만, 존 록크에 의해 개인에게 미치는 사회의 영향력이 인정되기 시작했고 콩트를 거쳐 칼 맑스에 이르러서는 “인간은 社會的 계급의 형성물” 이라고 하기까지 인간을 전락시키고 말았다.¹⁾

아무튼 오늘날의 社會에서 人間の 生存은 주위환경과 사회를 떠나서는 생각할 수 없게 되었으며, 결국 인간의 삶 자체도 政治, 社會, 文化的인 주위의 모든 환경에 의해 결정되어진다고 해도 과언이 아님은 분명하다. 따라서 개인에게 고도의 영향력을 미치는 복잡하고 知識集約的이며 情報中心의 社會로 치닫는 現代社會에서의 카리스마적인 인물이나 기인의 출현이 점차 자취를 감추게 될 수밖에 없는 것이다. 비록 현대가 유행이나 흐름에 매우 민감한 社會라고 할지라도 現代社會에서 가치 판단의 기준은 극히 애매모호하게 되어 가고 있다. 이는 너무나도 많은 가치의 기준들이 서로 다른 양상으로 범람하는 등 價値基準의 극단적인 상대화를 초래하였기 때문인 것으로 볼 수 있다.²⁾ 이러한 價値基準의 극단적인 상대화 현상은 오늘날의 다양한 개인이나 조직들이 자신들의

1) 손봉호, 기독교적 관점에서, (서울: 도서출판 나비, 1989), p. 94에서 재인용

2) 상계서, p. 95.

目標에 지나친 價値의 正當性을 부여하는등 個人的, 集團的 利己主義의 癡態로 인한 現象이라고 볼 수 있다. 따라서 현대인에게는 자신을 제외한 주위의 모든 것에 대해 경계하거나 냉소하는 냉소주의 現象이 나타나고 있다.

보다 더 큰 문제는 소위 司會의 精神的 지도자라고 할 수 있는 宗教人, 教育家등의 부류뿐 아니라 한 시대의 國家運命을 直接 責任지고 國家와 社會全體를 이끌어 가야 할 國家官僚나 行政組職 역시 그들의 자체의 利益만을 위한 목표와 수단외의 합리화에만 급급한 결과 옳고 그름에 대한 가치의 혼란을 일으키게 되며, 상대방에 대한 배타주의와 경쟁적인 냉소주의등을 사회전체에 심각하게 반영시키고 있다는 사실이다.

經濟的인 면에서의 現代的 위기 역시 매우 심각하다.

現代는 어느국가를 막론하고 가장 심각한 사회문제 중의 하나가 바로 빈부격차의 문제라고 할 수 있다. 날로 심각해지는 빈부격차의 문제는 사회속에서 가진자와 못가진자의 계층간 갈등을 유도해 낸다. 에리히 프롬은 「소유냐 삶이나」에서 현대인은 그 자신의 삶이 무엇이나에 대한 의식도 없으면서 그냥 한없이 소유하고 있다고 지적하고 있다. 이는 곧 현대인 자신의 삶의 본질적인 의미나 인간됨 보다는 자신의 소유가 얼마나 많은냐 하는것에 더 관심을 집중하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 문제는 人間社會를 더욱 대결의 관계로 이끄는 社會的 흐름으로 볼 수 있는데 가진자와 못가진자의 대결, 이해관계로 인한 대결, 소유에 대한 극심한 競爭으로 인한 對決등이 그러한 것들이다. 이러한 대결의 양상이 조정될 기미없이 더욱 심각해 짐에 따라 대결의 양편에 선 당사자들은, 서로를 적대시하게되고 이들이 추구하고 주장하는 社會的 價値와 理念的 問題들까지도 자기의 것을 지키려는 자들과 없는 것과 빼앗긴 권리를 찾고자 하는 자들 간의 目的에 따라 변화하고 대립되는 혼란의 사회현상을 초래 할 뿐만 아니라 目標達成을 위한 극단적인 대결로 수단이 무시되어지게 되기도 한다. 따라서 이러한 現象은 社會의 秩序와 倫理的인 問題들까지 심각한 상황으로 만들어 버린다.

결국 이러한 현상은 각자가 자신의 권리를 추구한다는 명분으로 싸움을 시작하지만 결과는 人間性의 喪失이요, 社會의 混亂이요, 秩序의 破壞이며, 모두의 멸망을 초래할 뿐이다. 資本主義 經濟의 弊端으로 나타나는 빈부격차의 심화현상과 社會主義 經濟體制의 비소유로 인한 국가

경제의 침체와 國民生活의 파탄현상등은 人間性을 喪失시키고 균형발전을 저해시킨다는 공통적인 문제점을 안고 있다. 따라서 經濟原則에 있어서 절대적인 이념이란 있을 수 없으며 어떠한 이념도 발전을 위해서는 변화해야만 한다고 본다. 그러므로 빈부격차를 심하게 유발하는 지나친 소유의 경쟁과 의욕의 침체로 인한 폐단과 포기현상등을 잘 조화하여 전체적인 사회발전을 이끌어야 할 책임이 국가가 맡아야 할 行政的 責任이라고 보며, 이 社會的 責任領域은 비단 國家의 行政機關뿐 아니라 社會를 구성하고 있는 모든 個人이나 모든 公·私組職이 감당하며 해결해 나가야 할 責任이라고 본다.³⁾

이와같이 다양하고 혼란스러운 현대국가에서 행정의 특징 또한 다양하다. 현대국가의 성격상 행정역시 성질상으로 다양한 특성들로 나타나는바, 국민생활의 전영역에서 피할 수 없는 불가피성, 사회의 어떤 규범보다도 강력한 절대적 강제력, 다른 어떤 상황보다 우선할 권리, 대규모성, 복잡성, 정치적 지도, 목적의 불측정성, 행정에 대한 높은 기대수준등으로 公行政의 特性을 갖고 있다.⁴⁾

현대의 행정국가적 흐름에 따르는 경향상으로 볼 때 현대행정의 가장 두드러진 특징은 행정기능의 양적확대와 질적변화, 공무원수의 증가, 정부예산규모의 확대, 행정의 전문화등으로 요약할 수 있다.⁵⁾

이처럼 현대사회와 행정이 갖는 특징을 볼 때 국민 개개인의 생활과 사회전체에 대한 행정의 역할이 그 어느때보다도 중요하게 대두된다.

따라서 國民 個人이나 社會組職 全體가 공동으로 인식하고 받이들이며 자신들의 삶과 운영에 적용 해야 할 社會的 公共問題에 대한 기준으로써의 行政哲學 原理가 필요하다.

3) 이미 지적한 바와 같이 현대사회는 국민의 모든 욕구를 국가에서 전적으로 다 감당할 수 없기 때문에 사기업들의 영역이 국민생활 전체와 뗄 수 없을만큼 많은 공적인 영역을 담당하고 있다. 따라서 공·사의 구분이 없이 현대의 모든 조직이나 모든 개인에 이르기까지 공적인 책임의식이 존재 해야만 한다고 본다.

4) 유종해, 전계서, pp. 24~27.

박동서, 전계서, pp. 52~55.

5) 유종해, 전계서, pp. 27~33.

2. 現代行政의 問題點

사실상 엄청나게 거대화 되고 複雜, 多樣한 現代에서 行政의 環境인 社會 전체를 認識한다는것 자체가 不可能하게 되어 버렸다. 팽창할 대로 팽창하고 다기능적인 사회와 조직등 국가 전체를 관리할 수단인 과학기계와 컴퓨터등의 자동관리 체계가 동원된다고 하더라도 인간은 사회적 흐름에 대한 자신감을 잃어 가고 있는 것이 사실이다. 이와같은 사회속에서의 인간은 자신의 존재조차 망각한 채 社會 大衆속에 파묻히면서 個人의 大衆化가 이루어 지고 있는 실정이다. 따라서 개인은 사회에 대한 관심을 포기하게되며 나아가서는 책임감 없이 자기라는 껍질 속에 안주해 버린다.

그러나 社會속에서 살고 있는 個人은 단지 홀로만의 非社會的 個人일 수는 없는 것이다. 개인 각자와 사회의 모든 組織이 그 자체의 존립만을 위해서는 존재할 수 없으며 반드시 자신을 둘러싸고 있는 環境과의 相互作用을 통해서만 現代사회에서 存立하고 生存하며 發展할 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 現代사회 속에서의 모든 개인이나 조직은 사인, 혹은 사조직의 개념이나 형태만으로는 존립할 수 없으며 존립해 서도 안된다고 보는 것이다. 그러므로 現代의 私人和 私組織을 포함한 모든 公私의 個人이나 組織은 公的인 社會的 責任과 機能을 갖지 않으면 안된다. 실제 사회현상으로 대두되는 모든 문제가 대중전체와 상관성을 갖는 公共問題라는 사실을 인식할때에만 모든 사회의 구성원과 조직은 보다 더 사회의 공공문제에 관심을 기울이고 나아가서는 社會的 責任感을 갖게 될 것이다. 따라서 앞으로의 사회는 社會的 公共問題에 대한 責任意識이나 責任의 領域이 없는 個人이나 組織이 存立하는것 자체를 거부하게 되리라고 여겨진다.⁶⁾

6) 재벌그룹의 폐놀유출사건, 공장의 폐수로 인한 수질및 환경의 오염, 원자력발전소및 방사능 관련업체의 직업병 유발과 환경 및생태계 파괴등은 이제 국민, 국가, 전인류의 공동문제로 등장할 것이며, 이러한 유형의 환경문제에 대한 실질적 통제, 감시 및 처벌권까지를 갖는 국제적 통제기구의 형성이 필요한 때라고 볼 수 있다.

이와같이公私를 막론하고 社會的 公益保護를 위한 責任意識을 모든 개인이나 조직이 갖도록 하기 위해서는 무엇보다도 국가사회의 전체적 흐름이나 기류에 가장크게 작용을 미치고 있는 政府의 行政組織이나 官僚들이 우선적으로 社會共同體 利益에 관한 公共問題의 해결을 위한 行政으로써의 公共哲學의 原理의 制度的이고 根本的인 形成이 實질히 요청된다. 이와같은 이유로 行政哲學은 사회전체의 공익을 위한 社會的 公共哲學으로 定立되어야 한다고 본다.

일반적으로 倫理란 그 社會에서 慣例的으로 행해지는 전통문화 속에서 이끌어지는 規範의이고 當爲的인 行動基準으로써 어떤 상황이나 현상에 대한 가치의 규범 혹은 행동을 규정 하거나 금지하는 것등을 내용으로 한다고 볼 수 있다. 이러한 倫理의 一般的 概念은 行政의 영역에 있어서도 마찬가지 이다. 行政에 있어서의 倫理는 행정의 역할 및 목표 등과 관련된 行政行爲의 準據規範으로써, 行政이 당연히 수행 해야 할 바를 적극적으로 규정하거나 행해서는 안될 부정행위 금지사항의 규정 등을 그 내용으로 한다.

行政倫理가 이와같이 行政의 目標 및 使命과 行政이 志向해야 할 價値등과 관련하여 행해야 할 것과 행해서는 안 될 것을 구체적으로 제시하는 것에 중점을 두는 반면, 行政哲學은 그러한 行政倫理가 基礎하고 있는 價値論的이고 認識論的인 次元을 중점으로 다룬다는 점에서 이 두가지는 相互 密接한 關聯性을 갖는다고 할 수 있다.”

그러나 우리가 行政哲學을 논할 때 모든 行政哲學이 다 올바른 價値에 의해 형성된 것으로 보아서는 안 될 것이다. 어떤 行政家가 行政行爲를 수행 할 때 그 行爲를 決定케 하는 것은 그의 哲學에서 비롯된 것이라고 할 수 있으며, 만일 그의 行政行爲가 病理的인 現象으로 나타난다면 결국 그 行政家 자신의 哲學이 否定的인 價値 혹은 非倫理的인 병리현상적 요인에 의해서 형성되었다고 할 수 있을 것이다.

이와같이 官僚의 腐敗나 行政行態의 病理를 유발 하는 行政哲學의 배경에는 행정이 추구해 온 歷史的 要因인 行政哲學의 觀點의 時代的 變動事項, 精神的, 文化的 要因이 밀바탕이 되는 統治 理念이나 支配理念 등이 非民主的 行態로 나타나는등 逆機能的인 要因들이 존재해 있는 것

7) 김항규, 전계논문, p.1363.

이다.

특히 T.M. Lilla는 美國 行政學이 行政政策의 科學的 知識과 結果的 產出 및 業績志向에 강조점을 두어 온 동향에 대하여 새로운 反省을 제기 하였는데, 과연 行政政策이 누구를 위한 것이며 어떠한 방법론적인 행정이 되어야 하는 가에 대한 行政哲學的 問題를 제기하였다.⁸⁾ Lilla의 이 주장은 그동안의 行政이 技術이나 科學的인 方法들에 치중한 나머지 行政自體의 根本 目的인 人間性, 價値性 그리고 倫理性에 대한 哲學的 問題에 소홀히 한 점을 지적하고 있다.

한편 김영종교수 역시 現代 行政學의 문제점들을 <표Ⅶ - 1>과 같이 지적하고, 현대 행정학은 과학적 규명(fact)이나 결과적 산출(out put)에 몰두한 나머지 자신의 窮極的 目的인 人間性和 人間의 풍부한 삶에

<표Ⅶ - 1> 현대 행정학의 특징과 그 문제점

| 특 징 | 문 제 점 |
|--------------------------------------|--|
| ① 행정학은 고유한 인간적특성을 가지나, 불명확하고 구체적이지못함 | ① 인간상의 구체적검토가 없어 知命的인 이론화가정책결정의근원 |
| ② 고유한 인간성의 문제를 의식적으로 회피 | ② 행정적지도력 오도, 조직과조직 목표와관계미숙, 철학적방향상실, 행정의 도덕적 혼란야기. |
| ③ 행정이 기술적, 효율적 근사치의 문제에만 매몰 | ③ 행정이기술의하너로전략, 도덕적파산지경, 행정의목적달성不可 |
| ④ 과학·기술등의도구로서 지배하는 행정엘리트 통제체제 가속화 | ④ 윤리, 철학없는 전문기술에치중 - 전체주의적행정통제로유도우려 |

*자료: 김영종의 3인저, 관료제와행정철학, (서울:법문사, 1987), p. 27.

8) T.M.Lilla, "Ethic & the Public Service", in The Public Interest, vol. 63(spring, 1981), pp. 7~9.

대한 質을 向上시키려는 合理的 共同勞力, 다시말하면 行政의 民主性이나 公益性和 密接히 關聯된다는 사실을 망각하기 쉽다고 지적하고 있다. 오늘날 우리 사회는 전에 없던 社會的 病理現象등이 만연하여 시민들을 혼란에 빠뜨리고 있다. 社會的 病理現象의 형태는 매우 다양하게 나타나고 있으며 현대의 다양하고 끔찍한 모든 범죄와 혼란스러운 사회현상은 결국 인간성의 파산에서 온 결과라고 볼 수 있다.

즉 現代社會의 가장 큰 문제는 人間性的 喪失이라고 볼 수 있다.⁹⁾ 국가 관료제나 사회조직이나 할것없이, 대부분의 현대인들은 물질문명·기계문명 등 과학의 우상화와 도시문명의 질병 속에서 자기 인격을 확립하지 못하고, 모든 사회 구성원을 이끌어 갈만한 國家나 社會의 哲學的 指導理念이 분명치 않음으로 인해 심각한 혼란이 야기 되는 것이다.

行政에 있어서도 관료제 조직은 전통적으로 개인적 책임보다는 집단 충성심을 강조해왔고¹⁰⁾ 그 결과 행정의 科學成·技術性·效果性 등에만 지나치게 치중한 나머지 行政의 倫理性 및 價値性 등에 대해 소홀히 여기게 되어 行政의 方向定立에 지장을 초래케 되는 것이 현대 行政哲學의 중대한 문제점으로 대두된다.

9) 성갑식, 현대사회와 기독교, (서울:대한기독교출판사, 1987), pp. 233~235.

10) 전종섭, 행정학, 윤재풍·정용덕 共譯(서울:박영사, 1987), p. 452.

第2節 칼빈 行政哲學의 現代的 意義

現代는 思想의 混亂으로 혼돈의 극치를 달리고 있다. 人間의 이성과 주장에서 생성되는 각종 사상은 인간의 지식을 폭발의 경지에까지 몰고 가고 있다. 이러한 혼란과 無秩序와 腐敗의 現代的 時代狀況을 考察할 때 칼빈의 行政哲學的 意義는 더욱 커진다. 社會的 判斷이나 行政行爲의 決定을 서로 다른 인간 각자의 관점에 두지 않고 自然法的인 絶對的 理念中心의 思想에다 관점을 두는 칼빈의 行政哲學的 思想은 理論的 混亂과 思想의 貧困을 절감하는 오늘의 시대에 보다 중요한 의미를 더하게 해준다.¹¹⁾

現代 行政學은 사실의 효율적 규명과 편의성에만 몰두하는 경향이 있다. 이는 行政學이 價値志向的, 혹은 倫理志向的인 學問의 성격을 띠지 못해 왔으며, 지나치게 行政自體의 能率에 치중한 나머지 行政組職을 위한 行政의 行態를 이끌어 왔다는 점에 문제가 있다.

行政學은 다른 社會科學처럼 실질적인 결과를 단순히 기술적으로 취급할 수만은 없는 것이다. 왜냐하면 보다 나은 行政哲學的 理念을 實現하기 위해서 보다 근원적이고 심층적으로 풀어야 할 과제가 있는데, 그것은 人間의 本質에 관한 問題이기 때문이다. 이제 앞으로의 行政實體에 대한 分析的視角은 人間을 知識의 對象으로 취급하기 보다는 오히려 인간이 行政現象을 社會科學 現象으로 연결하는 행위자적 역할을 담당하게 된다.

따라서 마지막으로 現代社會에서 칼빈의 行政哲學이 가지는 現代的 意義를 다음과 같이 크게 세가지의 側面으로 요약하여 考察하고 결론으로 넘어가려고 한다.

11) 김남식, 전계서, pp. 91~92.

1. 倫理的 側面

르네상스 이후 人間思想 주류는 휴머니즘이 형성해왔다. 휴머니즘은 인간의 이성과 가치를 최고의 것으로 여기게 되는데, 이와같은 사상의 결과는 인간을 신의 위치로까지 끌어올리게 되었다.

하지만 人間の 本質이 하나님에 의해서 부여된 것으로써 하나님중심적 公益實現을 行政哲學의 最高의 價値와 目的으로 보았던 칼빈사상은 윤리적인 측면에서도 새로운 기풍을 조성하였다.¹²⁾

現代社會의 풍조는 人間の 幸福이라는 문제로 集約되고 있다. 따라서 人間은 자신의 幸福追求에 지나친 關心의 集中으로 근원적인 인간성에 대해 무감각해지게 되며, 결국은 人間生活의 각계각층에 道德的 타락과 精神的 침체상태로 흐르게 된다. 이러한 관점에서 人間性的 회복과 公益의 實現이라는 칼빈의 行政哲學은 오늘날의 혼란한 倫理的 風土에 올바른 行政觀, 社會觀, 國家觀, 世界觀을 제시하고 있는 것이다.

칼빈 行政哲學은 결국 共同體의 倫理이다.

여기서 말하는 共同體란 ‘함께 사는 것을 전제로 한다. 現代社會는 지금 個人主義와 集團主義가 공전되고 있다. 개인의 인격과 공동체의 측면이 함께 어우러지기 위해서 개인주의와 집단주의는 相互 協力하는 관계의 倫理로 발전되어야 한다.’¹³⁾

칼빈은 로마서 5장 43절을 통하여 모든사람이 나의 이웃이라고 하는 거룩한 교제가 있는데, 이것은 人間本性 자체가 相互 交通하는 관계로 나타난다고 주장한다. 따라서 모든 사람들이 하나님의 형상으로 창조되었다는 사실과 모두가 공통된 人間的本性을 지니고 있다고 하는 것이 인간관계에 대한 칼빈의 가르침의 초석이다. 칼빈의 이 人間關係 倫理는 다른 모든사람들이 더불어사는 共同體의 自然的秩序를 강조 하고 있다.

그러므로 自然法的 秩序倫理에 입각한 칼빈사상은 人間들이 平和롭고 和合하지 않을 때 자연질서는 붕괴된다고 하는 것이다.¹⁴⁾

12) 김남식, 전계서, pp. 93~94.

13) 한금석, 전계서, pp. 48~49.

14) 상계서, p. 51.

이러한 입장에서 칼빈은 人間의 삶이 勤儉, 誠實하고, 正直을 명목으로 한 經濟的, 職業的, 윤리와 소명을 강조하였는데 그 결과 칼빈은 경제적인 면에서 資本主義의 아버지라고 하는 별명을 들어왔다.¹⁵⁾

이러한 相互協力的 共同體的인 인간의 삶과 경제적, 직업적 윤리에 대한 칼빈의 사상은 國家行政에 있어서도 人間 共同體의 利益과 인간본질의 회복을 위한 하나님의 대리자로서 행정의 이루어져야 한다고 주장하여 行政의 倫理的 責任을 강조하고 있다.

결국 倫理的側面에서 나타나는 칼빈行政哲學의 意義는, 모든 人間이 하나님의 피조물이기 때문에 서로 支配할 權利가 없으며 모두가 하나님 앞에서 平等하다고 하는 것이다. 그러므로 칼빈사상은 모든인간은 하나님 앞에서 살아가는 존재로서 相互協力하는 모습으로 살아야 한다는 것이다.

2. 社會的 側面

이미 수차례 언급한 바와같이 現代는 빠른속도로 變化하고 새로운 현상들이 나타나는 복잡한 덩어리의 社會를 형성하고있다. 이러한 社會의 각 領域에서 人間은 그 社會를 공의롭고 평안하게 다스리며 살아야할 인류공동의 사명이있다.

現代는 전세계가 一日生活圈에 속하고 최첨단 매스미디어의 보급으로 人類가 가족과 같은 家族文化圈속에서 살아간다고 할 수 있다. 따라서 現代는 個人의 要求와 人類의 要求를 劃一主義가 아닌 올바른 哲學的 價値로 統一시키는 思想的體系를 要求하고 있다.¹⁶⁾

人間의 本質을 回復하기 위한 칼빈의 사상은 福音的 人文主義로써 그것은 주로 社會的 人文主義를 말한다.¹⁷⁾ 그 가장 중요한 이유는 인간이란 본성적으로 동료인간들과 協力할 때 진정한 인간이되기때문이다. 칼빈은 이렇게 말한다. “하나님은 인간을 창조하시고 창조된 인간이 교제를 나누도록 만드셨다.”

15) 한금석, 전계서, p. 175.

16) 김남식, 전계서, p. 95.

17) 앙드레 . 베일러, 전계서, pp. 31~32.

한마디로 칼빈의 行政哲學的은 사회의 혼란한 질서를 自然法的인 秩序 아래 그 구성원이 相互 協力하며 共同體의 삶을 살아갈 수 있도록 이끄는 基準을 제시하는데 있다. 그는 사회의 어떤 직업이나 지위도 타인의 것을 지배해서는 안 된다는 인간의 社會的 平等을 강조했고 동시에 職業의 神聖함과 勤儉節約의 社會的 삶을 강조하였는데 이는 經濟的 치부와 權力的 支配慾에 사로잡힌 現代社會에 바람직한 삶의 길을 제시해준다는 점에서 意義가 있다.

3. 國家的 側面

現代의 여러 國家에서 발생하고 있는 行政 腐敗現象은 行政哲學的 배경이 빈곤한 관료들의 행태, 제도적 결함 또는 社會文化的인 環境의 지지와 공급등의 복합적 변수들에 의해서 파생되는 부산물이나 역기능으로 파악할 수도 있다.

앞으로의 行政은 人間을 道具가 아닌 目的으로 삼아야 한다는 行政哲學的 課題를 안고 있는 것이다.¹⁸⁾

바로 現代行政이 앞으로 解決해야 할 이러한 課題에 칼빈의 行政哲學的 意義가 내포되어 있는 것이다. 칼빈은 行政의 民主性의 原理, 能率性의 原理, 合法性의 原理, 責任性의 原理등의 모습으로 行政哲學 思想을 체계지으면서 모든 行政哲學的 原理를 결국 하나의 窮極的인 行政의 原理로 이끌어 내고 있음을 보았다.

그의 궁극적인 行政哲學的 原理는 公益을 實現하는데 있다. 公益의 實現이란 社會的 公共福祉의 實現을 意味하는 것으로써 이는 앞으로의 行政이 追求해야 할 가장 중요한 價値라고 할 수 있다. 그는 집권자들이 행하는 行政의 態度가 오직 國民을 위한 관심만으로 이루어 져야 한다고 주장하여 行政의 公益性을 강조하면서 行政의 民主性 역시 사회 전체의 공동체적인 公共福祉의 意識이 전제 되어야 한다는 것이다.

行政의 과정에 있어서도 그는 인간을 수단으로 보지 말고 行政의 궁극적인 目的으로 보고 公共福祉의 公益實現達成의 정도를 能率로 보고 있다.

18) 김영종의, 전계서, pp. 417~418.

결국 칼빈의 行政哲學的 思想은 行政이 人間의 本質을 회복하고 모든 人間의 존엄성을 확보하여 가치의 혼란과 무질서의 현대사회에 질서와 倫理를 회복하고, 전 국민이 동등한 自由와 平和를 누릴 수 있는 福祉國家를 實現하기 위한 것이라고 하는 점에서 現代的 行政哲學의 意義가 있는 것이다.

第5章 結 論

『現代는 技術, 科學등의 과학적 物質文明이 社會를 이끌어가고 있다. 이와같은 科學文明, 技械文明의 出現으로 인해 우리도 모르는 사이에 새로운 과학, 새로운 기술, 그에 보조를 맞추기에 바뀐 새로운 제도나 환경들이 빠른 속도로 변화해 가고 있다』 생산, 공정, 판매, 관리등은 말할것도 없이 인간의 창조적인 아이디어의 기능까지 컴퓨터에 의해서 이끌어지고 있는 이 사회를 情報化 社會라고 할 수 있다. 과학과 기술의 발달이 인간의 삶을 보다 발전시켜온 先進文明이라고 하는것은 사실이지만, 『지나치게 팽배해진 物質的 科學文明으로 인해 人間의 價値가 상실 될 우려가 점점 높아만 가고 있다』 더구나 情報의 홍수 속에서 사는 현대인은 感性的이고 정서적인 精神的 思考活動보다는, 利己的인 競爭意識과 現實의 편리를 추구하기에 급급해져 가고 있다.

오늘날의 情報化 社會속에서 이와같은 과학적 기계문명으로 인한 혼란과 갈등의 社會的 病理의 문제가 모든 人間社會 곳곳에서 나타나고 있는 現象은, 국민의 전 생활에 직·간접으로 관련되어지는 行政의 영역에서 더욱 두드러지게 나타난다. 『특히 行政의 電算化등 행정의 기계적인 수단에 의해서 그 궁극적 목적인 公益追求의 行政活動을 수행한다는 것은 오히려 國民을 人間的 價値로 보기 보다는 하나의 物質的 個體로 볼 우려가 높다.』

이처럼 社會속에서나 行政의 영역에서나 人間活動의 모든 영역에서의 상황은 필연적으로 人間的 本質이 喪失될 수 밖에 없는 조건들을 형성하고 있다. 그러므로 『이러한 시대적 상황에서 行政을 담당하는 行政 組織이나 行政 官僚에게는 어느때보다도 국민 전체의 공정하고도 바람직한 行政의 公共哲學이 必要한 時代라고 볼 수 있다』

이러한 면에서 사회가 혼란하고 인간적 가치가 상실되어 가는 공통점을 안고 있는 中世 宗教 改革時代의 改革家 칼빈의 行政의 바람직한 役割과 職責등의 哲學思想을 증점으로 살펴 보았다.

哲學이라고 하는 것은 어떤 현상에 대한 집단이나 개인의 行動基準이 되는 것으로 정의할 수 있다. 이런 개념으로 볼 때 行政哲學은 國歌나

民族, 혹은 宗教等 組織에 있어서는 理念이나 制度的 原則이라고 할 수 있으며, 個人에게 있어서는 한 개인의 行動根據가 되는 價値觀이라고 할 수 있다. 이처럼 組織의 原理나 個人의 價値觀이 되는 哲學이 형성되기까지는 헤아릴 수 없이 다양한 요인들이 작용 한다. 예를들면, 기후와 지형등 自然的 要因에 의한 민족적 기질이나 개인적 퍼스낼리티, 한 국가나 민족등 특정지역의 歷史的, 文化的 要因등에 의해 형성되고 축적 되어진 民族精神, 개인의 지식수준이나 개인적 퍼스낼리티등의 人間的, 精神的 要因에 따라 형성된 價値觀의 차이등의 다양한 요인들이 哲學을 형성하는데 영향을 미치며, 이러한 요인들은 行政哲學 형성에도 마찬가지로 영향을 미친다.

따라서 우리는 行政官僚나 行政 組織의 價値觀이나 哲學的 基本 原理등을 통해서 그의 사상에 영향을 미친 요인들을 어느정도는 분석하고 해 낼 수 있다.

존. 칼빈은 이러점에서 볼 때, 그가 살았던 社會의 病理現象들을 바라 보면서 信仰的 信念과 聖書的 政府觀등의 宗教的 要因과, 루터의 사상 등에 의해 영향을 받아 그의 哲學思想을 이룩할 수 있었던 것으로 分析 할 수 있다.

칼빈은 執權者들의 責務와 그 책무의 根本 目的등을 집중적으로 다루면서, 동시에 合法적이고 公的 權限에 관한 한 모든 집권자들에게 국민들이 服從할 것을 가르치고 있다.

칼빈의 哲學思想중 주목할 만한 것을 크게 두가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 칼빈은 어떤 統治者나 어떤 國民이나, 어떤 나라라고 할지라도 일반적이고 보편적이면서도 절대적인 自然法的인 行政이 모두에게 공통적으로 이루어져야 한다고 보고 있다. 그가 말하는 자연법적인 특징은 人間의 根源이 하나님으로 부터 왔기 때문에 인간성을 해치는 어떤 범죄나 행정도 해서는 안된다는 것으로 요약할 수 있다.

둘째, 人間 本性에 관한 이 절대적인 입장을 기초로하여 칼빈은 그의 行政哲學을 형성 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그의 行政哲學이 특이한 점은, 그가 주장하는 여러가지의 行政 理念이 있는데 그 모든 이념들이 결국은 하나의 根本 原則을 주목적으로 하여 이루어 져야 한다는 것이다. 다시말해서 칼빈은 모든 국민의 公益이 行政의 가장 窮極的 目的이 되어야 한다는 것이다. 따라서 行政의 民主性이 公益性을 목표로 해

서 이루어 져야 하며, 行政의 能率性 역시 公益의 達成 정도에 의해 평가 되어야 하고, 法律 자체가 公益第一主義를 중심으로 이루어 져야 하며 이런 의미에서 行政의 法的 責任性도 對應性과 마찬가지로 公益實現 여부에 대한 責任性이 되어야 한다고 주장한다.

이와 같이 여러 行政의 原理들을 종합하여 公益實現이 行政의 최고의 哲學的 價値인것으로 설명하면서, 그는 이러한 公益實現이 곧 公共福祉를 이룩하는 것이며 갈등과 대립의 사회에 社會正義를 實現하여 국민 모두가 잘사는 福祉國家를 志向하는 것이 國家統治(行政)의 最高의 目標로 보았던 것이다.

오늘날과 같이 개인적 利己主義, 集團 利己主義가 팽배해 가고, 혼란과 갈등의 사회를 이루며, 지나친 과학문명에 의한 인간성 상실의 시대에 칼빈의 이와 같은 人間性 回復과 共同體意識의 가치는 더욱 절실히 지며 국가의 行政에 있어서도 행정업무의 능률성보다는 公益實現의 능률성이 더욱 필요한 때라고 여겨진다.

現代社會는 과거의 연속임과 동시에 未來社會와 連結되는 분기점이 된다. 未來社會에있어서 行政의 현상은 인류가 앞으로 어떻게 될 것인가에 대한 未來學的 分析視角에서 豫測되는 未來現象들을 分析함으로써 豫防 行政的 役割과 機能을 수행할 수 있다.¹⁹⁾

대부분의 미래학자들은 미래의 사회현상을 신중하게 낙관적이든지 아니면 신중하게 비관적으로 보는 경향이 있다.

Alvin Toffler는 ①分權化된 經濟와 社會構造의 變化 ②電子村과 家庭을 중심으로한 社會 ③소수 기술 엘리트중심의 의사결정과 未來社會 미래사회 ④새로운 未來社會에 적응되는 인격의 재형성으로 사회의 재현상을 지적하였다.²⁰⁾

Naisbitt는 急進의 未來社會의 現象을 지적하면서 ①現代의 代表的의 民主主義形態의 재조명 ②고도의기술 ③의사결정을 위한 情報의 홍수 ④참여적 의사결정및 분권주의화등을 이야기하고 있다.²¹⁾

19) 김영종의 3인공저, 관료제와 행정철학, (서울:법문사, 1987), p. 30.

20) 상계서, p. 31

21) John Naisbitt, Megatrends, (N.Y:Warner Books Co, 1982)

이들 두 미래학자의 관심에따르면 미래행정이 주입해야 할 문제가 고도로 복잡하고 다변화적인 양상으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

현대의 사회적 병리현상과 쌓여있는 행정의 문제점들을 해결할 겨를도 없이 未來社會와 행정의 문제가 밀려오고 있다는 데에 未來行政에 대한 哲學的價値定立의 必要性이 제기되는것이다.

하지만 유의해야할것은 未來의 行政現象들은 현재 발생한 현상이나 사실이 아니고 앞으로 일어날 가능성을 명제로 한것이기때문에 미래의 사회와 행정현상에 대처하기 위해서는 行政哲學的 價値나 方向의 定立이 어떠한 社會狀況에 直面하게 된다할지라도 언제든지 適用可能한 절대적인 價値와 基準으로 行政哲學을 體系化시켜야 할것이다.

이러한관점에서 다변적이고 예측하기 어려운 未來行政에 대한 칼빈 行政哲學의 적용은 다가올 未來社會와 行政現象이 어떠한 상황이 된다 할지라도 행정의 公益實現이라는 절대명제의 직무를 충분히 수행할 수 있도록 할것이다. 그러므로 中世와 現代의 司會混亂을 거울삼아 人爲的이고 人間的 感情이나 判斷에 의해 좌우되는 價値의 틀을 벗어나 보다 근원적이고 본질적인 行政의 窮極目的을 追求하는 行政哲學을 형성하여 다가올 未來社會에 대비하는것이 앞으로의 行政哲學的 課題라고할 수 있다.

參 考 文 獻

I. 國 內 文 獻

1. 單 行 本

- 김규옥, 教會와行政, 서울; 教會教育研究院, 1987.
- 金南植, 칼빈主義研究, 서울; 백합출판사, 1987.
- 金水暎, 行政學原論, 서울; 法志社, 1990.
- 金令鍾外, 官僚制와行政哲學, 서울; 法文社, 1987.
- 박건택譯, 人間칼빈, R. 스토페르, 서울; 正音出版社, 1983.
- 朴東緒, 韓國行政論, 서울; 法文社, 1971.
- _____, 韓國行政論, 서울; 法文社, 1984.
- _____, 韓國行政論, 서울; 法文社, 1991.
- 박이문, 哲學이란무엇인가, 서울; 일조각, 1986.
- 朴完信, 教會行政論, 서울; 基督教文社, 1991.
- 朴鷹擊, 行政學講議, 서울; 博英社, 1984.
- 배영동譯, 政治란무엇인가, 서울; 나남, 1988(뒤베르제)
- 白完基, 行政學, 서울; 博英社, 1989.
- 서영일譯, 宗教改革史, 서울; 基督教文書宣教會, 1989(루이스W. 스피츠)
- 成甲植, 現代社會와基督教, 서울; 大韓基督教出版社, 1987.
- 孫鳳鎭, 基督教的觀點에서, 서울; 나비, 1989.
- 신복운, 칼빈主義根本原理, 헨리미터, 서울; 聖光文化社, 1990.
- 安海均, 現代行政學, 서울; 다산출판사, 1986.
- 劉鍾海, 現代行政學, 서울; 博英社, 1986.
- 尹雨坤, 行政行態論, 서울; 法文社, 1990.
- 李元高, 基督教世界觀과歷史發展, 서울; 혜선출판사, 1990.

- 李元高, 世界觀과文化, 大田; 한남대학교출판부, 1988.
- 李永昌譯, 行政哲學, E. S. 레드포드, 서울; 大永文化社, 1989.
- 李漢彬, 社會變動과行政, 서울; 博英社, 1983.
- 林星漢, 官僚制와民主主義, 서울; 法文社, 1978.
- 주삼환譯, 行政哲學, 서울; 法文社, 1985(C. 핫지킨슨)
- 한금석, 現代社會와 基督教倫理, 서울; 聖光文化社, 1990.
- 홍치모譯, 칼빈의經濟倫理, 서울; 聖光文化社, 1985(앙드레. 베일러)
- 로고스번역위원회譯, 기독교강요 I, 서울; 로고스출판사, 1987(존. 칼빈)
- _____ , 기독교강요 II, 서울; 로고스출판사, 1987(존. 칼빈)
- _____ , 기독교강요 III, 서울; 로고스출판사, 1987(존. 칼빈)
- _____ , 기독교강요 IV, 서울; 로고스출판사, 1987(존. 칼빈)
- 서울올림픽委員會編, 서울올림픽국제학술심포지움-價値, 서울; 圖書出版
우석, 1989.
- 延世大學校出版部, 칼빈서거400주년기념논문집, 서울; 同出版部
- 韓國칼빈主義研究院編, 칼빈·루터·어거스틴, 서울; 基督教文化協會, 19
-86(B. B 월필드)

2. 論文

- 金令鍾, “現代行政學의 行政哲學的 反省과課題,” 韓國行政學報, 제20
권 제1호, 1986. 6.
- 金恒圭, “行政哲學의 概念및 研究對象에 관한序說의 研究,” 韓國行政學
報, 제24권 제3호, 1990. 12.
- 李鍾聲, “칼빈의生涯와그位置,” 칼빈서거400주년기념논문집, 서울; 延
世大出版部, 1965.
- 趙錫俊, “顧客觀,” 行政論叢, 제10권 제2호, 서울; 서울대行政大學院, 197
-8.

II. 外國文獻

1. 單行本

- Albert Dondyne, *Fath & The World*, Pittsburg; Duquesne University, Press, 1963.
- Barry Bozeman, *Public Managent & Policy Analysis*, N. Y; st. Martin's Press, 1979.
- Cristopher Hodgkinson, *Toward a Philosophy of Administration*, N. Y; st. Martin's Press, 1978.
- Ellsworth Huntington, *Civilization & Climate*, New Havan; Yale University Press, 1924.
- Emil Brunner, *Christanity & Civilization*, London; Nisbet & Co., 1949.
- Ernest L. Schusky & T. Patrick Culbert, *Introducing Culture*, Englewood Cliffs, N. J; Prentice Hall, 1967.
- Eugne A. Nida, *Customs & Culture*, South Pasadena Calif; William Carey Library, 1954.
- Herbert A. Simon, *Administration Behavior*, 3rd ed. N. Y; 1976.
- James L. Price, *Organizational Effectiveness*, Homewood, Ill; Irwin, 1968.
- John Calvin, *Institutes of Christian Religion*, Philadelphia; The Westminster Press,
- John Naisbitt, *Megatrends*, N. Y; Warner Books Co., 1982.
- Jong S. Jun, *Public Administration*, N. Y; Macmillam Publishing Co., 1986
- M. E Dimock, *A Philosophy of Administration*, N. Y; Harper & Row, 1965.
- Sidney Hook, *Philosophy and Public Policy*, Carbondale; Southern Illinois University Press, 1980.

- S. T Robbins, *The Administrative Process*, Englewood Cliffs, N. J.; Prentice Hall, 1976.
- Vernon Van Dyke, *Political Science: A Philosophical Analysis*, Stanford, California; Stanford University, 1960.
- W. Gordon East, *The Geography Behind History*, N. Y.; W. W Norton, 1965.

2. 論文

- Curtis Ventriss, "Toward a Public Philosophy of Public Administration," *Public Administration Review*, No. 2, 1989.
- H. George Frederickson, "Toward a New Public Administration," F. Marini (ed.), *Toward a New Public Administration*, 1971.
- Leo Strauss, "What is Political Philosophy," James A. Gould & Vincent V. Thursby (ed.), *Contemporary Political Thought*, N. Y.; Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1969.
- L. Gulick, "Science, Values & Public Administration," L. Gulick & L. Urwick (ed.), *Papers on the Science of Administration*, N. Y.; Inst. of Public Admin., 1937.
- Richard Spage, "The Ideological-Philosophical Setting of American Public Administration," D. Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, Scranton; Chandler Publishing Co., 1971.
- T. M Lilla, "Ethics & the Public Service," *The Public Interest*, Vol. 63, Spring, 1981.

ABSTRACT

A STUDY ON THE MODERNISTIC SIGNIFICANCE IN
CALVIN'S PHILOSOPHY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Oh Chang Keun

Contemporary society can be characterized as highly specialized, specifically organized, and functionally sub-divided. In this society, people inter-act with others for the pursue of their own interest, sometimes competing, and other times conflicting, or cooperating. To incorporate various conflicting ideas and to cope with so many competing interests of the society, modern political system had been bound to Administrative States. Bureaucracy plays pivotal role in the process of decision-making with monopoly of vast area of control, enormous amount of information, and appropriate technology to deal with various problems they meet. Thus, administrative ideology should be highly appreciated as it is to be used as the yard-stick to assess all kinds of alternatives as well as methods of execution of such alternatives.

And yet, contemporary society is subject to virous societal pathologies of it's own. This phenomenon had also been appeared during the time of Middle Age, in Europe. Both of these societies needed social reform, and John Calvin was one of the fore-runner of the Reform Movement during that time. This is way Calvin should be reapprciated from the vantage point of administrative ideology. Thought Calvin himself had been known as reformer theologian, his ideas are all centered to his belief that God is divine being and createoe of all things including human being. And human beings are all created equal in his presence; The state itself is to work to serve the people of the state who are all created by His image .

By this reason, states are to serve the people by means of public welfare. And government administration is to satisfy such heavenly mandate, His Providence.

In this study, ideology, thoughts, and to some extent his attitude towards government administration had been reflected with the hope that old experience would also relevantly be work in contemporary setting of Public Administration.