

서평

사회와 행정과 개인의 조화가능성에 대한 모색 임의영의 《민주주의와 행정윤리》가 행정학에 거는 논쟁

《민주주의와 행정윤리》 임의영 저. 홍익출판사. 2002.

이 병 량

1. 들어가며

최근 소리 없이 중요한 책이 한 권 나왔다. 임의영 교수(동양대학교 행정정보학부)의 《민주주의와 행정윤리》가 바로 그것이다. 이 책은 1994년 이후 주로 《한국행정학보》를 비롯한 학회지를 통해 임의영 교수가 발표한 논문들을 중심으로 구성되어 있다. 이러한 점은 이 책을 주로 교과서를 염두에 둔 일관된 기획에 의해서 비교적 단시간 내에 써어지는 일반적인 행정학 저서들과 구분시켜 주고 있다. 인간론적이고 심리학적인 접근을 통해 스키너(B. F. Skinner)의 행동주의를 분석한 박사학위논문¹⁾에서 이미 계량과 실증위주의 정책사례분석이 아닌 행정학의 이론적 정교화 가능성에 대해 깊은 관심을 보여주었던 저자는 이후에도 꾸준히 자신의 관심을 발전시키고, 정교화했다. 사실 어떤 면에서는 지극히 비생산적이고, 비효율적으로 보이는 저자의 이러한 노력과 집념은 현실적인 필요나 유행에 따라 연구주제를 쉽게 바꾸는 그야말로 기민하고, 영리한 학문적 풍토가 보여주기 힘든 학문적 성과의 은축을 보여준다는 점에서 높이 평가할 수 있다고 하겠다.

더구나 임의영 교수의 이러한 학문적 성과는 저자 자신의 표현대로 '사회과학 분야 내에서 철학이나 윤리학적 시각을 가지고 연구하는

이병량은
고려대학교 행정학
박사학위를 받고, 현
재 고려대학교 정부
학연구소 책임연구원
으로 재직 중이다.

libertas@korea.ac.kr

서평

사회와 행정과 개인의 조화가능성에 대한 모색 임의영의 《민주주의와 행정윤리》가 행정학에 거는 논쟁

《민주주의와 행정윤리》 임의영 저. 홍익출판사. 2002.

이 병 량

1. 들어가며

최근 소리 없이 중요한 책이 한 권 나왔다. 임의영 교수(동양대학교 행정정보학부)의 《민주주의와 행정윤리》가 바로 그것이다. 이 책은 1994년 이후 주로 《한국행정학보》를 비롯한 학회지를 통해 임의영 교수가 발표한 논문들을 중심으로 구성되어 있다. 이러한 점은 이 책을 주로 교과서를 염두에 둔 일관된 기획에 의해서 비교적 단시간 내에 써어지는 일반적인 행정학 저서들과 구분시켜 주고 있다. 인간론적이고 심리학적인 접근을 통해 스키너(B. F. Skinner)의 행동주의를 분석한 박사학위논문¹⁾에서 이미 계량과 실증위주의 정책사례분석이 아닌 행정학의 이론적 정교화 가능성에 대해 깊은 관심을 보여주었던 저자는 이후에도 꾸준히 자신의 관심을 발전시키고, 정교화했다. 사실 어떤 면에서는 지극히 비생산적이고, 비효율적으로 보이는 저자의 이러한 노력과 집념은 현실적인 필요나 유행에 따라 연구주제를 쉽게 바꾸는 그야말로 기민하고, 영리한 학문적 풍토가 보여주기 힘든 학문적 성과의 은축을 보여준다는 점에서 높이 평가할 수 있다고 하겠다.

더구나 임의영 교수의 이러한 학문적 성과는 저자 자신의 표현대로 '사회과학 분야 내에서 철학이나 윤리학적 시각을 가지고 연구하는

이병량은
고려대학교 행정학
박사학위를 받고, 현
재 고려대학교 정부
학연구소 책임연구원
으로 재직 중이다.

libertas@korea.ac.kr

분야 역시 인문학 분야 못지 않게 홀대를 받고 있는 현실'(임의영, 2002: 6)에서 이루어진 것이라는 점에서 더욱 돋보인다. 사실 한국의 행정학 연구경향을 살펴보면 행정철학이나 행정윤리론은 그 가뭇지 않은 학문적 중요성에도 불구하고 그에 상응하는 학문적 성과를 발견하기 힘든 대표적 영역이라 할 수 있다. 1967년에서부터 1995년까지 《한국행정학보》에 실린 논문들의 분석을 통해 한국행정학 연구의 경향을 고찰하고 있는 권경득의 연구는 이러한 사정을 에누리 없이 보여준다. 그에 따르면 이 기간 중 《한국행정학보》에 게재된 논문 541편 중에 행정철학 및 행정윤리 분야의 논문으로 분류할 수 있는 논문은 34편(약 6.28%)에 지나지 않는 것으로 나타나고 있다(권경득, 1996a: 142~143). 이런 상황은 1974년부터 1994년까지 한국의 대학에서 통과된 박사학위논문의 연구경향을 분석한 이영균의 연구를 통해서도 다시 확인되고 있다. 그의 연구에 따르면 이 기간 중 통과된 전체 학위논문은 339편인데, 그 가운데 행정철학 및 행정윤리 분야의 연구로 분류할 수 있는 논문의 수는 전체의 약 4.4% 수준인 15편에 그치고 있다는 것이다(이영균, 1994: 1470).

특히 1990년에 들어서면서 행정철학이나 행정윤리론 분야의 연구는 더욱 찾아보기 힘들어지고 있는데, 권경득의 또 다른 연구에 의하면 1991년부터 1995년까지 《한국행정학보》에 발표된 논문 273편 가운데 행정철학 및 행정윤리 분야의 연구는 고작 9편으로 전체의 약 3.3%를 점하고 있을 뿐이다(권경득, 1996b: 27). 또 이 글을 위해 필자가 조사한 바에 따르면 1996년 이후 2002년 봄호까지 《한국행정학보》에 실린 일반논문과 기획논문 387편 가운데 행정철학이나 행정윤리론 분야의 논문이라 할 수 있는 논문은 10편에 지나지 않아 그 비중(약 2.58%)이 더욱 축소되고 있음을 보여주고 있다.

상황이 이렇다 보니 행정철학이나 행정윤리론에 관한 본격적인 연구저작 역시 그다지 눈에 띄지 않는 형편이다. 최근에 나온 행정철학 분야의 눈에 띄는 업적으로는 전종섭의 《행정철학: 이론과 실천》(대영문화사, 2001)과 김항규의 《행정철학》(대영문화사, 1998) 정도를 들

수 있을 뿐이다.²⁾ 이런 상황에서 임의영 교수가 보여주고 있는 행정 철학 및 행정윤리론에 대한 꾸준한 관심과 심도 깊은 연구성과는 매우 희귀한 것이라 할 수밖에 없다. 그리고 그간의 연구성과를 한 권의 책으로 묶을 수 있을 정도로 축적했다는 사실은 그가 적어도 행정 철학 혹은 행정윤리론 분야에서는 빠트릴 수 없는 중요한 학자의 한 사람이라는 점을 보여주기도 한다.

이 서평은 임의영 교수의 저작이 최근에 별다른 주목을 받고 있지 못한 학문적 주제를 다루고 있다는 점을 평가하기 위해서 쓰여지지 않았다. 임의영 교수의 이 저서에는 행정학이 다루어야 할, 더 나아가서는 사회과학이 다루어야 할 중요한 주제에 대한 논쟁적인 쟁점이 뚜렷하게 드러나 있었다. 그리고 임의영 교수는 이러한 쟁점에 대해 비교적 뚜렷한 자신의 입장을 제시함으로써 이후의 생산적인 논쟁을 위한 길을 열어두고 있었다. 이 저서는 한마디로 말하면 무엇인가에 대해 말하고 싶게 하는 저서였던 것이다. 필자 역시 이 책을 읽으면서 무엇인가에 대해 이야기하고 싶다는 욕망이 스물스물 꿈틀거리는 것을 느낄 수 있었다. 정지용은 자신의 한 시편에서 “시키지 않은 일이 서둘러 하고 싶다”고 했다.³⁾ 필자 역시 정지용과 같은 마음이다.

2. 행정학과 윤리학은 어느 지점에서 만나는가?

이 저서는 일관되지만 차별성을 가지는 세 가지의 영역으로 구분할 수 있다. 우선 1장에서 3장까지는 행정학과 윤리학의 결합지점에 대한 이론적인 논의를 담고 있다. 이러한 논의는 행정윤리론이 행정학에서 어떤 학문적 위상을 지니게 되는지, 그리고 그러한 위상적 지위가 행정이론의 발전과정에서 어떻게 자리매김될 수 있는지에 대한 고민으로 이어지고 있다. 4장에서 7장에 이르는 장에서 저자는 행정윤리론의 구체적인 몇몇 주제들에 관해 고찰하고 있다. 사회적 형평성,

실천(저자의 개념으로는 프락시스)과 참여의 문제가 그러한 것들이다. 본론은 이런 주제들과는 약간 차원을 달리하여 방법론에 대한 논의를 하고 있다. 물론 이런 방법론적인 논의 역시 행정학적 주제에 대한 철학적 고찰의 방법에 대한 재검토의 일환으로 이루어지고 있다는 점에서 이 저서가 보여주는 행정철학 혹은 행정윤리론에 대한 관심에 일관적으로 수용되고 있다.⁴⁾

그렇다면 저서의 이러한 구성을 비추어 보았을 때 가장 우선적으로 제기되어야 하는 질문은 역시 '행정학과 윤리학이 어느 지점에서 결합하는가'라는 물음이 되어야 할 것이다. 하지만 이 질문은 단순히 저서의 구성상 전반부를 포괄하는 문제제기를 넘어서는 의미를 지니고 있다. 이 질문, 즉 행정학과 윤리학의 결합지점에 관한 논의는 사실상 이 저서의 전체를 관통하는 문제의식인 동시에, 근원적으로 효율성에 최선의 가치를 두고 있는 행정학이 회의와 반성이라는 매우 비효율적으로 보이는 지적 행위를 근본으로 하는 철학이나 윤리학이라는 학문을 통해 보완되지 않으면 안 되는 모순적인 논리를 푸는 열쇠가 되기도 한다. 그런 의미에서 이 질문은 저자가 말한 '행정윤리론의 정체성'(임의영, 2002: 12)⁵⁾의 정립을 위한 기초라 할 수 있는 것이다.

저자는 이 문제를 어떻게 풀었을까? 이를 위해 그는 우선 윤리학의 핵심이 어디에 있는지를 밝혀낸다. 그는 윤리학을 단순히 도덕의 문제에 대한 철학적 탐구 이상의 것으로 인식하고 있다. 이런 생각은 윤리학에서 다루는 도덕이 사회적인 성격을 갖고 있다는 점에 대한 발견에 기인하고 있다. 그에 따르면 "도덕은... 사회구성원들의 사회적인 상호작용을 통해서 형성되는 것"(13)인데, 그렇기 때문에 윤리 역시 "다양한 욕구와 관심을 가진 다수의 사람들이 공동생활"(14)에서 조화를 이루게 하는 장치로서 의미를 갖는다고 본다. 그런 의미에서 윤리학은 "사회 전체와 개별 구성원들이 서로 조화를 이루게 하기 위한 장치"(14)인 윤리 혹은 윤리적 행위의 기준을 모색하고, 그것의 합리적 근거를 찾으며, 그리고 당연한 것으로 받아들여지는 기존의

기준들에 대해 반성하고, 비판하는 지적인 활동이라고 한다.

윤리학의 사회적인 의미에 대해 주목한 그는 곧 지적 활동으로서 행정학의 특징을 찾으려 한다. 그는 행정이 관리와 동일시될 수는 없다는 점에 주목한다. 행정은 “기술적인 의미에서 합리적이고 과학적인 활동에 불과한 것이 아니라”(15), 동시에 공동체의 목표달성이라는 가치함축적인 문제를 다루는 ‘기예’(art)이기도 하다는 것이다. 그렇다면 행정은 경제성과 도덕성에 두 기준을 동시에 고려하면서 공공의 문제를 해결하려는 공적 활동으로 이해되어야 한다는 것이 그의 생각이다. 즉 행정은 “함께 살 수밖에 없는 인간공동체의 운영을 위한 필연적인 인공물”(15~16)이며, 따라서 행정은 “구성원 개개인을 사회전체와 연결시켜 주는 매개”(16)라는 것이다.

위의 정리에서 눈치챌 수 있듯이 저자는 행정학과 윤리학이 지니는 사회적 성격을 행정과 윤리 혹은 행정학과 윤리학이 결합하는 지점이라고 하는 결론을 논리적으로 끌어내고 있다. 이들은 모두 “개인과 사회를 서로 조화시키고자 하는 사회적 장치로서 그 성격을 공유한다”(16)는 것이다. 물론 그는 행정과 윤리의 개인과 사회의 조화 방식이 완전히 일치하는 것이라고는 보지 않는다. 윤리가 사회와 개인이라는 추상적인 범주를 축으로 삼고 있다면, 행정은 개인과 사회, 그리고 이들간의 관계를 매개하는 조직이라는 보다 구체적인 범주들간의 관계로 구성되어 있다고 본다. 하지만 그는 행정과 윤리가 모두 개인과 사회의 조화로운 결합을 목표로 하는 행동이라는 점에서, 행정이 윤리적인 가치판단이 내재된 윤리와 관련된 활동이라는 점에서 이 두 인간의 활동은 서로 만나게 된다고 한다. 따라서 행정의 근본적인 문제는 “인간의 본성문제, 사회의 본질문제, 조직의 본질문제, 도덕적 활동의 기준문제, 인간이 따라야 할 규범적 가치들에 대한 비판적인 검토”(17) 등과 같은 윤리적인 문제가 될 수밖에 없다는 것이다. 이런 점에서 그는 행정윤리론을 행정학에 내재하는 이런 근본적인 문제들의 해결과정, 즉 “개인과 조직, 그리고 사회의 진정한 조화를 추구하는 논리”의 발견이라고 정의하고 있다⁶⁾ (157~158; 185).

그런데 이처럼 서로 분리시키기 힘든 행정과 윤리라는 인간의 활동이 주류의 행정학 속에서는 쉽게 결합되지 않았다. 분리되지 않는 것을 분리해낸 행정학이 직면한 상황은 어떤 것이었을까? 이른바 '행정학의 위기'가 이런 상황과 관련이 있지는 않을까?

3. 위기는 어디에서 시작되었는가?

행정학의 위기에 관한 논란은 어제오늘의 일이 아니다. 그러나 '위기'에 관한 오랜 논란에도 불구하고, 그 위기의 내용과 실체가 무엇인지에 대한 뚜렷한 궁지나 혹은 학문적 합의는 존재하고 있지 않은 것이 현실이다.⁷⁾ 어쩌면 이 위기는 행정학의 위기론이 별다른 논의의 진전 없이 반복적으로 언급되고 있는 현실 자체일 수도 있을 것이다.⁸⁾

사실 어떤 학문의 분과가 위기에 처해 있다는 말은 그 학문의 분과가 지니고 있는 학문으로서의 위상이 흔들리고 있다는 뜻을 내포하고 있다. 학문⁹⁾은 그 대상을 무엇으로 하든지 '앎'에 기여하는 데서 존재 이유를 확인할 수 있다. 그런데 학문이 추구하는 '앎'은 단지 파편적인 현상에 관한 '앎'이 아니라, 그런 다양한 현상들을 관통하는 질서나 규칙에 대한 '앎'이라고 할 수 있을 것이다. 그런데 어떤 학문의 분과가 위기를 맞고 있다는 것은 그 학문의 분과에서 생산해내고 있는 현상에 대한 설명이나 이론이 현상을 관통하고 있는 질서나 규칙에 접근하지 못하고 있음을 의미한다. 즉 그 학문의 분과에서 쏟아내고 있는 지적 노력의 산물이 '앎'에 별로 기여하고 있지 못하다는 것이다. 바로 이런 학문성의 위기가 그 학문의 분과가 직면하고 있는 다양한 양상의 위기의 근원에 자리잡고 있는 진짜 위기가 아닐까?

임의영 교수가 생각하는 행정학의 위기 역시 이와 같은 행정학이 처해있는 학문성의 위기로 해석되어야 할 것으로 보인다. 행정학의 위기에 대한 그의 이러한 해석은 또한 행정학의 방향성, 즉 그가 제

시한 행정윤리론에 대한 모색으로 연결되고 있다. 이 점은 그가 행정 이론의 발달과정에서 제기된 위기론을 학설사적으로 검토하면서도, 특히 왈도(D. Waldo)의 정체성 위기론에 대하여 보다 큰 이론적인 관심을 두는 데서 어느 정도 확인할 수 있는 사실이다.

임의영 교수에 따르면 왈도의 가장 근본적인 학문적 관심은 정치와 행정의 관계를 어떻게 볼 것인가 하는데 있었다. 왈도는 비록 행정학이 정치로부터 구별되는 ‘행정’이라는 독립적 영역의 존재에 대한 확인과 이러한 영역에 적용되는 도구성이나 기술성에 대한 강조로부터 기원했다고 하더라도 그와 같은 ‘엄밀한 분리주의’(rigid separatism: 81)는 현실적이지 않다고 보았다. 그러나 이런 ‘엄밀한 분리주의’는 주류의 행정학에 여전히 지대한 영향을 미치면서 그 방법론을 규정하는 결과로 이어졌다. 이런 방법론은 사이먼의 《행정행태론》(*Administrative Behavior*)¹⁰⁾에 의해 정리된 논리실증주의적 방법이었다. 이른바 과학적 방법론이라고도 불리는 이 방법론은 행정학의 과학성 혹은 학문성의 구축을 위해 관찰을 통해 논리적으로 실증할 수 있는 ‘사실’(fact)에만 학문적 관심을 집중할 것을 요구한다.¹¹⁾

그러나 왈도는 이러한 주류의 방법론이 행정학의 학문성에 기여하는데 오히려 한계가 된다고 보았다. 그 이유는 행정이라는 인간활동의 영역이 본질적으로 기술성과 도구성뿐만 아니라 가치와 규범의 원리가 혼재되어 있는 인간의 사회적 활동이라는 점에 있다는 것이다. 그러므로 행정연구의 관심은 “사고하고 가치를 판단하는 인간”(86)에 두어져야 하는 것이고, 행정학도 ‘그것이 무엇인가’(What is the case?)라는 기본 질문을 가지는 자연과학과는 달리 ‘무엇이 행해져야 하는가’(What should be done?)라는 질문에 대답해야 한다고 생각했다.

이런 관점에서 왈도는 행정이 민주주의라는 궁극의 가치와 무관한 관리의 기술로 스스로를 제한해서는 안 된다고 주장했다. 이는 행정을 정부의 한 부분에 국한시켜 이해하지 않고, “전체적으로 상호작용하는 민주주의 체제의 통합적인 부분”(90)으로 이해하는 왈도의 생각을 반영하고 있는데, 이에 따르면 행정은 민주주의를 실현하는 데

있어 적극적인 역할을 해야 할 뿐더러 그 과정에 있어서도 민주성을 견지해야 하는 인간의 활동으로 볼 수 있게 된다. 이와 함께 왈도는 능률성의 개념도 도구적이거나 '가치 중립적'(value-free)이라고만 이해할 수 없다고 생각했다. 그에게는 능률성의 개념 역시도 '사회적으로 그리고 인간적으로 해석되어야'(socially and humanly interpreted) 할 것으로, '훌륭한 삶'(good life)이라는 가치 기준에 의해 판단되어야 할 것으로 이해되었다.

행정학의 위기에 대한 왈도의 이러한 논의는 결국 과학성과 학문성을 표방하는 주류의 행정학이 사실은 행정이라는 현상의 본질, 혹은 중요한 본질의 한 부분인 가치와 규범의 영역을 사상함으로써 행정현상에 대한 올바른 이해에도 한계를 보이고 있다는 사실을 지적하고 있다. 즉 주류의 행정학은 '삶'에의 기여라는 학문으로서의 존재 이유를 충족시키지 못하고 있다는 것이다. 왈도의 '행정학의 위기론'은 바로 이러한 상황에 대한 학문적·실천적 반성의 소산이라고 할 수 있다.

임의영 교수는 왈도의 이와 같은 '행정학의 위기'에 관한 논의가 지니는 의의를 몇 가지로 나누어 보고 있다. 그는 물론 왈도의 논의가 행정조직 내의 참여와 도덕적 책임과 정책의 차원에서 그 결정의 민주적 절차와 공동체의 가치실현이라는 행정학의 규범적 방향을 제시하고 있다는 점을 지적한다. 또한 왈도의 논의는 방법론적으로도 가치의 영역에 대한 연구의 필요성을 정당화하는 논리를 제공하고 있다는 점에도 주목하고 있다. 그러나 임의영 교수가 발견한 왈도의 위기론의 가장 중요한 의의는 행정학의 학문적 자기반성에 대한 촉구였다. 행정이 인간의 사회적 활동을 구성하는 한 영역이고, 행정학이 이런 활동에 대한 올바른 이해를 추구하는 학문이라면, 행정학이 현실과 시대의 요청에 응답해야 하며, 자기반성과 혁신을 통해 스스로의 학문성에 대한 끊임없는 문제제기를 하지 않으면 안 된다는 생각이 왈도의 행정학 위기론이 내포하고 있는 가장 중요한 의의가 될 수 있다는 것이다.

왈도의 행정학의 위기론이 임의영 교수의 행정윤리론과 만나는 지

점은 바로 이 부분이라고 할 수 있다. 임의영 교수의 행정윤리론은 행정이란 무엇인지, 그리고 행정학이란 무엇인지에 대한 근본적인 질문으로부터 출발한다. 그리고 이런 근본적인 질문에 대한 고민의 산물이 행정의 윤리성과 규범성에 대한 발견으로 이루어졌으며, 행정현상으로부터 가치와 규범을 격리시키려는 주류의 행정학에 대한 반성으로 연결되고 있다. 윤리적 행정의 가능성에 대해 모색하고, 행정윤리론의 체계적인 전개를 위해 학문적 대안을 모색하는 그의 지적 탐색은 왈도가 행정학의 위기에 대해 진단하는 과정에서 느낀 문제의식을 풀어가려는 한 방법임에 틀림없는 것으로 보인다. 그렇다면 중요한 문제는 임의영 교수가 자신의 행정윤리론을 통하여 지향하려는 바가 될 것이다. 그것은 무엇일까?

4. 무엇을 지향해야 하는가?

임의영 교수가 자신의 행정윤리론을 통해 지향하려는 가치의 준거는 한마디로 요약하자면 ‘민주주의’라고 할 수 있다. 그는 민주주의가 행정윤리론의 관심이어야 할 뿐 아니라 더 나아가서는 행정 혹은 행정학이 궁극적으로 지향해야 할 방향이라고 생각하고 있는 듯하다. 이러한 점은 그가 행정과 민주주의에 관한 왈도의 논의를 매우 공들여 설명하고 있다는 사실과 시종일관 자신의 행정윤리론의 근거를 민주주의 혹은 그것의 기본 원리에 비추어 검토하고 있는 사실에서 쉽게 확인할 수 있는 것이다. 이런 의미에서 민주주의에 대한 그의 이러한 지향이 《민주주의와 행정윤리》라고 하는 이 저서의 제목에도 그대로 반영되었다고 보는 것이 합당하겠다. 그렇다면 그가 생각하고 있는 민주주의의 기본 원리는 무엇일까?

임의영 교수는 서문에서 이미 자신이 생각하는 민주주의가 어떠한 내용을 지니고 있는 것인지를 살짝 보여준다. 그는 자신이 저서에서

다를 다양한 갈등관계를 열거한다. 가령, 개인과 사회, 국민과 국가, 시민사회와 국가, 과학과 철학, 사실과 가치, 자유와 평등, 정치와 행정, 행정과 시민 등이 바로 그러한 긴장의 예라는 것이다. 여기서 그는 자신이 생각하는 민주주의가 무엇인지를 보여주고 있는데, 그에 따르면 민주주의란 이런 다양한 갈등요소들의 긴장과 절묘한 조화를 통해서 그 얼굴을 보여주는 삶의 원리이다. 그런데 필자가 보기에는 임의영 교수의 민주주의에 대한 이러한 이해에서 방점이 찍히는 부분은 갈등요소들의 긴장이 아니라 '절묘한 조화'인 것 같다.

그는 '형식적 민주주의'(formal democracy)와 구분되는 의미에서 '진정한 민주주의'(true democracy) 혹은 '실질적 민주주의'(substantive democracy)라는 개념에 대해 설명하고 있다.¹²⁾ 그가 말하는 형식적 민주주의는 단지 선거나 혹은 법원, 의회, 행정부가 이루는 형식적이고, 절차적인 의미의 민주주의와 같은 개념이 아니라, 자유주의(liberalism)와 다원주의(pluralism)로 대표되는 자유(liberty)를 지나치게 강조하는 민주주의를 지칭하는 것이다. 이런 민주주의는 "개인이 능력과 기회에 따라 인생의 목표를 설계하고, 그 목표를 추구하는 활동을 보장"(150)한다는 점에서 매력적이지만, 개인들의 출발점이 다르다는 객관적인 사실을 고려하지 않는다는 점에서 현실적이지 않다고 보았다. 그런 민주주의로는 "개인과 사회, 혹은 개인과 조직의 진정한 조화는 불가능"(150: 강조 필자)하다는 것이다.¹³⁾

이를 통해 그는 자신이 생각하는 진정한 민주주의가 개인과 사회, 혹은 개인과 공동체의 진정한 조화를 이룰 수 있는 정치의 원리, 더 나아가서는 '삶의 원리'라는 점을 자연스럽게 드러내고 있다. 그리고 이런 조화의 민주주의는 자유주의와 다원주의를 강조하는 형식적 민주주의에서 배제된 '평등성'(equality)의 회복을 통해 실현할 수 있으리라고 주장한다.

조화로서의 민주주의에 대한 그의 입장은 평등성 혹은 사회적 형평성에 대한 관심과 함께 민주주의의 기본원리에 대한 독특한 해석도 가능하게 하였다. 그는 민주주의 원리의 전통을 홉스, 로크, 루소로 이어지

는 계약론의 전통에서 발견하면서, 이들 계약론이 안고 있는 문제가 “자신의 신체와 정신에 대한 개인적인 권리를 가지고 있는 추상적 개인들이 공동생활을 필연적인 조건으로 하는 국가와 어떻게 조화를 이룰 것인가”(115)라고 한다. 이 문제는 다시 말해서 “자율적인 개인이 공적인 권위를 어떻게 받아들일지 되는가”(115) 또는 “공적 권위에 대한 개인의 ‘자율적인 복속’(obligation)을 정당화하는 계약의 메커니즘”(115~116)에 대한 해명을 요구하는 것이었다고 한다. 그는 여기서 민주주의의 원리 즉, 평등과 자유를 바탕으로 한 개인의 자율성(autonomy)의 보장과 자율적인 개인들의 결정에 의한 정치·사회적 권위의 형성이라는 원리가 개인의 주권과 국가의 주권을 연결하는 원칙이라고 보고 있다. 그러므로 민주주의의 기본 원칙은 개인의 자율성과 정치·사회적 권위의 조화 혹은 “개인의 자율적인 ‘정치적 복속’”(116)을 가능하게 하는 매개일 뿐 아니라, 민주주의 역시 이러한 조화가 이루어져야 비로소 그 가능성을 생각할 수 있다는 것이 임의영 교수의 민주주의론의 핵심이라고 할 수 있겠다.

조화로서의 민주주의에 대한 그의 이러한 생각은 결국 민주주의를 궁극의 준거가치로 두고 있는 자신의 행정윤리론의 내용과 방향을 규정하게 된다. 그는 민주주의가 이런 의미를 가진다면 행정윤리의 초점 역시 “개인과 사회의 조화를 추구하는 논리로서, 인간의 자율성을 극대화하고 사회의 실질적인 민주주의를 달성하는”(185) 것이 되어야 한다고 본다. 그렇다면 행정윤리론의 규범적 방향성이 “개인과 조직, 그리고 사회의 진정한 조화를 추구하는”(157~158) 것이어야 한다는 것은 당연한 논리적 귀결이 되겠다. 그렇다면 남은 문제는 이것을 실천하는 논리일 것이다.

5. 어떻게 실천하여야 하는가?

진정한 민주주의, 즉 자유주의적 민주주의가 배제하고 있는 평등성의 원리를 회복하고, 이를 통해 개인과 사회의 진정한 조화의 상태에 도달하기 위해서 필요한 것은 결국 실천이 될 것이다. 그런데 임의영 교수는 이런 실천은 개인적인 차원에서 이루어지는 것이 아니라 사회적인 차원과 의미를 지녀야 한다고 본다. 이는 물론 행정과 윤리의 사회성에 주목한 그가 내릴 수 있는 당연한 논리적 귀결이라 하겠다. 그는 이런 사회적인 실천을 '프락시스'(praxis) 혹은 '공민(citoyen)적 실천'이라고 한다.

그는 먼저 프락시스 혹은 공민적 실천이라는 개념이 '행동'(behavior)과 '행위'(action)와 구분되는 의미를 지니고 있음을 지적한다.¹⁴⁾ 특히 사이먼(H. A. Simon)에 의해 강조된 가치의 개념이 배제된 '행동'뿐 아니라, 하몬(M. Harmon)에 의해 제기된 '행위'의 개념 역시 조직과 개인의 조화를 개인적 윤리를 통해 이루어내려 한다는 점에서 한계가 있다고 한다. 즉 하몬의 행위개념도 인간들이 자신의 행동에 부여하는 '일상적인 의미'(everyday meanings)에 주목하고, 인간을 '자율성'(autonomy)을 지닌 존재로 보았다는 점에서 진일보한 측면이 있으나, 여전히 '개인적 책임'(personal responsibility)을 강조하고, 또 품성중심적인 행정윤리를 강조한다는 점에서 개인과 사회의 조화라는 행정윤리의 궁극적 목표(이는 곧 진정한 민주주의이다)에 도달하기에는 문제가 있다고 본 것이다.

그래서 그가 주목한 것이 덴하트(R. B. Denhardt)의 프락시스 개념이다. 그는 덴하트의 행정현상에 대한 탐구방식이 해방적 인식관심에 의해 인도되고 있다고 보았다. 여기서 해방이란 "소외적 상태로부터의 해방과 지배와 예속이라는 계급적 구조로부터의 해방"(146)이라는 이중적 의미를 지니고 있는데, 프락시스는 바로 이런 해방을 위한 인간의 활동유형으로서 의미를 갖는다고 한다. 이런 프락시스는 아리스토

텔레스(Aristotle)에 의해 행하는 것 그 자체가 목적인 '실천'(practice)과 생산활동을 포괄하는 개념으로 정의되었다가, 맑스(K. Marx)에 의해서 다시 이론과 실천의 통일로 규정되었다는 것이다. 그런데 덴하트는 이런 개념적 전통을 수용하면서도 하버마스(J. Habermas)의 '의사소통적 행위'(communicative action) 개념을 프락시스 개념에 수용하고 있다고 한다. 하버마스에 의해 제기된 이 의사소통적 행위는 '간주관적으로 공유되는 일상언어'(intersubjectively shared ordinary language)를 매개로 이루어지는 의미교환행위라고 정의할 수 있는 것인데, 여기서는 외부의 규제보다는 주체들의 선택이 강조된다. 이런 과정에서 인간들은 두 가지 측면에서 해방을 추구하게 되는데, 그것은 인간들이 자유로운 의미의 교환을 방해하는 '지배와 예측의 관계'와 같은 외적 제약을 제거하려하는 한편 의미의 교환행위를 통해 '자기반성'(self-reflection)과 자기이해의 가능성도 확장한다는 것이다.

그렇다면 임의영 교수는 이런 프락시스의 개념을 어떻게 행정윤리와 연결시키고 있을까? 그는 진정한 민주주의로 가는 길이 "왜곡되지 않은 의사소통적 행위의 확장과 참여"(150)라고 생각한다. 형식적 민주주의가 출발점이 다른 개인들에게 그야말로 형식적인 의미에서 균등한 참여의 기회를 제공함으로써 의사소통의 왜곡을 일으키고, 또 이것이 궁극적으로 민주주의의 왜곡에까지 이르는 상황을 고려한다면 "왜곡된 의사소통체계를 폭로하고 해방을 지향하는 의사소통체계를 건설하는" 것은 진정한 민주주의에 이르기 위한 초석으로서 의미를 지닐 수밖에 없다는 것이다. 그리고 동시에 이런 올바른 의사소통체계의 구축을 위한 고민은 당연히 행정윤리의 중요한 쟁점일 수밖에 없다고 본다.

그런데 임의영 교수는 올바른 의사소통체계의 구축이 개인적 차원에서 혹은 행정인의 차원에서 완성될 수는 없다고 생각한다. 물론 행정가들이 이를 위해 "민주주의적 이념을 효과적이고 능동적으로 증진시킬 수 있는 태세"(151)를 갖추어야 하겠지만, 보다 더 의미 있는 것은 "정당과 다양한 이익집단들, 시민단체들이 서로의 입장을 표현하

고 그것을 적절히 조정하며 합의를 창출하는 ‘공론의 장’”(186)인 공공영역(*public sphere*) 혹은 정치사회(*political society*)의 형성이 이루어져야 한다고 본다. 이를 위해서는 행정인뿐 아니라 공동체를 구성하고 있는 개인들도 “공동체 혹은 결사체에 대한 적극적인 참여와 연대를 통해서 자기정체성을 확인하는 ‘공민’(*citoyen*)으로서 실천”(196)하여야 한다는 것이다. 개인의 자율성을 극대화하면서도, 개인과 사회 혹은 개인과 국가로 대표되는 공적 권위의 조화가 이루어지는 ‘진정한 민주주의’는 이러한 기본적인 조건의 완성을 통해서만 기대할 수 있다는 것이 임의영 교수가 궁극적으로 이야기하고자 하는 행정윤리론의 핵심으로 보인다. 그렇다면 그의 행정윤리론은 단지 정부관료제나 그것을 구성하고 있는 행정인에 국한된 행위의 규범을 넘어서고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그의 행정윤리론은 공동체의 전체 구성원에 대한 참여와 연대의 제안이라고 할 수 있을 것이다.

6. 남은 이야기들: 결론을 대신하여

이로써 임의영 교수가 펼쳐놓은 행정윤리론의 논리를 추적하는 짧은 여정이 끝나가고 있다. 정리하자면 임의영 교수의 행정윤리론은 행정이 윤리적인 문제에 대한 질문에서 자유로울 수 없는 영역이고, 동시에 행정학 역시 윤리론에서 제기한 문제제기들을 수용하지 않는다면 이론적 완성을 기대하기 힘들다는 전제에서 출발하고 있다. 따라서 그는 윤리적 행정의 가능성과 더불어 행정윤리학의 가능성에 대해서 행정학이 정당한 관심을 보여야 한다고 주장했다. 그러나 그는 행정윤리론의 필요성에 대한 이론적 관심만을 촉구하는 데 그치지 않았다. 그는 자신의 행정윤리론의 내용을 민주주의에 대한 자신의 독특한 해석과 진정한 민주주의에 다가가기 위한 실천의 원리를 통해 풍부하게 채우고 있다. 이런 그의 노력은 행정을 비롯한 한국의 현실

에 대한 진한 애정 없이는 유지되기 힘든 것이라고 생각된다. 오랜 기간 그 실제적 중요성에 비해 가볍게 여겨 온 행정철학과 행정윤리론에 대한 지적 관심의 고삐를 놓치지 않은 그의 이 소중한 업적은 그래서 더욱 귀하게 느껴진다.

그러나 아쉬움이 없는 것은 아니다. 이 논문의 중간 중간에 언급되어 있는 부분이긴 하지만 어떤 부분에서 그의 논리는 어떤 지향점에 대한 과도한 집착을 보이는 듯한 인상을 준다. 물론 이 점에 대해 언급하기 위해서는 학문연구의 객관성과 당파성에 대한 해묵은 그리고 여기서는 길게 할 수 없는 논쟁이 더 필요할 것이다. 더구나 임의영 교수의 연구 자체가 행정학에 있어서 가치와 규범의 중요성을 이야기 하고 있다고 볼 때 그가 제기한 논리가 지향성을 가지는 것 자체에 대해 이의를 제기하는 것은 부당한 처사로 보이기도 한다. 그럼에도 불구하고 근대 민주주의의 한 형태로서 자유주의적 헌정주의에 대한 그의 비판은 과도하다는 느낌을 준다. 시민의 자연권과 인권을 국가 권력의 횡포로부터 보호하고자 하는 의지를 담고 있는 자유주의적 헌정주의는 역사적 의미를 지니고 있을 뿐더러 여전히 현실적인 의미를 지니고 있는 중요한 정치적 원리이자, 그의 표현에 의지한다면 삶의 원리가 아닐까 생각된다. 그리고 그가 자유주의적 헌정주의의 결과라고 보는 도덕적 다원주의 역시 그가 말한 대로 모든 도덕원리가 타당하지 않다는 것, 그러므로 도덕의 타당성이 현실적 '유용성'에 의해 평가받아야 한다는 것을 의미한다고 보이지는 않는다. 도덕적 다원주의는 오히려 적극적인 의미에서 어떠한 집단의 도덕이나 논리도 진리를 독점할 수는 없으며, 따라서 사회적 도덕의 기준을 발견하기 위해서는 이견의 존재를 전제로 한 공동체 구성원 상호간의 활발한 토론이 필요성을 정당화하는 논리로 해석되어야 할 것으로 보인다. 그렇다면 이러한 원리는 임의영 교수가 그렇게도 강조한 참여와 연대를 통해 구축되어야 하는 의사소통체계에 대한 정당화 논리가 되는 것이 아닐까?

또 다른 아쉬운 점은 임의영 교수가 실천의 원리로서 제시한 대안

이나 처방이 다소 추상적인 느낌을 준다는 것이다. 특히 7장의 “공민적 실천의 논리”에서 그가 제시한 행정인의 행동규범으로서 “국가구성원들의 공민적 자율성을 고양시키기 위해 노력”(213)해야 한다든가, 이를 위해서 “행정인이 먼저 자신이 하는 일에 대해 반성적으로 사유함으로써 그것이 갖는 도덕적 성격이나 이데올로기적 속성에 대한 독립적 판단을 형성하고 표명할 책임이 있다”(213)는 식의 처방에 대해서는 솔직히 다소 공허하다는 인상을 지울 수 없었다. 이는 물론 그의 연구가 이론적 논의에 보다 집중되어 있고, 이를 바탕으로 현실의 구체적인 문제를 분석한 단계는 아니라는 점에 그 이유가 있으리라고 추측해 보았다.

이런 필자의 추측은 그에 대한 바람과도 관계가 있다. 필자는 그의 행정윤리론의 연구가 이제는 좀 현실적인 수준으로 내려올 때가 되지 않았는가 하는 생각을 한다. 이는 행정윤리론이 앞으로 해내야 할 이론적 작업이 종료되었다는 의미도 아니고, 또 그가 앞으로 해나갈 이론적 작업이 공허할 것이라는 의미도 아니다. 그도 말했듯이 행정은 역시 현실의 문제를 푸는 것이고, 그렇기 때문에 행정학 역시 현실적 합성을 잃게 되면 가치를 배제한 행정학과 마찬가지로 진실에 다가가기 힘들 것이라 할 수 있겠다. 필자는 임의영 교수의 행정윤리론이 이제 현실의 구체적인 문제를 분석할 수 있을 정도의 체계를 갖추었거나 갖추어가고 있다고 본다. 그리고 현재 모호한 부분이 남아 있다면 구체적인 문제에 대한 분석과 해석을 통해 더 견고하게 완성할 수 있지 않을까 생각한다. 그래서 감히 이런 주제넘은 희망을 피력하게 되는 것이다. 이런 필자의 생각도 실용성에만 치우치는 행정학의 편향일까?

■ 주

- 1) 그의 논문(《조직사회와 인간의 문제: B. F. 스키너의 행동주의를 중심으로》, 고려대학교 대학원, 1992)은 문학과지성사에서 《스키너의 행동주의적 인간관》(1993)이라는 제목으로 출판되었다. 출판사의 명성이 논문의 질을 그대로 이야기하는 것은 아니겠지만, 이 저서가 인문학 양서에 대한 까다로운 감식안으로 정평이 있는 출판사에서, 더구나 행정학분야의 논문으로서서는 거의 유일하게 ‘현대의 지성’이라는 시리즈의 한 권으로 출간되었다는 사실은 그의 학위논문에서 보여준 학문적인 성과가 결코 간단한 것이 아님을 증거하고 있다.
- 2) 전종섭의 《행정철학》은 원래 *Philosophy of Administration* (대영문화사, 1994)이란 제목으로 출간된 영문저서를 윤재풍과 정희남이 번역하여 발간한 것이다. 그리고 김항규의 《행정철학》도 이미 1994년에 같은 제목으로 출간된 책의 개정판이다. 그러므로 사실상 최근에 완전히 새로 나온 행정철학이나 행정윤리론 분야의 저작은 거의 전무하다고 할 수 있다.
- 3) 인용한 부분은 정지용의 시 <나비>의 첫 구절이다.
- 4) 저자인 임의영(2002)도 자신의 저서를 세 부분으로 구분하여 설명하고 있다. 그에 따르면 1장에서 4장까지는 행정윤리론의 정당화를 위한 논의가, 5장에서 7장까지는 실천의 논리에 대한 검토가, 그리고 보론에서 방법론에 대한 재해석이 시도되었다는 것이다(《민주주의와 행정윤리》, 홍익출판사: 3~5). 그런데 필자가 보기에는 4장의 경우는 사실 논문의 성격상 1~3장이거나, 5~7장의 논의와 차별성을 지니지만, 굳이 구분을 한다면 사회적 형평성이라는 구체적인 행정철학 혹은 행정윤리론의 주제에 대한 검토라는 점에서 오히려 5~7장의 논의와 친연성을 가지는 것이 아닌가 한다. 이와는 별개의 편집에 관한 문제로서, 방법론에 관한 두 논문을 보론이라는 형식으로 따로 수용할 필요가 있었을까 하는 아쉬움도 있다. 차라리 큰 주제로 1편, 2편, 3편을 구분하고 그 속에 1장에서 3장(혹은 4장), 4장에서(혹은 5장에서) 7장, 그리고 8, 9장의 논문을 싣는 방식으로 편집을 하는 것이 더 자연스럽지 않았을까 하는 생각이 든다.
- 5) 앞으로 임의영의 《민주주의와 행정윤리》(홍익출판사, 2002)에서 인용한 내용은 페이지 수만 표시하겠다.
- 6) 그러나 행정과 윤리의 결합가능성을 두 인간활동의 영역이 지니고 있는 사회적 성격에서 발견한 그의 독창적이고, 탁월한 견해는 약간의 논리적 결합도 지니고 있는 것으로 보인다. 그 결합은 윤리나 도덕, 행정뿐 아니라 모든 인간의 지적인 혹은 물리적인 활동이 ‘개인과 사회를 조화시키려는 사회적 장치’라는 점에서 공통점을 공유한다는데 있다. 가령 음악이나 미술, 연극, 영화와 같은 예술적인 활동을 포함하여, 농경, 어로, 산업적 생산 등의 모든 경제적 활동, 그리고 자연계에 관한 지적인 탐색인 물리학이나 화학 등의 과학적 활동, 그 어느 영역도 ‘개인과 사회의 관계와 이들의 조화’에 대해 염두에 두고 있지 않은 것은 없다고 생각된다. 가령 예술이 인간의 내면적인 감성을 사회적으로 소통하고자 하는 행위라는 사실이 행정과 예술의 결합을 정당화하는 논리는 될 수 없으리라고 본다. 따라서 행정과 윤리가 만나는 지점에 대한 논의도 윤리가 지니고 있는 개인적인 도덕의 차원을 넘어서는 사회적 성격에 대한 논의보다는 그런 사회적 윤리가 행정이라는 공적인 판단의 영역에 스며들어있는가에 대한 논의를 부각시키는 것이 더 효과적이지 않을까? 그러나 저자의 경우

는 행정과 윤리가 지니고 있는 사회적 성격에 대한 탁월한 고찰과 설득에 비해, 행정이 어떠한 측면에서 사회적 윤리의 문제에 의해 논의되어야만 하는지에 대한 논의가 다소 소략하다는 인상을 지우기는 힘들어 보인다.

- 7) 한국 행정학에 국한된 것이긴 하지만 행정학의 위기론이 얼마나 다양한 양상을 지니고 있는지, 그로 인해 '위기론'들간의 학문적 소통이 얼마나 지난한 국면을 맞고 있는지에 대해서는 강명구(2001)의 "한국행정학 위기론에 관한 소고: 반주변부로부터의 사색"(*정부학연구* 제7권 제2호)을 보라.
- 8) 역시 한국 행정학에 국한된 것이긴 하지만 윤건수(2001)는 반복적으로 행정학의 위기론이 제기되는 현상을 지적하면서, 어쩌면 행정학이 직면하고 있는 가장 큰 위기는 습성화되었다고 할 수 있을 정도로 반성이 없이 이루어지는 위기론의 반복일 것이라고 한다("행정학 비주류와의 산책(초청 편집인의 글)," *정부학연구* 제7권 제2호).
- 9) 학문(學問)을 지칭하는 독일어 단어는 'Wissenschaft'이다. 여기서 'Wissen'이란 동사는 '알다'라는 의미를 지닌다. 그렇다면 'Wissenschaft'는 '아는 것' 혹은 '읽'이라고 해석해도 좋을 것이다.
- 10) 임의영 교수는 *《행정행태론》(Administrative Behavior)*을 *《행정행동론》*이라고 번역하고 있다. 그는 또 'behavior'를 일괄되게 '행동'으로, 'action'은 행위로 번역하고 있다. 이는 이 두 용어에 대한 일반적인 번역, 즉 'behavior'를 '행태'로, 'action'은 행동으로 번역하는 것과는 상당히 다른 관점을 내포하고 있는 번역으로 이해된다. 그러나 아쉽게도 임의영 교수는 그가 왜 일반적인 경우와 달리 'behavior'를 '행동'으로, 'action'은 행위로 번역하고 있는지에 대해 별다른 설명을 하지 않고 있다('behavior'를 '행태'로 번역하는 것이 얼마나 일반적인지는 그가 이 저서의 한 논문에서 'behaviorism'을 '행태주의'라고 무의식적으로 번역하고 있는 데서도 나타나고 있다). 'behavior'와 'action'을 어떻게 번역해야 하는 것이 적절한 것인지에 대해서는 또 다른 논의가 있어야 된다고 생각한다. 여기서는 이런 논의를 더 이상 진전시키지는 않으려고 한다. 그것은 임의영 교수가 자신의 번역을 정당화하는 별다른 논의를 하지 않은데 일차적으로 이유가 있다. 이 서평논문에서는 일반적인 용례를 따라 'behavior'를 '행태'로 번역하고, 임의영 교수의 논리를 그대로 살릴 필요가 있을 경우에는 그 점을 부기하고 임의영 교수의 번역을 따르기로 하겠다.
- 11) 임의영 교수는 보론의 두 논문을 통해서 소위 과학적 방법론이라고 불리는 실증주의적 방법론에 대해 논리적이고, 철저한 비판을 수행하고 있다. 그렇다고 해서 그가 과학적 방법론의 대안으로 시도된 현상학적 방법론에 대해서 호의적인 것만도 아니다. 그는 현상학적 방법론에 대해서도 '이성에 의한 지배의 논리' 혹은 '이성의 독재'를 전제하고 있는 논리라는 점에서 과학적 방법론과 이질동형성(isomorphism)을 지니고 있다고 비판한다. 그런데 방법론에 대한 그의 관점은 과학적 방법론과 현상학적 방법론의 이질동형성을 미리 상정하고, 그러한 부분을 지나치게 극단적으로 부각시킨 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 또한 그가 대안으로서 제시하고 있는 페이어아벤트(Feyerabend)의 '어떻게 해도 좋다!' (혹은 무엇이든 좋다, Anything goes!) 식의 방법론도 내용이 구체적으로 잡히지 않기도 한다. 이런 방법론에 대한 논의는 그러나 이 서평을 통해 본격적으로 다루지 않았다. 이에 대해서는 별도의 다른 논문을 통한 논의가 필요하지 않을까 생각한다.
- 12) 실천의 논리에 대해 이야기하고 있는 저서의 6장, 7장에서는 '진정한 민주주의'라는 개념이 사용되지 않고, '실질적인 민주주의'라는 개념이 사용되고 있다. 이에 대한 저자의 특별한 설명은 없으나 문맥상으로 보았을 때 동일한 개념이 아닌가 생각된다.

- 13) 이와 같은 형식적 민주주의에 대한 그의 비판은 자유주의적 헌정주의에 대한 비판을 통해서도 반복되고 있다. 그는 자유주의적 헌정주의가 시민의 자유권이나 인권을 가장 중요한 것으로 보고, 그것을 보호하고 최대화하는 것을 국가의 존재이유로 규정하였다고 한다. 그런데 이러한 자유주의적 헌정주의의 원리는 시민의 이미지를 '단지'(필자 강조) 다양한 권리의 담지자(*a bearer of rights*)로서, 점차적으로는 재산소유자로서 제한시키고 말았다고 한다. 이러한 점은 고대 폴리스의 운영이 '공민적 미덕'(*civic virtue*)을 추구하는 시민에 의해 이루어졌다는 점에 비추어볼 때 시민의 이미지에 있어 부정적인 변질이라고 한다. 그는 또 이런 자유주의적 헌정주의가 공동체를 단지 사적 활동에 대한 위협요인을 제거하기 위한 수단에 그치게 하여, 시민 모두가 따라야 할 '공동선'(*the common good*)의 모색을 제약한다고도 비판한다. 여기서는 권리가 선에 우선한다는 것이다(임의영, 《민주주의와 행정윤리》, 홍익출판사, 2002: 197). 그러나 임의영 교수의 자유주의적 헌정주의에 대한 비판은 다소 부당하다고 느껴진다. 우선 그가 준거로 삼고 있는 고대 폴리스의 '공민적 미덕'을 추구하는 시민이 사실은 재산을 소유한 성인남성에 국한되어 있었다는 점을 지적할 수 있겠다. 또한 근대혁명을 통해 획득한 시민의 자유권과 인권이 그저 '단지'라고 할 수 있을 정도로 폄하될 수 있는가 하는 점도 있다. 비록 시민의 자유권과 인권보다는 재산권이 훨씬 강조되는 것이 현실의 상황이라고 할지라도 그것에 대한 정당한 비판과 그것이 지니는 역사적이고, 진보적인 의미 혹은 민주주의의 원리로서의 의미에 대한 논의는 구분되어야 한다고 본다. 권리와 선에 대한 그의 이분법적 고찰도 역시 지적할 수 있는 부분이다. 근대사회에서 시민의 자유권(재산권도 포함해서)과 인권이 '선'(혹은 '공공선')과 대립되거나 완전히 구분되는 개념인가에 대해서는 의문을 제기할 수밖에 없다. 이런 문제도 역시 별도의 논문을 통해서 본격적으로 논의해야 할 주제가 아닌가 한다.
- 14) 이 부분에서는 혼란을 피하기 위해서 행동과 행위에 대한 임의영 교수의 번역을 그대로 수용했다.

■ 참고 문헌

- 강명구. 2001. "한국행정학 위기론에 관한 소고: 반주변부로부터의 사색." 《정부학연구》 제7권 제2호.
- 권경득. 1996a. "한국행정학의 연구경향에 관한 실증적 분석: 《한국행정학보》 기고논문(1967~1995)을 중심으로." 《한국행정학보》 제30권 제4호.
- _____. 1996b. "한국행정학의 연구경향에 관한 분석: 한국행정학보 기고논문의 연구영역과 연구방법을 중심으로(1967~1995)." 《한국행정학의 발전과 전망I》. 한국행정학회.
- 김항규. 1998. 《행정철학》. 대영문화사.
- 윤건수. 2001. "행정학 비주류와의 산책(초청 편집인의 글)." 《정부학연구》 제7권 제2호.
- 이영균. 1994. "행정학 연구영역의 변천에 관한 소고: 박사학위논문분석을 중심으로." 《한국행정학보》 제28권 제4호.
- 임의영. 1992. 《조직사회와 인간의 문제: B. F. 스키너의 행동주의를 중심으로》. 고려대학교 행정학 박사학위 논문.

- _____. 1993. 《스키너의 행동주의적 인간관》. 문학과지성사.
- _____. 2002. 《민주주의와 행정윤리》. 홍익출판사: 대구.
- 전종섭. 2001. 《행정철학: 이론과 실천》. 대영문화사.