

인사행정의 근본으로 돌아가기: 공적 자아 찾기를 중심으로

이도형

세월호 참사와 관피아의 적폐에서 보듯이, 시민이 공무원에게 아무리 소명과 공복 의식을 요구해도 공무원이 자기 직업을 동료시민을 위해 일하는 시민 행정가라는 대표시민(representative citizen)보다는 경제적 의미의 직업(occupation)으로만 받아들인다면, 정부에 대한 시민의 역할기대는 쉽게 충족될 수 없다. 이런 점에서 정부의 인사행정은 공직이라는 직업의 공공성을 강화하고 제도화하는 데 도움이 되는 인력관리가 되어야 한다. 즉 공직이라는 직업의 공공성에 대한 이해도가 높고 그것을 수행할 기초역량을 충분히 갖춘 공적 자아(公的 自我)를 공무원으로 발굴해내는 인사행정의 출발점 강화와, 충원 이후 공적 자아로 계속 커나가도록 공정한 평가와 공정승진 등 그들의 자존감 지켜주기가 성과급 등 외재적 요인보다 인력관리에서 중시되어야 한다. 따라서 이 글의 문제제기는 술한 인사제도의 기계적 운영보다는 공적 자아 찾기라는 인사행정의 근본을 되새기고 그것에 보다 충실하자는 것이다. 즉 인사행정의 근본인 공적 자아 찾기의 타당성이 크게 떨어짐에도 불구하고 충원의 객관성 확보 차원에서 필기시험 일반도로 공무원을 뽑은 후 사탕과 채찍 위주의 각종 인사제도를 동원해 인력활용의 도구적 합리성을 꾀하는 현 인사과정적 접근보다는, 공직에 요구되는 마음자세와 기초역량, 바람직한 자질을 중심으로 최선을 다해 진정한 공적 자아를 뽑은 뒤 그를 적재적소에 쓰는 지인 선임이 우선되어야 한다는 것이다. 이를 위해 이 글에선 공직이란 직업의 생성과정에서 체화된 시민과의 기본적 관계성을 중심으로 공적 자아 개념을 도출한 뒤, 원시유화의 관계적 인간관 및 조선의 선비관료 상에서 공적 자아의 역사적 실례를 찾아보고 그들을 중심으로 정치행정의 공공성이 확보되는 측면을 살펴봤다. 또 조선말 학자 최한기가 쓴 <<사政>>을 중심으로 공적 자아를 관인으로 발굴해 가는 과정을 축인, 교인, 선인, 용인 개념으로 재구성한 뒤 그것이 현대 인사행정에 주는 함의를 공직적격성테스트의 보완, 추천서, 자기소개서 등 서류전형의 강화와 심층면접, 공공부문 전공학과 출신의 우선적 공직진출 추천 및 행정인턴십의 정례화를 중심으로 찾아보았다.

주제어: 인사행정의 근본, 공적 자아, 선비관료, 인정(人政)

* 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국교통대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정철학, 비교발전행정, 인사행정 등이다(ledoh@ut.ac.kr).

I. 머리글

공무원의 행정행위는 시민의 사회경제적 삶에 큰 영향을 미친다. 따라서 정부에 대한 시민의 역할기대를 정확하게 인지해 충족시켜 줄 수 있는 능력을 지닌 사람을 나라 살림꾼으로 충원해야 한다. 또 그들이 항상 공직에 대한 긍지를 갖고 일하도록 근무여건도 조성해 줘야 한다. 그러나 현실은 종종 공무원들의 무능력과 도덕적 해이로 인해 그들을 위한 근무여건 조성이 사치로 여겨지는 경우도 적지 않다. 특히 정년보장은 공무원이 박봉 등 여러 인사상의 불이익에도 공직을 쉽게 떠나지 못하게 붙잡는 장치이지만, 바로 이 때문에 시민과 언론의 감시가 약해지면 공무원들이 일에 덜 몰두하는 노력회피 성향이 드러난다. 그러니 공직이라는 한 우물을 열심히 파면 연금에 의해 노후가 보장되어야 하지만, 현실은 공무원 연금에 대한 사회의 시선이 곱지 않고 연금개혁의 목소리만 드높다.

세월호 참사와 관피아의 적폐에서 보듯이, 시민이 공무원들에게 아무리 소명과 공복 의식을 강조해도, 공무원이 동료시민을 위해 일하는 시민 행정가라는 대표시민(Frederickson, 1997)으로서 명심해야 할 시민과의 기본적 관계성을 경시한 채, 자기 직업을 경제적 의미의 직업으로만 이해한다면, 시민의 정부에 대한 역할기대는 충족되기 어렵다. 따라서 인사행정에서 가장 염두에 둘 점은, 공직에 대한 역할인지가 가장 잘 되어 있는 사람이 공직에 들어오도록 적극 유도한 뒤 그를 적재적소에 배치해 능력을 발휘하게 하는 지인선임(知人善任)이다.

종래의 인사행정은 공무원을 정부의 목적달성을 위한 인적 수단으로 보고 공무원 개개인의 수단적 가치를 기술적으로 동원, 활용하는 도구적 학문의 성격이 강했다. 최근 들어 정부의 사업과 인력관리 방향을 연계시키는 전략적 인적 자원 관리(SHRM)가 대두하지만, 이것 역시 시민의 역할기대에 대한 인지가 정확히 되어 있거나 공공봉사동기가 강한 사람의 발견보다는 정부사업에 즉시적 성과로 대응할 수 있는 디지털 인재를 발굴, 관리하기 위한 성과지향적 인사제도 개발에 보다 치중한다.

향후 정부의 인사행정은 공무원들이 시민의 역할기대 충족에서 자기 직업의 존재가치를 확인하게 하는, 즉 공직이라는 직업의 공공성을 강화하고 제도화시

키는 데 도움이 되는 인력관리가 되어야 한다. 따라서 공직이란 직업의 공공성에 대한 이해도가 높고 이를 수행할 기초역량을 충분히 갖춘 공적 자아(公的 自我)를 발굴해 공직에 충원하는 인력관리의 출발점 강화와, 그가 정부 안에서 공적 자아로 커나가도록 공정한 평가와 공정승진 등 그의 자존감을 지켜주는 것이 성과급 등 외재적 요인에 앞서 인력관리에서 중시되어야 한다.

그렇다면 공적 자아 찾기에 시사점을 주는 역사적 실례는 없는가? 여기서는 원시유학에서 공적 인간으로 강조한 유자(儒者)관료¹⁾나 조선의 선비관료²⁾ 상을 재음미해 본다. 과거엔 수기안인(修己安人) 공부가 무르익어 지공무사(至公無私)의 내면을 갖춘 사람이 과거나 천거를 통해 공직에 들어갔다. 귀다운 귀와 입다운 입을 가진 사람을 이상적 인격체(耳+口=王; 聖人³⁾)로 보고 남을 이끌 자격을 부여했던 것이다. 인사행정 이전에 공적 자아가 되기 위한 공부와 자율적 윤리훈련과정이 있었고, 관직은 교육훈련 결과의 실천장소였다.

물론 유학과 선비 개념엔 고답적 신분사회 고수 등 시대착오적 관념과 허례허식에 함몰된 형식주의 측면 등 문제점이 많다. 그러나 적지 않은 선비관료가 정기이정인(正己以正人)의 측면에서 자기주도적으로 수양을 하고 거기서 우리나라 온 자신감 넘친 업무자세와 자기 절제적 윤리 및 공익 지향적 관인행동강령을 목숨을 걸고 실천에 옮기려 했던 점에서 보듯이(이도형, 2000), 공적 자아가 되기 위한 선비관료의 수기안인 과정과 이를 학습한 사람을 관인으로 등용하는 인사 방식은 현대 인사행정의 여러 난맥상을 푸는 작은 지름길이 될 수 있다.

인사가 만사이듯이 공적 자아가 강한 사람을 잘 가려내 공직에 끌어들이면, 그는 시민과의 기본적 관계성에서 자기 직업의 존재의미를 되새기며 무엇이 공익을 위한 길이며 어떤 길이 인로(人路)인지를 고뇌하고 그 사유의 결과를 애써 몸

1) 유자관료는 유(儒)와 리(理) 또는 도덕과 교화가 통합된 사람으로서 참 선비이다(박병린, 2009).

2) 조선의 선비들이 모두 다 재야 선비들이었던 것은 아니고 관직에 나간 선비도 많다. 관직에 나가 뜻을 펴는 것이 선비의 큰 목표였기에 이들을 선비관료로 부른다.

3) 이는 종교적 의미의 성(Saint)이 아니라 인간이 다다를 수 있는 최고수준의 이상적 인간형이다(송복, 1999).

으로 옮기는 정명(正名)사상, 즉 공무원다운 공무원되기를 실천할 것이다. 그런 점에서 공직에 요구되는 마음가짐과 기초역량, 바람직한 자질을 분명히 규정하고 그것을 갖춘 사람을 잘 골라내 적재적소에 쓰면, 채용 이후의 복잡다단한 인사제도 운영의 굴레에서 해방될 수 있다. 즉 여러 인사제도를 갖고 그들을 강제로 채찍질하거나 사탕발림으로 유혹할 일이 적어진다.

이 글의 문제제기는 술한 인사제도의 기계적 운영보다는 진정한 공적 자아의 발굴이라는 인사행정의 근본을 되새기고 그것에 보다 충실하자는 것이다. 즉 인사행정의 근본인 공적 자아 찾기의 타당성은 크게 떨어지지만 시험의 객관성 확보 때문에 필기시험 위주로 합격자를 뽑은 후 사탕과 채찍 위주의 각종 인사제도를 동원해 인력활용의 도구적 합리성을 꾀하는 현 인사과정적 접근보다는, 공직에 요구되는 마음가짐, 역량, 자질을 중심으로 최선을 다해 진정한 공적 자아를 발굴한 뒤 적재적소에 쓰는 지인선임이 우선되어야 한다는 것이다. 바른 사람을 알아보고 발굴해 쓰면 그들에 의해 제대로 된 행정이 가능해진다.⁴⁾ 이를 위해 이 글에선 공직이란 직업의 생성과정에서 체화된 시민과의 기본적 관계성을 중심으로 공적 자아 개념을 도출한 뒤, 원시유학의 관계적 인간관 및 조선조 선비관료 상에서 공적 자아의 역사적 실례를 찾아보고, 이들을 중심으로 정치행정의 공공성이 확보되는 측면을 이해해 본다. 또 조선말 유학자 최한기가 쓴 《인정(人政)》을 중심으로 공적 자아를 관인으로 발굴해가는 과정을 그 책의 키워드인 측인, 교인, 선인, 용인 개념을 중심으로 재구성한 뒤, 그것이 현대 인사행정에 주는 함의와 시사점을 살펴본다.

이 글은 역사적 접근을 취한다. 평등경영을 추구한 일본 미라이 공업 고용주 야마다의 인사철학처럼 “사람은 동물이 아니기에 채찍 혹은 사탕의 대상이 아니다.” 사탕-채찍은 조련사의 도구로서, 아직 도덕을 깨우치지 못한 자들에 대한 길 들임용이다. 특히 채찍 등 처벌은 장기적 효과가 없고 기대와는 정반대의 결과를 낳는다. 오히려 본보기의 사회적 학습이 도덕적 정체성 부여 및 도덕규범의 내면

4) 현능한 사람을 뽑아 적재적소에 앉히는 것이 과거 국가경영의 알파였다. 일례로 순임금의 고요한 무위경영 뒤엔 각 분야를 맡은 재덕 있는 신하들의 분주한 유위 경영이 있었다(배병삼, 2012a).

화에 유익하다(Begue, 2013: 132-138). 우리는 바로 이 점에서 공적 자아의 본보기를 역사 속에서 찾고 그 현대적 함의를 살펴봄으로써 현 시점에서 진정한 공적 자아를 발굴해내는 지혜와 경로를 배울 수 있다. 흔히 역사적 접근의 연구에선 원전 등 1차자료 활용을 중시하지만, 역사의 교훈적 함의를 적극 도출해낸 2차자료의 학문적 가치도 무시할 필요는 없다. 이 글에선 전복적 계보학(subversive genealogy)⁵⁾의 관점에서 역사 속에서 공적 자아를 적극 발굴해 현대 인사행정 문제를 푸는 데 유용한 함의를 찾으려 애쓴 2차자료도 적극 활용해 본다.

Ⅱ. 공직이란 직업의 본질: 시민과의 관계성을 체화한 공적 자아

1. 공직의 생성적 의미

서구 근대정부의 생성 이면엔 사회계약론적 함의가 짙게 깔려 있다. 사회계약론적 사유는 그리스 시대까지 소급되지만 그 학문적 성과를 최초로 낸 때는 계몽주의 시대였다. 계몽주의는 근대 시민이 자신을 하나의 계급으로 형성하며 중세의 신분질서와 절대 군주제에 투쟁하던 시기였다(桂木隆夫, 2011; 문지영, 2011). 근대 시민들은 만인에 대한 만인의 투쟁상태에 대한 두려움에서 벗어나기 위해 사회질서 유지자, 심판자 역할을 할 근대정부의 설립에 동의했고, 정부의 통치권력에 자발적으로 복종하는 길을 택했다. 또 국가규모가 커지면서 시민 모두가 생업을 포기하면서까지 나라일에 직접 관여할 수 없게 되면서, 그들은 자신의 뜻을 받들어 국정을 수행할 능력과 의지가 충만한 사람을 시민 중에서 선출하거나 임명해 정부 안에 포진시키며 국정을 대행하게 했다.

5) 윤리적 사건, 생태계 파괴 등 오늘의 문제를 현대적 방법으로 해결할 수 없는 경우가 많다. 전복적 계보학은 이런 한계를 극복하기 위해 그간 역사와 문화 전통 속에서 망각되고 주변화돼 온 파편들을 모아 재구성해, 그 시각으로 현대문제를 비판적으로 재조명하고 해결하는 데 응용하는 방법론이다(Gross, 1992; 한상진, 1998).

그렇기에 정부 종사자는 대표시민(representative citizen)으로 볼 수 있다. 즉 동료시민들을 위해 존재하는 시민 행정가(administrator as citizen for the rest of us)로서, 시민-정부 간의 일차적 중개자로 작용해야 한다(Frederickson, 1997: 209-210). 시민권이 행정을 할 수 있는 자격이기에, 공무원은 공무원 이전에 나라의 주인인 시민이자 정부 종사자라는 이중신분을 갖는다. 따라서 그들은 직업상의 사익에 지배당하기 보다는 국가 일반이익을 추구해야 하고, 일개 시민이 아닌 슈퍼 시민으로서의 공익 마인드를 가져야 하며(McSwain, 1985: 135-142), 공직을 소명으로 여길 것을 요구받는다.

2. 테크노크라시 및 관료제적 행정 하에서 공직의 시민과의 관계성 퇴색

그러나 통치의 효율성에 초점을 둔 테크노크라시의 폐해와 관료제적 행정으로 인해 국정 대행자라는 대리인 의식이 정부에 의해 종종 부정되면서, 나라의 주인인 시민이 정치행정 과정에서 정부에 의해 타자화, 객체화되는 경우가 많다.

산업화, 도시화가 심화되며 대두한 사회문제 해결을 위해 행정부가 정책기능을 주도하면서 공적 판단과 여론에 준거하기보다는 관료들이 자신의 전문지식과 통계자료에 의거해 정책을 수립하는 테크노크라시가 정책을 지배하게 되었다. 그러나 목적의 사회적 의미보다 수단의 능률성에 관심을 두는 테크노크라시 하에선, 국정 대행자인 공무원이 기술적 이슈에만 집착해 민주적 이슈에 대한 적실한 이해와 처방이 곤란해진다. 따라서 시민 삶의 실제목표가 행정용어로 쉽게 정의되지 못하고, 사회적 결정도 정부관료의 수중에 놓인 채 민주적 판단과 행동은 억압된다(Parkin, 1994: 112). 특히 관료가 자신을 그가 봉사해야 할 사회의 일부나 시민생활문제 해결의 일차적 책임자보다는 시민에 대한 정치적 책임을 면제받은 기술관료로 보고 경제적 계산논리에 친화력을 보이는 제한된 정책가치만 선택할 때, 시민-관료 간 현실인식의 갭은 더 커진다. 그 인식적 균열로 인해 양자간의 쌍방적 우리-관계(we-relationship)는 쇠퇴한 반면, 국민을 대상화하는 타자적 인식에서 출발한 그들 관점(they perspective)이 정부에 만연된다(Waugh,

1998: 317; King & Stivers, 1998: 17).⁶⁾

정부 관료제는 효율성을 위해 만들어진 조직이다. Weber도 우려했듯이 능률을 위해 업무가 규칙에 의해 수행되는 관료제 내에서, 관료들은 획일적으로 관리되고 규율에 복종하며 임무에 비정형적으로 헌신하도록 훈련받는다. 따라서 그들은 자신에게 부여된 역할에 따라 기계적으로 움직이는 몰개성적 존재로 타자화되기 쉽다. 관료의 판단이 필요한 곳은 도구적 합리성의 요구사안으로 한정되고, 그의 행동도 능률성, 계산가능성의 객관적 기준에 따른다. 그 결과 규칙, 규율에 적응하는 관료적 자아나 질서지향적 인간이 만들어진다(이문수, 2008: 41-42). 질서지향적 인간들로 구성된 관료제가 가치판단을 배제하고 규칙준수를 강조하면서, 규율준수는 관료의 업무규칙 및 평가의 주요기준이 되어버렸다. 특히 규율준수는 유능한 관료 여부를 따지는 척도가 되고, 그들의 가치중립은 곧 공익이라는 등식이 성립되면서(김영평, 1988), 타자화된 영혼없는 공무원이 양산되기 쉽다(이도형, 2012: 96-103).

Arendt(2006)에 의하면, 악은 특별히 사악한 사람에 의해 저질러지는 것이 아니라 생각하지 않고 분별하지 않으려는 상투적인 사람들에 의해 저질러진다. 근본적 성찰이 부족한 사람한테서 악의 평범성이 기인하는 것이다. 특히 소명의식과 영혼이 없는 공무원들의 행위는 의도하진 않지만 종종 무서운 결과를 낳는다. 일례로 유대인 학살을 집행한 2차 세계대전의 전범 Eichmann은 재판과정에서 자신이 평생 Kant의 정언명령을 암송하며 살아왔다는 진술을 독일 관료식 말투

6) 미국에서 촉발되어 전세계에 퍼진 점거(Occupy)운동은 정부의 그들 관점에 갇혀 시민-정부 관계가 그들-관계(they-relationship)로 전락할 때의 시민 타자화 현상을 잘 보여준다. 시위 참가자들은 월 스트리트 점령의 계기로서 미국 서민의 생활지옥을 이루는 3 기둥인 주택 모기지, 대학 등록금, 의료보험 등 삶의 기본재화가 효율성이란 미명 하에 자본시장에 전적으로 내맡겨지면서 시민 일반의 생활불안이 증폭된 점을 지적했다. 그러던 중 경찰의 시위대 강제해산이 1%의 가진 자를 위한 99% 시민에 대한 공격으로 해석되면서, 시민-정부 간에 인식적 균열이 발생했다. “내 나라, 내 정부, 우리 경찰이 그들의 나라, 그들의 정부, 그들의 경찰”로 보인 것이다. 시민들은 정부가 1%의 부자를 위해 99% 시민의 목소리를 외면한 것은 정부의 공공적 성격과 시민정부임을 스스로 부인한다는 메시지로 판단했다. 그래서 강제철거에 불복종으로 맞섰는데, 이는 법 위반이 아니라 그릇된 법이 낳은 잘못된 정부권위를 정당하게 와해시킨 행위로 간주되었다(고병권, 2012: 204-209).

로 진술했는데, 이는 나치 계급구조 안에서 진급에의 일념으로 책임감 없이 관료 체적 명령에 철저히 순응한 대표적 예이다. 이런 무(無)사려성, 즉 아무 의구심 없이 부당한 명령에 순응하는 분별없음과 그 결과에 무감한 관료들이 범죄국가의 대리인으로서 세계의 황폐화에 일조했던 것이다(Young-Bruehl, 2011: 20).

우리 공직사회에도 조직의 상층부로 올라갈수록 자리가 주는 향유에 중독된 채 상위자의 말에 과잉 순응하는 공직자가 적지 않다. 정치질서의 흐름에 기웃거리며 스스로의 입지를 알아 조정하는 고위관료의 움직임은 공직사회가 권력의 위계질서에 스스로 내면화된 채 자기정체성을 상실한 실례인데, 이는 그들이 오랜 민주주의의 암흑기에서 권력의 불의에 동원되며 권력의 피에로가 되는 무사려(thoughtlessness)의 길을 택해온 결과이다(이수태, 2013: 222-231). 관료들은 비자발적으로 상관에 자신을 복종시킴으로써 받게 되는 감정의 상처 때문에, 지위가 주는 보상에 맹종하는 타율적 존재로 전락한다(이문수, 2008: 44-45). 봉급과 제도적 신분안정을 위해 그들의 영혼이 굴복되면서 관료들도 자신의 고유한 이미지와 창의성을 상실한다(Hummel, 1982: 38). 소신 없는 일부관료는 공식적 권위에 종속된 채 권력자의 지시에 순응하는 순종적 신체를 내재화한다. 즉 간부 공무원 중심의 직장 내 소집단에 속해 권력자에 대한 충성 속에서 자기 안일을 구하거나, 순탄한 업무관계 유지를 위해 자신의 후견인 노릇을 하는 간부 공무원에게 줄서기도 한다(조성수, 2010: 80).

공무원이 자기직업의 태생적 뿌리인 시민과의 기본적 관계성을 경시한 채 자신을 규율하는 공직 가치관을 스스로 와해시킬 때 정부는 머슴방 같은 공조직에 불과해진다. 그런 점에서 이수태(2013: 183)는 “시민 입장에서 문제를 보지 않으면 왜 공직자인가?”라고 반문한다.

3. 공직에 내재된 공공성의 재음미와 공적 자아로서의 공무원 직업의 정체성

Arendt는 악의 평범성을 치유하기 위해 “내가 사려심이나 분별 없이 조직의 부당한 명령에 기계적으로 순응할 때 앞으로 나는 나 자신과 함께 평생 살아갈

수 있을까?”란 질문을 던지며, 공적 장(場)에 참여해 동료시민과 소통하며 공적인 것을 사유하고 공적 행복을 향유할 것을 권유한다(Young-Bruchl, 2011: 21). 여기서 공적 행복의 향유는 공익의 실현을 전제로 하는데, 공익은 자익과 타익의 혼합물이므로 그것이 시장원리에서 자연적으로 발생한다는 발상은 환상에 불과하며, 공공 룰과 공공정책 등 공공성 차원이 존재해야만 비로소 실현된다. 이런 현실상황에 직면해 정부=공이라는 이전의 국가철학과는 다르고 사익추구의 장인 시장논리에 모든 것을 맡기지 않는, 즉 민(民)의 의견을 반영한 공공(公共)의 관점에서 새로운 사고의 회로를 개척하는 공공철학이 필요하다(桂木隆夫, 2011: 11).

공은 사사로운 것(△)을 등진다(八)는 뜻으로, 뭉가에 달린 것을 여는 모양새의 글자이다. 그래서 처음엔 일족의 사람들이 모이는 광장을 의미하다가, 이후엔 거기에 모셔진 사람, 즉 일족의 장인 높은 사람을 의미하게 되었다. 따라서 공(公)은 위에서 아래를 조절하는 상위개념, 즉 전체성(public)을 전제한다. 반면 공(共)은 여러 사람이 손을 바친다는, 즉 구성원 각자의 개별성을 인정하되 그들이 모두 함께 한다(common)의 의미를 갖는다. Lippman에 의하면, 정부는 국가내의 활동적 권력으로서 전체를 통일적으로 끌고 가므로 공(公)을 대변한다. 그러나 문제는 정부가 전체의 배타적 우위를 강조하다 보니 종종 치자로서의 강권(強權)을 보인다는 점이다. 따라서 아래로부터 분출되는 에너지를 모으기 위해 시민의 목소리에 귀 기울이고 이를 수용해야 한다. common에의 배려가 있어야 public의 공공성이 실현되는 것이다. 즉 공공성은 공(公)과 공(共)의 긴장과 균형 속에 결합된다(김경희, 2009).

결국 정부(公)가 시민과 함께 할(共) 때 공공성이 확보된다. 따라서 공무원이 자기 직장을 떠나 평범한 시민의 입장이 되어봄으로써 정부 본연의 역할을 상기하며 현실의 정부활동을 평가하고 비판하는 것은, 이성의 공공적 사용으로서 결코 제한받아선 안 되는 귀중한 행동이다(桂木隆夫, 2011: 71). 이성의 공공적 사용자, 즉 공무원 이전에 나라의 주인인 시민의 위치에서 정부조직이 추구해야 할 공공선의 의미를 분명히 아는 자만이 바로 시민과 자기 직업 간의 기본적인 관계성, 즉 공직이란 직업의 공공성을 제대로 인식할 수 있다.

이런 점에서 공무원 직업의 생성적 의미를 다시금 음미하는 것은 매우 의미있는 일이다. 공무원은 앞서 살펴본 것처럼 동료시민들에 의해 공직에 고용된 대표 시민으로서, 공직자 이전에 시민이기도 한 이중신분을 갖기 때문이다. 따라서 시민-관료 관계는 기본적으로 우리-관계이며, 공무원은 자기 직업의 태생적 뿌리인 시민의 문제를 자기 문제인 것처럼 간(間)주관적으로 이해해야 하고,⁷⁾ 그들의 참된 대리인으로 행동해야 한다. 그래서 Catron & Hammond (1990)는 시민이익을 대표하고 보장하기 위한 특수사무를 지닌 점에서 관료를 일개 직업인 이상의 것, 즉 공익 안내자나 청지기로 본다. Cooper(1990)도 관료를 전문가적 시민으로 보아만 올바른 행정 책임성이 짝뚱하다고 주장한다.

결국 시민과의 기본적 관계성을 강조하는 공적 자아라는 개념에 준거해 공무원 직업의 정체성을 재규정할 필요가 있다. 공적 자아는 공공 공간에서 타자화된 시민의 입장이 되어봄으로써 자신이 대표시민임을 다시 자각하고 우리-관계라는 시민과의 기본적 관계성을 되새기는 공무원이다. 나아가 동료시민들이 타자화, 대상화되는 것을 막고 간주관적 이해를 통해 시민의 문제를 자기 문제처럼 해결하기 위해 적극 나서는 공무원이다. 따라서 법규준수라는 소극적 부정의 회피에 그치지 않고 열정(aspiration)을 갖고 공무에 전념해 시민의 생활문제를 적극 해결하려 노력하는 등 책임윤리의 구현에 힘쓰는 공무원이다.

공무원이 진정한 공적 자아가 되기 위해선, 통치주체로서의 강권적 지위를 향유하는 무소불위의 공(公)이나 관피아처럼 일신의 영달을 도모하는 소극적 공에서 벗어나 시민의 역할기대를 한껏 수용해 충족시키려는 적극적 공(公)의 자세를 갖춰야 한다. 공무원 자신이 존경과 위엄으로 시민을 대하지 못하면, 시민이 존경과 위엄으로 그들을 대해줄 것을 기대할 수 없다. 따라서 봉급과 신분보장 이상의 자발적 동기부여가 요구된다. 그래서 탁월한 관료였던 Staats(1988)은 공직은 경제적 의미의 직업 이상의 것으로서 하나의 경건한 태도, 공적 도덕의식으로 더 잘 정의된다고 말한다(Denhardt & Denhardt, 2007: 164; 이도형, 2012: 98-99).

7) 우리-관계에선 대면접촉을 통해 쌍방향 의사소통을 위한 간주관적(inter-subjective) 의미공유가 가능하다.

Ⅲ. 유학에서의 공적 자아 형성과 공공성 구현으로서의 정치행정

1. 유학의 현대적 가용성

정부의 인사행정은 바로 이런 이성의 공공적 사용자, 즉 공무원 이전에 시민으로서 정부조직이 추구해야 할 공공선의 의미를 제대로 이해해 시민의 문제를 자기 문제처럼 고민하는 공적 자아를 찾아내 공무원으로 발굴하는 데서 출발해야 한다. 즉 시민의 역할기대 충족에서 자기 직업의 존재가치를 확인하는 공적 자아감이 높은 사람을 공직에 유도함으로써 공직이라는 직업의 공공성을 강화하는데 도움이 되는 인력관리가 되어야 한다.

여기서는 공적 자아 찾기에 시사점을 주는 역사적 실례로서 원시유학에서 공적 인간으로 강조한 유자관료나 조선시대의 선비관료상을 재음미해 본다. 물론 유교문화에는 비판의 여지가 적지 않다. 일례로 유교는 위계제적 봉건질서를 전제한 점에서 권위주의적이고, 그런 맥락에서 권력부패의 가능성과 집권자의 독재성향이 항상 내재할 수 있다는 것이다(한석태, 1999: 109). 그러나 공,맹의 원시유학 이래 유학은 지금까지 그 가용성(可用性)을 강화하는 방향으로 변용되어 왔다(윤사순, 1999: 268-276). 물론 충신,효자,열녀의 길을 강요하는 3강(三綱)은 상하수직적, 종속적 성격이 짙어 민주주의와 평등 이념에 맞지 않아 오늘날 시행되긴 어렵다. 그러나 오륜(五倫)은 쌍무호혜의 성격이 강해, 인간사회의 질서있는 관계맺음 방법으로서 지금도 유효하다. 도덕규범의 보편성이 지닌 그 현재적 유용성 때문이다.

과거 동양사회에는 국가와 개인 사이에 사회는 없고 마을 공동체가 존재했는데, 규모가 작은 마을은 사회와 달리 익명성이 보장되지 않고 공동체적 삶을 강요했다. 따라서 권리와 이익보다는 의무와 책임이, 사익보다는 공익과 공동선이 강조되었다. 공동체 속에서 사람들은 개인(個人)보다는 인간(人間)으로서의 삶을 훈련해야 했다. 즉 부자, 부부, 군신, 장유, 봉우 등 5륜의 관계윤리는 “----는 ----다워야 한다”(예컨대 어른은 어른다워야 한다)는 정명(正名)사상을 강조한다.

이는 마을공동체 안의 밀접한 인간관계에서 자신이 대접을 받으려면 우선 자기 본연의 역할을 다할 것을 요구하는 메시지이다. 이런 관계윤리는 무한대의 책임 윤리로 발전한다(이승환, 1998: 145-149). 타인의 역할기대와 자신의 역할인지에 차이가 날 때 공동체 성원의 지탄을 피할 수 없고, 그렇게 되면 체면이 손상되고 수치심이 생긴다. 따라서 그 갭을 메우기 위한 역할정체성 학습은 본연의 역할을 다하기 위한 강한 책임의식을 낳았다.

관계윤리에서 기인하는 책임윤리는 선비관료와 피치자의 관계에도 그대로 적용됐다. 조선의 관료들은 관료 이전에 선비답기 위한 수기안인⁸⁾의 노력과 관인(官人)다운 관인이 되기 위한 책임윤리를 학습해야 했다(이도형, 2000: 63-76). 선비관료들은 비록 수직적 인간관계를 상정하는 신분사회에서 살긴 했지만 관-민 간의 순기능적 질서 체계를 확립하기 위해, 수기안인의 공부과정에서 공직이란 직업의 공공성과 공익실현의 실천적 고민 등 공적 자아로서의 책임윤리를 철저히 훈련하도록 요구받은 사람들이었다.

지금은 신자유주의 하에서 정부의 도구적 합리성이 강해 시민을 타자화하는 정부의 그들-관계 관점이 횡행하는 시점이다. 따라서 관-민 간에 우리-관계를 정립하고 시민과의 기본적 관계성에서 유래하는 책임윤리를 다하는 공적 자아를 공무원으로 발굴하기 위해선, 디지털적 성과에 못지않게 유학의 키워드를 깨우치게 하는 마음의 윤리학이 필요하다. 아래에선 유교의 가용화 각도에서 현 인사행정 문제를 해결하는 데 유용한 교훈적 메시지를 찾아본다.

2. 관계적 인간관과 바람직한 인간관계 원리로서의 인(仁)과 서(恕)

서구에선 개인(個人)을 모든 인간관계나 사회관계에 우선하는 자유로운 존재

8) 수기치인이란 말이 많이 쓰이지만, 공자는 “수기한 뒤 안인해야 한다. 수기는 안인, 즉 백성을 평안하게 하기 위한 것이다”라고 분명히 말했다(“修己以安人, 修己以安百姓.” 《論語》 14장, 憲問편). 치인이 우월적 지위에서 타인을 수동적 객체로 상대하는 것이라면, 안인은 타인과 자신의 동등한 높이를 전제해 타인의 말을 경청하고 존중하는 의미를 갖는다(임건순, 2014: 148).

로 보는데 비해, 유학은 인간(人間) 존재의 간(間)주관성과 도덕성을 강조한다. 유학이 말하는 간주관적, 도덕적 인간은 타인과의 관계 속에서 자신의 존재의미를 찾는 사람이다. 사람은 다른 동물과 구별되는 도덕성, 윤리성을 가질 때 비로소 사람다운 사람이 된다고 본 것이다.

유학의 간주관적 인간관은 유가 정치사상으로 연결되어 개인적 욕구보다는 인간 간에 지켜야 할 가치와 덕목을 사회정치생활의 기준으로서 우선적으로 추구하게 했다. 인간은 개인이 아닌 사람 사이라는 것이다(함재봉, 1996). 예컨대 맹자의 정치적 비전은 차마 함부로 ----하지 못하는 정치, 즉 홀로가 아닌 관계의 아름다움을 중시하는 정치였다. 사람다운 삶은 남과 더불어 관계를 맺으며 사는 것이기에, 맹자의 정치적 이상향은 여민락(與民樂)이었다.⁹⁾ 유학의 핵심 키워드인 인(仁) 글자 자체가 두 사람의 좋은 관계유지, 즉 관계적 인간관을 의미하는데, 그런 관계성을 파괴하는 것은 최악의 죄를 짓는 것이다. 그래서 맹자는 사적 욕망을 경계하며 인(仁)이라는 사랑을 관계맺기와 관계확산의 힘으로, 의(義)라는 정의를 관계유지의 힘으로 인식했다(배병삼, 2012a: 82).

유학의 키워드인 인은 수기(修己)에서 시작된다. 즉 나를 어떻게 보고 제약하며 다스리는가에서 출발해 부모 및 형제에 대한 사랑, 즉 효제(孝悌)로 나아간다. 수기는 자신을 자기로부터 분리시켜 냉정하게 자기분석, 자기평가, 자기비판하는 극기(克己)의 과정으로서 궁극적으로 자아완성을 시도하는 것인데, 자기를 잘 다스리고 극복하면 얼마든지 남도 나처럼 바로 서게 하는 것이 가능함해짐을 전제한다.

수기, 효제 다음의 단계가 충(忠)과 인류적 개념의 사랑인 서(恕)이다(송복, 1999: 50- 65). 원래 충은 지배자에 대한 절대복종이 아니라 마음의 중심, 즉 자기를 다해 지극히 공평무사한 마음에 자리함이며,¹⁰⁾ 서는 피아의 구별 없이 사람 대하기, 즉 상대방 입장에서 이해하고 배려하는 것으로서 인의 사회적 실천을 뜻

9) “與民同樂也 今王 與百姓同樂 則王矣”(《孟子》, 梁惠王章句 下).

10) 충 개념은 제국의 강한 통치이념을 필요로 한 한나라에 들어와 왜곡된다. 한제국 초기의 철학자 동중서(董仲舒)는 충서를 충순(忠順)으로 왜곡하고 오륜보다 삼강을 강조해 충을 상하관계적 통치이념으로 변질시켰다(배병삼, 2012b: 71).

한다(배병삼, 2012a: 197).

결국 유교적 인간이 신분사회 내 수직적 인간관계의 순기능적 질서확립을 위해 도덕기초로 삼은 것은 수기안인, 즉 인에서 출발해 충서로 가는 길이었다. 인의 실천은 자기(己)에서 타인(人)으로, 사에서 적극적 공으로 나아가는 것인데, 개인을 뛰어넘어 남과의 올바른 관계맺음을 지향하는 수기안인 과정에서 관계맺기의 중심은 충이고 관계맺기 전략은 서였다.

3. 공적 자아인 관인, 공공선 구현으로서의 정치행정

우리는 이런 관계적 인간관과 충서(忠恕)의 개념에서 공적 자아로서의 관인 개념의 실마리를 잡아낼 수 있다. 공적 자아는 자기중심을 바로 잡는 충을 확립한 뒤 상대에 대한 이해와 배려의 방식인 서를 통해 관-민 간에 우리-관계를 만드는 사람이기 때문이다.

공자는 스스로가 사적 욕망을 제어하고 습관을 가다듬어 공적 자아로 거듭 나려고 노력한 엄정한 도덕가였다(한형조, 2001: 33). 공자는 권력자의 수족이 되어 세금수탈에 앞장선 제자 염유의 탈 도덕적 기술주의 행정이 세상의 타락에 일조했다고 비판하며, 부끄러움의 회복을 강조했다. 부끄러움만이 자기성찰(忠)과 타인의 아픔에 대한 공감능력(恕) 배양의 전제이기 때문이다. 그래서 그는 추기급인(推己及人), 즉 나의 부끄러움에서 발아된 감수성을 남에 대한 측은함과 공분(公憤)으로 확장시켜 나갈 것을 강조했다. 이것이 극기복례, 즉 사람다움으로 가는 길인데, 극기는 상대를 수단으로 삼으려는 나를 이기는 것이고, 복례는 너와 나의 경계를 트면서 우리로 승화하는 과정이다(배병삼, 2012b: 291-295).

그렇다면 유교적 인간은 왜 사를 극기하고 충서를 통해 공적 자아가 되길 지향했는가? 이는 신분사회에서 살지만 수직적 인간관계의 정당한 질서를 유지하려는 나름의 치열한 고민에서 기인한다. 유학에서의 공(公)은 우선 권력, 권위와 관련된다. 즉 지배자나 그와 관련된 기관 및 업무를 의미한다. 그러나 공은 공정, 공평 등 지배계급이 지켜야 할 보편적 덕성이기도 하다. 천리=본래적으로 올바른 상태=공=윤리적 올바름과, 인욕=자의적 욕망으로 일그러진 상태=사=윤리적

그들의 대비가 이를 잘 말해준다. 유학에서의 공은 공동 혹은 평분(平分),¹¹⁾ 즉 똑같이 하는 것, 함께 하는 것을 의미하기도 하고 공개적인 뜻도 내포한다.

결국 유학에서의 공 개념은 일차적으로는 지배층의 권력, 권위와 관련되지만, 그들이 갖추어야 할 보편적 덕성인 공정, 공평, 공동, 평분, 공개를 의미하기도 하는 점(정하영, 2009: 194-197)에서 적극적 공 개념으로 볼 수 있다.

실제로 조선의 선비들은 적극적 공 개념을 익히고 체화하려고 노력했다. 즉 엄정한 자기훈련을 통해 내적으론 공적 자아를 확보하고 외적으론 구세(救世)의 의지로 권력의 전횡에 맞서는 인격체가 되려고 했다(한형조, 2008: 166-167). 일례로 한강 정구(鄭述)의 4체(體) 정신은 온몸으로 인식, 성찰, 시험, 실천함으로써 학문과 삶을 일치시키고, 이런 온몸의 학문정신을 통해 참자아의 완성과 타자의 성취를 이루는 것이었다. 김기현(2009: 6-7)은 이처럼 진리와 도의으로써 공적 자아를 확립, 완성한 사람을 참 선비로 보았다.

유교적 인간이 자아완성에서 그치지 않고 공적 자아답게 구세에까지 나아가려 했던 이유는 정치를 권력게임이 아닌 도덕의 현실화로 보는 정치관 때문이었다. 유학에서 정치의 기초는 도덕이며, 도덕적 인격수양의 연장선, 즉 인간관, 우주관, 정치관이 하나의 일관된 철학체계 안에서 전개되는 지공무사(至公無私)한 인격체를 완성하는 것이 정치의 완성이었다. 여기서 도덕과 정치는 하나의 쌍으로 이해되며, 사사로움을 배제하고 모든 민의 이익과 인격 실현에 도움이 되는 공공성 실현이 정치행정의 핵심이 된다(오문환, 1996: 25-32).

정치는 집권이 목적이 아니라 공공성을 행정현실에서 구체화하는 것, 즉 현실 문제 해결의 도구로 인식되었다. 따라서 공정, 공평, 공개 등 국가기능의 정상적 수행에 요구되는 공공성이 근본규율이 되었고, 안민과 민생에 기여하기 위해 정책의 최종효용을 고민하는 것이 정치행정의 핵심으로 여겼다. 실례로 율곡은 《萬言封事》에서, “정사(政事)는 시의(時宜)를 아는 것이 귀하고, 일은 실공(實

11) 공엔 “공평하게 나누는 것으로 八과 모(△)로 구성된다”는 의미도 있다(“公 平分也. 从八从△,” 《說文解字》).

功)에 힘쓰는 것이 중요하다. 시의는 한 시대가 해결을 요구받는 총체적 시대과제이고, 실공은 현실의 구체적 사업을 진정성을 갖고 과감히 실천하는 것으로, 시의가 총론이면 실공은 각론이다”라고 했다(이정철, 2013: 401-407). 우리는 정책의 최종효용을 정치행정의 핵심으로 보는 이런 도덕정치에서, 현대와 같은 제도의 세련미는 없지만 과거의 제도 운영자들이 백성과의 수직적 인간관계에서 정당성을 확보하기 위해, 공적 자아로서 공공성 실현을 중시하고 힘써 노력한 점을 읽을 수 있다.

4. 공적 자아로서 관인에게 요구된 직분과 수행덕목

따라서 정기이정인, 즉 나를 바르게 한 다음 남을 바로잡는 것이 유교정치의 핵심이고, 그 도덕정치의 첫째 실천자는 마땅히 군주였다. 하늘이 직접 만민과 관계하지 못해 군주를 통치 대행자로 명한 것이다. 그러나 현실적으로 이상적인 격체다운 군주를 찾기가 쉽지 않아 선비 중에서 군자를 가려내 쓰는 일을 중시했다. 군자야말로 사적 욕망의 추구로 인해 정치를 오염시키지 않고 부패와 착취에서 자유로워 공평무사하므로, 모든 민의 인격실현에 도움이 되는 공공성 실현을 개혁의 핵심으로 하는 사심없는 정치를 가능케 한다고 본 것이다(오문환, 1996: 33-36). 따라서 신하가 위로는 임금의 통치를 돕고 아래로는 민생을 어루만지는 치군택민(致君澤民)이 지공무사와 더불어 관인의 직분이었다(김현옥, 2004: 101).

조선 전기엔 선존(先存)백성 의지가 강해, 유자관료에 의한 정당한 다스림이 일반적이었다. 그들은 군주의 가산관리나 군주의 탐욕에 봉사하는 하수인형 관료가 아니라 유교적 교훈과 원칙을 실현하려는 군주를 도와 정당한 다스림을 구현하려 한 존재였다. 보살핌의 대상인 인민을 위해 보살핌의 주체인 지배층의 자기 조절 및 도덕의식의 고양을 통해 문제해결의 실마리를 찾은 것이 유가의 정치사상이었다(박병련, 2012). 공자는 이런 선비 사(士)라는 계층의 직업 정체성 형성에 창조적 역할을 했는데, 여기서 사는 오늘의 관료제에 속하는 사람들이다. 공자는 이들의 윤리적 자세를 논구했는데, 민의지(民之義)라는 사회적 실천에 그

들이 힘써야 한다는 유교이상의 구현을 위해서였다(김용옥, 2004: 195-202).

이런 직분을 다하기 위해 관인들에게 요구된 덕목들을 살펴보면 다음과 같은데, 이는 모두 앞에서 살펴본 적극적 공(公) 개념의 실천 강령들이다.

첫째, 국가의 곤궁을 목격하면 관직에 진출해 구제하고자 힘쓰는 마음으로서, 맡은 일은 정성을 다해 하라는 집사경(執事敬)의 정신이다. 관직에의 나아감은 개인의 영달을 위한 것이 아니라 사회에 나가 봉사하기 위한 것이다.

둘째, 안민(安民)과 공정, 균평을 위한 현장행정을 중시했다. 시무의 급한 것은 백성의 보호이고, 관리를 두는 것은 목민(牧民)을 위한 것이다(이주용, 2013: 270-272).

셋째, 공의 관념과 인로(人路)의 실천이다. 그들은 마땅함을 의미하는 의(義)에서 의리가 나오고, 정의의 실천이 진정한 의리라고 생각했다. 그렇기에 강박관념에 가까울 정도로 공익을 우선시켰고,¹²⁾ 명분이 분명한 일엔 목숨을 걸 정도로 진지하며 부당한 권력에 끝까지 반대했다(부남철, 1996: 303-317). 그것이 마땅히 걸어가야 할 인로라 생각했다.

넷째, 공무에 충실하기 위해 공부를 강조했다. 관인은 관료 이전에 학자였다. 그들은 격물치지(格物致知)라 해서 이치에 맞는 다스림을 명심했고, 앎의 방법으로 박학지(博學之), 심문지(審問之), 신사지(慎思之), 명변지(明辨之), 독행지(獨行之)를 실천했다. 공부를 게을리 하지 않았기에 깊은 공부에서 우리나라의 공무원에의 자신감이 있었고(이대희, 1991), 그 때문에 정치행정에서 주도적 역할을 할 수 있었다(이도형, 2000: 75-76).

다섯째, 통치자에게 강하게 간(諫)하는 것이 선비관료의 의무였다. 일례로 제자인 자로(子路)의 임금 섬기는 법에 관한 질문에 대해 공자는“속이거나 거짓으로 대하지 말고 진심으로 목숨 걸고 간하고 덤빌 것”을 주문했다¹³⁾. 군신관계는 수직적 관계가 아니라 독립된 상호 수평관계이기 때문이다. 양자는 긴장을 통해

12) 조선의 문신 김육(金瑬)은 죽기 전날까지도 조정 일을 걱정하고 사람을 보내 당부했다(이정철, 2013: 391). 이는 사사로움을 잊고 공적인 것을 받드는 지극한 정성에서 나온 행동이다.

13) “子路問事君 子曰 勿欺也 而犯之”.(《論語》 14장 憲問편).

공익을 실현한다는 것이다(배병삼, 2012a: 176). 명분을 잃은 군왕을 상소로써 통렬히 나무라는 것이 선비관료의 기개였다.

여섯째, 법보다는 도덕적 감화정치를 강조했다. 백성을 법과 형벌로 제재하면 악행은 안해도 부끄러움을 모르지만, 도덕과 예로 다스리면 부끄러움을 알고 바르게 살려고 한다는 것이다. 법은 말단에 불과해 자발적 윤리도덕을 존중해야 하며, 법 위에 존엄한 인간을 세워 그를 사회의 지표로 삼아야 함을 강조했다(김기현, 2009: 348-349).

일곱째, 조선조의 공공성 정치는 공론, 공개정치로 발현되었다. 이를 위해 합의제 정부를 구성하고, 경연(經筵)을 통해 토론, 심의를 거쳐 국가공론을 합의를 통해 정하는 유교적 심의(審議)정치를 폈다. 언로를 열어주는 언관제도도 도입했다(임혁백, 2009: 139-140).

결국 지공무사(至公無私)라는 직업적 공공성, 즉 공익, 공평, 공정, 공개성을 도모하기 위해서, 집사경의 정신, 안민을 위한 현장행정, 공익에의 강박관념, 적극적으로 간하기, 의정부를 통한 심의, 토론 위주의 공개행정, 도덕감화의 덕치, 끊임없는 공부자세 등이 공적 자아로서의 직분을 다하기 위해 선비관료들이 공무과정에서 필히 수행해야 할 덕목이었다.

IV. 최한기의 《인정(人政)》

1. 《인정》의 학문적 의의

조선 전기엔 선존백성 등 정치의 본류가 권력쟁취보다는 안민에 있었고, 이를 위한 시의과약과 실공이 강조되었다. 인사방식도 자기세력의 확장보다는 현실을 잘 알고 문제해결의 실무능력을 가진 자를 쓰는 것을 중시했다. 관료의 이익보다는 나라의 과제해결을 우선시했던 것이다. 실례로 조선의 문신 김육은 동전 유통안을 만들기 위해 저잣거리 사람을 동용했는데(이정철, 2013: 381), 현실적으로 돈의 흐름을 잘 아는 사람을 중시했기 때문이다.

명군(名君)을 만나 자신의 정치이상을 성취하는 것이 선비의 희망이었지만, 리더도 어떤 추종자를 갖느냐에 따라 통치의 질이 달라진다. 따라서 사람의 타고난 성과 능력의 장단점을 헤아린 뒤 적절하게 쓰는 지인선임이 옛 통치자들의 지혜였고, 인재를 찾아 쓰거나 스스로 찾아오게 하는 능력이 리더십이었다(김용옥, 2009: 169). 율곡의 책《聖學輯要》의 상당부분은 어진 선비를 가려내 쓰는 용현(用賢)에 할애되었는데, 용현의 핵심은 얼마나 사를 극복하고 공에 충실할 수 있는가이다.¹⁴⁾ 따라서 지공무사한 인격체인 공적 자아의 발굴이 중시되고(오문환, 1996), 현능한 사람을 뽑아 적재적소에 쓰는 것이 통치의 핵심이었다.

이런 점에서 우리는 인사권을 재정의할 필요가 있다. 즉 인사권은 권력자의 권력이 아니라 가급적 많은 사람이 폭넓게 동의할 수 있는 인사상의 결론을 찾는 리더의 의무란 것이다. 즉 인사권의 사권(私權)화가 아니라 사람 찾기라는 하늘의 지엄한 명령에 따라 조직의 거룩한 질서구축에 참여하고 그 질서구축의 의무를 다하는 작업이다(이수태, 2013: 114-117). 남명 조식(曹植)에 의하면, 인재를 얻는 것은 임금의 책임이기에 관직의 제수는 임금의 은혜가 아니다. 그래서 그는 자신에게의 관직 부여를 고마워하지 않고, “임금이 왕도의 경지에 이르면 그제서야 섬기겠다”라고 상소했다(정구선, 2009: 37-42). 정조(正祖) 역시 “왕정과 시무의 이해득실을 숨김없이 죄다 말해 나의 총명을 보조하라. 말해도 채용하지 않는 것은 진실로 나의 과실이지만, 채용하지 않는다고 말하지 않는 것은 제생의 책임”이라고 강조하며, 탕평책과 더불어 실력에 의한 발탁인사, 초계문신의 재교육을 통한 업무능력 제고, 학문정진 독려, 업적평가에 있어 존현사능(尊賢使能) 원칙을 강조했다(김현옥, 2004: 118-119). 바른 사람을 알아보고 발굴해 적재적소에 써야만 그들에 의해 제대로 된 정치행정이 가능해진다고 본 것이다.

‘인사로 본 중국사’로 불리는 유소의 《人物誌》는 지인(知人)과 용인(用人)의 기술을 인사의 요체로 보며 다양한 인물을 적재적소에 배치하는 원리를 정리한 책이다. 이 책의 중심은 인성(人性)론이다. 즉 조직에서 어떤 인재를 필요로 하고 그 인재의 본성이 무엇이며 그것을 어떻게 파악하느냐에 대한 것인데(공원국, 박

14) “人君誠欲用賢 則必遠小人”(《聖學輯要》 제4편 爲政 제2장 用賢).

찬철, 2009: 11), 이는 인재를 알아보고 그를 발굴하는 것이 제일 중요함을 잘 보여준다.

조선말 유학자 최한기가 저술한 인사행정 이론서인 《인정》도 이런 맥락에서, 당대의 인력관리 문제를 정치, 사회, 경제, 교육 등 모든 분야의 원리에 대한 고찰 위에서 논한 것이다. 이 책은 조선말 당시의 인적자원관리를 체계적으로 집대성한 것으로, 사람을 헤아리고 가르치고 뽑고 쓰는 것에 관한 세목인데, 집필목적은 인간, 사회, 자연의 순환과 변화법칙인 운화(運化)에 순응해 받들면서 백성을 다스리는 치민과 안민에 도달하게 하는 것이다.

최한기는 “인간에 있어 관계됨이 중대하다”고 밝히며 개인의 범위를 넘어 가정, 국가에까지 일통(一統)의 다스림이 있어야 한다고 강조했는데, 일통으로서 사람을 헤아리고 가르치고 선발하고 써야만 막히거나 분열되는 근심이 없으며 하늘과 인간의 큰 다스림이 합치된다고 본 것이다(《인정》序; 금장태, 2008: 376). 최한기는 이를 위해 통학(統學) 방법론을 적용했는데, 통학은 인문학인 일신(一身)문화, 사회과학인 통민(統民)문화, 자연과학인 천지(天地)문화 등 3가지를 합친 천인(天人)문화의 통일장론이다. 특히 통민문화는 대학(大學) 8조목의 3단계로 구분되는데, 천인문화를 경험을 통해 얻는 것이 격물치지의 1단계이고, 이것에 의거해 준적(準的; 기준)을 수립하는 것이 성의, 정심의 2단계이며, 이 준적에 의해 다시 변통을 시행하는 것이 수제치평의 3단계이다.

최한기는 이 3가지 축의 관통이 통민문화이며, 대동사회를 지향하는 이런 통민문화를 통해 치세(治世)해야 그 정당성이 확보된다고 보았다. 따라서 그가 제시한 이상적 치세의 인물기준은 천지문화의 대강을 체인(體認)하고 그것에서 준적을 확립해 보편적 기준을 인간세에 적용해 대동의 조화로운 삶을 이룩할 능력의 소유자이다(김용옥, 2004: 123-126).

2. 《인정》의 구성과 내용

《인정》은 4문(門), 즉 측인문, 교인문, 선인문, 용인문으로 구성되는데, 이는 사람을 헤아리고 가르치고 선발하고 쓰는 것에 관련된다. 용인의 전제가 선인이

며, 선인의 전제가 교인이고, 교인의 전제가 측인이다. 인정의 궁극적 효능은 용인-측인의 2문인데, 측인은 용인의 근원이고 용인은 측인의 효험이다. 그 사이의 교인, 선인은 양자간 조중, 변통의 기능이다(《인정》序). 최한기는 측인,용인을 체용(體用), 교인,선인을 변통(變通)의 방법으로 삼아 다음과 같은 논의체계를 구축했다(박성수, 2003: 222-231).

1) 측인(測人)

《인정》의 제7권인 감평(鑑秤)은 인물선택의 원리, 즉 정치사회 문제를 해결하기 위해 재덕을 갖춘 사람을 용인하기 위한 기준인 측인법을 마련하기 위한 것이다. 측인의 궁극적 효용은 인도(人道)의 밝힘이다(김용옥, 2004: 67). 여기서 인도는 사람이 마땅히 해야 할 바로서, 스스로 행동을 통제해 그것이 천인운화를 드러낼 원리에 맞는지를 밝혀내는 것이다. 즉 사람의 자질과 능력을 인도에 근거해 그것에의 합치 여부를 따져 인물을 평가한다.

최한기는 사무와 인도를 체용(體用)의 관계로 보아 인도가 사무를 통해 실현되는 것임을 강조했다. “사무가 인도를 좇아 유행하면 기준이 확립된 사무이고, 인도가 사무로 말미암아 나아가면 실천단계가 정립된 인도이다”라 하며, 인도를 관념적으로 파악한 것이 아니라 사무를 통해 실현되는 것임을 밝혔다.

측인 원리를 행함은 지인의 활법인데, 측인의 요소는 선악, 길흉, 화복으로서 그 기준을 행사(行事)에 둔다. 그러나 그는 “행사에 앞서 용모를 통해 기품과 자질을 분별한 뒤, 이후 행사 단계를 거치며 능력과 성과를 관찰할”것을 강조했다. 그리고 “행사 이후엔 인도에 근거해 인도에의 합치 여부에 따라 인물을 평가하라”라고 말했다(《인정》권1, [測人序]; 금장태, 2008: 379). 이처럼 감평은 사람을 잘 골라 인물선택의 원천으로 삼는 것인데, 용모, 기질보다는 일에 임하는 자세가 인도에 맞고 그것을 지키려는지를 제일로 중시했다.

감평은 인간의 5가지 측면을 검토하기 위해 수량화 기준을 제시했는데, 즉 사람마다 다 갖추고 있는 인품인 5구(具)와 5발(發)을 갖고 객관적인 인물평가도표를 만들어 사람을 평가한다. 여기서 인품의 체(體)에 해당하는 5구는 인물이 갖춘

분수로서 기품(선천적 품성), 심덕(心德, 마음상태), 체용(외모), 건문(마음의 분별 정도), 처지(재력의 빈부상태)이며, 인품의 용(用)에 해당하는 5발은 5구의 각각의 발현¹⁵⁾으로서 재국(才局; 재주, 능력), 응변(應變), 풍도(風度), 경륜(經綸), 조시(措施; 사무처리능력)로 구분된다(《인정》 測人門, 제8편 鑑桴).¹⁶⁾

결국 측인은 선인, 교인, 용인 등 인사과정 전반의 평가자료로서, 사람을 뽑고 가르치고 쓰는 것의 본(本)이다. 예컨대 인품의 체에 해당하는 5구는 모든 사람의 근본적 행동바탕이자 1차 감별변수로서 채용에의 활용기준이라면, 인품이 다양하게 드러난 형태인 5발은 2차 감별변수로 인사고과에 활용할 기준이다(박성수, 2003: 232-235). 특히 그는 측인의 궁극적 효용을 사람이 마땅히 해야 할 바인 인도의 밝힘으로 보고 용모, 기질보다는 일에 임하는 자세를 더 중시했는데, 이는 공적 자아의 발굴 필요성과 그 기준점을 명확히 한 것이다.

2) 교인(敎人)

군자정치는 하늘이 백성을 내었으니 스스로 다스릴 수 없어 임금에게 맡기지만, 임금이 백성을 홀로 다스릴 수 없어 신하에게 맡기는 것이다(박병련, 2009). 따라서 덕치를 해야 한다는 군주의 도리론은 과거를 통해 사대부를 관료화해 군주의 지주(支柱)로 삼을 것을 전제한다. 그래서 과거시험에서 기술론은 배척되고 군주의 절대성, 도리성을 보충해줄 인륜·도리의 학문이 강조되고, 여기서 학문론과 정치론은 통일된다(守本順一郎, 1985: 94-100).

정치하는 일인 관직을 맡는 것은 군주의 도리를 다하게 돕는 치군택민의 명예로운 일이었기에, 유교는 통치의 역할에 책무를 다하는 사람다운 사람을 만들어 내기 위해 자기수양과 수기안인을 강조했다(이서행, 1991: 150). 예컨대 율곡의 필생과제는 투명한 공적 자아로서 사태의 원리를 탐구하고 그 지식을 토대로 혁

15) 5구가 발로해 5발을 제시한다. 기품이 재국, 심덕이 응변, 체용이 풍도, 건문이 경륜, 처지가 조시를 말한다.

16) 측인 요소를 현대적 용어로 풀어보면 다음과 같다. 즉 5구는 기품, 심리, 외모, 식견, 재력의 처지 등 5가지 자질을 뜻하고, 5발은 판단력, 적응력, 창조력, 정서력, 행동력 등 5가지 능력을 의미한다.

신을 꺾는 것이었다. 퇴계 필생의 프로젝트도 마음의 마비를 치료해 자연과의 교감과 소통을 회복하는 기획으로서, 공부의 처음은 거경(居敬)이고 나중에 격물(格物)이었다(한형조, 2008: 115). 특히 경(敬) 공부는 자신을 낮설게 성찰하는 것으로, 자신을 비우고 그 자리에 상대방을 채우는 군자되기의 로드맵이다(배병삼, 2012b: 306). 즉 공(公)이지만 낮은데로 임해 백성과 함께하는 공(共)을 수용함으로써 직업의 공공성에 대한 이해도가 높은 직업 정체성을 내면화시키는 과정이다.

최한기 또한 “가르쳐서 쓴다면 버릴 인물이 드물다”고 언급하며 용인의 목적에 비추어 교육이 필수적임을 지적한다(《인정》凡例; 금장태, 2008: 380). 즉 측인을 통해 인물의 자질, 능력을 파악하지만 인간이 이용의 대상에서 그치는 것이 아니고 또 타고나면서 모든 지식과 기능을 다 갖추는 것이 아니기에 교육이 필요함을 지적했다. 또 교육내용을 이루는 학문을 인도(人道)로서 제시하고, 교육방법으로서 먼저 그 인물의 기품을 살펴 진퇴를 결정하고 그 다음으로 그 인물의 조예를 재어서 선후를 결정해야 하므로 교인은 측인에서 말미암는 것이라 했다(박성수, 2003: 234-235). 결국 단순하게 부정한 마음 회피라는 소극적 자세가 아니라 자기를 닦아 주체를 형성하는 수기를 통해 지공무사의 인격체를 완성함으로써 공적 자아로서의 직분과 덕목을 선비관료의 내면에 체화하게 하는 것이 교인의 핵심이었다.

3) 선인(選人)

최한기는 관직 임명일에 이미 정치의 성쇠 기미가 싹틈을 지적하며 인재선발에서 정밀한 관찰과 신중한 결정을 강조했다. 선발은 직임(職任)에 맞는 것이어야 하므로, 인물의 기국(氣局)을 헤아리고 지식을 재어 결정해야 하기에, 교육한 다음에 선인할 것을 말했다.

그는 인물에는 용모, 심성, 행사, 소업(所業) 및 학문의 다양한 차별이 있음을 지적하며 각 직분에 따른 사무처리 방법의 다양성을 고려해 적절하게 선발해야 할 필요성을 인식했다. 선발방법도 과거를 비롯해 징빙(徵聘) 등 천거와 고험(考

險) 형식을 검토하는 등 인재선발의 본래 목적에 비추어 다양한 대안을 제시했다. 즉 과거는 시험으로 뽑는 것이기에 문에는 과거로 판단할 수 있지만 덕행은 과거로 판단할 수 없음을 상기하며, 과거와 천거의 균형을 이룰 것을 지향했다(《인정》권15, 科擧, 徵聘, 辟召, 薦擧源委). 그는 특히 인재선발 원칙으로서 “사무를 위해 인물을 선택하지 인물을 위해 사무를 선택하는 것이 아니라”고 보는 등 선발의 실제적 기준을 지적했다(《인정》권14, 以事爲準). 즉 선인의 기준은 백성을 가르치고 배양하는 것에 있음을 확인하며 도, 덕, 의라는 가치규범이 경술(經術)로 있어도 백성을 다스리고 안정시키는 실제로서 있지 않다면 선발할 수 없음을 밝혀, 선인의 목적이 안인에 있음을 보여준다(《인정》권16, 爲民準的不遷移, 道德以民爲準; 금장태, 2008: 382-383에서 재인용). 결국 일을 위해 사람을 뽑는 것이므로 과거 외의 여러 방식으로 인재를 넓게 구하지는 것이다. 특히 시험보다 면접을 중시했는데, 질문과 답변 사이에서 피면접자의 얼굴 기색, 동작, 용모, 지식이 모두 드러나기 때문이다.

4) 용인(用人)

용인은 인정의 최종단계로서 측인, 교인, 선인은 모두 용인을 결과로 삼아 그 효과와 우열이 결정된다. 여기서 용인의 기본원리는 인간사회가 개인의 행동으로 이루어질 수 없고 인간집단의 협력과 조화 위에서만 이루어지는 것이라는 현실에 근거한다.

따라서 최한기는 인도(人道)를 사람과 사람이 서로 잘 쓸 때에 이루어지고 그렇지 못할 때 무너지는 것으로 전제하고, 내가 남을 위해 쓰인 다음에 남을 쓰는 것임을, 즉 용인이 상호적임을 밝힌다(《인정》권20, 用人序). 결국 상호침투적 방법으로 인간관계가 결합되는 데서 용인원리가 실현되는 것이다. 그는 이렇게 쓰는 사람(用人者)과 쓰이는 사람(所用者), 일의 계기 간 상호관계를 중시하면서도 그 중심이 쓰는 사람에 있음을 지적했다(《인정》권20, 用人之導). 즉 용인의 도덕규범이 인도의 구체적 형태인 오륜(五倫)에 근거한 것이고, 인간관계 윤리가 용인과 일관됨을 보여준다(금장태, 2008: 383-384에서 재인용).

그는 이를 위해 공정한 평가와 공정승진을 강조했다. 고과기준을 치민(백성 다스림의 리더십), 안민(백성을 평안히 해주는 실행력), 교인(사람을 가르치는 지력), 천거능력(사람을 알아보는 통찰력) 등 4가지로 보고, 벼슬살이의 공과를 여러해 동안 점수로 계산해¹⁷⁾ 승진, 강등, 퇴직의 자료로 삼을 것을 제안했다. 특히 현대의 성과주의에서 간과하는 덕행, 현량, 방정, 청렴, 효를 평가항목으로 강조했다. 관직에 나가지 못한 자도 그의 심성, 행사, 문무기예를 매년 기록해 발탁될 수 있는 추천기회를 줄 것을 제시했다(박성수, 2003: 238-244).

3. 《인정》이 현대 인사행정에 주는 함의

최한기에 의하면, 인간은 사회라는 상황 속에 놓여 있는 존재이기에 정치질서도 인간에 근본한다. 따라서 그는 개인을 넘어 가정, 국가에까지 일통(一統)의 다스림이 있어야 한다고 강조했다. 일통으로서 사람을 헤아리고 가르치고 선발하고 써야만 하늘과 인간의 큰 다스림이 합치된다고 본 것이다. 따라서 통민문화가 통치의 본체이고, 사람이 마땅히 해야 할 바인 인도(人道)가 정치에 나타날 때 인도의 구체적 형태인 오륜 규범이 가정, 마을, 정부에 이르기까지 일통(一統)할 수 있다고 보았다.

《인정》은 최한기가 인도의 표준을 세우고 그 증험을 드러내기 위해 저술한 책이다(금장태, 2008: 376-394). 즉 수기안인 원리에 따라 사람이 마땅히 해야 할 바를 명확히 제시한 뒤 그에 맞게 사람을 교육시켜 공적 자아를 만든 후, 그로 하여금 인간, 사회, 자연의 순환과 변화법칙인 운화(運化)를 받들며 치민과 안민에 도달하게 하지는 것이다.

최한기는 4문 중에서도 측인을 선인, 교인, 용인 등 인사과정 전반의 평가자료, 즉 뽑고 가르치고 쓰는 것의 본(本)으로 중시했다. 예컨대 인품의 체에 해당하는

17) 조선은 근무연한과 업적을 평가해 승진시켰다. 고을원은 임기 3년 동안 연 2회 평가해 3-5 번 상등을 받으면 품계를 올리고 중등을 받으면 원 품계를 유지시켰다. 자의적 용인을 막기 위해 승진하려면 일정 근무연한을 채워야 했다. 종9품-->정7품까진 450일을, 종6품-->정3품까진 900일을 근무일수로 요구했다(이병량, 2002).

5구(具)를 모든 사람의 행동의 1차 감별변수로 보고 인재채용의 기준으로 중시했다. 특히 측인의 궁극적 효용을 인도의 밝힘으로 보고 용모, 기질보다는 일에 임하는 자세를 가장 중시했는데, 이는 공적 자아의 발굴 필요성과 그 기준점을 명확히 규정한 것이다. 이처럼 측인을 토대로 하여 교인, 선인하는 등 공적 자아의 발굴에 일차적으로 비중을 두면서,¹⁸⁾ 용인에 이르면 공정한 평가와 공정승진을 강조함으로써 공적 자아로서의 관인 유지(retention) 방향을 제시했던 것이다. 따라서 공적 자아 찾기 차원에서 《인정》의 내용을 현대적으로 응용할 필요가 있다.

먼저 측인에선 사람이 마땅히 할 바를 정하고 그에 맞는 자질, 능력, 태도 등 공적 자아로서의 관인의 직분에 합당한 역량과 자질의 면면을 자세히 규정했는데, 이는 공무원이 되고자 하는 사람이 진정한 공적 자아로 커나가기 위해 입직 전에 필히 갖추어야 할 기초역량과 바람직한 자질을 안내하는 기준점이 될 수 있다. 즉 현 공직적격성 테스트(PSAT)의 여러 역량수준을 재점검하고 그것을 현재의 인재수요에 맞게 맞춤형식으로 규정하는 근거를 제공해 준다. 특히 최한기가 5구로 제시한 것 중 기품과 마음상태, 폭넓은 견문과, 5발로 제시한 판단력, 창조력, 정서력, 행동력, 사무처리능력은 필기시험으로 쉽게 분별할 수 없는 내용이기에 향후 공직적격성 테스트의 내용 보완 및 재설계에 응용해 볼만하다.

교인에선 치군택민(致君澤民) 상황에서 군주의 절대성, 도리성을 보충하기 위해 선비관료의 자기수양과 수기안인을 강조했는데, 이는 대학의 현 행정학과 교육과정에서 공적 자아로서 필히 체득해야 할 전공지식의 단계적 습득과 더불어 자기 절제적 윤리훈련¹⁹⁾ 방향을 알려준다. 또 행정학과 등 공공부문 전공학과 출신의 우선적 공직진출 근거로도 조심스럽게 응용할 필요성이 있다. 고용불안 시

18) 측인은 현대 인사행정의 근평과 꼭 같은 의미는 아니다. “측인요소 중 2차 감별변수인 5구는 고과기준으로 활용 가능하나 1차 감별변수인 5발은 채용에의 기준”이란 그의 말처럼, 측인은 사람을 헤아리고 알아보기 위한 지인의 활법에 가깝다. 교인도 “교육한 다음 선인 하라”는 그의 말처럼 현 공무원교육과 달리 입직 전 공무원다운 지식과 소양을 갖출 것을 강조한 선인의 전 단계이다. 결국 측인, 교인은 공적 자아 찾기에 비중을 둔 개념이다.

19) 최한기는 기품을 조예보다 우선시했는데, 이처럼 인품을 중시하지 않고 성과주의만 추구하니 현 공직사회 내에 윤리사고가 빈번하다(박성수, 2003).

대의 안전판으로 공직이 각광을 받다 보니 전공, 학력, 연령을 불문한 채 공직응시의 형식적 기회균등으로 인한 공시낭인(浪人)의 범람 등 국가적 낭비가 크고, 공적 자아 찾기의 타당성이 떨어짐에도 불구하고 충원의 객관성 확보 차원에서 필기시험 일변도의 채용방식이 고착화되고 있다. 이런 잘못된 채용경향을 막고 진정한 공적 자아를 찾기 위해선, 프랑스의 국립행정학교(ENA)나 미국의 대통령 행정인턴십 프로그램처럼 대학에서 4-6년간 공공철학, 책임행정, 공직윤리, 공공서비스 제공논리를 체계적으로 학습한 행정학도 및 대학원생의 우선적 공직진출 추천방식이 필요하다. 단 그들 간의 엄정한 내부경쟁과 실질적인 인턴십 과정이 전제되어야 할 것이다. 이것이 다소 특혜의 소지가 있다는 여론 때문에 당장 시행이 어렵다면 공공부문 전공학과 출신들이 졸업을 앞두고 행정 인턴십의 정례화를 통해 공공실무를 연수하게 하는 것은 꼭 필요하다.

선인에선 과거 외에 천거와 면접을 강조했는데, 우리는 현행 필기시험 위주의 채용방식 외에 서류전형의 정교화를 통해 공적 자아로서의 소양과 실력, 마음가짐을 성실하게 꾸준히 갖춰온 인재들의 성장 스토리를 중심으로 선발자료의 다기화를 꾀할 필요가 있다. 즉 학교장 추천서, 자기소개서를 다단계 심층면접과정에서 교차 체크해 여과하는 등 옥석을 가림으로써, 학벌, 외국어 공인점수 등 외양적 스펙보다는 공적 자아로서의 내면세계를 알차게 갖춰온, 즉 공적 자아다운 성장 스토리를 꾸준히 마련해온 사람을 선발하는 방법이 필요하다.

용인에선 쓰는 사람과 쓰이는 사람의 바람직한 관계확립 차원에서 공정한 평가와 공정승진을 강조했는데, 현 인사행정에서도 타인의 눈에 근거한 성과급 등 외재적 요인보다는 공무원의 윤리적 자기 장악력을 높이기 위해 공정한 평가의 일환으로 자기평가와 공정승진 등 공무원의 자존감 지켜주기 및 자기 책임지기, 즉 퇴의 윤리²⁰⁾가 그 근간을 이뤄야 한다.

20) 정약용은 언제라도 벼슬을 버린다는 뜻으로 기(棄) 자를 벽에 붙여놓고 조석으로 들여다 보았다. 즉 벼슬살이 원칙으로 4기를 제시하는데, 행하는 데 장애되는 일이 있으면, 마음에 거슬리는 일이 있으면, 뒷사람이 무례하면, 자신의 올바른 뜻이 행해지지 못하면 벼슬을 버리라는 것이다. 예와 의가 함께 온전해야 벼슬살이가 제대로 가능하다는 생각 하에 쉽게 벼슬을 버릴 수 있는 사람임을 알린 뒤에야 목민관 노릇이 가능하다고 본 것이다. 단 사표를 던지고 돌아설 때도 말씨, 태도는 온순하고, 울분의 기색이 없게 예를 갖춰야 할 것을

V. 맺음글

유교 및 조선조 선비관료 상엔 분명히 문제점이 있다. 예컨대 사회의 모든 문제를 도덕으로 해결한다는 등 정신의 지나친 강조는 실무기능을 소홀히 취급하게 해, 행정기술 등 기능적 전문가 양성에 제약을 준다(한형조, 2008: 274-278). 그러나 직업적 도덕성을 경시한 지나친 성과주의 추구가 많은 윤리적 사건을 낳기도 한다.

그런 점에서 지공무사와 치군택민의 직분을 다하기 위해 수기안인을 내면화하고 실천했던 조선조 선비관료들의 공적 자아적 삶과 그런 사람을 관인으로 등용하는 인사방식은, 오늘의 공직사회 문제를 해결하는 데 있어 적지 않은 시사를 준다. 공직자윤리법을 강화하거나 보수를 대폭 올려준다 해서 오늘의 공직비리와 소극적 행정이 완벽하게 해결될 수는 없기 때문이다. 공무원 스스로가 대표시민이라는 공직의 생성적 의미에서 비롯되는 시민과의 기본적 관계성을 정확히 인지하고 공적 자아로서의 직업적 정체성을 제대로 학습, 실천하는 것이 무엇보다 중요하겠다.

원시유학 정신에 충실했던 조선 전기의 선비관료들은 엄정한 자기훈련을 통해 사를 극기하고 공을 지향했기에 투철한 공익 관념, 공부에 근거한 자신감 넘친 업무자세와 당당한 인로 걷기가 가능했다. 특히 지공무사의 정신에서 관인으로서의 직업적 공공성, 즉 공익, 공평, 공정, 공개성을 도모하기 위해서, 집사경의 정신, 안민을 위한 현장행정, 공익에의 몰두와 인로의 설정, 합의제를 통한 심의, 토론 위주의 공개행정, 도덕감화의 덕치, 끊임없는 공부 자세, 적극적으로 간(諫)하기가 선비관료의 수행덕목으로 강조되었는데, 직업의 공공성 실현을 위한 이런 노력은 지금도 시사하는 바가 크다. 공직에 내재한 공공성에 대한 이해가 부족해 시민과 그들 관계를 형성하며 신뢰를 받지 못하는 현 일부 공직자에겐 선비

강조했다(박석무, 2005: 455). 선비관료들은 자신의 잘못을 부끄럽게 여기고 스스로 물리칠 것을 주장하기도 했다. 사대부에게 가장 무거운 벌은 부끄러움을 스스로 느끼게 하는 것으로서 유립도 벌 받기를 자청했다. 타인이 벌을 내리기 전에 자신이 먼저 벌을 받는 것이 조선의 처벌문화였다(이성원, 2008: 152).

관료의 지공무사 정신과 현장에서 문제점을 도출하는 안민행정 자세의 학습이 필요하다.²¹⁾

결국 관-민간에 바람직한 관계맺기의 제도화 차원에서 공적 자아를 찾아 공적으로 유도하고 계속 좋은 공무원으로 남도록 유지해주는 쪽으로 인사행정의 기본이 다시 서야 한다. 그런 점에서 《인정》에서 발견된 여러 내용의 현대적 응용이 요구된다. 먼저 진정한 공적 자아로서의 마음가짐과 자격, 역량기준을 분명히 규정한 뒤(측인) 그것을 예비관료들이 충분히 익히도록 체계적으로 교육하고(교인) 이를 잘 갖춘 사람을 골라내(선인) 적재적소에 쓴(용인) 다음엔 그들을 믿고 맡김으로써 정부조직이 자율적으로 돌아가도록 해야 한다.

그러기 위해선 공적 자아의 발굴 기준으로서 무엇보다 인도, 즉 사람됨이 사람의 기술에 우선해야 하고,²²⁾ 또 공공성을 내면화한 공적 자아가 정부 안에서 계속 인정받고 성장하도록 인사권자의 마인드 혁신과 효율적인 인력유지 정책이 필요하다. 특히 성과급 등 외재적 요인 보다는 공무원의 윤리적 자기 장악력을 높이기 위한 공정한 평가와 공정 승진 등 그들의 자존감 지켜주기와 자기 책임지기(퇴의 윤리)가 인사행정의 근간을 이루어야 한다.

▣ 참고문헌

- 고병권. 2012. 《점거, 새로운 거버먼트: 월스트리트점거운동 르포르타주》. 서울: 그린비.
 공원국, 박찬철. 2009. 《인물지: 사람을 얻는 자, 천하를 얻는다》. 서울: 위즈덤 하우스.
 금장태. 2008. 《한국실학사상연구》. 서울: 집문당.
 김정희. 2009. “공공철학의 이해.” 윤수재 외, 《새 시대의 공공성 연구》. 서울: 법문사.

21) 퇴계를 본받기 위해 도산서원 선비문화수련원 프로그램에 해마다 신청자가 늘어난다(이성원, 2008: 189).

22) 그렇다고 해서 직무 전문성에 의거한 직위분류제 요소를 도외시하는 것은 아니다. 지나친 성과지향적 직무기술 추구가 윤리적 사건을 초래할 수도 있으므로, 최한기가 “사무를 위해 인물을 선택하지 인물을 위해 사무를 선택하는 것이 아니라”며 인재선발의 실제적 기준을 강조했듯이, 일에 대한 사람의 마음가짐을 일과 사람의 궁합 맞추기 차원에서 보다 강조하는 것이다.

- 김기현. 2009. 《선비: 사유와 삶의 지평》. 서울: 민음사.
- 김용옥. 2009. 《인간, 중용의 맛》. 서울: 통나무.
- _____. 2004. 《해강 최한기와 유교》. 서울: 통나무.
- 김현옥. 2004. “정조의 인재관 연구: 책문을 중심으로.” 《한문학 논집》, 28집.
- 박병련. 2009. “양성지의 정치행정사상연구: 경제적 참 선비 모델을 중심으로” 《한국사회와 행정연구》, 20(1): 205-228.
- _____. 2012. “조선조 유교관료제의 준거와 기본설계의 특징.” 행정학회 하계대회 논문집.
- 박석무. 2005. 《풀어쓰는 다산 이야기》. 서울: 민음사.
- 박성수. 2003. “한국형 인사고과제도에 관한 연구: 실학자 최한기의 인정을 중심으로” 《인사관리연구》, 27(3): 221-249.
- 배병삼. 2012a. 《공자, 경영을 논하다》. 서울: 푸르메.
- _____. 2012b. 《우리에게 유교란 무엇인가》. 서울: 녹색평론사.
- 송 북. 1999. 《동양적 가치관 무엇인가: 논어의 세계》. 서울: 생각의 나무.
- 오문환. 1996. “율곡의 군자관과 그 정치철학적 의미.” 《한국정치학회보》, 30(2): 25-38.
- 윤사순. 1999. “유교윤리의 가용화.” 《지성의 현장》, 제9권 통합호.
- 이대회. 1991. “유교식 행정문화에 대한 새로운 해석.” 《한국행정정보》, 25(2).
- 이도형. 2000. “공직윤리구현전략으로서의 선비적 접근.” 《충북행정정보》, 3집: 53-82.
- _____. 2012. “행정의 민주화: 시민과 관료 간 우리-관계 회복을 중심으로” 《정부학연구》, 18(3): 93-123.
- 이병량. 2002. “조선초 관료제의 근대성에 관한 연구: 막스 베버의 관료제 이념형을 통한 해석.” 《정부학연구》, 8(1): 239-275.
- 이서행. 1991. 《청백리 정신과 공직윤리》. 서울: 인간사랑.
- 이성원. 2008. 《천년의 선비를 찾아서: 농암 17대 종손이 들려주는 종택 이야기》. 서울: 푸른 역사.
- 이수태. 2013. 《영원한 공직: 공직의 잃어버린 정체성을 찾아서》. 서울: 바오.
- 이승환. 1999. 《유가사상의 사회철학적 재조명》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이정철. 2013. 《언제나 민생을 염려하노나: 조선을 움직인 4명의 경제가들》. 서울: 역사비평사.
- 이주용. 2013. “율곡의 선비정신을 통한 공직자상에 관한 연구.” 《한문학논집》, 제37집.
- 임건순. 2014. 《제자백가 공동체를 말하다》. 서울: 서해문집.
- 정구선. 2009. 《조선의 발칙한 지식인을 만나다: 왕을 꾸짖은 반골선비들》. 서울: 애플박스.

- 정하영. 2009. “동양사회에서의 공공성.” 윤수재 외, 《새 시대의 공공성 연구》. 법문사.
- 최한기. 1980-82. 《국역 인정(人政)》. 민족문화추진회 고전국역총서.
- 한상진. 1998. “위험사회에 대한 동,서양의 성찰: 유교의 잠재력은 남아있는가.” 《계간사상》, 봄호.
- 한석태. 1999. “한국행정문화의 유교적 전통요소: 문헌비평적 고찰.” 《한국행정학보》, 33(4).
- 한형조. 2001. “남명, 칼을 찬 유학자.” 박병린, 《남명 소식》. 서울: 청계.
- _____. 2008. 《왜 조선유학인가》. 파주: 문학동네.
- 함재봉. 1996. “유교전통과 인권사상.” 《계간사상》, 겨울호.
- Arendt(김선옥 역). 2006. 《예루살렘의 아이히만》. 서울: 한길사.
- Begue(이세진 역). 2013. 《도덕적 인간은 왜 나쁜 사회를 만드는가》. 서울: 부키.
- Young-Bruehl(서유경 역). 2011. 《아렌트 읽기》. 서울: 산책자.
- 桂木隆夫(성현창 역). 2011. 《공공철학이란 무엇인가》. 서울: 이학사.
- 守本順一郎(김수길 역). 1985. 《동양정치사상사 연구: 주자사상의 사회경제적 분석》. 동녘.
- Catron B. I. & Hammond, B. R. 1990. “Reflections on Practical Wisdom: Enacting Images and Developing Identity.” In H. Kass & B. Catron (eds.), *Images and Identities in Public Administration*. London: Sage Pub..
- Cooper, T. 1990. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Denhardt, J. & Denhardt, R. 2007. *The New Public Service, expanded ed*. M. E. Shape, Inc..
- Frederickson, H. G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gross, David. 1992. *The Past in Ruins: Tradition and the Critique of Modernity*. University of Massachusetts Press.
- Hummel, R. 1982. *The Bureaucratic Experience, 2nd ed*. St. Martin's Press.
- King, C. & Stivers, C. 1998. *Government is Us: Public Administration in an Anti-government Era*. London: Sage Pub..
- MaSwain, J. 1985. “Administrators and Citizenship.” *Administration and Society*, 17(2).
- Parkin, J. 1994. *Public Management: Technology, Democracy and Organization Reform*. Aldershot: Avebury.
- Waugh, W. Jr. 1998. “Phenomenology.” In Lynch & Dicker(eds). *Handbook of Organization Theory & Management: The Philosophical Approach*. N.Y.: Marcel Dekker Inc.