

윤리적 관료는 인격이 될 수 없는가?: 막스 베버의 관료 윤리의 내재적 모순과 재해석

이문수*

베버에게 관료는 역설적 상황에 놓인 존재이다. 관료가 비인격적, 비정서적으로 업무를 처리하는 것은 자본주의와 민주주의가 가능하기 위한 조건이 된다. 그러나 관료제와 관료적 자아의 사회적 확산은 사회를 화석화시키게 되면서 인간의 자유를 극도로 위축시키게 된다. 관료는 이 과정에서 자신이 선택한 궁극적 가치에 헌신하면서 비로소 가능한 인격이 될 수 없는, 다른 말로 칸트가 말하는 가치에 대한 자율적 판단에 따라 행동하는 도덕적 주체가 될 수 없는 존재로 전락하는 것이다. 본 논문은 이와 같은 관료윤리에 대한 기술이 과연 베버가 진정으로 의도한 것일까, 어떠한 이유로 베버는 이와 같이 비인격적 존재로 관료를 보는 것일까, 관료 윤리에 대한 베버의 주장에는 그의 이론 전체의 관점에서 볼 때 논리적 모순은 없는 것일까, 마지막으로 베버의 관료 윤리를 재구성하는 것이 가능할까라는 질문에 대한 답을 찾는 과정에서 나온 것이다. 논문에서는 베버의 종교사회학, 방법론, 비교역사학, 그리고 다양한 주제의 논문들을 참고로 하여 우리가 알고 있는 베버의 관료 윤리에 대한 주장은 일면적인 것임을 주장할 것이다. 또한 베버가 관료 윤리를 극도로 제한적인 관점에서 말하는 있는 데는 그가 살았던 국가와 시대의 특수한 사정이 존재했음도 밝힐 것이다.

주제어: 막스 베버, 행정윤리, 관료인격, 공직윤리

I. 머리말

서양에서 공직(public office)이 독립된 생활영역으로 인식되기 시작한 것은 그리 오래된 일이 아니다. 중세 이래 절대주의 국가시대를 거치면서 유럽의 대부

* 미국 조지아대학교(The University of Georgia)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 대구가톨릭대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정철학, 행정윤리 등이다(mslee@cu.ac.kr).

분 국가에서 공직은 개인들이 사적으로 전용할 수 있는 것이었다. 또한 공직을 담당하는 자는 정치적 지배자와의 개인적 충성 관계에 따라 공무를 수행하는 것이 원칙이었다. 그러나 생산자가 생산수단으로부터 분리되면서 자본주의적 경제체제가 만들어지듯이 막스 베버(Max Weber)는 관료가 사적으로 사용되던 행정수단으로부터 분리되면서 합리적 관료제를 중심으로 하는 근대적 국가체제가 형성된다고 말한다. 관료는 이제 공직이라는 독자적 생활영역에서 그 영역에 고유한 가치를 수호하면서 정치적 지배자와의 충성관계가 아닌 객관적으로 규정된 직무에 충실하게 일을 하면 되는 존재가 된다. 그리고 공직 영역의 고유한 가치란 업무수행에 있어서 관료가 사적 영역에서 습득한 가치들을 배제하고 자신의 전문지식과 업무를 규정하는 법규, 절차, 명령에 따라 객관적, 중립적, 그리고 비인격적으로 일을 처리하면서 확보된다¹⁾.

독립된 생활영역으로서의 공직 영역의 등장은 합리화 과정이 사회 전체로 확산되면서 나타난 거시-구조적 변화의 결과이다. 합리화 과정은 오랫동안 사람들의 삶에 의미를 부여해주었던 종교 역시 합리화시키면서 서양세계에 의미의 위기를 초래했다고 베버는 보고 있다. 이때 베버가 우려하는 것은 의미를 추구하는 해석적 존재로서의 인간이 타율적인 질서인간이 될 수밖에 없는 시대적 경향이다. 그래서 베버는 이와 같은 경향에 맞서서 자신의 내면적 가치정향과 자신이 몸담고 일할 가치영역을 주체적으로 선택하여 그 가치에 일생동안 일관되게 헌신하는 삶을 사는 인격의 중요성을 강조하고 있다. 베버는 과학이 우리의 삶을 물질적으로는 윤락하게 해줄 수는 있겠지만 삶의 의미에 대한 답을 결코 줄 수는 없는 것이라고 보면서 자신이 선택한 가치나 이상을 신념을 가지고 추구하는 삶을 윤리적 삶으로 보는 것이다.

본 논문은 19세기에 들어오면서 공직이라는 독자적 생활영역에서 직무를 수행하게 된 관료들이 과연 베버가 말하는 인격의 형성을 통한 윤리적 삶을 살 수 있을까라는 의문에서 시작되었다. 이를 다르게 말하면, 혹시 독립된 생활영역에

1) 그래서 현재까지 많은 학자들은 베버의 관료 윤리를 관료들이 적극적으로 공공의 가치를 추구하면서 확보되는 것이 아니라 주어진 업무를 오직 합법성과 수단적 합리성에 기초하여 수행하면서 확보되는 것으로 보고 있다(Toren, 1976; Ritzer, 1975; Fry and Nigro, 1996).

서 그 영역의 가치규범을 충실히 지키면서 사는 관료들이 베버의 보편 인류학적 관점에서 보면 인격의 발전을 미리 차단당한 존재가 아닌가 하는 점이다. 그것이 설령 스스로 선택한 가치영역일지라도 그 안에서 일하는 관료들이 모든 주체적 가치판단을 스스로 포기한 채 주어진 법규와 명령에 따라서만 움직여야 한다면 과연 우리는 이들 관료들을 인격을 실현하고 있는 존재라고 말할 수 있는가는 마땅히 제기될 수 있는 질문인 것이다. 최근의 예를 들어 말하면, 침몰하는 배를 보고 법규, 명령, 지시를 기다려서 행동하려는 관료를 우리는 자신이 일하는 영역의 가치를 침해한 것이 아니기 때문에 인격을 실현하고 있는 윤리적 관료라고 손쉽게 말할 수는 없는 것이다. 점점 위험사회로 변하는 현대사회에서 이와 같은 관료 윤리에 대한 의문은 중요하다고 보이지만 베버는 어디에서도 이와 같은 질문을 제기하고 있지 않는데, 현대 사회에서 관료나 관료제가 갖는 중요성을 어느 누구보다도 강조하는 베버이기에 그 이유가 궁금해지는 것이다²⁾. 반면에 베버는 정치인의 윤리적 자세나 태도에 대하여는 상당히 상세하게 서술하고 있다. 그리고 베버는 정치인의 윤리가 중요한 것은 정치인들이 공권력이라는 합법적 폭력을 사용할 수밖에 없다는데서 이유를 찾고 있는데³⁾, 정작 공권력을 현실에서 행사하는 주체는 관료인 경우가 대부분이다. 그렇다면 당연히 베버에게 공권력을 행사하는 관료들의 윤리는 무엇보다 중요한 연구 주제가 되어야 하지 않을까?

2) 20세기 후반 이후로의 베버의 정치사회학에 대한 연구의 대부분은 사회 전반적인 합리화, 관료제화가 인간의 자발성과 자유를 제한한다는, 즉 미셸 푸코가 말하는 규율화와 깊은 관련이 있다는 전제에서 출발하는 경향이 있다. 그리고 많은 연구들은 푸코가 이와 같은 일반화된 추세에 대응하기 위해서 미시적, 실천적 수준에서 끊임없는 저항을 말하고 있다면 베버는 의미를 추구할 수밖에 인간이 소명인간(Berufsmensch)이 될 때에만 점차 화석화되는 사회와 문화로부터 탈출할 수 있게 된다고 말한다. 이에 관련한 연구들로는 Chowers(2004), Schroeder(1992), Goldman(1992), Hennis(1988), Kim(2004), Löwith(1982), Mitzman(1969), Scaff(1989), Turner(1992)등을 들 수 있다.

3) 베버(1919a: 123)의 다음과 같은 진술은 권력의 악마적 특징을 잘 보여준다. “초기 기독교인들은 이 세상이 악마에 의해서 통치된다는 점, 정치, 즉 권력과 수단으로서의 폭력에 몸담은 사람은 악마적 힘(diabolical power)과 결탁한다는 점, 그리고 선한 의도에서 선이 나오고 악한 의도에서 악이 나오는 것이 아니라 종종 그 반대라는 점에 대하여 잘 알고 있었다. 이와 같은 사실을 모르는 사람은 정치적 미숙아인 것이다.”

베버의 관료 윤리를 공부하면서 부딪치는 가장 큰 난점은 그가 공직영역 안에서 윤리적 관료가 지녀야 할 규범적 특성들이라고 말하는 것들이 그의 인간학의 관점에서는 관료의 인격의 발전을 가로막는 장애로 보인다는 점이다. 이는 우리가 그의 대표적 저서인 《경제와 사회》와 후기 정치적 논문에서 서술된 대로 관료 윤리를 이해하는 것이 인간은 자신이 선택한 가치를 일관되게 실현시키면서 비로소 인격으로 만들어진다는 그의 인간학을 거스르는 것이 되기 때문이다. 따라서 잘못 사용하면 폭력으로도 변할 수 있는 공권력을 등에 업고 일하는 관료들의 윤리적 자세를 법으로 규정되어 있거나 상급자가 지시하는 명령을 합법적, 효율적으로 수행해야 하는 것에 한정시키게 되면 관료들도 정치인 못지않게 상충하는 가치관들 사이에서 결정을 해야 한다는 사실을 간과하게 되는 것이다. 데리다는 결정불가능성의 경험을 하지 않고는 진정한 윤리적 결정이 나올 수 없다고 말하는데, 관료들 역시 수많은 도덕적 딜레마 상황에서 결정불가능성을 경험하고 있으며 이 때 비로소 윤리적 관료가 나타날 수 있는 가능성의 조건이 만들어지는 것으로 볼 수 있다. 그러나 많은 학자들은 그의 몇몇 진술에 기대어 베버가 말하는 관료는 이와 같은 결정불가능성의 상황을 경험할 필요가 없는, 주어진 명령을 무비판적으로 집행하는 존재로 보고 있다고 말한다. 그러나 이와 같은 주장은 베버의 철학적, 윤리학적 연구들을 피상적으로 이해하면서 나온 주장이다. 베버에게 법에 규정된 대로, 또는 상급자의 지시대로 업무를 수행하였기 때문에 나는 윤리적으로 아무런 문제가 없다고 말하는 것만큼 비윤리적인 것이 없다고 보이는 것이다. 그럼 어떠한 이유로 복잡한 현대사회의 특징과 그 안에서 사는 사람들의 윤리적 딜레마에 대하여 누구보다도 치열한 사유와 성찰을 한 학자인 베버가 관료의 윤리에 대하여 일관적이지 못한 주장을 하는 것일까?

우리가 지금까지 관료제를 말하면서 인용하는 베버의 연구업적은 그가 죽은 후 1922년에 그의 부인 마리엔 베버가 그의 미출판 원고들을 수집하여 출판한 《경제와 사회》 속의 한 장으로 존재하는 <관료제> 부분이다. 그러나 잘 알려져 있지 않지만 관료제나 관료 윤리 연구에 더욱 중요한 베버의 연구업적은 《경제와 사회》의 관료제 장과 비슷한 시기 즉 일차세계대전 패전 직후 쓰인 논문들이다. 이 논문에서 베버는 제1차 세계대전의 패전으로 표현되는 근대 독일 정치의

실패의 중요한 원인으로 책임을 지지 않는 고위관료들에 의한 정치에 대한 개입을 말하고 있다. 이와 같은 역사적 경험은 정치적 논문과 더불어 《경제와 사회》에서의 관료 윤리의 내용을 규정하게 되는데, 이는 자연적으로 관료윤리란 관료들이 정파를 초월하여 불편부당한 관점에서 비정의적, 비인격적으로, 즉 베버가 자주 쓰는 용어로 표현하면 *sine ira et studio*(노여움과 열정이 없는) 상태에서 주어진 업무를 수행하는 것을 말하게 된다. 여기서 우리는 지금까지 우리가 알고 있는 관료 윤리에 대한 베버의 주장이 패전 독일의 관료제와 관료들의 의식과 행태에 대한 베버의 비판적 시각의 반영일 수 있다는 생각이 들지 않을 수 없다. 즉, 우리가 베버의 관료 윤리라고 생각하는 것이 사실은 독일이라는 특수한 환경을 배경으로 나온 것으로, 과연 베버 스스로도 이를 관료 윤리에 대한 규범적 일반론으로 생각했는지에 대하여는 의문이 드는 것이다.

스스로 선택한 가치를 추구할 수 없고 주어진 업무를 오직 도구적 합리성의 기준에 따라 계산 가능한 형태로 수행하는 것을 관료윤리에 대한 일반론으로 베버가 주장했다고 하는 것은 무엇보다도 근대 사회를 형성시킨 소명인간(Berufsmensch)에 대한 그의 주장과 배치된다. 익히 알려져 있듯이 그는 개인 윤리의 변화, 즉 종교 개혁에 따른 프로테스탄트 윤리의 확산에서 자본주의 성립의 단초를 찾고 있으며, 현대의 가치 다원화된 사회에서 개인들이 남아있는 자유를 지키면서 존엄한 삶을 살기 위해서는 현세적 금욕주의에 기초해서 자신의 직업을 소명으로 생각하면서, 즉 그것만이 자신을 세계의 무의미성(meaninglessness)로부터 구원해줄 수 있는 것으로 간주하면서 살아야 한다고 말한다. 그리고 소명인간이 되는 가장 중요한 요건은 자신이 선택한 가치를 하나의 사명으로 삼고 그것을 위해서 일생을 헌신하면서 자신의 삶에 일관된 의미를 부여할 수 있을 때이다. 따라서 자신이 스스로 선택해서 가지고 있는 가치의 실현을 단지 공적인 목적을 위해서 포기하라고 강요당하고 또 그것이 당연시 되는 상태가 윤리적으로 바람직한 것인지에 대한 베버의 반응은 부정적일 수밖에 없는 것이다.

지금까지 말한 문제의식에 기초하여 본 연구는 크게 세부분으로 구성되어있다. 제2장에서는 베버의 관료윤리론을 재구성할 것이다. 본 연구가 기존의 연구와 다른 점은 베버의 관료제 이론을 통합된 하나로 고찰하지 않고 《경제와 사회

»와 정치적 논문에서 보이는 차이점을 강조하면서 살펴본다는데 있다. 이와 같은 구분을 하는 이유는 베버의 관료제이론이 지니는 역사적 구체성을 강조하기 위함으로, 현대 세계에서의 관료 윤리에 대한 베버의 보편적 시각을 추론하기 위해서는 필요한 작업이기 때문이다. 이와 같은 작업을 통해서 우리는 지금까지 알려진 베버의 관료윤리론은 근대 독일 정치의 실패에 대한 반성에 상당부분 기인한다는 점을 알 수 있을 것이다. 제3장은 베버의 관료윤리론을 재구성하기 위해서 그의 인간학으로 회귀하는 작업을 시도할 것이다. 이곳에서는 가치가 다변화 되는 현대 사회에서 의미를 추구하는 인간이 윤리적 삶을 살기위해서 필요한 조건들이 무엇인지에 대하여 가치 또는 가치영역의 선택의 문제를 중심으로 살펴볼 것이다. 마지막 제4장은 2장과 3장을 종합하는 기능을 하는 장으로, 관료윤리의 딜레마, 즉 업무수행에 있어서 스스로 가치판단을 포기하면서 윤리적 관료가 된다는 주장과 스스로 선택한 가치를 용기를 가지고 일관성 있게 주장할 때 비로소 윤리적 인간이 된다는 주장의 간극을 가로지르는 시도를 할 것이다.

II. 베버의 후기 저작에서의 관료 윤리

후기 저작들에서 베버가 묘사하는 관료는 다른 가치영역이나 생활질서에서 자신의 삶을 영위하는 기업가, 정치인, 학자, 예술가 등과 범주적으로 전혀 다른 존재로 그려진다. 정치인이나 학자 등은 스스로의 결정을 통해 자신들의 삶을 영위할 가치영역을 선택한 자들로 그 영역에서의 일을 소명으로 생각하면서, 침범해오는 합리화, 즉 관료제화의 추세에 맞서서 자신의 가치영역의 고유한 가치를 끝까지 지키는 존재로 그려진다. 합리화가 거역할 수 없는 추세로 모든 생활영역을 복극의 칠혹 같은 밤으로 만드는 것이라면, 자신의 소명이 위치한 생활질서의 가치를 지키는 것을 사명으로 삼는 소명인간들은 이와 같은 추세에 저항하면서 어둠에서 벗어날 수 있는 한 줄기 희망의 빛의 역할을 하는 것이다(Gane, 2002: 28-44; Koshul, 2005: 9-39).

서양 세계에서 합리화와 관료제화를 피할 수 없는 역사적 흐름으로 보는 베버

에게 그 흐름의 추동자인 관료들은 비록 그들이 근대적 자본주의와 자유민주주의를 발전시키는데 중추적 역할을 했다고 인정되지만 중국적으로는 인간의 자유와 자율성을 억압하는 방향으로 진행되는 합리화의 추세의 최종적 담지자일 수밖에 없다(Mommsen, 1989: 109-20). 서양의 근대화 과정에 대한 베버의 역사 인식을 합리화와 그에 대항하는 독립된 가치영역들의 저항이라고 본다면, 관료들은 자신이 생활하는 영역이 독립된 가치 영역임에도 불구하고 그것이 단지 합리화를 담보하는 영역이라는 이유로 자신의 가치를 떳떳하게 외칠 수 없는 존재인 것이다. 그러나 현대의 조직사회를 이끄는 관료에 대한 이와 같은 다소 운명론적인 베버의 인식은 《경제와 사회》와 정치적 논문들에서 미묘한 차이를 보인다.

1. 《경제와 사회》에서의 관료제와 관료

《경제와 사회》의 독립된 장에 있는 관료와 관료제에 대한 논의는 물론 베버의 오랫동안의 역사적 탐구에 기초한 것이지만 기본적으로는 근대적 관료제에 대한 개념적 그리고 이념형적 분석으로 한정되고 있다. 그래서 베버는 정치적 지배자와 그를 도와서 지배를 가능하게 해주었던 행정적 집단 간의 권력적, 기능적 관계가 역사적으로 어떻게 변천해 왔는지를 이념형적 모델에 기초해 분석하고 나서, 근대 관료제가 과거의 행정적 지배수단인 가부장제적, 가산제적, 봉건제적 행정체제와 어떤 점에 다른지, 어떤 역사적 조건들이 근대 관료제를 가능하게 하였는지를 분명히 하고 있다. 그래서 《경제와 사회》에서의 근대 관료제는 기술적인 면에서 지금까지의 다른 행정체제와 비교해서 가장 효율적 수단, 즉 “가장 높은 수준의 성과를 달성하는데 가장 기술적으로 완벽하게 부합하는” 행정 수단이라고 정의된다(Weber, 1921: 975).

베버가 《경제와 사회》에서 관료제와 관료의 특징을 말하면서 가치중립적인 어휘를 주로 사용하고 있는 것은 중요한 의미를 지니고 있다. 이는 당시 독일의 지식인 사회에 만연하고 있었던 관료제나 관료에 대한 환상, 즉 현존 하는 독일 관료제를 계급이나 정당 등의 특수 이익들을 초월하여 존재하면서 사회의 보편적 이익을 전체로써 대변하는 집단으로 보는 경향을 베버가 부정하고 있다는 의

미이다. 이와 같이 관료제를 하나의 보편적 계급으로 보는 경향은 철학자 헤겔 이후 많은 독일 지식인들이 암묵적 또는 명시적으로 옹호하고 있던 것으로 베버와 동시대를 살면서 그와 학문적으로 경쟁하였던 구스타프 슐러의 입장이기도 하였다. 오랫동안 프로시아 관료제를 휘감고 있었던 후광을 제거하면서 베버는 동료 학자들의 야유와 비난에도 불구하고 근대 관료제에 대한 연구는 역사적 현실에 입각하여 철저하게 가치중립적 개념들을 사용해서 경험적 관점에서 이루어져야 한다고 보고 있는 것이다(Schluchter, 1989: 348-54).

《경제와 사회》에서의 관료제는 돌이킬 수 없는 역사적 추세인 합리화의 결과물이면서 동시에 보다 높은 단계로의 합리화를 위한 강력한 추진체의 역할을 수행한다. 많은 학자들이 지적하듯이 베버에게 합리성과 합리화는 다양한 의미를 지니고 있다⁴⁾. 그래서 특정 문화권에서 합리적이라고 인정되는 것이 다른 문화권에서는 비합리적인 것일 수도 있음은 베버도 인정하고 있다. 그러나 《경제와 사회》의 근대 관료제 논의에서 베버가 말하는 합리성, 합리화는 이성(과학적 증거)에 의하여 설명되지 않는 모든 신비하고 전통적인 것들의 정당성을 부정하는 탈주술화(disenchantment)의 결과물로서의 수단적 합리성을 말한다. 그래서 《경제와 사회》에서의 관료제의 가장 중요한 특징으로서의 합리성은 주어진 목적을 가장 효율적으로 달성하기 위한 수단 선택에 있어서의 엄격성을 말하는 것으로, 그 엄격성은 객관적이고 비인격적인 규정과 절차를 준수하고, 전문화된 과학적 지식을 사용하며, 업무를 최대한의 정확성과 계산가능성에 기초해서 수행하면서 비로소 담보되는 것이다. 이렇게 되면 관료제는 기계가 비기계적 생산 수단보다도 월등한 생산능력을 보여 주듯이 다른 어떠한 인간 조직보다도 주어진 목적을 수월하게 달성하는 합리적 조직이 되는 것으로, 베버(1921: 973)의 말

4) 베버가 말하는 합리성(rationality)을 많은 사람들이 근대 서양 세계의 합리주의와 혼동하면서 사용해왔다. 그러나 베버의 합리성은 모든 문화적 공동체에 적용될 수 있는 개념이다. 그것은 베버가 다양한 현상들, 예를 들어 자연현상, 이념, 인간행동들 사이에 있는 질서를 파악하려는 인간적 노력으로 합리성을 보기 때문이다. 그래서 베버(1915: 324)는 “지적-이론적 또는 실용적-윤리적 태도의 논리적 일관성이라는 의미로서의 합리성은, 그것이 제한적이고 불안정하고 항상 역사적인 다른 힘에 대항해왔을지라도, 인간을 지배하는 힘(Gewalt)을 항상 지니고 있었다”라고 말하고 있다.

대로 관료제는 “정확성, 속도, 계속성 … 마찰과 개인적, 행정적 비용의 절감”의 면에서 가장 우수한 행정 수단이 되는 것이다.

베버가 《경제와 사회》에서 제도 또는 조직으로서의 관료제에 대하여 가치 중립적 어휘를 사용하면서 비교적 긍정적 관점에서 평가하고 있다면 관료 개개인의 행동 윤리에 대한 베버의 견해는 어떠한가? 《경제와 사회》에서 관료에 대한 베버의 인식은 비록 그들이 규율화 되면서 기계의 부속품화 되어간다는 사실을 비판적 시각으로 바라보고 있음에도 근대적 자본주의와 대중민주주의의 실현을 위해서는 그것은 지불해야 될 비용으로 보는 것이다. 베버(1921: 974, 988)는 과거의 가산제나 봉건제에서의 관료들은 자신의 직을 일생을 바쳐서 봉사해야 하는 소명으로 보지 못하고 하나의 부업(avocation)처럼 간주하였다고 말한다. 그래서 19세기 초반까지 서구유럽의 많은 국가에서 관직이 그것을 맡은 사람과 독립하여 존재하는 객관적 직무와 직위를 말하는 것이 아니라 정치적 지배자와 관료 사이의 인간적 관계에 따라 그 성격과 내용이 규정되고 또한 많은 경우 매매와 상속하는 것이 가능했다고 베버(1921: 966-7)는 말한다. 그러나 탈주술화와 합리화의 결과로 출현하는 경제적 자본주의와 정치적 민주주의를 가능하게 하기 위해서는 비록 관료 개인의 많은 자유와 자율성을 침해하는 문제가 있다고 하더라도 업무를 비인격적, 비정서적, 비도덕적 관점에서 처리해야 할 관료가 필요하다는 것을 베버는 강조하고 있다(윤건수, 2011). 그것은 정치적 지배자와 관료들 사이의 관계가 개인적 충성과 도덕적 당위에 기초해서는 형식적, 절차적 합리성을 전제하는 근대적 정치, 경제 질서를 수립할 수 없기 때문이다. 이는 베버(1921: 973-5)가 자본주의나 민주주의가 가능한 핵심적 이유로 “계산가능성(calculability)”과 형식적 합리성을 들고 있는 사실과 연결된다. 즉 현대의 자본주의가 과거의 자본주의 형태(정치적 자본주의)와 다른 점은 이윤추구 자체가 아닌 미래 이윤에 대한 합리적 기대에 기초한 투자에 있다는 것이고, 현대 민주주의가 가능한 것도 모든 사람과 사건을 형식적 기준에 따라 동등하게 취급하기 때문이라는 것이다. 현대의 관료제는 이러한 계산가능성과 형식적 합리성을 보장하는 가장 효율적인 조직 구조인 것이고, 이런 관료제가 기능한다는 것은 관료들이 지배자와의 특수한 관계나 개인적 가치관이 아닌 자신의 직에 객관적이고 공식적

으로 부여된 임무를 성실히 수행함으로써 가능한 것이다).

따라서 《경제와 사회》에서 베버는 관료의 사명을 “임무(Pflicht)”라고 말하면서 한 인간이 신념을 가지고 추구해야 할 것으로 보고 있다. 이와 같은 맥락에서 베버(1921: 959)는, “관직에 들어오는 것은 … 관직의 목적에 대해 충성한다는 특정한 의무를 수락하는 것으로 간주된다 … 순수한 형태로 관직에 대한 충성은 봉건적 또는 가산제적 권위 아래에서의 봉신이나 사도들의 신념과 같이 개인 간의 관계를 형성하지 않고 비인격적이고 기능적인 목적에 헌신하는 것이라는 점이 중요하다”라고 말하고 있다. 베버(1921: 979)는 또한 관료의 직무에 궁극적인 의미를 부여한다는 차원에서 그들의 직무수행이 “국가이성(raison d'état)”에 기반을 둔 행동이어야 한다고 말하면서, 이때의 국가이성은 두 가지 준칙, 즉 형식적 규범을 준수하고 목표와 수단을 연결 지으면서 가능한 것이다(이문수, 2008: 58).

그러나 공무를 수행하는데 있어서 모든 일을 기술적 합리성과 합법성의 기준에 입각하여 처리하고 주관적, 정서적 가치판단을 최대한 억제하는 것은 현실적으로 어려운 일인 것이다. 베버가 보기에는 바로 이러한 관료의 금욕적인 자기질제에 근대 자본주의와 민주주의의 성패가 달려있는 것이고, 공직이 소명이라는 정당성이 존재한다. 객관적으로 규정된 자신의 임무를 철저히 수행하는 관료는 비록 스스로 선택한 가치나 도덕기준을 주체적으로 실현할 수는 없지만, 이와 같은 사실을 있는 그대로 인정할 뿐만 아니라 자신의 일부의 희생을 통해서만 현대의 복잡한 정치, 경제, 사회 질서가 유지된다는 사실을 분명하게 인식하고 있는 존재이다.

이와 같은 논의를 바탕으로 《경제와 사회》에서 그려지고 있는 근대 관료제를 구성하는 관료를 평가한다면, 베버가 말하는 인간이 인격(Persönlichkeit)이 되는 조건의 면에서는, 즉 인격은 서로 충돌하는 가치들의 세계에서 자신이 주체적

5) 베버(1921: 975)의 다음과 같은 언급은 경청할만한 것이다. “더욱더 비인간화되고, 공식 업무에서 계산할 수 없는 사랑, 미움 그리고 모든 개인적, 비합리적, 정서적 요소들을 제거하면 할수록 관료제는 완벽하게 발전한다. 이와 같은 것들은 자본주의에 의해서 특별한 덕(virtue)으로 칭송된다.”

으로 선택한 가치를 삶의 전체를 통해서 일관성을 가지고 실현시키면서 가능해 진다는 면에서는 관료는 비인격적이고 불완전한 존재이다. 그러나 바로 이와 같이 불완전한 인격으로서의 관료가 존재하기 때문에 복잡한 현대 사회가 예측 가능한 상태로 유지될 수 있다고 말하면서 베버는 전체적으로 긍정적 관점에서 관료의 역할을 보고 있다. 그러나 여기서 중요한 문제 하나가 제기되는데, 과연 위에서 말한 이유들이 인격으로 살 수 없는 존재로 관료를 보는 것을 정당화시키는 것이다. 즉 왜 관료는 관료라는 이유 때문에 인간으로서 당연히 누려야 할 가치 선택의 자유와 그 가치를 위해 헌신할 수 있는 자유를 희생해야만 하는가이다⁶⁾. 베버는 이 질문에 대하여 그의 저작 어디에서도 설득력 있는 설명을 제시하고 있지 못하다. 이 문제는 논문의 후반부에서 자세하게 다루어질 것이다. 그 전에 짚고 넘어가야 할 문제는 관료에 대한 베버의 긍정적 평가가 그의 정치적 논문들에서는 상당히 부정적인 것으로 변한다는 것이다.

2. 정치적 논문에서의 관료제와 관료

《경제와 사회》에서의 관료와 관료제에 대한 논의의 강조점이 관료제에 대한 이념형의 제시, 관료제적 행정이 되기 위한 기준의 설정, 그리고 이와 같은 관료제가 등장하기 위해서 필요한 사회, 경제적 조건에 놓여 있다면 역사적 현실에서 경험적으로 기능하는 관료와 관료제에 대한 베버의 평가를 알기 위해서는 <새로운 정치질서 아래에서의 독일의 의회와 정부(1918)>라는 긴 논문을 살펴 보아야 한다. 이 논문은 원래는 3편의 논문으로 발표되었던 것을 하나로 묶은 것으로 여기서 베버는 《경제와 사회》에서와는 사뭇 다른 논조로 관료제와 관료를 기술하고 평가하고 있다.

이 논문에서 베버(1918)는 독일의 정치가 제1차 세계 대전의 패전에 이르기까

6) 필자는 그 전의 베버와 관련한 논문들에서 자신의 한계 내에서 업무를 수행하는 관료들을 “비극적 영웅”으로 보면서 긍정적인 면을 부각시켰다. 본 논문은 이와 같은 생각을 수정하는 것으로 인격으로 형성되기 어려운 관료가 윤리적 주체가 될 수 없음을 강조하고자 한다.

지 진정한 국가적 이익을 추구하지 못하고 편협하고 반동적인 이익을 추구하면서 표류할 수밖에 없었던 가장 중요한 이유는 독일 관료제의 지나친 정치에 대한 개입과 이에 대한 대항 세력의 부재에 있다는 주장을 하고 있다. 물론 관료 세력이 은밀한 형태로 황제의 막후에서 중요한 정치적 결정에 영향을 미칠 수 있었던 데는 보다 근본적인 사회적 요인이 존재했다는 것을 배버도 간과하고 있다.

1895년의 교수취임 연설에서부터 베버(1895)는 당시 독일은 영국이나 미국과는 달리 자본주의적 산업화 세력과 민주화 세력의 결합에 의한 건강한 민족주의가 나올 수 없는 상황이었다고 주장하는데, 그렇게 된 가장 중요한 이유는 의회를 중심으로 각 정당들이 권력의 쟁취를 위한 투쟁을 통해서 자신들의 정치적 주장이나 이해를 관철시키려 하지 않고 황제와 그의 주변에 있는 신념 없는 정치인과 관료들에 국가 정책 결정의 대부분을 의존하고 있었기 때문이라는 것이다. 그리고 이와 같은 현상이 나타나게 된 더욱 근본적인 이유로 베버(1918: 143-6)는 당시 독일에 존재하던 각각의 사회계층들의 왜곡된 정치적 의식과 행태를 들고 있다. 즉, 정치권력을 가지고 있었지만 경제적으로 몰락하는 지주계층인 용커들은 자신들의 협소한 이익을 위해 국가이익을 희생시키려 하였고, 부르주아계급은 자신의 문화적 열등감과 노동자계급으로부터의 도전 때문에 자신들만의 독자적 이익을 추구하지 못하고 보수적 용커들의 사고와 행태를 모방하려고만 하였으며, 독일연방의회(Reichtag)에서 1912년에는 34.8%의 득표율을 기록하면서 총의석 397석 가운데 110석을 차지했었던 노동자 세력의 주축인 사회민주당(SPD)은 아직도 비현실적인 사회주의 혁명의 이상을 쫓고 있었기 때문에 관료들에 의한 무책임하고 방향을 상실한 정책들이 양산될 수 있었다는 것이다.

그리고 관료가 정치에 적극적으로 개입하기 위한 여건 가운데 베버가 지적하는 또 다른 중요한 것은 자신이 주체적으로 선택한 정치적 가치의 달성을 자신의 사명으로 삼아 목숨을 걸고 이를 지키려고 하는 진정한 정치인, 다른 말로 하면 정치를 소명으로 지닌 정치인들이 독일에는 거의 없었다는 사실이다. 그리고 이와 같이 된 이유로 베버(1918: 135-45)는 “비스마르크의 유산”을 말하고 있다. 베버가 특히 비판하는 점은 비스마르크의 1인 통치가 의회든 내각이든 어디에서든 독립된 정치세력이 생성되는 것을 용납하려하지 않았고, 정치인들이 필수적

으로 가져야 할 “내면에 있는 독립적인 생각들”을 허락하지 않았으며, 결과적으로 장차 독일을 정치적으로 이끌어갈 수 있는 정치적 리더십이 나올 수 있는 기반을 붕괴시켰다는 점이다. 그래서 비스마르크의 이와 같은 “시저(Caesarist)와 같은 성격”은 독일을 “정점에 있는 정치인(군주)이 정치의 모든 것을 처리한다는 생각에 익숙한 어떠한 정치적 의지도 갖고 있지 않은 국가”로 만들었다고 베버(1918: 144)는 말하고 있다.

베버는 정치를 소명으로 하는 정치인들이 나올 수 없었던 독일의 특수한 상황들을 의회민주주의를 정착시킨 영국이나 미국의 그것과 비교하면서 이러한 상황이 결국 독일에서 관료들이 정책결정의 전면에 나오면서 만들어지는 비극의 씨앗이었다는 주장을 하는 것이다. 그러나 여기서 우리는 중요한 사실 하나를 관찰할 수 있는데, 이는 관료제를 보는 베버의 시각이 《경제와 사회》와는 다른 것으로 변하고 있다는 점이다. Beetham(1985: 71) 역시 이를 간파하고 있는데, 그에 따르면 《경제와 사회》의 주제가 복잡한 행정 업무를 처리하기 위한 수단으로서의 관료제의 객관적 우수성이었다면, 정치적 논문의 주제는 “사회의 문화나 목적에 영향을 미치는 능력과 자기 자신의 독자적 가치를 가지고 있으면서 독립된 사회, 정치적 세력이 되려고 하는 관료제의 경향”이라는 것이다. 이는 달리 표현하면, 《경제와 사회》에서의 관료제는 누가 정치적 지배자가 되던 상관없이 그것이 효율적 지배가 되도록 하는 조직적 수단으로서의 의미를 지니는 것이지만, 정치적 논문에서의 관료제는 단순한 수단이 아니라 자신만의 가치나 이익을 지니고 있는 독자적 권력집단으로 그려지고 있다는 것이다. 그래서 Schluchter(1989: 351)는 “베버에게 관료적 지배는 관료적 행정 공무원들 수단을 한 지배를 의미할 뿐 아니라 행정 공무원 자신들에 의한 지배도 의미한다”라고 강하게 말하고 있는 것이다.

정치적 논문들에서 관료제를 중립적 위치에서 비정서적, 비인격적으로 업무를 수행하는 “합리적이고, 기능적이며, 전문화”된 조직으로 보지 않고 자신의 고유한 이익을 관철시키기 위해서 수구적 세력과 은밀하게 결탁하고 군주의 권력에 편승하는 권력 집단으로 보면서 베버는 당시 독일의 특수한 사정을 넘어서서 우리에게 현대 사회에서 관료제 또는 집단으로서의 관료가 야기하는 위협을 말

하고 있다. 그리고 그 위협은 관료집단이 행정의 영역에서 자신의 이익을 추구하는 경우가 아니라 정치의 영역으로 역할을 확대하면서 증폭되는 것으로 베버는 보고 있다.

정치적 논문에서 베버의 기본적 입장은 관료들은 결코 정치적 결정에서 정치인의 역할을 대체할 수 없다는 것이다. 그 가장 중요한 이유는 관료들에 의한 정치 개입은 베버(1918: 145)가 “관료지배(Beamtenherrschaft)”라고 말하는 새로운 지배를 결과하기 때문이다. 그리고 여기서 베버의 딜레마는 관료들이 지니게 되는 기술적인 전문성과 자신이 일하는 분야에서 습득한 경험이나 지식들이 현대 사회의 복잡한 문제들을 해결하는데 반드시 필요한 것이지만 관료제 내부에 만연하고 있는 기밀주의 때문에 관료들의 지식이나 전문성이 그들의 권력을 강화시킨다는 점에 있다. 그래서 베버(1918: 179)는 “관료들의 가장 결정적인 권력 수단은 공식적 지식을 ‘공공기밀’이라는 괴상한 용어를 사용하여 비밀 지식으로 전환시키는 것이다. 이것은 단지 외부적 통제로부터 행정을 보호하는 것이다”라고 말하고 있다.

공공업무를 수행 하면서 습득한 정보와 지식을 기밀이라는 용어를 사용하여 독점하면서 집단으로서의 관료들은 정치인들과 의회의 역할을 최소화시킬 뿐만 아니라 자신들이 독점적으로 차지할 수 있는 직위를 확대하면서 하나의 새로운 권력집단을 만들게 되는 것이다. 그들은 자신들이 특별한 시험을 통해 선발되었기 때문에 사회의 다른 집단들보다 지성적으로 우월한 신분집단임을 과시하면서, 자신들만이 정파를 초월한 보편적 관점에서 국가이익을 생각할 줄 아는 집단이라고 확신한다. 그래서 그들은 의회를 하나의 “잡담하는 장소(talking shops)”로 보면서 자신들만이 공공이익의 대변자라고 간주하는 것이다(Weber, 1918: 181).

그러나 베버는 자신들만이 공공 이익에 대한 중립적이고 불편부당한 대변자라고 스스로 말하는 관료 집단을 거의 경멸에 가까운 어조로 비판한다. 베버에 따르면, 독일의 고위직 공무원들은 대부분이 수구적인 융커계급과 다양한 형태의 유착을 보이고 있다고 한다. 그래서 베버(1918: 190)는 “현실에 있어서는 권력의 자리에 있는 보수적 관료들과 그들과 연계된 이익집단들의 당파적 이익만이

정부를 지배한다”라고 말하면서, 관료들이 군주 뒤에 숨어서 자신들의 이익을 군주나 국가 전체의 이익으로 가장하고 있다고 말한다. 베버는 관료들에 의한 정치적 지배는 결국 정파를 초월하여 만들어지는 군주의 정책을 단순 집행한다는 위장막 뒤에서 이루어지고 있으면서 내용적으로는 사회적 보수 세력의 지배를 강화시키는 것으로 보고 있는 것이다. 그리고 이와 같은 관료집단에 의한 기만적 행위들은 많은 비용을 치루면서 보수적 정파의 지위와 권력을 보호하는 역할을 하는데, 그 비용 가운데 가장 중요한 것으로 베버는 책임 있는 정치를 할 수 있는 지도자가 나올 수 있는 기회를 박탈한다는 사실을 들고 있다.

지금까지의 논의를 통해서 우리는 관료제나 관료에 대한 베버의 주장이 하나가 아니라는 점을 알 수 있다. 그리고 당장의 문제는 《경제와 사회》에서 말하는 관료제와 정치적 논문에서 말하는 관료를 어떻게 연관 지을 것인가이다. 반론이 있을 수 있지만 필자의 생각으로는 당시 독일의 정치 상황이 이론서인 《경제와 사회》의 관료제의 내용에 상당한 영향을 미쳤다고 보인다. 즉, 1871년의 통일 후 독일이 결국 패전으로까지 갈 수 밖에 없었던 이유로 베버가 드는 가장 중요한 것은 정치적 리더(진정한 정치인)가 부재한 상태에서 관료들에 의한 정치적 결정인 것이다. 관료들에 의한 정치 개입의 문제를 절실히 느낀 베버이기에 그의 《경제와 사회》에서의 관료들의 정당한 활동영역이 지극히 도구적 합리성만을 추구하면서 주어진 명령만을 수행하는 지극히 협소한 것으로 그려지는 것은 당연하다고 여겨진다.

그러나 중요한 문제는 관료들의 삶이 가치판단이나 행위선택에 있어서 지나치게 제한되는 것을 어떻게 보아야 하는가이다. 아무리 대의(자본주의와 민주주의)를 위해 봉사하는 처지에 있더라도 관료 하나 하나는 분명 소중한 개인인 것이다. 그리고 그 개인은 자신이 선택하는 가치가 하나의 등대가 되어서 그 개인의 삶을 전반적으로 비추면서 그것을 하나의 일관된 이야기로 만들 수 있을 때, 즉 개인이 인격으로 변하게 될 때 비로소 그 개인의 삶이 윤리적인 것이라고 베버는 말하고 있는데, 행동이나 사유에 있어서 자신의 자율성이 지나치게 제한되는 관료들도 과연 인격의 형성을 통해 윤리적 삶을 살 수 있다고 말할 수 있는가가 의문인 것이다. 이 문제에 대하여 베버가 명확하게 말하고 있지 않기 때문에 그 답

을 우리 스스로 찾아야 하는 것이다.

Ⅲ. 가치정향, 가치영역 그리고 관료 윤리

베버의 모든 학문적 업적을 관통하는 하나의 주제가 있다면 그것은 가치 충돌에 대한 그의 독창적 이해일 것이다. 베버에 따르면, 충돌하는 가치들을 우리가 화해시킬 수 없다면 우리가 합리적이라고 생각하는 결정도 불가능한 것이다. 그것은 여러 가치들이 충돌하는 상태에서는 베버가 실질적 합리성(substantive rationality)이라고 말하는 것들도 서로 충돌하기 때문이다. 또한 사람들이 추구하는 가치가 서로 다를 뿐만 아니라 그것이 화해할 수 없는 것이 될 때 누구도 인정하는 객관적(과학적) 관점에서 실질적으로 합리적인 사회, 즉 좋은 사회를 말하는 것은 무의미한 것이라고 베버는 말하고 있다. 간단히 말해서 합리화의 과정이 진행되는 현대 사회에서 가치들의 갈등과 충돌을 화해시킬 어떤 수단도 우리가 가지고 있지 않기 때문에 우리는 개인의 합리적 행동과 합리적 사회 질서를 추구하는데 제한이 있을 수밖에 없다는 것이 베버의 기본적 생각인 것이다⁷⁾.

가치들 사이에 위계가 있을 수 없으며 또한 모든 가치를 아우르는 상위의 가치도 없다고 할 때 과연 개인들이 어떻게 행동하고 생활하는 것이 윤리적인 것이 될 수 있는가? 여기서의 논의의 순서는 먼저 가치 충돌에 대한 베버의 주장을 좀 더 자세히 살펴 보면서 그것이 어떻게 개인들에게 도덕적 난관으로 작용하는지를 알아본다. 다음은 이 난관을 돌파할 수 있는 방법을 베버는 어떻게 사유하고 있는가를 알아본 다음 베버가 직접 언급하고 있지 않지만 그의 개인 윤리에 대한 논의를 통해 유추할 수 있는 윤리적 관료에 대한 베버식의 정의를 내려 보고

7) 베버 해석에서 구조적 역사적 과정인 합리화, 관료제화, 탈주술화 등에 초점을 두었던 기존의 연구[예를 들면 Habermas(1984), Bendix(1960)]와는 달리 본 연구는 개인의 특성 변화에 초점을 두는 Hennis(1988)나 Goldman(1992)의 연구에 기반을 두고 있다. 특히 Hennis에 따르면 베버는 다양한 유형의 인간 행위와 성격과 이런 것들이 조건 지워지는 다양한 생활 질서에 연구의 초점을 두었다는 것이다.

자 한다.

1. 개인적 가치정향 사이의 충돌

의미 있는 삶을 추구하는 개인은 자율적으로 선택한 가치정향을 가지고 있다. 사람들은 세계와 그 안에서 생활하는 자신을 의미 있는 총체(totality)로 인지하기를 욕망한다. 따라서 개인들은, 그것이 기존의 가치 질서를 무너뜨리는 카리스마적 예언자에 의해 새롭게 생성된 것이든 아니면 동시대를 사는 지성인들이 체계화한 것이든, 특정한 가치정향을 지니게 되는 것이다(Weber, 1921: 506). 선택한 가치정향을 통해 개인들은 자신들의 세계관(Weltanschauungen)을 만들게 되며 그 세계관에 입각하여 세계와 그 안에서 전개되는 자신의 삶에 대하여 “체계적이고 일관된 의미”를 부여할 수 있고 자신의 “행위를 일관된 방향으로 지도할 수 있는” 지침을 얻게 되는 것이다(Weber, 1921: 450-1).

베버에 따르면, 개인들이 자신만의 가치정향을 지닌다는 것은 인식론적 측면과 도덕적 측면에서 중요한 의미를 지닌다. 인식론적으로 개인들이 지니는 세계관은 그 개인이 일관된 방식으로 사고하고 행동하는데 필요한 틀을 제공한다. 잘 알려진 이야기지만, 베버(1913: 280)는 개인의 행동을 결정하는 것은 이익(interest)이라고 주장하면서 이념도 이념적 이익(ideal interest)이 될 때라야 개인의 행동을 결정할 수 있다고 말하지만, 보다 결정적으로 중요한 것은 그 개인이 지니고 있는 가치정향, 즉 세계관이 되는데 그 이유는 그것이 기차의 선로를 바꾸는 “전철원(switchman)”의 역할을 하면서 이익이 추구되는 방향 자체를 결정하기 때문이다.

그러나 개인의 가치정향이 진정으로 중요한 이유는 그것을 지닌 개인들만이 자신들의 삶에 일관성, 존엄성, 그리고 의미를 부여할 수 있는 윤리적 주체가 될 수 있기 때문이다. 개인이 윤리적 주체가 되는 것은 “(그 개인의) 삶을 조직화시키는 가치가 존재”하기 때문이라고 베버(1904: 55)는 말하고 있다. 사람들의 삶이 자연에서의 동물들의 그것과 다른 이유는 자신의 삶에 일관된 의미를 부여하면서 그 삶이 특정한 방향으로 진행하도록 이끄는 자율적으로 선택한 가치가 있

기 때문이다. 베버에 대한 칸트의 영향이 여기서 두드러지게 나타나는데, 두 학자 모두 타율적이거나 본능에 기초한 삶이 아닌 자율적으로 선택한 가치에 충실한 삶만이 도덕적인 삶이라고 말하고 있다. 물론 그 가치가 보편성을 지녀야 하는 것인가 아닌가에 대하여는 서로 다른 생각을 가지고 있음에도 말이다⁸⁾.

베버의 주장에 따르면 근대 이전의 시대에 살았던 사람들은 자신들의 가치정향 즉 의미의 체계를 주체적으로 선택한 것이 아니라 주술이나 종교, 또는 전통에 기초해서 집단적으로 공유했다고 한다. 이렇게 되면 가치정향이 개인이 아닌 공동체에 따라 차이를 보이게 된다. 그러나 베버가 서양 근대 세계의 가장 중요한 특징으로 보는 탈주술화와 합리화는 사람들이 종교나 전통에서 집단적으로 의미를 찾는 것을 불가능한 것으로 만들었다. 개인을 공동체와 묶어 주었던 신비한 힘의 위력이 상실된 개인주의의 시대로 접어들면서 개인은 의미나 가치 자체가 무의미한 것이라고 여기면서 중요한 것은 현실적인 공리나 효용이라고 주장하거나 아니면 자신이 자율적으로 선택한 가치를 끝까지 수호하려는 고독한 투쟁을 할 수밖에 없어진다.

합리화 과정의 가장 중요한 결과물인 과학의 진전은 자연, 세계, 인간에 대하여 물가치적 연구를 진행하게 만들었고, 따라서 이 세상은 의미의 연쇄가 아닌 원인과 결과만이 존재하는 것으로 변하게 된다. 즉, 과학이 지배하는 세상에서는 설명만이 있을 뿐이지 의미에 대한 이해는 불필요한 것이다. 그러나 역설적이게도 베버는 합리화 과정의 진전은 사람들이 가치를 찾는 활동을 위축시키는 것이

8) 윤리 연구에서 베버가 칸트의 영향을 크게 받고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. Kim(2004: 53)에 따르면, “근대적 자아에 대한 칸트와 베버의 설명에서 나는 몇 개의 요소를 파악했다: 칸트와 베버가 도덕적 주체와 개인적 자유를 발견하였던 (인간) 내부에서 형성된 법에 따라 자아와 세계에 대한 도구적 통제. 또한 베버와 칸트에게 이와 같은 급진적 주체화는 궁극적 가치, 선험적 합리적 원칙, 또는 베버가 말하는 ‘절대적 가치에 대한 믿음’의 내면화 또는 의지적 수용에 의해서 가능해진 것이다.” 그러나 이와 같은 궁극적 가치에 대한 내면화를 베버와 칸트가 근대적 자아 형성의 필수요소로 생각하지만 그 내용에 있어서는 차이가 있다. 간단히 말해서 칸트는 그 가치가 인류에게 적용될 수 있는 보편성을 지녀야 하는 것으로 보지만, 베버의 가치는 특수한 가치 자체로서 의미가 있는 것이다. 그래서 Chowers(2004: 71)는 “(베버에게) 자아의 책임과 의무는 (칸트가 생각하는 것처럼) 인류에게 있는 것이 아니라 (가치)가 헌신하는 것”에 있다고 말한다.

아니라 오히려 강화시킨다고 말한다. 달리 말하면, 이 세계가 의미가 없는 단순한 물질 간의 관계로 규정되면 될수록 사람들 사이에서 가치의 발견을 통한 의미 추구 행위는 더욱 필사적이 되는 것이다. 그래서 베버(1921: 506)는 “세계의 과정이 탈주술화 되고 마술적 중요성을 상실하게 된다 … 결과적으로 (사람들 사이에서) 세계와 삶의 모든 과정이 중요하고 의미 있는 질서에 종속되어야 한다는 요구는 증가하고 있다”라고 말하는 것이다.

여기서 중요한 질문은 과연 과학이 사람들의 의미에 대한 갈망에 답을 줄 수 있는가이다. 이점에 대하여 베버는 단호하게 과학은 결코 의미나 가치의 원천이 될 수 없다고 말한다. 그 이유는 사람들에게 의미를 줄 수 있는 지식은 객관적인 과학적 지식이 아니라 주관적 가치정향을 형성하는 형이상학적 지식이기 때문이다(Brubaker, 67). 그리고 과학은 철저하게 사실의 세계를 다루는 것으로, 당위나 가치의 문제에 대하여는 어떤 한 해결책도 제시할 수 없다⁹⁾. 사회과학의 “윤리적 중립성”을 주장하는 논문에서 베버(1904: 18-19)는 이점을 분명히 한다.

목적이 피할 수 없는 수단을 어느 정도로 정당화시킬 수 있는지, 어느 정도 원하지 않는 영향을 고려할지, 또는 여러 가지 구체적인 목적들 사이의 충돌을 어떻게 중재할지는 전적으로 선택 또는 타협의 문제이다. 이 때 우리가 결정을 할 수 있게 하는 어떠한 (합리적이고 경험적인) 과학적 절차는 존재하지 않는다.

과학이 개인들의 가치정향이나 의미추구에 대하여 어떠한 해결책도 제시할 수 없다고 할 때 우리는 어떻게 개인들 사이의 가치충돌의 문제에 대처해야 할 것인가? 개인들은 자신의 삶에 의미를 부여하기 위해서 어떠한 가치정향도, 어떠한 세계관도 가질 수 있지만 우리는 그 가치들에 대하여 나름대로의 질서를 부여할 어떠한 재판관도 가지고 있지 못하다. 그리고 가치충돌이 더욱 심각한 이유는

9) 다음의 베버(1904: 57)의 진술은 음미해볼 가치가 있다. “지식의 나무를 먹고 자란 시대의 운명은 다음 사실을 명심해야 한다: 우리는 (과학적) 분석을 통해서는 그것이 아무리 완벽하다고 해도 세상의 의미를 알 수 없다. 우리는 스스로 의미를 창조해야 한다.”

베버 스스로 가치충돌의 문제를 삶과 죽음의 문제, 즉 손쉬운 타협이 불가능한 문제로 인식하고 있다는 데 있다. 그래서 그는 위의 논문에서 현대 사회에서의 가치충돌은 가치들 사이의 “결코 화해할 수 없는 목숨을 건 투쟁(death-struggle)”이라고 말하고 있으며, 《소명으로서의 과학》 논문에서는 “우리들의 최종적 관점에 따르면, 하나는 악마이고 다른 하나는 신이다. 그리고 개인은 자신에게 신이 무엇인지 악마가 무엇인지를 결정해야 한다. 그리고 이와 같은 결정은 우리 일생을 통해서 이루어진다”라고 말하고 있는 것이다(Weber, 1904: 17; 1919b: 148).

우리는 흔히 가치충돌의 문제를 다원적 정치상황에서의 이익의 충돌 또는 자본주의 시장에서의 선호나 기호의 충돌쯤으로 생각하는 경향이 있다. 그래서 가치충돌도 정치 시장에서 이루어지는 다양한 형태의 이익의 매개를 통해서 또는 시장 메카니즘과 같은 독립된 기제를 통해서 해결이 가능하다고 믿을 수 있다. 그러나 가치나 세계관의 문제는 결코 협상이나 타협의 문제가 아니라 결정, 선택의 문제라고 베버는 보는 것이다. 예를 들어 한 사람은 도움이 필요한 타인에 대한 무조건적인 도움이나 형제애를 주장하는 레비나스나 데리다의 윤리학적 가치를 옹호하고 다른 한 사람은 공리주의적이며 결과주의적 가치를 주장한다고 했을 때 우리는 두 개의 윤리적 가치정향 가운데 하나를 스스로의 결정을 통해 선택할 수 있을 뿐 두 개의 가치 사이에 선부른 타협을 시도할 수 없다는 것이 베버의 확고한 생각이다.

2. 가치영역 사이의 충돌

위에서 의미를 추구하는 인간은 스스로 선택한 가치나 세계관을 일관되게 실현시키면서 살 수밖에 없다고 말했다. 그렇다면 과연 공직에 몸담고 있는 관료도 자신만의 가치를 실현하면서 살아야 하는 것일까? 이 점에 대하여 베버는 그의 저술 전체에서 필자가 아는 한 분명한 답을 내어놓고 있지 않다. 좀 더 베버에게 우호적으로 말한다면 하나의 독립된 인간으로서의 관료에 대한 그의 관점은 양가적이라고 볼 수 있다. 그는 정치적 논문과 《경제와 사회》의 관료제 편에서 “*sine ira et studio*(노여움과 열정이 없는),” 즉 자신만의 독자적인 가치판단이 없는

상태에서 관료는 업무를 수행해야 한다고 말한다. 그러나 다른 곳에서는 다음과 같이 말하면서 관료들의 자율적 가치추구에 대하여 사뭇 다른 입장을 취하고 있다.

세계가 자신의 조그만 자리에 연연하고 이 보다 약간 큰 것을 갈망하는 이(cog)로 채워지는 것은 생각만 해도 끔찍한 것이다 … 이것은 우리가 오직 질서만을 요구하고, 잠시라도 질서가 흔들리면 긴장하면서 겁을 먹고, 질서에 적응하는데 실패라도 하면 완전히 무력해지는 사람이 되는 것이다 … 중요한 문제는 우리의 영혼을 분해하는 (parcelling out of the soul) 것으로부터, 즉 관료적 이상의 배타적 지배로부터 어떻게 하면 남아있는 인류를 지키기 위해 이러한 추세에 대항하는가이다”(Goldman, 1992: 172에서 인용).

위의 인용문에서 베버는 의미 있는 삶을 살 수 없는 관료를 톱니바퀴의 이에 비유하면서 이들을 이와 같은 질곡에서 탈출시키는 것이 관료 자신이나 인류를 위해서도 이로운 일이라고 말하고 있다. 과연 우리는 서로 배치하는 관료 윤리에 대한 베버 주장을 어떻게 이해해야 할까? 필자는 베버가 개인의 가치관이나 세계관과는 다른 차원에 있는 것으로 가치영역 개념을 제시하고 있는데서 이문제의 해결을 위한 어느 정도의 실마리를 찾을 수 있다고 생각한다.

현대를 사는 개인들은 각자가 자신만의 가치정향을 가지고 있음에도 불구하고 그들이 세계를 전체적으로 거부하고 은둔의 생활을 하거나 아니면 신비주의적 자기부정에 빠지지 않는 한 이 세계에 참여하여 생활을 영위해나가야 한다. 이는 자신이 일을 할 수 있는 생활영역을 선택하고 거기서 자신이 하는 일을 직업으로 간주하면서 자신의 가치를 실현시켜야한다는 말이다. 이 같은 맥락에서 베버는 우리가 살고 있는 사회는 다양한 생활영역으로 이루어져있고 각각의 생활영역은 자신만의 가치를 지니고 있는 “가치영역(value sphere)”이라고 말한다. 그리고 개인들의 가치정향이 서로 충돌하는 것과 마찬가지로 “세계의 가치영역들은 서로 간에 화해할 수 없는 충돌의 상태에 있다”라고 단언적으로 말하고 있다(Weber, 1919b: 147).

베버(1915)는 그의 종교사회학적 주장을 최종적으로 정리한 논문인 〈세계에 대한 종교적 부정과 그것의 방향〉에서 근대에 들어오면서 중요해지는 독자적인 가치영역으로서 경제영역, 정치영역, 미적(esthetic)영역, 에로틱(erotic)영역, 지적영역, 그리고 형제애를 바탕으로 하는 종교영역을 말하고 있다. 그리고 각 가치영역은 자신만의 내재적인 위엄과 품위를 지닌 독자적 활동영역을 말하는 것으로, 각 영역은 고유의 규범, 가치, 의무를 지니고 있다고 파악된다. 그러나 위의 논문에서 공공행정을 베버가 독립된 가치영역으로 설정하고 있지 않기 때문에 과연 공공행정의 영역을 독자적 가치영역으로 볼 수 있을 것인가, 아니면 정치영역에 종속된 것으로 보는가는 논란의 여지가 있는 부분이다. 그러나 행정의 영역이 베버가 살았던 시대에는 생각할 수 없을 정도로 질적으로나 양적으로 팽창한 지금 공공행정의 영역을 독자적인 가치영역으로 보는 것에는 큰 이론이 없을 것이다. 그래서 베버의 관료제이론의 중요성을 현대의 행정학 연구자들이 간과하고 있다고 주장하는 두 게이(2000)는 행정영역을 정치와 비견되는 독자적 가치영역으로 보면서 연구를 진행하였다. 위에서 보았듯이 베버가 정치와 행정 그리고 정치인과 행정인은 절대적으로 상호간에 융화를 이룰 수 없는 범주로 보고 있는 것도 행정영역을 독자적 영역으로 인정하는 이론에 힘을 실어주는 것이다.

가치영역이 개인들의 가치정향과 근본적으로 다른 이유는 가치영역은 개인들이 주체적으로 만들 수 있는 것이 아니라 그 영역에 참여하는 개인들과 독립적으로 이미 존재한다는 점에 있다. 가치영역은 객관적으로 존재하는 것으로 특정한 “생활 형식(forms of life)”의 요구에 의해서 역사적으로 생성되는 것이다. 그래서 역사가 진행되면서 새로운 생활 형식(예를 들어 사적 이익을 시장에서 추구하는 행위)이 만들어지고 이 생활형식에 따라서 새로운 가치영역(경제영역)이 탄생하는 것이다. 그러므로 개인들은 새로운 생활형식을 만들려는 시도는 할 수 있어도 기존의 가치영역에 대하여는 수동적 입장에 놓일 수밖에 없다.

각각의 가치영역은 자신만의 가치의 위계질서를 가지고 있다. 즉, 각각의 가치영역 안에는 사람들의 행위를 일정한 방향으로 지도하는 규범의 질서가 있는 것이다. 예를 들면, 정치의 영역에 참여하는 사람은 자신이 선택한 가치를 “책임의

윤리”에 입각하여 실현해야 하며, 미학적 또는 에로틱영역을 선택한 사람들은 모든 것을 수단-합리적 방법을 통해서 합리화, 규율화, 일상화시키려는 경향에 맞서서 인간의 내면적 또는 비합리적 욕구나 욕망 속에 진실이 있다고 믿으며 행동해야 한다. 그리고 학문(과학)의 영역을 선택한 사람은 결코 과학이 사람들의 문제에 대하여 의미 있는 답을 줄 수 있다고 믿어서는 안 되며, 또 현재의 과학적 업적이란 다음 시대에서 초월되기를 기다린다는 의미에서 무의미한 것이 될 수 있다는 생각을 가져야 하고, 무한한 현실과 맞서는 과학자 자신의 능력은 지극히 유한한 것이란 자각이 있어야 한다.

베버는 합리화의 역사적 진전이 각 가치영역들 사이의 간극을 좁힐 것이란 기대와 상반되게 오히려 각 가치영역의 합리화는 각각의 가치영역들을 더욱 배타적인 방향으로 공고화시킬 것이라고 말한다(Gane, 2002: 30-4). 그 이유는 합리화는 각각의 가치영역의 자율성(Eigengesetzlichkeit)에 대한 증가하는 의식을 결과하기 때문이다. 이는 다른 말로 하면, 각각의 가치영역에서 일하는 사람들은 합리화 과정이 진행하면서 각 영역의 고유한 법칙이나 규칙에 따라 행동하게 되고, 자신의 영역이 위엄과 품위와 더불어 내재적 가치를 지니고 있다고 생각하며, 각 영역에 고유한 규범질서에 따라 행동하는 것이 윤리적이라고 인식하게 되는 것을 말한다. 결국 이 지점에 오면 베버는 모더니스트의 외피를 벗어 던지면서 포스트모더니즘적 사유를 하고 있는 학자로 변모하고 있다고 보이는데, 이는 현재의 우리의 상황을 자유주의나 사회주의 이론과 같은 거대담론이 없어지면서 다양한 말놀이만이 존재한다고 말하는 료타르나 로티와 각각의 가치영역을 화해시킬 수 있는 어떠한 수단도 우리는 지니고 있지 못하기 때문에 개인들의 가치관 사이에서만뿐만 아니라 가치영역들 사이에서도 생사를 건 투쟁만이 있다고 말하는 베버와 큰 차이를 찾기 어렵기 때문이다¹⁰⁾.

공공행정 분야도 하나의 가치질서라면 최소한 세 가지 요건을 충족시켜야 한다. 하나는 현실적 측면으로서 행정 관료들이 다른 사회적 행위자와 다른 인과

10) 베버를 포스트모던의 입장에서 해석하고 있는 연구에는 Holt & Turner(1989), Villa (1999), Gane(2002), Koshul(2005), Chalcraft et. al.(2008)등이 있다.

적 법칙이나 규칙에 따라 행동하는가이다. 두 번째는 가치론적 관점에서 공공 행정 영역에 고유하게 내재하는 가치가 있으며 관료들이 이것의 실현을 위해 노력하는가이다. 마지막 요건은 규범론적 관점으로 과연 행정 업무를 수행하는 관료를 내면적으로 구속시키는 의무나 책임이 존재하는가이다. 이곳에서 세 가지 요건 모두에 대하여 다루는 것은 논의를 산만하게 만들 뿐만 아니라 본 논문의 주제는 윤리에 한정하고 있으므로 세 번째 즉 규범적 관점에 대하여만 말해 보고자 한다.

베버(1921: 958)는 “관직은 소명(vocation/ Beruf)이다”라고 말하면서 관직에 대한 논의를 시작하고 있다. 베버의 소명 개념을 이해하기 위해서는 또 다른 논문이 필요하지만, 김성호(2004)의 연구에 의하면 베버는 《프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신》에서 루터에 의해서 소개되고 켈빈이 정교화 시킨 소명 개념을 통해서 내세에서의 구원을 위한 비합리적 욕망이 예기치 않은 결과로서 합리적 자본주의를 탄생시키는 단초의 역할을 하고 있음을 밝히고 있다. 그리고 여기서 베버가 이해하는 소명은 두 가지 요건을 충족시켜야 하는데, 하나는 자신이 믿는 가치가 절대적으로 옳은 것이라는 확신이 있어야 하며 다른 하나는 그것의 실천을 위해서는 철저하게 자연과 인간 모두를 상대로 도구적 합리성에 기초해서 행동한다는 것이다. 이와 같이 사는 인간을 우리는 소명인간(Berufsmensche)이라고 말할 수 있는데, 이들은 현세적 금욕주의자라고 부를 수 있는 자들이다 (이문수, 2008: 48-9).

그러나 베버는 가치 합리적 행위와 수단 합리적 행위 모두를 할 때에 비로소 나타나는 소명 개념을 관료의 직에 적용하고 있지 않다. 그것은 그가 관직은 소명이라고 했을 때의 소명에는 오직 수단 합리적 행위만 들어가 있기 때문이다. 가치 합리적 판단을 할 수 있는 것은 오직 정치인인 것이다. 베버의 이와 같은 주장은 위의 정치적 논문에 대한 분석에서 보았듯이 근대 독일에서 관료들에 의한 정치개입의 문제점을 누구보다도 절실하게 느끼고 있었기 때문에 나온 것이다.

그래서 우리는 베버가 관료의 윤리적 자세에 대하여 다소 모순된 입장을 취하고 있음을 알 수 있는 것이다. 그러나 확실한 것은 그가 독립된 가치영역인 행정 영역에서 일하는 관료들의 윤리에 대하여 지나치게 금욕적이며 자기 제한적 규

범을 강조하고 있다는 사실이다. 다음의 구절은 이를 잘 나타내주고 있다. “자신의 견해로는 잘못된 명령을 받은 관료는 이 명령에 대하여 반대를 할 수 있고 그리고 해야만 한다. 만약에 상관(장)이(잘못된) 명령을 고집한다면 관료는 그 명령이 자신의 내면의 신념과 일치하는 것처럼 그 명령을 수행하는 것이 그의 명예이며 의무인 것이다. 이렇게 함으로써 직무에 대한 의무가 그의 개인적 의향보다 우위에 있음을 증명해 보이는 것이다”(Weber, 1918: 160).

독자적 가치영역인 공공행정 영역에서 활동하는 관료들의 윤리를 규정하는 규범질서에 대한 베버의 생각은 상당히 제한적이다. 이에 대한 보다 진전된 논의는 다음 장에서 이루어질 것이다. 그러나 분명한 것은 한 개인이 자신의 직업의 영역을 공공행정 영역으로 결정했다면 그는 그 영역에 고유하게 내재하는 가치질서나 규범질서를 자신의 것으로 수용한다는 의미를 지니고 있다. 사람은 자신의 삶에 의미를 부여하는 가치, 즉 자신만의 세계관을 자율적으로 선택할 수 있다. 그리고 자신이 일생을 바쳐 헌신할 수 있는 생활영역 즉 가치영역을 선택하는데도 아무런 제한이 있어서는 안 된다. 그러나 자신이 헌신하게 될 가치영역은 객관적 질서인 것으로 개인은 그 영역의 고유한 인과법칙, 가치정향, 그리고 규범질서에 종속될 수밖에 없는 것이다. 이렇게 되면 개인들은 자신의 가치정향과 부합하는 가치영역에서 생활하면서 자신의 삶에 대한 궁극적 의미를 추구하는 활동을 계속할 수 있는 것이다.

그러나 마지막으로 제기되는 질문은 공공행정의 가치영역에서 일하는 관료가 베버가 제시하는 규범, 즉 전문성에 기초한 도구적 합리성에만 충실하게 일할 때 과연 그 관료가 자신의 삶을 일관된 관점에서 해석하면서 의미 있는 삶을 살 수 있는가이다. 달리 말해서, 공공행정의 가치영역의 규범이 이와 같이 주어진 명령이나 객관적 기준을 준수하는 것으로 그치다면 베버 자신이 걱정하는 결과, 즉 관료들이 톱니의 이가 되면서 “영혼 없는(soulless)” 존재로 변하는 것을 어떻게 막을 수 있는가이다. 그리고 자신의 가치나 감정 등을 보이지 않고 모든 것을 객관적 기준에 따라서 절차적 합리성에 충실하게 일을 할 때 관료의 책임이 확보될 수 있는가도 뒤따르는 의문이 된다(임의영, 2005: 36).

IV. 윤리적 딜레마와 결정

베버(1921: 1402)는 기본적으로 관료의 윤리에 대하여 양가적 입장을 취하고 있음은 위에서 밝혔다. 한편으로는 복잡한 현대사회를 관리하기 위해서 모든 업무를 전문지식과 사실에 기초하여 비정의적, 비인격적으로 처리하면서 주어진 명령에 대한 주체적 가치판단을 자발적으로 유보하는 관료들을 칭송하는 듯이 보이지만, 다른 한편에서는 점차 “움직이는 기계(animated machine)”와 “물화된 지성(reified intelligence)”으로 변하면서 자신만의 가치관을 세우지 못하고 지시와 명령에만 따르는 관료에 대하여 이 세상을 “철의 우리(iron cage)”로 만드는 주역이라는 부정적 평가를 내리고 있다. 이와 같은 배경을 뒤로 하고 여기서는 베버의 인간학에 기초하여 관료에 대한 윤리를 재구성해 보겠다.

베버의 인간학의 가장 중요한 테마는 의미를 추구하는 존재로 인간을 본다는 점이다. 경제학자들이 인간을 homo-economicus로 보듯이, 베버에게 인간은 해석적 존재라고 불릴 수 있는 “homo-hermeneut”이다(Kim, 2004: 101; Chowers, 2004: 86). 이는 인간이 다른 동물들과 다른 가장 중요한 점으로 자신과 자신이 위치한 세계에 대하여 의미 있는 해석을 끊임없이 시도하기 때문이다. 베버에게 인간은 그들의 삶과 이 세상을 전체로서 의미 있는 것으로 해석하려는 내적인 욕망과 능력을 지닌 존재인 것이다(Turner, 1993: 233-42; Gane, 2002: 55-9).

종교 특히 보편적인 구원종교의 기원에 대한 베버의 연구는 이런 사실을 가장 잘 보여준다. 이 세상이 “윤리적 비합리성(ethical irrationality)”으로 가득하기 때문에, 즉 사람들이 이유 없이 고통을 겪어야 하거나 정의롭지 못한 자들이 행복하게 사는 것과 같은 윤리적으로 이해할 수 없는 비합리성에 대하여 사람들은 그 래도 그것이 어떤 의미를 지닌 것으로 보기를 원하게 되었고 이를 부여하는 기계로서 구원종교를 태동시켰다고 베버(1919a: 122)는 말하고 있다. 그러나 문제는 근대에 들어오면서 이 세계가 점점 탈주술화되면서 종교적 해석은 권위를 잃게 되었고 인간, 자연, 세계가 갑자기 모두 무의미한 것이 되었다는데 있다. 그리고 의미 형성의 새로운 대안으로 등장한 과학은 우리가 어떻게 살아야 하는 지에 대하여는 그 어떤 단서도 제공해주지 않는다(Weber, 1919b: 143). 이러한 사태를 누

구보다도 절실하게 인지하였던 니체가 이를 극복할 수 있는 수단으로 이 세상의 모든 가치를 초월하는 의지(will)를 강조하고 있다면 베버는 점차 세계가 객관화 되는 정도에 비례하여 사람들은 더욱 절실히 스스로 의미를 찾을 수밖에 없고 또 그렇게 해야 한다고 말한다. 현대를 사는 우리는 “스스로 의미를 창조하지 않을 수 없는 위치에 있다”(Weber, 1904: 57).

베버에게 점점 무의미해지는 세상에서 의미 있는 삶을 살 수 있는 사람은 인격(Persönlichkeit)을 가진 사람들이다(Brubaker, 1991: 62-3; Portis 1978). 인격이란 베버의 윤리이론의 중심에 있는 개념이다. 베버에게 인격은 삶의 궁극적 가치와 긴밀하고 지속적인 관계를 형성하면서 가능해지는 것으로, 이러한 가치는 행위의 목적으로 변환됨으로써 즉 합리적-목적론적 행위로 전환됨으로써 일상생활에서 구체화된다(Momsen, 1989: 20). 이는 인간이 진정한 인격을 획득하려면 특정한 가치를 행위의 목적으로 만들고 이에 기초하여 지속적으로 행동해야 함을 말한다. 베버(1920: 122-25)에 따르면, 의미추구 존재로서의 인간은 인격체로 전환되고 싶은 욕망과 가능성을 지니고 있으며, 또 인격체로 전환되는 것은 우리가 소명이라고 생각하는 직업에 내재한 특정한 가치나 사명에 대한 체계적인 헌신을 통해 가능해 진다는 것이다. 인간의 행위가 “내적인 강인함을 갖기 위해서는 사명을 위한 헌신이 필수적이다”(Weber 1919a: 117). 결국 사람들은 인격체가 됨으로써 자기인식, 행동의 일관성과 계속성, 그리고 윤리적 목적을 획득하는 것이다.

그러나 문제는 베버가 “관료적 자아(bureaucratic self)”라고 부를 수 있는 것을 인격의 정반대에 위치한, 반인격적 존재로 보고 있다는 데 있다¹¹⁾. 즉, 인격적 존

11) 베버에게 반인격적 자아의 예는 하나 더 있다고 보이는데, 그는 중국의 종교를 연구한 책에서 유교적 자아(Confucian self)를 서양의 프로테스탄티즘에서 기원한 인격으로 상정되는 자아의 반대편에 위치시키고 있다. 세속적 금욕주의라는 내면적 가치를 중심으로 일관된 행동을 하는 서양적 자아와는 달리 중국의 유교적 자아는 “외적 환경, 즉 그 땅의 삶의 조건에 대한 적응”을 하면서 나타나는 것으로, “잘 적응하는 사람은 ... 우리가 인격이라는 개념에서 나오는 통합(unity)을 추구할 수 없다. (유교적 자아를 지닌 사람에게) 인생은 초월적 목표의 관점에서 볼 때 여러 사건들의 단순한 연속일 뿐이다”(Weber, 1915a: 234-5). 베버에게 유교적 자아는 결국 중심이 없는 존재를 말하는 것이 된다. 베버의 동양의 불교,

재는 항상 자신이 선택한 궁극적 가치가 지시하는 내면적 명령에 복종하면서 일생을 살아야 하지만 관료는 철저하게 외부적 명령에 복종하는 존재이다. 관료는 톱니의 이처럼 정확하고 예측가능하게 일해야 하며 개인적 숙고나 가치판단을 해서는 안 되는 존재인 것이다. 설령 관료가 판단을 할 때에도 그 판단은 계산적 또는 도구적 합리성과 관련된 것으로 한정된다. 정서적으로도 관료는 자신의 감정을 절대로 드러내어서는 안 된다. 과거 크롬웰(Cromwell)의 청교도군은 구원이라는 목표를 가지고 어떠한 두려움도 없이 일사분란하게 행동할 수 있었다. 그러나 관료는 아무런 내적 목표가 없이 자신의 감정을 죽이도록 “강제”되는 것이다(Weber, 1920: 123). 결론적으로 말해서 베버가 그리는 관료적 자아를 지닌 관료는 자신이 독립된 인격체임을 부정하면서도 자신의 가치를 찾을 수 있는 역설적인 존재인 것이다.

여기서 우리는 베버가 주장하는 관료 윤리는 그가 이를 의식하였든 그렇지 않든 논리적 모순을 지닌 것으로 볼 수 있다. 아무리 경제적, 사회적 필요 때문에 근대 관료제가 제도로써 등장한 것이라고 해도 그 안에서 생활하는 관료들을 독립된 인격을 지니지 못한 자동화된 기계 부품 정도로 생각하는 것은 베버 자신의 인간학 또는 윤리학과 배치되는 것이다. 위에서 보았듯이, 관료는 공공행정을 자신의 가치영역으로 자발적으로 선택한 자들이다. 그래서 그들은 공공행정의 가치질서에 따라 생활할 내부적 동기를 충분히 가지고 있다. 즉 많은 관료들은 어느 정도 스스로 관료적 자아가 되기를 선택한 자들이다. 그렇기 때문에 다른 생활영역에서 일하는 사람들과는 달리 특수한 의무를 스스로 부담하면서 자신의 자유의 많은 부분을 포기하는 것에 동의한 자들이다. 그러나 비록 가치영역으로서의 공공행정을 선택함으로써 스스로 관료적 자아가 되기를 원했다고 하더라도 관료 개개인이 가지고 있는 고유한 가치정향은 포기할 수 있는 성질의 것이 아니다. 그것은 개개인의 세계관이며, 자신의 삶에 일관된 의미를 부여해 줄 수 있는 유일한 가치기준인 것이며, 그를 인격으로 만들 수 있는 필수적인 수단이기

힌두교, 그리고 유교와 관련된 연구는 기초 자료의 불충분등의 이유로 지금은 많은 비판의 대상이 되고 있지만 일관된 관점에서 종교적 행위의 동기와 의미를 파악하여한 그의 시도는 현재도 가치 있는 것이라고 볼 수 있다.

때문이다.

과연 가치질서로서의 공공행정 영역이 요구하는 윤리와 독자적 가치정향을 지닌 인격체로서의 윤리를 공존 시킬 수 있는 방법이 있을까? 예를 들어 세월호를 구출하러 간 해양경찰 개인들이 조직에서 나오는 명령과 개인의 가치정향에서 나오는 명령이 충돌했을 때 어떻게 행동하는 것이 그 개인들을 윤리적으로 만들 수 있는가는 현재에도 중요한 의미를 지니는 질문이다. 이 질문에 대하여 베버는 의미 있는 대답을 주고 있다. 그리고 그 대답은 후기구조주의 철학자 자크 데리다의 윤리학과 궤를 같이 한다고 보인다.

그것은 자신이 일하는 생활영역의 가치질서와 개인적 가치정향이 충돌할 때 사람들은 결정불가능한 상황에 처해진다는 것이다. 데리다는 현재 사회과학에서 말하는 의사결정은 결코 결정이 아니라고 말한다. 그 이유는 결정은 전제조건으로 “결정불가능성”을 내포하고 있어야 하기 때문이다. 데리다에 따르면 행정학에서 말하는 많은 의사결정 혹은 정책결정이 진정한 결정이 아닌 것은 이것들이 의사결정의 원칙과 절차에 따라서 도출된 결론에 불과하기 때문이다. 우리가 윤리적 결정이라고 간주하는 대부분의 결정도 주어진 법규, 규칙, 강령 등을 적용하여 판단하는 것이기에 딱히 말하라고 하면 “적용”인 것이지 결정이 아니다 (Clegg, Kornberger and Rhodes, 2007: 399-401). 결정이 진정한 결정이 되기 위해서는 결정권자는 양립 불가능한 두 가지 일을 동시에 해야만 한다. 관료윤리례로 들어 본다면, 관료들은 행정영역의 가치질서에 부합하도록 먼저 법규나 명령을 비자의적(non-arbitrary) 방식으로 적용해야 한다. 법규나 규정은 모든 사람들에게 대하여 평등하게 적용되어야 하기 때문이다. 그러나 관료는 또한 자신이 고유하게 가지고 있는 가치정향에 따라 결정을 요구하는 상황 또는 사안들의 성격을 구체적으로 파악하고 판단을 내려야 한다. 데리다(1990: 961)의 말에 따르면, “모든 결정은 서로 달라야 하고 어떠한 현존하는 코드화된 규칙들이 절대적으로 보장할 수 없는 절대적으로 유일한(unique) 해석을 요구”하는 것이다. 그러므로 진정한 결정이 가능하려면 그것은 반드시 불가능한 것이어야 한다는 명제가 도출될 수 있다. 법을 집행하는 의사결정권자는 무엇을 결정할지에 대하여 사전에 알 수 없다. 그들이 특정한 사안에 대하여 어떻게 결정할지를 이미 알고 있다면

그것은 결정이 아니다(이문수, 2013: 13-15).

가치나 윤리의 문제에 있어서 이성으로 무장한 인간도 진정한 결정은 비이성적 기반 위에서 할 수밖에 없다는 데리다의 주장과 베버의 주장은 많은 부분 일치하고 있다. 다음과 같은 Brubaker(1991: 98)의 주장을 살펴보자.

베버의 도덕 철학의 중심에는 곤란한 패러독스가 있다. 진정한 인간적 삶은 이성의 인도를 받는 삶이다. 그와 같은 삶을 살려면 인간은 인격체가 되어야한다. 인격체가 되기 위해서 그는 특정한 궁극적 가치에 헌신하여야 한다. 그러나 비록 이와 같은 (가치에 대한) 헌신이 모든 인격체의 기초일지라도 ... 그 자체는 이성의 지도를 받을 수 없다. 베버의 견해에 따르면, 헌신할 수 있는 가능한 가치들 사이에서 결정할 수 있는 어떠한 합리적 방법도 우리는 가지고 있지 않기 때문이다. 간단히 말해서, 모든 합리적 삶은 비합리적 결정 위에 기초하고 있다.

이 주장에서도 알 수 있듯이 베버에게 가치영역과 가치관이 충돌할 때 이를 논리적, 이성적으로 해결할 수 있는 것은 없는 것으로 그것은 철저하게 개인적 결정의 문제인 것이다. 그래서 베버(1904: 18)는 “전체로서의 삶은 ... 궁극적 결정의 연속인 것으로, (그 결정 안에서) 영혼은 ... 자신의 운명, 즉 자신의 행동과 존재의 의미를 스스로 선택해야 한다”고 말한다. 그리고 이와 같이 가치선택에 있어서 개인의 전적인 책임을 말하는 베버(1919a: 127)는 논문 〈소명으로서의 정치〉에서 정치인에게 필요한 윤리를 책임의 윤리라고 하면서도 그 책임의 윤리도 신념의 윤리, 즉 자신만의 가치에 대한 무조건적인 헌신이 없다면 무의미한 것으로 변한다고 말하고 있다.

성숙한 인간이 ... 자신의 행동의 결과에 책임을 인식하고 또 그 책임을 가슴과 영혼으로 느낀다는 것은 상당히 감동적인 것이다. 그는 책임의 윤리를 따랐고 그는 어느 순간 ‘여기에 나는 서있고 더 이상 다른 것을 할 것이 없다’라고 말할 수 있는 순간에 도달한다. 이것이야

말로 진정으로 인간적이고 감동적인 것이다. 우리 가운데 정신적으로 죽지 않은 사람은 어느 순간 위와 같은 위치에 있는 자신을 발견할 수 있음을 알고 있어야 한다. 이와 같은 것이 사실인 한 궁극적 목적의 윤리(신념의 윤리)와 책임의 윤리는 절대적 반대가 아니라 보완하는 것으로, 오직 서로 하나가 될 때 진정한 인간이 만들어지는 것이다.

V. 맺음말

신공공관리론으로 대표되는 행정개혁의 시도들은 관료들에게 공직의 틀을 넘어서서 변화를 선도하는 기업가적 행정인이 될 것을 요구하고 있다. 그러나 공사간의 장벽을 허물면서 공직에 고유한 가치를 부정하려는 이와 같은 시도에 맞서서 두 게이(2000) 같은 학자들은 공직 영역의 특수성을 강조하는 막스 베버의 관료제 이론을 현대적 관점에서 되살릴 것을 주장한다. 두 게이는 베버가 공직이라는 독립된 가치영역에서 개인적 가치와 주관적 정서를 포기하고 객관적 직무에 충실한 관료를 국가와 사회의 존속을 위한 필수불가결한 요소로 본다는 점을 강조하면서 베버의 관점은 지금의 사회에서도 유효하다고 말한다.

공직의 의미를 둘러싼 위의 두 입장 모두 재구성된 베버의 관료 윤리의 관점에서 보면 문제가 있는 것이다. 행정개혁론자들과 달리 베버는 공직의 영역을 독립된 가치영역, 생활영역으로 보고 있으며 거기에는 경제영역의 가치와 동기가 발디딜 여지가 없다. 공직 영역의 가치는 화폐적 이익을 초월하는 국가이성 또는 국가이익의 실현에 놓여있는 것이다. 그렇다고 두 게이가 말하듯이 베버가 윤리적 관료를 자신의 주관적 특성들을 모두 포기하고 객관적 직무만을 중립적으로 처리하는 자로 보고 있다는 주장도 잘못된 것이다. 베버에게 관료도 하나의 인간이고 또 그가 일관된 가치를 추구하는 인격이 되려하는 한 우리는 그에게서 주체적인 가치판단의 근거를 뺏을 아무런 권리가 없는 것이다. 명시적으로 표현된 경우는 아주 드물지만 베버 역시 윤리를 가능하게 하는 조건으로 결정의 중요성을 알고 있었다. 관료는 자신의 생활영역으로 공직 영역을 선택하기로 결정한 자이

다. 그래서 그는 자신의 결정에 따른 책임, 즉 공직이 부여하는 객관적 의무를 충실하게 수행하여야 한다. 그러나 관료는 일상적 업무를 뛰어넘는 특별한 경험, 윤리학자 레비나스가 말하는 타자의 얼굴을 보는 윤리적 경험을 하지 않을 수 없다. 이와 같은 상황이 바로 윤리가 가능해지는 상황이다. 즉, 보편적 규범의 일관적 적용과 이를 거부하는 특수하고 유일한 상황 사이에서 관료는 결정을 할 수 있어야 한다. 그리고 이때 관료는 베버(1919a: 127)가 말하듯이 “여기에 나는 서있고 더 이상 다른 것을 할 것이 없다”라고 말할 수 있어야 한다.

베버가 관료들이 직면하는 윤리적 상황의 복잡성을 인식하면서 결정의 중요성을 말하고 있더라도 관료 윤리에 대한 그의 논의에는 여러 가지 문제점이 있는 것 또한 사실이다. 가장 중요한 문제점으로 지적할 수 있는 것은 많은 부분에서 베버가 관료를 자신의 역할에 있어서의 혼란을 경험할 뿐만 아니라 의미를 추구하는 인간이 필연적 가져야 할 인격을 자발적으로 포기한 존재로 그리고 있기 때문이다. 인격은 절대적, 궁극적 가치를 개인이 주체적으로 선택할 때 만들어지는 것으로, 인격으로서의 개인은 선택한 가치기준에 입각해서 일관되게 이야기 될 수 있는 삶을 영위한다. 그러나 베버의 저술에 등장하는 관료는 어떠한가? 그는 자신만의 가치를 추구 할 수도, 자신이 생각해서 잘못된 법규나 명령에 저항 할 수도 없는, 다시 말해서 영혼 자체를 박탈당한 존재로 그려지고 있다. 과연 베버는 자신의 인간학, 즉 해석적 존재로 인간을 보는 관점을 정면으로 부정하는 관료를 정당한 사회적 행위자로 보고 있는 것인가는 의문이 아닐 수 없는 것이다.

그래서 우리는 베버의 저술 속에 있는 관료 개인들에 대한 윤리적 주장들을 글자 그대로 받아들이기 힘든 것이다. 이럴 때 학자가 할 수 있는 것은 비록 해석에 오류가 있을 수 있다는 위험을 감수하고라도 그의 텍스트를 해체(deconstruct)해 보는 것이다. 그리고 그 안에 존재하는 모순을 드러내 보여야 한다. 본 연구는 그 해체의 중심축을 그의 종교사회학, 역사학, 그리고 사회과학 이론의 바탕을 이루고 있다고 생각되는 인간학에서 찾고 있다. 아무리 관료 윤리에 대한 베버의 주장들이 논리 정연한 것이라고 하더라도 그것이 그의 인간학에 반한다면 그 주장들의 의의는 크게 추락할 수밖에 없다. 행정학계에서는 널리 알려진 관료제에 대한 베버의 주장과 다소 생소한 그의 인간학을 접목시키면서 윤리적 관료를 새롭

게 재조명하려는 시도는 어떻게 보면 건방진 지적 도전으로 보일 수도 있다. 이 부분에서 강조하고 싶은 것은 본 연구는 베버의 진심을 알고자하는 것이 아니라 그의 텍스트에 포함된 주장들의 일관성과 모순을 드러내 보이면서 새로운 의미를 탐색하는 것을 목적으로 한다는 점이다.

결론적으로 말해서 관료에 대한 베버의 윤리이론을 찾는 것은 그의 저술 속에 산만하게 있는 관료에 대한 피상적인 서술에 의존해서는 안 된다는 것이다. 그리고 베버가 체계적으로 서술하지 않은 관료의 윤리적 측면을 어렵듯이나마 파악하려면 그의 종교사회학, 방법론, 비교역사학, 그리고 다양한 주제의 논문들을 들춰보는 수고를 하지 않을 수 없는 것이다. 또한 베버가 관료 윤리를 극도로 제한적인 관점에서 말하고 있는 데는 그가 살았던 국가와 시대의 특수한 사정이 존재했음도 잊지 말아야 한다. 베버 자신의 삶과 학문을 일관되게 지도하였던 궁극적 가치는 민주주의도 경제발전도 아닌 독일민족국가의 생존과 번영이었다. 이 점을 간과하고 그의 관료제와 행정에 대하여 말하는 것은 올바른 학문적 접근이 아닌 것이다.

▣ 참고문헌

- 윤건수. 2011. “정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 ‘공직’ 개념을 중심으로.” 《정부학연구》 17(3): 19-48.
- 이문수. 2008. “Max Weber의 관료론: 기계의 부속품인가, 소명을 실현하는 존재인가?” 《정부학연구》 14(3): 35-66.
- _____. 2013. “행정윤리의 가능성의 조건에 대한 연구: Jacques Derrida의 윤리학을 중심으로.” 《행정논총》 51(3): 1-29.
- 임의영. 2005. “Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성.” 《한국행정학보》 39(2): 23-39.
- Beetham, David 1974. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: Allen & Unwin.
- Bendix, Reinhard. 1960. *Max Weber: An Intellectual Portrait*. New York: Doubleday.
- Brubaker, Roger. 1984. *The Limits of Rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. London: Allen & Unwin.

- Chalcraft, David et. al. 2008. *Max Weber Matters: Interweaving Past and Present*. Burlington: Ashgate.
- Chowers, Eyal. 2004. *The Modern Self in the Labyrinth: Political and the Entrapment Imagination*. Cambridge: Harvard University Press.
- Clegg, Stewart, Martin Kornberger and Carl Rhodes. 2007. "Organization ethics, decision making, and undecidability." *The Sociological Review*. 55(2): 393-409.
- Derrida, Jacques. 1990. "Force of Law: The Mystical Foundation of Authority." *Cardozo Law Review* 11: 921-3.
- Du Gay, Paul. 2000. *In Praise of Bureaucracy*. London: Sage Publications.
- Foucault, Michel. 1975. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Harmondsworth: Penguin.
- Fry, Brian and Nigro, Lloyd. 1996. "Max Weber and US Public Administration: the Administrator as Neutral Servant." *Journal of Management History*. 2(1)37-46.
- Gane, Nicholas. 2002. *Max Weber and Postmodern Theory: Rationalization versus Re-enchantment*. New York: Palgrave.
- Goldman, harvey. 1992. *Politics, Death, and the Devil: Self and Power in Max Weber and Thomas Mann*. Berkeley: University of California Press.
- Habermas, Jürgen. 1984. *The Theory of Communicative Action, Vol. I: Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon.
- Hennis, Wilhelm. 1988. *Max Weber: Essays in Reconstruction*. London: Allen & Unwin.
- Holt, Robert and Turner, Bryan. 1989. *Max Weber on Economy and Society*. London: Routledge.
- Kim, Sung Ho. 2004. *Max Weber's Politics of Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koshul, Basit Bilal. 2005. *Postmodern Significance of Max Weber's Legacy: Disenchanting Disenchantment*. New York: Palgrave Macmillan.
- Löwith, Karl. 1982. *Max Weber and Karl Marx*. London: Allen & Unwin..
- Mitzman, Arthus. 1969. *The Iron Cage: An Historical Interpretation of Max Weber*. New York: Knopf.
- Mommsen, Wolfgang. 1989. *The Political and Social Theory of Max Weber*. Chicago: University of Chicago Press.
- Portis, Edward. 1978. "Max Weber's Theory of Personality." *Sociological Inquiry*. 48: 113-20.

- Ritzer, George. 1975. "Professionalization, Bureaucratization and Rationalization." *Social Forces* 53(4): 627-634.
- Scaff, Lawrence. 1989. *Freeing the Iron Cage: Culture, Politics, and Modernity in the Thought of Max Weber*. Berkeley: University of California Press.
- Schluchter, Wolfgang. 1989. *Rationalism, Religion, and Domination: A Weberian Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Schroeder, Ralph. 1992. *Max Weber and the Sociology of Culture*. London: Sage.
- Toren, Nina. 1976. "Bureaucracy and professionalism: A Reconsideration of Weber's Thesis." *The Academy of Management Review* 1(3): 36-46.
- Turner, Bryan. 1992. *Max Weber: From History to Modernity*. London: Routledge.
- Villa, Dana. 1999. "Max Weber: Identity, Disenchantment, and the Illusions of Politics." *Constellations* 6(4): 540-560.
- Weber, Max. 1895. "The Nation State and Economic Policy (Freiburg Inaugural Lecture)." In *Weber: Political Writing* 1994. ed. and trans. P. Lassman and R. Speirs. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1904. "Objectivity in Social Science and Social Policy." In *The Methodology of the Social Science*. 1949. ed. and trans. E. A. Shils and H. A. Finch. New York: Free Press.
- _____. 1913. "The Social Psychology of the World Religion." In *From Max Weber: Essays in Sociology*. 1946. ed. and trans. H. H. Gerth and C. W. Mills. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 1915a. *The Religion of China: Confucianism and Taoism*. trans. H. H. Gerth. New York: Free Press.
- _____. 1915b. "Religious Rejection of the World and Their Direction." In *From Max Weber*.
- _____. 1918. "Parliament and Government in Germany Under a New Political Order." In *Max Weber: Political Writing*
- _____. 1919a. "Politics as a Vocation." In *From Max Weber*.
- _____. 1919b. "Science as a Vocation," In *From Max Weber*.
- _____. 1920. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. 1992. trans. T. Parsons. London: Routledge.
- _____. 1921. *Economy and Society. Vol. I, II*. 1978. ed. and trans. G. Roth and C. W. Mills. Oxford: Oxford University Press.