

몰인격성을 넘어: 행정윤리의 기초로서 서(恕)의 이론적 검토*

김인태**

최태현***

오늘날 시민과 공무원 간의 관계에서 보다 인간적인 행정에 대한 관심과 요구가 증가하고 있음에도, 행정윤리에 대한 논의는 Weber의 몰인격성 개념에서 도출되는 제도적 논의를 크게 벗어나지 않고 있다. 이 논문에서는 기존의 몰인격성 윤리를 넘어 유교의 충서(忠恕) 개념이 주는 함의를 중심으로 시민-공무원 간 관계의 인간적 측면에 주목하여, 타자에 대한 마음의 윤리를 검토함으로써 제도와 마음을 포함하는 현대 행정윤리의 기초를 모색하고자 하였다. 서의 윤리, 즉 타자의 마음을 깊이 헤아리고 생각한 후에[恕] 자신의 진심을 다함[忠]의 윤리는 공무원이 시민(민원인)을 대함에도 적용된다. 사람과 사람 간 관계윤리의 복권은 보편성을 지향하는 제도적 원리로부터 파생되는 잔인각박과 불인불의라는 한계를 보완할 수 있는 단초가 되어준다. 이러한 이론적 검토를 바탕으로 이 논문은 대표관료제, 적극행정, 그리고 시민과 공무원 간 밀접접촉 서비스 영역에서의 도전과 함의를 논의하였다.

주제어: 몰인격성, 충서, 진사이, 베버, 행정윤리

* 이 논문의 주장에 대해 따뜻한 격려와 귀중한 의견을 주신 여러 동료들과 익명의 심사위원 들께 깊이 감사드립니다.

** 주저자. 서울대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 행정학과에서 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 공공관리, 지방정치 및 행정, 행정윤리 등이다(itkim@snu.ac.kr).

*** 교신저자, University of Southern California에서 정책계획학(공공관리) 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 행정가치와 윤리, 정책학습, 거버넌스 등이다(taehyon@snu.ac.kr).

I. 서론

시민과 공무원의 관계는 여러 층위에서 논의가 가능하고, 서로 다른 이론들이 얽혀 있는 행정학의 전통적 연구대상 가운데 하나이다. 지금까지 행정학에서 시민과 공무원의 관계에 대한 접근은 주로 Weber의 관료제론과 Lipsky의 일선관료제론을 중심으로 이루어졌다. 양자는 그 이론적 요소로서 구조와 인간 모두를 고려한다. Weber의 관료제론은 비록 관료제 이념형 논의로 잘 알려지면서 구조론적으로 이해되는 경향이 강하지만 그러한 관료제 안에서 인간의 기대되는 행동 유형과 의무에 대한 논리가 자연스럽게 도출된다. 반면 일선관료제론은 비록 일선관료에게 권한과 책무를 부여하는 배경 구조에 대한 주의를 배제하지는 않지만 일선관료의 행태와 심리 등에 보다 많은 주의를 기울였다. 요는 시민과 공무원 관계에 대한 연구는 구조나 행위를 모두 고려해야 하는 도전에 직면한다는 것이다.

한국 행정학계에서는 주로 Weber 관료제론에 기반하여 시민과 공무원 관계를 이해하는 연구가 이루어졌다. 이 때 시민-공무원 관계에 대한 기존의 행정학 윤리의 기초는 Weber의 몰인격성(impersonality)¹⁾ 개념에 있어 왔다. 몰인격성 개념이 이해되는 방식은 보통 관료제의 서비스는 그 서비스 대상자의 개인적 특성을 고려하는 것이 아니라 법과 규칙에 따라 일률적으로 공급된다거나, 관료가 감정이 아니라 전문성에 입각하여 업무를 처리한다거나 하는 등 전형적인 근대적 합리화의 특성으로 이해되는 것이었다. 그리고 이는 법치행정 개념과 결합하여 행정 서비스의 공평성, 예측가능성, 합법성 등을 구현하는 기본 원리의 차원에서 이해되어왔다. 더욱이 Weber가 사용한 몰인격성 개념의 철학적 기반에 대한 연구들은 몰인격성을 단순히 관료제의 작동 원리로 제시된 개념이 아니라 Weber가 근대화 과정의 핵심으로 본 합리화가 관료제에 구현된 것으로 이해한다(Jenkins, 2000). 즉 몰인격성은 단순한 도구적 가치나 관료의 비인간적 행태가 아니라 근대의 본질 자체와 맞닿아 있다. 몰인격성 개념은 표면적으로는 단순히 관료제 원리 가운데 하나의 위상에 불과하지만, 그것과 연결된 행정 개념과 가치들로 인해 현대 행정 실천의 중심적 위치에 놓여 있다고 할 수 있다.

그러나 현대 한국사회의 변화, 특히 시민과 국가 간의 새로운 관계 정립의 요구라는 큰 흐름에서 볼 때 이러한 몰인격성 개념의 재고가 요청되고 있다. 특히 오늘날 관

1) “impersonality”는 학자에 따라 비정의성, 몰감정성(김정수, 2021), 비인간성(이창길, 2012), 비사인성(최성욱, 2011; 임의영, 2016) 등으로 번역을 달리한다. 이렇듯 용례에는 다소간 차이가 있지만 국내 일군의 학자들은 이를 몰인격성으로 언급하고 있다(예를 들어, 원성수, 2005; 임의영, 2005; 이만수, 2008b; 김정계, 2011; 이철주·한승주, 2014).

료제 연구에서 새롭고 중요한 영역으로 논의되는 대표관료, 적극행정, 시민과의 밀접 접촉 서비스(복지, 경찰 등) 등 영역에서는 기존의 국가 중심 거버넌스에서 가정하는 일방적인 기능적 시민-국가 관계가 아니라 보다 신축적이면서 자유주의적인, 그리고 공감적인 시민-국가 관계의 윤리 모색을 요청하고 있는 것이다. 단적인 예로서 가정폭력으로 인해 희생되는 영유아들의 사례에서 우리는 국가가 어디까지 시민들의 사적인 영역에 개입할 수 있는가의 질문을 던지게 되지만, 몰인격성으로만 이해하는 관료제의 작동은 이 질문에 답을 제시하기 어렵다. 대표관료의 예도 유사하다. 소수집단의 권리 신장을 위해 정책선도자로 역할할 것이 기대되는 대표관료들이 과연 얼마나 출신 집단에 대한 공감의 바탕 위에 정책을 추진하거나 집행하는가, 혹은 그래야 하는가에 대한 논란이 있다(Wilkins & Keiser, 2006). 더욱이 최근 한국 사회에서는 시민-공무원 간 밀접접촉이 발생하는 영역에서 공무원의 구태나 공감이 결여된 처분으로 인한 부정적 여론과 각종 공개 청원이 증가하는 상황이다(김정수, 2021).

근대적 합리성에 기반한 몰인격성에 대한 여전한 선호는 이런 논의를 위협한 타협으로 바라볼 여지를 만든다. 그러나 현재는 몰인격성을 배제한다기보다는 실천적 도전을 마주하면서 이를 부분적으로 극복하고 문제를 해결할 수 있는 윤리적 기반을 모색할 필요가 제기된다. 일선관료제론이 시민과 관료제의 상호작용에서 나타나는 구조적 측면에 더하여 심리적, 윤리적 측면에 초점을 두는 최근 연구를 포함하게 되면서, 시민-공무원 관계에서의 윤리에 대한 이론적으로 확장된 논의의 여지를 넓히고 있다.

이러한 흐름의 배경에는 좀더 ‘인간적인’ 행정에 대한 시민적 갈망이 놓여있다. 근대성의 핵심이 이성과 합리주의라면, 그 대척점에는 늘 감정과 개인을 중시하는 낭만주의적 경향이 존재하였다. 혹은 Weber의 용어를 그대로 빌자면 “탈신비화된(disenchanted)” 근대에도 여전히 우리 사회에는 “신비화된(enchanted)” 영역, 나아가 “재신비화된(re-enchanted)” 영역이 존재하는 것이다(Sherry, 2009). 근대의 탈신비화 과정에서 조직에는 몰인격성이 깃들었듯이, 현대의 (재)신비화의 구체적인 경험적 지점으로서 시민-공무원 관계에서 공감, 인간적 고려 등이 강조되는 것으로 볼 수 있다. 인간은 거대한 합리성에 종속되는 표준화된 존재가 아니라 한 사람 한 사람이 독자성을 지닌, 오히려 예외적인 존재들인 것이다.

이런 문제의식에서 이 논문은 기존의 Weber적 몰인격성 윤리를 넘어 시민-공무원 간 인간적 관계를 기초로 확장된 행정윤리의 가능성을 모색해보고자 한다. 특히 우리는 이 논문에서 유교의 충서(忠愫) 개념을 중심으로 타자에 대한 마음의 윤리에 초점을 두고자 한다. 예를 들어 이토 진사이(伊藤仁齋)는 Weber의 몰인격성 윤리와 맞닿아있는 성리학의 리(理) 중심 윤리를 비판하고, 타자에 대한 인(仁)을 강조하는 서를 중심으로

두는 윤리를 제시했다. 이러한 서 개념 이해는 몰인격성을 완전히 부인하고 타자와 일체가 되는 식의 철학이 아니라, 여전히 몰인격성의 실천적 가치가 있음을 인정하면서 대안적 윤리를 변증법적으로 구성하고자 하는 이 연구의 의도에 부합하는 개념적 기초를 제공해준다. 따라서 우리는 서에서 출발하되 몰인격성의 가치를 아우르는 개념들과 실천적 함의를 제시하고자 한다.

이어지는 절에서는 우선 몰인격성 개념의 행정학 및 철학적 이해를 비판적으로 검토한다. 아울러 새롭게 부상하는 시민-공무원 관계의 경험적 주제들에 대해 간략히 논의한다. 다음으로 유교의 충서 개념에 대한 논쟁을 정리하고 이 개념이 행정윤리에 주는 함의들을 끌어낸다. 마지막으로 몰인격성 윤리를 극복하기 위한 서 개념의 실천적 적용가능성을 검토하는 것으로 결론맺는다.

II. 몰인격성 윤리의 쟁점들

1. 시민-공무원 관계에서 몰인격성

1) 몰인격성의 행정학적 이해

Weber가 제시한 관료제의 이념형은 그 의사결정방식에 있어서 공식적으로 규정된 절차의 엄격한 준수, 그리고 감정이 배제된 불편부당한(without passion or bias) 몰인격적 처분을 특징으로 한다. 몰인격성(impersonality)은 ‘과업이 사전적으로 정해진 규정에 따라 어떠한 임의성(arbitrariness)이나 편애(favouritism) 없이 수행되고 각각의 활동(transaction)이 문서화된 형태로 보존되는 것’을 의미한다(Beetham, 1987: 12, 43). 이러한 내부 규범으로서 몰인격성은 시민을 향한 경우 다음과 같이 나타나는 것으로 이해된다(김정수, 2021: 111).

“비정성성(impersonality) 혹은 몰감정성은 관료조직에서 합리적 문제해결을 가능케 하는 중요한 원천의 하나이다. 정책을 결정 혹은 집행하는 관료들은 시민들과의 감정적 연계를 피해 중립적이고 불편부당한 관점에서 업무에 임해야 한다. 합리적 정책을 위해서는 철저하게 이성적인 자세가 필요하다. 타자에 대한 동정심이나 배려와 같은 정서적 요인은 단호히 배제되어야 한다는 것이다(이문수, 2012: 10). 베버는 이처럼 감정적으로 흔들림 없는, “노여움도 없고 열정도 없는(sine ira et studio) 태도”를 “관료

적 행정의 진수”라고 강조했다(Fry and Nigro, 1996: 38).”

이러한 요약은 행정학에서 이루어진 몰인격성의 일반적 이해를 잘 대표한다. 이렇게 볼 때 몰인격성은 관료제의 합리성과 관련되어 있으며, 불편부당성의 확보와도 관련되어 있다. 예외주의를 배격하고 법치주의와 공평무사를 강조하는 부분도 드러난다. 몰인격성을 이렇게 이해할 경우 이를 비판할 여지는 크지 않다. 이상적 관점에서 관료제는 가치에 대한 정치적 의사결정을 하지 않으며, 단지 선언된 가치를 구현하기 위한 효율적인 기계일 뿐이다. 그리고 이러한 사회적 기계는 보편적이고 예측가능하도록 움직이는 것이 미덕이다.

그러나 몰인격성이 경험적 세계에서 장점만을 발휘하는 것은 아니다. 특히 관료제 역기능론의 흐름에서는 관료제에 대한 추상적인 기대와 실제 시민들의 구체적인 경험 간의 괴리를 지적하였다. Merton(1940: 565-7)은 몰인격성과 범주화(categorizing tendency)로 인해 공무원과 시민 혹은 대중(public) 간의 관계에서 갈등이 발생할 수 있음을 간파한 바 있다. 시민은 자신이 대면한 공무원이 ‘국민의 공복(servants of the people)’이므로 지위상 자신보다 열등하다고 여길 수 있다. 하지만 그런 공무원은 관료제 구조의 대표자이며 적어도 민원처리에 있어서는 재량을 지닌다는 점에서 우월할 수 있다(Merton, 1940: 566-7). 공무원은 인격적 관계의 배제와 사전적인 분류기준에 따라 처분해야 하는 규범에 종속된 반면, 시민은 자신만의 문제가 세심하게 다루어질 기대하고 확신한다. 하지만 자신의 처지를 표준적인 기준에 맞추어 일률적으로 판단하는 관료의 행태로 인해 시민은 관료를 부정하고 오만한 존재로 인식하게 된다.

여기서 몰인격성의 한계가 나타난다. 현대 사회에서 관료제의 위상을 고려하면 몰인격성이 그 핵심 원리 중 하나로 인정되는 것은 자연스럽다. 그러나 최근 보다 민주적이고, 신축적이며, 공감적인 시민-공무원 관계의 요구로부터 제기되는 도전들은 원리가 아니라 현상에 주목할 필요를 제기한다. 예를 들어 몰인격성이 반드시 관료 개인에게 인간적 무정함을 요구하는 것은 아닐 것이다. 몰인격성은 사례와 법을 관계맺는 원리이지 사람(민원인)과 사람(담당 공무원)을 관계맺는 원리는 아니다. 단적으로 말해 담당자는 법에 따라, 동시에 공감에 추동되어 업무를 처리할 수 있는 것이다. 혹은 법의 한계 안에서 가능한 한 민원인의 권익을 실현하는 방향으로 창의적으로 업무를 처리할 수 있는 것이다. 공공봉사동기에 대한 일련의 연구들(Perry & Vandenabeele, 2015; Ritz et al., 2016)은 이러한 관료의 마음의 외부적 효과에 대한 경험적 증거라 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 몰인격성은 종종 단순히 관료의 무정함이나 기계적 행정과 동일시된다. 여기서 두 가지 의문이 제기된다.

하나는 몰인격성이 반드시 부정함을 의미하는가이다. 몰인격성을 ‘비정의성’으로 번역할 경우 이 질문은 보다 분명해진다. 몰인격성은 관료 개인의 마음에서 감정을 필연적으로 배제할 것을 요구하는가? 일반적인 행정학적 이해에서라면 그렇다고 할 수 있다. 몰인격성의 논리는 관료에게 단순히 동일한 사안에 대한 동일한 처리를 넘어 감정의 배제를 요구하는 것으로 해석되어왔다. 어찌면 반대로 감정을 배제해야만 사안을 동일하게 볼 수 있고 동일하게 처리할 수 있다는 가정이 깔려있다. 이는 Weber 당시의 합리주의적, 실증주의적 경향을 고려하면 추정 가능한 가정이다. 그러나 관료가 자신의 업무를 수행함에 있어서 몰인격성은 사례와 법규 간의 관계를 규율하는 윤리이다. 사람과 사람 간의 관계를 규율하는 윤리는 단지 파생적인 윤리일 따름이다.

사실 몰인격성과 감정의 배제를 동일시하는 것은 오늘날의 관점에서 보면 인간의 감정을 도외시하던 당시의 학문적 한계를 반영한 것이다. 특히 페미니즘 관점의 연구자들은 Weber의 관점이 남성중심적이며 가부장적이라고 비판하는데(Sherry, 2009: 373), 이는 근대 자유주의 철학의 기저에 흐르는 남성성과 일맥상통한다(Nussbaum, 2013). 국민권익위원회가 조사한 국민들을 화나게 하는 공무원의 유형을 보면 무관심, 무시, 냉담, 로보트화 등이 열거되어 있다.²⁾ 감정이 배제된 행정이 원리적으로는 정당화되나, 경험적으로는 역효과를 낳는 것이다. 그리고 그 역효과는 몰인격적 작동을 통해 확보하고자 하는 성과에 악영향을 미치는 되먹임을 가져온다.

다른 하나는 몰인격성이 재량의 부재나 자제를 의미하는가이다. 몰인격성은 개별 사례를 결정함에 있어 법이 허용한 재량의 범위를 넘어서서는 안된다는 합법성 규범에만 머무는 것이 아니라,³⁾ 동일·유사한 사례에 대한 처분들 간 편차가 존재해서는 안된다는 규범을 지지한다. 즉 모든 합법적 재량행위가 몰인격적 행정인 것은 아니다. 몰인격성은 재량행위이든 기속행위이든 구조적 차원에서 관료 행위의 일관성, 혹은 편차의 부재를 요청하는 것이다. 예를 들어 동일한 허가나 승인이라 해도 처리 기간에 있어서는 편차가 있을 수 있다. 관료 입장에서는 법정처리기한을 넘기지만 않는다면 합법적 처분이지만 처리 기간은 민원인에게 있어서는 상당한 권익이 좌우되는 공무원의 강력한 “재량”으로 인식된다.⁴⁾ 몰인격성의 윤리는 유사한 사례들 간 처리 기간의 편차를 정당화하지 않는다. 관료제의 총체적 합리성이라는 관념에서 도출되는 몰인격성은 애초에 재량이라는 개념과 양립하기 어려운 부분이 있는 것이다.

2) 국민권익위원회 블로그 2009년 8월 6일. 김정수(2021: 109)에서 재인용.

3) 오로지 이뿐이라면 굳이 몰인격성이 필요하지 않다.

4) 이렇게 통속적으로 언급되는 재량은 법적인 의미의 재량이기보다는 자의성으로 보아야 할 것이다.

2) 몰인격성의 철학적 배경

(1) 몰인격성 개념의 시대적 배경

몰인격성이 시민-공무원 관계의 실제적 필요와 괴리되어 이상화되는 경향을 이해하려면 단순히 관료제의 이념형적 원리를 넘어 Weber의 시대 진단의 관점에서 몰인격성 개념을 이해할 필요가 있다. Weber의 몰인격성 개념은 조직이론적 결과물이기보다는 시대적 변화에 대한 고찰의 사회철학적 결과물이기 때문이다. 우선 Weber는 근대의 특징을 합리화(rationalization)의 과정으로 보았다. 그것은 권위, 보다 넓게 보면 이 세계를 규정하고 조직화하는 힘이 주술이나 관습으로부터 이성에 기반하는 것으로 변화하는 과정이다(Weber, 1904). 이러한 합리화 과정의 이면에는 Weber가 탈신비화(disenchantment)라고 부른 과정이 존재한다.⁵⁾ 근대 이전에 이 세계는 인간이 온전히 이해하고 설명할 수 없는 세계였다. 거기에는 신비한, 주술적인, 혹은 마법적인 측면이 존재하였고, 인간이 인식할 수 있는 하나의 원리에 의해 지배되기보다는 분산화된 힘들이 존재하는 세계였다(Jenkins, 2000). 반면 근대는 총체적 원리가 지배하는 세계, 그리고 그것을 우리가 알 수 있다고 믿는 합리주의와 과학주의의 시대로서, 근대의 탈신비화는 사실상 주로 세속화, 탈종교화, 과학화를 의미하는 것으로 해석되었다(Sherry, 2009: 372). 이는 관료제를 넘어 17세기 이후 유럽의 문명적 변화를 고려할 때 자연스러운 해석이다. 아울러 행정학적 관점에서 탈신비화의 보다 흥미로운 측면은 목적-수단합리성의 강화이다(Jenkins, 2000: 12). 탈신비화가 인간과 세계의 관계에 의미하는 바는 인간이 세계를 통제할 수 있다는 신념의 확대인 것이다. 이러한 신념에서 이 세계에 신비는 없다. 그래서 이 세계-우주는 “몰인격적(impersonal)”인 것이다(Jenkins, 2000: 12).

이렇게 관료제의 원리를 넘어선 맥락에서 사용되는 몰인격성이란 과학적 법칙에 의해 설명되고 예측될 수 있는, 불확실성도 의지도 없는 존재로서의 우주와 세계, 조직을 의미하는 것으로 확장될 수 있다. 결국 철학적 차원에서 몰인격성이란 자의성이 사라진, 통일적인 원리가 지배하는 세계의 특성을 가리킨다.

5) 이는 보통 ‘탈주술화’로 번역된다(대표적으로 이문수, 2008a; 2008b; 2012). 다만 합의된 용어로 보기는 어렵다. 예를 들어 비마법화(김정계, 2011), ‘세상 사람들이 각성된’ 상태(임의영, 2005: 31), 주술로부터의 해방(임의영, 2016: 155) 등으로 용례가 다양하다. 여기서 탈신비화로 번역하는 것은 이 개념을 권위의 소재보다는 세계에 대한 인식론의 차원에서 접근하고자 하기 때문이다.

(2) 몰인격성의 한계

몰인격성 개념이 합리화로 대표되는 현대사회의 특성이라고 한다면, 현대사회의 관료제 역시 그 특성에 따라 조직화되는 것은 논리적이다. 그러나 이는 반드시 필연적인 것은 아니다. Weber를 비판하는 학자들에 따르면 여기에는 최소한 세 가지 논리적 근거가 있다.

첫째, 현대사회가 반드시 전면적으로 탈신비화된 것은 아니다. 여러 Weber 연구자들은 현대사회에서 합리화가 진행된 것은 부분에 불과하며 다른 많은 부분들에서는 여전히 신비화된 원리가 지배하고 있다고 본다(Sherry, 2009). 전통적 종교는 여전히 현대 사회의 중요한 일부분이며, 적지 않은 이들이 주술적 힘에 의존하고 있는 것은 현실이다. 나아가 심지어 어떤 부분에서 현대사회는 재신비화의 과정을 겪고 있다고 보는 이들도 있다. 구체적으로, 예술, 영화, 영성을 강조하는 흐름 등(Bauman, 1992; Sherry, 2009)에서 그것을 발견할 수 있다.

둘째, 오늘날 우리 사회의 근거를 이루는 관료조직 역시 전적으로 합리화의 원리가 지배하는 것은 아니다. Jenkins(2000)는 우선 조직의 공식적 규칙을 우회하거나 전복하는 인간의 능력을 Weber가 과소평가했다고 주장하였다. Weber가 경험적 차원에서 이를 과소평가했다기보다는 어느 정도 철학적 단순화를 한 것으로 보아야 하겠지만, 이러한 지적 자체는 행정학적 이해에 있어서는 의미가 있다. 목표대치 현상을 예로 들면, 이는 수단이 목적보다 우위에 놓여버리는 전형적인 관료적 합리화의 결과로 보통 이해되지만(Merton, 1940), 수단과 목적을 규정한 공식적 규칙의 총체 자체가 조직구성원들의 능동적 행위에 의해 사실상 전복될 수 있다는 경험적 증거가 되는 것이다. 더욱이 조직의 비합리성 혹은 제한된 합리성에 대한 논의는 전혀 새로운 것이 아니다(Merton, 1940; Simon, 1997).

마지막으로 Jenkins(2000)는 고도로 합리화된 관료조직이라 하더라도 여전히 상징, 신화, 운, 섹슈얼리티, 종교나 이데올로기, 윤리적 감정 등 ‘비합리적’인 사회적 삶의 차원이 있음을 지적하였다. 이는 조직문화 연구를 돌아보면 적절한 지적임을 알 수 있다. 합리화된 현대의 조직들 역시 ‘신화적’ 상징, 의례 등을 구사하며, 구성원들의 사회적 통합을 위해 조직만의 전승을 만들어낸다(Schein, 2010). 이러한 현대조직의 한계가 반드시 조직 구성원 개인 차원에서 “iron cage”가 환상이라고 할 계기를 마련해주는 것은 아니겠으나, 그것이 일반적으로 이해되듯 그렇게 강고한 것만은 아니라는 점을 상기시킨다는 점에 의미가 있다.

요컨대 현대사회는 탈신비화가 완료된 사회가 아니다. 심지어 탈신비화의 세계로 일관되게 ‘진전’하고 있는 것도 아니다. 현대사회는 오히려 합리주의와 전통, 세계에 대

한 새로운 신비적 관점이 뒤섞여있는 사회이다. 이는 조직에서도 마찬가지이다. 현실의 관료제는 몰인격적이지만 한 것이 아니다. 세계의 재신비화는 조직 차원에서 몰인격성을 총체적으로 요구하는 것이 우리의 경험과 맞지 않다는 것을 함축한다. 그것은 행정 윤리에 하나의 도전이다.

2. 새로운 시민-공무원 관계의 도전

이 절에서는 몰인격성의 한계가 실천적으로 드러나는 경험적 영역에 대해 간략히 논의함으로써 향후 논의의 구체성을 확보하는 작업을 하고자 한다. 몰인격성의 윤리적 한계를 노정하는 최근의 쟁점들은 대표적으로 아래와 같이 대표관료제, 적극행정, 밀접 접촉 서비스 등의 영역에서 등장하고 있다.

1) 대표관료제

대표관료제에 대한 최근의 연구는 하나의 인사행정제도로서의 관심으로부터 사회적 소수집단 출신의 관료들의 행태에 대한 관심으로 옮겨왔다. 특히 미국에서 흑인, 라티노 등의 인종적 배경을 지닌 일선관료들이 자신과 동일한 소수인종적 배경을 지닌 시민들과의 접촉 과정에서 어떻게 행동하는지가 주된 관심사였다(Riccucci & Meyers, 2004; Wilkins & Keiser, 2004; Wilkins & Williams, 2008). 연구 결과는 다소 뒤섞여 있는 것으로 나타났다. 즉 인종적 동일성이 관료들로 하여금 민원인들에게 부가적인 심리적 관심을 주는 방향으로 작용하기도 하지만(Watkins-Hayes, 2011), 오히려 이들에게 불리한 방향으로 작용하기도 하는 것이 발견되었다(Watkins-Hayes, 2011; Wilkins & Williams, 2008). 동시에 민원인들 역시 인종적 동일성에 기반하여 어떤 개인적 관심이나 특혜를 바라기보다는 담당자들이 그저 법에 규정된 절차만이라도 따라주기를 바라는 것으로 나타났다(Watkins-Hayes, 2011). 이러한 경험적 결과는 일선관료제 수준에서 대표관료는 반드시 대표관료제의 관념과 부합하는 방식으로 운영되는 것은 아니라는 점을 보여준다. 오히려 특정한 방식으로 몰인격성이 작동할 가능성이 있음을 드러낸다.

몰인격성의 문제는 대표관료제와 논리적으로 갈등하는 부분이 있다. 대표관료제는 그 원리상 특수성을 인정하는 철학을 반영하는 반면 몰인격성은 총체성을 중시하는 철학체계에 기반해 있기 때문이다. 단지 사회적 출신 집단의 동일성을 이유로 업무의 처리가 달라질 가능성이 있다는 것을 몰인격성 관념은 수용하기 어렵다. 기존의 연구를 보면 실제로 일선관료들 역시 대표관료로서의 자아상보다는 위계적 관료제 내의 “한

명의 관료”로서 불편부당한 일처리 의무를 의식하는 것으로 나타난 점은 의미심장하다 (Watkins-Hayes, 2009).

이러한 논리적 갈등 가능성을 고려할 때, 우리에게는 몰인격성의 원리와 대표관료제의 이념 간 균형잡힌 윤리적 논의가 필요하다. 양자가 철학적 차원에서 갈등하는 요소가 있다고 하더라도, 그것 때문에 한쪽을 배격하기보다는 행정 실무에서 양자는 동시에 고려될 필요가 있다. 특히 업무를 담당하는 공무원으로서는 양자를 적절히 조화시켜 풀어낼 수 있는 지침이 필요하다.

2) 적극행정

정부는 지난 2019년부터 적극행정을 감사의 차원을 넘어 규제 완화와 공공사업 추진 전반의 신속성과 신축성을 확보하기 위한 방안으로 추진하였다. 즉 기존에 적극행정 제도는 감사원 중심으로 운영되었지만 2019년 이후로는 국무조정실 주도 하에 각 부처에 적극행정위원회가 설치되고 국민권익위원회와 인사혁신처 중심으로 우수사례들을 발굴하는 등 일선행정기관 차원에서 이를 관리하고 조장하기 시작하였다.

“공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위”라는 적극행정의 공식적 정의(적극행정운영 규정 제2조)가 보여주는 바와 같이 적극행정 관념에는 관료 개인의 적극적인 업무 자세를 통해 제도적 경직성을 극복하려는 의도가 담겨 있다. 그 과정에서 발생하는 경미한 위법사항에 대해 담당자에게 면책을 해주는 제도가 병행되는 데에는 바로 제도의 경직성을 제도를 통해 개선하는 것에 더하여, 개별 관료의 자발적인 행위를 통해 그것을 극복하여 정책목적을 달성하려는 부분도 발견할 수 있다(최태현·정용덕, 2020). 특히 적극행정은 직접 의도한 것은 아니지만 행정의 감정적 측면을 가시화하기도 한다. 공공사업이 아니라 규제에 초점을 둔 적극행정 사례들을 보면 담당자와 민원인 간 유대가 형성되는 경우가 자주 보고된다.⁶⁾ 즉 적극행정은 현실적으로 “노여움도 열정도

6) 적극행정 실천 사례집에 수록된 ‘새로운 환경규제 시행 전 철거한 김 공장의 신축 허용’에 대한 내용을 비근한 예로 들 수 있다. 새로운 환경규제로 공장의 신축을 제한하더라도 사전에 충분히 예고하지 않았다면 허가해야 한다는 것이 골자다. 민원인(김 생산공장 운영)은 노후화된 공장 일부를 신축하기 위해 철거 후 신축을 위한 건축허가 신청을 냈으나, 장흥군은 새로운 환경부 지침(폐수배출시설설치허가(신고) 대상 확대)을 근거로 이를 거부했다. 중요한 점은 민원인이 관련 기준을 전달받지 못했다는 것이다. 이미 공장 일부를 철거했고 신축도 불가하여 민원인의 공장은 존재 위기에 처하게 되었다. 김가공 공장의 급박하고 역올한 사정과 규제의 절차상의 하자를 고려해 권익위와 해수부가 기존 규모로 건축 허용을 권고한데 이어, 장흥군은 신축을 허용하는 적극행정을 하였다. 주목할 점은 해당 사례를 통해 공무원

없는” 관료에게서 나오기보다는 민원인의 상황에 대한 안타까움과 공감을 “느낄 수 있는” 관료에게서 나올 가능성이 높다.

이러한 적극행정의 구현에서 중요한 것은 합법성이라는 가치를 담지하면서 신속성을 살리는 행정이라고 할 수 있다. 적극행정의 면책이라고 해도 이는 보통 경미한 절차적 위법에만 한정되는 것이지 법이 명한 행위의 본질이나 재량의 한계를 넘어설 수 있다는 의미는 아니다. 더욱이 면책이 기대된다 하더라도 적극행정을 실행하는 데에는 상당한 심리적 부담과 시간, 자원의 투입이 요구된다.⁷⁾ 사실 엄밀한 의미에서 몰인격성의 원리는 이러한 적극행정을 요구하지 않는다고 할 수 있다. 만일 적극행정이 마땅히 해야 할 일이라면 몰인격성의 원리에 따라 모두가 그러해야 하고 “특별한 사례”가 발생해서는 안된다. 반대로 어떤 상황에서 그 상황에 맞는 적극행정이 있었다고 인정된다는 것은 다른 상황(민원인, 사안, 시기, 심지어 담당자 등)에서라면 다른 집행이 행해졌을 수도 있다는 의미이며, 이는 몰인격성의 측면에서 타협이 있었다고 볼 수 있는 상황이다. 적극행정이 예외적 사례들을 양산하는 방식으로 운영되는 것 역시 바람직하다고 하기는 어렵다. 결국 여기서도 몰인격성과 다른 가치의 조화가 요청되는 것이다.

3) 밀접접촉 서비스

최근 한국 사회에서 아동학대, 복지수급대상자 심사, 경찰관 직무집행 등 대중적 논쟁의 대상으로 자주 발생하면서 행정학적으로 중대한 함의를 지닌 사건들 역시 몰인격

과 민원인의 정서적 유대감이 드러난다는 것인데, 이는 다음과 같다. “민원 해결 후 권익위로 한 통의 편지가 날아들었다. 민원인이 한자 한자 눌러쓴 손편지에 보람 그 이상의 뭉클함이 밀려들었다.”, “민원을 해결해 주셔서 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 저의 일생을 바쳐 일궈놓은 김공장을 하루아침에 잃게 될까봐 매일 매일 힘든 하루를 보냈던 저에게 이렇게 민원을 해결해 주셔서 너무나 기쁘고 감사드립니다. 앞으로 수산업 발전에 더욱더 열심히 노력하며 살겠습니다.”(국민권익위원회, 2019: 104-6).

7) 예를 들어 민민 갈등을 넘어 17년 만에 비안도(전라북도 군산시 옥도면)의 뱃길을 연 적극행정 사례(협업행정, 현장행정)의 경우 2018년 7월 비안도 주민 집단민원이 제기된 이후 7개월 동안 30번 만남, 30번 대화, 30번 협의, 30번 양보, 총 120번의 현장소통이 있었다(인사혁신처·국무조정실·행정안전부, 2020: 69-73). 다른 사례로는 개발제한구역 내(부산 기장군 정관읍 월평마을) 목욕탕 설치 개선을 이뤄낸 두 명의 부산 기장군 공무원의 헌신을 들 수 있다(행정안전부, 2019: 34-5). 이를 상세히 소개한 한 기사에서는 “어찌보면 담당업무와는 크게 연계되지 않을 법한 이 사업은, 그러나 2년여에 걸쳐 ‘주 업무’가 되었을 정도로 지난하게 진행되었고 (...) 마침내 주민들의 숙원사업이었던 복지화관 목욕탕 설치를 가능하게 만든 것”이라고 언급하고 있다(대한민국 정책브리핑, 2019). 이러한 내용은 모두 적극행정의 현실적인 어려움을 여실히 드러내고 있다.

성에 대한 재고찰을 요청한다. 이러한 사건들은 종종 관료제의 몰인격성이 시민들의 부정적인 감정(public sentiment)을 불러일으킨다는 점에서 별도로 논의할 가치가 있다.

‘양천입양아동 학대사망사건’, 이른바 ‘정인이 사건’은 밀접접촉 서비스 담당자인 경찰과 아동보호전문기관(이하 ‘아보전’)에서 발생할 수 있는 몰인격성이 사회적 보호체계의 미비를 가져올 수 있음을 드러낸다. 사건개요를 짚어보면 이 사건은 2020년 10월 13일 16개월 된 입양아가 양부모로부터의 극심한 학대로 사망한 일을 일컫는다. 피해아동의 부모는 2020년 2월 피해아동을 입양하였다. 같은 해 5, 6, 9월 어린이집 원장과 의사 등으로부터 3차례에 걸쳐 아동학대 의심신고가 접수되어 경찰조사를 받았으나, 경찰은 이를 ‘수사종결’ 또는 ‘혐의없음’으로 처리하였고 아보전은 사례관리를 진행해왔다. 사망 당시 피해아동에게서는 두개골 골절 및 뇌손상이 확인되었다. 연이은 의심신고로 아보전은 학대 정황을 파악하고 있었고 경찰은 수사를 진행하였지만 결국 아동의 안전을 확보하는데 실패했다.⁸⁾

해당 사건의 관련기관인 입양기관, 아보전, 경찰에 대해서는 학대가 의심되는 정황을 중대하게 다룰 필요가 있었지만 소홀하여 직무상 책임을 다하지 않았다는 비판이 크다. 입양기관은 반복되는 학대신고에도 주로 전화 통화만으로 아동의 상태를 확인했다. 해당 기관은 사후판사가 미비했다는 지적에 대해 “매뉴얼대로 했기 때문에(8개월간 가정방문 3번, 상담 17회 진행) 문제가 없다고 반응하였다. 양모의 거부로 가정방문을 하지 않고 미뤘다는 지적에 대해 해당 기관은 “입양 기관은 양부모의 거절시 강제로 방문하는 법적 권한이 없기에 방문할 수 없었다”고 해명하기도 했다(동아일보, 2021). 아보전 역시 학대 의심신고 이후 대면상담 1차례(17분)와 입양기관이나 양부모(1차례, 4분)와의 전화통화에 의존하였다(노컷뉴스, 2021). 한편 3차 의심 신고에 대한 과정에서 소아과 의사로부터의 청취 내용은 의심 신고지(강서경찰서) 관할 지구대로부터 피해자 주거지 현장 경찰관(양천경찰서)에 인계되지 않았고, 양천서는 응급조치 판단에 요구되는 주요 단서를 확보하려 하지 않았다.

문제는 이러한 상황에 처한 일선관료들이 달리 행동할 수 있었느냐이다. 이 사건의 진행 과정에서 행정의 개입 양태가 보여주는 바는 일선관료에 의한 사실의 인지와 그에 따른 즉각적인 대응이 문제의 실질적 해결에 중요하지만, 일선관료로서는 일반적인 몰인격적 접근 이상의 행동을 취하는 것의 정당성이 모호하다는 점이다. 즉 일반적인

8) 해당 사건에서 인정사실 및 시사점에 관한 내용은 국가인권위원회로부터 정보공개청구(2021.9.12)를 통해 구득한 자료(부분 공개)인 ‘아동학대 사건 관련 직권조사(사건 20직권 0001200) 결정문(아동학대 예방 및 피해아동 보호를 위한 제도개선 권고)의 일부(pp. 17-20, 22)를 참고하였다.

몰인격성의 요구는 행정의 목적 달성에 실패를 가져올 가능성이 높고(이철주·한승주, 2014), 관료들은 보통 법적 책임보다는 윤리적 책임에 노출되는 행정 영역이 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리는 이러한 영역에서도 몰인격적 집행이 원칙이 되지 않는 행정을 아직 상상하기 어렵다. 이러한 상황에서 어떤 윤리적 기준이 적용되어야 하고, 그 기준은 어떤 식으로 제도화되어야 하는지는 현재 행정윤리 논의에 있어서 중대한 도전이다.

3. 몰인격성을 넘어

몰인격성의 한계는 결국 원리로서의 차원과 경험으로서의 차원 간 모순이 발생한다는 점에서 찾을 수 있다. 원리로서의 몰인격성은 근대성을 반영하는 것이며, 보편적 기본원리로 적용될만한 원리의 위상을 갖추고 있다. 그러나 이 세계와 행정의 구체적 경험은 원리로서의 몰인격성만으로는 행정의 목적이나 윤리성을 달성하기 어렵다는 것을 보여준다. 이는 본질적으로 행정이란 보편성 혹은 총체성에 대립하는 개별성 혹은 특수성의 요청에 대응해야 하기 때문이다. 그리고 개별성·특수성은 보편성과 맞닿아 있는 제도보다는 관료 개인의 윤리적 자세, 그 마음에 의해 구현될 수 있는 가능성을 품고 있다. 다시 말해 우리는 몰인격성을 행정의 보편성을 확보하는 기본적 제도로, 관료 개인의 마음을 행정의 개별적 탄력성을 확보하는 보완적 요소로 하는 하나의 행정윤리를 모색해볼 수 있는 것이다.⁹⁾ 특히 행정학은 제도를 통한 윤리성의 확보에 비해 사람과 사람의 관계맺음으로서의 행정윤리에 대해서는 관심을 덜 기울여왔다.

이렇게 보편성과 개별성을 동시에 추구하면서 제도보다는 마음에 주목하는 윤리에 대해서는 유교의 ‘충서(忠恕)’ 윤리에 대한 오랜 학문적 발전이 많은 함의를 줄 수 있다. 유교 윤리는 우리 사회와 관료제에 이미 편만해있는 가치 기준을 제시해왔다는 점, 그리고 제도보다는 사람과 사람의 관계에 초점을 둔 규범을 제시한다는 점에서 이 논문의 관심에 부합한다. 또한 고대 이래로 서(忠恕) 개념에 대한 많은 논의가 역사적으

9) 몰인격성의 원리를 유지하면서 동일한 제도적 수준에서 인격성을 도입했을 때 불거지게 되는 필연적인 갈등과 충돌, 그리고 그 결과는 이철주·한승주(2014)가 심도 있게 논의한 바 있다. 몰인격성을 근간으로 하는 관료조직이 휴먼서비스적 특성(업무의 인격성)을 요하는 사회복지 업무를 제공하려다 보니 둘 간의 어그러짐이 발생하고 이 과정에서 전문성 상실, 표준화, 자기방어화, 규제화 등 재량행위의 왜곡이 구조적으로 발생했다는 지적이다. 우리는 “따뜻한 업무와 차가운 구조 간의 부조화를 인정하고 공존을 위한 구체적 기술을 고안하는 것”(p. 109)이라는 이들의 문제의식에 공감하면서, 제도가 의도하는 인격성은 궁극적으로 그것을 왜곡하지 않는 사람에 의해 구현된다는 점에서, 본질적으로 비인격적인 제도에 더하여 마음이라는 차원이 지닌 새로운 가능성을 모색해보고자 하였다. 아울러 후술하듯이 마음이 작용할 여지를 부여하는 제도의 특성을 우리는 인격성이라 부를 수 있을 것이다.

로 이루어짐으로써 우리에게 다양한 해석적 함의를 제공한다는 장점이 있다. 이는 후술하듯 ‘충’에 방점을 둔 공직윤리에 대한 논의에 보다 풍부한 시사점을 줄 것이다. 다음 장에서 보듯이 비록 역사적으로 다양한 논의가 전개되어 왔으나, 우리는 ‘충(忠)’은 자신을 관통하는 보편성과 관련되는 윤리적 차원을 가리키는 것으로, ‘서(恕)’는 타자와 관계하는 개별성과 관련되는 윤리적 차원을 가리키는 것으로 이해할 수 있다. 공자는 충과 서를, 특히 서를 인(仁)으로 향하는 실천 윤리로 제시함으로써 사람이 사람을 대함에 있어 택해야 하는 윤리적 자세를 우리에게 말해주고 있다. 따라서 우리는 제도적 속성으로부터 요청되는 몰인격성과, 인간으로서 요구되는 충서를 결합하여 보다 확장된 행정윤리의 방향을 모색해볼 수 있다. 이어지는 절에서는 이에 대해 보다 자세히 논의한다.

Ⅲ. 충서의 윤리

1. 관계에 대한 유교 윤리 개관

오늘날 몰인격성 중심으로 시민-공무원 간 관계를 이해하는 것의 문제는 그 개념에 사람과 사람의 관계에 대한 이해가 풍부하지 않다는 점이다. 따라서 원리로서의 몰인격성을 부분적으로 긍정하면서, 우리는 그 한계를 극복할 수 있는 내면적 윤리의 실마리들을 유교의 충서 개념으로부터 모색해보고자 한다. 유교사상은 다양한 사회적 관계에서 인간존중[仁]을 위한 배려와 공감, 봉사 등의 구체적 실천론을 제공해주기 때문이다(김상준 외, 2014; 나중석 외, 2014). 구체적으로는 충서론이 그러한데, 특히 서 개념이 그 핵심이다.

유가철학에서 방점을 두는 인(仁)의 실현은 서의 실천을 단초로 하는데, 이 때 서는 타자를 이해하고 공감하는 적극적인 방법이다(박재주, 2007; 이영재, 2013). 인간관계와 공존을 중시하는 유가에서의 인간은 타자의 존재 및 그(녀)와의 사이[人間]를 전제로 성립한다. 타자와의 관계는 피할 수 없는, 평생의 실천을 요할 정도로 중요한 일이다. 때문에 공자는 《논어(論語)》에서 서(恕)를 강조하면서 ‘자신이 원치 않는 바를 남에게 강요해서는 안 된다’고 언급한 것이다.¹⁰⁾ 유교의 황금률에서 타자는 자기의 마음을 미루어 헤아려야 할 이해와 배려, 존중의 대상이며, 이는 《대학(大學)》 평천하(平

10) 《論語》, 「衛靈公-23」. 子貢問曰 有一言而可以終身行之者乎? 子曰 其恕乎? 己所不欲, 勿施於人

天下) 장에서의 혈구지도(絜矩之道)로 구체화된다. 밖이 아닌 자기 마음에서 행위의 준칙을 찾아 타인의 마음을 헤아려야 한다는 것이다(고재욱 외, 2003; 이광모, 2014: 245 재인용). 《맹자(孟子)》에서도 타자란 가까운 곳에 존재하는 누군가이며, 각자가 출선해 가족이나 공동체 등 관계에서의 도리[仁義]를 다해나간다면 사회질서가 유지되고 공존이 가능하다고 본다.¹¹⁾

이하에서는 타자에 대한 유교윤리를 관통하는 중심적인 개념으로 서에 주목한다. 타자 이해 윤리로서 서의 의미는 전통적인 개념, 주자학에서의 이해, 그리고 수양 중심의 주자학을 비판하면서 전통적인 관계중심 윤리를 되살리려 시도한 진사이의 서와 몰인격성과의 대비를 통해 보다 명징하게 드러난다.

2. ‘서’의 윤리

1) 원시유교의 서

공자는 《논어》와 《중용》에서 서 또는 충서를 언급하였지만 구체적인 개념을 정의하지는 않아 후대에 오랜 논쟁이 이어져 왔다. 《논어》에서 일이관지(一以貫之)의 도(道)를 언급했는데, 증자는 그것을 충서로 정리하였다.¹²⁾ 한 마디 말인데도 평생토록 실천할 만한 것은 무엇인지에 관한 자공의 물음에 공자가 “자신이 원하지 않는 것을 남에게 행하지 말라”(己所不欲 勿施於人), 즉 서라 답한 것을 보다 직접적인 충서론의 단초로 들 수 있다(論語, 衛靈公-23).¹³⁾ 《대학》에서는 내 마음에 비추어 다른 사람으로부터 싫었던 것을 주위의 어느 누구에게도 답습하거나 따라서는 안 된다는 언명(絜矩之道)으로 구체화된다.¹⁴⁾ 《중용》에서도 그는 충서가 도(道)로부터 멀리 있지 않으니 자신에게 베풀어짐을 원하지 않는 것을 남에게 베풀어서는 안 된다고 하면서 부모, 임금, 형을 섬기거나 벗에게 베푸는 등 군자의 네 가지 도(君子之道四) 어느 하나도 잘 하지 못했다고 성찰한다.¹⁵⁾ 맹자 역시 힘써 서를 행하는 것이 인을 구하는 가장 가까

11) 《孟子》, 「離婁章句 上-11」. 孟子曰 道在爾而求諸遠, 事在易而求諸難, 人人親其親, 長其長而天下平.

12) 《論語》, 「里仁-15」. 子曰 參乎! 吾道, 一以貫之. 曾子曰 唯. 子出. 門人問曰 何謂也? 曾子曰 夫子之道, 忠恕而已矣.

13) ‘자신이 원하는 것을 다른 사람도 할 수 있게 도우라’는 명제도 같은 맥락이다(《論語》, 「雍也-30」. 夫仁者, 己欲立而立人, 己欲達而達人).

14) 《大學》, 「傳十章-2」. 所惡於上, 毋以使下; 所惡於下, 毋以事上. 所惡於前, 毋以先後; 所惡於後, 毋以從前. 所惡於右, 毋以交於左; 所惡於左, 毋以交於右. 此之謂絜矩之道也.

15) 《中庸》, 「13-3, 4」. 忠恕違道不遠, 施諸己而不願, 亦勿施於人. 君子之道四, 丘未能一焉. 所求

운 방법이라고 하였다(孟子 盡心 上).¹⁶⁾

이렇듯 사람과 사람의 관계에 초점을 둔 유교의 윤리적 핵심인 서(恕)는 인(仁) 내지 사람에게 대한 사랑(愛)을 도모하는 방법이면서, 오늘날의 타자 이해와 연민, 공감, 그리고 관용의 원리로도 볼 수 있다는 점은 널리 인정된다(김용환, 2003; 나종석, 2013; 튀양, 2009; 박재주, 2007; 신경근, 2004; 이영재, 2013; 정세근, 2020; 황갑연, 2009). 후대까지도 그 해석의 지배적인 위상을 점하는 주자에 따르면 서는 “자기를 미루어 사물(남)에게까지 미치는 것”(推己及物)이다(論語集注 衛靈公).¹⁷⁾ 이러한 서는 서구의 황금률(“자신이 대접받고 싶은대로 남을 대접하라”)과 유사하여 양자를 비교하는 연구들도 수행되었다(문병도, 1997; 유일환, 2014; 임현규, 2010). 다만 공자가 서를 중시했음에도 불구하고 주자의 영향으로 아래에서 보듯이 많은 연구들은 충과 서의 관계를 중심으로 서를 이해하고자 하였다.

2) 충과 서

관계의 윤리로서 서가 중요한 개념임에도 불구하고 증자가 충서를 관통하는 도(道)로서 병치시킨 데 이어 논어에서 충이 거의 언급되지 않음으로 인해 후대의 학자들은 충과 서의 의미와 두 개념 간의 관계 혹은 강조점에 따라 서로 다른 사상을 전개하였다. 선진 유가에서 충은 자기 중심의 윤리를 대표하는 개념으로서 ‘타인을 위해 자신(中)의 최선(충성, 전심전력)을 다한다(心)’는 것으로 일반적으로 이해된다. 최화인·배수호(2015: 19)는 공자의 충을 “자신을 중심에 두고 외연과 내포의 일치 추구하는 개인윤리이자 실천철학”으로 “지극히 자율적이면서도 자기완성적인 가치로 작동하여 언행일치, 내면과 외연의 일치, 자아와 타자가 일체가 될 수 있는 포용력을 담보한 개념”으로 평가한다. 충서는 모두 인(仁)이라는 타자를 향한 사랑(愛)을 실현하기 위한 방법이다(임부연, 2008: 159-160). 일부 학자들(예를 들어 Graham, 2003: 49-50; 최화인·배수호, 2015)은 충 개념이 전제군주국가의 시대에 이르러 군주와 신하의 관계에 대한 유교 통치원리의 하나로 변형된 것으로 본다. 다만 충이 지향하는 대상과 형식은 시대나 관계에 따라 다를지라도, 그 의미는 대상에 대해 주체가 필히 갖춰야만

乎以事父，未能也；所求乎臣以事君，未能也；所求乎弟以事兄，未能也；所求乎朋友先施之，未能也。

16) 《孟子》, 「盡心上-4-3」. 強恕而行，求仁莫近焉。

17) 《論語集注》「衛靈公-23」. 推己及物，其施不窮，故可以終身行之. 주자어류에서도 “자신을 다하는 것이 충이고, 자신을 미루는 것은 서”라고 본다(《朱子語類》「27卷-15」. 盡己爲忠，推己爲恕).

하는 진심진기(盡心盡己)의 태도라는 점은 일관된다(취양, 2009).

충과 서의 진의에 대한 문제는 이 논문의 직접적인 관심이 아니므로 자세히 검토하지 않는 대신 행정윤리의 관점에서 흥미로운 문제는 자기로부터 발출된 마음을 타자에게 투영해 점차 이를 확충해나간다는 것으로 해석되는 충 개념의 본질이다. 달리 말해 타자를 헤아리는 일을 타자에게서 출발하지 않고 나의 마음에서 출발하도록 요구하는 접근이 마음과 제도라는 차이는 있으나 몰인격성과 상당히 유사한 발상이라는 점이다. 이는 충이 원리/진리를 지향하는 마음이라는 점에서 그러하다. 주자가 리(理)와 충(忠)을 동일시하는 것은 아니지만 주자의 인심도심설은 보편적 리를 지향하는 상태로서 도심(道心)을, 그렇지 않은 개별적 욕심으로서 인심(人心)의 구분을 강조한다(최태현, 2018).

실제로 주자는 충을 중심으로 서를 이해하는 철학을 전개하였다. 우주론과 윤리론의 종합적 체계 정립을 시도했던 주자는 다른 '사람'에 기반한 서 윤리는 절대적 진리를 담보할 수 없다고 보았다(朱子語類 27卷).¹⁸⁾ 대신 올바른 윤리는 자신이 진심진기함으로써 이 세상의 이치를 먼저 알고, 비로소 타인들에게 이를 미루는 것이라고 보았다(論語集注 里仁-15).¹⁹⁾ 이는 성리학의 체계를 고려할 때 자연스런 논리적 귀결이다. 리(理)는 (군자가 아닌) 타인의 마음(人心)에 있는 것이 아니라 리를 궁구하는 자신의 마음(道心)으로 먼저 이해할 일인 것이다.²⁰⁾ 타인에 다가감은 이후의 일이다.

이러한 의미로 이해되는 충은 마음의 상태이면서 리에 도달하는 방법으로서의 모습도 담고 있다. 먼저 리를 깨우쳐야만 올바른 서를 행할 수 있다면 응당 먼저 충해야

18) 충은 서를 꿰는데[貫], 서는 충의 이면으로부터 흘러나오는 것이다. 주자의 충은 성인(聖人) 내지 하늘의 도[天道], 서는 인간의 도[人道]에 해당한다(《朱子語類》「27卷-39」. 忠便貫怨, 怨便是那忠裏面流出來底. 聖人之心渾然一理. 蓋他心裏盡包這萬理. 所以散出於萬物萬事, 無不各當其理. 履之問: 忠者天道, 怨者人道. 蓋忠是未感而存諸中者, 所以謂之天道. 怨是已感而見諸事物, 所以謂之人道. 曰: 然). 성인은 이미 충의 상태를 실현했기 때문에, 즉 하늘과 하나이므로 사태에 따라 자연히 서를 이루게 되는 반면, 배우는 자는 아직 충을 온전히 실현치 못하여 인위적으로 서에 힘써 그와 같은 경지에 올라야만 한다(《朱子語類》「27卷-28」. 聖人之忠與學者異者, 只爭自然與勉強. 聖人卻是自然擴充得去, 不費力. 學者須要勉強擴充, 其至則一也. 《朱子語類》「27卷-102」. 忠恕一貫. 聖人與天爲一, 渾然只有道理, 自然應去, 不待盡己方爲忠, 不待推己方爲恕, 不待安排, 不待度量, 不待踰當).

19) 《論語集注》「里仁-15」. 盡己之謂忠, 推己之謂恕. 而已矣者, 竭盡而無餘之辭也. 夫子之一理渾然, 而泛應曲當, 譬則天地之至誠無息, 而萬物各得其所也. 自此之外, 固無餘法, 而亦無待於推矣. 曾子有見於此而難言之, 故借學者盡己推己之目以著明之, 欲人之易曉也. 蓋至誠無息者, 道之體也, 萬殊之所以一本也, 萬物各得其所者, 道之用也, 一本之所以萬殊也. 以此觀之, 一以貫之之實, 可見矣. 或曰: 中心爲忠, 如心爲恕. 於義亦通.

20) 이는 데카르트의 cogito를 연상시킨다. 자신이 속해 있는 세계의 모든 것을 의심하고 남은 것은 생각하고 있는 자아인 것이다. 그리고 모든 지식이 거기에서 시작된다는 것이다.

한다는 논리가 성립한다. 그런데 여기에는 최소한 세 가지 문제가 있다. 첫째는 과연 오로지 충함으로써 리를 깨우칠 수 있느냐 하는 것이다. 둘째는 내가 충으로 깨우친 리가 다른 이가 깨우친 리와 다른 것을 어떻게 해결할 것이냐 하는 것이다. 셋째는 충을 행함으로 깨우치기 전에 서는 어찌 행해야 하는가이다. 이러한 문제는 아래서 보듯이 진사이와 같은 후대의 학자들이 다루었기 때문에 이를 통해 보다 자세히 살펴본다.

3. 진사이의 서

전통 유교의 관계중심 윤리를 복원하고자 했던 진사이의 충서론에서 서란 상대의 마음을 헤아리고 생각한다는 의미를 지닌다. 관계에서 자신의 마음과 타인의 마음이 꼭 들어맞기란 현실적으로 매우 어려운 일이다. 진사이가 주목한 세계에서는 많은 경우 사람들이 자신의 욕망과 기호만을 중시한 채 타인의 호오(好惡)는 도외시한다. 밖으로도 뻗어나가야 할 하나의 마음이 개개인에게 귀속되어 관계의 단절, 편견과 증오, 공감의 상실과 같은 불인불의가 성행한다.²¹⁾ 이러한 현실에서 어떻게 자신과 타자가 서로를 이해하고 관계를 맺을 수 있을지가 진사이의 화두였다. 개별적이고도 상이한 마음의 존재를 상정한다는 것은 어느 정도 자타관계에서의 거리와, 다가섬의 가능성을 두고 그것을 적절히 유지하는 ‘거리두기’의 존재를 인정한다는 말이다. 진사이는 자신의 뜻과 반드시 일치하지는 않는 타인에 대한 자각과 이러한 차이가 인정되는 상황에서 적절한 거리를 둔 상태에서의 공감과 연결을 모색한 것으로 평가된다(田尻祐一郎, 2012; 백민정, 2007b). 그의 사상에서 타자는 나와는 전혀 다른 주체로서 서로가 일정한 거리를 유지하면서 관조 혹은 공존을 추구하는 대상으로 고려된다.²²⁾

이러한 철학은 사람과 사람의 경험적 관계로부터 우주적 원리와 개인의 수양으로 윤리의 주안점을 옮긴 주자의 충서 이해와 날카롭게 대조된다.²³⁾ 무엇보다 주자의 리

21) “대개 사람들은 자기가 좋아하고 싫어하는 것은 아주 명확히 말하면서도 남이 좋아하고 싫어하는 것에 대해서는 막연하게 파악하고 정밀하게 살필 줄 모른다. 남과 나 사이의 간격은 늘 멀리 떨어져 아주 과하게 미워하는가 하면 대하는 데 절도가 없을 정도이기도 해. 친척과 친구의 괴로움 보기를 진(秦)나라 사람이 멀리 떨어진 월(越)나라 사람의 살찌고 야윈 모습 보듯 멍하니 가엾게 여길 줄 모른다. 심하게 불인(不仁)하고 불의(不義)한 지경에 이르지 않은 사람이 드물다”(伊藤仁齋, 1705: 108). 이러한 현상은 일반적인 사람들 간 관계뿐 아니라 시민-공무원 관계에서도 늘 나타난다.

22) 진사이는 “남이란 나와 형체가 다르고 기가 달라 그가 병에 괴로워하고 부스럼에 가려워한들 모두 나와 상관이 없는데, 하물며 사람이 사물과는 유(類)가 다르고 형태가 다르니 어떻게 서로 관계할 수가 있겠느냐.”고, “사람이 오류에 있어 부자의 친밀함과 형제의 화목이 있다 하더라도 벌써 그 형제를 달리하는데”라고도 하였는데(伊藤仁齋, 1707: 66, 70), 이를 통해 그가 관계에서의 타자의 개별성 혹은 거리를 날카롭게 포착했음을 알 수 있다.

중심 철학은 서양 합리주의 철학과 유사하게 보편성과 총체성을 특징으로 한다. 리는 하나이기에 깨달아진 리는 너와 내가 다를 수 없다. 마치 프랑스혁명기의 이성주권론(홍태영, 2002)이나, 일반의지의 이름으로 언론의 자유에 제한을 가하는 것을 정당한 것으로 보았던 루소의 사상(김용민, 2001)처럼 성리학이 역사적으로 교조성을 띠게 된 것은 이러한 특징에 기인하는 부분이 있다고 할 수 있다. 원리를 증시하는 맥락에서는 나와 타자의 다름을 인정하고 ‘거리를 둔다’는 것은 오히려 서를 행하지 않는 것으로 해석될 수 있다.

진사이는 충과 서가 개념적으로는 다를지라도 충서란 곧 하나이며, 결국 충은 서를 실천하는 결합적인 의미로 접근하였다. 그는 “자신의 마음을 남김없이 다 쓰는 것을 충이라 하고 남의 마음을 헤아리고 생각하는 것(付度人之心)을 서”로 정의한다. 이어 “사람을 대할 때는 필히 그 마음의 생각과 고락이 어떠한지 사정을 헤아려야 한다”고 덧붙인다(伊藤仁齋, 1705: 107). 이미 역사적으로 성리학의 교조성을 목격한 진사이는 관계에서 잔인각박, 불인불의하지 않는 것을 증시했다. 자타(自他)의 주체화를 지향하는 주자학의 주체형성론의 기저에는 역설적이게도 범가적인 엄격함, 교조주의, 위선, 타자를 향한 강제와 비난, 지배욕, 기만적 태도와 오만함 등이 담겨있다고 그는 비판했다(고희탁, 2009: 74; 田尻祐一郎, 2012: 227-8).

“죽히 리 한 글자에 의지해 천하의 일을 결단해서는 안 되는 걸 알 수 있지. (...) 모든 일을 오로지 리에 의지해 결단하면 잔인하고 각박한 마음이 많아지고, 관대하고 인후한 마음은 적어지지. 위의 덕이 박절하면 아래에는 반드시 상처를 입어 사람들도 마음으로 복종하지 않는단다. (...) 신불해와 한비(韓非)의 형명의 기상은 있겠다 할지 몰라도 너그럽게 용서하는 성인의 뜻은 없어. 자기 지키기가 너무 엄격하고 남 꾸짖기가 너무 심해, 폐부에까지 스며들고 골수에까지 젖어들어 마침내는 각박한 무리가 되고 말았지.

- 23) 여기서 진사이의 서(충서) 개념을 주자와의 대조 중심으로 보는 이유는 그가 주자학의 형이상학적인 면을 공맹사상이 집약된 텍스트의 비판적 재해석을 통해 끌어내는 한편, 이를 통한 공맹 본래의 뜻(古義)을 회복해야 한다는 문제의식을 지녔기 때문이다. 이는 그가 지은 일종의 개념어 사전인 《어맹자의》 서문에 명징하게 드러나 있다. “내가 글 배우는 사람들을 가르칠 때 《논어》·《맹자》 두 책을 숙독하고 정밀하게 생각하도록 하였는데, 성인(聖인)의 생각과 말의 맥락을 마음속에 환히 이해할 수 있다면 공자와 맹자가 한 말의 의미와 혈맥(血脈)을 알 수 있을 뿐 아니라 또 그 개념어(字義)의 뜻을 이해할 수 있어 큰 잘못을 저지르지 않으리라 생각해서였다. 개념어는 학문하는 것에 놓고 보면 확실히 사소한 문제다. 하지만 그 의미에서 한 번 실수를 저지르면 피해가 적지 않다.”(伊藤仁齋, 1705: 7). 덧붙여 이러한 주자의 해석에 대한 비판은 공자의 순정한 사상, 즉 너그러움 혹은 용서가 ‘충’ 보다 는 ‘서’를 요체로 한다는 최근의 주장에서도 공유된다(정세근, 2020).

오로지 리라는 글자에만 집착한 폐단이 하나같이 이 지경에 이르렀다니 슬픈 일이야.”(伊藤仁齋, 1707: 282-3).

서 개념에 대한 주자와 진사이의 상이한 해석은 타자를 대하는 태도에 있어 차이로 이어진다. 자신을 미루어 남을 헤아리는 것은 자신의 마음과 같이 상대가 행동하기를 바란다는 기대와 함께 그렇지 않을 시 자신이 실망할 수 있다는 가능성이 내포되어 있다. 즉, 상대 역시 내 마음과 같아야 한다는 암묵적인 규범이 전제되어 있는 것이다. 내 마음을 미루어 상대의 입장을 헤아릴 수 있는 것이라면, 그것은 상대를 진정으로 이해하는 것과는 거리가 있다. 그래서 이를 간파한 진사이는 ‘자기 마음을 미루어 가는 것이 서(推己之謂恕)’라는 주석(論語集注 里仁-15)을 비판하며, 추기(推己)란 본래 서의 뜻이 아니고 서를 실행하는 핵심이라고 주장한다. 서는 대개 사후에 생기기 때문(蓋恕以後之事也)이다(伊藤仁齋, 1705: 108-9). 즉, 타자의 고유성 혹은 타자성을 먼저 사유하고 이해해야만 비로소 자신의 마음을 미룰 수 있다(백민정, 2007a: 381).

“자신의 마음을 남김없이 다 쓰는 것을 충이라 하고, 남의 마음을 헤아리고 생각하는 것을 서라 한다. 스스로 자신의 마음을 다하게 되면 사람을 대할 때 타인과 자신 사이의 간격이 없어지며, 타인의 마음을 헤아릴 수 있으면 타인의 고통과 괴로움, 질병이 모두 자신에게 절실히진다. (...) 충으로 자신을 다하면 남을 대할 때 반드시 진실하게 되고 속이려는 생각이 없게 된다. 서로 남을 헤아리면 다른 사람을 대할 때 관대해져서 각박하게 대하는 폐단이 없게 된다. 이미 충과 서를 실행했다면 인에 도달할 수 있다.”(伊藤仁齋, 1705: 107; 1713: 141-2).

“사람을 대할 때 반드시 그가 좋아하고 싫어하는 것이 무엇인지, 그들의 처지와 하는 일이 어떤지 헤아려 그 마음을 자기 마음으로 여기고, 그 몸을 자기 몸으로 여겨 구석구석 체득하려 살펴 생각하고 헤아리면, 사람들의 허물이 늘 어쩔 수 없는 데서 나오거나 혹은 감당할 수 없는 데서 생겨나기에, 심하게 미워하고 싫어해서는 안 되는 게 있음을 알게 될 것이다. 너그럽고 포용하는 마음으로 매사에 관대하도록 꼭 힘써 각박한 태도로 대하는 데 이르지 않는다. 남의 급한 사정에 달려가고 남의 곤란한 일에서 구제하는 일을 저절로 그만둘 수 없다. 그 덕의 크기에 한계를 둘 수 없는 게 생긴다.”(伊藤仁齋, 1705: 108).

타자를 대하는 이러한 입장의 연장선상에서 일이관지(一以貫之道)하는 근거인 서(恕)는 타자를 깊이 이해한다는 뜻도 있지만, 너그러이 과오를 용서(宥)한다는 의미도 내포하고 있다.²⁴⁾ 인을 구하는 방법(《맹자》(盡心 上-4-3))에 대해서도 진사이는 서가 ‘힘써 타인의 마음을 헤아려 관대한 용서와 온유함으로 포용할 수 있기 때문에 인을 구하는 데 가깝다’고 언급하고 실천을 강조한다(伊藤仁齋, 1720: 522).

“서에는 또 관대하게 용서한다는 뜻이 있지. 무릇 사람 만나는 사이를 깊이 체득해 살피 관대하게 용서하는 뜻을 가지면 친하고 소원하며 가깝고 먼 사이, 귀한 사람과 천한 사람, 대인과 소인이 각자 제자리를 갖게 되고, 인이 행해지고 의가 통달하게 되어 도가 있지 않은 곳이 없지. (...) 훌륭한 관리가 옥사를 판결하듯이 죄를 지었을 때 분명 합당한 처벌을 내려야 하지. 하지만 깊이 그 마음을 체득해 살핀다면 오히려 얼마간 가련하게 여겨 용서하는 정을 갖게 되지. 하물며 사람들이 잘못했을 때, 그 죄에 확실히 용서할(宥) 점이 있음에랴. (...) 혹 원망하고 탓하려는 일의 경우에도 마찬가지로 서를 힘써 실행하지 않을 수 없는 게 이와 같은 것이다(伊藤仁齋, 1707: 149).”

물론 여기서의 서가 항상 타인의 과오나 죄를 용서해야 한다는 규범적 명령이 아님 은 진사이가 역시 자각하고 있다.²⁵⁾ 다만 진사이가 강조하는 바는 죄에는 분명 그에 상응하는 처벌이 이어져야 하지만 서를 통해서 그 허물의 용서할 수 있는 부분만큼은 헤아리는 것이 필요하다는 것이다(伊藤仁齋, 1707: 149). 그는 남의 행실에 대해서 잔인 각박한 태도를 경계한 것이다.

진사이의 서(충서) 관념은 자신과는 이질적이어서 상호 완전한 이해에 도달할 수 없는 타자라는 존재, 즉, 사랑[愛]의 전제가 되는 관계에서의 거리(감각)를 드러낸다(田尻祐一郎, 2005). 뿐만 아니라 그 다음을 인정하고 공감하면서도 이들과의 공존과 연결, 나아가 실천적 합일을 모색할 수 있는 양자 공통의 수단을 제시했다는 의의가 있다(임

24) “인간의 악행은 보기 쉬워도 인간의 근심은 살피기 어렵다. 자신을 대할 때는 관대하면서도 남을 대할 때는 반드시 각박하다. 이것은 사람들에게서 공통으로 볼 수 있는 문제다. 그러므로 서를 마음에 두면 남을 깊이 탓하지 않고서 잘못을 용서하고 어려운 일을 구제할 수 있다. 그 효과는 말로 다할 수 없는 것이다. 그런 까닭에 평생토록 실행할 수 있다고 말한 것이다”(伊藤仁齋, 1713: 557).

25) 주자에게 이는 서의 심각한 약점이었다. 무분별한 자타의 동질화는 자칫 부모덕이나 악의 상호 용인이라는 비윤리적 행태를 야기할 수 있기 때문이었다(홍성민, 2014).

부연, 2008; 田尻祐一郎, 2012). 요컨대 진사이는 공맹의 서를 새로이 해석함으로써 생활세계에서 타자의 주체성, 개별성, 고유성, 욕구의 복수성을 인정하고 사유하는데 힘써 관용의 태도를 체화해나가기를 역설했던 것이다.

Ⅳ. 서 개념의 현대적 적용과 확장

1. 몰인격성과 서

진사이의 ‘서’ 관념은 관료제의 근간인 몰인격성과 상반된 행태상의 시사점을 지닌다. 관료제에 대한 행정철학적 비판 중의 하나는 몰인격성이 사람들을 ‘문화인’이 아닌 ‘영혼 없는 전문가’나 ‘가슴 없는 향락자’로서 살게 한다는 것이다(Weber, 1988: 임의영, 2005: 35-6). 관료제의 충실한 구성원에게는 당장의 과업과 지시에 따른 업무수행의 반복만이 필요할 뿐이다. 어떠한 개인적인 사려 없이 공식적으로 동등한 처분을 행하는 식이다(Weber, 1947: 340). 진사이에게 이는 ‘악’으로 이어질 수 있는 경우에 해당한다.²⁶⁾ 그는 ‘인정이 각박해 타인의 근심을 구제하지 않는 식으로 잘못을 저지르는 것은 곧 악이지 과실이라곤 할 수 없다’고 지적했다(伊藤仁齋, 1713: 135).²⁷⁾ 타자를 세심히 살피지 않는 ‘불인’하고 ‘박정’한 마음이나 태도가 ‘악’으로 이어질 수 있었던 것을 그는 포착했던 것이다(이기원, 2021: 298). 이러한 진단은 이 논문의 목적에 비추어 볼 때 매우 흥미롭다. 앞서 언급한 적극행정 개념이 기존 관료의 행태를 비판하는 논리는 ‘처벌받는’ 과실 대신 ‘처벌받지 않는’ 악을 선택하는 것은 비윤리적이라는 논리로 치환할 수 있다.²⁸⁾ 서의 윤리는 공직의 부패와 무능을 바라보는 많은 대중의

26) 진사이의 ‘악(惡)’이 무엇을 의미하든 우리는 여기서 마음과 제도가 결합하여 나타나는 형태의 악인 ‘행정악(administrative evil)’(Adams & Balfour, 1998), 그리고 Arendt(1958)의 ‘악의 평범성(banality of evil)’의 개념을 떠올릴 수 있다.

27) “인간의 잘못은 인정이 각박한 데서 생기는 것이 아니라 혼란한 것에서 생긴다. 어째서인가? 인정이 각박하면 근심을 막고 피해를 멀리하면서 자신을 위하는 계획은 완전히 세우지 만 타인의 근심을 구제하는 일에는 신경 쓰지 않는다. 그렇기 때문에 잘못을 저지르지 않을 수 있다. 인정이 각박하기 때문에 잘못을 저지르는 경우가 간혹 있기는 하다. 하지만 인정이 각박하기 때문에 잘못을 저지르는 경우는 바로 악이라고 하지 과실이라고 할 수는 없다. 성인의 완전한 인덕(仁德)이 아니었다면 과실은 용서할 수 있는 것이지 심하게 꾸짖어서는 안 되는 것인 줄 누가 알겠는가”(伊藤仁齋, 1713: 135).

28) 이런 관료제 비판은 흔히 발견된다. 예를 들어 정세균 전 산업자원부 장관의 취임사(2006년 2월 10일자) 역시 이러한 맥락에 놓여 있다: “일을 하다가 실수하여 접시를 깨뜨린 경우에는 용서받을 수 있지만, 일을 하지 않아서 접시에 먼지가 쌓이게 하는 것은 결코 용납될 수

감정으로서 “합법적인 것이 윤리적인 것은 아니”라는 감정의 기저에 놓여 있는 것이다.

앞서 논의한 몰인격성 개념을 돌아보건대, 그 개념에는 진사이가 이해한 서가 부재하다. 몰인격성은 이 세계에 대한 총체적 이해로부터 도출된 개념으로서 일종의 조직에 구현된 ‘리(理)’의 모습이라 할 수 있다. 한 인간인 관료에게 몰인격적 행정을 요구할 수 있는 것은 그것이 오로지 ‘리/이성’과 맞닿아 있기 때문이다. 그것이 아니고서는 관료에게서 인간성의 배제를 요청할 도덕적 근거가 없는 것이다. 이런 관점에서 일선 관료가 법령을 면밀히 조사하고, 민원인에게 합법적 처분을 행하고, “이것이 법규다”라고 설명하는 행동들은 주자가 본 서에 가깝다. 그것은 자신의 책무에 대한 충을 통해 얻은 원리를 타자에게 미루는 행동으로 추상화할 수 있는 것이다. 이렇게 볼 때 위에서 검토한 충과 서의 관계에서 서의 의미는 주자에게서와 진사에게서 방법론적으로도 동일하지 않은 지점이 있다. 주자에게 서는 충으로 깨달은 바 리가 타인에게 전파 혹은 상호 소통되는 길로서의 측면이 있다. 즉 이 때 서는 정서적인 차원이 아니라 이성적인 차원으로 이해될 수 있는 것이다. 다른 용어를 사용하자면 이러한 서는 원리가 이 세계에 퍼져나가는 과정에서 필요한 마음 혹은 자세인 것이다.

문제는 충의 윤리가 빠지기 쉬운 교조성이나 잔인각박에 대한 비판은 몰인격적 행정에 대한 비판과 놀라우리만치 유사하다는 점이다. 반면 진사이는 잔인각박을 경계하면서 서를 정서적인 차원의 실천윤리적 행동으로 이해한 것이다. 성리학적 사회의 경험적 결과에 대한 비판처럼, 의도와 달리 그러한 행정이 이상적 행정이라 말할 수 없다는 것이다. 마음으로서 충의 윤리와 제도적 몰인격성을 완전히 동일시할 수는 없으나 양자의 유사성을 고려할 때, 우리는 진사이의 관점으로 이해된 서의 윤리를 통해 몰인격성의 한계를 극복할 수 있는 실마리를 발견할 수 있다.

첫째, 우리는 몰인격성을 이 세계와 조직에 대한 하나의 조직화 원리로 이해함으로써 여기서 감정의 부재나 무심함 같은 파생적인 윤리적 요청을 배제할 필요가 있다. 몰인격성은 보편성에 대한 요청일 뿐, 인간으로서의 관료 개인에게 무심함을 직접적으로 요구한다고 볼 필요는 없다. 반면 서의 윤리는 공무원의 감정을 배제하지도 두려워하지도 않으며, 오히려 이를 요구한다. 애초부터 공무원 역시 사람이며, 사람으로서의 윤리를 배제함으로써 윤리적일 수는 없다. 또한 서의 윤리는 타자가 처한 구체적인 상황에 대해 관료가 그 개별성을 보다 적극적으로 고려할 수 있는, 재량권과 같은 확대된 제도적 여지를 요청한다. 타인을 향한 인정(人情)은 공히 그에 상응하는 행위로 이어져야 하고, 제도는 그것을 일정 수준 허용해주어야 하는 것이다.²⁹⁾ 다만 이는 서의

없을 것입니다.”

윤리와 상보적으로 작용하지 않고는 위험하다.

둘째, 서의 윤리는 행정윤리가 관료 개인의 마음에서 구현되는 부분의 중요성을 환기한다. 서를 행하는 것은 관료이기 이전에 한 인간으로서 요청되는 윤리이며, 더욱이 공적 권력을 행사하는 공무원에게는 더욱 요청되는 윤리이다. 이것을 제도적 차원에서 요청하는 것은 교조적 충으로 환원될 가능성이 있다. 구체적 타자에 대한 자세를 중시하는 서의 특성상 제도적 가이드라인을 따르는 것보다는 스스로의 마음을 다함(盡心盡已)이라는 내면적 윤리에 따르는 것이 중요하다.³⁰⁾ 여기서 충과 서가 함께 의미가 있다. 이렇게 볼 때 서는 관료의 동기로서 인지적 요소, 감정적 요소, 그리고 의지적 요소의 중요성을 강조한다. 예를 들어 서의 한 모습이라 할 수 있는 공감에 대해 김정수(2021: 118)는 아래와 같이 기술하였다.

“[공감이란] 나 자신의 처지만 생각하는 것이 아니라 역지사지로 타인의 형편도 헤아림을 뜻한다(Baron-Cohen, 2013: 32). 따라서 공감이란 단순히 느낌(feeling)만 있는 것이 아니라 다른 사람의 입장을 이해하는 생각(thinking)까지 포함한다(Barlow and Maul, 2002: 190). 요컨대 감정적 요소와 인지적 요소가 같이 결합된 복합개념이라는 것이다(박통희·김영아, 2016: 400).”

셋째, 서의 윤리가 제시하는 장점에도 불구하고 우리는 주자가 지적했던 서의 약점과 충의 필요성을 함께 고려할 필요가 있다. 논리적으로 서는 자칫 비윤리적 연대를 창출하거나(홍성민, 2014) 자의적 행정을 야기할 수 있다. 또한 지나친 ‘다가섬’이 언제나 환영되는 것도 아니다(Watkins-Hayes, 2011). 타자를 향한 마음을 무작정 밀고 나가는 것은 결국 자신의 마음을 사랑한 것에 지나지 않기 때문이다(백민정, 2007b; 선지수, 2017).³¹⁾ 이러한 때 몰인격성 개념은 여전히 행정의 주된 원리로 기능함을 인정해야 한다. 그것은 제도적 차원에서 중요한 원리이다. 모두가 다르다고 하더라도

29) 이러한 확대된 여지를 제도적 인격성으로 관념화하는 작업도 가능할 것이다.

30) 이러한 관계윤리의 문제와 유사하게 공공성의 구현에 있어서 제도와 마음의 균형 문제를 논의한 예(최태현, 2018) 참조.

31) 교토의 상인 집안의 가업을 잊지 않고 유학에 정진하려던 자신을 오래도록 강력하게 만류하던 친지들에 대한 진사이의 술회에서 이러한 점을 엿볼 수 있다. 그는 자신을 향한 주변인들의 사랑을 인정하면서도 그러한 다가섬은 자신에 대한 공격이자, 마치 죄인이 심문을 받는 것과도 같았다고 고백한다(愛我愈深者, 攻我愈力, 其苦楚之狀, 猶且能之就訊). 덧붙여 자신을 사랑하는 마음이 깊은 사람은 곧 자신의 적이었다는 언급(愛我深者, 則我讐也)은 관계에서의 절도(節度)의 중요성을 드러낸다(백민정, 2007b: 245-6; 선지수, 2017: 103-4).

모두를 다르게 처분하는 행정은 불가능하다. 가령 시민-공무원 접촉(encounter) 혹은 상호작용(interaction)에서 내부 규정이 포섭할 수 없는 다양한 욕구를 세세하게 고려하려는 식으로 사려의 범위에 제한을 두지 않는 것도 현실적으로는 어려운 일이다. 규정변용이나 재량행위의 왜곡, 그로 인한 행정의 예측가능성의 저하 문제를 야기할 수 있는 탓이다. 여기서 충서의 윤리는 새로운 관료윤리가 서에서 발출하되 충에 그 실행의 바탕을 두는 구도를 제시한다. 즉 원리로서의 몰인격성은 우선 나와 다른 존재로서 민원인의 상황을 이해하고자 하는 마음, 즉 서(恕)에 따른 행동을 통한 정확한 사실관계의 파악 이후에 법에 맞추어 최선의 처분을 하는 것(忠)을 통해 구현될 수 있다. 이렇게 볼 때 몰인격적 행정은 행정의 추상적 이해에서는 출발선이지만, 구체적 처분에서는 출발선이 아니라 결과로 관념화할 수 있다.

마지막으로, 서의 윤리는 모두가 정치적 주체라는 공공적 규범(天下公共之道)론을 통해 현대민주주의론에도 윤리적 함의를 던진다(고희탁, 2005). 진사이는 충서를 통한 민의 윤리적 주체화를, 천하공공의 도를 통해 이들의 정치적 주체화를 도모했다(고희탁, 2009; 田尻祐一郎, 2005). 천하에 보편적으로 통하는 도덕이란 결국 그것이 다른 사람과의 관계, 즉 인간 사회의 윤리적 영역에서 달성되는 것[人道]임을 의미한다. 진사이는 도(道)를 큰길[大路]에 비유한 맹자(孟子)의 말을 인용하는 한편, 이를 존비귀천(尊卑貴賤), 필부필부(匹夫匹婦), 우불초자(愚不肖者)에 관계없이 모두가 자유로이 통행할 수 있는 곳으로 개념을 구체화한다(伊藤仁齋, 1705: 37). 이 대목에서 진사이가 성인(聖人)의 도(道)를 모든 사람에게 열려 있는 수평적이고도 쌍방향적인 열린 공간으로 상정하고 있음이 드러난다(고희탁, 2009: 86). 도는 천하의 공공(公共)물로서(伊藤仁齋, 1705: 129-130), 공적인 일을 천하의 모두가 함께 해내야 한다는 상향적인 의미도 내포한다. 이는 오늘날 참여민주주의제도의 윤리적 기초로서 서가 중요한 이론적 개념으로 다루어질 수 있음을 시사한다. 보다 좁게는 시민-공무원 관계의 윤리가 반드시 공무원의 윤리론으로 환원될 필요는 없으며, 시민의 윤리론 역시 포함할 수 있어야 한다는 의미이다. 사람과 사람의 관계에 대한 충서의 윤리론은 이를 위한 논의의 기초로 적절하다 할 수 있다.

2. 실천적 함의들

여기서는 앞서 시민-공무원 관계 논의의 새로운 흐름으로 제시한 대표관료제, 적극 행정, 밀접접촉 서비스를 중심으로 몰인격성과 서의 관계를 둘러싼 실천적 함의를 논의한다.

1) 대표관료제와 서

서의 윤리를 통해 대표관료제를 돌아볼 때, 우선 서의 윤리는 대표관료제에 대한 부분적인 비판과 강화를 동시에 제공한다. 앞서 언급했듯이 몰인격성의 원리는 대표관료제 이념과 친화적이지 않다. 특히 대표관료제가 기반하는, 사회적으로 의미있게 구분되는 소수집단이 어느 정도 자의적일 수밖에 없다는 점에서 그러하다. 그러한 구분이 성에 기준을 두든, 지역에 기준을 두든, 인종에 기준을 두든 보편성을 확보하기는 어렵다. 다른 한편, 서의 윤리는 사람이 모두 다름을 인정하고, 행동의 기준을 타인의 마음에서 구한다. 사람이 모두 다르다는 점에서 서의 윤리에서 보면 인종이나 지역에 기반한 대표관료제는 사람들을 여전히 단순화, 객체화, 몰인격화하는 셈이다. 오히려 서의 윤리는 이러한 집단 차원의 정체성 인식보다 더 나아갈 것을 요구한다. 그것은 하나하나의 상황, 한 사람 한 사람에게 집중할 것을 요구하는 것이다.

둘째, 서의 윤리는 대표관료제의 쟁점 중 하나인 민원인과의 거리에 대해서도 함의를 준다. 대표관료는 민원인의 사회적 배경에 대한 정보를 다른 관료에 비해 보다 많이 알고 있다는 점에서 우호적일 수도 있으나, 흑인 경찰관들이 흑인들에게 더 공권력을 적용하는 등의 예(Wilkins & Williams, 2008)에서 보듯이 상황에 따라서는 위험할 수도 있다. 어쨌든 정치인이 아닌 관료가 민원인과 완전히 동화될 수는 없는 노릇이다. 서의 윤리는 타인의 마음을 돌아볼 것을 요구하지만, 그 출발선은 나와 타인이 다르다는 것을 인정하는 데에 있다. 이것은 관료들, 특히 대표관료들이 함부로 민원인을 '안다'고 생각하지 말 것을 요청한다. 자신과의 동질성을 바탕으로 타자의 처지와 심정을 속단하는 것은 주자의 충 개념이 지닌 위험성과 같이 기성의 질서에서의 순응을 요구하는 또 다른 형태에 지나지 않을 수 있다. 또한 소수집단이라고 해서 그와 동화되어 자신의 공적 권한을 행사해서도 안된다는 것까지 제시한다. 여기서는 오히려 몰인격성이 보다 정당화되는 상황이 전개될 수 있는 것이다. 이는 서의 윤리가 함축하는 타자와의 거리두기가 관료제 내부의 직무수행 과정에서 요구되는 몰인격성과 윤리적으로 상보적일 수 있음을 보여준다.

2) 적극행정과 서

서의 윤리는 적극행정에서 기대하는 공무원의 자발적 행동에 윤리적 기초를 제공해 줄 수 있다. 공무원의 적극행정을 유발하고자 하는 현재의 제도는 이른바 외재적 보상인 승진, 금전적 보상 등이 중심이 되어 있다(적극행정운영규정 제15조). 그러나 형식적이든 진심이든 적극행정 우수사례로 선정된 이들의 목소리는 앞서 예를 들었듯이 이

들이 민원인과의 감정적 연대를 형성해나가면서 그 문제를 해결해야겠다는 내재적 동기부여에 의해 행동한 것임을 보여준다. 이것이 바로 서의 윤리라고 할 수 있다. 적극행정이라는 관념 자체가 형식적인 원리를 뛰어넘어 실질적인 결과를 구현하라는 요청이며(최태현·박신애, 2021), 관료 개인이 이러한 요청에 응하는 것의 윤리적 기반은 자신을 향함으로서는 충이며 민원인을 향함으로서는 바로 서인 것이다. 이에 더해 수양론적 차원에서 서란 누구나 평생의 일로 여겨 부단히 힘써야 함을 상기한다면(伊藤仁齋, 1705: 110), 적극행정은 일회성의 미담에 그쳐서는 안 된다.³²⁾

다만 여기서 우리는 몰인격성과 서의 균형의 필요성을 발견할 수 있다. 적극행정도 행정작용인 이상 몰인격성의 보편적 요청인 합법성의 테두리 안에서 신축성을 추구하는 것이지 그 역은 아니다. 이러한 적극행정 관념은 몰인격성과 서를 어떻게 결합시키는 것이 경험적으로 가능한지, 특히 몰인격성이 재량의 배제를 의미할 필요는 없음을 잘 보여주는 예이다.

나아가 적극행정과 함께 논의되는 소극행정 역시 서의 윤리에 입각하여 이해할 수 있다. “공무원이 부작위 또는 직무태만 등 소극적 업무행태로 국민의 권익을 침해하거나 국가 또는 지방자치단체에 재정상 손실을 발생하게 하는 행위(적극행정운영규정 제 2조)”로 정의되는 소극행정은 진사이가 지적한 잔인각박의 관료제적 형태라고 할 수 있다. 민원인의 상황이 어떻든, 그의 삶이 어떻게 파괴되어가든 ‘나와는 상관없다’거나 ‘법적 의무는 다했다’는 관료의 자세는 윤리적 관점에서 최소한 각박한 것이고 사례에 따라서는 심지어 잔인한 것일 수 있다.³³⁾ 민원인들이 오로지 이성적으로 반응한다면 법적 대응을 하면 될 것이지만, 우리가 자주 분노와 절망의 감정을 표출하는 민원인들을 목격한다는 것은 이러한 소극행정이 단순히 조직적, 법적 차원만 있는 것이 아니라, 사람과 사람의 관계의 왜곡이라는 차원이 있는 것임을 보여준다. 소극행정은 그 제재가 제도화됨에 따라 법적 책임도 부여되지만, 서의 윤리의 관점에서 볼 때 이는 무심

32) “송나라 유학자들은 인(仁)을 성인에 해당하는 일로 보았고 서(愆)를 배우는 사람에게 해당하는 일로 보았다. 회암은, 인서(仁愆)는 한 가지 일이고, 생소한가 익숙한가, 쉬운가 어려운가의 차이가 있을 따름이라 하였다. 이는 인(仁)은 인이고 서(愆)는 서일 뿐임을 전혀 모르는 것이다. 인한 사람이라야 서를 쓸 수 있으며 서를 실행한 이후 인에 도달할 수 있지 생소한가 익숙한가, 쉬운가 어려운가의 구별이 있는 게 아니다. 그렇기 때문에 ‘평생 실행할 수 있다’고 한 것이다. (...) 성인이 어떻게 자기 마음속으로 자신은 성인이라 여기면서, ‘나는 성인이나 서(愆)를 쓸 곳이 없다’라고 하겠는가. 서를 전적으로 배우는 사람에게 해당하는 일로 보아서는 안 된다는게 명백하다”(伊藤仁齋, 1705: 110).

33) 주변의 공장에서 나온 오염물질로 인한 주민들의 끊임없는 민원에도 불구하고 지역 지자체 담당자들이 미온적으로 대응하다가 결국 많은 주민들이 앞에 걸린 잠정마를 사례가 이를 잘 보여준다.

합과 무정함에 대한 윤리적 책임도 부여되어야 하는 문제이다.

3) 밀접접촉 서비스와 서

서의 윤리는 밀접접촉 서비스의 쟁점들을 구조적으로만 이해하는 것이 아니라 행태적 차원에도 주목하려 할 때 다양한 함의를 제공해줄 수 있다. 밀접접촉 서비스는 본질적으로 사람과 사람 간의 관계 형성에 의해 서비스의 질이 확보되는 행정(이철주·한승주, 2014)이지만, 여전히 행정이기 때문에 권력작용의 측면이 공존한다. 따라서 구조 차원에서는 국민의 권익을 보호하는 보편성을 확보해주는 것이 필수적이다. 반면, 실질적인 국민의 권익 실현을 위해서는 개별성에 맞추어 집행하는 신축성이 필요한 것이다. 이렇게 볼 때, 사람들의 다름을 인정하고, 그 마음을 중시하여야 한다는 서의 요청은 법이 명하는 바를 구현한다는 의미로서 행정의 완성을 위한 일선관료들의 윤리적 기준으로서 의미있다고 할 수 있다.

또한 밀접접촉 서비스에서 서의 윤리는 밀접접촉 서비스를 제공하는 관료들의 충과도 관련되어 구조-서-충의 관계를 잘 보여준다. 예를 들어 정인이 사건 관련 2차 공판에서 증인들은 해당 아동의 죽음을 방지하지 못했다는 감정에 눈물을 흘린 것으로 전해진다.³⁴⁾ 이러한 회한은 법적, 윤리적 회색지대에서 중구적으로는 스스로 '충'하지 못했음에 대한 윤리적 자책으로 해석할 수 있다. 이는 합법성이 공직윤리의 전부가 아님을 보여준다. 밀접접촉 서비스는 시민과 공무원 사이에 (비록 최소한이라 하더라도) 관계를 형성하게 함으로써 비록 개인이 법적으로는 면제된다 하더라도 그 마음의 윤리로부터 완전히 자유로울 수 없는 상황에 처한 관료의 처지를 부각시키는 것이다. 이렇게 볼 때 관료의 서는 반드시 민원인만을 위한 것이 아니다. 제도의 모호함 가운데 업무를 수행해야 하는 관료는 제도에만 의지해서는 행정의 목적을 달성할 수도, 자신의 충을 달성할 수도 없는 상황에 처한다.³⁵⁾ 이 때 서의 윤리는 충을 완성하는 계기가 된다. 공자와 진사이가 함축하듯이, 서는 인을 이루게 함으로써 스스로에 대한 충을 완성하게 한다. 사람은 관계적 존재이기에 서함으로써 자연스럽게 충할 수 있는 것이다. 그리고 이러한 마음의 윤리는 다시 제도의 모호함을 인정하고 그것을 해결할 수 있는 관료의 행동을 존중하는, 인간중심 제도를 구축할 것을 요청한다.

34) “(정인이 생각에) 너무 마음이 아팠다”(뉴스1, 2021)거나 “...담당자 입장에서 매우 속상했다”(머니투데이, 2021)는 증언을 참조.

35) 이러한 문제의식은 윤리적 실정성을 극복하고자 사랑을 제시하는 헤겔의 사상과도 연결점이 있다(최태현·박신애, 2021).

V. 결론

현대 행정은 합리성의 기준을 충족해야 한다는 책임뿐만 아니라, 보다 인간적이어야 한다는 시민적 기대에도 부응해야 한다. 관료는 몰인격적인 처분의 주체를 넘어서 다정다감하고 친절함, 나아가 시민을 환대하는 인간상으로의 변화를 요구받고 있으며, 이러한 관료의 태도는 행정의 성과에도 영향을 미친다는 경험적 증거가 축적되고 있다. 행정학에서는 근대 합리성의 본질을 담지한 Weber의 관료제론에 초점을 두고 시민-공무원 간 관계를 주로 일방향적인 행정행위로 이해해 왔다. 그러나 대표관료제, 적극 행정, 밀접접촉 서비스의 영역에서 불거지는 최근의 각종 논란이나, 제도상의 충돌로 인해 부상한 쟁점의 지속 등의 파열음은 행정윤리를 진지하게 다루려면 제도의 설계와 속성에 대한 논의를 넘어 관료의 마음에 대한 논의로 우리의 관심이 확대될 필요가 있음을 보여준다. 시민과 공무원 간 관계에는 관료제 구조에 더하여 일선에서 벌어지는 심리적, 윤리적 인간행위 모두가 결합되어 있다는 사실을 적극적으로 고려해야 하는 것이다.

주지할 점은 관료제의 핵심적인 가치인 몰인격성을 전면적으로 폐기하거나 배제하는 것은 불가하며 바람직하지도 않다는 것이다. 우리는 이를 인정하면서도 그로부터 제기된 실천적 도전에 대한 철학적 바탕을 모색하기 위한 방편으로서, 유가에서의 충서(忠愬) 개념을 통해 타자로서의 시민을 마주하는 윤리의 차원으로서 마음의 실천윤리의 가능성을 검토하였다. 인(仁)을 실현하기 위한 타자 이해와 연민, 공감을 강조하는 공자의 서(忠愬)에 대한 역사적 논쟁은 새로운 행정윤리 탐색에 풍부한 함의를 제시해 준다. 서 또는 충서의 구체적인 의미에 대한 공자의 침묵을 두고, 자기 자신(忠)에게서 발출된 마음을 타인에게 미루어 헤아린다[愬]는 성리학의 형이상학적 충서론은 근원적인 원리(理)로의 정향을 전제한다는 점에서 우리가 넘어서고자 하는 몰인격성과 상당한 유사점을 지님이 드러난다. 반면, 타자의 처지와 고락을 먼저 깊이 생각하고 헤아린 후에[愬] 타자에게 진심을 다해야 한다는 것[忠]이 공맹의 고의(古義)이자, 이를 통해 동질화의 압력으로 인한 잔인각박을 벗어날 수 있다는 진사이의 형이하학적 충서 해석은 몰인격성의 대안윤리 마련을 위한 실천적 함의의 구체적인 실마리를 제공해준다. 다만 서(忠愬)의 관료윤리가 몰인격성의 한계 및 관련 영역에서의 현대적 도전을 극복할 수 있는 사상적, 실천적 단초일지라도, 그 실행은 충 내지 관료제의 내부적 규범과 균형을 이뤄야 함을 유념해야 한다. 지나치게 서에 치중한 관계는 결과적으로 동질화의 또 다른 모습에 불과한데다, 일방의 기대에만 부응한다는 점에서 책임성의 문제에서도 자유롭기 어렵기 때문이다. 이에 행정윤리는 몰인격성이라는 관료제 구조상의 제

약과 한계를 인정하면서도, 관계에서의 마음의 윤리를 통해 가능한 한 시민(민원인)의 사정을 깊이 살피고 법적으로 가능한 조치를 행하는 방향으로의 정립이 필요하다. 근대 관료제의 몰인격성 원리와 현대 행정환경 간의 비정합성에 대한 현대적 도전을 넘어 보다 구체적인 실천윤리로 나아가기 위한 가교로서, 관료 개인의 마음에서 그 가능성을 탐색했다는데 본 논문의 기여가 있다.

마지막으로 이 글에서 제시하는 실천적 함의와 관련이 깊음에도, 범위상 충분히 다루지 못한 중요한 논점으로서는 서(忠愍)의 양태에 대한 논의가 존재한다. 본 논문은 일상적 교환(주고-받기)이 이뤄지는 공간이 아닌 경직된 책임(주기)을 행하는 관료제를 대상으로 했다는 점에서 다소 거리가 있지만, 이항준(2019)이 제시한 서의 은유적 양상은 서(충서)를 바탕으로 한 행정윤리 논의의 진전에 적지 않은 시사점을 준다. 첫째, 본 논문에서는 서의 윤리를 강조하는 과정에서 이념형으로서 공무원과 시민이라는 이차적(dyadic) 관계에 초점을 두면서, 이들 관계의 복수성을 자세히 다루지는 않았다. 일선현장에서 한 명의 공무원이 복수의 민원인, 나아가 조직(단체)을 대한다는 점을 상기한다면, 이런 상황에서 서의 실천은 마음의 윤리에 새로운 도전이며 그 의미는 지대하다. 둘째, 본고에서는 관계에서의 지속적 실천을 요하는 마음의 윤리가 일선관료제의 특징적인 영역에서 적용될 수 있음을 구체적인 사례를 들어 논하였지만, 동일한 민원인, 나아가 복수의 타자(시민)를 향한 충서의 실천과 종료, 반복과 지속이 행정윤리, 특히 몰인격성의 원리에 지닐 수 있는 함의에 대해서는 차후의 연구과제로 남겨두었다. 셋째, 서의 행정윤리는 관계의 양방향성을 전제하고 있기에 그 실천적 함의는 민원인의 특징에 따라 달라질 수 있다. 민원인 역시 관료에게 서(충서)할 수 있을 뿐만 아니라 환대를 바라거나, 책임을 추궁하며, 나아가 인정투쟁을 위한 반격의 대상이 될 수도 있기 때문이다. 본 논문을 바탕으로 한 서(忠愍)의 양태의 재구성은 행정윤리의 이론적 기반을 공고히 다지는데 필히 후행되어야 할 작업이다.

▣ 참고문헌

- 교회탁. 2005. “정다산과 이토오 진사이-그 인성론과 실천론의 지평을 둘러싸고.” 《민족문화논총》, 31: 175-200.
- _____. 2009. “유학적 구도의 재편과 공공론적 탐구: 이토 진사이(伊藤仁齋)의 경우.” 《한국동양정치사상사연구》, 8(2): 71-111.
- 국민권익위원회. 2019. 《적극행정 실천 사례집: 소극행정 마침표. 적극행정 느낌표! 국민행복 이음표~》.
- 김상준·김호·나종석·박영도·백민정·이숙인·타지리 유이치로·황금중. 2014. 《유교적 공공성과 타자》. 서울: 도서출판 혜안.
- 김세서리아. 2009. “유교적 가족 서사로서의 친친(親親)에 대한 비판적 성찰 - 새로운 도덕 패러다임을 위하여.” 《인간연구》, 17: 39-67.
- 김용환. 2003. “공감과 연민의 감정의 도덕적 함의.” 《철학》, 76: 155-180.
- 김정계. 2011. “막스 베버의 종교윤리와 중국의 자본주의.” 《동아인문학》, 19: 291-321.
- 김정수. 2021. “정책학의 잃어버린 성궤를 찾아서: 합리성에 가려버린 감정에 대한 재조명.” 《한국정책학회보》, 30(특별호): 105-126.
- 나종석. 2013. “인권에 대한 유교적 정당화의 가능성에 대한 연구.” 《다산과 현대》, (6): 187-230.
- 나종석·박영도·백영서·정일균·조경란. 2014. 《유학이 오늘의 문제에 답을 줄 수 있는가》. 서울: 도서출판 혜안.
- 뤼양. 2009. “공자의 충서사상 논고.” 《동서사상》, 6: 93-126.
- 문병도. 1997. 孔孟의 惻의 도덕판단 방법론에 관한 小考-義務論과 公利主義의 종합. 《동양철학》, 8: 169-207.
- 박동천. 2016. “근대 정치와 공감의 발견.” 《정치사상연구》, 22(1): 83-106.
- 박연규. 2011. “유가적 몸과 관계적 자아: 경(敬)의 ‘거리두기’(Distancing)의 관계성을 중심으로.” 《양명학》, (28): 329-357.
- 박재주. 2007. “유가윤리에서의 공감(sympathy)의 원리.” 《도덕교육연구》, 18(2): 215-238.
- 백민정. 2007a. “이토 진사이와 정약용의 충서론(忠恕論) 비교.” 《동방학지》, (140): 367-400.
- _____. 2007b. 《강의실에 찾아온 유학자들: 공자에서 정약용까지, 대표 유학자 13인이 말한다.》 경기도 파주: ㈜사계절출판사.

- 선지수. 2017. “이토 진사이의 실학-다원성과 일상성의 사상.” 《한국실학연구》, (34): 95-125.
- 신정근. 2004. “도덕원칙으로서의 서(恕) 요청의 필연성.” 《동양철학》, (21): 95-118.
- 원성수. 2005. “모성가치를 적용한 거버넌스 모형연구.” 《한국정책과학학회보》, 9(4): 93-112.
- 유일환. 2014. “칸트의 황금률 비판과 유가의 충서(忠恕) 개념.” 《철학사상》, 53: 3-25.
- 이광모. 2014. “지역공동체의 사회자본 형성에 관한 유교적 관점: 사회자본 형성에 주는 시사점을 중심으로.” 《한국사회복지학》, 66(2): 231-253.
- 이기원. 2021. “고이학에서 보는 도덕과 그 권역—이토 진사이의 [논어고의] 를 중심으로—.” 《日本思想》, 41: 287-312.
- 이문수. 2008a. “Max Weber의 관료론: 기계의 부속품인가, 소명을 실현하는 존재인가?.” 《정부학연구》, 14(3): 35-66.
- _____. 2008b. “분석 수준, 영역 그리고 설명 논리를 통해 본 Max Weber 관료제론에 대한 새로운 이해.” 《한국행정논집》, 20(3): 839-864.
- _____. 2012. “포스트모던 시대의 행정윤리: 막스베버의 관료 윤리론의 재해석과 새로운 관료윤리의 모색.” 《한국행정논집》, 24(3): 669-691.
- 이영재. 2013. “공자의 ‘서(恕)’ 개념에 관한 공감도덕론적 해석.” 《한국정치학회보》, 47(1): 29-46.
- 이창길. 2012. “관료제와 ‘관료’의 탈일체화: James Q. Wilson 의 관점을 중심으로.” 《정부학연구》, 18(3): 5-32.
- 이철주 · 한승주. 2014. “관료제 구조와 사회복지업무 속성의 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡.” 《정부학연구》, 20(1): 75-118.
- 이향준. 2019. “서(恕), 환대(歡待), 인정투쟁(認定鬭爭)-상호주관성의 은유적 형식들.” 《유학연구》, 48: 221-252.
- 인사혁신처 · 국무조정실 · 행정안전부. 2020. 《2020 적극행정 사례집: 위기 속에 빛난 적극행정 이야기》.
- 임부연. 2008. “이토 진사이의 실천론.” 《종교문화연구》, (11): 141-163.
- 임의영. 2005. “Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성.” 《한국행정정보》, 39(2): 23-39.
- _____. 2016. “관료제의 합리화 역설: M. Weber 의 고전적 논의와 U. Beck의 위험사회론을 중심으로.” 《행정논총》, 54(2): 149-180.
- 임현규. 2010. “유가의 도덕원리와 칸트.” 《한국철학논집》, 29: 125-152.

- 정세근. 2020. “물과 칼: 공자의 서(恕)와 직(直).” 《철학탐구》, 57: 1-28.
- 최성욱. 2011. “행정세계에서 합리성과 감정의 이원구조해체.” 《한국행정정보》, 45(3): 227-250.
- 최태현. 2018. “제도와 마음의 공공성: 청탁금지법 관련 쟁점을 중심으로.” 《한국행정학보》, 52(2): 337-362.
- 최태현·박신애. 2021. “운명적 인간으로서 관료: 실존적 관료윤리를 위한 모색.” 《행정논총》, 59(1): 1-28.
- 최태현·정용덕. 2020. 적극행정의 철학적·윤리적 토대의 검토: 가능성, 한계, 그리고 맥락. 《한국행정연구》, 29(1): 1-30.
- 최화인·배수호. 2015. “공직윤리와 충(忠).” 《한국행정정보》, 49(3): 1-24.
- 황갑연. 2009. “‘恕’를 중심으로 한 유가철학의 이상사회: 자율성 존중 원칙의 화해사상.” 《양명학》, (23): 431-459.
- 행정안전부. 2019. 《2019 적극행정·소극행정 사례집: 국민을 웃게하는, 우리는 적극행정 공무원》.
- 홍성민. 2014. “恕의 두 형태와 그 윤리학적 의미: 朱子와 戴震의 윤리학에서恕의 위상.” 《철학연구》, 129: 341-366.
- 홍태영. 2002. “기조(F. Guizot)의 이성의 주권론과 프랑스 정치문화.” 《정치사상연구》, 6: 121-144.
- Adams, Guy B., & Danny L. Balfour. 1998. *Unmasking bureaucratic evil*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Arendt, Hannah. 1958. *The Human Condition*. 이진우·태정호 역(2002). 《인간의 조건》, 서울: 한길사.
- Bauman, Zygmunt. 1992. *Intimations of Postmodernity*. London: Routledge.
- Beetham, David. 1987. *Bureaucracy*. Open University Press.
- Graham, Angus Charles. 2001. *Disputers of the Tao: Philosophical argument in ancient China*. Open Court. 나성 역(2003). 《도의 논쟁자들: 중국 고대 철학 논쟁》. 서울: 새물결.
- Jenkins, Richard. 2000. “Disenchantment, enchantment and re-enchantment: Max Weber at the millennium.” *Max Weber Studies*, 11-32.
- Merton, Robert K. 1940. “Bureaucratic Structure and Personality.” *Social Forces*, 560-568.
- Nussbaum, Martha C. 2013. *Political emotions*. Harvard University Press.

- Perry, James L., & Wouter Vandenabeele. 2015. "Public Service Motivation Research: Achievements, Challenges, and Future Directions." *Public Administration Review* 75(5): 692-699.
- Riccucci, Norma M., & Marcia K. Meyers. 2004. "Linking passive and active representation: The case of frontline workers in welfare agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 585-597.
- Ritz, Adrian, Gene A. Brewer, & Oliver Neumann. 2016. "Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook." *Public Administration Review* 76(3): 414-426.
- Schein, Edgar H. 2010. *Organizational culture and leadership*. Vol. 2. John Wiley & Sons.
- Sherry, Patrick. 2009. "Disenchantment, re-enchantment, and enchantment." *Modern Theology*, 25(3): 369-386.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4th ed. The Free Press.
- Watkins-Hayes, Celeste. 2011. "Race, respect, and red tape: Inside the black box of racially representative bureaucracies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_2): i233-i251.
- Weber, Max. 1947. *The theory of social and economic organization*. Trans. by A. M. Henderson and Talcott Parsons. Oxford University Press.
- Weber, Max. 1904. *Die Protestantische Ethik Und Der Geist Des Kapitalismus*. 박문재 역(2018). 《프로테스탄트 윤리와 자본주의 정신》. 서울: 현대지성.
- Wilkins, Vicky M., & Lael R. Keiser. 2006. "Linking passive and active representation by gender: The case of child support agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 87-102.
- Wilkins, Vicky M., & Brian N. Williams. 2008. "Black or blue: Racial profiling and representative bureaucracy." *Public Administration Review*, 68(4): 654-664.

孔子. 《논어(論語)》. 오세진 역(2021). 서울: 홍익.

孟子. 《맹자(孟子)》. 박경환 역(2021). 서울: 홍익.

朱熹. 《논어집주(論語集註) 1》. 박현순 역(2008). 파주: 한길사.

- 朱熹. 《논어집주(論語集註) 2》. 박헌순 역(2008). 파주: 한길사.
- 伊藤仁齋. 1705. 《어맹자의(語孟字義)》. 최경열 역(2017). 서울: 그린비.
- _____. 1707. 《동자문(童子問)》. 최경열 역(2013). 서울: 그린비.
- _____. 1713. 《논어고의(論語古義)》. 최경열 역(2016). 서울: 그린비.
- _____. 1720. 《맹자고의(孟子古義)》. 최경열 역(2016). 서울: 그린비.
- _____. 1713, 1714. 《대학정본·중용발휘(大學定本·中庸發揮)》. 최경열 역(2017). 서울: 그린비.
- 田尻祐一郎. 2005. “타자(他者)의 발견-이토 진사이(伊藤仁齋)의 사상.” 《민족문화논총》, 31: 238-252.
- _____. 2012. “도쿠가와(德川) 유교와 ‘타자(他者)’의 문제.” 《다산과 현대》, 4·5: 223-234.
- 《노컷뉴스》. 2021. “정인이 사건’ 맡았던 보호기관 ‘유기치사’ 등 혐의로 고발돼”. 2월 3일.
- 《뉴스1》. 2021. “홀트복지사 “정인이 볼때마다 명·상처…양모 추가 방문 요청 거절”. 2월 17일.
- 《대한민국 정책브리핑》. 2019. “700세대 어르신 희망사항이 현실로 이뤄지기까지”. 9월 6일. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148864468>. 검색일 2022년 3월 12일.
- 《동아일보》. 2021. ““정인이 사건, 사후관리無? 왜곡”…반박 자료낸 홀트아동복지회”. 1월 6일.
- 《머니투데이》. 2021. ““그때 정인이 병원에 데려갔다면…” 눈물 흘린 증인들”. 2월 18일.

Humane Administrative Ethics Beyond Impersonality: What the Confucian Perspective of Mind Tells Us for Contemporary Practice

Intae Kim & Taehyon Choi

Impersonality was suggested by Max Weber as one of the ideal characteristics of modern bureaucracy, but has been extended to the discourse of public ethics that keeps distance from emotion, arbitrariness, and even humanity, resulting in the dehumanization of the modern public administration. Although Max Weber implied that impersonality is an indispensable result of the rationalization and disenchantment of the modern world, scholars have noted that impersonality-oriented ethics is in conflict with the rising democratic and psychological need for care from citizens. The purpose of this paper is to suggest a new perspective of administrative ethics that reconstructs the citizen-bureaucrat relationship as not so much institutional as a human relationship. The Confucian perspective of mind emphasizes two dimensions of the human mind: “seo” means compassion, benevolence, or generosity, and “chung” means being faithful to principles and self. We argue that impersonality should remain as a basic institutional principle, but to respond appropriately to citizens’ specific needs we need new ethics that begin with the relationship between actual people, so with “seo” then “chung.” We apply the framework to current issues including representative bureaucracy, proactive administration, and welfare service delivery to discuss its implications.

※ Keywords: Impersonality, Chung(忠) and Seo(恕), Ito Jinsai, Weber, Administrative Ethics