

연구논문

한국행정학자의 『논어』 읽기: 한국의 유교적 행정 연구 검토*

정 성 호*

- I. 머리말
- II. 전통적 (종교적) 독법: 유교적 인간되기
- III. 골동품 샅핑하기: 내 생각 정당화하기
- IV. 퍼즐조각 맞추기: 행정적 자기성찰하기
- V. 맺음말

〈요약〉

본 연구에서는 유교적 행정을 논하는 한국행정학자들의 『논어』 읽기를 비판적으로 검토하였다. 『논어』 읽기의 방법에 따라, 『논어』에 나타나는 유교에 대한 이해가 달라진다고 보고, 한국 행정연구를 위한 바람직한 읽기 『논어』가 무엇인가를 모색하였다. 유교적 인간을 만드는 전통적이고 종교적 독법과 독자 자신의 생각을 정당화하기 위해, 『논어』를 부분적으로 읽는 '골동품 샅핑하기'식의 『논어』독서보다는 지금의 한국행정을 성찰하고 변화를 모색할 수 있는 『논어』 읽기를 제안한다.

[주제어: 한국행정, 유교적 행정, 『논어』 읽기, 행정적 자기성찰, 행정언어]

I. 머리말

외국과 비교해서 한국 행정의 가장 특징적 모습을 지적하자면, 이는 단연코 “유교적”인 면이다. 우리나라에서 유교는 삼국시대 말에 중국에서 전래되어 왔지만, 고려시대에 들어, 왕권의 강화를 위한 통치 이데올로기로 받아들이기 시작하다가 조선왕조에 들어 본격적으로 국가의 통치 이데올로기로 자리 잡았다(김충

* 이 논문은 2009학년도 경기대학교 연구년 수혜로 연구되었음. 행정학적 논어 독서를 처음으로 소개한 이문영 교수님과 연구과정에서 논어를 함께 읽은 임의영, 윤건수, 이병량 교수님과 행정학 공부의 동반자로서 항상 의견을 나누는 김동환 교수님에게 감사의 마음을 전한다.

** 경기대학교 행정학과 교수(shchungmsn@gmail.com)

렬, 1998). 그 후 약 500년간 유교는 다른 종교들을 억눌러가며, 정치사회적 절대 이념으로 우리의 삶을 지배해 왔다. 역사학자 정옥자(1993)에 의하면, 조선후기의 조선은 중국보다도 더 “유교적” 국가였다. 조선시대가 마감하고 서구적 자유주의 정치사회체제가 시작한지 약100여년이나 지났지만, 유교국가체제로 지낸 기간에 비하면 아주 짧은 세월이다. 우리는 아직도 일상생활 속에서 “충”이니, “효”니, “군자”니, “소인”이니 하는 유교의 핵심단어를 사용하고 있다. 요즘 우리 행정은 서양식으로 제도화되어 있는 만큼 유교적 행정용어는 많이 보이지 않지만, 행정 현상적으로는 유교가 아니면 설명하기가 어려운 부분이 많다. 그래서 현대 한국 행정학에서 한국행정의 “유교적” 면을 연구한 논문들은 적지 않으며, 또 꾸준히 발표되고 있다. 따라서 지금의 한국 행정을 올바르게 이해하기 위해서는 유교적 행정에 대한 이해가 필수적이다.

한국 행정 안에 있는 유교적 모습에 관해서는 많은 연구가 이루어졌지만, “유교적” 행정의 내용과 정의에 대해서는 연구자들 간에 서로 상충된 견해를 보이는 등 많은 논란이 있다. 뿐만 아니라, 한국행정의 유교적 전통에 대한 평가 역시 긍정적 혹은 부정적으로 서로 상반된 결론을 내린다. 왜 우리 행정의 유교적 모습에 대한 이해와 논의가 이와 같이 혼란스러운 것인가? 이는 유교의 가장 중요한 경전인 『논어』에 대한 이해와 해석의 차이, 더 본질적으로는 『논어』라는 경전 자체에 대한 “읽기(독서)의 다름”에서 사실상 기인된다.

유교의 경전인 사서 중에서 공자의 말을 모았다는, 그래서 영어로는 “Analects of Confucius”라고 제목지어 있는 『논어』는 특히 읽기가 매우 어렵다. 편과 장 사이가 전혀 연결이 되어 있지 않으며, 논술체로 기술된 것이 아니라, 시적인 간결함과 경구(警句)체로 쓰여 있어, 독서를 위해서는 사전 지식과 많은 시간이 요구된다. 그래서 외국 행정학자의 유교행정에 대한 논의와 언급은 사실상 『논어』 읽기 없이, 다른 유학자들의 『논어』에 대한 해석을 참고로 논의를 전개한다. 예컨대 유교적 행정에 대해 글을 쓴 미국 행정학자들인 David K. Hart(1984)와 H. George Frederickson (2002)들은 유교적 행정을 『논어』를 읽고 정리하기 보다는 『논어』의 내용을 소개한 글을 바탕으로 유교를 논의하고 있다. 유교적 행정을 연구하는 학자들에게 『논어』 읽기는 사실상 쉬운 것은 않지만, 불가피한 작업이다.

『논어』 읽기의 방법에 따라, 연구자의 『논어』에 대한 이해가 달라질 것이며,

이에 따라 우리 한국행정에서 유교적 모습에 대한 관찰과 논의 내용도 달라진다. 본 논문은 유교적 행정을 연구하는 한국 행정학자들의 『논어』 읽기에 관해 논의를 하고자 한다. 유교적 행정에 대한 기존의 연구들은 『논어』를 어떻게 읽고 있는가? 또 한국행정의 보다 바른 이해와 변화 모색을 위해서는 『논어』를 어떻게 읽어야 할 것인가? 에 논의의 초점을 맞추고자 한다.

II. 전통적 (종교적) 독법: 유교적 인간되기

비록 지금의 행정학자들에게서는 보기가 드물지만, 유교의 경전인 『논어』를 읽는 가장 “전통적” 방법은 『논어』에 나오는 글귀의 한자 번역과 내용 암기에 초점을 맞추는 독서법이다. 어쩌면 이는 『논어』에서 공자가 말하는 “述而不作”을 실천하는 가장 “유교적” 독서법인지도 모른다. 과거 조선시대 유학자들이 『논어』를 읽어오던 방법이다. 『논어』의 해석을 스승으로부터 전수받아 그대로 받아드리고, 반복해서 읽어 암기하는 방식이다. 지금도 한문을 배우기 위해 『논어』를 읽을 때면, 이렇게 읽는다.

이러한 전통적 『논어』 독서의 특징은 『논어』 내용을 독자가 주관적으로 해석하는 것을 자제하는 것이다. 예컨대 『논어』의 첫 구절인 學而時習之 不亦悅乎를 읽고, 이때 배운다는 것이 무엇이며, 무엇을 어떻게 배우라는 말인가 등에 대한 독자 자신의 주관적 해석을 시도하지 않고, 글자 그대로를 따라, “배워서 익히면 기쁨이 생긴다”고 하니, 나도 배우고 익혀야겠다고 생각하는 것이다. 또 孝弟也者 其爲仁之本與 즉 효와 제는 인의 근본이 된다는 글을 읽고는 효도를 해야 한다고 생각한다. 다시 말해, 전통적 『논어』 읽기는 독자의 비판적 논의나 주관적 해석 시도 없이 기존의 해석을 그대로 받아드리는 읽기이다.

무비판적이고 무해석적인 전통적 『논어』 읽기는 『논어』를 일종의 종교적 경전으로 만든다. 마치 기독교에서 성경을 기독교 신앙 형성을 위한 경전으로 읽을 때와 같이, 『논어』는 그 내용을 비판하거나 논의할 수 없는 일종의 “신성한” 경전으로 변한다. 『논어』는 일반인이 홀로 독서하기에 어려운 경전이 되고, 권위를 가진 스승의 해석은 불가피한 것이고, 그 해석이 절대적인 것이 된다. 이렇게 『

『논어』를 읽을 때에는 일상생활의 매순간에도 『논어』의 글귀가 떠오르게 되고, 그 글귀들은 더 이상 “공자의 말”이 아니라 “공자님의 말씀”이 된다. 이때가 하나의 정치사회사상으로서의 유학(儒學)이 종교로서의 “유교(儒敎)”가 되는 순간이다. 『논어』는 유학이라는 정치사회사상을 담은 책자가 아니라, 삶의 지침서가 된다. 또 『논어』를 읽는 독자들은 효도해야지, 형제간에 잘 지내야지, 군자가 되지 소인은 되지 말아야지 ... 등등의 다짐으로 살아가게 된다.

공자가 말하는 “군자”의 모습이 도덕적으로 아주 높은 인격자를 말하는 만큼, 이러한 모습을 추구하려는 태도는 사실 현실적으로 별 문제가 없어 보인다. 현대 민주주의 사회도 높은 도덕적 인격을 지닌 시민을 요구하기 때문이다. 하지만, 전통적 『논어』 읽기는 독자에게 정신적으로 과거 유교사회에 대한 향수를 불러 일어나게 한다. 또 정치사회를 지배하는 군자와 지배받는 소인으로 구분하고, 군자와 같은 지도자의 출현을 그리워하고, 유교적 국가를 꿈꾸게 된다. 또 과거 유교 국가였던 조선시대의 각종 제도와 사회문화적 관습을 가능한 미화하고 재현하고자 노력한다. 심한 경우에는 조선시대의 음악과 춤, 그리고 복장도 재현하고자 한다. 과거 유교국가인 조선에서 선비들에게 전통적 독법으로 『논어』를 읽게 하고, 과거시험에서 『논어』를 비롯한 유교의 경서를 읽고 암기하는 시험으로 관료를 채용했을 때, 그 관료는 채용이전에 이미 “유교적” 국가와 사회를 신봉하는 자인 것이다. 결론적으로 전통적 『논어』 읽기는 “유교적 인간”을 만드는 독서법이다.

III. 골동품 사칭하기: 내 생각 정당화하기

『논어』 읽기의 두 번째 방법은 『논어』의 글귀들을 취사 선택적으로 읽는 방법이다. 이는 『논어』의 글귀들을 마치 골동품 창고에 있는 진귀한 물건으로 보고, 골동품 가게에서 물건들을 하나씩 감상하고 필요한 골동품을 구입해 가듯이 『논어』를 읽고 필요한 글귀들을 취사선택해 가는 방식이다. 이때 유교는 내속에 있는 것이 아니라, 골동품이 가게 진열대에 있듯이 내 몸 밖에 있는 물건이다. 우리가 쉽게 넣었다가 빼낼 수 있는 물체가 된다. 유교적 행정에 관한 대부분의

기존 연구에서 흔히 볼 수 있는 『논어』독서 방식이다.

1. 부분적이고 선택적 논어독서

골동품 샅핑하기 식의 『논어』 읽기의 몇 가지 특징을 들자면, 첫째는 유교 또는 “유교적”에 대한 큰 그림 속에서 유교적 행정을 논하기 보다는 유교적 행정의 몇 가지 특징들을 단편적으로 기술한다. 따라서 『논어』의 글귀들 속에서 독자의 기호에 맞는 몇몇 글귀들을 파편적으로 모아 그 주장의 근거로 삼는다. 또한 연구자가 『논어』 읽기를 통해 스스로 “유교적”에 대한 큰 그림 그리기 시도를 하지 않기 때문에 유교의 성격에 대한 정의는 기존의 통념이나 유학연구자들의 의견에 많이 의존한다.

1960년에 시작해 1980년대까지 성행했던 한국 행정문화에 대한 연구에서 유교적 측면을 논의할 때 학자들의 『논어』 읽기를 살펴보면, 『논어』를 직접 읽고 그 내용을 기술하기 보다는 유교의 문화와 사상에 대한 기존의 연구에 의존하거나 통념적 정의에 의존하고 있음을 본다. 예컨대, 김봉식(1968: 349)은 한국행정문화의 유교적 특성을 논하면서, 유교에 대한 해석을 윤태림(1964)의 연구를 인용하여 “자기말살적이고 가부장제적 가족중심의 윤리관”이라고 규정한다. 계속해서 윤태림(1964)의 주장을 인용하여, “유교는 개인의 자유 평등보다 지배자, 통치자의 권위를 앞세우고 또 이를 확보, 옹호하는 정치윤리라고 한다. 거기에는 오직 수직적인 신분관계와 이에 따른 상하의 명령, 복종관계”(김봉식, 1968: 349)로 규정하고 이로부터 한국의 행정문화의 특색인 권위주의, 족벌주의, 무사안일주의, 형식주의, 기분주의가 유래되었다고 주장한다. 양승두(1978), 김용욱(1978)에서도 유교적 행정문화를 설명하면서 『논어』의 글귀를 인용하는 것은 찾기 어렵다.

한국 행정문화의 유교적 모습에 대해 체계적으로 논의하고 있는 백완기(1982)에서도 『논어』독서를 바탕으로 한 유교행정에 대한 정의는 찾기가 어렵다. 백완기(1982)는 한국 행정문화가 지니고 있는 7가지 가치관(운명주의, 가족주의, 권위주의, 정적인간주의, 의식주의, 비물질주의)을 논하면서, 이중에서도 권위주의, 의식주의, 그리고 비물질주의의 발생배경을 유교와 관련해 설명하고 있다. 백완기(1982:60-63)는 한국 관료의 “권위주의를 조장하고 강화시켰던 가장 큰 요인은 유

학의 가르침이라고 지적 되고 있다”고 하면서, 이와 관련한 유교적인 것의 내용을 (1) 가부장적 가족제도, (2) 장유유서제, (3) 관준민비사상, 그리고 (4) 남성 지배의 전통으로 지적한다. 또 한국 행정의 의식주의도 그 원인을 “유교문화의 특징의 하나인 ‘예에 대한 숭상’에서 그 원인을 찾을 수 있을 것 같다”고 말한다(백완기, 1982: 90). 마지막으로 비물질주의 가치관에 대해서도 백완기(1982: 103-104)는 “비물질주의적 가치관은 직접적으로 유교철학에 뿌리를 박고 있다. 유교사상에서는 가장 이상적인 인간형이란 도덕적으로 우월한 인간이었다. 인간교육에서 유교사상이 강조한 것은 도덕 의리 정의 공평 순수 성실 근면이었다”라고 지적하면서 관료들의 비물질주의적 가치관이 유교적 전통에서 유래된 것이라고 말한다. 이상의 백완기(1982)의 논의에서 “유교적”에 대한 주장 근거는 『논어』의 독서보다는 기존의 한국사회학자인 최재석(1977), 김태길(Tae-Kil Kim, 1966), 이규태(1977), 혹은 외국 학자인 James J. C. Liu(1959) 등의 연구와 일반적인 유교에 관한 통설에 의존하고 있다. 『논어』의 글귀는 장유유서를 설명할 때 공자의 나이별 성장과정을 서술한 <위정>편 제4절을 인용한 것뿐이다. 한국행정문화의 유교적 전통에 대해 기존의 연구를 비판적으로 잘 정리한 한석태(1999)도 『논어』 읽기를 바탕으로 하기보다는 기존의 유학철학자들이 유교에 대해 정리한 내용을 참고로 논의를 전개하고 있다.

1990년대에 들어, 한국행정의 유교적 성격에 대해 보다 긍정적 점들에 대한 논의가 시작되었고, 이에 관련한 연구들은 『논어』에 대한 독서를 바탕으로 하고 있으나, 『논어』속의 글귀들을 전체적(holistic)으로 이해하기 보다는 파편적으로 정리하고 취사선택 식으로 활용하고 있다. 이 당시 유교적 행정에 대한 대표적 연구들인 이대회(1991), 황성돈(1993) 등을 살펴보자. 이대회(1991)은 행정학자들이 유교식 행정문화에 대해 너무 부정적 시각에서 접근했다고 보고, 긍정적 해석을 시도한다. 유교의 내용이 (1) 합리주의에 바탕을 두고 있다고 하여 『대학』의 격물지지의 귀절을 인용하고 그 외 『대학』과 『중용』의 몇 구절을 인용하고 있다; (2) 유교의 가족주의는 평등적인 것이며 상호호혜적인 것이지 상하위계적인 것이 아니라고 하면서, 『대학』에서 몇 구절을 인용 한다; (3) 유교는 위엄과 권위를 중시하는 것이지 권위주의는 아니다 면서, 『논어』와 『맹자』에 나오는 군신 간에는 의와 예로 관계를 맺어야 한다라는 구절들을 인용하고 있다; (4) 유교에서 수신

은 형식적인 것이 아니라 구체적이고 실체적인 것으로 치인하기 위한 필수조건이라고 주장하면서, 『대학』과 『맹자』, 그리고 『논어』의 몇 구절을 인용 한다; (5) 유교에서 예는 형식에만 집착하는 것이 아니라, 오히려 실리주의에 입각한 구체적인 목표를 이루고자 한 절차이라고 하면서 『맹자』와 『논어』의 구절들을 인용 한다. 이대희(1991)의 연구는 사서를 읽고 그 인용을 바탕으로 논의를 전개하고 있지만, 글을 통해 볼 때, 사서(四書)를 유교를 이해하기 위한 전체적 구도 속에서 읽기 보다는 필요한 부분들을 선택적으로 읽고 인용한 것으로 보인다. 『논어』나 『맹자』속에는 이대희(1991)의 주장과는 반대로 운명주의적이고, 권위주의적이며, 형식적으로 보이는 예(禮)를 고집하는 것으로 보이는 구절들이 많은데, 이에 대한 해석과 논의는 없다.

황성돈(1993)도 한국행정의 유교적 전통을 『논어』, 『대학』, 『중용』의 구절들을 인용하면서 기존의 부정적 해석에 반론을 제기하면서 긍정적인 해석을 시도한다. 유교적 전통이 형식주의 문화를 가져다준다는 기존의 평가에 대해서 『논어』 <팔일> 제4절 등을 들어 형식보다는 본질을 더 강조한다고 반론을 제기한다. 이외에도 유교가 신뢰존중, 국민편의 중시, 공직자의 솔선수범, 배움과 인격수양, 의로움의 강조, 근검 절약 정신, 자기실현 정신, 정직함, 실천적 행동주의 등 민주행정과 정치발전에 도움이 되는 많은 가르침을 주고 있다고 하며, 이 내용을 담은 것으로 보이는 『논어』의 구절들을 나열하고 있다. 황성돈(1993)의 『논어』독서도 『논어』의 구절들을 유기적이고 총체적으로 읽기 보다는 부분적이고 취사 선택적으로 하고 있다.

김병섭(1994)의 『논어』 읽기는 조금 더 자세하다. 그는 유교적 문화와 경제성장과의 관계를 논하는 글에서 기존의 연구들이 유교에 대한 정의와 해석이 분분함을 문제로 삼고, 유교가 무엇인가를 『논어』와 『맹자』를 중심으로 찾아보아야 한다고 말한다(김병섭, 1994: 365). 따라서 김병섭(1994)은 『논어』속에서 기존의 유교에 대한 부정적 견해가 근거로 삼을 수 있는 구절을 찾고, 그와는 반대로 긍정적으로 해석될 수 있는 구절도 찾아, 긍정적인 해석이 옳은 것으로 주장한다. 하지만, 부정적인 구절과 긍정적인 구절들이 공존하고 있다면, 연구자 주관에 따라 그 반대로 부정적인 해석이 옳다고 주장할 수도 있다. 김병섭(1994)의 『논어』 읽기도 부분적이고 파편적인 것이기는 마찬가지다.

2. 활용성에 관심두기

둘째로, 골동품 샵평식의 『논어』 읽기는 고객이 골동품 가게에서 물건을 감상할 때, 그 물건을 집으로 가져다 놓을 때 다른 것들과 얼마나 잘 어울릴까 즉 활용가치가 얼마나 있을까를 생각하듯이 유교적 행정의 논의를 그 “활용성”에 초점을 맞춘다. 유교적 행정을 지금의 우리 행정에 가져왔을 때, 어떤 점들이 유용할 것인가가 논의의 중심이다. 고객의 취향에 따라 같은 물건을 보고도 정반대의 평가를 받듯이, 여기서 유교적 전통에 관해서는 미화에서 폄하에 이르기까지 의견과 『논어』의 글귀에 대한 해석이 다양하다. 행정학자들 사이에 유교적 전통의 활용성에 관한 논의는 크게 1) 전통비판론, 2) 전통예찬론, 그리고 3) 전통보완계승론 셋으로 입장이 정리된다.

1) 전통비판론

전통비판론은 행정의 유교적 전통에 대해 부정적이고 비판적인 입장이다. 여기서 유교는 현대사회와는 어울리지 않는 쓸모없는 골동품이다. 현대적 사회발전을 가로막는 일종의 “걸림돌”로 간주된다. 전통비판론의 입장은 행정학자는 아니지만, 중문학자인 김정일(1999)의 『공자가 죽어야 나라가 산다』가 대표적이다. 유교는 태생적으로 비도덕적이고, 정치권력적이고, 남성중심적이라, 현재 한국에서의 각종 사회 정치의 부정적 현상은 그 뿌리를 유교적 전통에 연유된다고 해석한다. 한국사회에서 자기 핏줄과 혈통을 따지는 것도, 준법정신이 부족한 것도, 남존여비의 사상도, 상하수직적 인간관계도, 한국 정치의 지역주의와 파벌주의, 그리고 정치권력자들의 법을 초월하는 힘(권력)의 남용들도, 노인복지가 제도화되지 않는 것도 모두 우리의 유교적 전통에 그 뿌리가 있다는 것이다. 따라서 김정일(1999)은 유교적 전통을 부정해야 우리 사회가 앞으로 전진할 수 있다는 주장을 한다.

행정학에서 전통비판론적 입장의 연구는 1960년에서부터 1990년대까지 꾸준히 보인다. 대표적인 것들로는 김봉식(1968), 백완기(1982) 한석태(1999) 등이 있다. 이들은 한국 행정에 뿌리내리고 있는 유교적 전통문화가 각종 부정적 행정현상의 원인이 되고 있으며, 더 나아가 지금 우리 행정이 추구하는 근대적 방향

과 성격이 맞지가 않다고 본다. 앞에서 언급했듯이 김봉식(1968)은 유교적 윤리관의 성격을 자아말살적이고 가부장제적 가족중심주의라고 정의하면서 한국행정문화가 권위주의, 족벌주의, 무사안일주의, 형식주의, 그리고 기분주의 행정인 것은 이같은 유교적 전통에서 영향을 많이 받은 것으로 설명한다. 백완기(1982)도 한국행정문화의 특징들 중에서 권위주의, 의식주의, 비물질주의 등이 특별히 전통유교의 소산이라고 설명한다. 유교적 전통문화인 관존민비, 상명하복적 상하위계질서 등이 권위주의를 낳고 있으며, 유교의 예에서 나온 의식주의는 지나친 형식이나 의식을 존중하게 하여 행정을 소극적이고 보수적으로 만들 뿐만 아니라, 겉치레적 형식주의화 시킨다고 지적한다. 유교에서 강조하는 비물질주의는 행정에 있어 과학성과 객관성을 잃게 하고, 자연스러운 인간의 욕구인 물질에 대한 욕구를 심하게 억제시켜, 오히려 부정의 유혹에 약한 정신적으로 불균형적인 행정관료를 낳는다는 것이다. 요컨대 김봉식(1968)과 백완기(1982)에게 유교는 한국행정의 근대화에 걸림돌이 되는 전통이다.

1990년대 말에 들어와 유교적 전통에 대한 비판적 입장은 한석태(1999)에서 다시 이어진다. 한석태(1999)는 논문제목 “한국행정문화의 유교적 전통요소: 문헌비평적 고찰”에서 보듯이 한국행정학에서 유교적 전통가치에 대한 기존의 연구들에 대한 일종의 문헌비평을 시도하고 있다. 한석태(1999)에 따르면, 한국행정의 유교적 전통을 긍정적으로 보는 견해에 대해 그 논지가 모호하고 긍정적 효과만을 기대하는 너무 낙관적 입장을 취하고 있다고 비판한다. 더 나아가 한석태(1999: 105)는 유교사상의 한국행정에 대한 영향에 대한 연구는 “정치경제학적 의미에 논점을 두어야 한다”고 주장한다: 1) 유교의 예문화는 정부의 대내외 관계에서 권위주의를 생성하고, 상명하복 및 행정부처간의 중앙집권화, 그리고 관존민비와 같은 지배복종의 관계를 조장하며, 2) 관념적인 성격이 강해, 과학적 경험주의 사고와는 거리가 있으며, 또 형이상학적 성격으로 노동과 물질적 가치는 상대적으로 경시하게 됨으로서, 경제적 불평등과 신분차별을 낳게 되며, 3) 권력과 인간에 관해서도 부패하지 않는 권력과 도덕성이 완벽한 인간을 비현실적으로 상정하고 있는데, 정치권력의 부패는 상존하고, 인간은 본질적으로 이기적인 사실을 간과하고 있다는 것이다. 4) 마지막으로 유교적 가치에는 민주주의의 가치가 없다는 것이다. 유교의 위민사상, 즉 “민본주의와 민주주의는 혼동되어서는 안

된다”고 주장한다(한석태, 1999: 108). 결론적으로 한석태(1999)는 많은 부분 김봉식(1968)과 백완기(1982: 95)와 같이 “궁극적으로 한국행정문화에 내재한 유교적 요소는 적을수록 좋다”라는 전통비판론 입장을 견지한다.

2) 전통예찬론

전통예찬론은 전통비판론과는 정반대로 유교적 전통을 긍정적이고 아름답게 보고 이를 적극 활용하자는 입장이다. 대표적인 전통예찬론적 연구는 이대희(1991)와 김병섭(1994)이다. 이대희(1991)는 유교적 행정문화에 대한 기존 연구들의 부정적 시각이 자학적인 수준이라고 반발하며, 한국도 경제적 선진국으로 나아가고 있는 만큼 유교적 전통에 대한 자부심을 가지고 긍정적으로 새로이 평가해야 한다고 주장한다. 이대희(1991)는 행정에 있어 유교적 전통의 우수한 점을 다섯가지로 제시한다. 첫째로, 유교적 사상은 전통비판론자들이 주장하듯이 비합리주의적이고 운명주의적인 사상이 아니라, 오히려 합리주의와 실증주의, 그리고 과학주의적이라는 것이다. 따라서 유교적 행정은 “이치에 맞고 합리적인 다스림”을 실천하는 것이며, 이 같은 전통을 이어받은 현대 공무원이라면, 더욱 전문성을 높이고 냉철한 판단력을 갖고 항상 현실 감각을 갖고 행정을 합리적으로 한다는 것이다(이대희, 1991: 554-555). 둘째로, 이대희(1991: 555-558)에게 유교의 가족주의는 권위주의나 부패의 원인이 아니라, 오히려 행정에서 긍정적으로 계승해야 할 정신이다. 유교에서 강조하는 가족 내의 역할배분과 조화, 그리고 사랑이 사회와 행정에도 적용될 때, “공무원과 지역민들이 서로 한 가족처럼 여기면서 근무해야만 더욱 효율적인 행정이 될 수 있을 것”으로 주장한다(이대희, 1991: 557). 셋째로 이대희(1991: 558-560)는 유교적 전통의 장점으로 권위중시를 지적한다. 유교의 권위중시를 권위주의로 해석하는 것은 잘못된 이해이고 유교에서는 의젓하고 엄숙하고 무게와 위엄 있는 대장부의 권위를 강조한다는 것이다. 그는 오늘날의 행정 공무원도 대장부와 같은 권위를 갖도록 해야 한다 말한다. 넷째로, 이대희(1991)는 유교에서 강조하는 수신을 공무원 시험과목 내용이나 신원조회 정도로 생각하면 안 되며, “사물의 이치를 깨닫고 몸을 바르게 하는 것,” 즉 전인격적 됴됨이로 해석한다. 그는 지금 우리 행정에서도 조선시대와 같이 공무원의 수신 상태를 점검하는 서경제도를 부활해, 공무원의 인격에 대한 판단을 할

제도적 장치를 마련할 것을 주장한다. 또 “공직자에게는 수신할 수 있는 기회를 수시로 제공해 주어야 할 것”이며, “각종 교육 기회나 참선 시간들을 가질 수 있게 하는 것도 좋을 것 같고, 공산주의에서처럼 부정 공직자에 대한 막노동이나 탄광촌 노역 같은 것도 생각해 볼만한 것이다”라고 말한다(이대회, 1991: 561). 마지막으로 유교 행정도 백성의 이익을 증진시킴을 목표로 하는 만큼, 이대회(1991: 562-565)는 유교적 행정을 실리주의라고 규정한다. 실리가 아닌 형식이나 의식을 강조하는 것이 유교는 아니라는 것이다. 그래서 유교적 행정을 계승한다면, 지금 행정의 형식주의적 면모가 개선될 것으로 전망한다.

김병섭(1994)도 연구주제만 행정문화에서 경제성장과 조직관리로 바뀌었지, 유교 전통의 활용성에 대한 입장은 이대회(1991)와 같다. 유교적 전통은 긍정적인 것이며, 이를 현대에 되살려야 한다는 것이다. 김병섭(1994)은 『논어』와 『맹자』의 글귀들을 재해석하면서, 유교적 전통에 대한 기존의 부정적 해석은 잘못된 것이고, 유교적인 전통이 오늘날의 경제와 행정에 오히려 매우 유익하다는 것이다. 그 논의의 내용을 더 구체적으로 기술하면, 1)유교가 물질적 부를 경시한다는 것은 잘못된 해석이고, 백성의 생활을 염려하고 향산을 중시했던 점을 미루어 볼 때, “공자의 입장은 그것(부)을 추구하되 불의의 것을 배제하려는 의도라고 해석해야 한다”고 주장한다(김병섭, 1994: 366). 또 유교는 노동과 생산에 종사하는 것을 천시하기 보다는 공자가 강조하는 것은 직업의 귀천이 아니라, 노동 분업의 필요성이었다고 한다. 2)유교가 형식을 강조하는 형식주의라는 생각에 대해서도, 이대회(1991)와 비슷하게 공자가 예를 주장할 때 강조하는 것은 “형식적 절차가 아니라, 정신”이고 진실된 마음이라 말한다(김병섭, 1994: 368). 3)유교가 권위주의적이고 보수적이라는 견해에 대해서도, 아랫사람이 윗사람에 대해 무조건적인 복종을 요구하는 권위주의는 찾아볼 수 없으며, 단지 “직책에 따라 전문적 권위가 부여됨을 강조”할 뿐이며, “이상적인 사회로 만들기 위해서 끊임없는 변화를 주문”했다는 것이다(김병섭, 1994: 369).

김병섭(1994)는 유교에는 경제성장에 특별히 긍정적으로 작용할 몇 가지 내용을 가지고 있다고 지적 한다. 1)개인의 근면성과 성실성 그리고 절약성을 강조하는 점이다. 또 공자가 강조하는 “효는 다른 것이 아니라 그 하는 일에 근면하되 이타적 공효를 이루면 그것이 바로 효가 된다”는 것이다(김병섭, 1994: 371). 그레

서 유교적 사람에게 효도함은 근면하게 일하는 것을 의미한다는 것이다. 2)유교는 사람간의 신뢰를 강조하고 있어 이것이 산업평화와 경제성장에 기여을 한다는 것이다. 3)가족주의적 집단주의 속에서 정명주의를 통하여 능력과 실적에 따라 대접을 받는 성취주의를 강조하고 있어, 생산성을 높이는데 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다.

전통예찬론자인 이대회(1991)과 김병섭(1994)에게는 유교적 전통은 아름다운 것이며, 우리가 이것들을 다시 회복시킬수록 좋은 것이라는 입장이다. 기존의 유교에 대한 부정적 해석들은 『논어』나 『맹자』의 글귀를 잘못 해석한 것이며, 이대회는 유교적 전통이 행정문화에 되살려야 행정이 발전할 것이며, 김병섭은 유교적 전통으로 말미암아 우리가 경제성장을 이룩할 수가 있었다는 것이다.

3) 전통보완계승론

유교적 전통의 부정적인 면에 대해서는 전혀 언급이 없는 전통예찬론과는 달리 전통보완계승론은 유교적 전통을 지금 우리행정에 적용시키기에는 분명한 장점과 단점이 양존하고 있다는 것을 전제로 한다. 이들은 유교 행정의 장점과 단점을 분명히 이해하는 것이 중요하며, 이 중에서 장점들은 계속 살려 계승해 나가야 한다는 점을 강조한다. 대표적인 연구로는 양승두(1978), 조석준(1982)과 황성돈(1993)이다.

양승두(1978)는 한국행정의 뿌리를 유교의 예의의식에 있다고 본다. 유교적 예의의식은 사회구성원을 대등한 계약관계로 보는 것이 아니라, 상하관계로 파악하는 생각이다. 이때 상위자는 하위자를 보호하고, 하위자는 상위자에게 절대복종하는 특수관계가 성립된다. 그런데, 양승두(1978)은 바로 이 유교적 예의의식이 한국행정에 부정적이면서도 긍정적으로 작용한다고 말한다. 부정적으로는 1)인사행정을 실적주의보다는 엽관주의로 흐르게 하고, 2)공무원에게 상명하복의 윤리성이 강조되어, 직무외에서도 상관에 대한 절대복종이 요구되며, 3)예의를 지나치게 중시해 행정이 비효율적이 되며, 4)직무범위가 모호해지고, 공사관계도 혼동을 일어나게 하고, 5) 공무원들은 상관의 뒷바라지를 하라, 국민위에 군림하라 하는 과정에서 부정부패가 발생할 여지가 많아진다는 것이다. 그러나 양승두(1978)는 바로 이 “예의의식”이 이와는 반대로 행정을 인간적으로 만드는 긍정적인 영향

을 미친다고 평가한다. 법적 임무를 수행할 때 발생하는 비인간적이고 비능률적인 점을 보완시켜준다는 것이다.

조석준(1982: 123)은 행정문화에 대한 논의에서 행정문화에 대한 연구들이 그 틀을 서구이론에 의존하여 우리 것의 긍정적인 측면을 무시한 채 부정적인 시각을 갖게 되었다고 문제를 제기 한다. 이어서 조석준(1982: 125)은 “우리가 해야 할 것은 선진국의 학자들이 지적하는 우리 단점을 그들의 이론모형을 떠나서 우리의 입장에서 검토하는 것이 첫째로 필요하다”고 주장한다. 그는 우리 전통행정문화 중에서 단점으로 들 수 있는 것은: 1) 전통적 권위주의와 목민적 관민관계는 민주사회에서 갈등의 요인이 된다고 지적한다. 이들이 권위주의의 행정과 관 지배적 행정의식을 낳게 한다는 것이다. 2) 기술직을 천시했던 전통 행정문화로 인해 행정의 전문화가 방해되고 있고, 3) 유교적 전통 속에 상공인의 천시와 청빈미화가 행정인의 보수인상과 같은 물질적 요구를 위축시키는 부정적 작용을 하고 있다고 말한다. 그러나 조석준(1982)은 우리 전통 유교문화에는 지금 우리가 계승해야 할 중요한 내용들이 있다고 말한다. 예컨대 첫째는 가족주의다. 가족주의가 행정문화에 공사구분을 못하게 한다는 기존의 주장에 반대하여, 조석준(1982)은 가족주의가 꼭 공사의 혼동을 가져다주는 원인이 아니며, 가족주의는 오히려 조직의 가족화와 인간적 경영을 활성화 시킬 수 있는 긍정적 측면이 있다고 역설한다. 둘째는 계급제적 전통을 긍정적으로 본다. 조직속의 인간의 위치를 정해 주는 계급제적 전통은 기계적 조직관이 아닌 인간관계적 행정조직 문화를 장려한다는 것이다. 셋째는 과거 조선시대의 관료제는 비교적 성취지향적이었고 이 전통 또한 물려받아야 한다고 주장한다.

황성돈(1993)도 같은 조석준(1982)과 같은 문제의식에서 연구를 시작한다. 우리의 유교적 전통에는 본받아야 할 장점과 버려야 할 단점이 있는데, 우리가 이를 명확히 구별하지 못하고 있다는 것이다. 이 점을 황성돈(1993: 105)은 다음과 같이 기술하고 있다:

우리의 관료문화와 유교적 전통 중에서 오늘날의 국가발전에 도움이 되는 바람직한 요소들을 발굴해 내고, 이것을 어떻게 계승발전시킬 것인가를 다루고 있는 연구들은 적어도 국내 행정학계에서는 별로 없었다. 어느 나라나 그 나라의 관료문화와 전통 속엔 긍정적인 요소와 부정적인 요소들이 함께 있

기 마련이다. ... 문제는 자기 나라의 관료문화와 전통 중에서 부정적인 것과 긍정적인 것들을 얼마나 정확하게 구별하여 인식해 내느냐 하는 것인데, 우리의 경우에는 주로 부정적인 것들만 지적되고 긍정적인 요소들을 발굴하여 계승 발전시키는 연구작업이 소홀히 되어 왔던 것이다.

황성돈(1993)의 연구는 한국 관료들에게 실시한 설문을 통해 한국행정의 유교적 속성에 대하여 크게 두 가지 점들을 밝히고자 했다. 하나는 과연 우리 행정관료들이 유교적 전통문화 중 부정적인 것으로 지적되어온 것들을 실제로 가지고 있는가의 여부이며, 다른 하나는 유교적 전통중에 바람직한 요소들은 어떠한 것이며, 이러한 것들이 우리 관료들에게 얼마나 내재하고 있는가이다. 첫째로, 황성돈(1993: 106-108)은 기존의 학자들로부터 부정적인 면으로 지적되어온 유교적 전통을 권위주의, 운명주의, 온정주의, 형식주의, 향리적 가족주의 등 5가지로 정리하고, 이중에서 한국 관료들이 지니고 있는 것은 온정주의와 형식주의 문화뿐이라고 말한다. 그러나 이러한 속성들도 유교적 전통과의 연계성은 부족하다고 주장한다. 또한 유교적 전통으로 규정한 행정문화의 요소들도 잘못되었다고 말한다. 예컨대, 『논어』를 보면 예를 강조한 것은 사실이지만, 본질 없는 형식적 예는 오히려 경고하고 있는 것을 보면, 형식주의를 유교적 전통으로 규정하는 것이 잘못되었다는 것이다(황성돈, 1993: 112-113). 둘째로는 황성돈(1993:113-114)은 유교적 전통 중에서 민주행정과 정치적 발전에 긍정적인 요소들로서 1)국민의 신뢰중시, 2)공직자의 출선수범, 3)배움과 인격수양의 강조, 4)의로움 강조 5)근검과 절약정신, 6)자기실현정신 7)정직함 8)실천적 행동주의 9)효도주의, 10)예절바른 인간관계, 11)겸손함, 12) 근면함, 13)파벌지양 조화 중시 등으로 지적한다. 이러한 전통문화의 긍정적 요소들이 한국 관료들이 얼마나 가지고 있는가에 대해서는 “선정된 바람직한 유교적 속성들 전체를 묶어서 한 속성으로 파악했을 때 이러한 총체적 속성들은 압도적인 대다수 공무원들 마음속에 내재화 되어 있다”고 주장한다(황성돈, 1993: 114).

3. ‘자기’ 이야기 하기

셋째로, 『논어』를 골동품 샵핑식으로 읽고 유교적 행정을 논의할 때에는 연

구자들은 “공자”의 이야기를 하기보다는 논어의 글귀를 빌어 “자신”의 이야기를 하게 된다. 골동품 샵객이 자신의 집이 마련된 후에 집을 장식할 골동품을 고르듯이, 골동품 샵객의 『논어』 읽기에서 연구자는 자신이 지니고 있는 정치 경제 및 행정에 관한 문제의식과 가치관을 바탕으로 유교적 행정을 논의하게 된다. 지금의 행정과 정치 경제가 서구적인 것으로 변모해야 한다는 입장 갖는 사람들에게는 자연스럽게 유교적 전통은 비판의 대상이 된다. 1960년대와 1970년대 한국행정문화에 대한 연구들이 대부분 유교적 전통행정문화를 비판적으로 해석했던 것도 그 이면을 들여다보면, 이들이 공통적으로 Max Weber 식의 “근대화론”적 사회발전가치관을 가지고 있었기 때문이다(정성호, 1991). 유교적 전통문화가 한국의 경제발전에 동력이 되었다고 보는 주장의 이면에는 한국의 경제발전에 대한 긍정적 시각이 담겨 있다(김병섭 1994). 이와 반대로 유교적 전통문화가 오히려 경제위기의 원인이라는 주장 속에는 한국 경제에 대한 부정적 견해가 바탕이 되고 있음을 읽을 수 있다(한석태, 1999). 또 유교적 행정에 대한 긍정적 평가의 이면에는 결코 “한국적”인 것도 서구적인 것에 비해서 뒤지지 않다는 서구적 행정(학)에 대한 일종의 반발심이 느껴진다(조석준, 1982; 이대희, 199; 황성돈 1993). 요컨대, 골동품 샵객의 『논어』 읽기의 경우, 유교에 대한 논의는 실제로는 연구자 자신이 현재 가지고 있는 생각을 표현하는 수단이 될 뿐이라 것이다. 따라서 연구자에 따라 『논어』속에 같은 구절을 가지고도 서로 상반된 해석이 나오는 것이다.

『논어』를 부분적이고 파편적으로 읽고, 독서자의 취향에 따라 취사선택하여 그 활용성 평가에 논의의 초점을 맞추는 골동품 샵객의 『논어』 읽기의 문제점은 유교적 인자가 체화되어 있는 우리 행정의 유교적 속성을 깊이 이해하는데 도움을 주지 못하고, 더 나아가서는 “변화”에도 아무런 도움을 주지 못한다는 사실이다. 유교적 전통을 부정적으로 보고 이를 버려야 한다고 비판하는 경우에도, 구체적으로 무엇을 어떻게 버려야 할지를 몰라 당혹스러움을 느낀다. 또 그 반대로 유교적 전통에 대해 긍정적으로 평가할 경우에도, 결국은 현재의 비서구적 모습을 정당화할 뿐이다. 유신시대 비민주주의적 독재정권을 정당화하는 정치 이데올로기였던 “한국적 민주주의”의 논리를 유교적 전통에 대한 긍정적 평가를 통해 모색되었던 점이 좋은 예가 된다. 비민주주의 정치체제를 가지고 있는 동양

의 싱가포르이나 중국에서 최근에 “유교적 민주주의”를 주장하는 연구들이 많이 등장하고 있는 것도 이런 점에서 주목할 점이다. 이들에 의하면, 유교적 사상이 서구의 개인주의적 사상에 비해 더 민주주의에 어울리며, 동양에서 유교적 전통을 살린다면, 서양의 자유주의적 민주주의가 지닌 결점을 극복한 더 이상적인 민주주의가 실현될 수 있다는 것이다(Tan, 2003; Huang, 2009; Kim 2010). 우리나라 정치학에서 함재봉(1998)도 비슷하게 한국의 유교적 전통가치인 권위중시와 가족주의는 탈근대시대에 잘 어울리는 가치라고 주장한다.

IV. 퍼즐조각 맞추기: 행정적 자기성찰하기

유교적 전통을 가지고 있는 한국사회에서 『논어』 읽기를 통해 현재를 정당화하기 보다는 현재의 행정을 변화시킬 수는 없는가? 이를 위해서는 “공자의 그리움”을 알아내는 일종의 퍼즐조각 맞추기로 『논어』를 읽어야 한다. 『논어』에 있는 글귀 하나 하나를 퍼즐 조각으로 간주하고 수백개의 퍼즐 조각을 맞추어 공자가 그리고자 했던 행정과 인간사회에 대한 그림(“그리움”)을 찾아내야 한다. 이는 『논어』의 글귀를 필요에 따라 취사선택적으로 정리하는 것이 아니라, 서로 간에 연결성이 없어 보이는 『논어』의 모든 글귀들을 공자의 그리움이 나올 때까지 연결시켜보는 작업이다. 퍼즐 맞추기를 할 때 퍼즐 조각들을 수도 없이 붙였다 떼었다 하듯이, 또 연결고리를 찾기 위해 오랫동안 쳐다봐야 하듯이, 퍼즐 맞추기 식의 『논어』 읽기는 큰 그림(공자의 그리움)이 온전한 모습으로 나올 때까지 그 해석을 계속 조정하는 무척 **길고 지루한** 작업이다. 퍼즐을 다 맞추었다 싶어도, 몇 조각이 안 맞으면, 전체를 다시 허물고 새로이 맞춰가야 작업이다.

행정학자가 『논어』를 퍼즐 맞추기식으로 읽는다는 것은 독서하는, 즉 퍼즐을 맞추는 과정을 통해 **행정적 자기성찰**을 한다는 것을 의미한다. 현재 한국행정에 행정언어로 상존하고 있는 유교적 모습은 무엇이고, 이것이 어떻게 유지되고 재생산되고 있는가를 사색하는 것이다. 행정적 자기성찰은 개인적 자기성찰과 다르다. 『논어』의 내용이 군자 즉 훌륭한 통치자를 위한 일종의 지침서이고, 그 표현이 매우 간결하고 시적이라, 개인적인 성찰을 하기에는 아주 적합하고, 또 독서

과정에서 개인적 성찰이 없이는 글귀를 한 줄도 읽어나가기조차 힘들다. 예컨대, 『논어』의 첫 구절인 學而時習之不亦悅乎를 읽으면서, 자신이 무언가를 배우고 닦아서 가슴 가득한 기쁨을 느꼈던 경험을 되새겨야 그 글귀의 의미를 잠정적으로나마 파악할 수 있다. 마찬가지로 有朋自遠方來不亦樂乎를 읽을 때는 자신의 친구와의 관계를 생각하게 된다. 이처럼 『논어』 읽기는 자연스레 개인적 자기성찰을 요구한다. 그러나 행정학자가 『논어』를 읽을 때에는 개인적 성찰로써가 아니라, 행정적 성찰로 『논어』를 읽어야 한다. 행정에 대한 공자의 그리움을 찾으면서, 이와 함께 지금의 행정적 현실과 자신이 평소에는 잘 인식하지 못하고 있지만, 자신이 추구하는 행정적 그리움을 찾아 공자의 것과 비교해 보아야 한다. 결국 행정적 성찰이란 『논어』독서를 통해 독자 자신의 행정에 대한 그리움과 행정현실을 끝없이 되돌아보는 과정이고 작업이다. 이같이 행정학자가 『논어』를 읽을 때에는 개인적 자기성찰을 넘어 행정적 자기성찰로써 독서를 해야 한다. 그 래야만 『논어』독서를 통해 우리의 행정언어를 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 이를 변화시킬 수 있는 구체적인 실천 방안을 찾을 수 있다.

『논어』를 퍼즐조각 맞추기로 읽은 대표적 연구는 이문영(1996)의 『논어 맹자와 행정학』이다. 이문영(1996:15)은 책의 서문에서 “756개에 이르는 『논어』 『맹자』의 장들을 내가 발견한 행정학의 목차에 따라 재편집해서 쓴 글이 이 책이다”라고 기술한다. 계속해서 이문영(1996:26)은 『논어』 『맹자』에 나오는 글귀 모두를 퍼즐 맞추듯이 사용해서 책을 저술했다고 말한다:

이 책은 『논어』 『맹자』의 모든 장 중에서 필요한 장만을 자의적으로 선정해 자료로 삼은 책이 아니다. 이 책은 『논어』 『맹자』의 모든 장을 자료로 삼았다. 756장 각 장이 거듭 언급되기도 하며, 다르게 언급되기도 하지만 원전에 같은 말이 거듭 나온다든지 하는 명백한 이유가 있는 것 이외에는 각장이 한 번 씌는 반드시 이 책에서 언급된다.

또 이문영(1996: 39)은 이 퍼즐 맞추기의 작업이 무려 8여년이 걸렸다고 말한다:

‘이 책의 장절별로 인용된 『논어』 『맹자』를 밝히는 색인’이 이 책을 쓴 최초

의 작업이며 이 색인을 만드는데 무려 8년여의 세월이 소요되었다. 이 색인은 가장 기본적인 색인이다.

마지막으로, 이문영(1996)의 『논어, 맹자와 행정학』은 『논어』와 『맹자』 속에 나오는 유교적 행정 사상을 논하는 책이기 보다는 한국 행정에 대한 종합적인 성찰을 담은 저서이다. 이문영(1996)이 파악한 공자의 행정적 “그리움”에 입각하여, 한국 행정의 문제들과 그 처방들을 저서의 대부분에서 다루고 있다. 이문영(1996)은 현대 사회는 관료조직문명과 민회문명이라는 두 개의 문명을 지니고 살고 있는데, 『논어』는 바로 관료조직문명의 원형을 제공한 가장 오래된 행정학 교과서라는 것이다. 공자가 그리워하는 문명의 세계는 관료적 상하조직이 존재하지만, 비폭력으로 그래서 인간적으로 운영되는 조직이다. 한국의 행정이 비록 유교적 전통과 역사를 가졌음에도 불구하고, 그 내용은 공자의 그리움과는 달리, 폭력적이고 비인간적이라는 것이 한국행정에 대한 이문영(1996)의 통찰이다.

퍼즐맞추기식이 『논어』독서를 통해 찾아내는 공자의 그리움에 대한 밑그림은 읽는 사람에 따라 다를 수도 있다. 이문영(1996)이 찾아낸 그림과 필자의 독서에서 찾은 그림이 다를 수 있다. 그 다름이 한 번 더 『논어』를 읽게 할 것이고, 결국은 공자의 행정적 그리움에 대한 이해를 더 정확하게 하도록 할 것이다. 퍼즐맞추기식의 『논어』독서에서 이 과정은 한국 행정에 대한 더 깊은 자기성찰의 과정이기도 하다.

왜 한국행정학자는 『논어』독서를 통한 행정적 성찰을 해야 하나? 그것은 한마디로 한국의 행정은 아직도 유교적 **행정언어**를 가지고 있기 때문이다. 행정언어란 행정에 관해 생각하고, 논의하고, 행동하는 근본적인 틀이자 구조를 말한다. 사람이 태어나면 부모로부터 언어를 배워야 부모와 소통을 할 수 있듯이 행정에도 행정언어가 있어, 우리는 이것을 바탕으로 행정하고, 생각하고 말을 한다. 언어의 습득과정은 습득자의 의사와는 관계없이 일방적으로 그리고 온 몸(육체)으로 전수받아야 하는 것이고, 우리의 표현은 오직 그 언어가 허락되는 한계 내에서만이 가능하다. 그래서 우리는 아주 드물게 자신이 사용하는 언어를 의식하기도 하지만, 많은 경우 우리는 언어의 내용을 의식하지 못한 채 이를 일상에서 사용한다. 우리가 언어를 만드는 것이 아니라, 언어가 우리를 만들기 때문이다. 그래서 Ludwig Wittgenstein(1958: 88e)은 우리의 삶을 “언어 게임(language game)”으

로 정의하고, 우리가 어떤 언어를 사용한다는 것은 어떤 특정한 형태의 삶(a form of life)을 산다는 것을 의미한다고 말한다. 행정도 David John Farmer(1995)가 주장하듯이, 언어로 되어 있어, 그 언어 속에서 행정에 대한 우리의 생각과 행동이 만들어진다. 다시 말해, 언어는 생각을 표현해 주는 수단을 넘어, 생각과 감정 그리고 행동 그 자체를 형성케 하는 틀이다.

한국행정은 근대화와 서구화가 많이 이루어졌음에도 불구하고, 아직도 우리의 행정언어의 주요 골격은 유교적임을 우리는 많이 느낄 수 있다. 이는 앞에서 살펴본 행정문화론자들이 말하는 가치관 혹은 의식의 문제만을 지적하는 것이 아니다. 행정공무원들과 시민간의 관계라든가, 정부조직 내에서 상사와 부하간의 태도나 관계를 보면, 『논어』의 <향당>편에 나오는 궁궐 안에서 취하는 공자의 자세와 비슷함을 느낀다.

우리가 한국행정의 유교적 문화를 논할 때에는 공유하는 가치로서의 문화가 변화하면, 행정도 변화할 것이라고 전제한다. 그러나 행정언어가 문화를 형성하게 한다면, 한국행정의 변화는 언어의 변화를 통해서만이 가능하다. 행정언어의 변화 없이 문화의 변화를 주장한다면, 이것은 사실상 불가능한 것을 주장하는 셈이다. 왜냐하면, 다시 말하지만, 문화는 언어 속에서 생산되기 때문이다. 우리의 행정적 사고방식과 태도, 심지어는 행정적 욕망까지도 생산하는 한국 행정언어의 구조와 작동 메카니즘을 밝혀내는 일이야말로 한국행정의 변화 모색을 위해 가장 중요한 작업이다(정성호, 2004; Chung, 2007).

한국의 행정언어가 유교적이라 함은 유교가 한국행정의 한 부분이 아니라, 언어적 구성원리라는 말이다. 다시 말해 유교가 우리 행정을 치장하는 장식이 아니라, 행정의 주요한 골격이라는 뜻이다. 따라서 유교적인 것은 행정문화론에서 전통계승보완론자들이 말하듯이 우리 행정 속으로 장식품과 같이 들어갔다 나왔다 할 수 있는 것이 아니다. 우리 행정의 유교적인 언어를 밝혀낸다는 것은 우리 행정의 내면적 구조를 밝혀낸다는 것을 의미하며, 유교적인 것을 제거 한다는 것은 기존의 언어자체를 해체시킨다는 것을 말한다. 따라서 한국의 유교적 행정언어를 이해하기 위해서는 『논어』 읽기를 통해 행정적 자기성찰이 필수적인 작업이고, 이는 『논어』에 대한 퍼즐맞추기 독서를 통해서만이 가능하다. 좀 단순히 말해, 유교가 한국 행정이고, 개인이 자신을 성찰하듯이, 유교라는 화두를 갖고

한국행정에 대한 자기 성찰을 할 때야 비로소 우리는 한국 행정만이 지닌 특이함에 대한 이해가 가능해지고, 더 나아가 한국행정의 변화를 위한 구체적인 실천 행동들까지도 알게 된다.

V. 맺음말

행정학자가 『논어』를 읽는 이유나 경우는 세 가지다. 첫째는 유교적 인간이 되는 것이다. 모든 문제를 유교적 전통에서 답을 찾고, 유교적 가르침을 실천하고자 할 때다. 둘째는 과거로 돌아갈 수는 없다는 것을 전제로, 유교를 가지고 지금의 자신을 정당화하고, 화려하게 장식하고자 경우이다. 골동품 샅핑하기식이다. 셋째는 현재의 유교적 자신과 행정을 극복해 현재에 대한 변화를 모색하고자 할 경우이다. 첫째의 경우에는 유교를 숭배하게 되고, 둘째는 유교를 미화하고, 셋째의 경우는 “유교적”인 한국 행정에 대한 자기성찰(비판)을 하게 된다.

한국 행정학자들의 『논어』 읽기는 대부분 두 번째 방식인 골동품 샅핑하기식이다. 집에 장식하거나 활용할 물건을 골동품가게에서 골라가듯이 『논어』에 있는 수백 개의 구절 속에서 필요한 것들만 부분적으로 취사선택하여 정리하는 독서법이다. 그래서 골동품 샅핑식의 『논어』 독서는 주로 옛 사상인 유교의 “활용성”에 관심의 초점을 맞춘다. 유교적 전통의 유용성에 관한 주장은 크게 셋이다. 첫째는 유교적 전통에 대한 비판론이다. 행정학에서 유교적 전통비판론은 유교적 전통이 행정의 근대화에 부정적 영향을 미친다는 입장이며, 유교적인 것이 한국 행정에서 적으면 적을수록 좋다고 본다. 1960년대부터 1990년대까지 이러한 입장의 연구들이 꾸준히 보인다. 대표적인 연구로는 김봉식(1986), 백완기(1982), 그리고 한석태(1999)이다. 둘째는 비판론과는 반대로 유교적 전통에 대한 예찬론이다. 이는 유교적 전통을 긍정적이고 아름답게 보는 입장이다. 유교적 전통을 계승 발전시켜야 지금의 자본주의적 경제가 더욱 발전할 것이며, 지금의 행정을 더욱 합리적이고, 전문적이고 비권위주의적이며 실리적으로 발전시킬 수 있다고 주장한다. 대표적인 연구로서는 이대희(1991)과 김병섭(1994)이다. 유교적 전통의 활용성에 대한 세 번째 입장은 전통보완계승론이다. 유교적 전통은 장점과 단점의 양면

을 가지고 있으며, 이를 분명히 이해하여, 단점은 버리고 장점을 계승 발전시켜야 할 것이라는 주장이다. 대표적인 연구로는 양승두(1978), 조석준(1982), 황성돈(1993)이 있다.

골동품 샵핑하기식의 『논어』 독서는 몇 가지 문제를 낳는다. 첫째는 『논어』 속에 서로 모순되어 보이는 글귀들에 대한 분명한 이해 없이 어느 한 글귀를 중심으로 『논어』를 해석한다는 사실이다. 그 결과 연구자에 따라 『논어』와 유교에 대한 다른 해석을 내린다. 둘째는 연구자들이 『논어』의 글귀에 해석을 통해 ‘공자’의 이야기 보다 실상은 독자 ‘자신’의 이야기를 하고 있다는 사실이다. 따라서 연구자에 따라 『논어』 속에 같은 구절을 서로 다르게 해석하기도 한다. 『논어』에 대한 골동품 샵핑하기식 독서의 세 번째 문제는 이러한 독서가 유교적 행정전통에 대한 다양한 논의는 일으키지만, 실제로 현재 행정의 “변화”에는 도움을 주지 못한다는 사실이다. 구체적으로 지금의 행정에서 무엇이 유교적인 것이며, 무엇이 어떻게 변화해야 할지를 말해주지 못한다.

유교적 인자가 깊이 체화되어 있는 한국 행정을 더 정확히 이해하고, 또 변화를 모색하기 위한 구체적 방법을 알아내기 위해서 『논어』는 ‘골동품 샵핑식’이 아니라 ‘퍼즐조각 맞추기’식으로 읽어야 한다. 퍼즐조각 맞추기식으로 읽는다는 뜻은 『논어』 속에 있는 수백개의 구절을 하나 하나 퍼즐의 조각으로 간주하고 이 조각을 모두 맞추어 공자가 그리고자 한 행정적 그림을 찾아낸다는 것이다. 퍼즐 맞추기는 궁극적으로 공자의 인간, 우주, 사회, 그리고 행정에 대한 “그리움” 파악에 초점을 맞춘다. 따라서 서로 연결성이 없는 『논어』의 구절들을 연결시켜 하나의 큰 그림이 나올 때까지 읽어가는 작업이며, 그 과정은 『논어』를 반복해서 읽고, 해석을 재조정하는 길고 지루한 작업이다. 『논어』 읽기를 통해 만들어진 밑그림은 퍼즐을 맞추는 사람에 따라 서로 다른 그림으로 나올 수 있지만, 서로 다른 밑그림을 갖고 논의할 때 우리는 공자의 그리움에 대한 보다 분명한 파악이 가능하다. 이는 또한 한국의 행정에 대한 자기성찰적 과정이 되기도 한다. 다시 말해 한국 행정 속에 있는 “공자”를 찾는 과정인 것이다. 이 행정학적 자기 성찰은 바로 한국의 행정언어를 파악하는 과정이며, 변화의 시작이다. 왜냐하면, 이것은 끊임없이 자신을 들여다보는 과정을 거치기 때문이다. 과거의 행정문화론에서 유교를 논할 때에는 유교적 가치와 의식만 변화하면 유교적 단

점을 극복할 수 있을 것으로 가정하고, 공무원의 유교적 가치의식에 대한 연구를 많이 해 왔다. 그러나 한국에서 유교는 행정 언어로 존재한다. 한국에서 유교는 행정 공무원과 시민의 의식뿐만 아니라, 무의식 속에 그리고 육체 안에 기표로 각인되어 존재하고 있다. 행정언어를 바꿔야 행정의 변화가 가능하고, 언어의 변화는 긴 행정학적 성찰의 과정이 필요하다.

참고문헌

- 김경일.(1999). 『공자가 죽어야 날아가 산다』. 서울: 바다출판사
- 김병섭.(1994). 유교와 경제성장의 관계 분석: 『논어』의 재해석을 통하여. 한국행정학보. 28(2):361-378.
- 김봉식.(1968). 한국인의 사고방식을 통해 본 한국행정문화. 한국행정학보. 2: 341-354.
- 김용욱.(1978). 관료의 행태와 학벌. 한국행정학보. 12: 128-137.
- 김충렬.(1998). 『한국의 유학사 1』. 서울: 예문서원.
- 백완기.(1982). 『한국의 행정문화』. 서울: 고대출판부.
- 양승두.(1978). 예와 공무원의 행태. 한국행정학보. 12: 138-142.
- 윤태림.(1964). 『한국인의 성격』 서울: 현대교육총서출판사.
- 이규태.(1977). 『한국인의 의식구조』 서울: 문리사.
- 이대회.(1991). 유교적 행정문화에 대한 새로운 해석. 한국행정학보. 25(2): 549-567.
- 이문영.(1996). 『논어·맹자와 행정학』, 서울: 나남출판사
- 정성호.(1991). 한국행정연구에 있어 문화심리적 접근의 평가. 한국행정학보. 25(3): 707-726.
- 정성호.(2004). 한국 행정언어와 정부간 인사교류의 딜레마: Jacques Lacan의 정신분석학을 통한 인사교류담론 분석. 한국행정학보. 38(4): 21-42.
- 정옥자.(1993). 『조선후기 역사의 이해』 서울: 일지사.
- 조석준.(1982). 『한국행정학』 서울: 박영사.
- 최재석.(1977). 『한국인의 사회적 성격』 서울: 개문사.
- 한석태.(1999). 한국행정문화의 유교적 전통요소: 문헌비평적 고찰. 한국행정학보.

33(4): 95-111.

함재봉.(1998). 『탈근대와 유교: 한국정치담론의 모색』 서울: 나남.

황성돈.(1993). 한국 관료문화와 이의 유교적 뿌리에 관한 성격 재조명. 한국행정연구 2(4): 103-118.

Tae-Kil Kim, (1966). How to Harmonize Traditional Moral Value and Present Day Needs in Korea. International Conference on the Problems of Modernization in Asia: Korea University Press.

Chung, Sung Ho.(2007). “Reading Korean Public Administration: An Application of Lacanian Four Discourses,” International Journal of Public Administration, 30: 1347-1369.

Farmer, David John.(1995). The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity, Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.

Frederickson, H. George.(2002). “Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy,” Administration and Society, 44(4): 610-628.

Hart, David K.(1984). The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrats and Public Administration, *Public Administration Review* 44 Special Issue: 111-119.

Huang, Yong.(2009). Rorthy, Pragmatism, and Confucianism: With Responses by Richard Rorty, Albany (eds.), New York: SUNY Press.

Kim, Sungmoon.(2010). “Confucian Citizenship? Against Two Greek Models,” Journal of Chinese Philosophy, 37(3): 430-456.

Liu, James J. C.(1959). Some Classification of Bureaucrats in Chinese Hierarchy, In D. S. Nivison and A. F. Wrights (eds.), Confucianism in Action. Stanford University Press.

Tan, Sor-hoon.(2003). Confucian Democracy: A Deweyan Reconstruction Albany, New York: SUNY Press.

Wittgenstein, Ludwig.(1958). Philosophical Investigations. 3rd ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.