



소셜이노베이션그룹 보고서(SIG Report) (2021년6월21일. 제19호)

존엄행정에 대한 철학적 담론



소셜이노베이션그룹(SIG)

www.socialinnovationgroup.kr / sigkr@socialinnovationgroup.kr

SIG보고서 제19호. 2021년6월21일

존엄행정에 대한 철학적 담론

존엄행정이란 '감히 범할 수 없는 동료시민의 존엄을 생각하면서, 인간다운 삶으로서 존엄한 삶의 권리가 침해당하지 않고 공향할 수 있도록 해야 할 업무를 실제로 수행하는 것'이다. 그리고 우리는 이러한 존엄행정의 실천이 공공행정의 본래적인 존재방식이라고 생각하며, 이러한 생각함이 민주공화국의 존엄한 동료시민들을 위한 공공행정의 존재이유로 합당하다고 여긴다.

© 소셜이노베이션그룹(SIG)

발행일 : 2021년6월21일(월)

발행내용 : SIG보고서 제19호

발행인 : 양세진

본 보고서의 내용은 법적으로 저작권 보호를 받는 출판물은 아니지만, 사회적 가치와 공익적인 이유가 아니라면, 무단전제와 무단복제를 금합니다.

www.socialinnovationgroup.kr / sigkr@socialinnovationgroup.kr

‘존엄행정’에 대한 철학적 담론

양세진박사(소셜이노베이션그룹 대표)

내 용

- 1. 들어가는 말 3쪽
- 2. 존엄행정에 대한 이론적 탐구 5쪽
 - 1) 존엄행정에 대한 예비적 고찰 5쪽
 - 2) 존엄행정의 개념화 5쪽
- 3. 존엄망각행정에 대한 비판적 고찰 7쪽
 - 1) 존엄망각행정 사례 : 중증장애인 최저임금제외 제도 8쪽
- 4. 존엄행정을 위한 공무원의 실천역량으로서 캐물음의 역량 10쪽
 - 1) 실천의 의미 10쪽
 - 2) 역량의 의미 11쪽
 - 3) 캐물음 11쪽
 - 4) 전복적 실천 13쪽
- 5. 나가는 말 13쪽
- 6. 참고문헌 14쪽

1. 들어가는 말

공공행정의 목적은 국가의 모든 동료시민¹⁾들이 인간다운 삶으로서 존엄²⁾한 삶의 권리를 침해당하지 않고 공향(共享)³⁾할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 공공행정의 목적을 위해 공공행정이 어떻게 역할을 수행해야하는지에 대한 이론적 분석과 실천적 이해는 크게 두 가지로 범주화 할 수 있다. 하나는 기술적인 측면이 강조되는 공공관리적 접근이며, 다른 하나는 규범적 측면이 강조되는 공공가치적 접근이다. 공공관리적 접근은 공무원의 행태와 일하는 방식을 변화시키고, 조직운영의 효율성과 재정운영의 효과성을 증대시키는 것이 공공행정의 중요한 존재방식임을 강조하는 것이다.

1) 키케로는 로마시민을 동료시민으로 호칭하였는데, 우리는 이 개념을 되살리고자 한다. 과거에 그렇게 사용하였기에 지금도 그렇게 사용하는 것이 타당하는 의미에서 고고학적 접근이 아니라, 과거에 사용되었던 의미가 왜 중세와 근대를 거쳐서 사라졌는지, 어떤 권력의 작동에 의해서 배제되었는지를 비판적으로 캐묻는 계보학적 접근을 통해 지금 현재의 역사적 맥락에서 ‘국민’보다는 ‘동료시민’이 더 적합하다고 보기에 사용하고자 하는 것이다.(키케로, 2006:127)

2) 존엄의 사전적 의미는 ‘인물이나 지위 등으로도 감히 범할 수 없을 만큼 높고 엄숙함’이다.

3) ‘공향.共享’이란 ‘共存’+‘享有’의 결합어이다. 향유하는 삶을 함께 살아나감이다. 각자의 삶을 향유하는 동시에 병행적으로 동료시민들 또한 자신의 삶을 향유하고 그러한 향유하는 삶이 공존하는 존재방식이다.

최근에는 ‘적극행정’⁴⁾이라는 개념을 통해 공공관리를 강조하고 있다. 반면 공공가치적 접근은 국민의 삶의 질 개선⁵⁾이라는 공공가치와 전체 다수의 복리증진이라는 공공의 이익에 대한 규범적 지향이 공공행정의 중요한 존재이유임을 강조하는 접근이다. 공공행정을 이야기하는 많은 이론가와 실천가들은 이 두 가지 중 하나의 입장을 선호하거나, 선택해서 자신의 목소리를 표현하고 있다. 물론 적극행정에 있어서 공무원들이 법적·제도적 공공관리적 맥락을 벗어나지 않되, 동료시민들과의 협력적 통치를 지향하며 공공가치를 촉진하는 역할을 통합적으로 수행하는 것이라고 ‘적극행정’의 의미를 재정의하기도 한다(최태현·정용덕, 2020). 아울러 공공관리적 관점에 편향되어 있는 공무원들의 역할을 공공가치적 관점으로 확장하고 통합시킬 것을 제안하고 있다.

그러나 공공관리적 관점에서 동료시민들을 ‘앞에서 이끌거나’, ‘장악하거나’, ‘총체적 관리’의 대상으로 여기든, 공공가치적 관점에서 동료시민들의 작은 목소리를 ‘대변하기 위해 정기적으로 수렴하고 반영하거나’, 동료시민들이 자신 목소리를 힘 있게 표현하도록 ‘옹호하거나’, 동료시민들이 공동선의 실행 주체이며, 의사결정의 주체로 역할을 수행하도록 ‘촉진하는’ 역할을 수행하든 결국은 공무원들에게 동료시민은 자신들의 역할수행을 위한 한갓된 대상일뿐 본질적으로는 감히 범할 수 없는 존엄한 동료시민으로 받아들여지고 있지는 못하다는 한계를 갖고있다.

적극행정과 함께 중요하게 요구되는 것이 정책대응성이다. 정책대응성은 ‘동료시민의 목소리와 의견을 반영하고 수렴하는’ 행정의 존재방식을 이야기하는 개념이다. 그런데, 반영하고 수렴하기 위해서는 반드시 전제해야 할 조건이 있다. 그것은 반영하고 수렴하기 위해서는 반영당하고 수렴당하는 것은 반드시 어떤 규정안에 한계지어져야 한다. 즉 대상으로 장악될 수 있어야 한다. 예를 들어, 부산시행정은 부산동료시민의 목소리를 반영하고 수렴하는 도시정책을 수립하고 결정하고 집행하고 평가할 수 있다. 그러나, 우주의 목소리를 반영하고 수렴하는 우주정책을 수립하고 결정하고 집행하고 평가할 수는 없다. 그것은 우주의 목소리는 수렴하고 반영할 수 있을 수준으로 대상화 할 수 없기 때문이다.

이러한 문제의식은 기존에 우리가 당연하다고 여겨왔던 공공행정패러다임에 대해 근본적인 물음과 전복이 필요하다는 것을 암시하고 있다고 볼 수 있다.

공공행정은 공공가치를 추구하는 것인데, 공공가치의 본질적인 의미는 국민의 존엄한 삶의 권리를 보장하고 존중하는 것이다. 그러나 존엄은 ‘그 무엇으로도 감히 범할 수 없음’이기에 공공행정이 공공이익의 관점에서 국민의 존엄한 삶의 권리를 욕구로 전환하여 파악하고 측정해서 해결하거

4) 2019년에 제정된 적극행정운영규정(대통령령 제30016호)에서는 적극행정의 목적을 ‘국가경쟁력의 강화와 국민의 삶의 질 향상’으로 적시하고 있다. 즉 ‘경제 발전을 핵심으로 하는 국가경쟁력 강화와 국민의 삶의 질 향상’이라는 ‘공공의 이익’을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 수행하는 것이 공공행정의 존재이유임을 규정하고 있다.

5) 시민권, 사회권, 경제적, 노동권, 환경권, 생태권, 복지권 등 국민의 삶의 질 개선이라는 공공가치를 추구하는 공공행정의 기본적인 지향은 공감하지만, 그래서 보호하고 증진하고 강화할 수 있는 하나의 대상으로 전략시키고 있다는 점에서 공공가치의 의미를 ‘그 무엇으로도 감히 범할 수 없는 존엄’의 관점에서 캐묻는 것이 요구된다.

나 충족하겠다는 접근은 잘못된 접근일 뿐만 아니라 '존엄'의 관점에서 근본적으로 한계를 가질 수 밖에 없다.

본고에서는 공공관리적 관점이든 공공가치적 관점이든 이 두 가지 관점을 통합하든 공공행정의 본래적이고 내재적인 목적이 국가의 모든 동료시민들이 인간다운 삶으로서 존엄한 삶의 권리를 침해당하지 않고 공향할 수 있도록 하는 것이라고 전제할 때, 어떤 맥락에서 '존엄행정'이라는 패러다임이 기존의 공공행정패러다임의 한계를 극복하는데 실천적인 의미가 있을지, 그리고 어떻게 가능한지에 대해 캐물어보고자 한다.

2. 존엄행정에 대한 이론적 탐구

1) 존엄행정에 대한 예비적 고찰

존엄행정⁶⁾이 무엇인가에 대한 개념화 작업을 위해 기존의 공공행정이 견지해온 내용에 대한 비판적 캐물음을 통해 몇 가지 전제들을 정리하고자 한다.

① 공공행정의 영역은 정당정치 영역과 엄밀하게 구별되는 고유한 영역을 가질 뿐만 아니라, 정당정치 영역과 온전히 중첩되는 영역 또한 동일하게 가지고 있다. 따라서 정치-행정 이원론과 일원론 모두를 비껴가는 존재방식을 갖는다.

② 공공행정의 존재방식은 공공행정 정책의 설계, 결정, 집행, 평가, 환류의 전체 과정에 존엄한 동료시민은 행정효율성과 행정민주성을 위한 정당화의 도구가 아니라, 실질적인 권력의 주인으로 참여하고 존중받을 권리가 있음을 본래적이고 내재적인 것으로 받아들인다.

③ 민주행정이란 형식적 정의를 위해 절차적 정당성과 공정성만을 확보하는 것을 의미하는 것이 아니라, 동료시민의 존엄한 삶이 침해당하지 않고 공향하도록 존재하는 것이 민주공공행정의 궁극적인 목적이라는 것을 어떠한 순간에도 망각하지 않아야 한다.

④ 공공행정의 전문성을 위해 기업의 전문적인 경영방식을 활용하는 공공관리행정방식 자체를 부정하지는 않지만, 공공행정의 전문성은 정책을 수립하는 업무이든 수립된 정책을 집행하는 업무이든 실행의 전문성을 넘어서 정책의 과정과 결과에서 감히 범할 수 없는 존엄한 동료시민이 영향력을 발휘하여 민주적 통제를 할 수 있는 장치를 구조화하는 능력이다.

2) 존엄행정의 개념화

대부분의 많은 동료시민들은 자기 자신의 존엄한 삶에 대해 관심을 가지고 있으며, 품위있는 생

6) 존엄행정은 인권행정과 어떤 차이가 있는가? 존엄행정은 존엄한 삶의 권리와 함께하는 공공행정이다. 그리고 인권행정은 인간다운 삶의 권리를 보호하고 증진하는 공공행정이다. 함께한다는 것은 앞에서 이끌거나, 뒤에서 지원하거나, 옆에서 촉진하거나, 혹은 목소리 없는 사람들의 목소리를 대변하거나, 묵이 없는 사람들의 묵을 옹호하는 것과는 결이 다른 것이다. 따라서 동료시민과 함께하는 공공행정은 적극행정, 서비스행정, 촉진행정, 수렴하고 반영하는 대변행정, 옹호행정과는 결을 달리한다. 존엄한 동료시민과 함께하는 공공행정은 감히 범할 수 없는 동료시민의 존엄을 침해하지 않기 위해 온전히 함께하는 행정이다.

존을 위해 일터에 가고, 먹고 살기 위한 생활을 한다. 그리고 자신과 친밀한 관계를 맺고 있는 가족의 존엄한 삶을 위해 헌신을 아끼지 않는다. 어떠한 이유와 조건, 자격에 관계없이 '인간'이라는 이유 하나만으로 모두가 인간다운 삶을 향유할 수 있는 그런 사회를 열망하고 있다. 인간다운 삶의 권리가 바로 인권이고, 인권의 본질적인 의미는 '인간으로서 존엄한 삶의 권리'를 당위적으로 인정받을 수 있는 자격을 본래적이고 내재적으로 가지고 있다.

존엄의 사전적 의미는 '인물이나 지위 등으로도 감히 범할 수 없을 만큼 높고 엄숙함'이다. 존엄 존중이란 그 무엇으로도 감히 범할 수 없는 존재로 관계하고, 받아들이고, 인정하는 것이다. 따라서 '모든 국민은 인간으로서 존엄한 가치를 가진다(헌법 제10조)'에 의해 국가자체를 목적이 아닌 수단, 즉 인간존엄의 보장자로 이해한다면, 모든 국가 조직과 공공행정의 활동은 바로 이 궁극적 의미(본래성, physis)와 최고의 목적(telos, 텔로스:궁극적 목적)에 비추어 형성되고 수행되어야 한다. 따라서 국가는 동료시민과의 관계에서 지배자로서가 아니라, 봉사자로서 임무를 갖는다. 그렇기 때문에 인간에 대한 국가의 지배는 어떤 경우에도 인간에 대한 봉사라는 점에서 정당성을 찾아야 한다(베르너 마이호퍼, 2019:62~63). 베르너 마이호퍼(2019)는 인간의 존엄에 대해 '개인의 법적 권리나 법적 이익이 아니라 인류 전체에게 귀속되는 일반적 가치'라고 주장한다. 인간의 존엄은 자신의 고유한 인격성과 존엄한 타자인간과의 연대성 및 존엄한 인간 종인 인류 전체라는 맥락속에서 인간의 존엄이 설명될 수 있다는 것이다(임마누엘 칸트, 2012:151~163)⁸⁾.

그러나 마이호퍼가 제시한 존엄에 대한 일련의 설명만으로는 존엄이 가지고 있는 그 깊은 의미를 충분히 드러내는데 한계가 있는 것 같다. 따라서 우리는 존엄을 보다 온전하게 이해하기 위해 '감히 범할 수 없음'이라는 의미에 대해 좀더 캐물음을 위해 칸트(Immanuel Kant, 1724~1804)가 소개한 존엄의 의미를 검토하고자 한다. 칸트가 본래 미적 경험으로서 '숭고'의 의미를 설명하기 위해 쓴 글이지만, 우리는 이 내용을 '존엄'의 관점에서 재해석해서 적용해보고자 한다.

“단적으로 큰 것을 우리는 존엄하다고 부른다. 단적으로 크다는 것은 일체의 비교를 넘어서 큰 것이다. 존엄은 이성으로도 감성으로도 설명할 수 있는 개념이 아니다. 그것은 전혀 아무런 인식원리도 지니고 있지 않은 것이다. 존엄하다는 것은 그것과 비교하면 다른 모든 것이 작은 것이다. 즉 존엄하다는 것은 그것을 단지 생각할 수 있다는 것만으로도 감각과 이성의 모든 척도를 뛰어넘는 것을 의미한다. 따라서 존엄하다는 것은 객관화할 수 있는 어떠한 규정도 가져서는 안된다(칸트, 2009:253~260)”

이처럼 존엄은 그 무엇으로도 대상화시킬 수 없는 '무한'의 의미, '무한을 무한화'하는 의미를 갖고 있다고 이해할 수 있다(레비나스, 2018). 무한이란 단지 끝이 없다, 끝을 모른다는 의미를 넘어,

7) 궁극적 목적과 대비해서 공공행정의 과정적 목적은 예산절감, 행정서비스만족도 향상, 정책대응성 향상, 정부신뢰도 향상, 정책체감도향상 등이 있다.

8) '법이란 조건들의 총체, 즉 한 사람의 자의가 다른 사람의 자의와 자유의 보편 법칙에 의거하여 상호 통합될 수 있는 조건들의 총체이다.' '한 사람의 행위가, 또는 그것의 준칙의 측면에서 보자면 한 사람의 자의가 자유가 보편 법칙에 의거하여 모든 사람의 자유와 병존 가능한 경우 그것은 올바르다.'

자신을 지속적으로 확장해가는 성질을 의미하기에, 존엄을 이야기한다는 것은 어디까지의 경계라고 규정하는 접근 자체를 무력화시키는 것이다. 이것이 무한의 무한화이다. 이러한 측면에서 존엄한 동료시민을 위해 더 근원적인 행정서비스를 개발하고, 더 높고 고상한 수준의 질적서비스를 제시하는 방식으로는 한계가 있을 것이다. 이러한 의미에서 '존엄행정'을 이야기한다는 것은 기존의 방식과는 근본적으로 다른 접근이 필요함을 이야기하는 것이다. 그것은 자신이 가진 힘으로 상대를 위한다는 명목으로 장악하고 규정하고 대상화할 수 있다는 태도가 아니라, '그 무엇으로도 감히 범할 수 없음'이라는 무한의 의미를 받아들이면서, 동시에 지금 내가 이렇게 이런 방식의 실천이 혹여나 감히 범할 수 없는 존엄을 감히 범하고 있는 것은 아닌지에 대해 지속적인 자기물음으로서 깨물음을 수행하면서 실천하는 접근이 필요한 것이다. 실천이란 '생각한 바를 실제로 행함'이기에, 공공행정의 실천이란 명령과 지시, 규정과 절차에 따른 실행을 넘어, '그 무엇으로도 감히 범할 수 없는 존엄'의 의미를 생각한 바를 실제로 행하는 것을 의미한다.

따라서 존엄행정이란 '감히 범할 수 없는 동료시민의 존엄을 생각하면서, 인간다운 삶으로서 존엄한 삶의 권리가 침해당하지 않고 공향할 수 있도록 해야 할 업무를 실제로 수행하는 것'이다. 그리고 우리는 이러한 존엄행정의 실천이 공공행정의 본래적인 존재방식이라고 생각하며, 이러한 생각함이 민주공화국의 존엄한 동료시민들을 위한 공공행정의 존재이유로 합당하다고 여긴다.

3. 존엄망각행정에 대한 비판적 고찰

그런데, 이러한 존엄행정이 현재 날마다 되풀이 되는 우리의 일상속에서 어떻게 드러나고 있는가? 언론보도와 SNS를 통해 매일 쏟아지는 뉴스들은 '존엄행정'과는 거리가 멀다는 것을 쉽게 이해할 수 있다. 그래서 우리는 어떻게 하면 존엄행정을 실행할 수 있을지에 대한 방법적 고민이전에, 무엇이 공공행정을 존엄행정으로 나아가지 못하도록 가로막고 있는지 걸림돌을 확인할 필요가 있다. 그래서 그러한 걸림돌이 공공행정을 '존엄망각행정'에 빠지도록 했다는 것을 인식하는 것이 우선적인 과제라고 생각한다.

'존엄망각행정'이란 '감히 범할 수 없는 동료시민의 존엄을 생각하면서, 인간다운 삶으로서 존엄한 삶의 권리가 침해당하지 않고 공향할 수 있도록, 마땅히 해야 할 궁극적인 목적을 실제로 수행하지 않는 것 일반'을 의미한다. 즉 헌법적으로 존엄한 존재로 인정한 동료시민을 행정서비스의 대상으로 전락시키는 공공행정의 존재방식 일반을 이야기하는 것이다. 피에르 부르디외가 프랑스의 공공행정을 비판하면서 했던 말이 여전히 대한한국의 공공행정의 일하는 방식에도 유효하다고 볼 수 있다. "가난하다고, 장애인이라고, 어리다고, 나이가 많다고, 여성이라고 매순간 시민 자격을 증명하기 위해 시민이 무엇을 해야 하는가?. 존엄한 동료시민이 도대체 자기 자신의 자격을 증명하기 위해 무엇을 더 해야 한단 말인가? 행정권력은 무슨 자격으로 존엄한 동료시민들에게 자격을 묻는가? 자격을 요구하는가? 자본권력은 자본의 크기에 따라 자신들의 재화와 서비스를 이용할 자격을 요구하고 판단할 수 있지만, 행정권력은 그럴 수 없다(피에르 부르디외, 2004:118)."

1) 존엄망각행정 사례 : 중증장애인 최저임금제외 제도

존엄망각행정으로 일컬을 수 있는 수많은 사례들이 많지만, 본 고에서 간장 긴급하고 중요하게 여기는 사례는 존엄한 동료시민인 중증장애인들이 노동생산성이 낮다는 이유로 최저임금을 받을 권리를 박탈하는 사례이다.

중증장애인은 날마다 되풀이 되는 노동의 장에서 자신의 존엄한 노동이 경멸당하는 경험을 하고 있다. 물론 노동생산성이 비장애인에 비해 현저하게 낮은 중증장애인을 고용하는 것이 기업경쟁력의 관점에서는 여의치 않기에, 사회적 노동에 참여할 기회를 제공한다는 측면에서 포용하는 긍정적인 측면도 있다. 그러나 동시에 합법적인 방식으로 중증장애인 고용 사업주의 급여지급에 대한 경제적 부담을 완화시켜주기 위해 중증장애인의 노동을 배제하고 있다(조르조 아감벤, 2008). 형식적으로는 포용하지만 실질적으로는 배제하는 존엄망각행정의 모습을 전형적으로 드러내보여주는 정책이 바로 중증장애인 최저임금적용 제외 인가 정책이다. 이것은 중증장애인들이 가진 노동의 존엄, 즉 존엄한 삶의 권리로서 노동권을 심대하게 침해하고 있다는 점에서 ‘존엄망각행정’의 대표적인 사례로 이야기할 수 있을 것이다.

2017년에서 2019년까지 ‘최저임금 대비 최저임금 적용 제외 장애인 근로자의 평균 시급’ 비율은 2017년 41.4%, 2018년 38.1%, 2019년 36.6%로 해마다 하락추세를 보이고 있다. 이는 현행법에서 작업능력이 떨어지는 장애인을 최저임금 적용대상에서 제외하도록 했기 때문으로, 매년 최저임금이 오를 때마다 장애인과의 격차가 더 벌어지는 구조다. 최저임금 적용을 받지 못하는 장애인 근로자의 숫자도 2013년 4495명에서 2015년 6971명, 2018년에는 7961명으로 늘어나고 있다⁹⁾.

고용노동부는 2018년11월에 “근로능력이 현저히 낮은 자에 한하여 예외적으로 최저임금 적용을 제외하고 있으나 과도한 저임금 문제가 제기됨에 따라 2018년 1월 1일부터 기준근로자 작업능력의 90% 미만의 경우 인가하던 것을 70% 미만인 경우로 강화한 바, 적용제외 인가를 받지 못한 장애인 근로자에게는 반드시 최저임금 이상을 지급해야 한다”고 강조했다지만¹⁰⁾, 장애인노동자의 노동생산성이 비장애인에 비해 70% 수준까지는 최저임금을 지급하도록하는 제도가 현장에서 온전히 작동하는지에 대한 세밀한 검토없이 대 사회적 홍보성의 형식적인 언사였을 뿐이다. 그리고 더욱 더 큰 문제는 여전히 노동생산성으로 감히 범할 수 없는 존엄한 동료시민으로서 장애인노동자들의 존엄한 노동을 평가하고 있다는 것이 존엄망각행정의 단면을 보여주고 있는 것이다.

‘장애인복지법’은 ‘장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 국가와 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 장애발생 예방과 장애인의 의료·교육·직업재활·생활환경개선 등에 관한 사업을 정하여 장애인복지대책을 종합적으로 추진하며, 장애인의 자립생활·보호 및 수당지급 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 장애인의 생활안정에 기여하는 등 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 통하여 사회통합에 이바지함(제1조, 목적)’을 목적으로 명시하고 있다. 아울러 모든 ‘장애인은 인간으

9) 출처: <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=13598>,

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/23/2020072301834.html, 김예지의원실(국민의힘)

10) 출처 : 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

로서 존엄과 가치를 존중받으며, 그에 걸맞은 대우를 받으며, ‘장애인은 국가·사회의 구성원으로서 정치·경제·사회·문화, 그 밖의 모든 분야의 활동에 참여할 권리’를 가진다고 명시하고 있다(제4조, 장애인의 권리). 아울러 ‘누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·문화 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니하고, 누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·문화 생활의 모든 영역에서 장애인을 차별하여서는 아니 된다’(제8조, 차별금지)고 명시하면서 이를 위해 ‘국가와 지방자치단체는 장애 발생을 예방하고, 장애의 조기 발견에 대한 국민의 관심을 높이며, 장애인의 자립을 지원하고, 보호가 필요한 장애인을 보호하여 장애인의 복지를 향상시킬 책임’을 분명히 하고 있다(제9조, 국가와 지방자치단체의 책임). 공공행정의 존재이유와 역할을 존엄행정으로 명확히 하고 있는 것이다.

그러나 최저임금법은 ‘정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자’는 최저임금을 적용하지 않아도 합법적임을 밝히고 있다(7조, 최저임금의 적용 제외). 법에 의해 법적 권리를 위반하고 있는 것이다. 이러한 최저임금 적용제외는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다’(제10조), ‘모든 국민은 근로의 의무와 권리를 가지며, 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.’ 아울러 ‘근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.’(제32조)를 명시하고 있는 헌법정신을 위반할 뿐만 아니라 ‘근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것’(제1조, 목적)을 목적으로 한 ‘최저임금법’의 목적 자체도 위반하고 있는 것이다.

이러한 문제제기에 대해 기업의 공공복리, 기업운영의 질서유지, 중증장애인의 사회통합에 기여하기에 공공의 이익에 부합하는 측면이 있기에 최저임금 적용 제외가 그렇게 부당하지 않다고 항변할 수 있다. 그러나 설령 그러한 경우라 할지라도, ‘개인의 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다’고 분명하게 밝히고 있다. ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.’(헌법 제37조 2항) 노동하는 중증장애인 동료시민에게 최저임금을 지급한다는 것은 존엄한 한 개인이 보장받아야 하는 자유와 권리의 본질적인 내용과 공명하기에 중증장애인노동자들의 노동생산성이 다른 비장애인노동자에 비해 현저하게 낮다는 이유로 최저임금을 지불하지 않을 이유와 권리가 없다고 생각한다. 이러한 미시적인 부분을 해결하는 것이 존엄공공행정¹¹⁾의 존재방식이 되어야 할 것이다¹²⁾.

11) 존엄망각행정은 2가지 형식으로 드러난다. 우선은 실정법의 미비함으로 발생하는 헌법적 권리로서 존엄을 침해하는 사례가 있으며, 두 번째로는 실정법이 명백히 존재함에도 불구하고 헌법을 어기는 실정법의 제한적 집행이라는 점에서 모순을 드러내고 있다. 실정법의 미비함은 오히려 사회적공론장과 국회의 입법 과정을 통해 단기적이든 장기적이든 해결의 길을 만들 수 있는 반면, 실정법을 제정함에도 불구하고 존엄한 삶의 권리를 침해하도록 방치하는 법이 존재한다는 것은 존엄망각행정이 보여주고 있는 전형적인 자기모순이라고 할 수 있다.

12) 정치인과 동료시민들은 가끔 행정에 대해 ‘온정적인 행정’을 펼쳐달라고 요구하는 경우들이 있는데, 이런

4. 존엄행정을 위한 공무원의 실천역량으로서 깨물음의 역량

1) 실천의 의미

존엄행정으로써 공공행정은 실천의 장에서 작동하는 행위의 방식이다. 즉 존엄행정으로써 공공행정은 온전히 실천의 영역인 것이다. '실천(praxis)'이란 '생각한 바를 실제로 행함'이다. 실천이라는 개념 자체안에 이미 내재적으로 생각과 행함이 통합되어 있다. 실천한다는 것은 무언가를 생각했다는 것을 전제하는 것이다. 즉 생각함 없이 실천은 가능하지 않다는 것을 말해주고 있다. 그런 의미에서 그동안 많은 사람들이 '이론과 실천'을 유기적이고 역동적으로 통합하고자 한 시도는 사실상 헛된 노력이라고 할 수 있다. 왜냐하면 실천한다는 것은 이미 실제로 행하고자 하는 것에 대한 생각한 바로서 이론적인 내용을 전제하고 있기 때문이다. 사계절이라는 개념의 타당성은 아무리 아름답다고 할지라도, 하나의 계절만으로는 정당화되지 않는다. 봄, 여름, 가을, 겨울이 온전히 다 존재할 때 비로소 사계절이라고 부를 수 있다. 닭과 달걀의 관계도 어느 한쪽이 없이는 다른 한쪽이 존재할 수 없는 관계이다. 닭과 달걀은 서로가 상호의존적인 관계를 맺고 있다. 이처럼 실천은 '생각함'과 '행함'이 분리불가능한 관계로 상호의존적으로 공속되어 있는 개념인 것이다.

그동안 우리가 실천이라는 개념을 실제로 행함으로만 이해했다면 그것은 실천의 반쪽만을 이해한 것이며, 어쩌면 실천이 가지고 있는 온전한 의미에 대해 빙산의 일각처럼 아주 일면적인 앞만을 갖고 있었다고 볼 수 있다. 우리가 실천을 한다는 것은 명령과 지시로 제시된 규정이나 규칙, 매뉴얼에 따라 실제로 행하는 것이 아니다. 실제로 행해야 할 것을 생각하여야 하며, 내가 왜 이런 행동을 수행하고 있는지, 이것이 어떤 의미를 갖는지, 나 자신의 삶과 동료들의 삶에 또 우리 이웃의 삶에 어떤 의미를 주는지에 대해서 생각한 바가 있어야만 한다. 생각한 바가 없이는 실제로 행할 수는 없는 것이다. 한나 아렌트(Hannah Arendt, 1906~1975)가 강조하듯이 스스로 주체적으로 생각한 바가 없이 실제로 행하게되면 언제나 악을 범할 가능성에 놓이게 된다. 악은 악을 실제로 행함 이전에, 악이 될 수 있는 행위에 대한 생각을 하지 않았기 때문이다(한나 아렌트, 2006). 그렇기에 공공행정의 실천주체인 공무원 스스로 주체적으로 생각한 바가 없이 주어진 규칙과 절차, 매뉴얼에 따라 실제로 행하기만 한다면 더 이상 영혼을 가진 인간이 아닐 것이다.

존엄행정으로써 공공행정을 실천하는 공무원들은 자신이 지금 이렇게 열심히 수고하고 헌신하면서 실제로 행하고 있는 것은 도대체 무엇을 생각하였기에 그렇게 행하는 것이며, 자신이 스스로 주체적으로 생각한 바가 무엇이였기에 그런방식으로 실제로 행하는지에 대해서 타당하게 근거를 들어

표현들이 전형적인 존엄망각행정의 사례라고 할 수 있다. 현대 사회가 행정사회이고 현대국가는 행정국가임을 증명하는 상징이며, 공공행정이 집행할 수 있는 권한을 그들 자신의 것인양 착각한 결과이며, 행정이 집행할 수 있도록 권한을 위임했으나, 사실상 권력의 주인인 존엄한 주권적 동료시민들은 자신들의 본래성을 망각하고 온정적인 행정을 요구하고 기대하는 신세로 전락되고 만 것이다. 이러한 전락은 행정의 의도적인 외면이기도 하며, 존엄한 동료시민들 스스로가 선택한 자기예속화와 자기식민화의 결과이기도 하다. 이러한 존엄망각행정을 극복하기 위해서 우리는 우선해서 공공행정의 공무원들이 왜 존재하는지에 대한 생각한바가 그때그때의 행정 실행의 과정에 살아 있어야 할 것이다.

서 이야기할 수 있어야 할 것이다. 그래야 공무원들이 자기예속화하는 주체되기를 넘어, 자기식민화하는 주체되기를 넘어 존엄한 동료시민으로서 공공행정의 실천주체임을 증명하는 방법일 것이다.

2) 역량(역량)의 의미

'역량(Capability)'이란 아리스토텔레스(aristotle, 기원전 384~322)가 실천주체 안에 '전면적으로 내재된 실천의 힘'으로서 '아레테(arete)'를 통해 이야기했던 개념에 근거를 두고 있다. 이후 역량(Capability)개념은 아마티아 센(Amartya Sen, 1933~)과 마사 누스바움(Martha Nussbaum, 1947~)을 통해 인간다운 삶을 위한 존재역량으로 지구적 차원에서 통용되는 개념이 되었다(아리스토텔레스, 2013; 아마티아 센, 2008; 마사 누스바움, 2015). 역량은 기술적 능력(competence)과 구별되는 개념으로 존재역량(Capability of Being)이라고 할 수 있다. 물론 기술적 능력도 반복과 학습 그리고 훈련이라는 숙련의 과정을 통해 주체안에 내재화된 힘일 수 있다. 그러나 기술적 능력은 그 기술이 적용될 수 있는 구체적인 맥락과 조건안에서만 유효한 힘을 갖는다. 예를 들어, 요리를 잘 만드는 능력은 수영장에서는 발휘되기 힘든 능력이며, 암을 치료하는 능력은 암에 걸리지 않은 건강한 사람에게서는 발휘되기 힘든 능력이며, 옷을 잘 만드는 능력도 스키장에서는 발휘되기 힘든 능력이다. 반면, 존재역량은 실천주체가 존재하는 한 언제 어느 곳에서나 발휘될 수 있는 힘이다. 상황판단력, 통찰력, 공감력, 관계형성력, 회복력, 자기성찰력, 자기현존력, 생태적 공존력 등은 언제 어느 상황에서든지 어떤 사람들과의 관계 속에든지 발현되거나 적용될 수 있는 역량이다. 이처럼 기술적 능력과 존재역량은 서로 중첩되는 영역이 있기는 하지만 본질적으로 다른 종류의 힘이다.

3) 깨물음

'깨물음(엑세타시스, exetasis)'이란 마땅히 생각할만한 가치가 있는 사안에 대해 '물음의 n승'을 수행하는 것으로서 소크라테스(socrates, 기원전 470~399)가 자신의 존재이유로, '셈할 수 없는 존재의 몫'으로서 평생을 통해 수행해 온 삶의 방식이었다(플라톤, 2020).

소크라테스는 인간다운 삶으로서 존엄한 삶이란 깨물음을 수행하는 삶이라고 보았으며, 깨물음을 통해 인간은 본래적인 자기 자신으로 온비잉(On-Being)할 수 있다고 보았다. 깨물음이란 어떤 사안에 대해 질적으로 깊이 생각하거나, 양적으로 여러번 생각하는 것이 아니다. 깨물음이란 마땅히 생각할만한 가치가 있는 사안에 대해 '물음의 n승'을 수행하는 것이다. '존엄행정'을 위해 깨물음이 중요한 실천역량일 수 있는 이유는 바로 '존엄'의 본래적인 의미 때문이다. 존엄이란 '그 무엇으로도 감히 범할 수 없음'이다. 따라서 날마다 되풀이 되는, 그러면서도 차이를 만드는 공공행정 실천의 장에서 함께하는 동료시민들이 존엄한 삶의 권리를 침해당하지 않고 공향하는 삶을 살아갈 수 있도록 함께하기 위해서는 바로 깨물음의 역량이 필요한 것이다. 오직 다이아몬드만이 다이아몬드를 세공할 수 있는 것처럼, 감히 범할 수 없는 존엄한 동료시민들과 함께하기 위해서는 감히 범할 수 없

음에 대해 '물음의 n승'으로서 캐물음의 역량이 요구된다. 캐물음의 역량이 요구된다는 표현은 당위적 규범적 요구라기 보다는 '강물은 흘러야 강물이다'와 같은 의미의 본래적이고 내재적인 힘의 표현이다. '강물이 흘러야 강물'이라는 것은 강물에게 '흘러야만 한다'고 당위적인 요구를 하는 것이 아니기 때문이다. 그것은 자연 그자체로 본래적이고 내재적으로 존재하는 그 자신의 존재방식이기 때문에 그런 것이다. 이처럼, '감히 범할 수 없음'이라는 존엄의 의미를 대상화시키지 않고 또한 존엄을 한계 짓거나 규정하지 않으면서 '물음의 n승'으로서 캐물음을 수행하는 실천역량을 발휘하는 것은 감히 범할 수 없는 존엄한 동료시민과 함께하는 공공행정의 자연스러운 존재방식이라고 할 수 있다.

'아니 그런데, 캐물음은 물음의 n승이라고 했는데, 그렇게 캐물다가 언제 실천을 하나?'고 많은 이론가와 실천가들은 이견을 제시하면서 반박을 한다. 그러나 오히려 되묻고 싶다. '존엄은 그 무엇으로도 감히 범할 수 없음인데, 감히 범할 수 없는 존엄의 의미를 그때그때 공공행정 실천의 장에서 순간마다 캐물지 않고서 어떻게 감히 범할 수 없는 존엄한 동료시민과 함께하는 실천이 가능하냐?'고 말이다. 그렇다고 성실하게 열심히 캐물으면 존엄의 의미를 파악하고 장악해서 존엄하게 공공행정을 실천할 수 있다는 의미가 아니다. 그럴 수 있는 존엄이라면 그것은 더 이상 그 무엇으로도 감히 범할 수 없는 존엄이 아닐 것이다. 한갓 대상화된 존엄일 것이다.

한편으로 동료시민의 존엄한 삶의 권리가 침해당하지 않고 공향되는 사회를 목적으로 일하는 공공행정의 공무원들에게는 권력의 미시물리학에 압도당하고, 무너지고, 상처입지 않도록, 불복종의 기술로서, 불순종의 기술로서, 탈예속의 기술로서 캐물음의 역량이 요구된다. 공공행정조직내 관계는 비대칭적이고 위계적이며 가부장적인 권력관계이다. 공무원들은 언제나 항상 권력관계의 그물망속에서 실천을 수행하고 있다. 그러한 권력관계의 그물망속에서 자기 자신의 존엄을 침해당하지 않고 존엄한 삶의 권리를 지키기 위해서는 매순간 순간 캐물음이 요구된다. 캐물음은 자기실천으로서 단수적 주체의 캐물음으로 시작하지만, 동료주체들과 또 동료시민들과 더불어 함께 복수적 캐물음으로 나아가야 한다. 캐물음은 문제를 해결하는 실천의 힘이면서, 지배하려고 하는 힘에 굴복당하지 않는 자기극복의 힘이며, 협력적 극복의 힘이다. 이러한 캐물음은 우리에게 강제되는 당위적인 규범이 아니라, 마땅히 자기 자신과 동료시민의 존엄한 삶을 위해 차마 캐물지 않고서는 도저히 살 수 없는 그런 종류의 삶의 방식이다.

한편으로는 이런 반문이 들 수 있다. 존엄은 감히 범할 수 없다고 했는데, 아무리 정교하게 작동하는 권력의 미시물리학이라고 할지라도 감히 범할 수 없는 존엄을 침해한다는 것은 불가능하지 않느냐고 말이다. 이것이 인간인 우리만이 경험하는 존엄의 이중성이다. 존엄한 신은 그 어떤 인간의 행위에 대해서도 존엄을 침해당하지 않을 것이다. 그러나 인간은 신의 형상으로 창조된 공동창조자이면서도, 존엄을 침해당할 가능성에 항상 열려 있는 한계를 가진 존재라는 점에서 신과는 다른 존재방식을 갖는다. 따라서 인간의 존엄은 감히 범할 수 없지만, 항상 범해질 수 있다는 이중적인 성격을 가지고 있다. 이러한 인간 존엄의 이중적인 성격을 이해하는 것이 또한 존엄행정으로서 공

공행정을 실천하는 역량이라고 할 수 있다.

4) 전복적 실천

이러한 검토를 통해 존엄행정실천을 고민하고, 존엄행정실천을 자신의 업으로 생각하는 공무원들에게 필요한 직무역량은 '그 무엇으로도 감히 범할 수 없는 존엄의 의미를 그때그때마다 깨물면서 실제로 행동하는 힘'이라고 이야기할 수 있다. 그렇기에 깨물음의 역량은 공공행정 실천의 장에서 요구되는 다양한 기술적 능력과 함께 구비되어야 할 직무역량이다.

그럼, 존엄행정실천을 위한 이러한 깨물음의 역량은 어떻게 회복하고 강화할 수 있는 것인가? 그것은 공공행정 실천의 장을 존엄행정실천의 장으로 전복(subversion)하는 것이다. 전복의 사전적 의미는 '차나 배 등을 뒤집는 것'이며, '사회 체제가 무너지거나 정권 등을 뒤집어 엎는 것'이다. 그러나, 전복을 의미하는 subversion의 어원을 보면 'sub'는 단순히 아래가 아니라 '본질과 기원으로 나아감'을 의미하는 'going to the origin'이다. 그리고 'version'은 'to turn, to back'의 의미를 갖고 있다. 우리의 실천에 있어서 본질적인 의미를 갖는 본래적인 것은 바로 '감히 범할 수 없는 인간의 존엄'인 것이다. 따라서 전복적 실천이란 '인간 존엄'이라는 본래성으로의 전환을 통해 '인간 존엄'이라는 본래성으로 나아가는 것이며, '인간 존엄'이라는 본래성으로부터 현실을 '존엄사회'로 변화시키고 전환시키는 실천을 의미한다.

존엄행정실천을 위한 깨물음의 역량은 실천의 순간순간마다 본래성으로의 전환을 통해 현실과 관계하며, 존엄의 관점으로 실천을 하고 있는지 생각하면서 실제로 행동하는 것이다. 수영은 오직 수영장에서만 배울 수 있고, 스키는 오직 스키장에서만 배울 수 있는 것처럼 존엄행정실천역량은 존엄을 깨물며 실제로 행동하는 존엄행정실천의 장에서만 그 힘을 강화할 수 있다. 그런데, 공무원들과 동료시민 모두는 이미 벌써 존엄한 존재이기에 존엄실천의 힘은 새롭게 형성된다기 보다는 본래적이고 내재적인 힘이 회복되는 과정으로 이해하는 것이 더 타당할 것이다.

따라서 우리는 존엄을 이야기하면서 '더 근원적으로 대상화된 존엄'이 아니라, 그 무엇으로도 감히 범할 수 없는 무한한 존엄과 관계해야하며, 이러한 존엄행정실천은 오직 존엄을 깨물며 수행하고자 하는 존엄행정실천의 장에서만 경험되고 드러날 것이다.

5. 나가는 말

존엄행정은 존엄한 동료시민의 존엄한 삶의 권리를 지향한 존재방식이다. 그 무엇으로도 감히 범할 수 없는 존엄은 성취할 수 있는 목표가 아니다. 공무원들의 성실한 노력과 진심을 다한 열정으로 마침내 언젠가 성취할 수 있는 그런 성질의 것이 아니다. 존엄행정은 도래할 존엄을 지향한 실천이다. 값을 매길 수 없는 존엄은 도래할 존엄이다(임마누엘 칸트, 2006; 자크 데리다, 2014). 그렇기에 존엄은 언제나 도래할 존엄으로 우리와 관계맺고 있는 것이다. 누군가가 어떤 삶의 조건

과 환경이 보장될때 자신은 존엄한 삶을 보장할 수 있다고 단언한다면, 그것은 3가지 차원에서 오류를 갖게 된다.

첫째는 '대상화의 오류'이다. 존엄은 감히 범할 수 없기에, 지금 이 삶을 존엄하게 보장할 수 있다고 단정한다면, 감히 범할 수 없는 존엄을 대상화시키는 오류를 범하게 된다.

둘째는 '종결화의 오류'이다. 존엄은 감히 범할 수 없기에 어디가 끝이라고 경계를 지을 수 없다. 감히 범할 수 없음은 무한의 차원으로 무한의 무한화로 이어지기에 감히 범할 수 없음을 무한하게 캐묻지 않고, 어떤 지점에서 멈춰서 이러한 보장적 조치가 존엄한 삶을 가능하게 한다고 말한다면 그것은 감히 범할 수 없는 존엄을 중단시키는 오류를 범하게 된다.

셋째는 '독단의 오류'이다. 존엄은 감히 범할 수 없음인데, 내가 무슨 능력으로 지금 이러한 보장적 조치가 존엄한 삶을 가능하게 한다고 단정할 수 있단 말인가? 따라서 지금 이렇게 살아가는 삶이 존엄한 삶이라고 단언한다면, 감히 범할 수 없는 존엄을 심각하게 침해하는 독단의 오류를 범하게 되는 것이다. 마치 '동그란 네모'라고 내가 말한다고 해서 동그란 네모를 실제로 그릴 수 있는 것이 아닌 것처럼, 감히 범할 수 없는 무한의 차원을 의미하는 존엄을 단정할 수는 없다. 누군가가 정신승리의 맥락에서 이러한 보장이 충족된다면 나는 존엄한 삶을 살 수 있다고 말한다면, 그러한 말은 할 수 있겠지만 실제로 그 무엇으로도 감히 범할 수 없는 존엄한 삶 그 자체라는 것을 증명해 보일 수는 없을 것이다. 다만, 우리는 어떤 순간에 온 몸으로 강렬하게 감히 범할 수 없는 존엄한 삶을 경험할 수는 있겠지만, 그것은 경험으로 흘러가는 것이지, 존엄경험 자체를 반복적으로 재생산할 수 있는 어떤 대상으로 규정지을 수는 없는 것이다.

존엄행정으로서 공공행정을 수행하는 공무원들의 진심과 열정을 다한 실천으로 성취하거나 도달할 수 있다면 그것은 더 이상 존엄이 아닐 것이다. 감히 범할 수 없음을 그 핵심 특징으로 내재하고 있는 존엄은 하나의 이정표로 이해할 수 있다. 그렇기에 오히려 존엄은 영원히 캐물어갈 수 있는 힘을 가능하게 하는 정북향(true north)으로 공공행정의 실천을 지속하게 할 것이다.

도래할 존엄을 지향한 존엄행정을 이야기하는 것은 (1)공공행정이 가고 싶은 길이며, (2)공공행정이 갈 수 있는 길이며, (3)공공행정이 마땅히 가야만 하는 길이기 때문이다.

6. 참고문헌

고용노동부(2021). 20년 산업재해 사고사망 통계 발표, **보도자료**.

마사 누스바움(2015). **역량의 창조**, 한상연옮김, 돌베개.

베르너 마이호퍼(2019). **법치국가와 인간의 존엄**, 심재우외옮김, 세창출판사

아마티아 센(2008). **불평등의 재검토**, 이상호옮김, 한올아카데미.

아리스토텔레스(2013). **니코마코스 윤리학**, 천병희옮김, 숲.

임마누엘 칸트(2006). **실천이성비판**, 백종현옮김, 아카넷.

_____ (2009). **판단력 비판**, 백종현옮김, 아카넷.

- _____ (2012). **윤리형이상학**, 백종현 옮김, 아카넷
- 임마누엘 레비나스(2018). **전체성과 무한**, 김도형 옮김, 그린비.
- 자크 데리다(2004). **법의 힘**, 진태원 옮김. 문학과지성사.
- _____ (2014). **마르크스의 유령들**, 진태원 옮김, 그린비
- 조르조 아감벤(2008). **호모 사케르**, 박진우 옮김, 새물결.
- 최태현·정용덕(2020). 적극행정의 철학적·윤리적 토대의 검토: 가능성, 한계 그리고 맥락, **한국행정 연구**, 29(1): 1~30
- 키케로(2006). **키케로의 의무론**, 허승일 옮김, 서광사: 127쪽
- 플라톤(2020). **소크라테스의 변명**, 강철웅 옮김, 아카넷.
- 피에르 부르디외(2004). **맞불**, 현택수 옮김. 동문선.
- 한나 아렌트(2006). **예루살렘의 아이히만**, 김선옥 옮김, 한길사.