

韓國 公務員의 行政倫理 向上方案*

夫 萬 根

目 次

- | | |
|-----------------|------------------|
| 一. 序 論 | 四. 行政倫理의 實態와 問題點 |
| 二. 行政倫理의 內容 | 五. 行政倫理의 向上方案 |
| 1. 行政과 倫理와의 關係 | 1. 새로운 價値觀의 確立 |
| 2. 行政倫理의 內容 | 2. 專門職業의 精神의 涵養 |
| 三. 公務員 行爲의 規制樣態 | 六. 結 論 |

一. 序 論

行政國家化 現象의 深化에 따라 現代行政은 어느 나라에 있어서나 法과 秩序를 維持하고 國家를 방위한다는 消極的 機能範疇를 넘어 國民形成, 經濟管理, 社會福祉, 環境統制 등의 積極 機能을 수행하지 않으면 안 되게 되었다.

이 같은 行政機能의 量的 擴大와 質的 變化는 결과적으로 行政의 中央集權化를 초래하고 裁量權을 넓혀 줌으로써 行政行爲에 있어서 무엇이 行政의 目的에 합치하며, 무엇이 利益인 가를 公務員의 判斷에 맡기지 않을 수 없게 되었다. 行政行爲에 있어서 裁量權의 확대는 官僚制의 病理的 屬性인 過剩遵守, 形式主義, 專門誇大症, 獨善主義 등과 결부되어 職權濫用 가능성을 가져오기 쉽다.

더구나 우리나라는 政治·行政文化의 後進性으로 公務員의 國民에 대한 行態가 아직도 權威主義에 입각한 官尊民卑의 색채가 강하며, 行政體系는 非常하게 발달되었으나 政治·經濟 등 他體系가 미약한 不均衡成長 상태에 있어 行政權의 獨走傾向이 두드러지고 있다. 이러한 상태는 行政權의 濫用可能性을 더욱 크게 만들므로써 行政行爲에서 立法意圖의 위반, 情實行爲, 不正腐敗, 國民를 무시하는 行政便宜 위주의 獨善行爲 등 여러가지 병폐를 야기시키는 原

※ 이 論文은 1981年度 文敎部의 學術研究助成費에 의해 研究된 것임.

困이 되고 있다.

民主國家인 우리나라 行政은 그 基調가 당연히 合法性, 民主性 그리고 能率性에 두어져야 한다. 이러한 基調아래 行政이 國民全體에 대하여 奉仕하는 것이 되도록 하기 위해서는 公務員들이 法令, 公益, 受益者 集團의 要求 등 일정한 基準에 따라 行動하도록 行政責任을 부여하지 않으면 안 된다.

行政行爲에 對한 責任確保 수단으로서는 統制制度가 활용되고 있는데 外在的 統制는 現實的으로 볼 때 公務員 직무의 專門化, 國民의 政治意識 低下, 立法 및 司法機能의 相對的 弱화 등 複合的인 제약요인 때문에 거의 無力化 되거나 형식적인 것에 그치고 있다. 한편 管理 統制도 公務員制度를 중심으로 생각하면 어디까지나 外在的 統制의 성격을 갖는 것으로서, 이 방법 역시 專門化 등의 요인으로 限界에 부닥치고 있다.

따라서 行政責任을 확보시킬 수 있는 가장 바람직한 方法으로 提起되는 것이 行政을 직접 담당하고 있는 공무원 스스로가 國民에 대한 奉仕精神과 職業的 기준에 따라 그들의 행위에 대해 일정한 基準을 설정, 자기의 行爲를 규제하는 自律的 統制인 것이다. 自律的 統制는 內面的인 요소를 바탕으로 하므로 공무원들이 건전한 倫理觀을 가졌을 때 보다 바람직한 成果를 거둘 수 있다고 본다.

이러한 前提 아래 이 論文은 공무원이 國民에 대한 奉仕者로서 責任있고 信賴받을 수 있는 行政을 하기 위해서는 어떠한 倫理를 가져야 하며, 또 그러한 倫理의 向上을 뒷받침하기 위해서는 어떠한 價値觀이 정립되어야 하는 가를 규명하려는 것이다.

行政倫理를 향상시키는 데는 비단 公務員의 價値觀뿐만 아니라 行政環境의 改善, 行政構造의 改革 등도 變數로 작용하는 것이 사실이다. 그런데도 이 論文에서 價値觀에 중점을 두는 理由는 倫理란 人間의 內面的인 要素로서 價値의 문제가 가장 基本的인 變數로 작용하고 있다고 믿기 때문이다.

二. 行政倫理의 內容

1. 行政과 倫理와의 關係

어떠한 組織에 있어서도 거기에는 그 組織에 參與하는 構成員들이 組織目標의 달성에 이바지할 수 있도록 지켜야 할 行爲規範이 있다. 이 規範은 慣習과 法, 그리고 倫理(道德)의 세 가지로 나눌 수 있다. 따라서 行政도 하나의 組織인 이상 그 구성원인 公務員들에게 行爲規範으로서 一定한 倫理를 준수하도록 要求하게 됨은 當然하다.

行政倫理는 行政을 함께 있어서 지켜지지 않으면 안 될 價値基準¹⁾을 말하는 것으로서 行

1) 池野武, 行政管理入門(東京:都政人協會), 1957, pp.250~251.

政은 倫理의 확립에 의하여 그 使命을 다할 수 있고, 또 期待되는 水準에 도달할 수 있다. 行政과 倫理는 不可分의 關係를 갖고 있다.

첫째, 行政의 目標은 그 자체가 倫理的이어야 한다는 것이다. 行政은 다른 國家機能과 마찬가지로 「더 좋은 國家와 社會」를 실현한다는 倫理的 目的을 지니고 있기 때문에 行政目標의 設定은 倫理的인 바탕에서 이루어지지 않으면 안 된다.

Aristoteles는 國家를 國民으로 하여금 幸福하고 名譽있는 生活을 하게 하는 것이라고 보고 政治를 倫理의 手段, 倫理를 政治의 目的으로 생각하였고 Platon은 理想國家의 活動은 德에 依存하는 것이며, 德은 知識에 의존하는 것이라고 보았다. 한편 Hegel도 國家를 倫理의 理念이나 精神의 現實體라고 믿었다.

政治·行政과 倫理와의 關係를 강조한 것은 東洋思想에도 많이 나타나는 바, 그 예로서 孟子의 仁義政治 思想이나 荀子의 聖王思想 등을 들 수 있다.²⁾

둘째, 行政은 사람에게 의해 수행되는 것이기 때문에 이를 직접 擔當하는 公務員의 倫理觀은 行政全般에 걸친 倫理水準에 절대적인 영향을 미치게 된다.³⁾

政治·行政一元論의 입장에서 公務員이 부단히 政策問題에 相關한다는 것은 바로 倫理와 價値問題에 相關된다는 것을 의미하는 것이다. 이에 대해 Dimock은 「우리는 行政에 있어서 人間의 行動을 倫理 및 價値와 關係가 없다는 것을 假定하는데 의문을 느낀다. 行政에 관한 모든 特定한 結論은 技術이 아닌 價値가 行政의 終局的인 決定要素라는 것이다. 거의 모든 중요한 政策決定에 있어서 그 고비는 價値이고 倫理인 것이다」⁴⁾라고 강조하고 있다.

이렇게 볼 때 行政倫理는 行政에 부수되는 문제가 아니라 行政에 必然的으로 內在하는 基本的인 問題라고 하겠다.

2. 行政倫理의 內容

行政에 있어서 倫理가 불가결한 關係에 있다함은 行政行爲에 있어서 倫理가 수행해 주지 않으면 안 될 中대한 機能이 있음을 意味한다. 行政倫理가 行爲規範으로서 妥當性을 갖도록 하기 위해서는 行政이 당면하고 있는 문제를 解決하기에 가장 적합한 行爲의 指針을 밝혀줄 수 있는 것이어야 한다.

行政倫理는 일반적으로 ① 社會的 通念과 慣習 ② 官僚組織의 傳統과 哲學 ③ 公務員의 職業倫理 ④ 公益觀 및 對政府觀 ⑤ 知性的 要求 등에 바탕을 두는 것이다.⁵⁾ 이러한 바탕에서 우리 公務員들이 가져야 할 行政倫理의 內容은 어떠한 것인가.

2) 申宗淳, 行政의 倫理, 博英社, 1971, pp.21~22 參照.

3) 申宗淳, 前揭書, p.16.

4) M.E. Dimock, A Philosophy of Administration (New York: Holt), 1958, p.87.

5) 金鐘來, 現代行政에 있어서 行政統制의 諸問題, 法政, 1964年7月號, p.80.

Redford는 美國行政에 필요한 倫理로서 能率, 法的 支配, 民主性, 公益, 能力과 責任을 들고 있다.⁶⁾ 한편 Appleby는 공무원에게 필요한 倫理를 精神的 姿勢와 道德的 姿質의 兩側面으로 구분하여 정신적 자세로서 ① 겸허한 마음과 妥協할 수 있는 雅量 ② 行政의 優先順位 決定에 있어서 多數利益의 配慮 ③ 公務執行에 따르는 不合理한 諸般 節次의 認識 등을 들고 있다. 그는 이러한 세 가지가 行政行爲에 있어서 先行的으로 가져야 할 態度이나 이것만으로는 不充分하므로 이를 補完하기 위해서는 道德的 資質로서 ① 樂觀的인 態度 ② 勇氣있는 決斷 ③ 慈愛心으로 다듬어진 公平性이 있어야 한다고 말하고 있다.⁷⁾

Bailey 등 다른 學者들도 공무원이 가져야 할 倫理에 관하여 말하고 있는데 行政倫理도 一般社會의 倫理와 마찬가지로 一定不變의 절대적인 것이 아니라 國家別, 時代的 狀況, 文化的 基盤에 따라 달라지는 것임을 留意할 필요가 있다.

이렇게 볼 때 우리의 行政實情에 비추어 공무원들에게 要求되는 倫理는 여러가지 관점에서 지적할 수 있겠으나 이러한 倫理는 ① 公共社會의 需要에 부응하겠다는 使命感 ② 行政過程에 있어서의 겸허한 民主的 態度 ③ 專門職業人으로서의 투철한 自我意識 ④ 行政環境의 변화에 대응하는 銳敏한 感覺과 情性에 挑戰한다는 使命感⁸⁾에서 나오는 것이라고 할 수 있다.

여기에서 나오는 行政倫理로 民主性, 能率性, 責任性, 公益性, 公正性 등을 들 수가 있다. 그런데 民主性과 責任性을 넓게 해석하면 公益性和 公正性까지 포괄할 수 있으므로 여기서는 行政倫理의 내용을 民主性, 能率性, 責任性의 세 가지로 구분하여 考察하고자 한다.

1) 民主性

行政이 民主性의 倫理에 따라야 한다는 것은 우선 行政組織이 國民과의 관계에 있어서 民主的이어야 함은 물론 行政組織의 내부 關係에 있어서도 民主的이어야 한다는 것이다.

이를 구체적으로 설명하면 行政은 國民과의 關係에 있어서 行政權의 濫用을 최대한 억제하며 國民에 대한 衡平한 대우로 公益을 增進하여야 하는 한편 組織內에 있어서는 構成員의 心理的인 滿足이나 決定權限의 적정한 配分, 구성원 간의 開放的·水平的 相互作用이 제대로 이루어져야 한다.

우리 行政에 있어서 民主性의 倫理를 가장 바람직한 것으로 規定하고 이를 指向하는 데는 몇 가지 基本的인 理由가 있는 바 첫째, 行政의 民主性은 國家基盤을 安定化시키는 役割을 한다는 점이다. 왜냐하면 이러한 行政은 行政에 대한 國民의 信賴를 助長하고 이러한 신뢰는 行政基盤을 공고하게 하기 때문이다. 둘째, 行政의 指向目標가 國民의 便益을 도모하고

6) E.S.Redford, *Ideal and Practice in Public Administration* (Birmingham: University of Alabama Press), 1958, pp. V - VI.

7) 魚允培, 行政執行과 公務員의 指導倫理, 中央行政, 1972年 2月號, p.37.

8) 劉鍾海, 現代行政學, 博英社, 1977, p.481.

欲求를 최대한으로 充足시켜 주는 것이라면 行政의 民主性은 行政이 指向하는 궁극적 目標을 보다 효과적으로 달성시켜 준다는 사실이다.

세계, 行政의 民主性은 行政의 質的 水準과 國民의 資質을 향상시키는데 기여한다는 점이다. 民主行政은 國民으로부터 격의없는 批判을 받는 동시에 國民의 衆知를 모아 수행되는 것이므로 行政에 보다 關心과 理解를 가지고 관여하는 국민들은 스스로의 知識과 안목과 批判能力을 함양할 수가 있게 된다.

行政에 있어서의 民主性은 바로 이와 같이 行政과 國民간의 還流作用을 진작시킴으로써 상호 관련을 진밀하게 하는 동시에 각자의 質的 水準을 提高시키는 중요한 役割을 하게 된다.

이러한 民主性과 관련되는 중요한 것 중의 하나는 行政은 다수의 利益을 전제로 하고 되도록 이면 여러 利益이 代表되어야 하므로 그 過程이 公開性을 띠어야 한다는 것이다.

무엇보다도, 좋은 計劃이나 政策은 公益을 公開된 가운데서 調整과 統合過程을 거쳐 이루어진 것 들이다. 만일 政策決定 過程이 公開的인 協商過程을 거치지 아니하고 行政府와 特殊한 關係를 맺고 있는 特定集團과 비밀리에 이루어 진다면 政策은 일반국민의 意思와는 背反될 가능성이 크게 된다.⁹⁾

政策決定過程의 公開性은 行政의 對外關係에서만 要求되는 것이 아니라 對內的인 公開性도 이에 못지 않게 중요하다고 본다. 따라서 政策決定은 安保등의 불가피한 경우를 제외하고는 되도록 이면 관계되는 많은 사람들의 충분한 意見을 모은 가운데 이루어져야 한다. 이러한 集團過程을 밟아 공식적으로 결정되는 政策은 자연히 民主性과 보편성을 띠게 마련이다.

2) 能率性

能率性이란 投入에 대한 算出의 比率로서 行政活動에 있어서 최소한의 人的, 物的 資源과 時間을 들여 최대의 成果를 이룩한다는 經濟性을 뜻한다. 行政은 國民의 租稅負擔에 의한 막대한 豫算으로 운영되고 있으므로 行政의 능률성은 國民의 보다 많은 便益을 도모하는데 있어서 중요한 倫理이자 原理로서 파악되고 있다.

行政學의 初期段階에 있어서 能率性은 生産에 소요되는 時間, 經費, 人力 등의 資源을 極少化시키는데 중점을 둔 이른바 機械的 能率이 강조되었다. 그러나 이러한 能率觀은 政治· 行政一元論이 대두되면서 큰 批判을 받게 되었으니 그 理由는 첫째, 政策決定過程에 있어서 機械的 能率만을 철저히 강조하는 경우 目標을 달성하기 위한 手段에만 집착하고 이를 合理化시키는데 주력하게 되며 둘째, 行政의 目標은 利潤追求만이 아니라 公益의 實現에 있다는 점에서 여러가지 複合的인 價値를 充足시키지 않으면 안되며 세계, 經營에 있어서의 利潤追求와는 달리 行政에서는 經費, 努力, 時間 등의 要因을 充足시킬 수 없는 경우라고 해도 반

9) 金雲素外, 韓國政治論, 博英社, 1976, p.403.

드시 非能率이라고만 할 수 없다는데 있다.

이러한 批判의 결과 行政上의 능률은 기계적 능률로부터 社會的 能率이 강조되기 시작했는데 여기서 말하는 行政倫理 內容으로서의 能率이란 바로 社會的 能률을 뜻하는 것이다.

社會的 能率이란 打算的인 觀點에 입각한 기계적 능률과는 달리 組織內의 人間的 價値가 존중되고 社會的 目的이 實現되며 市民生活에 便益을 제공하고 公益을 추구한다는 입장에서 파악되는 能率이다.¹⁰⁾ 예컨대 行政의 電算化를 기하는 경우에 그 評價基準으로서 行政上의 利益과 投入費用을 비교하는 것이 아니라 國民의 입장에서 社會的 비용과 이익을 비교하는 것이다.

지금까지 行政倫理의 內容으로 民主性和 能率性을 고찰하였는데 行政의 民主的인 目的과 定向을 의미하는 民主性和 그 目的達成의 手段과 方法을 의미하는 能率性은 一見하여 相互對立하는 것으로 보기 쉽다. 그러나 이 둘은 對立되는 것이 아님을 留意할 필요가 있다.

民主行政은 國民의 參與와 福祉의 增進을 의미하는 行政인 까닭에 그 구체적인 實現方法이나 過程에 있어서 能率的인 것이 요구된다. 行政에서 社會的 能率性의 추구는 궁극적으로 行政의 民主理念에 부합된다는 意味에서 民主行政의 기초는 바로 能率에 있는 것으로 理解되고 있다.

그러나 民主性은 目的價値에 관한 것이요, 能率性은 手段에 관한 것으로서 行政의 民主性은 能率性보다도 당연히 우선하는 것이고 민주국가의 行政倫理의 기본이 되는 것이다. 기본적인 倫理인 民主性의 확립없이 능률성만을 강조할 때에는 獨善에 빠져 外部의 批判과 要望을 무시하기 쉽고 그러한 결과는 不正腐敗까지 야기시키기 쉬운 것은 두 말할 것도 없다.¹¹⁾

우리 行政에는 아직도 權威主義나 官尊民卑의 행태가 뿌리 박혀 있어 行政의 民主化가 필요하다. 더구나 80년대의 行政은 福祉機能이 차지하는 비중이 相對的으로 높아질 것이므로 政府은 앞으로 價値의 公正配分과 機會均等의 향상을 위하여 적극적으로 配分機能을 담당하게 될 것이다.

따라서 가장 중요시 되어야 할 것은 누구를 위한 配分이며, 누가 受惠者가 되어야 하며, 또 그 基準은 무엇인가하는 점이다. 이렇게 볼 때 公正과 公益을 바탕으로 한 民主性和 能率性의 土着化야말로 80年代의 韓國行政에 있어서 핵심적인 課題가 아닐 수 없다.

3) 責任性

우리나라 行政에서 필요한 또 하나의 行政倫理는 責任性이다. 責任性이란 公務員 또는 行政組織이 일정한 基準에 따라 行動할 義務에 대하여 責任을 지는 상태를 말하는 것으로서 이

10) 韓榮春·權奇星, 行政學概論, 法文社, 1981. p.50.

11) 申宗淳, 前掲書, p.42.

는 國民에 대하여 責任을 지는 것 (responsibility) 만이 아니라 國民의 興望에 副應하는 것 (responsiveness) 까지 포괄하는 것이다.¹²⁾

公務員의 경우, 그 책임은 다음과 같은 세 가지 水準에서 고찰할 수 있다.¹³⁾

첫째는 社會的 責任인 바 官僚制는 社會의 他 領域의 順조로운 發展을 위하여 規制, 奉仕, 創造 등의 기능을 수행해야 하는데 公務員 개개인은 이러한 역할을 성실하게 수행함으로써 그 責任을 다하게 되는 것이다.

둘째는 機關的 責任인 바 公務員이 소속되어 있는 각 기관에게는 社會的 任務가 있는데 이러한 임무는 所屬公務員이 각자 職務上의 責任을 성실하게 이행할 때 완수되는 것이다.

셋째는 個人的 責任인 바 公務員은 각자 어떤 형태의 것이든 그 나름의 信念의 體系를 가지고 있는데 公務員으로서의 活動이 이러한 信念의 體系와 相衡되지 않도록 해야 할 책임으로서 이러한 責任이야말로 公僕意識과 직결되는 것이라고 할 수 있다.

Pfiffner는 「공무원의 높은 水準의 발전은 더욱 더 基本的인 價値와 문제를 강조하는 것이다. ……行政의 적극적인 役割은 그에 부수되는 公務員의 責任에 대한 충분한 強調과 함께 認識되고 合理化되어야 한다」¹⁴⁾ 고 行政責任의 중요성을 강조하고 있다.

行政責任의 중요성은 누구에게나 首肯되고 있지만 公務員이나 行政組織이 무엇에 따라 行動할 때에 責任있는 行動이요, 또 책임이 확보되었다고 할 수 있느냐하는 基準의 문제는 실제에 있어서 確實히 밝혀지고 있지 않다. 그러나 行政責任의 基準은 크게 두 가지로 구분하여 생각할 수 있으니 하나는 法令에 基準에 대한 規定이 있을 때이고 다른 하나는 그러한 規定이 없을 때이다.

法令上 明文의 規定이 있을 때에는 그 規定을 行動의 基準으로 삼아야 함은 당연하다. 그러나 유의할 것은 行政이 그 것을 기준으로 한다고 해서 그 法令의 구체적인 節次規定을 따르는 것 自體만으로 滿足해서는 결코 안되며 法令의 目的을 충분히 인식하고 合目的으로 規定의 내용을 해석하고 適用해야 한다는 것이다.¹⁵⁾

한편 法令에 規定이 없을 때에는 公務員은 裁量에 의하여 行動할 수 밖에 없는데 裁量의 기준으로 가장 중요한 것은 公益이라고 할 수 있다. 行政은 公益에 바탕을 두어 公務員들이나 特殊集團의 利益이 아니라 다수 國民의 利益을 增進하는데 우선적인 努力을 해야 한다.

公益은 그 내용을 特殊한 私的 利益에 대립하는 實體的 概念으로 파악하든, 相互競爭의인 多元的 利益이 적절히 조정된 것으로 이해하든 模糊性을 그 본질로 하는 것이라고 할 수 있

12) 申宗淳, 行政學, 考試院, 1979, p.236.

13) 養信澤, 組織의 責任과 個人的 責任, 淨化, 1981年 12月號, 社會淨化委員會, pp.22~23參照.

14) J.M. Pfiffner and R.V. Presthus, Public Administration (New York: Ronald), 1960, p.576.

15) 崔昌浩·鄭世煥, 行政學, 法文社, 1981, p.674.

다. 또 公益은 具體性 대신에 包括性을, 固定性과 絕對性 대신에 伸縮性과 相對性을 그 본질로 하고 있기 때문에 그 具體的 적용은 한 國家의 역사적 傳統, 그리고 政治的, 社會的 狀況에 비추어 볼 때에만 가능하다고 하겠다. 따라서 公益의 내용은 時代에 따라 다르고 國家 社會에 따라 差異가 나게 된다. 16)

이같이 公益은 模糊性을 그 본질로 하고 있음에도 불구하고 그것이 有用한 理由는 公務員들에게 個人的 利益을 초월한 他 利益과의 正當한 折衷을 가능케 하는 倫理感을 갖도록 촉구하는데 있다고 하겠다.

公務員은 公益에 대한 責任感에 의해서 公務員으로 規定될 수 있는 것이며 모호하고 불명확한 公益을 具體化시킴으로써 소극적으로는 公益에 배치되지 않으며 적극적으로는 公益을 모색하고, 確立하고 實現시켜 나가지 않으면 안된다. 公益의 不明確性은 공무원의 이러한 적극적인 行動에 의해서만이 그 解消가 가능하다고 본다. 17)

三. 公務員 行爲의 規制樣態

公務員은 國民全體에 대한 奉仕者로서 公益을 추구해야 할 입장에 있고, 또 國民生活에 深대한 영향을 미칠 수 있는 地位에 있기 때문에 國民은 公務員들에게 높은 倫理를 期待하며 이에 따라 政府는 그들의 行爲規範을 엄격하게 規定하는 傾向이 있다. 18)

오늘 날 民主國家에 있어서 公務員들에게 要求하고 있는 行爲規範은 궁극적으로 民主主義 理念의 실현에 그 根源을 두고 있으나 公務員에게 부과되는 行爲規範의 基準과 遵守程度, 그리고 遵守를 보장하기 위해 動員되는 手段 등은 나라에 따라서 다르다.

우리나라에서는 이를 위한 手段으로 公務員 倫理憲章의 制定 및 服務선서 제도를 실시하는 한편 憲法과 法令에 倫理 내지 義務에 관한 規定을 두고 있다.

1. 法令上 規制

政府는 공무원의 중요한 行爲規範은 이를 法的으로 規定하여 義務化하고 있으며 이의 遵守를 強制하기 위하여 公式的인 統制手段을 동원하고 있다.

우리나라는 他國에 비해 公務員의 行動規範을 비교적 엄격하게 法制化하고 있다. 그 裏面에는 公務員과 政府와의 관계를 特別權力關係로 이해하는 이른바 大陸法體系의 영향이 있었을 것으로 생각되며, 그리고 絕對官僚制의 傳統에서 벗어나 市民官僚制로 轉換하는

16) 崔昌浩, 公益의 本質, 韓國行政學報, 第七號, 韓國行政學會, 1973, p.222.

17) 申宗淳·張乙炳, 公職의 倫理, 博英社, 1968, pp.150~151 參照.

18) 吳錫程, 人事行政論, 博英社, 1975, p.536.

과정에서는 民主的인 行爲規範을 비교적 상세하게 法制化할 필요가 있었던 것이다.¹⁹⁾

우리 憲法 第6條 第1項은 「公務員은 國民全體에 대한 奉仕者이며, 國民에 대하여 責任을 진다」고 그 地位와 責任을 규정하고 있으며, 國家公務員法 등의 法律에서는 공무원은 國民(住民)全體의 奉仕者로서 그 職務를 民主的이고 能率的으로 수행하도록 직무수행상의 指導理念을 규정하고 있다.²⁰⁾

이러한 責任 및 직무수행의 指導理念을 실현하기 위하여 國家公務員法, 公職者倫理法, 公務員 服務規定 등에 公務員의 義務가 明示되고 있으며 이를 위반하였을 때의 制裁手段이 規定되어 있다.

1) 國家公務員法 및 地方公務員法

국가공무원법 등에서 一般職 公務員에게 부과되고 있는 義務의 內容은 다음과 같다.²¹⁾

① 誠實의 義務: 공무원은 國民(住民)全體에 대한 奉仕者로서 法命을 준수하며 職務를 誠實하게 수행하여야 한다. 이 의무는 公務員의 모든 의무의 源泉이 되는 基本的 義務라고 할 수 있다.

② 服從의 義務: 공무원은 職務를 수행함에 있어서 所屬上官의 직무상의 命令에 服從하여야 한다. 그러나 그 命令이 명백히 法命에 위반되거나 不能한 것일 때에는 거기에 服從할 義務가 없다고 해석되고 있다.

③ 職務專念의 義務: 공무원은 職場의 무단이탈, 營利業務에의 從事, 또는 所屬長官의 許可를 받지 아니한 兼職 등이 금지되며 주어진 職務를 성실하게 수행하여야 한다.

④ 親切·公正의 義務: 공무원은 公私를 分別하고 人權을 존중하며 親切·公正하고 신속·정확하게 직무를 처리하여야 한다.

⑤ 清廉의 義務: 공무원은 직무와 관련하여 직접적으로나 간접적으로 謝禮, 증여 또는 향응을 받을 수 없으며 소속 上官에게 증여하거나, 所屬公務員으로 부터 증여를 받아서는 안 된다.

⑥ 品位維持의 義務: 공무원은 職務의 內外를 不問하고 體面, 威身, 信用 등 品位를 손상하는 行爲를 하여서는 안 된다. 여기에서의 品位는 包括的인 概念이기는 하나 蓄妾, 도박, 아편 등과 같이 公職의 品位에 직접적인 영향을 주는 경우 이외에 公務員의 순수한 私生活은 해당되지 않는다고 보아야 할 것이다.

⑦ 政治活動의 制限: 일반직 公務員은 黨派性을 떠나 公平無私하게 公益을 증진시키기 위하여 政黨, 기타 政治團體의 結成에 關여하거나 政治的 行爲를 해서는 안 된다. 이 밖에도

19) 吳錫強, 前掲書, p.539.

20) 國家公務員法 第1條, 地方公務員法 第1條 參照.

21) 國家公務員法 第56條~第73條, 地方公務員法 第48條~第58條 參照.

공무원의 義務로 集團行爲의 禁止도 규정하고 있다.

그런데 國家公務員法에는 공무원의 忠誠義務에 대해서는 따로 規定을 두고 있지 않으며 美國聯邦政府의 경우와 같이 공무원의 忠誠審査 節次가 따로 마련되어 있는 것도 아니다.

그러나 이것은 公務員에게 忠誠의 義務가 없기 때문에 規定을 두고있지 아니한 것이 아니라 우리나라의 法體系로 보아 이는 당연한 것이기 때문에 그리 했다고 보아야 할 것이다.²²⁾

2) 公職者 倫理法

이 법은 公職者의 不正行爲를 방지하고 公務執行의 公正性을 확보하여 깨끗한 公職社會를 구현하기 위하여 공직자의 財産登錄, 贈物申告, 退職者의 就業制限 등을 規定하고 있다.

① 財産登錄; 3급 이상의 一般職 公務員(단 關稅廳 및 國稅廳 공무원은 5급 이상)과 政務職 공무원은 취임후 일정기간 내에 본인, 배우자의 재산과 그리고 出嫁한 女를 제외한 직계 존비속의 財産을 등록해야 한다.

② 贈物申告; 公務員 또는 그 家族이 職務와 관련하여 外國人으로부터 贈物을 받은 때에는 所屬機關長에게 申告하여야 한다.

③ 退職公務員의 就業制限; 大統領令이 정하는 職級 또는 職務分野에 종사하였던 공무원은 원칙적으로 退職日로부터 2년 동안은 退職前 2년 이내에 담당하였던 업무와 관련이 있는 一定規模 이상의 私企業體에 就業할 수 없다.

3) 公務員 服務規定

한편 公務員 服務規定에도 義務條項을 두고 있는 바 제 2 조는 創意와 誠實로서 맡은 바 責任을 다해야 한다는 「責任完遂의 義務」를, 제 3 조는 法令 및 직무상의 命令을 遵守하고 秩序를 존중해야 한다는 「勤務紀綱 確立의 義務」를 규정하고 있다. 또 제 4 조에서는 親切과 公正義務에 대한 規定을 두고 있다.

2. 公務員 倫理憲章

公務員 倫理憲章 또는 倫理綱領은 공무원의 行動規範을 職業倫理로 확립하고 自律的 規制에 의하여 그 規範이 유지되고 向上될 수 있도록 하기 위한 宣言이다.

우리나라 최초의 倫理綱領은 1961年 9月 29日에 制定公布된 全文 7條條項의 「公務員 倫理綱領」이었다. 이 綱領은 1969年에 全文 3條條項의 「公務員의 信條」로 개편되어 최근 까지 施行되어 왔다.

그런데 「公務員의 信條」는 그 내용이 너무 包括的이고 抽象的일 뿐만 아니라 精神的 理

22) 吳錫孫, 前掲書, p.541.

念과 歷史觀이 부족하여 이 信條만으로는 公職倫理觀을 定立하고 새 時代를 先導해야 할 公務員이 가져야 할 바를 바로 提示해 주기에 미흡한 점이 많았다.²³⁾ 이에 따라 政府는 1980년 12月 29日, 「公務員 倫理憲章」을 제정하여 현재 이를 施行하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

우리는 榮光스러운 大韓民國의 公務員이다. 오늘도 民族中興의 最一線에 서서 겨레와 함께 일하며 산다. 이 生命은 오직 나라를 위하여 있고 이 몸은 永遠히 겨레를 위해 奉仕한다. 忠誠과 誠實은 삶의 보람이요, 公明과 正大는 우리의 길이다. 이에 우리는 國民앞에 다하여야 할 崇高한 使命을 民族의 良心으로 다지며, 우리가 나아가야 할 바 指標를 밝힌다.

우리는 民族史的 正統性 앞에 온 身命을 바침으로써 統一 새 時代를 創造하는 歷史의 主體가 된다.

우리는 겨레의 엄숙한 召命앞에 率先 獻身함으로써 祖國의 繁榮을 이룩하는 民族의 先봉이 된다.

우리는 創造的 努力으로 최대의 能力을 發揮함으로써 民主韓國을 건설하는 國家의 役軍이 된다.

우리는 不義를 물리치고 언제나 바른 길만을 걸음으로써 正義社會를 俱現하는 國民의 귀감이 된다.

우리는 公益優先의 精神으로 國民民福을 追求함으로써 福祉國家를 실현하는 겨레의 旗手가 된다.

公務員의 信條

1. 國家에는 忠誠과 獻身을
1. 國民에게 正直과 奉仕를
1. 職務에는 創意와 責任을
1. 職場에선 敬愛와 信義를
1. 生活에는 清廉과 秩序를

이 憲章의 體制는 前文, 本文, 公務員의 信條 등 세 부분으로 나누어지고 있는데 前文에서는 民族的, 國家의 次元에서 公務員에게 부여된 使命과 公務員이 갖추어야 할 基本的인 德目을 밝히고 있다. 한편 本文에서는 公務員이 겨레의 召命에 따라 遵守해야 할 精神의 指標를 國家課業의 分類에 따라 項目別로 설정하고 있으며 公務員의 信條에서는 이와같은 精神의 理念을 실천하는데 필요한 行動指針과 實踐目德을 提示하고 있다.

23) 總務處, 公務員의 길, 1981, p.6.

3. 公務員 服務선서

國家公務員法과 地方公務員法은 公務員의 就任선서 制度를 規定하고 있다.²⁴⁾ 즉 공무원이 취임할 때에는 所屬機關長 앞에서 「본인은 國民全體에 대한 奉仕者로서의 責任과 祖國의 繁榮을 이룩하는 榮光스러운 艱難이 임을 깊이 自覺하고 法令 및 職務上의 命令을 遵守服從하며 創意와 誠實로서 맡은 바 責務를 다할 것을 엄숙히 선서합니다」하는 내용의 선서를 해야 한다.

이 내용은 공무원은 국민에게 誠心誠意껏 奉仕하는 충실한 奉仕者여야 한다는 점과 民族中興에 앞장서서 勸導수범하는 嚮導者여야 한다는 점으로 要約할 수 있다.

이러한 취임선서와는 별도로 政府에서는 1981年末에 공무원에 대한 「服務선서」를 제정, 선서事項에 대하여 끝까지 責任을 질 것을 강조하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

본인은 公職者로서 公지와 보람을 갖고 國家와 國民에 대하여 身命을 바칠 것을 다짐하면서 다음과 같이 선서합니다.

1. 본인은 法令을 준수하고 上司의 命令에 服從한다.
1. 본인은 國民의 편에 서서 正直과 誠實로 職務에 專念한다.
1. 본인은 創意的인 努力과 能動的인 자세로 所任을 완수한다.
1. 본인은 在職中은 물론 退職후에라도 業務上 知得한 機密을 절대로 누설하지 아니한다.
1. 본인은 正義의 實踐者로서 不正의 拔本에 앞장 선다.

위에서 선서한 事項에 대해서는 끝까지 國家와 國民에게 責任을 질 것을 서약합니다.

이상에서 고찰한 「公務員 倫理憲章」이나 「服務선서」의 내용은 公正行政을 위해 公務員의 行爲를 規制하고 行爲規範의 준수를 촉진하는 하나의 教化手段이라고 할 수 있다. 그러나 이것은 그 자체가 갖는 普遍的인 長點에도 불구하고 여기에도 制約이 없는 것은 아니다. 즉 이러한 規範은 실질적인 拘束力보다는 內面的 意志의 表現이라는 의미가 강하기 때문에 이것이 實效를 거두기 위해서는 公務員 자신의 意欲과 態度가 前提되어야만 한다는 것이다.

四. 行政倫理의 實態와 問題點

行政倫理는 民主性, 責任性, 能率性을 그 주요 內容으로 하고 있다. 그러나 현실적으로 볼 때 우리 行政은 이러한 倫理에 따라 수행되지 못하고 있음이 사실이다. 그 이유는 公務員들이 이 같은 倫理意識을 內面化하지 못하고 있기 때문이다.

24) 國家公務員法 第 55 條, 地方公務員法 第 47 條參照.

우리 行政에 내재하고 있는 行政倫理의 實態와 問題點을 概觀해 보면 첫째, 公務員 개인의 입장에서 政策決定과 執行에 있어서 裁量權을 逸脫하거나 濫用하는 경우가 많고 부정부패가 아직도 일소되지 않고 있으며 둘째, 對國民關係에 있어서는 憲法과 法律은 民主化를 그 理念으로 하고 있고 民主行政, 責任行政을 강조하고 있으나 公務員들의 官尊民卑意識과 權威主義的 行태는 아직도 불식되지 않고 있다.

세째, 行政組織 내부에 있어서는 과벌의식과 緣故主義가 온존하고 있으며, 네째, 國家發展의 입장에서 보면 責任회피 내지는 無責任性, 無事安逸主義 및 儀式主義의 경향이 심하여 發展의 阻害要素로 작용하고 있다. 우리의 行政倫理가 이 같이 期待되는 水準에 이르지 못하고 있는 가장 큰 원인은 傳統的 行政文化의 屬性과 物質萬能主義에서 연유되었다고 본다.

行政文化란 一般文化의 下位體系를 이루는 것으로서, 行政을 담당하는 公務員들의 價値觀, 思考方式, 意識構造, 態도와 一般國民들의 行政에 대한 價値意識의 總合이라고 하겠다.²⁵⁾ 우리 行政文化의 성격에 대해서는 이미 많은 연구가 이루어지고 있는데 研究傾向을 크게 보면 行政文化의 基幹을 形成過程을 중심으로 역사적 視角에서 보려는 입장과, 次元을 나누어 環境, 理念, 心理 등의 여러 觀點에서 보려는 입장이 있다. 그러나 이 두가지 입장은 모두 파악하고 있는 文化의 屬性에는 큰 차이가 없으며 接近의 角度가 다를 뿐이다.

우리 行政文化의 속성에 대한 몇 學者의 주장을 보면 金雲泰 教授²⁶⁾는 家族主義, 階序主義, 一般主義 등 네 가지를 들고 있으며 金海東 教授²⁷⁾는 權威主義, 儀式主義, 階序主義, 私人主義, 運命主義, 義理主義, 情誼主義, 割據主義의 8 가지를, 趙錫俊 教授²⁸⁾는 權威主義, 階序主義, 私人主義, 一般主義 등 네 가지를 지적하고 있다. 한편 金鳳式 教授²⁹⁾는 權威主義, 儀式主義, 族閥主義의 세 가지를, 白完基 教授³⁰⁾는 運命主義, 家族主義, 權威主義, 情誼主義, 形式主義 등 5개 屬性을 들고 있다.

그러나 이러한 屬性을 종합하면 ①家族主義 ②權威主義 ③儀式主義 ④一般主義 ⑤運命主義 ⑥情誼主義 등 크게 6가지를 들 수 있겠다. 왜냐하면 階序主義는 權威主義에, 私人主義 및 割據主義는 家族主義에 포함되는 등 위의 6가지 屬性을 확대해석하면 다른 屬性들을 그 속에 包括시킬 수 있다고 보기 때문이다.

25) 白完基, 韓國의 行政文化, 高麗大學校出版部, 1982, p.208.

26) 金雲泰, 우리나라 高級公務員에 대한 實態調査分析, 行政論叢, 第4卷 第2號, 서울大學校 行政大學院, 1966, p.20.

27) 金海東, 韓國官僚行態의 傳統文化的 諸要因, 行政論叢, 第16卷 第1號, 서울大學校 行政大學院, 1978, p.96.

28) 趙錫俊, 組織論, 法文社, 1973, pp.32~35參照.

29) 金鳳式, 韓國人의 思考를 통해서 본 韓國行政文化, 韓國行政學報, 第二號, 韓國行政學會, 1968, p.343.

30) 白完基, 前揭書, pp.21~83參照.

그러면 現實的으로 이런 行政文化的 屬性들과 物質萬能主義가 行政倫理의 觀點에서 어떠한 問題點을 초래하고 있는가를 考察해 보자.

1) 家族主義와 行政倫理

본래 家族主義는 家族이나 親族에 대한 忠誠心을 의미하는 것이지만 이제는 단순한 血緣關係를 넘어 出生地나 出身學校 등 다른 一次集團에 대한 忠誠까지 포함되는 것으로 擴大하여 해석되고 있다.

家族主義가 이렇게 확대된 것은 血緣的 유대를 바탕으로한 大家族制度가 붕괴되고 核家族化 됨에 따라 家族의 보호적 機能이 쇠퇴되어 구성원들에게 保護感과 安定感을 제공해주지 못하게 됨으로써 자기의 利益을 보호하기 위한 手段으로 家族이외의 다른 형태의 mechanism을 찾게 된 때문이라고 하겠다.

일부 學者는 家族主義的 요인이 組織의 團合을 가져오고 生産性을 향상시키며 組織內의 경쟁을 통해 創意性을 啓發하는데 기여할 수 있으므로 行政組織의 家族化를 장려해야 한다고 주장하고 있다.³¹⁾ 그러나 실제의 行政行爲에 있어서 家族主義는 順機能보다는 逆機能인 훨씬 더 크며 行政倫理面에서도 다음과 같은 否定的인 작용을 하고 있다.

첫째, 家族主義는 行政行爲에 있어서 歸屬主義的 행태를 가져오고 있다.

조직의 對內的 關係에서 볼 때 가족주의는 公務員의 採用, 昇進, 轉補 등에 업적이나 能力보다는 緣故關係를 더욱 따지게 함으로써 배타적이고 歸屬主義的 성격을 띠게 마련이다.³²⁾ 한편, 一般市民과의 關係에 있어서도 抽象的이고 보편적인 觀點에서 行政業務가 수행되는 것이 아니라 親戚, 同鄉人, 同窓이라는 연고관계에서 대하고 있다.

現代行政에 있어서는 어느 나라든 對顧客關係는 普遍主義를 원칙으로 하고 있는데 西歐의 합리적인 公務員制度 아래서는 공무원들이 沒緣故的인 價値觀을 갖고 있고, 또 이것이 그대로 行態를 定向지우고 있다. 그러나 우리의 경우는 公務員들이 아직도 共同體意識 속에서 尙 分化되고 特殊關係로 內面化된 價値觀을 갖고 있기 때문에 어떠한 行政行爲를 놓고 普遍主義에 입각할 것인지, 緣故關係에 따라 다를 것인지에 대하여 갈등에 빠지게 된다. 그러나 대부분은 결국 緣故關係에 따라 行動하기 쉽다.³³⁾

이는 行政이 外形的으로는 公共行政을 수행하는 것 같지만 內面的으로는 一次集團을 중심으로 행해지기 쉽다는 뜻으로서 그러한 예는 法規의 적용, 契約, 구매, 免許, 課稅 등에서 현저히 발견할 수 있다. 이같은 狀況에서는 國民들이 法에 規定된 豫測할 수 있는 대우를

31) 趙錫俊, 韓國行政學, 博英社, 1980, p.136 參照.

32) 白完基, 前揭書, p.44.

33) 金雲泰外, 前揭書, p.438.

公正하게 받기가 어렵게 되고, 또 그러한 대우를 期待하지도 않음으로써 行政에 대한 不信現象이 야기된다.

私法上的의 共用關係에 있어서도 信賴關係가 바탕이 되어야 하듯이 行政도 公務員과 國民間에 최소한의 信賴와 相互尊重이 이루어져야 합리적인 수행이 가능하게 된다. 따라서 行政에 대한 不信現象을 초래하는 家族主義 아래서 公正行政이 이루어지지 못하게 됨은 당연한 일이다.

둘째, 家族主義는公私의 구별을 模糊하게 함으로써 公職을 私有物化하는 경향을 야기시키고 있다. 강한 家族主義 아래서는 公職을 奉仕를 위한 자리로 믿기 보다는 私的인 目的이나 利益을 추구하기 위한 手段으로 생각하게 된다. 또 國民에 대한 서어비스도 일종의 施惠로 인식하고 이에 대한 反對給付를 당연한 것으로 여기는 傾向이 강하다.

이러한 公職私有觀이 支配하게 되면 공무원들이 精神的 惰性에 의해 公務를 거의 恣意的으로 처리하게 된다. 國家의 人的, 物的 資源을 우선순위나 能率의 原理에 따라 配分하는 것이 아니라 공무원 개인의 選好에 따라 처리함으로써 資源의 浪費와 行政의 非能率을 초래하고 瀆職의 원인이 되기도 한다.

세째, 家族主義는 行政組織內에 별도의 內集團을 형성시킴으로써 公益을 추구하기 어렵게 되고 조직의 分裂을 조장시킨다. 西歐의 行政組織上的 內集團은 공식조직의 存續과 發展. 나아가서는 目標達成을 촉진시키는 順機能의 役割을 하는 경우가 많지만 우리나라와 같은 發展途上國 行政組織의 경우는 內集團은 오히려 公式組織의 基本精神과 目標에 어긋나는 逸脫集團의 逆機能을 하는 경우가 많다.³⁴⁾

왜냐하면 우리 行政에서 나타나는 非公式組織으로서의 內集團은 주로 一次集團을 중심으로 형성되고 있기 때문에 他集團에 대해서는 敵對關係가 아니면 배타성을 가지게 됨으로써 自己集團에는 忠誠을 다 하지만 組織全體에 대한 忠誠은 일어나지 않기 때문이다.

이렇게 되면 公式組織의 目標는 피생되기 쉽고 어떠한 行政行爲도 일반성, 보편성, 情中立性을 띠기 어려워 特殊性, 편파성, 部分性에 빠지기 쉽다. 따라서 政策決定이란 社會全體性을 고려해서 公益을 바탕으로 公正하게 행해지는 것이 아니라 特殊集團의 基準이나 利益을 위해서 非合理的으로 이루어지는 경우가 많아진다.

그 이유는 特定한 內集團이 自體利益을 추구하는 입장에서 行政을 操作하고 誘導함으로써 行政過程 내부에 投射되는 그들의 利益이란 거의 獨占의인 것이기 때문이다.

또 파벌로서의 內集團의 존재는 근무성적 評定, 昇進 등 組織內의 人事問題도 高位層이 소속된 內集團의 成員을 우대하게 함으로써 組織成員 間에 갈등이 생기고 協同이 잘 되지 않음으로써 行政能率을 저해시키고 심한 경우는 조직의 目標까지 파괴시키는 결과를 초래할 수도

34) 趙錫俊, 組織論, 法文社, 1973, p.141.

있다.

2) 權威主義와 行政倫理

權威主義에 대한 概念은 觀點에 따라 다양하게 定義되고 있지만 그 共通의 要素는 支配—服從이나 優劣關係에 바탕을 둔 「階層的 마음가짐」이라고 할 수 있다. 따라서 權威主義의 가장 기본적 요소는 모든 事物이나 사람을 等級化시키는 態度라고 할 수 있다.³⁵⁾

우리 公務員은 外國에 비해 權威主義의 性格이 대단히 강한 것으로 나타나고 있는데³⁶⁾ 그 가장 큰 원인은 수 백년동안 지나치게 上下의 位階秩序만을 강조하여 온 儒敎文化의 所産때 문이라고 하겠다. 권위주의는 秩序와 安定을 필요로 하는 경우에 民主가 放任으로 흐르지 않도록 權威에 의해 服從을 강요하는 肯定的 側面이 없는 것도 아니다. 그러나 行政倫理의 향상에는 다음과 같이 커다란 阻害要因이 되고 있다.

첫째, 權威主義는 公務員들로 하여금 官尊民卑意識을 갖도록 하며 行政責任을 약화시킨다.

李朝時代의 官僚制는 對民關係에 있어서 父母, 스승, 支配者와 같은 役割을 담당했다. 이 세가지 役割觀點을 꿰뚫는 共通分母는 官이 民을 대할 때 行政組織의 階序制를 民에게 까지 연장하는 思考方式이었다고 할 수 있다.³⁷⁾ 관존민비의식은 日帝 植民統治 아래서 착취적 植民官僚制의 경험을 통하여 형성된 下向의 支配意識으로 해서 더욱 심화되었고 解放後는 公務員들이 國家發展事業의 管理를 담당하는 엘리트로서 機能하는 가운데 계속 남아 있다.

이러한 意識속에는 支配와 服從만이 있을 뿐 平等意識은 물론이고 協調나 共同유대도 없으며 法습이 公務員들로 하여금 國民全體에 대한 奉仕者임을 아무리 강조한다고 하더라도 그들의 행태는 國民에 대한 無責任性, 統制거절 등의 특징을 낳게 된다.

官이 治者나 支配階級으로 君臨하는 社會에서 行政權力의 正當性은 거의 의심됨이 없이 正當한 것으로 받아들여지기 때문에 權力의 責任이란 法條文上에 나타나는 意識의인 것이지 實質的 意味는 없는 것이다. 그러므로 아무리 制度的으로 統制手段이 보장되어 있다고 하더라도 일반국민은 실질적 의미에서 行政責任을 묻지 않으며, 또 行政의 입장에서도 責任을 지려 하지 않는다.

둘째, 權威主義는 조직내의 意見이나 行動을 一致性和 同質性에 歸着케 함으로써 行政의 民主性과 能率性을 저해하고 있다.

權威主義 아래서는 上司가 자기의 意見에 部下들이 당연히 따를 것이라는 판단아래 行動하

35) 白完基, 前掲書, p.55.

36) 尹禹坤敎授의 調査에 의하면 우리나라 公務員의 權威主義의 性格의 強度는 56으로서 美國의 32, 英國의 33.5에 비하여 엄청나게 높다; 尹禹坤, 韓國官僚의 行態論의 分析, 韓國行政學報, 第七號, 1973, pp.149~150 參照.

37) 趙錫俊, 前掲書, p.79.

게 되므로 自己意見과 상치되는 주장을 좀처럼 받아들여 하지 않으며 部下들도 上司의 意見を 좀처럼 反對하려 하지 않고 비록 그 것이 옳지 않다고 생각되어도 따르려는 傾向이 있다.

이런 상태에서는 意見自體의 客觀적 優劣보다도 누구의 意見이나가 더욱 중요성을 띠게 되어 上司의 의견은 단지 上司가 提案한 것이라는 것 때문에 보다 훌륭하게 評價되고 受容되며 部下의 의견은 부하가 提案했다는 그 자체로 해서 輕視되는 경우가 많게 된다.

세계, 權威主義 아래서는 權限이 集中되므로 대부분의 決定이 組織의 高位層에서 이루어지게 된다. 따라서 결정되는 政策은 고위층의 政治哲學이나 世界觀의 영향을 크게 받기 마련이며 卽興의으로 이루어질 可能性이 크다. 이러한 政策은 妥當性 자체도 문제려니와 그 執行에 있어서 본래의 意圖와 結果간에 커다란 乖離現象이 나타날 수도 있다.³⁸⁾

또 권위주의가 강한 行政組織에서는 上司는 부하에 대한 權限委任을 두려워하고, 부하의 입장에서 권한을 委任받기를 두려워하는 傾向이 있다. 더구나 部下들은 업무처리의 結果에 대해 責任을 추궁받을지도 모른다는 생각때문에 委任받은 事項에 대해서도 裁量行爲나 選擇行爲를 삼가하고 上司의 指示에만 따르려 든다. 이렇게 되면 行政責任이 確保되지 못함은 물론 構成員 간에 不信任과 敵對意識이 싹트게 되어 行政의 능률화에도 逆行되는 結果를 가져온다.

3) 儀式主義와 行政倫理

우리 行政에서의 儀式主義는 李朝社會의 生活規範이었던 「禮」思想에 바탕을 두고 있는 것으로서 內容보다는 形式, 實質보다는 外形을 더 중요하게 여기고 節次, 先例 및 傳統的 慣習등에 집착하려는 性向이라고 하겠다.

역사적으로 볼 때 儀式主義는 行政秩序의 확립에 順機能的 役割을 한 점이 있었음도 否認할 수 없는 사실이다. 의식주의는 일정한 基準을 정해 놓고 그 기준에서 벗어나는 行爲를 逸脫行爲로 規定함으로써 강력한 行政統制의 역할을 해 왔다. 뿐만 아니라 「그 위치에 있는 公務員의 定型化된 行動樣式」을 強要함으로써 役割分割도 촉진시킬 수가 있었다. 그러나 現代行政에 있어서 儀式主義는 이러한 順機能보다는 엄청난 逆機能을 나타내고 있다.

첫째, 儀式主義는 法的 節次를 모든 要素에 優先시킴으로써 目標轉換 現象을 야기시키고 있다. 의식주의가 강한 公務員들은 行政過程의 중점을 形式성과 法律的 觀點에 두게 된다. 그래서 職務規定集에 따른 적절한 節次를 밝음으로써 모든 문제가 解決될 수 있다고 생각한다.

行政過程에서 法規나 節次를 준수한다는 것은 國民에게 보다 잘 奉仕하기 위한 手段이지 그 自體가 目的이 될 수 없음을 당연하다. 그러나 儀式主義가 강하면 강할 수록 節次優先的인

38) 白完基, 前掲書, p.65.

됨으로써 아무리 훌륭한 目標나 計劃이라고 할지라도 公務員들이 먼저 따지는 것은 「法規에의 適合性與否」라는 形式의 문제이지 法의 精神이 아니기 때문에 本末이 전도되어 法規遵守 자체가 目的이 되어 버리는 目標의 轉換現象이 나타나게 된다.

그런데 公務員들이 法節次에 집착한다고 해서 실제로 그들이 法規를 얼마나 잘 遵守하느냐 하는 것은 別個의 문제이다. 法의 形式性이 지나치게 強調되는 곳에서는 오히려 法의 遵守가 제대로 되지 않는다는 것인 바, 이에 대해 Riggs는 過渡期 社會에서의 官僚들은 法治主義의 基本精神이 박약하므로 自己에게 有利할 때에는 주저없이 法을 깨뜨리고 또 法을 지키는 것이 便利할 때에는 硬直的으로 法의 强行性を 요구한다.³⁹⁾ 고 밝히고 있다.

이렇게 볼 때 우리와 같이 普遍主義나 合理主義精神이 약하고 歸屬主義的 요소가 支配하는 社會에서는 公務員들이 自己에게 利益이 된다고 판단될 때에는 法을 깨뜨려 私益을 公益에 우선하여 처리하게 될 가능성이 크다고 하겠다.

둘째, 儀式主義 아래서는 行政責任에 있어서 實質的 責任보다는 法的 責任이 더욱 강조되게 마련이다. 公務員들은 그들의 行爲를 목적 또는 生産性에 결부시키기 보다는 法의 形式的 要件에 적합하나, 적합하지 않느냐에 더욱 많은 關心을 기울인다.⁴⁰⁾

우리 公務員의 이러한 意識은 日帝 植民地行政의 영향으로 더욱 커진 것이다. 日帝가 우리나라에 適用한 法思想은 英美法系の 「法的 支配」가 아닌 大陸法系の 「法律的 支配」 原理로서 行政處理는 法條文에만 따르고 그 結果가 실사 非能率의이거나 公益에 침해를 가져온다고 하더라도 形式的으로 하자만 없으면 何等의 責任을 지지 않는다. 이런 상태에서는 法습에 대한 責任을 지는 行政은 나타나도 國民에 대해 責任을 지는 行政은 나타날 수가 없게 된다.

세계, 儀式主義는 공무원의 性格이나 思考方式을 획일화시킬 뿐만 아니라 先例답습을 助長시킴으로써 變化에 鈍感하게 한다. 意識주의가 강한 公務員들은 行政現象을 주로 慣性的인 것으로 받아들이기 때문에 行政行爲를 所定の 基準에만 맞추려고 한다.

이들은 우선 基準에 도달함으로써 不安의 解消와 責任을 謾免할 수 있다고 생각하고 基準以上에 대해서는 별다른 노력을 하지 않음으로써 無事安逸과 先例답습주의에 빠지게 된다. 行政을 둘러싸고 있는 環境은 수시로 변하고 있다. 행정은 이러한 變化에 대한 對應能力이 있어야 하는데 法的 節次가 지나치게 강조되는 儀式主義的 行政風土 아래서는 創意的이고 적극성을 띤 行政은 期待하기 어려울 수 밖에 없다.

39) F.Riggs, The Sala Model: An Ecological Approach to Study of Comparative Administration, Philippine Journal of Public Administration, Vol.6, No.1 (January, 1962), p.13.

40) 白完基, 前掲書, p.94.

4) 運命主義와 行政倫理

運命主義는 人間의 주위에서 일어나는 모든 일들이 人間의 意志나 能力 이외의 超自然的인 힘이나 運에 의해서 決定된다고 믿는 觀念이다. 공무원들이 이런 觀念이 강할 때 그들의 行爲는 바람직하지 못한 行態를 나타내게 된다.

첫째, 行政行爲에 있어서 目標을 성취하기 위한 意志力이 부족하고 責任意識도 미약하게 된다. 運命主義가 강한 公務員들은 行政目標가 제대로 실천되지 못할 때에도 그 原因을 철저히 규명하려고 하지 않으며, 또 규명한다고 해도 그 原因을 자신의 책임으로 인정하지 않고 자기의 힘으로는 統制할 수 없는 外部勢力에 돌려 버린다.

한편, 責任을 일단 認定한다고 하더라도 그것은 職責에서 오는 形式的인 責任이지 實質的인 책임은 아니라고 생각한다.⁴¹⁾ 이들은 어떤 일이 失敗하더라도 失敗의 辨明이나 正當化에만 급급하기 때문에 행정책임이 제대로 確保될 수가 없게 된다.

둘째, 運命主義 아래서는 政策決定의 기초가 科學的 分析이나 客觀的 事實에 두어지지 않고 直觀, 또는 주먹구구식 判斷에 두어지므로 目標達成을 위한 手段과 方法의 選擇에 合理性이 결여되며 能率性도 저해시키게 된다. 또 行政課題의 해결도 現象維持에 중점을 두게 되어 새로운 方法의 시도보다는 慣例나 公式화된 法規에 의존하게 되므로 공무원들의 變化 및 改革에 대한 意志가 크게 나타날 수가 없게 된다.

5) 情誼主義와 行政倫理

情誼主義란 他人과의 情的 유대관계를 계속해서 유지하려는 性向으로서 相互內包性, 密着性, 信義, 結合性을 주요 구성요소로 하고 있다. 西歐社會가 合理主義 精神을 바탕으로 成長해 왔다면 東洋社會, 특히 우리나라는 情的 要素가 지배하는 意識構造가 국민정신의 基調를 이루어 왔다고 할 수 있다.

이같이 情誼主義가 발달한 것은 ① 理性보다는 情에 의해 유지돼 온 家族制度 ② 역사적인 오랜 貧困과 그에 따른 不安意識 ③ 農耕社會의 相互依存性 등에 基因하고 있다고 하겠다.

이러한 情誼主義는 行政行爲에 있어서 여러가지 逆機能을 나타내는 바 첫째, 情誼性이 팽배한 行政組織에 있어서는 政策決定등에 合理性이 큰 제약을 받게 된다. 이는 情誼性에 따르는 直觀的이고 感情的인 要素가 認知的이고 評價的인 요소를 축출해 버리기 때문이다.

둘째, 組織內의 人事는 實績爲主라기 보다는 部下와 上司와의 유대관계가 큰 영향을 미치게 된다. 情誼性이 강한 조직에서 部下의 忠誠은 組織目標나 上司의 공식적 職責에 대한 것이 아니라 上司 개인에 대한 陰性的 忠誠으로 나타나며, 한편 上司는 자기와 紐帶가 돈독한

41) 白完基, 前掲書, p.33.

부하에 대해서는 過失이나 不法行爲를 묵인해 주며 人事에 있어서도 특별한 대우를 해 주려는 경향이 적지 않다. 이러한 結果는 疎外된 다른 부하의 不滿을 사고 組織成員 간에 갈등을 일으켜 生産能率을 저하시키는 원인이 되고 있다.

세계, 情誼主義는 組織內 부하의 權利義務關係를 上司와의 個人的 信任關係에 따라 나타나도록 한다. 즉 조직내의 職位나 職名은 형식적인 것에 불과하고 실질적인 權力과 영향력의 획득은 上司의 信任이 가장 중요한 要因이 된다는 것이다.

이같은 狀況에서는 行政的 權威가 明文上으로는 高位職의 人物에 있을지 몰라도 行政權의 實質的 行使는 信任하는 부하에게 맡겨지게 되고, 이러한 사람을 중심으로 파벌적인 內集團이 형성되게 마련이다. 이렇게 上司와의 特殊關係로 엮어지는 權力構造는 다른 公務員들의 士氣를 떨어뜨리고 安定感을 해치게 됨은 두 말할 것도 없다.

6) 物質萬能主義와 行政倫理

우리 社會에 만연되고 있는 物質萬能主義는 西歐資本主義의 歪曲된 受容과 1960년대 이후 經濟成長으로 인한 物質生活의 급격한 擴大에서 연유된 것이라고 하겠다.

본래 資本主義精神은 儉約, 節制의 倫理 아래 職業을 神聖視하며 일 자체에 기쁨을 느끼고 努力의 代價로서 富를 축적해 나가는데 보람을 가짐으로써 家庭과 社會에서 自己實現을 구가하는 것이다.

그러나 우리의 경우, 資本主義 精神은 手段과 方法은 어떻든 結果的으로 돈만 벌면 그만이라는 觀念으로 歪曲되었고 여기에다 不安意識에 기인하는 近視眼的 態度까지 결부되어 사람들로 하여금 믿을 수 있는 것은 法律이나 約束이 아니라 금전뿐이라는 생각을 더욱 강하게 만들었다.

더구나 60년대 이후 經濟發展過程에서 結果論理에만 치중하다 보니 節次倫理가 경시됨으로써 社會的으로 利己主義가 팽배되어 사람들이 자기의 利益에는 사소한 것에도 敏感하지만 公共意識은 지극히 박약하게 되었다.

公務員들도 社會成員인 이상 이러한 社會風潮의 영향을 받지 않을 수가 없다. 특히 公務員은 일반국민보다도 社會的 커뮤니케이션의 範圍가 넓고 새로운 知識과 發明에 대한 情報도 빨리 얻을 수 있기 때문에 우리 社會의 어느 階層보다도 더 심각한 「期待上昇의 霧圍氣」속에서 살고 있다.

따라서 公務員들은 남달리 物質的 疎外感을 예민하게 느끼고 white-colour 特有的 snobism에 물들게 되어 있다.⁴²⁾ 이런 상태에서는 公益이 무시되고 私益에 도움이 된다고 판단될 때에는 별다른 罪意識없이 法規를 操作할 가능성이 크게 된다.

42) 李英一, 公務員信條의 再吟味, 中央行政, 1970年2月號, p.112.

五. 行政倫理의 向上方案

일찌기 F.M.Marx는 行政過程에 있어서 가장 필요로 하는 것은 節次를 애써 完成하는 것이 아니라 行政倫理를 향상시키고 完成하는 일이라면서 바람직한 倫理觀의 定立을 강조하였다. 그러나 이미 考察한 바와 같이 우리 公務員의 行政倫理는 傳統的 行政文化의 屬性和 物質萬能主義의 結果로 결코 期待하는 수준에는 이르지 못하고 있다.

우리 行政에서 필요로 하는 倫理는 行政目的의 實現과 時代精神에 적합한 것이라야 한다. 이러한 倫理는 公務員들의 ①公益優先의 觀念에 따른 行動 ②權限에 相應하는 責任意識 ③奉仕를 위한 手段으로서의 權力觀 ④적극적이며 創意的인 業務處理 의식 속에서 나오는 것이다.

그러면 公務員 스스로가 이러한 倫理를 향상시킬 수 있는 方案은 무엇인가. 그 方案은 여러가지가 있겠지만 가장 중요한 것은 公務員들이 健全한 價値觀을 確立하는 일과 투철한 專門職業的 정신을 갖는 길이라고 믿는다.

1. 새로운 價値觀의 確立

倫理는 價値觀을 그 中추로 하고 있기 때문에 行政倫理는 行政을 함에 있어서 지켜지지 않으면 안 될 價値基準이라고 할 수 있다. 따라서 行政을 직접 담당하는 公務員들의 價値觀은 行政倫理의 水準을 결정짓게 되는 바 行政倫理가 向上되기 위해서는 바로 公務員 스스로가 健全한 價値觀을 確立하여야 한다고 본다.

儒敎를 바탕으로한 우리의 傳統的 價値觀은 西歐文化의 影響으로 그 濃度가 약화되고 있음이 사실이지만 아직도 行政行爲에 있어서 커다란 影響력을 행사하고 있다. 반면에 西歐文化에 바탕을 두고 있는 近代的 價値는 그 影響력이 점차 강해지는 것이 사실이지만 아직은 支配的 價値로 되지 못해 「選擇의 基準」으로서 公務員의 行爲를 규제하는 힘을 발휘하지는 못하고 있다.⁴³⁾

이러한 價値의 重層現象의 結果로 현재 우리 公務員의 主된 價値體系는 일반국민과 마찬가지로 物質的인 面에서는 物質萬能主義등 근대적 價値가 역기능으로 支配하고, 行爲面에 있어서는 緣故主義를 비롯한 傳統的 價値가 濫存하고 있으며, 精神面에 있어서는 兩 價値의 混在 現象이 특징을 이루고 있다고 하겠다.⁴⁴⁾

그런데 이같은 價値들은 行政倫理의 수준에 損害要因으로 작용하고 있는 바 行政倫理의 向

43) 夫萬根, 自律의 行政統制에 관한 研究, 濟州大學論文集, 第9輯, 1977, p.671.

44) 夫萬根, 前揭論文, p.672.

을 위해서는 우리 行政에 알맞는 바람직한 價値를 찾아내어 이것을 主된 價値觀으로 확립시키는 일이 참으로 시급하다고 믿는다.

價値觀은 一定不變한 것이 아니라 時代와 場所에 따라 可變인 것이므로 어떠한 價値觀도 절대적으로 옳은 것은 없고, 어느 것이나 肯定的인 面과 否定的인 面이 있게 마련이다. 따라서 우리의 傳統的 行政文化에서 나온 價値觀이라고 해서 全的으로 否定的인 것이며 西歐의 價値觀이라고 해서 반드시 合理的인 것이라고는 할 수 없다.

그렇기 때문에 行政倫理를 향상시키기 위해서는 우리의 傳統的 價値觀 중에서도 創造的으로 계승을 할 만한 것이 있다면 이를 近代의 價値와 統合·調和시키고 近代의 價値觀 중에서도 우리의 行政實情에 맞지 않는 것은 이를 克服하고 受容해야 한다. 다시 말하면 近代의 價値觀 중의 바람직한 점을 傳統的 價値觀의 長點에 配合시키는데서 공무원들의 健全한 價値觀을 確立할 수가 있다는 것이다.

이런 觀點에서 行政倫理의 향상에 기여할 수 있는 價値觀의 내용은 學者마다 다양하게 지적하고 있으나 本考는 이 중에서도 가장 중요하다고 생각되는 다섯 가지에 局限하여 考察하겠다. 그 내용은 普遍主義, 清廉主義, 非情誼主義, 人間의 能力에 대한 信賴, 그리고 강한 成就動機이다.

1) 普遍主義

보편주의는 어떠한 制度나 法, 또는 規則이 特殊層만을 위하여 存在하거나 歸屬性에 따라 選別的으로 적용시키는 것이 아니라 모든 사람에게 公正하게 一律的으로 適用된다는 觀念이다. 이는 合理性을 바탕으로 한 것으로서 思考의 世俗化를 가져와 事物이나 人間을 있는 그대로 正直하게 판단하고 解釋함으로써 權威主義 意識을 탈피케 하여 平等 및 個人主義思想을 심어주고 社會的 責任을 인식하도록 한다.

公務員들이 이러한 價値觀을 갖게 될 때 行政行爲에 있어서 活動의 目標設定과 優先順位決定이 國民의 合意라는 객관적 基準에 따라 이루어 짐으로써 歸屬性이 止揚되고 公益이 유지되어 國民에 대해 衡平한 대우가 가능하게 된다. 또 形式性을 탈피하고 法規의 合理的 해석을 가능케 함으로써 行政行爲의 合目的性도 추구할 수 있게 된다.

흔히 公益은 先進國家의 경우, 여러 特定利益의 對立, 葛藤, 妥協을 통해 導出되는 것인데 반해 發展途上國에서는 손 쉽게 國家民族의 利益과 일치되는 것으로 看做되며, 일단 決定된 公益은 어느 特定利益보다도 優越하는 것이므로 이에대한 異議나 反對가 없는 것으로 여겨지고 있다.⁴⁵⁾

우리나라와 같은 發展途上國에서 이 같은 公益觀念의 적용은 자칫하면 個人이나 特定集團

45) 朴東緒, 韓國行政論, 法文社, 1976, pp.386~387.

의 私益을 一般利益으로 정당화시키는데 戰略적으로 利用될 가능성이 없는 것도 아니지만 46) 적어도 공무원들의 價値觀이 家族主義 및 權威主義에서 보편주의로 轉換되었을 때에는 이러한 危險들이 제거될 수 있다고 본다.

2) 清廉主義

우리의 傳統的 價値觀의 바탕이 되고 있는 儒敎思想은 일반적으로 行政倫理 향상에 阻害要素로 되었다고 評價되고 있지만 順機能的인 面도 없지 않았음이 사실이다.

예컨대 儒敎思想은 ① 적어도 官僚가 清廉을 자랑으로 하는 價値觀을 심어 주었으며 ② 行政의 目的合理性과 官僚組織의 上層部에서 下部에 이르기까지 政策의 正當性을 찾는 것을 장려하는 效果가 있었으며 ③ 官僚間의 經典의 해석을 통한 經綸競爭으로 相互認定을 통해 意思決定上의 參與의 바탕을 조성했고 ④ 官僚制의 規律을 유지하는데 기여하였다. 47)

이중 清廉主義는 非物質主義에 바탕을 두고 있는 것으로 역사적으로 볼 때 우리의 知識階級을 오랫동안 支配해 온 價値觀의 하나가 物質的인 것 보다는 精神的인 것을 중히 여기는 이 非物質主義이다. 儒敎哲學에 있어서 가장 理想的인 人間型은 道德的으로 우월한 人間으로서 清廉, 名譽, 威信, 義理, 公平등이 富나 物質的 便宜보다도 더 강조되었다.

그래서 李朝時에는 清廉思想을 철저히 실천하는 官吏를 清白吏라고 부르고 모든 官吏의 귀감으로 삼았던 것이다. 清廉思想은 李朝의 行政紀綱確立에 큰 기여를 했는데 이것이 얼마나 강조되었느냐 하는 것은 丁茶山이 「牧民心書」에서 「清廉은 守畝의 本務요, 모든 善의 根源이요, 德의 바탕이니 清廉하지 아니한 자로서 능히 守畝이 될 수 있는 者는 없다」 48)고 지적한 것만 보아도 잘 알 수 있다.

그러나 現代의 行政發展이라는 관점에서 볼 때 과연 清廉主義의 바탕인 非物質主義가 物質主義의 가치관보다 더 바람직한가에 대해서는 疑問이 있다. 非物質主義는 그 자체가 科學的 精神의 結어, 不均衡的인 人格形成 등 바람직하지 못한 人間行態를 규정짓는다는 점은 오늘날 보편적으로 받아들여지고 있는 사실이다.

이에 비해 物質主義는 다른 모든 價値가 成立하고 發顯될 수 있는 바탕의 역할을 함으로써 倫理도 이를 통해 向上될 수 있다고 주장하는 사람들이 적지 않다. 49)

이를 구체적으로 설명하면 物質主義는 科學精神 및 合理主義 精神을 고취시키는 한편 社會現象을 客觀化시키고 證據主義를 조장함으로써 사람과 事物의 評價를 歸屬的인 要素나 스테

46) 金圭定, 新行政學原論, 法文社, 1975, pp.407~409 參照.

47) 趙錫俊, 前揭書, pp.83~84.

48) 崔永禧, 우리 歷史上에서 본 庶政刷新, 庶政刷新의 體質化(세미나 報告書), 韓國行政科學研究所, 1976, p.20에서 引用.

49) 白完基, 前揭書, pp.133~137 參照.

레오 타입의 기준에 의하기 보다는 객관적 事實이나 業績에 의해 評價하고 判斷하려고 한다. 또한 物質主義는 「힘의 文化」를 助長하고 思考의 世俗化를 촉진시킨다.

이렇게 보면 物質主義는 非物質主義보다도 行政發展과 나아가서는 國家發展 目標의 實現에 더 기여하게 되는 價値觀으로 認識될 수 있다.

그러나 우리 現實은 價値觀의 過渡期的 상태로서 支配的 價値가 形成되지 못해 混亂을 겪고 있는데다 西歐의 個人主義가 利己主義로 변질되고 物質萬能主義에서 由來된 拜金意識이 行動的 價値體系에 있어서 거의 頂上을 차지하고 있기 때문에 다른 어떠한 價値도 이에 대한 欲求를 증가하지 못하고 있다.

우리 行政에 있어서 심각한 문제로 제기되고 있는 不正腐敗, 中傷謀略, 相互不信 및 非協調는 거의 대부분 이러한 利己主義에서 나오는 것이라고 하겠다.

西歐社會라고 해서 個人的 利益을 추구하는 性向이 약할리는 없다. 그러면서도 그에 따르는 罪단이 우리와 같이 크지 않는 것은 民主主義의 오랜 傳統과 資本主義 倫理에 바탕을 둔 合理主義 精神에 따라 公益이나 共同體의 번영을 추구하려는 그들의 투철한 社會意識 때문이다.

그러나 우리의 경우는 民主主義의 傳統이 알아 個人的 尊嚴性과 自主性을 존중하는 合理的生活原理인 個人主義보다는 배타적이며 非合理的 要素를 내포하는 利己主義가 蔓延되고 과정을 중시하는 資本主義의 본래 정신은 度外視하고 結果的으로 돈만 벌면 그만이라는 생각이 팽배한 실정이다. 이런 觀念은 公務員이라고 해서 결코 例外가 아님은 前述한 바와 같다.

따라서 일반적인 관점에서는 物質主義의 價値觀이 아무리 行政發展에 기여한다고 하더라도 韓國이라는 特殊狀況 아래서 行政倫理를 향상시키기 위해서는 公務員들이 非物質主義에 토대를 둔 清廉을 중히 여기는 價値觀을 갖는 것이 참으로 필요하다고 하겠다.

그런데 物質萬能風潮가 팽배해 있는 우리 現實에서 유독 公務員들에게만 清廉을 요구하는 것은 무리가 없는 것이 아니다. 그러나 이러한 要求는 공무원이 平凡한 직업인에 불과한 것이 아니라 公務의 執行을 통해 國民에게 奉仕함을 使命으로 하는 公僕이기 때문이며 우리와 같은 發展途上國일 수록 공무원이 國家發展에 미치는 영향이 至大하고 그들에게 거는 國民의 期待가 너무나 크기 때문이다.

3) 非情誼主義

우리의 傳統的 行政文化의 屬性 중 하나인 情誼主義가 行政倫理의 향상에 逆機能을 하고 있다는 점은 이미 考察했다.

그런데 情誼主義는 行政過程에서 順機能을 하는 면도 없지는 않다. 일부 학자들⁵⁰⁾은 情

50) 金雲泰外, 韓國 政治行政의 體系, 博英社, 1982, pp.49~51 參照.

誼主義가 첫째는 組織人 개개의 價値, 態度, 感情 등 行態의인 측면을 비롯한 조직의 非物理的인 資源을 動員하고 活性化시킴으로써 組織成員에 대한 歸屬感의 부여, 士氣振作, 能率向上에 기여하며 둘째는 組織내부 下位體制의 自律性 및 相互交流性의 증진은 물론 외부 環境과의 選流機能도 증대시킬 수 있다고 보고 있다.

그래서 이들은 冷酷한 人間關係로 특징지워지고 있는 行政組織을 人間化, 動態化하기 위해서는 傳統的인 情誼主義를 적극 活用해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 우리 行政의 情誼主義는 前述한 바와 같이 뿌리가 너무 깊고 엄청난 역기능을 하고 있으므로 行政倫理의 향상을 위해서는 이것을 非情誼主義的인 價値로 전환시키는 것이 바람직하다고 믿는다.

非情誼主義는 行政組織內에서 上司와 部下, 그리고 同僚間의 人間關係가 情誼, 義理 등 情的 要素가 아니라 職務對 職務라는 非情誼的인 公的 關係에서 이루어진다는 觀念이다. 이러한 價値觀은 行政過程에 있어서 合理的이고 理性的인 思考를 非合理的이고 感性的인 要素에 우선하도록 만든다.

그래서 公務員의 昇進, 포상, 轉補 등 組織내의 人事가 上司와 部下間의 情的 紐帶에 따라 결정되는 것이 아니라 業績이나 能力에 의하게 하며, 上司에 대한 陰性的 忠誠도 組織에 대한 것으로 代置시킬 수가 있다. 한편 組織內의 權利義務 관계도 上司의 信任關係에 의해 나타나는 것이 아니라 階層制의 단계에 따라 이루어지게 되므로 內集團性向을 止揚시킬 수 있으며 이는 結果的으로 구성원의 士氣와 安定感을 높이게 만든다.

이러한 價値觀은 그 屬性上 非人間的 行爲라는 指彈을 받기 쉬운 정도로 行政行爲에 있어서 認知的인 要素가 후퇴하게 되는데 情誼性, 緣故性, 파벌성이 강하게 도사리고 있는 우리 行政에서는 필요성이 매우 큰 것이라고 본다.

4) 人間의 能力에 대한 信賴

人間의 能力을 믿는 價値觀은 人間 주위에서 일어나는 모든 일들이 人間의 意志와 能力에 의해 決定된다는 것을 믿는 觀念이다.

運命主義的 價値觀의 사람은 아무리 노력해도 運命에서 벗어날 수 없다는 생각 때문에 人生을 變化시키려고 하기보다는 주어진 그대로를 받아들여야 한다. 이러한 價値觀은 一般國民들에게는 官權을 두렵게 생각토록 만들며 公務員들에게는 國民을 支配하는 것을 당연시하는 官支配意識과 無責任性을 露呈시키게 된다.

그러나 人間의 能力을 신뢰하는 價値觀은 모든 結果的 現象은 자기의 能力과 關係되는 것이고 自己責任아래서 발생한다고 믿기 때문에 공무원이 行政行爲에 있어서 目標達成을 위해 노력하겠다는 意志力과 實踐力을 갖도록 만든다.⁵¹⁾ 또 感情移入能力을 高揚시켜 自己 行動

51) 白完基, 前掲書, p.141.

에 대한 批判的 태도를 가지게 함으로써 自己規制를 가능케 할 수 있다.

H.Lasswell은 民主的 人間의 特性중의 하나가 人間의 能力을 믿는 것⁵²⁾이라고 갈파했지만 人間의 能力에 대한 信賴야말로 組織內外에 걸친 民主性의 증진을 위해 없어서는 안 될 價値觀이라고 본다.

왜냐하면 人間의 能力을 믿는 價値觀은 神秘性과 神聖性을 배격함으로써 公무원의 思考의 世俗化를 촉진시키며, 이같은 世俗化는 다시 科學性, 合理性, 客觀性을 촉진시키게 되는 바 이것이야말로 民主性이 증진될 수 있는 바탕을 이루게 되기 때문이다.

5) 강한 成就動機

成就動機는 무슨 일을 하든지 맡은 일을 成功的으로 잘 하겠다는 欲求로서 일에 임하는 태도가 肯定的이며 적극적이고 過去보다는 現在에, 그리고 現在보다는 未來에 바람직한 많은 일들을 하려는 性向이다.

成就動機는 꾸준한 공격정신과 問題解決 精神이 그 내용을 이루고 있는데 McClelland는 이 動機가 강한 性格의 소유자들이 갖는 특성을 다음의 세 가지로 要約하고 있다.⁵³⁾ 그에 의하면 성취동기가 강하면 첫째, 自己의 責任아래 自己能力과 努力으로 일을 성취시킴으로써 滿足을 얻기 때문에 問題의 解決과 관련하여 責任을 지는 狀況을 좋아 한다.

둘째, 어느 정도 난관이 있다고 해도 刷新的인 임무를 택하려는 性向이 있고, 세째, 자기가 얼마나 일을 잘 하느냐에 대하여 명확한 遷流가 있기를 期待한다.

이렇게 볼 때 우리 公務員이 강한 成就動機를 가지게 되면 責任行政의 具現과 업무에 대한 創意性 발양에 크게 기여할 수 있으리라고 믿는다. 그런데 우리의 경우, 公務員들의 成就動機는 文化的 屬性과 최근들어 변동되는 行政狀況의 영향으로 그다지 높지 못한 것 같다.

일반적으로 內心の 動機보다는 形式이나 體面 때문에 自己行爲가 規制되는 우리나라와 같은 羞恥文化에서는 성취동기가 강하게 일어날 수가 없다. 이런 속에서는 人間의 行爲를 추진시키는 힘이 人間內部에서 본능적이고 自發的으로 나오는 것이 아니라 被動的이고 內心 밖에서 일어나게 되기 때문이다. 그리고 이 때에는 外部에서 期待되는 基準에 도달하면 그 이상 힘을 기울이지 않으므로 성취동기는 短期的이고 持續性이 없게 된다.⁵⁴⁾

한편 최근 10여년에 걸친 公務員社會의 外的 環境의 변화도 行政業務에 능동적으로 대처

52) H.Lasswell, Democratic Character and Politics: Who gets What, When and How, in H.Lasswell(ed), The Political Writings of H.Lasswell (Glencoe: Free Press), 1951, pp.502~503.

53) D.C.McClelland, The Achieving Society, (New York: Van Nostland Co), 1961, pp.37~45參照.

54) 白完基, 前掲書, p.149.

하여 發展의 主體로 役割하고자 하는 成就動機를 弱化시킨 原因이 되었다고 본다. 經濟發展에 따른 產業社會로의 轉換과 이에 의해 파생되는 상대적인 公務員의 權威低下, 급격한 경제 성장에 따르지 못한 公務員의 대우, 거기에서 組織의 축소개편에 의한 昇進機會의 相對的 減少 등이 그 要因으로 作用하고 있다고 할 것이다.

따라서 우리 公務員들로 하여금 강한 成就動機 아래 創意的인 責任行政을 구현시키기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 制度的 裝置가 필요한 것은 두 말할 필요도 없다.

이상에서 行政倫理의 向上에 기여할 수 있는 公務員의 價値觀을 다섯 가지에 局限시켜 考察하였는데 公務員들이 觀念的으로 이러한 價値觀을 가지게 된다고 하더라도 그 自體로서 行政倫理가 向上되는 것은 아니라고 본다.

C. Morris는 價値現象을 觀念的 價値, 行動的 價値, 客觀的 價値의 셋으로 나누고 있는데⁵⁵⁾ 이들의 관계는 매우 密接해서 어느 한 쪽이 不實해서도 안되는 것이지만 우리나라 公務員들에게 궁극적으로 필요한 것은 行政過程을 통한 行動의 世界이기 때문에 公務員의 價値觀을 문제로 삼을 때 가장 중요한 것은 行動的 價値라고 할 수 있다. 따라서 觀念으로서의 바람직한 價値가 실제의 行動에서 그대로 나타나야 行政倫理의 向上에 기여하게 된다고 본다.

2. 專門職業的 精神의 涵養

行政倫理를 향상시키기 위한 두번째의 方案은 公務員 스스로가 투철한 專門職業的 精神을 함양하는 일이다. 專門職業的 精神이란 일정한 職業에 종사하는 사람들이 特有하게 가지고 있는 態度, 價値觀, 倫理觀을 總稱하는 것으로 Blau와 Scott는 그 특징을 다음과 같이 列舉하고 있다.⁵⁶⁾

첫째, 專門職業人의 決定과 活動은 特殊性을 초월한 普遍的인 基準에 의해 행해진다. 둘째, 專門職業人과 顧客과의 관계는 情的 中立에 의하여 特徵지워진다. 顧客의 人品이나 私事に 말려들지 않음으로써 더 客觀的인 판단을 할 수 있고 自己의 能力을 向上시키는 效果를 가져 올 수 있음은 물론 전문직업인의 순수성도 유지해 나갈 수 있는 것이다. 셋째, 專門職業人의 地位는 歸屬性에 의해서 決定되는 것이 아니라 業績에 의해서 결정되는 것이다. 넷째, 專門職業人이 顧客을 위해서 내리는 결정은 私利私欲에 영향을 받아서는 안되며, 만일 그러한 영향을 받을 때에는 社會뿐만 아니라 同僚들의 非難과 制裁도 받아야 한다. 이러한 專門職業的 精神이 制度化될 때에는 專門職業에 부여하는 價値가 保全되게 되는 것이다.

직업공무원제 아래서의 公務員은 專門職業人이다. 따라서 公務員들의 專門職業精神은 公職이 國民의 信託에 의한 것으로서 富貴나 權勢를 얻기 위한 길이 아니라, 보다 高價値의

55) 洪承稷, 韓國人의 價値觀研究, 高麗大學校出版部, 1971, pp.25~26.

56) P.M. Blau and R. Scott, Formal Organizations (New York: Routledge and Kegan Paul), 1953, p.60.

것을 추구하는 것이라는 것을 믿고 公務員이라는 職業人의 矜持, 自負心, 名譽, 敬양정신 등이 複合되어 나타나는 것이다. 이는 公職에서 근무하는 것을 一生의 보람있는 職業으로 생각하는 公職觀이 그 바탕을 이루고 있다.

英國의 公務員은 그들의 行動規準을 法에서 明文으로 세밀하게 規定하고 있지는 않지만 높은 倫理水準을 나타내고 있는데 이는 傳統과 自覺과 公職에 대한 責任感, 그리고 名譽心에 의하여 維持되고 있는 것이다.⁵⁷⁾

公務員이 專門職業的 精神이 함양되면, ① 國民에 대한 奉仕精神이 확립되고 ② 職業人으로서의 忠誠心을 강화시켜 주며 ③ 政治的 中立性이 확보되어 行政의 安定性과 지속성을 유지할 수 있게 되고 ④ 公務員이 國民에 대한 忠誠心에 기인한 보람을 갖게 될 때 公務員과 國民이 一體感을 갖게 되어 國家發展에 기여할 수가 있게 된다.

H. Finer는 理想的인 專門職業的 公務員像을 다음과 같이 묘사하고 있다.⁵⁸⁾

나는 너를 훔칠 수 있는 막대한 權力을 所有하고 있지만 나의 個人的 利益을 위해 이를 行使하지 않고, 다만 公益만을 위하여 行使하고자 한다. 나는 이 權力을 恣意的으로 행사하거나 個人的 固執대로 行使하지 않고 規則과 公衆의 輿論에 따라 행사하고자 한다. 나도 感情이 있는 사람인 이상 너의 輕蔑이나 욕질이나 社會的 地位가 나의 하는 일에 자극을 주는 것이 사실이지만 그러한 자극에 영향을 받아 나의 하는 일에 그릇된 判斷은 절대로 하지 않으려고 한다. …… 나는 모든 사람에게 公平한 도움을 주어야만 하는 位置에 있기 때문에 네가 아무리 巨富라고 해도 나의 奉仕를 程度이상으로 買収할 수 없고, 반대로 네가 아무리 貧寒하다고 해서 나의 도움을 적게 받지는 않을 것이며, 네가 어떤 政黨에 속해 있다고 해서 無視되거나 優待되지도 않을 것이다.

공무원의 이같은 專門職業的 精神속에서 F.M. Marx의 이른바 「自發的 規律」과 V. Ripper가 말하는 「自發的 行動方式」이 나타나 觀念과 行動이 일치하는 바람직한 價値觀이 確立되게 되며 公務員이 그들의 職業에 天職意識을 갖고 矜持, 名譽, 自負心을 느낄 때 行政에 있어서 民主性과 能率性을 보다 더 기해질 수 있다고 본다.

六 結 論

지금까지 考察한 바와 같이 行政倫理는 공무원이 行政行爲를 함에 있어서 지켜져야 할 價

57) 申宗淳, 行政의 倫理, 博英社, 1971, pp.220~221.

58) 金鳳式, 企劃論, 博英社, 1975, p.402에서 引用.

值基準이다. 공무원은 政策決定이나 執行에 있어서 國民에 대한 奉仕者로서 國民의 興望에 부응하고 公正性을 유지해야 하며 能率的으로 業務를 처리해야 한다. 특히 發展途上國인 우리나라의 경우, 공무원은 敎導指向의 役軍인 동시에 社會變動의 促進者로서 국가발전에 지도적 役割을 담당하여야 한다는 점에서 刷新의 性格까지도 아울러 가지지 않으면 안 된다.

이런 점에서 우리 公務員에게 필요로 하는 行政倫理는 民主性和 能率性, 그리고 責任性을 그 내용으로 하고 있다고 하겠다.

政府는 공무원의 倫理를 向上시키기 위해 法令的 規制, 公務員 倫理憲章의 制定, 공무원 服務宣誓 등 복합적인 措置를 강구하고 있으나 현실적으로 볼 때 公務員 倫理는 滿足할만한 水準에는 이르지 못하고 있다. 이는 공무원의 支配的 價値觀이 아직도 傳統的 政治·行政文化의 屬性인 家族主義, 權威主義, 儀式主義, 運命主義, 그리고 情誼主義의 강력한 영향에서 벗어나지 못하고 있기 때문이라고 하겠다.

따라서 우리 公務員들의 行政倫理를 向上시키기 위해서는 무엇보다도 먼저 健全한 價値觀을 확립하는 것이 필요하다고 본다. 왜냐하면 倫理의 향상은 그 바탕이 되고 있는 價値觀의 변화가 隨伴되지 않고서는 결코 이루어질 수 없기 때문이다.

이러한 價値로서 중요한 것으로는 普遍主義, 清廉, 人間의 能力에 대한 信賴, 강한 成就動機, 非情誼主義 등을 지적할 수 있는데 공무원들은 이러한 價値를 觀念的으로만 가질 것이 아니라 실제의 行動으로 나타날 수 있도록 努力하지 않으면 안 된다.

둘째로 공무원은 투철한 專門職業的 精神을 가져야 한다. 이런 精神 속에서 自律的 規律이나 自發的 行動方式이 나타나 行政行爲에 있어서 효과적인 自己規制가 가능하게 된다.

그런데 行政倫理를 向上시키는 데는 공무원의 건전한 價値觀이나 專門職業的 精神만이 절대적인 方案이라고는 할 수 없음을 留意할 필요가 있다. 序論에서도 言及한 바와 같이 行政倫理의 향상은 건전한 價値觀 확립이 가장 중요한 變數로서 작용하는 것이 사실이지만 그것만으로 자동적으로 이루어진다고는 할 수 없고 또 다른 變數인 行政環境과 構造的인 面도 고려되지 않으면 안 된다.

따라서 行政環境面에서는 一般國民의 倫理水準의 향상, 政治의 正화 및 一般職 公務員의 政治的 中立, 經濟的 安定등이 확보되어야 하며 構造面에서도 人事行政의 합리화, 공무원 敎育의 強化, 적정한 報酬의 지급, 非倫理的 行爲에 대한 엄격한 制裁가 이루어져야 한다. 이 중에서도 특히 國民의 倫理水準 향상은 行政倫理의 質的 水準과 불가분의 관계에 있다고 하겠다.

이렇게 볼 때 결국 行政倫理의 향상은 공무원의 行爲가 건전한 價値觀과 투철한 專門職業的 精神에 의해 지배되고 行政環境의 개선 및 構造面의 합리화로 뒷받침 될 때 가능한 것이며, 그렇게 됨으로써 奉仕行政과 責任行政이 구현될 수 있을 것으로 믿는다.

- Summary -

A Study of Program to Elevate Public Administration Ethics of Korean Public Servants.

Man-geun Boo

It has been noted that interest in ethical standard of behavior within the public service has a cyclical effect, ranging from apathy to preoccupation. The main locus and focus of public service ethics is, therefore, varying from the administrative contingency and environment of a certain country.

But public administrative ethics, in general, has been understood as the rules or requirements on which public servants act.

The main substantial which public ethics includes may be said, in my opinion, democracy and efficiency or effectiveness in carrying out public administrative goal. In other words, the two are, therefore, the benchmark quaranteeing responsibility, realizing public interest and ensuring participation of citizen in the over all public administrative process.

Our government has been striving for heightening administration ethics of public servants in many respects, it is to say, statutory regulations and enactment of 「Charter of public servants ethics」 to foster their spontaneous administrative activity.

In the real sense, however, the standard of public service ethics is yet to reach the enough level to satisfy in our country.

The reason is that public servants behavior has been forcibly affected, what is called, by Korean public administrative culture the principal attributes of which are pointed out family-oriented system, hierachial authoritarianism, conventional formalism, fatalistic determinism, paternalism, etc, in a broad context.

To operate public administration effective, based on citizen's favor, the followings are obtained. First, establishment of sound values system of public servants.

Because the problem of elevating public service ethics could not be solved unless their behavior be followed by the change of their values system from the existing low level to the desiring level.

And key important substantial of values system, as it were, can be enumerated as unprejudical universalism, disinterested incorruption, thrust in one's ability and heigher achievement motivation, etc.

For the more important, public servants in charge of public administration have not only to acknowledge and hold up above-mentioned values, but to transfer them to the real administrative activity.

Secondly, maintenance or development of thorough professionalism-oriented mind. In such a professional context, voluntary mode of action like self regulation can be appeard and their behavior, in turn, is regulated.

What is concerned here are attitudes, standards, systems of values which have been internalized in public servants.

But sound view of values and professionalism-inclined mind are only method to improve public interest ethics. As it were, the other side, that is, administrative environment and intra-organizational structure must be deliberately by consideration.

In the environmental context, such essentials as the followings need to be necessarily assured-to ameliorate public interest ethics standard of the public at large, to purify political atmosphere, to secure political neutrality of public servants occupied in general administrative job, and to aggrandize the private sector, etc.

In the other structural aspect, also, to rationalize public personnel administration, to optimize quality and opportunity of education-training program, to actualize the optimal pay level equivalent to their public activity and to make up rigid statutory regulation arrangements.

It is followed, in the end, that elevation of public service ethics level can be accomplished when public servants behavior is related to and governed by sound values system of public interest and professionalism-oriented mind, while backed up by recondition of administrative environment and rationalization of intra-organizational structure.

In doing so, the purpose of public administration responsibility, I believe, can be attained.