

공직윤리 강화를 위한 새로운 인사관리 방향*

The Orientation of New Personnel Management for reinforcing Public Ethics

라영재(Ra, Young Jae)**

ABSTRACT

Recently the government reform on personnel administration and anti-corruption has changed continuously. Government established new laws and regulations on civil service ethics and the relevant government agencies, KICAC, CSC. But Ethical awareness and corruption grade is not improved satisfactorily. The Changed institutions on personnel administration and management did not take in a wide spectrum of civil service ethics and anti-corruption.

The Public Service Regulations have a duty and a service provisions. But they are not reflected new duty and service relations. The Public Service Regulations and code of conduct divide into two classes. Therefore the relevant Government agency is divided. The Government has not controlled civil service corruption and epochally not improved ethical awareness. The relevant government has to pull together. The Public Service Regulations and code of conduct have to been revised on the concrete. Because civil service morality and integrity is improved through the reformed personnel administration and management.

Key Words : 공직윤리규범(Public Ethics Provisions), 공직부패(Public Corruption), 인사관리(Personnel Management), 복무규정(Public Service Provisions), 행동강령(Code of Conduct)

1. 서론

우리나라는 IMF 외환위기 이후여 정부와 기업을 불문하고 글로벌 스탠더드를 요구 받았다. 이렇게 외부로부터 불어온 변화의 흐름은 행정학과 같은 사회과학에서는 신공공관리주의(NPM)로 나타났다. 아울러 우리사회는 1987년 이후 정치적 민주화와 더불어 시민사회의 성장으로 인하여 정치적, 행정적인 투명성을 끊임없이 요구받게 되었다. 정부나 정치에 대한 시민의 비판과 감시는 지속적으로 증가하고 있으며, 이러한 외부압력은 정치와 행정의 개혁을 앞당기는 중요한 계기가 되었고 정부는 공직자의 부패방지 와 윤리를 강화할 수 밖에 없다.

우리나라는 정부 수립이후 매정권이 바뀔 때 마다 정책 의도와 구호는 좀 달랐지만 공직자에 대한 대대적인 사정(査正)과 반부패와 관련한 정책이나 사업이 없었던 경우는

* 한국인사행정학회 2006년도 동계 학술대회 발표 논문을 수정 게재함

** 국가청렴위원회

없었다. 그러나 김대중 국민의 정부가 들어서기 전까지 역대 정부의 공직부패 방지와 공직윤리 제고와 관련된 정책에 대한 일관된 문제점으로 첫째, 대중적이고 즉흥적이라는 점, 둘째로 정치적으로 활용하였다는 점, 셋째로 부패문제에 대한 정확한 인식의 부족과 정책 대상 집단을 명확히 설정하지 못한 점 등을 들고 있다, 그러므로 정부가 공직부패를 체계적으로 통제하기 시작한 것은 그리 오래되지 않았다고 볼 수 있다.

이제는 공직윤리 제고의 문제는 정부나 공직자만의 개인의 의무로만의 문제제가 아니고 국가경쟁력의 문제이고 선진국 진입의 필요조건이 되고 있다. 세계 최강대국이라고 자부하는 미국에서도 엔론과 월드컴의 파산이라는 부패 사건이 일어나자 회계투명성을 강화하는 “Sarbanes-Oxley Act”를 제정하는 등 국가적으로 투명성 개선과 반부패가 사회적 이슈가 된 적이 있다. 이제는 공직윤리 뿐만 아니라 기업윤리도 기업의 경쟁력의 원천이자 국제경쟁력의 근간을 이룬다는 데에 모두가 이의를 달지 않고 있다. 정경유착과 재벌로 상징되던 우리나라의 기업에서도 윤리경영이나 기업윤리는 하나의 유행이 되고 있다. 특히 인사채용과 배치, 승진관리, 직무평가와 인사고과, 교육훈련관리, 취업관리, 임금·보상관리, 복지후생관리, 징계와 해고관리 등이 윤리적 인적자원관리는 기업윤리의 핵심이 되고 있다. 그러므로 공공기관의 인사관리나 민간기업의 인적자원관리가 도덕과 윤리적인 시각으로 접근하려는 것은 일치된 경향성을 갖고 있다.

정부와 기업과 같은 대규모 조직에서 구성원 개인의 윤리와 기관 신뢰는 생존과 성장의 불가분의 상관관계가 있을 수밖에 없으므로 국경이 없어진 무한경쟁시대에서 윤리를 추구하는 기업도 아닌 공공의 이익을 추구하고 국민에게 봉사해야하는 공직자가 윤리와 도덕성, 투명성을 높이는 것은 정부개혁의 처음과 끝이 되어야 한다. 그러나 너무나 빠른 변화의 물결 타인지는 모르지만 선진적인 반부패와 관련한 제도의 도입과 기관형성은 이루어진 것 같지만, 선진국 수준의 정부의 투명성과 공직자의 청렴도가 높아졌다고 말하기는 어려운 것 같다. 특히 부패방지, 공직윤리, 인사제도 등에서 혁신적으로 개선되고 있는 현시점에서 정부의 인사관리 방향이 공직자의 책임성, 윤리성과 전문성과 같은 핵심적인 요인들이 상관성을 갖으면서 보완적으로 개선되고 있는지 비판적으로 고찰해 보는 것이 중요한 것 같다.

2. 공직윤리 규범과 시스템

1) 공직윤리와 부패

현대 정부와 행정의 특징을 논의하는데 상반된 두 가지 개념이 존재한다. 첫째, 21세기 들어오면서 ‘거버넌스(governance)’라는 새로운 국정관리와 운영에 대한 논리(logic)가 확산되면서 국가나 정부 기능과 역할이 공동화(Hollow state)되어 가고 있다는 것이다.²⁾ 두 번째, 정치학과 행정학에서 오랜 전부터 논의되어 온 주제이기는 하지만 현대 대의민주주의적 기능의 한계로 인하여 행정국가화가 가속화되어 가고 있다는 것이

다. 국민의 정치적 대리인인 국회와 지방의회 의원의 역할은 점점 기능적인 축소되고 있지만 사회가 복잡해지면서 행정부에서 일하는 직업 공무원의 재량권은 점점 더 확대되고 전문화되어 가고 있다는 것이다. 정부의 역할과 기능은 점점 줄어들어서 공동화(空洞化)되어 가게 되는 측면과 점점 더 행정부의 권한이 강화되는 현상은 일면 상충되는 것 같지만 실제 정부가 수행하던 일부 기능이 민간부문에게 위임, 위탁되는 경우도 있지만 여전히 (정부)공무원은 기업이나 시민사회 대하여 막강한 권력과 권한을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 공무원을 포함하여 광의의 공직자들은 기업이나 비영리단체(NPO)와 같은 민간부문의 종사자들과 더 긴밀하게 협력해서 일을 해야 하는 변화된 상황에 직면한 반면에 여전히 국가로부터 부여된 막강한 합법적 권한을 가지고 있고, 점점 더 복잡하고 전문화되어 가는 행정환경에서 공직자들은 더 많은 기술적인 재량권을 부여받고 있다. 이러한 환경 변화에서 공직자들의 부패와 비리는 과거와 다른 형태로 발생하게 되면서 공직자는 과거에 비하여 투명해졌다고 인식하고 있지만 국민은 여전히 공직자를 신뢰하지 못하게 되는 악순환의 연속이다. 결국 공직자의 도덕성과 윤리성의 상실은 정책의 신뢰성을 감소시키게 되고 종국적으로 국제적으로 국가경쟁력을 저해하는 요인이 된다. 그래서 UN이나 OECD 같은 국제기구들에서는 선진국은 물론이고 특히 개발도상국과 체제전환국에서 주도적으로 후진적 부패상황을 극복하도록 다양한 압력과 노력을 하고 있다.

공직 부패와 비리라는 것에 대한 단일한 개념정의는 불가능하다. 부패나 윤리가 하나의 단일한 행태(behavior)도 아니고 명백한 종류의 행위(conduct)도 아니라고 한다(Anechiarico and Jacobs, 1996). 다만 각 국가의 실정법에서는 편의적으로 개념을 규정하고 있을 뿐이다. 그러나 공직자가 지향해야 할 윤리성이나 도덕성이 무엇인가에 대하여 학술적으로는 어느 정도 개념적인 정의가 가능하겠지만 일반 국민들의 인식 속에 명쾌하게 정의되기에는 쉽지 않다. 윤리성이나 도덕성이라는 개념 자체가 철학적 의미와 개념적으로 추상성을 갖기 때문에 정의하기가 더 어려워질 수밖에 없다.

일반적으로 윤리라는 것은 사회적 존재로서의 인간이 특정한 환경이나 상황에서 취하게 될 행동에 대한 도덕적 기초를 마련해 주는 것으로서, 즉 특정상황에 있어서의 인간의 행동을 규정하거나 금지하는 규범적 행동기준이라고 한다(정헌영, 1990).³⁾ 공직자들이 지향해야 할 가치, 이념을 행정이념이라고 한다면, 행정이념은 분명히 행정이 추구해야하고 공직자기 지켜야 하는 기준과 규범으로서 의미를 가질 수 있다. 그런 측면에서 우리사회가 규정하고 있는 가치체계인 행정이념은 광의에서 공직윤리의 기준과

2) 정부가 비영리단체(NPO)나 민간기업에 사업을 위탁하거나 협력적 관계를 갖는 경향이 증가함에 따라서 기존에 정부가 담당하던 사업을 민간영역에서 집행하게 되어서 정부의 역할이 줄어든다는 현상을 은유적으로 표현한 용어이다(Milward, 1994; Milward and Proven, 1993). C. J. Heinrich and L. E. Lynn, Jr. 「Governance and Performance」. 2000.

3) 황성돈(2006)은 일반적으로 윤리성과 도덕성은 거의 같거나 유사한 개념으로 이해하고 있으며, 사회과학에서 합의된 개념은 존재하지 않는다고 한다. 황성돈. 2006, “고위공직자 인사기준으로서의 도덕성에 관한 실증적 개념 구조 분석” 참조

일치할 수 있고 개념적으로 상호 통용될 수 있다(추정훈, 2003). 공직윤리 기준이 행정에서 요구하는 가치기준과 행위규범과 일치하기 때문이다. 그래서 윤리가 그 사회의 철학적이고 종교적인 전통에서 나온 행위에 대한 규범적 기준(normative standard)이라면 대표적인 공직윤리인 행정윤리는 공무원이 행정업무를 수행할 때 국민전체에 대한 봉사자로서 행정이 추구하는 공공목적을 달성하기 위해 준수해야 할 행동규범이다(이종수·윤영진 외, 2001).⁴⁾ 공직윤리는 국민의 이익에 봉사하는 행위로서 절차적인 문제와 실질적인 문제까지 포함하며, 행정활동과 관련하여 하지 말아야 할 것을 규정하는 것뿐만 아니라 행정의 가치를 향상시키기 위해 해하여야 할 행동규범까지 포함한다(Waldo, 1974; Kaplan, 1963; 이병철, 2004). 그런 의미에서 공직자는 국민을 위하여 지켜야 할 의무와 행위규범이 있고 이와 반대로 공직이기 때문에 하지 말아야 할 금지 규범들도 있을 수 있을 것이다. 이러한 규범들은 공직자의 행위기준으로서 넓게는 그 당시의 행정이념과 행정가치에서 근거할 수밖에 없다. 일반적으로 공직자 윤리규정과 공직자의 부패와 비리 유형은 개념적으로 깊은 상관성을 갖게 되어 있고 주로 공직자의 부패 행위는 공직자의 윤리성이나 도덕성을 위반한 형태로 밖으로 나타나게 된다. 이런 의미에서 황성돈 교수(2006)는 고위 공직자가 갖추어야 할 도덕적 덕목으로서 준법성, 청렴성, 공정성, 민주성, 국민정서 등으로 개념적 구조화를 시도하고 있다.⁵⁾

공직윤리를 공직자 개인 차원의 윤리와 조직 차원의 윤리로 유형화를 한다면 공직자 개인 윤리는 공직자 개인들과 관련된 윤리문제로서 바람직한 행동으로 권장되는 내용이 될 것이고 조직윤리는 외부의 이해관계자, 국민 등과 관련된 윤리로서 사회적으로 권장하는 행위를 포함한다(박천오 외, 2000:434). 그러나 행정 철학적인 행정가치와 이념이 공직자가 지켜야 할 행정적, 법적 규범에 어떻게 반영되고 있는가에 대한 체계적이고 종합적인 연구가 필요하다. 공직자의 지켜야 할 규범들은 현재 헌법이나 관련 행정법규 등에서 공직자가 공익을 추구하기 위하여 지켜야 할 도덕적인 의무와 행위기준으로 규정되고 있다. 그러나 이러한 공직윤리와 관련된 다양한 철학적 해석에도 불구하고 관련법규에서 규정하고 있는 공직윤리 범주는 상당히 제한적으로 해석되고 있다고 볼 수 있다.

우리나라 공무원의 윤리 수준을 실제 직접적인 개량지표로서 측정하기는 어렵다. 다만, 공무원의 부패수준을 측정하는 간접지표들을 통해서 추정해 볼 수는 있다. 이러한 지표들을 통해서 볼 수 있는 것은 주로 비위면직자의 사법처리나 징계 등의 통계자료들이다. 그러나 공직자의 부패유형을 어느 범주까지 정의하는가에 따라서 사법처리건

4) 공직윤리, 공직자윤리, 행정윤리는 혼용하여 사용하고 있다. 유중해, 「행정의 윤리」. 1992

5) 준법성은 교통법규 위반, 사기 등 일반법규 위반과 병역비리, 탈세 등 법 준수회피로, 청렴성은 재산형성 과정의 부정성, 여타 부패행위로, 공정성은 정부사업권, 인사에 있어 특혜부여, 정부사업권, 인사에 있어 특혜요구로, 민주성은 민주주의 발전을 저해한 행위, 반인권적 행위로, 국민정서는 법에 위배되지 않지만 국적포기, 가정폭력, 호화사치생활, 친일행위, 부패정치, 반애국심, 품위손상 등 사회문화적으로 국민정서에 반하는 행위 등으로 정의하고 있다. 황성돈(2006). 앞의 글 참조

수 즉 적발자수는 다를 것이다. 또 부패관련 통계에서 부패 적발 건수라는 것은 사법처리기관이나 적발기관의 의지와 활동역량에 따라서 직접적으로 영향을 받을 수 있다는 것이다.

<표 1> 비위면직자 부패 유형별 현황⁶⁾

(단위 :명,%)

년도	뇌물·향응수수	공금횡령·유용	직권남용·직무유기	문서위변조	기타	합계
2002	249(69.6)	53(14.8)	35(9.8)	10(2.8)	11(3.1)	358(100)
2003	202(63.1)	81(25.3)	14(4.4)	3(0.9)	20(6.3)	320(100)
2004	283(70.6)	68(16.9)	9(2.2)	7(1.8)	34(8.5)	401(100)
2005	186(61.8)	81(26.9)	17(5.6)	4(1.3)	13(4.4)	301(100)
합계	1,002(65.8)	326(21.4)	82(5.4)	26(1.7)	87(5.7)	1,523(100)

* 자료 : 국가청렴위원회(2006). 청렴통계자료집(내부자료) 참조

그럼에도 불구하고 우리나라 공직자(공직유관단체까지 포함)의 부패수준은 실증적으로 많이 좋아졌다고 볼 수 있다. 이러한 평가는 국제투명성기구(TI)에서 매년 발표하는 국가별 부패인식지수(CPI)에서도 보여주고 있다. 2000년 이후 우리나라 부패수준은 미세하지만 지속적으로 상승하고 있는 것으로 나타나고 있는데 이러한 결과는 외국인들이 보기에다 공직자의 뇌물수수 등 직접적인 부패수준에서 좋아지고 있다는 것을 보여주는 것이다.

<그림 1> 국제투명성기구의 우리나라 부패인식지수



* 자료 : TI, 2006. 2006년도 CPI 참조

그러나 일반국민이나 국제투명성기구의 또 다른 부패조사인 세계부패바로미터(GCB)에 의하면 공직자의 뇌물수수 등 직접적인 부패는 줄어들고 있는 것으로 보고 있으나 국민은 정부의 반부패 정책에 대하여 오히려 더 불신하고 있는 것으로 조사되었다.⁷⁾

6) 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육자치단체, 공직유관단체 포함

7) 국제투명성기구(TI)는 2006년 12월 7일 갯업 인터내셔널이 62개국 일반국민 59,661명을 대상으로 하여 각국의 부패인식과 경험을 조사한 결과를 발표하였다. 우리나라는 지난 1년간 공

<표 2> 일반국민 부패인식

	2003. 12	2004. 4	2004. 7	2005. 9
부패정도	64.6%	60.9%	59.0%	60.8%

* 국가청렴위원회(2006). 청렴통계자료집(내부자료) 참조

국민들이 인식하고 있는 공직부패 수준⁸⁾에 비하여 상대적으로 공무원들은 공직부패 수준이 많이 좋아진 것으로 보고 있다. 공무원과 일반국민간의 공직부패수준에 대한 인식의 차이는 의외로 크다는 것이다. 이러한 지표들은 정부의 신뢰수준이나 최근 정부혁신이나 성과평가에 대한 국민들의 낮은 평가와도 일치하고 있는 것으로 보여주고 있다.⁹⁾

<표 3> 공무원 부패인식

	2003. 12	2004. 4	2004. 7	2005. 9
부패개선 정도	59.7%	66.1%	68.3%	82.0%

* 자료 : 국가청렴위원회(2006). 청렴통계자료집(내부자료) 참조

공직자의 부패수준과 비례하여 공직자의 윤리수준에 대한 국민들의 평가도 그리 높다고 볼 수 없다. 고위공무원이나 하위공무원을 막론하고 정치가와 함께 가장 낮은 군의 직업윤리 수준에 있다고 평가받고 있다.¹⁰⁾ 이렇게 국민들이 공직자의 부패 수준을 낮게 보는 이유는 정책판단의 오류와 실패로 인한 재정손실, 공무원의 무사안일한 근무태도 등도 부패로 보기 때문이다.¹¹⁾

2) 공직윤리 규범과 제도

2001년 부패방지법이 제정되기 전에 우리나라 공직윤리와 관련된 법체계는 매우 다양함에도 불구하고 실효성에는 한계가 있었다고 한다. 대부분의 관련 법률들이 명목상

공기관에 뇌물 준 경험을 묻는 질문에 2%만 있다고 응답하고 있으며, 정부의 반부패 정책에 대하여 14%만이 효과적이라고 응답하고 있다. 그리고 정당, 의회, 기업, 사법, 언론, 경찰, 조세 분야가 상대적으로 더 부패하였다고 인식하고 있다. TI 2006 Global Corruption Barometer 참조.

- 8) 국민들은 우리사회 전반적인 청렴수준이 10점 만점에 4.26점으로 우리사회가 부패하다고 인식하고 있다. 투명사회협약실천협의회 설문조사. 2006. 6.
- 9) 참여정부의 정부혁신 성과와 평가에 대하여는 2006년 12월 한국행정학회 동계학술대회에서 혁신성과와 국민의 인지와 체감간의 괴리를 잘 설명해 주고 있다. 2006년 한국행정학회 동계학술대회 자료집 참조.
- 10) 한국직업능력개발원에서 일반국민 9000여명을 대상으로 조사한 직업별 직업윤리수준에서 고위공무원은 3.12점, 하위직 공무원은 3.07점으로 조사대상 직업 중 각각 11위, 13위로 시의원 과 국회의원이 2.80점(16위), 2.56점(17위)이다. 한국직업능력개발원. 2006.10.17 “21세기 한국인의 직업의식과 직업윤리”
- 11) 국민이 정책실패까지도 공무원의 부패로 인식하는 반면 공무원 550명 중 72명(13.1%)만이 정책실패, 소극적인 근무태도 등을 부패로 보고 있다. 국가청렴위원회 실태조사. 2006. 8.

으로 존재하고 특별한 사례에 대해서만 예외적으로 적용되는 보편적인 공직윤리 확보 수단으로의 역할 수행하고 있지 못하다고 지적하고 있다(한국정신문화연구원, 1999;125). 공직윤리와 공직부패를 규율하고 통제하는 법규가 있는가와 이들 법규범간의 상호 관계가 어떻게 규정되어 있는가를 살펴보고, 이를 법규에 근거하여 관련 집행기관들이 어떻게 구체적으로 작동하는가를 분석해 보면 국가의 반부패 정책과 활동 전반의 흐름과 시스템 뿐만 아니라 관계성을 통해서 공직윤리 규범체계와 수준을 파악해 볼 수 있다.

<표 4> 공무원 부패에 대한 법적 통제수단

구 분	직접적 통제	간접적 통제
특정적	공무원 징계령 공무원범죄에 관한 몰수 특례법 공직자윤리법	국가공무원법 지방공무원법 공무원복무규정
포괄적	형법, 특별형법 형사소송법 공직선거및선거부정방지법	공무원윤리헌장 ¹²⁾ 금융실명거래및비밀보장에 관한 긴급재정명령

* 자료 : 윤태범. (1997). “공무원 부패, 효율적 방지전략”, 김창국 외 「부정부패의 사회학」. 나남

공직자윤리규범 중 형법, 특정범죄가중처벌등에 관한 법률, 공무원범죄에 관한 몰수 특례법, 공직선거및선거부정방지법, 공직자윤리법, 공무원징계령 등이 직접적인 통제법규라면, 국가공무원법, 지방공무원법, 공무원복무규정 등은 간접적 통제법규이다. 그 중에서 공무원 복무규정은 공무원의 일상적인 행정활동과 비윤리적 행위의 일부를 대상으로 하고 있고 공직자윤리법이나 공무원의 위법 행위를 대상으로 하는 형법 등이 공무원의 위법 및 부패행위를 규율하고 있다고 한다.¹³⁾ 공직자윤리법이나 공무원복무규정에서 다 규율하지 못하는 공무원의 비윤리적 행위를 규제하기 위한 노력들이 2001년 부패방지법 제정 당시에 공무원행동강령으로 반영되었다고 할 수 있다. 그 당시 부패방지기본법이나 공무원행동강령을 제정해야 한다고 주장하는 시민단체나 학자들은 부패방지기본법과 공직자윤리법과의 관계, 공무원행동강령과 공무원복무규정과의 관계 설정문제 때문에 논쟁이 있었고 특히, 기본법을 통해서 공직윤리의 기본적 통제장치를 마련하고 싶었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 주장들은 부패방지법 제정과정에서 시민단체들이 요구한 부패방지기본법이 현행 부패방지법으로 내용이 수정되어 국회를 통과되면서 아

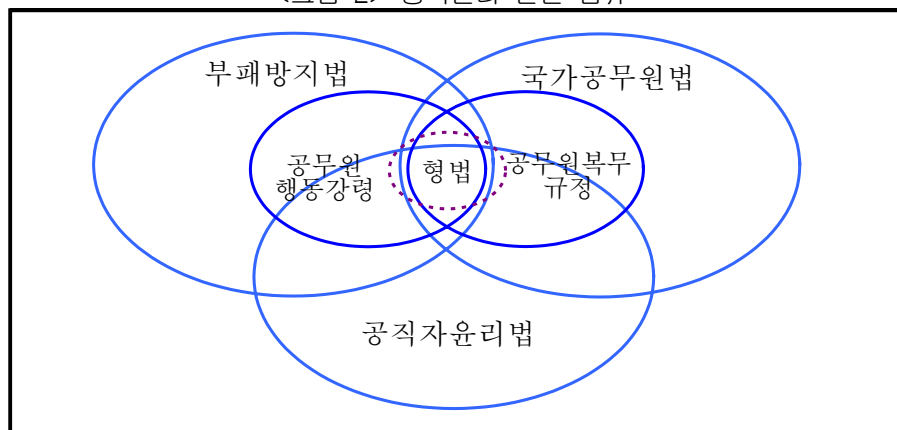
12) 1980년 12월 29일 공직 풍토의 개선을 노력의 일환으로 공무원윤리헌장을 선포하였다. 공무원윤리헌장은 “우리는 영광스러운 대한민국의 공무원이다. <중략> 1. (중략) ~ 역사의 주체이다. 2. (중략) ~ 민족의 선봉이 된다. 3. (중략) ~ 국가의 역군이 된다. 4. (중략) ~ 정의 사회를 구현하는 국민의 귀감이 된다. 5. (중략) ~ 복지국가를 구현하는 겨레의 기수가 된다. 등 5가지를 선언하고 있다.

13) 김호섭(1993), 전수일(1996), 윤태범(1998) 등 다수 학자들의 지적을 보면, 공무원 복무규정이 공직자의 윤리성을 제고하기 위한 수단으로서는 근본적인 한계가 있고 공직자윤리법은 공직자윤리제고와 직접적인 관계가 있고, 나름대로 위반에 대한 처벌이 가능하나 구체성과 실효성에 한계가 있다고 한다. 그래서 이러한 학자들과 참여연대 등 시민단체들은 1990년 후반에 “부패방지기본법”을 제정을 주장하고 있다.

직까지도 논쟁의 대상이 되었다. 부패방지법이 제정되고 공무원행동강령이 대통령령으로 만들어지는 시기에 행정자치부가 담당하고 있던 공무원 인사관리와 관련된 업무도 상당부분 중앙인사위원회로 이관되어 현재 인사업무와 복무관리 업무가 중앙인사위원회와 행정자치부로 이원화되게 되었다. 이러한 변화로 공직윤리 관련 법규범과 정부기관의 일부분 혼란과 변화가 있게 되었다.

참여정부에서는 반부패관계기관협의회를 구성하여 운영하고 공공기관에서 반부패청렴대책 T/F를 구성하는 것과 같이 반부패 추진기반을 구축하고 2단계로 과학적인 부패진단에 근거하여 제도개선을 추진하고 부패방지시스템을 보강하는 체계적인 제도와 시스템을 개선하는 2단계에 진입하고 있다고 한다(국가청렴위원회, 2006. 내부자료). 정부혁신지방분권위원회에서도 공직윤리 관련 법제 정비와 체계 정비에 대한 논의가 있었다. 그러나 앞으로 체계적으로 공직윤리 관련한 법규를 정비하고 관련 정부기관 간의 효율적인 협력구조를 만드는 것은 더 깊은 연구와 논의가 필요한 것 같다.

<그림 2> 공직윤리 관련 법규



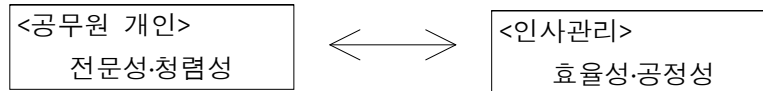
3. 인사행정에서 공직윤리

1) 인사행정의 변화

우리나라 정치사에서 흔히 실패한 정부인사에 빗대어 “인사(人事)가 만사(萬事)”라는 말을 많이 사용하고 있다. 정치와 행정에서 가장 중요한 요소가 사람이라는 것이고, 국정을 성공적으로 운영하려면 인재를 잘 활용해야 한다는 뜻인 것 같다. 특히 참여정부가 정부혁신을 국정의 기치로 삼고 있으므로 정부기관의 적재적소에 필요한 인적자원을 충원하고 활용하는 것은 어떻게 보면 가장 중요한 정부혁신에서 핵심과제이며 혁신의 출발점인 것 같다. 그러한 의미에서 참여정부가 출범하면서 제시한 인사개혁 방향은 “전문성을 갖춘 공무원이 소신을 갖고 일하게 하고, 깨끗하고 효율적인 정부구현을

위해서 청렴성과 전문성을 갖춘 공무원을 육성하며 공정성을 갖춘 인사제도를 마련하고 능력과 성과를 중시하는 전문 보직경로제를 통해서 전문 행정가를 육성하여 정부경쟁력 제고한다.”라고 한다(정부혁신지방분권위원회 인사개혁분야 비전과 목표). 이렇게 제시한 참여정부는 국가의 중앙인사기관으로 중앙인사위원회가 설치하고 여기서 추진한 인사개혁과제들은 계획한 대로 상당히 진전이 있었다고 볼 수 있다.

<그림 3> 인사개혁 원칙



이러한 참여정부의 인사개혁은 중앙인사위원회 2005년도 정책목표에서 ①고위공무원 단제도의 도입, ②공직 진입장벽의 완화, ③국가인재의 발굴, ④인적자본의 육성, ⑤성과관리의 내실화, ⑥인사자율화 확대지원 등 6대 과제를 제시하고 있다(2005 공무원인사개혁백서).

이러한 방향에는 전통적인 인사행정에 기반을 두고 있는 관련 정부기관의 조직과 정책, 제도 등에서 일차적인 변화를 동반하고 있다. OECD에서 제시하는 인력관리방향인 ①시장메카니즘의 활용, ②권한위임과 양도, ③경제적 효율성, ④투명성과 책무성, ⑤정보기술의 발전 등으로 패러다임이 변화(Matheson, 2002)¹⁴⁾에서 이론적 기반을 두고 있는 것 같다.¹⁵⁾

<표 5> 인사행정 패러다임 전환

	변화 수용	인사 이념	인사 기능	임용	관리	교육 훈련	보수 체계	근무 평정	복무 관리	경력 개발
전통적 인사 행정	소극적 위험회피	조직화합 평등	행정적 분절적	정기채용 형식요건	인간 중심	공급자 중심	연공적	감점주의 비공개	고정근무 처벌중심	일반 행정가
새로운 인력자원관리	적극적 위험감수	개인존중 공정경쟁	전략적 상호연계	수시채용 실적	과업 중심	수요자 중심	성과급	가점주의 공개	자유시간 보상	전문가

* 김판석.(2003). “국가경쟁력 제고를 위한 인사행정 혁신” 인용

중앙인사조직 개편에 대하여 행정자치부와 중앙인사위원회간에 인사기능이 혼재하여 혼선이 일어나고 있고 부처 등 행정기관의 인사기능이 총무과에 속해 있어 인사관리 기능이 제대로 작동하고 있지 못하다는 지적이 있었다(김판석, 2003). 그러나 이러한 지적은 최근 중앙인사기능이 행정자치부에서 중앙인사위원회로 이관되고, 각급 기관에 인

14) 시장메카니즘의 활용은 경쟁과 선택기회, 성과지향, 아웃소싱을, 권한위임과 양도는 권한의 위임, 관리유연화, 중앙인사기간의 역할 변화를, 경제적 효율성은 감축관리, 다운사이징, 대체적 서비스 제공, 계약임용을, 투명성과 책무성은 계방형으로 전환, 공직윤리와 부패척결, 고위 공무원 관리를, 정보기술의 발전은 지식관리, 학습기회제공, 평생학습을 의미한다고 한다. 김판석(2003). “국가경쟁력 제고를 위한 인사행정 혁신” 참조

15) 이러한 인사개혁사례는 여러 곳에서 참여정부의 정부혁신 우수사례로 제시하고 있다.

사부서를 독립시킴으로서 이러한 우려와 문제는 상당히 해소되었다고 볼 수 있다. 오석홍(2000) 교수가 제기한 인사개혁 방안들은 인사행정조직, 공무원인사제도 등에서 상당한 변화가 있었고 현재도 변화하고 있는 중으로 보인다(김판석, 2003).¹⁶⁾ 이렇게 중앙인사기관이 바뀌고 인사제도를 개혁한 현 시점에서 인사개혁의 성과를 처음 제시한 공직자 개인의 청렴성과 전문성을 확보하였는지 그리고 변화된 인사관리 방안들이 인사의 효율성과 공정성을 담보하고 있는가에 대한 근본적인 재평가가 필요한 것 같다. 단지 OECD에서 권고하는 선진사례에 부합하는 인사제도를 도입하고 새로운 인사기관을 만든 것도 주요한 정부혁신의 성과이지만 관련 기관간의 거버넌스적인 협력과 역할 재조정을 잘 되고 있는가? 그리고 국민의 시각에서 공직자의 인식과 능력이 변화했는지를 꼼꼼이 따져 보아야 한다.

2) 인사행정에서 공직윤리 문제

(1) 공무원의 임용

인사행정의 기능이 인적자원의 확보·개발·관리·통제 등으로 분류하며, 공무원의 활용을 통해서 정부조직의 정결정과 집행 능력을 높이는 것을 목표로 한다(박천오 외, 2000). 이러한 공직자에 대한 인사행정(관리)¹⁷⁾은 민간기업의 인사관리와 달리 구성원의 행동규범에 큰 비중을 둔다. 그래서 공무원들에 대해서 훨씬 더 높은 윤리기준을 적용한다고 한다(Chander, 1986; Tompkins, 1995).

공직인사의 처음은 공무원을 공직에 신규와 경력직으로 인력자원을 충원하는 단계로부터 시작한다. 인사행정에서 공무원의 임용은 공직에 공무원을 채용하는 것을 포함하여 마지막으로 공직에서 퇴직까지 전 과정을 포함하는 일반적인 개념이다. 공무원의 임용이 공무원의 신분을 부여하여 근무하는 모든 인사활동으로 신규채용, 승진임용, 전직, 전보, 겸임, 파견, 강임, 휴직, 직위해제, 정직, 복직, 면직, 해임, 파면을 의미한다(국가공무원 인사실무, 2005). 공무원의 모든 임용절차가 직·간접적으로 공직윤리를 높이는데 또는 공무원의 부패와 비리를 방지하거나 통제하는 것과 직접적으로 관련이 있다고는 볼 수 없다. 다만, 공무원의 임용 절차와 임용기준 등에서 위법, 부패전력자를 걸러 내거나 청렴성이나 윤리성이 높은 인재를 뽑을 수 있도록 되어 있고, 공조직은 공직에 재직하는 기간 중에 위법, 비리가 있는 공무원을 징계하는 등 인사 조치를 하게 되고 공

16) 중앙인사기관의 조직개편과 정무, 고위직 인사담당 조직개편 등의 인사 관련 조직개편과 공무원 분류체계 변화, 고위공무원단 도입, 시험제도 개편, 교육훈련 개선, 성과관리제도 구축, 보수와 성과급 개선, 개방형직위 도입, 공무원조합 인정, 지방공무원법 차별화, 양성평등, 지원제도 개선 등에 대하여 혁신되었다고 한다. 김판석(2003). 앞의 글 참조

17) 공조직의 인사행정과 기업의 인사관리는 여러 가지 측면에서 차이가 있다(박천오 외, 2000). 그래서 행정학에서는 인사행정이라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 최근 기업의 조직관리, 인사관리의 발전과 영향으로 의미의 차이보다는 공조직의 인사행정이 기업의 인사관리의 장점을 수용하는 단계인 것 같다. 이 논문은 그런 의미에서 인사행정, 인사관리라는 용어를 같은 의미로 사용하고자 한다.

직을 퇴직한 이후까지 인사관리를 하게 된다는 점에서 인사관리는 직·간접적으로 공직윤리와 관련되어 있을 수밖에 없다.

공무원 채용에서 첫째, 7, 9급 공채, 행정, 외무고시 및 특별채용 등에서 일정한 형벌을 받은 자와 징계를 받은 자를 응시결격사유로 규정하여 제한하고 있다.¹⁸⁾ 두 번째, 공직선거 및 선거부정방지법 위반자도 응시결격사유로 규정하여 제한하고 있다.¹⁹⁾ 세 번째, 채용시험과 관련하여 필기시험에 공직윤리나 공무원 부패와 관련된 문제를 출제될 수 있다. 채용시험의 마지막 단계로 면접시험에서 공직윤리와 관련된 자세 등을 평가할 수 있다. 최근 공직이 개방되면서 특별채용이 증가되고 있다. 일반직이나 일반계약직(전문계약직 포함)은 서류전형과 면접으로 채용하게 되므로 면접에서 당해 직무수행에 필요한 능력 및 적격성을 검정하도록 규정하고 있다(국가공무원법 시험령 제3제3항). 최근 공무원 신규 채용 시 면접시험 비중을 높이고 있다고 한다(경향신문, 2006. 12. 2). 공무원 면접에서 평가기준²⁰⁾중 공무원으로서 정신자세 등으로 공무원의 청렴성이나 도덕성에 대한 자세 등을 평가할 수 있다. 일반기업에서 신입사원이나 경력직원 채용에서 필기시험은 대부분 사라졌고 심층 면접시험을 강화하고 있다. 이러한 면접시험의 강화는 시험 성적으로 평가할 수 없는 공직자로서의 자세 등 주관적인 평가가 필요하기 때문일 것이다. 신규 채용은 아니지만 최근 일부 공기업에서 1, 2급 간부직 직원에 대하여 “청렴도 측정”이라는 다면평가를 실시하여 인사에 반영한 사례를 주목할 필요가 있다.²¹⁾

18) 국가공무원법 제33조의 결격사유 해당자로 ① 금고형의 형을 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년을 경과하지 아니한 자, ② 금고이상의 형을 받고 집행유예의 기간이 완료된 날로부터 2년을 경과하지 아니한 자, ③ 금고이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예기간 중에 있는 자, ④ 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자, ⑤ 징계 파면 후 5년을 경과하지 아니한 자, ⑥ 징계 해임 후 3년을 경과하지 아니한 자 등이 있다.

19) 공직선거 및 선거부정방지법 제266조 위반자로 매수 및 이해 유도죄, 당선무효 유도죄, 선거의 자유 방해죄, 부정선거 운동죄, 각종 제한규정 위반죄, 기부행위 금지제한 등 위반죄, 선거범죄선동죄의 죄를 범하여 ① 징역형의 선고를 받은 자로서 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 형의 집행이 종료되거나 면죄된 후 10년이 경과되지 아니한 자, ② 형의 집행유예의 선고를 받은 자로서 형 확정된 후 10년이 경과되지 아니한 자, ③ 100만원이상의 벌금형의 선고를 받은 자로서 형 확정된 후 5년이 경과되지 아니한 자 등이 있다.

20) 공무원 면접 평가기준으로 ① 공무원으로서의 정신자세, ② 전문지식과 그 응용능력, ③ 의사발표의 정확성과 논리성, ④ 용모, 예의 품행 및 성실성, ⑤ 창의력, 의지력, 기타 발전가능성 등이 있으며, 면접위원 과반수가 5개 평정요소 중 2개 항목 이상을 상중하 중에서 하로 평가한 경우와 위원의 과반수가 어느 하나의 동일 항목에 대하여 하로 평가한 경우에 불합격된다. 공무원 임용 및 시험시행규칙 제12조. 현재 5급 이상 공무원 면접은 집단면접, 개인발표, 개별면접 등으로 이루어지며, 7급은 개인발표, 개별면접, 9급은 개별면접만으로 이루어진다.

21) 2005년도 18개 한전 등 주요 공기업들이 “투명사회협약실천협의회를 구성하고 사장단 회의에서 1, 2급 간부직원 청렴도 측정 모델을 공동 개발하여 각 기업에 추천하였다. 이 측정 모델을 근거로 하여 회원사인 개별 공기업은 자체적으로(일부는 회원사 감사실이나 윤리경영팀에서, 일부기업은 외부 전문여론조사 기관에서 실시) 1,2급 간부직원에 대한 청렴도 측정을 실시하여 재교육, 팀원으로 전보 조치하였다. 특히 여론조사기관에 위탁하여 조사한 기업에서 실시한 조사결과에 대하여 하위 평가를 받은 대상자의 평가결과의 타당성과 신뢰도에 대하여 대부분 피평가자가 승복했다고 한다.

국회의 실시하는 인사청문회는 전체 공직자에 해당되는 것도 아니고 중앙인사기관이 직접 수행하는 인사기능은 아니지만 장관 등 주요 정무직 공직자에 대한 행정부의 인사권을 견제하고 국민의 시각에서 검증한다는 의미에서 고위 공직자의 인사검증 장치이며 사전에 공직자 윤리성과 도덕성을 판단해 볼 수 있는 제도이다. 최근 국회인사청문회에 대한 유용성에 대한 논란이 있기는 하지만 자의적인 대통령의 인사권을 국회의 청문절차를 통해서 제한하고 정무직 고위공직자의 자질과 경력을 국민의 시각과 입장에서 검증하기 위한 제도라는 측면에서 순기능적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 최근에 실시한 국회 인사청문회에서 각 정당간의 첨예한 입장 차이로 인하여 과정을 경험한 바와 같이 국회인사청문회가 도덕성과 청렴성에 문제가 있는 사람을 걸러내고 능력이 있는 인사가 임명되도록 하는데 도움을 주었는지는 좀 더 깊은 연구가 필요하고 제도적 보완이 필요한 것 같다.

(2) 인사관리

고위공무원단에 속하는 공무원의 채용과 고위공무원단 직위로 임용함에 있어서 소속 장관은 당해 기관의 자체 승진 후보자 중에서 근무성적, 경력, 전공분야, 인품, 적성 등을 고려하여 보통승진심사위원회의 승진심사를 거쳐서 중앙인사위원회에 심의, 의결을 요구한다. 이와 같이 일반직 고위공무원의 임용은 자체 기관의 심사와 중앙인사위원회의 심의 의결의 과정을 거치게 되어 있으나, 특정직 고위공무원은 자체적인 승진심사위원회의 심의를 거쳐서 곧 바로 대통령에게 임명 제청을 한다. 즉 검사, 외무공무원, 경찰공무원, 소방공무원, 군인, 군무원, 국가정보원직원, 경호공무원 등 특정직 공무원이 중앙인사위원회의 인사심사를 거치지 않은 것을 제외하고는 특정직이든 일반직이든 고위공무원은 자체적인 인사심사, 청와대의 인사검증, 소속장관의 제청과 대통령의 임명절차를 거친다. 그러나 고위공무원의 승진심사 등 인사심사는 능력을 검증하는 것도 중요하지만 황성돈 교수(2006)의 연구에서 보는 것과 같이 국민은 고위공직자가 높은 도덕성, 윤리성을 요구하고 있다는 것이다.

중앙인사위원회 인사심사에서 채용심사기준은 국가공무원법 제33조 임용 결격사유, 공직선거 및 선거부정방지법 제266조의 규정과 다른 법령에 의한 임용결격사유에 해당하느냐 여부이다. 그리고 승진하는데 심사기준으로는 근무실적, 직무수행능력, 경력, 적성과 청렴도 및 인품 등 고위공직자로서의 자질 등을 고려하여 승진후보자의 승진 적격성을 심사한다(인사실무, 2005).

공무원의 신규 임용에서 청렴도나 도덕성을 면접이나 인사심사로서 평가하기는 것은 쉬운 일은 아니다. 다만 경력직 공직 후보자나 승진 임용에서는 반드시 도덕성과 윤리성을 가장 중요한 요인으로 보아야 한다. 어찌되었든 신규 임용이든 승진 임용이든 간에 공무원의 의무나 책임성을 담보할 수 있는가를 직간접적으로 판단해 볼 수 있을 것이며, 특히 하위직이든 고위직 승진을 불문하고 승진 인사심사에서 전문성이나 경력 등을 평가하는 것도 중요하지만 청렴성이나 도덕성 등 윤리관을 평가하는 것은 가장 중

요한 필요조건이라고 볼 수 있다.²²⁾ 공직에서 고위직이든 중하위직이든 공무원의 성취 동기는 승진에 주어져 있다. 그러므로 승진에서 어떤 기준과 요소에 의하여 승진되는가는 인사관리 중에서 가장 중요한 요소가 된다.

참여정부에서 고위공무원제가 도입되고 성과에 의한 특별승진이 확대되고 있다. 이런 인사제도의 변화는 기본적으로 인사관리에서 실적주의적 요인을 바탕으로 하고 있으나 우리나라 인사제도가 계급제를 채택하고 있는 한 연공서열적 요인을 무시할 수 없는 한계가 있다. 그래서 공직의 윤리성이나 도덕성과 같이 관습적인 요인이 지배하고 공직자 개인의 인식 전환이나 태도 변화를 전제로 하는 특성상 일부 실적주의적 요인의 도입되었다고 해서 바로 공직자의 윤리성을 높일 수 없다는 것이다. 그렇지만 정부기관별로 승진후보자를 명확한 인사기준과 원칙에 의하여 선정하고, 객관적인 인사원칙은 전 직원에게 명확하게 공개하여 소속 공무원에게 인사의 예측 가능성을 부여하고 승진심사의 투명성과 객관성을 확보한다고 한다. 또한 최근 상사에 의한 일방적인 하위평가 외에 동료와 부하 또는 민원인 등을 대상으로 하는 다면평가를 승진 등 인사자료로 활용하고 있다. 다면평가는 어려가지 평가방법에 대한 문제가 있기는 하지만 객관적으로 판단하기 어려운 승진 후보자의 도덕성이나 청렴도를 동료나 부하 직원의 인식과 평가를 받아 볼 수 있다.

개별 정부기관의 인사관리는 중앙인사위원회의 인사감사를 통해서 통제 할 수 있다. 그러나 중인인사기관의 인사감사가 인사규정을 위한 사례를 적발하고 시정하는 데는 기여할 수 있겠지만 적극적으로 공직자의 도덕성과 청렴성을 제고하는데 기여하고 있다고 볼 수 없다.²³⁾ 공무원의 인사관리 중에서 근무성적평정과 다면평가를 통해서 공무원의 도덕성과 청렴성을 평가할 수 있다. 평정대상기간중의 평정대상공무원의 업무추진 실적 등의 기재내용과 업무수행에 대한 관찰결과 등을 참고하여 근무실적 60%, 직무수행능력 30%, 직무수행태도 10%의 비율로 평정한다. 특히 직무수행태도를 평정하는 데에는 평정대상공무원에게 10점 만점을 부여하고 소속 장관이 정한 감점기준에 따라 감점하고 평정한다. 소속 장관은 평정대상기간 이전에 감점 사유 및 기준을 정하여 평정대상 공무원에게 공개해야 한다. 그러므로 직무수행태도에서 공직윤리를 간접적으로 제고할 수 있는 요인이 있을 수 있다. 특히 임용권자 및 임용제청권자는 소속공무원을 승진심사를 거쳐 승진임용하거나 승진임용을 제청하고자 하는 때에는 승진심사대상공무

22) 행정기관의 임용권자는 소속공무원을 하나의 직급 또는 직위에 임용해야 하고 직무의 곤란성과 책임도에 따라서 직위의 등급화와 소속공무원의 능력 발전에 맞도록 보직해야 한다(공무원 임용령 제43조). 공무원의 보직을 관리하는 데는 직위의 직무요건¹⁾과 인적요건¹⁾을 고려하여 적재적소에 배치하는 것을 원칙으로 한다.

23) 중앙인사위원회는 행정기관의 인사운영의 적정성을 정기 또는 수시로 감사할 수 있으며, 관계 서류의 제출을 요구할 수 있다. 중앙인사위원회의 인사감사는 임용, 시험, 근무성적평정, 경력평정, 승진후보자명부 작성, 보수, 징계, 신분보장, 복무, 교육훈련에 대한 사항 및 기타 인사행정의 실태파악과 정책수립에 필요한 사항을 범위로 하고 있다. 인사감사 결과 지적사항에 대하여는 감사 종료 후 30일 이내에 그 결과를 중앙인사위원회 위원장에게 보고하고 처분요구안을 중앙인사위원회에 상정한다.

원과 동일하거나 하위계급의 공무원 또는 업무와 관련된 민원인 등의 평가를 실시하여 그 결과를 반영할 수 있다. 평가 결과는 특별승급, 성과상여금 지급, 교육훈련, 보직관리 등 각종 인사관리에 반영할 수 있다. 평가항목과 질문지는 실적, 능력, 태도로 구성하는 경우가 많으나 가급적 평가의 목적과 피평가자의 직급을 고려하여 설계해야 한다(국가공무원 인사실무, 2005)고 한다. 이러한 다면평가가 일정 부분 순 기능적 요소가 있으나 근본적으로 평가의 객관성과 타당성을 확보할 수 있는가는 의문이고 특히 현 정부에서 실시하는 다면평가 방법론상의 문제로 인하여 그 결과가 왜곡되는 점은 없는지 점검해 볼 수 있다. 앞에서 공기업의 간부직원 청렴도 측정 사례를 보듯이 기업 내의 부서에서 실시한 경우와 외부 전문조사기관에 의뢰하여 실시한 경우에서 조사 결과의 신뢰도가 차이가 난 경우가 있기 때문에 좀 더 신중한 조사 문항 설계와 실시가 필요한 것 같다.

공무원 신분이나 권익과 관련된 인사제도 중에서 공직윤리와 직간접으로 연관성이 있는 제도는 직위해제, 면직 등과 징계, 소청 등이 있다. 직위해제 요건은 직무수행능력이 부족하거나 근무성적이 극히 불량한 자, 파면, 해임 또는 정직에 해당하는 징계의결 요구 중인 자, 형사사건으로 기소된 자 등이다. 면직은 당연퇴직, 의원면직²⁴⁾, 직권면직, 명예퇴직, 징계면직이 있다. 이 중에서 당연퇴직자는 국가공무원법 제 65조에서 금고이상의 형집행 종료 또는 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년 미경과자, 금고이상의 형을 받고 집해유예기간 완료 후 2년 미경과자, 법원의 판결 또는 다른 법률에 의한 자격상실 또는 정지자, 징계 파면 후 5년 미경과자, 징계해임 후 3년 미경과자가 해당된다. 직권면직도 본인의 인사에 불구하고 면직시키는 경우인데, 국가공무원법 등에서 규정하고 있는 직권면직 요건이 공직윤리나 비위, 부패와 관련하여 최종적으로 징계위원회의 의견을 들어 면직처분할 수 있다.

공무원도 개인차원에서 조직에 대항하여 근로자로서의 기본적인 권익을 보장 받아야 하는 것은 너무도 당연하다. 그러나 개인적 권익이라도 부패나 비리, 더 나아가 도덕성, 윤리성, 청렴성과 관련된 징계 등에서 어떠한 예외도 없어야 한다. 공무원의 징계가 공무원이 업무실적 저하, 소속기관의 규칙과 규율을 위반하였을 경우에 해당 공무원을 제재하여 그릇된 행태를 교정하기 위한 인사절차(Klingner, 1985)라는데, 중앙징계위원회와 보통징계위원회가 이러한 기능을 제대로 하고 있는지 분석과 연구가 필요하다. 혹시 최근 민간기업에서 공직윤리와 비리에 대한 엄정한 제재사례에 비하여 공무원의 징계가 연고나 온정주의에 치우쳐 있지는 않은지 반성해 볼 수 있다.²⁵⁾

24) 재직 중 비위를 저지를 공무원이 형사처벌이나 징계처분을 회피하기 위하여 의원면직 처리되는 것을 방지하기 위하여 비위공직자의 의원면직 처리를 제한하고 있다. 의원면직의 제한은 ① 비위와 관련하여 형사사건으로 기소 중인 때, ② 징계위원회에 중징계의결 요구 중인 때, ③ 감사원, 검찰, 경찰 및 그 밖의 수사기관에서 비위와 관련하여 조사 또는 수사 중인 때, ④ 각급 행정기관의 감사부서 등에서 비위와 관련하여 내사 중인 때. 대통령훈령 제143호 참조

25) 인사관리에서 공무원 징계에 대한 숭방망이 처벌이나 봐주기라는 언론의 비판은 무수히 많다. 징계가 형평성이 없다거나 온정주의에 의하여 처리된다는 직접적인 조사는 없지만 우리

(3) 복무관리

공무원의 윤리는 규율 방법에 따라서 자율적 규제와 법률적 규제로 나눌 수 있다. 자율적 규제는 공무원이 스스로 자신의 행동을 규율하는 것으로서 행동기준으로서 행동강령을 의미한다고 하며, 법률적 규제는 공무원이 마땅히 지켜야 할 행동규범으로 법령으로 규제하는 것이다(박천오 외, 2000). 그러나 공무원 윤리와 관련된 국가공무원 복무규정이나 공직자행동강령은 법령의 형태를 띠고 있기 때문에 자율적 규제로 정의하기는 어려운 측면이 있다.

공무원의 복무와 관련된 법규는 국가공무원법, 지방공무원법(국가공무원복무규정), 공직자윤리법, 부패방지법(공무원행동강령), 공직자등의 병역사항신고 및 공개에 관한 법률, 정당법, 공직선거법 등이 있다. 이 중에서 공무원이 공직생활을 하면서 지켜야 할 자세와 행동을 세부적으로 규율하고 있는 것은 공무원복무규정이다. 사용자로서 정부와 피고용인으로서의 공무원간의 근무 및 복무 관계는 크게 의무관계와 근무관계로 나누고 있는데, 공무원복무규정은 주로 근무관계를 규율하고 있다.

<표 6> 공무원 복무 관련 법규

구분	주요사항	근거법령	관련 다른 법령
의무관계	정치운동금지	국가(지방)공무원법	공직선거법, 정당법, 정치자금법
	영리행위금지		공무원행동강령
	비밀엄수		공공기관의정보공개에관한법률, 공직자윤리법
	청렴의무		부패방지법, 형법, 공직자윤리법
근무관계	출장	국가공무원복무규정	공무원여비규정
	연가		공무원수당등에관한규정, 공무원연금법
	강의		공무원행동강령
	병가		공무원연금법

국가공무원법과 지방공무원법에서 규정하고 있는 공직자로서의 공무원의 의무와 역할을 포괄적으로 규정하고 있다. 두 법을 근간으로 공무원복무규정에서는 세부적으로 의무관계와 근무관계를 규정하였다. 국가(지방)공무원법 보다 이후 제정된 부패방지법을 근거로 해서 만들어진 공무원행동강령은 공무원복무규정에서 규정하고 있는 근무관계 중에서 주로 재정적 이익충돌을 회피해야 하는 것을 주로 규제하고 있다. 그러므로 비재정적 이행충돌 상황과 다른 근무관계를 규제하는 조항들은 여전히 공직자윤리법 등과 같은 다른 법규에 산재하여 있다.

최근 공무원 복무관련 법령은 재개정 현황을 보면 행정환경의 변화와 함께 변화가 많았다. 그러나 국민의 높아진 윤리의식에 비하여 백지위임신탁 제도와 같은 공직자의 재정적 이해충돌을 회피하기 위한 일부 진보적인 제도를 도입했음에도 불구하고 공무

사회의 공직부패가 부정부패에 대한 관대한 처벌에 기인한다는 조사는 있다. 서울시립대 반부패행정시스템연구소, 2006. 「부패친화적 연고·온정주의 사회문화 개선」 참조.

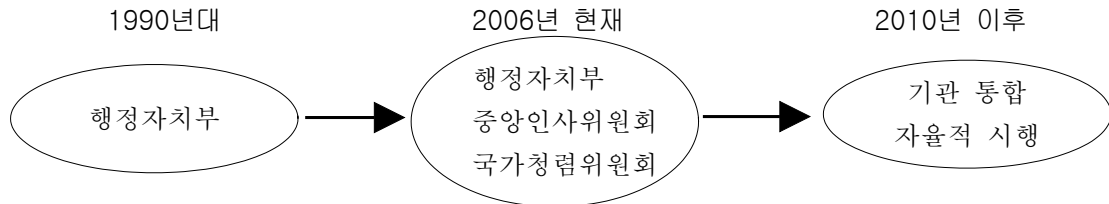
원의 의무관계와 근무관계가 변화된 제도나 법령에서 체계적으로 수용되고 제도화되어 실시되고 있는가에 대하여는 여전히 의문의 여지가 있다.

<표 7> 공무원 복무 관련 법령 개정현황

법령명	제정일	개정횟수
국가공무원법	1949.8.12	35
지방공무원	1963.11.1	30
공직자윤리법	1981.12.31	1
부패방지법	2001.7.24	3
공무원복무규정	1972.5.4	24
공무원행동강령	2003.2.18	3

특히 국가공무원법과 지방공무원법에서 규율하였던 많은 제도들이 공직자윤리법, 부패방지법 중 공무원복무규정, 공무원행동강령의 개정으로 바로 바로 반영되어 공무원의 행위기준을 만들어야 하는데 관련 주무기관이 다르고 오히려 국가청렴위원회라는 전담 기관이 만들어지면서 기존의 행정자치부나 중앙인사위원회 등에서 공직윤리라는 측면에서의 기관 관심은 오히려 떨어지고 있지는 않은지 생각해 보아야 할 것 같다.

<그림 4> 공직윤리 관련 중앙기관의 변화



국가공무원복무규정(제2조에서 4조까지)에서 공무원은 국가와 국민을 위하여 일할 것을 선서해야 하고, 국민 전체의 봉사자로서 민주적이고 능률적으로 직무를 수행해야 하다고 규정하고 있다. 공무원은 법령이나 직무상 명령을 준수하고 근무기강을 확립해야 하며, 공사(公私)를 분별하고 인권을 존중해야 한다고 한다.²⁶⁾

국가공무원 복무규정이 국가공무원법에 의거하여 공무원이 복무에 관한 사항을 규정하고 있다면 공무원 행동강령은 공무원이 직무수행과정에서 지켜야 할 행위준칙으로서 대통령령으로 제정, 시행하고 있다. 그러나 공무원 의무 규정은 의무규정과 금지규정으로 나누어져 있는데, 금지 규정들은 대부분 복무규정에서 세부적으로 규율되어 있으나 성실의무, 친절공정의무 등은 선언적인 규정에 머물고 있다. 국가공무원법과 지방공무원법에 근거하여 공무원 의무관계 뿐만 아니라 근무조건에 대하여 국가공무원복무규정과

26) 국가공무원이 국민을 위하여 일하는 데 지켜야할 기본원칙들을 규정하고 있다. 이들 조항의 정신을 담은 선서문을 소속기관장 앞에서 서서해야 한다고 규정하고 있다.

지방자치단체복무조례로 규정하고 있다. 공무원 복무관계는 ①권리측면보다 의무측면의 강조, ②추상적이고 포괄적 규정, ③행정환경 변화의 영향, ④물개인적 및 물가치적인 특징이 있다(행정자치부 2006).

<표 8> 공무원 의무 규정

국가(지방)공무원 의무	선서, 성실의무, 복종의무, 직장이탈금지, 친절공정의무, 청렴의무, 외국정부영예등받을경우대통령허가, 품위유지의무, 영리업무 및 겸직금지, 정치운동금지, 집단행위금지
-----------------	---

공무원복무규정과 공무원행동강령과 중복되거나 한쪽에서만 규정하고 있는 사항이 있다. 공무원의 근무 중 발생하는 성희롱, 도박, 영리활동, 정치활동, 출장 등에 대한 사항에 대하여 어떤 규정에서 규율하는 것이 더 효율적인지를 면밀한 검토가 필요한 시점이다. 즉, 공무원의 재정적 이행충돌 이외에 비재정적 이행충돌, 잠재적 이행충돌 상황을 예방하는 규정으로 그리고 높아진 국민의식에 부합하도록 상징적으로 공무원의 의무를 선언적으로 규정하기보다는 변화된 행정환경에 맞추어 공무원의 행위 준칙으로 기능할 수 있도록 개정하거나 통합해야 한다.²⁷⁾

(4) 퇴직관리

최근 종신고용을 보장하기 어려운 민간기업에서는 고용을 해지한 이후 즉, 퇴직자를 관리하는 프로그램을 운영하고 있다. 기업의 인사관리에서 퇴직이 일상화되면서 기업은 퇴직자가 퇴직 시기에 미래에 대한 불안을 감소시키기 위한 사기진작 차원에서, 또 하나는 퇴직 이후 기업과의 우호적인 관계를 유지하려는 의도에서 퇴직자를 관리하고 있다. 그러나 공직에서는 직업공무원으로 평생고용이 보장되어 있어 퇴직자를 관리한다는 것이 무의미했다. 그러나 최근 일부 공직자들이 퇴직하면서 재직 중 직무와 관련된 민간기업이나 관련 협회 등에 취업하면서 새로운 문제가 발생하고 있다. 공직자가 퇴직 후 재취업을 하는 것에 대하여 국민들로부터 비난을 받는 근거는 공무원이 평생고용, 즉 정년이 보장되어 있다는 것이고 공직을 사익에 이용한다는 것이다. 공직자가 퇴직 후 민간기업이나 관련 협회 등에 재취업하는 것이 문제가 되는 것은 고위직이나 하위직을 막론하고 모든 대상에 해당한다. 오히려 인허가, 규제 등 민간부문에 막강한 권한을 갖고 있는 소위 힘 있는 공직에 종사하던 공직자들이 퇴직 후 재취업이 수월하다.

27) 최근 시민단체를 중심으로 해서 공무원의 이익충돌에 대한 감시가 강화되고 있다. 이 중에서 미국과 같은 선진국에서는 계약(contract), 겸직(dual office-holding), 부당한 영향력 행사(undue influence), 공직의 남용(abuse of office), 공직해위에 대한 사적 보상(private payment for public acts), 공직을 이용한 사익의 충족(private gain from public office), 뇌물과 약인(bribery, quid pro quo), 선물과 갈취(gratuity, gifts, extortions), 기밀정보의 누설과 활용(disclosure of confidential information), 사익의 대변(the representation problem), 외부취업과 영리활동(outside employment, profit-seeking activities), 퇴직 후 취업(post-employment restrictions), 품위유지(appearance standards) 등을 규정하고 있다.

공직자의 퇴직 후 취업의 제한에 대해서는 공직자윤리법과 부패방지법 양법에서 관련 내용을 규정하고 있다. 그러나 취업의 개념, 취업대상기관의 지정, 직무관련성 판단의 기준 등 여러 부문에서 관련 규정을 공유하고 있는 실정이다. 그래서 비위면직자의 퇴직 후 취업제한 제도의 효과적인 운영을 위해서는 부패방지법과의 통합 여부 및 공직자윤리법과는 별개의 규정 마련에 대한 논의가 필요하다(윤태범, 2005). 향후 공직자의 퇴직 후 취업 제한에 대한 활발한 논의와 연구가 필요한 것 같다.

최근 정치인 낙하산 인사와 관련하여 국민의 비판이 높아지고 있다. 이러한 국민의 비난의 강도는 앞으로 높아질 것이고 공직자의 세부적인 퇴직자 관리기준과 프로그램을 운영해야 할 것이다. 그런 의미에서 시민단체인 참여연대가 퇴직 공직자의 직무 관련 사기업체 취업과 관련하여 관련 정부기관에 지속적으로 문제를 제기하고 있다. 그래서 일부 정치인이나 고위공직자의 퇴직 후 취업제한이나 비위면직자 취업 제한은 많이 시정된 것 같지만 중하위 공직자의 취업 제한에는 여전히 많은 문제점이 있는 것으로 보이며, 앞으로 개선의 여지가 많아 보인다.

5. 결론

국민은 납세나 국방의 의무 등 국민의 의무를 지는 반면에 국가를 운영하는 합법적 권한을 공직자에게 위임하고 있다. 그러므로 공직자는 청렴성과 도덕성을 기반으로 하여 공익에 봉사해야 한다. 그러나 권력을 위임 받은 공직자들은 대리인으로서 역할을 수행하기 보다는 권력을 재위임한 정치가에 충성하거나 자기 자신의 이익을 쫓거나 극단적으로 부패한 상황까지 가는 경우가 많았다. 우리나라도 예외가 아니어서 무능하고 부패한 조선말의 공직자들은 부패하였고 공리공론에 빠져 국가가 망하고 말았다. 이러한 시대에 공직자의 윤리에 대하여 다산 정약용의 제안들은 현시점 우리나라 인사개혁, 행정개혁의 지침과 방향이 되지 않을까 생각해 볼 수 있다. 국민의 정부와 참여정부에서는 정부개혁과 혁신을 통해서 공직을 바꾸기 위해 끊임없이 노력해 왔다. 특히, 인사와 행정 전반에서 선진적인 제도를 도입하고 시범적으로 운영하는 경우가 많았다. 그러나 우리나라 공직의 경쟁력은 국민들이 기대하는 것보다, 민간부문이 발전하는 것보다도 변화의 속도가 더딘 것 같다. 공직자의 윤리수준에 대하여 국민들의 기대는 더 높아졌으나 공직자의 윤리적 갈등(ethical dilemma)상황은 더욱 더 많아졌다.

국민의 정부와 참여정부를 거치면서 선진국이나 국제기구에서 제기하고 있는 주요한 인사제도는 거의 다 도입하거나 도입하려고 준비 중에 있다. 그러나 형식적인 도입보다도 제대로 실시하고 실질적으로 공직자 개인을 변화시키는 인사관리가 이루어지고 있는지 곰곰이 생각해 보아야 할 것 같다. 국민들이 정부에 대하여 불신하고 있고 비판적인 자세를 갖는 것은 우리나라만의 현상은 아니고 세계적인 현상이지만 우리나라는 정치나 정부에 대한 불신이 높은 것 같다. 이러한 정부 불신의 원인이 어디에 있든 고위공직자나 하위공직자를 불문하고 공직자들이 극복하고 해결해야 할 과제이자 의무라

는 데에는 이의를 달수 없을 것이다. 최근 공직자윤리법 개정, 부패방지법 제정, 공무원 행동강령 실시 등과 같이 공직윤리와 관련된 제도를 지속적으로 도입하고 있지만 그 규범들이 공직자들을 도덕성과 윤리성을 높이는데 얼마나 기여하고 있는지와 이러한 제도를 운영하는 행정기관들 간의 협력과 관련 정책의 조정이 어느 정도 원활하게 운영하고 있는지는 여전히 의문이다. 국민의 높아진 공직윤리관에 부합하도록 제도를 바꾸고 관련 행정기관의 편의에 따라서 규범적으로만 운영하고 있지 않은지는 다시 한번 생각해 보아야 한다. 특히 공직자가 직무와 관련하여 공익과 사익과의 이해충돌을 회피하는 방안에 대한 국제적인 논의는 활발하게 이루어지고 있고 시민사회의 요구도 높아지고 있다. 정부는 이러한 요구를 좀 더 적극적인 자세로 수용하고 실질적으로 공직자의 도덕성과 윤리성을 제고하면서 전문성을 확보할 수 있도록 관련 법규정을 통합적 개혁해야 한다.

이제는 국민들은 공무원들의 책임성의 범위를 소위 “더러운 손의 문제”나 “여러 손의 문제”까지도 해결하기를 원하고 있다. 정책윤리(Policy Ethics)와 책임성까지 요구하고 있다는 것이다. 이제는 공직자들도 개발독재의 엘리트 의식에서 과감하게 벗어나 민간부문과도 능력으로 경쟁할 수 있는 전문성과 국민이 준 권위를 소중하게 여기는 책임성을 갖는 공직자만이 살아남을 수 있는 인사개혁이 이루어져야 한다.

참고문헌

- 강성철 · 김판석 · 이종수 · 최근열 · 하태권. 2002. 「새인사행정론」(개정3판). 서울: 대영문화사.
- 국가청렴위원회. 2005. 청렴백서
- 국가청렴위원회. 2006. 공무원행동강령업무편람.
- 김창국 외. 1997. 「부정부패의 사회학」. 나남.
- 김판석. 2000. “김대중정부의 정부개혁과정 연구,” 「한국행정논총」 38(2).
- 김판석. 2002. “한국 인사행정의 발전방향: 전환기의 담론,” 「한국행정연구」 11(1)
- 김판석 · 이선우 · 오성호. 1998. 전략적 정부인력 감축방안 모색. 「한국행정논집」 10(3):
- 김판석 · 이선우 · 전진석. 1999. “개방형 임용제도의 실태 및 발전에 관한 연구,” 「한국행정학보」 33(4)
- 박동서. 2001a. 「인사행정론」(제5전정판). 서울: 법문사.
- 박동서(편). 2001. 「새정부혁신의 전략과 과제」. 서울: 법문사.
- 박재린 · 이종범 · 윤대혁. 2003. 기업윤리론. 무역경영사.
- 박천오 · 강제상 · 권경득 · 조경호 · 조성한. 2001. 「인사행정의 이해」(제2판). 서울: 법문사.
- 서울행정학회. 2005. 비위면직자 취업제한제도 개선방안
- 서원석. 2000. 「공무원의 계약임용에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 소하중 · 김태영. 2003. 다산의 인사행정개혁에 대한 이해
- 오석홍. 2000. 「인사행정론」(제4판). 서울: 박영사.

- 오석홍. 2003. 「행정개혁론」(제4판). 서울: 박영사.
- 윤태범. 2003. 공직윤리 확보를 위한 이해충동 회피의 제도화 방안. 한국행정학회
- 임의영. 1999. “행정윤리론이 대안적 인간관: 정치적 실존모형에 관한 연구,” 「한국행정학보」 33 (3): 39-53.
- 이병철. 2004. 행정윤리. 울산대학교 출판부.
- 정성호. 2000. “21세기 한국행정의 업무수행가치 모색: 명령복종성에서 공공봉사성으로,” 「한국정책학회보」 9(3): 69-89.
- 중앙인사위원회. 2005. 「공무원인사개혁백서」. 서울: 중앙인사위원회.
- 중앙인사위원회. 2005. 「국가공무원 인사실무 2005」. 서울: 중앙인사위원회.
- 한국갤럽, 2005, 「간부직원에 대한 청렴도 측정 표준 모델에 개발 보고서」.
- 한국정신문화원. 1999. 「공직자 윤리규범 및 국민의식 개선 연구」.
- 황성돈. 2006. “고위공직자 인사기준으로서의 도덕성에 대한 실증적 개념구조 분석,” 「사회과학논집」, 제23권 제2호. 한국외국어대학교 사회과학연구소.
- 행정자치부. 2006. 「공무원복무제도 해설」. 서울: 행정자치부
- Carolyn J. Heinrich and Laurence E. Lynn, Jr. 2000. 「Governance and Performance」. Georgetown University Press.
- Dennis F. Thompson. 1987. 「Political Ethics and Public Office」. Harvard University Press.
- Matheson, Alex. 2002. "A Review of Ten Years of Modernization: The HRM Perspective," Paper presented at the 2002 OECD HRM Working Party Meeting, Paris, October 7-8.
- OECD. 1997. Managing the Senior Public Service: A Survey of OECD Countries. Paris: OECD.
- United Nations Development Programme(UNDP). 2002. Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World. New York: Oxford University Press.

저자약력 : 라영재(羅榮在)는 한국외국어대학교에서 행정학박사학위(2002)를 받았고 현재 국가청렴위원회 재직 중이다. 한미은행에서 펀드매니저로 근무한 적이 있으며, 한국능률협회, 성균관대학교 국가경영전략연구소, 한국외국어대학교 사회과학연구소 등에서 초빙연구원을 역임하였고 경실련, 행정개혁시민연합 등에서 운영위원으로 활동하였다. 주요 관심분야는 정책결정과 집행론, 정부조직론, 관료부패론, 정부개혁과 거버넌스 등이다. 주요 연구는 행정기관의 근무형태 변화에 대한 연구(2001), 시민단체의 대정부 활동양식 결정요인분석(2002), 시민단체에 대한 정부의 태도변화(2002), 부패방지 거버넌스에 대한 연구(2003), 사회운동이 정부정책 변화에 미치는 성공요인에 관한 연구(2003), 사회협약을 통한 국가투명성 향상 방안에 대한 사례연구(2005) 등이 있다(E-mail:yjraa@hanmail.net).