

공무원 윤리의 책임과 가치, 윤리적 딜레마

A study on the administrative responsibility, values and dilemmas of the civil servants

김 택(Christopher Taek Kim)*

ABSTRACT

This paper is to examine the close relationship with administrative responsibility and administrative ethics. The former is the matter of institutional item that can be approached from outside however administrative ethics is the matter entirely approachable from inside. This paper attempts to emphasize how the civil servants of the central government institutional level of ethical matter of to be improved. The ethical matters of civil servants are generally affected by the institutional elements as well as the outside environmental matters.

This paper is focused on the examination of the various factors causing unethical behavior of the civil servants and how these factors can be corrected for more ideal ethical behaviors. To study these factors the traditional socio-cultural aspects and administrative institutions of Korea are comprehensively examined.

This paper wish to enhance the ethical level of Korean civil servants through the correction of various factors related to administrative ethics and responsibility. Although, this paper is not cutting edge model and perfect analysis, some contributes to the responsibility to make them in real and studying for ethics of public services.

Key Words: 공직책임(responsibility), 윤리적딜레마(ethical of dilemma), 도덕적 가치(Moral Value)

1. 서론

공무원이 준수해야 할 행정책임과 윤리는 행정가치를 내포하고 있다는 점에서 행정인이 지켜야 할 의무라고 본다. 문제는 행정이라는 것이 가치지향적인 면보다는 가치배제적인 사실행위에 중점을 두기 때문에 행정윤리의 정립이나 제고를 쉽게 논의하기가 힘들다고 본다. 그러나 행정인이 국민의 대리인적 업무를 수행하기 때문에 그 윤리적 책임과 의무는 매우 중요하다고 본다.

인간은 본성적으로 이상가치의 실현을 추구한다. 구체적인 행동의 기획에서 인간은

* 협성대학교 화성지역연구소 연구교수,

의식적·무의식적으로 이상과 실재를 연관시킴으로써 구체적인 행동의 형성과 집행을 통하여 계획한 목표의 달성, 상위목적의 실현, 그리고 궁극적으로 이상가치의 구현을 지향한다.

그런데 공공정책을 형성·집행하는 공공행정가는 자신의 업무가 공익을 추구하므로 자기의 이익욕구를 억제하여야 한다. 그리고 공무원들이 형성·집행하는 정책은 개념상 행동의 지침이지만, 그것이 포함하는 행동은 결코 우연히 봉착하거나 단순히 반복되는 행동이 아니라, 어떤 주체가 바람직한 소망을 의도적으로 탐색하고 이것을 실현시키기 위하여 강구하는 행동이다. 이런 관점에서 볼 때, 정책결정은 미래의 탐색과 행동의 설계를 통합하는 지침이지만, 그 행동은 단순히 경험적 분석을 통하여 설계된 행동이 아니라 바람직한 미래를 탐색하려는 철학적 사고와 윤리적 분석을 거쳐서 모색하는 행동이다.

이런 의미에서 정책결정은 철학과 행동의 통합이고, 공공행정은 행동하는 철학이다.¹⁾ 즉 공공행정가(공무원)는 공익을 추구하며, 또한 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민 전체에 영향을 주는 정책을 결정하기 때문에 공공행정에서의 윤리성에 대한 요구는 다른 일반조직에 비해 높은 편이다. 그리고 공공행정은 공권력을 토대로 해서 가치배분의 기능까지 수행하기 때문에 윤리성을 더욱더 강조하는 것이다.

우리나라의 행정도 과거의 권위주의적 행정문화에서 다원화된 문화로 변화하는 마당에 다양한 요구와 시민대응서비스가 개발하여 응답적 책무의 윤리의식을 고양하여야 한다고 본다.

과거 미국에서 유행했던 신행정론시대의 윤리적 책무는 행정의 민주주의나 행정의 서비스가 원숙했던 시기였기에 가능했다고 본다. 최근 우리나라도 행정의 민주성이나 서비스는 상당히 높아졌지만 이에 걸맞는 행정인의 윤리성 책임성은 뒤따르지 못하는 행정의 문화적 지체 현상이 만연하고 있다는 것이 문제라면 문제라고 본다.

현 정부가 공정행정을 강조하는 것도 행정이 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 있는 것이며 이것은 행정인의 윤리적 가치관이 무장되지 못했다는 것을 반증한다. 결국 공정과 혁신은 윤리적 변화 가치관을 수용하라는 의미라고 본다면, 현 정부 출범 후 수 년 동안 외쳤던 개혁문화는 윤리적 사고와 가치관 함양에 얼마나 성공 이었는가 하는 회의가 든다.

행정인의 윤리관이 제도적으로 어떻게 형성할 수 있을까 하는 물음을 가지면서 이러한 행정책임과 윤리의 제고를 위한 방편으로 윤리적 딜레마의 측면과, 문제점 및 전략을 중심으로 고찰하기로 한다.

1) Christopher Hodgkinson, *Towards a Philosophy of Administration*(New York: St. Martin's Press, 1978), p.3. 유종해, 김택(2010), 행정의 윤리, 박영사

II. 윤리적 딜레마의 윤리적 측면

공직윤리문제는 개인적 수준이나 조직적 수준에서도 발생하기도 하지만 공직사회의 전체사회에 대한 책임에서 온다고 할 수 있다. 왜냐하면 공직이 전체사회의 일부분으로 기능하고 있으므로 전체사회에 대한 책임에서 공직자는 직무를 수행하게 되는데 구체적으로 직면하는 행정실제와의 간격이 발생되기 때문이다. 공직자들은 개인적 이익과 공익 사이의 갈등²⁾을 경험하게 되고 전통적인 개인적 의식구조 태도가 사회의 발전에 장애요소가 될 수 있을 경우를 만나게 된다.

전체사회에서 행정은 부분적 역할을 수행하므로 전체사회와 행정의 역할이 조화를 이루어야 하며, 보다 적극적으로는 행정은 사회의 여러 가치 역할의 조정자로서 기능하여야 한다. 이러한 차원에서 행정이 적극적인 역할을 할 때 이것을 ‘책임 있는 행정’이라고 할 수 있으며 이때 행정가가 가지는 윤리의식을 ‘책임성’이라 할 수 있을 것이다. 실제적인 행정은 제 이해관계의 갈등-개인적 이해, 조직상의 이해, 공중의 이해-이 있고 행정가에게 영향을 주는 여러 가지 요소들이 다양하기 때문에 책임 있는 행정을 구현하는 데 큰 어려움을 만나게 된다.

실제행정에서 책임 있는 행정을 구현하는 데 직면하는 어려움을 ‘倫理的 葛藤’, ‘윤리적 딜레마’라 할 수 있다. 예컨대, 현대 행정이 추구하는 이원론적 규범체제때문에 윤리적 갈등이 온다. 많은 학자들이 ‘옳은’ 행정과 ‘좋은’ 행정을 조화시키기 위하여 과학철학과 인식론은 물론 인접 사회과학분야까지 침해하면서 부단한 노력을 기울여 왔다. 그러나 아직까지 대다수가 공감할 만한 방법론은 제시되지 않고 있으며, 이에 따라 관료들은 다양한 대안 간의 선택을 놓고 심각한 딜레마를 겪고 있는 것으로 판단할 수 있다. 한편, 공무원이 이러한 선택의 고뇌를 느끼지 못한다면 그것은 논리적으로 볼 때 극단적인 것 하나만을 지향함으로써 획일적 행동으로 일관하거나 아니면 무사안일주의에 빠져 공복으로서 마땅히 지켜야 할 기본적 도리를 다하고 있지 못함을 의미할 수 있다. 책임성을 보장하기 위하여 선택의 딜레마에 맞서게 되는 것은 행정 관료들이 윤리적 갈등을 경험하게 되는 가장 전형적인 측면이다. 우리는 양립할 수 없는 두 개의 대안들 사이에서 심각한 갈등을 겪을 수 있다. 우리는 이러한 딜레마를 윤리적 문제가 아닌 하나의 실제행정문제로서만 인식하는 것이 일반적이다. 그러나 이러한 상황의 근저에는 의식적이든 무의식적이든 간에 가치와 원칙의 선택이 함축되고 책임 있는 행정을 구현하기 위한 윤리적 갈등을 포함하게 된다.

공직사회에서 윤리적 갈등은 세 가지 수준-환경적·조직적·개인적-에서 고려해 볼 수 있다. 환경적 수준에서의 윤리적 갈등은 전체사회와 공직사회와의 관계에서 오는 것이며 조직적 수준의 갈등은 보조적 목표간의 상충관계, 개인적 수준에서는 개인의 사

2) Glen O, Stahl, *Public Service Ethics in a Democracy*(New York: Harper & Row, 1971), pp.245~259; Choi, Pyoung Gul et al., *Selected Readings in Public Administration*(서울: 다산출판사, 1980), p.194.

익과 공익간의 상충을 의미한다.

1. 환경적 측면 수준에서의 윤리적 갈등

이 수준에서의 갈등은 사회에서 지배적인 행동방식과 공직사회에서 기대되는 행동방식에 차이가 있는 것이다. 한 사회의 지배적인 행동방식이 ‘문화’인데 문화는 부분적인 사회에도 영향력을 지닌다. 주지하는 바와 같이 행정에서 기대되는 행동양식은 자유, 평등, 형평 등 보편적 가치를 추구하는 민주주의와 비정의성, 객관성, 중립성, 전문성 등 합리적 형태를 내용으로 하는 배버적인 관료주의이다. 그러나 또 다른 한편으로 행정에 영향을 주는 우리의 문화는 비합리적이고 비민주적인 속성을 가지고 있다. 즉 우리나라의 행정문화는 보편적이라기보다는 귀속적이고, 수평적이라 기보다는 수직적이며, 객관적이라기보다는 정적이며, 전문적이라 기보다는 일반적인 형태를 다분히 요구하고 있다. 이렇게 볼 때 우리나라의 행정가의 직업윤리는 우리의 전통적인 조직문화와는 근본적으로 양립될 수 없는 것으로, 이는 곧 공무원으로 하여금 조직문화와 조직의 공식적 규범 사이에 심각한 갈등을 겪게 만드는 모순적인 상황으로 존재한다.³⁾

우리나라의 경우 행정 관료가 문화와 윤리간의 본질적 상반성으로 인해 윤리적 갈등을 겪고 있는 것으로 인식되나, 이러한 논리가 충족되기 위해서는 아래와 같은 적어도 두 개의 조건을 전제로 한다. 즉 하나는 행정문화가 현실적으로 존재한다는 것, 다시 말해 위에서 언급한 문화적 속성을 우리나라 행정 관료들이 공유하고 있다는 것이고, 둘째는 행정문화와 행정윤리가 행정 관료들의 인식 속에서 동등한 비중을 차지하고 있다는 것이다. 즉 양자는 공무원들이 행정행태를 선택함에 있어서 동등한 영향력을 행사하고 있어야 한다.⁴⁾ 배버적인 관료주의는 서구와 같이 자유민주주의의 전통이 뿌리 깊은 나라에서 의미가 큰 공직윤리이다. 예컨대, 이들 국가들에서 ‘공직윤리’란 사익을 위해서 공직이 사용되어서는 안 되는 규범성을 띠며, 이러한 취지는 관료뿐만 아니라 일반 국민에게도 오랜 전통 속에 널리 인식되어 왔다. 따라서 이들 국가에서는 공사분리라는 것이 일종의 문화로서 존재하며, 관료들은 공사분리를 외칠 만큼 강한 윤리적 딜레마에 빠져 있지도 않고, 설혹 비윤리적 사고를 가진 동료나 이웃이 공사를 초월하는 행위를 요구한다 하여도 관철되지 않는다. 행정문화가 규범성을 가진다 하더라도, 문화가 지니는 독특한 행위경쟁력과 우리나라 행정문화가 지니는 ‘일반문화와의 동질성 때문에, ‘공사분리’라는 훌륭한 명제가 있다 하더라도 공무원이 행동을 선택하는 데는 갈등을 겪게 된다. 즉 공직 사회 외부에서는 ‘의리’, ‘가족’과 같은 개념을 고려하도록 요구하고 공인으로서의 직업윤리는 공사분리를 기대하기 때문이다.⁵⁾

3) 이양수, 김호섭, 박천오, 하태권, 「한국행정문화와 행정행태에 관한 연구」(한국행정학회, 1990, 5), 64~65면. 유종해 김택, 행정의 윤리, 박영사, 2006 재인용

4) 이양수 외, 전거서, 65~66면.

5) 김호섭, “한국사회와 관료부패,” 「한국사회와 현실」(아주대학교 사회과학연구소, 1988). 190~

그런데 다분히 부정적인 문화적 여건 속에서 행정윤리의 방향을 조명하기 위해서는 적어도 행정윤리와 행정문화간의 상대적 중요성을 규명해야 하고, 그 결과에 따라 올바른 접근방법을 모색하는 것이 타당할 것이다.

2. 조직적 수준에서의 윤리적 갈등

행정의 가치체계로서 행정윤리는 행정학문헌을 통해 보았을 때 민주주의 규범과 관료주의 규범들을 체계적으로 묘사하지 못하고 있으며, 지나친 추상성으로 인해 관료들을 위한 행동지침으로 적절하지 못한 면이 있다.

그러나 가치가 공공행정의 핵심이라는 것은 이젠 움직일 수 없는 주장이다. 이러한 관점에서 볼 때 행정가는 제도화된 가치들을 조정하고 증진시키는 데 불가피하게 관련되어 있다. 그러나 공공조직을 형성하는 어떤 가치들은 민간조직의 것과는 질과 양에 있어서 구별될 것이다. 따라서 여기서는 공공조직의 특징적인 가치들을 살펴보고, 가치 갈등과 딜레마에 의해 야기되는 변화의 동태를 간략히 검토하겠다.

우선 가치 개념을 둘러싼 논의들을 통해 정의를 밝히고, 여기서 사용될 가치들을 선택하는 기준이 무엇인지, 그리고 가치접근의 일반적인 분석적 특징들을 살펴보겠다.

여기서 ‘가치’란 조직행태에 의미를 주고 구조화하고 지도하는 바람직스러운 것을 상대적으로 안정된 개념으로, 그리고 공공조직 내에서 인간행동을 평가하고 해석하기 위한 기본적인 기준으로 봉사하는 가상적인 목표이다. 이에 따라 여기서는 가치 개념 틀에 포함될 수 있는 가치항목으로 창출하고 선택하기 위한 지침으로 아래 다섯 가지 기준을 제시하였다.

첫째, 선택된 가치는 공공행정가의 현상학적 세계, 그들의 일상적인 경험에 근거를 두어 야만 한다.

둘째, 공공행정가의 행태를 제약하는 정치문화 내에 고착된 지배적인 이해나 선호를 반영해야만 한다.

셋째, 선택된 가치는 공공조직의 기능이라는 면에서 동등한 중요성을 지니도록 하기 위해서 근본적이거나 본질적인 것이어야 한다.

넷째, 선택된 가치항목들은 공공과 사조직의 가장 큰 차이를 설명하는 최소의 因子數 6) 여야 한다.

다섯째, 선택된 가치는 ‘총체성으로서의 조직’을 의미 있게 알리고 상호 침투하도록 하는 것이어야 한다.

이상을 유념하면서 부캐넌과 밀스톤(Buchanan & Millstone)은 미국 행정의 역사적

191면. 유종해 김택, 전게서 재인용

6) Bruce Buchanan & Jeff Millstone, "Public Organization: A Value-Conflict View," in Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Readings in Public Administration* (New York: Harper & Row Publishers, Inc., 1983), pp.100~112.

이고 철학적인 연구에서 동시대적인 역사적 주제를 조사한 바 있다. 이에 따라 다음의 세 가지 가치항목들을 끌어내었다.

1) 행정적 합리성 가치

모든 공공기관은 특정목적을 달성하거나 서비스를 제공하기 위해 고안된 '도구'로서 확립되었다. '행정적 합리성 가치'가 의미를 띠게 되는 것은 이러한 업무상황에서이다. 따라서 행정업무들은 최대의 효율성을 달성하기 위해 최선의 방식(one best-way)이 존재한다는 전제하에서 수행되었다. 합리성 가치는 능률성, 효과성, 생산성 개념들과 함께 사용된다. 그러나 이들 중에서도 '투입-산출비'로 정의되는 능률성은 합리성을 대표하는 개념으로, 첫째 바람직한 목적인 산출이 반드시 제시되어야 하고, 둘째 인과관계가 밝혀져서 목표달성을 유도한 수단과 이를 위해 소요된 비용이 확인되어야 한다는 두 가지 조건을 전제한다. 이는 목표-수단 연쇄라는 인식론적 본질과 극대화라는 원리에 근거를 둔 수단지향적 가치임을 의미한다.

행정적 합리성 가치에 근거한 정책결정은 전문적 지식을 갖고 있는 전문가에게 의존하며, 따라서 정책결정과정 밖에 있는 사람들, 즉 일반국민의 권리나 이해관계가 배제된다.

2) 민주적 도덕성 가치

공공기관은 프로그램을 실행하기 위해 존재할 뿐만 아니라 민주적 가치에 내재되어 있는 하위적인 가치들의 상호의존적인 가치들을 증진시키기 위해 공공기관들이 존재한다고 주장할 수 있다. 형평은 민주적 도덕성이라는 가치항목에 포함되고 있는 구체적인 가치로 행정실체에 있어서 두 가지 형태를 띠어 왔다.

첫째는 사회생활의 필수적인 재화나 용역을 자유경쟁시장을 통해서 획득할 수 없는 사람에게 이에 상응하는 혜택을 제공하는 것이고, 둘째는 개인들로 하여금 공직을 얻거나 이를 위해 경쟁할 수 있도록 '균등한 기회'를 부여하는 것이다. 전자는 공공서비스를 제공하는 형태로, 후자는 1978년 미국의 경우에서 볼 수 있는 바와 같이 평등고용 기회법과 같은 하나의 법안의 형태로 나타났다. 이 법은 여성 및 소수민족 등 불평등한 대우를 받아온 계층에게 형평성 내지는 정의라는 차원에서 기회를 부여한 법으로 민주적 도덕성이라는 지배적인 가치에 근거하고 있다.⁷⁾

3) 정치적 생존가치

정치적 생존가치는 다른 가치들과 마찬가지로 기관의 재원을 명령하고, 기관구조 내에 재현된, 그리고 기관과 기관성원들의 행태에 영향을 미치는 가치이다. 따라서 정치

7) Michael Harmon, "Social Equity and Organization Man: Motivation and Organizational Democracy," PAR, vol.34 (Jan./Feb. 1974), pp.14 ~ 15.

적 생존가치는 다른 가치들과 동등한 지위를 점하고 있는 것으로서, 또한 이들 행정적 합리성가치나 민주적 도덕성가치에 영향을 미치는 것이다.

정치적 생존이라는 가치 아래 행정 관료들 위해 요구되는 가장 바람직한 행정행태는 다양한 이익들이 의사결정중심에 접근할 수 있도록 도와주고, 이들 간의 질서 있는 균형이 유지될 수 있도록 도와주는 것이다.⁸⁾ 그리고 정치적 가치에 따른 행동규범은 행정 관료들이 다양한 이익들이 적극적으로 참여하는 정치적 장에서 심판을 보는 '중립적 중개인'이 되어야 한다는 것이다. 즉 다양한 이익들이 정책결정과정에서 유도되면 관료들은 이러한 이익들이 합의에 도달할 수 있도록 기술적으로 관리해야 한다는 것이다.

4) 세 가지 딜레마의 형성과 고전적 갈등형태

갈등은 명백한 해답이 없는 상황으로 딜레마를 창출하며, 그 해결은 개별적인 관료, 행정기관, 공공행정학자, 그리고 공공부문 전체의 주요한 업무이다. 공공조직 내에서 또는 공공조직과 더불어 일하는 사람들은 문자 그대로 수많은 윤리적 딜레마를 겪고 있다. 거짓말, 사기, 절도와 같은 것들은 다른 많은 사람들도 부딪히게 되는 문제이다. 그러나 민주적 기준에 대한 공공관리자의 헌신, 공무원의 정치참여에 대한 감정과 같은 것들은 공공조직에 특유한 것들이다.⁹⁾

따라서 여기서는 세 가지 딜레마와 갈등을 살펴보고, 그들이 야기한 이론적 문제와 공공조직의 실적 및 행태에 대한 이의 결과를 살펴보고자 한다.

(1) 행정적합리성 對 정치적 생존간의 딜레마(R-P Dilemma)

새로운 조직의 구조적 배치-업무는 어떻게 구분되며 조정 되는가-에 대해 고전적 처방과 현대의 상황적 조직이론의 기준은 무나 목표의 본질이다. 그러나 그런 이론들은 공공기관을 설비하는 데 합리적인 설계를 제시하지는 않지만 설립된 구조에 영향을 미치는 가치의 하나이다.

따라서 공공기관들은 효과적이고 효율적으로 서비스를 제공하는 것과 마찬가지로 영향을 받는 집단들의 정치적 이해에 적절하도록 고안되었다. 그렇다면 정치적 가치와 행정적 가치는 왜 충돌하게 되는가? 그리고 왜 이런 종류의 갈등은 딜레마를 나타내는가? 왜냐하면 합리성과 정치성 두 가치는 우리의 정치체계 내에서 완전히 적법하기 때문이다. 즉 어떤 가치가 다른 가치보다 우월하다고 할 수 있는 명백한 방법은 없다. 그러면 어떻게 딜레마는 해결되는가? 협상에 의한 해결은 보통 합리성 가치와 특정한 이해 간을 중재한다.

8) Michael Harmon, *Action Theory for Public Administration*(New York: Longman, 1981), p.151.

9) Robert B. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation* (Brooks/ Cole Publishing Company, 1991), pp.107 ~ 108.

(2) 행정적 합리성 對 민주적 도덕성간의 딜레마 (R-D Dilemma)

행정실무에 있어서 가장 문제시되는 범주의 하나는 행정책임성이다. 공공관리자는 가능한 한 능률적으로 기능해야 한다는 것과 동시에 상급자, 시민, 의회 그리고 민주적 통치원리에 충실히 반응해야 한다는 상충적 요구에 직면할 가능성을 항상 갖고 있다.

능률성(efficiency)과 대응성(responsiveness) 간의 갈등은 공공 관리자들이 직면하고 있는 많은 문제들 중 특징적인 것이다. 기본적으로, 능률성과 대응성간의 갈등은 행정의 역사, 즉 정치·행정간의 이슈와 관료제 對 민주주의의 이슈에 뿌리를 깊이 두고 있다. 주지하는 바와 같이 초기에는 정치와 행정이 분리되어야 한다는 주장 하에 가능한 한 행정활동은 정치의 잠재적인 부패의 영향으로부터 벗어나 있어야 한다는 것이었다. 이러한 개념은 명백하게 정책결정은 정책집행과는 달라야 한다는 것을 전제로 하고 있는 것이다. 이러한 전제에 의하면 정책결정을 맡고 있는 의회는 국민에게 반응해야 하고, 정책집행을 맡고 있는 행정기관은 의회에 반응하야 된다는 것이었다. 민주주의의 선결조건은 의회의 명령(mandate)을 따르는 중립적이고 능률적인 공공관료제에 의해 충족될 것이다.(이를 ‘중립적 권능’ (neutral competence)의 원칙이라 칭한다).

대부분의 초기이론가들은 행정책임성에 대한 이와 같은 협의의 관점을 선호한다. 실로 중립적 능력의 원칙과 이 원칙이 근거하고 있는 정치행정이원론은 계속적으로 행정실무분야에 영향을 미치고 있다. 그러나 중립적인 공공관료제의 유지가 어렵다는 것을 인식하는 사람들은 과거에도 많았고 현재도 그렇다. 혹자는 심지어 정책결정과정에서 행정기관이 역할을 수행하는 것이 불가피 할 뿐만 아니라 적절하다고 주장하기도 한다.

행정에 있어 초기논의에서 파생된 두 번째 주제는 민주주의와 관료제간의 갈등문제이다. 먼저 민주적 원칙은 개인이 가치의 주요 측정도구이며, 개인의 발전은 민주적 정치체제의 주요 목표라고 전제한다. 그리고 민주적 도덕성은 모든 사람들은 평등하게 창조되었고, 재산·지위에 있어서의 차이가 어느 특정 개인이나 집단을 우월하게 만들어서는 안 된다고 제안하고 있다. 이러한 민주적 도덕성은 주요결정을 내리는 데 있어서 시민의 광범위한 참여를 강조하고 있다.

한편 관료제의 제 가치들은 우선 특정 개인의 능력을 뛰어넘어 목표를 성취하기 위해 많은 개인들의 일을 결합시켜야 했다는 것을 함축하고 있다. 그리고 관료체계는 상위계층에 있는 사람들이 하위계층에 있는 사람들보다 더 많은 권한과 재량권을 갖는 계층제적으로 구조화되어야 한다. 그러므로 관료조직은 일반적으로 권력과 권한이 조직의 정점으로부터 바닥으로 흐른다는 것을 전제로 하고 있다.

민주성의 개인적 가치와 집단이나 조직의 관료제적 가치는 상반된다. 평등정의 민주적 가치와 대비하여 관료제적 계층제가 있다. 참여와 관여의 민주적 가치에 대비하여 의사결정과 권한에 있어 하향적(top-down) 방식과 같은 관료제적 가치가 있다. 이러한 가치들을 어떻게 조화시키는가가 초기의 학자들과 실무자들에게 어려운 과제였으며 이는 현재도 마찬가지이다. 이상에서 논의된 문제들은 “능률성의 극대화에 진력하는 어떤 기관이 시민의 욕구와 평등, 정의와 같은 다른 원리들에 충분히 대응할 수 있겠느냐”의

여부로 집약될 수 있다.¹⁰⁾

인사정책의 예를 들어 살펴보면, 고용을 결정하는 것은 무엇인가?

행정적 합리성 對 민주적 도덕성간의 딜레마(R-D Dilemma)가 인사정책측면에서 해결되는 세 가지 방법으로는 첫째, 가장 역사적으로 선호된 해결책으로 가치들 중 하나가 다른 것들보다 일시적으로 우월하다고 생각하도록 만드는 것이다. 둘째, 개개기관 내 작업집단을 부분화시키는 것이다. 따라서 합리성과 민주성을 사실상 동등한 것으로 만드는 것이다. 셋째, 가장 광범위하게 지지 받고 있는 해결책은 모든 사람들이 그들의 능력이 그들의 기술적 업무가 요구하는 바에 충분히 대응할 수 있는 위치에 놓여져 있는가와 보상적 정의에 대한 일시적 강조를 결합한다. 즉 완전히 합리적인 근거 하에서 판단컨대, 능력발휘를 위해 민주적인 토대에서 인정할 만한 가치를 갖고 있는 능력 있는 자들을 개발함으로써 민주성과 합리성이 양립 가능하도록 하는 것이다. 그러나 이 해결책은 원칙적으로 갈등을 해결은 하나 실제로 실행하기는 어렵다.

(3) 민주적 도덕성 對 정치적 생존간의 딜레마(D-P Dilemma)

공공기관의 결과-그것이 어떤 형태를 취하든-로부터 누가 혜택을 받게 되는가? 이에 대해 블라우와 던컨(Blau & Duncan)에 따르면 공공조직의 뚜렷한 특징은 공공일반이 그들의 주요 수혜자라는 것이다. 이러한 주장에서 공공기관의 민주적 이상이 표현되었다. 그러나 윌다브스키(Aron Wildavski) 등이 기술한 바와 같이 정치적 실체는 이와는 약간 다르다.

다운스(Anthony Downs)는 사람들은 민주적 도덕성과 같이 널리 공유되는 윤리적 가치를 수용하지만 꼭 그런 것만은 아니라고 하면서, 공익에 봉사할 수 있는 유일한 상황은 사회가 적절한 제도적 배치를 하여 지배적인 자기의 이해와 상반되지 않았을 때 뿐이라고 하였다.

이러한 상황은 이익집단 다원주의를 연상하게 하며, 민주적 도덕성과 정치적 생존 딜레마가 행정과 정치학의 고전적인 관심사라는 사실을 경시하게 한다. 따라서 학자들은 이러한 딜레마를 기술하고 그것들을 화해시키는 길을 모색하는 데 관심을 갖는다.

(4) 세 가치간의 갈등(R-D-P Conflicts)

합리성-민주성-정치성의 세 가지 가치들이 현저하게 나타나는 행정적 상황은 행정 개혁이다.

동등한 가치들 간의 긴장에서 오는 명백하고도 중요한 결과는 딜레마의 최종 해결책은 있을 수 없다는 것이다. 단지 일시적인 해결은 제도화된 긴장이 새로이 공개된 갈등으로 되었을 때, 재협상을 요구하는 것뿐이다.(표 2-1)

10) Robert B. Denhardt, *op. cit.*, pp.107 ~ 120.

<표 2-1> 세 가지의 딜레마와 갈등형태

	행정적 합리성(R)	민주적 도덕성(D)	정치적 생존(P)
행정적 합리성(R)	—	합리성-민주성 딜레마 (R-D Dilemma) 실적vs. 적극적 인사정책	합리성-정치성 (R-P Dilemma) 프로그램 달성 혹은 특정이익을 대표
민주적 도덕성(D)	—	—	민주성-정치성 (D-P Dilemma) 누가 혜택을 받게 될 것인가
정치적 생존(P)	합리성-정치성-민주성 갈등(R-D-P Conflict) 해결에 의해 얻은 새로운 가치들을 재조정 및 개혁		

3. 개인적 수준¹¹⁾에서의 윤리적 갈등

개인적인 수준에서 윤리적 갈등은 행정가가 처한 상황에서 책임 있는 행정을 구현하기 위한 기준을 정립하기 어렵다는 것에서 온다. 책임성을 확보하기 위하여 환경적 수준에서나 조직적 수준에서 개별적인 행정가에게 기대되는 윤리적 기준 사이에 상충이 나타나 행정가에게 갈등을 준다. 기준들의 상충을 경험하는 것은 대부분의 행정가들에게 있어서 공통적인 현상이다. 책임성의 이중적 의미-주관적 책임성과 객관적 책임성, 본질의 측면을 볼 때 그리 놀라운 것은 아니다.

행정역할은 현대사회에서 차지하고 있는 많은 역할들 중 오직 하나에 불과하다. 게다가 행정가의 역할은 시민의 역할과 갈등상태에 있기 때문에 이 양자간에 갈등이 발생할 잠재성은 있다. 특히 공직의 특성으로 말미암아 자신의 개인적 이해, 조직 및 공공의 이해들 간에 상충할 가능성이 있다.¹²⁾

여기서는 행정가가 처하는 윤리적 갈등¹³⁾-권한(authority), 역할(role) 및 이해(interest)의 갈등-에 관하여 고찰하겠다.

1) 권한의 갈등(Conflicts of Authority)

행정책임성의 유형으로 쿠퍼(Terry L. Cooper)는 객관적 책임과 주관적 책임을 제시하였는데, 이 두 형태간의 갈등가능성은 명백하다. 이것은 행정가로서 윤리적 딜레마를 경험하는 가장 공통적인 방식이며 가장 단순한 방법이다. 이러한 상황에서 행위에 대한

11) Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role* (Port Washington, N. Y.: Associated Faculty Press, 1986), pp.61~93.

12) *Ibid.*, p. 62.

13) *Ibid.*, PP. 61~93.

권한의 두 가지 원전간의 갈등을 느끼게 될 것이다. 즉 행정가의 가치(주관적 권한의 원전)와 법 또는 조직위계의 요구사항(객관적 권한의 원전)의 양립 불가능한 행동으로 인해 행정가는 갈등을 겪게 될 것이다. 즉 우리는 어떤 것을 하도록 내적 권한에 의해 요구되나 외적 권한은 우리에게 다른 것을 하도록 지시한다.

한편으로는 책임 있는 행동이 자신의 가치와 일관되게 행동하는 것을 의미하며, 다른 한편으로 상급자, 조직의 정책 또는 법에 의해 행동하도록 강요되면 충돌은 불가피해진다.

다원주의에 의해 특징지어지는 현대사회에서 법규, 조직의 정책, 그리고 관료제적 위계가 구현된 집합적인 목적은 때때로 대중을 위해 봉사하도록 고용된 공무원 개인의 가치와 때때로 충돌을 일으키지 않을 수 없다. 즉 어떤 형태로 표출되는 사회의 집합적 의지와 행정가의 개인적인 양심이 불일치된다면 윤리적 진퇴양난(ethical quandary)을 경험하게 될 것이다.

이러한 주관적·객관적 권한의 비중에 있어서 주요한 문제는 어느 것에 더 기본적인 권한의 원전이 있는지, 또는 의사결정의 대안들을 평가하기 위한 보다 더 포괄적인 틀은 어느 것인지이다. 즉 어떤 경우에는 공익이라는 개념이 갈등을 해결하도록 하는데 도움을 줄 것이다.

2) 역할의 갈등(Conflicts of Role)

책임성 문제에서 역할개념이 중요하다. 특별한 역할에 관련된 가치는 주어진 의사결정 상황에서 양립불가능 또는 상호배타적 일수도 있다. 그러나 일반적으로 우리는 가치 그 자체를 경험하는 것이 아니라, 그러한 가치들에 의해 지배되는 역할들의 충돌을 느끼게 된다. 이 경우 갈등은 행정역할과 업무조직 외부의 몇몇 다른 역할들 간에 발생한다.

이는 조직 내에서 우리가 행사하는 역할들 간의 갈등의 한 예이다. 더 정확하게, 이를 더 큰 행정역할 내의 하위역할들 간의 갈등이라 하거나, 행정역할의 구성성분간의 갈등이라고 부른다. 이러한 역할이 요구하는 바가 상충되는 상황과 그에 관련된 가치들을 다루는 것은 효과적인 조직관리에 가장 필수적인 윤리의 문제이다.

3) 이해의 갈등(Conflicts of Interest)

책임성 있는 행정가로 갈등을 경험하는 또 다른 방식은 공무원 자신의 이해가 공무원으로서의 의무와 불일치한 상황과 관련하여 일어난다. 그리고 이는 앞에서 다룬 두 가지 갈등유형과 동시에 일어날 수도 있으며 그렇지 않을 수도 있다. 흔히 이는 특별한 공적 역할이나 가치의 하위체계로부터의 요구와는 별도로, 개인적 이익을 위하여 공직을 이용할 기회가 주어졌을 경우에 발생한다.

투스만(Joseph Tussman)은 이러한 문제의 근원을 서구의 '개인주의 정신'에서 찾고 있다.¹⁴⁾ 개인이 정치적·사회적 권리와 의무의 주체로서 출현하게 됨에 따라 개인을

“주로 가치, 욕망, 충동 또는 이해의 집합체”로서 보게 되었다. 이러한 관점에서 볼 때, 개인이 그들 자신의 이익을 추구하는 것은 당연한 듯하다. 즉 개인적 욕망과 자신의 삶의 향상에 대한 충족은 적절한 행동형태로 간주되었다. ‘개인에 대한 존경’이라는 구절이 이러한 방식으로 행동하도록 개인의 권리를 인정하는 것을 의미하는 바이다.

그러나 이러한 이해갈등의 문제에 있어서, 우리는 “이해와 의무간, 개인적 삶의 경향과 공적 역할의 의무간의 피할 수 없는 갈등”에 직면하고 있다. 이러한 긴장은 서구의 개인주의 정신의 지배의 결과일 뿐만 아니라 현대사회의 구조와 동학에 내재해 있는 것이기 때문에 피할 수 없는 것이다.

근대화는 집합적 성질을 지속적으로 요구하는 복잡한 상호관계와 상호의존성의 범위 내에서 이처럼 고양된 개인을 낳았다. 도시화와 산업사회화는 투스만이 말했던 긴장을 강화시켰다. 공복으로서 고용된 개인이, 특히 선출된 행정적 역할을 맡고 있는 개인이 공익과 사익간의 빈번한 긴장을 경험하는 것은 놀라운 일이 아니다.

에멧(Dorsey Emmet)은 현대의 복잡한 조직의 두 차원간의 틈을 언급함으로써 행정가에게 특별한 문제를 환기시켜 주었다. 즉 에멧(D. Emmet)은 조직을 ‘공통의 목적을 가지는 공동체’로, 그리고 사람들이 직업을 갖고자 희망하는 ‘하나의 場’으로 간주해야만 한다고 하면서, 따라서 공공조직도 공익을 확보하기 위하여 확립된 집합체일 뿐만 아니라 개인들이 그들 자신의 이익을 실현하고자 하는 장이라고 하였다. 그러므로 현대사회의 다원주의적 본질은 갈등이 개인이익과 조직이익간에 나타날 것이라고 보았다.

아마도 이러한 긴장이 해결되는 방식은 어느 정도 개인적 삶의 사적 및 공적 부분에 귀속된 상대적 가치에 의존한다. 세넷(Richard Sennet)¹⁵⁾은 지난 200년 동안의 추세는 사적 부문을 위해서 공적 부문을 평가절하시켜 오는 경향이였다고 결론지으면서, 현대사회에서 개인적 아이덴티티를 찾기 위한 근거로서 자아도취적 선입관은 공적 문제의 물인간적 세계에서 이차적인 중요성을 갖는다고 하였다. 그렇다면 우리는 개인의 사적 이익을 위하여 긴장을 해결하려는 경향을 보이게 되는데 이는 놀랄 만한 일이 아니다.

스몰(Joseph small)¹⁶⁾은 미국정부에서 이해갈등의 문제에 대한 설문조사에서 이러한 경향이 현대사회에서 증가하고 있다는 결과를 보여 주었다. 따라서 그는 점차 20세기 후반에 들어서면서 공익으로부터 개인적 이익을 단순하게 또는 완전히 분리시키는 것이 어렵게 되었다고 하였다. 왜냐하면 이러한 이해들은 서로 중복되어 있어서 더 이상 분리시키는 것이 불가능하고 과거와 같이 선과 악, 옳음과 틀림의 규범이 더 이상 부적절하기 때문이라는 것이다. 그러면서 스몰은 사적 이득을 위해서 공적 재원으로부터 돈과 권력을 추구하는 것은 ‘인간적 상황의 부분’(Part of human condition) 이라고 결론지었다.

14) Joseph Tussman, *Obligation and the Body Politics* (New York: Oxford University Press, 1980).

15) Richard Sennet, *The Fall of Public Man*(New York: Vintage Books, 1974).

16) Joseph Small, “Political Ethics: A View of the Leadership,” *American Behavioral scientists*, vol.19, no.5 (May/June 1976).

따라서 이해의 갈등은 공공행정가들에게 있어서 특히 어려운 문제이다. 공공행정적 지위에 있는 시민들은 대개의 일반시민들이 접근하지 못하는 정부공공재에 접근할 수 있는 특수한 입장이다. 따라서 이러한 접근은 개인적 이득을 취하기 위해서 정부재원을 이용할 기회와 유혹을 제공한다. 그러므로 행정책임성은 유사한 기회와 유혹에 직면해 있는 다른 자들의 행동을 '감독, 조정 및 지도하는 의무를 포함하고 있다. 공익의 公僕으로서 행정가는 자신의 이해갈등을 관리하는 데뿐만 아니라 동료, 상급자, 하급자 그리고 민간인들의 이해갈등까지도 어느 정도는 관리할 책임을 지고 있다.

III. 행정책임과 윤리성의 저해요인

행정책임과 윤리가 추상화되고 형식화되어서 행정윤리를 확립하기보다는 오히려 행정윤리의 내용을 흐리게 하거나 행정윤리에 대한 불신을 조성하는 결과를 초래한 것이 행정윤리의 근본적인 문제라고 볼 수 있다. 공무원 부패의 양태는 상당히 조직화 구조화되어 있다고 본다. 공무원 부패가 발전과정상의 부산물, 공무원의 의식구조, 미분화된 권력문화, 행정통제의 미비, 정치문화의 미성숙, 건전한 시민문화의 미비, 정경유착의 문제 등과 연계되어 있어 공무원 윤리의 저해요인으로 나타나고 있는데,¹⁷⁾ 한국 사회가 윤리적이기 위해서는 무엇보다 공직윤리가 확립되어야 한다.

이명박정부와 노무현정부의 공직 사회의 윤리 현황에 대한 선행연구 조사결과가 설명해준다.

국민권익위가 2009년 12월 9일 'UN 세계 반부패의 날'을 맞아 '2009년도 부패인식도 조사' 결과를 발표했는데(권익위는 지난 2009년 10월 17일부터 11월 18일까지 성인남녀 1400명, 기업인 700명, 외국인 200명 대상, 행정기능 분야별로 부패수준에 대한 인식도를 조사한 결과) '건축·건설·토지·주택' 분야가 가장 부패한 분야로 인식되는 것으로 조사됐다고 밝혔다. 일반국민 74.4%, 기업인 57.0%가 이 분야에 대해 '부패한 분야'라고 답했다.

그 뒤를 이어 2위는 세무분야(국민 57.3%, 기업 44.3%)가 차지했고 3위는 경찰(56.4% 40.4%)이 지목됐다. '우리사회 분야별 부패 심각성'과 관련된 조사에서 국민들은 정당 및 입법분야(47.6%), 행정기관(37.6%), 공기업(28.1%) 순으로 답했고 기업인들은 정당과 입법(58.9%), 공기업(31.3%), 행정기관(31.1%) 순으로 답했다. 우리사회의 부패발생 원인에 대해 일반국민, 기업인, 외국인 모두 '부패에 관용적인 사회문화'를 가장 큰 원인으로 지목했고 '법·제도의 불합리한 규제'라고 응답한 비율도 높게 나타났다. 부패문제 해결을 위한 최우선 과제로 국민들은 '부패행위에 대한 처벌강화'(39.7%), '법·제도 개선'(18.1%), '부패예방활동'(13.4%) 순으로 답했다. 외국인의 우리나라 공무원에 대한

17) 김영중, 부패학,(2006)p 39-42

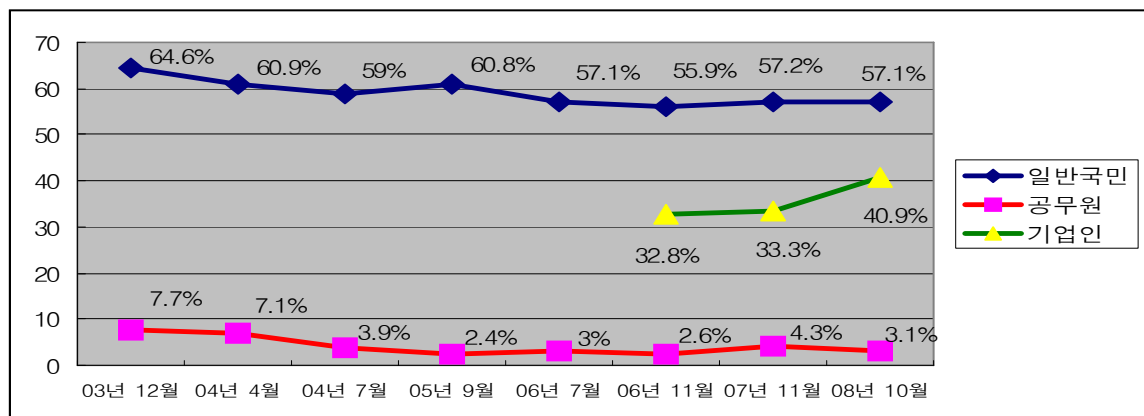
부패 인식수준은 지난해 10점 만점에 4.05점에서 금년 4.58점으로 개선된 것으로 나타났다. 또 기업인들의 인식수준도 4.18점에서 4.63점으로 개선됐다. 우리사회 부패수준에 대한 향후 전망에서는 일반국민, 기업인, 외국인들 모두 '부패감소' 응답비율이 높았다.¹⁸⁾

노무현 정부의 치적 중 하나로 기록될 가능성이 컸던 '부정부패 감소'가 각종 부패 사건으로인해 크게 훼손된 것으로 나타났다. 부정부패가 '사회 전반에서 관행화돼 행해지고 있다'는 응답이 지난해까지 계속 줄었는데(2005년 33%) 올해 41%로 늘어났다.

2006년 중앙일보 여론조사에 의하면, '5년 전보다 부정부패가 늘어났다'는 응답이 크게 높아졌다. 2002년 65%, 2003년 56%, 2004년 46%, 2005년 41%로 계속 낮아졌는데 2006년도에 24%포인트 상승해 65%를 기록했다. '매우 늘어났다' 10%, '다소 늘어났다' 55%를 합친 수치다. 개인 혹은 집단 이기주의가 심각하다는 응답은 2004년 87%에서 2005년 81%로 떨어졌다가 올해 89%로 다시 올랐다. '매우 심각하다' 24%, '어느 정도 심각하다' 65%였다.¹⁹⁾

우리나라의 2008년 부패인식도 조사결과에 따르면, 먼저 공직사회의 부패수준에 대한 인식실태를 묻는 설문에서 일반국민 57.1%가 공직사회가 부패하다고 인식하는 반면, 기업인은 40.9%, 공무원은 3.1%만이 부패하다고 인식하는 것으로 조사되었다. ²⁰⁾ 표 2-2에 의하면 응답결과를 10점 만점으로 환산한 공직사회의 부패수준은 일반국민은 3.25점, 기업인은 4.18점, 공무원은 6.93점으로 공직사회를 가장 부패하다고 인식하는 일반국민과 상대적으로 호의적인 공무원간에는 3.68점의 차이가 있었다.

<표 2-2> 우리나라 부패인식도 조사



18) 권익위는 지난 2009년 10월 17일부터 11월 18일까지 여론조사 전문업체인 '리서치플러스'에 의뢰하여 실시해 성인남녀 1400명, 기업인 700명, 외국인 200명 대상 전화와 E-mail 조사 병행했으며 신뢰수준 95%, $\pm 2.62\%$ 표본오차라고 밝혔다.

19) 2006년 10월23일 중앙일보의 여론조사 결과임

20) 국민권익위원회 2008년 국민부패인식도 조사결과임

2009년 기준으로 우리나라의 경제규모는 세계 13위권이나, 부패인식도 지수는 39위로 일반적으로 부패수준과 경제수준이 높은 상관관계가 있는 점을 감안한다면 우리나라의 경우 경제수준에 비해 부패인식도 지수가 매우 낮게 평가되고 있는 상황이다. 우리나라의 경제수준을 고려할 때 구매력평가기준(ppp) 1인당 GDP \$15,000에 상응하는 부패인식도 지수는 25위 수준이다.

이처럼 공무원 부패나 정치부패가 심각하여 별로 개선되지 않고 있으며 이와 같은 상황에서 공무원의 윤리나 책임성을 기대한다는 것은 나무에서 물고기를 찾는 격이라고 생각하지 않을 수 없다.

행정이 양적으로 성장하고 질적으로 고도화된 오늘날의 행정 국가 혹은 복지국가에 있어서 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 걸쳐서 행정의 역할과 책임이 강화될수록 행정윤리를 확립하기 위한 지속적인 노력이 다각적으로 이루어져 온 것이다. 그럼에도 불구하고 적극적으로 행정윤리를 확립하는 것은 말할 것도 없고 소극적으로 행정의 비윤리를 제거하지도 못한 이유는 무엇인가? 근본적인 이유는 행정과 환경의 두 가지 차원을 염두에 두면서 그 주요한 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공직충원의 비윤리성과 무원칙성을 들 수 있다. 건국 초기에 반민족적 친일협력자를 대거 공직에 등용한 것으로부터, 4공화국에서 노태우 정부까지 존속해 왔던 소위 '유신사무원'제도와 행정고시 선발인원이 사법고시의 선발인원보다도 상당히 적은 것은 이를 단적으로 말해 주는 것이다. 현재 시행하고 있는 9-7급 공채나 행정고시 등도 암기위주로 선발하기 때문에 가치관이나 인성 도덕성을 평가하기에는 무리라고 볼 수 있다. 작금 중앙인사위원회에서 공직자 적격시험으로 전환하여 인성과 윤리관을 검사하는 방향으로 나아가는 것은 바람직한 측면이라고 보지만 시험제도에 의존하다보니 행정윤리성을 수용하기에는 매우 어렵다고 본다.

둘째, 행정부나 행정인에 대한 의회나 언론 등의 외부통제기능의 약화를 들 수 있다. 최근까지의 사정은 행정이 의회나 언론의 통제를 받는 것이 아니라 오히려 의회나 언론을 통제를 하는 상황이었다. 국회의 국정감사나 국정조사는 행정감사가 아니라 오히려 건수 위주의 적발이나 개개 국회의원의 인시위주의 폭로에 그치고 있으며 언론도 사회적 환경감시기능을 충실하게 하지 못하는 측면이 있다.

셋째, 전통문화의 해체와 새로운 가치관의 미정립 및 혼재를 들 수 있다. 전통문화 속에 서구문화가 밀려오면서 일어나고 있는 가치관의 혼돈 중에서 이중적인 가치구조와 행동양식이 보편화되고 이것이 행정윤리에도 그대로 반영되어 민주적인 형식에 권위주의적인 내용을 담고 있는가 하면 권위주의적인 가치가 합리적인 행동으로 위장되기도 한다. 오랫동안의 군사문화가 한국의 행정문화와 결합하여 이질적인 혼동의 행정문화가 재생산되고 있다고 본다.

넷째, 공무원의 낮은 보수수준이 행정윤리확립의 저해요인으로 흔히 지적되고 있다. 부정부패추방 또는 부패척결 등의 노력은 늘 공무원의 처우개선과 함께 논의되어 왔다. 그러나 낮은 보수가 비윤리를 정당화하는 근거가 될 수는 없다. 역대정부가 부패척결을

외치면서 공직자처우개선을 약속하였지만 성사되지 못한 점은 말단 행정인들이 부패와 뇌물에 쉽사리 물들게 하는 한 요인이 되고 있다는 사실이 이를 대변한다.

다섯째, 정부 및 사회전체의 도덕적인 분위기의 타락을 들 수 있다. 정치 분야에서 근본적인 정권의 정당성과 도덕성이 의심 되는 상황 하에서는 행정도, 경제도 그리고 기타 사회문화의 문제도 타락의 연장선상에서만 존속할 수 있을 뿐이기 때문이다. 그리하여 급기야는 도덕의 최후의 보루인 종교집단에서도 비도덕적인 현상을 나타내게 되었던 것이다. 정치지도자나 행정부 리더 등의 권력부패와 비리가 판치는 마당에 행정인들만 자정하라고 요구하는 것은 무리라고 볼 수 있다.

오늘날 우리는 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 대규모조직의 지도자들이 비윤리적인 행위를 하는 것을 너무 많이 목격하고 있다. 이러한 비윤리의 세계에서 오직 행정에만 윤리를 강조하는 것은 이중적인 기준을 적용하는 것과 같은 것이다. 그러나 행정이 국가발전을 주도하여 온 우리나라에서는 이러한 비리가 모두 다 행정의 문제라고 해도 과언이 아닐 것이다. 회사가 상품을 제조하면서 공해를 배출하듯이 행정도 발전을 제조하면서 비리를 배출하였던 것이다.²¹⁾

행정의 차원에서 윤리를 확립하는 방안을 살펴보면, 이는 근본적으로 바람직한 행동을 유도하기 위한 제도와 교육의 문제가 된다. 그런데 제도에 관해서는 앞에서 살펴본 바대로 불비가 문제가 아니라 형식화가 더욱 문제가 되고 있다. 따라서 새로운 제도의 도입이나 개선보다는 제도의 축소 조정을 통하여 형식과 실체를 일치해 나가는 방향이 강구되어야 할 것이다. 윤리교육도 부족한 것이 문제가 아니라, 문제는 오히려 형식적인 정신교육이나 윤리교육이 많은 데 있다. 따라서 기존의 형식적인 교육을 폐지하고 행동에 일치하는 실질적인 교육을 강화시켜 나아가야 할 것이다.

이와 같은 행정윤리의 문제들은 이미 그 자체가 해결책을 암시하고 있거니와 이를 다음에서 살펴보겠다.

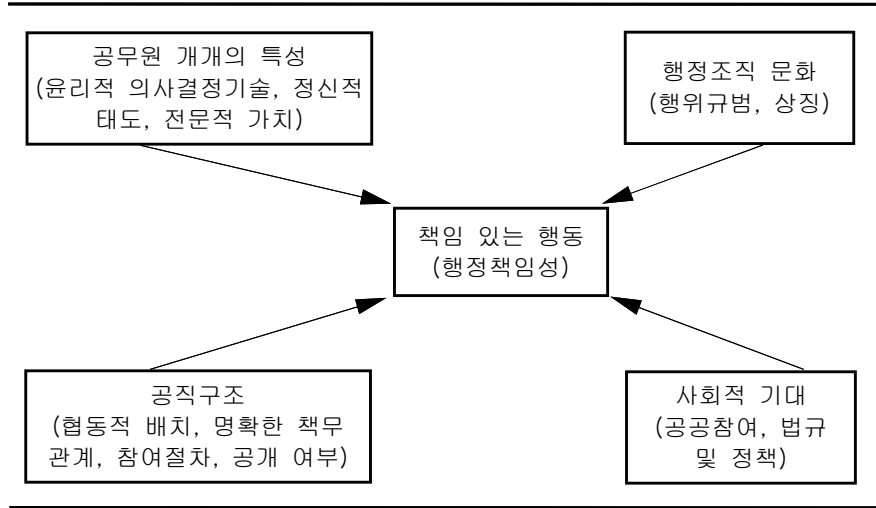
IV. 공무원의 행정책임과 윤리의 확립방안

1. 행정책임

책임 있는 행위, 특히 행정책임성은 개인이 갖고 있는 태도·속성·가치들, 행위규범으로 구성된 조직문화, 참여수준, 회답성 수준에 따른 조직구조와 사회적 기대 등에 의해 책임성 수준이 영향을 받게 된다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 4-1>와 같다.

21) 유종해 김택, 행정의 윤리, 박영사, 2006 참조

<그림4-1> 행정책임성에 영향을 미치는 요소들



자료:Terry L.Cooper, 책임행정가 참조

따라서 책임 있는 행위를 구성하는 요소 내지 개별적 수준에서 윤리적 자율성을 구성하는 요소들은 구체적으로 책임 있는 행정행위들을 제시하면서 살펴보겠다.

<표 4-2>을 통해서도 알 수 있듯이 개인적 및 조직적 수준에서의 책임성을 확보하는 데는 개인, 조직 그리고 이를 둘러싼 환경 간의 상호영향성을 고려하면서 고찰해야 될 것이다.

<표 4-2> 책임 있는 행위를 구성하는 요소

책임 있는 행위의 구성요소	개인적인 윤리적 자율성의 구성요소
<ul style="list-style-type: none"> · 개인적 특성 · 조직구조 · 조직문화 · 사회적 기대 	<ul style="list-style-type: none"> · 조직경계결정과 초월 · 조직력을 제약하기 위한 법적·제도적 기제 · 자의식
<책임 있는 행정행위>	
<ul style="list-style-type: none"> · 현 법전 및 윤리법규의 규정 내에서 실행 · 전문분야체계의 지식을 관리, 고양 · 조직·조직목표·정책분야에 대한 지식을 관리 및 개발 · 조직의 업무와 목적을 위해 노력 · 법적으로 위임받은 조직사명과 일관된 결정 · 조직의 위계 구조에 회답성을 인정 · 최상의 기술적 판단을 실행 · 조직의 비공식적 규범과 절차 · 특수화된 조직구조 내에서 작업 	<ul style="list-style-type: none"> · 정치적 공동체 및 개인적 양심의 가치 내에서 행위 · 현 사회·정치·경제체제에 대한 지식을 관리 및 고양 · 자신의 가치, 신념, 확신, 세계관 그리고 삶의 우위권에 대한 지식을 관리 및 개발·가축, 사회, 공동체관계를 관리 및 개발 · 공적 선호, 수요 및 이익에 근거하여 조직사명 내 법적 변화에 대한 제안제공 · 조직가치, 정치적 양심의 가치와 일관되지 않은 법규에 의문, 저항, 도전 · 규칙적이고 접근 가능한 공적 참여제공 · 공적 선호, 요구 및 이익에 기초한 절차 규범, 규칙, 규율에서의 변화를 제안 · 다른 조직들, 선출된 관료 및 공공과의 단위들 사이에 협동을 고양

공공조직 내에서 책임 있는 행동을 하도록 하는 두 가지 일반적인 접근에는 외적 통제와 내적 통제가 있다. 그런데 이 두 가지 접근은 프리드리히(Carl Friedrich)와 파이너(Herman Finer)의 역사적 논쟁과 연관되어 아직도 행정실무자는 물론 학자들에 의해서도 논의되어 오고 있다.

프리드리히²²⁾는 책임성은 객관적인 외부적 책임성 차원뿐만 아니라 심리적 요인이 있다고 하면서 내적 통제의 중요성을 주장하였다. 그리고 그 이후의 글에서 프리드리히는 여전히 내적 통제의 중요성에 부가하여 행정가의 전통적인 정치적 책임성의 중요성을 강조함으로써, 책임 있는 공공정책에는 ‘이중적 기준’이 필요하다고 주장한다. 즉 행정책임성은 결코 완벽한 정도로 달성될 수 없으므로, 정치적 통제가 기술적 수준과 대중의 여론의 영향을 보충해야만 한다는 것이다.

이러한 견해는 가우스(John M. Gaus)에게서도 발견할 수 있는데, 그는 1930년 중반 미국의 정부체계에서 책임성 확보의 중요한 수단의 하나로 그의 직업적 기준에 기인한 것으로서 개별적 공무원들이 인지하는 것이 있다고 하면서, 그것이 바로 내적 제재라고 하였다. 이후 비슷한 시기에 마르크스(Fritz Morstein Marx) 또한 프리드리히와 유사한 견해를 피력하였다.²³⁾ 그리고 이러한 프리드리히의 주장은 1960년 후반부터 행정학에 대두된 신행정학 운동에 의해 새로운 자극을 받게 되었다. 이에 따라 신행정학에서는 사회적 형평성 가치를 획득하기 위해 행정가는 고객지향성이어야 한다는 것을 중요한 행정책임성이 내포된 철학으로 여겼다.

이상의 논의와 대조적인 흐름의 시작으로 1936년 파이너(H. Finer)의 주장을 들 수 있다. 즉 책임성의 주관적 요소를 강조하는 프리드리히에 대항해 파이너는 “윤리법전, 내부규율 그리고 이러한 것들을 효과적이게 하는 장치들이 내실 있는 행정을 확보하게 하는 길이며, 오늘날 정치적 통제 또는 정치적 책임성의 근본 가능성보다 더 중요한 것은 없다”²⁴⁾고 하면서 법적·제도적 통제 체계만이 책임성 확보의 유일한 방법이라고 주장하였다. 이상의 행정책임성 확보를 위한 방법으로 프리드리히와 파이너의 주된 논쟁을 통해, 이들을 근간으로 한 수단들을 범주화하여 살펴보면 다음과 같다. 내부적·공식적, 내부적·비공식적, 외부적·공식적 그리고 외부적·비공식적인 확보방안으로 나눌 수 있다. 그런데 이러한 네 가지 범주 중 어느 하나 혹은 각 범주에 속하는 하나 하나의 요소만을 고집하는 학자는 없다. 아래의 표는 길버트(Gilbert)²⁵⁾의 견해를 약간 수정하여 적용한 것이다.

물론 위와 같은 네 가지 서술적인 범주를 사용하는 데에는 규정상·분류상의 어려움이 따르겠지만 각 요소간의 균형을 유지한다고 했을 때, 이는 행정책임성을 강화하기 위한 다양한 제도적 접근들과 견해들을 분석하는 유용한 수단이 될 것이다. 공식적 범

22) Carl Friedrich, “Problem of the American Public Service,” *Commision Inquiry on Public Service Personne*(1935).

23) 유종해 김택 행정윤리 3정판(2010) 참고

24) 파이너는 막스 베버에 뿌리를 두고 있는 행정역할의 전통적 관점을 재확인하였다.

25) C. E. Gilbert, *The Framework of administrative responsibility*, 2000, p.382.

주와 비공식적 범주를 구분하기는 쉽지 않으나, 비공식적 관계들은 헌법에 명시되고 있지 않다는 점에서 대강의 구분이 가능하다. 내부적인 확보방안과 외부적인 확보방안간의 차이는 전자가 정부의 집행체계와 그것을 책임지는 최고집행가를 의미하는 반면 후자는 그것을 제외한 사회적 요소와 정치적 장치들이라는 점에서 구분된다. 여기서는 이들 범주들 중에서 사법부, 시민참여, 공무원 윤리 강령, 대표관료제, 공익 그리고 윤리 분석 등을 다루겠다.

<표 4-3> 행정책임 확보방안

	내 부 적	외 부 적
공 식 적	행정수반	입법부, 사법부
비공식적	직업윤리강령 대표관료제 공공이익 윤리분석	이익집단 대표 시민참여 여론

자유민주주의 실천의 전제가 되는 행정부의 민주성 확립은 행정환경, 조직구조, 관리기법 등의 개혁을 필요로 한다. 그러나 이에 못지않게 행정부를 구성하고 이를 움직이는 공무원의 태도 변화가 중요한데, 이는 행정국가화 현상으로 더욱 강화되었다.²⁶⁾

2. 행정윤리

1) 행정문화의 쇄신

한 국가의 일반문화는 민족성이나 국민성으로 그 유형을 설명하게 되는데 구체적 관점에서 보면 한 국가의 고유한 민족성이나 국민성은 상위체제인 전체사회의 문화이고, 사회구성원 개개인에 의해서 소속되어 있는 하위체제 속으로 침투되어 그 체제의 활동과 현상 속에서 표출되어 존재하게 된다. 따라서 일반문화가 행정체제 또는 행정조직에 투영되어 행정현장과 행정행태에 내재 되어 있는 문화가 독자적인 행정문화인 것이다. 또 반대로 행정조직 자체가 문화의 개체로서 일반문화의 일부로서 존재하게 된다.

이러한 행정문화에 대해서 행정인 들이 지니고 있는 지배적이고 보편화된 가치관 또는 행정 관료들의 의식구조, 사고방식, 가치관, 태도와 일반국민의 행정에 대한 가치의식의 총합으로 규정하거나²⁷⁾ 행정체제 속에서 활동하고 있는 모든 사람들 사이에 바람

26) 유종해 전게서(2006) 재인용,표시열, “공무원의 윤리적 의무와 법적 의무-헌법정신의 준수를 중심으로,” 「작은 정부를 위한 관료제-소정 이문영 교수 정년기념논문집」(서울: 법문사, 1990), 409면; 행정국가에서 개인의 지위는 자아가 침해받는 사회 속의 개인, 정책결정에 속수무책인 정치체제속의 개인, 경제생활이 더욱 정부에 의존하는 경제 속의 개인으로 특징지어진다.

27) 조석준, 「한국행정학」(서울: 박영사, 2000), 130면.

직스럽고 적절하며 요구되고 허용되거나 금지된 행위로²⁸⁾ 정의하기도 한다.

관료제의 병리중의 하나가 번문옥례(red tape)를 들고 있듯이 행정절차의 복잡화로 인한 불만은 누구에 의해서도 지적되고 있는 문제이다. 따라서 행정절차를 전산화 및 편리화 함으로써 시민들의 불편을 없애 주고 공무원들은 보다 건전한 행정기능수행에 좀더 할애되었으면 한다. 그리고 이를 통해 업무의 신속한 처리를 ‘급행료’, ‘기름치기’ 등에 의한 뇌물수수 및 부정부패행위를 근절시킬 소지를 줄여 나가는 조직관리의 개혁이 요구된다.

이외에도 각종 관료제의 병폐들-선례의 맹목적 답습, 구태의연, 법규만능, 창의력 결여, 비밀주의, 무사안일, 태만, 책임전가, 아침, 획일주의-도 행정 절차의 간소화를 통해 어느 정도 해결될 수 있을 것으로 생각된다.

위의 정의 모두를 포괄하여 행정문화를 정의했을 때, 행정윤리의 확립을 위해서는 민주적이고 합리적인 행정문화로의 변화에 힘써야 한다.

2) 제도적 방안

(1) 행정제도

인사행정은 환경적 여건의 변화에 대응하여 개선되어야 한다. 현재 우리 사회는 정·치적·경제적·사회적 제 측면에 있어서 변화를 하고 있다. 따라서 이에 적절한 인사관리가 마련되어야 할 것이다. 따라서 적절한 인사관리가 이루어지고 신분보장을 확립시킴으로써 공무원의 소신 있는 행정을 기대할 수 있을 것이다.

우리나라 공무원의 보수는 민간기업체는 물론 국영기업체에 비하여도 현저히 낮은 수준이다. 그리고 이는 공무원들을 대상으로 설문조사한 바에 의해서도 여실히 드러나고 있다. 과거 하급 공무원의 부정부패의 원인을 묻는 응답으로 가장 많은 비율을 차지한 것이 기본생계비의 부족 때문이라는 것이다. 따라서 보수의 현실화 없이는 건전한 공직윤리의 확립은 불가능하다. 따라서 정부는 과감하게 인식을 전환하여 공무원의 보수수준을 민간수준에 의거하여 결정하여야 하며, 정치적 고려에 의한 흥정대상으로 삼아서는 안 될 것이다.

공무원이 자신들의 이익을 옹호하기 위하여 단체를 결정하는 것이 부분적으로 위법으로 인정되고 있는 상황에서 이들에 대한 객관적인 보건마저 제대로 되어 있지 않고 그 이상의 산출을 기대하고 있는 것이 현재의 우리나라의 공직현실이다. 공무원의 전문직업인으로서의 윤리의식을 담보하기 위해서는 공무원단체를 인정하여 자율적인 통제를 도모하는 방안이 긍정적으로 고려되어야 할 것이다. 바람직하지 못한 행정윤리의 원천인 관료제의 병폐를 해결하는 또 다른 방법으로 규제중심의 행정탈피를 들 수 있다.

28) Jose V. Abueva, "Administrative Culture and Behavior and Middle Civil Servants in the Philippines," in Edward W. Weidner(ed.), *Development Administration in Asia*(Durham, North Carolina: Duke University Press, 1990), p.135.

행정기능의 하부기관 또는 지역간 서로의 과감한 이양, 행정업무의 처리 방식은 대면접촉방식에서 벗어난 우편 등의 간접접촉방식의 사용 등이 세부사항이 될 수 있는데, 행정업무상의 認許可 등 행정규제의 수준과 행정의 부패·부조리는 높은 상관관계를 지니고 있는 것으로 연구·발표되어지고 있다.²⁹⁾ 즉 국민의 사회경제생활에 대한 행정규제의 영향 및 파급효과에 대한 분석은 간접유도형체제³⁰⁾로의 전환뿐만 아니라, 하위직공무원의 생계형부조리 적결 및 감소를 위해서도 절실히 요청된다. 그리고 우리나라도 이러한 역할을 담당할 “규제개혁청”의 신설 및 운영할 필요가 있다.³¹⁾

(2) 사법적 제재

미국의 3대 대통령 토마스 제퍼슨은 “공공 서비스는 공공의 신뢰를 전제로 한다”는 말을 하였는데 이는 공무원은 국민의 세금을 징수하고 사용하며 국민으로부터 위임받은 권력을 사용하기 때문에 그들에게 보다 높은 윤리적 기준이 요구된다고 볼 수 있다.

1992년 미 연방정부의 윤리국에 의해서 제정된 ‘공무원윤리규범’에서는 “행정서비스는 공공의 신뢰에 대한 책임으로써 공무원에게 헌법과 법률과 윤리적 원칙에 대한 충성을 요구한다”라고 규정하고 있다.

하나의 공공서비스를 수행함에 있어서 최상의 윤리적기준의 설정과 다른 하나는 최소한의 윤리적 기준을 충족시킬 수 있는 책임성을 보장할 수 있는 제도적인 통제 메커니즘이다. 먼저 윤리성 제고를 위해서는 법의 지배원칙이 필요하다고 볼 수 있다. 공무원이 그들의 직위를 남용하지 않고 법에 순응하는 것은 그들의 권력을 통제하는 수단이 된다. 윤리적 의무로써 법률에의 순응은 공무원들에게 진실을 밝히며 약속을 지키며 직무에 충실하도록 한다. 자연의 법칙이 자체 질서의 유지와 만유의 충돌을 소통시키기 위해서 있다면 인간이 만든 법률도 국가사회가 존립하고 거기에 담긴 모든 것들의 의지활동이 순기능을 하도록 만들어진 것이라고 본다. 자연법칙이 박후(博厚) 고명(高明) 유구(悠久)를 상도로 한다면 사회법칙은 신의 공명 정대를 생명으로 한다. 공무원 부패를 저지를 사람에게 관대한 처벌을 하는 것은 공무원 범죄가 계속해서 발생할 여지가 된다는 점에서 경계해야 한다. 법을 엄정하게 구현하여 아무도 면제받을 수 없도록 법의 형량이나 양형의 준수가 필요하고 공무원부패의 잘못을 인식할 수 있도록 하여야 한다. 공무원 부패를 절대해악으로 보지 않고 상대적 치부대상 정도로 인식한다면 사법적 단죄와 처벌이 갖는 예방과 교정의 의미는 구할 수 없다고 본다. 빛은 깊으면 없어지지만 죄는 벌을 받아도 지워지지 않는 절대악이라는 인식의 전환이 필요하다.³²⁾

29) 김변웅, “행정부조리, 조직의 민주화 및 간접유도형행정,” 「조직과 복지사회－유종해 교수 화갑기념논문집」 (서울: 박영사, 1991), 70면.

30) 간접유도형이란 행정이 만능적 규제자도 아니고 독점적 가치창조자도 아닌 봉사자 또는 유도자의 기능·역할을 수행하는 입장을 말한다. 따라서 김변웅 교수는 공무원의 대민부조리감소 및 적결문제와 관련하여 정부의 사회경제적 개입은 직접규제방식에서 탈피하여 간접유도형방식으로서의 과감한 전환이 절실히 요청된다고 주장한다. 상계서, 70면.

31) 상계서, 72면.

최근 대법원장이나 법무장관 등 법조계수뇌부가 화이트칼라범죄에 대하여 엄중한 심판을 요구한 것은 공무원부패를 줄이려는 하나의 계기가 될 수 있다고 본다.

(3)공무원 행동강령의 실효성

우리나라 사회에서 높은 기대감과 더불어 강한 상징성이 부여되는 공무원들에게는 사회적 영향력이 매우 크다는 점에서 공직윤리의 중요성과 공무원행동강령의 필요성이 대두된다.³³⁾ 또한, 우리사회는 현재 급격한 변동의 시대를 살고 있고 다양한 가치관이 상호충돌하며 혼재해 있다. 더 나아가 공공부분과 민간부분간 접촉이 늘어나면서 기존 공적가치의 중요성이 크게 흔들리는 등 문제가 표출되고 있다. 따라서 바람직한 공적가치의 유지와 공직윤리의 확립을 위해서는 공무원에게 기대되는 바람직한 행동의 방향과 원칙에 대한 명확한 기준이 제시되어야 하겠다.³⁴⁾ 비록 강령자체가 공직윤리와 정부의 신뢰성을 직접적으로 확보해주는 것은 아니지만, 이것의 확보를 위한 필요조건 중의 하나라 할 수 있다.

‘공무원 행동강령’은 국무총리 지시사항으로 발령된 ‘공직자10대 준수사항’이 유명무실해짐에 따라 기존의 윤리규정과 달리 부패방지법 제8조에 근거한 대통령령으로 제정하여 법적 구속력을 갖추도록 하였다.(표4-4 참조)

<표4-4> 공직자 10대 준수사항과 공무원 행동강령

구분	공직자 10대 준수사항	공무원 행동강령
선물, 향응 수수	<ul style="list-style-type: none"> - 직무관련자로부터 향응, 골프접대 받는 행위 금지 - 직무관련 선물 수수금지 및 5만원초과 직무관련 없는 선물수수 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 직무관련자로부터 금전, 선물, 향응을 받는 행위금지(영 14조 1항) - 직무관련 없는 자로부터는 제한 없음

32) 김충렬, 동양윤리의 인간학적회귀, 50-51면, 행정의 윤리에서 재인용

33) 일반국민들에게는 보편적으로 ‘균등한 사생활의 원칙’이 적용된다. 즉, 국민들은 신분이나 경제적 능력의 고하 등을 불문하고 사생활이 균등하게 보장된다는 원칙이다. 그러나 공직자들에게는 이들의 가치관, 의사결정 등이 국민에게 큰 반향효과를 가져 올 것으로 기대됨에 따라 ‘축소된 사생활의 원칙(a principle of diminished privacy)’이 적용된다(유종해 김택 전개서 인용 2006: 125).

34) 공무원은 다양한 이해관계와 사회적 갈등의 조정자 내지는 해결자로서 자신의 위상에 대한 갈등을 경험하게 된다. ‘더러운 손(dirty hands)’은 부도덕한 의사결정이라도 공리주의적 관점에서 다수의 이익을 위한 것이라면 책임이 면제되어야 한다는 관점으로, 공무원은 ‘선’의 목적을 위하여 ‘악’의 수단을 선택할 수밖에 없다는 것이다(Thompson, 1987: 11-39; Walzer, 1973: 161). 이러한 논리가 수용된다면 도덕적 비판은 물론 법적 책임성 부과에 어려움을 겪을 것이다. 따라서 공정한 조정자로서 공정성, 청렴성 면에서 엄격한 윤리적 기준이 요구된다. 행동강령은 부도덕한 행위나 부패문제를 야기할 가능성이 있는 특정한 문제의 상황이나 영역을 미리 제시해 준다.

구분	공직자 10대 준수사항	공무원 행동강령
경조사 통지, 경조금품 접수	<ul style="list-style-type: none"> - 직위를 이용한 경조사 고지, 축조의금 접수금지 - 직무관련자에게는 일체 통지금지 - 직무관련자로부터 경조금품 접수금지 - 공무원간에는 3만원초과 수수금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 직무관련성 유무 및 직급에 관계없이 - 중앙행정기관장이 정하는 기준을 초과한 경조금품 수수금지(영 17조)
화환, 화분 수수	<ul style="list-style-type: none"> - 경조사, 이취임시 화환, 화분 수수금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 별도의 규정이 없이 금품 수수 제한규정 또는 경조금품 수수제한 규정을 적용
전별금, 촌지 수수	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직, 전근시 전별금, 촌지 접수 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 직무관련공무원으로부터 금품 등 접수금지(영14조 2항)
공용물 사용	<ul style="list-style-type: none"> - 본인의 가족 등의 관용 차 사용 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 관용차량, 선박, 항공기의 사적 사용금지(영 13조)
품위유지	<ul style="list-style-type: none"> - 호화시설이용 결혼금지 - 호화유흥업소 출입금지 - 공직자 부인모임 해체 - 정당 등에 후원금 기부금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 별도규정 없음 - 정치관련법 적용

자료: 국민권익위원회, 2009. 9.

공무원 행동강령은 단순한 지시가 아니라 부패방지법에 행동강령을 대통령령으로 정하도록 의무화하고 있다. 행동강령에는 구체적이며 종합적인 내용을 담고 있음은 물론 위반사항에 대하여 징계 등 실효성 확보장치도 포함되어 있다.

3) 환경적 측면

행정윤리를 확보하는 데는 행정 못지않게 행정환경도 중요하다. 즉 행정은 진공상태에서는 존재하지 않으며 개방체계로서 환경과 밀접한 관련성을 지니고 있으므로 행정을 둘러싸고 있는 환경의 특성은 행정윤리의 제고에 중요한 역할을 할 것이다.

정치가 부패하면 행정은 정치의 시녀로 전락하고 공무원의 신분불안과 정치적 중립을 저해한다. 따라서 정치의 민주화는 행정풍토의 쇄신과 공직윤리확립의 전제조건이 된다.

사회 전체의 도덕적 분위기의 타락이나 가치관의 혼란은 각계의 협력으로 극복되어

야 할 우리 전체사회의 과제이다. 즉 공무원의 궤도 이탈에 대한 최후보루는 국민의 눈 밝은 감시기능이다. 따라서 국민들과 사회 전체의 윤리의식이 제고되어야 한다.

이에 행정은 교육·언론·문화·종교 등의 자율적인 국민윤리의 향상을 위해 노력해야 할 것이며, 종래와 같이 행정이 국민윤리를 일방적으로 주도하는 방법을 지양해야 할 것이다. 그리고 정치·경제 등 각 분야의 발전이 자율적으로 이루어지도록 종래와 같은 간섭을 배재하여 이들 사회 각 분야가 책임 있게 자율성 확보를 기하도록 하여야 한다.

헌법을 비롯한 기타 법규를 통한 공식적 통제도 중요하지만 추상적이고 형식적일 우려가 있으므로, 행정기관에 예측되지 않은 이익집단과 시민의 참여를 확보할 제도적 경로를 갖추어야 한다. 따라서 행정이 항시 유리병 안의 행태들로 외부에서 항시 감시 가능하게 하는 장치가 고려되어야 할 것이다.

민원인을 포함한 시민들로 하여금 공무원의 부정부패의 사례를 전화, 팩시밀리를 비롯한 빠른 통신수단을 이용하여 고발하도록 하는 시스템이다. 한 예로 미국의 회계감사원(GAO)이 1979년 부정조사특명반을 설치하고 운영한 부정고발 핫라인제도는 성공적인 모형으로 평가되고 있다.

이 핫라인은 첫째 공무원의 권한남용 및 오용, 부정에 대한 전신전화신고를 접수하고, 둘째 이를 관계기관의 자체감사관이나 연방수사국 등에 조사를 의뢰하며, 셋째 의회는 물론 중앙정부와 지방정부가 의뢰해 온 공무원의 부정과 예산낭비 등에 관하여 의견을 제시하고 자문하며, 넷째 신고내용에 관한 관계기관의 조사 결과를 확인 또는 분석하는 기능을 지닌다. 이 고발시스템은 상당히 효과적으로 운영되었으며 예산을 낭비한 사실이 밝혀지고 당 해 공무원들에게 징계 등의 인사조치가 가해지고 범죄사실이 들어난 관계자들에게 벌금형의 사법적인 조치가 내려진바 있다.

국제반부패대회 제8차 회의 리마선언(Lima Declaration, 1997)에서도 내부고발자의 보호를 위한 법제화³⁵⁾ 노력에 각국 정부들이 적극적으로 나서 줄 것을 권고하였고, 국제적 협력체제의 이러한 권고와 더불어 내부고발정책은 이제 각국에 있어 하나의 중요한 의제가 되고 있다. 내부고발정책은 부패에 대한 것뿐만 아니라 공익침해가 일어날 수 있는 다양한 분야에서 고발의 특수한 위치를 법적으로 보호한다는 의미를 가지고 있기 때문에 우리나라도 부패방지법을 통하여 ‘내부고발자보호제도’를 도입하고 있다. 내부고발은 부패행위를 목격하거나 직접 가담했던 국민 또는 조직구성원이 자신의 자율적 의지에 따라 부패통제에 참여할 수 있도록 유도할 수 있다는 점에서 적은 비용으로 높은 효율을 낼 수 있는 부패방지 수단이자, 민주적·참여적 행정문화 이끌어 내는 유력한 방안이 되고 있다. 부패방지법상 부패행위 신고자 보호보상제도의 현황과 내용

35) Brooks은 내부고발자를 보호하고 고무하는 법을 제정할 명백한 이유를 두 가지로 든다 (Brooks, 1993: 20). 첫째, 보호법은 내부고발자로 하여금 내부의 비리에 관한 정보를 가지고 밖으로 나오도록 유인한다. 둘째, 잠재적 비리자(potential wrongdoers)로 하여금 밖에 알려질 가능성이 높아 그러한 행위를 단념하도록 하는 효과가 있다는 것이다.

은 신고의 주체 및 보호대상, 적용범위, 신고의 대상, 신고채널(신고방법), 신고의 처리 절차, 신분보장, 포상 및 보상, 책임의 감면, 보호의 예외 등을 중심으로 입법화되어 있다.

4) 행정인

개인적 차원에서의 윤리성 확보는 다양한 각도에서 접근될 수 있지만 무엇보다도 중요한 것은 개인이 갖추어야 할 윤리적 덕목을 찾아내고 이들의 정당성·타당성을 논리적으로 부여하는 일이며, 이를 공무원 개개인에게 내재화시키는 일이다. 그러나 이러한 윤리적 덕목은 개인의 욕구체계를 고려하지 않는다면 비현실적인 것이 되며 불만과 좌절을 경험하게 되어 결과적으로 윤리적 가치관을 손상시키게 된다. 그리고 욕구를 논리적으로 충족시킬 수 없을 때 윤리성을 훼손하게 된다. 즉 아무리 합리적인 정책결정과 계획이 수립되고 능률적인 조직이 존재하고 있다 하더라도 조직속에서 정책과 계획을 집행하는 관료들의 가치관, 태도 즉 의식구조가 공익성과 윤리성을 외면한다면 행정은 소기의 목적을 성취할 수 없다. 이러한 윤리성은 우리의 의식구조에 내재되어 있어 필요한 결정 또는 행동에 영향을 미치게 된다. 따라서 윤리성의 확립은 의식구조의 개혁을 통해서만 가능해진다.³⁶⁾ 누구나 윤리성의 확립을 위해서는 새로운 가치관이 확립되어야 한다고 말한다. 그리고 소극적으로 부정부패해소라는 차원에서 보다 적극적으로 행정윤리를 확립하고자 하는 가치지향으로 개조하려는 노력이 행정인 개인뿐만 아니라 조직, 환경측면에도 요청된다.

5) 구조적 차원

관료제의 대표적 병리 중의 하나로 번문옥례(red tape)가 지적되듯이 행정절차의 복잡화로 인한 불만은 누구에게서나 지적되는 문제이다. 이에 행정절차의 간소화는 건전한 행정윤리확보를 위해 필수적인 문제이다. 행정절차의 전산화 및 간소화를 통하여 시민 편의 확보와 이른바 ‘급행료’나 ‘기름치기’가 없는 건전한 행정기능수행이 이루어질 수 있을 것이다. 이외에도 각종 관료제의 병폐들—선례의 맹목적 답습, 구태의연, 법규만능, 창의력 결여, 비밀주의, 무사안일, 태만, 책임전가, 아침, 획일주의—도 행정 절차의 간소화를 통해 어느 정도 해결될 수 있을 것으로 생각된다.

바람직하지 못한 행정윤리의 원천인 관료제의 병폐를 해결하는 또 다른 방법으로 규제중심의 행정탈피를 들 수 있다. 행정기능의 하부기관 또는 지역간 서로의 과감한 이양, 행정업무의 처리 방식은 대면접촉방식에서 벗어난 우편 등의 간접접촉방식의 사용 등이 세부사항이 될 수 있는데, 사실 행정업무상 인허가 등 행정 규제의 수준과 행정의 부패부조리는 높은 상관관계를 지니고 있음으로, 이에 대한 보다 적극적인 태도가 검토되어야 할 것이다.

36) 박응격, “공무원 윤리관 확립과 의식개혁,” 「행정문제논집」, 제3집(한양대학교 행정문제연구소, 1982. 12), 141면.

V. 결론

지금까지 행정책임과 윤리의 가치와 윤리적 딜레마를 고찰하였다. 행정책임은 공직자가 지켜야 할 외적 성실성이라고 본다면 윤리는 내면의 도덕적 가치라고 본다. 행정의 다원화와 무한한 가치이념의 증대로 현대사회는 공직자의 책무는 그 어느 때 보다도 중요하고 수기치인의 자세로서 대두되고 있는 것이 현실이다. 그러나 책임과 윤리의 저해요인으로 말미암아 공직자의 비리와 비합리적 가치가 전도되었고 한탕주의적 습성이 만연하여 그 책임을 다하지 못한 것이 사실이다.

국민이 바라는 것은 행정인이 행정의 봉사자로서 책임과 윤리의 재무장이고 행정서비스의 극대화를 창출하라는 것이다. 최근 한국행정이 혁신문화와 혁신정책이 국가정책아젠다로 자리잡고 참여를 강요하고 있다. 행정혁신도 현대적 행정흐름에 행정의 책임을 가지고 신사고와 신가치, 신가치관을 학습화하라는 것이라고 본다면, 행정책임과 윤리의 내면 외적 성숙의 가치가 더 한층 요구된다고 본다.

유학의 아버지 주희는 인간의 인성과 자질을 차등적 사회와 밀접하게 관련시키는 재주를 발휘했는데 그는 "기질의 차이가 있으므로 사람은 나쁜 짓을 저지를 수 있고 착한 짓에 예민하지 않을 수 있다"고 한다. 그렇지만 이 기질의 차이는 후천적 노력에 의해 변화, 극복된다고 본다. 예컨대 성격이 바뀌고 가치관도 바뀔 수 있듯이 공직자들도 부정과 부패라는 악행을 하지 않고 선행과 가치로운 일에 전념 하면 할 수록 행정책임과 윤리성의 확립도 이루어진다고 확신한다.

결론적으로 행정에 대한 시민의 통제와 함께 책임성을 확보하고 윤리를 확립하기 위해서는 행정인들의 보다 확고한 주체의식이 필요하며 이는 행정인들의 가치관이나 도덕적 윤리성을 고양하는 첩경이 된다고 본다. 또한 행정인은 가슴에 내면화, 체화된 윤리성을 발현할 수 있는 행태나 행동의 양심이 필요하며 시민적 자유를 수호하고 보장하는 것이 중요한 행정과제요 관건이라 할 것이다.

<참고문헌>

- 김번웅(1991), “행정부조리, 조직의 민주화 및 간접유도형행정,” 「조직과 민주주의－매산 유종해 박사 화갑기념논문집」, 서울: 박영사.
- 김영중(2006), 부패학, 서울:송실대출판부.
- 김호섭, “한국사회와 관료부패,” 「한국사회와 현실」(아주대학교 사회과학연구소, 1988). 190 ~ 191
- 김충렬(1991), “동양윤리의 인간학적 회귀”, 한국의 시민윤리, 서울:아산사회복지사업재단.
- 김택(2010), 공직윤리와 관료부패, 서울:한국학술정보.
- 박응격(1982), “공무원 윤리관 확립과 의식개혁,” 「행정문제논집」, 제3집(한양 대학교 행정문제연구소, 12월).
- 신정근(2002), 동양철학의 유혹, 서울:이학사.
- 유종해(1988), “민주사회에서의 행정윤리의 기능,” 「한국민주행정론」, 서울:한국행정학회.
- 유종해·김택(2010), 「행정의 윤리3판」, 서울: 박영사.
- 유종해·김택(2006), 「행정의 윤리」, 서울:박영사
- 윤광재(2003), 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 서울: 한국행정연구원.
- 윤광재·김택(2006), 국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구, 한국행정연구원
- 이광중(1989), 「행정 책임론－책임과 통제」, 서울: 대영문화사.
- 이서형(1990), 「청백리정신과 공직윤리」, 서울: 도서출판 인간사랑.
- 이양수, 김호섭, 박천오, 하태권, 「한국행정문화와 행정행태에 관한 연구」(한국행정학회, 1990, 5), 64 ~ 65면.
- 조석준(1990), 「한국행정학」, 서울: 박영사.
- 피터싱어, 황경식 김성동 옮김(1997), 실천윤리학, 서울: 철학과 현실사.
- 표시열(1990), “공무원의 윤리적 의무와 법적 의무－헌법정신의 준수를 중심으로,” 「작은 정부를 위한 관료제－소정 이문영 교수 정년기념논문집」, 서울: 법문사.
- 홍현선(2003), “부패방지법과 공무원 행동강령”, 2003 반부패활동백서, 서울: 반부패국민연대.
- 행정자치부 공무원직장협의회(2002), 『2002 설문조사 결과 분석현황』, 3월.
- Abueva, Jose V.(1970), “*Administrative Culture and Behavior and Middle Civil Servants in the Philipines*,” in Edward W. Weidner, ed., *Development Administration in Asia*(Durham, N.C.: Duke University Press).
- Bruce Buchanan & Jeff Millstone, “Public Organization: A Value-Conflict View,” in Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Readings in Public Administration*(New York: Harper & Row Publishers, Inc., 1983), pp.100~112.
- Christopher Hodgkinson(1978), *Towards a Philosophy of Administration*(New York: St. Martin's Press, p.3.
- Cooper, Terry L.(2005), *Handbook of Administrative Ethics*, (New York:marcel decker)
- Cooper, Terry L.(1986), *The Responsible Administrator*(New York: Associated Faculty

Press.

Frederickson, H. George, "Toward a New Public Administration," in Frank Marini, ed.,
Toward a New Public Administration, Federalist Paper, no.51.

Friedrich, Carl(1935), "*Problem of the American Public Service*," Commission Inquiry on
Public Service Personnel.

Gilbert, C. E.(1989), "The Framework of administrative responsibility," Journal of Politics
,May1959.

Glen O, Stahl, *Public Service Ethics in a Democracy*(New york: Harper & Row, 1971),
pp.245 ~ 259: Choi, Pyoung Gul *et al.*, *Selected Readings in Public
Administration*(서울: 다산출판사, 1980), p.194

Heidenheimer(2005), *Political Corruption*, transaction press

Michael Harmon, "Social Equity and Organization Man: Motivation and Organizational
Democracy," *PAR*, vol.34 (Jan./Feb. 1974), pp.14 ~ 15.

Michael Harmon, *Action Theory for Public Administration*(New York: Longman, 1981),
p.151.

Jeremy Pope(2003), *Confronting Corruption*, Transparency International

Joseph Small, "Political Ethics: A View of the Leadership," *American Behavioral
scientists*, vol.19, no.5 (May/June 1976).

Joseph Tussman, *Obligation and the Body Politics* (New York: Oxford University
Press, 1980).

Robert B. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation* (Brooks/ Cole
Publishing Company, 1991), pp.107 ~ 108.

Thompson, Dennis F(1987), *Political Ethic and Public office*, Harvard Univ. Press.

Walzer, M(1973), "Political Action : The Problem of Dirty Hands", *Philosophy and
public Affairs*, 2(winter).

http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2009/dnld/2009.bpi.en.doc

<http://www.transparency.org/surveys/index.html#cp>

기타

국민권익위원회 부패인식도 여론조사 2009년 12월9일

국민권익위원회 부패인식도 여론조사 2008년 10월

중앙일보 2006년 10월23일

투고일자 : 2010.08.27

수정완료 : 2010.09.23

게재확정 : 2010.09.24