

自律的 行政統制에 關한 研究

—韓國公務員의 行政倫理向上을 中心으로—

夫 萬 根

I

現代國家에 있어서 行政權의 擴大·強化傾向은 先進國이나 開發途上國家를 莫論하고 一般的인 現象으로 指摘되고 있다.

西歐先進諸國의 경우, 行政機能은 高度의 社會分화와 資本主義의 構造的矛盾을 是正하며 社會的要求와 發展에 對應하기 위해서 規制·奉仕·保護活動을 主要내용으로 하여 계속 增大되고 있다. 한편 開發途上國의 行政은 國家發展目標의 早期達成 및 傳統的인 社會·經濟·文化體系를 變化시키기 위한 變動促進者로서의 役割까지 擔當하게 됨에 따라 그 業務가 급격히 增加하고 權限이 強化되고 있다.¹⁾

실로 現代行政은 어느 나라에 있어서나 國民의 保護者·仲裁者·調整者일 뿐만 아니라 國民에 대한 物質的서비스의 分配者이고 案內者이며 變化主導者로서의 機能을 하고 있어 國民生活의 모든 領域에 영향을 미치고 있다.

오늘날 行政機能의 量的擴大와 質的變化는 結果적으로 行政權의 中央集中化現象을 不可避하게 만들고 行政裁量을 넓게 하고 있는데 이는 現代官僚制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 結付되어 公務員의 職權濫用 可能性을 가져 오고 있다.

특히 開發途上國인 우리나라는 政治·行政文化의 後進性으로 公務員의 對國民姿勢가 官尊民卑에 입각한 權威主義的 要素가 강한데다 行政體系는 非常히 發達되었으나 政治, 經濟 등 他體系는 發達程度가 아주 微弱한 不均衡成長狀態에 있어 行政權의 一方的 獨走傾向이 強하다. 이러한 狀況아래서는 行政權이 濫用될 可能性이 더욱 커져 行政過程에 있어서 不正腐敗, 立法意圖의 違反, 情實行爲, 國적을 無視하는 獨善行爲 등 여러가지 病弊가 자주 나타나게 된다.

民主國家의 行政은 그 基調가 當然히 民主性·效率性·合法性에 두어져야 한다. 行政이 이러

1) 姜信澤·安海均, 行政學概論(I), 서울大出版部, 1976. p. 234.

2 는 문 집

한 基調아래 國民에게 奉仕하는 것이 되도록 하기 위해서 公務員들에게 法令, 公益, 受益者集團의 要求등 一定한 基準에 따라 行政行爲를 해야한다는 行政責任이 부여되어지고 있다.

그러나 現實으로 볼 때 行政은 價値觀과 教育背景이 다른 수많은 公務員들로 構成된 行政組織을 통하여 이루어지는 것이기 때문에, 그들의 行動이 그 基準에 따라 自動的·自律的으로 이루어지리라고는 期待할 수 없다.

따라서 그들의 行政行爲가 一定한 方向으로 나아가도록 強制하므로써 그 責任을 確保시키지 않으면 안된다. 行政統制의 重要性이 提起되는 理由가 바로 여기에 있다.

行政統制란 간단히 말해 公務員이 國民과 行政組織에 대하여 行政責任을 遂行하는 것을 保障하는 方法이라고 할 수 있다.

우리나라에서 行使되고 있는 行政統制方法에는 外在的統制에 ① 民衆統制(選舉·輿論·參與·政黨活動·利益團體活動), ② 立法統制, ③ 司法統制가 있고 內在的統制로는 ① 行政首班에 의한 統制, ② 管理機關에 의한 統制, ③ 上司에 의한 統制가 있다.

그러나 統制方法이 이같이 制度的으로 保障되어 있지만 우리의 現實은 國民의 政治意識의 低下, 議會및 法院機能의 相對的弱화, 行政機能의 專門化등 複合的인 制約要因으로 해서 行政統制는 거의 無力化되거나 形式的인 것에 그치고 있는 實情이다.

이러한 實情을 감안할 때 行政責任을 確保시킬 수 있는 가장 바람직한 方法으로 提起되는 것이 公務員 스스로가 그들의 行政行爲에 대한 一定한 統制基準을 設定, 自己의 行爲를 全般的으로 規制하는 自己統制인 것이다. 즉 公務員들로 하여금 그들의 行爲를 自律的으로 統制토록 한다는 것이다.

本論文은 自律的 統制가 效率的으로 이루어지고 나아가 行政發展에 寄與할 수 있도록 하려면 韓國公務員이 어떠한 行政倫理를 가져야 하며, 또 이러한 倫理의 向上을 뒷받침하기 위해서는 어떠한 價値觀이 確立되어야 하는가를 理論的으로 料明해 보려는 것이다.

行政倫理의 向上에는 비단 價値觀만이 아니라 環境의 改善, 行政構造의 改革 등도 중요한 要素로 作用하는 것이 사실이지만 本論文이 價値觀에 重點을 두는 理由는 倫理란 人間의 內面的 要素로서 그 向上與否는 역시 內面的的인 價値觀의 問題가 가장 基本的인 變數로 作用하게 된다고 믿어지기 때문이다.

II

行政權과 行政責任은 恒常 一致되어야 된다는 點에서 行政의 直接担当者인 公務員에 대한 責任의 確保는 現代官僚制에 있어서 重大한 問題點이 되고 있다. 이러한 責任의 確保手段으로서 어떤 方法에 의한 統制가 가장 效果的이나 하는 데는 論者마다 見解가 一致되는 것은 아니나

民主政治의 理念과 結付시켜 볼 때 가장 바람직한 類型은 外在的 統制임이 確實하다. 그러나 오늘날 開發途上國家에 있어서 外在的 統制는 그 重要性이 크게 喪失되고 있다.

R. Dahl은 開發途上國에서 外制的 統制가 弱화되는 原因으로 ① 民主市民의 薄弱한 政治意識 내지 政治的無關心, ② 少數에 의한 多數支配現象, ③ 核武器의 使用을 內容으로 하는 總力戰의 危脅을 指摘하고 있다.²⁾

그러나 이것은 어디까지나 普遍的 要因일 뿐이고 外在的 統制는 窮極의 原因으로 그 나라의 政治體制, 權力關係, 그리고 官僚制가 처해 있는 環境과 關聯되고 있어 나라마다 그 要因이 모두 같을 수는 없다. 다시 말해서 外在的 統制는 特定國家에 있어서의 政治的 投入作用의 強度, 行政과 牽制·均衡關係에 있는 立法 및 司法權의 位置, 政治·行政文化 등 複合的인 要因의 影響을 받고 있다.

그러면 우리 行政에 있어서 外在的 統制는 어느 水準에 있는가? 이에 대한 解答은 한마디로 統制가 거의 無力化되고 있거나 形式化되어 「制度的 裝飾」에 그치고 있는 느낌이 짙다. 그 이유는 대체로 다음과 같다.

1. 社會·文化的 要因

行政에 대한 效果的인 外在的 統制가 可能키 위해서는 ① 社會의 多元化, ② 民主政治에 대한 基本的인 合議, ③ 社會的 教化, ④ 엘리트層의 循環등이 充分히 이루어지고³⁾ 行政文化가 近代化 되어야 한다. 그러나 우리 社會는 構造 및 機能의 未分化로 自律性과 代表性을 가진 社會集團이나 組織의 發達이 微弱한데다, 社會體制를 維持·繼承함에 필요한 規範·慣習 또는 良識을 敎習시키는 社會化過程인 社會的 教化가 充分히 이루어지지 못하고 있다.

따라서 自覺的 市民意識이 缺如되어 行政에의 市民參與가 제대로 이루어지지 못하며 行政機關에 依存하려는 受益者意識은 지나치리만큼 강하다.

한편 우리의 行政文化는 아직도 上下의 位階秩序를 지나치게 따지는 垂直的 文化로 강한 權位主義의 性格을 띠고 있다. 이러한 文化는 人間의 等級化·優劣化가 그 基調를 이루고 있는데 현재도 우리 나라 官僚의 權威主義의 性格은 英國의 33.5%, 美國의 35%에 비해 倍에 가까운 56%를 나타내고 있다.⁴⁾

이같은 社會·文化的인 狀況에서는 國民은 行使되는 行政權의 正當性을 거의 疑心함이 없이 當然한 것으로 받아들이기 때문에 行政府가 國民에 대하여 가지고 있는 權力의 責任이란 法條文上에 나타나는 儀式的存在이지 實質的인 意味는 별로 없게 된다. 그러므로 法的·制度的으로 아무리 統制制度가 保障되어 있다고 해도 一般國民은 實質的意味에서 行政責任을 묻지 않게 되

2) 金鳳式, 國家企劃制度論, 尙志文化社, 1971. pp.145~148에서 引用.

3) 金鳳式, 前書, pp.132~146 參照.

4) 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.

므로 效果的인 民衆統制란 事實上 不可能해질 수 밖에 없다.

2. 立法 및 司法權의 相對的弱화

行政國家化現象이 深化됨에 따라 議會의 權限은 行政府에 비해 相對的으로 弱化되는 것이 一般的 傾向이지만 우리 나라의 議會는 權限의 弱化도가 더욱 심하다. 따라서 우리 議會가 立法權, 豫算統制權, 行政監督權 등을 가지고 있어 表面上으로는 行政權에 대한 適切한 統制가 可能한 것처럼 보이고 있으나 實際로는 重大한 限界에 直面하고 있다.

行政機能이 專門化·技術化되어 감에 따라 立法 역시 複雜性和 技術性を 띠게 마련인데 우리 나라 議會는 專門知識의 不足, 調査能力의 缺如 등으로 法律立案活動이 오히려 行政府보다도 뒤지고 있으며⁵⁾ 委任立法의 增加로 議會는 法の 一般原則만을 定하는데 그치는 傾向이 있다. 또 立法意圖가 模糊하여 行政을 執行하는 公務員들에게 많은 裁量을 주고 있다.

한편 豫算審議는 그 期間이 짧은데다 專門知識을 가진 議員이 적어 形式化되고 있으며 不信任決議權 및 主要公務員의 任命同意權이 制約되고 있는데다 國政監查權마저 없어지므로써 行政監督機能도 크게 弱化되었다. 더구나 最近 들어서는 脫政治化現象으로 政黨活動이 크게 위축되고 與黨의 경우, 國會議員職을 取得하기 위한 公薦이 黨總裁를 겸하고 있는 行政府首班에 의해 決定되고 있다.

이같이 機能이 相對的으로 弱화된 議會가 情報의 獨占, 公共經濟權掌握, 專門性強化 등으로 그 機能이 날로 強大해지고 있는 行政權을 效果的으로 統制할 수 없음은 當然하다.

司法統制的 경우, 우리 나라는 司法權의 獨立과 公正性自体가 權力的·金錢的인 壓力으로 制約을 받고 있는데다⁶⁾ 統制方法의 性格 역시 限界를 드러내고 있다. 즉 統制方法으로 취해지고 있는 行政訴訟審判, 命令·處分の 審査가 作爲만을 對象으로 삼고 있기 때문에 不作爲行爲는 放置될 수밖에 있는데다 制度自体가 消極的이며 事後的인 救濟에 不過하다. 또 審判이나 審査의 手續節次마저 번잡하며 當事者에게 不當한 經費支出을 強要하는 結果를 빚고 있다.

3. 行政機能의 專門化·技術化

現代行政은 消極的으로 治安維持뿐만 아니라 積極的으로는 社會發展을 誘導해 나가는 變動促進的機能까지 擔當하게 되므로써 複雜한 社會·經濟的 利害關係의 調整, 發展目標의 遂行을 위한 政策的 決定, 國民에 대한 物質的서비스의 分配등을 合理的으로 處理하기 위해 예전에 볼 수 없던 專門性·技術性이 특히 要請되고 있다.

이에 따라 專門的知識과 技術을 갖춘 職業官僚團이 國家社會의 中樞的勢力으로 登場하고 있고

5) 1969—1975년까지 國會에 提出된 法律案中 議員立法은 41%에 不過한 것이 이를 證明하고 있다. 金玉燦·李英祚, 行政國家의 深化와 政策決定, 慶化大論文集, 第20輯(人文·社會科學編), 1975年, p. 177 參照.

6) 朴東緒, 韓國行政論, 法文社, 1976, p. 383.

行政手段에서부터 시작된 專門化·技術化過程은 이제는 行政組織全體의 管理方法에까지 미치고 있다.”

現代의 職業官僚團의 이러한 知識과 技術은 專門的인 教育의 影響 뿐만 아니라 長期間의 行政 經驗을 통해 얻어지는 것으로서 事實上 그들만이 獨占하고 있는 것이다. 그러므로 複雜多端한 現代行政에 대해 素人의 範圍를 벗어나지 못한 一般國民이나 外派機關에 의한 統制는 皮相的인 것이 됨으로써 所期의 成果를 거두지 못할 수 밖에 없다.

以上으로 外在的統制의 限界를 考察했는데 이번에는 內在的統制에 대해서 살펴 보자.

組織內的 階層制에 의하여 이루어지는 內在的統制는 管理統制의 性格을 띠어 주로 行政의 效率化에 기여하고 있음은 確實하지만 이 역시 限界에 부닥치고 있다.

첫째, 지금까지의 內在的統制의 方向은 주로 會計記錄의 檢討나 不正·過失의 發見 및 防止에 限定시키는 消極的인 方法에 置重하고 行政活動이 끝난 후에 그 活動의 當否를 發見, 그를 正해 나가는 事後的方法과 一時的方法에 주로 依存해 왔기 때문에 그 效果를 極大化시킬 수가 없었다.

둘째, 逆說의이지만 지나친 內在的統制는 行政發展과 刷新에 오히려 逆效果를 가져올 수 있다는 점이다. 現代行政의 特徵은 그 基本目標가 現狀의 維持 및 安定에서부터 그것을 打破하고 새로운 變化를 가져 오는 것으로 轉換되었는데 이같이 變化된 行政의 目標나 役割을 發展, 또는 刷新으로 表現되고 있다.

行政이 이러한 目標를 達成하기 위해서는 公務員은 變動促進機能을 擔當하는 이른바 變動要員이 되지 않으면 안된다. 즉 行政業務를 日常化된 處理方法에 따른 機械的行動으로서 보다는 創意性을 가져 새로운 思考를 導出해 내고, 그것을 受容하고 具體化함으로써 一定한 方向으로 社會變動을 促進할 수 있는 創造的役割이 期待되는 것이다.

그러기 위해서는 公務員들의 心理的 自由와 個人的 安定性이 先決되어야 하는데 具體的인 諸般規則에 따라 嚴格한 遵守가 要求되며 協同보다는 分化를 指向하는 統制爲主의 行政管理에서는 그러한 自律性 있는 雰圍氣를 期待하기가 困難하다.⁷⁾ 따라서 彈力性 없는 內在的 統制는 組織成員의 自發性과 創意性을 混害시켜 結果적으로 發展과 刷新에 逆效果를 가져오는 경우가 적지 않다.

II

1. 自律的 行政統制의 必要性

行政發展은 民主性·效率性·合法性에 一致하는 方向으로 行政이 이루어지는 것을 말하는 것

7) 獵山政過 行政學講義序說, (東京: 日本評論社), 1950, p. 172.

8) 朴定洙, 官僚制의 病理分析에 관한 研究, 國民大論文集, 第6輯, 國民大學, 1974, p. 40.

으로서 그 核心的 要素는 行政責任의 確保에 있다.⁹⁾ 그러므로 行政發展의 水準은 行政責任이 얼마나 確保되느냐에 따라 決定된다고 하겠다.

公務員에 대한 責任確保手段으로서의 行政統制는 前述한 바와 같이 外在的 統制는 물론 內在的 統制마저 여러가지 制約을 받고 있다. 이에 대해 바람직한 統制方法으로 提起되는 것이 公務員의 自律的 統制인 것이다.

自律的 統制는 公務員 스스로가 그들의 行政倫理에 입각하여 一定한 統制基準을 設定, 자기의 全般的인 行爲를 그 基準에 따라 規制하는 것을 말한다. 즉 公務員이 行政行爲에 있어서 市民에 대한 責任感 및 行政倫理에 스스로를 規制시키는 것으로서 이러한 統制의 必要性은 前述한 內·外在的 統制의 限界외에도 그 自體의 特性에 의한 要因으로 크게 두가지를 들 수 있다.

첫째, 행정은 結局 公務員이 擔當하는 것이며 人間은 心理적으로 볼 때 他律的 強制에 의하기보다는 自律적으로 行動할 때에 責任意識을 더욱 강하게 느낀다.¹⁰⁾ 따라서 他律的인 行政統制보다도 根本적으로 보아 自律에 의한 規制가 더욱 合理的이라는 것이다.

둘째, 우리 나라 行政에 있어서의 組織規範은 公務員의 行動을 제대로 引導하지 못하고 있으며 公務員은 그들이 가지고 있는 價値觀 등 內面的 要素에 따라 行動하는 傾向이 강하므로 그들에게 直接 責任을 確保시키는 것이 보다 效果的이라는 것이다.

本來 人間의 行爲를 規制하고 決定하는 基本要因이 集團規範, 또는 組織精神이나, 아니면 組織成員의 價値觀 등 內面的 要素나에 대해서는 學者들간에 끊임없는 論爭이 계속돼 왔다.

H. Simon 같은 行態學者들은 組織이 構成員의 行爲를 規制하는 基本規範과 準據基準을 提供해 준다고 말하고 있다.¹¹⁾ 그들은 組織이 그에 參與하는 構成員에게 報酬나 다른 誘引을 통하여 그가 定한 諸般規則이나 命令에 따르도록 強制하며 上下의 職位를 設定하고 部下는 上司의 命令에 服從하도록 함으로써 業務의 處理過程에서 成員個個人이 自由自在로 行動할 수 없도록 한다고 한다.

따라서 그러한 規制組織에 있어서는 純粹한 個人的이며 非合理的인 基本的 要素들이 組織機構나 人間行態에 영향을 미치는 것을 일단 除去시킬 수가 있다고 한다.¹²⁾

西歐의 社會와 같이 社會化過程, 政治社會化, 充員過程 등이 同質성과 一貫성을 가질 수 있다면, 즉 그 나라의 모든 體制나 制度가 그 社會의 文化的 性格속에서 生成發展된 곳에서는 Simon 등의 주장과 같이 그 體制나 組織은 集團成員에게 行動規範을 提供할 수 있을 것이다.

그러나 社會化過程이 政治社會화와 充員過程과는 다른 경우에는 規範과 行動 사이에는 엄청

9) 李宇鉉, 行政學原論, 韓國司法行政學會, 1964, p. 117.

10) 金圭定, 新行政學原論, 法文社, 1975, p. 327.

11) 金雲泰外, 韓國政治論, 博英社, 1976, p. 432.

12) 尹禹坤, 韓國民主政治의 行能論의 分析, 政經研究, 1972年 12月號, p. 185.

난 乖離現象이 일어나¹³⁾ L. Pye가 말하는 「同質性的 危機」가 惹起되므로써 組織規範은 集團成員의 行動을 規制하고 引導하지 못한다.

우리 나라의 行政體制는 대부분 西歐의 것을 그대로 模倣, 移植한 것으로서 우리 社會의 文化的 狀況속에서 이루어진 것이 아니므로 우리의 傳統的 生活方式이나 行動樣式과는 거리가 있는데다 公務員들은 傳統社會로부터 마음속에 뿌리박혀진 價値觀을 組織體內로 물고오게 된다.¹⁴⁾ 이런 속에서는 組織成員은 制度自體의 合理的인 精神보다도 그들이 本來 가지고 있는 價値觀, 性格等 內面的要素에 의해 行動하기 쉽다. 이같이 行政行爲에 있어서 公務員의 內面的要素가 중요성을 가질 때 行政責任의 確保方法도 公務員의 自己規制를 통한 自律的統制에 의하는 것이 바람직하다는 것이다.

自律的統制는 최근 들어 그 중요성이 더욱 크게 強調되고 있는데 C. S. Hyneman, H. Finer 등은 이 統制가 行政責任確保와 行政發展에 있어서 다른 어느 方法의 統制보다도 效果的이라고 主張하고 있다.¹⁵⁾

2. 自律的 統制와 行政倫理와의 關係

自律的 統制는 行政行爲에 있어서 倫理的 行態에 대한 尊重을 先行條件으로 하는 것이다.

公務員이 自律的인 規制를 통해 行政行爲를 하는 것은 行政發展을 위해 매우 必要한 일이지만 自律的으로 行動한다고 해서 그것이 언제나 合理的이고 責任있는 行動이 되리라고는 期待할 수 없다. 따라서 公務員이 國民에 대해 奉仕精神을 갖고 責任 있는 行動을 취할 수 있도록 스스로를 規制시키는 어떠한 基準이 必要한데 이것이 바로 行政倫理라고 할 수 있다.

行政倫理는 行政을 함에 있어서 지켜지지 않으면 안될 價値基準¹⁶⁾을 말하는 것으로 價値意識이 倫理意識의 內容을 만들고 있다. 다시 말해서 行政 倫理는 公務員의 自發的 意志에 근거를 둔 普遍的인 行爲規範으로서 當爲의 原理라고 할 수 있는데 行政은 倫理의 確立에 의해 그 使命을 다할 수 있고 또 期待되는 水準에 到達할 수가 있다.

이러한 行政倫理는 現實的으로 行政을 直接 担當하는 公務員의 倫理觀에 의해 지탱되는 것으로 그들이 어느 水準의 倫理를 갖고 있느냐에 따라 自律的 統制가 얼마나 效果的으로 이루어질 수 있는가가 決定된다.

公務員들의 自己規制의 基準이 되는 行政倫理는 ① 社會的 通念과 慣習, ② 官僚組織의 傳統과 哲學, ③ 職業倫理, ④ 公益觀 및 對政府觀, ⑤ 知性的 要求¹⁷⁾ 등에 바탕을 두는 것으로서 公務員의

13) F. Riggs, Administration in Developing—The Theory of Prismatic Society: 徐元宇 外譯, 新生 國行政論, 大韓敎科書株式會社, 1975, pp. 20~25參照.

14) F. H. ad., Public Administration—A Comparative Perspective: 徐元宇譯, 比較行政論, 法文社, 1971, p. 148.

15) 李宇鉉, 前 專書, p. 191.

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

17) 金增來, 現代行政에 있어서 行政統制의 諸問題, 法政, 1964年 7月號, p. 80.

職業行政人으로서 要求되는 것은 勿論 一般社會人으로서 必要한 것까지 包含되고 있다. 그러면 이러한 바탕 위에서 公務員들은 어떠한 倫理觀을 가져야 合理的인 自己規制가 이루어질 것인가가 문제로 된다.

P. H. Apleby는 公務員에게 必要한 倫理를 精神的 姿勢와 道德的 資質의 兩側面으로 나누어¹⁸⁾ 精神的 姿勢로서 ① 겸손한 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 여러가지 節次의 認識등을 들고 있다.

그는 이러한 세가지의 精神的 姿勢가 行政行爲에 있어서 先行的으로 가져야 할 態度이나 그것만으로는 不充分하므로 그를 補完하기 위해 道德的資質로서 ① 樂觀的 態度, ② 勇氣 있는 決斷, ③ 慈愛心으로 다듬어진 公平性이 必要하다고 말하고 있다.

S. K. Bailey등 다른 學者들도 公務員에 必要한 行政倫理에 대해 말하고 있는데 行政倫理도 一般社會의 倫理와 마찬가지로 普遍性을 가지고 있으면서도 一定不變의 絕對的인 것이 아니라 國家別, 時代의 狀況, 文化的 基盤에 따라 달라지는 相對的인 것임을 留意할 必要가 있다.

孔孟時代의 「善」觀이 現代社會에 그대로 通用될 수 없고 封建時代의 行政倫理가 現代行政에서도 妥當한 것이라고 볼 수 없으며 더욱이 西歐의 倫理가 우리의 現實과 그대로 一致될 수는 없는 것이다.

이렇게 볼 때 우리 行政의 現實에 비추어 公務員에게 要求되는 倫理內容은 여러가지 角度에서 指摘할 수 있겠으나 크게 나누어 대체로 다음과 같은 것들이라고 할 수 있겠다.

즉 ① 公共社會의 需要에 亂應하겠다는 使命感, ② 行政過程에 있어서의 謙허한 民主的 態度 ③ 專門職業人으로서의 透徹한 自我意識, ④ 行政環境의 變化에 對應하는 銳敏한 感覺과 情性에 挑戰한다는 使命感, ⑤ 主体性 있는 自己啓發을 위한 研修¹⁹⁾ 등이 그것이다.

IV

1. 韓國 公務員의 傳統的인 價値觀

行政上の 모든 行爲, 즉 行政作用이나 行政決定에는 恒常 價値判斷이 隨伴되고 있는데 行政倫理가 그 判斷基準이 되고 있다. 따라서 行政에 있어서의 最高의 價値는 그 倫理性에 있으며 바람직한 價値觀의 確立은 行政倫理向上의 基礎가 된다.

價値가 무엇이나 하는 定義는 論者에 따라 한결같지 않다.

C. Kluckhohn은 “利用可能한 行動의 目標, 手段, 樣式의 選擇에 영향을 주는 個人이나 集團이 特異하게 所有하고 있는 所望對象에 대한 明示的, 또는 默示的 觀念”이라고 하며, J. G. Ginnel은 “人間行動의 決定要素이며 社會活動의 意味를 構成하는 것”이라고 말한다.

18) 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 에서 引用.

19) 劉鍾海, 現代行政學, 博英社, 1977, p.481.

또 W. R. Catton은 “여러가지 所望되는 것에 대한 사람들의 願望의 強度에 標準의인 序列을 부여하는 어떤 規準”이라고 하고 있다.

위와 같은 定義들 속에는 모두 「選擇의 基準」이라는 概念이 包含돼 있는 것으로서 별다른 差異點이 없는 것이니 여기서는 價値를 “어떠한 對象 가운데서 特定的 것을 擇하게 하는데 基準的 役働을 하는 人間의 性向”으로 理解하고자 한다.

C. Morris는 人間이 좋다고 選擇하는 價値現象을 세가지로 區分하고 있는데²⁰⁾ ① 마음속으로 一定한 行爲의 結果를 豫想함으로 인해서 나타나는 選擇類型, ② 選擇可能對象이 提示되었을 때 現實적으로 나타나는 選擇類型, ③ 當事者의 意志와는 關係없이 第三者가 客觀적으로 보았을 때 當事者에게 事實상 價値가 있다고 생각되어 發生하는 選擇類型이 그것으로 ①은 觀念的價値 ②는 行動的價値, ③은 客觀的 價値에 해당되는 것이다.

우리가 어떤 것을 좋다고 判斷하고 그것을 擇하게 되는데는 意識的이건 無意識的이건 우리의 價値觀이 作用하고 있는 것이다. 따라서 價値는 人間行動의 裏面에 作用하는 一種의 哲學이라고도 할 수 있으니 人間의 行動은 이것으로 인해 組織되고 意味가 부여된다고 할 수 있다.

이러한 價値는 社會生活를 통해 習得되는 文化現象의 일부이며 環境의 產物로서 個人은 社會化過程을 통해 價値觀을 형성해 나가며, 한 社會는 오랜 文化의 歷史를 통해 그 社會의 支配的 價値觀을 確立해 나간다. 따라서 價値 역시 倫理와 마찬가지로 一定不變의 絕對的인 것이 아니라 時代別, 社會別로 文化體系와 環境에 따라 그 基準이 달라지는 相對的인 것이다.

이미 考察한 바와 같이 行政行爲에서 지켜지지 않으면 안될 價値基準이 바로 行政倫理이며 그 倫理意識의 內容은 價値意識에 의해 形成되고 있다. 때문에 政策決定과 그 執行을 担當하는 公務員이 어떠한 價値觀을 가지고 있느냐는 것은 行政倫理向上 및 行政發展에 있어 重要な 要素가 된다고 하겠다.

公務員의 行政倫理가 向上되어 效果的인 自律的統制가 可能케 하기 위해서는 먼저 그들에게 健全한 價値觀이 確立되게끔 해야 한다. 이같이 健全하고 바람직한 價値觀은 公務員들이 現在 갖고 있는 支配的 價値觀이 무엇인가를 正確히 理解한 다음 이를 批判하고, 그 土台위에서 定立시켜 나가지 않으면 안된다.

먼저 우리 行政에 있어서의 傳統的 價値觀부터 考察해 보자.

우리 나라의 傳統文化는 數千年동안 내려온 사마니즘, 李朝 5百年을 支配한 儒敎, 日帝植民地下的 神道思想 등이 混合된 바탕 위에서 發展된 것인데 특히 儒敎의 影響은 絕對的인 것으로 韓國文化를 儒敎文化라고 할 程度이다.

李朝 5百年 동안은 儒敎의 價値觀이 基本的 生活倫理로서 國民全體의 行動을 支配하였으며 日帝時代에도 儒敎를 反西歐的 理念의 構築이라는 自己勢力擴張의 道具로 삼아 교묘히 利用하

20) 洪承稷, 韓國人의 價値觀研究, 高麗大出版部, 1971, pp. 25~26에서引用.

였다.

儒敎思想은 權威에 基礎를 둔 것으로 人間行爲의 原理原則만 提示하는 것이 아니라 그 細部에 이르기까지 規範을 定하고 그에 따르기를 強要하는 것이며 傳來의 儀式을 極度로 尊重한다. 三綱五倫을 人倫의 基礎로 強調했는데 그 가운데서도 孝를 가장 基本的인 것으로 삼아 孝는 百行의 根本이며 모든 生活의 指導原理가 되는 人間倫理로서 子息의 모든 行爲를 여기에 歸結시켰다.

儒敎의 人間觀은 비단 父子間만이 아니라 모든 사람에 대해서도 獨立된 人格者로 본 平等한 關係가 아니라 從的 關係로 본 差等的 人間關係이며 儒敎道德은 支配者가 被支配者에게 服從을 要求하는 道德이요, 支配者의 地位를 保護·強化하기 위한 政策的 考慮에서 나온 道德이라고 할 수 있다.

이러한 儒敎思想을 中心으로 하는 傳統文化 아래서는 公務員의 價値觀도 私人主義, 階序主義 一般主義,²¹⁾ 運命主義, 形式主義 등 傳統的인 것들을 가질 수밖에 없는데 이는 價値가 文化現象의 일부라는 점에서 當然한 歸結이다. 傳統的 價値觀은 行政行爲에 있어서 다음과 같은 별로 바람직하지 못한 行態를 나타낸다.

1. 私人主義: 私人主義는 行政過程 및 組織內部에서의 人間關係를 一次集團에 基礎를 두는 觀念으로 血緣的, 個別的, 歸屬的 傾向을 強調시켜 公務員의 採用이나 昇進 등에 業績이나 能力보다도 緣故關係를 優先하도록 하며 對外的으로는 法令의 適用, 契約締結, 認許 등등에서 歸屬性 有無에 差別을 두는 現象을 나타낸다. 또 上司와 部下의 關係가 公的關係가 아닌 家族的 關係로 變質되어 忠誠의 對象이 組織目標가 아니라 上司個人에 대한 人格的인 것으로 歪曲된다.²²⁾ 이러한 價値觀은 組織內에 別途의 內集團을 形成시키므로써 行政決定이 內集團의 特殊利益爲主로 내려지기 쉬워 公益을 해칠 可能性이 많아지며 官職私有觀마저 갖게 만들어 公物을 私用に 提供하거나 國家의 人的·物的資源을 優先順位나 能率의 原理보다도 個人的 選好에 따라 配分, 使用하는 傾向을 나타낸다.

2. 階序主義: 階序主義는 人間關係에 있어 사람을 等級化시켜 支配—服從이나 優劣關係로 認知하는 觀念인데 첫째, 行政組織의 階序制가 民에게까지 延長돼 官은 위에서 支配하고 民은 아래에서 服從한다는 官人支配의 行態를 나타내며,²³⁾ 責任問題에 있어서도 被支配者의 責任만 強調하고 支配者는 여기에서 超然한 것으로 생각하게 된다.

둘째, 決定行爲는 주로 組織의 上層部에서 이루어지며 上下間의 意思疏通이 제대로 되지 않는다.

21) 趙錫俊, 組織論, 法文社, 1977, pp. 32~34.

22) 金雲泰外, 前揭書, p. 439.

23) 趙錫俊, 前揭書, p. 81.

셋째, 階序上的 上司가 權威主義的 性格에 의한 강한 權力所有欲을 갖게 되기 때문에 部下나 下部組織에 대해 權限委任을 제대로 해주지 않으며, 한편 部下의 立場에서도 權限을 委任받기를 두려워하고 行動에 대한 責任을 회피하고자 委任된 權限의 範圍內에서도 裁量行爲나 選擇行爲를 좀처럼 하지 않고 上司의 指示만을 따르려는 傾向이 많다.

3. 一般主義: 一般主義는 公務員을 評價하는데 있어서 一般職에는 높은 價値를 부여하고 技術職이나 勞務職은 賤視하는 觀念이다.

이는 特殊的·個別的인 것보다 普遍的·一般的인 것을 좋아하며 經驗的·具體的인 知識보다도 抽象的·直觀的인 것을 爲主로 하는 思考方式과 文人을 優待하던 慣習등이 複合돼 形成된 것이다. 一般主義는 公務員이 自己를 特定分野에 專門化·技術化시키는 것을 달갑지 않게끔 만듦으로써 오늘날 行政에서 急增하고 있는 技術職의 需要에 좋지 않은 結果를 招來하고 있다.

4. 運命主義: 運命主義는 人間의 周圍에서 일어나는 모든 일들이 人間의 意志나 能力以外的 超自然的인 힘이나 運에 의하여 決定된다고 믿는 觀念인데 이러한 價値觀은 다음과 같은 行態를 나타낸다.²⁴⁾

첫째, 創意的行動보다는 現狀維持, 先例墨守的이 되어 現狀을 積極的으로 改善하려는 改革意志가 모자라게 된다.

둘째, 感情移入能力的 不足으로 難關克服을 위한 鬭爭精神과 目的成就를 追求하는 意志力이 弱하고, 또 計劃이 失敗로 돌아갔을 때에도 客觀的인 分析을 통해 그 原因을 糾明하려고 하지 않고 運이나 外部의 狀況으로 돌려 버린다.

셋째, 政策決定의 基礎를 科學的인 分析이나 客觀的인 事實의 認識에 두지 않고 直觀 및 幸運과 結付된 主觀的인 判斷에 두게 되므로 目標成就를 위한 手段이나 方法의 選擇에 合理性을 期待하기 어렵다.

5. 形式主義: 形式主義는 內容보다 形式, 實質보다도 外形을 더 重視하고 節次, 先例 및 傳統的인 慣習을 지나치게 尊重하는 觀念이다. 形式主義 아래서는 公務員은 法規의 細部的인 節次에 眩惑되어 行政의 硬直性과 非融通性을 助長시키고²⁵⁾ 그 處理結果가 非能率이 되거나 公益의 侵害를 가져온다고 하더라도 何等의 責任을 느끼지 않게 된다. 反面에 自己自身이나 追從者에게 이롭다고 判斷될 때에는 法解釋을 操作하는 傾向까지 나타내게 되며 展示效果爲主의 行政을 할 可能性이 많게 된다.

2. 價値觀의 混亂

解放後 西歐文化의 本格的인 流入으로 우리 나라는 傳統文化와 外來文化의 混在狀態에 있다.

24) 白老壽 韓國行政의 近世化에 關한 文化의 變遷의 接近方法 韓國行政學 第九號, 1975, pp. 77~78.

25) 朴文玉, 新韓國行政論, 新泉社, 1975, p. 25.

이러한 두가지 文化는 때로는 하나하나가 個別的으로 分離되어 때를 달리하여 作用하기도 하고 또 때로는 同時에 衝突을 惹起하면서 作用하기도 하는데 이런 현상은 적게는 一個家庭에서부터 크게는 社會의 到處에서 볼 수 있는 것이다.

이러한 文化의 混亂에 비추어 價値觀의 混亂도 심하리라는 것은 價値가 文化現象의 일부라는 點에서 능히 짐작할 수 있다.

李朝 5百年은 거의 完全히 儒敎文化가 支配했기 때문에 韓國人은 儒敎的 價値觀에 의해 行動이 規制되었다. 이러한 價値觀은 李朝末에 이르러 開化思想의 대두를 契機로 흔들리기 시작했으나 곧 이어 日本의 植民統治를 받게 되었는데 日本의 價値體系도 根本的으로는 儒敎的인 것과 大差가 없었으므로 우리의 價値觀이 크게 變質되지는 않았다.

그러나 8.15解放에 의한 美軍의 進駐와 民主政治理念의 導入, 西歐制度의 移植이 이루어지기 시작해 우리의 傳統的 價値觀은 民主化라는 旗幟아래 電擊的인 變容²⁶⁾을 당한데다 그 후의 政治·經濟·社會體制의 급격한 變動과 混亂은 必然的으로 價値觀의 심한 混亂을 招來시켰다.

尹泰林教授는 이러한 混亂의 具體的 原因으로 國土兩斷에서 오는 不安, 解放後 물밀듯이 들어온 外來思想, 特히 아메리카니즘에서 오는 깊이 없는 外形的인 것을 無條件 받아들인 것으로 인하여 일어나는 傳統的인 社會意識構造와의 葛藤 내지 對立, 經濟的인 不安定에서 오는 生活의 威脅, 貨幣價値의 急速的인 低下, 앞으로의 生活에 대한 威脅, 家族爲主思想에서 변겨지는 내 家族 第一主義, 利己心과 權威主義 등을 指摘하고 있다.²⁷⁾

現在 우리 나라의 官僚組織에는 比較的 完全히 西歐의 近代化된 價値觀을 所有하게 된 者, 傳統的 價値觀을 아직도 많이 갖고 있는 者, 그리고 그 中間의 者들이 混在하고 있다. 이들은 行政組織의 構成員이라는 점에서 表面上으로는 劃一的인 特色이 있는 것처럼 보이나 內面에서는 서로가 착잡한 人間關係와 感情이 交叉하고 있다.

우리 나라 公務員중 近代的 價値觀을 가진 者들이 주로 어떤 部類인가에 대해서는 一律的으로 말할 수는 없지만 대체로 ① 年長者보다는 年少者, ② 高等教育履修者, ③ 專門知識習得者, ④ 農村보다는 都市에서 成長한 者, ⑤ 外國旅行經驗者, ⑥ 父母로부터 獨立한 者, ⑦ 弘報媒體에의 接觸이 많은 者들이라고 할 수 있다.²⁸⁾

이들은 傳統的 價値觀의 所有者와는 달리 일반적으로 民主主義에 대한 健全한 思考方式과 權威에의 批判精神을 갖고 있으며 自我意識이 強하다. 또 現實을 克服하려는 意志와 特殊性보다는 普遍性을, 現在나 過去보다도 未來指向意識을 갖고 있다.

그러나 儒敎를 中心으로 한 우리의 傳統文化는 西歐文化의 영향 때문에 그 濃度가 弱해지고 있는 것은 事實이지만 여기에서 배어난 傳統的 價値觀은 汎世界性을 띤 價値體系로서 아직도

26) 洪承稷, 前揭書, p. 5.

27) 尹泰林, 韓國人, 玄岩社, 1975, p. 390.

28) 趙錫俊, 前揭書, p. 35.

우리의 모든 生活領域에 커다란 影響을 끼치고 있다. 따라서 近代的 價値觀을 所有하게 된 公務員이 많아해도 近代的 價値는 行政에 있어 支配的인 價値로 定立이 되지 못해 아직은 「選擇의 基準」으로서 公務員의 行動을 支配하는 힘을 發揮하지 못하고 있다.

이같이 支配的 價値의 未定立에 의한 傳統的 價値와 近代的 價値의 對立은 組織內에서 世代間的 對立, 心理的 葛藤, 集團間的 反目을 가져오고 行政行爲의 基準과 統一性을 缺如시키며 行政倫理의 水準을 低下시키는 등 여러가지 所望스럽지 못한 結果를 招來하고 있다.

勿論 價値의 混亂과 葛藤現象은 비단 우리 나라에만 있는 것이 아니라 2個以上の 文化가 相互接觸하거나 或은 同一한 社會라도 급격한 變動이 發生하는 경우에는 언제, 어디에서나 볼 수 있는 것이다.

K. Mannheim은 西歐社會에서도 善한 生活과 最善의 社會組織에 關한 原理등과 같은 큰 問題에 대해서 價値觀이 相互分裂되어 있고 人間行動의 正當한 類型에 關해서도 一定한 見解를 가지지 못하고 있다고 말하고 있으며, L. Pope는 오늘의 美國에서도 젊은 世代들 사이에서 平和觀, 民主主義觀, 家族觀, 進歩觀 등에 混亂이 일어나고 있다고 하고 있다.²⁹⁾

그러나 우리 나라에서의 價値體系는 二重의 混亂을 겪고 있다는데 더 큰 問題가 있다. 하나는 어떠한 價値觀이 가장 바람직한 價値觀이냐에 대해 國民들이 觀念上으로나마 確固하고 一貫된 理論에 이르지 못하고 있다는 점이며 다른 하나는 觀念的 價値體系와 行動的 價値體系 사이에 乖離가 심해 觀念上의 價値가 實際行動으로 나타나지 않을 때가 많다는 것이다.

D. Lerner는 터키國의 價値觀의 變質過程을 다음과 같이 말하고 있다.

傳統的인 터키인은 自我變質의 過程에 놓여 있다. 그들은 過去보다 좋아지리라는 未來에 대한 抱負로 特徵지워 진다. 그러나 그들은 낡은 價値를 代替시킬 수 있는 廣範한 새로운 價値를 아직 習得하지 못하였다. 따라서 그들은 不遠聞 決定지어야 할 新·舊 兩價値中에서의 選擇問題에 대하여 相剋의 態度를 갖는다. 이 價値의 葛藤, 즉 舊價値에 대한 繼續的인 忠誠과 新價値에 대한 漸增的인 欲望은 過渡期의 人間(The transitionals)의 決定에 特殊性을 가져 오게 하고 또 그들의 行動形體를 이루게 한다.³⁰⁾

그의 이러한 指摘은 우리 國民의 過渡的 狀況의 價値體系를 理解하는 데도 많은 示唆을 주고 있다고 하겠다.

우리 나라에서는 傳統的 價値觀과 生活의 準據基準을 그대로 溫存시키면서 거기에 加重的으로 近代的 價値觀과 生活基準도 重視하려는 價値行列의 重層構造가 形成되고 있다. 이러한 現象은 傳統的 價値와 近代的 價値中 어느 것이 支配的 價値인가를 昏迷하게 만들어 國民들이 어

29) 洪承稷, 前 芻書, pp. 8~9.

30) 洪承稷, 前 芻書, p. 29에서 引用.

며한 價値觀을 믿어야 옳을지 判斷을 하지 못하고, 따라서 社會的 規範에 대한 解釋이 모호해져서 規制的 行動에 一貫性이 缺如되며 兩價値觀 가운데서 바람직하지 못한 價値들이 오히려 行動面에서 強調되는 結果마저 빚어지고 있다.

公務員들도 國民의 한사람이며 一般國民과 마찬가지로의 社會化過程을 밟아왔고 同一한 社會環境에서 生活하고 있으므로 그들의 價値觀이라고 해서 一般國民과 별로 다를 바가 없다.

이렇게 볼 때 現在 우리 公務員들의 全般的 價値體系의 特徵은 一般國民과 마찬가지로 物質的인 面에서는 金錢萬能主義 등 近代的 價値가 逆機能으로 支配하고, 行動面에 있어서는 私人主義 등 이미 考察한 傳統的 價値가 濫存하고 있으며, 精神面에 있어서는 兩價値의 混在現象이 特徵을 이루고 있다고 할 수 있다.

한편 公務員 個個人으로 보아서도 一貫性있는 價値觀을 갖지 못한 경우가 많아 同一한 行政業務에 있어서도 때와 場所, 그리고 顧客에 따라 行爲의 內容이 달라지게 되며 특히 外部로부터 壓力이 加해지면 個人葛藤現象이 더욱 심하게 나타나기도 한다.

保社部 社會保障審議委員會가 1969년에 各界各層의 國民 3만명을 對象으로 價値觀調查를 한 結果에 따르면 우리 國民에게 다음과 같은 열가지의 缺點이 있는 것으로 나타났다.³¹⁾

즉 ① 官能的快樂의 追求, ② 利己主義, ③ 黃金萬能主義, ④ 國家觀念 및 民族意識의 稀薄, ⑤ 現在指向性向, ⑥ 固陋한 傳統的 思考方式, ⑦ 遵法精神의 缺如, ⑧ 人權尊重觀念의 稀薄, ⑨ 協同·勤勞精神의 薄弱, ⑩ 派閥主義가 그것이다. 이러한 調查結果는 우리 國民이 現在 갖고 있는 否定的 價値가 무엇인가를 잘 說明해 주고 있는데 公務員의 경우도 이와 다를 바 없다고 하겠다.

위의 否定的 價値觀 가운데서 ①~④는 西歐의 近代的 價値觀에서, ⑤~⑩은 우리의 傳統的 價値觀에서 나온 것들이다.

3. 새로운 價値觀의 確立

價値觀은 相對的인 것으로서 社會的 環境과 文化的 基盤에 따라 달라지는 것이며, 또 사람마다 完全한 一致를 보기도 어려운 것이다. 그러나 그 時代, 그 國家의 行政에 있어서 必要로 하는 支配的 價値觀이 있기 마련인 것이니 이러한 價値觀을 定立하고, 實踐하는 것은 行政發展은 勿論 國家發展을 위해서도 중요한 일이다.

그런데 우리 行政에 있어서는 아직도 支配的 價値觀이 定立되지 못해 混亂이 繼續되고 있다.

이미 考察한 바와 같이 過去 우리의 傳統社會를 지탱해 주고 있던 傳統的 價値觀은 현재까지 변모된 現代의 民主行政에 그대로 適用시키기에는 너무나 많은 弊端이 따르게 되며, 解放後 들어온 西歐의 近代的 價値觀도 歷史的·文化的 背景을 달리하는 異質的인 社會에서 生成發展된 것이므로 우리의 現實에 그대로 受容되기에는 적지 않은 逆機能이 招來되고 있다.

31) 病은 60年代의 價値觀, 中央日報, 1969年 12月 30日字號 參照.

여기에 우리 行政에 알맞는 새롭고 健全한 價値를 찾아내고 이것을 定立시키는 것이 時
急히 要請되고 있는데 이러한 價値觀定立은 그 基調를 어디다 두어야 하느냐가 問題로 된다.

어떠한 思想, 어떠한 價値觀도 絶對的으로 옳은 것은 없고 어느 것이나 플러스的인 面과 마
이너스的인 面이 있게 마련이므로 우리의 傳統的 價値觀이 全的으로 保守的인 마이너스面만을
가지고 있고 西歐의 近代의 價値觀이 合理的인 플러스面만을 가지고 있다는 保障은 없다.

따라서 傳統的 價値體系 가운데서 現代에 適用할 수 없는 것은 과감히 타기해야겠지만 바람
직한 것이 있다면 그것을 取捨 近代의인 것과 統合·調和시키고 近代的價値觀中에서도 우리의
現實에 알맞지 않는 것이 있다면 이를 濾過하고 受容해야 한다. 다시말해서 外來的 價値觀중의
長點을 傳統的 價値觀의 長點에 配合시키므로써 새롭고 健全한 價値觀이 定立될 수 있다는 것
이다.

이것은 行政에 關係되는 價値觀의 경우도 마찬가지이다.

그러면 現時點에서 消極的으로 公務員의 不正腐敗一掃에 도움이 되고 積極的으로는 行政發展
에 必要的인 支配的 價値觀은 어떠한 것이라야만 하는가?

여기에는 當然히 指摘해서 넘어가지 않으면 안될 基本的인 前提가 있으니 民主行政을 遂行하
고 있는 우리 公務員들이 받아들여야 할 價値體系는 人間으로서의 國民의 尊嚴性을 維持시킨
수 있는 것이라야 한다는 것이다. 즉 國民으로 하여금 人間다운 生活을 함에 있어서 가장 많은
도움을 줄 수 있는 價値體系가 가장 바람직한 價値體系라는 것이다.

行政發展에 順機能的인 役割을 할 수 있는 發展的 價値觀의 內容이 무엇이냐에 대해서는 論
者마다 主張이 一致되지 않고 있다.

몇 學者의 主張을 보면 M. Weber는 프로테스탄티즘을, D. Lerner는 感情移入能力을, E.
Hagen은 改革指向的인 性格을, 그리고 D. C. McClelland는 成就動機를 發展的 價値觀으로 보고
있다.³²⁾

한편 T. Parsons는 다섯가지 類型變數를 내세우고 二元論의 立場에서 價値觀을 說明하고 있
는데 發展的 價値觀을 다음과 같이 指摘한다.³³⁾ 즉 ① 사람의 評價에 있어 그 사람이 무엇을
할 수 있는 能力이 있느냐는 成就主義, ② 法規나 制度는 누구에게나 差別없이 適用된다는 普遍
主義, ③ 事物을 판단하고 利益을 追求하는데 있어서 將來의 結果를 생각하고 感情을 抑制하는
感情中立主義, ④ 個人的 利益만을 追求하는 思想이 昇華되어 나타난 共同体中心主義, ⑤ 他人의
일은 他人에게 맡기고 自己는 自己의 役割만을 充實히 遂行하겠다는 專門主義가 바로 그것이
다.

또 F. Kluckhohn은 價値를 人間本質指向性, 人間對 自然指向性, 時間指向性, 活動指向性, 人間

32) 白克基, 發展的 價値觀과 Taboo文化, 國民大論文集, 第3輯, 國民大學, 1975, pp.91~94參照.

33) T. Parsons and F. A. Shills, "Values, Motives, and Systems of Action," in Parsons and Shills
(eds.) Toward A General Theory of Action, Harper and Row, 1951, pp.47~79.

對 人間指向性의 다섯가지 局面으로 나누어 近代의 價値觀의 定立을 試圖하고 있다. 그에 의하면 近代化되고 發展된 價値觀일 수록 ① 人間本質에 있어서는 惡하다고 생각하고 있고 ② 自然觀에서는 自然을 征服할 수 있다고 믿으며 ③ 時間觀에 있어서는 未來指向의이며 ④ 活動觀에 있어서는 現狀維持의 이 아니라 行動哲學을 強調하며 ⑤ 對人間觀에서는 垂直的 直線關係나 凝集의 水平關係가 아니라 個人主義의 性向을 띠고 있다는 것이다.³⁴⁾

이상에서 몇몇 學者들이 내세우는 發展的 價値觀을 살펴 보았다. 이제, 이러한 理論을 土台로 하고 우리 나라의 傳統的 價値觀을 參照하여 筆者나름대로의 우리 나라 行政倫理의 向上에 必要한 價値觀이 무엇인가를 檢討해 보고자 한다. 그러나 여기서 밝혀줄 것은 바람직한 價値觀의 전부를 說明하려는 것이 아니라 중요하다고 생각되는 몇가지에 局限시켰다는 點이다.

1. 普遍主義를 重히 여기는 價値觀

普遍主義를 重히 여기는 價値觀은 어떤 制度나 法, 또는 規則이 特殊層만을 위해서 存在하거나 歸屬性에 따라 差別的으로 適用시키는 것이 아니라 모든 사람에게 一律적으로 公平하게 適用한다는 觀念이다.

이는 合理性에 바탕을 둔 것으로 思考의 世俗化를 가져와 事物이나 人間을 있는 그대로 正直하게 判斷하고 解釋하므로써 平等 및 個人主義思想을 심어주며 社會的 責任을 認識하도록 한다. 公務員들이 이러한 價値觀을 갖게 될 때 行政行爲에 있어서 歸屬性和 形式性이 止揚돼 公益이 維持되고 法規의 合理的 解釋이 可能하게 된다.

公益은 先進國家에서는 여러 特定利益의 對立·葛藤·妥協을 통해 導出되는 것이며 그 內容도 流動的인 것인데 反해 開發途上國의 경우에는 손쉽게 國家民族의 이익과 一致되는 것으로 看做되며, 일단 決定된 公益은 어느 特殊利益보다도 優越하는 것이므로 이에 대한 異議나 反對가 없는 것으로 여겨지고 있다.³⁵⁾

開發途上國에서의 이같은 公益觀念의 適用은 特定個人이나 特定集團의 價値觀에 크게 左右되고 있어 자칫하면 特殊利益을 一般利益으로 正當化시키는데 戰略적으로 利用될 危險性이 있는 것이지만³⁶⁾ 普遍主義가 私人主義에 代置되어 支配的 價値觀이 되었을 때에는 이러한 危險들이 除去될 수 있다.

2. 清廉을 重히 여기는 價値觀

儒敎思想에 基礎한 우리의 傳統的 價値觀들은 一般的으로 行政倫理向上이나 行政發展에 沮害要因으로 作用되고 있음이 事實이나 肯定的인 것들이 전혀 없었던 것도 아니다.

몇가지를 들어보면 儒敎思想은 ① 적어도 官僚가 清廉을 자랑으로 생각하게 하는 價値觀을

34) F. Kluckhohn and F. L. Strodtbeck, Variation in Value Orientation, Row Peterson and Company, 1961.

35) 朴東緒, 前揭書, pp. 386~387.

36) 金圭定, 前揭書, pp. 407~409.

심어 주었으며, ② 行政의 目的合理性과, 官僚組織의 上層部에서 下層部에 이르기까지 政策의 正當性을 찾는 것을 獎勵하는 效果가 있었으며, ③ 官僚間의 經典의 解釋을 통한 經綸競爭으로 相互認定 및 能力이 優秀한 者를 崇尚하는 雰圍氣를 造成하고, 이를 基礎로한 參與의 바탕을 놓게 하였으며, ④ 官僚制의 規律을 維持하는 데 기여하였다.³⁷⁾

이 가운데서 行政倫理의 向上에 가장 바람직하다고 생각되는 清廉思想에 대하여 考察하겠다.

韓國의 知識階級을 오랫동안 支配해 온 傳統적인 價値觀의 하나가 物質적인 것보다 精神적인 것을 重히 여기는 非物質主義인데 儒敎哲學에 있어서 가장 理想적인 人間型은 道德적으로 優越한 人間으로서 教育에 있어서 強調된 것은 富나 財帛이 아니라 名譽·威身·義理·公平등이었다.

清廉思想은 이러한 非物質主義에서 나온 것으로 李朝時에는 이러한 思想을 철저히 實踐하는 官吏를 清白吏라 부르고 모든 官僚의 圭臬으로 삼았던 것이다. 이러한 價値觀은 李朝行政의 倫理向上에 적지 않은 기여를 했는데 이것이 얼마나 強調되었느냐 하는 것은 丁若誦의 <牧民心書>에서 “清廉은 守守의 本務요, 모든 善의 根源이요, 德의 바탕이니 清廉하지 않은 者로 능히 守守일 수 있는 者는 없다”³⁸⁾고 指摘한 것만 보아도 잘 알 수 있다.

行政發展이라는 觀點에서 볼 때, 果然 非物質主義가 物質主義의 價値觀보다 바람직한 것이냐에 대해서는 問題가 있는 것으로서 非物質主義가 行政行態에 있어서 科學的 精神의 缺如, 不均衡적인 人格形成 등 적지 않은 不作用이 招來된다는 것은 숨길 수 없는 事實이다.

反面에 物質主義는 ① 科學精神 및 合理主義의 鼓吹, ② 證據主義의 助長에 의한 事物 및 人間의 客觀的 評價, ③ 「합의 文化」의 助長·發展, ④ 思考의 世俗化促進 등에 도움을 주는 것으로³⁹⁾ - 一般的으로 볼 때는 非物質主義보다도 行政發展에 기여하는 價値觀으로 認識되고 있다.

그러나 우리 나라의 現實은 價値觀의 過渡期的 狀態로서 主된 價値가 形成되지 못해 混亂을 빚고 있는데다 西歐의 個人主義의 價値觀이 利己主義로 變質되고 物質主義에서 由來한 拜金思想이 行動的 價値體系에 있어서 거의 頂上을 차지하고 있어 다른 어떠한 價値觀도 이에 대한 欲求를 능가하지 못하고 있다. 우리 行政에서 深刻한 問題로 擡頭되고 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와 拜金思想에서 나오고 있는 것이다.

西歐社會에서도 個人의 利益을 追求하는 傾向이 매우 強한데도 위와 같은 弊端이 크지 않은 것은 民主主義의 오랜 傳統과 資本主義倫理에 基礎를 둔 合理主義精神에 따라 公共利益, 共同體의 繁榮을 追求하려는 그들의 透徹한 社會意識때문이다.

그러나 우리 나라에서는 民主主義의 傳統이 弱해 個人의 尊嚴性과 自主性을 尊重하는 合理的

37) 趙錫俊, 前揭書, pp. 83~84.

38) 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. 22에서 引用.

39) 白完基, 前揭論文, pp. 97~98.

生活原理인 個人主義에 대해서는 無意識中에 拒否反應을 나타내고 오히려 排他的이며 非合理的 要素를 內包하고 있는 利己主義가 만연되었으며 物質主義의 基本的 精神은 度外視하고 結果的으로 돈만 벌면 그만이라는 생각이 澎湃한 實情이다. 이러한 觀念은 公務員이라고 해서 결코 例外는 아니다.

이렇게 볼 때 一般的으로 物質主義的 價値觀이 行政發展에 아무리 기여한다고 하더라도 우리나라의 特殊狀況아래서 行政倫理를 向上시키기 위해서는 物質主義보다는 非物主義的 價値觀, 특히 清廉을 重히 여기는 價値觀을 갖는 것이 참으로 중요하다고 하겠다.

現在에는 清廉思想에 대한 傳統이 거의 사라져 우리 公務員들은 清廉에 높은 價値를 두기는 커녕, 오히려 清白吏를 生活無能力者로 보는 통탄할 現象마저 나타나고 있다.

한 調査⁴⁰⁾로는 清廉한 公務員은 「現時代에는 無能한 것을 意味한다」가 31%, 「그저 그런 것이다」가 32%로 나타나 합해서 63%가 清廉에 별다른 價値를 부여하지 않고 있다. 그러나 清廉을 중히 여기는 價値觀은 현대의 民主行政에서도 매우 必要한 높은 序列의 肯定的 價値로서, 復活되지 않으면 안될 價値인 것이다.

3. 人間의 能力을 믿는 價値觀

이는 人間의 周圍에서 일어나는 모든 일들이 神秘的이고 超自然的인 힘, 즉 運命에 의해서가 아니라 人間의 意志와 能力에 의해서 이루어 진다는 것을 믿는 價値觀이다.

運命主義的 價値觀의 사람은 아무리 발버둥을 친다해도 타고날 때의 運命을 벗어날 길이 없다는 생각으로 人生을 變化시키려고 努力하는 것보다 있는 그대로 받아들여려고 한다.

이러한 價値觀은 國民들로 하여금 官權을 두렵게 생각하게끔 만들며, 公務員들에게는 國民을 支配하는 것을 當然視하는 官人支配主義的인 觀念을 惹起시킨다.

그러나 人間의 能力을 믿는 價値觀은 모든 結果的 現實은 自己의 能力과 關係되는 것이고 自己責任 아래에서 일어난다고 보기 때문에⁴¹⁾ 公務員의 行政行爲에 있어서 目標成就를 위한 意志와 鬭爭心을 갖도록 한다. 또 感情移入能力을 強하게 만들어 自己의 行動에 대한 批判的 態度를 가지게 함으로써 自己規制를 할 수 있고, 他人과 自身을 항상 比較하며 外部에서 일어나는 環境의 變化나 改革에 대해서도 敏感한 反應을 보이게 한다.

4. 非情誼性을 重하게 여기는 價値觀

이는 行政組織內에서의 上司와 部下, 同僚間의 人間關係가 情誼, 友情, 信義 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으로서 이러한 價値觀은 行政業務處理에 있어서 合理的이고 理性的인 思考를 非合理的이고 情誼的 要素에 우선하게 한다.

40) 孫益壽, 公務員의 不正과 關聯된 意識構造에 관한研究, 서울大行政大學院碩士學位論文, 1971, p. 45.

41) 白完基, 前掲論文, p. 102.

또 公務員의 昇進·轉補·포상 등이 部下가 上司와 어느 程度의 情的인 紐帶를 맺고 있느냐에 따라 決定되는 것이 아니라 業績에 의하게 하며 上司에 대한 忠誠도 組織에 대한 것으로 代置된다. 한편 組織內의 權利義務關係도 上司와의 信任關係에 따라 나타나는 것이 아니라 階層制의 段階에 따라 合理的으로 이루어지므로 內集團性向을 止揚시킬 수 있고 公務員의 士氣와 안정감을 높이게 한다.

이러한 價値觀은 非人間的 行爲라는 指彈을 받기 쉬운 程度로 行政行爲에 있어 認知的이고 評價的인 要素가 後退하게 되는데⁴²⁾ 우리나라 行政에서와 같이 家族主義的 性向에서 由來하는 派閥主義, 緣故主義가 심한 곳에서는 必要性이 매우 큰 것이라고 본다.

이상에서 行政倫理向上과 行政發展에 기여할 수 있는 價値觀을 네가지에 局限시켜 考察했는데 公務員들이 觀念上으로 이러한 價値觀을 가지게 되었다고 하더라도 行政行爲에 있어서 그것이 그대로 實踐되지 않으면 안된다. 즉 觀念과 行動이 一致되어야 한다는 것이다.

C. Morris가 價値現象을 觀念的 價値, 行動的 價値, 客觀的 價値의 세가지로 나누어 설명하고 있다는 것은 이미 指摘했는데 이들의 關係는 매우 密接하여 어느 한쪽이 不實해도 안되는 것이지만 특히 우리 나라 公務員에게 窮極的으로 重要的 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 더욱 重要的 것은 바로 行動的 價値라고 할 수 있다.

따라서 觀念으로서의 바람직한 價値가 實際의 行動에서 實踐되어져야 行政倫理向上이 名實相符하게 이루어 질 것이다. 이러한 價値觀들의 實踐을 뒷받침하기 위해서는 우리 公務員들이 透徹한 專門職業的 精神을 갖는 것이 필요하다. 이 精神은 公職이 國民의 信託에 依한 것으로서 富貴나 權勢를 얻는 길이 아니라, 보다 高價値의 目的을 追求하는 것이라고 믿고 公務員이라는 職業人으로서의 矜持, 自負心, 名譽, 謙遜精神 등이 複合되어 나타나는 것이다.

H. Finer는 理想的인 專門職業的 官僚像을 다음과 같이 描寫하고 있다.

나는 너를 害할 수 있는 莫大한 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 行使하거나 個人的 固執대로 行使하지 않고 規則와 公衆輿論에 따라 行使하고자 한다.……나도 感情이 있는 人間인 이상 너의 輕蔑이나 욕질이나 社會的 地位가 나의 하는 일에 刺戟을 주는 것이 事實이지만 나는 그러한 刺戟에 影響을 받아 나의 하는 일에 그릇된 判斷은 絶對로 하지 않으려 한다.……나는 모든 사람에게 公平한 도움을 주어야 할 位置에 있기 때문에 네가 아무리 巨賈라고 해도 나의 奉仕를 程度以上으로 買收할 수 없고, 反對로 네가 貧寒하다고 해서 나의 도움을 적게 받지는 않을 것이며, 네가 어떤 政黨에 屬해 있다고 해서 無視되거나 優待되지도 않을 것이다.⁴³⁾

42) 金雲峯外, 前掲書, p.443.

43) 金鳳式, 企劃論, 博英社, 1975, p.402에서 引用.

이같은 專門職業의 精神속에서 F. M. Marx의 '自發的規律'과 V. Riper가 말하는 '自發的 行動方式'이 나타나 觀念과 行動이 一致하는 바람직한 價値觀이 定立되게 되며 이러한 價値觀은 또 自己規制를 위한 行政倫理를 向上시키므로써 結果的으로 行政統制에 크게 이바지하게 된다.

V

行政發展은 行政이 그 理念인 民主性·效率性·合法性에 一致하는 方向으로 이루어져 國民의 與望에 副應할 수 있게 되는 것을 말하는 것으로 그 核心的 要因은 行政責任의 確保에 있다고 할 수 있다.

그러나 行政責任을 確保하기 위한 手段으로서의 行政統制는 現實的으로 볼 때 外在的 統制는 물론 內在的 統制마저도 重大한 限界에 부닥치고 있기 때문에, 公務員 스스로가 行政行爲에 대한 一定한 統制基準을 정하고 자기의 行爲를 그基準에 따라 全般的으로 規制하는 自律的 統制의 중요성이 強調되는 것이다.

自律的 統制는 그 統制基準을 公務員들이 가지고 있는 倫理觀에 두게 되는데 우리 나라 現實에 비추어 공무원들에게 切實히 要求되고 있는 行政倫理의 內容으로는 크게 보아 行政過程에 있어서의 겸허한 民主的 態度, 公共社會의 需要에 奉仕하겠다는 使命感, 專門職業人으로서의 透徹한 自意識, 行政環境의 變化에 對應하는 進取的 精神, 自己啓發을 위한 끊임없는 努力 등을 들 수 있다.

그러나 이와 같은 倫理觀의 確立 및 向上은 말로만 強調한다고 해서 이루어지는 것이 아니라 그 倫理의 바탕이 되고 있는 價値觀의 變化가 隨伴되지 않아서는 안된다.

現在의 우리 公務員들에게는 傳統的 價値觀과 西歐의 近代的 價値觀이 混在돼 相互 對立과 葛藤을 일으키고 있어 行政過程上的 여러가지 弊端을 자아내고 있는데 行政發展을 期하기 위해서는 이 두가지 傾向의 價値內容 가운데서 좋은 點은 취하고 좋지 못한 것들은 과감히 버려져야 한다.

이러한 意味에서 行政倫理向上을 위해 우리 公務員이 반드시 갖지 아니하면 안될 價値觀들로서는 ① 普遍主義를 重視하는 價値觀, ② 清廉을 重히 여기는 價値觀, ③ 運命主義를 克服하고 人間의 能力을 믿는 價値觀, ④ 非情誼性을 重視하는 價値觀 등을 指摘할 수 있는데 이러한 價値觀은 觀念으로서만 가질 것이 아니라 行政行爲에서 實際行動으로 나타나야 한다.

그런데 本論文의 序頭에서도 잠깐 指摘한 바와 같이 行政倫理의 確立과 向上은 公務員의 健全한 價値觀이 가장 重要한 變數로서 作用하는 것이 사실이지만 이의 確立만으로 그것이 自動的으로 이루어진다고는 保障할 수 없고 또다른 變數인 環境과 構造의인 面이 考慮되지 않으면 안된다.

따라서 行政環境面에서는 一般國民의 倫理水準의 向上, 政治의 淨化 및 公務員의 政治的 中立, 經濟安定 등이 기해져야 하며 構造的인 面에서도 人事行政의 合理化, 公務員教育의 強化, 適正 報酬, 非倫理的 行爲에 대한 嚴格한 制裁 등이 이루어져야 한다.

結局 行政倫理의 向上은 公務員의 行動이 健全한 價値觀에 의해 支配되고 行政環境의 改善과 構造的 合理化로 뒷받침 될 때 可能한 것이며 그렇게 됨으로써 行政에 대한 自律的 統制가 效果的으로 이루어져 民主行政의 發展에도 寄與하게 될것으로 믿는다.

—Summary—

A Study on the Self-control over Administrative Measures

—With Emphasis in Ethical Uplift in Korean Public Servants—

Boo Man-keun

This study discusses self-control of the public servants themselves in Korea as the most efficient way of all in the securing methods for a administrative responsibility, and states that their administrative ethics should be established it for the purpose of controlling themselves as it is.

Korea, a developing country, extensively increases the discretionary power of the public servants because of the extention of the administrative power and the increasing need for specialists. In order to prevent abuse of the power a means control should be considered.

The administration in Korea has the external control and management controls, but it is very limited in effectiveness. It is, therefore, necessary to depend on the self-control of the public servants themselves. Self-control is based on ethical orientation of public servants. It can't be secured and fostered but they can be done only by the self-awakening of the public srevants.

In order to set up ethical orientation and bolster its behavior, we have to stick to the new orientation of value and improve their environment and structure of administration.