

공직윤리 왜 어렵고 힘든가?

Why Is Administrative Ethics Difficult and Impossible?

김 흥 회(Kim, Heung-Hoi)*

ABSTRACT

This study intends to shed light on why public service ethics is hard to deal with and become an almost impossibility issue. These challenges include ambiguity and complexity of public service ethics, functional public administration, the limitations of bureaucracy, political neutrality, the logics of structure, external and internal controls, individual and organizational autonomy, emotions and spirituality, hollow-out government, and ethical intelligence and competence. These issues and problems are not separated, but are very much interrelated. The key implication of this study lies in that when public servants deal with these challenging and wicked problems with humble attitude, and admit the impossibility of administrative ethics in public decision making, we can see the plausibility of authentic decision making in ethical issues. Furthermore, the possibility of authentic and responsible decision making lies ahead when we juggle with competing and conflicting values in agony and despair, not when mechanical application of rules is applied. Further discussion of other implications of these issues is followed.

Key words: Public Service Ethics, Impossibility, Ethical Decision-Making, Ethical Competence

* 동국대학교 경주캠퍼스 행정·경찰공공학부 교수, 행정학박사

I. 서론

언론에 보도되거나 대중적으로 논의되는 사회적 이슈들을 보면 정부, 행정 그리고 공직자와 관련되지 않는 문제를 발견하기 어렵다. 또한 이러한 문제들이 행정학의 여러 분야 중에서도 공직 윤리와 분리해서 논의될 수 없다는 것을 이해하는 것도 그리 논쟁거리가 되지 않는다. 우리 사회에서 일어나는 일들이 행정과 관련되지 않는 문제를 찾기 어렵다는 사실을 전제하면 공직 윤리의 문제가 아닌 것을 찾는 것이 불가능하다는 사실과 논리적으로 연결된다. 이러한 일들은 정부의 품격, 정부의 능력, 그리고 정부의 경쟁력, 그리고 공직자 개개인의 직업 발전(career development) 뿐만 아니라 국민의 행복에도 직접적으로 영향을 준다. 윤리의 문제는 일반국민 개개인에게나 공직자들에게도 인생이던 직업 생활이던 개인의 행복과 불가분의 관계를 가지고 가장 힘들고 가장 스트레스 많이 받는 일에 해당할 것이다. 공직자들에게 있어 윤리는 전문지식 못지않게 중요하고 공직자들의 결격사유로 윤리 문제가 점점 중요해지고 있다(한승연, 2007).

이렇게 중요한 공직 윤리 분야가 행정학 분야에서 독립적인 연구 분야로 관심을 받게 된 것은 1970년 이후의 일이다(Cooper, 2004). 이렇게 행정윤리에 대한 보다 체계적이고 집중된 연구가 이루어지기 전에도 행정윤리의 문제는 행정학의 정체성을 규정하는 전통적 행정학의 가장 중심적인 연구 주제였음을 부인하기 어렵다. 그러나 행정에서 공직 윤리가 가장 중요한 이슈가 되었다는 서구 학자의 인식(Cooper, 1990)이 우리 학자들의 인식체계에 들어온 것은 박근혜 대통령 탄핵 이후 최근의 변화가 아닌가 한다. 조선시대를 포함하는 우리 전통문화에서는 행정이 곧 공직 윤리이고 공직 윤리가 행정이었는데 현대에 와서 이를 구분하게 되었다는 자체가 우리 전통 행정에 대한 인식과 이해에 대해 무언가 단절이 있었음을 보여준다고 하겠다. 미국에서도 공직윤리가 행정에서 가장 중요한 이슈가 되었다고 인식의 변화가 있지만 이에 대한 연구가 만족할 만한 수준이라는 얘기는 아니다. 우리나라에서의 공직 윤리에 대한 연구는 활성화가 아직 더디고(윤태범, 2013), 열악한 수준이라 하겠다(임도빈, 2002). 윤리역량(ethical competence)이니 윤리관리(ethics management)니 하는 표현(쿠퍼, 2013)이 아직 우리나라 행정학에서 일반적으로 사용되지 않는 것을 보면 이러한 수준을 가늠해 볼 수 있다.

본 연구의 초점은 우리 사회와 행정에서 공직 윤리가 그리 만만한 주제가 아니라는 것을 보여주고자 하는 것이다. 행정이 다루고 해결해야 할 사회의 문제들이 우리 사회의 가장 사악하고 다루기 어려운 문제이듯이 공직 윤리의 이슈와 문제는 이를 넘어서 공직 윤리를 불가능하게 하는 수준의 난해한 문제가 아닌가 한다. 이러한 공직 윤리의 불가능성에 대한 문제는 단지 윤리에 대한 연구의 부족에만 기인하기 보다는 우리가 행정과 공직윤리를 바라보고 이해하는 우리의 방식과 관련된다. 공직 윤리의 어려움과 고민에 대한 연구는 한걸음

떨어져서는 Behn(1995)의 공공관리의 커다란 문제와도 관련되고, 더 멀리는 포스트모더니스트의 논의와도 연결된다. 가장 가깝게는 오래전에 Thompson(1985)이 행정윤리의 가능성(the possibility of administrative ethics)이라는 표현을 가지고 역설적으로 공직 윤리의 어려움과 불가능성에 대해서 논의하였다. 본 연구에서는 이러한 논의를 확대하여 행정학에서 그 동안 논의된 다양한 주제 중 공직 윤리와 매우 밀접하게 관련되는 문제들을 다루고자 한다.

공직 윤리의 많은 문제들은 결국 행정학의 정체성과 관련 되는 문제로 서로 밀접히 연결되는 성격의 문제로 공직 윤리의 모호성과 복잡성, 기능 행정(학), 관료제의 한계, 관료의 중립성, 구조의 논리, 외적 통제와 내적 통제, 개인과 조직의 자율성, 영성과 사랑, 공동화 정부(hollow-out government), 그리고 윤리 지성과 윤리 역량을 포함한다. 본 연구는 행정학의 이러한 태생적 한계와 관련이 있는 공직 윤리의 주요 이슈와 문제점 검토해보고자 한다. 이러한 문제를 해결하기 위한 대안은 무엇인가에 관한 시사점을 논의하고자 한다.

Ⅱ. 공직 윤리를 어렵게 하는 요소

1. 공직 윤리의 모호성과 복잡성

지금까지 살펴본 공직 윤리를 어렵게 하는 요소들은 근대 관료 조직에 내재하는 여러 요소를 살펴보았다. 이러한 요소에 더하여 공직 윤리를 더욱 어렵게 하는 요소는 윤리 문제를 결정하는 상황이 하나의 가치로 결정할 수 없는 가치의 무질서가 실재하는 아노미 현상(Wildavsky, 1988)과 두 다른 원칙이 충돌하는 이율배반(antinomie)(신충식·김성준, 2015: 69)이 일반적이라는 것이다. 인간 의사결정의 어려움이 조직 이론에서는 갈등가치 이론(Cameron & Quinn, 2006)과 쓰레기통 모형(March & Olsen, March, 1994)으로, 정책학에서는 정책결정의 딜레마 이론(이종범, 2008)과 합리성의 한계(김영평, 2005)로 등장했다.

우리 사회 그리고 공조직에서 겪는 문제 자체가 대부분 매우 모호하고 복잡성을 띠고 있다. 최근 국내에서 문제가 되었던 청와대 김태호 비서관과 기획재정부 신민수 전사무관의 행정부 내 비리 폭로가 보여주는 행태가 내부자 고발인가 조직의 배신자인가의 문제가 이러한 윤리 문제의 복잡성을 보여주고 있다. “관료들은 일을 해도 비난 받고 하지 않아도 비난 받는다”(신충식·김성준, 2015 : 62)는 표현은 관료조직은 성과를 중시하기보다는 책임질 일을 만들지 않는 게 중요하다는 공조직의 성격을 잘 표현하여 주고 있다. 조직에서 윤리적 의사결정이 다양하고 복잡한 사법적 판단에 해당한다는 Barnard(1964)의 설명은 윤리적 의사결정이 얼마나 도전적이고 지난한 과제임을 간접적으로 보여준다 하겠다. Barnard

(1964: 279, 281-282, Cooper(1990: 106)에서 재인용)는 이를 “사법적 기능(judicial functions),” “판단적 기능(the appellate functions),” “예외적 사례를 다룸,” “도덕적 갈등의 해결을 위한 도덕적 기초를 창안,” “책임의 최고 수준의 모범화,” 그리고 “리더십의 에센스”라고 표현하고 있다.

윤리 문제는 대부분 모호하고 복잡하여 공직 윤리에서 우리가 이해하고 해결해야 하는 이슈들이 해결하기 어려운 문제들이다. Cooper(2001)는 이러한 공직 윤리의 문제들을 행정 윤리의 커다란 질문이라고 표현하며 설명하고 있다. 이러한 커다란 질문을 소개하면 첫째는 행정윤리의 규범적 토대가 무엇인가의 질문인데 이러한 윤리적 토대로 체제가치(regime values), 헌정이론과 건국사상부터 시민성 이론(citizenship theory), 사회적 형평성, 덕성, 그리고 공익이 있다. 이들 중 어느 하나 공직자들이 행정 현장에서 고민 없이 적용하기 쉬운 것이 없다. 두 번째 질문은 미국의 공직 윤리 규범이 국제적 맥락에서 어떻게 적용될 수 있는가이다. 이 질문은 행정학이 태동하며 고민한 문제로 미국의 행정이 유럽의 행정에 영향을 받으며 태동할 때 생겼던 질문이고 이후 미국이 전 세계의 패권을 장악하며 다른 나라들이 미국의 발전 모델을 따라가며 가졌던 질문이다. 세 번째 질문은 조직이 어떻게 조직화되어야 윤리행태를 지지할 수 있는가의 문제로 관료조직이 고민하고 있는 가장 본질적인 질문이다. Cooper 교수가 행정현장의 실무자들에게서 수집하며 가장 많이 제기된 문제가 관료 계층제 조직이 윤리 행태를 방해하고 심지어는 윤리적으로 행동하는 사람에게 제제를 가한다는 것이다. 마지막 질문은 공정성과 평등성의 문제로 공직자들은 시민들을 공정하게 대우하기 위해 언제 그들을 평등하게 다루어야 하는지, 그리고 언제 그들을 불평등하게 대해야 하는가이다. 이는 정의의 문제와 연결되어 행정윤리를 더욱 복잡하게 만든다. Behn(1995)이 말하는 공공관리의 세 가지 커다란 문제인 미시 관리(micromanagement), 동기부여(motivation), 그리고 측정(measurement)의 문제는 각각 어느 하나 해결하기 쉽지 않은 문제들이다.

위와 같은 윤리적 문제는 어느 하나 쉽게 해결책을 찾기 어려움에도 관료적 효율성과 해결책에 익숙한 우리는 공공의 문제뿐만 아니라 윤리 문제도 쉽게 재단하려는 경향을 가지고 있다. 공직자들의 윤리나 부패 문제가 부각되면 언론과 이에 영향을 받는 일반 대중들은 윤리문제의 본질적인 측면보다는 피상적이고 자극적인 측면에 관심을 갖게 되는데 이는 특히 언론이 스캔들 또는 추문이라는 자극적인 용어를 사용하여 국민의 정서를 부추기는 측면이 있다(김해동, 1992: 210). 많은 경우 국민정서 또는 사회정서라는 이름하에 가히 마녀사냥 또는 인민재판의 분위기로 몰고 가는 경향이 있음을 부인하기 어렵다. 보다 합리적으로 그리고 제도적으로 윤리 문제를 대처해야 하는 공조직에서의 문제 해결 방식도 이러한 마녀사냥식 문제해결 방식과 그리 차이가 나지 않는다. 윤리 문제는 마녀사냥으로 해결될 문제가 아니다.

2. 기능 행정(학)

공직 윤리를 어렵게 하는 가장 근원적인 문제는 행정학이 정치학에서 분화되어 나오면서 경영(학)을 흉내 내며 가치 배제적이고 기능주의 학문분야로 전락했다는 데 있다. 다른 말로 요약하면 공직 윤리를 어렵게 하는 보다 본질적인 이유들이 학문 분야의 전문화 및 분화의 과정에서 발전한 행정학이 가치 중심의 정치학으로 벗어나서 가치중립적인 경영을 흉내 내려 했던 행정의 태생적 한계와 관련된다는 것이다. 미국의 진보주의 시대에 엽관주의로 타락한 정치로부터 행정을 분리하여 구제하려는 선한 의도를 가지고 월슨이 정치-행정 이원론을 주창하였지만 다른 이면에는 결과적으로 행정학을 탈가치적인 학문으로 만드는데 기여하였다. 행정학이 탄생하는 시대는 진보의 시기로 합리화와 탈 미신화를 신조로 만드는 과학 논리 실증주의가 시대적 사조로 득세하던 시기로 이러한 시대적 사조 하에서 태어난 행정학은 분열증적인 인식 구조를 가지게 되었다(김홍희, 2003). 또한 19세기 후반은 과학 발전과 기술 생산의 도구로서의 관료제화가 급격히 가속화되던 시기였다. 이러한 의미에서 관료제는 세속화와 탈 미신화를 중시하는 근대 의식의 전달자(Cooper, 1990: 194)로서의 역할을 충실히 수행하였다. 정부를 운영하는 원리로서 정치학보다는 경영학에 매료되었던 행정학은 기술 도구 학문으로 전락하게 된 것은 논리적 귀결로 이러한 기술학문에서는 가치보다는 이성, 당위보다는 사실, 민주주의보다는 관료주의, 그리고 담론보다는 일방적 지시가 더 중시되며 윤리 문제는 부차적 이슈가 된다. 행정학이 기능적인 학문으로 발전하다보니 윤리문제를 바라볼 때도 기능적으로 바라보아 윤리를 가치의 문제로 보지 못한다는 것이다. 윤리가치는 개인적인 것으로 이를 개인적으로 갖는 것은 좋지만 조직으로 가져와서는 안된다는 것이다(Menzel, 2001: 362). 행정학이 가치중립적인 기술학문이 될 때 우리가 겪어야 하는 문제를 Waldo(1980: 78-79)가 매우 잘 묘사하고 있다: “행정이 윤리적 후광을 잃어버리고 단순히 정부 행정 또는 행정, 또는 관리가 될 때.... 이세상은 지금보다 더욱 천박하고, 더럽고, 그리고 잔인하게 될 것이다.”

행정학이 탈가치화와 탈미신화의 시대적 사조에 영향을 받으며 과학성을 강조하지만 속의 민주주의의 발전을 저해해 공직자들의 책임성 확보를 어렵게 한다는 것이다(김명환, 2013). 행정(학)에서 민주주의와 관료주의의 갈등의 문제는 매우 고전적 주제로 미국에서는 Waldo가 그리고 우리나라에서는 박동서 교수가 한국행정론에서 주장한 이후로 여전히 숙제로 남아 있다. 민주주의와 관료주의 구분 역시 행정학의 정체성에 관한 담론의 중요한 부분을 이룬다. 능률성이라는 관료적 가치와 민주주의와 대응성이라는 민주주의 가치 사이에서 관료가 이러한 가치를 어떻게 화해시키고 균형을 이룰 수 있는가는 매우 도전적 과제가 된다. 윤리 문제는 무엇이 옳은지 그른지에 대한 진정한 담론을 중시하는데 관료적 합리성을 중시하는 행정학의 전통에서 중요한 주제에 대한 민주적 담론이 이루어지기 어려움을 예견하고 있었다. 우리 행정에 있어서 시민의 참여와 민주적 절차는 매우 형식화 되어 왔음

은 주지의 사실이고 관료들은 절차적 합리성과 능률성을 중시해왔음을 부인하기 어렵다. 아직도 시민참여와 민주적 절차는 관료들에게 비용이 많이 들고, 번잡스럽고, 다루기 어려운 과정으로 치부된다. 4년마다 바뀌는 단체장의 임기와 순환보직에 의해 한 가지 일에 매진할 수 없는 관료들에게 시간과 비용이 드는 민주적 절차는 존중되기 어렵다. 기능적 행정(학)으로 전락한 근대 행정 모습에 기인한 또 다른 문제점은 행정을 기능적으로 바라다보니 행정의 예술성을 간과한다는 것이다.

행정학이 정치학으로부터 분리되어 경영학을 닮으려한 전통 때문에 관료조직 이론도 일반이론화(Rainey, 1997) 되었다. 다른 말로 하면 조직이론 개발을 경제학자나 경영학자들이 주도하며 행정 그리고 정치 조직의 특성은 무시해 왔다. 경영조직이론으로 행정 조직도 설명할 수 있다고 주장하는 것이 공공선택론 또는 조직 경제학자들의 주장이다. 경제 경영학자들에 의한 행정조직의 탈가치화와 탈정치화는 행정 또는 정부 관료제에서 민주주의 담론의 경시, 정치 및 민주주의 체제로서의 조직에 대한 인식 부족, 조직 운영에 있어서 헌법 권리의 무시라는 결과를 야기했다.¹⁾

지난 20여 년간 우리나라에서 정부에서 충실히 도입 적용되었던 신공공관리론의 정부 개혁 과정도 기술적이고 기능적인 정치-행정 이원론적인 전통을 충실 계승하였다 하겠는데 이를 분석해 보면 개인의 윤리적 창의성보다는 조직의 기능적 합리성을 높이는데 치중하였고 개인은 조직 변화의 역군이라기보다는 평가와 관리의 대상으로 전락하였다. 이러한 신공공관리 접근에서는 도덕적 실체로서의 조직 인식이 부족하여 우리의 행정은 도구적 합리성(instrumental rationality)이 삶을 지배하는 세상(Cooper, 1990: 210)이 된다. 이러한 행정에서는 목적 달성에 관심이 없는 실질 합리성(substantive rationality)은 무시되고 개인적 실현은 경제화와 능률화라는 성과 가치에 종속된다.

3. 관료제의 한계

행정학이 과학화를 추구하며 탈가치적인 기능적 학문의 길을 걸어온 것도 문제이지만 행정윤리를 어렵게 하는 가장 현실적인 문제는 공직자들이 일상적으로 몸을 담고 행정을 구현하고 정책을 집행하고 있는 행정 관료제는 개념자체가 내포하는 부정적 이미지가 보여주듯이 많은 문제를 가지고 있다는 것이다. 막스베버가 지적한대로 관료조직은 합리적 이성을

1) 정치-행정 이원론의 전통을 간직한 기능 행정학은 행정에서의 헌정관료제(constitutional bureaucracy)의 전통을 약화시키기는 하였지만 정부 조직을 헌법 전통과 연결시키려 한 노력이 전무한 것은 아니다. Jaques(1976, Cooper(1990: 170)에서 재인용)가 말하는 “헌정 관료제(constitutional bureaucracy)”는 다음의 특징을 갖는다: 1) 권한이 모든 수준에서 엄격히 정해져 있고, 2) 권력이 관료제 피라미드의 최고층에만 있는 것이 아니라 여러 계층에 있으며, 3) 계층은 조직의 기능에 기초해 정당화되고, 3) 자문, 협상, 다양한 이해를 인정하고, 그리고 4) 개인의 권한과 설명책임의 전체 시스템이 조직의 의사결정과정에서 선출된 대표와 의사결정 규칙을 포함하는 궁극적으로 조직 전체의 헌정 구조에 기초한다.

제공하기도 하지만 역설적이어 수많은 병리적 현상을 낳는다. 이러한 관료조직의 병리적 현상에 대한 설명은 행정학자보다는 Merton을 위시한 수많은 사회학자들이 주로 관심을 두었던 연구 분야가 아니었는가 한다. 고전경제학자, 공공선택론자, 그리고 조직 경제학자들도 관료제의 비효율성을 공격하고 공공선택론자인 Ostrom(1974)은 이러한 정부 관료제가 행정학의 지적 위기를 야기하고 있다고 주장했다. 행정학자로서 관료제 문제를 가장 자극적으로 설명한 학자 중 한분은 Hummel(1986)로 그는 주장하기를 관료제는 사람을 두뇌도 영혼도 없는(headless and soulless) 존재로 만드는 경향이 있다는 것이다. Caiden(1991: 492)이 이러한 관료제 병리를 권위/권력/지위의 남용(abuse of authority/power/position)부터 외부인 공포(xenophobia)까지 190여개의 표현이 담긴 “공통적 관료제 병리”(common bureaupathologies) 목록(glossary)으로 잘 정리해놓았다. 목표와 수단의 전도, 절차 중시²⁾, 형식주의(formalism)³⁾는 수많은 관료제 병리 현상은 이의 일부에 해당한다.

정부 관료제에서 공직자들의 가장 중요한 동기부여 행태의 하나는 승진이다. 승진이 업무성취의 동인으로 긍정적으로 작동하기도 하지만 이에 대한 지나친 집착은 조직 목표에 바람직하지 못하게 작용하기도 한다. Frederickson & Hart(1985)가 이 문제를 잘 지적하기를 관료들은 무엇보다도 현실에서 개인의 야심을 달성하기 위한 경력주의(careerism)에 집착한다는 것이다. 규범적으로 공직자들은 시민의 공복으로서 자유 정의, 법, 그리고 정의와 같은 모든 국민의 권리가 담겨 있는 헌법의 정권 가치(regime values)를 수호해야 함에도 불구하고 많은 경우 자신의 출세 영달에 매달리게 된다는 것이다.

서구 학자들이 지적한 관료제의 문제에 더해 우리 관료제의 문제도 우리 학자들에 의해 설명되어 왔다. 전통적으로 미국 정부 관료제 대한 설명도 비판 일변도 이지만 우리 행정에 대한 설명도 이에 못하지 않은가 한다. 현재 한국 행정문화에 영향을 준 조선조 유교 관료제 문화에 대한 행정학자들의 평가가 일부 긍정적 평가도 있지만 주로 부정적 평가가 다수를 차지하고 있다(윤건수, 2015).⁴⁾ 박완기(1996) 교수가 지적하는 한국 행정 관료제 문화도

2) 관료제의 병리 현상 중 책임의 문제에 얽히지 않기 위해 규정과 절차를 중시하다보니 생기는 목표의 전도현상을 김병준(2017 : 8)은 다음과 같이 설명한다. “법과 제도가 일을 하게 되어 있는 게 아니라 오히려 일을 하지 못하도록 되어 있는 것이죠. 온갖 규정과 규칙 등이 관료에겐 밟으면 터지는 지뢰가 됩니다. 그리고 보면 도처에 지뢰밭이죠. 움직이면 당합니다. 그릇 깰까봐 설거지 못한다는 말이 절로 나오는 거죠.” “기업에서는 아홉 가지 사소한 잘못된 일을 해도 중요한 한 가지를 잘하면 그걸로 승진을 하고 하는데, 정부에서는 아홉 가지 중요한 일을 하고도 한 가지 작은 일을 잘못하면 목이 날아간다”는 거였습니다. 말이 되지요? 온통 지뢰밭입니다. 아마 많은 분들이 고개를 끄덕이실 겁니다. (김병준, 2017: 8)

3) Riggs(1973)가 전통사회에서 발전된 국가로 전환기에 있는 개발도상국 관료제에서 흔히 존재하는 형식주의(formalism)를 프리즘 모델로 설명하였다.

4) 유교에 대한 동아시아 국가 비교 평가도 우리에게 호의적이지 않은데 조선조 유교는 매우 교조적인 주자학 전통에 치중하며 지행합일과 도덕적 양심을 강조한 양명학 전통이 부족하다는 것이다(정인보, 2004; 정재두, 2014). 조선 왕조는 “유교적 통치 이념에 따라 덕치와 예를 강조하여 근대국가의 법의 지배라는 요소를 결여하고 있었다”(박종민 · 윤건수, 2013: 4).

주로 병리적 측면을 강조하고 있다. 이러한 한국 행정문화 전통을 토착적 개념으로 설명하기 위해 윤건수 (2015)교수가 제시한 “자리 문화” 개념도 부정적인 뉘앙스를 담고 있다. 자리문화는 “서열과 권위주의, 명분과 형식주의, 정실과 연고주의, 파벌과 가족주의 등의 문화적 현상을 일목요연하게 설명”(윤건수, 2015: 1)한다는 것이다. 혈연, 지연, 그리고 학연 등 전통 및 사회문화적 요인도 공직윤리를 어렵게 한다(사공영호, 2002).

이문수(2013: 3)는 행정윤리의 불가능성을 서구철학자를 인용하며 설명하고 있는데 Bauman(1989)의 주장을 인용하기를 행정 조직에서의 윤리 불가능성의 문제는 행정이 능률성을 지고의 가치로 여기는 관료조직의 우수성에 매료되기도 하지만 이러한 관료조직은 행정윤리의 적으로서 사람(관료)의 윤리적 사유와 판단을 왜곡 변질시킨다는 것이다. 관료제 조직은 합리적이고 과학적 방법에 매료되어 정직, (자율적) 책임, 배려, 공감과 같은 도덕적 가치들에는 무관심해지고 그 대신 복종, 의무, 그리고 규율 등의 가치에 치중하게 된다는 것이다(이문수, 2013: 5). 이러한 조직에서는 개인들은 관료제의 코드화된 규정과 규칙의 준수만을 강요당하는 비자율적이고 수동적인 존재로 전락한다는 것이다. 이문수(2013)는 윤리의 어려움을 설명하기 위해 더욱 급진적인 Derrida(1992)의 주장을 소개하고 있다. 데리다가 말하기를 진정한 결정은 보편성과 특수성이 갈등하는 아포리아의 상황을 내포하는데 이는 결정 불가능성을 말하는 것으로 관료 조직에서의 법규의 기계적인 적용은 결정이 아니고 윤리적 책임과도 거리가 멀다는 것이다(이문수, 2013: 14).

4. 관료의 중립성

행정에 있어 공직 윤리를 어렵게 하는 또 다른 중요한 이슈는 공직자에게 강요되는 중립성의 문제가 있다. 공직자의 정치적 중립성은 원래 서구에서 행정을 정치적 간섭으로부터 해방시켜 정치적 타락을 방지한다는 의미와 보다 적극적으로는 정치 관여를 금지하고 전문 직업가로서의 역할을 확보한다는 것이다(안병만, 1981: 8). 이리하여 중립성을 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있는데 전자는 정치적 중립성이고 후자는 가치 윤리적 중립성이라 부를 수 있다. 여기서 정치적 중립성은 선거와 공직 임명, 그리고 공직자의 권익과 관련하여 정의되고 가치 윤리적 중립성은 정책 결정과정에서의 권한과 책임의 구분과 관련된다. 이 두 가지 중립성의 문제는 모두 행정(학)이 가치 배제적인 정체성을 갖게 된 배경과도 관련이 된다고 하겠다.

공무원의 정치적 중립은 원래 엽관주의 폐해를 줄이고 직업공무원제를 확립하기 위해 도입되었으나 최근 우리나라에서는 공무원노동조합의 본래 목적을 벗어나 정치세력화 하면서 정치적 중립성을 위협하고 있다(한현우, 2011: 59). 정치적 중립성의 문제는 우리나라에서 심각한 가치 갈등의 이슈로 공직자도 국민으로서의 정치적 기본권을 가져야 함으로 오히려 정치적 중립성을 명시한 현행법에 근본적인 문제가 있다는 주장과 행정의 안전성을 위해

정치화하는 제한할 수밖에 없다는 견해가 팽팽하게 대립하고 있다. 정치적 중립성은 관료의 권력 남용을 방지하고 선거 정치 과정에서의 중립성을 확립하고자 하는 의도에서 만들어진 개념이긴 하나 엄격하게 해석하는 입장에서는 공직자는 어떠한 정치적 견해를 가지거나 정치적 활동을 해서도 안되고 심지어는 의사나 영혼도 가져서는 안된다는 주장을 하기도 한다(한현우, 2011: 66). 정치적 중립성에 대한 입법과 제도는 나라의 역사적 경험에 따라 달리 제도화되어 왔는데 미국을 포함하여 서구 선진국에서는 대다수 공직자의 노조 가입을 합법화하면서 완화된 측면이 있지만 우리나라에서는 공직자의 정치적 기본권과 권익을 과도하게 제한하는 문제가 있기도 하면서 다른 한편으로는 다시 엽관제의 폐해를 걱정할 정도로 행정이 정치화되며 실정법의 한계를 노정하고 있다(한건우, 2011).

가치 윤리적 중립성 또는 중립의 윤리는 정치-행정 이원론 그리고 행정의 정치 시녀화와 관련되는데 행정가의 역할은 정치에는 무관심하고 오직 정치가가 결정한 정책을 가치중립적으로 충실히 수행해야 한다는 것을 전제한다. Thompson(1975)은 이러한 논리를 조직 내의 조직운영의 원리로 적용하여 중립성의 윤리(the ethic of neutrality)로 표현하는데 이의 논리는 행정가는 상관의 명령과 기관의 정책을 수행해야 함으로 윤리적으로 중립적인 자세를 견지해야 한다는 것이다. 이는 행정가는 자신의 도덕적 원칙에 따라서 독립적인 도덕적 판단을 해서는 안된다는 논리이다. 이러한 중립적 윤리성은 그들의 의사결정 행위에 대한 외부적 책임으로부터 유리됨을 의미한다. 이렇게 공직자의 정치적 중립성을 옹호하는 주장은 정책 수단 자체의 평가인 “실질적 합리성(substantive rationality)은 정치인에게 남기고, 관료는 규범적 목적에 대한 수단의 합리적 적용인 “기능적 합리성(functional rationality)만을 다루어야 한다는 것이다(Thompson, 1975). 이러한 실질적 합리성을 억압하여 관료를 어떻게 통제할 것인가는 높은 수준의 행정 책임을 지속하는데 있어 제일의 문제로 간주된다는 것이다(Thompson, 1975). 행정에 있어 이러한 윤리적 중립성 견지는 결과적으로 행정(학)이 사회 문제 해결로부터 유리되어 행정(학)의 사회적 실천성과 적절성을 떨어뜨려 행정(학)의 정체성 위기를 야기했다는 것이 신행정론(New Public Administration)의 주장이었다.

행정의 중립성 문제는 여전히 논란이 많아 한편으로는 우리 사회와 정치가 성숙해졌음으로 정치적 중립성을 완화하거나 폐지해도 정치 행정 제도의 안정성에 문제가 없고 오히려 행정의 민주화를 증진할 수 있다는 주장하지만 다른 편에서는 이는 우리의 현실을 직시하지 못하는 것으로 우리 행정에서는 다시금 엽관제적 요소가 강화되고 공직자들이 선거 때만 되면 줄서기 하는 등 정치화가 심화되었다는 비판론이 우세하다.

5. 구조의 윤리(the ethic of structure)

공직 윤리를 어렵게 하는 또 다른 요소는 Thompson(1985)이 이야기하는 구조의 윤리이

기도 하고 또는 절차적 합리성이다. 구조의 윤리(the ethic of structure)는 조직이나 정부의 정책결정이나 정책에 대한 책임은 개인보다는 구조에 있다는 것이다. 개인의 도덕적 책임은 자신이 법적으로 책임지고 있는 자신 사무의 구체적 의무에만 해당하고 조직의 결과에 대해서는 개인은 책임이 없다는 것이다. 이는 개인의 의도와 집단적 결과간의 인과 관계 간에 괴리가 있다는 것이다. 조직 내에서 구성원은 정해진 조직의 업무 과정과 절차를 규정대로 준수하면 개인은 이러한 절차상의 책임만 다하면 어떠한 부정적 결과가 야기되어도 책임이 면제된다고 보는 것이다. 조직이라는 기계와 구성원인 인간은 각자의 의도와 관계없이 다른 방향으로 일이 전개될 수 있음을 가정하는 것으로 비정의화된 조직을 상정한다. 책임지지 않는 리더십을 정당화 할 수 있는 논리가 될 수 있다. 이러한 구조의 논리는 관료들의 부패에 대한 책임을 면책해주는 논리로도 사용되는데 관료의 부패 현상은 단지 관료에만 국한되는 것이 아니라 복잡한 정치 행정 체제의 관계망 속에서 일어나는 현상으로 관료들에게만 책임을 지울 수 없다는 것이다(김해동, 1992: 211). 오히려 많은 부패의 뿌리는 사회부패와 정치부패와 관련된다는 것이다.

절차적 합리성은 전통적으로 대륙법계의 전통을 이어받아온 우리의 행정에서 합법성이라는 이념으로 지고의 가치로 여겨져 오며 관료들의 책임의 문제를 다루어 왔다. 규정과 절차만 준수하면 행정의 책임성은 확보된다는 절차적 합리성은 1990년대 이후 신공공관리론에서 경제 경영학에서 강조하는 결과와 성과를 강조하며 무시되기도 하였지만 전통적으로 가장 기본적인 행정학적 가치이다. 미국 행정학의 영향을 받은 신자유주의적 그리고 공공관리 시각에서는 기업가적 정부를 강조하다보니 절차와 법의 경직성은 비판을 받게 된다. 정부 관료제의 정당성은 규정과 법규의 준수에서 나옴으로 규정은 어떠한 상황에서도 지켜야 한다는 입장과 법과 규정은 모든 상황을 상정하여 만들어진 것이 아니기 때문에 결과와 성과를 중시하는 전통에서는 상황에 맞게 유연하게 구부려야 한다는(rule-bending) 주장(Behn, 2001)간의 대립은 해결되기 어려운 주제로 공직 윤리를 어렵게 한다.

6. 외적 통제와 내적 통제

공직 윤리와 관련되는 또 다른 이론적 논쟁은 관료 행태의 통제에 관한 것으로 외적 통제가 중요한가 또는 내적 통제가 중요한가에 관한 것이다. 이는 다른 말로 공직자의 행태를 통제하는데 정치적 그리고 제도적인 외적 통제(external control)가 효과적인가 아니면 직업적 가치, 개인 가치 또는 양심과 같은 자신의 내적 기준에 의한 통제에 의지하는 것이 효과적인가에 대한 논쟁을 말하는 것으로 행정학에서는 1935-1941년에 Herman Finer 교수와 Carl Friedrich 교수 간에 이루어진 고전적 논쟁이다. 근대사회는 외적 통제 수단을 강조하며 발전해왔다고 하겠다. 조선조까지 우리 관료제 전통에서는 내적 통제를 중시한 문화인데 근대에 들어와 서양의 공식적이고 법적 규제의 전통을 물려받아 외적 통제 장치를 개발하는

데 치중한 것이 아닌가 한다. 합리적 그리고 법적 통제를 중시하는 근대 관료제의 전통에서는 외적 통제를 강조하는 것이 당연한 논리적 귀결로 보인다. 관료들의 행태에 대한 입법부의 외적 통제를 강조한 파이너의 주장은 Max Weber에 뿌리를 두고 있는 행정가 역할의 전통적 시각을 재확인해주는 것으로 행정가는 합법적 권력을 가지고 있는 상관에 순종하고 국민이 무엇을 원하는 가에 대해서 실질적인 판단(substantive judgements)을 삼가야 하는 것을 말한다(Cooper, 1990).

이러한 외적 통제에 대한 강조는 현대에 들어와서는 또한 고전경제학자를 포함하여 공공선택론자들이 강조해 왔다. 관료들의 권한, 특히 행정부의 권력과 관료들의 재량권에 의심의 눈초리를 준 학문적 전통은 시장의 역할을 강조하는 시장론자들, 특히 공공선택론자들에 의해서만 강조된 것이 아니고 Lowi와 같은 정치학자들에 의해서도 주장되어 왔다(Ginsberg & Sanders, 1990). Lowi는 관료들의 재량권 남용을 방지하기 위해 관료들이 따라야 하는 행정 절차를 입법부가 매우 자세히 규정해야 한다는 것이다. 이를 Lowi는 사법민주주의(judicial democracy)라고 불렀다.

공직자를 신뢰하는 행정에서의 내적 통제 전통은 전통 행정학자들에 의해 지지되는데 Cooper, Harmon, Hart, Frederickson 등 신행정 이후 공직 윤리에 관심이 많은 전통적 행정학자들에 의해 강조되고 있다. 신행정론자는 덕, 자비, 시민 인간주의, 인간적 가치에 대한 헌신, 그리고 정직성을 행정가의 가장 중요한 자질임을 주장한다(Cooper, 1990). 우리나라에서는 전통적으로 내적 통제를 강조해왔는데 이는 특히 조선조 성리학적 세계관에서 그러했다. 그러나 최근에는 이러한 전통이 상당히 상실되어 학문적으로는 조선시대 성리학자들이 중시하는 인, 의, 예, 지, 충, 효, 경과 같은 전통 선비 사상과 청백리 사상에 대한 회고적 연구(이서행, 2001) 외에는 내적 통제에 대한 관심과 연구가 부족해 보인다. 이는 미국에서 시작한 신공공관리론의 영향과도 관련되는데 우리 사회에서 최근에 일반 대중의 교육과 인사 채용에 있어서 인성에 대한 관심 이외에는 이에 대해 관심이 부족하다는 것이 이러한 시대적 흐름을 반영한다 하겠다. 우리 사회와 행정에서 말로는 내적 통제를 강조하지만 현실은 외적 통제 위주로 제도화되어 있는 현실의 괴리는 여전히 공직 윤리의 가능성을 낮게 한다.

7. 개인과 조직의 자율성

공직자 개인 행태에 관한 통제 방식이 외적 통제를 중시하는가 또는 내적 통제를 강조하는가의 문제는 이들 공직자가 갖게 되는 조직에서의 자율성과도 관계된다. 내적 통제보다는 외적 통제를 강조하는 근대 관료제에서는 개인의 자율성이 제약된다고 하겠다. 규정과 기능 중심의 관료제 조직에서 개인 공직자의 자율성이 제약됨으로 인해 공직 윤리를 어렵게 하고 있다. 개인은 권위에 복종한다는 Milgram(1974)의 고전적 실험 연구는 개인이 자율성을

갖는 것의 어려움을 잘 전달하고 있다. Ramos(1981: 126) 또한 현대 조직 생활에서 개인의 자율성 부재를 비판적으로 설명하기를 개인은 전체 사회가 조작화된 우주(an operationalized universe)로 변형된 세상에서 처방된 역할(a prescribed role)을 가진 배우로 산다는 것이다. 이러한 불가치적인 행정 조직에서 개인은 비개인화되고 독립적이고 창의적인 개인 삶을 위한 “정말로 사적인 공간과 시간”(truly private place and time)을 위한 조건이 박탈되어 있다(Ramos, 1981: 126). 현대 조직 인간에 매우 비판적인 또 다른 학자인 Whyte, Jr.(1957) 는 자신의 저서, 『조직 인간(the Organizational Man)』에서 조직의 시대(the age of organization)가 도래했음을 선언하였다(Cooper, 1990: 208에서 재인용). Whyte는 “사회 윤리” “조직 윤리” “관료 윤리”에 구속을 받고 있는 개인들은 조직에서 탈피하려는 것보다는 “조직 삶에서의 개인주의”(individualism within organizational life)를 유지하는 것이 중요함을 말하였다. “배를 흔들지 마라”(don't rock the boat)는 집단 중심의 문화(Cooper, 1990: 194)에서 개인의 자율성과 선택을 지지하는 것은 매우 어렵다. Whyte(1957)의 메시지는 개인의 가치, 세계관, 그리고 행위의 조직 지배를 저항하라는 촉구이며, 또한 모든 것을 둘러싸고 있는 안전과 수동성의 그물망에 빠져들게 하는 조직의 유혹과 투쟁하라는 경고 나팔소리이다.

조직에서 자율적이 못한 우리 현대 조직인의 모습은 자신의 목적을 실천하기보다 다른 사람의 바램을 실행하는 대리인으로 행동하게 되는데 이를 대리인 이동(the agentic shift)이라 부른다(Cooper, 1990: 198). 이 대리인 이동이란 태도의 변화를 말하는 것으로 자신의 목적을 실천하기보다 다른 사람의 바램을 실행하는 대리인으로 행동하게 된다(Cooper, 1990: 198)는 것이다. 이를 전문적인 용어로 표현하면 자율적인 자아 주체 방식(self-directed mode)에서 조직 기능(organizational functioning)으로 이동한다(Cooper, 1990: 198)는 것이다. 관료 조직에서 개인의 자율성을 제한하는 요소로 규정의 준수를 강요하는데 이는 법원 조직의 판사에게도 적용되어 이의 문제점을 미국의 대법원장을 지낸 Holmes가 잘 지적하고 있다. 그는 주장하기를 많은 경우 공직자들의 판단은 법의 논리도 중요하지만 경험이 많은 역할을 한다는 것이다(Holmes, 1991, 신충식·김성준, 2015: 75 에서 재인용). 재판에 있어 판사의 오랜 동안의 개인적 경험의 활용은 법의 규정을 넘어서는 자율성의 확보 수단이 되는 것이다.

전통적으로 집단주의와 계층제 질서가 강한 우리나라 조직에서는 개인의 자율성 확보가 더욱 어렵다고 할 것이다. 특히 조직에서 모든 권한이 최상위층에 집중되어 밑에 있는 사람은 권한은 없고 책임만 지는 구조로 진정한 윤리적 행태를 기대하기 어렵다. 이러한 현상을 정치학에서는 소용돌이의 한국정치라고 표현하는데 이는 그레고리 헨더슨이 쓴 표현으로 한국사회를 이해하는 핵심열쇠가 동질성과 중앙집권에 있고 한국에서의 모든 행태는 중앙 권력을 향해 치달는 거센 소용돌리와 같다는 것이다(신충식·김성준, 2015: 71).

자율성의 문제는 조직 내 개인의 행태에만 해당하는 것이 아니라 권력 계층화된 조직 간

에도 적용된다. 많은 정부 기관들이 상위 권력 또는 통제 기관들에 대해서 자율성을 가지고 있지 못하다는 것이다. 특히, 중앙집권적인 권력 구조와 문화를 가지고 있는 우리나라에서 하위 정부 기관들은 상위 기관과 정치가들에 대해서 매우 종속적인 관계를 유지해왔던 것이 사실이다. 최순실 국정농단으로 불린 현상이 보여주듯이 문화체육관광부가 청와대와 비선실세에게 매우 종속적인 관계에서 자율성을 가지지 못함으로써 야기되는 여러 윤리 문제를 보이왔다. 대학에 몸담고 있는 필자로서는 우리 대학이 속칭 돈줄과 규제 권력을 가지고 있는 교육부와와의 관계에서 매우 종속적인 관계를 유지하고 있음을 일상적으로 목도하고 있다. 구조 개혁과 관련하여 재정적 인센티브를 동원하고 대학 평가라는 이름하에 대학을 줄 세우기 하는 교육부에 대해서 대학이 목소리를 내고 자율성을 유지하는 것은 불가능에 가까운 것으로 보인다. 대학이 마치 교육부가 기획한 사업의 하청업체 같이 보이기도 한다. 이러한 정부 조직의 상위 기관에 대한 종속 현상은 정도의 차이는 있지만 미국도 그리 다르지 않아 행정조직이 대통령이나 의회 같은 정치적이고 대의 기관과의 관계에서 자율적이지 못하다는 것이 Terry(1995)의 주장이다.

관료와 관료 조직의 자율성이 제약되어 있는 문제에 초점을 두고 논의를 하였지만 이러한 자율성의 문제는 위에서 논의된 관료의 외적 통제와 재적 통제의 문제와도 관련되어 관료가 가지는 자율성이 공공조직에 혁신을 가져오는 원동력인가 아니면 관료 부패로 이어지는가는 역설적인 문제로 관료제의 두 얼굴을 보여주고 있다(오재록·전영한, 2012).

8. 영성과 사랑

공직 윤리를 풍부하게 하지 못하게 하는 또 다른 불행 요인은 근대 과학에서 영성과 사랑 같은 개념이 근대 과학에서는 금기 언어가 되고, 반면에 종교의 전유 표현이 되어 왔다는 것이다. 서양 역사에 있어서 종교와 과학, 그리고 국가와 종교가 분리되며 논리실증주의를 주류 사상으로 하고 있는 사회과학 그리고 특히 행정학에서는 이러한 분리 현상이 더 심화되었다. 이러한 논리실증주의에 의한 편견은 자신들이 측정하기 어렵고 관찰하기 어렵다고 간주하는 개념은 형이상학의 영역이지 과학의 영역이 아니라고 주장해왔던 것이다. 이러한 표현에는 우리 사회과학에서 문화, 감정, 영성, 믿음, 윤리와 같은 표현을 포함한다. 이러한 논리실증주의의 편견에 반기를 든 행정학자들이 우리가 소위 전통행자들과 부르는 사람들이다. Frederickson & Hart(1985)는 공직자와 국민과의 관계는 매우 특별한 관계로 공직자들이 시민을 사랑하는 자비의 애국심(the patriotism of benevolence)이 공직자들의 동기 부여의 토대가 되어야 함을 역설하고 있다.

그동안 학계에서 무시되어 왔던 정신(spirit)과 영성(spirituality)의 개념이 최근에 폭발적으로 인기를 끌고 있는데 반해, 행정학 분야에서는 비교적 미약하게 관심을 받아 왔다. 이는 사회적으로는 비정 의적이고 물질중심의 사회에 대한 반작용으로 이해될 수 있는데 행정

학에서 아직도 이 개념들이 주목을 받지 못하고 있는 것은 매우 아쉽다. 개인의 비전, 영감, 사명감, 헌신 등과 같은 개념과 연계하여 정신과 영성이 비인간적이고 몰가치적인 정부 조직에 윤리적 활력을 불어넣어줄 개념이 될 수 있다.

9. 정부공동화(hollow-out government)

능률성을 지고의 실천 이념으로 존중하고 있는 기능 중심의 행정이 행정보다 더 능률적이라고 생각하는 시장과 기업에 정부의 기능과 역할을 이관하고 위임한 것은 그리 놀랄만한 사실이 아니다. 지난 수십 년간 행정에 있어 가장 큰 변화는 정부의 대부분의 기능이 민영화, 시장화, 위탁 관리라는 개념 하에 민간 기업과 비영리 조직으로 이관되어 정부가 공동화되어 왔다는 사실이다. 이제는 공사 구분의 개념이 약화되어 어디가 공적 영역인지, 사적 영역인지 구분하기 어렵게 되어 책임의 소재를 가리기 어려워졌다. 최근 최순실 국정 농단 사태에서 재단 비리가 보여주듯이 누가 정부의 기능을 수행하고 책임지는지가 불분명하게 된 부분이 늘어난 것 같다. 업무만 위탁 관리 되고 있는 것이 아니라 책임까지도 위탁 관리 되고 있는 실정으로 보인다.

이러한 민영화와 위탁관리가 경영의 효율화에 기여하기도 하지만 문제가 되는 것은 책임의 소재를 불분명하게 하고 심한 경우는 국민의 세금으로 개인 사업자의 배를 불리게 하는 것을 넘어 공직자들이 국가의 사무를 위임한 국민들을 위해 일하는 것이 아니라 오히려 자신들의 사익을 채우기 위해 사기업이나 다른 이익단체와 공모한다는 것이다. 공직 윤리를 어렵게 만드는 이러한 국민의 신탁에 반하는 공모행태가 광범위하여 도처에 널려 있다. 세월호가 되었던 엘시티 사건이건 이러한 사회적 사건이 일어날 때마다 공모관계에는 공직자들이 관여되어 있다는 사실이다. 과히, 이러한 행정과 정부를 공모 행정 또는 공모 정부라 지칭함이 마땅하다. 공직자의 행태에 영향을 주는 매우 중요한 요소로 개인 이기주의뿐만 아니라 부처이기주의가 있는데 이에는 단순히 관료조직내의 선후배로만 구성된 것이 아니라 외부의 이해관계자와 고객까지 포함하는 커뮤니티의 이해 논리(김병준, 2017)가 작동한다는 것이다.

10. 윤리 지성과 윤리 역량

공직 윤리를 더욱 어렵게 하는 것은 관료 조직에 내재하는 수많은 속성과 윤리 문제의 모호성뿐만 아니라 윤리 문제를 해결하는 공직자의 능력과 역량이 부족하다는 것이다. 윤리 역량은 윤리적 리더십의 충분조건은 아니지만 필요조건으로 윤리 지도자가 아니더라도 윤리적 역량을 가질 수 있지만 윤리적 역량 없이 윤리 리더가 될 수는 없다(Cooper & Menzel, 2013: 53). 윤리적 의사결정은 의식적이고 합리적 정보 처리 과정을 거치는 과정임

을 인식해야 한다. 윤리 의사결정 상황이 개인과 조직에 어떠한 중대한 영향을 끼칠 수 있는가를 고민해야 하는 과정이다. 이는 윤리적 민감성을 배양하는 것이고, 무한한 창의성을 개발하는 것으로 결국 윤리 지성과 역량을 배양해야 하는 것이다. 이는 일시적으로 이루어질 수 있는 과정이 아니라 평생 교육과정에 속하는 것이다.

Ⅲ. 결론 및 시사점

지금까지 공직 윤리를 어렵게 하는 요소를 살펴보았다. 이러한 요소들은 서로 분리된 이슈가 아니라 서로 매우 밀접히 연결되어 있는 문제들이다. 공직 윤리의 모호성과 복잡성, 기능 행정학, 관료제 한계, 정치적 중립성, 구조의 논리, 외적 통제와 내적 통제의 문제, 개인과 조직의 자율성, 영성의 문제, 정부 공동화, 그리고 윤리 지성과 역량을 살펴보았다. 월슨의 정치 행정 이원론의 전통을 이어받은 기능행정학은 타락한 정치로부터 행정을 구제하기 위하여 정치적 중립을 강조할 수밖에 없었고, 이러한 기능행정학을 강조한 시대적 분위기에는 조직의 효율성을 우선시하는 관료제화가 지배적 흐름이었다. 이러한 관료제화가 지배적인 행정체제하에서는 조직의 이성을 강조하는 대가로 관료주의 문화와 관료제의 병리 현상을 극복하기 어려웠고 또한 행정 민주주의는 고양되기 어려웠다.

이러한 관료제 전통 하에서는 내적 통제 보다는 외적 통제를 강조할 수밖에 없고 개인의 책임보다는 구조와 체제의 논리가 앞섰다. 또한 번문옥례와 규정 중심의 이러한 계층 관료제 하에서는 개인과 조직의 자율성이 담보되기 어렵다. 학문적으로는 정부 조직을 연구하며 가시적인 제도와 기술에 대한 연구에 치중하였지 감성과 영성과 같은 부드럽고 형이상학에 가까운 주제에 대해서는 편견을 가질 수밖에 없었다. 조직의 효율성을 지고의 이념으로 채택한 관료조직은 시장 효율성을 강조하는 고전 경제학자와 공공선택 이론가들의 주장이 비슷하게 보이지만 사실은 매우 다른 사회 운영 원리인 시장 경쟁적 효율성 개념에 지배당하면서 정부의 시장화 또는 공동화 현상을 경험하게 된다. 기술 또는 기능 행정(학)의 전통은 관료제화 된 사회와 관료 조직과 유기적으로 결합되며 행정을 몰가치적이고 윤리를 다루기 어려운 분야로 만들어왔다. 이러한 문제에도 윤리 자체의 모호함과 복잡성, 그리고 우리의 윤리 지성과 역량의 부족은 더욱 윤리 문제를 다루기 어렵게 하였다.

사실 공직 윤리에 도전적인 10가지 주요 요소가 매우 다양하고 복잡한 것 같지만, 자세히 살펴보면 뿌리의 흐름이 같고 상호 밀접히 연결되어 있다. 이러한 문제들은 개별적으로 해결되기 보다는 얽혀있는 실타래를 풀 듯이 다루어야 할 것이다. 이러한 실타래와 같은 도전적인 요인들을 극복하고 행정조직에서 공직 윤리를 기대할 수 있을까 회의가 들 수도 있다. 이러한 요소들이 보여주는 것은 공직 윤리가 불가능하다는 것보다는 효과적인 공직 윤

리가 가능하게 하는 것이 매우 도전적인 일임을 보여준다. 본 연구의 태도는 이러한 도전적이고 사악한 문제들을 자만보다는 겸손한 태도로 접근하고 관료조직에서 이루어지지 않는 수많은 결정의 불가능성을 인정할 때 진정한 윤리적 결정의 가능성을 엿볼 수 있다는 것이다. 진정한 결정은 규정의 기계적 적용이 아니라 갈등하는 수많은 가치를 가지고 망설이고 고뇌할 때 진정한 책임 있는 결정의 가능성이 보인다는 것이다.

이렇게 공직 윤리를 어렵게 하고 심지어 불가능하게 하는 요소가 우리에게 시사하는 점은 무엇인지, 그리고 앞으로 공직 윤리를 어떻게 다루어야 할지에 관한 논의가 필요하다.

첫째는 공직 윤리 문제를 바라보는 마음이 조심스럽고 겸손해져야 한다는 것이다. 이는 마치 군인이 지뢰밭을 지나 적진으로 진격해야 하는 상황처럼 지난한 과정임을 보여준다. 윤리 문제에서는 모호함과 불확실성이 높아 하나의 답을 상정하기 보다는 다양한 가치와 논리가 충돌하는 가운데 복잡하고 혼란스러운 상황에서 냉철하면서도 열린 마음으로 윤리적 딜레마 상황을 분석하고, 진단하고 그리고 윤리적 대안을 모색해야 함을 의미한다. 이러한 도전적인 과제는 많은 윤리 결정 상황이 무의식적으로 행동을 요구하기에는 너무 많은 위험이 도사리고 있음을 인식해야 함을 의미한다. 한편으로는 능률성을 고려해야 하고, 다른 한편으로는 정치적 합리성을 쳐다보아야 할 것이며, 동시에 윤리 문제는 법적, 행정적, 정치적 성격을 가지고 있음을 인정해야 하고, 나의 개인 윤리 행태를 조직 맥락에서 이해해야 함을 의미한다. 또한 조직 집단의 압력에서 개인적 자율성을 어떻게 확보해야 하고 수많은 유혹의 이익집단의 포로가 되지 않기 위해 깨어 있어야 함을 의미한다. 공직자는 관료적 틀에서 벗어나 나의 정체성이 전문직업적, 정치적, 그리고 지역 공동체 사회에서 확립될 수 있음을 깨달아야 한다. 윤리 문제 해결은 유연하고 열린 마음으로 상황을 바라보아야 하고 정해진 규정보다는 상황의 법칙을 찾아야 함을 의미한다.

둘째는 조직에서 윤리와 관리 개념이 결합되는 윤리 관리 개념이 도입되고 정착되어야 한다. 전통적으로 우리 행정에서는 윤리는 규범적으로 강조되고 요식적인 교육의 의무정도로 취급되었는데 이를 넘어서 관리자들이 관리해야 할 내용이라는 것이다. 이러한 전통은 조선시대 이후 근대와 들어와 형성된 전통을 말하는 것으로 조선시대는 법규행정보다 오히려 윤리가 중시된 전통을 가지고 있으나 이러한 전통은 일제 강점기를 거치고 근대에 들어와 단절되고 법규중심의 행정이 자리 잡은 것에 기인하는 것이 아닌가 한다. 근대의 행정은 행정 관리 보다는 독재적 권위주의를 타파하고 불법을 줄이는데 관심이 있었지 조직을 관리한다는 경영학적 관리 개념과는 거리가 있었던 것이다. 서구 국가에서 윤리가 관리 관리의 대상으로 등장하게 된 배경은 관리자들이 윤리를 잘 관리하지 못하는 경우는 경력상의 불이익은 말할 것도 없고 조직의 존폐 여부와 관련되어온(특히 사기업에서) 관행의 발전과 관련된다. 윤리 문제가 관리의 대상이 된다는 것은 윤리가 조직 관리 과정에 표준 지침(standard operating procedures)으로 마련되는 것을 포함하여 평가 과정에 반영되어야 함을 의미한다.

셋째, 윤리가 조직의 관리 개념으로 도입된다는 것은 곧 역량강화 개념으로 이어져 공직자의 윤리 역량이 조직의 경쟁력에 필수 요소임을 강조해야 한다. 윤리 역량강화를 위해서는 공직 윤리가 행정의 중추적인 교육 과정이 되어야 함을 말한다. 이러한 윤리역량은 윤리적 리더의 평생 과정으로 확장된다. 윤리 역량에서 특히 강조되어야 할 것은 역설적이고 모호한 윤리 문제를 다루기 위해서는 도덕적 민감성, 창의성 그리고 상상력을 배양이 강조되어야 함을 말한다.⁵⁾ Whitbeck(1996)은 윤리를 설계에 비유해 공학적인 설계에도 하나의 해답이 있는 것이 아니라 다양한 창의적인 해결책을 찾는다는 것이다. Whitbeck(1996)이 주는 충고는 확실할 때 취할 행동은 오히려 행동을 하지 말라는 것이다. 설계와 마찬가지로 윤리도 시간의 제약 속에서 결정을 해야 함으로 한 가지 대안이 문제가 될 경우를 대비해 여러 대안을 검토해야 한다는 것이다. 윤리 문제는 매우 훌륭한 해결책이도 향상의 여지가 있음으로 열리고, 건설적인 그리고 방어적이지 않은 대화를 견지해야 한다는 것이다.

넷째로 공직의 전문직업화가 강조되어야 한다. 선진국에서는 공직자들의 정체성과 소속감이 자신이 일하는 조직만이 아니라 자신이 속하는 전문 직업군에 소속되어 활동한다는 것이다. 우리나라는 공직자를 위한 전문직업가 집단의 조직화가 미약하다. 한국행정학회와 같은 전문가 조직은 주로 교수와 연구원들을 중심으로 조직화되고 활동이 이루어져 있고, 공무원 노조는 공직자들의 모임이긴 하나 직업적 전문성을 훈련하고 배양하는 역할을 수행하기보다는 주로 노사관계 활동을 하는 정치 집단화되어 있다. 특히, 미국과 같은 경우는 직위분류제가 발달하여 공직자들이 전문 분야별로 별도로 전문가협회가 조직화되어 이익집단 역할도 하지만 이 조직을 통한 정보 교환, 교육, 훈련을 통하여 동질적인 전문가 집단으로서의 규범, 실천 관행을 공유하고 배양하게 된다. 서구 국가의 이러한 전통은 직위분류제가 정착하다보니 자신의 직무 전문성을 배양 할 수 있는 환경이 만들어진 게 아닌가 한다. 이는 공직을 전문 직업으로 취급한다는 것이다.

다섯째로 위에서 제시한 공직 사회(professional community)의 전문직업화와 밀접하게 연관되는데 공직자의 전문성 있는 실천관행(practices)을 강조하고 진작해야 한다. 이 실천관행이라는 표현은 MacIntyre(1984)가 『덕의 종말(After Virtue)』에서 제시한 이후 많은 관심을 갖게 되었는데 이 개념은 덕성과 같은 “내재적 선”(internal goods)을 중심으로 조직화된다. 전문 직업집단은 자신들만의 폐쇄적인 구조를 가지고 있지만 전문가로서의 자신의 윤

5) Barnard(1964)는 도덕적 창의성을 갖기 위한 태도와 행동을 다음과 같이 설명한다(Cooper, 1990: 106):

1. 상황에 적절하고 확보 가능한 사실에 대한 명확한 이해.
2. 강령이나 가치 하위체계를 포함한 각 역할 범주를 안내하는 관련 역할의 이해
3. 가능한 모든 대안에 대한 고려.
4. 각 대안의 결과에 대한 광범하고 상상력이 풍부한 투영, 즉 당신의 역할과 다른 사람들의 역할이 영향 받게 되는 방식의 투영.
5. 만일 당신이 각 대안을 채택했을 경우 자신에 대해 어떻게 느낄 것인지를 예상하려는 시도.
6. 광범위한 일반 대중에게 어떻게 하면 각 대안을 정당화 할 것인가에 대한 숙고, 즉 당신이 각 대안의 선택과 그 결과를 근거지우려는 도덕 규칙과 도덕 원칙에 대한 숙고.

리 기준과 전통적 실천 관행들이 중요한 행동 지침이 된다. 우리 행정에서는 덕성과 같은 내적 통제에 관심이 부족하다보니 관료들의 모범적 행태와 이러한 덕성의 배양을 통한 모범적인 실천관행(practices)의 진작과 개발에 대한 관심이 미약하였다. 공직자의 청렴성을 기준으로 청백리상 시상과 같은 제도화된 행사가 있으나 이러한 제도가 공직자들의 윤리적 덕성과 이상적 가치를 얼마나 고양시키고 있는가는 의문시된다. 공직자들의 실천 관행(practices)은 기존의 법규중심의 행정을 넘어서는 것이다.

마지막으로 우리 공직윤리에서 간과되고 있는 점은 삼권분립이나 폐쇄적인 학문 구조의 영향인지는 몰라도 행정과 헌법을 연결시키려는 노력이 부족했다고 할 수 있다. 공직자는 업무 수행 과정에서 자신의 업무와 관련된 법령과 규정 준수에는 관심을 가져도 이를 헌법이나 법의 정신까지 연결하려는 의식은 부족했다고 하겠다. 이렇게 행정과 헌법을 연결시키려 노력한 학자는 Rohr(1986)로 그는 공직 윤리를 논하며 공직자들의 중요한 의무의 하나가 헌법 정신(constitutional spirit)과 정권 가치(regime values)를 구현하도록 노력해야 한다는 것이다. 정부기관의 자율적이고 적극적인 역할을 수행하기 위해서는 행정가는 헌법의 정신을 수호하는 적극적인 이념의 수호자가 되어야 한다고 주장되는 것이다. 즉, 공직자들은 상관의 명령도 중요하지만 보다 근본적인 윤리적 행동의 준거로 헌법의 정신을 바라보아야 한다.

참고문헌

- 김명환(2013). 도구적 행정학, 전문직업주의 및 행정윤리 Adams와 Balfour의 행정의 악을 중심으로. 『국정관리연구』, 8(1): 1-25.
- 김병준(2017). 대통령 권력과 그 운용: 집권하면 세상을 바꿀 수 있다? 행정사상과 방법론 연구회 발표, 2018. 11.3.
- 김영평(2005). 정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리. 『행정논총』, 43(3): 1-33.
- 김해동(1992). 관료부패 통제의 논리. 『행정논총』, 30(10): 202-221.
- 김홍희(2003). 분열증적인 행정학 이론의 해체와 노무현 “참여 정부”의 개혁 정책을 위한 담론. 『한국행정연구』, 12(1): 130-157.
- 김홍희(2016). 행정에서의 정신과 영성. 『국가정책연구』, 30(4): 461-487.
- 박종민·윤건수 (2013). 한국국가 관료제의 역사적 기원. 한국행정학회 제2013년 추계학술발표논문집.
- 백완기(1996). 한국행정학의 기본 문제들. 나남출판.
- 사공영호(2002). 재량권, 지대, 그리고 부패: 토지 건축분야를 중심으로. 『한국정책학회보』, 11(4): 75-91.
- 신충식·김성준 (2015). 공공조직내 윤리적 의사결정 연구: 칸트의 ‘이성 사용’과 ‘실계적 관점’을 중심으로 『한국행정학보』, 49(2): 61-91.
- 안병만(1981). 공무원의 정치적 중립: 재평가. 『한국행정학보』, 15: 7-22.
- 오재록·전영한(2012). 관료적 자율성이 두 얼굴: 한국행정기관 실증 분석. 『행정논총』, 50(3): 153-174.
- 윤건수(2015). 한국 공직문화의 원형: 자리문화. 『한국행정학보』, 49(4): 1-28.
- 윤태범(2013). 우리나라 행정윤리 연구의 경향분석. 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 291-317.
- 이문수(2013). 행정윤리 가능성의 조건에 대한 연구: Jacques Derrida의 윤리학을 중심으로. 『행정논총』, 51(3): 1-29.
- 이서행(2001). 조선조 사회의 공직윤리와 반부패제도. 『국민윤리연구』, 46: 51-75.
- 이종범(2008). 형식주의의 재음미: 딜레마와 형식주의. 『정부학 연구』, 14(3): 5-34.
- 임도빈(2002). 행정윤리관의 분석틀 모색: 서양철학이론을 중심으로. 『행정논총』, 40(3): 69-95.
- 정인보(2004). 양명학 연론. 계명대학교 출판부.
- 정인재(2014). 양명학의 정신. 세창출판사.
- 한건우(2011). 공무원의 정치적 중립과 정치활동의 제한. 『연세공공거버넌스와 법』, 2(1): 55-118.
- 한승연(2007). 행정관료의 변화에 관한 역사적 연구-관료 임용시험제도를 중심으로. 『한국행정논집』, 19(4): 1009-1052.
- Barnard, C. I. (1964). *The functions of the executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bauman, Zigmunt (1989). *Modernity and the Holocaust*. Ithaca: Cornell University Press.
- Behn, Robert D. (1995). The big questions of public management, *Public Administration Review*, 55(4): 313-324.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, D. C: Brooking Institution

- Press.
- Caiden, Gerald (1991). What really is public maladministration? *Public Administration Review*, 51(6): 486-493.
- Cameron, K. and R. E. Quinn (2006). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*. Beijing: China Renmin University Press.
- Cooper, Terry L. (1990). *The responsible administrator*. Jossey-Bass.
- Cooper, Terry L. & Menzel, Donald C. (2013). *Achieving ethical competence for public service leadership*. New York: M.E. Sharpe.
- Cooper, Terry L. (2004). Big Questions in administrative Ethics: A need for focused, collaborative effort, *Public Administration Review*, 64(4): 395-407.
- Derrida, Jaques (1992). *Given Time: 1. Counterfeit money*. Trans. Peggy Kamuf. Chicago: University of Chicago Press.
- Erwing, David (1977). *Freedom inside the organization: Bringing civil liberties to the workplace*. New York: Dutton.
- Frederickson, H. George & Hart, David K. (1985). The public service and patriotism of benevolence. *Public Administration Review*, 45(5): 547-553.
- Ginsberg, Benjamin & Sanders, Elizabeth (1990). Theodore J. Lowi and juridical democracy, *PS: Political Science and Politics*, 23(4): 563-566.
- Holmes, Oliver Wendell, Jr. (1991). *The common law*. New York: Dover.
- Hummel, Ralph (1986). *The bureaucratic experience*. New York: St. Martin's Press.
- Jaques, E. (1976). *A general theory of bureaucracy*. New York: Halsted Press.
- Karsing, Edgar D. (2001). *Morelel competencies in organizations* [Moral competency in organizations]. Assen, the Netherlands: Van Gorcum.
- MacIntyre, Alasdair (1981). *After virtue*. Duckworth, Gerald & Company, Limited.
- March, James (1994). *A primer on decision making: How decision happens*. New York: The Free Press.
- Menzel, Donald C. (2001). Ethics management in public organizations: what, why, and how? in Terry Cooper(edited).(2nd Ed.) *Handbook of Administrative Ethics*(pp. 355-366). Marcel Dekker, Inc.
- Milgram, S. (1974). *Obedience to authority: An experimental view*. New York: HarperCollins.
- Ostrom, Vincent (1974). *The intellectual crisis of American public administration*. (2nd ed.). Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Rainey, G. Hal. (1997). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. R
- Ramos, A. G. (1981). *The new science of organizations: A reconceptualization of the Wealth of the Nations*. Toronto: University of Toronto Press.
- Rohr, John (1986). *To run a constitution*. University Press of Kansas.
- Riggs, Fred (1973). *Prismatic society revisited*. General Learning Press.
- Terry, Larry D. (1995). *Leadership of public bureaucracies: The administrator as conservator*.

- Thousand Oaks: Sage Publications.
- Thompson, Dennis F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics, *Public Administration Review*, 45(5): 555-561.
- Thompson, V. A. (1975). *Without sympathy or enthusiasm: The problem of administrative compassion*. University of Alabama Press.
- Wildavsky, Aaron (1988). Ubiquitous anomie: public service in an era of ideological dissensus, *Public Administration Review*, 48: 753-755.
- Waldo, Dwight (1980). *The enterprise of public administration*. Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Whitbeck, Caroline (1996). Ethics as design: doing justice to moral problems, *The Hastings Center Report*, 26(3): 9-16.
- Whyte, W. H. Jr. (1956). *The organizational man*. New York: Simon & Schuster.

투고일자 : 2020. 03. 09

수정일자 : 2020. 03. 20

게재일자 : 2020. 03. 31

<국문초록>

공직윤리 왜 어렵고 힘든가?

김 홍 회

본 연구는 공직 윤리가 왜 어렵고 거의 불가능한 주제이며 문제인지를 밝히는데 있다. 공직 윤리를 어렵게 하는 요소로 공직 윤리의 모호성과 복잡성, 기능 행정학, 관료제 한계, 정치적 중립성, 구조의 논리, 외적 통제와 내적 통제의 문제, 개인과 조직의 자율성, 영성의 문제, 정부 공동화, 그리고 윤리 지성과 역량을 살펴보았다. 이러한 요소들은 서로 분리된 이슈가 아니라 서로 매우 밀접히 연결되어 있는 문제들이다.

본 연구 결과의 핵심 함의는 공직자들이 위와 같은 도전적이고 사악한 문제들을 자만보다는 겸손한 태도로 접근하고 관료조직에서 이루어지지 않는 수많은 결정의 불가능성을 인정할 때 진정한 윤리적 결정의 가능성을 엿볼 수 있다는 것이다. 진정한 결정은 규정의 기계적 적용이 아니라 갈등하는 수많은 가치를 가지고 고뇌하고 절망할 때 진정한 책임 있는 결정의 가능성이 보인다는 것이다. 다른 시사점에 대한 논의가 이어졌다.

주제어: 공직윤리, 불가능성, 윤리적 의사결정, 윤리 역량