

부패 통제수단으로서의 내적 통제의 관리*

Managing Internal Controls as a Means of Corruption Control

김 흥 회(Kim, Heung Hoi)**

ABSTRACT

This study sought to find managing strategies of internal control as an effective means of corruption control and responsibility assurance. Concept of administrative control mechanisms consisting of internal and external control is explained. Three concepts and theories of moral development, values, and character out of the diverse different concepts which are closely related to internal control mechanisms are reviewed. It is assumed that when the three dimensions of ethical leadership are elevated to the level we highly aspire to reach, ethical accountability will be secured. The feasible programs for enhancing internal control competence which is highly related to uplifting the stage of moral development, internalizing diverse administrative values, and cultivating higher level of virtue and character are suggested. These includes the personal statements of ethical values, ethics and integrity counsellor, ethical training, learning groups, and online discussion groups. These programs will turn out to be effective managerial options for strengthening ethical sensitivity and competence of public servants.

Key words : Corruption Control, Administrative Control, Internal Control, Ethical Competence

I. 서론

본 연구는 공직 윤리의 핵심 주제의 하나인 행정 통제를 다루고자 한다. 행정 통제는 부패를 관리하고 행정 책임을 확보하는 주요한 수단으로 공직자의 개인적 가치와 양심에 의존하는 내적 통제와 법적이고 공식적인 외적 통제 장치로 나누어진다. 이상적으로는 공직자의 행태와 윤리에 영향을 주는 이 두 가지 통제 방식이 조화와 균형을 이루면 좋지만, 합리성이 중시되는 근대의 관료제화 과정에서는 상대적으로 내적 통제 수단이 무시되고 과소

* 본 연구는 2020년 동국대학교 DG 선진연구강화사업의 지원으로 수행되었음.

** 동국대학교 경주캠퍼스 행정·경찰공공학부 교수, 행정학박사

평가되어 온 것이 사실이다. 이러한 외적 통제에 대한 무시는 다르게 표현하면 내적 통제와 외적 통제의 괴리와 분열의 문제라 할 수 있는데 이는 과학과 형이상학의 구분, 주체와 객체의 구분, 가치와 사실의 구분이라는 논리 실증주의에 과도하게 경도된 근대 철학과 사상적 흐름과 관련된다. 내적 통제와 외적 통제의 괴리 문제는 더욱 근본적으로는 레비나스(Levinas)가 윤리가 철학의 제일 과제라고 설파한 주장이 근대 철학이 윤리를 제대로 다루지 못했다는 자학적인 반성의 언명과 관련된다.

위와 같은 레비나스의 언명은 우리 행정과 행정학에 시사하는 바가 크다. 우리 월슨으로부터 시작된 미국 중심의 행정 역사에 있어서도 이러한 근대 철학의 문제는 반영되어 나타나는데 이에 대한 반성으로 신행정학 운동, 블랙스버그 매니페스토 운동, 최근의 공공가치론, 신 공공서비스론에 관한 연구가 등장한 것이 아닌가 한다. 논리 실증주의에 경도된 근대 과학 사상의 어두운 그림자는 지금도 여전히 행정과 행정학에 드리워져 있는데 신공공관리론 이론이 행정 현실에서는 아직도 지배적인 담론으로 자리하고 있으므로 보여주고 있다.

본 연구가 가지는 문제 인식은 행정은 본질에서 윤리의 문제임에도 불구하고 그동안 윤리가 행정과 행정학에서 유리되어있고 상대적으로 중요하게 다루어지지 못한 것 자체가 행정학이 분열증적인 증상을 가질 수밖에 없다는 주장(김홍희, 2003)에 근거한다. 이는 행정 통제의 방식에서도 외적 통제가 강조되고 내적 통제가 무시되어온 것은 행정과 행정학이 가지고 있는 이러한 철학적 전통에 파열적 문제가 있음을 드러내 왔다는 것이다. 근대 이후 내적 통제의 전통은 얕아지고 외부통제를 강조하는 문화에서는 주체성을 상실하고 타자화되어온 근대인의 또 다른 모습을 볼 수 있다.

위에서 지적한 대로 우리 행정학이 위에서 지적한 근대 과학 사상의 흐름에 영향을 받아 온전한 정체성을 유지하는 것이 매우 어렵지만 지난 수십 년간에 걸쳐 이러한 인식 체계와 가정에 문제가 있음을 자각하고 행정은 윤리의 문제임을 인식하는 전통이 형성되어 왔다. 우리 행정과 행정학에서도 윤리는 제일 과제로 다루어져야 한다는 규범적 논리 이전에 행정 자체가 도덕 사업(moral endeavor)(Hart, 2004)임을 알고 있다. 이는 우리 연구자들은 이미 윤리 산업(ethics industry)에 종사하고 있음을 인식하고 있다는 것이다(Huberts, 2018: 29).

본 연구는 연구 주제로 공직 윤리 중 부패를 통제하고 행정 책임성을 확보하는 중요한 수단 중의 하나인 행정 통제를 다루고자 한다. 도구적 합리성이 지배적인 근대 관료제에서는 외적 통제가 지배적인 관리 방식이 되어온 우리의 행정 현실에서 어떻게 하면 내적 통제에 대한 우리의 관심과 전통을 회복하고 더욱 온전한 행정 통제 방식을 만들어 갈 수 있는가에 본 연구의 초점이 있다. 지금까지 행정 통제에 관한 연구는 주로 내적 통제와 외적 통제 중 어느 통제 방식이 더 효과적인가 또는 두 가지 통제 방식을 어떻게 조화적으로 사용해야 하는가의 논의가 주를 이루어왔다. 본 연구에서는 이 두 통제 방식에 대한 비교 시각에서의 논의보다는 근대화 과정에서 무시되고 간과되어온 내적 통제를 어떻게 강화하고

이의 전략적 관리가 가능한가에 대한 논의에 초점을 두고자 한다.

이는 최근에 공직윤리의 연구와 관심이 공직 윤리 역량 관리, 윤리 관리, 정직성 관리와 같은 관리와 리더십 측면을 강조하며 공직윤리를 관리와 전략 측면에서 새롭게 접근하고 있어 본 연구도 이러한 새로운 연구 경향을 반영하고 내적 통제 이론을 검토하고 이의 관리 및 전략적 측면을 논의하고자 한다.

우선 내적 통제의 수많은 수단과 개념 중 개인의 도덕 발달, 윤리와 가치, 그리고 품성을 살펴보고, 그리고 이어서 이러한 내적 통제 수단을 어떻게 조직의 관리적 시각에서 접근할 수 있는지 논의된다.

II. 행정통제

행정통제를 외적 통제와 내적 통제를 나눈 가장 전통적인 논의는 Carl Friedrich교수와 Herman Finer 교수 간에 1935-1941년에 이루어졌는데 이는 행정 윤리의 고전적 주제가 되었다(쿠퍼, 2018). 이들 논쟁에서 이루어진 통제 구분의 전제는 주로 개인을 단위로 이루어졌는데 공직자의 행태를 통제하는데 정치적 상관이나 법에 의한 외적 통제가 효과적인가 아니면 직업적 가치, 기준, 그리고 윤리에 의한 통제에 의지하는 내적 통제가 효과적인가에 대한 논쟁을 말한다. 상대적으로 Finer는 외적 통제를 중시하였고 Friedrich는 내적 통제를 강조하며 대립적인 견해로 논쟁을 벌였다.

Friedrich가 강조하는 내적 통제는 주관적 책임성과 관련되고 Finer가 강조하는 외적 통제는 객관적인 기준을 강조한다. Friedrich는 공직자들이 스스로 지시하고 스스로 규율하는 성향에 의존한다(Kernaghan, 1973: 575). Friedrich의 강점은 오로지 정치적 통제 방식의 결함을 인지했다는 것이고 단점은 기술 전문성과 대중적 정서라는 두 가지 기준 사이의 갈등을 화해한다는 것이 어렵다는 데 있다(Kernaghan 1973: 577). Finer는 입법부, 사법부, 그리고 행정부의 계층제에 의해 관리들에게 행사되는 통제와 제재에 주요 초점을 두고 있는 것으로 이는 공직자의 자율성의 범위를 줄이기 위한 노력으로 입법은 분명한 집행기준을 따라야 한다는 Lowi의 주장과 일치하는 것이다(Kernaghan, 1973: 575, 579). Finer가 말하는 외적 통제의 강점은 관료제에 대하여 지속적으로 정치적 통제를 할 필요가 있다는 것을 인정했다는 것이고 반면에 단점은 이러한 통제 방식이 급변하는 정치 및 사회 변화의 환경에서 행정책임을 담보하기 위한 이러한 통제 방식의 부적절성을 내다보지 못했다는 것이다.

외적 통제와 내적 통제를 구분하는 방식이나 표현하는 용어가 학자마다 달라지는데 Finer와 Friedrich의 행정 통제에 관한 구분, 그리고 논쟁과 달리 특히 많은 문헌에서는 개인보다는 행정기관 또는 행정부 전체를 기준으로 행정 통제를 구분하는 경향이 있고 표현

도 국내 문헌에서는 내적, 외적이라는 표현보다는 내부 그리고 외부통제라는 용어를 사용하는 경우가 대부분으로 이는 분류의 단위가 개인보다는 조직 또는 행정부 전체를 기준으로 나눌 때 주로 사용하지 않나 한다.¹⁾

Ⅲ. 내적 통제이론과 수단

보통 내적 통제를 개인의 가치와 신념, 그리고 양심에 의해 자신을 관리하고 통제하는 방식을 말하는데 개인의 내적인 부분을 표현하는 용어들을 다음과 같은 다양한 표현들이 있다: 가치(values), 규범(norms), 규칙(rules), 원칙(principles), 도덕 기준(moral standards), 모범 행태(exemplary behavior), 품성(character), 덕성(virtues), 도덕 발달(moral development), 전문직업적 책임(professional responsibility), 정직성(integrity), 헌법적 또는 정권 가치(constitutional or regime values). 이러한 용어는 망라적이기 보다 예시적으로 이해해야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 요소 중 도덕 발달, 가치와 이념, 그리고 품성의 세 가지 내용만을 설명하고자 한다.

1. 도덕발달이론

사람들이 윤리와 도덕에 대한 태도를 어떻게 획득하고 개발하게 되는가는 우리의 관심 주제가 된다. 우리는 일반적으로 이러한 도덕에 대한 태도와 가치는 가정에서 가족 간의 상호 작용의 경험을 통해 형성되고 배운다고 알고 있다. 또한, 사회적 그리고 도덕적 발달을 진흥하도록 의도적으로 설계된 학교, 종교, 그리고 사회단체에서의 학습과 경험이 중요한 역할을 하게 된다. 공공조직에서 일하는 공직자들은 윤리적 아이디어와 도덕적 헌신에 대한 일련의 태도 및 가치를 가지고 있다. 공직자의 내적 통제에 중요한 부분인 공직자 개인의

1) 많은 연구에서 내부통제를 개인 내부보다는 조직 내부라는 측면에서 논의하고 있다. 내부통제 분류 방식으로 박홍식(2016)은 내부통제를 네 가지 유형으로 나누는데 여기서 내부통제라는 표현은 정확히 표현하면 행정부 내 부처 간의 통제를 말하는 것으로 이는 부처 간의 권위 계층 관계를 중심으로 통제 기관과 피통제 기관이 정해진다. 여기서 내부통제라 하지만 피통제 기관의 입장에서는 외부 통제가 될 수 있어 박홍식(2016)의 분류기준은 행정부처 내에서 통제가 이루어진다고 하여 내부통제로 부르는 것으로 이는 행정부 전체를 분류기준으로 삼은 것에 해당한다. 중앙정부와 지방정부, 그리고 공기업에 대하여 대통령, 국무총리, 기획재정부, 행정자치부에 의한 통제가 첫 번째 유형이다. 두 번째는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제로 중앙정부가 지방자치단체에 부가한 정책이행의 확인 및 다양한 행정업무에 관여하는 '중앙통제'이다. 세 번째는 각급 행정기관이 그의 하급기관이 수행하는 업무 상태를 파악하여 업무의 적정 수준을 유지하기 위한 '자체감사'이다. 마지막 유형은 '독립통제기관'으로 감사원에 의한 통제가 해당한다. 외부통제의 종류로는 시민통제, 입법부 및 사법부 통제, 옴부즈맨 제도, 시민단체와 이익단체에 의한 통제, 기타 여론 및 대중매체에 의한 통제 등이 있다.

가치와 윤리는 이렇게 가정, 사회, 그리고 직장에서 경험하며 왜 도덕적이고 윤리적으로 행동해야 하는지 그리고 도덕적 인간이 된다는 것이 어떤 의미인지에 관한 여러 추론 단계를 거치는 도덕적 발전을 하게 된다.

여기서 Peck & Havighurst(1960), 그리고 Kohlberg(1981)가 제시한 도덕 발달 이론을 간단히 살펴보고자 한다.

1) Peck & Havighurst(1960)의 이론

Peck & Havighurst(1960)가 제시한 계층적인 도덕의 성숙도를 보여주는 다섯 가지 품성 유형을 살펴본다(Luke & Hart, 2018에서 재인용).

1. *비도덕 품성 (Amoral characters)*은 다른 사람에 대한 영향은 고려하지 않고 자신의 변덕, 욕구 그리고 충동을 따르는 낮은 품성의 사람이다.
2. *편의적 품성 (Expedient characters)*은 자아 중심적이고 다른 사람의 복지와 반응을 개인적 목적을 달성하기 위해서만 고려한다.
3. *순응하는 품성 (Conforming characters)*은 자신이 속하는 특정 집단이나 상황의 모든 규칙에 동조하려 한다. 그들은 하나의 일반적 규칙을 따르는데 이는 다른 사람이 하는 것을 하고 그들이 우리가 무엇을 해야 한다고 말하는 것을 한다.
4. *비합리적 성실한 품성 (irrational-conscientious characters)*은 순응자보다 더 자율적인 것은 아니고, 그들은 절대적인 규칙을 따르며 살지만 부모의 제도화된 언명에서 나온다. 원칙이 주로 하지 말라는 것으로 구성되고, 엄격하게 내부화되고, 그리고 행태를 지배한다.
5. *합리적 이타적 품성 (Rational-altruistic characters)*은 가장 높은 도덕적 성숙의 수준에 있다. 이러한 품성은 사회 경험에서 나오거나 배운 어떤 내부화된 도덕적 원칙에 비추어 새로운 행동과 행태, 그리고 효과를 현실적으로 평가함으로 합리적이다 할 수 있다. 일반적으로 이러한 개인들은 다른 사람을 존중하기 때문에 절대적인 언명이나 규칙보다는 합리적 도덕적 원칙에 따라 행동한다.

2) Kohlberg의 도덕발달이론²⁾

인간 도덕 발달에 관하여 가장 권위 있게 그리고 체계적으로 설명한 학자는 Kohlberg(1981)로 그는 윤리적 추론 능력이 어떻게 발전하고 여러 다른 단계의 발달 단계에서 행동하는 동기를 이해하는 데 도움을 주는 도덕 발달 모형을 제공한다. Kohlberg의

2) Svara(2015)에서 인용됨.

도덕 발달론의 가정을 지지하는 경험 연구가 5,000편이 있다(Stewart et al., 2001)는 주장은 콜버그의 이론이 얼마나 광범위하게 적용되고 지지를 받고 있는지를 보여준다. Kohlberg는 도덕에 관하여 넓게 관심을 가지고 있지만 그가 말하는 도덕적 추론의 수준이 조직이나 직업에서 자신의 도덕적 역할과 행태를 보여주는 방식으로 나타날 것이라는 것을 가정할 수 있다. 공직자들은 이러한 도덕 발달 수준의 특성들이 공직 수행 과정에서 나타난다고 할 수 있다. Kohlberg는 아이들이 다양한 사회화 과정의 요인에 영향을 받으며 성장 과정에서 겪게 되는 여섯 단계를 세 가지 수준인 전관습 수준(preconventional levels), 관습 수준(conventional levels), 그리고 후관습 수준(postconventional levels)으로 나누어 제시하였다.

전관습 수준은 가치에 반응하기 시작하지만, 자기중심적인 가치를 가지고 있는 단계이다. 전관습 수준은 1, 2단계를 말한다. 1단계는 벌과 순종(punishment and obedience), 그리고 자극과 반응(stimulus/response)으로 불리는데 이 단계에서 사람은 걸리지 않고 벌 받지 않을 수 있는 것은 무엇이든지 한다. 냉소주의자는 이러한 경향이 이기적인 행정가 중에 흔한 것으로 묘사하기도 한다. 이들이 복종하고 규정을 지키는 것은 단지 벌을 피하고자 하는 것이고 이들은 자극이 있을 때만 반응을 한다. 이러한 도덕 수준은 도덕 추론의 기초를 나타내고 이러한 행태가 정부와 비영리 조직에서 일어나기는 하지만 드물다고 할 수 있다.

전관습 수준(preconventional levels)의 두 번째 도덕 발달 단계는 수단적 상대주의자로서 자기중심적인 선한 행태로 그려진다. 이 단계에서 사람들은 보상을 얻기 위해 순응하고 호의를 갚고, 그리고 다른 사람들의 선의를 만든다. 이 단계는 좁은 비용 편익 계산을 한다. 규정을 어기는 것보다는 지켜서 이득을 보기 때문에 규정을 따른다고 생각한다. 규정 자체의 가치를 존중하지 않는다. 윤리 기준이 낮고 해서는 안 될 것을 강조한다.

두 번째 관습 수준에서는 다른 사람의 기대에 부응하거나 지배적인 기준에 순응하기 위해 바르게 한다는 것의 가치를 내재화하는 수준이다. 관습 수준은 3, 4 단계를 포함하는데 이 두 단계는 기대의 폭과 출처가 다르다. 3단계는 착한 사내(good boy), 친절한 여자(nice girl)로 그려진다. 상호 작용하는 다른 사람의 기대에 부응하는데 순응하는 것은 다른 사람에 의해 부정당하고 비호감을 피하기 위해서이다. 내가 바른 행동을 하는 것은 내가 상호작용하는 사람이 기대하기 때문이다. 다른 사람을 실망하게 하거나 낙담시키지 원하지 않고, 다른 사람을 불쾌하게 하길 원하지 않는다.

4단계는 사회의 법과 질서 유지(Society maintaining/law and order)로 그려지고 법과 관습에 의해 부과된 기준에 부합하는 것이다. 합법적인 권위에 의한 징계와 이로 인한 죄의식을 피하고자 순응한다. 4단계에서는 법과 종교적 계율에 근거해 모든 구성원에게 비 편파적으로 적용하는 일련의 일관적인 암호와 절차로 사회체제의 개념을 개발하고 개인 이익의 추구는 이것이 전체로서 사회-도덕 체제의 유지와 일치할 때만 합법적인 것으로 고려된다. 이 단계에서는 사람은 윤리 현장을 포함하여 법의 정당성과 행태의 다른 규칙을 받아들인다.

후 관습 수준 또는 원칙이 있는 수준(principled levels)으로 5, 6단계를 말하는데 이 수준에서는 도덕 가치가 보편적 원칙에 근거하게 된다. 5단계는 사회적 계약으로 표현되는데 사회에 의해 동의된 대로 모든 사람의 권리를 촉진하려 한다. 공동체 복지로 판단하는 비 편파적인 관찰자에 대한 존경을 유지하기 위해 순응하는 단계이다. 6단계는 보편적 윤리 원칙(universal ethical principle)으로 윤리적으로 원칙적인 방식으로 행동하려 한다. 자신이 헌신하고 있는 가치에 부합하여 살지 못하는 것에 대해 자기 저주를 피하고자 순응한다. 이 단계(P stage)는 4단계보다는 깊은 이해와 넓은 헌신을 반영한다. 이 수준에서는 낮은 수준보다는 불공평한 법, 정책, 그리고 규칙을 바꾸려 행동하고 추구하는 것에 대한 이유를 보다 비판적으로 검토하려 한다.

Kohlberg는 이러한 단계가 위와 같은 순서로 일어나고 사람들은 항상 다음 단계로 넘어가기 이전에 한 단계의 가치를 흡수하게 된다. 도덕적 추론이 한 단계 이상에서 끝어온다고 주장하지만 각 단계는 어느 주어진 시간과 상황에서 도덕적 선택에 관한 지배적 방식을 반영한다고 가정한다. 대부분의 어른은 4단계로 이동하지만 대부분은 그 이상으로 넘어가지 못한다. 4단계는 무엇이 합법적인 것인지를 강조하는 그리고 사회 제도를 지지하는 추론을 반영하게 된다. 반면에 더욱 세련된 도덕적 또는 윤리적 추론은 후기관습 사고(postconventional thinking)를 반영하는데 이 수준의 추론은 다소 흔하지 않은 것으로 보인다. 이 모델의 중요한 함의는 모든 사람은 도덕에 관하여 일련의 사유의 진보를 거치며 자신만을 위한 것이 아닌 사회를 위해 무엇이 좋은지에 관한 자신의 견해를 확장하게 된다는 것이다.

지금까지 살펴본 Peck & Havighurst와 Kohlberg의 도덕발달 이론에 근거하여 우리 자신의 전문 직업에서 무엇이 옳은지 그른지를 판단하고 결정할 때 왜 우리는 특정 방식으로 행동하는가를 생각해 볼 수 있다. Kohlberg의 도덕 발달 이론을 적용하여 개발한 측정 모형으로 Stewart-Sprinthall Management Survey(SSMS)가 있는데 이를 사용한 미국, 폴란드, 그리고 러시아 관료들에 대한 실증 연구 결과에 의하면 관료들의 가장 지배적인 도덕 추론 방식은 질서와 법을 준수하는 4단계의 도덕 발달 수준이라고 한다(Stewart et al., 2001). 어떻게 관료들의 윤리적 추론과 행태를 높일 것인가는 매우 중요한 과제가 된다.

2. 가치³⁾

가치도 내적 통제에 영향을 미치는 가장 중요한 요소임을 부인하기 어렵다. 가치도 윤리

3) 이에 대한 보다 포괄적인 설명은 다른 문헌(김홍희, 2017)에서 소개되어 있다. 여기에 포함되지 않은 다른 가치로 경제학과 경영학에서 강조된 합리성, 경쟁, 혁신, 창조, & 학습, 그리고 수월성 등이 있고 그 외 다른 가치들로는 신뢰, 네트워크와 협력, 정신과 영성과 그리고 전통 유교 가치인 충(忠), 다산의 공직 윤리, 청백리(淸白吏)가 있다.

와 내적 통제와 마찬가지로 서구 과학 사상에서의 가치와-사실의 구분이라는 이분법적인 구분의 영향으로 과학의 영역이 될 수 없는 형이상학의 영역으로 다루어져 왔다. 가치는 앞에서 살펴본 Kohlberg의 도덕 발전과도 관계가 많아 이러한 이론은 개인이 어떻게 가치를 개발하고 이를 윤리 문제를 다루는데 어떻게 사용하는지에 대한 질문에 답하게 해준다 (Gortner, 2001).

가치는 개인과 환경 간의 상호 작용의 결과로 사회화 과정에서 형성된다(Gortner, 2001). 보통 가치하면 어떠한 것이나 행동의 중요한 정도를 나타내는 것으로 이러한 가치는 어떠한 행동이나 결과에 대한 선호로 규정되는데 무엇이 옳은지 그른지에 대한 인식을 나타내는 것으로 개인, 전문 직업 집단, 또는 조직을 특징짓는 표준을 기술하는 넓은 개념이다. 이러한 가치는 태도와 행동에 영향을 주는 것으로 인식된다. Gortner(2001)는 비교 가치체계를 다섯 가지로 나누어 설명하는데 사회적 가치, 관료 가치, 경제 가치, 민주적 가치, 그리고 전문직업적 가치를 포함한다.

우리 행정학에서는 공공가치 또는 행정 이념으로 표현하는데 이는 공공조직이 사회에 이바지하는 가치를 말하며 한편으로는 행정 조직이 지향하는 이념 및 달성하고자 하는 목표와도 관련되고 다른 한편으로는 행정 조직의 존재의 의의 및 정체성을 결정하기도 한다. 그동안 행정(학)에서 행정 가치 또는 이념으로 다루어진 개념들은 학제 간의 영향으로 다양한 가치가 혼재되어 있는데 이 중 행정학에서 주로 강조되고 다루어져 온 가치를 살펴보고자 한다. 이는 합법성, 효율성, 민주성, 대응성, 평등과 사회적 형평성, 책무성, 공익, 자율성을 포함한다.

1) 합법성(Legality)

전통적인 행정에서 가장 기본이 되며 중요하게 다루어졌던 행정 가치로 특히 대륙법계 전통을 이어받은 국가에서는 더욱 그렇다. 경영학적 가치를 강조하며 발달한 미국 중심의 행정학에서는 상대적으로 무시되어온 가치로 특히 최근에 신자유주의적 그리고 공공관리 시각에서는 기업가적 정부를 강조하다 보니 법의 경직성을 비판하게 된다. 세부적인 입법을 통해 행정 관료의 자유 재량권을 엄격히 제한해야 한다는 Lowi의 주장부터 행정에 있어서 관료들의 재량권을 강조하여 법을 위반하지는(rule-breaking) 않더라도 법과 규칙은 유연하게 구부려야 한다는 (rule-bending) 주장(Behn, 2001)까지 합법성에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 경영논리가 지배적으로 되어가고 있는 현대 사회에서는 Mary Parker Follet가 주장한 상황의 법칙(the law of the situation)을 중시하기도 하지만 아직도 법 규정대로 정책을 집행하는 것이 부정할 수 없는 행정의 토대인 것을 기억한다면 관료들은 다양한 사회 가치가 혼재하는 상황에서 딜레마 상황에 처하는 경우가 많음을 인정해야 할 것이다.

2) 효율성(Efficiency)

효율성은 행정학을 규정짓는 개념으로 정치 행정 이론론이라는 행정학의 탄생 이념과 관련된다. 행정은 타락한 정치로부터 독립하여 정치와 가치의 문제를 배제하고 경영처럼 정부를 효율인 조직으로 만들어야 한다는 미국 진보주의 시대적 요청에 부합하여 탄생하였다. 베버의 관료제, 테일러의 과학적 관리 운동이 19세기 후반부터 20세기 초까지 이러한 진보주의 시대정신에 부합하고 이후 1980년대까지는 기획예산 관리시스템(Planning Programming Budgeting System, PPBS), 영기준 예산제도(Zero Based Budgeting, ZBB), 정책 및 지출 관리제도(Policy and Expenditure Management System, PEMS), 비용편익분석(cost-benefit analysis) 등이 행정의 효율성을 달성하기 위한 개념과 기제로 작동하였다. 1990년대 이후에는 신공공관리론(New Public Management, NPM), 그리고 최근의 신공공 기대(New Public Expectations, NPE) 등이 모두 어떻게 하면 행정의 효율성을 제고할 것인가를 고민하며 개발된 제도들이다.

3) 민주성(Democracy)

행정에서 효율성과 대비적으로 강조되는 가치는 민주성이다. 이 민주성은 중요성이 강조되면서도 행정 현실에서는 간과되어온 가치로 이를 실천하는 것은 매우 도전적인 문제이다. 이 민주성은 행정학의 탄생 이념이며 지배 이념인 효율성에 밀려 행정 현실에서는 귀찮은 존재로 대접받아온 것이 사실이며 더욱이 발전행정론 시대에는 더욱 무시되었다. 관료제와 민주주의가 어떻게 화해할 수 있는가의 문제는 행정학에서 가장 중요하면서도 답하기 어려운 과제가 아닌가 한다. 이러한 이유로 행정학의 대부라 할 수 있는 미국의 Waldo, 우리나라의 박동서 교수가 관심의 끈을 놓지 않았던 이슈이다. 공청회, 위원회 등이 전통적으로 이러한 민주성을 확보하기 위해 동원된 제도이고 최근에는 주민참여예산제가 민주성을 확보하기 위해 형식적이거나 활용되고 있고 거버넌스, 민관협력, 지방자치, 분권화 개념도 넓게는 민주성을 확보하기 위한 기제이다. 그러나 여전히 행정의 민주화 수준은 갈 길이 멀다 하겠다.

4) 대응성(Responsiveness)

관료나 정치인이 국민의 대리인 또는 대표로서 국민의 요구에 대응해야 하는 것은 자연스러운 요구이며 따라서 책임 행정을 구현하기 위한 중요한 개념이 된다. 대의 민주주의제와 대표관료제에서 국민에 의한 대응성에 대한 요구는 자연스러운 반응으로 이는 민주행정으로 가는 길목에 있으며 대표관료제를 강조하는 근거 이유이기도 하다. 국민의 욕구나 요

구에 정부와 행정이 얼마나 대응적인가는 정부의 정책에 대한 평가와 환류 과정을 거치게 하는데 이는 민간 부문에서 소비자를 왕으로 모시는 서비스 개념과 맥을 같이하여 행정서비스 개념으로 행정에 접목되었다.

5) 평등성과 사회적 형평성(Equality and Social Equity)

평등성은 자유, 박애와 더불어 근대민주주의 토대 가치가 되었다. 이는 프랑스 혁명과 미국 혁명을 거치며 근대 민주주의 국가들에서 이상적으로 달성하려고 하는 가치가 되었을 뿐만 아니라 사회주의, 공산주의 체제에서는 더욱 지배적인 이념이 되었다. 법 앞의 평등, 고용 기회의 평등, 동일노동, 동일임금과 같이 공정하고 정의로운 사회를 지탱하는 기본적인 가치로서의 임무를 수행한다.

사회적 형평성은 효율성을 중시하는 자유민주주의와 자유경제 체제에서 이차적인 가치로 전락하며 많은 사회에서 사회적 불평등이 심화하며 다시 회복할 가치로 주창되어 왔다. 미국에서는 사회적 형평성 회복 노력이 1970년대에 신행정 운동이라는 이름으로 일어났고 2000년대 들어 사회 빈부 격차가 심해지며 발생한 반월가 운동(anti-wall street movement)도 같은 맥락으로 이해된다.

평등과 사회적 형평성의 가치는 지난 20여 년간 임금 격차, 빈부 격차, 계층 격차, 세대 간 격차, 지역 격차 등이 심화하여 온 우리나라에서 다시금 진지하게 바라보아야 하는 소중한 행정 가치가 아닌가 한다. 진보적인 문제인 정부가 들어서며 사회적 가치와 공공가치가 강조되며 평등성과 사회적 형평성이 정부 기관의 운영 원리와 평가 척도에 중요한 요소로 자리매김하고 있다.

6) 책임성(Responsibility)과 책무성(Accountability)

우리 행정학에서는 책임성(responsibility)과 책무성(accountability)이 혼용되어 사용되는데 어원적 의미로 보면 책임성은 대응성과 가깝고 책무성은 설명 책임으로도 번역이 되는 용어로 책무를 진다는 것은 자신의 행동이나 업무에 대해 자세히 설명해주어야 한다는 전제가 바탕이 된다. 이 두 용어가 혼용되어 사용되지만, 학문적인 용어로는 책임성이 선호되는 것 같다. 이 책임성은 공직 윤리의 중요한 축을 구성하고 있는 내용이면서 거의 공직윤리의 동의어로 사용된다고 하여도 무리가 아니다.

책임성에 대해 논의를 진행하면 이는 행정학에서 매우 다의적으로 사용되고 있어 추상적이고 (Behn, 2001), 또한 도깨비불 (will-o-the wisp) (Mosher, 1982: 546, Behn, 2001: 4)에서 채인용)같아 파악하기 어렵다는 것이다. 많은 문헌이 책임성의 내용에 대해 다루고 있는데 이는 주로 누구에게 책임을 질 것인가, 그리고 무엇에 대해 질 것인가에 초점을 두고 있

다. 어떻게 책임을 질 것인가의 방법론에 대한 논의는 부족한 편이다. 언론 기사 작성의 6하 원칙을 따라 누가 누구에게, 무엇을 어떻게 그리고 언제 어디서 책임을 질 것인가를 명확히 밝히는 것은 매우 도전적 과제가 된다. 특히 Behn(2001) 교수의 지적대로 권한과 책임의 흐름이 일방적이고 위에서 아래로 흐르는 막스 베버의 전통적 관료제 책임 구조를 어떻게 극복할 것인가는 물론이고 외주 관리, 협치, 협동 거버넌스 체제에서 이를 어떻게 책임 관리를 할 것인가는 더욱 어려운 과제가 된다.

7) 정직성(Integrity)과 투명성(Transparency)

정직성과 투명성은 상통하는 개념으로 일반적으로 정직성은 개인의 가치로 그리고 투명성은 조직의 가치로 논의되고 있다. 공직자 개인이 정직성을 발휘하고 공공조직이 투명해질 때 행정 윤리 문제의 많은 부분이 해결될 수 있을 것이다.

정직성은 리더십의 특성으로 강조됐지만 행정학에서는 상대적으로 그리 관심을 받아오지는 못했다. 마키아벨리적 조직 문화와 경쟁 일변도의 자유경제 체제에서 정직성이 지배적인 행동 규범으로 자리 잡기는 더욱 어려웠다. 그런데도 정직성은 행정, 그리고 특히 행정 윤리에서는 가장 강력한 가치 중의 하나로 중요한 임무를 수행한다. Box(2015: 119)는 정직성을 “자신의 가치와 일관된 방식으로 자신의 의무를 수행하는 것”으로 규정하였다. Bok(1989)은 사회가 진실과 거짓을 구별할 수 없다면 사회는 붕괴할 것이라고 주장한다. 민주주의 사회는 민주 사회의 이상과 가치를 지키기 위하여 정직성을 가진 사람에 의존하고 견고한 정직성을 가진 공직자는 민주적 가치에 부합하는 방식으로 업무를 수행하며 건강한 조직을 만들어 가는데 기여할 것이다. 정직성은 개념으로써 법과 같은 규정(codes)이나 가치에 의존하기보다는 공직자의 행태를 안내하는 내적 도덕적 나침반의 존재에 의존함으로써 적절한 행태를 담보하려 하는데 이러한 나침반으로써의 정직성은 자아 반성(self-reflection), 상호 작용(interaction), 그리고 연결(association)을 통하여 다시 정교해진다(van Blijswijk et al, 2004: 719).

투명성 개념은 전통적으로 행정학에서 강조되어온 개념은 아니다. 행정학 문헌에서는 공직부패와 관련하여 논의할 때 비정부 기구인 국제 투명성 기구(Transparency International)의 국가 간 부패지수를 인용할 때 주로 발견할 수 있는 용어였다. 우리나라에서도 지난 여러 정부를 거치며 행정 정보 공개를 확대하는 정책을 구현하는 방식으로 투명한 정부를 만들려 노력해 왔다. 조달업무에서 전자 입찰 방식의 사용은 투명한 정부를 만드는데 일정 부분 기여해왔지만 깨끗한 물에는 고기가 모이지 않는다는 속담이 시사하듯이 투명한 행정의 실현은 여전히 갈 길이 멀다 하겠다.

8) 전문직업주의(Professionalism)

행정이 전문 직업에 속하는가는 최소한 미국 행정학에서는 고전적인 질문 중의 하나였다. 사회나 행정 조직이 대규모화되지 않고 복잡하지 않았던 근세 이전에 서구 국가에서 공직은 자원봉사나 시간제 근무 방식으로 운영되었던 시절이 있었다. 그러나 과학과 자본주의가 발달하며 복잡해진 현대사회에서는 전문 직업이 가운을 입고 있는 의사, 변호사, 성직자와 같이 좁은 의미로 해석해서는 곤란하다. 일정 수준의 교육을 받지 못하면 직무를 전문가답게 수행하지 못하는 기준으로 보면 행정은 전문직으로 포함하는 것이 합당할 것이다. 많은 경우 성공적이고 효과적으로 공직을 수행한다는 것은 민간분야의 일보다도 더 도전적이고 전문성이 필요하다. 주인(principals)이 다수이고, 목표가 불분명한 공공조직에서의 직무 수행은 더 많은 불확실성을 내포하고 있어 오랜 훈련과 숙달의 기회를 얻고도 성공을 담보하기 어려운 성격을 가지고 있다.

근세 이후 우리나라 행정 관료제는 전통적으로 직위분류제보다는 계서제에 기초하고 직무도 전문직에 오래 근무하기보다는 순환보직제로 되어있어 전문성을 키우지 못해왔다. 따라서 직위분류제를 채택하고 있는 나라와 같이 직무 및 직업별로 전문협회 조직이 잘 발달하지 못하였다. 공직자를 양성하는 고등 교육 제도도 학부 중심으로 되어있어 전문직 양성 교육이 대학원에서 이루어지는 서구 국가보다 전문성을 키우기 어렵게 되어있다. 우리나라에 행정에서도 전문직업주의가 중요한 행정 가치로 자리매김할 수 있기를 기대한다.

9) 공익(Public Interest)

공익은 전통적으로 행정학에서 중시됐던 개념인데 신자유적 가치가 득세하며 상대적으로 무시되어 왔다고 할 수 있다. 개인의 선택과 주권을 강조하는 신자유주의 또는 시장 논자들의 주장에서는 대중이나 집단의 실체를 부정하는 처지기 때문에 공익의 존재를 가능하게 하는 어떠한 집단적 실체 자체가 존재한다는 철학적 가정을 부정한다. 여전히 공익은 이해하기 어려운 개념으로 이를 가장 근접하게 이해할 수 있는 방식은 Frederickson(1991)이 제시한 다섯 가지 공공(the public)의 개념을 통해서라 할 수 있다. 이는 다원주의 정치체제에서의 이익집단에 의한 타협, 대표관료제의 개념으로 공직자의 결정, 시장 논리로 소비자의 선호도, 서비스 개념으로 고객의 요구, 마지막으로 시민의 의견으로 이해하는 것이다.

10) 개인 재량권과 제도의 자율성(Discretion and Institutional Autonomy)

행정에서 개인이 얼마나 자유 재량권을 허락할 것인가 그리고 기관들은 얼마나 자율성을 가져야 하는가는 한편으로는 동기부여의 차원에서 다른 한편으로는 부패와 권력 남용의 측

면에서 중요한 쟁점이 되어 왔다. 그동안 개인의 재량권에 대한 조직 이론은 막스베버의 관료제 이론과 테일러의 과학적 관리 운동 모두 조직 구성원의 재량권을 존중하지 않았다. 중앙집권적이고 계층제의 원리가 근간이 되는 막스베버식 정부 조직에서 부하는 상관에게 관료는 정치가에게 순종적이고 종속적인 관계를 유지하는 조직의 원리를 강조해왔다. 관료들의 자유 재량권을 인정하기보다는 법 규정을 충실히 따라야 한다는 것이 일반적인 규범으로 자리 잡아 왔다. 그나마 우리보다는 민주행정이 잘 실현되고 있다고 믿는 서구 국가에서도 정도의 차이가 있지만 이러한 것이 일반적인 관료조직 문화이다. Lowi는 관료의 재량권을 인정하지 않으려는 극단적인 견해를 밝히는데 관료들의 자율재량을 제한하기 위해 법 규정을 세세히 정해야 한다는 사법 민주주의(judicial democracy)를 주장하였다(Ginsberg & Sanders, 1990). 테일러의 과학적 관리 이론도 매우 엘리트주의가 강해 조직의 두뇌는 최고 관리자이고 하위 조직 구성원은 손에 해당해 머리가 지시한 것을 기계처럼 따르기만 한다는 것이 기본 전제이다. 이후 탈 관료제 이론에서는 개인의 자율성을 강조하지만, 현실 행정에서는 여전히 개인의 재량권은 확보되어 있지 못하다.

중앙집권적인 우리 행정 조직에서 개인의 재량권만 제한된 것이 아니라 행정기관들도 자율성을 가지고 있다고 주장하기 어렵다. 계층제 조직의 원리로 하위 기관들은 상위 기관이나 정치가들에게 종속적인 관계를 유지하는 것은 맞지만 문제는 과도하게 종속적이어서 자율성이 너무 제한되어 있다는 데 문제가 있다. 종속과 자율의 조화 중요성을 잘 지적한 학자로 Terry(1995)가 있는데 그는 기술하기를 행정 조직이 대통령이나 의회 같은 정치적이고 대의 기관과의 관계에서 종속적이지만 동시에 자율적이어야 한다는 것(subordinate to, but at the same time autonomous)이다. 미국에서도 정부 기관의 제도적 자율성이 침해되는 사례가 발견되는데 우리나라에서는 더욱 심한 편임을 부정하기 어렵다.

이어지는 주제는 공직자의 내적 통제 태도와 행태에 절대적 영향을 준다고 알려진 공직자의 품성에 대해 살펴보고자 한다.

3. 공직자의 품성

어원적으로 품성(character)은 원래는 동전에 새겨진 표시를 말하는 그리스어인 charaktēr에서 왔다(Homiak, 2019). 이 용어는 나중에 보다 일반적으로는 하나가 다른 것으로부터 구별되는 어떠한 독특한 특징을 말하는 것이 되었고, 현대 용법에서는 종종 사람들을 구별하는데 사용될 수 있는 일련의 자질과 특성(a set of qualities or characteristics)을 말한다. 그러나 철학에서는 품성이라는 용어는 특정해서 사람의 도덕 차원을 말하는 것으로 전형적으로 사용된다. 예를 들어 Aristotle은 품성을 의미하는 용어로 *ēthē*를 가장 자주 사용하였는데 이는 어원적으로 윤리(ethics)와 도덕(morality)(라틴어인 *mores*와 연관된) 과 연결되어 있다(Timpe, 2007).

사람의 특성 또는 자질로 표현되는 품성(character)은 또한 흔히 덕성과 관련하여 정의된다. 철학에서는 품성에 대한 문헌보다 덕 윤리에 대한 문헌이 많은데 덕을 규정하면서 성품을 연결하는 표현으로 “사람을 선호하는 근거가 되는 성품, 칭찬할 만한 성품”(이주석, 2015: 403) 또는 도덕 품성을 기본적으로 여러 도덕 덕성과 악덕(moral virtues and vices)의 함수(Timpe, 2007)로 품성을 도덕을 구성하는 필수적인 내용으로 본다. 또 다른 의미로는 품성을 인격과 유사한 개념으로 무의식과 연결된 인간의 내면적 모습으로 일시적이며 변화되기 쉬운 외면적 모습인 성격과는 대비되는 개념으로 이해한다(김수동 2009). 도덕 품성은 윤리적 대비 비윤리적 방식으로 생각하고 느끼고 행동하는 개인의 성향(disposition) 또는 도덕과 관련한 일련의 개인 차이로 개념화된다(Cohen & Morse, 2014).

품성은 동양이나 서양 모두 근세 이전의 사회에서는 좋은 국가 또는 왕도 정치를 실현하는데 가장 중심적인 요소로 간주하였지만 근세에 들어 품성에 관한 관심은 논리 실증주의 철학과 과학 발전의 영향을 받아 상대적으로 소홀히 다루어져 왔으나 최근에 다시 관심을 받기 시작하였다. 그런데도 품성의 개념 정체성, 중요성이나 역할에 대해서 현대 철학과 심리학자들에 의해 많은 도전을 받고 있다. 다음은 품성에 대한 철학자, 심리학자, 그리고 행동학자의 이론을 간략히 소개하고자 한다.

1) 품성에 대한 철학적 시각

품성에 대한 철학자의 이론을 플라톤, 아리스토텔레스, 공자, 칸트, 그리고 벤담과 같은 일부 철학자의 시각을 간략히 살펴보고자 한다.

플라톤 (Plato)은 품성 (character)을 미, 지위, 권력, 또는 부와 같은 외적 자질을 베껴낸 발가벗은 영혼 (naked soul), 사후의 진정한 자신 (the real self after death)으로 기술하였다(Luke & Hart, 2018). 덕성과 품성에 대해 가장 권위 있고 상세하고 논의하여 가장 흔히 인용되는 철학자는 아리스토텔레스이다. 따라서 여러 문헌에서 그가 말하는 품성을 덕성과 연결하여 규정하는데, “좋은 품성이란 좋은 삶을 이끄는 덕성을 소유하고 있는 것 이상으로 덕성이란 행동 방식이며 좋은 품성을 실현함으로써 나오고,”(Sherman, 1989, Luke & Hart(2018)에서 재인용) “개인의 도덕적 성품, 즉 중용을 지키면서 아름다움과 우수함을 능동적으로 추구하는 안정된 성품,”(정소이, 2011: 47) 그리고 “인간의 기능을 잘 수행하게 하는 품성”(이주석, 2015)이라는 것이다.

Aristotle는 품성의 우수함을 *ethikē aretē*라는 용어로 표현하는데 이는 문자 그대로는 품성의 도덕(virtue of character)이고 때로는 도덕 덕성(moral virtue)으로 번역된다(Homiak, 2019). 그에게 품성의 우수함은 어떠한 방식으로 행동하고 느끼는 성향(dispositions)으로 이는 적절한 비율로 두 극단의 중용을 지킬 때 도덕 성향이 덕이 있다고 생각했다(Timpe, 2007). Aristotle는 우수함을 사람의 품성을 규정하는 모습으로 생각한다. Aristotle은 또한

이러한 품성을 규정하는 우수함은 가르침으로 배양될 수 있다고 믿는다.

도덕 품성론은 동양 문화에서 더욱 강조된 전통을 가지고 있다. 이러한 동양 사상과 문화를 대표하는 공자는 인간과 국가 철학에 대한 가장 규범적이고 이상적인 세계관을 제시하였다. 그의 공직자 관은 좋은 품성의 모범가로서의 군자 또는 모범적 개인이라 할 수 있다. 공자 사상에서 군자는 인의예지(仁義禮智)의 품성을 갖춘 리더로 이해된다(김수동, 2009). 그러나 공자 사상에서 현인인 성인은 도덕적으로 완벽한 사람이고 개인에게는 현실적이거나 실제적인 목표로 간주하기보다는 이상적 품성의 모델로 제시된 것이다. 좋은 품성을 개발한다는 것은 한 사람의 평생 계속되는 자기 배양의 과정으로 원칙론을 주장하면서도 하나의 행동의 답이 있다고 믿기보다는 이상에 대하여 진지한 헌신을 하고 이는 자신의 행동이 가지는 윤리적 영향을 매일 점검하고 일생 도덕적 행위자의 행동을 중요하게 변혁시킬 지속적이고 끊임없는 자기 배양의 노력을 하는 과정으로 묘사한다(Cua, 1992). 다른 말로 표현하면 군자란 완벽하지는 않지만, 자신의 삶과 행위에 있어서 인이라 불리는 인류를 위한 깊은 도덕적 관심을 구현한 모범적인 사람이다. 공자 윤리에서 중요한 특징인 군자는 다른 사람을 위한 기준, 모델, 본보기로 역할을 해왔다.

목적론자인 칸트의 도덕론을 살펴보면 다음과 같다(Kant, 1898: 346-347, Luke & Hart(2018)에서 재인용). 칸트는 모든 개인은 욕망, 느낌, 그리고 욕구가 있고 그들은 합리적이어서 무엇이 옳은 행위인지를 구분할 수 있다는 가정으로 시작한다. 좋은 품성을 가진 개인은 옳은 행동을 추구하기 위하여 욕망, 느낌, 그리고 식욕을 합리적으로 자아 통제하여 더욱 보편적이고 일반적인 원칙과 의무를 따른다는 것이다. 내적 만족감을 위해 개인적으로 만족하기 때문에 다른 사람을 도와주는 것은 도덕적 가치를 가지는 행동 유형은 아니다. 사람이 단지 의무로 취향 없이 행동할 때 처음으로 그의 행동은 진정한 도덕적 가치를 가진다.

벤담의 도덕관은 인간은 개인은 행복을 극대화하고 고통은 최소화하려 한다는 공리주의 입장을 취하고 있다. 벤담에게 있어 동기부여나 의무는 중요하지 않고 개인이 취하는 행동의 결과가 어떤지에 따라 개인행동의 선이 결정된다는 것이다. 쾌락은 일곱 가지 측정 기준에 의하여 평가된다: 강도 (intensity), 기간 (duration), 확실성 (certainty), 근접성 (propinquity), 증식성 (fecundity), 순수성 (purity), 그리고 정도 (extent)(Bentham, 1989, Luke & Hart(2018)에서 재인용). 이리하여 좋은 품성의 사람은 도덕적 결정을 하기 전에 합리적이고 공리주의적 계산을 적용하려는 자발성을 가지고 있다. 이리하여 공리주의적 시각에서 좋은 품성의 사람은 자신의 내적 충동, 성향, 그리고 마음의 상태가 최대 다수에게 최대의 쾌락을 제공하는 결과를 이끌도록 이러한 감정을 통제하는 사람이어야 한다.

2) 품성에 대한 심리적 시각

심리학자들이 말하는 품성은 도덕적 질을 담고 있는 내부화된 성향으로 이는 어떤 사유

와 행동의 형태나 유형으로 나타난다고 한다(Luke & Hart, 2018). 심리학자 중 Peck and Havighurst(1960)는 품성을 성격의 특별한 측면으로 보아 품성 성숙도 척도 (a maturity of character scale)를 제시하였는데 이는 성격의 네 가지 특정 측면이 품성의 성숙도와 매우 관계있다고 주장하였다. 첫째는 도덕적 안정성 (moral stability)으로 이는 지역사회의 기대, 반대 성의 나이에 맞는 짝, 그리고 부모의, 특히 엄마의 기대에 동조하는 안정성을 보여준다. 둘째는 자아 강도 (ego strength)로 이는 관찰과 통찰력의 인지적 능력, 자신과 타인의 평가에서 현실주의, 심리적 자율성, 정서적 반응의 성숙도, 그리고 성격체제의 내적 일관성이나 통합을 보여준다. 셋째, 초자아 강도 (superego strength)는 행태가 내적 도덕적 원칙에 의하여 효과적으로 안내되는 정도를 말하고 마지막으로 즉발성(spontaneity)은 즉발성, 감정이입, 동성 친구와 아버지에게 대하여 가지는 좋은 느낌을 말한다.

조직학자인 Cohen & Morse(2014)는 도덕 품성을 동기부여, 능력, 그리고 정체성의 세 가지 요소로 구성된 모형으로 제시하였다. 동기부여 요소는 다른 사람의 욕구와 이해를 고려하는 그리고 이러한 행동이 다른 사람에게 어떻게 영향을 주는지를 향한 성향을 말한다. 능력 요소는 자신의 행동을 효과적으로 규제하는 성향을 말하는 자기 규제이다. 세 번째 정체성 요소는 도덕 정체성으로 도덕성에 가치를 부여하고 자신을 도덕 인간으로 보고자 하는 성향을 말한다.

3) 행정학에서의 품성에 대한 논의⁴⁾

Bailey(1964)는 도덕적 행정가의 품성의 질을 세 가지 독특한 도덕적 자질(three unique moral qualities)로 낙관주의, 용기, 그리고 자선으로 조절된 공정성 (fairness tempered with charity)을 제시한다. Denhardt(1991)는 핵심 도덕적 기초로 명예 (honor), 자비 (benevolence), 그리고 정의 (justice)를 말하고 있다. Hart (1984)는 행정은 독특한 도덕적 품성을 필요로 하는 도덕 사업(moral endeavor)으로 뛰어난 신중함, 도덕적 영웅주의, 인간애에 대한 돌봄과 사랑, 시민에 대한 믿음, 그리고 도덕적 향상을 위한 지속적인 추구를 포함한다.

4) Luke & Hart의 “높은” 품성(“High” Character)

Luke & Hart(2018)는 자신의 글에서 철학자, 심리학자, 그리고 행정학자의 품성에 대한 논의를 한 후 자신의 이론을 제시하면서 규범화된 이상적인 품성으로 높은 품성(high character)이라고 부르는데 이는 품성의 강도(strength of character)와 품성의 선함

4) Luke & Hart(2018)에서 재인용.

(goodness of character)으로 이루어져 있다. 품성의 강도는 의지의 강도 또는 습관의 일관성으로 단순히 이해되고 품성의 선함(goodness of character)은 돌봄, 감정이입, 그리고 인을 말하는 것으로 이는 전형적으로 행동이 다른 사람에게 주는 영향을 고려한다.

Luke & Hart(2018)는 제시하기를 품성의 강도(strength of character)로 세 가지 요소인 자아 강도(ego strength) 높은 추상 수준(high levels of abstraction), 그리고 정체성을 부여하는 헌신 (identity-conferring commitments)을 포함한다. 첫째 요소인 자아 강도(ego strength)의 세 가지 유익함을 말하는데 이는 우선 자극적 충동을 억제하고 무엇이 효과적인 것인가를 발견하는데 합리적 사고를 갖게 하고, 둘째는 가치와 내재화된 도덕적 원칙을 성찰하고 경험을 통해 수정하도록 한다는 것이다. 마지막으로 도덕적으로 옳은 것을 선택하는데 자아 존중과 자아 관심을 제공한다는 것이다.

품성 강도의 둘째 요소인 높은 추상 수준은 우리의 행위에 대한 즉각적인 결과보다는 장기적이고 다양한 시각을 가지고 행동의 미래 이익과 영향에 대한 초점을 둔다. 셋째 요소로 정체성을 부여하는 헌신은 가장 깊은 수준에서 도덕성은 여러 가지의 궁극적인 헌신을 보여주는데 이는 의지, 에너지, 그리고 불굴의 정신을 보여주는 것이다.

Luke & Hart(2018)가 말하는 품성의 다른 요소인 품성의 선함이 있는데 이는 다른 사람을 향한 느낌, 태도, 그리고 성향으로 이러한 자질은 이타주의에 대한 전통적 규정을 넘어 다른 사람들과의 연결과 상호 관계성의 인식에 기초하여 다른 사람들에 대한 관심을 말하는 것이다. 품성의 선함도 세 가지 요소로 구성되는데 첫째는 타인 중심의 지각 (allocentric perception)으로 이는 자아 집착 (preoccupation with self)을 표현하는 "autocentric" 인지와 대비되는 것으로 다른 사람에 대한 돌봄과 관심을 말한다. 둘째 요소는 돌봄과 선으로 선한 품성의 목표중의 하나는 관심을 자신으로부터 멀리 이동하여 다른 사람을 돌보고, 관심을 두고, 발전시키고, 그리고 번영시키는 것이다. 셋째는 친사회적 역량(감정이입과 사랑)으로 이는 개인이 다른 사람에게 혜택을 주기 위하여 다른 사람의 처지를 이해하고 무조건 사랑하는 것을 말한다.

IV. 내적 통제의 전략적 관리

본 연구에서는 내적 통제의 핵심 내용으로 도덕적 발달, 가치, 그리고 품성을 검토하였다. Peck & Havighurst(1960), 그리고 Kohlberg(1981)가 말하는 높은 수준의 도덕 발달 수준, 가치 섹션에서 설명된 다양한 가치들, 그리고 높은 덕성과 품성을 어떻게 배양하고 내재화하여 스스로 윤리적 행동과 모범을 보여줄 것인가가 공직자의 책임성을 확보하는데 관건이다. 또한, 이러한 내적 윤리 덕성과 역량을 강화하기 위한 어떠한 관리 전략을 설계할 것인가

가가 중요하다. 물론 개인의 도덕 발달 수준, 가치, 그리고 품성이 어떤 부분이 타고나고 어느 정도는 훈육되고 길러질 수 있는가에 대한 명확한 이론이나 합의가 있다고 말하기 어렵다. 본 연구에서는 이러한 내용이 상당한 수준으로 길러지고 교육될 수 있다는 전제를 가지고 개인의 내적 통제력을 배양할 수 있는 조직의 전략적 프로그램을 제시하고 논의하고자 한다.

1. 개인 윤리 기술서(Personal Statements of Ethical Values)

이는 조직 구성원의 연말 성과보고서 일부분으로 직무 수행 중 윤리적 문제로 고민한 사례를 기술해 자신의 직무 수행 중 어떠한 윤리적 딜레마와 고민이 있었는지를 성과보고서에 기술하는 것이다. 이러한 윤리 기술을 통해 개인의 조직의 구성원으로 그리고 조직 시민 행동(organizational citizenship behaviors)을 보여주고 개인의 이익을 넘어서 조직의 이익과 목표에 부합하는 개인의 가치관과 세계관을 기술하는 것이다. 이를 통해 평소 자신의 행태와 가치관이 조직의 목표와 얼마나 부합하는지를 점검하고 이러한 가치의 내재화가 얼마나 중요한지를 일깨우게 하여주는 것이다. 이러한 자신의 윤리 행태 그리고 조직의 윤리적 딜레마 상황에서의 고민과 성찰을 통해 자신의 도덕적 발달 수준을 향상할 수 있을 것이다. 이 기술서는 자신의 가치를 확인하고 또한 공직자의 업무는 항상 여러 가치 간의 윤리적 딜레마 상황에 처하고 있음을 인정하게 하여준다.

2. 공직 윤리 상담사 제도

조직에서 공직 윤리에 대한 민감성을 키우고 윤리 역량을 강화하는 방안의 하나로 공직 윤리 상담사 제도(Integrity Counselors)를 도입하는 것이다. 이는 네덜란드 국세청에서 도입했던 제도(van Blijswijk, 2004)로 40명의 상담사가 전 조직의 부서에 배치하여 윤리 문제를 자문 상담하는 직원들로 자신의 직무 외로 자발적으로 이 임무를 수행하는 것이다. 이들은 정직성이나 윤리 문제가 대두되었을 때 최 일선에서 이를 상담하고 해결해주는 역할을 담당하는 것이다. 우리나라에서도 부패의 유혹이 많은 정부 부처부터 우선 이 제도를 도입하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이러한 윤리 상담사의 역할 경험을 통해 다른 사람들과 조직이 겪고 있는 윤리적 도전과 어려움을 이해하게 된다. 궁극적으로 이러한 윤리적 상황에 대한 경험과 성찰의 기회를 통하여 자신의 도덕 발달 수준, 가치관, 그리고 품성에 대해 생각해보고 이를 고양시킬 수 있는 기회를 갖게 된다.

3. 교육훈련

조직에서 개인의 윤리적 민감성을 키우고 내적 통제 역량을 강화하기 위해서는 도덕성과 품성 개발에 대한 교육 프로그램이 개발되어야 할 것이다. 본 연구에서 다루어졌던 도덕 발달, 다양한 행정 가치, 그리고 품성이론을 윤리 교육 프로그램 개발에 반영할 것이 요구된다. 도덕 발달 측정 도구를 활용하여 우리 공무원들의 수준을 점검해보고 이러한 결과를 가지고 교육훈련 자료로 활용할 수 있을 것이다. 본 논문에서 소개된 다양한 행정 가치를 어떻게 구현할 수 있는지, 이러한 가치간에 갈등이 있을 때 이를 어떻게 조정하고 화해할 수 있는지, 그리고 높은 품성을 행정 현실에서 어떻게 개발할 수 있는지 흥미로운 주제로 활용될 수 있다. 또한, 이러한 내적 통제 메커니즘들이 공직자 교육 프로그램 개발에 있어서 공직자의 직급별로 어떻게 다르게 활용될 수 있는지도 검토해야 할 것이다. 이러한 프로그램에서도 윤리에 대한 이론적 교육 내용뿐만 아니라 직장 업무와 관련하여 겪게 되는 윤리적 딜레마를 토론할 기회가 제공되어야 할 것이다. 이러한 교육은 기관의 구성원들이 팀으로 참여하는 것이 필요할 것이다.

4. 학습 집단

우리나라에서도 노무현 정부 시절 공무원들이 자발적으로 혁신 학습 그룹이 활성화되었던 적이 있는데 이와 비슷하게 조직 구성원들이 윤리적 민감성과 역량을 키우기 위해 자발적으로 학습조직을 구성하여 운영하는 것이다. 이러한 학습 집단에서는 도덕 발달, 공공가치, 그리고 품성이론을 학습하고 이러한 이론과 규범이 현실조직에서 어떻게 실천될 수 있는가를 고민해야 할 것이다. 조직의 윤리 상담사 제도가 도입된다면 이들도 다른 구성원들과 함께 자발적으로 참여할 수 있을 것이다. 이러한 학습활동 조직을 활성화하기 위해서는 상반기 그리고 하반기 또는 연례 발표회나 세미나를 개최하여 그룹 간 학습 내용과 경험을 공유하는 기회를 가질 수 있을 것이다.

5. 인터넷 토론회

최근에는 인터넷 기술의 발달로 카페와 같은 인터넷 토론회단을 구성하여 운영할 수 있다. 또한, 동시에 이는 코로나 사태 이후 더욱 활성화 되는 비대면 화상 채팅도 활용할 수 있다. 이러한 토론 활동은 가능한 조직의 모든 구성원이 접근하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 인터넷 토론의 장점 중의 하나는 더욱 많은 사람이 익명성으로 더욱 편안하게 민감한 사안들을 다룰 수 있다는 것이다. 그리고 토론이 보다 지속적으로 그리고 참여자들의 만족

감을 확보하기 위해 더욱 세련되고 정교한 토론 프로토콜 개발에 신경을 써야 할 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 공직자의 부패를 통제하고 책임성을 확보하기 위한 매우 핵심적인 수단의 하나인 행정 통제 중 내적 통제를 강화하고 이를 위한 윤리적 역량을 키울 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 행정 통제에 대한 개념과 논쟁의 설명을 하고, 내적 통제와 관련이 깊은 여러 개념과 이론 중 도덕 발달, 가치, 그리고 품성에 대해 검토를 하였다. 이어서 이러한 도덕 발달, 가치 그리고 품성을 개발하여 내적 통제 역량을 강화하기 위한 조직에서의 실현 가능한 전략적 프로그램을 제시하였다. 이는 개인 윤리 기술서, 공직윤리 상담사, 교육 훈련 프로그램, 학습 집단, 그리고 인터넷 토론집단을 제시하였다. 이러한 내적 통제 및 공직 윤리 역량 강화 제도와 프로그램은 본 연구에서 다룬 도덕 발달, 가치, 그리고 품성에 대한 이론을 기초로 하여 개발해야 할 것이다.

이는 앞으로 내적 통제에 대한 논의와 조직의 전략도 규범적 담론에 그칠 것이 아니라 조직 구성원이 자율적으로 자신의 윤리적 민감성과 역량을 어떻게 만들어 갈 수 있는가 그리고 이러한 프로그램을 통하여 조직의 윤리적 풍토가 어떻게 바뀔 수 있는가에 대한 이론 개발과 검증을 위한 실증적 연구가 진흥되어야 할 것이다. 내적 통제에 대한 보다 적실한 이론의 개발과 모범적 실천의 도입은 좁게는 외적 통제에 대한 의존도를 줄여 조직에서의 거래 비용을 줄일 것이고 거시적으로는 조직을 보다 자율적이고 정직한 조직으로 만드는데 기여할 것이다.

참고문헌

- 김수동 (2009). 리더십의 측면에서 이해한 군자의 품성 및 그 계발. 『교육실천연구』 8(2), 87-107.
- 김홍희 (2003). 분열증적인 이론의 해체와 노무현 참여정부의 개혁정책을 위한 담론, 『한국행정연구』, 12(1): 130-157.
- 김홍희 (2017). 행정 가치와 윤리. 심익섭 외 다수. 전환기 행정학. 청목출판사. 서울.
- 박홍식 (2016). 한국 행정 책임 연구 60년: 행정 통제, 공직윤리, 공직부패를 중심으로, 『한국행정학보』 50(5): 339-366.
- 이주석 (2015). 덕 개념과 윤리학. 『철학 논총』 80: 399-415
- 정소이 (2012). 덕성(德性)에서 덕행(德行)으로. 『인간·환경·미래』 (9): 43-62.
- 쿠피, 테리 위음/신충식·김종술·김성준 외 행정 사상과 방법론 연구회 옮김 (2018), 공직윤리 핸드북 제1권, 제2권, 조명문화사.
- Apaza, C. & Chang, Y. (2011). What makes whistleblowing effective in Peru and South Korea. *Public Integrity*, 13(2): 113-130.
- Bailey, S. K. (1964). Ethics and the public service. *Public Administration Review*, 24: 234-243.
- Behn, Robert D. (1995). The big questions of public management, *Public Administration Review*, 55(4): 313-324.
- Bentham, J. (1989). The principle of utility, In C. Sommers and F. Sommers(eds.), *Vice and Virtue in Everyday Life*. Harcourt Brace Jovanovich, Orlando, FL.
- Bok, Sissela. (1989). Lying: Moral Choice in Public and Private Life. NY: Vintage Books, pp. 12-31.
- Box, R. C. (2015). Public Service Values. Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.
- Cohen, Taya R. & Morse, Lily(2014). Moral character: What it is and what it does, *Research in Organizational Behavior*, 34: 43-61.
- Cua, A.S. (1992). Competence, concern, and the role of the paradigmatic individuals (chun-tzu) in moral education, *Philosophy East and West*, 42: 49-68.
- Denhardt, K. (1991). Unearthing the moral foundations of public administration. *Ethical Frontiers in Public Management* (J. Bowman, ed.). Jossey Bass, San Francisco.
- Finer, Herman (1936). Better government personnel. *Political Science Quarterly*, 51(4): 569-99. JSTOR link.
- Frederickson H. George (1991). Toward a theory of the public for public administration. *Administration and Society*, 22(4), 395-417.
- Ginsberg, Benjamin & Sanders, Elizabeth(1990). Theodore J. Lowi and Juridical Democracy, *PS: Political Science and Politics*, 23(4): 563-566.
- Gortner, Harold F. (2018). 가치와 윤리(Values and Ethics). 행정 사상과 방법론 연구회 번역 (2018). 공직 윤리핸드북. 조명출판사. 서울. 원저: Terry L. Cooper(2001). *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel Dekker, Inc.
- Hart D.K. (1984). The virtuous citizen, the honorable bureaucrat, and “public” administration. *Pubic Administration Review*, 44: 111-119.

- Homiak, Marcia (2019). Moral Character, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2019 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2019/entries/moral-character/>>.
- Huberts, L. W. J. C. (2018) Integrity: What it is and Why it is Important, *Public Integrity*, 20(1): 18-32.
- Kant I. (1898). *Fundamental Principles of the Metaphysics of Morals* (T.K. Abbott, trans.). Liberal Arts Press, New York.
- Kernaghan, Kenneth (1973). "Responsible public bureaucracy: a rationale and a framework for analysis," *Canadian Public Administration*, 16(4): 572-603.
- Kohlberg, L. (1973). Stages and aging in moral development: some speculations. *The Gerontologist*, 13: 493-502.
- Kohlberg, L. (1981). *Essays on Moral Development: Volume I*. Harper and Row, New York.
- Luke, Jeffrey S. & Hart, David W. (2018). 공직에서의 품성과 행동: 역사적 시각의 검토 (Character and Conduct in the Public Service: A Review of Historical Perspectives). 행정 사상과 방법론 연구회 번역 (2018). 공직 윤리핸드북. 조명출판사. 서울. 원저: Terry L. Cooper(2001). *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel Dekker, Inc.
- Mosher, Frederick C. (1982). *Democracy and the Public Service*. Oxford University Press.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1995). Effective Whistleblowing, *Academy of Management Review*, 20(3): 679-708.
- Peck, R.F. and Havighurst, R.J. (1960). *The Psychology of Character Development*. Wiley and Sons, New York.
- Sherman, N. (1989). *The Fabric of Character: Aristotle's Theory of Virtue*. Clarendon Press, Oxford.
- Stewart, Debra W., Sprinthall, Norman W., & Schafer David M. (2001). Moral development in public administration. In Terry L. Cooper, *Handbook of Administrative Ethics*(pp. 457-480). Marcel Dekker, Inc.
- Svara, James (2015). (2nd ed.). The Ethics Primer for Public Administrators in Governments and Non-profits Organizations. Jones & Bartlett Learning.
- Terry, Larry D. (1995). *Leadership of public bureaucracies: The administrator as conservator*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Timpe Kevin (2007). Moral Character. Internet Encyclopedia of Philosophy(<https://www.iep.utm.edu/moral-ch/>)
- van Blijswijk, Jacques A.M., van Breukelen, Richard C.J., Franklin, Aimee L., Raadschelders, Jos C.N. & Slump, Pier (2004). Netherlands Tax and Customs Administration Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration, *Public Administration Review*, 64(6): 718-727.

투고일자 : 2020. 12. 09

수정일자 : 2020. 12. 14

게재일자 : 2020. 12. 31

<국문초록>

부패 통제수단으로서의 내적 통제의 관리

김 홍 회

본 연구는 공직자의 부패를 통제하고 책임성을 확보하기 위해 내적 통제를 위한 관리 전략을 탐색하고자 하였다. 이를 위해 내적 통제와 외부통제로 구성된 행정 통제에 대한 개념과 논쟁의 설명을 하고, 내적 통제와 관련이 깊은 여러 개념과 이론 중 도덕 발달, 가치, 그리고 품성에 대해 검토를 하였다. 본 연구에서는 내적 통제의 세 가지 차원이 우리가 기대하는 수준으로 고양될 때 윤리 책임성이 확보되리라는 것을 가정한다. 이어서 도덕 발달 수준을 고양하고, 다양한 행정 가치들을 내재화하고, 그리고 높은 수준의 덕성과 품성을 키워 결과적으로 내적 통제 역량을 강화하기 위한 조직에서의 실현 가능한 전략적 프로그램을 제시하였다. 이는 윤리 가치의 기술서, 정직성과 윤리 상담사, 윤리 훈련, 학습 그룹, 그리고 온라인 토론집단을 포함한다. 이러한 정책적 방안은 궁극적으로 공직자의 윤리 민감성과 역량을 강화하는 관리 전략이 될 수 있음을 논의하였다.

주제어: 부패통제, 행정통제, 내적 통제, 윤리역량

