

現代 官僚制 組織에 있어서 行政責任에 관한 省察

金 雲 泰*

<目 次>

- 一. 行政責任의 概念
- 二. 官僚制組織에 있어서 責任의 構圖
- 三. 現代民主制와 行政責任
- 四. 行政責任의 딜레마

一. 行政責任의 概念

일반적으로 정치책임과 행정책임은 밀접히 연관되어 있기 때문에 兩者를 명확히 구별하기는 어렵다. 政治責任이란 주로 國民의 信託을 받은 정치기관에서 政治家가 國民에 대하여 지는 責任이며 行政責任이란 주로 정치기관의 委任을 받은 행정기관 내지 行政官이 國民에 대하여 지는 책임이라고 생각한다.

물론 民主制下의 행정에 있어서는 국민은 그 대표기관인 정치기관을 매개로 하여 행정기관을 統制하고 행정기관은 국민의 대표기관에 책임을 짐으로서 국민에 대한 책임을 이행한다는 것이 制度上의 原理로 되어 있는것을 고려하더라도 정치책임과 행정책임은 서로 融合되고 있어 구별하기 어렵다.

그러나 국민과 정치기관과의 신탁관계와 정치기관과 행정기관과의 위임관계와는 질적인 차이가 있는 것으로 兩者는 概念上 일단 구별할 수 있다. 본래 책임의 문제는 관료제조직에 있어서 책임관계로부터 발생한 것으로 알려지고 있으며⁽¹⁾ 미국의 행정책임론에서는 책임이란 「自己의 作爲 不作爲에 대하여 他人에게 변명할 수 있는 狀態에서 行動하는 것」⁽²⁾을 의미하고 따라서 책임관계에는 「누구의」 「누구에 대한」 「무엇에 관한」 책임인가 하는 3개의 要素가 내재하고 있다고 알려져 있다.⁽³⁾

* 서울가學校 行政大學院 教授.

(1) 足立忠夫 「責任論と行政學」 辻清明編 「행정학 강좌」 제1권, 동경대학 출판회(1976, pp. 226~227).

(2) C. Friedrich, "Public policy and the nature of Administrative Responsibility" in C. Friedrich and E. S. Mason(eds.), public policy 1, 1940.

(3) Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," Public Administration Review, Summer(1941, p. 336). Finer는 「책임은 무엇보다도 먼저 X가Y(사항)에 관하여 Z에 대해서 해명할 수 있다는 것을 의미한다」고 하였다.

本人과 代理人 間의 위임관계에서 발생하는 책임의 국면을 4개로 구분하여 이들이 하나의 순환사이클을 구성한다는 學說이 있다.⁽⁴⁾ 즉 委任者에 대한 受任者의 任務的責任 指令者에 대한 應答者의 應答的責任(또는 服從責任), 問責者에 대한 辯明者의 辯明的責任(또는 答辯的責任) 制裁者에 대한 受難者의 受難的責任(또는 制裁를 甘受하는 受裁責任) 등 4개의 국면이 순환한다는 것이다. 이를 상세히 추려서 정리하면 다음과 같다.

즉, 제 1 국면은 本人으로 부터 代理人에의 事務의 委任에 의하여 발생하는 責任이다. 관료제조직의 편성은 우선 職制法令에 의하여 소관사무의 分業을 정하는 職務의 體系를 구성하고 各職位에 이를 담당할 具體的 個人을 選任하는 人事를 함으로써 事務委任을 마치는 것이다. 여기서 선임된 者의 입장에서 委任者로 부터 당입할 것을 명령받은 직무를 충실히 수행할 이치에 따라 任務責任이 발생한다.

第 2 局面은 委任者가 受任者에 대하여 그 職務수행에 있어 준거하여야 할 行爲準則(官僚制組織에 있어서 各種 手續法令, 計劃, 日常의 명령과 指示 등)을定해서 전달하고 受任者가 이들 法令을 준수하고 명령에 복종할 責任이 발생한다. 이 責任을 腹從責任 또는 應答的 責任이라고 한다. 그러나 이 경우 受任者가 腹從責任을 성실히 완수할 보장은 없기 때문에 第 3 局面으로서 委任者는 受任者로 부터 職務遂行 상황에 관한 보고를 요구하고 질의도 하고 受任者의 行爲를 점점 평가하며 이에 대해서 受任者의 입장에서 명령자가 내린 行爲準則에 비추어 변명하고 責任을 밝혀야 한다. 이와같은 問責者에 대한 答辯者의 責任을 答辯責任 또는 辯明的 責任이라고 한다. 이 경우에 만일 委任者가 受任者의 辯明을 납득하지 않고 그를 制裁한다면 여기서 最後의 第 4 局面이 발생한다. 受任者가 이 制裁를 甘受하는 責任을 受難的 責任 또는 受裁責任이라고 한다. 이상 논급한 責任의 4 局面은 委任으로 부터 再委任 내지 解任에 이르는 순환사이클을 형성하고 있다고 볼 수 있다.

二. 官僚制組織에 있어서 責任의 構圖

앞에서 行政責任의 概念을 本人과 代理人間의 委任關係를 중심으로 몇개의 局面으로 분류해서 논술했었다. 그러나 이것은 하나의 古典的 모델에 불과하고 現代의 官僚制組織에 있어서 行政責任의 問題狀況은 그리 단순한 것이 아니다. 여기서 그 여러 局面을 밝혀보고자 한다.

近代化의 官僚制組織에 있어서 上司와 部下의 관계를 단순한 本人과 代理人 또는 委任者와 受任者의 관계로 볼 수 있는지에 따라서 관료제조직의 정점으로 부터 未端에 이르기 까지 이러한 委任者와 受任者의 관계가 순차로 重層的으로 연쇄되어 있다고 보고 모든 계층의 部下는 그 직속상사에 대하여 책임을 지고 있다고 볼 수 있는지 의문이 제기되지 않을

(4) 足: 忠夫, 前掲書, pp. 227~237.

수 없다. 가령 행정관료조직의 從的 系線이 大統領→國務總理→長官→局長→課長→職員으로 되어 있다고 하고 다음에 여러가지 事例를 假設하여 이 의문점을 규명하여 보기로 하겠다. (5)

우선 大統領에게 행정수반으로서 행정권이 귀속되어 있다고 할때 長官의 직무는 물론 局長 以下의 직무까지 大統領에 의하여 직접적으로 결정하고 있을지 모른다. 또 大統領이 행정권의 총괄감독자라면 長官을 비롯하여 局長以下의 권한도 궁극적으로 大統領의 행정권の一部를 분담하고 있는것이 될지 모른다. 또 長官은 행정권의 一部를 大統領으로부터 委任받아 獨立官廳으로서 對外的으로 處分權을 행사할 수 있는데 대하여 局長以下는 이 장관권한的一部分에 관한 專決權을 內部的으로 委任받고 있는데 불과할지 모른다. 또한 選任權에 관해서도 大統領이 任命하는 職位와 長官이 任命하는 職位 그리고 局長이 任命하는 職位 등이 구분되고 있을지 모른다. 이와같은 관료제조직에 있어서는 어떤 職位에 充員되고 있는 行政官에 대한 委任者와 選任者가 相異하고 委任者에 對한 책임과 選任者에 대한 책임이 分裂되어 있을 可能性이 있다. 이리하여 數段上位階層에 있는 委任者, 選任者에 대한 책임(任務責任과 受裁責任)과 직속상사에 대한 책임(服從責任과 答辯責任)이 분리되어 버리는 결과가 발생한다. 여기서 行政官은 임무에 충실하여야 할지 또는 명령에 충실하여야 할지 당황하는 사태가 발생할 수 있다. 나아가서는 服從責任에 대해서도 法에 충실하여야 할지 또는 上司의 명령에 충실하여야 할지 당황할지도 모른다. 이와같은 종류의 착잡한 관계가 現代官僚制組織에 있어서 흔히 발생하고 있는 것이다. 가령 課長이 局長의 意向과 長官의 意向이 서로 어긋나고 있다는 사실을 미리 알아차렸다고 할 때 課長은 局長의 意向에 복종할 것인가. 또는 長官의 意向에 복종할 것인가 당황하게 된다.

이상에서 논술한 바와 같이 現代官僚制組織에 있어서 責任觀念은 上司와 部下의 관계를 委任者와 受任者 또는 本人, 代理人 관계에서 보는 단순한 古典的 모델만 가지고는 해명이 안되는 重層性이 복잡한 諸要因을 내포하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 本人, 代理人 관계라는 古典的 모델에서는 모든 責任을 언제나 部下의 側에서 上司에 대하여만 지는 것으로 되어 있으나, 과연 上司의 側에는 責任이 발생하지 않는가? 여기에도 문제가 있다고 본다. 흔히 「部下의 과실은 上司의 責任」이라는 社會通念이 있는가 하면 所謂 「使用者責任」 또는 「監督責任」이란 觀念도 많이 통용되고 있는 것을 보면 上司側에도 責任이 귀속된다는 의미로 이해된다. 이 경우에 上司가 部下를 監督할 責任은 다시 그 上司의 上位者에 대한 責任으로 해석할 수 있겠다. 즉 甲→乙→丙의 三者間의 계층관계를 생각할때 中間管理者 乙은 上司인 甲에 대하여 責任을 지고있는 동시에 乙이 이 責任을 완수하기 위하여서는 그 部下인 丙에 대해서 적절한 行動準則을 指示하고 職場의 規律를 유지하게 하고 丙의 服從을 확보하는 것이 불가결의 要件이므로 乙은 自己行爲의 결과라고 할 수 있는 丙의 행

(5) 관료제 조직의 책임문제에 관하여는 西尾勝論文 「政治機關の行政責任」을 많이 참고하였다.

위와 그 결과에 관하여 甲에 대하여 責任을 지고 있다고 생각할 수 있는 것이며, 이로서 中間管理者인 乙은 上司인 甲에 대하여 二重의 責任을 지게 되는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이렇게 고려할 때 責任觀念에는 上位에 대한 責任과 더불어 下位에 대한 責任도 존재할 수 있게 되는 것이다. 즉, 전술한 모델에서 乙이 丙을 적절히 감독할 責任은 甲에 대한 責任인 동시에 丙에 대한 責任이 될 수 있는 것이다. 이러한 論理를 확대하여 생각한다면 行政責任의 概念은 官僚制組織의 내부계층 관계에만 끊이지 않고 官료체조직의 外部關係에까지 擴大된다. 즉 官僚制組織의 上位者인 國民과 立法機關과 司法機關의 存在를 認定한다. 아울러 官료체조직의 外界에 있는 작용대상으로서 國民側에 반영된 행위와 그 결과가 지니는 社會的 效果에 대한 責任도 二重的으로 지게 되는 것으로 생각할 수 있다.⁽⁶⁾

무릇 乙와같이 責任의 概念의 二重性을 고려할 때 官료체 내부조직의 책임관계는 受動的 責任에 대한 能動的 責任이란 새로운 視野의 책임문제가 提起된다. 전술한 本人, 代理人관계 古典모델에서 責任은 보다 上位者에 대한 下位者의 受動的 責任이었다. 즉 前節에서 논급한 책임 概念의 4局面인 任務責任, 服從責任, 答轉責任 및 受裁責任 등은 모두 上位者에 대한 下位者의 受動的 責任이었다. 그러나 上位者에 대한 責任뿐 아니라 下位者에 대한 責任도 認定해서 責任의 二重의 構圖를 前提로 할 때 能務的 責任이 발생하게 되는 것이다.

現代官僚制組織의 構成員은 絕對君主의 命令을 執行하는 機械的 道具와 같은 것이 아니고 누구나 人格的 自由平等意識을 가지고 獨自의 感情과 意思를 가지고 있는 自律的 存在이기 때문에 上司의 命令에 部下가 언제나 복종한다는 보장은 없다. 소극적인 복종에 끊이고 자발적으로 복종하지 않을 여지는 언제나 있는 것이다. 心理적으로 上位者의 權威는 下位者의 反應에 의하여 制約되고 下位者가 이를 수용하는 한계내에서 成立한다는 것을 고려할 때 上司는 그 명령이 部下를 통하여 충실히 이행되기 위해서 그 명령에 대한 部下의 同意를 얻어 낼 필요가 있는 것이다. 그러기 위해서는 中間管理者인 乙은 上司인 甲으로 부터 받은 명령 등을 部下인 丙에게 그대로 전달하는 단순한 仲介者의 역할에 끊이지 아니하고 乙은 적어도 甲으로 부터 받은 명령등을 세밀히 검토하여 그 명령 등이 正當한 것인지 실행 가능한 것인지 또 丙이 따를 수 있는 것인지 등을 판단하여 丙에게 理解可能하고 實行에 적합하도록 구체화하고 法令이나 內規 등도 보충해서 下達하여야만 丙의 服從을 기대할 수 있는 것이다. 만일 甲으로 부터 乙이 받은 명령이 不當하거나 不適切하거나 실행불가능한 것으로 판단되는 경우에는 乙은 甲에게 異議를 제기하고 그 명령 등의 修正 또는 철회를 要求하여야 할 것이다. 또 丙은 乙이 甲에게 그와같이 적극적으로 행동해줄 것을 기대하는 것이다. 이리하여 사실상 乙은 丙以下의 意向을 甲에 대하여 대변할 責任을 지게 되는 것이다. 乙이 下意를 上達하는 것은 丙以下의 기대일뿐 더러 甲의 기대이기도 한 것이다. 官료체조직의 縱的 系線에서 下意를 上達하는 통로를 활발히 개방하여 上位者에게 필

(6) 西尾勝, 「政府機關の行政責任」, pp. 188~191.

요한 정보를 전달하고 보좌하는데서 能動的 責任이 발생하는 것이다. 그러므로 上司는 명령 등을 起點함에 있어 事前에 部下들의 판단과 의향을 청취하는 것이 필요한 것이며, 또 上司가 그 일을 적절히 수행하기 위해서 이에 필요한 정보가 上司에게 통달되지 않으면 안되기 때문에 部下인 乙은 上司인 甲이 필요로 하는 정보를 日常自發的인 판단에 의거해서 上達하여 줄것이 기대되고 있는 것이다. 이와같이 下位者가 上位者를 自發的인 판단에서 보좌하는 責任을 能動的 責任이라고 할 수 있으며 現代官僚制組織에서 責任觀念은 職務를 분담해서 執行하는 受動的 責任뿐만 아니라 上位者의 任務의 수행을 보좌하는 能動的 責任까지 내포하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

以上에서 논한 바와 같이 官僚制組織에 있어서 責任問題는 本人·代理人관계의 古典的 單層性 責任관념에서 출발하여 순차로 責任의 重層性 責任의 二重性 그리고 受動的 責任과 能動的 責任 등의 諸局面이 추가된 責任의 構圖를 형성하고 있다. 現代官僚制組織의 理論에 있어서는 責任의 對象 또는 忠誠의 對象이 분리 또는 분열되고 上司의 部下에 대한 責任, 上司를 보좌하는 能動的 責任과 같은 側面이 주목을 끌게 된 것이다.

三. 現代民主制와 行政責任

近代民主制에 있어서는 國民主權이 확립되어 國民이 行政機關을 통제하는 主體가 되고 國民이야말로 行政機關이 이에 奉仕하고 이에 궁극적으로 責任을 져야할 對象이었다. 그리고 우리 나라와 같이 大統領中心의 代議制近代民主制를 채용하고 있는 나라에서는 行政機關의 責任은 國民에 대한 責任과 行政機關을 日常的으로 直接統制하는 國民代表機關인 大統領과 國民의 地域代表機關인 國會를 비롯해서 司法機關인 法院, 그리고 政權政黨(與黨) 少數政黨, 官僚制組織의 階層制職位 등으로 그 對象이 多元化하고 重層化되었다. 이에 따라 行政官의 行爲準則이 될 法令도 憲法→法律→大統領令→部令→條例 등으로 重層化하였다. 그리고 近代民主制下에서는 統治의 觀念이 政治와 行政 혹은 憲政과 行政이 分化되고 있기 때문에 政治機關이 國民에 대해서 지는 政治責任과 行政機關이 政治機關에 대해서 지는 行政責任이 分化되고 이로 말미암아 行政責任의 범위가 官僚制組織의 內部에 있어서의 內在的 責任으로부터 官僚制組織의 外部에서 이를 統制하고 있는 政治機關에 대한 外在的 責任圈까지 擴大되고 있는 것이다. 이와같은 行政責任의 構圖의 變動은 우리나라의 政治體制가 傳統的인 王朝統治體制와 植民地統治體制下의 一元的 統治體制로부터 解放 후 近代民主制를 導入 採用하고 現代民主制로 이행됨에 따라 많은 변동과 복잡성을 띠우게 되었다.

政府主權下에 高度經濟成長과 近代化가 촉진되고 都市化와 社會流動化, 매스·미디어의 발달 등이 진행되고 民主福社行政國家를 지향하는 과정에서 憲法 및 法律에 의한 大統領令

과 行政機關에 의한 部令 條例 등 各種 準則에의 委任이 증대하고 혹은 不確定概念을 사용한 行政權限의 相對的 強化가 진행하였을 뿐더러 國民代表性을 지닌 民選大統領을 頂點으로 하는 行政府에 의한 積極的인 政治指導의 必要性이 강조되고 있다.

여기서 行政府에 의한 政治指導는 論理上 代表性의 問題와 관련시켜 생각하여야 하고 行政府는 主로 大統領을 의미한다고 볼 때 代表性의 問題는 일단 民選大統領의 「國民代表性」과 國會의 「地域代表性」의 均衡의 問題라고 좁혀서 생각할 수 있을 것이다. 그러나 오늘날 行政府는 實務上으로는 大統領의 統制圈外에 있는 방대한 職業行政官으로 구성되어 있는 官僚制를 의미한다고 볼 때 이러한 「代表性」을 결하고 있기 때문에 그 權限의 正統性이 문제되지 않을 수 없는 것이다. 이리하여 二元的 代表原理에 토대를 둔 大統領中心制를 채용하고 있는 美國의 行政學에서는 代表性을 대신하여 正統性의 根據를 究極的으로는 行政의 民意에의 對應性(responsiveness)에 求하고 여기서 責任(responsibility)論을 形成하게 이른 것이다.

여기서 行政責任論의 構成에 한하여 검토하기에 앞서 現代民主制下에서 변모된 行政責任의 構造的 特性에 관하여 論하기로 하겠다. 現代民主制下의 行政機關은 國民諸利益集團에 대한 配分機能을 수행하고 있으며 그 政策形成과 執行 및 査定過程에서의 正當性이나 適實性은 곧 政治權力의 正統性의 重要한 根據가 되고 있다. 이들 行政府의 政策은 國民諸集團에게 利益을 配分하는 反面 不利益을 配分하는 것이기 때문에 한편에서 特定政策과 서비스를 要求하는 壓力團體가 발생하는가 하면 타방에서는 特定政策이나 執政機能의 철회 내지 완화를 要求하는 抵抗團體도 발생한다. 따라서 行政機關은 이들 特定集團들과 日常的으로 직접 접촉하여 交渉할 필요가 있게 되었다.

한편 現代國家의 政策이 多面化·大量化하고 政策內容이 專門化 技術化됨에 따라 行政機關의 政策機能이 強化되고 積極化된 반면에 國會의 立法機能은 그 大綱을 決定하는데 끊이고 그 細目策定에 관하여는 行政機關에 委任하게 이르렀다. 이리하여 行政機關의 裁量과 나아가서 個個의 行政官의 裁量의 餘地는 비약적으로 擴大되었고 行政機關 내지 行政官은 政策形成에 깊이 關與하게 되었으며 여기서 行政諸機關은 그 各自의 所管事務의 擴充과 權限의 擴大를 추구하고면서 政治集團化하는 傾向도 나타나고 있는 것이다.

그뿐만 아니라 現代官僚制 내부의 公務員제도 변모하였다. 現代公務員制는 經歷職의 職業公務員制를 확립하여 身分保障制를 강화하고 政治的 中立性을 강조하고 있으나 公務員은 全體國民에게 奉仕하는 公僕으로서 새로운 積極的인 公務員倫理가 촉구되고 있고, 公務員의 專門能力을 강조하여 專門職業家로서의 職業的 責任 같은 觀念을 形成하려는 試圖도 나타나고 있다. 이리하여 政務機關이 人事行政에 있어 강력한 自律性을 가지고 있는 公務員集團으로 부터 여하히 服從과 忠誠을 조달할 수 있는가 하는 문제가 발생한다. 가령 高級公務員에 대해 거의 政治的 任免의 餘地를 남기지 않는 경우나 또는 公務員에게 團結權과 交

涉權을 보지하거나 管理職層의 人事權이 勞動協約에 의하여 制約되고 있는 경우 동일수륙 그들의 服從과 忠誠을 조달하기는 더욱 어려워진다. 일반적으로 現代公務員制에서는 어떤 強制나 物的 誘因을 가지고 服從을 조달한 餘他는 현저하게 좁혀지고 있는 實情이다.

이와같이 現代民主制下에서 行政機能이 積極化되고 公務員集團의 自律性이 높아지자 行政責任의 構造의 特性도 변모하였다. 첫째로 行政責任의 觀念에 있어 非正式的(informal) 責任이 발생하였다. 즉 行政機關의 外部로부터 行政機關에 대하여 事實上的 統制를 가하고 있는 利益集團의 噴出로 말미암아 政治過程이 多元化 되었고 行政機關은 이들 外在의이며 非正式的인 國民諸集團에 대해서도 直接的인 責任을 지게 된 것이다.

둘째로, 能動的 責任이 發生하였다. 즉 行政機關은 政治機關에서 形成된 政策을 단순히 執行하는데 끊이지 아니하고 政策을 자발적으로 發議하고 起案하여 줄것이 기대되게 이르렀다. 이러한 行政機關의 能動的 責任은 行政機關이 수행하는 積極的인 政策方向의 定立과 自發的인 行動과 관련된 문제로서 法律이나 制度로서는 이것을 規制할 수 없는 領域이다.

셋째로, 公務員社會에 職業倫理가 강조되게 이른점을 들 수 있겠다. 이러한 職業倫理의 강조는 能動的 責任의 要請에 부응하기 위해서 뿐만 아니라 現代의 行政官에게 行政裁量의 餘地가 擴大되고 行政의 專門化가 進行되고 公務員制에 있어 人事行政의 自律性이 강화되어 官僚制 内部에서 內在的 正式的 統制가 그만큼 制約을 받게 이르렀기 때문이라 하겠다. 일반적으로 官僚組織內에서 上司의 部下行動 統制方法에 있어 部下의 裁量領域이 좁게 制限되고 部下가 對處할 狀況의 不確實性도 적은 경우는 上司는 規則을 定立함으로써 部下를 有效하게 統制할 수 있으나 現代行政狀況과 같이 部下의 裁量領域이 넓어지고 部下가 對處할 狀況의 不確實性도 증대하고 있는 경우는 上司로서 部下를 統制할 수 있는 方法은 部下의 行動의 結果를 判定해서 그 결과에 따라 部下의 裁量領域을 修正하던지 또는 部下로 하여금 上司와 共通의 價値와 目的을 갖게 하여 部下의 自己規律에 依存할수 밖에 없을 것이다.⁽⁷⁾

이와같이 現代官僚組織에서 制度上的 責任이나 法律上的 責任보다도 公務員의 職業倫理에 의한 自己規律이나 能動的 責任이 강조되게 이르렀기 때문에 歐美的 行政學에서도 法的 또는 制度上的 責任인 Accountability과 대비하여 主로 非正式的(informal) 責任을 의미하는 責任概念으로서 responsibility를 강조하게 이른 것이다. 여기서 Accountability는 行政機關이 政治機關에 대하여 지는 制度上的 正式的(formal) 責任으로 특히 答辯責任을 의

(7) Andrew Dunsire, Control in Bureaucracy, 1978. 西尾勝, 前掲論之, p.197 참조.

그는 上司가 部下의 行動을 實質的인 Feed-back에 의하여 統制하는 問題에 관하여 上司와 部下의 關係에 관하여 4個의 類型을 設定하고 있다. 部下의 裁量領域에 廣狹을 縱軸으로 部下가 對處한 狀況의 不確實性의 多抵를 橫軸으로 하여 (1) 裁量領域이 狹小하고 不確實性이 적은 部下를 規則追從者(rule follower)라 하고, (2) 裁量領域이 넓고 不確實性이 적은 部下를 審査官(judgment maker)이라 하고 (3) 裁量領域이 좁고 不確實性이 많은 部下를 政策助言者(policy adviser) (4) 裁量領域이 넓고 不確實性이 많은 部下를 問題解決者(problem solver)라 하였다.

미하고 「去的責任」으로 이해되어 왔으며 반면에 responsibility는 外在的·制度的 責任에 포괄되지 않는 主로 非正式的 責任을 의미하는 것으로 이해되고 있다.

現代民主制下的 行政責任에 관한 論爭으로 有名한 Carl J. Friedrich는 現代行政의 任務는 國民의 意思인 指令이 不明瞭한 狀態下에서도 그 專門技能을 발휘하고 社會的 不調和를 해결하기 위한 政策을 立案하는데 있다고 前提하고⁽⁸⁾ 行政의 政治機關에의 服從을 강조하는 傳統的인 行政責任論의 疑問을 提起하고 이 客觀的 責任, 制度的 責任을 補完하는 概念으로서 새로이 「機能的責任」(functional responsibility)과 政治的 責任(political responsibility)이란 2個의 責任概念을 구성하였다. Friedrich가 규정한 機能的 責任이란 客觀的으로 確立된 技術的·科學的인 「標準」에 따라 判斷하고 行動하는 責任으로서 이 機能的 責任은 같은 專門技術 내지는 科學的知識을 구비하고 있는 同僚에 의해서만 그 責任의 有無가 判定될 수 있는 것임으로 그 標準의 客觀性이나 問責者의 外在성과 制裁가 따르지 않는 非正式性 등에 비하여보면 機能的 責任은 他律的이고 非正式的인 것에 속한다고 할 수 있다. 그러나 그는 客觀的 標準이 教育·訓練 등에 의하여 行爲者에게 內面化되고 責任意識으로 結晶된 경우를 생각하여 그 技術的 科學的 標準에 대한 自發的 忠誠 다시말하여 專門職業家로서의 自己規律이란 面에서 自律的 責任과 內面的 良心에 대한 責任이란 面에서 主觀的 責任을 강조하고 있는 것이다. 그리고 政治的 責任은 市民感情(popular sentiment)에 應答하여 判斷하고 行動하는 責任으로 보고 이는 行政過程에서 弘報活動과 市民參與에 注目하고 行政이 새로운 複雜한 課題를 創造的으로 해결하기 위하여 利害關係가 있는 市民의 意思를 事前에 파악할 필요가 있으며 對民窓口를 개설하여야 한다고 주장한다.⁽⁹⁾ 이와같이 Friedrich는 機能的 責任이나 政治的 責任을 他律的 責任으로서 規定하지 않고 行政官의 心理內面的 主觀的인 自律的 責任으로 규정하고 있는 것이다. 그렇다고 Friedrich가 客觀的 責任이나 正式的 責任의 意義를 否定하고 있는 것은 아니고 그의 主觀的 責任은 이미 確立되어 있는 客觀的 責任을 보완하는 것이라고 주장하고 있다.

한편, H. Finer도 主觀的 責任 내지는 自律的 責任의 意義를 全面的으로 否定하는 것이 아니다. H. Finer는 Friedrich의 見解를 비판하는 見地에서 行政官의 役割은 民主政治의 原理에 입각한 것이 아니면 안된다고 하고 Finer가 近代 民主制의 基本原理로서 내건것은 다음 3原理이었다. 즉 國民이 政治의 主人公이 되기 위하여는 첫째로 政治家와 公務員은 이것이 國民이 바라는 것이라고 그들이 생각한 것을 위해서 일하는 것이 아니고 國民 自身이 바라는 것을 위해서 일하지 않으면 안된다. 둘째로 國民이 選舉한 代表機關을 政治制度의 中樞的 地位에 두지 않으면 안된다. 셋째로, 國民은 그가 바라는 것을 政府機關에 傳達할

(8) Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administration Responsibility" in Carl J. Friedrich and E.S. Mason(eds.) Public Policy, No. 1, 1940.

(9) H. Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government" Public Administration Review Summer 1941. Number 4, pp. 346~349.

能力을 가지는 동시에 政府機關을 國民의 指令에 服從케 하는 權力을 保有하지 않으면 안 된다는 點이다.⁽¹⁰⁾ 즉 H. Finer는 英國의 一元的 代表原理에 의거한 議院內閣制統治體制를 前提로 하여 責任의 外在性을 강조하고 있으며 行政官은 主權國民의 意思를 존중하고 國民 代表機關인 議會를 中樞로 하는 政治制度 運營과 그리고 國民의 政治參與能力 및 政府牽制 權力 즉 制約의 保證을 강조하였다. 이와같이 Finer는 Friedrich의 見解와는 대조적으로 他律的 責任 이지 客觀的 責任을 보다 강조하고 있으며 다만 兩者는 강조하는 局面에 관하여 見解를 달리하였다. 즉 兩者의 見解의 基底에는 行政官의 行動에 대한 樂觀과 悲觀, 信賴와 不信의 差가 있다고 하겠다. 이와같은 見解의 差異는 오늘날에 있어서도 발견할 수 있다. 1960年代後半 부터 美國行政學界에 등장한 소위 「新行政學」의 論者들은 行政官에게 積極的인 價値志向을 추구하고 行政官이 社會變革의 旗手가 되기를 期待하고 있으나 이러한 論調는 Friedrich의 見解와 상통하는 點이 적지 않다. 그리고 民主的 統制와 官僚制的 統制를 강조하는 Finer의 立場을 계승하는 論調를 고수하는 者도 있음이 注目된다.⁽¹¹⁾ 그리고 우리나라에서는 大統領中心制統治體制下에서 政府主導의 開發計劃이 촉진되어 왔고 또 公職者倫理, 公務員의 意識改革, 公務員의 資質向上, 社會淨化運動 등이 강조되고 있는 것으로 보아 主觀的 責任 내지 自律的 責任에 보다 強調點을 두고 있는 것으로 理解된다.

四. 行政責任의 딜레마

現代民主制下에서 行政責任을 確保하기 위해서는 여러가지 「딜레마」에 직면하게 된다. Gilbert는 4個의 責任類型을 분류한바 있으나⁽¹²⁾ 이들 4類型은 각기 効用과 限界를 가지고 있고 또 이들 4類型을 總合的으로 相互 連動시켜 補完的으로 作用케 하는 경우 4類型의 相互間에서 뿐만 아니라 各 責任類型의 內部에서까지 종종 大小의 「딜레마」가 야기되는 것이다. 몇가지 例를 들어 보기로 한다.

첫째로, 機能的 責任과 制度的 責任의 「딜레마」이다——무릇 機能的 責任이란 그 前提가 되고 있는 專門的 知識·技術의 客觀的인 標準은 그들 同僚들 사이에서 辯明의 根據는 될지 몰라도 政治的으로 價値中立的이라는 保證은 없다. 아울러 國民에게 說得力있는 「標準」이라는 保證도 없다. 專門的인 知識·技術의 標準이란 단순한 知識·技術의 集約이 아

(10) Herran Finer "Administrative Responsibility in Democratic Government," Public Administration Review Number 4-Summer 1941 p. 337.

(11) Victor Thompson, Without Sympathy or Enthusiasm: the problem of Administrative Compassion, Univ. of Alabama Press, 1971.

西尾勝「行政國家における行政裁量」, 溪內謙編, 「現代行政と官僚制」, 上卷, 東京大出版會, 1974.

(12) Gilbert는 制度的 責任(또는 正式的 責任)과 非制度的 責任(또는 非正式的 責任)의 軸과 外在的 責任과 內在的 責任의 軸을 결합하여 4個의 責任類型을 분류하였다. C.E. Gilbert "The Framework of Administrative Responsibility," The Journal of politics. vol. 21, 1959.

니고 專門家集團에서 相互 共通의 으로 理解되고 있는 特定の 價値判斷基準의 集約이기도 하다. 이 標準이 國民의 意思 내지 市民感情과 對立하는 경우 「딜레마」가 야기된다. 이 「딜레마」를 회피하는 방법에 관하여 Gaus는 「專門職業上의 標準에 대한 行政官의 責任은 이들 標準이 公共利益에 合致하는 限에서 이에 公的 承認을 부여할 수 있다」고 하였으며 Friedrich는 民主主義에 있어서는 「國民의 意見을 淸취하는 以外로 무엇이 公益인가를 決定하는 完備의 方法은 없다.」⁽¹³⁾고 하였다. 결국 專門家集團의 價値基準에 관하여 公的의 合意가 成立되고 이들에 대한 信賴가 유지되고 있는 경우만이 그 「딜레마」는 탈피할 수 있다고 하였으며 그렇지 못한 경우 「딜레마」를 해소하는 길은 專門家의 判斷의 正確性을 주장하고 幾能의 責任을 優先하던가 또는 制度의 責任에 양보하던가 兩者擇一이 있을 뿐이다. 그러나 兩者擇一은 비봉적 궁여책은 되지만 完전한 解決策은 아니다. 그 「딜레마」를 회피하는 方法과 관련하여 技術分野의 立法過程에서 專門技術者의 意見이 어느程度 忠實히 反映될 수 있으며 執行過程에서 專門家(specialist)의 裁量基準을 어느 程度까지 客觀化할 수 있는가 하는 方法에 관련하여 所謂 Generalist와 specialist間의 權限分配問題를 포함하여 理解가 성립되어야 할 것이다. 이 경우에 專門家의 役割을 評價하고 信賴하는 것은 自律的 責任에 속하는 문제라 하겠으나 專門家의 內面的 個人的인 道義感을 강조하는데도 現實的인 限界가 있다고 認識할때 多在의이고 制度의인 制裁手段도 강구되어야 할 것이다.

둘째로, 行政責任의 4類型相互間의 상극이다——例컨데 上司가 違法的 命令을 발하였을 때 部下는 多在의 制度的(正式的) 責任과 內在的·制度的 責任의 긴장에 직면할 것이다. 部下가 收賄行爲를 犯한 事實을 發見하였을 때 이를 對外的으로 不問에 붙이고 內密히 處分하는데 그칠것인지 또는 刑事責任까지 추궁할것인지의 問題를 놓고 上司는 外在的·制度的 責任과 內在的·制度的 責任의 상극에 직면한다. 法規를 機械的으로 解釋·適用하면 具體的 正義에 현저하게 違背되고 있음을 判明하였을 경우 法規를 曲解해서라도 具體的 正義를 實現할 것인가 또는 法規에 忠實히 一貫하고 利害關係人의 항의와 爭송도 감수하느냐의 問題에 관하여 行政官은 外在的·制度的 責任과 外在的 非正式的 責任의 상극에 직면한다. 部下의 勞組活動이 종전부터 방임되어 오던 한 職場에서 마침 上司의 勞組活動禁止의 指示가 내려 그 指示대로 處罰措置를 취하면 當該職員과 職場組合員들의 격렬한 反抗부터 勞組로부터 抗議를 받게 된다. 이 경우 部下로서 上司의 指示에 여하히 對處할것인가 여기서 內在的·制度的 責任과 內在的·非正式的 責任의 상극에 직면하게 된다.

세째로, 行政責任의 各責任類型內部的 「딜레마」이다——例컨데 次官의 意向과 局長의 意

(13) J. Gaus, "The Responsibility of Public Administration", in J. Gaus, L.D. White and M.E. Dc nock(eds.), The Frontiers of Public Administration, University of Chicago Press, 1936, pp. 39~40.

(14) C. Friedrich, "The Dilemma of Administrative Responsibility" in C. Friedrich(ed.), Responsibility, Atherton Press, 1960, p. 196.

向이 상충될 때 課長은 어느 意向에 복종할 것인가, 上司의 期待와 部下의 期待가 배치되었을 때 中間管理者는 어느쪽에 便들을 것인가. 他局의 期待와 自局의 期待가 상충하였을 때 總務課는 이를 如實히 裁定할 것인가. 이들 문제는 모두 內在的·制度的 責任間的 調整이 要求되는 事例이다. 또 自治團體의 長으로서 國家機關委任事務의 執行을 행할 것인지 또는 이를 拒否할 것인지, 行政機關으로서 國家利益에 切實한 法改正이 促求되고 있는 경우 直時로 改正案을 起案하여 國會上程에 노력할 것인지 또는 國會 내지 與黨側에서 改正의 氣運이 일기까지 대기할 것인지, 이러한 事例들은 外在的·制度的 責任間的 모순이라 하겠다.

네째로, 行政官으로서 信念體系에 따르는 「딜레마」가 있다. — 一個個行政官은 行政官인 동시에 公務員組合, 教會, 專門家協會 등 各種 利益集團의 成員으로서 社會的·公的 役割과 私的 利益의 상극에 직면하게 된다. 만일 私的 利益이 公的 役割에 優位하면 汚職行爲에 빠지고 반대로 公的 責任感이 양양하면 免職도 불사하는 行動도 결단하게 된다.

行政官이 직면하는 딜레마로서 특히 深刻한 경우는 直屬上司로부터 傳達된 行爲準則이 自身の 信念體系와 현저히 背反되고 있는 경우라 하겠다. 例컨데 그 行爲準則이 法令의 違反보다 上位의 意向과 배치, 專門技術의 標準에 위배, 國民集團의 期待에 배치, 公益에 배치 등 여러가지 경우가 있고 또 官僚制組織內의 部下로써 이에 對處하는 方法으로서 異議申立, 公式告發, 內部告發, 非公式的 怠業 또는 辭職(이 경우에 辭職理由에 관하여 默秘權을 행사하는 경우와 이를 公表하는 경우가 있음) 등 여러가지가 있겠다. 일반적으로 官僚制組織의 二·三層일수록 政策機能을 담당하고 對處할 狀況의 不確實性이 높기 때문에 行政官間的 理念的의 同質性을 바탕으로 「팀워크」를 形成하는 것이 責任確保를 위한 唯一한 手段이라고 할 수 있으며, 그만큼 강력한 自發的인 忠誠이 기대되고 있는 것이다. 萬一 所屬組織으로부터 주어진 行爲準則이 自身の 信念體系와 背反된다고 생각되어 忠誠을 할 수 없는 경우에는 二. 正當한 理由가 소명되어야 한다. 이 경우 그 行爲準則이 個人的인 信修와의 背離가 아니고 自身の 任務와의 背離이며 任務責任이 服從責任에 優先하여야 할 論旨를 주장하지 않으면 안될 것이다. 환언하면 服從責任의 否認은 보다 高次적이고 보다 포괄적인 所屬組織에서 忠誠이요, 보다 上位의 統制者에의 忠誠이며 組織의 보다 根源的인 目的에의 忠誠에 근거하고 있음을 論證하지 않으면 안된다. 그러하지 않는限 直屬上司 내지 直接的인 所屬組織에 대한 反逆을 正當한 行動으로서 認定받을 餘地는 없다 하겠다. 이는 現代組織內의 個人이 忠誠과 反逆의 「딜레마」 속에서 決斷을 내려야 할 深刻한 경우를 대표한다.

그러나 現代官僚制組織에 있어 보다 深刻한 問題는 一元화된 階層制下에서 責任의 「딜레마」가 解消된 경우이다. 즉 組織內의 個人이 自我를 버리고 所屬組織에 완전히 同化되어 他律的인 行爲準則과 自律的 責任과의 乖離가 발생할 餘地가 없는 경우이다. 第2次世界大戰前에 猶太人虐殺罰를 問責받은 「나치스」 戰犯者들의 事例는 此種의 完全同化的 極限狀況이

라 하겠다. 「슈플베르크」戰犯裁判에서는 上司命令에 대한 服從을 免責事由로 認定하지 않고 命令의 實行者에 대해서도 個人責任을 물었다. 그것은 服從責任보다 任務責任을 上位에 두고 또한 任務責任보다 人類普遍的 倫理를 上位에 두어 個個의 成員의 倫理的·自律的 責任까지 闡명하지 않고서는 現代官僚制組織에서 勃發할지도 모를 非倫理的 暴舉를 有效하게 억제할 수 없다고 判斷하였기 문이라고 본다.