

公務員의 倫理와 行動規範**

吳錫泓*

<目次>	
1. 倫理와 行動規範의 意味	는 方策
2. 公職倫理의 内容	(1) 個人을 대상으로하는 方策
3. 公職倫理를 규정하는 行動規範의 樣態：法制化의 問題	(2) 政府內의 倫理的 雾圍氣를 조성하는 方策
4. 韓國政府의 行動規範	(3) 社會環境을 改善하는 方策
5. 公務員의 行動規範遵守을 촉진하	

公務員의 職業倫理에 관한 연구는 근래에 들어 行政學의 한 중요 영역으로 부각되었다. 우리 나나의 行政學徒들도 요즈음 이 문제에 대해 비상한 관심을 보이고 있다. 이 글에서는 公務員의 倫理와 그 行動規範에 관한一般的 問題들을 검토한 다음 우리나라 公務員들이 지켜야 할 것으로 규정된 公式的 行動規範을 간단히 살펴 보고 行動規範의 준수를 추진하기 위한 諸方案에 언급하려 한다.

1. 倫理와 行動規範의 意味

일반적으로 倫理(ethics)⁽¹⁾란 사람이 지켜야 할 道理를 뜻한다. 사회생활을 하는 사람들 이 무엇을 어떻게 해야 할 것인가에 대한 準據를 제공하는 것이 倫理라고 말할 수도 있다.⁽²⁾ 倫理의 行動規範은 倫理의 期待를 표현하는 基準이다.

公務員의 倫理⁽³⁾는 政府組織에 종사하는 公務員들이 마땅히 지켜야 할 道理이며 組織參

* 서울大學校 行政大學院 教授

** 이 研究는 서울大學校 行政大學院 行政調查研究所의 研究費支援에 의한 것이다.

(1) 俗理 또는 倫理學의 두 가지 의미로 쓰이는 英語의 Ethics, 獨語의 Ethik, 佛語의 Ethique 등은 Aristotle가 사용한 희랍어 ethos(慣習 또는 品性)에서 유래한 것이라고 한다. 中國의 禮記에 수록된 漢字語 ‘倫理’는 사람들 사이의 道理人情을 뜻하는 것이라고 한다. 崔載喜, 人間主義倫理學(日新社, 1981), p. 20.

(2) 倫理라는 概念은 主觀의이며 동시에 客觀의인 두 가지 측면을 지닌 것이라고 말할 수 있다. 主觀의인 측면에 좌안하여 倫理라는 말을 쓸 때는 사람이 倫理를 습득하여 信念 또는 價値觀으로 그에게 된 상태를 지칭한다. 사람이 마땅히 지켜야 할 規範을 外在的으로 규정하는 倫理는 倫理의 客觀의인 측면 또는 期待倫理라 부를 수 있을 것 같다. 앞으로 우리의 논의는 期待倫理 쪽으로 집중되겠지만 문맥에 따라서는 倫理라는 말이 實제적, 주관적 윤리수준을 지칭할 때가 있을 것임을 주의해 둔다.

(3) ‘公務員의 倫理’라고 앞으로 논의하게 될 것은 원칙적으로 公職者의 한 부류인 一般職公務員의 職業倫理이지만 편의에 따라 ‘公職倫理’라 약칭하기도 할 것이다.

與者로서 지녀야 할 職業倫理이다. 公務員의 行動規範은 그들의 職業倫理를 體現하는 態度와 行動의 庫據이다.

倫理의 문제는 모든 사람의 문제이다. 그러나 그 내용은 모든 사람에 대하여 割一的인 것 이 아니다. 사람마다의 차지에 따라 구체적인 倫理의 내용은 다소간에 달라질 수 있다. 그러므로 一般市民의 倫理, 自由職業人の 職業倫理, 民間組織이나 公共組織에 종사하는 사람들의 職業倫理 등이 구분될 수 있으며 그것들은 따로 따고 논의의 문제로 될 수 있는 것이다.

一般市民의 이론과 市民倫理와 組織參與者의 職業倫理가 공통적인 기반을 가지고 있는 면도 없지 않으나 양자가 반드시 동일한 것은 아니다. 양자의 차이는 때로 현저할 수 있다. 組織參與者들에게는 대개 一般市民의 경우에 비해 추가적인 倫理的義務가 부가된다. 마찬 가지로 民間組織從事者와 公共組織從事者の 職業倫理에도 차이가 있다. 公共部門의 조직체에 종사하는 이론과 公職者도 여러 종류로 분류되며 그 종류가 다름에 따라 그 職業倫理에 차이가 있게 된다.

사람은 비록 완벽하지 못하지만 理性(reason)을 지닌 존재이다. 사람이 理性的存在이기 때문에 倫理의 문제에 봉착하게 된다. 사람들은 理性를 통해 얻은 지식의 작용에 의하여 형성되는 意志(will)에 따라 행동하려 한다. 意識의意志에 따라 행동하려 하고 또 그렇게 할 수 있는 존재이기 때문에 사람은 “무엇을 해야 할 것인가?” “무엇이 價值있고 意味있는 행동인가?” 등의 自己反問을 하게 된다.⁽⁴⁾ 이러한 自己反問은 倫理的思考을 출발시키며 거기에 준거를 마련하는 것이 倫理이다.

人間이 무엇을 해야 할 것인가를 말해 주는 倫理는 理性的인 判斷에 따라 意識의으로 하는 行動을 대상으로 한다. 意識의인 人間行動의 倫理性은 ‘옳은 理性’(right reason)에 의하여 평가된다.⁽⁵⁾

사람의 意識의인 行動이 倫理의으로 좋은가 나쁜가를 옳은 理性에 의하여 평가할 때 일차적인 대상으로 되는 것은 行動 자체의 성격이다. 예컨대 어떤 사람이 도둑질이라는 것을 알면서 도둑질을 했다면 그 행동은 倫理의으로 나쁜 행동이라는 평가를 받는다.

人間行動의 倫理性은 행동자의 목적이나 환경에 의해서도 좌우된다. 여기서 환경이란 倫

(4) 崔載喜, 前揭書, pp. 17-19 參照.

(5) Oesterle은 'right reason'에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다. "As the measure of morality, right reason is true knowledge of moral principles, that is, of the ends of human action by virtue of which we know what is right to do... Right reason is generated in us by external sources as well as by the natural development of reason within us." John A. Oesterle, *Ethics: The Introduction to Moral Science*(Prentice-Hall 1958), pp. 110-112.

Oesterle를 포함한 많은 사람들이 倫理와 道德을同一視하고 있으나 倫理와 道德을 구별하는 사람들도 적지 않다. 양자를 구별하는 사람들의 견해에 따르면 道德은 社會的慣行이나 社會에 기준하는 價值를 지지하는 것, 또는 그에 순종하는 것을 내용으로 하지만 倫理는 當의적이며 이 상적으로 새로운 價值를 창출하는 것이라고 한다. cf., W.A.R. Ley., *Ethics and Social Policy*(Prentice-Hall, 1945); I.B. Berkson, *Ethics, Politics and Education* (University of Oregon, 1968),

理的으로 의미있는 환경만을 지칭하는 것이다. 환경이 다름에 따라 같은 행동이더라도 質的・量的으로 상이한 평가를 받을 수 있다. 예컨대 教會안에서의 폭행은 유흥장 같은데서 일어나는 폭행보다 더 나쁘게 평가될 수 있다. 그리고 行動者의 나쁜 목적은 倫理的으로 좋은 행동을 나쁜 것으로 만들 수 있다. 다른 사람을 해치기 위해 사실을 폭로하는 경우가 그에 해당된다. 그러나 行動者의 좋은 목적이 倫理的으로 나쁜 행동을 좋은 것으로 만들지는 못한다.⁽⁶⁾

사람이 무엇을 어떻게 해야 하는가를 규정하는 倫理는 當爲的・規範的・價值的인 개념이다. 그것은 人間이 마땅히 해야 할 바를 지시하기 때문에 當爲의이다. 倫理는 인간생활의 價值追求를 내포하는 것이기 때문에 價值의이다. 그리고 倫理는 무엇이 바람직한 행동인가를 규정하는 規範을 제시해 주기 때문에 規範의이다. 倫理는 規範 또는 行動基準의 體系라고 표현할 수도 있다.⁽⁷⁾

倫理의 體系는 價值의 體系이며 이러한 價值體系는 規範(行動規範)에 의하여 體現된다.

價值(values)란 ‘動機誘發의 힘을 가진 바람직한 것’을 규정하는 概念이다. 다시 말하면 ‘바람직한 것’(the desirable, or the preferred state of affairs)에 대한 主觀的認識이 價值 또는 價值基準인 것이다. 이러한 價值를 지닌 사람은 그것을 當爲의이라고 믿으며 그에 따라 행동해야 한다고 생각하기 때문에 價值가 動機誘發의 힘을 가진다고 말한다.⁽⁸⁾

規範(norms)은 價值를 지지하기 위해 마련된 思考와 行動의 基準이다. 사람들이 스스로 하는 일의 옳고 그름을 판별할 수 있게 해 주는 基準이 規範인 것이다.⁽⁹⁾

다양한 價值와 行動規範의 階序를 내포하는 倫理體制는 매우 복잡한 것이다. 倫理體制가 추구하는 가장 추상적이고 일반적인 目的價值(consummatory values)가 사람들의 실천적인 행동에 기준을 제공할 수 있으려면 연속적인 具體化의 단계를 거쳐야 한다. 目的價值은 手段價值(instrumental values)에 의하여 具體化되며 이러한 手段價值들은 차례로 具體化되는 行動規範에 의하여 體現된다.

2. 公職倫理의 内容

앞에 지적한 바와 같이 倫理란 사람이 지켜야 할 道理이므로 모든 사람들이 일상생활에서 지켜줄 것이 기대되는 社會的 倫理가 설정되어 있다. 그런데 사람들이 특정한 組織에

(6) Cesterle, *Ibid.*, p. 101 ff.

(7) Bowman과 Owens는 Ethics를 “a set of standards by which human actions are determined to be right or wrong.”이라고 규정하는 定義를 채택하고 있다. James S. Bowman, “The Management of Ethics: Codes of Conduct in Organizations,” *Public Personnel Management* (Vol. 10, No. 1, 1981), p. 61; James Owens, “Business Ethics: Age Old Ideal, Now Real,” *Business Horizons* (Vol. 21, February 1978)), p. 27.

(8) Christopher Hodgkinson, *Towards a Philosophy of Administration* (St. Martin’s Press, 1978), p. 105.

(9) 參照：吳錫泓，組織理論（博英社，1982），pp. 327-329.

참여하는 경우 그러한組織이 특별히 정하는 이론과 職業倫理도 지켜야 할 입장에 놓이게 된다. 公務員은 政府가 특별히 정하는 職業倫理를 지켜야 한다. 民間組織의 종사자들도 組織參與者에 요구되는 그와 같은 부담을 져야 한다는 점에서 근본적으로 公務員과 마찬가지의 입장에 있는 것이다.

그러나 民間組織과 구별되는 政府組織의 특수성 때문에 公務員들의 職業倫理는 民間組織從事者의 職業倫理와는 다른 것이 보통이다. 다르다는 뜻은 보다 높은 수준의 倫理와 보다 엄격한 行動規範의 준수가 公務員들에게 요구된다는 것이다.

民間部門과 政府部門의 倫理問題를 생각할 때 사람들은 二元的 基準(double standards)을 가지고 政府部門에는 보다 엄격한 기준을 적용한다. 民主國家에서 公務員들은 國民全體의 奉仕者로서 公益을 추구해야 할 입장에 있고 또 公務員들은 國民生活에 심대한 영향을 미칠 수 있는 力量을 행사하기 때문에 국민들은 公務員의 높은 職業倫理를 기대하게 된다.⁽¹⁰⁾

公務員들의 倫理的 責任은 근본적으로 어떤 성격을 가져야 하며 그 근원이 되는 준거는 어디서 찾아야 할 것인가에 대한 觀點은 매우 다양한 바 있다. 그와 같이 다양한 觀點을 대강 정리하여 세 가지의 倫理體制模型으로 彙括化해 볼 수 있을 것 같다. 세 가지 模型이란 ① 代議的・政治的 倫理體制(representative or polity-based ethics), ② 國家主義的 倫理體制(statist ethics), 그리고 ③ 超越的・非現世的 倫理體制(transcendent ethics)를 말한다.⁽¹¹⁾

代議的・政治的 倫理體制는 行政을 둘러싸고 있는 政治社會的政治 community의 價值와 信念에서 公職倫理의 근원을 찾아야 한다고 보는 倫理體制模型이다. 이러한 倫理體制下에서는 社會內의 여러 政治勢力이 무엇을 원하는가를 준거로 하여 行政의 옳고 그름을 결정하게 된다. 公務員이 재량권을 행사할 때는 그를 둘러싸고 있는 社會의 價值基準을 준거로 삼을 것이 대된다. 公務員들은 결국 政體(polity)에 대하여 倫理的으로 책임을 지는 것이다. 이러한 倫理體制模型의 특성을 원칙적으로 지니고 있는 나라의 대표적인 예로 美國・英國・캐나다 등을 들 수 있다.

國家主義的 倫理體制란 한 나라를 구성하는 社會集團들의 價值와 要請은 國家 자체의 價值 및 要請과 구별되는 것이며 後者 즉 國家 자체의 價值와 要請이 公職倫理의 원칙적인 바탕을 이루어야 한다는 관점에 입각한 倫理體制model이다. 이 模型은 國家를 하나의 有機的 總體(organic whole)라고 이해하며 行政은 그러한 總體의 價值를 體現해야 하는 것으로

(10) 이와 같이 二元的 基準을 적용하게 되는 가장 근본적인 이유는 公務員의 權力 때문이라고 말하는 사람들이 많다. 公務員의 경우에 있어서 倫理問題의 근원은 行政의 權力이라고 말하는 사람도 있다. cf., O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, 7th Ed. (Harper & Row, 1976), p. 270; John A. Worthley, "Ethics and Public Management: Education and Training," *Public Personnel Management* (Vol. 10, No.1, 1981), p. 41.

(11) Mark V. Huddleston, "Comparative Perspectives on Administrative Ethics: Some Implications for American Public Administration," *Public Personnel Management* (Vol.10, No.1, 1981), pp. 68-73.

본다. 行政이 變轉하는 社會勢力들의 選好를 대변해서는 안된다고 한다. 公務員들은 國家의 理想을 內在化하고 있는 集合體의 구성원으로서 國家의 理想을 받드는 倫理指向性을 가지고 그에 따라 행동할 것을 요구한다. 公務員은 國家의 一般利益을 옹호하는 역군이 되어야 한다는 것이다. 이러한 倫理體制를 주축으로 유지해 온 나라의 예로 불란서 등 歐洲大陸國家들이 들어지고 있다.

超越的・非現世的 倫理體制는 公務員의 倫理가 形而上學的・靈的・超合理的 文化 또는 宗教의 價值를 원칙적인 준거로하여 결정되어야 한다고 보는 倫理體制模型이다. 이 模型에 따르면 公務員들의 행동은 高次元의 真理와 조화될 때에만 倫理的 正當性을 인정받을 수 있다고 한다. 善・惡의 문제는 오직 神에 의하여 규정되는 不變的인 것이며 정치적 편의에 의하여 좌우되거나 협상의 대상으로 될 수는 없는 것이라고 이해된다. 19세기 초의 日本이나 이슬람教가 지배적인 몇몇 나라에서 이러한 倫理體制model의 흔적을 볼 수 있다고 한다.

위에서 구분한 倫理體制model를 가운데 어느 하나가 순수한 형태로 채택되고 있는 나라는 오히려 보기 어렵고 실제로는 여러 가지로 변형된 model이나 결충된 model들이 채택되고 있다. 그러나 어떤 基本model이 더 원칙적인 위치를 점하느냐 하는 것은 구별할 수 있을 것이다.

民主主義를 政治原理로 채택하고 있는 나라에서는 아무래도 代議的・政治的 倫理體制model을 기본으로 삼지 않을 수 없을 것이다. 社會勢力과 구별되는 國家라는 추상적 존재의 이익을 추구해야 한다는 요청이나 초월적 진리를 추구해야 한다는 요청이 民主國家의 公職倫理에 영향을 미치지 않는 바는 아니겠지만 그러한 요소들이 倫理體制의 근간을 이루기는 어려울 것이다. 결국 民主國家의 公職倫理는 支配的인 政治的 價值(dominant political values)에 부합하는 방향으로 유도되는 것이라고 하지 않을 수 없다. 따라서 公職倫理의 문제는 行政的인 問제에 국한 되는 것이 아니라 政治的인 문제도 된다고 보아야 한다.

民主主義的政治原理를 채택하고 있는 國家의 公職倫理와 그 行動規範은 궁극적으로 ‘民主主義의 理念’의 추구를 근본으로 삼고 있다. 民主主義的生活秩序의 기초를 유지・발전시켜야 한다는 요청에 부응하는 公職倫理를 확립하려고 하는 점에서 우리 나라를 포함한 民主諸國의 공통된 경향을 볼 수 있다.

民主國家에서 政治權力은 被治者의 同意에 기초를 두고 있으므로 行政은 民主的 原理와 節次를 강화할 수 있도록 국민에게 봉사하여야 한다. 民主主義理念을 目的價値로 삼는 倫理體制의 일차적인 手段價値는 우선 세 가지로 대별해 볼 수 있다.⁽¹²⁾

(12) cf., Stahl, *op.cit.*, pp. 271-274.

(13) 公益이라는 概念에 대한 論者들의 定義는 구구하다. 그리고 公益性을 누구의 基準에 따라 判定할 것인가, 어떤 行動이 公益을 추구하는 行動인가 등의 문제에 관하여 많은 의견이 갈려 있다.

公益定義의 몇 가지 예를 보면 다음과 같다. “公益은 多數의 意志(general will)에 의하여 규정된다”(J. Rousseau), “公益은 議會의 토론을 거쳐 밝혀진다”(E. Burke), “公益은 최대 다수의

첫째 公益⁽¹³⁾을 추구해야 한다. 公務員들은 國民全體의 이익과 보다 많은 국민이 選好하는 善을 추구해야 한다. 그리고 公務員들은 국민 모두에게 公平無私한 봉사를 하여야 한다.

둘째 國民의 意思를 존중하여야 한다. 국민의 意思가 표출되고 수렴되는 代議過程을 존중하는 방식을 통해서 국민의 이익에 봉사해야 한다. 즉 目的의追求方法이 民主的이어야 한다.

세째 政府機關의 對內的 management가 위의 두 가지 價值追求와 일관성을 유지해야 한다. 특히 人間의 個人的 價值와 尊嚴性를 존중하고 그것이 行政環境에 투사되도록 하여야 한다.

이와 같은 基本的 價值基準의 下位價値가 되는 것은 매우 다양하기 때문에 그것을 획일적으로 규칙하거나 또는 망라하여 열거해 보려는 노력은 위험한 것이다. 다만 그 예로서 普遍主義의 社會·感應性(responsiveness)·公平性·正直性·合法性·創意性·能動性·能率性·忠誠·參與·清廉性 등을 들 수 있다. 이러한 價值基準에 따라 일반적인 行動規範이 마련되고 그것을 차례로 구체화된다. 民主的倫理의 理念과 거기서 도출되는 基本價値를 받아들이고 있는 나라들도 각기 처한 상황에 따라 下位價値의 선정과 行動規範의 내용결정에 있어서는 다소 간의 차이를 보이고 있다. 行動規範의 구체적인 내용은 狀況適應的으로 결정되어야 할 때이기 때문에 보편적으로 타당한 行動規範의 統一的 目錄을 만들 수는 없다.

어느 나라이거나 公職倫理에 관한 行動規範의 종류는 많고 따라서 規範體制는 복잡하다.⁽¹⁴⁾ 많은 價值基準과 行動規範은 흔히 모호하여 서로 구분하기 어려울 수가 있고 구체적인 行動狀況에 서 서로 상충되는 경우가 있다.

그런데 公務員들은 어느 하나의 價值基準 또는 行動規範의 요청만을 충족시키면 되는 것이 아니라 나머지 倫理體制를 구성하는 모든 行動規範을 준수해야 한다. 行動規範遵守의

最大善이다”(J. Bentham), 公益은 民主的節次(正當한 節次)에 의하여 규정된다”(T. Jefferson), “公益는 壓力團體들의 투쟁과 議會內의 타협과정에서 규정되는 것이다.”(D. Truman)

어떻게 하는 것이 公益을 추구하는 길인가에 대해서도 여러 가지 의견이 제시되고 있다. 그 예를 보면 다음과 같다.

“政台의으로 선출된上官에게 中立의으로 봉사하는 것이 公益을 추구하는 길이다.”

“各 政府機關마다 자기들이 지지하는 政策과 事業을 경쟁적으로 추구하면 경쟁이 진행되는 과정에서 결과적으로 모든 사람의 集合的인 利益 즉 公益이 추구될 수 있다. 당사자들의 自己利益追求가 集合의으로 이루어지는 과정의 신비한 產物이 公益이다.”

“社會的衡平을 추구하고 弱者를 보호하는 것이 公益을 추구하는 길이다.”

“公私(고개)의 選好 또는 選擇(public choice)에 따르는 것이 公益을 추구하는 길이다.”

“公益의 概念定義나 實踐的 基準의 보편화가 매우 어려운 일어서 公益概念의 無用論을 뼠는 사람도 없지 않다. 그러나 公益의 概念은 行政의 神秘(administrative myth)일 땅에 산출하는 特殊利益을 조정하여 보다普遍的인 善을 추구하는데 매우 유용한 것이다. 구체적인 경우의 公益性判断은 궁극적으로 개개 行動者의 倫理的 理性에 달길 수 밖에 없다.”

cf., .. D. Williams, *Public Administration: The People's Business* (Little, Brown and Company, 1980), pp. 532-533; Nicholas P. Lovrich, Jr, “Professional Ethics and the Public Interest: Sources of Judgment,” *Public Personnel Management* (Vol. 10, No. 1, 1981), pp. 87-90 公益에 관해 보다 자세한 검토를 원하는 사람은 다음 文獻 參照: 白完基, 「政策決定에 있어서 公益의 問題」, 韓國政治學會報(第15輯, 1981), pp. 139-159.

이와 같은 複數主義(pluralism)는 公務員들로 하여금 여러 가지 行動規範의 調和點을 찾도록 요구된다. 실천적으로 이러한 調和點을 찾는 것은 매우 어려운 일이다. 行動狀況의 실제에서 公務員들은 하나의 規範을 다른 規範에 우선시키는 고통스러운 결단을 내려야 할 경우도 적지 않을 것이다.

3. 公職倫理를 규정하는 行動規範의 樣態：法制化의 問題

公務員에 대한 倫理的 期待를 규정하는 行動規範의 樣態 또는 規定方法은 다양하다. 行動規範의 樣態는 우선 公式的인 것과 非公式的인 것으로 크게 나누어 볼 수 있다. 公式的인 規範에는 法令·規則·倫理綱領·宣誓文 등이 포함된다. 이러한 公式的 規範 이외에도 先例·慣習·非公式的 役割期待 등 非公式的 規範이 많다.

公務員의 倫理的 水準을 좌우하는 힘 또는 決定要因은 内在的인 것과 外在的인 것으로 나누어 볼 수 있다.⁽¹⁵⁾ 이러한 分類는 公務員들이 自律規制에 의하여 높은 倫理水準을 유지할 수 있는 국면과 外在的인 統制가 있어야만 높은 倫理水準의 유지가 가능한 국면이 있음을 시사해 준다.

거의 모든 나라의 政府는 公務員의 行動規範이 자율적으로 준수되도록 조장하고 지원하는데 그치지 않고 중요한 行動規範은 이를 法으로 規定하여 義務化하고 있다. 그리고 法上의 義務화된 行動規範의 준수를 보장하기 위하여 罰則을 동원한다.

行動規範의 준수가 法上의 義務로 되는 경우 그것이 가하는 여러 가지 制約은 公務員의 市民의 自由와 權利를 法의으로 제한하는 결과를 빚는다. 원래 公職倫理는 市民의 自由와 權利를 부분적으로 억제하는 내용을 담고 있다. 그것이 自律規制에 의하여 준수될 때에는 法的 論爭을 피할 수 있다. 그러나 法制化에 의하여 行動規範의 준수를 타율적으로 강제하는 方法을 쓸 때에는 權利와 自由의 제한이 法的 論爭의 대상으로 된다.

구체적인 法體制의 성격에 따라 公務員의 行動規範을 法制化하는 깊이와 넓이가 서로 다

(14) 學者들은 복잡한 規範體制의 정리된 설명을 위해 行動規範의 명주화를 시도하고 있다. Hodgkinson은 ① 行政組織의 集合體에 관한 規範과 ② 公務員의 個人的 次元에 관한 規範을 구별하였으며 Loucks는 ① 顧客指向의in 規範과 ② 專門職業指向의in 規範을 구분하였다. Boling과 Dempsey는 ① 政策에 관한 것, ② 個人行動에 관한 것, ③ 組織上의 役割에 관한 것 등 세 가지로 行動規範을 분류하였다. Carino는 ① 普遍主義에 관한 規範, ② 優先順位에 관한 規範, ③ 能率에 관한 規範, ④ 技術的能力에 관한 規範, ⑤ 管轄에 관한 規範 등 다섯 가지 유형을 구분하였다.

Hodgkinson, *op. cit.*, p. 123; Edward A. Loucks, "Bureaucratic Ethics from Washington to Carter: An Historical Perspective," *Public Personnel Management* (Vol. 10, No. 1, 1981), p. 81; T. Edwin Boling and John Dempsey, "Ethical Dilemmas in Government: Designing an Organizational Response," *Public Personnel Management* (Vol. 10, No. 1, 1981), p. 11; Levina V. Carino, "Bureaucratic Norms, Corruption, and Development," *Philippine Journal of Public Administration* (Vol. XIX, No. 4, October 1975), pp. 281-282.

(15) N. Joseph Cayer, *Managing Human Resources: An Introduction to Public Personnel Administration* (St. Martin's Press, 1980), p. 159.

르다. 그리고 行動規範의 法制化에 따라 市民的 權利와 自由가 제약되는데 대한 公務員들의 반응도 나라마다 다를 수 있다. 公務員의 行動規範을 法制화하는 문제에 대한 論者들의 견해도 여러 가지이다.

어떤 사람들은 公務員이 되는 것을 特惠(privilege)라 생각하고 公務員과 政府의 관계를 特別權力關係로 파악하여 公務員에 특유한 行動規範의 法制化를 당연시하는 입장을 취한다. 이와는 반대로 公務員의 行動規範을 法制화하여 公務員의 市民的 自由와 權利를 제약하거나 公務員의 行動規範을 民間組織從事者의 行動規範과 구별하여 더 엄격하게 규정하는 것은 民主主義의 원리에 위배되는 것이며 따라서 정당화될 수 없는 것이라고 보는 사람들도 있다.⁽¹⁶⁾

그러나 오늘날의 지배적인 견해는 政府組織의 특수성과 公務員의 중요한 위치 때문에 公務員의 市民的 權利와 自由를 어느 정도 제한하지 않을 수 없으나 그것은 필요한 최소한의 제한에 그치야 한다고 보는 것 같다. 政府組織의 필요때문에 公務員의 行動規範을 法制화하고 부득이 公務員의 행동을 제약하는 것이므로 公務員의 行動規範을 法制화할 때는 政府의 필요와 公務員의 基本權을 보호해야 한다는 요청을 신중히 조화시켜야 한다는 것이다.

이러한 주제적 견해가 각국의 실재하는 제도를 설명하는데 적합할 것으로 생각된다. 오늘날 대부분의 民主國家는 公務員의 市民的 自由와 權利를 다소간에 제한하는 行動規範을 法制화하지 않을 수 없다는 입장을 취하고 있는 것 같다. 이에 관련하여 組織의 요청과 公務員 개인적 활의 요청을 조화시키는 문제가 고려되고 있다. 그러나 조화가 어느 선에서 이루어지느냐 하는 것은 물론 나라마다의 사정에 따라 다르다.

4. 韓國政府의 行動規範

우리 나라도 民主主義의 理念을 公職倫理의 바탕으로 삼고 있다. 적어도 公式的인 行動規範의 체계는 이러한 바탕위에 축조되어 있다고 보아야 한다. 여러 가지 非公式的 規範 가운데는 式的 行動規範에 일貫되는 것만 있는 것이 아니라 그것을 교란하는 것도 적지 않을 텐데나 公式的인 것에 주의를 한정하여 行動規範의 대강을 파악해 보려 한다.

여기서 살펴보려는 公式的 規範의 形態는 法律의 規定, 公務員倫理憲章, 公務員의 信條, 就任宣誓, 陞務宣誓 등이다.

韓國政府에서는 公務員의 行動規範을 비교적 엄격하게 法制화하고 있다. 絶對官僚制의 오랜 傳統에서 벗어나 民主官僚制로 전환하고 그 기반을 공고히 하기 위해서는 民主的 行動規範을 비교적 엄격히 法制화할 필요가 있었을 것이다. 오랫동안 公職을 개인적 부귀영화의 수단으로 생각하던 行政文化의 傳統이 잔존해 있고 政治的 特殊利益에 결부된 公務員의

(16) cf., I. Avid M. Levitan, "Administrative Responsibility," *Political Science Quarterly*(Academy of Political Science, Columbia University, December, 1946), p. 587.

발전은 그동안 격폐를 이루어 왔으므로 엄격한 行動規範의 法制化가 正當視되어 온 것 같다. 그리고 行動規範을 처음 法制화할 때는 公務員과 政府의 관계를 特別權力關係로 이해하는 이론과 大陸法體制의 영향도 받았을 것으로 생각된다.

國家公務員法에서 公務員의 法的 義務로 규정하고 있는 行動規範을 보면 다음과 같다.⁽¹⁷⁾ 여기에는 어떤 행동을 요구하는 規範과 금지하는 規範이 포함되어 있다.

① 誠實義務：모든 公務員은 法令을 준수하며 성실히 職務를 수행하여야 한다. 職務를 民主的이고 能率的으로 수행하기 위하여 창의와 성실로서 맡은 바 책임을 완수하여야 한다. 誠實의 義務는 組織이 맡겨 준 役割을 충실히 수행하되 民主性, 能率性, 創意性 등의 價値基準을 존중하라는 規範으로 이해된다.

② 服從의 義務：公務員은 職務를 수행함에 있어서 所屬上官의 職務上의 命令에 복종하여야 한다. 대개 公務員은 地位와 役割이 分化되어 있는 階層制下에서 근무하기 때문에 組織 内의 仁義유지와 기강확립을 위해 服從의 義務를 규정한 것으로 생각된다. 그런데 상관의 명령이 공무원의 다른 行動規範과 상충될 때 해당 공무원은 갈등에 빠지게 된다. 따라서 法律에 위반되거나 부당한 명령에 복종하지 않는 公務員을 어떻게 보호하여 行政倫理를 향상시킬 것인가 하는 문제가 제기된다.

③ 職場離脫禁止：公務員은 소속상관의 허가 또는 정당한 이유없이 職場을 이탈하지 못한다. 搜查機關이 現行犯이 아닌 公務員을 구속하고자 할 때에는 사전에 그 소속기관의 長에게 통보하여야 한다. 職場離脫을 금지하는 規範은 職務를 충실히 수행하고 職場內의 질서를 유지해야 한다는 規範을 보완하는 것으로 이해된다.

④ 親切公正의 義務：公務員은 國民全體의 봉사자로서 親切公正히 짐무하여야 한다. 公務員은 公私를 분별하고 고객인 국민의 인격을 존중하며 親切·公正하고 迅速·正確하게 업무를 처리하여야 한다. 이 行動規範은 公益追求, 公平性維持, 能率確保, 國民意思尊重 등의 價値基準을 표현한 것으로 생각된다.

⑤ 秘密嚴守의 義務：公務員은 在職中은 물론 退職後에도 직무상 알게 된 비밀을 엄격히 지켜야 한다. 모든 것을 비밀에 불이라는 뜻으로 이 規範을 풀이해서는 안된다. 職務上의 機密(classified information)로 규정된 비밀만을 지키라는 뜻일 것이다. 民主國家에서는 秘密嚴守의 義務가 다른 상충되는 요청때문에 쟁점으로 부각되는 일이 많다. 國家와 國民全體의 안위를 위해서 혹은 組織內의 秩序維持, 고객의 利益과 人權의 옹호 등을 위해서 秘密維持의 필요가 있다. 그러나 국민의 알 권리와 言論自由 그리고 국민에 의한 行政統制의 요청 등 상충되는 요구가 있다. 구체적인 狀況의 行動基準을 정할 때는 이와 같이 상충되는 요청들을 적정하게 결충시켜야 할 것이다.

⑥ 清廉의 義務：公務員은 職務와 관련하여 직접적으로나 간접적으로 謝禮·贈與 또는 饗

(17) 國家公務員法 第56條 대지 第66條

應을 주거나 받을 수 없다. 그리고 公務員은 職務上의 관계가 있거나 없거나를 막론하고 그 소속상관에게 증여하거나 소속공무원(부하)으로부터 증여를 받아서는 안된다. 좋은 의미의 부패방지^을 위한 規範이라 할 수 있는데 이러한 規範 때문에 일반사회관계에서는 관례상 보통의 선물이라고 생각될 수 있는 것도 公務員이 당사자인 경우 賄物로 판정되는 경우가 있다.

⑦ 榮譽 등의 受領規制 : 公務員이 外國政府로부터 영예 또는 증여를 받을 경우에는 大統領의 허기를 받아야 한다.

⑧ 品位維持의 義務 : 公務員은 職務의 内外를 불문하고 그 品位를 손상하는 행위를 하여서는 안된다. 公務員이기 때문에 직장에서뿐만 아니라 직장 밖의 사회생활에서도 公務員의 身分에 걸맞는 品位를 유지해야 한다. 즉 私生活의 品位까지도 문제로 삼는 것이다. 品位를 유지한다는 것은 人格的인 行動을 한다는 말과 같이 매우 包括的인 뜻을 가진 것이다. 구체적인 職位의 내용은 政府組織의 規範과 社會通念에 의하여 규정된다. 복장, 연동, 두발의 모양 등도 모두 品位에 관련된 것으로 볼 수 있다.

⑨ 營利業務 및 兼職의 禁止 : 公務員은 公務以外의 營利를 목적으로 하는 業務에 종사하지 못하며 소속기관장의 허가없이 다른 직무를 겸할 수 없다. 이러한 조항은 충실히 職務遂行을 보장하고 이른바 ‘利益衝突’(conflict of interests)로 인한 公益侵害을 막기 위한 規範이라고 둘러친다.

公務員。 公務以外의 營利業務에 종사하면 직무수행의 능률이 저하되고 公益과 상반되는 私益을 취득함으로써 政府에 대한 信賴感을 저하시킬 위험이 있으므로 營利業務에 종사하는 것을 금지한다. 무엇이 營利業務에 해당하느냐 하는 것은 行政法規로 규정하게 되어 있다.

과거 高麗經濟成長의 과정에서 國家經濟에 대한 政府의 관여범위가 확대됨에 따라 이른바 ‘官・財權’이라는 현상이 노정되고 그것이 여러가지 부패의 원인을 만들었으므로 營利業務從事의 금지는 중요한 의미를 가지는 규범이었다. 심지어는 退職後에도 상당한 기간 有關企業體에 취업하지 못하게 하는 실천적 규법을 만들기 까지 하였다. 그러나 營利業務에 종사하는 것과 겸직을 금지하는 조항은 公務員의 報酬가 넘쳐하지 못한 가운데 產業社會化가 촉진되는 公務員制度가開放型에 접근해 갈수록 政府에서 高級人力을 획득하는데 상당한 제약을かける 것으로 생각된다.

⑩ 集團行爲의 禁止 : 公務員은 勞動運動 기타 公務 이외의 일을 위한 集團行爲를 할 수 없다. 그러나 事實上 勞務에 종사하는 公務員은 예외이다. 이러한 규법 때문에 대부분의 公務員은 勤勞者로서 누려야 할 勞動三權을 포기해야 한다. 다음에 이야기 할 政治運動禁止條項과 함께 集團行爲禁止條項은 政府의 목적을 위해서 公務員의 市民的 權利와 自由를 가장 현저히 제한하는 規範이며 이러한 規範은 先進民主諸國에서 상당한 도전을 받고 있다.

⑪ 政治運動의 禁止 : 公務員은 政黨 기타 政治團體의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수

없다. 그리고 公務員은 選舉에 있어서 特定政黨 또는 特定人的 지지나 반대를 하기 위하여 投票을 하거나 하지 않도록 권유운동을 하는 것, 署名運動을 기도·주재하거나 권유하는 것, 文書 또는 圖書를 公共施設 등에 게시하거나 게시하게 하는 것, 寄附金을 모집 또는 모집하게 하거나 公共資金을 이용 또는 이용하게 하는 것, 他人으로 하여금 政黨 기타 政治團體에 가입하게 하거나 또는 가입하지 않도록 권유운동을 하는 것 등의 행동을 할 수 없다.

政治運動禁止는 公務員의 政治的 中立性을 보장하기 위한 것인데 이에 관한 規範은 지금까지 매우 엄격하게 규정되어 왔으나 또 가장 준수가 잘 안되었던 規範이기도 하다.

公務員의 忠誠義務에 관하여는 國家公務員法에서 따로 條項을 두고 있지 않다. 그러나 公務員에게 忠誠義務가 없기 때문에 忠誠義務條項을 따로 두고 있지 않다고 볼 수는 없다. 韓國의 法體剖로 보아 公務員의 忠誠義務는 당연한 것이기 때문에 그에 관한 별도의 條項을 두지 않았다고 보아야 한다.

우리 나라도 지금까지 매우 엄격한 行動規範의 法制化가 當爲的으로는 정당시되어 오고 있으나 그것이 준수될 수 있는 與件의 불비와 公務員들의 傳統的 行態때문에 실천적으로는 行動規範의 寛大化傾向을 보여 왔다. 다시 말하면 行動規範에 관한 形式主義가 팽배해 있었다. 우리 政府의 과제는 當爲的인 行動規範과 實제적인 行動規範의 거리를 좁히는 일이라고 생각한다. 行動規範에 관한 形式主義를 해소하려면 行動規範의 실천수준을 향상시키도록 힘써야 할 것은 물론이지만 時代의 要請의 변화에 따라 當爲的인 基準의 「현실화」도 추진해야 할 것이다.

우리 나라도 公務員에 대한 法的 行動規範의 性向을 보면 公益追求와 對國民奉仕 그리고 對內秩序維護 위한 기강화립 등이 현저히 강조되고 있는 반면 公務員의 人間的 尊嚴性이나 組織의 人間化 그리고 組織生活의 民主化 등을 소홀히 다루어지고 있음을 알 수 있다. 한마디로 멸사봉공을 소리높이 외치고 있는 規範體系라 할 수 있다.

公務員의 就任宣誓內容에서도 그와 비슷한 성향을 간파할 수 있다. “本人은 國民全體에 대한 奉仕者로서의 責任과 祖國의 번영을 이루하는 영광스러운 길잡이임을 깊이 自覺하고 法令 및 職務上의 命令을 준수복종하며 創意와 성실로서 맡은 바 責務를 다할 것을 염숙히 宣誓합니다”⁽¹⁸⁾라고 되어 있는 선서내용은 國家發展의 先導者的 役割, 國民全體에 대한 奉仕, 命令에 대한 복종, 충실향 職務遂行을 강조하고 있다.

1960年代 이후 公務員들의 自律規制를 촉진하기 위하여 教化手段으로 마련한 각종 倫理綱領에서 위의 公務員宣誓에 포함된 ‘祖國의 번영을 위한 영광스러운 길잡이’라는 것과 비슷한 표현이 추가적으로 강조되기 시작하였다. 이것은 行政體制가 國家發展을 주도한 發展行政의 확충으로부터 영향을 받은 바가 클 것으로 생각한다. 그리고 政府의 役割에 대한 傳統的 褒念도 역설적으로 작용하였음을 간파하기 어렵다.

(18) 國家公務員法 第55條.

1960年代 이후 公務員의 信條로 채택되어 온 것을 보면 창의·근면·친절·공정·청렴결
백에 의한 國民의 신임을 얻고 國民에게 봉사해야 한다는 것과 “우리 公務員은 民族中興
에 앞장선 영광스러운 길잡이 임을 자부한다”는 내용이 포함되어 있다.⁽¹⁹⁾

1980년 2月에 선포된 ‘公務員 倫理憲章’에서는 ‘영광스러운 길잡이’와 같은 표현의 역
양을 더욱 높이고 있다. 국가에 대한 헌신과 충성·국민에 대한 정직과 봉사·직장에서의
경애와 신의·청렴과 질서를 지키는 생활 등 다섯 가지 公務員의 信條를 규정하기에 앞서
公務員의 우수명이라고 할 수 있는 일련의 선언을 제시할 때 公務員이 ‘歷史의 主體’ ‘民
族의 선봉’ ‘國家의 役軍’ ‘國民의 귀감’ ‘겨레의 기수’라는 말을 다섯 항목에서 역설하고
있다. 이러한 표현들은 公務員이 일신을 희생하여 國家와 國民을 위해 봉사하고 모범적으
로 행동해야 한다는 뜻을 전달하려는 것으로 풀이해야 할 것이다. 그러나 觀點에 따라서
는 ‘엘리티즘’(elitism)의 일면을 엿볼 수 있다는 평가도 할 수 있을 것이다.

공무원 윤리헌장

우리는 영광스러운 대한민국의 공무원이다.

오늘도 민족중흥의 최일선에 서서 겨레와 함께 일하며 산다.

이 생명은 오직 나라를 위하여 있고, 이몸은 영원히 겨레위해 봉사한다.

충성과 이실은 삶의 보람이요, 공명과 정대는 우리의 길이다.

이에 우리는 국민앞에 다하여야 할 숭고한 사명을 민족의 양심으로 다지며, 우리가 나가
야 할 바 기표를 밝힌다.

우리는 민족사적 정통성 앞에 온 신命을 바침으로써 통일 세시대를 창조하는 역사의 주
체가 된다.

우리는 기래의 업숙한 소명앞에 솔선 헌신함으로써 조국의 번영을 이룩하는 민족의 선봉
이 된다.

우리는 정치적 노력으로 최대의 능력을 발휘함으로써 민주 한국을 건설하는 국가의 역군
이 된다.

우리는 투의를 물리치고 언제나 바른길만을 걸음으로써 정의사회를 구현하는 국민의 귀
감이 된다.

우리는 투의 우선의 정신으로 국리 민복을 추구함으로써 복지 국가를 실현하는 겨레의
기수가 된다.

(19) ‘公務員의 信條’는 다음과 같다.

- ① 우리 公務員은 民族中興에 앞장선 영광스러운 길잡이 임을 자부한다.
- ② 우리 公務員은 創意와 勤勉·親切과 公正으로 國民의 信任을 얻는다.
- ③ 우리 公務員은 清廉潔白하며 겨레의 公僕으로 國家에 奉仕한다.

공무원의 신조

1. 국가에는 헌신과 충성을
1. 국민에겐 정직과 봉사를
1. 직무에는 창의와 책임을
1. 직장에선 경애와 신의를
1. 생활에는 청렴과 질서를

1981年 11月에 전체 公務員을 대상으로 실시한 ‘服務宣誓’는 法令과 命 숨의 준수·정직 성실한 職務遂行·창의적 능동적 任務遂行·職務上의 秘密嚴守·正義의 실천과 不正의 발본 등의 내용을 담고 있다. 法律에서 정한 行動規範의 일부를 열거한 이 服務宣誓는 秩序·創意·正直이라는 價值基準을 특별히 강조한 것이라고 생각한다.⁽²⁰⁾

5 公務員의 行動規範遵守를 촉진하는 方策

公務員들이 스스로 높은 職業倫理의 意識을 가지고 행동할 수 있는 가능성은 배제되지 않는다. 政府組織이나 국민은 公務員들의 이러한 自律規制에 의존하는 바가 크다. 公職倫理의 모든 문제를 외재적인 자국과 통제만으로 해결할 수는 없기 때문이다. 그러나 政府組織의 의존적인 노력없이 公務員들의 自律에만 맡겨 둘 수 있는 것도 또한 아니다. 그러므로 政府는 公務員의 實踐的 倫理水準을 유지·향상시키기 위한 사업을 전개하지 않을 수 없는 것이다.

公務員의 職業倫理의 諸規範을 준수하도록 하기 위해 政府와 기타의 統制中樞들은 여러 방면에 주친 적극적 및 소극적 수단의 결합에 입각한複合的 戰略을 펴고 있다.

이러한 複合的 戰略이 동원하는 수단들은 ① 公務員個人을 직접적인 대상으로 하여 그倫理水準을 향상시키려는 수단, ② 政府組織의 차원에서 公務員의 倫理水準向上에 도움이 되는 與伴을 조성하는 수단, 그리고 ③ 行政의 環境을 개선하는 수단 등으로 분류할 수 있다. 이와 같이 분야별로 또는 대상별로 동원될 수 있는 수단들은 ① 公務員의 自律規制 또는 內在的 統制(inner check)를 조장하는 적극적 수단과 ② 法的 義務化·監視·統制·處罰 등 外在的 統制를 강화하는 수단으로 다시 구분해 볼 수 있다.

(20) 1981年 11月에 모든 公務員을 대상으로 실시한 ‘선서’의 내용은 다음과 같다.

‘본인은 공직자로서 공직과 보람을 갖고 국가와 국민을 위하여 신명을 바칠 것을 다짐하면서 다음과 같이 선서합니다. 1. 본인은 법령을 준수하고 상사의 명령에 복종합니다. 1. 본인은 국민의 편에 서서 정직과 성실로 직무에 전념합니다. 1. 본인은 창의적인 노력과 능동적인 자세로 소임을 완수합니다. 1. 본인은 재직중은 물론 퇴직후에도 업무상 지득한 기밀을 절대로 누설하지 아니합니다. 1. 본인은 정의의 실천자로서 부정의 발본에 앞장선다. 위에서 선서한 사항에 대하여는 끝까지 국가와 국민에게 책임을 질 것을 서약합니다.’

(1) 個人을 대상으로 하는 方策

公務員個人을 직접 대상으로 하여 그倫理水準을 향상시키려는 수단은自律規制를 조장하려는 教化의 手段과 外在的 統制를 강화하는手段으로 나누어 진다.⁽²¹⁾

1) 自律規制의 促進

公務員들은自律規制幅을 넓혀 公職倫理를 향상시키려면 公務員을 採用할 때부터 높은倫理意識을 가지고 職業倫理를 스스로 지킬 수 있는 사람들을 골라 쓰도록 노력해야 할 것이다. 사람의倫理的感受性은 그 사람의 성장과정과 그 이후의 社會化過程에서 형성되는 것 이므로 公務員을 채용하는 과정에서 될 수 있는 대로倫理的感受性이 높은 사람들을 선별하여 채용하여야 한다.

公務員들은政府組織안에 들어와 組織生活을 하는 동안 行動規範을 心理的으로 受容하여 스스로 실천해 가도록 公式的 및 非公式的 教化活動을 전개해 나가야 한다. 여기에 포함되는 활동 가운데 중요한 것은 다음과 같다.

첫째 公職倫理의 觀念的 明瞭化를 위해 힘써야 한다. 무엇이 公務員의 職業倫理이며 거기서 연유하는 行動規範은 무엇인가를 명확히 규정하고 그것을 公務員들에게 지속적으로 주지시킬 필요가 있다.

둘째 公務員이 취임할 때 宣誓을 하게 하는 것, 倫理綱領이나 公務員의 信條를 제정하여 행동지표로 삼게 하는 것, 수시로 服務宣誓을 실시하는 것 등은 중요한 教化手段들이다.

세째 公式的으로 계획된 倫理教育(訓練)을 실시하여야 한다.

네째 管理者·監督者 등 指導者(leaders)들은 倫理的 行動을 솔선수범하여 모범을 보이고 부하직원들의 倫理的 行動을 조장하여야 한다.

다섯째 韻律한 倫理的 行動을 보인 公務員을 포상하여 다른 사람들에게도 자극을 주어야 한다.

2) 外在的 統制의 強化

公務員들이 기본적인 行動規範을 法制化하여 그 준수를 강제하는 것은 外在的 統制를 강화하는 方策의 기초가 된다.

公務員의 行動規範이 法令에 의하여 公式化되면 그에 대한 준수의무가 생긴다. 이러한 의무의 이행을 보장하기 위해 政府는 감독·평가·통제의 장치를 마련하고 위반자에게制裁를 가한다. 외부의 統制中樞(control centers)들도 그러한 統制作用에 가담한다.

行政體制內의 중요한 統制中樞에는 系線的 監督階層, 特別司正機關이나 監查院과 같은 獨

(21) cf., Cayer, *op. cit.*, pp. 159-161; Jerome B. McKinney and Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability* (Moore Pub. Co., 1979), pp. 419-420; Williams, *op. cit.*, pp. 523-532; F.A. Nigro and L.G. Nigro, *Modern Public Administration*, 4th ed. (Harper & Row, 1977), pp. 438-453.

立統制機關(separate monitoring agencies)⁽²²⁾ 등이 포함된다. 이들 統制中樞들은 일상적인 監督·勤務成績評定·監査 등을 통하여 非倫理的 行動을 감시한다. 公務員의 財產을 登錄·公開하게 하는 것과 같은豫防的 統制手段도 그러한 監視活動에 포함시켜 생각할 수 있다. 政府는 行動規範違反者를 적발하면懲戒 등 人事上의 不利益을 가하고 심한 경우에는 刑事處罰을 낼게 한다.

行政體制外部에서는立法的 및 司法的 統制와 市民에 의한 公共統制가 公務員의 行動規範遵守를 감시하는 작용에 가담한다.

(2) 政府內의 倫理的 雾圍氣氛 조성하는 方策

政府組織은 公務員의 倫理的 行動을 가능하게 하고 또 그것을 조장할 수 있도록 여건과 분위기를 마련하는 책임을 져야 한다. 政府의 중요한 구조와 과정이 公務員의 行動規範遵守를 조장할 수 있도록 형성되어야 하며 公務員의 倫理的 行動을 뒷받침하는데 필요한 장치도 마련되어야 한다.

첫째 政府管理體制의 기본적인 지향성이 公務員들로하여금 政府의 목적과 倫理的期待를 内在化하도록 하는데 이 바지할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 個人的目的과 組織의目的을 조화시키고 융화시키려는 統合型管理體制의 정립을 추구하는 것이 바람직할 것이다.

둘째 政府組織은 組織 자체의 '倫理性提高事業' (normative enrichment)⁽²³⁾을 지속적으로 전개하여 組織全體의 차원에서 파악되는 倫理水準의 향상을 도모하고 組織參與者 개개인의 倫理的 行動을 촉진할 수 있는 분위기를 조성하여야 한다. 그렇게 하기 위해서는 組織全體의 倫理的立場을 분명히 공개적으로 천명하고 組織이라는集合體의 전반적인 倫理性을 주기적으로 測定하여 문제점을 검토하고 시정방안을 마련하여야 한다.⁽²⁴⁾

세째 人事行政의 實績主義를 정착시키고 人事政策의 입안과 실시에 있어서 公平性이라는 倫理的基準을 준수하여야 한다.

네째 公務員의 身分을 안정시키고 報酬를 적정화해야 하며 適材適所의 人力配置를 통해 일과 사내의 不適應을 최소화하여야 한다.

다섯째 分權化를 촉진하고 行政節次에 대한豫測可能性을 높여 信賴管理의 터전을 마련하여야 하며 公開行政의 범위를 넓혀 나가야 한다.

여섯째 非倫理的인 組織의 政策 또는 非倫理的인 상관의 명령에 異議를 제기하거나 不服하고 스스로 높은 倫理水準을 지키려는 사람(dissenters or 'whistle blowers')을 보호하는 방안을 마련하여야 한다. 苦衷處理·訴請 등의 節次가 그러한 목적에 유효하게 쓰일 수 있을

(22) Si ck-Hong Oh, "A Conceptual Scheme for the Study of Separate Monitoring Agencies in the Government," 서울大學校 論文集(第17輯, 1971), pp. 263-278.

(23) Bling and Dempsey, *op. cit.*, pp. 17-18.

(24) 政府가 社會淨化運動의 일환으로 公職의 '清廉度測定'을 추진하고 있는데 이것은 組織全般의 倫理性을 測定하려는 事業의 좋은 예라 할 수 있다.

것이다.

(3) 社會環境을 改善하는 方策

政府는 社會體制(societal system)의 下位體制이며 政府組織의 구성원인 公務員은 社會體制의 구성원이기도 하다. 따라서 政府의 倫理水準과 社會全般의 倫理水準은 서로 영향을 미친다. 특히 公務員들이 行動規範을 준수하는 실제적인 수준은 社會全般의 倫理水準에 의하여 크게 영향을 받는다. 그러므로 社會全般의 倫理水準이 타락한 가운데 公務員들의 倫理水準만 높기 유지한다는 것은 거의 불가능한 일이다. 倫理體制들의 聯關係 때문에 公職倫理의 향상이라는 문제를 생각할 때에는 언제나 社會全般의 倫理性도 문제로 삼게 된다.

公職倫理의 향상에 도움이 되도록 社會環境을 개선하는 일은 政府部門과 民間部門의 협력에 의하여 이루어져야 한다. 이를 위하여 政府가 할 수 있는 일은 公職의 倫理墮落을 직접적으로 초래하는 外部人을 무겁게 처벌하는 것에서부터 각종의 公式的 規範에 의하여 社會的 非理의 統制를 강화하는 것, 그리고 政府를 포함한 社會體制全般의 倫理性向上을 위해 대대적인 國民運動을 주관하는 것에 이르기까지 실로 다양하다. 우리 나라에서 추진된 ‘庶政刷新運動’과 ‘社會淨化運動’은 政府가 주도한 洪國家的 倫理性向上運動의 좋은 예라 할 수 있다.