

行政의 信賴性 確保方案

朴 東 緒*

<目 次>

- | | |
|-------------|---------|
| 1. 序 | 다. 行政人 |
| 2. 行政과 信賴性 | 4. 確保方案 |
| 3. 不信의 原因分析 | 가. 環境面 |
| 가. 環境面(文化面) | 나. 行政構造 |
| 나. 行政構造面 | 다. 行政人 |

1. 序

여기서 생각해 보고자 하는 것은 行政의 信賴性이란 무엇을 의미하며, 이러한 의미의 信賴性이 높아야 하는데 그러하지 못하다는 批判이 적지 않았다는 點이다.

그래서 이의 原因은 무엇이며 이의 向上을 위한 方案은 무엇인가를 검토해 보고자 하는 것이다.

勿論 이의 對象이 되는 行政은 우리나라의 解放後의 行政, 특히 지난 20년에 범위를 한정 하고자 하며 이를 論議하는 데 根據가 되는 情報, 資料는 주로 우리나라에서 그간 刊行된 文獻, 行政人과의 면접, 筆者의 體驗 등에 根據하는 것이라고 하겠다.

2. 行政과 信賴性

民主行政에서의 信賴性이 무엇을 의미하느냐에 관하여 論議의 여지는 많을 것으로 생각되나, 여기서는 民益을 爲한 行政 및 決定의 豫測性이 높은 行政이라고 할 수 있겠다.

그러나 不幸하게도 우리 人間社會에는 國家行政이 不可避的으로 存在하게 되고 이러한 行政은 權力性을 主要特色으로 지니게 되어 어느 나라의 경우에도 信賴性의 問題를 야기하고 있음을 汎世界的으로 볼 수 있는 것이다.

따라서 이와 같이 行政의 信賴性이 汎世界的으로 문제시되는 것은 基本的으로 그것이 지니고 있는 權力性에 있다고 생각된다. 그런데 近來에 이르러 더욱 문제가 되고 있는 이유는 行政權의 지속적인 強化인 것이며, 따라서 이의 影響力, 특히 價値配分의 如何를 事實上

* 서울대학교 行政大學院 教授

決定的으로 左右할 정도에 이르고 있다는 것이다.

이와 같이 強化되는 것을 누구나 원하지 않지만 不可避的으로 이와 같이 되지 않을 수 없는 主要理由는 行政의 常時性, 專門性, 裁量性 및 經濟權 등에 있다고 생각된다.

따라서 이와 같이 變해가는 行政의 信賴性的의 維持・向上은 本來的으로 어려운 문제이나 이에 대처할 方案에 관한 立場・見解에는 古來로 두가지가 있었다고 생각된다.

하나는 儒敎, 共產主義에서 論議되고 있는 바와 같이 一定한 資質을 갖고 있는 權力者, 行政人을 믿고 이들의 倫理에 크게 依存하고자 하는 것이며, 다른 하나는 民主主義에서 論議되고 있는 바와 같이 權力者, 行政人을 不信하고 이들의 行動을 外部, 構造的으로 拘束・統制해 보고자 하는 것이다.

우리의 文化的인 歷史에 비추어 前者로부터 後者로 解放後 轉換되어 가고 있다고 보겠다. 오랜 歷史的 遺産이 쉽사리 變化되기를 一般的으로 기대하기 어려운 것은 너무나 當然한 일이지만, 權力者를 약한 民이 통제한다고 하는 것은 더욱 어려우며 엄청난 危險과 희생을 지불하여야 하는 것이므로 더욱 어렵다고 하는 것을 우리는 지난 30餘年間 切實히 體驗하고 있는 것이다.

3. 不信의 原因分析

上述한 바와 같은 이유로 어느 나라나 行政權에 대한 不信은 있는 것이지만 우리의 경우 상대적으로 不信의 程度가 높다고 한다면 그의 原因은 다음과 같이 分析될 수 있을 것 같다.

가. 環境面(文化面)

(1) 政治的인 면에서 보는 경우, 오랜 歷史를 통해서 大部分의 權力者는 언제나 최소한도 民을 위해서 통치한다고 하였지만 실제로 있어서는 많은 경우 수탈을 해 왔다고 하는 것을 들 수 있을 것 같다.

(2) 政經의 密着性을 들 수 있으며 우리의 경우 계속 經이 政에 依속되었으며 이 點에 있어서 西歐 國의 英美와 다르며 最近 經의 影響力이 약간 강해졌다고 할 수 있으나 아직 經이 政에 依속하는 위치를 벗어나고 있지 못하며, 양자는 엄청난 利權關係를 놓고 密着되어 있다는 點에서 不信을 받고 있다는 것이다.

(3) 價值體系의 未分化性을 면하지 못하고 있을 뿐만 아니라 여러가지 社會價值 中 아직도 權力價值가 至上의 위치에 있으며, 이것을 장악한 者는 기타가치를 수반하는 것이 「당연」한 것으로 社會的으로 「인정」・「복인」되어 왔다고 하는 것이다.

(4) 解放後의 政治 社會的인 不安(6.25包含)은 國民들 간의 對人關係에 있어서 장기적인 信用을 얻으려는 노력보다도 1回의 利得의 獲得을 보다 선호하는 行動志向性을 갖게끔 하였다는 것이다.

(5) 이러한 文化, 環境的인 狀況은 1次集團인 血緣關係人 以外의 사람을 不信하는 方向

으로 行動하게 되었으며 儒敎의 家意識의 강조는 더욱 이에 박차를 가했다고 생각된다.

나. 行政構造面

(1) 잘못된 人間觀에 立脚한 構造를 들 수 있겠다. 人間觀에 관한 學說이 여러 가지 제기되고 있으나 여기서는 우리의 경우 行政人을 지나치게 「公益人」視 하는 데서 문제가 있다고 생각된다. 이를 換言하면 우리 行政人은 私益을 언제나 죽이고 全體의 利益인 公益을 위해서만 勤務·行動할 수 있는 것을 前提로 構造가 짜여져 있으며 이에 따라 行動할 것을 요구하고 있으나 現在 우리가 이해하고 있는 人間은 절대다수의 경우 그와 같이 行動할 수 없으며 따라서 構造와 유리된 行動을 하게 되고 不信을 사게 되는 것이다.

이와 같은 例로서 우리는 行政人이 하나의 人格, 個人으로서 갖고 있는 그들의 正當한 요청·의견이 輕視되지 못하고 무시되기 때문에 個人的 또는 集團的으로 公的構造대로 行動하지 않고 陰性的으로 이에 따르는 것을 거부하게 되는 것을 의미하는 것이다.

(2) 行動理論에 立脚하지 못한 非科學的, 非現實的인 構造를 지적할 수 있다. 構造라고 하는 것이 組織人의 行動에 影響을 주는 것이며 構造에 따라 行動하여야 할 것으로 간주되고 있으나 行政構造의 內容이 너무나 行動理論과 괴리되어 있는 경우 도저히 遵守할 수 없게 되는 것이다. 이의 原因은 組織人이 構造에 따라 一致되는 行動을 하여야 된다고 하는 것을 알면서도 실제 이에 따를 수 없는 限界가 있기 때문이다.

이러한 잘못되고 무리한 構造로서 우리는 수많은 非現實的인 法令, 豫算內容, 報酬構造 등을 들 수 있을 것이다. 따라서 實際運用을 構造대로 할 수 없게 되어 많은 不信을 사게 되는 것이다.

(3) 行政決定에 參與하는 사람의 수가 제한되어 있거나 決定이 이루어지는 節次가 制度化되어 있지 않아 非公開, 秘密, 保安이 너무 많아 不信을 사게 된다고 하는 것이다.

이러한 현상이 지나치는 이유로서는 우리의 경우 官僚의 利益 또는 行政便宜의 수호에도 있겠지만 決定이 合理的으로 이루어지려면 어떻게 하여야 하느냐에 관한 이해부족에도 있다고 생각된다.

우리는 國會의 경우 議事進行, 法案審議가 一定한 節次와 一定人의 參與를 거쳐 決定되어야 한다고 하는 것을 當然한 것으로 생각하면서 이것이 行政에도 적용되어야 한다는 것은 잘 이해되고 있지 못하다는 것이다.

다. 行政人

(1) 民主行政人으로서의 權力觀, 行政職觀이 문제시된다고 생각된다. 行政人이 階層에 따라 장악하고 있는 權力 즉 行政權은 누구를 爲하여 行使되어야 하느냐 하는 데 있어서 인습적으로 私益의 측면을 지나치게 고려하는 경우 不信의 原因이 된다고 생각된다.

(2) 合法性이 바람직하게 解釋, 遵守되지 못하고 있다는 것이다. 이의 原因은 民主行政에 있어서 合法性이 갖는 의미에 대한 이해부족, 官僚의 利益에 의한 歪曲, 外部의 影響力 등

여러 가지로 들 수 있겠다.

현실적으로 行政을 하는 데 있어서 우리는 合法性의 문제에 日常 當面하게 되는데 이의 해석에 있어서 原則性, 一貫性을 갖지 못하고 適用對象人의 影響力, 行政人의 私益, 外部의 影響力 如左에 따라 해석의 伸縮性이 크게 變하는 경우 문제가 되며 不信을 사게 되는 것이다.

例示한다면 弱한 사람이 부탁하거나 그들의 요청이 行政人의 私益에 反하는 경우 지나치게 엄격하게 해석하여 일이 될 수 없게 한다든지, 또는 이와 反對인 경우는 지나치게 너그럽게 해석함으로써 同一法令의 해석이 狀況의 特殊性에 따라 크게 달라지는 것을 의미하는 것이다. 따라서 이러한 해석을 雙眼鏡의 對象을 어느 쪽으로 보느냐에 따라 擴大, 縮小되는데 비유하여 「雙焦點性」이라고 呼稱하기도 하는 것이다.

(4) 行政人의 경우 「거짓」은 못한다는 생각이 강하지 못하므로 前述한 바와 같은 「거짓」을 강요하는 수많은 構造的 與件이 시정되지 않고 장기간 감수되고, 유지되어 온다는 점이다.

行政人의 行動志向性에 있어서 「거짓」은 할 수 없다는 態度가 강하다면 벌써 그와 같은 構造的인 것은 시정되었어야 했기 때문이다.

4. 確保方案

行政의 信賴性을 높이기 위하여는 行政人들의 行動이 民을 위한 行政, 豫測이 可能한 行政이어야 되는데, 이를 確保할 수 있는 方案은 결국 行政人의 行動志向性을 그와 같게 시정하는 것이 된다.

따라서 우리는 바람직하지 않게 作用하는 要因들을 分析하였는데 이제 이를 除去하는 方案을 고안해 보고자 하는 것이다.

가. 環境面

(1) 政治의 責任性을 向上시킬 것이 요청된다. 이를 政治發展이라고 호칭할 수도 있을 것이며, 이것과 行政의 信賴性을 主要要素로 내포하고 있는 行政發展과의 關係는 論者에 따라 異見이 있을 수 있으나 兩者가 지니는 體制性으로 인하여 相互依存的이라 본다. 또 機械的인 것이 아니므로 어느 쪽이든 先行될 수 있을 것이다.

그러나 行政發展이 政治發展의 정도보다 훨씬 장기간 크게 先行될 수는 없는 것이며 政治發展이 先行되므로써 政治의 責任性이 確保되어 있는 경우 行政發展도 可能해지며 行政의 信賴性도 確保될 수 있다는 것이다.

이러한 의미의 責任性을 確保하는 方案으로서는 크게 두가지로 나누어 하나는 國民의 政治參與(by the people)를 들 수 있으며, 다른 하나는 權力者 自身の 民을 위한 行動(for the people)을 들 수 있는 것이다. 이 양자 중 보다 기본적으로 確保될 수 있는 것은 前者의 경

우익은 하나 아무리 前者가 되어 있어도 後者が 倣如되어 있으면 만족할만한 것을 이룩할 수 없는 것이다.

前者 即 參與를 강조한 것이 民主主義이며 이것이 바로 이 理念이 지니고 있는 가장 큰 長點이라고 할 수 있으며 儒敎나 共產主義와 다른 點이다. 後者는 民을 위한 行動을 강조하고 있다는 點에서 이들의 特色을 찾아 볼 수 있다.

따라서 우리가 儒敎를 「民本主義」라고도 하는 이유가 여기에 있는 것이다. 그러나 우리가 망각해서는 안될 것은 이와 같이 民의 參與 없이 權力者의 善意에만 依存하여서는 政治의 責任性이 장기간에 걸쳐 確保되기 힘들다고 하는 것이다. (우리의 朝鮮朝도 이의 한 典型的인 例가 될 것이다.)

그러나 參與만으로 만족할만한 것이 이룩될 수는 없으므로 우리는 유교에서 강조되어 온 民本主義的인 理念을 계속 權力者들이 강조하면서 民의 參與가 계속 점진적으로 助長되도록 해야 할 것이다.

(2) 이러한 責任政治가 구현되려면 이의 基盤으로서 國民形成의 정도가 높아져야 하며 따라서 所在까지와 같은 家, 氏族, 出身地方, 學校中心의 생각, 이러한 1次集團構成員 相互間의 信賴性은 높으나 以外的 사람에 대한 높은 不信感등이 除去되어야 하며 이와 같이 되기 위해서는 教育, 社會構造的인 여러가지 方法으로 國民形成의 정도를 높여 모든 國民이 그들이 속하는 1次集團의 如何에 關係 없이 2次集團 構成員 間의 信賴感이 높아져야 한다는 것이다.

이를 촉진하는 하나의 方案으로서 모든 國民의 對人關係에 있어서 現在와 같은 不信을 전제로 하는 것이 아니라 信賴를 전제로하는 것을 公共機關부터 점진적으로 시작하여 이를 擴大시켜 나가는 것이 바람직 하며(信用貸付, 內申成績) 이와 같이 先行的으로 제공된 信賴를 故意的으로 배반할 경우 엄벌케하는 方法의 採擇인 것이다.

(3) 政治, 行政과 經濟 間의 關係는 계속 緊密해지겠지만 그렇다고 해서 民間主導의 의미가 상실되는 것은 아니다. 앞으로는 종래와 같이 行政이 特定企業을 特惠를 통해서 直接, 事前에 지원하는 것은 止揚되어야 하며 양자의 關係는 보다 一般原則에 立脚한 間接規制의 關係, 市場性의 고려등이 더 커져야 한다는 것이다.

이와 같이 되는 경우 行經關係는 보다 一般性, 公開性, 經濟性을 띠게 되어 不信의 소지가 적어지며 經濟의 效率인 發展을 이룩하게 된다고 하는 것이다.

(4) 國家社會의 安定性이 제고되어야 한다는 것이다. 그러나 주의를 요하는 것은 여기의 安定性이란 憲政秩序가 지켜지므로써 長期豫測이 可能하며 소급입법같은 것이 없는 것을 기본적으로 의미하고, 一時 強制力에 의하여 질서가 유지되었다 하더라도 앞으로의 展望이 豫測키 곤란한 경우를 의미하는 것이 아닌 것이다.

그러므로 權力의 장악, 政權交替의 制度化가 이루어지지 못한 政治社會는 설사 한때 평

온하게 질서가 유지되어 있다 하더라도 여기서 의미하는 安定을 뜻하는 것은 아닌 것이다. 이러한 論議에 70年代의 유신체제가 좋은 例의 하나가 될 것으로 생각된다.

나. 行政構造

(1) 올바른 人間觀 및 行動理論에 立脚한 構造가 되게끔 改編되어야 한다는 것이다. 이와 같이 되어야 無理 없이 준수될 수 있으며 거짓 없이 行政이 이루어질 수 있게 되며 따라서 信賴 받을 수 있게 된다는 것이다.

(2) 行政決定에 가급적 많은 種類의 關係人(專門人, 利害關係人)의 參與가 이루어질 수 있게 함과 동시에 行政節次法을 조속히 제정하여 이에 따라 一定한 절차를 밟아 決定이 이루어지게 함으로써 決定의 合理性, 民主性을 向上할 뿐만 아니라 信賴性을 높여야 한다는 것이다.

이와 같은 參與의 擴大와 節次의 준수에 따른 決定은 主要政策의 決定에만 적용될 것이 아니라 人事·象算面에도 現在보다는 더욱 많이 적용되어야 할 것이다.

(3) 行政의 統制機能이 活性化되어야 한다는 것이다. 우리는 5.16後 各 部處에 企劃管理室을 구성하여 여기에 統制機能을 전담시켜 왔으며 이로 인한 行政發展에의 공은 至大하다고 생각된다.

그러나 그간 이 機能의 擔當者들의 勤務態度, 業績을 보면 前進的, 積極的인 것이 못하고 消極性을 띠지 못하고 있다 할 수 있겠다. 따라서 평가에 있어서도 量的인 데 치우치는가 하면 시정 조치를 취하는 데 있어서는 더욱 被動性을 면하지 못하고 있는 감을 주고 있는 것이다.

事實 이 機能의 擔當者가 적극성을 취하고 운영의 결과 影響을 지속적으로 심사·분석·평가하여 곧 이를 시정, 改革과 연결지으면 구태여 行政改革委를 따르 들 必要는 없으며 가끔가다 크게 改革運動을 벌여 놀라게 할 必要도 없는 것이기 때문이다.

따라서 統制의 專擔員은 모든 階層의 同僚行政人으로서 부터는 勿論 民으로부터의 의사 전달을 언제나 기방적으로 받아 이를 토대로 양, 질적인 면에 걸쳐 평가를 한 후, 시정 조치를 취할 必要가 있으면 누가 시켜서가 아니라 스스로 이를 위한 努力을 하여야 하는 것이다. 이와 같이 되려면 여기의 統制機能 擔當員의 質과 士氣를 올리기 위한 人事制度의 개편이 수반되어야 할 것이다(특히 轉補, 昇進).

이와 같이 統制機能이 발휘되면 國民이 行政에 대하여 보다 一體感, 信賴感을 갖게 될 것이다.

그러나 여기서 하나 더 첨부되어야 할 것은, 理論上 行政人이 잘못된 것을 同一行政機關이 시인하고 시정할 것을 기대하기는 어려운 것이니 決定, 執行을 한 行政機關과 다른 機關에서 평가를 하고 시정을 요청하는 것이라고 하겠으며 이러한 點에서 國會의 청원이나 이의 變形인 (ombudsman制度는 고려해 볼만한 것이다.

(4) 行政事務 특히 民願事務는 가급적 조속히 機械化시킴으로써 行政人의 재량이 介入하지 않도록 함과 동시에 時間의 지체를 防止하여 民의 信賴를 획득하는 것이 要望되는 것이다.

다. 行政人

(1) 行政人은 우선 그들이 장악하고 있는 權力價値 自體에 만족하고 그쳐야지 인습적으로 인정되어 온 식으로 權力으로 富나 기타 가치도 장악하려는 경우, 民의 信賴를 받기 어려워지는 것이다.

(2) 行政人은 民과 같은 行爲를 하여도 이에 대한 責任은 더 크게 진다고 하는 것을 받아들여야 하는 것이다. 왜냐하면 行政人은 보다 큰 權力, 影響力을 갖고 있기 때문이다. 따라서 各常時에 보다 큰 責任感을 갖고 직무에 임해야 하는 것이다.

(3) 公正한 勤務評定の 制度化를 통하여 行政人이 언제나 성실한 勤務를 하도록 유인을 제공함과 동시에 이에 관한 평정이 공정하게 이루어지고 이에 상응한 報償이 제공되도록 制度化되면 行政人들의 勤務는 보다 성실해지며 이것이 日常化된다고 하는 것이다.

(4) 裁量性의 判斷基準으로써 고려되어야 할 것은 크게 다음의 두가지가 될 것 같다.

첫째, 自主行政을 이룩하려는 專門職業人(Professional)에게 요청되는 것은, 도움을 기대하는 民에게 우선 사전에 奉仕를 報償과 관계 없이 하는 태도와 行政이 內包하는 專門性を 尊重하는 것이며 이와 같은 의미의 專門職業人이 되고 이에 따른 行動을 하는 것을 들 수 있다. 이와 같이 行政이 이루어지는 경우 行政은 固有의 自律性, 專門성이 尊重되면서 民에 대한 奉仕를 할 수 있게 되기 때문이다.

다음, 두째는 合法性의 문제로서 이의 해석은 1次로 언제나 民益과 一致된 公益, 法令이 의도하는 것이 무엇인가를 성실한 태도로 해석하고 이에 따른 行動을 하여야 하는 것이다.

또한 c. 무런 明文의 規定이 없는 경우라 하더라도 民의 要望이 公益에 一致되는 것이라면 언제나 서비스를 하여야 함과 동시에 明文의 規定에 어긋나는 경우라 하더라도 이의 擴大解釋의 여부 및 改正의 與否를 積極的으로 고려하는 것이 要望되는 것이다.

이와 같이 合法性에 임하는 態度가 취해지려면 當該 行政人의 態度變化만이 아니라 監査의 基準도 달라져야 할 것이다.