

韓國政府의 庶政刷新에 관한 研究

—行政體制內的 腐敗除去作業을 中心으로*1—

吳 錫 泓*2

〈要 約〉

지금까지 發展途上國으로 불리어 온 우리 나라에서 行政體制는 國家發展이라는 目標의 達成을 위한 中心의 手段으로서 社會全般을 管理하고 先導하는 무거운 責任을 지지 않을 수 없는 立場에 있었다. 지난 10餘年間 行政體制는 國家發展을 至極한 理念으로 삼는 統治指導者들의 中心의인 行動手段으로 되어 왔다.

國家發展을 推進해야 할 주된 裝置라는 位置에 밀려 들어간 行政體制는 실제적인 能力水準과 期待水準사이의 커다란 間隙을 노출하면서 沈沈만고해 왔다. 急速한 國家發展을 바라는 政治的 欲求와 經濟計劃成功의 만족할만한 實績에 떠밀리면서 걸머져 온 發展行政의 짐을 힘겹게 감당하는 歷程에서 行政體制는 單편적이고 간헐적인 改革을 겪어 왔고 적지 않은 下向的 「체적질」을 받아왔다.

그러나 1960年代에는 國家發展의 目的을 위해 行政體制를 「使用」하는 일이 급했으며 行政體制로 하여금 무슨 일을 하게 해야 할 것인지에 政府內외의 關心이 集中되었다. 그러한 일을 하기 위해서 行政體制가 어떻게 되어야 할 것인가하는 問題에 관하여는 總合的인 行動計劃이 없었다.

1970年代에 들어서면서부터 점차 行政體制自體가 基本政策의 한 문제로서 부각되어 왔다. 行政體制를 겨냥한 集中的이고도 進반적인 行政發展事業은 庶政刷新運動으로 出發되었다. 항상 앞서 달

리는 任務를 허덕이며 쫓아 온 우리 行政體制는 이제 中進國이라는 國家發展段階의 行政主體 노릇을 해야하게 되었고 곧 바로 1980年代의 行政先進化課題에 당면하게 되었는데 이러한 時期에 추진되고 있는 庶政刷新은 行政發展過程의 커다란 轉機를 가져올만한 強度를 띄우고 있다. 庶政刷新이 現段階에서는 能率化를 價値基準으로 하여 政府官僚制內에 古典的이고 最少限이라고 생각되는 秩序確立을 우선적인 目的으로하는 高壓의 治療策이라고 理解된다. 앞으로 行政發展의 進度에 따라 庶政刷新運動의 內容도 擴大·變質되어 가리라 믿는다.

이 글에서는 1975년부터 國家의 事業으로 추진되어 온 庶政刷新作業의 中核인 行政體制內的 腐敗除去活動을 整理·記述하였다.

庶政刷新의 意味를 넓게 규정하는 경우 行政體制의 能力을 向上시키고 周邊을 淨化하며 나아가 國民生活全般의 기강을 바로 잡는 모든 局面의 活動을 總體的으로 包括하는 概念이라 할 수 있다. 이때에 行動主體가 되는 것은 行政體制만이 아니며 그 行動手段도 每學하기 어려우리만큼 복잡하고 방대하다. 이 글에서는 行政體制內的 腐敗現象을 除去하기 위한 行政의 事業만을 주된 關心對象으로 하였다. 庶政刷新의 對象가운데서 腐敗現象에만 주의를 돌리는 경우에도 거기에 포함된 問題의 範圍는 매우 넓은 것이다. 이러한 점을 순

*1 이 研究는 產學協同財團 1976年度 學術研究費의 支援에 의한 것이다.

*2 副教授, 서울大學校 行政大學院

頭에 두고 이 글의 主題를 다음과 같은 몇 가지 基準에 의하여 제한하였다.

첫째 行政體制의 境界內에서 일어나는 否定的 官僚行態에 注意를 限定한다.

둘째 「腐敗」라고 규정할 수 있는 否定的 行態에 關心을 限定한다. 여기서 말하는 腐敗란 公務員이 그 權限을 濫用하여 不當한 利益을 취하는 것을 뜻한다.

셋째 行政體制에 의한 行政的 對應手段에 注意를 限定한다. 司法作用 등 外在的 統制作用으로서 行政的인 것이라고 보기 어려운 腐敗防止事業은 原則的으로 論議의 範圍에서 除外된다.

그러나 1975년부터 政府樹立 以後 類例가 없는 強度로서 추진되고 있는 腐敗除去作業은 庶政刷新이라는 包括的 改革運動의 一環이라는 것을 잊어서는 안된다. 政府官僚制內의 腐敗除去作業은 汎國家的으로 확산되고 있는 庶政刷新의 範圍에 포함시켜 이해하지 않으면 그 뜻하는 바를 온전히 파악하기 어려울 것이다. 그러므로 이 글에서는 庶政刷新의 意味와 그 推進過程을 먼저 검토한 다음 이어서 우리의 주된 關心事인 行政腐敗除去를 위한 行政的 措置들을 논의하였다.

政府의 公式的인 見解에 따르면 「庶政刷新은 公務員社會의 모든 不條理를 一掃하여 能率的이고 명량한 奉仕行政을 펴므로써 國民의 信賴를 회복하여 國政能率을 극대화하고 동시에 이를 社會全般에 걸친 不條理와 非能率을 제거하는 社會淨化運動과 새로운 價値觀에 바탕을 둔 進전한 國民精神을 진작시키는 精神改革運動으로 승화시켜 富強한 나라를 만드는 民族中興의 課業」이라고 한다. 이러한 庶政刷新은 궁극적으로 國力培養을 통해 民族中興을 꾀하려는 目的을 가진 運動이며 公務員社會淨化, 一般社會淨化 및 精神革命이라는 3大行動課題를 內包한다. 庶政刷新은 그 對象範圍가 매우 넓고 統治指導者로부터 發想되어 下向的으로 推進되고 있으며 따라서 지극히 強力한 政治的 支持를 받고 있다는 특징을 가진 運動이다. 政府는 庶政刷新을 대체로 3段階의 過程을 거쳐 推進하기로 作定하고 있다. 推進過程의 3段階란 첫째 官僚社會의 非違·不正 剔決, 둘째 社會淨化를 위한 一般에로의 擴大, 셋째 淨화된 社會零團氣가 國民의 意識속에 體質化되는 것을 말한다.

* 庶政刷新은 公務員社會의 紀綱確立으로부터 출발하여 그 範圍를 확대시켜가는 것으로 되어 있는데 公務員社會에서 庶政刷新의 대상이 되는 것은 公務員의 紀綱確立과 行政能率의 極大化를 저해하는 모든 業務上의 非違와 非能率인 要素 및 公務員으로서의 品位와 分數에 맞지 않는 지나친 私生活이다.

公務員社會에 있어서 庶政刷新의 實踐의 目標는 첫째 公務員의 體質을 改善하여 業務遂行에 관련된 일체의 不正과 不條理를 뿌리뽑고 둘째 非能率의 이고 浪費의 인 行政體制를 뜯어 고쳐 構造的인 不條理를 除去하며 셋째 公私生活의 周邊環境을 淨化하여 國民으로부터 신뢰받는 公務員像을 확립하는 것이다.

社會全般에 걸친 庶政刷新의 對象이 되어야 할 이른바 社會不條理現象의 類型은 세 가지로 大別되고 있다. 세 가지 類型이란 첫째 反社會·反國家的인 維新沮害行爲, 둘째 庶民生活侵害行爲, 셋째 國民總和沮害行爲를 말한다.

庶政刷新을 추진하는데 필요한 精神姿勢로는 첫째 庶政刷新에 대한 투철한 使命感, 둘째 멋뻐하고 올바른 良心, 셋째 外部로부터의 어떠한 誘惑도 물리칠 수 있는 勇氣가 들어지고 있다.

庶政刷新運動의 出發時期는 1975年 3月로 보는 것이 온당할 듯 하다. 이때에 政府의 最高管理層에 대한 統治指導者의 行動指示가 구체적으로 그리고 強力하게 전달되었다. 庶政刷新活動의 範圍와 深刻性이 劃期的으로 달라진 것도 이 時期부터이다. 政府의 責任있는 弘報資料에서도 1975年 3月을 庶政刷新의 出發時期라고 밝히고 있다.

庶政刷新의 1次年度인 1975年에는 施策의 重點이 對民業務에 결부된 腐敗除去와 變態經理是正에 놓여 있었다. 이러한 施策의 展開에 있어서 多方面에 걸친 綜合對策을 強調하고 制度의 改善에도 적지 않은 힘을 기울였다. 그러나 가장 현저한 충격을 준 措置는 非違公務員의 擧發과 處罰을 대폭 強化한 것이라 하겠다.

1976년에는 庶政刷新의 觀念的 體系가 정돈되고 庶政刷新의 行動對象이 前年에 비해 훨씬 확대되었으며 소위 權力型 내지 致富型 社會不條理에도 어느 정도 肅正의 손길을 뻗치게 시작하였다. 이해에도 公務員社會의 殘存不條理剔決을 내세워 公

務員에 대한 대폭적 肅正作業을 계속하였다.

1977년에 들어서도 前年度와 비슷한 行動綱領을 내걸고 庶政刷新作業을 추진하고 있다. 즉 庶政刷新의 推進方向을 公職者社會의 殘存不條理剔抉과 周邊淨化, 一般社會淨化, 公職者와 利害關係者의 結託防止 등 3個分野로 나누어 設定하고 있다.

이 글에서는 庶政刷新의 行政體制內的 腐敗抑制策을 對人的 措置(人事行政上的 措置), 體制改善 및 周邊淨化로 구분하여 고찰하였다.

公職의 腐敗를 除去하기 위하여 公務員이라는 組織參與者를 대상으로 하는 庶政刷新의 諸措置는 懲戒 기타 不利益處分, 教育訓練, 賞勳, 報酬와 便益, 身分保障 등의 分野에 걸쳐 추진되고 있지만 지금까지 가장 두드러진 局面은 懲戒 기타 不利益處分의 強化이다. 따라서 庶政刷新初期라 할 수 있는 지금까지의 對人的 活動은 다분히 消極的이고 嚴罰主義의인 偏向을 지녔다고 할 수 있다.

庶政刷新運動이 시작된 이래 懲戒 기타 不利益處分의 量的 增加와 質的 強化는 현저한 바 있다. 人事行政上的 處罰을 받거나 非懲戒節次에 의한 退職, 職位解除 등 不利益處分을 받은 사람이 急增하였는데 이러한 現象은 統制活動의 質的 變化를 반영하는 것이다.

週期的인 所謂「一齊肅正」때에는 大幅的인 人員淘汰를 단행하였으며 이때의 肅正基準으로 公職不適合者選拔基準이라는 매우 包括的인 淘汰準則이 마련되기도 하였다. 이러한 肅正基準은 時局의 要請과 腐敗行態의 現況을 반영하는 것이기 때문에 公務員의 服務義務에 관한 法規上의 一般的 基準보다는 다소 구체적이라는 느낌을 준다. 그러나 公職不適合者選拔基準은 肅正作業의 만족할만한 客觀性을 보장하기 어렵게 되어 있다. 그리고 一齊肅正이라는 非常措置가 아니란다면 不利益處分의 直接的인 基準으로 삼기 어려운 것도 포함되어 있다.

懲戒節次를 통한 肅正도 활발해졌으며 懲戒量定은 嚴罰主義의인 것으로 무거워지는 현저한 傾向을 示現하였다. 엄격해진 懲戒量定의 一貫성을 유지하기 위해 政府는 懲戒量定基準을 만들었다.

系列連帶責任制를 규정함으로써 監督者들의 指

揮監督責任을 새삼 강조하고 不利益處分施行에 있어서 公務員들에 대한 問責의 범위를 확대시켰다. 系列連帶責任制란 公務員이 職務를 수행하는 過程에서 어떤 不正이나 非違를 저질렀을 때 그 잘못을 저지른 當事者뿐만 아니라 그를 指揮監督하고 있는 上級者에까지도 責任을 확대시켜 묻게 되는 制度이다.

庶政刷新에 따른 副作用을 除去 또는 豫防하기 위한 各種指示, 殘存不條理事例指摘, 痼疾의 不條理指摘 등은 指導的 敎化的 目的으로 發해진 行動指針이지만 그에 違背될 때에는 不利益處分을 받는다는 處罰的 基準으로서의 性格을 內含한다.

庶政刷新에 관련된 懲戒 기타 不利益處分의 效果를 擴大하는 措置들도 강구되었는데 그 代表的인 것이 庶政刷新賞罰記錄簿의 作成과 非違로 인하여 肅正된 자의 有關業體就業禁止이다. 前者는 處罰받은 者뿐만 아니라 賞을 받은 者의 名單도 登載하므로 賞과 罰의 效果를 다같이 연장하기 위한 措置라 할 수 있다. 後者의 주된 目的은 公務員과 關聯業體의 結託에 의한 腐敗를 억제하려는 것이다. 有關業體就業禁止는 法的인 措置가 아니라 行政的 指導와 監督에 의하여 效果를 거두려는 措置이며 1977년부터 구체화되기 시작하였다.

信賞必罰은 庶政刷新의 手段的 目標 가운데 하나이다. 따라서 庶政刷新이 出發된 때로부터 腐敗公務員에 대한 嚴罰主義가 강조된만큼 誠實·正直·清廉한 公務員像의 定立을 적극적으로 유도하기 위한 賞勳制度利用을 강조하였다. 특히 清廉潔白한 庶政刷新 垂範公職者를 발굴하여 포상하고 이를 人事에 반영하는데 注力하였다. 褒賞의 效果를 연장하는 措置로서 특기할만한 것은 앞에서 본 庶政刷新賞罰記錄簿이다. 또 한 가지 특기할만한 것은 褒賞事實을 懲戒時 고려하여 懲戒量定을 가볍게 하도록 한 措置이다.

公務員의 精神姿勢改造는 庶政刷新의 重要한 目標이므로 이를 유도하는 直接的 手段으로서 教育訓練이 매우 강조되었다. 庶政刷新以後 특별히 확충된 教育訓練의 分野는 이른바 精神教育分野이다.

庶政刷新以後 公務員에 대한 報酬와 便益 및 身分保障에 관련하여 劃期的인 措置를 취한 것은 없다. 報酬와 便益分野에서는 庶政刷新以前부터 추

진해오던 이른바 處遇改善 등을 계속하고 있으며 公務員의 身分安定에 대해서도 進과 質의으로 다른 새로운 措置를 취한 것은 없다. 그러나 報酬와 年金의 改善 그리고 公務員의 身分保障이 庶政刷新의 重要行動手段으로서 또는 庶政刷新의 좋지 못한 副作用을 배제하는 手段으로서 強調되고 있다는 점에 주의할 기울일 필요가 있다.

庶政刷新以後 腐敗除去를 위한 對人的 및 對環境의 措置를 강화하는 한편 庶政刷新의 基盤을 굳히기 위하여 行政改善에 拍車を 가해 왔다. 行政의 能率化 및 不條理發生素를 除去하기 위한 制度改善의 重點事業은 法令整備 및 不條理發生要因除去를 위한 制度確立, 行政節次 및 報告行政改善으로 行政全般의 能率向上圖謀, 豫算의 效率의인 編成 및 運營, 公職者에 대한 職務教育의 強化 등이다. 庶政刷新을 위한 行政改善努力이 과거의 行政改革과 質의으로 다른 것은 없다. 다만 作業

이 大量化되었으며 集中的인 調査事業이 이를 뒷받침하였고 不條理素地除去에 力點을 둔 것이 뚜렷하다는데서 구별점을 찾아 볼 수 있다.

公務員들의 腐敗를 억제하기 위하여 그들에게 周邊淨化를 요구하고 이를 독자적인 하나의 改善活動領域으로 부각시킨 것은 庶政刷新에 특유한 局面이라 하지 않을 수 없다. 1976년에는 公務員 周邊淨化를 위한 業務指針을 시달하였으며 1977년에도 政府는 周邊淨化를 계속 강조하고 있다. 各機關에 시달된 庶政刷新推進指針에서 周邊淨化運動의 積極的인 展開에 관한 細部事項을 職場 周邊淨化와 生活 周邊淨化의 두 부분으로 나누어 指示하고 있다. 그러한 指示事項의 일부는 違反하였을 때 處罰의 위험이 따르는 行動規範이라 할 수 있고 나머지는 啓蒙의이며 指導的인 것이라 할 수 있다.

지금까지 發展途上國으로 불리어온 우리 나라에서 行政體制는 國家發展이라는 目標의 達成을 위한 中心의 手段으로서 社會全般을 管理하고 先導하는 무거운 責任을 지지 않을 수 없는 입장에 있었다. 지난 10餘年間 行政體制는 國家發展을 至極한 理念으로 삼는 統治指導者들의 中心의 行動手段으로 되어 왔다.

國家發展을 推進해야 할 주된 裝置라는 位置에 밀려 들어간 行政體制는 실제적인 能力水準과 期待水準 사이의 커다란 間隙을 노출하면서 천신만고해 왔다. 急速한 國家發展을 바라는 政治的 欲求와 經濟計劃成功의 만족할만한 實績에 떠밀리면서 길머져 온 發展行政의 짐을 힘겹게 감당하는 歷程에서 行政體制는 단편적이고 간헐적인 改革을 겪어왔고 적지않은 下向的 「채찍질」을 받아왔다.

그러나 1960年代에는 國家發展의 目的을 위해 行政體制를 「使用」하는 일이 급했으며 行政體制로 하여금 무슨 일을 하게 해야 할 것인지에 政府內外의 關心이 集中되었다. 그러한 일을 하기 위해서 行政體制가 어떻게 되어야 할 것인가하는 問題에 관하여는 總合的인 行動計劃이 없었다.

1970年代에 들어서면서부터 점차 行政體制自體가 基本政策의 한 문제로서 부각되어 왔다. 行政體制를 겨냥한 集中的이고도 진반적인 行政發展事業은 庶政刷新運動으로 出發되었다. 항상 앞서 달리는 任務를 허덕이며 쫓아 온 우리 行政體制는 이제 中進國이라는 國家發展段階의 行政主體노릇을 해야하게 되었고 곧바로 1980年代의 行政先進化課題에 당면하게 되었는데 이러한 時期에 추진되고 있는 庶政刷新은 行政發展過程의 커다란 轉機를 가져 올만한 強度를 지니고 있다. 庶政刷新이 現段階에서는 能率化를 價值基準으로 하여 政府官僚制

내에 古典的이고 最少限이라고 생각되는 秩序確立을 우선적인 目的으로 하는 高壓의 治療策이라고 理解된다. 앞으로 行政發展의 進度에 따라 庶政刷新運動의 內容도 擴大・變質되어 가리라 믿는다.

이 글에서는 1975년부터 國家的 事業으로 추진되어 온 庶政刷新作業의 中核인 行政體制內의 腐敗除去活動을 整理記述하려 한다.

庶政刷新의 意味를 넓게 규정하는 경우 行政體制의 能力을 向上시키고 周邊을 淨化하며 나아가 國民生活全般의 기강을 바로 잡는 모든 局面의 活動을 總體的으로 包括하는 概念이라 할 수 있다. 이때에 行動主體가 되는 것은 行政體制만이 아니며 그 行動手段도 每舉하기 어려우리만큼 복잡하고 방대하다. 이 글에서는 行政體制內의 腐敗現象을 除去하기 위한 行政的 事業만을 주된 關心對象으로 하려 한다. 庶政刷新의 對象가운데서 腐敗現象에만 주의를 돌리는 경우에도 거기에 포함된 問題의 範圍는 매우 넓은 것이다. 이러한 점을 念頭에 두고 이 글의 主題를 다음과 같은 몇 가지 基準에 의하여 제한하려 한다.

첫째 行政體制의 境界內에서 일어나는 否定的 官僚行態에 注意를 限定한다.

둘째 「腐敗」라고 규정할 수 있는 否定的 行態에 關心을 限定한다. 여기서 말하는 腐敗란 公務員이 그 權限을 濫用하여 부당한 利益을 취하는 것을 뜻한다.

셋째 行政體制에 의한 行政的 對應手段에 注意를 限定한다. 司法作用 등 外在的 統制作用으로서 行政的인 것이라고 보기 어려운 腐敗防止事業은 原則的으로 論議의 範圍에서 除外된다.

그러나 1975년부터 政府樹立以後 類例가 없는 強度로서 추진되고 있는 腐敗除去作業은 庶政刷新이라는 包括的 改革運動의 一環이라는 것을 잊어서는 안된다. 政府官僚制內의 腐敗除去作業은 汎國民的으로 확산되고 있는 庶政刷新의 範圍에 포함시켜 이해하지 않으면 그 뜻하는 바를 온전히 파악하기 어려울 것이다. 그러므로 이 글에서는 庶政刷新의 意味와 그 推進過程을 먼저 검토한 다음 이어서 우리의 주된 關心事인 行政腐敗除去를 위한 行政的 措置들을 논의하려고 한다.

1. 庶政刷新概觀

(1) 庶政刷新의 意義

政府의 公式的인 見解에 따르면 「庶政刷新은 公務員社會의 모든 不條理를 一掃하여 能率的이고 명량한 奉仕行政을 펴므로써 國民의 信賴를 회복하여 國政能率을 극대화하고 동시에 이를 社會全般에 걸친 不條理와 非能率을 제거하는 社會淨化運動과 새로운 價値觀에 바탕을 둔 진진한 國民精神을 진작시키는 精神改革運動으로 승화시켜 富強한 나라를 만드는

民族中興의 課業」⁽¹⁾이라고 한다. 이러한 庶政刷新은 궁극적으로 國力培養을 통해 民族中興을 꾀하려는 目的을 가진 運動이며 公務員社會淨化, 一般社會淨化 및 精神革命이라는 3大行動課題를 內包한다. 庶政刷新은 그 對象範圍가 매우 넓고 統治指導者로부터 發想되어 下向的으로 推進되고 있으며 따라서 지극히 強力한 政治的 支持를 받고 있다는 특징을 가진 運動이다. 政府는 庶政刷新을 대체로 3段階의 過程을 거쳐 推進하기로 作定하고 있다. 推進過程의 3段階란 첫째 官僚社會의 非違·不正 剔抉, 둘째 社會淨化를 위한 一般에의 擴大, 셋째 淨化된 社會雰圍氣가 國民의 意識속에 體質化되는 것을 말한다.⁽²⁾

좁은 意味로 파악할 때 庶政刷新은 公務員社會의 不正·腐敗 등 不條理 및 國政의 能率化와 國力の 組織化를 저해하는 非能率, 浪費, 無事安逸主義 등의 要因을 제거하여 官紀를 確立시키는 活動을 뜻한다. 이러한 官紀確立에 의하여 達成하려는 理想的 行政은 法律의 規定과 立法精神에 따라 執行되는 公正한 行政, 國民을 위한 奉仕行政, 能率의인 行政, 그리고 명량하고 건전한 行政이라고 規定되고 있다.

庶政刷新은 公務員社會의 紀綱確立 즉 좁은 意味의 庶政刷新으로 부터 출발하여 그 範圍를 확대시켜가는 것으로 되어 있는데 公務員社會에서 庶政刷新의 대상이 되는 것은 公務員의 紀綱確立과 行政能率의 極大化를 저해하는 모든 業務上의 非違와 非能率의인 要素 및 公務員으로서의 品位와 分數에 맞지 않는 지나친 私生活이다.

公務員社會에 있어서 庶政刷新의 實踐的 目標은 첫째 公務員의 體質을 改善하여 業務遂行에 관련된 일체의 不正과 不條理를 뿌리뽑고 둘째 非能率의이고 浪費的인 行政體制를 뜯어고쳐 構造的인 不條理를 除去하며 셋째 公私生活의 周邊環境을 淨化하여 國民으로부터 신겨받는 公務員像을 확립하는 것이다. 이러한 庶政刷新의 實踐目標에 비추어 刷新作業의 對象을 ① 사람(公務員), ② 일(業務), ③ 制度, ④ 環境(公私生活의 周邊環境)으로 나누고 있다.

對象別 刷新作業目標을 다시 整理해 보면 다음과 같다.

첫째 말성 많고 不正을 저지르며 無能하고 無事安逸에 흐르는 者를 몰아내고 誠實하고 有能한 公務員을 보호함으로써 公務員社會의 體質改善을 끊임없이 추구한다. 따라서 公務員社會의 庶政刷新은 公務員 스스로가 不條理의 악습에 젖은 지금까지의 나쁜 習性을 떨쳐버리는 體質改善과 官紀確立부터 시작되어야 한다.

둘째 公務員이 맡아서 처리하는 모든 業務의 執行은 浪費를 없애고 能率을 極大化시켜서 그 成果가 모두 國民에게 되돌아가게 해야 한다. 公務를 처리할 때의 마음기짐과 자세는 親

(1) 文化公報部, 庶政刷新(文化公報部, 1976年 8月 3日), p.1. 庶政刷新의 意義에 관한 說明은 주로 이 資料에 의존하였다. 그러나 다른 政府資料와 新聞報道內容도 함께 참고하였음을 밝혀둔다.

(2) 1976年 8月 30日의 司正長官會議에서 이와 같은 推進段階를 確認하고 1976年 8月 現在의 狀況을 第1段階와 第2段階의 中間에 位置하는 것이라고 評價하였다. 1976年 9月 2日 韓國日報 2面 「不條理除去의 段階設定」參照.

切·公正·迅速·正確에 두어야 하고 모든 法令은 行政의 便宜를 위해서가 아니라 國民에게 有利한 方向으로 해석되어야 한다.

세계 不正·腐敗·非能率 등 일체의 不條理要因이 排除될 수 있도록 制度上的 補完과 改善措置를 해야 한다. 구체적인 例로, 豫算의 編成과 配分에 있어서는 精確한 근거를 바탕으로 內容의 科學化와 經費의 現實化를 이룩하여 變態經理 등 不條理의 介入을 방지하도록 하고 不要不急한 豫算의 計上을 지양하여야 한다. 또한 行政需要의 區分, 業務의 配分, 處理 및 報告 등을 合理的으로 하고 政府가 꼭 수행해야 할 일을 臆前해서 公正·迅速·正確하게 國民便宜爲主로 處理하도록 制度的인 障礙要素와 未備點을 補完改善해 나가야 한다. 그리고 上級機關의 下級機關에 대한 指示·統制·支援·調整機能이 劃一性을 벗어나 能率化되도록 再調整되어야 한다.

내제 官署周邊을 淨化하고 公務員의 私生活을 淨化해야 한다. 公務員이 맡은 일을 清廉潔白하고 신속·精確하게 처리할수 있도록 外部干渉과 請託을 없애도록 職場周邊을 淨化해야 한다. 公務員은 家庭生活을 포함한 私生活에 있어서도 生活周邊을 淨化해서 스스로 守身守節하여 社會 指導者로서의 모범을 보이고 公職者로서의 분수와 품위를 지켜 나가야 한다.

公務員은 庶政의 執行者이기 때문에 마땅히 庶政刷新에 앞장서서 國民의 信賴를 받도록 官紀를 確立해 나가야 하며 國民을 선도할 입장에 있는 公務員들은 庶政刷新運動을 一般社會로 확산시켜 社會淨化運動과 精神改革運動으로 발전되도록 할 것이 기대되고 있다. 그리고 좁은 意味의 庶政刷新을 土着化시켜 다시는 官紀가 흐트러지지 않게 하기 위해서는 公務員과 함께 모든 國民이 전전한 精神을 갖게 하고 社會全般의 不條理와 非能率도 동시에 척결하지 않으면 안된다. 따라서 庶政刷新의 범위는 필연적으로 확대되지 않을 수 없다.

社會全般에 걸쳐 庶政刷新의 對象이 되어야 할 이른바 社會不條理現象의 類型은 세 가지로 大別되고 있다. 세 가지 類型이란 첫째 反社會·反國家的인 維新沮害行爲(密輸, 脫稅, 密酒造, 大麻草, 麻藥 등의 製造·販賣, 淫亂物製造와 頒布, 頹廢行爲, 새마을 資材橫領 등 새마을運動 沮害行爲, 財產逃避, 僞裝移民), 둘째 庶民生活 侵害行爲(組織 및 常習的인 經濟暴力 등 暴力行爲, 暴利行爲, 有害食品 및 醫藥品 製造行爲, 勞賃搾取, 國民經濟侵害行爲), 셋째 國民總和 沮害行爲(浪費와 사치 등 분수에 맞지 않는 消費生活, 모략·중상·무고 등 非生産的인 生活態度, 賭博, 放蕩行爲, 豪奢生活)를 말한다.

庶政刷新을 추진하는데 필요한 精神姿勢로는 첫째 庶政刷新에 대한 투철한 使命感, 둘째 뉘그러고 올바른 良心, 셋째 外部로부터의 어떠한 誘惑도 물리칠 수 있는 勇氣를 들고있다. 庶政刷新이라는 一大改革運動이 필요한 理由로 政府는 다음과 같은 것을 들고 있다.

첫째 公務員의 紀綱確立을 위해서 庶政刷新이 필요하다.

둘째 國政의 能率化를 위해서 필요하다. 國政을 能率化하려면 庶政刷新을 통해 國政을 직

접 담당하고 있는 公務員들이 勤務姿勢를 바로잡아 모든 非能率要素를 말끔히 제거하고 無事安逸主義를 스스로 배격하여야 한다.

세째 國家安保를 위해서 필요하다. 國家安保態勢를 튼튼히 다지기 위해서는 總力安保態勢의 基盤이 되는 國民總和體制가 이룩되어야 하고 國民總和體制는 政府와 國民의 一體感이 조성되고 모든 國民이 한마음 한뜻으로 뭉칠때 비로소 가능한 것이다. 政府와 國民의 一體感은 公務員社會의 不條理가 말끔히 없어지고 國民을 위해 봉사하는 行政體制를 확립하여 國民으로부터 信賴를 얻게 될 때 이룩되는 것이다.

네째 健全한 國民精神의 진작을 위해서 필요하다. 物質爲主의 經濟成長과 급속한 開發政策遂行過程에서 拜金·利己·頹廢風潮 등의 反社會的 價値觀이 形成되어 國民精神이 헤이해졌으며 이것은 國民總和를 해칠뿐 아니라 祖國近代化課業의 성취를 가로막는 沮害要因으로 대두되기에 이르렀다. 健全하고 建設的인 國民精神을 진작하여 國力培養을 加速化 시키는 祖國近代化課業을 마무리지어야 한다. 庶政刷新을 精神改革連動으로 승화시켜 나갈 때 절대로 不正과 非違를 저지르지 않고 몇몇하게 살겠다는 國民精神은 스스로 진작될 것이다.

다섯째 不條理 없는 깨끗하고 명량한 社會를 건설하기 위해 필요하다.

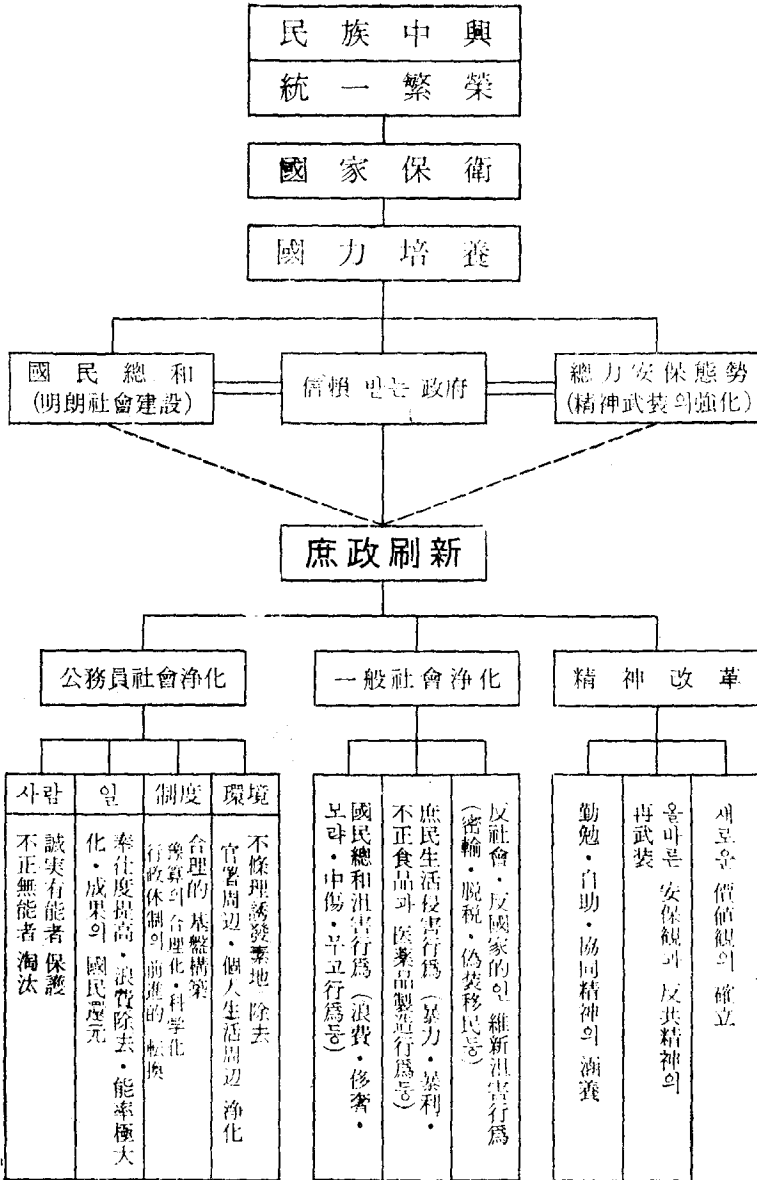
여섯째 民族中興을 이룩하여, 富強한 나라를 만들기 위해 필요하다.

위에서 대체로 政府가 發表한 文書의 表現을 빌어 庶政刷新의 뜻하는 바를 설명하였다. 이상의 설명으로 庶政刷新의 一般的 意味는 전달될 수 있으리라 믿는다. 그러나 政府文書의 用語使用에는 概念的 明確性이 결여되어 있는 경우가 많다. 예컨대 否定的 行態(negative behavior) 또는 「좋지 않은 것」을 지칭하기 위해서 不條理, 非違, 不法, 無能, 不正, 腐敗, 非能率, 浪費, 無事安逸主義, 頹廢風潮, 反社會性, 反國家性 등의 用語를 쓰고 있으나 用語 하나 하나의 意味가 반드시 분명한 것도 아니고 여러 用語들이 相互交換의으로 사용되고 있다. 個別的인 用語의 명확한 定義와 一貫的 使用을 현재로서는 찾아 보기 어려우므로 구체적인 事例別로 특정한 用語가 지칭하는 對象이 무엇인가를 보고 해당 用語의 意味를 짐작할 수 밖에 없다.

다음 面에 보이는 것은 政府에서 闡明한 바 있는 庶政刷新의 目標와 對象을 圖示한 것이다.

(2) 庶政刷新의 推進過程

庶政刷新運動의 엄격한 出發時點을 확인하는 문제는 論爭의 對象이 될 수도 있다. 왜냐하면 行動의 強度가 다르고 名稱은 달랐지만 庶政刷新과 軌를 같이하는 政府活動은 政府樹立以後 언제나 있어왔기 때문이다. 그리고 현재 우리가 경험하고 있는 形態의 庶政刷新이 필요하다는 것을 직접 간접으로 豫告한 行政首班의 意思表示는 여기 저기서 散見되었을뿐 아니라 庶政刷新을 위한 準備를 우리가 확인하기 어려운 期間에 걸쳐 진행시켰을 것이기 때문이다.



(出處：文化公報部，前揭資料，p. 4)

그러나 우리의 필요를 충족시키는 범위내에서 庶政刷新의 出發時期를 대체로 劃定하는 것은 어려운 일이 아니다. 그 時期가 1975年 3月이다. 이때에 政府의 最高管理層에 대한 統治指導者의 行動指示가 구체적으로 그리고 強力하게 전달되었다. 庶政刷新活動의 範圍와 深刻性이 劃期的으로 달라진 것도 이 時期부터이다. 즉 이 時期가 反不條理鬭爭에 投入되는 힘의 差等點(energy differential point)인 것이다. 政府에서 非違公務員을 大幅 整理할때 이 時期以後의 行動만을 問責의 대상으로 삼았다는 것도 한 基準이 될 수 있다.

政府의 責任있는 弘報資料에서도 1975年 3月을 庶政刷新의 出發時期라고 밝히고 있다.⁽³⁾

1975年 3月 7日 靑瓦臺에서 있는 國務會議席上에서 大統領은 세칭 急行料라고 불리어지는 것과 같은 對民業務上의 不條理를 拔本塞源하도록 指示하고 不條理의 사례가 발생할 경우 이에 직접 關聯된 公務員뿐 아니라 그의 上級責任者에 대해서 連帶責任制를 실시하도록 할 것, 各部長官은 자기 部處의 對民業務執行現況을 면밀히 검토해서 이에대한 是正策을 1個月以內에 마련하여 강력히 執行해 나가도록 할 것, 國務總理室에서는 對民業務의 民弊是正策 執行現況을 보고받아 綜合整理하여 매일 靑瓦臺 國務會議에 그 狀況을 報告할 것 등을 함께 指示하였다.

이러한 指示가 庶政刷新의 起爆劑가 되었으며 그뒤로 大統領의 庶政刷新에 관한 指示는 가히 빗발치듯하였다. 1975年 5月の 國務會議에서 公務員의 非違不正은 國家安保와 同一次元에서 다루어나갈 方針임을 밝힌 것을 포함하여 庶政刷新에 관한 強調, 指示, 決意表明은 줄곧 계속되어 왔다.

1975年 3月을 起點으로 하여 政府各部處에서는 特別監查班, 確認點檢班, 特別機動班, 庶政刷新推進委員會, 暗行監查班, 不條理是正特別班 등 各種 機構를 만들고 全政府의으로 指示된 庶政刷新의 行動方案을 실현에 옮기는 努力을 전개하게 되었다. 部處에 따라서는 所屬公務員들에게 辭表를 제출하도록하여 保管하거나 潔白覺書를 쓰게하는 示威的 措置를 취하기도 하였다.

全政府的인 次元에서 庶政刷新의 行動調整을 꾀하기 위해 國務總理室에 庶政刷新特別班을 설치하고 우선적으로 고쳐야 할 是正對象을 ① 入學試驗을 둘러싼 不條理, ② 遊興飲食店 및 環境業所와 관련된 不條理, ③ 交通團束에 관련된 不條理, ④ 稅務關係不條理 등으로 정하여 여기에 集中的인 改善努力을 꾀기로 하였다.

1975年 3月 22日에는 對民業務에 관련하여 보다 구체적인 庶政刷新 行動指針을 마련하고 그 實踐을 촉구하였다. 여기서 말하는 行動指針이란 司正協議會를 거쳐 확정된 「對民業務의 民弊是正策」을 지칭하는 것이다.⁽⁴⁾ 이 指針書에서는 業務에 관련하여 金品을 授受하는 弊習의 是正을 우선적인 目標로 하여 對策의 重點을 ① 公務員이 金品을 받지않게 하는 措置(指導, 監督, 當面隘路對策), ② 國民이 金品을 주지 않게 하는 措置(對民弘報), ③ 金品

(3) 庶政刷新 推進經路의 事實에 관한 情報의 주된 出處는 대체로 다음과 같다.

① 文化公報部, 前掲資料

② 崔在旭, 「庶政刷新, 어디까지 왔다」 新東亞(1977, 1), pp. 106—119.

③ 廉吉正, 庶政刷新의 問題點(서울大學校 行政大學院 發展政策研究課程論文, 1976)

④ 國務總理行政調整室, 庶政刷新推進狀況報告(1977, 1)

⑤ 國務總理行政調整室, 1977年度 庶政刷新推進方向(1977, 2)

⑥ 大韓民國政府, 행정백서 (1976 및 1977)

(4) 靑瓦臺 司正擔當特別補佐官室, 對民業務의 民弊是正策(1975, 3).

授受의 原因을 除去하는 措置(制度改善)에 두었다. 이 指針書에서 이른바 「系列連帶責任制」를 규정하여 不正을 저지른 公務員의 直近上級監督者 뿐만 아니라 次上級者以上の 監督系統에 있는 者도 連帶責任을 지도록 하였다.

庶政刷新의 1次年度인 1975년에는 施策의 重點이 對民業務에 걸부된 腐敗除去와 變態經理是正에 놓여 있었다. 이러한 施策의 展開에 있어서 多方面에 걸친 綜合對策을 強調하고 制度의 改善에도 적지않은 힘을 기울였다. 예컨대 「對民法令」의 改善은 制度改善의 중요한 징표라 할 수 있다. 1,164個의 對民法令을 검토하여 그중 968個를 고쳤다. 改正內容을 보면 基準을 現實化한 것, 具備書類를 감축하는 등 國民便宜를 도모한 것, 權限을 下部機關에 위임하거나 不必要한 規制를 폐지한 것, 矛盾된 法令을 整備한 것, 裁量權을 축소하거나 國民保護를 위해 規制를 強化한 것 등이 있다.

그러나 가장 현저한 충격을 준 措置는 非違公務員의 摘發과 處罰을 대폭 強化한 것이라 하겠다. 1975年 3月 22日부터 1年間 非違者로 적발되어 不利益한 處分을 받은 公務員數는 21,919名에 달하였다. 이러한 數字는 全體公務員 47萬名에 대하여 4.6%에 해당하는 것이었다. 이들중 1,953名은 金品收受非違者였으며 4,954名은 直上 및 次上의 連帶責任者였다. 罷免 또는 解免者는 4,178名이고 1,561名은 職位解除되었다. 不利益處分을 받은 公務員의 大多數는 下級公務員이었고 金品去來額도 비교적 적은 편이었다. 소위 權力型 또는 致富型 非違者의 摘發은 1975年度의 重點의인 肅正對象에서 除外되었던 것으로 보아야 한다.

非違者 措置 實績
(75. 3. 22~76. 3. 15)

單位：名

區 分	非違行爲者	連帶責任者	自體人事措置	計
罷免 및 解免者	2,536	140	1,502	4,178
減俸等懲戒	6,736	1,156	—	7,892
警 告	4,966	3,322	—	8,288
職 位 解 除	1,225	336	—	1,561
計	15,463	4,954	1,502	21,919

出處：행정백서(1976), p.16.

1976년에 들어서면서 庶政刷新의 觀念的 體系가 정돈되고 庶政刷新의 行動對象이 前년에 비해 훨씬 확대되었으며 소위 權力型 내지 致富型 社會不條理에도 어느 정도 숙정의 손길을 펼치기 시작하였다.

公務員社會의 殘存不條理剔抉을 내세워 公務員에 대한 대폭적 肅正作業을 계속하였다. 全司正機關과 各部處의 自體監查機能을 동원하여 摘發한 非違者는 1976年 한해동안 모두 51,468名이었다. 罷免 또는 解免된자의 수는 8,194名에 달하였다. 이 가운데 상당수는 소위 自體肅正이라하여 勸告辭職의 形式으로 公職을 물러났다. 1977年初에 한차례의 一齊肅正의

회오리가 지나갔는데 이때에도 대부분의 숙정대상자가 依願免職의 形式으로 公職을 물러났다. 1977年 1월부터 同年 3月末까지 상당한 高位職 公務員을 포함하여 400여명의 公職者를 勸告辭職시킨바 있다. 이때의 숙정은 구체적인 非違事實은 물론 公務員의 品位損傷, 無能 등 포괄적인 基準에 따라 단행되었다. 1977年 3月 10日 政府各機關長과 國營企業體長들에게 시달된 「公職不適合者選拔基準」은 12個項의 매우 包括的인 內容을 담고 있었다.

1976年 1月 1일부터 同年 12月 31日까지 적발한 非違公務員에 대한 措置內容은 다음 表에서 보는 바와 같다.

非違者摘發措置實績

單位：名

구	분	1976
파	면 및 해	8,194
감	봉 등 징	11,421
경	고	29,086
직	위 해 제 기 타	2,767
計		51,468

出處：행정백서(1977), p.

公務員에 대한 숙정진행과 함께 政府管理企業體에서도 自體監査를 강화하여 1976年 한해 동안 74,879件의 不正・不當事項을 적발하였다. 이중 47,133件에 대하여는 行政上措置, 24,522件에 대하여는 財政上措置, 그리고 3,224件에 대하여는 身分上措置를 각각 취하였다.

處罰의인 숙정작업을 계속하는 한편 公務員을 위요한 周邊을 淨化하기 위하여 「公務員 周邊淨化를 爲한 業務指針」을 政府各機關에 시달하고 그 실천을 강력히 촉구하였다. 1976年 2月 17日에 시달된 이 指針書에 의하면 職場周邊淨化를 위하여 ① 出張守則遵守, ② 구실이나 변명을 붙여 責任을 회피하는 勤務姿勢의 불식, ③ 民願의 지연 및 획일적 처리의 지양, ④ 當日決裁原則의 준수, ⑤ 커피 안사고 안마시기, ⑥ 無斷離席禁止, ⑦ 불필요한 面談・面接의 自制, ⑧ 일부의 行政書士, 辯護士 및 특정업무전문 브로커 등 不條理媒體의 배제, ⑨ 國公有財産의 애용절약, ⑩ 모든 職務外的 活動에 있어서 公益優先의 價値觀定立 등 10個項을 들고 있다. 自身과 家庭의 周邊淨化를 위하여 ① 勤儉節約氣風造成을 위해 분수에 맞는 생활을 하고 사치낭비를 일소할 것, ② 月1회 새마을 청소에 참여할 것, ③ 이웃에서나 학교에서 물의 안빚게 子女教育에 각별히 주의할 것, ④ 住宅에 있어서도 社會的 非難이나 물의를 빚지 않도록 할 것, ⑤ 미장원출입, 시장보기 등 夫人의 家庭生活에 있어서도 검소한 생활을 실천할 것, ⑥ 外國產高級物品의 구입을 억제할 것, ⑦ 混粉食을 勵行할 것 등을 규정하였다.

庶政刷新에 관한 公務員教育을 강화하고 各級機關長의 精神教育을 실시하였으며 公務員

의 家族에게까지 教育을 실시하였는데 이것은 특기할만한 일이라고 생각한다. 教育強化와 더불어 信賞必罰을 강조하고 1976年 한해에 32,464名에 달하는 有功公務員을 褒賞하였다.

行政體制內에서 不條理發生의 素地를 제거하기 위한 制度改善에도 힘써 法令整備와 行政改善作業을 계속하였다. 1976년에 정비한 對民關係法令은 1,471件이었다. 法令整備以外에 一般行政改善이 606件 報告行政改善이 4,406件이었다고 集計되어 있다. 行政改善을 위한 調查事業가운데 가장 규모가 큰 것은 總務處가 주관하여 1976年 5月 20日부터 同年 8月 20日까지 실시한 調查이다. 33個의 中央行政機關과 4個道 및 그 산하 市·郡·邑·面·洞의 實態를 調查하여 3,532件에 달하는 改善措置를 취하였다.⁽⁵⁾

政府는 一般社會를 淨化하기 위해 對國民弘報活動을 強化하였으며 1976年 2月 17日 「健全한 社會氣風造成運動要綱」을 작성하여 政府各機關에 시달하고 이 要綱에 정한 運動이 各種職能別 團體 등에 의하여 自律的으로 展開되도록 유도하라고 지시하였다. 이 要綱에서는 ① 不健全歌謠, 大麻草, 마티화나 흡연, 長髮, 暴力, 淪落, 賭博, 野外脫線行爲 등 美風良俗을 해치는 作風의 일소, ② 家庭儀禮準則의 준수, ③ 物資節約과 貯蓄運動의 生活化, ④ 衣食住 등에서의 사치 배격, ⑤ 國產品愛用, ⑥ 거리질서확립운동 등의 公德心 涵養, ⑦ 企業의 合理的이고 健全한 運營, ⑧ 勞使協調精神의 涵養 등을 규정하였다.

이러한 一般的 綱領에 따라 政府機關들은 각각 해당 分野의 行動指針이나 規制基準들을 만들어 왔는데 그 한 例로서 經濟企劃院에 의한 不公正去來行爲의 指定을 들 수 있다. 第7次 物價安定委員會의 議決을 거쳐 확정하고 1976年 9月 1日부터 시행한 이 指針書에서는 ① 不當한 去來拒絕, ② 差別價格, ③ 集團排斥, ④ 去來強制, ⑤ 우월한 地位의 濫用, ⑥ 再販賣價格維持, ⑦ 去來處의 制限, ⑧ 虛僞·誇張廣告, ⑨ 買占賣惜, ⑩ 不當한 生産·出庫의 調節 등 10個 類型의 不公正去來行爲를 지정하였다. 그리고 不公正去來行爲를 한 者는 2千萬원 이하의 罰金에 처하고 是正中止命命을 받고도 계속하여 違反行爲를 한 者에 대하여는 1年 이하의 懲役 또는 2千萬원 이하의 罰金에 처하도록 규정하였다.⁽⁶⁾

社會淨化를 위한 行動計劃의 一環으로 社會秩序沮害事犯(社會惡)에 대한 團束을 강화하였다. 1976년에 摘發 또는 檢舉한 社會秩序沮害事犯의 數는 ① 僞裝移民, 財產海外逃避 등 事犯 587名(422名 拘束), ② 脫稅, 새마을事犯, 大麻草, 外來品, 頹廢行爲 등 事犯 704,343名(3,973名 拘束), ③ 勤勞者喝取犯, 生必品僞造犯, 不正食品 不正醫藥品 등 事犯 5,982名(850名 拘束), ④ 特權屢詐稱 憑藉事犯 146名(92名 拘束), ⑤ 組織치기輩 및 暴力事犯 3,267名(1,774名 拘束), ⑥ 密輸事犯 3,461名(1,188名 拘束), ⑦ 事件브로커 371名(241名 拘束), ⑧ 夜間通禁違反者 269,579名(69名 拘束)이다.

1977년에 들어서도 前年度와 비슷한 行動綱領을 내걸고 庶政刷新作業을 추진하고 있다.

(5) 總務處, 業務計劃(1977), p. 21.

(6) 大韓商工會議所, 不公正去來行爲指定에 관한 解說資料(1976, 7)

全政府的인 庶政刷新의 基本目標은 다음과 같다. (7)

- ① 庶政刷新을 國家安保의인 次元에서 繼續 強力히 推進함으로써 國民總和體制를 더욱 鞏固히 하여 國基를 盤石위에 올려 놓는다.
- ② 이를 爲하여 모든 公務員은 誠實, 正直, 清廉 및 奉仕를 生活信條로 하여 于先 自身の 周邊을 淨化함으로써 信賴받는 公務員像을 定立한다.
- ③ 또한 健全한 社會氣風造成을 爲해 社會 各界의 指導層人士가 國民에 對하여 멋뎨한 姿勢로 臨할 수 있도록 自身の 周邊부터 淨化하여 率先垂範함으로써 國民全體에 擴散되어 自發的인 國民運動이 되도록 誘導한다.
- ④ 이와 아울러 公務員의 非違와 社會의 不條理를 果敢히 剔抉함으로써 國民總和와 國家安保를 沮害하는 모든 要因을 菱除한다.

위와 같은 基本目標의 達成을 爲하여 庶政刷新의 推進方向을 公職者社會의 殘存不條理剔抉과 周邊淨化, 一般社會淨化, 公職者와 利害關係者의 結託防止 등 3個分野로 나누어 설정하고 있다.

公職者社會의 殘存不條理剔抉과 周邊淨化를 계속 추진하기 爲해 ① 公職者의 精神姿勢確立을 爲한 教育 등의 強化, ② 行政의 能率化 및 不條理發生素地를 除去하기 爲한 制度的 改善, ③ 職場周邊 및 生活周邊의 淨化를 爲한 運動의 積極的 展開, ④ 公職者 身分保障과 信賞必罰의 勵行, ⑤ 公職者社會의 殘存不條理根絶 및 非違의 繼續剔抉, ⑥ 改善分野에 대한 事後管理強化를 爲한 確認點檢徹底履行 등에 관한 行動方案을 처방하고 있다.

一般社會淨化를 爲해서는 건전한 社會氣風의 造成運動을 各種 媒體를 통해 전개하고 各種 社會惡(社會秩序沮害事犯)의 團束을 강화하도록 計劃을 세우고 있다.

公職者와 利害關係者의 結託防止를 1977年度에는 상당히 중요시하고 있는데 이를 爲해서 우선 非違誘發者를 嚴斷할 方針을 세우고 있다. 非違를 지지른 公務員뿐만 아니라 公務員에게 賂物을 供與한 者, 公務員과 結託한 者, 違法不當事項要求者 등도 處罰하는 소위 「雙罰制」를 適用하게 하였다. 公職者의 業務上 秘密漏泄行爲를 嚴斷할 方針인데 이러한 方針은 특히 換率引上, 都市計劃, 金利引上, 告示價格, 購買 및 工事入札豫定價格 등에 관한 機密取扱者들을 겨냥한 것이다. 有關業體 및 關聯民間人에 대한 啓導活動을 강화해서 非違誘發을 억제할 行動方案도 處方되어 있다.

非違公職者가 退職한 후 一定期間 有關業體에 就業을 하지 못하도록 行政的 措置를 취하게 되어 있다. 政府는 당초 非違退職 公務員의 有關業體就業을 法으로 禁止할 것을 검토하였으나 基本權을 제약한다는 문제가 제기되어 이를 行政指導에 의하여 실현하기로 하였다. 호화주택의 단속도 마찬가지로 行政的 啓導에 의하기로 한 것이다.

庶政刷新運動의 展開以後 不條理剔抉을 爲한 方案으로 새롭고 特異한 것들이 상당수 採

(7) 國務總理行政調整室, 1977年度庶政刷新推進方向(1977, 2), p. 4.

擇되었는데 그중의 하나가 退職公務員의 有關私企業體就業禁止이다. 이밖에 系列別連帶責任制, 특별히 強調된 雙罰制, 生活周邊 및 職場周邊 淨化指針, 賞罰記錄簿(庶政刷新年鑑)의 作成 등이 있다. 政府는 한때 公務員財産登錄法과 腐敗防止法을 制定하려고 시도했으나 實效를 거두기 어렵다고 판단해서 중지한 것으로 알려졌다. 이러한 「妙案」들이 續出한 것은 庶政刷新努力의 強度를 짐작케 하는 하나의 징표가 된다.

庶政刷新의 對象과 그 改善程度의 本質的인 局面은 計量的으로 또는 外形的으로 포착하기 어려운 성격을 가지고 있다. 현재 科學的인 比較資料를 결여하고 있기 때문에 庶政刷新의 成果를 엄격하게 논단하기는 어렵다. 그러나 行政體制內에서 일어나고 있는 여러 現象의 屢次한 觀察을 바탕으로해서 庶政刷新成果에 관하여 어느 정도 납득할만한 判斷(educated guess)은 할 수 있다고 생각한다.

지금까지 推進되어 온 庶政刷新의 成果가 滿足水準(satisfaction level)에 未達하다는 것은 누구나 인정하는 바이며⁽⁸⁾ 庶政刷新의 어떤 行動手段은 誤導된 結果를 빚는 수도 있었고 이른바 「逆不條理」⁽⁹⁾라고 불리어지고 있는 否定的 現象이 나타나기도 하였다. 그러나 全般的으로 볼 때 庶政刷新의 影響이 상당히 廣範한 領域에서 感知되고 있으며 可視的인 不正이 현저히 줄어들었다고 말할 수 있다.

그간의 庶政刷新運動이 以前の 反腐敗運動에 비해 매우 높은 水準의 效果를 남겼을 것이라고 짐작케 할만한 여러가지 條件 또는 徵表가 있다.

첫째 統治指導者의 決意가 確固하고 그에 의한 行動支持가 強力하였으며 持續的이었다. 庶政刷新의 出發時期를 선택하는 문제에서부터 庶政刷新運動의 性格規明과 推進의 대체적인 方向을 결정하는 문제에 이르기까지 統治指導者의 자상한 指導가 있어 온 것을 觀察할 수 있다. 이와같이 비상한 統治指導者의 關心은 韓國的 興件속에서 政府部門뿐 아니라 연관된 民間部門에까지 심각한 영향을 미치지 않을 수 없는 것이다.

둘째 改革의 對象과 是正戰術의 幅이 전례에 없이 넓었다. 그리고 是正行動의 量과 頻度가 급증했었으며 「特別한」 「非常한」 또는 「過激한」 手段들이 많이 動員되었다. 政府에서 庶政刷新의 評價基準으로 쓰고 있는 自體監查實施結果, 自體肅正措置實績, 人事交流斷行實績,

(8) 政府機關이 만든 各種報告書와 弘報文書에서 때때로 庶政刷新의 業績에 대한 評價를 과장되게 하고 있으나 한결같이 「殘存不條理」가 있음을 시인하고 앞으로 庶政刷新課題가 많이 남아 있음을 강조하고 있다. 그 한 例로 國務總理行政調整室의 1976年度事業에 대한 綜合評價意見의 일부를 다음에 引用한다(庶政刷新推進狀況報告, 1977, 1.,) p. 50.

「公務員社會의 庶政刷新은 이제 “定着化段階”에 접어들고 있으나 機關에 따라서는 아직도 痼疾業務에 對한 是正努力이 未洽하여 不條理가 陰性化, 個別化되고있어 아직도 滿足할만한 狀態에 이르지 못하고 있으며, 一般社會에 있어서는 庶政刷新이 初期的 “擴散段階”에 접어들고 있으나 아직도 沒知覺한 一部 國民들이 社會紀綱을 紊亂케 하고 特히 一部 社會指導層人士들의 自肅이 크게 要請됨.」

(9) 예컨대 無事安逸, 業務忌避, 業務處理를 공연히 까다롭게 하는 傾向, 自體的으로 判斷이 가능한 業務에 관하여도 保身責으로 上部에 有權解釋을 구하는 경향 등.

不合理한 制度改善實績, 自體教育實施實績, 對民啓導活動實績 등은 원칙적으로 어떤 是正活動을 얼마나 했는가를 알아 보려는 量的 基準이며 그러한 行動의 成果 또는 效果를 직접 表示해 주는 것은 아니다. 그러나 그러한 是正行動의 頻度와 量이 급격히 늘어났다는 事實은 그 效果의 增大를 짐작케 하는 間接的 證據가 될 수 있다.

세계 전례에 비하여 集中的인 是正行動이 長期化되었으며 앞으로도 더욱 심화될 것이 예견되어 있다. 庶政刷新이 數個月 또는 1年 정도로 지나가는 태풍이 아니라 長期的으로 持續된다는 것은 庶政刷新의 效果를 크게 하고 또 長期化시킬 가능성이 있는 매우 중요한 요인이라고 생각한다.

네째 庶政刷新을 위한 政府活動에 있어서 執行結果의 評價(feedback)가 시종 강조되고 있다. 是正活動의 結果를 確認하여 評價하고 새로운 문제를 發見하려는 努力을 비교적 체계적으로 진행시키고 있다. 政府各部處는 全政府的으로 指示된 行動의 施行結果를 月別 또는 期別로 國務總理行政調整室 등 「中央實施本部」에 보고하고 있으며 各種 司正·改革機關에서는 別途의 通路를 거쳐 확인 하고 있다. 全政府的으로 綜合된 推進狀況을 國務總理行政調整室, 監查院, 靑瓦臺司政擔當特別補佐官室 등 庶政刷新行動中樞에서 綜合評價하고 특별히 마련된 各種合議體에서 審議하며 國務會議에 보고하고 있다. 是正行動에 대한 還流의 體系化는 庶政刷新效果의 增大를 가져 오는 한 要因으로 해석될 수 있다.⁽¹⁰⁾

庶政刷新의 機關의 基礎에는 政府構造속에 장치된 기존의 統制 및 適應組織들이 모두 포함되어 있으며 여기서 그러한 組織體들에 대하여 하나 하나 설명을 붙일 필요는 없을 것 같다. 다만 기존하는 機關들의 특이한 運用樣態에 관하여만 언급해 두려한다. 특이한 運用樣態의 가장 두드러진 것은 獨立統制機關이나 中央行政改革機構보다 全政府的 行動指揮에 있어서 最高管理層의 「秘書室의」 組織들이 主導的인 役割을 하고 있다는 사실이다. 그렇다고 해서 기왕에 統制 또는 改革機能遂行을 專門業務로 삼던 行政體制內的 組織들이 庶政刷新에서 소외되었다는 것을 시사하는 것은 물론 아니다. 庶政刷新의 出發以前부터 統制組織으로서 어느 정도 機關化에 성공한 監查院은 庶政刷新의 매우 중요한 行動主體가 되어 있다.

그러나 庶政刷新運動이 출발되면서 주도적인 勢力中樞로 새로이 등장하게 된것은 國務總理室의 行政調整室과 靑瓦臺의 司正擔當特別補佐官室이다. 初期的인 庶政刷新이 腐敗除去라는 統制的 目的과 能率提高의 目的에 指向된 것이었는데도 그러한 組織들이 主導的인 地位에 올라서게 된 것은 庶政刷新의 出發이 政府最高位層으로부터 下向的으로 이루어 졌으며

(10) 計劃執行後의 還流를 강조하고 있는 경향은 다른 곳에서도 散見된다. 1976年 12月 文公部가 學校機關에 用役을 주어 國民輿論調査를 하면서 庶政刷新에 대한 評價를 들은 것은 그 한 例라 할 수 있다. 全國 都市 農村 등 50個地域에서 2,400명을 標本抽出하여 실시한 이 調査結果에 따르면 「4,5년 전에 비해 부정부패가 어느 정도인가」라는 질문에 대해 應答者의 42.2%가 「상당히 없어진 것 같다」는 반응을 보였으나 37.2%는 「약간 없어진 것 같다」, 11.2%는 「전과 다름없다」, 3.8%는 「오히려 더 많아진 것 같다」, 5.5%는 「모르겠다」고 응답한 것으로 나타났다. 東亞日報, 1977.3.5., 1面參照.

또한 庶政刷新에 全政府가 總力을 기울인다는 布石에 기인하는 것으로 풀이할 수 있다.

各種의 庶政刷新協議機構, 會議體 등이 많이 생겼을 뿐 아니라 그들이 모두 實質的인 活動을 하고 있는 것 또한 특이한 機關運用樣態의 하나라 할 수 있다.⁽¹¹⁾ 庶政刷新活動의 執行을 담당하거나 이를 監視하기 위하여 國務總理室과 各部長官 直屬下에 설치된 「庶政刷新特別班」을 비롯한 臨時的 「行動班」(Action Task Force)이 그렇게 많이 생겨났던 것도 전례에 없는 일이다.

2. 腐敗除去를 위한 行政的 措置

위에서는 1975年初부터 拍車를 가하기 시작한 庶政刷新運動의 全般에 걸친 概要를 고찰하였다. 위의 論議를 背景으로 하여 庶政刷新의 第1次的 構成要素인 官僚腐敗除去活動을 다음에 검토하기로 한다.

公務員의 腐敗는 여러 가지 複雜한 要因이 結合된 가운데 發生하는 것이며 따라서 이를 抑制하려는 措置도 多方面에 걸치는 것이어야 한다. 腐敗의 原因과 對策에 관한 약간의 一般的 論議를 앞세우고 거기에 이어서 庶政刷新運動과 더불어 특별히 강조된 또는 강화된 腐敗抑止策들을 記述하려 한다.

(1) 腐敗의 原因과 對策에 관한 一般論

公務員의 腐敗를 막으려면 腐敗를 誘發할 수 있는 要因을 먼저 알아야 하는 것은 당연한 이치이다. 腐敗誘發의 原因을 확인하여 分類한 연후에 그에 대한 抑止策도 확인하고 分類할 수 있는 것이다.

韓國과 같은 發展途上國에서 公務員의 腐敗誘發에 작용할 것으로 믿어지는 중요한 要因들을 간추려 보면 다음과 같다.⁽¹²⁾

첫째 公職腐敗의 온상이 될 수 있는 社會的, 經濟的 및 政治的 輿件(통칭 社會環境)을 들 수 있다. 發展途上國에는 非生產的인 生活傳統과 慣習이 간재해 있고, 未分化된 役割關係, 강력한 一次集團의 紐帶, 成就本位的이 아닌 生活觀 등을 유산으로 가지고 있는 경우가 많으며 이것은 腐敗風土를 조성하기 쉽다. 經濟的 貧困, 經濟的 發展의 촉진에 의한 部分의 高度成長과 經濟力의 流動的 再配分, 그에 수반하는 金力에 대한 무절제한 숭배, 급격한 經濟的·社會的 變動에 따른 社會構造와 價值觀의 變動 등은 모두 公職의 腐敗를 유발할 수 있는 要因들이다.

(11) 協議機構 또는 會議體의 例로서 司正關係長官會議, 司正協議會, 庶政刷新擔當全部處監查官會議 등을 들 수 있다.

(12) 吳錫泓, 人事行政論, pp.556-558.

둘째 行政體制가 國家發展을 管理하고 先導하는 役割을 수행하게 되면 거기에 부수하여 여러 가지 腐敗要因이 생겨 날 수 있다. 發展行政은 高度의 適應性和 融通性を 요청하는 것인 바 이것이 잘못 이해될 때에는 官紀의 문란을 가져 온다. 政府는 부단히 變遷・生成하는 經濟的 利益의 分配에 깊이 干여하게 되는데 여기에 公職의 正直性이 위협받을 기회가 있는 것이다.

셋째 發展途上國에서는 政府官僚制를 통제하는 外的 統制體制가 無能한 것이 보통이며 政府官僚制의 內的 統制體制가 또한 不實한데 이것은 물론 腐敗를 유발하는 要因이 된다. 특히 統制基準의 非現實性 또는 非一貫性이나 差別的인 適用은 腐敗를 조장하는 증대한 要因이 된다고 생각한다.

네째 가난한 社會에서는 政府도 가난할 수 밖에 없으므로 自然히 公務員의 報酬와 年金이 충분할 수 없다. 生活水準에 대한 期待가 높은 發展途上國의 公務員에게 生計費를 못대 주는 報酬의 水準은 腐敗誘發의 原因이 될 수 있는 것이다.

다섯째 發展途上國에서는 흔히 公務員의 身分이 不安定하고 公務員의 個人的 發展에 관한 전망이 불확실하다. 급격히 變動하는 社會의 不安感이 公職에도 반영된다. 公務員들의 不安感은 腐敗에 대한 저항력을 감소시킨다.

여섯째 公務員들의 非生産的인 價値觀과 職業倫理의 타락은 腐敗를 유발하는 근본적인 要因이다. 發展途上國의 公務員들은 흔히 職業意識이 투철하지 못하고 「右往左往하는」(ambivalent) 價値觀을 가지고 있다. 公務員의 精神狀態가 그리하면 腐敗를 유발하기 쉽다.

일곱째 公務員이 無能하고 行政業務處理가 非能率的이면 腐敗가 유발된다. 發展途上國의 政府官僚制에는 行政의 새로운 技術的 要請에 부합되는 知識과 技術을 갖추지 못한 公務員이 많이 남아 있으며 業務의 能率化는 기대되는 水準에 훨씬 未達되는 것이 보통이다. 公務員이 職務遂行에 필요한 能力을 갖고 있지 않을 때 不正을 저지르는 일이나 앞장서게 될 것이다. 그리고 業務處理의 節次가 非能率的이면 그것이 腐敗의 온상이 될 수 있다.

이상의 腐敗誘發要因⁽¹³⁾을 대체로 세 가지 범주에 묶어 集括할 수 있다. 세 가지 범주란 첫째 公務員自身에 연유하는 要因, 둘째 行政體制에 연유하는 要因, 셋째 環境에서 연유되는

(13) 論者에 따라서 腐敗誘發의 요인을 여러 가지로 分類하고 있어서 혼란이 없지 않으나 이를 종합해 보면 대개 위의 일곱 가지 종류에 포함시킬 수 있는 要因들이 열거되고 있음을 알 수 있다. 金景秀(庶政刷新에 關한 實證的 研究: 意識變化를 中心으로, 서울大學校 行政大學院 發展政策 研究課程論文, 1975)는 韓國 또는 發展途上國에 關하여 腐敗誘發原因을 검토한 國內外 論者들의 見解를 소개한 다음 그 자신은 ① 非正常的인 意識構造, ② 制度的 缺陷 및 運營上의 不合理 ③ 諸環境의 不條理汚染을 腐敗誘發要因의 3大範疇라고 규정하였다. 金景秀가 引用한 學者들의 腐敗要因列擧를 종합해 보면 다음과 같다.

① 官尊民卑思想, ② 法規와 實際의 괴리에서 오는 執行上의 恣意性, ③ 使命感缺如, ④ 薄俸, ⑤ 公務員制度上의 自律性缺如, ⑥ 社會的 不安定, ⑦ 身分不安, ⑧ 腐敗를 규탄하는 社會的 霧圍氣不在, ⑨ 行政管理의 非現實性, ⑩ 官權의 過剩肥大, ⑪ elite의 leadership 결핍, ⑫ 宗教的 倫理的 教育의 不足, ⑬ 強大國에 의한 植民政策의 영향, ⑭ 教育理念의 不在, ⑮ 貧困, ⑯ 峻嚴한 處罰規定의 不在, ⑰ 政府構造上의 문제, ⑱ 社會的 價値體系의 혼란.

要因을 말한다. 따라서 公務員의 腐敗를 억제하려는 대책은 이러한 세 가지 범주의 腐敗誘發要因에 대응하는 것이라야 한다. 다시 말하면 行政腐敗의 原因은 公務員自身에게서 뿐만 아니라 政府의 制度와 行政體制를 둘러싼 環境에서 다같이 연유되는 것이므로 腐敗抑制政策이 實效를 거둘 수 있으려면 公務員이라는 사람을 대상으로 하는 對人的 措置와 行政制度 또는 節次를 改善하는 行政改善措置 그리고 環境改善措置를 함께 실행해야 한다.

이와 같은 세 가지 方向의 努力이 필요하다는 것을 政府의 庶政刷新作業에서도 是認하고 그에 따라 行動計劃을 짜고 있다. 앞에서 본 바와 같이 政府는 不條理剔抉의 一次的인 對象을 ① 사람(不正·非違 등 말썽많은 사람), ② 일(浪費의이며 非能率의인 業務處理), ③ 制度(行政體制上的 不條理), ④ 環境(公私生活의 周邊環境)으로 나누고 있는데 ②와 ③은 行政體制的 문제로 합쳐서 생각할 수 있다. ④는 좁은 意味의 環境에 해당한다고 할 수 있다. 政府는 이밖에 官紀肅正의 定着化를 支持하기 위하여 社會全般의 淨化를 추진하고 있으므로 넓은 意味의 環境을 개선하는데도 주의를 기울이고 있음을 알 수 있다. 이렇게 볼때 政府는 腐敗除去를 위하여 公務員에 대한 對人的 措置, 行政體制改善措置 및 公務員의 周邊淨化를 포함한 環境改善措置를 취하고 있다고 말할 수 있다.

公務員에 대한 對人的 措置는 주로 人事行政上的 措置이다. 刑事處罰 등 人事行政外的 措置가 包含되는 것을 부인하려는 것은 물론 아니다. 그러나 여기서 우리의 주된 關心事가 되는 것은 人事行政上的 措置이다.

腐敗抑制를 위하여 人事行政의 全過程에서 一般的으로 유의되어야 할 事項은 다음과 같다.⁽¹⁴⁾

첫째 人事行政過程에서 필요한 統制는 엄격하게 실시되어야 하지만 消極的, 事後的인 處罰爲主의 人事行政이 되어서는 안된다.

둘째 人事行政의 全過程은 公職의 信望을 높여 公務員이 矜持를 가지고 일할 수 있는 與件을 조성하는데 기여하여야 한다.

세째 人事原則의 適用은 普遍的이어야 한다.

네째 人事行政에는 一貫性이 있어야 한다.

人事行政의 諸分野 가운데서 腐敗抑制를 위하여 특히 강조되어야 할 活動은 다음과 같다.

첫째 公務員의 身分을 適正히 보장하고 公務員을 組織內外的 不當한 壓力으로부터 보호하여야 한다.

둘째 公務員의 報酬와 年金을 適正化 하여야 한다.

세째 公務員의 耐乏精神을 기르고 職業倫理를 向上시키며 職務遂行能力을 向上시키기 위해 教育訓練을 강화해야 한다.

네째 賞罰制度를 개선하여 賞罰의 價値가 實質化되도록 하여야 한다.

(14) 吳錫泓, 前揭書, p. 559.

이와 같은 人事行政部門의 努力과 병행하여 行政體制全般에 걸쳐 腐敗의 素地를 除去하는 努力을 전개해야 한다. 行政의 標準化와 能率化를 촉진하여야 한다. 權力의 過度한 集中으로 인하여 腐敗誘發의 위험이 있다면 分權化를 촉진해야 할 것이다. 內部的 統制裝置를 改善하여야 한다. 政府는 公開行政의 범위를 확대시키고 政府에서 하는 일을 가능한 한 널리 알려야 한다. 이러한 말들은 行政改善에 관한 오직 몇 가지의 例示인 處方에 不過하다. 行政改善의 範圍는 매우 넓고 그 種類는 多様하다는 것만을 여기서 강조하고 行政改善項目을 망라적으로 열거해 보려는 試圖를 피하기로 한다.

立法的 統制를 비롯한 外在的 統制機能이 改善되어야 할 것임은 물론이다. 그리고 腐敗抑制을 위하여 政府가 對內的으로 경주하는 努力이 成果를 거두려면 政府官僚制를 둘러싸고 있는 社會的 環境의 支持가 있어야 한다. 社會的 環境의 改造가 政府의 힘만으로 이루어 질 수 있는 것은 물론 아니다. 특히 短期的인 努力으로 社會的 環境이 改造되는 效果를 기대하기는 어렵다. 그러나 社會的 環境이 전반적으로 公務員의 腐敗를 抑制하는 條件을 갖추어 줄 수 있도록 政府도 意識的인 努力을 하여야 한다.

다음에 腐敗抑制을 위한 庶政刷新의 諸措置를 검토할 터인데 이 글의 冒頭에서 밝힌 바와 같이 行政體制內的 行政的 措置에 그 범위를 한정하려 한다. 社會全般의 淨化事業으로서 行政體制外的 要因을 대상으로 하는 活動은 원칙적으로 高察의 범위에서 제외하려 한다. 다만 公務員의 周邊淨化는 高察의 대상에 포함시키려 한다. 周邊淨化가 대상으로 삼는 行動의 場(locus)은 行政體制外的이라고 할 수 있으나 周邊淨化活動이 社會一般을 대상으로 한다기보다 公務員 個個人에게 直接的으로 指向된 것이기 때문에 高察대상으로 삼으려는 것이다.

對人的 措置(人事行政上的 措置), 體制改善(行政改善) 및 周邊淨化로 구분하여 다음에 고찰하는 庶政刷新의 腐敗抑制策들은 결국 時期와 程度의 差異 또는 政府의 闡明 등을 기준으로 하여 상대적으로 골라낸 것이다. 類似한 또는 分野가 같은 活動이 過去에는 전혀 없었는데 庶政刷新에 의하여 처음으로 개척된 措置들만을 筆者가 記述하고 있다고 이해하면 매우 난처하다.

(2) 對人的 措置(人事行政上的 措置)

公職의 腐敗를 除去하기 위하여 公務員이라는 組織參與者를 대상으로 하는 庶政刷新의 諸措置는 懲戒 其他 不利益處分, 教育訓練, 賞勳, 報酬와 便益, 身分保障 등의 分野에 걸쳐 추진되고 있지만 지금까지 가장 두드러진 局面은 懲戒 기타 不利益處分의 強化이다. 따라서 庶政刷新初期라 할 수 있는 지금까지의 對人的 活動은 그 配合(output-mix)으로 보아 多분히 消極的이고 嚴罰主義的인 偏向을 지녔다고 評할 수 있다.

1) 懲戒 기타 不利益處分

庶政刷新運動이 시작된 이래 懲戒 기타 不利益處分이 현저히 量的으로 증가되고 質적으로

強化되었다.

무엇보다도 人事行政上의 處罰을 받거나 非懲戒節次에 의한 退職, 職位解除 등 不利益處分을 받은 사람이 急增하였다는 사실을 먼저 지적하지 않을 수 없다. 이에 관한 統計數字은 앞에서 이미 밝힌 바 있거니와 不利益處分의 量的 增大는 統制活動의 質的 變化를 반영하는 것이다. 不利益處分의 量的 增大는 腐敗의 增加에 연유한 것이라기 보다 統制活動의 強化와 統制基準의 嚴格化에 기인한 것이라고 보아야 한다.

庶政刷新 2年間 公職不適格者의 代替에 力點을 두었기 때문에 實質的인 強制退職이 크게 늘었다. 이러한 強制退職은 반드시 懲戒節次를 밟아 이루어진 것만이 아니기 때문에 罷免이나 懲戒免職이라는 말 대신 公務員의 肅正이라는 包括的 用語가 政府內外에서 通用되었다. 週期的인 이른바 肅正作業에서는 自體肅正이라하여 非違者 또는 不適格者로 지목된 사람들에게 辭表를 제출하도록 強要하고 그에 따라 依願免職시킨 事例가 대단히 많았다. 公務員의 義務違反行爲를 強壓的으로 억제하기 위하여 機關에 따라서는 所屬職員에게 辭表를 내게하여 보관한 일까지 있었다.

週期的인 所謂「一齋肅正」때에는 매우 包括的인 基準에 따라 대폭적인 人員淘汰를 단행하였다. 1977年 3月末을 時限으로 약 두달간 진행된 一齋肅正에서 公務員과 國營企業體職員 약 400명이 免職되었는데 이때에 처음으로 「公職不適合者選拔基準」이라는 것이 밝혀졌다.

公職不適合者選拔基準에서는 ① 庶政刷新傍觀者와 그 監督者, ② 一般企業體의 私兵이 되어 그 業體의 各種業務를 代行하거나 請託을 일삼는 者, ③ 企業의 不正을 옹호하는 者, ④ 無事安逸하거나 時局觀이 뚜렷하지 않은 者, ⑤ 國民을 괴롭히는 者, ⑥ 背景을 利用昇進 또는 榮轉을 꾀하는 者, ⑦ 豪華住宅所持者, ⑧ 분수에 맞지 않는 私生活營爲者 또는 出處가 분명치 않은 많은 돈을 가진 者, ⑨ 蓄妾者, ⑩ 無能力者, ⑪ 不當한 指示를 하는 上司, ⑫ 기타 公職者로서 부적합한 癥의 存在를 축출대상으로 규정하였다.

이러한 肅正處理基準은 「時局의 要請」과 「腐敗行態의 現況」을 반영하는 것이기 때문에 公務員의 服務義務에 관한 法規上의 一般的 基準⁽¹⁵⁾보다는 다소 구체적이라는 느낌을 준다. 그러나 公職不適合者選拔基準은 매우 包括的이고 一般的으로 규정되어 있으며 肅正作業의 만족할만한 客觀性을 보장하기 어렵게 되어 있다. 그리고 一齋肅正이라는 非常措置가 아니라면 不利益處分의 直接的인 基準으로 삼기 어려운 것도 包含되어 있다. 예컨대 「出處가 분명치 않은 많은 돈을 가진 者」가 그러한 非常基準에 해당한다.

懲戒節次를 통한 肅正도 활발해 졌으며 懲戒量定이 嚴罰主義的인 것으로 두거워지는 현저한 경향을 示現하였다. 엄격해진 懲戒量定의 一貫性을 유지하기 위해 政府는 懲戒量定基準을 만들었다. 1977年 2月 12日 國務總理는 公務員懲戒委員會運營에 관한 訓令을 關係機關에 示達하였는 바 이 訓令에서 규정한 懲戒量定基準은 다음 表에서 보는 바와 같다.

(15) 國家公務員法 第55條 내지 第66條 및 公務員服務規程 參照

懲戒量定基準

비 위 정 도	非違극심·故意인 경우	非違심하고 重過誤 경우	非違 가볍고 輕過誤
비 위 유 형			
성실 의무 위반	파 면	중감봉—경감봉	견 책
복종 의무 위반	〃	파 면—중감봉	경감봉—견책
직장 이탈 금지 위반	〃	중감봉—경감봉	견 책
친절 공정 의무 위반	〃	〃	〃
비밀엄수 의무 위반	〃	파 면—중감봉	경감봉—견책
청렴 의무 위반	〃	〃	〃
품위 유지 의무 위반	〃	〃	〃
영리업무·검직금지위반	〃	중감봉—경감봉	견 책
직무 태만	〃	파 면—중감봉	경감봉—견책

系列連帶責任制를 규정함으로써 監督者들의 指揮監督責任을 세삼 강조하고 不利益處分施行에 있어서 公務員들에 대한 問責의 範圍를 확대시켰다. 庶政刷新以前에도 法規上 上級者의 監督責任이 인정되어 있던 것은 물론이다. 그러나 懲戒의 실제에 있어서 監督責任이 반드시 엄격히 따져지지 않았으며 監督者가 部下의 非違行爲에 직접적으로 가담하지 않은 한 懲戒節次를 거쳐 무거운 處罰을 받는 일은 드물었다.

系列連帶責任制의 宣言과 實施가 超法律的인 措置라 할 수는 없고 어떤 意味에서는 기왕에 규정된 責任에 注意를 환기시키고 그러한 責任을 보다 구체적으로 밝힌 것이라고 볼 수 있다. 그러나 非違가 저질러지는 경우 監督者까지 포함해서 엄중히 處罰하겠다는 강력한 政策的 意圖의 表示이며 실제로 監督責任때문에 處罰받은 사람이 크게 늘고 處罰의 정도 또한 무거워지게 했다는 점에서 系列連帶責任制는 특기할만한 措置라 하지 않을 수 없다. (16)

系列連帶責任制란 公務員이 職務를 수행하는 過程에서 어떤 不正이나 非違를 저질렀을 때 그 잘못을 저지른 當事者 뿐만 아니라 그를 指揮監督하고 있는 上級者에까지도 責任을 확대시켜 묻게 되는 制度이다. 이러한 連帶責任制를 실시한다는 것은 非違行爲에 대한 處罰의 範圍를 넓힌다는데만 뜻이 있는 것이 아니고 各級 上級者로 하여금 보다 철저한 業務監督의 責任感을 갖게 하고 監督機能을 능동적으로 수행하게 함으로써 官紀를 확립해 나가자는 것이다. (17)

系列連帶責任制는 大統領의 指示에 따라 立案되었다. (18) 大統領의 指示에 의한 「對民業務의 民弊是正策」에서 系列連帶責任制는 처음으로 구체화되었는데 그 내용은 다음과 같다.

- (16) 直上 以上の 連帶責任때문에 懲戒 기타의 不利益處分을 받은 사람은 1975년에 4,954名, 1976년에 1,838名이었다.
- (17) 系列連帶責任制에 관하여는 「庶政刷新」(文化公報部, pp.47-50) 및 「對民業務의 民弊是正策」(靑瓦臺) 參照.
- (18) 1975年 3月 22日의 國務會議에서 「不條理事例가 발생할 경우에는 이에 직접 관련된 公務員은 물론이지만 그의 上級責任者에 대해서도 責任을 묻는 系列連帶責任制를 실시하고 관련된 民間人에 대해서도 아울러 처벌하는 雙罰制를 適用하라」고 指示하였다.

對民業務에 있어서 金品을 주고 받는 非違를 방지하는 指揮・監督의 責任은 일차적으로 直上指揮監督者에게 있다. 次上級者 以上の 監督系統에 있는 者도 連帶責任을 진다. 이 경우에 만일 職制上 指揮監督者가 분명치 않을 때는 長官이 정하는 基準에 따라 機關長이 이를 指名한다.

不正이나 非違가 發生하였을 때는 非違行爲者는 罷免하고 直上 監督者는 처음에는 警告 또는 職權免職, 두번째는 職位解除 또는 職權免職하며 次上級監督者는 처음에는 警告, 두번째는 職位解除한다. 事故가 빈발할 경우에는 上級監督者 또는 機關長을 解免한다.

1976年 3월에 열린 司正協議會에서 系列連帶責任制에 관한 補完準則을 다음과 같이 마련하였다.

첫째 系列連帶責任制는 業務에 관련된 金品收受의 非違에 한하여 그리고 1975年 4月 22日 이후에 發生한 非違에 대해서만 적용함을 原則으로 한다.

둘째 問責의 範圍는 上下監督關係에 있는 機關間의 責任連繫問題를 고려하여 非違行爲者가 소속하는 單位機關에 責任을 국한시키는 것을 原則으로 하되 單位機關의 非違者에 대한 次上級監督者가 없는 경우에는 當該機關長을 最終責任者로 한다. 그러나 非違發生이 빈번하거나 그 內容이 重大할 경우에는 上級機關에까지 확대 적용한다.

세째 職制上의 監督者와 機能上의 監督者가 다른 경우에는 事實上의 監督關係에 있는 監督者에게 責任을 귀속시키며 만일 機能上의 監督者가 不分明한 때에는 機關長이 지명하는 事實上의 監督關係者가 責任을 지도록 한다.

네째 臨時職 등이 非違를 저질렀을 때 그가 補助業務를 수행하는 경우에는 被補助者(主務者)를 直上監督者로 하며 獨立의인 業務를 처리하는 경우에는 實質의인 監督의 職에 있는 者에게 連帶責任을 지운다.

1976年 11月 連帶責任制의 均衡있는 運營을 위해 「系列連帶責任制運營細部指針」을 다시 만들어 各部處에 示達하였다. 그동안 國務總理 行政調整室과 總務處 등 關係機關이 各機關別로 連帶責任基準을 애매하게 정하여 시행함으로써 懲戒上 混亂을 빚은 事例를 조사하여 司正協議會에서 검토하고 이러한 細部指針을 확정하였다고 한다. 政府는 連帶責任 問責基準을 앞으로도 계속 補完해 나갈 것이라고 한다.

이 指針에서는 問責措置基準에 해당하는 非違의 소급시기를 1975年 3月 22日로 하고 監督責任의 適用時期는 1975年 4月 22日까지 소급하도록 하였다. 適用對象非違는 業務와 관련된 金品授受 그리고 各機關에서 별도로 정한 業務上의 痼疾의 非違라고 정하였다.

이 指針에서 정한 問責의 細部基準은 다음과 같다.

첫째 連帶責任의 回數算定에 있어서 部下職員 1名이 동시에 여러 명의 民願人으로부터 돈을 받은 경우에는 1回로 처리한다.

둘째 同一系列內에서 昇進을 前後하여 각각 連帶問責된 경우에는 昇進前과 後의 補職을

동일하게 보지 않고 昇進前과 昇進後의 監督責任을 분리하여 각각 回數를 계산한다.

세째 部下職員의 동일 또는 異質의 非違가 동시에 2件이상 적발된 경우의 監督者問責은 1 회로 처리한다.

네째 責任者가 職制와 機能으로 보아 다를 경우에는 機能上 責任者를 우선 問責하고 職制上 系列機關이 아닌 次官補는 機關長이 실정에 맞도록 連帶責任者로 지정하며 長官直屬인 公報官은 次官을 直上責任者로 지정한다.

다섯째 여러 機關의 職員이 合同勤務中 發生한 非違는 主管機關이 合同問責基準을 따로 정하여 運營하는 것을 원칙으로 하되 그것이 불가능하면 所屬機關別 問責基準을 적용한다.

여섯째 人事發令과 동시에 발생한 非違는 業務와 관련된 것이면 發令日과 관계없이 그 業務處理當時의 監督者를 問責한다.

일곱째 非違者가 懲戒 또는 刑事上 무혐의가 확정되거나 非違者에 대한 懲戒處분이 취소된 경우에는 連帶責任者 問責도 취소할 수 있다.

여덟째 直上 責任者가 파면 또는 公席中인 경우 次上級者에게는 次上級者로서의 責任만 묻는다.

아홉째 連帶責任者에 대한 過失·無過失判斷은 非違調査擔當官의 意見을 들어 所屬機關長이 결정한다.

庶政刷新에 따른 副作用을 除去 또는 豫防하기 위한 各種 指示, 殘存不條理事例指摘, 痼疾의 不條理指摘 등은 指導的·教化的 目的으로 發해진 行動指針이지만 그에 違背될 때에는 不利益處分을 받는다는 處罰의 基準으로서의 性格을 內包한다. 따라서 이러한 指示·指摘 등은 懲戒 등 肅正作業의 基準을 구체화시키는 구실을 하는 것이기도 하다.

庶政刷新推進上의 副作用을 除去하고 豫防하기 위한 指示事項의 예를 몇 가지 보면 다음과 같다. ⁽¹⁹⁾

- ① “일 안하면 責任도 없다”는 惰性을 果敢히 시정하고 故意로 時日을 천연하거나 業務處理를 대만히 하는 者는 業務實績에 대한 審査分析의 強化로 忌避事實을 摘出하여 公務員社會에서 정리할 것.
- ② 職制와 業務機能別로 구체적인 責任所在를 明示하고 業務處理狀況에 대한 週間業務點檢制를 強化하여 無事安逸한 勤務態度나 業務忌避態度를 除去할 것.
- ③ 民願書類를 法令上 處理期間內에 處理하면 된다는 安逸한 勤務態度를 一新할 것이며 가능한 限 當日 決裁原則으로 處理할 것.
- ④ 不必要한 會議를 開催하여 業務處理를 遲延시키거나 責任을 模糊하게 하는 事例가 없도록 할 것.
- ⑤ 自體의으로 判斷 處理할 수 있는 事項의 責任을 回避할 目的으로 上級機關 등에 質疑

(19) 서울大學校, 1977年度庶政刷新推進指針, pp. 5—6.

有權解釋을 求함으로써 民願處理가 遲延되는 일이 없도록 할 것.

庶政刷新에 관련된 懲戒 기타 不利益處分の 效果를 擴大하는 措置들도 강구되었는데 그 代表的인 것이 「庶政刷新賞罰記錄簿」의 作成과 非違로 인하여 肅正된 者의 「有關業體就業禁止」이다. 前者는 處罰받은 者뿐 아니라 賞을 받은 者의 名單도 登載하므로 賞과 罰의 效果를 다같이 연장하기 위한 措置라 할수 있다. 後者의 主된 目的은 公務員과 關聯企業體의 結탁에 의한 腐敗를 억제하려는 것이다.

「庶政刷新賞罰記錄簿」는 大統領의 指示에 따라 總務處가 立案·確定한 制度이다. 1977年 1月 27日 總務處年頭巡視에서 大統領은 「公職者들은 歷史와 子孫에 대해서도 責任을 져야 한다. 非違 不正 不條理를 뿌리뽑기 위해 庶政刷新年鑑 같은 것을 만들어보라」고 指示하였다. 이러한 指示에 따라 總務處는 「庶政刷新年鑑」이라는 감정적 名稱을 가진 制度의 立案에 착수하여 1977年3月에 그 運營要綱을 확정하였다.

이 制度에 대한 당초의 着想은 非違者의 不名譽를 크게 하자는 것이었고 始終 賞勳을 받은 者의 登載問題보다도 處罰받은 者의 登載問題가 심각한 관심을 불러 일으켰다. 處罰받은 者의 名單을 登載한다는 측면에서 이 制度는 새로운 連座制의 폐단을 낳을 가능성이 있음을 걱정하는 사람도 있고 立法措置 없이 이러한 制度를 施行하는 것은 무리라는 見解를 피력한 사람도 있다. 立案過程에서는 登載될 非違의 時期와 處罰의 種類, 適用對象이 될 公務員의 範圍를 결정하는 문제를 놓고 많은 爭論을 겪은 것으로 알려져 있다.

政府가 發表한 이 制度의 運營要綱에서는 그 명칭을 「庶政刷新賞罰記錄簿」로 정하고 1977年 年부디 非違公務員과 叙勳公務員의 名單을 登載하여 永久保存하도록 규정하였다. 이 要綱에 따르면 登載對象은 1977年 1月 1日 이후에 발생한 非違로 인하여 免職되거나 禁錮이상의 刑을 받은 者와 賞勳法에 의한 叙勳者로 되어 있다. 賞罰記錄制度의 適用對象은 立法·司法·行政 政府의 全體公務員(臨時職, 단순한 勞務에 종사하는 者 등 除外)과 政府投資機關 및 再投資 機關의 任職員이다. 總務處는 關係部處의 長으로부터 登載對象者를 通報받아 수록할 것이라 고 한다. 登載될 對象者는 月別로 行政機關의 경우는 中央行政機關의 長, 政府投資機關의 경우는 監查機關의 長, 國會와 司法府는 國會事務總長과 法院行政處長이 각각 總務處에 통 報하고 每年 1回 記錄簿를 정리·작성할 것이며 收錄非違對象은 주로 金品授受 등 庶政刷新 障礙要因으로 지칭되고 있는 痼疾的 非違로 할 것이라는 政府의 方針이 알려져 있다. 이 記錄簿는 非違退職者가 政府機關이나 國營企業體에 再任用되는 것을 막는 資料로 삼되 非公 開로 보관하도록 하였다.

그전부터 總務處와 政府各機關에는 公務員의 人事記錄카아드가 있어 거기에 賞罰事項을 記錄해 오고 있다. 그러나 이와 같은 人事記錄은 일정한 期間이 지나면 폐기되는 有限文書 인데 반해 「庶政刷新賞罰記錄簿」는 庶政刷新에 관련된 叙勳者와 非違者를 독립된 文書에 登載하여 永久히 保存한다는 점에서 人事記錄카아드와는 근본적으로 다른 것이다, 그리고 記

錄簿를 非公開로 한다는 것이 原則이지만 경우에 따라 公開될 수도 있다는 可能性을 排除할 수 없기 때문에 이 記錄簿의 「汚吏篇」(非違者名單)이 갖는 위험감은 전에 없이 強力한 警告效果를 발휘할 것이 기대되고 있다.⁽²⁰⁾

公職者와 利害關係者의 結託에 의한 腐敗를 방지하기 위해 公職者의 非違를 誘發한 者에 대한 處罰과 規制를 強化하는 措置(雙罰制適用, 刑事處罰과 行政制裁의 併行), 換率引上, 都市計劃, 金利引上, 告示價格, 購買 및 工事入札豫定價格 등에 관하여 公職者가 業務上 秘密을 누설하는 行爲를 嚴斷하는 措置, 有關業體 및 關聯民間人에 대한 啓導活動을 強化하는 措置 등을 취하면서 아울러 非違退職公職者의 有關業體就業을 일정기간 금지하는 行政的 措置를 취하고 있다.

「有關業體就業禁止」는 法的인 措置가 아니고 行政的 指導와 監督에 의하여 效果를 거두려는 措置이며 1977년부터 구체화되기 시작하였다. 이것이 懲戒免職등의 效果를 연장하는 의미를 가지고 있음은 앞에서 지적하였다. 당초에는 就業禁止立法도 고려되었으나 憲法上의 職業選擇의 自由를 제한하게 된다는 점을 감안하여 行政指導라는 手段을 쓰기로 한 것 같다. 소위 利權部署에 근무하는 高級公務員들이 政策立案中の 重要機密을 關聯業體에 미리 알려 주기도 하고 특정한 業體에 有利한 行政措置를 취해 주기도 해서 긴밀한 關係를 맺어둔 다음 非違로 인하여 公職을 물러나게 되면 그러한 關聯業體의 要職에 就任하는 事例가 많았다. 非違退職者들이 在職時의 有關業體에 들어간 다음에는 政府施策上의 弱點이나 關係公務員과의 親分을 利用하여 利權을 따내는 등 非違를 저지르는 일이 많았다고 한다. 이러한 실정을 고려하여 有關業體就業禁止措置를 강구한 것 같다.

2) 賞勳 및 教育訓練

信賞必罰은 庶政刷新의 가장 중요한 實踐的(手段的) 目標 가운데 하나이다. 따라서 庶政刷新이 出發된 때로부터 腐敗公務員에 대한 嚴罰主義가 강조된 만큼 誠實·正直·清廉한 公務員像의 定立을 적극적으로 유도하기 위한 賞勳制度活用을 강조하였다. 특히 清廉潔白한 庶政刷新 垂範公職者를 발굴하여 褒賞하고 이를 人事에 반영하는데 注力하였다.

政府는 各級 機關에서 自體的으로 褒賞計劃을 수립하여 庶政刷新에 기여한 有功者 및 不條理는正에 앞장선 公職者와 有功機關을 발굴하여 褒賞하고 人事에 優待措置할 것 그리고 庶政刷新 有功者 또는 機關을 褒賞하고 人事에 반영할 때에는 그 功績 및 優待措置內容을 全傘下機關에 통보하여 他公職者에 波及되도록 할 것 등을 政府各機關에 指示하고 있다.⁽²¹⁾

褒賞의 效果를 연장하는 措置로서 특기할만한 것은 앞에서 본 「庶政刷新賞罰記錄簿」이다. 이 記錄簿의 賞勳篇에 登載된 褒賞對象者의 榮譽은 한층 높아 질 것이다.

또 한 가지 특기할만한 것은 褒賞事實을 懲戒時에 고려하여 懲戒量定을 가볍게 하도록 한

(20) 參照 : 東亞日報 1977年 3月 26日, 1面 및 同3月 28日, 2面.

(21) 서울大學校, 1977年度 庶政刷新推進指針, p. 11.

措置이다. 1977년부터 懲戒時에 受勳을 참작하도록 되었는데 그 취지는 叙勳의 榮譽性을 提高하고 公務員의 勤務意慾을 鼓吹시키려는 것이다. 賞勳法에 의한 受勳者와 國務總理以上の 表彰 및 模範公務員 受賞者는 1회에 한하여 懲戒量定에서 한 등급씩 減輕을 받는다. 즉 受勳者가 罷免에 해당하는 非違를 저지른 경우에는 重減俸의 處分을 하고 重減俸에 해당하는 경우에는 輕減俸의 處分을 하는 것과 같이 懲戒量定을 가볍게 한다. 그러나 金品收受 등의 痼疾의 非違를 저지른 사람에게는 受勳參酌의 혜택을 주지 않는다.⁽²²⁾

公務員의 「精神姿勢」改造는 庶政刷新의 重要한 目標이므로 이를 유도하는 直接的 手段으로서 教育訓練이 매우 強調되었다. 庶政刷新以後 特別히 확충된 教育訓練의 분야는 이른바 精神教育分野이다.

庶政刷新推進指針에 의하면 公職者의 精神姿勢確立을 위하여 各級機關長은 外部나 部下職員으로부터 指彈을 받지 않도록 自身, 家庭 및 職場의 周邊淨化로 率先垂範하고 傘下機關에 대한 부단한 教育實施로 姿勢確立과 精神武裝을 強化하도록 指示되어 있다. 教育을 통한 精神啓導를 위하여 公務員에 대한 全般的인 教育訓練의 內容을 補完하였다. 補完의 內容은 주로 祖國愛 투철한 國家觀, 時代의 使命感, 公職者로서의 信念 등 理念教育을 強化하고 維新理念, 庶政刷新 등을 共通科目으로 채택한 것이다 하겠다.

1976년에는 延320萬名에 달하는 各級機關長에 대하여 精神教育을 실시하였다. 在京 3級以上 公務員家族 7,588名에 대하여도 總力安保, 庶政刷新, 周邊淨化運動 등에 관한 精神教育을 실시하였다.

全體公務員에 대하여 새마을 教育을 실시한다는 計劃下에 年間訓練人員을 대폭증가시켰다. 各級 公務員教育訓練機關에서 실시한 公務員새마을教育 人員數는 1975年度에 48,000여 명이었으며 1976年度에 74,000여명이었다. 訓練機關의 訓練內容에는 國家安保, 維新理念 및 庶政刷新 등에 관한 教科科目을 보강하였다. 이러한 訓練에서는 6泊7日間 外部와 완전히 단절된 상태에서 合宿 아침 6시부터 밤 10시까지 全日教育을 실시하였다. 訓練機關에서 실시하는 教育以外에 各 職場單位로 所屬職員에 대하여 每月1回(2時間)以上 實施하는 職場새마을運動, 庶政刷新, 當面主要施策 등에 관한 職場訓練을 통하여 教育을 실시하고 있다. 職場에서 실시하는 精神教育中에 作成한 自省錄 등을 일정기간이 경과한 후에 本人에게 송부하여 反省의 動機를 부여하고 訓練機關의 教官으로 하여금 各 機關을 방문케 하여 自己決定 專項의 實踐如否를 確認하고 指導하게 하는 등 教育效果의 持續·擴散을 위한 事後管理를 강화하였다.⁽²³⁾

그밖에 各級機關長은 週1回以上 庶政刷新에 관한 教育·訓話·座談 등을 직접 실시할 것

(22) 總務處, 業務計劃(1977), p. 18.

(23) 행정백서 (1977), p. 512.

이 요구되어 있다. 그리고 傘下機關長에 대한 指導・監督을 철저히 하며 그들을 수시로 召集하여 維新理念 및 國民總和에 관한 精神訓話를 勵行하고 庶政刷新推進狀況點檢을 強化하도록 되어 있다. 對民業務擔當公務員 및 痼疾業務擔當公務員에 대하여는 一般公務員의 경우와는 다른 별도의 計劃을 수립하여 教育訓練을 더욱 強化하도록 하고 있다.

3) 報酬와 便益 및 身分保障

庶政刷新以後 公務員에 대한 報酬와 便益 및 身分保障에 관련하여 劃期的인 措置를 취한 것은 없다. 報酬와 便益分野에서는 庶政刷新以前부터 추진해 오던 이른바 處遇改善 등을 계속하고 있으며 公務員의 身分安定에 대해서도 전과 質的으로 다른 새로운 措置를 취한 것은 없다. 그러나 報酬와 年金의 改善 그리고 公務員의 身分保障이 庶政刷新의 重要行動手段으로서 또는 庶政刷新의 좋지 못한 副作用을 배제하는 手段으로서 強調되고 있다는 점은 우리가 확인하고 넘어가야 할 것 같다.

1977年度 庶政刷新基本方向과 推進指針에는 다같이 公職者의 繼續的인 處遇改善 및 退職後의 生活不安解消(年金制度改善, 共濟組合 등 制度化)가 綱領으로 채택되어 있다.

1975년에는 庶政刷新을 뒷받침한다는 口號아래 調整手當과 期末手當(200%에서 300%로)을 引上하고 國內旅費支給을 어느 정도 現實化하였다. 年金部門에서는 療養給與의 種類를 34種에서 40種으로 늘리고 額數도 3萬원 내지 5萬원으로부터 4萬원 내지 6萬원으로 다소 引上하였다.

1976년에는 俸給을 平均 45% 引上하는 한편 期末手當은 100%를 추가하여 年間 400%를 지급하였다. 그리고 生計費가 많이 드는 長期勤續公務員의 生計保障에 중점을 두어 報酬體系에 勤續給與制를 도입하였다. 年金部門에서는 療養給與를 다시 확충하였다. 즉 公務上疾病의 경우 종래 本人의 重過失이 있는 때에는 療養費의 半額을 지급하던 것을 過失有無에 관계없이 全額을 支給하도록 하였고 公務員의 公務外疾病과 그 家族의 疾病에 대한 療養扶助金額은 종래의 최고 4萬원에서 8萬원으로 引上하고 對象疾病도 39種에서 42種으로 擴大하였다. 退職給與도 報酬의 계속적인 引上으로 점차 늘어나고 있다.

身分保障과 관련하여 各種 庶政刷新指針에서는 全般的으로 人事行政의 公正을 기할 것과 善良한 公職者를 보호할 것을 지시하고 있다.

즉 各級 機關에서는 具體的이고 細分化된 公正한 人事原則을 樹立・公開하여 그 原則대로 施行하고 人事行政이 請託 등에 의하여 左右되지 않음을 實證하여 모든 公職者가 安定된 분위기 속에서 職務를 수행할 수 있도록 할 것, 人事原則에는 반드시 有能하고 誠實한 公職者가 우대받을 수 있는 規定을 설치하여 能力本位의 人事를 철저히 운영하도록 할 것, 그리고 庶政刷新에 편승하여 일부 沒知覺한 者들이 無記名 또는 假名으로 提出한 投書는 處理하지 말 것이며 誣告, 中傷謀略, 虛偽投書者에 대하여는 告發 등 嚴重 措置할 것 등을 指示하고 있다.

이러한 指示들은 腐敗公務員의 大量淘汰와 處罰이 公務員社會의 不安을 造成하게 될 것을 염려하여 公務員의 身分保障과 安定된 勤務條件의 形成에 注意를 환기시키고 있다는 점에서 그 意義를 찾아야 할 것 같다. 身分保障에 관한 一般的 指示의 效果는 확인하기 어려우며 그러한 指示에 의하여 특별히 새로운 身分保障方法이 강구된 것은 없다.

(3) 體制改善

庶政刷新以後 腐敗除去를 위한 對人的 및 對環境의 措置를 강화하는 한편 庶政刷新의 基盤을 굳히기 위하여 行政改善에 拍車를 가해 왔다. 行政의 能率化 및 不條理發生素地를 除去하기 위한 制度改善의 重點事業은 ① 法令整備(이것은 물론 行政的 措置만이라고 할 수 없다) 및 不條理發生要因除去를 위한 制度確立, ② 行政節次 및 報告行政改善으로 行政全般의 能率向上圖謀, ③ 豫算의 效率的인 編成 및 運營, ④ 公職者에 대한 職務教育強化 등이다.

庶政刷新을 위한 行政改善努力이 과거의 行政改革作業과 質的으로 다른 것은 없다. 다만 그 作業이 大量化되었으며 集中的인 調查作業이 이를 뒷받침하였고 不條理素地除去에 力點을 둔 것이 뚜렷하다는데서 區別點을 찾아볼 수 있다.

法令整理作業과 일부 民願業務의 不條理素地除去作業은 1975년부터 시작되었으나 庶政刷新推進上의 沮害要因除去와 能動的으로 國家에 봉사할 수 있는 行政環境造成을 目的으로 내건 「庶政刷新促進을 위한 行政改善」은 1976년부터 本格化되었다. 行政改善作業은 總務處가 主導해 왔는 바 全政府的인 行政改善作業의 1976度 實績을 간추려 보면 다음과 같다.⁽²⁴⁾

첫째 一般行政의 改善을 위하여 總務處次官을 團長으로 하고 關係中央行政機關의 公務員 27인으로 中央行政改善作業團을 구성하여 1976年 5月 20일부터 같은 해 8月 20일까지 3個月間 活動하게 하였다. 앞에서 잠시 언급한 바와 같이 同作業團은 33個 中央行政機關과 4個道 및 그 傘下 市·郡·邑·面·洞으로부터 수집된 總 3,812件的 改善對象을 1,914件으로 統合整理하여 所管部處와의 協의를 거친 결과 145件은 이미 措置된 事項으로 확인되었으며 606件은 主務部處에서 즉시 改善措置하도록 하였고 895件은 各部處 自體改善推進研究事項으로 확정하였으며 268件은 行政改革委員會에서 長期綜合改善事項으로 검토하고 있다.

즉시 改善措置하도록 한 606件的 內容은 國民便宜爲主改善 52件, 不必要事務의 減縮調整 17件, 行政權限의 委任·委託 102件, 行政諸基準의 具體化 및 現實化 66件, 상충된 法令 및 行政規則의 整備 168件, 지나친 行政規則의 緩和措置 22件, 事務能率의 提高 25件, 民願事務處理方法의 간소화 31件, 公務員厚生福祉制度의 改善 38件, 會計事務處理節次的 改善 22件, 其他 63件이었다.

둘째 報告行政의 制度를 改善하고 報告의 種類와 報告의 量을 대폭 감축시켰다. 1976年

(24) 행정백서(1977), pp. 501—514; 總務處, 業務計劃(1977), pp. 21—25. 參照.

3월부터 約2個月間에 걸쳐 34個 一線地方行政機關과 教育機關 그리고 23個 中央行政機關에 대하여 報告文書에 관한 追跡調査를 실시하였다. 問題點으로 報告指示의 過多에 기인한 業務量增加, 資料活用未備때문에 생기는 重複報告, 實情을 無視한 報告要求로 인한 不實報告 등을 지적하고 報告種類 4,640種의 19.4%인 902種을 감축토록 하였으며 報告量 年間 1,500萬件中 28.4%인 426萬件을 줄이도록 하였다.

그리고 中央 및 自體報告統制를 강화하며 機關單位로 行政資料室을 設置·運營하게 하고 統計調査業務를 段階的으로 統合하게 하는 등 制度的 改善措置를 취하였다.

세계 民願行政을 改善하기 위하여 政府에서는 1975년에 이어 1976년에도 民願事務處理規定을 改正하여 人參耕作許可 등 354件的 民願處理期間을 短縮하였고 就業旅券發給申請 등 98件的 民願에 대해서는 그 具備書類를 줄였다. 그리고 所得稅免除申請 등 480件的 民願을 窓口即決處理民願事務에 추가하였으며 輸入通關推薦願 등 474件을 郵便處理 및 電話接受民願으로 追加 指定하였다.

이 밖에 行政業務의 能率提高를 위한 行政電算化基本計劃을 1976년부터 준비중에 있으며 機構 및 定員管理改善 그리고 制案制度運營改善 등에 박차를 가하고 있다.

1977년에도 前年度와 같이 一般行政改善, 民願行政改善, 報告統制의 強化, 行政資料의 管理體制確立 등에 力點을 둔 「庶政刷新促進을 위한 行政改善」을 계속하여 추진하고 있다.

庶政刷新에 無關한 行政改善이란 있기 어려우며 庶政刷新의 意味를 넓게 이해하는 경우 모든 行政發展은 庶政刷新에 포함된다고 할 수 있다. 그리고 行政發展의 領域은 지극히 방대한 것이다. 그러므로 위에서 본 몇 가지 行政改善事業만을 庶政刷新을 위한 行政改善의 重要領域으로 소개한 것은 다분히 恣意的이라 하지 않을 수 없다. 그러나 選擇의 基準이 전혀 없는 것은 아니다. 우선 政府의 各種 刊行物이나 庶政刷新에 관한 報告書에서 그러한 領域의 活動들을 庶政刷新(이 경우 腐敗除去) 定着化를 위한 行政改善으로 열거하고 있다. 이 글은 腐敗除去를 위한 政府政策을 記述하는 것이므로 政府에서 제시하는 選擇基準을 고려하지 않을 수 없다. 그리고 筆者의 判斷에 의하더라도 위의 몇 가지 行政改善活動이 腐敗除去와 보다 긴밀히 연관된다고 보지 않을 수 없다.

(4) 周邊淨化

公務員들의 腐敗를 抑制하기 위하여 그들에게 周邊淨化를 요구하고 이를 독자적인 하나의 改善活動領域으로 부각시킨 것은 庶政刷新에 특유한 局面이라 하지 않을 수 없다. 1976년에는 「公務員 周邊淨化를 위한 業務指針」을 시달하였는 바 이의 개략적인 內容은 앞에서 이미 소개하였다. 1977년에도 政府는 周邊淨化를 계속 강조하고 있으며 各 機關에 시달된 庶政刷新推進指針에서 周邊淨化運動의 積極的인 展開에 관한 細部事項을 指示하고 있다. 그러한 指示事項의 일부는 違反하였을 때 處罰의 위협이 따르는 行動規範이라 할 수 있고 나

머지는 啓蒙의이며 指導的인 것이라 할 수 있다. (25)

周邊淨化에 관한 指示事項의 內容을 보면 다음과 같다.

1) 職場周邊淨化

첫째 自體淨化事項으로서 出勤時間, 無斷離席 및 當直勤務 등에 대한 指導 監督을 강화하여 服務紀綱을 확립할 것과 各 職場別로 새마을運動 實踐事項을 한 가지씩 設定하고 이를 적극 전개하여 明朗하고 活氣에 충만한 분위기를 조성할 것을 指示하고 있다. 새마을運動實踐事項의 例로는 ① 日課時間內的 私的 用務 自制, ② 검소한 服裝着用 등 검소한 生活態度, ③ 同僚職員에 대한 不當한 請託排除, 官有物資 아껴쓰기 등이 들어지고 있다.

둘째 不當한 壓力排除와 不條理媒體淨化가 指示되어 있다. 職權・親面 및 地緣등 特殊關係에 의한 人事請託, 認・許可事務請託 등은 배격하여야 하며 그러한 請託을 받은 部署에서는 이를 上部에 報告하여야 한다. 請託事實을 報告받은 機關長은 적절한 方法으로 응징 또는 경고하여야 한다.

施設工事談合브로커 및 特殊業務專門媒介業者 등 仲介者의 介入과 請託 등 不條理에 대하여는 원칙적으로 各자의 自律的인 自體淨化로 是正토록 誘導하는 한편 指導・團束을 強化해야 한다. 그리고 仲介者의 介入 請託 등 事實이 있을 때에는 關係法令에 의거하여 制裁 또는 行政上 不利益處分을 하고 關係公務員은 依法措置하여야 한다.

2) 生活周邊淨化

公務員의 生活周邊淨化에 관련하여 勤儉節約生活風土造成, 收入內支出風潮振作, 새마을運動積極參與 등 매우 道德的인 行動規範을 설정하고 있다. 구체적인 指示事項을 보면 다음과 같다.

儉素한 生活, 分數에 맞는 生活을 하여 勤儉節約, 節制生活을 習性化하여야 한다. 호화로운 住宅, 지나친 호화장식 등 住居生活로 인한 周圍의 非難이나 指彈을 받지 않도록 해야 한다. 實事 遺産이나 副業 등으로 生活이 裕福한 경우라도 全體 公務員社會의 儉素한 生活風土造成을 위하여 자숙하여야 한다. 官用車輛이나 團體의 業務用 車輛을 私用하거나 休日に 사사로이 사용해서는 안된다. 國・公有財産은 자신의 財産보다 더 아끼고 보호해야 한다는 觀念이 普遍化되도록 愛用・節約하는 姿勢를 확립하여야 한다.

收入內支出로 健全家計를 유지하도록 各 家庭에서의 家計簿記錄을 장려해야 한다. 收入外超過支出은 金品授受 등 不條理의 직접적인 要因이 되므로 超過支出豫防策으로 저축을 적극 장려하여 每家庭마다 한 通帳을 갖도록 한다.

地域 새마을運動에 적극적으로 參與하고 最少 月1回以上 參與함은 물론 솔신하여 模範이 되도록 하고 손쉬운 “내집앞 쓸기” “용돈節約” “儉素한 食生活”運動 등을 전개해야 한다.

(25) 啓蒙的이며 指導的인 것이라 하더라도 이러한 行動規範에 심히 위반할 경우 “문제있는 公務員” 또는 “말썽있는 公務員”으로 점적될 가능성이 있으므로 “處身을 조심하려 할때” 참작할 基準이 될 수 있을 것이다.