

## 政權末期의 公職紀綱 解弛

吳 錫 泓\*

< 目 次 >

I. 紀綱解弛 악화의 원인

II. 對策은 있는가?

### <요 약>

이 글은 대통령의 임기말에 으레 악화되는 공직기강해이의 문제를 다룬 것이다. 필자의 추론에 입각해서 레임딕신드롬에 결부된 공직기강해이의 원인을 규명하였다. 그리고 원인의 해석에 따라 해결대책 탐색의 방향을 알아보았다.

이 글은 정권말기에 더욱 악화되는 公職紀綱解弛의 문제를 다룬 것이다. 그 원인을 헤아려보고 해결책 탐색의 방향을 논의하였다. 이 글에서 논의의 준거대상으로 삼은 것은 우리나라의 형편이다.

사람들이 개탄하는 우리나라 공직사회의 병폐는 여러 가지이다. 공직자들의 한편으로 피동적이고 다른 한편으로 군림적인 자세, 그리고 복지부동은 아주 오래된 병리이다. 공직의 무사안일주의가 질타받아 온지도 오래이다. 체제적 또는 제도적인 수준으로 만연된 공직의 부패는 뿌리깊고 끈질긴 문제이다. 정부 내외에서 공직사회의 기강해이를 걱정하는 소리는 언제나 있어 왔다.

그러한 부정적 특성들은 오래 된 것들이며 쉽사리 없어질 것 같지도 않은 고질적이고 적폐이다. 그런 문제들이 어느때라고 새삼스러운 것은 아니다. 늘 있는 문제이다. 그러나 때에 따라 기복이 있어 왔다. 전환기적 상황이 벌어지면 공직사회의 병폐는 으레히 더 악화되었다.

개혁강풍이 불고 司正寒波가 닥치면 복지부동은 더 심해졌다. 권력상층부가 조금만 흔들리고 경황이 없어진다면 그 아래 공직자들은 일손을 놓거나 기강없는 행동을 한다. 특히 집권세력의 현상유지 여부가 불확실한 상황이 벌어지면 공직자

\*서울대학교 행정대학원 교수

들은 덩달아 우왕좌왕한다. 상급계층의 한정적 세력재편에도 민감한 반응이 일어난다. 더우기 대통령의 임기만료가 가까워지면 모든 사람들이 체감할 수 있을 만큼 정책혼선과 기강해이는 악화된다. 자못 뒤숭숭해서 사람들은 위기감까지 느끼게 된다.

정권말기의 '레임덕' (lame duck)현상과 그에 따른 공직기강해이는 어느 민주국가에서나 경험하는 일이다. 그러나 나라마다 그 정도의 차이가 있다는 것은 분명하다. 선진민주국가들의 경우에 비해 우리나라에서는 그 내용이 더욱 악성이며 그 정도 또한 심한 것 같다. 우리나라에서 공직기강의 수준은 평소에도 비교적 낮은 것으로 평가되지만 레임덕의 시기에는 더욱 악화된다고 보아야 할 것 같다.

이 글에서 '정권말기' 라고 하는 것은 대통령의 임기만료가 가까워진 시기를 지칭한다. 그 시기의 길이가 정확하게 얼마나 되느냐를 특정하기는 대단히 어렵다. '말기적 증상'의 형성에 영향을 미치는 요인은 단순한 시간의 길이만이 아니기 때문이다. 굳이 시간을 따지고 싶어하는 사람들은 대통령의 임기만료까지 1년미만의 시간이 남은 기간으로 생각하면 될 것이다.

이 글에서는 레임덕이라는 말도 쓰고 있다. 미국에서 재선에 실패하고 잔여임기를 채우고 있는 대통령 또는 선거직 공직자를 지칭하는 말로 쓰여왔다. 이 글에서는 연임의 가능성이 없는채 임기말을 맞고 있는 대통령을 레임덕으로 규정하려 한다. '레임덕현상'은 레임덕이 되는 데 따라 權力漏水가 일어나는 현상을 지칭한다.

이 글에서 公職紀綱解弛라고 하는 것은 공직윤리가 타락하는 것, 공직의 행동규범준수가 불량해지는 것을 뜻한다. 복무자세가 느슨해지고 일탈적 행동을 한다는 뜻이다. 기강해이라고 하면 사람들은 직장 내의 일상적인 근무태도에만 우선적인 주의를 기울인다. 그러나 기강해이라는 말의 뜻을 좀더 넓게 해석할 필요가 있다.

앞서 말한 바와 같이 이 글의 목적은 정권말기에 더욱 악화되는 공직기강해이의 원인을 생각해 보고 해결대책강구의 방향을 탐색해 보는 것이다. 원인적 조건들은 공직 내외의 허다한 악조건들이 복합적으로 자아낸 것들이다. 원인적 조건들을 중범위적 수준으로 간추리는 일은 쉽지 않다. 원인적 조건들사이의 중첩을 완전히 피할 수도 없다. 원인적 조건들 가운데는 기강해이를 정권말기에 특별히 악화시키는 요인도 있고 일반적으로 기강해이를 조장하는 요인도 있다. 이 양자의 구별 또한 완전히 배척적일 수는 없다.

이러한 관념적, 방법론적 문제를 완전히 소화하지 못한 채 이 글을 이어나갈

것이므로 독자들은 행간에서 자의적인 판단과 은유적인 표현의 의미를 짐작하기 바란다. 그리고 이 글에서는 우리나라 문제를 다루지만 엄격한 검증을 거친 이론 전개가 아님을 이해해 주기 바란다. 원인규명은 필자가 엮은 추론의 소산이며 개선방향 처방은 독자들의 구상을 돕기 위한 의견제시임에 불과하다.

## I. 紀綱解弛 악화의 원인

### 1. 統制力弱화

레이덕 시기에 악화되는 기강해이의 가장 직접적인 원인은 통치지도층과 그 지세력이 정부관료제를 장악하고 통제하는 힘이 약화된다는 것이다. 이른바 '권력누수'가 기강해이악화의 가장 직접적이고 가시적인 원인인 것이다.

레이덕이라는 말 자체가 공직자들에 대한 장악력 약화라는 의미를 내포한다. 대통령임기말의 정책장악능력약화 그리고 관료집단에 대한 통제력약화는 공직기강해이의 아주 가까운 원인이다. 대통령임기말의 권력누수는 정책·관리·통제체제의 전반에 걸쳐 일어난다.

정책·관리·통제의 체제가 본래의 공식적인 설계에 충실하게 운영될 수 있게 하는 제도적·행태적 기반이 견실한 나라들에서는 정권말기의 권력누수를 상당히 억제할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 정부관료제가 쉽게 동요하게 되어 있다. 공식적 체제는 비공식적·음성적 고려에 의해 너무 많이 잠식되고 있다. 따라서 사람의 교체, 특히 명령자의 교체가 있으면 체제교란이 쉽게 일어난다.

정권교체가마다 정부관료제의 정책·관리·통제의 과정이 항상성을 잃으면 공직자들의 기강해이를 조장한다. 공직자들은 불확실한 상황에서 불안해하고 업무이외의 일에 관심을 갖고 이곳저곳의 눈치를 살피게 된다. 그리고 통제력약화를 틈타 직무를 소홀히 하고 탈선하기도 한다.

### 2. 使命感의 결손

공직기강해이의 궁극적인 원인은 공직자들의 취약한 사명감이다. 공직자들의 사명감이 투철하고 각자가 책임있는 능동성을 발휘한다면 레이덕과 공직기강해이는 거의 무관해질 수 있을 것이다. 전환기의 불가피한 차질 때문에 정책추진이 장애를 받더라도 그 정도는 완만할 것이다. 적어도 행동규범을 어겨 탈선하는 일은 거의 없을 것이다.

그러나 우리 공직사회는 사명감에 관련하여 큰소리칠 처지가 아니다. 약점이 많기 때문이다. 자고로 우리 공직사회는 비생산적·비민주적 가치관을 전수받아 왔다. 그러한 가치관은 공식적 승인을 받고 있는 것이 아니며 그동안 적지않게 약화되어 온 것 또한 사실이다. 그러나 地下化된 상태로 공직수행의 사명의식을 잠식하고 있다.

전환기를 살아가는 공직자들은 그나마 가치관의 혼란을 경험하고 있다. 세상이 하도 빨리 변하기 때문에 그럴만도 하다. 공직자들의 가치관은 흔히 애매하고 우왕좌왕하는 것이다. 때에 따라 無價値의 상태에 빠지기도 한다. 공익추구와 사익추구의 적정한 균형을 상실하고 보신주의에 빠지기도 한다. 급속한 상황변화·역할기대변화·태도기대변화에 적응하지 못하고 문화지체를 일으켜 퇴행적 행태를 보이기도 한다.

이러한 처지에 「투철한」 사명감을 기대하기는 어렵다. 국민민복을 위한다는 투철한 사명감이 없고 공익을 추구하는 데 따르는 개인적 희생을 감수할 각오가 없고, 약자의 편에 서는 용기가 없는 공직자들은 권력중추의 변화로 인한 혼란에 부화뇌동하고 혼란을 부채질한다.

### 3. 취약한 職務遂行動機

공직자들의 가치관과 직무수행동기는 긴밀히 연관되어 있다. 직무수행동기가 약한 것도 전환기에 공직기강해이를 악화시키는 아주 중요한 요인이다.

공익추구에 관한 가치관이 뚜렷하고 직무수행동기가 강한 공직자들은 직무외적 요인의 교란이 있더라도 그렇게 많이 흔들리지 않을 것이다. 직무수행을 소홀히 하지도 않을 것이며 일탈적 행동의 유혹에 빠지지도 않을 것이다. 그러나 우리 공직자들의 직무만족도는 낮고 불만은 많다.

공직자들이 수행하는 직무에는 심리적 영양소가 결핍되어 있다. 직무수행에서 보람과 의미를 찾기 어렵게 되어 있다. 일과 사람의 부적응이 크다. 사람의 배치는 직무외적 요인의 고려에 의해 더 많이 좌우된다. 업무의 흐름과 업무수행시간 계획, 업무배분계획 등은 직무만족도에 역으로 작용하는 경우가 많다.

공직자들에게 불만을 주는 요인은 많다. 정부감축의 시대에 빈발하는 감축관리는 공직자들의 사기를 저하시키고 조직의 분위기를 침체시킨다. 무엇보다도 승진의 기회가 줄어들다. 보수에 대한 불만도 크다. 이에 대응하는 정부의 전략은 무력하기 때문에 공직자들의 좌절감은 누증된다. 공직자들의 불만은 무사안일한 태

도와 일탈적 행동으로 표출될 수 있다.

#### 4. 민주적 제도의 형식화

민주적 정치·행정제도가 잘 정착되지 않은 데서 비롯되는 문제들이 있다. 우리는 오랫동안 민주주의를 표방해 왔지만 기실은 민주정치체제에 「유사한」 체제 속에서 살아왔다.<sup>1)</sup> 민주정치체제의 외형은 서구선진국들의 그것과 유사했지만 그 실질은 민주주의에 어긋나는 많은 요소를 지녀왔다. 민주정체의 외형조차 일그러졌던 기간도 길다. 공식적으로 선언된 정치·행정원리는 민주적인 것이었지만 제도와 운영방법 그리고 공직자들의 행태가 그것을 뒷받침해주지 못했다.

민주주의를 표방한 제도가 민주주의적인 조건을 실질적으로 갖추지 못할 때 혼란의 소지가 마련되는 것이다. 민주주의는 주기적인 정권교체를 전제로 한다. 그것이 심각한 혼란을 수반한다면 민주주의가 아니다. 정권교체에 불구하고 항상성을 유지해 주는 행정체제가 없다면 그것도 민주주의가 아니다. 민주정치는 정당활동에 의하여 지탱되지만 정당활동에 결부된 정파적 이익추구가 행정체제의 골격을 뒤흔들어 놓으면 민주주의 체제가 제대로 작동할 수 없다.

그런데 우리가 평화적 정권교체를 경험한 것은 아주 최근의 일이다. 그것도 여당 내의 집권자교체였을 뿐이다. 따라서 우리 국민 그리고 공직자들에게 정권교체는 익숙한 현상이 아니다. 우리에게서 정권교체가 불안하고 두려운 현상인지 모른다. 사람들은 정권교체기의 혼란을 사실상 기대하는 형편이다. 이러한 행태와 그것을 조장하는 조건은 비민주적이며 관기문란을 가져오는 것이다.

정부관료제의 구조는 집권적·명령적 특성을 강하게 지닌 것이다. 행정체제의 내적 질서가 민주주의체제에 어울리지 않는다. 내부구조는 집권성이 아주 강한 계서제이다. 협동형·참여형이 아니라 상명하복을 강조하는 명령형이다. 이러한 체제의 권력기반은 협소하다. 최상층의 권력이 흔들리면 층층시하의 모든 계층이 흐트러지기 마련이다. 그렇기 때문에 대통령이 레임덕으로 되면 공직사회 전체의 기강이 해이해 진다. 계서적 지배를 강조하는 관료체제는 과잉층성과 같은 과잉동조, 목적과 수단을 뒤바꾸는 목적대치(目的代置), 권위적 행태의 조장, 번문욕

1) '서구식 민주정체와 유사한 체제' (polyarchal competitive system)에 관하여는 Milton Esman, "The Politics of Development Administration", in J. Montgomery and W. Siffin, eds., *Approaches to Development: Politics, Administration and Change* (McGraw-Hill, 1966), pp.59-112. 참조.

례의 악화, 변동에 대한 저항, 무리한 세력팽창, 권력구조의 이원화<sup>2)</sup>로 인한 갈등과 혼란 등 여러 폐단을 수반한다. 이러한 폐단들은 레임덕신드롬으로 인한 관기문란을 부채질한다. 그러나 집권적 구조의 가장 근본적인 폐단은 인간의 피동화이다.

관료구조의 집권적이고 권위적인 통제와 법규우선주의는 불신과 불안감을 조성하고 조직구성원의 성장·성숙을 방해한다. 인간을 미성숙한 피동적 존재로 묶어 놓는다. 피동화된 조직구성원들은 위에서 이래라저래라 하고 다스리지 않으면 제대로 일을 하지 못한다. 자발성을 발휘하지 못한다. 우리 관료사회에서 아주 심각한 집권주의는 공직자들을 피동화한다. 공직자의 피동화는 전환기의 복지부동과 관기문란을 조장하는 아주 큰 원인이 되고 있다.

## 5. 誘因機制와 任用通路의 혼란

인사행정상의 유인기제는 낙후되고 교란되어 있다. 낙후된 것인데다가 정실에 의한 손상까지 받고 있다.

우리 공직사회에 적용되고 있는 상벌배분의 공식적 기준은 원칙적으로 投入基準이다. 공직자가 어떤 지위에 얼마나 있었으며, 예산을 얼마나 쓰고, 어떤 일을 할 것이 기대되어 있는가에 따라 誘因을 배분하는 기준인 것이다. 그것은 실제로 일을 얼마나 했으며 어떤 성과를 거두었는가를 따져 보상과 제재를 배분하도록 하는 產出基準과는 사뭇 다른 것이다.<sup>3)</sup>

투입기준에 따르는 유인기제는 복지부동을 조장한다. 일을 게을리하더라도 말썽만 일으키지 않으면 규정된 보상은 받고 제재는 피할 수 있기 때문이다. 사람들은 모난 돌이 정맞는다는 말을 신봉하게 된다. 이렇게 조장된 복지부동의 정신이 레임덕신드롬의 조건들과 결합되면 쉽게 일탈적 행동으로 전환된다.

설상가상인 것은 유인기제를 지배하는 형식주의이다. 즉 공식적으로 표방한 유인배분의 기준과 실제로 적용되는 기준이 많이 다르다는 것이다. 공식적 유인기제에서 정한 투입기준이나 그것이 표방된대로 공평하게 적용된다면 그 나름의 질서는 기대할 수 있다. 그러나 비공식적 요인 특히 정실의 고려에 의해 공식적 기준적용은 크게 교란되고 있다.

2) 권력구조의 이원화는 명령할 권한과 명령할 능력의 괴리에서 비롯된다.

3) cf., D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government* (Addison-Wesley, 1994), pp.138-165.

유인과 제재를 배분하는 모든 분야에서 사정은 그러하지만 임용제도의 운영에서 그 폐해는 특히 심각하다. 임용의 기회 특히 임용에서의 우대는 우리 공직사회에서 아주 큰 유인인 것이다. 흔히 ‘人事’라고 불리어지고 있는 任用過程의 정실개입은 큰 문제이다. 이 문제는 고위직의 채용과 승진임용에서 크게 두드러져 있다. 정실인사가 횡행한다고도 하고 인사운영에서 집단이기주의가 판을 친다고도 한다. 특히 지역이기주의는 공직자들의 사기를 떨어뜨릴 뿐만 아니라 국민적 사기를 해치고 있다.

임용상의 각종 연고주의는 엽관인사가 합법적으로 허용되는 부문에 국한되는 것이 아니다. 엽관과 정실이 배제되어야 할 직역에서 그리고 미관말직에 이르기까지 연고주의가 판을 치고 있다. 이로 인해 인사행정체제는 골병이 들어 있다.

합법적 엽관인사의 경우에도 適材適所라는 기준은 존중되어야 한다. 그러나 실제로는 그러한 배려가 너무 모자란다. 연출과 사적 연고관계라는 기준이 너무 지나친 비중을 차지하는 것 같다. 선거기간의 공로 때문에 그 부적격성에 불구하고 관직을 차지하는 일이 비일비재하다. 관직을 선거에 승리한 정파의 戰利品으로 간주하는 그릇된 엽관주의가 노골화되고 있는 것이다.

대통령선거에서 특정인의 선거운동을 ‘물밑에서’ 주도했거나 은밀히 지원했던 ‘私組織’ 또는 ‘秘線組織’이 선거승리후의 국정운영에서도 막강한 힘을 과시한다. 그들은 정부요직의 인선에서도 물론 발언권을 행사하며 그 구성원들이 직접 요직을 차지하는 경우가 많다. 그들은 요직인선의 주요 모집통로가 된다. 그들에게 인맥으로 연결된 사람들이 주로 모집망에 들어가는 행운을 누린다. 그러하니 고위공직에 대한 모집체제의 폐쇄성은 높아질 수밖에 없다. 하위공직의 내부임용도 연고주의의 희생이 될 때가 많다.

선거때의 ‘선거꾼’, ‘家臣’, ‘사조직’이 공식적 국가관리체제까지 주무르게 하는 것은 전근대적인 미분화행태 때문이다. 고도산업화시대에는 그것이 문제를 야기한다. 선거꾼에 의한 국정농단은 나라일을 그르치게 되어 있다. ‘연출행정’, ‘연출정치’의 분위기는 일잘하는 것보다 “줄을 잘 서야 출세한다”는 생각이 공직사회에 팽배하게 한다. 이러한 터에 집권자와 추종세력의 교체는 인맥과 연출을 뒤흔드는 강풍을 몰고 온다. 사람들은 전직대통령들의 참담한 몰락만을 보아왔기 때문에 낡은 연출로부터 벗어나야 한다는 강박관념을 갖는다.

미구에 정권교체가 예정되어 있으면 공직자들은 失勢하게 될 연출과의 관계를 청산하고 새로이 등장할 實勢의 인맥을 잡기 위해 눈치를 살피느라 여념이 없게 된다. 이런 와중에서 기존의 연출이 관료사회에 행사하던 통제력은 급속히 쇠퇴

한다. 공직기강해이에 대응하는 능력도 현저히 떨어질 수 밖에 없다.

## 6. 통제완화의 副作用

민주화·자율화·규제완화의 요구는 시대정신이며 그것은 거대한 갈망의 파도를 형성하고 있다. 이러한 파도는 국가관리전반에 관한 희망과 처방을 압도하고 있다. 누구나 민주화와 자율화와 규제완화의 필요를 말한다. 국민생활에 대한 국가관리영역을 좁히기 위해 민간화를 촉진하고 경제활동에 대한 규제를 완화하도록 요구한다. 지방자치 활성화를 요구한다. 정부관료제 내부관리의 분권화를 요구한다. 이런 요구들과 현실 사이의 괴리는 물론 크다. 그러나 자율화 요청이 현실세계에 다소간의 영향을 미치고 있음을 부인할 수는 없다.

명명형에 입각한 정부관료제의 집권성은 아직도 강하며 공직자들에 대한 업무간섭은 심한 편이다. 그러나 국가전체의 운영을 압박해 오는 자율화요청은 공직사회에도 영향을 미치고 있다. 공식적 차원에 불과한 것이더라도 분권화가 촉진되고 있으며 규제완화의 흔적도 조금씩은 보인다. 그런 과정에서 규제의 공식적 완화라기보다 비공식적 흐트러짐이라고 해야 할 현상이 생긴다.

이런 틈을 타서 공직기강을 저해하고 탈선하는 사람들이 늘어난다. 자율화의 목적은 공직자들의 자율규제를 전제로 그들의 창의성 발휘와 능동적 임무수행을 촉진하려는 것이다. 자율화가 그러한 효과를 실제로 가져오는 경우도 있지만 공직을 타락시킬 수도 있다. 인간을 피동화시키는 관리체제에 안주하던 공직자들은 기대와는 달리 탈선 쪽으로 빠질 위험이 크다.

자율화에 부응하지 못해 흐트러진 공직기강이 레임덕을 만나면 더욱 해이해진다. 견실한 공직기강은 레임덕신드롬을 극복할 수 있으나 흐트러진 공직기강은 레임덕 현상과 상승작용을 일으킨다.

우리 공직사회에 대한 통제체제는 원래 많은 흠을 가지고 있다. 공직기강해이를 다스릴 수 있는 능력이 취약했다. 우선 통제체제의 짐이 너무 무겁다. 정부의 거대화, 행정국가화가 진행되고 전통적·발전행정적 유산, 그리고 만연된 부패의 유산이 크기 때문에 커진 통제수요는 통제체제에 과부하를 안겨주고 있다. 우리 공직사회의 逆統制的 行態도 강하다. 소극적 업무처리, 무사안일, 불친절, 보신주의 등이 역통제의 증상이다. 공직자들의 통제저항능력이 강하면 통제는 그만큼 힘들다.

그러나하면 통제중추들은 전반적으로 자원부족·시간부족·동기결여 등의 어려



움을 겪어 왔다. 통제중추들의 능력이 모자라는 것이다. 내부적 통제, 국회에 의한 통제, 법원에 의한 통제 그리고 대중통제가 모두 그러한 문제를 안고 있다.

통제활동의 실택들도 큰 문제이다. 통제작용의 소극성, 통제우선순위 결정의 부적절성과 통제중추 간의 조정실택, 협착하고 단기적인 관점에 의한 통제, 측정이 용이한 것에 치중한 통제, 통제의 일관성·지속성 결여, 정파적 고려와 같은 통제외적 목적의 우선적 고려, 통제작용상의 부패 등이 통제체제의 결함으로 지적되고 있다.

그렇지 않아도 취약한 통제체제가 레임덕신드롬을 만나면 더 힘을 쓰지 못한다. 임기말의 기강해이를 엄단하겠다는 엄포가 잇따르지만 그 소리만큼 통제의 실택효가 있는 것은 아니다.

## 7. 政策에 대한 忠誠心의 결여

공직자들이 정책을 심리적으로 수용하지 못하고 정책의 일관성에 대한 신뢰를 잃으면 복지부동과 기강해이의 길로 빠지기 쉽다. 해결해야 할 정책문제가 너무 복잡하고 방대해서 주어진 정책과 자원공급으로는 해결의 실마리를 찾을 수 없다고 생각할 때 외적 통제까지 약화되면 일손을 놓는다.

정권말기에 더 많은 폐단을 빚을 수 있는 정책형성의 흠절은 여러가지이다.<sup>4)</sup> 우선 정책결정의 과정이 집행자들의 충성심을 확보하기 어렵게 되어 있다. 정책결정과정의 집권성이 문제이다. 형식주의와 비밀주의는 더 큰 문제이다. 정책결정참여자들의 이기주의, 할거주의도 문제이다.

결합있는 정책형성과정에서 흘러나오는 정책에는 문제가 많다. 상황인식, 전제조건인식이 잘못되고 원리의 설정과 적용에 혼란이 있는 경우가 많다. 불필요하거나 굵어부스럼을 만드는 정책들이 있다. 일관성이 결여된 목표 또는 결과 속이 다른 목표를 처방하는 정책도 있다. 정책을 경솔하게 채택하거나, 집행되기 어려운 법률을 제정하기도 하고 소기의 성과를 거두기 어려운 정책을 채택하기도 한다.

실택패를 거듭하는 정책을 되풀이하여 채택하는 경우도 있다. 정책집행의 실택패가 거듭되더라도 해당 정책이 끈질기게 생존하거나 같은 정책이 되풀이 하여 채택되는 것을 政策失敗의 制度化라 한다. 정치엘리트들이 실택패를 인정하기 싫어서 변

4) 오석홍, "개혁실택패의 원인", 행정논총(34권 2호, 1996), 59-63면 참조.

동요구에 대해 무의사결정으로 대응하는 것, 정책담당조직의 학습능력이 결여된 것, 정책결정비용의 증가를 우려하는 것, 대체정책이 없다는 것 등이 정책실패 제도화의 원인이다.<sup>5)</sup>

정책결정과정상의 문제와 정책내용상의 실패요인은 정책집행자들을 소외시키고 피동화한다. 이것 자체도 정책실패의 한 요인이다. 정책으로부터 소외된 공직자들은 정권말기에 쉽사리 중요하고 방종한다.

## 8. 공직의 부패

공직사회의 부패는 기강해이의 음성적인 근원이다. 부패한 사람들은 정권말기에 더 방종하게 된다. 부패는 그 자체가 아주 심각한 기강해이의 일종이다. 그것은 기강해이가 초래한 결과이기도 하며 기강해이의 원인이기도 하다. 기강해이를 조장하는 부패의 기능을 잘 이해해야 한다. 청렴의무의 위반은 다른 행동규범의 위반을 동반하는 것이 예사이다.

부패는 정직하지 않은 것이다. 그것은 시험의 신뢰성결여와 같다. 시험의 다른 효용성기준들에 대해 신뢰성은 필요조건이다. 비부패와 정직은 공직의 모든 행동규범준수에 불가결한 필요조건이다. 비부패가 공직기강의 충분조건은 아니다. 그러나 부패는 공직기강의 전반적인 기반을 무너뜨린다.

부패한 사람들에게서 무슨 윤리적 기강을 기대하며, 그들이 기강확립을 부르짖는들 무슨 소용이 있겠는가. 부패고리에 걸려들면 상관들도 약점이 잡혀 큰소리를 못하고 부하들의 잘못을 감싸는 데 급급하게 된다. 그들은 비리를 덮고 또 덮다가 수습할 수 없는 사태를 빚기도 한다.

역대정권의 부패했던 권력상층부가 관재유착의 고리를 안고 口頭禪으로 삼았던 부패척결과 기강확립의 표어가 얼마나 허망한 것이었던가를 생각해 보아야 한다. 부패한 권력이 임기말에 공직기강확립을 기도하는 것은 緣木求魚라 하지 않을 수 없다. 公·私部門을 막론하고 부패에 물든 사람들은 부패로 얻은 소득을 지키기 위해서, 또는 새로운 부패의 연줄을 찾기 위해 정권말기가 되면 분망할 것이다. 기강확립의 구호는 그들에게 馬耳東風일 수밖에 없다.

5) 송하진, 정책실패의 제도화에 관한 연구(고려대학교 행정학박사학위논문, 1995), 37-43면.

## Ⅱ. 對策은 있는가?

國運에 맡길 수밖에 없다는 말이 나올 정도로 문제해결의 방법은 막막하다. 속 시원한 단기적 대책은 더군다나 찾기 어렵다. 레임덕신드롬에 얽힌 공직기강문란을 특별한 문제로 부각시키는 데 기여하는 원인들은 많고 복잡하다. 그것들은 정확히 진단하기조차 어렵게 되어 있다. 그러니 해결책의 강구가 용이할 리 없다. 비판적으로만 생각하면 앞길은 암담할 수밖에 없다.

그러나 우리는 개혁을 생각하지 않을 수 없으며 실제로 개혁의 노력을 해야 한다. 개혁의 추진은 낙관주의의 소산이다. 개혁을 연구하거나 현실세계에서 이를 실천해 가는 사람들은 인위적 개선이 가능하다는 낙관론에 입각해 일을 꾸민다. 그러한 믿음에 기초하여 해결의 실마리를 찾아보아야 할 것 같다.

문제의 원인을 자의적으로 선택해 요약했던 것처럼 중요하다고 생각하는 해결책 탐색의 방향을 몇가지 제시하려 한다. 해결방향은 문제의 설명에 이미 함축되어 있는 것이기도 하다.

첫째 민주주의적 정치·행정원리를 정치·행정체제에 내재화시켜야 한다. 그것을 감싸고 있던 형식주의와 비밀주의를 걷어내야 한다. 통치체제의 이원화구조를 근본적으로 개혁해야 한다. 여기서 이원화구조란 공식적 구조와 비공식적·실질적 구조가 심히 괴리되어있는 현상을 지칭한다. 우리의 역사적 발전단계로 보아 그러한 이원화구조는 더이상 지탱될 수 없다. 그것을 유지하려는 시도는 국가적 위기를 몰고 올 것이다. 위정자들은 이점을 명심해야 한다.

공식적 정치·행정구조를 교란하는 모든 지하적 요소를 정리해야 한다. 없앨 것은 없애고 양성화할 것은 양성화해야 한다. 私組織統治·秘線組織統治는 청산해야 한다. 국가예산에 의한 통치 이외에 秘資金에 의한 통치가 따로 있어서는 안된다.

정치·행정의 과정에서 소수인이 정보를 독점하는 비밀주의는 배척해야 한다. 공식적 발표 따로 있고 '流蜚通信'(유언비어)이 따로 있으면 안된다. 국민과 공직자들이 알아야 할 것은 모두 함께 알아야 한다. 정치적·행정적 통신과정에 거짓말이 끼어들면 안된다.

장차 정치권은 정권교체가 공직사회의 혼란을 초래하지 않는다는 것을 행동으로 실증해 보여주어야 한다.

둘째 정부관료제의 전통적 병폐들을 시정하기 위해 끊임없이 노력해야 한다.

특히 계서제의 집권적·명령적 구조에서 비롯되는 폐단들을 시정하는 데 각별한 관심을 기울여야 한다.

거대한 정부체제를 하나의 계서제가 單線(單線)으로 일사불란하게 통솔하는 것은 어차피 불가능한 세상이 되었다. 많은 사람이 참여하는 협동적 과정에 점점 더 많이 의존하지 않을 수 없을 것이다. 전통적인 방식에 의한 계서적 통제에만 의존해서는 복잡하고 격동하는 환경의 요청에 대응하지 못할 것이다. 그러한 통솔 방식은 공직자들의 창의적·능동적 대응능력을 약화시킨다. 공직자들을 피동적이고 소극적인 도구로 전락시킨다. 그런 사람들은 격동하는 환경적 문제에 솔선적이고 능동적으로 대처해야 한다는 우리 시대의 요청에 적응하지 못한다.

정부관료제의 집권성을 완화하고 참여적·조정적 요소를 강화해야 한다. 분권화만으로 일이 끝나는 것은 아니다. 전통관료제의 기능분립주의·할거주의를 방치한 채 분권화만 추진하면 정책혼선 등 혼란과 낭비를 초래한다. 분권화를 감당할 수 있도록 참여적·협동적·조정적 구조를 발전시켜야 한다.

우리처럼 급속한 변동을 겪고 있는 나라에서는 정부관료제개혁에서 이중적 부담을 안고 있다. 무슨 말이나 하면 산업화시대에 필요한 전통관료제의 기본질서를 구축하는 과제를 해결하기도 전에 그것을 다시 수정하여 유기적 구조를 발전시켜야 하는 필요에 쫓기고 있다. 우리는 대단한 통찰력과 예견력을 동원해야 할 과제를 마주하고 있는 것이다.

셋째 人事行政의 공정성과 형평성을 높여야 한다. 공정하다는 것은 선언한 질서를 지킨다는 뜻이다. 형평성은 인사행정(人事行政)의 正義(正義)이다. 공정하려면 정실인사를 배척해야 한다. 형평성은 배분적 정의에 충실한 인사행정원리를 예외없이 적용할 때 확보될 수 있다.

채용에서뿐만 아니라 공직의 내부임용에서도 정실기준의 적용은 배척해야 한다. 연고주의와 집단이기주의를 배척해야 한다. 줄을 잘 잡아야 성공한다는 풍조를 뿌리뽑아야 한다. 국민과 국가조직, 그리고 정책에 대한 충성심을 쪼먹는 사적 연고관계에 대한 충성을 배척해야 한다.

임용작용의 모집망을 확충해야 한다. 비선조직 등이 가로막아 좁아진 인재등용문을 활짝 열어야 한다. 특히 고위공직자의 임용을 위한 모집망을 확충하고 공명정대하게 운영해야 한다. 그리고 공직전체에 우수한 인력을 확보하기 위한 적극적 모집을 강화하고 타당한 선발기준을 발전시켜야 한다.

인사행정에 적용하는 형평성의 기준은 직무기준과 성과기준이라야 한다. 그것이 현시대의 정의감각에 맞기 때문이다.

넷째 공직에 대한 통제체제를 발전시켜야 한다. 통제능력을 향상시켜야 한다. 통제작용의 왜곡을 막고 통제의 엄정성을 확보해야 한다.

앞으로 분권화·자율화를 향한 개혁은 지속해야 할 것이다. 그것은 공직의 발전과 국민에 대한 봉사의 개선을 위한 것이다. 그러한 개혁목표에 충실하게 부응하는 공직자들에게는 최대한의 자유를 허용해야 한다. 그러나 자율화의 기회에 편승하여 일탈적 행동을 일삼는 사람들에게는 철퇴를 내려야 한다. 충분히 강력한 제재를 엄정하게 시행해야 한다.

통제체제의 약점은 앞서 설명하였다. 통제체제의 개혁에서는 그러한 약점을 시정하는 데 주력해야 할 것이다.

다섯째 공직자들의 사기를 높이고 정권교체가 사기저하를 가져오지 않게 하는 방책을 강구해야 한다. 공직자들의 능력개발기회를 확대하고 신분불안을 해소하고 근무조건을 개선하여 공직자들의 불만을 줄여야 한다. 그리고 직무수행의 보람을 키워주어야 한다. 위에서 말한 정실인사의 배척과 사명감의 고취, 관료제의 병폐제거 등도 모두 사기제고에 연관된 것이다.

사기진작을 위한 誘因機制는 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 그 하나는 교환적 차원의 것이고 다른 하나는 통합적 차원의 것이다. 교환형은 조직과 개인이 이익과 손실을 서로 교환함으로써 공존할 수 있다는 전제에 입각한 것이다. 이러한 전통적 유인기제도 필요한 것이 사실이다. 다만 그 틀 안에서도 투입기준보다는 산출기준의 적용을 늘려가도록 개선해야 한다.

통합형은 조직이 원하는 것과 개인이 원하는 것이 통합될 수 있다는 전제에 입각한 것이다. 직무수행의 의미와 보람을 키워 직무만족도를 향상시키려면 통합형의 전략에 의존해야 한다. 전통적인 교환형전략은 날이 갈수록 보다 많은 한계를 노정할 것이므로 통합형 유인기제의 개발에 박차를 가해야 한다.

여섯째 제도화된 부패 또는 체제적 부패를 제압해야 한다. 그 필요성은 재론할 필요가 없다. 공직의 부패는 공직내부의 문제이지만 한 것이 아니다. 따라서 공직내부의 노력만으로는 해결하기 어렵다. 위정자와 공직자뿐만 아니라 국민전체의 위대한 정신혁명이 있어야 할 것 같다.

국가관리의 주도세력이 갈등과 위협을 무릅쓰고 자기희생적 용단을 내려 부패의 역사를 청산하는 데 앞장서야 한다. 민간경제도 부패의 몽상에서 깨어나야 한다. 공직부패의 궁극적인 책임은 국민에게 있는 것이므로 국민이 대오각성해야 한다.

일곱째 공직자들의 사명감을 고취해야 한다. 공직자의 사명감은 최후의 보루이

다. 공익을 추구해야 한다는 확고한 가치관을 바탕으로 국민과 국민을 위한 정책에 대한 충성심을 발휘하도록 해야 한다. 이를 위해서는 가치관훈련을 강화해야 한다. 공직의 존재이유, 공직의 직업윤리, 국가권력의 출처와 용도 등을 깊이 성찰하고 임무에 대한 감수성을 기르도록 교육해야 한다.

공직자들의 사명감을 고취하는 데 전제가 되는 것은 정권, 위정자, 정책의 정당성이다. 그러한 정당성은 민주적 절차를 밟아 얻어지는 것이다. 그리고 도덕적 흠결이 없을 때 유지될 수 있는 것이다. 부패에 의해 지탱되는 독재정권이 민주적 공직질서를 확립한다거나 공직자들의 사명감을 고취하는 것은 거의 불가능하다. 그런 경우에도 사명감이란 말이 쓰일 수 있으나 그것은 오도된 사명감이며 독재자에 대한 헌신일 따름이다. 이점을 명심하여 정당성에 상처를 입지않도록 조심해야 한다.