

행정윤리의 다면성*

정 용 덕**

〈目 次〉

- | | |
|--------------|--------------------|
| I. 서론 | III. 행정과 행정윤리의 다면성 |
| II. 행정윤리의 의의 | IV. 행정이론에 대한 힌의 |

〈요 약〉

행정가의 행동에 관한 규범을 의미하는 행정윤리는 행정 및 행정가에 관한 이해방법에 따라 다양하게 정의되고 적용될 수 밖에 없다. 이 글의 목적은 현대 국가와 행정에 대한 다양한 이해방법을 토대로 행정윤리의 다면성을 검토해 보려는 것이다. 행정윤리의 다면성을 이해하는 데 도움이 되기 위하여 천재적인 현대 행정가이자 실천가이었으나 가공할 만한 반인류적 결과를 초래한 나치 독일의 행정가 쉬페어의 행적을 대비시켜 본다. 이 논의의 시사점 가운데 하나는 조직발전(OD)을 비롯한 대부분의 행정의 내부적 시각에 의거한 행정이론들이 국가-시민사회간 관계라는 거시적 맥락에서 볼 때 지니는 한계에 관한 것이다.

“물론 알베르트 쉬페어(Albert Speer)는 20세기에 가장 막강한 행정관리자 가운데 한 사람이었다. 비교적 젊은 나이인 36세에 나치 독일의 군수성 장관을 역임하면서 2천 8백 명의 직원을 지휘하였고, 히틀러의 가장 가까운 동료였으며, 많은 사람들에 의해 추종되었다. 연합군조차도 그의 천재적인 행정관리 능력을 존경하여, 1945년 미군이 그를 생포한 직후부터 심문에 착수한 유일한 고위직 나치 관리자였다”(Stillman, 2001 : 249).

“쉬페어는 오늘날 가장 선진화되고, 참여적이고, 인본주의적인 것으로 인정받는 조직 및 관리이론들의 전형을 창안해 낸 사람이다. 그러나, 그는 이 이론들의 실제 적용에 있어서 인류 역사상 가장 비(非)인본주의적인 정부

* 이 글은 서울대학교 BK21 세미나(2001. 11. 29)에서 발표된 것이다.

** 서울대학교 행정대학원 교수

가운데 하나인 나치 정부의 목적을 달성시키기 위해 활용하였다…그는 자신의 위대한 지적 능력을 죽음과 파괴를 관리하는 데 사용한 그릇된 관료였다"(Singer & Wooten, 1976 : 80-101).

I. 서 론

일반적으로 윤리란 사람의 행동이 옳은지 그른지를 평가하기 위한 표준 내지 규범을 뜻한다. 윤리 가운데 특히 행정윤리(public administration ethics)란 행정을 수행하는 사람, 즉 행정관리자의 행동이 옳은지 그른지를 평가하기 위한 표준 내지는 규범을 의미한다. 자연히 행정윤리는 행정 및 행정관리자의 의의를 어떻게 이해하느냐에 따라 다양하게 정의되고 적용될 수밖에 없다. 현대 행정은 국가(the state)와의 긴밀한 관계 속에서 제도화되어 왔기 때문에, 행정과 행정관리자에 대한 이해는 국가에 대한 이해를 바탕으로 하는 것이 도움이 된다. 현대 국가와 행정에 대한 다양한 이해를 토대로 행정윤리의 다면성을 검토해보려는 것이 이 글의 목적이다.

파란만장했던 20세기의 행정사에서 행정윤리 문제와 관련하여 나치 독일의 쉬페어만큼 우리의 관심을 끄는 행정관리자도 드물 것이다. 그는 가장 천재적인 현대 행정이론가이자 실천가이었다. 그러나 그가 수행한 행정은 가공할 만한 반인류적인 결과를 가져왔으며, 그로 인하여 결국 그 자신도 비극적인 여생을 살아야만 했다. 이 글에서는 행정윤리의 다면성을 이해하는 데 도움이 되기 위하여 쉬페어의 경우를 적용해 보기로 한다. 본론에 들어가기에 앞서 윤리의 의의 및 그에 대한 국가이론별 시각을 먼저 살펴보기로 한다.

II. 행정윤리의 의의

1. 윤리와 가치, 문화, 그리고 권력

사람(들)의 행동이 옳고 그름을 평가하는 일, 즉 윤리적 판단은 가치 판단을 의미한다. 그래서 가치는 윤리의 기초가 되며, 양자는 서로 불가분의 관계에 있다 (오석홍, 1998 : 3장). 그런데 가치의 문제를 이해하기 위해서는 다음과 같은 다양한 문제들에 답할 수 있어야 한다. 즉, 가치란 무엇이며, 어떻게 인식할 수 있으며,

어떻게 실현되는가의 문제이다.

첫 번째 및 두 번째 질문에 대해서는 서로 대립되는 견해들이 존재해 왔다. 첫 번째 질문인 가치의 본질에 대해 주관적(혹은 상대주의적)인 것으로 보는 견해와 객관적(혹은 절대주의)인 것으로 보는 견해가 대립해 왔다. 두 번째 질문인 가치의 인식에 관해서도 사람들의 감정적 작용에 의해 파악되는 것으로 보는 견해와 이성적 작용에 의해 파악되는 것으로 보는 견해가 서로 대립해 왔다.

그러나 세 번째 질문, 즉 가치의 실현에 관해서는 대체로 의견이 일치해 왔다. 즉 가치의 실현은 저절로 이루어지는 것이 아니라, 가치를 인식하고 그것을 자기 목적으로 정립하려는 사람들의 활동이 매개되어야만 비로소 가능하다는 것이다. 이처럼 가치의 실현을 위해 사람들이 활동한 결과로서 학문, 도덕(morality), 예술, 종교 등의 형태로 이루어지는 것을 넓은 의미의 문화(culture)라고 한다.¹⁾ 가치의 존재나 인식의 문제가 좀더 철학의 영역에 속한다면, 가치의 실현에 관련된 문화의 문제는 좀더 사회과학의 영역에 속한다고 할 수 있다.

가치의 실현이 사람들의 활동을 매개로 이루어지는 것이라는 것에 관해서는 의견이 일치한다지만, 가치의 실현을 위해 사람들이 활동한 결과로서 나타나는 문화의 형성과정과 내용 그리고 그것이 다른 사람(들)에게 미치는 영향에 대해서는 많은 이견이 존재한다. 더욱이 많은 사람들이 속해 있는 공동체의 문제를 다루는 행정의 윤리를 실현하기 위한 문화에 있어서는 더할 나위가 없다.

하나의 공동체내에서 지향해야 할 가치기준에 대해 끊임없는 논쟁이 이루어지지만, 어떠한 형태로든 그 공동체 내에서 서로 다른 시각들간의 합의 혹은 타협이 이루어지지 않으면 안 된다. 한 공동체 내에서 합의된 가치체계가 존재하지 않는다면 사회적 갈등과 충돌이 발생할 것이기 때문이다. 실제로 모든 사회는 당시의 지배적인 가치체계를 가지고 있으며, 그것은 현존하는 사회 질서를 반영하고 지지한다. 이 지배적인 가치체계는 직접적이든 간접적이든, 또 명시적이든 암묵적이든 사회의 다양한 공식적, 비공식적 제도들에 의해 영속화되는 경향이 있다. 이 때문에 윤리의 문제는 그 사회에 지배적인 권력에 대한 이해를 필요로 한다. 현대 사회에서 지배적인 권력에 대해 이해하기 위해서는 국가에 대한 논의가 불가피하게 연관되지 않을 수 없다.

1) 윤리(혹은 가치)와 도덕은 인간행동의 육고 그룹에 대한 표준 내지 규범을 의미하는 점에서 유사하지만, 전자는 보편적이고 초월적인 가치기준을 의미하는 반면, 후자는 특정의 종교적인 판단기준을 토대로 한 가치기준을 의미한다(이상안, 2000).

2. 행정윤리와 국가이론

행정윤리가 행정관리자의 행동이 옳은지 그른지를 평가하기 위한 표준 내지는 규범이라고 한다면, 무엇보다도 먼저 “행정” 및 “행정관리자”的 의의에 대해 논의 할 필요가 있다. 현대 행정은 국가와는 불가분의 관계 속에서 제도화되어 왔다. 이 때문에 행정 및 행정관리자의 의의를 논의하기 위해서는 국가에 대한 이해가 선행되어야 한다. 그리고 현대 국가에 대한 이해를 바탕으로 행정 및 행정관리자의 의의를 정의하는 경우, 행정윤리는 매우 다양한 접근방법에 의해 논의될 수 있다.

현대 국가에 대해서는 다양한 경쟁적인 이론적 시각들이 존재한다. 대표적인 예로써 다원주의, 개인주의, 엘리트론, 맑스주의를 들 수 있다 (Dunleavy & O'Leary, 1987). 맑스주의 국가이론을 제외한 다른 세 가지 국가이론은 가치의 원천이나 가치의 변화, 그리고 현실 국가 및 사회체계와의 관계 등에 대한 실질적인 논의 없이, 가치를 독자적인 실체(self-contained entities)로 간주하는 경향이 있다. 이와는 달리, 맑스주의 국가이론에서는 가치, 자세, 신념 등을 포함하는 ‘이데올로기(ideology)’라는 더 넓은 개념을 선호한다. 자유와 평등이라는 기본 가치를 예로 들어 이들 가치에 대한 기준과 인식방법 그리고 그 가치들의 실현을 위한 인위적 노력의 산물인 문화에 대한 시각을 각 국가이론별로 비교해 보면 다음과 같다 (George & Wilding, 1985).

첫째, 다원주의 국가이론에서는 핵심적인 가치로서 정치적 평등과 경제적 자유를 기준으로 삼는다. 소위 “1 인 1 표”로 요약되는 정치적 평등은 강조되지만, 경제 활동에 있어서는 자유를 강조함으로써 불평등을 초래할 수 있는 여지를 제공한다.

다원주의에서는 실증주의를 적용함으로써 사실에 관한(실증적인) 질문과 가치에 대한(규범적인) 질문을 구분할 수 있다고 믿는다. 예를 들면, 다두제 민주주의가 실제로 존재하는가에 관한 실증적 언명들은 원칙적으로 반증이 가능하며, 다두제에 대한 규범적인 찬성여부와는 구분될 수 있다고 본다. 또 다른 예로써, 규범적 다원주의에서는 국가란 단지 개인들이 소속되어 충성하는 많은 집단들 가운데 하나로서 시민들이 모든 상황하에서 국가에 복종해야 할 최우선적 의무는 부인된다. 그러나 분석적 다원주의에서는 국가의 제도적 구조와 그것이 구성원에 대해 미치는 실질적인 영향은 객관적 사실로서 분석의 대상이 된다.

이와 같은 가치기준들은 가족제도, 교육제도, 대중매체, 사법제도 등과 같은 대

부분의 사회 제도들을 통해 '사회화'되고 정당화되며, 그 공동체의 '합의'된 가치 체계로서 유지되고 점진적인 변화가 이루어진다.²⁾

둘째, 개인주의 국가이론에서는 개인의 자유를 최고의 가치로 삼는다. 여기서도 다원주의에서처럼 정치적 평등과 경제적 불평등이라는 가치기준을 수용한다. 그러나 다원주의 이론가들과는 달리 개인주의 이론가들은 경제적 불평등을 감소시키려는 정부의 시도는 경제적 효율성을 저해할 뿐만 아니라, 더 나아가서 개인적 자유를 파괴시킬 위험이 있다고 주장하는 이론바 신우파 혹은 신자유주의의 시각을 보인다.

실증주의 및 엄격한 방법론적 개인주의를 적용하여 가치자유주의(value-free)를 주장하지만, 나름대로의 특정한 가치(들)가 내재되어 있다. 자유 즉, 개인들은 타인으로부터 부적절한 강제(coercion)로부터 자유로워야 하며, 억압이란 타인의 자유를 구속하는 사람들을 방지하기 위한 경우에만 정당화된다는 것 자체가 그것이다.

최고의 가치로서 개인의 자유가 존중될 뿐, 사회에 문화 형태로서 존재하는 다른 가치체계들의 유무에 관해서는 의미를 부여하지 않는다. 사회 구성원의 행동은 각자 개인적 이익을 추구하기 위한 합리적 선택의 결과로서 나타나는 것이기 때문이다.³⁾

셋째, 소수 엘리트 집단에 의한 지배를 바람직한 것으로 여겼던 고대 엘리트주의(elitism) 정치철학과는 달리 현대 엘리트론은 규범적이기보다는 경험적인 접근

2) 다원주의에서는 사회가 합의, 안정, 통합 및 기능적 관계를 바탕으로 근본적으로 질서를 지향하는 속성을 갖는 것으로 간주한다. 사회 안정은 그 사회에 존재하는 여러 가치들의 사회적 합의에 의존한다. 사회 구성원들은 공통의 기본적인 가치를 공유하며, 그들간의 상호작용 및 정치참여를 통해 그들의 행동방식과 그들이 속한 사회의 운영방법에 대한 합의 형성에 동의하게 된다. 그 사회에 내재하는 가치체계는 구성원들이 상호작용을 통해 내리는 규범적인 판단의 결과이자 또한 그들이 행동양식의 범위를 결정하는 요인이기도 하다. 사회가치와 행위유형에 대한 전반적인 동의는 새로운 성원에 대한 사회화(socialization)와 모든 구성원들에 대한 사회통제라는 두 과정을 통해 세대에 걸쳐 유지된다. 이와 같은 이유로 인하여 사회적 갈등이나 그로 인한 급진적 변동의 가능성은 존재하지 않는다. 예를 들면, 자유민주주의에서는 '민주주의의 신조'에 대한 사회적 합의가 존재하기 때문에, 그러한 합의가 다원주의적이지 않은 방식으로 행동하는 집단이나 개인에 대해 제어작용을 한다. 문화나 도덕이니 하는 것은 정치 사회화의 산물이다.

3) 이와 같은 견해는 한 사회에 존재하는 가치체계가 그 구성원들의 경제행위에 미치는 영향을 중요시하는 이론바 '도덕경제학(moral economy)'에 대한 합리적 선택론의 극렬한 비판에서 쉽게 찾아볼 수 있다(Staniland, 1985 : 2장).

을 취하는 사회과학이론으로 발전하였다. 그럼에도 불구하고, 엘리트론 계열의 국가이론들도 여타 이론들과 마찬가지로 세부 학파에 따라 가치에 대한 다양한 성향을 함축하고 있다. 대표적인 예로서, 우파적 성향을 띠는 고전적 엘리트론과 중도적 성향의 민주적 엘리트론 그리고 좌파적 성향의 급진적 엘리트론 등이 그것이다. 이 가운데 급진적 엘리트이론에서는 정치적 평등 외에 경제적 평등 또한 강조하며, 높은 수준의 정치적 및 경제적 평등이 개인적 자유를 고양할 것으로 본다. 진정한 자유는 현존하는 불평등의 감소에 달려있으며, 강자들에게서 약자들의 자유를 보호하기 위해서는 입법을 통한 정부의 적극적인 활동이 필요하다고 본다.⁴⁾ 평등을 지향하는 입법은 사회에서 자유를 확장하고 고양시키는 데 도움이 될 수 있을 것으로 여긴다. 개인주의가 아니라 함께 사는 인간에 대한 관심, 즉 동료애가 개인이나 제도적 행위에 영향을 주는 좀 더 평등하고 좀 더 자유로운 사회를 구현하는데도 도움이 될 수 있다고 보기 때문이다.

다른 국가이론들과 마찬가지로 엘리트론에서도 실증주의적이고 가치중립적인 과학적 연구방법을 주장한다. 그러나 지배, 음모, 배제 등 대부분 가치 내재적인 개념과 주제들을 다루고 있다.

가치를 실현하기 위한 인간들의 노력의 산물인 문화는 지배적인 엘리트들에 의한 언어의 수사적 조작을 통해 형성된다. 이와 같은 상징정치는 일반대중들의 엘리트에 대한 심리적 의존성에 반영하여 나타나는 것이다(Edelman, 1964).

넷째, 맑스주의 국가이론이 지향하는 도덕적 가치나 윤리가 과연 있는가하는 점에 대해서 계속 논란의 여지가 있다. 만일 있다면, 그것은 자유일 것이다. 착취로부터의 자유, 타인의 억압으로부터의 자유, 창조적 노동에서 자신을 실현하기 위한 자유 등이 그것이다. 이들은 공산주의 사회가 실현되는 경우 아무런 장애, 도덕성, 국가, 민주주의도 없게 될 것으로 예상한다. 역설적이게도 이와 같은 자유가 실현되려면 극단적인 개인주의가 보장되어야 한다.

맑스주의에서는 대체로 세 가지 인식방법을 적용한다. 현상과 현실간의 존재론적 구분, 구조주의, 그리고 이론간의 비판(critique)이 그것이다. 이와 같은 방법론을 통해 맑스주의 이론가들은 헤게모니(hegemony)라고 하는 일종의 문화형성 개념을 제시하고 그것을 통해 한 사회에 지배적으로 존재하는 가치체계를 이해하려고 한다.

4) 다수의 자유를 증진시키기 위해, 사회의 일부 구성원들의 자유가 줄어들 수 밖에 없는 경우도 있을 것이지만, 이와 같은 정부 활동이 바람직한 것인가에 대한 최종적 판단은 단순히 개인들의 득실에 관한 것이 아니라, 사회에서 나타나는 자유의 총합이나 정도에 따라 이루어져야 할 것으로 간주된다.

기존하는 도덕, 윤리, 신념, 이데올로기는 모두 기존하는 사회질서와 지배체제를 유지시키기 위한 것으로 간주된다. 도덕이란 개인간의 상호작용을 지배하는 규정으로서, 결핍의 산물이다. 윤리란 지배계급의 이익을 합리화하기 위한 것이다. 사람들이 지닌 신념이란 그들이 살고 있는 생산양식에 의해서 그리고 소속된 계급 위상(class location)에 의해 설명될 성질의 것이다. 이데올로기는 개인의 계급 이익을 합리화하는 사고로서, 지배계급이 피지배계급의 사고의 틀을 조건 지우고 자신의 계급이익에 대한 과학적 분석을 방해하여 허위의식(false consciousness)을 조장하기 위해 형성된 해계모니를 뜻한다(Femia, 1981).

III. 행정과 행정윤리의 다면성

행정의 의의를 좀더 구체적으로 논의해 보기로 한다. 그리고 그와 같은 의의의 행정을 수행하는 사람 즉 행정관리자의 바람직한 행동에 관한 가치기준으로서의 행정윤리의 문제를 논의해 보기로 한다. 일반적으로 행정이란 공공문제의 해결을 위한 집합적 노력을 의미한다. 그러나 좀더 구체적으로는 다양한 방식에 의해 정의될 수 있으며, 그에 따라 역시 다양한 시각에서 행정윤리의 문제를 논의할 수 있다.

1. 행정의 의의와 행정윤리

행정에 대한 정의는 적어도 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다(정용덕, 2001 : 1편 1장). 첫째, 가장 일반적인 의미로서, 행정을 조직의 목적 달성을 위한 협동적 노력으로 정의하는 경우이다. 이와 같은 의미의 행정에는 공사 부문의 구별 없이 모든 형태의 조직에 유사한 관리의 문제가 포함되며, 행정관리자도 공사 부문의 구별 없이 ‘일반적 조직(generic organization)’의 관리자들을 의미한다. 이와 같은 의미의 행정에는 모든 형태의 조직 활동이 모두 그 범주에 포함되는 점에서 가장 넓은 개념인 것처럼 보인다. 그러나 모든 형태의 조직들에 대한 일반적이고 보편적인 측면에 초점을 맞추어 논의함으로써 실제로는 조직의 보편적 혹은 일반적인 관리의 문제로 그 논의가 축소되는 결과를 가져온다. 그것이 사기업 조직이든 정부 조직이든 아니면 이익집단이든 그 조직의 목적을 달성하기 위한 최선의 방법에 관한 논의로 집약되는 경향이 있다.

이처럼 행정을 일반적인 조직의 활동으로 정의하는 경우, 행정윤리란 그 조직

의 목적 달성과 관련한 구성원들의 행동에 초점이 맞추어 질 것이다. 특히 주어진 임무를 수행함으로써 조직의 목표 달성을 공헌하는가의 여부가 중요한 기준이 될 것이다. 이와 같은 기준은 베버와 윌슨(Woodrow Wilson)의 이론과 정치-행정 이원론의 시각과 부합된다. 그래서 행정은 정치에 의해 정해진 정책 목표를 가장 합리적으로 그리고 정해진 법률에 근거하여 집행하는 것에서 그 가치를 찾는다.

이와 같은 기준에 따를 때, 쉬페어 장관은 그의 정치적 주인인 나치 정권이 결정한 정책을 성실하게 집행한 행정가로서 평가받을 수 있다. 그는 “가히 천재적인 조직관리자”로서 현대 조직이론에서 제시하는 거의 모든 이상적 조직관리 방식을 창안하여 실무에 적용하였다(Singer & Wooten, 1976). 이를 통해 거대한 군수성 조직을 매우 효율적이고 민주적으로 관리하여 그 조직의 목표 달성을 높은 성과를 가져온 탁월한 행정관리자였다. 그가 수행한 일, 즉 행정은 정치적 책임에 대한 평가 대상이 되지 않을 것이다.

둘째, 행정을 국가의 일부분인 것으로 정의하는 경우를 생각할 수 있다. 행정이란 국가를 구성하는 중요한 제도적 장치 가운데 일부로서 국가 기능의 일부를 수행하는 것으로 보는 시각이 그것이다. 일찍이 베버(Max Weber)는 “행정체계 없는 근대 국가란 존재할 수 없다”고 하였다. 유사한 맥락에서, 프리드리히(Karl Friedrich)도 “행정은 근대 국가의 핵심(the core)”이라고 주장하였다(정용덕, 2001). 이와 같은 선구적 행정이론가들의 주장은 모두 행정을 국가의 일부로 간주하는 시각을 반영한다.

이 경우 행정 및 행정을 수행하는 사람의 의의는 그 상위체계인 국가의 속성과 관련하여 정의하게 된다. 그리고 행정윤리의 문제도 자연히 국가와 행정간 관계의 맥락에서 논의될 성질의 것이다. 만일 관료제가 국가의 일부로서 국가의 속성을 그대로 반영하는 것이라면, 행정윤리는 결국 국가에 대한 이해에 따라 정의될 사항이다.

예로써, 국가를 “특수한 이타심”이 작용하는 가족이나 “보편적 이기주의”가 작용하는 시민사회를 넘어 상호적 동정심, 즉 “보편적 이타주의”에 의해 지지되는 윤리적 공동체로서의 이상적 국가를 가정하는 경우가 있다(Nicholson, 1990).⁵⁾ 이와 같은 시각에서 볼 때, 쉬페어 장관이 수행한 행정은 국가가 수행할 것으로 여

5) 유기체 국가이론에 의하면, 관료제란 국가의 구체적인 구현이며 국가 정당성의 받침 대이다. 관료제는 거의 모든 중요한 사안들에 관련해서 국가의 권위를 표현함으로써 국가의 이익도 아울러 표현하게 된다. 여기서 국가의 이익이란 사회의 진실한 이익을 표현하는 것이다.

겨지는 보편적 이타주의의 구현에 크게 어긋나는 것이었다. 또 다른 극단적인 한 예로서, 국가는 단순히 지배계급의 이익을 도모하기 위한 도구에 불과한 것으로 간주하는 시각이 있다. 이 시각에 따른다면, 쉬페어 장관은 당시 독일 사회에서 지배적인 계급이익을 증진시키려는 국가 기능의 일부를(예상대로) 수행한 것으로 평가될 것이다.

셋째, 행정을 공공문제 해결을 위한 넓은 의미의 집합적 노력인 것으로 정의하는 경우이다. 공공문제의 범위는 시대에 따라 혹은 나라에 따라 공공성(publicness)에 대한 다양한 정의방법에 따라 설정되어 왔으며, 그처럼 정의된 공공문제의 해결을 위한 국가와 시민사회간의 분업과 협동 방식도 역시 다양하게 조직화되어 왔다. 행정은 이처럼 다양한 방식으로 정의되고 접근되는 공공문제의 해결과정에 역시 다양한 방식으로 참여하게 된다.⁶⁾ 따라서 행정관리자의 범주에 다양한 사람들이 포함될 수 있다.⁷⁾ 행정은 공공문제의 해결에 있어서 국가, 시장, 시민사회 공동체간의 새로운 분업 및 협동 체계 속에서 나름대로의 위상을 정립해 왔다.

행정이 국가와 시민사회간 관계의 맥락에서 그 의의가 정의되는 것이라고 한다면, 행정윤리의 문제도 마찬가지 맥락에서 정의되어야 할 것이다. 행정이 단순히 소속된 조직(그것이 공공조직이든 기업조직이든 아니면 시민단체이든)의 주어진 목적달성이니, 국가기능의 일부를 수행하는 것을 초월해서 사회 전체의 공익 실현을 위한 연결망을 통한 협동적 노력을 의미한다면, 행정윤리의 기준도 그와 같

6) 예로써, 행정국가 시대에 공공문제의 해결은 국가에 의해 독점적으로 주도되었으며, 국가 제도의 일부로서 행정은 그 과정에 깊이 관여하였다. 그러나 새로이 전개되고 있는 신행정국가(the neo-administrative state) 시대에는 공공문제의 해결을 위하여 국가의 역할을 축소하고 그 대신 시장과 시민사회의 역할을 중대하려는 경향이 나타나고 있다.

7) 이처럼 ‘공공성’의 개념을 중심으로 행정을 정의하려는 경향은 행정학 문헌에서 자주 발견할 수 있다. 예로써, 행정을 “단순히 공무원조직이 하는 일을 넘어 공공성을 해결하기 위한 모든 방식과 제도와 사람들을 포함”하는 개념으로 사용하는 경우, “과거처럼 로마틱(Romantic) 혹은 기술관료제 접근법에 기초하지 않고 공적인 상호의존성, 학습, 언어, 그리고 ‘국가와 행정 역할간의 관계에 대한 비판적 평가’를 강조하는 재활성화된 공공성 개념에 의거하는 ‘공공의 행정철학’이 형성될 필요가 있다고 보는 경우, 행정은 “시민들의 공익을 대신하는 정규적이고 조직적인 기반 하에서 공공정책들의 집행에 관한 실제”인 것으로 정의하는 경우 등이 그것이다. 이와 같은 시각은 행정을 국가뿐만 아니라 국가, 시민사회 공동체, 시장이 연결망을 통해 공공문제를 해결하려는 노력인 것으로 보는 이른바 ‘거버넌스(governance)’로서의 행정개념도 포함된다(정용덕, 2001).

은 차원에서 모색될 수 있을 것이다.

슈페어 장관이 수행한 나치 정부의 행정방식은 시민사회의 자율성을 억제한 국가코포라티즘(state corporatism)의 전형으로 비판받아 마땅할 것이다. 그가 비록 정부조직 내부에서의 민주주의를 실현하였다고는 하지만, 국가와 시민사회간 관계의 맥락에서 보면 그는 단지 그가 소속한 국가기구의 주어진 목적 달성을 위해 극히 효율적이고 효과적인 방법으로 군수성 및 시민사회 구성원들을 동원하는 일에 성공했을 뿐이다.

2. 관료제 권력과 행정윤리

좀더 구체적으로 국가와 관료제간의 관계를 살펴보기로 한다. 앞에서 지적한 것처럼, 베버는 월슨과 마찬가지로 정치(대의민주제)와 행정(관료제)을 구분할 것을 규범적으로는 주장하였다. 그러나 실제 국가정책에 있어서 관료제가 수행하는 역할 및 행사하는 권력에 관해서는 매우 모호하고도 상반된 견해를 보였다.

한편으로 그는 관료제가 그의 정치적 주인이 마음대로 사용할 수 있는 정교한 도구에 불과한 것으로 간주하였다. 그 정치적 주인이 누구이든, 일단 그 주인 자리를 차지하고 나면, 관료제는 그 주인을 위해 - 심지어 그에게 옳지 않은 것으로 보이는 일까지도 포함하여 - 가장 효율적인 방법에 의해 그 일을 성실히 수행함으로써 그의 명예를 부여받는다는 것이다. 자유민주주의에서 관료제의 정치적 주인이란 선출직 공직자들을 의미할 것이다.

그러나, 다른 한편으로 베버에게 있어서 관료제는 그 나름대로의 정치력을 발휘할 수 있는 능동적인 존재이기도 하다. 일반적으로 “훈련된 직업 관료는 비전문가들인 그의 명목상의 상급자보다 결국에 가서는 더 자신의 마음대로 할 가능성이 높으며, 관료제에 대항하는 [정치적] 지배자는 힘없는 채로 남아있다”는 것이다 (Weber, 1968 : 993). 더 나아가서 관료제는 그의 전문성을 무기로 하여, 장기적으로는 국가의 주인 자리까지도 차지할 수 있는 존재로 인식되기도 한다.⁸⁾

8) 관료기구와 관료들은 국가에 대한 봉사자인가 아니면 오히려 지배자인가의 문제에 관련된 하나의 질문은 관료제가 국가 자체의 이익과는 다른 어떤 이해관계를 지니는 것은 아닌가 하는 것이다. 좀더 구체적으로, 관료제가 국가의 이익을 정의하고 그 이익의 구현으로서 촉진되는 것인가 아니면, “국가의 권위 - 그 권위가 공산당의 중앙위원회이던, 의원내각제 하에서의 내각이던, 아니면 미국처럼 ‘분리된 정부’ 하에서의 다양한 이해관계자들이던 간에 - 에 의해 부여되는 지시를 충실히 따르는가 하는 질문이 그것이다 (정용덕, 2001).

관료제 권력에 대한 이와 같은 이중성을 감안할 때, 행정윤리에 대해서도 다양한 접근이 필요하지 않을 수 없다. 국가정책 결정과정에서 관료제가 차지하는 권력은 대체로 다음과 같이 세 가지로 나누어 볼 수 있을 것이다(정용덕, 2001 : 5편 2장). 즉, 관료제를 다른 정치경제권력의 취약한 하수인인 것으로 보는 경우, 그 자체도 이해관계를 지닌 권리자로 보는 경우, 그리고 최고의 권리자로 보는 경우가 그것이다. 관료제가 향유하는 이와 같은 서로 다른 수준의 권력에 따라 각각 행정가(관료)의 행동에 대한 규범적 가치판단 기준이 달라지지 않을 수 없을 것이다.

첫째, 관료제가 단순히 다른 정치경제 권력의 취약한 하수인에 불과하다고 보는 시각이다. 정치행정이원론에서 제시하는 행정관료제의 경우를 전형적인 예로 들 수 있다. 행정(즉 관료제)은 정치(즉 정치행정부)가 결정한 정책을 단순히 중립적이고 합리적으로 집행하는 역할을 수행한다. 국가의 정책결정은 민주적으로 선출된 정치인들에 의해 통제되는 것으로 간주된다. 이 경우 윤리 문제는 정책의 결정과 집행에 대한 것으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 정치인의 행위에 대한 것이고, 따라서 윤리의 문제도 정치과정과 정치인에게 초점이 주어질 사항이다. 반면에 행정윤리의 대상이 되는 것은 후자의 경우이다.⁹⁾ 만일 쉬페어를 나치 정권이 결정한 정책을 단순 집행한 행정관리자로 간주한다면, 그의 책임 범위도 같은 맥락에서 정의되어야 할 것이다. 그의 정치적 주인인 나치 정권이 내린 정책을 집행하는 과정에서 법률에 정해진 권한을 남용하거나 비효율적으로 업무를 수행했는가가 그것이다. 사실 이 점이 전통적 행정학에서의 행정책임이나 행정통제에 관한 이론들이 강조하는 부분이다.

또한, 관료제가 사회부문의 이익에 의해 포획되어 그들의 이익을 위해 행정을 수행하는 경우도 있을 수 있다. 그것이 이익집단이든, 권력엘리트 집단이든, 아니면 자본가 계급이든, 사회부문의 이익이 관료제를 포획함으로써 관료제가 수행하

9) 이와 같은 의미에서의 행정이 이루어지기 위해서는 관료제가 수행할 정책을 법률로 엄격하게 기술하고, 그 집행에 대해서도 입법부에 의해 세심하게 감독해야 한다. 민주적 선거에 의해 정당성과 권위를 부여받은 선출직 공직자들이 관료제로 하여금 그들 정치인들이 지향하는 목표에 대해 대응적이도록 만들어야 한다. 바꾸어 말하면, 행정적 자유재량 행위는 극도로 제한되어야 함을 의미한다. 최고 정점에 일반 대중이 위치하고, 그 다음에 정치적, 그리고 가장 밑에 관료적이 자리하는 책임의 계층제를 가정한다. 여기서 개인으로서의 관료들의 재량 행위란 극소화되거나 의사결정 상황에서 정의하여 제외시켜야 하는 대상이다.

는 국가정책이 공익의 실현과 차이가 발생하는 경우가 그것이다.¹⁰⁾ 행정관료들이 사회이익에 의해 포획되는 현상은 행정윤리 측면에서 마땅히 비판의 대상이 될 것이다. 나치 정권의 원천을 자본주의 국가의 기능적 필요 혹은 자본계급의 이익 갈등에서 설명하는 것도 가능할 것이다.

둘째, 관료제가 정책결정 과정에서 지배적인 권력가로 행동하는 경우이다. 일부 유럽이나 동아시아 발전국가들처럼 관료제가 사실상 국가정책결정에 핵심적 역할을 하는 경우, 미국처럼 ‘분리된 정부’의 분산화된 구조 속에서 관료들의 자율적인 행동 반경이 큰 경우, 프랑스처럼 국가정책결정이 기술관료들에 의해 주도되는 경우, 그리고 자신들의 개인 후생을 위해 소속기관의 예산을 극대화시키려는 관료들이 모두 여기에 해당한다.

셋째, 관료제가 국가정책 결정과정에서 절대적인 권력 소유자는 아니더라도 다른 권력자들과 더불어 중요한 행위자 가운데 하나로서 행동하는 경우도 있다. 다두제 하에서 관료제가 스스로 하나의 이익집단으로 행동하는 경우, 정책결정이 행정관료제와 이익집단과 의회위원회간의 연대에 의한 이른바 ‘철의 삼각관계’ 혹은 고위 공직자들과 군부지도자들과 기업엘리트들을 포함하는 권력엘리트들에 의해 배타적으로 주도되는 경우, 관료제가 사회이익의 정상조직들과 더불어 삼자 협상체계를 통해 정책결정을 이끌어 내는 사회코포라티즘의 경우 등이 그것이다.

이처럼 관료제가 국가정책 결정과정에서 배타적 혹은 부분적인 권력 소유자로서 행동하는 것이라면, 국가정책결정의 궁극적 책임이 그만큼 배타적 혹은 부분적으로 관료들에게 주어져야 할 것이다. 또한 그에 따라 행정윤리의 문제도 논의될 수 있다.¹¹⁾ 쉬페어의 경우, 나치 독일 정부의 핵심 정책결정자의 일원으로서 정책의 결정과 집행에 모두 책임을 공유한다고 할 것이다. 국가코포라티즘 체제

10) 도구주의 막스이론에 의하면, 자본주의 사회에서 국가는 자율성을 갖지 못한 채, 단지 지배적인 사회계급의 이익을 대변할 뿐이다. 국가란 단순히 지배계급의 이익을 대변하는 것에 지나지 않는다고 한다면, 이 경우에 계급의 이익만이 존재할 뿐, 공익이나 국가의 이익은 존재하지 않는다. 따라서, 관료제가 국가에 봉사하는 것이라면, 관료제도 마찬가지로 지배계급의 이익을 위해 봉사할 뿐이다.

11) 그러나 이상주의자들은 관료들의 자율성 및 자유재량의 범위를 극대화하려고 한다. 관료들의 지혜와 내적 구속력 그리고 공익적인 안목에 많은 신뢰를 보내기 때문이다. 충분한 자유재량이 부여된다면, 전문직업주의와 잘 훈련된 판단력 및 전문성을 갖춘 관료들이 파당적인 이익 및 이익집단들의 단기적인 이익을 초월하는 사심 없는 국가의 종복으로서, 국가의 장기적 이익을 고려하여 의사결정에 임할 수 있는 것으로 간주한다.

의 일종으로 간주할 수 있는 나치 정권의 경우 쉬페어가 수행한 행정은 사회부문의 이익에 포획되었다기보다는 하나의 통합된 유기체 국가의 일부분으로 해석될 수 있을 것이다.

IV. 행정이론에 대한 함의

이상에서 행정과 행정관리자의 의의와 그에 따른 행정윤리의 다양한 정의방법을 논의해 보았다. 현대 행정은 국가와 불가분의 관계 위에서 제도화되었고, 이 때문에 국가의 성격에 따라 그리고 국가와 관료제간 관계의 특성에 따라 다양한 해석이 가능함을 확인하였다. 이처럼 행정의 의의의 다양성에 따라 행정윤리 문제 또한 다양하게 정의되고 적용될 수 있음을 확인하였다. 그리고 행정윤리의 다면성을 이해하는 데 도움이 되기 위하여 나치 독일의 군수성 장관이었던 쉬페어의 행적을 대비시켜 보았다.

이와 같은 논의를 통해 얻게 되는 시사점 가운데 하나는 행정의 내부적 시각에 의거하는 행정이론들이 지난 한계에 관한 것이다. 예로서, 조직발전(OD)을 비롯한 대부분의 행정 내부관리적 시각에서의 효율성이니 민주성이니 하는 가치들이 국가-시민사회간 관계라는 거시적 맥락에서 접근하는 경우 얼마나 다르게 평가될 수 있는가 하는 점이다.

1960년대 후반기 미국에서 발전한 이른바 신행정학(NPA)은 미국의 행정학계에서는 드물게 이 점에 대해 문제제기를 하였다. 그들은 왜 미국의 젊은이들이 월남에서 전쟁을 수행해야 하는가에 관해서는 논의하지 않고 단지 어떠한 무기가 가장 값싸게 가장 많은 베트콩의 살상을 가져 올 수 있을 것인가를 찾기 위한 행정관리기법을 미국방성에 제공하는 행정학 교육과 이론에 깊은 회의를 나타냈었다. 이는 관료들이 단지 위로부터 주어진 정책목표를 가장 효율적인 방법으로 달성하는 것에서 그 명예를 얻게 된다는 베버주의 명제에 대한 문제의식을 반영한 것이다. 이 문제를 해결하기 위해 그들은 자기 성찰과 실천(praxis)에 기초하는 이른바 '능동적 행정가(proactive administrator)' 모형을 대안으로 제시하기도 하였다 (Harmon, 1969).

한국은 오랜 동안 권위주의를 경험해 왔다. 그리고 이 권위주의 정권들의 관료제 통제의 효과성은 - 국가기구의 구조적 특성에 힘입어 - 매우 높은 수준이어 왔다. 그 동안의 한국 관료제가 지닌 가장 심각한 문제는 행정관리기술의 발전수

준에서 보다는 관료제의 정치적 주인인 정치인들의 취약한 정당성에서 찾게 된다. 한국의 관료들은 취약한 정당성에 기반을 둔 그들의 정치적 주인의 충실하고 정교한 도구로서 행동해 왔다. 더 나아가서 그 정치적 주인의 정책정향에 편승하고 더불어 이익을 향유하는 데까지 발전해 왔었다. 한국의 국가정책 결정과정에 있어서 관료제의 자율성은 정치행정부의 정당성 문제와 곁들여 항시변동(contingency)적으로 검토되지 않으면 안 될 사항으로 남아 있다.

이 글에서 제기된 행정윤리의 다면성 문제는 향후 좀더 심층적인 이론적 논의를 필요로 한다. 또한 이와 같은 문제의식을 바탕으로 ‘내부고발(whistle blowing)’ (박홍식, 1999) 등 서양에서 빈번한 현상들이나 ‘파임충성’ 혹은 ‘복지부동’ 등 한국에서 흔한 현상들을 재해석해보는 일, 그리고 한국의 행정사에서 중요한 역할을 담당했던 행정관리자들을 재평가해 보는 일은 그 자체로서 흥미로운 분석이 될 수 있을 뿐더러, 행정윤리의 다면성을 이해하고 이론으로 발전시키기 위해서도 크게 도움이 될 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 박홍식, 내부고발의 논리. 서울 : 나남출판, 1999.
- 오석홍, 행정학. 서울 : 나남출판, 1998.
- 이상안, 공직윤리봉사론. 서울 : 박영사, 2000.
- 정용덕, 현대 국가의 행정학. 서울 : 법문사, 2001.
- Dunleavy, P. & B. O'Leary, *Theories of the State*. London : Macmillan, 1987.
- Edelman, M. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana : University of Illinois Press.
- Femia, J., *Gramsci's Political Thought : Hegemony, Consciousness and Revolutionary Process*. Oxford : Oxford University Press, 1981.
- George, V. & P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*. 2nd ed. London : Routledge & Kegan Paul, 1985.
- Harmon, M., “Administrative Policy Formation and the Public Interest,” *Public Administration Review*. 29 : 483-91, 1969.
- Nicholson, P., *The Political Philosophy of the British Idealists*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
- Singer, E. & L. Wooten, “The Triumph and Failure of Albert Speer's Administrative

- Genius : Implications for Current Management Theory and Practice," *Journal of Applied Behavioral Science*. 12(1) : 79-103, 1976.
- Staniland, M., *What is Political Economy?*. New Haven : Yale University Press, 1985.
- Stillman II, R., "Distant Mirrors : Eight Recent Exemplary Models," *Public Administration Review*. 61(2) : 247-53, 2001.
- Weber, M., *Economy and Society*. NY : Bedminster Press.