

공무원 윤리지수측정을 위한 지표개발과 임상실험*

A Study on the Ethics for Bureaucrats Creating and Experimenting Ethics Perception Index (EPI)

이 선 우(Sun-Woo Lee)*

ABSTRACT

This research aims to create and experiment ethics perception index(EPI) for bureaucrats. The EPI is expected to conceptualize the meaning of ethics in the public side, and to measuring the level of public employees' ethics. Different from previous research, this study stresses an approach to the attitude and professionalism of public administrators in making decisions and implementing organizational goals, mission and objectives. In the same context, the EPI this research attempts to develop is consisted of such factors, as personality, humanity, professional ethics, accountability. These four factors are divided into fifteen sub-factors. However, the EPI may have to be elaborated by using those factors this study developed.

* 이 논문은 2001년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음.(KRF-2001-041-C00163)

** 한국방송통신대학교 행정학과 교수

I. 문제의 제기

본 연구는 공무원들의 윤리를 정책을 결정하고 집행함에 있어서 필요조건이란 가정 하에서 시작된다. 즉 공무원들의 정책결정행태나 업무수행태도 등을 결정짓는 기본적인 요소가 그들이 소유하고 있는 윤리이기 때문에, 윤리를 개념화하고 계량적으로 측정함으로써 공무원들의 행태변화를 유도할 수 있을 것으로 본 연구는 가정하고 있다. 이러한 가정 하에서, 본 연구는 세 가지 측면에서 문제를 제기한다. 이는 마땅히 공직윤리에 대한 연구의 필요성이기도 하다.

첫째는 공무원 윤리의 정확한 규정과 측정지표의 개발이 시급하다. 신자유주의물결 속에서 도입되고 있는 신공공관리(New Public Management) 프로그램들은 공무원에 대한 권한의 부여(empowerment)와 창의적 업무수행, 그리고 조직차원의 전폭적인 지원 등을 강조하고 있다. 즉 갈수록 증가하는 공무원 개개인의 자율성과 업무권한의 확대는 그와 상응하는 책임성을 강조하기도 하지만, 그에 못지 않은 윤리도 강조한다. 그 이유는 책임성의 근본은 윤리이기 때문이다(Cooper, 1990). 그러나 공무원의 윤리를 정확히 규정하고 측정할 수 있는 지표는 개발되어 있지 않다. 다만, 추상적이고 비경험적인 정의에 따른 개념정의만이 있을 뿐이다.

둘째는 공무원 부정부패의 심각성 때문에 공직윤리에 대한 연구가 필요하다. 1998년 6월 19일 정부 발표에 따르면 이날부터 앞으로 2개월간 공무원부정부패 척결을 위한 특별사정기간으로 선정하여 공무원부정부패와의 대대적인 전쟁을 선포하였다. 그 이유는 공무원의 부정부패가 21세기를 준비해야하는 국가의 장래를 어둡게 하고 있기 때문이며, 가깝게는 당장의 행정개혁과 국가경제개혁, 그리고 사회체질개선에 상당한 장애요인이 되고 있기 때문이라는 판단에 따른 것이다. 즉, 공무원 부정부패가 국가신인도 및 국가경쟁력에 상당한 영향을 미친다는 사실은 재삼 강조하지 않더라도 그 인과관계가 누누이 밝혀져 온 바이다. 오늘날 국가경제위기의 원인 중의 하나도 공무원들의 뿌리 깊은 부정부패와 그를 조장하는 조직문화, 그리고 그를 유혹하는 사회문화를 들 수 있다. 실제로, IMF 경제연구원의 보고서(Asian Wall Street Journal, 2000. 9. 7)에 따르면, 한국공무원의 부패순위는 세계 54개 조사대상국 중 22위를 차지하고 있다. 그리고 Transparency International Report에 의하면 한국의 부패지수는 조사대상국 102개국 중 40위를 할 정도로 심각하다(경향신문, 2002. 8. 29). 부정부패의 완전한 척결은 어렵다하더라도 부패의 정도를 현재보다 현저히 낮출 필요가 있다. 따라서 새로운 관점에서 부정부패의 문제에 접근할 필요가 있으며, 그 관점은 공무원 윤리가 되어야 한다.

셋째는 그간 공무원 윤리의 연구에 내재되어있던 한계를 극복하기 위하여 본 연구는 필요하다. 앞서도 언급했지만, 공무원 윤리에 대한 연구는 비경험적이고 논변적인 분석에 거치고 있다. 즉 공무원 윤리를 분석함에 있어서 공무원 윤리 자체와 공무원들의 업무수행태도나

정책결정행태 등과의 인과관계에 대한 명확한 분석과 토론이 부족하여 공직부패나 공무원 행태를 설명하고 그 치유책을 논의하는데 한계를 기존의 연구는 가지고 있다. 다시 말하면, 새로운 법이나 제도(예: 공무원 부정방지법·공직자 윤리법), 또는 기구(예:공무원부정방지대책위원회)를 만들더라도 정확한 원인을 파악하고 그 개개의 원인에 맞는 치유책이 나와야 한다. 윤리강령을 제시하는 것으로 끝낼 일이 아니라 제시한 윤리를 공무원들이 체득할 수 있는 대안 및 구체적 실행방법의 제시가 있어야 한다. 이러한 의미에서 공무원 윤리에 대한 기존의 연구방식은 현재 한국이 안고 있는 공직부패와 공무원의 무사안일 및 비도덕적 행태를 치유하기 위한 대안을 제시하는데 한계를 가지고 있기 때문에 재고되어야 하며, 이것이 본 연구가 갖는 의미이기도 하다. 이는 곧 공직윤리를 개념적인 수준을 뛰어 넘어 공무원 개인 차원과 그들이 수행하는 업무차원의 두 수준에서 심도있게 논의되어야 함을 의미한다.

따라서, 본 연구는 공무원들의 윤리수준을 측정하기 위한 지표를 개발하고자 한다. 즉, 자연인으로서의 공무원 개인의 윤리수준과 공공서비스를 제공하는 서비스공급자로서 정책결정 및 집행과정에서의 윤리수준을 측정할 수 있는 지표를 개발하고자 한다.

II. 연구내용과 방법

1. 연구내용

공무원의 윤리문제는 책임행정을 강조하고 고객지향적 행정을 주창하며 깨끗한 공직사회를 구현하기 위해서 필연적으로 풀어야 할 기본전제이다. 그 동안 우리 한국은 국제투명성 위원회(Transparency International)의 부패지수(Corruption Perception Index)에 지나치게 민감하여 온 반면, 공무원의 부패해결에 근본적으로 접근할 수 있는 공무원 윤리수준의 측정과 문제점 발견 및 대안개발에는 소홀하여왔다. 그렇기 때문에, 본 연구는 공무원의 윤리수준 측정을 위한 지표의 개발과 개발된 지표의 현실가능성을 검증하기 위한 임상실험을 강조하며, 이를 위하여 Delphi 연구방법을 도입한다. 따라서, 본 연구는 다음과 같은 내용으로 연구를 진행하고자 한다.

① 공직윤리의 개념정의

최근 윤리에 대한 연구경향은 법적 책임성(Accountability)에 무게중심을 두고 있으며, 윤리개념도 광의적으로 해석하고 있기 때문에 한국현실에 맞는 개념화 작업이 필요하다. 물론 정책결정이나 집행과정에서 대두되는 도덕적 책임성(Responsibility)이 윤리의 개념화 작업에 근간이 되어야 하지만, 한 단계 더 나아가 업무적 책임성(Obligation)에 대한 법적 책임성을

강조함으로써 공무원 개개인의 윤리수준 측정의 기준을 인간으로서의 개인과 그 개인이 수행하는 업무의 두 차원으로 대별하여 접근하고 있다. 따라서, 본 연구는 사인(私人)으로서의 개인이 가지고 있는 가치관, 신념, 태도, 종교관 등의 개인적 행태와 그 개인적 행태로 인하여 조직구성원으로서 과업을 수행할 때 나타나는 업무행태로 나누어 윤리의 개념을 조명하고자 한다.

② 윤리지표의 개발

윤리지표는 Carol W. Lewis가 개발하여 제시하고 있는 지표들을 근간으로 개발이 시작된다. 그 이유는 Lewis의 지표들이 본 논문이 지향하고 있는 개인과 업무차원의 지표를 균형 있게 포함하고 있기 때문이다. 즉 개인의 사적 행태에 대한 평가와 정책결정 및 집행에 있어서의 공적 행태에 대한 평가로 양분되어 있으며, “회사에서 사용하던 연필을 집에 가지고 가느냐?”라는 지극히 사소한 질문에서 “법적이기는 하나 비효과적인 정책의 경우 법규정을 바꾸기 위해 노력하느냐? 아니면 정책을 재설계하여 시행하느냐?”라는 윤리적 정책결정에 관한 질문까지를 포함하며, 법적 책임성, 민주성, 신뢰를 평가하는 항목도 있다. 본 연구도 윤리적 딜레마를 해소하고 개인적 규범과 조직의 규범을 연계하면서 공무원들을 지속적으로 도덕적 가치판단 아래서 업무를 수행할 수 있는 기준을 제시하는 윤리지표의 개발을 위해서 Lewis가 제시하는 개인적 기준, 윤리적 정책결정 기준, 법적 책임성·민주성·신뢰 기준을 우선적으로 고려하고자 한다.

2. 연구방법

이론적 고찰을 통해 개념화된 윤리에 기초하여 EPI 조사를 위한 지표를 구성한다. 이를 위하여 국내·외적으로 개발되어 사용되어지고 있는 윤리 및 부패지표들을 분석하여 이를 재조합하는 방법으로 윤리지표를 개발한다. 물론, 기준점은 Lewis가 제시하는 윤리지표가 될 것이다. 개발된 윤리지표는 공직윤리를 전공으로 하는 연구자들 10명과의 Delphi를 통하여 현실적용가능성을 실험한다.

Ⅲ. 이론적 고찰을 통한 연구분석 틀의 제시

1. 선행연구 고찰을 통한 공직윤리의 개념정의

공직윤리에 대한 국내 연구는 그다지 활발한 상황은 아니다. 그러나 한국행정학보에 매년

한 편 내지 두 편의 논문이 게재되고 공직윤리를 주제로 학술대회가 개최되어 공직윤리에 대한 지속적인 관심을 행정학자들은 보여오고 있는 상황이다. 그 대표적인 학자로 김호섭, 김종술, 유종해, 박홍식, 윤태범 등을 꼽을 수 있다. 대부분의 연구가 관념적이고 해석학적 논변에 의한 접근을 시도하고 있다. 공직윤리를 독립변수로 보았을 때 업무생산성, 예산절약 효과, 국민신뢰도 향상, 고객만족도 향상, 정책결정의 합리성 및 민주화 정도, 공무원의 책임 행정 등의 종속변수에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 구체적, 체제적, 경험적 연구는 부족한 상황이다. 즉 윤리의 중요성에 대해서는 인식을 하지만, 행정현상과의 인과관계에 대해서는 과학적인 연구는 부재하다.¹⁾ 이러한 현상은 국의 연구동향에서도 큰 차이는 없어 보인다.

그러나 공직윤리에 대한 시각의 차이와 그로 인한 접근방법의 차이에 따라 공직윤리에 대한 접근이 달라지고 있음을 알 수 있다. 이 접근을 세 가지 측면에서 조명하여 본다.

① 정의(Justice)의 시각에서 정책결정모형(A Decision-Making Model)의 방법으로 공직윤리에 접근하는 학자집단으로 Rawls를 비롯하여 Pops, Pavlak, Preston 등을 꼽을 수 있다. 정의로운 행정가(Just Administrator)에 의한 정의로운 행정(Just Administration)을 통하여 정의로운 정책결정(Just Decision-Making)이 이루어질 수 있으며, 이렇게 만들어진 정책을 시행하는 것이 정의로운 행정조직(Just Organization)을 건설하는 것이고, 종국적으로 행정의 정의(Administrative Justice)를 구현할 수 있다고 본다(Pops et al, 1991: 94-101). 이는 정의를 행정부 및 공무원이 필히 갖추어야 할 중요한 덕목이자 조직문화에 내재되어야 할 중요한 인자(因子)로 공직윤리를 규정하고자 하는 의도를 가진 관념적 접근으로 해석할 수 있다.

문제는 이들이 행정이란 측면에서 정의(justice)를 어떻게 해석하고 규정하며, 정책결정과정에 투영하는지이다. Rawls, Pops와 같은 학자들은 과거 Mills, Bentham, Sidgwick처럼 사회적 규범의 차원에서 접근하고는 있다. 그러나, 단순히 합의되지 않은 주관적 의미에서의 사회적 규범이 아닌 합의된 형태의 사회적 규범으로 이는 개인의 행동을 합법적으로 규약(規約)하는 것이며, 기본적으로는 형평성(fairness, equity 등)의 원칙에 근거를 두고 있는 것으로 판단한다. 이들은 합의된 형태의 사회적 규범을 행정법(administrative law)으로 이해하며 공무원 개인의 행동과 행정부의 정책결정 역시 '행정부'에 근거하여야 함을 강조한다(Pops, et al., 1991: 6-24).

그러면, 행정법 내에 포함되어야 할 내용은 무엇일까? 이들은 크게 정의로운 결과(just outcome)와 과정상의 정의(procedural justice) 등 두 가지를 제시하면서, 동시에 개인과 조직차원에서도 조명하고 있다.²⁾

1) 이러한 분석이 그 동안 학자들의 연구가 잘못되었다는 것을 주장하는 것은 아니다. 현실적으로 공직윤리와 여타 종속변수들과의 관계를 과학적으로 검증한다는 것이 쉬운 일이 아니며, 필자도 이미 공직부패와 윤리관련 논문을 작성하면서 인과관계를 규명하는데 실패한 경험을 가지고 있다. 따라서, 이 논문은 인과관계 규명의 매개변수가 될 수 있는 윤리지표를 개발함으로써 향후 연구에 징검다리가 되고자하는 목적을 가지고 있는 것이다. 따라서, 향후 공직윤리연구 시 인과관계 규명에 촉매적인 역할을 할 수 있었으면 한다.

2) 그러나, 이 글은 공직자 개인의 윤리에 초점을 맞추고 있기 때문에 조직차원의 윤리보다는 개인차원의 윤리에 더욱 초점을 맞추고자 한다.

〈표 1〉 행정법의 구성요소

	과정	결과
개인	· 가치지향성	· 법적 책임성
조직	· 행정절차중시	· 사회적 형평성

즉, 행정법은 정책결정의 효율성, 공익(public interest), 사회적 형평성(social equity)을 보장할 수 있도록 구성되어야 함을 지적한다(Pops, et al., 1991: 12-47). 이 세 가지의 기준에 의하여 개인으로서의 행정인(public administrator)이 정책결정과정에서 취해야 할 행태가 가치중립적이어서는 안된다는 점을 강조한다. 왜냐하면, Denhart가 주장하는 '기술적 합리성(technical rationality)' 측면에서의 효율성은 행정인의 입장에서는 효율적일지 모르나 국민의 입장에서는 비효율적일 수도 있으며, 또는 명확한 자기주장을 하는 이들에게는 효율적일 수 있으나, 다수의 조용한 국민들에게는 비효율적일 수도 때문에, 사회적 형평성을 추구하여야 할 행정인의 가치중립(value-free)은 공익이 왜곡되는 것을 간과할 우를 범할 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에, 행정인의 윤리의식은 중요하며, 그 의식의 보장을 위해서 법적 책임성을 강조한다. 요약하면, 개인으로서의 행정인이 윤리의식을 가지고 정책결정과정에 임하도록 하기 위해서는 사회적으로 합의도출된 규범을 반영하는 행정법에 근거한 법적 책임성을 요구하여야 한다는 것이다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 개인으로서의 행정인은 ①사회와 개인의 요구를 정확하게 파악하여(accuracy), ②고객의 욕구에 부응하되(serving client needs), ③규정(rule)과 재량권(discretion) 활용에 균형을 유지하여 ④개인과 사회가 요구하는 정의간에 균형을 이루어야 분배의 정의(distributive justice)로 귀결되는 정의적 결과(just outcome)를 도출할 수 있다는 것이며, 이것은 곧 행정법 속에 규정되어 있는 법적 책임성을 완수하는 것임을 강조한다.

James Q. Wilson(1989)은 행정부란 결과(outcome) 그 자체보다는 절차(due process)를, 효율성(efficiency) 보다는 형평성(equity)을 더 중요시 생각하여야 함을 강조한다. 따라서, Pops 등은 정의의 촉진자(just facilitators)로서의 역할을 행정조직에 요구하고 있다. 정의의 촉진자로서의 역할은 결과로 나타날 정의적 가치(justice values)에 주안점을 두며, 이는 사회적 형평성(social equity)과 개인의 권리(individual right)를 보호하는 것으로 규정된다. 이를 위해서, 행정절차 상의 정의가 강조되어지는데, 이는 제도적 장치를 통하여 완성되어질 수 있다. 예를 들면, 소청심사제도, 국민고충처리제도, 시민감사청구제도, 여성채용할당제, 남녀평등고용법 등이 있다.

그러나, 이들은 행정법이라는 제도적 틀 속에서 공무원들의 윤리적 행태를 규정하고자 하는 노력에도 불구하고, 제량적으로 측정하거나 논변적으로 구분할 수 있는 구체적인 윤리지표를 제시하지 못하는 한계를 가지고 있다.

② 정치적 시각에서 갈등관리모형(*Conflict Management Model*)의 방법으로 공직윤리에 접근하는 학자집단으로 French를 필두로 Barzelay, Klitgaard, Garvey 등을 예로 들 수 있다. 이들은 행정현상을 정치과정의 일환으로 보고 정책의 결정과 집행을 도덕적인 시각에서 접근하면 실패한다는 사실을 강조하고 있다. 다시 말하면, 윤리란 제도적 장치(*systems of law*)에 의하여 성립될 수 있는 것이지, 도덕적 체계(*systems of morals*)에 의하여 확립될 수 없다는 논지이다(Plant, 2001: 310-311).

그런데, 행정과정에 업무를 담당하는 공무원의 도덕적 시각이 투영되면 사회적 정의가 왜곡될 가능성이 있기 때문에 이를 제도적으로 규제하여야 하며, 그 규제는 행정업무와 관련하여 이해가 상충하는 집단들의 참여에 의한 합의과정으로 해석한다. 그러나 그 합의과정은 사회의 규범을 반영하고 국민 다수의 이해에 어긋나지 않는 수준에서 이루어져야 한다고 한다. 이를 위해서 사회규범을 반영할 수 있는 지표를 개발하고, 합의결과를 그 지표로 측정함으로써 표준화된 공직윤리를 정립할 수 있다고 본다. 이러한 노력의 일환으로 탄생한 것이 윤리헌장(*Code of Ethics*)이다.

이들 역시 정의시각에서 정책결정과정을 조명함으로써 공직윤리를 정립하고자 노력하는 학자들과 마찬가지로 행정과정과 결과의 정확성, 투명성, 균형성을 강조하고 있으며, 이를 통하여 공직자들은 협상(*negotiation*), 중재(*mediation*), 사실확인(*fact-finding*), 조정(*arbitration*) 등에 의하여 이해상충하는 갈등당사자들간의 합의를 이끌어낼 수 있음을 지적한다. 윤리헌장은 바로 공직자들에게 갈등관리행태의 기준을 제시하고 있다. 학자들과 조직에 따라 다소의 차이를 가지고 있기는 하지만, 대체로 조직의 목표, 그 목표를 달성하기 위해 노력하는 공직자들의 행동규범을 설정하고 있다.

예를 들어, 미국행정학회(*The American Association for Public Administration: ASPA*)의 윤리헌장은 공익(*public interest*), 헌법수호, 청렴성, 윤리조직, 직업윤리 등 다섯 가지 항목으로 정리하고 있다. 한편, ICMA(*The International City Manager's Association*)도 회원들을 위하여 윤리헌장을 제정하였는데, 그 내용 역시 다소 자세하게 진술된 것을 제외하고는 ASPA 것과 큰 차이가 없다.

그러나, 이 윤리헌장이 과거와는 달리 공무원들의 윤리적 행동강령의 기준을 제시하여 주고 있다는 장점을 가지고 있음에도 불구하고, 그 기준의 제시가 명확하지도, 논리적 설득력을 가지지도, 그리고 직업윤리도 전달하여 주지 못한다. 단순히 개인적 수준의 윤리에 의존할 뿐이라는 비판을 받고 있다³⁾. 그렇지만, 정의의 시각에서 윤리를 조명하는 학자들과 공통점을 찾을 수 있는 것은 개인과 그 개인이 수행하는 업무, 그리고 공공서비스에 대한 사회적 형평성과 법적 책임성 등이다. 물론, 그 구체적인 지표들은 다소의 차이를 가지고 있기는 하지만, 큰 테두리는 비슷한 접근을 하고 있음을 알 수 있다.

3) 일선 기관의 시장장(*city managers*)은 윤리헌장의 허구성을 다음과 같이 진술하고 있다: "I scanned the Code, and nothing struck me as a clear guide. codes are just words"(Bowman, 2001: 346-347).

③ 가치(Value)⁴⁾의 시각에서 정책결정 및 행정업무수행 시 공무원들의 도덕적 책임(A Responsible Decision Model)을 강조하는 접근방법이다. 여기에는 Goodsell, Burke, Aaron, Mann, Taylor, Rohr, Rosenbloom, Moore, Cooper, Lewis 등이 속한다. 이들은 사례분석을 통하여 공직윤리를 유형화함으로써 모범적이고 이상적인 공무원 상을 제시하고자 한다. 그러면서 Terry Cooper와 Lewis와 같은 학자들은 공무원들의 윤리적 행태를 유도하기 위하여 윤리기준을 제공하기도 한다. 일종의 행정업무 수행 시 발생하는 윤리적 딜레마를 해결하는데 도움이 되는 교본(A Problem-Solving Guide)을 만드는 작업을 시도한다. 그리고 이 교본들은 단순한 현장(Code)과는 달리 구체성을 띤다.

예를 들어, Cooper(1990: 161)는 공직자들의 책임성있는 행동의 주요요소로서 개인적 속성(individual attributes), 조직문화, 조직관리,⁵⁾ 사회기대(social expectations)로 구분하여 설명하고 있다. 개인적 속성으로는 윤리적 정책결정기술(ethical decision-making skill), 정신자세(mental attitude), 미덕(virtues), 직업가치(professional values)를 지적하고, 조직문화로는 모범공직자상(像)(exemplars), 행동규범(norms of conduct), 표상(symbols)의 정립을 주장한다. 조직구조는 법적 책임성, 업무협동(collaborative arrangement), 직원참여, 반대의견수렴(dissent channels)을 보장할 수 있는 것이어야 하며, 사회적 기대(social expectation)는 고객참여(public participation)과 법과 정책의 확립을 강조한다.

물론, Cooper 외에도 많은 학자들이 모호한 윤리관련 개념들을 논변적으로 정의하고자 지대한 노력을 기울이고 있는데, 한 예로 David Hart 등은 미덕(Virture)의 개념을 정의(Justice) 및 도덕(moral) 등과 구분하고자 노력하였으며,⁶⁾ Lewis(1991: 23)는 보다 구체적으로 공직자의 윤리행동의 기준을 제시하고자 노력하였다. 다시 설명하면, 윤리적 책임성을 다른 학자들과는 달리 도덕적 책임성(responsibility), 업무적 책임성(obligation)으로 명확하게 구분하고, 이 모두를 공직자에게 요구하기 위한 방법으로 개인적 역할(personality, humanity)과 공공서비스(직업, 조직, 제도)로 설명하고 있다.

여기서, 개인적 역할이란 개별적 특성(예: 개인, 가족, 지역, 종교 등)과 인성(예: 문명사회, 인간존엄성, 호혜주의, 미래지향성 등)을 의미한다. 공공서비스에서 직업관련 윤리지표로 진취성, 역량, 신뢰, 낙관주의, 동료애 등이며, 조직관련 지표는 규제, 절차, 법적 책임, 임무, 권위, 계층, 관리자, 추종자, 동료, 고객 등 정책결정과정에서 반드시 따르거나 고려해야 할 내용들이고, 마지막으로 제도적인 측면에서의 지표는 헌법, 법, 시민정신, 공익, 규범, 법적 책임성, 주민, 유권자, 납세자 등 조직지표에서와 마찬가지로 정책결정과정에서 반드시 따르거나 고려해야 할 내용들을 들 수 있다.

4) 가치(value)적인 측면을 Hart와 같은 학자들은 미덕(virtue)의 측면에서 조명하기도 하나, 행정가치라는 보다 큰 항목에서 보면 미덕을 포함할 수 있을 것으로 판단하여 이 논문에서는 '가치'라는 용어를 고집하기로 한다.

5) Cooper는 조직구조(organizational structure)로 표현하고 있으나, 내용으로 미루어 보아 이는 조직관리(organizational management)에 가까운 것으로 판단되어 조직관리로 대신 쓰기로 하였다.

6) Prudence, Moral, Justice, Virtue, Fortitude의 개념....

〈표 2〉 공직윤리의 형태와 구분

형태	<i>Responsibility</i>		<i>Obligation</i>
	Self-imposed, informal, voluntary		Externally imposed, formal, sanctioned
Role		Personal:	
	Individual, Family, Religion, Community		
		Humanity:	
	Human dignity, reciprocity, civilized society, globe(ecology), future, avoing doing harm		
Public Service		Professional:	
	Progress, optimism, competence, public trust, apearance, colleagues		
		Agency:	
	regulations, procedures, accountability, mission, authority, hierarchy, supervisors, surbordinates, peers, clients		
		Jurisdiction:	
	constitution, law, citizenship, public interest, accountability, standards of conduct, residents, voters, taxpayers, officials		

※ 자료: Lewis, Carol W.(1991) The Ethics Challenge in Public Service. p.23.

2. 윤리지표개발을 위한 분석 틀의 제시

앞서 분석한 세 가지 형태의 공직윤리에 대한 연구를 통하여 알 수 있는 것은 공통적으로 공무원 개인, 조직, 그리고 제도 측면에서의 지표개발을 지적하고 있으며, 덧붙여, 정책결정과정에 반드시 따르거나 고려해야 할 내용으로 공공서비스를 위한 정책결정의 과정과 결과에 대한 공무원들의 윤리적 인지를 나누어 설명하고 있다는 사실이다.

그러나 본 연구는 공무원의 개인적 시각에서 인식하는 윤리지표를 도출하는 것이 목적이기 때문에, 우선 공무원 개인의 특성과 인성(humanity)에 관한 윤리지표를 설정하고, 이들이

조직 내 정책결정과정에서 고려하여 할 윤리적 사항들에 대한 지표를 발견하고자 한다. 좀 더 구체적으로 논의하면 다음과 같다.

Lewis가 제시하는 지표들을 중심으로 본 연구를 위한 분석 틀을 이끌어 내고자 한다. 그 이유는 Lewis가 제시하고 있는 지표들이 앞서 정리한 윤리연구들을 모두 포함하면서도 구체적인 윤리개념들을 정의하고 있기 때문이다. 그리고, 그 정의된 개념으로부터 공공서비스를 창출하는 정책결정과정과는 전혀 무관한 측면에서의 개별 자연인으로서의 특성과 인본주의를 측정하고, 공공서비스를 창출하는 공직자로서의 직업윤리, 조직에서 자신에게 부과하고 있는 제도적 의무에 대한 인식, 그리고 업무수행에서 추구하여야 할 윤리적 인지 등을 자세히 제시하고, 그에 대한 논리를 제공하고 있기 때문이다.

따라서, 본 연구에서도 공무원들의 윤리지수를 측정하기 위한 지표의 개발을 위한 분석기준으로 공무원을 크게 자연인과 공공서비스 창출을 위한 조직인으로서의 공직자(이상 '조직인'이라 명명함)로 구분하고, 자연인은 특성과 인성, 조직인은 직업윤리, 공공서비스를 제공하기 위한 의무와 업무수행관련 공무원의 역할에 대한 윤리적 인지로 나누고자 한다.

자연인으로서의 개인적인 특성과 인성 역시 공공서비스 창출을 위한 정책개발과 결정 및 집행에 지대한 영향을 미치는 것으로 판단되기 때문에 중요한 항목으로 다루어져야 할 것이다. 다시 말하면, 개인의 종교적인 신념이 정책개발에 영향을 미칠 수 있을 것이며, 성장한 가정환경 역시 사회정책개발과 관련된 계층들을 보는 시각에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예를 들어, 청교도적인 정신을 가지고 있으면서 동시에 불우한 이웃들에게 대한 봉사심을 평상시에 발휘하고 있는 공직자가 도시민의 주택문제를 해결하기 위하여 영세민들이 모여 사는 서울 난곡과 같은 지역의 토지를 수용하여 아파트단지로 조성하기 위한 정책을 집행하여야 하는 입장에 있다면, 그는 어떠한 직업윤리로 조직에서 이미 결정한 정책을 받아들이는 것이며(제도적 의무), 집행과정에서 정의로운 사회부의 배분이란 측면에서 이 공직자가 겪게 될 인간적인 갈등을 어떻게 해소해 나갈 것인가(업무수행관련 윤리적 역할인지)라는 문제가 모두 연결되어 있기 때문에 자연인의 특성과 인성 등도 공직자의 정책결정활동과 관련된 윤리적 요소들과 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있다. 다음 표는 앞서 논의한 문헌들을 중심으로 Lewis가 제시하는 기준에 맞추어 재분류한 것이다.

〈표 3〉 공무원 윤리지표 개발을 위한 이론적 틀

대분류	중분류
자연인	특성(personality)
	인성(humanity)
조직인	직업윤리 (professionalism)
	제도적 의무
	업무관련 역할

IV. 공무원 윤리지표의 개발과 논거

1. 자연인으로서의 행정윤리

행정인은 조직내에서 요구하는 윤리나 규범을 준수하는 측면외에도 자연인이라는 인간본연으로서 지켜야 하는 윤리규범을 가지고 있다. 이러한 조직영역을 초월하는 자연인으로서의 윤리수준은 조직에서의 윤리에도 상당한 영향을 미칠 가능성을 내포하고 있다고 볼 수 있는데, 자연인으로서의 윤리는 자신을 포함한 타영역(가족, 지역사회)과의 관계를 중심으로 하는 '특성(traits)'이라는 측면과 개인 본인이 일차적 규범(primary norms)으로 지니고 있는 '인성(personality)'이라는 측면으로 구분되어 논의될 수 있다. 여기에서 특성과 인성은 개인적인 측면이긴 하지만 조직인으로서의 윤리와 마찬가지로 개인적 책임성(reponsibility)과 의무(obligation)를 포괄하고 있는 개념이라고 볼 수 있다. 즉 윤리를 준수하기 위한 통제의 원천(locus of control)을 내부로부터 자생적으로 발생하는 책임성의 측면에서도 찾을 수 있지만 외부로부터 잠재적으로 느끼는 압력에 의해 강압적으로 윤리를 준수하게 되는 의무(obligation)의 측면에서도 찾을 수 있다(Lewis, 1991: 23).

이것은 조직인으로서의 행정윤리에도 마찬가지로 적용되는 원리이다. 본 논의에서는 윤리 의식을 느끼게 되는 유형에 따른 분류가 아니라 윤리의식을 느끼는 당사자의 역할(자연인, 조직인)에 따른 윤리지수를 발굴하는 것이기 때문에 통제의 원천이라는 측면에서 윤리지수를 재분류하는 것은 일단 제외하기로 한다.

1) 특성

자연인의 특성으로서의 윤리항목에는 개인 자신, 가족, 지역사회 등으로 분류될 수 있는데, 먼저 개인(individual)측면에는 공사구분, 가치관, 종교의 영역으로 세분될 수 있다. 가족(family)의 측면에서는 가족에 대해서 개인적으로 자신이 느끼는 윤리항목으로서 특히 가족에서의 사적역할과 조직에서의 공적역할을 얼마나 엄격하게 구분하는가와 관련된 것이다. 마지막으로 지역사회(community)의 측면은 해당지역사회에서 얼마나 높은 봉사의식과 헌신을 가지고 있는가를 측정하기 위한 것이다.(Lewis, 1991: 23).

(1) 개인

개인으로서 공무원이 지니고 있는 윤리지수에는 공공의식, 가치관, 종교 등으로 분류할 수 있다.

가) 공공의식

공공의식은 공·사 구분이란 차원에서 접근한다. 조직에 참여하기 이전부터 개인이 지니고 있는 윤리의식을 윤리의식으로서 개인의 사적인 이익보다 공공의 이익을 우선 시하고 공익을 위해 사익을 희생할 수 있는 태도를 말한다. 이것은 누가 강압적으로 의무(obligation)를 부과하지 않더라도 자발적으로 타인을 위해 헌신할 수 있는 자발적 책임성의 측면과 가깝다. 또한 누가 지시를 하거나 통제하지 않더라도 개인이 본래적으로 지니고 있는 사회적 규범을 최우선가치로 설정할 수 있는 능력과도 연결된다. 또한 탈법적인 행위(illegal action)로 인식이 되지 않는다고 하더라도 공공의 목적에 활용되는 물적 자산(예를 들면, 사무실의 집기나 물품)을 개인적으로 활용하는 것이 비윤리적이라는 의식을 포함한다(Lewis, 1991: 41).

공사를 구분하는 행위에는 “공공의 이익을 개인의 이익에 우선 시하는 행위”라는 측정지표가 있을 수 있는데 이것은 공직이 공공신탁이므로 개인의 사사로운 이윤추구에 앞서 헌법, 법률, 윤리적 원칙에 충실해야 한다는 논리에 기반하고 있으며 공무원은 사적인 이익을 위하여 공직을 이용해서는 안된다는 측면을 강조하는 것이다(미국윤리처 행정부직원을 위한 윤리행위기준 1항, 7항).

둘째, “사무실의 물건은 메모지 하나라도 개인적으로 사용하지 않는다”는 측정지표는 공무원이 정부의 재산을 보호하고 보존하여야 하며, 허가받지 않은 행위에 대하여 정부의 재산을 사용하여서는 안된다는 것을 강조하는 것이다(미국윤리처 행정부직원을 위한 윤리행위기준 9항).

나) 가치관

개인으로서 지니고 있는 가치관은 조직내의 제도화된 규칙이나 규범에 의해서도 영향을 받지만 조직인을 벗어난 자연인으로서의 태도에 의해서도 상당한 영향을 받는다고 볼 수 있다. 이것은 개인이 구체적인 과업상황에서 굳이 법으로 금지되어 있지 않다고 하더라도 제도적인 통제여부를 벗어나서 스스로 느끼게 되는 의사결정방식을 의미한다. 즉 개인의 가치관은 제도적인 의무의 차원을 넘어서 자신의 구체적인 행위가 스스로 설정한 윤리의 기준에 의해 벗어날 경우에 그것을 거부할 수 있는 자발적인 의사결정기준(Go/No-Go decision making)이라고 할 수 있다(Lewis, 1991: 40).

개인의 가치관이라는 윤리지수는 물적인 측면보다는 규범적 측면을 중요시하는 태도; 행위에 있어서 감정적인 사적 연계보다는 이성적인 합리적 관계를 더욱 중요시 하는 태도; 불의를 보면 단념하기 보다는 변화와 개선을 위해 적극적으로 행동하려는 태도; 윤리적 결정을 함에 있어서 개인적 신념 뿐만 아니라 사회적 규범을 중시하려는 태도 등이 포함된다. 이에 해당되는 세부측정항목을 논의하면 아래와 같다.

첫째, “돈보다는 신의(규범)을 중시한다”, “방종하지 않는다”, “나의 행동은 동정심보다는 이성에 근거하고 있다”, “불의를 보면 참지 않고 개선을 위해 노력한다” 등의 지표는 공무원이 다른 공무원의 부정, 부패, 남용 등을 폭로하여야 한다(미국윤리처 행정부직원을 위한 윤

리행위기준 11항)라는 규정과 공공기관은 부패를 방지하기 위하여 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이 있거나 그 밖에 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 즉시 이를 개선 또는 시정하여야 한다라는 규정(부패방지법 제3조 2항)에 근거하고 있다.

둘째, “도덕적 목적을 위하여 비도덕적 수단을 사용해서는 안된다”, “윤리적 결정과 관련하여 사회적 규범이라는 원칙에 중심을 둔다” 등의 지표는 건전한 사회윤리를 확립하기 위하여 부패방지에 노력할 책무를 가지고 있다는 규정(부패방지법 제3조 제1항)에 근거하고 있다.

다) 종교

종교적 측면의 의식수준이 항상 공무원의 윤리의식과 조화를 이루는 것은 아니다. 또한 종교적 의식이 부패하더라도 윤리의식이 높게 나타날 가능성도 배재할 수 없다. 예를 들어, 어떠한 종교에도 소속되어 있지 않고 매우 현실지향적이고 사실지향적인 공무원일지라도 나름대로의 윤리의식에 기반하여 행위를 할 경우에 종교적 측면의 윤리지수값이 낮게 측정되더라도 자연인으로서의 윤리지수값은 높게 측정될 수도 있기 때문이다. 그리고 개인이 지니고 있는 윤리의식과 종교에서 강조하는 가르침이 충돌할 경우에 종교적 측면을 무시한다고 하여 공무원의 윤리가 건전하지 못하다고 주장하는 것도 무리가 있다.

하지만 이러한 부조화의 가능성에도 불구하고 종교에서 보편적으로 요구하고 있는 박애, 애타주의, 회생 등의 정신은 공무원 윤리에서 매우 중요시 하고 있는 공익이라는 가치와 많은 공유영역을 보여주고 있다. 또한 본 논의에서 분석하고자 하는 종교라는 지수는 실제 응답자들이 특정 종교를 믿고 있느냐의 여부를 측정하고자 하기 보다는 종교적 가르침에서 보여주고 있는 보편적 신념을 측정하고자 하는 것이다. 즉 본 논의에서의 종교지수는 제도화된 형태로서의 종교에 얼마나 헌신적인가를 의미하기 보다는 박애적 회생정신이라는 플라토닉 사랑의 전통(platonic tradition)이 어느 정도 강한가를 가리키는 것이다. 이것은 이념적으로 현대 공무원들에게 요구되는 윤리가 자신의 개인적 이익(self-interest)보다는 공익(public interest)에 더욱 비중을 더하고 있다는 측면과도 연결되기 때문이다(Lewis, 1991: 91).

이러한 종교적 측면에 지수에 대한 구체적 지표들을 논의하면 다음과 같다. 첫째, “매사에 종교적 가르침에 따라 행동한다”, “직위를 이용한 개인적 취득이나 기부행위는 종교적 신념에도 문제가 된다”, “조직업무수행시 종교적 신념에 따라 행동한다” 등은 공무원이 일반인에게 비공개적인 정보를 이용하여 금융거래에 참여해서는 안되며, 그러한 정보들이 사익추구를 위해서 사용되어서는 안된다는 규정(미국윤리처 행정부직원을 위한 윤리행위기준 3항)에 근거하고 있고, 공무원은 그의 소속기관과 이해관계에 있는 개인 또는 조직으로부터 어떠한 선물이나 금전적 가치가 있는 물건들을 받거나 요구해서는 안된다(미국윤리처 행정부직원을 위한 윤리행위기준 4항)라는 기준과 공무원이 자신의 직위를 악용하여 어떠한 이익도 추구해서는 안되며 사적 목적의 달성을 위해 공직을 이용해서도 안된다는 강령(유럽공동체 공직자 행동강령 21항)에 기반하고 있다.

(2) 가족

가족은 자연인으로서의 사적영역에 있어서 공무원에게 상당한 비중을 차지하는 영역에 해당된다. 이러한 가족과 관련해서 공무원이 어떠한 윤리의식을 지니고 있는가의 문제는 단순히 사적영역으로 국한되는 것이 아니라 결국 조직인으로서의 윤리의식에도 상당한 영향을 미치게 된다. 이러한 측면에서 가족과 관련된 윤리지수는 중요하다고 볼 수 있는데, 이에 대한 지표는 “공적 역할과 가정에서의 역할을 구분한다”, “집안의 일을 부하직원에게 처리할 것을 부탁 또는 요구한다” 등으로 설정할 수 있을 것이다. 이는 어떠한 사람도 그의 사생활과 가족, 가정의 영역과 방해받을 수 없으며 침해해서도 안된다는 논지(UN의 세계인권선언 제12항)에 기반을 두고 있다.

(3) 지역사회봉사

공무원이 자연인으로서 경험하게 되는 대표적인 물리적 공간이 지역사회라고 할 수 있는데, 이는 공무원의 윤리를 측정하는 중요한 지수가 될 수 있다. 미국연방정부에서 정무직 공무원을 선출하기 전에 FBI에서 해당 임용후보자가 거주했던 주민들과의 개별적 인터뷰를 통하여 지역사회에 대한 해당 후보자의 지역사회헌신도를 사전에 조사하는 것도 자연인으로서의 공무원이 지역사회에 헌신하는 것이 조직인으로서의 윤리지수에도 상당한 영향을 준다고 믿고 있기 때문이다. 이러한 지역사회봉사는 “공무원은 지역사회에 대한 봉사심을 가져야 한다”라는 것에 의하여 측정될 수 있는데 이는 공무원이 그들이 법이나 윤리규범을 어기고 있다는 인상을 남길 수 있는 행위를 하여서는 안되고 항상 봉사의식을 지니고 있어야 한다는 규정(미국윤리처 행정부직원을 위한 윤리행위기준 14항)에 근거하고 있다.

2) 인성

인성이라는 중지표(中指標)는 자연인으로서의 공무원이 인본주의에 기반을 두어 환경과 타인을 대하는 성향이라고 할 수 있다. 이러한 인성은 조직에서 단기적인 사후교육을 통하여 변하기 어려운 것이고, 이러한 잠재적 지속성 내지 불변성이라는 속성 때문에 공무원 윤리에 매우 중요한 영향을 미치는 지표라고 할 수 있다. 이러한 인성은 존엄성, 호혜성, 시민화, 환경친화성, 미래지향성 등의 소지표로 분류될 수 있는데 이를 차례로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 존엄성

인성중에 존엄성에 해당되는 지표는 타인을 자신의 수단으로 가정하는 것이 아니라 자신과 동일한 인격체이자 생명체로 보기 때문에 타인 역시 자신과 마찬가지로 목적 자체로 설정을 하

여 존중하는 성향을 말한다. 이러한 존엄성은 “다른 사람과 나의 의견이 상이할 경우에는 강압적인 방법보다는 조화와 대안을 모색한다”라는 것에 의하여 측정될 수 있는데, 이는 공무원이 이해관계의 상충이나 갈등을 합리적으로 해결하거나 피할 수 있는 조치들을 취해야 하고 최종결정에 대해서는 승복해야 한다는 강령(EC 공직자 행동강령 제13항 3)과 일맥상통하는 것이다.

(2) 호혜성

호혜성은 존엄성에 기반한 윤리지표로서 타인도 자신과 마찬가지로 동일한 목적으로서의 인간이기 때문에 타인, 특히 국민에게 인격적·물리적 폭력이나 피해를 가해서는 안된다는 이타주의를 의미한다. 이러한 호혜성은 첫째, “나의 행동이나 결정이 다른 이에게 피해를 입혀서는 안된다”라는 것을 의미하는데, 이는 공무원은 정부의 재산을 보호하고 보전하여야 하며, 허가받지 않은 행위에 대하여 정부에 피해를 입혀서는 안된다(USOGE, 공직자 윤리행위 원칙 9항)는 것과 공무원이 자신에게 위임된 공직적 권한 범위 이상의 행위를 하여 정부가 그 일에 대해 책임을 지게 되는 상황을 만들어서는 안된다(USOGE, 공직자 윤리행위 원칙 6항)라는 규정에 기반하고 있다.

둘째, “공공서비스와 관련된 어떠한 정책결정이나 집행 시에는 윤리적 중립을 지켜야 한다”, “공공서비스와 관련된 어떠한 정책결정이나 집행 시에 이해당사자간 균형, 조화, 수용, 양립의 방법을 적극 고려해야 한다” 등의 지표들은 공무원의 의사결정이 윤리적 갈등을 해결할 수 있도록 해야 하고, 리더는 조직구성원들의 가치가 통합되는 방향으로 조정해야 한다는 논리(ERC, 윤리효과성테스트 94, 96번)에서 추출된 것이다.

(3) 시민성

시민성은 자연인으로서 누구에서도 종속받지 않고 자유롭게 자신의 이념과 신념을 합리적으로 객관화시키기 위해 노력할 수 있는 태도를 의미한다. 이러한 시민성은 자유와 합리성 등에 기반한다고 볼 수 있다. 이를 측정하기 위한 지표로는 “언론으로부터 자유로워야 한다”, “누구든 나의 결정이나 제안을 충분히 설명할 준비가 되어 있다” 등이 있는데, 이는 공무원은 자신의 행위자체에 대해 굳은 신념과 편견이 없는 합리적 판단에 기초하였음을 항상 보고할 수 있어야 한다는 강령(EC 공직자 행동강령, 제12항 6)에서 도출된 것이다.

(4) 환경친화성

환경친화성은 “자연환경에 영향을 미치는 모든 공공정책의 결정은 인간과 자연이 조화를 이룰 수 있도록 해야 한다”와 “조직의 윤리환경과 자신의 가치간의 관계를 잘 이해하고 있어야 한다” 등에 의하여 측정될 수 있는데, 이는 ERC의 윤리효과성테스트(49·56번)에서 도출된 것이다.

(5) 미래지향성

미래지향성은 의사결정에 있어서 전시적이고 단기적인 시각의 결정을 통하여 일시적인 선택효과를 의도하기 보다는 분석적이고 장기적인 시각으로 의사결정의 결과가 미래에 가져오게 될 파급효과까지도 고려를 하는 성향을 의미한다. 이러한 미래지향성은 “한건주의 결정보다는 미래세대에 대한 책임감을 가지고 결정한다”에 의하여 측정될 수 있는데, 이는 윤리전략은 정기적으로 검토되어야 하고 미래환경변화에 적합하게 미래지향적이어야 한다는 원칙(ERC, 윤리효과성테스트 16번)에 의한다.

2. 조직인으로서의 행정윤리

1) 직업윤리

직업윤리라는 중지표는 태도, 신뢰, 업무수행역량, 동료 등의 소지표로 분류될 수 있다. 이에 대한 구체적인 지표내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 태도

a. 혁신성

혁신성은 동일반복적인 과업에서도 자발적이고 창의적인 아이디어와 변화를 추구하는 진보적인 태도를 가지고 항상 변화를 추구하는 것을 의미한다. 이것은 “창의적이고 헌신적으로 업무를 수행한다”로 측정할 수 있는데, 이는 공무원이 업무를 수행하는데 있어 성실한 노력을 기울여야 한다는 원칙(USOGE, 공무원 윤리행위원칙 5항)에 근거한다.

b. 민주성

민주성은 조직내부와 외부 양 측면에서 관련당사자들에게 의사결정권한을 대폭 위임함과 동시에 참여의 보장을 통하여 자율과 경쟁의 원칙을 확립하기 위한 태도라고 할 수 있다. 이는 “조직내 모든 활동에는 모든 직원의 참여가 보장되어야 한다”, 조직보다는 개인 고객을 대표하는 행위, “고객을 경쟁시키는 행위”, “공직자는 정치적으로 중립을 지켜야 한다” 등에 의하여 측정될 수 있는데 이는 “공무원은 정치적 중립을 지켜야 하고, 국민에게 공권력을 남용해서는 안된다라는 강령(EC 공직자 행동강령 제4항 2)에 기반하고 있다.

또한 “나의 정치적 성향이 업무처리에 영향을 미쳐서는 안된다”라는 것도 민주성을 밝히기 위한 것인데, 이는 공무원이 정당이나 정치적 논쟁, 정치활동에 참여해서는 안되며 항상 자신의 의무를 형평성 있게 수행해야 한다는 강령(EC 공직자 행동강령, 제16항 1, 2)에서 추출된 것이다.

c. 청렴성

우리나라 부패방지법 제7조(공직자의 청렴의무)의 규정에 따르면, “공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 직무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니된다”라고 언급하고 있다. 이것은 공무원들의 윤리 준수를 위해 청렴성이라는 지표의 중요성을 법적으로 표현한 것이라 할 수 있다. 이를 측정하기 위한 지수에는 다음과 같은 내용이 있을 수 있다.

첫째, “업무를 사적 목적으로 사용하는 행위”에 의하여 청렴성을 측정할 수 있는데, 이는 공무원이 양심적인 의무수행에 상충하는 사적인 경제적 이익을 추구해서는 안된다는 원칙(USOGE 공무원 윤리행위원칙 제2항)과 공무원은 자신의 공적인 지위를 활용하여 사적 이익을 추구해서는 안된다는 강령(EC 공직자 행동강령 제8항 2)에서 도출된 것이다.

둘째, “특별취급을 위해 선물을 주고 받는 행위”는 공무원이 직무와 관련하여 직접 또는 간접을 불문하고 사례·중여 또는 향응을 수수할 수 없다(국가공무원법 제61조 1)라는 것과 공무원은 직무상의 관계여하를 불문하고 그 소속상관에 중여하거나 소속공무원으로부터 중여를 받아서는 안된다(국가공무원법 제61조 2)라는 것에 기반한다.

셋째, “뇌물제공자에 대한 처리는 법적으로 엄격해야 한다”라는 것은 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지를 처한다(형법 제129조)라는 처벌규정에서 도출된 것이다.

(2) 신뢰

신뢰는 공무원이 일상적인 과업을 수행하는 과정에서 반드시 준수해야 할 윤리지수에 해당되는 것인데 첫째, “기밀을 누설하는 행위”, “기밀정보를 개인목적에 위해 이용하는 행위” 등은 공무원이 국내법에 의해 허용된 요구와 정보만을 제공해야 한다(EC 공직자 행동강령 제22항 1)라는 것, 공무원은 정보에 대한 안전과 신뢰성을 유지하기 위해 적절한 제도적 조치를 마련해야 한다(EC 공직자 행동강령 제22항 2)라는 것, 공직자가 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 한 때에는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(부패방지법 제50조 1항)라는 것 등에 의하여 도출된 것이다.

둘째, “업무시간에 사적인 일을 보는 행위”, “자신 또는 동료의 실수를 숨기는 행위”, “실수에 대한 책임과 비난을 죄 없는 동료에게 전가시키는 행위”, “업무시간, 양, 질에 대한 거짓 보고행위”, “복무시간을 준수하지 않는 행위” 등은 조직내에서 공무원이 준수해야 할 일상적인 윤리지수에 해당되는 것이다. 이는 공무원으로서 직무상의 의무(다른 법령에서 공무원의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다)에 위반하거나 직무를 태만한 때에는 징계처분을 행한다(국가공무원법 제78조 1항의 2)라는 것에 기초한다.

셋째, “부하직원에게 조직의 규칙을 위반하도록 권한을 위임하는 행위”, “부하직원의 규율

위반을 눈감아 주는 행위” 등은 부하직원을 관리하고 감독하는 공무원이 항상 정부의 정책과 목적에 적합하게 과업을 수행해야 하고 부하직원의 부패를 방지하기 위한 합리적 조치를 취해야 한다(EC 공직자 행동강령 25항 1, 2)라는 원칙에서 도출된다.

(3) 업무수행역량

업무수행역량 지수는 “나의 업무능력이 부족함을 느낄 때 나는 스스로 역량을 높이기 위해서 노력한다”, “업무수행 시 개인적인 욕심이나 부주의(부주의한 채용이나 감사 또는 관리나 통제 등) 때문에 문제가 발생하면 그 원인을 철저히 분석하여 유사한 문제의 재발을 방지하려고 노력한다” 등으로 대표된다.

(4) 동료

조직내에서 동료들과 관계에서 어떠한 직업윤리를 가지고 행동하는가는 윤리적 행위에 상당한 영향을 줄 수 있다. 왜냐하면 조직은 자신이 독단적으로 의사결정을 하고 행동을 하는 곳이 아니라, 동료, 부하직원, 상사 등을 준거집단으로 인지하고 그러한 관계하에서 윤리의식을 형성하기 때문이다. 이러한 동료 지수는 “전임자의 정책결정과 의견을 존중한다”, “동료, 부하직원 또는 상사에게 사적인 요구를 하지 않는다” 등에 의하여 측정될 수 있다.

2) 의무

의무라는 중지표는 헌법, 법적 책임성, 순응도 등으로 분류될 수 있는데, 이에 대한 구체적인 소지표와 내용 및 추출근거를 살펴보기로 한다.

(1) 헌법

a. 공개성

공개성은 법에 근거하여 고객과 언론이 요구하는 정보를 제공해야 하는 의무를 말한다. 이를 공무원이 자발적으로 원하건, 원하지 않건 법에 의하여 의무적으로 강제되어지는 윤리지수에 해당되기 때문에 매우 중요하고도 기본적인 사항이라고 할 수 있다. 이러한 공개성은 “고객이 원하는 정보를 제공한다”, “합법적인 기준하에서 언론에게도 필요한 정보를 공개한다” 등에 의하여 측정될 수 있는데, 이는 공무원이 정부의 정책이나 정보에 대하여 국민의 접근권리(right of access)를 보장해야 하고 모든 정보와 문서는 신뢰성있게 제공되어야 한다(EC 공직자 행동강령 제11항)는 것에 근거하고 있다.

b. 평등성

평등성은 “모든 고객들은 헌법과 법 및 업무규정에 적시된 대로 차별없이 대우한다”는 것을 말하는데 이는 공무원들이 사건의 사적 이익을 위해서 자신의 공적 권력을 차별적으로 행사해서는 안된다(EC 공직자 행동강령 제8항)라는 것을 말한다.

c. 공익보호

공익보호는 첫째, “헌법은 공익을 보호하기 위한 것이기 때문에 개인적인 업무수행과정에 서 개입되어서는 안된다”, “객관적 증거자료를 가지고 있는 내부고발자는 보호해야 한다” 등을 의미하는데 이는 내부고발과 관련하여 위원회 및 제29조 제3항의 규정에 의하여 신고사항을 이첩받은 조사기관의 종사자가 신고자의 동의없이 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 아니된다라는 규정(부패방지법 제33조 제1항)과 신고자는 신고를 한 이유로 자신의 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정한 때에 관할경찰서장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다(부패방지법 제33조 제3항)라는 것에 기초한다.

둘째, “권한이나 공공물자를 개인적인 신념을 추구하기 위하여 사용한다면, 이것도 합법적인 권한행사 볼 수 있다”, “재량권의 활용기준은 공익이다” 등이 있는데, 이는 공무원이 의사결정을 함에 있어서, 법적으로 행동해야 하고 재량권을 공평하게 행사해야 한다(EC 공직자 행동강령 제7항)라는 원칙에서 도출되었다.

(2) 법적 책임성

법적 책임성은 첫째, “업무결과에 대해서는 책임을 지지만 부당한 보복에는 공식절차를 통해 저항한다”라는 것인데, 이는 행정기관소속공무원의 징계처분 기타 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 소청을 심사결정하게 하기 위하여 행정자치부에 소청심사위원회를 둔다(국가공무원법 제9조 제1항)라는 법에 기초한다.

둘째, “법적으로 허용된 범위내에서 업무를 처리한다”라는 측면이 있는데, 이는 공무원이 법에 따라서 자신의 의무를 수행해야 한다(EC 공무원 행동강령 제4항 1)라는 것에서 도출된 것이다.

셋째, 의사결정과 관련된 법적 책임성의 측면에서 “나의 결정과 업무행태에 대해 법적으로 책임을 질 것이다”, “나의 의무와 요구사항 등에 대해 충분히 인식하고 이해하고 있다”, “자신이 저지른 부패행위에 대하여 법적 책임을 진다”, “나의 무지, 부주의, 무관심으로 인해 발생한 결과에 대하여 항상 법적으로 책임을 진다” 등이 있는데, 이는 임용권자가 직무수행 능력이 부족하거나 직무성적이 극히 불량한 자, 징계의결이 요구중인 자, 형사사건으로 기소된 자 등에 대하여 직위를 해제할 수 있다(국가공무원법 제73조의 2)라는 법적 근거에 기초하는 것이다.

(3) 순응도

순응도는 “적법한 명령에는 항상 따른다”, “적법치 못한 명령에는 공익보호를 위하여 저항한다” 등으로 표현될 수 있는데, 이는 공무원이 국가공무원법 및 이 법에 의한 명령에 위반하였을 때, 직무상의 의무에 위반하거나 직무를 태만한 때, 직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때 등에는 징계처분을 행한다(국가공무원법 제78조의 1)라는 측면과 공무원이 직무를 수행함에 있어서 소속상관의 직무상의 명령에 복종하여야 한다(국가공무원법 제57조)라는 측면에서 도출된 것이다.

3) 역할

마지막으로 조직인으로서 갖추어야 할 윤리지수에는 고객을 중심으로 서비스를 제공하는 고객지향성, 업무를 성실하게 이행해야 하는 업무수행태도, 임무지향성 등으로 분류될 수 있다.

(1) 고객지향성

고객지향성은 “고객이 이해할 수 있고 수용할 수 있도록 업무를 수행한다”, “민원인의 민원처리를 친절하고 자세하게 도와준다” 등으로 측정될 수 있는데, 이는 공무원이 국민 전체의 봉사자로서 친절공정히 직무하여야 한다(국가공무원법 제59조)라는 원칙에 기반한다. 또한 “인종, 지역, 혈연에 관계없이 고객에게 친절하게 행동한다”라는 것도 고객지향성에 해당되는데 이는 공무원이 모든 국민에게 종교, 성, 나이 등에 관계없이 동등한 행정서비스를 제공해야 함(USOGE, 공무원 윤리행위원칙 제14항)을 의미한다.

(2) 업무수행태도

업무수행태도는 “업무절차를 준수한다”, “결정 전 자료 수집 등을 통하여 사실확인을 위해 노력한다”, “음주는 업무성파에 영향을 미친다” 등으로 측정될 수 있는 지표인데, 이는 공무원이 직무의 내외를 불문하고 그 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니된다(국가공무원법 제64조 제1항)라는 것과 연방공무원들은 도박이나 내기 행위에 참여해서는 안된다(29 CFR O. 735-7)라는 원칙과도 연관된다.

(3) 임무지향성

임무지향성은 “조직생산성 향상에 저해요인이 되는 제도의 개선을 위해 항상 노력한다”, “실적 중심의 평가를 수용할 것이다”, “업무관리자로서 실적중심의 인력운영으로 조직생산성

을 최대화하기 위하여 노력한다” 등에 의하여 설명될 수 있는 지표이다. 지금까지 논의된 각 지수들을 수준별로 정리하여 살펴보면 아래의 <표 4>와 같다. <표 4>는 Delphi 조사결과를 반영한 수정된 지표들을 제시한 것이다.

<표 4> 공무원 윤리지수 개발을 위한 지표

대지표	중지표	소지표	세부 영역	측정항목
자연인	특성	개인	공공 의식	<ul style="list-style-type: none"> · 공공의 이익을 개인의 이익에 우선 시 하는 행위. · 사무실의 물건은 메모지 하나라도 개인적으로 사용하지 않는다.
			가치관	<ul style="list-style-type: none"> · 돈보다는 신의(규범)를 중요시한다. · 나의 행동은 동정심보다는 이성에 근거하고 있다. · 불의를 보면, <ul style="list-style-type: none"> -간과하지 않는다. -말로만 불의에 맞선다고 하지 않는다. -불의에 맞서 바로 잡힐 때까지 태업한다. -불의를 저지른 사람을 실격처리하기 위하여 노력한다. -상급자에게 알린다. -불의를 저지른 사람을 변화시키려고 노력한다. -내부고발한다. -단념하고 나의 일만 한다. · 도덕적 목적을 위하여 비도덕적 수단을 사용해서는 안된다. · 윤리적 결정과 관련하여, <ul style="list-style-type: none"> -개인적 신념(도덕, 철학, 가치관 등)이 윤리적 결정에 영향을 미친다. -자신의 신념과 직업윤리관(또는 조직에서 요구하는 윤리관)이 갈등을 일으킬 때 대안을 찾는다. <ul style="list-style-type: none"> ▷대안을 찾는 방법이 사회적 규범이라는 원칙에 중심을 둔다. ▷둘 사이에서 타협점을 찾는다(이는 굳이 사회적 규범에 근거를 두지 않아도 된다). ▷개인적 가치관에서 허용가능하고, 윤리적으로 설득가능한 정책이나 대안에 대해서만 받아들인다.
			종교	<ul style="list-style-type: none"> · 매사에 종교적 가르침에 따라 행동한다. · 공-사구분과 관련하여: <ul style="list-style-type: none"> -직위를 이용한 개인적 취득이나 기부행위는 문제가 된다. -조직업무수행 시 종교적 신념에 따라 행동한다.
		가족		<ul style="list-style-type: none"> · 공적 역할과 가정에서의 역할을 구분한다. · 집안의 일을 부하직원에게 처리할 것을 부탁 또는 요구한다.

		지역사회봉사		<ul style="list-style-type: none"> · 공무원은 지역사회에 대한 봉사심을 가져야 한다. -그래서, 나는 봉사생활을 한다. -마음만 있을 뿐, 실생활에서는 그렇지 못하다. -공무원이라고 모두가 사회봉사를 할 필요는 없다. 회사 일을 잘하는 것도 봉사생활 이상으로 중요하다.
		인본주의	존엄성	<ul style="list-style-type: none"> · 다른 사람과 나의 의견이 틀릴 경우, -상대의 주장을 들어준다 -나의 주장을 밀어 부친다. -두 주장을 조화시킨다. -둘의 주장을 회피하면서 다른 대안을 고려한다. -상대를 설득하고자 한다. · 공공서비스와 관련된 정책결정이나 집행은 인본주의에 바탕을 두어야 한다.
			호혜성	<ul style="list-style-type: none"> · 나의 행동이나 결정이 다른 사람에게 피해를 입혀서는 안된다. · 공공서비스와 관련된 어떠한 정책결정이나 집행 시에는 윤리중립(ethical neutrality)이어야 한다. · 공공서비스와 관련된 어떠한 정책결정이나 집행 시에 이해당사자간 균형·조화·수용·양립의 방법을 고려해야 한다.
			시민성	<ul style="list-style-type: none"> · 언론으로부터 자유로워야 한다. · 누구에든 나의 결정이나 제안을 충분히 설명할 준비가 되어 있다.
			환경친화성	<ul style="list-style-type: none"> · 자연환경에 영향을 미치는 모든 공공정책의 결정은 인간과 자연이 조화를 이룰 수 있도록 이루어져야 한다.
			미래지향성	<ul style="list-style-type: none"> · 헌전주의 결정이 아닌 미래세대에 대한 책임감을 가지고 결정한다. -모든 정책수행/결정에 미래세대를 고려하는가?
		조직인	직업윤리	태도
				혁신성
		태도	민주성(공약성)	<ul style="list-style-type: none"> · 창의적이고 헌신적으로 업무를 수행한다.
				<ul style="list-style-type: none"> · 조직 내 모든 활동에는 모든 직원의 참여가 보장되어야 한다. · 나의 직업윤리보다 조직명령에 따르는 것이 공공서비스에 충실한 것이다. -그 명령이 합법적이면 무조건 따르는 것이 공공서비스에 충실한 것이다. -합법적이지 않다면 따르지 않는 것이 공공서비스에 충실한 것이다. -합법적이긴 하여도 나의 직업윤리와 상반된 것이면 따르지 않는 것이 공공서비스에 충실한 것이다. · 조직보다는 개인 고객(clients)을 대표하는 행위 · 고객을 경쟁시키는 행위 · 공직자는 정치적으로 중립을 지켜야 한다. -나의 정치적 성향(예: 인맥, 신념, 특정인에 대한 선호 등)이 업무처리에 영향을 미쳐서는 안된다. · 공개성: 동료직원과 열린 대화 속에서 나의 의무와 책임을 다한다.

조직인	직업 윤리	청렴성	<ul style="list-style-type: none"> · 업무를 사적 목적으로 사용하는 행위 · 특별취급을 위해 선물(또는 뇌물, 급행료 등)을 주는 행위 · 특별취급을 위해 선물(또는 뇌물, 급행료 등)을 받는 행위 · 퇴직공무원의 전직장에 대한 로비행위 · 뇌물제공자의 처리방법 <ul style="list-style-type: none"> - 쫓아낸다. - 쫓아낸 후 신고한다. - 그 자리에서 신고한다. - 적은 액수면 받는다. · 아무리 개인적 연관이 있는 사람이라도 공익에 앞설 수는 없다 · 사욕(승진, 명예, 재물 등)을 위해 민원인의 사적요구에 타협하지 않는다.
		신뢰	<ul style="list-style-type: none"> · 업무처리시간이 규정 시간이상으로 긴 행위 · 기밀을 누설하는 행위 · 기밀정보를 개인목적을 위해 이용하는 행위 · 업무시간에 개인 일을 보는 행위 · 자기 또는 동료의 실수를 숨기는 행위 · 실수에 대한 책임과 비난을 죄 없는 동료에게 돌리는 행위 · 업무시간, 양, 질에 대한 거짓 보고행위 · 복무시간 준수하지 않는 행위 = 개인 시간을 많이 가지고, 늦게 출근, 일찍 퇴근, 점심이나 쉬는 시간을 규정보다 많이 가지는 행위 · 다른 사람의 공을 자신 것으로 주장하는 행위 · 개인 일로 하루 쉬기 위하여 병가를 신청하는 행위 · 부하직원에게 조직의 규칙(agency rules)을 위반하도록 권한을 위임하는 행위 (힌트를 주는 행위) · 부하직원의 규율 위반을 눈감아 주는 행위 (우수직원의 이른 퇴근을 정시퇴근으로 눈감아 주는 행위)
		업무수행역량	<ul style="list-style-type: none"> · 나의 업무능력이 부족함을 느낄 때 나는 스스로 역량을 높이기 위해서 노력한다. · 동료의 업무능력이 부족함을 느낄 때 역량을 높일 수 있도록 독려한다. · 업무수행 시 개인적인 욕심이나 부주의(부주의한 채용이나 감사 또는 관리나 통제 등) 때문에 문제가 발생하면 그 원인을 철저히 분석하여 유사한 문제의 재발을 방지하려고 노력한다.
		동료	<ul style="list-style-type: none"> · 전임자의 정책결정과 의견을 존중한다. · 동료, 부하직원 또는 상사에게 사적인 요구를 하지 않는다.

조직인	의무	헌법	공개성	<ul style="list-style-type: none"> · 고객이 원하는 정보를 제공한다. · 언론에게도 필요한 정보를 제공한다.
			평등성	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 고객들은 헌법과 법 및 업무규정에 적시된 대로 차별없이 대우한다.
			공익 보호	<ul style="list-style-type: none"> · 헌법은 공익을 보호하기 위한 것이기 때문에 개인적인 신념은 업무수행과정에서 개입되어서는 안된다. · 객관적 증거자료를 가지고 있는 내부고발자는 보호하여야 한다. · 권한이나 공공물자를 개인적인 신념(그러나 공익보호라는 차원에서 칭찬할만한)을 추구하기 위하여 사용한다면, 이것도 합법적인 공무 행사라고 할 수 있다. · 재량권의 활용의 기준은 공익이다. · 국민권익은 어떠한 경우에도 보호되어야 한다. · 공익보호를 위해서는 업무수행과정에 어떠한 형태로든 국민참여가 보장되어야 한다.
			법적책임성	<ul style="list-style-type: none"> · 업무결과에 대해서는 책임을 지나 부당한 보복에는 공식절차를 통해 저항한다. · 법적으로 허용된 범위 내에서 업무를 처리한다. · 나의 결정과 업무행태에 대해 책임진다. · 나의 의무와 요구사항(복무규정 및 윤리지침) 등에 대해 충분히 인식하고 이해하고 있다. · 자신이 저지른 부패행위에 대해서 책임을 진다. · 조직의 장이라고 가정하고, 부하직원의 부패에 책임을 지고 사표를 낸다. · 업무결과에 대해 법적 책임성을 잘 준비가 되어 있다. · 나의 무지, 부주의, 무관심으로 인해 발생한 결과에 대하여 항상 책임진다. - 윤리적 결정 시, 협상/타협을 중시하는가? 아니면 권위주의적 접근을 중시하는가? · 자신의 정책결정이나 집행결과에 책임을 지는 정도? - 발생한 문제부터 우선적으로 치유하고 비난은 그 다음으로 생각한다. - 책임을 상급자, 다른 사람(부하직원), 사무실로 돌린다. - 또는 몰랐다 · 자신도 심정적으로 동의하였던 윤리적 정책결정에 대한 최종 책임을 관리자에게 넘겨두고 자신은 한걸음 뒤로 빠지는가? · 윤리적 결정 시 고려사항(who and what) - 누가 stakeholder이며 그들이 결정 시 고려되었으며, 차별은 받지 않았는지? - B/C 분석 결과 차별을 하였는가? - 개인적인 이유 때문에 차별하는 행위

		순응도 (compliance)	복종	<ul style="list-style-type: none"> · 적법한 명령에는 항상 따른다. · 적법치 못한 명령에는 업무 전문성을 사용하여 저항한다. 그런데 이 저항은 시민으로서 공익보호를 위한 것이다.
조직인	역할	고객지향성		<ul style="list-style-type: none"> · 고객이 이해할 수 있고 수궁할 수 있도록 업무를 수행한다. · 민원인의 민원처리를 친절히, 자세히 도와준다.
		업무수행 태도		<ul style="list-style-type: none"> · 업무절차를 준수한다. · 결정 전 자료 수집 등을 통하여 사실확인을 위해 노력한다. · 사생활과 공적 업무(의무)는 별개다. · 음주는 업무성공에 영향을 미친다. · 재량권의 활용과 그에 대해 책임진다. · 무엇을 하고 어떻게 할 것인지를 결정할 책임을 가지고 있고 그 결정에 책임을 진다. · 목적에 맞는 수단을 선택하고 결정할 권한과 책임을 가진다. · 업무수행능력(competence)이 없을 때는 능력을 향상시키기 위하여 노력한다. · 공식절차를 통한 이의제기는 허용되어야 한다.
		임무(mission) 지향성		<ul style="list-style-type: none"> · 조직 생산성 향상에 저해요인이 되는 제도의 개선을 위해 항상 노력한다. · 실적중심의 평가를 수용할 것이다. · 업무관리자로서 실적중심의 인력운영으로 조직생산성을 최대화하기 위하여 노력한다. · 정책결정 시, Moral imagination <ul style="list-style-type: none"> -문제점들을 정확히 정의하기 위하여 노력한다. -모든 가능한 대안을 고려한다. -각 대안의 장점과 단점 고려(결과관련)한다. -각 대안들의 장점들의 우선순위를 설정하여 분석한다. -나의 결정은 항상 충분한 설명력을 가지고 있다. -나의 결정은 조직에 대한 충성심이 어입되어 있다. -내가 희망하는 결과를 가지고 결정한다. -나의 결정으로 누군가(또는 어느 집단이) 다칠 것(injured / impacted)이라는 예견을 하면서도 결정을 진행한다. -현재의 이 자리에 오랫동안 있을 것이라고 생각하면서 결정한다. (장기적 시각) -결정 시 양심의 가책을 전혀 느끼지 않는다. -나는 나에게 항상 진실한가? -최종 결정 전, 나의 결정에 대해서 다른 사람들은 어떻게 생각할지 항상 고민한다. -이미 정해둔 결정의 기준에서 예외를 인정하지 않는다. -정책결정 시 업무관련자(동료, 직원 등) 모두를 참여시키고, 충분한 의사교환의 기회를 가진다.

V. Delphi 결과에 대한 해석

10명의 전문가들과의 Delphi 조사 결과 얻을 수 있었던 사실은 다음과 같다. 기타 소수의 견은 제외하기로 하고 다수의견만을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.⁷⁾

① 자연인과 조직인을 구분할 필요가 있는가? (10명 중 8명)

연구자도 앞서 이론적 틀에서 제시하고 있듯이 자연인으로서 가지고 있는 개인적 특성과 인성이 조직인으로서 정책결정과 집행에 지대한 영향을 미칠 것이라는 것은 충분히 예측할 수 있다. 그러나, 그 개인적인 특성과 인성의 어떤 요소들이 조직인의 행태에 영향을 미치는가에 대한 논의는 없기 때문에 자연인과 조직인의 구분은 의미있는 작업임을 연구자는 강조한다.

② 지표가 너무 많고 중복되는 부분이 있지 않은가? (10명 중 6명)

공무원의 윤리를 측정하는 지표를 본 연구에서 많이 개발한 것은 사실이며, 그 의도는 가능한 자세하고 구체적인 지표를 개발함으로써 차후 연구를 위한 초석을 마련하는 것이었다. 물론, 현재 개발된 지표들은 상당히 다듬어져야 하는 것이 사실이며, 지표와 그 지표들을 구성하는 각 차원들간의 가중치도 결정되어야 하는 것과 같이 차후 후속연구가 계속되어야 할 것이다. 따라서, 본 연구에서는 지표는 가능한 많이 개발하되, 중복되는 부분은 상당히 줄이도록 노력하였다.

③ 공직윤리의 개념을 지나치게 넓게 규정하고 있지 않은가? (10명 중 4명)

직업으로서의 행태에 대해서는 공직윤리로, 조직으로서의 행태에 대해서는 조직윤리로, 업무처리과정에 대해서는 행정윤리로, 행정행위자들의 집합체에 대해서는 행정인 윤리 또는 공무원윤리로 구분하고 있으나, 본 연구에서는 공무원 개인의 윤리지표이기 때문에 엄격한 의미에서는 공무원 윤리라 함이 정확할 것이다. 따라서, 행정인으로서의 공무원 개인의 윤리지표개발에 초점을 맞추어 지표들을 수정·보완하였다.

VI. 연구함의 및 한계

본 연구를 통하여 기대할 수 있는 효과로 일곱 가지를 제시할 수 있다.

① 공무원의 공직윤리의 개념을 제시한다. 이는 윤리적 딜레마를 완화하고 공무원 개인의

7) 공직윤리란 어려운 논제 때문에 Delphi 조사에서 의미 있는 효과를 얻지는 못하였으며, 1차 조사에서 대부분의 응답자들이 의제에 동의함으로써 2차 조사를 실시할 필요가 없었다.

규범과 조직이 요구하는 규범을 상호연계시켜 줄 것으로 기대된다.

② 공직윤리현장을 제정하여 공무원의 윤리적 행태를 유도할 수 있는 기준을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

③ EPI의 개발은 공무원들로 하여금 공무원의 자세와 역할을 명확히 하여 주기 때문에 공직부패의 감소를 기대할 수 있다.

④ EPI의 개발과 정기적인 측정은 공무원들로 하여금 자신들의 업무에 대한 책임감을 높여줄 것으로 기대된다.

그러나, 이 연구는 아직 미완성으로 앞으로 거쳐야 할 단계를 남겨두고 있다. 즉, 요인분석을 실시하여 이 논문을 통하여 개발된 윤리지표(EPI)를 보다 정제할 필요가 있다.

참고문헌

- 김종술.(1991). "대학과 중용을 통해서 본 공무원의 윤리관 - 현상학적 해석 -, "『한국행정학보』, 25: 4.
- 김호섭.(1991). "행정책임의 윤리," 『한국행정학보』, 25: 3.
- 박홍식.(1998). "윤리적 내비보고제의 조건," 『한국행정학보』, 32: 1.
- 백선기.(1982). "공직윤리의 구조와 제고전략," 『한국행정학보』, 16권.
- 전수일.(1998). "행정윤리에 관한 연구: 그 속성과 기대효과," 『한국부패학회지』, 제2호, 43-58.
- Aaron, Henry J., Thomas E. Mann, and Timothy Taylor.(1994). *Values and the Public Policy*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Aldrich, Howard. (1979). *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Barzelay, Michael.(1992). *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Burke, John P.(1986). *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Cooper, Terry L.(1990). *Exemplary Public Administrator*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Cooper, Terry L.(1990). *The Responsible Administrator*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- EC. (2000). Recommendation of the committee of Ministers to member States on codes of

- conducts for public officials. Council of Europe , Committee of Ministers.
- Ethics Resource Center. (1997). *Ethics Effectiveness Quick-Test: Short Form*. ERC.
- French, Peter A. (1983). *Ethics in Government*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Garvey, Gerald.(1993). *Facing the Bureaucracy*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Goodsell, Charles T.(1985). *The Case for Bureaucracy*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Gorta, Angela. (1994). *Unravelling Corruption: A Public Sector Perspective* NSW. ICAC.
- Johnston, Michael. (1982). *Political Corruption and Public Policy in America*. Cole.
- Klitgaard, Robert.(1988). *Controlling Corruption*. Berkereley, CA: University of California Press.
- Lewis, Carol W.(1991) *The Ethics Challenge in Public Service*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Light, Paul C. (1993). *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Moore, Mark H.(1995). *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pops, Gerald M., and Thomas J. Pavlak.(1991). San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Preston, Noel.(1996). *Understanding Ethics*. Annandale: The Federation Press.
- Rawls, John.(1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Robyn, Dorothy. (1987). *Braking the Special Interests: Trucking Deregulation and the Politics of Policy Reform*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Rohr John A.(1978). *Ethics for Bureaucracy*. New York, NY: Marcel Dekker.
- Tsebelis, George. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- U. S. Office of Government Ethics. (1999). Standards of Ethical conduct for Employees of the Executive Branch. USOGE.
- Whitton, Howard. (1996). "Ethics and Principled Dissent in the Queensland Public Sector," *Australian Journal of Public Administration*.