

# 공직윤리프로그램의 요소와 실태\*

## Ethics Program in the Korean Public Sector

김 호 섭(Kim, Ho-Seob)\*\*·최 순 영(Choi, Soon Young)\*\*\*·박흥식(Park, Heungsik)\*\*\*\*

### ABSTRACT

This study attempts to comprehend the operational aspects of public ethics program in Korea and searches for more practical measures. It is based on the assumption that little is known about Korean public ethics program, while a more systematic knowledge of it is an essential part for an effective program operation. This study categorizes public ethics program into four key components — ethics codes, ethics education, regulating violation of ethics codes, and ethics analysis and evaluation —, and draws perceptual pictures of each component using survey responses from 581 public officials. It was found that Korean public ethics program fulfills certain institutional and formal requirements for a control mechanism, and that unlike our expectation, responses of public officials about ethics codes and ethics education were fairly positive. On the whole, however, it still leaves much to be desired. This study recommends that certain prescribed measures be given priority: enhancing participation in the process of revising ethics codes; periodical evaluation and feedback of compliance of ethics codes; organizational support for ethics education; reporting violation of ethics codes; and linking (un)ethical behavior and personnel function.

Key words: 윤리프로그램(ethics program), 행동강령(ethics code), 윤리교육(ethics education), 윤리분석 및 평가(ethics analysis & evaluation), 행동강령책임관(ethics advisor)

## I. 서론

공직의 윤리성 확보 노력은 거의 모든 나라에서 발견되는 보편적 현상이다. 대개는 정치나 행정 분야에서 스캔들이 발생한 후 경주되고, 전형적으로 법, 윤리강령 등의 채택과 함께 이를 구체화하려는 윤리사업으로 확산된다. 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 관료나 정치인들의 개인적 비리, 또는 중앙정부나 지방자치단체의 구조적 비리가

\* 이 논문은 한국행정연구원 2007년 기본과제 「공직윤리제도의 문제점과 개선방안(KIPA 2007-24)」의 일부 내용을 수정, 보완하여 작성한 것이다.

\*\* 아주대학교 사회과학부 교수

\*\*\* 한국행정연구원 수석연구위원

\*\*\*\* 중앙대학교 공공인재학부 교수

노출되어 국민적 분노를 샀을 때, 이에 대한 대응 조치로서 공직의 윤리성 제고(또는 회복)를 위한 윤리사업이 표방되곤 하였다. 가장 대표적인 것이 관련 법규의 개정이나 새로운 제도의 도입이었고, 때로는 윤리담당기구(부서)를 신설하거나 공직자를 대상으로 한 윤리교육을 강화하기도 하였다.

학계에서도 공직의 윤리성 제고를 위한 다양한 전략적 방안들을 주문해 왔다. 유종해(2006)는 공무원 윤리규정의 명확화와 윤리측정지수(EPI)의 개발을 주장하였고, 박홍식(2001)과 김호섭(2002)은 추상적 수준에서 획일화된 윤리규범을 업무의 성격, 역할, 직급 등에 비추어 보다 세분화할 것을 주문하였다. 더 나아가 시스템적으로 공직사회 윤리를 관리해야 한다는 주장도 제기되었다. 윤태범(2003)은 공공기관 스스로 자체의 윤리적 위험성을 평가하는 윤리평가 및 윤리관리시스템의 인증제를 도입하자고 하였고, 이영균·윤두섭(2003)은 윤리적 행위를 유인할 수 있는 보상적 수단들을 활용하는 윤리적 인사관리시스템의 구축을 제시하였다.

이러한 실천적·학문적 노력에도 불구하고 우리나라 공직사회의 윤리성이 제고되었는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 무엇보다 비리에 취약한 부서나 기구가 바뀐 적은 있어도, 비리 감소나 윤리성 회복에 관한 의미 있는 자료가 제시된 적이 없기 때문이다. 이는 공직사회의 비리가 빙산과 같은 것이어서 어쩌면 당연한 현상인지도 모른다. 그러나 이를 보완할 것으로 기대되는 국민적 체감도나 국제기구에서 발표하는 부패지수를 보면, 우리나라 공직사회의 윤리적 수준은 여전히 지난 수년간의 추세에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 예컨대, 일반 국민이 공직사회의 부패 수준에 대해 느끼는 인식 수준은 지난 6년 간 거의 변하지를 않았고, 국제투명성 기구(Transparency International)가 발표하는 부패지수나 국가 간 순위에서도 별다른 변동이 보이지 않는다.<sup>1)</sup>

기존 노력의 실효성에 대한 보다 실질적 의문은 그 간 우리나라에서 추진된 윤리사업(ethics program)의 실태를 체계적으로 확인하려는 노력이 없었던 데서 비롯된다. 즉, 공직사회의 윤리성 제고를 위하여 경주된 제도적·의식적 노력들이 어떻게 작동하는지, 그리고 어떤 효과를 낳는지에 대한 체계적인 검토가 없었던 것이다. 과거의 부패방지위원회나 청렴위원회, 그리고 현재의 국민권익위원회 등 이른바 사회 전반의 부패를 통제하고 공직의 윤리성 제고에 책임을 지는 기관들조차 이러한 실태를 체계적으로 조사하

1) 2009년, 국민권익위원회는 부패인식도 조사를 통해서 우리나라 공직사회에 대한 부패인식 수준이 대폭 개선되었음을 발표하였다. 외국인들의 부패인식 수준이 크게 개선되었고, 기업인들과 일반국민들도 공무원들의 부패문제가 전년보다 나아진 것으로 평가했다는 것이다. 그러나 실질적인 추세를 면밀히 들여다보면 지난 몇 년 동안 일반 국민들의 공직부패에 대한 인식수준은 거의 변한 것이 없고(부패인식점수 3.2점대), 외국인의 경우도 2006년 이후 악화되던 추세가 본래 수준으로 회복된 것에 불과하다. 그리고 국제투명성기구(TI)가 발표한 부패인식지수(corruption perceptions index)를 보면 우리나라는 2005년에 5점(10점 만점)대에 이른 후 지금까지 계속 그 점수대에 머물러 있는데(조사대상 180개국 중 40위), 이는 OECD 30개국 평균 점수(7.04, 2009년 기준)에 비해 큰 차이가 있는 것이며, 아시아 국가인 싱가포르, 홍콩, 일본 등에도 크게 뒤지는 수치이다.

여 발표한 사례가 없다. 주기적으로 공직사회에 대한 부패인식도나 청렴도 조사 등을 통해서 전반적인 윤리수준을 확인하고, 이에 대한 실천적 방안들을 부분적으로 제시하는 것이 일반적인 접근이었다.<sup>2)</sup>

이러한 현상은 매우 아이러닉하다 하겠다. 비리 문제에 적절히 대처하고 윤리성을 제고하려면 무엇보다 추진된 사업의 성과를 검증하고 환류하는 노력이 따라야 하기 때문이다. 이는 마치 새로운 상품을 개발·판매한 기업이 판매 과정 및 실적을 확인하고, 이에 기초하여 새로운 마케팅 전략이나 새로운 상품개발 계획을 수립하는 것과 같다. 따라서 윤리사업의 실태나 실적에 대한 평가(환류)가 없었다는 것은 어쩌면 처음부터 윤리성 제고에 큰 관심이 없었다는 느낌을 줄 수도 있다. 다른 개혁사업과 마찬가지로, 정부의 윤리사업은 진행과정에 대한 평가와 환류 없이는 그 성과를 기대하기 어렵다. 윤리사업은 상당 부분 조직 상황에 의존적이면서도 동시에 조직 내부의 문화적 타성이나 저항을 극복하려는 창조적 노력을 필요로 하는 것이다.

이 연구는 이러한 인식하에, 우리나라 공직윤리프로그램의 핵심요소를 포괄적으로 이해하고, 이를 바탕으로 보다 실천적 개선방안을 탐색하고자 한다. 과연 우리나라 정부는 어떠한 공직윤리 프로그램을 운영하고 있는가? 이러한 프로그램들이 공직의 윤리성 확보에 (또는 제고에) 기여할 만한 요건들을 갖추고 있는가? 그렇지 않다면, 어떤 대안적 노력이 필요한가? 이러한 질문들에 대한 답변은 향 후 보다 실효성 있는 프로그램을 개발하는 데 필요한 기초자료를 제공하게 될 것이다.

## II. 공직윤리프로그램의 구성 요소

공직윤리는 공직사회에서 통용되는 윤리적(도덕적) 판단과 윤리적 규범을 총칭하는 이름이다(cf. Taylor, 1975). 공직윤리의 확보 노력이 공직자들로 하여금 행정이 추구하는 윤리적 규범에 따라 사고하고 행동할 수 있도록 도와줌을 의미한다. 일반적으로 이러한 지원적 노력은 윤리적 행위를 적극적으로 장려하기 위한 능동적 노력과 비윤리적 행위를 통제하기 위한 수동적 노력을 모두 수반한다. 그리고 개인, 집단, 조직적 차원에서 다양한 실천적 활동이 전개되는 데, 이들은 과정상 크게 두 가지 유형으로 요약이 가능하다. 하나는 윤리적 행위에 관한 기본적 원칙 또는 방향을 제시하는 제도(틀)를 마련하는 것이고, 다른 하나는 이러한 제도가 조직 내부에 알려지고 생활화될 수 있도록

2) 유사한 맥락에서 한국행정연구원은 2000년부터 매년 설문조사를 실시하고 한국 공공부문의 부패 실태와 추이를 분석해 오고 있다. 조사내용은 부패의 정도(심각성), 부패취약 분야, 부패경험, 부패발생 요인 등이고, 조사결과를 바탕으로 부패통제를 위한 정책적 대안들을 제시해 오고 있다. 그간 제시되어 온 방안들은 국가 전반에 걸친 부패통제시스템의 구축에서 행정의 투명성 제고, 의식이나 문화개선 등 거의 모든 유형의 부패통제 방안이 거론되어 왔으나, 이러한 방안들이 어떻게 정부에서 추진(또는 정책과정에 구체화)되고 있는지, 그리고 어떤 성과를 낳고 있는지에 대해서는 거의 관심을 두지 않고 있다.

록 윤리프로그램을 시행하는 일이다. 이는 곧 공직윤리가 제도와 사업이라는 두 가지 요소에 의존함을 시사하고, 이 연구는 이 가운데 후자에 초점을 두고 있음을 의미한다.

공직윤리와 관련된 제도는 전형적으로 법 또는 윤리강령(조항)의 형태를 띤다. 우리 의 경우 「공직자윤리법」, 「공무원행동강령」, 「부패방지법」, 「국가공무원법」 등이 이에 속한다. 유사하게, 제도의 실질적 구현이나 일상화를 위한 윤리프로그램도 몇 가지 공통된 요소로 구성된다. (행동강령이나 윤리법에 기초한) 윤리 지침의 개발, 교육 기회의 제공, 윤리상담의 제공, 비리 보고(신고)의 통로(절차) 마련, 그리고 (비)윤리적 행위를 대상으로 한 상벌체계의 확립 등이 그것이다.

오늘날 대부분의 조직들은 이러한 구성요소들을 어느 정도 (부분적이던 종합적이던) 갖추고 있다. 따라서 문제는 무엇을 해야 하느냐가 아니라 이러한 요소들을 어떻게 조직의 목표나 미션에 어울리게 살아 있는 제도로 존속시키느냐는 데 있다. 이는 궁극적으로 윤리프로그램의 효과에 관한 것으로서, 윤리적 원칙이나 원리를 어떻게 행정실제에 적용하는가를 의미한다. 그리고 보다 구체적으로는 윤리프로그램들의 구성요소들이 조직 내 모든 구성원들의 일상적 활동과 지속적으로 연계될 수 있도록 조직체계에 ‘통합’하는 것을 의미한다(Joseph, 2001). 일반적으로 잘 통합된(즉, 효과적인) 윤리프로그램은 미션이나 비전과의 연계 뿐 아니라, 조직의 체제, 정책, 실제에 잘 어울리고, 윤리에 대한 구성원들의 기대와 리더의 주된 관심사를 표명한다. 그리고 이러한 요건들이 갖추어짐으로 인해 궁극적으로는 조직 내 모든 수준에서 의사결정 행위와 활동을 도와 주고, 오랜 기간에 걸쳐 조직문화의 핵심 요소로 구체화된다.

이상을 한 마디로 요약하면, 효과적이고 성공적인 윤리프로그램은 다양한 구성요소들의 단순한 취합이 아니라, 이러한 요소들을 하나의 통합된 체제로 구체화하고 일상생활에서 작동시키는 것이라 하겠다. 이 연구는 이러한 요소들을 크게 (기관별) 윤리강령, 윤리교육 및 훈련, 윤리기준 위반에 대한 신고와 처벌, 그리고 윤리분석 및 평가라는 4개 차원으로 구분하고, 각 요소별 실태를 확인하고자 한다.<sup>3)</sup>

### III. 공직윤리프로그램 요소의 이론적 논의

#### 1. 윤리강령(행동강령)

윤리강령은 구성원들에게 핵심적 윤리기준이 무엇이고 조직이 어떤 윤리적 행위를 기대하는 가를 명확히 하여 주는 실천적 지침이다. 대개는 인간이 옳고 그름에 대한 지식이 있을 때, ‘옳은 일’을 많이 할 수 있다는 가정에서 만들어 진다. 그러나 윤리강령

3) 이러한 프로그램요소들은 보다 세분화되어 논의될 수도 있다. 예컨대, 윤리상담을 행동강령의 집행이나 신고 절차에서 분리하여 별도로 다루거나 신고와 처벌 절차를 분리하여 접근할 수도 있다(cf. OGE, 2008; Ethics Resource Center, 2006a, 2006b).

은 종종 외형적으로 표방하는 목표와 실질적 목표가 다른 경우가 많다. 외형적으로는 조직 구성원의 윤리적 행위를 장려하고 비윤리적 행위를 억제하는 데 목적을 두나,<sup>4)</sup> 실질적으로는 조직 내 비리, 스캔들 등 위기상황이나 이에 대한 부정적 여론을 무마하기 위하여, 부패방지법이나 공직자윤리법 등 법적 요구에 부응하기 위하여, 또는 윤리에 대한 관심이 많은 부서장의 지시가 있어서 제정되는 사례가 많다.

효과적인 윤리강령은 윤리의식을 조장하고, 윤리적 대화를 촉진하며, 조직 내 윤리프로그램의 소유의식을 장려할 것으로 기대된다. 그럼에도 불구하고 윤리강령의 제정은 항상 치열한 찬반논쟁을 수반한다. 강령 제정에 반대하는 사람들은 윤리강령이 경직적 요구조건으로 가득 찬 가공할 만한 진술이거나 공공관계에 초점을 둔 선전 도구, 전문 직업적 권위와 지위를 표방하고 비윤리적 행위를 처벌하기 위한 편리한 지침, 일종의 소망(wishful thinking)에 대한 비현실적, 덜 감명적, 그리고 널리 알려져 있으나 쉽게 잊혀지는 지침 등으로 폄하한다(Schorr, 1983; Levy, 1964). 이에 비해 윤리강령 제정에 찬성하는 사람들은 윤리강령이 만병통치약은 아닐지라도 최소한 없는 것보다는 낫다(*less than everything and more than nothing*)는 논리를 앞세운다. 즉, 윤리강령은 외적으로 존재하는 초월적 가치에 대한 믿음을 제고하고, 도덕적 행위가 단순한 개인적 선호가 아닌 지역사회의 문제임을 강조하며, 용기 있는 행위를 조장하고, 보다 명확하게 옳은 행위에 대한 진술을 지속적으로 표명한다는 것이다(Bowman, 1983: 79). 그리고 최소한 윤리적으로 동기화된 공직자들의 비윤리적 행위를 억제하는 데 유용하다는 실천적 논리를 편다. 즉, 비윤리적 관료는 윤리강령에 관계없이 비윤리적일 것이나, 적어도 윤리적인 사람에게는 윤리적 행동을 하는 데 도움을 준다는 것이다. 결국 윤리강령의 찬반 논쟁은 경험적 조사결과를 기다릴 수밖에 없는데, 정부조직에서 윤리강령이 어떻게 ‘집행’되고 ‘기능’하는가에 대한 경험적 연구는 드물고, 특히 윤리강령이 공직자 행동에 미치는 영향을 직접적으로 조사한 사례는 거의 없다(*cf.* Dobel, 1993).<sup>5)</sup>

윤리강령과 관련된 또 하나의 중요 이슈는 제정방식이다. 조직에서 윤리강령이 제정되는 방식은 구성원의 참여여부(또는 정도)에 따라 여러 가지 형태로 나타난다(*cf.* ERC, 2006a). 중간관리자 이상이 (하위자의 도움 없이) 주도적으로 개발하기도 하고, 하위자의 투입을 받아 개발하기도 하며, 상위자가 개발은 하되 수정 과정에서 하위자의 투입을 받는 경우도 있다. 하위자의 투입을 구하지 않는 경우에는 대개 강령개발을 위한 시간이나 자원이 부족하거나, 공식적 자료수집 방식에 대한 불신이 있을 때, 또는

4) 보다 구체적으로는 구성원들에게 행위 시 보다 윤리적일 것을 자극하고, 구성원들이 간과할 수 있는 업무의 도덕적 측면에 주의를 환기시키며, 소속 조직의 성실성을 방어하고, 도덕적 혼란(*moral perplexity*)에 빠질 경우 행동할 방법을 조언하며, 국민에게 구성원들로부터 무엇을 기대할 수 있는가(또는 무엇을 기대할 수 없는가)를 알려 주기 위해서 제정된다(Ladd, 1990).

5) 이는 공직사회의 행동강령이 대체로 유사한 내용을 지니고 있고 공직자들이 근무하는 조직적 여건 또한 비슷해서 행동강령이 초래하는 효과의 변이를 확인하기 어렵기 때문이다. 이에 비해 서로 다른 윤리강령을 제정·운영하고 있는 기업의 경우는 어느 정도 이러한 변이가 확인되고 있다(*cf.* Mathews, 1988).

법적 규정에 따라 자동적으로 결정되기에 투입이 필요 없는 경우 등 다양한 사유가 존재한다. 어느 경우에건 이론적으로나 실천적으로 바람직한 것은 조직 내 모든 구성원들의 투입을 구해 윤리강령을 개발하는 것이다. 참여를 통한 윤리강령의 제정은 규제 내용에 대한 수용성을 제고할 뿐 아니라 내면화를 촉진하여 궁극적으로는 윤리강령의 실천가능성을 높인다. 더 나아가 윤리강령의 제정은 조직 외부의 전문가나 이해당사자들의 투입을 필요로 한다. 특히, 공직사회의 비리가 상당 부분 공무원과 민원인 간의 상호작용의 산물이라는 점에서 조직 업무와 관련하여 이해관계를 지닌 민원인들의 의사가 반영되어야 하고, 강령의 내용, 제재 수준, 강도 등을 둘러싼 참여자들 간의 이견이 적절히 조정되어야 한다.

윤리강령이 아무리 이상적으로 제정되어도 실천에 옮겨지지 않으면 아무런 의미가 없다. 오히려 실천과 거리가 먼 윤리강령은 비리통제에 대한 헛된 보증이거나 비리를 인정하는 것과 같은 부정적 효과를 초래한다. 조직의 위선에 대한 국민의 의혹을 입증시키고, 상황이 의혹보다 더욱 나쁘다는 생각을 가중시킬 수 있다(Bowman, 1981). 경험적으로 윤리강령이 조직생활의 일부가 되고 살아있는 서류가 되려면 적어도 다음의 조건을 충족해야 한다(Gilman, 2005; Dobel, 1993; Adams & Bowman 1976). 우선, 글자그대로 개인의 행동지침으로 작용할 수 있도록 해야 하는데, 이를 위해서는 장려하고자 행위와 억제하고자 행위를 분명히 담아야 한다. 둘째, 달성 가능한 목표를 추구해야 한다. 즉, 실용주의적 목표를 지녀야 한다. 비현실적 기대를 담거나 지나치게 많은 것을 요구(통제하고자)하는 강령은 성공하기 어렵다. 이러한 강령은 대개 조직 내·외부에서 조롱거리가 되고 궁극적으로는 실패로 끝나기 쉽다. 셋째, 그릇된 관행이나 결함의 교정을 유도해야 한다. 처벌적(punitive) 방식으로 행위자에게 강요된다는 인식을 불식시키고, 스스로 잘못된 점을 확인하고 자발적으로 긍정적 행위를 할 수 있도록 유도해야 한다. 이를 위해서는 비리를 조장하는 조건을 확인하고 최소화하는 데 도움을 줄 수 있게 규제조항을 마련하여야 한다. 넷째, 체제에 통합되고 특히 조직의 임무와 부합해야 한다. 예컨대, 국민들로부터 존경을 받되 단호해야 할 국세청은 내부구성원 뿐 아니라 외부 국민으로부터도 '정직성(honesty)'을 요구할 수 있어야 한다. 다섯째, 강령이 뜻하는 바와 요구하는 것이 무엇인지를 해석하는데 도움을 줄 수 있는 절차를 마련해야 한다. 행동지침서를 만들거나 윤리담당관(행동강령담당관), 위원회 등을 통해 상담이나 자문을 해 주어야 한다. 윤리교육이나 신입 직원 오리엔테이션 시 윤리강령의 내용과 중요성을 강조하고, 윤리담당 부서(관)나 위원회가 적절히 운영될 수 있도록 재정적·인적 지원을 제공해야 한다. 여섯째, 환류를 통해 지지되어야 한다. 스캔들에 대한 언론의 초점이 사라지거나 상위층의 지지가 적어지면 윤리강령의 위협적 요소나 가시성은 사라질 가능성이 크다. 따라서 윤리상담가나 위원회 등을 통해서 규칙적으로(정기적으로) 윤리강령의 집행실태를 조사하고 이를 환류토록 해야 한다.

## 2. 윤리교육·훈련

윤리교육(훈련)은 거의 모든 조직에서 발견되는 공통된 현상이다. 윤리교육은 구성원들 간의 윤리에 관한 의사소통을 가능케 하고, 구성원의 윤리의식을 일깨울 수 있으며, 구성원들의 의문사항에 답할 수 있다. 그리고 윤리에 대한 조직적 관심을 표명하고, 구성원들과 관리자들 간의 윤리적 대화를 자극하여 윤리프로그램에 대한 소유의식을 장려할 수도 있다. 이에 따라 교육훈련프로그램은 윤리담당관들의 입장에서 볼 때 조직 내 윤리적 실재를 조장하는 가장 중요한 수단이 되고, 적어도 여타 공무원들에게는 소속 조직의 윤리성에 대해 보다 긍정적 태도를 갖게 하는 계기를 제공할 수 있다(OGE, 2000). 그러나 이러한 기대와는 달리 윤리교육의 실질적 성과는 그다지 고무적이지 못하다. 이는 윤리교육 자체의 문제가 아니라, 교육의 목적, 내용, 방법 등 기본적인 구성요소에서 결함이 발견되기 때문이다(cf. 김호섭, 1993).

윤리교육이 기대한 만큼의 성과를 거두지 못하는 가장 큰 이유 중 하나는 교육목적에 대한 그릇된 인식이다. 도덕적 규범들을 피교육자들에게 그대로 침투시키거나 일방적으로 강요함으로써 피교육자들이 윤리규범이나 도덕기준을 비판적으로 성찰할 기회를 갖지 못하게 하는 것이다. 이러한 현상은 특히 우리나라처럼 권위주의적인 정부조직에서 두드러진다. 성인들을 대상으로 한 교육에서 획일적으로 ‘해야 될 일’과 ‘해서는 안 될 일’을 가르치고, 때로는 구체적 행동 대안이나 문제해결 방안도 가르친다. 그러나 올바른 윤리교육은 이처럼 관습적 윤리를 강요하는 것이 아니라, 윤리적 규범에 대한 개인적 상상력을 불러일으키고 이들을 행정실체에 적용할 때 도움을 줄 수 있는 올바른 사고의 방법을 터득케 하는 것이다.

윤리교육의 내용도 부정적 성과를 초래하는 하나의 요인이 된다. 도덕질서나 핵심가치의 내용은 조직마다 다르고, 따라서 구체적 교육내용도 조금씩 다를 수 있다. 그러나 일반적으로 윤리교육은 윤리적 문제에 대한 해답을 찾는 과정에서 도움을 줄 수 있는 ‘규범이론’이나 이러한 과정에서 사용되어야 할 올바른 ‘사고의 방식’을 담아야 한다.<sup>6)</sup> 그리고 이러한 내용을 바탕으로 크게 일반적 윤리의식과 직무 관련 윤리의식을 모두 갖추도록 하는 데 초점을 두어야 한다. 넓은 의미의 조직윤리와 윤리적 기준, 정책, 절차 등에 대한 인지를 자극하고, 동시에 조직이 수행하고 있는 직무와 관련하여 발생하는 윤리적 이슈들에 대한 민감성(자각)을 높이는 것이다. 그래야만 구성원들은 비윤리적 행위의 전제조건과 윤리의 최저선이 무엇인지를 알고, 윤리를 습관화하기 위하여 어떤 노력이 필요한지를 균형 있게 고려하게 될 것이다.

마지막으로 교육방식의 결함을 들 수 있다. 윤리교육의 방식은 담당 주체나 활용 매체에 따라 다양하다. 주체별로 보면, 교육담당관이 조직 내 다른 부서(예: 인사담당 부서)나 외부 전문훈련가의 협조를 얻어 실시할 수 있고, 관리자들도 윤리담당관의 도움

6) 윤리이론, 윤리강령, 전문직업적 권리나 의무, 관리철학, 행정에 고유한 윤리적 문제 등이 이러한 맥락에서 활용될 수 있다(김호섭, 1993).

을 받아 직접 실시할 수도 있으며, 구성원들이 비디오 등을 통해 스스로 학습할 수도 있다. 그리고 활용 매체에 따라서는 토론식 교육이나 사례연구 등 다양한 교육방식을 도입하여 실시할 수 있다. 이처럼 다양한 교육방식의 효과는 확실치 않으나, 경험적으로 두 가지 교훈은 유의할 만하다. 하나는 최선의 교육방법을 찾기보다 다양한 교육방식의 장점을 고루 활용해야 한다는 것이고<sup>7)</sup> 다른 하나는 지나친 교육훈련을 피하고 산 교육을 중시하라는 것이다.<sup>8)</sup>

### 3. 윤리기준 위반 행위의 신고와 처벌

대부분의 국가들은 비리통제를 크게 외치곤 한다. 그러나 막상 비리를 적발하는 데는 소극적이다. 하물며 윤리적 행위를 장려하는 데는 더 말할 것이 없다. 그럼에도 불구하고 이 보다 더 나쁜 상황은 비리를 적발하고도 적절한 제재를 가하지 않는 것이다. 대외적인 공신력이나 조직 내 파급효과를 우려하여 비밀에 붙이거나 적당히 해결하고자 한다. 그러나 이와 같은 잘못된 대응은 타인의 비리에 적용되는 강화가 관찰 학습의 대상이 되고, 조직 전체로 확산되며, 궁극적으로 윤리사업 추진에 치명적일 수 있음을 간과하는 것이다. 비리를 제재하는 과정에서의 실패는 조직 내 비리를 조장하는 요인이 될 뿐 아니라, 내부고발 같은 윤리적 행위를 억제하는 효과도 지녀 윤리사업을 실패로 이끄는 기폭제가 될 수 있다.

조직 내 비리나 윤리기준 위반 행위를 적발하는 가장 효율적 방법은 구성원들로 하여금 스스로 이러한 사례를 목격할 때 신고토록 장려하는 것이다. 조직은 윤리에 관한 설문조사(ethics survey)나 윤리감사 등을 통해 구성원들의 비리에 관한 다양한 정보를 수집할 수 있으나, 비리의 속성상 이러한 외형적 통제메커니즘으로 적발하는 데 한계가 있다. 이런 점에서 유용한 수단은 윤리상담을 위한 직통전화(hot-line)를 설치하는 것이다. 핫라인은 윤리문제에 관한 구성원들의 질문에 응하고 윤리문제를 토론하는 가장 전형적 윤리적 의사전달 매체이지만 익명을 보장할 경우 비리나 윤리기준 위반행위를 고발하는 강력한 수단이 될 수 있다.

7) 예컨대, 관리자들에 의한 교육은 다른 관리자들의 참여를 조장하고, 참모진들과 관리자들 간의 윤리적 대화를 조장할 수 있다. 이에 비해 관리자나 지정 근로자에 의한 교육은 프로그램의 소유의식을 조장할 수 있고, 전문윤리훈련가 및 자기보조 훈련자료(비디오 등)는 보다 정확하고 일관되게 윤리에 관한 정보를 제공하는 데 유리하다. 마지막으로 자기 보조적 훈련자료(self-paced ethics materials)는 저비용 훈련이 가능한 장점이 있다(Joseph, 2001). 활용매체 별로도 장점을 지적할 수 있는데, 예를 들면 사례연구는 업무에 대한 지식을 쌓고 문제해결이나 기획능력을 향상시키는 데 유용하고, 소집단 내의 역할연기(role play)는 비윤리적 행위에 대한 합리화에 대처하고 태도와 동기를 변화시키는 데 유용하다(Carroll, et al., 1972).

8) 훈련의 효과는 제한적일 뿐 아니라 대부분의 비윤리적 행위는 개인적 요인이 아닌 상황적 요인에 따라 달라진다. 따라서 지나치게 빈번한 교육훈련은 오히려 교육훈련에 대한 포만효과를 일으켜 효과를 떨어트릴 수 있다. 그리고 어떠한 교육방법도 인간이 직접 보고 배우는 것처럼 많은 것을 가르칠 수는 없다. 여기에서 우리는 조직이 비리에 대해 관용을 베풀고 비리에 무감각할 때 구성원들이 쉽게 비리를 학습하게 될 것임을 잊어서는 안 된다.

#### 4. 윤리분석 및 평가

성공적 윤리프로그램을 위한 마지막 요소는 추진 중에 있는 윤리프로그램의 진행 실태를 수시로 측정하고 그 결과를 환류하여 적절한 대응책을 마련하는 것이다. 이러한 환류 기능은 조직 내에 존재하는 윤리적 문제의 성격, 범위, 심각성 등을 정확히 파악할 때 제대로 수행될 수 있다. 이처럼 조직의 윤리적 실태를 확인하는 데 유용한 수단으로 윤리분석(ethics review)과 윤리감사(ethics audit)가 있다.

윤리분석은 소속 조직의 윤리적 상황에 관한 지식을 얻는 데 필수적일 뿐 아니라, 실행정책의 효과성을 측정하고 벤치마킹을 하는 데도 유용하다. 그리고 보다 구체적으로는 다음과 같은 실천적 유용성을 지닌다(Kaptein와 Avelino, 2005). 첫째는 시그널 효과이다. 구성원들을 (조사에) 참여시킴으로써, 관리자들이 윤리에 관심을 갖고 있고 구성원들의 견해를 중시한다는 것을 보여줄 수 있다. 윤리와 투명성에 대한 관심이 조직 구성원 모두의 문제임을 명확히 보여주는 것은 효과적 윤리사업의 전개를 위해 매우 바람직한 일이다. 둘째는 각성효과이다. 조직이 조사 내용(사항)을 얼마나 중시하는가를 보여 줄 때, 구성원들은 자신의 행동 및 조직 환경의 윤리성에 대한 자각을 증진시킬 수 있다. 셋째는 윤리적 검토를 통해 윤리적 이슈에 대한 논쟁을 장려하는 분위기를 창조할 수 있다. 넷째는 역행불가(irreversible)이다. 구성원의 (조사)참여는 조사결과가 부정적일 경우 조직의 윤리 수준을 긴급히 개선해야 한다는 기대감을 높인다. 그리고 만약 이러한 결과에 대해 아무런 조치가 취해지지 않는다면, 이는 구성원들의 동기 수준에 부정적 효과를 초래할 수 있다. 마지막으로 가치 있는 정보를 제공하는 효과를 들 수 있다. 구성원들의 의견을 묻는 것은 이들의 지각이 곧 현실임을 반영하는 것이고, 따라서 필연적으로 이들의 행동에 영향을 미치게 될 것이다.

윤리분석과 달리 윤리감사는 윤리정책의 환경, 조항, 집행 등에 있어서 변화가 필요한지를 결정하기 위한 사정활동(appraisal activity)이다(Wiley, 1995). 이는 회계감사나 재정관리 감사와 달리, 조직행위의 윤리성을 따지는 것이다. 조직에서 윤리감사는 흔치가 않다. 무엇보다 비리를 통제하기 위한 노력으로 나타날 경우, 구성원들에게 위협적일 수 있기 때문이다. 왜 이런 감사가 필요한지에 대한 의문을 제기하고 불안해하는 것이 일반적 반응이다. 감사에 필요한 정보가 종합적이어야 하고 모든 구성원을 대상으로 하는 것도 부담이 된다. 시간과 노력 면에서 도전적이고, 이에 따른 소요예산도 만만치 않아 감사를 실시하기가 쉽지 않다. 마지막으로 구성원들이 감사의 익명성에 대한 의혹을 버리지 못하는 것도 종종 감사가 이루어지지 못하는 이유가 된다(Menzel, 2007). 그러나 어느 경우에건 윤리감사는 조직분위기에 대한 점검처럼 윤리사업이 적절히 시행되고 있는가를 점검하는 것으로서 환류기능에 필수적인 만큼 주기적으로 시행하는 것이 바람직하다.

## IV. 실태 분석

### 1. 자료 수집 및 조사대상

이 연구(실태분석)에 필요한 자료를 제공한 사람들은 2007년 한국행정연구원이 실시한 설문조사에 참여한 581명의 공무원들이었다. 전체 50개 중앙행정기관(18부, 5처, 19청, 2실, 7위원회) 중 무작위로 추출된 12개 기관에 근무하는 700명의 공무원을 대상으로 실시된 설문조사 결과 총 581개의 유효설문을 얻게 되었고,<sup>9)</sup> 이를 바탕으로 공직윤리프로그램의 실태를 확인하게 되었다. 설문응답자는 남성과 여성이 각각 448명(77.1%)과 133명(22.9%)이었고, 연령별로는 29세 이하가 30명(5.4%), 30~39세 235명(42.2%), 40~49세 215명(38.6%), 그리고 50세 이상이 77명(13.8%)이었다. 학력별로는 고졸 이하가 26명(4.7%), 대졸(학사) 369명(66.5%), 대학원졸(석사) 137명(24.7%), 박사 20명(3.6%)이었고, 직급별로는 5급 이상이 278명(49.9%), 6급 이하가 279명(50.1%)이었다. 이들의 공직 근무 연수는 평균 13.91년(s.d.= 8.16)이었다.

### 2. 행동강령

2003년 제정된 「공무원 행동강령」은 그 시행을 위해 각 기관별로 자체 실정에 맞는 행동강령을 제정·운영할 것을 규정하였고(24조), 이에 따라 중앙행정 기관들이 해당 규정에 부응하는 행동강령을 만들어 운영해 오고 있다. 그러나 이러한 강령들이 어떻게(어떤 방식으로) 제정되었는지, 그 내용(윤리적 기준)이 구성원들에게 명확히 전달되었는지, 그리고 강령 운영에 필수적인 행동강령책임관이 설치·활용되고 있는지에 대해서는 거의 알려진 바가 없다. 이 연구는 구성원들이 강령 제정 시 얼마나 참여하였는지, 외부 전문가나 이해관계자들의 투입은 있었는지, 강령의 내용을 구성원들이 얼마나 알고 있는지, 행동강령책임관의 존재를 인지하고 상담을 받아 본 적이 있는지, 그리고 있다면 어떤 경우에 상담을 받았고, 없다면 왜 받지 않았는지 등을 알아보고자 하였다.

9) 대표성 확보를 위해 50개 중앙행정기관을 3유형으로 나눈 후 표본을 추출하였다. 제1유형은 부 단위 또는 300명 이상의 정책기관, 제2유형은 청 단위 기관, 그리고 제3유형은 300명 미만의 소규모 기관이었다. 이 가운데 규모가 작은 제3유형은 제외하고, 1유형에서 8개 기관, 2유형에서 4개 기관을 무작위로 추출하였다. 다시 선정된 기관별로 규모에 따라 정원이 1,000명 이상인 조직은 90개, 700명 이상인 1,000명 미만인 조직은 70개, 700명 미만인 조직은 50개의 표본을 할당하고, 기관별로 직급별 정원 비율에 따라 응답 공무원을 선출하는 층화표집법을 활용하였다. 설문조사는 2007년 8월 14일부터 8월 28일까지 총 14일 동안에 걸쳐 실시되었고, 총 658매가 회수되었고, 이 중 581매가 유효 응답으로 처리되었다. 행정기관별로 유효 응답 수(괄호 안은 배부 수)는 행정자치부 51(70), 정통부 42(50), 환경부 49(50), 건교부 52(70), 복지부 47(50), 교육부 47(50), 산자부 48(50), 공정위 29(50), 식약청 44(50), 특허청 78(90), 국제청 63(70), 조달청 31(50)이었다.

조사 결과, 소속 조직이 표방하고 있는 행동강령을 모르는 공무원들은 거의 없는 것으로 나타났다. 약 6% 정도만 소속 조직의 행동강령을 모르고 있었을 뿐, 나머지 94%는 알고 있었으며, 이 중 57%는 ‘약간’(18%) 또는 ‘어느 정도’(39%) 알고 있었고, ‘상당히’(24%, 139명) 또는 ‘아주 잘’(13%, 73명) 알고 있는 공무원도 약 36%에 달했다. 이러한 실태는 일단 긍정적으로 인식될 수 있다. 문제는 이러한 행동강령이 과연 효율적 행동지침으로 기능하느냐에 있다.

조사대상자들은 행동강령의 유용성에 대해서 다분히 긍정적 견해를 표방하였다. 상당수 공무원들이 행동강령의 규정들이 업무에 관한 의사결정이나 직무수행 시 윤리적 갈등상황에 직면하였을 때 유용한 지침이 된다고 응답하였다. 전체 표본의 60%에 달하는 공무원들이 ‘유용’(48%) 또는 ‘아주 유용’하다고(10%) 응답하였고, 반면에 ‘전혀 유용하지’ 않거나(1%) ‘유용하지 않다’고(7%) 응답한 사람은 8%에 불과하였다.

이러한 긍정적 실태와는 달리 다소 부정적 모습도 발견되었다. 소속 조직이 행동강령을 제정할 때, 구성원들의 1/2 정도만 참여하여 토론을 벌였고(48% 참여, 51% 미참여), 그나마 이처럼 소극적 참여 실태는 강령을 개정하는 과정에서는 더욱 저조해졌다. 최근 2년 내 이루어진 행동강령 개정 시 참여한 사람은 전체 공무원의 1/3 수준인 32%로서 행동강령을 처음 제정할 때보다 약 20% 정도가 줄어들었다. 더 나아가 외부 전문가들의 자문을 구하거나, 이해관계자를 참여시킨 사례는 거의 없었던 것으로 나타났다. 이러한 참여 실태는 행정기관들이 행동강령의 제정이나 개정 시 다분히 소극적으로 접근하였음을 시사한다. 즉, 기관별 행동강령의 제정을 통해 보다 능동적으로 소속 공무원들의 윤리적 행위를 장려(또는 비리를 통제)하기보다는 행동강령의 의무 규정에 순응하려는 의도가 강했던 것으로 보여 진다.

새로이 제정된 「공무원 행동강령」의 특징 중 하나는 공무원들이 직면하는 윤리적 문제에 관한 조언이나 공직윤리에 관한 상담을 위해 부서별로 행동강령책임관을 두도록 한 것이다. 그런데 응답자들 가운데 36%(207명)는 아직도 이러한 행동강령책임관에 대해 모르고 있었고, 7%(39명)는 아예 소속 부서에 행동강령책임관이 없다고 하였다. 보다 중요하게는 이러한 행동강령책임관의 활용이 극히 적었다는 것이다. 지난 1년 동안 업무와 관련하여 윤리문제를 놓고 질의를 하거나 상담을 받아 본 공무원은 전체 응답 공무원의 4%인 25명에 불과하였고, 그나마도 이 중 소속 조직의 행동강령책임관으로부터 상담을 받은 사람은 10명에 불과하였으며, 나머지 15명은 다른 곳에서 (예컨대, 상관, 인사부서, 동료 직원, 조직 외부의 상담가 등) 상담을 받았다.<sup>10)</sup>

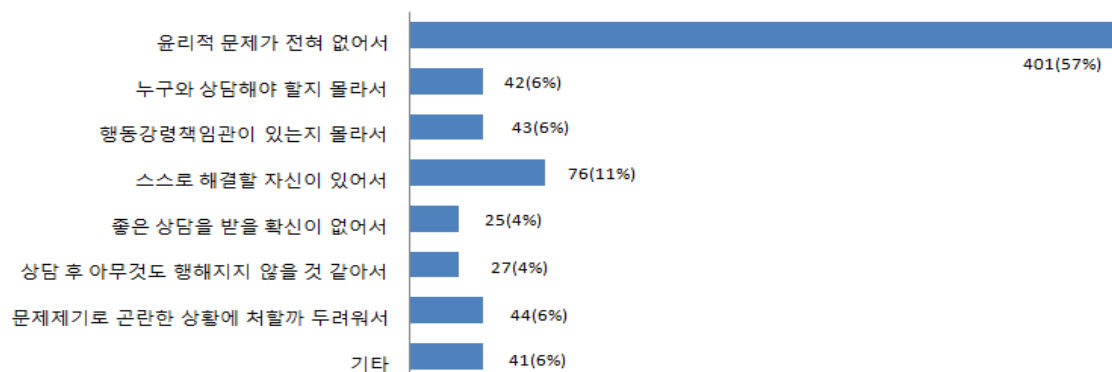
이러한 활용실적과 관련하여 두 가지 점에 유의할 필요가 있다. 하나는 저조한 활용이나 상담 실적에도 불구하고, 행동강령책임관과의 상담이 유용한 것으로 평가되었다는

10) 비록 소수나마 이처럼 부서 내 행동강령책임관이 아닌 다른 곳에서 상담을 받은 이유는 ‘윤리상담을 받을 만한 다른 사람(곳)이 있어서’(1명), ‘상담 이후 아무것도 행해지지 않을 것이라 생각되어서’(2명), 또는 ‘윤리적 문제 제기로 곤란한 상황에 처할까 두려워서’(2명) 등이었다.

것이다. 상담을 받은 응답자들 모두가 ‘업무와 관련된 윤리적 이슈를 이해하는 데’ 또는 ‘의사결정이나 업무 집행 시’ 도움이 되었다고 응답하였다. 이와는 대조적으로 다른 곳에서 (특히 동료 직원) 상담을 받은 응답자들은 윤리적 문제 해결에 큰 도움을 얻지 못하였다고 응답하였다. 이러한 결과는 제도적 기반을 갖춘 행동강령책임관이 어느 정도 제 기능을 할 수 있고, 결과적으로 향후 적극적인 활용이 필요함을 시사한다.

다른 하나는 윤리상담을 받지 않은 이유였다. 지난 1년 동안 윤리적 문제(갈등)로 상담을 받아 본 경험이 없는 응답자가 96%에 달했다는 것은 윤리적으로 중요한 의미를 지닐 수 있다. 특히, 공직이 옳고 그름 간의 선택 뿐 아니라, 옳은 행위 또는 좋은 행위 간의 선택을 놓고 갈등을 겪는 규범적 영역이어서 윤리적으로 무관하다는 것은 결코 바람직한 모습이 아니기 때문이다. 이에 따라 윤리적 상담을 받지 않은 이유를 조사하였는데, 그 결과는 우려한 대로 모습 보여 주었다. 가장 많은 응답자들이(401명, 57%) ‘윤리적 문제가 전혀 없어서’라고 응답한 것이다(<도표 1> 참조). 이는 공무원들이 업무 수행 시 실제로 윤리적 문제로 인한 갈등이나 이에 따른 심리적 부담을 거의 경험하지 않고 있음을 보여 주는 것으로서 두 가지의 부정적 함의를 전달한다. 하나는 대부분의 공무원들이 능동적으로 정책문제에 접근하고 이를 해결하기 위해 규범적 판단을 하기보다 권위주의적 문화 속에서 수동적으로 주어진 업무나 지시를 수행하는 데 그치고 있다는 것이고, 다른 하나는 공무원들이 공직에서의 ‘윤리 문제’를 옳은 것 혹은 좋은 것 간의 선택보다 단순히 옳고 그름 간의 선택 내지 옳지 못한 행동을 피해야 하는 불법적 또는 부도덕한 상황에 한정하여 생각하는 경향이 있다는 것이다. 상담을 받지 않은 이유 중, “윤리적 문제나 갈등을 스스로 해결할 수 있어서”라는 항목이 두 번째로 많은(11%) 선택을 받은 것도 바로 이러한 의구심을 더하게 해 준다. 공직사회에서 발생하는 윤리적 문제나 갈등은 단순한 선악의 구분을 넘어 가치 간 선택을 수반하는 것이어서 실무가는 물론 이론가 수준에서도 그리 쉽게 해결될 사안이 아니라는 것이 일반적 인식이기 때문이다.

<도표 1> 윤리적 상담을 받은 경험이 없는 이유

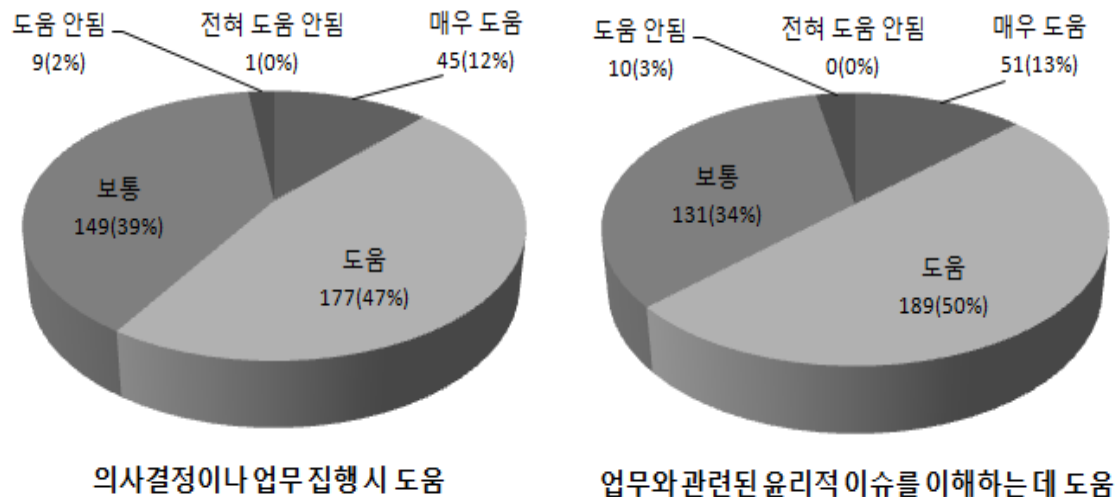


### 3. 윤리교육 및 훈련

우리나라 공무원들은 얼마나 많은 윤리교육을 받고 있고, 어떤 내용의 교육을 어떤 방식으로 받고 있는가? 과연 윤리교육의 효과는 있는 것인가?

지난 1년 동안 공무원 중 약 2/3 가량이(379명, 66%) 윤리교육을 받았다. 이 중 159명(42%)은 2회에 걸쳐 교육을 받았고, 112(30%)명은 3회 이상 교육을 받았다. 얼핏 보면 높은 수치인 것 같지만, 중요한 것은 공무원 중 1/3 가량이 전혀 윤리교육을 받지 않았다는 것이다. 이는 윤리교육을 년 1회 이상 의무화한 「공무원 행동강령」의 지침에 위배되는 것 외에, 윤리교육이 (윤리강령과 마찬가지로) 비교적 유용성이 있는 것으로 평가되었다는 점에서 개선을 요하는 부분이다. 즉, 윤리교육을 받은 응답자 중 상당수가 윤리교육이 ‘업무와 관련된 윤리적 이슈를 이해하거나’ 의사결정이나 업무 집행 시 도움이 되었다고 평가한 것이다.<sup>11)</sup> 보다 구체적으로는 윤리적 이슈를 이해하는 데 도움을 주었다는 응답자는 63%(매우 유용 13%; 유용 50%), 그리고 ‘의사결정이나 업무 집행 시’ 도움이 되었다는 사람은 59%였다(매우 유용, 12%; 유용, 47%). 이에 비해 상기한 두 가지 사례에서 별로 도움이 되지 못했다고 응답한 사람은 각 3%에 불과하였다(<도표 2> 참조).

<도표 2> 윤리교육의 유용성



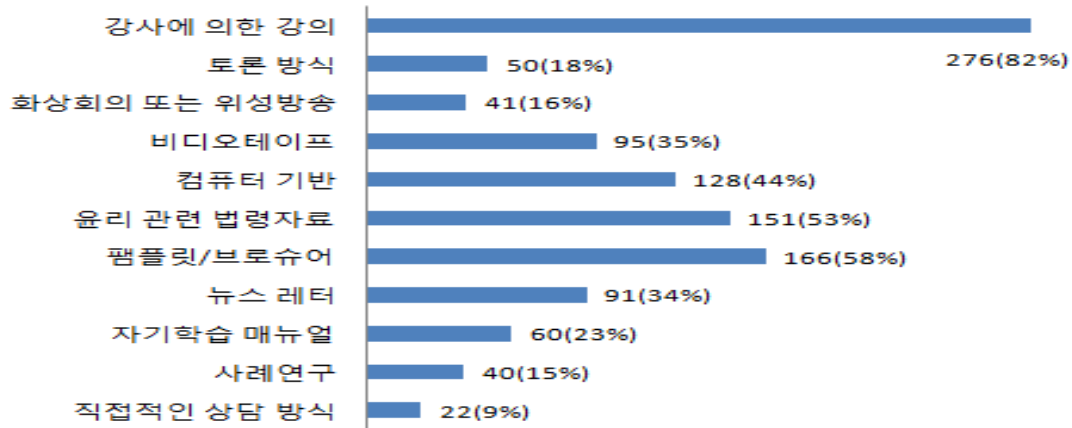
11) 해외 사례에서도 유사한 연구 결과가 발견된다. Bruce(1998)는 미국 지방정부에서 행해지는 있는 윤리교육이 공무원들의 지각이나 행태에 영향을 줄 수 있음을 -- 즉, 교육을 받은 사람과 그렇지 않은 사람 간에 직무 관련 의사결정이나 직무관련 행태에 대한 반응이 다름 -- 발견하였다.

이러한 실태를 반영하듯, 이 연구에 참여한 대부분의 공무원들이 윤리교육의 필요성을 강조하였다. 응답자의 93%가 필요성을 인정한 반면, 필요 없다고 응답한 공무원은 5%에 불과하였다. 그리고 필요성을 강조한 응답자 중에 1회 정도면 충분하다는 사람이 38%인데 비해, 2회 이상은 되어야 한다는 사람이 47%, 심지어는 3회 이상을 해야 한다는 사람도 15%였다. 이러한 응답 결과는 일단 고무적인 것으로 받아들여 질 수 있다. 특히 지난날 공무원 윤리교육이 특정의 이념이나 정권 가치를 주입시키고 공직윤리에 대한 조직적 관심을 외부에 과시하기 위한 일종의 정신교육으로서 상당한 불신을 초래하였음을 감안하면, 매우 획기적인 변화라 할 수 있다. 이는 공무원들이 더 이상 윤리교육을 획일화된 정신교육이나 홍보수단으로 인식치 않고, 본래 취지에 맞게 공직사회의 윤리적 행동을 유도하기 위한 실천적 노력으로 인지하고 있음을 보여 주는 것이라 할 수 있다.

윤리교육의 빈도만큼 중요한 것은 윤리교육의 내용이다. 지난 1년 동안 윤리교육을 받은 주제를 확인한 결과 가장 많이 거론된 것은 ‘공무원 행동강령에 관한 일반적 사항’이었다. 대부분(92%)의 응답자들이 윤리교육 시 이에 관한 교육을 받았다. 그 다음으로 많이 논의된 주제는 선물이나 경조금 등의 수수에 관한 것으로서, 정부 외부(개인 또는 단체)로부터 선물을 받거나(83%) 직장의 다른 공무원과 선물을 주고받는 것(76%) 그리고 경조사 통지 및 경조금 수수와 관련된 사항 등이었다. 이러한 주제보다는 다소 빈도가 떨어지나 60% 정도의 공무원들은 공직외부의 활동이나 겸직에 관한 것, 강의를 하거나 저서를 출판하는 것, 정부의 재산, 시간, 자원, 지위를 개인적으로 이용하는 것 등에 관한 교육을 받았다. 여기에서 주목할 만한 것은 상대적이거나 ‘이익충돌’(48%) 및 ‘퇴직 후 취업 제한’에 관한 주제(52%)들이 다른 주제에 비해 교육적 관심을 가장 적게 받았다는 것이다. 현재 우리나라 공직사회에서 윤리적 차원에서 가장 문제가 될 만한 사안은 바로 고위공직을 중심으로 한 이익충돌 관련 비리와 공직자윤리법의 퇴직 후 취업 제한에 관한 규정을 위반하는 불법행위이기 때문이다.

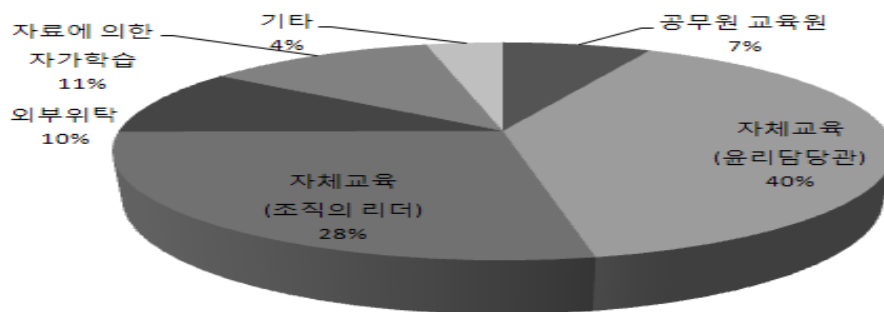
윤리교육은 예상대로 가장 보편화된 방식인 강의가 주류를 이루고 있었다. <도표 3>에 나타난 바와 같이, 강사에 의한 강의는 교육에 참여한 대부분(82%)의 공무원들이 경험할 만큼 많이 활용되었고, 그 뒤를 이어 윤리 관련 법령자료나(53%) 팸플릿/브로슈어(58%) 등이 활용되었다. 이에 비해 비교적 교육적 효과가 높을 것으로 기대되는 토론방식이나 사례연구 등은 상대적으로 활용이 저조한 것으로 나타났다. 응답자의 18% 정도만이 토론방식에 의한 교육을 받았고, 사례연구 방식은 응답자의 15% 정도만이 경험할 수 있었다.

&lt;도표 3&gt; 윤리교육의 방식



상기한 윤리교육들은 주로 부서 내의 ‘자체교육’을 통해서 이루어졌다(<도표 4> 참조). 응답자들에 의하면, 부서 내 윤리담당관이 교육을 담당한 사례가 187건(40%), 그리고 조직의 리더(부서장)가 윤리교육을 주도한 사례가 133건(28%)이었다. 이 둘을 합치면 약 70% 정도의 윤리교육이 조직 내부에서 이루어진 셈이 된다. 이에 비해 외부위탁을 통한 교육이나 공무원 교육원에서 교육을 받은 사례는 각각 10%(47건)와 7%(35건)에 지나지 않았다. 이처럼 윤리교육이 주로 조직 내부에서 이루어지는 것은 윤리에 대한 집단적 관심을 자극하고, 특히 리더십의 적극적 지원 의지를 보여줄 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 교육의 방법이나 내용 면에서 전문성이 저하되고 자칫 상식적 수준의 규범이나 특정의 윤리기준을 강조하는 공민교육이 될 가능성이 있다. 따라서 외부 전문가를 초빙하거나 전문적 교육기관에 의한 위탁교육을 보다 확대하여 내부교육과 외부교육 간의 균형을 이루도록 해야 한다. 올바른 윤리교육이란 윤리에 관한 학문적 지식과 조직 및 관리 실체에 대한 지식이 모두 갖추어 질 때 이루어질 수 있는 것이다.

&lt;도표 4&gt; 교육 장소 및 방법



#### 4. 윤리기준 위반 행위의 처벌과 신고

공직사회의 윤리성을 제고하려면 윤리기준이나 행동강령에 위반하는 행위를 적발하고, 이에 대한 적절한 제재를 가하는 것이 필요하다. 단순히 추론적 차원에서 기대되는 인지학습 뿐 아니라, 관찰학습의 기회를 제공하여 조직 내 윤리기준 위반행위를 억제하는 통제메커니즘으로 기능할 수 있다.

우리나라 정부 조직에는 과연 이러한 통제메커니즘이 존재하는가? 존재한다면 어떤 모습으로 작동하는가? 응답자들에 의하면, 약 60%가 넘는 조직이 행동강령 위반사례를 적절히 제재할 수 있는 수단이나 절차가 갖추고 있는 것으로 나타났다. 이에 비해 이러한 수단이나 절차를 갖추지 못한 조직은 9% 정도에 불과하였다(중립 30%). 그리고 응답자들은 행동강령을 위반하였을 때, 어떤 제재가 따르는지도 비교적 잘 알고 있었다. 잘 안다고 응답한 사람이 55%인 반면, 모른다고 한 사람은 12%에 불과하였다(33%는 보통). 더 나아가 이러한 제재수단들이 실제 작동하는지, 즉 조직의 관리자들이 직원들이 윤리기준을 위반하였을 때 상응하는 처벌을 내리는 지에 대한 조사에서도 약 60%의 응답자들이 그렇다고 응답하였다. 이를 요약하면, 응답자들의 1/3 정도는 행동강령 위반과 이에 따른 통제 메커니즘을 명확히 이해하지 못하고 있는 반면, 2/3 정도는 그 내용을 알고 있을 뿐 아니라 실제 작동하고 있다고 믿고 있는 것이다.

공직윤리 위반 사례에 대한 처벌은 위반사례에 대한 적발을 전제로 한다. 이는 곧 상기한 통제 메커니즘이 암묵적으로 조직 내 비리를 제보하거나 신고하는 채널을 가정하고 있음을 시사한다. 실제, 조직 내 공직윤리 위반사례를 발견하였을 때 이를 익명 또는 비밀로 보고할 수 있는 방법이 있는지를 알아 본 결과, 응답자의 약 반수(53%) 정도가 있다고 하였고, 나머지는 잘 모르거나(40%) 없다고(7%) 하였다. 이런 응답 결과는 기관별로 큰 차이가 없었고, 따라서 일단은 우리나라 정부조직에 공직윤리 위반사례를 익명으로 보고할 수 있는 통로는 어느 정도 마련된 것으로 보아야 할 것 같다.

그런데 여기에서 유의할 점은 조사대상자 대부분이 지난 1년 동안 소속 조직 내에서 공직윤리 위반사례를 ‘한 번’도 목격한 적이 없다고 응답했다는 사실이다. 즉, 지난 1년 동안 조직 내에서 공직윤리 위반사례를 발견한 사람은 전체 응답자의 7%에 불과하였고, 나머지(92%)는 발견하지 못하였다고 하였다. 이러한 응답 결과는 우선 공직윤리 위반행위가 부패행위와 마찬가지로 겉으로 잘 들어 나지 않는 속성이 있을 수 있음을 보여 주는 동시에, 응답자들이 공직윤리 위반 사례를 주로 불법적 성격이 강한 비리 행위에 국한하여 인지하는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다. 이는 오늘날 공직 사회에 비윤리적 행위가 만연해 있다는 일반적 인식이나 연구 결과와 크게 다르기 때문이다 (cf. Brumback, 1991). 결국 양자 간의 차이는 기술한 바와 같이 윤리적 혹은 비윤리적 행위에 대한 인식(관점)의 차이에서 비롯된 것 같고, 결과적으로 공직윤리프로그램이 제대로 작동하려면 무엇보다 비윤리적 행위에 대한 공무원들의 인식 변화가 따라야 함을 시사한다고 볼 수 있다.

비록 소수의 공무원이 공직위반 사례를 발견하였지만, 이들이 이러한 현상을 목격한 후 어떠한 행동을 취하였는지가 윤리적으로 중요한 의미를 지닐 수 있다. 기술한 바와 같이 위반사례에 대한 대응 노력이 조직 내 윤리적 분위기를 조성하거나 확산시키는데 기여할 가능성이 크기 때문이다. 목격된 40개의 공직윤리 위반사례 중 관리자나 적절한 사람에게 보고된 사례는 35%(14개)에 지나지 않았고, 나머지 65%(26개)는 전혀 보고되지 않은 채 위반 당사자만의 행위로 남았다. 이러한 실태는 동료의 결함이나 문제를 들추지 않으려는 우리 사회의 문화적 풍토와 무관하지 않은 것 같고, 자연스레 두 가지 의문을 불러일으킨다. 하나는 공직윤리위반사례를 발견하고 보고하였을 때 어떤 방식을 택하였냐는 것이고, 다른 하나는 공직윤리 위반사례를 발견하였음에도 불구하고 왜 이를 관리자나 기타 적절한 사람에게 보고하지 않았냐는 것이다.

첫 번째 의문의 경우, 해당자 14명 중 가장 많은 6명이 '직속상관'에게 보고한 것으로 나타났다. 이에 비해 기대와는 달리 위반행위 관련 부서(예: 감사실)나 행동강령책임자에게 보고한 경우는 3건에 지나지 않았다. 그리고 그 외에 동료에게 알린 경우가 2건, 인사부서나 다른 관리자에게 알린 경우가 각 1건, 그리고 공무원 노조 대표에게 알린 경우가 1건 있었다. 결과적으로 조직 외부에 알리거나 핫라인 등을 통해 신고(보고)한 경우는 한 건도 없었다. 이러한 실태는 우선 행동강령책임관의 존재나 역할이 아직은 크게 부각되지 않은 반면, 직속상관은 윤리적 문제를 포함한 조직 내 모든 문제를 놓고 상의하기에 가장 적합한 (또는 1차적으로 접촉해야 할) 인물로 인식되고 있음을 시사한다. 그리고 더 나아가서 조직 내부에서 발생하는 비윤리적 문제는 조직 내부에서 충분히 해결될 수 있거나 또는 해결되어야 하는 것으로 인식하고 있음을 시사하기도 한다.

두 번째 의문과 관련해서는 다양한 사유가 제시되었는데, 이들은 정책적 차원에서 시사하는 바가 있다. 보고하지 않은 사유 중, 가장 많이 거론된 것은 '비윤리적 행위가 보고할 만큼 중요한 것으로 생각되지 않아서'(7명)라는 응답과 '익명이 보장되지 않을 것 같아서'(6명)라는 응답이었다. 비윤리적 행위가 보고할 만큼 중요치 않다는 것은 역으로 비윤리적 행위의 심각성과 이에 따른 파급효과의 중요성을 올바르게 인식하지 못한 데 따른 결과라 할 수 있다. 그리고 익명성 보장에 대한 의구심은 아직도 우리나라 정부에서 윤리적 문제를 다루는 방법이 비체계적이고 특히 내부고발자들의 보호에 대한 조직적 노력이 크게 부족함을 시사한다. 비록 '공무원행동강령'(23조)이 위반행위의 신고접수 및 조사처리, 그리고 상담 과정에서 모든 내용을 대외비로 처리할 것을 명문화하였으나, 이러한 규정은 거의 선언적 수준에 머무르고 있고, 여전히 행정실체는 제도와는 거리가 먼 상태로 작동하고 있음을 보여 준다.

## 5. 윤리분석 및 평가

조직이 윤리프로그램의 추진 실태를 파악하고 환류를 하는지를 알아보기 위하여, ‘근무성적평정’ 시 특별히 구성원들의 윤리적 행동이 평가되는지, 그리고 평가결과에 상응하는 강화(예: 물질적 보상이나 승진, 전보 등 인사에 반영)가 이루어지는지를 조사하였다. 그 결과 다음과 같은 다소 상반된 응답을 얻었다. 우선, 윤리적 행동이 평가에 반영되느냐는 질문에 대해서 전체 응답자의 반수 정도(275명)가 잘 모른다고 응답하였다. 그리고 나머지 반(303명) 정도는 평가여부를 지적하였는데, 이들의 응답은 명확히 둘로 나뉘어 졌다. 즉, 154명(전체 응답의 27%)은 반영된다고 하였고, 149명(전체 응답의 26%)은 반영되지 않는다고 하였다. 이러한 응답 결과를 보면, 아직은 우리나라 정부조직에서 윤리적 행위가 성과관리 차원에서 폭 넓게 평가에 반영되고 있다고는 보기 어려울 것 같다. 소수의 기관이나 부서에서 윤리적 성과를 반영하려는 노력이 경주되고 있어도, 여전히 다수의 조직에서는 윤리가 개인적 실적을 평가하는 중요한 잣대로 인식되지 못하고 있고, 주로 비윤리적 행위의 실체나 부정적 효과의 가시성이 클 경우 간헐적으로 개인적 성과에 반영되는 것 같다.

윤리적 성과가 평가결과에 반영된 경우, 구체적으로 어떤 방식으로 반영되는가를 확인코자 하였다. 그 결과 가장 많은 응답(83명)을 얻은 방식은 ‘승진, 전보 등 인사에 직접 반영 한다’는 것이었다. 그리고 ‘표창을 하고 다른 구성원들에게 알려 자긍심을 고취시킨다’는 응답도 상당 수(60명) 있었고, 그 외에 비록 소수지만 ‘장려금이나 특별수당 등 금전적 보상’을 하는 사례(15명)도 있었다. 이러한 결과는 비록 소수지만 윤리적 행위에 대한 강화가 따를 경우 실질적 의미의 강화요인이 제공되고 있음을 시사한다.

## V. 실천적 함의와 결론

이 연구는 공직윤리프로그램에 대한 현실적 이해가 부족하고, 이로 인해 보다 실효성 있는 대안 마련이나 사업 추진이 어려울 것이라는 가정에서 출발하였다. 연구 결과 우리나라의 공직윤리프로그램은 제도나 형식적 요건은 어느 정도 갖추었어도, 실효성을 거두기에는 미흡한 요소가 많은 것으로 나타났다. 연구를 통해 확인된 실태들은 예상대로 기대에 못 미치는 모습을 보인 경우가 많았으나, 때로는 기대 수준을 넘는 모습을 보이기도 하였다.

기대 이상의 실태는 프로그램 요소 중 주로 행동강령과 윤리교육·훈련에서 발견되었다. 공무원들은 행동강령의 규정이나 행동강령책임관과의 상담이 모두 직무수행 시나 윤리적 갈등 상황에서 유용한 수단이 된다고 하였다. 이러한 반응은 행동강령이 더 이상 선언적·추상적 문구가 아닌 실천적 행동지침으로서 조직 내부의 윤리 의식 및 행동을 조장하는 기능을 수행할 수 있음을 시사한다. 또 하나의 예상치 못한 응답은 윤리교

육의 효과에 관한 것이었다. 윤리교육의 목적과 성과에 대해서 다분히 부정적인 전통적 인식과는 달리 공무원들은 윤리교육의 유용성을 인지하고 있고 이를 토대로 윤리교육의 필요성을 강조하고 있는 것이다. 더 나아가 비록 소수지만 조직 구성원들의 윤리적 행동을 개인적 성과평가에 반영하고 이에 대해 적절히 강화를 하는 사례도 발견되었다.

이러한 긍정적 모습과는 달리 기대에 못 미치는 결과들은 거의 모든 프로그램 요소에서 발견되었다. 윤리강령 제정(개정)시 구성원이나 이해관계자의 참여가 제한적이었고, 행동강령책임관의 활용이 저조하였으며, 강령의 규정을 어기고 윤리교육·훈련에 참여하지 않은 공무원들이 많았고, 윤리교육 시 보다 중요한 내용(예: 이익충돌)이나 보다 효율적인 교육방식(예: 사례연구, 토론 등)이 간과되고 있었다. 그리고 윤리기준 위반사례가 제대로 신고 되지 않은 채 이를 적절히 통제할 수 있는 메커니즘이 충분히 작동하지 못하고 있고, 여전히 소수의 기관에서만 윤리적 행동의 가치가 인정되어 인사 기능에 반영되는 모습을 보이고 있다. 이러한 실태는 향후 우리나라 공직윤리프로그램에서 개선되어야 한 요소별 특징을 확인하고 대안을 제시하는 데 필요한 준거가 되기에 충분하다. 이런 맥락에서 연구 결과를 토대로 각 프로그램 요소별로 몇 가지 실천 방안을 언급하면 다음과 같다.

우선, 행동강령의 실효성 제고를 위한 방안이다. 기술한 바와 같이 2003년 제정된 공무원 행동강령은 자체의 실효성 확보를 위해 기관 실정에 맞는 기관별 행동강령을 제정하고 행동강령책임관을 설치토록 하였다. 그러나 윤리강령의 실효성 및 수용성을 제고하려면 몇 가지 추가적 노력이 필요하다. 우선, 기관별 업무 특성 외에 역할이나 직급별로 특성을 감안하여 기관별 행동강령을 더욱 세분화할 필요가 있다. 조직 내 모든 계층이나 역할에 공통적으로 적용되어야 할 윤리기준이 있는가 하면, 상하 간 또는 역할별로 준거해야 할 윤리기준이 있을 수 있다. 일례로, 고위공직자나 관리층의 경우는 재정적 이익충돌에 관한 규제를 핵심적 윤리기준으로 적용할 필요가 있고, 하위직 공직자에게는 인허가 업무를 둘러싼 민원서비스나 선물수수에 관한 규제조항을 강조할 수 있다. 더 나아가 행동강령 개정 시 조직 내·외의 참여를 확대해야 한다. 조직 내 윤리적 행위는 구성원들이 주기적으로 만나 윤리적 이슈를 놓고 토론을 할 때 가장 잘 일어난다(Bruce, 2002). 부처별 윤리강령의 개정은 바로 이러한 상황적 여건을 조성하는데 유리한 것이다. 만일, 바쁜 업무로 행동강령 개정을 위한 별도의 모임을 갖기가 어렵다면 조직 내 정보기술매체(예: 인트라넷) 등을 통해서 행동강령에 대한 의견을 상시적으로 교환할 수 있도록 해야 한다. 그리고 외부 전문가 및 이해관계자를 참여시키고, 특히 부처 업무에 의해 영향을 받는 이해당사자들의 참여를 독려해야 한다. 이들의 참여는 행동강령에 담겨 있는 세부 조항들의 규범적·상징적 의미를 사회에 확산시킬 뿐 아니라, 행동강령의 실현가능성을 사전에 점검하는 계기를 제공함으로써 제정 후 실효성을 확보하는 데 기여하는 바가 클 것이다.

둘째, 행동강령책임관제도를 보완하는 노력이 필요하다. 무엇보다 이 제도의 적극적 활용을 위하여 행동강령책임관의 존재, 역할 및 접근 방법 등에 대한 홍보를 강화해야

한다. 그리고 별도의 상담 장소를 마련한다 하여도, 신고, 조사 및 상담 등의 행위가 면대면으로 잘 이루어지지 않는다는 점을 감안하여(김종무·윤수재, 2004), 핫라인 체제(hotline system)를 강화하여 시간이나 공간적 제약 없이 신고를 하고 상담할 수 있도록 해 주고, 특히 신고 및 상담과정에서 익명성을 보장하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 현행 행동강령처럼 단순히 선언적 수준의 익명성 보장이 아니라 익명성 위반 시 이에 따른 제재를 강화하여 행동강령책임관이나 조직에게는 부담을 주고 반대로 구성원들에게는 신고에 따른 심리적 부담을 덜어주어야 한다.

셋째, 내부 윤리교육의 개선방안이다. 윤리적 행위의 가치를 논하는 조직 내 교육훈련(in-service education)은 윤리적 의사결정을 조장하는 결정적 역할을 할 수 있다(Bruce, 2002). 이 연구의 응답자들도 이러한 명제에 동의하고 있다. 따라서 향후 필요한 것은 교육목적의 설정, 주제의 선택, 그리고 교육방식의 활용 등에서 개선을 이루는 것이다. 공무원 행동강령은 윤리교육의 실시를 의무화하고 있으나, 구체적으로 어떤 목표를 지향하는지에 대해서는 전혀 언급이 없다. 따라서 교육기관이나 부처들이 임의로 교육목적 설정할 수밖에 없는데, 행동강령이 규정한 바에 따르면 자칫 행동강령에 담겨 있는 규범적 내용이나 기준들을 그대로 수용토록 하는 것을 목적으로 할 가능성이 크다. 그러나 기술한 바와 같이 이처럼 특정의 규범이나 윤리기준을 피교육자들에게 일방적으로 강요하는 것은 바람직한 윤리교육이 아니다. 설사 행동강령이 담고 있는 규범적 내용이 중요하다 하여도, 왜 이러한 규범이 타당한지 그리고 왜 수용되어야 하는지에 대한 비판적 성찰의 기회를 제공해야 한다. 그리고 교육 내용과 관련해서는 연구결과 및 최근의 「공무원 행동강령」 개정에서도 강조되었듯이 이익충돌이나 「공직자 윤리법」의 퇴직 후 취업제한을 좀 더 중점적으로 다루어야 할 것이다. 이러한 요소들은 주로 고위공직자들에게 적용될 규제조항으로서, 적절히 준수될 경우 공직 내부의 윤리적 분위기의 조성은 물론 공직윤리에 대한 국민적 신뢰를 회복하는 데 큰 도움을 줄 것이다. 더 나아가 조직이 내부적으로 안고 있는 중요한 윤리적 이슈를 발굴하여 논의하는 계기를 마련해야 한다. 모든 공공조직에 공통적으로 관련된 이슈들이 있는가 하면, 특정 조직에만 고유한 이슈가 있을 수 있다. 이런 이슈들을 발굴하여 논의할 때 조직구성원들의 윤리적 관심을 자극하고 보다 적실성 있는 윤리교육이 가능하게 될 것이다. 마지막으로 윤리교육의 기회를 확대하려는 지원적 노력이 필요하다. 윤리교육은 일반적 기술교육이나 관리훈련과는 다르다. 무엇보다 단기에 걸쳐 가시적 효과를 기대하기 어려워 조직 내에서 지지를 얻기가 쉽지 않다. 이 때문에 특히 리더십이나 고위층의 특별한 지지와 관심이 필요한 것이다(Moeller, 1988: 122). 윤리교육의 가치를 신뢰하고, 부하직원들이 바쁜 일정이나 과중한 업무에도 불구하고 윤리교육에 참여할 수 있도록 적극적인 지지와 배려를 보여야 한다.

넷째, 윤리위반의 발견 및 억제를 위한 시스템의 개발 및 작동이다. 비리 억제에 가장 효과적인 방법은 적발된 사람들을 엄하게 처벌하는 것보다 공무원 스스로 적발될 확률이 높다는 인식을 갖게 하는 것이다. 이런 맥락에서 관리감사(management audit)

나 검열의 빈도를 증가시켜 적발 확률을 높이거나, 행동강령이나 윤리규정의 위반 사례를 발견하였을 경우 이를 보고(신고)하도록 장려할 수 있다. 그러나 기술한 바와 같이 이러한 신고를 명문화한 행동강령에도 불구하고 공무원들은 위반사례 발견 시 이를 좀처럼 신고하려 하지 않고 있다. 따라서 이러한 문화적 행태를 지양하고 정당한 신고행위를 장려하려면 신고행위에 따른 심리적 부담을 줄이고 대신 적절한 보상을 제공하려는 전략적 접근이 필요하다. 행동강령 위반 행위의 발견 및 신고를 조직의 인사기능(HR function), 특히 성과관리에 적절히 연계시키려는 노력도 바로 이러한 필요성을 충족시키기 위해서이다.<sup>12)</sup> 그리고 여기에서 윤리강령 위반행위의 신고나 고발 못지않게 중시되어야 할 요소가 윤리적 행위를 둘러싼 공정한 상벌체제의 작동임을 주지할 필요가 있다. 조직 구성원들의 윤리적 행동에 대해서는 보상을 명확히 하여 윤리적 기대가 충족될 수 있음을 보여주고, 비윤리적 행동에 대해서는 신속하고도 가시적 처벌이 따르도록 함으로써 윤리 프로그램의 실행에 있어서 불공정성과 비일관성을 없애야 한다. 경험적으로, 조직 구성원들은 조직이 윤리적 행동과 비윤리적인 행동을 구분하고 후자를 엄하게 처벌할 것을 기대한다(Trevino & Ball, 1992). 이러한 처벌은 잘못을 깨달을 필요가 있는 제3자에게는 중요한 사회적 학습이 되고, 조직의 기준과 가치를 강화하는 효과가 있다(Weaver & Trevino, 2001).<sup>13)</sup>

이 연구는 정부조직의 윤리프로그램에 대한 지식 체계를 발전시키기 위한 하나의 단계라 할 수 있다. 연구에서 활용된 자료들은 윤리프로그램의 존재나 운영 실태에 대한 응답자들의 지각에 의존하여 얻어진 것이기에 결론에는 한계가 있다. 즉, 이 연구는 윤리강령, 윤리교육, 윤리분석 등 윤리프로그램의 핵심 요소에 대한 주관적 실태를 표출한 것이다. 이 연구는 조사대상자들의 응답과 조사대상 기관의 제도 및 운영 실태가 일치하는 지를 확인하지 않았고, 기관의 익명성을 보장하기 위하여 같은 기관에 근무하는 구성원들 간의 응답이나 태도를 교차 확인하는 과정도 밟지 않았다. 무엇보다 윤리프로그램의 구성요소에 대한 외형적 사실을 확인하는 데 그치고 있어 여전히 많은 질문에 대한 답이 필요함을 노출하고 있다. 향후 이 연구를 초석으로 보다 구체적인 질문에 대한 답을 찾아야 할 것이다. 예컨대, 행동강령책임관은 누구이고 어떤 역할을 수행하는가? 이 연구는 단순히 행동강령책임관이 존재하는가, 얼마나 많은 구성원들이 상담을 받고 있는가, 그리고 전반적으로 이들의 상담이 유용 했는가 등을 확인코자 하였다. 그

12) 경험적으로 성과관리와 윤리적 행위 간의 중요성이 강조되고 있다. 예컨대, Brumbach(1991)은 조직 내 윤리성 제고를 위해 필요한 수단들 간의 상대적 중요성을 묻는 전문가 설문조사를 통해 '성과적 관리과정에 윤리적 요소를 삽입'하는 것이 가장 중요함을 발견하였고, 성남시 공무원을 대상으로 설문조사를 실시한 이영균·윤두섭(2003)도 윤리적인 공무원이 확산되기 위해서는 (적정 보수의 지급을 전제로) 엄격한 상벌규정(61.8%)의 적용과 승진요소에 공무원의 윤리상태 반영(63.9%)되어야 함을 시사한다.

13) 만약 비윤리적인 행동을 엄하게 처벌하지 않는다면, 윤리적 직원들은 상대적으로 불평등을 느낄 수가 있다. 비윤리적인 행동에는 종종 보상이 — 즉, 뇌물, 비윤리적 방법으로 달성한 실적 등 — 따르기 때문이다. 한 마디로, 비윤리적 행위가 처벌을 받지 않을 경우, 올바른 일을 한 직원은 아무것도 얻지 못하는 반면 옳지 못한 행동을 한 직원은 보상을 얻게 되는 결과를 초래한다(Weaver & Trevino, 2001).

러나 이제는 과연 이들이 상담가로서의 자질이나 필요한 권한을 갖고 있는지, 그리고 구체적으로 어떤 제도상의 역할이나 기능을 수행하고 있는지 등에 대한 답을 찾아야 한다. 유사하게 윤리교육의 주체나 내용도 폐쇄형 질문을 통해 가장 기본적이고 필수적인 요소를 확인하는 데 그쳤다. 이제는 이러한 내용을 좀 더 확장하여 누가 어떤 방식으로 어떤 기준에 의해 윤리교육을 주도하는지를 확인하고, 개방형 질문을 통해 기관 특성에 고유한 윤리교육 내용이 무엇이고, 무엇이어서 하는지 등을 논의를 할 필요가 있다.

지금까지 우리는 학자들 실무자들 모두가 공직윤리프로그램이 실제 어떤 모습으로 작동하고 있는지를 잘 모르고 있었다. 이런 점에서 이 연구는 윤리프로그램의 요소별 실태에 대해 일정한 안식을 제공했다고 본다. 이제 우리는 더 이상 공직의 윤리프로그램이 스캔들이나 비리의 노출에 따른 순간적 대응책으로 존재토록 해서는 안 된다. 실무자들, 특히 정치인들이 공직윤리에 대해 가졌던 그릇된 시각이나 전략적 접근을 더 이상 방관해서는 안 된다. 이미 공직을 바라보는 국민들의 시각이나 공직의 윤리성에 대한 기대 수준이 높아 졌고, 공무원들도 더 이상 윤리를 자신의 행위나 행정 실체와 무관한 것으로 보고 있지 않다. 이러한 공직윤리에 대한 관심이나 기대는 사회 내에 나타나고 있는 근본적 변화에 대한 반응이라 할 수 있고, 공직윤리프로그램은 바로 이러한 시대적 흐름의 변화를 잘 반영하는 일종의 개혁사업이라 할 수 있다. 공직윤리에 대한 학문적 관심은 이러한 프로그램이 제대로 작동할 수 있도록 지속적으로 필요·충분 조건을 살피고 창조적 대안을 창출하는 데 있음은 재론의 여지가 없다.

## &lt;참고문헌&gt;

- 김호섭. (1993). 공무원의 윤리적 행위를 위한 조직의 전략. 「한국행정연구」, 2(1): 5-25.
- 김호섭. (2002). 고위공직의 윤리. 「한국부패학회보」, 7(1): 37-55.
- 박홍식. (2001). 정부윤리와 사기업윤리의 비교. 한국행정학회 동계학술대회발표논문집.
- 박홍식·김호섭·최순영. (2010). 공직자 비윤리 행동과 윤리적 위험 간의 관계: 제재와 교육의 조절변수로서의 역할. 「한국행정정보」, 44(2): 41-61.
- 유종해. (2006). 공직자의 윤리와 그 정립방안. 초당 김화수 교수 정년퇴임 기념논문집.
- 윤탐범. (2003). 공직자 윤리 확보를 위한 정책방안 : 공무원 행동강령을 중심으로, 한국행정학회 세미나 발표논문집
- 이영균, 윤두섭. (2003). 공무원에 대한 윤리교육의 실태분석과 시스템 구축방안, 한국행정학회 세미나 발표논문집.
- 최순영·김호섭·박홍식. (2007). 「공직윤리제도의 문제점과 개선방안(KIPA 2007-24)」. 한국행정연구원 연구보고서.
- Bruce, W. M. (1998). Ethics Education in Municipal Government: It Does Make a Difference. *Teaching Ethics and Values in Public Administration Programs: Innovations, Strategies, and Issues*. (eds). James Bowman & Donald Menzel. Albany, New York: State University of New York Press.
- \_\_\_\_\_. (2002). Personal Ethics and Administrative Actions. *International Review of Public Administration*. 7(1): 5-16.
- Bowman, J. S. (1981). Ethical Issues for the Public Manager. In William B. Eddy. (ed.). *Handbook of Organization Management*. New York: Marcel Dekker.
- \_\_\_\_\_. (ed.) (1991). *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Brumback, G. B. (1991). Institutionalizing Ethics in Government. *Public Personnel Management*, 20: 353-364.
- Carroll, S. J., Paine, F. T. and Ivancevich, J. J. (1972). The Relative Effectiveness of Training Methods—Expert Opinion and Research. *Personnel Psychology*, 25: 495-509.
- Dobel, J. P. (1993). The Realpolitik of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics. In H. George Frederickson, *Ethics and Public Administration*. Armonk, 158-174. New York: M. E. Sharpe.
- Ethics Resource Center. (2006a). Ethics Culture Survey Report: Findings(City of San Diego).
- \_\_\_\_\_. (2006b). Ethics Culture Survey Report: Recommendations(City of San Diego).
- \_\_\_\_\_. (2008). National Government Ethics Survey: An Inside View of Public Sector Ethics.
- Gilman, S. C. (2005). Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons. Paper Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, D. C.

- Joseph, J. (2001). Integrating Ethics and Compliance Programs: Next Steps for Successful Implementation and Change. Washington, D. C.: Ethics Resource Center.
- Keptein, M. and Avelino, S. (2005). Measuring Corporate Integrity: A Survey-based Approach. *Corporate Governance*, 5(1): 45-54.
- Ladd, J. (1990). The Quest for a Code of Professional Ethics: An Intellectual and Moral Confusion. In Richter, W. L., et al. *Combating Corruption, Encouraging Ethics: A Sourcebook for Public Service Ethics*. Washington, D. C.: American Society for Public Administration.
- Levy, C. S. (1964). On the Development of a Code of Ethics. *Social Work*, 19: 207-216.
- Lewis, C. W. (1991). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. San Francisco: Jossey-Bass.
- \_\_\_\_\_. (1993). Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends. In H. George Frederickson. (ed.). *Ethics and Public Administration*. Armonk, 136-157. New York: M. E. Sharpe.
- Mathews, M. C. (1988). *Strategic Intervention in Organizations: Resolving Ethical Dilemmas*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.
- Menzel, D. C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Moeller, C. (1988). Ethics Training. *Ethical Insight, Ethical Action: Perspectives for the Local Government Manager*. Washington, D.C.: ICMA.
- Office of Government Ethics. (1999). Standards of Ethical Employees of the Executive Branch.
- \_\_\_\_\_. (2000, 2008). Executive Branch Employee Ethics Survey 2000.
- Schorr, P. (1983). Learning Ethics: The Search for an Ideal Model. *Public Administration Quarterly*, 7: 324-345.
- Taylor, P. W. (1975). Principles of Ethics. Belmont, Calif.: Wadsworth.
- Trevino, L. K. & Ball, G. A. (1992). The Social Implications of Punishing Unethical Behavior: Observers' Cognitive and Affective Reactions. *Journal of Management*, 18(4): 751-768.
- Weaver, G. R. & Trevino, L. K. (2001). The Role of Human Resources in Ethics/Compliance Management: A Fairness Perspective. *Human Resource Management Review*, 11: 113-134.
- Wiley, C. (1995). The ABC's of Business Ethics: Definitions, Philosophies and Implementation. *Industrial Management*, 37(1): 22-27.

투고일자 : 2010.08.12

수정일자 : 2010.09.20

개재확정 : 2010.09.25