

연구논문

행정윤리 교육의 한 방안으로서의 윤리 교육 SW 활용사례

최 창 현*

양 창 훈**

- I. 서론
- II. 윤리에 관한 기존 연구
- III. 윤리교육 SW 활용을 통한 윤리 교육 강화 방안
- IV. 결어

< 요약 >

행정윤리의 확립은 단순히 공무원의 행위를 통제하는 윤리규칙이나 규정의 제정만으로 이루어 지는 것은 아니다. 행정윤리의 확립이란 급변하는 행정환경에 부응할 수 있도록 윤리의 기준을 재정립하는 지속적인 과정인 것이다. 본 연구는 행정윤리의 확보방안으로 행정윤리 교육 소프트웨어의 활용사례와 공무원들이 직무수행 과정에서 당면하게 되는 다양한 윤리문제를 살펴보고자 한다.

[주제어: 행정윤리, 윤리교육, 전문가 시스템]

I. 서론

행정윤리란 옳고 그름에 대한 판단기준의 척도이며 자신의 판단에 대한 책임성을 의미한다. 윤리원칙은 행동 목표와 도덕적 책임성을 반영하며 공직사회의 의미성을 부여한다고도 볼 수 있다. 그러나 행정윤리의 원칙은 종종 추상적이며 때로는 윤리원칙의 적용이 불가능해 보이는 것처럼 모호하기도 하다. 이러한 윤리적 딜레마를 해결하기 위해서는 공직자 자신의 가치관 전환을 바탕으로 행정윤리의 확립이 필요하다고 본다.

윤리에 관한 기존 연구는 행정윤리의 핵심가치, 윤리적 행동기준에 위반되는 법적 제한사항, 행정윤리의 정향 및 방향, 그리고 윤리기풍의 실증적 연구 등을

* 관동대학교 행정학과(choich@kd.ac.kr).

** 조지워싱턴대학 박사과정(chyang@gwu.edu).

주로 다루어 왔다. 하지만 획일적, 형식적, 타율적 윤리규정만으로는 공직사회의 책임성 회복에도 아무런 영향을 미치지 못하고 공직윤리의 확립마저도 어렵다는 것이다. 따라서 보편성과 정치적 자율성을 바탕으로 공무원의 도덕 가치적 책임의 재량권 확보와 더불어 윤리에 대한 교육훈련, 직업공무원제에 의한 근무여건 개선, 상벌의 실질가치화, 행정절차의 공개와 참여행정을 구현하는 관리결정과 업무구조의 재구성, 그리고 외부통제의 강화와 국민의 가치관 변화에 따른 환경적 요인을 바탕으로 윤리기준을 재정립하고, 이에 따른 행정윤리의 확립이 필요하다고 본다.

요사이 인구에 회자되는 정보화, 세계화, 구조조정, 감원, 개방형 임용제 등 공무원과 고객으로서의 시민간의 관계 및 위상 변화, 사회적 규범의 변화 등과 같은 행정환경의 급변으로 인해 관료는 행정 행동상의 갈등상황에 직면해 있다.

지금까지의 경험으로 보아도 전통적 농경사회의 의식과 행동이 외형적인 산업화의 변화에 따라가지 못하는 데서 오는 여러 가지 문제를 안고 있듯이 정보기술이 발전함에 따라 문화지체현상(cultural lag)과 같이 정보지체현상(information lag)이 초래된다. 정보의 증가는 사람들의 정보소화능력보다 앞지르기 때문에 정보소화불량증에 시달리게 하고 있고, 정보혁명은 너무 빨리 진척되고 있어 정치, 사회, 경제 등 모든 분야에서 적응하지 못하는 현상이 속출하고 있다. 이러한 현상은 관료의 행태에 있어서도 예외는 아니다(최창현, 1993).

아직도 전자정부 기본법 등의 입법조치가 미비한 상황에서 급격한 정보화로 인해 산업사회에 만들어진 헌법을 위시한 제 법률아래에서 정보사회의 각종 업무를 수행해야 하는 관료들에게 많은 갈등상황을 초래할 수밖에 없다. 예를 들어, 새로운 행정 환경을 적절히 반영해 주지 못하는 법이나 규칙 등에 의거한 행위에 집착할 경우 합법적이긴 하지만 나쁜 사회적 효과를 수반할 수밖에 없는 행위를 해야만 할 수도 있다. 또한 시대에 맞지 않는 법, 규칙, 규정에는 어긋나지만 좋은 사회적 효과를 수반하는 여러 유형의 행위사이에서 고민할 수도 있을 것이다.

윤리에 관한 기존 연구는 행정윤리의 핵심가치, 윤리적 행동기준에 위반되는 법적 제한사항, 행정윤리의 정향 및 방향, 그리고 윤리기풍의 실증적 연구 등을 주로 다루어 왔다. 그러나 윤리교육에 SW를 활용한 사례는 거의 전무한 실정이

다. 아직 우리나라에는 행정윤리의 확보방안으로 컴퓨터 소프트웨어를 통한 행정윤리교육의 실제적 사례가 없는바, 현재 미국에서 행정인의 윤리의식 제고와 직업윤리의 향상, 그리고 전문지식 및 직업수행능력을 향상시키기 위해 사용중인 공무원들의 가치관 전환훈련 및 능력발전을 위한 교육훈련의 사례를 제시하고자 한다.

이 글에서는 윤리적 행위 유형과 미국 연방정부에서 활용하고 있는 전문가시스템의 일종인 윤리교육 SW 활용사례를 소개하고자 한다. 전문가시스템(Expert System)이란 전문가의 지식을 자료화하여 (이를 기존의 Database와 구별하여 Knowledgebase라 한다), 문외한도 전문가의 지식을 활용하여 의사결정에 참고할 수 있도록 한 SoftWare로서, 미국에서 MYCINE이라는 의료전문가 시스템이 개발된 이래 법률전문가시스템, 통계전문가 시스템 (자료의 종류, 표본의 수, 분석목적등의 사항을 컴퓨터에 입력시켜주면 가장 적절한 통계기법을 제시해 주고 이에따라 분석해주는 통계 소프트웨어), 증권투자, 자동차수리전문가 시스템 등이 활용되고 있다. 예를들어 건축행정 전문가 시스템의 도입이 부패의 온상이 되어온 각종 건축관계 인허가 업무상의 부패 소지를 제거해 줄 수 있다. 또한 세무행정의 전산화를 통해 탈세방지에 기여할 수도 있다.

II. 윤리에 관한 기존 연구

윤리적 행위 유형에 대한 구체적 논의에 앞서 윤리개념과 유사개념, 행정윤리의 실제 내용 등을 살펴보고 행정윤리에 관한 기존 연구가 어떠하였는가 하는 점을 살피고자 한다.

1. 윤리의 개념

윤리(ethics)란 일반적으로 ‘사람행동의 옳고 그름에 대한 표준규범’을 말하는 것으로 공동체생활을 하는 사람들이 무엇을 어떤 기준에 의해 행할 것인가에 대한 원리의 체계화 및 준거를 의미한다. 이 표준규범이 공직자를 대상으로 지켜야

할 규범과 도리일 때에는 ‘국민윤리’, 행정의 공익성 추구와 합리적인 정책 형성과 집행에서 요구되는 규범이라는 의미에서는 ‘행정윤리’등으로 쓰인다. 이 윤리의 규범적 의미 외에 ‘의미론적 의의’ 세 가지를 유념할 필요가 있다. 첫째가 ‘좋다’(good)는 의미이고, 둘째가 ‘옳다’(right)는 의미이고, 셋째가 ‘해야한다’(ought to)는 의미의 내재적 뜻이다.

여기서 행정윤리라 하면 특히 행정인 또는 행정체제 내부에서 지켜져야 할 규범이라 할 수 있다. 윤리와 구분해야 할 개념으로서 가치(values)가 있는데 가치는 개인적 사회적 정치적 관계의 기초를 이루는 것으로서 특별히 개인에 의해서 소유되는 신념 태도이다.

D. Waldo (1974)는 ‘행정윤리는 자기자신, 가족, 집단만의 이익이 아니라 포괄적인 국민대중의 이익을 위해 봉사하는 행위’로 설명하고 있다. 또한 백완기(1996)는 ‘행정윤리란 행정의 모든 역할들을 보다 바람직하고 공정한 방향으로 인도하는 규범적 기준으로서 그것은 내재적이고 비공식적이고 상황적이다’라고 말하고 있다. 이러한 행정윤리의 작용적 효과는 특정의 개인이나 집단에만 미칠 수도 있고 사회전체에 미칠 수도 있다.

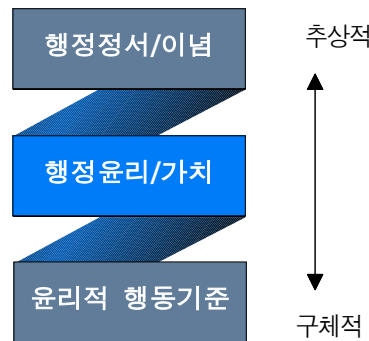
2. 윤리와 유사개념의 관계

정서(ethos), 이념(ideology), 윤리(ethics), 도덕(morality), 가치(values), 활동(conduct)등의 윤리와 유사한 개념간에는 그 개념 정의가 함의되어 있지는 않고, 흔히 상호 혼용되기도 한다.

정서(ethos)는 공공 서비스에 있어 전반적인 문화를 규정하는 총체적 이상(the sum of ideals which define an overall culture in the public service), 이념(ideology)은 특정 방침을 합리화, 정당화하기 위해 미화된 신념 및 가치체계, 가치(values)는 무엇이 좋고 적절한 것인가에 대한 판단의 기준이 되는 원칙 혹은 기준, 윤리(ethics)란 특징적인 이상이나 정서를 일상적인 실천으로 옮기는 규칙(the rules that translate characteristic ideals or ethos into everyday practice), 그리고 활동(conduct)이란 공무원의 실제 행위와 행동을 의미한다. 특히 도덕적 활동유형에 관해 임의영(1996)은 자신의 논문에서 윤리와 관련된 행동과 행위의 개념을

재 구분하여 정의하는데, 행동(behavior)을 경험과 분석을 바탕으로 한 자극에 대한 반응과 행동의 결과에 의해서 조건화가 이루어지는 작동으로 정의하고, 관찰 가능한 인간활동으로 환경에 의해 결정되어 진다고 본다. 이는 조직의 목표를 이루는데 적합한 행동으로 통제를 위한 도구적·기술적 행정윤리인 실증주의에 개념적 근거를 둔다고 한다. 이에 반해, 행위(action)란 역사·해석적 관점에서 주관적 의미(동기, 의도, 목적) 또는 경험이 부여된 행동으로 상호이해와 자기이해에 초점을 두는 의미 추구적·실천적·현상학적 행정윤리와 연관된다고 정의하고 있다. 그러나 이들 유사 개념들은 그 추상성 및 구체성 정도에 따라 구분될 수 있다.

<그림 1> 윤리와 유사개념간의 관계



윤리(ethics)와 도덕(morality)은 인간행동의 옳고 그름에 대한 표준 내지 규범을 의미하는 점에서는 대체 가능한 것으로 사용되어 오고 있으나 엄밀한 의미에서는 차이가 인정된다. ‘도덕’은 종교적인 판단기준을 토대로 개인성(덕행, 품행, 풍기 등), 구체성(이웃봉사, 헌신), 사실성(타인존중)을 가지나 ‘윤리’는 종교적 원천과는 관계없이 초월적인 것으로 추상성(선형적), 이론성(실천이성법칙), 집단성(직업, 전문성: 의사의 환자 비밀 유지)을 띤다.

3. 행정윤리의 내용

미국에서는 1951년 ‘정부에 있어서의 윤리 기준에 관한 소위원회’(Subcommittee on Ethical Standards in Government)를 설치하여 심의하기에 이르렀다. 1958년에

연방공무원의 윤리강령이 제정되었고 1978년에 정부윤리국(Office of Government Ethics)이 설치되어 연방공무원의 행정행위에 대한 윤리, 도덕성을 심사하였다. 그러나 공무원의 윤리강령이 최초로 채택된 것은 1924년 국제 도시관리협회(International City Management Association)에서였다. 행정윤리를 정치행정관계의 구조적 관계측면에서 생각해 볼 때, 정치행정의 이원론이 약화되고 행정은 정책 결정과정에서 그들의 의사결정에 관한 고도의 정치성이 부여되어 그 당시 강조되었던 능률성, 생산성 등의 행정이념과 함께 이제는 도덕적·규범적 측면의 행정행위가 강조되었던 것이다. 근래 미국에 있어서는 주나 도시간의 공무원의 '윤리강령'(professional codes of ethics)을 만드는 것이 하나의 통례로 되어 있으며, 이 윤리강령은 행정을 실천함에 있어서 무엇이 선이며 무엇이 악인가를 판단하기 위한 윤리적 기준을 설정하고 일상적인 직무에 도움이 되도록 하는데 목적이 있는 것이다. 그 후 1978년에 정부윤리법(Ethics in Government Act)이 제정되었으며, 1980년대에는 공무원 윤리규정법이 제정되었다.

여기서 1980년의 공무원윤리규정법에 따라 공무원의 복무기준의 내용을 보면 i)모든 공무원은 국가에 충성을 서약하고 가장 고결한 도덕원칙을 지킨다 ii)모든 공무원은 합중국 헌법과 정부의 모든 법률 및 규칙을 준수한다 iii)성심성의를 다하여 직무를 수행하되, 1일 급료에 상응하는 충분한 노동력을 제공한다 iv)모든 공무원은 자기직무에 관련된 공적 약속을 해서는 안된다 v)관직이 공공의 신뢰를 받고 있다는 사실을 자각하고 이들의 원칙을 지켜야 한다는 것 등이다.

행정윤리의 구체적 내용은 각국에 따라 다양하다. 우리나라의 경우 국가공무원법 제7장 제56조 등에 보면 공무원의 행동규범을 규정해 놓고 있다. 여기에는 성실의무, 복종의무, 직장이탈금지의무, 친절공정의무, 비밀엄수의무, 청렴의무, 품위유지 의무, 영리업무겸직 금지의 의무, 집단행위금지, 정치활동 금지 의무 등을 규정해 놓고 있다. 또한 공무원이 실제 행정활동에 있어 지켜야 할 행동규약으로서 1980년 12월 공무원의 자율적인 행동윤리강령으로서 공무원 윤리 헌장을 제정해 놓고 있다. 이 헌장에는 국가에 대해서는 헌신과 충성을 해야하며 국민에 대해서는 정직과 봉사를 하도록 하고 있다. 또한 직무에 대해서는 창의와 책임을 다해야 하며, 직장에서는 경애와 신의를 다하며, 생활면에 있어서는 청렴과 질서를 다하도록 규정해 놓고 있다. 그리고 1981년 제정된 공직자윤리법에는 고위공

직자의 재산등록 의무화, 외국인의 선물신고, 퇴직공무원의 취업제한 규정을 두고 있으며, 1993년 개정된 공직자윤리법은 4급이상 (특정분야는 6급이상)의 모든 공직자와 이에 상응하는 공직유관단체 임원들은 재산을 등록해야 하며, 1급이상의 중앙부처 공무원과 공직유관단체 임원들은 재산을 총무처에 등록하고 이를 공개하도록 규정하고 있다.

그러나 윤리강령은 애매모호한 내용으로 구체성을 결여하고 있다. <표 1>은 OECD 국가 문헌분석에 나타난 행정윤리의 핵심가치로 많은 국가들이 중립성, 합법성, 정직성, 투명성, 능률성, 형평성, 책임성 등을 핵심적 가치로 꼽고 있다. 이러한 가치는 법, 헌법, 공무원법 등에 명문화되어 있다(표 2). 그러나 문제는 이러한 행정윤리의 핵심가치들이 사실 행정이념과 크게 다를 바 없다는 것이다. 이념이나 윤리는 공무원의 실제 행위를 인도하는 기준으로는 너무도 고차원적이고 추상적인 개념이다.

<표 1> OECD 국가의 행정윤리 (이념)의 핵심가치

핵심가치	국가
중립성	호주, 오스트리아, 캐나다, 체코, 독일, 덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 아이스랜드, 이태리, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 터키, 미국
합법성	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 독일, 덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 헝가리, 일본, 아이스랜드, 이태리, 한국, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 터키, 미국
정직성	오스트리아, 벨기에, 호주, 캐나다, 독일, 덴마크, 영국, 그리스, 일본, 한국, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 터키, 미국
투명성	캐나다, 핀란드, 아이스랜드, 영국, 그리스, 아일랜드, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 미국
능률성	호주, 체코, 덴마크, 스페인, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이태리, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 미국
형평성	호주, 독일, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 터키, 미국
책임성	오스트리아, 독일, 프랑스, 핀란드, 영국, 헝가리, 아이스랜드, 멕시코, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴
공평성	호주, 독일, 스페인, 헝가리, 아일랜드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 터키
충성	독일, 이태리, 한국, 노르웨이, 터키
친절	호주, 한국, 헝가리

자료: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD, 2000.

<표 2> 핵심가치의 명문화

명문화	국가
법	오스트리아, 캐나다, 덴마크, 독일, 프랑스, 헝가리, 아이스랜드, 이태리, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 미국
헌법	독일, 스페인, 핀란드, 그리스, 일본, 한국, 멕시코, 폴란드, 포르투갈, 스웨덴, 터키
공무원법	독일, 핀란드, 영국, 헝가리, 아이스랜드, 한국, 네덜란드, 폴란드, 터키

자료: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD, 2000.

다음 <표 3>은 윤리적 행위에 위반되는 구체적인 행위 기준으로 공공정보의 누설, 시설·재정남용, 직권남용, 거래에 있어서의 영향력 행사, 선물 및 특혜등의 법적 제한사항들을 제시하고 있다. 그러나 이러한 구체적인 행위 기준도 공무원의 실제 행위를 인도하는 기준으로는 역시 추상적인 개념이다

<표 3> 윤리적 행동에 위반되는 법적 제한사항

법적 제한사항	국가
공공정보의 누설	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 체코, 독일, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 영국, 그리스, 헝가리, 아이스랜드, 아일랜드, 이태리, 일본, 한국, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 폴란드, 스웨덴, 터키, 미국
시설, 재정남용	호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 스위스, 체코, 독일, 덴마크, 스페인, 프랑스, 헝가리, 이태리, 한국, 멕시코, 스웨덴, 미국
거래에 영향력 행사	벨기에, 캐나다, 독일, 덴마크, 스페인, 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 이태리, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 폴란드, 미국
사부문 근무	오스트리아, 벨기에, 체코, 독일, 덴마크, 스페인, 핀란드, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 한국, 폴란드, 터키, 미국
공문서 위조, 조작	호주, 오스트리아, 벨기에, 스위스, 독일, 프랑스, 아일랜드, 이태리, 일본, 한국, 멕시코, 폴란드, 터키, 미국
선물, 특혜	벨기에, 체코, 독일, 덴마크, 핀란드, 영국, 아일랜드, 일본, 한국, 스웨덴, 터키, 미국
선거	캐나다, 스위스, 체코, 영국, 헝가리, 아일랜드, 한국, 멕시코, 스웨덴
조달업무 개입	오스트리아, 벨기에, 독일, 프랑스, 멕시코, 폴란드, 스웨덴, 터키, 미국
정치활동	독일, 아일랜드, 일본, 한국, 터키, 미국
차별	호주, 오스트리아, 독일, 영국, 아일랜드, 터키, 미국
파업가담	독일, 이태리, 한국, 폴란드, 터키, 미국
직무유기	독일, 아이스랜드, 일본, 한국
연고주의	독일, 그리스, 폴란드, 미국
직무태만	아이스랜드, 이태리, 한국, 터키

자료: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD, 2000

4. 행정윤리에 관한 기존 연구

임의영(1999; 1996)은 윤리란 공동체의 조화를 이루는 원리이며, 행정윤리를 개인의 자율성과 사회의 민주주의를 바탕으로 개인과 조직, 그리고 사회의 조화를 지향하는 논리라고 정의하고 있다. 이는 Weber가 말한 관료제의 기본축인 지배와 예속의 실존조건을 극복함으로써 실현될 수 있는데, 관료조직이란 권력관계의 정당성을 법에서 찾음으로써 관리주의적 인간관의 한계를 드러내고 있음을 언급하고 있다. 이는 인간을 도구화함으로써 관료제적 윤리를 강조하고 개인의 도덕가치를 개인의 내면으로 추방시킴으로써 의사소통을 차단하고 있다는 것이다.

이러한 문제점의 대안으로 민주주의적 가치체제를 현실 속에 융해시키는 조직의 인간화 즉, 정당성 확립의 필요성을 주장하고 있다.

행정인은 사회적 존재 또는 시민이며, 자연인이고 동시에 조직의 구성원이다. 따라서 그들에게는 자신의 존재규정과 관련된 다양한 의무를 수행해야 하는 책임이 부과된다. 불행하게도 사회와 개인, 그리고 조직은 일관된 의무를 부여하기도 하지만, 때로는 서로 갈등하는 의무를 부과하기도 한다. 바로 이러한 현상이 임의영이 주장하는 행정윤리적 경향의 다양성을 가져오게 하는 이유이다(표 4).

이서행 (1986)은 기존이론의 논지를 통해 행정윤리를 행정의 바람직한 목표를 달성하기 위해 공무원이 지켜야할 규범적 기초 즉, 공직윤리라고 정의하고, 이는 행정목적의 실현과 부정부패의 제거, 개인의 존엄성 또는 국민 전체적인 생활향상을 실현하는 행정의 사명과 목표지향의 가치와 당위-민주성과 능률성-이며, 공직자로서 마땅히 그리고 스스로 준수해야 할 행동규범으로 올바른 판단과 선택, 행위에 필요한 능력, 행정의 가치기준과 그 기준의 실천, 공직의 길잡이, 실천가치의 준거, 그리고 행정권력을 행사하는 정당성의 이유라고 설명한다. 이를 종합해, 이서행은 행정윤리를 행정인이 목표달성을 위해 행정기능을 수행함에 있어서 바람직한 가치관의 확립과 그 가치관을 구현하는 과정이라고 정의한다.

〈표 4〉 활동유형과 행정윤리적 정향과의 관계

인식관심 (이성의 형태)	기술적(수단적이상)	실천적(해석적이상)	해방적(비판적이상)
관점	관리주의	도덕주의	정치적 실존모형
탐구방식	실증적-분석적 실증주의	역사-해석학적	비판이론적
활동유형	행동	행위	의사소통행위(프락시스)
조직인	경제적 존재	도덕적 존재	정치적 존재
존재규정	행동체계	자율적 존재	형성적 존재
추구이념	적응	자유	해방
자기평가	기능적 유용성	도덕적 자율성	정치적 자율성
환경	주어짐(자연)	주관적 의식의 산물	지배-예속의 구조
합리성	도구적 합리성	가치 합리성	소통적 합리성
책임의 대상	조직, 제도, 전문성 등	자연인으로서의 의무	사회적존재로서의 의무
행정윤리적 정향	도구적 윤리, 구조의 윤리, 종립성의 윤리, 관료제의 윤리, 조직윤리	의미추구적 윤리, 품성중심적 윤리, 개인 윤리	비판적 윤리, 반성적 윤리, 정치윤리, 사회윤리
대안형성	법, 제도, 관리방식 개선	개인의 도덕성 회복	이상적 담화상황의 형성과 적극적 참여
사회적 존재의 차원	직무 (생존을 위한 목적적·합리적 행동)	상호작용 (공유된 의미와 합의적 규범에 입각한 의사소통)	사회권력 (권력관계에 대한 비판적 통찰을 통한 해방)
대표학자	Simon	Harmon	Denhardt

김호섭(1989)은 행정관료가 두 개의 바람직한 행위 즉, 법적 책임성(accountability)과 같은 목적론적 가치 (teleological value)에 입각한 합리적인 행위와 도덕적 책임성 (responsibility)과 같은 의무론적 가치 (deontological value)에 입각한 도덕적인 행위를 놓고 선택의 기로에 있을 때, 어떤 행위를 택할 것이냐 하는 윤리적 문제를 다루고 있다. 합리적으로 ‘좋은(good) 행정’을 택할 것이냐, 아니면 도덕적으로 ‘옳은 행정’을 수행할 것이냐?

두 개의 강요적 가치가 내재하는 한 다음과 같은 논리적 반응이 있을 수 있다고 본다. 첫째는 설득력 있는 규범적 이유를 가지고 양자간의 선택을 하는 것으로, 이는 옳은 행정을 비합리적으로 수행하거나 혹은 좋은 행정을 비도덕적으로 구현함을 의미한다. 이와 같은 방법은 행정학자들로부터 가장 적은 관심을 얻었는데, 이는 아마도 한가지의 선택이 행정으로 하여금 충분한 정당성의 확보를 어렵게 하기 때문인 것 같다. 두 번째는 가장 이상적인 경우로서 양자 모두를 취할 수 있기에 선택할 필요가 없다고 응답하는 것이다. 행정학 분야에서 가장 다

양한 반응을 얻은 방법론이라고 한다.

기존이론이 윤리를 인간행위의 옳고 그름을 결정하는 일련의 규범으로 정의하고, 행정윤리란 행정관료가 준수해야할 행동규범으로 행정관료나 조직이 바람직한 행동을 할 수 있도록 이끌어주는 행위의 준거 또는 지침이라고 언급하지만, 김호섭은 합의된 개념도출의 어려움을 토로하고, 이런 행정윤리를 다시 ‘규범적 윤리’(normative ethics)와 ‘응용윤리’(applied ethics)라는 지배적 접근방법을 통하여 행정윤리의 특수성을 제시하려 하였다. 규범적 윤리는 무엇이 이루어져야 하는가(what ought to be done)를 규명하는 공공정책 산출과 연관된 행위의 실질적(substantive) 측면을 다루는 것이고, 이에 반해, 응용윤리는 정부과정에서의 절차적(procedural) 형평이나 정당성 등에 관한 현실문제점의 논의라고 그 특성을 제시한다. 이를 바탕으로, 행정윤리의 실체인 바람직한 행정을 ‘생산의 극대화’와 ‘배분적 정의’를 동시에 실현하는 행정이라고 정의하며, ‘생산의 극대화’는 행정의 합리성을 기본가치로 목적론적 사고에, 그리고 ‘배분적 정의’는 도덕성을 바탕으로 의무론적 인식체계에 근거를 두고 있다고 설명하고 있다. 즉, 목적론적 사고(teleological)에 바탕을 둔 ‘좋은 행정’을 관료적 행정, 그리고 의무론적(deontological) 사고에 근거를 둔 ‘옳은 행정’을 민주적 행정이라 부르며 각각의 관점에서 법적 책임성과 도덕적 책임성을 근간으로 하는 윤리강령의 정립으로 행정윤리의 활성화를 주장하고 있다.

정철현 (1999)은 구청 공무원의 윤리기풍을 Victor와 Cullen의 윤리기풍 설문(ECQ: Ethics Climate Questionnaire)을 이용하여 실증적으로 연구하였다. 첫째, 수단형(instrumental)은 윤리적 문제를 다루는데 있어 이기주의적 성향이 강하게 작용한다. 특히 개인과 조직의 이익만 대변한다. 둘째, 봉사형(caring)은 개인과 조직의 이익을 고려하는데 그 평가에 있어서는 공리주의적 입장이다. 셋째, 독립형(independence)은 윤리적 판단에 있어 스스로 결정한다. 넷째, 규칙형(rules)은 조직 내부의 규칙·정책·절차·규범에 따른다. 다섯째, 법과 규약형(law and code)은 조직외부의 전문성, 법, 규약에 따른다.

<표 5> Victor와 Cullen(1998)의 실증적 윤리기풍의 형태

		분석의 초점		
		개인	지역	세계
윤리이론	이기주의	개인이익형 (수단형) (Instrumental)	회사이익형 (수단형) (Instrumental)	능률주의형
	공리주의	우정형 (봉사형) (Caring)	집단이익형 (봉사형) (Caring)	사회책임형
	원칙주의	개인도덕형 (독립형) (Instrumental)	규칙과 절차형 (규칙형) (Rules)	법과 규약형 (법과 규약형) (Law and codes)

이와 같이 윤리에 관한 기존 연구는 행정윤리의 핵심가치, 윤리적 행동기준에 위반되는 법적 제한사항, 행정윤리의 정향 및 방향, 그리고 윤리기풍에 관한 실증적 연구등을 주로 다루어 왔다. 그러나 윤리교육에 SW를 활용한 사례는 거의 전무한 실정이다.

5. 관료의 윤리적 행위 유형: 사회적 효과성과 법률주의

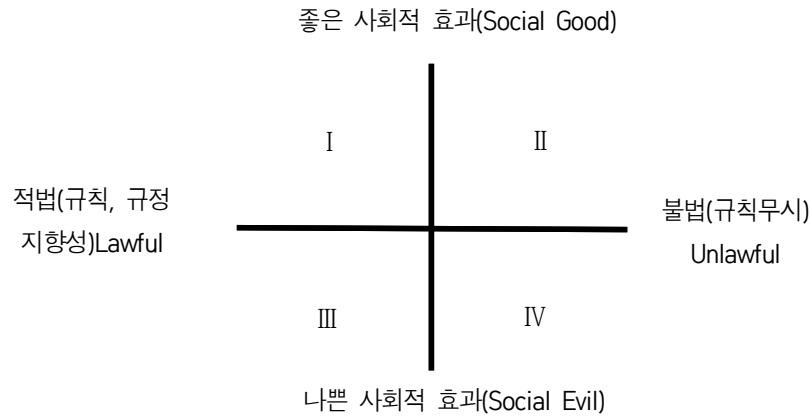
급격한 정보화로 인해 산업사회에 만들어진 헌법을 위시한 제 법률아래에서 정보사회의 각종 업무를 수행해야 하는 관료들에게 많은 갈등상황을 초래할 수밖에 없다. 예를 들어, 새로운 행정 환경을 적절히 반영해 주지 못하는 법, 규칙 등에 의거한 행위에 집착할 경우 합법적이긴 하지만 나쁜 사회적 효과를 수반할 수밖에 없는 행위를 해야만 할 수도 있다. 또한 시대에 맞지 않는 법, 규칙, 규정에는 어긋나지만 좋은 사회적 효과를 수반하는 행위사이에서 고민할 수도 있을 것이다.

공직자가 공공직무를 수행함에 있어 그 판단기준에 대한 논란이 분분하지만, 이 글에서는 효과적인 행정윤리의 판단기준으로 윤리적 적용을 반영하는 사회적 효과성과 형식적 합리성을 극대화하여 조직구조와 조직규범을 발달시키는 관료 조직의 법률주의를 상호 연관시키고자 한다.

이 두 변수-사회적 효과성과 법률주의-를 병렬시킴으로써 다음과 같은 행정윤리의 분석 틀을 구성할 수 있다. 이 분석 틀은 도구적 합리성인 규칙, 규정의 유

무와 사회적 효과성을 상호연관 시킴으로써 행정윤리의 4가지 특징을 보여준다. 이 분석 틀은 관료조직의 행정윤리 유형을 분석·판단하는데 사용되어질 수 있다.

<그림 2> 사회적 효과성과 법률 (규칙)주의



먼저 I분면 (윤리적으로 바람직한 규칙형 행위 유형)은 절차적 법률주의가 관료주의 운영을 위한 합리적 가치들이 잘 적응할 수 있는 분위기를 조성하여 좋은 사회적 효과를 나타낸 경우라 할 수 있다. 하지만 기존연구에서도 언급되었듯이 법률로서 모든 경우에 적용 가능한 판단기준을 정하는 것이 불가능하다. 따라서 보편성과 정치적 자율성을 바탕으로 공무원의 도덕 가치적 책임의 재량권 확립이 필요하게 될 것이다.

분석틀의 II분면 (자율형)과 III분면 (규칙악용형)은 비효과적 행정윤리의 판단 기준을 나타내고 있다. III분면은 비록 나쁜 사회적 효과를 가져왔지만, 공직자는 관료조직에서 요구하는 규칙에 따라 공공직무를 수행할 때 나타날 수 있는 경우로 행정윤리의 왜곡된 현상이라 말할 수 있다. 즉, 현실과 괴리된 법령의 이중적인 규칙이나 규제규정으로 인해 행정윤리가 잘못 해석된 것으로 절차적 모순으로 인한 부정의 소지가 문제시되고 있다. 이와는 반대로 II분면은 공직자가 규칙을 무시하고 공공직무를 수행하였음에도 불구하고 좋은 사회적 효과를 가져오는 것으로 공직자가 의도적으로 모순된 규칙이나 규정을 무시하고 자율적·독립적으로 행동하는 비판적 행동윤리로 인해 공공 선에 대한 의식적 실천을 반영하

고 있는 경우이다.

IV분면 (자율악용형)에서는 공직자가 공공직무를 수행함에 있어 규칙을 무시함으로써 나쁜 사회적 효과를 초래하는 경우로 책임을 유지할 수 있는 절차가 없기 때문에 비윤리적 행위가 존재하거나 인적요소, 제도적 장치의 미비, 그리고 환경적 요인 등 총체적 요인이 행정윤리를 저해함으로써 부정부패가 구조화 되어있는 경우이다. 여기서 부패란 법규 위반이나 부적절한 수단으로 인한 잘못된 행위의 유도를 총칭하는 것으로 전세계적으로 문제가 되고 있다. 부패와 연관된 개념으로 부정은 타당치 않은 행위. 불법은 위법행위. 부패는 포괄적인 용어로 불법 행위, 부정 행위 뿐만 아니라 사회적 公益을 위반하는 모든 행위로 볼 수 있다 (김영중, 1993). Wraith 윤리설 (moral theory)에 의하면 부패란 윤리적으로 비난 받을 행위, Lasswell의 공익설(public interest)에 의하면 공익을 위반하는 모든 행위, Riggs의 권력관계설(power relations)에 의하면 권력남용 행위, Klaverno의 시장교환설 (market exchange)에 의하면 이익추구 행위를 부패로 볼 수 있다.

이는 공무원의 비현실적인 보수수준과 연금의 적정화가 실현되지 못함으로써 문제가 되고, 정치적 사회적 불안으로 인한 공무원의 신분상의 불안이 행정윤리를 저해하고 있는 것이다. 또한 법적 규제장치와 같은 제도적 장치가 미비함으로써 때로는 조직의 목표달성만을 위해 공직자로 하여금 윤리기준마저 포기하도록 강요하는 경우도 생긴다.

규칙, 규정, 법등으로 모든 행위의 기준을 예시할 수 없는 관계로, 어떠한 상황이 윤리적 행위에 반하는 행위인가를 교육하는 일이 애매모호한 윤리규정의 제정이나 추상적인 윤리 교육보다 더 중요할 수도 있다. 다음에는 윤리교육 SW 활용을 통한 윤리 교육 강화 방안에 관해 논의한다.

III. 윤리교육 SW 활용을 통한 윤리 교육 강화 방안

행정윤리를 확보하기 위한 노력은 선, 후진국을 막론하고 어느 국가, 어느시대에서나 강조되어 왔다. 한 국가의 행정수준은 행정윤리 수준을 뛰어 넘을 수 없다고 해도 과언이 아니다. 공무원의 행정윤리를 확보하기 위해 어떠한 여건이

필요한지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 법률적, 제도적 환경의 조성이 필요하다. 행정윤리의 확립은 공무원 개개인의 인간적 가치에 지나치게 의존할 경우 그 실효성이 크지 않게 된다. 이와 동시에 공무원의 비윤리적 행위를 통제할 수 있는 외부강제규정이 병행되어야 한다. 국가공무원법상의 공무원의 행동규범규정이나 공직자 윤리법상의 행동규정 그리고 공무원 윤리현장의 의무이행규정등과 더불어 행정공무원 개개인의 자기규제를 유도하면서 동시에 강제적인 통제성을 띠는 법적 제도적 시스템을 구축하여야 한다. 왜냐하면 단순히 개개인의 인격에 호소하는 선언적 의미의 규정은 어느정도 공직윤리의 분위기를 일신하는 효과는 있으나 현실적으로 공무원 윤리수준을 향상시킬 수는 없기 때문이다. 둘째, 공무원 윤리 교육의 강화가 필요하다. 공무원 개개인은 우선 권위주의시대의 관준민비사상을 버리고 국민의 공복으로서 사명의식이나 봉사정신을 가지고 공직에 임하겠다는 자세를 가져야 한다. 공직윤리자세를 갖추기 위해서는 공무원 교육훈련제도를 통하여 공직으로서의 가치와 윤리에 관한 교육을 강화해야 한다.

1. SW를 활용한 미국의 윤리교육 사례

지금까지 우리는 행정윤리의 유형에 대해서 알아보았다. 여기서는 행정윤리의 확보방안으로 행정행태의 쇄신과 공무원의 가치관 전환을 위한 윤리교육의 활용사례에 대해서 알아보려고 한다. 현재 미국에서는 행정인의 윤리의식 제고와 직업윤리의 향상, 그리고 전문지식 및 직업수행능력을 향상시키기 위해 공무원들의 가치관 전환훈련 및 능력발전을 위한 각종 교육훈련이 개발 시행되어지고 있다. 우리는 이러한 노력의 한 예로 미법무성에서 실행중인 Quandaries라는 윤리교육 프로그램을 소개하고자 한다. 아직 우리나라에는 컴퓨터 소프트웨어를 통한 행정윤리교육의 실제적 사례가 없는바, 다음 활용사례가 한국 행정윤리교육에 도움이 되리라 본다.

1) Quandaries 프로그램의 개요

Quandaries는 연방공무원의 행동기준을 제시하기 위해 미법무성의 윤리국에서

개발한 상호교환 훈련프로그램으로 연방정부에서 일어나는 공무원의 역할수행을 시뮬레이션하고 있다. 공무원의 무료 회원가입에 대한 승낙은 올바른 행동인가, 상품에 대한 할인혜택은 받아도 되는가? 와 같은 공공업무 수행에서 수없이 나타나는 윤리적 행동에 관한 선택의 질문을 던지고 있다. 사실 윤리적 측면에서 볼 때, 이와 같은 질문은 결코 흑백논리로 구분되어질 수는 없다. 하지만 실제 상황에서 발생할 수 있는 윤리문제를 다양한 역할수행을 통해 경험함으로써 이와 유사한 문제가 발생할 경우 매우 신중하게 자신의 행동을 윤리적 기준에 따라 검토해 볼 수 있다.

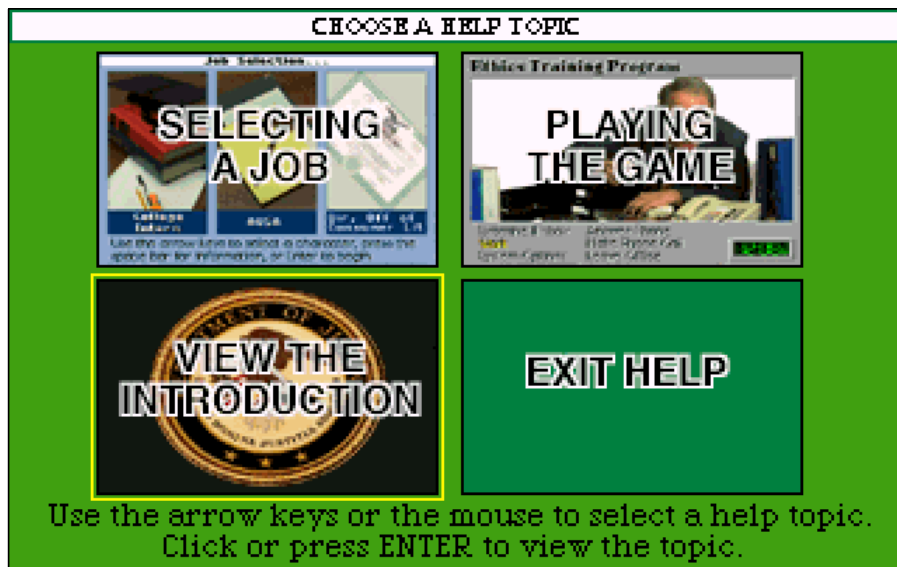
이 프로그램은 사용자가 연방정부의 직위를 선택하고 그에 따른 직무수행 과정에서 일어날 수 있는 윤리문제를 해결해 나가는 것으로서, 행동규제 기준에 관한 지식과 윤리적 판단기준을 훈련하기 위한 상황을 다섯 단계별로 제시하고 있다. 각 단계에서 사용자가 주어진 윤리적 문제상황을 잘 해결할 경우, 다음 단계로 직위승진을 하게된다. 그리고 그 결과에 따라 사용자에게 더 많은 책임성이 부과된다. 우선 사용자는 행정, 법률 또는 관리에 관련된 네 가지 직무 중 하나를 선택할 수 있다. 직무는 다섯 단계로 이루어져 있으며, 각 단계에서 사용자는 3-4개의 직무중 하나를 선택할 수 있다.

프로그램의 환경은 실제 업무상황을 재현하고 있다. 자신의 책상이 있고, 계약 관계자나 상사와 토론을 하고, 외출이 가능한 장소가 제공되어지며, 약속위반이나 업무의 늦장처리로 인해 꾸지람을 받기도 한다. 모든 주어진 상황에서, 사용자는 정부의 윤리규정과 연관된 딜레마에 당면하게 되고, 다지 선다형 질문에 응답을 해야한다. 이러한 과정을 거쳐 각 단계의 마지막에서, 사용자는 자신의 역할수행이 올바른 것이었는지, 나쁜 것이었는지 아니면 그저그러한 것이었는지에 대한 피드백을 얻게된다. 이러한 피드백을 가지고 다음 단계로 올라가고, 자신에게 주어진 직무는 더욱 어려워진다. 즉, 사용자는 매번 애매모호한 상황에 직면하게 되고, 이에 따른 행동규칙 적용이 사용자로 하여금 점점 흥미를 느끼게 한다.

<그림 3> 프로그램 첫 화면



<그림 4> 프로그램 도움 화면



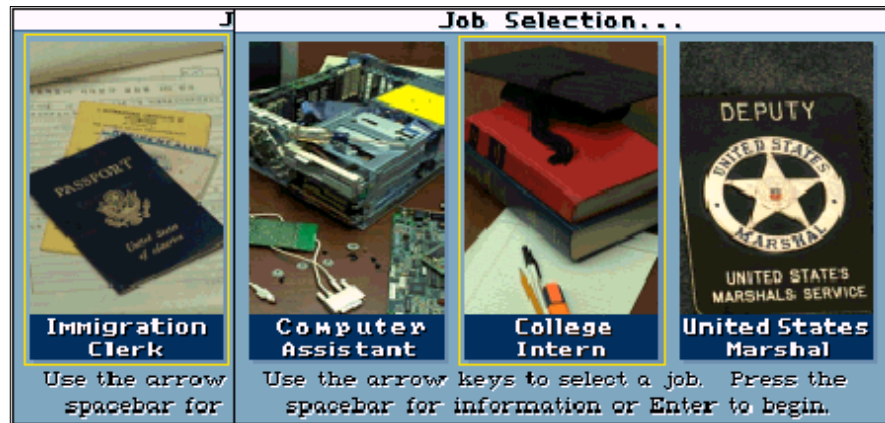
<그림 5> 프로그램 환경 중 미연방 보안관의 사무실



2) 직무의 선택

우선 사용자는 15개의 직위 중 가장 하위직인 출입국 관리 사무소 직원 (Immigration Clerk), 전산 보조원 (Computer Assistant), 대학 인턴사원 (College Intern), 또는 미연방 보안관 (United States Marshal) 중에서 하나를 선택하여 자신의 역할을 수행한다. 주어진 직무수행을 완수하고 나면, 2단계인 연방 수사국 (FBI) 사무관 (Secretary), 연방 보조금 직원(Grants Officer) 또는 출입국 관리 사무소 검사관(Immigration Inspector)으로 승진하게 된다.

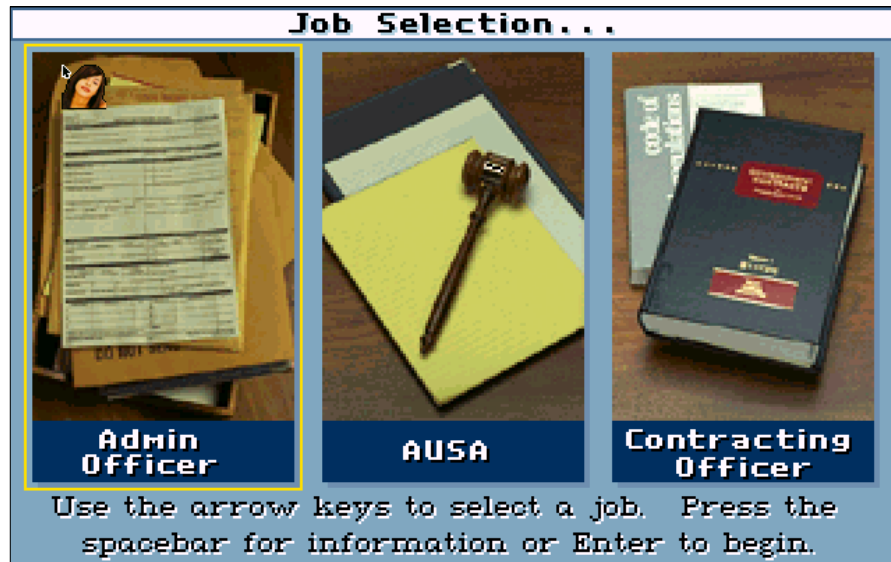
<그림 6> 1단계 직무 선택



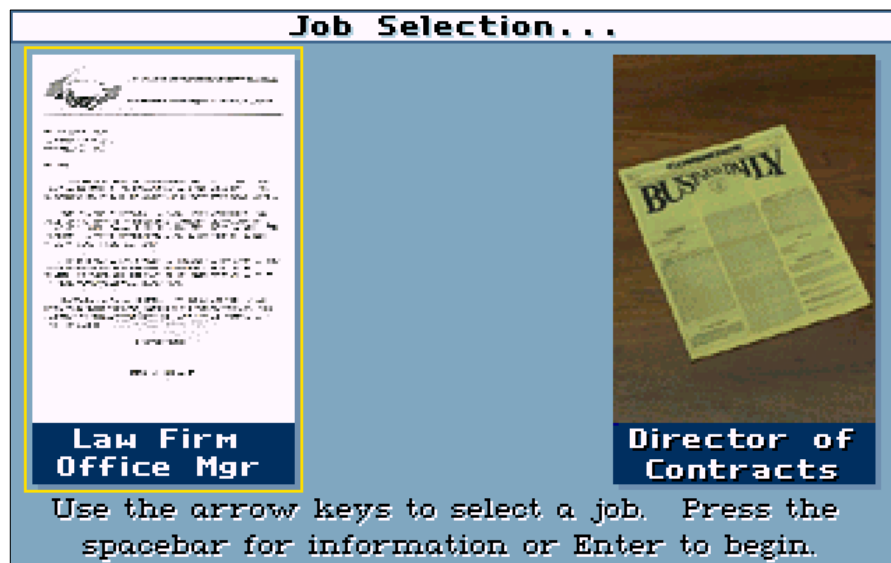
<그림 7> 2단계 직무 선택



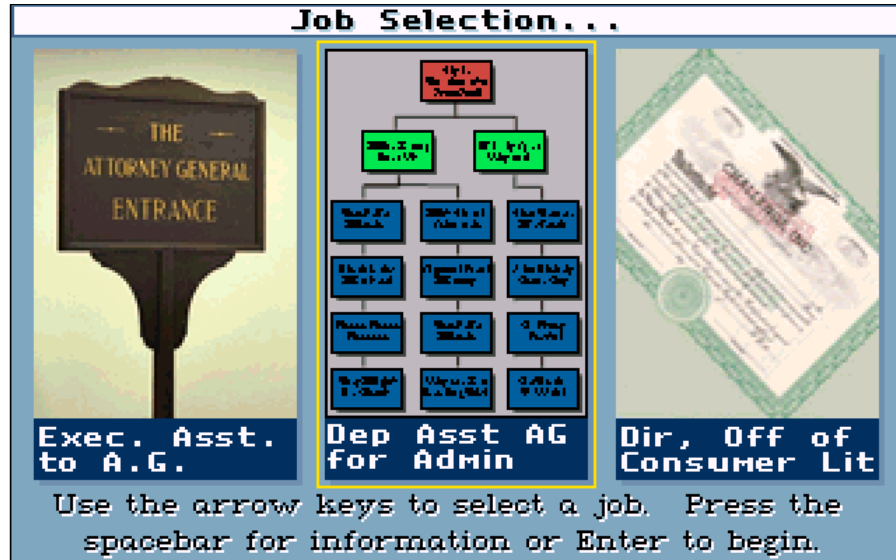
<그림 8> 3단계 직무 선택



<그림 9> 4단계 직무 선택



<그림 10> 5단계 직무 선택



예를 들어, 사용자가 법률집행에 관련된 직무를 선택할 경우, 미연방 보안관을 시작으로 2단계인 출입국 관리 사무소 검사관, 3단계인 검사 보좌관, 4단계인 사기업의 계약거래 이사 (Director of Contracts), 그리고 마지막 5단계로 소비자 소송 국장 (Director of Consumer Litigation)의 직위에 관련된 교육을 훈련받게 된다.

일반적 관리에 대한 윤리교육으로는 대학 인턴사원이나 출입국 관리 사무소 사무원을 1단계로 시작하여 연방 보조금 직원, 계약거래 공무원 (Contracting Officer), 사기업의 이사 (AUSA), 그리고 행정부 법무장관 부 보좌관 (Department Assistant Attorney General for Administration) 순으로 각 단계에 따른 업무수행과 행동기준에 대한 교육을 훈련받는다.

마지막으로 행정분야는 출입국 관리 사무소 사무원이나 전산안내 보조원을 시작으로 연방수사국 사무관, 행정 사무관 (Administration Officer), 법률회사 부장 (Law Firm Office Manager), 그리고 법무장관의 행정보좌관 (Executive Assistant to Attorney General)을 마지막 단계로 하여 행정윤리와 관련된 공직자 교육훈련을 받게 된다.

이 프로그램에서 각 단계별로 사용자에게 주어진 문제는 다음의 일곱 가지로

요약해 볼 수 있다.

- 사적이익과 공공행동기준의 상충 및 갈등
- 외부로부터의 선물
- 직장내 상하직원들간의 선물
- 업무와 관련된 외부출장
- 외부관계자와의 협상
- 공공업무 외의 일
- 공무원의 정치적 활동

사용자는 각 단계에서 주어진 문제에 대해 여러 가지 해결방안을 시도해 볼 수 있고, 자신이 선택한 방법이 최고의 선택이었는지 아니면 최악의 방법이었는지도 알 수 있다. 따라서 사용자는 최악의 상황을 임의적으로 선택해 봄으로써 그에 따른 결과와 그 방안을 알아볼 수 있다.

<그림 11> 1-상황



3) 구체적 사례 1

(1) 상황

다음은 프로그램에서 나오는 일곱 가지 상황 중 공공업무 수행과정상 자주 직면하게 되는 사적이익과의 갈등에 관한 간단한 예이다.

상사는 정부와 업자에 의한 가격협정을 조사하기 위해 대학생 인턴사원 즉, 프로그램 사용자에게 조사대상 회사의 연간 보고서를 수집하여 보고하도록 지시한다. 하지만 인턴사원은 6개월 전에 조사대상의 한 회사에 입사원서를 제출하였고 그 회사에 입사하기를 희망하고 있었다. 따라서 인턴사원은 자신의 취업관심과 업무수행에 대해 갈등을 하게되고 이에 따른 선택의 기로에 놓이게 된다.

(2) 행동유형의 제시 및 윤리적 행동의 선택

프로그램은 사용자에게 다음과 같은 4가지의 예측 가능한 행동유형의 보기를 제시한다.

- ① 상사에게 긍정의 반응을 보이지만 조사대상의 한 회사에 입사지원을 하여 업무수행에 갈등이 있음을 토로한다.
- ② 자신의 이력서에서 지원회사의 기록을 제거한다.
- ③ 그대로 업무수행을 한다.
- ④ 윤리국에 전화를 한다.

(3) 최종조언

사용자가 위의 4가지 보기에서 행동유형을 선택할 경우, 프로그램은 선택에 대한 반응과 조언을 제시한다. 위의 예에서 인턴사원이 첫 번째 행동유형을 선택할 경우, 이에 대한 반응으로 프로그램은 다음과 같이 조언하고 있다.

입사원서를 제출한지 2개월이 지났고 그 후 공식적으로 입사의지를 밝히지 않았다. 또한 지원회사와의 사적연락이 없었으므로 이 경우에는 갈등이 존재하지 않는다. 따라서 업무와 관련된 지원회사와의 연락은 취업과 아무런 상관이 없다. 하지만, 취업에 관한 결정을 내리지 못했거나 상사와의 문제공유에 실패할 경우 이러한 미련이 계속 업무조사 과정에서 남아있게 될 것이다.

자료: 5 CFR 2635.602 & 603

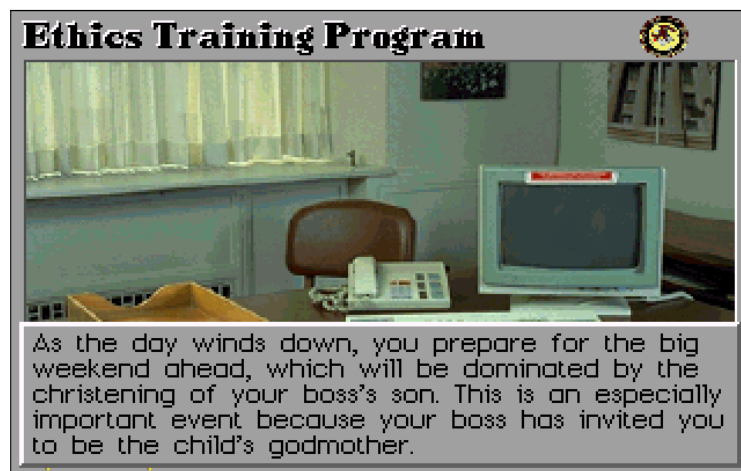
4) 구체적 사례 2

(1) 상황

이번주말에 당신의 상사의 아들이 세례를 받기로 되어 있다. 당신의 상사가 자기 아들의 대모가 되어 달라고 초청했기 때문에 특별히 중요한 행사이다.

당신의 남편은 그 아이에게 \$45 짜리 이름을 새겨넣은 은제잔을 선물하라고 제안한다.

<그림 12> 2-상황①



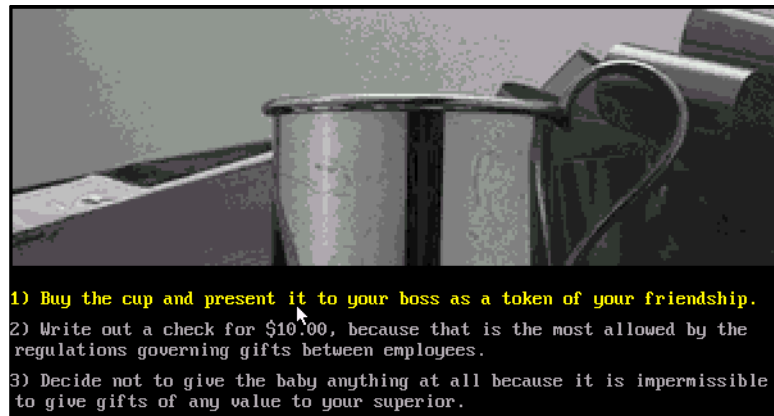
<그림 13> 2-상황②



(2) 행동유형의 제시 및 윤리적 행동의 선택

- ① 잔을 사서 우정의 표시로 상사에게 선물한다.
- ② 공무원 간에는 규정상 \$10 이상은 허용되지 않기 때문에 수표로 준다.
- ③ 상사에게 어떠한 선물도 줄 수 없기 때문에 아이에게 아무것도 주지 않기로 결심한다.

<그림 14> 2-보기

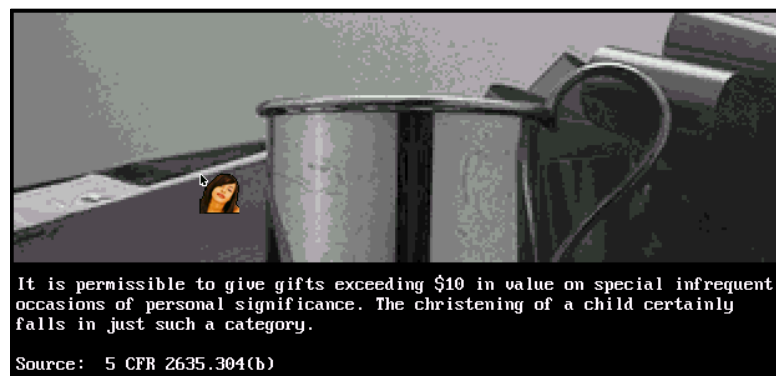


(3) 최종조언

아주 특별히 개인적으로 중요한 경우에는 \$10이상의 선물을 줄 수 있다. 아이의 세례는 이러한 범주에 속한다.

자료: 5 CFR 2635.304(b)

<그림 15> 2-최종 조언



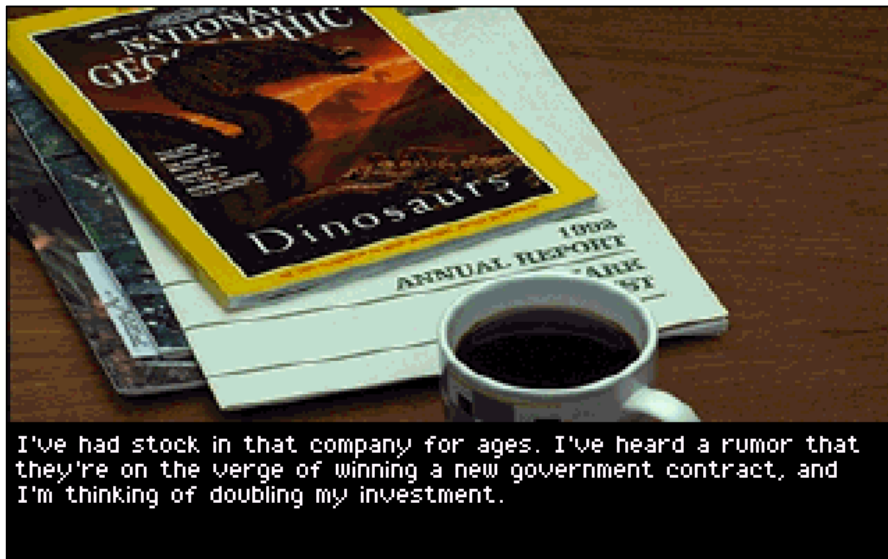
5) 구체적 사례3

(1) 상황

거실에서 커피를 마시다가 여러 가지 잡지를 보게 된다. 그 중 모 회사의 연간 보고서를 보게 된다.

아버지는 “나는 그 회사에 수년동안 주식 투자를 해왔다. 그 회사는 새로운 정부계약을 곧 따낼거라는 소문을 들은적이 있다. 그래서 나는 지금 내 투자를 두배로 늘릴려고 생각중이다.”

<그림 16> 3-상황



(2) 행동유형의 제시 및 윤리적 행동의 선택

① 아버지에게 그 소문이 사실이라고 얘기해서 그 회사가 계약을 따내도록 한다.

② 아버지에게 소문이 사실이라고 얘기한다. 다음날 사무실에 가서 그 회사와의 조달 업무에서 손을 떼도록 한다

③ 아버지에게 아무말도 하지 않는다. 그리고 이전처럼 그 회사와 조달업무를 계속한다.

④ 아버지에게 아무말도 하지 않고 그 회사와의 조달업무에 관여할 경우 개인적인 이익과 상충될 지도 모른다고 상사에게 얘기한다.

(3) 선택에 대한 피드백

만일 당신이 ①을 선택했을 경우, 이 윤리교육 프로그램은 다음과 같은 피드백을 제시한다.

이것은 윤리적으로 최악의 행동이다. 당신은 비밀정부 정보를 폭로했을 뿐 아니라 당신의 아버지가 직접적인 재정적 이해관계를 갖고있는 일에 연루됨으로써 문제를 더 복잡하게 만들었다.

(4) 최종조언

연방정부 공무원은 자신의 사익이나 타인의 이익을 취하기 위해 직무상의 비공공정보를 이용해서는 안된다.

만일 이해관계의 상충상황에 직면했다고 생각한다면 상관에게 의논해야 한다. 그러나 만일 당신의 상관이 당신이 계속 조달업무를 수행해야 한다고 판단하면 윤리담당관에게 보고하고 직무를 계속할 수 있는 명문화된 확인 서류를 얻어줄 것이다.

자료 : 5 CFR 2635.702 & .703, .502

6) 구체적 사례4

(1) 상황

교육훈련 세션을 후원하는 회사가 교육장 입구에서 행운권을 나눠주고 점심 식사후 당신이 \$20 짜리 식당이용권에 당첨됐다고 발표했다.

(2) 행동유형의 제시 및 윤리적 행동의 선택

① 행운상을 받는다.

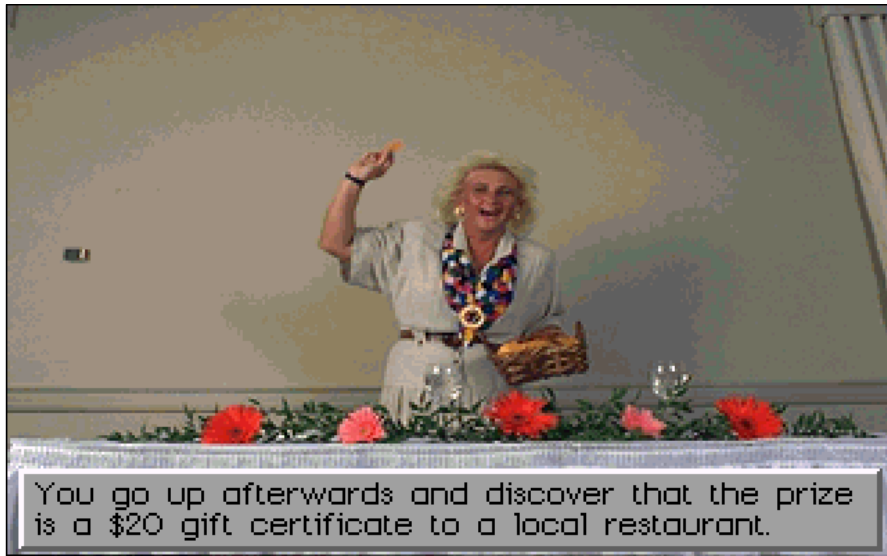
② 정부와 거래관계에 있는 후원사에서 주는 상이기 때문에 거절한다.

(3) 최종조언

비록 후원사가 정부와 거래관계에 있지만 \$20 미만은 행운상으로 받을 수 있다. 그러나 만일 \$20 이상의 행운상이라면 거절해야 한다.

자료 : 5 CFR 2635.204

<그림 17> 4-상황



7) 각 단계의 최종조언

모든 문제에 대한 결정을 내리고 그 선택에 대한 조언을 들은 후, 마지막 단계에서는 총체적으로 행동반응 유형에 대한 분석이 요약 정리된다. 우선 사용자가 각 단계에서 수행한 직무결과를 바탕으로 승진의사를 밝히고, 각각의 상황에서 내린 좋은 윤리적 판단을 종합하여 보여준다. 그 다음 화면에서는 취하지 말아야 할 윤리결정을 보여준다.

IV. 결어

윤리에 관한 기존 연구는 다분히 추상적이고 철학적인 행정윤리의 핵심가치, 윤리적 행동기준에 위반되는 법적 제한사항, 행정윤리의 정향 및 방향, 그리고 윤리기풍의 실증적 연구가 주종을 이룬다. 그러나 구체적인 행위 기준도 공무원이 공무 생활을 영위하면서 부딪히게 되는 수많은 상황들에 적절히 대처하는 기준으로는 충분치 못하다.

새로운 행정 환경을 적절히 반영해 주지 못하는 법이나 규칙 등에 의거한 행위에 집착할 경우 합법적이긴 하지만 나쁜 사회적 효과를 수반할 수밖에 없는 행위를 해야만 할 수도 있다. 또한 시대에 맞지 않는 법, 규칙, 규정에는 어긋나지만 좋은 사회적 효과를 수반하는 여러 유형의 행위사이에서 고민할 수도 있을 것이다.

이 글에서는 윤리적 행위 유형에 관한 모형을 도출하고, 미국 연방정부에서 활용하고 있는 윤리교육 SW 활용사례를 소개하였다.

행정윤리란 공무원이 행정업무를 수행하는 데 있어 국민 전체에 대한 봉사자로서 행정이 추구하는 공공목적을 달성하기 위해 준수해야 하는 행동규범이다. 오늘날 행정기능의 양적 확대와 질적인 전문화로 행정관료의 자유재량의 범위가 크게 확대되고 방대한 자원의 배분권을 행사하게 되어 그들의 결정이 국민생활에 지대한 영향을 미치고 있으며 이에 상응하여 행정윤리의 중요성이 커지고 있다. 특히, 정보화의 급격한 발달에 따른 행정윤리적 갈등상황은 행정권력의 비대화를 초래할뿐만 아니라 행정윤리적 책임의 모호성으로 인한 공직사회의 불신과 사회 전반에 걸친 신뢰성의 위기를 초래한다. 다시말해, 행정조직이 사회의 발전을 가로막는 장애물로 변할 수 있는 것이다. 따라서 행정윤리의 확립은 바람직한 사회모형의 기준이 되며, 대규모 관료조직의 비개인화 경향과 공직자 윤리의 파괴경향을 억제하는 행동지침으로서 작용한다.

그러나 윤리에 관한 기존 연구는 행정윤리의 핵심가치, 윤리적 행동기준에 위반되는 법적 제한사항, 행정윤리의 정향 및 방향등을 주로 다루어 왔다. 따라서 행정 당사자인 공무원의 자발적인 참여로 인한 새로운 공직윤리의식의 제고와 직업윤리의 향상, 그리고 전문지식 및 직업수행능력을 향상시키기 위한 공무원들의 가치관 전환훈련 및 능력발전을 위한 각종 교육훈련 개발이 시급하다고 본다. 특히, 정보화 시대에 컴퓨터를 이용한 공직자의 윤리교육훈련은 인적·물적 자원의 소요를 필요로 하는 기존의 훈련보다 비용을 절감시키며 실제 상황에서 발생하는 윤리문제를 미리 경험해 봄으로써, 앞으로 발생할 수 있는 윤리문제를 더욱 효과적으로 해결할 수 있을 것이다. 다시말해, 어떠한 상황이 윤리적 행위에 반하는 행위인가를 교육시킴으로서, 공무원 자신이 처한 상황을 인식하고 자기 성찰적인 자세로 행정가치를 재정립할 수 있는 공직윤리의 자율적 성립이 컴

퓨터 SW를 통해 이루어 지리라고 생각한다.

기존 규칙, 규정에는 어긋나지만 좋은 사회적 효과를 수반하는 행위에 직면한 공무원의 윤리적 갈등을 해소할 수 있는 방안으로는 정부개혁 실험실(Reinvention Laboratories), 면제정책(Beta Sites)등의 도입을 고려할만 하다.

정부개혁 실험실(Reinvention Laboratories)이란 성과를 향상시키기 위한 새로운 방법으로 여러 가지 실험적인 조치를 실시하고 일시적으로 행정적 규칙이나 절차를 무시할 수 있는 허가를 받은 공공조직이다. 보통 이러한 실험실은 규칙이 적용되지 않는 면제권을 갖고 간섭을 받지 않는다. 면제정책(Beta Sites)이란 사례별로 규칙을 일시적으로 면제해 주는 메커니즘을 말한다. 전체 행정체제에 이양할 수 없을 경우 미국의 산림청이 네 군데의 실험장소를 선정한 것처럼 일부 행정기관을 선정한다. 각 부처에 의해 선정된 행정기관은 새로운 방식을 적용하여 실험적인 운영을 하고, 방해되는 규칙이 있을 경우 이의 면제를 신청하도록 적극 장려된다.

참고문헌

- 김영중 (1993). 부패학: 원인과 대책, 숭실대 출판부
- 김호섭.(1989). 행정가치 갈등의 해소에 관한 논리적 고찰. 「한국행정학보」, 23(2).
- 김호섭.(1989). 행정문화의 비판적 수용을 통하여 본 행정윤리의 방향. 「한국행정학보」, 24(1).
- 이서행.(1986). 한국행정윤리연구실태에 관한 고찰. 「한국행정학보」, 20(1): 195-214.
- 임의영.(1996). 행동, 행위, 프락시스 개념의 행정윤리적 정향. 「한국행정학보」, 30(3): 19-33.
- 임의영.(1999). 행정윤리론의 대안적 인간관: 정치적 실존모형에 관한 연구. 「한국행정학보」, 33(3): 39-53.
- 정철현 (1999) 우리나라 구청 공무원의 윤리기풍에 관한 실증적 연구: Victor와 Cullen의 모형을 중심으로, 「한국행정학보」, 33 (4).
- 최창현.(1993). 정보기술과 조직구조의 관계: 구조적 상황이론관점에서의 재조명, 「관대논문집」, 제21집.

- Davies, C. J.(1987), Controlling administrative corruption. Planning and Administration, v.2, p. 62-66.
- Denhardt, Kathryn G.(1998), The Ethics of Public Service : Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations, Greenwood Press, Wesport, Connecticut.
- Denhardt, Kathryn G., "The Management of Ideals : A Political Perspective on Ethics", Public Administration Review, March/April 1989, p. 187-193.
- Denhardt, Robert B.(1981), The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- OECD (2000). Trust in government: Ethics Measures in OECD Countries
- Klitgaard, R.(1984), Managing the fight against corruption: a case study. Public Administration and Development, v.4, p. 77-98.
- Ramasoota P.(1998), Information technology and bureaucratic surveillance. Information Tecchnology for Development, 8(1), P. 51-64.
- Roszak, T.(1994), The Cult of Information. University of California Press, Los Angeles.
- Sparrow, M. K.(1992), Information enforcement. Informatization and the Public Sector, 2(3), p. 197-212.
- Thompson, Dennis F. (1992). "Paradoxes of Government Ethics", Public Adminsstration Review, Vol. 52, No 3, May/June, p. 254-259.