

공직 수행의 딜레마와 의사결정의 어려움*

윤건수**

이 논문은 그동안 딜레마 연구에서 소극적으로 다루었던 의사결정자를 딜레마 모형에 포함시켜 공직자의 딜레마 모형을 제시한 리뷰논문이다. 모형을 제시하는 과정에서 딜레마에 대한 연구업적들과 함께 행정이념과 공직가치, 윤리적 행동과 행정책임 등과 같이 딜레마와 유사한 선행연구들도 검토하였다. 공직자가 두 개의 맥락을 동시에 선택할 수 없고, 어느 하나의 맥락만 선택할 수도 없지만, 그렇다고 두 개의 맥락 모두를 배제할 수도 없다면 공직자는 딜레마에 빠진다. 이 논문은 상관의 명령과 조직에 대한 충성, 선출직 공직자의 요구, 조직 내외 고객의 기대에 덧붙여, 공직자 개인의 신념체계와 전문직업인으로서의 경험이 공직자를 딜레마에 빠뜨리는 4가지 중요한 맥락이라고 봤다. 공직자의 딜레마 모형은 문제 해결을 잘 하는 유능한 공직자보다는, 이도저도 아닌 양자택일의 상황을 자각하고 자신의 선택에 대해 끊임없이 반성하고 성찰하는 공직자를 강조한다.

주제어: 딜레마 이론, 의사결정, 행정윤리

I. 서론

공직을 수행하는 과정에서 공무원들은 많은 어려움을 겪고 있으며, 그러한 어려움

* 이 논문은 2016년 8월 한국행정이론학회(KOSPAT) 하계학술대회에서 발표했던 ‘공직자의 딜레마와 갈등’ 논문을 발전시킨 것이다. 논문 발표 과정에서 많은 아이디어를 제공한 행정이론학회 회원들과 심사과정에서 유익한 논평을 아끼지 않은 익명의 심사위원들에게 감사를 드린다. 논문을 발전시키는 과정에서 2016.9~2017.2까지 연구학기의 기회를 제공한 고려대학교에게도 감사를 드린다. 논문을 마무리하는 교정 작업을 도와준 정민경 예비박사에게도 고마움을 표한다. 아울러 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2015S1A3A2046562)임을 밝힌다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직이론, 질적 방법론 등이다(gsmagic@korea.ac.kr).

2 「정부학연구」 제23권 제3호(2017)

은 대부분 의사결정 상황과 직결된다. 불확실성, 애매성, 갈등, 비밀관성, 혼선, 스트레스 등의 용어는 선택상황의 어려움을 전달하는 용어들이며, 그 가운데에서도 딜레마는 “두 개의 선택지 사이에서 이도저도 못하는 어려운 선택 상황”을 대변하는 용어다. 이 글은 공직을 수행하는 과정에서 공직자가 겪는 결정의 어려움을 ‘딜레마’라는 관점에서 정리한 글이다.

행정학 분야에서 딜레마에 대한 연구가 본격화 된 것은 1992년부터다. 이종범 외(1992)의 연구논문을 시작으로 ‘딜레마 이론’(이종범 외, 1994), ‘딜레마와 행정’(윤견수 외, 2000), ‘딜레마와 제도의 설계’(소영진 외, 2009) 등 세 권의 단행본이 출간되었고, 학술논문과 학위논문 등을 통해 수많은 연구업적이 축적 되었다. 그런데 이들의 연구가 갖고 있는 중요한 가정 가운데 하나는 분석단위를 조직이나 시스템 혹은 제도로 설정하고, 개인에 대한 연구는 배제했다는 점이다. 그 이유는 ‘개인’을 분석단위로 한 연구는 자칫하면 심리적 갈등이나 도덕적 갈등에 대한 연구로 경도될 우려가 있었기 때문이다. 그래서 의사결정자가 딜레마에 빠졌다고 할 때, 그 의사결정자를 개인으로 보지 않고 ‘시스템의 조정자’로 추상화 한 후에 연구가 진행되었다. 예컨대 국무총리의 딜레마를 연구할 때, 자연인으로서의 총리가 아니라 여러 부처의 이해관계를 조정하는 자, 혹은 총리실이라는 시스템의 조정자라는 암묵적인 가정이 있었다.

이와 같은 암묵적 가정은 연구의 초점을 정책과 제도 쪽으로 묶어둠으로써 행정학의 고유한 성격을 잘 살리는데 도움이 되었지만, 딜레마 현상을 이해하고 딜레마에 대한 이론을 개발하는 과정에서 걸림돌로 작용한 것도 사실이다. 행정윤리나 행정책임 등 개인을 분석단위로 한 연구들을 배제시켰고, 이들 연구에서 얻을 수도 있는 많은 통찰력을 스스로 제한시켰기 때문이다. 개인에 대한 연구는 그동안 딜레마 연구에서 소극적으로 다루어질 수밖에 없었다.

이 논문은 기존의 딜레마 이론을 보완하여 의사결정의 주체인 공직자에게 초점을 맞춘 딜레마 이론을 제시하는 것이 목적이다. 이를 위해 먼저 그동안의 딜레마 연구가 출발하게 된 계기와 그 이후의 이론개발 과정을 소개하고, 그 과정에서 기존의 이론들이 개인에 대한 논의를 어떻게 다루었나를 살펴본다. 이어서 딜레마 연구는 아니지만 공직자의 딜레마에 대한 모형 개발에 도움이 될 수 있는 유사 선행연구들을 살펴본다. 이 논문에서는 역할갈등, 윤리적 의사결정, 행정책임과 통제, 행정이념과 가치 등에 대한 연구들을 딜레마의 관점에서 재해석하였다. 그리고 주로 한국에서 축적된 연구들을 리브의 대상으로 선정하였다. 마지막으로 앞의 두 가지 논의를 기반으로 공직자의 딜레마 모형을 제시한다. 이 논문은 경험자료를 분석한 논문이 아니라, 그동안의 딜레마 연구업적 및 딜레마 연구에 참여해 왔던 연구자로서의 경험을 토대로, 딜레마

이론의 확장 가능성을 염두에 둔 리뷰논문이다.

II. 딜레마 이론의 출발점: 선택이 곤란한 상황에 대한 이론

딜레마 이론은 대부분의 정부 정책이 대안이나 가치의 우선순위를 정할 수 없는 어려운 상황 속에서 이루어짐에도 불구하고, 기존의 이론들은 이런 상황을 제대로 반영하지 않았다는 인식에서 비롯되었다. 마치와 사이몬은 '일상적인 의사결정이 붕괴될 때 생기는 상황'을 갈등이라고 하며 그것을 3가지로 분류하였다(March & Simon, 1958: 113). 첫째는 각 대안이 가져올 결과를 알고, 그것들을 비교할 수 있지만, 만족스럽지 않은 수용불가능한(unacceptable) 상황, 둘째는 각 대안의 결과를 알지만 비교하기는 힘든 비교불가능한(incomparable) 상황, 셋째는 각 대안이 가져올 결과도 모르는 불확실한(uncertain) 상황이다. 이들 세 가지 상황은 대안들 간의 충돌 때문에 선택이 어려운 상황이며 의사결정자는 그 때 갈등을 겪는다¹⁾. 이러한 상황에 대한 해결책은 대안에 대한 정보와 지식을 넓히거나 결정자가 갖고 있는 욕망의 수준을 낮추는 것이다. 예를 들어 불확실한 상황에서는 대안들이 가져올 결과를 분명히 하거나 새로운 대안을 탐색하고, 수용 불가능한 상황에서는 새로운 대안을 탐색하며, 수용 가능하지만 비교 불가능한 상황은 보통 시간이 제약된 상황인 경우가 많은데, 이 경우는 먼저 제시된 대안을 선택한다(March & Simon, 1958: 115).

즉, 의사결정은 지식과 욕망의 함수이기 때문에²⁾ 어려운 선택 상황을 벗어나려면 첫째, 지식과 정보를 동원하거나, 둘째, 욕망의 강도를 낮추면 된다고 본 것이다. 그러나 대안을 평가 할 정보와 지식을 완벽히 갖고 있지만 대안을 비교할 수 없는 상황이 존재한다. 이런 상황은 대안을 비교하는 함수가 서로 충돌하는 상황, 다시 말해 대안

1) 그들은 대안이 가져올 결과는 긍정적인 것(+)과 부정적인 것(-)이 공존한다고 봤다. 그리고 +와 -가 모두 작으면 '밋밋한' 대안, +와 -가 모두 크면 '뒤섞인' 대안, +가 -보다 크면 '좋은' 대안, +가 -보다 작으면 '나쁜' 대안, +와 -를 잘 모르면 '불확실한' 대안이라고 가정을 세웠다. 만약 두개의 대안 중 하나를 선택하는 상황이 있다고 하자. 둘 중 한 개의 대안이 '좋은' 대안이라면 어려움 없이 그것을 선택하면 된다. 그러나 그렇지 않은 경우는 수용불가능하거나, 비교불가능하거나, 불확실한 상황이라서 의사결정자가 갈등을 겪는다.

2) 이 두 가지는 제한된 합리성의 핵심을 구성하는 요인이다. March(1978)는 현재 행동이 가져올 미래의 결과가 불확실(uncertain)하고, 그 결과에 대한 선호가 애매하기(ambiguous) 때문에 인간 행동의 합리성은 제약을 당할 수밖에 없다고 봤다. 앞의 경우는 지식과 정보를 탐색하는 인지적 능력의 한계, 뒤의 경우는 선호의 불안정성과 비일관성, 그리고 모호성을 강조한다.

비교의 근거가 되는 가치나 가정이 서로 충돌하는 상황이다. 대안을 비교하는 교환함수가 서로 충돌하는 상황이기도 하다. 예컨대 대안 A와 B가 서로 충돌하는 상황에서 두 개의 대안을 비교할 수 있는 교환함수 K가 존재한다고 하자. 교환함수가 존재한다는 것은 지식과 정보가 완벽에 가까울 만큼 충분하다는 것을 의미한다. K를 근거로 두 대안을 비교하면 A가 B보다 낫다는 식의 결론을 얻을 수 있다. 그러나 K와는 또 다른 교환함수 L이 동시에 존재하는데, L을 근거로 두 대안을 비교했더니 B가 A보다 낫다는 결론을 얻었다고 하자. 이런 경우 두 개의 대안은 서로 비교할 수도 있지만, 동시에 서로 비교할 수도 없는 모순적 상황에 놓이게 된다. 즉, 지식과 정보를 동원하여 두 대안을 비교할 수는 있지만 선택할 수는 없는 상황에 빠진다. 이것은 대안의 선택이 지식과 정보의 함수가 아니라는 것을 뜻한다³⁾. 김동환(2002)은 보호된 가치에 대한 실험을 통해 이 점을 분명히 밝혔다. 보호된 가치는 공리주의적 세계관에서 주장하는 것과는 달리 생명이나 도덕 등 다른 가치와의 교환을 거부하는 가치다(Baron, 1997). 정책의 딜레마라는 것은 규범적으로 두 가지 가치를 비교하는 것 자체가 사회적으로 허용되는 않는 상황을 말한다⁴⁾는 것이 보호된 가치 개념을 통해 주장하는 내용이다.

딜레마 이론에서는 이와 같이 의사결정이라는 것이 지식과 정보의 함수가 아닐뿐더러, 가치의 중립성을 전제로 하지도 않는다고 본다. 오히려 딜레마 연구자들은 딜레마처럼 어려운 선택 상황에서는 가치의 개입이 필수적이며 그것들이 서로 충돌한다고 보았다. 딜레마 연구는 이와 같은 상황에 대한 호기심에서 비롯되었으며, 의사결정의 딜레마는 ① 특정 맥락 속에서 이루어지는 선택을 전제로 하며, ② 상충되는 가치가 선택 상황 속에 동시에 나타나고 그것이 대안으로 표시 될 수 있으며, ③ 대안들 간의 비교가 불가능 하지만(가치 간의 교환함수가 존재하지 않음), 그 중요성이 비슷하기 때문에 ④ 대안의 선택이 곤란한 상황이라고 정의된다(이종범 외, 1992). 이렇게 본다면 딜레마 이론은 제한된 합리성에 대한 논의를 확장한 의사결정이론이라고 볼 수도 있다(김태은·박중수, 2008).

딜레마 이론은 두 개의 대안이 충돌하는 상황에서 의사결정자가 자신의 욕구를 낮추면 만족스러운 결정을 할 수 있다는 가정에 대해서도 의문을 제기하였다. 왜냐하면

3) 이종범(2005)은 어려운 선택 상황이라고 해도 그 원인이 다르면 처방도 달라진다고 하면서 딜레마와 다른 상황을 분명하게 구분하고 있다. 불확실성(uncertainty)으로 인해 선택이 곤란한 정책 문제는 부족한 정보를 탐색하며 그런 활동을 지원하는 방향으로 제도를 개선하거나 설계한다. 모호성(ambiguity)으로 인해 선택이 곤란한 정책문제는 의미를 해석하거나 합의 과정을 유도하는 방향으로 제도를 설계한다. 그러나 딜레마로 인해 선택이 곤란한 상황에서는 각 대안의 상반된 가치 입장을 밝히고 공적 결정을 가능하게 하는 방향으로 제도를 설계한다. 그리고 선택상황의 어려움이 커질수록 세 가지 방법을 공존시키는 방법을 찾는다.

의사결정을 지나치게 개인의 문제로 끌고 들어가면서 그 개인이 처한 상황이나 맥락의 힘을 과소평가했기 때문이다. 이것은 의사결정자의 독립성을 지나치게 강조한 것이다. 그러나 대부분의 정책 문제는 집단적 상황을 대변하는 구조적 문제다. 마찬가지로 인간의 욕구도 정책결정자 개인이 아니라 구조화된 욕망의 형태로 존재한다. 서로 다른 행위자들의 욕구가 각자가 주장하는 대안을 중심으로 팽팽하게 맞서는 상황이 구조적 상황이다. 딜레마 연구진들은 바로 이 점이 기존의 갈등 이론과 딜레마 이론을 구별하는 점이라고 봤다(이중범 외, 1992). 갈등 이론은 갈등의 당사자들 이외에 정책결정자나 조정자들의 입장을 별로 고려하지 않는다. 설령 고려한다고 해도 정책결정자의 심리적 갈등에 치우쳐 갈등의 당사자들 간에 벌어지는 동태적 맥락에 대해서는 큰 관심이 없다. 그러나 딜레마 이론은 갈등 당사자들이 자신의 욕망(혹은 이해관계나 선호)을 분명하게 표현하며 상호작용하는 상황을 받아들인다. 이와 동시에 시스템 전체를 조정해야 하는 정책결정자의 입장을 딜레마의 이론체계에 포함하였다. 적어도 신중한 의사결정자라면 딜레마 상황을 만들어내는 갈등 당사자들의 영향력을 무시하지 않는다. 의사결정자의 욕구를 낮춘다는 것은 문제를 해결할 의지를 포기하는 행동이며, 동시에 상황에 대한 책임을 지지 않으려는 행동이다. 자신의 욕망 수준을 낮춘다고 해서 상황이 해결되는 것이 아니다. 미시적 갈등 상황이나 거시적 갈등 상황과는 달리, 특정 맥락에 처한 갈등 당사자들 간의 충돌을 조정해야 하는 상황이 분명히 존재하며, 딜레마 이론은 이런 상황을 다룬다.

요약하면 종래의 의사결정 이론이 선택을 정보와 지식의 함수로 보고 가치의 중립성과 의사결정자의 독립성을 전제한 것과는 달리 딜레마 이론은 조금 더 현실적인 정책 상황을 고려했다. 의사결정은 가치가 개입되고 그것들이 서로 충돌하는 상황에서 이루어진다고 가정한다. 그리고 종래의 갈등이론이 지나치게 의사결정자 개인의 내면적 갈등이나, 갈등당사자들 간의 이해충돌을 강조한 반면, 딜레마 이론은 갈등당사자들 간의 대립 상황이라는 맥락 속에서 이루어지는 의사결정자의 결정을 강조한다. 이렇게 본다면 딜레마 이론은 의사결정이론과 갈등이론을 결합한 것이며, 거시적 갈등과 미시적 갈등이론을 결합한 것이다. 이러한 논의를 반영하면 딜레마를 “두 개의 단절적인 대안이 존재하고, 두 대안이 가져올 결과가치가 상충적이며, 각 대안을 지지하는 행위자들이 서로 대립하고 있지만, 주어진 시간 내에 결정을 내려야 하는 문제 상황”으로 정의할 수 있다(윤건수, 2006: 75). 이것은 딜레마 모델을 구성하는 요소인 대안, 가치, 행위자의 개념을 정의에 포함시킨 것이다. 딜레마에 대한 연구결과들이 이십 오년 이상을 거치며 축적되고 있지만 딜레마의 개념이 크게 이 정의에서 벗어나지는 않았다. 이런 점에서 딜레마 연구가 정책이나 제도를 유난히 강조한 것은 당연한

결과일 것이다. 정책과 제도는 법이나 규정이라는 것이 대안의 형태로 주어지는 상황이며, 그것들이 다양한 기준으로 비교되며 선택되는 상황이고, 행위자들의 이해관계와 그것들 간의 충돌이 나타나는 맥락을 함께 제공하기 때문이다.

Ⅲ. 딜레마에 대한 연구방법

딜레마에 대한 정의는 큰 편차가 없지만 연구의 성격과 연구자의 성향에 의해 딜레마 연구의 접근법과 강조점은 달랐다. 이종범 외(1992)는 딜레마 상황 자체를 하나의 분석단위로 간주하는 전체적 접근과, 딜레마를 구성하는 개별 요소들에 대한 분석을 통해 딜레마를 이해하는 개체적 접근으로 연구방법을 분류하였다. 통상적으로 앞의 상황은 객관적 접근을 강조하고, 뒤의 상황은 주관적 접근을 강조한다. 전체적 접근은 특정의 정책결정자를 상정하지 않고 구조나 제도처럼 딜레마 상황 자체를 원인이자 결과로 보고 접근하는 방식이다. 예컨대 상황이 딜레마였기 때문에 제도가 형식주의화 된다거나(박통희·김동환, 1992), 정책이 주기적으로 순환하며 비일관성을 보인다거나(염재호·박국흠, 1992; 김상돈, 2004; 노명순, 2008) 하는 논의는 모두 딜레마 상황 자체를 원인으로 본 연구다. 논의를 확대하면 사회의 제도적 장치들이 딜레마에 대한 반응의 과정에서 설계되고 변형을 거친다는 연구들은 모두 여기에 속한다(이종범, 1999; 2000; 이종범·윤건수, 2000; 김태은, 2007; 2009; 김창수, 2009; 2010; 2011; 2013; 2015; 2016).

개체적 접근은 결정자의 상황에 대한 인식을 전제로 하는 접근방법이다. 의사결정자에 따라 하나의 상황을 딜레마로 볼 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다고 본다면, 이것은 개체적 접근을 취한 것이다. 객관적 딜레마 상황을 그대로 딜레마로 인식하는 상황, 객관적으로는 딜레마 상황인데 그것을 딜레마가 아닌 것으로 인식하는 무시된 딜레마 상황, 객관적으로는 딜레마가 아닌데 그것을 딜레마로 인식하는 가짜딜레마 상황에 대한 연구들이 개체적 접근이다. 이러한 연구의 예로는 여과장치의 성격에 따라 딜레마의 인식이 좌우된다는 연구(이종범, 1994), 정책결정과 집행과정에서 딜레마를 어떻게 인지하는가에 따라 형식주의나 비일관성 등과 같은 반응의 차이가 나타난다는 연구(소영진·안성민, 2011), 객관적으로는 딜레마 상황인데 그것을 무시했기 때문에 절차적 합리성을 지키지 않았고 따라서 사회적 비용을 초래했다는 연구(김태은, 2013) 등이 있다.

그러나 소영진(2015)은 이러한 접근을 다시 분류하여 전체적 접근은 소박한 의미

에서의 실증주의에 가깝고, 주관적 접근은 엄격한 의미에서 보면 실증적이기는 하지만 주관의 인지작용에 의해 딜레마의 해석이 달라지므로 인지적 접근에 가깝다고 봤다. 그리고 실증적이라는 개념을 사용한다면 주관과 객관의 분리를 당연하게 생각하지만, 현상이라는 것은 엄격히 보면 객관이나 주관 어느 한쪽에 속한 것이 아니라 양자의 결합에 의해 만들어지는 것이라고 봤다. 이렇게 주관과 객관의 결합을 전제로 현상을 설명하는 방법론이 구성주의이다⁴⁾.

프레임(frame) 혹은 프레임링(framing)을 현상 이해의 개념적 도구로 주로 사용하는 구성주의의 접근은 딜레마가 형성되고 없어지는 과정에 대한 논의를 충실하게 할 수 있는 장점이 있다. 딜레마의 전개과정에 대한 많은 사례연구들이 엄격한 의미의 구성주의적 접근을 따른 것은 아니지만, 프레임이라는 개념을 사용했는가의 여부와는 상관없이 넓은 의미에서 보면 구성주의적 인식을 토대로 했다고 봐야 할 것이다(윤건수, 1993; 송위진, 1998; 소영진, 1999; 이종범·윤건수, 2000; 소영진, 2003; 하민철·윤건수, 2005; 서준경, 2008; 김창수, 2010; 2011; 소영진·안성민, 2011; 심원섭, 2016). 서로 상반되는 프레임을 하나로 묶는 제3의 범주를 통해 딜레마 상황에서 벗어날 수 있거나(윤건수, 1993; 하민철, 2010), 행위자들이 상황을 양면적으로 설정하기 때문에 딜레마에 처하게 된다는 연구는(하민철·윤건수, 2005), 딜레마의 원인과 반응을 프레임이라는 개념으로 접근한 것이다. 행위자의 구성적 활동에 의해 딜레마가 나타나며 강화되기도 한다는 연구나(서준경, 2008), 프레임 변화의 개념을 통해 딜레마의 전개과정을 분석한 것은(심원섭, 2016; 이순희·정지현, 2017), 딜레마의 과정을 프레임의 관점으로 이해한 것이다. 구성적 관점은 딜레마 상황의 존재와 그에 대한 인식이 관련 행위자들의 해석적 활동에 의해 좌우된다고 가정한다⁵⁾. 해석적 활동을 수행하는 행위자 안에는 갈등의 당사자뿐 아니라 그것을 조정해야 하는 의사

4) 그러나 상황을 적극적으로 이해하고 그것을 하나의 프레임으로 만드는 과정은 인지의 작용이기 때문에, 경험 연구를 할 때 해석의 틀이나 프레임만 강조한다면 인지적 접근과 구성적 접근을 구분하는 실익이 크지 않을 수도 있다.

5) 이 두 가지를 감안한 딜레마의 개념 개발에는 소영진(1999)의 연구가 많은 기여를 했다. 그는 딜레마 발생의 조건을 형식적(본질적)인 것과 사회적인 것으로 구분하여 설명했다. 딜레마가 되기 위한 혹은 형식적 요소는 4가지인데 대안의 분절성 (대안 간의 절충이 불가능함), 대안의 상충성 (서로 상충적이기 때문에 둘 중 하나만 선택해야 함), 결과가치의 균등성 (대안이 가져올 결과가치의 크기가 같음), 선택의 불가피성 (선택을 안하고 넘어갈 수 없고 최소한 하나의 대안을 선택해야 함), 등이 그것이다. 그러나 이러한 형식적 조건들만으로는 딜레마가 발생할 수 없고 특정한 배경조건이나 사회적 조건이 무르익어야 잠재적인 딜레마가 현재화된 다. 여기서 사회적 조건의 중요한 축을 형성하고 있는 것이 바로 행위자(갈등 당사자들)의 존재다. 갈등 당사자들의 응집성 수준, 반발의 강도, 그들 간의 세력균형, 결정자에 대한 불신, 등등이 형식적으로 존재하는 딜레마를 현재화하는 중요한 요인들이다.

결정자까지 포함된다.

일찍이 Stone(1988)은 ‘정책의 역설(Policy Paradox)’이라는 책에서 딜레마가 표현되는 네가지 방식을 제시하고 있다(윤건수, 2014: 514-516). 첫째는 한 개념과 그것의 반대되는 개념이 공존하는 것을 보여 줌으로써 딜레마 상황을 제시한다. 예컨대 자유를 보장받기 위해서는 질서가 필요하고, 질서를 위해서는 규칙이 필요한데, 규칙은 개인의 자유를 억압한다. 이런 논리로 자유를 보장하는 것과 자유를 억압하는 상황이 공존할 수밖에 없다는 것을 제시한다. 둘째는 한 개념과 다른 개념이 충돌하는 상황, 예를 들어 하나의 이념이나 가치가 다른 이념이나 가치와 충돌한다는 것을 보여주며 딜레마 상황을 제시한다. 예컨대 자유를 보장하는 것과 평등을 추구한다는 것이 정책과정에서 서로 충돌하는 것을 보여주거나, 안전을 확보하는 전략과 효율성을 추구하는 전략이 서로 충돌하는 것을 보여주면서, 딜레마 상황을 제시한다. 보호된 가치에 대한 논의를 비롯하여 가치간의 갈등을 보여주는 것은 모두 여기에 속할 것이다 (김동환, 2002; 김창수; 2008; 2010; 2013). 셋째는 한 개념을 구성하는 하위 요소들이 충돌하는 것을 보여주며 딜레마 상황을 제시한다. 예를 들어 좋은 규칙을 만들기 위해서는 정확한 규칙과 신축적인 규칙이 둘 다 필요한데 이 두 가지 조건을 동시에 충족시킬 수 없다는 것을 보여줌으로써 좋은 규칙이 갖고 있는 딜레마 상황을 제시한다. 마지막으로 하나의 현상을 둘러싸고 있는 맥락(조건)들이 서로 충돌하는 것을 보여주며 딜레마 상황을 제시한다. 예를 들어 정책효과를 측정할 때 정책을 지지하는 집단과 반대하는 집단 사이에 측정 기준과 방법을 놓고 해석상의 충돌이 나타난다거나, 평가의 과정에서 평가자와 피평가자의 해석 기준과 원칙이 서로 충돌한다는 것을 보여 줌으로써, 딜레마 상황을 제시한다⁶⁾. 이상 네 가지 가운데 지금까지의 딜레마에 대한 사례 연구에서 가장 많았던 것은 네 번째 방식이며, 그것은 구성적 방식과 흡사하다.

그렇다면 맥락이 충돌하는 상황에서 의사결정자의 행동을 어떻게 이해할 것인가? 이종범 외(1992)는 개인을 분석단위로 하는 연구가 되기 위해서는 정책결정자로서의 역할과(사회적 기대를 충족시켜야 한다는 점) 개인의 가치입장(개인의 이해관계나 선호를 갖고 있다는 점)을 모두 고려해야 한다고 했다. 그러나 딜레마의 연구 과정에서 실제로 이 두 가지를 모두 반영하면서 정책결정자를 연구한 적은 없다. 정책결정자라

6) 네 가지 상황 가운데 첫째와 셋째는 역설에 가깝고 나머지 두 개가 딜레마에 가깝다. 역설은 분석의 수준을 바꾸었을 때 생기는 상충적인 해석이며, 딜레마는 분석 수준을 바꾸지 않고 그대로 두었을 때 나타나는 상충성과 연관된다. 예를 들어 죄수의 딜레마는 개인의 이익추구가 사회적인 손해를 가져온다는 논리이기 때문에 엄격히 말하면 분석단위가 달라질 때 나타나는 충돌 현상이다. 딜레마 연구에서는 이러한 이유 때문에 죄수의 딜레마, 집단행동의 논리, 혹은 공유의 비극과 같은 사회적 딜레마는 논의에서 배제시켰다.

는 용어를 사용하기는 했지만, 그때의 정책결정자는 선택 상황이나 시스템을 관리하고 조정하는 추상화된 개인이었고, 실제 분석 과정에서 개인을 다루지는 않았다. 서베이나 실험 등의 방법으로 딜레마 상황에서의 반응을 확인한 연구들은(최홍석·윤건수, 2000; 윤건수, 2001; 김동환, 2002) 분석단위가 개인이기는 하지만, 이 경우에는 개인의 가치입장만 확인한 것이지 정책결정자로서의 역할, 즉 개인이 처한 상황적 맥락은 고려하지 않았다.

구성주의적 접근은 이와 같이 선택이 곤란한 ‘상황’에 초점을 두었기 때문에 유보시켜 놓았던 의사결정자 개인에 대한 논의를 다른 관점에서 끌고 들어올 수 있는 장점이 있다. 의사결정자는 선택이 이루어지는 맥락에서 벗어나 내면적 갈등만을 겪는 독립된 존재가 아니며, 딜레마로 주어진 상황에서 구조적으로 반응할 수밖에 없는 추상적 존재도 아니다. 구성적 접근에 의하면 딜레마는 맥락으로부터 만들어진 상충적인 두 개의 프레임 사이에서 정책결정자가 고민하는 상황이다. 맥락을 지나치게 강조하면 딜레마는 객관적 상황으로 간주된다. 의사결정자 개인의 능동적인 입장을 과도하게 수용하면 딜레마는 개인의 심리적 상태로만 해석된다. 구성적 관점은 의사결정자에 대한 양 극단의 입장을 절충하는 장점이 있다. 과연 이도저도 못하는 양자택일 상황에서 의사결정자가 겪는 어려움을 어떻게 설명할 것인가? 의사결정자의 딜레마 모형을 제시하기 전에 유사 선행연구들을 먼저 살펴 보기로 한다.

IV. 선택의 어려움에 처한 의사결정자에 대한 이론들

딜레마의 유사 선행 연구로 이 논문에서 살펴본 분야는 역할갈등에 대한 연구, 윤리적 의사결정과 재량적 판단에 대한 연구, 행정책임과 통제에 관한 연구, 행정이념과 공직가치에 대한 연구다⁷⁾.

7) 네 가지로 선정할 이유에 대해 자의적이라는 비판이 있을 수 있고, 네 개 영역들이 서로 중복될 수 있다는 비판도 가능하다. 사회과학의 용어나 이론들이 통섭적인 속성을 가질 수도 있고 영역별로 독자성을 강조할 수도 있다고 말한다면 어느 정도는 그러한 비판으로부터 자유롭겠지만, 이 연구에서는 이론 선정의 기준이 두 가지였다. 첫째는 심리적 연구에 치우치지 않으면서도 의사결정자 개인의 입장을 잘 설명할 수 있는 이론들이고, 둘째는 행정학자들만의 연구 이외에 다른 학문분야의 연구들도 포함해야 한다는 것이었다. 그 결과 선정된 이론들이 일반 사회과학에서 범용적으로 활용되는 역할갈등 이론과 윤리적 의사결정에 대한 이론들, 그리고 행정학 분야에서 주로 강조된 행정책임과 행정이념등에 대한 이론들이었다.

1. 역할갈등에 대한 연구

선택의 과정에서 맥락과 의사결정자의 상호작용을 강조한다면 개인에 대한 연구를 위해 심리학이 아니라 사회학(혹은 사회심리학)의 통찰력이 필요하다. 카츠와 칸은 조직을 물리체계나 생물체계와는 다른 사회체계로 간주하고 그것의 사회심리적 기반을 이루는 것이 바로 역할(role)이라고 봤다. 역할은 특정 기능을 담당하는 사람에게 요구되는 표준화된 행동유형인데, 이것은 개인의 소망과는 무관하며 자연인으로서의 개인 간 의무관계와도 무관하다(Katz & Kahn, 1978: 43-44). 하나의 역할 속에는 역할을 담당하는 사람들에게 요구하는 일반적 기대인 규범(norm)과, 역할과 규범에 대한 좀 더 일반화된 이념적 근거인 가치(value)가 내재되어 있다. 이렇게 본다면 조직이란 여러 개의 역할들이 집합되어 있는 상태, 즉 일종의 역할집합(role set)이며, 개인은 역할집합을 구성하는 한 원소다.

역할전달자가 역할수행자에게 특정 역할에 대한 기대를 보내면, 역할수행자는 그것을 수용하여 기대된 행동을 하면서 비로소 하나의 역할이 수행된다. 이 과정에서 '둘 이상의 역할 기대가 동시에 발생하기 때문에 한 쪽의 기대를 따르면 다른 쪽의 기대를 따르기가 더 힘들어지는' 역할갈등 상황이 나타난다. 이것은 어떤 사람의 행동에 대한 둘 이상의 양립할 수 없는 기대가 동시에 나타나는 상황이다(Biddle, 1986: 82). 역할갈등은 둘 이상의 역할전달자 간에 나타나는 불일치 상황, 한 역할전달자가 보내는 둘 이상의 기대가 서로 충돌하는 상황, 역할집합의 기대와 역할수행자 자신의 기대가 불일치하는 상황, 역할수행자 자신이 담당하는 둘 이상의 역할이 서로 충돌하는 상황으로 분류된다(Katz & Kahn, 1978: 204).

역할갈등 이론은 선택상황이라는 것이 결정자와 그를 둘러싼 상황, 즉 역할집합이나 역할전달자라는 맥락을 동시에 고려하는 상황이라고 전제한다. 그리고 바로 이러한 가정이 역할이론이 딜레마 연구에 던지는 통찰력이다. 역할수행자는 의사결정자라고 볼 수 있고, 역할전달자는 의사결정자를 둘러싼 맥락이라고 볼 수 있으며, 역할수행은 의사결정 행위라고 볼 수 있다. 특히 역할이론에서는 역할수행자 자신의 기대를 역할이 충돌하는 상황 가운데 하나로 간주했다. 왜냐하면 자신의 기대라는 것은 분석 단위를 개인으로 할 때 이해되는 그러한 심리적 자아와 연관된 것이 아니라, 다양한 기대의 그물망 속에 자리잡고 있는 사회적 자아의 한 형태로 이해되기 때문이다.

역할이론이 애초에 갖고 있었던 사회학적 장점을 계속 살리며 이론 개발이 되었다 라면 딜레마 연구에 많은 도움이 되었을 것이다. 그러나 많은 연구들이 역할갈등 '상황'에 대한 분석에서 벗어나, 역할갈등을 역할모호성이나 역할과다와 함께 스트레스

를 유발하는 심리적 독립변수로 간주하였다. 예를 들어 연구의 대상만 경찰공무원, 사회복지공무원 등으로 바뀔 뿐, 일선공무원의 역할스트레스로 인해 직무성과와 직무만족이 줄어들고 직무소진과 이직 충동이 나타난다는 식의 논리가 대부분이다(박희서 외, 2001; 정윤길·이준호, 2005; 문영주, 2010; 전병주, 2013; 김성환, 2014). 이들 연구는 역할갈등을 “역할담당자가 하나의 직위를 갖고 역할을 수행하는 과정에서 서로 모순되는 역할기대로 인하여 느끼는 심리적 상태”라고 정의를 내린다(김영돈, 2006: 202). “역할갈등이란 여러 상충적인 역할 사이에 역할 담당자가 놓여있는 사회적 상황(Parsons, 1951: 138-68)”이라는 사회학적 분석의 장점을 제대로 살리지 못하는 것이다.

역할 불일치와 정체성 혼란에 대한 관심이 질적 연구와 함께 증가하면서 최근에는 연구의 관심이 사회적 상황으로 확대되고는 있지만, 초점은 여전히 행위자의 내면에 머물러 있다. 예컨대 자치단체의 사회복지전담공무원이 클라이언트 중심 업무처리와 기계적 업무처리 사이에서 정체성 혼란을 겪고 있다는 연구(김경호·소순창, 2010), 국민기초생활보장법(2000)과 주민생활지원서비스개편(2006)에 의해 사회복지 행정조직이 확대되었지만 여전히 일반 행정직이 많은 관료조직의 특성을 보이기 때문에 사회복지담당자들의 전문직업적 정체성이 낮다는 연구(전기우, 2013) 등은 분석의 초점이 모두 행위자의 내면이다. 쉽게 말해 심리적 갈등 연구와 큰 차이가 없다. 분석 과정에서 역할수행자를 둘러싸고 있는 ‘맥락의 충돌’이 잘 드러나지 않는다.

그러나 사회복지담당 공무원의 역할갈등에 대한 연구라 할지라도 딜레마 이론의 통찰력을 수용한 연구는 행위자가 처한 맥락과 상황을 더 강조하는 경향이 있다. 이철주와 한승주(2014)는 사회복지 담당공무원들이 딜레마를 겪는 이유를 사회복지업무는 비정형적, 대면적, 가치지향적인 인격성을 강조하고 있는 반면, 그들이 몸담고 있는 조직은 정형적, 공식적, 위계적인 속성이 강조되고 있다는 데서 찾았다. 즉, 고객과의 접촉이라는 특성을 가진 업무가 기대하는 것과 조직이 요구하는 맥락이 서로 상충적이기 때문에 역할의 불일치를 경험하면서 정체성의 혼란을 겪는다는 것이다. 그래서 사회복지공무원들은 재량행위의 전문성을 상실하면서 표준화 되고, 자기 방어적이며, 규제 지향적인 행동을 보인다. 이러한 연구는 공직 수행이 공무원과 다른 행위자들 간의 상호 기대의 그물망 속에서 이루어지고 있다는 역할이론의 장점, 즉 역할수행자와 그를 둘러싼 맥락 간의 관계를 충분히 활용한 연구다. 그리고 공무원이 처한 딜레마 상황과, 그 상황 속에서 공무원이 취하는 행동에 대한 설명을 동시에 제공한다.

이와 같이 역할갈등 이론이 주관적 연구로 흐르는 경향은 있지만 딜레마 상황에 놓인 의사결정자의 어려움을 설명할 수 있는 많은 통찰력을 제시한 것은 사실이다. 특히

이론의 초점이 역할전달자와 역할수행자의 상호결합을 전제로 하기 때문에, 선택의 맥락과 의사결정자를 동시에 고려해야한다는 이론적 근거를 제공해 줄 수 있다.

2. 윤리적 의사결정과 재량적 판단에 관한 연구

윤리적 책임이나 도덕적 의무를 강조한 학자들은 이미 오래전부터 윤리적 의사결정, 혹은 윤리적 딜레마에 대해 관심을 보여왔다. 예컨대 환자와 함께 생활해야 하는 간호사들은 생명윤리, 환자의 권리, 환자 보호자의 기대, 조직의 요구, 의사와 동료 간호사의 압력 속에서 늘 모종의 선택을 해야 한다(김현경, 2003; 2016; 박현주·김미예, 2004; 김현아·김귀분, 2011). 비서들은 회사와 상사의 비밀을 접할 기회가 많기 때문에 다른 조직원들에 비해 윤리적 갈등을 더 크게 느낀다(이시연·최애경, 2004). 대학 현장에서 학생을 대상으로 진로와 취업 업무를 담당하는 실무자들은 두 개 이상의 윤리적 원칙들이 상충하여 어느 한쪽으로 결정을 내리기 곤란하거나, 상황이 복잡하여 어떤 윤리적 원칙과 기준을 적용해야 할지 명확하지 않은 경우를 자주 겪는다(양명주 외, 2016). 비영리조직의 모금 활동 실무자들은 늘 기부자와 수혜자의 신뢰, 조직의 모금목표액에 대한 압력, 사회적 환경 등의 상황 조건들이 서로 충돌하기 때문에 윤리적 선택을 하는데 많은 어려움이 있다(이민영·윤민화, 2015). 이와 같이 실무 현장에서 고객과 접촉하는 조직원들은 윤리적 판단의 어려움을 자주 겪는다. 특히 사회복지에 대한 연구들은 다른 어떤 학문분야보다 현장에 있는 공무원들의 윤리적 판단에 많은 관심을 보여왔다(유연숙·이효선, 2016; 주재현·한승주·임지혜, 2016)

윤리적 딜레마는 두 개의 상호모순적인 윤리적 원칙이나 지침들 가운데 하나를 선택하거나 어떤 대안을 선택하건 누군가에게는 좋지 않은 결과를 가져오는 상황이며, 여기에는 둘 이상의 이해관계자들 간에 벌어지는 윤리적 갈등이 포함된다(Kadushin & Egan, 2001: 137). 돌고프 외에 따르면 사회복지서비스 전달 과정에서 윤리적 딜레마가 발생하는 맥락은 두 가지인데 하나는 행동의 근거가 되는 가치들 간의 경합(competing values)에서 오는 딜레마이고, 다른 하나는 사회복지사들과 연관을 맺는 행위자들에 대한 충성, 즉 의무들 간의 경합(competing loyalties)에서 나타난 딜레마다(Dolgoft et al., 2012: 5-14)⁸⁾. 예컨대 고객의 자기 결정권을 존중하는 것이 중요한가, 아니면 그 사람을 다치지 않게 하는 것이 중요한가라는 딜레마는 가치들

8) 이 두 가지는 딜레마 모형의 구성 요소 가운데 두 가지인 가치 및 행위자와 같다는 점에서 흥미롭다. 그러나 딜레마 이론이 행위자와 그가 주장하는 가치와의 관련성을 강조하는데 반해, 돌고프 등의 윤리적 딜레마 이론은 가치와 행위자간의 연관성을 강조하지 않는다.

간의 경합과 연관된 딜레마다. 자신이 속한 사회복지기관의 요구를 따라야 하는가, 고객의 입장을 따라야 하는가 하는 딜레마는 의무들간의 경합과 관련된 딜레마다. 그러나 이들은 이러한 두 가지 맥락이 있다고 그대로 딜레마가 되는 것이 아니라 사회복지사가 전문가로서의 역할을 수행하기 때문에 딜레마가 발생한다고 봤다⁹⁾. 전문직업인으로서의 사회복지사는 고객을 도와주는 역할과 사회의 통제자로서의 역할을 동시에 수행해야 하는데 이것들 간의 충돌이 딜레마를 가져온다는 점이다. 그리고 이러한 딜레마는 자신의 선택이 어떤 결과를 가져올지 모르는 애매성(ambiguity) 상황, 대개는 전쟁이나 자연재난이 닥치는 상황과 결합될 때 나타난다고 봤다¹⁰⁾.

교사, 소방관, 경찰관, 사회복지사들과 같이 현장에서 민원인을 상대하는 일선관료들에 대한 연구들은 대부분 관료들의 재량을 강조한다. 윤리적 행동은 당사자가 지녀야 할 책임의 차원과 밀접한 관련이 있고, 책임의 기반을 이루는 것은 재량과 자유의지다. 의사결정자가 윤리적 딜레마를 경험한다면 그 이유는 업무 수행 과정에서 발휘해야 할 재량이 부여되어 있기 때문이다. 립스키(1980)의 유명한 책인 “일선관료제(Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service)”는 일선공무원의 재량과 딜레마를 다룬 최초의 연구서다. 그는 현장에서 고객과 마주쳐야 하는 일선관료들, 예컨대 교사, 경찰, 사회복지공무원들은 조직의 규정, 고객의 요구, 자신의 전문지식 등이 충돌하는 상황에서 끊임없이 판단을 내려야 하는 존재라고 봤다. 주어진 업무를 기계적으로 수행하는 피동적인 존재가 아닌 것이다. 우리나라의 연구들도 사회복지 공무원들은 경험이 없고, 지침이 없으며, 지침이 있어도 불완전하기 때문에 재량권을 행사하는 과정에서 어려움을 겪는다고 밝히고 있다(김소정, 2014). 간호사들에 대한 연구에서도 간호사들이 환자와 의사 및 동료간호사 사이에서 자신의 전문성을 기초로 끊임없이 생명과 치료를 둘러싼 윤리적 판단의 어려움을 겪는다고 밝히고 있다(이광자·유소연, 2011; 박현주, 2009). 이들 연구에서 중요한 것은 딜레마 상황에서는 의사결정자가 갖고 있는 전문지식인으로서의 재량성이 중요하다는 사실이다. 즉, 단지 맥락의 충돌만 있다고 상황이 딜레마로 구성되는 것은 아니다.

그렇다면 이러한 딜레마 상황에서 의사결정자들은 어떻게 반응하며, 또 어느 정도

9) 이런 논리는 소영진(1999)이 형식적 조건과 사회적 조건을 구분하여 딜레마 모델을 제시한 것과 유사한 논리다. 각주5에서 설명한 것처럼 그는 딜레마가 나타나기 위해서는 형식적 조건만으로는 부족하고(이 상황은 딜레마가 되기 전의 상황이며 굳이 표현하자면 역할에 가깝다고 봤다), 이것이 실질적 조건과 결합되어야 한다고 봤다.

10) 이런 논리는 딜레마 이론의 중요한 구성조건 중 하나인 ‘제한된 시간’과 흡사하다. 위기나 재난 상황은 기다릴 여유가 없는 결정을 해야 하는 상황이기 때문이다.

의 어려움을 표현하고 있는가? 콜버그의 도덕발달 이론을 토대로 발달한 윤리적 딜레마 연구는 특히 이 질문에 대해 많은 통찰력을 제시하고 있다. 도덕발달 이론에서는 딜레마 상황에서 그 사람이 내리는 답변의 내용을 가지고 그 사람의 도덕발달 수준을 확인할 수 있다고 본다. 예컨대 도덕발달은 복종, 이기심, 규범에 대한 순응, 법과 질서, 인권, 보편적 윤리의 순서를 거치는데, 딜레마에 대한 그 사람의 반응을 보고 어느 단계인지 측정할 수 있다는 이론이다(kohlberg, et al., 1983). 이론에 대한 많은 비판이 있는 것은 사실이지만 이 이론은 도덕발달 수준을 정확히 측정하기 위해 다양한 측정도구와 기법들을 개발해 왔다. 그 과정에서 딜레마 상황을 보여주는 많은 시나리오들이 개발되었다. 예컨대 레스트에 의해 개발된 DIT(Defining Issues Test)는 응답자에게 다음과 같은 딜레마 시나리오를 제시한다(Rest, 1986). “...Heinz는 죽어가는 부인을 살리기 위해 약값을 갑자기 10배로 올린 신약개발자의 집을 털 것인가?” “.....성실하고 친절한 이웃이 8년전 탈주한 죄수라는 것을 알았을 때 신고 할 것인가?” “....너무 고통스러우니 물론 양을 늘려 죽여달라고 애원하는 환자의 말을 들어줄 것인가?” 이러한 딜레마 상황에서 그 사람이 기록한 답변을 보고 그 사람의 도덕발달이 현재 어느 수준인가를 측정한다. 예를 들어 어떤 대답을 하건 법과 질서라는 이유를 제시하는 것보다는 인간의 생명을 근거로 제시하는 사람의 도덕발달이 더 높은 수준이라고 하는 것이 콜버그의 이론이다. 이 이론이 딜레마 이론 개발에 줄 수 있는 통찰력은 세 가지다. 첫째는 실제 의사결정자의 반응에 주목한다는 점, 둘째는 반응의 유형을 분류할 수 있다는 점, 셋째는 그 과정에서 반응의 강도를 측정할 수 있다는 점이다. 이러한 통찰력은 딜레마 이론 개발 과정에서 논란이 되었던 질문이었던 강한 딜레마와 약한 딜레마의 구분, 결과가치의 크기 등에 대한 논의를 진전시키는데 도움이 될 것이다. 그리고 딜레마에 대한 반응을 유형화 할 때도 많은 아이디어를 얻을 수 있다고 본다. 예를 들어 도덕발달 이론은 개인적 딜레마 상황에서는 상벌을 중심으로 자기중심적 판단을 하지만, 비개인적 딜레마에서는 상벌 보다 상위의 도덕들을 중심으로 딜레마 상황을 해석하는 경향이 있다고 하였다(서미옥, 2012). 딜레마 상황의 성격에 따라 딜레마에 대한 반응이 달라진다는 논의가 가능한 것이다.

일목요연하게 하나의 모형으로 제시한 것은 아니지만 윤리적 딜레마 이론은 가치의 경합, 행위자의 갈등, 상황의 압력 등과 같이 딜레마 이론의 구성요소에 대한 논의들을 연구의 성격에 따라 부분적으로 언급하고 있다. 그리고 기존의 딜레마 이론이 보류했던 의사결정자를 분석의 핵심으로 한다. 많은 연구들이 의사결정자를 전문직업주의에 입각한 재량적 판단의 수행자로 분명히 규정하고 있다.

3. 행정책임과 행정통제에 대한 연구

행정학자들은 윤리적 의사결정 상황을 행정책임과 행정통제에 대한 이론들을 통해 구체화 하였다. 일찍이 Friedrich(1940)는 공무원은 해당 분야의 전문가이기 때문에 전문직업주의(professionalism)에 입각한 자율통제 방식이 효과적이라고 봤었다. 그러나 Finer(1941)는 공무원에게 필요한 것은 감시와 처벌 기제를 통한 외부통제 방식이라고 주장했다. 공무원을 통제할 때 내부통제 방식으로 할 것인가 외부통제 방식으로 할 것인가 하는 문제는 그 후 행정의 책임과 통제를 논하는 기본적인 주제가 되었다. 많은 학자들은 공무원에 대한 두 가지 통제방식이 있고, 그 둘은 서로 충돌하며, 그래서 책임에 대한 평가가 쉽지 않다는 식의 논리를 편다. 기능적 책임과 정치적 책임(김운태, 1984), 합리적 책임과 도덕적 책임(김호섭, 1989; 1991), 제도적 차원의 윤리와 개인적 차원의 윤리(윤병태, 1996), 법적 책임과 도덕적 책임(대응성 포함)(최승범, 2002) 간의 충돌은 모두 이와 관련된다. 비교적 최근까지도 내부와 외부를 구분하면서 책임을 논하는 분위기는 유지된다. 예컨대 개방형 직위는 전문성(실적과 정치적 중립을 강조)과 반응성(형평, 민주, 참여를 강조) 사이에서 고민을 해야 하는 자리이며, 고위공무원은 법적이고 계층적 책임을 져야 하지만 동시에 윤리적이고 개인적 책임을 져야 하는 존재다(박천오, 2016). 심지어는 전문직이라고 생각되는 연구개발 담당자의 경우에도 연구개발에 대한 내부 책임과 외부 책임이 있으며, 성과 책임과 자율 책임 간의 충돌이 존재한다(황광선, 2016).

이와 같이 서로 다른 두 가지 책임이 존재하는 이유는, 인간은 자유의지를 갖고 있지만 동시에 어디에 기속될 수밖에 없는, 즉 자유와 책임의 양면성을 띠고 있는 존재이기 때문이다. Harmon(1995)은 그것을 행정책임의 역설이 주는 통찰력으로 설명했다. 예를 들어 공무원은 규범 선택의 자유가 있지만 제약을 준수해야 하며, 재량적 결정을 하지만 상벌체계에 종속되어 있으며, 시민과 의회의 요구를 따라가지만 동시에 자신의 전문성이나 경험을 중시하는 존재다. 그런데 존재의 양면성 가운데 어느 하나를 무시하면 문제가 생긴다. 예컨대 공무원의 행동이 지나치게 관리주의(도구적 합리성)에 의해 지배당하면 도덕적 가치(가치합리성)가 억눌리게 되면서 행정의 많은 문제들이 악화된다(임의영, 1996; 1999). 공무원의 무사유와 악의 평범성 같은 문제들은 윤리적 사유를 방해하는 합리주의적 책임관에서 비롯된다(임의영, 2014). 규범적으로 인간이라는 존재는 조직의 문제를 해결해야 하는 존재이자 동시에 윤리적 사유를 하는 존재인 것이다.

공무원의 책임이 공무원의 행동을 이해하는데 중요한 개념이기는 하지만 기존의

연구들은 이성의 역할을 과대평가하고 개인의 행동에 지나치게 초점을 맞추는 경향이 있다(신희영, 2014). 신충식과 김성준(2015)은 현실적인 상황에서 공무원의 행동을 설명하는 윤리적 틀이 중요하다고 하면서 책임의 개념을 강조한 쿠퍼(Cooper)의 아이디어가 필요하다고 봤다. 쿠퍼는 공무원의 행동과 책임의 충돌이 나타나는 상황을 세 가지로 분류하였다(Cooper, 2013). 첫째는 조직의 상관의 기대, 선출직 공무원의 기대, 시민의 요구 등과 같이 권위의 원천이 서로 충돌하는 상황이다. 둘째는 공무원의 역할에 대한 조직 내외부의 기대가 서로 충돌하는 상황이다. 셋째는 뇌물수수, 지위남용, 정보유출의 예에서 보듯 사적인 이해관계와 공적인 역할이 충돌하는 상황이다. 그는 이 세 가지 가운데 첫째 상황을 윤리적 딜레마로 볼 수 있으며, 그것은 주관적 책임(예, 전문직업적 윤리)과 객관적 책임(예, 위의 첫째 항목에서 설명한 서로 다른 권위의 원천)이 서로 충돌하는 상황이라고 봤다.

권위의 원천이 서로 다르기 때문에 책임의 충돌이 생긴다는 관점은 두 가지 측면에서 딜레마 연구와 친화력을 갖는다. 첫째는 윤리와 책임에 대한 연구를 규범적인 틀 속에 가둬두지 않고 실제의 문제해결 과정에 적용시킬 수 있는 길을 제시하였다. 그것은 행정과 정책의 실제 선택 상황을 염두에 두었기 때문이다. 책임과 윤리는 개인 행동의 통제가 아니라 정책의 파급효과 때문에 중요하다(임도빈, 2002). 모든 결정은 윤리적 판단과 상호작용 하며, 윤리적 행위는 결정의 질에 영향을 미친다. 윤리와 정책은 서로 따로 떼어놓을 수 없는 주제인 것이다. 둘째는 권위의 원천에 대한 이해는 곧 윤리적 행동의 맥락에 대한 이해이기 때문에, 딜레마를 두 맥락의 충돌로 보는 입장과 일맥상 통한다. 윤태범(2013)은 윤리적 행동의 맥락이 왜 중요한지에 대해 흥미로운 연구결과를 제시했다. 1967년부터 2011까지 우리나라의 행정윤리에 대한 연구경향을 분석한 결과, 맥락은 공직윤리의 개인적 측면이나 규범적 측면보다 더 중요한 요인이었던 것이다. 한국과 미국의 행정윤리를 서로 비교해 보면, 한국은 미국에 비해 법이나 규정보다는 윤리를 강조하고, 개인윤리보다 집단윤리를 앞세우며, 결과에 대한 윤리보다 의도나 과정에 대한 윤리를 강조하고, 능력보다는 도덕을 강조하는 특징을 보인다(임도빈, 2013). 윤리적 행동의 판단은 그 행동이 처한 맥락에 상대적인 것이다.

윤리적 행동의 성격을 맥락이 결정하지만 맥락의 내용이 늘 가변적이고 상대적인 것이라고만 할 수는 없다. 위에서 쿠퍼가 제시한 권위의 3가지 원천은 어떤 시대, 어떤 나라의 정부조직이건 공무원을 고민에 빠뜨리는 요인들이다. 롬젠과 듀브닉은 공무원을 둘러싼 맥락의 성격을 일반화 하려는 시도를 하였다. 그들은 행동에 대한 통제의 원천이 내부인가 아니면 외부인가, 통제의 수준이 높은가 아니면 낮은가라는 차원을 중심으로 공무원의 책임을 계층적 책임(내부통제+높은수준), 법적 책임(외부통제

+높은수준), 전문가적 책임(내부통제+낮은수준), 정치적 책임(외부통제+낮은수준)으로 분류하였다(Romzek & Dubnick, 1998). 그리고 각각의 책임들이 서로 충돌하기 때문에 공무원들의 윤리적 판단이 어려울 수 있다고 하였다. 이러한 책임은 문제의 성격과 상황의 특성에 따라 강조점이 조금씩 달라진다. 예컨대 고전적 행정은 법-계층적 책임, 신행정학은 정치-전문적 책임, 신공공관리는 법-정치적 책임, 거버넌스 이론은 정치적 책임을 조금 더 강조한다(엄석진, 2009). 위기상황에서는 법-관료적 책임이 전문적 책임을 압도하며(정주용·이철주, 2010), 주로 일선에서 일하는 자치단체 공무원들은 법적 책임, 전문적 책임, 계층적 책임, 정치적 책임의 순서로 충돌에 대한 반응을 보였다(주재현·한승주, 2015). 이런 연구들이 보여주는 것은 비록 책임의 유형은 보편적으로 존재하지만, 그것들 간의 충돌은 상황에 따라 달라질 수 있다는 점이다.

행정책임과 행정통제에 대한 이론들은 맥락이나 상황 등과 같은 구조적 요인들과 의사결정자의 상호작용 관계를 분석하는 과정에서 많은 통찰력을 제공한다. 특히 행정책임에 대한 많은 연구들이 말해주고 있는 것은 책임과 자유 사이의 본원적 갈등 혹은 갈등의 객관적 요인과 주관적 요인 간의 충돌이다. 공무원에 대한 기대가 공무원에 대한 책임을 요구하며, 책임의 충돌은 곧 공무원 개인에 대한 의무의 충돌을 뜻한다. 그러한 의무는 기본적으로 공무원의 재량권과 갈등을 겪을 수밖에 없다. 즉, 공무원의 책임이 말해주는 것은 딜레마 상황에 놓인 의사결정자의 재량권을 배제하면 딜레마에 대한 연구의 깊이와 폭이 제한될 수밖에 없다는 사실이다.

4. 행정이념과 가치에 대한 연구

딜레마 이론이 기존의 의사결정이론과 다른 것 중 하나가 이념과 가치의 중립성을 가정하지 않는 것이다. 즉, 가치와 이념을 설명 변수로 보고 그것을 모형에 포함시킨 것이다¹⁾. 이념이나 가치의 연구가 딜레마 연구에 도움을 주려면 그것은 보호된 가치처럼 공직수행의 본질적 가치를 찾을 수 있다는 기대가 있어야 한다. 과연 무엇이 공직자

1) 공직 수행에 필요한 가치에 대해서는 이미 행정학 분야에서 많은 연구들이 축적되어 있다. 행정학의 핵심 용어 중 하나인 관리의 능률성과 효과성이라는 개념, 그리고 공공성이나 공공봉사 등의 개념은 그 자체로 이미 행정이 추구해야 할 대표적인 행정이념이다. 권위주의 정권의 쇠퇴와 함께 나타난 책무성이나 반응성 등의 개념들도 이미 공직수행의 중요한 가치 척도가 되었다. 성과, 개방, 시장, 경쟁 등과 같은 신자유주의-신공공관리 이념을 옹호하거나 비판할 때, 또는 형평성, 불편부당성, 법의 지배 등과 같은 거버넌스의 구축과 관리 방안을 제시할 때, 대부분의 학자들은 직간접적으로 행정이념이나 가치를 언급한다.

의 행동을 좌우하는 본질적 가치일까? 행정이념이나 공직가치라는 표현을 직접 사용한 연구들은, 이념이나 가치의 차원을 상위차원과 하위차원으로 분류하며 근원적 가치를 찾아내려고 했었다. 예컨대 백완기(1981)는 이념을 정치이념과 행정이념으로 나누고, 앞의 것은 주로 목적이나 연성가치와 관련되고 뒤의 것은 수단이나 경성가치와 연관된다고 봤다. 이종수(1997)는 유사한 맥락에서 행정에 필요한 가치를 본질적인 것과 수단적인 것으로 분류하였다. 본질적 가치는 공공성과 공익 등과 연관된 가치이며, 수단적 가치는 그런 것을 달성하기 위한 도구가 되는 효율성 등과 연관된 가치다. 이를 좀 더 세분하여 본질적 가치(예, 공익), 절차적 가치(예, 합법, 민주, 형평, 책임 등), 수단적 가치(예, 능률, 효과 등) 등 세 가지로 분류하는 것도 가능하다(박상필, 2009)¹²⁾.

이념과 가치에 대한 연구들은 본질적 이념과 가치가 행정의 영역별로, 그리고 시대별로 달라진다는 상대성을 암묵적으로 받아들이고 있다. 예컨대 인사행정 영역에서는 무엇보다도 효율성, 공무원의 개인적 권리, 민주성 등의 가치가 중요하며(노중호, 2003), 고충민원행정 영역에서는 행정이념을 내용적 측면(공정성, 정확성, 전문성)과, 서비스 전달적 측면(신속성, 친절성, 편의성)으로 나누어 파악하는 것이 중요하다는(박통희, 1999) 식의 접근이다. 지방자치를 시작한 후부터 봉사 이외에 대응, 책임, 공개, 참여 등의 가치와 태도가 일선 행정에서 더 두드러지게 나타나고 있다거나(김호정, 1994), 역대정부의 행정이념이 민주성에서 형평성으로 이동하고 있고, 대응성이 합법성, 민주성, 효과성, 능률성 등의 다른 이념들보다 강조되어가는 경향이 있다는(선종근 외, 2013) 식의 시대변화와 연결된 연구들도 크게 보면 이념과 가치의 상대성을 주장한 연구들이다.

이념과 가치가 상대적이며, 본질적인 것을 말하기 곤란하다면, 자연스럽게 그것들 간의 충돌에 주목하게 된다. 이것은 딜레마 연구의 관점에서 보면 다행스러운 현상이다. 왜냐하면 이념이나 가치에 대한 연구를 직접 딜레마에 대한 연구로 전환시킬 수 있기 때문이다. 더구나 가치 간의 충돌에 대한 연구를 통해 오히려 행정의 본질적 가치에 대한 탐구가 가능해지는 측면도 있다. 백완기(1984)는 합법성, 민주성, 능률성, 효과성, 중립성 등의 행정이념이 서로 충돌하기 때문에 그것을 어떻게 조화시켜 나갈 것인가에 대한 고민이 필요하다고 하였다. 그것은 크게 보면 관료주의가 갖고 있는 합리성(좋은 행정)과 민주주의가 요구하는 가치(옳은 행정) 간의 충돌이다(김호섭, 1989). 유사한 맥락에서 이것은 능률성과 효과성을 기조로 하는 관리적 가치와 인간

12) 하지만 이들 연구들은 이념이나 가치를 본질적인 것과 도구적인 것으로 분류하기만 했고, 실제로 그런 분류를 통해 설명하려는 현상을 제시하지 않았기 때문에 딜레마의 이론을 개발하는 과정에서 별로 도움이 되지 못했다.

의 존엄 및 절차의 존중을 강조하는 헌법적 가치 간의 충돌로 해석될 수도 있다(표시열, 1994). 그러나 김항규(1996; 2002; 2009)는 다른 어떤 가치보다 한국에서는 합법성이라는 가치를 강조하기 때문에 현실적으로 합법성을 축으로 능률성, 효과성, 민주성, 형평성 등의 가치가 충돌하는 것이라고 봤다.

이념과 가치들 간의 충돌이 딜레마 이론과 직결되는 것 같지만 기존의 연구들이 지나치게 규범적이었기 때문에 딜레마 연구진들이 이 개념을 적극적으로 사용하지는 않았다. 더구나 경험적 연구를 시도했던 많은 연구들이 실제 연구 과정에서 이념과 가치를 공무원의 행동을 결정하는 심리적 태도나 가치관과 유사한 것으로 바라보았다. 예컨대 효율성, 민주성, 형평성 등과 같은 행정이념이 발전적이거나 병리적인 공무원의 행태를 가져온다든가(김호정, 1990), 효율성과 민주성 같은 인사행정의 이념적 정향이 가족친화적인 인사정책에 대한 인식을 결정하기도 한다는 식의 연구에서 보듯(노종호, 2003), 이념과 가치를 근본적으로 개인의 인식과 가치관 수준에서 다루었다. 이념과 가치를 공무원 교육훈련의 교육목적으로 간주하는 많은 노력들도 이런 범주에서 크게 벗어나지 않는다¹³⁾. 이런 연구들은 과거의 딜레마 이론이 개인의 심리 연구이기 때문에 배제시켰던 범주에 속한다.

그러나 이념과 가치는 그것이 논의되는 수준에 따라 거시적인 상황과 미시적인 상황 모두를 포함하는 장점이 있다. 예컨대 성과와 경쟁은 하나의 이념으로서 관료제를 평가하는 기준이 되기도 하지만, 관료들의 내면에 존재하는 태도와 가치관으로서 실제 관료의 행동을 좌우하는 요소이기도 한 것이다. 이념과 가치가 갖는 이러한 속성은 인간형을 분류하는 연구들에서 두드러진다. 공무원의 유형(혹은 인간형)을 분류하는 학자들은 모순적 상황에 놓인 공무원이라는 존재를 설명하기 위해 이념과 가치의 충돌을 제시한다. 예컨대 임의영(1996; 1999)은 조직을 관리해야 한다는 가치와 실존적 윤리를 지녀야 한다는 가치가 서로 충돌한다는 것을 설명하기 위해, 관리주의적 인간과 도덕주의적 인간 간의 대립을 제시한다. 여기서 관리주의와 도덕주의는 거시적으로 관료의 행동을 설명하는 맥락이라고 볼 수도 있지만, 미시적으로는 관료의 행동

13) 행정이념이나 가치를 공무원의 행동규범과 연결시킨 것이 공직가치이기 때문에 공직수행의 차원에서 보면 공직가치는 행정가치 및 행정이념과 대동소이하다. 다만 공직가치는 개인의 윤리적 판단과 신념체계가 더 반영된 표현이다. 한국 인사행정학회(2014)는 공직가치를 공직수행 및 바람직한 행동의 판단기준이며, 도덕과 윤리의 토대가 되는 기본적 신념이라고 하였다. 인사행정학회의 아이디어를 기반으로 인사혁신처에서 제정한 공직가치는 국가관(자긍심, 준법정신, 헌법정신), 윤리의식(전문직업주의, 성실, 청렴), 공직관(책무성, 공정성, 투명성, 선공후사, 고객지향 등)을 들고 있다. 이선우·조경훈(2016)은 공직으로서의 가치와 공무원 개인의 직업적 가치를 합쳐 공직가치로 설명했다. 즉, 어느 경우나 행정에 대한 가치나 이념에 덧붙여 개인의 윤리와 신념을 포함한다.

에 영향을 주는 태도와 가치관이기도 한 것이다. 윤태범(2002)은 신공공관리 하의 관료들에게 윤리적 부담이 가중되고 있는데, 그 상황에서 갈등을 수용하는 인간형과 갈등을 무시하는 인간형이 공존하고 있다는 것을 제시했다. 새로운 시대의 이념과 기존의 이념 간의 갈등과 공존을 서로 다른 인간형의 갈등과 공존으로 설명하는 것이다. 이문수(2010)는 유사한 맥락에서 기존의 관료들이 관료로서의 소명과 형식적 법규를 강조하는 배버적 관료였다면, 현재의 관료는 시장의 영향으로 인해 목표달성과 자율적 책임을 존중하는 개혁적 관료라면서 서로 다른 관료형을 제시했다. 관료의 유형 분류를 통해 거시적으로는 관료제의 가치와 시장의 가치가 충돌하는 상황을 보여주고 있으며, 동시에 미시적으로는 모순적 관료들의 태도와 가치관을 보여주고 있다.

행정이념과 가치에 대한 연구는 그동안 딜레마 연구진들에게 큰 영향을 주지 못했다. 경험 연구들보다는 규범적인 연구가 많고, 거시적 차원의 연구보다는 미시적 관점의 연구가 많았기 때문이었다. 그러나 ‘의사결정자의 딜레마’라는 관점에서 기존의 선행연구들을 검토해봤을 때 이 연구들이 한국행정의 본질적인 가치나 공무원들이 생각하는 보호된 가치가 무엇인가에 대한 성찰의 기회를 준 것은 사실이다. 많은 연구들이 비록 사용하는 용어들은 다르지만 관료제 내부의 상황과 외부(환경)의 상황이 서로 충돌하고 있거나, 현재의 상황과 변화를 가져오는 상황이 서로 충돌하고 있다는 것을 본질적인 충돌로 언급하고 있다.

V. 공직자의 딜레마 모형

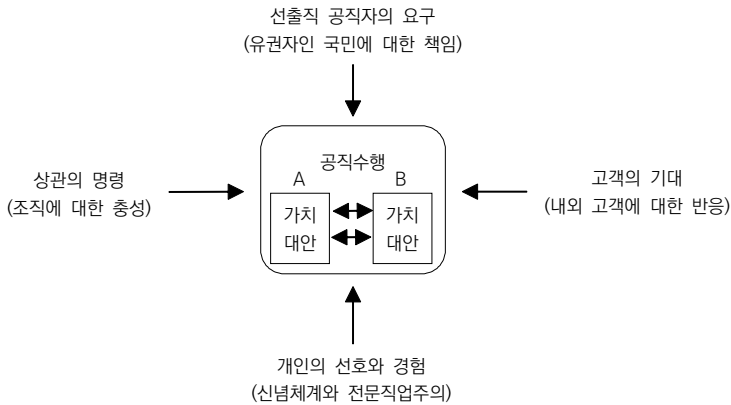
혼란스럽기는 하지만 의사결정자의 딜레마에 대한 이론개발에 도움이 된다고 생각하는 선행연구들을 네 개의 영역으로 나누어 살펴보았다. 네 개 영역의 범주는 크게 보면 내적인 가치들 간의 충돌(가치, 이념, 윤리)과 외적인 요구들 간의 충돌(역할, 책임)로 나눌 수 있을 것이다¹⁴⁾. 그리고 많은 이론들이 내적인 가치와 외적인 요구들 간의 충돌을 더욱 더 본질적인 것으로 보고 있다. 역할갈등 이론은 의사결정자와 의사결정 맥락이 서로 분리될 수 없다는 것과, 역할전달자의 기대와 욕구가 의사결정의 중요한 맥락이라는 점을 보여주고 있다. 윤리적 의사결정에 대한 연구들을 통해 의사결정

14) 이러한 분류는 논문의 심사과정에서 익명의 심사자가 제시한 분류 방식이다. 가치나 이념이 갖고 있는 사회통제와 규범적 속성을 무시할 수 없기 때문에 이러한 분류에 전적으로 동의하는 것은 아니지만, 논문을 수정하는 과정에서 많은 도움이 되었다. 익명의 심사자에게 감사사를 표한다.

자의 전문지식과 신념체계가 선택상황의 중요한 결정요인이라는 점을 알 수 있었다. 행정책임과 통제에 대한 이론들을 통해 알 수 있었던 것은 공무원이 책임을 져야 하는 이유는 복수로 주어질 수밖에 없으며, 특히 책임에 대한 의무와 공무원이 갖고 있는 재량이 충돌의 그 어떤 것보다 근원적인 충돌이라는 것을 알 수 있었다. 행정이념과 가치에 대한 연구가 보여주는 것은 관료제의 성격과 연관된 가치들이 늘 다른 가치와 충돌하고 있다는 점이다.

그렇다면 이러한 논의들을 토대로 공직자의 딜레마에 대해 어떠한 논의가 가능할까? 공직이란 개인과 관료조직이 만나는 접점이며, 관료조직과 사회가 만나는 접점이다(윤건수, 2011a; 2011b; 2013; 2015). 공직자의 딜레마는 기본적으로 자연인으로서의 개인이 겪는 양자택일 상황이 아니라, 조직의 요구와 사회의 기대라는 맥락 안에서 공무원이 겪는 어려움이다. 이것은 역할갈등 이론을 통해 유추할 수 있는 내용들이다. <그림 1>은 이러한 유추를 통해 제시한 공직자의 딜레마 모형이다.

<그림 1> 공직 수행의 맥락과 공직자의 딜레마



공직 수행 과정은 대안에 대한 선택의 과정이며, 특정 대안의 선택은 반드시 그것의 존재를 정당화하는 가치를 전제로 한다. 이것은 원래의 딜레마 이론이 주장한 이론의 구성요소다. 공직자의 딜레마 모형에서도 이러한 전제조건을 그대로 수용한다. 공직의 수행이란 어떤 대안을 선택할 것인가를 놓고 고민하는 상황이며, 대안이 서로 충돌한다는 것은 그것을 비교할 수 있는 가치가 서로 충돌한다는 뜻이다. 엄밀히 말하면 특정 대안과 그것의 당위를 제시하는 가치가 결합하여 하나의 프레임(프레임)을 형성하고, 이것이 다른 프레임(역시 대안과 가치가 결합되어 있음)과 충돌한다. 모형에서는 이것을

프레임A와 프레임B의 충돌로 표현하였다.

원래의 딜레마 모형에서는 대안과 가치를 주장하는 행위자들 간의 대립을 이론의 구성요소로 포함했었다. 공직자의 딜레마 모형에서도 이것을 부정하지 않는다. 다만 행위자를 의사결정자인 공직자와 독립된 존재가 아니라, 역할이론이 제시하는 것처럼 공직자(역할수행자)를 둘러싼 맥락을 대변하는 존재(역할전달자)로 가정한다. 그러기 때문에 행위자는 구체적인 개인이나 집단일 수도 있고, 범주나 분류체계의 성격을 가진 잠재적인 존재일 수도 있다. 공직자의 딜레마 모형에서는 그런 성격을 감안하여 행위자 대신 맥락이라는 개념을 주로 사용한다.

공직자를 둘러싼 맥락으로 제시하는 것은 세 가지다¹⁵⁾. 첫째는 공직자가 속한 정부조직이다. 정부조직은 막스베버가 말한 관료제의 구조를 띠고 있기 때문에 상관이나 상급기관에 대한 헌신과, 법규와 규범(혹은 공직문화)에 대한 순응을 강조한다. 이 논문에서 검토한 선행연구들은 윤리, 이념, 책임 등 그 어느 이론들이 되었건 관료조직을 의사결정자가 처한 중요한 맥락으로 지적하고 있다. 둘째는 조직의 장들을 임명할 권한을 가진 선출직 공직자와 연관된 맥락이다. 선출직 공직자들은 국민과 헌법을 강조하면서 주어진 임기 내에 민의를 반영한 정책을 추진하려고 한다. 선행연구에서 제시한 민주주의, 헌법, 기본권, 변화, 개혁 등의 이념이나 가치들은 모두 선출직 공직자들이 의사결정자에게 요구하는 내용들이다. 셋째는 공직 수행의 상대자인 고객, 예컨대 행정서비스 전달 대상이나 정책대상 집단과 연관된 맥락이다. 공직의 수행은 조직 내외의 고객들과의 상호작용을 통해 이루어진다. 업무의 성격에 따라 그 고객이 정부나 공공조직일 수도 있고, 조직 밖의 시민집단이나 기업이 될 수도 있다. 역할이론, 윤리적 의사결정, 행정책임과 통제, 행정이념과 가치 등의 연구들은 모두 의사결정자가 선택의 어려움을 겪는 이유로 조직 밖의 환경적 요소인 고객을 언급하고 있다.

15) 이러한 맥락의 형성은 1980년대 중반부터 급격하게 불어닥친 공직환경의 변화와 밀접한 관련이 있다 (박종민·윤건수, 2015). 1980년대 후반의 민주화운동과 1990년대 중반부터 시작된 지방자치로 인해 막스 베버식의 전통적인 직업 관료제에 대한 정치적 견제 장치가 확대되었다. 상관과 조직에 대한 충성을 강조했던 관료제가 국민과 유권자에게 했던 약속에 대한 공적 책임을 강조하기 시작했다. 그리고 1990년대 중반의 자본의 국제화 흐름과 더불어 나타난 신자유주의-신공공관리 원칙들은 관료제에 대한 통제의 방법으로 시장에서 통용되는 원칙들을 제도화시켜 나갔다. 경쟁과 성과 중심의 기업 운영 원칙들이 관료제의 중요한 환경 요건으로 등장한 것이다. 관료의 정치화와 시장화는 직업관료의 전통적 직무수행 패러다임에 변화를 가져왔다. 공직수행의 원칙과 기대가 다양해지고, 특히 관료제의 전통적 운영 원칙, 정치적 통제의 원칙, 시장주의 원칙 들 간의 충돌이 일상화 된 것이다. 공직시험을 시작으로 자신의 경력을 쌓아올린 직업관료의 이미지와, 정치적 역할관계에 의해 임용되는 정치관료 및 시장의 성과를 기반으로 임용된 개방형 관료의 이미지들이 서로 충돌하는 상황이다.

공직자의 딜레마 모형은 여기에서 실제 의사결정을 해야 하는 공직자의 선호와 경험을 공직 수행의 또 다른 맥락으로 포함시켰다. 지금까지의 딜레마 모형은 앞에서 지적한 바와 같이 딜레마 상황의 조정자라는 추상적인 개인을 전제로 했기 때문에 실제 연구 과정에서 개인을 배제했었다. 그러나 이 논문에서 검토한 선행연구들은 맥락들 간의 충돌 못지않게 의사결정자의 신념이나 가치체계를 딜레마의 원인으로 내세운다. 특히 윤리와 책임을 연구하는 학자들은 개인의 전문직업주의와 신념이 의사결정의 중요한 기준 가운데 하나라는 점을 강조했다. 예컨대 신자유주의와 신공공관리 원칙이 유행하기 시작할 무렵 행정연구원 원장으로 재직했던 김영평 교수는 원장의 역할을 한마디로 모순을 적절하게 관리하는 것이라고 설명했다(김영평, 2007). 여기서 모순이라는 것은 개혁에 대한 통치세력의 집권적이고 급진적인 기대와, 개혁은 분권적이고 점진적이어야 한다는 개인적 소신 간의 충돌이다. 즉, 개인의 신념체계가 역할을 수행하는 과정에서 생기는 충돌의 중요한 축이 된 것이다. 일반 공직자들에 대한 연구에서도 개인의 신념과 원칙은 딜레마 구성의 중요한 원인이라고 말하고 있다. 예컨대 입법부 공무원들은 대통령, 국회, 법원의 의견이 서로 다를 때, 일반적 윤리와 전문가적 윤리 사이에서, 그리고 개인적 신념과 관료로서의 의무 사이에서 딜레마를 경험한다고 한다(박수영, 2006). 맥락들 간의 충돌에 덧붙여 개인의 신념체계와 전문직업주의가 딜레마의 중요한 원인이라는 것을 알 수 있다.

〈그림 1〉에서 제시한 공직자의 딜레마 모형을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공직수행은 자연인이 아니라 공권력과 공적 자원을 사용하는 역할수행자로서의 의사결정자를 통해 이루어진다. 공직자 개인은 경험을 통해 특정 영역의 전문성과 신념체계를 가지고 있다. 둘째, 공직의 수행은 특정 프레임의 선택과 함께 이루어진다. 프레임이란 특정 가치와 그 가치를 표현하는 대안이 서로 결합된 인지적 틀이다. 셋째, 특정 프레임의 선택 과정은 그것과 상충하는 다른 프레임을 배제하는 과정이다. 프레임이 충돌할 때는 가치들 간의 타협이 불가능하기 때문에 각각의 가치를 대변하는 대안들을 서로 비교할 수 없다. 넷째, 공직자는 주어진 시간 내에 특정 프레임을 선택해야 한다. 즉, 프레임을 선택해야 하지만 마감시간이 존재한다. 다섯째, 프레임의 충돌은 공직수행을 둘러싼 맥락의 충돌에서 비롯된다. 공직자는 자신이 속한 조직에 충성(loyalty)과 헌신을 보여야 하고, 민의를 반영한 정권의 요구에 책임(accountability)을 져야 하며, 직무수행 과정에서 핵심 고객들이 갖고 있는 기대에 반응(responsiveness)을 보여야 한다. 또한 그동안의 공직경험을 통해 형성된 행정전문가로서의 소양(professionalism)과 신념을 무시할 수 없다. 여섯째, 프레임의 충돌을 가져오는 맥락은 두 개 이상일 수 있다. 예를 들어 새로 들어선 ‘정권’과 ‘고객’은 시장역량 향상이

라는 가치를 주장하며 성과평가라는 정책대안을 요구하는데, 내가 몸담고 있는 ‘조직’과 ‘나의 신념체계’는 다른 가치와 다른 대안을 주장하며 그 성과평가를 반대한다면, 네 개의 맥락이 두 개씩 짝을 이루며 서로 팽팽히 맞서는 상황이다. 마지막으로 맥락들 간의 결합의 정도와 특성에 따라 의사결정자가 경험하는 딜레마의 반응과 강도는 달라질 것이다. 예컨대 두 개의 프레임 A(조직의 안정이라는 가치를 위해 내부채용이라는 대안을 주장)와 B(조직의 혁신이라는 가치를 위해 외부채용이라는 대안을 주장)가 팽팽히 맞서고 있다고 하자. 이때 위에서 제시한 4가지 맥락은 1:1, 1:2, 1:3, 2:2 등 네 가지의 방식으로 프레임 충돌의 원인을 제공하는데¹⁶⁾, 이러한 방식의 특성에 의해 의사결정자가 겪는 어려움의 수준과 반응의 형태가 달라질 수 있다.

공직자의 모형은 대부분의 모형이 그렇듯 이념형적 특징을 갖고 있다. 그리고 실제의 공직수행 과정이 딜레마를 경험하면서까지 이루어진다고 볼 수만은 없다. 그것은 네 개의 맥락이 늘 팽팽하게 긴장상태에 있었던 것이 아니기 때문이다. 우리나라의 경우 전통적으로 공직 수행에 영향을 끼쳤던 맥락은 상관에 대한 복종과 조직에 대한 충성이었다. 이것은 관료제라는 거대한 조직이 움직여지기 위한 조건이기도 하다. 민주화를 거치면서는 유권자의 선호와 헌법정신의 구현과 같은 정치적 맥락이 행정 업무에 반영되기 시작했다. 정치적 관료가 나타날 수 있는 맥락이 만들어진 것이다. 이어서 시장원리를 중심으로 작동되는 기업의 이해관계가 공직수행의 중요한 제약조건으로 등장했다. 고객, 서비스, 경쟁, 성과 등의 개념들이 서로 친화력을 가지며 기존의 행정과 정책을 평가하는 기준이 되었다. 경험적인 연구 결과를 보면 현재 우리나라는 이상과 같이 시기적으로 발달해 온 세 가지 형태의 관료가 뒤섞여 있다(박종민·윤건수, 2015). 그러므로 단순한 이념형이 아니라, 공직자를 둘러싼 맥락이 공직자의 전문직업주의라는 맥락과 맞물려 돌아가면서 공직자의 의사결정에 있어서 다양한 변이를 만들어 낼 수 있다.

16) 마지막 특성은 익명의 심사자 중 한명이 제시한 아이디어를 토대로 제시한 것이다. 예컨대 1:1이라는 것은 프레임 A를 지지하는 맥락은 선출직공직자이고, 프레임 B를 지지하는 맥락은 조직의 상관인 경우다. 1:2는 프레임 A를 지지하는 맥락은 선출직공직자인데, 프레임 B를 지지하는 맥락은 조직의 상관과 전문직업주의인 경우다. 이런 식으로 맥락의 결합에 대한 수많은 조합이 가능하다. 맥락의 결합이 갖고 있는 속성에 따라 반응의 강도와 형태가 달라질 수 있다면 공직자의 딜레마에 대한 경험연구의 폭과 깊이가 그만큼 다양해질 것이다. 익명의 심사위원에게 감사를 드린다.

VI. 결론

1992년에 딜레마 연구를 시작하게 된 계기 중의 하나는 기존의 의사결정이론이 갖고 있는 한계 때문이었다. 기존의 의사결정이론은 선택 행위를 정보와 지식의 함수로 간주했다. 그래서 결정과 연관된 가치의 중립성을 전제로 해야 했고, 결정자의 선택 행위가 다른 행위자들로부터 영향을 받지 않는 상황, 즉 결정자의 독립성을 암묵적으로 가정했다. 그러나 딜레마 이론은 그런 이론이 현실의 어려운 결정 상황을 설명하는데 한계가 있다고 봤다. 딜레마처럼 어려운 결정 상황은 가치의 개입과 그것들 간의 충돌이 존재하는 상황이며, 그런 충돌이 실제의 대안 선택에 반영되기 때문에 선택이 어려운 상황이다. 그리고 결정자는 다른 행위자들의 기대와 요구를 통해 자신의 역할이 규정되었기 때문에 기본적으로 독립적이지 않다.

이 연구는 기존의 딜레마 이론이 잘 다루지 않았던 의사결정자의 역할에 초점을 두고 공직자의 딜레마 모형을 제시하였다. 다양한 선행연구들을 검토하면서 가급적 그 이론들이 제시한 통찰력을 딜레마의 모형 개발에 활용하였다. 예를 들어 역할(갈등) 이론은 공직자와 그를 둘러싼 맥락이 서로 분리될 수 없다는 것과, 역할전달자의 기대와 욕구가 의사결정의 중요한 맥락이라는 점을 보여주고 있다. 윤리적 의사결정에 대한 연구에서는 단순히 개인의 심리적 상황이 아니라 의사결정자의 전문지식과 신념체계가 선택상황의 중요한 결정요인이라는 점을 알 수 있었다. 행정책임과 통제에 대한 이론들을 통해 알 수 있었던 것은 공무원이 책임을 져야 하는 원인은 늘 복수로 주어지지만, 공무원이 갖고 있는 재량성과 책임 간의 충돌이 그 어떤 충돌보다 본질적이라는 점이었다. 행정이념과 가치에 대한 연구들은 공직자의 딜레마를 구성하는 가장 중요한 맥락은 (관료)조직과 연관된 것, 즉 관리주의, 질서, 조직의 규범, 상관의 명령 등과 연관된 것임을 말해주고 있었다.

과거의 딜레마 이론에서는 프레임의 충돌을 일으키는 맥락 가운데 의사결정자 개인의 경험을 통해 축적된 전문직업주의와 신념체계는 인정하지 않았다. 프레임의 충돌은 외부 행위자들 간의 갈등에서 비롯된 것으로만 보았다. 그러나 이 논문은 많은 선행연구를 검토하며, 결정자가 갖고 있는 경험과 가치가 실제의 정책결정 과정에서 중요한 고려조건이 된다는 점을 강조한다. 이 논문에서 제시한 공직자의 딜레마 모형은 이러한 점들을 고려하여 만들었다. 다른 학문 분야나 이론에서 개발된 딜레마의 유사 개념들은 그동안 딜레마 연구가 외면해왔던 많은 부분들에 대한 이해를 심화시키며 딜레마 연구의 외연을 확장시키는데 도움이 된다. 특정 학문분야의 패러다임에 묶이지 않고 실제의 자료를 통해 공직자의 딜레마에 대한 경험 연구를 확대하는 것이 앞

으로의 이론 발전의 핵심이 될 것이다.

이와 같은 딜레마 상황을 어떻게 극복할 것인가? 딜레마 이론은 그동안의 연구를 통해 딜레마 상황을 벗어나는 많은 방법들을 제시하고 있다. 그러나 공직자의 딜레마 모형에서 강조하는 것은 딜레마에 대한 해결방식을 제시하는 것이 아니라, 공직자가 그러한 맥락들 간의 충돌 안에 놓여있다는 것을 자각해야 한다는 사실이다. 문제 해결을 잘 하고 유능한 공직자의 이미지가 아니라 성찰과 반성이 필요한 존재로서의 공직자의 이미지다. 예를 들어 공직자를 중심으로 서로 충돌하는 두 개의 맥락이 존재한다고 하자. 공직자가 두 개의 맥락을 동시에 선택할 수 없고, 어느 하나의 맥락만 선택할 수도 없지만, 그렇다고 두 개의 맥락 모두를 배제할 수도 없는 상황이 공직자의 딜레마다. 두 개의 맥락 모두를 수용하지만 동시에 두 개 맥락 어디에도 속하지 않는 이도저도 아닌 어중간한(betwixt and between) 상황이다. 하지만 바로 이러한 상황에서 공직 수행에 대한 반성과 성찰이 시작된다. 공직자가 고민을 하지 않는다면 그 이유는 네 가지 맥락의 우선순위가 정해졌기 때문이다. 상관의 명령과 법규를 최우선시 한다면 공직 수행이 관료주의에 입각해 이루어진다. 고객만 배려한다면 고객지상주의나 시장만능주의로 인해 공익과 공정성을 무시한다. 선출직 공직자의 요구에 맹종한다면 행정이 정치의 도구가 되어 공직 수행의 일관성이 무너진다. 개인의 전문직업적 경험과 신념만 내세우면 공직 수행이 경직화되고 할거주의가 나타난다. 공직자가 딜레마 상황에 놓여있다는 것은 재량을 행사하는 과정이 맹목적이고 기계적으로 이루어지는 것이 아니라 많은 고민과 성찰을 통해 이루어진다는 반증이다.

■ 참고문헌

- 김경호·소순창. 2010. “지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구-업무특성과 업무갈등을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 22(2): 125-147.
- 김동환. 2002. “보호된 가치와 정책딜레마.” 《한국정책학회보》, 11(1): 27-52.
- 김상돈. 2004. “딜레마 상황에서의 악순환적 행위에 관한 연구: 부안 방사성폐기물 처리장 입지정책을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 16(1): 249-269.
- 김성환. 2014. “경찰공무원의 역할 모호성과 갈등이 직무소진에 미치는 영향.” 《한국경찰학회보》, 16(2): 3-22.
- 김소정. 2014. “사회복지전담공무원의 재량행사에 관한 연구: 동사무소 사회복지전

- 담공무원을 중심으로.” 《사회복지연구》, 45(2): 349-374.
- 김영돈. 2006. “조직에서 지방공무원의 역할갈등 및 역할 모호성에 대한 경험적 연구.” 《정부학연구》, 12(2): 197-243.
- 김영평. 2007. “역할 갈등과 모순의 관리: 한국행정연구원 원장 시절의 정부기능조정을 위한 조직개편을 중심으로.” 《한국행정학보》, 41(4): 7-22.
- 김운태. 1984. “관료제 조직에 있어서 행정책임에 관한 성찰.” 《행정논총》, 22(2): 190-201.
- 김창수. 2007. “개발과 보전을 둘러싼 정책갈등과 정책조정: 건설교통부와 환경부의 관계를 중심으로.” 《행정논총》, 45(3): 285-317.
- _____. 2008. “관료제와 민주주의의 딜레마: 천성산 원효터널 분쟁의 프레임 분석.” 《지방정부연구》, 12(1): 61-86.
- _____. 2010. “개발과 보전의 딜레마: 구조와 프레임의 해부.” 《한국사회와 행정연구》, 20(4): 133-162.
- _____. 2011. “포스트 4대강 사업과 낙동강 상수원의 딜레마: 남강댐 물 분쟁의 제도적 프레임 분석.” 《한국행정논집》, 23(2): 459-487.
- _____. 2013. “효율성과 가외성의 딜레마: 상수도정책의 불확실성과 모호성 그리고 도그마.” 《정부학연구》, 19(2): 241-272.
- _____. 2015. “경로의존성과 정책선택의 딜레마: 낙동강수계기금배분의 정치경제.” 《한국사회와 행정연구》, 26(1): 139-163.
- _____. 2016. “경로의존성과 딜레마 그리고 입법실패: 물기본법 제정지연 사례의 분석.” 《지방정부연구》, 20(1): 135-159.
- 김태은. 2007. “정책 딜레마상황이 정부규제에 미치는 영향에 관한 연구 - 수도권 입지규제의 변화를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 16(2): 119-152.
- _____. 2009. “제도변화와 대체요인으로서 딜레마 대응에 관한 연구: 신재생에너지 발전 차액지원 제도를 중심으로.” 《한국행정학보》, 43(4): 179-208.
- _____. 2013. “무시된 딜레마의 사회적 비용 발생원인 연구.” 《한국정책학회보》, 22(3), 103-135.
- 김태은·박종수. 2008. “합리성의 제약요인으로서 정책딜레마와 정책변화: 금산분리 관련정책을 중심으로.” 《한국행정학보》, 42(2): 371-399.
- 김항규. 1996. “현대행정과 합법성의 재음미.” 《한국행정학보》, 30(2): 1-15.
- _____. 2002. “행정에서의 합법성 이념과 헌법에서의 공익판단의 근거.” 《한국행정논집》, 14(3), 557-579.

- _____. 2009. “행정의 합법성 이념과 기타 행정이념과의 관계.” 《정부학연구》, 9(2): 153-182.
- 김현경. 2003. “윤리적 딜레마 사례에 대한 간호사의 의사결정 분석.” 《한국간호행정학회지》, 9(3): 459-480.
- 김현아·김귀분. 2011. “심폐소생술 금지환자를 돌보는 간호사의 갈등.” 《동서간호학연구지》, 17(2): 139-148.
- 김호섭. 1989. “행정가치갈등의 해소에 관한 이론적 고찰.” 《한국행정학보》, 23(2): 581-599.
- _____. 1991. “행정책임의 윤리.” 《한국행정학보》, 25(3), 783-802.
- 김호정. 1990. “한국공무원의 행정이념과 행정행태.” 《지방행정연구》, 5(1): 101-119.
- _____. 1994. “지방자치제 실시 이후 지방공무원의 의식변화.” 《한국행정학보》, 28(3): 937-955.
- 노명순. 2008. “대입정책에서 나타난 정책 비일관성의 원인 분석 - 2008학년도 이후 대학입학제도 개선안 집행을 중심으로.” 《한국교육학연구》, 14(1): 129-152.
- 노종호. 2003. “인사행정의 행위자와 이념이 인사정책에 대한 인식에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원의 가족친화정책에 대한 인식을 중심으로.” 《한국인사행정학보》, 8(3): 59-88.
- 문영주. 2010. “사회복지 서비스 전달체계 개편이 사회복지전담공무원의 역할 스트레스와 직무만족에 미치는 영향.” 《사회연구》, 20: 9-35.
- 박상필. 2009. “행정이념에 대한 시민사회의 인식 변화.” 《행정논총》, 47(4): 335-362.
- 박수영. 2006. “입법부 공무원의 인사제도와 윤리적 딜레마.” 《의정연구》, 12(2): 157-182.
- 박종민·윤견수. 2015. “민주화 및 신자유주의 - 신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속.” 《정부학연구》, 21(3): 35-63.
- 박천오. 2016. “한국 공무원의 책임 확장: 법적·계층적 책임에서 윤리적·개인적 책임으로.” 《한국행정학보》, 50(1): 1-25.
- 박통희. 1999. “고충민원 행정이념의 상대적 중요도와 신뢰: 국민고충 처리위원회 직원의 인식을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 8(2): 5-25.
- _____. 김동환. 1992. “딜레마와 형식주의.” 《한국행정학보》, 25(4): 45-66.

- 박현주. 2009. “간호사의 윤리적 딜레마.” 《간호행정학회지》, 15(1): 126-135.
- 박현주·김미예. 2004. “간호사의 윤리적 딜레마와 대처방안.” 《한국간호교육학회지》, 10(1): 75-83.
- 박희서·오세윤·노시평. 2001. “일선 공무원의 역할스트레스가 이직충동에 미친 영향에 대한 경로분석모형 검증: 남녀간 차이를 중심으로.” 《한국행정학보》, 35(3): 197-219.
- 백완기. 1981. “정책결정에 있어서 공익의 문제.” 《한국정치학회보》, 15: 139-159.
- _____. 1984. “행정이념간의 갈등가능성.” 《고시계》, 29(5): 65-74.
- 서미옥. 2012. “도덕딜레마에 나타난 대학생의 5가지 도덕지향.” 《교육학연구》, 50(2): 25-50.
- 서준경. 2008. “정책 딜레마의 사회적 구성-프레임 분석을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 17(2): 119-149.
- 선종근·하미승·전영상. 2013. “한국정부의 행정이념에 관한 공무원의 인식 연구: 규범과 현실 사이.” 《한국행정논집》, 25(1): 67-102.
- 소영진. 1994. “딜레마와 패러독스.” 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》, 45-75. 서울: 나남.
- _____. 1999. “딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로.” 《한국행정학보》, 33(1): 185-205.
- _____. 2003. “전자정부 구축사업 추진체계의 딜레마와 극복방안: 전자정부특별위원회의 사례를 중심으로.” 《정보화정책》, 10(2): 30-48.
- _____. 2015. “딜레마 이론, 그 의미와 과제: 이론적 정합성을 위한 시론.” 《한국행정논집》, 27(1): 23-45.
- 소영진·안성민. 2011. “형식주의의 재해석: 딜레마 측면에서.” 《한국행정학보》, 45(3): 73-96.
- 소영진 외. 2009. 《딜레마와 제도의 설계》. 서울: 나남.
- 송위진. 1998. “조직의 딜레마와 대응행동.” 《한국행정학보》, 32(1): 113-128.
- 신충식·김성준. 2015. “공공조직 내 윤리적 의사결정연구: 칸트의 ‘이성사용’과 쿠퍼의 ‘설계적 관점’을 중심으로.” 《한국행정학보》, 49(2): 61-91.
- 신희영. 2014. “행정윤리에 대한 제한적인 윤리적 자연주의 접근.” 《한국행정학보》, 48(3): 27-50.
- 심원섭. 2016. “국립공원 내 케이블카 설치 허용정책을 둘러싼 관광개발과 환경보전

- 의 딜레마-공리주의와 보호된 가치 프레임의 충돌을 중심으로.” 《관광학연구》, 40(1): 111-132.
- 양명주·김가희·김봉환. 2016. “대학 진로·취업상담자가 지각하는 윤리적 딜레마에 관한 개념도 연구.” 《담학연구》, 17(2): 101-119.
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.” 《한국행정학보》, 43(4): 19-45.
- 염재호·박국흠. 1992. “정책의 비일관성과 딜레마: 제 5공화국 정책대응을 중심으로.” 《한국행정학보》, 25(4): 23-44.
- 유연숙·이효신. 2016. “사회복지사가 경험한 윤리적 갈등과 윤리적 의사결정의 의미 재구성.” 《사회복지 실천과 연구》, 13(1): 73-114.
- 윤건수. 1993. “조직의 딜레마에 대한 상징적 반응.” 《한국행정학보》, 26(4): 1257-1280.
- _____. 1997. “정당성의 논리와 중간조직의 딜레마.” 《한국행정학보》, 31(2): 93-110.
- _____. 2001. “선택상황의 구성 방식과 의사결정자의 딜레마.” 《한국정책학회보》, 10(1): 5-30.
- _____. 2006. “정부의 결정을 딜레마 상황으로 가계 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구.” 《한국행정연구》, 15(1): 71-100.
- _____. 2011a. “행정학의 영역 찾기: ‘공직’과 ‘공직자’ 개념의 재발견.” 《한국행정학보》, 45(1): 1-22.
- _____. 2011b. “정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 ‘공직’ 개념을 중심으로.” 《정부학연구》, 17(3): 19-48.
- _____. 2014. “비합리적 행동의 합리적 기원 - Deborah H. Stone의 정책역설과 딜레마를 중심으로.” 《한국정책학회보》, 23(4): 503-525.
- _____. 2015. “한국 공직문화의 원형: 자리문화.” 《한국행정학보》, 49(4): 1-28
- 윤건수·김순희. (2013). “공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로.” 《한국행정학보》, 47(1): 1-23.
- 윤건수 외. 2000. 《딜레마와 행정》. 서울: 나남.
- 윤건수·한승주. 2012. “정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로.” 《행정논총》, 50(3): 237-261.
- 윤병태. 1996. “행정윤리의 난제와 해결가능성.” 《한국행정논집》, 8(1): 1-16.
- 윤태범. 2002. “신공공관리 지향적 행정환경 변화가 공무원의 윤리적 부담에 미치는

- 영향에 관한 연구.” 《한국사회와 행정연구》, 13(1), 21-51.
- _____. 2013. “우리나라 행정윤리 연구의 경향 분석.” 《한국사회와 행정연구》, 24(2): 291-317.
- 이광자·유소연. 2011. “간호사의 윤리적 딜레마, 대처유형, 직무만족도 및 이직의도와 의 관계.” 《임상간호연구》, 17(1): 1-15.
- 이문수. 2010. “포스트모던 시대의 행정윤리: 막스베버의 관료 윤리론의 재해석과 새로운 관료윤리의 모색.” 《한국행정논집》, 24(3): 669-692.
- 이민영·윤민화. 2015. “비영리조직 모금실무자의 윤리적 갈등에 관한 질적연구.” 《한국사회복지행정학》, 17(2): 247-275.
- 이선우·조경훈. 2016. “공무원의 공직가치에 대한 실증연구-신규직원과 기존 직원과의 차이를 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》, 26(4): 265-286.
- 이순희·정지현. 2017. “무상보육정책 담론의 이념적 딜레마-프레임 분석을 중심으로.” 《유아교육연구》, 37(4): 557-584.
- 이시연·최애경. 2004. “비서의 윤리적 갈등에 관한 연구.” 《비서학논총》, 13(1): 91-118.
- 이종범. 1994. “인사제도의 딜레마-연공서열, 업적주의, 모험적 행동.” 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》, 111-134. 서울: 나남.
- _____. 1995. “딜레마 확률과 제도적 대응.” 《한국행정논집》, 7(2): 1-21.
- _____. 1999. “개혁딜레마와 조직의 제도적 대응-행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략.” 《정부학연구》, 5(1): 185-227.
- _____. 2005. “불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 탐색.” 《행정논총》, 43(4): 1-27.
- _____. 2008. “형식주의의 재미미: 딜레마와 상징적 형식주의.” 《정부학연구》, 14(3): 5-34.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. 1992. “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성.” 《한국행정학보》, 25(4): 3-22.
- 이종범·윤건수. 2000. “정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구-노동위원회의 분쟁조정제도 변천을 중심으로.” 《한국정치학회보》, 34(3): 149-171.
- 이종범 외. 1994. 《딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해》. 서울: 나남.
- 이철주·한승주. 2014. “관료제 구조와 사회복지업무 속성의 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡.” 《정부학연구》, 20(1): 75-118.
- 임도빈. 2002. “행정윤리관의 분석틀 모색: 서양철학이론을 중심으로.” 《행정논총

- », 40(3): 69-95.
- _____. 2013. “행정윤리연구의 주요 쟁점: 한국과 미국의 차이.” 《한국지방정부학회 학술 발표논문집》, 322-344.
- 임의영. 1996. “행동, 행위, 프락시스 개념의 행정윤리적 정향.” 《한국행정학보》, 31(3): 19-33.
- _____. 1999. “행정윤리론의 대안적 인간관: 정치적 실존모형에 관한 연구.” 《한국행정학보》, 33(3): 39-53.
- _____. 2014. “행정의 윤리적 과제.” 《한국행정학보》, 48(3), 5-25.
- 전기우. 2013. “사회복지전담공무원의 역할 인지부조화(role cognitive dissonance) 해소 방안 연구-원인과 그 처방.” 《대한정치학회보》, 20(1): 289-322.
- 전병주. 2013. “사회복지전담공무원의 직무스트레스가 직무만족에 미치는 영향: 사회적 자본의 조절효과를 중심으로.” 《보건사회연구》, 33(3): 476-515.
- 정윤길·이준호. 2005. “역할스트레스와 역할내·외 성과간 관계 및 조직기반 자긍심의 조절효과.” 《한국지방자치학회보》, 17(2): 167-186.
- 정주용·이철주. 2010. “책임성의 분산과 위기상황에서의 의사결정: 승례문 화재사건의 재구성.” 《정부학연구》, 16(1): 243-272.
- 주재현·한승주. 2015. “공무원의 책임성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로.” 《정부학연구》, 21(3): 1-33.
- 주재현·한승주·임지혜. 2016. “‘삶의 양식’과 공무원의 책임성 갈등에 관한 연구-사회복지 전담 공무원을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 26(2): 137-166.
- 최승범. 2002. “지방정치의 민주성과 지방행정의 책임성 확보를 위한 내적 조건.” 《정부학연구》, 8(1): 159-200.
- 최흥석·윤권수. 2000. “딜레마 상황에서의 의사결정 행동.” 《딜레마와 행정》, 29-54. 서울: 나남.
- 표시열. 1994. “행정의 효율성 편향에 대한 헌법상의 제한: 행정가치에 대한 관리적 접근에서 헌법적 접근으로.” 《한국행정학보》, 28(4): 1141-1155.
- 하민철·윤권수. 2005. 전자정부의 딜레마-항해의 메타포와 스토리텔링의 관점에서, 《한국조직학회보》, 2(1): 73-99.
- _____. 2010. 메타프레임으로서 녹색성장(Green Growth)정책: 딜레마 대응방안으로서의 메타프레임 구성. 《한국정책학회》, 19(1): 101-125.
- 황광선. 2016. 과학기술 국가연구개발(R&D)의 책임성과 딜레마. 《한국행정학보》,

50(2): 189-213.

- Baron, Jonathan. 1997. "Biases in the Qualitative Measurement of Values for Public Decisions." *Psychological Bulletin*, 112(1): 72-88.
- Biddle, Bruce J. 1986. "Recent Developments in Role Theory." *Annual Review of Sociology*, 12: 57-92.
- Cooper, Terry L. 2013. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role* (6th). CA: John Wiley and Sons, Inc. 행정 사상과 방법론 연구회 역(2013). 《공직윤리: 책임 있는 행정인》, 서울: 조명문화사.
- Dolgoff, Ralph, Donna Harrington, & Frank M Loewenberg. 2012. *Ethical Decisions for Social Work Practice* (9th). CA: Brooks/Cole.
- Finer, Herman. 1941. "Administrative responsibility in democratic government." *Public Administration Review*, 1: 335-350.
- Friedrich, Carl J. 1940. "Public policy and the nature of administrative responsibility." In Carl J. Friedrich (ed). *Public Policy* (pp. 3-24), Cambridge: Harvard University Press.
- Harmon, Michael M. 1995. *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*. CA: Sage.
- Kadushin, Goldie, & Marcia Egan. 2001. "Ethical dilemmas in home health care: A social work perspective." *Health & social work*, 26(3): 136-149.
- Katz, Robert, & Robert L. Kahn. 1978. *The psychology of organizations*. NY: Wiley.
- Kohlberg, Lawrence, Charles Levine, & Alexandra Hower. 1983. *Moral stages: a current formulation and a response to critics*. NY: Karger. 문용린 역. (2000). 《콜버그의 도덕성 발달이론》, 서울: 아카넷.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. NY: Russell Sage Foundation
- March, James. G., & Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. NY: J. Wiley.
- March, James. G. 1978. Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics*, 9(2):

587-608.

Parsons, Talcott. 1951. *The Social System*. NY: The Free Press

Rest, James R. 1986. *Moral development: advances in research and theory*.
NY: Praeger.

Romzek, Barbara S., & Melvin J. Dubnick. 1987. Accountability in the
Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, *Public
Administration Review*, 47(3): 227-238.

Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview:
Scott, Foresman, and Company.

The Difficulty of Decision-Making and the Dilemma of Public Officials

Gyun Soo Yoon

A dilemma is a difficult situation wherein one must choose between two conflicting alternatives. This study presents the dilemma model of decision makers in government by examining previous studies such as role conflicts, administrative ideology, public values, ethical decision-making, and administrative responsibility. The model says public officials should demonstrate loyalty and commitment to their organization, be accountable to the elected officials for what they do, and show responsiveness to the needs and expectations of core citizens. Also, it says public officials should not ignore professionalism and belief systems formed through their experience. These demands conflict with one another and become important factors that cause decision makers to fall into a dilemma. The emphasis of this study is not the image of public officials adept at solving the problems but the image of the public officials that need reflection and self-examination.

※ Key Words: Dilemma theory, Decision Making, Administrative Ethic