

우리나라 공직윤리의 쟁점 및 개선 방향

이승환*

우리나라 공직윤리 제도는 부패 방지, 이해충돌 방지 등 공직자들의 행위 의무에 중점을 두고 있다. 하지만 공직자윤리법 등 현행 법령에서 규율하는 공직윤리의 내용이 포괄적이지 않고 내재화시키는 수단으로서 공직윤리 교육은 대단히 부족한 상황이다. 그동안 우리나라의 공직윤리 제도는 제한적인 행위 의무가 중심이었으나 도덕성에 대한 요구수준이 높아지고 있고, 국민의 대리인으로서 도덕적 해이를 막기 위한 외적 통제 중심이었으나 공직의 전문성에 기반한 '영혼' 있는 일 처리에 대한 요구가 높아지고 있으며, 법적/계층제적 행정책임에 더해 공직자 개개인의 정치적 책임을 묻는 사례가 증가하고 있어 공직자들은 가치의 혼란과 갈등을 경험하고 있다. 이를 해소하기 위해 우리나라 공직자들에게 요구되는 공직윤리의 요소를 명확히 하고, 공직윤리의 구체적 내용 들을 포괄적으로 규율하도록 법·제도를 정비하고, 공직윤리를 함양하기 위한 공직자 교육을 강화할 필요가 있다.

주제어: 공직윤리, 행정통제, 행정책임

* 서울대학교와 미국 Harvard University 에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 박사과정에 재학중이다. 주요 관심분야는 환경정책, 정책수단 등이다(E-mail: shlee7103@gmail.com).

I. 서론

우리나라 공직자를 묘사하면서 ‘영혼 없는 공무원’이라는 표현이 자주 사용되고 있다. 그동안 공직자들의 신분보장과 무사안일한 행태를 은유적으로 표현하는 ‘철밥통’이라는 표현이 많이 사용되었었는데 최근에는 여기에 더해 정권이 바뀔 때마다 정반대로 변하는 정책방향, 행정의 무책임성을 비판하는 ‘영혼 없는 공무원’이라는 표현이 회자하고 있다. 부당한 상관의 지시에 맹목적으로 순응하는 ‘영혼 없는 공무원’에 대한 비판은 역설적으로 국민이 공직자들에게 ‘영혼’ 있는 일 처리, 즉 위법 부당한 상관의 명령이나 외부의 압력에 굴하지 않고 국가와 국민을 위한 정책을 결정하고 집행할 것을 요구하는 것이라고 할 것이다. 이러한 요구는 국정농단 사태, 세월호 참사, 서해 공무원 실종사건, 이태원 참사 등 큰 사건·사고나 비상식적인 일 처리가 문제 될 때마다 반복되고 있다. 그런데 ‘영혼’에 대한 요구와는 별개로 공직자들이 견지해야 할 ‘영혼’은 구체적으로 어떤 것인가, 공직자 개개인이 우리나라의 공직사회 내에서 이를 어떻게 견지할 수 있을 것인가에 대한 고민은 많지 않다.

공직자의 도덕성에 대한 사회적 기준도 점점 강화되고 있다. 고위공직자 인사청문회에서 부동산 투기, 위장전입, 병역 비리, 음주운전, 연구 윤리 등은 단골 메뉴처럼 등장하고 있는데 최근엔 갑질, 자녀의 학교폭력 문제까지 이슈가 확산되고 있다. 많은 후보자들이 다양한 도덕성의 문제로 낙마하거나 사퇴하는 모습을 목격하면서 인사 검증 과정에서 왜 후보자의 도덕적 흠결을 발견하고 걸러내지 못했느냐는 비판이 계속 제기되지만, 공직 후보자나 사정당국은 쟁점들이 결격사유가 될 것이라 예상하지 못했다고 답변하는 사례가 반복되고 있다. 이러한 고위공직자 또는 공직 후보자의 도덕성 문제는 보수, 진보 정권 공히 나타나고 있는데 특정 정권에 대한 실망의 문제를 넘어 서서 우리 사회 전체의 공정, 정의에 대한 불신으로 이어지고 있다는 점에 문제의 심각성이 있다.

공직자의 도덕성에 대한 지적은 비단 고위공직자에만 국한되지 않고 직업공무원인 고위공무원단과 중하위 직급 공무원 전체에 걸쳐 문제가 되고 있다. 우리나라는 경제적으로는 세계 13위의 GDP 규모를 가진 선진국으로 발돋움했고 최근에는 영화, 음악, TV 드라마 등 다양한 분야에서 문화적 역량도 강해지면서 국민의 국가적 자부심은 그 어느 때보다 높다. 이에 반해 국민의 공직사회에 대한 불신은 여전히 높다. 각 나라의 부패 실태를 감시하는 국제투명성기구(Transparency International)가 매년 발표하는 세계 각국의 부패인식조사(Corruption Perceptions Index)에 따르면 우리나라는 2022년 31위, OECD 국가들 중에서는 22위에 머무르고 있다.¹⁾ 국민권익위원회의

2022년도 부패 인식도 조사에서는 ‘공무원이 부패하다’는 응답률이 공무원은 3.3%이지만 일반 국민은 38.6%로 대단히 높게 나타났다(국민권익위원회, 2023). 왜 고위공직자, 공직 후보자의 도덕성에 대한 문제가 계속 제기되고 국민의 공직자들의 부패에 대한 인식은 크게 개선되지 않고 있는가. 이는 결국 고위공직자들을 비롯한 우리나라 공직자들에게 요구되는 공직윤리의 수준과 현실 간의 괴리의 문제라고 할 수 있다. 과거의 공직윤리는 ‘부패하지 않는 것’으로 이해해서 윤리 정책은 반부패 정책과 크게 차별화하지 않았다. 그러나 국민의 공직사회에 대한 윤리적 요구는 ‘윤리적인 행동을 할 것’이라는 보다 적극적인 수준으로 확장했다. 즉 반부패 정책이 아닌 윤리 정책으로의 전환이 필요한 시점이다(인사혁신처, 2021: 124).

그동안 우리나라의 공직자들은 민간 부문에 비해 보수 수준은 낮지만 국가 경제·사회 발전과 선진국 진입을 이끌어 온 주체라는 자부심과 공복(公僕)이라는 사명감을 바탕으로 직무를 수행해 왔다. 하지만 공직자들의 행위를 규제하는 법적인 통제는 계속 강화되고 공직의 도덕성을 요구하는 범위가 점점 확대되고 있으며, 공직자 개개인에 대해 정책결정과 집행의 정치적 책임까지 묻는 사례가 늘어나면서 우리나라 공직자들은 혼란을 겪고 있다. 공직사회의 새로운 책임성과 공직윤리의 재정립 모색이 필요한 시점이다. 그것은 민간 부문보다는 엄격한 행위 제한과 도덕성의 요구를 수용하지만, 자의적이거나 과도하지 않고 행정의 자율성과 독립성을 보장하면서도 행정의 책임성을 명확히 확보하는 것이라고 할 수 있다.

본 논문에서는 우리나라 공직자들에게 요구되는 공직윤리의 수준이 높아지고 범위가 확대되고 있으나 현실은 이에 미치지 못하고 있다는 문제의식하에 현행 공직자 윤리 법령, 공직자 교육 등 공직윤리 제도의 현황과 쟁점은 무엇이고 우리나라 공직윤리를 제고하기 위해 필요한 제도적 개선 사항은 무엇인가를 분석했다. 본 논문에서는 공직윤리 제도를 분석하기 위한 틀로서 행위윤리와 행위자 윤리의 관점에서 공직윤리의 주요 내용, 이행수단, 제도적 기반, 외부적 환경을 설정하였으며 우리나라 공직자들에게 기대되는 공직윤리의 수준과 범위가 넓지만, 이것이 구체화되어 있지 않다는 점과 공직윤리를 내재화하는 수단으로서 공직자 교육에 주목했다. 현행 공직윤리 관련 법령이나 제도는 제한적이며 공직윤리를 공직자들에게 내재화시키는 수단으로서 공직윤리 교육은 대단히 부족한 상황이다. 우리나라 공직사회는 그동안 강력한 계층제를 바탕으로 한 중앙집권적 관료제하에서 행정의 법적 책임성과 계층제적 책임성이 가장 중요했으며 공직윤리는 공직자의 행위 의무 중심으로 엄격한 외적 통제에 의존해 왔다. 이런

1) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

상황에서 공직자 개개인의 개인적 책임, 정치적 책임은 회피할 수 있었는데 최근 들어 점점 더 공직자 개개인의 도덕성과 정치적 책임성에 대한 요구가 늘어나면서 공직자들은 딜레마에 처해 있다. 향후 행정의 책임성이 개인적, 도덕적 책임성의 확보로 확대되어야 하며 이를 위해 행위자 윤리를 강조하는 공직윤리를 정비하고 내적 통제를 강화해 나가야 할 것이다. 이를 위해 우리나라 공직자들에게 요구되는 공직윤리의 요소를 명확히 하고, 공직윤리가 미흡한 인사가 고위공직자가 되지 못하도록 하며, 공직자가 된 이후에는 공직윤리를 준수하면서 직무를 수행하도록 해야 하고, 공직윤리의 구체적 내용 등을 종합적으로 규율하도록 법·제도를 정비하고, 공직윤리를 함양하기 위한 공직자 교육을 강화하는 것이 필요하다.

II. 우리나라의 공직윤리 제도 현황 및 선행연구 분석

1. 공직윤리

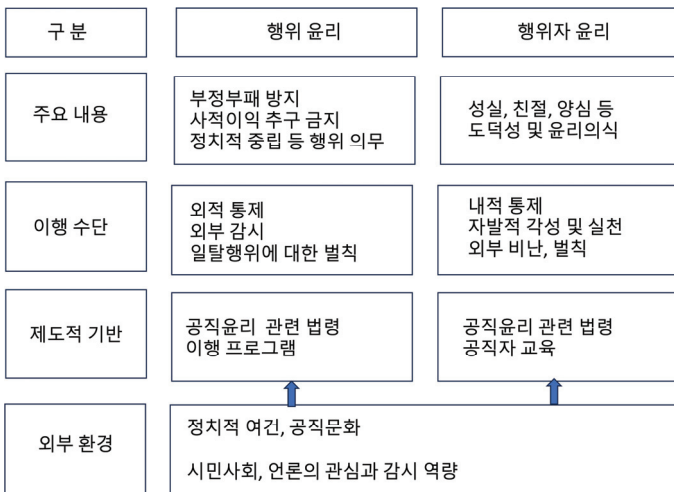
공직윤리는 공직자에게 요구되는 직업윤리이다(금창호, 2015). 사전적 의미로 윤리란 ‘사람으로서 마땅히 행하거나 지켜야 할 도리’라고 정의되고 있다.²⁾ 이렇게 본다면 공직윤리는 공직자로서 마땅히 지켜야 할 도리라고 할 수 있겠지만 이러한 해석은 공직윤리를 공직 수행 과정에서 지켜야 하거나 해서는 안 될 행위규범에만 한정시킨다는 점에서 한계가 있다. 김보은·노승용(2016)은 공직윤리를 “공공의 직무를 수행하는 공무원이 책임을 가지고 합법적으로 직무를 수행하는데 필요한 규범 및 조직 내 문화”, 금창호(2015)는 “공무원들이 준수하는 윤리 규범으로 공무원이 조직구성원으로서 지켜야 할 직업윤리, 정부 조직에 종사하는 공직자들이 지켜야 할 행동규범, 공공 조직에서 공직자들의 복무에 적용되는 도덕적 원칙”이라고 정의한다. 이런 측면에서 공직윤리는 공직이라는 전문 직업에서 공직자들에게 외적으로는 준수해야 할 행위규범이고 내적으로는 공직을 담임하는 기간 항상 염두에 두는 도덕률이라고 할 수 있다. 행위규범은 준수 의무와 함께 위반시 벌칙이 수반되어야 실효성이 있고, 도덕률은 내적 자기성찰의 근거로서 작용해야 한다. 이렇듯 공직윤리는 실현할 수 있는 도덕적 기준과 이에 상응하는 법규적 기준이 있어야 실효성을 가질 수 있다(김준성·김흥희, 2019: 108). 종합해보면 공직윤리는 직업윤리의 일종으로서 다른 직업이나 직무와는 다른 공

2) 표준국어대사전(<https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>)

무를 수행하는 사람이 갖추어야 할 윤리라고 할 수 있다(인사혁신처, 2021: 6).

윤리에 대해 윤리학에서는 전통적으로 덕 윤리와 의무 윤리, 즉 행위자 윤리와 행위 윤리로 구분해서 접근해 왔다(황경식, 2010). 아리스토텔레스를 대표로 하는 덕 윤리(ethics of virtue)는 유덕한 인간의 특징, 즉 좋은 행위의 습관, 특성, 동기에 주목한다. 반면에 칸트식의 행위자 윤리는 무엇이 의무이고, 무엇이 허용될 수 있고, 옳은지 그른지에 주목한다(박찬구, 2004:7-8). 근대 윤리론은 행위의 정당화에 관심을 두는 의무 윤리 중심이었지만 최근에는 덕의 윤리에 관한 관심이 증가하고 있다. 궁극적으로 윤리의 두 가지 측면에 대한 통합적인 고려가 필요하다(황경식, 2010: 78). <그림 1>은 공직윤리 제도를 분석하기 위한 틀을 모형화 한 것이다. 공직윤리를 행위 윤리와 행위자 윤리로 구분하여 행위 윤리는 부정부패 방지, 이해충돌방지, 정치적 중립 등 공직자의 행위의무로 구성되는데 외적 통제와 벌칙을 통해 이행을 강제하게 되며 공직윤리 관련 법령을 통해 제도화 된다. 반면에 행위자 윤리적 요소는 공직자 개인의 강한 도덕성, 윤리 의식과 관계되며 공직자의 자발적 실천과 내적 통제, 위반에 대한 외부 비난 등을 통해 강제되며 공직자 교육을 통한 내재화가 중요하다. 또한 외부 환경으로 정치적 리더십과 같은 정치적 여건, 시민사회와 언론의 관심, 감시가 공직윤리의 준수에 영향을 미칠 수 있다. 본 논문에서는 공직윤리의 제도적 기반인 공직윤리 관련 법령과 공직자 교육 현황을 분석하고 공직윤리의 내용과 이행수단에 있어 쟁점과 개선방향을 분석했다.

<그림 1> 우리나라 공직윤리 제도의 분석 틀



2. 우리나라의 공직윤리 관련 법규 현황 및 특징

현재 헌법에서 공직윤리의 기본 방향을 제시하고 부패 방지, 이해충돌 방지, 부정 청탁 방지 등을 개별 법령에서 구체적으로 규율하고 있다. 먼저 헌법 제7조 제1항에서는 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다”고 규정함으로써 공직자가 지녀야 할 기본 자세를 밝히고 있으며 헌법 제46조에서는 국회의원에 대해 청렴의무를 규정하고 있는데 행정부와 사법부 소속 공무원에 대해서는 규정하지 않고 있다.

「국가공무원법」에서는 성실·복종·직장 이탈 금지·친절과 공정·비밀 엄수·청렴·영예 등의 수령 규제·품위 유지·영리 업무 및 겸직 금지·정치 운동 금지·집단 행위 금지 의무 등 국가공무원이 준수해야 할 의무를 규정하고 있다.

우리나라의 현행 법령 중에서 공직윤리와 가장 관련 있는 것은 「공직자윤리법」이다. 「공직자윤리법」은 1981년에 제정되고 1983년부터 시행되고 있는데 재산 등록 및 공개, 주식 매각 또는 백지신탁, 선물 신고, 퇴직 공직자의 취업제한 및 행위 제한 등을 규정하고 있다. 동 법은 법령에서 알 수 있듯이 공직윤리에 대한 일반법적 성격을 지니지만 우리나라 공직자에게 요구되는 윤리적 규범을 명시하지 않고 있고 행위 제한으로서 부정한 재산 증식과 퇴직 후 행위 제한과 같은 제한적인 내용만을 규정하고 있다는 점에서 공직윤리의 일반법으로서 기능하고 있다고 보기 어렵다.³⁾ 김준성·김홍희(2019: 106)는 이해관계 충돌을 규정한 「공직자윤리법」 제2조의2 규정은 공직자에게 도덕성에 가까운 윤리칙의 준수를 요구하고 있을 뿐 구체적으로 규범화에 가까운 공직윤리를 적시한 것이라고 보기 어렵다고 지적하고 있다.

「공직자의 이해충돌 방지법(이하 이해충돌방지법)」은 2022년 5월 19일부터 시행되고 있는데 ‘공직자의 직무수행과 관련한 사적 이익 추구를 금지함으로써 공직자의 직

3) 동 법 제1조에서는 “이 법은 공직자 및 공직 후보자의 재산 등록, 등록 재산 공개 및 재산 형성 과정 소명과 공직을 이용한 재산 취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식백지신탁, 퇴직 공직자의 취업제한 및 행위 제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 또한 제2조의2 제2항에서는 “공직자는 자신이 수행하는 직무가 자신의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 직무수행의 적절성을 확보하여 공익을 우선으로 성실하게 직무를 수행하여야 한다”, 제3항에서는 “공직자는 공직을 이용하여 사적 이익을 추구하거나 개인이나 기관·단체에 부정한 특혜를 주어서는 아니 되며, 재직 중 취득한 정보를 부당하게 사적으로 이용하거나 타인으로 하여금 부당하게 사용하여서는 아니 된다”, 제4항에서는 “퇴직 공직자는 재직 중인 공직자의 공정한 직무수행을 해치는 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다.

무수행 중에 발생할 수 있는 이해충돌을 방지하여 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보(제1조)하는 것을 목적으로 하고 있다. 동 법에서는 공직자의 의무로서 사적 이해관계에 영향을 받지 않은 청렴하고 공정한 직무수행(제4조 제1항), 공평무사한 처신과 직무 관련자의 우대나 차별 금지(제4조 제2항), 직무수행의 회피(제4조 제3항) 등을 규정하고 있다.

「부패 방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률(이하 부패방지법)」은 2001년 제정되어 2002년 1월 25일부터 시행되고 있는데 공공부문의 부패 방지를 규율하고 반부패 총괄 기관으로서 국민권익위원회의 기능을 정하고 있다. 동 법률에서는 공직자의 청렴의무(제7조)를 규정하고 있다(제8조 제2항).

한편 부패방지법 제8조의 규정에 따라 제정된 「공무원 행동강령(대통령령 제32661호)」에서는 공직자들이 지켜야 할 행위 기준 등을 나열하고 있다. 행동강령은 국가공무원과 지방공무원에게 적용되는데 공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리(제4조), 특혜의 배제(제6조), 예산의 목적 외 사용 금지(제7조), 인사 청탁 등의 금지(제9조), 이권 개입 등의 금지(제10조), 직위의 사적 이용 금지(제10조의2), 알선·청탁 등의 금지(제11조), 직무 관련 정보를 이용한 거래 등의 제한(제12조), 사적 노무 요구 금지(제13조의 2), 직무권한 등을 행사한 부당 행위의 금지(제13조의3), 금품 등의 수수 금지(제14조), 감독기관의 부당한 요구 금지(제14조의2), 외부 강요 등의 사예금 수수 제한(제15조), 경조사의 통지 제한(제17조) 등을 규정하고 있다. 이러한 금지규정 위반을 신고받은 경우 해당 공무원을 징계하는 등 필요한 조치를 할 수 있다(제20조).

「부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(이하 부정청탁금지법)」은 공직자의 부정 청탁과 금품 수수 금지를 규정하고 있다. 그 외에 「공무원 헌장(대통령훈령 제352호)」에서는 공정성, 책임성, 민주성, 성실성을 공직자가 지녀야 할 자세로 제시하고 있다.

〈표 1〉 우리나라 공직윤리 관련 법령의 주요 내용

법령	주요 규율 내용
국가공무원법	성실, 복종, 직장이탈금지, 친절과 공정, 비밀엄수, 청렴, 품위 유지, 영리 업무 및 겸직 금지, 정치운동 금지, 집단 행위 금지 의무
공직자윤리법	재산 등록 및 공개, 주식 매각 또는 백지신탁, 선물신고, 퇴직자 취업제한 및 행위 제한
이해충돌방지법	직무수행 관련 사적 이익 추구 금지, 직무 관련자 우대 및 차별 금지
부패방지법	청렴의무, 향응 및 금품 수수 금지, 인사관여 이권 개입 청탁 금지, 직무의 청렴성 및 품위 유지 등

부정청탁금지법	부정 청탁 및 금품 수수 금지
공무원 헌장	공의 우선, 투명하고 공정하게 책임 수행, 적극적 업무 수행, 다양성 존중, 민주행정, 청렴의 생활화와 규범과 건전한 상식에 따른 행동
공무원 행동강령	공정한 직무수행, 부당이익의 수수 금지, 건전한 공직풍토 조성 등

(출처 : 저자 작성)

이상에서 살펴본 우리나라의 현행 공직윤리 관련 법령의 특징은 먼저 「공직자윤리법」을 비롯하여 여러 법률, 강령 등에서 부분적, 분산적으로 공직윤리를 규율하고 있으며 공직윤리를 포괄적으로 다루는 법률은 없는 상황이다. 또한 우리나라 공직윤리 법령은 점차 종류가 많아지고 규율 범위가 확대됐는데 이는 역대 정부의 행정개혁과 맞물려 변화해 왔다(노영숙, 2019: 104). 다음으로 법령의 규율 내용은 공직 수행 과정에서의 부패 방지와 청렴의무, 이해충돌 방지에 중점을 두고 있다. 강제성이 없는 공무원 헌장에서 공직자의 기본 자세를 선언적으로 제시하고 있는데 자발적 윤리강령만으로 윤리성을 확보하는 데 한계가 있고 윤리강령의 실천력을 담보하기 위한 제도적 노력이 뒤따라야 한다(최순영 외, 2007: 72). 마지막으로 공직자의 공직 수행 과정에서의 행위와 퇴직자의 행위 제한을 규율하고 있고 공직자로 임용되고자 하는 자, 또는 고위공직자로 임용·승진되고자 하는 자에 대한 윤리적 기준은 규율하지 않고 있다.

3. 공직윤리 내재화 수단으로서 공직자 교육 현황

공직윤리 관련 법령에서 정한 행위 의무 위반에 관해서는 법령에서 정하는 바에 따라 징계나 형사처벌 등을 통해 외적 통제가 이루어진다. 반면에 법령에서 정한 공직윤리를 공직자 스스로 내재화시킴으로써 일탈 행위가 발생하지 않도록 하는 내적 통제도 중요한데 이를 달성하기 위한 수단이 공직자를 대상으로 한 교육훈련이다.

먼저 우리나라에서 공직자들을 충원하는 주된 통로인 5, 7, 9급 공개경쟁시험에서는 응시자들의 도덕적 역량에 대한 검증은 이루어지지 않고 있다(박천오, 2016: 15). 공직에 임용된 이후에는 청탁금지법, 공무원 행동강령 및 이해충돌방지법에 따라 재직자들은 연 1회 이상 주기적으로 각각 법률에 따른 반부패 관련 법령 및 제도에 대한 교육을 의무적으로 이수해야 한다. 각각의 교육을 통합해서 실시할 수 있는데 집합교육, 온라인 화상교육, 사이버교육 등의 방식으로 연 2시간 이상 실시해야 하고 신규임용자, 승진(예정)자, 고위공무원단 이상 고위공직자, 기관장은 반드시 1시간 이상 대면교육받아야 한다(국민권익위원회, 2023).

의무교육과는 별개로 중앙부처 공무원들을 대상으로 제공되는 공직윤리 교육과정은

많지 않은 실정이다. 중앙부처 공무원들을 대상으로 다양한 교육 프로그램을 시행하고 있는 국가공무원인재개발원의 경우 2023년도에 운영(예정)인 집합교육 70개 과정 중에서 공직윤리를 제목으로 하는 교육과정은 하나도 개설되어 있지 않으며, 공직윤리를 포함하는 공직 가치에 대한 과정은 4급 이하 공무원들을 대상으로 1개 과정(22시간)만이 개설되어 있다(국가공무원인재개발원, 2023). 일부 교육과정에서는 공직 가치가 교과과정의 한 부분으로 포함되어 있는데 가령 고위정책과정의 경우 교과과정이 공직 가치(10%), 국정 비전(20%), 리더십(20%), 글로벌(20%), 인문 융합(30%)로 구성되어 있고 이중 공직 가치 교육은 헌법적 공직 가치, 인권 감수성 및 인권 의식 제고, 성인지 감수성, 이해충돌방지법 이해 등으로 구성되어 있다. 신임 관리자 과정(5급 공채 및 민간 경력자 채용)의 경우 공직 가치가 전체 교과과정의 15%를 차지하고 있으며 그 내용은 고위정책과정과 유사하다. 반면에 신임 국장 과정 및 신임 과장 과정은 리더십 교육으로 진행되고 있고 고위공무원단 후보자 과정, 과장 후보자 과정도 역량 평가에 대비한 문서 작성, 갈등 조정 등 역량 향상 교육에 초점이 맞추어져 있다. 전체 교육과정 중에서 공직 가치를 내건 단독 교육과정으로 '공직 가치 실천 과정'이 운영되고 있다. 동 교육과정은 공무원 과장급 이하, 공공기관 처장급 이하 공직자들을 대상으로 22시간 과정으로 실시되고 있는데 교육 내용은 헌법에 기반한 공직 가치, 공직 가치 이해, 적극 행정 사례, 현장 탐방 등으로 이루어져 있다(국가공무원인재개발원, 2023).

한편 공무원들의 온라인 교육 프로그램을 운영하는 인사혁신처 나라배움터(e-learning.nhi.go.kr)에는 2023년의 경우 총 720개의 강의가 제공되고 있는데 이중 공직 가치라는 주제로 36개의 온라인 강의가 개설되어 있고 이 중에 공직윤리 관련 강의를 2개 개설되어 있다. 강의 내용은 조선시대 관료 사례, 국가관, 안보, 공직윤리 제도의 이해, 공무원 징계, 공공 갈등 예방, 공무원의 정치적 중립과 선거 등이다. 이중 공직윤리와 가장 관련이 있다고 할 수 있는 강의를 '공직윤리 제도의 이해'인데 이 강의는 공직자윤리법 전반을 소개하는 내용으로 구성되어 있다. '공직 가치의 이해_윤리관' 강의의 경우 공직 윤리관으로 청렴성, 도덕성, 공익성을 들고 있으나 10분짜리 동영상 강의로 청렴성을 주로 설명하고 있다. 국민권익위원회 청렴연수원(educ.acrc.go.kr)에서도 청렴 아카데미를 운영하면서 고위공직자, 승진자, 신규임용자, 공공기관, 지방의회를 대상으로 대면 및 온라인 청렴 교육을 실시하고 있다. 2023년의 경우 고위직, 신규자, 승진자 의무교육 3개 과정과 청렴 일반교육으로 부패 대응 능력 향상 과정, 이해충돌방지법, 청렴 윤리경영 등 8개 과정을 개설하고 있는데 그 내용은 반부패 법령 이해와 갑질 예방 교육, 반부패 사례 교육 등이다(국민권익위원회 청렴연수원, 2023).

지금까지 살펴본 바와 같이 공직자를 대상으로 한 공직윤리 교육은 교과과정의 양

과 질에서 대단히 미흡한 상황이라고 할 수 있다. 공직자 임용 과정에서 공직윤리나 도덕성에 대한 검증은 이루어지지 않고 있으며 재직자 교육에서 공직윤리 교육은 비중이 크지 않고 그 내용도 재산 등록, 청렴, 이해충돌 방지 등 현행 법령의 해석이 중심이다.

4. 공직윤리에 대한 선행연구 분석

공직윤리에 관한 선행연구는 크게 공직윤리란 무엇인가를 탐구하는 연구와 현행 우리나라 공직윤리의 문제점을 분석하고 대안을 제시하는 연구로 나누어 볼 수 있다. 학문 분야별로는 윤리학이나 법학에서 공직윤리를 접근한 경우가 있었고 행정학적인 측면에서도 공직윤리를 분석하는 연구가 일부 진행되었는데 노영숙(2019)은 공직윤리에 대해 행정학적으로도 깊이 있게 접근한 연구가 매우 저조하다고 평가하고 있다.

윤리학적 측면에서 최문기(2015)는 바람직한 공직윤리를 제시했다. 먼저 공직윤리를 전문적인 직업윤리에 속한다고 규정하고 전문적인 공직자들이 갖추어야 할 공직윤리에 대한 외적 통제도 중요하지만, 공직자 스스로 내적 통제를 할 수 있도록 하는 윤리적 소양과 자질을 어떻게 갖출 것이냐가 가장 근본적인 과제라고 진단했다.

공직윤리에 관한 관심이 늘어나게 된 원인을 분석하고 역으로 공직윤리 확보의 어려움을 지적하는 연구도 있었다. 장효민(2013)은 공직의 공공재적 성격, 공직 수행 과정의 은밀성, 공적 업무 관련 의사결정의 모호성, 일반 사적인 업무와 달리 요구되는 고도의 윤리성을 들었다. 이정주(2018)는 1980년대 이후 전 세계적으로 추진된 행정개혁 수단으로 신공공관리(NPM)가 공직부패를 유발할 수 있으며 이에 대한 대안으로 OECD를 중심으로 행정윤리에 관한 관심이 증대하고 있음을 지적했다. 김보은·노승용(2016)은 역사적 제도주의 관점에서 역대 정부별로 공직윤리 제도의 변화를 분석했다. 공직윤리제도는 초기에는 정권의 체제 유지를 위한 도구로 사용되었으며 민주화 이후에는 정부 경쟁력, 정부혁신을 위한 중요한 제도로서 경로 전환에 따라 점진적으로 발전해 왔다고 분석했다.

임성근·이 건(2015)은 우리나라 공직윤리제도와 현황에 대한 공무원과 일반 국민의 인식을 비교했다. 연구 결과 공무원들은 현재의 공직윤리 수준이 어느 정도 높다고 인식하고 있지만 일반 국민은 다소 낮다고 판단하고 있는 등 일반 국민과 공무원들의 인식 차가 매우 큰 것으로 나타났다. 하지만 향후 공직윤리 강화 필요성에 대해서는 공무원과 일반 국민 모두 유사하게 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다. 노영숙(2019)은 공직윤리제도에 대한 중앙정부와 지방정부 공무원의 인식 차이를 비교했는데

지방공무원이 중앙 공무원보다 공직윤리 제도개선 및 강화 필요성에 훨씬 적극적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다고 주장했다. 진종순(2021)은 대학교 행정학과에서 개설된 공직윤리 과목의 효과에 대한 탐색적 경험적 연구를 실시했는데 연구 결과 대학에서의 공직윤리 교육이 대학생의 윤리의식 향상에 유의미한 도움을 주지 않는 것으로 나타났다.

공직윤리 제도의 문제점에 관한 연구는 법적인 측면에서 주로 분석되었다. 김흥희(2020)는 우리나라에서 공직윤리를 어렵게 하는 요소로서 공직윤리의 모호성과 복잡성, 가치중립성을 지향하는 기능 행정학적 접근, 도덕적 가치에 무관심해지고 복종, 의무, 규율 등을 중시하는 관료제의 한계, 관료의 정치적 중립성에 대한 강조, 정책에 대한 책임을 개인보다는 구조에 지우는 구조의 논리, 법적인 외적 통제에만 의존하는 경향, 개인의 자율성 확보가 어렵고 책임만 지는 구조, 영성과 사랑과 같은 개념의 무시, 민영화와 위탁관리 성행으로 인한 정책의 책임소재 불분명, 윤리 문제를 해결하는 공직자의 능력과 역량 부족 등을 들었다. 김준성(2020)은 현행 공직자윤리법은 공직자에게 요구되는 도덕성의 기준을 제시하지 않고 있다고 비판하면서 공직윤리의 핵심 가치로 청렴성과 공정성을 명시하여야 한다고 주장한다.

공직윤리의 개선 방안에 대해 박천오(2016)는 공무원의 책임을 법적 책임과 윤리적 책임으로 구분하고 우리나라 공무원의 법적인 책임과 윤리적 책임을 적절히 강조함으로써 각각의 병리 현상을 억제할 수 있다고 주장했다.

선행연구 분석 결과 공직자에 대한 전통적 유교적 관념과 중앙집권적 행정조직 구조, 신공공관리가 확산되면서 공직윤리의 중요성은 더욱 높아지고 있음을 확인할 수 있었다. 다만 현행 공직자윤리법의 규율 범위가 제한적이고 구체성이 부족하여 법률상 규범으로서의 공직윤리와 국민이 공직자에게 요구하는 도덕성으로서의 공직윤리가 괴리될 수 있음을 지적하는 연구 등을 확인할 수 있다.

Ⅲ. 우리나라의 공직윤리 쟁점과 대응 방안

1. 공직윤리 관련 쟁점들

1) 강조점 : 행위 윤리와 행위자 윤리

공직윤리는 윤리의 한 부분으로서 공직사회에서 적용되는 전문적인 직업윤리이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 윤리(ethics)에 대한 사전적인 정의와는 별개로 윤리학에서는 전통적으로 덕 윤리와 의무 윤리, 즉 행위자 윤리와 행위 윤리로 구분해서 접근해 왔다(황경식, 2010). 덕 윤리(ethics of vurtue)를 강조하는 입장에서는 유덕한 인간의 특징에 중점을 두고 행위자 윤리를 강조하는 입장에서는 윤리적 요소로 의무, 옳고 그름에 주목한다. 최근에는 윤리의 두 가지 측면에 대한 통합적인 고려가 강조되고 있는데 이는 인간의 유덕함은 추상적이고 불분명하며 수양에 시간이 오래 걸리는 반면에 윤리적 행위 의무는 모두 규율하기 어렵고 언제나 일탈의 가능성을 내포하고 있다는 점에서 불완전하기 때문이다(황경식, 2010: 78).

직업윤리로서 공직윤리의 경우에도 공직자로서 갖추어야 할 덕성, 품성, 자질이 무엇이고 이를 어떻게 공직자 스스로 내재화하도록 할 것인가라는 측면과 공직자라면 마땅히 직무수행 과정에서 지켜야 할 행위 의무들이 무엇이며 이를 어떻게 준수하도록 강제할 것인가의 측면을 통합적으로 고려할 필요가 있다. 그런데 지금까지 우리나라의 공직윤리 제도는 부패 방지, 부동산 투기 금지, 음주운전 금지, 주식 내부자 거래 금지, 퇴직 후 취업제한 등 제한적인 행위 의무 중심이었으며 이를 강제하기 위한 법적 통제가 지속해서 강화됐다. 대부분의 행위 제한들은 사회적으로 바람직하지 않은 행위들로서 적어도 공직자들은 해서는 안 되는 행위라는 인식하에 부과되고 있는 것들이다. 그런데 사회적으로 바람직하지 않은 행위의 범위는 시대적 환경에 따라 변화하고 확장되고 있어 이를 법규에서 모두 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 그 결과 공직자들에 대한 행위 제한은 법규에서 정하고 있는 그것보다 실체는 광범위하다. 1가구 2주택 소유 금지, 자녀 학교폭력 가담 여부, 가상화폐 투자 금지 등 사회적으로 쟁점이 되는 사안들이 등장할 때마다 법적 근거 없이 공직자들에게 제한을 강요하는 상황이 빈발하고 있다.

공직자들은 일반적인 사회 구성원들보다 도덕적이어야 한다는 인식이 우리 사회에 깊게 자리 잡고 있다. 공직자의 법규 위반이 일반인들 보다 더 강한 비난과 제재를 받는 것과는 별개로 유교적 전통문화가 아직 뿌리 깊게 자리 잡은 우리나라에서는 공직자들에게 품위 유지와 엄격한 자기 규율, 겸손, 이타심, 겸양, 공복(公僕)으로서의 자세와 자기희생 등 공무원 개개인의 도덕성을 여전히 강하게 요구되고 있다. 법규에서 제한하고 있지 않은 행위들에 대해서도 막연하게 ‘공직자가 이런 행동을 해서는 안 된다’라는 국민 정서상 비난이 뒤따르는 경우도 많다. 가령 코로나19 유행 초기 강력한 방역조치가 시행되던 시기에는 공직자와 그 가족의 코로나에 확진은 방역조치 위반 여부와 관계없이 일어나서는 안 되는 일로 금기시되었다. 최근엔 인터넷에 한 민원인이 지방 관공서를 방문한 뒤 민원 담당 공무원들이 간식으로 과일을 먹으면서 자신에게 같

이 먹자고 권유하지 않았다며 ‘민원인을 섬길 줄 모르는 그들이 껌씹하고 세금이 아까웠다’고 비난하는 글을 올려 논란이 된 바 있다(동아일보, 2023.6.1.). 하지만 우리나라 공직자들에게 요구되는 실체가 불분명한 도덕성은 공직자들이 경험하는 딜레마를 심화시키고 있다. 최근 한국인사행정학회가 MZ 세대 공무원들에 대해 실시한 설문조사에 따르면 공직자가 민간기업에 비해 강한 의무를 부여받고 있다고 규범적 수준의 동의를 하면서도 불이익이나 희생 감수에 대한 수용 수준은 낮고 현재의 윤리적 의무 수준도 과도하다고 인식하고 있다(한국인사행정학회, 2022: 97).

2) 규율 방식 : 외적 통제와 내적 통제

공직윤리는 공직자들의 일탈을 방지하기 위한 행위의 규범으로 작용하기도 하며 동시에 공직자들이 주어진 권한을 활용해서 적극적으로 공적 가치를 실현하도록 추동하는 내적 동기로 작용하기도 한다. 공직자들의 전문성과 자율성을 얼마나 인정할 것인가에 따라 공직사회에 대한 통제의 중점이 달라질 수 있다. 이와 관련한 대표적인 논쟁이 1930년대에 시작된 미국 하버드 대학교의 Friedrich 교수와 영국 LSE의 Finer 교수 사이에 전개되었던 공무원의 직업적 전문성을 인정할 것이냐 또는 행정의 책임은 선출된 정치인들이 지는 것이고 공무원들은 정치인들에게 복종만 해야 하는 것으로 볼 것이냐에 대한 논쟁이다(김명환, 2013).

공무원이 선출된 권력의 대리인으로서만 기능한다고 보고 자율성을 부정하게 될 경우 주어진 권한을 적정하게 활용해서 주어진 업무를 수행했느냐를 점검하는 외적 통제가 주요한 통제방식이 된다. 주인-대리인의 관점에서 볼 경우 대리인(공직자)이 주인(국민)의 이익에 반하여 사적인 이익을 추구하거나 업무를 해태하는 등 도덕적 해이가 발생하는 것을 방지하기 위해 행정의 책임성 확보가 필요하다. 공직자들은 일반 국민의 의사에 따라 움직이는 대리인으로 활동하면서 공직사회 내에서는 장관 등 조직 내 최고위직의 명령을 받는 대리인의 지위를 갖는 내/외적으로 복합적인 주인-대리인 관계를 맺고 있다(Buchanan, 1996: 421). 선출직은 국민을 위해 일하고 공직자는 선출직을 위해 일한다는 주장까지 제기될 수 있는 것이다(Jackson, 2009: 67). 이 경우 5년마다 국민의 선거를 통해 집권하는 정권의 국정과제를 충실히 실행하는 것이 공직자의 가장 중요한 책무가 된다. 대리인의 일탈을 막기 위해서는 행위에 엄격한 책임을 지도록 해야 하는데 이는 공무원의 자의적 판단과 과도한 재량권의 행사를 통제하고 직무 과정에서의 권력과 정보를 활용해서 사적 이익을 추구하지 못하도록 공직자들의 행위 의무를 법으로 규정하고 법적 책임과 계층제적 책임을 지도록 하는 외적 통제를

통해 달성할 수 있다.

반면에 공무원의 직업적 전문성(professionalism)을 강조할 경우 공직자의 정치로부터 자율성과 공직윤리에 기반한 내적 통제가 중요해진다. 현대 국가의 공직자는 단순히 주인(국민/상관)의 지시를 받는 대리인 역할에 머물지 않고 전문 직업인으로서 국가와 공동체의 이익을 증진하기 위해 노력하는 주체로서 기능한다. 공직자들은 상급자나 선출된 권력이 아닌 국민에게 책임을 진다고 보아야 한다. 정치권력의 눈치만 살피는 ‘영혼 없는 공무원’에 대한 비판은 공직자들을 선출된 정치(인)의 대리인으로만 본다면 성립하기 어렵다. 다만 공직사회가 전문 지식 집단으로서의 폐쇄성에 빠지지 않고 재량권의 오남용을 방지하기 위해서는 행정조직에 대한 외적 통제뿐만 아니라 공직자의 전문직업 윤리를 확립하고 이를 공직사회 내부에 내재화 시키는 내적 통제를 강화할 필요가 있다. 공직자의 내적 도덕적 책임성을 증진하기 위해서는 지속적인 교육과 행동강령 등이 중요하다(Petter, 2005: 199).

엄격한 중앙집권화와 계서제를 특징으로 하는 우리나라 공직사회에서 주기적인 선거를 통해 선출된 권력이 설정한 국정과제의 이행이 무엇보다 중요하며 소극적인 공직자들은 인사조치 등의 불이익을 받는다. 그런데 정권이 교체되면 지난 정부의 핵심 국정과제들이 부정되고 담당했던 공무원들은 부당한 업무지시에 순응하고 앞장섰다는 명목으로 불이익을 받는 사례가 반복되고 있다. 우리나라의 공직사회는 한편으로는 자율성을 존중받지 못하면서 다른 한편으로는 자율성을 발휘하지 않았다고 비난받는 이중적인 딜레마 상황에 부닥쳐 있다. 상관의 명령에 대한 복종, 부패 방지, 이해충돌 방지 등 법과 명령에서 정한 원칙들만 준수하면 된다고 한다면 ‘영혼 없는 공무원’에 대한 비판은 근거가 없는 주장이 된다. 영혼을 가진 공무원에 대한 요구는 공직자의 전문 직업적 판단과 자율성에 대한 존중과 엄격한 공직윤리 정립을 요구한다.

3) 행정 책임의 소재: 법적/계층제적 책임과 개인적/정치적 책임

공직자가 수행하는 정책결정이나 행정행위에 대한 통제는 행정의 책임성 확보와 직결된다. 책임성(Responsibility)은 자신이나 다른 사람이 책임을 지는 의무나 기대에 부응하여 행동하는 것을 의미한다(Petter, 2005:198). 행정의 책임성에 대해 많은 논의가 있어 왔는데 Petter(2005)는 그동안 연구되어 온 행정의 책임성을 도덕적 책임성, 전문적 책임성, 계층적 책임성, 재정적 책임성, 법적 책임성, 리더십 책임성, 소비자 책임성, 공공 책임성의 8가지로 구분한 바 있다.

행정의 책임성 측면에서 볼 때 우리나라의 행정조직은 해방 이후 권위주의 정권하

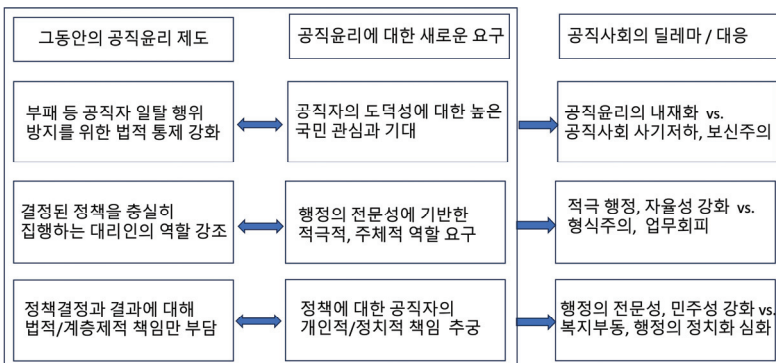
에서 중앙집권화된 엄격한 계층제적 구조를 특징으로 발전해 왔다. 그 결과 공직자들에게 상관에 대한 절대적 복종과 같은 계층제적 책임이 가장 중요한 것이 되어 왔다. 민주화 이후에도 선출직 공무원에게 인사권과 정보가 집중되면서 행정관료들은 선출직 공무원들의 명령에 따를 수밖에 없는 구조가 되어 있다(김정인, 2017: 4). 이런 상황에서 공직자들은 적법한 절차를 가장 중시하고 위법하지 않은 상관의 명령에 복종함으로써 행정에 대한 개인적·윤리적 책임에서 벗어나고자 해 왔다. 엄격한 관료제하에서 법적, 계층제적 책임만을 강조할 경우 공직자 개개인은 행정행위의 결과에 책임을 지지 않는 이른바 '악의 평범성'을 목격하게 될 우려가 있다. 평범한 공직자 개개인은 조직의 목표와 상관의 지시를 충실히 이행했을 뿐이지만 그 결과로 국민의 고통이나 피해를 야기하는 상황이 벌어질 수 있는 것이다. Hannah Arendt는 이러한 책임의 회피는 공직자의 순전한 무사유성(sheer thoughtlessness)에 기인한다고 보았다(임의영, 2014: 8). 행정의 도구적 합리성만 강조하고 법적, 계층제적 책임성만을 강조하는 것은 보편적 도덕 원칙보다 제도적 권력에 대한 복종을 의미하고 개인적 책임은 의미가 없어진다(임의영, 2014: 18). 선출된 권력에서 제시한 국정과제의 이행이 정부 행정조직의 최우선 과제가 되는 상황에서 공직자 개개인은 '지시받은 대로 업무를 수행했을 뿐'으로서 결과에 대한 개인적 책임이 없을 것으로 기대한다.

반면에 최근에는 공직자들에게 법적, 계층제적 책임을 지우는 구조는 여전하면서도 행정의 결과에 대한 공직자의 개인적, 도덕적 책임을 묻는 사례가 늘어나면서 우리나라 공직자들의 직무 안전성에 대한 우려가 커지고 있다. 세월호 참사, 국정농단 사건 및 적폐 청산, 이태원 참사 등을 겪으면서 공직자들의 개인적 책임성과 도덕적 책임성을 요구하는 사례도 늘어나고 있다. 또한 과거 정부에서 핵심 국정과제로 추진했던 정책들의 이행에 적극적으로 참여했던 공직자들을 적폐 세력으로 단정하고 불이익을 가하면서 새롭게 설정된 국정과제 이행에 공직자들이 적극적으로 나서기를 요구하는 경우가 반복되고 있다. 또한 언론 등에서 공직자가 전문적 판단 없이 부당한 업무지시에 반항하지 않고 맹종했다고 비판하는 도덕적 책임성을 요구하는 경우도 늘고 있다. 과거와 달리 상관의 지시에 따라, 조직의 방침에 따라, 맡은 바 직책이 요구하는 바에 따라 업무를 수행했을 뿐이라는 설명만으로는 정책결정과 집행의 결과에 대한 공직자 개개인의 책임을 면할 수 없게 되고 있다. 엄격한 중앙집권적 관료제 구조와 행정의 전문성이 적극적으로 인정받지 못하고 있는 상황에서 행정행위, 정책결정의 결과에 대한 책임을 공직자 개개인에게 물을 경우 공직자들은 책임에 대한 두려움으로 절차에 집착하고 복지부동이 심화할 우려가 크다. 현재 우리나라 공직자들은 엄격한 계층제와 강한 외부 통제 구조 속에서 직무를 수행하면서 그동안 큰 문제가 되지 않았던 개인

적, 도덕적 책임성도 함께 고려해야 하는 딜레마에 직면하고 있다.

〈그림 2〉는 지금까지 살펴 본 우리나라 공직윤리의 쟁점과 이와 관련해서 공직자들이 경험하는 딜레마 상황과 대응을 정리한 것이다. 그동안 우리나라의 공직윤리 제도는 부패방지, 이해충돌방지 등 공직자의 일탈 행위에 대한 법적 통제를 강화하는 방향으로 운영되어 왔다. 하지만 법률에서 정하고 있지 않은 도덕성 등 행위자 윤리에 대한 기대 수준과 요구가 높아지고 있다. 이런 상황에서 공직자들은 높은 도덕적 요구를 공직윤리로 내재화할 수도 있지만 과도한 통제와 기대로 인한 피로감의 누적과 사기저하가 발생하고 보신주의로 대응할 가능성이 있다. 다음으로 우리나라의 정치, 경제의 성숙과 민주화 진전 이후 공직자들은 정치의 영역에서 결정된 정책을 충실히 이행하는 역할을 요구받아 왔다. 하지만 부당한 정치적 판단을 바로잡거나 거부할 수 있는 적극적 역할도 요구받고 있다. 이런 상황에서 공직사회는 적극 행정을 활성화하고 자율성을 확대하는 계기로 삼을 수도 있지만 사회적으로 쟁점이 될 소지가 있는 업무를 회피하거나 절차에 집착하는 등 형식주의적으로 대응할 가능성이 있다. 그동안 공직자들은 정책결정과 행정행위의 결과에 대해 법적/계층제적 책임을 주로 부담해 왔다. 하지만 최근에는 공직자 개개인의 정치적 책임을 묻는 사례가 증가하고 있다. 이는 공직자들이 정책결정을 더욱 신중하게 하고 행정의 민주성을 강화하는 계기가 될 수 있지만 반대로 공직자들이 책임질 일을 최소화하기 위해 복지부동을 심화시키고 정치 영역의 변화에 더욱 신경쓰고 민감하게 반응하게 함으로써 행정의 정치화를 심화시킬 우려가 있다.

〈그림 2〉 우리나라 공직자들이 경험하는 공직윤리 딜레마



2. 공직윤리 제고 방안 제언

1) 행정의 적극성과 도덕적 책임성을 반영한 공직 윤리관 정립

행정은 정치의 영역에서 결정한 정책을 단순히 집행하는 행위에 국한되지 않는다. 사회적 이슈 중에서 정부가 대응할 의제의 선택, 선택된 정부의제의 해결 수준을 정하는 정책목표 설정, 설정된 정책목표의 달성을 위한 정책대안의 탐색과 적절한 정책수단 결정, 결정된 정책을 집행하고 평가하는 과정 모두가 다양한 이해관계자들이 참여하는 정치적 과정이다. 또한 최근에는 우리나라에서도 민간이양, 민간 위탁, 자발적 협약 등 행정서비스 제공수단이 다양해지고 각종 행정 거버넌스와 정책네트워크가 활성화되면서 국회와 국회의 입법권에 의해 직접적으로 통제 받지 않는 행정의 영역이 커지고 있다. 이런 현실에서 공직자는 선출된 권력의 단순한 대리인을 넘어 전문성과 강한 윤리의식을 바탕으로 시민들과의 긴밀한 상호작용을 통해 시민들의 선호를 정책에 반영하고 정책을 형성해 나가는 주체라고 보아야 한다(엄석진, 2009: 26). 정책대안을 탐색하고 정책을 결정할 때, 결정된 정책을 집행할 때 공직자들은 여러 집단 간의 이해관계 충돌, 정치적 가치와 전문가적 가치간의 충돌 등 가치 충돌이 야기하는 딜레마 상황에 직면하게 되는데(윤견수, 2017) 이때 공직자의 판단 준거로서 공직윤리가 중요한 의미를 갖는다.

앞에서 보았듯이 우리나라 공직자들에게 요구되는 행정 책임은 법적 책임과 계층제적 책임이 중심이며(박천오, 2016: 16), 부패 방지, 행위 제한 등 공직자의 행위를 규율하는 법률에 기반한 외부 통제 중심이다. 하지만 국민이 기대하는 공직자의 도덕성 기준이 높아지고 이전과 달리 정책결정에 대한 개인적 책임성과 정치적 책임성이 중요해지면서 공직자들이 혼란스러워하고 있다. 즉 현재의 공직윤리 법령과 이행 체계가 현실의 요구를 충실히 반영하지 못하고 있다. 이를 해소하기 위해서는 우리나라 공직자들에게 요구되는 공직윤리가 무엇인가에 대한 고민과 이를 바탕으로 한 공직윤리의 재정립이 필요하다고 보인다. 즉 공직자가 행정행위나 정책결정과 집행에 대해 책임을 져야 하는 대상이 상관인가 국민인가, 공직 수행에 있어 지향해야 할 가치는 무엇이고 직무수행에 어떻게 반영해야 하는가, 위법하지는 않지만 부당한 상관의 지시를 거부할 수 있는가, 거부할 수 있다면 부당한 지시의 기준은 무엇이고 언제, 어떻게 거부할 수 있는가 등에 대한 판단기준과 행위 기준을 새롭게, 명확하게 정립해야 한다.

그동안 우리나라 공직자들에게 요구되는 공직윤리는 애국심, 책임성과 같은 국가관과 청렴성, 사적이의 추구금지 등과 같은 소극적 윤리의식 중심이었다. 여기에 더해 앞으로의 공직윤리는 국민을 위한 봉사자로서 공익의 실현이라는 적극적인 공직관이

강조될 필요가 있다. 공직자들이 정책결정과 집행에 있어 공익 실현에 최우선의 가치를 두도록 하는 것은 공직자들이 인사권자나 상관의 눈치를 보지 않고 전문성을 바탕으로 정책결정과 집행에 적극적으로 나서도록 하는 근거가 될 수 있다. 또한 공익의 증진 또는 훼손여부를 통해 공직자의 행태를 판단함으로써 정부관료제에 대한 민주적 통제의 기반이 될 것이다.

우리 헌법이 요구하는 공무원들의 책임성은 상급자에 대한 책임이나 선출된 권력에 대한 책임이 아니라 공익의 실현을 통한 국민에 대한 책임이라고 할 것이다. 소극적인 법규 준수와 상관의 명령에 대한 복종 의무에서 나아가 공익 실현을 위한 공직자들의 적극적인 판단과 행정의 실현을 공직윤리로 정립할 필요가 있다. 공직윤리의 정립은 행정에 대한 민주적 통제와 자율성 보장의 기반이 될 것이다. 가령 공직자가 상관의 지시에 복종할 의무뿐만 아니라 적절한 원칙에 따라 판단했을 때 부당한 상관의 지시에는 불복종할 의무를 지게 함으로써 행정의 민주성과 책임성, 자율성을 높일 수 있을 것이다.

국민의 다양한 의견을 수렴하고 이를 정책결정과 행정행위에 반영하는 것은 정치의 영역에만 한정되는 문제라고 할 수 없다. 공직 수행과정에서 투명성, 민주성, 공정성, 정당성의 확보도 공직자들이 갖추어야 할 공직윤리의 중요한 요소로 강조되어야 한다. 아울러 공직사회의 정치화를 방지하기 위해서는 공직자의 정치적 중립의무를 공직자들이 정치적으로 편향된 활동을 하지 않도록 하는 것에서 공직자들이 부당한 정치적 간섭을 받지 않도록 하는 것으로 확대할 필요가 있다.

공직의 전문성과 자율성, 민주성을 강조하는 공직윤리를 정립함으로써 별다른 근거 없는 막연한 공직자의 희생과 숭선수범만을 요구하는 유교적 공직관에서 벗어날 수 있을 것이다.

새롭게 정립되어야 할 공직윤리는 공직의 전문직업성에 대한 존중을 바탕으로 공직 수행에 필수적인 윤리적 규범 등을 제시하는 것이 되어야 한다. 공직윤리의 준수는 공직자의 행위 의무에 대한 외적 통제방식만으로 확보할 수 없고 공직자 스스로 공직윤리의 신념화, 내재화를 위한 노력이 필요하다. 또한 공직자가 이러한 공직윤리를 실행하기 위한 행위 기준과 지키지 않을 경우의 책임에 대해서도 명확히 해야 한다.

2) 공직윤리 내재화를 위한 공직윤리 교육 확대

공직자 자신의 내적 통제를 강화하기 위해서는 공직자의 윤리적 소양과 자질 함양이 중요하다(최문기, 2015). 특히 행정의 전문성과 정치적 성격이 중요한 현실에서 공

익을 실현하는 주체로서 공직자의 적극적인 행정을 끌어내기 위해서는 공무원 스스로 공직 가치를 체화하고 실현하도록 유도하는 것이 중요하다.

공직자의 도덕적 책임성을 증진하기 위해서는 지속적인 교육과 행동강령 등이 중요하다(Petter, 2005: 199). 공직자들에 대한 공직윤리 교육은 구성원들 간의 윤리에 관한 의사소통을 가능케 하고, 구성원의 윤리의식을 일깨울 수 있으며, 구성원들의 의문 사항에 답할 수 있다. 그리고 윤리에 대한 조직적 관심을 표명하고, 구성원들과 관리자들 간의 윤리적 대화를 자극하여 윤리 프로그램에 대한 소유 의식을 장려할 수도 있다(김호섭·최순영, 2009: 37). 김호섭·최순영(2009)의 연구에 의하면 우리나라 공무원들을 대상으로 윤리교육의 효과를 조사한 결과 응답자 중 63%가 윤리적 이슈를 이해하는 데 도움을 주었다고 답했고 59%는 의사결정이나 업무 집행이 도움이 되었다고 답했다. 또 응답자의 93%가 윤리교육의 필요성을 인정했다. 체계적인 윤리교육은 공무원의 윤리적 감수성을 높일 수 있을 것으로 기대된다(박천오, 2016: 14).

앞에서 지적한 바와 같이 우리나라의 공직자 교육과정에서 공직윤리 교육이 차지하는 비중이 대단히 낮고 내용도 부패 방지법 등 법령 해석 중심이어서 공직자의 도덕적 책임성, 공직 가치와 공직자의 자세 등을 반영한 공직윤리 교육의 양과 질을 대폭 개선할 필요가 있다. 먼저 현재 공직윤리 교육이 다양한 교육기관에서 산발적으로 제공되고 있는데 공직윤리 교육 프로그램 전문 기관으로서 국민권익위원회 청렴연수원을 확대·강화할 필요가 있다. 부패방지, 이해충돌방지 관련 법령해설 교육 이외에 새롭게 요구되는 공직윤리 내용들을 포괄하는 교육프로그램을 종합적으로 개발하여 교육하는 역할을 수행하도록 하고 개발된 공직윤리 교육프로그램은 국가공무원인재개발원, 지방자치인재개발원 및 각급 정무기관 및 지자체가 운영하는 교육기관에서 실시하는 공직자 교육에 활용하거나 연계하여 운영할 수 있다. 또한 앞에서 지적한 적극적인 공익실현을 위한 행정, 행정의 민주성, 정당성 등 공직윤리관을 공직자들이 실제 행정현장에서 적용하는데 많은 혼란과 혼선이 발생할 수 있다. 교육기관에서는 공직윤리의 주요 쟁점과 사례, 판례, 해석 준칙 등을 정리한 해설서를 발간·배포·교육하고 공직윤리 제도, 온라인 교육, 상담 등을 일괄 제공하는 ‘공직윤리포털(가칭)’⁴⁾을 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다.

공직윤리 교육대상의 측면에서는 신규 임용자와 승진자 교육에서 공직자로서의 적극적 업무 수행, 전문 직업윤리, 도덕적 책무성 등에 대한 교육 프로그램 개발이 필요하다. 현재 국가공무원인재개발원에서 진행되는 공직 가치 교육은 신입 관리자 과정,

4) 현재 공직자 재산등록 및 공개, 주식백지신탁, 취업제한, 선물신고를 위해 인사혁신처에서 ‘공직윤리시스템(www.peti.go.kr)’을 운영하고 있다.

고위정책과정에서 비중이 10~15% 수준이고 그 내용도 헌법상 가치, 인권 의식, 성인지, 이해충돌 방지 등에 머물고 있다. 공직을 처음 시작하는 공직자의 경우 공직윤리 교육이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 국가공무원인재개발원 뿐만 아니라 각급 공직자 교육 기관에서 실시하는 신규 임용자 교육에서 부패 방지 등 법령에 대한 지식뿐만 아니라 공익의 실현자로서 적극적으로 공직에 임하는 자세와 윤리적 판단기준에 등에 대한 체계적 교육이 대폭 강화되어야 한다. 또한 승진자의 경우에는 새로운 직급에 따라 권한과 책임이 증가하게 되므로 그에 걸맞은 공직윤리와 업무 수행 자세를 학습할 필요가 있다. 중간관리자와 고위 관리자로서 하위 직급 공직자들에 비해 더욱 높은 윤리성과 도덕성, 전문 직업적 판단과 민주적 책임성이 요구되기 때문이다.

재직자를 대상으로 한 공직윤리 교육은 현재 부패 방지, 이해충돌 방지 등 현행 공직윤리 관련 법령에서 정하고 있는 행위 의무에 대한 교육에 머무르고 있다. 재직자들에 대한 법규 해설 교육은 주요 법규 제·개정시에 중점적으로 시행하고, 이와 별개로 공직윤리 전반에 대해 주기적으로 교육을 이수하도록 하되 다양한 사례 공유, 역할 연기 등을 통해 공직윤리를 체화하도록 해야 한다. 다만 주의할 점은 공직윤리 교육이 일회성으로 그치는 경우 기대하는 효과를 거두기 어렵다는 점이다(박정호, 2015:200). 주기적으로 공직윤리 교육을 이수하도록 해야 하는데 재직자들의 경우 현업 업무에 바빠 교육훈련 받을 시간을 내기가 사실상 어렵다는 점을 감안해서 공직교육 이수를 의무화되지 주체별, 사례별 짧은 교육 프로그램들을 다수 개발해서 직장교육 등 다양한 방식으로 이수할 수 있도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

코로나19 이후 공직사회에서도 사이버 교육이 활성화되고 있다. 모바일 기반 교육의 경우 언제, 어디서나 쉽게 교육을 이수할 수 있다는 장점이 있다. 인사혁신처 인재개발플랫폼 뿐만 아니라 각급 정부 기관에서 자체적으로 운영하는 교육과정에서 공직자들이 쉽게 이수할 수 있는 공직윤리 교육 강좌들을 개발하고 활용한다면 효과적인 교육수단이 될 수 있을 것이다.

3) 공직윤리 법규의 보완

공직윤리 법령이 공직윤리의 실제적 내용을 포괄적, 종합적으로 규율할 수 있도록 정비하여 외적 통제의 실효성을 제고할 필요가 있다. 행정의 책임성은 공직자의 내적인 도덕적 책임성만으로는 부족하고 외적인 명문화된 행위를 강제하는 통제 수단도 함께 필요하다(Petter, 2005: 202). 법규에서 공직 윤리의 모든 내용을 규정하는 것은 사실상 불가능한데 시대 변화에 따라 공직자들에게 요구되는 책임의 범위가 계속 변화

하기 때문이다. 하지만 우리나라의 현행 공직윤리 관련 법령들은 공직윤리를 종합적으로 규율하지 못하고 개별적, 제한적으로 규율하고 있다는 한계를 지니고 있다. 즉 현실적으로 국민, 언론, 정치집단 등이 우리나라 공직자들에게 요구하고 있는 도덕성, 윤리성, 책임성 등의 내용이 공직윤리 법령에 제대로 반영되어 있지 않기 때문에 법적 근거 없는 행위 규제, 자의적인 요구와 즉흥적인 대응이 반복되고 있으며 공직자들은 과도한 규제를 받고 있다는 피로감이 누적되고 있다. 이런 측면에서 공직자윤리법이 공직윤리 전반을 포괄하여 명실상부하게 공직윤리의 기본법으로 기능할 수 있도록 보완할 필요가 있다.

앞에서 보았듯이 공직자윤리법, 이해충돌방지법, 부패방지법, 국가공무원법, 공무원헌장, 공무원 행동강령 등에서 파편적, 산발적으로 규율하고 있으며 강제성 정도가 상이하다. 이 중에서도 공직자윤리법은 고위공직자를 대상으로 재산등록 및 공개, 주식매각, 퇴직공직자의 취업제한 등에 대한 규율이 중심이 되고 있지만 이해충돌 방지 의무와 같이 공직자 전체를 대상으로 하는 규정도 혼재되어 있다. 공직윤리가 고위공직자들에게만 요구되는 것이 아니므로 공직자윤리법이 범법에 맞도록 공직윤리의 일반법으로 기능하도록 정비할 필요가 있다. 구체적으로 공직자윤리법에서 공직윤리에 대한 정의를 규정하고 법의 적용 대상을 공직자 전체로 확대하면서 공직자들에게 요구되는 공직윤리의 내용을 포괄적으로 명시하여야 한다. 이 경우 공직자윤리법에서는 공익 우선, 적극 행정, 행정의 민주성, 투명성 실현 등 행위자 윤리와 관련된 내용들은 공직자가 공직수행 과정에서 준수하여야 할 공직윤리로 추상적, 선언적 수준에서 명시하고, 반부패, 사적 이익 추구 금지, 정치적 중립, 위법 부당한 지시 거부 등 공직자의 행위 윤리와 관련된 사항들은 의무와 위반시 벌칙을 명시하되 개별 법령을 통해 구체적으로 규율하도록 하는 방식을 고려할 수 있다.

한편 고위공직자들에게는 하위직급 공직자들에 비해 높은 수준의 도덕성과 책임성이 요구된다. 이와 관련해서 고위공직자 임용과정시 계속해서 문제가 되는 공직윤리 요소와 처리 기준을 사전에 명확히 제시하도록 고위공직자 인사 검증에 관한 법률 또는 공직자윤리법 개정 등 제도개선이 필요하고 판단된다. 사전에 공직자 검증 내용을 명확히 공개하고, 위반의 기준, 위반시 처벌 기준도 명확히 제시할 필요가 있는데 이는 고위공직 후보자 인사청문회의 예측 가능성과 내실화 측면에서도 중요하다. 2000년 6월에 처음으로 인사청문회가 시행된 이후 인사청문회의 실효성 논란이 가시지 않고 있는데 청문회 과정에서 논란이 발생하지 않는 후보자를 찾기 어렵고, 동일한 문제를 가진 후보자도 중도 탈락이나 대통령의 임명 강행 등 대처가 달라지는 경우가 자주 발생하고 있다. 결격사유도 위장전입, 부동산 투기, 연구 윤리 등부터 최근에는 직장

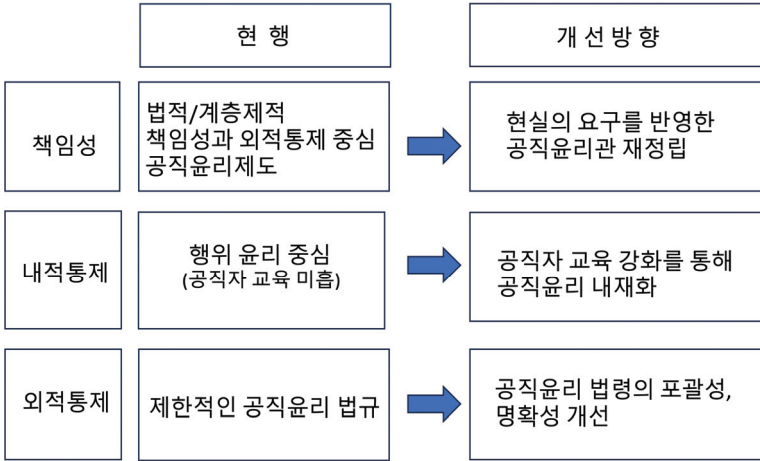
내 갑질, 자녀 학교폭력 등 점점 확대되고 있다. 윤영관 외(2020)가 2000년부터 인사 청문회 결과를 분석한 결과에 따르면 후보자 개인의 윤리적 문제 및 내부 승진이나 국회의원 출신 여부, 대통령의 지지율, 정파적 갈등 수준, 소속 정당 등이 인사청문회의 임명 동의에 영향을 주는 것으로 나타났다.

인사청문회의 실효성 논란이 발생하는 이유 중 하나는 어떤 경우에 고위공직자로서 임명하기에 심각한 윤리적 하자가 있다고 판단할 것인가에 대한 기준이 불분명하다는 점이다. 이명박 정부 이후 고위공직 후보자 사전 질문서가 활용되고 있고 이 사전 질문서는 정부가 바뀔 때마다 수정, 보완되어 활용되고 있다.⁵⁾ 하지만 공직 후보자가 사전 질문서에 성실하게 응답하지 않을 경우 이를 검증하기가 사실상 쉽지 않다는 문제가 있다. 또한 결격사유의 판단기준에 대해 후보자, 검증자, 국회, 언론이 전혀 다르게 해석함으로써 혼란이 발생하고 있다. 고위공직자의 윤리적 자질과 이에 대한 판단기준을 공직자윤리법 등 법령에 명시하여 공식화함으로써 정치적 이해관계 등에 따른 자의적 해석을 방지함으로써 불필요한 혼란을 줄일 필요가 있다.

공직자의 윤리적 자질의 명확화는 일반직 공무원의 경우에도 필요하다. 가령 문재인 정부에서는 고위공무원단 승진임용시 1가구 1주택 여부가 주된 검증 기준의 하나로 활용되었는데 공무원 행동강령 등 어디에도 근거가 없는 것이었다. 음주운전, 주식 투자, 부동산 투기, 가상화폐 투자, 자녀 학교폭력 등 사회적 이슈가 되는 문제 들이 발생할 때마다 공직자들에 대한 비공식적 윤리기준이 확대됨으로써 혼란이 야기되는 상황이 반복되고 있다. 윤리적 기준을 가능한 한 구체화하고 문제가 발견되는 경우 어떻게 처리하겠다는 것을 사전에 명확히 해야 즉흥적, 자의적 윤리기준이라는 비판과 공직자들에게 과도하게 가혹하다는 불만 또는 제 식구 봐주기라는 여론 비판을 극복할 수 있을 것이다. 또한 이를 통해 고위공직자를 비롯한 공직자들에 대한 국민의 높은 도덕적 기대와 현실간의 간극을 좁혀나갈 수 있을 것으로 기대한다. 공직자들에게 요구하는 사회적, 도덕적 기준을 최대한 객관화함으로써 공직자나 공직후보자에 대한 무분별한 비난을 방지하고 고위공직의 담임을 희망하는 국민이나 공직자들에게는 사전에 자신을 점검하고 준비할 수 있도록 하는 계기가 될 것이다.

5) 고위 공직 후보자 사전 질문서는 국적 및 주민등록, 병역의무 이행, 범죄 경력 및 징계, 재산 관계, 납세의무 이행, 학력 및 경력, 연구 윤리, 직무 윤리, 사생활 및 기타 사항 등에 대해 후보자 스스로 작성해서 사정기관이 이를 검증하는 방식이다. 현재 윤석열 정부에서는 11개 분야 169개 항목에 관해 기술하도록 하고 있다.

〈그림 3〉 공직윤리 제고를 위한 개선 방향



IV. 결론

우리나라의 공직윤리 제도는 공직자윤리법, 부패방지법, 이해충돌방지법 등 관련 법률과 공무원 헌장, 공무원 윤리강령 등으로 구성되어 있다. 하지만 현행 공직윤리제도는 부패 방지, 재산공개, 이해충돌 방지 등 제한적인 범위 내에서 공직자들의 부정한 행위 방지에 중점을 두고 있다는 점에 한계가 존재한다. 공직윤리의 일반법적 성격을 지니는 공직자윤리법에서도 공직윤리를 구체화하지 않고 있으며 재산공개, 주식 백지신탁, 퇴직자 취업제한 등을 제한적으로만 규정하고 있다. 공직가치를 공직사회에 확산하고 내재화시키는 기능을 해야 할 공직자 교육과정의 경우 공직윤리 교육 비중이 미미할 뿐만 아니라 현행 법령 해설 중심으로 이루어지고 있다.

우리나라의 공직윤리 제도는 부패행위 등 공직자의 일탈 행위를 엄격한 법규를 통해 통제하는 방식이 중심이 되고 있다. 이는 우리나라 관료조직 내 행정 책임이 법적, 계층제적 책임이 중심이 되는 현실에 기인한다. 엄격하고 경직된 행정문화 속에서 위법하지 않은 상관의 명령에 대한 복종과 인사권자에 대한 충성이 가장 중요한 덕목으로 인식됐다. 하지만 민주화의 진전과 함께 정책 결정에 대한 공직자의 개인적, 도덕적 책임성에 대한 요구가 높아지고 있다. 공직에 대한 사회적 처우는 더욱 열악해지고 있는 반면에 민간 부문에 비해 강한 법적 통제와 공직자로서의 자기희생이나 도덕적

요구는 강화되고 있다는 점에서 공직자들이 경험하는 현실의 딜레마는 심화되고 있다.

이러한 상황에서 단순한 부패 방지를 넘어서 적극적으로 공직윤리를 정립하고 이를 공직자에게 내재화시키기 위한 제도개선을 모색할 필요가 있다. 먼저 법적, 제충제적 책임성과 함께 개인적, 도덕적 책임성을 제고하기 위한 제도개선이 필요하다. 공직자 개인의 사익이 아닌 공익 실현을 최우선시하고, 공직자의 전문적인 직업능력을 바탕으로 적극적으로 행정 실현을 위해 노력하도록 우리나라 공직자에게 요구되는 공직윤리를 재정립할 필요가 있다. 공익 실현을 바탕으로 도덕성, 민주성, 다양성, 투명성, 공정성 등의 가치를 내재화해야 하며 이를 위해서는 공직윤리를 바탕으로 한 내적 통제 방식을 더욱 강화할 필요성이 있다. 이를 실현하기 위한 수단으로서 공직윤리에 대한 공무원 교육훈련 프로그램이 대폭 강화되어야 한다. 현행 공직윤리 법령의 구체화를 통해 외적 통제의 실효성을 강화할 필요가 있다. 공직자윤리법이 명실상부하게 공직윤리 기본법으로 기능할 수 있도록 공직윤리의 제 측면을 모두 포함하도록 개정할 필요가 있다. 또한 고위공직자를 위시하여 공직자들을 대상으로 요구되는 공직윤리의 주요 요소와 판단 및 처리기준을 명문화가 필요하다. 이상과 같이 내적 통제의 강화와 외적 통제의 보완을 통해 행정의 책임성을 확보하고 공직윤리를 제고할 수 있을 것으로 기대한다.

본 논문에서는 우리나라 공직사회에 대한 국민, 언론, 정치 영역 등 외부의 높은 기대·요구와 현실간의 간격이 커지고 있다는 현실진단하에서 공직자들이 경험하는 책임과 가치의 충돌을 공직윤리의 관점에서 분석하고 극복 방향을 탐색했다. 향후 연구에서는 공직윤리 제고를 위한 구체적인 방안들에 대한 분석과 연구가 필요하다. 이를 위해 직급별 공직자 인터뷰, 설문조사 등을 통한 경험적인 자료 수집과 주요 사례에 대한 사례연구 등을 실시하여 우리나라 공직자들에게 요구되는 공직윤리의 구체적 내용과 이를 공직윤리 법규에 어떻게 반영할 것인지에 대한 구체적인 개선 방안을 검토할 수 있을 것이다. 아울러 공직윤리 교육 프로그램 설계 등의 구체화 작업이 필요하다.

▣ 참고문헌

- 공무원 행동강령. <개정 2022. 6. 2, 대통령령 제32661호>.
- 공무원 현장. <개정 2015.12.31, 대통령훈령 제352호>.
- 공직자윤리법. <개정 2022.11.15, 법률 제19064호>.
- 공직자의 이해충돌 방지법. <제정 2021.5.18, 법률 제18191호>.
- 국가공무원법. <개정 2023.3.4, 법률 제19228호>.
- 국가공무원인재개발원. 2023. <2023 교육 운영 계획>.
- 국민권익위원회. 2023. <2023년도 부패방지교육 운영지침>.
- 국민권익위원회 청렴연수원. 2023. <2023년 청렴 아카데미 운영계획>.
- 김창호. 2015. “공직윤리 개선, 어떻게 이뤄져야 하나.” <월간 공공정책>, 114:21-23.
- 김명환. 2013. “도구적 행정학, 전문직업주의 및 행정윤리: Adams와 Balfour의 행정적 약을 중심으로.” <국정관리연구>, 8(1):1-25.
- 김보은·노승용. 2016. “한국 공직윤리제도의 제도적 중층성.” <현대사회와 행정>, 26(3):1-33.
- 김재광. 2008. “한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준.” <공법학연구>, 9(3):3-30.
- 김정인. 2017. “공직 책임성의 재조직화(reorganization): 책임성의 집권화에 관한 연구.” <한국인사행정학회보>, 16(1): 1-24.
- 김준성. 2020. “공직윤리의 기준과 형법적 도덕률의 적용문제: 공직자의 부패방지를 위한 공직자윤리법의 입법론을 중심으로.” <한국부패학회보>, 25(3):137-152.
- 김준성·김홍희. 2019. “공직윤리의 의미와 형법적 도덕률의 기준.” <법학연구>, 29(1):101-122.
- 김판석·정홍원·홍길표. 2008. “고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색: 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로.” <한국인사행정학회보>, 7(1):109-146.
- 김호섭·최순영. 2009. “공직윤리프로그램의 요소와 실태.” <한국부패학회보>, 15(3):31-54.
- 김홍희. 2020. “공직윤리 왜 어렵고 힘든가?.” <한국부패학회보>, 25(1):55-76.
- 노영숙. 2019. “IPA를 통한 중앙정부·지방정부 간 공직윤리제도 강화에 대한 인식비교.” <한국지방자치학회보>, 31(1):101-119.
- <동아일보>. 2023. “공무원이 수박 안 쥐 깨썬…민원인 섬김 줄 몰라.” 6월.1일.
- 박정호. 2015. “공직가치 내재화에 관한 이론적 소고: 교육훈련 분야에 대한 함의를 중심으로.” <한국인사행정학회보>, 14(3):191-217.

- 박찬구. 2004. “덕 윤리와 칸트 윤리.” 《윤리연구》, 57(1):1-25.
- 박천오. 2016. “한국 공무원의 책임 확장: 법적·계층적 책임에서 윤리적·개인적 책임으로.” 《한국행정학보》, 50(1):1-25.
- 부정청탁 미 금품 등 수수의 금지에 관한 법률. 《개정 2021.12.7, 법률 제18576호》.
- 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률. 《개정 2023.3.21, 법률 제19268호》.
- (사)한국인사행정학회. 2022. 《MZ세대 공직가치 인식 조사 및 조직 몰입 연구》.
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.” 《한국행정학보》, 43(4):19-45.
- 윤견수. 2017. “공직 수행의 딜레마와 의사결정의 어려움.” 《정부학연구》, 23(3):1-35.
- 윤영관·김인균·강원택. 2020. “국회 인사청문회의 임명동의 결정요인 분석: 역대 인사청문 대상자를 중심으로(2000.6-2020.2).” 《한국정치학회보》, 54(2):85-117.
- 이정주. 2018. “신공공관리와 부패와의 관련성을 통한 윤리정부구축에 관한 연구.” 《한국부패학회보》, 23(1):75-94.
- 임성근·이진. 2015. “우리나라 공직윤리 및 공직윤리제도에 관한 공무원과 국민 인식 비교 연구.” 《한국인사행정학회보》, 14(4):1-23.
- 인사혁신처. 2021. 《행정환경 변화에 따른 공직윤리 발전방안 연구》.
- 임의영. 2014. “행정의 윤리적 과제: ‘악의 평범성’과 책임의 문제.” 《한국행정학보》, 48(3):5-25.
- 장효민. 2013. “시민성 고양을 위한 공직윤리의 역할: 사회계약론을 중심으로.” 《도덕 윤리와교육》, 40:195-216.
- 진종순. 2021. “공직윤리 교육의 효과성에 관한 연구: 행정학과 대학생을 대상으로.” 《지방정부연구》, 25(1):207-233.
- 최문기. 2015. “바람직한 공직자상에 대한 윤리학적 접근.” 《윤리연구》, 100:1-31.
- 최순영 외. 2007. “공직윤리제도의 문제점과 개선방안.” 《한국행정연구원》.
- 황경식. 2010. “도덕행위의 동기화와 수양론의 문제-의무와 덕이 상보하는 통합윤리의 모색.” 《철학》, 102:55-80.
- Buchanan, Aleen.1996. “Toward a theory of the ethics of bureaucratic organizations.” *Business Ethics Quarterly*, 6(4):419-440.
- Ckeary, Robert.E.1980. “The professional as public servant: the decision-making dilemma.” *International Journal of Public Administration*, 2(2):151-160.
- Jackson, Michael. 2009. “Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer debate.” *Journal of Management History*, 15(1):66-77.
- Ospina, Sonia M.. 2017. “Collective Leadership and Context in Public

Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies.” *Public Administration Review*, 77(2):275-287.

Petter, John. “Responsible behavior in bureaucrats: An expanded conceptual framework.” *Public Integrity*, 7(3): 197-217.

Thompson, Dennis F. 1985. “The Possibility of Administrative Ethics.” *Public Administration Review*, 45(5):555-561.

Key Issues and Directions for Improvement in Public Ethics in South Korea

Seunghwan Lee

The current public ethics system in South Korea emphasizes the obligation of public officials to prevent corruption, manage conflicts of interest, and fulfill their duties. However, the current laws and regulations, such as the Public Service Ethics Act, do not comprehensively cover all aspects of public ethics, and the means to internalize ethical behavior among public officials are lacking. Historically, the focus of public ethics in South Korea has been on regulating the unethical conduct of public officials. However, there is a growing demand for higher ethical standards and a shift towards emphasizing the professional competence of public officials and the need for ethical decision-making. In addition to legal and hierarchical administrative responsibility, there is an increasing expectation for individual public officials to assume political responsibility, leading to value conflicts and dilemmas among public officials. To address these issues, it is necessary to clearly define the elements of public ethics expected of South Korean public officials, establish comprehensive laws and regulations to govern public ethics, and strengthen public ethics education to foster a culture of public ethics.

※ Key words: public ethics, administrative control, public administration responsibilities