

행정윤리에 관한 연구

—그 속성과 기대효과—*

A Study of Administrative Ethics :

—Its Nature and Anticipating Effects—

전 수 일 (Jeon, Soo Il) **

I. 서 론

행정윤리 혹은 공직윤리에 관한 문제는 역대 어느 정권을 막론하고 주요한 정책적 과제로 논의되어 왔다. 주지하는 바와 같이 70년대 중반의 서정쇄신 운동을 비롯하여 80년대 초의 사회정화운동, 93년 2월 문민정부가 출범하면서 시작된 “윗물 맑기 운동” 등은 모두 공직자의 윤리문제와 직접적인 관련을 갖고 있다.

특히 변화와 개혁을 주도하고 있는 문민정부가 들어서면서 단행한 고위공무원 및 정치인에 대한 재산공개조치는 엄청난 파문을 불러 일으켰다. 그 결과 고위공직자의 도덕성문제가 국가적인 문제로 심각하게 제기되어 일반국민은 물론 사회지도층의 깊은 반성을 촉구하게 되었고 “깨끗하고 신뢰받는 정부”, “청렴한 공직자”에 대한 국민의 여망이 그 어느 때 보다도 높다.

현대 민주국가에서 공무원들은 국민전체의 봉사자로서 공익을 추구해야 할 입장에 있고 또 공무원들은 국민생활에 심대한 영향을 미칠 수 있는 지위에 있기 때문에 국민은 공무원들의 높은 직업윤리를 기대하여 정부는 그들의 행동규범을 엄격히 규정하는 경향이 있다. 공무원이 공직을 수행함에 있어 무엇이 선한 것이며 정당한 것인가를 판단하고 행동하는 것은 그렇게 쉬운 일은 아니나 공무원의 윤리적 행동 여하는 행정의 방향과 가치에 심대한 영향을 미치는 것이다(전수일, 1996 : 290).

* 이 논문은 1997학년도 교내학술연구비에 의하여 이루어졌음.

** 광운대학교 행정학과 교수 (行·博)

원래 윤리라는 용어는 인간행동의 선(good), 악(bad), 정(right), 사(wrong)를 판단하는 기준이 된다. 따라서 이는 도덕적인 행동기준을 함축하고 있고 윤리적 행동이란 인간의 선하고 바른 행동을 함을 의미한다. 그러나 윤리라는 용어는 조작적 개념정의가 어렵고 애매모호한 속성을 지닌다.

여기에 행정윤리라 함은 윤리의 특수 분야이기는 한데 역시 개념과악이 불명료할 뿐만 아니라 실천적 의미에서 구체화는 어렵기 때문에 학문적으로 크게 관심을 끌지 못하였다. 이 때문에 행정윤리 문제는 행정학에서 주요한 연구 관심분야임에도 불구하고 학문적인 이론체제가 정립되지 못했던 것도 사실이다.

더욱이 학자마다 행정윤리를 보는 관점이 다르고 연구대상에도 차이가 나기 때문에 그 속성을 오히려 흐리게 하는 경우도 있었음을 지적하지 않을 수 없다(전수일, 1992 : 1042~1043).

생각컨대, 행정윤리에 관한 연구는 다음 세가지 차원에서 이론적 접근이 가능하다고 본다. 즉, 첫째는 개인적 수준이다. 행정을 담당하고 있는 공무원 개인 차원에서 견지해야 할 바람직한 가치와 행동기준은 무엇이어야 하며 이를 내면화 시키는 방법은 어떤 것이냐에 관한 것이다. 둘째, 조직(직무)적 수준이다. 공공업무의 특성과 공공조직이 차지하는 사명과 역할은 막중하여 영향력이 크다. 다수 국민들에게 이익이 돌아갈 수 있도록 정책이 형성되고 집행되어야 한다는 이미지가 국민들에게 인식되는 것이 중요하다. 셋째는 환경적 수준이다. 어떤 조직이나 사상도 진공상태로 고립되어 있는 것이 아니라 그를 에워싸고 있는 환경과 상호작용을 하고 있다. 따라서 어느 시대, 어느 사회를 막론하고 절대불변의 선(善)은 존재하지 않는다. 시대와 장소에 따라 선으로 생각되어 온 것이 악(惡)으로 평가되기도 한다. 다시 말해서 윤리의 상대적 가치를 인정해야 한다.

이 연구는 행정을 담당하고 있는 공무원 개인 수준에 초점을 맞추고 공무원들이 윤리의식이 확고하여 행동규범을 내면화하고 이를 실천한다면 어떠한 효과를 기대할 수 있는가를 점진해 보기로 한다. 이는 행정윤리의 속성을 규명해 봄으로써 그 맥락을 간파할 수 있을 것으로 판단된다.

이 연구는 국내·외의 각종 문헌자료의 연구를 토대로 이론을 종합하고 정리하는데 주안점을 두었다.

II. 행정윤리의 개념규정

행정윤리를 개인수준에서 볼 때 공무원의 행동에 도덕적 원리를 적용하는 것과 관련된다. 여기서 우리는 윤리와 도덕이라는 용어의 차이를 살펴 볼 필요가 있다. 두 학자의 견해를 검토해 보자. Robert T. Golembiewski는 윤리와 도덕을 다음과 같이 구분하고 있다. 즉, 윤리는 인간이 자신과 자기 주위 사람들의 행위를 평가하는 일정한 시점의 상대적 기준이고, 도덕이란 시간을 초월해서 존재하는 선과 진리의 절대적 기준이라고 정의하고 있다(Golembiewski, 1967). 다시 말해서 윤리란 당대의 올바른 행동 기준임에 반하여 도덕은 시간을 초월하는 행동 기준이라고 규정하고

있다. 그러므로 윤리는 상황에 따라 변화할 수 있지만 도덕은 그렇지 않은 행동기준으로 보는 것이다.

그런데 Dennis F. Thompson은 윤리와 도덕간에는 주요한 철학적 차이는 없다고 주장한다. 두 용어는 행동에 있어서 옳고 그름의 원칙을 표시한다. 우리가 특수한 전문직업의 윤리를 언급하는 경우 윤리라는 용어가 더 자연스런 용어이고 개인의 행동(예 : 성도덕)을 언급하는 경우에는 도덕이라는 용어가 보다 적절하다는 것이다(Thompson, 1985 : 56).

한편 윤리개념에 대한 관점도 절대적 윤리설과 상대적 윤리설로 구분된다. 절대적 윤리가 영원히 변하지 않고 선험적 규범으로서 시간과 장소를 초월하여 보편적 타당성을 갖는 가치라고 한다면 상대적 윤리는 인간생활의 규범인 윤리를 선험적으로 주어진 것으로 보는 것이 아니라 인간의 사회생활을 통하여 형성되어온 역사적 산물로 파악한다. 즉, 윤리란 인간의 본능적 욕구에서 출발되어 나온 것으로 욕구의 충돌을 슬기롭게 해결해 나가는 것이라고 이해하는 입장이다(Cooper, 1990 : Chap 2). 따라서 상대적 윤리는 인간이 사회생활을 통해 형성되어온 역사적 산물이기 때문에 교육과 관습 등에 의한 보상과 강제에 의해 지켜지는 것이다.

도덕적 원리(moral principles)란 넓은 의미에서 보면, 1) 개개인이 다른 사람의 복지와 사회에 영향을 심대하게 미치는 방식으로 행동하는 경우 존중해야 할 권리와 의무, 그리고 2) 집단행위나 정책이 이와 유사하게 개개인과 사회의 복지에 관한 영향을 미치는 경우에 만족시켜야 할 조건들을 명시하고 있다(Thompson, 1985 : 555).

요컨대, 윤리는 철학의 한 분야이며 도덕의 원리와 도덕적 행동을 연구하는 것과 관계가 된다.

따라서 윤리를 적절히 정의하기 위해서 우리는 먼저 도덕성(morality)의 의미를 이해해야 한다.

도덕성이란 옳고 그른 것으로 생각되어지는 제행위와 활동과 관계된다. 그것은 또한 제행위가 반영해 주는 가치와 관계되고 주어진 상황에서 수행되어지는 규칙과 관계된다(DeGeorge, 1982 : 12). 도덕성은 집단 성원이 중요하다고 생각하고 있으며 법률이나 규칙 및 제규정 혹은 정책이나 절차상에 반영되어 있는 제가치와 관계된다.

윤리란 우리가 무엇이 옳바르고 그릇된 것인가를 명확히 해주는 과정과 관계된다. 그것에 의하여 우리는 옳다고 생각하는 것에 따라서 행동한다. 즉, 윤리는 적절한 행동과정을 결정하는데 있어서 이성을 사용한다. 윤리는 도덕적 기준을 추구한다.

윤리적 상대론(ethical relativism)이란 어떤 장소나 환경에서는 부도덕한 행동이 다른 장소나 환경에서는 도덕적이 된다. 우리는 어떤 행위가 발생한 맥락을 고려해 봄으로써 도덕적 판단을 할 수 있다. 상이한 문화는 다양한 행동규범을 갖고 있다는 것이 상대론자의 입장이다.

윤리적 사고의 단계를 살펴보면(Denhardt, 1991 : 102~103), 첫째, 사실을 명확히 해야 한다. 대부분의 윤리문제는 사실과 가치를 포함하고 있고 사실만으로는 그 문제를 해결할 것 같지 않지만 사실은 가능한 한 명확히 설정하는 것이 중요하다.

둘째, 관련된 사람들이 기본원칙에 대해서 합의하고 있으면 윤리문제를 해결하기가 더욱 용이

하다. 이들은 자유라든가 정의와 같은 광범한 도덕기준일 수도 있고 사회에 받아들여질 법률이나 규칙일 수도 있고 특정집단이나 조직에 적절한 행위기준일 수도 있다.

셋째, 여러 관점에서 제시된 논의의 분석이다. 논의과정에서 대화는 각자의 위치를 밝히는데 극히 도움이 된다.

넷째, 중국에 가서 의사결정을 하고 거기에 따라서 행동할 필요가 있다.

행정윤리는 일반윤리의 특수분야에 속하는 것으로 공직윤리와 교체 가능하다고 보고 있으며 다음과 같이 행정윤리의 속성을 적절하게 규정하고 있다. 즉, 행정윤리는 당위성을 바탕으로 하는 가치함축적인 판단이며(규범성), 외부로부터 구체화된 것이 아니라 인간 내면적인 가치체계 속에 잠재해 있으며(내재성), 시대에 따른 가치관의 변화를 반영하는(상황성) 등 세가지 특성을 지닌다고 주장한다(유종해, 1992 : 24). 또한 공직이 국민전체에 대한 공익의 실천을 최우선으로 한다는 점에서 타직업보다 더 높은 수준의 윤리가 요구되지만, 또한 일반사회의 윤리수준으로부터 제약을 받기도 하는 양면성을 지닌다.

Ⅲ. 행정윤리의 분석시각

행정윤리는 행정행위에 요구되는 가치기준과 행동규범을 전제로 한다. 일반적으로 우리는 특정 한 환경하에서 무엇이 옳고 그른가를 어떻게 결정하는가를 검토해 볼 필요가 있다.

여기서 우리는 행정윤리의 의무론적 관점(deontological perspective)과 목적론적 관점(teleological perspective)을 고찰해 보기로 한다.

1. 의무론적 관점

의무론적 윤리는 의무 내지 원리의 윤리다. 반면에 목적론적 윤리는 결과의 윤리다. 의무론적 윤리는 동전의 다른 면인 목적론적 윤리에 대한 예비적 지식이 없이는 파악하기가 곤란하다. 효용(utility)의 개념은 목적론적 윤리를 이해하는데 중요한 것이다. 목적론적 윤리의 두가지 측면을 Jeremy Bentham과 John Stuart Mill은 공리주의(utilitarianism)라 일컬었고 Niccolo Machiavelli와 Max Weber는 이기주의(egoism)라 표현했다. 이기주의적 측면에서 볼 때 올바른 행동이란 자신의 이익을 증진시키는 것이며 모든 사람들이 자신들에게 최선의 것을 진실로 바라는 경우이다. 그러나 이기주의가 논리적 결함을 노정할 때 이기주의자들은 자신의 행동결과를 쉽게 모든 사람들을 위한 행동결과로 즉 공리주의로 옮겨가게 된다. 이리하여 윤리적 행동결과를 연속체상에 나타내 보면 개인의 권력과 영향력에의 관심에서(N. Machiavelli) 상관의 명령에 양심적으로 수행하는 것(M. Weber), 더 나아가 최대다수의 최대행복(the greatest happiness of the greatest number)이 도덕과 법률의 기초가 된다(J. Bentham)는 내용을 열거할 수 있다

(Chardler, 1994 : 147). 공무원의 역할을 우리가 인간의 존엄과 국가의 안보와 같은 공동의 가치를 극대화하려는 것과 같이 불편부당하고 공평무사하면 자비로운 도구로 상정한다. 또한 밀(J. S. Mill)은 그의 저서 자유론(On Liberty, 1859)에서 자유란 사람이 원하는 것을 하는데 있다고 규정하였다.

의무론(deontology)이란 도덕적 의무 내지 이행에 관한 연구 및 지식이라 개념규정 할 수 있다.

오늘날 Dennis F. Thompson과 같은 의무론적 윤리학을 우리는 신칸트주의자로 일컫기 때문에 칸트(Immanuel Kant)철학에 관한 이해도 유용하다고 생각된다.

의무론적 윤리의 단일규칙이론(single-rule theories)에는 칸트주의, 윤리 및 문화적 상대주의, 그리고 William K. Frankena가 지칭하는 아가피즘(Agapism) 등 세가지가 있다.

단일규칙이론은 때로는 행정의 실체에 있어서 특별한 주의를 요한다. Terry L. Cooper가 지적한 바와 같이 하나의 문제가 너무도 독특하고 복잡하거나 목적론적 표현으로 의미심장하기 때문에 실무자들은 어떤 일상적인 행동규범에 내재되어 있는 의무론적 원리를 검토해 보는 일 외에 달리 방법이 없다(Cooper, 1990 : 10~11). 의무론적 원리는 행동을 지도하는 일반적인 법률이며 규칙이다. 그것은 가치실현을 위해 요구되는 행동이나 존재상태에 관해 종종 서술적으로 표현되기 때문에 의무론적 원리는 일반적인 절차와 실재를 가치와 결부시킨다. 실질적이고 절차적인 법의 정당절차(due process)는 정치이론이나 법률분야 및 행정실체에 있어서 가치를 형성한다. 정당절차의 공통된 양식은 법은 정당하고 공정하며 동등해야 한다는 것이다. 그것은 억압적이고 공상적이고 편견적이어서는 안된다.

1) 칸트철학(Kantianism)에 관한 견해

칸트철학(Kantianism)에 관해서 Bernard Rosen은 칸트의 견해를 다음과 같이 요약하고 있다.

- (1) 결과(행동에 의해 달성되는 목적)는 도덕적 의무의 결정요인이 아니다.
- (2) 행동의 도덕적 가치는 행동이 수행되어지는 직접적 규칙의 기능이다.
- (3) 직접적 도덕규칙은 목적을 성취하려는 욕구나 규칙 그 자체에 관한 어떤 욕구와도 상관없이 선택되어야 한다.
- (4) 직접적 도덕규칙을 결정하는 간접적 도덕규칙은 어떤 특정한 행동이나 도덕규칙을 지닐 수 없다.
- (5) 간접적 도덕규칙의 양식은 나의 처신법이 보편적 도덕률이 되어야 한다고 바라는 방식을 제외하고는 결코 행동해서는 안된다는 것이다.

칸트가 말하는 지상 명령(categorical imperative)인 간접적 규칙은 다음과 같이 설명될 수 있다. 만일 어떤 사람이 직접적 규칙에 따라 행동하는 경우 그 직접규칙이 당사자가 바라는 바이고 보편적 자연법으로 되기를 바란다면 그 직접규칙은 바로 도덕적 의무의 규칙이 된다.

2) 윤리적 및 문화적 상대주의(relativism)

윤리 및 문화적 상대론자들은 절대성의 존재를 부인한다. 그들은 그것을 십계명과 같은 범주적 직접적인 도덕률로 이해하고 있다. 목적론적 윤리에 있어서도 공리주의자들은 모든 도덕성을 통찰하는 직접적인 규칙을(즉 전반적인 善을 증진시키는 것) 제의한다. 전반적인 선을 증진한다는 일반적인 특성은 십계명에서 예컨대 살인하지 말라는 특수한 특징과는 대조가 되어야 한다. 상대론자들은 이들 가능한 것 가운데 어떤 행동이 전반적인 선을 증진할 것인가를 선택할 자유를 원한다.

규범적인 윤리이론으로서 상대주의는 첫 번째로 직접적 도덕률 이론으로 나타난다.

직접적 윤리의 상대주의의 경우 C 문화권의 갑이라는 사람이 C 문화권 대다수의 사람들이 옳거나 의무적인 것으로 믿고 있는 행동을 한다면 그때 그행동은 올바른 것으로 판단된다.

간접적 윤리의 상대주의는 어떤 제기된 직접적 도덕률 R이 대다수 사람들에게 의해서 직접적 도덕률로 생각되면 도덕률 R은 직접적인 규율이다(Rosen, 1993 : 156, 160).

3) 아가피즘(Agapism)

단일규칙이론의 세 번째 유형은 아가피즘이다. B. Rosen에 의하면 기독교적 사랑이라고 하는 아가피즘은 두가지 유형이 있다.

(1) 직접적 아가피즘 : 어떤 사람 A가 사랑의 행위를 한다면 그 행위는 옳다.

(2) 간접적 아가피즘 : 어떤 사람 A가 제기된 직접적 도덕률 R(이 세상에 사랑의 양을 증대할 것 같은)에 따라서 행동한다면 그 R은 직접적 도덕률이다.

아가페 주의자들은 올바른의 근원은 오직 한 사랑만이 있을 뿐 이라고 주장한다. 어떤 사람이 사랑으로 어떤 행위를 한다면 그 결과가 무엇이더라도 옳다는 것이다. Joseph Fletcher는 다음과 같이 그의 견해를 요약하고 있다.

“본래부터 좋거나 나쁜 것은 없다. 다만 사랑과 그 반대인 무관심이라든지 악의적 행동은 제외해 두고 말이다. 그 밖의 어떤 것은 그것이 무엇이든 상황에 따라서 좋거나 나쁘거나 옳거나 잘못될 수 있는 것이다(Fletcher, 1963 : 168).

2. 목적론적 관점

행정윤리의 목적론적 접근은 무엇이 도덕적으로 옳고 그른가에 대한 궁극적인 기준을 채택하는 것이다. 궁극적인 준거는 그 결과가 선(goodness)이나 악(badness)이나 이다(Frankena, 1963. : 13) “결과”(consequences)는 쾌락의 성취나 지식 또는 권력 등의 획득 같은 것으로 생각할 수 있다.

행정학의 맥락에서 목적론자들(teleologists)은 종종 공공정책의 목표를 달성한다든지 시민선호의 만족 혹은 조직상의 혹은 정치권력의 획득과 유지와 같은 가치를 염두에 두고 있다.

“행위 목적론”(act teleology)과 “규칙 목적론”(rule teleology)을 구분하는 것은 가능하고

중요한 것이다. 행위 목적론하에서 행위 그 자체는 그 실제의 결과나 기대되는 결과에 따라 판단된다. 규칙 목적론 하에서는 규칙에 준해서 행한 모든 행동의 총체적 효과는 실제 혹은 기대되는 결과를 근거로 해서 판단된다(Pops, 1994 : 157).

이러한 구분과는 별도로 목적론자들은 몇가지 표제로 구분될 수 있다(Frankena, 1973 : 14~18). 윤리적 이기주의자들은 그들의 최대의 선을 증진할 방식으로 행동한다. 공리주의자들은 최대의 일반적인 선을 가져 온다든가 전체 사회의 악을 초과해서 선이 최대의 균형을 잡는 방식으로 행동한다. 어떤 공리주의자들은 쾌락주의자로 선과 악을 쾌락과 고통으로 규정한다(Bentham and Mill). 또 어떤 사람은 쾌락주의자가 아니다. 그들은 선과 악을 덜 감각적인 용어로 개념 규정하기를 즐겨한다.

Frankena는 3가지 유형의 공리주의를 기술하고 있다(Frankena, 1973 : 34~43)

(1) 행위 공리주의 : 내가 이러 이러한 행동을 한다면 일반사회에 어떤 결과를 초래할 것인가 ?

(2) 일반적인 공리주의 : 모든 사람들이 그러저러한 행동을 한다면 일반사회에 어떤 결과가 초래될 것인가 ?

(3) 규칙 공리주의 : 이와 유사한 경우에 어떤 규칙을 적용하는 것이 최대의 일반적인 선을 증진하게 될 것인가 ?

여기서 공리주의 이론의 역작이라 할 수 있는 공공선택이론(Public Choice Theory)을 살펴보기로 하자. 공공선택이론은 경제원리에 입각한 집단선택의 이론이다(Buchanan and Tullock, 1967). 대체로 공리주의에서 유래된 이 이론은 행정을 포함한 정치행동의 근거로서 개인의 선택에 역점을 두고 있다. 개인의 선호를 극대화하는 것은 중요한 목적론적 가치이다.

자유선택의 원리는 공공선택이론가들에게 결과(consequences)가 무엇을 의미하는가를 강조하고 있다. 즉, 사회내의 개인선택의 최대치, 다시 말해서 시민이 향유할 수 있는 최대의 만족수준을 일컫는다(Pops, 1994 : 159).

공리주의자에 의하면 정부의 과업은 최대다수의 사람들을 위해 최대의 순이의 균형점을 계산해 내는 수단을 발견하는데 있다(Harmon and Mayer, 1986 : 242).

V. Ostrom(1974)은 개개 시민선택의 극대화 개념을 행정관의 윤리적 의무와 관련지음으로써 도전에 응하여 행정행태의 윤리를 구성하였다. 행정관은 권리, 규칙 및 직무에 관심을 갖고 있어야 하는데 그것은 대개 법에서 우리나라고 도덕적 명령(moral imperatives)은 물론 법적 형태를 지닌다.

행정윤리의 목적론적 접근을 시도한 이유는 다소 호소력이 있다. 헌정구조는 권력분립을 통해서 정치적 갈등을 강요하기 위해 의도적으로 고안되었다. 그리고 공공행정이 그러한 갈등의 불가피한 부문이다(Rosenbloom, 1983 : Rohr, 1986).

공공행정은 정치과정의 한 부문이고 정치는 현저하게 가치의 문제 즉, 어떤 가치를 강조해야 하며 그것을 어떻게 추구해야 할 것인가를 결정해야 하는 끊임없는 과정이기 때문에 공공행정은 의무론적 규칙을 따르고 목적론적 능률성을 추구하는 단순한 문제일 수 없다(Pops, 1994 : 160~161).

행정관은 사회의 건강과 사회가 어디로 가고 있는가에 대해서 일반시민이나 기업운영자 보다 더 관심을 갖는다. 그들은 사회의 복지와 명확하게 연계되는 그들의 행동결과에 대해 관심을 갖고 있음을 의미한다. 행정관은 성취지향적이고 결과지향적인 목표를 당면하고 있다는데서 쾌감을 느낀다.

여기서 행정관에게 공통의 관심사항이 되는 결과 (consequences)의 4가지 유형을 살펴 보기로 하자(Gerald M. Pops, 1992 : 163~164).

첫째, 공공정책목표의 성취이다.

가장 종종 거론되는 결과의 형태는 법적으로 혹은 정치적 리더십으로 잘 정의되는 정책목표의 성취이다. “국민들의 목표”를 성취할 수 있는 조치나 규칙들이 선호되어야 한다. 그 성취에 방해되는 것은 반대하거나 회피해야 한다. 이 유형은 규칙이나 원칙은 도구론적 관점을 갖고 있고 주요 기준으로서 합리성이나 능률성을 존중한다.

둘째, 합의이다.

정치에 있어서 영향력이 큰 사람들 간에 행동의 합의는 그 자체 긍정적인 결과이며 정책결과의 달성 수단이 된다. 규칙과 양립할 수 없는 수단을 이용하는 합의는 정책결과의 달성을 더욱 가능하게 할 것이라는 근거에서 정당화될 수 있다.

행정관에게 실질적인 의미에서 공리주의는 주요 영향력을 행사하는 사람들의 집합체의 이익을 극대화시키는 결과와 그 결과를 가져 오게 할 과정에 강조점을 둔다는 의미다. 영향력 있는 사람들의 상호작용적 과정, 즉, 교섭을 증진함으로써 공리주의적 행정관은 광범위하고 지속적인 합의를 안출해 내고자 한다.

셋째, 조직 및 인사의 생존이다.

행정상의 의사결정행위에서 공통적으로 추구되는 결과는 영향력 있는 직위의 사람이나 조직의 생존이다. 이는 정부의 절차운영과 정책목표, 설령 그 목표가 온당한 것이라 하더라도 궁극적 성취에 필요한 안정성의 욕구라는 것으로 생존동기를 드러내지 않는다. 이 학파에 속하는 최고의 윤리론자는 Niccolo Machiavelli이다. 그의 견해로는 정부 공무원의 기본목표는 그가 군주이든 고문이든 간에 권력을 쟁취하고 유지하는데 있다. 어떤 행위도 그것이 기만이든 잔인한 행위이든 규칙을 위배하든 그러지 않았다면 혼란과 위험을 초래했던 사회질서와 안정을 유지하는데 필요하다는 근거에서 정당화될 수 있다는 것이다.

넷째, 참여 절차이다.

어느 의미에서 참여절차는 결과와 직접적인 관계가 없는 하나의 수단이며 원칙이며 받아들여진 선택적 규칙이다. 다른 의미에서 보면 그러한 절차를 성취하는 것은 관용적이고 민주적인 정부의 주요한 목표이며 모든 공무원들에 의해 바람직한 결과로 규정될 수 있다. 이런 의미에서 의무론적 추론과 목적론적 추론 간의 차이는 희미해진다.

어쨌든, 윤리의 목적론적 개념 정의를 승낙하는 사람들은 인간의 도덕성 기준을 발견하거나 개발하려고 하지 않는다. 그들은 어떤 의미가 인간의 행동에서 발견될 수 있는가를 해석하려고

한다. 그리고 반성을 통해서 이들 행동이 어떻게 옳고 그른가를 해석하려고 한다.

이와 같이 해석론자들은 인간행동의 옳고 그름에 관한 동일한 결론에 도달될는지 모르나 그들은 그들의 결론을 객관적인 규칙이나 법률 또는 기준에서 끄집어 내려 하지 않는다.

IV. 행정윤리의 기대효과

행정업무를 담당하는 공무원들이 윤리의식이 확고하여 행동규범을 내면화하고 이를 실천한다면 어떠한 효과를 기대할 수 있는가? 우선 첫째, 행정의 책임성을 확보할 수 있으며 둘째로, 부정부패를 예방하는데 상당한 효과를 기대할 수 있을 것이다. 우리는 전자를 적극적 효과, 후자를 소극적 효과라고 칭할 수 있으나 양자는 상호 교류적 관계에 있다고 말할 수 있다.

민주국가에 있어서 행정의 책임성을 확보하기 위해서 제도적 통제장치도 물론 중요하지만 행정의 책임성 확보 문제나 부정부패의 예방조치는 공무원 개개인의 윤리의식의 제고로 자율적 통제가 이루어 질 때 가장 효과적임은 두 말할 나위도 없다.

오늘날의 행정공무원은 행정기능의 확대 뿐만 아니라 질적으로 복잡해짐에 따라 광범위한 행정상의 재량권을 행사하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 재량권의 확대는 곧 권력남용의 가능성을 더욱 높여주고 있는 것이 사실이다. 권력이 남용된다는 것은 바로 권력에 책임성이 확보되지 못함을 의미한다.

이리하여 민주국가에 있어서는 행정상의 권력남용을 방지하여 「책임성 있는 행정」(responsible administration)을 확보해야 한다는 주장은 아무리 강조되어도 지나침이 없을 것이다.

생각컨대, 「책임성 있는 정부」는 「책임성 있는 행정관」에 의해서 실현될 수 있다. Canning이 일찍이 서술한 바와 같이 「마차를 그는 것은 말(horse)이지 말의 장비(harness)가 아니다(Redford, 1975 : 51). 바꾸어 말하면 정부의 질은 공직자들의 질에 달려 있다고 하는 대진리와 맥을 같이 하고 있다.

1. 행정의 책임성 확보

공무원의 윤리수준은 행정의 책임성 정도와 밀접한 관계가 있다. 행정윤리는 무엇보다도 행정을 담당하고 있는 주체인 공무원 개개인의 윤리적 도덕적 규범의식에서 연원된 것이며, 공무원으로서의 직무상 의무이행도 당연히 이 속에 포함된다.

행정에 있어서 윤리적 도덕적 책임은 언제나 인간적 관계에서 문제되는 것이며 행정책임이나 의무도 국민과의 관계를 포함한 인간관계 속에서 맺어지게 되고 행정가치의 문제와 결부되어 성립하게 된다.

R. Presthus는 공무원들의 책임에는 윤리적, 도덕적 책임(responsibility)과 법적 책임

(accountability) 등 두가지 책임이 있다고 주장한다(Presthus, 1967 : 412).

그것은 행정공무원이라면 법률과 윤리적인 규범에 따라서 행동해야 한다는데 기인한 것 같다. 여기서 말하는 윤리적 책임이란 공식적인 직위, 역할과 권한에 따르는 책임이 아니라 공직자로서의 인격적이고도 윤리적인 책임을 그 본질로 하고 있는 반면에 법률적인 책임은 행정기관과 공무원의 직위와 권한 그리고 의무에 따르는 책임을 의미한다. 이렇게 구분해 본다면 행정공무원은 입법부와 사법부에 대해서는 주로 법률적 책임을 지게 된다. 그러나 정책결정을 하는 경우에 있어서는 법률적 책임보다 윤리적, 도덕적 책임을 지는 예가 더 많다(안해균, 1982 : 383~384).

또, T. L. Cooper는 책임을 주관적 책임과 객관적 책임으로 구분하고 있는데 이는 앞에서 언급된 윤리적, 도덕적 책임과 법률적 책임에 해당되는 것으로 해석할 수 있다(Cooper, 1983 : 42~60).

어쨌든 행정책임이란 행정인 또는 행정조직이 일정한 행정기준에 따라 행동할 의무를 전제로 행동 결과에 대하여 비판을 받을 상태에 있는 것을 말한다(Starling, 1986 : 115).

그밖에 Herbert J. Spiro는 갖가지 다른 의미로 사용되고 있는 책임(responsibility)이라는 용어를 설명할 수 있는 공통분모를 찾아 볼려고 노력하였다. 그는 책임을 다음과 같은 세가지 의미가 함축된 것으로 파악하고 있다. 즉, 법률적 책임(accountability)과 원인(cause), 그리고 직무상의 의무(obligation)가 그것이다(Spiro, 1969 : 14~20).

첫째, 법률적 책임의 예로서 그는 미 국무장관이 대통령 아래서 대외관계를 수행할 책임이 있다고 말하는 경우를 들고 있다. 법률적 책임은 명시적 혹은 묵시적일 수 있다.

둘째로 원인으로서의 책임개념이다.

태양의 흑점이 대서양 횡단 우주통신의 이상에 책임이 있다고 말할 때, 우리는 태양이나 그 흑점이 이에 대한 책임을 져야 한다고 말하는 것이 아니고 단지 통신장치의 「원인」이 되었다는 의미를 갖는다.

셋째로, 직무상의 의무(obligation)로서의 책임개념이다. 국무장관이 대외관계 업무를 수행할 책임을 진다고 하는 말은 그가 의회, 대통령 혹은 정강에서 제시하고 있는 업무를 달성하기 위해서 위임받은 권한으로 원인책임을 이행하기 위해 그의 역량을 충분히 발휘해야 한다. 직무상 의무의 내용은 가치판단이다. 그 내용을 규정하는 것은 상이한 가치상황에 따라 달라진다. 또, 그것은 원인책임과 법률적 책임간의 관계를 규정한다. 따라서 그것은 우리가 신봉하고 있는 규범에 의해서 결정된다고 말할 수 있다.

여기서 행정관은 누구에 대해서 책임을 지느냐가 문제이다. 절대군주국가시대에는 행정관은 주권자(군주)의 피조물이며 도구이기 때문에 주권자에게 책임이 있었다. 관료들은 그들의 통치자에게 책임을 지기 위해서 생겨났다고 보았다(Friedrich, 1952 : 32). 그러나 입헌민주주의의 등장과 더불어 관료의 책임은 시민 개개인의 책임과 같이 문제성이 있는 것으로 되었다. 즉, 단일의 주권자 개념이 사라지자 행정관의 위임된 책임의 근원은 더이상 단일한 것으로 생각되지 않았다.

오늘날 입헌민주주의국가에 있어서 관료는 그에게 위임된 원인책임의 근원에 대해서 책임을 지

고 있고 그 근원이란 주권이며 국민이 바로 주권자이다. 따라서 공무원은 국민에게 책임을 진다.

현대 민주국가에서 공무원들은 국민전체의 봉사자로서 공익을 추구해야 하며 또한 국민생활에 지대한 영향을 미칠 수 있는 입장에 있기 때문에 공무원의 직업윤리(professional ethics)는 사기업 조직의 그것보다 한층 더 높은 것이 기대된다. 그것은 공공업무의 특성에서 나오는 당연한 귀결이다. 따라서 공공업무의 특성에 대한 이해를 토대로 무엇보다도 공무원의 행동규범을 직업윤리로 확립하고 공무원이 스스로 자율적인 규제와 도덕적인 법제로서 행동규범을 유지, 향상시키고 조장해 나갈 필요가 있다.

그런데, 현대사회에서 역할갈등의 가능성은 언제나 있을 수 있다. 이 가운데 책임의 갈등은 행정관의 윤리적 딜렘마(ethical dilemma)를 경험하는 전형적인 것이다. 즉, 직무상의 업무와 기대 사이에 거리감을 느끼는 경우가 이에 해당된다. 쿠퍼는 행정책임의 갈등을 경험하는 세가지 경우를 첫째, 권한의 갈등(conflicts of authority), 둘째, 역할갈등(role conflicts), 셋째, 이해관계의 갈등(conflicts of interest)으로 설명하고 있다(Cooper, 1982 : 61~93).

가끔 우리의 가치관과 법의 요건이나 조직계층은 우리들에게 양립할 수 없는 행위를 요구하게 된다. 따라서 갈등은 개인의 가치관과 직위의 요건간에 나타나는 것으로 보인다.

어쨌든 오늘날 공공업무를 수행함에 있어서 내면적 가치와 개인의 책임을 크게 강조하는 추세에 있다. 그것은 곧 도덕적 원칙의 실질적 적용의 요청을 공무원의 윤리적 행동으로 바꾸려는 것을 의미한다. 여기서 개개인은 그의 가치를 의식적으로 당면해야 하고 행동결과에 대한 책임을 져야 한다는 주장이 나온다(Sherwood, 1975 : 14).

2. 부정부패의 예방

우리가 흔히 부정부패라고 말할 때 엄밀히 따지자면 두가지 의미 즉, 부정(misconduct)과 부패(corruption)의 의미를 포괄하는 것으로 파악할 수 있다. 다시 말해서 공무원의 부정은 비정상적이고 규범외적인 방법으로 공무수행에 있어서 사적인 이익을 추구하는 것을 말하고 부패는 부정의 행위가 행정에 미치는 악영향, 즉, 행정기능의 약화 또는 비능률과 공익의 손실을 의미한다고 볼 수 있다(김해동, 1972 : 171~173).

이와 같은 부정은 규범이나 법규에 위반되는 행위 그 자체에 초점을 두고 부패는 그 행위가 미치는 악영향을 더 강조한다고 볼 수 있으나 그 구별의 실익이 없는 이상 두가지 의미를 포함하는 개념으로 부패라는 용어를 사용하고 있다.

Arnold J. Heidenheimer는 부패를 규정함에 있어 1) 공직의 의무와 관련된 개념 2) 경제이론에서 도출되는 개념 3) 공익개념 등 세가지 범주에서 분류 파악하고 있다.

그러나, 그 어느 하나도 독자적으로 완전 무결한 정의라고 할 수는 없다. 그 만큼 부패는 복잡적이고 다양한 의미를 내포하고 있다.

요컨대, 부정부패란 공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 있음을 기화로 영향력을 직접, 간접으

로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무불이행 또는 부당행위(비윤리적 행위 포함)등 규범적 의무를 일탈하는 경우를 총칭하는 개념으로 파악하여야 한다(전수일 1996 : 15).

부패의 근본적인 원인은 인간의 만족할 줄 모르는 탐욕에 있다. 인간은 재산상의 물욕(物慾)과 신분상의 명예욕을 속성적으로 갖고 있고 장래의 불확실성에 대한 자기 보호 내지 안전욕구를 갖고 있다. 원래 인간의 욕망에는 한계가 없다. 따라서 인간은 이러한 욕망을 충족시키는데 치중하는 나머지 법규를 위반하거나 어떤 행동규범에서 일탈할 수 있는 소지는 항상 존재하고 있는 것이다. 만일 공직자가 공직을 부(富)를 축적하는 수단으로 보고 공권력을 남용하거나 영향력을 행사하여 사리사욕을 도모코자 한다면 그는 분명히 부패한 공직자임에 틀림없다.

뇌물수수 행위, 공금횡령, 강탈행위등으로 부정축재하려는 것은 재산상의물욕에 근거하고 있다. 그는 또 의리나 체면 유지 때문에 그의 영향력을 이용하여 가족이나 연고자를 정실에 입각해서 차별 대우를 하거나 보직 임용에 유리한 결정을 내리게 함으로써 소위 “인맥의 울타리”를 확대하려고 한다. 이는 신분상의 명예욕에 근거하고 있거나와 부정축재나 정실에 입각한 족벌주의는 장래의 불확실성(uncertainty)에 대비한 자기보호 내지 안전욕구의 발로이다(전수일, 1996 : 14~17).

그밖에 우리는 여기서 부패의 개념을 넓은 의미로 해석해서 의무 불이행(nonfeasance)등 규범적 의무에서 일탈된 행위도 부패행태에 포함시키고 있다(전수일, 1982 : 15).

일반적으로 부패를 어떤 행위규준(standards of behavior)에서 일탈된 것으로 파악할 때 이들 규준을 설정하는데 이용되는 기준(criteria)은 어떤 것인가를 한번 따져 볼 필요가 있다. James C. Scott는 그 기준으로서 다음 세가지 즉, 1) 공익, 2) 여론, 3) 법적규범을 들었다. 그러나 실제 적용면에서 공익이나 여론의 기준은 매우 어려운 문제를 안고 있다. 다만 의도적으로 부패행위가 국민에게 어떤 영향을 미치고 있으며 그것이 국민에게 어떻게 받아들여지고 있는가를 실증적으로 탐문 조사할 수는 있다(Scott, 1972 : 4).

생각컨대, 공익의 개념도 상대적인 것으로 이는 한 나라의 사회적, 경제적, 정치적 상황에 의해서 결정된다고 보아야 한다. 따라서 부패를 규정하고 판정하는 기준 역시 상대적일 수 밖에 없다(Kim, 1976 : 235~238).

다음, 법적규범 역시 단점이 없는 것은 아니지만 위의 세가지 가운데서 가장 만족스러운 기준이 될 수 있다. 공직사회는 일반사회의 일부분을 구성하고 있으므로 사회의 일반적 윤리의식이 공직윤리에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 따라서 사회에 만연되어 있는 비윤리적 의식이 공직사회에도 영향을 주어 공무원의 부패를 조장하게 된다.

또, 부패행위는 정치적 이데올로기와 국가목표가 일반적으로 받아들여 지지 않은 사회에서 종종 일어난다. F. Riggs가 말하는 다규범(polynormative)내지 무규범(normless)사회에 있어서는 공직자의 행위규범이 확립될 수가 없다(Riggs, 1964 : 174 : 184).

이렇게 되면 정부의 생계의 방편 이상의 것이 되지 못한다. 돈을 버는 것이 그들의 유일한 기능으로 보기 때문에 가능하다면 그들의 수입을 올리는데 주저하지 않는다. 그들은 고객이 뇌물을 바

칠 때까지 업무를 지연시키며 법률과 규칙을 그들에게 이익이 되겠금 해석하고 공공자금을 유용하는 일도 흔히 이용되는 몇가지 책략이라 볼 수 있다(Riggs, 1964 : 183, 277).

부정부패의 제거는 부패공직자를 적발해서 처벌하는 것만을 의미하는 것이 아니다. “치료보다는 예방이 더 낫다.”는 격언과 같이 부패방지를 위한 완전한 전략은 예방적 조치를 수반해야 한다. 공직자의 윤리의식이 투철하고 일반사회의 부패를 고무시키지 않는 조치는 예방적인 것으로 간주될 수 있다.

부정부패는 공직자만의 책임이 아니다. 모든 국민이 공동으로 책임을 져야 할 문제이다. 정의로운 사회의 구현을 위해서는 온당한 사고기준과 가치관, 도덕관의 확립 위에 실현될 수 있다.

우리나라 행정문화의 특성인 권위주의, 가족 중심주의, 정적 인간주의, 형식주의, 의리주의등이 하나의 일반윤리로 뿌리박혀 공직자들의 형태를 지배하고 있다. 전통적 행정문화는 행정조직에서 긍정적인 기능을 수행하기도 하지만 부정적인 행정행태를 유발하는 요인으로 작용하기도 한다(유종해, 1992 : 196~200).

일반국민들의 윤리의식이 어느 정도인가는 별도의 차원에서 논고되어야 하겠지만 윤리의식의 수준은 부패의 정도를 가늠해 주는 척도가 된다. 윤리의식이란 공직자는 물론 일반국민으로서 행동해야 할 올바른 길을 비추어 주는 가치 기준인 것이다. 더욱이 공공성을 띤 업무를 수행해야 하는 공직자는 일반국민보다 훨씬 높은 윤리의식이 기대된다. 공무원의 경우에는 공무원 윤리헌장을 제정하여 도덕적, 윤리적 차원에서 규범을 제시하여 스스로 자세를 가다듬을 것을 촉구하고 있다. 그러나 문제는 이러한 윤리의식을 각자가 얼마나 내면화하고 이를 행동으로 실천하느냐에 달려있다.

V. 결 론

공무원의 행동규범으로서 행정윤리 즉 공직윤리는 가치 함축적인 판단이며, 외부로부터 구체화된 것이 아니라 인간 내면적인 가치체계 속에 잠재해 있으며, 시대에 따른 가치관의 변화를 반영하는 등의 특성을 지닌다. 다시 말해서 행정윤리는 “상황윤리”(Situational ethics)로서 이론과 실재가 맞물리는 부분을 차지하고 있다.

공무원은 국민전체의 봉사자로서 공익을 추구해야 함은 물론 업무수행에 있어서도 창의적이고 민주적이고 능률적인 태도로서 적극적, 발전적인 행동이 기대된다. 이러한 공무원의 특수한 입장때문에 공공부문은 민간부분 종사자보다 더 높은 직업윤리를 기대하고 있음은 앞에서 지적한 바와 같다.

그러나 책임성있는 행정을 구현해야한다는 당위론적 목표와 실제의 행정간에는 간격이 생길 여지가 많다. 이와같이 실제행정에서 당면하게 되는 어려움을 우리는 윤리적 갈등 내지 윤리적 딜레마라고 일컫는다.

이러한 윤리적 딜레마 (ethical dilemma)에 직면하여 공무원들은 어떻게 되는가? C. I. Barnard는 몇가지 가능한 결과를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 도덕적 타락으로 좌절과 무

능에 빠지며, 둘째, 책임감이 감퇴되며, 셋째, 적극적인 관여에서 벗어나며, 넷째, 책임을 회피하는 요령을 터득하며, 다섯째, 행동강령에 위배됨이 없이 즉각적인 욕망이나 요건을 만족시키는 대안조치를 마련하는 능력을 키운다는 것이다(Cooper, 1983 : 82).

특히 공직의 특성으로 말미암아 자신의 개인적 이익, 조직 및 공공의 이해들간에 상충될 가능성은 항상 존재하는 것이다.

행정윤리의 속성을 파악하기 위해 크게 두가지 차원에서 접근이 가능하다. 하나는 의무론적 차원이고 또 하나는 목적론적 차원이다.

일반적으로 우리는 특정한 환경하에서 무엇이 옳고 그른가를 어떻게 결정하느냐가 문제이다. 하나는 도덕적원리나 규칙을 찾는 일이고 또 하나는 어떤 행동의 결과에 초점을 맞추고 누가 이익을 보며 누가 손해를 보게 되는가에 초점을 두어 행위의 옳고 그름을 판단한다. 최대다수의 최대 행복을 가져다 준다면 어떤 행위는 다른 행동과정에 비해서 옳바르다고 주장하는 것이 공리주의다. 옳고 그름의 원리는 확립될 수 있고 이들 원리는 특정한 행위와 결과에 의존하는 것이다. 행위 그 자체는 고유의 가치를 갖고 있지 않다. 그것은 단지 가치있는 일을 성취하기 위한 수단일 뿐이다(Degeorge, 1982 : 40).

일반적으로 행정공무원이 윤리적 딜레마를 경험할 수 있는 경우를 세가지 차원 즉, 1) 개인적 수준, 2) 조직적 수준, 3) 환경적 수준으로 구분해서 설명할 수 있다. 그러나 무엇보다도 직접 행정을 담당하고 있는 공무원 개인수준에서의 윤리적 딜레마가 가장 직접적이고 중요한 부분이 아닐 수 없다.

더욱이 공공업무의 특성에 비추어 공무원의 역할이 무엇이어야 하는가는 중요한 문제로 등장한다. 역할(role)의 개념은 기대와 의무를 묶는데 편리한 구조이다. 사람은 사회에서 시민으로서 또 집단성원으로서는 자신의 역할을 수행하고 받아들임으로써 책임을 수행하고 책임을 지기도 한다.

현대사회에서 역할의 갈등 가능성은 언제나 있을 수 있다. 이 가운데 책임의 갈등은 공무원이 윤리적 딜레마를 경험하는 전형적인 것이다.

쿠퍼는 행정책임의 갈등을 경험하는 세가지 경우를 1) 권한의 갈등, 2) 역할의 갈등, 3) 이해관계의 갈등으로 설명하고 있다(Cooper, 1983 : 61~93). 그는 책임을 두가지 유형, 즉 객관적 책임과 주관적 책임으로 구분하고 이 양자의 갈등 가능성은 명백하게 행정관으로서 윤리적 딜레마를 경험하게 되는 가장 보편적인 방식임을 지적하고 있다.

우리의 가치관과 법의 요건이나 조직계층은 우리들에게 양립할 수 없는 행위를 요구하게 된다. 따라서 갈등은 개인의 가치관과 직위의 요건간에 나타나는 것으로 보인다.

또 하나의 책임갈등은 개인으로서의 이익이 공무원으로서 직무상의 의무와 어긋나는 상황에서 경험하게 된다. 이것이 바로 이해관계의 갈등(conflicts of interest)이다. 이것은 공직을 개인의 이익을 위해서 이용하는 경우에 종종 일어난다.

요컨대, 공무원 스스로가 높은 윤리성 수준을 유지하여 훌륭한 행동규범을 자율적으로 실천해 간다면 행정의 책임성을 확보하고 부정부패 소지를 사전에 예방할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김해동(1972), “관료부패에 관한 연구(1)” 행정논총(서울대 행정대학원)제 10권 제 1호.
- 박연호(1985), 행정학신론, 서울 : 박영사.
- 안해균(1982), 현대행정학, 서울 : 다산출판사.
- 유종해(1992), 행정의 윤리, 서울 : 박영사.
- 전수일(1982), 관료부패에 관한 연구 : 한국관료와 시민의 행태분석, 고려대 대학원 박사학위논문.
- _____(1984), 관료부패연구 : 사회문화적 접근, 한국행정학보 제18권 제1호.
- _____(1992), 행정의 윤리(유종해) 서평, 한국행정학보, 제25권 제3호.
- _____(1996), 관료부패론, 서울 : 선학사.
- Buchanan, J M & Tullock, G (1967) *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor : The Univ of Michigan Press.
- Chandler, Ralph Clark (1994) “Deontological Dimensions of Administrative Ethics.” in *HB of Administrative Ethics* edited by Terry L Cooper. New York : Marcel Dekker, Inc.
- Cleveland, Harlan (1972), *The Future Executive*. New York : Harper & Row.
- Cooper, Terry L (1990), *The Responsible Administrator* (3rd ed.). Sanfrancisco : Jossey-Bass Publishers.
- Degeorge, Richard T.(1982). *Business Ethics*. New York : Macmillan.
- Denhardt, Robert B.(1991). *Public Administration: An Action Orientation*. California : Brooks /Cole Publishing Co.
- Fletcher, Joseph.(1966). “Love is the Only Measure.” *Commonwealth*(January 14, 1966). cited in Bernard Rosen’s *Ethical Theory*.
- Frank(1975). “Professional Ethics.” *Public Management*(June).
- Frankena, William K.(1973). *Ethics*(2nd ed.). N. J. : Prentice-Hall
- Friedrich, Carl J.(1952). “Some Observations on Weber’s Analysis of Bureaucracy.” *Reader in Bureaucracy*, R. K Merton & Others. eds Glencoe, Illinois : The Free Press.
- Gilbert, Charles E.(1959). “The Framework of Administrative Responsibility”. *Journal of Politics*(August).
- Golembiewski, Robert T.(1967). *Men, Management & Morality*. New York : McGraw-Hill.
- Hejk-Ekins, April(1988). “Teaching Ethics on Public Administration”. *PAR*(Sep. /Oct.).

- Kim, Hae-dong(1976). "Corruption : Its Concept, Scope & Causes", *Korean Journal of Public Administration*. Graduate School of Public Administration, Seoul National University, 14(2).
- Pops, Gerald M.(1994). "A Teleological Approach to Administrative Ethics." in *HB of Administrative Ethics* edited by Terry L Cooper. New York : Marcel Dekker, Inc.
- Presthus, Robert.(1975). *Public Administration*, (6th ed.). New York : Ronald Press.
- Rawls, John.(1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA : Belnap Press
- Redford, Emette S.(1975). *Ideal and Practice in Public Administration*. The University of Alabama Press.
- Riggs, Fred.(1964). *Administration in Developing Countries*. Boston: Houghton Mifflin.
- Rohr, J. A.(1986). *To Run a Constitution : The Legitimacy of the Administrative State* Lawrence, Kan. : Univ of Kansas Press.
- Rosen, Bernard.(1993). *Ethical Theory : Strategies & Concepts*. Mountain View, CA : Mayfield Publishing Co.
- Rosenbloom, D. H.(1983). "Public Administrative Theory and the Separation of Powers, PAR 43.
- Spiro, Herbert J.(1969). *Responsibility in Government : Theory & Practice*. New York : Van Nostrand Reinhold Co.
- Scott, James C.(1972). *Comparative Political Corruption*. N. J. : Prentice-Hall Sherwood
- Starling, Grover(1986). *Managing the Public Sector*(3rd ed.). Chicago, Illinois : The Dorsey Press.
- Wakefield, Susan(1976). "Ethics and the Public Service : A Case for Individuals Responsibility." *PAR*(Nov /Dec.).