

公職倫理의 背景과 關聯要素

朴 炯 泰*

目	次
I. 公職倫理와 公務員 行動規範	III. 公務員의 行態와 公職倫理
1. 問題의 提起	1. 公務員의 社會化過程
2. 公職倫理의 意義	(1) 公務員의 外部社會化過程
3. 公職倫理의 規定: 行動規範	(2) 公務員의 內部社會化過程
(1) 法制上의 行動規範	2. 公職倫理 遵守에 관한 實證的 研究
(2) 非法制上의 行動規範	(1) 社會淨化度 測定研究
II. 公職倫理의 背景	(2) 公務員 勤務紀綱 評價를 위한 模型
1. 우리나라의 傳統的인 公職倫理	(3) 두 調査研究의 검토
(1) 修己와 律己	IV. 公職倫理 關聯要素들의 再吟味
(2) 牧爲民有	(1) 合法性
(3) 誠實·公正·守法·合理性	(2) 責任性
2. 行政學에서의 倫理問題	(3) 專門知識과 技術習得을 통한 能力開發
(1) 政治·行政二元論의 退潮	(4) 利害關係의 衝突
(2) 意思決定論의 대두	(5) 不服從者의 保護
(3) 美國 行政文化에 대한 批判	(6) 公務員으로서 對立되는 두가지 立場
(4) 公職의 專門化現象	V. 結語: 새로운 出發點

* 警察大學 專任講師.

I. 公職倫理와 公務員 行動規範

1. 問題의 提起

1980年代에 들어와 韓國의 社會問題를 파악하기 위해 한 研究機關에서 施行한 國民意識調查에 따르면 많은 社會問題들 가운데에서 公務員의 부정부패가 심각한 것으로 指摘되고 있고 특히 서울에 살거나 高所得 또는 高學歷者 일수록 이 問題를 더욱 심각한 것으로 받아들이고 있다고 한다. 이 調查에 따르면 또한 그 公職者들의 權力濫用이나 請託, 不親切 등도 重要한 問題點들로 指摘이 되고 있는데 그 結果로 公務員의 國民으로 부터의 信任度는 비교적 낮으며 특히 公務員 중에서도 高位職公務員, 警察官, 稅務署員등의 信任度는 더욱 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 역시 이 경우에도 大都市 거주자, 高學歷者일수록 信賴感이 낮고 特定職에 대해서는 심지어 不信하는 (즉 信任度가 (-)인 狀態) 경우도 있음을 보여주고 있다.¹⁾ 이와 같은 公務員社會의 不條理나 國民으로 부터의 不信任은 國家的인 次元에서 하루 빨리 解決해야 할 課題라는 點에서, 어느때 보다 公職者들의 倫理意識 高취가 要請되고 있는 反面 公職倫理가 具體적으로 무엇을 意味하는가를 밝히는 데에는 많은 어려움이 따르는 것이 事實이다. 따라서 本 論文에서는 公職倫理의 性格과 그것이 要請되는 背景을 먼저 살펴보고, 公務員의 行態에 영향을 미치는 要因들과 그 結果로서의 行態를 公職倫理와 關聯시켜 어떻게 評價할 것인가 생각해 본 후에 나아가서 앞으로의 바람직한 公職倫理 概念 定立을 위해 고려해야 할 點을 정리해 보기로 한다.

2. 公職倫理의 意義

一般的으로 倫理(Ethic)란 사람들이 지켜야 할 道理 또는 行爲의 規範을 뜻하

1) 「社會淨化度 測定: 社會發展과 國民意識에 관한 調查研究」, 서울大學校 社會科學研究所, 1981. pp.35-114.

며²⁾ 따라서 公職倫理란 公職에 從事하는 사람들이 마땅히 지켜야 할 道理 또는 公務員으로서의 職業倫理라고도 볼 수 있다. 그리고 公務員의 行動規範은 이러한 公務員이 지켜야 할 倫理內容을 規定하여 行動의 바람직한 基準이 되도록 한 것이다. 그런데 倫理의 內容은 多樣的 것이어서 그것을 지켜야 할 사람의 立場에 따라 差異가 나게 되며 특히 公共組織에 勤務하는 公務員의 경우에는 一般市民으로서 지켜야 할 市民倫理의 基盤위에 公務員으로서 要求되는 職業倫理도 아울러 준수해야 한다.³⁾ 물론 民間組織의 경우에도 나름대로의 職業倫理가 있고 또 그것이 組織 構成員들에 의해 지켜지도록 要求되는 것이 事實이지만 民間部門과 公共部門의 職業倫理는 內容上 差異가 있고 一般的으로 公共部門의 경우에 보다 높은 倫理와 엄격한 行動規範의 준수가 要請된다고 볼 수 있다.⁴⁾ 또한 公務員들도 그들의 業務內容에 따라 서로 區別되는 行動規範을 要請받을 수 있다.⁵⁾ 이러한 公職倫理는 公務員 個個人이 준수해야 할 規範이지만 公務員 集團 全體의 視覺에서 볼 때는 行政의 倫理로서 公共倫理的인 性格을 지니는 것으로 파악할 수 있다.⁶⁾

그러면 具體적으로 民主主義 國家에서의 바람직한 公職倫理에는 어떠한 價値가 담겨져야 하는가?

2) 따라서 倫理는 道德(moral)과도 類似한 意味로 생각되며 價値(value)는 바람직한 것에 대한 主觀的 認識으로서 倫理와 비슷한 의미로 파악하고자 한다.

3) 吳錫泓, 人事行政論 (서울: 博英社, 1983), p.565. 이에 관한 상세한 내용은 本稿 第4章의 公務員의 對立되는 두 입장을 참조. 公共倫理와 私倫理의 관계에 대하여는 D.Waldo, The Enterprise of Public Administration (Chandler and Sharp Publishers, 1980), pp.100-101.

4) 公務員에게 더 높은 수준의 倫理를 要求하지만 이들이 실무를 위한 客觀的이며 中立的 立場을 갖출 수 있는 기회는 거의 없으며 企業과 같이 組織의 理念에 부합되지 않는다는 이유로 채용을 거부할 수도 없다. 民間기업과 정부에서 윤리의 二重的 基準(double standards)에 대해서는 O.G. Stahl, Public Personnel Administration (Harper & Row, Publishers, 1983), pp.395-397 참조.

5) 公職의 專門職業化 경향이 심화될수록 專門家集團들의 職業倫理內容은 職種에 따라 많은 차이를 보이게 된다. 또한 우리나라의 경우 警察倫理憲章과 같은 특정 職種에 국한된 明文化한 行動規範을 가지는 경우도 있고 美國의 경우에도 聯邦政府나 地方自治團體(州 및 地方政府)에 있어서 各 職種別로 명문화된 Ethical Standards 를 가지는 경우가 많다.

6) 그런 의미에서 公職倫理와 行政倫理는 서로 區別하기 힘든 概念들이다.

1 次的으로指摘할 수 있는 上位 價値로는 公益追求(公共性)와 民主性을 들 수 있겠다. 그리고 이러한 上位價値 혹은 窮極的 價値로 부터 派生되는 2 次的 價値로서 公平性(equality), 衡平性(equity), 忠誠(loyalty), 責任性(responsibility)등을 들 수 있다.⁷⁾ 먼저 公平性이라 함은 普遍主義的 立場에서 모든 國民들에게 同等한 質의 서비스를 提供하는 것을 의미한다. 즉 政治的 혹은 기타의 理由로 어떤 集團이나 特定個人에게 特別한 惠澤을 주지 않고 모든 國民에게 同等한 奉仕를 行하는 것을 意味한다.

둘째로 衡平性(equity)라 함은 모든 國民을 同等하게 대하는 것이 正義(justice)에 어긋나는 경우가 있어 이를 是正하려는 意圖를 다분히 지니고 있는 概念이다. 특히 民主社會에서도 여러가지 理由로 인해 長期的으로 差別받는 集團이나 個人이 存在할 수 있는데 이와같은 差別을 없애는 것-公平性(equality)-이 바람직할 때도 있겠지만 경우에 따라서는 오히려 差別을 加하는 것이 衡平性의 理念에 부합되는 事例도 종종 찾아볼 수 있다.⁸⁾

세번째로 公務員의 忠誠이란 과거 君主國家에서 特定個人에 대한 忠誠을 意味하는 것이 아니라 政府가 根據하는 政治理念에의 獻身을 要求하는 것이다.⁹⁾ 따라서 憲法에서 規定한 主要理念을 信奉하는 것 외에도 各種法規의 준수(合法性), 上官이나 部下, 同僚들에 대한 獻身을 포함하는 概念이다.

마지막으로 責任性은 여러가지 意味를 지니고 있는데 우선 公務員으로서의 道義的 責任(responsibility), 法的인 責任(accountability), 그리고 民意에 대한 効率的인 對應(responsiveness)등을 1 次的으로 포함한다고 볼 수 있고¹⁰⁾ 이것과 關聯해서 公職者의 清廉性, 業務의 効率的인 遂行 등도 重要한 公職倫理의 一

7) Herman Mertins, Jr & P. Hennigan (eds.), Applying Professional Standard & Ethics in the 80s (ASPA, 1982), pp.22-23.

8) 所得再分配를 위한 여러 政策들은 이러한 衡平性(equity)理念을 具現시키는 수단이 되고 있다.

9) 朴東緒, 韓國行政論 (法文社, 1978), p.501.

10) Ibid., pp.490-491.

面을 이루고 있다.¹¹⁾

지금까지 살펴 본 公職倫理의 主要理念들을 더욱 具體化시키면서 특히 狀況與件과의 關係를 고려하여 行動規範이 만들어지는데 多様な 行動規範들은 종종 相等關係에 서는 경우도 있다.¹²⁾

3. 公職倫理의 規定：行動規範 (Codes of Conduct)

公職倫理를 公式的으로 規定하느냐의 여부에 따라 公式的인 行動規範과 非公式的인 行動規範으로 나누어 볼 수 있다. 公式的 行動規範이란 憲法이나 各種 法令, 規則·倫理綱領·宣誓文 등에서와 같이 公職倫理의 內容을 明文化시킨 行動規範을 말하고 非公式的인 行動規範이란 國民들의 公務員의 役割에 대해 거는 期待, 先例, 慣習 등에서 찾아볼 수 있다.

이곳에서는 주로 公式的인 行動規範에 관하여 살펴보기로 한다.

11) 이와 같은 公職倫理의 內容에 關係 D. Waldo 는 12가지로 區分하여 說明하고 있다. 즉 憲法에 대한 責任, 法令에 대한 責任, 國家와 國民에 대한 責任, 民主主義에 대한 責任, 組織規範(官僚制規範)에 대한 責任, 專門職業倫理에 대한 責任, 家族이나 친구에 대한 責任, 自身(Self)에 대한 責任, 中範圍集團(middle range collectivities: 각종 利益集團들)에 대한 責任, 公益이나 公共福祉에 대한 責任, 人類全體와 全世界에 대한 責任, 宗教나 神에 對한 責任 등이다.

D. Waldo, The Enterprise of Public Administration(Chandler & Sharp Publishers, Inc., 1980) pp.103-106.

12) 예를 들어 專門職業倫理(Professional Ethic)上的 內容과 上官의 指示나 意圖가 서로 葛藤關係에 있는 경우 어떤 立場에서 業務를 處理할 것인가를 判斷하는 것은 쉬운 일이 아니며 또한 자신이 몸담고 있는 組織(部署)의 利益과 公共의 利益이 서로 다른 경우 어떤 利益을 優先으로 할 것인가도 어려운 判斷을 要한다. 이에 관해서는,

S. Bernstein & P. O'Hara, Public Administration(Harper & Row, Publishers, 1979), P.380 參照. 이는 넓은 의미에서 利害關係의 衝突(Conflicts of interest) 現象으로 파악될 수도 있다.

(1) 法制上の 行動規範

公式的 行動規範중에서 法制化하여 이를 遵守하도록 要求하는 것으로, 우리나라의 경우 公職者에 대한 不信이 累積된 결과 嚴格한 行動規範의 法制化가 正當한 것으로 받아들여지고는 있으나 특히 公務員의 市民的 自由와 權利를 制限하는 結果를 빚게 되어서 法的 論爭의 對象이 되기도 한다.¹³⁾ 우리나라에서 法制화된 代表的인 行動規範으로는 國家公務員法 第 56 條 내지 第 66 條의 規定과 81 年末 制定된 公職者倫理法을 들 수 있다.

① 國家公務員法의 規定

國家公務員法은 公務員의 基本的 義務로서 誠實의 義務를 規定하고 職務上 義務로서 職務上 專念의 義務,¹⁴⁾ 法令遵守의 義務, 服從의 義務, 親切·公正의 義務를 그리고 마지막으로 身分上的 義務로서 秘密嚴守의 義務,¹⁵⁾ 清廉의 義務, 品位維持의 義務, 榮譽 등의 制限, 政治運動의 制限,¹⁶⁾ 集團行動의 禁止¹⁷⁾ 등을 規定하고 있으나 公務員의 忠誠義務는 明文上 規定하고 있지 아니하다.

13) 미국에서 公務員의 政治的 活動制限을 규정 한 해치법 (Hatch Act) 에 대한 위헌 논쟁은 O.G. Stahl, *op. cit.*, pp. 408-409.

14) 職場離脫禁止와 營利業務 및 兼職禁止를 包含한 概念으로 특히 후자는 充實한 職務遂行을 保障하고 利益衝突 (Conflict of interests) 로 인한 公益侵害를 막기 위한 規定이라고 볼 수 있다. 이러한 利益衝突과 관련해서 公職者 倫理法에서 規定한 賄物申告, 退職公務員의 就業制限도 유사한 趣旨라고 볼 수 있다. 이에 관해서는 Ira Sharkansky, Public Administration (W.H. Freeman and Company, 1982), p.103 H. Mertins & P. Hennigan (eds.), *op. cit.*, p.17-18. 및 O.G. Stahl, *op. cit.*, pp. 392-393 參照.

15) 職務上的 機密로 規定된 비밀을 뜻하며 이러한 公務上的 秘密을 漏泄하는 경우 刑法 第 127 條에 따라 엄한 刑事上 處罰을 받게 된다.

16) 公務員의 政治的 中立性を 確保하기 위한 規定이다. 역시 美國에서도 1939 年에 통과된 公務員의 政治活動에 관한 법 (일명 해치法) 에서는 公務員의 政治活動을 제한 하였고 1950 年代에 들어 이 法의 違憲여부에 대한 논란이 있다.

17) 美國과 같은 경우에는 60 年代 이후 몇몇 특수직을 제외하고는 公務員勞組가 보편화 되어가는 양상을 보이고 있다. 이에 관해서는 O.G. Stahl, Public Personnel Administration (Harper & Row, Publishers, 1983), Ch.23 參照. 특히 勞組結成이 禁止되는 경우로는 軍人, 外交官, FBI, CIA, AID 의 職員등이 포함된다.

② 公職者倫理法의 規定

1981年末 制定되어 1983年 부터 실시된 公職者倫理法은 公職者의 腐敗를 방지하기 위해 公職者의 財産登錄과 外國人 등으로부터 받은 선물의 申告, 그리고 退職者의 就業制限을 制度化한 法律로서 公職者의 行動規範 중 특히 清廉性を 確保하기 위한 手段의 性格이 強하다고 보겠다. 우리나라의 公職者倫理法과 類似한 法規로는 美國의 「Ethics in Government Act of 1978」(1978年의 公職倫理法)을 들 수 있다.¹⁸⁾

(2) 非法制上の 行動規範

法制화된 行動規範은 硬直性を 지니게 되어 與件變化에 對應하기 어려운 問題가 있지만 法制化되지 않은 行動規範은 그 時代의 倫理를 수시로 反映할 수 있어 現實과의 거리감을 좁히는 역할을 할 수 있다. 現在 우리나라에서 法制化되지 않은 主要 行動規範으로는 1980年 12月 29日 制定 施行된 公務員 倫理憲章과,¹⁹⁾ 倫理憲章을 實踐하는데 必要한 行動指針과 實踐德目を 밝히는 公務員信條,²⁰⁾ 그리고 1981年 11月 全體公務員을 對象으로 해서 실시하였던 公務員 服務宣誓, 마지막으로 1980年代에 들어와 全國적으로 擴散된 社會淨化運動의 一環으로 制定된 意識改革 9大實踐要綱등이 代表的인 것들이다.²¹⁾

18) 1970年代 후반에 들어 카터대통령은 道德政治를 표방하면서 公職者 腐敗防止를 위해 公職倫理法을 制定하였는데 主要内容으로는 高位公職者의 財産公開(情報機關 勤務者에게는 例外가 認定됨), 前職官吏의 官廳接觸制限(退職後 2年間), 公職倫理廳 新設, 特別檢事制度活用, 高位公職者의 外部勤勞所得 制限 등을 들 수 있다. 우리나라의 公職者倫理法에 관해서는 吳錫泓, 人事行政論, pp.644-650, 美國의 1978年 公職倫理法은 R.Chandler & J.Plano, Public Administration Dictionary (John Wiley & Sons, 1982), pp.248-249 참조.

19) 總務處, 公務員의 길, 1981, p.6.

20) Ibid., p.86.

21) 吳錫泓, 前揭書, p.643.

Ⅱ. 公職倫理의 背景

第2章에서는 公職倫理의 性格을 보다 根本的으로 理解하기 위하여 그 背景的인 側面을 살펴보기로 한다. 먼저 우리나라에서의 傳統的인 公職倫理觀은 어떤 性格을 지니고 있었는지 검토해 보고 行政學에서 公務員 倫理의 問題가 대두된 背景을 몇가지로 區分해서 생각해 보기로 한다.

1. 우리나라의 傳統的인 公職倫理

앞에서도言及한 바와 같이 公務員의 行動規範 중에는 公式化 되지 않은 內容도 있는데 이와같은 非公式的 行動規範속에는 傳統的인 要因도 相當部分 있어 이들이 公務員이나 國民들의 價値 形成에 直接·間接으로 影響을 미치고 있다. 이러한 理由에서 우리의 傳統的인 公職倫理觀을 살펴보는 것은 現在의 公職倫理를 理解하는 데에도 도움이 된다. 여기서는 主로 茶山 丁若鏞이 그의 著書인 牧民心書에서 밝히고 있는 官吏들의 바람직한 精神과 姿勢를 中心으로 살펴보기로 한다.²²⁾ 대체적으로 우리나라에서의 公職倫理는 公人으로서 지녀야 할 精神 및 勤務姿勢를 강조하는 것으로 생각된다.

(1) 修己와 律己

傳統的으로 儒敎思想에서는 自己 自身の 修養을 優先하는데²³⁾ 茶山도 牧民心書 첫째편 첫머리에서 다른 벼슬은 스스로 희망하여 얻어도 좋으나 牧民官은 스스로 구하여 얻어서는 안된다(他官可求 牧民之官 不可求也)라고 하여, 직접 백성을 위해 일하는 牧民官은 특별한 自己修養을 통해 精神姿勢와 能力을 갖추어야 하고 자기 스스로를 統制하는 自律을 그 바탕으로 삼아야 한다는 것이다. 그는 齊家條에서 大學에서의 修身齊家治國平天下 思想이나 修己治人과 상통하는 그의 立場을 밝히면서²⁴⁾ 官吏는 자기의 言行에 節度를 지키고 清廉한 마음을 가

22) 茶山의 思想과 公職倫理에 관하여는 尹在豐, “茶山の 行政思想”, 韓國政治行政의 體系(精山 金雲泰博士華甲記念), 1982. pp.497-501과 安甲濬, 牧民心書와 公職者의 倫理(서울: 아세아문화사, 1977) 참조.

23) 論語에서도 “自己自身을 修養하여 百姓을 편안하게 한다.”(修己以安百姓)라고 밝히고 있다.

24) 修身以而後齊家齊家以後治國天下之通義也.

지며, 檢素한 生活을 하고 가난한 친구나 친척을 돕는 자세를 가져야 한다고 말하고 있다.

(2) 牧爲民有

牧民官은 百姓을 위하여 있다는 茶山의 立場을 통해 그의 對民觀을 엿볼 수 있다. 즉 官吏가 治人하는 바른 道理는 「百姓들이 안심하고 살 수 있도록 돌보는데 있다」고 하는 愛民奉仕精神을 밝히면서 當時의 官吏들이 私利를 取하는데 몰두하는 것을 비판하고 여러가지 改善策을 分野別로 牧民心書의 여러 곳에서 具體的으로 提示하고 있다.²⁵⁾

(3) 誠實·公正·守法·合理性

茶山은 官吏가 職務를 遂行하는 過程에서 지녀야 할 자세로서 誠實性, 公正性과 함께 實學者로서 牧民官의 創意와 能率을 重視하고 있다. 또한 法律에 대해서는 모든 國法과 刑律을 지켜야 한다는 守法을 강조하고 있고 守命은 사방을 살필 수 있도록 눈을 뜨고 사방의 소리를 들을 수 있도록 귀를 밝게 해야 한다고 말하고 있다.

部下들의 經歷表를 作成하여 經歷管理를 하도록 권고하고 兵役義務者조사, 軍事訓練, 非常時對備 등을 合理的·計劃的으로 할 것을 主張하는 한편 百姓의 訟事에任해서는 聽訟에 성의를 다하고 判決에 公正을 기해 刑罰을 신중히 하고 罪人을 가없게 여겨 돌봐야 한다고 말하고 있다.

茶山은 牧民心書의 마지막 部分에서 牧民官이 고을에 在任할 때는 그다지 赫赫한 명예가 없어도 떠나간 뒤에 백성들이 사모하는 것은 그가 平素에 자랑을 하지 않고 남모르게 善政을 하였기 때문일 것이라고 말하고 이것이야말로 人間世上에서 더할 수 없는 榮光이라고 規定하여 公職生活의 마지막을 깨끗이 장식하여 有終의 美를 거둘 것을 권고하고 있다.²⁶⁾

25) 公務員의 基本精神으로서 牧爲民有 精神의 論議는 安甲濬, 前掲書, pp.52-66 참조

26) 牧民心書 중 마지막 부분인 解官六條 중 第6條 遺愛에 나오는 文句이다. 居無赫赫去而後思 其唯不伐而陰善之呼.

2. 行政學에서의 倫理問題

앞에서 살펴 본 우리나라의 傳統的인 公職倫理 意識과는 對照的으로 行政學에서의 倫理問題는 비교적 最近에 들어 새로운 關心領域으로 登場한 分野이다. 따라서 이곳에서는 倫理的 側面에 關心을 갖게 된 原因을 行政學發達の 背景이 된 美國社會의 立場에서 생각해 보기로 한다.²⁷⁾

事實 公共官僚制가 公益에 기여하기 위해서 倫理的인 選擇을 해야 한다는 論理는 적어도 行政學 分野에서는 새로이 대두된 理論이라고 하겠다. 過去 政治·行政二元論的인 思考下에서나 또는 行政(管理)의 原理를 追求하던 學者들의 見解로서는 行政家들에게도 民間組織의 參與者들에게 要求되는 程度以上の 倫理를 要求할 必要가 없었던 것이다. 왜냐하면 政治的으로 이미 重要한 倫理나 價値의 選擇이 이루어진 것을 그대로 받아들여 行政家는 다만 科學的 原則에 立脚해서 施行에 옮기는 것으로 그들의 任務를 다한다고 보았기 때문이다. 따라서 行政家는 自身에게 주어진 任務를 能率的·經濟的으로 遂行해 나가기만 한다면 그 자체로도 높은 責任感을 발휘했다는 의미에서 倫理的이었던 것이다. 이와 같은 생각은 官僚制의 理想型(ideal-type)을 提示한 Max Weber의 見解와도 類似하며, 어떤 學者는 이러한 官僚制를 自動販買機(vending machine)에 비유하여 機械的 官僚制라 부르고 있다.²⁸⁾ 그러나 이와 같은 立場을 倫理的으로 정확하게 表現한다면 倫理와는 關係없는 혹은 脫倫理的인(amoral) 狀態라고 부를 수 있을 것이다.²⁹⁾ 이러한 倫理的 無關心 狀態에서 倫理에 關心을 갖게 된 背景은 다음과 같다.

27) N. Henry, Public Administration and Public Affairs (Prentice Hall, Inc., 1980), pp. 131-145.

28) J. Medeiros & D. Schmitt, Public Bureaucracy: Values and Perspective (Duxbury Press, 1977) pp. 21-24. 이곳에서는 이와 같은 機械的 官僚制를 批判하면서 보다 民主的인 官僚制, 政治的인 官僚制가 갖추어야 할 價値를 提示하고 있다. 또한 傳統的인 官僚制가 가지는 倫理的 側面을 비판하는 견해로는 M. Dimock, A Philosophy of Administration (Harper & Row, Publishers, 1958) pp. 52-61.

29) M. Dimock, op. cit., p. 53.

(1) 政治·行政二元論의 退潮

가장 먼저 지적할 수 있는 것은 政治·行政二元論이 1960年代에 들어서면서 相對的으로 점차 弱화되었다는 事實이다. 政治와 行政現象은 明確하게 區分될 수 있는 性格이 아니기 때문에 過去 政治行政二元論下에서 政治家의 問題로 局限되어 왔던 倫理의 問題가 이제 行政家 혹은 集團으로서의 官僚制가 解決해 나아가야 할 무거운 짐이 된 것이다. 따라서 行政家是 意思決定의 基準으로서 단순히 經濟性, 效率性 기타 行政의 原則들 뿐만 아니라 골치아픈 倫理의 領域까지를 고려하지 않으면 안되게 되었다. 이와 같이 官僚制가 價値問題(倫理問題)에 介入하는 경우 이를 政治的 官僚制(Political Bureaucracy)라 부르는 學者도 있는데³⁰⁾ 대체로 이런 경향은 行政學의 變化過程에서 다음 두가지 事項과 關聯을 가지고 있다. 먼저 1960年代 주로 開發途上國의 發展을 支援하기 위해 試圖되었던 發展行政論을 지적할 수 있다. 開發途上國의 경우 政治·經濟·文化的 環境이 낙후되어 있는 關係로 國家發展의 主役은 역시 行政府 公務員들이 담당하지 않으면 안되었다. 따라서 過去 政治行政二元論에서와 같은 倫理에 대한 無關心은 더 이상 바람직한 것이 될 수 없었으며 오히려 어떤 점에서는 公務員들이 變化 및 發展의 主導者로서 積極的으로 倫理問題에 介入하는 것이 要求되었던 것이다.

두번째로 指摘할 수 있는 것은 1960年代末부터 대두된 新行政學(New Public Administration)의 영향이다. 新行政學 운동은 지금까지의 行政學이 關心을 가져왔던 能率, 效果性, 行政技法 등으로부터 탈피하여 社會正義·衡平(equity)등을 實現하는 것을 行政學의 目的價値로 파악하는, 行政實務家와 젊은 行政學者들에 의해 主導된 새로운 行政學의 경향으로서 특히 과거 行態主義下에서 소홀히 취급되어온 規範的 理論, 哲學, 倫理, 行動主義(activism)등을 強調하고 있다.³¹⁾ 新行政學 理論에서는 公務員들이 그들의 고객과 긴밀한 關係를 유지하고 특히 각종 社會問題들을 規範的 次元에서 解決해 내므로서 社會正義 實現에 앞장서서 나아가야 한다는 것이다. 결국 이러한 立場은 行政의 바람직한 遂行을 위해 公務

30) J. Medeiros & D. Schmitt, op. cit., pp.30-31.

31) N. Henry, op. cit., pp. 49-50.

員들의 倫理나 道德的 指向을 強力하게 要請하고 있는 것이다. 新行政學의 背景에는 美國의 越南戰介入 이후 美國 全域에서의 소요와 大衆의 不滿騷배, 國民의 公職者에 대한 강한 不信感 등이 마침내 Watergate 事件으로 치달아 當時 닉슨 大統領을 辭任시켰고 이러한 狀況이 카터 大統領의 道德政治理念과 연결되어 1978 年の 公職倫理法 등의 制定을 보게 되었던 것이다.

(2) 意思決定論의 대두

H. Simon에 의해 意思決定行態分析이 行政研究分野에서 重要な 位置를 占하게 되면서부터 意思決定者를 둘러싼 社會的·心理的 要因의 重要性이 強調되기 시작하였다.³²⁾ 즉 意思決定者는 단순히 能率性·經濟性과 같은 合理的인 基準以外에도 자신의 감각, 感情, 기타 精神的인 要因들을 바탕으로 해서 主要 政策을 決定하게 되어 問題點이 많은 혹은 非道德的인 政策들도 나올 수 있다는 見解인데 H. Simon 이전에도 H. Lasswell 이나 C. Barnard 등에서 이미 指摘된 바 있었다. 여기에서 行政家들의 倫理意識 즉 公益에 관한 올바른 意識의 必要性이 提起된 것이다.

여기에 대해 P. Appleby는 실제로 利益集團에 의한 多元的 政治(Pluralistic Politics)의 壓力과 官僚制의 階層構造 때문에 사실 많은 倫理的인 葛藤問題들이 最高位 政策決定者水準으로 올라가서 그곳에서 論議되며, 官僚들에게는 대개의 경우 選擇할 여지도 별로 없이 오직 두가지의 代案(options)만이 주어져 複雜 미묘한 實際狀況에 적절히 對應하기가 곤란하다는 事實을 밝히고 있다. 한편 N. Long은 官僚들이 意思決定을 함에 있어서는 여러 기준중 그가 소속해 있는 組織의 生存이 가장 중요한 判斷基準이 되며 이러한 組織生存 目標은 公共의 利益과 一致하는 경우도 있겠지만 그렇지 못한 경우도 있음을 지적하고 있다. 以外에도 G. Tullock은 公務員의 意思決定 行態로서 公益이나 組織의 利益은 判斷 기준에서 오히려 부수적인(incidental) 것이며, 주로 자신이 平素에 注視하는 上級者인 政治家의 뜻을 살피는 것이 一般的이라고 말하고 있고, D. Marvick도 실

32) Ibid., pp. 117-118.

증적인 조사를 통해 公共組織에서의 公務員들의 行態는 결과적으로 個個人의 利害關係에 依存하고 있어 公益과는 거리가 먼 것임을 分明히 하고 있다. F. Heady도 프랑스와 독일에서의 경험을 염두에 두고 官僚들은 어떤 權力者가 執權을 하더라도 關係없이 그들에게 服從해 왔다고 記述하고 있다.³³⁾ 이와같은 견해들은 結論같이 실제로 公務員들이 의사결정 과정에서 倫理나 公益追求를 重要視하고 있지 않음을 가르쳐 주고 있다.

(3) 美國 行政文化에 대한 批判

一般的으로 既存의 社會價値나 行態를 거부하는 젊은 층의 文化를 일컬어서 反文化(counter-culture)라 부르는데 이러한 立場에 서서 특히 美國의 行政을 일컬어서 非人間的, 非人格的, 技術官僚的이라고 批判을 가하는 一團의 學者들의 견해를 살펴보기로 한다.³⁴⁾ 이들은 특히 官僚制에 초점을 맞추어 批判을 하는데 一般的으로 官僚들은 非道德的(immoral)이라기 보다는 脫道德的(amoral)이라고 規定한다. 왜냐하면 官僚들은 技術官僚主義 國家의 價値, 壓力, 宣傳 등에 洗腦되어 더 이상 무엇이 倫理的이고 非倫理的인가를 判斷할 수 있는 能力조차도 상실했기 때문이다. 따라서 그들은 어떤 올바른 일을 하고 싶어도 그것이 도덕적으로 올바른 意思決定인가를 判斷할 능력도 없으며 또한 잘못을 저지를 것이 확실하다는 認識도 갖지 못하게 된다. 또한 技術위주의 單一價値는 能率性, 成長, 進歩 만을 強調한 나머지 官僚들은 심각한 精神分裂現象을 나타낼 우려가 있으므로 보다 더 自律的이고 民主的인 분위기를 造成하는 것이 바람직 하겠는데 이러한 官僚制를 어떤 의미에서는 人情있는 官僚制(humane bureaucracy)라 부를 수 있겠다.³⁵⁾

(4) 公職의 專門職業化(professionalization) 現象

專門職業化라 함은 同一職種 從事者들이 함께 共有하는 知識과 專門技術의 水準이 높아지는 상태를 뜻한다. 이미 W. Wilson은 1887년에 行政을 專門職業

33) F. Heady, Public Administration: A Comparative Perspective (Prentice Hall, 1966), p.45.

34) N. Henry, op. cit., pp.134-136.

35) 民主的 官僚制라고도 부를 수 있겠으며 여기에서 중시하는 價値에 대하여는 J. Medeiros & D. Schmitt, op. cit., p.30.

(profession)으로 規定하였고 20 C에 들어와서도 專門職業人組織으로서의 行政學會, 各大學院의 行政學 碩士·博士課程設置 또는 專門的 學術雜誌 등의 發刊으로 인해 行政의 專門職業化 現象은 이미 상당한 수준에 이르고 있다.³⁶⁾ 이에 관해 F. Mosher는 專門職業의 의미를 첫째 確然하게 區別되는 職務領域을 지니고, 둘째로 高等教育을 要하며, 셋째로 職業從事者들이 一生동안 經歷을 쌓는 것으로 定義하면서³⁷⁾ 美國의 경우 政府任命職에 있어 業務의 內容이나 技術面에 專門職業化가 계속적으로 이루어지고 있고 美國 全體公務員의 1/3가량이 專門職에 從事하는데³⁸⁾ 이는 私企業에 비해 3배나 높은 比率이라는 것이다. 특히 國務省의 外交官들, 國防省의 軍人들 그리고 法務省의 法律家들은 專門職業人으로서 所屬部處를 支配하고 있다.³⁹⁾ 官僚制內의 專門職業人들은 自身의 地位를 높이기 위해서 그들 스스로가 단합하여 外部에 排他的인 경우가 많고 政治家들로부터 統制를 거부하기 때문에 이들 專門集團에 대한 公共統制가 중요한 問題로 부각되고 있다.⁴⁰⁾ 傳統的인 專門職業이라 할 수 있는 의사나 변호사의 경우 그들의 自體的인 團合과 自律을 통해 專門職業의 規則이나 基準(standards) 그리고 職業倫理(professional ethic)를 形成시켜 왔지만 政府官僚制內에서의 公職은 專門職業으로서의 自律性 面에서 많은 制約을 받고 있는 것이 사실이다.⁴¹⁾ 한편 專門職業을

36) R. Chandler & J. Plano, The Public Administration Dictionary, pp.22-23.

37) F. Mosher, Democracy and the Public Service (Oxford Univ. Press, 1968), pp.103-133.

이러한 정의는 專門職業의 정의로서는 비교적 느슨한 것이라고 보겠으며, 저자도 진보적(liberal)인 정의라고 밝히고 있다.

38) 1976年 현재 聯邦政府公務員의 21%, 州政府의 37%, 地方政府의 42%가 專門職이라고 한다.

39) 이외에 연방정부수준에서 의사(Public Health Service), 교사(Dep. of Education) 등을 들 수 있다. F. Mosher, op. cit., p.106.

40) 公職의 專門職業化와 관련하여 여러가지 비판이 提起되고 있으나 그중에서도 가장 심각한 問題가 바로 外部統制의 어려움이며 이에 따라 公益의 반영(또는 對應性 提高)이 제대로 안되는 경우가 생기게 된다. 여러 학자들이 公職의 專門化가 가져 올 問題點을 지적하고 있는데 이에 관해서는 N. Henry, op. cit., pp.99-100, R. Chandler & J. Plano, op. cit., 23-24 및 O.G. Stahl, op. cit., pp.388-389 참조

41) R. Stillman, II, Public Administration: Concepts and Cases (Houghton Mifflin Company, 1980), p.173. 특히 金圭定, 咸基壽共譯, 行政社會學, M.J. Hill, The Sociology of Public Administration (法文社, 1982), pp.201-202 참조.

規定하는 데에는 利他的인 價値로서의 召命感이 重要한 比重을 갖게 되며⁴²⁾ 召命感을 바탕으로 해서 職業倫理가 定立되는데, 肯定的인 立場에서 생각할 때 公職의 경우에도 그것의 專門職業化가 擴大·強化되면 될수록 거기에 相應하여 職業倫理(公職倫理)가 確立될 수 있을 것이고 이를 通해 모든 公職者들이 行動의 指針을 提供받게 될 것으로 期待가 된다.⁴³⁾

Ⅲ. 公務員의 行態와 公職倫理

本章에서는 公務員의 行態를 決定하는 主要 背景을 社會化 過程을 中心으로 해서 살펴보고, 이러한 公務員의 行態를 通해 具體的으로 公職倫理나 公務員의 行動規範이 어느 정도 遵守되고 있는가를 파악해 보려고 試圖한 最近의 研究調査 內容을 檢討해 보기로 한다.

1. 公務員의 社會化過程

一般的으로 社會化(Socialization)라 함은 個人이 成長하는 過程에서 社會의 多様な 規範들을 經驗을 通해 習得하는 現象을 말한다. 이러한 社會化 過程을 通해 社會는 그 構成員들을 社會人으로서 同化시켜 가는 것이다. 대체로 公務員들의 경우 社會化 過程은 그들이 政府組織에 들어 오기 以前 段階의 外部社會化(external socialization)와 政府組織에 들어온 以後의 內部社會化(internal

42) Ibid., pp.199-201 및 金璟東, 現代의 社會學(서울: 博英社, 1982), pp.409-411.

43) 이에 反하여 O.Glenn Stahl은 전문화의 危險性을 H. Laski의 말을 인용하면서 일반 대중을 이해 못하고 非彈力的이며 윤리면에서 均衡을 잃는등의 문제점으로 지적하고 있다. O.G. Stahl, op. cit., pp.388-389 참조. 또한 公職의 專門職業化現象은 美國 처럼 職位分類制下에서는 가능하나 우리나라와 같은 階級制下에서는 많은 어려운 점이 있을 것으로 예상된다. 階級制와 전문화에 관해서는 金圭定外 共譯, 行政社會學, pp.202-210.

socialization)로 나누어서 생각해 볼 수 있다.⁴⁴⁾

(1) 公務員의 外部社會化過程

公務員들이 政府組織에 들어오기 以前까지의 社會化 段階로서 그들의 社會的 背景을 構成하는 教育程度, 特定學校修學, 教育地域, 年齡, 宗教, 出身地域, 社會階層(예컨대 父의 職業), 本人의 前職 등이 主要要素가 된다. 이와 같은 公務員의 社會的 背景들이 그들의 行態나 價値體系에 環境的 要因으로서 많은 영향을 미칠 것이라는 假定에서 出發하여, 公務員의 社會的 背景을 構成하는 여러 要因들과 그들의 倫理體系간에 어떠한 關係가 存在하는가를 살펴보는 것이 公務員의 社會的 背景調查의 理由가 된다.⁴⁵⁾ 外國의 여러 調查 研究에서 밝혀진 바로는 多樣한 社會的 背景要因들 중 開發途上國에서 國民을 近代化시키는데 가장 큰 機能을 하는 것은 公式教育이라고 밝히고 있고⁴⁶⁾ 우리나라의 한 調查報告는 公務員들의 年齡이 적을 수록 運命主義的 思考傾向이 적어지고 教育程度가 높을 수록 家族主義·權威主義·人情主義的 傾向이 낮아진다고 한다. 이와 같은 社會的 背景調查들이 중요한 것은 사실이나 一般 社會 組織과는 달리 政府의 立場에서는 社會的 背景要因에 관계없이 모든 國民이 公職에 參與할 수 있도록 均等한 機會를 부여해야 한다는 理念的인 制約때문에, 外部社會化 過程에서 바람직한 公職倫理를 가진 者만을 받아 들일 수 없는 어려운 점이 있고⁴⁷⁾ 따라서 公務員들의 外部社會化는 政府組織의 立場에서 볼 때 이미 주어진 것으로 파악될 수 밖에 없다.⁴⁸⁾ 그 밖에도 한 實證調查에 따르면 公務員의 外部社會化 過程이 公職倫理水準에 큰 영향을 미치지 못한다고 한다.⁴⁹⁾

44) 趙錫俊, 韓國行政學 (서울: 博英社, 1980), p.165.

45) 李昶基, 「公務員의 社會的 背景과 公職倫理의 關係에 관한 研究」, 서울大 行政大學院 碩士學位論文, 1983. pp.8-9.

46) 趙錫俊, 前掲書, pp.168-169.

47) 이에 反해 企業은 組織의 理念을 받아들이는 자만을 받아들여도 크게 문제가 되지 않는다. G. Stahl, op.cit., p.395.

48) 社會的 背景에 관한 상세한 논의는 金圭定外 共譯, 行政社會學, pp.211-234.

49) 李昶基, 前掲論文, p.118.

(2) 公務員의 內部社會化 過程

公務員이 政府組織에 들어온 以後부터 組織이 가지고 있는 規範을 習得하는 過程을 말하며 이는 다시 組織이 그 構成員(個人)에 대해서 規範同化를 要求하는 側面과 個人이 組織生活에 適應하면서 學習을 하는 두 側面으로 나누어 볼 수 있다.

① 政府의 公務員에 대한 一方的 社會化

組織類型에 따라서 組織의 그 構成員에 대한 組織規範要求 程度는 차이가 있다. 예를 들어 修道院이나 軍隧의 경우 그 構成員에 대한 規範同化를 強力하게 要求하며 社會化過程에 대해서도 組織이 많은 統制를 加한다. 그것에 反해 企業의 경우는 規範同化 要求가 비교적 낮을 것이며 行政은 宗教組織과 企業組織의 中間程度에 위치한다고 볼 수 있다.⁵⁰⁾

이에 대해 E. Goffman은 組織이 그의 構成員을 變化시키는 것을 使命으로 하는 total institutions라는 概念을 提示하고 있다. 여기서 政府官僚制度 total institution의 한 유형에 속한다고 볼 수 있겠는가에 대해서는 의문이 제기되지만⁵¹⁾ 특히 몇몇 學者들은 政府官僚制가 그 構成員인 公務員들을 組織規範을 통해 變化시키고 있다고 主張한다. 代表的으로 R. Merton은 官僚制 性向(bureaucratic personality)을 主題로 한 論文에서 官僚制가 各種 行政技法의 合理化 또는 鞏固化를 追求해 나가는 過程을 통해, 公務員들은 여러 行政技法들이 提示해 주는 방식에 따르도록 훈련을 받으며 社會化過程을 거치다보니 Veblen이 말하는 소위 訓練된 無能力(trained incapacity)을 그들의 性向으로서 지니지 않을 수 없게 된다는 것이다. 이에 따라 官僚들은 組織內的 主要 規則에 집중하게 되고 結果적으로 官僚制를 合理化해 보려는 노력은 同調過剩(overconformity) 現象을 낳게 되는데 同調過剩은 組織內에서의 不確實性을 줄여나가는 안전판 구실을 하게 된다. 이러한 傾向은 官僚들의 性格面에 있어서도 非同情的이고 無關

50) 趙錫俊, 前揭書, p.165.

51) N. Henry, op. cit., pp.111-115. W. Whyte가 그의 저서인 組織人에서 한 질문, 즉 조직인은 날 때부터 그렇게 기계적인 인간이었는가 아니면 조직에 들어와 있다 보니 그렇게 기계적 인간으로 변모한 것인가의 물음과도 유사하다.

心하며 國民들의 立場을 理解하지 못하는 사람들로써 그들의 모습을 바꾸어 버린다는 것이다. 이와 같은 主張에 대해 I. Berg 는 상세한 實證的 研究를 通해 組織에 들어온 지 오래된 사람과 새로 들어온 사람을 비교하여 組織이 그들의 性向을 얼마나 바꾸어 놓았는가를 檢討해 보았으나 組織이 構成員들의 性向을 바꾸어 놓았다는 結論은 내리지 못하고 다만 많은 영향을 주었다는 事實만을 指摘하고 있다.

한편 H. Wilensky 나 M. Crozier 등의 研究에 따르면 官僚制는 그가 속하고 있는 國家 혹은 社會의 文化的 影響하에 있기 때문에 이러한 文化的 背景의 차이에 따라서도 各國의 公務員들은 서로 다른 行態를 가지게 된다고 한다.⁵²⁾

이상과 같은 사실을 종합해 볼 때 公職의 專門職業化 경향에 따라 職業倫理가 專門職業 從事者들에게 지켜지도록 要求되며 이러한 職業倫理는 內部社會化過程에서 重要的 準據規範의 役割을 遂行해 나가고 있다는 점을 지적할 수 있겠다.

② 官僚制下에서 公務員의 適應

C. Agyris 는 組織과 個人間의 交互作用에 관하여 心理的인 側面에서 惡循環模型(vicious cycle model)을 提示하고 있다.⁵³⁾ 즉 公務員(個人)은 自身을 존중하고 自信心을 더욱 많이 경험하려고 하지만 組織은 個人에 대해서 組織目標 成就와 感情을 배제한 合理性을 要求하기 때문에 個人의 欲求와 組織의 要求間에 不一致現象이 發生하며 그 結果로서 個人은 挫折感, 失敗感을 맛보고 그의 見解는 短見에 빠지며 葛藤을 경험하게 된다는 것이다. 이러한 경향은 官僚制의 下部에 내려올수록, 指示型의 指導方法이나 管理統制가 심할수록, 또는 傳統的인 行政管理方式이 철저히 사용될 수록 더욱 심각해지는데 個人이 組織을 떠나지 않는 이상 組織生活에 適應하는 行態를 가지지 않을 수 없어 결과적으로 逆機能的인 行動에 置重한다는 것이다. 물론 이러한 見解는 否定的인 側面만을 너무 強調한 點은 있지만 官僚制 內에서 특히 下部公務員의 行態를 說明하는 데는

52) N. Henry, *op. cit.*, pp.118-121.

53) 趙錫俊, 韓國行政論, pp.209-213.

도움이 될 수 있겠다.⁵⁴⁾

2. 公職倫理 遵守에 관한 實證的 研究

우리나라의 公務員들이 지켜야 할 많은 行動規範 중에서 重要的 理念들이 실제로 어느 程度 지켜지고 있는가를 測定하는 것은 매우 어려운 作業이다. 먼저 第5共和國 출범과 더불어 社會淨化運動이 展開되면서 公職者社會의 不條理를 제거하고 倫理意識을 높인다는 次元에서 社會淨化委員會의 要請으로 실시된 社會全般的 淨化度 測定調査 結果를 통해 國民의 눈에 나타난 公職者들의 倫理的인 問題點을 살펴보고 나서⁵⁵⁾ 監查院에서 公職者들의 勤務紀綱을 評價하기 위해 開發된 主要 指標들을 中心으로 해서 行動規範이 얼마나 遵守되고 있는가를 測定하는 方法을 생각해 보기로 한다.

(1) 社會淨化度 測定研究

公職倫理의 여러요소 중 특히 公職者의 不條理 面에 초점을 맞춘 이 研究는 개념틀로서 社會의 問題性을 社會的 우려(시급한 問題), 社會的 해독(不正 腐敗, 不條理), 社會的 葛藤(不當한 영향력 行使)의 세가지로 區分하고 이를 바람직한 公職者·行動規範이라고 하는 國民意識(社會理念型)과 결부시켜서 그 改善方向을 모색하려는 시도였다.

調査는 全國的으로 18세 以上 成人 1,200名을 표본추출해서 주로 面接과 質問紙記入을 통해 現在 國民이 認知하고 있는 범위내에서 1) 시급하다고 생각하는 問題들, 2) 문제가 심각한 部門, 3) 問題性 있는 行爲를 하는 사람의 數, 4) 各界各層 從事者에 대한 信賴程度, 5) 各界各層의 영향력행사 程度, 6) 各界各層의 不條理程度를 파악하였다.

研究를 통해 밝혀진 主要內容은 다음과 같다.

54) 組織의 高位管理職의 경우에는 目標設定, 업무추진 등에서 積極적이며 진취적인 자세를 보일 가능성이 높다고 보겠다.

55) 「社會淨化度 測定: 社會發展과 國民意識에 대한 調査研究」, 서울大 社會科學研究所, 1981. 이 연구는 社會全般的 問題點들을 파악하기 위한 目的이었다.

① 部門別 問題深刻度에 있어서는 調查對象 10 個部門 중⁵⁶⁾ 우범문제의 심각도 지수가 가장 높았고, 不信風潮가 두번째, 그리고 公職部門은 네번째였다. 또한 犯罪問題指數와 우범지대 지수를 합한 安全(保安)部門이 가장 취약한 것으로 드러났다.⁵⁷⁾

② 問題視되는 행위를 하는자의 數로 볼 때에는 특히 責任回避者가 가장 많은 것으로 지적되었다.⁵⁸⁾

③ 信任度 評價에서는 評價對象 18 個職種 중 公務員은 9 번째로 중간 수준이고 高位職公務員은 11 번째⁵⁹⁾ 警察官(13 번째), 稅務署員(15 번째)로 비교적 낮게 나타났다. 全般的으로 公務員들은 相對的 不信의 대상이 되고 있다는 事實이 밝혀졌고 특히 稅務署員은 不信(지수가 負의 신임을 나타냄)을 받고 있는 것으로 나타났다.

④ 各界各層의 不當 영향력 行使에 관한 調查에서는 高位職公務員, 國會議員, 判·檢事, 稅務署員, 軍將校 등의 順으로 不當하게 영향력을 行使하는 경우가 많음을 보여주고 있다.

⑤ 不正·腐敗·不條理行爲를 하는 사람들이 얼마나 많은가를 묻는 質問에 대해서는 稅務署員이 가장 높고 國會議員, 警察官, 高位職公務員, 一般公務員의 順으로 不條理行爲가 많음을 보여주고 있다.

⑥ 앞에서 언급한 各界各層의 不當影響力の 程度, 不信度 그리고 不條理行爲者 數를 서로 비교해 보면 不當影響力을 가진 程度가 크면서 비교적 不信度나 不條理 정도가 낮은 경우로는 判檢事, 軍將校, 高位公務員을 들수 있고, 不信度도 높으면서 不條理行爲가 빈번한 경우는 稅務公務員·警察官 등을 지적할 수 있다.

56) 10 個部門은 우범, 불신풜조, 유흥가, 공직, 工團, 공공질서, 교육, 문예, 관광, 商街 등이었다.

57) 안전부문 이외에도 교육, 사회문화, 공공생활, 행락, 경제노동부문등 총 6 개 부문이 있었고 안전부문지수는 (범죄문제 지수+우범지대지수) / 2 의 값이었다.

58) 이외에도 공중도덕심부족, 사치, 허례, 특권의식 강한자 등이 지적되었다.

59) 여기서 公務員은 一般公務員을 의미하며 高位職公務員은 長·次官級을 뜻한다.

(2) 公務員 勤務紀綱 評價를 위한 模型

監査院의 要請에 따라 서울大 行政大學院 부설 行政調查研究所에서 實施한 本 研究는⁶⁰⁾ 公務員의 行動規範遵守狀態를 官紀(official discipline)라고 規定하고 官紀의 핵심을 이루는 行動規範들의 價値基準으로서 公正性, 誠實性, 積極性과 附加的 基準으로서 士氣의 4가지 基準을 設定하였다.

다음에 이들 4가지 基準들을 위반하는 行態의 一般的인 범주를 확인한 다음 이를 차례로 具體化하여 觀察可能한 모든 規範違反行態를 열거하였다. 예를 들어 積極性을 違反하는 行態로서는 크게 非効率的 行爲와 安逸·保身爲主의 자세로 區分하였고 다시 非効率的 行爲는 豫算浪費와 非効率的 業務處理로, 安逸·保身爲主의 자세는 責任回避·轉嫁, 形式主義, 無事安逸, 環境要請에 대한 無感覺 등으로 細分하였다. 또한 形式主義 하나만 보더라도 具體的으로 red tape 問題, 節次優先的 業務處理, 先例踏襲主義 등의 세가지 위반형태로 나누어서 생각해 볼 수 있다.

다음에 公職社會 紀綱의 現況과 추이에 관한 尺度로서 官紀指標를 開發하였다. 이러한 官紀指標가 개발되면 官紀指標에 따라서 時系列로 官紀의 實態變化를 파악할 수도 있고 同一 指標를 사용하여 地域別, 機關別 官紀水準을 파악할 수도 있을 것이다. 官紀指標는 크게 客觀的 指標와 主觀的 指標로 나누어 볼 수 있다. 客觀的 指標로는 예를 들어 연고지나 과별등에 따른 情實人事 여부를 파악하기 위하여 重要補職者의 出身背景 分布(公正性 기준)라든가, 勤怠狀況을 측정하기 위한 결근, 지각, 조퇴 비율(誠實性 기준)등이 고려될 수 있으며 觀察을 통한 指標開發도 어느 정도 가능하겠으나 實際에 있어서는 客觀的 指標가 適用上 많은 問題點을 지니게 되어 사실상 活用이 不可能하다.⁶¹⁾ 따라서 主觀的 指標의 開發이 不可避한데 設問紙問項의 作成 過程에서는 公職者 自身에게 질문해

60) 「官紀의 診斷·評價를 위한 模型開發研究」, 서울大 行政大學院 附設 行政調查研究所, 1982.

61) 중요한 理由는 客觀的 指標가 依存하는 資料의 出處(Source)는 주로 官公署에서 作成된 統計資料가 되는데 이러한 統計資料에는 所屬職員들의 利害關係가 반영되기 쉬워 客觀的이라고 보기는 어렵기 때문이다.

야 하는 어려움 때문에 設問에 많은 誘導問項·補助問項을 삽입시키지 않을 수 없다.

우리가 앞에서 行動規範의 4가지 基準중 積極性에 違反되는 한 行態로서 形式主義에는 Red Tape 現象, 節次優先主義, 不必要한 先例 등 3가지 위반행태로 區分될 수 있음을 指摘하였다. 따라서 Red Tape 現象을 파악하기 위한 問項(예를 들어 業務중 공연히 많은 사람들이 결재를 하도록 되어 있습니까?) 및 節次優先主義, 不必要한 先例등을 파악할 수 있는 問項을 만들어 이를 통해 點數化를 한 뒤 마지막으로 形式主義의 지수는 앞의 세가지 要素들의 平均點數를 구하므로써 알 수 있다. 具體적으로 Red Tape 現象을 파악하기 위해 앞에서 예를 든 問項의 경우 그 答案으로 많이 있다.(1), 상당히 있다.(2), 간혹 있다.(3), 거의 없다.(4), 전혀 없다.(5) 등 5가지를 제시하여 여기에 應答者가 체크를 하면 이것을 1점부터 5점까지 단계적으로 點數化시켜⁶²⁾ 특정기관 應答者 全員の 이 問項에 대한 點數의 平均으로서 그 기관의 Red Tape 現象의 程度를 파악하는 方法이다. 마찬가지로 몇 개의 機關에 대해 이 問項을 가지고 調査를 하게 되면 各 機關別 Red Tape 現象의 程度를 比較해 볼 수 있는 長點도 지니게 된다.

한편 積極性에 대한 違反要素인 責任回避, 形式主義, 無事安逸, 無感覺에 관해 앞서와 같은 方法으로 市廳, 警察署, 稅務署 등을 對象으로 하여, 실제조사 해본 바에 따르면 責任回避, 形式主義, 無事安逸의 3가지 要素에 대해서는 市廳이, 환경에 대한 無感覺 要素는 稅務署가 비교적 官紀狀態가 나쁜 상태인 것으로 나타났다. 그러나 이 4가지 要素의 값을 平均하여 기관별로 積極性 여부를 判斷할 수 있는 綜合指數를 算定하기에는 많은 無理가 뒤따른다는 事實을 밝히고 있다.

(3) 두 調査研究 검토

倫理나 行動規範의 遵守狀態를 測定한다는 것은 사람의 價値를 計量化하는 作業이므로 많은 制約이 뒤따를 수 밖에 없다고 보겠다. 그렇지만 두 연구에서 가장

62) 따라서 5點尺度라고 불린다. 이 경우의 計量的 資料分析方法에 대하여는 「官紀의 診斷·評價를 위한 模型開發研究」, pp.145-146 參照.

크게 눈에 띄이는 問題點으로 먼저 社會淨化度 測定研究에 있어서는 意識調査가 一般國民들이 主觀的으로 認識하고 있는 內容을 바탕으로 하여 社會의 問題性을 評價한 것이지, 客觀的인 事實로 存在하는 실제 問題點들을 파악한 것이 아니라 는 점이다. 그리고 勤務紀綱을 評價하기 위한 模型開發에서도 客觀的인 官紀指標의 活用에 어려운 점이 많아 不可避하게 主觀的 指標를 開發하였으나 우선 設問紙 調査過程에서 應答者가 얼마든지 의도적인 答을 기재하거나 불성실한 자세로 인해 연구결과가 事實과는 달리 나타날 可能性을 排除하지 못하고 있는 점에서 1次的인 限界를 지닌다고 보겠다. 2次的인 限界로는 연구과정에서 綜合指數의 算定이 큰 의미를 가지지 못하는 것으로 나타났는데 그 결과로 여러기관들의 公職倫理의 全體的인 水準을 相對的으로 評價하는 것이 어렵게 되어 計量化가 가지는 長點을 살릴 수 없었다는 점이다. 이의 補完을 위해서는 두가지 事項을 고려해 볼 수 있겠다. 먼저 公職倫理의 一般的 基準에 대한 綜合指數 算定을 하려는 경우 特定基準(예를 들어 積極性)을 違反한 各行態들이 얼마나 중요한 價値를 파괴하고 있는가를 나타내는 加重值(weight)를 作成해 보는 方法이다.⁶³⁾ 두번째로 하나의 基準을 構成하는 各 要素(違反行態)들은 相互排他的(exclusive)이어야 하며 이 要素들로서 그 基準을 充足시킬 수 있어야 한다. 다시말해 여러 要素들이 基準의 一部特性을 反映하지 못하는 경우 一部特性을 나타내는 새로운 要素를 開發하여야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 主觀的인 價値(倫理)의 側面을 指標開發이라고 하는 計量的인 手段을 動員하여 客觀的으로 파악해 보려고 한 새로운 試圖은 매우 중요한 意義가 있는 것으로 생각되며, 다만 앞으로 研究過程에서 나타난 몇가지 취약점들은 補完하기 위한 계속적인 研究檢討가 뒤따르는 것이 바람직할 것이다.

63) 예를들어 積極性 基準을 위반한 4가지 要素들의 指數가 A, B, C, D이고 各各 이들의 들의 加重值가 a, b, c, d 라고 할 때 積極性 綜合指數(P) = $\frac{A \cdot a + B \cdot b + C \cdot c + D \cdot d}{a + b + c + d}$ 로 表示될 수 있다.

IV. 公職倫理 關聯要素들의 再吟味

앞에서도 지적한 바와 같이 行政의 專門化現象은 점진적으로 公職의 專門職業化를 招來하고 있다. 이와 같은 與件下에서 바람직한 公職倫理의 모습을 그려보기 위해서는 解決해야 할 問題들이 多數 指摘될 수 있겠다.

現代行政에서의 公務員들은 대체로 서로 다른 두가지 基準속에서 行政業務에 參與하고 있다. 즉 業務成果나 倫理面에서 자기 나름대로 滿足할만한 基準을 가지고 있는가 하면, 所屬部處나 批判的인 輿論에 의해 強制的으로 設定되는 基準도 重要的 意味를 지닌다. 특히 法과 現實이 서로 상반되는 公務員의 立場을 要求하는 경우 公務員의 裁量權 活用은 不可避하겠으나 이때 어느 基準에 立脚할 것인가를 決定하는 것은, 역시 一次的으로는 스스로가 評價해야 할 問題이고 本人의 責任에 歸屬된다고 보지 않을 수 없다.

(1) 合 法 性

公務員은 國家의 理念을 規定하는 憲法이나 기타 各種 法令을 준수해야 할 義務를 지닌다. 특히 法治行政의 立場에서는 물론이고 政治行政二元論의 立場에서 보더라도 法(規定)은 事業의 目的, 範圍, 財源, 公務員의 役割 등을 詳細히 明示하고 있으므로 事業執行者로서의 公務員은 이를 철저히 遵守하는 것이 바람직하다고 본 것이다. 그러나 現代行政에서는 다른 樣相이 나타나고 있다. 먼저 規定자체가 점차 具體性을 잃어가고 있어 相對的으로 公務員의 裁量의 範圍가 늘어나고 있는 것이 事實이고 또 다른 側面에서는 실제로 많은 法規가 公務員의 손에 의해 다듬어지고 있다는 點이다. 따라서 이제는 規定에 나타난 內容을 그대로 行動으로 옮기라는 規範으로부터—물론 現在도 重要性을 지니고 있으나—무엇이 바람직한 것인가를 公務員 스스로가 찾아보아야 하는 그야말로 무거운 짐이 公務員의 어깨에 놓여졌으며 그런 의미에서 公務員의 倫理意識이 어느때 보다 더욱 強하게 要請되고 있다고 생각된다.

(2) 責 任 性

責任性은 대체로 道義的 責任(responsibility), 法的인 責任(accountability),

民意에 대한 적절한 對應(responsiveness)의 세가지 概念을 포괄하는 복합적인 意味의 用語이다.

먼저 Responsibility의 側面은 公務員이 얼마나 効率的으로 業務를 遂行하고 있는가를 나타내는데 가급적이면 職務遂行基準에 立脚해서 充分한 能力을 가지고 能動的이면서도 信賴받을 수 있도록 業務를 遂行해 나가야 한다. 그러기 위해서는 자신이 맡은 業務의 性格과 範圍를 明確히 理解하고 公共의 欲求를 充足시켜 줄 수 있는 水準을 파악한 뒤 能率的인 方案을 강구해야 한다. 또한 現象에 대한 精確한 把握과 葛藤關係에 있는 利害關係들을 調整하는 것도 빼놓을 수 없는 課題이다.⁶⁴⁾

두번째로 Accountability는 자신이 遂行한 結果에 대해서 國民과 所屬部署에 責任을 지는 자세이다. 이를 위해서는 一般 國民이나 組織 기타 關聯集團이 業務結果를 評價하는데 도움이 되는 正確한 情報를 提供해야 한다.⁶⁵⁾

마지막으로 對應性(Responsiveness)이란 變化하는 與件속에서 새롭게 創出되는 國民의 要求事項에 대해 어느정도 민감하게 反應하는가를 나타내는 用語로서 民主行政이 指向하는 基本理念이 된다. 이를 위해서는 자신의 任務를 明確히 理解한 후 國民의 要求에 귀를 기울이며 특히 葛藤關係에 있는 여러 要求들을 適切히 反映하기 위한 優先順位의 設定과 官僚社會에서의 節次優先 혹은 形式爲主의 思考를 止揚하여 신속히 對處해 나가도록 勞力하여야 한다.

(3) 專門知識과 技術習得을 통한 能力開發

앞에서도 언급한 바와 같이 職業의 專門化란 단순한 職業의 分化나 特化가 아니라 高度의 專門知識과 技術의 바탕위에 召命感이라는 利他的 價値를 結合하려는 試圖이다. 따라서 專門職業(profession)은 그 前提로서 客觀적인 측면에서의 專門分野의 知識·技術과 大學教育 등을 要求하게 된다. 특히 現代와 같이 急激히 主權環境이 變化하는 경우 政府의 役割이나 機能도 이에 따라 자주

64) H. Mertins, Jr. & P. Hennigan(eds.), *op. cit.*, p. 6.

65) 國民들이 필요로 하는 資料를 정부가 公開할 것을 規定한 情報의 自由法(Freedom of Information Act)도 이러한 취지에서 나온 것이다.

바뀌게 되고, 또한 專門知識이나 技術의 量的·質的 發展이 놀라운 정도로 이루어지고 있어 이러한 與件에 適切히 對處해 나가기 위해서는 公務員들 스스로가 자신의 實力을 계속적으로 쌓아나가는 것이 急先務이며 또한 이것은 公職의 專門 職業化를 위한 前提要件이 된다고도 볼 수 있다.

公職은 그 規模나 業務內容面에서 워낙 多樣한 職種들을 거느리고 있어 具體的으로 어떤 知識이나 技術이 特別히 要請된다고 단적으로 指摘하기는 곤란하나 대체로 行政業務 遂行에 도움이 되는 知識으로서는 먼저 行政의 環境을 구성하는 政治, 經濟, 社會的 要因을 理解하는데 必要한 知識, 둘째로 요소와 같이 計量化·電算化가 많이 活用되는 行政與件을 고려할 때 意思決定을 위한 分析 技法으로서의 量的·質的 分析方法들, 세번째로 특히 組織論에서 많이 다루어지는 個人에 대한 動機賦與方法, leadership의 性格, 組織과 個人의 關係, 組織의 目標와 같은 內容들, 네째로 各種 問題들을 解決하기 위한 政策의 形成, 執行, 評價에 關連된 內容들 그리고 마지막으로 行政過程에 關한 知識으로서 計劃樹立, 組織의 設計, 財源調達, 人力確保 및 教育訓練 등의 內容을 생각해 볼 수 있다.⁶⁶⁾

(4) 利害關係의 衝突

利害關係의 衝突(conflicts of interest)이란 公務員의 個人的인 利益이 (특히 經濟的 利益)이 公共의 利益과 葛藤關係에 서게 되는 경우이다. 어떤 職業이나 利害關係의 충돌은 있게 마련이지만 특히 公務員들의 경우에는 國民이 信賴를 重視해야 한다는 점에서 이점이 強調되고 있는 것이다. 따라서 各國은 立法을 通해서 이를 規制하는 것이 一般的 傾向이라고 보겠다.⁶⁷⁾ 이와 관련하여 생각할 수 있는 또 다른 衝突의 類型으로서는 上官과 部下들 간의 갈등, 동료들간의 갈등, 자신이 소속된 單位部署(課, 局등)와 全體組織 간의 갈등, 또는 個人의 計劃과 넓은 의미에서 組織의 使命간의 갈등 같은 것들이 있겠다.

66) H. Mertins, Jr & P. Hennigan(eds.), *op. cit.*, pp.11-13.

67) 우리나라 國家公務員法 중 營利業務 및 兼職禁止 規定이라든가 公職者倫理法에서의 規定들 그리고 美國에서 1978年 制定된 公職倫理法 등은 이해관계의 충돌을 규제하려는 의도를 가지고 있다.

이와 같은 狀況을 해소하기 위해서는 公務員 個個人的 생각과 組織의 目標나 使命과의 간격을 줄여나가는 길이 바람직할 것이다.⁶⁸⁾

(5) 不服從者의 保護

公務員은 자신이 속한 組織에 대해 基本的으로 忠誠의 義務를 지닌다. 그렇지만 組織의 活動이 잘못되고 있음을 公務員 스스로가 믿는 경우, 단지 組織에 대한 忠誠이라는 理由만으로 입을 다물고 있다면 이는 公益에 違反되는 일이 아닐 수 없다. 이와 같은 立場에서 1978年 制定된 美國의 公務員制度 改革法은 “잠재적으로 公益을 侵害할 우려가 있는 政府部署나 特定公務員의 감추어진 非違事實을 一般에 公開하는 者를 告發者(whistle blowers)라고 命名하고 이를 保護하도록 規定하고 있다. 여기서 非違事實에는 各種 法規違反, 管理잘못, 財源의 浪費, 權力濫用, 기타 公益을 침해하는 行爲를 포함하는 概念이다. 비록 告發行爲가 몸담고 있던 組織에 대해서는 不忠이고 치사한 行爲라 하더라도 本人의 立場에서 심사숙고한 끝에 내린 決定이라면 이는 公職者로서의 責任感의 表現이기 때문에 組織으로 부터 告發者에게 가해질 보복을 피할 수 있게 도와 주어야 한다는 것이 이 制度의 趣旨라고 보겠다.⁶⁹⁾ 그러나 이에 대해서는 組織 成員相互間의 不信造成 등을 理由로 지적하면서 反對하는 立場도 있다.⁷⁰⁾

각도는 좀 다르지만 市民들의 立場에 서서, 各種 行政機關이나 公務員들이 그들의 業務遂行과정에서 非違를 저지르는 경우 이를 觀察·分析하여 잘잘못을 따져서 輿論化시키는 Ralph Nader 類의 公益調查團體 (public interest research group)의 活動도⁷¹⁾ 政府的 次元에서 保護받을 수 있도록 制度化 하는 것이 바

68) Ibid., pp.17-18.

69) Ibid., p.19. 美國行政學會 (ASPA)는 告發制度 (Whistle Blowing)에 대해 지지하는 立場을 밝히고 있다.

70) 이와 같은 批判的 立場에 관해서는 O. Glenn Stahl, op. cit., pp.390-392 참조. 또한 情報機關 (예를들어 CIA)에 있던 자가 退職後에 과거의 非理를 고발하는 경우 本制度의 취지에 따라 保護받을 수 있는가 하는 問題가 제기될 수 있다.

71) 公益調查團體에 대해서는,

S. Bernstein & P.O'Hara, Public Administration, pp.374-376.

람직 할 것이다.

(6) 公務員으로서 對立되는 두가지 立場

앞에서 言及된 바와 같이 公務員은 一般市民이면서 同時에 公人이기 때문에 市民으로서의 自由와 公職이 要求하는 倫理를 함께 추구하는 것이 바람직하겠으나 실제로는 公職倫理를 遵守하기 위해서 市民의 自由가 制約되는 경우가 많다. 예를 들어 헌법상 부여된 市民의 政治的 自由가 公職倫理가 要求하는 政治的 中立性으로 인해 制約을 받는 경우 公務員은 어느 정도까지 市民의 自由가 制約되는 것을 感受해야 하는가 하는 問題이다.⁷²⁾ 또한 公職者들에게 要求되는 倫理의 水準이 一般私組織보다는 높을 수 밖에 없다는 소위 二重的 基準의 妥當性 여부도 檢討의 대상이 될 수 있다. 왜냐하면 최근에 와서 특히 大企業은 그 어느 때보다 社會的 責任이 강하게 要求되기 때문이다.

마지막으로 美國에서와 같이 政府의 活動에 관한 모든 資料를 특별한 경우를 제외하고는 國民들에게 公開하는 것을 制度化 하거나 혹은 公職者의 財産公開를 義務化하는 內容이 法制化되는 경우 이는 公職者의 個人的 privacy를 侵害하게 될 可能性이 높아 이에 대한 적절한 保護가 要請된다고 보겠다.⁷³⁾

V. 結語 : 새로운 出發點

公職倫理는 넓은 意味에서 行政倫理 혹은 行政理念과도 깊은 聯關을 맺고 있으며 概念自體에 대한 明確한 規定이 어려운 것이 사실이다. 그렇기 때문에 實際로 用語의 使用回數가 많은 것에 비해서는 明確한 概念規定이 안되어 있다고 볼 수 있다. 그 理由로서는 무엇보다도 公職倫理가 갖는 抽象性和 多樣性을 指摘할

72) 公務員의 政治活動制限을 규정한 Hatch Act 에 대해 違憲논쟁이 벌어지고 있다. 이와 유사한 問題로는 公職者倫理法規定에 따라 退職者의 就業制限이 이루어지는 경우 지나친 私益의 侵害가 아닌가 하는 문제가 제기될 수 있다.

73) H. Mertins, Jr. & P. Hennigan(eds.), op. cit., pp.20-21.

수 있을 것 같다.

즉 公職倫理는 公益(public interests)과도 마찬가지로 궁극적인 理念은 同一할지 모르나 그것이 具體化 되는 과정에서, 항상 變化하는 內容들을 담는 그릇이기 때문에 어제의 內容이 오늘에 와서는 바람직하지 않을 수도 있고, 空間的·文化的인 背景의 差異에 따라 相異한 內容들을 그릇에 담을 수 밖에 없기 때문이다. 그렇다면 결국 現在 우리에게 바람직한 公職倫理는 具體的으로 어떠한 內容들을 담고 있을까? 여기서 우리는 다음 事項들을 생각해 보게 된다.

먼저 우리가 指向하는 궁극적인 價値가 民主主義라면 公職倫理의 內容도 이를 實現하기 위한 下位目標(혹은 手段)가 되어야 할 것이다. 따라서 과거 李朝時代나 혹은 그 以前부터의 公職倫理觀이 그대로 現代에 適用되는 것은 바람직하다고 볼 수 없다. 특히 公職者의 一方的인 獻身만을 強要하면서 그들이 市民으로서 누려야 할 自由나 權利가 侵害되는 것을 當然하다고 보아 넘겨서는 안될 것이다. 왜냐하면 民主主義理念下에서 個人의 自由나 權利는 公共福利에 못지 않게 重要한 價値이며 단지 相對的인 重要性에 따라 어쩔 수 없이 部分的인 制約을 가할 수 있는 性格의 것이기 때문이다.

두번째로 公職倫理의 內容에 대한 계속적인 再解釋을 必要로 한다. 公職倫理가 답아야 할 그릇의 내용물은 時間의 흐름에 따라, 環境的인 要因들이 바뀔에 따라 달라지는 것이기 때문에 올바른 公職倫理의 理解를 위해서는 그 構成 要素들에 대한 계속적인 再解釋이 必要하다고 보겠다. 또한 外國制度에 대한 無批判的인 導入 역시 禁物이라는 事實을 알 수 있다.

세번째로는 公職倫理의 內容들이 실증적으로 얼마나 지켜지고 있는가를 評價하는 方法의 開發이 必要하다. 우리가 앞에서 살펴본 調查研究들은 하나의 새로운 出發點에 불과하지만 계속적인 研究에 따라서는 훌륭한 評價方法으로의 發展이 可能할 것이며 이는 公職倫理의 實現에 크나큰 기여를 할 수 있을 것으로 생각된다.

마지막으로 公職의 專門化 추세에 비추어 볼 때 우리나라와 같은 階級制下에서 公職倫理의 構造에 어떠한 變化가 초래될 것인가를 파악하고 이에 적절히 對處해 나가도록 해야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 國內文獻

- 朴東緒, 韓國行政論, 서울: 法文社, 1978.
 , 人事行政論, 서울: 法文社, 1982.
- 吳錫泓, 組織理論, 서울: 博英社, 1981.
 , 人事行政論, 서울: 博英社, 1983.
 , 「公務員의 倫理와 行動規範」, 行政論叢, 第20卷 第1號, 서울大學校
 行政大學院, 1982.
- 趙錫俊, 韓國行政學, 서울: 博英社, 1980.
 , 組織論, 서울: 法文社, 1980.
- 金璟東, 現代的 社會學, 서울: 博英社, 1982.
- 劉鍾海 外 3人 共編, 行政學事典, 서울: 考試院, 1984.
- 金圭定·咸基壽 共譯, 行政社會學, M.J. Hill, The Sociology of Public
Administration, 서울: 法文社, 1982.
- 「社會淨化度 測定: 社會發展과 國民意識에 관한 調查研究」, 서울大學校 社會
科學研究所, 1981.11.
- 「官紀의 診斷·評價를 위한 模型開發研究」, 서울大學校 行政大學院 附設 行政
調查研究所, 1982.11.
- 李昶基, 「公務員의 社會的 背景과 公職倫理의 關係에 관한 研究」, 서울大學校
行政大學院 碩士學位論文, 1983.
- 尹在豐, 「茶山의 行政思想」, 韓國政治行政의 體系(金雲泰博士 華甲記念),
1982. pp.467-504.
- 總務處, 公務員의 길, 1981.
- 安甲濬, 牧民心書와 公職者의 倫理, 서울: 아세아文化社, 1977.

- Henry, N., Public Administration and Public Affairs, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc., 1980.
- Mosher, F.C., Democracy and Public Service, N.Y. : Oxford Univ. Press, 1968.
- Bernstein, S.J. and P. O'Hara, Public Administration, N.Y. : Harper & Row, Publishers, 1979.
- Heady, F. Public Administration : A comparative perspective, Englewood Cliffs : prentice-Hall, Inc., 1966.
- Stillman, R.J., Public Administration : Concepts and Cases, Boston: Houghton Mifflin company, 1980.
- Mertins, Jr., H. & P. Hennigan, (eds.), Applying Professional Standards & Ethics in the Eighties, Washington, D.C.: American Society for public Administration, 1982.
- Chandler, R.C. & J. Plano (eds.), The Public Administration Dictionary, N.Y. : J.Willey and Sons, Inc., 1982.
- Waldo, D., The Enterprise of Public Administration, California : Chandler and Sharp Publishers, 1980.
- Sharkansky, Ira, Public Administration, San Fransisco: W.H. Freeman and company, 1982.
- Stahl, O.G., Public personnel Administration, N.Y. : Harper & Row, Publishers, 1983.
- Dimock, N, A philosophy of Administration, N.Y. : Harper & Row, Publishers, 1958.

Medeiros, J. & D. Schmitt, Public Bureaucracy : Values and Perspective, Mass. : Duxbury Press, 1977.

Lineberry, R.L., American Public policy, N.Y. : Harper and Row, Publishers, 1978 .