

공무원 윤리의 확장: 행동윤리에서 정책윤리로*

박천오**

공무원 윤리에 관한 기존의 문헌들은 대부분 권한 남용, 부정행위, 부패와 같은 개인윤리와 관련된 이슈에 치우친데 반해, 정책과정에서의 공무원들의 바람직한 행동과 관련된 윤리 문제를 소홀히 해왔다. 본 연구는 정책과정에서의 고위공무원들의 바람직한 행동에 관한 행동윤리 규범이라고 할 수 있는 정책윤리의 규범적·실천적 특성과 중요성을 논의하였으며, 특히 정무직 상관이 시민의 의지나 공익에 반하는 부당한 정책을 추진하는 상황 하에서의 고위공무원들의 정책윤리 문제를 부각시키는 데 초점을 두었다. 본 연구는 공무원 윤리에 관한 관심과 관련 연구의 범위를 확장시키는데 기여할 것으로 기대된다.

주제어: 윤리, 공무원, 관료제, 정책윤리

I. 서언

공무원들은 직무수행 등과 관련하여 윤리적인 행동(ethical behavior)을 해야 할 의무가 있으나, 현실에서는 이러한 의무에 위배되는 행동을 하는 경우가 적지 않다. 이와 관련하여 국내외 많은 기존 연구들은 공무원 개인의 부패나 범죄 행위, 직무수행에 있어 행정 재량(administrative discretion) 남용 등을 핵심적인 문제 상황으로 인식하고 고찰하는 경향을 보여 왔다(Bowman, 1990; Bowman &

* 이 논문은 2014년도 명지대학교 교내연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

** 미국 워싱턴 주립대학에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 인사행정, 관료제, 정책과정 등이다(chpark@mju.ac.kr).

Williams, 1997; Chpaman, 1993; 윤태범, 1999; 최순영 외, 2007; 박홍식 외, 2010). 이러한 접근은 공무원의 부정적인 개인행동(individual behavior)에 대한 법규 차원의 예방 조치나 처벌을 위한 대안 제시에 주안점을 둔 ‘최소주의적 관점’(minimalist view)의 공무원 윤리(bureaucratic ethics) 연구라고 할 수 있다(Stewart & Sprinthall, 1991: 243; Luke, 1991: 159-160).

그러나 공무원들에게는 부정·부패 행위를 하지 않아야 할 윤리적 의무 외에도, 직무수행에 있어 공익과 공동선(collective good)을 증진하고자 최선의 노력을 기울여야 할 윤리적 의무가 있다(임도빈, 2008: 9). 기존 연구들만으로는 현대 정부의 정책과정에 적지 않은 영향력을 행사하는 공무원들에게 요구되는 이러한 긍정적인 측면의 윤리적 행동을 설명하거나 제시하기 어렵다.

본 연구는 그간 기존 연구들이 상대적으로 소홀히 해 온 공무원의 정책윤리(policy ethics)에 대해 논하고자 한다. 정책윤리는 고위공무원들이 자신들이 연루된 정책결정과정에 있어 마땅히 가져야 할 윤리의식에 관한 것으로, 정책의 타당성 등에 대한 독자적인 판단에 근거하여 행동해야 할 의무를 강조한다(Luke, 1991: 159-160; Gortner, 1991: 36). 이러한 정책윤리가 중요한 것은 고위공무원들이 스스로의 역할을 어떻게 인식하고 행동하느냐에 따라 정책의 방향과 결과가 크게 달라질 수 있기 때문이다(남궁근, 2012: 293).

불행히도 한국에서는 정무직 상관이 어떤 정책을 추진하더라도 상명하복의 관행과 행정문화에 젖은 공무원들이 정책의 윤리적 측면에 대한 스스로의 판단을 배제한 채 쉽게 순응한다는 것이 그간 다수 학자들의 지적이자 연구결과였다(Jun & Park, 2001; Caiden & Kim, 1991; 백완기, 1981; 박천오, 2011; 윤건수·김순희, 2013). 이와 관련하여 본 연구에서는 정무직 상관이 부당한 정책을 추진하는 상황에서의 고위공무원의 정책윤리 문제를 주로 다루며, 이를 통해 고위공무원들에게 공익의 수탁자로서 바람직한 정책이 추진될 수 있도록 최선을 다해야 할 도덕적 책임과 윤리적 의무가 있음을 부각시키려 한다. 본 연구는 정책윤리의 성격과 규범적 당위성, 실천상의 과제 등에 대한 시론 성격의 논의로서, 한국적 상황에 초점을 맞춘 보다 체계적인 후속 실증 연구를 유도함을 목적으로 한다.

II. 정책윤리 연구의 필요성

한국에서는 중앙정부와 지방자치단체에서 공히 고위공무원들이 정책윤리를 준수해야 할 현실적 필요성이 크지만, 기존 연구들은 대부분 국가공무원법, 공직자윤리법 등에 규정된 공무원의 부정행위와 공직부패 문제에 초점을 두어 왔고(임도빈, 2002: 70), 공무원의 정책윤리 문제를 부분적으로라도 제기한 연구는 극소수에 지나지 않는다(김호섭, 2002; 이문수, 2010; 한승주, 2013; 신충식, 2013).

한국에서 고위공무원의 정책윤리가 중시되어야 하는 것은 정무직 공직자들(중앙부처의 장·차관, 지방자치단체장 등)의 행태적 특성에 기인한다. 예컨대 한국 장관의 평균 재임기간은 1년을 조금 넘는 정도(김영삼정부 11.2개월, 김대중정부 11.3개월, 노무현 정부 14.8개월, 이명박 18.3 개월)이다(대한민국정부, 2013: 495). 이처럼 짧은 기간에도 불구하고 장관은 주요 정책을 주도하고 맡은 조직을 이끈다. 근래 들어 정치적 민주화로 장관의 조직 장악력이 다소 약화되었으나 서구 국가들에 비해 여전히 강한 편이며, 대통령이 장관을 중심으로 국정을 운영할 시에는 더욱 강화되는 경향을 보인다(안병영, 2002; 박동서 외, 2003). 고위공무원단체도 도입 등 근년에 이루어진 일련의 인사개혁으로 장관의 인사권이 강화된 점도 고위공무원들에 대한 장관의 영향력 유지에 기여하는 요인이 되고 있다.

일반적으로 임기가 한시적인 장관은 정책시계(政策視界)가 짧아져, 거시적·장기적 정책문제들을 회피하는 경향을 보인다. 이들 문제는 정책이 수립·집행되어 가시적인 성과를 거두기까지 긴 기간이 소요되기 때문이다(Rose, 1971). 재임기간이 짧은 한국의 장관들도 거시적 문제를 해결하고자 애쓰기보다는 정치적 편의에 따라 정책문제를 선정하거나 짧은 기간에 성과를 낼 수 있는 단기적 정책을 내놓는 경향을 보인다. 때문에 장관이 교체될 때마다 정책이 바뀌거나 표류하는 부작용이 나타났고, 이는 다시 예산낭비와 정부불신 문제를 초래하는 패턴이 반복되어 왔다(박천오, 1995). 이런 상황에서 장관을 보좌하고 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 고위공무원들이 올바른 정책윤리관을 가지지 않는다면, 정책혼란이 빚어지고 정책의 질적 수준은 저하될 수밖에 없는 것이다(유민봉·박상민,

2013: 452).

한국의 경우 소관부처의 주무국장과 과장을 포함한 고위공무원들이 정책입안의 전 과정에 걸쳐 지속적으로 관여하고 있으면서도(남궁근, 2012: 278), 이들 사이에 아직 정책윤리 이행의 기초가 되는 직업정체성 내지 전문직업주의(professionalism)가 뿌리내리지 못하여 이른바 ‘영혼이 없는’ 공무원들이 적지 않은 실정이라고 할 수 있다(박천오, 2011; 윤건수·김순희, 2013). 이는 과거 권위주의적 정권의 통치방식과 위계질서를 강조하는 유교적 전통 행정문화의 영향에서 아직 탈피하지 못한 공무원들이 정무직 상관의 권위에 복종해야 한다는 책임감은 강하게 느끼면서도 상관의 정책과 지시 내용이 공익에 부합되는지의 여부를 숙고하려는 책임 의식이 결여된 탓이라고 할 수 있다(신충식, 2013: 11; 오석홍, 2002: 87-101).

고위공무원의 정책윤리는 중앙정부보다 지방자치단체에서 더욱 절실히 요구된다. 현재 민선자치의 가장 큰 병폐는 지방자치단체의 중심행위자인 단체장들이 자치단체의 재정여건을 감안하지 않은 채 사업의 타당성 검토가 충분히 이루어지지 않은 대형 사업들을 추진하거나, 주민의 표를 의식하여 선심성으로 재정을 집행함으로써, 막대한 예산을 낭비하고 지방재정을 멧들게 하는 사례들이 적지 않기 때문이다(감사원, 2012: 363-391; 박종민 외, 1999: 127). 호화청사 건립, 경전철 사업 추진, 테마파크 조성, 박물관 건립, 도로사업, 국제스포츠대회 유치 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다(신아일보, 2012/3/12; 중앙일보, 2013/12/13).

그런데도 지방분권화의 진척으로 중앙기능의 지방이양이 지속적으로 이루어짐에 따라, 지방자치단체장의 정책상·재정상 권한은 계속 팽창되고 있고, 단체장의 독단적인 정책 추진에 대한 견제와 통제 방안은 매우 취약한 실정이다(김병국 외, 2010: 4). 지방의회는 자치단체장과 같은 당 소속 의원들이나 자치단체장에게 지역구 숙원사업을 지원받기를 원하는 의원들이 다수를 차지하고 있어, 자치단체장의 견제라는 본래의 구실을 다하기 어려운 경우가 많다(박종민 외, 1999: 127-128; 김병국 외, 2010: 20). 4·5급 이상 지방공무원들 역시 위계질서가 강력한 조직구조 속에서 인사권을 장악한 자치단체장의 영향력에서 자유롭지 못한 관계로, 전문가적 기준과 양심에 의거하여 자치단체장의 부당한 정책을 시

정하고자 노력하기 어렵고, 오히려 자치단체장을 의식하는 행동을 나타내고 있다(한승주, 2013; 윤건수·한승주, 2012: 249; 박종민 외, 1999: 128; 윤태범, 2002: 79; 감사원, 2012: 283).

한편, 법적인 측면에서 보더라도 고위공무원들이 정책윤리를 준수하기는 쉽지 않다. 국가공무원법이나 공직자윤리법과 같은 관련 법은 부정과 비리 방지를 위한 소극적 윤리를 공무원들에게 주로 강조할 뿐, 정책윤리에 관한 내용을 담고 있지 않다. [국가공무원법]은 복무규정에서 복종의 의무(제57조), 직장이탈 금지 의무(제58조), 청렴의무(제61조), 품위유지의무(제63조), 영리업무 및 겸직 금지 의무(제64조) 등을 규정하고 있고, [공직자윤리법] 역시 고위공직자 재산등록(제34조), 퇴직공무원의 취업제한(제17조) 등을 골자로 하고 있다. 특히 [국가공무원법] 제57조(복종의 의무)는 “공무원은 직무를 수행 할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종해야 한다”라고 규정하고 있고, [국가공무원법] 제78조 1항은 “이법 및 이 법에 따른 명령을 위반한 경우” 징계처분을 하여야 한다고 규정하고 있다. [지방공무원법]도 제49조(복종의 의무)와 제69조(징계사유)에서 [국가공무원법] 제57조 및 제78조 1항과 유사한 내용을 규정하고 있다.

다만 [헌법] 제7조 1항에서의 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다”라는 규정과, [국가공무원복무규정] 제2조의2(책임 완수) “공무원은 국민 전체의 봉사자로서 직무를 민주적이고 능률적으로 수행하기 위하여 창의와 성실로써 맡은 바 책임을 완수하여야 한다.”는 규정은 국민봉사와 공익이 공무원이 지향해야 할 최고의 목표임을 밝히는 것으로서, 공무원의 정책윤리를 간접적으로 암시한다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 이들 규정을 근거로 고위공무원들이 법제화된 의무인 ‘복종의 의무’를 위배하면서 정무직 상관을 상대로 정책문제에 대한 스스로의 판단을 내세우기는 어려울 것이다.

이처럼 정무직 상관들이 부당한 정책을 추진할 수 있는 우러가 적지 않은 상황임에도 불구하고 고위공무원들이 해당 정책을 시정하려는 행동을 취하려는 의지나 그러한 행동의 법적 근거가 취약한 현실에 비추어 볼 때, 고위공무원 정책윤리의 성격과 중요성을 규명하는 본 연구는 규범적·현실적 양 차원에서 의미 있는 작업이 될 수 있는 것이다.

Ⅲ. 기존 행동(개인) 윤리와 그 한계

1. 행동(개인)윤리: 법규준수의 윤리로서

광의의 윤리(ethics)는 사람의 행동이 옳은지 그른지, 도덕적인지 비도덕적인지의 여부를 판단하는 기준 내지 규범을 뜻한다(Holmquist, 1993; 정용덕 2001, 114). 행정윤리(public administration ethic)는 공직자가 지녀야 할 올바른 자세와 행동의 원칙에 관한 것으로서, 공무원 윤리를 포함한다. 공무원 윤리는 공무원이 지켜야 할 규범이라고 할 수 있다(임도빈, 2008). 공무원 윤리와 관련하여 다수 학자들은 공무원의 비윤리적인 개인행동을 관리해야 한다는 측면을 강조해 왔으므로, 이를 행동윤리(behavioral ethics) 혹은 개인윤리(individual ethics)라고 할 수 있다(Gortner, 1991, 36; Luke, 1991: 160). 이들 학자가 주목하는 대표적인 비윤리적 개인행동은 부패와 같은 부정행위와 직무수행에서의 권한 남용이다.

행동(개인)윤리는 공무원의 윤리적 행동은 법규의 준수를 통해 실천될 수 있다고 강조하므로 법규 준수의 윤리(ethics of rule-following)라고도 할 수 있다(Gortner, 1991; Lewis & Catron, 1996: 701; Davis, 1971: 104-105, 111, 143). 부정행위와 관련된 행동(개인)윤리는 공무원들이 이해상충의 법규, 퇴직 후 취업제한 법규 등을 준수함으로써 실천될 수 있고, 직무수행상의 권한 남용은 공무원들이 자신들의 재량을 제한하는 세밀한 법규에 충실함으로써 실천될 수 있다는 것이다(Lewis & Catron, 1996: 701; Morgan, 1987: 281; 정용덕 2001, 122-123). 후자의 행동(개인)윤리는 정책집행을 주된 업무로 하는 하위직 공무원들이 법률에 정해진 권한을 남용하거나 비효율적으로 업무를 수행하는 문제 등을 방지한다는 측면에서 현실적 타당성을 지닐 수 있다(Gortner, 1991: 36). 그러나 법규의 준수를 지나치게 강조할 경우 공무원들이 정책집행에 있어 관련 법규 자체를 궁극적 규범으로 받아들이는 이른바 ‘목표대치’(goal displacement) 현상을 낳을 수 있다(Merton, 1949). 법과 규정이 많을수록 공무원들은 법규에 형식적으로 순응함으로써 문제를 일으키지 않으려 할 뿐, 공익실현을 위한 적극적인 윤리적 행동(positive ethical behavior)을 하지 않으려는 경향을 나타낼 수 있는 것이다(Lewis

& Catron, 1996: 703).

기본적으로 행동(개인)윤리는 공무원의 부정행위와 관련된 것이든 직무수행상의 재량 남용과 관련된 것이든, 개인의 공적·조직적 삶에서의 행동규범에 초점을 둔 ‘미시윤리’(microethics)라고 할 수 있으며, 이에 반하는 공무원의 행동이 정부나 사회공동체에 미치는 부정적 영향은 뒤에서 논의하는 정책윤리 위배행위에 기인된 정책실패 등에 비해 상대적으로 제한적이라고 할 수 있다(Gortner, 1991: 36-37; Luke, 1991: 159).

2. 행동(개인)윤리: 중립의 윤리로서

정책집행에 있어 법규의 준수를 강조하는 행동(개인)윤리는 기본적으로 정치·행정 이원론에 토대를 둔 것으로서, 공무원들에게 정무직 상관의 정책과 지시에 충실할 것을 요구한다. 이와 관련하여 Weber는 진정한 관료는 상관의 정책과 명령이 마치 자신의 확신과 일치하는 것처럼 받아들이고 복종해야 한다고 주장하였다(Dobel, 1990: 357). 행동(개인)윤리에 의하면 공무원들은 자신들에게 부여된 정책과 지시 속에 담긴 가치가 무엇이든 그것을 경제적이고도 효율적으로 실행하면 될 뿐, 스스로 가치판단을 할 필요가 없게 된다. 정책에 대한 도덕적·정치적 판단의 책임은 모두 정무직 상관에게 있고, 공무원들의 모든 행동은 정무직 상관의 권위와 지시에 근거한 것이 되기 때문이다(Dobel, 1990: 357). 공무원의 판단은 기껏해야 정무직 상관이 원하는 정책이 어떤 것인지를 파악하는 것에 국한된다(Thompson, 1985: 556). 여기에는 공무원들은 소속 조직과 정무직 상관의 지시를 통해 국민과 사회에 봉사하는 일종의 도구라는 전제가 깔려있다. 공무원들이 정책과정에서 스스로 독자적인 도덕적 판단을 하지 않고 개인적 가치관을 투입하지 않는다는 점에서 그들의 행동은 윤리적으로 중립적이라고 할 수 있다(Thompson, 1985: 555-556; 이문수, 2013: 5). 이런 연유로 행동(개인)윤리는 중립의 윤리(ethics of neutrality)라고도 할 수 있는 것이다.

중립의 윤리는 공무원들이 자기 자신(the self)과 역할을 분리시키면서, 업무와 관련된 판단과 책임을 상관에 종속시키는 부정적인 현상을 초래할 수 있다. 중립

의 윤리를 강조할수록 공무원들은 민주적 책임(democratic accountability)의 형식 논리에 빠져, 기존 정치체제의 문제점이나 특정 정책의 결과 등에 대해 무관심해 질 수 있는 것이다. 예컨대 정무직 상관이 부유층, 잘 조직화된 세력, 일부 이익집단 등에 유리한 반면, 취약계층, 조직화되지 못한 세력, 미래 세대 등에는 불리하게 작용할 수 있는 정책을 추진하더라도, 공무원들은 해당 정책의 형평성 문제를 고민할 필요성을 느끼지 않을 수 있는 것이다(Dobel, 1990: 357-358).

중립의 윤리에 대해서는 또 다른 측면에서 비판이 가능하다. Alexander(1977: 350)는 공무원을 단지 중립적 기술자(neutral technician)로 간주하는 관점은 공무원들이 정책을 선제적으로 제한하는 등 정책결정에 상당 부분 개입하고 있는 현실과 괴리되는 허상을 강조한다고 지적한다. 이러한 허상은 공무원들에게 자신들이 연루된 많은 그릇된 정책들에 대한 외적 책임(external accountability)을 면제시켜주는 더 큰 문제를 초래할 수 있다(Thompson, 1985: 556-559). 같은 맥락에서 조직에서 이루어지는 모든 결정과 조치의 책임은 최고관리자인 정무직 공직자들에 있다는 중립윤리의 계층적 책임(hierarchical accountability) 논리에도 한계가 있을 수 있다. 더구나 조직에서는 정무직 상관에게 주요 정보가 제대로 전달되지 않는 경우가 적지 않다(Bovens, 2005: 197).

중립의 윤리에 의하면 공무원들은 정무직 상관의 정책이나 지시에 불만이 있더라도 그냥 따르거나 아니면 스스로 사임을 해야 하는데, 이 또한 고위공무원들이 공직에 머물면서 정무직 상관을 상대로 다양한 형태의 이의 제기나 시정 노력을 할 수 있는 가능성을 근본적으로 차단하는 결과가 될 수 있다(Thompson, 1985: 557).

IV. 정책윤리의 성격

1. 고위공무원의 책임윤리

정책윤리는 본래 정무직 공직자가 준수해야 할 정책선택의 윤리(ethics of

policy choices)로서, 정책 추진 시에 자신이 이끄는 조직의 편협한 시각과 스스로의 정치적 이해관계를 넘어, 민주적 이상이나 사회 복리의 실현과 같은 윤리적 측면에서 해당 정책의 필요성과 결과 등을 고려해야 할 의무가 있음을 강조하는 것이다(Fleishman et al., 1981: 10). 정책윤리는 한 마디로 정책이 사회에 미치는 물질적·정신적 영향(impact)의 윤리적 함의와 관련된 ‘거시윤리’(macroethics)라고 할 수 있다(Gortner, 1991: 36; Luke, 1991: 160).

정책윤리는 정무직 공직자들은 물론 정책결정에 공식적·비공식적으로 연루되는 고위공무원들에게도 적용되어야 마땅하다. 고위공무원들에게도 소속 기관의 한정된 시각과 정무직 상관 위주의 편협한 인식에서 벗어난 공익 차원의 정책 접근이 요구되기 때문이다. 공무원들에게는 조직에서의 위상과 역할에 따라 상이한 윤리의무가 요구된다. 앞서 행동(개인)윤리 가운데 공무원의 재량 남용과 관련된 부분이 정책집행을 주 업무로 하는 중하위직 공무원들에게 일반적으로 적용될 수 있는 윤리라면, 정책윤리는 정책결정에 깊이 관여하거나 관여할 수 있는 위치에 있는 고위공무원들에게 주로 적용되어야 할 윤리라고 할 수 있다(Luke, 1991: 166; Burke, 1989; 김호섭, 2002). 정책윤리는 고위공무원들이 단순히 법규를 준수하는 데 그치지 않고 공익을 위한 올바른 행동을 할 것을 요구하는 윤리규범이라고 할 수 있다(Cayer, 2004: 132).

정책윤리는 고위공무원들에게 요구되는 책임윤리(ethics of responsibility)라고도 할 수 있다(Bovens, 2005: 182). 법규의 준수나 정무직 상관에 대한 복종을 강조하는 행동(개인)윤리와 달리, 정책윤리는 정책결정과정에서 고위공무원들이 스스로의 판단에 의거하여 행동할 윤리적 책임이 있음을 강조한다(Romzek & Ingraham, 2000: 242). 정책윤리에 의하면 공무원들은 자신이 연루된 정책의 결과에 대한 책임을 정무직 상관에게 모두 전가할 수 없고, 그와 윤리적 책임을 분담하게 된다(Morgan, 1987: 281).

2. 정책윤리의 주관적 책임성

정책윤리는 고위공무원들에게 자신들이 연루된 정책과 관련하여 국민에게 광

범위한 윤리적 책임을 질 것을 요구하며, 이런 측면에서 소속 조직이나 정무직 상관에 대한 직접적 책임만을 강조하는 중립의 윤리와 차별화된다. 책임은 다양한 의미를 내포하지만, 가장 중요한 의미의 하나는 의무(obligation)이다(deLeon, 2007: 351). 공무원의 책임은 공무원이 직무를 수행할 때, 법률적·도덕적 규범에 따라 행동해야 할 의무를 포함한다(이중수, 2012: 157).

구체적으로 공무원에게는 법적으로 부과된 의무를 이행해야 할 법적 책임과, 시민과 공익을 위해 직무를 성실히 수행해야 할 도덕적 책임이 있다. 전자는 외부로부터 공무원에게 부여되는 객관적 책임을, 후자는 공무원 스스로 느끼는 주관적 책임을 각각 뜻한다(Cooper, 1990; 이중수, 2012: 159; 엄석진, 2009; 김호섭, 1991: 784; 엄석진, 2009; 한승주, 2013: 30-31). 공무원의 책임을 ‘해서는 안 되는 행동을 하지 않아야 할’ 소극적 책임과 ‘해야 마땅한 행동을 행할’ 적극적 책임으로 나눈다고 할 때, 법적·객관적 책임은 주로 전자에, 도덕적·주관적 책임은 대부분 후자에 각각 속한다(유민봉·박상민, 2013: 461). 법적·공식적 책임이 공무원에게 최소한의 윤리와 책임을 확보하려는 것이라면, 주관적 책임은 공무원에게 보다 광범위한 윤리와 책임을 요구한다고 할 수 있기 때문이다.

공무원의 책임과 관련하여 Finer(1972)는 공익은 공무원들이 규칙과 같은 객관적인 기준에 의거해 책임질 시에 가장 잘 봉사된다고 믿었고, 공무원의 행위가 외부의 통제를 받는 것을 책임의 본질로 간주하였다. 이에 반해 Friedrich(1972)는 공무원 개인의 도덕성이나 양심과 같은 내면의 윤리(internal ethic)에 토대를 둔 주관적 책임의 중요성을 부각시켰다. 내면의 윤리는 공무원의 기술적 역량(technical competence), 전문직업적 기준(professional standards),¹⁾ 사회 전체 공동체의 선호(preference)에 대한 존중 등에 의해 형성 되는 것으로서(Alexander, 1997: 350), 공무원 개인에 대한 ‘내적 견제’(inner check)로 작용하게 된다.

Friedrich(1972)는 정무직 상관의 공식적·법적 권위가 시민들의 의지를 왜곡

1) 공무원이 의사나 변호사처럼 엄격한 의미의 전문직업(profession)은 아닌 관계로, 공무원이 전문직업적 기준을 가질 수 있으나에 대해 의문이 제기될 수 있지만, 전문직업을 상대적 개념으로 이해한다면 공무원들도 공통의 행정경험이나 사회화 과정을 통해 나름의 독자적 가치체계를 형성하고 있는 전문직업인이라고 할 수 있다(Kerney & Sinha, 1988: 571-573).

할 수도 있으므로, 이를 시정해야 할 주관적 책임이 공무원들에게 있다고 본다. 이 점에서 주관적 책임은 정책윤리와 맞물린다. 정책윤리는 정책결정과정에서 고위공무원의 주관적 책임성을 강조하기 때문이다. 민주 국가에서는 현실적으로 공무원의 법적·객관적 책임이 근간이 될 수밖에 없고, 현재의 관료제 자체도 법적·제도적 책임과 통제를 강조하는 제도적 형태지만, 정책과정에서 공무원들의 역할과 전문성이 차지하는 비중이 커지면서 그들이 도덕적·주관적 책임의 주체가 되어야 할 필요성 또한 증대되고 있다(이종수, 2012: 162; 김호섭, 1991: 785; 최승범, 2002: 175). 이런 맥락에서 고위공무원의 책임과 관련하여 정책윤리는 고위공무원이 정책결정과정에서 적극적 윤리 행동(do good, be good)을 해야 한다는 ‘열망적 접근’(aspirational approach)을 취하는 것이 된다(Meine & Dunn, 2013: 153).

정책윤리는 고위공무원들로 하여금 정책결정과 관련된 자신들의 행위의 사회적 및 정치적 결과에 관심을 가지고 책임 있게 행동할 것을 요구한다. 여기서 책임은 고위공무원이 자신의 행위를 적절한 기준에 의거하여 설명하고 정당화할 수 있어야 함을 의미하며(Dunn & Legge, Jr., 2000: 75; 김명환, 2013: 19), 고위공무원은 정무직 상관이 추진하는 정책의 성과와 가치문제에 대한 책임을 공유하게 된다.

정책윤리의 책임성은 내용 면에서, 정치/행정 이론론을 부인하고 행정에 있어 기술과 절차의 문제보다 목표와 가치의 문제를 더 중시하면서 사회정의 실현을 위한 행정인의 능동적이고 책임 있는 역할 담당을 강조한 신행정이론(new public administration), 그리고 시장기제와 기업경영방식을 공공부문에 도입한 신흥공관리론(new public management)을 비판하면서 행정의 공공성과 공익과 및 사회공동체 가치 실현을 재강조한 신흥공서비스론(new public service) 등과, 그 맥을 같이 한다(Dehhardt, 2004; Denhardt & Denhardt, 2011).

V. 정책윤리의 규범적 당위성

1. 수탁자의 윤리

고위공무원들은 흔히 자신들이 법을 위반하지 않았다고 해서 윤리적 책임을 다한 것으로 믿거나 정당화하지만, 정책결정 과정에서 이들이 그릇된 행동을 할 경우 공익에 심히 반하는 결과를 초래할 수 있으므로 이들에게는 정책윤리가 요구된다(김호섭, 2002: 41). 정책윤리에 의하면 공무원의 충성은 국가적 이념이나 헌정 질서 혹은 시민에 대한 헌신을 의미하며, 단순히 정무직 공직자들이 결정한 것에 순응하는 데 그치지 않는다(Hall & Sutton, 2003: 291; Burke, 1989). 따라서 정무직 상관이 공익에 배치되는 정책을 추진하는 할 시에 고위공무원이 이를 시정하려 노력하지 않고 방관하거나 적극 협력하는 행동은 정책윤리에 어긋난다고 할 수 있다(김호섭, 2002: 41).

정책윤리는 고위공무원들이 시민의 ‘수탁자로서의 공무원’(trustee administrators)의 직무를 성실히 수행할 것을 요구한다. 수탁자의 관점은 공무원들이 정무직 상관에 대한 복종의 의무를 초월하는 독립적인 전문직업적 혹은 실체적(substantive) 가치관을 갖추고 있어, 정무직 상관이 공동체의 의지와 이익을 그릇 이해하거나 의도적으로 무시하는 상황을 확인하고 시정할 수 있는 역량과 의무가 있다고 가정한다. 여기서 전문직업적 가치관은 정책의 경제성이나 효율성과 같은 가치를 중시하는 가치관을, 실체적 가치관은 사회 형평이나 환경보호와 같은 정책결과의 가치를 우선시하는 가치관을 각각 포괄한다(Box, 1992: 327).

Cooper(1984)는 정무직 상관과 직업공무원 간 관계가 상호 협력하는 수평적 관계라는 전제 하에 ‘수탁자로서의 공무원’의 역할을 인정하면서, 정무직 상관이 시민들의 진정한 의지(true will)나 공동체 전체의 이익을 충분히 고려하지 않은 정책을 추진하는 상황을 시정하여야 할 윤리적 책임이 공무원에게 있음을 지적하였다. 이처럼 공익에 대한 공무원 나름의 판단을 강조하는 관점을 가진 학자들을 Fox & Cohen(1990)은 ‘재량주의자 학파’(discretionist school)라고 명명하였다.

‘수탁자로서의 공무원’의 역할은 ‘대리인으로서의 공무원’(delegate administrators)

이나 ‘해석자로서의 공무원’(interpreter administrators)의 역할과 대비된다(Box, 1992: 327-328). ‘대리인으로서의 공무원’은 정무직 상관을 공동체의 진정한 대표로 간주하며 모든 행동에 앞서 그의 지시를 기다린다. ‘대리인으로서의 공무원’은 공동체의 바람과 같은 정치적 신호(political signals)를 정무직 상관에게 전달하거나 정무직 상관의 추진하는 정책의 방향을 바꾸기 위한 노력을 하지 않으며, 극단적인 경우에는 자신이 전문성을 가진 기술적인 문제들에 대해서조차도 상황이 심각하지 않는 한 정무직 상관에 대해 조언하기를 꺼린다. ‘대리인으로서의 공무원’은 기본적으로 앞서 중립의 윤리를 실천하는 데 치중하는 유형의 공무원이라고 할 수 있다.

‘해석자로서의 공무원’은 정무직 상관의 대표기능 수행과 관련된 상황과 문제를 판단하고 시정해야 할 능력과 의무가 스스로에게 있다고 믿으며, 공동체의 정치적 신호와 전문가로서의 자신의 기술적 아이디어(technical ideas)를 정무직 상관에게 전달하는 것을 자신의 역할로 여긴다. 뿐만 아니라 자신의 전문가적 혹은 실제적·규범적 가치를 행동에 반영하려한다. 그러나 자신의 역할을 정무직 상관의 봉사자로 한정짓는 관계로 정무직 상관을 상대로 변화를 이끌어내려고 적극 노력하지 않는다는 점에서 ‘수탁자로서의 공무원’과 행동 면에서 차별화 된다(Box, 1992: 328).

정책윤리에서는 ‘수탁자로서의 공무원’의 직무수행을 중시하지만, 상당수 학자들은 이러한 관점에 대해 비판적 입장을 취한다. Thompson(1975: 66)은 이는 공무원이 시민 주권(popular sovereignty)을 흠치려는 뻔뻔스런 시도라고 비판하였고, Moe(1984)도 주인-대리인 이론에 의거 공무원들을 오히려 강하게 통제할 필요가 있다는 주장을 펼쳤다. Danhardt(1991: 118) 또한 공무원이 정무직 상관의 명령에 충실하지 않으면 계층적 질서에 토대를 둔 관료제 체제 자체가 와해될 수 있다고 우려하였다. 이들 학자는 공히 공무원이 정무직 상관의 판단을 대체하는 판단을 하게 되면 민주주의의 기본 취지와 정치적 책임 원리에 위배된다고 지적한다. 정책이 성공하면 정무직 상관의 공이 될 것이고 실패하면 정책을 만든 그가 책임질 터인데, 공무원이 정책결정자인 정무직 상관과 시민들 사이에 개입함으로써, 정치적 책임이 실종되고 민주주의가 훼손된다는 것이다(Pops, 1991: 272). 다른 한편으로 자기중심적이고 스스로의 선호와 효용극대화를 추구

하는 합리적 이익추구자임을 강조하는 공공선택이론(public choice theory)이나 관료정치(bureaucratic politics)이론에 의하면(Niskanen, 1971; Dunleavy, 1991, Brewer, 2003), 고위공무원들이 정책결정과정에서 공익과 사회 후생 증진을 위해 진정한 노력을 기울일 것인지에 대해 의문이 제기될 수도 있을 것이다.

그러나 정책결정과정에서 고위공무원들이 봉사해야 할 궁극적 주체는 국민들이라고 할 수 있으므로, 이들이 정무직 상관의 정당한 정책과 지시에 순응하면서도 공익실현적인 입장에서 ‘수탁자로서의 공무원’의 역할을 성실히 수행할 윤리적 의무가 있음을 강조하는 정책윤리는 정무직 상관의 정책오류와 정치권력 남용을 저지하는 현실적 효과를 가져 올 수 있는 중요성을 내포한다(Box, 1992: 334; Van Wart, 1996: 527; Svava, 2001: 179).

2. 규범적 당위성

정책윤리는 고위공무원이 정책결정과정에 임함에 있어 국민 전체의 봉사자로서 해당 정책이 바람직한 정책결과를 가져 올 수 있도록 최선을 다해야 할 행동 규범이라고 할 수 있다. 따라서 정책윤리는 도덕적·전문직업적 판단을 할 수 있는 고위공무원이 정무직 상관에 의해 추진되는 정책이 부당함을 알면서도 이를 시정하기 위한 노력을 기울이지 않는 것이 윤리적으로 부끄러운 행동이라는 점을 분명히 한다(Dobel, 1990: 358). 정책이 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 것을 목적으로 한다면, 고위공무원들은 정책담당자로서 현재보다 못한 사회 상태를 초래할 것으로 예상되는 정책을 저지하기 위해 노력해야 할 의무가 있다는 것이다.

정책윤리는 또한 해당 정책의 결과와 관련하여 공무원이 저야 할 책임 정도를 구분할 수 있게 한다. 예컨대, 정의롭지 못한 정책을 그대로 이행한 공무원들이 이의 제기를 한 공무원들에 비해, 해당 정책에 영향을 미칠 수 있는 자원을 더 많이 가진 공무원들이 자원을 적게 가진 공무원들에 비해, 각각 상대적으로 더 큰 책임이 있다고 할 수 있게 된다(Thomposn, 1980: 905-908). 정책윤리에 의하면 특정 공무원의 행동이 그릇된 정책의 가장 중요한 원인일 때만 그에게 책임을 물

을 수 있는 것이 아니다. 정책과 관련하여 그가 취한 행동(actions)이나 취하지 않은 행동(omissions)이 다른 많은 사람들의 행동 및 환경요인들과 더불어 정책결정에 영향을 미쳤더라도 그에게 윤리적 책임이 있게 된다(Thomposn, 1980: 909; Dobel, 1990).

윤리문제가 제기될 시에 공무원들은 일반적으로“나는 어떤 규정도 위반하지 않았다”(I didn't break any rules)와 “누구나 그렇게 한다”(Everybody does it).“우린 언제나 그런 식으로 해왔다”(We,ve always done it that way) 등의 변명을 한다. 이러한 변명은 특정 행동이 공무원들 사이에 광범위하게 확산되어 있고 공무원들 다수가 이에 묵시적으로 동의하고 있어, 혼자만이 다른 행동을 하기에 부담스럽다는 점을 부각시키는 것이다(Tuckness, 2010: 270). 그러나 이러한 변명이 허용된다면 공무원은 정책실패 등에 책임을 지는 경우가 거의 없게 된다(Tuckness, 2010: 263). 오히려 이런 변명을 하는 공무원일수록 해당 정책의 문제점을 파악하고 시정할 수 있는 가장 유리한 위치에 있는 경우가 많다(Thomposn, 1980: 915). 정책윤리는 고위공무원에게 단순히 법과 행정규정의 위반을 피하는 것 즉 Rohr(1989: 51-55)가 '낮은 길'(the low road)로 표현한 것 이상을 요구한다. Rohr의 '낮은 길'에서는 윤리적 행위가 단지 말썽을 일으키지 않는(staying out of trouble) 행위로 축소된다(Tuckness, 2010: 261).

정책윤리는 고위공무원들의 실제 위상에 기초하여 정책에 대한 그들의 책임을 묻는 것으로서, 그들이 모색하는 정책대안의 범위를 넓히고 보다 신중한 태도로 정책결정에 관여하게 하는 등의 긍정적 효과를 가져 올 수 있다. 뿐만 아니라 그들에게 정무직 상관의 부당한 정책에 대해 이의를 제기하는 등 부정적 반응을 나타낼 수 있는 규범적 근거와 명분을 제공할 수 있다(Dobel, 1990: 359).

정무직 상관의 그릇된 정책에 대한 최고의 견제장치는 스스로 책임 있는 행동을 하려는 고위공무원의 윤리의식과 의지라고 할 수 있다(Guy, 1991: 187). 정무직 상관이 부하 공무원들의 직무관련 문제를 시정할 책임이 있듯이, 고위공무원들에게도 정무직 상관의 그릇된 정책 활동을 시정하고자 노력하여야 할 책임이 있는 것이다(Chaleff, 2009: 13-15). 때문에 고위공무원들은 정무직 상관의 정책과 지시를 적극 지지하면서도 그가 부적절하게 행동할 시에는 이를 견제해야 하

는 것이다. 바꿔 말해 고위공무원들은 정무직 상관의 정책과 관련하여 집행자(implementer)로서의 역할과 도전자(challenger)로서의 역할을 동시에 수행할 수 있어야 한다. Chaleff(2009: 40-41)는 이렇게 행동하는 공무원들을 ‘용기 있는 추종자’(courageous followers) 혹은 리더의 ‘진정한 동반자’(true partners)라고 칭하였다. 단순한 집행자는 리더를 적극 지원할 뿐 리더가 그릇된 길로 들어서더라도 직언을 하거나 설득하려고 노력하지 않는다는 것이다.

현실적으로 고위공무원이 정책윤리에 부합되는 행동을 보이기는 쉽지 않다. 대다수 고위공무원들은 스스로의 경력관리를 위해서도 정무직 상관의 정책성향이나 압력에 민감하게 반응할 수밖에 없고(Guy, 1991: 216), 공식사회에는 집단 사고나 자신들과 유사 행동을 요구하는 동료들의 압력이 자리 잡고 있기 때문이다(Bovens, 2005: 191-192). 그러나 여러 현실적 제약에도 불구하고 공익을 위해 부당한 정책을 방지하고자 적극 노력해야 할 고위공무원들의 정책윤리 의무는 준수되어야 마땅하다.

Ⅶ. 정책윤리 준수의 모호성

정책윤리에 의하면 고위공무원은 정책결정과정에서 스스로의 도덕적 판단에 의거하여 민주적 이상과 사회가치 실현을 위해 최선을 다해야 할 윤리적 의무와 함께, 정무직 상관이 부당한 정책을 추진할 시에 이를 시정하고자 노력해야 할 윤리적 의무를 진다. 행동 측면에서 정책윤리는 Hirschman(1970), Rusbult & Lowery(1984), Golden(1992) 등이 제시한 불만 상황에 대한 조직구성원들의 여러 반응유형들 가운데 상황에 대한 불만을 다양한 형태로 표출하는 ‘발언’(exit)의 반응을 보일 것을 요구한다. ‘발언’을 통해 고위공무원이 정무직 상관이 추진하는 특정 정책의 문제점과 관련하여 다양한 방식의 문제 제기를 함으로써 해당 정책을 저지하거나 보완 할 수 있을 것이기 때문이다. ‘발언’은 해당 정책과 관련하여 회의석상에서나 문서를 통해 반대의를 공식적이고도 직접적으로 전달하는 논쟁(argumentation), 해당 정책을 반대하기 위해 집단적으로 움직이는 집단행동

(collective action), 해당 정책의 문제점에 대한 내부 정보를 외부세력에 제공하는 누설(leaks), 해당 정책의 진척을 암암리 저해하는 태업(sabotage) 등의 행동 양식으로 표출될 수 있다(Golden, 1992: 33; Thompson, 1985: 557-558).

Withey & Cooper(1989: 522-523)에 따르면, 공무원은 ‘발언’에 앞서 그것이 수반할 수 있는 비용(costs)과 얻을 수 있는 보상(payoffs)을 은연 중에 비교하여, 전자가 후자에 비해 상대적으로 낮을 것으로 판단 할 시에는 ‘발언’을 하고 그 반대의 경우에는 다른 유형의 반응을 고려하게 된다. 여기서 비용은 ‘발언’에 투입되는 시간과 에너지, ‘발언’이 초래할 수 있는 불유쾌한 일(인사상 보복, 조직 내 부정적 평판), 권력자에 맞선다는 정서적 부담(emotional cost) 등이 될 수 있다. 보상은 도덕적·윤리적 책임을 다했다는 심리적인 성격의 것이 될 수 있다. Withey & Coope(1989)에 의하면 공무원은 자신의 ‘발언’으로 문제의 정책이 시정될 수 있는지, 상관의 태도와 조직문화가 우호적인지 등도 함께 고려하게 된다. 공무원은 자신의 ‘발언’이 해당 정책에 긍정적 변화를 가져올 것으로 믿을수록 그리고 환경적 여건이 우호적이라고 판단할수록, ‘발언’을 하게 된다.

문제는 정책의 부당성을 어떻게 판단하며, 부당한 정책과 관련하여 어떤 방식의 ‘발언’이 어떤 상황에서 적절하고 정당화 될 수 있는지의 기준(criteria)이 불분명하다는 점이다. 원칙적으로는 정부와 공무원이 추구해야 할 최고의 목표라고 할 수 있는 공익에 위배되는 정책이 부당한 정책이라고 할 수 있고, 해당 정책이 공익을 저해하는 정도가 명백하고 클수록 보다 강한 형태의 ‘발언’이 정당화 될 수 있을 것이다(Thompson, 1985: 557; 유민봉·박상민, 2013: 454). 그러나 구체적으로 공익이 무엇인지 그리고 다양한 정책상황에서 공무원의 어떤 행동이 윤리적인지에 대해 학자들 사이에 보편적 합의는 아직 없는 상태이다(Meine & Dunn, 1913: 150). .

일반적으로 정책은 시민을 위한 목적에서 발의되고, 내용 면에서 실제적·당위적 차원의 사회 적합성(민주성, 능률성, 효과성, 형평성, 실현가능성 등)을 갖추고 있고, 절차 면에서 이해관계 집단과 일반 국민의 의견이 두루 수렴되고 합의되는 과정을 거치면서 추진 될 때, 공익에 부합된다고 할 수 있다(Morgan, 1987: 269; Pops, 1991: 261, 279; Denhardt & Denhardt, 2011: 65-82; 박정택, 1990: 863). 고

위공무원들은 이점에 비추어 자신의 도덕적 직관과 전문성을 토대로 정무직 장관이 추진하는 특정 정책의 부당성 여부를 판단하고(이도형, 2011: 104), 필요시 적절한 형태의 ‘발언’을 함으로써 정책윤리를 준수할 수 있을 것이다.

그러나 지금처럼 공익이 무엇인지 특정 정책이 얼마나 공익을 저해하는지 등에 대한 판단 근거가 될 수 있는 수준의 구체적이고 실천적인(operational) 공익 개념이 없는 상태에서는, 공익의 판단을 여전히 공무원 개인에 의존해야 하는 한계가 있다(Morgan, 1987: 269; Pops, 1991: 261, 279). 이 문제에 대한 해법으로는 고위공무원이 지향해야 할 이상적인 가치나 규범을 비법제적인 형식으로 공식화한 윤리강령을 제정함으로써(윤태범, 2002: 83-84; 박홍식, 2007: 270-273), 정책의 부당성 여부와 정책윤리가 요구하는 바람직한 행동이 어떤 것인지를 판단할 수 있는 기준을 원론적 수준에서 제시하는 방법이 주로 언급된다(Denhardt, 1988: 113; 유민봉·박상민, 2013: 454, 457). 한국의 경우 공무원윤리헌장, 공무원윤리헌장실천강령 등 기존 윤리강령은 공직의 지위 고하를 막론하고 동일한 윤리기준을 획일적으로 적용하고 있고, 고위공무원들의 정책윤리와 관련된 내용을 담고 있지 않다(김호섭, 2002: 41).

고위공무원 정책윤리강령은 고위공무원에게 자신의 전문지식이나 공익의 관점에서 도저히 수용하기 어려운 정책을 시정하려는 노력을 적극 기울여야 할 윤리적 의무가 있음을 천명할 수 있다. 그러나 정책윤리강령을 보다 구체화하여 특정 상황과 관련된 행동지침을 담은 행동강령(code of conduct)으로 규정하는 것은 문제 될 수 있다. 윤리강령이 성격상 자율적인 행동을 유도하는 강제성이 없는 일종의 선언적 규정인데 반해, 행동강령은 단순한 선언의 형태를 넘어 제재를 수반하는 법적 형태를 지니는 탓에(윤태범, 2002: 83-84; 박홍식, 2007: 270-273), 정무직 장관에 대한 공무원의 복종의 의무와 같은 법적 의무와의 상충 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 더구나 정책은 경쟁적이고 배타적인 가치를 내포하고 있거나, 그것이 어떤 긍정적 혹은 부정적 결과를 초래할지 불분명한 상황에서 추진되는 경우가 많아, 공무원들 스스로도 해당 정책의 합리성 여부나 자신들이 어떤 행동을 취하는 것이 마땅한지에 대한 판단이 서지 않아 윤리적 딜레마에 처하는 경우가 적지 않다(오석홍, 2013: 677).

<표 1> 행동윤리 vs 정책윤리

특성	행동윤리(규칙준수 윤리, 중립의 윤리)	정책윤리(책임의 윤리, 수탁자의 윤리)
성격	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 개인의 행동규범에 초점을 둔 미시윤리 공무원 부정행위 및 재량 남용과 관련된 윤리 정책집행자인 중하위직 공무원의 윤리 위반 시 상대적으로 제한된 사회적 파장 초래 	<ul style="list-style-type: none"> 정책이 사회에 미치는 영향과 관련된 거시 윤리 정책 내용(선택)과 관련된 윤리 고위공무원의 정책과정상 실제 위상에 근거한 윤리 위반 시 정책실패로 이어져 큰 사회적 파장 초래할 가능성
내용	<ul style="list-style-type: none"> 규칙을 강조하는 규칙 준수의 의무 정무직 상관의 정책과 지시를 따라야 할 중립의 의무 정책의 타당성, 형평성 등에 대한 공무원의 독자적 가치판단 배제 	<ul style="list-style-type: none"> 정책결정 시에 정책결과의 사회적 함의 등을 고려해야 할 의무 정무직 상관의 부당한 정책추진을 시정하고자 노력해야 할 의무 정책과 관련하여 공무원 나름의 도덕적·전문직업적 판단 강조
책임	<ul style="list-style-type: none"> 법적·객관적·외적 책임 '해서는 안 되는 행동을 하지 않아야 할' 소극적 책임 정책결과에 대한 정무직 상관의 계층적 책임 공무원에게 요구되는 최소한의 윤리와 책임 	<ul style="list-style-type: none"> 공익 실현에 관한 공무원 스스로의 주관적·도덕적 책임 '해야 마땅한 행동을 행할' 적극적 책임 정책결과에 대한 도덕적·윤리적 책임 정책에 대한 고위공무원의 광범위한 윤리적 책임
효과	<ul style="list-style-type: none"> 권한 남용 방지 부정부패 예방 비효율적 업무집행 방지 	<ul style="list-style-type: none"> 검토하는 정책대안 범위의 확장 정책에 대한 신중한 관여 정무직 상관의 부당한 정책 추진에 대한 견제
실천 확보	<ul style="list-style-type: none"> 관련 법규의 세밀화와 공무원의 재량권 축소 법적 처벌과 외부적 통제 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 윤리강령 제정 관련 윤리교육의 강화 공무원 스스로에 의한 자율통제
문제점	<ul style="list-style-type: none"> 관련 법규 자체가 궁극적 목적으로 바뀌는 '목표대치' 현상 우려 정책 결과에 대한 공무원의 무관심 공무원 자신이 연루된 많은 그릇된 정책에 대한 외적 책임 면제 공익을 위한 적극적인 윤리적 행동 저해 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 개인의 도덕적 판단에 의거한 윤리 실천 정치적 책임의 원리에 위배될 가능성 윤리실천 정당화의 근거가 되는 '공익' 개념의 모호성 윤리실천 방법의 모호성

따라서 현실에 있어 고위공무원들의 정책윤리 준수는 정책윤리강령을 근거로 정무직 상관이 추진하는 정책이 자신들의 도덕적·전문직업적 판단에 비추어 부당하다고 판단 될 시에 해당 정책이 최종 확정되기 전까지 정책의 문제점을 정무직 상관에게 적극 알리고 나름의 대안을 제시하는 등 최선의 노력을 기울이는 방

식으로 이루어져야 할 것이다. 이는 정책결정과정에서 정무직 상관에게 자신의 의견을 소극적으로 피력하는 수준에 그치는 이른바 ‘변형된 중립 윤리’(a variation of the ethics of neutrality)에서 한 단계 더 나아간 노력을 요구하는 윤리라고 할 수 있다(Thompson, 1985: 556). 고위공무원의 이러한 노력에 대해 정무직 상관이 긍정적 반응을 보이는 만큼의 정책시정 효과를 기대할 수 있다. 고위공무원들이 스스로 연루된 정책의 윤리성 문제를 고민하고 이를 시정하고자 노력한다면 경우에 따라 정책결정과 정책결과에 적지 않은 차이를 가져 올 수 있는 것이다(박정택, 1990: 857).

고위공무원들이 정책과 관련하여 윤리적인 행동을 하게끔 유도할 수 있는 방안의 하나는 그들에게 정책윤리 의식과 감수성을 높이는 교육을 실시하는 것이다. 정책윤리 교육을 통해 고위공무원들에게 직무와 관련된 책임의 인식 범위를 넓히고 정책의 부당성에 대한 판단 능력을 제고시키는 효과를 기대할 수 있기 때문이다(유민봉·박상민, 2013: 462).

VII. 결어: 정책적 함의

공무원들은 흔히 정치적 주인을 모시는 익명의 행위자로서 해당 주인에게 잘 봉사하는 것이 그들의 주된 역할로 간주된다. 이런 관점에서 보면 공무원들은 자신들의 직무행위나 정무직 상관의 정책 활동에 대해 윤리적 관심과 인식을 크게 가질 필요성이 없게 된다. 뿐만 아니라 공무원들 스스로 전문가적 판단과 윤리의식에 따른 행동을 할 경우, 자칫 직무상 재량의 남용이나 관료적 저항으로 오인되기 쉽다(한승주, 2013: 43). 실제로 학자들 사이에서는 공무원들은 스스로의 시각이나 이해관계를 무엇보다 우선시 하는 자기봉사적인(self-serving) 존재라는 인식이 강하게 자리 잡고 있다. 대다수 기존 문헌들이 공무원의 부정행위와 직무상 권한남용에 대한 법적 책임과 통제 문제에 치중해 온 것도 이런 인식에 기인한다(Mosher, 1968; Hummel, 1977; Tullock, 1965).

그러나 정책과 관련하여서는 법적 책임과 외부적 통제가 공무원의 윤리적 의

무와 책임을 대신하지 못한다(Dobel, 1990: 357). 정책이 시민과 국가사회에 미치는 영향과 파장을 감안하면, 적어도 정책결정과정에서 직간접으로 연루되는 고위 공무원들에게는 법과 규정을 위반하지 않는 것 그리고 정무직 상관의 지시를 충실히 이행하는 것 이상의 공익 실현을 위한 윤리적 행동이 요구된다(Tuckness, 2010: 261; 정용덕, 2001: 124). 특히 공익은 공무원이 정무직 상관의 명령에 충실하면 당연히 확보될 수 있는 것이 아니다. 정무직 상관은 선거나 정권에 의해 영향 받으며 이와 관련된 정책에 높은 우선순위를 두는 반면(McKinney & Howard, 1998: 26), 정작 해당 정책의 장기적 결과에 대해서는 무관심하거나 전문지식이 부족한 경우가 많은 데, 이런 상황에서 고위공무원들이 정무직 상관의 정책 추진에 무조건 충성을 다한다면, 비합리적이거나 그릇된 방향의 정책이 양산될 수 있기 때문이다.

정무직 상관이 부당한 정책을 추진할 시에 고위공무원들이 이를 시정하고자 노력하는 것이 마땅하지만, 한국에서 고위공무원들이 이런 노력을 기울이는지 의문시 된다. 우선 제도적 여건이 갖추어지지 않았다. 정책윤리에 관한 법적 근거가 불분명하고, 관련 윤리강령도 존재하지 않는다. 정무직 상관의 지시로 대표되는 조직의 요구에 따르는 문화와 관행이 고위공무원들 사이에 깊이 자리 잡고 있는 현실도 이들에게 정책윤리가 내면화 되어 있지 않음을 추측케 한다(임도빈, 2008: 247).

정무직 공직자들의 정책 활동에서 빚어지는 여러 부작용에 비추어 볼 때, 한국의 고위공무원들이 정책윤리를 준수하도록 유도하고 독려해야 할 현실적 필요성은 매우 크다. 현재로서는 법적 책임을 수반하지 않는 정책윤리 강령을 제정하는 것이 한 방법이 될 수 있다(윤대범, 2002: 83-84; 박홍식, 2007: 270-273). 윤리강령의 제정은 고위공무원들에게 정책결정에 참여함에 있어 윤리적인 행동을 해야 할 의무를 부과하는 것이 된다. 윤리강령은 법적 강제력이 없는 선언적 규정에 지나지 않아 실효성이 불분명한 측면이 없지 않다. 그러나 Menzel(2010: 119)의 지적대로 비윤리적인 공무원들은 윤리강령의 존재 여부와 무관하게 비윤리적으로 행동할 것이나, 적어도 윤리적 행동을 하고자 하는 공무원들에게는 그러한 행동의 근거와 기본 지침이 될 수 있는 것이다. 윤리강령은 정책윤리에 관

한 기본 틀이 될 뿐 정책윤리의 실제 준수를 둘러싼 모호성에 대한 근본적 해결책은 못되지만(Harris, et al., 1995), 공무원의 개인적 도덕성과 적절한 사회적 가치관을 고양시키는 방안이 될 수 있다(Bruce, 1998). Luegenbiehl(1983)은 윤리강령이 일종의 사회학적 가치를 가지며, 강령의 채택은 해당 집단의 윤리적 의무를 외부에 알리는 효과가 있다고 주장한다.

정책과 관련하여 고위공무원들이 이의제기를 하거나 나름의 의견을 자유롭게 표명할 수 있는 개방적인 조직분위기와 조직문화를 형성하는 것도 정책윤리적 행동을 촉진시키는 효과적인 방법이 될 수 있다. 특히 정무직 상관이 정책을 일방적으로 추진하면서 공무원들에게 지시하는 경향에서 벗어나, 해당 정책과 관련된 공무원들의 이의 제기나 대안 제시를 경청하고 가능한 수용하려는 태도를 보인다면, ‘발언’에 수반되는 비용이 낮아져 고위공무원들 사이에 정책윤리 준수 의지가 커질 수 있을 것이다(O’Leary, 2006: 103-120).

앞서 밝혔듯이 교육을 통해 고위공무원들이 정책윤리적 감수성을 갖출 수 있게 하는 것도 정책윤리 실천을 유도하는 효과적인 방법의 하나라고 할 수 있다. Ingrahm(1995), Frederickson(1997), Goodsell(1990) 등은 공무원들의 책임감은 교육을 통해 공익과 공공서비스에 몰입하도록 설득하고 유도함으로써 고양될 수 있다고 주장한다. 공무원들에 대한 교육은 정무직 상관의 부당한 정책 등에 대해 윤리적인 행동(ethical behavior)을 취할 수 있는 ‘윤리적 역량’(ethical competence)을 갖출 수 있도록 설계되어야 하며, 워크숍이나 사례 연구 등을 통해 실시될 수 있다(Feldheim & Wang, 2003-4). 효과적인 정책윤리 교육은 해당 윤리강령을 조직문화 속으로 녹아들게 하여 고위공무원들의 정책윤리 행동을 유도하고 촉진하는 ‘살아있는 문서’(living documents)로 전환시킬 수 있는 것이다(Menzel, 2007: 69).

학자들이 교육을 통해 강화해야 한다고 지적하는 공무원의 윤리적 역량은 ① 윤리강령 혹은 기준 등의 주제에 관한 지식, ② 복잡한 윤리적 상황을 파악할 수 있는 논리력, ③ 다양한 윤리기준과 이해관계가 고려되어야 할 상황에서의 문제 해결 능력, ④ 원칙에 의거한 결정(principled decisions)을 주장할 수 있는 능력, ⑤ 자기인식(self-awareness)과 합의도출 (consensus building) 기술의 구축 ⑥윤리중

심적인 태도와 몰입력(ethics focused attitudes and commitment) 등이다(Meine & Dunn, 2013: 163-164).

본 연구는 기존 연구들이 부정부패와 같은 공무원들의 부정적 행위와 관련된 주제에 치우쳐 상대적으로 소홀히 해 온 고위공무원 정책윤리의 성격을 검토하고, 정책윤리의 당위적·실천적 측면의 중요성을 부각시켰다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 공무원의 정책윤리 문제는 공무원 부정부패 등의 문제만큼이나 중요한 현실적 함의를 내포한다(Bowman & Williams, 1997: 517). 정책윤리에 위배되는 공무원들의 행위에 기인된 그릇된 정책이 국민과 사회에 미칠 수 있는 부정적 영향은 공직을 악용하여 개인의 이익을 취하는 부정부패보다 훨씬 더 광범위 할 수 있기 때문이다(유민봉·박상민, 2013: 461).

본 연구는 공무원 정책윤리를 논함에 있어 해당 윤리의 실천과 관련된 문제에 대해 구체적인 해법을 제시하지 못하였다. 특히 정무직 상관이 추진하는 정책의 부당성을 어떻게 판단하며 부당 정책과 관련하여 어떤 상황에서 어떤 방식으로 고위공무원들이 정책윤리를 실천하는 것이 적절한지에 대한 명쾌한 논리를 제공하지 못한 한계를 안고 있다. 이는 앞으로 여러 학자들과 실무자들이 해결을 위해 지혜를 모아야 할 어려운 과제임이 분명하다. 미흡한 내용에도 불구하고 본 연구가 공무원의 정책윤리에 대한 학자들의 관심을 불러일으키고 나아가 보다 체계적인 이론적·실증적 후속 연구를 자극할 수 있었으면 하는 바람이다. 후속 연구로서는 한국의 중앙정부와 지방정부의 정책결정과정에서 발생하는 정책윤리 문제의 실상에 관한 사례를 심층적으로 분석하는 연구, 공무원들을 대상으로 정책윤리 관련 의식수준이나 정책윤리의 현실적 실천 의지 등을 진단하는 연구, 한국적 상황에서의 정책윤리의 실천원리와 방안을 모색하는 연구 등이 큰 의미를 지닐 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

감사원. 2012. 《감사원이 바라본 지방자치》.

- 김명환. 2013. “도구적 행정학, 전문직업주의 및 행정윤리”, 《국정관리연구》. 8(1): 1-25.
- 김병국 외. 2010. 《지방자치단체장의 책임성 확보》, 지방행정연구원 정책연구 2010-23.
- 김호섭. 1991. “행정책임의 논리”, 《한국행정학보》. 25(3): 783-802.
- _____. 2002. “고위 공직의 윤리”, 《한국부패학회보》. 7(1): 37-55.
- 남궁근. 2012. 《정책학보》. 경기: 법문사.
- 대한민국정부. 2013. 《이명박정부 국정백서 12: 재임일지·어록·인사》.
- 박동서·함성득·정광호. 2003. 《장관론》. 서울: 나남출판.
- 박종민 외. 1999. “한국 지방정치의 특징”, 《한국행정학보》. 33(2): 123-139.
- 박정택. 1990. “정책의 윤리성에 관한 연구”, 《한국행정학보》. 24(2): 853-873.
- 박천오. 1995. “기존 장관임면 관행의 정책 행정상 폐단과 시정방안”, 《한국행정학보》. 29(4): 1581-1600.
- _____. 2011. “한국공무원의 정치적 중립”, 《행정논총》. 49(4): 25-50.
- 박홍식. 2007. “공무원 윤리법규 개선을 위한 대안 모색”, 《한국행정학보》. 19(2): 269-289.
- 박홍식·김호섭·최순영. 2010. “공직자 비윤리 행동과 윤리적 위험간의 관계”, 《한국행정학보》, 44(2): 41-61.
- 백완기. 1982. 《한국의 행정문화》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 신충식. 2013. “윤리적 자율성 지키기의 어려움: 국정원 불법 대선 개입 사건의 축소·은폐 사례”, 《한국행정학회 추계학술대회 발표논문》.
- 안병영. 2002. “한국 장관의 역할, 유형, 그리고 정책영향력”, 《행정학회 동계학술대회 발표 논문》.
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁”, 《한국행정학보》, 43(4): 19-45.
- 오석홍. 2013. “Harold F. Gortner의 가치와 윤리”, 오석홍 편, 《행정학의 주요이론》. 677-686.
- _____. 2002. 《한국의 행정》. 서울: 법문사.
- 유민봉·박상민. 2013. 《한국인사행정론》. 경기: 박영사.
- 윤건수·한승주. 2012. “정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 중하위직 공무원을 중심으로”. 《행정논총》. 50(3): 237-261.
- 윤건수·김순희. 2013. “공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로”. 《한국행정학보》. 47(1): 1-23.
- 윤태범. 1999. “우리나라 정부의 반부패 정책의 평가”, 《한국행정학보》. 33(4): 129-151.
- _____. 2002. “공직자 윤리 확보를 위한 정책방안: 공무원 행동강령을 중심으로”. 한국행정

학회 비정기학술발표논문집.

- 이도형. 2011. “공무원 생태윤리 확립 전략: 윤리범주화와 전제조건”, 《정부학연구》, 17(3): 79-109.
- 이문수. 2013. “행정윤리의 가능성과 조건에 대한 연구”, 《행정논총》. 51(3): 1-28.
- _____. 2010. “행정 관료에게 주체적 윤리란 무엇인가?”, 《정부학연구》. 16(2): 211-239.
- 이종수. 2012. 《새행정윤리》. 서울: 대영문화사
- 임도빈. 2002. “행정윤리관의 분석틀 모색: 서양철학이론을 중심으로”, 《행정논총》. 40(3): 69-95.
- _____. 2003. “한국 공무원의 윤리적 특성에 관한 연구”, 《행정논총》. 41(2): 1-25.
- _____. 2008. 《글로벌 공공윤리》. 경기: 법문사.
- 정용덕. 2001. “행정윤리의 다면성”, 《행정논총》. 39(4): 113-127.
- 최순영 외. 2007. 《공직윤리제도의 문제점과 개선방안》. 한국행정연구원.
- 최승범. 2002. “한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성”, 《한국행정학보》. 36(1): 173-192.
- 한승주. 2013. “공무원의 주관적 책임성: 지방자치단체 중하위직 공무원의 경험을 통한 탐색”. 《한국행정학보》. 47(1): 25-45.
- Alexander, Jennifer. 1997. “Avoiding the Issue: Racism and Administrative Responsibility in Public Administration.”, *American Review of Public Administration*. 27(4): 343-361.
- Bovens, Mark. 2005. “Public Accountability.”, in Ewan Ferlie et al.(eds). *The Oxford Handbook of Public Management*, 182-208, New York: Oxford University Press.
- Bowman, James B. & Russell L. Williams. 1997. “Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope.”, *Public Administration Review*: 57(6): 517-526.
- Bowman, James S. 1990. “Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators.”, *Public Administration Review*. 50(3): 345-355.
- Box, Richard C. 1992. “The Administrator as Trustee of the Public Interest: Normative Ideals and Daily Practice.”, *Administration and Society*. 24(3): 323-345.
- Brew, Gene A. 2003. “Bureaucratic Politics.”, in Jack Rabin, ed., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, 141-146. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Bruce, Willa. 1998. “Codes of Ethics”, in *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, vol 1: 410-413. Boulder, Colorado: Westview.
- Burke, John P. 1989. “Reconciling Public Administration and Democracy: The Role of the Responsible Administrator.”, *Public Administration Review*, 49(2): 180-185.

- Cayer, N. Joseph. 2004. *Public Personnel Administration*. Belmont, California: Wadsworth/Thompson Learning.
- Chaleff, Ira. 2009. *The Courageous Follower: Standing Up to & for Our Leaders*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Chapaman, Richard A. 1993. "Ethics in Public Administration.", in Chapaman, ed. *Ethics in Public Service*, 155-171, Garleton University Press.
- Cody, Michael W.J. & Richardson R. Lynn. 1992. *Honor Government: An Ethics Guide for Public Service*. Westport, CT: Praeger.
- Cooper, Terry. L. 1984. "Public Administration in Age of Scarcity: A Citizenship Role for Public Administrators.", in J. Rabin & J.S. Bowman(eds), *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, 297-314, New York: Marcel Dekker.
- Cooper, Terry. L. 1990. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for Administrative Role*(3rd ed.), San Francisco: Jossey Bass.
- Davis, Kenneth Culp. 1971. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Urbana: University of Illinois Press.
- deLeon, Linda. 2007. "On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility", in B. Guy Peters and Jon Pierre eds. *The Handbook of Public Administration*. 351-362, Los Angeles: Sage Publications.
- Denhardt, Kathrin G. 1988. *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- _____. 1989. "The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics.", *Public Administration Review* 49(2):187-192.
- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. 2011. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. 2004. *Theories of Public Organization*, Canada: Wadsworth Group.
- Denhardt, Robert B. 1991. *Public Administration: An Action Orientation*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Dobel, J. Parick. 1990. "Integrity in the Public Service.", *Public Administration Review*, 41(6): 354-366.
- Dunn, Delmer. D. & Jerome S. Legge. 2000. "U.S. Local Government Managers and the

- Complexity of Responsibility and Accountability in Democratic Governance.”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(1): 73-88.
- Dunleavy, Patrick J. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Feldheim, Mary Ann & Xiaohu Wang. 2003-4. “Ethic and Public Trust: Results from a National Survey”. *Public Integrity*. 6(1): 63-75.
- Finer, Herman. 1972. “Administrative Responsibility in Democratic Government.”, in Francis Rourke ed. *Bureaucratic Power in National Politics*, 326-336, Boston: Little Brown.
- Fleishman, Joel L. 1981. *Public Duties of Government Officials*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Frederickson, H. Gorge. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Fredrich, Carl J. 1972. “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility.”, in Francis Rourke ed. *Bureaucratic Power in National Politics*, 165-175, Boston: Little Brown.
- Golden, Marissa Martino. 1992. “Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: Bureaucratic Responses to Presidential Control During the Regan Administration.”, *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2(1): 29-62.
- Goodsell, Charles T. 1990. “Public Administration and the Public Interest.”, in Gary L. Wamsley et al., 96-113. *Reforming Public Administration*, Newbury Park, California: Rusell Sage.
- Gortner, Harold F. 1991. “How Public Managers View Their Environment: Balancing Organizational Demands, Political Realities, and Personal Values.”, in James S. Bowman ed. *Ethical Frontiers in Public Management*. 34-63, A Publication of the American Society for Public Administration.
- Guy, Mary E. 1991. “Using High Reliability Management to Promote Ethical Decision Making.”, in James S. Bowman ed. *Ethical Frontiers in Public Management*. 185-204, A Publication of the American Society for Public Administration.
- Hall, Thad E. & Anthony Sutton. 2003. “Agency Discretion and Public Ethics: The Case of the Immigration and Naturalization Service.”, *Public Integrity*. 5(4): 291-303.
- Harris, Charles E., Jr., Michael S. Pritchard, & Michael J. Rabins. 1995. *Engineering Ethics*:

Concept and Cases. Belmont, California: Wads

Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Holmquist, Donna. 1993. "Ethics-How Important Is It in Today's Office.," *Public Personnel Management*, 22(4): 537-544.

Hummel, Ralph. 1977. *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press.

Ingraham, Patricia W. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Jun, Jong S. & Myung S. Park. 2001. "Crisis and Organizational Paralysis: The Lingering Problem of Korean Public Administration." *Journal of Contingencies and Crisis management* 9(1): 3-13.

Kerney, Richard C. & Chandan Sinha. 1988. "Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?," *Public Administration Review*. 48(1): 571-579.

Lewis, Carl W. & Bayard L. Carton. 1996. "Professional Standards and Ethics.," in James L. Perry ed. *Handbook of Public Administration*. 699-712. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Luegenbiehl, Heinz C. 1983. "Code of Ethics and the Moral Education of Engineers.," *Business and Professional Ethics Journal* 2: 41-61.

Luk, Sabrina Ching Yuen. 2012. "Questions of Ethics in Public Sector Management: The Case Study of Hong Kong.," *Public Personnel Management*, 41(2): 361-378.

Luke, Jeffrey S. 1991. "New Leadership Requirements for Public Administrators: From Managerial to Policy Ethics.," James S. Bowman ed. *Ethical Frontiers in Public Management*. 158-182, A Publication of the American Society for Public Administration.

McKinney, Jeromee B. & Howard, Lawrence C. 1998. *Public Administration: Balancing Power and Accountability*. Westport, Connecticut: Praeger.

Meine, Manfred F. & Thomas P. Dunn. 2013. "The Search for Ethical Competence: Do Ethics Codes Matter?," *Public Integrity*, 15(2): 149-166.

Menzel, Donald C. 2010. *Ethical Moment in Government: Cases and Controversies*. Boca Ration, FLA: CRC Press.

_____. 2007. *Ethics Management for Public Administrators*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

- Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization.", *American Journal of Political Science*. 28: 739-777.
- Merton, Robert R. 1949. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, III.: The Free Press.
- Morgan, Douglas F. 1987. "Varieties of Administrative Abuse: Some reflections on Ethics and Discretion.", *Administration and Society*. 19(3): 267-284.
- Mosher, Frederick. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Bureaucracy*. Chicago: Aldine-Wesley.
- Olson, Johan P. 2005. "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy.", *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(1): 1-24.
- O'Leary Rosemary. 2006. *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*. Washington D.C.: CQ Press, A Division of Congressional Quarterly Press.
- Pops, Gerald M. 1991. "Improving Ethical Decision Making Using the Concept of Justice.", in James S. Bowman ed. *Ethical Frontiers in Public Management*. 261-285, A Publication of the American Society for Public Administration.
- Rohr, John A. 1989. *Ethics for Bureaucrats*, 2d ed. New York and Basel: Dekker.
- Tuckness, Alex. 2010. "'Everybody Does It' : An Analysis of A Common Excuse.", *Public Integrity*. 12(3): 261-272.
- Rohr, John A. 1980. "Ethics of Senior Executive Service: Suggestions for Management Training.", *Administration and Society*, 12: 203—217.
- Romzek, Barbara S. & Patricia Wallace Ingraham. 2000. "Cross Pressure of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash.", *Public Administration Review*. 60(3): 240-253.
- Rose, Richard. 1971. "The Making of Cabinet Ministers.", *British Journal of Political Science*. 1: 393-414.
- Rusbult, C. E. & D. Lowery. 1985. "When Bureaucrats get the Blues: Responses to Dissatisfaction among Federal Employees.", *Journal of Applied Social Psychology*. 15(1): 80-103
- Stewart, Debra W. & Norman A. Sprinthall 1991. "Strengthening Ethical Judgment in Public Administration", in James S. Bowman ed. *Ethical Frontiers in Public Management*. 243-260, A Publication of the American Society for Public Administration.
- Svara, James H. 2001. "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and

- Administration in the Past and Future of Public Administration.”, *Public Administration Review*, 61(2): 176-183.
- Thompson, Dennis F. 1980. “Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands.”, *American Political Science Review*, 74(4): 905-916.
- _____. 1985. “The Possibility of Administrative Ethics.”, *Public Administration Review*, 45(5): 555-561.
- Thompson, Victor A. 1975. *Without Sympathy or Enthusiasm: The Problem of Administrative Compassion*, University, Alabama: The University of Alabama Press.
- Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- Van Wart, Montgomery. 1996. “The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector.”, *Public Administration Review*, 56(6): 525-533.
- Waldo, Dwight. 1981. *The Enterprise of Public Administration*. Novato, California: Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Withey, Michael J. & William H. Cooper. 1989. “Predicting Exit, Voice, Loyalty, and Neglect.”, *Administrative Science Quarterly*. 34: 521-539.