

# 부패 억제를 위한 행정윤리의 교육 방안에 관한 연구\*

## A Study on the Educational Devices for Administrative Ethics to curb Bureaucratic Corruption.

전 수 일(Soo-Il Jeon)\*\*

### ABSTRACT

Despite the big voice for the eradication of corruption on the starting point of new government, power-related corruptions and petit irregularities have been continued growing. There have been some governmental policies to indoctrinate ethical sense and conduct to public servants such as 'Public Service Ethics Charter', 'Ethical Code of Conduct' and 'Public Service Ethics Act'. Those are proved to be ineffective to control bureaucratic corruption.

This article outlines the past governments' endeavors to enhance administrative ethics in public officials and evaluates their problems and limitations to prevent corruption on the basis of educational effectiveness. This study was able to forward with the ideas of many authors who deal with the content of ethics courses in graduate school programs.

In addition, this study is concerned with teaching methods for internalizing administrative ethics at the public servants training institutes. In this article, I recommend to take a teaching method for indoctrinating ethical mind into public officials with drama type-produced materials containing ethical problems. It is because ethics education for public officials must be directed to emphasize values than behavior, inducing their reflections in the past than providing any answers to a certain situation.

\* 이 연구는 교내 2001년도 학술연구비에 의해 이루어짐.

\*\* 평운대학교 행정학과 교수

## I. 서론 : 연구의 목적과 연구 방법

대개 행정윤리 혹은 공직윤리라 함은 일반윤리의 특수분야에 속한다. 즉, 행정윤리는 당위성을 바탕으로 하는 가치 함축적인 판단이며(규범성), 외부로부터 구체화된 것이 아니라 인간 내면적인 가치체계 속에 잠재해 있으며(내재성), 시대에 따른 가치관의 변화를 반영하는(상황성) 등 세 가지 특성을 지닌다고 주장한다(유종해, 1992 : 24). 또한 공직이 국민전체에 대한 공익의 실천을 최우선으로 한다는 점에서 타 직업보다 더 높은 수준의 윤리가 요구되지만, 또한 일반사회의 윤리수준으로부터 제약을 받기도 하는 양면성을 지닌다.

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 애매 모호한 속성을 지닌다는 것이 공통된 특징이다.

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, 1999 a: 290).

공직윤리에 대한 관심이 높아진 것은 군부 지도자 박정희 정권의 제3 공화국에 들어와서인데 공무원의 행동규범을 내면화하기 위해서 기존의 공무원법상의 법적 의무규정 외에 비법제상의 「공무원의 윤리강령」이 제정되었고 이것이 그 후 「공무원의 신조」로 개편되어 제4 공화국인 유신정권까지 이어졌다. 뒤이어 전두환 정권의 제5공화국에 와서 「공무원 윤리헌장 및 실천강령」, 「공직자윤리법」등이 제정되어 오늘에 이르고 있다.

그런데 민간 기업체에 종사하고 있는 사람보다 공무원에게는 훨씬 높은 윤리적 행동규범을 요구하고 있는데도 불구하고 일반국민이 공직사회를 보는 시선은 곱지 않을뿐더러 상황이 나아지는 기미는 좀체로 보이지 않는다. 공무원들은 기회가 있으면 부패의 유혹에 빠지고 여차하면 복지부동하며 민원인에게 불친절하다는 평을 아직도 받고 있다. 공정하며 청렴하며 국민에게 봉사하는 공직사상의 확립은 이처럼 어렵고도 요원한 일로 생각된다.

원래 윤리적인 범주는 어디까지나 권장사항에 불과하고 이를 위반한 경우에도 처벌할 법적 근거가 없어 실효성에 항상 한계를 지니고 있었다. 다시 말해서, 공무원의 윤리헌장 및 실천강령은 포괄적이고 선언적인 행동규범으로서 공무원이 내면화하고 실천하는 것과는 별개의 것으로 존재한다는 점이다. 공무원들에게 윤리적 행동규범을 내면화시키려는 노력은 행정의 책임성을 확보하고 부정부패를 사전에 예방하자는 데 목적이 있다(전수일, 1999 : 295-304).

‘치료보다는 예방이 더 낫다’라는 격언과 같이 부패방지를 위한 조치에는 예방적 조치가 수반되어야 실효를 거둘 수 있다. 관료부패는 공무원만의 책임이 아니다. 모든 국민이 공동으로 책임을 져야 할 문제이다. 여기서 ‘예방적 조치’란 공공업무의 특성에 비추어 공무원에게 기대되는 바람직한 행동규범을 교육과정을 통해 직업윤리로 승화시키는 작업을 의미한다. 정의로운 사회를 구현하기 위해서는 온당한 사고기준과 도덕관의 확립 위에서 실현될 수 있다. 그런데 오늘날 현대교육은 윤리적·도덕적 내용이 결핍된 불완전한 기능을 수행하고 있다는 비난이 가해지기도 한다. 사회가 세속화되면 될수록 이러한 현상은 증가되어 가는 것 같다.

여기서 우리는 공무원들에게 윤리적 행동규범을 내면화시키기 위한 교육프로그램을 개발해야 할 필요성을 절감하지 않을 수 없다. 이 연구를 위하여 국내외 각종 문헌자료를 활용하고 한국적 상황에서 효과적이고 적절한 교육방법을 제시하고자 한다.

## II. 공직윤리 제고를 위한 역대 정권의 조치들

### 1. 공무원 윤리강령과 공무원의 신조

우선 우리나라가 국가공무원법에서 공무원의 법적의무로 규정하고 있는 행동규범 외에 비법제상의 공무원 윤리규범을 제정한 것은 5. 16 군사혁명 직후 1961년 9월 29일 내각수반훈령 제8호로 발령된 전문 7개 조항의 「공무원의 윤리강령」이다. 이는 군사혁명 후 고조된 개혁의 분위기 속에서 공무원의 윤리관을 정립하는데 목적이 있었다.

다시 공무원의 윤리강령은 1969년 12월 2일 박정희 정부가 3선 개헌 직후, 대통령훈령 제 27호로 발령된 전문 3개 조항의 「공무원의 신조」로 개편되었다. 이는 공무원의 직무수행 및 생활의 실질적 좌표를 표시하고 국민교육헌장(1968년 12월 5일 공포)의 뜻에 부합하는 윤리관 정립의 필요성이 대두되었기 때문이다. 공무원의 신조는 앞서 공무원의 윤리강령이 그 내용이 많아 인상이 약하고 체계성이 결여되었다는 문제점을 시정한다는 입장에서 새로 3개항 81자로 개편하게 된 것이다. 윤리강령에 이어 「공무원의 신조」의 내용은 창의, 근면, 친절, 공정, 청렴결백에 의하여 신임을 얻고 국민에게 봉사해야 한다는 것과 “우리 공무원은 민족중흥에 앞장선 영광스러운 길잡이임을 자부한다”는 내용이 포함되어 있다(정영국 외, 1999 : 7-8).

### 2. 공무원 윤리헌장 및 실천강령

10. 26사태와 광주사태 등으로 빚어진 혼란과 시련을 딛고 탄생한 제5공화국은 구시대의

폐습과 그릇된 기풍을 청산하고 정의로운 사회와 부강한 복지국가를 건설해야 할 시대적 사명을 떠맡게 되었다. 60년대와 70년대 박정희 정권의 성공적인 조국근대화 작업은 경이적인 경제성장을 달성하여 국민생활도 크게 향상시켰다. 그 반면에 이른바 권력형 부정부패, 도의의 타락, 물질만능과 인간경시의 풍조, 공직사회의 부정과 무사안일 등 가치체계의 혼란에서 빚어진 여러 가지 부정적 현상이 나타났고 사회적인 마찰과 갈등이 심화됨으로써 나라의 기강이 해이해졌다. 이러한 가운데 국민 상호간의 불신은 물론 국민의 정부에 대한 불신감이 팽배한 것은 일차적인 책임이 정부와 공직자에게 있다고 판단하고 전두환 정권은 공직자들이 투철한 국가관과 사명감을 가지고 국가와 국민에게 봉사하며 공사생활의 지표가 될 수 있는 행동강령으로서 공무원 윤리헌장을 대통령령으로 새로 제정하여 1980년 12월 29일 선포식을 가졌다.

「공무원윤리헌장」은 크게 전문, 본문, 그리고 공무원 신조로 나누어져 있는데 전문에서는 민족적, 국가적 차원에서 공무원에게 부여된 사명과 공무원으로서 갖추어야 할 기본적인 덕목을 밝히고 있다. 본문에서는 공무원이 '역사의 주체', '민족의 선봉', '국가의 역군', '겨레의 기수'라는 말을 다섯 항목에서 역설하고 있으며 아울러 국가에 대한 헌신과 충성, 국민에 대한 정직과 봉사, 직장에서의 경애와 신의, 청렴과 질서를 지키는 생활 등 다섯 가지 공무원의 신조를 규정하고 있다.

공무원윤리헌장이 새로 제정된 이유는 그 동안 공무원의 좌우명으로 시행되어 왔던 「공무원의 신조」가 그 내용이 너무 포괄적이고 추상적일 뿐 아니라 정신적 이념과 역사관이 부족하여 그것만으로는 공직윤리관을 정립하고 새 시대를 선도해 가야할 공무원의 나아갈 바를 제시해 주기에 미흡하다는 것이었다. 격변하는 세계정세에 능동적으로 대처하며 나라의 안정과 질서를 유지하고 번영과 영광의 복지사회를 이룩해 가는 주역으로 공무원에게 각별한 각오와 사명의식이 요청된다는 점을 강조하였다.

이리하여 공무원이 실제 공직생활을 통하여 구체적으로 실천해 나갈 개별적인 사항을 정해 모든 공무원이 이를 기준으로 행동할 것을 마련한 것이 「공무원윤리헌장 실천강령」이다. 이 강령은 1982년 9월 20일 국무총리훈령으로 시달되었다. 그러나 이 실천강령도 60개 항목으로 너무 많은 내용을 포괄적으로 나열하고 있어서 실천강령으로서의 의미가 별로 없다고 판단된다.

그 밖에 1981년 11월에 전체 공무원을 대상으로 실시한 「복무선서」는 법령과 명령의 준수, 정직 성실한 직무수행, 창의적 능동적 임무수행, 직무상의 비밀엄수, 정의의 실천과 부정의 발본 등의 내용을 담고 있다. 법률에서 정한 행동규범의 일부를 열거한 이 복무선서는 질서, 창의, 정직이라는 가치기준을 특별히 강조한 것이라고 할 수 있다.

### 3. 공직자윤리법의 제정

정부는 지금까지 깨끗하고 정직한 공직풍토를 조성하기 위하여 여러 가지 방안을 연구,

검토해 왔다. 1980년 12월에 선포된 공무원윤리헌장이 순수한 윤리적 차원에서 마련되었다고 한다면 1983년 1월 1일부터 시행하기로 한 「공직자윤리법」(1981. 12. 31 법률 제3530호)은 법적 차원에서의 뒷받침이라 할 수 있다. 특히 이 법은 오랜 세월을 걸쳐 우리나라 공직사회에 누적되어 온 부정부패 풍조를 일소하기 위한 제도적 장치로서 정부의 신뢰성 제고는 물론 선량한 공직자를 보호하려는데 목적을 두고 있다. 지금까지 7차례에 걸쳐 개정된 이 공직자윤리법의 주요 내용은 ① 공직자 재산등록제 실시, ② 퇴직공직자 취업제한제 실시, ③ 공직자 선물신고제 실시, ④ 적극적 업무처리 자세의 확립 등이다.

1983년 1월 처음 실시된 재산등록제는 1985년 1월 제2단계로 확대 실시되었고 이에 따라 1987년 재산등록의무자 총수는 4,628명에 이르게 되었다. 특히 1993년 당시 김영삼 대통령이 재산을 자진 공개하고 동년 7월 공직자윤리법령을 전면 개정하여 4급 이상 전 공직자를 재산등록토록 한 후 1999년 12월 31일 현재 행정부 산하 등록의무자는 7만1천명이며, 이중 공직자윤리위원회 직접심사 대상자는 4,900명에 달하였다(행정자치백서, 2000 : 275).

이와 같이 개정을 통해서 재산등록 의무자와 공개의 범위도 늘어났을 뿐만 아니라 공직선거 후보자 및 국회 임명동의 대상자도 재산을 공개하도록 하였다. 깨끗하고 신뢰받는 정부가 되기 위해서는 역시 공무원이 깨끗해야 한다. 공무원 자신이 부정한 방법에 의해 재산을 증식한다거나 퇴직 후 유관 사기업체로의 취업 등을 목적으로 재직 중 특정업체에 특혜를 주는 일이 있어서는 안 된다.

선물신고제도는 공직자가 외국으로부터 수령한 선물의 유지, 관리 절차를 명확히 하여 깨끗한 공직사회를 구현하고 아울러 공직자의 품위를 높이기 위하여 마련된 제도이다.

### III. 공무원윤리헌장의 교육적 평가: 한계와 문제점

공직자로 하여금 윤리의식을 고양시키고 윤리적 행동규범을 내면화시키는 노력은 행정의 책임성을 확보하고 부정부패를 사전에 예방하자는데 목적이 있다. 그러나 결과적으로 볼 때, 역대 정부의 부정부패 사례는 줄어들기는커녕 오히려 심화되었고 국민의 정부에 와서 각종 권력형비리 게이트가 연이어 불거져 나와 국민들을 실망과 배신감을 느끼게 하고 있다. 대통령의 가족과 친인척들이 부정부패에 깊이 빠져 있고 부정을 감시, 감독해야 할 권력핵심기관의 간부들이 로비의 대상이 되어 금품을 수수하고 사건무마를 위해 부정을 은폐, 축소하는 등 부도덕한 행위를 자행했다고 하니 무엇으로도 변명의 여지가 없다.

돌이켜 보건대, 새 정부가 출범할 때마다 부정부패 척결을 다짐하지만 실효성 있는 결과를 얻지 못했던 것이 사실이다. 국제 투명성 기구(TI)가 해마다 각국의 부패지수를 조사, 발표한 것을 보더라도 최근 5년간 한국의 부패인지수(CPI)는 평균 4.1로 최고 높은 점수인 10점을

선진국의 기준목표로 할 때, 조사대상국의 중하위권에 맴돌고 있다. 1997년도에는 조사대상국 52개국 중 34위, 1998년도에는 85개국 중 43위, 1999년도에는 90개국 중 50위, 2000년도에는 90개국 중 48위, 그리고 2001년도에는 91개국 중 42위에 머물고 있다.

생각건대, 부정부패의 척결문제는 역대 어느 정권에서도 해결하기 어려운 과제임에 틀림 없다. 항상 공직자에게 윤리적 행동규범을 실천하도록 독려함으로써 공직기강을 바로 세우고자 노력해 왔다. 그것은 공직자 자신의 자정노력이 매우 중요하고 개인의 책임성을 확보 하자는 데 그 목적이 있는 것이다. 그리하여 공직자의 윤리성 제고를 위해 갖가지 조치를 동원하였지만 역시 기대에 미칠 수 없었고 또 하나의 과제로서 다음 정권에 넘겨주게 되는 전철을 되풀이하고 있는 것이다. 부정부패를 뿌리뽑겠다고 취임 초에 공언했던 역대 대통령 자신들이 통치자금 등의 명목으로 엄청난 권력형 부정부패를 저지른 장본인이 되고 보니 더 이상 정부의 령(令)이 서지 않는다. 대통령의 가족과 친인척들의 대형 부정축재와 국정 농단(농단)은 우리 국민들에게 배신감과 좌절감을 더해 주는 요인이다. 솔선 수범해야 할 지도자가 자신도 모르게 부패의 구렁이에 빠져 있는 것을 보면 권력은 부패하기 쉽다는 액튼 경(Lord Acton)의 경구를 떠올리지 않을 수 없다. 권력의 핵심뿐만 아니라 권력의 주변에만 있어도 부패불감증에 사로잡히는 모양이다. 권력층의 도덕적 해이(moral hazard)현상은 엄청난 해악을 초래한다는 사실을 유념해야 한다.

공무원의 역할은 너무도 다양하고 각기 다르기 때문에 모든 경우에 적용될 수 있는 하나의 규범을 설정하기란 매우 어려운 일이 아닐 수 없다. 크리브랜드(Harlan Cleveland)가 적절하게 지적하고 있는 바와 같이 윤리규범(강령)은 너무 일반적이어서 무용지물이거나 혹은 너무 특수해서 신통한 효력이 없다. 사실 윤리강령은 주로 “~해서는 안 된다” 혹은 “하지 말아라”로 구성되고 행동의 부정적인 기준을 설정해 두고 있는 경우가 보통이다. 따라서 유능하고 현명하며 정직한 많은 사람들이 이러한 부정적인 처방에 기분을 상하게 된다. 셔우드(Sherwood)도 윤리강령은 보편성으로 되는 경향이 있다고 말한다. 그것은 행동의 외적 경계를 그어주는 역할을 한다(Cleveland, 1972: 103; Sherwood, 1975: 13).

우리가 윤리분야에 있어서 고려에 넣어야 할 것은 가치관 및 행동에 대한 개인의 책임분야이다. 내적 통제의 관념은 겉으로 보기는 제도에 의한 통제보다 더 미약한 것 같지만 궁극적으로 윤리적 딜레마에 빠졌을 때 가장 효과적인 해결책을 마련해 줄 수 있다.

여기서 공무원 윤리현장 및 실천강령이 갖는 문제점을 검토해 보기로 한다(전수일, 2001: 244-245)

첫째, 이는 공무원이 갖추어야 할 자세와 행동지표를 밝힌 것으로 전반적으로 포괄적이고 선언적인 의미를 갖고 있다. 공무원 각자가 스스로 이를 명심하고 내면화하는데 노력하라는 뜻이다. 그러나 공무원이 윤리적 딜레마에 봉착했을 때 구체적으로 어떠한 행동기준에 의거 행동해야 할 지 분명하지 않다.

둘째, 윤리실천강령 역시 구체적이고 현실적인 기준이 마련되어 있지 않아 처음부터 실효성을 점검해 보기가 어렵다. 다시 말해서 법적 근거가 없는 윤리규범만으로 실효성이 없다.

즉, 공무원 윤리헌장, 공무원의 신조 및 복무선서는 법적 뒷받침 없이 훈령 수준으로만 제시되고 있어 글자 그대로 윤리적 행동을 권장하는 추상적인 도덕률을 제시하고 있는데 불과하다.(전수일, 1999 b: 50-52)

셋째, 추진 실적을 감시, 감독하는 기구가 없다. 공무원이 윤리규범을 내면화하고 실천하는 일은 단기간에 이루어지는 것이 아니다. 단지 일회성의 선언식 내지 결의대회나 복무선서처럼 의례적인 통과의식만으로 내면화된다고 생각해서는 안 된다. 그 목적을 달성하기 위해서는 지속적인 홍보와 교육, 추진실적을 평가하고 상벌관계를 전담하는 기구가 필요하다. 공무원에게 윤리규범을 지속적으로 내면화시키기 위해서는 윤리적 행동규범을 성실히 수행한 공무원과 그렇지 못한 공무원을 발굴하여 보상과 징계를 행하는 상벌체계가 확립되어야 할 필요가 있다.

넷째, 공무원 범죄를 다루는 법체계가 분산되어 있고 규정이 모호하다는 점이다. 공무원의 의무를 규정하고 그 위반에 대하여는 종합적이고 체계적인 법이 아직도 마련되지 못하고 형법 등 다양한 법규에 분산되어 있다. 「국가공무원법」(제7장의 복무 제55조-제67조 및 제10장의 제78조-제83조), 「공직자윤리법」, 「형법」상의 일부조항(제7장의 공무원의 직무에 관한 죄 제122조-제135조), 특별형법으로서 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(제2조-제5조의 규정), 「지방공무원법」, 「공무원 징계령」, 「공무원 복무규정」, 「공무원 범죄에 관한 물수특례법」, 「공직선거 및 선거부정방지법」이 마련되어 있다.

다행히도 시민단체들로부터 부패문제를 총괄적으로 다룰 통합법의 제정 필요성을 10여년 전부터 끈질기게 요구해 왔는데 드디어 지난 2001년 7월 25일 부패방지법이 불완전하나마 제정된 것은 특기할만한 일이다.

#### IV. 행정윤리 내면화를 위한 교육 프로그램 시안

현대 민주국가에 있어서 「책임성 있는 정부」 혹은 「책임성 있는 행정」의 보장이야말로 무엇보다도 중요한 과제가 아닐 수 없다. 오늘날의 행정공무원은 행정기능이 확대되고 질적으로 복잡해짐에 따라 광범위한 행정상의 재량권을 행사하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 재량권의 확대는 곧 권력남용의 가능성을 더욱 높여 주고 있는 것이 사실이다. 권력이 남용된다는 것은 바로 권력에 책임성이 확보되지 못함을 의미한다. 이리하여 민주국가에 있어서는 행정상의 권력남용을 방지하여 책임성 있는 행정을 확보해야 한다는 주장은 아무리 강조되어도 지나침이 없을 것이다.

공무원은 국민 전체의 봉사자로서 공익을 추구해야 하며 또한 국민생활에 지대한 영향을 미칠 수 있는 입장에 있기 때문에 일반국민들보다 훨씬 높은 수준의 직업윤리를 견지할 것

을 요구하고 있다. 그것은 공공업무의 특성에서 나오는 당연한 귀결이다. 모셔(Frederick C. Mosher)는 공공업무의 특성에 관련하여 고려되어야 할 몇 가지 사항을 다음과 같이 지적하고 있다. ① 정부의 제 결정과 행동조치는 사회적, 경제적 환경은 물론 정책의 속성과 발전에 엄청난 영향력을 미친다. ② 정부의 방대한 결정과 행동조치는 대부분 행정공무원에 의해서 정해지거나 크게 영향을 받는다. ③ 이들 공무원의 결정과 행동조치는 그들의 역량과 가치 정향에 달려 있다. ④ 이러한 속성은 그들의 배경, 교육훈련 및 현재 그들이 속해 있는 단체에 크게 의존하고 있다는 점이다(Mosher, 1975: 1-2).

현대사회에서 역할의 갈등 가능성은 언제나 있을 수 있다. 이 가운데 책임의 갈등은 공직자의 윤리적 딜레마를 경험하는 전형적인 것이다. 즉, 직무상의 업무와 기대 사이에 거리감을 느끼는 경우가 이에 해당한다. 쿠퍼(T. C. Cooper)는 행정책임의 갈등을 경험하는 세 가지 경우를 첫째, 권한의 갈등 (conflicts of authority), 둘째, 역할갈등(role conflicts), 셋째, 이해의 갈등(conflicts of interest)으로 설명하고 있다. 그는 책임을 두 가지 유형, 즉, 객관적 책임과 주관적 책임으로 구분하고 이 양자의 갈등 가능성은 명백하며 공무원으로서 윤리적 딜레마를 경험하게 되는 가장 보편적인 방식임을 지적하고 있다(Cooper, 1986: 63).

대체로 직무상의 의무를 부여해 주는 역할과 양립될 수 없는 방향으로 우리들을 동기 부여해 주는 가치 사이의 갈등에서 윤리적 딜레마를 경험하게 된다. 이러한 갈등에 직면하여 공무원들은 어떻게 되는지를 바야나드(C. I. Barnard)는 몇 가지 가능한 결과를 제시해 주고 있다. 즉, ① 도덕적 타락으로 좌절과 무능에 빠지며, ② 책임감이 감퇴되며, ③ 적극적인 관여에서 벗어나며, ④ 책임을 회피하는 요령을 터득하며, ⑤ 행동강령에 위배됨이 없이 즉각적인 욕망이나 요건을 만족시키는 대안조치를 마련하는 능력을 키운다는 것이다(Cooper, 1986: 82)

앞에서도 언급한 바와 같이 공무원이 국민의 생활에 관여하는 폭이 커지고 재량의 여지가 확대됨에 따라 권력남용 및 부패의 소지가 많아지게 되었다. 그만큼 공직자의 윤리문제가 지대한 관심분야로 되었다. 공직자의 행동과 결정은 국민의 생활에 직접적인 영향을 주고있으며 조그마한 비행도 막대한 손실을 가져다준다. 이러한 점에서 공무원의 윤리의식의 강화 조치야말로 반 부패 전략으로서 중요하고 긴요한 예방적 조치가 아닐 수 없다. 여기서 예방적 조치란 공공업무의 특성에 비추어 공무원에게 기대되는 바람직한 행동규범을 직업윤리로 승화시키는 작업을 의미한다.

관료부패는 관료만의 책임이 아니다. 모든 국민이 공동으로 책임을 져야 할 문제이다. 정의로운 사회를 구현하기 위해서는 온당한 사고기준과 도덕관의 확립 위에서 실현될 수 있다. 그러나 윤리교육을 통한 국민의식의 개조는 장구한 시일을 요하며 그 효과도 서서히 나타난다. 그런데 현대교육은 윤리적, 도덕적 내용이 결핍된 불완전한 기능을 수행하고 있다는 비난이 가해지기도 한다. 사회가 세속화되면 될수록 이러한 현상은 더해 가는 것 같다. 흔히 세속적인 악을 치유하는데는 교육의 효과만큼 큰 것도 없다.

행정윤리교육의 첫 단계는 행정과 정책의 윤리적 차원의 인지도를 개발하는 일이다. 윤리



에 대한 지각은 그 밖의 다른 것에 대한 지각처럼 자연스런 것이다. 만일 공무원이 윤리의 수요에 부응해야 하는 것이라면 윤리는 배워 터득해야 한다. 왜 그러한가? 훌륭한 사람이라고 해서 항상 훌륭한 결정을 내리는 것이 아니기 때문이다(M. V. Jackson, 1993: 32). 다시 말해서 도덕적으로 훌륭한 사람도 도덕적으로 나쁜 결정을 내릴 수도 있다는 것이다. 정치 생활에서 악은 선에서 나올 수 있다고 주장한 사람은 바로 막스 베버 였다는 사실이다(Max Weber, 1947: 122-123).

행정윤리 교육 프로그램은 사람들이 공공행정과 정책의 윤리적 함의를 파악하고 분명히 하기 위한 체계적인 전략을 채택하도록 고무할 필요가 있다. 그런데 한편에서는 윤리교육에 관해서 부정적인 견해를 갖고 있는 사람도 있다. 우리는 부모 설하에서 인생의 윤리를 배우게 된다. 당시에 우리가 덕성을 배우지 못한다면 우리는 결코 그것을 배울 수 없다는 주장이다. 윤리는 내면적이기 때문에 공직자 교육을 통해서 윤리를 관심의 대상으로 가려낼 필요가 없다고 주장하는 것은 교과목에 윤리를 올려놓는데 반대하는 부류이다.

그러나 윤리의 교과과정은 윤리적 국면을 끌어내기 위해서 참여자들의 경험을 숙고하고 모으는 기회로 활용할 수 있다. 따라서 교관은 윤리를 가르치는 역할에 던져지는 것이 아니라 참여자들이 자신의 경험을 분석하는 기회를 구조화시키는 사람이다. 다시 말해서 참여자들의 경험이 매우 중요하다. 일찍이 “훌륭한 관리자는 만들어지는 것이 아니고 태어난다”는 생각은 경영대학원의 설립을 지연시켰고 교과목의 발전을 지연시켰다고 언급한 대목은 매우 유익한 시사점을 제공하고 있다(Chandler, 1977).

일찍이 윌슨(Woodrow Wison) 이 1887년 「행정에 관한 연구(The Study of Administration)」라는 논문에서 “행정은 정치의 고유영역 바깥에 있고 행정문제는 정치문제가 아니다”라고 한 그 시점 이후 윤리문제와 도덕문제는 행정관의 교육훈련 프로그램에서 분리되게 되었다(Dwivedi, 1987: 700). 1940년대는 행정학이 시작되었을 때보다 훨씬 복잡한 행정의 가치들과 더불어 종언을 고했다. 어떤 학자는 행정의 가치 중립적 과학을 추구하는가 하면 또 어떤 학자는 가치를 불가피한 본질로 보는 행정이론을 추구했다(Nigro & Richardson, 1990: 427). 1940년대 동안 여러 학자들에 의해 공공행정과 결부된 가치의 의미와 복잡성에 대한 이해를 더욱 풍요롭게 했다. 그러나 1950년대 동안은 행정윤리에 대한 관심이 ‘합리성’, ‘관리과학’, 및 ‘정책분석’ 등에 관심을 둔 나머지 크게 퇴색했던 것이 사실이다. 그 결과 행정과학을 추구하는 동안 행정의 도덕적, 윤리적 차원은 학계나 행정학 교과과정에서 그 중요성이 시들해 버렸다. 미국의 경우 1960년대 중반에 이르러서야 윤리문제에 대한 관심이 소홀했던 것이 얼마나 큰 손실을 가져다주는가를 깨닫기 시작했다. 1970년대 응용윤리학 과정이 행정학이나 공공정책 교과목에 들어가기 시작했다. 릴라(Lilla)는 도덕교육을 받지 않고 공직에 들어온 사람들은 책임 있는 행동을 하는 준비도 없이 자신의 행동에 대해서 약삭 바른 변명을 늘어놓는 철학적 담론기법만을 배웠다고 혹평하였다(Lilla, 1981: 4).

어쨌든 공공행정의 윤리와 민주적 기풍(democratic ethos)에 약 20 여 년간 별로 관심을 두지 않았던 미국에서 특히 행정윤리에 관한 논의는 1970년대 초 ‘워터게이트 사건’ 이후에

야 비로소 관심분야로 대두되기 시작하였다. 이 기간 동안 프레드릭슨(Frederickson)은 신행정학에서 사회적 형평성(social equity)의 가치에 대해서 보다 큰 강조를 했다는 것이 특징이다(H. George Frederickson, 1980). 이리하여 행정윤리의 핵심으로서 사회적 형평성과 정의의 가치에 보다 많은 강조 점을 두기에 이르렀다. 웨이크필드(Wakefield)는 공무원의 윤리교육이 매우 중요함을 강조하면서 도덕적 정부에 대한 공무원의 마음가짐을 강화시키는 전문교육은 비윤리적 행동을 방어하는 제1차적 수단이 될 것임을 강조하였다(Wakefield, 1976: 666). 그러나 1980년대 초까지 공공정책과 행정의 훈련에 공공책임의 가치와 윤리를 심화시켜야 한다는 호소는 지지를 받았지만 그러한 노력은 수십 년간 소홀한 탓으로 도덕적 무지의 유산으로 좌절되었다고 드위베디(Dwivedi)는 평가하고 있다(Dwivedi, 1987: 700-701).

그러면 행정윤리의 교육을 위해서 무엇을 가르쳐야 하며 또 어떻게 가르쳐야 할 것인가가 주된 관심사가 아닐 수 없다. 일반적으로 공교육이 개인의 도덕적 행동에 별로 중대한 영향을 미치지 못하는 반면에 공무원 교육훈련은 그들로 하여금 보다 윤리적으로 행동할 가능성을 더 높여 줄 수 있다고 생각된다. 행정윤리에 투철한 공무원은 그가 맡은 책임에 대하여 더 민감하고 자신의 행동결과에 대해서도 보다 신중하며 행위를 규정하는 법률과 규칙을 준수하는 일에 보다 세심해진다(Fleishman & Payne, 1980: xi-xii).

여기서 행정윤리 교육의 목표와 기능을 살펴보기로 한다. 행정학 교과목에서 윤리교육의 목표는 첫째, 도덕적 판단을 할 줄 아는 학생들을 배출하며, 둘째, 도덕적 판단과 그들의 행동이 윤리적임을 아는 학생들을 배출하는데 있다. 윤리교육은 개인의 윤리적 인식과 그들의 도덕적 추론 및 판단에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 데니스(Dennis)가 박사학위 논문을 위해 51명의 윤리강사를 대상으로 한 설문조사에서 다음과 같은 목표를 순위별로 제시하고 있다. ① 공행정 분야의 윤리문제에 대한 인식을 증진하기 위한. ② 윤리적 의사결정에 분석적 기법을 확립하기 위한. ③ 공직을 수행함에 있어 도덕적 책무와 개인의 책임 있는 태도를 함양하기 위한. ④ 도덕적 상상력을 고취하기 위한. ⑤ 공무원 역할의 재량권을 인식하기 위한. ⑥ 도덕적 특성을 함양하고 공직에 있어서 윤리적 행동을 함양하기 위한. ⑦ 도덕철학과 정치사상에 있어서 서구적 전통과 친숙하기 위한. ⑧ 행정의 윤리적 규준에 대한 지식을 획득하기 위한. 그 밖에 민주적 가치와 공무원의 책무에 대한 지식을 전달하며 공무원의 제약과 기대에 대한 실질적 이해를 개발하여 윤리강령에 대한 지혜, 이익갈등법령, 조직규범과 규칙 등에 폭넓은 이해를 토대로 윤리적 행동모형을 실천하는데 있다(Catron, Denhardt, 1994: 53).

윤리교육의 한가지 기능은 도덕적 성품을 길러내는데 있다. 우리는 오늘날 윤리라든가 도덕성을 주로 한정되고 부정적인 의미로 생각하는 경우가 많다. 예컨대, “너는 무엇 무엇을 해서는 안 된다”(a Puritanical, or Victorian no-no's)와 같은 내용이다. 윤리라는 단어는 그리스인들에게는 글자 그대로 성품을 의미한다. 인격형성의 개념은 윤리의 고전적 개념의 바탕이다(Diamond, 1986: 76-77).

행정윤리교육의 목표는 가치, 지식과 기술을 윤리적 행동지향의 목표로 바꿔주는 작업

이다. 지식(knowledge)은 교육의 결과이며 기술(skill)은 훈련의 결과이며 가치의 재 강화는 사회화(socialization)와 관계가 있다. 행정윤리는 공무원으로 하여금 전문직의 특정한 가치를 사회화시키는 방식으로 교육시킬 수 있다. 다시 말해서 행정윤리의 학습과정을 통해서 개인의 신념과 성실성을 견지하면서 건전한 비판적 사고, 윤리적 판단 그리고 개인의 책임성을 확보할 기술을 배양해 나간다.

그러면 윤리 교과목의 내용은 어떻게 짜여져야 되는가를 살펴보기로 한다.

윤리 교과목은 공무원들로 하여금 윤리문제를 확인하는 경험을 하게 하고 도덕적 추론의 기법을 세련화시키고 윤리의 각기 다른 접근방법의 이론적 토대를 이해하는데 도움이 되어야 한다.

윤리 교과목에 관한 연구는 다음 3개의 범주에 들어가는 것으로 분류할 수 있다(Carton & Denhardt, 1988: 57-59). 첫째, 도덕적, 법적 책임을 강조하는 행정윤리, 둘째, 헌법에 강조점을 두는 민주적, 정권적 가치(regime value), 셋째, 철학체제와 정책문제 등이다.

우선 첫째 범주는 공무원이 그들의 역할에 의해서 당면하게 되는 윤리문제를 다룬다. 윤리적 딜레마를 분석하고 평가하기 위해서 필요로 하는 기술이다. 추론적 과정에 초점을 둔다(Lewis, 1991, Gortner, 1991). 교과목의 목적은 의식 향상, 감수성 개발, 윤리적 담론을 향상시키는데 있다. 개인의 도덕적 감각을 개발하는 일이 무엇보다도 중요하다. 특히 부정부패, 낭비, 남용과 그 치유책에 초점을 두는 교과목으로서 개인 및 조직부패(systemic corruption)를 예시하는 「사례집」을 이용한다. 그 밖에 「행정책임」, 「정의론」 등과 같은 교과목 설정이 필요하다.

둘째 범주에 드는 민주적 및 체제적 가치로서 대의민주제와 공무원에게 위임된 특정한 책무와 책임성이 강조된다. 대의민주제 하에서 국민의 신뢰를 획득해야 할 의무가 확인되고 논의되어야 한다. 대의민주제의 가치를 진작시키고 민주적 윤리를 내면화시키기 위해 재량권을 이용하는데 초점을 둔다(John Rohr's Ethics for Bureaucrats). 「정치학」, 「헌법」, 「행정법」, 등의 교과목이 포함되어야 한다.

셋째 범주의 철학체제와 정책문제 부문은 「고전철학」, 「정치철학」, 「인성 심리학」 및 「정책 관련사례집」 등의 교과목이 포함되어야 한다. 「정치철학」과 「인성 심리학」(humanistic psychology)의 중요성에 관해서는 로어(John A. Rohr)의 논문에 잘 지적되어 있다(Rohr, 1976: 399-400).

오늘날 다양하고 복잡한 사회에서 울어 나오는 가치는 꼭 꼬집어서 파악하기가 어렵기 때문에 윤리교육의 어려움이 따른다. 여기서 미국 하바드 대학의 총장을 역임했던 바크 박사(Derek C. Bok)의 견해는 매우 의미 있는 것으로 경청할만한 가치가 있다고 생각된다. 그의 의견으로는 ① 공무원의 행정재량에 헌법상의 제도 및 한계를 설정한다. ② 인류학에서 심리학에 이르기까지 문과대학의 교과과정은 학생들에게 사회의 각기 다른 집단이 갖고 있는 광범위한 가치를 소개한다. ③ 인간의 경험을 깊이 이해하고 반복되는 딜레마에 대한 판단도구를 주기 위해서 역사와 전기(傳記)에 대한 연구를 한다. ④ 근본적인 가치를 이해하는 기반을 제공하기 위해서 정치철학에 관한 연구를 한다. ⑤ 갈등을 해소하기 위한 엄격한 분

석도구를 개발하는데 도움이 되는 사례연구를 활용한다(Derek Bok, 1974: 13-14). 그는 특히 윤리교육은 '사례연구'와 '실제문제'를 소재로 해야 가장 효과적이라고 주장하고 있다(Derek Bok, 1976: 26-27).

## 5. 결론 : 교육효과 극대화를 위한 제언

관료부패현상은 어느 특정국가의 전유물이 아니다. 이는 한 나라의 사회문화적 환경과 역사적 전통에 뿌리박고 있기 때문에 나라마다 정도의 차이는 있지만 정부의 고질적인 병폐로 되어 있다. 따라서 보다 나은 치료책을 강구하지 않고는 실질적인 향상은 기대하기 어렵다. 그렇다고 해서 강력한 부패방지 조치로 정부가 부패공직자를 단호히 적발해서 처벌한다고 해서 쉽게 해결되는 것은 아니다. 앞에서 언급한 바와 같이 "치료보다는 예방이 더 낫다"는 격언에 비추어 볼 때, 부패방지를 위한 조치에는 예방적 조치가 수반되어야 실효를 거둘 수 있다. 행정윤리교육의 강화조치야 말로 사회적 풍토를 정화시켜 나가는데 최선의 방법이다. 교육은 단지 학교교육에만 국한되는 것이 아니고 종교적 계율을 설파하는 종교집회에서도 많은 사람들에게 도덕적 가치를 깨우쳐 줄 수 있다고 브라이반타이(Ralph Braibanti)는 지적하고 있다. 그는 나아가 국민으로서의 자부심, 공직자로서의 자부심을 일깨워줌으로써 "내가 어떻게 그런 부패한 짓을 할 수 있겠는가"하는 자부심과 신념이 확고하도록 사회적 풍토가 조성되어야 한다고 주장한다(Braibanti, 1962: 357-372). 더욱이 공무원은 주어진 상황에서 무엇이 올바른 결정인가를 윤리적 차원에서 타진해 봐야 하며 이 경우에는 어떤 선택이 가장 공정하며 가장 정당한 것인가를 스스로 물어 보면서 신중을 기해야 한다.

이러한 경우 부정을 저지르는 공무원에게는 적어도 그렇게 되도록 유혹하는 일반시민이 있다. 뇌물을 받는 자(bribe-taker)가 있으면 뇌물을 주는 자(bribe-giver)가 있기 마련이다. 그런데 국민의 비난은 부정공무원에게 집중되고 똑같이 죄 있는 민간 부패 유인 자에게는 비교적 관대해야 하는 것은 다소 역설적이다. 이는 기업가에게는 도덕적 의무태만의 구실을 주고 공직자는 적발하여 비난과 오명을 줌으로써 일종의 가학성 패감을 맛보려는 공통된 경향을 반영하고 있다. 이처럼 우리는 사적생활보다 정부에 높은 기준을 기대하고 있다. 따라서 공직자는 정직하고 고결한 성품을 지녀야 하고 행동규범을 숭선 수범하여 공익을 증진한다는 자세를 견지해 나가야 한다.

이 연구는 대학원 과정에서의 행정윤리 교과목을 개발하자는 것이 목적이 아니고 행정업무를 담당하는 공무원이나 권력의 지위에 있는 고위 공직자들에게 행정윤리를 내면화하기 위한 교육 프로그램을 어떻게 짜야 할 것인가가 목적이다. 앞에서 논의한 교과목들은 일반 대학원이나 행정대학원 수준에서 편성될 수 있는 교과목들이다. 공직자들을 위한 행정윤리

교육은 많은 교과목을 편성해서 교육훈련을 시킬 시간적 여유가 없다. 이론만을 의무적으로 전수시킨다고 해서 자동적으로 윤리의식이 함양되고 체질화되는 것이 아니다. 이론보다는 사례 중심의 교육이 매우 효과성이 높을 것으로 판단된다. 공무원이 된 사람들은 우선 무엇보다도 올바른 국가관을 갖고 있어야 한다. 그러기 위해서 공무원은 헌정체(憲政體)의 가치는 무엇이며 국정의 목표와 지표에 관해서 충분한 이해를 토대로 그의 사명과 역할이 어떠한지 하는가들을 항상 되새겨 보아야 한다. 다음으로 권력의 속성은 무엇이며 권력을 올바르게 집행하기 위해서는 어떻게 해야 하는가가 매우 중요하다. 권력은 부패하기 쉽다는 속성이 있기 때문에 항상 부정의 유혹에 빠지지 않도록 자신과 그의 주변을 철저히 관리할 수 있도록 깨어 있어야 한다.

베일리(Stephan K. Bailey)는 애플비(Paul H. Appleby)의 추도논문에서 공무에 있어서 윤리적 행동을 필요로 하는 마음가짐을 정신적 자세와 도덕적 자질의 배합으로 설명하고 있다(Richard J. Stillman II, 1984: 481-489; Bailey, 1965: 283-298). 첫 번째의 자세는 인간과 공공정책의 도덕적 호소성을 인식하는 일이다. 공익의 복음은 널리 공포되어 있지만 사실상 사익에 물들이지 않고 공익의 입장에서 의사결정을 하기란 불가능하다고 볼 수 있다. 공무원은 이러한 상황에서도 동요됨이 없이 중요한 의사결정을 함에 있어 도덕적 성숙의 정도를 보여야 한다. 둘째는 도덕적 우선 순위를 정해주는 맥락적 요인을 간파하는 일이다. 맥락에서 상대적 선으로 될 수 없는 도덕상의 악은 없다. 즉, 윤리의 상대성 논리와 공직이 갖는 변덕스런 요인들을 이해해야 한다. 셋째는 절차의 역설(paradoxes of procedures)의 개념을 인식하는 일이다. 질서정연하고 합리적 절차의 유지는 민주사회에 있어서 필수적이다. 그러나 규칙과 그 한계성은 가끔 책임과 책무에 대한 필요성을 방해하는 경우가 발생한다.

다음 도덕적 자질은 첫째, 낙관주의 자질이다. 공무원은 행동에 마비됨이 없이 복잡하고 광범위한 선택을 다룰 수 있어야 한다. 클리브랜드(Cleveland)의 말을 빌리면 일이 어떻게 나쁘게 될 것인가가 아니라 어떻게 일이 향상되어질 것인가 하는 전망을 갖는 일이다(Cleveland, 1972: 89). 둘째는 용기다. 하찮은 일에도 원칙을 준수하고 친구, 친척들로부터의 청탁을 배격할 수 있는 능력을 의미한다. 셋째는 공정성의 능력이다. 인정감, 지위, 권력에 대한 개인의 욕구 위에 서서 원칙을 적용하려는 능력이 여기에 포함된다.

어쨌든 공직자를 대상으로 한 윤리교육은 강사를 통한 강제 주입식 교육보다는 참여자들이 윤리적 딜레마에 빠졌을 때의 경험담을 사례화해서 각자 스스로 느낌을 통해서 무엇이 올바른 것이고 그릇된 것인지를 판단케 하는 교육방식이 효과적이라 하겠다. 이러한 사례의 내용을 각본화한 영화를 제작해서 교재로 한다면 교육의 효과도 극대화할 수 있을 것으로 생각된다.

이러한 관점에서 볼 때 로어(John A. Rohr)의 지적은 매우 유인한 시사점을 제공해 주고 있다. 그에 의하면 윤리교육은 행동보다는 가치를 강조해야 하고 답변을 제공하기보다는 반성을 유도하는 쪽으로 지향되어야 한다는 것이다. 결국 윤리적 차원은 반성과 숙고를 유도하는 노력을 통해서 터득할 수 있으며 개인의 책임성을 확보하도록 하는 것이 최선이라 하

겠다. 공무원은 분수에 맞는 생활, 내집생활을 인생의 생활신조로 삼고 실제로 공직이야말로 국가와 거래를 위해 봉사하는 명예로운 직업임을 인식하고 여기에 커다란 만족감을 얻어야 한다. 결국 행정책임의 실질적인 확보는 공무원 개개인의 책임성을 강조하지 않을 수 없고 개인책임의 강조는 곧 공무원의 윤리적 가치기준에 입각한 행동에 기대할 수밖에 없는 것이다.

## 참고문헌

- 유종해(1995), 개정판 「행정의 윤리」, 서울 : 박영사  
 전수일(1999a), 수정판 「관료부패론」, 서울 : 선학사  
 정영국 외(1999), 「공직자 윤리규범 및 국민의식 개선 연구」, 한국정신문화연구원.  
 전수일(1999b), “공무원의 윤리규범과 행동기준에 관한 연구”, 한국부패학회보 제4호.  
 전수일(2001), “공직윤리에 대한 역대정권별 조명”, 한국행정사학지 제10호.  
 행정자치부 발행, 행정자치백서(2000), 행정자치백서(2001)

## Foreign Books:

- Appleby, Paul H.(1952), *Morality and Administration in Democratic Government*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.  
 Bok, Derek C.(1974). *The President's Report*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ.  
 Cleveland, Harlan.(1972), *The Future Executive*, New York: Harper and Row Publishing.  
 Cooper, Terry L.(1986), *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Rev. ed. Port Washington, N.Y.: Associated Faculty Press.  
 Douglas, Paul H.(1972), *Ethics in Government*, Connecticut: Greenwood.  
 Fleishman, Joel L. and Bruce L. Payne.(1980), *Ethical Dilemmas and the Education of Policymakers*. The Hastings Center, Hastings on Hudson, New York.  
 Lewis,Carol W.(1991), *The Ethics Challenge in Public Service*. Sanfrancisco: Jossey-Bass.  
 Mosher, Frederick C.(1975), *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University.  
 Rohr, John.(1989), *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, 2nd edition, New York: Marcel Dekker, Inc.  
 Stillman II, Richard J.(1984), *Public Administration: Concepts and Cases*, 3rd ed., Boston: Houghton Mifflin Company.  
 Weber, M.(1947), *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie: 1* (4 Auflage), J. c. B. Mohr, Tübingen.

### Foreign Articles:

- Bailey, Stephen K.(1965), "Ethics and Public Service", in Roscoe C. Martin(ed.) *Public Administration and Democracy*. Syracuse: Syracuse Univ. Press.
- Bok, Derek C.(1976), "Can Ethics be taught?," *Change*, Vol. 8. (October).
- Braibanti, Ralph C.(1962), "Reflections on Bureaucratic Corruption," *Public Administration* (London), Vol. XXXX (Winter).
- Catron, Bayard L. and Kathryn G. Denhardt.(1984), "Ethics Education in Public Administration" in *Handbook of Administrative Ethics* edited by Terry L. Cooper, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Chandler, Ralph C.(1988), "The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics," *PAR*, 47 (January/February).
- Denhardt, Kathryn G.(1988), *The Ethics of Public Service*. New York: Greenwood Press.
- Dwivedi, O. P. and E. A. Engelbert.(1981), "Education and Training for Values and Ethics in the Public Service: An International Perspective," *Public Personnel Management* 10.
- Dwiwedi, O. P., (1987), "Moral Dimensions of Statecraft: A Plea for an Administrative Theology," *Canadian Journal of Political Science*, 20.
- Dwivedi, O. P.(1988), "Teaching Ethics in Public Administration Courses", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 54.
- Frederickson, H. George.(1971), "Toward a New Public Administration," in Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton, PA: Chandler Publishing Company.
- Hejka-Ekins, April.(1988), "Teaching Ethics in Public Administration," *PAR*, 48 (September/October).
- Jackson, M. W.(1993), "How can Ethics be Taught?" in *Ethics in Public Service*, edited by Richard A. Chapman, Ottawa, Canada: Carleton Univ. Press.
- Lilla, Mark T.(1981), "Ethos, Ethics, and Public Service," *The Public Interest* (Spring).
- Nigro, Lloyd G. and William D. Richardson.(1990), "Between Citizen and Administrator: Administrative Ethics and PAR," *PAR*, 50 (November/December).
- Rohr, John.(1976) : "The Study of Ethics in the PA Curriculum," *PAR*, 36 (July/August).
- Sherwood, Frank.(1975), "Professional Ethics", *Public Management*, (June).
- Wakefield, Susan.(1976), "Ethics and the Public Service: A Case for Individual Responsibility," *PAR*, 36 (November/December).