

## 김대중 정부의 부패통제 정책 평가 : 가능성과 지속되는 문제\*

김 병 섭\*\* · 백 승 빙\*\*\*

〈 目 次 〉

- I. 머리말
- II. 부패실태 : 줄어들고 있는가?
- III. 역대정부의 반부패정책 평가
- IV. 반부패정책의 평가와 과제
- V. 맺음말

〈 요 약 〉

김대중 정부는 부폐방지법 제정 등 여러 가지 부폐통제를 위한 제도적 장치를 마련했다. 내부고발자 보호제도와 예산 부정 신고에 대한 보상 제도 등은 긍정적 효과를 발휘할 것으로 기대된다. 그러나 국민감사청구제도의 미비점과 보상액의 상한선 문제 등 제도적 보완이 필요한 것으로 판단되며, 아울러 부폐가 가장 심각한 것으로 인식되고 있는 정치권에 대한 통제제도의 개혁은 미진한 상태이다. 부폐 자체에 대한 통제와 부폐통제기구들에 대한 통제를 위한 국민들의 직접적 통제가 필요하다.

### I. 머 리 말

총체적 부정과 부폐를 청산하지 않고서는 우리 사회의 발전을 기대할 수 없다. 한 때는 부폐가 경제발전을 촉진하는 측면도 있다는 보고가 없지는 않았으나

\* 본 연구는 “1998년도 서울대학교 발전기금 일반학술연구비”의 지원에 의해 이루어진 것임

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수

\*\*\* 서울대학교 행정대학원 박사과정

(예 : Leff, 1964), 근래에는 이를 인정하는 학자들은 찾아보기 어렵고 경험적 연구들은 거의 한결같이 부패를 경제발전의 저해요인임을 제시하고 있다(예 : Wei, 1999). 부패가 미치는 정치·경제·사회적 폐해 때문에 우리나라는 정부수립 이후 역대 정권마다 부폐통제를 목소리 높여 강조해 왔다(강성남, 1999 ; 박영호, 1999 ; 윤태범, 1998). 그리고 부폐통제를 위해서 다양한 노력과 조치들을 취해 왔다. 하지만 부폐는 여전히 지속되고 있고 또 만연되어 있기 때문에 부폐통제의 필요성은 계속되고 있다. 김대중 정부도 예외는 아니어서 여러 가지 부폐통제 정책을 제시하고 또 집행하여 왔지만, 부폐수준은 만족할 만한 정도로 줄어들고 있는 것으로 보이지 않는다. 본 논문은 김대중 정부 시작 후 지금까지 부폐통제와 관련한 성과와 문제점을 살펴 보고 이를 통해서 앞으로 정부가 해야 할 부폐통제 정책의 과제를 도출하는 데 그 목적이 있다.

부폐통제 정책의 범위는 주로 중앙정부를 중심으로 하되, 부분적으로 국세청 등 개별기관과 서울시 등 지방자치단체의 시책을 포함하여 논의를 전개하고자 한다.

## II. 부폐실태 : 줄어들고 있는가?

한 외국인 학자(Shleifer & Vishny, 1993)는 우리나라에서 부폐는 일종의 관행으로 지속되고 있다고 지적하고 있다. 정치와 행정 뿐만 아니라 기업과 기업관계(예 : 하도급 비리), 은행과 기업(예 : 대출비리), 언론과 기업관계(예 : 사이비기자), 교육계(예 : 촌지 및 입시부정), 의료계(부정방지위원회의 의료부조리 실태 연구, 1994), 법조계(예 : 독직사건 등) 우리 사회의 부폐는 그 뿌리가 깊고 광범위하다는데 거의 이견이 없다.

이러한 부폐 수준에도 불구하고, 많은 사람들 특히 공직경험이 있는 사람들은 공직부폐가(현저하게) 줄어들고 있다고 인식하고 또 주장한다. 물론 여기에 반론을 제기하는 사람들도 있다. 어떤 인식이 객관적인 사실에 부합하는지에 따라 부폐 통제의 가능성 있는 것인지 아니면 무력감 속에서 그저 상징적으로 부폐통제를 하는 척하는 것으로 만족해야 하는지가 달라진다. 그런 의미에서 부폐 실태의 역사적 분석은 중요하다. 이를 위해서 세 가지 자료를 분석하였다. 첫째, 감사원의 부폐 적발 실적, 둘째 연도별 여론조사, 셋째 TI의 청렴도 지수 변화가 그것이다.

1990년부터 1999년까지 감사원에서 적발한 금품수수의 연도별 추이는 <표 1>과 같다. <표 1>에서 보는 것처럼 1990년에서 1999년까지 감사원에서 뇌물수수와 관련한 적발건수는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자·기타 단체를 모두 합쳐 497건이며, 인원수는 763명이었다. 이를 연도별로 분석해 보면 1991년을 기점으로 증가추세를 보이다가 1996년에 그 건수와 인원수에 있어서 가장 낮은 수치를 나타내고 있으며, 1998년도에는 다시 부패가 늘어나고 있는 것을 알 수 있다.

기관별로 볼 경우 국가기관, 지방자치단체, 정부투자·기타 단체가 연도별로 비슷한 양상을 보이고 있으나, 국가기관의 경우 정부의 지속적인 단속으로 1995년을 기점으로 하여 안정세를 보이는 반면, 지방자치단체는 해마다 증가세와 감소세가 되풀이 되고 있음을 알 수 있다. 정부투자·기타 단체는 1996년을 기점으로 하여 오히려 증가하는 추세를 보이고 있다.

&lt;표 1&gt; 뇌물수수에 대한 연도별 감사원 감사결과

구분	합 계		국가기관		지방자치단체		투자·기타단체	
	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원
계	497	763	167	273	190	281	140	209
1990	55	69	25	34	19	20	11	15
1991	29	53	7	7	19	43	3	3
1992	45	78	17	35	24	36	4	7
1993	57	87	32	45	7	8	18	34
1994	88	127	29	45	31	48	28	34
1995	35	51	9	16	22	28	4	7
1996	13	14	10	11	0	0	3	3
1997	63	89	11	11	35	51	17	27
1998	55	114	16	54	12	16	27	44
1999	57	81	11	15	21	31	25	35

자료 : 감사원, 1999년도 감사연보.

이상에서 살펴본 뇌물수수에 대한 연도별 추이는 현상을 그대로 반영해 주지 못한다는 데에 문제가 있다. 즉 부패는 항상 존재하되 집권자의 의지, 감사기관의 노력여부 등에 따라 그 적발건수가 변화됨을 간과해서는 안된다.

위 자료는 객관적 자료의 연도별 변화를 살펴본 것인데, 김대중 정부가 들어선 이후의 변화가 잘 나타나지 않기 때문에 주관적 여론조사를 토대로 하여 부패 인식을 살펴볼 필요가 있다. 각종 여론조사 결과에 의하면 우리나라 국민들은 우리

의 부패수준이 심각한 것으로 인식하고 있다. 1999년 3월의 정신문화연구원 조사, 1999년 5월의 리서치&리서치 조사, 1999년 7월의 한국갤럽 조사에 의하면 각각 응답자의 93%, 91% 및 95%가 부패의 심각성을 인정하고 있다. 그리고 가장 최근의 조사인 박중훈(1999.11)의 “국정전반에 있어서의 부패실태에 대한 조사”에서도 공직사회 전반의 부정부패에 대해서 91.6%가 심각하다고 인식하는 있는 것으로 드러났다. 조은경(2000)의 부패에 대한 기업인의 인식비교에 의하면 정부와의 일처리에 있어 뇌물이면 안통하는 것이 없다는 기업인이 67.7%에 이르고 그렇지 않다는 의견은 18.5%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이렇게 볼 때 현재 부패문제는 거의 모든 국민이 심각한 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

김대중 정부 들어서 부패 수준에 대한 변화에 대해서 어떻게 인식하고 있는가에 관해서는 의견이 조사기관과 조사시기에 따라서 다르게 나타나고 있다. 먼저 제2전국위원회 조사에 의하면 공무원의 부패가 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 <표 2>에서 보는 바와 같이 공직 부패가 심각하다는 의견이 1999년도의 91.6%에서 2000년도에는 75.6%로 현저히 줄어들고 있다.

&lt;표 2&gt; 공무원의 직무와 관련한 부정부패 수준

연도	매우 심각함							전혀 심각하지 않음 6	종 합	
		1	2	3	4	5	6		심각함 (1-3)	심각하지 않음 (4-6)
1999	43.2	34.4	14.0	6.2	1.4	0.8	91.6		8.4	
2000	9.6	18.6	47.4	19.4	4.4	0.6	75.6		24.4	

자료 : 제2전국위원회(2000), 공직부패의 실태에 관한 설문조사

이러한 인식 변화는 공직자들에 대한 설문조사 결과에 있어서도 같이 나타나고 있다. 즉 <표 3>에서 보는 바와 같이 공직자들은 1년 전에 비해서 부패가 감소하였다고 응답하는 비율이 1999년도의 40.6%에서 78.4%로 늘어나고 있다. 1999년 7월에 실시된 한국갤럽 조사에서도 김대중 정부에 들어서도 부패문제는 크게 개선되고 있지 않다는 여론이다. 과거 정부에 비해 감소되었다고 생각하는 응답자는 24.6%, 변화없음 56.1%, 오히려 증가하였다는 비중이 16.3%로 나타났다.

&lt;표 3&gt; 1년 전 대비 공직자들의 부정부패 수준의 변화에 대한 인식

연도	매우 증가						매우 감소	종 합	
		1	2	3	4	5		증가 (1-3)	감소 (4-6)
1999	4.6	17.2	37.6	27.0	10.8	2.8	59.4%	40.6%	
2000	.6	5.0	16.0	59.6	16.2	2.6	21.6%	78.4%	

한편 부패수준이 거의 변화가 없다는 설문조사결과도 있다. 한상진의 연구에 의하면 <표 4>에서 보는 바와 같이 1997년도와 1999년도를 비교할 경우 부패가 심각하다는 의견이 93%대로 거의 차이를 보이고 있지 않다.

&lt;표 4&gt; 부정부패 심각성에 대한 인식 연도별 비교

	매우 심각하다	심각한 편이다	심각하지 않은 편이다	전혀 심각하지 않다	합 계
전체국민(97년)	38.2	55.6	5.7	0.5	100%
	93.8%		6.2%		
전체국민(99년)	48.5	44.8	6.3	0.4	100%
	93.3%		6.7%		

자료 : 한상진 (1999), 공직자 윤리규범 및 국민의식 개선연구, 정신문화연구원

그리고 또 부패가 더 심각해졌다는 보고들도 있다. 1998년 9월 공보실에서 성인 남녀 1,000명을 대상으로 한 부정부패에 대한 국민의식조사 결과에 의하면, 대다수 국민들은 5년 전과 비교해서 부정부패 정도가 더 심해졌거나 (27.9%) 비슷하다 (54.0%)고 평가하고 있다. 대체로 볼 때 1998년도 서베이 조사는 부패가 더 심각해졌다는 평가를 2000년도 조사에서는 개선되었다는 평가를 하고 있는 것으로 보인다. 그런데 2001년도 조사는 없어서 확인할 길이 없으나 각종 스캔들이 많이 밝혀졌던 금년의 사정을 감안할 때 대체로 올해 여론조사를 한다면 부정적 시각이 많아지지 않을까 추론이 된다. 따라서 김대중 정부가 부정부패를 과거정권의 문제로만 인식하고 있는데(박원순, 1999), 조사결과는 이러한 김대중 정부의 인식이 일반국민의 의식과는 매우 동떨어진 것이라는 것을 보여준다.

외국의 인식도 마찬가지로 우리나라의 부패정도를 매우 심각한 것으로 인식하고 있다. 그러나 <표 5>에서 보는 바와 같이 청렴 정도에 대한 인식은 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다. 국제투명성위원회 (TI)가 제시하는 우리나라의 부패인

지도 지수는 1988년도에서 1992년도까지는 3.50점이었다가 김영삼 정부의 강력한 부패통제정책으로 1995년도와 1996년도는 5.02점으로 개선되었지만, 1997년 한보 스캔дал 등의 영향으로 4.29점으로 부패인지도지수가 다시 낮아져 조사대상 52개 국가 중 34위를 차지하였고 1999년도에는 청렴지수가 3.8로 99개 조사대상 국가 중 50위를 차지한 것으로 조사되었다. 그리고 2001년에는 청렴지수도 어느 정도 개선되고 순위도 상승하고 있는 것으로 조사되고 있다. 물론 부패인지도는 국제적 조사기관들이(예 : Freedom House Nations ; Gallup International ; Political and Economic Risk Consultancy 등) 조사하여 발표한 3-4년간의 자료들을 기초로 산정하는 방식(poll of polls)을 채택하고 있기 때문에 이번 발표 내용이 곧바로 올해 또는 작년의 부패현실을 지시하는 것은 아니다(Lambsdorff, 1999). 따라서 내년도의 경우는 올해의 스캔들로 인해서 다시 낮아질 가능성이 없지 않다. 그러나 그럼에도 불구하고 외국인들에 의해서 인식되고 있는 수준이 그런대로 개선되고 있는 것은 부패통제의 가능성을 보여주고 있는 것이라고 할 수 있다.

&lt;표 5&gt; TI 부패인지도 지수 추이 (1988-1999)

연도	조사대상국	한국순위	점수
1980-1985	54	38	3.93
1988-1992	54	38	3.50
1995	41	27	4.29
1996	54	27	5.02
1997	52	34	4.29
1998	85	43	4.2
1999	99	50	3.8
2000	90	48	4.0
2001	91	42	4.2

자료 : <http://www.transparency.de/documents/index.html#cpi>

### III. 역대정부의 반부패정책 평가

전술한 바와 같이 역대정부는 여러 가지 부패통제정책과 조치들을 시행하여 왔다. 이러한 반부패정책에 대한 학자들(강성남, 1999 ; 박영호, 1999 ; 오석홍, 199

8 ; 윤태범, 1998)의 정리를 요약하면 다음과 같은 몇가지 사항을 발견할 수 있다 (김병섭, 1999).

첫째, 정부의 부패통제 전략이 단일한 전략으로부터 다양한 전략으로, 단편적인 전략으로부터 보다 포괄적인 전략으로 점차 개선되어 나아가는 것을 알 수 있다. 즉 단편적인 단속·처벌 조치에만 의존하던 데에서 부패소지를 제거하기 위한 제도 및 환경개선 조치들을 취하고, 나아가서 부패통제를 위한 다양한 개혁과제를 설정하기에 이르렀다.

둘째, 정부의 부패통제수단도 역시 누진적인 발전·변화의 과정을 거쳐왔다. 우선 부패통제관련 법과 제도가 보다 다양화되고, 점차 정착되어 가는 모습을 보였다. 그리고 부패통제관련 조직기구, 특히는 정부의 사정체제가 점차 확립되어 왔으며, 사정기구의 독립성·전문성도 상당히 제고되었다.

그러나 그럼에도 불구하고 역대 정부가 취한 부패통제전략의 문제점도 많이 발견된다. 먼저, 부패통제의 일차적이고 중점적인 대상은 ‘사람’이었다. 그 어느 정권이든 예외 없이 ‘부패개입비용증대’를 위한 전략을 실행함에 통제활동의 중점을 두고, 즉 비위자들에 대한 단속과 처벌에 부패통제의 초점을 맞추었다. 다만, 단속과 처벌대상의 범위를 어떻게 설정하느냐에 일정한 차이가 있었다. 어떤 때는 극히 전형적인 부패관련자들에 대한 단속과 처벌에, 또 어떤 때는 주로 고위관료층에 있는 부패 관련자들에 대한 단속과 처벌에 중점을 두었고, 문민정부 시절에는 권력층 비위자들에 대한 적발·처벌에 중점을 두었다.

둘째, 정부는 주로 ‘도덕성·책임성제고’를 위한 전략을 실행함에 중점을 두었다. 즉 제3공화국 시절부터 역대 정부는 거의 예외 없이 ‘정신혁명’, ‘의식개혁’, ‘환경정화’ 등 작업을 부패통제의 주요한 과제로 설정하였다.

셋째, 부패통제를 장기간에 걸친 체계적·포괄적인 개혁과제로서가 아니라 공직기강의 확립을 위한 사정 등과 같이 단기적·대중적으로 부패통제를 추진한 면이 많았다(강성남, 1999).

넷째, 부패통제, 특히 사정이 형평성을 잊고 있다는 비판이 많이 제기되었다. 이러한 단기적 즉흥적 부패통제와 사정의 형평성 문제는 부패통제가 정치적 이유에서 비롯된 경우에 많이 나타나는 현상이다(Gillespie & Okruhlik, 1991). 즉 부당한 방법과 수단으로 정권을 장악하였거나 또는 사회적 지지기반이 결여된 정권을 부당한 방법과 수단으로 유지하려는 집권세력은 부패구조와 부패를 정권유지와 재창출의 필수적인 수단으로 삼을 수밖에 없었고, 그로 인해 절진적 접근이나 또는 충격적 접근방법으로 부패통제에 임하게 되었다. 정당성 또는 정통성을 인정받기

위한 정치적 동기에서 출발한 부패통제는 상황대응적 행태를 떨 수밖에 없었던 것이다. 때문에 대부분의 경우, 정부는 부패통제를 장기적인 과제로서가 아니라 단기적인 과제로 설정하고, 가시적인 성과를 보이기에 급급해 하였다.

그러나 동시에 집권세력이 부패한 권력의 기초 위에 출범한 경우 권력의 유지를 위해서 이들 집권세력에 대해서는 관용을 베풀지 않을 수 없게 되는 것이다. 많은 경우 권력층 부패에 대해서는 관용을 베풀거나, 심지어는 의도적으로 비호하고, 일반 관료사회의 부패 또는 일반적인 공직비위에 대해서는 과격한 통제수단을 적용함으로써 많은 후유증과 상흔을 남기게 되었다. 그리고 이것이 다시 문제가 될 때는 집권세력 내부의 일부를 사정에 포함시킬 수밖에 없게 되는데 이것은 다시 내부의 반발을 초래하기 때문에 궁극적으로는 사면을 할 수밖에 없고 그래서 정치권은 사정과 사면의 반복을 거듭하게 되었던 것이다. 그리고 새로운 정권이 출범할 때마다 요란한 통제활동을 벌이다가도 시간이 흐름에 따라 흐지부지 해지는 일이 거의 공식화되었다.

## IV. 반부패정책의 평가와 과제

### 1. 통제의 대상

부패의 통제와 관련하여 가장 먼저 논의하여야 할 것은 통제해야 할 부패의 개념 및 대상을 무엇으로 또 누구로 할 것인가 하는 문제이다.

#### 1) 부패행위의 개념

부패의 개념과 관련된 문제이다. 일반적으로 부패의 개념은 학자들에 따라서 다소 다르게 정의되고 있는데 특히 큰 문제점 중의 하나는 부패를 공직 중심으로 정의하는 것이다(*public-office-centered definition*)이다. 이 정의에 의하면 공직자가 직책에 부과된 규범으로부터 일탈되는 행위를 하는 것을 말한다. 그런데 이러한 정의는 공직규범에 포함되지 않는 행위(규정 등의 미비로 인하여)가 포함되지 않을 뿐만 아니라 공직 이외의 부분에서 나타나는 일탈행위를 포함시킬 수 없다.

부패행위와 관련하여 이전의 법령안(1996년도 국민회의 제안)에서는 다음과 같이 규정하고 있었다.

- 가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하는 행위

나. 공공기관의 예산운용과정과 공공기관재산의 취득·관리·처분과정 또는 공공기관의 계약체결 및 이행과정에서 법령 기타 관계규정 및 예산에 정하여진 바에 위반하여 공공기관의 재산의 손실을 끼치는 행위

그런데 금년에 통과된 부패방지법에서는 다음과 같이 규정하여 공익성 여부를 부패행위에 포함하는 진전을 보이고 있다.

가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위

나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위

그리고 사의 유무와 관련하여 Ackerman의 분류는 시사적이다. 그녀는 공무원이나 정치인에게 주는 금품이 뇌물이냐 아니냐에 따라 부패 여부가 결정된다고 하면서, 식당에서 손님의 행동을 예로 들어 뇌물의 성격을 분석한 바 있다. 제공하는 대상과 대가성의 여부를 기준으로 뇌물과 선물, 음식값, 팁이 나눠질 수 있다 (Susan Rose-Ackerman, 1999 : p.93). 애커만의 이 같은 분류에 의할 경우 대가성이 없는 정치헌금 등에 대한 논란이 제기될 수 있다. 그리고 애경사의 축의금과 부의금과 관련된 시사점을 줄 수 있다. 10대 준수사항은 애경사에 관련된 것이어서 Top-down 방식으로 결정하여 일반공무원들에게 준수할 것을 강제하였지만 이와 같은 white 또는 gray 부패는 다수 관련자들의 참여와 토론에 의해서 bottom-up 방식에 의해서 결정하는 것이 타당하다고 여겨진다. 아울러 이전과 달리 주식을 통한 새로운 뇌물 공여 및 이의 추구 방식이 나타나고 있으므로 이들을 부패행위에 포함하여 통제할 필요성도 늘어나고 있다고 할 수 있다.

<표 6> 뇌물, 선물의 분류 기준

행위의 성격 제공상대	대가성 (Quid pro quo)	비대가성 (No explicit quid pro quo)
주인 (principal)	가격 (price)	선물 (gift)
대리인 (agent)	뇌물 (bribe)	팁 (tip)

## 2) 공직부패 (Bureaucratic corruption) 대 공직과 부패 (corruption and government)

공직부패 통제는 지금까지 수뢰자, 공직자 중심의 사정에 치중하고 이익을 본

공여자, 기업인은 대상에서 제외하여 온 것이 사실이다. 실제 인천호프집 화재사건의 경우 처벌이 경찰관 등 일선관료에 집중되고 있고, IMF 등의 위기에 대해서도 공직자에 대해서만 비난이 집중되고 있다. 그러나 부패를 통해서 이익을 얻는 집단이 누구인가를 생각해 보면 이들 집단에 대한 통제가 없이 부패가 사라질 수 있다고 생각하는 것은 잘못이다. OECD의 부패방지협약이나 미국의 해외부패방지법 등에서 무엇보다 강조되는 것이 기업인들의 뇌물제공의 금지이며, 이를 담보하기 위해서 모든 회계처리의 기록을 의무화하고 있음을 주목할 필요가 있다. 그리고 늦기는 했지만 대우 그룹에 대한 회계감사를 부실하게 한 회계법인의 처벌이 논의되는 것도 바람직한 방향이 아닌가 생각된다. 다시 말해서 통제대상집단을 공직자로 한정할 경우, 실제로는 양 집단 모두에 문제가 있음에도 불구하고 공직자만 부패한 것으로 잘못 오도할 위험성이 있기 때문에 이는 시정할 필요성이 크다고 하겠다. 우리나라에도 뇌물공여자와 수뢰자를 모두 처벌하는 쌍벌죄 적용이 법적으로 가능하나 실제적으로 이루어지고 있지 않기 때문에 앞으로는 뇌물공여자에 대한 처벌을 강화하는 방향으로 부패통제가 이루어져야 하지 않을까 여겨진다. 아울러 부패를 논의할 때 늘 공직부패라는 제목으로 대상을 한정할 것이 아니라 Ackerman의 책 제목과 같이 *Corruption and Government*로 하여 대상을 확대하는 것이 필요하다. 반부패라운드에서는 뇌물이나 부패 자체보다는 부패가 발생할 수 있는 인센티브 구조를 개선하고 사후 재재보다는 사전의 환경개선이 더 효과적이라는 전략을 갖고 있다. 그리고 장기적으로는 뇌물의 공급측면과 수요측면이 모두 개선되지 않으면 안될 것이고, 부패라운드도 이 양 측면을 모두 개선할 수 있도록 국제적인 협력을 구해 나갈 것이 확실하다.

이런 맥락에서 부패방지법은 진전을 보이고 있는 것으로 평가된다. 즉 이전의 법령안은 “모든 기업은 정경유착을 단호히 배제하며 사회의 투명성을 저해하는 일체의 부정부패를 추방하기 위하여 기업윤리강령을 제정하여 구체적 실천을 위한 노력을 다할 책무를 진다”고 하여 정부와 기업간의 관계에 초점을 두고 있다면 기본법은 “기업은 건전한 거래질서와 기업윤리를 확립하고 일체의 부패를 배격 하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다(5조)”하여 기업과 기업간의 부패 행위에 대해서 통제대상임을 명시하고 있다. 아울러 청렴계약제도 그 시행상의 실현여부는 두고 보아야 하겠지만 정부 뿐만 아니라 기업에도 책임과 의무를 부과한다는 측면에서 필요한 조치로 보여진다. 서울시와 업체간 상호 신뢰를 바탕으로 입찰, 계약 및 이행과정에서 업체는 담합 및 금품·향응을 제공하지 않고 이를 위반시 상응한 제재를 받으며, 관계공무원은 업체로부터 뇌물을 요구하거나

받지 않겠으며 이를 위반시에는 상응한 징계조치 등을 받겠다는 청렴계약이행서 약서를 상호 교환하고 이행하는 제도를 서울시는 도입하고 있다.

기업의 윤리수준을 강화하는 것은 부패라운드 때문에 불가피한 것으로 여겨진다. 그러나 1999년 현재 기업윤리 강령을 갖고 있는 기업은 전체 응답기업의 21.8%에 불과한 것으로 나타났다(전국경제인연합회, 1999). 더욱이 한국의 기업윤리 강령은 아직 국제수준에 크게 못미치고 있다. 첫째, 한국의 기업윤리 현장은 대체로 그룹단위로 되어 있다. 개별기업들이 실제 국내외 거래에서 윤리지침으로 사용할 수 있는 구체적 규정을 담고 있기 보다는, 그룹 단위의 경영이념과 비전을 제시하는 의미가 강한 편이다. 둘째, 기업윤리 강령이 오래 전에 작성된 후 최근에 개정되지 않았기 때문이지만 부패라운드 직결되는 국제상거래에 관한 윤리규정은 거의 없다. 기업의 국제화와 현지화를 성공시키기 위한 현지에서의 문화와 규범 준수 정도가 언급되어 있을 뿐이다. 셋째, 기존의 한국의 온정주의적 노사관행과 규범이 지속되고 있다. 회사와 임직원간의 계약관계가 불명확함으로써 뇌물 제공이나 정보유출 등 범법행위에 대한 처벌규정과 책임소재가 분명하지 않다. 넷째, 대부분의 기업윤리강령이 막연한 국가이익을 내세우거나 정부의 산업정책을 우선시 하고 있다. 자칫 보편적인 국제규범과 배치되는 배타성을 보일 가능성이 없지 않다. 그리고 중소기업 육성정책처럼 국제적으로 통용되지 않고 공정경쟁의 정신에서 어긋나는 정부정책에 대한 협력도 윤리강령의 중요한 부분을 차지하고 있다(전국경제인연합회, 1999). 따라서 부패라운드 시대에 걸맞는 기업의 윤리규정의 제정이 필요하고 아울러 기업 차원의 회계 투명성 제고를 위한 기업지배구조(corporate governance) 개선, 회계제도의 선진화 및 기업경영 감시제도 강화, 그리고 사외이사 확대, 사외이사·감사 임명시 소액주주 참여 강화 등의 제도 개선도 지속되어야 할 것으로 보인다.

### 3) 상위직과 하위직

부패통제의 용이성이나 비용 측면에서 살펴보면 하위직 공직자 중심의 통제를 실시하는 것이 유리할 것이다. 그런데 일반국민들의 정서는 고위직에 대해서는 용서를 하지 않는 성향을 보이기 때문에 고위직의 부패는 검정부패가 되는 경향이 강하다. 윗물이 맑아야 아랫물이 맑다는데 과연 윗물이 맑은가? 아니면 국민과 접하는 '중하위직' 공직자가 더 부패한가? 이 물음에 대한 답이 먼저 이루어져야 한다.

김대중 정부는 고위층은 문제가 없다는 인식을 강하게 가지고 있으며, 대대적인 중하위직 공직자의 사정과 처벌을 실시한 바 있다. 비리공직자의 직급별 부패

실태를 살펴보면 정권에 관계없이 6급이하가 절대 다수를 차지하고 있다(전체의 90% 이상). 일반직 공무원에서 하위직(6-9급)이 차지하는 비중이 90%가 채 되지 않기 때문에 상대적으로 하위직 공무원이 더 부패했다는 증거가 된다. 그리고 일선 하위관료들의 경우 대국민 접촉점에 있다는 점에서 국민이 느끼는 부패인지도를 결정지을 가능성성이 많기 때문에 이들 일선하위관료들의 부패통제가 필요하다고 할 수 있다.

그러나 부패통제의 기본방향에서 지적한 바와 같이, 하위직 위주의 처벌에는 문제가 있다. 하위직보다 더 부패가 심각하다고 일반적으로 인식되고 있는 것은 정치인이다. 박중훈(1999)의 연구에 의하면, 다양한 공직의 직종 가운데 부정부패의 만연정도가 가장 심각한 분야로 응답자의 절반이상인 54%가 정치인을 지적하고 있으며, 다음으로는 경찰직(17%), 세무직(10%) 등이 비교적 높게 지적되고 있는 것으로 나타났다.

이렇게 볼 때 하위공무원의 사정보다 더 우선되어야 할 것은 정치부문의 부패통제이다. 즉 정치인과 관련된 부패를 줄이기 위한 개혁조치들이 가장 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 그러나 국무조정실을 중심으로 한 부패통제 조치들은 정치부패에 대해서 거의 손을 놓고 있는 것으로 보인다.

장상환(1999)에 의하면, 정치부패가 만연하게 되는 이유는 비민주적 정치권력, 정부의 경제통제, 재벌체제 때문이라고 한다. 경제통제와 재벌체제는 어느 정도 개선을 보이고 있으나 비민주적인 정치권력과 관련해서는 개혁조치들이 보이지 않고 있다. 그는 비민주적 정치체제의 해소방안으로 선거공영제, 정치자금 실명제 등이 제시될 수 있다고 한다. 그런데 이외에도 총재 중심의 당 운영 등의 비민주성도 개혁되어야 할 것이다. 아울러 중요한 것은 정치자금의 투명성을 높이는 것이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 「특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률」에서 FIU(금융정보분석원)의 계좌추적권을 대외거래로 한정하고 정치자금법 위반의 경우 선관위가 정치인에게 소명기회를 부여하는 사전통보제도의 도입도록 한 것은 문제로 지적될 수 있다. 한국 사회에서 불법 정치자금의 문제는 ‘고비용 정치’라는 단어에서 알 수 있듯 심각한 사회적 문제로서 다른 선진국에서도 예를 찾기 힘든 특수하고도 시급한 병리현상이다. 한보 철강비자금의 정치권 유입으로 인한 왜곡된 정책결정과 이로 인한 국가 경제의 파탄은 자금세탁행위의 규제 필요성을 우리 사회의 시급한 문제로 부각시킨 최초의 사례로서 이로 인해 97년 정부제출법안에는 불법정치자금의 자금세탁행위를 처벌대상으로 명시한 바 있다. 최근에도 전직 대통령들의 수천억대 ‘통치자금’의 세탁문제가 쟁점이 되는가 하

면 수조원에 이르는 구권화폐에 대한 소문과 사기사건이 여론에 회자되는 등 불법정치자금 세탁행위의 사회적 심각성이 계속 확인되고 있다. 상황이 이러함에도 불구하고 여야간 담합에 의해 정치자금세탁행위의 적발을 어렵게 한 것은 '빈껍데기 돈세탁방지법안'을 만들었다는 평가를 받을만 하다.

## 2. 시간 : 사후적 통제와 사전적 통제

적발과 처벌 등 사후적 통제장치보다 부정부패를 유발될 수 있는 기회를 사전적으로 제거하는 전략을 추구할 필요가 있다. 부패가 발생하는 기회는 여러 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데 첫째, 과다한 정부 영역, 둘째, 과다한 정부개입, 셋째, 과다한 재량성 등을 들 수 있다.

### 1) 정부영역의 축소

중앙집권적인 역사적 전통과 정부주도의 정책결정구조 아래서 정부가 결정하는 사안이 자연스럽게 많아지게 되고 그에 따라서 부정부패의 발생소지도 많아질 가능성이 있다. 결국 민간의 첨예한 이해관계가 정부의 결정에 의해서 일방적으로 종속되는 결과가 될 때, 정부가 광범위한 영역에서 민간을 대신하여 실질적인 자원배분 기능을 수행하기 때문에 광범위한 영역에서 다양한 형태로 부정부패가 발생할 수 있는 필요조건이 성립되는 것이다(김태운, 1998). 정부영역이 비대한 경우 부패의 발생가능성이 상대적으로 많아진다는 것이 일반적인 지적이다(Tullock, 1996). 그런데 장기적으로 보면 작은 정부가 부패의 소지를 줄일 가능성은 높지만 단기적으로 가령 민영화나 민간위탁의 경우에 부패가 발생하는 경우가 외국의 경우에는 많이 나타나므로(Celarier, 1997) 이 과정에서 투명성을 확보하는 일이 중요하다. 국내의 경우 보고는 없으나 민간위탁 과정에서 경쟁이 확보되지 않고 이 경쟁의 결여와 관련하여 부패가 존재할 수 있다는 개연성은 지적되고 있으므로(조세나, 2000), 장기적 축소에 못지 않게 단기적 집행과정에 관심을 가져야 할 것이다. 그리고 정부영역이 축소되면서 공동화된 정부(hollow state)의 위험성과 이로 인한 책임성 결여도 함께 고려되어야 할 사항이다.

### 2) 규제완화

다음 부패를 줄일려면 정부규제를 완화하는 것이 필요하다. 물론 김태운(1998)이 지적하고 있는 바와 같이 부패의 척결이나 해소가 규제개혁의 기본원칙을 구성하는 것은 아니지만, 규제가 부정부패의 단초가 되는 것은 분명하기 때문에 부

폐착결을 위해서는 규제를 완화할 필요가 있다. 국무조정실(1998)은 규제와 부패와의 관련성에 차안, 과다한 규제 또는 비현실적이거나 절차와 기준이 모호하고 불투명하여 부정부패의 기회를 제공할 소지가 많은 규제를 폐지하였다. 특히 1998년 4월 18일 출범한 ‘규제개혁위원회’는 우리나라 정부규제의 특징과 병폐 중 하나로 절차와 기준이 불투명하고 집행권자의 재량권이 많이 부정과 비리발생의 소지가 많은 점을 들고 있다. 이성우(1999)는 김대중 정부 규제개혁 1년을 평가하면서 규제개혁위원회가 규제개혁작업을 통하여 50%이상의 규제를 완화하도록 한 점에 높은 점수를 주고 있다. 특히 부패방지 차원과 관련하여, 변호사협회, 의사협회, 공인회계사회, 건설기술인협회 등 전문 자격사 단체의 설립 및 가입강제의 폐지, 등록업무의 국가기관 회수를 지적하면서 정부 위탁업무를 독점적으로 수행하여 온 협회 등 각종 사업자단체에 대한 경쟁체제로의 전환은 소위 관변단체와 정부 부처와의 유착고리를 끊을 수 있는 계기를 마련함으로써 통치방식에 있어 비민주적 권위주의체제의 극복과 다원적 민주사회로의 전환에 핵심적 계기가 될 것으로 평가하고 있다.

이러한 규제개혁위원회의 조치 이외에 국무조정실은 부패발생가능성이 높은 6대 분야 즉 세무, 환경, 건설, 건축, 위생, 경찰 분야에 대한 규제완화 및 행정개혁 조치를 강구하였다. 보다 구체적으로 살펴보면 과도한 규제의 철폐 및 규제의 합리화를 기하되, 장기적으로는 “금지되는 행위”만을 법령에 구체적으로 명시하는 Negative Lists System으로 전환하도록 하였다. 그리고 존치가 필요한 규제는 규제내용과 그 기준을 투명화하여 행정집행기준을 명확화하도록 하였다. 예를 들어 건축법, 농지법 등 5개 법률의 시행령 이하 규정과 서울·고양시 건축조례에서 불투명한 조항이 50개나 조사되었기 때문에 이를 명확히 하도록 하였다. 그리고 청탁방지를 위한 인·허가 부과조건 투명화하도록 하였다.

그리고 민원처리절차를 간소화하고 정보공개를 확대하도록 하였다. 특히 세무신고, 건축·환경·위생분야 인허가 민원 등에 있어서 우편, FAX, CD, 인터넷 등을 통한 민원처리를 확대하여 대민접촉과정의 부패를 차단하고 국민불편을 해소하도록 하였다. 그리고 지도단속의 투명화를 통해 부패소지를 축소하기 위해서 지도·단속요건을 엄격히 제한하고 시민단체, 전문가 등과의 협동단속을 강화하도록 하였다.

이외에도 현재 정부가 시민 또는 시장중심의 개혁을 광범위하게 진행 중에 있기 때문에 이들 개혁 조치들은 일반적으로 부패를 줄이는 데 기여하지 않을까 여겨진다. 문제는 이러한 부패와 규제간의 관계는 이론적으로 제시되고 있지만 실

제로 정부의 규제완화 이후에 부패가 어느 정도 줄어들었는지에 대해서는 경험적 연구가 없기 때문에 이를 확인하는 것이 대단히 중요하다고 여겨진다.

아울러 논의해야 할 사항은 규제관료의 퇴직후 취업에 대한 유인이다. Cohen (1984)에 의하면, 관료들은 친산업적 경향을 가지는데, 문의 입구(entrance)에서 관료들은 대부분 관료가 되기 이전의 경력 때문에 친산업경향을 띠게 되고, 문의 출구(exit)에서 즉 퇴직 후에는 산업체로의 유인 때문에 친산업경향을 띠게 된다는 것이다. 관료들이 산업체에 대해서 가지고 있는 이러한 유인은 관료들에게 자신의 피규제자인 기업들과 규제자와 피규제자로서의 관계를 유지하고 싶은 동기를 부여한다. 우리나라에서도 퇴직관료들이 관련 기업이나 사업자 단체에 취업하는 관행은 오래전부터 지속되어오고 있고 이는 경험적으로 일본의 Amakudari에 관한 연구와 한국의 김일중·서준모(1999)에 의해서 확인되고 있다. 따라서 규제를 강화하거나 완화하려는 이익단체로부터의 부패 발생가능성을 줄이기 위해서는 퇴직관료의 취업제한이 필요하다. 실제로 공직자윤리법 제17조는 公務員과 公職有關團體의 任·職員은 공직자윤리위의 승인을 얻은 경우를 빼고는 퇴직일로부터 2년간 퇴직전 3년 이내에 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 일정 규모 이상의 사기업체 또는 협회에 취업할 수 없도록 규정하고 있다.

그런데 이러한 퇴직규제는 공직자의 퇴직관리 차원에서 볼 때는 퇴직 후 진출 할 수 있는 기회를 차단하는 문제가 발생한다. 그리고 이성현·김홍신 한나라당 의원이 국감자료로 정부공직자윤리위원회로부터 제출받은 「99년도 퇴직공직자 취업확인 및 점검결과 보고서」에 의하면, 지난해 취업한 퇴직공직자 1662명 가운데 94명이 취업제한업체에 취업했고 이 가운데 단 한명만이 취업 불승인을 받았다. 더구나 공직자윤리위원회에 취업승인 신청을 한 사람은 7명에 불과했으며 나머지 87명은 소속기관장의 검토만으로 처리한 것으로 나타나고 있다. 이러한 문제 때문에 부패방지법 46조는 부패방지위원회가 이 규정에 위반하여 공공기관과 영리사기업체 또는 협회에 취업한 자가 있는 경우 해임 또는 취업제제조치의 강구를 요구하도록 하고 있다. 그러나 공직자윤리법에 그 규정이 없어서 위 현상이 나타난 것은 아니며, 또 퇴직공직자의 자유와 권리가 부당하게 침해되지 않아야 하는 규범적 측면과 실효성 측면을 고려할 때, 퇴직자를 획일적으로 관련기업에 취업제한을 하는 것보다 이것을 공개하고 투명성을 확보하여 시장 메카니즘에 의해서 규제되도록 하는 것이 논의될 필요가 있지 않나 여겨진다.

### 3) 규정과 레드테이프

우리나라와 경제적 조건이 비슷한 싱가포르나 대만들의 국가에서 관료부패에 대한 통제가 효과적으로 이루어진 것은 바로 적절한 “법과 제도”가 구비되어 효율적으로 운영되었기 때문이라고 알려져 있다. 모호한 법령에 대한 공무원의 재량적·자의적 해석에 의해서 부패가 발생하기도 한다. 따라서 법적인 장치의 확보와 투명성이 부패 통제를 위해서 필요하다고 하겠다. 그러나 이러한 법적 장치는 곧잘 내부규제로서 레드테이프로 작동하는 측면이 있다. 가장 대표적인 것이 바로 예산 및 조달관련 내부적 규제 조항들이다. 이러한 내부규제라는 레드테이프 때문에 발생하는 비용이 실제로 부패에서 잊게 되는 비용보다 더 많다는 것이 선진국의 지적이다. 그래서 선진국에서는 개혁의 과제로서 레드테이프 혁파 (*cutting red-tape*)를 채택하고 있다. 그런데 우리의 경우 부폐가 선진국에 비해서 심각하기 때문에 똑같이 레드테이프를 없애자고 주장할 수는 없을 것이다. 그러나 그렇다고 하더라도 다른 방법에 통제가 가능하다면 레드테이프로 인한 비용 절감과 행정서비스의 효율성 제고를 위해서 이를 진지하게 고려할 필요가 있다고 여겨진다. 그 대안으로 지적될 수 있는 것은 시장화와 정보화이다. 주가조작이나 환경오염을 방지하기 위하여 대표소송제 또는 집단소송제를 도입하고, 국민들이 좋은 행정서비스를 받게 하기 위해서는 공무원에게도 공정한 성과급제를 도입하며, 보다 좋은 정치 서비스를 받게 하기 위하여 정치인들에 대한 공천권을 국민들에게 돌려주는 것 등이 시장화 전략의 하나라고 할 수 있다. 그리고 서울시의 OPEN (On-line Procedures Enhancement for Civil Application) 시스템은 정보화를 이용한 부폐통제의 효과적 장치로서 국제적으로 소개된 바 있기 때문에 이러한 정보화를 이용한 부폐통제 장치의 확보에 적극적인 관심을 가져야 할 것으로 보인다. 아울러 책임성을 담보하기 위해서 정책설명제나 기록관리, 그리고 국세청의 조직개편을 통한 부폐 통제 등의 장치에 대해서도 관심을 가져야 할 필요가 있다.

### 3. 타율적·부정적 통제방법과 자율적·긍정적 통제방법

사정기구에 의한 집권적이고 타율적인 사정도 필요하지만 할 수만 있다면 개인 스스로의 자율적 자정 노력이 가장 바람직하다. 자정은 성공적이기만 하면 가장 비용이 적게 소요된다. 자정을 위해서는 기준이 필요하다. 조직은 도덕적, 법적으로 허용가능한 행위와 허용가능하지 않은 행위를 명확히 구분해야 한다. Chibnall & Saunders (1977)의 지적처럼, 물론 문화적인 이유 때문에 부폐의 기준을 설정하는

것은 쉽지 않다. 공직자 윤리 규정을 구체화하여 수령금지되는 선물의 범위 등을 설정하게 되면 자율적 통제에 도움이 되리라 여겨진다. 물론 이러한 공직자 윤리 규정도 초기에는 공무원들의 참여와 토론에 의해서 실험적으로 운영하고 끊임없이 수정하는 방식으로 전개하여 우리의 것에 맞는 규정을 만들어 집행이 되도록 해야 할 것이다.

그리고 관련된 것으로서 우리나라 역대 정부의 부패통제는 전부는 아니지만 주로 부패행위자들에 대한 처벌 위주로 통제가 이루어져 왔다. 그러나 대인처벌 위주의 통제방식은 여러 가지 부작용을 초래한다. 무사안일, 복지부동, 업무기피 등 의 부조리가 발생하게 된다. 제4공화국의 서정쇄신 운동과 제5공화국의 사회정화 운동을 통한 부패통제과정에서 대규모로 단행된 공직숙정은 공무원들로 하여금 무사안일로 이르게 했다. 김영삼 정부에서도 대대적인 사정은 복지부동이라는 현상을 초래하게 되었다. 이러한 복지부동이 사회문제화 되니까 사정기관이 이를 사정의 대상으로 삼아 광범위하게 내사를 벌이기도 했다.

부패통제 전략은 처벌위주의 부정적 통제 프로그램에서 긍정적 프로그램으로 변화되어야 한다. 병역비리를 없애는 방법은 감시와 감독이 아니라 서로 군대를 가려고 하는 방안을 마련하는 것이 보다 비용이 적게 들고 효과가 크다.

공무원들의 보수를 현실화하는 것을 부패통제의 방법으로 제시하기도 한다. 이것이 물론 하나의 방법임에는 틀림없지만 쉬운 방법이 아니다. 정부가 부패방지 대책으로 보수수준의 현실화를 발표하자 열린마당 등에서는 이를 비난하는 메일이 많이 올랐다. 그런 점에서 우리가 주목해야 할 것은 자긍심이다. 공직활동의 유인에는 보수와 안정과 자긍심이 있다. 그런데 우리는 현재 보수 이외의 인센티브에는 관심이 덜하다. 따라서 긍정적 프로그램(예 : 자아실현감 증대, empowerment 등)을 통한 통제가 필요하다. 그런데 우리나라의 경우 공무원에 대한 자긍심 부여보다는 반공직 반공무원적 분위기가 팽배해 있어 이의 시정이 요망된다. 집단 전체를 매도하는 것보다는 개인을 단위로 한 평가와 속아내기가 이루어져야 할 것으로 보인다.

자율적 부패 통제와 관련하여 주목할 만한 것 중의 또 다른 것은 기관에 대한 부패지수 측정 및 발표이다. 이 제도는 노태우 정부 때 이미 사용한 적이 있었으나 제대로 집행되지 못하였는데 측정지수의 조작화에 대해서 신중을 기하고 있기 때문에 앞으로는 이 방식을 채용할 수 있을 것으로 보인다. 이것이 중요한 것은 부패는 개인적인 문제로서 기관의 책임자는 부패행위를 통제하는데 대한 인센티브 메카니즘이 작동하지 않았으나 기관에 대한 청렴도 측정 및 발표를 통해서 기

관과 최고책임자의 관심권으로 이동하는 계기가 되었다. 따라서 부패가 개인적 부패도 있지만 기관적 제도적 부패도 많고 또 이것이 더욱 심각하기 때문에 이 방법을 이용하는 것은 중요하다고 생각된다. 다만 측정상의 문제로 인해서 저항을 할 수 있는 가능성이 많기 때문에(예를 들어, 서울시의 측정에 대한 구청의 반발과 같은) 측정지수 개발에 보다 많은 노력을 기해야 할 것으로 보인다. 그리고 측정기관과 발표기관을 단일한 데서 할 것이 아니가 여러 NGO들이 서로 다른 척도를 가지고 측정을 하게 된다면 반발가능성도 줄어들 수 있지 않을까 여겨진다.

#### 4. 통제의 기간 : 단기적 통제와 장기적 통제

부페통제의 효과는 단기간에 가시적으로 드러나지 않는다. 그럼에도 불구하고 단기간의 가시적 부페통제 성과를 요구하면 여러 가지 문제를 낳게 된다. 강성남 (1999)이 지적하는 바와 같이 지나치게 단기간에 일정한 성과를 국민들에게 제시하고자 하는 압박감은 가시적인 성과로써 다분히 ‘건수위주’의 부페통제실적을 추구하도록 하는 경향을 보이게 된다. 이러한 경향은 곧바로 사소한 비리자를 처벌하거나 의욕적인 업무수행과정에서의 실수로 인한 불법행위자를 척결하는 등의 수준에 머문 채 권력형 부페 등에 대한 통제에 소홀하도록 하는 등의 문제점을 낳게 된다.

그리고 역대 거의 모든 정권에서 부페통제를 정권유지적 차원으로 접근하였기 때문에 사정이 집권 초기에 충격적으로 이루어지거나, 후반기에는 약해진 것이 사실이다. 그리고 잦은 사면으로 부페행위자의 처벌 강도가 떨어진 것도 많은 학자들이 지적하는 바이다.

따라서 부페통제는 일시적이 아니며 지속적으로 이루어진다는 인식이 중요하며, 아울러 부페행위자는 사회에서 영원히 매장된다는 인식이 필요하다. 이런 점에서 단기간의 성과를 내려는 부페통제 정책은 지양하고 장기적인 관점에서 부페를 통제하는 전략을 수립할 필요가 있다.

정치인이든 공무원이든 법원에서 유죄판결을 받았다 하더라도, 사면복권이 되면 공무를 담임하는 데 하등 문제가 없는 게 현 실정이다. 따라서 정치인이나 공무원의 경우 부페 사건으로 유죄판결을 받았을 경우 사면·복권을 제한하고, 사면복권 여부와 관계없이 공직 취임을 제한할 필요가 제기되어 왔는데, 부페방지법은 부페행위로 3년 이상의 징역·금고형을 선고받은 자는 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년간 공직에 취임

하거나 임용될 수 없으며, 3년 이하의 징역·금고형을 선고받은 자는 5년간 공직에 취임하거나 임용될 수 없다는 조항을 포함하고 있다.

그리고 비위면직자의 취업 제한도 강화하였다. 부패행위로 인한 죄로 당연퇴직 하였거나 그러한 죄에 해당하는 행위로 파면 또는 해임된 경우에는 퇴직전 3년간 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 일정규모 이상의 영리를 목적으로 하는 사업체에 퇴직일로부터 5년간 취업할 수 없다고 하여 기존의 공무원윤리 규정보다 강화하였다.

국무조정실의 부폐종합대책에서 아주 눈여겨볼 만한 부분은 부폐통제의 장기계획이다. 즉 부폐통제를 마치 경제개발5개년계획과 같이 계획을 수립하여 추진해 나가겠다는 발상을 보여주고 있다. 1998년도 TI지수로 43위에서 2003년에는 20위권을 목표로 하고 그 뒤에는 경제개발을 그려했듯이 맑고 투명한 사회의 건설에 있어서도 선진국에 진입하겠다는 것이다.

이러한 야심차고 장기적인 비전을 바로 무너뜨리는 것은 끊임없이 때만 되면 반복되는 사연이다. 3.1절 특사, 8.15특사에 이어 새천년 시작을 앞두고 뉴밀레니엄 사면 등 때만 되면 대대적인 사면을 단행한 바 있다. 문제는 이러한 조치들이 어떠한 이유로 시행되었건 간에 법을 위반하는 행위, 부폐를 저지르는 행위의 기회비용을 낮춘다는 데 있다. 얼마 후에는 풀려날 것이라는 기대, 부폐로 인한 효용이 절대적으로 크다면 적은 비용은 기꺼이 감수할 수 있다는 기대는 위와 유사한 조치들의 반복으로 이미 사람들에게 예측가능한 것이 되고 있다. 이렇게 반복될 것이면 왜 수사를 하고 또 재판을 해야며, 사정기관과 사법부가 왜 필요한가? 특히 부폐한 정치인들은 쉽게 사면되고 정치권에 다시 진입한다. 이점에서 공직후보자 전과공개운동은 앞으로도 장려되어야 할 것이다. 군대근무경력을 조사하는 것이 병무비리를 줄이는데 기여하고 있듯이, 각종 부정과 비리를 후보자의 경력에 반드시 포함하도록 할 필요가 있다. 그래야 나라가 바로 설 수 있을 것이다.

## 5. 통제주체 : 사정기관의 개혁과 보이지 않는 시민에 의한 통제

### 1) 일반시민의 참여와 감시

대리인 이론은 대리인의 기회주의적 행동을 전제하는데 이것이 가장 잘 적용될 수 있는 부분 중의 하나가 부폐행위이다. 부폐행위의 통제에도 통제기관의 도덕적해이가 발생할 수 있기 때문에 이를 줄일 수 있는 가장 확실한 방법은 시민집단에 의한 직접적 통제이다. 부폐세력의 저항을 극복할 수 있는 충분한 역량을 갖추

지 못한 반면, 결국 부패통제를 성공적인 개혁으로 연결시키기 어렵다. 부패통제를 위한 포괄적인 개혁을 좌절시키는 중요한 요인의 하나는 뿌리깊은 체제화·제도화된 부패 그 자체라고 할 수 있다. 그만큼 강력한 저항세력을 갖고 있는 것이다. 이같은 부패세력의 저항에 충분히 대응할 수 있는 길은 일반 시민들의 역량을 강화하고 이들의 참여를 보장하는 것이다. 부패통제를 위한 개혁을 성공적으로 이끌어 나가려면 국민에 의한 통제를 제도화해야만 할 것이다.

그 중의 하나로 국민감사청구제 및 집단소송법 도입, 민주화 등이 중요한 부패통제 방법이 될 수 있다고 하겠다. 그런데 시민단체의 역할은 watch dog 기능이고 부패를 감시하는 watch dog 역할은 현장에 있는 사람인데, 이들은 본질에 접근하기는 힘들어 본질적인 접근은 내부고발자 보호가 필요하다고 하겠다. 아울러 모든 국민이 감시기능을 할 수 있는 유인을 만들기 위해서는 예산부정신고와 그 보상에 관한 규정을 두어야 할 것이다. 이러한 시민에 의한 부패통제 장치들은 부패방지법에 많이 포함되어 있으며 그런 맥락에서 상당한 진전을 보이고 있다고 평가될 수 있다. 그러나 몇몇 사항들은 여전히 문제로 지적되고 있다.

국민감사청구제 및 시민감사관제도에 관한 규정은 주요한 시민에 의한 부패통제 장치로 강조되어 왔다. 국민감사청구권 제도의 확산, 사정기관의 민간위원회 참여 제도 도입 및 확대, 시민 음부즈만제도 도입, 정부와 시민단체간 상호연결망 구축 등이 시민에 의한 통제방안으로서 제기되어 왔다. 국민감사청구와 시민감사관제도에 관한 규정은 1996년의 국민회의 부패방지법안에도 포함되지 않았던 것으로, 그동안 우리나라 정치·행정영역에서 급성장한 시민단체의 활동과 영향력을 반영하는 결과라고 보여지며, 시민단체 활동의 보장이나 국민감사청구제 등의 제도화 없이는 정부의 부패척결과 자정노력에는 한계가 있다는 점을 고려할 때 매우 고무적인 조치라고 판단된다. 폐쇄된 공직사회에 이질적인 시민들의 참여와 견제, 감시의 기회를 제공한다면 투명성의 확보와 책임성의 실현은 훨씬 쉬워질 것이라는 주장이다.

부패방지법에 따르면, 20세 이상의 국민은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 대통령령이 정하는 일정한 수 이상의 국민의 연서로 감사원 또는 당해기관에 감사를 청구할 수 있다. 그리고 감사원은 국민이 감사청구한 사항에 대한 감사를 실시하는 경우 국민감사청구심사위원회의 심의를 거쳐 감사실시 여부를 결정하도록 하고 있다. 그런데 국민감사청구제도는 운영 여하에 따라 무용지물이 될 가능성도 있기 때문에 유보적인 평가를 내려야 하겠다. 즉 현재도 시민이 감사원 등에 감사를 요청할 수는 있지만 감사청구 요청이 감사기관을 구속하지는 않는 문제점이 있는데, 법에는 국민감사

청구심사위원회에서 감사실시 여부를 결정하도록 하고 있어 이 문제가 해결되지 않고 있다. 아울러 감사의 진행에 있어서 감사청구를 한 시민대표가 시민감사관으로 참여함으로써 비리사실을 은폐하거나 축소하는 것을 방지하도록 할 필요가 있는데 이 조항이 제외되어 있어 시정이 요망된다.

내부고발자에 대한 보호규정과 보상에 관한 규정이 신설되었다. 국민은 이 법에 의한 신고나 이와 관련한 진술 그밖에 자료 제출 등을 한 이유로 소속기관·단체·기업 등으로부터 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니하고, 신고를 한 이유로 신분상 불이익처분을 당하였을 경우에는 위원회에 대해 불이익처분의 원상회복·전직 등 신분보장조치를 요구할 수 있도록 되어 있다(신분보장). 신고사항을 이첩받은 조사기관의 종사자는 신고자의 동의 없이 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 아니되며, 신고자는 신고를 한 이유로 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있다(신변보호). 신고를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자에 대하여 형을 감경 또는 면제할 수 있도록 하였다(책임의 면제).

그리고 부패행위의 신고로 인해 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 중대 또는 비용의 절감을 가져온 경우에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있도록 하여 내부고발자에 대한 보호와 함께 내부고발에 대한 유인제공의 필요성 때문에 지속적으로 제기되었던 보상에 관한 규정도 마련하였다.

조직내부에서 은밀히 이루어지는 부정부패의 적발과 사전적 부정부패예방을 위하여 내부고발자의 보호는 필수적인 제도라고 할 수 있다. 특히, 조직의 목표나 가치를 중시하는 우리나라에서는 내부고발자가 조직내에서 이단시·경원시되어 불이익을 받을 가능성이 매우 높기 때문에 내부고발자에 대한 보호를 제도적으로 마련하는 것은 매우 시급한 문제로 여겨졌다. 그리고 신고자에 대한 경제적 보상을 명문화하고 있어 내부고발의 제도적 정착을 가능하게 하는 기반이 될 것으로 기대된다.

문제는 신고에 관한 보상액수이다. 시행령에서는 예산 부정 신고에 대한 보상금 상한액을 2억원으로 하고 있어 이 제도의 실효성을 의심받고 있다. 정부가 상한액을 2억원으로 설정한 것은 마약류관리에 관한 법률은 5천만원, 국가보안유공자 상금 지급 등에 관한 규정은 1억원 이하인 점 등 다른 보상금과의 형평성 문제, 지키기 어려운 규제가 많고 부정비리가 관행화된 기업현실을 감안할 때 기업활동에 대한 충격을 줄 수 있다는 우려, 부패신고 보상금으로 일확천금하려는 보상금 사냥꾼 양산에 대한 우려 등의 이유 때문으로 알려지고 있다.

그러나 마약사범이나 간첩신고의 경우와 달리 부패신고는 국가에 대한 재정적 수입이 전제되어 있다. 시행령안이 규정하는 2억원은 신고만 하면 지급하는 것이 아니라 부파행위자로부터 회수된 금액이 있을 때에 한하여 지급되기 때문에 전체적으로 볼 때 국가는 재정수입이 회복되는 셈이다. 신고가 없었으면 잃었을 공공 재산을 찾은 데 대한 보상이라는 점을 인식할 필요가 있다.

그리고 기업에 대한 충격을 우려하고 있으나 부파 행위 기업을 보호해야 할 아무런 이유가 없을 뿐만 아니라 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 오히려 더욱더 깨끗한 기업을 만드는데 노력해야 할 것이다. 해외뇌물거래법의 제정 등으로 기업환경이 급격하게 바뀌고 있고, 기업의 윤리강령 제정 등이 강하고 요구되는 시점에 이들을 보호하려는 발상 자체가 잘못되었다. 그리고 또 보상금 사냥꾼이라는 언어의 유희를 통해 신고자를 매도하는 것은 문제가 아닐 수 없다. 은밀히 이루어지는 부파의 속성으로 볼 때 내부고발자 없이는 부파 행위가 공개되기가 어렵다. 특히 몇 천억의 예산이 소요되는 군수, 건설분야 등의 대형 부파는 대개가 비밀리에 이루어지므로 증거입수가 용이하지 않다. 그래서 미국은 일찍부터 내부고발자를 장려하고 이를 보호하는 장치를 마련했다. 그럼에도 불구하고 고발자가 많지 않자 도입된 제도가 예산 부정의 신고 및 그 보상에 관한 규정이다. 그런데 우리는 조직에 대한 충성과 직장 동료간의 의리를 소중히 여기는 조직문화 속에 살고 있기 때문에 내부고발이 더욱 어렵고 따라서 보상을 통해서라도 신고자를 장려해야지 이를 부정시해서는 안될 것이다. 신고보상제도는 전국민을 부파행위에 대한 감시자로 만드는 대단히 중요한 의미가 있다. 따라서 예산 부정 신고에 대한 보상금은 회복된 액수의 15%로 하되 상한액은 철폐되어야 한다. 이것은 새 천년민주당의 전신인 국민회의가 강하게 주장했던 바이기도 하다.

그리고 또 하나 고려해야 할 사항은 신고 주체에 관한 사항이다. 미국은 부정한 예산의 회복에 관한 보상 여부를 법원에 판단에 맡기되 이 소송을 제보자 또는 그 대리인이 제기할 수 있도록 하는 퀴Tam("Qui Tam") 소송 조항을 두고 있다. 이는 고발자의 신변보호에 대한 불안과 전문성 때문에 만들어진 조항인데 부폐방지법에는 이러한 조항이 들어있지 않다. 이는 신고 보상에 관한 심사를 법원이 아닌 보상심의위원회에서 다루도록 하고 있기 때문으로 이해된다. 그러나 이 경우에도 신변보호는 여전히 문제될 수 있으며 또한 보상심의위원회의 결정에 불만이 있는 경우는 다시 법원으로 가게 될 경우 어떻게 할지가 분명하게 정해져 있지 않다.

## 2) 사정기관의 개혁

부패통제의 주체가 부패척결의 대상이 된다면 부패통제가 제대로 이루어질 수 없다. 그러나 우리나라, 특히 현정권 들어 부패통제 주체인 사정기관이 많은 비판을 받고 있다. 물론 이러한 비판은 어제 오늘의 일은 아니지만 사정기관 특히 검찰이 제 위상을 찾지 못하고 있다. 경실련이 여론조사 기관인 ‘베스트인 리서치’와 함께 최근 서울의 성인남녀 1천75명을 대상으로 한 조사한 바에 의하면, 응답자의 71%가 검찰이 제 역할을 못하고 있는 것으로 지적하고 있다. 따라서 검찰개혁은 이 시대의 핵심적인 당면과제라고 할 수 있으며 검찰도 생존하기 위해서는 개혁을 하지 않을 수 없는 시대적 요청에 직면하고 있다.

검찰 개혁의 방법은 이미 여러 차례 세미나(예 : 한인섭, 1999 ; 하태훈, 2001)를 통해서 제시되었고 그 중의 일부는 부패방지법에 부분적으로 반영되어 있기도 하다. 가령 부패방지법은 고위공직자로서 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰에 고발을하도록 하고 있고 이 경우 검찰은 수사결과를 위원회에 통보하도록 되어 있다. 그리고 재정신청의 길도 어느 정도 열어 놓고 있어 어느 정도 진전을 보이고 있는 것이 사실이다. 다급한 검찰청은 예산과 인사가 독립적인 특별수사검찰청의 신설을 개혁안으로 제시하고 있기도 한다.

그러나 몇 가지 사항은 반드시 개혁되어야 할 것으로 보인다. 문제의 핵심은 검찰이 너무 막강한 권력기관이라는 점과 이 권력기관이 중립성을 잃고 있다는 점이다. 막강한 권력을 여당과 야당에 차별적이고 있는 자와 없는 자에게 차별적으로 행사한다는 것이 문제의 핵심이다. 따라서 무엇보다도 중요한 것은 국민이 목소리에 늘 귀가 열려 있고 국민을 감동시키는(나머지 행정부는 모두 고객감동을 부르짖고 시민현장이다 고객조사다 TQM이다 별별 제도를 다 도입하고 있다) 검찰이 되도록 하는 것이다. 방법은 국민이 검찰을 통제하는 것이다. 모든 정부기관에 대해서는 통제장치가 있는데 막강한 권력기관인 검찰에 대해서는 대통령의 인사권 통제 말고는 통제장치가 없다는 것은 납득이 되지 않는다. 가장 직접적인 방법은 검사들에 대한 국민의 직선이나 배심제도의 도입이 된다. 상당히 근본적인 제도의 변화이기 때문에 당장 도입하기는 어려움이 많을 것으로 예상된다. 가능성이 있는 안은 국민의 대변기관으로 하여금 통제하는 방식 즉 인사청문회나 국회 동의 등을 거치도록 검찰총장 임명 절차를 개선하는 것이다. 다음 검찰이 독점하고 있는 기소권과 공소권을 나누어 가질 수 있도록 하는 것이다. 영국은 개인이 기소도 할 수도 있는 것으로 알려지고 있는데, 국가기관 가령 부패방지위원회가

고위공직자의 부패행위에 대해서는 기소를 할 수 있게 하는 것을 검토할 수 있다. 유신 이전에는 일반 시민이 법원에 갈 수 있는 재정신청 대상이 모든 범죄에 해당되었으나 유신 이후로는 딱 3가지 범죄로만 제한되었는데 이것의 확대도 필요하다. 그 보다 더 많이 제안되는 현실적 대안은 통상적으로 기소독점주의를 하고 있는 다른 나라들과 같이 기소법정주의, 즉 재량권을 주지 않는 것이다. 검찰과 경찰과의 관계에 있어서 검찰이 독점하고 있는 수사권과 기소권을 분리하는 것도 독점적 검찰 권력의 분권화 장치로 고려할 때가 되었다. 권력기관들 가령 감사원과 국정원 그리고 검찰이 상호견제하는 장치가 작동하지 않는 것도 큰 문제이다. 검찰권을 분권화하는 또 다른 중요한 방법은 검찰 내부의 견제 장치를 확보하는 방법이다. 이는 상급자와 하급자간의 상명하복 체계를 완화하는 것이다. 그 필요성 유무에 대해서 논란의 여지가 없는 것은 아니지만 검찰 스스로도 일선 검사들의 항변권 신설등을 주장하고 있는 만큼 이 방안도 적극 도입할 만하다. 검찰조직의 집권화 정도를 완화하는 방안으로 검사동일체 원칙의 폐기, 주임검사 이의제도 등이 포함될 수 있을 것이다. 검찰총장의 임기제와 인사권의 확보 등은 정치로부터 검찰의 중립성을 확보하기 위한 장치들이다.

이러한 개혁안들이 어제 오늘 제시된 것은 아니지만 그럼에도 불구하고 개혁이 이루어지고 있지 않은 것은 그만큼 검찰의 권리가 막강하다는 것을 증명하는 셈도 되고 또 다른 측면으로는 정권이 그러한 검찰을 이용하려는 동기가 강했기 때문이라고도 할 수 있다. 따라서 검찰의 저항 때문에 정치권의 의지가 있어도 개혁이 어려운 판국에 정권을 잡으면 이들을 이용하려고 하기 때문에 검찰권은 공고화되었지 않았나 여겨진다.

다행스러운 것은 현재의 여당과 야당은 누가 정권을 잡을지 불확실한 상황에 있고, 이러한 무지의 베일 속에서 검찰의 개혁을 공히 주장하고 있기 때문에 그리고 또 검찰 스스로도 위기 의식을 강하게 느끼고 있는 것으로 보도되고 있기 때문에 개혁은 이제 그 열매을 맺을 때가 되었다. 어느 개혁이든지 타이밍이 중요하지 않은 것이 없지만 검찰개혁의 시점은 지금이 가장 적기라고 판단된다. 여당과 야당이 이를 통해서 국민의 표를 얻으려고 노력하도록 일반대중의제 (public agenda)와 정부의제 (government agenda)로 만들어야 할 것이다. 부패방지위원회의 위상 약화와 실효성에 대해서 의문을 가지는 사람들이 많이 있지만 이러한 비판에 앞서 우리가 해야 할 일은 사정을 책임지는 검찰과 감사원의 제 역할을 다하도록 하는 것이 정통적인 방법이다. 작은 정부에 배치되고 설립되면 기관증설에 매달리는 관료제적 속성을 감안할 때 현존 사정기관의 개혁이 정도이다. 그러나 이 방법이

작동되지 않으면 불가피하게 고위공직자비리조사처나 특별검사제의 제도화 등을 요구할 수밖에 없게 된다.

## VI. 맷 음 말

이상에서 김대중정부의 반부패노력의 성과와 문제점을 살펴 보고, 반부패정책의 기본방향을 제시한 후 이러한 관점에서 김대중정부 반부패정책의 과제를 논의하였다. 김대중정부의 반부패노력은 부패통제를 정책적인 문제로 인식하고 부패방지법 등 부패통제를 위한 포괄적인 접근방법의 기초를 마련하였다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수는 있으나, 여전히 미진한 제도설계 부분과 사정기관의 독립성 문제, 그리고 정치부패에 대한 관심 결여 등의 문제를 지니고 있다.

부패통제는 비용이 수반된다. 부패통제도 중요하지만 다른 정책목표들도 공히 중요성을 가진다. 가령 건설부패를 줄이기 위한 제도들은 지방 건설산업 육성에 배치되기도 하고, 예산절감 목표와 괴리되기도 한다. 이러한 정책목표들간의 관련성에 대한 이해가 없이는 시대에 따라서 정책목표 우선순위가 달라지고 그래서 부패에 대한 관심을 잊게 되는 문제가 생기게 된다. 대표적인 것이 금융실명제이다. 이 제도는 부패통제를 위한 제도로 제시되고 집행되었지만 경제가 어려워지면서 유명무실화된 바 있고, 그래서 부패통제 측면에서는 일관성을 상실하게 되는 잘못이 범해졌다. 따라서 이러한 목표들간의 관계에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

## 참 고 문 헌

- 강성남, 「관료부패의 통제전략」, 서울 : 장원출판사, 1999.
- 김일중·조준모, “규제와 부정부패 : 한국관료의 전직패턴에 관한 이론 및 계량 분석,” 「경제학연구」 제47집 제3호, 1999.
- 김정동, “경제논리와 기업윤리,” 삼성경제연구소 주최 ‘세계경영과 윤리경제력’ 발표 논문, 1999. 10. 29.
- 김태윤, “규제개혁과 부정부패,” 「한국행정연구」 제7권 제4호, 1998.
- 박영호, “한국의 부패통제에 관한 연구,” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1999.

- 박원순, “정부 부패방지종합대책에 대한 종합평가,” 「참여연대 세미나 발표논문집」, 1999. 11. 28.
- 박중훈, “부정부패의 실태와 반부패 정책방향,” 제2건국위원회 부정부패추방을 위한 토론회 발표 원고, 1999. 12. 8.
- 류상영, “부패라운드와 정부-기업관계,” 삼성경제연구소 주최 ‘세계경영과 윤리경제력’ 발표논문, 1999. 10. 29.
- 이성우, “김대중 정부 규제개혁 1년의 평가와 과제,” 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 1999.
- 이은영·박원순, “부패추방과 신뢰사회의 구축 : 결코 포기할 수 없는 맑은 사회에의 꿈,” 한국정신문화연구원 주최 ‘신뢰사회 건설 세미나’ 발표논문집, 1999.
- 조국, “검찰권 행사를 통해 본 국민의 정부 검찰 3년 평가,” 참여연대 사법감시센타 주최 ‘국민의 정부 검찰 3년’ 평가 토론회, 2001. 11.
- 최인철, “한국기업의 도덕적 해이 최소화 방안,” 삼성경제연구소 주최 ‘세계경영과 윤리경제력’ 발표논문, 1999. 10. 29.
- 하태훈, “검찰의 신뢰회복 및 정치적 중립 확보를 위한 제도개선 방안,” 참여연대 사법감시 센타 주최 ‘국민의 정부 검찰 3년’ 평가 토론회, 2001. 11.
- 한인섭, “권력형 부패에 대한 법적 통제 : 검찰의 역할과 한계를 중심으로,” 한국행정학회 부패통제 특별세미나, 1999.
- 한국행정연구원, 「청렴지수 시험측정 결과 보고서」, 2000. 8.
- Bag, Parimal Kanti, “Controlling Corruption in Hierarchies,” *Journal of Comparative Economics*, 1997.
- Lambsdorff, J. G., *The Transparency International Corruption Perceptions Index 1999 Framework Document*, 1999.
- Wei, Shang-Jin, *Corruption in Economic Development : Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?*, 1999.