

官僚의 不正의 原因에 關한 理念的 理論構成

金 海 東

— 차례 —

一. 序

二. 制度的要因

1. 報酬
2. 安定性的 缺如
3. 行政統制 및 管理基準의 非現實性
4. 其他

三. 環境的要因

1. 經濟的 社會的不安
2. 近視眼의 生活態度
3. 金錢에의 過剩依存
4. 公共意識의 薄弱

四. 結語

이 글은 筆者가 「公務員 制度」에 對한 研究報告의 一部에 收錄된 것을 若干의 內容의 修正을 加하여 提示하는 것임을 밝혀 둔다.

一. 序

公務員도 다른 一般國民과 같이 税金을 納付하는 國民임에는 틀림없다. 그들도 다른 사람들과 같은 欲望과 體面과 그리고 무엇보다도 扶養할 家族을 지니고 있다. 故로 그들에게만 犧牲을 要求하고 儉素한 生活를 強要한다는 것은 이미 無意味한 것이다. 그들도 그들이 하는 正當한 努力의 對價로서 于先 生活의 保障을 받아야 한다. 따라서 우리는 公務員의 不正을 慨嘆하기 前에 公務員에게 무엇을 하여 주었는지에 對한 反省이 先行되어야 한다.

많은 사람들이 政府의 運營이 圓活하지 못하고 民生이 어지러운 原因을 公務員들의 不正에서 찾으려고 한다. 即 公務員들이 非良心的이고 非愛國的이고 私利私欲에만 눈이 어둡기 때문이라고 한다. 이러한 傾向에 대하여 다음과 같은 두가지 事實만을 指適하여 두기로 한다.

그 하나는 問題의 解決을 지나치게 사람들의 精神力에 依存하려고 하는 前近代의인 態度이다. 그리하여 이러한 公務員의 不正도 이것을 「良心的이어라」「愛國的이어라」「利他的이어라」하는 口號와 訓示로서 解決하려고 한다. 勿論 民生이 어지러운 原因이 公務員의 腐敗에 어느 程度 있다는 것은 事實이나 全的으로 公務員의 腐敗에 있다고는 할 수 없다. 또한 이러한 問題의 解決이 公務員의 精神力 또는 精神의인 자세에 依하여 어느 程度 解決될 수 없는 것은 아니나 그것만 가지고 問題가 全部 解決되는 것은 아니다. 그럼에도 不拘하고 即 外

科醫의手術에 依하여서 단 解決될 수 있는 것 같은 問題에 關하여도 이것을 「밥을 새워서라도」即 意志力에 依하여 解決하려고 한다. 그러한 것이 臨時的인 解決策이 될수 있을지는 모르나 24時間의 勤務令만으로 燃料問題를 恒久的으로 解決할 수는 없는 것이다.

또 한가지 事實은 公務員을 마치 不正의 代名詞처럼 보는 態度이다. 그러나 反對로 公務員들이 政府의 規定과 指示대로 生活을 한다면 缺食兒童아닌 缺食公務員이 얼마나 發生할지 想像할 수 있고도 남음이 있다는 事實이다. (圖 1)

公務員의 不正에 關하여는 그러나 最近에 많은 研究가 이루어 졌으며 本研究도 그러한 研究의 하나이다. 여기서는 단지 公務員의 不正과 그 原因을 說明하기 위한 理念型에 關한 理論의 構成을 試圖하였으며 現時點에서의 可能한 解決策을 提示하고자 努力하였다. 그리하여 이것을 主로 行政制度的側面과 社會的 環境의側面에서 分析한 것이다.

二. 制度的要因

1. 報 酬

後進國 行政의 特徵의 하나는 政府에서 公式으로 公務員에게 支給되는 報酬가 그의 主要收入源이 아니라는 點이다. 即 最少限의 生計費에 未達한다는 것이다. 이러한 事實은 이미 많은 사람들에 의하여 指摘되었으며 이에 關한 專門의인 研究도 많이 이루어졌으며 많은 사람들이 報酬引上의 必要性을 切實히 느끼고 있다.

그럼에도 不拘하고 이것을 解決하지 못하는 理由를 結局 財政難에 歸着시키고 있다.

그러나 筆者는 오히려 行政府의 事業의 優先順位에 대한 政策決定者의 認識에 關한 問題라고 믿는다. 왜냐하면 첫째로 經濟開發에 投資된 財源도 不正의 對象이 될수 있다는 點과 둘째 經濟開發自體의 成功的인 達成에 있어서도 그 計劃段階에서 執行段階에 이르기까지 行政官吏의 積極的인 勤務態勢가 重要한 要件이라는 것을 잊어서는 안된다는 것, 그리고 셋째는 結局 大部分의 公務員이 公務員以外的 사람들 보다 낮은 生活을 하고 있지는 않은 것 같으며 그들의 生活費는 結局 俸給以外的 國庫와 直接間接으로 關聯된 곳에서 마련하고 있다는 事實때문이다.

이때문에 公務員報酬引上에의 投資는 經濟開發事業에 대한 投資에 못지 않게 重要한 것이다.

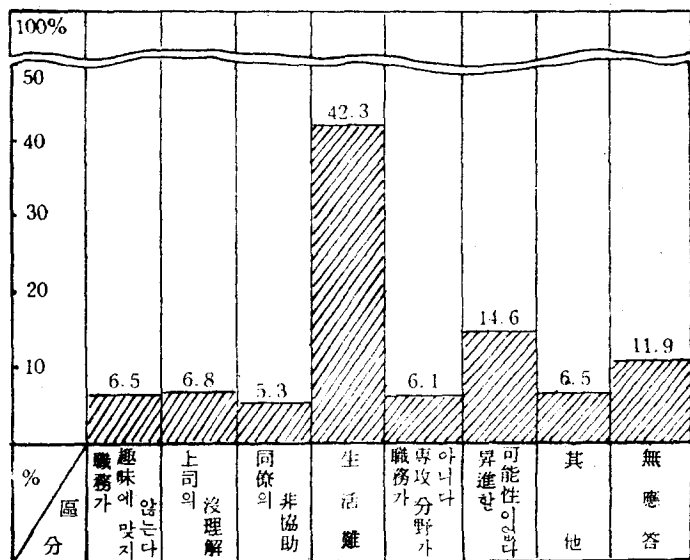
이러한 낮은 報酬는 다음과 같은 여러가지 現象을 惹起시킨다.

가. 不正에 對한 社會規範

낮은 水準의 報酬는 公務員自身은 勿論 一般國民들에게도 公務員들이 하는 些少한 不正을 不正으로 意識하지 않는다. 그리하여 例를들면 衛生檢査를 온 保健所의 職員에게 若干의 金

圖 1 韓國公務員이 當面하는 諸問題

품을 준다는 事實이 주는 사람은 勿論 이것을 받는 사람에게 있어서도 強한 罪意識을 느끼게 하지 못한다. 「그 사람들은 뭘 먹고 살어?」하는 것이 주는 사람의 辯明이다. 境遇에 따라서는 이것을 마치 慈善行爲나 한것처럼 이야기 한다. 「겨우 이거야 너무 한테」 또는 「우린 뭘 먹고 살어?」하는 것은 받는 사람의 不平 또는 辯明이다.



『米價團束을 나간 某廳

의 職員이 懲戒委員會에 (註; 公務員의 士氣 및 이것이 政治的態度 形成에 미치는 영향 1966. 7月) 回附되었다. 理由는 商人이 一金 4,000 원이 든 封套를 그 職員의 주머니에 넣어 주었기 때문이다. 이 職員의 救命運動을 하는 者의 이야기는 그까짓것을 먹었는데 罷免이라니 너무 하다는 것이다. 다른 同僚職員들도 大體로 「運이 나쁘다」 「너무하다」 「말도 안된다」 「송사리만 걸린다」라는 語調이다.』

即 그 程度는 罰을 받을 條件이 못된다는 것이다. 이러한 말들의 根源에는 恒常 薄俸이라는 事實이 潛在意識化되어 도사리고 있다.

또한 一般國民의 경우도 마찬가지이다. 學父兄이 얼마간의 金錢을 釀出하여 先生님의 生活를 시켜주어야 할 것이 아니냐 하는 것이 當然한 일로 되어있다. 그 自體를 美譽라고 생각하는 것 같은 느낌을 준다. 다음은 一般國民의 公務員의 不正에 對한 意識程度를 엿보는 좋은 事例이다.

學者, 實務者등 여러사람이 모인 자리에서 다음과 같은 이야기가 벌어졌다.

即 한 業者가 어느 公務員으로부터 많은 身勢(?)를 졌다. 그런데 이 公務員이 入院하게 되었다. 그 公務員의 家族의 한 사람이 그 業者를 찾아갔다. 그러나 業者는 「요세는 事業이 잘 안되어서」라는 辯明과 함께 그가 期待하였던 額數와는 너무나 작은 돈을 주드라는 것이다.

그 자리에 앉아있던 사람들의 이야기는 大體로 「그렇수가 있는가!」 「背恩忘德한 者」 「다시는 相對할 수 없는 사람」 「利用價値가 없으니 그렇지」라는 것이다.

이것은 우리나라 固有의 美風에 不正의 風潮가 便乘된 것이라 하겠다. 公務員이 그에게 준 惠澤이 마치 그의 私有物 또는 個人的인 權利에 의하여 준 惠澤처럼 생각하는데서 오는 말하자면 官職私有的 思考方式에서 오는 것이다.

이러한 風潮는 後述하는 다른 要因도 作用하겠지만 亦是 그 根源은 무엇보다도 公務員의 薄俸에 緣由한다고 보겠다.

이와같이 어느 만큼의 不正은 이미 不正이 아니라는 程度로 罪意識이 鈍化된 것이다. 그리하여 오히려 그러한 程度의 것을 말하거나 責하는 사람이 「甚한 사람」, 「融通性이 없는 사람」, 「말 못붙일 사람」 그리고 심지어는 「人間性이 缺如된 사람」으로 烙印이 찍히는 社會的規範이 造成된 것이라 하겠다.

이것은 極히 重大한 事實이다. 왜냐하면 이러한 狀況下에서는 이미 依法處斷이라는 手段으로서는 勘當하기가 어렵기 때문이다. 한사람의 도둑을 열명의 巡警이 잡기 힘들다고 한다 특히 이러한 事實을 團束하는 公務員들 中에도 그러한 規範에 젖어 있는 사람들이 많다. 即 잔·발잔을 同情하지 않을 사람은 極히 드물 것이라는 事實을 想起하면 足하리라.

억울한(?) 事件으로 左遷되었다가 다시 復歸하는 公務員의 數가 많다는 事實이 그 좋은 例이다. 심지어는 下記 (表 1)에서 보는 바와 같이 懲戒委員會에서 罷免된 公務員의 約 54%가 다시 復職하여 勤務하고 있다.

이것은 同僚나 上官이 그가 억울하게 罷免當하였다고 믿고 있기 때문에 생기는 現象의 하나다. 法制度가 그 對象이 되는 사람들의 共感과 支持가 없이는 얼마나 無力한 것인가하는 것은 常識에 屬하는 問題이다.

表 1 懲戒된者の 그 後의 狀況

		1	2	3	4	5	6	總人員數
		復職	停職	轉補職	其他	未詳	計	
1	罷免	54%	17.5%	%	1.4%	27.1%	100%	74명
2	停職	45.8	16.6	29.2	8.3		100	24
3	減俸	54.8	3.2	42			100	92
4	謹慎	80		20			100	56
5	譴責	78	0.9	18	2.3		100	208
	총인원수	308	24	96	8	18		454

註 1965年 1月 1일부터 同年 12月 末日까지 國稅廳, 稅務部, 公報部, 원호처, 稅務部, 交通부, 전매청, 농림부, 상공부, 조달청, 건설부 11개 기관의 자료집계임.

故로 公務員의 俸給을 너무나 많다는 非難이 나올 程度로 올린다는 것이 긴 限目으로 볼 때 國民들은 보다더 싼 稅金을 負擔하고 있는 것이다. 이때에는 모든 國民이 監視하는 것이

다. 卽「그렇게 비싼 俸給을 받고도…」라는 말이 나올 때는 이미 強한 Public Control 下에 있는 것이다. 또한 前述한 바와같이 結局 公務員들은 直接 間接으로 國庫와 權力에 의하여 現在의 生活을 維持하고 있는 것이다. 어느 意味에서 鐵道廳, 手荷物事件도 이 카테고리에 屬한다고 볼수 있다. 關聯된 公務員들은 이미 自由黨때부터 하여 오던 慣習이며 別로 대스럼하게 생각하지 않았는지도 모른다.

나. 各級上級者의 不正에 對한 態度

薄俸이 惹起시키는 또하나의 事實은 各級上級者가 어느 程度의 不正을 默認하거나 또는 指示한다는 事實이다. 公務員들 間에는 勿論 一般人들 間에도 이것은 不正에 對한 社會規範과 密接한 關係가 있으며 兩者는 惡循環을 거듭한다.

例를 들면 架空的 出張命令을 發하여 旅費를 支給한다는 事實이 그것이다. 이러한 公金の 分配는 거의 常識化되어 있으며 現在로서는 이것을 別로 不正이라고 생각하지 않는다. 오히려 그렇게하는 上級者를 有能한 上級者라고 한다. 事實上 現狀態下에서는 그렇게 할수 있는 上級者를 有能한 上級者라고 할 수 밖에 없다. 事業費를 節約하여 部下의 生計費를 도와주는 上級者는 그렇게 하기 위하여는 不法을 指示할 수 밖에는 없다. 下級實務者는 虛偽·證憑書를 作成하여야 한다. 그리하여 企業體에서 그들의 平常時의 歡心을 사기 위하여 또는 特別한 Favor를 얻기 위하여 베푸는 향연에 部下同僚를 帶同하여 그들의 士氣를 振作(?)하고 金品을 部下의 生計費補助로 分配하여 준다. 적어도 먹고 살기 위한 不正은 不正이 아니라는 생각인 것이다. 다만 그 程度가 問題視될 따름이다. 이러한 事例가 거듭될수록 이것이 不正蓄財로 發展하지 않을 수가 없는 것이다.

또한가지 重要的 點은 이것이 上納의 形式으로 發展한다는 事實이다. 그리하여 上級者의 決定을 不當한 것으로 또는 當事者들에게 不公平한 것으로 만들어 버리는 原因을 造成한다: 또한 이것은 人事行政上의 不公平을 造成한다. 그리고 나아가서는 實質적으로 部下를 統率하는 힘을 弱화시키는 것이다.

이것을 어느 程度의 線에서 끊느냐에 따라서 그리고 被動的이나, 能動的이나 또는 消極的이나 積極的이나에 따라서 惡質公務員이나 比較的 良心的인 또는 紳士的인 公務員으로 分類가 되어 버리는 것이다. 그리하여 被動的인 境遇와 消極的인 경우는 이것이 摘發되더라도 大體로 默認되며, 간혹 運이 나빠서 外部 機關에 의하여 摘發되더라도 寬大한 處罰에 끝난다.

또한 이와같은 경우에 事件이 暴露되는 것은 大體로 分配의 不公平으로 因한 內紛으로 顯在化하는 경우가 많으며 따라서 賢明한 上級者는 이 點에 關하여 많은 神經을 쓴다. 同時에 上納의 경우에 있어서도 그 額數에 따라 部下의 地位에 많은 영향을 주는 것이라 하겠다.

이러한 모든 事態를 誘導한 根源은 結局 낮은 水準의 俸給에 있다는 것은 말할 必要도 없

으며 그 被害의 補償은 結局 直接 間接으로 國民이 負擔한다는 事實을 잊어서는 안될 것이다.

다. 個人的利害와 關聯되지 않는 業務에 對한 無誠意

薄俸이 가져오는 또하나의 悲劇은 많은 公務들이 自己個人的 利害와 關聯되지 않는 業務에 對하여 極히 無誠意하게 對한다는 事實이다. 이것은 自己가 맡은 業務中 例를 들어 上級者로 부터 直接 認定을 받을 수 있는 業務같은 것에 熱意를 낸다는 것이다. 이것은 極히 좋은 現象이라고 할 수 있다. 그러나 反面에 사람에 따라서는 自己가 格別히 付託을 받은 業務에 대하여도 亦是 熱意를 낸다는 경우가 許多하다. 이와같은 付託은 大體로 健全한 行政을 侵害하는 것들이다. 主로 公正한 決定을 害치게 하는 것이 많다. 人事, 有利한 鑑定 또는 檢査, 特定事業을 위한 豫算, 特定事業에 대한 特惠等の 請託이 이 範圍에 屬하며 이러한 請託을 받은 公務員中에는 熱誠을 다하여 그 일을 成事시키는 사람이 많다. 그리하여 그러한 努力의 對價를 받는 것이다.

이것은 앞에서 말하는 消極的인 또는 被動的인 경우이다. 그러나 이것이 習慣化되면 積極的인 또는 能動的인 不正으로 變化해 나간다는 것은 말할 必要도 없다. 終局에는 그러한 케이스를 찾아 해매는 것을 爲主로 하는 公務員으로 轉落하는 것이다.

2. 安定性的의 缺如

一般的으로 生活이나 地位 또는 身分面에서 安定된 사람일수록 社會制度나 慣習·傳統等の 面에 있어서의 變化를 싫어한다. 그들의 態度는 보다 保守的이며 慎重하고 消極的의이다. 따라서 急進的인 革命은 勿論 그들의 地位 또는 身分에 관한 如何한 變化도 意識적으로 또는 無意識적으로 이것을 避한다.

一般的으로 身分이 安定된 公務員은 機關長이나 上級者의 交替에 關하여도 極히 細心한 注意를 하는 것이다. 그러므로 公務員이란 職業의 利點은 身分保障이라는 點에 있는 것 같다.

그러나 筆者의 調査에 의하면 우리나라 公務員의 約 28.2%가 「身分保障」 그리고 11.7%가 「安定된 生活」을 할 수 있다는 것이 나타나고 있다. 아래 圖(圖 2)에서 보는 바와 같이 私企業이 많이

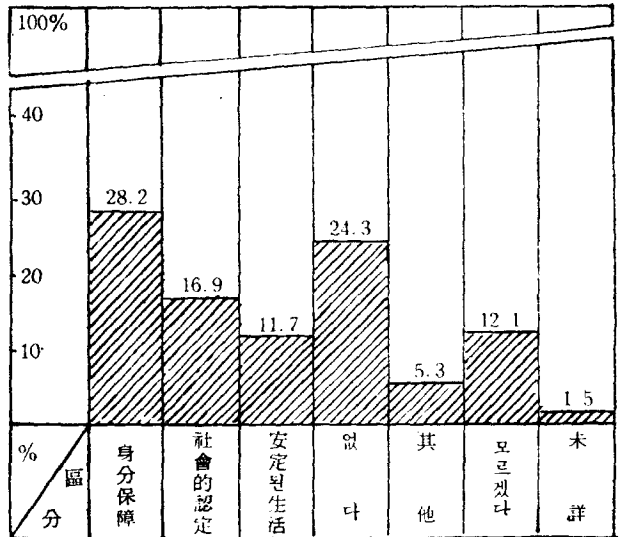


圖 2. 다른職業에 比한 公務員 生活의 利點 (註: 同上)

發達되지 않은 우리나라에서는亦是 公務員의 利點을 身分保障에 두고있는 것 같다.

그러나 여기서 注意할 것은 公務員으로서의 職業에 比하여 何等の 利點이 없다는 層이 全體의 約 24.3%를 차지하고 있으며 이것을 모르겠다는 層과 合하면 約 36.4%가 된다는 事實이다.

問題는 바로 여기에 있다.

또한 이들의 生活面에 對한 安定感은 더욱 不良하다. 即 이들의 生活態度가 다른 職業에 比하여 多少 安定되어 있다는 層은 約 42.8%나 된다(圖 3). 이것은 前述한 바와 같이 이것을 公務員의 報酬가 極히 낮다는 客觀的인 事實과 前述한 不正과 關聯하여 生覺하면 쓴 웃음을 자아내게 하는 一面도 있다. 그러나 約 52.4%의 公務員만이 生活이 不安定하다고 主張하고 있다. 即 모든 公務員이 不正行爲者는 아님이 여기서도 나타나는 것이다.

다음 現職責 또는 補職에 對한 安定感은 더욱 不良하다. 即 아래 그림에서 보는 바와 같이 公務員의 約 75%가 그의 職責을 어느 程度 維持할 수 있을 런지 알 수 없다고 主張하고 있으며 적어도 一年以上을 維持할 수 있으리라고 생각하는 公務員은 不過 全體의 15.2%에 不過하다. 이 事實은 公務員의 現補職에 對한 保障感을 어느 程度였 볼 수 있게한다.(圖 4)

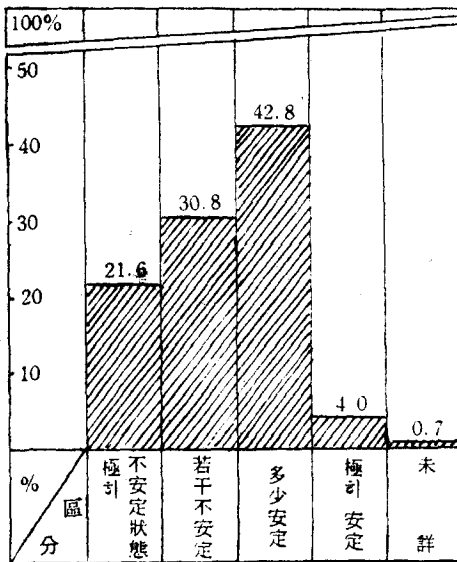


圖 3. 公務員의 生活安定感
(註: 同上)

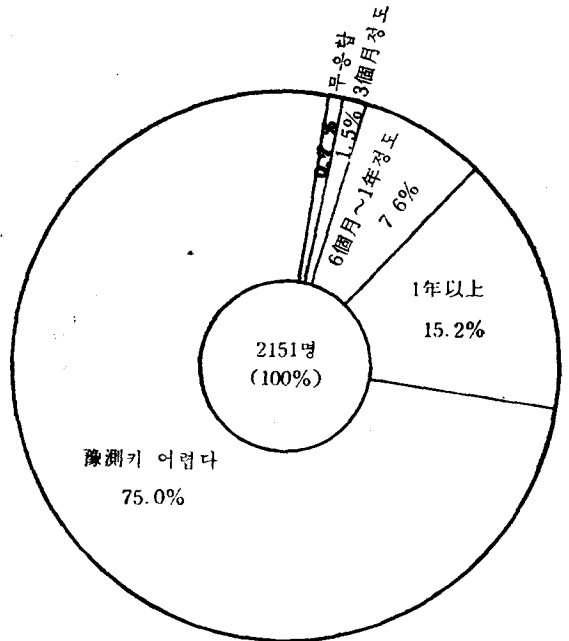


圖 4. 現補職 在職에 對한 豫想期間
(註: 同上)

마지막으로 未來에 對한 保障感을 보기로 한다. 다음 圖(圖 5)에서 보는 바와 같이 「公務

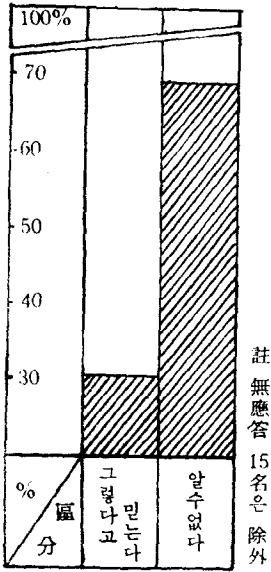


圖 5. 公務員生活의 將來保障感 (註: 同上)

員으로서 熱心히 勤務하면 將來에 보람있는 生活을 할 수 있다고 믿는가」라는 質問에 대하여 그렇다고 믿는다는 公務員은 30%에 不過하고 나머지 68.3%는 믿을 수 없다는 것이다.

參考로 믿는다는 사람은 年齡別과 學歷別로 보면 各各 다음 表와 같다. (圖 6,7 參照)

上述한 調查結果에서 보는 바와 같이 우리나라 公務員의 相當한 數가 生活이 不安하고 未來에 대한 保障이 없는 狀態下에서 勤務하여야 한다.

故로 于先 公務員이 前述한 바와 같이 直接 自己에게 利害— 그것이 公益과 一致되건 안 되건 간에—가 없는 業務에 대하여는 極히 被動的으로 對하는 것이다. 그러나 身分과 未來에 대한 保障感의 缺如는 그러한 現象을 더욱 飛躍시킨다. 自己가 언제 그 職責에서 물러날지 모른다는 생각은 極端的으로는 社會一般의 金錢萬能思想의 作用을 받아서 그 자리에 있는 동안 最少 限 生活에 대한 財政的인 基盤만은 만들어 놓자 하는 생각을 낳

게 한다는 것이다. 그리하여 나아가서는 이것이 不正蓄財로 發展한다는 것은 當然한 일이라 하겠다.

그리하여 「좋은 자리」로 가기 위하여 또는 그것을 유지하기 위하여 直接 間接으로 權力者에 接近한다. 人事上의 腐敗, 上官에 對한 지나친 아부는 大體로 이 範疇에 屬한다. 甚之於는 不正의 結果를 基盤으로 그 자리를 維持하거나 보다 더 「좋은 자리」로 가기 위한 運動을 하기도 한다. 또한 私企業體에서 官의 庇護없이는 그 事業을 支撐할 수 없다고 생각하는 것과 같이 官職의 경우에 있어서도 마찬가지다.

權力者의 庇護없이는 官職을 維持하기가 어렵다는 것은 常識化되어 있는 事實이며 좋은 자리를 維持하고 獲得하기 위하여는 特別한 境遇를 除外하고는 正直性 能力等은 너무나 無力한 것이되고 만다. 上納은 大體로 이러한 手段인 경우가 많다. 또한 이들은 名節이나 權力者의 生日 그의 家族들의 結婚式日字等を 잊지 않는다. 그러기 때문에 一般 經濟界에서 말하는 富益富는 公務員의 世界에서도 어느 程度 適用된다. 閑職에 오래 있었던 公務員은 더욱 더 비참한 生活이 繼續되고 좋은 자리에 오래 있었던 公務員은 一時 그자리에 물러났다 하더라도 곧 다른 좋은 자리로 再起한다. 또한 앞의 調查에서 보는 바와같이 自己는 언제 그 자리를 떠날지 모른다. 그리고 熱心히 勤務하더라도 將來가 保障되지 않는 狀態下에서 無事主義를 타하고 忠實한 勤務와 良心 그리고 愛國心을 要求하여도 많은 效果를 거두기는 힘들 것이다.

이와같은 保障感의 缺如는 또한 前述한 薄俸과 더불어 職場을 個人的 用務를 모기 위한 中心地 乃至는 連絡事務所化시킨다.

勿論 모든 公務員이 그렇다는 것은 아니나 보다 더 영향력이 강한 中間管理層以上の 경우에 보다 더 많이 볼 수 있는 현상이다. 所謂「좋은 자리」의 경우는 그 自體 大概 充分히 바쁘다. 그러나 그밖의 경우 即 閑職의 경우는 自己의 職務와 直接 關聯이 있는 問題를 解決하기 위하여 付託行脚을 하러 다닌다. 누구를 紹介하여 주거나 또는 直接 間接으로 누구에게 付託을 하거나 어떠한 問題를 解決하기 위한 相談役의 役割도 한다. 그리하여 그의 本業이 무엇인지 識別하기가 어려운 경우가 많다. 따라서 이러한 경우에는 官公署에 아는 사람이 많다는 事實이 重要한 것이다. 이것은 그 内容에 따라서 몇 사람의 仲介人을 通하여 間接的으로 아는 경우도 있다.

그리하여 結局 그의 位置는 그의 地位와 付託件을 解決하기 위한 仲介所로 轉落되고 마는 것이다.

結局 이러한 모든 事態는 前述한 薄俸과 그리고 그의 地位나 未來에 대한 保障感의 缺如에서 오는 것이다. 年金制度는 이러한 의미에서 重要한 意義를 갖는다.

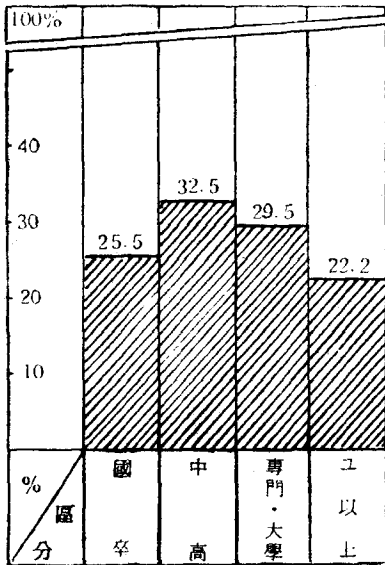


圖 6. 學別로 본 公務員生活의 將來保障感(將來가 保障된다고 하는 層)
(註: 同上)

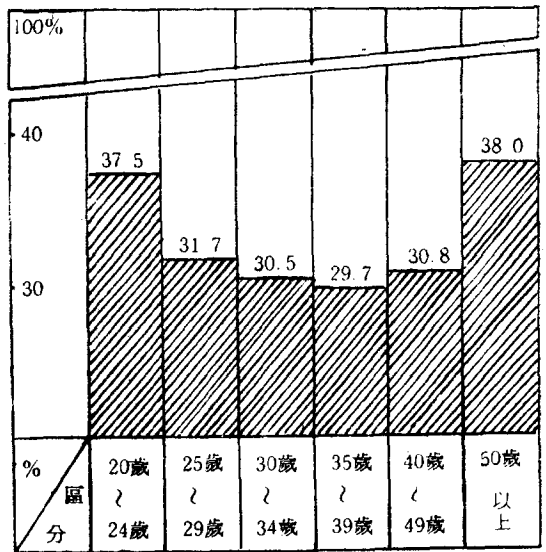


圖 7. 年齡로 본 公務員生活의 將來保障感(將來가 保障된다고 생각하는 層)
(註: 同上)

3. 行政統制 및 管理基準의 非現實性

完全한 貿易自由體制下에서는 密輸란 있을 수 없다.

治安局集計에 의한면 警察에 立件된 公務員犯罪者數(圖 8)는 1959년의 852名에서 1960년의 401名으로 줄고 있음을 알 수 있으며 軍事革命이 일어난 1961년에는 무려 4,448名으

로 一年間에 約 10 倍가 增加하였다. 그러나 革命的 다음해인 1962 년에는 다시 前年度의 半도 훨씬 못된다.

이 數字에서도 우리나라 行政의 妙味를 엿 볼 수 있다. 即 自由黨末期에서 軍事革命直前까지의 政治的 社會的 混亂은 두 말할것도 없고 公務員의 紀綱이 極度로 紊亂하였을 때에 따라서 公務員의 犯罪가 가장 많으리라고 豫想되는 때의 數가 이렇게 작을 수 있었을까 하는 點이다. 上述한 表에 의하며 1959 년도 및 1960 년도에 가장 公務員의 紀綱이 確立된 時節이라고 할 수 있다. 問題는 바로 여기에 있다. 即 어느 程度 團束하였는가가 問題이다. 이것은 마치 交通安全週間에 交通事犯이 더욱 많다는 事實과 같다. 이때 運轉手나 步行者가 交通規則을 더욱 無視하는 것은 勿論 아니다. 오히려 더욱 操心하였을 것이다. 그러나 그것보다 더욱 團束의 程度가 強하였던 것이다.

다른 모든 行政管理基準의 境遇에 있어서도 마찬가지다. 1961 년도 軍事革命直後에 한동안 “強力한 團束”이 있었으며 警察에서 立件된 公務員의 數가 前年度의 10 倍가 된것도 바로 이때문이다. 이와같은 “強力한 團束”은 가끔 또는 너무나 紀綱이 紊亂하였을 때에 또는 沐浴값이나 쇠고기값을 내리게 하는 手段으로서 하여서는 안된다. 結局 값을 내리기만 하면 強力한 衛生檢査를 하지 않을 것이며 따라서 어느 程度 非衛生的이라도 눈감아 준다는 이야기 가 된다. 故로 平常時에는 大體로 大部分 規則이나 規定을 無視하고 있으며 檢査員이 언제든지 立件하려고 마음만 먹으면 立件할 수 있는 實情에 있으며 또한 그러한 까닭에 業者側에서는 恒常 그들에 定期的으로 또는 臨檢時에 「잘 봐달라」는 格別한 付託을 하지 않을 수 없는 것이다.

上述한 強力한 團束은 恒常 實施하여야 한다. 萬 一人力 또는 豫算上의 理由로 그렇게 할 수 없을 때에는 그러한 規定이나 命命은 發하지 않는 것이 좋다.

그러나 여기에 한가지 問題가 있다. 그것은 法規나 命命 또는 其他 모든 行政管理基準에 있어서의 現實性 또는 그것의 實現可能性을 打診한 然後에 이루어져야 할것이다. 그와같은 法規나 命命이 現實과 너무나 遊離될 때에는 거기에 不正이 생기는 것이다.

例를 들면 政府財産의 拂下價格이 너무 싸기 때문에 많은 競爭이 생기고 따라서 決定權者에게 恪

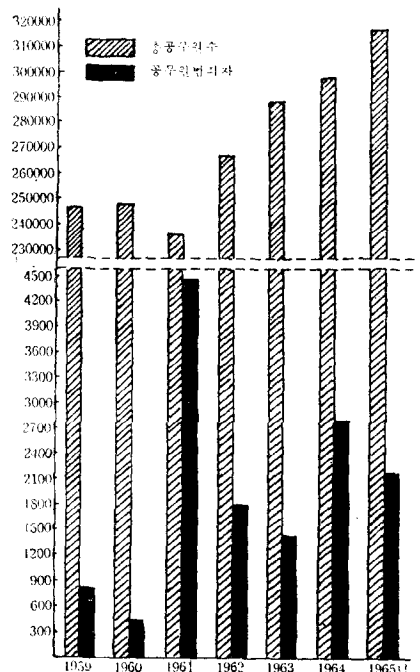


圖 8. 年度別 公務員犯罪者數(그래프 치안국 통계)

別한 考慮가 있기를 付託하게 된다. 勿論 모든 것을 一律的으로 그렇게 하기는 어려울지 모르나 이와같은 경우에 있어서도 그 價格이 時價와 大同小異하다면 그러한 競爭도 없을 것이며 따라서 不正이 있을 수 없다. 同時에 國庫收入도 增加될 것이다. 政府에서 하는 各種 建設事業의 경우에 있어서도 마찬가지이다. 銀行의 金利가 市中의 그것보다 너무나 差異가 甚하기 때문에 不正이 介在된 融資斡旋이라는 現象이 생긴다. 萬一 特定產業을 政府에서 育成할 必要가 없다면 그리고 市中의 金利와 銀行의 金利에 차이가 없다면 不正은 相當히 줄어들 것이다. 그리하여 外國에서 볼 수 있는 바와 같이 오히려 銀行側의 融資를 주기 위한 宣傳現象이 생겨날 것이다.

이와같은 行政管理基準의 非現實性때문에 생기는 不正은 大體로 다음과 같다.

첫째 豫算編成基準의 非現實性을 들 수 있다. 現實的으로 必要한 豫算이 없거나 있어도 너무 작은 경우가 그것이다.

例를 들면 現公務員의 旅費規程에 의하여는 到底히 出張業務를 마칠 수 없다. 그러한 까닭에 5日間에 볼 수 있는 出張期間을 10日間으로 한다든가 한 사람이 가는 出張을 두 사람으로 文書僞造아닌 文書僞造를 한다. 또는 檢査費가 거의 없거나 너무나 작기 때문에 가지가지의 不美스러운 일이 생기며 그러한 口實下에 個人的 용돈까지도 調達하게 된다.

現實的으로 中央官廳에서 公務 또는 私務로 地方에 온 경우 地方官廳에서 到底히 이것을 無視할 수 없다. 그렇게 公式的으로 對할 수 있기 위하여는 現與件下에서는 中央官廳에 너무나 權限이 集中되어 있다. 그러나 이들을 迎接하기 위한 辦公費는 너무나 작다. 그러한 까닭에 다른 事業費를 過多하게 要求하게 되거나 또한 項目을 流用하는 것이다. 前述한 바와 같이 豫算鬭爭을 위한 公金流用은 大體로 機關長이 默認하거나 指示한다. 補助金을 보다 더 많이 따기 위하여 또는 餘裕가 있을 수 있는 事業을 위한 豫算이 그것이다. 勿論 이와같은 경우에도 公務員 個人的 용돈이 調達될 수 있다. 또한 派出所의 不足한 燃料費가 民弊의 原因이 되는 것이며 用紙代의 豫算不足이 學父兄으로부터 雜賦金을 徵收하게 하는 좋은 口實이 되는 것이다.

이러한 모든 경우에 共通의인 現象은 그와같이 하여 調達된 金品の 一部 또는 全部가 個人的 주머니로 들어갈 수 있는 可能性이 充分히 있다는 事實이다.

둘째는 豫算의 뒷받침이 없는 無理한 指示 또는 命令이다. 이것은 主로 權力機關에서 볼 수 있는 現象이다. 各種 行事項 懸垂幕을 달게하거나 아취를 세우게 한다 또는 道路標識를 세울 것을 指示한다. 이러한 것이 民弊의 原因이요, 不正의 口實이 된다는 것은 當然한 일이다. 또는 特히 下部 機關의 경우 突發的인 指示나 命令이 下達되면 部下 職員들을 夜勤을 시킨다. 命令을 발하는 사람은 모르나 命令이 下達된 機關의 責任者는 部下들이 밤늦게까지 夜勤하는 것을 目擊한다. 그리하여 이들에게 일을 마치고 난 다음에 술 한잔 값이라고 주

고 싶은 것이 一般의인 人情일 것이다. 이처럼 偏成된 豫算대로 運營되는 政府機關이 얼마나 되겠는가?

세제는 各種統制基準의 非現實性이다. 萬一 完全히 法規定대로 團束을 한다면 現在 自動車의 大部分이 車輛檢査에 不合格이 될 것이다. 그리고 아마 大部分의 料食業體가 衛生檢査에 걸려서 營業停止處分이나 營業許可를 取消當할 것이다. 理髮所나 美粧院, 호텔, 旅館들도 마찬 가지이다. 許可된 內容대로 建築한 建물이 얼마나 될지 疑心스러운 程度다. 勿論 그렇다고 하여 모든 團束基準을 廢止할 수는 없다.

그러나 前述한 바와 같이 一旦 政府에서 設定된 基準은 徹底하게 지켜야 한다. 萬若 前述한 바와같이 그렇게 遵守시킬 豫算이나 人力이 없다면 現實과 어느程度 妥協하여 그 基準을 어느程度 낮추어야 한다. 卽 團束할 수 있는 모든 業體를 公平하게 어느限度까지 緩和할 수 밖에 없다. 現在와 같이 各種統制基準이 어떤 意味에서 理想的이라고 할 수 있을 程度로 높기 때문에 大部分의 對象者가 이것을 지키기가 어렵다. 즉 違反하고 있는 것이다. 그러한 까닭에 團束班員들은 아무데나 가서라도 언제든지 그 違反事項을 指摘할 수 있다. 그럼에도 不拘하고 大部分의 業者들이 營業行爲를 하고 있다는 事實은 大部分의 業者가 公務員의 不正을 助長하고 있다고 밖에는 말할 수 없다. 이것은 前述한 바와 豫算編成이 非現實的이기 때문에 大部分의 行政機關이 豫算會計法을 違反하고 있으며 따라서 會計監査를 하는 사람은 大部分의 機關에서 摘發하고자 하기만 하면 그것이 大體로 可能한 것과 같은 現象이다.

그러기 때문에 行政官廳의 機關長이나 會計擔當官은 監査官을 平常時에도 소홀히 對하지 않는다.

故로 豫算編成에 있어서는 勿論 指示命令이나 各種統制基準등 其他 모든 行政官廳의 基準이 現實性 또는 實現可能性과 너무나 距離가 멀어서는 안되는 것이다.

4. 其 他

不正을 造成하고 公務員의 紀綱을 紊亂케 하는 制度的 要因에 關하여는 以上에서 大體로 檢討하였지만 以外에도 行政手續의 繁雜性, 各種 決定에 있어서 上官 또는 一般國民에 대하여는 公務員의 自由裁量權의 濫用등이 不正을 造成하는 경우가 많다.

行政官廳에 있어서의 上官의 部下職員에 대한 自由裁量權의 濫用은 主로 人事上的 腐敗를 助長한다. 轉補 等の 경우에 일어나는 各種 情實人事가 그 例이다. 前述한 上納의 主要原因의 하나가 되기도 한다. 이러한 上納은 어느 程度의 勤務怠慢이나 不正을 默認하게 되는 原因이 되는 것이다.

둘째의 一般國民에 대한 公務員의 自由裁量權의 濫用이란 어떠한 의미에 있어서는 法制度의 未備인 경우도 있으나 大部分의 경우는 決定權者인 公務員이 그의 態度나 理解, 情實에 의하여 主로 對民關係에서 不公平한 決定을 내리는 것을 말한다. 왜냐하면 現與件下에서 모

은 行政行爲를 法令으로 規定한다는 것은 不可能한 事實이기 때문이다. 前述한 바와 같이 例를 들면 各種統制基準이 非現實的이기 때문에 團束班員들은 自由裁量에 의하여 摘發할 수도 있고 無視할 수도 있다. 建築許可內容과 같은 것으로 處理할 수도 있고 違反된 것으로 處理할 수도 있다. 또는 交通法規를 違反한 것으로 處理할 수도 있고 團束者가 미처 못 보았거나 또는 違反하지 않은 것으로 處理할 수도 있다. 警察, 監査院, 檢察에서의 自由裁量의 幅은 더욱 넓다.

세제는 前述한 바와 같은 Red-tape이다. 지나친 形式性을 要求할 수 있는 現 行政規程 그리고 時間을 다투는 認許可 事務는 갖가지 大小의 不正을 자아내게 하는 것이다. 그리하여 相當한 法律知識을 가진 사람도 公務員들이 「指定하는 代書士」를 通하여 일을 하는 것이 빠르다는 것을 잘 알게 되는 것이다.

三. 環境的 要因

一般的으로 公務員의 不正을 論할 때 公務員을 탓한다. 公務員이 나라와 政府를 亡치고 民生을 어지럽히는 張本人으로 생각하고 있다.

그러나 公務員의 不正은 公務員만의 責任이 아니라 오히려 一般社會에 公務員의 不正에 대한 보다 더 큰 責任이 있다고도 말할 수 있다. 이것을 크게 經濟的 社會的 不安定狀態 그래서 야기되는 近視眼의 生活態度 그리고 이에 隨伴되는 金錢一邊倒思考, 그리고 나아가서 公共意識의 薄弱으로 大別할 수 있을 것이다.

1. 經濟的 社會的 不安

經濟的 社會的 不安定狀態下에서는 個人이 긴 眼目的 또는 長期的 計劃을 하거나 未來의 어떠한 狀態를 期待할 수가 없는 것이다. 來日을 豫測할 수 없거나 또는 日常生活에 있어서 萬事가 確實하지가 않은 것이다.

勿論 現在의 우리나라 經濟的 社會的 狀態가 極도로 不安定한 狀態下에 있는 것은 아니나 大體로 不安定한 便이라는 것만은 事實이다.

于先 8.15의 政治的 變動과 그 後의 갖가지 테로 事件을 包含하는 政治的 不安 그리고 6.25의 慘劇과 砲火속의 避難行脚, 몇번에 걸친 貨幣改革과 갖가지 政治波動 그리고 두번에 걸친 革命等은 國民들의 記憶에 生생한 것들이며 이러한 事實들이 不過 2.3年間に 變動이 없었다고 해서 그 不安感이 사라지는 것은 아니다.

現實的으로 極도로 治安狀態가 紊亂할 때의 手段인 通行禁止令을 우리나라의 大都市에서 廢止하기가 어려운 實情이다. 또한 38線과 共產圈의 重壓을 받고 있다. 例를 들면 北쪽으로 갈수록 地價가 싸다. 또한 高利債整理 等은 經濟的 安定感을 害친 것이 事實이다. 그밖

에 凶作과 穀價波動 그리고 지나칠 정도로 많은 紙面이 割當된 갖가지 犯罪報道…… 이러한 事實들이 于先 心理的으로 사람들을 不安하게 한다. 여기에 惡性인프레가 添加하여 사람들의 經濟生活을 危脅하고 있다.

그리하여 1965年度에는 警察의 全刑法犯의 69.8%가 窃盜, 贓物, 詐欺 橫領, 背任等의 財産犯罪이며 이것은 1959年度の 3 倍以上의 數에 達한다. (圖 9 參照)

이와같은 狀況에서 엿볼 수 있는 現象은 前述한 바와 같이 사람들이 긴 眼目的 生活態度를 갖지 못한다는 點과 둘째 보다 더 金錢에의 依存心이 強하게 나타나며 셋째로는 公共心이 稀薄하여 간다는 事實이다.

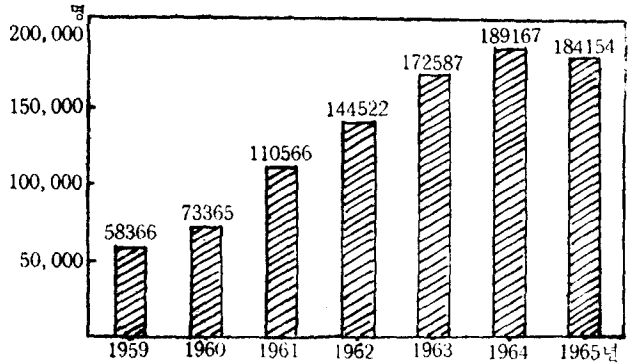


圖 9 年度別 財産犯罪發生狀況
(註: 同上)

2. 近視眼的 生活態度

中小企業體는 勿論 大企業體의 경우에 있어서도 「短時日內에 밀천이 빠지지 않으면 재미를」 보지 못한다고 한다. 甚至於는 「산지 다섯달이나 되었는데 아직 택시 값을 못 뺐어요」 하는 택시 運轉手의 말을 듣는다. 그러기 때문에 「먹는 장사가 제일이야요. 今方 밀천을 건지는 걸요. 먹는 장사 쳐놓고 잘 안되는게 있나요?」 하는 말도 자주 듣는다. 即 資金의 回轉이 빠른 事業이 좋다는 것이다.

社會的·經濟的 狀態가 不安全할 때에 사람들은 他人을 極度로 不信한다. 特히 金錢去來에 있어서 그러하다. 그리하여 就職을 하는데에 있어서도 相當한 保證金을 要求하는 奇現象도 생기는 것이다. 또한 不動產에 보다 더 많은 投資를 하는 傾向도 그 理由는 여기에 있다.

即 사람들은 언제 무슨 일이 일어날지 모른다는 不安感때문에 于先 먹고 보자는 생각을 갖게된다. 이와같은 경우에는 그 手段을 別로 重要視하지 않는다.

따라서 돈을 버는 데 있어서도 正當한 努力에 依한 對價보다도 그 手段과 額數가 보다 더 重要視된다. 例를 들면 政府와의 工事契約이라든가 또는 物品調達契約에 있어서도 正當한 工事に 의하여 또는 納品에 의하여 어느程度의 利益을 갖고 오느냐를 計算하는 事例보다도 如何히 檢査官이나 檢收官을 買收하느냐를 궁리하는 事例가 보다 더 많다. 따라서 工事に 所要되는 諸費用속에는 大部分 公務員을 買收하기 위한 交際費가 많이 包含되어 있는 것이다. 前述한 公務員의 경우에 있어서와 마찬가지로 罪意識이 鈍化되어 있어서 그러한 費用은 一般事業家들에게는 常識化되어 있는 것이다. 이와같은 基準에 未達되는 工事와 物品은 그

企業體의 信用같은 것을 無視하는 處事이며 長期的인 發展을 念頭에 두고하는 것이 아니다. 왜냐하면 次期에는 무엇이 어떻게 當할지 豫測을 할수가 없다. 例를들면 相當 公務員이 다른 곳으로 轉出될지도 모른다. 政府 또 政府機關의 政策이나 事情이 언제 어떻게 변할지 모른다. 擔當公務員이 그대로 있다 하더라도 다른 競爭者에게 어떠한 手段으로 매수 當할지 알수 없다. 따라서 이들에 問題가 되는 것은 次期에 어떻게 工事を 할것인가가 아니라 어떻게 擔當公務員을 매수할 것인가라는 點이다. 또한 公務員側에서도 前述한 바와 같이 職責에 對한 保障感의 缺如와 薄俸이라는 事實등이 이들의 誘惑을 물리치기에는 너무나 나약한 立場에 있는 것이다. 따라서 이들에게는 監查機關에 摘發當하지 않는 것이 唯一한 行政行爲의 基準이 되어있다.

3. 金錢에의 過剩依存

資本主義經濟體制下에서 金錢에의 依存度가 높다고 하는 것은 決코 不健全한 思想이라고는 말할 수 없다.

그러나 前述한 바와 같이 社會的 經濟的 不安定속에서 발생하는 金錢萬能思想은 性質이 全然 다른 것이다. 未來를 豫測할 수 없는 그리고 各種制度나 行政官廳을 不信하는 狀況下에서 信義나 道義나 良心같은 修身 教科書에만 存在하는 文句들은 너무나 虛弱하다 따라서 만들 수 있는 것은 金錢뿐이라는 生覺을 意識的으로 또는 無意識的으로 갖게된다. 따라서 金錢을 위하여는 殺人強盜도 逃亡시켜준다.

努力이나 實力이 官廳에 있어서의 公務員을 發展시키는 것이 아니라 金錢의 威力으로 發展되는 경우가 많다. 또는 政府에 대한 忠誠心보다는 上級者 個人的 利益에 대한 忠誠心이 實力이나 誠實한 勤務보다도 더욱 그 地位를 確固하게 하는 경우가 많다.

다음은 公務員으로 20餘年을 勤務한 어떤 사람의 이야기이다.

「벌써 제나이 50줄에 가까워 갑니다. 자식 놈이 넷이나 됩니다. 제가 ○○로 있을 때에는 그럭저럭 生活걱정을 하지 않았읍니다. 그러나 이리 오고난 뒤에는 매달 赤字生活을 하고 있습니다. 그리고 사람 人心이 그렇더군요 이번 秋夕에 개미새끼 한마리 안찾아 오더군요, 큰일 났어요, 그래도 ○○로 옮기면 좀 낡을 거예요. 거기서 나간다 하더라도 最少限 ○○ 자리는 하나 따가지고 나갈 수 있거든요, 아이들이 자꾸 커가는데 어느 程度 生活의 基盤을 닦아 놓아야 할것 아닙니까? 그런데 돈이 있어야 뭐 어떻게 해 보지요」

結局 獵官運動을 하기 위한 돈이 必要하다는 이야기다. 돈이 있어야 돈을 벌수 있는 자리로 옮길 수 있다는 것이다.

이와같은 金錢一邊倒의 思潮는 公務員들에게는 不正과 直結되는 危險千萬의 現象이다.

그러므로 社會的 經濟的 不安은 긴 眼目的 生活態度를 갖아 갈뿐만 아니라 나쁜 意味의 金錢萬能思想을 가져오며 이러한 思想이 公務員들에 不正을 불러 일으키는 直接的 原因이

되는 것이다.

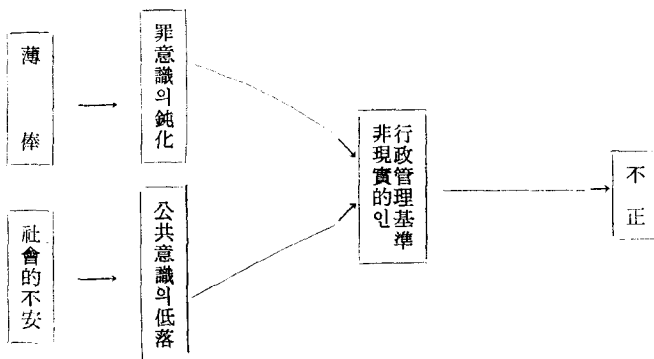
4. 公共意識의 薄弱

社會的으로 그리고 經濟的으로 不安定한 狀態下에서는 사람들은 생활과 마음의 餘裕가 없 어지며 極度の 自己防禦態勢를 갖추게 된다. 卽 이것은 어디까지나 自己個人에 대한 방어태 세에 不過한 것이며 그 防禦對象은 自己와 自己 家族이다. 사람들은 自己와 直接 利害關係 가 없는 問題 卽 公共의 問題에 관한 關心은 極히 稀박하여 진다. 그러나 反對로 自己의 利 益을 侵害할 憂慮가 있는 問題에 대하여는 極히 敏感한 反應을 보인다. 털끝만치라도 被害 가 있을 것같은 問題에 대하여는 意識的으로 이것을 피한다. 簡單한 手苦로 公共의 큰 利益 을 保護하고 싶은 마음의 餘裕가 없는 것이다.

이러한 狀態下에서 自己에게 直接 利害關係가 없는 不正을 告發할 마음의 餘裕가 있을 리 없다. 不正을 한탄하고 憤慨하는 사람은 많다. 그러나 自己 周邊의 不正을 告發하는 사람 은 거의 없다. 關係公務員들의 團結에 의하여 어떠한 報復이 올지도 모른다. 事實上 지나친 이야기인지는 모르나 恨歎이나 憤慨가 自己防禦의 間接的인 手段인 경우도 가끔있다. 例를 들면 茶房에서 사카린 密輸에 興奮하는 사람이 진짜(外製) 과인주를 찾는 것 같은 것이다.

또 한가지 面은 一般 大小企業家들은 官의 庇護없이는 到底히 事業을 維持하기가 어렵다 는 생각이다. 이 생각이 現時點에서는 筆者 自身도 無理한 생각이 아니라고 본다. 이러한 태도가 얼마나 많은 不正을 가져오느냐 하는 것은 여기서 일일이 例示할 必要가 없을 것이 다. 萬一 國民의 한사람 한사람이 不正을 監視하고 公共의 利益을 保護하려는 態度를 取한 다면 不正은 極히 줄어 들 것이다.

以上の 不正의 原因을 簡單히 그림으로 表示하면 다음과 같다.



四. 結 語

以上에서 筆者는 公務員 腐敗의 要因을 制度的인 面과 環境的인 面에서 分析해 보았다. 여기서 以上の 腐敗에 對하여 現時點에서 政府가 할수있는 可能的인 改善策을 몇가지 提示

함으로써 結語에 代身하고자 한다.

1. 報酬의 適正化

勿論 報酬의 引上이 곧 不正의 根絶을 意味하는 것은 아니다. 이것이 첫째 不正을 正當化하는 口實을 없애고, 둘째 不正에 對한 公共의 統制가 強化되고, 셋째 不正에 對한 罪意識이 強化된다고 생각되기 때문이다.

2. 年金을 引上하고 이에 對한 認識을 強化시킬 것.

前述한 바와같이 「公務員으로서 熱心히 勤務하면 將來에 보람있는 생활이 保障된다」는 생각을 갖는다는 것이 不正을 없애는데에 相當한 役割을 한다는 것은 說明을 要치 않을 것이다.

3. 職責에 對한 保障感を 出것.

勿論 이것은 長短點이 있다. 그러나 오래 있음으로서 不正의 要領을 習得하고 사람을 많이 사침으로써 公平을 잃는다는 短點도 있으나 不正의 類型은 대개 비슷하며 그 部處에 몇年 勤務하면 大體로 그 職責에 있거나 없거나 알게 된다. 그러한 消極的인 方法보다는 根本的인 公務員의 心理的 保障感を 준다는 것이 보다 더 重要한 것이다.

4. 實質的인 褒賞을 實施할 것.

1965년도에 賞勳을 받은 公務員은 不過 148名이며 이中 內務部 治安局 113名을 除하면 不過 35名이다. 30萬名의 公務員에 不過 148名만이 褒賞의 對象이 되었다는 것은 賞勳法은 死文化되고 있다는 것을 意味한다. 또한 副賞制度도 極히 形式的이다. 또한 褒賞을 받은 者에 對한 同僚職員들의 態度도 別다른 것이 없다.

褒賞의 幅을 擴大하고 이것을 進級等의 人事管理에 現在보다 더욱 強하게 反映시키고, 副賞에 있어서도 例를 들면 一定期間동안 觀光旅行을 시킨다든가 하는 公務員들이 갖기를 願하는 副賞制度를 實施할 것이 要望된다.

5. 各種 行政管理 및 統制의 基準을 現實化할 것.

豫算編成基準은 勿論 指示, 命令, 對民統制基準等を 現實化하여야 한다.

6. 監査는 現與件下에서는 極히 非能率的이다. 그 理由는

첫째 薄俸으로 因한 同情, 또는 罪意識의 鈍化와 둘째 前述한 豫算編成基準, 提示命令統制等의 行政管理基準이 非現實的이며 規程違反이 不得已하다는 事實을 監査官·自身이 잘 알고 있기 때문에 監査가 積極性을 缺하고 있으며, 셋째 監査對象機關의 機關長을 爲始한 全員이 一致團結하여 監査에 對備하고, 마지막으로 監査對象機關의 固有한 業務에 대한 監査官의 知識의 缺如等이다.

故로 現時點에서는 徹底한 監査보다는 監査官 自身の 紀綱確立과 監査官의 資質向上을 期해야 할 것이다.

7. 懲戒制度도 大體로 앞서 提示한 諸理由와 機關長의 庇護로 實效를 거두지 못하고 있다
8. 5에서 提示한 豫算編成基準·指示命令 및 各種 對民統制基準을 果敢하게 現實化하여야 할 것이다.
9. 公務員裁量權을 最大限으로 客觀化 또는 制度하는 方案을 講究해야 한다.
10. 各種 企業人의 自體統制制度를 講究해야 한다.