

목민심서에 나타난 공직윤리와 현대 공직부패문제에 관한 연구

A Study of Ethical Issues of Public Servants on "Mokminsimseo" and
Corruption Problems of Public Officers in Recent Korea

오 필 환(Oh, Pil Hwan)*

ABSTRACT

This paper is to abstract some ethical issues which are mentioned in the "Mokminsimseo" written by Dasan Cheong Yak Yong in 18th century. And relate the issues to today's corruption patterns of Korean government officers. The purpose is to analyze the changing trends of corrupted behaviors of public officers from the 18th century. In this paper, I try to find out corruption problem from several newspapers and categorize the issues by the contents of "Mokminsimseo". The characteristics of Korean corruption phenomena are totalistic, social elite centric, culture based. In these sense, the corruption phenomena of Korea should be approached by total society concern, social elites, and cultural change.

Key Words : 공직윤리(Public servants ethics), 목민심서(Mokminsimseo)

1. 들어가는 말

이 논문은 다산 정약용의 “목민심서”의 내용 중에서 공직 윤리와 관련된 부분을 발췌하여 그 정신에 비추어 볼 때 현대판 한국의 공직 윤리 문제의 양상을 분석해 보고자 한 것이다. 이 논문을 통하여 18세기에 있었던 부패와 비리의 문제와 공직자의 청렴 정신이 현재는 어떻게 변화하였는가 하는 것을 살펴보고자 하였으며, 우리의 공직윤리의 발전 방향을 제시하고자 한 것이다.

이 논문은 학문적 이론의 연구를 시도한 것이 아니라, 경험과 철학에서 나온 목민심서의 다산 정약용의 정신이 우리 현 사회에서는 어떻게 비추어져야 할 것인가 하는 것을 분석한 것이기에 사례와 경험을 바탕으로 한 현상학적 분석인 것이다.

목민심서의 심오한 철학과 내용을 논자의 짧은 원문해석 능력으로 다 헤아리기 어려웠으며, 목민심서에 있는 공직윤리의 광범위한 내용 중에서 일부분, 부패와 직접 관련

* 백석대학교 법경찰학부 교수

된 부분만 다루었기에 다산의 깊은 생각을 제한한 한계가 분명히 있으리라 생각한다. 그러나 그 일부분이라도 현대사회에 비추어 한국의 부패한 상황, 특히 공직윤리의 수준을 향상시키고자 하는 한 시도라고 생각한다.

오늘날 한국의 부패 상황은 해방이후의 상황에 비하면 많이 개선된 것은 사실이다. 그러나 1995년 이후에 매년 국제투명성 기구가 발표하는 부패인식지수(Corruption Perception Index)의 국제 비교를 보면 우리의 부패정도는 크게 개선되고 있지 않다.¹⁾ 이러한 미개선의 이유는 여러 가지 있겠으나, 우리나라의 지도층 인사들과 고위 공직자들을 중심으로 한 공직자 비리가 연일 터져 나오고 있기 때문인 것이다. 이러한 상황에서 우리가 선진국다운 국가가 되려면 우리의 공직윤리가 바로 서야 한다는 절대적 필요성이 긴급한 것이다. 이 논문은 이런 관점에서, 우리의 공직윤리와 청렴한 공직자 상을 만들어 가고자 하는 하나의 작은 시도이다.

2. 목민심서의 의의

다산 정약용은 1762년 영조시대에 태어나서 정조시대에 22세에 과거 경의초시에 합격하였고, 28세에 문과에 급제하여 공직의 길을 시작하였으며, 1836년 고향인 경기도 마현면²⁾에서 75세를 일기로 서거할 때 까지 여러 관직을 거쳤으며 많은 저술을 남겼다. 사간원 정언, 사헌부 지평을 역임하였고, 홍문관 수참, 경기 암행어사, 곡산 도호부사, 황주 영위사, 형조참의 등을 거쳤으나 무고로 입어 옥에 갇히고 18년이란 긴 세월을 천주교와 관련이 되어 유배생활을 하였다. 이 유배생활 중에 다산문답, 아방강역고, 경세유표, 흠흠심서 등 많은 저술을 남겼는데 목민심서도 그 중에 하나이다.

다산 정약용이 1818년 이조 순조 18년에 전남 강진의 유배지에서 목민심서 48권을 완성하였는데 그의 생애의 많은 공직생활을 경험으로 작성한 목민관으로서 필요한 여러 가지 사항을 기술한 책이다.

그의 선친이 두 현의 감과 한 군의 수와 한 부의 호와 한 주의 목을 지내시며 청렴한 관리로서 많은 공적을 쌓으셨는데³⁾ 그를 따라 다니면서 배운 것과 자신의 공직을 통해 느낀 바와 먼 변방에서 백성들로부터 듣고 본 교활한 아전들의 고질적인 부패 현상을 기록한 것이다. 전체는 48권으로 되어있으나 분야 별로 구분하여 저술하였다. 목

1) 한국의 부패인식지수는 10점이 완벽하게 투명한 정도를 나타낸다면 우리는 4점대에서 5점대를 오르락 내리락 하고 있다. 이 점수는 국민소득수준과 높은 상관관계를 나타내고 있는데 우리의 지수는 2만불 소득국가가 5천불 소득국가 수준에 머물고 있는 것이다.

년도	02	03	04	05	06	07	08	09	10
부패인식지수	4.5	4.3	4.5	5.0	5.1	5.1	5.1	5.5	5.4
순위	40/102	50/133	47/146	40/159	42/163	43/180	40/180	39/180	39/178

2) 마현면은 지금은 경기도 양주군 와부면 능내리 이다.

3) 현재의 연천, 화순, 예천, 울산, 진주 등지에서 목민관을 지냈다.

민심서의 내용은 일관되게 다산의 청렴하고 공정하며 백성을 사랑하고 임금을 섬기는 충심을 담아 기록하였는데, 목민관의 모든 사항을 다 섭렵한 것이기에 현대사회의 복잡한 행정에 있어서도 그 철학적 정신이 적용되는 깊은 내용을 담고 있다.

그는 공직자의 자세, 목민관이 부임해서부터 해임되어 떠나갈 때 까지, 그 정신적 태도와 가치관과 업무의 기본적인 자세와 제도를 자세히 기록하였다. 그 목민심서에 있는 모든 내용이 다 공직윤리와 관련된 내용이라고 할 수 있다. 그의 다른 저술에서도 나타나 있듯이 그는 실사구시(實事求是)의 실학사상으로 우리의 지표가 된다 할 수 있다.

3. 목민심서의 공직 윤리정신과 현대판 공직문제

가. 부임6조(赴任6條)에 나타난 공직윤리정신의 현대적 의미

1) 부임6조의 총괄

부임6조는 목민관이 처음 임용되어 보직을 받거나 또는 다른 곳으로 전속 발령을 받을 때 필요한 공직자로서의 자세에 관한 중요한 사항을 열거한 것이다. 공직 윤리의 근본이요 시작인 것이다.

2) 사령을 받으며(除拜)

가) 전문:

“다른 벼슬은 구해도 좋으나 목민관만은 구할 것이 못된다. 제배⁴⁾된 처음에는 재물을 함주로 써서는 안된다. 저보(邸報)⁵⁾를 처음 내려보낼 때 그 폐단을 덜 수 있는 것은 덜도록 해야 한다. 신임 여비를 국고로 받고도 또 민부(民賦)⁶⁾를 거둔다면 이는 임금의 은혜를 감추고 백성의 재물을 약탈하는 것이므로 해서는 안된다”.⁷⁾

나) 다산은 처음 발령을 받은 목민관이 지켜야 할 내용 중에 신임 여비를 국고로 받고도 백성들에게 그 비용을 추가적으로 걷는 것은 임금의 은혜를 감추고 백성의 재물을 약탈 하는 것임을 강조한다.⁸⁾

현대 한국 상황에서 보면, 중앙이나 지방에서 선출직 공무원들이 당선 되고 난후에

4) 임관 발령을 받는 것을 말한다.

5) 지방의 각 고을 마다 서울에 연락소를 만들고 경저에서 고을에 보내는 연락문서를 말한다.

6) 공공경비를 백성들에게 부과해서 받아들이는 것을 말한다.

7) 정약용, 노태준 역해, “목민심서”, 홍신문화사, pp.25-31

8) 정약용, 전계서, pp.25

당선 축하금 명목으로 비자금을 조성하는 행위라 볼 수 있다. 과거 18세기에도 있었던 이런 종류의 부임비를 받는 관행이 지금까지 이어져 오고 있다고 본다. 최근 최고 국가 지도자들도 이런 종류의 당선 축하금 명목의 뇌물이 오가며, 특별히 대기업은 보험형식의 이런 관행이 행해지고 있다.⁹⁾ 심지어 당선 축하금을 주기 위해 안달이 난 사람들이 줄을 서있다는 것은 뇌물이 맑아야 아래물도 맑을 수 있는 여지가 없는 문화적 관행적 상황이다. 또한, 지난 2010년도 교육감 선거에서도 대구나 전남 등의 교육청 간부들이나 교장들이 당선축하금과 금품을 전달하려다가 교육감이 돌려보내고 폭로함으로써 교육계의 비리 관행이 얼마나 깊이 뿌리 내리고 있는가 하는 것을 알 수 있다.¹⁰⁾ 이런 종류의 당선 축하금이 관행이었다면 이는 다른 지역에도 유사한 사례가 밝혀지지 않는 않지만 분명히 존재한다는 것을 쉽게 예측할 수 있다. 비단, 이런 종류의 당선 축하 뿐 아니라 모든 지방자치정부나 공공기관에 관리자들이 크고 작은 뇌물을 받고 있다는 것과 이런 보험성 뇌물을 공여하고자 하는 많은 기업이나 이권이 관계된 자들이 많이 있다는 것이 우리의 현실이다.

뿐만 아니라, 당선자들 뿐 아니라 당선자의 측근에 속하는 사람들도 기회를 놓치지 않고 뇌물을 챙기는 것은 이미 잘 알려진 사실이다.¹¹⁾ 비서관들이나, 측근 핵심 관계자들이 공공연하게 뇌물을 챙기고, 청탁을 들어주는 관행이 아직도 사라지지 않고 있다.

공직은 시작에서부터 부패와 비리, 뇌물과 로비가 시작될 수 있는 개연성이 큰 상황에서, 공직자와 이권관계가 형성된 사람들과 기업등의 조직으로부터 끊임없는 보험성 뇌물의 유혹을 받게 되어있다. 심지어는 공직자 자신이 당선축하금을 내지 부임축하비를 받기 원하는 사람들이 아직 있는 실정이다. 부패의 고리를 끊기 위해서는 이런 뇌물을 제공하는 자에 대한 철저한 처벌이 필요하며, 공직자의 입관전 사전 청렴교육의 필요성을 재삼 강조하지 않을 수 없다.

다) 한편, 다산은 “제배된 처음에는 재물을 함부로 써서는 안된다”고 부임6조에서 말하고 있다.¹²⁾ 2010년도 지방자치 선거이후에 광역시 단체장들의 취임식 비용을 보면 가관이다. 지난 민선 5기 당선자 취임식 비용 중 인천시 구청장 취임식 비용이 164만원에서 1700만원까지 차이가 매우 크다. 또한, 민선 5기 광역자치단체장의 취임식 비용도 제일 많이 들어간 곳이 3846만원이 들었으며 가장 간소하게 치른 곳은 334만원이 들었다.¹³⁾ 어떤 자치 단체장은 아주 조촐하게 행사를 하는 반면에 어떤 자치 단체장은 호화로운 축제로 엄청난 국고를 낭비하였다. 400여 년 전에 다산이 지적한 공직자의 기본이 지금도 지켜지지 않고 있음은 우리의 윤리의식이 발전하기 보다는 퇴보하고 있는 것이라고 판단된다.

9) 동아일보, 2007-11-26, 30면 참조

10) 서울신문, 2010-08-05, 06면 참조, 국민일보 쿠키뉴스, 2010-06-10, 19:06 참조

11) 동아일보, 2006-03-10, 05면 참조

12) 정약용, 전개서, 25-31

13) 서울신문, 2010-08-03, 9면 참조

예산을 절약한다는 명목으로 전임자가 벌려 놓은 사업을 전면 중지하고, 새로운 방향으로 전환하는 것은 과연 장기적인 관점에서 효율성을 추구하는 것인가 하는 것을 심사숙고해야 한다. 이러한 정치적 행위에 따라 손해보고 그 비용을 부담하는 것은 결국 시민들이다. 이러한 우리의 정치적인 관행과 풍토는 발전적 정치문화라고 보기가 매우 어려운 입장이다.

라) 다산은 “저보(邸報)¹⁴⁾를 내려 보낼 때는 그 폐단을 덜 수 있는 것은 덜어야 한다”고 강조하고 있다. 중앙정부와의 연락을 맡은 저리(邸吏)가 중간에서 이권을 챙기는 횡포가 심했으며 신임 목민관의 취임을 위해 과다한 준비를 요구하는 경우가 많았다고 한다. 신임 목민관이 부임하러 가기 전에 준비사항을 저보로 내려 보내는데, 요즈음으로 말하자면, 신임 자치단체장이나 부서장이 부임하기 전에 사전에 무엇을 준비할 것인가 하는 것을 의논하여 결정하는 것이라 할 수 있다. 최근에는 지방자치 단체장들도 인수 위원회가 구성되어 업무에 대한 인수나 취임 준비를 한다. 그러나, 지방자치 단체장의 소속 정당이 바뀌는 경우에는 점령군의 모습으로 인수를 실시하며, 관사나 사무실의 개보수를 위한 과다한 비용을 지출하고 있는 실정이다. 지방자치 단체장들이나 교육감 등은 대부분 그 지역 출신이어서 실제로 관사가 별도로 필요치 않으나 아직도 관사를 막대한 비용을 들여서 유지하고 있으며 특히 외빈 접대용 호화 관사를 고집하는 경우가 많다. 또한, 지방자치 단체장이 바뀔 때마다 수 천만원씩 들여서 싱크대나 대형TV 등 생활비품을 새로 구입하고 있는 경우가 많은데도 아무런 제재를 받지않고 있다. 그러나, 일부 단체장들은 불필요한 외부 집무실을 폐쇄하고 사비를 들여서 전세를 얻어 관사로 사용하는 경우도 늘어나고 있다. 이런 현상은 우리의 문화가 선진화 되어가는 과정에 놓여있다고 볼 수 있다.

3) 치장(治裝): 부임의 길의 검소한 행장

가) 전문:

치장에 있어서 그 의복이나 안마는 옛것을 그대로 사용하되 새로 장만하지 말아야 하며, 수행하는 사람이 많아서 안된다. 이부자리와 속옷 외에 책 한 수레를 싣는다면 청렴한 선비의 행장이라 할 것이다.¹⁵⁾

나) 다산은 취임 시에 새로 비품들을 사거나 많은 사람들이 행차에 수행하여 과다한 경비를 지출하거나 민폐를 끼치는 일을 하지 못하도록 강조한다.

14) ‘저보’란 지방의 각 고을마다 서울에 연락소가 있어서 그 고을의 모든 공무를 대행 하였는데, 그곳을 경저라 부르며 그 주인을 경주인, 또는 저리라 불렀으며, 경저에서 지방에 배려 보내는 연락문서를 저보라 한다. 이들은 고을 일을 대행하면서 막대한 이권을 챙겼다.

15) 정약용, 전개서, pp.31-34

현대적 현상은 시의원들이나 지방자치 단체장, 교육감, 교장실을 호화롭게 개보수하는 일들이 많이 벌어지고 있다. 사무실이 오래되어 낡고 여건이 매우 미비하면 당연히 개보수를 해야 하지만, 사용자가 바뀔 때마다, 심지어는 매년 수 천 만원씩 사용하여 개보수 하는 것과 호화자재를 사용하여 청렴하여야 할 공직자의 도를 넘어서는 지출은 재정상태가 열악한 상황에서 적절하지 못한 것이다.¹⁶⁾ 또한, 취임식장에 준비하게 늘어난 축하화환과 축하 난은 적절한 선에서 비치되어야 하는데 앞다투어 보내오는 그 화환과 난은 분명히 낭비에 속한다. 일부 단체장은 축하화환 대신에 쌀을 받아서 가난한 사람들에게 나누워 주는 행사를 하는 미덕을 보이고 있고 이런 일들이 확산되고 있는 것은 바람직하다 할 수 있다. 취임식장을 마치 자신의 인맥관계를 과시하듯이 업무와 무관한 사람들을 많이 초청하여 그들에게 부담감을 주는 행위도 또한, 부패의 원인을 제공하게 한다.

4) 사조(사조): 조정에 부임인사

가) 전문:

“이미 양사에 서경이 끝난 후에는 조정에 부임인사를 드려야 한다. 공경과 대간에게 두루 부임인사를 드릴 때는 마땅히 스스로 재기의 부족함을 말할 것이며, 녹봉의 후박을 말해서는 안된다. 신영하기 위하여 아전과 노복이 당도하거든 그들을 대함에 있어서 마땅히 장중하고 온화하며 간결하고 과묵하게 한다. 임금을 하직하고 대궐문을 나서게 되면 개연히 민망에 수응하며 군은에 보답할 것을 마음속으로 다짐한다. 이웃 고을로 벼슬이 옮겨져서 지름길로 부임하게 되면 사조하는 예는 갖추지 않는다.”¹⁷⁾

나) 다산은 이 항목에서 부임 시에 임금에게 군은에 보답할 것을 다짐하며, 두루 부임인사를 하되, 겸손함을 보이되 녹봉의 후박을 말하지 말고, 인사를 담당하는 사람에게 감사하다고 말해서는 안된다고 강조한다.

현대판의 인사비리는 도를 넘어서서 소위 인사권의 독점적 횡포로 인해서 공정한 인사가 이루어지기 보다는 매관매직과 승진, 전보 등과 관련된 뇌물을 주고 받는 경우가 매우 흔한 일이다. 특별히 정권이 바뀌고 난 후에 인사를 개편하는 과정에서 뇌물이 오가고 있다. 지방자치 단체장들의 매관매직과 인사전횡은 심각해서 5급 행정직은 5천만원, 5급 기술직은 1억5천만원에 거래된다는 폭로가 나오고 있다.¹⁸⁾ 열심히 성실하게 일하는 사람이 인사에 선발되어야 하는데 줄과 금전을 가지고 인사가 이루어진다면 이것은 우리사회를 불공정한 사회라고 여기게 하는 것이다. 특별히 교육계의 인사비리는 인

16) 경향신문, 2008-07-17, 10판 참조, 문화일보, 2010-09-16, 08면 참조, 아시아 투데이, 2010-10-11, 참조

17) 정약용, 전개서, pp. 35-38

18) 동아일보, 2010-09-19, 35면 참조

사권이 집중되어 있어서 더욱 심한 양태를 나타낸다. 일반적으로 승진하거나 전보하는 경우에 교육감이나 교장 등에게 인사를 해야 하는 것이 관행으로 되어있다.

5) 계행(啓行): 새로 부임하는 여정

가) 전문:

“부임하는 길에 올라서도 또한 장중하고 화평하며, 간결하고 과묵하여 마치 말을 못하는 사람처럼 해야 한다. 길을 갈 때 미신으로 꺼리는 곳이라 하여 바른 길을 버리고 다른 길로 돌아서 가려고 하거든, 마땅히 바른 길로 가서 사귀한 말을 깨뜨리도록 해야 한다. 청사에 요괴가 있다고 하여 아전이 기피 할 것을 고하거든 조금도 구애됨이 없이 선동하는 습속을 진정시키도록 해야 한다. 관부를 두루 찾아가 마땅히 먼저 임관된 자의 말을 귀담아 들을 것이며 해학으로 밤을 보내서는 안된다. 도임하는 전날 하룻밤은 마땅히 이웃 고을에서 묵어야 한다”.¹⁹⁾

나) 다산은 계행편에서 취임 후에는 잡담과 오락으로 시간을 보내지 말고, 관부를 두루 찾아 다니며 먼저 임관된 자의 말을 귀 기울여 듣도록 권하고 있다. 지금의 상황에서 보면, 취임식 후에 있는 회식이나, 모임이 축하의 자리이기 전에 여러 가지 민의를 파악하는 자리가 되어야 할 것인데 지나친 유흥의 자리로 이용하는 것은 매우 유감스러운 일이다.

6) 상관(上官): 관부에 도임하면서

가) 전문:

“도임하는 데는 날을 가리지 않되, 우천시에는 날이 맑아지기를 기다린다. 도임하면 관속들의 참알을 받아야 한다. 참알하고 물리가면 화평하게 앉아서 백성을 다스리는 방법을 생각하되, 너그럽고 엄정하고 간결하고 치밀하게 규모를 계획하여 시의에 알맞도록 하고 스스로 이를 굳게 지켜나가야 한다. 그 이튿날 향교에 나아가 알성하고 이어 사직단에 가서 봉심하되 오로지 삼가야 한다”.²⁰⁾

나) 다산은 미신적 풍속을 배척할 것을 권장하고 있으며, 깊은 사유와 성찰을 요구한다. 오늘날에는 이러한 권유가 이제 공직자들에게는 일상적이고 보편적인 사항으로 여겨지고 있다. 과거와 시설여건이 달라서 우천시와 관계가 없고, 참알을 하되 간결하게 하며, 순국선열들을 참배하는 행사도 행하는 등 보다 발전적인 모습을 보인다. 비리와

19) 정약용, 전개서, pp.39-42

20) 정약용, 상계서, pp.43-46

부패의 문제는 아직도 계속되고 있지만, 일반적인 행정의 문제는 매우 발전되어 왔다.

7) 이사(莅事): 취임 첫날의 정사

가) 전문:

“그 이튿날 새벽에 자리를 펴고 관사에 임한다. 이날 선비와 백성들에게 영을 내려서 병폐에 대한 것을 묻고 여론을 조사하도록 한다. 이날 백성들의 소장이 있으면 그 판결은 마땅히 간결하게 한다. 이날 몇 가지 일을 발령하여 백성들과 약속하되, 바깥 문설주위에 특히 북 하나를 걸어놓도록 한다. 관사에는 기한이 있는데 이 기한이 미덥지 않으면 백성들이 법령을 가볍게 여길 것이므로, 기한이란 믿음이 없어서는 안된다. 이날 책력에 맞는 소책자를 만들고 모든 일의 정해진 기한을 기록하여 유망에 대비하도록 한다. 그 이튿날 늙은 아전을 불러 화공을 모집케 하여 본현의 사경도를 그려서 벽위에 게시토록 한다. 인문은 마멸되어서는 안되고 화압이 초술해서도 안된다. 이날 목인 몇 개를 파서 여러 마을에 나누어 주도록 한다.”²¹⁾

나) 다산은 특별히 북을 청사의 문설주에 달아놓고 백성들이 아전이나 관리들이 중간에서 농간을 부리거나 차단한 억울한 일들을 목민관에게 직접 호소할 수 있도록 하는 제도를 만들었다. 오늘날에도 이런 행정의 억울함을 호소할 수 있는 제도적 장치가 많이 갖추어져 있다.²²⁾ 특히 과거 국민고충처리위원회나, 지금의 국민고충이나 부패문

21) 정약용, 전개서, pp.46-50

22) 조선 초기에 상소·고발하는 제도는 법제화되어 있었으나, 최후의 항고(抗告)·직접고발 시설의 하나로 신문고를 설치하여, 임금의 직속인 의금부당직청(義禁府當直廳)에서 1)이를 주관, 북이 울리는 소리를 임금이 직접 듣고 북을 친 자의 억울한 사연을 접수 처리하도록 하였다. 즉, 억울함을 호소하려는 자는 서울에서는 주장관(主掌官), 지방에서는 관찰사에게 신고하여 사헌부(司憲府)에서 이를 해결하도록 하였는데, 이 기관에서 해결이 안 되는 경우에는 신문고를 직접 울리게 하였다. 이 제도는 조선에서 민의상달(民意上達)의 대표적인 것이었다. 그러나 신문고를 울려 상소하는 데에는 제한이 있어서 이서(吏胥)·복례(僕隸)가 그의 상관이나 주인을 고발한다거나, 품관(品官)·향리(鄉吏)·백성 등이 관찰사나 수령을 고발하는 경우, 또는 타인을 매수·사주(使囑)하여 고발하게 하는 자는 벌을 주었으며, 오직 종사(宗社)에 관계된 억울한 사정이나 목숨에 관계되는 범죄·누명 및 자기에게 관계된 억울함을 고발하는 자에 한해 상소 내용을 접수 해결하여 주었다.

그러나 이와 같은 제한조건에도 불구하고, 신문고에 의한 사건해결의 신속성을 얻기 위하여 사소한 사건에도 신문고를 이용하는 무질서한 현상을 초래하였는데, 이는 조선 초기에 관리들의 권력 남용으로 인한 일반 백성들의 고통을 단적으로 표시하는 것이었다..

그 후 신문고는 사용 제한을 한층 엄격히 하였는데 《속대전(續大典)》에 의하면, 자기 자신에게 관한 일, 부자지간에 관한 일, 적첩(嫡妾)에 관한 일, 양천(良賤)에 관한 일 등 4건사(四件事)와, 자손이 조상을 위하는 일, 아내가 남편을 위하는 일, 아우가 형을 위하는 일, 노비가 주인을 위하는 일 및 기타 지극히 원통한 내용에 대해서만 신문고를 사용하도록 하였다.

그러나 실제로 있어서 신문고의 이용은 주로 서울의 관리들에게만 사용되었으며, 신문고 제도의 본래 취지와는 달리, 일반 상인(常人)이나 노비, 또 지방에 거주하는 관민(官民)은 사용빈도가 거의 없었고 효용도 없게 되었다. 그 후 연산군대(燕山君代)에 이르러 오랫동안 이 제도가 폐지되었다가 1771년(영조 47) 11월에 부활되었으며 병조(兵曹)에서 주관하였다. 신문고 제도는 본래 중국 송(宋)나라의 제도를 모방한 것이었다. (출처: naver 백과사전)

제, 행정심판 등을 다루는 국민 권익위원회, 인권위원회, 소비자 보호원, 공익제보자 보호법(내부 고발자 보호제도)²³⁾, 등은 다산이 말하는 복에 해당하는 제도이라고 볼 수 있다.

나. 율기6조에 나타난 청렴 사상

1) 칙궁: 몸가짐은 절도있게

가) 전문:

“기거에 절도가 있으며 관대를 정제하고 백성을 대할 때 장중한 태도를 취하는 것은 옛날의 도이다..... (중략) 술을 끊고 색을 끊으며 소리와 풍류를 물리치고, 공손하고 단정하며 엄숙하여 큰 제사를 받들 듯하며, 감히 유흥에 빠져서 정사를 어지럽히며 시간을 헛되이 보내는 일이 없도록 한다....(후략)”²⁴⁾

나) 이 조항에서는 바르지 못한 몸가짐과 행위가 공직기강을 흐리게 만들 수 있음을 간파한 글이라 본다. 오늘날에 공직자들에 대한 윤리적 기대수준은 매우 높은 것이 사실이다. 왜냐하면, 공직자들이 우리사회에 미치는 영향력은 매우 크기 때문이다. 그러나, 절도없는 사생활의 문제가 공직기강을 흐리게 하는 경우가 많다. 개인적으로 술을 즐기거나 불륜적 관계를 유지하려는 사람들은 대부분 돈이 필요하고, 그러다 보면 뇌물에 항상 노출되어 있는 공직자이기에 쉽게 비리를 저지를 가능성이 높아진다. 지자체 고위공무원과 교육공무원을 대상으로 지난 3월부터 2달 동안 불륜사실 폭로를 무작위로 전화하여 협박하면서 53명으로부터 약 1억 5천만원을 갈취한 혐의로 체포된 범죄를 보면 얼마나 많은 사람들이 불륜과 연관되어 있는지를 알 수 있다.²⁵⁾ 문제는 이것이 이번 건 만이 아니라 매년 이런 일들이 여러 건 씩 발생하고 있다는 것이다. 공직자의 사생활이 문란하면, 결국 비리를 저지르고 뇌물에 자유로울 수 없는 것이다.

2) 청심(淸心): 청렴결백한 마음

가) 본문:

“염결이란 목민관의 본무이며 모든 선의 원천이요, 모든 덕의 근본이다. 염결하지 않고서 능히 목민을 할 수 있었던 자는 지금까지 한사람도 없었다. 염결이란 천하의 큰 장사이다. 그러므로 크게 탐하는 자는 반드시 염결한 것이니, 사람이 염결하지 못한 것은 그 지혜가 짧기 때문이다. 그러므로 옛날부터 무릇 지혜가 깊은 자는 염결로서 교훈

23) 한국일보, 2009-09-09, 39면 참조

24) 정약용 전개서, pp.51-52

25) 세계일보, 2010-05-25, 10면 참조

을 삼고 탐욕으로써 경계를 삼지 않은 자가 없었다. 목민관이 염결하지 않으면 백성들이 도둑으로 지목하여 마을을 지날 때 더러운 욕설이 비등할 것이므로 또한 부끄러운 일이다. 뇌물을 주고 받음에 있어서 누가 비밀을 지키지 않으랴만 한밤중에 한 일이 아침이면 드러난다. 보내는 물건이 비록 사소하다 하더라도 은정이 이미 맺어졌으니 사사로움이 이미 오고 간 것이다. 염결한 벼슬아치를 귀히 여기는 것은 그가 지나가는 곳의 산림이나 천석도 모두 그 맑은 빛을 받게 되기 때문이다. 무릇 진귀한 물건이 본 읍에서 산출되면 반드시 고을의 폐단이 되는 것이다. 하나라도 가지고 돌아오지 않아야만 염결하다고 말할 수 있다. ... (중략) 청렴하나 치밀하지 못하며 재물을 쓰면서도 실상이 없는 것 또한 칭찬할 것이 못된다. 무릇 민간의 물건을 사들임에 있어서 그 관식이 너무 험한 것은 마땅히 시가대로 사들여야 한다. 무릇 그릇된 관례가 전해 내려오는 것은 굳은 결의로써 이를 고치도록 하되, 고치기 어려운 것은 나라도 범하지 말아야 한다. 무릇 포백을 사들일 때는 인척이 있어야 한다. 무릇 날마다 쓰는 장부는 주목할 것이 아니니 끝에 서명하되 물 흐르듯 하라. 목민관의 생일날 아침에는 이교제청에서 혹 성찬을 바치더라도 받아서는 안된다. 무릇 회사하는 일이 있더라도 소리내어 말하지 말며, 생색내지 말며 남에게 이야기하지도 말고, 전인의 허물을 말하지 말아야 한다. 염결한 자는 은혜로운 일이 적으니 사람들은 이를 병통으로 여긴다. 모든 책임은 자기에게로 돌리고 남을 책하는 일이 적으면 된다. 청탁이 행해지지 않는다면 염결하다고 말할 수 있을 것이다. 청렴한 소리가 사방에 이르고 아름다운 이름이 날로 빛나면 또한 인생 일세의 지극한 영광인 것이다”.²⁶⁾

나) 이 조항은 청렴에 대해 많은 것을 내포하고 있다. 여기서 말하는 내용을 나누어서 분석하고자 한다. 먼저 벼슬을 하는 사람들이 청렴하기가 매우 어렵기 때문에 청렴의 항목을 극히 강조하는데, 이조 건국 후에서부터 정조 때 까지 약 100여년 동안 수많은 벼슬아치들 가운데 청백리라는 칭호를 받은 사람은 110명 정도 밖에 되지 않는다는 것은²⁷⁾ 이를 증명해 주고 있다. 서울시를 비롯한 몇 개의 지방자치 단체에서 청백리상을 제정해 놓고 시상하고 있으며, 서울 시립대학교를 비롯한 일부 대학에서는 청백리상을 받은 부모의 자녀들에게 입학의 특혜를 주는 제도를 운영하고 있다²⁸⁾. 우리사회에 곳곳이 부패한 모습을 보이지만, 청백리로 살아가는 많은 사람들을 발굴하여 격려하고 모델로 삼는 것은 매우 바람직한 일이라고 생각한다.

다) 염결한 자는 큰 장사를 하는 사람이고, 크게 탐하는 자는 반드시 염결한 자이며, 지혜로운 자임을 강조한다. 이는 꿈이 큰 사람은 반드시 자신을 절제하여 염결한 공식 생활을 하고, 그 꿈을 이루어가는 지혜로운 자이라는 뜻이다. 근자에 여러 건의 고위공

26) 정약용, 전개서, pp.58-61

27) 정약용, 전개서, pp.61

28) 동아일보, 2009-10-01, 24면 참조

직자 인사청문회에서 밝혀지는 엄결성의 흠결이 매우 다양하다. 위장전입, 위장취업, 탈세, 부동산 투기, 로비, 표절 등 끊임이 없다. 미국의 고위공직자 청문회는 주로 총기소지, 낙태, 동성애자 군 입대 견해 등이 주요한 이슈이지 우리처럼 부동산, 세금탈루, 생활비의 호화로움 등은 질문의 대상이 아니었다. 이는 청문회 이전에 미리 사전 점검을 하여 국회에서 청문회를 할 때는 이미 사생활에 대한 검증이 끝난 사람들이 대상이 되기 때문에 국회 인사청문회는 주로 정책적 질문이 중심이 된다는 것이다.²⁹⁾ 지금은 우리의 삶의 많은 부분이 전산화되어 상당히 정보가 개방되어 있으므로 꿈을 가진 자는 자신을 청렴하게 관리해 와야 공직을 수행할 수 있는 것이다. 그러나, 여기서 말하는 자신에 대한 관리는 청렴한 생활을 평소 해야 한다는 것이지, 불법적인 사항을 미리 회피하여 숨겨두는 것을 말하지 않는다. 많은 고위 관리나 정치 지도자들이 이런 목적으로 재산 등을 일가친척이나 지인들의 명의로 관리하는 사람들이 드러나지 않지만 매우 많은 것이다. 최근에 불거진 기업비리등과 관련해서 실명제 시행의 문제점으로 차명계좌를 규제하는 방안이 검토 중이다. 지하경제의 대부분이나 고위관리들과 기업들의 비자금을 위한 차명계좌의 이용이 우리 경제에 차지하는 비중은 매우 크다고 본다.³⁰⁾ 지난 2000년 4월에 시행된 국회의원선거에서 정당공천을 받은 사람들 중 연간 소득세를 전혀 내지 않은 사람이 27%, 100만원 이하의 세금(소득은 약3000만원 정도)을 부담한 사람이 46%로 나타났다.³¹⁾ 더욱이, 고소득 전문직종에 종사하는 전문가들이 국세청에 소득신고 한 것과 국민연금관리공단에 신고한 소득이 차이가 나는 것은 소득을 은폐하는 단면을 보여주고 있다. 이런 상황에서 고소득자와 고위직 공직자가 되기 위해서는 정말 양심적인 청렴이 필요한 것이다. 법적으로는 얼마든지 자신을 관리하는 것처럼 꾸밀 수 있기 때문이다. 큰 꿈을 가진 사람은 소탐대실하는 우를 범하는 현명하지 못한 경우가 매우 많다. 지난 민선 4기의 기초 자치단체장 230명 중 14%인 36명이 임기전에 불법 비리와 연관되어 직위를 상실하였다.³²⁾ 이들의 대부분은 선거관리법 위반과 뇌물 등 비리와 관련된 것이다. 지난 6.2 지방선거에서는 선거 직후에 현직 단체장 125명 공무원이 433명이 입건했고, 104명이 선거법 위반으로 기소 당했다. 선거 이후에 이렇게 많은 인원이 기소되고 입건되는 것은 얼마나 많은 금권 선거와 비리가 난무하고 있는가 하는 것을 보여주고 있다.³³⁾

또한, 진귀한 물건이 그 고장에서 생산되면, 상납을 받아서 사용하거나 먹는 경우가 있었던 것을 금하라는 것이다. 한 고장의 목민관은 그 지역의 산업 발전을 위해서 그 지역의 특산물을 정부가 제대로 준 가격으로 구매하여 사용하여야 한다. 대통령은 지난 추석에 우리 농산물을 구매하여 약6000여명에게 선물을 보냈다.³⁴⁾ 이런 모습이 모든 지

29) 한겨레, 2010-08-20, 30면 참조

30) 우리나라 지하경제가 GDP의 약 20%정도라는 발표를 보면 실제 우리 경제에서 비정상적인 경제거래가 30% 이상이 될 것으로 추정된다.

31) 조선일보, 2001-2-5, 31면

32) 파이낸셜뉴스, 2009-9-24

33) 서울신문, 2010-6-4, 23면 참조

방자치 단체에도 전파되어 필요하다면 그 지방의 농수산물과 공산물을 구매하여주는 것이 바람직하다. 단지, 이때 지나치게 싼 가격으로 매입하거나, 기부를 받는 행위는 부패와 비리를 조장할 수 있는 가능성을 크게 한다는 것이다.

라) 다산은 청렴을 강조하면서도 효율적인 예산 집행을 주장한다. 국가의 재정을 사용할 때치밀하고 실용적이어야 한다는 것이다. 다산은 또한 절용(節用)편에서 “염결하려는 자는 반드시 검약하니 절용이란 목민관이 가장 힘써야 하는 것이다. ... (중략) 사용(私用)을 절약하는 것은 사람마다 능히 할 수 있으나, 공고(公庫)를 절약하는 일은 능히 할 수 있는 사람이 적다. 공사 보기를 사사처럼 한다면 이는 곧 어진 목민관이다... (후략)”³⁵⁾고 말하면서 정부의 공적인 예산을 효율적으로 사용할 것을 강조한다.

국가의 재정을 사용하는 것은 과거나 지금이나 주인이 없는 돈처럼 여기고 낭비되는 경우가 많이 있지만, 이에 대한 처벌이나 책임추궁이 미미하다. 지방자치 단체가 해마다 만들어 내는 위원회는 불필요한 경우도 많아서 예산이 낭비되고 있다는 지적이 나오고 있다.³⁶⁾ 지자체 위원회는 올해 6월 현재 경기도에 2465개, 서울시에 1885개, 경북에 1551개 등 전국에 1만6788개가 있다. 이들이 사용하는 예산과 활동내용이 과연 필요한가 하는 것이다. 예산의 낭비는 뇌물이나 횡령은 아니라 하더라도, 분명한 도덕적 해이 행위이기 때문에 이를 부패한 행위로 규정할 수 있으며, 이들에게도 책임을 물어야 한다. 정부의 예산 낭비는 중앙이나 지방이나 공히 발생하는 오래된 전설이다. 예를 들면, 서울의 한 구가 2006년 5월에 구입한 의전용 고급승용차(5300만원)가 10개월간 사용한 외빈 초청실적이 단 3건에 불과했다. 어느 지자체는 461억원짜리 지하철도 공사를 했으나, 사용하는 수요자가 적어 잘못된 정부 지출이 늘어나게 된 것이다.³⁷⁾ 지난 2006년에 발표된 바로는 연간 공공건설에 있어서 예산 낭비가 10조원에 이른다는 것이다.³⁸⁾ 이런 종류의 건설예산이 비효율적인 것은 건설비용이 과다하게 책정되거나, 원가산정방식도 불합리하기 때문이다. 선심성 예산사업의 경우는 더욱더 많은 낭비의 요인이 상존한다. 연말이면 밀어내기식 예산 집행으로 불필요한 낭비를 하고 있는 것은 이미 오래전부터 관행처럼 여겨져 왔다. 예산이 집행되지 않은 부분은 다음해에 예산에서 삭감되기 때문에 어쩔수 없이 사용해야 한다는 식으로 국가의 예산이 집행되는 것을 보는 시민들은 세금을 내고 싶은 마음이 없어지는 것이다. 국회 예산정책처에 의하면 2008년도에 41개 중앙부처가 예산을 당초목적과 다르게 전용한 예산 8431억원 중에 50%(4262억원)가 11월-12월 사이에 집중되어 있다는 사실은 연말 밀어내기 예산이 얼마나 많은가 하는 것을 보여준다.³⁹⁾ 조세연구원 조사에 의하면, 납세자의 68.0%가 세금내기 싫다

34) 한국일보, 2010-9-13, 8면 참조

35) 정약용, 전계서, pp.82-83

36) 문화일보, 2010-10-26, 11면 참조

37) 국민일보, 2007-3-6, 22면 참조

38) 서울경제, 2006-2-26

39) 매일경제, 2009-11-30

는 반응을 보이는데 이는 납부한 세금이 제대로 쓰이지 않고 낭비되기 때문이라는 것이 가장 큰 이유였다는 것이다.⁴⁰⁾

이런 예산의 낭비는 어떤 개인을 처벌하기가 어려우나, 예산 정책의 수립과 집행에 대한 실명제를 사용하거나, 예산의 효과성을 검증하여 공개하는 시민단체 전문가들의 활동이 필요하다고 본다.

마) 다산은 청탁이 행해지지 않는다면 염결하다고 본다. 청탁이란 위법적이고 불합리한 것을 권한과 지위를 가진 자에게 부탁하여 자신의 이익을 취하는 행위라고 말할 수 있다. 특별히 권위적이고 관료적인 사회에서 흔히 일어나는 일이다. 우리나라와 같은 연고주의가 강한 문화에서는 연고와 관련된 인간관계를 활용하여 청탁이 행해지고 있다. 청탁으로 문제가 불거진 보도내용 중에는 인사청탁이 가장 많은 비율을 보인다. 훌륭한 인재를 발굴하고 그를 등용하도록 추천하는 것은 우리사회가 계층적으로 보이지 않는 막에 의해 가려져 있어서 매우 필요한 일이라 할 것이나, 적절하지도 않은 사람을 승진, 등용, 보직을 주도록 하기 위해 뇌물을 받치거나, 압력을 행사하는 것이 문제인 것이다. 공공조직의 많은 곳이 이러한 인사청탁성 뇌물과 인사가 이루어지고 있다. 여기에 연고관계가 강하게 작용하는 것이다. 인척이나 동향, 동문관계가 가장 많이 작용하고 있다.

우리나라의 연고주의는 오랜 역사를 지니고 있으며 이 문화가 우리의 장점인 것으로 여겨지고 있다. 우리의 끈끈한 연고관계는 동질성과 소속감을 높이고 응집력을 높일 수 있으나, 이러한 연고관계에서 소외된 사람들은 사회적 기반을 만들 수 없는 어려움을 겪으며, 이러한 사람들이 많을수록 우리사회는 불공정한 사회로 인식되는 것이다. 공직자가 모교를 방문하면서 국가의 예산을 발전기금의 명목으로 회사하는 경우가 대표적인 연고주의적 국가예산의 남용이다.⁴¹⁾ 공직자는 이러한 오해를 받지 않도록 연고주의적 권력의 남용을 스스로 자제할 수 있는 능력이 있어야 한다.

청심편에 이어 제가 편에서도 다산은 뇌물과 청탁에 대한 경계를 강조하고 있다.

“몸을 닦은 뒤에 집을 정제하고, 집을 정제한 뒤에 나라를 다스린다는 것은 천하의 공통된 이치이니, 그 고을을 다스리려는 자는 먼저 그 집을 정제해야 한다....(중략) 청탁이 행해지지 않고 뇌물이 들어오지 않는다면 이는 바른 집안이라고 말할 수 있다”.⁴²⁾ 이 내용은 뇌물이나 청탁을 본인이 받지 않아도 가족이 받는 것도 동일한 행위임을 강조하는 것이다. 우리나라 역대 대통령의 가족들과 인척들의 비리와 청탁문제는 단골메뉴이며, 쥐꼬리 만한 권력이라도 가진 자들은 모두 가족들이 더 청탁과 뇌물수수에 깊이 연루되어 있다.⁴³⁾ 가족들이 뇌물을 받거나 청탁을 받는 것이 과거 16세기에도 있

40) 문화일보, 2008-1-21, 31면 참조

41) 문화일보, 2008-05-23, 31면 참조

42) 정약용, 전계서, pp.68-69

43) 동아일보, 2008-12-5, 31면 참조

었고 지금까지도 이어지는 부패의 한 현상이라는 것이 매우 놀라운 일이다.

다산은 또한 병객(屏客)편에서 “무릇 조정의 권귀(權貴)가 사사로이 글을 보내어 갈절하게 청탁을 하더라도 이를 들어주어서는 안된다”⁴⁴⁾고 말하고 있다. 병객이란 사사로운 손님을 물리쳐서 청탁의 고리를 단절하라는 것이다. 우리 문화에서 볼 때 위에서 청탁한 것을 물리치기 어려운 것이니 위에 있는 직책을 수행하는 자들이 청탁을 하지 않도록 해야 하는 것이다. 그것이 먼저 술선될 때 청탁문화는 사라질 수 있다.

3) 봉공 6조(奉公6條)

공납(貢納)편을 보면, 일선에서 시민들과 만나고 일을 집행하는 실무자들의 농간과 횡령을 잘 살피라고 강조한다. “재물은 백성에게서 나오며 이것을 받아들이는 것은 수령이다. 아전의 농간을 살핀다면 비록 관대해도 해가 될 것이 없지만 아전의 농간을 살피지 않는다면 비록 급하게 굴어도 이익됨이 없을 것이다... (후략)”⁴⁵⁾ 예나 지금이나 아전들의 농간이 심하고 아전들이 상관을 속이며, 백성을 착취하는 행위를 하고 있었던 것이다. 한편, 이전6조(吏典6條) 속리(속리)편에 보면, “아전들의 구걸을 백성들은 괴로워한다. 금지하고 단속하여 함부로 행악을 하지 못하도록 해야 한다”⁴⁶⁾고 강조하며 아전들의 농간과 횡포를 금지하도록 강조하고 있다. 이 내용은 권력의 핵심이 아무리 청빈하게 해도 주변의 실무자들이 국고를 횡령하거나 세금을 조정하고 땃가를 받는 행위 등으로 청렴하지 못하면 결국은 국가의 기강이 흐려짐을 말한다. 우리나라 세무공무원의 비리는 끊임없이 불거지고 있는데, 대표적인 예가 세금을 감면시켜주거나 세무조사 시 편의 제공의 땃가로 뇌물을 받은 경우이다. 병원장, 회계법인의 사무장, 세무사등과 같은 지역의 토착세력과 결탁하여 이런 편의를 봐주고 수억원의 땃가를 받는 세무공무원의 사례는 너무나 흔하게 볼 수 있다.⁴⁷⁾ 지방국세청 직원인 이씨는 모씨의 종합소득세 탈루 사실을 무마하는 조건으로 천만원 정도의 뇌물을 의미하는 손가락하나를 보여주었으나, 워낙 탈루 액수가 큰 모씨는 일억원을 제공하였다고 한다.⁴⁸⁾ 이렇게 받은 뇌물이나 횡령금은 마약파티나 노름, 불륜의 자금으로 사용되는 경우가 대부분 이었다.

이전6조(吏典6條) 속리(속리)편에 보면, “아전을 단속하는 근본은 자기 몸을 다스리는데 있다. 그 몸이 바르면 명령하지 않아도 행해질 것이고, 그 몸이 바르지 못하면 비록 명령을 하더라도 행해지지 않을 것이다”고 상관들의 몸가짐을 강조한다. 윗물이 맑아야 아랫물도 맑다는 속담과 일맥상통한 것이다. 국가의 기강은 위에서부터 맑고 투명해야 아래의 실무진도 맑아질 수 있음을 간파한 것이다. 고위공직자들의 비리가 연일

44) 정약용, 전계서, pp.76-77

45) 정약용, 상계서, pp.126-127

46) 정약용, 상계서, p.162

47) 문화일보, 2010-2-25, 11면 참조

48) 동아일보, 2007-4-12, 14면 참조

계속되는 가운데 실무진들의 농간이 발생하는 것은 매우 자연스런 일이다.

호전6조(戶田6條)에서 다산은 세제의 중요성을 말하면서 곡부편에서 아전들의 횡포를 막기 위해서 어떻게 해야 할 것인지 곡식을 관리하는 방안을 설명하고 있다. 하급관리들의 횡포를 막고 이를 관리하기 위해서는 여러 가지 제도적인 뒷받침이 되어야 한다. 작금에 이를 관리하기 위해 법과 처벌, 감사와 교육 등으로 실무자들이 공직을 투명하게 관리 하도록 해 주어야 한다. 제도적으로 비합리적인 것은 개선하고, 부패의 소지가 되는 것은 규제를 풀어서 투명성을 높이는 것이 매우 중요하다. 서울시가 2006년 국민권익위원회 평가에서 16개 시도중에 15위였는데 불과 2년만에 1위로 격상된 것은 서울시의 강력한 반부패 의지와 제도적 뒷받침이 이를 가능하게 한 것이다.⁴⁹⁾ 한번이라도 뇌물을 받거나 공금을 횡령하면 즉각 해임조치하는 ‘원스트라이크 아웃제’를 실시하였고, 청렴도가 낮은 부서의 장에게 책임을 추궁하는 방안등의 제도적 장치가 유효했던 것이다.

4) 해관6조(解官6條)

벼슬이 끝났을 때의 공직자의 모습을 언급하고 있다. 벼슬은 항상 기간이 있기에 떠날 때 길에서 “부로(父老)가 서로 모여 교외에서 술을 마시며 전송하는데, 갓난아이가 어머니를 잃은 것같이 하여 정이 언사에 나타나는 것은 또한 인간 세상의 지극한 영광인 것이다”⁵⁰⁾라고 말하는 것은 평소에 청렴하고 정사를 공정하게 하였을 때 사람들이 마치 부모를 잃기라도 한 것처럼 석별의 정을 금치 못하는 것을 말한다. 우리나라의 역대 대통령들의 퇴임후의 모습이나 죽음을 보면서 온 국민이 가슴 아프게 울고 마음에 그리움을 가질 수 있다면 얼마나 행복한 국민일까 하는 생각을 해본다. 또한 해관6조에 “청렴한 선비의 토임행장은 초연히 깨끗하여 헤어진 수레와 여윈 발리지언정 맑은 바람이 사람을 엄습한다. 상자와 채롱이 새로 만든 그릇이 없고 주옥과 비단 등 토산물이 없다면 맑은 선비의 행장이다”⁵¹⁾라는 말은 목민관이 그 임무를 끝냈을 때 엄결의 이도를 잘 지켜서 백성으로부터 뇌물을 받아 쌓거나, 국고를 횡령하여 축내는 일을 하지 말 것을 강조하는 것이다. 오늘날, 관직을 끝내고 난 후에 모습을 보면, 고위공직자들이 온갖 비리에 연루되어 실형을 받는 모습은 성실하게 살아온 국민들에게는 너무나 가슴 아픈 일이다. 전직 대통령 모두는 본인이거나 가장 가까운 친인척이 법정에 섰으며, 실형을 받은 것은 너무나 안타까운 현실이다. 다산은 300여년뒤의 우리의 모습을 예견하고 마지막으로 해관6조를 말하고 있었던 지도 모를 일이다. 법조계의 전직 고법 부장판사와 검사, 경찰 간부 등이 법조 브로커 수사에서 불거진 비리 혐의로 수사를 받는 장면은 우리의 부패상황이 어떠한지를 잘 말해주고 있다. 전관예우의 현상은 접입가경이

49) 서울신문, 2010-2-18

50) 정약용, 전계서, pp.367-368

51) 정약용, 전계서, pp.370-371

다. 특별히 법조계의 고질적인 병폐인 전관예우는 국민의 사법부에 대한 불신을 가져오게 하고 있다.⁵²⁾ 2007년도 하반기에 형사사건을 가장 많이 수임한 변호사 20명 중 17명이 마지막으로 근무한 법원, 검찰청 관할 지역에서 개업하였다고 한다. 또한 대형 로펌으로 옮긴 전직 판, 검사들의 연봉이 6억-30억원에 이른다는 것이 국정감사에서 밝혀졌다.⁵³⁾ 또한, 법조계 뿐 아니라 많은 분야의 고위 공직자들이 전관예우를 받고, 로비스트로 또는 조직의 방패막이로 활동하는 것은 관행화 되어 있다. 공정거래 위원회에서 지난 2002년부터 약 4년간 퇴직한 4급이상 공무원들 36명 중 27명이 업무 관련 기업이나 단체, 법률 회사에 취업했다고 한다. 2006년 국감 자료에 의하면, 정부 고위 공직자 10명중 6명 꼴로 퇴직후 유관기업으로 가고, 심지어 비리로 면직된 공직자의 30%정도가 재취업하고 있다는 것이다. 2005년도부터 복지부 공무원 33명이 산하기관으로 옮겨갔고 이 가운데 29명이 4급이상 간부였다고 한다. 전문성을 재활용한다는 측면에서 긍정적인 면도 있으나, 고위공직자 봐주기식 낙하산 인사라는 것이 문제인 것이다.⁵⁴⁾ 군 관련 분야도 마찬가지 이다. 군의 군수 분야는 군산유착과 전관예우, 로비와 뇌물 관행, 단가 부풀리기, 부실 하청구조, 부실 검증, 서류 조작 등 갖가지 불법행위를 보여주고 있으나, 군사보안을 빌미로 사건들이 은폐되고 있다. 군수관련 산업부서는 군의 고위 장교로 은퇴한 예비역들을 영입하여 부단한 로비를 벌리고 있는 중이어서 비리와 뇌물의 가능성이 상존하고 있다.⁵⁵⁾ 모 차관은 대형 로펌에 고문으로 있으면서 15개월만에 정책자문료로 5억원에 가까운 돈을 받은 것으로 나타났다. 10년치의 연봉에 해당하는 돈이다. 민간 기업에 영향력이 크면 클 수록 대형 로펌에서 모셔갈 가능성이 커진다. 공직자 윤리법은 퇴직일로부터 2년간, 퇴직전 3년 내 속했던 부서업무와 밀접한 관련을 가진 사기업체 취업을 금지하고 있다. 문제는 재취업금지 업체를 자본금 50억원 이상으로 규정하고 있기 때문에 로펌은 해당되는 것이 아니다.

4. 나가는 말

목민심서는 직접 백성들을 다스리는 소규모 지방정부와 공공기관에 해당하는 내용이 담겨져 있으나, 국가 전체를 경영하는 임금이나 관리자의 입장에 대한 글을 쓸 수가 없었다는 한계를 가지고 있다. 현대적인 민주주의 체제하에서 대통령 중심제는 중앙행정부서의 권한이 매우 큰 상황에서는 대통령에 대한 현대판 목민심서가 필요하다고 본다. 한편으로 지방자치가 활성화 되면서 지방자치의 영향력도 확대되는 시점에서는 이 목민심서는 매우 유용한 가치를 지닌 행정지침서이다.

52) 한겨레, 2008-10-21, 27면 참조

53) 문화일보, 2006-10-17, 31면 참조

54) 서울신문, 2009-9-30

55) 한국일보, 2010-11-22, 39면 참조

목민심서에서 나타난 부패와 목민관의 병폐와 아전들의 횡포는 18세기에 있던 것이 지금도 양상은 좀 달라졌어도 전혀 없어지지 않고 지속되고 있으니, 우리의 부패의 역사는 매우 깊고도 깊다 할 수 있다. 이렇게 뿌리깊은 부패현상을 우리는 어떻게 줄여갈 수 있는가 하는 문제에 봉착한다. 우선 앞에서 살펴 본 현대의 한국사회의 부패의 특성을 몇가지로 구분하여 그 원인과 대책을 제안한다.

한국 사회의 부패의 특성은 위에서 보았듯이 사회 여러 계층에 는 여러 가지 원인에 의해서 발생하기 때문에 어느 한가지로 문제를 해결할 수 없으며 사회 총체적으로 문제해결에 접근하여야 한다.

우선 사회 총체적인 공직 부패는 제도적인 보완이 매우 중요하다. 공직자가 원천적으로 비리를 저지를 수 없도록 하는 제도가 필요하다. 공직자 재산등록제도와 금융실명제, 공익제보자의 보호법, 각종 감사 시스템, 비리를 저지를 사람들에 대한 처벌 강화 등의 제도들이 보완되어야 한다.

이러한 제도적 보완과 더불어 중요한 것은 사회 문화적 접근이다. 한국의 연고주의와 온정주의, 접대문화, 정치관행과 황금만능주의적 가치관은 “맑은 물에 물고기가 살 수 없다”는 부정적 의식을 배태하여 왔으며, 이러한 부패문화를 변화시키기 위해서는 국민정신문화 변화운동이 이루어져야 할 것이다.

이러한 국민 정신문화 변혁은 교육을 통해서 이루어져야 하며, 시민 중심적 자발적 운동으로 승화되어야 한다. 청렴교육의 깊이있는 연구와 제도적인 실행이 뒷받침되기 위해서는 한국에 국제 청렴교육원을 만들고 이를 국제적으로 활용하며, 모든 고위공직자의 청렴교육인증제도가 시행되기를 바란다.

<참고문헌>

- 김관수(1991), 지하경제가 공경제에 미치는 영향에 관한 연구, 청주경제연구, 제2집
- 김택권. (1999). "부정부패의 경제적 폐해", 문정인·모종린 편 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」, 오름
- 김해동. (1972). "관료부패에 관한연구(1)", 「행정논총」, 10(1), 204-221
- 김혁래. (1999). "한국 부정부패의 유형과 실태", 문정인·모종린 편 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」, 오름
- 문정인·모종린(1999). 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」 오름.
- 문춘걸, 김영귀(2002), "가구소비실태조사 자료를 이용한 한국의 지하경제 규모의 추정", 공경제, 제7권 pp.3-29
- 문호승. (2002). "공공책임성(Accountability)과 감사원의 역할
- 박재완. (1997). "공공부문 생산성과 공공감사의 합리화 방안", 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구 II」, 한국조세연구원
- 박재완. (2001). "반부패의 거시적 전략" 「한국부패학회보」 5, 129-144
- 박재완, 문춘걸(2000), OECD회원국의 지하경제규모 추정:MIMIC모형의 적용, 한국정책학회보 제11권 3호, pp.45-65
- 전태영, 변용환(2005), 지하경제규모에 영향을 미치는 세무 및 비세무요인, 세무학연구, 22권 4호 pp.147-170
- 정약용 저, 노태준 역(2003), 목민심서, 홍신 문화사
- 최광(1987), 한국의 지하경제에 관한 연구, 한국경제연구원,

신문자료 (www. kinds.or.kr 검색으로 각주 참조)

- Acemouglu, D. and T. Verdier (2000), "The choice between market failure and corruption," *American Economic Review*, 90/1, 194-211
- Bajada, C.(2005), "Unemployment and the underground economy in Australia," *Applied Economics*, 37, 177-189
- Cebula, R.J.(1997) An Empirical Analysis of the Impact of Government Tax and Auditing Policies on the Size of the Underground Economy" *Americal Journal of Economics and Sociology*, 56/2, 173-185
- Choi, J.P. and M. Thum (2005), "Corruption and the shadow economy," *International Economic Review*, 46/3, 817-836
- De Soto, H. (1989), *The Other Path*, N.Y.:Harper and Raw
- De Soto, H. (2001), *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhereelse*, Great Britain:A Black Swan Book
- Feige, E.L. (1989), " *The Meaning and Measurement of the Underground Economy*," in E.L. Feige, ed., *The Underground Economies*, Cambridge: Cambridge University

- Press, 13-56
- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufman. and P. Zoido-Lobaton, (2000), "*Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries*," Journal of Public Economics, 76, 459-93
- Frey, B.S. and H. Weck-Hanneman (1984), "The Hidden Economy as an 'Unobserved' Variable," *European Economic Review*, Vol.26, 33-53
- Giles, D.E.A. and P.J. Caragata (2001), "The learning path of the hidden economy: the tax burden and tax evasion in New Zealand," *Applied Economics*, 33, 1857-1867
- Gutmann, P.M. (1985) "*The Subterranean Economy*" in W. Gaertner and A. Wenig(eds), The Economics of the Shadow Economy, Berlin:Springer-Verlag, 2-18
- Loayza, N.V. (1996), "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol.45, 129-162
- Marcouiller, D. and L. Young (1995), "The black hole of graft: The predatory state and the informal economy," *The American Economic Review*, 85/3, 630-646
- Naylor, R.T. (2005), "The rise and fall of the underground economy," *The Brown Journal of World Affairs*, 11/2, 131-143
- Schneider, F. (1994), "an the Shadow Economy be Reduced through Major Tax Reform?" *Supplement to Public Finance*, 49, 137-152
- Schneider, F. and D. Enste (2002), *The shadow economy : An international survey*, U.K.: Cambridge University Press
- Tanzi, V.(1999), "Uses and abuses of estimates of the underground economy," *The Economic Journal*, 109, 338-347

투고일자 : 2010.11.03

게재확정 : 2010.12.21