

지방행정부패방지를 위한 중장기 정책

Mid and Long Term Preventive Policy against The Local Administrative Corruption *

김 영 종 (Kim, Young Jong) **

I. 문제의 제기 : 연구의 목적, 방법과 한계

1. 연구의 목적

1993년 2월은 한국정치사상 의미있는 시기였다. 실로 30년 만에 그토록 바라던 문민정부의 시대로 돌입하게 된 것이다. 신정부의 출범에 즈음하여 김영삼 대통령은 취임사에서 국민과 세가지 중요한 약속을 하였다. 첫째는 부정부패척결을 통하여 신뢰받는 정부, 깨끗한 정치를 하겠다고 하였다. 둘째는 사회기강을 바로 잡아 모든 국민이 안심하고 살 수 있는 안정된 사회, 질서있는 사회를 만들겠다는 약속이었다. 셋째는 경제발전과 지속적 경제성장으로 풍요로운 국가사회를 이루겠다는 것이었다. 국민들은 이러한 대통령의 공약에 대하여 실로 90% 이상의 여론지지를 통하여 새정부의 개혁의지를 환영하였다. 이러한 의미는 역대정권이 부패병으로 몰락한 데서 온 심리적인 기대였다.

예를들면 제1공화국도 수많은 외국의 원조를 받았고 해방이후 좋은 개혁의 기회를 가졌으나 결국 권력형 부패와 3.15부정선거로 인한 선거부패 등으로 인하여 몰락하고 말았다. 제3·4공화국은 5·16 군사쿠데타에 의하여 수립된 군사정권이었으며 나름대로의 명분을 내세운 것이 바로 부패일소와 서정채신, 경제5개년 개발계획에 의한 경제성장, 그리고 새마을운동을 통한 농촌소득증대와 국민의 의식개혁등을 주장하였고 상당한 정책효과를 거둔 것도 사실이었다. 그러나 팔목할 만한 경제성장이 있었으나 정통성이 없는 군사정권으로 출발한 박정권은 권력내부의 정치적 부패인

* 이 논문은 1997학년도 숭실대학교의 교내 학술연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

** 숭실대학교 행정학과 교수(行·博)

10·26사건으로 스스로 무너지고 말았다. 12·12사태와 국가보위에 의해 비정통적인 권력승계로 인하여 수립된 제5공화국 역시 군사정권의 비정통성을 유지하기 위하여 상당한 인위적 개혁의 바람을 일으켰으나, 실제로는 정권의 유지를 위한 정권안보에만 급급하여 소위 “5공화국부패”라는 권력형 부패로 인하여 1987년 12월 31일 전대통령이 국회에서 부패정권의 과오를 시인하는 성명을 발표하게 되었고 수십여명의 5공부패에 관련된 자들이 국회청문회에 나와서 답변을 하는 등 부패정권의 마지막 잔치만 무성하였다. 그리고 50여명의 대통령 친인척을 비롯한 권력형부패 연루자들이 사법처리를 당했다.

1988년 최초의 여야의 합의에 의하여 개정된 헌법에 의하여 국민의 직선으로 선출된 노정권의 제6공화국은 민주적 국민적 저항에 의한 6·29선언 이후 직선으로 선출된 공화국으로서 국민의 기대에 부응할 수도 있었던 정권으로서 올림픽과 북방외교 등에 있어서 비교적 성공적인 결실을 거두었다. 그러나 6공화국은 5·5공화국이라는 별명을 가질만큼 구조적인 부패의 사슬에서 헤어 나지 못하고 말았다. 6공화국기간중 가장 국민을 실망케 한 것은 부동산투기 바람이었으며 전세금 폭등 등으로 인하여 자살소동까지 벌이는 국민들이 속출하였고 당황한 6공화국 정책결정자들은 200만호의 주택건설이라는 정치적 이슈로서 무마하려고 하였다. 제 6공화국기간중 일어난 굵직한 부패사건중 “수서사건”은 정·경·관·민의 이해집단의 총체적인 부패사건이었고, 정보사령부 땅투기사건도 바로 군·관·경·권력기관에 의하여 이루어진 부패의 합작품이었다고 할 수 있다. 최근에 감사원에 의하여 지적된 6공화국 부패사건중 가장 두드러진 사건은 국방현대화 계획에 의거한 소위 “올곡사업”과 관련된 부패사건이었다. 국민의 귀중한 세금으로 이루어진 예산이 올곡사업의 잘못된 관리와 부패로 인하여 2000여억원이 손실되었고, 당시의 국방관계권력자들과 최고 정책결정자들이 25억 2000만원정도의 뇌물형부패에 관련되었다는 것이 밝혀졌다.

김영삼 정부 하에서 두드러진 정책의 하나는 지방자치제도의 정착이라고 할 수 있다. 특히 1995년 6월에는 지방자치단체장과 지방의회구성이 민선으로 이루어져 풀뿌리로부터의 민주주의와 지방화시대가 가속화되었다. 그러나 기대하였던 지방자치제도는 수많은 지방공직자의 부패의 급증으로 국민들로 하여금 실망을 금치못하게 하였다. 예를들면 1994년 9월 인천 북구청에서 처음 발견된 가짜 등록세 납세필증을 효시로 한 세도사건을 통해 서울을 비롯한 전국 259개 시·군·구청에서 무려 424억원에 달하는 세금도둑이 적발되었고 관련 지방공무원이 250여명 이상이나 조세관련 부패혐의로 고발되었던 것을 보아도 알 수 있다(한국일보, 97. 11. 14).

김영삼 정부는 대통령 측근들과 그의 아들의 부패연루, 특히 한보사건 등의 정경유착 부패 등으로 인하여 외환위기와 경제구조가 국가 지불유예(moratorium)의 일보직전까지 위협수위에 이르는 등 어느정권 못지않게 부패구조가 심각한 수준이었다.

1997년 12월에는 제15대 대통령 선거가 있었고 50여년만에 여야의 수평적인 정권교체가 가능하게 되었다. 그러나 선거에서 나타난 결과는 여전히 동서로 현재하게 갈라졌으며, 아직도 지역주의가 현존한다는 사실을 확인시켜 주었다. 특히 선거결과가 시사하는 바는 비록 근소한 차이로 야당이 집권할 수 있는 길을 열었지만은 분명한 사실은 김영삼 정권의 반부패정책이 또다시 실패하였

고, 이러한 뿌리깊은 정치행정부패는 외환위기와 경제위기를 초래하게 된 원인제공자라는 인식이 국민들에 확산되어 국민들은 새로운 정권을 통하여 부패청산과 변화를 원하고 있음을 확인하게 되었다고 할 수 있다.

이 연구는 공무원부패통제의 제도, 특히 지방행정부패통제의 제도에 문제가 있다고 전제하고 그 개선방안을 제시한다. 그리고 제도개선에 있어서는 가능한 통합적 반부패 정책방안(integrated anti-corruption policy)을 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법과 한계

이 연구를 위하여 몇가지 사회과학의 방법론이 동원되었다.

첫째, 지방공무원 부패의 실체(reality)를 다루는데 있어서 기술적 방법(descriptive approach)을 사용하였다. Bailey가 말하는 사회현상의 실체에 대한 설명과 묘사를 정확하게 하는 방법이다. 이 방법은 부패란 무엇이며 그 실태는 어떤 수준인가에 대한 사실(facts)의 조명에 필요한 방법이다. 그리고 문헌조사(library research)방법으로서 기존의 제2차 자료(secondary data)의 체계화를 통하여 지방행정부패구조를 분석하고 중장기대책을 강구하고자 한다. 둘째, 규범적 방법(normative approach)이다. 이 방법은 지방행정부패의 원인과 대책을 제시하고자 한다. 셋째, 도구적 방법(instrumental approach)이다. 지방행정공무원의 부패를 어떻게(how)개선 할 것인가 즉 그 정책대안을 제시하고자 한다. 바로 이것은 도구적인 방법으로서 개선의 방안을 구체적으로 제시하여 실제 정책결정에 참고하고자 하는 것이다. 네째, 통합적 방법(integrated approach)이다. 이것은 앞에서 논의한 여러 방안을 보완하여 정책대안으로 제시하려는 것이다.

지방행정부패에 관한 방법론은 여러 가지가 있겠으나 이 연구는 이론적 연구를 주로 하되 문헌 연구의 자료를 활용한다. 다만 지방행정부패에 대한 기존연구가 거의 없기 때문에 보다 탐구적인 연구가 제시된다. 이 연구는 지방행정부패에 관한 제2차 자료의 문헌연구를 중심으로 논의함에 있으며 경험적인 1차자료를 중심으로 한 연구는 다음 기회를 기대한다.

II. 지방행정부패의 개념

지방행정부패는 지방행정공무원이 공직자로서 저지른 부패이다. 그러면 공직이란 무엇인가? 공직자란 어떠한 자를 의미하는가? 하는 문제를 우리가 먼저 살펴 볼 필요가 있을 것 같다. 첫째, 공직의 의미는 국민의 공복이라는 뜻이다. 공복이란 국민의 심부름꾼이며 봉사자란 의미이다. 공직이 결코 국민과 백성을 다스리고 통제하고 군림하는 직책이 아님은 물론이다. 이러한 맥락에서 전통적인 유교적 가치관에서 배태된 관준민비의 사상은 매우 잘못된 것임에 틀림없다고 하겠다.

둘째, 공직은 국민의 대표자로서 역할과 기능을 가진다. 국민의 대표자란 정치적 대표자이지 법적인 대표자는 아님은 물론이다. 국민의 복리민복을 위하여 최선을 다하여 봉사하여야 할 책임을

진다. 대표자는 도오시에 책임을 져야 할 위치에 있는 자임은 물론이다. 여기에서 국민과의 관계에서는 일반인보다 더 강한 책임의식을 느껴야 된다. 그리고 특히 공직자는 정부관료제에 있어서 시민과 정부보다도 더 강한 책임의식을 느껴야 하고 뿐만 아니라 정부관료제에 있어서 시민과 정부보다도 더욱 강한 특별관계(special power relationship)를 향유하며 책임과 의무 봉사자로서의 공직윤리를 가져야 한다. 여기에서 국민은 공직자에게 기대가능성(expectation)을 가지고 국민의 선량한 모범적인 봉사자의 역할을 수행할 것을 기대하게 된다.

셋째, 공직은 어떤 법적인 규범이나 공식적인 기준보다도 공직자 자신이 공적임무(public mission)를 수행하며 실천하는데 더욱 중요한 의미가 있다고 하겠다. 공직은 사적인 이익보다는 공적인 기관이나 이익을 도모하는 것이 더욱 중요하다고 하겠으며 공공관과 사기관의 중간에 유사한 정부기관(quasi-governmental)이나 비영리기관(nonprofit)등이 있다고 하겠으며 공직은 지역사회 이익을 도모하는 유사 정부기관이나 비영리기관을 포함하여 봉사하는 직이다.

지방행정 부패현상을 논의하는과정에서는 몇가지 시각에서 조명할 수 있다.

첫째, 문화적 시각에서 논의한다. 일찍이 인류학자 C. C. Kluckhorn(1950)¹⁾은 문화란 문화적 가치를 추구하는 동물인 점을 강조하고 인간의 생존동안 문화적 관습에서 살게되었다고 주장하였다. 뿐만 아니라 Rose(1956)는 개인이 상호 어떻게 행동하는가에 대한 공통적 이해관계를 문화라고 본다. Tyler(1889)는 문화의 실체는 인간의 지식, 신념, 윤리, 법, 그리고 관습과 구성원으로서의 지켜야 할 행위를 포함시켜 복합적 전체(complex whole)(김영중, 1992)라고 하였다. 특히 문화를 행태론(behaviorism)의 입장에서 볼 때 ‘사회적으로 유형화된 행동양식’이라고 할 수 있다. 문화가 인간사회에서 필수적으로 존재하는 삶의 표현이요 행동양식이라고 볼 때, 오늘날 우리 사회에 만연된 부패현상(corruption phenomena) 그 자체는 그 실체(reality)에 대한 가치판단은 차치하고라도 부패문화로서 실존하고 있다고 본다. 부패의 개념이 학자들과 접근방법에 따라서 다양하지만 부패문화가 엄존한다는 사실을 보면 부패문화는 부패의 주체(예: 관료, 정치인, 기업인등)와 객체(예: 시민)의 상호작용에 의하여 건전한 사회적 기대가능성과 책임성, 그리고 도덕성을 일탈한 행태(deviant behavior)이며 행정사회현상의 복합적 전체라고 할 수 있다.²⁾

부패의 실체는 좀처럼 포착하기 어려운 ‘사회병(social disease)’이다. 그러므로 접근방법의 여하에 따라서는 상이한 개념적 정의가 가능할 뿐만 아니라, 실체접근의 난해성(difficulty) 때문에 “빙산일각”, “독수리 눈”, “스핑크스”, “미확인 물체(unidentified flying object)”, “괴물”

1) 자세한 것은 A.L. Kroeber and C. Kluckhorn(1950), The Concept of Culture: A Critical Review of Definitions, *Papers of Peabody Museum Vol. XL* Cambridge: Harvard University

2) 부패의 객체인 시민도 부패를 유인하는 경우, 부패의 주체로 될 수 있음은 물론이다. 이러한 맥락에서 실제로 주체와 객체는 구별하기 어려운 경우가 대부분이다. 뿐만 아니라, 부패의 객체없이 주체가 독립적으로 부패행위를 자행하는 경우도 있을 수 있다. 부패의 개념은 부정, 비리, 부조리 등의 다양한 개념으로 사용되고 있으나 부패라고 하는 것이 국제적으로 공인된 학술용어임은 물론이다.

등의 이름에 비유되기도 한다. 특히 정치부패가 무엇을 의미하는가에 대하여서는 접근에 따라서 다르나 대체적으로 다음과 같이 논의 할 수 있다.

첫째, 지방행정부패는 지방의 행정공직자가 행정문화(administrative culture)와 관련하여 일반시민들의 기대가능성(expectation)을 저버린 일탈행태(deviant behavior)로서 행정권력을 오용, 남용하여 개인의 사익을 추구하는 일체의 불법적, 비윤리적 행위를 말한다. 예를들면 행정인이 건전한 윤리도덕과 합리적 규범과 가치기준을 위반, 공직을 위반하여 뇌물 등의 부당한 이득을 취득하는 일탈행위가 여기에 해당한다(김영종, 1995 : 45~46).

둘째, 체제나 제도적인 면에서 논의한다. 부패는 지방행정공무원의 개인적 행태보다는 제도나 체제의 미비나 취약성에서 배태된 산물(outputs)로서 부패의 토양이나, 소지(opportunity), 그리고 잘못된 제도 그 자체가 곧 부패라고 보는 개념정의이다. 이 경우는 사실상 제도적인 부패(institutional corruption)라고 할 것이다. Michael Johnston은 부패는 개인의 행태나, 구조적인 취약성, 또는 윤리적 효력의 부족에서 보다는 정치제도의 긴장에서 유발된다고 보고 있다(Michael Johnston, 1982). 그러나 여기에서 유의할 것은 정책과 제도의 근원은 본질적으로 소수의 지배계층인 엘리트(elites)의 의식구조와 가치체계(value system)의 배분으로 이루어지며, 그것이 곧 제도이며 권력이라고 하는 엘리트 이론에 의하면(T. R. Dye, 1975), 지방행정부패란 정치, 행정인이 취약한 통치제도를 이용하여 비정상적인 방법을 동원, 탐욕적 이득을 취득하는 일탈행위와 맥락을 공유한다. David Gould에 의하면 후진국이나 개발도상국의 경우는 사회기강이 해이되거나 정치적 정통성이 결여되거나, 또는 정부의 경제활동의 독점 등이 바로 부패소지가 되고, 이러한 취약점은 관리능력의 부족(mismanagement)으로 연결되어서 만연된 부패현상을 보게 된다고 주장한다.(David Gould, 1983 : 1~41)

셋째, 지방행정부패는 지방행정조직의 구조적 관점에서 접근하는 개념정의이다. 즉 지방행정인의 역할담당자의 기능과 역할이 기대가능성에 미치지 못하는 경우로서 합리적 의사결정의 과정을 일탈하여 구조적 탐욕과 사익추구의 일체의 비윤리적 행위의 총체적 개념이다. 이 경우는 구조기능주의(structural functionalism)적 접근과 관련되는 것으로서 합리성, 목적성, 균형성, 내용성, 그리고 구조적 상호관련성을 일탈한 비도덕적, 비윤리적, 그리고 비합리적인 일체의 정치행정적 추문(political and administrative scandal)을 일컫는다(Germent, 1991).

요컨대, 지방행정부패란 지방행정인이나 또는 이와 관련된 자들의 불법적이거나 부당한 공직남용, 사익추구, 그리고 공직의 책임과 국민의 기대가능성(expectation)을 일탈한 일체의 일탈행위(deviant behavior)를 말한다. 이러한 것은 보다 통합적 접근(integrated approach)에 의한 개념정의라고 할 수 있다(김영종, 1993).

Ⅲ. 지방행정부패의 구조적실상

지방행정부패의 구조적인 실상을 먼저 살펴본다. 첫째, 국가공무원과 지방공무원과의 부패공무원 징계결과를 비교하여 보면 국가공무원의 경우 1985년에는 28.1%인 1,005명이 징계를 받았으나 1990년에는 761명으로서 16.3%를 차지하고 1991년에는 710명으로서 17.3%이며 1992년에는 762명(18.6%), 그리고 1993년에는 894명(12.6%)이 징계를 받는 등 현저하게 감소하였다. 그러나 지방공무원의 경우는 1985년에는 1,429명(39.9%)이 징계를 받았으나 1990년에는 2,395명(51.4%)이 징계를 받았고 1991년에는 1,719명(41.9%), 1992년에는 1,612명(39.3%), 그리고 1993년에는 3,392명(47.7%)이 징계를 받아 오히려 증가하는 추세에 있음을 유의하여 볼 필요가 있을 것 같다. 자세한 것은 <표 1>을 참고하기 바란다.

<표 1> 연도별 부패공무원 징계통계

(단위 : 명, %)

	국가공무원	지방공무원	기 타	합 계
1980	1,833 (25.5)	3,158 (44.0)	2,193 (30.5)	7,184 (100.0)
1985	1,005 (28.1)	1,429 (39.9)	1,146 (32.0)	3,580 (100.0)
1990	761 (16.3)	2,395 (51.4)	1,500 (32.2)	4,656 (100.0)
1991	710 (17.3)	1,719 (41.9)	1,674 (40.8)	4,103 (100.0)
1992	762 (18.6)	1,612 (39.3)	1,728 (42.1)	4,102 (100.0)
1993	894 (12.6)	3,392 (47.7)	2,830 (39.7)	7,116 (100.0)

주 : 기타에는 경찰, 소방, 교육공무원이 포함되어 있다.

자료 : 총무처 (1994), 「총무처 연보」, p. 180 재작성.

둘째, 지방공무원 조직면에서 볼 때 지방공무원들은 국가공무원에 비교할 때 그 자질이 문제가 되는 경우가 상당부분을 차지한다고 할 수 있다. 예컨대 1993년 현재 유형별 공무원의 부패실상을 살펴보면 국가공무원의 경우는 직무유기 및 태만이 290명(32.4%), 중수회 251명(28.2%), 복무규정위반 157명(17.6%), 그리고 품위손상 113명(12.6%), 그리고 공금유용 25명(2.8%)을 차지하고 있는데 반해 지방공무원의 경우는 직무유기 1,460명(43.0%), 품위손상 593명(17.5%), 복무규정위반 282명(8.3%), 감독불충분 221명(6.5%), 그리고 중수회 217명(6.4%)의 순서였다. 여기서 알 수 있는 것은 바로 지방공무원의 경우는 공무원으로서의 기본적인 자질이 문제가 된다는 사실이다.³⁾ <표 2>는 구체적인 내용을 나타내는 통계이다.

3) 자세한 것은 지방자치실무연구소 (1995), 한국의 지방자치 : 이론과 실제 서울 : 의암출판문화사, pp. 115~116을 참조할 것.

〈표 2〉 유형별 공무원 부패비교

(단위 : 명, %)

	국가공무원	지방공무원	기 타
복 무 규 정 위 반	157(17.6)	282(8.3)	647(22.9)
품 위 손 상	113(12.6)	593(17.5)	431(15.2)
비 밀 누 설	1(0.1)	4(0.1)	3(0.1)
공문서위조 및 변조	10(1.1)	86(2.5)	9(0.3)
직 권 남 용	0(0.0)	29(0.9)	88(3.1)
직무유기 및 태만	290(32.4)	1,460(43.0)	953(33.7)
감 독 불 충 분	17(1.9)	221(6.5)	143(5.1)
공 금 유 용	25(2.8)	82(2.4)	2(0.1)
공 금 횡 령	4(0.4)	20(0.6)	1(0.0)
증 수 회	251(28.2)	217(6.4)	451(15.9)
기 타	26(2.9)	398(11.8)	102(3.6)
합 계	894(100.0)	3,392(100.0)	2,830(100.0)

주 : 기타에는 경찰, 소방, 교육공무원이 포함되어 있다.

자료 : 총무처(1994), 「총무처 연보」, p.182 재작성.

이러한 것은 우리 공직자의 부패구조의 패턴(pattern)이 바뀌어지고 있음을 말하고 있다. 우리나라의 부패구조는 국제적인 기준과 비교할때 어느정도의 수준인가? 〈표 3〉은 국제투명성위원회(TI)에서 발표한 것을 제시한 것이다.

셋째, 지방행정부패의 원인을 보면 지방행정부패는 많은 경우 토착형 연고주의와 이해관계와 얽혀있다고 본다. 예컨대 구조적으로 지방행정부패는 지방의원과 상호 이권관계로 밀착되어 있거나 지역주민과의 연고주의(nepotism)적인 은밀한 이해관계로 발생하는 경우가 많다. 인사문제, 경제적인 이해관계, 그리고 기업의 특수한 이익관계, 인허가관계, 그리고 개인적인 이해관계 등이다.

넷째, 지방공직자의 미시적 또는 구조적 요인을 지적할 수 있다. 이러한 원인은 부패관련자가 개인적 도덕적 윤리의식의 결여로 말미암아 자행하는 비윤리적인 불법적 일탈행위인 것이다. 이러한 원인은 실제로 사회현상의 실체를 인간내면의 의식의 존재에서 발견하고자 하는 의사자유주의(voluntarism)적 배경과 사회과학철학적 가치관을 깔고 있다고 하겠다.⁴⁾ 말하자면 개인적 행태적 원인이라고 할 수 있고 주관주의적 가치관의 원인이라고도 할 수 있다. 이러한 미시적 분석시각은 사람마다 개인차(individual differences)가 있기 때문에 그러한 개인차는 부패의 가능

4) 자세한 것은 다음의 참고문헌을 참조할 것. Gibson Burrell and Gareth Morgan(1988), *Sociological Paradigm and Organizational Analysis* London : Heidemann, pp. 1~35.

〈표 3〉 한국의 부패지수

나 라			97	96	95
덴마크	마	크	9.94 (1)	9.33 (2)	9.32 (2)
핀란드	랜	드	9.48 (2)	9.05 (4)	9.12 (4)
스웨덴	웨	덴	9.35 (3)	9.08 (3)	8.87 (6)
뉴질랜드	질	랜	9.23 (4)	9.43 (1)	9.55 (1)
캐나다	나	다	9.10 (5)	8.96 (5)	8.87 (5)
네덜란드	덜	드	9.03 (6)	8.71 (9)	8.69 (9)
호주	포	이	8.92 (7)	8.87 (6)	8.61 (10)
싱가포르	가	주	8.86 (8)	8.60 (10)	8.80 (7)
룩셈부르크	셈	크	8.66 (9)	8.80 (7)	9.26 (3)
아일랜드	일	스	8.61 (10)	-	6.85 (19)*
독일	라	드	8.28 (12)	8.76 (8)	8.76 (8)
영국	스	일	8.23 (13)	8.45 (11)	8.57 (11)
미국	트	국	8.22 (14)	8.27 (13)	8.14 (13)
오스트리아	리	아	7.97 (15)	8.44 (12)	8.57 (12)
홍콩	트	공	7.61 (16)	7.71 (14)	-
포르투갈	루	갈	7.61 (17)	7.66 (15)	7.79 (15)
일본	랑	스	7.28 (18)	7.59 (16)	7.13 (16)
코스타리카	스	본	6.97 (19)	7.01 (18)	7.12 (17)
칠레	타	카	6.66 (20)	6.53 (22)	5.56 (22)
그리스	리	레	6.57 (21)	6.96 (20)	7.00 (18)
벨기에	페	인	6.45 (22)	7.05 (17)	6.72 (20)
체코	리	스	6.05 (23)	-	-
헝가리	가	코	5.90 (24)	6.80 (21)	7.94 (14)
폴란드	란	리	5.35 (25)	4.31 (32)	4.35 (26)
이탈리아	리	아	5.25 (26)	5.01 (28)	4.04 (30)
대한민국	레	국	5.20 (27)	6.84 (19)	6.85 (19)
우루과이	아	이	5.18 (28)	5.37 (25)	-
브라질	루	아	5.08 (29)	4.86 (31)	4.12 (28)
터키	라	아	5.03 (30)	5.57 (24)	-
태완	리	만	5.02 (31)	3.42 (34)	2.99 (33)
필리핀	아	아	5.01 (32)	4.98 (29)	5.08 (25)
중아메리카	프	카	4.95 (33)	5.32 (26)	5.28 (23)
남아프리카	라	국	4.29 (34)	5.68 (23)	5.62 (21)
우루과이	루	이	4.14 (35)	5.02 (27)	4.29 (27)
브라질	마	아	3.56 (36)	-	-
터키	니	아	3.44 (37)	2.96 (40)	2.70 (34)
태완	키	키	3.21 (38)	-	-
필리핀	리	국	3.06 (39)	3.54 (33)	4.10 (29)
중아메리카	리	핀	3.05 (40)	3.33 (37)	2.79 (34)
남아프리카	르	나	2.88 (41)	2.69 (44)	2.77 (36)
베네수엘라	헨	티	2.81 (42)	2.43 (50)	2.16 (40)
인도네시아	트	나	2.79 (43)	3.41 (35)	5.24 (24)
멕시코	주	라	2.77 (44)	-	-
파라과이	엘	도	2.75 (45)	2.50 (46)	2.66 (38)
콜롬비아	네	아	2.72 (46)	2.63 (47)	2.78 (35)
나이지리아	시	코	2.66 (47)	2.65 (45)	1.94 (41)
	스	탄	2.53 (48)	3.30 (38)	3.18 (32)
	아	아	2.27 (49)	1.00 (53)	2.25 (39)
	비	아	2.23 (50)	2.58 (48)**	-
	리	아	2.05 (51)	2.73 (42)	3.44 (31)
	지	아	1.76 (52)	3.40 (36)	-
				0.69 (54)	-

* 벨기에와 룩셈부르크를 합해 분석한 수치

** 옛 소련 자료를 분석한 수치

자료 읽기 도움말

1. TI는 원래 연도별로 발표했으나 위 표는 추세를 알아보기 쉽도록 일람표로 재구성한 것이다.
2. 부패도 지수가 10이면 가장 깨끗한 것이고, 점점 숫자가 낮아져 0이면 가장 부패가 심하다.
3. 괄호안 숫자는 가장 깨끗한 나라부터 가장 부패한 나라까지 연도별 순위이다.

자료 : 우승용(1997), “반부패의 이념화와 세계화”, 유네스코포럼, 서울 : 유네스코한국위원회, pp. 154~156.

Transparency International(TI) Report Bbberlin : TI, 1996, p. 53.

김영중(1997), “세계주요국5가의 반부패 입법제도 비교”, 한국부패학회보(창간호), p. 48.

성의 정도의 차이를 말한다고도 할 수 있다.

다섯째, 부패의 원인에 대한 제도적이고 거시적(macro)원인규명에는 행정제도나 법률제도, 그리고 정치제도 등의 제도적 원인결여가 지적될 수 있다. 아무리 개인적인 부패가능성이 있다 하여도 제도적인 소지가 이를 밀바침하지 않으면 결코 부패문제는 그렇게 심각하게 염려할 필요가 없다고 할 수 있다. 제도적 미비는 공직자에게 부패의 통제능력의 미비로 인하여 유발되므로 개인적인 원인만 주장하면 중대한 귀인착오⁵⁾를 일으킬 가능성이 있다고 하겠다.

여섯째, 환경적인 원인에 의한 것으로 부패는 불건전한 시민문화의 환경적 요인에서 유발된 객관주의적 결정주의(objective determinism)에 의한 산물(outputs)이라고 할 수 있다. 다른 말로 말하면 부패현상은 결코 공직자들만의 책임은 아니나 합리적이고 도덕적인 시민문화가 결핍된 사회문화적 환경은 관료제의 병폐와 역기능을 통제하지 못하고 오히려 관료들에게 뇌물을 제공하고 그 대가를 바라는 분위기를 조성하며 유혹할 때 부패는 더욱 확장될 수 밖에 없다고 하겠다. 특히 우리는 사회적 부패(social corruption)현상을 간과할 수 없는데 이것은 사회적 지도층의 도덕적 상실과 향락문화의 범람, 사치와 낭비, 과소비, 그리고 무사안일적 사회풍토의 조성은 물량주의적 소비문화로 연결되고 결국 사회적 무규범현상(anomie)은 물론 한탕주의적 출세지향 풍조로 변화되고 사회구조의 부패로 확산되는 등 사회문화적 환경적 변수는 매우 중요한 부패원인이라고 할 수 있다.

일곱째, 정치경제학적 측면에서 정경유착문제는 필연적으로 부패의 소지가 된다. 특히 이 경우는 정부의 고급공직자와 기업의 최고의 의사결정자를 둘러싸고 유발되기 쉽다. 특히 한국과 같은 고도경제성장의 모형을 선택한 국가가 군엘리트가 정치권력의 장악 후 그 정통성이나 정당성을 국민에게 설득하기 위해 성장이데올로기(growth ideology)를 내세우면서 정경유착의 사례가 바로 부패의 결과를 초래하게 된다.⁶⁾ 예컨대 6공 들어서 최대의 부패사건의 하나인 '수서사건'이나 김영삼정부하에 있어서 폭로된 '한보사건'은 바로 정치, 기업, 그리고 관료 등의 제관계요인들의 상호 합작품이라 할 수 있다. 예컨대 6공의 수서사건은 정·경·관의 철저한 합작품인 대표적인 사건이라고 할 수 있으며 이러한 사례들은 부패의 원인이 단순한 단면적인 행정주체라기 보다는 관계변수들의 공동주체에 의한 부패의 서식처로서의 존재의미를 부여하였다. 그리고 김영삼정부에 있어서 무려 5조원에 달하는 부도를 낸 한보사건과 무려 1조 5000억원에 달하는 정치비자금의 행방은 아직도 행방이 제대로 잘 알려지지 않고 있는 실정이다. 그동안 고질적이고 구조화되어왔던 정경유착의 부패고리를 단절하기 위해 정치인만 아니라 기업인들의 의식개혁을 강구할 필요가 있다. 한국의 경우 정경유착의 부패고리를 단절하는데 있어서 정치논리가 경제논리나

5) 귀인착오(causal attribution)는 개인원인과 제도적 요인의 불일치에서 나타나는 결과로 인한 착오이다.

6) 김영중(1988. 8. 24~25), "민주사회 발전을 향한 행정부패의 방지전략", 한국행정학회 주최 제1차 국제학술대회 발표논문, p. 404

윤리도덕논리 혹은 사회정의논리를 압도하여 결과적으로 소기의 성과를 거두지 못하여 온 것이 사실이다. 예를 들면 5·6공화국의 정치부패의 근원이었던 정치비자금을 건네준 재벌총수들의 소환과 조사에 대한 중앙리서치의 20세 이상의 800명의 여론조사에 의하면(조선일보 1995. 11. 12) 응답자의 75.8%가 “경제활동에 타격을 줄 것이라고”하면서도 69.3%가 “경제타격이 있더라도 철저히 수사해야 한다”고 응답하였고 특히 흥미있는 것은 “음성적인 정치자금을 주지 않겠다”고 한 전경련의 자정선언은 “매우 잘 지켜 질 것”이라고 한 응답자는 불과 3.9%였다는 것이다. 정경유착의 폐해가 어떠한 결과를 초래하는가의 문제는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다 : ① 정상적인 기업활동 보다는 특혜금융에 의한 기업육성으로 그 수익을 비정상적인 면에 사용하기 쉽고 ② 시장경제의 합리성보다는 정치적 필요상품을 생산하게 되고 ③ 소비가 선호 아닌 상품생산으로 자원낭비의 가능성이 많으며 ④ 비정상적인 분배문제와 왜곡으로 반윤리적, 반사회적으로 유도될 경우가 많으며 ⑤ 기업의 이익추구를 위한 뇌물 등의 공세로서 권력엘리트에 접근하게 되는 등 부패유발의 소지가 많아지는 경우 등이다.⁷⁾

여덟째, 부패발생의 사회학적 원인(social factor)으로서 사회문화적 유산이거나 역사적 전통적인 삶의 형태(a way of life)로서 보는 맥락적(contextual)분석이 가능하다. 이러한 원인규명은 주로 개발도상국가나 저개발국가에서 흔히 범람하는 부패의 원인이 실제로는 그들의 전통적인 삶의 양식과 문화적 규범(cultural norm)과 깊은 관계가 있다는 것이다. 예를 들면 아시아 각 국가에서 주로 유발되는 부패의 원인 중 그들의 사회구조에는 선물문화가 뿌리깊게 내려져 있고 이것은 그들의 삶의 한 형태가 되고 있어서 이것이 확산되어 뇌물(bribe)로 승화되거나 부패의 소지와 서식의 원인으로 귀인하게 된다는 것이다. 서구사회에서도 선물이 마음의 표현으로서 필요한 경우가 많으나 그들은 약 \$ 30 이상되면 선물 그 자체로서의 의미상실을 가져올 염려가 있다는 것을 사회적 공통인식으로 보편화하고 있다고 한다. 그러나 아시아 저개발국가에서의 선물문화는 오히려 적은 선물은 무성의한 것으로 여겨지는 경우가 많고 마음의 표시의 그 자체보다도 외형적인 양에 비중을 많이 두는 사회적 풍토(ethos)에서는 부패가 서식할 수 밖에 없는 토양이 된다고 하겠다. 뿐만 아니라 전통적인 유교문화는 관존민비와 권력지향적 가치관이 공직자들의 의식구조를 지배하게 되고 공사구별이 불분명하고 권위주의적 관료행태가 권력오용과 남용이란 결과를 가져오며 역시 부패의 좋은 서식처가 된다는 것이다. 한 연구결과에 의하면 한국의 관료들의 권위주의적 성격의 강도는 영국이나 미국의 경우보다도 1.7배 가량 높은 것으로 보고되고 있음을 볼 때 이러한 행정관료들의 권위주의적 병리적 행태는 부패의 중요한 토양이 된다고 하겠다.⁸⁾

특히 한국의 경우 권력문화(power-culture)는 미분화 상태여서 역대정권들이 장기집권의 결과로 인하여 권력남용형 부패의 좋은 서식처로 등장케 되기도 하였다. 이러한 것은 제1공화국,

7) 전철환(1988), “정경유착과 민주화의 과제,” 계간rud향, 통권18호, pp. 129~141.

8) 윤우곤(1988), “현대한국 관료의 의식구조,” 계간경향, 통권 18호, pp. 210~219.

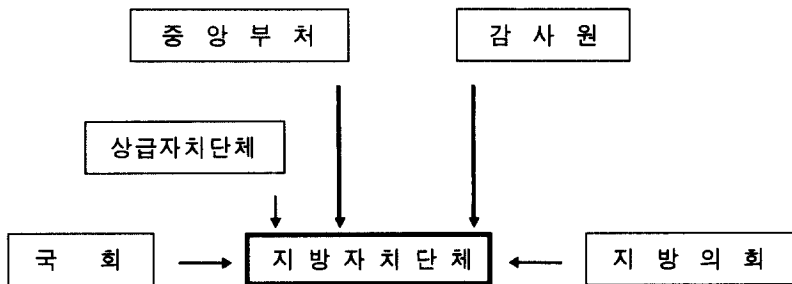
제3·4공화국이 그러한 사례였음은 주지의 사실이다.

불행중 다행으로 제5공화국의 경우는 정치사상 최초로 단임의 전통은 세워졌으나 정권의 정통성(legitimacy)문제와 집권자들이 권력의 공사구별의 혼동과 권력남용 및 오용으로 또다른 부패의 전형적인 소위 “5공비리”의 오명을 남기는 사례가 된 정권이었다고 할 수 있다.

다음에는 지방행정부패의 특수한 구조적인 원인을 분석하여 보자.

첫째, 지방행정부패의 통제장치가 적절하지 못하다는 점이다. 예컨대 우리나라의 지방자치단체의 행정조직은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 중앙부처, 상급자치단체, 감사원, 국회, 그리고 지방의회에 이르기까지 다양한 여러주체에 의하여 감사를 받고 있다. 원래 지방자치단체의 감사는 자체적인 감사에 의한 자율적인 부패통제가 이루어지는 것이 이상적이라고 할 수 있다. 현행대로 하면 중복감사에 의하여 제대로 행정의 업무를 수행할 수 없다고 할 수 있다.

<그림 1> 지방자치단체에 대한 감사체계



자 료 : 지방자치실무연구소(1995), 한국의 지방자치 서울: 의암출판, p. 117.

둘째, 지방행정부패는 지방주민들의 도덕적 의식과 행정공무원, 그리고 지방의회의원들의 공직관이 매우 희박한데서 오는 결과라고 지적할 수 있다. 앞서 국가공무원과의 대비 부패공무원들의 정계통계에서도 보이듯이 그들은 직무에 대하여 책임감과 사명감이 투철하지 못하다고 할 수 있다. 행정의 의사결정과정에서도 합리적인 것보다는 연고주의나 사인주의(personalism)적인 이해관계에 의하여 좌우되는 경우가 많다. 그리고 지역의 토착민들의 인정과 정적인 관계에 의하여 정책결정이 좌우되는 경우도 있으며 국가의 중요한 예산도 낭비하고, 사례에 따라서는 뇌물과 독직에 사용되는 경우가 많다. 지방의 특수한 이익과 발전을 위하여 출발한 지방자치제도가 오히려 지방주민들의 전체이익과 공익(public interests)보다는 지역의 일부계층과 특수

한 공무원의 일부의 이익을 챙긴다는 것은 바람직하지 못하다고 할 수 있다.

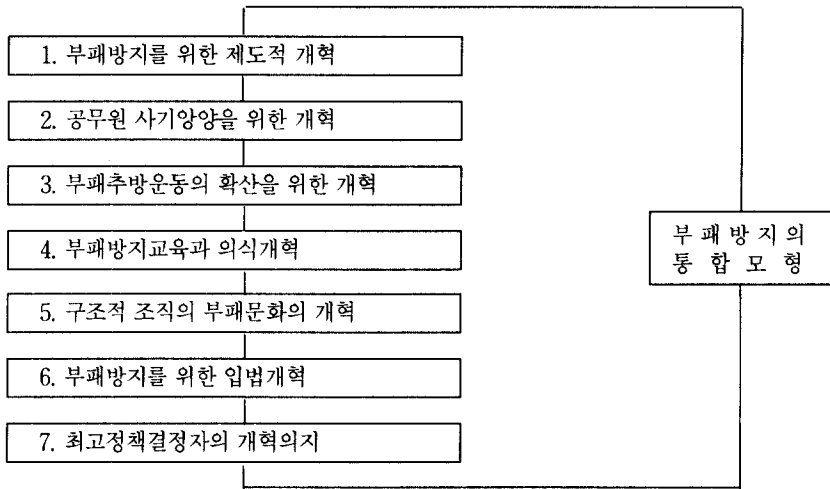
셋째, 지방행정부패는 지방주민들의 도덕적 의식이 약하여 부패를 조성하는 풍토를 조성한다고 할 수 있다. 부패는 주는 자와 받는 자의 쌍방간의 합의에 의하여 이루어진다. 지방주민들은 지방행정인들의 부패행위를 조성하는 토양과 환경의 역할을 하고 있다. 특히 연고주의, 지역주의, 관료주의, 그리고 파벌주의 등이 바로 행정부패를 조성하는 변수라고 할 수 있다.

Ⅳ. 지방행정부패통제의 중장기 정책

부패통제의 정책방안으로서는 ① 제도적 개혁, ② 공무원 사기양양을 위한 처우개혁, ③ 사회운동으로서의 부패추방운동, ④ 반부패교육과 의식개혁, ⑤ 조직문화의 개혁, ⑥ 부패방지 입법개혁, ⑦ 최고정책결정자의 반부패의식개혁 등이 있다. 제도적인 개혁은 현 행부패방지제도의 전면적인 재검토이며 정치적인 영향을 받지않는 전천후 독립된 반부패위원회(Independent Anti-Corruption Committee)의 설치로서 부패관련의 조사, 수사, 정책입안, 교육, 의식개혁 등의 총괄적인 업무처리기관이다. 공무원 처우개혁은 IMF 시대에 논의하기조차 꺼리는 의제이나 기본적으로 공직자의 처우개혁없이선 질 좋은 행정서비스도 그리고 깨끗한 공직자의 업무도 기대하기 어렵다는 전제에서 출발한다. 부패추방운동의 확산은 범국민적인 부패방지의 시민운동적인 차원에서 부패추방문화를 조성하는 사회·문화환경적인 시각에서 중요한 의미를 가지게 된다. 부패방지교육과 의식개혁은 기본적으로 학교의 정규교육, 특히 중·고등학교의 교과서에 반부패교육을 반영하고 그리고 일반사회교육을 통하여 의무적으로 일반시민에게까지 연결시키는 의미가 있다. 그리고 공직자에게는 재교육과 특별프로그램을 통하여 공직관의 내면화와 의식화를 유도하는 것을 의미한다. 조직문화의 개혁은 정당, 학교, 기업, 관료조직, 일반사회기관 등 모든 사회기관의 조직문화를 도덕성, 청렴성, 투명성, 그리고 정직성을 최고의 관리지표를 삼아 운영하는 개혁방향을 말한다. 그리고 부패방지입법개혁은 통합부패방지법(Integrated Prevention of Corruption Act)의 입법화를 통하여 반부패의 법제도적인 장치를 설치하자는 내용이다. 예컨대 이 법에는 그동안 논의되었던 내부 및 외부고발자보호, 돈세탁규제, 불법재산의 몰수, 로비규제, 반부패위원회 설치, 반부패교육실시관계, 그리고 공직자사기위원회 등이 포함되어야 할 것이다.

마지막으로 최고정책결정자의 강력한 정책의지가 선행되어야 하고 특히 최고정책결정자에게 전달되는 반부패정책과정에 관여하는 주요인사들의 확고한 의지가 반부패정책의 개혁의 방향을 결정하는 매우 주요한 변수가 되는 것은 자명한 사실이다. 위와 같은 일반적인 반부패정책의 패러다임을 표시하는 통합모형을 제시하면 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 부패방지의 통합모형



자료 : 김영종(1993), 부패학 서울 : 숭실대 출판부, p. 318

반부패정책의 중장기방안(3~10년)⁹⁾으로서 중앙정부차원에서 논의할 수 있는 것은 반부패 의식 개혁의 확산을 위하여 정부기관에 전공직자 특별교육기관¹⁰⁾을 두어 반부패교육을 정기적으로 실시하는 방안을 제시할 수 있다. 그리고 도덕성과 청렴성, 신뢰성 있는 명예시민, 모범공무원 그리고 모범기관 발굴과 특별보상과 우대의 제도화를 위한 정책개발을 서두르는 것도 필요하다. 뿐만 아니라 국책기관으로서 부패문제연구소(가칭)를 설립하여 한국의 부패문제를 체계적이고 과학적으로 연구하게 하도록 지원하고 반부패정책수립에 기여하도록 하여야 한다. 그리고 반부패의식교육 요원의 양성을 위한 제도적인 장치를 하고 정부의 모든 행정정책 결정과 집행과정에서 국민들에게서 행정모니터제도를 실시하여 행정정책평가를 반영하도록 하여야 한다. 행정윤리직 특별공

9) 여기에서 중장기정책은 발전행정론의 모델에서는 5~10년의 기간을 말하나 부패학적 조망에서는 3~10년으로 그 기간을 설정한다. 따라서 단기정책은 1~2년의 기간으로 분류한다. 왜냐하면 반부패는 비교적 급속한 개혁(radical innovation)이 요구되는 기간이 이 기간중이기 때문이다. 우리나라의 역대정권들은 대부분 집권초기에 변화와 차별성을 강조하는 정치적인 상징(political symbol)의 목적으로 반부패정책을 사용하되 이 기간이 지나면 초기의 반부패의지는 후퇴, 퇴색 또는 격감하기 때문에 거의 대부분 실패하고만 경험을 가지고 있다. 본고에서는 단기적인 반부패정책은 유보하고 중장기정책을 중심으로 논의한다.

10) 특별교육기관이란 전공직자를 상대로 반부패교육을 실질적으로 시행할 수 있는 전문기관을 말한다. 현재의 공무원교육원이나 감사원 등의 교육기관으로서는 이러한 전문적인 교육프로그램을 하기에는 인원, 조직, 의지 그리고 이미지 등에 있어서 부적절하다고 본다.

무원 직열신설과 배치를 통하여 공무원사회에 새로운 조직문화의 신바람을 일으켜야 한다. 학교 교육과 사회교육에 반부패교육을 의무화 하도록 입법제도와 정책추진을 병행하여야 할 것이다. 특히 중앙정부와 마찬가지로 지방자치기구에 있어서도 정경유착 혹은 관경유착의 고리를 제거하는 것이 급선무이다. 사정기관의 보다 철저하고 공정한 부패관련자의 ‘채찍(stick)’정책과 ‘당근(carrot)’정책이 필요하다. 여기에서 채찍은 성역없는 사정과 엄정성을 말하며 당근정책이란 공직자의 사기고양을 제도적으로 확보하여 주는 실질적인 반부패정책이다. 한보사건이나 현철사건 등의 경우도 관련 사정기관은 국민의 의혹을 살 정도로 미지근하여서 국민들의 불신을 가져왔다. 예컨대 한보 사건에 대한 검찰 수사가 막바지로 치달던 1997년 2월 15, 16일 양일간 참여연대가 한길리서치와 공동으로 전국의 만 20세 이상 성인 남녀 703명을 대상으로 한보사건과 관련한 전화 설문문을 실시한 결과 다음과 결과가 나타났다.

먼저 “검찰 수사가 한보 사건의 진상을 얼마만큼 밝혀냈다고 보느냐”는 질문에 응답자들은 대부분 부정적인 반응을 보였다. “별로 밝혀내지 못했다”(55.6%)나 “전혀 밝혀내지 못했다”(18.4%)라고 답한 사람이 전체의 74%를 차지하는 반면, “충분히 밝혀졌다”고 평가한 사람은 전체 응답자의 1.3%에 불과했고, “어느 정도 밝혀냈다”고 응답한 사람까지 합산해도 전체의 21.5%만이 긍정적인 평가를 내렸다. 성별로 보면, 남자 응답자 중 81.5%, 여자 응답자 중 66.6%가 한보 수사에 대해 부정적인 평가를 내렸으며, 연령별로는 30대가 가장 부정적인 평가(84.1%)를 내리는 것으로 나타났다. 또 학력이 높을 수록 부정적인 평가(80.2%)를 하는 것으로 나타났다. “검찰 수사가 충분하지 않다면, 어느 부분에 대한 수사가 가장 미흡한니까”라는 질문에는 응답자의 54.2%가 “여야 정치인에 대한 수사”라고 지적했으며, 그 다음으로 미흡한 부분은 “김현철씨 관련 수사”(16.2%), “관련행정부처에 대한 수사”(13.0%)순으로 지적됐다. “성역 없는 수사를 위해 특별검사제를 도입해야 한다는 주장”에 대한 질문에는 전체응답자의 80.8%가 “특별검사제 도입이 필요하다”고 답한 반면, “필요하지 않다”고 답한 사람은 전체의 9.35에 불과했다. 이는 응답자의 대다수가 현재의 검찰 수사에 대해 신뢰하지 못하고 있으며, 권력의 영향을 받지 않는 중립적 성격의 특별검사제 도입을 통해서만 공정한 수사가 될 수 있다고 생각하고 있음을 보여주었다. “한보사건과 같은 대형 부정부패를 막기 위해 부패방지법을 제정해야 한다는 의견”에 대해서는 응답자의 52.5%가 부패방지법 제정에 “적극 찬성”, 33.8%가 “찬성”을 표시함으로써 전체의 86.3%의 압도적인 다수가 부패방지법 제정의 필요성에 동의함을 보여주었다. 반면 “반대한다”는 의견은 전체의 4.3%, 적극 반대는 1.6%로 전체의 5.9%만이 부패방지법 제정에 반대하는 것으로 나타났다. “부패방지법 제정에 찬성한다면 부패방지법에 포함되어야 할 내용 중 가장 중요한 내용”을 묻는 질문(중복응답)에는 “고위공직자비리 특별조사부 신설”(41.6%)과 “뇌물수수 처벌기준 강화”(37.4%)가 지적됐다. 이는 부정부패에 관한 사정기관의 공정한 수사와 엄정한 사법처리의 필요성을 강조하는 것으로, 역으로 그동안 사법기관의 수사와 처벌이 부정부패 척결에 있어 제기능을 다하지 못했으며, 이에 대한 불신을 가지고 있음을 보여주었다. “정치인의 떼깎은 처벌할 수 없다”라는 검찰의 법 적용에 동의합니까?라는 질문에는 응답자의 82.2%가 “동의하지 않는다”고 대답하여, 아무리 대가없이 받았다고 하더라도 정치인이 돈을 받는 것은 정당하지 못하다고 생각하고 있음을 보여 주었다. 이는 구체적인 대가 관계가 없이 단순히 정치자금을 받은 사실만으로는 처벌할 수 없다는 검찰의 논리가 전혀 국민들에게 설득력을 갖지 못하고 있음을 반영하는 것으로, 최근 논란이 되고 있는 현행 정치자금법의 개정 필요성과도 연관지어 생각할 수 있다. (김중배, 참여사회, 통권 12호(1997년 3/4월 호: 16)17)

한편 당근에 대한 정책도 진지하게 고려하여 볼 필요가 있다. IMF 시대에 공무원의 사기는 극히 저하되어있는 것 같다. 1998년도에는 공무원의 급여의 동결이 정부에 의하여 결정되었다. 그러나 부패학적인 차원에서보면 공직자의 사기양양은 반부패정책수립에 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 공직자 사기양양은 물질적 보상부문만은 아니다. 비물질적인 보상부문인 공무원 인사와 승진, 후생복지, 그리고 고충처리 등이 핵심적인 부문이다. 처우의 기본적인 기준은 국민대응의 보수원칙의 수준으로 한 정책적 결정이 필요하다고 본다. 현행 공무원 보수조정심의위원회 규정에 의한 위원회 조직은 비현실적이고 비합리적이다. 처우개선의 문제가 국가사정차원의 성과와 관련되어 있으므로 보다 심층적인 분석과 적절한 보수결정을 하여야 한다. 사기의 요체인 인사승진도 심각한 정도로 적체되어 있다(김영중, 1995). 예컨대 4급에서 3급은 평균 10.3년, 5급에서 4급은 평균 12.2년, 4급에서 5급은 평균 9.1년이나 소요된다. 부처별마다 다르지만 3급의 경우는 최고 16.6년, 4급의 경우는 최고 18.3년, 그리고 5급의 경우는 최고 11.9년이나 걸리는 부처가 있는 실정이다. 이러한 현실을 고려하여 인사적체현상을 해결하는 것은 공무원의 사기를 양양하며, 나아가서는 부패척결의 차원에서도 도움이 된다. 현재 공무원의 고충처리는 국가 공무원법 제 76조의 2항에 의하여 불이익한 처분이나 대우를 받지 않도록 규정하고 있고, 고충심사위원회에서 심사처리하도록 되어있다. 공무원이 직접 상관에게 고충처리를 의뢰하는 제도에서는 소속공무원이 개인의 고충을 직접 말하기는 곤란한 경우가 많다. 그러므로 앞으로 각 행정기관의 주요부처에 인사상담관 제도를 두어 고충처리를 전담하게 하고 이를 위하여 고충처리법(가칭)의 입법과 관계공무원법의 개정이 필요할 것으로 판단된다. 요컨대 정경유착과 관경유착의 연결고리는 공직자에 대한 사기양양과 엄정한 책임추궁을 동시에 작동하는 시스템(System)의 설치가 요청된다고 하겠다.

지방행정부패의 효과적인 통제를 위하여서는 구체적이고 세부적인 정책의 지침이 요청된다. 부패의 실체가 그 속성상 포착하기 어렵고, 오랜 관행상 하루 아침에 끊어버리기 어려우며, 그리고 은밀하기 때문에 반부패의 고리를 단절하기는 쉬운 것이 아니다. 따라서 지속적이고 내면적인 반부패의 정책이 필요하고 장기적이며 지속적인 정책실행방안이 요구된다. 따라서 구체적인 정책방안을 위하여 다음과 같은 가이드라인(guideline)이 우선적으로 제시될 수 있다.

(1) 부패통제는 국가존립의 문제이고 생존의 문제이다. 앞으로 부패한 나라는 군사무기보다도 더 무서운 국제적인 조약과 제도적인 틀'에 의하여 국가주권을 상실할 지도 모르는 무서운 '제도 제국국주의'의 시대에 접어들었고 특히 '반부패라운드(anti-corruption round)'에 대하여 좋은 실든 국제적인 흐름과 요구에 동의하여야 한다는 것이다.¹¹⁾ 심각한 부패현상의 척결은 한국가의 국내문제를 뛰어넘어 이제는 국제적인 과제로 부상하고 있다. 예를들면 1997년에 들어서 두가지 반부패에 대한 국제적인 결정이 있었다. 그 하나는 지난 5월 28일에 프랑스 파리에서 회원국 29개

11) 자세한 것은 다음의 참고문헌을 참조할 것 강성남(1997), "우리나라 부패통제기구의 개선방안", 한국부패학회보 (한국부패학회), Vol. 1, pp. 169~170.

국의 'OECD의 반부패활동결의(OECD ACTIONS TO FIGHT CORRUPTION)'¹²⁾ 이다. 그 내용은 1994년과 1996년에 결의하였던 이사회의 권고 결의가 보다 구체적으로 일종의 국제조약의 형태로 이루어졌다는 점이다. 즉 OECD회원국들은 1997년말까지 이 조약에 서명을 할 것과 1998년 4월1일까지는 국제거래에 있어서 뇌물수수가 형사처벌하는 특별법을 국회에 제출하도록 하고, 1998년 12월말까지는 반드시 뇌물수수의 형사처벌을 입법하도록 결의하였다(중앙일보, 1997. 11. 14). 또하나의 반부패에 대한 중요한 국제적인 움직임은 1997년 9월 7~12일 기간중 페루의 리마에서 세계 93개국이 제8회 국제반부패회의를 개최하였는데 폐회전에 세계 93개국의 대표자들이 만장일치로 동의하여 '리마선언(The Lima Declaration)'을 발표한 것이다.¹³⁾ 그 내용은 첫째,

- 12) OECD의 "Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions"의 내용중 국제상거래에 있어서의 뇌물제공의 형사처벌관련 규정을 인용한다. OECD Communications Division(May26, 1997), OECD News Release, Paris : OECD Communications Division, p. 24.

Criminalisation of Bribery of Foreign Public Officials

Recommends that Member countries should criminalise the bribery of foreign public officials in an effective and coordinated manner by submitting proposals to their legislative bodies by 1 April 1998, in conformity with, the agreed common elements set forth in the annex, and seeking their enactment by the end of 1998.

Decides, to this end, to open negotiations promptly on an international convention to criminalise bribery in conformity with the agreed common elements, the treaty to be open for signature by the end of 1997, with a view to its entry into force twelve months thereafter.

- 13) 1997년 9월 7-11일에 페루 리마에서 발표된 리마선언의 일부를 발췌하면 다음과 같은 내용이다.

■ CONFERENCE INTERNATIONALE ANTICORRUPTION LIMA - PERU, 7~11 SEPTEMBER 1997 THE LIMA DECLARATION

WE, citizens drawn from 93 countries, coming from all the continents and from countries large small, in every stage of development, rich and poor, and from varied backgrounds in government, the private sector, and civil society,

AFTER a searching discussion of the means to contain corruption in all its manifestations around the globe and united in our vision of an era of international and national co-operation in the twenty-first century in which the evil of corruption is suppressed,

NOW JOIN TOGETHER in this Declaration of the 8th International Conference Against Corruption held in Lima, Peru from 7-11 September 1997.

CONVINCED that corruption

- erodes the moral fabric of every society ;
- violates the social and economic rights of the poor and the vulnerable ;
- undermines democracy ;
- subverts the rule of law which is the basis of every civilised society ;
- retards development ; and,
- denies societies, and particularly the poor, the benefits of free and open competition -

주13에서 계속

13) BELIEVING that

- fighting corruption is the business of everyone throughout every society ;
- the fight involves the defence and strengthening of the ethical values in all societies ;
- it is essential that coalitions be formed between government, civil society and the private sector ;
- a willingness to enter into such a coalition is a true test of an individual government's commitment to the elimination of corruption ;
- the role of civil society is of special importance to overcome the resistance of those with a stake in the status quo and to mobilise people generally behind meaningful reforms ;
- there must be a sustained campaign against corruption within the private sector as, with greater privatisation and deregulation, it assumes a greater role in activities traditionally performed by the state ;
- and top leadership sets the tone in all societies, as "You clean a staircase by starting at the top" –

WE NOW CALL UPON government, international and regional agencies and citizens around the world to mobilise their efforts and energies to join us in achieving the following actions :

Actions at the International and Regional level

- International institution must support more fully the creative role civil society has to play in advancing the development of good governance and work with them in partnership to this end. They must work together to emphasise the positive aspects of globalisation, and to contain its negative elements.
- Tax deductibility of bribes by which exporting countries actively subsidise and encourage the corruption of officials in other countries must be ended.
- The OECD should complete a convention to criminalise the bribing of foreign officials by the end of this year, and its member states should implement its provisions before the end of 1998. Thereafter, the OECD must carry out a strong monitoring programme to ensure strict enforcement of the convention, with participation by civil society to ensure transparency.
- All states of the Americas should ratify the Inter-American Convention Against Corruption before the Summit of the Americas in Santiago in March, 1998. We commend the Treaty as an excellent example of regional co-operation against corruption for consideration by other regions.
- The World Bank and the IMF should accelerate implementation of their new policies against corruption initiated by President Wolfensohn and Managing-Director Camdessus, and particularly the suspension of lending to governments who do not adequately address the corruption issue.
- The European Union should accelerate implementation of its own anti-corruption policies recommended by the Council of Ministers of the EU in May, 1997 : all EU member states should ratify the European Union Convention on Corruption adopted on 26 May 1997 : and all member states of the Council of Europe should join in the work of its multi-disciplinary group against corruption to ensure that the Council's summit in October yields concrete results.
- The World Trade Organization must itself join in the global struggle and begin to address the serious impact of corruption on world trade.
- All multi-lateral and bilateral aid agencies, together with their development partners, must find practical ways of overcoming corruption in their development programmes.

주13)에서 계속

-
- 13) • Funding agencies should increase the assistance they give to strengthen national integrity system programmes to combat corruption. In particular, the transparency of international and national government procurement programmes must be strengthened. Governance and civil service reform must have a focus on suppressing corruption as an essential element, and assure the political neutrality of the civil service itself.
- International institutions must realise that their international procurement practices are not yet fully satisfactory, and that they should further develop imaginative and new approaches to procurement in partnership with individual governments and the private sector, including the use of anti-bribery and integrity pacts. Bidders who bribe should be blacklisted.
 - International organisations with mandates in the area, including INTERPOL and the World Customs Organisation, should take steps to strengthen international law enforcement co-operation.
 - Regulation of the operations of all international banking centres must be improved so as to ensure that assets under their control are governed by agreed international norms and that illicitly gained assets can be traced, frozen and forfeited. This should include exclusion from the international monetary system of off-shore banking centres which fail to meet these standards. Banking secrecy must not provide a shield for criminals and obstruct the exposure of corruption.
 - The reform and modernisation of customs systems, with an emphasis on transparency and integrity, is still urgently needed in many countries. Assistance should be increased by the donor community, and particularly through the World Customs Organization(WCO). Members of the WCO should implement fully the Arusha Declaration of 1993 and the Columbia Declaration of 1994 and co-operate to ensure that transparency and integrity feature in all international trade transactions.
 - The international Chamber of Commerce and other business organization must promote widespread acceptance programmes be introduced as a requirement for the right to bid on major projects.
 - The international Association of Prosecutors and the international Bar Association should develop model laws whereby the prosecution of corruption cases in each of our various legal systems can be rendered less complex and more expeditious, while being consistent with international human rights norms.
 - Shareholders around the world should insist that the companies in which they invest subscribe to the objectives of the corporate governance movement.
 - The various international associations of accountants and auditors and the international associations of security regulators must develop clear and universal accounting standards with widespread international recognition. It is particularly important for the fight against corruption that all financial transactions are recorded, and that there are no "off the books" or secret accounts.
 - International professional societies should take a much closer interest in their national affiliates and use their influence to ensure that national professional standards are protected, strengthened and raised.
 - The international financial and donor agencies should co-operate with civil society in developing world-wide indices of the costs of goods and services to identify anomalies created by bureaucracy and corruption.
 - Regional and international institutions must do all they can to advance our Declaration and develop programmes to this end.

부패가 미치는 피해를 심각하게 지적하였고 둘째, UN(국제연합), OECD(경제협력개발기구), WORLD BANK(세계은행), IMF(국제통화기금), WTO(세계무역기구), EU(유럽연합), ICC(국제상공회의소), WCO(세계관세기구), INTERPOL(국제경찰기구), IAP(국제검찰기구), 그리고 IBA(국제변호사회)등과 같은 국제적인 조직에서 반부패정책을 효과적으로 다루기 위한 구체적인 행동강령을 제정할 것을 촉구하였다.

세째, 이러한 반부패의 행동강령을 국내법 차원에서 특별법 등을 통하여 구체적으로 제정할 것을 촉구하기로 결의하였다.

이보다 앞서 진행된 주요한 국제적인 반부패동향을 몇가지만 예를들어 보자. 첫째, 1996년 3월 29일에는 베네주엘라에서 모인 미주기구(OAS)에서 국제 무역거래에 있어서 뇌물의 제공은 형사상 범죄가 된다는 것에 35개국 중 이미 25개국이 서명하였다. 둘째, 1997년 5월 21일에는 유럽연합(EU)에서는 유럽연합회원국과 비회원국에 대하여 뇌물의 거래금지와 형법상 범죄로 규정하는 것과 뇌물에 대하여 세금감면의 혜택제외 등을 결의하였다. 세째, 1996년 12월에 유엔(UN)총회에서는 유엔의 경제사회이사회에서 건의한 국제상업거래에서의 뇌물과 부패금지의 선언문을 채택하였다. 네째, 1996년 3월에는 국제상공회의소(ICC)에서는 국제기업간의 거래에 있어서 뇌물 등의 거래금지와 행위기준 등을 정하기도 하였다. 다섯째, 1996년 10월에는 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF)의 연례회의에서는 회원국들이 국내에서 반부패정책을 수행하는데 국제적인 차원에서 적극적인 지원을 하도록하는 결의를 선언하기도 하였다. 이상과 같은 국제적인 ‘반부패라운드’의 세계적인 틀은 결코 반부패문제가 국내문제가 아니라는 인식의 대전환이 요청된다.

(2) 지방행정부패는 중앙정부의 부패통제와 함수관계에 있으나 지방행정부패의 통제는 보다 효율적이고 독립적인 통제장치가 필요하다고 본다. 그 이유는 지방화 시대에 부응하여 지방행정규모, 조직과 권한, 예산 그리고 기능의 강화로 말미암아 필연적으로 부패사태가 급증하고 있기 때문이다.

(3) 지방행정부패의 통제는 법적인 통제와 행정조직의 자율적 윤리적 통제메카니즘(self-moralizing control-mechanism), 그리고 공직자나 지방주민의 개인적 윤리적인 통제가 상호 균형적으로 조화를 이룰 때 효율성과 효과성을 극대화 할 수 있다. 지방행정부패통제에 관련된 관련 법규범은 ① 중앙정부의 통합부패방지법에 지방행정부패통제에 관련된 조직과 기능 등을 포함시키는 방안 ② 지방행정부패방지법(가칭)을 독립적으로 입법화하여 지방자치단체에서 발생하는 부패현상을 포괄적으로 통제관리하는 방안이 제시될 수 있다.

(4) 지방행정부패방지위원회(가칭)의 설치에 의회의 소속으로 독립적인 반부패조사, 수사 그리고 반부패정책수립, 교육 등의 목적으로 설치되어야 한다. 그 구성과 기능은 별도의 논의가 있을 수 있다. 지방행정부패방지위원회는 광역자치단위별로 설치하되 지방행정과 지방의원의 부패사건을 독립적으로 조사 또는 수사하는 독립기관으로서의 기능을 가지며 그 선출은 ① 대통령이 임명하는 방안 ② 광역지방 자치단체장이 임명하는 방안 ③ 그 지역주민이 선출하는 방안 ④ 자치단체장

이 임명하되 의회의 동의를 받는 방안 등을 논의할 수 있다.

(5) 지방행정부패의 통제는 지방주민들의 반부패교육을 통해 시민운동적인 차원에서 정착되어야 한다. 그리고 반부패의 윤리도덕의 교육은 그 지방행정공직자에게 만이 아니라 그 지역의 초·중·고등학교에서 정규과목으로 가르치게 하고 특히 지방에 산재해 있는 각급 사회교육기관과 시설, 그리고 피교육자 등을 대상으로 의무적으로 반부패교육프로그램에 포함시켜야 한다.

IV. 결 론

지금까지 우리는 지방행정부패의 반부패정책의 내용을 논의하였다. 부패의 실체는 복합적인 정치, 사회, 행정인 것을 감안하면 반부패정책 역시 보다 심층적, 다면적 그리고 통합적인 접근을 통하여 검토하여야 할 것이다. 문민정부의 출범초기에 대통령이 부패척결과 개혁의지의 공약으로 말미암아 국민의 지지가 무려 90%까지 상승하였던 것을 기억한다. 그러나 불행하게도 문민정부는 집권중반기를 접어들면서 이러한 반부패정책의지도 현저하게 약화 내지 퇴색하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 5·6공화국의 전직대통령이 정치적인 부패혐의로 사법처리 되는 등 대통령 자신의 부패척결의지는 역대대통령이 감히 엄두도 못내던 일들을 하였다. 그러나 집권 중반에는 반부패정책의 의지는 급속하게 후퇴되고 후반기에 접어들면서는 한보사건과 현직대통령의 아들이 연루된 소위 ‘현철사건’이 터져 부패의 파괴력(destructive power)이 우리의 정치, 경제 그리고 사회전체의 신뢰성, 안정성 그리고 가치성의 기둥을 흔들어 놓았다. 특히 최근의 대기업도산과 금융위기는 그동안 정경유착의 구조적인 부패의 역기능이 얼마나 큰 대가를 치루는가를 보여주는 실증적인 사례라고 할 수 있다. 따지고보면 반부패정책은 국정의 최고책임자만이 하는 것이 아니라 전공직자와 시민 그리고 관련부서 등의 총체적인 합작품인 것을 고려할 때, 문민정부의 5년 반부패정책은 그 효율성과 효과성 면에서 실패한 작품처럼 보인다. 다행히 제15대 대통령인 김대중 정부는 명실공히 성실한 사람과 정직한 사람이 우대받는 바른 사회건설을 위하여 정경유착과 부패척결을 국민에게 공약하고 있고, IMF 시대의 탈출은 효과적이고 획기적인 반부패정책이 지름길을 인식하고 있는 것 같다.

결론적으로 지방화시대에 풀뿌리로부터의 민주주의(grassroot democracy)의 정착을 위해서는 지방행정부패를 극소화하는데 있으며 새로운 미래 국가발전의 패러다임(paradigm)은 지방행정부패의 효과적인 통제여부에 그 성패가 달려 있다고도 할 수 있다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 감사원(1993), 감사원법 개정안 관련자료집 서울 : 감사원
- 강성남(1994), 내부고발자보호입법에 관한 외국의 동향, 서울 : 국회도서관 입법조사분석실
- 김광웅(1992), 한국의 관료제연구, 서울 : 대영문화사
- 국회공직자윤리위원회연차보고서(1994, 1995), 서울 : 국회공직자윤리위원회
- 김영래(1996), “정치부패와 정치자금”, 정치부패의 실체와 처방, 한국부패학회 발표논문집, Vol. 1., 서울 : 한국부패학회
- 김영종(1996), 부패학(개정증보판), 서울 : 송실대 출판부
- _____(1989), 발전행정론, 서울 : 법문사
- _____(1995), 신인사행정 및 정책론, 서울 : 형설출판사
- _____(1996), Korean Public Administration and Corruption Studies Seoul : The Hak Moon Publishing Co.
- _____(1985), “개발도상국가들의 관료부패모형정립”, 한국행정학보, 19-2 : 142-160.
- _____(1993), “부패문화의 개혁정책”, 한국행정연구, 2-1 : 26~46
- 김영평(1988), “국가기관으로서의 정부관료제”, 계간경향, 18 : 198~209
- 김해동 외(1994), 관료부패와 통제, 서울 : 집문당
- 대법원공직자위원회 연차보고서(1994, 1995), 서울 : 대법원공직자윤리위원회
- 박원순(1996), “부정부패방지기본법시안”, 부정부패방지 입법과제에 관한 대토론회, 서울 : 참여 연대 한계레신문사
- 박홍식(1990), “내부고발(whistle-blowing) : 이론, 실제, 그리고 함축적 의미”, 「한국행정학보」 25(3). 769~782쪽.
- 부정부패방지대책위원회(1995), 국제반부패활동의 동향 서울 : 감사원
- 백완기(1989), 한국의 행정문화, 서울 : 고려대출판부
- 시사월간 Win(1997,1), 서울 : 중앙일보사
- 유종해(1992), 행정의 윤리, 서울 : 박영사
- 정부공직자윤리위원회연차보고서(1994, 1995), 서울 : 공직자윤리위원회
- 조선일보, 1993. 8. 23, 1996. 12. 4
- 조철옥(1985. 6), “원인과 귀인(causal attribution) 형태와 상벌체계의 현상에 관한 연구 : 부 정사건을 중심으로”, 「한국행정학보」, 19 : 1, 127~148쪽.
- 중앙일보, 1995.11.19.
- _____, 1996. 2. 26
- _____, 1996. 3. 21

하태권(1993. 2), “민원행정에서의 행정부패”, 『한국행정연구』, 1 : 4, 108~127쪽.

한국일보, 1997. 11.14.

_____, 1993. 8. 25

_____, 1997. 11. 14.

2. 외국문헌

Bayley, David H.(1966), “The Effects of Corruption in a Developing Nation”, *Western Political Quarterly*. Vol. No. 4. pp. 719~732.

Burrell, Gibson and Morgan, Gareth(1979), *Sociological Paradigm and Organizational Analysis* London : Heineman.

Caiden, Gerald(1977), et. al. “Administration Corruption” in *Public Administration Review*, Vol. 37 : 301~309.

Carino, Ledivina V.(1986), *Bureaucratic Corruption in Asia* Quezon City : JMC Press, Inc.

Deng, Xiaoping(1987), *Fundamental Issues in Present-Day China* Beijing : Foreign Languages Press.

Edelman, Murray(1985), *The Symbolic Uses of Politics* Urbana : The University of Illinois Press.

Frederickson, H.George(1993), *Ethics and Public Administration*, New York : M.E.Sharp, Inc.

Garment, Suzanne(1991), *Scandal : The Culture of Mistrust in America*, New York : Times Books.

Gorta, Angela(1994), *Unravelling Corruption : A Public Sector Perspective* NSW : ICAC

Gould, David J. (1983), “The Effects of Corruption on Administrative Performance : Illustration from Developing Countries”, in *World Bank Staff Working Papers*(No. 580) Washington : D.C. The World Bank. pp. 1-41.

Heady, Ferrel(1993), *Public Administration : A Comparative Perspective*, New York : Marcel Dekker, Inc.

Heidenheimer, Arnold J.(1978), *Political Corruption : readings in comparative analysis*, New Brunswick : Transaction Books.

Henderson, Gregory(1968), *Korea : The Politics of Vortex* Cambridge : Harvard University Press.

Holmes, Leslie(1993), *The End of Communist Power : anti-corruption campaigns and legitimization crisis*, New York : Oxford University Press.

Hoogvelt, Ankie M. M.(1976), *The Sociology of Developing Countries*, London : Mac Press.

- Huntington, Samuel P.(1969), *Political Order in Changing Societies*, New Heaven : The Yale University Press.
- Johnston, Michael(1982), *Political Corruption and Public Policy in America* Monterey: Cole.
- Kim Young Jong(1994), *Bureaucratic Corruption*(4th ed.), Seoul: The Chomyung Press.
- _____ (1993), "Preventing Corruption in Korea: a comparative perspective among Korea, Singapore, and Hong Kong", presented at the *6th International Anti-Corruption Conference*, Cancun, Mexico, Nov. 21~26, pp. 1~20.
- _____ (1990), "Prevention Strategies of Bureaucratic Corruption in Developing Countries: The Case of Korea", presented at the *International Conference on the Global Village*, Miami, FL, Feb. 7-10, pp. 1-10.
- _____ (1996), "A Comparative Perspective of Corruption in Socialist and Capitalist Countries", presented at the *5th International Conference of Ethics in the Public Service*, Brisbane, Australia, Aug. 5-9, 1996.
- Klitgaard, Robert(1988), *Controlling Corruption*, Berkley : The University of California.
- Lewis, Carol W.(1991), *The Ethics Challenge in Public Service*, Washington D. C. : ASPA,
- Lewi, Theodore, *The End of Liberalism*(1979) New York: W. W. Norton & Co.
- Lima Declaration(1997), Lima : *The 8th International Anti-Corruption Conference*, pp. 1~5.
- Ma, Stephen K. (Spring 1989), "Reform Corruption: A Discussion on China's Current Development", *Pacific Affairs*, Vol. 62 : 44.
- Nye, J. S.(1967). "Corruption and Political Development : A Cost Benefit Analysis", *American Political Science Review*. Vol. LX : 2, pp. 417~427.
- Pearson, Margaret M.(1991), *Joint Ventures in the People's Republic of China: The Control of Foreign Direct Investment under Socialism* Princeton : The Prenceton University Press.
- Scott, James(1972), *Comparative Political Corruption* Englewood Cliffs:Prentice-Hall Inc.
- Quinze, Cao(1993), "Guiding Principles and Countermeasures of Fighting against Corruption and Upholding Honesty in China", in *Preceedings of International Anti-Corruption Conference* Cancun, Mexico, Vol. 2. pp.21~26.
- Richter, William L. et. al(1990), *Combatting Corruption: Encouraging Ethics* Washington, D. C. : ASPA, 1990 : 181~215.
- Stewart, L.(1980, Autumn). "Whistle Blowing : Implications for Organizational Communication", *Journal of Communication*, 80, pp. 90~101.
- Werner, Simcha B.(March-April,1983), "New Direction in the Study of Administrative Corruption" in *Public Administration Review*, Vol. 43 : 146~154.