

# 국가예산과정에서의 도덕적 해이 (Moral Hazard)에 관한 연구

A Study of Moral Hazard in the Process of Budgeting

오 필 환 (Oh, Phil Hwan)

## ABSTRACT

Moral hazard is the main theme of principal-agent model in economics of organization. It refers to the lack of effort on the part of the agent. On other word, the agent is shirking. In the situation where the principal cannot observe the agent's action or preference in full detail there will be asymmetric information between principal and agent. The asymmetric information will induce the agent problem: moral hazard and adverse selection. Moral hazard arises from the unobservability of actual behavior in the ex-post contracting situation. To approach moral hazard rather than corruption is to prevent it in advance.

Moral hazard could be occurred in public sector more often, especially in the process of budgeting because of the political process and the interests of politicians. Moral hazard in budgeting process can be reduced through the open information system and participation of civil society in the process. Moral hazard could corrupt our society with the bribery and illegal abuse of power for self-interests.

Keyword : Moral Hazard, Principal-agent model, Corruption

## 1. 서론

우리사회의 부패문제는 염려의 수준을 넘어 국가의 위기를 초래할 수도 있을 정도로 심각한 수준이며, 모든 정권이 '청렴한 국가의 건설'을 슬로건으로 내걸었지만 우리의 청렴도는 개선되는 모습을 보이지 않고 있다. 부패의 문제는 사회총체적인 관점에서 접근하여 그 원인과 현상을 분석하고 대책을 마련해야 할 것이다. 이에 부패를 법적, 행정적, 문화적 관점에서 경제적인 관점으로 접근해보려한다. 경제적인 관점에서의 출발은 사회적 계약관계로부터 출발하며, 계약의 위반이나 해이한 이행을 부패의 개념으로 광범위하게 해석하려 한다. 결국 부패는 뇌물이나 횡령의 차원을 넘어서 공직자들이나 사회구성원들의 사회적 책임을 다하지 못하는 도덕적 해이로부터 시작되며 이 모든관점을 포함한 총체적인 분석이 필요하다. 이러한 도덕적 해이 현상이 두드러지게 나타나는 곳이 국가의 예산 편성, 집행과 감사과정에서 일어나고 있기 때문에 본 논문은 국가의 예산과정과 공기업, 기금등의 도덕적 해이 현상을 분석하고 대책을 마련하고자 한다.

## 2. 부패문제에 대한 도덕적 해이 개념적 접근

### 가. 개념

일반적으로 부패란 일정한 조직 및 국가를 중심으로 부패의 주체(공무원 등)와 객체(기업인, 시민 등)의 상호작용에 의하여, 체제의 미비와 환경의 유인효과에 의해 유발된 행정현상이고 사회적 기대가능성을 위반한 불법적이고 도덕적인 비난가능성을 포괄한 일탈행위라고 할 수 있다<sup>1)</sup>.

'부패'는 본질적으로 이상적인 상태 혹은 자연적인 조건으로부터의 일탈을 지칭하는 것이며 학자들은 무엇이 그러한 조건인가에 대한 서로 다른 인식을 가지고 있다<sup>2)</sup>.

1) 부정방지대책위원회, 연구보고서 1998

2) 이러한 다양한 개념정의에 대한 논의는 대체로 세 가지 범주로 분류될 수 있다. 첫째는 공직이라는 직책(job)을 중심으로 한 정의이다(Bayley 1966; Nye 1967). 이 범주에서 부정부패는 공직자가 직무와 관련하여 주어진 규정이나 규범으로부터 일탈하여 사익(私益)을 취하거나 취하려고 기도하는 행위 및 사회적 · 공적 신뢰를 저해하는 행동을 의미한다. 이러한 범주의 부정부패는 공직뿐 아니라 기업이나 기타 조직에서 자신의 직책을 이용하여 사적인 이익을 추구하거나 또는 다른 사람에게 부당한 영향력을 행사하는 것을 포괄한다. 둘째로 부패에 대한 시장 중심의 정의는 공직자가 자신의 직책수행을 하나의 사업

부정부패는 관찰 가능한 사회현상이기보다는 포착하거나 진단하기 어려운 사회병(social disease)이다. 대체로 사회규범이 지켜지지 못하는 무규범 혹은 반규범 상태를 부정부패라고 할 때(유종해 1992: 185), 부정(graft)과 부패(corruption)는 대체로 같은 뜻으로 사용되기는 하지만 다소 상이한 의미를 담고 있다(이서행 1993: 493). 부정이란 공적인 직권이나 행정수단을 사적으로 이용하는 옳지 못하거나 온당치 못한 행위를 의미하는 반면에 부패는 직권 남용을 통하여 가외(加外)수입이나 이득을 취하거나 사회공익을 위반하는 윤리적 행위를 포괄하는 적극적인 개념이다.

관료부패라 함은 공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직접, 간접으로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무 불이행 또는 부당행위(비윤리적 행위 포함)등 규범적 의무를 일탈한 경우를 총칭하는 개념으로 파악하고 있다(전수일, 1999:22-26).

부패의 개념이 학자들과 접근방법에 따라서 다양하지만 부패문화가 엄존한다는 사실을 보면 부패문화는 부패의 주체와 객체(예: 시민)의 상호작용에 의하여 건전한 사회적 기대가능성과 책임성, 그리고 도덕성을 일탈한 행태(Deviant Behavior)에서 발생한 행정사회현상의 복합적 전체라고 할 수 있다(김영중, 1993:27).

부패의 개념에 관한 다양한 정의에도 불구하고 일반적으로는 부패가 사적 이익을 위해 공적 권위를 오용하는 것을 포함하는 행위라는 합의가 존재한다. 이러한 부패의 정의는 이 사회의 불합리하고 총체적인 국가적 부패위기를 설명하기에 충분하지 않으며, 더 포괄적이고 총체적이며 근원적인 의미의 "부패"의 개념이 필요하다

---

(business)으로 보고, 그 자리(office)가 이익 극대화를 위한 수단으로 전락되는 점은 주목한다(Leff 1964; Tilman 1968).

마지막으로 공직 중심의 정의나 시장 중심의 개념정의가 부패를 너무 좁거나 너무 넓게 해석하고 있다고 주장하면서 등장한 것이 바로 공익 중심의 정의이다(Banfield 1975; Friedrich 1966; Rosgow and Lasswell 1963). '공익'이 바로 부패를 측정하는 척도이며, 공익위반은 무조적 부패하는 것이 그 핵심을 이룬다. 이는 공직자가 법적으로 규정되지 않은 금전이나 보상을 제공한 사람에게 혜택을 줌으로써 공익에 위해를 주는 경우이다. 공익 중심의 정의를 보다 일반적으로 부패를 설명하는 데 적용하여 보면, 한 개인이나 집단이 넓게는 사회 전체 좁게는 조직 내의 공공이익에 위배되는 행위를 했을 경우를 부패로 정의할 수 있게 된다.

위에서 언급한 세 가지 규정들이 안고 있는 한계점들을 지적할 필요가 있다. 우선, 공직 중심의 정의는 부패행위의 기준이 되는 공적 의무의 성격을 규명하는 것이 쉽지 않다는 난점을 안고 있다. 합법적인 시장 기구가 고객의 수요에 적절히 대응하지 못함으로써 부패하는 초합법적 제도를 통해 배분의사 결정에 참여하게 된다는 시장 중심의 정의도 정의 역시 공익의 의미해석이 다양할 수 있기 때문에 그 개념 자체가 불명확한 데다 부패가 실질적으로 발생하기 이전에는 그 실체를 파악하는 것이 불가능하기 때문에 사후적 비판기능밖에 할 수 없다는 한계를 갖는다(유종해 1992: 188)

다고 본다. 즉 공직자의 책임성이나 윤리적 행위등에 관한 넓은 의미의 부패개념이 포함되어야 한다고 본다. 단순히 부패행위로 규정지어진 뇌물이나 횡령의 개념보다는 더 적극적인 의미에서의 부패개념이 필요한데 그것이 도덕적 해이의 개념이다.

부패는 공익을 해치는 행위이고 국민이 맡긴 권한을 이용하여 공무원들이 지켜야 할 도덕적인 행위기준 또는 법률적인 의무로부터 이탈된 행위를 말한다<sup>3)</sup>. 또한 부패는 개인의 주관적인 가치나 기준보다는 사회적 가치(society values)에 위반할 때 부패라고 볼 수 있다. 이러한 시각외에도 부패를 의뢰인-대리인 모형(principal-agent model)으로 이해하는 시각이 있다. 부패란 의뢰인(국가나 시민)의 선호나(preferences)혹은 이익(interests)에 위반하는 대리인의 계약위반(contract violation)이라는 것이다. 이점에서 Alam(1989: 442)은 부패를 모든 의뢰인-대리인 관계의 속성에 비추어, 부패는 행정기관의 주된 이익을 희생하는 것으로 또는 행정기관의 행태를 규정하는 규범을 위반하는 것으로 정의하고 이러한 행위가 도덕적 해이라고 지칭할 수 있다.

부패가 보다 가시적이고 사후적이며 법과 규범적인 것이라면 도덕적 해이는 사전적이고 비가시적이며, 법으로는 처벌할 수 없지만 사회에 해악을 미칠 수 있는 가능성을 가진 모든 행위라고 볼 수 있다. 우리의 의식속에 뇌물이나 횡령을 하지 않으면 부패하지 않다고 하는 소극적인 생각이 있으며 자신의 책무성을 잃어버린 행위에 대해서는 죄의식이 약한 경우가 허다하다.

본래 모델 해저드는 어떤 계약이 체결되면 계약을 체결한 사람의 행태가 변화돼 계약의 상대방에게 해로운 결과를 낳을 수 있는 ‘가능성 또는 위험’을 말한다. 이러한 현상이 분명한 분야가 보험이다. 화재보험 계약을 체결한 보험 가입자는 보험 가입 전에 비해 화재 방지를 위한 노력에 소홀해지는 경향이 있다. 이러한 행태의 변화는 보험계약의 상대방인 보험회사에 해를 끼치게 된다. 화재 발생이 늘어나 보험회사가 지급해야 하는 보험금이 커지기 때문이다.

보험이나 위험을 대비한 계약의 내용이 정교하지 않으면 너무나 정상적인 사람도 일단 계약을 체결하면 계약의 상대방을 해롭게 하는 방향으로 행태가 변할 가능성이 있다는 사실을 발견하고 그러한 현상을 합리적으로 분석해 보완장치를 고

3) 공무원의 부정 (misconduct)은 비정상적이고 규범외적인 방법으로 공무수행에 있어서 사적인 이익을 추구하는 것을 말하고, 부패(corruption)는 부정의 행위가 행정에 미치는 악영향, 즉 행정기능의 악화 또는 비능률과 공익의 손실을 의미한다(김해동, 1972:171-172). 즉 부정은 규범이나 법규에 위반되는 행위 그 자체에 초점을 두고, 부패는 그 행위가 미치는 악영향을 더 강조한다. 하지만, 뚜렷한 구별의 실익이 없는 이상 공무원의 부패는 두 가지 의미를 포함하는 것으로 이해되고 있다(전수일, 2001:22-23)

안할 필요성이 있음을 제기하기 위한 것이다.

모럴 해저드를 ‘가능성 내지 위험’으로 보는 객관적 접근은 보험에 가입자 부담금 제도를 고안하게 했다. 일정 금액까지는 보험회사에 앞서 가입자가 우선 부담하게 해 화재보험에 가입한 사람이 화재 예방에 부주의해지는 문제를 완화하는 것이다.

모럴 해저드를 고려하지 않은 잘못된 계약은 평균적인 사람들을 부도덕의 함정에 빠뜨린다. 우리가 모럴 해저드라는 개념에서 배워야 할 점은 부도덕의 함정에 빠진 사람들을 비난하는 대신 계약을 정교하게 다듬어 부도덕의 함정을 최소화하는 합리적인 사고다<sup>4)</sup>.

결국 대리인 이론의 관점에서 보면 사후적인 부패의 처리 보다는 사전적으로 역선택과 도덕적 해이의 가능성을 줄일 수 있는 방안을 마련하는 것이 더 중요하다고 본다.

## 나. 공공부문에서의 도덕적 해이 현상

도덕적 해이는 정부관청이나 공기업등 공공기관에서 많이 발생하고 있다. 민간기구보다 더 정보가 폐쇄적이고 성과에 대한 평가가 공정하게 내려 질 수 없기 때문이기도하다.

Moe(1984)는 이러한 현상을 대리인 모형을 공공 부문에 적용하여 분석하였다. 대리인 이론은 책임성 이론(accountability theory)으로 불리우기도 하는데 이는 의뢰인(principal)-대리인(agent)간 정보의 비대칭성(information asymmetry)의 문제를 다루는 조직경제학적인 연구 분야이다. 일반적으로 계약관계에서 발생하는 문제는 계약당사자(대리인과 의뢰인)간의 정보가 불일치한 상황과 계층적인 조직관계에서 항상 생겨나며 대표적인 문제가 역선택과 도덕적 해이 현상이다. 역선택은 공공 부문에 적용해 보면 국민이 대리인을 선정하는 과정에서 정보가 충분치 못해서 책임자를 선정하지 못하고 차선의 인물을 선정하는 현상으로 나타난다. 이 결과 부도덕한 인물이나 능력이 부족하거나 적절하지 못한 사람을 선택하여 비효율적인 조직운영이나 비도덕적 행위로 국가와 국민에게 손실을 가져올 수 있는 것이다. 도덕적 해이는 계약이 체결된 이후에 대리인의 실제 행위를 파악하기 어렵기 때문에 발생하게 된다. 따라서 조직에서 정보의 불균형상태에서 발생하는 역선택과 도덕적 해이를 막기 위해서 여러 가지 감시와 통제 수단이 동원 된다: 분권화; 분업과 전문화; 공식적인 규칙; 조직구조의 개혁; 의사소통의 개선; 소유자와 관리자

4) (파이낸셜뉴스 2005-02-14일자)

의 관계설정 등이 그 사례이다.

공공관료가 존재하는 이유는 경제학적 관점에서 보면, 시장의 실패를 보완하기 위한 것인데 이에 대한 대안으로는 해당 분야의 관료가 조직되거나, 시장과 계약을 하여 정부가 원하는 공공의 이익을 위한 공공재를 공급하는 것이다. 이때 공공관료조직의 형성이나 계약의 시행과정에서 다 역선택과 도덕적 해이가 존재 한다고 볼 수 있다. 따라서 시장의 실패는 도덕적 해이의 가능성을 더욱 높인다고 본다.

대리인의 역할을 수행하는 정치인들은 재선에 대한 관심 때문에 유권자 중심의 고려와 특정 이익집단에 대한 배려, 자신의 선거에 기여한 사람들에 대한 보상, 갈등의 회피, 상징적인 위치를 유지하려고 하는 등의 태도를 견지하게 된다. 따라서 정치인들은 계약과 정책의 결정에서 자신의 이익을 고려할 때 정치인의 도덕적 해이와 부패의 가능성이 나타나게 된다. 정치적 결정은 효율성이나 효과성을 생각하기보다는 정치적 이익에 우선적인 배려를 하기 때문에 법적으로는 하자가 없더라도 공익을 해치는 결과를 초래하는 도덕적 해이 행위를 하게 된다. 거시적으로 볼 때 정경유착의 오랜 흐름은 국가경제 위기까지 초래하였고, 미시적으로는 각종 비리와 뇌물 수수사건이 팽배하게 된 것이다.

공공부문에서 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높은 다른 이유는 시장에서 작용하고 있는 ‘보이지 않는 손’이 존재하지 않는다는 것이다. 따라서 효율성을 선택하는 자동장치가 작동하지 않으며 이는 역선택과 도덕적 해이를 초래하게 할 수 있다.

사경제 부문에서는 발생한 잉여 이익(잔여라고도 부름:residual)을 봉급이나 이윤 등으로 나누어 줄 수 있는 시스템이 있지만 공공부문에서는 예산의 확대나 여유(slack), 정책결정, 승진의 기회 등으로 동기부여가 이루어져서 효과적인 통제 수단이 없게 되고 여기에 도덕적 해이의 가능성이 존재하게 된다. 즉 제도적으로 경제적인 보장이 미흡한 상태에서는 항상 부패의 유혹이 있다는 것이다.

정치적 임명자(political appointee)는 유권자에게 더 관심을 가지며 관료들과는 다른 동기와 기준으로 정책판단을 하게 된다. 그들은 관료들 보다 단기간 재임하므로 장기적인 관점보다 단기적이고 즉흥적인 결정을 하게 하는 도덕적 해이가 가능하다.

관료들의 직업안정성은 하나의 계약조건이 되어 관료들에게 긍정적인 동기부여보다는 부정적인 영향을 줄 수 있다. 보장된 자리(철밥통)에 있는 관료들은 경쟁적 관계와 실적주의적 시장의 논리와는 다르게 항상 도덕적 해이의 행위를 하게 될 가능성을 가지고 있다.

따라서 공공부문에서 부패의 문제는 부패뿐 아니라 도덕적 해이 현상을 포함하여 분석되어야 한다.

부패는 한나라의 독특한 현상이 아니라, 대부분 모든 나라에 일반적으로 일어나

고 있는 공통된 현상이 많다. 공공서비스를 제공하는데 있어서 일어나는 공통적인 부패 현상에 대해 TI는 다음과 같이 분석하고 있다<sup>5)</sup>: 돈을 받고 뇌물제공자에게 유리하도록 권력을 행사; 계약자로부터 일정 부분을 리베이트로 받거나, 과잉호의를 제공받음; 관리가 정부의 사업을 직접 계약하거나 사치스러운 해외여행을 제공받는 경우; 정부의 계약을 따내기 원하는 기업은 정당이 벌리는 각종 모금행위에 적극 참여; 국세청이나 세관원의 뇌물 수수; 교통경찰관의 뇌물수수; 각종 인허가권을 가졌거나 면허권을 가진자들의 급행료 수수; 상급직원의 정기적인 상납 요구; 허위 조직원을 만들어 봉급이나 사회보장비를 받아내는 행위 등이다.

이러한 부패현상 이외에도 정책의 결정내용이 비효율적이거나 예산의 낭비를 가져오는 등 사익을 취하지 않았더라도 책무성을 결여한 경우 도덕적인 해이가 발생한 것이다.

이러한 관점에서 국가의 예산과정과 예산을 사용하는 기금부문과 공기업에서 얼마나 많은 도덕적 해이가 산재해 있는가 하는 것을 분석하고 이에 대한 대책을 제안하고자 한다.

### 3. 부패와 도덕적 해이 사례분석

부패현상은 국내외적으로 전염병처럼 확산되어 있으며, 끊임 줄 모르고 지속되고 있어 정부만의 노력으로는 해결하기 어려운 상황이다. 왜냐하면 부패와 도덕적 해이 현상은 공공조직에만 나타나는 것이 아니고, 민간부문에서도 쉬운 돈을 취할 수 있는 곳이면 어디에나 발생할 가능성이 있다<sup>6)</sup>. 이 장에서는 현재 우리나라의 공공예산과정에서의 부패와 도덕적 해이 현상을 분석하고자한다.

5) TI, TI Source Book, 2000

6) 국제적으로도 공공조직내의 부패현상 이외에도 다음과 같은 몇 가지 사례를 들 수 있다(TI Source Book, 2000): 대규모 수출계약을 획득하기 위해 대기업이 관료를 매수하는 행위; 국제올림픽을 유치하기위해 국제올림픽위원을 매수하는 행위; 축구경기에 이기기 위해 심판을 매수하는 행위; 종교지도자들의 교인들에 대한 사기행위; 명목이 아름다운 자선기구나 비정부기구의 방만한 운영과 비리; 신용 있는 라디오 출연자를 매수하여 그들의 제품을 호의적으로 말하도록 하는 행위; 금융관련 신문이 그들이 투자한 회사의 정보를 꾸며서 보도함으로써 이윤을 창출하고자하는 해위; 국제적으로 명망있는 경매회사를 포함하는 행위; 야당의 원을 돈으로 매수하는 해위; 수백만 달러의 복권의 공을 집는 아이를 고도로 훈련시켜서 미묘하게 다른 공을 집어낼수 있도록 하는 행위(이태리에서 발생한 사례) 등의 상상을 초월하는 해위가 일어나고 있다.

## 가. 예산 편성과 집행과정의 도덕적 해이

### 1) 예산편성 과정상 부조리 실태

#### 가) 실제 소요액보다 과다한 예산요구

예산은 중장기적인 관점에서 국가의 가용재원규모, 분야별, 소요액 및 투자우선 순위를 감안하여 각 부처에서 예산을 요구할 때부터 합리적으로 편성되어야 한다. 그러나 금년 예산에 반영되어 집행된 바 있으므로 특별한 이유 없이 다음 연도 예산은 줄일 수 없다는 단순한 논리에 의거 예산을 과다하게 요구하고 기획예산처도 이를 용인함으로써 실제 소요액보다 많은 예산이 편성되고, 불요불급한 분야에 예산이 사용되는 결과가 초래되고 있는 것이다.

#### 나) 예산편성과 중기재정계획과의 연계결여

#### 다) 재원조달방안 없는 신규투자

각계각층의 요구충족이라는 정치적 목적달성을 위하여 재원조달방안도 없이 신규투자를 강행하는 경향이 있다.

#### 라) 부처 간 사업 및 기구의 중복

##### (1)사업의 중복시행

첨단과학, 기초과학의 발전이 시급히 요청된다는 인식이 확산되면서 첨단과학, 기초과학이라는 명목 하에 많은 예산이 각 부처에 중복 계상되고 있다.

##### (2)기구의 중복

각 부처에서는 교육수요와 관계없이 대개 부처별로 1개씩의 교육원을 각각 설치

- 운용하고 있으나 그 운영능력에 비해 활용률이 낮은 실정이다. 또한 연구소를 각부처마다 중복 설치·운영하고 있다

#### 마) 비현실적으로 낮은 예산편성단가 : 부실공사와 불량물품의 납품

#### 바) 형식적인 투자계획수립 및 투자심사

##### (1) 총사업비의 과다한 증가

##### (2) 투자심사결과 활용미흡

#### 사) 정부출연기관의 변칙적 예산편성

#### 아) 기타 부적정한 예산편성사례

- (1) 위원회수당 과다지급 사례
- (2) 과거년도 실적도 분석없이 예산과다편성 사례
- (3) 예비금 예산의 과다편성 사례

### 2) 예산심의과정상의 부조리 실태



우리나라의 예산심의는 정치과정상의 파행과 전문서의 결여로 심도 있는 심의가 이루어지지 못하고 법정기한에 임박해서야 극적인 정치적 타결로 예산안의 심의가 종결·확정되는 경우가 반복되고 있는 것으로 알려져 있다<sup>7)</sup>. 국민을 볼모로 해서 정치적 이익을 얻으려는 정치논리가 공정하고 전문적인 심의를 통한 공익의 증대보다 더 강력하게 작동하므로써 비효율적이고 비전문적인 예산의 결정을 초래한다.

### 3) 예산집행과정상 부조리 실태

#### 가) 부조리 개요

각종 계약과 납품과정에서 계약상의 결탁으로 도덕적 해이 현상이 발생한다. 특히 회계년도 독립의 원칙으로 인하여 각 부처에서는 연도 말이 되면 주어진 예산을 어떻게 해서든지 다 쓰기 위해 안간힘을 쏟고 있다. 불요불급의 물품을 대량구매하거나 시급하지 아니한 공사를 추진하는 경우가 있다.

#### 나) 계약 및 납품과정상의 부조리

- ① 계약의 방법: 불법적인 수의계약
- ② 예정가격의 부실조사 또는 누설
- ③ 검사 및 대가지급

#### 다) 연도말 예산집행상의 부조리

- ① 불용액 발생과 처리
- ② 연도말 불용예산 집중사용 및 불요불급한 사업의 집중 시행

#### 라) 예산이용, 전용, 이체 및 이월의 문제

#### 마) 부처 간 할거주의 및 지역이기주의

#### 바) 기타 비효율적 예산집행 사례

- ① 전국체전 시설에 대한 중복지원
- ② 국립대학의 과다한 사무직원 채용
- ③ 정부출연연구기관의 연구결과에 대한 객관적 평가심의 부재
- ④ 농어촌발전 종합대책의 추진
- ⑤ 지방자치단체의 예산낭비
- ⑥ 국방예산의 비효율적 운용

#### 사) 사례 분석

##### 사례 1: '대통령자문정책기획위원회'

2001년 5월부터 2003년 12월까지만 해도 연구용역 과제 총 89건 중 79건(88.8%), 금액으로는 37억4800만원 중 93.1%인 34억8800만원이 이들 교수 연구팀으로 배당

7) 부패방지대책위원회, 豫算編成 · 執行不條理 實態 및 防止對策; 1994

됐다고 한다.

본래 이들이 ‘대통령자문정책기획위원회’와 인연을 맺게 된 것은 위원회 명칭대로 ‘정책자문’을 하기 위한 것이지, 연구 용역을 맡기 위한 것은 아니다. 마땅히 위원회 규정에 따라 정책자문에 따른 ‘금전적 예우’가 있음에도, 별도로 위원회의 연구용역을 교수들이 도맡아 가져간 것은 대통령의 발밑부터 양심적·도덕적으로 해이된 결과다. (문화일보 2004-08-12 27면)

사례2: 정부 18개 부처의 2001년 기관운영비 중 일반 업무비는 31억 900여만 원으로 2000년(22억9500여만 원)에 비해 35.5%증액됐다. 환경부와 기획예산처를 제외한 전 부처의 일반 업무비가 늘어났다.

각 부처의 업무추진비 사용 명세를 살펴볼 때 ‘도덕적 해이’의 심각성을 알 수 있다. 장관들의 업무추진비가 거의 모든 부서에서 현금으로 지출했다. 과도한 업무추진비를 현금으로 사용하며 현금 사용은 그 쓰임새를 증빙자료로 확인할 수 없다는 맹점이 있다. 장관들의 업무추진비는 해마다 감사원의 감사를 받는다. 그러나 지금까지 문제된 적은 없었다.

사례3: 정부는 지난 96년부터 1999년까지 서울대를 비롯한 9개 대학의 국제대학원에 모두 660억원을 지원했다. 올해는 100억원을 내놓을 예정이다. 국제전문인력을 양성하는 데 국가가 주도적으로 나설 필요가 있다는 이유에서다. 하지만 국제대학원에 대한 국고지원은 당초 취지대로 활용되지 않고 있다.

국고지원금은 소프트웨어쪽에, 자체조달자금은 하드웨어쪽에 사용하도록 했다. 하지만 교육부의 기준을 무시하고 대부분의 대학원은 임의로 돈을 썼다.

당초에는 매년 실적을 평가해 사업이 부진한 대학에서는 예산을 삭감해 국고지원을 차등화한다는 계획이었다. 그러나 평가가 정확히 이뤄지지 않았다. 평가결과도 다음해의 국고지원에 반영하는 게 미흡했던 것으로 기획예산처는 보고 있다. 특히 지난 98년 평가 때에는 평가위원 10명중 9명이 해당 대학의 교수였다. 국제대학원의 교수도 3명이나 됐다. 객관적이고 공정한 평가가 제대로 이뤄질 수 있었겠는지 미뤄 짐작이 갈만한 대목이다 (서울신문 2000-08-31 20판 29면).

사례 4: 공직의 직위와 권한과 관련해서는 인허가와 관급공사의 입찰이나 계약, 공유재산의 처리 등에 부정과 부패사태가 많이 있다.

특히 지방의원의 경우 가장 전통적인 검은 돈 조달방법은 상임위활동을 이용해 관련기관이나 기업 등으로부터 받는 것이다.

자치단체장이 대거 바뀐 뒤 전임 단체장의 사업이 줄줄이 취소되면서 거액이 투

하된 사업이 중지되고 수익원의 용역비를 허비했다는 소식이 들린다. 건설비와 수질개선사업에 8,299억 원이 투입된 시화호는 수질개선을 위해 다시 9,118억 원이 투입되고, 1조 3천억 원이면 완공된다던 새만금사업은 1조 4천억 원을 투입하고도 4조 6천억 원을 더 투입해야 겨우 농지로 쓸 수 있다고 한다. 이러한 보도를 접하는 국민들은 국가나 지방자치단체의 활동과 제정을 신뢰할 수가 없다.

시화호, 새만금사업 이외에도 고속철도, 국제공항, 항만시설, 도로건설, 농어촌구조개선사업, 교육개선사업, 등등 엄청난 국민의 세금이 투입되었으나 기대만큼 성과를 얻지 못하고 예산을 낭비한 사례는 수없이 많다. 지방자치단체가 너도나도 건설하는 지방공단은 텅 비어있고 업적과시형 대형시설사업이 주민복지사업을 압도하고 있다. 이런 사업들은 특정집단의 이익으로 귀결되는 경우가 많다(이재은, 2003).

사례 6: 지방대, 지방자치단체 산업체 등이 공동으로 사업단을 구성, 지역발전에 필요한 특성화 분야의 인력을 양성하기위해 5년간 1조4,000억원이 투입되는 누리(NURI·지방대 혁신역량 강화) 사업이 방만하고 부실하게 운영돼 국가예산 사용에 대한 '도덕적 해이'가 심각한 것으로 드러났다. 이에 따라 112개 사업단 가운데 7곳의 선정이 취소되고 지원액 중 전체의 13%에 달하는 총 286억원이 중단되거나 삭감됐다. 교육부는 또 사업비를 방만하게 운영하거나 졸업생 취업률 및 교수 확보율이 목표에 미달하는 등 실적이 부진한 61개 사업단에 대해 지원액 173억원을 삭감했다. 아울러 재정 집행 부적정 등을 이유로 경고를 받은 13개 사업단의 14개 협력 대학이 스스로 탈퇴, 38억원의 사업비 지원을 중단했고 개인카드를 쓰거나 대용자금을 내지 않는 등 부적정 하계 쓴 2억4,300만원을 추가로 깎았다.

(서울경제신문, 2005-08-15일자)

4) 결산상의 부조리: 국회는 예산의 심의과정에서는 정치적 이익을 목적으로하여 예산의 심의가 이루어지는 반면에 결산과정은 매우 미온적이어서 신중한 심사보다는 형식적인 인준과정을 거치는 등 무책임한 행위가 이루어지고 있다. 이에 예산의 집행과정에 발생하는 여러 가지 도덕적 해이 현상을 방치하는 결과가 초래된다.

## 나. 공기업

공기업은 사기업이 시행하기 어려운 공공성이 높은 사업을 수행하는 기관이다. 시장의 이윤동기나 사기업의 업적평가와 같은 인센티브가 없기 때문에 거의 모든 공기업이 비효율적으로 운영되어 국가의 부를 낭비하는 도덕적 해이가 자행되고 있다. 그 사례를 일부 들어보면 다음과 같다.

사례1: 마사회직원들의 '도덕적 해이'가 심각한 수준인 것으로 나타났다.

부산경남본부장은 1년 반 동안 업무추진비의 반이 넘는 1394만원을 불법유혹노래방에서 사용한 것으로 드러났다. 상임감사는 같은 기간 1800만원에 이르는 회사 돈으로 경조사비를 충당해왔다. 마사회는 남은 예산으로 규정에도 없는 상여금을 지급하거나 28억원의 매출장려금을 나눠주며 5년간 직원들에게 180억원을 편법지급하기도 했다.(매일경제신문 2005-10-05일자)

사례2: 택지·주택공급 시행을 책임진 토지공사와 주택공사 직원들이 자사가 분양하는 토지나 아파트를 이용해 투기를 했다는 '도덕적 해이'의혹이 제기됐다.

12일 토지공사는 국회 건설교통위원회 조정무 의원에게 낸 국정감사 자료에서 지난해 10월과 올 4월 두 차례 나눠 분양한 경기 용인시 죽전지구에서 21명의 직원이 72억원어치의 주택용지를 분양받아 이중 18명이 계약한 날로부터 3개월 안에 되팔았다고 밝혔다. 일부 직원은 분양받은 지 한 달 안에 전매한 것으로 드러났다. 죽전지구는 2001년 10월 분양 때 평균 청약경쟁률이 90대1, 최고 경쟁률이 2천6백19대1이었고 분양 직후 웃돈(프리미엄)이 최고 1억1천만원 까지 호가했을 정도로 투기과열이 우려됐던 곳이다.(한국경제 2002.09.13 2면)

사례3: 2004년 5월27일 감사원의 공적자금 감사결과는 국민 세금이 얼마나 허술하게 운영됐는지를 극명하게 보여준다. 관리소홀로 8천여억원의 공적자금을 날린 예금보험공사와 자산관리공사는 감사과정에서 "잘 몰랐다"는 한 마디로 책임을 회피했다고 한다. 해당기관의 '모럴해저드'(도덕적 해이)도 심각했다. 자산관리공사의 관리소홀로 미국계 ○사는 앓은 자리에서 70억원을 챙겼다. 자산관리공사는 ○사와 해외부실채권 4억7천만달러어치에 대한 부실채권 관리위탁계약을 맺었다. ○사가 위탁업무를 하도급 줄 경우 계약을 파기토록 약정했다. ○사는 직후 다른 업체에 하도급을 주고 차액 70억원을 챙겼지만 공사는 이를 지적하지 않았다.

미국계 회사 ○사는 2000년 부실채권 99억원을 단돈 100원에 사 1년여 뒤 89억원을 변제받았다. 지급보증에 돼 있는 채권인데도 무담보 채권으로 잘못 안 자산관리공사가 헐값에 팔았기 때문이다.

사례4: 부실금융기관들은 공적자금을 '홍청망청' 썼다. 37조7천8백여억원을 투입한 우리은행 등 8개 금융기관은 2000~2003년 내내 적자였다. 그런데도 임직원 주택 구입자금 2천9백46억원을 무이자 또는 저리로 융자해줬다. 대학생 자녀 학자금, 피복비 등으로도 1천4백16억원을 무상 지원했다.

우리은행, 수협중앙회 등 6개 기관은 2000년 1억1백만원인 임원 연평균 보수를

2002년에는 1억8천2백만원으로 80% 인상했다. 직원들의 임금도 평균 26%가 인상됐다. (경향신문 2004-05-28 3면)

사례5: 정부는 2001년과 2002년 각각 6.7%의 임금인상 가이드라인을 제시한 바 있다. 그러나 이 두 해 공기업들의 임금 평균인상률은 모두 12%를 넘어섰다. 공기업들은 정권교체를 임금을 올리는 적기로 활용했음도 밝혀졌다. 대선을 앞둔 2002년 한국전력, 석유개발공사, 농수산물통공사는 임금을 20%이상 올렸다. (제일경제 2004-10-04일자)

사례6: 한전은 지난 2000년 공기업의 효율성 제고를 목적으로 6개 발전자회사를 분할하는 구조개편을 단행했다. 그럼에도 불구하고, 임원은 500%가 늘었고 인건비 지출은 3년새 62%가 증가했다. 1인당 평균 급여 역시 2000년 3316만원에서 2003년 5403만원으로 62.9%가 올라 우리나라의 3년간 임금 상승률인 22%의 약 3배에 달했다. 오랜 불황으로 신음하고 있는 대다수 국민은 안중에도 없이 한전만 ‘나홀로 호황’을 누린 셈이다. (문화일보 2004-10-05 2면)

사례 7: 대한무역투자진흥공사(KOTRA)직원들의 도덕적 해이가 심각한 것으로 드러났다. 무공이 해마다 3~5회씩 실시하고 있는 자체감사에서 적게는 수십만원에서 많게는 수백만원에 이르는 공금을 사적이 용도로 횡령하거나 과다 정산한 직원들의 비리가 매년 20여건 이상 적발되는 것으로 알려졌다. 그러나 이에 대해 징계는 단순 시정조치나 경고조치 등에 머물러 직원들의 도덕적 해이 현상이 수그러들지 않고 있다. (국민일보 2000-09-28 10면)

사례 8: 지방공기업의 도덕적 해이 사례  
청도지역개발공사 전북개발공사 안면도관광개발 등 조사대상의 15%에 해당하는 27개 지방공기업은 부실 정도가 상당히 심해 민영화 및 통·폐합이 불가피한 실정인 것으로 지적됐다.

또 경영난에도 불구하고 여름휴가와 생일 등의 명목으로 유급휴가를 추가로 주거나 퇴직금 누진제를 유지하는 등 모럴해저드(도덕적 해이)현상이 여전한 것으로 지적됐다.

경북 청도군은 지난 97년 청도지역개발공사를 설립해 이미 사업성이 없는 것으로 검토된 전원주택단지 조성사업을 무리하게 추진, 농지매입비 6억5천여만원 등 총 7억6천만원을 낭비했다.

경기도 구리시가 지난 97년 서울시 등과 공동으로 설립한 구리농수산물도매시장

관리공사는 '99년 말 현재 누적결손금이 33억여원에 이르는데도 구조조정이 이뤄지지 않아 경영부실을 가중시키고 있다.

부천시 시설관리공단 등 13개 지방공사 · 공단은 정원이 7~49명으로 상임이사를 둘 필요가 없는데도 1~3명의 상임이사직제를 만들어 운영, 연간 6억여원의 인건비를 낭비하고 있는 것으로 드러났다.

서울 강남구는 지난 99년 설립한 서울특별시 강남구 도시관리공단 직원 16명 전원을 구조조정 감축인력으로 충원했다.

강원도 속초시의 경우 지난 95년부터 민간인에게 위탁운영하고 있던 6개 주차장 관리사업 운영을 명목으로 99년 속초시시설관리공단을 설립하고 임직원 19명 중 18명을 시 구조조정으로 감축된 인력으로 특별 채용했다.

과도한 후생비 및 기금운영 부실 ; 서울시시설관리공단 등 61개 기관은 근로기준법상의 유급휴가 외에 여름휴가와 생일 등의 명목으로 1~11일의 유급휴가를 추가로 인정, 지난 99년에만 모두 3백억원이 연월차 휴가 보상수당으로 지급됐다.

서울지하철공사 등 91개 기관은 민간기업이나 정부투자기관과 달리 아직껏 퇴직금 누진제를 유지, 경영부담을 안고 있는 것으로 파악됐다.

(한국경제 2001.04.30 2면)

사례 8: 한국도로공사는 수년간 퇴직 직원들에게 수백억원대의 특혜를 제공해왔다. 도공은 지난해 새로 지은 11개 고속도로 휴게소와 9개 주유소 운영권을 한도산업에 수의계약으로 넘겼다. 한도산업은 도공의 전현직 임직원들로 구성된 사단법인 도성회가 지분 100%를 갖고 있는 업체다. 도성회는 이 외에 전국 고속도로톨게이트 영업소의 78%인 183곳 통행료 징수도 맡고 있다.

## 다. 기금

### 1) 지방기금의 도덕적 해이

대부분 지자체의 재정자립도가 낮아 중앙정부의 교부세, 양어금 등에 의존하면서도 지역주민의 인기를 의식하여 선심성 성격의 소액기금을 경쟁적이고 무분별하게 설치 · 운용하고 있는 실정이다.

2004년 지방자치기금에 대한 감사원의 감사결과 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

- ① 지방기금에 대한 총체적 관리시스템 부재 등 관리체계 미비
- ② 기금설치기준 미비로 사업성 기금남설
- ③ 일반회계와 동일사업을 기금으로 이원적 수행
- ④ 소규모 지출을 위해 막대한 지방재원 사장

⑤ 선심성 용도로 자의적 집행

⑥ 기금규모 지속적 확대 우려 (지방자치단체기금 운용실태; 이육, 강성수)

2) 중앙정부기금

정부의 재정활동은 주로 일반회계, 특별회계 등 예산에 의하여 운용되고 있으나 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요한 경우에 예산과는 별도로 정부가 직접 기금을 조성해 운용하거나 민간이 조성하여 운용하는 기금에 출연함으로써 정부의 정책목적을 달성하고 있다.

예산은 일반 재정활동을 수행하기 위하여 설치·운용되는 반면, 기금은 특정목적 을 위해 특정자금을 운용할 필요가 있을 때 설치·운용된다.

우리나라 기금은 1960년에 설치된 군인연금기금 및 공무원연금기금을 시작으로 '60년 3개, '70년 13개, '80년 114개로 절정에 달한 후, '93년 이후로 유사기금 및 장기간 미조성기금의 통폐합과 예산사업으로의 전환 등을 통하여 지속적으로 정비 해 온 결과 2005년 57개 기금이 설치·운용 중에 있다. (정부기금 조성 및 운용 현황; 변재진)

기금제도가 도입된 1961년 12월 이후부터 1969년까지는 9개에 불과하였던 기금 이 2005년 기준으로 공공·기타기금을 합하여 모두 57개로 5,294,059억 원으로 증가하였을 뿐 아니라 이에 따라 제정체계가 복잡 다기화되어 국가 재정운영의 透 明性을 저해하고 기금 주체의 자의적 운용 소지가 커져서 재정사업의 우선순위에 따른 자원배분을 어렵게 하는 등 재정 운용의 사회적 비효율성이 創出되고 있다.

80년대 이 후 각종 기금들이 경쟁적으로 설치된 배경에는 조직 직할의 쌈짓돈을 확보하려는 관련부처들의 病理的 형태와 정착 기금설치를 공적으로 통제해야할 정 치인들이 오히려 생색내기를 위한 정치적 이해가 맞물려 있었던 사실도 지적되고 있다.

① 부처들의 쌈짓돈에 대한 매력과 집착

② 국회의원들의 생색내기

③ 유사기금의 중복 설치

④ 융자성기금간 융자규정의 비밀관성

⑤ 공공기금과 기타기금의 구분기준 모호

⑥ 통합재정수지의 적자요인으로 작용

3) 공적자금

사례: 1997년 IMF 경제위기이후 정부는 공적자금을 위해 예금보험공사와 자산관 리고사를 통해 채권을 발해, 돈을 끌어 모았다. 몇 년 후면 다시 되갚아야 하는 돈

이었지만 나중에 생각할 일이었다. 1998년 1차로 64조원, 2000년 2차로 40조원 등 모두 104조원을 조성했다. 나중에 일부 회수한 뒤 다시 투입된 32조원, 재정자금 20조원을 포함하니 공적자금 규모는 156조원에 이르게 됐다. 이 돈은 부실금융기관의 출자비용(60조원)으로, 예금대지급과 출연(42조원)을 위해, 부실금융기관의 자산과 부실채권 매입(54조원)을 위해 들어갔다.

무너지던 금융기관들이 재기하고 일부는 합병이나 매각을 통해 변신에 성공했다. ‘재기불능’ 판정을 받은 금융기관들은 즉각 정리됐다. 4년 반 동안 620개 금융기관이 퇴출되는 등뼈를 짊어 구조조정의 아픔은 한국경제가 외환위기의 충격과로부터 탈출하는 결정적인 계기가 됐다.

공적자금 투입의 과실은 지표로서 확인되고 있다. 경제성장률은 외환위기 발생 직후인 1998년 -6.7%에서 1999년 10.9%로 급반등하는 등 2년 만에 실질 국내총생산(GDP)규모가 외환위기 이전수준으로 회복됐다. 국가 신인도도 최단 기간 내에 A등급으로 회복됐다. 삼성경제연구소와 금융연구원은 공적자금투입에 따른 GDP증대효과를 각각 626조원, 600조원으로 분석했다.

하지만 그 내막을 들여다보면 이야기는 달라진다. 일단 돈을 만들어 놓고 그때 그때 필요할 때마다 선심 쓰듯 투입하니 부실금융기관 선정기준은 제각각이었고 비용의 과학적인 산정과 효과분석도 없었다. 퇴출금융기관에 대한 관리소홀로 퇴출 결정 이후에도 명예퇴직금을 과다하게 지급하는 등 도덕적 해이(모럴해저드)도 횡행, 국민들의 공분을 샀다.

주먹구구식 집행결과, 공적자금의 절반이 회수 불가능한 금액으로 결정됐고 그나마 나머지도 제대로 회수될지 의문시되고 있다.

(문화일보 2002.07.19 3면)

#### 4) 정부

사례1: 지난해부터 올 9월까지 정보통신부 5개 산하기관의 법인카드 사용액 100억원 가운데 30억원이 개인용도나 규정 외 용도로 사용한 것으로 드러났다.

름싸롱 등 유흥업소에서도 300만~400만원씩 결제했다.

강성종 의원의 자료에 따르면, 정통부 산하 5개 기관이 지난 한 해 동안 사용한 법인카드 사용액은 58억원. 올 9월까지 42억원을 사용해 총 100억원을 넘어섰다. 기관별로 보면 한국소프트웨어진흥원이 26억 3600만원을 사용했고 한국정보보호진흥원 24억 500만원, 한국전산원 19억 8000만원, 한국정보문화진흥원 16억 1000만원, 정보통신연구진흥원 14억원 순이다.

산하기관은 회의비, 업무추진비 및 물품구매 등 기관경비의 집행에 있어 회계처리의 투명성 제고와 집행절차의 간소화를 도모하기 위해 법인신용카드 사용에 대



한 지침을 세워놓고는 있지만, 산하기관이 제출한 법인신용카드 사용명세서를 보면 이 지침이 요식행위라는 것이다. (머니투데이 2004-11-22 3면)

#### 사례 2: 대통령소속위원회조직

정책기획위원회 등 11개 대통령 소속 자문위원회에 대하여 위원회 조직 및 위원 자격 요건의 적정성과 연구용역 계약 등 예산집행을 감사초점으로 설정하여 2004. 12. 14부터 2005.1.29.까지 현지 확인감사를 실시한 결과:

연구용역 계약 등 회계분야를 보면 정책기획위원회는 2002. 1. 10.부터 2004. 11. 10.까지 「국정과제평가」 외 100건의 연구용역계약(34억여 원 상당)을 체결하면서 위 용역 중 32건의 용역에 중복 참여한 19명의 참여율을 매 과제별로 같이 참여한 다른 연구원과 동일한 참여율을 인정하여 적게는 계 120%에서 많게는 계320%까지 참여율을 인정하여 연구용역과제 품질과 효율성 저하가 우려된다.

교육혁신위원회는 2003.9.1부터 2004.7.15까지 7건의 학술연구용역을 수행하면서 동 용역수행에 참여한 용역대가 지급대상이 아닌 위원회 소속 공무원에게 인건비 12,000천 원을 용역대가에 계상 · 지급하였다.

문화관광부는 문화중심도시조성위원회의 예산을 편성 · 집행하면서 위 조성위원회와 문화관광부는 별도의 기관인데도 위 부 예산의 동일 세세항(225 광주문화중심도시조성)에 조성위원회 운영예산과 문화중심도시 사업예산을 포함하여 2004년에 105억원(조성위원회 운영예산 1,527백만 원), 2005년에는 1.031억 원(조성위원회 운영예산 2,452백만 원)으로 예산을 편성하였다.

(감사원, 감사결과보고서-대통령소속 위원회의 설치 · 운영 및 예산집행실태- 2005)

이외에도 우리 사회, 정부 모든 조직에 부패와 도덕적 해이의 예는 천문학적인 수로 열거할 수 가 있는데 그 영향을 살펴 보면 다음과 같다.

## 4. 도덕적 해이의 원인과 대처방안

행정 부패는 공공서비스의 제공이나 계약이 이루어질 때 규정이나 법에 따라 행하면서 불법적인 개인적 이득을 챙겼을 때 발생하거나, 뇌물을 받고 불법적인 행위를 할때 발생한다.

부패가 발생하는 것은 부유한 국가나 가난한 국가나 정도의 차이가 있으나 다 발생하고, 부유한 국가에서 오히려 대형 부패 비리 사건이 발생한다. 또한, 부유한 사람이나 가난한 사람이나 부패의 유혹을 다 받으며, 정도의 차이가 있으나 권력을

더 가진자나 부유한자가 더 뇌물을 챙기고 대형 부패에 가담 할 가능성이 크다.

## 가. 원인

예산과정이나 기금, 공기업의 사례에서 보면, 도덕적 해이가 일어나고 있는 원인은 다음과 같이 분석할 수 있다.

1) 예산과정이 매우 전문적이고 복잡하여 의뢰인인 국민이 예산의 편성과 집행에 관한 정보를 정확히 사전적으로 파악하기 곤란하여, 대리인이 자신의 이익을 극대화하는 방향에서 도덕적 해이를 범할 가능성이 높다

2) 예산의 결정이 정치적 논리로 이루어지므로, Moe(1984)가 지적한 바와 같이 정치인은 자신이나 당의 득표를 극대화하는 방향에서 의사결정을 하게 되어 결국은 국가의 예산을 낭비하고 국민의 후생을 감소시키는 도덕적 해이를 가져온다.

3) 공공재의 공급이라는 논리가 공기업이나 정부예산의 정당성을 보장하는데, 공공재의 성격상 그 효과나 예산집행의 성과를 측정하기 어려움이 있다. 따라서, 정부가 집행하는 예산의 성과에 따른 책임문제가 불명확하여 도덕적 해이의 가능성이 상존한다.

4) 기업은 시장의 논리에 의해 경쟁적으로 운영될 때 효율성이 보장될 수 있다. 그러나, 공기업은 경쟁도 없고, 이윤을 추구하는 주주도 없기 때문에 효율적인 경영이 불가능하며, 방만한 운영과 비효율적인 경영의 도덕적 해이가 이루어지고 있다.

5) 기금도 정치적 목적을 달성하기 위해 모금되고, 행정편의주의로 사용되고 있어서 언제나 중복된 비효율적사용이 일반화되어 있다.

6) 예산을 사용하는 과정에 대한 감사가 이루어지고는 있지만, 숨방망이 같은 처벌로는 예산의 남용과 오용의 방지를 할 수 없는 실정이다.

7) 부풀리기식으로 획득한 예산을 정상적으로 사용하기 보다는 연말에 집중 중복투자하는 등의 비효율적사용을 하게 되는데 이것은 사용하지 않은 예산은 삭감된다는 식의 경직적인 예산편성의 규정때문이기도 하다.

8) 예산의 사용과정은 의뢰인에 의해 관찰되기 어렵고, 감사원의 감사기능에 맡기고 있는데, 이는 감사원이 담당해야 하는 업무의 량적이고 질적인 한계 때문에 효율적인 통제의 수단이 되지 못하고 있다.

## 나. 부패와 도덕적 해이의 대처방안

부패와 도덕적 해이에 관한 대책은 국가의 모든 시스템에 반영된 제도적, 문화적, 법률적인 것을 망라한 총체적 접근이어야 한다<sup>8)</sup>.

위에서 분석한 예산과정의 도덕적 해이 현상에 대한 원인 분석을 근거로 예산과정에서의 도덕적 해이 가능성을 축소하기 위한 대안을 몇 가지 제안 하고자 한다.

1) 정부의 모든 자료와 대리인(행정관료 및 정치인) 들의 행위가 관찰될 수 있도록 정보가 공개되어야 한다. 정부가 전자정부를 추진하여 온지도 수년이 되었는데 아직도 정부의 통계나 정부의 정보가 시스템화 되어 있지 않을 뿐 아니라 공개되고 있지 않다. 대리인 이론에서 분석되었듯이 국민이나 조직 내의 상위계층이 대리인들의 정보를 접할 수 없을 때 도덕적 해이 현상은 불가피하다고 본다.

8) 반부패 정책은 한두 가지로 성공할 수 없으며 총체적이고도 광범위한 정책을 집행해야 한다.

몇 가지 국제 투명성 기구가 제안한 사항을 보면 다음과 같다<sup>1)</sup>

- \* 공공행정의 확고한 윤리적 기반을 만들어 낼 전략을 개발하고 시행한다
- \* 정부가 개방하여 대중이 거의 모든 정부자료를 접근할 수 있도록 하고 매스컴이 필요로 하는 모든 자료를 공개하도록 한다.
- \* 자원의 사용을 효율적으로 할 수 있는 내부 재무관리체계를 개발 한다.
- \* 논쟁적인 의사결정을 신속하고도 효과적으로 하는데 필요한 통찰의 체계가 필요
- \* 행정관료들의 행위를 적절하게 관찰 할 수 있는 법적인 장치
- \* 모든 수준의 관리자들이 자기 하급직원의 행위에 대한 책임을 지도록 한다.
- \* 고위간부들이 자신의 하급직원을 효과적으로 관리하고 통제 할 수 있는 제도적 장치: 불시의 감독체계 포함
- \* 관리자 계층이 공무원 규정과 법에 의해 감독할 수 있는 능력을 가져야 함
- \* 관리들의 자산과 소득, 증권등에 대한 효과적인 감시로 투명한 소득을 갖도록 함
- \* 공직 퇴직 후에 관련 민간부문에 취업하는 것을 적절히 제한
- \* 하급관리가 상급 관리의 부패를 고발할 수 있는 적절한 체계가 필요
- \* 언론의 자유가 보장되고 부패를 공개할 수 있는 자유 보장
- \* 장려사항에 대한 보상
- \* 정부의 결정과정에 시민 단체의 지속적인 참여
- \* 정부 서비스 공급에 대한 인식을 정기적으로 여론조사
- \* 공공 조달의 공개적이고, 경쟁적이며 투명한 체계
- \* 의사결정이 일부의 이익을 위해 치우치지 않도록 공명정대하게 이루어지도록 함
- \* 독립적인 외부인이 포함되어야 함
- \* 부패가 생기지 않도록 신속한 의사 결정
- \* 회계사, 감사, 변호사 등의 전문인이 부패행위에 대한 설명
- \* 공직자가 받은 모든 선물, 호의 등을 보고하도록 한다.
- \* 윤리의식을 가질 수 있도록 갈등의 문제를 상호 토의 하고 경험을 공유
- \* 기업과 시민 사회가 부패방지를 위한 협약을 체결

특히 예산의 편성과 집행에 대한 결과 분석등을 전문가들이 참여하여 분석하고 이를 국민에게 공개하므로서 의뢰인과 대리인의 정보의 격차에서 발생하는 도덕적 해이 현상을 줄일 수 있다. 또한 예산은 은밀하게 사용되므로 내부고발자가 정보를 제공하여 시정하지 않으면 잘못된 부분을 발견하기 어려운것이 현실이다. 따라서, 내부고발자의 보상과 보호가 반드시 실현되어야 한다.

2) 권한에 따른 책임의 철저한 추궁이 필요하다. 의뢰인인 국민이 정치인이나 행정부서에 책임을 묻기에는 투표라는 수단을 통해서 인데, 선거는 일정기간이 지나야 하는 한계점을 가지고 있으며, 시간이 지나서 회석될 가능성이 크므로 즉시 국민이 책임을 직접 추궁할 수 있도록 국민소환제도등의 발전이 이루어져야 한다.

민주주의에는 두 가지 형태의 책무성이 있다. 하나는 국민이 선출한 사람들이 국민의 요구에 부응하는 수직적 책무성이 있고, 공직자가 다른 감시자에게 지는 책무성이 있다. 그러나 이 책무성이 여러 가지 이유에서 실패하고 있다. 수직적 책무성이 실패하는 이유는 다음과 같다: 국민들이 공직자의 행위에 대한 적절한 정보를 가지고 있지 못하며; 어떤 권력의 남용이 있었는지 국민들이 세밀히 조사할 수 있는 권한이 없고; 선거의 과정은 일정기간이 지난 후에 시행되므로 특정한 권력남용에 대한 책임을 물을 기회가 없으며, 재임기간 중 총체적인 평가에 의해 회석될 가능성이 높다. 수평적 책무성은 절대적 권력을 가지고 절대적인 부패의 가능성을 거부하게 한다. 수평적 책무성은 다른 조직이나 개인이 타조직이나 타인을 지배하지 못하도록 하는 장치이다. 반부패는 검찰만이 담당하도록 해서는 안되며 부패의 연결고리를 차단할 수 있도록 여러 감독 기관과 감독인이 존재해야 한다.

대리인 이론의 관점에서 보면 대리인을 감독해야 할 의뢰인은 수직적인 관계 뿐 아니라 수평적인 관계에서도 지속적인 관찰과 감독이 이루어져야 도덕적인 해이를 줄일 수 있다. 조직내에서는 상하계층간의 감시감독 뿐 아니라 동료 간이나 내부고발자등의 수평적 감독이 필요하며, 조직외적으로도 견제와 균형을 추구하는 행정감독기관 외에도 시민단체나 선거인등의 감독이 이루어져야 수직적이고 수평적인 책무성이 이루어지고 이는 부패와 도덕적 해이를 방지할 수 있는 방안이 된다.

3) 정부의 모든 행정과 구조가 분권화되어야 한다. 분권화는 시민위주의 개념과 정직성의 확장을 의미하며, 효율성과 안정성을 높일 수 있다 (Joaquin, 2004). 분권화는 권력과 책임성의 이전 일 뿐 아니라 책무성의 이전이다. 따라서 분권화는 부패의 가능성을 줄인다고 볼 수 있다. 그러나 지방정부의 토호세력과 결탁한 지방관료는 오히려 더 큰 부패의 권한을 갖게 되고, 하부구조에 대한 관찰이 용이하지

않은 경우는 오히려 부패와 도덕적 해이가 심각해질 수 있다. 따라서 도덕적 해이를 축소시킬 수 있는 제도적 장치가 동반될 때 분권화는 부패의 방지 뿐만 아니라 행정적으로도 효과적이라고 볼 수 있다.

4) 정책의 개혁과 정부 계획의 혁신이 필요하다. 정부의 정책 중에 규제를 위한 규칙과 제도는 많은 사람을 위한 공공의 목적보다는 다른 정치적 목적으로 악용될 수도 있다. 이런 정책은 과감히 제거해야 한다. 또한 정책은 가급적 단순하게 하여서 부패나 도덕적 해이의 가능성을 제거해야 한다.. 그러나 정책이 단순한 정책이라 해도 경직적이면 부패의 소지를 가지고 있다고 본다. 따라서 정책의 단순화는 지나치게 상위계층의 자의적 판단을 하게 하거나 경직적이지 않고 정책 시행자의 반부패 의지가 확고할 때 효과적이라고 볼 수 있다.

5) 민영화는 기업의 이윤추구를 목표로 하기 때문에 공기업보다는 부패의 가능성이 감소될 수 있다. 그러나 거대한 공기업을 민영화 하려면 사회경제적 비용이 많이 들게 되어 단순히 부패 방지를 위해서 민영화를 추구한다는 것은 무리가 따르게 된다. 또한 거대 공기업의 민영화는 사기업의 독점을 유도할 수 있으므로 신중히 고려해야 한다.

민영화 뿐만 아니라 아웃소싱(Outsourcing)과 계약(Contracting Out)의 방법을 통하여 공공부문이 공급하고 있는 많은 공공재를 민간과 경쟁적으로 공급할 수 있도록 하여야 한다. 그러나 이런과정 자체에서 또 부패와 도덕적 해이가 발생할 소지가 다분히 존재하므로 이를 차단하는 제도적 장치도 필요하다.

6) 시민사회의 참여는 반부패 정책을 성공적으로 하게 하는 전략이 될 수 있다. NGO나 시민이 주체가 되지 않고서는 본질적인 부패의 추방이 불가능하다. 관이 주도하는 본격적인 부패추방에는 한계가 있을 수밖에 없다. 공무원 사회는 아무리 엄정한 사정이 추진된다고 하더라도 기관 내부 또는 상호간의 집단적 응집력 또는 결속력 때문에 은폐되거나 축소되기 쉽기 때문이다.

그러나 어떤 형태의 시민사회이든 간에 부패와 신뢰성의 문제가 없는 것이 아니다. 어떤 시민단체는 단지 자금을 획득하기 위해서 만들어 지기도 하며, 투명하거나 책임성 있게 운영되고 있지도 않는 경우가 많이 있다. 시민사회도 정확한 준거를 가지고 설립되거나 운영되지 않으면 정부 기구보다 더 투명하다고 말하기 어렵다.

7) 의식개혁노력이 실효성을 거두려면 제도적 노력과 거두려면 제도적 노력과 연계되어야 하는 것은 두말할 여지가 없다. 제도적으로 부패에 대한 엄벌만이 능사가 아니다. 부패나 부조리에 연루되었을 경우 이를 근무성적이나 인사사항에 반영하는 제도적 노력이 강구되어야 한다

8) 우리나라에서도 시행되고 있는 행정사무처리 기한의 명시는 뇌물수수의 가능성을 줄이기 때문에 부패방지에 도움이 되는 제도이며, 이는 다른 나라에서도 '적극적 침묵(Positive Silence)'으로 불리고 있다.

9) 언론의 가장 큰 기능 중의 하나는 '감시자'(watch dog)로서의 역할이다. 한국의 기자들은 이른바 '춘지문화'에 물들어 객관적이고 중립적인 기사의 취급에 큰 의심을 받고 있다. 기자들에 대한 관공서 또는 고위 공무원들의 '춘지'와 향응의 제공 등은 일반화되어 있고 이러한 관계는 부패와 비리의 보도와 무관할 수 없다.

언론이 활성화되어야 국민이 정보를 알 수 있고 진실을 알 수 있다. 언론이 정권의 시녀로 전락한다면 국가는 총체적인 위기를 모면할 길이 없다.

## 5. 결론

주어진 권한을 남용하여 개인의 이익을 챙기는 비리나 부패의 차원을 넘어서 권한을 공익을 위해 사용하지 못하는 사회적 책임을 다하지 못하는 근본적인 문제가 부패의 문제를 보는 시각을 무디게 만들 수 있다. 따라서, 우리사회의 부패문제는 사회적 윤리와 직업의 윤리, 전문가 정신을 바탕으로 한 공직의 소명을 다하도록 의식의 변화와 이에대한 제도적 보완이 이루어져야 한다고 본다.

## 참고문헌

- 김명수. (1999). "부정부패의 원인", 문정인·모종린 편 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」, 오름
- 김성호, 정병일, 제희중 (2004). "지방정치 부패해소를 위한 제도개선 방안", 「한국지방자치학회」 '04 부패방지위원회 연구보고서
- 김영중. (1992). 「腐敗學」 서울: 숭실대출판부. 32-34p.
- 김영중. (1993). "腐敗 도려낼 7가지 비책있다.", 「신동아」 5월호(통권 344호) 160-163p.
- 김영중. (1993). "腐敗文化의 改革政策" 「한국행정연구」 봄호, 2권1호.
- 김조원. (2003). "정부기금관리 및 운용실태 감사결과", 「계간감사」
- 김종철. (1999). "국세행정 관련 부조리 실태 및 개선방안", 「'98 부정방지대책위원회 연구보고서(Ⅰ)」. 부패방지대책위원회
- 김준기. (1999). "부정부패 척결전략", 문정인·모종린 편 「한국의 부정부패: 그 비

용과 실패」, 오름

김택. (2000). "지방관료부패와 대민행정: 원인과 개선방안을 중심으로"

김택. (2003). 「관료부패이론」 한국학술정보(주)

김택권. (1999). "부정부패의 경제적 폐해", 문정인·모종린 편 「한국의 부정부패: 그 비용과 실패」, 오름

김해동. (1972). "관료부패에 관한연구(1)", 「행정논총」, 10(1), 204-221

김혁래. (1999). "한국 부정부패의 유형과 실패", 문정인·모종린 편 「한국의 부정부패: 그 비용과 실패」, 오름

문정인·모종린(1999). 「한국의 부정부패: 그 비용과 실패」 오름.

박재완. (1997). "공공부문 생산성과 공공감사의 합리화 방안", 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구 II」, 한국조세연구원

박재완. (2001). "반부패의 거시적 전략" 「한국부패학회보」 5, 129-144

박충훈, 이남국. (2001). 2001년도 공직사회 부정부패실태 및 추이분석

박홍식. (1990). "내부고발(whistle-blowing) : 이론, 실제, 그리고 함축적 의미", 「한국행정학보」 25(3).769-782p.

변재진. (2003). "정부기금 조성 및 운용 현황". 「계간감사」

송광태. (2001). "지방의원 해외연수 및 여행의 실태분석과 개선방안" 「한국지방자치학회보」 13권 3호

유종해. (1992). 「행정의 윤리」. 박영사.

윤태범. (1999). "부패방지를 위한 정부의 역할 및 활동방향". 「한국행정학회, 새천년의 비전: 투명하고 부패 없는 사회건설」, 서울: 한국행정학회, 19-51

이무성. (2005). "도덕적 해이는 범죄" 시민의 신문 기사

이상환. (2002). "국제적 부패 관련 경험적 연구의 한계와 개선방안: 부패지수를 중심으로", 세계지역연구논총 제22집 1호

이서행. (1993). "한국사회의 부정부패", 고영복 편, 「현대사회문제」 사회문화연구소

이육, 강성수. (2004). "지방자치단체기금 운용실태". 「계간감사」

이재은. (2003). "국가·자치단체 제정의 투명성 및 효율성 제고 지원" 「계간감사」

전수일. (2001). "행정윤리의 분석시각: 개념과 효과" 「21세기에 있어서의 부패방지 전략(제9회 국내학술대회 발표논문집)」, 한국부패학회, 13-27

조익순. (1996). 「한미일 정부회계 및 감사제도의 문화적 조명」, 서울, 박영사

한태천. (1998), "관료부패의 원인과 속성". 「한국행정논집」, 10(4), 813-835.

황성현. (2003). "우리나라 기금제도의 문제점과 개선방안" 「계간감사」 2003

Alam, M. Shahid. (October 1989). "Anatomy of Corruption : An Approach to

- the Political Economy of Underdevelopment," *Journal of Economics and Sociology*, 48(4), 441-456.
- Andersson, Staffan, (2003). "Political Corruption in Sweden", in Martin J. Bull and James L. Newell, eds., *Corruption in Contemporary Politics*, 135-148, New York: Palgrave Macmillan.
- Antle, R. (1982). "An Agency Model of Auditing," *Journal of Accountung Research*, Vol. 20.
- Bayley, David H. (1966). "The Effects of corruption in a Developing Nation". *Western Political Quarterly*. Vol.XI X, No.4,pp.719-732.
- Caiden, Gerald E. (2001). "Corruption and Governance", in Gerald E. Caiden, O.P. Dwivedi, and Joseph Jabbra, des., *Where Corruption Lives*, 15-37, Bloomfield, Comm.: Kumarian press, Inc.
- Cheema, G. Shabbir.and Dennis A.Rondinelli. eds.(1983). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Ernita T. Joaquin. (2004). "Decentralization and Corruption" 「Public Intergrity Summer」 2004.Vol.6.no. 3. p207-219
- Fisman. Raymond, and Roberta Gatti.(2002). "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries." *Journal of Public Economics* 83: 325-345.
- Gillespie, K., and G. Okruhlik.(1991). "The political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis". *Comparative Politics*, Vol.24 No.1
- Hodgkinson. Peter. (1997). "The Sociology of Corruption: Some themes and issues". *Sociology*. 31(1). 18-29.
- Johnston, Michael, and Alan Doig (1999). "Different Views on Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies", in Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh, eds., *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, 13-34, Washington, D.C, : The World Bank.
- Leff, Nathaniel H. (1964). "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist* 7(Nov.).
- Moe, Terry M. (1984). "The New Economics of Organization" 「American Journal of Political science(84) 28(4)」
- Normanton, E. L. (1996). 「The Accountability and Audit of Governments」, Manchester, Manchester University.
- Nye. J. S. (1967). "Corruption and political Development : A Cost Benefit



- Analysis", American Political Science Review. Vol.LXI:2, pp.417-427
- Ney. Joseph. (2002). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." In Political Corruption and Government: Concepts and Context, 3rd ed. Edited by Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston. pp.281-300. New Brunswick. N.J :Transaction.
- Pope. Jeremy. (1999). "Enhancing Accountability and ethics in the Public Sectors." in Rick Staphenurst and Sahr J. Kpundeh. eds., Curbing Corruption: toward a Model for Building National Integrity, 105-125, Washington, D.C.: The World Bank.
- Renoe. Curits. (2002). Spring. "institutionalized 'corruption': Implications for Legal Reform in Indonesia and the Need to Make Haste Slowly." Stanford Journal of East Asian Affairs 2:102-113
- Rose-Ackerman. S. (1996). "Democracy and 'Grand' Corruption". International Social Science Journal, Vol. 149.
- Rose-Ackerman. S. (1999). Corruption and Government: Causes. Consequences and Reform. New York: Academic Press
- Staphenurst, Rick, and shahrzad Sedigh (1999). "Introduction: An Overview of the Costs of Corruption and Strategies to Deal with It", in rick Staphenurst and Sahr J. Kpundeh, eds., Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity, 13-34, Washington, D.C. : The World Bank.
- Tamesis, Pauline F. (2001), "The UNDP Integrity Improvement Initiatives", in Gerald E. Caiden, O.P. Dwivedi, and Joseph Jabbra, eds., Where Corruption Lives, 207-215, Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, Inc.
- Tilman, Robert O. (1968). "Emergence of Black-market Bureaucracy," PAR 28 (Sept./Oct)
- Treisman. Daniel. (2000). "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." Journal of Public Economics 76. no.3:399-457
- Watt. David. Rachel Flanary, and Robin Theobald. 1999. November. "Democratisation or the Democratisation of Corruption: The Case of Uganda." Commonwealth and Comparative Politics 37, no.3:37-63.

저자약력 : 저자 오필환은 미국 남가주대학교와 미네소타 웰턴대학교에서 행정학과 재정학을 연구하여 학위를 취득하였고 공군사관학교 교수를 거쳐 현재 천안대학교에 근무하고 있다.  
학문적 관심분야는 부패이론, 시민사회, 재정학 등이다.