

공무원 부패에 대한 법적 통제의 가능성과 한계

Bureaucratic Corruption and Legal Control

윤 태 범 (Yun, Tae Beom)*

I. 서 론

공무원부패에 대한 연구에 있어서 가장 많이 논의되어 온 주제중의 하나는 바로 “통제”에 대한 것이라고 할 수 있다. 이러한 사실은 곧 공무원부패가 누구나 다 대표적인 “공적”으로 인식하고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 그러나 문제는 많은 사람들이 공무원부패의 통제필요성에 대하여 공감을 하고 또한 많은 국가에서 다양한 형태로 통제전략을 수립·집행하고 있지만 만족할 만한 성과를 거둔 예는 드문 실정이다. 여러 가지 이유가 지적될 수 있지만 대표적인 것으로서 부패통제에 대한 지속적인 노력이나 제도적인 처방의 마련이 없이, 너무 정치적·사회적 시류에 따라 대중적으로 접근되어 왔다는 것이다.

공무원 부패에 대한 통제는 다양하게 이루어질 수 있는데, 많은 사람들은 우리의 경우 일반적으로 법적 통제장치의 미비를 지적하고 있다. 즉 체계적인 법적 장치는 문제를 해결하고자 하는 정책결정자의 적극적 의지의 명확한 반영이라고 할 수 있다는 의미에서, 부패를 통제할 수 있는 법적 장치의 마련은 매우 중요한 의미를 담고 있는 것이다. 비록 이런 통제수단의 마련이 최선은 아닐지라도 차선의 수단 혹은 최소한의 필요조건이라고 될 수 있기 때문이다. 물론 이러한 법적 통제와 더불어 간과해서는 안될 것이 바로 조직에 대한 관리자의 관리방식의 개선이다. 즉 어느 정도 법체계가 미비 되더라도 어떻게 조직관리자가 관리하느냐에 따라서 상당히 그 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 따라서 본고에서는 이와 같은 관리전략도 매우 중요하다는 기본적인 전제하에 법적 수단에 국한하여 논의하고자 한다.

* 경제개발연구원 연구원(行·博)

따라서 본 고에서는 위와 같은 인식 하에 공무원부패의 효율적 통제를 위한 논리, 부패통제를 위한 우리 나라에서의 다양한 법적 체계의 현황과 문제점, 그리고 부패통제를 위한 특별법 제정의 필요성과 문제점 등에 대하여 논의하고자 한다.

II. 공무원 부패에 대한 이해의 방향

부패현상은 특정한 국가의 정치제도, 국민의 가치관 내지는 도덕성, 그리고 사회적 경향을 반영하는 것이므로(Scott, 1972:3), 일률적으로 정의하기가 어렵고, 또한 이에 대한 인식도 다양하다.

또한 공무원 부패는 소위 “준공식문화(quasi-formal culture)”내지는 “지하문화(underground culture)”의 성격을 지니고 있기 때문에 공무원부패의 실체를 완전히 파악할 수 없게 만든다(김해동, 1972:171).

따라서 일반적으로 공무원부패는 공무원이 자신의 직무와 직접적으로 관련된 권력을 부당하게 행사하여 이익을 추구하는 경우 뿐만 아니라, 간접적으로 규정을 부당하게 해석하여 공익을 침해하는 경우나, 공무원과 시민간의 “거래관계”가 없는 경우도 부패의 범주에 포함될 수 있다. 이런 의미에서 공무원부패는 “영향력의 불법적 형태(illicit form)”의 하나라고 할 수 있다(Markovits, 1988: 16). 이렇게 공무원부패를 인식할 경우 법률상의 “불법행위”

-
- 1) “공공생활에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계 있는 영향력이나 권력을 이기적으로 부당하게 사용하는 형태나 수뢰행위의 모든 형태”(Myrdal, 1971 : 200~210), “실질적인 공공복지에 이익이 되는 행동·상징·기구에 대해 합리적·이성적으로 사심없이 헌신하지 못하는 시민들의 도덕적 무능력”(Dobel, 1978 : 958), “공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직·간접적으로 행사함으로써, 법규를 위반하는 경우 및 의무불이행 또는 부당행위 등으로 규범적 의무를 일탈하는 경우”(전수일, 1984 : 145), “발전도상국에 있어서 관료의 행태, 관료체제의 역기능, 그리고 사회-문화적 환경의 수요와 공급의 3자적 관계의 부산물”(김영중, 1985 : 143)의 다양한 정의를 예로 들 수 있다. 그리고 본고에서는 설명의 편의상 부패, 부정, 그리고 비리 등을 혼용하여 사용하고자 한다.
 - 2) 공무원 부패의 대상을 규정함에 있어서 형법상의 조항으로 국한할 것이지, 아니면 이를 확대하여 보신주의 혹은 무사안일 등과 같은 행태도 포함할 것인지의 여부에 따라 공무원부패에 대한 접근은 물론 통제전략도 다양해질 것이다. 즉 공무원부패에 대한 통제의 강화를 위해서는 일차적으로 공무원부패의 범위를 확대할 필요가 있다.
 - 3) 이에 대해서는 김해동(1991b), 김영중(1993), 강성남(1994), 그리고 법제처(1993)를 참조할 수 있다.

와의 구분이 명확하지 않은 경우가 있다. 즉 양자의 구분이 모호한 회색 지역이 상당 부분 비 공식적으로 존재한다(Ward, 1989: 123). 때문에 어떤 학자는 법적 측면에 국한된 뇌물수수를 위주로 하는 좁은 의미로서 개념규정을 하기도 하였다(Rogow & Lasswell, 1963: 2). 즉 뇌물제공자에게 도움이 되는 산출물을 확보하기 위해 공무원의 의사결정이나 활동에 영향을 미치는 보상과 유인책의 사용을 의미한다.²⁾ 많은 국가의 경우 공무원부패를 방지하기 위한 법규나 제도가 반드시 “공무원”만을 대상으로 하지는 않으며, 싱가포르, 대만 등 몇몇 국가에서는 일반 국민까지도 법률의 적용을 받도록 하고 있다.³⁾

부패관계가 발생하게 하는 요인의 하나는 “부패영향력의 존재”라고 할 수 있는데, 그 역할은 바로 공무원에 의한 “Bottleneck(병목)”의 소유 때문에 가능하다고 할 수 있다. 즉 부패관계에 이용될 수 있는 기회(혹은 동원할 수 있는 기회)나 동기는 기본적으로 정부 자체에 존재하며, 정부내의 수립된 일련의 절차는 다양한 법적 욕구와 정책간의 “병목 효과(Bottleneck effect)”를 발생시키게 되며(Johnston, 1982: 24), 여기서 부패의 발생가능성이 생긴다고 할 수 있다.⁴⁾

공무원 부패의 암시장적 성격과 빙산모형(iceberg model)의 입장에서 볼 때, 그 발생의 빈도나 규모를 정확히 파악하기가 매우 곤란하다. 예를 들어서 정부의 공식통계상 공무원부패 건수나 검거인원이 증가 혹은 감소하였다고 할 경우, 이것을 갖고서 공무원부패의 감소 혹은 증가에 대한 평가를 하기는 매우 곤란하다. 때문에 공무원 부패를 보다 체계적으로서 파악할 필요가 있는 것이다. 여기서 부패구조는 “일정한 구성변수에 의해서 일정한 관계를 형성한 부패관계”를 의미한다.⁵⁾ 즉 어느 하나의 변수에 의해서는 다양한 공무원 부패의 구조를 명확히 알 수 없으며, 부패구조 형성에 관련된 변수 전체를 조망할 수 있어야 보다 정확히 분석할 수 있다.

공무원 부패구조는 다양한 요인에 의해서 형성될 수 있지만(윤태범, 1993: 813), 중심변수는 “공무원”이라고 할 수 있다. 그러나 공무원 개인을 포함한 국 혹은 과 단위의 “공무원 조직”이 공무원부패의 중심변수가 되는 경우도 있어 공무원 부패의 중심이 되는 변수로서

4) 결국 행정부 혹은 관료에 의한 독점적인 권력보유가 부패발생의 한 원인이라고 할 수 있으며, 따라서 최근에 논의되는 민영화(privatization), 규제완화, 행정조직내의 경쟁적인 서비스 제공체계의 구축 등은 이와 같은 독점성을 완화하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 이러한 논의와 관련하여 Osborne과 Gaebler의 Reinventing Government(1992: 76~107)가 참고가 될 수 있다.

5) 부패에 대한 구조적 이해는 두 측면에서 논의될 수 있다. 즉 본 고에서 논하는 것처럼 부패 자체를 하나의 구조로서 이해할 수 있다는 것과 부패를 구조적 산물로서 이해할 수 있다는 측면이다. 후자의 경우에 있어서 구조적 이해는 곧 관료부패는 부정적인 정치·사회구조의 산물이라는 의미로 해석될 수 있다. 그런데 이와 같은 후자의 논의보다는 전자의 논의가 상대적으로 적었다는 점에서 본고에서는 전자의 논의도 중요함을 언급하고자 한다.

개인으로서의 공무원 뿐만 아니라 공무원조직 혹은 단계상의 복수의 공무원, 행정조직과 비행정조직을 들 수 있다.⁶⁾ 또한 공무원(혹은 공무원조직)이 부패관계에 개입은 하되 앞서와 같은 독립변수가 아닌 종속변수적 역할 내지는 매개변수로서의 기능을 수행하는 경우도 있을 수 있다.⁷⁾ 즉 부패와 유사한 성격을 지니고 있는 “정경유착”의 구분 필요성이 제기된다(전철환, 1988:129~141). 대개의 정경유착은 정부조직(혹은 정치조직)과 사기업조직과의 부패관계라고 할 수 있다. 그러나 이것이 일반적인 공무원부패와 상이한 것은 공무원부패보다 훨씬 더 암묵적인 반면에 상당히 제도화·구조화 되어 있다는 것이다. 흔히 이러한 정경유착은 정책의 결정 이전단계에서 주로 그 영향력을 발휘한다는 점에서 공무원부패와는 기본적으로 그 성격을 달리한다.⁸⁾

이렇게 공무원부패를 구조로서 이해할 경우, 법적인 접근에 있어서 보다 체계적인 접근이 가능하여, 구체적인 규제, 처벌의 대상이 누구이며, 무엇인가에 대한 논의가 가능하다고 할 수 있다.

-
- 6) 예를 들어서 1992년 5월에 발각되었던 서울시 자동차등록사업소의 등록부정의 경우를 들 수 있다. 즉 폭력배, 공무원, 그리고 브로커가 개입한 이 부패사건은 사업소장에게 연 1000만원 정도가 상납되고, 일반 직원들의 경우에도 하루 최고 40~80 만원 씩의 부당이익을 취한 것으로서, 이 사건은 개인이 부패형성의 중심이라기 보다는 조직이 중심이 된 부패라고 할 수 있다. 중앙일보(1992. 5. 18). 그리고 최근에 커다란 정치, 사회적 관심을 끌었던 인천 북구청의 세무관련 부패사건도 공무원 개인적인 차원의 문제라기 보다는 행정조직이 문제가 되는 조직적 부패사건이라고 할 수 있다. 이것은 곧 인천 북구청 사건의 경우에는 조직적 차원에서 통제수단 혹은 전략선택이 이루어져야 함을 의미하기도 한다. 즉 조직구조를 어떻게 설계하고 내부의 감시체계를 어떻게 구축하느냐에 따라 부패발생이 상당수 준 억제될 수 있다는 것이다.
- 7) 물론 “관료”와 관료가 속한 “관료제”를 구분하기는 매우 어렵다. 그러나 개인으로서의 관료는 변화가 있어도 관료제의 전체적 속성은 그대로 유지된다는 점에서 어느 정도 양자의 구분이 가능할 것이다. 때문에 이 경우 관료에 대한 독립 및 종속변수로서의 설명이 가능할 것이다. 그리고 조직내에서 과연 하급자의 비리에 대한 상급자의 책임을 어느 수준까지 물을 수 있는 지에 대한 정리를 위해서도 이러한 논의는 필수적이다.
- 8) 때문에 정경유착과 같은 부패구조를 통제할 수 있는 수단은 그 성격상 매우 포괄적일 수 밖에 없다. 예를 들어서 정통성있는 정부의 구성이나, 금융실명제의 정착 등은 바로 정경유착을 어느 정도 억제할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 공무원부패 통제의 논리

통제(control)는 ‘조절’, ‘규제’, 혹은 ‘조정’의 의미를 지니고 있다. 즉 일정한 상황에 비추어서 대상을 의도적으로 조절하는 것을 의미한다. 이러한 입장은 통제라고 하는 기제를 통해서 대상을 의도적으로 변화시킬 수 있다는 가정에 입각하고 있는 것이다. 그러나 공무원부패는 그 속성상 의도적으로 혹은 직접적으로 통제하기가 상당히 어려운 문제이기 때문에 일반적인 통제와 동일하게 취급하기가 매우 곤란하다(Clarke, 1983 : 207). 즉 대상에 대한 명확한 규정조차 사실상 어렵다고 할 수 있다. 또한 통제수단을 이용한다고 하더라도 이로 인한 결과는 극히 일시적, 표면적인 것일 수 있으며 근본적인 해결수단의 역할은 하지 못하는 경우가 매우 많다. 특히 공무원 부패의 상당 부분은 개인적·조직적인 원인뿐만 아니라 통제적 혹은 구조적인 원인에서도 연유하는 것이기 때문에 통제수단을 이용하는 데에도 한계가 있을 수 밖에 없다(Klitgaard, 1988 : 207). 이와 같은 공무원부패통제는 “공무원 부패를 억제 또는 축소하기 위한 사람과 조직을 포함한 기관적, 제도적 처방”이라고 이해될 수 있다. 여기에는 크게 2가지 속성이 포함되어 있다.

먼저 첫번째 속성으로서 ‘억제 또는 축소’를 들 수 있다. 공무원 부패는 하나의 “이탈”이라고 할 수 있으며, 이러한 이탈은 언제나 발생할 수 있다는 점에서 공무원 부패를 완전히 통제한다는 것은 불가능하다. 즉 “억제” 또는 “축소”라는 용어를 사용하는 이유는 많은 공무원 부패는 정책수단에 의해서 어느 정도(일시적 혹은 표면적일지라도) 감소될 수 있음을 기대하기 때문이다. 따라서 공무원 부패를 통제하기 위해서 이용되는 통제수단의 효용성은 부분적일 수 밖에 없으며, 실제 정책수단으로서 이용함에 있어서도 한계가 있을 수 밖에 없다는 것이다. 공무원부패에 대하여 “빙산모델(iceberg model)”적 접근을 할 경우(Prins, 1982:20), 여기서 직접적인 통제의 대상이 되는 부분은 수면위로 노출된 극히 일부분에 국한된 것이며, 수면하에 존재할 수 있는 대부분의 것에 대해서는 직접적인 통제가 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 수면위에 노출된 부패에 대한 엄격한 통제의 파급효과(spill-over effect)가 수면하로 미칠 수 있기를 기대하는 것이다. 두번째 속성으로서 “기관적, 통제적 처방”을 들 수 있다. 이것은 공무원부패에 대한 통제는 사람을 대상으로도 할 수 있을 뿐만 아니라 기관수준, 제도수준에서도 통제방법이 강구될 수 있음을 의미한다. 즉 공무원 부패라는 현상은 공무원이라고 하는 ‘개인’에서 최종적으로 확인할 수 있지만, 그 원인은 개인 뿐만 아니라 기관, 제도에서도 찾을 수 있다는 점에서 공무원 부패 통제는 기관과 제도수준에서도 가능함을 의미한다.

이렇게 통제문제를 이해할 경우, 부패개입의 기회(opportunity)와 동기(motivation)를 감소시키도록 하고, 부패관계 개입에 따른 비용의 증가와 부패에 대한 저항의 유인책을 증가시키는 등 간접적인 수단에(주로 관리적 방법) 중점을 두는 것도 직접적인 통제수단 못지

않게 매우 중요함을 알 수 있다(Klitgaard, 1988 : 202). 즉 공무원 부패 통제에는 직접적인 통제수단과 간접적인 통제수단이 모두 고려될 때 그 효과가 있을 것이다.⁹⁾

1. 부패개입 기회(opportunity)의 감소

역설적이지만 많은 경우 부패거래금액이 적을수록 외부에 쉽게 노출되는 반면, 대규모 부패거래를 하는 사람들은 이 관계를 비밀스럽게 보호할 수 있는 수단을 보유하고 있기 때문에 쉽게 노출되지 않는다.¹⁰⁾ 예를 들어 토지이용과 건축에 관련된 부패문제는 상이하게 이해된다. 비교적 적은 부패거래비용을 수반하는 “건축허가” 등과 같은 것은 상당히 알려져 있어 오히려 구조화 되어 있는 반면에, 토지정리나 구획정리 등 토지의 이용과 같이 추상적인 “공익”과 관련이 깊은 의사결정에는 상당한 정도의 부패비용이 수반되며, 구체적인 내용이 외부에 정확히 알려지는 경우가 드물기 때문에 구조화의 정도가 오히려 전자에 비하여 약하다고 할 수 있다.

이와 같은 토지이용이나 건축에 관련된 부패통제를 위해서 간접적 수단이 이용될 때, 부패발생(개입)의 기회는 의사결정의 과정과 내용을 외부에 대해 보다 명확히 하는 절차의 수립을 통해서 감소될 수 있다. 물론 정책결정자는 개발, 건설, 그리고 허가 등과 관련된 모든 요인들을 제시할 수 없다. 그러나 명확한 정책목표의 정의는 공무원들이 무엇을 해야 할지 혹은 부패를 포함한 이탈된 행동이란 무엇인지를 인식시켜 줄 수 있는 분명한 기준이 될 수 있을 것이다. 반대로 정책목표가 너무 복잡하거나 모호할 경우 (혹은 정책의 내용이 서로 모순될 경우) 공무원들이 재량권(discretion)을 부당하게 이용하여 관련 규제대상자들과 불법적인 타협을 추구하게 하는 부패의 소지를 제공하게 되는 것이다(Banfield, 1975 : 599).

따라서 보다 엄격한 의사결정과정의 명확성 확보를 통하여 부패가 억제될 수 있다. 그리고 조직의 수준에서 부패를 비난하는등 조직내에서 반부패행위를 고양시킬 수 있는 전략을 이용하여 잠재적 부패비용 (혹은 적발가능성이나 처벌의 정도)을 증가시킬 수 있다. 그리고 대외적으로 보다 민감한 의사결정을 담당하는 지위에 있는 공무원을 병렬적으로 배치하거나

9) 실제로 공무원 부패를 통제할 수 있는 직접적인 방법은 매우 제한된다. 또한 부패행위의 억제를 위한 접근방법에 있어서 처벌의 강도를 높이는 방법과 적발활동의 빈도와 강도를 높이는 방법중 어느 방법이 나은가에 대한 명확한 결론을 내기가 어렵다(최병선, 1994:4)..

10) 대개의 경우 거래금액이 적은 경우는 많은 사람들이 개입할 개연성이 높은 경우를 의미하고, 금액이 많은 경우는 소수의 사람들만이 개입하는 경우가 많기때문에 노출의 정도에서 차이가 날 수 있다.

의사결정의 단계를 축소함으로써 부패의 소지를 감소시킬 수도 있을 것이다.¹¹⁾

2. 부패비용(cost)의 증대

엄격한 규제절차가 과연 부패를 억제시킬 것인가 아니면 증가시킬 것인가에 대한 판단은 매우 어렵다. 즉 엄격한 규제는 곧 높은 진입장벽을 의미하고, 진입장벽의 통과는 곧 높은 수준의 제대(rent) 보장을 의미하는 것이기 때문에, 부패가능성이 커질 수 있다. 반대로 엄격하지 못한 규제도 진입 희망자의 자발적 일탈을 얼마든지 초래할 수 있다.¹²⁾

결국 규제의 엄격성과 별개로 부패에 대한 개입을 심리적으로 억제시키는 것은 발각의 가능성과 이에 따른 처벌에 대한 것이다(조철옥, 1985). 따라서 부패통제를 위한 전략은 부패개입에 따른 비용이 편익(예를 들어서 뇌물수수)을 초과하도록 구성되어야 한다. 그래야 부패행위가 위험하고 덜 매력적인 것이 되기 때문이다. 상당한 편익을 수반하는 부패에 대해서는 이에 상응하는 수준의 위험성이 부과되어야 하며, 사소한 부패행위라 할 지라도 이를 초과하는 위험성(처벌)이 수반되어야 할 것이다.

이상의 내용을 개인 수준에서 논리적 수식으로 표현할 수 있다.(물론 이 논의는 현실과 거리가 있을 것이다) 먼저 부패를 수용 또는 거부함에 있어서 경제적인 편익 뿐만 아니라 주관적인 만족감도 있기 때문에 이를 하나의 변수로 간주할 수 있으며, 부패개입의 선택은 발각의 확률과 이에 따른 처벌의 강도의 함수관계에 의해서 이루어 진다고 가정할 수 있다. 이에 따라 부패에 개입하는 공무원의 기대효용은 다음과 같이 표현될 수 있다.¹³⁾

11) 부패개입의 기회를 감소시키기 위해서는 본 고에서 논하고 있는 특별법·기구의 제정 이외에도 조직구조를 재설계(restructuring)하거나 의사결정체계의 변화, 내부 업무처리과정의 변화, 과정의 혁신(process innovation), 그리고 기능의 재조정(reengineering) 등 다양한 방법이 이용될 수 있을 것이다.

12) 여기서는 부패비용을 진입장벽을 넘기위한 비용, 예를 들어 “뇌물”이라고 할 수 있다. 그러나 포괄적으로 이해한다면, 부패비용에는 공무원 부패로 야기되는 업무상 낭비, 사회적 후생의 감소, 부패통제관련 통제비용도 부패비용에 해당한다고 할 수 있다.

13) 부패거부 공무원의 소득은 다음과 같이 표현될 수 있다.(Klitgaard, 1988:71)

$$\text{부패거부 공무원의 소득} = K + R(0)$$

여기서 K는 공무원 0; 공식적으로 받게 되는 소득을 말하며, R(0)은 부패개입을 거부함으로써 얻을 수 있는 도덕적인 만족을 말한다. 따라서 부패를 거부함에도 불구하고 도덕적 만족을 얻을 수 없다면 부패는 발생할 수 밖에 없으며, 따라서 효율적인 부패통제를 위해서는 이와 같은 도덕적 만족을 고양시킬 수 있는 정책을 선택해야 할 것이다.

여기서 U 는 부패에 개입한 공무원의 기대효용을 의미하며, X 는 부패개입에 의해서 얻어지는 이익 즉 뇌물을 의미하며, $R(x)$ 는 뇌물(X)을 취함에 따라 치루게 되는 도덕적 비용을 의미하고, P 는 부패한 공무원이 발각될 확률을 의미하며, F 는 처벌의 강도를 의미한다. 이렇게 표현할 때, 먼저 정부가 부패통제를 위하여 직접적으로 개입할 수 있는 부분은 $P(F)$ 를 증가시키는 것이다. 즉 이부분에 대한 통제가 적절히 이루어질 수 있다고 가정할 경우 결국 남는 것은 $R(x)$, 즉 뇌물을 취함에 따라 치루게 되는 도덕적 비용 뿐이다.¹⁴⁾ 따라서 보다 궁극적으로는 $R(x)$ 를 증가시킬 수 있는 전략이 요구되지만, 이 전략은 단기적인 효과가 사실상 어려운 부분이라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 때문에 부패통제를 위한 전략수립시 처벌의 강도 등 강제적인 측면에 대한 전략과 함께 도덕적인 만족감을 증가시킬 수 있는 전략의 마련도 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 본 고에서는 전자에 국한하여 논의하고자 한다.

IV. 공무원 부패에 대한 법적 통제의 가능성과 한계¹⁶⁾

우리나라의 경우 공무원부패에 대한 처벌의 강도가 매우 미약한 것으로 평가되고 있다. 예를 들어서 부정행위로 구속된 공직자가 기소되는 기소율은 일반범죄의 60%대에 비해 상당히 낮은 약 40%대를 나타내고 있어 공무원범죄에 대한 법집행이 엄격히 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다(윤태범, 1992: 113~114). 그리고 한 조사에 의하면 뇌물수수 혐의로 구속기소된 공무원중 88% 정도가 1심 또는 항소심에서 집행유예나 선고유예로 풀려나고 있는 것으로 나타났다(중앙일보, 94. 11. 18). 1심에서 실형을 선고받은 경우는 전체 조사대상의 25.6%에 불과하고, 나머지는 집행유예(66. 4%), 선고유예(5.6%) 등으로 나타나 공무원에

14) 이와같은 논리전개와는 달리 부패에 개입한 공무원의 도덕적 비용을 고려하지 않고, 부패 공무원이 실제적으로 느끼는 처벌의 크기를 최병선 교수는 다음과 같이 표현하고 있다.

$$E(P) = p(D) * p(E) * P$$

여기서 $E(P)$ 는 부패 공무원이 실제로 느끼는 처벌의 크기, 즉 기대벌(expecdted penalty)이며, $p(D)$ 는 부패행위가 적발될 확률, $p(E)$ 는 적발된 뒤 실제로 처벌을 받게 될(enforcement) 확률이고, P 는 법령에 정해져 있는 처벌의 크기 혹은 강도를 의미한다. 최병선(1994:2-3) 이에 비추어 볼 때, 우리의 경우 싱가포르나 미국 등 다른 국가의 경우에 비하여 상대적으로 매우 미약하다고 할 수 있다.

15) 또한 이것은 앞서 언급한 조직의 풍토와도 밀접히 연결될 것이다. 이러한 전략을 법적으로 뒷받침하는 것이 미국에서와 같은 『내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act)』이라고 할 수 있다. 즉 조직내의 반부패 분위기의 확산을 위해서도 이 법규 제정이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

16) 외국의 공무원 부패에 대한 법적 통제장치에 대해서는 김해동(1991b)의 논문을 참조. 김해동(1991), “각국의 부패통제법과 기구” 서울대학교 행정대학원, 행정논총, 제29권 제2호.

대한 선고형량이 지나치게 관대하다는(?) 지적을 받고 있다(물론 이러한 상황은 실제 기소가 되지 않은 경우까지 포함한다면 더욱 관대한 것으로 나타날 것이다). 본 절에서는 이와 같은 문제점에 근거하여 논의되고 있는 특별법 제정의 내용과 한계를 논의하고자 한다.

1. 우리나라 부패방지관련 법체계의 현황과 문제점

먼저 우리나라에서의 공무원 부패통제를 위한 법규가 지니고 있는 특성을 명확히 하기 위하여 다음과 같은 기준에 의하여 통제수단을 유형화할 수 있다. 법규 제정의 목적면에서 공무원 부패를 직접적, 명시적인 통제의 대상으로 삼느냐, 아니면 다른 목적이 보다 우선시되거나 간접적 내지는 예방적 성격을 지니고 있는지에 따라 통제수단을 직접적 통제수단과 간접적 통제수단으로 구분할 수 있다. 그리고 법규 적용의 범위면에서 특정한 제한된 공무원 내지는 특정 조직을 상대로 통제하느냐, 아니면 전체 국민이나 불특정 다수의 공무원 등을 대상으로 포괄적으로 통제를 하느냐에 따라 특정적 통제수단과 포괄적 통제수단으로 구분하여, 다음과 같이 4개로 통제수단을 범주화 할 수 있다. 그리고 현재 우리나라의 공무원부패 통제수단과 관련되는 법적 수단은 이와 같은 기준에 따라 다음 표와 같이 구분될 수 있다.¹⁷⁾ 물론 이러한 구분은 개별 법규의 성격에 대한 논자들의 분석에 따라서 어느 정도 재구성될 수 있다.

이와 같은 다양한 통제수단들은 나름대로의 효과를 지니고 있을 것이다. 표의 제 수단중 최근에 만들어진 제도로서 부패통제를 위한 효율적인 제도로서 상당한 평가를 받고 있는 것으로서 금융실명제 및 공직자 재산등록 관련제도를 들 수 있다. 그런데 금융실명제는 매우 포괄적인 제도라는 점에서 공무원부패를 통제할 수 있는 직접적인 통제수단은 아니며, 공직

17) 많은 국가에서 공직자의 부정과 부패를 억제하기 위한 특별법이 제정되어 실시되고 있다. 싱가포르의 『부패방지법(Prevention of Corruption Act: POCA)』, 『부정축재물수법』, 대만의 『動員勸諭時期懲治貪污條例』, 『獎勵保護檢舉貪污瀆職』, 『辦法』, 『공무원징계법』, 말레이시아의 『부정행위방지법(Prevention of Corruption Act)』, 홍콩의 『뇌물방지법』, 태국의 『매직 및 부패방지법』, 필리핀의 『매직 및 부패방지법』, 인도의 『부패행위방지법』, 미국의 『정부윤리법』, 영국의 『부패행위방지법』 등을 예로 들 수 있다(김영중, 1993: 34~35). 이상과 같이 공직자의 부정과 부패를 통제할 수 있는 특별법과 특별기구를 마련하고 있는 나라들은 상당히 긍정적인 효과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 여기서 간과되어서 안될 것은 다른 아닌 이와 같은 나라들은 예외없이 최고 지도자가 높은 수준의 정직성과 청렴성을 보여주고 있다는 것이다. 따라서 특별법과 특별기구를 만드는 것 이상으로 중요시 되어야 할 것은 올바른 지도자의 존재여부인 것이다.

재산등록제의 경우도 아직까지 제대로 정착되지 못한 측면도 있지만, 부정부패를 효과적으로 통제하기 위해서는 재산형성과정의 정확한 실제조사 등 좀 더 엄격하게 운영될 필요가 있는 수단이라고 할 수 있다.¹⁸⁾

그런데 공무원부패를 보다 효율적으로 통제함에 있어서, 위의 표에 나타난 전략중 직접적인 통제전략 뿐만 아니라 간접적 통제전략도 보다 깊이 검토되어야 할 것이다. 즉 직접적 통제전략은 부정부패가 상당히 만연되어 있을 경우에 그 효과가 있을 수 있으며, 반면에 어느 정도 안정된 상태에 있을 경우에는 간접적인 통제전략이 보다 효과적일 수 있기 때문이다. 다만 싱가포르 등의 국가는 상당히 불안한 시기에 직접적인 통제전략이 매우 강하였으며, 반면에 상대적으로 보다 안정적인 미국의 경우에는 공직자윤리법이 항상 강조되고 있다는 사실에서 이를 확인할 수 있다. 물론 현재 우리나라의 부정부패가 어느 정도인가 혹은 얼마나 심각한가에 대해서는 논자마다 이견이 있을 것이다. 특히 부정부패에 대하여 매우 엄격한 입장을 취할 경우 보다 직접적인 통제수단을 강조할 것이다. 그러나 전반적으로 부정부패가 매우 심각한 지경일 뿐만 아니라, 이를 통제하기 위한 사정체계의 틀도 매우 불안정하며, 공무원의 부패를 엄격히 효율적으로 통제할 수 있는 제도적 장치가 제대로 마련되어 있지 못하다는 것이 일반적인 평가이다.¹⁹⁾

〈표 1〉 공무원 부패에 대한 법적 통제수단의 분류

구 분	직접적 통제	간접적 통제
특 정 적	공무원징계령 공무원범죄에 관한 몰수특례법 공직자윤리법 I	II 국가공무원법 지방공무원법 공무원복무규정
포 괄 적	III 형법, 특별형법 형사소송법(재정신청) 공직선거및선거부정방지법	IV 금융실명거래 및비 밀보장에 관한 간금제정경제명령

18) 물론 이와 같은 재산등록 공직자의 범위를 확대하는 것도 큰 의미를 지니고 있지만, 이 보다 우선해서 고려해야 할 것은 다름 아닌 바로 등록된 재산의 조사와 재산형성과정의 정당성을 조사할 수 있는 기능 및 제도의 정착에 있다고 할 수 있다.

19) 한 보고서는 부패통제를 위한 우리나라의 사정체계가 지니고 있는 문제점으로서, ①부정부패에 대한 최고통치권자의 미온적이고 비지속적인 의지와 행동, ②부정부패 관련 법규의 산만성과 비구체성, ③사정기구들의 혼재 및 기능중첩에 따른 부작용, ④자체 사정기구의 비독립성 및 비전문성, ⑤부정부패 일소를 위한 범국민 교육 및 프로그램의 부재를 지적하고 있다. (한국행정연구원, 1992 : 94~110)

앞의 표에서 보는 바와 같이 우리나라에는 공무원의 부정부패 통제를 전담하는 종합적, 체계적인 법이 존재하지 않으며, 형법 등 다양한 법규에 분산되어 있다. 현재 공무원의 부정부패 행위를 통제하는 법률로서 『국가공무원법』(제7장의 복무 제55조~제67조의 규정 및 제10장의 제78조~제83조), 『공직자윤리법』, 『형법』상의 일부조항(제7장 공무원의 직무에 관한 죄 제122조~제135조의 규정), 특별형법으로서 『특정범죄가중처벌 등에 관한 법률』(제2조~제5조의 규정), 『지방공무원법』, 『공무원징계령』, 『공무원 복무규정』 등이 마련되어 있으며, 최근에 『공무원 범죄에 관한 몰수특례법』과 『공직선거 및 선거부정방지법』이 제정되었다.²⁰⁾

『형법』에는 제7장에 “공무원의 직무에 관한 죄”라고 하여 총 14개 조항에 걸친 부정부패 공무원에 대한 처벌조항 등이 제122조에서 제135조까지 비교적 구체적으로 열거되어 있다. 이중 특히 직무유기, 타인의 권리행사방해, 공무상 비밀의 누설, 수뢰, 제3자 뇌물제공, 알선 수뢰, 증거물전달, 몰수 및 추징, 가중처벌 등에 관한 조항이 부정부패와 밀접히 관련되는 조항이라고 할 수 있다. 『국가공무원법』에서는 제10장(제78조~제83조)에 공무원의 징계에 관한 사항들을 규정하고 있다. 그런데 동법의 규정이 형법상의 공무원 부정부패 관련법규와 비교되는 주된 특징 중의 하나는 대체로 모호하고 포괄적인 내용을 담고 있다는 점이다. 예를 들면 징계사유가 형법의 경우처럼 어떤 특정행위로 되어있지 않고 “국가공무원법, 지방공무원법 또는 이 법들에 의한 명령이나 조례를 위반한 때, 직무상 의무에 위반하거나 직무를 태만하였을 때, 공무원의 품위를 손상하는 행위를 한 때”(국가공무원법 제78조와 지방공무원법 제69조)라고 모호하게 규정되어 있다.

그런데 위의 법규들을 통한 부패 공무원에 대한 처벌은 현실적으로 해임, 정직, 감봉, 견책, 그리고 파면 등에 그치고 있을 뿐이다.²¹⁾ 그 이상의 엄중한 처벌, 예컨대 벌금, 징역, 금고 등과 같은 것은 별도의 과정을 거쳐 형사범형사범으로 확정되었을 때나 가능한 실정이다. 이러한 법체계상 동일한 부정부패범에 대해 행정적 처벌과 형사적 처벌이 엄격히 구별되며, 행정부내의 자체감사에서 적발된 부정부패범의 경우 형사처벌되어야 할 공무원임에도 불구하고

20) 감사원장의 자문기구로 설치되어 있는 『부정방지대책위원회』도 포괄적이기는 하지만, 부패를 통제하기 위한 간접적 수단이라고 할 수 있다. 이 위원회는 다음과 같은 기능을 수행한다. (부정방지대책위원회규칙 제2조)

1. 부정부패의 원인분석 및 예방대책에 관한 사항
2. 부조리 유발요인이 되는 법령 및 제도의 개선방안에 관한 사항
3. 부정·부패제거를 위한 감사운영 방향에 관한 사항
4. 기타 감사원장이 부의하는 사항

21) 공무원징계 양정 등에 관한 규칙, 부칙 참조.

행정처벌(최고 파면)의 수준에 그치는 경우가 종종 발생하고 있다. 그리고 우리의 경우 형법의 경우를 제외하고는 대체로 일반적인 처리절차를 중심으로 하여 포괄적으로 구성되어 있는 관계로, 법집행자의 자의성이 개입될 소지가 많아지게 되고, 이에 따라 법적 기강 자체가 확고히 서지 못하고 있는 실정이다.

그리고 부패방지를 위한 직접적인 법으로서 『공직자윤리법』을 들 수 있다. 이 법은 제5 공화국이 들어서면서 소위 “사회정화” 차원에서 1981년에 만들어져 1983년부터 시행되었다. 그러나 이 법은 공개금지를 원칙으로 하는 등 실효성에 의문이 있다는 비판을 받아, 새 정부가 들어선 1993년 5월 개정되었다. 개정된 법은 기존의 법률과 비교하여 매우 진전된 내용을 담고 있었다. 즉 재산등록 및 공개대상 공직자의 범위가 대폭 확대되었고 등록대상재산과 가액 산정방법도 구체적으로 명시되었으며, 재산등록 및 공개의 성실성 보장을 위하여 심사기능을 강화하고 허위등록자에 대한 처벌규정이 신설되었다.

그러나 최근 하위직 공무원들에 의한 부정부패 사건이 계속 발생하자, 정부는 『공직자윤리법』을 개정하여 재산등록대상 공무원의 범위를 크게 늘렸다. 그리고 금융실명제 긴급명령에도 불구하고 공직자윤리위원회가 금융기관의 장에게 공직자의 금융거래자료제출을 요구할 수 있도록 하고, 재산등록범위에서 공직자의 외조부모 및 외손자녀는 제외하였으며, 등록의무자가 많아 등록업무를 수행하기 곤란한 기관의 경우에는 그 소속기관중 일부를 등록기관으로 재지정이 가능토록 하였다.²²⁾ 그러나 이와 같은 공직자윤리법의 강화에도 불구하고 과연 등록재산(의 형성과정 등)에 대한 엄격한 실사가 어느 정도나 가능한지에 대한 의문이 여전히 제기되고 있다.²³⁾

2. 부패방지를 위한 특별법 제정의 필요성과 한계²⁴⁾

22) 이에 따라 1995년 1월 1일 부터 국세청, 관세청, 법무 및 검찰, 감사원, 소방직, 그리고 지방자치단체 세무공무원은 9급까지 재산을 등록해야 한다. 경찰은 등록대상이 경감에서 경사까지 크게 확대되었으며, 각 부처 및 지방자치단체의 감사관실 근무직원들도 모두가 재산등록대상이 되었다. 1996년에는 등록대상자가 현재의 약 3만4천명에서 전체 공무원의 약 20%인 19만 2천여명으로 증가하게 되었다.

23) 『금융실명제 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령』 제4조(금융거래의 비밀보장)에서는 금융기관 종사자는 명의인의 동의없이 그 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료를 타인에게 제공하거나 누설해서는 안된다고 하고 있다. 그리고 금융기관은 수사기관의 비리조사가 하더라도 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 의하지 않고서는 금융정보를 제공하지 못하도록 하고 있다.

24) 공무원의 부패방지를 위한 법률로서 제정논의가 일고 있는 것으로서 종합적인 부패방지법, 예산부정방지를 위한 법률, 내부비리 고발자를 보호하기 위한 법률 등이 있다.

새정부가 들어선 이래로 우리 사회에 만연된 부정과 부패, 특히 공직사회의 부정부패를 통제하기 위한 보다 종합적인 특별법의 제정에 대한 논의가 꾸준히 계속되고 있다. 특별법의 형태나 구체적인 내용은 논외로 하더라도, 이 법이 미치게 될 사회적 파장을 고려하여 아직까지는 제정에 대한 합의나 구체적인 내용이 수면위로 부각되지는 못하고 있는 실정이다. 그러나 부정부패한 공무원에 대한 엄격한 통제뿐만 아니라 복지부동 혹은 복지안동으로 표현되는 등 전반적으로 침체되어 있는 우리의 공무원사회를 일으켜 세우기 위해서도 현행 법체계의 정비 등을 포함하여 부패방지를 위한 종합적인 특별법 제정 및 특별기구의 설치 등에 대한 보다 구체적인 논의가 필요하다고 할 수 있다.²⁵⁾

부패방지를 위한 특별법의 구성체계는 크게 두가지 부문으로 나뉘어 논의될 수 있다. 즉 처벌의 대상, 종류 및 강도 등과 관련된 규정과 부패조사 및 부패공직자의 소추에 관한 특별기구의 설치여부에 대한 것이다. 부패방지를 위한 특별법의 제정을 주장하는 사람들은 적용 대상 공무원의 범위를 가급적 넓게 규정하려고 하고, 또한 뇌물의 수수 등 부패행위의 내용을 넓게 규정하여 특별법의 적용범위를 넓힐 것을 주장한다.²⁶⁾ 그리고 부패예방을 위한 사전 조치와 사후의 점검조치를 포함시킬 것도 주장한다.

앞에서도 언급하였듯이 현행 법률들은 그 엄격성의 정도가 다른 국가들에 비해서 매우 약하다는 평가를 받고 있다. 물론 법의 엄격성이 부정과 부패를 충분히 통제할 수 있다고 보기는 어렵지만 최소한의 필요조건은 될 수 있을 것이다. 예를 들어서 뇌물 등의 수수와 관련하여 싱가포르의 『부패방지법(Prevention of Corruption Act)』 제6조에서는 10,000불 이하의 벌금과 5년 이하의 징역을 병과할 수 있도록 되어 있으나, 우리나라의 형법 제129조에서는 이와 유사한 죄목에 대하여 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처할 수 있도록 하여, 처벌의 엄격성에 상당한 차이를 나타내고 있다.

특별법을 제정하여 공무원부패의 양당사자, 즉 공무원과 시민을 모두 통제의 대상에 포함시킬 경우 공무원부패의 발생에 대한 억제력은 기존의 법체계에 의한 것보다 더욱 강화될 것이다. 그런데 우리의 경우, 부패방지를 위한 종합적인 특별법이 마련되어 있지 않지만, 강도의 측면은 예외로 하더라도 부패를 통제할 수 있는 어느 정도의 법규들이 마련되어 있다.

25) 이와 같은 특별법 제정 논의와 더불어 행정조직내의 부패행위를 고발하는 공무원을 법적으로 보호하는 소위 『내부고발자보호법』에 대한 제정 필요성도 활발히 논의되고 있다. 우리나라의 전반적인 사회문화 내지는 행정문화상 그 실효성에 대해서도 어느 정도 의문이 제기되고 있기도 하지만, 우리 사회의 부패구조의 특수성을 감안할 때 이와 같은 법의 제정필요성은 매우 높다. 이에 관련해서는 박홍식(1990)을 참조.

26) 이외에도 『공직자윤리법』의 재산등록이나 『공무원범죄에 관한 몰수특례법』의 적용범위를 크게 확대하자는 주장이 계속 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고 우리의 공직사회가 부패로 점철되고 있는 이유는 무엇인가? 여기서 지적될 수 있는 것이 특별법의 제정 이전에 부정부패 행위를 통제할 수 있는 법과 제도(혹은 수사기구)가 지금까지 그렇게 실효성있게 운영되지 못하였다는 것이다.

기존 법체계의 정비와 효율적인 운영이 없는 상태에서 특별법의 제정은 새로운 법 제정 이상의 의미가 없기 때문에 양자가 동시에 논의되어야 할 것이다. 특히 현재 공무원의 부패는 내부감사를 통해서 적발이 되더라도 그것이 검찰이나 언론 등 외부에 의해서 인지되지 않는 한, (혹은 인지되었어도 처벌이 항상 되는 것은 아니다) 또는 대외적으로 큰 물의를 일으키지 않는 한 여간해서는 형사상의 처벌을 받고 있지 않는 것이다. 또한 수사기관에 의해서 인지된다고 하더라도 수사기관이 외압에 영향을 받지 않고 독립적으로 수사하고 기소할 수 없는 상황이라면, 수 많은 법률은 있으나마나 한 것이라고 할 수 있다. 따라서 여기서 보다 깊이있게 고려해야 할 것은 다름 아닌 기존 법체계의 정비와 더불어 부정부패를 조사 내지는 기소할 수 있는 특별기구의 설치에 대한 논의인 것이다.²⁷⁾ 앞서 논의한 동남아 국가의 경우 이와 같은 기구가 수상의 직속기관으로 되어 있거나 혹은 미국의 『특별검사제』와 같이 행정부로 부터 독립되어 운영되고 있다.

전자의 경우 대통령이나 수상과 같은 최고권력자의 반부패의지가 무엇보다도 강하고 이를 실현하는 특별기구가 조직상 대통령직속이지만 직무상으로 독립할 경우(우리나라의 감사원이 이론상 이에 해당한다) 상당한 실효성을 기대할 수 있을 것이다.²⁸⁾ 그러나 이 보다 더

27) 특별법으로 부패방지 관련법을 제정·실시하고 있는 국가들의 경우, 거의 예외없이 부패공무원을 조사할 수 있는 공무원 소추기구를 설치·운영하고 있다. 즉 특별법과 소추기구는 그 실효성을 위해서 서로 밀접한 관계에 있음을 알 수 있다.

28) 본고에서 종합적인 특별법 제정의 필요성을 논의하지만, 이러한 특별법은 부패통제에 있어서 부분적인 역할만 할 수 있다는 현실적인 한계를 또한 인정할 수 밖에 없다. 이와 관련하여 본고에서 논하고 있는 특별법과 기구를 운영하고 있으며, 동시에 효율적으로 통제가 이루어지고 있는 국가로 평가받고 있는 싱가포르의 부패통제제도에서 얻을 수 있는 교훈으로서 다음이 지적되고 있다(김해동, 1991: 171).

- ① 가장 중요한 교훈은 정치지도자가 진심으로 부패를 척결할 의지를 가지고 있어야 하고, 그 자신 모범을 보여야 한다.
- ② 부패는 국부적 수술이 아닌 종합적 처방으로 수술을 받아야 하며, 따라서 부패추방운동을 광범위 하고도 지속적으로 추 진해야 한다.
- ③ 부패는 부패수사기관 자체가 부패하지 않아야 하며, 이 조직은 청렴한 지도자의 지휘를 받아야 한다.
- ④ 민원관계업무를 담당하고 있는 부서는 부패에 휘말리지 않도록 정기적으로 스스로를 점검해야 한다.
- ⑤ 공무원들은 민간기업과 동등한 수준의 대우를 받아야 한다.

바람직한 것은 직무상으로 뿐만 아니라 조직상으로도 독립된 소추기구의 구성이라고 할 수 있다. 그래서 일각에서는 이러한 특별기구의 상충부를(우리나라의 경우 『부정방지대책위원회』의 위원은 임명직) 주민의 직접선거에 의해서 선출해야 한다고 주장하기도 한다.²⁹⁾ 이와 같은 특별조사기구의 예로서 미국의 경우 1978년 『정부윤리법』의 제정이후에 특별검사제도가 정착되었는데, 그 장점에도 불구하고 일부에서는 비판을 하기도 한다. 즉 이 제도가 야당에 의해서 정략적으로 이용되면, 국정이 원활히 이루어질수 없다는 것이다. 우리의 경우 특별검사제도와 유사한 제도로서 『준기소절차』가 마련되어 있지만(형사소송법 제260조~제265조), 그 적용의 범위가 매우 협소할 뿐만 아니라(형법 제123조~제125조), 현실적으로 거의 이용이 되지 못하고 있다는 점에서 개정의 필요성이 제기되고 있다(이재상, 1993).

『준기소절차』는 공무원의 직권남용죄에 대하여 고소 또는 고발을 한 자가 검사의 불기소처분에 불복하여 그 검사가 소속하는 고등검찰청에 대응하는 고등법원에 그 불기소처분의 여부에 관한 재정을 신청하여, 법원이 그 신청을 이유있다고 인정하여 심판에 부하는 결정을 하였을 때는 공소의 제기가 있는 것으로 간주하는 제도이다. 일명 『재정신청제도』라고도 한다. 원래 이 제도는 검사의 불기소처분이 권력층의 지시나 또는 기타 외부의 압력에 의하여 이루어졌다고 인정될 경우에는 고소인 또는 고발인은 범죄 유형에 제한없이 모든 범죄에 대하여 법원에 심사를 구할 수 있도록 하였으나, 1973년 형사소송법의 개정으로 재정신청의 적용범위가 공무원의 직권남용죄에 제한되었다. 이에 따라 개정전까지 많게는 한해에 2,000여건까지 되었던 신청이 1974년 이후부터는 70여건을 넘지 못하고 있으며, 1987년까지 부심판결정이 내려진 것은 전무한 실정이다(이재상:119). 1988년 부친경찰서 성고문사건 이후 재정신청제도가 검사의 불기소처분에 대한 규제제도로서 한때 재조명되기도 하였지만 1991년 이후 다시 급감하는 경향을 나타내었다. 따라서 재정신청제도를 활성화하기 위해서는 재정신청의 적용범위를 모든 범죄는 아니더라도 모든 공무원범죄로 확대하는 것을 적극 검토해야 할 것이다.

이와 같은 종합적인 특별법의 제정이나 기존 법체계의 활성화 이외에도 공무원범죄로 인한 부정한 재산을 몰수하기 위한 『공무원범죄에 관한 몰수 특례법』이 최근에 제정되었다. 『공무원범죄에 관한 몰수특례법』은 공무원부패를 제도적으로 억제하기 위한 법으로서, 공무원이 특정한 범죄행위를 통하여 취득한 불법수익 등을 철저히 추적, 환수하는 제도적

29) 물론 부패방지를 위한 특별기구를 설치하기 보다는 기존의 감사원의 위치를 재정립하는 것이 우선시 되어야 할 것이다. 즉 감사원이 헌법상의 독립기관이기는 하지만, 직무상으로는 여전히 문제를 안고 있다는 비판을 받고 있다는 점에서, 감사원의 위치를 어떻게 정립할 것인가는 특별기구의 설치만큼이나 중요한 것이다. 이 경우 현재 감사원의 기능, 즉 회계감사기능과 직무감찰기능을 분리해야 될 것이라는 주장도 제기되고 있다.

장치라고 할 수 있다. 즉 동법은 특정공무원범죄³⁰⁾로 얻은 재산(불법수익)뿐만 아니라 그로부터 유래한 재산까지 몰수하고(동법 제3조), 몰수할 재산의 불법성에 대한 입증 책임을 완화하였다(동법 제7조). 또 몰수나 추징을 피하기 위한 재산도피행위를 방지하기 위하여 기소 전·후 검사의 청구나 직권으로 법원이 몰수, 추징보전명령을 발하여 재산처분을 금지토록 규정하였다.(동법 제23조)

그러나 이 법은 공무원의 특정범죄로 인한 불법적 재산 또는 수익에 대한 몰수가 가능하여 공무원에 의한 부패방지에 어느 정도 효과를 거둘 수 있다는 측면에서 유용하지만, 몇가지 측면에서 동시에 문제점을 지니고 있다는 평가를 받고 있다. 먼저 몰수대상과 관련하여(동법 제2조), 동법이 목적하는 바, 부정부패에 대한 보다 효과적인 억제제를 위해서는 특정공무원범죄라고 하여 적용대상이 되는 공무원 범죄의 범위를 제한하기 보다는 일반적인 공무원범죄로 확대하는 것이 보다 바람직할 것이며, 확대하여도 그렇게 큰 문제는 없을 것이다. 특별히 “특정공무원범죄”라고 한정하는 것에 따른 법률적 실익이 명확하지 않다는 것이다. 그리고 불법수익 또는 재산을 자신의 채무변제를 위하여 이용한 경우에도 추징이 가능하도록 하는 조항이 필요하다. 불법재산의 입법과 관련하여 “불법수익으로 형성되었다고 볼만한 상당한 개연성이 있는 경우에는 특정공무원범죄로 얻은.”(동법 제7조)에서, 입증책임을 적극적으로 피의자가 지도록 하는 것이 사후 법령의 해석에 있어서 보다 명확하고 논란의 여지가 없을 것으로 판단된다. ‘개연성’ 자체의 판단에 대한 논란의 여지가 있으며(강성남:7~9), 또한 이에 대한 자의적인 남용의 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

그리고 앞에서도 언급하였지만, 많은 부패사건이 내부의 고발에 의해서 사실상 이루어지고 있으며, 행정조직 내부의 공무원이 누구보다도 부정과 부패를 잘알고 있다는 점에서 양심 있고 정직한 공무원이나 용기있게 고발을 하는 공무원을 보호하기 위한 제도의 필요성이 최근 국내에서 활발하게 제기되고 있다.

이와 같은 소위 내부고발자보호법의 주된 목적은 내부자가 비리에 관한 내용을 제보하였을 경우, 이러한 내부자가 어떠한 불이익도 받지 않도록 적극적으로 보호하는데 있다. 그리고 보완적인 내용으로서 이들에게 일정한 인사상의 혜택이나 포상을 할 수 있도록 하고 있다. 따라서 법률상으로는 그 목적과 내용이 매우 간명하다고 할 수 있다. 그러나 이 법률³¹⁾이 지니고 있는 현실적인 효과나 영향력은 매우 크다고 할 것이다.

30) 여기서 “특정공무원범죄”라 함은 다음을 말한다.(동법 제2조의 1)

가. 형법 제129조 내지 제132조의 죄

나. 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률 제2조 제1호, 제2호 또는 제4호(제1호 또는 제2호에 규정된 자의 보조자로서 그 회계사무의 일부를 처리하는 자에 한한다)에 규정된 자가 국고 또는 지방자치단체에 손실을 미칠 것을 인식하고 그 직무에 관하여 범한 형법 제355조의 죄)

다. 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제2조 및 제5조의 죄

미국의 경우, 1960년대 이래로 지금까지 수많은 내부고발이 있어왔다. 그리고 이와 같은 문제를 다루기 위한 많은 노력이 진행되었으며 연방정부와 주정부 차원에서 내부고발자의 보호에 대한 입법 등 활발한 논의가 진행되었다.

내부고발자보호법은 정부부문뿐만 아니라 민간부문에서도 적용되고 있다. 입법이나 적용의 용이성 때문에 민간부문을 보다 직접적으로 규율하는 법이 먼저 제정되었다. 가장 대표적인 예가 『부정주장법(False Claima Act of 1986)』이다. 이 법의 제정에 따라 정부의 구제제도나 기업내부의 절차가 아닌 보다 효율적인 법원에 의하여 보호를 받을 수 있게 된 것이다. 이 법은 정부와 계약을 맺고 있는 민간기업이 정부를 속이고 있다는 것을 발견한 경우, 그러한 사실을 인지한 기업의 구성원이 연방정부를 위하여 그 기업을 제소할 수 있도록 하고 있다. 그리고 개인의 고발로 정부가 소송을 하여 그 돈을 되찾으면 환수액의 15%를 상금으로 지급하도록 하고 있다. 적어도 현재까지 이 법은 내부의 양심적인 고발자에게 가장 강력한 보호를 주고 있는 것으로 평가를 받고 있다.

정부기관내의 부정고발자에 대한 보호입법으로는 『내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)』이 제정되었다. 미국 의회는 정부기관내의 부정한 활동을 고발한 연방공무원들이 어떠한 불이익도 당하지 않도록 하여 양심적인 고발자를 보호하고, 정부와 각 기관이 부패하는 것을 방지하고자 이 법을 상하양원 만장일치로 통과시켰다. 이 법의 주요한 내용을 보면, 공무원은 불법적 활동에 관여하는 것을 거절하였다고 하여 어떠한 불이익도 당하지 않는다. 특히 이 법에는 모든 내부고발자가 보호된다는 구체적 규정을 두고 있다. 내부의 고발자는 더 이상 법적 입증의 부담을 지지않으며, 오히려 잠정적 구제를 우선 받게 된다. 그리고 내부고발자들은 다른 부서로의 전보를 요구할 수 있는 권리를 부여받았다.

이 법은 내부고발자들이 받을 수 있는 보복성 인사발령을 막는 것에 초점을 두고 있어서, 이와 같은 과정을 감시하기 위하여 특별기관을 운영하고 있다. 즉 『실적주의보호위원회(Merit Systems Protection Board:MSPB)』와 『특별검사(Special Counsel)』가 설치되어 의회와 대통령의 감독을 받으며 활동을 한다.(동법 제3조) 여기서 실적주의보호위원회는 미국법령집제5권 및 제38권 제2023조 기타 법, 준칙 또는 규정에 따라 위원회가 관할하는 모든 문제에 대하여 청문,재결하고, 청문,재결에 관한 규정을 발령하고 기타 적용법규에 따라 당해문제에 대하여 최종적인 조치를 취할 권한을 보유하고 있다.(미국 법령집 제5권 제12장 제1절 실적주의보호위원회 제1204조)

그리고 특별검사의 지휘를 받는 『특별검사부(Office of Special Counsel : OSC)』가 설치, 운영되고 있다. 특별검사부는 사법적인 통고권한을 보유하고 있으며, 규정에 따라 공무원, 공무원이었던 자, 후보자를 금지된 인사조치로부터 보호한다. 또한 부당한 인사조치를 당했다는 고발을 접수, 수사하며, 법 및 규칙의 위반사실, 공금의 부실운영 및 낭비, 권한남용 또는 공중의 보건과 안전에 대한 실질적이고 특수한 위협에 관한 폭로내용을 접수

검토하고, 필요한 경우에는 이를 법규의 요건에 따라 검찰총장 또는 기관장에게 이송한다.

이와 같은 내부고발자보호법은 그 목적에 상응하는 효과를 충분히 거두기는 현실적으로 쉽지 않다는 것이 이미 본법을 실시하고 있는 국가들에서 얻을 수 있는 교훈이다. 그럼에도 불구하고 이 제도를 이들 국가들이 운영하는 것은 바로 이 법률이 지니고 있는 목적과 그 효과의 가능성 때문이라고 할 수 있다. 미국의 내부고발자보호법도 제2조에서 “정부의 불법, 낭비, 부패를 폭로한 공무원을 보호하는 일은 보다 효과적인 행정으로 나아가는 근본적인 조치이다”라고 명문화 되어있다.

V. 결 론

한 나라에서 공직자가 차지하고 있는 중요성을 감안할 때, 공직자의 청렴성과 도덕성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 때문에 새로운 정부가 등장했을 때마다 제 일성으로 내걸었던 것이 바로 부정부패의 척결이었던 것이다. 물론 가장 바람직한 통제방법은 공직자 스스로에 의한 윤리적이고 자율적인 통제일 것이다. 그러나 이러한 방법은 현실적으로 그 실효성을 기대하는데 일정한 한계가 있을 수 밖에 없으며, 따라서 비록 강제성을 수반하기는 하지만 어느 정도 법과 제도의 필요성도 존재한다.

앞에서 지금까지 논의하였지만, 어느 정도 부패방지를 위한 종합적인 특별법의 제정필요성이 있는것이 사실이다. 단지 또 하나의 새로운 법의 제정이라는 의미 이외에도, 현재의 우리의 상황과 또한 이와 같은 법이 지니고 있는 상징성을 감안할때, 그 어느 때 보다도 제정의 필요성이 높다. 특히 공직사회가 깨끗한 것으로 평가받고 있는 많은 국가들이 부패방지를 위한 보다 종합적인 특별법과 부패공무원을 소추할 수 있는 독립적인 기구를 설치·운영하고 있다는 것은 우리에게 시사해주는 바가 매우 크다. 그러나 이러한 법의 제정에 대한 거부감이 현실적으로 상당히 존재하고 있다는 점을 상기할 때, 먼저 기존의 다양하고 산만한 법체계에 대한 정비와 활성화에 대한 정책적 노력이 요구되며, 앞서 논의한 『재정신청제도』 등의 활성화를 위한 관련 법체계의 정비도 새로운 법의 제정 논의와 동시에 이루어져야할 것이다.

또한 설사 부패방지를 위한 종합적인 특별법을 제정한다고 하더라도 성급한 결론을 내기 보다는 특별법의 적용범위, 처벌의 내용 및 강도 등에 대한 보다 신중한 논의가 요구된다. 특히 공무원부패에 대한 통제는 여러 가지 이유때문에 많은 현실적인 한계를 지니고 있다. 즉 공무원 부패에 관련된 정보의 부족, 시민의 일시적인 관심, 정치·행정체제의 복잡성(complexity), 그리고 부패통제의 역기능(즉 무사안일이나 보신주의의 발생 등) 등의 존재는 효율적인 통제전략의 수립이나 채택을 현실적으로 어렵게 하고 있는 바, 부패문제에 대한 보다 지속적이고 세심한 정책적 접근이 요구된다.

참 고 문 헌

- 강성남 (1994), 공무원 부패 방지방안과 관련된 예상쟁점과 입법상의 보완책, 국회도서관 입법조사분석실, 현안분석, 제88호.
- 강철규 (1994), 경제비리의 제유형, 한국사회과학도서관 창립10주년기념 학술심포지엄 발표논문, 한국사회과학연구협의회.
- 김영종 (1985), 개발도상국가들의 관료부패 모형정립, 한국행정학보, 제19권 제2호.
- (1993), 부패문화의 개혁정책, 한국행정연구원, 한국행정연구, 제2권 제1호.
- 김해동 (1972), 관료부패에 관한 연구, 서울대학교, 행정논총, 제10권 제1호.
- (1991b), 각국의 부패통제 - 법과 기구, 서울대학교, 행정논총, 제29권 제2호.
- (1992), 관료부패통제의 이론, 서울대학교, 행정논총, 제30권 제1호.
- 민주당 (1991), 수서지구택지특혜공급사건 진상백서.
- 박기찬 (1993), 조직정치론, 경문사.
- 박홍식 (1990), 내부고발 : 이론, 실제, 그리고 함축적 의미, 한국행정학보, 제25권 제3호.
- 백상기, 김정옥 (1988), 감사제도론, 교보문고.
- 법제처 (1993), 주요국가의 공직자 부정방지관계법
- 윤태범 (1992), 한국 관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구, 서울대학교, 박사학위논문.
- (1993), 관료부패의 구조에 관한 연구, 한국행정학보, 제27권 제3호.
- (1994), 관료부패 형성에 있어서 경제적 차별에 따른 시민개입에 관한 연구, 한국행정학보, 제 28권 제1호.
- (1994), 한국의 부패구조와 내부고발자보호법이 갖는 의미, 내부비리제보자보호등에 관한 법률(안) 입법을 위한 공개토론회(1994. 11. 23. 국회의원회관 소회의실),
- (1994), 공무원부패와 통제, 아산재단연구총서 17집.
- 이재상 (1993), 검사의 기소재량에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 연구보고서 92~16.
- 전수일 (1984), 관료부패연구 : 사회문화적 접근, 한국행정학보, 제18권 제1호.
- 전철환 (1988), 경제유착과 민주화의 과제, 季刊京郷, 봄호.
- 최병선 (1994), 정치행정비리와 앞으로의 과제, 한국사회과학도서관 창립10주년기념 학술심포지엄발표 논문, 한국사회과학연구협의회.
- 한국행정연구원 (1992), 정부사정체계 효율화 방안.
- Ackerman, S.R (1978), Corruption : A Study in Political Economy, N. Y. : Academic Press.
- Alfiler, M. C (1985), "Corruption control measure," PJPA, Vol.29, No.2.

- Benson, George C. S. & Maaranen, Steven A (1978), *Political Corruption in America*, Lexington, Mass. : D.C. Heath and Company.
- Bautista, V. A (1982), "The Nature, Causes, and Extent of Corruption : A Review of Literature," *PJPA*, Vol. 26, Nos. 3-4.
- Caiden, G.E. and N.J. Caiden (1977), "Administrative Corruption," *PAR*, Vol.37, No. 2.
- Caiden, G.E (1981), "Public Maladministration and Bureaucratic Corruption "Public Administraion, Vol. 3, No. 1.
- Clarke, Michael (ed.) (1983), *Corruption*, New York : St.Martin's Press.
- (1990), *Business Crime : Its Nature and Control*, N.Y. : st.Martin's Press.
- Clinard, M.B. & Quinney, R (1973), *Criminal Behavior Systems*, N.Y. : Holt, Rinehart and Winston.
- Dobel, J.P (1978), "The Corruption of a State," *APSR*, Vol. 72.
- Elcock, Howard (1991), *Change and Decay*, London : Longman.
- Etzioni, Amitai (1984), *Capital Corruption*, N. Y. : Harcourt Brace Jovanovich.
- Gardiner, John A (1970), *The Politics of Corruption*, N.Y. : Russell Sage Foundation.
- Hagan, John (1987), *Modern Criminology*, N. Y. : McGraw-Hill.
- Heidenheimer, Arnold J (ed.) (1990), *Political Corruption*, New Brunswick : Transaction.
- Hope, K.R (1985), "Politics, Bureaucratic Corruption, and Maladministration", *IRAS*, Vol. 4, No. 1.
- Huntington, S.P (1967), "Political Development and Political Decay", C. E. Welch, (ed.), *Political Modernization : A Reader in Comparative Political Change*, California : Wadsworth Publishing Co. Inc.
- Johnston, Michael (1982), *Political Corruption and Public Policy in America*, Calif : Brooks /Cole.
- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley : Univ. of Calif.
- Markovits, A.S. & Silverstein, M. (1988). *The Politics of Scandal*, N.Y. : Holmes & Meier.
- Myrdal, Gunnar (1971), *Asian Drama*, N. Y. : Pantheon Books.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, N.Y. : Addison Wesley.

- Palmier, Leslie (1985), *The Control of Bureaucratic Corruption*, India : Allied Publishers.
- Prins, Herschel (1982), *Criminal Behavior : An Introduction to the Criminology and the Penal System*, N.Y. : Tavistock.
- Rogow, A. A. & Lasswell, H. D (1963), *Power, Corruption and Rectitude*, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall.
- Scott, J. C. (1972), *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall.
- Sherman, Lawrence W. (1980), "Three Models of Organizational Corruption". *Social Problems*, Vol. 27. No. 4.
- Ward P. M. (1980), *Corruption, Development and Inequality*, London : Routledge.
- Weiss, C.H. & Barton, A. H. (1980), *Making Bureaucracies Work*, Beverly Hills, Calif. : Sage.
- Williams, Robert (1987), *Political Corruption in Africa*, Brookfield, Vermont : Gower.