

## 정치인의 윤리성 제고방안

### A Study on the Ethics of Politicians in South Korea

김 기 옥 (Kim, Ki Ork)\*

#### ABSTRACT

It is difficult to distinguish between power and corruption in South Korea because corruption is a serious problem, especially among the politicians. To improve the situation, the society must be reformed, and the politicians must change their attitudes and behave ethically in performing their duties. To eliminate corruption in South Korea, anti-corruption measures must be introduced, force must be used, and Koreans must change their tolerant attitude toward corruption. The author suggests that all three methods must be used to fight corruption.

---

\* 호남대학교 행정학과 교수(行·博)

## I. 문제제기

요즈음 들어 사회 각 분야에서 부정·부패에 대한 관심이 높아지고 각종 출판매체에 사회병리에 대한 현장 진단의 특징들이 실리고 있는가 하면 새 정부는 「깨끗한 정부」를 국정지표로 제시하고 여하한 대가를 치르더라도 부패추방만은 실현할 의지를 천명하고 있다.

이는 새로운 정부를 맞으면서 분출하는 민주적 욕구와 문민정치에 대한 문제제기에 불과한데 초기의 권력형 비리와 부패의 청산에 대한 관심에서 더 나아가 점차 그들이 뿌리 내렸던 사회 각 부문의 구조적 비리와 부패의 척결에 대한 국민적 여망의 발로라고 볼 수 있다.

이러한 부패에 대해 발전도상국의 근대화 과정에서 경제발전, 국민통합 및 정부의 관리능력과 같은 중요한 문제들을 해결함으로써 정치발전을 돕는다는 부패의 순기능론이 대두되기도 한다.<sup>1)</sup> 그러나 이는 목적을 위해 어떠한 수단이든 정당화된다는 마키아벨리즘적 사고방식(machiavellianism)에 입각해<sup>2)</sup> 부패를 정당화시키는 괴변에 불과한 것이며, 이러한 부패가 국가발전에 가져오는 역기능은 다음과 같은 심각한 결과를 초래한다.<sup>3)</sup>

첫째, 부패는 독재자에 의한 재산의 해외도피, 건설사업에의 과잉투자 등으로 투자왜곡과 낭비, 해외원조의 감소로 인한 자본형성의 저해 등을 통해 국가재원의 낭비를 초래한다. 둘째, 혁신을 부르짖는 군사정권의 여지를 심어주며 독재적 군사정권은 다시 국민적통합을 약화시키기도 한다. 셋째, 관료조직의 능률적 직무수행을 방해하며 행정의 관리능력이나 정치권력의 정당성을 상실케 한다.

이미 19세기에 영국의 역사학자 액튼(Load Acton)경이 말했듯이 “절대권력은 절대부패한다(Absolute power corrupts absolutely)”라는 명제처럼, 우리 사회가 지닌 40여년 이상 전통적인 권위주의적 정치행정문화를 토양으로 하여 개발을 위한 강력한 독재체제가 꽃피워진 상황에서 공권력은 절대적으로 부패할 수밖에 없었다. 그러나 권력이 아무리 부패하여 사회전반에 뿌리를 내린다 하더라도 사회를 건전하게 유지하기 위해 빛과 소금이 되어야 할 교육, 학문, 언론, 의료, 법조계가 비리와 부패로 오염되어서는 안될 것임에도 불구하고 우리가 생각했던 것 이상으로 많은 문제점을 노출시키고 있다.

이로 인해 이제 우리 사회가 “부패인가?, 권력인가?”의 양자택일의 기로에 서 있다는 말이 나올 정도로 심각한 진통을 겪고 있다.<sup>4)</sup> 이렇게 뿌리깊은 부패를 폭력혁명에 의한 방법으로 해결하지 않도록 하려면 공직자와 사회지도층인사들의 비리와 부패에 대한 뼈아픈 반성과 그들의 부패를 조장하고 때로는 제재하기도 했던 사회제도 전반에 대한 改革이 뒤따라야 할 것이다. 그 중에서도 공직제통, 특히 정치계에서의 도덕성 확립과 청렴정치를

1) 호스리츠(Hoselitz) 교수나 일부 비평가들은 “개발초기의 국가는 끊임없는 사회통합의 욕구에 의해 지배된다”라거나, “부패가 많을 수록 부패당사자들간의 조화가 커진다”라고 보고 있다.

2) E. A. Gaede, *Politics and Ethics. -Machiavelli to Niebuhr*, (Univ. Press, 1956) p. 25.

3) J. S. Nye, 이정식(옮김), “부패와 정치적 발전”, *신동아*, (1967.12) pp. 194~197.

4) <시사저널> 제5호(1989.11.26) p. 44.

위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이는 윗물이 맑아져야 아랫물이 맑아질 수 있다는 가장 평범한 진리처럼 우리 사회의 가치체계를 결정하는 최고의 의사결정기구에서 순리와 정직이 통하도록 할 때만이 사회정의의 실현이 가능하기 때문이다.

따라서 이 글은 그간 구두선처럼 되뇌이면서도 마치 경원의 대상처럼 멀리 해왔던 정치의 역할과 그의 바른 모습을 살펴보고, 정치인의 공직론리에 대해 곱씹어 보고나서 그러한 이상에 비추어 우리의 정치현실, 특히 비리와 부패를 청산하고 보다 논리적이고 청렴한 정치를 실현하기 위한 현실적 방안이 무엇인지 검토할 것이다.

## II. 정치인과 정치윤리

### 1. 정치와 정치인의 역할

민주주의 국가에서 정치가 공동체의 특징적 존립과 공공의 이익을 실현하기 위한 것이라고 한다면 이는 “공동체의 질서와 정의를 달성하기 위해 사적 이익에 대항하여 일반의 이익과 공동선을 보장하는 수단”이라고 개념 지을 수 있다.<sup>5)</sup>

여기에서 정치를 ‘건제와 균형’을 토대로 하는 삼권분립체제하에서의 대의민주제를 상징하는 입법부의 기능을 ‘행정’과 대비되는 개념인 좁은 의미로 파악한다면 정치 또는 정치인의 기능은 곧 입법부(의회)의 기능속에서 추출되어야 한다.

일반적으로 의회(국회)와 그를 구성하는 국회의원은 국민전체의 대표자로서 국민의사형성에 적극 참여하고 기타 여러 가지 활동을 통해 행정부를 통제할 책무를 진다고 한다. 이를 법률적 측면에서 보면 국민대표기관, 입법기관 및 정부통제기관으로서 헌법적 지위를 가지고, 헌법 및 법률에 열거된 제반 권한을 행사함으로써 국정을 수행하는 행정부를 민주적으로 통제하기도 하고 또한 국정당당의 한 기구로서 그를 보완하는 역할을 수행함을 뜻한다.

즉, 입법부는, ① 그의 기본적 임무인 입법활동을 통해 행정부의 정책방향이나 목표를 제시·변경·수정하고 필요시에는 행정기구의 개편을 피하기도 하며, ② 예산심의·의결 및 예비비의 설치동의·지출승인과 기채동의 및 결산심의 등의 권한을 행사하고, ③ 청문권, 국정감사, 조사권 등을 발동하여 중요 관심사건을 밝혀내어 책임있는 행정을 하도록 통제하는 역할을 하게 된다.<sup>6)</sup> 이렇게 볼 때 국회는 국회정치를 주도해 나가면서 국정전반을 이끌어 나갈 수 있는 지위와 권한을 부여받았음에도 불구하고 과거 우리 의회는 ‘행정부의 시녀’, ‘통법부’, ‘정치꾼들의 선동장’이라는 비난을 면치 못하면서 제구실을 못해왔던 것이 사실이다.<sup>8)</sup> 이는 그간의 우리 정치체제가 강력한 행정부 우위형이었던 탓도 있지만

5) 이상구, 「민주정치론」, 〈대왕사, 1985〉, p. 236.

6) 권영성, 「신판 헌법학개론」, 〈법문사, 1996〉 pp. 690~708

7) 이관중, 「행정책임론」, 〈대영문화사, 1989〉 pp. 222~227.

한편으로는 입법엘리트인 의원자신들이 행정부를 효과적으로 견제하기 위한 의원발의립법, 정부제출법안의 충분한 심의 및 제반 정책입안능력의 부족에 기인했다고 보아도 무리는 아닐 것이다. 게다가 근대화 과정에서 발생한 부정·부패로부터 의원의 공지와 자부심을 지키려는 정치도덕 또는 의원윤리의식이 부족한 가운데에서 일부 고위행정관료와 더불어 권력형 비리의 창출자가 되어왔던 때문이기도 하다.

마땅히 국가공동체를 존립·발전시키고 공공사익을 실현하는데 있어 방향을 제시하고 감시·독려해야 할 정치공동체가 어떠한 의미에서는 제구실을 못하고 더 나아가 구실하기를 포기했다는 것은 정치인들의 정치윤리 부재에 많은 책임이 돌려져야 할 것이다.

## 2. 정치인과 정치과정

정치인도 공직자에 포함되므로 공직윤리가 있으니 마땅히 정치인의 윤리도 존재함이 분명하다. 하지만 이에 대해 다음과 같은 논란이 따르고 있다. 만약 정치가 지배엘리트 또는 정치인들의 사적 이익을 취득·확대하기 위한 권력놀이이라면 필요한 것은 양심을 외면한 술수로 피지배층을 착취하기 위한 기만과 탄압이지 그들에게 윤리는 필요가 없을 것이다. 또한 정치인이 성인군자나 천사들이라면 그들은 고도의 양심과 이상을 가지므로 또한 윤리가 필요 없을 것이다. 그러나 현실정치에 있어서 그들은 사익을 추구하기 위한 투쟁꾼들도 아니며 또한 성인군자나 천사들이 아니기 때문에 정치와 정치인에게서는 윤리가 필요하다고 하겠다.<sup>9)</sup> 반면에 어떤 정치학자는 ‘정치윤리’는 ‘개인윤리’와는 별개의 것으로 정치에는 윤리가 필요 없고 군이 있어야 한다면 ‘정치의 속성에 맞는 윤리’, 즉 ‘정치의 윤리’가 있을 뿐이라는 마키아벨리즘적 윤리를 전개하기도 한다.<sup>10)</sup>

이와 같은 논란에도 불구하고 정치가 해야 할 일이 공동체 구성원들이 협력조건과 방향을 제시하여 그들의 사적인 이해갈등이나 견해 차이를 초월한 공익을 실현할 수 있도록 하는 것이라고 볼 때에 이를 위한 협력을 얻어낼 수 있는 정치윤리는 반드시 필요한 것이다. 왜냐하면 협력은 곧 상호존재이며 이는 신뢰를 바탕으로 하는 바, 정치인과 국민사이에 신뢰의 분위기를 조성하려면 정치인들이 그들의 활동에 있어 법률이외에 지켜야 할 도덕적 규범을 갖추어야 한다. 바로 그 도덕적 규정이 정치윤리인 것이다.<sup>11)</sup>

## 3. 정치(공직)윤리의 근거와 내용

정치인을 다른 공직자와 구분하여 별도로 정치윤리로서 논의할 경우가 거의 없으므로 이론의 제3장에서 필자 나름대로 조작적으로 정의해 보기로 하고, 여기에서는 단순히 “정치인들이 지켜야 할 도리 또는 실제의 도덕규범이 되는 원리”라고만 정의하기로 한다.

8) 박철언, “국회입법기능에 관한 실험적 분석”, ‘박동서(편), 『의회와 입법과정』, (법문사, 1985) pp. 55~107.

9) 양동안, 「한국정치의 현실」, (삼화출판사, 1990) p. 88.

10) 小室直樹, 〈도서출판 さようせい〉 동문선(역), 「이것이 정치다」, (政治かねえいから 世の中すもしろい)

11) 양동안, 전제서, pp. 89~90.

다만, 여기서는 이를 공직자 또는 공무원에 포함하여 '공직자 윤리'라는 포괄적 개념으로 파악하고자 한다.

### 1) 정치(공직)윤리의 근거

윤리란 개념자체가 다양한 역사적·사회적 환경과 개인의 가치에 따라 파악되기 때문에 공직윤리에 대한 판단기준의 논의 역시 다양하게 나타난다. 이러한 공직윤리의 내용을 살펴보기 전에 그 윤리의 근원이 되는 준거를 고찰해보면 다음과 같이 크게 3가지로 분류된다.<sup>12)</sup>

첫째, 공직윤리는 주위의 정치적 집단의 가치나 신념으로부터 추출된다고 보는 정치적으로 대의제적 윤리관을 들 수 있다. 이 경우 윤리적 판단은 사회구성원들의 다양한 인식과 욕구에 토대를 두고 내려지는 것이기 때문에 공직자는 단지 구성원들의 대행자로서 비록 자유재량권을 갖는다 하더라도 판단기준은 항상 사회구성원으로부터 나와야 하는 '고객지향적'이어야 한다는 것이다. 이는 영미법계통의 국가들이 택하는 정치체제를 형성한다. 둘째, 국가는 유기적 체제로서 일시적 사회현상이 아닌 실체 그 자체의 가치를 가지기 때문에 이러한 살아있는 국가실체의 이익을 보호·발전시킬 책무가 공직윤리를 형성한다고 보는 국가주의적 윤리관이다. 따라서 공직자는 국가의 일반 이익(general interest)의 보호자로서 집단규범과 합법적 정치윤리에 따라 자유재량권을 행사해야 한다는 것으로 대부분 대륙법계통의 국가가 이를 택한다. 셋째, 공직윤리는 비물질적·영적·초합리적 또는 종교적 가치에 의해 정의된다고 보는 초법적 윤리관이다. 이는 국가정책의 근거가 세속적 권력에 의한 것이며, 계속적인 도전을 받게 된다고 믿기 때문인데 이슬람계(Islam)의 국가들이 주로 이에 해당된다.

### 2) 정치(공직)윤리의 내용

다음으로 공직윤리의 내용에 관한 이론들을 살펴보면 이들은 대체로 두 가지로 분류할 수 있는데, 그 하나는 공직자의 윤리적 형태를 부정적·소극적으로 보는 견해이고, 다른 하나는 공직자의 자율적 공직수행에 초점을 맞춘 긍정적·적극적 시각의 견해이다.<sup>13)</sup>

우선 부정적 견해에 의한 공직윤리는 공무원은 국민의 공복으로서 사회에서 요구하는 합법성을 준수하도록 요구한다. 개인의 정직성이 강조되고 공직이 사적 목적으로 이용되지 않도록 강조함에 따라 자연히 不正·腐敗의 방지가 일차적 관심이 되며, 공직자들의 비민주적 자세 또한 경계의 대상이 된다. 따라서 이 견해는 공직자가 지켜야 할 행동규범을 법률로 정하고 이를 위반할 경우 법률로 다스리거나 공직자 윤리헌장이나 복무선서와 같은 윤리강령을 제정하도록 하는 경우이다.

다음으로 긍정적 견해에 의한 공직윤리는 합목적성에 입각한 '책임의 윤리'를 강조한다.

첫째, 공직자윤리는 책임성을 바탕으로 하는 것이기 때문에 공직자들은 정치적인 의사

12) Mark W. Huddleston, "comparative Perspectives on Administrative Ethics: Some Implications for American Public Administration", Public Personnel Management, Vol. 10(No. 1, 1981), pp. 68~72.

13) M.W. Huddleston은 이를 '청렴의 윤리'와 '책임의 윤리'의 두가지로 분류하고 있는데, 청렴의 윤리는 부정적 견해와 책임의 윤리는 긍정적 견해와 일치한다.

결정을 할 수 있고 이는 기계적인 것이 아닌 옳고 그름의 도덕적 판단이 수반되도록 해야 한다는 것이다.

둘째, 공직자는 전문가로서 직업윤리를 가져야하기 때문에 ① 정확한 지식을 소유하고, ② 그것을 정확하게 전달하며, ③ 사회전체에 대한 조화 있는 안목을 가지고, ④ 그에 따른 의사결정에 책임질 수 있어야 한다.<sup>14)</sup>

셋째, 공직자는 그의 의사결정이 공익에 기여해야 하며 그의 권한은 공적으로 위임받은 것이 원칙이라는 사실 하에 정치적·행정적 상급자에게 객관적 책임을 지도록 하는 것이다.

넷째, 공직자는 자유재량적 공권력을 사용하여 사익을 추구할 권리가 있으나 반드시 공익을 침해하는 것으로 나타내지 않을 수도 있다는 것이다.

결국 위의 두 가지 견해를 종합해 보면, 긍정적 견해에 의한 윤리문제는 공익우선이라는 원칙 외에는 구체적이고 보편적인 행동기준이 성립되지 못하였기 때문에 더 많은 논의가 필요하다. 따라서 본론에서는 우리 나라가 채택한 대륙법체제와 정치·행정적 문화에 부합되는 부정적·소극적 견해를 택하되 정치윤리라는 점을 감안하여 부패문제에 초점을 맞추고 논의를 전개한다.

### Ⅲ. 현실정치의 반윤리적 행태(부패)와 그에 따른 문제점

#### 1. 정치부패의 개념과 특성

##### 1) 부패의 개념

정치에 있어서 부패의 문제는 권력과 밀접한 관계를 갖고 있으며, 부패가 사회병리현상의 하나로서 사회학적 관심을 갖기에 충분할 만큼 만연되어 있는 상황에서 이의 정의는 권력사회학(the sociology of power)의 관점에서 다루어짐이 합당하다.<sup>15)</sup> 즉, 부패는 넓게 보아 '권력의 남용' 또는 권력의 부정한 사용(Corrupt use of power)"으로 개념지워지는 것이 합당하다.<sup>16)</sup>

일반적으로 권력이란 개인이나 집단이 그 목표를 추구하는데 있어서 다른 사람이나 집단의 대안적 행위의 선택을 제한할 수 있는 가능성으로 파악되는데, H. A. 브라스츠는 부패가 성립하려면 권력과 관계된 다음과 같은 요건이 성립되어야 한다고 한다.<sup>17)</sup>

14) Fredrick C. Mosher, Democracy and the Public Service, (New York: Oxford University Press, 1968) pp. 101~103.

15) 부패라는 개념과 별도로 부정이라는 말을 사용하기도하나 부정은 행위자체를, 부패는 그의 경과를 의미하는 바, 구분의 실익이 없으므로 여기서는 "부정과 부패"라는 사회적 과정을 부패라는 용어로 통일하여 사용하고자 한다.

16) H. A. Brasz, "some Notes on the sociology of Corruption", Sociologica Neerlandica, 1: 2 (1963, 가을) pp. 111~112.

17) Ibid. pp. 113~4.

- (1) 파생권력(derived power)이 존재해야 한다.
  - (2) 파생권력은 고유한 권위나 공식적인 권력의 근거 위에서 사용된다.
  - (3) 파생권력은 사용함으로써 고유권력 장악자의 목적에 해를 끼친다.
  - (4) 파생권력은 외부인(outsiders)에게 이롭거나 불리하게 사용된다.
  - (5) 공식적 권위(formal authority)의 은밀한 사용과 적법성을 가장한 권력의 사용이다.
- 이렇게 부패의 요건이 성립되어도 이 병리현상을 어떠한 관점에서 보느냐에 따라 달라질 수 있다. 이를 몇 가지의 관점에서 살펴보면 다음과 같다.<sup>18)</sup>

첫째, 공직과 공직자에게 부여된 규범으로부터의 일탈행위로서 직권을 이용해 개인의 이득을 취하는 것이라고 보는 것이다. 이처럼 공직 중심으로 파악하는 학자는 D. H. Bayley, Mcmillan, J. S. Nye 등이 있다.

둘째, 시장이론에 입각하여 공직자가 그의 공직을 수입을 극대화하기 위한 시장으로 본다고 하는 견해로서 N. H. Leff, J. V. Kleveken, R. O. Tilman 등의 경제학자들이 이에 속한다.

셋째, 공익개념을 중심으로 적정범위 내에서 규정하는 것으로 C. J. Friedrich, H. D. Lasswell, Arnold Rogow 등에 의한 정의이다.

이처럼 학자마다 다양한 개념으로 정의하고 있지만 센투리아(J.J.Senturia)의 표현처럼 “개인적 이익을 위한 공공권력의 오용”이라는 간결한 정의로 대표할 수 있다. 그러나 그의 주장처럼 ‘그 시대의 정치적 도덕과 최선의 의견에 의해 개인적 이익을 위해 공공이익이 희생되었다는 결론에 다다를 때’라고 할 수 있겠지만, 과연 그 시대의 정치적 도덕과 최선의 의견을 결정할 주체가 누구인가에 따라 달라질 수밖에 없다는 것이다.<sup>19)</sup> 일반적으로 그 시대의 최선의 의견이란 권력장악자가 행위를 은폐하는 정도여하에 따라 나타나는 것이라고 본다면 그 권력장악자에 대한 국민의 통제정도에 따라 부패도 달리 평가된다고 하겠다. 따라서 어느 시대이건 그 시대에 적합한 국민적인 합의를 거친 부패에 관한 기준이 마련되어야 할 것이다.

## 2) 부패의 특성

공직부패는 내용에 따라 계획, 관리·보관, 통제·감독, 인사, 용자·대부, 보조금배당·지급, 과세, 입찰 등의 분야에 따라 여러 가지 형태로 구분할 수 있으며<sup>20)</sup>, 부패의 동기 혹은 수단에 따라 생계형과 권력형으로 나누어지기도 한다.

생계형 부패란 주로 하위직 공무원이 적당한 보수만으로 기본적인 생활을 영위하는데 위협을 느껴 양심의 가책을 느끼면서도 부정의 유혹을 뿌리치지 못하는 것으로 이는 주로 사회제도적 요인에 의해 발생하며 개발도상국에서 구조화되어 있다.

권력형 부패는 고위직 공무원이 자신의 이익을 위해 직무와 관련된 직권을 남용하는 것으로서 처음부터 법을 무시하고 행해지는 것으로 이는 신분의 불안정에 대비한다는 이유

18) J. Heidenheimer(ed), Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1978), p. 11.

19) A. J. 하이덴하이머(편), 김중위(옮김), 「권력과 부패」〈한빛, 1982〉 pp. 66~67

20) 김해동, 「관료부패에 관한 연구(II)」, 「행정논총」 제10권2호(서울대학교 행정대학원, 1972) pp. 39~50

도 있지만 보다 더 단순한 원인은 만족함을 모르는 탐욕에 있는 것이다.

또한 腐敗의 深化정도에 따라 다음과 같이 3단계로 구분하게 된다.<sup>21)</sup>

- (1) 제1단계 : 내부의 국소적 부패로 민간과 접하는 공공서비스나 민원에 부정이 침투되지 않은 상태(상층 부패단계)
- (2) 제2단계 : 모든 공기능에 부패가 침투, 민간과 접하는 서비스에 뇌물이 필요한 상태(부패의 통념화 단계)
- (3) 제3단계 : 공공기관에 있어 공적 기능의 사적 기능이 시너지 되는 상태(부패의 조직화와 악순환)

공직부패 중에서도 특히 정치부패는 그 성격상 권력형 부패에 속하며, 내용면에서는 중요한 국가시책의 입안·결정과 특정 인·허가, 인사 등에 걸쳐 관계기관에의 압력과 청탁을 통해 이루어지는 경우가 많다. 또한 단계별로는 주로 제1단계에 해당되는데 이 상층부패가 뿌리내려 부패가 통념화되고 더 나아가 사회전반에 걸쳐 교묘하게 조직화되어 자기 파괴성을 나타내게 되는 원인이 된다.

## 2. 정치부패의 원인

한시대 한 국가에서의 정치부패에 대한 정의는 물론 그 원인과 극복방안은 시대별·국가별 문화적 다양성만큼 다양하다고 보아야 하기 때문에 보편적인 부패요인과 치유책을 논하기 어렵다. 따라서 우리의 정치부패원인과 치유책은 우리 나라의 정치환경, 정치문화, 그리고 정치제도속에서 찾아져야 하는 바, 여기에서는 정치환경은 좁은 의미의 정치체제를 둘러싼 경제·사회·문화적 변화로, 정치문화는 정치윤리 또는 정치의 도덕성을 규정하는 사회적 가치체계의 역사적 유산으로, 그리고 정치제도는 정치체제를 구성하는 현존구조로 파악하여 기술하기로 한다.

### 1) 정치 환경적 요인

부패는 어느 시대 어느 국가에서도 존재하게 마련이지만 대부분의 경우 급속한 사치, 경제적 근대화가 추진되는 시기에 가장 만연되는 것으로 보여지는데, 이는 근대화가 ① 사회의 기본가치변화를 수반하고, ② 새로운 부와 권력의 원천을 창조해 내며, ③ 정치체제의 산출면(output side)에 변화를 일으키면서 부패를 조장하기 때문이다.<sup>22)</sup>

우리 나라의 경우도 20세기에 들어서면서 일본제국주의에 의해 그리고 제1,2공화국을 거쳐 제3, 4공화국의 급속한 근대화의 추진에 의해 국가발전이 이루어져 왔던 바, 그 과정에서 많은 정치부패의 요인들이 내포되어 5공화국의 권력형 부패는 극에 달하고 있었다.

첫째, 민주주의가 가장 효과적인 통치기반을 제공하지 못한 채 군부독재가 등장하고 이는 강력한 중앙집권적 행정체제와 외부적 통제(external control)가 미치지 못하는 행정권

21) S. Alatas는 그의 저서 「Sociology of Corruption」에서 부패는 이와같이 3단계를 거쳐 심화되어 간다고 말하고 있다.

22) 사무엘 P. 헌팅턴, 「근대화와 부패」, A. J. 하이덴하이머(편), 김중위(역) 앞의 책 pp. 228~231.

력의 비대화가 관료집단으로 하여금 정치권력의 중요한 지배자로 등장케하고 이로 인해 고위관료의 권력형 부패가 자리잡게 되었다.

둘째, 국가자본주의체제(state capitalism)에 의한 경제개발은 자연스럽게 정경유착의 폐해를 낳았고 그로 인해 이것은 권력형 부패의 영양소 공급원이 된 셈이었다. 셋째, 우리나라 근세사를 살펴보면 권력의 기초가 국민이 아니라 외세에 바탕을 둔 근대화였기 때문에 그 정치권력의 정당성 자체가 문제되어 왔고 이는 여러 가지로 사회적 악영향을 초래하고 더 나아가 관료부패를 조장하는 요인이 되어왔고, 또 권력의 정통성이 결여되어 부패를 실질적으로 강력히 규제할 수 없었다.<sup>23)</sup>

## 2) 정치 문화적 요인

우리의 정신세계를 지배해 온 유교 및 가족주의를 토대로 형성된 권위주의, 형식주의, 관직지상주의, 情誼주의 등의 정치·행정문화<sup>24)</sup>는 공직자로서의 관료가 국민 위에 군림할 수 있다는 사상적 기반을 형성하고 있다. 이로 인해 공직사유화의 형태가 만연되고 이는 곧 아무런 죄의식 없이 부정·부패를 자행하는 의식구조를 형성하게 되었다.

다음으로 우리의 장구한 역사 속에서 겪은 수많은 외우내란은 국가보다는 자신의 안위를 위한 사고방식과 근시안적 안목을 배태게 했고, 여기에 겹쳐지는 정치·사회적 불안정은 배금주의사상과 결부되어 관료 및 정치부패를 낳은 비옥한 토양이 된 셈이었다.

## 3) 정치 제도적 요인

정치부패를 조장하는 정치·행정제도적 요인중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 정치자금의 동원에 관한 것이다. 정치에는 많은 돈이 필요하고, 이를 조달하기 위해 기업의 자금을 쓰게 되고 그의 반대급부로 특혜를 제공하는 것은 분명 '이권의 매매'라고 할 수 있고 그러한 자금조달과정에서 상당한 부분이 정치가 개인의 주머니 속으로 흘러 들어감으로써 정치부패의 원인이 되고 있다.<sup>25)</sup>

현대의 여타 국가들과 마찬가지로 우리 나라에서도 정치자금에 관한 법적 장치를 마련하고 있으나 이에 의해 조달되는 비용은 현실적으로 매우 부족한 액수이어서 불가피하게 탈법적 방법으로 자금을 조달하는 실정이다.

이와 더불어 ① 부패통제기구의 나약성을 포함하는 정부기능의 취약성, ② 각종 행정관리기준의 비현실성, ③ 통제의 증가와 다양성, ④ 이권의 증가와 다양성, ⑤ 직업공무원제의未治 등은 결과적으로 입법기능의 정치체제와 결부되어 간접적으로 정치적 부패를 유도하는 요인들로 작용하고 있다.<sup>26)</sup>

23) 전수일, "관료부패에 관한 연구 : 한국관료와 시민의 행태분석을 중심으로" 〈고려대 대학원, 미간행 박사학위논문, 1983〉 pp. 26~27.

24) 김광웅, "행정문화", 『행정논총』 제19권2호〈서울대학교 행정대학원, 1981〉 p. 256.

25) 김해동, "관료부패의 제조건", 『행정논총』〈서울대학교 행정대학원, 1983〉 p. 127.

26) 이들에 관한 상세한 내용은 김해동, 위의 글, pp. 128~131을 참조.

### 3. 현실정치의 부패소지와 그에 따른 문제점

정치부패는 대의민주주의가 정당정치를 통해 具現되어 가는 과정에서 필연적으로 나타나는 외부성에 기인한 부작용의 하나이다. 대중사회에서 다양한 이익집단들의 統率力과 일관된 정책 제시를 가능케 하는 정당은 조직과 유인(inducements)을 갖추어야 하는바, 이는 민주주의가 고비용, 즉 돈이 많이 드는 정치, '돈에 의한 정치'임을 뜻한다.<sup>27)</sup> 그렇기 때문에 이는 '돈을 구하는 정치'라는 현실적인 이중성을 띄게 되는바, 이 돈을 구하는 과정에서 '자기 돈'이 아닌 '남의 돈'으로 권력을 획득하고자 할 때에는 반드시 크던 작던 정치비리를 수반하게 된다.<sup>28)</sup>

이렇게 본다면 오늘날 정치부패현상의 대부분은 정치자금의 비정상적 조달과정에서 비롯된다고 하겠는데 이 글에서는 이러한 정치자금의 조달에 직·간접적인 동기가 되는 정치부패상을 선거자금과 그에 따른 청탁, 입법과정에서의 로비(lobby) 그리고 행정권에 대한 정치적 압력행사와 행정 간섭의 세 가지로 구분하여 살펴보기로 한다.

#### 1) 정치자금과 청탁

정당이 활동을 하는 데에는 조직유지를 위한 경상경비, 대국민선전비, 정책입안비용을 비롯하여 선거 때에는 일시에 막대한 선거자금을 필요로 한다. 이 중에서 특히 선거자금의 경우, 단기간에 많은 자금을 동원하여야 하기 때문에 '남의 돈'으로 정치를 하려는 경우는 그에 상응하는 반대급부, 즉 이권에 대한 청탁 등의 목적이 따르게 되고, 이는 곧 '부패의 예약', '부패의 파종'으로 볼 수 있다.

일반적으로 각 의원이나 정당에 있어서의 정치자금조달은 공식적 통로에 의한 경우와 비공식적 통로에 의한 경우가 있는데, 공식적 통로에 의한 조달은 정당의 경우 '黨費', '후원회비', '국고보조금', '기탁금' 등을 통해, 의원의 경우는 歲費와 입법활동비 등에 의한다. 이에 반해 비공식적 통로로 정당의 경우는 '기업을 통한 조달', '지역구 공천현금', '전국구 공천의 현금', '개인들의 자발적 현금' 등이고, 의원 개인은 각자의 능력에 의해 조달하게 된다.

그런데 우리나라의 정치자금은 대부분 철저하게 비공식통로를 거쳐 조달된다는 특징을 가지고 있다. 자기 돈이 아닌 '남의 돈', 공개되지 않기를 원하는 돈, 그 노출을 지극히 꺼리는 돈에 의존하고 있는데 있다는 것인데 미상불 그것은 정경유착이나 인사정책 또는 사업거래 등의 불법적 동기에서 나오는 것이 아닐까 하는 의혹을 불러일으키게 된다.<sup>29)</sup>

이렇게 비공식자금에 의한 정치를 할 수밖에 없는 원인은 다음의 몇 가지 차원에서 이해된다.

첫째, 공식적 통로에 의해 충분한 정치자금을 조달할 수 있는 제도적 장치가 실효성이 없기 때문이다. 당비와 국고보조금에 의한 조달은 미미한데다 야당의 경우 후원회비와 기탁금은 사실상 전무한 상태여서 이 자금으로는 여야를 막론하고 당운영의 기본경비의 절

27) 일반적으로 돈의 정치적 역할은 사회의 분열적이고 갈등적인 요인들을 정치체제내로 통합시키는데에 있다.

28) 송복, "정치자금의 특성과 개선방향", <한국의 민주화와 선거문화에 관한 학술토론회발표논문, 현대사회연구소, 1989. 11. 17> pp. 2~3.

29) 송 복, 위의 글 p. 9.

반에도 못 미치는 상황이므로 불가피하게 비공식통로를 거쳐 조달하게 된다.

이는 의원 개개인의 경우에는 더욱 심각하여 공식자금의 5분의 1정도이고 나머지 대부분을 개인적으로 충당해야 한다.

외국의 경우와 마찬가지로 우리 나라도 정당법, 정치자금에 관한 법률 등에 의해 조달하도록 양성화되어 있기는 하나 현실적으로 이와 같은 합법적인 조달로는 정치를 할 수 없다는데 문제가 있다.

둘째, 유권자 또는 국민 등의 대의민주주의에 대한 지나친 저비용 의식이다. 현실정치는 달러 민주주의(dollar democracy)라고 불리울 만큼 고비용의 정치임에도 국민들의 자발적인 정치헌금이나 후원에는 인색한 채 민주주의만을 소리 높여 외치고 있는 것이다. 이로 인해 정치인들은 '노출되지 않는 돈'을 찾아 나서게 된다.<sup>30)</sup>

셋째, 선거의 결과는 '전부 아니면 전부'라는 강한 도박성이 '검은 돈', '투기성 출자자금'을 정치자금화 하기 때문이다. 권력을 잡으면 돈과 명예 등 사회적으로 거의 못할 일이 없고 선거에 지면 거의 패가망신하는 풍토에서 돈의 반대급부에 대한 윤리성을 가늠하기 이전에 본능적이고 필사적인 자금조달이 불가피하기 때문이다.<sup>31)</sup>

이상과 같은 이유로 인해 비공식통로를 통해 조달되는 우리나라의 政治資金은 반드시 사후에 반대급부를 요구함으로써 정치·행정의 부정·부패와 더불어 다른 여러 가지의 정치발전의 저해요인들을 파생시키는 바, 이들을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 수뢰나 독직 등의 의원비리가 급증하게 된다. 출마자 자신이 막대한 재산을 소유한 경우 외에는 선거를 치르는데 필요한 자금의 출처는 대부분 이윤을 동기로 활동하는 기업이다. 이러한 기업의 돈은 그 명목이 어떠한 간에 공공조직을 통해 특혜를 주도록 청탁하는 무언의 압력이기 때문에 그 돈을 쓴 정치가는 원치 않던 간에 부정·부패의 늪 속으로 빠져들게 된다. 그리고 이러한 것은 정도가 더 심해지면 정치가는 폭력조직과 더불어 부패업체의 부당이익을 옹호하는 구실을 하게되며 이는 더 나아가 부패업체를 지배하는 부패한 권력을 비호하는 정치아닌 富治에 이르게 된다. 둘째, 비공식적 통로에서 조달되는 정치자금은 중앙집권적·권위주의적인 정치체제를 강화시켜 간다. 당 고위층에 의해 비공식적으로 조달되는 자금은 모두 권한을 가진 곳으로 집중하게 하므로 자연스럽게 권위적인 지도체제를 형성한다. 이로 인해 사회·문화·행정적으로 분권화하려는 '지방화의 시대'에서 오히려 정치적 신중앙집권화되어 가는 역류를 형성하게 된다. 또한 부패자금의 대가에 반박할 수 있는 윤리적인 정치가의 양성을 저해하게 된다. 셋째, 민중, 즉 기층계급을 대변할 수 있는 진보적 정당의 출현을 불가능하게 한다. 돈이 많이 드는 돈에 의한 정치(high-cost democracy)는 기득권층의 민주주의(high-cost democracy)로 귀착될 수밖에 없다. 이는 기층이익을 대변하려는 정치집단을 제도권 밖으로 몰아내고 이것이 다시 고갈

30) 송 복, 앞의 글 p. 8.

31) 2000. 4. 13 총선의 국회의원 선거에서는 공천을 얻는데 10억원, 선거에 20억원, 전국구의원에게 30~50억원이 들 정도라는 풍문대로(월간조선, 2000년 5월호) 엄청난 금권선거 풍토하에서 선거자금조달은 곧 정치생명을 좌우하게 된다.

등사회(high-cost society)를 초래하고 이를 해소하기 위한 더 많은 정치비용을 쏟아 넣어야 하는 악순환을 야기시키게 된다.<sup>32)</sup>

앞에서 본 바와 같이, 정치부패의 주요원인이 정치자금의 비공식통로에 의한 조달이라고 본다면 이와 같은 음성적인 정치자금원을 양성화하기 위한 제도적 보장이 이루어져야 할 것이다.

지난해 국회는 연 20억원의 국고보조금을 1백원으로 늘리는 내용의 정치자금법을 개정하였는데, 국고보조금 뿐만 아니라 민간후원회 등의 활성화 등에 의한 방식이 강구되어야 할 것이다.

## 2) 입법과정에서 로비와 그에 따른 문제

로비(Lobby)란 '다른 사람을 대신해서 정책결정자의 결정행위에 영향력을 행사할 의도에서 정책형성자에게로 지향되는 의사소통(communication)'이라고 정의할 수 있는데, 이는 다원화사회에서 지역에 근거한 종래의 대의제에다가 직능대표의 차원을 보완하기 위한 이익단체 또는 압력단체들의 입법투입기능이라고 볼 수 있다.

그간에 우리 나라에서는 국회의 입법기능이 여러 가지 차원에서 제약되어 왔고 국회회기가 제한되어 국회입법과정에서 로비행위를 할 기회가 적었기 때문에 로비는 주로 행정부로 지향되었고 그나마 입법부로 지향되는 경우에도 정당(특히 여당)의 강력한 통제력으로 당고 위층에 집중되고 이것이 비공개적 정책결정과정에 작용하기 때문에 그 양상이 필연적으로 소극화·은밀화될 수밖에 없었다.<sup>33)</sup> 또한 우리의 경우 법제가 직업적 로비스트의 활동을 금하고 있는 반면 의원선거에서 직능대표의 기능을 가지게끔 유지되고 있는 '전국구 의원'들이 직능단체의 로비스트의 역할을 수행해 왔기 때문에 로비행위가 음성적으로 작동해 왔다.

그러나 민간부문의 성장과 공공부문의 탈종속화가 어느 정도 진행되었고 정치권의 활성화가 이루어진 상황에서 이와 같이 계속 음성적으로 진행되는 로비활동은 의원의 수뢰와 겸직의원의 독직문제 등의 잦은 의원비리로 표출되고 있는 상황이다. 지난 15대 국회에서 농약회사와 관련한 의원의 수뢰사건 뿐만 아니라 총 95명의 겸직의원 그 중에서 33명의 업자의원들이 경제관련상임위원회에 몰려 사익에 따라 움직이고 있다는 비난을 받았던 상황에서 국회의원들의 청렴성은 국민으로부터 극도로 불신을 받는 실정이었다.<sup>34)</sup>

국회의원의 겸직제도는 잘 활용하면 정책의 전문성을 높이는 긍정적 효과가 있기 때문에, 의원들이 청렴의지를 가지고 국회에서 이 제도를 합리적으로 운영해 가면 큰 문제가 없을 것이라는 견해도 있다. 그러나 정치와 행정, 민간부분과 입법활동을 합법적으로 연결시켜 주는 공식적인 제도적 장치가 마련되어 입법활동이 양성화되지 않는다면 음성적인 정치관행은 쉽사리 고쳐지지 않을 것이다.

## 3) 정치적 압력행사와 행정간섭

공직부패 중에서 행정부패는 행정부의 제도적·구조적 취약성, 관료의 윤리의식저하, 사회·문화적 요인 등 여러 가지 요인이 작용해서 이루어지는 것이지만 상당부분의 권력

32) 송 복, 앞의 글 p. 11.

33) 박동서 엮음, 「의회와 입법과정」, 〈법문사, 1985〉 p. 673.

34) 한겨레 21, 〈2000. 3. 7〉 p. 19

형 부정·부패는 정치압력에 기인한다.

비공식통로를 통한 뇌물성 정치자금을 받거나 족벌주의성향을 가진 정치인들은 그들에게 주어진 정당한 권력을 위법적으로 부당하게 또 교묘하게 이용하여 행정부에 정치적 압력을 행사하거나 간섭하게 된다.

국회는 행정부에 대해 입법권, 예산 및 재정권 그리고 일반국정에 관한 권한통제 등을 통해 입법적 통제를 가할 권한을 부여받고 있는데<sup>35)</sup> 예산·결산심의권, 국정감사 및 조사권, 국무총리·국무위원 해임건의권, 탄핵소추권 등 정당히 사용되어야 할 공권력을 악용하거나 오용함으로써 정상적인 행정작용과정의 왜곡을 초래한다.

이러한 권력의 부정한 사용은 인사청탁, 특정인·허가업무, 국가시책의 입안과 결정과정에 작용하게 되는데 이러한 권력형 부패는 특정집단을 위해서 부패가 발생하지만 그 피해는 불특정 다수인 전국민이 입게 된다는 데에서 그 심각성이 크다고 하겠다. 지연·학연들에 의한 공무원의 인사상의 부패는 전체공무원의 사기를 저하시키고 기강을 문란케 하며, 공직 내에서 파벌이 조성되어 행정의 불안정성과 질적 저하를 초래하게 된다. 또한 근래의 국정감사기간에서 발생했던 일인데, 특정의원이 정부공사의 수의계약건과 관련된 부정을 은폐할 목적으로 기편성된 감사반을 바꾸어 가면서까지 오히려 행정부패를 은폐시키려 했다는 의혹을 샀던 점 등을 감안해 보면 상당수의 정치인들이 자신의 공직을 이용해 사익을 추구하기 위한 부패행위에 가담하고 마땅히 그를 밝혀내야 할 직분을 역이용하여 이를 호도하려는 현상이 벌어지고 있다.

이러한 현상은 일차적으로 국회의원들의 도덕성에 관한 문제이지만 이러한 권력형 정치부패를 가능하게 하는 의원직직제도의 결함과 더불어 정부기능의 취약, 행정관리기준의 비현실성과 직업공무원제도의 미정착 등 행정부에 내재하는 요인들이 부패의 소지를 제공하고 있다는 데 기인한다. 따라서 행정부와 입법부간의 건전한 견제와 균형의 매카니즘을 작동시킬 제도적 장치의 마련이 시급하다고 보여진다.

#### IV. 정치인의 윤리성 제고방안

베이레이(David H. Bayley)는 그의 논문 '개발도상국과 정치부패'에서 정치인을 포함하는 공직자의 부정·부패는 어느 정도는 정치·경제·사회적으로 저개발수준임을 말해주는 환경 그 자체의 창조물이기 때문에 이러한 부패행위를 없애는 데에는 세 가지의 방책이 고려되어야 한다고 한다.<sup>36)</sup>

첫째는, 현재보다 심한 형태의 부패를 억제하기 위한 정책을 채택하면서 부패가 제거될 만한 환경변화를 기다리는 소극적인 방법이며, 둘째는, 강제 대응책을 사용하여 부패를 가

35) 이광종, 「행정책임론」, 〈대영문화사, 1989〉 pp. 222~227.

36) A. J. 하이덴하이머 역음(김중위 옮김), 앞의 책 pp. 268~270.

차없이 뿌리뽑는 방식이며, 셋째는, 부패가 발생하는 풍토를 개조함으로써 새로운 가치로 대체하려는 심리적 변화에 의존하려는 방식인데 이 또한 진정한 사회적 변화에 힘입지 않으면 그 효과를 발휘하기 힘들다는 것이다. 그리고 이 세 가지 방법은 상호 배타적인 것이 아니어서 이 세 가지의 혼합은 그 국가가 처한 정치제도와 부패가 그 사회 속에서 행하는 역할에 대한 분명한 이해를 바탕으로 이루어져야 한다고 보고 있다.

이러한 견해는 우리의 상황이라고 해서 결코 예외적인 것이 될 수 없다.

사실 다른 시대 다른 국가처럼 우리 나라도 정권이 바뀔 때마다 또 사회부패가 심각해질 때마다 공직의 도덕성 확보를 위해 국가고시에 국민윤리과목을 설정하고, 보수교육시 정신교육 등을 통해 공직자의 윤리의식을 고조하기 위한 노력과 80년대 들어서는 '공직자 윤리법(1981), 국회의원윤리강령(1989)'을 제정하는 등 법적 장치를 마련하고 시행하였음에도 큰 효험을 보지 못했던 것으로 분석된다.

이는 그 동안 우리의 공직윤리에 대한 접근방법이 주로 법적이고 공식적인 방법(Legalistic Formalistic Approach)에 치우쳤을 뿐 그를 효과적으로 작동케 한 대상에 대한 형태의 발생배경과 적절한 규제정도에 관한 연구인 동적·행태적인 방법(Dynamic Behavioral Approach)이 결여되었기 때문으로 여겨진다.<sup>37)</sup> 즉, 규범적·사회적 전략과 구조적·기술적 전략이 병행, 조화되지 못한 때문이라고 할 수 있는데, 그나마 이러한 것들은 행정부패를 방지하기 위한 수준에서 이루어져 왔던 것이고 정치인들의 부패방지에 관한 노력은 거의 없었던 셈이다. 이러한 상황에도 행정관료와 달리 정치체제가 갖는 특수성까지 감안한다면 우리 정치인들의 윤리성·도덕성에 대한 현실적인 확보망을 제시하기는 결코 쉽지 않다.

이는 우리 정치가 처하고 있는 상황과 정치인들의 행태에 관한 보다 더 많은 연구와 우리 사회에서 요구되는 바람직한 정치인상에 대한 규범적 고찰과 그에 대한 합의(concensus)가 있는 연후라야 가능할 것이기 때문이다.

따라서 이 글에서는 앞으로 활성화될 우리 정치활동에 있어서의 최소한의 도덕적 수준을 확보하기 위한 여러 가지 실천방안들의 기본적 방향을 제시하고자 한다. 그 중에서도 도덕성에 관한 규범적 내용들은 제2장에서 상당부분 다루어졌으므로 주로 부패방지를 위한 제도적 장치의 마련에 초점을 두기로 한다.

## 1. 바람직한 정치인 상(像)의 정립

앞으로 보았던 것처럼 정치인은 공동체의 사회적 통합과 공익을 실현하기 위해 입법활동을 하고 또한 행정부를 통제·보완하는 역할을 하게 된다. 이처럼 국정에서 막대한 임무를 담당하는 정치인들이 돈과 권력확대의 유혹 속에 빠져들어 '정치꾼'으로 전락하지 않고 자부심과 긍지를 갖고 의회정치를 주도할 청렴·도덕정치를 해나가려면 그에 걸맞는 윤리의식을 갖추어야 할 것이다. 따라서 정치인의 윤리성 제고를 위한 현실적인 방안 등

37) 두 접근법에 관해서는 Jeremy F. Plant & Hardold F. Gortner "Enthics, Personal Management and Civil Serviced Reform", Public personeal Management, Vol. 10 (No1, 1981), pp. 4~16 참조.

을 생각해 보기 이전에 정치인들이 지향해야 할 바람직한 정치인상을 그려봄으로써 그들이 갖추어야 할 정치윤리를 제시하도록 한다.

### 1) 정직한 지도자

공직자 특히 정치인이 갖추어야 할 기본적인 덕목의 하나로서 '정직함'을 들 수 있다. 정치인이 하는 일이 공동체 성원들의 협력조건과 협력방향을 조성하고 제시하는 것이라면 이러한 협력을 얻어내기 위해 신뢰성이 확보되어야 하는 바, 이 신뢰성은 국민에게 정직하게 비추어질 때만이 가능하다. 이때 정직함이란 약속의 이행을 뜻하며 성실과 개방을 동반하는 개념이므로 공약을 실현하기 위해 일한다는 정치인들의 사리와 권력만을 탐하면서 위선과 기만과 헛 약속을 모범적으로 행할 때 국민들이 그를 본받아 위선과 거짓을 하게 된다.<sup>38)</sup>

결국 이렇게 되면 국민은 서로를 속이게 되고 서로를 의지할 수 없으므로 당연히 자기 몫을 수행하지 않게 되어 협력은 불가능하게 된다. 또한 이들이 예산심의 등의 재정통제를 하고 국정감사·조사권을 발동해 비리와 부패를 캐낸다고 해도 국민들은 다시 한 번 더 불신과 조소를 할뿐이겠기 때문이다.

### 2) 청렴한 중개인

정치인은 공평무사한 입장에서 공공의 일반 이익을 대변하기도 하지만, 때로는 의회대표자로서 또는 직능대표로서 그리고 로비스트의 이익대변자로서의 역할을 하게 된다. 이는 국가전체의 이익은 다양한 특수 이익의 최대공약수라고 할 수 있기 때문에, 정치적 의미의 정치인들이 특수 이익의 대표자(representative) 또는 중개인(intermediary)으로서의 구실을 하게됨을 뜻한다. 이처럼 겸직의원으로 또 로비의 대상자로서의 정치인은 부정의 유혹에 직접적으로 접하게 되는데 이때에 지켜져야 할 덕목이 바로 절제이다. 다음 선거를 위해 돈이 절실하게 필요한 상황에서 돈이 가까운 거리에 있으니 하지 않겠다면 결심은 쉽게 무너지게 마련이고, 매수행위를 하기 위한 그럴듯한 명분이 주어지면 자연스럽게 수뢰가 이루어지며 또한 교묘한 암시를 통한 뇌물 조르거나 강탈행위가 이루어지게 된다.<sup>39)</sup> 이러한 상황에서 소유慾과 권력慾을 자제하지 못한다면 부도덕과 더 나아가서 법률까지도 위반하게 된다. 이러한 상황에서 정치인이 지켜야 할 외형적인 덕목은 절제를 통한 청렴이며 추구되어야 할 이상향은 청렴한 중개인이다.

### 3) 성실한 입법 전문가

바람직한 의원이 되기 위해서 지켜야 할 중요한 불문율이 있다면 그것은 "의원 각자가 의원직이 수반하는 제업무를 일차적으로 생각하고 이를 성실히 이행" 하는 것이다. 의원업무중에는 눈에 잘 띄지 않아 원외나 자기 지역국민에게 선전하는데 거의 도움이 되지 않는 힘든 일들이 많다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 의원들은 원외 활동이 눈부시고 매

38) 양동안, 앞의 책 pp. 90~91.

39) 행위에 관련되기 이전에 매매에 대해 '뇌물'이나 '강탈(또는 뇌물조르기)'이나에 대한 논란이 많지만 사업가의 입장에서는 그들이 제공하는 모든 뇌물은 '지불이 강요된 보호자금(protection money)'이라고 주장한다.

스킴의 각광을 받으면 가장 존경받는 것으로 생각하는 경향이 강하다. 이렇게 되면 자연히 의원활동에 소홀하게 되고 이는 입법전문가로 가져야 할 지식과 경험을 쌓지 못하게 되어 자연도태 되는 결과가 초래될 것이다. 어느 의원이나 일정한 입법분야의 전문가가 되면 모든 의원들은 그의 의견에 따라 갈 수밖에 없고 그래서 그 의원의 영향력은 커지게 된다는 점을 감안하면<sup>40)</sup> 성실한 태도로 입법활동에 종사하는 의원상이 요구된다.

## 2. 공직자 윤리법의 보강

정치인을 포함한 공직자들의 부정·부패는 그들의 윤리적 수준이 심히 저하되어 있는 데에서 온다고 보는 경우가 많다. 그러나 많은 부정사건을 관찰하면 반드시 그들의 윤리의식과 관계없는 제도적·구조적 요인이 그 주된 원인인 경우도 많다는 사실을 발견한다.<sup>41)</sup> 사실 관료의 의식구조를 연구한 어느 행정학자의 '의식은 밝혔으며 그것이 행동으로 옮겨지는 것이 아니라는 사실에 한계를 느낀다. 민주교육의 덕으로 민주주의에 관한 정답은 각자의 의식 속에서 있어도 그것이 공중 속에서 왜곡되어 표현되는 현실을 무엇으로 설명할 수 있을 지 답답해진다'라는<sup>42)</sup> 독백처럼 우리 공직자들의 윤리의식은 그리 낮지 않다고 여겨진다. 다만 제3장에서 보았던 것처럼 우리 사회가 가지고 있는 역사 문화적 유산과 근대화 과정을 거치면서 노정되었던 여러 가지 사회적·환경적·제도적 부조리 속에서 배태하고 무성하게 자라왔던 때문이라고 볼 수 있다.

이러한 가운데에서도 1974년의 공무원에 대한 사정과 1975년 이후 행정쇄신, 1980년의 사정작업 등을 거쳐 '공무원 윤리헌장(1980)'이 제정 공포되고 1983년부터는 공직자의 재산등록제와 퇴직자의 유관사기업체의 취업을 제한하는 것을 주된 내용으로 하는 공직자 윤리법(1981)이 제정되고 지금까지 시행되어오고 있다.<sup>43)</sup>

세계의 여러 나라처럼 우리도 이와 같은 부패방지에 관한 법적 장치를 가지고 있음에도 이 법의 의도하는 목적을 충실히 달성하지 못하는 것은 다음과 같은 이유에서라고 할 수 있다.

첫째, 부정·부패의 원인과 과정에서부터 제약을 가하는 것이 아니라 부정·부패의 사후적인 결과인 축재와 수뢰, 그리고 유관업체의 취업들에 대한 규제를 통한 원인을 억제하려는 間接적이고 소극적인 방식이기 때문이다. 둘째, 권력형 비리와 생활형 비리, 고정무직과 그 이하 공무원 등의 구분에 따른 부정행위에 대한 차별적 규정이 명시되지 않아 유명무실한 의례적 절차로서 무시되어 지는 경우가 많다.

따라서 위와 같은 점들을 감안하여 우리의 '공직자 윤리법'은 다음과 같은 한 두 가지 사항이 보강되어야 할 것이다. 우선 이 법이 명실공히 부정·부패의 방지를 위한 법이 되려면 가능한 범위 내에서 부정행위에 대한 개념정의와 그 대상을 넓게 설정할 필요가 있

40) Neil MacNeil, *Forge of Democracy*, (New York, 1963) p. 130.

41) 김해동, "공직자 윤리형성의 제조건", 「지방행정」(대한지방행정공제회, 1989) p. 24.

42) 김광웅, 「관료와 발전」, 〈박영사, 1987〉 p. 3.

43) 이 법은 1979년 미국의 카터대통령이 제정시행한 政府倫理法(Ethics in Gov't Act)의 내용을 본받은 것이다.

다. 즉, 공직자의 윤리적 행태에 대한 명확한 기준을 제시할 수 있는 방법의 하나가 법률의 제정이라고 한다면<sup>44)</sup>, 부정행위에 관한 유형과 정도에 관한 명백한 기준제시가 포함되어야 할 것이다. 또한 그 부정·부패에 관련된 공직자만을 처벌대상으로 할 것이 아니라 그 원인을 제공하는 법인이나 개인까지도 포함시켜야 할 것이다.

부패를 정화시키려면 공직에서 부패를 일소하는 것뿐만 아니라 이러한 법을 무시한 부패업체도 처벌하여야 한다. 공직자는 부패원인을 제공하는 업체 등과 싸우는 것을 중시해야 하는데 이는 부패 사실이 양자에게 상호공존하고 있기 때문이다.<sup>45)</sup>

다음으로 위와 같은 부패행위에 저촉될 때 엄한 벌칙을 두되 정치인이나 고급 공무원일 수록 벌칙을 강화하는 내용을 규정해야 한다.<sup>46)</sup> 물론 우리 나라의 '국가 공무원법(제78조·제83조의 3)', '형법(제129조·제133조)', '특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률' 등이 있기는 하나 역시 이들 내용에도 같은 성격의 범죄행위라 하더라도 그가 지니고 있는 사회적 책임의 정도에 따라 벌칙의 정도가 결정된다는 내용이 없는 점을 감안하여 '공직자윤리법'의 내용을 개정하면서 이를 포함시키도록 하는 것을 고려할 수 있겠다.

물론 이와 같은 법률적 접근법이 현대사회의 복잡성에 비추어 포괄적 성격이 될 수밖에 없고 이는 법률해석상의 문제로 힘있는 자에게 악용되기 쉬우며 공직자에 지나친 부담을 주기 쉽다는 한계점을 갖기는 하나 이러한 법을 신중하게 제정하고 효과적으로 운영할 수만 있다면 공직자는 소신을 가지고 공무에 임할 수 있고 국민의 정부에 대한 신뢰감을 제고시키며, 법적 규제에 의해 부정·부패가 어느 정도 감소된다면 국민들이 정치적으로 고통받을 가능성이 그만큼 줄어든다는 이점이 있다.

### 3. 정치자금의 확충 및 양성화 방안

정치자금에 관한 문제는 두 가지가 있는데, 하나는 충분한 자금확보의 문제이고, 다른 하나는 정치자금의 수수 및 사용에 따른 정치부패방지의 문제이다. 즉, 어떻게 하면 공식적 통로에 의해 충분한 정치자금을 확보할 수 있도록 하면서 그에 따를지도 모르는 부패의 소지를 줄일 수 있는 제도적 장치를 마련할 수 있는가 하는 것이다.

일반적으로 정당의 주요 재정수입원은 당비와 사업수입 등의 내부자금과 기부금, 국고보조금 등의 외부자금으로 나뉘어지는데, 당비와 사업수입으로는 한계가 있어 현실적으로 외부의 자원에 의존할 수밖에 없는바<sup>47)</sup> 이중 특히 기부금을 어떻게 공식적 루트를 통해 충분히 조달할 수 있을 것인가가 관건이 된다.

#### 1) 후원회 활성화를 통한 기부제도의 확립

44) Elizabeth M. Gunn, "Ethics and the Public Service : An Annotated Bibliography and Reriew Essay", Public Personal Management Vol. 10(No1, 1981), p .176.

45) 산다남위원회 보고서, pp. 1~12. 산다남보고서는 남부아시아, 즉 인도의 부패에 대한 연구중 가장 야심작이다.

46) 정세욱, "공직자윤리법제정의 필요성과 구성방향", 「지방행정」, 〈1981년 9월호〉 p. 33

47) 중앙선거관리위원회, 「외국의 정치자금제도 비교」, 1987, pp. 11~12.

정치자금의 기부에는 ① 기부자가 직접 정당이나 후보자 또는 후원회에 기부하는 방법과, ② 정당·후보자 또는 후원회의 모금활동에 참여하는 방법, ③ 중개인들의 알선에 의해 기부하는 방법 등이 있으나, ①③의 경우는 은밀한 이권의 매매가 이루어질 소지가 크므로 가능하면 ②의 후원회를 보다 확대·육성하는 것이 바람직할 것이다.

현재 우리 나라의 정치자금에 관한 법률(1980)에서는 후원회를 조직할 수 있도록 하고 있고(법 제5조~10조), 정치자금을 기명으로 선거관리위원회에 기탁할 수 있으며(법 제11조~13조), 기부의 알선에 관해서는 부당한 억압에 의한 방법으로 할 수 없도록 제한하고 있다(법 제14조).

이 중에서 기탁금은 공개되는 자금이어서 그리 많지 않으며 또한 특정정당을 지정하도록 되어 있는 경우 기존 집권정당에 유리하도록 되어 있어<sup>48)</sup> 이를 통해 각 정당에 필요한 정치자금을 어느 정도나마 충족시키기에는 한계가 있다.<sup>49)</sup> 따라서 후원회를 활성화하여 정치자금 조달을 양성화하는 것이 바람직한 것인데 이를 위해 다음과 같은 방향을 고려해 볼 수 있다.

(1) 후원회의 종류를 정당후원회와 후보자 후원회로 이원화하고, 특히 후보자별 후원자를 활성화할 필요가 있는데, 이는 후보자를 지역구에서 경선을 통하여 당원들이 결정하도록 함으로써 정치자금의 중앙집중화를 막고 동시에 당의 개인화를 방지할 수 있는 효과가 있다.

(2) 후원회의 자금은 회비징수, 모금, 기부의 알선에 의한 모금으로 하되, 모금의 경우는 우편에 의한 서면으로 하고 기부금액을 명시하도록 해야 한다. 또한 모금회수는 선거시에 연 2회, 그 외에는 1회로 제한하도록 한다.

(3) 개인과 법인으로 구분하여 모금과 기부한도액을 설정하고 또한 모금총액의 상한선을 설정하여 초과액의 상당부분은 국고보조금의 재원으로 조성하도록 한다.

(4) 각 후보자는 후원회를 지정하는 것을 원칙으로 하고 후원회는 정치자금의 모금 및 기부, 선거운동지원 외에는 반드시 하나 이상의 지역사회운동에 참여하는 봉사단체의 성격을 갖도록 한다.

(5) 모금내용과 지출내용이 공개되도록 한다. 정당이 경비상황을 연 1회 선거관리위원회에 보고하도록 되어 있지만 형식적인 것에 불과하므로 정치자금에 관한 사회적 감시가 실질적으로 이루어질 수 있도록 공시제도가 도입되도록 하고, 선거관리위원회의 감독이 강화되도록 한다.

## 2) 국고지원의 확대

정치자금 수수에 따른 정치부패를 방지하기 위한 여러 가지 규제조치에 따른 재원부족 문제를 해결하기 위해 정당운영비나 선거비용의 일부를 국고에서 지원하고 있는 국가가 점차 증가하고 있다. 이는 2차 대전이후 과학기술의 발달로 인한 선거비용의 증대와 정당

48) 중앙선거관리위원회의 '후원금기부상황'은 지난 1981년 이후 12년간 지정기탁금의 98%가 민정당과 민자당에만 배정되었다는 것을 보여주고 있다.

49) 송 복교수는 이러한 점을 감안하여 '일반기탁금은 없고 지정기탁금만 특정 정당에 한해 배정되어 있을 경우 그 지정기탁금의 80만 그 정당에 주고 나머지 20%는 일반기탁금으로 다른 정당에 배분하는 방법'을 제안하고 있다. 송 복, 앞의 글 p. 14.

의 역할이 확대됨으로써 막대한 정치자금의 소요되게 되자 정당의 보호·육성이라는 차원에서 주로 유럽제국에서 도입하기 시작한 것이다.<sup>50)</sup>

이와 같은 국고보조금을 확대함으로써 얻어질 수 있는 효과를 보면 ①정치자금 동원에 신경쓰지 않고 입법활동에 전념할 수 있도록 입법지원금을 늘리는 효과를 가져오고, ②당총수의 가부장적 자금관리체제에서 탈피할 수 있고, ③야당의 돈줄을 막음으로서 야당을 탄압한 행위를 합리적으로 방지할 수 있고, ④군소정당의 지구당관리비를 국고보조금에서 내보내는 것이 되어 군소정당의 신장을 정부차원에서 육성·지원하는 등의 효과를 나타내게 된다.<sup>51)</sup>

현재 우리 나라에서는 '정치자금에 관한 법률'(제17조~제21조)에 근거하여 국고보조금을 예산범위 내에서 지급하도록 하고 있는데 이 보조금액은 그간 매년 10억~20억원으로 자의적으로 책정되고 있었다.

이는 유권자 1인당 100원에도 못 미치는 액수여서 형식적인 보조에 그치는 경향이 있으므로 이를 대폭 확충할 것이 요청되어 14대 대통령선거를 앞두고 이를 100억원 규모로 확대하였으나 예산상 부담가중이라는 비난을 면치 못하고 있다. 따라서 예산상의 한계를 극복하기 위한 지원방식에 의한 국고지원의 확대효과를 가져올 수 있는 방안도 강구하여야 할 것이다. 이에 따른 확대방향의 개요를 제시하면 아래와 같다.

첫째, 보조금액의 결정은 독일의 경우처럼 '유권자 1인당 일정액'으로 하여 총액을 확정 지원하고 그 배분비율을 각 정당의 득표비율이나 의석비율 및 기본비율 등을 적절히 혼합하여 결정하도록 한다.<sup>52)</sup> 둘째, 보조방식에 대해서도 정당별 보조뿐만 아니라 각 후보자에 대해서도 무료우편, 방송시설이용, 조세상의 혜택 등 간접적인 지원방식을 병행하도록 해야 한다. 셋째, 보조금의 재원도 지금까지 국고보조금 형식만으로도 할 것이 아니라 간접 지원방식인 세제혜택은 물론 미국의 경우에서처럼 선거기금을 조성하는 방식을 택해야 한다. 특히, 대통령선거에서는 광범위한 국민으로부터 소액의 기부를 받아 이를 적립하였다가 정당에 기부하는 방식을 검토하여야 한다. 국회의원선거에서는 후원회를 결성하여 자금을 모집할 경우 후보별로 격차가 심화되는 것을 방지하면서 보조금의 재원을 확충하기 위해 후원회의 모금총액에 대한 상한선을 설정하고 그를 초과하는 액수의 일정비율을 보조금의 재원으로 조성할 수 있도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

### 3) 정치자금 수요 확대의 억제

위의 2가지는 정치자금의 공급측면에서 어떻게 하면 정치부패를 방지할 수 있는 충분한 자금을 조달할 수 있을 것인가에 대해 살펴보았다.

그러나 아무리 후원회제도를 활성화하여 정치자금기부제도를 확립하고 국고보조를 늘리며 회계공개제도를 정착시킨다 하더라도 정치자금의 수요가 급증해 가는 상황에서는 이러한 제도적 장치의 명실상부한 효력을 기대하기는 어렵다고 하겠다. 특히, 선거에서 유권

50) 중앙선거관리위원회, 위의 책 p. 11.

51) 송 복, 앞의 글 pp. 13~14.

52) 동법 제18조에서는 의석수와 득표비율에 대한 배분비율을 규정하고 있다.

들이 더 많은 선심을 기대하며 잔치마당으로 생각하는 태도는 입후보자로 하여금 “유권자들의 돈봉투와 향응에 대한 기대감이 결국 우리로 하여금 돈을 쓰게 한다”는 변명을 내놓게 한다.<sup>53)</sup> 이러한 유권자의 의식이 선거자금의 수요를 증대시키고, 이는 비공식통로를 통한 정치자금의 조달을 불가피하게 하여 결과적으로 정치부패를 초래하는 원인이 된다.

따라서 정치자금수요를 여하히 줄여 저비용의 정치로 이끌어 갈 것인가 하는 것에 대한 방안도 결국은 실질적인 정치자금의 확충과 양성화 방안이 될 수 있다고 하겠는데 이를 위해서는 다음과 같은 두 가지 노력이 검토되어야 할 것이다.

첫째, 선거비용을 최소화할 수 있는 선거구제를 채택하는 것이다. 선거구제 문제는 여러 가지 정치적 이해관계가 얽혀있어 어느 것이 바람직한 것이라고 단언할 수는 없지만 선거비용 최소화라는 관점에서만 보면 소선거구제보다는 중선거구제가 바람직하다고 하겠다. 이는 소선거구제가 중선거구제 보다는 정치자금의 조달과 사용에 관련한 고비용이며 비공식 루트에 의존하는 성향과 자금의 중앙집중화를 더욱 강화시키는 결과를 초래하기 때문이다.<sup>54)</sup>

둘째, 선거운동방법에 있어서도 돈이 적게 드는 방향으로 고쳐야 한다.

대통령선거는 가능한 한 대규모 군중집회를 피하고 신문·라디오·TV 등 대중매체를 이용해 정책대결을 하도록 하여야 할 것이다. 국회의원선거는 돈이 적게 드는 전국구의원을 늘리되 대표성을 살리기 위해 독일식 정당 명부식 투표제를 채택하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다. 셋째, 정당법을 고쳐 지구당과 시·도지부 상설제도를 폐지하고 연락사무소를 설치하도록 해야 한다. 미국·영국·일본 등 선진국가에서는 지구당을 상설로 운영하지 않고 대개 의원들이 지역구연락사무소를 개설하고 있음을 참작할 필요가 있다.

넷째, 유권자들에 대한 정치교육을 강화시키는 것이다.

대의민주주의는 돈이 많이 드는 정치체제이기 때문에 이를 유지하기 위하여 필요한 비용, 즉 정치자금은 가능한 한 국민들이 부담하여야 한다는 수익자 부담의식을 고취시킬 일이다.

유권자들의 정치적 권리를 지키기 위하여 후원회와 같은 단체를 만들어 바람직한 정치인을 양성하고 국민운동차원에서 공명선거운동을 전개하여 건전하고 안정된 정치 풍조를 조성하도록 계몽하는 것이다. 이를 위해 각종 대중매체를 통한 민주언론의 각별한 노력과 더불어 활성화될 후원회조직의 활동을 통해 지역사회교육 차원에서 이루어지도록 해야 할 것이다.

#### 4. 「로비활동규제법」의 제정검토

우리 나라의 압력단체들은 그 자율성이나 이익대표성의 차원에서 본다면 그 활동기반이 성숙되지 못하였고 그들의 로비행위 역시 초보적 단계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 이로 인해 공개된 절차의 장에 수렴되지 못한 채 계속 은밀화 되는 경향을 보여왔다.<sup>55)</sup> 더

53) 이남영, “선거운동과 투표형태: 불법, 타락선거의 진단과 처방”, 〈한국의 민주화와 선거문화〉에 관한 학술토론회 주제발표논문, 〈현대사회연구소, 1988. 11. 17〉 pp. 9~10.

54) 송 복, 앞의 글 p. 12.

55) 강제섭, 권오곤, “로비행위규제에 관한 비교법적 고찰”, 박동서(편) 「의회와 입법과정」(법문사, 1985) p. 674.

구나 이러한 로비행위는 정치자금과 관련한 권력형 부패와 직접적으로 관련되는 것이어서 공무원의 직무나 정치풍토의 청렴성을 보장하기 위한 각종 제도적 장치에 의해 간접적이거나 상당한 제한을 받게 되고 그럴수록 로비행위는 더욱 음성화되어 갈 수밖에 없었다.

우선 '형법' 제2편 제7장 제129조 이하의 뇌물죄에 관한 규정에서는 국회의원을 포함하는 공무원과 관계되는 로비행위에서 그 대가로서 이익이 수수된 경우 그 자체로서 뇌물성으로 인정하고 있다.

다음으로 '정치자금에 관한 법률' 제13조 제2호는 '공무원이 담당처리하는 사무에 관하여 청탁 또는 알선하는 일'과 관련하여 정치자금을 기부하거나 받을 수 없도록 하고 있고, 이를 위반할 경우에는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 정치자금기부와 연계된 로비행위를 명백히 금지시키고 있다.

또한 변호사법 제78조 제1호와 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제3조에서는 '공무원의 직무에 속하는 사항의 알선에 관한 금품이나 이익을 수수, 요구 또는 약속하는 행위'에 대해 처벌할 수 있는 규정을 둬으로써 로비행위를 간접적으로 규제하고 있다.

그러나 이제 우리 사회도 민간부문의 각 분야가 골고루 발전하여 확실적인 규제보다는 경쟁과 이해조정을 촉진할 수 있는 보다 성숙된 조정장치가 필요하게 된 셈이다. 따라서 이러한 조정장치로서 로비행위를 공개된 정치절차의 장으로 끌어들이려는 노력이 필요하게 된다. 이렇게 되면 결국 로비행위는 정치와 행정, 입법활동과 민간부문을 합법적으로 연결시켜 주는 교량역할을 담당하게 됨으로써 음성화되어 가는 정치자금을 공식적 통로로 끌어냄으로써 결과적으로 민주주의 성장에 촉진제가 될 것이다. 따라서 앞으로 활성화될 로비행위는 다음과 같은 몇 가지 기능을 원활히 수행할 수 있도록 유도되고 규제되어야 할 것이다.

첫째, 로비행위는 개개인을 위한 것이 아니고 그들이 속하는 집단에 공통된 일정한 목적을 대표할 수 있도록 선거기나 특정 정당의 득세여하에 구애되지 않고 지속적인 융통성을 가질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 로비행위는 삼권분립의 원칙인 견제와 균형의 보완적 역할을 수행할 수 있도록 비정당적 입장에서 정부를 돕기도 하고 때로는 야당과 연계하여 정세를 조정하는데 일익을 담당하도록 해야 한다.

셋째, 로비행위는 기존 정치권에 대해 정책의 수립 및 수정을 위한 의사전달기능을 충실히 수행하여 정책정치(the policy)의 기능을 발휘할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 로비행위는 국회의원이나 행정관료에게 국민의 요구사항을 주지시키고 의안과 법안에 관한 정보를 제공하여 공직에 대한 견제와 봉사의 기능을 다하는 방향으로 이루어져야 한다.

다섯째, 로비행위는 의회나 정부시책의 결함을 발견하여 자신들의 구체적 이익과 지방적 이익을 대변하기 위한 내용을 주민들에게 주지시킴으로써 정치교육효과를 갖도록 이루어져야 한다.

이상에서와 같이 로비행위가 건전한 방향을 되기 위해서는 우선 직업적인 전문로비스트들이 공개의 장에서 충분히 활동할 수 있는 여건이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 정치자금의 기부와 관련된 로비활동을 엄격히 규정하고 있는 관계법의 조항을 수정하도록 해야 할 것이다. 그리고 각 이익집단들이 압력단체로서 독립된 로비를 할 수 있도록 하는 여러

가지 여건들이 조성되어야 한다. 이를 위해 현재 직능대표의 성격을 띄는 전국구의원들의 역할분담이나 특히 검직의원들의 윤리규범의 강화를 위한 노력이 함께 뒤따라야 할 것이다.

로비행위가 활성화되면 각 직능대표와 검직의원들이 합세하여 특정업체와 단체의 특수 이익을 대변하려는 성향이 강해질 것인데 이를 당연한 것으로 받아드리려는 노력과 더불어 검직의원들은 그들 스스로가 검직제도의 취지를 잘 이해하여 철저한 공인의식을 갖도록 노력하여야 할 것이다.<sup>56)</sup> 그러나 사실 이러한 로비행위들은 사회정의의 측면에서나 로비활동자체가 갖는 내적 한계로 인해 어떠한 형태로든 제동이 걸리지 않을 수 없다. 이로 인해 '로비활동규제법'과 같은 별도의 법을 제정하여 그 적용범위와 등록 및 기타 의무 그리고 그 절차를 위반하는 자에 대한 제재를 가할 수 있는 사항들을 체계적으로 마련하여야 할 것이다. 이를 위해 로비행위규제에 대한 대표법이라고 할 수 있는 미국의 연방로비규제법(Federal Regulation of Lobby Act)을 토대로 하여 우리 나름대로의 로비활동규제법에 대한 기본 골격을 상정해 보려고 한다.<sup>57)</sup>

#### (1) 적용범위

법적용 대상행위를 ① 국회에 의한 의안의 통과 및 부결에 직접 및 간접적으로 영향을 미칠 목적으로, ② 이에 사용될 금전 기타 유가물을 요구, 모집하거나 수취하며, ③ 또한 의결에 도움을 주고자 국회의원과 직접 교섭하는 행위 등을 포괄적으로 정하도록 한다.

대상 행위자는 자연인은 물론 각종 법인이나 단체들 전부 포함하는 것으로 하되, 다만 중앙행정기관의 지방자치단체의 상근직원 등은 예외로 한다.

#### (2) 등록 및 의무

로비를 하고자 하는 자는 이를 개시하기 전에, ① 행위자의 성명·주소, ② 로비행위 수혜자의 신분·보수액·지급인, ③ 청구비용의 명세서 등 소정의 서식을 기재하여 국회사무총장에게 등록한다. 로비행위자는 매 6개월마다(1월, 7월) 그 실적을 사무총장에게 정기적으로 보고하도록 한다.

#### (3) 위반자에 대한 처벌

위의 등록이나 의무사항을 위반하는 자는 벌금이나 징역형을 받도록 하며, 향후 수년간은 의안의 통과 또는 부결에 직접 또는 간접으로 영향을 주고자 하는 행위나 의안의지지, 반대를 위하여 의회의 위원회에 출두할 수 없도록 한다.

### 5. 의회 내 자체통제기능의 강화

국회는 성숙한 민주국가내에서 의회정치의 핵심기관으로 우리사회에서 제일 능력있고 인격이 높은 사람들로 구성된 정예기관임과 동시에 우리 사회의 가치문제를 다루는 곳이

56) 박종흡, "의원검직제도가 정치기능에 미치는 영향", 박도서(편), 「의회와 입법과정」(법문사, 1985) pp. 447~448.

57) 미국에서도 이러한 법의 목적이 성공적으로 이루어지지 못했다는 비판이 따르고 있는데, 연방로비행위 규제법의 경우는, ① 법의 적용범위가 너무 좁고, ② 조문이 애매모호하여 빠져나갈 구멍이 많으며,

③ 이 법을 책임지고 시행할 기관이 없다는 등 그 실효성에 대한 비판의 소리가 높아지고 있다.

므로, 부정·부패에 가장 많이 노출되는 부문이고 정치자금과 관련하여 음으로 양으로 수많은 권력형 비리가 발생하는 곳이기도 한다.

이로 인해 정치인들, 즉 의원들에 대해서는 공직자에 포함시켜 현행 “공직자윤리법”등의 관련법규로 다룰 것이 아니라 별도로 ‘의원윤리법’을 제정하여야 한다는 의견이 제시된 바 있다. 그러나 국회는 국민의 대표기관이며 직무수행 상 여러 가지의 특권을 부여받고 있으므로 별도로 의원들에 대한 규제법을 만들지 않고 현재에는 다만 공인으로서 지켜야 할 최소한의 행동규제에 관해서는 행정공무원에 준하도록 윤리강령을 채택하고 있다.

이러한 점들을 감안하여 정치인, 즉 의원들의 윤리에 관한 사항은 의회자체내의 자율적 통제기능에 맡기는 것이 바람직하다고 하겠다. 의원윤리는 하나의 불문율(legislative norms)로서 다루어짐이 타당할 것인데 불행히도 우리 의회의 전통이 길지 않고 그나마 의회정치가 활성화되지 않아 윤리적인 문제에 관한 행동률이 아직 형성되지 못하고 있는 실정이다.

우리 국회의 불문율을 조사한 한 연구에 따르면 ‘지시복종률’, ‘생산성에 관한 행위율’, ‘인맥에 따르는 행위율’, ‘갈등해소에 따르는 행위율’, ‘성역에 관한 행위율’, ‘명분률’, ‘노소 질서에 관한 행위율’ 등이 있다고 한다.<sup>58)</sup> 그러나 이들은 대부분 의원상호간의 위계적 관계를 조정하는 규범들일 뿐 의원상호간의 수평적 관계에 관한 것 또는 의원의 명예와 긍지에 관한 불문율은 거의 없는 실정이다.

미국의회의 경우를 보면 ‘의원공직에 관한 불문율(institutional partiotism)’과 ‘업무에 관한 불문율(legislative work)’에 있어 이러한 행동률을 어기고 수뢰나 독직사건을 비롯한 심각한 윤리적 관계를 야기하는 경우에는 자체내의 윤리위원회에서 징계하도록 하고 있다.

이러한 점에 비추어 보아 청렴정치를 구현하고 정치인들의 윤리성을 제고하기 위한 현실적 방안의 하나로서 ‘윤리위원회’를 설치하고 이러한 제도를 기초로 의회윤리에 관련된 불문율이 형성되도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있겠다. 물론 우리 나라 국회의 ‘법제사법위원회’에서 의원의 징계, 의원의 자격 심사 등에 관한 사항을 다루고는 있지만 이는 이 위원회의 부차적인 업무로서 의원윤리문제를 본격적으로 다루기에는 한계가 있으므로 이를 다룰 별도의 상임위원회나 특별위원회를 설치함이 바람직할 것으로 여겨진다.<sup>59)</sup>

사실 윤리관련문제는 상시업무가 아니어서 법사위에서 다루도록 그대로 두어도 별 문제는 없으나, ‘윤리특별위원회’를 설치해 의원들의 도덕성 제고를 위한 행동률의 형성을 돕도록 한다는 의미에서 이를 설치할 필요가 있을 것이다.

## 6. 기타 制度 및 운영상 보완방안

### 1) 입법 활동비 등의 증액

‘정치인다운 정치인’이 되도록 하기 위한 여건조성을 위해 할 수 있을 일들은 이상에서

58) 김종립, “의회과정을 규정하는 불문율”, 박동서(편), 앞의 책 pp. 139~155.

59) 미국의 상원에는 6명으로 구성되는 ‘윤리특별위원회’가 설치되어 있고 하원에는 22개의 위원회중 하나로서 ‘의원윤리위원회(12명)’를 두고 있다.

본 것 외에도 많을 것이다. 그 중에서도 간과할 수 없는 것 중의 하나가 의원들의 '세비'와 '입법활동비'를 현실화하는 것이다.

현재 의원 일인당 월 歲費는 202만 3천원, 입법활동비 120만원, 기타 운영지원금 80만원으로 공식적인 총수입은 400만원 정도이다. 이는 다른 공직자들의 월수에 비하면 결코 적은 것이 아니어서 국회의 주업무인 입법활동에만 쓰여진다면 이 정도로도 충분하다고 하겠다. 그러나 현실적으로 의원들은 차기선거에 대비하기 위한 지역구역관리에 더 신경을 써야 하는데 이를 위한 조직관리비와 활동비만도 월 1천여만원이 들어간다는 점을 감안한다면 공식적 수입은 실질적 수입으로는 결코 적정수준이 될 수 없다.

따라서 이들의 공식적 수입인 세비와 입법활동비를 보다 인상함으로써 그만큼 비공식통로를 통해 조달되는 정치자금을 줄일 수 있는 것이다. 물론 대폭 인상이 불가피하나 '그것이 실질적으로 얼마나 도움이 되며 또 된다한들 의원들이 선거활동보다는 입법활동에 전념할 것이냐' 하는 의문점은 그대로 남기는 하지만, 보다 긍정적인 시각에서 이들의 활동을 적극적으로 지원함으로써 그들이 정치인 본래의 기능을 수행해야 할 책임감을 더 크게 느끼도록 하는 효과는 있을 것이다. 또한 이는 군소정당이나 일부혁신세력과 같이 '돈에 의한 정치가 불가능한 정치인들'이 의원활동이나 입법활동에 전념할 수 있을 것이다. 그리고 이를 통해 우리 의회에도 '업무에 관한 불문율(legislative work)'이 자연스럽게 형성되고 입법업무의 전문화에 다른 입법전문가가 양성될 수 있는 계기가 될 것이다.

## 2) 정치부패에 대한 처벌강화

정치부패에 대한 처벌이 강화되어야 하고, 정치부패의 수사를 엄정하게 할 수 있도록 특별검사제를 도입할 필요가 있다.

## 3) 공직자의 재산공개

제5공화국 이래 지금까지 형식적으로 실시되고 있는 공직자의 재산등록과 재산공개가 실질적으로 이루어져야 하고, 그 위반에 대한 벌칙이 강화되어야 한다.

## 4) 경제윤리와 정치윤리의 분리·독립

경제 민주화, 즉 경제부문의 자율성과 독립성을 신장시켜 경제논리가 정치논리에 의해 지배되지 않고 시장원리에 충실할 수 있도록 해야 한다. 그래야 정치가 경제의 정치화를 조장하는 일도, 경제가 정치부패를 유혹하는 일도 불가능해질 수 있기 때문이다.

# V. 맺는말

政治의 윤리성 제고와 관련하여 1970년초 미국에서 일어났던 '코먼코즈(common cause)'라는 시민운동을 상기할 필요가 있다. 이는 정치권과 정부에서 공동의 목표로서 마땅히 달성해야 할 일들을 정치·행정체제의 부패로 말미암아 책임있게 수행하지 못하게 되자

시민들이 조직화되어 정치가에게 강력한 압력과 타격을 가함으로써 그들이 원하는 것을 얻어내고자 하는 것이었다. 훌륭한 공립학교를 세우는 것에서부터 시작하여 환경을 보호하고, 함께 잘살 수 있는 공동체를 유지시키며, 법과 재판을 올바르게 진행시키기 위하여 과거에는 시민들이 거의 사용하지 않던 전문적 조직기관이나 로비활동을 사용하였다.<sup>60)</sup>

이는 분명 우리가 타산지석으로 삼을 만한 것으로서 우리나라에서도 수 년전부터 활동하기 시작한 「경제정의실천연합」, 「공명선거협의회」와 같은 것은 '코먼코즈'같은 시민운동이 싹터 가는 시초라고 볼 수도 있겠다.

정치발전이 가장 시급한 국가목표로 대두되고 있는 오늘날에 있어 의회정치를 주도해 나갈 정치인들의 윤리성 제고를 통한 청렴정치 구현은 국가발전의 최우선적인 선결과제이다.

우리 사회에 풍미하는 부패현상이 반드시 정치인들로 인한 것이 아니라 하더라도 오늘의 정치인은 이것들을 해소시켜야 할 의무가 있다. 그러자면 정치인의 윤리는 일반 공직자의 윤리보다도 더욱 강화되어야 할 것임은 재론의 여지가 없다고 하겠다.

여기에서 S.스마일즈의 글을 인용하면서 이 글의 결론을 대하고자 한다.

「... 법제가 아무리 훌륭하다 해도 그것이 인간에게 실질적인 도움을 줄 수는 없다. 사회제도가 할 수 있는 최상의 일은 아마도 인간을 속박하지 않고 자유롭게 발달, 향상시킬 수 있게 하는 것이다.

그러나 고금을 통해 인간은 자신의 행동에 의해서보다는 국가·사회의 힘으로 행복과 안녕을 얻을 수 있을 것이라고 과신해 왔다...

한 나라의 정치는 그 자체가 나라를 구성하고 있는 각 개인의 반영체에 지나지 않는다.

국민을 앞선 정부는 필경 국민과 같은 수준으로 끌어 내려질 것이요, 국민에게 뒤진 정부는 결국 국민의 수준과 동등하게 끌어 올려질 것이다.」

이제 우리 나라의 정치인, 즉 국회의원들에게 있어서 '다가올 날들은 어느 학자의 표현처럼 '찬란한 고행'이 필요한 시기인지도 모른다.

## 참고문헌

### 국내문헌

김광웅, '관료와 발전', 박영사, 1987.

\_\_\_\_\_, "행정문화", '행정논총', 제19권2호(서울대학교 행정대학원, 1981)

김철수, '헌법학개론', 박영사, 1990.

60) 존 W. 가드너, 김행자(역), 「시민의 참여정신-미국사회속의 코먼코즈」 (중앙신서, 1981) pp. 7~11.

- 김해동, “공직자 윤리형성의 제조건”, 『지방행정』, (대한지방행정공제회) 1981
- \_\_\_\_\_, “관료부패에 관한 연구(Ⅱ)”, 『행정논총』 제10권2호(서울대학교 행정대학원), 1987.
- \_\_\_\_\_, “관료부패의 제조건”, 『행정논총』(서울대학교 행정대학원), 1983.
- 박동서, 『의회와 입법과정』, 법문사, 1985.
- 박종흡, “의원겸직제도가 정치기능에 미치는 영향”, 박동서(편), 『의회와 입법과정』, 법문사, 1985
- 박철언, “국회입법기능에 관한 실험적 분석”, 박동서(편), 『의회와 입법과정』, 법문사, 1985.
- 小室直樹, (도서출판 가치) 동문선(역), 『이것이 정치다』, 1985.
- 송 복, “정치자금의 특성과 개선방향” (한국의 민주화와 선거문화에 관한 학술 토론회 발표 논문, 현대사회연구소, 1989.11.17)
- 〈시사저널〉 제5호(1989.11.26)
- A.J. 하이덴하이머(편), 김중위(옮김), 『권력과 부패』, 한빛, 1982.
- 양동안, 『한국정치의 현실』, 세영사, 1989.
- 오성호, “한국공무원의 윤리의식형성에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1984.
- 이관종, 『행정책임론』, 대영문화사, 1989.
- 이남영, “선거운동과 투표형태 : 불법, 타락선거의 진단과 처방”, (〈한국의 민주화와 선거 문화〉에 관한 학술토론회 주제발표논문, 현대사회연구소, 1989.11.17)
- 이상구, 『민주정치론』, 대왕사, 1985.
- 전수일, “관료부패에 관한 연구 : 한국관료와 시민의 행태분석을 중심으로”, 고려대 대학원 박사학위논문, 1983
- 정세옥, “공직자윤리법제정의 필요성과 구성방향”, 『지방행정』, (1981년).
- ‘주간조선’ (제1076호 1990.11.26)

## 〈외국문헌〉

- Brasz H.A. “Spme Notes on the sociology of corruption”, *Sociologica neerlandica*, 1:2 (1963. 가을)
- E.A. Gaede, *Ploitics and Ethics.-machiavelli to Niebuhr*, Univ. press of America. inc. 1983.
- Gunn, Elizabeth M. “Ethics and the Public Service : An Annotated Bibliography and Rerrview Essay”, *Public personnel Management* Vol, 10(No. 1, 1981.)
- Heidenheimer A.J.(ed), *Political corruption : Readings in comparative Analysis*. (New Jersey : Holt, Rimehart & winstan, 1978)
- Huddleston, Mark, W. “Compartive Perspectives on Administrative Ethics : Some Implications for American Public Administration”, *Public Personal Mannagement*, Vol, 10 (No. 1, 1981.)
- Mosher, Frederick C., *Democracy and the Public Service*, (New York : Oxford University press, 1968)
- Plant Jeremy F. & Hordold F. Gortner, “Enthics, Personal Management and Civil Service Reform”, *Public Personal Management*, Vol. 10(No 1, 1981.)