

# 공직자의 청탁 수용 행동의 영향요인 및 통제 방안에 관한 연구 - 청탁등록시스템의 도입을 중심으로 -

<Research on behavioral variables for accepting undue solicitation and  
internal control system: Introduction for solicitation report system>

곽 형 석(Kwak, Hyungsok)\*

## ABSTRACT

Research aims to improve the culture and public officials mindset to stem out undue solicitation causing factors. To eradicate the culture emphasizing paternalism and cronyism, the government has to root out influence-peddling and favor soliciting. this research can help public officials predict variables of situations by case and by kind of solicitations. this research identified four forms of solicitation causing factors.

This general solicitation model provides for the influence of individual characteristics, environmental forces, decision-making influences and organizational structures that may influence peddling and favor-soliciting. The implications may involve protective and reactive strategies to avoid unethical behavior. the purpose of this research is to present a general model of pretection for solicitation and introduce solicitation report system. this system could be responded to unhealthy solicitations in a more resonable and systematical manner.

Key Words: 청탁등록시스템(solicitation report system), 윤리적 의사결정(ethical decision making)  
온정주의(paternalism), 윤리적 심성(moral psychology), 청탁통제방안(internal control for  
undue solicitation)

## I. 서 론

### 1. 연구 목적과 배경

최근 대내·외적으로 반부패정책추진에 대한 패러다임의 변화로 정부와 기업이 국제  
적 반부패 라운드에 얼마만큼 적극적으로 대응하는지의 여부가 국제사회에서의 생존을

\* 국민권익위원회 청렴총괄과장 부이사관, 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정수료

좌우하고 있다.

그러나 공직자의 계속되는 비리와 부정부패로 인해 우리나라 부패지수는 아직도 후진국수준이다. 국제투명성기구의 발표에 의하면 2010년 국가별 부패인식지수에 서 우리나라가 2년 연속 하락한 것으로 나타났다. 즉 178개국 중 39위를 기록하고 있으며, 하락의 주요 요인은 공직자의 비리와 부정부패이다.

“100 - 1 = 0” 슬로건은 청렴정책 추진에 있어 100배기 1은 결코 99가 아니라는 것을 의미하는 데 이것은 공직자들이 쌓아온 성과가 단 한 사람의 부패행위로 무너져 국민신뢰를 상실한다는 것을 의미 한다(경기도소방재난본부, 2011).

특히, 건설현장 식당 운영권 문제와 관련해 소위 ‘함바비리’, 스폰서 검사의혹, 저축은행사태 등 공직자에 대한 국민의 신뢰를 급격히 추락시킨 사례에는 예외 없이 청탁이라는 공직자의 비윤리적 행태가 자리 잡고 있다. 저축은행 사태의 경우를 보면 퇴직한 금융감독원 출신이 감사를 받게 되는 금융회사의 감사로 재취업하고 이들은 평생 근무해온 기관의 후배들을 상대로 민원 해결을 위해 청탁하며 감독관청이 비리를 들춰내지 못하도록 하는 역할을 하고 있었던 것으로 나타났다.

이러한 공직사회의 청탁의 관행은 고위 공직자들의 전관예우를 둘러싼 폐해와 더불어 그동안 여러 차례 부각돼 논란이 되어 왔으나 우리사회의 연고·온정주의 문화가 뿌리가 되어 근절하기 쉽지 않았다. 청탁 받은 개인은 사적인 이익을 얻었는지 여부와 관계없이 논란이 야기될 수 있으며, 이러한 논란은 그 진위여부와 관계없이 국민 신뢰를 떨어뜨리는 원인이 되고 있다. 따라서 청탁의 문제를 규범적 차원에서 다루고 더 나아가 법률적 과제(legal matters)로 까지 다루어야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

따라서 조직 구성원 개인이 어떻게 상황을 지각하고 판단하여 결정을 내리는지에 대해 관심을 두어야 한다. 예를 들어, 공무원이 외부로부터 청탁을 받을 경우 청탁에 대한 기준은 공무원이 평소 가지고 있는 옳고 그름의 기준에 따라 달라진다.

본 연구의 목적은 청탁이 발생하게 되는 청탁의 영향 요인을 공직자의 심리성이나 윤리성 차원에서 살펴보고자 한다. 청탁은 청탁자와 청탁을 받는 사람의 인간관계를 바탕으로 이루어지게 된다. 또한 공직자가 청탁을 받아 직무수행과정에서 겪을 수 있는 공익과 사익의 갈등상황에서 사익을 추구하거나 공익을 도외시한 비윤리적인 청탁수용 행동을 하게 된다. 이러한 행동에 영향을 미치는 결정요인들을 분석하여 어떤 요인에 영향을 받았는지를 알아보는 것은 학문적으로나 실제적으로 의미가 있다고 할 것이다.

## 2. 연구를 위한 논의의 틀 구성

청탁은 사건이나 규모로 볼 때 우리가 보기에는 아주 사소한 일처럼 일상적으로 행해지지만 중요성에 상관없이 자신의 공적인 업무처리에 영향을 받아 공정성을 저해하는 것으로서 잠재적인 부패의 가능성이 있다. 청탁은 연고성 연줄과 같은 편법을 활용하게 되어 정당하고도 합법적 수단에 의한 공정한 경쟁문화와 건전한 의식의 형성을

저해하게 된다.

청탁행위는 이를 성문화하여 강제하는 법적 접근과 자연인인 공직자의 행위에 규범적 영향을 미치는 윤리적 접근의 특성을 공유하고 있다. 이러한 전제에서 이번 연구는 인간의 윤리적 심성으로서 개인의 태도와 규범, 문화 등 환경적요인 그리고 인간의 행동을 선택하게 되는 중간 매개과정을 고찰 한다.

그동안 청탁행동 분야에 대한 연구는 형사법적인 관점에서 범위와 처벌의 문제로 서한정적으로 다루어져 왔다. 본 논문에서는 Wittmer의 공직 윤리적 의사결정에 관한 일반적 행위모형을 확장하여 공무원이 청탁 받은 것을 수용하는 행동의 의도에 영향을 미치는 요인간 관계를 개인적 요인, 관계 구조적 요인, 의사결정 구조적 요인 및 사회일반의 인식 요인으로 분석해 보는 것은 매우 큰 의의를 지닌다. 곧 청탁행위를 통해서 공직사회 전반에 부정적 효과를 파급시키는 현실에 비추어 볼 때 공무원 개인의 심리적 판단과 결정이 중요한 요인이기 때문이다. 청탁이나 부탁은 그 자체는 잘못된 것은 아니며 이러한 행동을 어떻게 관리하는지가 중요하다. 공무원도 자연인이고 자신과의 인간관계가 있을 수 있으며 이 경우 연고성을 이용하여 공적인 업무처리가 영향을 받을 때 공정성을 저해 받게 된다. 따라서 청탁행동은 사전에 예방되어야 하며 효율적으로 관리되어야 한다.

국민들은 공무원이 공정하게 업무를 수행할 것으로 기대할 권리를 갖고 있으며 공무원이 의사결정이나 업무추진에서 공정성을 저해 받게 되는 청탁 영향요인을 사적 관련성 또는 개인적 이익과 손실의 가능성의 관점에서 고찰할 필요가 있다.

이러한 연구진행을 위해 제2장에서는 청탁 수용 행동에 관한 개념적 모델과 청탁관련 법·제도적 현황을 설명하고, 제3장에서는 청탁 수용 행동을 설명하고 예측할 수 있는 영향요인을 분석한다. 제4장에서는 청탁을 통제하기 위한 윤리적 실천방안을 제시하여 공무원의 행동을 변화시키고 예방 하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 합리적이고 계획된 행위로서의 청탁 수용행동

#### (1) 의의

청탁의 사전적 의미는 ‘청하여 남에게 부탁함’ 또는 ‘부탁’을 의미하고, 부탁이란 ‘어떤 일을 해 달라고 청하거나 맡김’을 의미한다. 이를 법률적으로 표현하면 공무원에 대한 청탁이란 공무원에게 그의 직무와 관련된 작위나 부작위를 할 것을 부탁하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 청탁 그 자체는 가치중립적 개념이라고 할 수 있다(오영근,

2011).

사회심리학 분야에서는 인간의 행동을 이해하고 예측하기 위해 합리적 행동이론과 계획적 행동이론을 적용하고 있다. 대부분 인간은 그들이 활용할 수 있는 정보를 합리적이고 체계적으로 사용하며, 인간의 사회적 행위가 의지에 의해 통제 될 수 있다고 가정하고 있다(Ajzen, 1980: 1991). 청탁이나 청탁을 수용하는 행동 역시 이러한 행동이론에 따라 이루어진다. 그러면 어떠한 요인들에 의해 영향을 받게 될까? 청탁의 심리적 속성은 연고성, 익명성, 책임성을 들 수 있다. 첫째 연고성은 모든 청탁은 청탁받는 공무원 개인의 학연·혈연·지연·직연 등 연고에 기인하여 발생한다. 둘째, 익명성은 청탁을 하는 사람은 자신의 청탁 사실이 감추어지는 속성이 있다. 즉, 청탁받은 공직자는 청탁자와의 평소의 인간관계로 인해 외부에 밝히지 않고 처리하게 된다. 셋째, 책임성은 청탁자는 부정한 대가가 연관되지 않는 한 청탁에 따른 어떠한 책임도 지지 않기 때문에 ‘아니면 말고 식’으로 청탁을 하게 된다.

청탁에 대한 개인의 윤리적 심성은 부정한 청탁과(사회통념) 일상생활에서 허용되는 부탁의 영역이 겹쳐져 일어나게 된다(김혁, 2008). 따라서 윤리적 심성을 사전에 명확히 구분하는 것은 어려우며 청탁자와 청탁받은 사람의 평소 연고 관련성 정도, 청탁사실이 무엇인지, 청탁받은 사람이 처리할 수 있는 권한정도 등 상호적 인간관계 및 업무구조에 기초하여 살펴야 한다.

법률적 관점에서 청탁은 형법에서 주로 다루어 왔으며, 형법상 청탁에는 단순한 ‘청탁’과 ‘부정한 청탁’으로 구분된다. 부정한 청탁의 용어는 가치판단 또는 평가가 개입된 개념이지만, ‘청탁’이어서가 아니라 ‘부정한 청탁’이기 때문에 비난가능성이 있다. 사전 수뢰죄와 사후수뢰죄의 경우에도 청탁을 받았다는 그 자체가 문제되는 것이 아니라 이후 뇌물을 수수, 요구, 약속하였거나 부정한 행위를 하고 뇌물을 수수, 요구 또는 약속하는 데에 비난의 중점이 있다.

공무원이 청탁을 받았다는 것 그 자체는 문제되지 않는다. 앞의 수뢰죄 등에서도 보듯이 중요한 것은 청탁을 받고 그 청탁에 대해 공무원이 어떻게 반응하는 가가 중요하다. 부정한 청탁을 받은 경우 그 청탁을 거절하거나 청탁자에게 응분의 불이익을 가했을 경우에는 오히려 부정적 평가가 아닌 긍정적 평가를 받을 수 있다. 즉 공무원이 청탁에 대해 적절한 조치를 취했을 경우에도 역시 긍정적 평가를 받을 수 있다. 이와 같이 합리적이고 계획된 행위로서의 청탁은 청탁 혹은 부정한 청탁을 받았다는 것 자체가 중요한 것이 아니라 청탁을 받은 후 어떤 행동을 하느냐가 중요하다.

## 2. 청탁과 공직 윤리와의 관련성

현대 공직 윤리의 관심은 뇌물을 넘어서 공익과 사익의 윤리적 위험인 이익충돌 자체로 이동하였다(Stark, 2000). 대부분의 공직윤리의 위험은 전통적인 금전적 이익에서 심지어 문화·환경·자선·스포츠 단체 및 조직의 구성원이 되어 활동하는 것과 같은

비재산적 이익까지도 포함시키고 있다. 즉 무형적 이익들도 정부의 정책결정을 왜곡시킬 수 있으며 실제적인 부정을 야기할 수 있다.

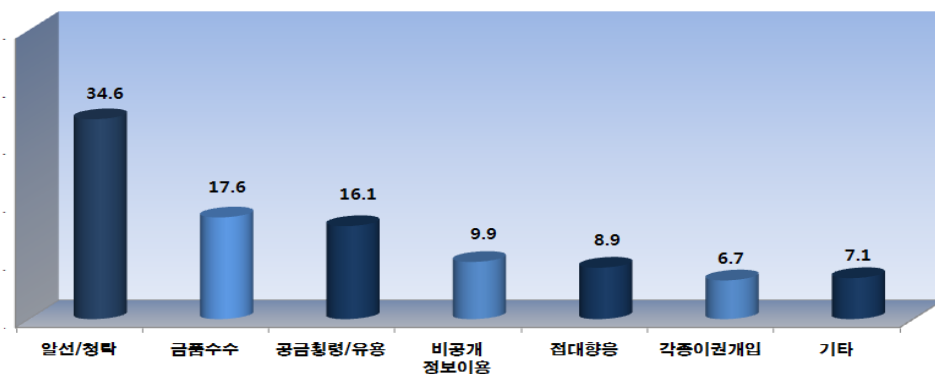
따라서 공무원이 자신의 직무를 수행하면서 사익을 추구하는 것은 자신의 직접 혹은 간접적인 사익, 가족 구성원의 이익, 더 나아가 청탁 등 부적절한 방법으로 다른 사람의 사익을 증가시키는 것까지 포함하는 확대된 사익으로 보는 것이 일반적인 경향이다.

청탁을 부패로 볼 것이냐는 문제는 청탁을 부패로 인식하지 않는 입장에 의하면 청탁은 평소의 인간관계 등 연고를 이용하여 관행화되어 있고, 물질적 대가가 오가지 않는 한 부패로 인식하지 않는다.

반면, 청탁이 부패라는 입장은 문제해결을 위해 또는 정책결정에 영향을 미치기 위해 청탁을 하게 된다. 이렇게 연고자나 영향력을 찾는 과정에서 청탁이 부정한 업무처리의 연결고리의 역할을 하며 부패의 확대와 구조화를 초래한다. 이러한 청탁과정에서 새로운 인맥형성과 답례문화나 접대문화가 형성되어 고착화됨으로써 부패 연계고리가 형성된다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 국민권익위원회의 설문조사결과를 보면 설문대상자 34.6 %가 가장 빈발하는 부패유형으로 ‘직위를 이용한 청탁’을 지적하고 있다.

<표 1> 빈발 부패유형에 대한 국민의 의견



출처: 권익위 부패인식조사, 2010.7

청탁을 받은 공무원은 대부분 자신이 공정하게 업무를 다룬다고 생각하지만 구체적인 상황에 닥쳐서는 청탁을 염두에 두고 의사결정을 하게 된다. 따라서 공무원의 비윤리적 행동에 대한 올바른 이해가 선행되어야만 보다 효과적으로 청탁을 예방할 수 있다.

### 3. 공무원의 청탁 수용 행동

공무원이 청탁을 받을 당시 그 청탁이 정당한 것인지 아니면 부정한 것인지 분명하

지 않다. 왜냐하면 대부분의 청탁은 공무원이 청탁을 받을 당시에는 그 정당성 여부가 불분명하고, 사후 또는 얼마간의 시간이 흐른 뒤에야 그 정당성 여부를 제대로 평가할 수 있다.

청탁자와 청탁을 받는 사람 이외에는 청탁 사실을 감지하기 어렵고, 서로가 상대방을 보호해 주려는 경향이 강하게 나타나게 되어 자발적 신고가 없는 한 청탁사실을 밝히기 어렵다. 그러므로 인사 및 이권청탁·사건개입 등 청탁관행이 공직사회에 뿌리 깊게 잔존하면서 공직자의 공정하고 책임있는 업무수행을 저해한다.<sup>1)</sup>

공무원의 청탁 수용행동은 공직자가 공익을 위해 근무하는데 필요한 공정하고 신뢰할 수 있는 판단능력을 저해하는 감정의 영향을 나타낸다. 따라서 청탁은 감정과 같은 복잡한 인간의 내적 마음상태(state of mind)가 반영된다.

청탁은 외견상 적절성 여부를 특정 행위의 옳고 그름을 판단하는 기준으로 하는 윤리적 접근과 청탁행위를 실정법으로 규정하여 위반자를 처벌함으로써 공직자의 윤리적 행위를 확보하는 강제적 특성의 법적 접근으로 나누어 볼 수 있다. 따라서 청탁에 대한 분석 및 대안제시를 위해서는 윤리적 접근과 함께 법적 접근을 동시에 필요로 한다.

다시 말해 청탁은 개인의 어떤 상황을 인식하고 행동으로 옮기는 윤리적 심성에 기인하기 때문에 객관적으로 외부의 제3자적 관점에서 청탁과 부탁 인지를 구분하는 것은 난해하다. 청탁받은 개인이 어떻게 받아들이는 지가(심리적 수용도) 관건이다. 예를 들어 처음에는 부탁받은 것으로 느꼈어도 진행과정이나 시간이 지남에 따라 청탁으로 변질될 수도 있다. 따라서 공직자의 심리적 상황을 통제할 수 있는 제도적 장치는 없으며, ‘청탁’이라는 심리 행위를 객관화하여 사전에 선을 긋는 것도 어려운 것이 현실이다.

## 2. 청탁관련 법·제도

### (1) 한국의 법과 제도

#### 가. 의의

청탁문화는 한국사회의 연고·온정주의에 뿌리를 두고 있으며 공직자의 공정한 직무를 확보하는 데 중요한 장애 요인이 되고 있다. 청탁과 관련된 규범으로는 형법, 형사특별법과 공무원 행동강령이 운영되고 있으나 아직까지 공무원의 청탁을 회피 또는 방지하기 위한 체계적인 제도가 없을 뿐만 아니라, 이에 대한 인식도 매우 낮은 실정이다. 이러한 상황을 염두에 두고 현재 운영되고 있는 청탁관련 법령과 제도를 분석하여 현행법제가 공직자에게 요구하는 청탁 회피방안은 무엇인지를 검토하기로 한다.

1) 고위공무원단 15.7%는 퇴직상관으로부터 부당한 압력을 받았으며, 45.7%는 부당압력을 받은 사례를 들어본 적이 있다고 답변('11.5월 한국행정연구원)

### 나. 형법 및 형사특별법

현행 형법 및 형사특별법은 ‘청탁’과 ‘알선’이라는 용어를 사용하고 있고, 이 경우 ‘청탁’은 일반적으로 ‘부탁’이라는 의미로 이해 된다. ‘알선’은 일정한 사항에 관하여 알선 행위의 상대방이 될 수 있는 공무원(알선상대방)과 제3자(알선의뢰인) 사이에 서 중개를 하거나 편의를 도모하는 것을 의미한다.

현행 형사법의 해석상 ‘알선’도 넓은 의미에서 ‘청탁’에 포함되기 때문에 개념상 ‘청탁’과 ‘알선’은 동의어로 이해되어야 한다. 왜냐하면 청탁을 받는 상대방인 당해 공무원의 입장에서 보면 알선도 결국 청탁에 포함되기 때문이다. 그러나 현행 형사법<sup>2)</sup>은 모든 ‘청탁’ 내지 ‘알선’을 처벌의 대상으로 삼고 있는 것이 아니라 ‘부정한 청탁’, ‘공무원의 직무에 속하는 사항에 관한 청탁 내지 알선’, ‘뇌물 또는 금품의 수수, 요구’ 등의 요건이 충족된 경우에만 처벌하고 있으므로 형사법상 청탁의 개념내용이 협소한 것이 사실이다(국민권익위, 2011).

형법상 공무원의 직무와 관련한 청탁에 대한 처벌규정의 내용을 보면 부정한 청탁을 요건으로 하지 않고 있다. 형법 사전 수뢰죄(제129조 제3항)은 “공무원 또는 중재인이 될 자가 그 담당할 직무에 관하여 청탁을 받고 … ” 라고 규정하여 「부정한 청탁」을 요건으로 하지 않고 있다(오영근, 2011).

◦ 대법원 1999. 7. 23. 선고 99도1911 판결

“형법 제129조 제2항의 사전수뢰는 단순수뢰의 경우와는 달리 청탁을 받을 것을 요건으로 하고 있는바, 여기에서 청탁이라 함은 공무원에 대하여 일정한 직무행위를 할 것을 의뢰하는 것을 말하는 것으로서 그 직무행위가 부정한 것인가 하는 점은 묻지 않으며 그 청탁이 반드시 명시적이어야 하는 것도 아니라고 할 것이다.”

다만 , 제3자뇌물제공죄(형법 제130조)는 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 부

- 2)· 형법 제132조(알선수뢰)는 공무원이 그 지위를 이용하여 다른 공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속하는 행위를 금지,
- 특정범죄가중처벌등에관한법률 제2조(뇌물죄의 가중처벌)는 형법 제132조 위반행위로 인하여 취득한 뇌물의 가액에 따라 가중처벌,
  - 특정범죄가중처벌등에관한법률 제3조(알선수재)는 공무원이든 비공무원이든 공무원의 직무에 속하는 사항에 관하여 금품이나 이익을 수수, 요구 또는 약속하는 행위를 금지
  - 변호사법 제111조 제1항은 공무원이든 비공무원이든 공무원이 취급하는 사건 또는 사무에 관하여 청탁 또는 알선한다는 명목으로 금품 등을 약속하는 행위를 금지
  - 특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제5조(수재등의 죄) 및 제7조(알선수재의 죄)는 금융기관 임직원의 수재죄 및 알선수재죄를 규정

정한 청탁을 받고 ... ” 라고 규정하여 예외적으로 부정한 청탁을 요건으로 규정하고 있다.<sup>3)</sup> 또한 사적 영역에서의 부당한 이익 취득 등에 대하여는 배임수재죄(형법제357조 제1항)에서만 ‘부정한 청탁’을 요건으로 한다.

#### 나. 공직자 윤리법

공직자윤리법에서는 정부의 정책결정 및 법집행의 공정성을 제고하고 민·관 유착 고리 근절을 위해 퇴직공직자의 본인 및 제3자의 이익을 위한 부정한 알선·청탁 행위를 금지하고 있다. 이 규정은 퇴직 공직자의 취업여부, 업무관련성 여부, 대가성 여부 등과 무관하게 상시적으로 금지된다. 공직자 윤리법에서는 청탁과 관련된 종합적인 규정은 두고 있지 않지만 퇴직공직자로부터의 청탁관련규정을 통하여 부분적으로 청탁방지제도를 운영하고 있다.

현행 규정을 살펴보면 공직자윤리법 제18조의4제1항에서 퇴직한 공직자에게 본인 또는 제3자의 이익을 위하여 퇴직 전 소속기관의 임직원에게 법령을 위반하거나 지위 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정한 직무수행을 저해하는 부정한 청탁 또는 알선을 하여서는 않되는 의무를 부과하고 있다. 그리고 제2항에서 공직자는 부정한 청탁 또는 알선을 받은 때에는 이를 소속기관의 장에게 신고해야 한다고 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

#### 다. 행동강령

행동강령은 청탁을 회피하거나 아니면 청탁으로 인한 피해를 최소화 하기위한 일반적 규정을 두고 있지만 모든 상황을 다루지는 못한다. 즉 청탁자와 청탁을 받는 공무원의 평소 관계와 담당 업무의 재량의 정도 등을 모두 예상하고 행동강령으로 규율하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 행동강령 총 16개 행위기준 중 청탁관련 행위기준은 첫째 정치인 등의 부당한 요구행위, 둘째 청탁행위, 셋째 알선·청탁행위로 3가지를 두고 있다.

즉 공무원행동강령 제11조는 “...다른 공무원의 공정한 직무수행을 해치는 알선·청탁 등”을 금지한다고 규정<sup>5)</sup>하고 있으며 여기에서의 ‘청탁’은 위법한 또는 부당한 청탁이

3) 그러나, 이에 대하여는 뇌물을 공무원이 직접 수수하는 하는 것(형법제129조)과 제3자에게 공여 등을 하도록 하는 것(형법제130조)을 달리 취급하여, 「부정한 청탁」을 구성요건으로 규정한 것은 부당하다는 비판이 있음(박상기, 형법각론, 2008, 652쪽; 서일교, 형법각론, 1982, 327쪽; 진계호, 형법각론, 1996, 695쪽 등)

4) 공직자윤리법은 전관예우 관행 근절을 위해 2011년 개정.

5) 행동강령 제11조(알선·청탁 등의 금지) ① 공무원은 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 다른 공무원의 공정한 직무수행을 해치는 알선·청탁 등을 해서는 아니 된다.

② 공무원은 직무수행과 관련하여 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 직무관련자를 다른 직무관련자나 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공직자에게 소개해서는 아니 된다.



아니라 공정한 업무수행을 해치는 청탁으로 명백히 규정하고 있다. 청탁의 대가로 뇌물(재산적 가치가 없는 이익도 포함)이나 재물(재산적 가치가 있는 이익)을 수수하지 않아도 행동강령에 위반되며 청탁한 사항이 실현되지 않아도 위반이다.

청탁에 대한 관리는 국민이 공무원의 잘못된 행위를 판단할 수 있도록 해야 하며 공무원은 청탁자의 사익이 아니고 공익을 위해 일하도록 국민 앞에 스스로 확인 해야 한다. 따라서 청탁을 공개하거나 기피, 제거 하는 등의 메커니즘을 사용해야 할 필요성이 제기된다.

## (2) 외국의 법·제도

### 가. 의의

청탁에 대한 명확한 개념정의는 각 국가의 문화적 배경, 국민적 인식에 따라 다르다. 청탁에 대한 규제를 채택한 나라들은 청탁을 통한 공정한 직무수행의 저해요인을 차단하고 있다. 미국은 청탁을 형법에서 규정하면서 행동강령에서는 일반적인 윤리적인 기본원리(fundamental ethical principles)를 제시하는데 그친 반면, 독일은 형법뿐만 아니라 행동강령에서 세부적이고 구체적이어서 현실적인 청탁문제를 해결할 수 있도록 규정하고 있다.

### 나. 미국의 규율체계

미국 연방범죄와 형사절차법 18 U.S.C. § 203, § 205는 공무원이 다른 공무원에게 영향을 미쳐 자신의 이익을 위해 우호적으로 행동하도록 유도하여 사익을 취하는 공무원의 외부적인 행동을 일체 금지하고 있다(U.S. Office of Government Office, 2000).

이론적으로 공무원은 자신의 주어진 역할을 벗어나서 다른 공무원에게 영향을 미치는 것이다. 영향을 받은 공무원은 자신의 전문적, 공적 직무 판단능력이 손상을 받아서 제3자의 이익에 영향을 미치게 된다. 이것을 도식적으로 살펴보면, 두 명의 공무원과 관련된 한 가지 사익의 문제로서 공무원 A는 외부 이익(external interest)과 관련은 되어 있지만 자신이 그 이익에 영향을 미칠 권한을 가지고 있지 않다. 공무원 B는 자신의 정당한 권한으로 외부 이익에 영향을 미칠 수는 있지만 그 이익과는 전혀 관련이 없다. 이 경우 공무원 A가 공무원 B에 영향을 미치는 경우를 말한다(Stark, 2000).

### 다. 독일의 규율체계

독일 형법은 뇌물죄 제331조 ~ 제334조에서 뇌물을 수수하는 주체에 따라, 즉 공무원이 직접 수수하는 경우와 제3자에게 공여 등을 하게 하는 경우를 구분하지 않고

모두를 행위자에 포함시켜 동일하게 다루고 있으며 반드시 부정한 청탁을 요건으로 하지 않고 있다.<sup>6)</sup>

독일 행동강령에는 제3자로부터 미심쩍은 청탁을 받았을 경우, 이를 즉각 상급자 또는 부패방지 업무담당자에게 신고하도록 규정하고 있다. 이는 부정부패로 의심받을 수 있는 모든 소지를 없애줄 뿐만 아니라, 경우에 따라 제3자에 대한 법적 조치를 바로 취할 수 있도록 하기 위한 것이다. 해당사안의 부정부패에 대한 시도를 직접 거절했다고 하더라도 만약 이를 공개하지 않는다면 청탁자는 다른 사람한테 가서 이를 다시 시도하려고 할 것이다. 따라서 외부인의 부정부패에 대한 시도를 전면 공개함으로써 공직자의 동료 또한 부정부패로부터 보호할 수 있다(국가청렴위원회, 2007).

### III. 연구 분석의 틀

#### 1. 공직 윤리적 의사결정 모형

공직윤리의 행태모형은 행위자들의 외부 상황에 대한 윤리적 인식능력과 의사결정의 메커니즘을 설명함으로써 그 결과에 따른 공무원의 비윤리적 행동을 설명하는 데 의의가 있다(H.George Frederickson & Richard K. Ghere, 2005). 따라서 행위자들이 느끼는 윤리성을 지각하고 그에 따라 어떤 경로를 통하여 윤리적 혹은 비윤리적 행위가 어떤 결정 요인에 의해 영향을 받았는지 살펴보는데 유용한 도구가 될 수 있을 것으로 보인다.

이 모형은 공직자의 윤리적 행위는 단순한 ‘의식’이나 ‘사고’의 발로일 뿐만 아니라 외부환경에 따라 달라지는 조건적 행위임을 암묵적으로 가정한다. 즉 공직자 자신의 윤리적 특질이나 도덕의식은 물론 개인이 처한 조직이나 환경적 요인에 의해서 영향을 받는다(최순영, 2007).

<그림 1>은 Wittmer의 윤리적 의사결정에 관한 일반적 행위모형으로써 개인의 윤리적 행위를 묘사하기 위한 행태 모형을 제시하고 있다. 이 모형에 의하면 개인은 특정한 윤리적 행위를 하기 위해 먼저 외부자극에 반응하고 적절한 행동 대안을 선택하는 일련의 심리학적 지각 및 판단과정을 거치게 된다. 이런 과정에서 행위자 자신의 규범적 인식이나 윤리적 태도 같은 개인적 특성 외에 제도나 윤리프로그램그리고 더 나아가서는 조직문화나 사회문화 같은 환경적 요인에 의해서 영향을 받게 된다. 이것을 Wittmer는 함수로 표현했는데 윤리적 의사결정 = f(윤리적 판단과정, 개인적 특성, 환경요인) 이다.

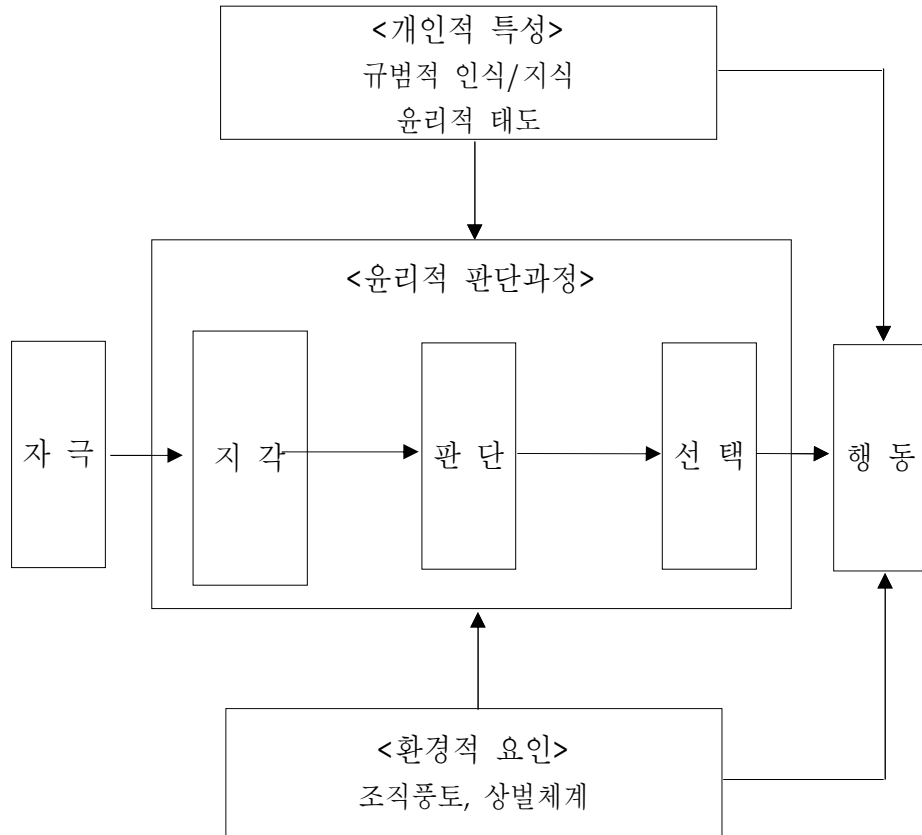
6) 일본 형법은 제197조의2(제3자 뇌물공여)는 “공무원이 그 직무에 관하여 청탁을 받고 제3자에게 뇌물을 공여하게 하거나 그 공여의 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역에 처한다”고 규정하여 부정한 청탁을 요건으로 규정하고 있지 않다.

공직 윤리 의사결정에 영향을 주는 요인으로는 개인적 특성, 윤리적 판단과정, 환경적 요인으로 구분된다. 첫째, 개인적 요인으로 공직 활동은 공무원 개인에 의해 이루어지는 데 윤리적 주제와 관련하여 무감각한 사람들이 비리를 저지르고 이러한 현상들이 집합적으로 나타나 조직문화를 형성하게 된다. 개인이 저지르는 비윤리적 행동은 평소에 갖고 있는 단순한 도덕의식이나 윤리의식을 바탕으로 나타난다(최순영, 2007). 예컨대, 자신의 행위가 ‘정말로’ 불법적이거나 부도덕한 행위가 아니라는 인식, 해당 행위가 자신과 조직의 이익에 있다는 신념, 행위가 결코 발견되지 않을 것이라는 신념, 그리고 이러한 행위가 조직을 위한 것이기에 조직이 이를 용서해 줄 것이라는 신념 등이 개인의 윤리의 바탕을 이루게 될 때 비윤리적 행위가 발생하기 쉽다.

둘째, 윤리적 판단과정 요인은 경험적, 논리적으로 공무원들의 윤리적 행위에 영향을 미칠 것으로 기대하는 것으로 조직 분업, 계층 및 통제구조, 의사결정 구조, 규칙, 보상 체계, 집단응집, 역할모형, 인사, 조직목표 등 조직적 요인으로 다양하다. 조직 운영의 근간을 이루는 요인으로 윤리적 판단과정에서 크게 영향을 받게 된다. 예를 들어 규칙(절차)도 내용이나 범위에 따라서 구성원의 비윤리적 행위와 연결될 수 있으며, 계층구조나 분업 역시 행위에 대한 윤리적 판단을 어렵게 할 수 있다.

셋째, 환경적 요인으로 조직 내 개인행동이 조직의 분위기와 무관하지 않고 좀 더 나아가서는 조직의 윤리적 행위에 중요한 영향을 미치는 변수이다. 조직 구성원의 개인적 행동을 결정짓는 가장 중요한 변수는 조직내에 보편화된 의식이다. 예를 들어 조직내 비리를 합리화하는 문화가 있다면 비리가 윤리적으로 정당화될 수 있다. 또한 공무원의 비윤리적 행동과 관련하여 주목할 것은 규범이다. 조직내 규범은 행정 활동의 준거기준이 되며 일탈 행동에 대한 제재 등 개인의 윤리적 판단의 중요 요인이 되고 있다.

&lt;그림 1&gt; P. Wittmer의 윤리적 의사결정을 위한 일반적 행동모형



※ 윤리적 의사결정 = f(윤리적 판단과정, 개인적 특성, 환경요인)

출처: Denniss P. Wittmer (2005) Developing a Behavioral Model for Ethical Decision Making in Organization.

## 2. 공직 윤리적 의사결정에 관한 행위 확장모형

공직 윤리적 의사결정 행태 모형에 청탁이라는 비윤리적 행위를 적용할 경우 모형에 나타난 변수들이 어떻게 개인의 청탁수용 행위에 영향을 미치는가를 분석함으로써 청탁행위에 영향을 미치는 요인들을 검토하고자 한다.

일반적으로 윤리적 행동을 하나의 행동유발요인과 도덕적 문제의 인식, 도덕적 판단, 도덕적 행동의지의 형성 그리고 도덕적 행동의 과정으로 이해할 수 있다(박흥식·김호섭·최순영, 2007). 청탁과 같은 비윤리적 행동은 조직구성원 개인이 윤리문제를 인식한 상태, 즉 윤리적 딜레마 상황에서 윤리적 및 비윤리적 행동을 선택하게 되는 의사결정 과정(ethical decision making)을 거쳐 일어난다. 이 과정에서 윤리적 판단을 거쳐 윤리

적 행위가 이루어지는데 윤리적 판단이 부족하면 청탁수용 행동과 같은 비윤리적 행위가 발생하는 것이다.

‘청탁’이라는 비윤리적 행위에 작용하는 영향요인들을 청탁자(민원인 등), 청탁을 받는 사람, 그리고 시스템적 측면 등의 부패유발 측면을 고려하여 분석한다. 개인적 요인은 청탁자, 제3자, 피청탁자 등 관련자들의 도덕 및 윤리의식, 연고·온정주의에 대한 인식 및 그 정도를 의미한다. 즉 청탁자 개인적 측면은 공공서비스를 제공받는 측의 연고성을 통한 청탁요인으로 개인의 연고주의 성향 및 윤리의식이 반영된다.

관계 구조적 요인은 청탁자와 피청탁자간에 연고 관계를 형성시켜 주는 요소이며 청탁을 받는 사람과의 관계 구조적 측면은 업무담당자 및 조직의 업무처리 관행, 업무처리 자세 및 태도 등을 분석한다.

또한 의사결정 구조적 요인은 피청탁자의 의사결정에 직접적으로 영향을 주는 담당자의 임의적 재량권 확대 및 왜곡된 의사결정 유인 요소이다. 즉 법규 등의 규칙, 재량의 성격, 공공서비스의 처리 절차로 인한 청탁유발요인을 말한다. 마지막으로 사회문화적·환경적 요인은 연고·온정주의를 토대로 구성원의 인식과 태도에 영향을 미치는 요인이다.

## IV. 청탁수용 행동의 영향요인 분석

### 1. 분석의 개요

청탁은 한국사회의 부패현상으로서 공정경쟁 및 사회적 신뢰형성을 저해함으로써 사회전체의 효율성을 떨어뜨린다. 민원인과 공무원의 인간관계의 형성이 공무원이 비윤리적 행위를 할 수 있도록 만드는 요인으로 작용한다. 따라서 연고·온정주의 문화 풍토속에서 공직자의 비윤리적 행위에 미치는 영향중에서 청탁은 가장 큰 영향요인 중 하나이다.

민원인은 쉽게 이용할 수 있는 연고관계를 통해 직접 또는 조직내의 상급자 등 간접적인 방법으로 청탁을 하게 된다. 이러한 청탁행위의 이면에는 혈연, 지연, 학연 등 연고를 바탕으로 의사결정이나 가치배분을 왜곡하는 사회행동양식이 크게 자리를 잡고 있다. 따라서 공직자는 상사, 전직동료나 동창, 선후배 등 지인으로부터 일처리 부탁이나 청탁을 쉽게 접하게 될 경우 공정한 업무처리에 영향을 받게 되고 비윤리적 행동을 유발하게 된다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 청탁유발 영향요인을 개인적 요인, 의사결정 구조요인, 관계구조요인, 환경요인으로 분석한다. 개인적 요인은 청탁자, 제3자, 피청탁자 등 관련자들의 도덕 및 윤리의식과 업무처리 행태를 의미하며, 의사결정 구조적 요인은 피청탁자의 의사결정에 직접적으로 영향을 주는 담당자의 임의적 재량권 확대 및 왜곡된 의

사결정 요소이다. 또한, 관계 구조적 요인은 청탁자와 피청탁자간에 연고 관계를 형성시켜 주는 요소이며, 환경적 요인은 연고·온정주의에 대한 사회인식과 청탁을 규율하는 규범의 존재에 대한 인식이다.

## 2. 개인적 요인

구체적 상황 곧, 행위맥락 속에 처한(situated)행위자들은 자신의 고유한 삶을 통해 축적한 인식과 해석을 통해 자신의 이익을 극대화할 수 있는 행위전략을 선택한다. 사실 청탁도 이익충돌과 같이 ‘역할의 갈등(conflict of roles)’의 구조를 가지고 있다. 청탁에 따라 공무원이 행동할 경우 부정한 방법이 결부되는 경우가 아니면 불법은 아니지만 어떤 환경에서 부패를 포함한 부조리한 행동을 위한 유인을 제공할 수 있음에 틀림없다.

<표 2> 청탁 수용행동(유발) 영향 요인

구 분	영향 요인	기존윤리연구
개인 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개인의 윤리의식               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업윤리</li> </ul> </li> <li>■ 민원인에 대한 자세 및 태도               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고압적 자세, 불친절행동</li> </ul> </li> <li>■ 업무처리 행태               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 복지부동, 무사안일</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (2007, 최순영 외): 공직윤리에 영향을 미치는 영향요인               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인적 요인</li> <li>• 조직의 제도 및 프로그램</li> <li>• 조직문화 요인</li> </ul> </li> <li>■ (2007, 이동수): 일선 공무원의 행정행태에 태도와 조직풍토가 행동의지에 영향을 미치는 요인               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 공익성</li> <li>• 내외적규범</li> <li>• 상황환경</li> <li>• 업무구조</li> <li>• 개인 성취성</li> </ul> </li> <li>■ (2006, 권용만): 기업의 윤리적 의사결정요인               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인특성: 조직 장기비전 인식, 통제의 위치</li> <li>• 조직특성요인:윤리적가치 윤리강령실행강도</li> </ul> </li> </ul>
의사결정 구조 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의사결정의 독점성               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 합리적,객관적 기준보다 온정적 처리</li> </ul> </li> <li>■ 의사결정의 공개성               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 불투명할수록 재량으로 청탁유발</li> </ul> </li> <li>■ 내부감사제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 내부통제미약으로 청탁 유발</li> </ul> </li> </ul>	
관계구조 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연고성 관계               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 혈연,지연,학연이 클수록 청탁 유발</li> </ul> </li> <li>■ 조직내 권한관계               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 상사 및 동료와의 관계</li> </ul> </li> <li>■ 조직간 권력구조               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 감독기관과 상급부서에 속한 업무관계자의 청탁유발</li> </ul> </li> </ul>	
환경 요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연고온정주의에 대한 사회일반의 인식               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회일반의 관례대로 ‘양심의 가책’ 없이 수용하는 문화</li> </ul> </li> <li>■ 청탁관련 행동규범의 강행성               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 청탁행동을 규율하는 명확한 규범의 존재</li> </ul> </li> </ul>	

청탁자와 피청탁자들의 개인적 도덕 및 윤리 수준으로 윤리수준이 낮을수록, 직업윤리가 낮을수록 청탁의 가능성이 높아진다. 청탁에 대한 윤리감각은 비리적 청탁과 생활에서 허용되는 부탁으로 미묘한 지점에서 상충하며 겹쳐진다. 따라서 공직사회에 각종 청탁이 횡행할 경우 공무원의 윤리감각이 낮아져 공정한 의사결정을 왜곡하고 건전한 공직풍토 조성애 장애요인으로 작용한다(김혁, 2008).

청탁자, 제3자, 피청탁자의 직업윤리가 결과 지향적이거나 낮을수록 연고·온정적인 의사결정 가능성이 크다. 또한 공직자의 복지부동적 업무처리행태와 권위적인 태도가 민원인이 청탁을 선호하게 된다.

### 3. 의사결정 구조적 요인

청탁을 유발하는 업무처리절차 및 행태측면에서 의사결정이 불투명하고 담당 직원이 독점적 업무처리가 이루어지면 연고를 통한 청탁을 선호한다. 즉 의사결정의 공개성·독점성으로 결정과정이 비공개적이며 기준이 모호하거나 독점적일수록 청탁의 발생 가능성이 크다.

행정 서비스가 복잡하고 다양한 경로를 거칠 경우 민원인은 업무담당자의 동료 또는 상급자 등 연고를 이용하여 최종적으로 업무에 영향을 미치려 한다. 따라서 법규정의 불명확성으로 담당자의 자의적인 판단과 해석이 가능하고 재량을 발휘할 수 있을 때 혹은 내부감사가 취약할 때 청탁의 발생가능성이 높다.

### 4. 관계 구조적 요인

청탁은 자신이 직접 하거나 자신과 직접적인 친분이 없으면 의뢰할 만한 사람을 찾아 그를 통해 청탁하는 과정을 거치게 되는데 청탁은 인맥이 필수적인 요건이 된다(김혁, 2008). 청탁자와 피청탁자의 연고관계 구조적 요인으로 청탁자와 피청탁자를 연계시켜 주는 당사자간의 연고의 정도에 피청탁자에 대한 영향의 강도와 청탁 수용이 달라진다.

공직자가 선천적으로 가지게 되는 혈연과 지연, 그리고 후천적으로 얻게 되는 학연과 직연은 개인의사로 탈퇴가 어려워 잠재적인 청탁유발요인을 안고 있다.

조직내 권한관계로서 상사, 동료나 퇴직 상사 및 동료 등 지인으로부터 청탁을 받아 업무처리에 영향을 받을 수 있다. 또한 조직간 권력구조측면에서도 감독기관의 상급부서에 속한 업무관계자의 청탁은 저항하기 어려워 청탁유발가능성이 크다.

## 5. 환경적 요인

청탁 수용행동의 환경적 요인으로 사회일반의 인식을 들 수 있다. 연고·온정주의적으로 문제를 해결하는 사회일수록 청탁을 통하여 문제를 해결하고자 하는 경향이 크다. 즉 가족주의 조직문화가 형성되어 있을수록 부정 및 비리에 대한 고발의지가 낮고, 부패의 축소·은폐의 가능성이 높아질 것이다. 연고·온정주의적 방식에 의해 문제 해결이 될수록 청탁의 가능성이 높다(김태영, 2006).

또한 청탁관련 규범은 사회일반의 인식의 바탕을 이루는 데 공공부문에서의 윤리법과 강령의 통제는 청렴성을 일탈하는 경우 제한된 범위 내에서 적용되었다. 그러나 오늘날 이러한 소극적인 예방으로는 공무원의 심리적 판단에서 야기되는 부정행위를 막지 못하게 되었다. 따라서 공무원의 행위를 심리적인 관점에서 들여다보고 공익과 공무원 개인의 사익 상호간에 충돌적인 상황으로 판단하는 데에 초점을 맞추게 되었다(Carney, 1998).

공무원으로서 행정서비스를 제공하는 것은 어떤 의미에서는 권한을 행사하는 것이다. 직업윤리관련 법률과 강령은 이를 인식하고 특정한 용납되지 않는 행동을 금지하고, 전반적으로 기대되는 행위기준이나 원리를 지키도록 하고 있다. 따라서 행동강령이 잘 문서화되어 있지 않은 경우 또는 기재된 사항들이 구체적이거나, 명확하지 않은 경우 혼동이 발생한다.

부정한 청탁을 막기 위해서는 허용될 수 있는 부탁과 허용될 수 없는 청탁으로 구별할 필요성이 있는데 일률적인 기준을 세워 규범화하는 것이 용이하지 않다. 이는 앞서 언급한 영향요인인 당해 청탁 대상 업무의 성질, 청탁에 해당하는 행위의 구체적 태양, 그 행위에 대하여 수수·요구·약속된 대가가 사회통념에 비추어 정당한 범위를 초과하는가 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다(이광수, 2008).

## V. 정책적 제언 : 청탁의 통제방안

### 1. 청탁의 발생과 대응방향

연구 분석의 틀은 말 그대로 분석틀에 불과할 뿐 이론이 아니라는 점에서 분석대상의 특수성에 조응하는 보다 현실적 분석모형으로 재구성될 필요가 있다. 즉 분석틀은 일반적인 관점에서 작성된 변수들을 나열하여 분석의 관점을 제공한다는 점에서 실제 연구문제를 해결할 수 있는 분석모형으로 재구성되어야 한다는 것이다. 이를 통해 분석틀의 설명력을 높일 수 있다.

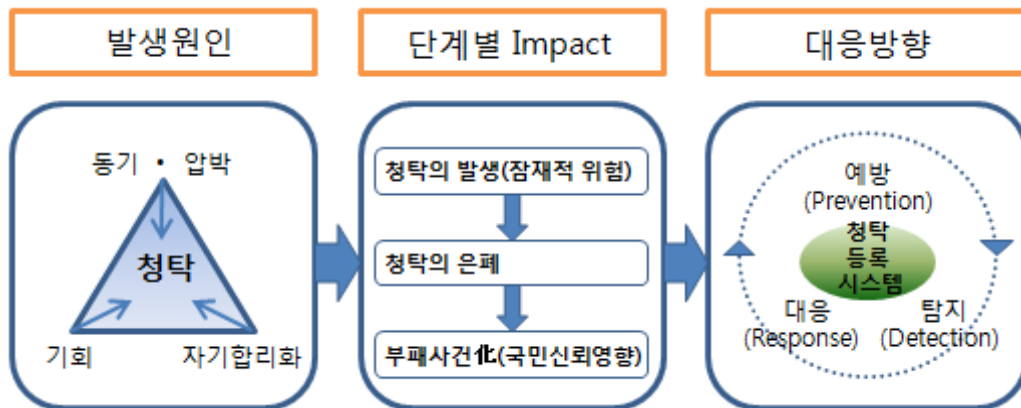
공무원의 윤리적 행동에는 윤리적 주제에 대해 훈련된 민감성과 일련의 행동의 선택



과정에 영향을 주는 요인들을 고려할 필요가 있다. 공무원이 겪게 되는 윤리적 선택의 어려움이 클수록 그런 딜레마 상황을 당사자 본인이 아닌 보통의 사람들의 판단에 따를 필요가 있다. 그 이유는 다른 사람의 상이한 입장에서 주의깊게 문제를 봄으로써 상황에 맞는 윤리적 행동을 할 수 있기 때문이다. 윤리적 결정이 특정한 외부자문 없이 자동적으로 행해지도록 하는 것이 윤리적으로 생각하는 프레임 구축인데 이것은 윤리적 딜레마를 탐구하고 윤리적 행동과정을 확인하는 유용한 방법이 된다(Markkula Center for Applied Ethics, 2011).

이 연구는 이 같은 관점에서 청탁행위라는 분석대상을 조직 내외부에서 발생할 수 있는 청탁에 대해 예방 및 탐지, 대응에 이르는 일련의 단계로 보다 체계적이면서도 심도 깊고 적극적인 관리체계를 마련함으로써 청탁의 발생을 조기에 발견하고 대응할 수 있도록 하는 것이다. 궁극적으로는 청탁의 발생으로 인한 부패를 예방하고 조직신뢰 실추를 방지할 수 있는 토대를 마련할 수 있게 될 것이다.

<그림 2> 청탁 발생과 대응방향)



<그림 2>는 청탁 발생과 대응에 관한 단계별 영향과 대응방향을 나타낸 것이다. 첫 번째 단계에서 청탁 받은 공무원이 청탁으로 심리적 동기 및 압박을 느끼며 비윤리적 동인을 느껴 청탁 수용 행동을 하여 부정한 행동이 발생하게 되며 이러한 수용행동에 대해 청탁받은 공직자는 자기합리화를 하게 된다. 이 단계에서 청탁행위가 심리적 행동이며 그런 변수 속에서 가장 중요한 요인이 바로 청탁 받는 공직자의 심리적 요인임을 암시하고 있다.

둘째 단계는 청탁사실에 대한 영향(impact)을 잠재적 위험요인으로서 예방되지 않으

#### 7) 청탁발생과 대응방향에 대한 설명

- 발생원인 : 청탁에 취약한 사업 · 업무환경, 내부통제 취약점, 직원의 부정의도
- 단계별 영향 : 청탁의 잠재적 위험 → 청탁의 은폐 → 부패발생과 기관 이미지 실추 등
- 대응방향 : 단기적으로는 청탁 예방을 위한 방안 마련, 장기적으로는 청탁 발생을 방지할 수 있는 법 · 제도적 인프라 구축

면 부패행동으로 연결된다는 것을 나타내고 있다. 청탁으로 인해 곧 기관의 신뢰를 떨어뜨리게 된다. 이런 맥락에서 청탁행동은 밖으로 드러나지 않는 비윤리적 행동이며 이것을 예방하기 위해서는 청탁받는 공무원의 자율적인 감시를 통한 예방메커니즘이 필요함을 시사한다. 단기적으로 공직자가 청탁을 받을 경우 청탁사실을 온라인 시스템에 등록하는 것을 생활화하여 자율적인 감시분위기를 조성하는 것이다. 또한 장기적으로 법·제도적으로 인프라를 구축하여 공정한 업무수행이 가능하도록 청탁 수용 행동의 작용요인에 대한 실질적 관리규범을 마련하여 시행한다.

## 2. 청탁 등록시스템 구축을 통한 예방

### (1) 의의

청탁은 여타 부패행위와는 달리 청탁자와 청탁수용자의 상호 심리적 관계에 크게 영향을 받는다. 청탁이란 심리적 작동요인을 외부로 드러내는 것이 청탁을 예방하는 지름길이다. 따라서 처벌 위주의 낮은 길로 접근하기 보다는 바람직한 행동을 고양시키는 높은 길로 접근하는 제도적 개선이 필요하다. 청탁을 받는 공직자는 청탁등록을 이유로 청탁을 거부할 수 있는 명분을 갖게 되고, 청탁자는 청탁기록이 남게 되는 심리적 부담으로 향후 부당한 청탁을 할 수 없게 되는 예방적 효과를 기대할 수 있다. 또한 이 시스템은 공익신고(Whistle Blower) 정신을 실천하는 것으로 청탁을 받은 공직자가 양심적으로 청탁내용을 등록함으로써 공직사회 내부의 정직하고 투명한 분위기 조성하는 것이다.

청탁등록 사실은 청탁거절로 간주하여 사후에 문제가 되거나 다툼지도 모르는 책임을 면책하여 선량한 공직자를 보호하게 된다(국민권익위, 2011).

### (2) 청탁의 범위

청탁등록 시스템은 청탁을 통한 부정 발생을 사전에 예방하기 위해 고안되었으므로 청탁범위를 형사법적 적용범위보다는 확대하여 시행할 필요가 있다. 청탁은 공직자가 공정한 직무수행에 부담을 느껴 공정성을 저해하게 되는 것이므로 공직자마다 개인차가 있는 윤리적 심성을 객관적으로 명확히 하는 것은 어려운 것이 현실이다. 따라서 청탁개념을 사전에 엄격하게 설정하기 보다는 공정성을 저해할 수 있는 각종 양태를 반영한 의사표시를 시스템에 등록해야할 청탁의 범위로 넓게 설정해야 할 필요가 있다.

### (3) 청탁 등록시스템 운영 조건

청탁을 받는 담당자가 안심하고 자유롭게 청탁을 등록할 수 있도록 청탁등록 사항에 대한 철저한 보안을 유지해야 한다. 청탁 등록 내용은 본인 외에 동료, 상급자가 알 수 없도록 감사담당 부서에서 관리하여 비밀이 보장된 등록 여건을 조성한다. 공직자는 청탁받은 내용을 6하 원칙에 의거 구체적으로 작성하여 등록하며, 담당자는 청탁자가 부탁하는 내용에 대하여 별도의 주관적 판단(가감) 없이 청탁내용을 사실 그대로 등록한다.

사무실에서 대면접촉, 유선통화 등을 통해 청탁을 받은 경우에는 즉시(30분 이내) 청탁사실을 시스템에 등록한다. 이렇게 청탁받은 후 즉시 등록하는 것은 담당자의 온정주의적 판단으로 인한 등록 의지 약화를 초래하거나 청탁 수락에 대한 주변의 추가적인 압력을 방지하기 위한 것이다. 따라서 외부에서 청탁을 받은 경우는 사무실 복귀 후 즉시 등록하되, 청탁받은 일시와 등록이 늦은 사유를 구체적으로 기재한다. 감사담당부서는 청탁등록 사항을 실시간으로 확인하여 관련조치가 필요할 경우에는 기관장에게 보고하고 조사를 실시한다.

## VI. 결 론

우리의 일상과 삶은 크고 작은 선택의 연속이다. 공직자 역시 매 순간 선택을 하고 있고 그 선택에 따라 업무의 성과와 공정성이 결정된다. 공직자의 공정한 업무처리에 영향을 미치는 요인 중 하나로 청탁 행위를 들 수 있다.

본 연구에서는 이론적 연구를 통하여 청탁행위에 작용하는 영향요인들을 수요자, 공급자, 그리고 시스템적 측면의 부패유발 측면을 고찰한다. 수요적 측면은 서비스를 제공하는 측의 청탁행동 유발요인으로서 개인 및 조직의 연고·온정주의 성향 및 윤리의식을 들고 있다. 공급자 측면은 서비스제공자의 청탁수용 요인으로 업무담당자 및 조직의 업무처리 관행 및 태도 등을 들 수 있다. 시스템적 측면은 법규 등 규칙, 업무의 성격, 처리절차 및 환경측면의 유발요인을 의미한다.

이러한 청탁 유발요인들은 개인적 요인, 의사결정 구조적 요인, 관계구조적 요인 그리고 환경적 요인으로 구분하여 고찰하였다. 다만 실증적으로 영향요인을 검증하는 것은 다음 연구과제로 남겨 놓는다.

공직자 개인의 부패는 적발해 처벌하면 된다. 그리고 구조화된 부패는 관련 제도를 개선하면 된다. 그러나 관행화된 청탁문화는 개인 수준의 부패와 구조적 부패보다도 더 개선이 어렵다. 공직사회 청탁문화를 바꾸기 위해서는 청탁에 관한 의식과 신념을 바꾸어야 한다. 청탁을 거절하는 사람이 오히려 비정상적인 사람으로 여겨지는 공직사회 문화는 ‘청탁 인플레’를 가져오며 이를 끊기 위해서는 결국은 제도로 풀어야 한다. 따라서 청탁을 예방할 수 있는 새로운 제도의 신설이 필요하다.

### <참고문헌>

- 경기도소방재난본부. 2011. 「2011년 청렴대책 발표대회」.
- 국가청렴위원회. (2007). 「공무원행동강령편람」.
- 국민권익위원회. (2011). 「공직자행동강령사례집」.
- .(2011). 「고위공직자 청렴도 평가 표준모형(평가 매뉴얼)」.
- .(2011). 「고위공직자 청렴도 평가 모형개발 연구」.
- .(2011). 「2011 반부패·청렴정책의 환경변화와 대응방향」.
- 권용만. (2006). 기업의 윤리적 의사결정에 관한 연구. 「대한경영학회 춘계학술대회 발표논문집」: 131-136.
- 김태영. (2006). 「부패친화적 연고·온정주의 사회문화 개선방안」. 서울시립대학교 반부패시스템연구소.
- 김혁. (2008). 조선시대의 청탁문서의 특징. 「고문서연구」. 32: 93-118.
- 김호섭. (2003). 고위 공직의 윤리. 「한국행정학회·2002년도 중앙인사위원회 출범3주년기념국제회의발표논문집」. 43-58.
- 박홍식·이지문. (2006). 비윤리적 행위 인지와 인구통계학적 요인과의 관계: 행위유형별 차이. 「한국부패학회보」. 11(3): 1-18.
- 박홍식·김호섭·최순영. (2010). 공직자 비윤리적 행동과 윤리적 위험간의 관계: 제재와 교육의 조절변수로서의 역할. 「한국행정학보」. 44(2): 41-61.
- 방위사업청. (2010). 「청렴마일리지운영지침」.
- 오영근. (2011). 청탁등록제도에서 청탁의 개념에 대한 의견, 국민권익위원회 전문가 자문의 견서. 1-4.
- 유민봉. (1994). 「사정이 공무원의 의식과 행동에 미친 영향의 측정모형 개발 및 적용」. 한국정책학회 연구용역보고서.
- 윤태범. (2004). 공직윤리 확보를 위한 이해충돌 회피의 제도화 방안. 「한국행정학회2004년 춘계학술발표논문집」. 635-669.
- 이광수. (2008). 변호사법 제111조 제1항의 청탁·알선의 범위: 로비스트제도의 도입과 관련하여. 「한국법학원」. 저스티스 105: 220-249.
- 이동수. (2007). 일선공무원의 행정행태에 미치는 영향요인 연구: 합리적 행위이론의 적용을 중심으로. 「한국공공관리학보」. 21(2): 143-164.
- 임웅. (2006). 「형법각론(개정판 보정 제2쇄)」. 법문사.
- 최순영. (2007). 공직윤리제도의 문제점과 개선방안. 한국행정연구원연구용역보고서.
- 황경식. (2007). 현대 민주사회의 공직윤리 연구: 청렴개념의 현대적 의미를 중심으로. 「한국윤리학회·국가청렴위원회 공개토론회자료집」. 11-78.
- Ajzen, I., Fishbein, M. (1980). *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Englewood Cliffs, N. J: Prentice Hall.
- Ajzen, I., (1991). The Theory of Planned of Behavior. *Organizational Behavior and*

- Human Decision Processes*. 50: 179-211.
- Carney, Gerard. (1998). *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*. Transparency International.
- Carson, L.Thomas. (1994). Conflict of Interest. *Journal of Business Ethics*. 13:393.
- Center for Public Integrity. (2007). A climate of legal corruption. The International Consortium of investigation Journalists. ([www.publicintegrity.org](http://www.publicintegrity.org))
- Ethics Resources Center. (2007). National Government Ethics Survey: an inside view of public sector ethics. Washington, D.C. ([www.ethics.org](http://www.ethics.org))
- Frederickson, H. George & Ghore, K. Richard. (2005). *Ethics in Public Management*. NewYork: M. E. Sharpe.
- Independent Commission against Corruption in Australia. (2007). Managing Conflicts of Interest in the public sector. Guideliness and Toolkit, ICAC, Sydney.
- Mackenzie, G. Calvin. (2002). *Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington, D.C.: The Brookings Institute.
- Markkula Center for Applied Ethics, The Common Good Issues in Ethics V5N2 (1992). Santa Clara Univ. ([www.scu.edu/ethics](http://www.scu.edu/ethics)).
- Roberts, Robert, N. (2001). *Ethics in U.S. Government*. Greenwood Press.
- Stark, Andrew. (2000). *Conflict of Interest in American public life*. M.A.: Harvard University Press.
- U.S. Office of Government Ethics. (2000). Executive Branch employee ethics survey, Washington D.C.
- 
- \_\_\_\_\_. (1995). *Ethics Handbook for Executive branch employees*. OGE Pamphlet, Washington D.C.

투고일자 : 2011.08.10

게재일자 : 2011.09.20