

효과적인 반 부패정책 : 모니터링 시스템을 중심으로

The Effective Anti-Corruption Policy : Focusing on Applications of Monitoring System

김 영 종 (Kim, Young Jong)*

ABSTRACT

This paper focuses on effective anti-corruption policies, especially by discussing a new strategy, which employs monitoring system as an anti-corruption method. In this paper, the author reviews various preexisted anti-corruption policies used by previous regimes, and analyses problems of those policies. In particular, the author considers various aspects concerning the anti-corruption policies using the monitoring system : the construction and the concept of the monitoring system, the detailed process of constructing the monitoring system, the environmental conditions of the monitoring system, and the practical aspects concerning the application of the monitoring system. Furthermore, the author recommends a new anti-corruption strategy, which can be applied to the future society in Korea. Finally, the author concludes that the monitoring system could be an efficient and effective tool for anti-corruption policy, especially in the pluralist future society.

* 이 연구는 1999학년도 숭실대학교 교내 학술연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

** 숭실대학교 행정학과 교수(行·博)

I. 서론

1. 연구의 목적

국제투명성위원회(TI)가 발표한 부패인지수(CPI)에 의하면 한국은 1999년 현재 세계 99위 중 50위로서 10점 기준 중 3.80점을 얻어서 1996년(4.29점) 이후 한국의 부패정도는 수년간 계속 악화되고 있다. 부패는 국가발전의 발목을 잡는 심각한 장애요인이다. 예컨대 정부에 대한 불만과 불평, 사회적 긴장, 그리고 정치행정의 생산성의 저하를 초래케 하고 국가사회의 신뢰성을 초래케 되고 심지어는 불행하게도 정부 붕괴의 원인이 되기도 한다. 실제로 국가의 전 행정기관은 국민의 삶의 질을 향상키 위하여 존재하는 조직이다. 따라서 이러한 기관은 고객 중심의 봉사행정이 철저하게 이루어져야 한다. 이러한 것의 요체는 얼마나 정직하고 친절하게, 그리고 깨끗하게 행정업무를 수행하는가를 고객인 국민들로부터 매년 평가받아야 한다. 객관적이고 과학적인 평가절차를 거쳐서 매년 청렴성을 공개 발표하고 그 결과를 승진, 급여 그리고 복지 등에 반영하는 모니터링 시스템을 활용하는 절차이다. 이러한 정책방안의 시행의 원칙에는 다음과 같은 것이 전제되어야 한다.

첫째, 비교군에는 국가의 부처별(예: 중앙부서별)과 지방자치단체별(예: 광역지방자치, 혹은 기초자치단위별, 시, 군, 구청별 등)로 분리하여 시행하는 방안이 있다.

둘째, 부패지수 혹은 도덕성 지표는 가장 합리적이고, 과학적이며, 그리고 객관적인 평가지표를 개발하여 사용하여야 한다.

셋째, 평가는 청렴성평가단(가칭)을 구성하여 매년 비교군을 종합평가하여 그 결과를 공개발표하는 방안과 그 지역의 일정한 임의 추출된 시민이 경험한 자료를 등을 통하여 부패지수를 평가하여 통계처리, 비교 공개하는 방안이 있다. 그 외에 객관적인 부패관련 사례(예: 공무원 징계나 부패혐의 처벌된 자료 등)를 비교하여 발표하는 방법도 있다.

넷째, 비교군에는 공직자의 직급별, 직열별, 혹은 근무연수별 등 다양한 비교를 할 수 있다.

다섯째, 우수한 기관에는 강력한 제도적인 보상책이 마련되는 것이 바람직하다. 예컨대 그 기관의 소속공직자에 대하여 승진에서의 우대책, 처우에 있어서의 일정한 보상책, 그리고 복지 등에 있어서의 우대책 등이 특히 고려되어야 강한 인센티브가 될 수 있다.

이 연구는 종래의 반부패정책에 대한 문제점을 분석하고 새로운 반부패전략으로서 모니터링 시스템의 도입으로 효과적인 반부패전략을 수립하는데 목적이 있다.

2. 연구의 방법론과 한계

주로 문헌을 통한 연구를 행한다. 모니터링 시스템의 개념, 모형, 적용 등을 위하여 문헌에 의한 2차자료연구에 의한다. 구체적으로 기존의 연구내용을 검토하여 이론과 체계화를 시도한다. 논리적인 전개방법은 기술적인 방법(descriptive)을 사용한다. 이 연구는 복합적인 부패현상의 처방에 다양한 방법론이 있겠으나 주로 모니터링 시스템을 초점으로 논의한다. 따라서 연구는 원칙적으로 다면적인 연구(multidimensional approach)에 동의를 하면서도 주로 소제목에서 제시된 방법론을 토대로 부패방지의 전략을 제시하는데 한정한다는 점을 밝힌다.

II. 효과적인 반부패정책의 배경

우리나라는 거의 모든 정권이 새정권이 들어서자마자 어김없이 나름대로의 반부패정책을 제시하였다. 실제로 예컨대 제4공화국 때에는 서정쇄신, 제5공화국 때에는 사회정화위원회 설치, 제6공화국 때에는 범죄와 전쟁, 김영삼 정부 때에는 공직자윤리위원회 설치, 그리고 김대중 정부는 반부패 특별위원회 설치 등 각 정권마다 다양한 반부패제도를 제시하고 노력하였다. 그러나 불행하게도 각 정권의 반부패정책은 별다른 효과를 거두지 못하고 호지부지 되고 말았다. 그것은 바로 반부패의 시스템이 제도로 정착되지 않았거나 혹은 시스템의 장치가 관리능력의 부족이나 리더십의 부족으로 제 기능을 발휘하지 못한다 그 원인이 있다고 할 수 있다.

1. 부패현상의 특징

한국의 경우 부패의 만연된 부패현상의 특징은 무엇인가를 먼저 살펴보면 그 적절한 반부패 정책이 논의될 수 있다. 최근의 한 연구에서 발견된 우리나라의 부패현상의 원인을 살펴보자. 다음의 <표 II-1>에서 보는 바와 같다.¹⁾

<표 II-1> 부정부패 원인에 대한 인식 (%)

	저 임금	금 전 욕	상납관행	온정주의	무 용 담
일 반 국 민	11.2	44.4	38.0	6.4	0
공기업체 종사자	23.6	27.2	40.4	8.4	0.4
공 무 원	54.8	12.4	17.2	15.6	0

자료 : 문정인·모종린(1999), 한국의 부정부패, 서울: 도서출판 오름, p. 30.

<표 II-2> 부정부패의 책임소재에 대한 인식 (%)

	공직자 개인	민원 청탁인	상급자의 압력	사회 풍토
일 반 국 민	14.4	7.5	9.8	68.3
공기업체 종사자	11.6	3.2	6.0	79.2
공 무 원	11.6	11.6	4.0	72.4

자 료 : 문정인·모종린(1999), 한국의 부정부패, 서울: 도서출판 오름, p. 31.

위의 <표 II-1>과 <표 II-2>에서 보는 바와 같이 부패에 대한 상납관행, 즉 부패관행과 문화가 일반국민의 경우는 38.0%로서 금전욕의 44.4% 다음으로 많으며, 공기업체 종사자의 경우는 40.4%로서 금전욕에 의한 원인 27.2% 보다도 더 많은 비율을 차지하고 있다. 특히 공무원의 경우는 54.8%를 차지하고 있는 저임금이 부패의 주요원인이 되고 있다. <표 3-2>에서 주목 할 것은 부패의 책임소재가 일반국민의 경우는 사회풍토 68.3%, 공기업체 종사자의 경우는

1) 자세한 것은 문정인·모종린(1999), 한국의 부정부패 서울: 도서출판 오름, pp. 1~148을 참고할 것.

79.2%, 그리고 공무원의 경우는 72.4%를 차지하고 있음을 주목 할 필요가 있다. 여기서 우리는 부패의 원인이 사회문화적인 풍토와 환경이 그 중요한 원인으로 지적하고 있음은 결국 제도적인 시스템의 설치로서는 부족하고 의식개혁과 반부패의 가치관과 교육의 필요성을 다시 한번 깨달을 수 있다.

부패현상을 어떻게 통제하는가 하는 문제는 매우 중요한 문제이다. 물론 궁극적으로는 자율적 도덕적 통제메카니즘(self-moralizing control mechanism)이 이상적이다. (Werner, 1983) 그러나 이론적으로는 이러한 통제가 가능하고 또한 이상적이지만 실제로는 불가능할 때가 많다. 그 이유는 부패에 연루될 수 있는 공직자들의 공직윤리의식, 혹은 일반 시민들의 시민윤리의식이 부패유혹을 충분히 통제할 수 있는 수준에 이를 수 있을 경우에 가능하다.

먼저 지금까지의 부패통제의 메카니즘이 과연 적절하였는가에 대한 분석을 제량화한 최근의 연구결과를 <표 II-3>에서 보면 흥미있다.

<표 II-3> 기능분야별 각 반부패 활동의 척결효과에 대한 인식

활동분야	세부활동요소	전 체	건설 건축 토지	세 무	환 경	보건 식품 위생	경 찰	소 방	조 달 주	사회보조 금융지원
업무환경	떡값,접대	60.4	66.7	60.0	69.4	53.1	62.9	48.9	66.7	60.0
	전반적 풍토	67.9	72.9	75.6	66.7	63.3	62.9	62.2	66.7	73.3
	민원인 유혹	51.6	52.1	71.1	55.6	44.9	54.3	46.7	33.3	50.0
	연고우대	49.1	54.2	53.3	47.2	34.7	37.1	53.3	56.7	60.0
행정제도	각종규제	58.8	70.8	53.3	61.1	53.1	60.0	55.6	46.7	70.0
	기준의 불명확	54.4	52.1	62.2	55.6	46.9	48.6	46.7	60.0	70.0
	기록과 공개	43.7	35.4	51.1	33.3	40.8	51.4	46.7	40.0	53.3
	이의제기	50.9	52.1	68.9	44.4	34.7	51.4	46.7	50.0	63.3
인적요인	낮은 보수	30.2	29.2	35.6	36.1	32.7	40.0	17.8	20.0	30.0
	개인의 탐욕	66.7	72.9	64.4	77.8	67.3	68.6	62.2	50.0	66.7
	권위적 태도	68.9	81.3	60.0	77.8	71.4	65.7	53.3	73.3	70.0
	지나친 재량권	41.8	35.4	51.1	50.0	34.7	40.0	42.2	26.7	56.7
부패에 대한 통제	내부통제 미약	40.3	37.5	53.3	36.1	40.8	37.1	35.6	23.2	56.7
	내부고발제도	40.9	33.3	57.8	33.3	42.9	45.7	31.1	36.7	46.7
	사정의 비효과	48.4	56.3	64.4	27.8	40.8	57.1	35.6	43.3	63.3
	판대한 처벌	67.0	77.1	75.6	66.7	57.1	80.0	57.8	56.7	63.3

※ 위의 퍼센티지는 각 방안의 효과가 “크다” 및 “매우 크다”로 지적된 비율을 합산한 것임.

자료: 박준환, “한국의 부패실태 및 요인분석”, 특별세미나 발표논문집, 한국행정학회, p.43

이 표에서 보는 바와 같이 우리 국민은 전체적으로 업무환경의 경우는 57.25%, 행정제도는 51.95%, 인적요인은 51.9%, 그리고 부패에 대한 통제의 인식은 49.15% 만이 현재의 반부패 활동이 효과가 있다고 인식하고 있다.²⁾

그러나 부패통제의 제도화(institutionalization)에 의한 통제메카니즘은 비록 자율적인 통제

2) 이 경우는 필자가 기존의 자료를 이용하여 세부활동의 요소를 합산, 평균치를 낸 것으로서 이 표에서는 나타나지 않고 있음을 유의 할 것

가 아닌 타율적인 통제이며 강요된 외부적인 통제라 할지라도 부패방지를 위한 메카니즘적인 차원에서 필수적이다. 그러므로 반부패정책에서 성공적인 국가들은 한결같이 이러한 통제메카니즘을 충분히 활용하고 있다. 특히 여기서 우리가 유의해야 할 사항은 제도적인 장치가 아무리 완벽해도 운영자들의 잘못된 관리(mismanagement) 때문에 부패통제가 제대로 되지않고 있다는 사실이다. 그렇다고 하여도 제도적인 장치가 반부패제도 운영자들의 일탈적인 행태(deviant behavior)를 효율적이고 효과적으로 제어하지 못하면 반부패제도 자체가 문제가 있다는 것이 우리의 주장이다. 따라서 부패발생의 악순환의 연결고리, 예컨대 공공기관(Public Organization)과 민간기구(NGO: Non-Governmental Organization), 정부기관과 대기업, 정치인, 관료, 그리고 경제인, 심지어는 부패사정기관과 민간기구 등과의 깊은 내부적 부패사슬의 통제는 더욱 어렵게 된다. 따라서 우리는 최적의 부패통제의 메카니즘은 정부, 시민사회적인 환경, 그리고 사정기관, 나아가서는 개인들의 확고한 반부패의식 등이 활성화될 때 그 효과성은 극대화될 수 있다고 할 수 있다.

2. 이론적인 틀

그러면 효과적인 반부패정책의 이론적인 틀은 무엇일까? 여러 가지 전략이 논의될 수 있으나 우선 다음과 같은 정책이 제시될 수 있다. 한국의 경우는 심각한 부패구조 때문에 지금까지 시행되었던 시스템(systems)으로는 통제가 제대로 되지 않고 있다. 좀더 구체적이고 시급한 부패현상이 통제를 위한 처방을 제시하면 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 문화 및 가치관 차원에서 틀을 지적할 수 있다. 부패의 처방을 위해 가장 우선적으로 실현해야 하는 것은 구조화된 부패문화를 쇄신이 요청된다.

둘째, 행정제도에 대한 개선의 틀이 요청된다. 효과적인 부패척결을 위한 행정제도 측면에서의 개선이 우선적으로 요구되고 있다. 예컨대 비현실적인 행정규제와 기준의 정비와 애매모호한 규정과 기준의 구체화가 필요하다.

셋째, 반부패 활동의 내실화와 통제수단측면에서의 제도개선보다는 부패행위에 대한 처벌의 확실성을 제고하여 사정활동의 실효성의 틀이 제고하여야 한다. 즉 색출 및 적발증대를 통한 확실성 증대, 불구속 또는 집행유예 등의 축소를 통한 처벌의 확실성 증대, 사정활동의 객관성과 독립성 확대, 구조적인 부패고리 차단을 위한 “쌍벌죄”의 강화 등이다.

넷째, 불법부당한 처분에 대한 저항수단의 확보의 틀이다. 부패발생을 사전에 효과적으로 차단하기 위한 수단으로서 공무원의 불법과 부당행위에 대해 저항할 수 있는 수단의 제공 등이다.

다섯째, 부패실태에 대한 모니터링 시스템의 활용방안의 틀이 요청된다. 이것은 전국의 모든 국가 주요기관을 상대로 부패의 오염도를 서비스 고객인 국민의 여론을 청취하여 반부패정책에 반영하는 시스템이다. 부패에 대한 실태파악과 함께 효과적인 반부패 활동 전개를 위해서는 “부패실태 및 부패가능성”에 대한 측정을 통해 지속적이고 세심한 관심이 유지되어야한다. 이를 위해서는 결국 국제투명성위원회(TI)가 실시하는 것과 유사한 조사를 정기적으로 실시하는 것이 요청된다. 따라서 우리는 새로운 부패통제적인 장치가 필요하다고 하는 것이 우리의 주장이다. 바로 이러한 것이 통합부패방지법의 입법화이다. 한국의 경우는 1996년 12월에 시민단체에서 청원입법형식으로 제출된 ‘부패방지기본법’이 국회에 제출되었으나 1999년 6월 현재까지

도 국회법사위원회에서 심의도 하지 않고 계류중인 상태이다. 기제출된 법안이 원칙적으로 찬성하나 그 내용에 있어서 미흡하고 문제점이 있으므로 보완이 필요하다. 통합부패방지법의 기능과 역할을 요약하면 다음과 같다.

(1) 현행의 복잡하고 다양한 부패관련법을 일원화하고 체계화함으로써 법적인 부패통제의 메카니즘을 극대화 할 수 있다. (2) 정치적인 독립과 중립성을 유지하면서 부패관련 정책결정과 조사 및 수사권을 발휘하게 됨으로서 일관성 있게 반부패정책을 추진할 수 있다. (3) 반부패통제의 정책결정과 교육, 그리고 의식개혁 등을 동시에 추진하고 전문성을 발휘함으로써 생산적인 정책목표를 달성할 수 있다. (4) 기존과 부패통제의 사정기관간의 이해충돌과 갈등을 해결할 수 있으며 무엇보다도 국민들의 신뢰성과 국제적인 신임을 제고시킬 수 있다. (5) 공직자에 대한 특별교육 프로그램을 마련하여 지속적인 반부패의 행정윤리교육을 실시함이 바람직하다. 그 방법은 학교, 교육원, 그리고 사회교육의 시설을 활용하고 이러한 교육프로그램은 인센티브를 주어서 효율적이고 효과적으로 실시하여야 할 것이다. 아울러서 미래의 공직자들이 될 후보들과 관련 일반시민에게도 행정윤리교육을 학교교육과 사회교육의 프로그램을 통하여 실시하는 방안도 진지하게 검토되어야 할 것이다.

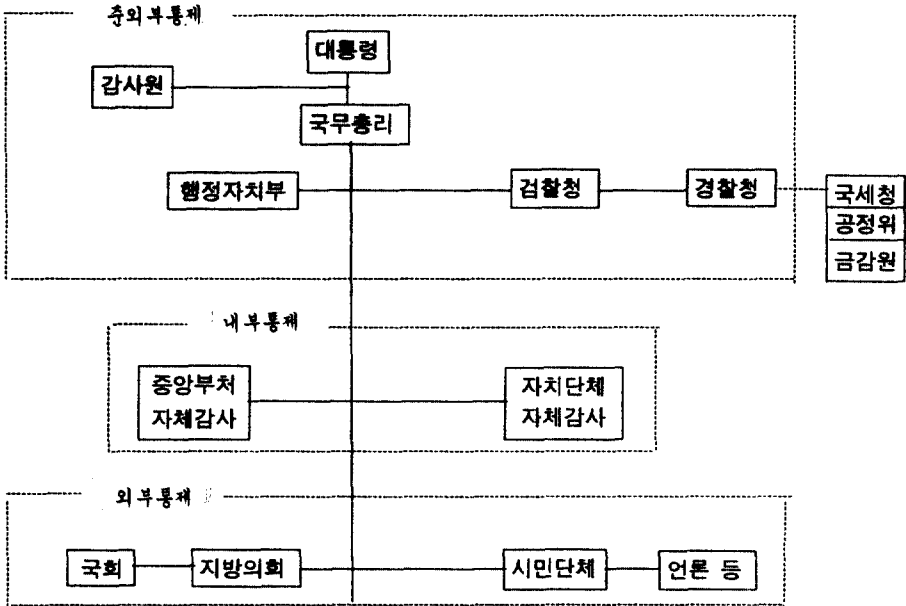
최근 우리나라의 경제위기와 IMF 체제의 도래의 근본적인 원인은 정·경·관 그리고 권력과 구조적인 유착과 부패에서 그 원인을 추적할 수 있고 특히 현행 반부패의 시스템(system)은 제대로 작동하지 않았다고 할 수 있다. 이러한 현재의 제도상의 문제의 요체는 반부패의 독립적이고 통합적인 통제메카니즘(control mechanism)의 결핍이 주요원인이라 할 수 있다. 따라서 우리는 통합적인 부패방지법의 조속한 입법을 통하여 효율적이고 효과적인 부패방지의 극대화를 기하여야 할 것이며 국민의 신뢰성과 국제간의 신임을 제고시켜 IMF의 시스템의 탈출을 앞당겨야 할 것이다.

현재까지의 반부패정책은 비효과적인 특징을 갖고 있다. 다음과 같은 점에서 정책의 미비점이 발견된다.

첫째, 다원적인 체계로 적실성이 부족한 정책이다. 우리나라의 공무원 부패방지는 다원적인 체계로 되어있어 복잡하다. 예컨대 감사원법에 의하여 공무원은 회계검사와 직무감찰을 받도록 되어있다. 감사원은 헌법에 의한 최고의 사정기관이요, 부패방지기구 이다. 다른 한편 검찰은 공무원의 부패혐의의 경우에 형법과 형사소송법, 그리고 검찰청법에 의하여 직접 수사할 수 있다. 공무원의 부패통제와 관련된 기관은 청와대, 국무총리실, 각 중앙부처, 각 지방자치단체, 입법부, 그리고 사법부에 이르기까지 감사기구가 조직되어 있다. 그리고 공직자윤리위원회도 행정부, 입법부, 그리고 사법부에 설치되어 있고, 심지어 전국의 지방자치단체에 이르기까지 설치되어 있어서 완벽한 제도적 장치를 하고 있는 것처럼 보인다. 그리고 부패방지와 관련된 법규도 잘 입법화되어 있는 것처럼 수없이 많다. 예컨대, 감사원법, 검찰청법, 공무원법, 지방공무원법, 형법상의 공무원 범죄관련법, 형사소송법, 특정범죄가중처벌법, 공직자 윤리법, 공무원 복무규정, 공무원 징계령, 공무원범죄에 관한 몰수특례법, 공직선거 및 선거부정방지법, 그리고 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령 등이다. 얼른 보면 부패행위는 발붙이지 못할 것 처럼 보인다. 그러나 사실은 이러한 다양하고 복잡한 법구조는 오히려 효율성과 효과성이 떨어지고 적실성마저 없어서 부패통제를 제대로 하지 못하여 온 것이 사실인 것 같다. 한국의 경우는 심각한 부패구조 때문에 지금까지 시행되었던 시스템(systems)으로는 통제가 제대로 되지 않고 있

다. 따라서 우리는 새로운 부패통제적인 장치가 필요하다고 하는 것이 우리의 주장이다. 예컨대 <표 II-4>에서 보는 바와 같이 부패통제의 시스템은 지나치게 분산되어 있어서 적절하게 작동하지 못하고 그 효과성은 반감되고 있는 실정이다.

<표 II-4> 우리나라 부패통제체계의 전반적 구조



자료: 한국행정학회(1999), 1999년도 특별세미나 발표논문집, p. 220

이 표는 필자가 수정 인용한 것임.

바로 이러한 것이 통합부패방지법의 입법화이다. 한국의 경우는 1996년 12월에 시민단체에서 청원입법형식으로 제출된 '부패방지기본법'이 국회에 제출되었으나 1998년 8월 현재까지도 국회법사위원회에서 심의도 하지 않고 계류중인 상태이다. 기제출된 법안이 원칙적으로 찬성하나 그 내용에 있어서 미흡하고 문제점이 있으므로 본고에서는 보완하여 전문(시안)을 제시한다. 통합부패방지법의 기능과 역할을 요약하면 다음과 같다.

① 현행되고 있는 복잡하고 다양한 부패관련법을 일원화하고 체계화함으로써 법적인 부패통제의 메카니즘을 극대화 할 수 있다.

② 정치적인 독립과 중립성을 유지하면서 부패관련 정책결정과 조사 및 수사권을 발휘하게 됨으로서 일관성 있게 반부패정책을 추진할 수 있다.

③ 반부패통제의 정책결정과 교육, 그리고 의식개혁 등을 동시에 추진하고 전문성을 발휘함으로

서 생산적인 정책목표를 달성할 수 있다. 마지막으로 기존의 부패통제의 사정기관간의 이해충돌과 갈등을 해결할 수 있으며 무엇보다도 국민들의 신뢰성과 국제적인 신임을 제고시킬 수 있다.

둘째, 공직자윤리위원회의 비실효성을 들 수 있다. 현재 중앙부처에만도 265개에 이르는 공직자위원회는 그동안 부패방지를 위하여 어떤 역할을 하였을까? 공직자위원회가 1993년부터 1995년 사이에 행정부, 입법부 그리고 사법부의 세부처에서 공직자들의 재산등록사항을 심사한 결과는 흥미롭다. 정부공직자윤리위원회가 심사한 경우 범위반한 자를 소속기관장에게 징계요구를 한것은 단 1명에 불과하였고, 경고조치는 12명에 그쳤다. 반면에 국회의 공직자위원회는 단 3명에게 경고시정을 하였고, 그리고 대법원의 공직자위원회는 단 2명에게 경고조치를 하는데 그쳤다. 공직자들의 청렴성이 갑자기 고양되지 않은 이상 사실상 공직자들의 재산등록법이 라고 할 수 있는 이 제도는 과연 적절하게 운용되고 있는가를 재평가 하여야 할 것이다(정부공직자위원회 연차보고서, 국회공직자위원회연차보고서, 대법원공직자위원회연차보고서, 1994: 1995).

셋째, 공직자의 의식개혁과 처우가 미흡한 정책이다. 공직자의 공직관의 미흡은 상당한 문제점으로 지적된다. 우리나라의 공직자들은 보신주의, 형식주의, 파벌주의, 할거주의, 권위주의, 그리고 사인주의 등의 관료병폐가 고질화 되어 온 것으로 알려져 왔다(백완기, 1982; 김광웅, 1992). 특히 문민정부 수립 후 개혁과 사정바람에는 소위 “복지부동”의 소극적 자세로 국민에 대한 봉사를 게을리한 것으로 비판받아 왔다. 그 주요한 원인은 대부분의 공무원들이 사기가 저하되어 있기 때문이다. 사기는 공무원이 국민에 대한 질 높은 행정서비스를 하는 원천이다. 사기저하는 여러원인이 있겠으나 가시적으로는 미흡한 보수구조가 주된 원인이고 불가시적으로는 승진과 근무환경, 그리고 장래성 등이다. 1993년 현재 국영기업의 경우와 비교할 때 하위관리직의 경우는 85%, 중간관리직의 80%, 그리고 상위관리직의 74%의 수준인 공무원의 보수구조는 공무원의 범죄와 부패의 주요원인이 된다고도 할 수 있다. 그리고 승진적체문제도 잘 알려진 문제점인데 5급에서 4급의 평균승진 소요기간이 1992년 현재 12.2년이나 된다(김영중, 1993). 그리고 공직자의 의식은 아직도 구태의연한 권위주의와 보신주의의 관행의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 제도적인 문제와 함께 공무원의 의식개혁은 미흡하여 기회만 있으면 부패의 연결고리로 생겨나 치부를 기대하고 있다. 대통령의 개혁의지는 특히 중하위층의 공무원에게는 제대로 전이되지 않고 있는 실정이다. 저명한 외신에서는³⁾ “노태우 전대통령의 수천억원대 비자금사건으로 한국 국민들은 분노하고 있으나 한국 공무원들의 뇌물수뢰관행은 앞으로도 별 변화가 없을 것”이라고 보도하였다. 바로 이러한 것은 공직자의 의식개혁 없이는 부패추방이 불가능하다는 것을 시사하는 것이 아닐까?

넷째, 부패문화 개혁을 위한 사정교이 부재한 비효과적인 반부패정책이다. 부패는 오래동안 우리의 삶의 양식(modus operandi)이 되어왔다. 부패의 나무는 시민이 공급하는 뇌물과 유인의 토양과 물에서 성장한다. 사실 부패는 시민의 부패문화(김영중, 1993)가 공범이다. 예컨대 오랫동안의 “성금”과 “떡값”의 부패문화관행(김영중, 1996)은 바로 정경유착이란 정치부패의 나무를 자라게 한 주범이었다. 그러면 이러한 부패문화를 어떻게 추방할 수 있을까? 여러 전략이 요청되나 바르게 살기 위한 범국민적 사정교육정책의 개발이 필요한데 이러한 정책발전 역시 미흡하였다. 이결과 대통령의 부패척결 의지가 확고하고 사정기관이 열심이 활동하여도 부패의

3) 1995년 10월 30일자 미국의 Wall Street Journal을 말한다.

악순환만 반복되고 있다. 공직자의 사정교육은 미흡한 공직의식을 개발하기 위하여 반드시 필요하다. 공직자는 공무원 교육기관에서 연차적 계획에 의하여 재교육과 훈련을 받는다. 재교육의 프로그램 자체에서 부패방지를 위한 공직윤리교육 과목이 설정되어 있지 않다. 이것은 결국 일부 회계공무원이나 감사직의 공무원들에게 감사기법이나 감사교육을 하는 감사원의 교육프로그램과 상이하다. 사정교육은 전 공무원에게 별도의 계획과 프로그램에 의하여 의무적으로 추진할 가치가 있지 않는가?

다섯째, 부패예방과 치유의 연계성이 미흡한 반부패정책이다. 부패는 예방과 치유가 상호 연계되어야 효율성과 효과성을 발휘 할 수 있다. 부패의 예방은 사전 예방교육으로 최소화 할 수 있고, 치유는 부패의 발생시에 재발을 방지하기 위하여 관계제도와 법규범과 그리고 관련 통제수단과 장치를 적용하는 것이다. 우리의 경우 이러한 예방과 치유가 상호 연계성이 부족하여 결국 사건이 터지면 그때그때 대응만 하는 땀질 반부패정책을 사용하여 왔다. 따라서 이러한 연계성이 필요하다.

〈표 II-5〉 OECD 국가의 공공부문의 반부패 전략(1997)

수 단	벨기에	스위스	체코	독일	스페인	프랑스	그리스	헝가리	아일랜드	이태리	일본	한국	멕시코	폴란드
부패방지 관련 법체계	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
기타 반부패 관련규제	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
의회에 의한 감독	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
부패조사기구	◆	◆	◆	◆		◆	◆	◆	◆	◆		◆	◆	◆
최고회계 감사기구	◆	◆		◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
옴부즈맨	◆			◆		◆	◆	◆	◆			◆	◆	◆
부패관련 전문수사기구					◆	◆	◆			◆			◆	
인적자원 관리통제		◆		○	◆	◆	◆	◆	◆	○	◆	◆	◆	◆
재정적 관리통제	◆	◆	○	○	◆	◆		◆	◆	◆		◆	◆	◆
조직관리적 통제	◆	◆		○	◆	◆		◆	◆		◆	◆	◆	◆
투명성 메카니즘	◆	◆	◆	○	◆	◆	◆	◆	◆	◆		◆	◆	◆
공무원에 대한 교육, 훈련		◆		○	◆	◆	◆	◆	◆	○	◆	◆	◆	◆

주 1. ◆ : 보유 ○ : 제안 혹은 추진중인 상태임.

주 2. 1997년도 기준으로 조사된 자료임.

자료: OECD.(1998). Countering Public Sector Corruption: An Overview of Corruption Prevention Measures in OECD Countries.

여섯째, 반부패정책의 의지가 부족하고 특히 정책의 일관성이 부족한 반부패정책이다. 반부패정책이 성공적으로 달성되려면 무엇보다도 최고정책결정권자의 확고부동한 의지가 선행되고 관련 하위 정책결정권자도 이에 부응하여 효율적으로 정책결정과 집행이 이루어져야 한다. 역대정권의 경우 대통령은 집권 초기에는 인기위주와 정치적 상징으로서의 부패척결을 공약 하였다가 불과 1~2년 후에는 후퇴하거나 심지어 대통령 자신의 최고 측근자들까지도 부패 관련자로 연루되어 국민의 지탄을 받는 경우가 일반적이었다. 그리고 역대 대통령들은 거의 모두가 부패사건으로 축출되거나 붕괴, 또는 사법처리되는 불행한 일이 계속되고 있다. 이것은 김 영삼 현정권의 경우도 결코 예외는 아니라는데 문제의 심각성이 있다.

일곱째, 반부패정책의 최고결정권인 대통령이 정치적인 목적으로 사면권을 남용하여 오히려 반부패정책의 의미를 손상하게 되었다. 특히 국가의 중요한 경축일에 사면권을 이용하여 부패사범을 무더기로 사면하여 국민들에게 오히려 사회정의와 준법정신을 흐리게 하는 경우가 비일비재하였다. 이것은 반부패정책의 기초를 흔드는 일로서 매우 바람직하지 못한 일이다.

여기에서 세계 각국 특히 OECD 가입국가들의 반부패정책의 실태를 위의 표 3-4에서 살펴보고 비교하여 보자. 흥미있는 것은 한국의 경우 부패관련전문기구를 제외한 모든 시스템은 거의 완벽한 것처럼 보인다. 특히 최근에는 검찰에 부패사건 전담 수사기구까지 설치하였음으로 적어도 우리나라가 반부패전략에서 성공한 국가로 지목되어야 당연한데 주지하는 바와같이 한국은 '뇌물공화국'이나 '부패공화국'의 오명을 씻지 못하고 있는 것이 사실이다. 이러한 것은 반부패시스템에 문제가 있거나 시스템을 운영하는 관리자가 문제가 있거나 혹은 사회환경구조에 문제가 있음을 쉽게 추론할 수 있다. 특히 국내외의 연구기관에서 계속 발표하고 있는 한국의 부패수준이 하위권을 면치 못하고 있는 근원적인 원인이 제거되지 않는 현실이 지속되는 등의 이유를 발견할 수 있다. 여기에서 우리는 공공부문만 아니라 민간부문에서 시민의 모니터링 시스템을 강화하여 시민통제에 의한 공공부문과 민간부문의 부패방지의 토양을 형성하는 것이 필수적이라고 주장한다. 여기에서 우리는 부패의 사회적인 풍토를 변화시키는 행정개혁이 필요하다. 그러면 행정개혁적인 차원에서 부패문화를 변화시키는 개념적인 정의와 단계는 어떻게 하는 것이 바람직할까? 행정개혁에 대하여 John D. Montgomery(1967)는 일반사회와 관료내부관계의 조절을, Gerald G. Caiden(1967)은 행정변형의 인위적 유도, Frederick C. Mosher(1965)는 재조직(reorganization)과 변화상태로 보고 있다. 요컨대 행정개혁은 행정목표를 성공적으로 달성기 위한 제도변화, 가치의식과 행태변화, 행정환경과 구조의 개선을 포괄하는 전략이고 계획이며 의식적 활동이라 할 수 있다. 따라서 부패문화의 행정개혁은 다음과 같은 단계로 진행함이 바람직할 것이다(김영중, 1989: 262).

좀 더 구체적으로 제1단계에는 왜 부패문화에 대한 행정개혁이 필요한가의 국민적 합의와 인식이 선행되어야 할 것이며 제2단계에서는 국민적 공감대 위에서 기득권층의 양보, 고통의 분담, 도덕성의 회복과 잘못된 관행의 척결, 그리고 합리성과 공익의 극대화를 위한 반부패문화정책의 방향을 제시하여야 할 것이다. 제3단계에서는 구체적으로 행정개혁의 정책을 집행하여야 할 것인데 이것은 정책개혁은 물론, 제도적 미비점 그리고 각종 인·허가 업무의 잘못된 관리 등을 구조적으로 개혁하여야 한다.

제4단계에서는 정기적으로 부패문화척결을 위한 청렴성과 도덕성의 점검을 통하여 정책집행의 결과를 평가하고 새로운 개선점을 제시하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 것은 동태적이고

순환적으로 계속 정책의 과정을 거치는 부패문화의 행정개혁을 추진하여야 할 것이다.

셋째, 행정윤리교육에 의한 의식개혁을 통하여 행정문화의 내면적·의식적 부패문화를 개선할 수 있다. 부패문화의 이상적 개혁은 의식개혁이 근본적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 즉 외면적 법제도적 차원의 개혁보다 인간 내면의 도덕적 양심과 윤리의식, 그리고 가치기준과 공직관이 더욱 확고하게 되는 것이 매우 중요하다. 공공의 봉사에 있어서 행정윤리는 법적규범이나 효과적인 의식과 함께 모든 공직자의 행정봉사의 기준이 되어야 하며 이것은 행정문화의 준칙이 될 때에 외부의 어떤 부패유인에도 흔들리지 않을 수 있다.

행정윤리는 행정책임으로 연결되는 행정인의 행위규범이 되기 때문에 부패문화를 순화시키는 자율적이면서 책임있는 개혁의 엔진(engine)이 된다고 하겠다(Lewis, 1991: 41). 행정윤리의 의식이 어느 정도 위험수위인가 하는 것은 유종해(1992)의 연구에서 잘 나타나 있다. 한국 공직자의 69.1% 정도가 공직자의 업무수행중 금품수수에 대하여 '급행료', '기름치기' 등의 명목으로 경우에 따라서 허용하는 것으로 보고되고 있다는 사실이다. 하태권(1993)의 최근 연구에서도 공무원의 63.5%가 부패사실을 묵인하고 있다고 하였다.⁴⁾ 윤리의식의 교육은 구체적으로 각급의 공직자의 재교육기관을 통하여서 또는 행정학과 등의 미래의 공직자들의 교육기관을 통하여 그 구체적인 교육프로그램이 실행되는 것이 바람직하다고 하겠다.

넷째, 최고정책결정자의 정책결정의지는 물론 부패문화의 척결을 관장할 정책결정관계자들의 확고부동한 개혁의지는 매우 중요한 변수가 아닐 수 없다(김영중, 1993: 636~641). 부패를 행정문화적 시각에서나 문화실재적 접근의 차원에서 그 실체를 접근할 때 부패문화의 개혁은 제도개혁의 문제보다는 부패문화에 젖어든 관료들의 의식과 행태 그리고 그들의 생활양식을 고쳐나가는 것이 더욱 효율적임에는 반론의 여지가 없다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 우리는 부패문화의 개혁에 대한 문화실재적 방법론의 처방성의 한계와 취약성에 유의할 필요성이 있으며 그 결점을 보완할 제도적 접근이 유용함을 인정한다(정성호, 1991).

특히 제도개혁의 요체는 최고정책결정자의 가치배분에서 비롯된다는 엘리트 이론의 배경에서 접근하면(Dye, 1981) 부패문화의 통제매카니즘은 바로 최고정책결정자의 의지가 매우 중요한 변수임을 강조하지 않을 수 없다. 최근의 신정부에서의 부패척결과 부패문화개혁에 대한 최고정책결정자의 확고한 의지는 매우 단호하고 고무적이며, 실제로 그 의지는 가시적으로 나타나고 있음을 인지할 수 있다. 그러나 중요한 것은 그 개혁의지가 일관성이라든지, 반대세력의 거센 저항에 영향을 받아 무력해진다든지, 혹은 정치적 상징에 불과하다면 문제가 된다고 하겠다.

다섯째, 반부패를 위한 제도적 개혁장치는 물론 환경적 개혁결정의 장치가 동시에 활용되어야 한다. 제도적 개혁장치는 부패문화를 통제하기 위한 특별한 제도적 장치, 예컨대 특별법 제정이거나 특별기구 등을 의미하나, 환경적 개혁장치는 사회적 기관, 언론기관, 교육기관 기타 모든 공공기관을 통하여 도덕재무장과 의식개혁의 범국민적 추진운동을 의미한다. 지금까지 역대정부는 예외없이 반부패정책을 추진하였으나 불행하게도 실패한 것은 제도적 장치와 의식개혁이 동시에 작동하지 못했다고 하는 점이다. 예컨대 반부패에 대한 강력한 제도적 장치를 하든지(예컨대 부패방지위원회의 설치를 통한 반부패정책의 강력한 추진) 또는 국민전체에 반부패에 대한 도덕

4) 하태권은 상관에게 상납하기 위하여 부패를 저지르는 경우가 57.0% 이상이라고 연구보고하고 있다. 하태권(1992), "민원행정에서의 관료부패", 한국행정연구, 제1권 제4호, pp.108~129.

재무장과 국민운동 추진 등의 반부패환경의 강력한 정책추진이 선결된다고 할 수 있다. 이러한 두 가지 면에서 성공한 사례는 Hongkong이나 Singapore의 경우를 예로 들 수 있다. Hongkong의 경우는 ICAC(반부패독립위원회)에서 부패사건에 대한 독자적인 사법권을 행사하여 성공적으로 부패추방을 하고 있다. Singapore의 경우도 CPIB(부패사건조사국)에서 수상(Prime Minister) 직속 하에 부패사건의 독자적 조사, 수사, 반부패정책 등의 추진을 함으로써 매우 성공한 국가라 알려져 있다. 이상을 종합하여 볼 때 한국의 실례에서도 최고통치자의 반부패정책 의지는 강력한 제도적, 환경적인 부패문화개혁장치와 연결될 때 성공적인 결과가 될 수 있다.

여섯째, 부패나무의 서식처인 조직문화의 개혁과 통제를 통하여 반부패의 효과를 극대화 할 수 있도록 해야 한다. 부패현상은 이제 사회문화적인 현상으로 확산되고 있는 것이 한국적 현실이다. 그러나 부패의 서식장소는 특히 조직의 구조적 성격, 조직 지도자의 리더쉽, 조직의 환경, 그리고 조직 구성원들의 행태에 따라서 부패의 유형이나 정도의 차이가 날 수 있음은 물론이다.

문제는 만연된 부패의 조직구조상에서 어떤 특징인에 의한 도덕적·윤리적 공직관에 의한 반부패행태가 얼마나 조직문화를 정화시킬 수 있을까 하는 것이 매우 중요한 초점이 된다. 이러한 현실적 조직문화의 진단에서 우리는 조직의 감독자와 지도자의 솔선수범적인 반부패적 모범적 행태를 보여 줄 필요가 있고 이것은 조직의 문화에 구조적 부패문화의 개혁을 주도하는 역할을 하게 된다. 이러한 개혁의 전략으로서 조직의 지도자와 관리자는 변화의 역군(changeagent)(Beer, 1980)으로서의 역할을 극대화 해야 할 것이고, 이러한 조직문화의 반부패 확산효과는 보다 계획적(planned)이고, 체계적이며, 강력한 정책개발과 프로그램에 의하여 우선 정부차원의 주도로 사회 전체의 일반조직문화에 파급효과를 극대화 하여야 할 것이다.

일곱째, 반부패를 위한 정책개혁에 대한 국민 전체의 감시자와 감독자로서의 역할과 기능의 극대화를 도모하여야 한다. 다시 말하면 만연된 부패문화를 고발할 장치(whistle-blowing)가 정책적으로 개발되어야 할 것이다(박홍식, 1991). 만연된 부패의 국민적 고발행위가 이론적으로 공익적 행위, 도덕적 행위(Stewart, 1980)가 되는 것을 전제할 때 부패의 고발창구를 확산시켜 부패의 서식처를 추방하는 것이 필요하다. 부패문화의 고발은 크게 둘로 요약할 수 있는데, 첫째는 조직내부의 구성에 의한 직접적인 고발형태이고, 둘째는 일반국민에 의한 제3자의 관찰결과에 의한 간접적인 고발형태이다. 전자의 경우는 이문옥감사관의 감사비리 폭로사건이나(김동현, 1990), 윤석양 이병의 보안사 민간인 사찰의 폭로사건(윤석양, 1990), 정윤옥씨의 현대 비자금 폭로사건 등이 대표적이다. 그리고 후자의 경우는 국민들의 수시관찰에 의한 부패 고발의 경우이다. 어느 것이든 확실한 증거가 있으면, 반부패의 국가적 해결차원에서 고발자의 신분은 보장될 뿐만 아니라 자유롭게 고발할 수 있는 범국민적 고발창구가 가장 편의하고 적절하게 언론기관, 행정기관, 또는 사회조직의 각 기관별로 제도적으로 보장되어야 할 것이다. 이러한 것은 부패문화의 추방에 대한 국민적 합의의 결과와 일치될 수 있다.

III. 효과적인 반부패정책의 실제: 모니터링 시스템

1. 모니터링 시스템의 개념

모니터링 시스템은 여론을 통한 행정통제 장치를 강화하는 것이다. 여론이란 학자간에 이론

이 많으나 광범위한 신뢰성(widespread beliefs), 의견의 분위기(climate of opinion), 의견의 일치(consensus), 그리고 논쟁이 된 안전에 대한 어떤 표현(any expression on a controversial topic)이라고 할 수 있다(Albig, 1939, p. 3). 모니터링 시스템은 여론에 의하여 부패의 현상을 통제하는 것으로서 외부통제(external control)라고 할 수 있다. 외부통제는 여론을 조사기관에 의하여 나타난 결과 어떤 조직이나 기관이 가장 부패가 심한 부서인가를 인식케 하여 그 영향으로 심리적, 조직적, 그리고 지도자에 의한 통제장치를 포괄하는 개념이다.

2. 모니터링 시스템의 설치과정

심각한 부패현상의 통제는 처벌위주의 강제적이고 외압적인 통제만으로는 소기의 성과를 기대할 수 없다. 그대신에 부패의 서식이 가능한 조직의 문화를 변화시키는 통제전략은 조직구성원과 그 조직의 책임자들로 하여금 부패통제의 공동책임성을 유발시키고 나아가서는 구성원으로서의 연대의식과 응집력을 강화시켜 조직의 문화를 변화시키는 중요한 변수로서의 기능을 발휘할 수 있다. 외적인 변수로서 사용되는 것은 바로 행정업무에 대한 청렴성과 도덕성에 대한 모니터링 시스템(monitoring system)의 실시이다. 말하자면 정부의 행정기관으로 하여금 행정봉사의 대상인 국민이 직접 관련공무원들을 평가하여, 그 결과를 공개하고, 나아가서는 도덕성과 청렴성의 고양을 위한 시장 경쟁의 원리를 도입하자는 반부패정책방안이다.

첫째, 모니터링 시스템의 정책결정과 집행절차를 요약하면 다음과 같다.

모니터링 시스템 정책기획(정부의 최고정책기관) → 국가사정관련기구, 국무총리실, 행정 각부, 지방행정 자치기구관련자와 의견수렴 → 대통령의 재가와 확정 → 정책실시예고제 → 전행정기관과 전 국민들에게 정책홍보 → 청렴성평가단 구성과 부패의 청렴성평가방법개발(필요시 외부의 부패관련 학회나 전문연구기관에 협조요청하여 평가단을 구성) → 전 국가기관에 구체적인 평가시행 방안을 확정통보하고 준비예고 → 평가시행과 결과처리 분석 → 전 국민에게 청렴성 평가결과와 공개 → 우수평가기관의 보상방안을 정책에 반영 → 정책집행결과의 분석 및 환류 → 정책내용, 방법 그리고 반응여부 등에 대한 분석 → 모니터링 시스템의 수정과 보완 등이다.

둘째, 모니터링 시스템에서 필요한 반부패정책(시안)의 실체의 조명은 내용은 다음과 같다.

- 1) 부패경향지표(CPI)는 어느 부서가 가장 우수한가?
 - 2) 가장 청렴성이 높은 조직의 리더는 어떤 사람인가?
 - 3) 청렴성면에서 국민들에게 가장 높은 신뢰성을 받고 있는 국가기관은 어디인가?
 - 4) 청렴성에서 가장 모범적인 공직자는 어떤 사람들인가?
 - 5) 모범적인 국가기관은 청렴성 고양을 위하여 어떤 특징적인 조직문화를 이루고 있는가?
 - 6) 모범적인 국가기관은 실제로 어떤 생산성의 향상과 행정서비스의 만족도를 이루고 있는가?
 - 7) 모범적인 국가기관의 조직구성원들의 직무만족도는 어떤가?
 - 8) 모범적인 국가기관의 조직구성원들의 사기측정결과는 어떤 상태인가?
 - 9) 일반 행정서비스 고객인 국민들은 어떤 국가기관에서 가장 만족스런 서비스를 공급받고 있다고 생각하는가?
 - 10) 어떤 국가 기관이 전년도에 비교하여 CPI 지표향상을 위하여 가장 노력을 많이 하였는가?
- 셋째, 모니터링 시스템의 기능은 무엇인가? 이 시스템은 결코 부패통제의 만병통치약은 아니

다. 그러나 종래의 반부패정책과 시스템이 사정 위주의 네거티브 시스템(negative system)에 초점을 맞추었으나, 이 제도는 시장원리와 경쟁의 원리에 의한 포지티브(positive system)한 반부패정책개발에 역점을 두고 있다. 따라서 국민의 정부에서는 반부패정책기관, 행정서비스기관, 행정서비스 고객 등이 상호 긴밀하게 연계되는 효과적인 새로운 반부패정책을 동시에 실시하는 것이 바람직하다.

넷째, 모니터링 시스템의 실제 사례를 서울특별시의 경우를 예를 들어 보자. 서울특별시는 1999년 11월 24일 ~ 12월 13일 기간중 표본 8,789명에 대하여 위생, 세무, 주택, 건축, 건설, 소방 분야에 대하여 전화 인터뷰에 의한 반부패지수(청렴성)를 조사하여 그 결과를 발표하였다.⁵⁾ 흥미있는 것은 반부패체감도는 58.8%인 반면에 반부패노력도는 41.2%에 불과한 것으로 나타났다. 이것은 서울특별시의 경우 시민들은 반부패체감도와 반부패노력도가 무려 17.6%나 차이를 보이고 있으며 부패에 대한 체감도에 대하여 부패척결의 노력은 부족한 것으로 나타났다. 따라서 행정수요자의 여론을 통한 부패통제의 매카니즘의 개발이 요구되는 경우다. 자세한 것은 <표 III-1>를 참고하기 바란다.

<표 III-1> 평가요소별 가중치

(단위 : %)

평가 영역	가중치	평가 항목	가중치	평가항목 구성요소	가중치	평 가 지 표	가중치
반부패 체감도	58.8%	부패 유발 요인	51.3%	행 정 제 도	32.9%	행정절차의 복잡성 정도	17.4%
						행정절차의 공정성 정도	17.4%
						행정정보 공개 정도	33.4%
						미법령 규제 및 지침 정도	31.8%
			행 정 통 제	29.8%	이의제기 용이성	50.8%	
					외부 시민감시의 용이성	49.2%	
		사 회 조 직 문 화	37.3%	금품제공의 효과 정도	38.4%		
				조직적 비리수준의 판단	30.3%		
				부정부패에 관한 용인도	31.3%		
				부패 수준	48.7%	-	-
최근 1년간 1회 평균 금품/절대 제공액	30.1%						
1년전과 비교한 부정부패 증감 정도	34.1%						
반부패 노력도	41.2%	공통 사항	40.4%				
				부조리척결관련 간부공무원 의지	41.9%		
		분야별 사항	59.6%	-	-	민원처리 공개업무처리 추진사항	32.0%
						제도개선사항	26.5%
						규제경비사항	23.8%
						부조리척결관련 자체추진사항	17.7%

자료 : 한국갤럽(1999), '99년 서울시 5대 민생 취약분야 반부패 지수(청렴성) 조사결과 보고서, p. 3

5) 자세한 것은 한국갤럽(1999), '99년 서울시 5대 민생 취약분야 반부패지수(청렴성) 조사결과 보고서 서울 : 한국갤럽, pp. 1 ~ 16을 참고할 것.

3. 모니터링 시스템의 설치 환경조명

이 방향은 건전한 시민사회의 환경조성으로 부패환경을 개혁하는 의사결정주의와 실증주의적인 접근에 의한 반부패전략의 방향이다. 시민의 부패감염도는 부패조성의 토양이며 매개체이다. 부패는 결국 '주는 자'와 '받는 자'의 상호쌍무적인 관계가 대부분이다. 대가제공과 대가기대자와의 관계적인 행위이다. 여기에서 부패의 관행의 풍토(ethos)는 바로 부패나무를 성장시키는 거름이 된다. 이러한 의미에서 부패는 시민환경의 의도적인 변화(planned change)유도없이 사실상 불가능하고 할 수 있다. 이 경우에는 인간의 행위는 환경적인 변수에 의하여 결정된다는 의사결정주의적인 주장이 설득력이 있게 된다. 부패환경은 어떻게 개혁할 수 있을까? 여기에 두가지 전략이 거론될 수 있다. 예컨대 사회통제적인 전략이다. 사회적인 분위기에서 부패불감증을 제거하고 반부패의 사회적인 가치체계가 확고하게 이루어지도록 사회적인 시민운동이 일어나야

한다. 말하자면 도덕재무장운동과 같은 것이다. 가장 핵심적으로 중요한 것은 학교교육기관과 일반사회교육기관을 통하여 반부패교육을 의무적으로라도 실시 할 수 있도록 정책적으로 유도 하여야 할 것이고 필요시에는 관계법규(예: 사회교육법)를 개정하여서라도 이러한 국가적인 과제를 지원할 수 있도록 하여야 한다고 본다.

IV. 모니터링 시스템의 적용과 효과성

모니터링 시스템은 부패통제에 있어서 여론의 중요성을 강조한다. 민주국가에 있어서 정책의 결정은 여러 가지의 변수에 의하여 결정된다. 그러나 여론은 대부분의 시민이 무엇을 원하는가를 정책결정자가 인식케되는 주요한 근원이 된다(Wilson, 1983, pp. 122~123). 인간의 행태를 통제하는 하는 것은 첫째, 자신의 윤리적인 가치관과 판단에 의한 통제 둘째, 조직의 규범과 문화에 의한 통제, 셋째, 정부나 사회문화적인 환경적인 변수에 의하여 통제되기도 한다. 모니터링 시스템은 조직의 책임자나 정부가 여론과 사회문화적 환경의 변수에 따라서 공직자들의 행태의 결과를 인지하고 이에 대한 적절한 대응전략을 강구하는 반부패시스템의 역할을 말한다. 조직의 외적인 통제이나 실제로는 개인의 윤리적인 판단과 가치관에도 영향을 주는 것이라고 할 수 있다. 따라서 그 적용은 매우 의미있고 효과성도 크다고 할 수 있다.

V. 요약과 결론

한국은 부패문제가 가장 시급히 해결하여야 할 국가사회적인 과제이다. 따라서 그러나 불행하게도 지금까지 역대정권은 반부패정책의 외형적인 시스템의 설치에 역점을 둔 복잡하고 다원적인 전략을 유지하였다. 그러나 적실성이 부족하고 그 시스템은 별로 효과성이 없는 것으로 나타났다. 한국사회는 급속한 후기 산업사회에 돌입하면서 다원적인 사회로서 시민의 민주적인 여론과 통제가 필요한 사회로 변화하고 있다. 특히 공공기관의 부패보다 사적인 기관의 부패가 급증하고 있다. 그리고 부패통제도 네거티브 시스템보다는 포지티브 시스템의 개발에 의하여 시민에 의한 부패통제가 필요하다. 따라서 이 연구는 부패통제의 전략을 보다 효과적으로 개발하는 차원에서 모니터링 시스템의 적극적인 도입이 필요하다고 주장한다. 이러한 새로운 부패

통제의 전략은 국가의 모든 기관과 민간기관에 까지 적절하게 도입하는 것이 바람직 할 것이며 특히 보다 기술적인 문제는 다음의 기회에 더 연구결과를 제시할 수 있기를 바라고 여기에서는 그 시론적인 주장과 이론적인 틀을 제시하는데 한계가 있다.

참고문헌

◆ 국내 문헌

- 김동현 (1990) "감사원 감사비리의 전말", 「월간조선」 7월호(통권124). 188 ~ 203쪽.
- 김번웅 외2인 공저 (1991) 「현대한국행정론」 서울: 박영사.
- 김 영종의 공저 (1997) 부정부패의 사회학 서울: 나남출판사
- _____ (1997) 「신발전행정론」 서울: 법문사
- _____ (1996) 「부패학(수정증보3판)」 서울: 송실대출판부.
- _____ (1993) "부패환부 도려낼 7가지 비책있다", 「월간중앙」 3월호(통권206호). 636 ~ 641쪽.
- 김해동 (1983) "관료부패의 제조건", 「행정논총」 (서울대행정대학원). 21: 1, 123 ~ 136쪽.
- 박홍식 (1990) "내부고발(whistle-blowing): 이론, 실제 그리고 함축적 의미", 「한국행정학보」 25(3). 769 ~ 782쪽.
- 유종해 (1992) 「행정의 윤리」 서울: 박영사. 260쪽.
- 전종섭 (1987) 「행정학: 구상과 문제해결」, 윤재룡 · 정용덕(공역). 서울: 박영사. 230쪽.
- 원전: Jun, Jong. S.(1981). Public Administration: Design and Problem Solving. New York: Macmillan Publishing Co.
- 정성호 (1991) "한국행정연구에 있어서 문화심리적 접근의 평가", 「한국행정학보」 25: 3. 707 ~ 725쪽.
- 조철욱 (1985. 6) "원인과 귀인 (causal attribution) 형태와 상벌체계의 현상에 관한 연구: 부정 사건을 중심으로", 「한국행정학보」 19: 1, 127 ~ 148쪽.
- 하태권 (1993.2) "민원행정에서의 행정부패", 「한국행정연구」 1: 4, 108 ~ 127쪽.

◆ 외국문헌

- Albig, William (1939). Public Opinion, New York: McGraw-Hill Book Company, Inc. p.3.
- Baxter, John D.(1990). *State Security, Privacy and Information*, New York, St. Martin's Press
- Beer, Michael (1980). *Organization and Development*, Santa Monica : Goodyear Co., Inc. pp. 218 ~ 255.
- Bayley, David H. (1966). "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *Western Political Quarterly*, Vol. No. 4. pp. 719 ~ 732.
- Bequai, August (1987). *Technocrimes* Lexington: Lexington Books

- Caiden, Gerald E. (1969). *Administration Reform*, Chicago : Aldine Publishing Co., p. 65.
- Carino, Leticia V. (1986). *Bureaucratic Corruption in Asia- Causes, Consequences and Controls*, Quezon City: JMC Press, Inc., p. 114.
- Dye, Thomas R. & Zeigler, L. Harmon (1981). *The Irony of Democracy*, Monterey : Duxbury Press, pp. 322 ~ 355.
- Dye, Thomas R. (1981). *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., pp. 19 ~ 42.
- Dyun, J. Van (1985). *The Human Factor in Computer Crime* Princeton : Detrocelli Books. *blic Administration* New York: M.E.Sharp, Inc.
- Garment, Suzanne (1991). *Scandal: The Culture of Mistrust in America* New York : Times Books.
- Gibson, Burrell and Gareth, Morgan (1978). *Sociological Paradigm and Organizational Analysis*, London: Heinemann, pp. 1 ~ 35.
- Gillmor, Donald M., Barron, Jerome A., Simon, Todd F., Terry, Herbert A. (1996). *Fundamentals of Mass Communication Law*, New York, West Publishing Company
- Gould, David J. (1983). "The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries," in *World Bank Staff Working Papers* (No. 580) Washington: D. C., The World Bank. pp. 1 ~ 41.
- Heidenheimer, Arnold J. (ed)(1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick New Jersey : Holt, Rinehart and Winston, pp. 546 ~ 548.
- Holmes, Leslie (1993). *The End of Communist Power: anti-corruption campaigns and legitimization crisis* New York : Oxford University Press.
- Hoogvelt, Ankie M. M. (1976). *The Sociology of Developing Countries* London: Mac Press.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies* New Heaven : Yale University Press. pp.53 ~ 54.
- Johnston, Michael (1982). *Political Corruption and Public Policy in America* Monterey : Cole.
- Kim, Young Jong (1997). "Corruption in South and North Korea," presented at *the 8th International Anti-Corruption Conference*, Lima, Peru, Sept. 6 ~ 10, pp.1 ~ 20.
- _____ (1996). "A Comparative Perspective of Corruption in Socialist and Capitalist Countries," presented at *the 5th International Conference of Ethics in the Public Service*, Brisbane, Australia, Aug. 5 ~ 9, pp. 1 ~ 22..
- _____ (1996). *Korean Public Administration and Corruption Studies* Seoul: Hak Mun Publishing Co.
- _____ (1994). *Bureaucratic Corruption*(4th ed.) Seoul : The Chomyung Press
- _____ (1993). (Co-Author), *Corruption in a Changing World*, Jerusalem, Israel : Chen Press, Ltd.
- _____ (1993). (Co-Author), *International Anti-Corruption Conference (VI)(Proceedings)* Cancun, Mexico: Mexico

- _____ (1990). "Prevention Strategies of Bureaucratic Corruption," *Proceedings of 1st Global Village*, International Conference Miami: Barry University. pp. 177 ~ 182.
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*, Berkeley : University of California Press. pp. 62 ~ 63.
- Lewis, Carol W. (1991). *The Ethics Challenge in Public Service*, Washington D. C.: ASPA. pp. 4 ~ 189.
- Montgomery, John D. (1967). *Sources of Administrative Reform : Problems of Power, Purpose and Politics*, CAG Occasional Papers Bloomington : CAG, p.1.
- Mosher, Frederick C. (1965). "Some notes on Reorganizations in Public Agencies," Roscoe C. Martin (ed.). *Public Administration and Democracy*, Syracuse: Syracuse University Press. pp. 129.
- Nye, J. S. (1967). "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis," *American Political Science Review*, Vol. LXI :2. pp. 417 ~ 427.
- Parasakul, Lertporn (1982). *Corruption in the Thai Bureaucracy*, (Ph. D. dissertation) University of Queensland. pp. 31 ~ 32.
- Stewart, L. (1980, Autumn). "Whistle Blowing: Implications for Organizational Communication," *Journal of Communication*, 80, pp. 90 ~ 101.
- Werner, Simcha B.(March-April, 1983) "New Direction in the Study of Administrative Corruption" in *Public Administration Review*. Vol. 43 : 146 ~ 154.
- Wilson, James Q.(1983). *American Government: institutions and policies* Lexington: D.C. Heath and Company.