

반부패의식과 제도로서 청백리의 규범문화

Traditional Culture and Counter Measures in Korea: with focus on Public Servants' Norm Approach

이 서 행(Seo Hyeng Lee)*

ABSTRACT

In modern days, the role of the administration being the execution of the national aims and the heightening of the level of national life democratically and efficiently, the various complex techniques and methods to do so have arisen.

The administrative construction or administrators are getting more and more immoral and worthless, because they are sticking to executing administrative aims.

We come to ascertain the righteousness that the administration should be ethical, and modern administration has a very important role in the establishment of administrative ethics.

The correcting of the public servants' ethics and the establishment of the public social discipline are urgent matters, and so we should explore ways toward the development of the public servants' ethics on the basis of Chong Baeg Li's spirit which is expressed by virtues of self-training and ruling people with integrity, diligence, great virtue, respect for a senior, benevolence and righteousness, good government, loyalty, law-abiding. This paper deeply analyse the anti-corruption culture, Institution and norm in the Confucianism.

* 한국정신문화연구원 교수

I. 서 언

역대 정권이 등장할 때마다 부정부패문제의 척결은 가장 중요한 정책과제로 등장했지만¹⁾ 오히려 반대현상이 일어나 주요부패국가로 국제적인 지목을 받고 있다. 국제투명성기구(Transparency International)가 발표한 투명성지수와 뇌물공여 지수 등의 순위에서도 하위권을 벗어나지 못하고 있으며 금년 5월 14일에 발표한 뇌물공여지수(BPI)에 의하면 21개국 중 18위를 차지하여 OECD 뇌물방지협약을 비준한 조사 대상국가 중 가장 낮은 수치이다. 현재 전개되고 있는 국내상황으로 볼 때 작년부터 불어닥친 각종 게이트²⁾ 사건으로 집권당은 6.13 지방자치 선거에서 참패했고 월드컵열기로 일시 잠복한 듯 했으나 게이트사건과 특권층의 부패문제로 인한 반 부패 국민정서가 대선 분위기와 연계되어 다시 부각되고 있는 실정이다.

한국인의 공공생활에서 사회문제로 중요하게 부각되는 쟁점들을 파악하기 위해 5년마다 비교조사가 있었는데 공직생활과 연결되어 있다는 결과가 보고된 바 있다.³⁾ 이 조사에서 대상의 50% 이상이 중요한 사회문제로 지적한 내용을 보면 공직자의 공공생활에 관련되는 부정부패내용이 극히 높게 나타났다.⁴⁾ 특히 정치 행정 분야의 부정부패와 부조리가, 환경공해 다음으로 극히 높은 반응을 보였으며 40% 이상이 공직생활과 관련해서 사회문제로라고 지적한 내용들을 포함시킬 경우에는⁵⁾ 병역비리, 경찰의 부조리, 정치지도자의 자질부족과 권력

1) 제1공화국의 매주 조세시 '관리과우명' 제창, 제2공화국의 '공무원 정리요강', 제3·4공화국의 '정치정화법', '부정축척 처리위원회', '재건국민운동', '특정범죄가중처벌', '가정의례준칙과 서정쇄신운동', 제5공화국의 '공무원윤리헌장과 공직자윤리법 및 청백리상 제정', '사회정화운동', 6공화국의 '새질서·새생활' 사회개혁운동, 김영삼 문민정부의 '윗물맑기운동', '부정부패방지대책위원회설치', 김대중 국민의정부에 있어서는 '제2건국국민운동', '반부패특별위원회와 부패방지위원회'설치 등이 있어 왔지만 현재 국민의 정부는 부패문제로 가장 혹독하게 야당의 공격을 받아 지방선거와 보궐선거에 있어서 참패를 당한 실정이다.

이서행, "투명사회를 위한 공무원윤리 행동강령의 제정방향", 『부패의벽을넘어 투명사회로』, 홍사단출판부, 2002, pp.51-55

2) 진승현 게이트, 정현준 게이트, 이용호 게이트, 윤택식 게이트, 최규선 게이트 등 소위 5대 게이트사건을 의미하는데, 한마디로 국민의 정부 들어서서 발생한 심각한 부패현상을 일컫는 대명사가 되었다.

3) 전국의 대학생과 장년층을 포함하여 1994년(한덕웅 외, 사회문제, 한국심리학회지, 1996, p.20-53) 과 1999년(한덕웅·강혜자, 한국사회에서 사회문제의 지속과 변화, 한국심리학회지, 2000, p.15-37) 각각 1812명과 1771명을 대상으로 한국이 살기 좋은 사회가 되기 위해서 해결해야 할 사회문제들을 비교 조사하였다. (동아시아사상학회, 한국사회에서 공공생활과 사생활의 갈등에서 파생되는 사회문제의 실상: 공직사회를 중심으로, 동아시아사상연구 제2집, 참조, 2002. 6.)

4) 정치인 부정부패/부조리(1999년, 1위, 75.25%; 1994년, 2위, 66.94%; 두 시점 평균, 71.11%), 공무원 부정부패/부조리(1999년, 3위, 65.33%; 1994년, 38위, 44.43%; 두 시점 평균, 59.88%), 권력형 비리/부당한 관권개입(1999년, 42위, 43.98%; 두 시점 평균, 47.85%) 등이 포함된다.

5) 병역비리/부정(1999년, 12위, 47.43%), 경찰의 부정부패/부조리(1999년, 26위, 44.18%; 1994년, 100위,

형 부패 등 공직자의 무능과 무책임에 관련되는 내용들이 압도적인 다수로 나타났다.

이러한 현상은 각 분야에서 종사하는 공직자들이 국민의 기대에 어긋나게 공직을 수행하기 때문에 커다란 사회문제가 된다고 대다수 국민들이 인식하고 있기 때문이다. 부정부패문제는 원래 순수한 상태에서 변질되어 버린 개인적차원의 경우를 가리키지만 이는 법규·제도 등이 문란해 혼탁한 사회상황을 일컫을 때 사용되는 용어로 정착화 되었다. 공무원이 일반시민으로부터 가의 수입을 얻기 위하여 그의 권력을 남용하는 것을 가리키며, 공직을 남용하여 사리사욕을 극대화하는 불법적인 행위나 범죄행위만 아니라 사회적 공익을 위반하거나 도덕적·윤리적으로 비난을 받을만한 행위의 총체적 의미가 함의되어 있다.⁶⁾ 그렇지만 부패문제를 거론할 때 일반적으로 정치권을 포함하는 공직자에게 초점을 맞추는데 그렇게 된 데에는 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 공직자들은 국민들을 위해 봉사하겠다고 스스로 그 직업을 택했기 때문에 자신의 지위를 이용하여 추가적으로 사익을 꾀하거나 취하는 것은 분명 용인될 수 없다.

둘째, 공직자에 의해 범해지는 부정부패의 피해가 사회전체에 미치는 악영향이 크기 때문이다.

셋째, 공직자들은 부패의 유혹에 항상 노출되어 있을 뿐만 아니라 실제로도 가장 부패한 집단으로 인식되고 있다.

그러나 중요한 것은 부정부패가 언제나 공직자 혼자서 저지르는 일방적 행위만은 아니라는 점이다. 즉, 부정부패를 조장하고 부추기거나 동조하는 상대가 있는 '쌍방적 행위인 경우가 많다'는 것이다. 부패한 기업인이 공직자를 부패하게 하고, 부패한 국민이 공직자를 부패하게 하며 물론 그 역으로도 생각할 수 있다. 따라서 부정부패에 대한 처방을 내릴 때에는 이러한 복잡한 상황에 대한 인식에 기초를 두고 종합적·총체적으로 접근하지 않으면 안될 것이다.

공직사회부패척결의 중요성을 보면 첫째, 우리 사회의 가장 심각한 사회문제 중의 하나는 사회전체가 불합리한 구조적 틀 속에서 운영되고 있으며 그 병리적 현상으로 공직의 부정부패가 구조적으로 만연되어가고 있다는 점

둘째, 지도층의 권력형 비리와 도덕적 불감증은 국민들로 하여금 무력감과 자포자기 의식을 유발케 하고 개혁의지를 나약하게 하고 있다는 점

셋째, 부패가 많으면 많을수록 부패권 형성은 강해지고 부패 당사자간의 조화는 커지게 되어 뿌리깊은 부패대증화를 조장하게 된다는 점등이다.

우리 나라가 지난 6월 월드컵에서 4강까지 올라갈 수 있었던 것은 허딩크 감독의 탁월한 지도력으로 개인적인 소질과 능력발전 그리고 부패관련 사회문제들 가운데서 나타난 혈연·지연·학연의 연고주의, 개인이기주의 등의 고질적인 병폐를 타파했기 때문이라는 분석이

36.87%), 정치지도자의 자질 부족(1999년, 25위, 44.21%; 1994년, 73위, 38.74%, 전체 41.48%), 공무원의 권위적 태도/봉사정신 결여(1999년, 31위, 42.91%; 1994년, 48위, 42.72%)

6) 김창국 외, 부정부패 사회학, 나남, 1997, pp.22-25

지배적이다.

사실상 공직자 부패의 동기를 보면 개인적 차원인 낮은 보수로 인한 생계비형 부패라고 들 하지만 실제로 있어서는 각종 이권창탁과 연고주의가 지배적이며, 권력이 있는 곳에 조직적인 부패가 만연되어 왔다. 지금까지 사실상 역대 정부에 있어서 공직자 개인윤리 강화와 권력형 부패 차단이 문제가 제일의 과제로 이슈화되어 왔었지만 결과로는 오히려 부패현상이 증대되었다. 이처럼 부패척결에 있어 근원적 치유가 되지 않고 있는 이유 가운데 가장 중요한 것은 공직사회의 부패문제의 핵심이 공직자 개개인의 도덕성과 직업윤리차원의 공직관에 있음을 간파하지 못한 탓이라고 본다. 한마디로 부정부패의 책임소재에 있어 일차적인 개인적 차원의 문제를 소홀히 했기 때문이다. 나아가 공무원의 부정부패 방지를 위한 조치에 대해서 외적 환경요인인 공무원들의 처우개선, 인사 및 승진제도 개선, 양벌주의 등 엄격한 처벌 등의 주장이 제기되고 있음에도 불구하고 아직도 제도적 장치가 마련되지 않고 있다.

부패척결차원에서 추진되어온 감사원법, 검찰청법, 정치자금법, 공무원법, 공직자 윤리법 등 부패방지제도의 다원화로 효과적인 부패방지가 불가능했지만, 다행스럽게도 현재로는 실제적인 통합부패 방지법 입법의 필요로 부패방지위원회가 금년에 설립되었으며(2002.1.25), 통합부패 방지법으로 구체적이고 상세한 공직자의 행동강령과 현행 공직자 윤리법이 강화 보완돼 부패의 온상인 행정분야 하위직까지 재산등록이 의무화되어 반부패 척결을 위한 환경이 조성되고 있다.

지금까지 부패척결분야의 연구쟁점이 의식개혁과 제도개혁의 선후 문제였는데, 여기서는 반 부패문화 정착의 일환으로 개인차원과 조직차원의 특성상 발생하는 공직부패문제를 분석하는데 있어 개인에게 영향을 미치는 요인을 개괄적으로 고찰하고, 반 부패의식과 문화가 성숙되게 형성되었던 조선조 청백리윤리의 개인화와 제도화 과정을 중시하여 개인적 차원의 공직윤리 구현방안을 모색하는데 연구의 중점을 두고자 한다.

II. 공직부패의 주요 요인

1. 개인적 태도와 특성

먼저 개인의 부정부패행위에 직·간접적으로 영향을 미치는 특성으로서 개인적 태도나 기치관의 문제를 살펴볼 필요가 있다. 어떤 대상 또는 상황에 대한 태도가 어느 정도 행위를 결정짓는가의 문제에 대해 상당한 논란이 있겠지만, 태도와 행위와의 일관성 여부의 문제는 경험적 분석을 통해 결정지어야 할 문제로 보는 것이 타당하다. 반부패 정책입안자들

은 태도를 바꾸는데 일차적 관심이 있지 않고 어떤 행위를 어떻게 통제하느냐 하는 점에 더 비중을 둔다.

개인의 태도에 관한 연구는 태도가 행위에 어느 정도 일관성이 있는 직접적 영향을 미친다는 점에서 중요한 연구과제로 보아야 하므로 이점에서 청백리의 행위와 태도의 근간이 되는 청백리윤리를 재조명해보는 그 자체만도 의의가 있다고 본다.

청백리의 윤리처럼 공무원의 공직관은 자신들의 직무나 직업자체에 대한 태도로 정의할 수 있는데 공무원들의 공직에 대한 자체평가는 대개 이중적인 성격을 띠고 있음을 알 수 있다. 그들은 한편으로 공직자로서의 자부심과 윤리의식을 가져야 한다고 말하는 반면 다른 한편으로 다른 직장인들과 비교해서 현실적으로 열악한 직무환경에 불만족스러워 하는 것이 그것이다. 그 중에서도 공무원의 보수는 공무원직에 대한 만족도를 결정짓는 중요한 요소 중의 하나로 평가되고 있다.

현실적으로 볼때 공무원의 보수 인상률이 생계비 상승률에도 미치지 못하는 수준이며 GNP성장률에도 미치지 못하는 것으로 나타나 있다. 그리고 조사연구들의 결과에 따르면 공무원 자신들도 보수의 수준에는 불만족하고 있다고 응답하고 있으며 또 일반 시민을 대상으로 한 대부분의 연구에서 공무원의 낮은 보수수준이 자아갈등을 일으켜 부정부패와 관련되어 있다고 보고 있다.

자아갈등과 통제가 범죄나 비행에 미치는 영향에 대한 연구의 역사는 깊지만 이 이론의 적용범위를 공직부패가 화이트칼라범죄의 대표적 유형이라고 하는데 까지 연장시킨 것은 Gottfredson과 Hirschi이다.⁷⁾ 그들에 따르면 화이트칼라범죄자들은 자아통제 능력이 낮은 사람들로서 순간의 금전적 이익을 보고서 행위의 결과를 생각지 못한 결과로 파악한다. 그러나 대부분의 화이트칼라들의 자아통제력은 일반인들보다 높기 때문에 화이트칼라범죄가 어느 사회에서나 그다지 빈번하지 않다고 본다. 자아통제의 수준이 범죄에 미치는 영향을 연구한 결과들을 보면 이 이론이 어느 정도 경험적으로 지지되고 있는 것을 볼 수 있다. 공무원의 부정부패를 설명하면서 개인적 특성들이 얼마나 작용하고 있는가 하는 문제를 살펴보는 것은 경험적으로 중요한 의미를 지닌다.

공무원의 부정부패행위가 공무원 스스로 합리화할 수 있는 행위일 때 부정부패를 설명함에 있어서 중화이론을 적용해 볼 수 있다. 즉 뇌물을 수수하는 공무원이 자신의 행위를 낮은 공무원보수에 대한 대가로 합리화시킨다거나 뇌물을 받고 그린벨트내의 건축허가를 내주면서 수천 만원의 뇌물을 준 업자도 범죄의 피해자가 아닌 특혜를 입은 사람으로 공무원이 인식하는 경우, 이는 자신의 행위를 부정부패행위로 규정해주는 사회적 규범을 중화시키기

7) 이러한 논의의 한계로 Gottfredson과 Hirschi의 범죄일반이론에 관한 논의가 도움이 될 것이다. 이들은 화이트칼라범죄를 유발시키는 동기와 다른 범죄들을 낳게 하는동기는 결코 다른 것이 아니라고 본다. 범죄는 큰 노력을 들이지 않고 확실한 이익을 단시간 내에 보장받으려는 욕망에서 저질러지며 이와 같은 욕망은 화이트칼라범죄와 다른 부류의 범죄들을 모두 설명해 주는 요소라는 것이다. Gottfredson, Michael and Travis Hirschi, A General Theory of Crime, Stanford Calif.: Stanford University Press, 1990

때문에 가능하다는 중화이론을 적용해 볼 수 있는 경우가 된다.

한편 공무원의 직무만족과 부정부패행위와의 관계는 범죄학이론에서 말하고 있는 범죄자들의 스트레스와 범죄와의 관계에 대한 연구와 연관시켜 볼 수 있다. Merton은 문화적 목표들이 사회구조적 조건에 의해 실현될 수 있는 경우 그 사회는 제대로 돌아가고 사회성원들도 만족스러운 생활을 할 수 있지만, 그렇지 못할 경우 사회는 제 기능을 발휘할 수 없게 되고 구성원들도 문화적 목표를 합법적 수단에 의해 실현하지 못하는 경우가 생기며 그것이 바로 일탈과 범죄를 낳는다는 것이다.⁸⁾ 또한 그는 목표와 수단의 괴리가 있을 때 개인은 사회심리적 수준에서의 여러 가지 스트레스 적응방식이 있다고 주장했는데, 이후 긴장이론에서의 논의의 초점은 어떤 문화적 목표와 수단이 긴장의 요인으로 작용하느냐의 문제와 더불어 다른 한편으로 이론을 일반화하려는 시도에 관심이 돌려졌다.⁹⁾ 이와 같은 긴장의 요인들은 넓게는 직무만족이라는 개념과 연결시켜 연구가 가능하며 범죄학이론의 경험적 검증이라는 측면에서도 공무원의 직무만족과 부정부패와의 관계에 대한 탐구는 의미가 있을 것이다. 본 연구에서 모델로 삼고자하는 역사적인 청백리들의 공직태도¹⁰⁾를 볼 때 가난이나 낮은 보수로 인해 부정부패가 용납되지 않았으며 확고한 공직관으로 생사를 초월 할만큼 자아통제력이 높았기 때문에 개인적 차원의 공직윤리가 제도로서 역사와 함께 공직의 전통 규범으로 살아 있는 것이다.

2. 조직문화의 특성과 영향

개인의 집합이 조직이므로 개인의 특성이 반영된 행태문화가 일단 조직화되면 역으로 개인의 태도나 행위에 미치는 영향은 크다. 부정부패와 관련된 조직문화는 넓게는 사회조직을 의미하기도 하지만 여기서는 공무원 개인이나 개인이 속한 부서, 혹은 전체 관료집단의 부정부패 행태와 밀접한 관련이 있는 의미로 한정한다. 조직문화를 다양한 관점에서 정의해 볼 수 있겠으나 일반적으로 “조직 또는 집단이 내외환경과의 적응 및 통합과정에서 적용되어지는 기본가정으로서 조직구성원의 가치관과 사고방식 그리고 행동을 지배하는 근본요소”로 사용된다. 조직 내의 가치, 규범, 신념, 정서, 의례, 상징 등과 기타 물질적 요소들이 조직

8) Merton, Robert K, "Social Structure and anomie" *American Sociological Review* 3, 1938, pp.672-82

9) 일반긴장이론을 발전시킨 Agnew는 긴장의 요인을 세가지로 압축시키고 있는데, ① 가치있는 재화를 획득하지 못하는데서 오는 긴장, ② 가치있는 재화를 상실하는데서 오는 긴장, ③ 부정적으로 평가되는 자극을 감수해야하는데서 오는 긴장의 세가지가 그것이다. 이를 공무원의 경우에 적용시켜 본다면 긴장의 요인들로서 보수, 승진과 같은 가치를 획득하지 못하는데서 오는 긴장, 이와 같은 가치있는 재화들을 상실하는데서 오는 긴장, 그리고 부정적인 요인들 즉 직장에서 징계를 받는다거나 동료와 상급자와의 불화 등 개인의 일상생활에서 오는 스트레스 요인들을 들 수 있을 것이다. Agnew, Robert, *Foundation for a general strain theory of crime and delinquency*, *Criminology* 30, 1992, p.47-87

10) 청백리157명 성품분석자료와 부록 청백리정신사례 인명록 참조(이서행, 청백리정신과 공직윤리, 인간사랑, 1990, pp.149-174)

문화에 포함될 수 있다. 부정부패를 설명하는데 있어서 중요한 시각은 조직문화가 여러 사회적 제반요소들의 산물임에도 불구하고 이것이 조직에 속해있는 개인의 가치, 태도, 사고, 그리고 행동을 지배한다는 사실이다.

행정관료가 맡고 있는 업무에 어느 정도 재량권이 부여되어 있는가 하는 점이 부정부패의 기회유발에 영향을 준다. 일 자체가 정형화되어 있지 않고 범규정이나 기준이 미비하거나 비현실적이어서 이를 기계적으로 적용하기 보다 개인의 해석과 판단을 필요로 하는 경우 개인의 재량권이 과도하게 작용하기 때문에 부정부패유발의 요소로 작용하기가 쉽다. 이와 관련하여 업무의 전문성 정도가 높아 다른 사람들이 의사결정에 개입하기가 쉽지 않을 때 부정부패의 가능성은 높아진다.

또 행정규제의 수준과도 밀접한 관계를 맺고 있다. 즉, 인·허가 과정에 있어서 행정법규가 너무 까다로워서 일반시민이 이해하기 힘들거나 민원인들에게 복잡한 서류절차를 요구할 경우 민원인들은 번거로운 절차를 거치지 않고 쉽게 비정상적인 방식으로 일을 처리하기를 원하여 부정부패가 싹틀 소지가 그만큼 많아지게 된다. 또한 공무원이 민원인들과 접촉할 기회가 많은 경우 즉 민원인들의 행정서비스수요가 빈번한 경우 부정부패의 기회도 증가한다. 따라서 부서나 업무의 종류에 따라 소위 "좋은 자리"라는 것이 정해져 있는 것이어서 부정부패를 개인적 수준을 떠나 조직화되고 관행화 되어 조직적인 부패문화를 형성하게 된다.

정부의 행정결정과 집행은 곧 시민들의 생활과 연관되어 있으므로 시민들은 행정관료의 정책결정이나 이의 집행에 있어서 자신들에게 유리하도록 하려고 할 것이다. 더구나 정부가 제공하는 서비스의 공급은 한정되어 있는 상태에서 비정상적인 방법을 통해서라도 이의 혜택을 얻기 원하기 때문에 자연히 부정부패의 소지가 있게 마련이다. 민원인들이 담당공직자들에게 뇌물과 같은 대가를 지불하고서라도 자신들에게 돌아오는 혜택이 더 크기 때문에 부서와 직책에 따른 유혹이 많다. 한 개인이나 부서에 있어서 부정부패유발의 기회는 행정결정 권한과 집행권한의 소유여부에 따라 차이가 난다고 볼 수 있다. 의사결정에 있어서 한 개인이나 부서에 권한이 집중되어 있는 경우 공무원과 청탁인과의 거래관계에 있어서 청탁인은 담당공무원 개인이나 그 부서만을 상대로 하기 때문에 권한이 분산되어 있는 경우와 비교해서 그만큼 거래비용이 적게 들면서 관행화 될 가능성이 많다. 반대로 정책결정과정에서 권한이 여러 부서에 분산되어 있거나 주민들이 정책결정에 참여하는 기회가 제도적으로 주어져 있는 경우 부정부패의 가능성은 줄어들 것이다. 또 공무원의 행정결정내용을 모든 시민들이 알 수 있도록 투명하게 공개하는 일은 부정부패의 거래가 발각될 수 있는 가능성이 증가한다는 측면에서 효과가 있을 것이다.

화이트칼라 산업범죄를 설명함에 있어서 기업과 같은 조직이 목표달성에 이익이 된다면 범죄행위도 서슴치 않는 사례가 있듯이 공직의 조직풍토도 예외는 아닐 것이다. 관료조직이 기업과 같이 이윤을 남기기 위한 조직은 아니지만 관료조직의 어떤 비공식적인 목표달성을 위해 부정행위를 할 수 있다는 사실을 의심할 사람은 아무도 없다. 또 어느 조직내에 부정

행위가 존재하고 그 행위가 조직구성원의 목인 하에 이루어졌다면 그 조직은 당연히 그런 사실을 덮어두고 할 것이다. 한 조직이나 부서내의 관행이나 행태가 사회적 규범과 일치하지 않을 때 그 부서와 조직은 주의에 담을 쌓고 다른 부서나 조직밖에 알려지기를 원하지 않을 것은 분명하다. 하지만 한 부서나 조직의 부정부패관행이나 행태가 다른 부서나 조직의 그것들과 일치할 때 이는 굳이 사회적 비난의 대상이 되지 않고 굳이 그러한 관행을 애써 덮어줄 필요가 없는 것이다. 개인의 행동도 결국 그가 속한 조직의 관행이 그런 부정부패행위를 부추길 수도 있기 때문에 조직의 영향이 크겠지만 개인의 투철한 공직관으로 이러한 영향을 극복할 수 있다고 보며 부패문화 척결차원에서 조직문화가 다루어 져야 한다. 단지 여기에서 조직구성원은 조직문화로부터 영향을 받고 조직문화 역시 조직외부의 환경적 조건에 의해 규정된다고 보는 관점이다. 이러한 조직환경 내에서의 개인의 부정부패행위의 가담여부는 개인이나 그를 둘러싼 조직구성원들이 얼마나 이러한 부정부패의 조직문화에 저항하느냐 하는데 관건이 있다고 보아야 한다.

3. 부정부패의 문화와 제도적 요인

부정부패의 뿌리가 무엇이나 하는 의문을 규명하기 위해서는 여러 가지 접근방법이 가능하겠으나 그래도 행위규범 문화적 접근이 타당도가 높다 하겠다. 우리문화는 역사적으로 볼 때 부패의 굳이 서식하기에 비옥한 토양이 되었고 여기서 나타난 부패는 구조화, 관례화 되어 결국 총체적 부패 공화국이라는 오명을 받게 되었다.

문화는 국민의 생활방식을 규정하는 신념, 가치, 행위, 물질적 대상 등을 포괄적인 개념으로 인간사회활동의 모든 영역을 포함하고 있지만 분석적인 개념으로서 인간행위에 대한 문화적 설명은 사회구조적인 설명과는 구별된다. 사회구조가 사회체제내에서 개인들 사이의 혹은 사회적 지위들 사이의 지속적이면서 제약적인 사회적 관계의 유형이라고 본다면, 문화란 사회구성원들이 공유하며 다음 세대로 전수되는 인지적이며 평가적인 신념들로 구성되어 있다고 본다. 그러나 사실 이 두가지는 현실에서는 상호 연결될 수밖에 없는 개념이다. 즉 사회구조는 사회적 신념들을 생성시키는 데 직접적 영향을 미치고 반대로 가치나 신념은 구성원의 사회적 관계를 바꾸는 데 중요한 역할을 한다. 문화가 부정부패를 조장한다는 논지는 사회구조적 조건과는 별도로 한 집단 구성원들의 가치, 신념, 규범, 정서 등이 인간행위에 직접적으로 작용한다는 관점을 보여주는 것이다. 중요한것은 문화가 어떤 면에서 부정부패를 조장하며 근대화와 부정부패와는 어떤 관계가 있는가를 규명하는 것인데 우리사회에서는 다음과 같은 점들이 지적되고 있다.¹¹⁾

첫째로, 한국의 가부장적인 가족제도와 가족주의, 연고주의 행태문화는 전통적으로 한국 사회 인간관계의 기본이 되어왔다. 그런데 가족주의, 연고주의는 공정해야 할 정부와 공직자의 역할 수행에 있어서 부정부패의 소지를 안고 있으며 이러한 부정적 가족주의의 전통문화

11) Klitgaard, Robert. Controlling Corruption, University of California Press, 1988, pp.62-64

는 공무원이 합리적인 절차에 의해 공무를 수행하기보다는 혈연이나 지연과 학연 등과 같은 폐쇄적 인간관계에 의해 일을 처리함으로써 부정부패를 야기 시킬 수 있는 것이다.

둘째로, 의리의식과 정의적 인간관계를 중시하는 전통은 본래 의도하고 있는 내용과는 달리 공평무사해야 할 공직에 장애가 되며 타인의 청탁을 의리관계나 정을 생각해서 부득이 들어줄 수밖에 없고 또 일반 민원인들은 이를 이용하여 공직자에게 청탁을 하게 되는 것이다. 이와 관련하여 전통적으로 선물을 주고받는 관례는 공과 사를 구분해야 하고 객관적 기준에 의해 일을 처리해야 할 공직사회까지 연장되어서 부정부패의 소지가 되고 있다.

셋째, 전통적인 관권민비의 사상은 공직자가 우월감에 사로잡혀 권위주의적으로 국민위에 군림하려는 행태를 조장했고 이는 관료사회에서 행정책임의 부재를 조장했으며 일반인들은 혜택을 받기 위해서 수단을 가리지 않고 현재 정치·행정문화의 병폐가 되고 있는 권력있는 관료들에게 줄을 달려고 애쓰는 분위기가 형성되었던 것이다. 따라서 공직자와 일반인 사이에는 후원자와 고객이라는 부패거래가 싹들 수밖에 없었던 것이다.

전통적인 문화가 부정부패의 직접적 원인이 되었다는 논의가 타당한가의 문제를 접어두고라도 부정부패에 대한 문화적 접근은 구체적으로 어떤 사회적 조건하에서 문화적 요소들이 부정부패를 조장했는지에 대한 논의를 하지 않는다면 부정부패를 충분히 설명한 것이 될 수 없으며 극복방안 마련도 추상적일 수밖에 없을 것이다.

관료의 부정부패를 설명함에 있어서 개인적 변수, 조직 내적인 변수, 사회문화적 변수를 뛰어넘는 제도적이며 체계적인 설명방식은 사회전반에 구조화된 부정부패를 설명 하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 구조화된 부정부패를 설명할 수 있는 주요한 제도적 요인들로는 무엇보다도 정치구조의 취약성을 들 수 있다. 경제성장의 과정에서 정치권력과 경제의 유착으로 인하여 정치권은 기업으로부터 정치자금을 조달받고 그 대가로 행정조직을 통하여 기업에 특혜를 주는 일들이 아직까지도 지속되고 있는 것을 볼 때 이러한 정치구조의 취약성이야말로 사회의 전반적 부정부패를 조장한 면이 있음을 간과해서는 안된다. 또한 지난 수십년동안 권력의 과도한 집중화현상이나 그로 인한 소위 독재정치는 부정부패를 사회전반에 만연케 한 원인으로 볼 수 있다.

정치나 행정제도의 취약성이 부정부패를 생산하게 되는 제도적 과정을 살펴보면 국가가 운영하는 여러 제도와 이에 따르는 공공정책을 둘러싼 이해관계가 그 중심에 위치하고 있다. 국가정책의 수립과 운영에 대한 체계적이면서도 제도적인 측면에서 부정부패의 원인을 살펴보는 것은 조직 내적 요인과 맥을 같이 하지만 우리사회에 만연된 총체적 부정부패의 원인을 이해하는데 도움이 될 것이다.

국가를 하나의 커다란 체계로 볼 때 여기에는 여러 가지 제도적 장치들이 있고 또한 이를 운영하는 과정에서 여러 가지 공공정책이 생겨나기 마련이다. 제도적 측면에서 부정부패가 발생할 소지가 있는 것은 먼저 국가정책이라는 것이 국민들이 필요로 하는 이익, 권리 등이 수반된 서비스를 배분하는 중요한 기능을 하기 때문이다. 둘째, 정부의 규제정책과 관

런해서 부정부패가 발생할 수 있다. 정부의 수혜대상자 선정과정에 있어서 별도의 대가를 지불해서라도 권리를 따내려는 일부 집단은 그 정책을 계속 유지시키고 다른 집단보다 비교우위를 확보하기 위해서 뇌물 혹은 정책에 따른 이익의 일부를 수시로 지불해야 한다. 셋째, 국가재정확보정책과 관련된 부정부패로서 정부가 민간으로부터 자원을 추출할 때 나타나는 것으로서 정부가 강제로 토지를 수용하거나 세금을 부과하는 것을 예시로 들 수 있다. 이때 관료는 세금을 부과하지 않거나 감면해 주는 조건으로 뇌물을 받을 수 있다.

한마디로 정부의 기능이 복잡해지고 규제나 배분의 역할이 중요해 질수록 정책이 부정부패와 밀접한 관계를 갖게 된다. 결국 한 사회나 국가에 있어서의 총체적 부정부패는 한마디로 고객과 후원자 관계가 그 구조적 뿌리에 놓여 있다. 선거에서의 지지를 얻고 이의 대가로 혜택을 주는 것, 정치인이 뇌물을 받고 공무원을 통해 기업에 대한 혜택을 부탁하는 일 등의 권력형 부정부패조차 한마디로 고객과 후원자와의 관계로 분석해 볼 수 있는 것이다.

Lapalombara가 지적한대로 이들은 부정부패의 공생관계를 맺게 된다.¹²⁾

한편 부정부패와 관련된 법제도 측면에서 볼 때 처벌법 적용의 미흡이 부정부패재발을 불러일으키는 동기부여가 됨을 알 수 있다. 공직자 부정부패의 만연은 범죄의 결과로 마땅히 따라와야 할 법적 처벌의 부재 내지는 미흡과도 연관성이 있다. 처벌이 범죄에 미치는 영향에 대한 논의는 인간행동이 이해득실을 따져 본후 합리적 선택에 의해 이루어진 결과라는 가정하에서 가능하다. 범죄에 있어서의 억제이론 혹은 합리적 선택이론은 공리주의의 영향을 받은 고전주의 범죄학에 그 근원을 두고 있는데 사회학에서는 원래 범죄로부터 얻는 이들의 측면은 고려되지 않고 처벌이라는 손실의 측면만을 고려했다. 즉 억제이론에서 국가의 처벌을 하나의 손실로 보고 이것의 엄격성과 확실성 그리고 신속성이라는 처벌의 세 차원에서 범죄행위를 파악했던 것이다. 범죄행위가 선택되기 위해서는 범죄로부터 오는 손실을 최소화하면서 이익이 극대화되어야 함은 당연하다. 다시 말해 범죄행위가 선택되기 위해서는 범죄행위로 처벌받을 확실성이 떨어지고 처벌의 강도가 가혹하지 않고 신속하게 법 집행이 이루어지지 않을 때이며 한편 범죄행위로 얻는 금전적 혹은 기타 이득이 많은 경우일 것이다.

일반 범죄와는 달리 공무원 범죄와 같은 화이트칼라범죄는 개인의 합리성에 기초를 둔 도구적 범죄가 대부분이라는 점에서 합리적 선택으로서의 부정부패행위는 분명히 짚고 넘어갈 필요가 있다. 처벌이 화이트칼라범죄의 억제에 미치는 영향에 대해서는 낙관적인 견해가 많다. 화이트칼라 범죄자들의 경우 범죄가 살아가는 방식으로서 나타내기보다는 금전적 이득과 같은 목적을 이루기 위한 도구적인 성격을 띠고 있다. 따라서 개인의 범죄행위는 처벌을 통해 억제하기가 용이하다고 본다. 그러나 다른 한편으로 화이트칼라 범죄가 개인의 수준이 아닌 조직의 차원에서 저질러질 때 이와 같은 범죄는 하나의 하위문화나 관행으로 굳어져 범죄가 손쉽게 저질러질 수 있는 기회가 많을 뿐만 아니라 이에 대한 처벌로는 범죄억

12) Lapalombara, Joseph, *Structural and Institutional Aspects of Corruption*, Social Research 61, 1994, p.341

제에 한계가 있다는 견해도 있다.

어느 사회에서나 부정부패행위에 대한 처벌의 정도가 범죄예방에 미치는 영향의 정도는 이론적으로 중요한 주제이지만 이를 경험적으로 검토해보는 일도 매우 흥미있는 과제임에 틀림없다.¹³⁾ 부정부패행위의 처벌에 대한 객관적 지표들이나 이에 대한 개인적인 인지적 차이는 조직의 관행이나 문화와는 다른 차원에서 곧바로 개인의 부정부패행위와의 가담여부에 영향을 미치는 중요한 요소임은 말할 나위도 없다. 그렇다면 우리전통사회에서는 반부패의 지를 어떻게 실현했는가를 개인적 차원, 제도적 차원, 문화적 차원에서 접근할 수 있겠으나 여기서는 개인적 차원인 청백리의 성품형성에 결정적인 역할을 한 주요덕목 중심으로 다루고자 한다.

Ⅲ. 청백리의 주요덕목과 공직윤리

1. 청백리 의미와 정신

국가의 통치를 담당하는 위정자들이나 행정을 담당하는 관료들에게 직업윤리의 하나로 청렴성을 강조하는 것은 동서양 고금의 보편적 규범이며 전통이었다. 어떻게 보면 공직자로서 청렴하다는 것은 기초상식에 속하는 윤리이며, 어떤 형태의 정치체제나 어떤 문화권에서도 공통되는 가치관이라고 할 수 있다. 그러나 유교가 정치와 사회의 중심 이념이 되었던 중국을 비롯한 동아시아에서는 특히 관료들의 청렴성이 강조되었다. 우리 나라도 삼국시대 이래 유교가 국가를 다스리는 중요한 이념과 수단이 되었기 때문에 관리들의 공직윤리로 유교적 청렴윤리가 강조되었다. 유구한 민족사를 되돌아보면 삼국시대부터 청백리정신과 吏道刷新의 확립을 위한 작업을 통해 청렴결백하고 선정을 베풀어 민중의 추앙받는 良吏와 清白吏의 배출을 위해 노력하였음을 볼 수 있다. 청백리의 뜻을 구체적으로 이해하기 위해서 설문해자적인 접근법을 적용하여 해석하면 다음과 같다.¹⁴⁾ 「淸」은 靜(고요함), 澄(맑음), 潔(깨

13) 관료부패로 인한 부정한 재산을 몰수하기 위한 '공무원범죄에 관한몰수특례법'은 1995년 1월에 제정되었다. 이 법은 관료부패를 제도적으로 억제하기 위한 법으로서 관료가 특정한 범죄 행위를 통하여 취득한 불법 수익등을 철저히 추적·환수하는 제도적 장치라고 할 수 있다. 그러나 이 법은 특정 공무원범죄로 얻은 재산뿐만 아니라 그로부터 유래한 재산까지 몰수하게 되어있지만 몰수할 재산의 불법성에 대한 입증책임을 완화하고 있는 한계를 지니고 있다. 하지만 몰수나 추징을 피하려는 재산도피 행위를 방지하기 위하여 기소 전후 검사의 청구나 직권으로 법원이 몰수, 추징보전명령을 발동하여 재산처분을 금지하도록 규정하고 있다. 이 법이 본래의 목적을 달성하기 위해서는 먼저 몰수 대상과 관련해서 동법이 목적하는 대로 부정부패에 대한 좀더 효과적인 억제물 위해서는 범죄의 범위를 특정공무원범죄라고 하여 적용대상을 제한하기보다는 일반적인 공무원범죄로 확대하는 것이 바람직하다.

끗함) 등을 나타내는 조어이다. 좀 더 구체적으로 해석하면 지상에 존재하는 것중 물이나 불보다 맑은 것이 없기 때문에 精(깨끗함, 맑음)이 쌓여서 푸름을 이룬다고 하여 「淸」이 되었다. 「白」은 純(순수), 明(밝음), 潔(깨끗함)이며 「吏」란 「一」자와 「史」자에서 나온 것으로서, 곧은 역사적 심판과 사실역사만의 교훈으로 공직을 수행한다는 의미이다.

청백의 의미를 보다 정확히 하기 위해 최초의 자료들을 중심으로 의미해석을 시도하면 다음의 몇가지로 대별할 수 있다. ① 품행의 순결성 ② 정의를 위한 순직 ③ 정도와 청백한 방법이 아니면 모든 공직에 나아가지 않는 것 ④ 신분에 부적합한 직업을 회피하는 것 ⑤ 청백은 家나 身과 같다 ⑥ 公과 私에 있어 사리가 분명하고 청초하며 과오가 없을 것 ⑦ 지역의 풍속에 밝고 애민하는 신하 등이다. 그리고 「後漢書」에는 청렴결백하여 백성을 撫育, 教化할 능력이 있을 것으로 관리의 청백을 강조하고 있다. 결국 청백리의 어원적 의미를 종합해 보면 맑은 물처럼 티없이 깨끗하여 소색으로 때묻지 않은 광명의 淸官·淸正을 뜻하는 것이다. 그래서 옛부터 칭귀한 관직을 수행할 수 있는 능력과 품행이 단정·순결하여 자기 일신은 물론 家내까지도 청백하며 汚賤에 조종되지 않는 정신을 가진 관리를 청백리 즉 소극적 의미인 부패하지 않은 관리(The uncorrupted officials)가 아닌 적극적인 의미가 담긴 맑고 깨끗한 관리(The cleanhanded government officials)라고 하였다. 청백리 정신에서 가장 중요시하는 청렴정신은 자체의 의미가 밝히고 있듯이 탐욕의 억제, 매명행위의 금지, 성품의 온화성 등의 뜻을 내포하고 있다. 그러므로 廉은 관리나 백성 모두에게 표본을 뜻하기 때문에 청렴윤리는 청백리의 기본정신이 포함되어 있으며, 국가의 생명력과 도덕성을 활성화하고 따라서 역사적 평가의 기준이 될 수 있어야 한다.

그래서 청백리는 본래 우리나라에서 전통적으로 8덕목(淸白·勤儉·厚德·敬孝·仁義·善政·忠誠·遵法)을 실천한 바람직하며 깨끗한 공직자상을 지칭하는 말로 사용되어 왔다. '청백'이라는 말은 '청렴결백'의 약칭으로 이는 우리 나라를 비롯한 동양에서 가장 이상적인 관료의 미덕으로 지칭되는 것이기도 하다. 청백리는 청렴한 관리를 지칭하는 말이지만 엄밀히 말하면 조선시대에 제도화되어 청백리안¹⁵⁾ 명단이 올랐던 사람들을 말하였다. 정확히 말하자면 청백리는 작고한 사람들에 대한 호칭이고, 산 사람에 대하여는 보통 廉謹吏 혹은 廉吏라고 불렀다. 염근리로 선발된 사람은 승진이나 보직에 많은 특혜를 받았고, 죽은 후에도 자손들에게 벼슬이 주어지는 등 여러 가지 혜택이 있었다. 뿐만 아니라 이는 관료로서의 큰 명예였으며 가문을 빛내는 일이기도 하였다.

반대로 부정 부패한 관료는 탐관오리 혹은 贓吏라고 불렀다. 탐관오리로 지목되어 탄핵을 받았거나 처벌받은 관리들은 장리안에 수록되어 본인의 관직생활이 막히는 것은 물론 그 자손들이 과거를 보는 것도 허용되지 않았다. 그 만큼 조선시대에는 청백리와 탐관오리에 대한 관리제도가 엄격하였다. 이러한 전통시대 청백리에 대한 관념에는 단순히 청렴한 품성만을 중시한 것이 아니라 정사에 대한 근면성까지 포함되어 있음을 알 수 있다. 깨끗한 품성

14) 이서행, 청백리정신과 공직윤리, 인간사랑, 1990, pp.37-39

15) 위의책, pp.103-116

과 함께 성심성의로 奉公하는 태도와 그것이 실제 행정에서 효과를 올리는 능력까지도 인정 받아야 비로소 '염근리'라고 지칭되었던 것이다. 청아한 명성이나 날리면서 직무에 소홀한다든가 또는 지나치게 원리원칙에 얽매어 각박하게 함으로써 행정의 실효가 없는 것도 역시 비판의 대상이 되었던 것이다.

바람직한 공직자 상을 정립하기 위하여 청렴정신의 유교사상적 뿌리를 모색해 볼 필요가 있을 것이다. 청렴은 본래 유교에서 드러나게 표방하는 주요 교리의 조목에 속하는 것은 아니지만, 정치적 이상을 추구하던 유학자들이 공직자의 윤리로서 매우 중시하였던 것이다. 왜냐하면 청렴은 유교 정치사상의 핵심에 속하는 인정 곧 덕치주의, 위민사상, 정직의 윤리, 청빈사상 등과 결부되어 있기 때문이다. 이들은 총체적 의미에서 관료나 학자들의 개인적 수양 덕목에 속하는 염치, 의리, 명예심 등의 선비정신과도 결부되어 있으며, 총체적으로는 인격의 완성을 지향하는 仁의 덕목 속에 함축되어 있다.

유교의 청렴 사상은 개인의 성실성 강조에서 비롯된 것이라고 할 수 있으며 오늘날의 공직자들이 반드시 돌이켜 보아야 할 대목이다. 모든 부정과 부패는 그것을 엄폐할 수 있다고 생각하는 사고방식에서부터 야기되지만 아무리 밀실에서 이루어지는 부정한 거래라고 하더라도 마침내는 드러나게 된다.

“혼자 있을 때 삼가야 한다”는 공자의 가르침은 개인적 성실성의 확립이 모든 사회활동의 기초가 된다는 원리를 말하는 것이다. 유학자들의 견지에서는 적어도 이러한 성실성이 확립되어야 비로소 집을 다스리고 국가를 다스릴 만큼 수양되었다고 할 수 있게 되는 것이다. 이것이 바로 유교에서 말하는 수기 치인의 원리이다. 유교에서 이상적으로 생각하는 통치자나 공직자는 이러한 과정을 통하여 지적·도덕적 훈련을 거쳐야 하는 것이다.

2. 修己治人の 公職倫理

유교의 공직사상은 修己와 治人이라는 두 범주로 구성되며 청백리 8덕목을 수기치인에 적용하여 구분해보면 수기덕목에는 청백·근검·후덕·경효·인위가 해당되고 치인덕목에는 선정·충성·준법덕목이 가깝다. 즉 자기 수양을 통하여 성품과 인격을 갖추고, 이를 바탕으로 정치적 이상을 실현하는 것이다. 청백리에게 제일 요구되는 자질이 개인 윤리적인 도덕성이었고, 이러한 도덕성이 정치적 실천과 어떻게 연관되는가를 규명하고자 했다. 유교사상에 나타난 덕치주의, 청렴, 정직, 염치, 근검 등은 청백리 정신의 뿌리임을 확인할 수 있으며, 또한 이것이 우리 나라 고유한 선비정신의 근간임을 알 수 있다.

공직자가 되어 남을 다스리기 위하여는 먼저 자신을 수양하고 도덕성을 함양해야 한다는 것은 유교 정치사상의 핵심에 속하는 것이다. 이러한 공직자의 자질 확립을 통해 바른 정치를 실현하려는 이념을 가장 잘 보여주는 유교 경전이 『大學』이다. 이 책에는 유교 정치사상의 기본적인 원리와 체계가 잘 나타나 있다.

『대학』의 8조목은 통치자나 행정 관료의 기초적인 수련 요건을 단계적으로 명시한 것이

다. 즉 格物, 致知, 誠意, 正心, 修身, 齊家, 治國, 平天下의 단계적 수행 과정이 그것이다. 이 중에서도 '성의'와 '정심'이 바로 청렴 사상과 직접 관련되는 조목이라고 할 수 있다. 이를 바탕으로 한 스스로의 수양이 곧 가정과 국가를 다스릴 수 있는 자질이 된다는 것이다.

그래서 『대학』은 위정자나 공직자를 만들기 위한 교양서라고 할 수 있으며, 그 최고의 목표는 나라를 다스리고 천하를 평안하게 하는 일이다. 그러나 이를 위하여는 단계별로 수행해야 할 엄격한 조건들이 있었다. 나라를 다스리려는 사람은 먼저 자신의 집안을 잘 관리하여야 하고, 집안을 관리하려는 사람은 먼저 자신을 수양하여야 한다. 자기 자신의 수양이야말로 모든 사회활동의 기초가 되는 것이다.

개인의 수양에도 여러 단계가 있었다. 수양을 하려면 먼저 마음을 바르게(正心) 해야 하고, 마음을 바르게 하자면 먼저 뜻을 성실하게(誠意) 가져야 한다. 그리고 뜻을 성실히 하자면 폭넓은 지식을 갖추어야 하고, 지식을 갖추려면 세상 만물의 이치를 궁리해야 된다는 것이다. 이 중에서 유학자들이 특히 강조하였던 것이 '정심'과 '성의'였다.

요컨대 마음은 모든 지각과 판단의 근거가 되기 때문에 그것을 바르게 가지지 않으면 사물을 잘 보고 그 의미를 알아낼 수 없다는 것이다. 그러므로 마음을 항상 바르게 유지하여야 하는데 노여움이나 두려움, 편향적인 애착이나 근심 걱정이 있으면 마음이 평온하게 될 수도 바르게 될 수도 없다는 것이다. 그러므로 수신에는 마음을 바르게 하는 일이 급선무가 된다는 것이다. 마음을 바르게 하고 그것을 지탱하여 동요하지 않게 하는 것이 수신의 요체가 될 것이다. 이것이 확립되면 부정과 부패가 스며들 소지가 없어질 것이다. 반대로 사리사욕의 유혹으로 마음이 흔들리기 시작하면 '정심'이 이루어질 수도 없을 것이다.

보통 사람은 나쁜 일을 하면서 감추려 드는 경향이 있다. 그러나 남들이 자기의 내심을 들여다보는 것은 마치 오장육부를 들여다보듯이 한다. 어떻게 숨길 수가 있겠는가? 그러므로 마음속에서 성실하게 되면 그것이 외면으로 드러나게 된다.

3. 정직과 염치의 공직윤리

공자는 政治의 요체를 “바르게(正) 하는 일”이라고 파악하였다. 먼저 나를 바로 잡고(正己) 그리고 나서 남을 바로 잡고(正人) 사회와 국가를 바로 잡는다는 것이다. 이는 수기 처인의 원리나 다름 바가 없다. 굽은 것을 바르게 펴고, 비정상적인 것을 정상적으로, 부정과 비위를 공정과 선행으로 바로 잡으며, 모순과 혼란을 질서와 평화로 돌리는 일이 바로 정치의 궁극적인 목표가 된다고 할 수 있다. 바로 잡는 일은 두 가지가 있다. 자기를 바르게 하는 일과 다른 사람들 곧 사회를 바르게 하는 일이 그것이다. 공자는 물론 위정자들이 자신을 정직하게 바로 잡는 일을 우선시켰다. 공자는 정직이야말로 사람의 삶에 핵심이 되는 원리요, 생명력이라고 파악하기도 하였다. 그는 “사람이 사는 것은 정직 때문이니, 그렇지 않고도 사는 것은 요행히 죽음을 면한 것일 뿐”이라고 단언하기도 하였다.¹⁶⁾

16) 『論語』, 雍也, 「子曰, 人之生也直, 罔之生也, 幸而免。」

공자가 정과 직을 강조한 데 비하여, 맹자는 공직자나 선비의 자세로 염치를 강조하였다. 염치는 부끄러워할 줄 아는 마음가짐을 말한다. 맹자는 “부끄러워 할 줄 모르는 것이야말로 부끄러운 일”이라고 강조하였다.¹⁷⁾ 그의 말을 보면,

“사람은 염치가 없을 수 없으니, 염치없는 것을 부끄러워하지 않으면 부끄러움을 모르는 사람이다. 부끄러움(염치)을 아는 것은 사람에게 큰 일이다. 염치가 남과 같지 못하면 무엇이 남과 같겠는가?”

여기서 맹자는 사람의 인간 됬됨이에서 염치가 차지하는 비중을 크게 말하였다. 그것 없이는 사회에서 존중받기 어렵다. 보다 큰 문제는 염치없음을 부끄러워 할 줄 모르는 것이다. 이 때문에 유교 사회에서는 염치가 사람을 평가하는 하나의 큰 기준이 되었던 것이다. 때로는 이것이 지나치게 사람들의 마음을 죄어서 사회활동에 소극적인 태도를 조장하기도 하였지만, 위정자들이나 관료들에게는 이것이 욕심을 단속하는 조건이 되기도 하였다. 이 역시 전통시대 청렴정신을 기르는 한 사상적 바탕이 되었던 것이다.

염치에 대한 맹자의 기준은 상당히 엄격하였다. 그는 “가져도 좋고 가지지 않아도 좋을 때 가지는 것은 염치를 손상하는 것”이라고 보았던 것이다. 비록 죄가 되거나 크게 비난받을 일은 아니라고 하더라도 철저히 깨끗하지 않으면 염치를 해치는 것이라고 본 것이다. 그러므로 조그만 욕심이나 권모술수도 용납되지 않았다. 맹자는 “권모술수를 교묘히 하는 자는 염치를 쓸 곳이 없다”고 하여 술수 부리기 좋아하는 자들을 비판하였다. 따라서 염치도 개인의 양심에서 우러나오는 도덕률의 하나라고 할 수 있다.

오늘날에도 공인이라고 하면서 부끄럽지 아니한 몇몇한 사람들이 얼마나 있을까? 가장이라고 집안에서는 큰 소리를 치는 사람도 상관이나 권력자들 앞에서 비굴한 언사로 아부하고 견macher처럼 복종하면서 부귀를 나누어 받기를 염원하고 있다면 참으로 부끄러움을 모르는 사람이라고 할 수 있다. 사람이 부끄러움이 없게 되면 인간의 존엄성을 지킬 수 없게 된다. 이 모두가 몇 치 앞을 내다보지 못하는 어리석음과 끝없는 물욕 때문에 일어나는 현상이라고 할 수 있다.

4. 근검과 청렴의 공직윤리

『政要』라는 책에는 전통시대 관직 생활의 요체를 간결하게 정리하였다. “벼슬할 때는 세 가지의 오묘한 비결이 있다. 첫째는 청렴함이며, 둘째는 謹慎함이며, 셋째는 근면함이다” 이는 간략한 말이지만 공직자들의 기본정신과 태도를 명쾌하게 지적한 것이라고 할 수 있다.

청백리는 廉勤吏라고도 하였다. 이 말은 여기에 선발되는 관리들의 두 가지 요건을 표시하고 있다. 청렴과 근면이 바로 그것이다. 이는 현실 정치에서 요구되는 관리들의 품성이라

17) 『孟子』, 盡心上, 「孟子曰, 人不可以無恥, 無恥之恥, 無恥矣. 孟子曰, 恥之於人, 大矣, 爲機變之巧者, 無所用恥焉, 不恥不若人, 何若人有.」

고 할 수 있다. 벼슬하지 않는 선비들에게는 청빈한 생활만으로도 미덕으로 칭송되지만 행정을 맡은 관료는 근면한 업무 수행을 통하여 통치의 실효를 거두고 국민들에게 실제의 혜택을 주어야 하기 때문이다. 이 때문에 청렴하다는 명성만 있을 뿐 정사를 게을리 하여 직무를 방기하는 관리들은 도리어 탄핵을 받았다.

유교에서는 위정자들의 부귀를 무조건 배격한 것은 아니다. 공자에 의하면 나라에 도가 행해지고 모든 것이 정상적으로 이루어지는 나라에서는 부귀하게 되지 못하는 것이 수치라는 것이다. 왜냐하면 그러한 나라에서는 도덕과 능력 있는 사람을 등용하기 때문에 벼슬을 하고 부귀하게 되는 것은 명예로운 일이기 때문이다. 반대로 나라가 무도한 지경에 빠지게 되면 부귀하다는 것이 수치스러운 일이 된다. 그 자신도 무도하게 하지 않으면 그것을 얻을 수 없기 때문이다. 그래서 공자는, “나라에 도가 있을 때 빈천하게 사는 것은 수치요, 나라에 도가 없는데도 부귀하게 사는 것은 수치다.”¹⁸⁾ 라고 말했던 것이다.

조선시대 학자로서 고위 관직을 지냈던 청백리 栗谷은 공직자의 자세를 『攀蒙要訣』에서 일목요연하게 설파하였다. 그 역시 백성을 다스리는 관리들에게 있어서 가장 중요한 덕목은 청렴과 근면으로 보았다.

율곡은 “벼슬이란 남을 위한 것이요, 자기를 위한 것이 아니다.”라고 하였다. 이 때문에 관직에 나아가는 사람들은 모름지기 국가를 부강하게 하고 국민들을 편안하게 하려는 정치의 이상을 실현하고자 하는 것이지, 자신의 부귀와 영화를 누리려고 하는 것이 아님을 강조하였다. 이 때문에 자신의 도를 실현할 가망이 없으면 벼슬에 나가서는 안 된다고 생각했던 것이다. 다만 매우 궁핍하여 먹고살기 위해 벼슬을 하는 경우에는 도를 실현할 수 없더라도 벼슬을 할 수는 있지만 책임이 적은 낮은 관직을 자청하여 겨우 생계나 유지할 정도로 하여야 한다는 것이다. 그러나 이 때도 역시 청렴하고 직무에 충실하고 부지런하여야 한다고 강조하였다. 낮은 자리에 있더라도 공직자의 책임을 벗어날 수는 없기 때문이다.

우리 나라의 유학자들 가운데서 행정의 실제와 관료의 품성 및 행동의 준칙들을 가장 깊이 연구하여 정리한 사람은 실학의 집대성자라고 할 수 있는 다산 丁若鏞이다. 그의 『牧民心書』는 주로 지방관들의 일선행정에 대하여 정밀하게 서술한 명저이지만, 여기에는 전통시대 관료들이 가져야 할 심성과 행동의 준칙들을 망라하여 수록하였다. 이것은 비단 그의 사상일 뿐만 아니라 중국과 한국의 역대 유학자들의 논의들을 집대성한 것이기도 하다.

다산은 청렴이야말로 수령의 본무이며, 모든 선의 원천이고, 모든 덕의 근본이라고 보았다. 청렴하지 않고는 능히 수령 노릇을 할 수가 없다는 것이다. 그는 청렴은 관료들의 당연한 의무이며, 그것이 천성적으로 체질화되어 자연스럽게 표출되어야 할 것으로 보았다. 그러나 그는 이 문제를 공리적으로 설명하기도 하였다. 그는 청렴이 관리들에게 대단히 유익한 자산이라고 설파하였다. 심지어 그는 청렴을 “천하의 큰 장사”라고 묘사하기도 하였다. 벼슬에 욕심이 큰 사람은 반드시 청렴하여야 한다는 것이다. 청렴에 대한 평가와 명성이야말로 계속하여 그 사람의 승진과 영전을 보장한다는 것이다. 이 때문에 그는 청렴하지 못한 사람

18) 『論語』, 泰伯, 「邦有道, 貧且賤焉, 恥也, 邦無道, 富且貴焉, 恥也」.

들을 지극히 어리석게 보았다. 그토록 뻔한 사리를 지혜가 짧아 제대로 인식하지 못하고 부정과 부패에 몰들어 관료로서의 빛나는 전도를 망치기 때문이라는 것이다.

IV. 반부패의식과 제도로서 청백리윤리재조명

1. 청백리윤리의 공직사회화 과제

우리의 역사상에 있어서 표상이 될 人間像을 말하라고 한다면 유교적인 군자상과 선비상 일 것이다. 동양에 있어서 군자는 공자 및 유가의 이상적 인간상이어서 물리를 터득한자이자 여러 덕목의 결집체인 仁을 터득한 사람으로서 인격과 지성의 師表요 덕치를 궁극적 목표로 하는 이상적인 정치가요 행정가 즉 청백리라고 말할 수 있다. 청백리정신의 올바른 구현을 위해서는 시대인식에 따른 자기표현과 더불어 시대를 넘어선 보편적 본질 인식이 병행되어야 한다. 오늘의 시대상황으로 볼때도 청백리정신을 통해 清廉潔白, 勤儉厚德, 正直廉恥, 見利思義, 修己治人, 和而不同하는 바람직한 지식인상과 公職者像의 재현이 절실하게 요청되고 할 수 있다.

전통사회에서 선비출신인 청백리는 분명히 그 사회의 양심이요 지성이며 인격의 기준으로 인식되었고, 심지어 생명의 원동력인 원기라 지적되었다. 삼국시대부터 조선사회까지 그 시대적 양상에서 차이가 있다 하더라도 공인정신의 주체였던 청백리는 각 시대에서 지도적 구실을 하는 지성으로서의 책임을 감당해왔다. 청백리는 현실적·감각적 욕구에 매몰되지 않고 보다 높은 가치를 향하여 상승하기를 추구하는 가치의식을 갖는다. 그리고 그의 신념을 실천하는 데 꺾이지 않는 용기를 지니고 자신의 과오를 반성할 줄 아는 성찰자세를 겸비했으며, 사회의 모든 계층을 통합하고 조화시키는 중심문화를 형성했다. 청백리는 이제 신분적 존재가 아니라 인격의 모범이요 시대사회의 양심으로서 인간의 도덕성을 개인 내면에서나 사회질서 속에서 확립하는 원천으로서 이해될 수 있다.

청백리는 평상시에 엄격한 자기 규율하에 화평하고 유순한 마음으로 至公無私한 中庸을 지키지만, 그러나 도덕정치와 의리의 정당성이 은폐될 때에는 목숨을 걸고 가장 준엄하게 비판하고 배척하는 정신을 결코 잃지 않았다. 우리는 이 시대에 가장 절실한 과제이기도 한 公職者像의 정립을 위해서라도 현대판 선비에 가장 가까운 고뇌하는 知識人像과 시대적 公人像을 먼저 구현할 필요가 있다고 본다. 그러하기 위해서는 현대사회의 공직자가 되는 과정에 전통적인 선비와 청백리가 되는 인격화과정학습과 제도도입이 필요하며 현대화가 절실히 요망된다. 즉 선비와 청백리가 되는 과정으로는 생활상에 있어서 修學 30년 行道30년(修己治人)의 인생과정을 통해, 지식의 양적 축적을 추구하는 것만이 아니고 도리를 확신하고 실천하는 인격적 성취에 목표를 두었다는 실천적인 지식인상과 공직자상을 남겼고, 제도화과정으로는 군주나 관리의 修德을 위한 여러 가지 장치가 마련되어 있었다. 즉 군주에게는 經筵을 통해서 왕도정치가 지속적으로 주입되었고, 諫言제도를 통해서 德治 위배에 대한 충고

가 끊임없이 상소되었으며, 관리들에게는 부단한 청백리교양작용과 감찰기관 및 암행어사 제도 등을 통해 견제작용을 펴면서 도덕정치 구현을 추구했다.

청백리윤리의 공직사회화 과제는 일차적으로 의무교육기관을 비롯해서 전 교육기관이 인성교육과 공인(책임있는 사회인)교육의 내용을 적극 반영해야하며, 공직입문 과정에서도 청백리윤리의 덕목과 공직관을 체득할 수 있도록 교육과정과 특히 인격교육을 강화해야 한다. 그리고 공직생활에 있어서도 청백리의 생활덕목들이 공직사회의 중심가치의 역할을 하도록 평가기준으로 삼을 필요가 있다.

2. 조선조 반부패제도 운영상의 교훈

조선조는 바람직한 관료상으로서 청백리제도를 활성화하여 모든 관리들에게 청백리가 될 수 있도록 적극적으로 권장하였으며 실제 청백리에게는 본인과 자손들에게 각종 정신적·물질적 혜택을 주었고 大孝의 실천으로 여기게 하였다.

그러나 조선사회의 정치문화 특색처럼 왕조 창건당시의 체제정비가 지나고 勳威勢力을 중심으로한 지배계층의 수탈정치가 심화되면서 사회적 붕괴는 가속화되면서 부패척결의지는 나약해지고 사간원·사헌부·홍문관·암행감찰 제도등의 운영은 형식화되기에 이르렀다.

아무리 이상적인 유교의 왕도정치 이념과 전통적인 清白吏像을 제시하여 긍정적 측면에서 반부패의지를 적극적으로 권장하고 장려한다해도 탄핵하는 반부패의 제도적 측면이 상호 보완되지 않으면 어느 사회에서나 부패척결은 요원하게 마련이다. 또한 조선조의 三司같은 전통적인 반부패제도가 정상적으로 운영되었다해도 끊임없는 당쟁과 정국혼란으로 반부패기능이 마비되면 三政紊亂 등의 부정과 부패로 인해 반정부의 민란이 일어나기 마련이다. 그 결과 20세기초에 나라를 잃게 되었으며 한 세기가 지난 오늘날에도 부패망국의 망령이 존속되어 부패공화국이라는 불명예에서 벗어나지 못하고 있다. 부패 늪에서 벗어나 진정한 사회기강의 확립을 위해서는 청백리 정신에 근거한 정다산의 목민심서같은 근본적인 공직윤리 확립 지침이 요망된다.

또한 전통사회에서는 군왕으로서의 덕을 잃지 않기 위하여 평소에도 측근에 諫官이나 糶官을 두어 혹 자신이나 관료들이 직분에 충실하고 있는 지를 살펴야 했듯이 현대사회 통치자도 교훈 삼을 일이다. 자신이나 관료의 잘못으로 백성이 도탄에 빠지면 그 책임은 자신의 몫으로 돌아온다고 생각했기 때문에 자신이나 관료들이 직분을 잘 지키고 있는지, 사회의 여론이 어떤지, 백성들의 불편이 없는 지를 늘 살펴야 했기에 輿論政治 실시를 미덕으로 여겼다. 조선조가 유교적인 정치체도에서 반부패 시스템으로 감사기관인 臺諫을 둔 까닭도 여기에 있었다고 할 수 있다. 부패척결을 위한 교훈면에서 볼 때 공직자 개개인의 도덕화, 인격화의 노력과 통제적인 제도가 동시에 상호 작용할 때 가시적인 성과를 기대할 수 있다.

3. 부정부패의 통제에 대한 교훈

조선조사회에서는 순기능적인 양리나 청백리제도 외에도 부정부패한자들을 격리하는 차원에서 贓吏案에 등재하여 그 후손들도 공직에 입문하는 것을 막았으며 반부패 감사제도로 통제를 이중삼중으로 엄하게 하였다. 통제는 크게 두가지로 나누어볼 수 있는데, 첫째는 이미 행위가 일어난 후 이에 대한 사회적 반응 즉 처벌의 문제에 초점을 맞추어 논의하는 방법이고 둘째는 현재나 미래에 일어나는 부패행위를 미리 가능해보고 조건을 따져보아 이를 감소시키는 방법에 초점을 맞추는 것이다. 결과적으로 이 두가지는 상호연관성이 있지만 공무원의 부정부패행위의 통제를 법적·제도적 통제방안은 사회적 반응으로서의 처벌에 초점이 맞추어져 있고 직무상황이나 조직 내적 요인들의 통제방안이나 구조화된 부패관행의 통제방안은 앞으로 부패행위가 덜 일어나도록 하는 예방적 성격을 띤다고 보아도 좋을 것이다. 현재 우리사회는 위의 두 방법 모두가 결여되어 있어 조선조사회의 통제기능의 효과를 교훈 삼을 필요가 있다.

공직자부패의 통제와 관련하여 먼저 법적인 처벌의 확실성과 엄격성의 중요성을 다시금 새롭게 인식할 필요가 있다. 공식통계결과를 보면 공무원범죄에 대한 사법처리가 매우 관대함을 알 수 있다. 수뢰죄의 경우 사법처리 되더라도 집행유예로 풀려나올 가능성이 매우 높다. 형법상 뇌물에 관한 죄의 사법처리 결과 1987-1995까지 3,508명중에서 절반이 넘는 57.1%(2,006명) 집행유예로 풀려났으나 실형을 자체가 매우 낮으며 형량도 법정형의 하한에 편중되는 것을 볼 수 있다. 또한 뇌물죄의 가중처벌, 알선수재 등을 규정한 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률(제2-3조)의 규정에 있어서 법정형의 하한으로 가장 높은 것은 10년으로 이는 수뢰액이 5천만원이상일 때 가중처벌 받게 되어 있는 경우이다. 이와 같은 법정형을 실제 선고형과 비교해 보면 괴리를 발견하게 된다. 실제로 수뢰죄의 선고형이 법정형의 하한에 편중되어 있는 것을 알 수 있고 뇌물과 관련하여 10년이상의 선고를 받은 경우가 없는 것을 보면 뇌물과 관련한 사법처리가 얼마나 관대한가를 알 수 있다.¹⁹⁾

부정부패의 통제를 위해서는 먼저 부정부패에 가담한 자는 처벌을 받는다는 의식이 확산될 수 있도록 검찰이나 경찰, 내부 혹은 외부 사정기관에서 이에 대한 수사와 적발이 제대로 이루어져야 한다. “재수 없게 걸렸다”거나 “표적수사”라는 분위기가 팽배할 때 이는 사법부에 대한 불신으로 이어지고 법질서는 세워지지 않는다. 뇌물죄의 경우 실형률을 높이고 보석이나 사면 및 복권을 통해 풀어주는 것과 같은 관대한 행위는 범죄의 일반예방효과를 위해서도 결코 바람직하지 않다.²⁰⁾

19) 서울지검본청에서 1991년에서 1993년까지 형법 및 특가법상의 수뢰죄로 기소처리된 206명 가운데 160여명의 재판기록을 조사한 한 연구에 의하면 최고위직이 전체의 2.7%로 이들의 뇌물가액의 평균이 2억 4,694만원, 고위직이 10.1%로 뇌물가액의 평균이 1,837만원, 하위직이 39.4%로 뇌물가액의 평균이 1,244만원, 최하위직이 46.8%로 908만원으로 되어 있는 것을 보더라도 뇌물가액에 비해 실제 처벌이 얼마나 미온적인가를 알 수 있다. (오영근 외, 뇌물죄에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1996.)

20) 뇌물에 관한 죄의 발생건수를 직급별로 보면 숫자에 있어서는 하위직급이 훨씬 많으나 직급별 공무원 수에 대한 비율로 보면 상위직급이 상대적으로 높은 비율을 보여주었다. 그런데 이들에 대한 사면 및 복권의 경우를 보면 상위직 공무원의 경우 대부분 도중에 사면·복권되는 것을 알 수 있다. 전직 대통령 비

처벌이 부정부패를 통제하는 데 있어서 효과가 있기 위해서는 법적·제도적 보완이 필요하다. 우리나라에서 부정부패관련자를 처벌할 수 있는 법률들로서 국가공무원법, 지방공무원법, 형법, 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률, 공직자윤리법, 공무원범죄에 관한 몰수특례법, 금융실명제 실시에 관한 대통령령 등이 있듯이 법이 미흡한 것이 아니라 법 집행에 있어서도 권력이나 부패한 돈이 작용되고 있는 현실이 문제다.

참고문헌

「論語」

「大學」

「孟子」

「牧民心書」

서울대 奎章閣(1997). 『經國大典』. 影印本.

아세아문화사(1972). 『高麗史』. 影印本.

국사편찬위원회(1968). 『朝鮮王朝實錄』. 影印本.

법제처편(1965). 『續大典』.

성균관대 대동문화연구원(1978). 『退溪集』. 影印本.

울곡사상연구원(1978). 『栗谷全書』. 影印本.

민족문화추진회(1986). 『傳統倫理敎範資料集』.

姜敷錫(1924). 『典故大方』. 漢陽書院.

藏書閣 編(1972). 『清選考』. 探求堂.

국회도서관 편(1971). 『國朝榜目』.

安甲濬(1977). 『목민심서와 공직자의 윤리』. 아세아문화사.

呂增東(1983). 『朝鮮朝淸白吏誌』. 경인문화사.

감사원(1973). 『감사원사』.

박성수(1999). 『조선의 부정부패 그멸망에 이른 역사』. 규장각.

박문옥(1982). 『행정학』. 신천사.

李瑞行(1991). 『淸白吏 精神과 公職倫理』. 인간사랑.

김영중(1993). 『부패학』. 승실대 출판부.

자금사건에 기소됐던 경제인 23명이 이미 사면 및 복권되고 이어서 두 전직대통령과 정치인·공무원에 대한 사면이 이루어진 것을 보면 소위 권력형 부정부패에 대한 처벌이 얼마나 미온적이고 정치성을 띠고 있는가를 여실히 보여주고 있다.(위의책, pp.94-95)

전수일(1996). 『관료부패론』, 선학사.

이현중(1977). 『청백리 정신과 열전』, 아세아 문화사.

한국형사정책연구원(1999). 공무원범죄의 추이에 관한연구.

_____ (1998) 공무원 부정부패의 실태 및 대책.

Klitgaard, Robert(1988). *Controlling Corruption*, University of California Press.

Gottfredson. Michael and Travis Hirschi(1990). *A General Theory of Crime*, Stanford Calif.:
Stanford University Press.

Agnew. Robert(1992). *Foundation for a general strain theory of crime and delinquency*,
Criminology 30.

Merton. Robert K(1938). *Social Structure and anomie* *American Sociological Review* 3.