

# 우리나라 부패 통제기구의 개선방안

## The Reformative Alternatives of Apparatus for Corruption Control in Korea

강 성 남 (Kang, Seong Nam)

### I. 문제의 제기

최근의 공식통계에 의하면 뇌물죄로 처벌받는 사람의 수는 전국적으로 연평균 200여명을 넘지 않는다. 이것만을 본다면, 우리나라에서 공무원의 뇌물문제는 전혀 심각하지 않다고 할 수 있다. 그러나 안타깝게도 이런 결론에 동의할 사람은 거의 없을 것이다. 뇌물죄의 사법처리인원이 이렇게 적은 것은 뇌물죄에 대한 수사 및 적발이 미온적으로 이루어지고 있기 때문이라는 지적이 있다(오영근, 1994). 이처럼 만연된 뇌물범 중에서 극히 일부만 처벌되기 때문에 처벌되는 공무원은 반성을 하기보다는 자신은 죄가 없지만 재수가 없어서 처벌된다고 생각하거나 아니면 자신이 정치보복의 희생양이라는 생각을 하게 되고, 법원은 재수없게 걸려든 공무원을 엄하게 처벌하는 것은 너무 가혹하지 않느냐는 생각하에 특별예방과 징계된 사실을 강조하여 가벼운 형벌을 과하려 하고, 일반국민들은 모두가 한통속이라는 불신을 갖고 법과 국가기관에 대해 저주와 냉소를 보내게 되는 등의 악순환이 계속되고 있다. 이러한 악순환은 부패문제가 터질 때마다 관련자를 처벌하고 이어서 비리전모가 밝혀지면 대책이 나오는 등의 순서를 밟는다. 그리고 조금 시간이 경과하면 사람들의 흥분은 가라앉고 사회시스템은 아무일 없었던 것처럼 일상으로 회귀한다. 이것이 한국형 부패시스템의 작동경로이다. 예컨대, 5. 16 쿠데타 이후 3공화국에서 6공화국을 거치면서 수백번의 정화운동으로 수많은

수많은 비리 공직자가 쫓겨나고 처벌받았다고 하나 여전히 부패행위는 ‘사회적 일탈행위수준’을 넘어 지금은 ‘일상화 수준’에 이른 느낌이다. 심하게 표현하면 우리는 부패 속에 살고 있다고 말할 수 있다<sup>1)</sup>. 오히려 숙청을 하면 할수록 부패시스템은 더욱 견고해지고 있다. 한마디로 말해서 부패통제에 대한 면역체계가 형성되고 있다는 지적이 설득력을 지니고 있다. 이러한 지적은 바로 부패통제기구가 어떤 방향에서 개혁되어야 할 것인가에 대한 시사점을 던지는 대목이다.

한편 부패구조를 놓아둔 채 겉으로 드러난 개별적 사건만을 문제삼아 관련당사자를 처벌하는 수준에 머물렀다는 최근의 검찰당국자의 진술한 고백은 부패구조에 대한 새로운 사정의지를 표현한 것인 동시에 진정한 개혁이야말로 구조개혁에 있다는 점을 시사하는 것이라고 생각된다. 구조를 개혁한다는 것은 제도나 시스템을 고친다는 말이다.

따라서 부정부패를 척결하기 위한 개혁과제는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 부정부패의 원인을 제거하는 제도개혁의 노력이고, 다른 하나는 부정부패를 저지른 사람에 대한 사후처벌의 효용성을 증대시키기 위한 제도개혁이다. 부정부패의 원인을 제거하는 노력 중에는 부패통제기구의 역할이 중요하다. 이 글에서는 이러한 문제의식을 배경으로 우리나라의 부패통제기구의 운영현황과 문제점을 일별해보고 이에 따른 개혁방안을 탐색하고자 한다.

## II. 부패통제기구의 운영현황과 문제점

### 1. 감사원

#### 1) 운영현황

감사원은 공직자 부패통제기관으로서 오랜 역사를 가지고 있다. 지금의 감사원은 특히 직 무감찰과 관련해서는 처음에 감찰위원회(1948. 8. 28~1955. 2. 6)로 출발한 후 사정위원회(1955. 11. 2~1960. 8. 31)와 감찰위원회(1961. 3. 28~1963. 3. 19)를 거쳐 지난 1960년 3월 20일부터 그 명칭을 감사원으로 하면서 오늘에 이르고 있다. 부패통제기구로서의 역할과

1) 지난 1996년 11월 30일 현재 신문기사 데이터 베이스인 [카인즈]에 의하면 서울에서 발행되는 9개 종합일간지에 게재된 뇌물관련 기사 건수가 4,008건으로 집계하고 있다. 여기에 횡령 관련기사 813건을 합하면 5,000여건에 이른다. 각 신문별로는 500여건 정도로 매일 한 두건 이상 뇌물기사가 보도된 것으로 나타났다. 사실이 이런 주장을 뒷받침하고도 남는다. 자세한 내용은 『경향신문』, 1996.12. 26 참조.

위상을 규정하는 법적인 근거에 있어서도 정부조직법, 사정위원회규정, 감사위원회법을 거쳐 헌법과 감사원법으로의 변화를 겪었다.

특히 지난 1995년 1월 5일에는 감사원의 독립성과 헌법기관으로서의 위상을 재정립하는 것을 골자로 한 개정 감사원법이 공포된 바 있다. 이와 관련하여 조직설치 및 정원책정시 국무회의와 협의하도록 한 규정을 삭제하고 이를 감사원규칙으로 정하도록 함으로써 감사원의 직무상 실질적인 독립성을 확보하는데 진일보하는 계기를 마련하였다는 평가를 받고 있다. 이에 따라 평면적 국·과 조직을 업무성격 및 기능별로 재편하여 경제·비경제 및 투자기관·자치단체·민원 등에 대한 전담국을 설치하였을 뿐만 아니라 감사원의 양대 임무 중 행정감찰과 비위감찰에 걸치는 직무감찰에 전담하는 사무차장을 설치할 수 있도록 복수차장제를 도입함으로써 부패통제기구로서의 기관형성의 틀을 확고하게 하는 결과를 보았던 것이다.

지금의 감사원은 헌법 제97조, 감사원법 제2조에 따라 대통령에 소속하되 직무에 관하여는 독립의 지위<sup>2)</sup>를 유지하고 있다. 감사원은 감사원장을 포함하는 감사위원 7인으로 구성되며 감사위원회의, 사무처, 감사교육원 및 자문기구(부정방지대책위원회)를 그 조직으로 하고 있다. 이에 따라 감사원에는 1원 2실 7국 4관 1부 10심의관 55개과·담당관이 있다. 직원 수는 1996년 7월 현재 835명이다. 특히 감찰업무를 전담하는 기구인 제5국에서 기동감찰, 특별사항감사, 부정방지대책위원회의 운영과 관련한 업무를 처리하고 있는 점은 눈여겨 볼 만 하다. 1992년부터 1995년말까지의 감사업무추진실적을 보면, 연 3,846개 기관(연평균 961개 기관)에 대해 실지감사가 이루어졌으며 연 17,007개 기관(연평균 4,251개 기관)에 대하여는 서면감사를 실시하였는데 세입·세출 등 각종 계산서 530,366책(연평균 132,591책)을 감사한 것으로 나타났다(감사원, 1996).

감사대상을 보면 8개 대상영역에 걸쳐 감사가 이루어져 양적으로는 상당한 성과를 거두고 있음을 <표 1>을 통해 알 수 있다.

감사결과조치사항을 살펴보면, 지난 1992년부터 1995년 사이에 총 조치건수로는 무려 576건에 이르는 한편 인사조치건수만 해도 무려 5,120명에 달하고 있다. 그리고 감사결과로 조치된 예산액수는 총 1조 4천128억원인데 이를 환산하면 연평균 3천500억여원에 이르고 있다. 조치금액 중에는 예산절감액, 국민부담경감, 세입증대·추징·환수·보전, 환급·추급

2) 감사원의 위상 및 소속편제는 정부형태에 따라 다르다. 그리고 소속유형에 따른 장·단점이 있게 마련이다. 대통령 중심제하에서 감사원을 행정부에 소속시키는 것이 감사자료수집이 용이하고 감사의 실효성을 확보할 수 있으며, 정치적 독립성을 강화시킬 수 있는 등의 장점이 있으나 의회에 대한 지원기능이 미흡하고 감사업무의 독립성을 저하할 우려가 있는 등의 단점을 가지고 있다. 한편 대통령 중심제를 채택하고 있는 멕시코의 경우는 감찰부는 행정부, 회계부는 입법부에 각각 소속되고 있는 점은 눈여겨 볼 만 하다. 내각책임제하에서 감사원을 행정부에 소속시키고 있는 국가는 스웨덴이고, 입법부에 소속시키고 있는 국가로는 영국, 캐나다, 오스트리아, 이스라엘 등이다.

〈표 1〉 감사원의 주요업무 추진실적 (1992~1995)

감사분야	감사대상	주요감사성과
고질적 부정·부패의 척결	대통령비서실 및 경호실	1993년부터 실지감사
	울곡사업·평화의 댐건설	전 국방장관 등 비위혐의자 6명 고발, 66명 징계
	지방세비리	전국에서 취득세 등 134억원 횡, 유용 및 289억원 부족징수 적발, 비위관련자 301명 징계, 고발, 수사의뢰 및 횡령액 등 환수조치
부실공사	제도개혁	부실공사방지시민안전감시단구성, 118신고센터 운영('93. 12월 창설 이후 6,255건 접수, 5,942건 처리)
	부실공사적발	'94년 이후 총 1,740건의 부실공사적발, 비위관련자 410여명 징계, 425개 업체 제재
예산집행	예산낭비	총 8,448건의 문제점 적발, 비위관련자 1,437명 징계, 그리고 3,600억여원의 낭비예산 시정
민생분야	부정식품, 유해환경, 의료부조리등	총 1,621건의 문제점 적발, 비위관련자 264명 징계, 고발등
행정규제	규제완화	총 1,621건의 문제점 적발, 공장건설절차, 수출입업체의 제출서류등 절반으로 경감.

(자료: 감사원, 『제180회 국회 임시회 업무현황 자료』,

(1996. 7. 23. 12~22쪽의 내용을 필자가 도표로 재구성함.)

등이 포함되고 있다.

## 2) 문제점

현재 감사원이 맡고 있는 회계검사기관은 무려 6만 5천 842개에 달하고 있다<sup>3)</sup>(감사원, 국정감사요구자료, 1996.10 : 315). 이는 단순한 산술적 계산을 하는 경우에 감사원의 총원 835명 중 1인당 약 79개 기관을 담당해야 한다는 의미다. 이러한 감사인력으로는 5년 이내에 전체감사대상기관에 대해 실지감사를 실시하는 것이 사실상 불가능하다는 결론에 이른다. 더욱이 감사원에 재직하고 있는 공무원 가운데 7급이상 공무원으로서 감사경력 5년이상인 자는 모두 474명에 불과하다. 그렇다면 감사원이 맡고 있는 회계검사대상기관수를 이들 공무원으로 환산할 때에는 1인당 139개 기관을 담당해야 한다는 계산결과가 나온다.

3) 이는 다시 필요적 검사대상 38,906개 기관, 선택적 검사대상 26,936개 기관 등으로 나뉜다.

이러한 ‘감시’(watchdog)현실은 우리나라의 부패통제기구가 안고 있는 가장 근본적인 문제의 한 측면을 대변하고 있는 것이다. 왜냐하면 감사인력의 부족은 곧바로 감사의 질적 수준의 저하로 이어질 수밖에 없기 때문이다.

문제는 인력과 병렬적으로 거론되는 예산에서도 발견된다. 감사원예산을 보면 기본적 경비(인건비, 경상경비)가 전체예산의 76.7%, 사업비(감사활동비, 감사업무지원비)가 23.3%를 차지하고 있는 것에서도 알 수 있듯이 감사활동업무에 대한 예산이 매우 취약한 실정이다.

인력과 예산에서의 문제 외에도 감사원의 부패통제를 위한 기능수행의 측면에서 제기되는 문제 또한 효율적인 부패통제를 가능토록 하는 차원에서 반드시 언급하고 넘어갈 사항이다. 감사원법과 헌법이 감사원에 대하여 감찰기능을 부여했음에도 불구하고 이를 뒷받침할 감찰수단을 확보하고 있지 못하고 있다. 좀더 구체적으로 말해서 감사원으로서의 직무감찰을 효율적으로 수행하기 위해서 반드시 금융거래조사권을 가지고 있지 않으면 안된다. 이럼에도 불구하고 근자에 들어와 감사원법을 개정하면서도 신설된 조항(제27조2항)에는 회계감사와 감사대상기관인 금융기관에 대한 감사를 위하여 금융기관이 특정점포에 금융거래에 관한 정보와 자료의 제출을 요구할 수 있도록 강제규정하고 있을 뿐 직무감찰과 관련하여서 금융거래조사권을 인정하지 않고 있는 실정이다. 따라서 감사를 통하여 위법 부당사항을 적발하고도 이면에 숨겨진 음성적·조직적 거래행위까지 깊숙히 조사해 나갈 권능을 갖추고 있지 못함에 따라 감사원으로서의 부정방지라는 헌법상 임무를 효과적으로 수행하지 못하는 안타까움이 있는 것이다.

한편 감사원의 감찰기능을 강화하기 위한 조직설계 측면에서는 지방감사원조직이 없다는 것이 문제점으로 지적된다. 1996년도 자치단체의 총예산이 58조 459억원으로 국가예산의 56%를 차지하면서 예산낭비 및 비능률제거를 위한 회계검사의 필요성이 점차 커지고 있다는 지적이 있는 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 감사원은 지역단위로 편성되어 공직자의 비리와 관련된 정보수집 등의 일을 맡고 있는 ‘지역상주감찰반’을 편성하여 운영하고 있지만 지방자치가 본격화 되면서 지역 특유의 비리를 적발하고<sup>4)</sup> 이에 대한 실증적 정보를 수집하는데에는 한계가 있다.

4) 감사원에서는 광역자치단체는 2년, 기초자치단체는 4년에 1회를 원칙으로 지방자치단체에 대해 정기적인 일반감사를 실시하려는 감사방향을 정해 놓고 있다.

## 2. 부정방지대책위원회

### 1) 운영현황

부정방지대책위원회는 감사원법 제4조 4항의 규정에 따라 감사원장의 자문에 응하기 위하여 설치된 자문기관이다. 따라서 집행력을 갖춘 조직이 아니라는 점 때문에 부패통제기구로 볼 수 있겠느냐는 의견이 있을 것이지만, 간접적인 통제기구로서의 역할을 수행하고 있다는 점에서 보면 부패통제기구가 전혀 아니라는 판단을 내리기도 어려울 것이다. 부연하면 1993년 4월 감사원규칙 제95호에 의거 출범한 부정방지대책위원회가 부정부패의 원인분석 및 예방대책에 관한 사항, 부조리 유발요인이 되는 법령 및 제도의 개선방안에 관한 사항, 부정·부패제거를 위한 감사운영 방향에 관한 사항 등을 심의하는 것을 주요기능으로 삼고 있음에서도 알 수 있듯이 부패통제의 간접적인 역할을 하고 있다는 평가를 내려도 큰 무리가 아니다.

부정방지대책위원회는 사정기관의 활동에 일반시민이 참여할 수 있는 유일한 기구라는 점에서 다른 부패통제기구와는 독특한 점을 지니고 있다. 다시 말해서 부정방지대책위원회 조직은 사정기관에 민간인들이 참여하여 시민들의 의견을 반영할 수 있다는 점에서 의미를 평가할만 하다.

그동안 부정방지대책위원회는 세부·건축·환경 등 20개 분야에서 477개의 개혁과제를 건의하여 276건(58%)을 정부시책에 반영하였을 뿐만 아니라, 부정부패방지연구활동, 국민고충사항 처리, 부정부패추방 관련 세미나 및 회의개최 등을 해왔다.

부정방지대책위원회가 안고 있는 가장 큰 문제점은 우선 위원회의 구성과 관련된 것이다. 부정방지대책위원회 규칙 제3조에서는 위원의 자격요건을 규정하고 있다. 즉 위원회의 위원은 청렴·강직하고 풍부한 경험과 전문적 식견을 갖춘 인사중에서 감사원장이 위촉한다는 것이다.

우리 모두가 알고 있는 바와 같이 부패방지대책은 매우 기술적이고 특화된 전문지식과 기술을 필요로 한다. 시간이 갈수록 고도로 기술적이고 특화되어가는 부패현상을 파악하거나 이에 대한 대책을 마련하기 위해서는 부패유형과 부패발생소재원별로 심도있는 지식을 지닌 전문가들의 참여가 이뤄져야 함은 당연하다. 이런 점에서 볼 때 지금보다 많은 전문가의 참여가 이뤄질 수 있는 대책마련이 요망된다.

두 번째로 지적할 수 있는 문제점은 부정방지대책위원회의 역할·기능 및 권한이 제한되어 있다는 점이다. 부정방지대책위원회는 이미 언급한 바와 같이 감사원장의 자문기구로서의 기능에 한정된 나머지 역시 집행력과 결정력의 부재에서 오는 명백한 한계를 가지고 있다. 이것은 아마도 위원회형태의 조직이라면 한결같이 가지고 있는 본질적 한계라고 볼 수도 있으나 바로 이점이 부정방지대책위원회의 기능강화를 위해 감사원으로부터 독립된 기관으로의 재편이 이뤄져야 한다는 주장을 하도록 하는 소이가 되고 있기도 하다.

### 3. 검 찰

#### 1) 운영현황

전국 51개 검찰청』의 부정부패사범 특별수사부』에서 세무·건축 등 국민생활과 직결된 구조적 비리사범을 단속하고 있다. 1996. 1. 1부터 6. 30에 걸쳐서 총 709명의 부정부패사범을 구속하는 실적을 나타내고 있다(법무부, 1996: 18).

한편 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 비위 유형 가운데 부정·부패의 전형으로 볼 수 있는 공금유용·공금 횡령·증수회와 관련된 공무원들이 지난 1990년부터 1995년까지 모두 4,984명에 이르고 있다. 이는 이 기간동안에 비위를 저지른 전체 공무원(31,668명) 가운데 7%에 해당한다. 특히 연도별 추이를 보면 지난 1990년부터 1992년까지 3년동안에 공금유용·공금횡령·증수회와 관련된 공무원은 37.5%(1871명)를 차지한 반면에 1993년부터 1995년 3년동안의 그것은 무려 62.5%(3113명)를 차지하여 문민정부가 출범하고 난 이후의 범죄 적발건수가 급증하였음을 엿볼 수 있다. 여기서 시사하는 것은 개혁차원에서의 강력한 부정·부패단속을 위한 검찰 등의 사정기구의 활동을 통해 부패적발이 상당부분 가능할 수 있다는 점이다. 왜냐하면 전반기보다 후반기에 들어와서 부정·부패의 활동이 보다 더 빈번해졌다고 보기는 어렵고 후반기와 마찬가지로 전반기에도 부정·부패활동이 있었다고 전제한다면 후반기에 들어와 통계상의 변화를 보이는 것은 바로 본격화된 문민정부의 개혁정책의 효과가 나타난 것이 아닌가 하고 추정해 볼 수 있기 때문이다.

또 한가지 지적하고 넘어갈 것은 1990~1992년 사이에 공금유용과 공금횡령의 경우는 감소추세를 보이다가 1993~1995년 사이에는 급증하고 있다는 점이다. 이와는 반대로 증수회의 경우는 전반기에 늘어나다가 후반기에는 감소되는 경향을 보이고 있는 것을 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 증수회의 경우는 다른 여타의 비위유형과 비교할 때도 그 비율이 여전히 높다.

#### 2) 문제점

대법원의 『양형실태에 관한 분석』자료에 따르면 뇌물죄의 경우 집행유예율이 절도죄, 사기죄, 강도죄 등과 비교해 가장 높은 60.3%에 달하는 것으로 나타났다. 특히 뇌물죄의 경우 지난 1993년 한해 동안에 징역 5년 이상의 형을 선고받은 사람은 한명도 없었으며, 3년 이상이 0.4%, 1년 이상이 9.5%, 1년미만이 7.0%등 실행선고비율이 16.9%에 지나지 않았다. 더욱이 놀라운 사실은 지난 1970년부터 1994년까지 10년 이상의 중형을 선고받은 사람은 단 한명도 없었다는 점이다. 직무관련 공무원범죄(직권남용, 허위공문서 작성, 뇌물 등)의 경우에 무혐의, 기소유예, 기소중지 등의 불기소처분을 받는 경우가 62%에 달하고 있다(대검찰청, 1995: 16). 이것은 일반적으로 범죄사건에 있어서 1심 총 선고인원 중에서 무죄선고를

〈표 2〉 연도별 비위유형별 통계

(단위 : 명)

비위 연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995
합 계	4,656	3,996	4,092	7,116	6,223	5,585
복 무 규 정 위 배	646	657	812	1082	1620	691
품 위 손 상	672	712	587	1,137	1,063	929
비 밀 누 설	3	14	2	8	3	4
공 문서 위 조 · 변 조	92	98	84	105	91	92
직 권 남 용	104	67	85	117	129	97
직 무 유 기 및 태 만	1,934	1,422	1,354	2,703	1,802	1,961
감 독 불 충 분	315	214	210	381	279	390
공 금 유 용	62	34	51	109	122	178
공 금 횡 령	46	22	14	25	93	209
贈 收 賄	512	484	646	919	790	668
기 타	270	272	247	526	231	366

(자료 : 총무처, 『총무처연보』, 1996)

받은 사람들이 차지하는 비율인 이른바 무죄율 0.09%(대검찰청, 1995: 21)와 비교할 때 상당히 높은 것이다.

이와 관련하여 전체 뇌물죄사건이 매년 증가추세에 있는 것도 이와 같은 법원의 관대한 처분에 기인하는 바가 크다고 보아진다. 과거비리의 묵인은 오늘, 그리고 내일의 잠재적 비리 가능성을 현재화시키는 데 결정적인 유인을 제공한다.

뇌물죄의 선고형이 낮은 이유를 분석해 보면, 피고인이 이미 징계를 받았다는 이유로 말미암아 이른바 양형에서 고려해야 할 응보의 요구를 상당부분 만족시켜준 것이므로 형벌감정적 요인이 될 수 있다. 또한 특별예방적 관점에서 보더라도, 피고인이 징역형의 선고를 받는 경우 공무원직에서 당연퇴직되므로<sup>5)</sup>, 피고인이 뇌물죄를 다시 저지를 위험이 없으므로 엄격한 형벌이 요구되지 않는다고 할 수 있다.

그러나 입법자들도 뇌물죄의 법정형을 정할 때에 이러한 점들을 충분히 고려하였을

5) 이와 같은 점은 국가공무원법 제69조 및 제33조에 의해 명확하게 규정되고 있다.



것이다. 법적용자가 입법자의 의도에 동의하지 않는다고 하여도, 사법부가 입법부를 견제할 수 있는 합법적 수단에 의해 그 법률이 효력을 상실하지 않는 한, 법적용자는 법률에 구속되는 것이 권력분립의 정신에 합치되는 것으로 보인다. 보다 정밀한 조사연구가 뒷받침 되어야 하겠지만, 선고형이 지나치게 법정형의 하한에 편중되는 것은 법관들이 입법자의 의도를 너무 도외시 하고 관대한 양형을 한 결과로 해석할 수밖에 없다. 이는 결국 수뢰공무원이 뇌물죄로 사법처리될 확률이 낮을 뿐만 아니라 최악의 경우에는 구속되어 사법처리되더라도 공소취하, 구속집행정지, 보석 등의 방법 이외에 집행유예 혹은 선고유예로 풀려나오거나 또는 (특별)사면을 통해 풀려나오기 때문에 뇌물죄의 처벌은 별로 우려할 바가 아니라는 인식의 확산이 가능해 진다는 데에 문제의 심각성이 존재한다. 이렇게 된다면 사법적 형량의 효과 중에서 뇌물죄의 일반예방효과를 기대하기는 어렵다. 한 연구결과(황성돈, 1992.)에 따르면 정부의 사정활동이 대국민 홍보용으로 활용되는 경우가 많다는 점에 대해 사정담당 경험에 있는 응답자와 비경험 응답자 모두가 상당부분 공감하고 있는 것으로 나타났다. 이런 지적은 행정감사에서 발각된 부정부패범의 경우 형사처벌되어야 할 사람임에도 불구하고 행정처벌의 수준에 그치는 경우가 종종 발생하고 있는 데에서도 확인된다<sup>6)</sup>. 그리고 동일한 유형의 사건임에도 불구하고 판결결과에 있어서 편차를 보이는 것 역시 문제점으로 지적되고 있다.

여기서 짚고 넘어가야 할 것은 수사미진의 문제이다. 한 조사연구에 의하면(오영근, 1994), 수뢰후 부정처사죄로 처벌되는 사건의 수는 매우 적은 것으로 나타났다. 이것은 수뢰의 입증보다는 부정처사의 입증이 더 곤란하며, 뇌물수수에 의한 처벌로도 뇌물죄의 입법목적 달성을 할 수 있다는 데에서 오는 현상이라고 해석된다. 그러나 수사를 좀더 철저히 하여 수뢰후 부정처사 사실을 발견해내고 그 죄의 법정형을 활용한다면, 특가법<sup>7)</sup>이 없이도 뇌물죄에 대한 충분한 처벌이 가능할 것이다. 수사미진의 문제는 추정액에서 그대로 드러난다. 최근의 전.노씨 비리사건에 대한 사법처리과정에서도 보는 바와 같이 검찰의 구형추징액과 법원의 선고추징액을 비교해 보면, 양자에 별 차이가 없음을 알 수 있다. 이런 점은 검찰의 범죄사실 주장을 법원이 대부분 그대로 받아들이고 있다는 것을 의미한다. 즉 수사기관이 철저히 수사하여 뇌물의 전모를 밝혀낸다면 법원은 이를 대부분 인정할 뿐만 아니라 뇌물의 규모가 커짐에 따라 선고형도 따라서 무거워질 가능성이 있다는 점을 시사하는 것이다. 한편 위의 연구결과에서 제시한 추정과 관련된 조사결과가 최고위직의 추정금 평균액은 1억 2,373만원, 고위직의 추정금 평균액은 3,098만, 하위직의 추정금 평균액은 1억 2,373만원, 고위직의 추정금 평균액은 3,098만, 하위직의 추정금 평균액은 1,211만원, 최하위직의 추정금

6) 일례로 직권남용, 뇌물수수 등 직무관련 공무원범죄(1995. 10. 1~1996. 6. 30)로 접수된 총 2848건 가운데 기소처리된 경우는 18.2%에 그치고 있는 것을 들 수 있다. 법무부, 『정기국회 국정감사자료』, 1996.

평균액은 276만원으로 드러났는데 과연 이것이 사실이라면 우리의 뇌물문제는 그렇게 심각한 것은 아닐지 모른다는 생각을 할 수 있다. 그러나 이러한 추정액수는 수사미진으로 인한 것이고, 이로 인해 뇌물규모가 작기 때문에 더 높아질 수 있었던 신고형도 낮아지는 결과를 초래하는 것이라는 지적이 있다(오영근, 1994 : 157).

한편 운영상의 문제점으로 지적할 수 있는 것으로는 첫째, 대검찰청이 범죄정보관리과를 지난 1995년 3월 1일부터 설치하여 운영하고 있으나 이들 정보 가운데 부정부패사범과 관련한 정보축적은 현단계에서 매우 취약하다는 점이다. 부패발생소재지에 따라 부패유형과 그 규모 및 부패가 이뤄지는 방법 등이 다르다는 사실은 근자에도 밝혀진 부패사건들을 통해 확인된 사항이다. 뇌물행위에 대한 통제의 어려움도 바로 '정보의 부족'에 기인한다고 말할 수 있다. 사실상 현실적으로 어느 부처에 어떤 형태의 뇌물이 있는가는 내부자가 가장 잘 알고 있다고 생각한다. 이들 내부자의 정보제공은 뇌물수수행위에 대한 효율적인 통제행위로 곧바로 연결될 수 있을 것으로 예상된다. 내부자고발행위에 대한 법적 보호장치가 마련되어야 한다는 당위성이 바로 이러한 인식에 근거하고 있다. 그리고 최근에 드러난 여러 가지 형태의 대형부패사건들이 한결같이 내부자의 고발이나 정보제공에 의해 밝혀졌다는 점에서 내부고발자보호의 법적제도화가 성립되어야 하는 현실적인 근거를 찾을 수 있다.

운영상의 문제점 가운데 둘째는 검찰이 기소편의주의를 말 그대로 편의적으로 운영하고 있다는 점이다. 몇 년전에 대구검찰청 국정감사에서 검찰이 직무관련 공무원 범죄를 지나치게 관대하게 처리한다는 지적이 여당의원에게서 나온 적이 있다. 공무원 부정방지와 그 처벌을 위한 권한과 책임을 더 이상 검사에게만 떠 넘기는 것은 곤란하다는 인식의 공감대가 형성된다면 법무부 장관의 재량권이 인정되고 그 관할권이 침해되지 않는 범위 안에서 법무부장관이 외부 변호사로 임명하는 일종의 특별검사(special counsel)제도의 도입이 검토될 필요가 있을 것이다.

사법적 부패통제기구의 운영과정에서 제기되는 문제점 가운데에는 추정금의 성격과 관련하여 제기되는 문제점도 있다. 한마디로 추정은 추정당한 금액을 납부하지 않아도 별 다른 제재를 할 수 없는 제도적 허점을 안고 있다. 다시 말해서 추정제도는 뇌물수수 사건에 대하여 통제수단으로서의 일정한 한계를 가지고 있는 것이다.

원래 추정은 몰수의 대상물의 전부 또는 일부를 몰수하기 불가능한 때에 몰수에 갈음하여 그 가액의 납부를 명령하는 사법처분을 말한다. 몰수의 취지를 관철하기 위하여 인정된 제도라는 측면에서 부가형으로서의 성질을 가진다. 여기서 부가형으로서의 성질을 갖는다는 뜻은 종래의 구형법에서는 몰수 이외의 형을 주형으로, 몰수를 부가형으로 규정했으나, 현행 형법에서는 이렇게 구분하지 않고 대신 몰수형의 부가형만을 인정하고 있기 때문이다.

그런데 벌금은 3년이내에 피고인을 노역장에 유치가능하지만, 추정만은 불가능하다. 즉 추정에 대해서는 환형유치를 못하도록 되어 있다. 추정에 대한 강제집행은 그 기간이 3년으로 한정되어 있어서 이 기간을 넘기면 아무런 조치를 취할 수 없게 되는 등의 문제가 있다.

## 4. 공직자 윤리위원회

### 1) 운영현황

공직자 윤리위원회는 『공직자 윤리법』 제9조의 규정에 따라 설치된 합의체 기관이다. 이 위원회는 재산등록사항의 심사와 결과처리를 주요 기능으로 하고 있다<sup>7)</sup>. 그리고 공직자윤리위원회는 재산등록의무자에 대해서 자료제출요구권 및 사실확인조사권(동법 제8조제3항)을 갖는 것을 비롯하여 국가기관·지방자치단체·공직유관단체 기타 공공기관의 장에 대해 보고하게 하거나 또는 자료제출을 요구할 수 있는 권한을 가지고 있다. 뿐만 아니라 금융기관장에 대한 금융거래관련 자료제출 요구권, 등록대상자 및 관련자의 출석요구권, 심사결과 허위등록의 혐의대상자에 대한 조사의뢰권(법무부장관 또는 국방부장관에게) 등을 가지고 있다.

지난 1994년 12월 31일에 개정된 공직자 윤리법 제8조제5항에서는 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령이 정하는 기준에 따라 인적사항을 기재한 문서에 의하여 금융기관의 장에게 금융거래의 내용에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하고 있으며 당해 금융기관에 종사하는 자는 이를 거부하지 못하도록(20일 이내에 보고하거나 자료를 제출해야 한다)규정하고 있다.

### 2) 문제점

공직자 윤리위원회가 지니고 있는 문제점은 대략 다음의 몇가지로 정리될 수 있을 것이다.

첫째, 현재는 93년 7월에 처음 작성하여 제출한 재산등록서류를 기준으로 등록대상자들은 매년 재산변동상황자료만을 제출하게 되어 있다. 문제는 예컨대 3년이 경과한 현 시점에서 재산등록상황을 실시하는 경우에 지금의 변동상황을 파악하기 위해서 지난 3년간의 재산등록자료를 일일이 들춰보아야 한다는 점이다. 뿐만 아니라 자료의 보관에도 문제가 있다. 해가 거듭될수록 자료가 쌓일 게 분명하기 때문이다. 이런 문제점을 해결하기 위해서는 일정기간이 지나면 전면적으로 재등록하는 방안도 검토해 볼 일이다. 자료관리의 편의성을 위해서는 광파일시스템을 활용하는 방안도 모색해야 할 것이다.

둘째, 재산등록 신고방법과 관련하여 제기되는 문제로서 타인명의로의 재산이나 사인간의 채무·채권관계에 대해서는 추적할 수 있는 현실적인 어떠한 방안도 가지고 있지 못하는

7) 등록 재산에 대한 실사는 싱가포르의 경우에 부패행위조사국이 전권을 가지고 시행하고 있다. 한편 현재 공직자의 재산등록제도가 있는 나라는 우리나라를 포함하여 모두 23개 국가에 달한다. 이 중에서 전 공무원이 재산등록 대상인 나라는 싱가포르 등 8개 국가이며 등록재산을 공개하는 나라는 8개 국가이다. 참고로 미국, 일본, 영국, 필리핀은 열람공개 제도를 채택하고 있으며 독일과 페루, 우리나라는 관보 등에 공개하고 있다. 대만은 열람과 관보공개의 두 방법을 함께 사용하고 있다.

것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

셋째, 등록재산의 누락·축소에 대한 처리기준이 대단히 모호하다는 점이다. 다시말해서 등록재산의 누락이나 축소 등을 심사하는 과정에서 고의·과실의 판정기준이 모호하여 윤리위원회간의 결정수준에 있어서의 편차가 나타날 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 이러한 점은 등록재산실사결과에 대한 판정처리에 있어서 형평성의 결여를 수반할 수 있기 때문에 현단계에서 이 부분에 대한 안전판이 확보되고 있지 못한 것은 문제점으로 남는다.

넷째, 위원회 운영의 통일성을 도모할 수 있는 업무총괄기구의 부재이다. 이로 인해 모호한 법령해석이 이뤄질 가능성도 배제할 수 없다는 지적이다.

다섯째, 위원회의 구성과 관련하여 전문성이 취약하다는 점이다. 현재 위원회의 구성은 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 모두 9인으로 되어 있는데(시·군·구의 경우는 5인) 위원장을 포함한 5인은(시·군·구의 경우는 3인) 법관·교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자 중에서 선임하도록 하고 있다. 행정부의 경우에는 부위원장을 포함한 4인의 위원은 정부소속 공무원 중에서 대통령이 위촉 또는 임명하게 되어 있는데 어떤 이유로 공무원이 위원회의 위원으로 참여해야 하는지에 관해서 선뜻 이해하기 어렵다. 여기서는 국회의 경우에 재산공개 대상자인 의원들이 위원회의 위원으로 피택되는 점에 대하여 많은 여론의 비판이 제기되고 있다는 점에 대한 개선책이 아울러 모색되어야 할 것이다.

공직자 윤리위원회가 재산등록에 대한 실사기능과 공직자 재산공개방식을 통한 부정부패방지를 주요기능으로 한다는 점에서 교육자 또는 학식과 덕망이 있는 자 보다는 재산심사에 관한 전문지식을 가진 인사가 위원회에 대거 충원되어야 한다. 이것이 名과 分이 합치하는 일이라는 판단이다.

여섯째, 법률상의 문제로서 『공직자 윤리법』 제12조 제4항에서는 피부양자가 아닌 자에 대해서 재산등록사항의 고지거부를 허용하고 있기 때문에 등록의무자로 하여금 재산의 편법 분산이 가능도록 하는 출구를 허용하고 있는 셈이다. 이로 인해 ‘빈한한 공무원과 부유한 존·비속’이 우리의 공직자의 모습이 아니냐는 우려섞인 지적이 나오고 있는 것이 현실이다.

그리고 공직자 윤리법상의 선물신고는 신고대상 선물(미화 100달러, 한화 가액 10만원)의 증여자가 외국인인 경우로 한정되어 있기 때문에 일반공무원의 부패근절과는 별로 관계가 없다는 점이다. 이 부분은 현실에 맞게 개정되어야 할 것이다.

끝으로 재산실사인력의 부족과 실사결과처리의 소극성을 들 수 있다. 단적인 예로서 국회의 경우에 재산실사업무를 맡고 있는 감사관실에는 감사관 1인과 비상근직원 1명을 포함해서 모두 13명이 있다. 그런데 사실상 재산실사와 관련하여 실무를 처리하는 인력은 4~5명에 불과하다. 국회의 경우에 1996년 8월 현재 재산등록대상자는(4급이상 기준) 846명이고, 공개대상자는 340명에 이르고 있다. 반면에 실사대상자는 의원만 1백 84명에 달한다. 게다가 의원들의 재산신고에 포함된 배우자와 직계존비속을 합하면 실사대상자는 몇 배가 된다. 현재의 실무인력으로는 내실있는 재산실사가 이뤄지는 것이 물리적으로 불가능할 수

밖에 없다는 점은 불을 보듯 명확하다. 더욱이 재산실사를 위한 전산장비도 없어서 수작업을 통한 실사작업을 하고 있으니 문제가 아닐 수 없다. 그래서 그동안 실사결과 누락신고와 증빙서류보완 등 보완조치를 받은 경우는 지난 94년도에 9명, 95년에는 94명이었으나 최종 적발되어 법적 조치를 받은 의원숫자는 지난 1993년에 3명, 1994년에는 한명도 없었고, 1995년 2명에 불과했다. 그나마 법적 조치라는 것이 '비공개 경고처분'으로 마무리 지었다(국회공직자윤리위원회, 1996)<sup>8)</sup>. 지난 1993년에 적발 인원이 가장 많았던 것도 금융자산 조회대상자가 너무 많아 등록재산 총액 30억원 이상, 미성년자 1인당 1천5백만원 이상 등의 조건을 붙여 조회대상 의원을 한정해서 나온 결과다.

## 5. 자체감사기구

### 1) 운영현황

자체감사는 각급의 행정기관이 행정감사규정에 기초하여 자체적으로 실시하는 감사를 말한다. 감사제도를 탄생시킨 본래의 취지 측면에서 볼 때 가장 중요한 것은 역시 감사원 감사라고 하겠으나, 자체감사가 기관고유업무에 대한 전문지식을 살려서 관행화된 잘못을 발굴해서 시정할 수 있는 가장 유리한 위치에 있다는 점에서 매우 중요한 사정기구로서의 위상을 점하고 있다고 말할 수 있다. 실제로 수행되는 감사의 양적 측면에서 볼 때에는 자체감사가 수행하는 기능의 중요성을 아무리 강조해도 지나침이 없다.

현재 자체감사기구의 설치현황을 보면 931개기관에 6,683명의 인력이 있다.

〈표 3〉 자체감사기구 설치현황

(1994. 12월말 현재)

구 분	감 사 대 상		자 체 감 사 기 구			
	기관(A)	인원(B)	기관(C)	A/C	인원(D)	B/D
합 계	39,967(개)	1,288,816(명)	931(개)	43(개)	6,683(명)	193(명)
국 가 기 관	11,003	297,366	101	109	1,791	166
자 치 단 체	24,758	595,098	481	51	2,667	223
투 자 기 관	3,288	185,615	107	31	883	210
공 적 단 체	818	210,737	242	3	1,342	157

(자료 : 조희완, 권병추, 자체감사기구 운영실태, 『감사』(1995.4), 43쪽의 내용을 토대로 필자가 재구성함)

8) 정부공직자윤리위원회의 심사결과에 따르면, 지난 1995년도 심사대상인원 67,823명 중에서 0.03%인 21명이 경고 및 시정조치를 받았고, 0.01%인 7명만이 징계의결요구를 받은 것으로 나타났다. 총무처, 『국정감사요구자료』, 1999, 680쪽.

〈표 3〉을 보면, 자체감사기구 1개당 대상감사기관의 수는 전체적으로 평균 43개이고, 자체감사요원 1인당 대상감사기관의 인원수는 전체적으로 평균 193명임을 알 수 있다. 특기할 사항은 국가기관의 경우에 자체감사기구가 감사대상기관을 제일로 많이 가지고 있고, 자체감사기구의 감사요원 1인당 상대할 감사대상기관의 사람수로는 자치단체가 223명으로 가장 많다는 점이다. 이것은 자체감사기구의 취약성을 가늠하는 하나의 지표라고 생각된다.

1994년 도중에 국가기관, 지방자치단체 및 정부투자기관의 자체감사기구가 지적한 위법부당사항과 행정상 제도상 불합리하다고 인정되는 사항에 대하여 조치한 것은 모두 17만 8천여건, 신분상 조치를 취한 것이 4천8백여건에 6천5백여명에 이르고 있다. 한편 재정상 조치를 한 것은 4만8천여건에 5천5백55여여원이었다.

〈표 4〉 자체감사실적

(금액단위 : 백만원)

구	분	합 계	국가기관	자치단체	투자기관
신분상 조치	건 수	4,826	1,479	3,112	235
	인 원	6,599	2,451	3,756	392
재정상 조치	건 수	48,278	8,300	33,798	6,180
	금 액	505,585	278,154	126,729	100,702
행정상 조치	건 수	124,905	39,115	71,808	13,982
합 계	건 수	178,009	48,894	108,718	20,397
	금 액	505,585	278,154	126,729	100,702
	인 원	6,599	2,451	3,756	392

(자료 : 감사원, 『1994년도 감사연보』, 1995. 315쪽)

## 2) 문제점

뒤에서 논설되겠지만, 사실상 부패통제기구의 개혁과 관련하여 정립할 정황은 일반예방적 성격의 부패통제기능의 효과를 기대할 수 있도록 하는데 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 이런 맥락에서 보면 어느 부패통제기구 보다는 행정조직의 자체감사기구의 역할과 기능이 매우 중요하다는 점을 강조할 수 밖에 없다. 왜냐하면 자체감사기구가 지니는 특징 가운데 부패통제와 관련하여 현장성, 인지성, 접근가능성 등에 있어서 매우 유리한 위치에 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라 자체감사기구가 안고 있는 문제점은 한 두가지가 아니다.

첫째, 기구의 독립성 문제이다. 감사기구가 의미있는 감사를 할 수 있기 위해서는 감사

문제 또는 대상부서의 선택, 감사방법의 선택 및 감사결과의 보고 등에 있어서 독립성을 확보하고 있어야 한다. 그러나 우리나라의 경우 자체감사의 법적 근거가 되고 있는 행정감사규정이나 지방자치법 및 자체감사규칙 어디에서도 이러한 감사의 독립성을 제도적으로 보장해 준다는 규정을 찾아보기 어렵다.

중앙행정기관과 지방자치단체 가운데 서울특별시와 광역시의 경우, 감사책임자가 대부분 부기관장(행정부시장) 직속으로 되어 있어서, 감사기구가 획득한 정보가 직접 기관장에게 전달될 수 없게 구조화되어 있다. 특히 일부 중앙행정기관에서는 부기관장 직속도 아닌 기획관리실 소속의 행정관리담당관실에 감사계를 설치하여 운영하고 있어서 감사책임자의 직급이 감사대상부서의 책임자보다도 낮은 형편이다. 더욱이 감사요원들의 충원구조와 관련하여 제기되는 문제는 실효성있는 감사를 저해하는 커다란 걸림돌이 된다. 이른바 자체감사기구의 인력은 집행부서에서 충원되어 감사업무를 담당하다가 다시 일정기간이 지나면 감사대상 부서였던 집행부서로 전보되는 인사과정을 거치므로 소신껏 감사활동을 펼칠 수 없는 구조적인 한계를 지니고 있다. 다시말해서 감사담당 공무원이 감사대상 부서의 공무원 중에서 충원 및 교류되고 있을 뿐만 아니라 이들에 대한 인사권까지 감사대상부서에 귀속되어 있는 점이야말로 효과적인 자체감사를 거의 불가능하게 하는 요인이 되고 있다.

둘째, 자체감사요원의 전문성 결여를 들 수 있다. 감사담당 공무원은 당해기관의 장이 필요하다고 인정하는 자로 선발토록 규정되고 있는 점은 감사와 관련한 전문요원을 확보하는데 한계를 갖게 한다. 그래서 감사에 관한 전문지식도 부족하고 집합적으로 모든 감사대상업무에 관한 전문지식도 결여한 상태에서 감사업무를 수행할 수밖에 없도록 하는 결과를 낳고 있다. 특히 감사담당 공무원의 자격기준과 관련된 규정(행정감사규정 제32조의 2)내용을 보면, 모범공무원으로 선발된 자, 소속장관 이상의 표창수여자, 감사업무수행에 필요한 자격증 소지자 및 전문지식과 기술을 가진 자, 기타 기관의 장이 감사담당공무원으로서 적당하다고 인정하는 자 중에서 감사업무를 담당하는 공무원으로 선발하게 되어 있다. 그런데 감사업무를 수행함에 있어서 필요한 자격증과 전문적인 지식이나 기술의 내용이 무엇인지에 관해서는 위 규정 어느 곳에서도 찾을 수 없다.

셋째, 자체감사기구의 기능수행상의 문제가 있다. 자체감사기구는 당해 기관과 소속기관 및 산하단체에 대한 감사를 담당하고 있다. 그러나 실제로 있어서는 당해 기관에 대한 감사는 수행되지 못하고 있다. 근본적인 문제는 공무원비리를 공무원에게 견제, 감시하도록 하는 것은 처음부터 실효성이 떨어질 수밖에 없다는 지적이다. 더욱이 감사원, 해당 상급기관(부처), 국회, 교육위원회 및 시 의회 감사 등 중첩된 감사체계로 말미암아 자체감사요원은 자체 감사실시 보다는 수감자료 준비 등에 많은 시간과 노력을 투입하게 되어 결과적으로 자체감사기구는 상위감사기관의 수감준비 및 결과처리를 위한 보조기관으로 전락하는 등의 또 다른 문제를 안고 있다.

넷째, 자체감사여건상의 문제점도 만만치 않다. 기관장의 자체감사의 중요성에 대한 인식의

부족과 감사요원에 대한 동기부여의 결여가 자체감사여건조성과 관련하여 시급히 해결되어야 할 과제다. 자체감사에서 지적된 것이 곧 기관장 자신의 책임으로 인식되는 관점 또한 바뀌어져야 한다. 여기서 중요한 것은 잘못된 것이 얼마나 지적되었는가 하는 것이 아니라 지적된 잘못을 어느 정도 시정했는지의 여부에 따라 기관에 대한 평가결과가 내려져야 한다는 점이다.

감사인력에 대한 동기부여와 관련해서는 자체감사요원이 되는 것을 기피하는 요인에 대한 면밀한 연구가 이뤄져야 한다. 현행 행정감사규정(제32조의 3)에는 1년이상 근무한 감사담당공무원에 대하여 경력평정에 있어 우대할 수 있고, 2년이상 근무한 경우에는 전보시에 소속기관의 장은 본인의 희망을 우선적으로 고려하도록 하고 있으나 이 규정이 잘 지켜지지 않는 점도 이들에 대한 사기를 저하시키는 요인이 되고 있다는 지적이다.

무엇보다도 자체감사의 성패는 감사책임자의 자질에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 감사원은 감사결과 감사책임자가 현저하게 업무에 태만하고 있다고 인정한 경우에는 그 교체를 임용권자 또는 임용제청권자에게 ‘권고’할 수 있도록 『감사원법』 제30조의 2 제3항에 규정하고 있다. 이 규정은 더 나아가 감사원이 상위감사기관으로서의 위상을 공고히 한다는 차원에서나, 감사업무의 최고집행기관적 성격에 걸맞도록 한다는 차원을 감안하여 담당공무원에 대한 교체권고 이상의 ‘교체명령권’을 가지는 방향에서의 법개정이 이뤄져야 한다고 본다.

### Ⅲ. 부패통제기구의 개혁방향

#### 1. 개혁의 정향

일반적으로 말해서 기구의 효율성 평가는 법과 제도(관행)의 효율화에 초점을 두어야 하고, 법과 제도(관행)의 효율화는 정책목표의 효율성에 주안점을 두어야 하는 것이다. 따라서 정책목표의 효율성은 이에 걸맞는 기구의 효율성에 의해 뒷받침 될 수 밖에 없다. 이러한 맥락에서 볼 때 부패통제기구의 개혁은 부정·부패의 사전발견과 교정에 탁월한 효능을 나타내는 차원에서 그 정향(orientation)을 설정해야 할 것으로 본다. 그 정향의 구체화는 일반예방적 성격의 부패통제기구로의 개편을 통해 가능된다. 과거식의 대중적인 기구개편이나 기구형성은 앞으로는 지양되어야 하리라고 본다. 예방적 성격의 부패통제기구로의 개혁을 강조하는 배경에는 이른바 부패에 대한 사후적 ‘일벌백계’방식의 접근방법이 다음과 같은 문제점을 안고 있다는 판단이 있기 때문이다.



첫째, 처벌의 극대화는 비리행위에 대한 한계저지효과가 없다는 것이다. 예를 들면 10만 원을 횡령한 행위와 1억 원을 횡령한 행위에 대하여 동일한 양의 벌칙을 적용할 경우 오히려 거액의 횡령행위를 부추기고 말 우려가 있다는 것이다.

둘째, 악의에서라기 보다는 업무미숙 등에 기인하여 비리가 발생한 경우에 무거운 벌칙을 가하는 것은 사회형평의 관념에 반하는 결과를 초래한다는 것이다.

셋째, 처벌의 강도를 높이게 되면 이것의 집행비용도 따라서 높아지게 되고, 처벌회피노력을 강화시키는 결과를 초래할 수도 있다는 것이다.

넷째, 감시활동을 최소화하면서 처벌의 강도를 최대한으로 강화하는 것은 결국 극소수의 비리행위자만이 적발되고 무거운 처벌을 받게 되는 것을 의미하는 것으로서 이것은 상대적 인 측면에서 볼 때 비리행위자간의 수평적 형평성(?)을 저해한다는 것이다.

다섯째, 가혹한 처벌은 인지부조화를 초래함으로써 오히려 비리행위를 유혹하는가 하면, 처벌의 실제적 집행에 대한 의문을 갖도록 하여 처벌의 위협효과를 약화시킨다는 것이다. 소위 일컫고 있는 '부패에 대한 면역체계의 강화현상'이 나타날 가능성을 높인다는 점이다.

끝으로 처벌이 무거워질수록 비리 행위자는 감사자나 감시자에게 뇌물을 줄 유인이 커지고 그 결과 양자 사이에 담합이 발생할 소지가 커진다는 것이다. 경우에 따라서는 이런 측면이 부패의 고리를 더욱 복잡하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다. 이와같은 '일벌백계'식 접근방법의 부작용과 한계를 감안한다면 비리행위의 적발을 위한 사전예방적 차원에서의 감시 및 감사활동이 강화되어야 할 것이다.

다음으로 지적할 수 있는 개혁의 정향은 부패사후의 처벌확률과 관련된 내용이다. 부패적 발활동과 처벌의 강도, 그리고 기대벌의 크기를 결정하는데 있어서 중요한 영향을 미치는 것은 비리행위가 발견되어 그것이 실제적으로 처벌에 이르게 될 확률이다. 바로 이 확률은 비리행위의 주체가 자신의 비리행위를 정당화하는 경향의 수준을 결정하게 된다는 점에서 의미가 있다. 자신을 변호하는 세력이 없어서 처벌을 받게 된다고 생각하거나 운이 없어서 적발되었다거나 아니면 정치적인 희생양으로 여기는 등의 사고방식이 사회에 만연하게 된다면 비리행위는 '자기강화적 관성'을 가지게 될 것이다.

따라서 이러한 사회적 함정으로부터 탈출하기 위해서는 강력한 외부적 자극이 필요하다. 다시 말해서 관행의 진로를 바꿀 수 있을 정도의 강력한 외부적 자극이나 개혁이 없이는 사회적 함정에서 벗어나기란 어렵다. 부패통제기구가 새로운 차원에서 개혁되어야 한다는 주장의 소이가 바로 여기에 있다.

## 2. 구체적인 개혁방안

우리나라 부패통제기구의 개혁방안과 관련하여 앞서도 지적한 바와 같이 부패행위의 발생이전단계에서의 통제효과를 감안할 때 일반예방적 성격의 부패통제기구로의 개편이 필요

하고 아울러 현재의 부패통제기구의 중복현상으로 인한 비능률적 요인의 제거와 부작용의 시정을 고려하여 부패문제를 전담하는 총체적 부패통제기구로의 개혁이 필요하다. 현재는 국회에 의한 국정감사, 감사원감사, 청와대 사정, 국무총리실 사정, 총무처의 복무감사, 검찰의 사정, 공직자 윤리위원회 및 부정방지대책위원회, 각급 행정부처의 자체감사에 이르기까지 많은 부패통제기구들이 중복되어 존재하고 있는 것이 사실이다<sup>9)</sup>

이와같은 부패통제기구의 중복현상은 일견 가외성(redundancy)의 장점에 따른 부패통제의 철저화를 위해 기여할 수 있을 것으로 생각될 지 모르나 현실적으로는 오히려 다음과 같은 부작용을 낳는다는 점에서 사회전반에 걸친 부정부패 문제를 전담하는 총체적 부패통제기구가 절실하게 필요하다는 생각이다. 부패통제기구의 중복으로 나타나는 부작용으로는 첫째, 상급기관으로부터의 빈번한 감사, 수시점검, 지도 방문 등으로 하급행정기관은 본연의 직무활동을 수행하는데 많은 지장을 받는다는 점이다. 중요한 것은 감사의 회수가 아니라 효율적인 감사기법이라는 점에 유의해야 한다. 행정감사규정 제25조에서는 중복감사를 억제하기 위하여 모든 행정기관에는 감사카드를 작성 비치하도록 하는 한편 제26조에서는 중복감사를 지양하기 위해 이미 행한 감사결과 보고서를 활용토록 규정하고 있지만 감사의 중복성으로 인한 폐해가 전혀 시정되고 있지 않는 것이 현실이다. 둘째, 부패통제기구의 중복현상은 피감사기관의 공무원들로 하여금 보신주의와 무사안일주의 등의 소극적 업무활동을 조장하는 결과를 낳는다는 문제점을 가지고 있다. 셋째, 부패통제기구들간의 공조체제 구축에 있어서도 문제점을 안고 있다. 이러한 체제로는 지능화, 은밀화, 조직화되는 부패추세에 효과적으로 대처하지 못하며 산발적·대중적 처방에 그칠 수밖에 없다.

9) 이 밖에도 청와대 민정수석비서관실 사정·2비서관실과 국무총리실의 제4행정조정관실을 비롯하여 특정분야 사정기구라 할 수 있는 국세청·은행감독원 등이 부패통제기구로 사실상 존재하고 있다.

청와대 사정비서관은 대통령의 지시를 받아 사정업무를 직접 처리하고 있으며 국무총리실의 제4행정조정관은 1980년대 초에 활동했던 사회정화위원회의 일부기능을 이관받아 중앙행정기관의 자체사정업무를 지휘, 조정 및 감독에 관한 사항, 국무총리의 명을 받아 행정조정실장이 지시하는 사정업무에 관한 사항을 처리하고 있는 것이다. 이들 기구가 안고 있는 가장 큰 문제점은 집행력이 없다는 것이다.

한편 경제거래와 관련된 분야에서 발생하는 부정행위를 감시·감독하고 통제하는 업무까지도 처리하고 있다는 점에서 국세청·은행감독원도 눈여겨 볼 필요가 있는 기관들이다. 조세의 징수를 주 임무로 하는 국세청이 사정기관(부패통제기관)으로 볼 수 있는가에 대하여는 異論이 있을 수 있지만 조세포탈과 같은 범죄행위를 추적하고 부정한 방법으로 축재한 재산을 조사할 수 있는 등의 권한과 기능을 가지고 있는 만큼, 관점에 따라서는 사정기구의 범주에 포함시킬 수 있을 것으로 본다.

은행에 대한 검사와 감독을 주 임무로 하는 은행감독원은 사정기구로서의 역할이 점점 증대되고 있는 실정이다. 모든 경제행위가 은행거래를 중심으로 이뤄지고 있고 뇌물수수 등 부정부패행위도 은행을 이용하여 자행될 확률이 높은 만큼 검은 돈의 흐름을 추적하는데 있어서 이들 전문적인 기관의 역할과 비중이 날로 커지고 있다. 특히 한보기업사태는 이를 단적으로 입증해 주고 있다.

사회단체와 일부 학계 등에서 주장하는 부패방지특별수사부의 설치도 하나의 대안으로 고려될 필요가 있을 것이나, 이 글에서는 구체적인 논의를 유보한다.

이하에서는 이미 앞에서 부패통제기구별로 언급했던 문제점을 중심으로 이에 대해 점증적인 접근입장에서의 개선방안을 제시해 보고자 한다.

### 1) 감사원

첫째로 감사인력의 부족문제에 대한 매우 혁신적인 조치가 강구되어야 한다. 왜냐하면 감사인력의 부족은 바로 감사의 질적 수준의 저하로 연결되기 때문이다. 감사인력 확충문제의 개선이 전제되어야 부패유형별로 사정담당업무의 조직화 역시 실현될 수 있을 것이다. 그리고 업무의 성격에 따라 과의 규모를 다양화시켜 상황에 따라 융통성있게 운영하고 감사관(4급)이상 상위직의 효율적인 운용방안이 적극적으로 모색되어야 하는 과제가 해결될 수 있는 것이다. 예컨대, 조세비리의 경우 이를 특화시켜 담당과를 지정해, 주고, 기업과 관청의 유착과 관련된 비리의 경우도 여러 가지로 유형화하여 담당인력배치가 이뤄질 수 있는 것이다. 이것은 유사비리유형에 대한 전문사정 인력의 학습화 과정이 이뤄지도록 조직편제가 되어야 한다<sup>10)</sup>는 차원을 감안할 때에 반드시 필요한 조치로 여겨진다.

둘째로 감찰기능을 효율적으로 수행하기 위한 감찰수단의 확보가 반드시 이뤄져야 한다는 점이다. 이와관련해서는 종종 거론되는 금융거래조사를 감사원에 부여하는 문제가 제도적으로 해결될 필요가 있다.

셋째로 부패영역이나 그것의 파급효과에 있어서 광역화하는 추세를 감안할 때 영국이나 프랑스처럼 감사원 지방조직을 설립하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다. 이 방안은 필연적으로 첫째의 과제해결방안과 연계되고 있다.

### 2) 부정방지대책위원회

부정방지대책위원회에 대하여 집행권을 부여하여 사실상의 직접적인 부패통제기구로서의 역할을 수행할 수 있도록 하는 방안이 있을 수 있다. 그러나 부패유형과 부패발생소재원별로 심도있는 전문지식의 소유자들이 위원으로 참여하는 문제가 우선적으로 해결되어야 할 것이다.

### 3) 검찰

첫째, 부패사범에 대한 적극적인 수사체계의 확립을 위해서 검찰 조직내에 부패행위에 대한 상시 제보접수 창구를 마련하는 방안이 검토되어야 한다. 이를 위해서는 제보자의 신원을 철저히 보호하는 조치가 선행되어야 할 것이다.

둘째, 부패사범에 대한 체계적인 정보자료의 구축이 하루 속히 이뤄져야 한다. 그리고 이들 자료를 부패통제기구간에 공동으로 활용하는 방안도 아울러 강구될 필요가 있다. 해가 거듭될수록 부패행위는 점차 지능화 하고 있을 뿐만 아니라 전문화 하는 추세에 있기 때문에 부패행위의 양식에 대한 치밀한 연구가 이뤄지지 않고서는 이에 대한 예방대책은 임시방편적일 수 밖에 없을 것이다. 이런 사정임에도 불구하고 부패행위와 관련된 자료축적이 매우 취약하다는 것은 하루 속히 해결되어야 할 숙제다. 결론적으로 말해서 부정부패법에 관련된 전산데이터베이스가 구축되어야 한다. 이런 데이터베이스가 부패통제기구간에 전산망으로 연결되어 부패사정 활동에 효율적으로 활용될 수 있어야 한다.

셋째, 검찰이 기소편의주의를 남용하고 있다는 비판을 면하기 위해서는 법무부 장관의 재량권이 인정되고 그 관할권이 침해되지 않은 범위 안에서 법무부장관이 외부 변호사로 하여금 일종의 특별검사(special counsel)제도의 도입방안도 검토할 만 하다고 본다.

#### 4) 공직자 윤리위원회

이미 지적한 바와 같이 공직자윤리위원회의 실사기능이 강화되지 않고서는 공직자 재산공개 방식을 통한 부정의 방지는 기대하기 어렵다. 그리고 현행의 제도운영과 같이 등록대상 자격을 얻고 처음 등록한 후 1년마다 재산변동사항만을 재신고하도록 하는 방식을 고쳐 일정 기간이 지나면 전면적으로 재등록하는 방안도 검토해 볼 일이다. 자료관리의 편의성을 위해서 뿐만 아니라 자료검색을 위해서 재산등록자료에 대한 광과일시스템을 구축하여 이를 활용하는 방안이 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 현행 3개월인 심사기간을 연장하여 보다 세심한 심사가 이뤄질 수 있도록 해야 한다.

위원회 구성방법의 개선과 관련하여서는 재산등록심사를 받아야 할 당사자를 위원으로 위촉하는 것은 엄격하고 공정한 심사를 기대하기 어렵게 만드는 요인이므로 윤리위원회를 구성할 때 특히 의원들은 위원에서 제외하도록 해야 한다. 그리고 실질적인 심사를 위해서는 지금보다 더 많은 전문가들이 심사위원회에 참여할 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

재산등록위반 당사자의 명예를 고려하여 비공개를 관례화한다면 당초의 재산등록공개와 심사제도의 의미는 퇴색하고 말 것이다. 따라서 반드시 불성실신고자에 대한 조치내용을 공개하는 방안과 관련해서는 찬.반논리가 존재하는 것이 사실이지만<sup>11)</sup> 제도의 취지를 살리는

11) 징계대상자에 대한 공개조치에 대해 찬성하는 입장에서는 선출직 공직자들이 불성실등록 판정을 받으면 공개적으로 불이익을 받도록 하는 것이 당연하다는 상식적 잣대를 가지고 판단하는 반면에, 공개조치에 대해 반대하는 입장에 선 사람들은 법률적 해석의 잣대로 비공개 근거를 제시한다. 즉 별칙 중에서 징계대상자 공표항목을 채택하지 않은채 공개하면 '이중처벌'이 되고 심사과정을 공표하는 것이 공무상 기밀누설이 될 우려가 있으며, 현행법에 징계에 대한 불복절차가 마련되어 있지 않은 상태에서 징계대상자를 공개하는 것은 가혹한 처사라는 주장이다.

방향에서의 보완이 필요하다. 이런 맥락에서 덧붙여 지적할 것은 재산등록시 누락분에 대한 추가공개가 이루어져야 한다는 것이다.

또한 피부양자가 아닌 자에 대한 재산등록고지거부허용을 철회하여 재산의 편법분산의 통로를 차단할 수 있는 방향에서의 법 개정이 이루어져야 한다.

### 5) 자체감사기구

자체감사기구의 개혁과 관련해서는 가장 먼저 자체감사기구의 독립성을 확보하는 것이 중요하다. 점을 언급해야겠다. 구체적인 방안으로 생각할 수 있는 것은 현재의 감사기구를 기관장 직속으로 그 위상을 변동시키는 것이다. 그렇지 않으면 흔히 거론되는 것으로 감사담당 공무원에 대해 감사직렬화 하여 이들로 하여금 집행부서에 대한 철저한 감사를 실시하도록 하는 방법도 고려해 볼직 하다. 이를 통해 자체감사요원들의 전문성제고와 보다 적극적인 감사활동을 부수적으로 기대할 수 있게 될 것이기 때문이다. 어쨌든기간에 현행의 인사과정에 따라 감사요원의 충원에 있어서 감사대상기구인 집행조직의 요원과의 인사교류방식을 취하는 것은 진지하게 재고할 필요가 있다.

이미 강조한 바와 같이 예방적 부패통제기구로의 개편을 올바른 정향으로 삼는 경우에 자체감사기구의 활성화는 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 이와 함께 감사에 대한 인식의 변화도 수반되어야 할 것이다. 다시 말해서 감사를 통한 비리와 비위의 적발건수 보다는 이것의 시정정도를 중시하여 이에 따른 기관의 평가결과가 산출되는 풍토의 조성이 무엇보다 중요하다.

이 밖에도 감사원의 상위감사기관으로서의 역할과 위상을 확립하는 한편 최고감사집행기관으로서의 성격에 걸맞도록 하는 뜻에서 감사담당공무원에 대한 교체명령권을 부여하는 방안도 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 인사권의 충돌문제가 제기될 것이나 이 문제도 부패 통제라는 과제에 대한 인식을 어떻게 하느냐의 여부에 따라 쉽사리 해결될 수 있을 것으로 판단된다.

## IV. 결 론

지금까지 우리나라의 부패통제기구의 현황과 문제점을 지적하고 이에 대한 개혁 또는 개선방안을 살펴보았다. 최근의 세계적인 추세는 각종 정책에서 국경이 사라지고 있을 뿐만 아니라 내치라는 개념도 도전을 받고 있다. 아울러 지금 우리가 처한 현실은 국내법이 국제기준에 맞지 않으면 그것을 고치도록 압력을 받는 상황을 맞고 있다. 좀더 극단적인 경우에 이르러서는 힘이 약한 나라는 앞으로 군사 무기가 아니라 국제협정이라는 '제도적 톨'에 의해

국가주권을 상실하게 될지도 모른다. 그래서 일부의 논자들은 이제 세계는 선진국들이 자기들의 제도를 다른 나라에 강요하는 ‘제도 제국주의’시대에 접어들었다고 비판하고 있다. 이런 맥락에서 볼 때 반부패라운드(anti-corruption round)에 대한 국제적 관심은 향후 반부패지표가 무역과 외교, 통상 등의 국가간의 교섭과정에서 강력한 변수가 될 수 있다는 전망을 하게 된다. 그러므로 부패통제기구나 제도에 있어서의 개혁이야말로 그 어떤 국정과제에 앞서 추진되어야 할 과제라는 사실을 인지해야 하는 당위가 바로 여기에 있는 것이다. 작금의 세계적인 반부패연대경향이 우리로 하여금 부패문제를 정권차원을 넘어 국가경영차원에서 다룰 것을 요구하고 있다는 점을 함축하고 있다고 볼 때 부패통제기구의 개혁의 필요성에 관해서는 재론의 여지가 없다고 하겠다. 문제는 현행 우리의 부패통제기구 운영의 현주소를 면밀히 살펴면서 여기에서 발견되는 문제가 무엇인지에 대한 진지한 고찰이 필요하다는 점이다. 그리고 아울러 기구운동을 틀지우는 법적인 제도와 정책에 대한 비판적 평가가 병행되어야 할 것이다. 이런 사실을 감안할 때 이 논문에서 제기하고 정리한 문제들이 나름대로 의의를 지니고 있다고 말할 수 있을 것이다. 이러한 문제를 토대로 기구개혁의 방향을 설정하고 이론적인 개혁모델을 설계하고 이에 따른 구체적인 개혁의 청사진이 제시되어야 할 것이다. 그러나 후자의 과제는 또 다른 논의를 필요로 하기 때문에 이 논문에서는 다루지 못하게 되었다. 이 연구의 한계라면 바로 이것이라고 생각한다.

## 참 고 문 헌

- 감사원(1995), 『감사백서 : 지방세합동특별감사』.
- 감사원a(1996), 『1995년도 감사연보』.
- 감사원b(1996), 『감사원민원백서(1993~1995)』.
- 감사원c(1996), 『국정감사자료』, 1996.
- 감사원(1996), 『국정감사요구자료』.
- 강성남(1993), 「관료부패에 대한 한 연구 : 뇌물행위에 대한 개념적 이해의 틀」, 『중앙행정논집』 제7권, 1993. 김해동,
- , 「공무원 부패방지방안과 관련된 예상쟁점과 입법상의 보완책」, 국회 입법조사분석실.
- 김명수(1995), 「자체감사, 이대로 좋은가」, 『감사』, 감사원.
- 김영종(1992), 『부패학 : 원인과 대책』, 숭실대학교출판.
- 김찬수(1995), 『문민정부의 개혁 : 우리의 부패 이야기』, 한줄기.

- 김해동(1991), 「각국의 부패통제 : 법과 기구」, 『서울대행정논총』 제29권 제2호.
- 대검찰청(1995), 『1995년도 국정감사 업무현황자료』.
- 부정부패방지대책위원회(1955), 『국제 반부패활동의 동향』.
- 부정부패방지대책위원회(1994), 『부정부패, 어떻게 할 것인가?』. 법무연수원(1995), 『범죄백서』.
- 오영근(1994), 「공무원 범죄와 양형 : 뇌물죄의 양형을 중심으로」, 한국형사정책연구원 제14회 형사정책세미나 발표논문.
- 윤대범(1993), 「한국관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구」, 서울대 박사논문.
- 이왕재(1995), 「공직자재산공개의 문제점 분석과 정책제언 : 공직자윤리위원회의 운영을 중심으로」, 『상명여대 사회과학연구』 제7호.
- 장일순(1992), 「한국사회의 뇌물행위에 대한 사회학적 원인분석」, 『경희대 사회과학논총』 제10집.
- 전수일(1996), 『관료부패론』, 선학사.
- 전원배(1995), 「미국특별검사제도의 내용과 문제점」, 국회 입법조사분석실.
- 정부공직자윤리위원회, 『1994 연차보고서』.
- 총무처(1996), 『총무처연보』.
- 최병선(1994), 「정치행정비리와 대응방안」, 임종철 외, 『한국사회의 비리』, 서울대 출판부.
- 총무처(1996), 『총무처연보』.
- 황성돈(1992), 『부패사정체계 효율화 방안』, 한국행정연구원.