

## 선순환적 부패통제메커니즘의 구축방향에 관한 연구:

반부패 관점에서 청렴 관점으로의 전환\*

A Study on the Establishment for Virtuous Cycle  
of the Corruption Control Mechanisms:  
Shift from Anti-Corruption Perspective toward Integrity Perspective

이 정 주(Lee, Chung Joo)\*\*

### ABSTRACT

This study was started from awareness of a problem whether the existing corruption control method is the effective strategies to raise the level of integrity in our society or not. Corruption control strategy until now has been regarded an organizing member as a potential corruption actors and relied on post-punishment-oriented regulation. In addition, despite the concept of corruption and integrity is different, We take a similar approach about corruption control in the front-line field.

Under such recognition, I discussed three subjects to derive the desired future direction of corruption control. The first subject is that we can distinguish between the meaning of the anti-Corruption and integrity and interpret the meaning of each. The second subject is that a discussion about what is the appropriate way to control corruption in substantial corruption control scheme which can be classified as a rule-based and value-oriented approach. The third subject is that a discussion about what is a much more useful way between punishment-oriented measures and incentive measures as corruption control method.

The following results were obtained from both theoretical discussions and the survey results in the three subjects.

First, anti-corruption and integrity is possible conceptually separated. Second, a shift from the anti-corruption paradigm which is based post-punishment and regulation to the incentive and value-oriented integrity paradigm is needed as a desirable future corruption control strategy. In other words, through the transition to the paradigm of integrity, I propose that we will have a lot more interested in building a virtuous cycle of corruption control mechanisms that benefit individual, organization, and country when the members our society is to practice integrity.

Key words: Anti-Corruption, Integrity, Corruption Control Mechanisms, Integrity Paradigm, Virtuous cycle

\* 본 연구는 2014년도 한국조직학회 동계학술대회에서 “부패통제전략메커니즘의 구축전략에 관한 연구: 반부패전략과 청렴전략을 중심으로”라는 주제를 가지고 발표한 논문을 토대로 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

\*\* 서울시립대학교 겸임교수/일산농협

## I. 서론

원전비리나 세월호 사태 이후 오늘날 우리사회 특히 공직사회의 주요 화두는 적폐(積弊)라 할 수 있는 부패문제를 어떻게 해결하는가이다. 최근 정부에서도 부패척결을 위해 국무총리실 산하 부패척결단을 만들어 부패척결을 위한 강력한 드라이브를 걸고 있다. 법무부·검찰청·권익위·공정위·경찰청·국세청·관세청 등 관계 공무원 4개팀, 35명으로 구성된 부패척결단은 ‘국민안전 위해 비리’, ‘폐쇄적 직역비리’, ‘국가재정 편취행위’, ‘반복적 민생비리’, ‘사회공동체 공정성 훼손행위’ 등 5대 핵심분야(20개 유형)를 선정하여 범정부 감찰·사정 역량 집중하고 있다(국무총리실 만사소통, 2014. 08. 07자). 이는 공직사회를 통제하는데 있어 처벌의 수준을 높여 부패로 인한 기대이익을 축소하려는 노력의 일환이라 할 수 있다.

하지만 부패행위에 대한 정부의 강력한 처벌에도 불구하고 부패가 지속적으로 발생하고 있는 것이 한국적 현실이다. 그리고 처벌위주의 부패통제정책에 대해 공직자들을 복지부동하게 만들어 국민에게 적극적인 행정서비스를 제공하지 못하게 할 수 있다는 부정적 견해도 있다. 또한 최근 부패의 관심영역이 공공부문에서 민간부문으로 확대되고 있지만, 자율경영이 강조되는 민간부문에서 부패문제를 정부가 적극 개입하여 처벌 위주의 통제전략을 구사하는데 한계가 존재할 것이다.

결국 지금은 정부의 처벌 중심적 부패통제방식이 과연 우리사회의 청렴수준을 높이는데 효과적인 전략인지에 대한 진지한 고민이 필요한 시점이다. 조직인을 성악설에 근거한 잠재적 범죄자로 인식하고 부패가 발생했을 경우 규정에 따른 강력한 처벌로 부패를 효율적으로 근절할 수 있는가의 문제이다.

따라서 본 연구에서는 한국사회의 청렴성 제고를 위해 기존 부패통제방식을 진단하고 향후 바람직한 부패통제전략의 방향성에 대해 탐색적으로 모색해 보도록 한다.

먼저 부패통제전략을 본격적으로 논의하기에 앞서 부패의 지속화 원인을 파악해 보도록 한다. 특히 부패원인에 대한 기존 논의 이외에 최근 국제협약인 유엔반부패협약에서 부패행위를 범죄로 동일시함에 따라 범죄이론인 기회-동기-정당화 모델(Opportunity-motivation-justification model)의 관점에서 부패의 지속화 원인을 좀 더 체계적으로 살펴보도록 한다.

그런 다음 한국사회의 반부패통제전략의 한계점을 통해 본 글의 주요 논점인 향후 바람직한 부패통제전략과 관련하여 세 가지의 세부 주제를 가지고 글을 논의하고자 한다. 첫째, 우리가 일반적으로 부패현상을 통제하는데 있어 반부패(anti-corruption)와 청렴(integrity)이라는 개념을 구분하지 않고 유사한 개념으로 사용하는데 과연 반부패와 청렴이 같은 용어인가? 그리고 만약 구분이 가능하다면 반부패와 청렴의 의미를 어떻게 해석하여 접근할 것인가? 의 논의이다. 둘째, 실질적인 부패통제방식으로는 규정준수에 입각한 접근과 가치 중심적인 접근으로 대별해 볼 수 있는데 이해충돌행위나 윤리적 갈등상황이 빈번히 발생하

고 있는 오늘날 우리사회에서 과연 어떠한 접근이 부패를 통제하는데 유용한 것인가이다. 셋째, 한국부패의 가장 큰 원인이라 평가받는 정치부패(홍콩의 PERC자료)와 민간부문의 부패문제가 이슈화(유엔반부패협약<sup>1)</sup>, OECD 뇌물방지협약, 2013<sup>2)</sup>)되고 있는 시점에서 부패통제의 유인책으로 처벌 중심적 방안과 인센티브 방안이 거론되는데 이들 방안 중 어떠한 방안이 훨씬 더 유용한지에 대한 논의이다. 또한 이론적 논의에서 다룬 반부패와 청렴의 개념 구분, 공직윤리제고방식, 부패통제유인책에 대해 부패 관련 수업을 듣는 학생들을 대상으로 확인적 차원에서의 설문조사를 실시함으로써 이론과 인식에 근거한 선순환적인 부패통제메커니즘의 구축방향을 제시하고자 한다.

## II. 부패발생메커니즘의 이해

### 1. 일반적인 부패의 접근방식

부패의 원인은 부패의 유형과 성격을 어떻게 보느냐에 따라 달라지는데 이에 대한 접근은 크게 개인주의적 접근과 제도적 접근, 환경적 접근으로 분류된다(이정주, 2010; 이정주 2011 재인용).

첫째, 개인적 접근은 부패는 결국 사람이 하는 행위이며, 부패에 개입된 사람의 특정한 품성과 성격, 탐욕 등이 부패를 유도한다는 입장이다. 현재 우리나라에는 반부패에 대한 우수한 제도가 도입되어 있다. 하지만 완벽한 제도가 존재하기 어렵듯이 제도에 대한 허점을 악용하는 사람의 인식이 문제라는 점이다.

둘째, 제도적 접근은 부패현상이 행정규제에서 비롯되는 인허가 및 단속과정, 그리고 행정절차상의 불투명성과 정보제공에 있어 제한성 등 제도적 요인에서 기인하다는 입장이다. 이러한 주장을 뒷받침 할 수 있는 대표적인 이론으로서는 Susan Rose Ackerman(1997)의 기대비용이론과 Robert Klitgaard(1988)의 주인-대리인 이론이 존재한다.

1) '사적 이익을 위한 공권력의 남용'이외에 민간부문의 부패문제를 다룸으로써 부패 범위를 확산시켜 접근하고 있다.

2) 2013년도 OECD뇌물방지협약 이행보고서(40개국)에 따르면 적극적 이행국으로 총 4개국으로 미국, 독일, 영국, 스위스로 나타났다 거의 또는 전혀 이행하지 않는 국가로 총 20개국으로 일본, 네덜란드, 러시아, 스페인, 벨기에, 멕시코, 브라질, 아일랜드, 폴란드, 터키, 체코 공화국, 룩셈부르크, 칠레, 이스라엘, 슬로바키아, 그리스, 슬로베니아, 뉴질랜드, 에스토니아, 한국 등으로 나타났다. 우리나라는 반부패 기구와 감사기관에 정치적 간섭이 문제가 되고 있으며 해외뇌물에 대한 경제적 제재가 부족하며 한국 기업분야의 내부고발자 보호가 제대로 이루어지지 못하고 있기 때문에 평가되었다. 또한 기업들이 뇌물을 주는 것이 범죄에 대해 잘 알지 못하며 많은 업체는 범죄를 예방하거나 알아챌 수 있는 적당한 내부통제가 존재하지 않는 것으로 평가되었다.

Susan Rose Ackerman의 기대비용이론은 부패의 적발확률이 낮고, 적발되더라도 처벌될 확률이 낮고, 처벌의 강도가 낮게 작용할 경우 부패가 만연하다는 것이다. 결국 이러한 논리에 따르면 부패의 적발확률을 높이고, 적발될 경우 반드시 처벌하며, 이에 대한 처벌의 강도를 높게 한다면 부패를 제거할 수 있다는 것이다.

한편 Robert Klitgaard의 주인-대리인 이론은 대리인인 공무원이 독점적 권한이 많고, 광범위한 재량을 많이 갖고 책임감이 경미할수록 부패할 수밖에 없다는 점이다. 또한 최근 Klitgaard의 주장 외에 투명성을 추가함으로써 투명성이 낮을수록 부패할 수밖에 없다는 주장도 제기되고 있다. 일반적으로 건설, 건축, 소방분야, 계약, 인·허가 분야 등의 부패취약분야가 그러한 속성을 지님에 따라 이 분야에 대한 선택과 집중의 부패통제전략을 지속적으로 추진해 나가고 있는 이유이기도 하다.

셋째, 환경적 접근으로 부패가 연고주의와 같은 사회문화적 환경에 기인한다는 입장이다. 특히 연고주의와 같은 사회문화는 우리 몸속에 깊숙이 체화된 오랜 관행이라는 점에서 단편적이고 외형적인 제도상의 방안으로는 해결하기 힘들기 때문에 장기적인 시각을 가지고 반부패정책을 추진해야 한다는 입장이다.

하지만 앞서 제시된 부패원인분석에는 다음과 같은 한계가 존재한다. 첫째 최근 원전비리, 세월호 사건 등과 같은 부패사례들은 특정한 하나의 원인으로 인해 부패가 발생하는 것이 아니라 개인적, 제도적, 환경적인 측면이 복합적으로 연계되어 있기 때문에 종합적인 시각에서 접근할 필요가 있다. 특히 우리사회의 부패행위가 근절되지 않고 오늘날에서도 지속적으로 발생하고 있다는 점에서 부패관행에 대해 관대하거나 정당화 하려는 경향에 대해 좀 더 구체적으로 고찰할 필요가 있다. 또한 과거에는 부패와 범죄를 구분했지만 최근 UN 반부패협약에서 부패를 범죄와 동일시 인식하여 접근한다는 점에서 부패의 발생원인은 범죄발생의 관점도 가미해서 접근해 볼 필요가 있다.

이러한 인식하에 부패의 발생 원인을 종합적이면서 범죄의 관점으로 설명해 볼 수 있는 모형으로 범죄의 기회-동기-정당화 모델(Opportunity-Motivation-Justification model of crime), 일명 사기 트라이앵글(fraud triangle)에 초점을 두어 부패문제를 접근해 보도록 한다.

## 2. 기회-동기-정당화 모델(Opportunity-motivation-justification model)의 관점

기회-동기-정당화 모델(Albrecht et al., 1984; Coleman, 1985; Cressey, 1953)은 범죄가 범죄의 기회, 행동할 동기, 이러한 행태를 합리화하는 정당화가 결합되어 발생한다는 개념에 근거해 있다. 이 모델은 사회 심리적 원인과 화이트 컬러 범죄의 구조적 원인이 밀접하게 연관된 것을 전제로 개인이 범죄에 개입될 수밖에 없는 구조를 설명하는데 유용하다. 부패문제도 범죄가 발생하는 것처럼 발생할 기회(예: 불투명한 구조, 조직의 불합리한 관행), 부패행위에 대한 동기(예: 개인의 탐욕이나 조직 문화적 측면에서 집단이익추구), 그리고 부

패행위에 대한 정당화 정도(자신의 행위에 대해 관행으로 치부하는 정도)에 따라 부패의 심각성 정도가 달리 나타날 수 있다.

### 1) 기회(Opportunity)

기회는 사람의 특정 행위를 하도록 하는 호의적인 환경으로(McKendall and Wagner, 1997, p.626) 부패가 발생할 수밖에 없는 환경적 구조를 의미한다. 부패 기회는 주로 제도의 불투명성과 불합리한 관행구조 하에서 일반적으로 이루어지고 볼 수 있다. 즉 조직의 불투명성으로 부패탐지와 처벌을 회피할 수 있다는 기대감과 불법적이고 비윤리적 행위가 개인이나 집단에서 자연스럽게 이루어지는 환경 등에서 부패기회가 주로 주어진다. 이러한 부패 기회는 조직을 둘러싼 외부적 환경에 의한 측면과 조직 내부문화, 그리고 조직의 업무특성으로 좀 더 구체적으로 구분해 볼 수 있다.

신공공관리하에서의 지나친 성과주의는 성과를 조작함으로써 비윤리적 행위가 발생할 가능성이 높으며 조직이익을 강조하는 집단주의 문화에서는 그러한 성과조작행위가 당연시되며 이를 묵인하는 결과로 부패가 지속될 수 있을 것이다<sup>3)</sup>. 과거 경찰관이 자신이 신고하고 출동하는 사건(중앙일보 2010. 06.29 자), 학교 성적 조작(뉴스앤뉴스 2009. 02. 19자) 및 폭력건수 허위보고 등이 대표적인 예이다. 조직 내부적으로 부산저축은행비리, 원자력 비리 사건과 같이 연고주의와 폐쇄적인 조직문화가 부패의 주요 요인이다(NewDaily, 2011. 05. 10자; Newsis. 2013. 08. 04자).

업무 특성적 차원에서는 조직에서 수행하는 주된 업무의 속성이 독점성이 많고 규제의 속성이 강하면서 재량성이 많을 경우, 투명성이 낮을 수밖에 없을 지닐 경우 부패가 발생할 가능성이 높다고 할 수 있다.

### 2) 동기(Motivation)

동기는 개인이 사회의 강력한 윤리적 통제를 무력화 하게 행동하도록 하는 개성(personality)과 문화적 요인(cultural factors)과 관련된다. 개성과 문화적 요인은 조직적인 맥락에서 동기적 차원으로 설명될 수 있는데 크게 개인적 동기, 집단주의적 동기, 관계적 동기로 설명해 볼 수 있다(Sedikides and Brewer, 2001).

개인동기는 자기 자신의 이익을 배타적으로 극대화하려는 동기를 의미한다(McClintock et al., 1973). 그리고 이러한 동기는 재정적, 물리적 혹은 심지어 심리적인 이익을 포함한다. 집단주의적 동기는 개인이 개인 자신의 이익뿐만 아니라 조직의 편익을 가져다주는 것을

3) Wilks and Zimbelman(2004)은 기업들이 회사수익에 대한 분석가의 예상치에 적합하도록 관리상의 수익을 부적절하게 조작할 수 있음을 경고하였다.

고려할 때 발생하며 조직에 대한 강한 애착과 일체감으로 진전된다. 이에 반해 관계적 동기를 가진 개인은 그들 자신에 이익을 가져다주는 것과 개인이 속한 조직내부의 하위집단인 국(局) 또는 과(課)에 더욱더 관심을 보이며 하위집단과의 일체감을 중시한다.

편익적 관점에서 동기가 개인적일수록 편익을 보는 것은 개인이며, 집합주의적일수록 개인과 조직이며, 관계적일수록 개인과 하위집단이다.

### 3) 정당화(Justification)

정당화는 부패행위에 관여한 개인이 그들의 행위를 합법화하는 논리이다(Ashforth and Anand, 2003; Loebbecke et al., 1989). 정당화 관련 내용으로 인식적 방어메커니즘(cognitive defense mechanism), 자기부합 편견(self-serving biases), 집단내부편견(ingroup biases)에 대한 연구(Chen and Tyler, 2001; Sykes and Matza, 1957; Taylor, 1987)들이 존재하는데 이들 연구들은 집단과 개인이 일반적으로 행위를 둘러싼 애매 모호성을 자기이익에 부합하도록 동기부여를 한다는 개념을 공유한다. 따라서 정당화는 왜 부패한 행위가 정당화 될 수 있는지 혹은 규범에 양해를 구할 만한 예외라는 사실을 명확히 함으로써 부정적인 해석을 막는 믿음이다(Ashforth and Anand, 2003). 정당화는 예견과 회고적인 성격을 지닌다(Coleman, 1985). 예견적 정당화는 일반적으로 개인들이 부패행위에 간여하기 이전에 채택되기 때문에 미래적 속성을 지닌다. 반면에 회고적 정당화는 부패한 행위를 한 이후 개인에 의해 지지되고, 부패행위에 대해 개인들이 먼저 있었던 사례를 들기 때문에 방어적인 경향이 있다(Ashforth and Anand, 2003; Lerner and Tetlock, 1999).

특히 조직부패와 관련된 대부분의 정당화는 좀 더 의도적이며 계산적이기 때문에 예견적이다. 그러므로 개인은 전형적으로 부패에 참여하기 이전에 그들 자신에게 이익을 주는 행위를 정당화한다(Wilks and Zimbelman, 2004).

정당화 방식으로는 크게 합리화(rationalization), 사회화(socialization), 의식화(ritualism)가 존재한다(Aguilera, R. V & Vadera, A.K, 2008).

합리적 정당화는 개인이 자신의 행위로 인해 직접적인 희생이 존재하지 않기 때문에 범죄가 아닐 수 있다고 주장하면서 자신들의 행위를 정당화하는데 사용된다. 또한 합리적 정당화를 사용하는 개인은 그들의 행위를 불법적인 것으로 규정하는 법규가 존재하지 않으며, 존재하더라도 시대에 맞지 않아 실효성이 없다고 보아 법규 적용에 냉소적인 반응을 보임으로써 해당행위가 범죄가 아님을 주장한다. 사회적 정당화는 개인이 그들의 행태를 집단이 이익을 위해 필요한 것으로 정당화할 때 발생한다. 이러한 정당화를 사용하는 개인은 그들의 비윤리적 행위가 전체적으로 다른 집단이나 사회에 해를 가한다고 할지라도 그들 집단의 생존을 위해 필요하다는 이유를 제시한다. 마지막으로 의식적 정당화는 ‘모든 사람이 그렇게 한다’라는 인식으로 그러한 행위를 하지 않을 경우 오히려 개인이 사회적으로 비난을

받는다는 시각이다. 이러한 정당화 이유를 사용하는 개인은 그들이 다른 사람의 기대에 반하는 행동을 할 경우 왕따와 같은 불이익을 당하여 어쩔 수 없이 다른 사람의 기대에 맞게 행동한다고 본다.

이처럼 부패행위가 가능하게 하는 기회 차원과 윤리적 통제를 무력하게 하는 동기차원, 부패한 행위에 관여한 개인의 행위를 합법화 하는 정당화 차원이 어떻게 결합되느냐에 따라 부패의 수준이 달라질 수 있다.

특히 기회-동기-정당화모델에 비추어 과거부터의 부패통제 접근방식은 주로 한국사회에서 부패라는 것이 선진국으로 나아가는데 암과 같은 부정적인 존재로 인식되어 부패가 발생할 기회와 부패를 통한 사익추구행위를 원천적으로 차단하고 근절하는 처벌위주의 통제 방식으로 작동하고 있다. 문제는 발생한 부패가 어떻게 보면 기관들이 조직구성원들에 윤리적 책무를 다하도록 스스로 노력하지 못한 부분이 상당수 있음에도 단순히 개인적인 문제로 치부하려는 분위기와 부패 당사자는 남들도 다 부패한데 나만 재수가 없이 걸렸다는 인식이 우리사회에 사실상 존재하고 있기 때문에 부패통제효과가 반감되고 있다. 이러한 현상을 좀 더 개선하기 위해서는 부패통제 접근방식의 사고전환이 필요하다. 개혁이 성공하기 위해서는 개혁의 대상자가 주체가 될 수 있게 해야 성공하는 것처럼 부패통제에 대한 접근도 기존의 타율적인 통제에서 자발성을 강조하는 관점변화가 요구된다.

또한 최근에 UN반부패협약과 같이 국제사회에서 부패문제를 공공부문에서 민간부문으로 확대하여 접근하고 있는 시점에서, 수많은 민간기업의 부패행위에 대해 국가가 적극적으로 나서서 처벌하기에 한계가 존재할 수밖에 없는 현실을 고려해 볼 때 민간기업 스스로 윤리 경영을 실천할 경우 인센티브를 제공하는 부패통제방식이 바람직할 것이다. 즉 기회-동기-정당화 관점에서 공공부문이든 민간부문이든 기관차원에서 청렴할 수밖에 없는 분위기를 만들고 청렴을 실천하는 것이 나에게 이익이 되고 조직에게 이익이 되게 함으로써 모든 구성원에게 청렴한 행위가 정당화 될 수밖에 될 수 없는 선순환적인 부패통제메커니즘 구축이 필요한 시점이라 할 것이다.

### Ⅲ. 반부패 및 청렴 개념분석을 통한 부패통제메커니즘의 구축방향<sup>4)</sup>

#### 1. 한국사회의 반부패통제전략의 특성

부패통제전략은 부패의 원인을 진단하여 부패를 근절하기 위한 방향성을 설정하는 것이

4) Ⅲ. 부패통제메커니즘의 이해에서 1. 한국사회의 반부패통제전략의 특성부분과 2. 반부패·청렴의 개념분석을 통한 부패통제전략은 김은경·신동준·이정주·이선중(2015: 296-303)에서 연구목적에 맞게 재인용하였다.

다. 이러한 전략유형으로 부패행위의 통제시점에 따라 사전·사후통제방식으로, 부패통제 주체에 따라 내·외부통제전략으로, 부패통제방식에 따른 직·간접 전략으로, 부패발생원인 또는 발생수준에 따른 개인, 제도(조직), 문화적 전략으로, 부패통제수단에 따라 처벌중심의 부정적 전략·인센티브 중심의 긍정적 전략 등으로 분류해 볼 수 있다.

선행연구에 따르면 김해동·윤태범(1994)은 부패 범죄를 직접 통제하는 것보다 부패개입의 기회와 동기를 감소시키고 부패비용의 증가와 부패에 대한 저항의 유인책을 증가시키는 간접적인 통제전략을 제시하면서 간접적인 통제방식이 보다 효과적이라 보았다. 전수일(1996)은 문화적 전략으로 의식개혁, 권익주의 추방, 행정권력 문화 척결을 부패통제의 주요 전략으로 제시하고 있다. 이영균(2004)는 기존 부패통제전략과 관련된 선행연구를 통해 청렴실천에 대한 인센티브를 활용하는 방식보다 대다수 부패발생동기가 부패행위로 인한 기대 이익이 비용보다 높기 때문에 발생함으로써 처벌의 강도를 강하게 하는 것이 부패통제의 주요 전략으로 보았다. 또한 강제상(2008) 외는 부패발생의 주요 요인이라 할 수 있는 재량권 행사에 대한 감시감독의 철저와 부패행위에 대한 적발확률과 처벌의 강도를 높이는 것이 부패를 통제하는 주요 전략이라고 보았다. 전반적으로 기존 부패통제전략이 네거티브(negative) 관점에서 부패를 하지 못하게 하는 구조의 중요성을 언급했다.

한편 학자들이 제시한 통제전략에 따른 국가차원의 반부패 노력에도 불구하고 국제사회에서 평가받는 우리사회의 반부패 청렴수준(CPI: Corruption Perceptions Index)은 지난 4년간(2011~2014) 지속적으로 하락 또는 정체세를 보이고 있는 것이 현실이다. 국제투명성기구(TI, Transparency International)의 '14년도 부패인식지수는 100점 만점에 55점으로 조사대상국 175개 국 중 43위를 차지하였다. 이러한 결과는 점수로 보았을 때 70점대가 사회가 전반적으로 투명하며, 50점대가 절대부패로부터 벗어난 정도로 해석되는 것을 비추어 우리사회의 청렴도는 절대부패로부터 벗어난 정도로 해석될 수 있다. 그리고 순위로 보았을 때 전년도(2013년도) 대비 점수는 동일하며 지난해 46위에서 43위로 소폭상승 했으나 2014년도 평가에서는 우리나라보다 상위에 있었던 국가가 조사대상에서 제외(ex. 세인트루시아, 브루나이)되거나 점수하락(ex. 몰타)으로 실질적인 진전을 가져왔다고 평가하기 힘들다(뉴스라이어, 2014. 12. 3자, 한국투명성기구, 2014년 국가별 부패인식지수(CPI)발표). 특히 OECD 가입 34개국 중 지난해와 동일한 27위로 하위권에 머물며, OECD 평균(69.2점)에 비해 14.2점이 낮은 것으로 나타났다. 이는 2013년도 우리나라와 OECD 청렴도 평균 차이인 13.6점보다 소폭 증가함에 따라 청렴에 대한 노력이 더욱 필요한 것으로 파악되었다.

왜 이처럼 한국사회의 부패가 근절되지 않고 지속화 되는 것일까?

이에 대해서는 여러 가지의 이유가 있겠지만 최근 원전 비리와 관련된 신문보도를 보며 대략적인 이유를 알 수 있다. 신문보도에 의하면 “원전 비리와 고장은 지난 1978년 고리 원전1호기가 처음 도입된 후 해마다 반복되고 있다. 정부는 매번 재발방지 대책을 내놓고 관련자를 문책했지만 제대로 된 효과를 거두지 못했다. 오히려 더 끓고 있는 실정이다”라고



평가하고 있다(뉴스토마토, 2013.11.06.자, 원전 비리 그 후... 반성없이 땀질처방 급급).

또한 부패통제전략과 관련하여 역대정부의 반부패정책에 대한 평가(한국투명성기구, 2012)를 보면 부패사건이 발생하면 관련자를 수사하여 처벌하고 그 후 관계기관에서 대책을 발표하는데 문제는 시간이 흐르면서 다시 진일보된 형태의 부패가 발생하고 또다시 대책을 발표하는 등 대중요법적인 처방에 그쳐 지능화된 부패구조에 대한 선제적 부패통제전략 미흡한 실정이다. 그리고 불합리하거나 부조리한 조직문화에 대한 고려 없이 단기적 시각에서의 법률이나 제도에 치중함으로써 제도적 형식주의에 빠져 반부패 청렴정책의 실효성이 반감되어 온 점이 지적될 수 있다.

이러한 사실을 종합해 보건대 한국사회의 부패통제전략을 보면 첫째 통제 시기적 관점에서 부패를 막기 위한 사전예방적인 측면보다 부패가 발생한 이후 사정중심의 사후처벌적인 통제전략에 치우치는 경향이 높다는 데 있다는 점이다. 둘째, 장기적 관점에서의 청렴성, 책임성 등과 같은 공직가치에 대한 함양보다 주로 단기적인 제도중심의 개선방안에 치우친다는 점이다. 문제는 제도중심의 방식은 교묘해지고 지능화 되는 부패를 막는데 한계가 존재하기 때문에 제도적 실효성이 떨어질 수밖에 없는 여건이다. 셋째, 공직자를 바라보는 통제의 방식에서 공직자를 부패를 저지르는 잠재적 범죄자라는 인식으로 법에 근거한 처벌중심의 통제메커니즘 방식에 치중함으로써 자발적인 청렴문화 형성을 저해하여 부패통제의 효과가 반감되는 측면이 있다. 따라서 한국사회의 부패통제전략을 장기적 관점에서 사전 예방적이면서 조직구성원에게 자발적으로 청렴을 실천하도록 하는 정책방안 마련이 필요할 것이다.

## 2. 반부패·청렴의 개념분석을 통한 부패통제전략

### 1) 반부패와 청렴의 개념은 구분될 필요가 있지 않을까?

일반적으로 부패(腐敗, Corruption)라는 의미는 ‘썩어서 무너지다’ 또는 ‘함께 무너지다’는 의미를 지닌 것으로 부패행위를 할 경우 개인뿐만 아니라 개인이 속해 있는 사회, 더 나아가 국가까지도 함께 파멸시키는 의미를 지닌다. 최근 원전비리나 세월호 사태는 우리사회의 관행화된 부패고리가 우리에게 어떠한 결과를 초래하는지 알 수 있게 한 대표적인 사례라 할 수 있다.

이처럼 부패 고리를 끊어내기 위해서는 결국 반부패 또는 청렴에 대한 노력이 중요하다고 할 수 있다. 일반적으로 부패와 청렴을 동전의 양면으로 인식하고 부패에 반대하는 것, 또는 부패하지 않는 것이 곧 청렴이라는 의미로서 반부패와 청렴의 의미를 거의 구분하지 않고 동일한 의미로 사용하기도 한다.

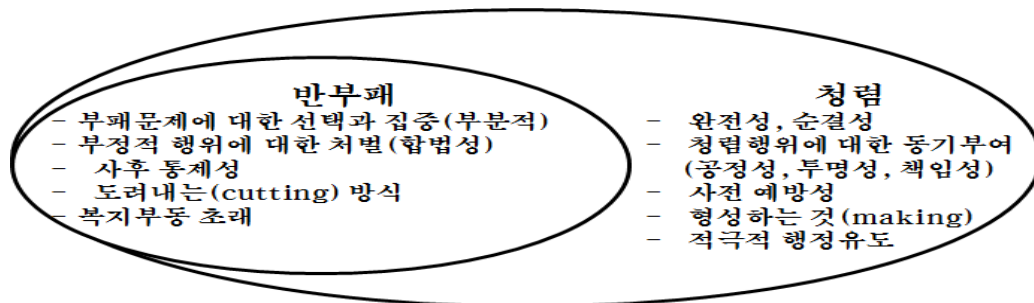
하지만 반부패(anti-corruption)의 개념과 청렴(integrity)이라는 개념은 용어자체에서의

의미론적 측면과 부패를 바라보는 시각 차이로 구분해 볼 수 있다(이정주·이선중, 2015: 121 재인용).

반부패(anti-corruption)의 의미는 부패척결(腐敗剔抉)과 관련된 것으로 썩어 있는 부분을 도려낸다는 것으로 일반적으로 부패가 발생했을 당시 해당 문제에 대해 선택 및 집중의 원칙에 의해 대응하는 방식으로 우리사회에 퍼져 있는 부패문제를 완전하게 해소하는 의미까지 포괄하고 있다고 하기는 어렵다. 이에 반해 청렴(integrity)은 영문의 어원대로 완전무결성 또는 순결성으로 주어진 부패문제에 일 대 일 방식으로 단편적으로 대응하는 반부패 의미를 포괄하면서 좀 더 확장된 개념이라 할 수 있다. 그리고 반부패는 주로 공직가치<sup>5)</sup> 중 합법성에 위반한 행위에 대해 처벌적이면서 사후통제적 측면이 강한 반면, 청렴은 반부패라는 의미보다 더 넓은 개념으로 공직자가 지녀야 할 긍정적 가치로서 투명성, 공정성, 책임성 등을 포괄한 개념으로서 미래지향적이며 사전예방적인 성격이 강하다고 할 수 있다<sup>6)</sup>.

조직구성원들의 정책순응의 측면에서도 반부패는 우리사회의 부조리한 관행 또는 환부를 도려내는 의미의 성격으로 이를 개혁하는데 거센 저항이 예상되는데 비해 청렴은 우리사회가 나아가야 할 가치로 여러 주체들 서로 상호신뢰와 협력으로 좋은 정부를 만들어가려는 의미가 강해 정책순응이 높다고 할 수 있다.

〈그림 1〉 반부패개념과 청렴개념과의 관계



그리고 행정이 합목적성 보다 합법성이 중시될 수밖에 없는 공직사회현실에서는 지나친 처벌위주의 반부패 통제정책은 오히려 공직자들을 복지부동 하게 만들어 국민들에게 적극적인 서비스를 제공하지 못하게 할 수 있다. 국민에게 적극행정을 강조하는 현대행정에서는

5) OECD 국가들이 선정한 핵심공직가치로는 중립성(24개국), 합법성(22개국), 청렴성(18개국), 투명성(14개국), 효율성(14개국), 평등성(11개국), 책임성(11개국), 정당성(10개국)이 논의되고 있다(출처: <http://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf>).

6) 오늘날에는 ‘사적이익을 위한 공권력 남용’이라는 협의의 개념에서 탈피해 공공재산에 손해를 입히는 행위 등 공공의 이익을 침해하는 행위까지 부패행위로 범위를 설정하여 정의하는 경향이 있다. 이러한 부패개념의 확대는 최근 신공공관리 또는 거버넌스에서 논의하는 행정의 책임성, 투명성, 공정성의 개념을 포괄하는 개념으로 파악할 수 있다.

공직자들 스스로 청렴한 행위를 적극적으로 할 수 있도록 청렴 의미에 입각한 부패통제방안이 바람직할 것이다.

〈표 1〉 반부패·청렴의 개념분석을 통한 부패통제전략

	부패통제전략	
	반부패 개념	청렴 개념
공직윤리 제고방식	규정준수형	가치중심형
부패통제시기	사후적	사전예방
행정이념	합법성	투명성, 공정성, 책임성
통제범위	부분성	완전성
통제수단	처벌중심(negative)	인센티브 중심(positive)
조직인	X 인간관	Y 인간관
추진방식	타율성	자율성
대표적인 정책	원스트라이크 아웃 부패징계처벌수준 강화	공직자 행동강령, 청렴교육

## 2) 공직윤리제고방식으로 규정준수에 입각한 접근과 가치 중심적인 접근 중 어떠한 것이 적절할까?

한편 반부패와 청렴은 공직윤리를 제고하는 방식에서도 차이가 존재한다. 반부패는 주로 규정 준수에 의한 접근으로, 청렴은 가치 중심적 접근으로 구분해 볼 수 있다. 물론 실제로 두 가지 접근을 엄격히 구분하여 공직청렴도를 높이기는 어렵다. 정부는 공직자가 환경에 맞게 스스로 개인적 청렴성을 가지고 그에 따라서 행동하기를 기대함과 동시에 공직자가 그들이 행정적 결정을 내리는데 규정과 규제를 준수하길 기대하기 때문이다.

하지만 공직청렴도를 높이기 위해 문서화된 규정과 제도화된 관행, 그리고 그러한 것을 위반 시 처벌을 행하는 규정중심의 접근과 청렴성에 기반 한 가치 중심적 접근으로 범주화해 볼 수는 있다(Scott & Leung, 2012; OECD/PUMA, 2006; 이정주·이선중, 2015: 122 재인용).

규정 준수에 의한 접근은 공직자의 재량행위가 부패를 일으키는 주요 원인으로 작동하기 때문에 이에 대해 제한을 가해야 하는 점을 강조하고 있다. 이러한 특성은 다음과 같다. 첫째, 법률로부터 도출되는 규정과 규제는 공직자에 의해 취해질 수 있는 적절한 행동과정의

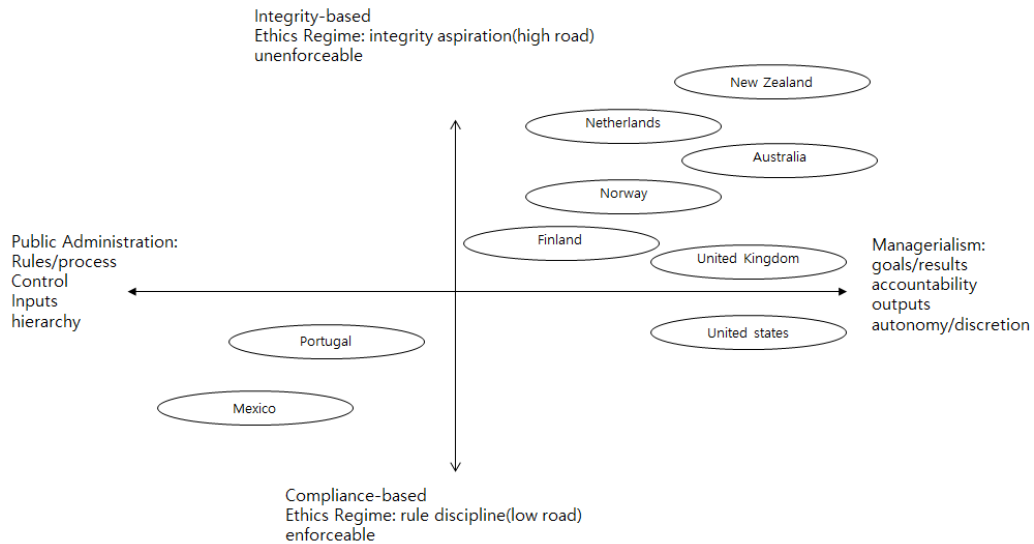
주요 원칙이 되어야만 한다. 둘째, 공직자는 조직의 청렴성을 보호하고 부패관행의 기회를 줄이기 위해 제한된 개인적 재량을 지녀야만 한다. 셋째 규정준수에 의한 접근은 비용적 관점에서 효과적이지 않을 수 있지만 규제가 적절하게 이루어지고 관리된다면 공직자는 관료 부패를 감소시키고 관료부패와 관련하여 발생하고 있는 경제적·정치적·사회적 비용을 낮은 수준으로 이끌 수 있다는 것이다.

이에 반해 가치 중심적 접근은 공직자의 재량을 제한하기 위해 만든 규정과 규제의 실행 가능성과 효과성에 대한 의구심을 전제로 한다. 가치 중심적 접근은 다음과 같은 성격을 지닌다. 첫째, 공직자는 그들의 조직 내에서 규범과 가치 내에서 적절한 행동인지를 결정할 수 있는 도덕적인 강령을 지녀야만 한다. 둘째, 공직자는 그들이 법률, 규정과 규제에 의해 구속받지 않는 환경 하에서 공직정신을 기반으로 하여 도덕적 선택을 할 수 있는 충분한 개인적 재량을 누릴 수 있어야 한다. 셋째, 가치에 기반 한 접근은 규정이 모든 경우의 수를 다룰 수 없기 때문에 필요하다. 넷째, 가치에 기반 한 접근은 규정을 만들고, 모니터링 하고, 집행하는데 소요되는 행정적인 시간과 비용을 줄이기 때문에 효율성이 높다.

이들 두 가지 접근과의 관계를 놓고 볼 때 특히 한국사회에서는 공직자를 믿고 스스로 청렴을 적극적으로 실천할 수 있게 하는 가치중심적인 접근보다 부패가 심각하다는 국내외적인 평가로 공직자를 잠재적인 부패행위자로 보고 규정준수에 입각해 부패를 통제하는 관점이 강하다고 할 수 있다. 이러한 관점에는 한국사회에서 법적용에 있어 지위고하를 막론하고 무관용원칙(zero-tolerance)이 준수되지 못함을 지적하면서 이러한 법원칙이 제대로 적용된다면 학습효과에 의해 부패가 상당부분 근절될 것이라는 주장으로 상당한 설득력을 지닌다. 하지만 법적용을 받는 사람의 입장에서 보면, 법제도적 관점에서 부패행위에 대한 처벌규정은 공직자에게 좀 더 조심하고 경각심을 가질 수 있게 하지만 공직자 스스로 청렴의 개념을 부패행위를 하지 않는 합법성 이외에 책임성이나 공정성 확보를 위해 적극적으로 실천하자는 의미까지 확장해서 인식할 가능성이 낮을 수 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

OECD 9개국을 대상으로 분석한 OECD/PUMA(1996)자료에 의하면, 막스 웨버의 관료제에 근거한 전통적 방식(규정, 규제 중시)보다 최근 신공공관리 방식(자율성, 재량 중시)을 추구하는 국가가 9개국 중 7개 국가로 많으며 이들 중 미국을 제외한 6개 국가(뉴질랜드, 네델란드, 오스트레일리아, 노르웨이, 핀란드, 영국)가 청렴가치에 기반한 가치중심적 윤리전략을 추구하고 있으며 이들 국가는 청렴선진국으로서 규정준수형 국가(포르투갈, 멕시코)의 청렴도보다 훨씬 더 높다고 할 수 있다.

〈그림 2〉 국가별 공직윤리제고방식



출처: OECD/PUMA(1996), Ethics in the Public Service, p.34.

특히 홍콩의 부패통제메니즘이 변화하고 있다는 것에 주목해 볼만하다.

부패방지위원회가 출범할 당시 반부패에 대한 벤치마킹의 대상국가 이었던 홍콩의 부패 방지통제는 제도차원의 규정 중심 방안이었다.

하지만 홍콩이 중국으로 반환된 이후 인사와 관리관행에 있어 다음과 같은 윤리적인 문제가 부각되기 시작했다. 첫째, 홍콩이 중국으로 반환되기 이전에 공직을 지배했던 관료의 경우 퇴직 이후 홍콩을 떠나고 그 자리는 현지사람으로 채워졌는데 그들은 일찍 퇴직해서 기업부문으로 이동하려는 경향이 많아 과거보다 훨씬 더 크게 잠재적인 이해충돌의 문제가 부각되었다. 홍콩에서도 퇴직 후 취업제한제도가 있지만 실제로 공직에서 퇴직 이후 직무와 관련한 민간기업의 재취업은 연기된 이익(deferred advantage)으로 나타날 가능성이 높아졌음에도 이에 대한 이해충돌이 있었다는 것을 입증하기 어려운 한계가 나타났다.

둘째, 신자유주의 영향으로 1997년 이후 전직 기업인인 출신인 관료가 정부에 민간부문의 기법을 도입하거나 공직을 구조 조정하여 정부를 효율적으로 운영하고자 하였지만 상당수의 계획이 목표대로 충실히 이행되지 않았으며, 특히 정부가 적극적으로 추진했던 외주(contracting-out)와 같은 일부 영역에서는 이전 보다 정부가 조달과정을 제대로 통제하지 못하여 부패가 발생하는 결과가 초래되었다. 또한 신공공관리하에서 사적 영역과의 연계는 부패의 기회를 가져올 개연성이 높지만 공무원이 실질적인 이익을 받았는지를 입증하는데 법적인 어려움이 존재하였다.

이에 따라 홍콩 정부는 윤리적 논쟁을 규정중심의 방안을 뛰어넘어 가치 중심의 윤리성 확보에 대한 중요성을 강조하게 되었다. 지금 홍콩은 과오를 적발하고 나쁜 행위에 대해 처

벌하는 것보다 바람직한 공직가치로서 좋은 행위를 할 수 있게 하는 방식에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

이러한 사실을 근거해 신자유주의가 지배하는 국제사회에서 청렴 선진국은 규정준수적인 접근보다 가치 중심적 접근으로 나아가고 있음을 알 수 있다. 그러한 점에서 우리나라의 부패통제패러다임이 규정에 입각한 처벌 중심에서 공직자 스스로 국민을 위해 적극적이고 책임행정이 가능하도록 가치중심의 부패통제패러다임으로의 전환 노력에 대한 본격적인 논의가 필요한 시점이라 할 수 있다.

### 3) 부패통제유인책으로 처벌 중심과 인센티브 중심 전략 중 어떠한 것이 적절한 것인가?

일반적으로 지금까지의 부패에 대한 개념은 공공부문의 공직 중심 정의가 주요한 흐름으로 파악된다. 세계은행(World Bank)은 부패를 “사적 이득을 위한 공적 직위의 남용(the abuse of public office for private gain)”이라고 정의하고 있다. 동시에 국제투명성 기구에서도 부패를 사적 이득을 위한 위임된 권력의 남용(the abuse of entrusted power for private gain)으로 공직 중심의 개념 정의를 하고 있다. 우리나라의 「부패방지및국민권익위원회설치와운영에관한법률」에도 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 공공기관의 예산낭비행위로 규정하고 있어 현행법상의 부패의 개념도 공직 중심적 정의라 할 수 있다.

하지만 민간부문의 부패가 증가하고 이러한 부패가 국가경제에 상당한 영향을 미침에 따라 경제협력개발기구(OECD)는 부패의 개념을 “사적 이득을 위한 공적 혹은 사적 직위의 남용(abuse of public or private office for personal gain)”으로 부패를 정의하여(OECD, 2008: 22) 공공역역의 부패 이외도 사적 직위를 이용한 부패행위까지도 부패의 개념을 확장시켜 접근하려는 노력이 있다. 또한 반부패국제협약 중 가장 대표적인 UN반부패협약에서는 부패개념정의에 대한 노력보다 부패행위범위에 대한 관심을 두었다. 부패행위에 대한 범위로 공공부문뿐만 아니라 민간부문의 부패방지를 위한 국가의 의무와 노력을 규정(제12조)하고, 민간의 뇌물수수과 횡령을 범죄로 규정(제21~22조)하는 등 부패의 범위를 사적 영역으로 까지 확장시켜 민간부문의 부패방지노력이 중요함을 강조하고 있다.

2013년도 PERC 아시아 국가 부패지수에 따르면 민간부문이 아시아 17개국 중 16위를 차지할 정도로 최하위의 평가를 받고 있다. UN반부패협약에서는 공공부문 이외에 민간부문까지 확대하여 부패의 범주로 파악하여 이에 대한 대응을 촉구하고 있어 민간부문에 대한 적극적인 정책적 접근이 필요한 시점이다 실제 최근 우리의 실생활에서도 민간부문의 부패 문제에 대한 접근 변화가 일어나고 있다. 공익신고자 보호제도로 인한 민간의 윤리경영의 중요성, 원도급자와 하도급자의 부당하거나 불공정한 거래를 규제하는 하도급 관련규정 등은 민간의 영역이라 할지라도 공익적 차원에서 국가의 관리감독권한이 증가하고 있다.

하지만 민간영역의 핵심적 가치는 시장주의에 입각한 자율성이다. 국가가 적극적으로 개입할 경우 민간의 자율 경영이나 시장경제의 위축 등 부작용의 우려로 민간의 청렴, 반부패, 윤리경영에 개입하기 힘들다. 또한 국가가 기업내부, 기업과 기업 간에 발생하는 모든 부패를 적발하여 처벌하기 어려운 것이 현실이다.

따라서 민간분야의 부패를 통제하는데 정부는 청렴·윤리경영을 실천하여 사회적 책임을 준수하려는 기업에게 정부차원의 다양한 인센티브 정책을 간접 지원함으로써 민간부문의 청렴문화풍토를 조성시키는 것이 현실적으로 바람직할 것으로 판단된다.

또한 정치부문의 부패통제전략도 마찬가지 일 것이다. 정치부패의 발생 원인을 앞서 제시한 기회-동기-정당화 이론에 따라 다음과 같이 분석해 볼 수 있다. 먼저 기회 요인으로 우리의 정치는 돈이 많이 드는 고비용 구조이기 때문에 부패가 발생할 소지가 높다는 점이다. 또한 선거를 하는데 돈이 많이 들기 때문에 주변 사람의 도움 즉 스폰서가 생길 수밖에 없으며 이들 스폰서는 지원했던 선거 후보자가 당선된 이후 지원에 대한 대가로 정치인에게 각종 청탁을 할 동기가 높고, 당선자는 청탁을 들어주는 대가로 추가적인 뒷거래가 발생할 소지가 높은 상황으로 전개된다. 즉 부패한 행위로부터 얻게 되는 기대이익이 그러한 행위로 인해 치르는 기대 비용보다 더 크다는 점에서 가능하다. 더 나아가 이러한 부패행위에 대해 대다수 사람들이 다 그렇게 하는데 나만 그렇게 하지 못하면 바보라는 인식 등과 같은 정당화 요인이 부패를 유발 및 지속화 시킨다고 볼 수 있다.

결국 정치현실에서는 선거자금의 많이 소요되며 이러한 자금확보와 관련하여 다소 청렴 가치가 부족한 사람이 당선이 되는 여건이며, 후보자의 청렴성이 당선에 별 도움이 되지 않는다고 할 수 있다. 그러다 보니 부패의 유혹으로부터 벗어나기 힘들며, 아무리 반부패에 입각한 강력한 통제에도 불구하고 정치 비리사건이 지속적으로 증가할 수밖에 없다는 점이다.

고비용 저효율의 선거관행을 막고 정치의 청렴성을 제고함과 동시에 주민신뢰를 확보하기 위해서는 기존에 주로 활용했던 처벌 중심의 부패통제 패러다임이 정치현실을 반영하지 못하여 다른 각도에서 부패통제 접근의 필요성이 제기될 수 있다.

구체적으로 청렴실천이 당선에 도움이 될 수 있게 정치인의 욕구를 충족시키는 것이 하나의 방안일 것이다. 부패정치인을 적발·처벌하는 것에 국한하지 않고 정치인을 대상으로 객관적이고 공정한 청렴평가 지표 마련을 통해 평가하고, 평가결과를 공개하여 정당공천 시 청렴한 정치인을 우대를 하거나 지역주민이 선거 시 청렴한 인물에게 투표를 많이 할 수 있게 선순환적인 청렴 메커니즘을 형성시킨다면 정치인들도 청렴에 대한 중요성을 인식하고 이를 실천하려고 하는 방향으로 자연스럽게 나아갈 것이다.<sup>7)</sup>

7) 선거후보자의 선거관리위원회는 후보자 자신의 직업, 학력, 경력뿐만 아니라 재산, 병역사항, 전과기록, 최근 5년간의 세금납부 체납실적 등 후보자 정보공개 자료가 게재된 책자형 선거공보를 매 세대에 발송하고, 선거기간 중 선거관리위원회의 홈페이지에 게시하여 후보자 자질을 검증하게 하고 있다.

### 3. 부패통제메커니즘 접근방식에 대한 인식분석

지금부터는 앞선 부패통제메커니즘 접근방식(반부패와 청렴의 개념구분, 공직윤리제고방식, 부패통제유인책에 대한 이론적 논의)에 대해 부패 관련 수업을 듣는 학생들로 S대학교 학부학생과 K대 사회교육원생을 대상으로 설문조사를 실시해 보았다.

학부생의 경우 젊은 층의 인식을 반영할 가능성이 높다는 점과 사회교육원생은 중·장년 층의 인식을 반영할 가능성이 높으며 대다수 직장인으로 공무원이외에 회사원, 은행원 등 다양한 직업군으로 구성되어 다양한 인식이 반영될 가능성이 높다고 판단하여 선정했다.

설문은 2015년 11월 30일에서 12월 4일까지 일주일 동안 이루어졌으며, 총 110부(학부생 70명, 사회교육원생 40명)를 배포하여 101부(학부생 66부, 사회교육원생 35)를 회수하였으며, 그 중 분석에 적합지 않은 6부를 제외한 95부를 대상으로 분석을 실시하였다<sup>8)</sup>.

#### 1) 반부패와 청렴의 개념

##### (1) 개념구분 여부

설문조사결과 반부패와 청렴의 개념에 대해 상대적으로 “구분할 수 있는 개념이다(72명, 75.8%)”가 “유사한 개념으로 구분하기 어렵다(23명, 24.2%)”의 의견보다 높아 개념 구분이 가능한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 반부패와 청렴의 개념 구분 여부

개념구분 여부		빈도	퍼센트
반부패(Anti-corruption)와 청렴(Integrity)의 개념의 구분여부	유사한 개념으로 구분하기 힘들다	23	24.2
	상대적으로 구분할 수 있는 개념이다	72	75.8
	합계	95	100.0

이러한 검증방식의 특성을 보면 범죄경력 등은 주로 negative에 의한 개인의 자질문제에 초점을 두고 있지 후보자의 긍정적인 측면에 대한 부분이 제외되어 있다. 따라서 유권자의 선택의 폭을 넓힌다는 점에서 공신력 있고 권위 있는 청렴상을 수상한 경력이 있을 경우 이에 대해 유권자에게 공지함으로써 후보자의 청렴에 대한 노력에 대해 주민들이 판단할 수 있는 기회를 확대할 필요가 있을 것이다 (반부패시스템연구소, 2014).

- 8) 조사대상자의 일반적인 특성으로 조사대상자 95명 중 남성 65명(68.4%), 여성 30명(31.6%)을 차지함으로써 남성의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 연령별로 20대 63명(66.3%), 40대 11명(11.6%), 50대 이상 11명(11.6%), 30대 9명(9.5%), 10대(1.1%)순으로 나타났다. 공직자의 해당유무에 따라 일반 응답자(공직자 제외) 70명(73.7%), 공직자(공무원, 공직유관단체포함) 25명(26.3%)을 차지하여 일반응답자의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.



## (2) 개념이 지니는 의미

반부패와 청렴의 개념 구분이 가능하다고 응답한 사람(72명)을 대상으로 반부패와 청렴이 지니는 의미에 대해 분석해 보았다. 분석결과 반부패개념으로 “부패문제해결에 있어 선택과 집중(부분적인) 느낌이 강하다(65명, 90.3%)”, “부패근절에 있어 처벌의 느낌이 강하다(71명, 98.6%)”, “사후통제적 느낌이 강하다(65명, 90.3%)”, “뭔가를 도려내는(Cutting) 느낌이 강하다(71명, 98.6%)”, “부패근절을 강하게 추진할 경우 공직자가 복지부동할 가능성이 높다(59명, 81.9%)”는 의견이 주류를 이루었다.

이에 반해 청렴개념으로 “부패문제해결에 있어 완전성, 종합성의 느낌이 강하다(64명, 88.9%)”, “부패근절에 있어 동기부여의 느낌이 강하다(63명, 87.5%)”, “사전예방적 느낌이 강하다(61명, 84.7%)”, “뭔가를 형성(making)하는 느낌이 강하다(66명, 91.7%)”, “부패근절을 강하게 추진할 경우 공직자의 저항감을 최소화하여 적극적 행정을 하게 할 가능성이 높다(56명, 77.8%)”는 의견이 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 반부패 청렴의 개념의미 비교

구분			빈도	퍼센트
부분적 해결 대(對) 종합적 해결	부패문제해결에 있어 선택과 집중(부분적인) 느낌이 강하다	반부패 개념	65	90.3
		청렴 개념	7	9.7
		합계	72	100
	부패문제해결에 있어 완전성, 종합성의 느낌이 강하다	반부패 개념	8	11.1
		청렴 개념	64	88.9
		합계	72	100
부정적인 시각 대(對) 긍정적인 시각	부패근절에 있어 처벌의 느낌이 강하다	반부패 개념	71	98.6
		청렴 개념	1	1.4
		합계	72	100.0
	부패근절에 있어 동기부여의 느낌이 강하다	반부패 개념	9	12.5
		청렴 개념	63	87.5
		합계	72	100.0
사전예방적 시각 대(對) 사후통제적 시각	사후통제적 느낌이 강하다	반부패 개념	65	90.3
		청렴 개념	7	9.7
		합계	72	100.0
	사전예방적 느낌이 강하다	반부패 개념	11	15.3
		청렴 개념	61	84.7
		합계	72	100.0

원가를 도려내는 느낌 대(對) 원가를 형성하는 느낌	원가를 도려내는(Cutting) 느낌이 강하다	반부패 개념	71	98.6
		청렴 개념	1	1.4
		합계	72	100.0
	원가를 형성(making)하는 느낌이 강하다	반부패 개념	6	8.3
		청렴 개념	66	91.7
		합계	72	100.0
복지부동과 적극적 행정	부패근절을 강하게 추진할 경우 공직자가 복지부동할 가능성이 높다	반부패 개념	59	81.9
		청렴 개념	13	18.1
		합계	72	100.0
	부패근절을 강하게 추진할 경우 공직자의 저항감을 최소화하여 적극적 행정을 하게 할 가능성이 높다	반부패 개념	16	22.2
		청렴 개념	56	77.8
		합계	72	100.0

## 2) 공직윤리제고방식으로 규정준수에 입각한 접근과 가치 중심적인 접근

현 부패문제해결을 위한 공직윤리제고방식에 대한 견해로 “법제도를 통한 규정중심의 접근으로 이루어지고 있다(76명, 80.0%)”는 의견이 많았지만 향후 바람직한 공직윤리제고방식에 대해 “공직윤리를 기반으로 자발적으로 실천할 수 있는 방식으로 가치 중심적 접근으로 나아가야 하는 견해(70명, 73.7%)”가 많았다.

〈표 4〉 현 공직윤리제고방식과 향후 바람직한 공직윤리제고방식의 비교

구분	빈도	퍼센트
현재 우리사회의 부패문제 해결을 위한 공직윤리제고방식은 어떠한 방식으로 진행되고 있다고 보십니까	규정중심의 접근으로 이루어지고 있다	76 80.0
	가치 중심적 접근으로 이루어지고 있다	19 20.0
	합계	95 100.0
향후 바람직한 공직윤리 제고방식은 어떠한 것이라고 보십니까	규정중심의 접근으로 나아가야 한다	25 26.3
	가치 중심적 접근으로 나아가야 한다	70 73.7
	합계	95 100.0

### 3) 부패통제전략으로 처벌 중심 전략과 인센티브 중심 전략

현 부패통제전략으로 인센티브보다 처벌중심(일벌백계)의 전략이 주로 활용되고 있으나(82명, 86.3%), 향후 청렴도 향상을 위한 전략으로 청렴을 실천하면 나에게 더 나아가 조직에게 도움이 되는 방식인 인센티브 중심의 방식으로 나아가는 것(61명, 64.2%)이 바람직하다는 의견이 많았다.

〈표 5〉 현 부패통제전략과 향후 바람직한 부패통제전략의 비교

구분		빈도	퍼센트
현재 처벌 중심(일벌백계)의 방식과 인센티브(청렴을 실천하면 이익이 되는 것: 청렴마일리지)방식 중 어떠한 방식으로 진행되고 있다고 보십니까	처벌중심으로 이루어지고 있다	82	86.3
	인센티브 중심으로 이루어지고 있다	13	13.7
	합계	95	100.0
향후 청렴도 향상을 위해 어떠한 전략이 바람직하다고 보십니까	처벌중심의 전략으로 나아가는 것이 바람직하다	34	35.8
	인센티브 중심의 방식으로 나아가는 것이 바람직하다	61	64.2
	합계	95	100.0

본 설문조사결과는 앞서 제시된 논의를 확인차원에서 이루어졌기 때문에 이를 일반화하여 적용하는데 한계가 존재할 수 있다. 하지만 설문조사를 통해 반부패와 청렴의 개념적 의미에 대한 구분이 가능하며, 이를 전제로 향후 바람직한 우리나라의 부패통제전략의 방향으로 ‘반부패적 시각에서 청렴시각으로’, ‘규정중심에서 가치중심으로’, ‘처벌중심에서 인센티브 중심으로’ 부패통제메커니즘의 구축 필요성을 알 수 있다.

## IV. 결 론

부패를 통제하는 유일한 방안은 존재 않는다. 유일한 방안이 있었다면 한국사회에서의 부패문제는 벌써 근절되었을 것이다. 부패가 발생했던 시대적 상황, 부패 발생원인, 부패에 대한 시각, 부패통제에 있어 조직인을 바라보는 관점 등에 따라 각기 처방책이 달라질 수 있다.

우리나라도 부패근절을 위한 다양한 처방책을 내놓았는데, 주로 부패가 발생한 이후 사정 중심의 사후처벌적인 통제전략의 경향을 보인다는 점, 장기적 관점에서의 청렴성, 책임성

등과 같은 공직가치에 대한 함양보다 주로 단기적인 제도중심의 개선방안으로 교묘해지고 지능화 되는 부패를 막기에 어려움이 존재한다는 점, 공직자를 부패를 저지를 수 있는 잠재적 범죄자라는 인식으로 법에 근거한 처벌중심의 통제메커니즘 방식 중심으로 자발적인 청렴문화가 형성되기 어렵다는 점 등으로 부패감소효과가 반감되는 결과를 초래하고 있다.

이러한 인식하에 본 글에서는 반부패(anti-corruption)와 청렴(integrity) 개념에 대한 상대적 차이를 통해 우리나라의 기존 부패통제전략이 반부패에 치중해 앞서 제시된 한계점이 발생하게 되었고 그러한 한계점의 극복방안으로 청렴개념에 입각한 부패통제전략의 전환을 제안하였다.

반부패라는 개념자체의 의미는 부패척결(腐敗剔抉)과 관련된 것으로 일반적으로 부패가 발생했을 당시 해당 문제에 대해 선택 및 집중의 원칙에 의해 대응하는 방식으로 우리사회에 퍼져 있는 부패문제를 완전하게 해소하는 의미까지 포괄하고 있다고 하기는 어렵다. 이에 반해 청렴은 영문의 어원대로 완전무결성 또는 순결성으로 주어진 부패문제에 일대일 방식으로 단편적으로 대응하는 반부패 의미보다 좀 더 포괄적 개념이라 할 수 있다. 그리고 과거 부패방지위원회(현 국민권익위원회)가 부패방지를 위한 벤치마킹의 대상 국가였던 홍콩의 반부패정책 패러다임이 제도중심의 강력한 처벌구조에서 청렴성 등과 같은 공직가치를 강조하는 사회로 최근 변화하고 있다는 점에 주목해 볼 필요가 있다. 또한 시대적 조류라 할 수 있는 신공공관리 방식을 추구하는 OECD 청렴선진국 대다수도 규정준수적인 접근보다 가치 중심적 접근을 취하고 있다는 점에서 현 우리사회의 부패통제전략 패러다임의 전환에 대한 본격적인 논의가 필요한 시점이다. 즉 지나친 처벌위주의 규정에 입각한 반부패 통제정책이 오히려 공직자들을 복지부동 하게 만들어 국민들에게 적극적인 서비스를 제공하지 못하게 할 수 있다는 점에서 공직자 스스로 청렴한 행위를 적극적으로 할 수 있게 청렴성이라는 공직가치를 기반으로 자발적으로 실천할 수 있는 방식의 부패통제전략을 고려할 필요가 있다.

최근 UN반부패협약에서 제시된 것처럼 부패의 관심영역이 공공부문에서 민간부문으로 확대되고 있다. 하지만 국가는 민간의 자율 경영이나 시장경제의 위축 등 부작용의 우려로 민간의 청렴, 반부패, 윤리경영에 개입하기 힘들기 때문에 청렴·윤리경영을 실천하여 사회적 책임을 준수하려는 기업에게 정부차원의 다양한 인센티브 정책을 간접 지원함으로써 민간부문의 청렴문화풍토를 조성시키는 것이 현실적으로 바람직하다. 또한 국가청렴도(CPI: Corruption Perceptions Index)평가 시 청렴도를 저해하는 가장 큰 원인으로 정치부패를 드는데 이러한 정치부패사범에 대한 처벌을 강화하고 있지만 계속해서 비리사건이 반복적으로 일어나고 있다. 결국 돈이 많이 드는 한국정치구조 하에서 청렴의 필요성이 희박하다는 점에서 청렴이 당선에 필요한 주요 요소로 작용할 수 있는 메커니즘을 만들지 않으면 정치부패근절은 요원한 일이라 할 수 있다.

물론 아직도 우리사회에서 부패행위 시 지위고하를 막론하고 무관용원칙이 철저하게 준

수되지 않고 온정주의 처벌로 인해 부패가 지속적이라는 점에서 부정행위자에게 보다 엄격한 처벌에 의한 충격요법을 사용하는 것이 부패감소를 위해 현실적이라는 지적도 만만치 않다.

하지만 부패방지정책의 일례로 우리사회에서는 부패신고자·공익신고자 보호가 무엇보다 중요하며 이에 대한 보호 및 보상제도가 존재하는 것을 인식하고 있지만, 부패신고를 했을 경우 아직도 배신자나 왕따로 낙인찍는 사회풍조나 조직문화로 신고가 용이하지 않은 것이 현실이다. 바람직하고 정의로운 사회를 위해 청렴을 실천하려는 사람이 오히려 매도당하고 있는 실정이다. 또한 사회가 다변화되는 시점에서 이해관계의 상충이 첨예하게 발생할 가능성이 높지만 제도상으로 모든 사항을 규제하기 어렵다. 따라서 향후 부패통제전략으로 개인이 윤리적 갈등사항에서 스스로의 윤리가치를 어떻게 형성시킬 것인가에 주요한 관건일 것이다. 조직인을 성악설에 입각해 잠재적 범죄자로서 보고 나쁜 행위에 대해 엄격하게 처벌하는 것보다 청렴과 같은 바람직한 행위를 실천하면 모두가 윈 윈(win-win) 할 수 있는 부패통제 패러다임의 전환 논의에 관심을 많이 가져야 할 시점이다.

결론적으로 우리사회가 청렴을 실천하면 자신에게 이익이 되고 그러한 것이 곧 조직 및 국가 더 나아가 국민에게 이익이 되는 선순환적인 부패통제메커니즘 구축과 청렴문화조성에 보다 많은 관심을 가져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강제상 · 최준호 · 임성범. (2008). 공공조직 부패통제 전략에 관한 연구: 포지셔닝 전략분석을 통한 정책참여자의 인식을 중심으로. 『한국정책학회보』, 17-1. 169~203.
- 국무총리실 만사소통. 2014. 08. 07자 “정부, 부패척결 3대 전략, 5대 핵심분야 선정”
- 김은경 · 신동준 · 이정주 · 이선중. (2015). 『한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ): 한국사회 부패범죄 발생구조와 변화트렌드 분석』. 한국형사정책연구원.
- 김해동 · 윤태범. (1994). 『관료부패와 통제』. 집문당.
- 뉴스와이어, 2014. 12. 3자, 한국투명성기구, 2014년 국가별 부패인식지수(CPI)발표
- 뉴스토마토, 2013.11.06.자, 원전 비리 그 후... 반성없이 땀질처방 급급
- 반부패시스템연구소. (2014). 『서울시의회 청렴정책 개선방안 연구』.
- 뷰스앤뉴스. 2009. 02. 19자. 전교조 “‘임실 신화’는 대국민 사기극이었다” “임실 성적 조작은 예견된 일, 일제고사 폐지해야”
- 이영균. (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 『한국정책과학학회보』, 8-3. 1-29.
- 이정주. (2010). 깨끗하고 공정한 공직사회를 꿈꾸며, 지방자치미디어.
- 이정주. (2011). 국가 경쟁력 강화를 위한 공직청렴도 제고 방안, 감사원 『계간감사』, 112호 가을호. 12-17.
- 이정주. (2014). 부패통제전략메커니즘의 구축전략에 관한 연구: 반부패전략과 청렴전략을 중심으로. 한국조직학회 동계학술대회.
- 이정주 · 이선중. (2015). 공직가치 제고전략으로서의 청렴교육활성화 방안에 관한 연구: 청렴연수원을 중심으로. 『한국부패학회보』, 20(3). 119~135.
- 전수일. (1996). 『관료부패론』.
- 중앙일보. 2010. 06. 29자. “총경의 쿠데타” ... 돌출행동? 성과주의 압박에 반발? “총경의 쿠데타” ... 돌출행동? 성과주의 압박에 반발?
- 한국투명성기구. 2012. 『2020 청렴국가 실현을 위한 정책과제 연구』.
- NewDaily (2011). 부산저축은행 비리의 뿌리. 2011. 05. 10자
- Newsis (2013). 한국, 원전 비리 대가치를 것. 2013. 08. 04자
- Aguilerra, R. V. and K. V. Abhijeet. (2008). The Dark Side of Authority: Antecedent, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption. *Journal of Business Ethics* 77: 431-449.
- Albrecht, W. S., K. R. Howe and M. B. Romey. (1984). *Detering Fraud: The Internal Auditor's Perspective* (The Institute of Internal Auditors Research Foundation, Altamonte Springs, Florida, USA).
- Ashforth, B. E. and V. Anand. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior* 25: 1 -52.
- Chen, E. S. and T. R. Tyler. (2001). Cloaking Power: Legitimizing Myths and the Psychology of the Advantaged, in A. Y. Lee-Chai and J. A. Bargh (eds.). *The Use and Abuse of Power: Multiple Perspectives on the Causes of Corruption*(Psychology Press,

- Philadelphia).
- Coleman, J. (1985). *The Criminal Elite: The Sociology of White-Collar Crime* (St Martin's Press, New York).
- Cressey, D. R. (1953). *Other People's Money A Study in the Social Psychology of Embezzlement* (Wadsworth Publishing Company, Inc, Belmont, CA).
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Univ of California Press.
- Lerner, J. S. and P. E. Tetlock. (1999). Accounting for the Effects of Accountability. *Psychological Bulletin* 125: 255 - 275.
- McClintock, C. G., D. M. Messick, D. M. Kuhlman and F. T. Campos. (1973). Motivational Basis of Choice in Three Choice Decomposed Games. *Journal of Experimental Psychology* 9: 572 - 590.
- McKendall, M. A. and J. A. I. Wagner. (1997). Motive, Opportunity, Choice, and Corporate Illegality. *Organization Science* 8: 624 - 647.
- OECD/PUMA. (1996). *Ethics in the Public Service*, Paper No. 14, p.34.
- Rose-Ackerman, S. (1997). The political economy of corruption. *Corruption and the global economy*, 31. p.47.
- Scott, Ian. and Joan Y. H. Leung. (2012). Integrity management in post-1997 Hong Kong: Challenges for a rule-based system. *Crime Law Social Change* 58: 39 - 52
- Sedikides, C. and M. B. Brewer. (2001). *Individual Self, Relational Self, Collective Self* (Psychology Press, Philadelphia).
- Sykes, G. M. and D. Matza. (1957). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review* 22: 664 - 670.
- Wilks, T. J. and M. Zimbelman. (2004). Using Game Theory and Strategic Reasoning Concepts to Prevent and Detect Fraud. *Accounting Horizons* 18: 173 - 184.

투고일자 : 2016. 03. 02

수정일자 : 2016. 03. 29

게재일자 : 2016. 03. 30

## &lt;국문초록&gt;

## 선순환적 부패통제메커니즘의 구축방향에 관한 연구 :

반부패 관점에서 청렴 관점으로의 전환

이 정 주

본 연구는 기존 부패통제방식이 조직인을 잠재적인 부패행위자로 보고 지나치게 규정중심의 단기적 사후 처벌 위주로 우리사회의 청렴수준을 높이는데 효과적인 전략인지에 대한 문제의식에서 비롯되었다. 또한 일선현장에서는 실무적으로 반부패(anti-corruption)와 청렴(integrity)이라는 용어를 반부패·청렴으로 병렬식으로 두어 유사한 개념으로 접근하는데 이들 상호간 개념상 차이가 존재하며, 개념에 따라 부패통제방향이 상이할 수 있을 것이라는 인식에서 연구가 시작되었다.

이러한 문제의식에 근거하여 향후 바람직한 부패통제방향 도출을 위해 세 가지 세부 주제를 중심으로 논의를 진행하였다. 첫째, 우리가 일반적으로 부패현상을 통제하는데 반부패와 청렴이라는 개념을 구분해 본다면 반부패와 청렴의 의미를 어떻게 해석하여 접근할 것인가이다. 둘째, 실질적인 부패통제방식으로는 규정준수에 입각한 접근과 가치 중심적인 접근으로 대별해 볼 수 있는데 이 중 어떠한 접근이 좀 더 적절한 것인가이다. 셋째, 부패통제의 유인책으로서 처벌 중심적 방안과 인센티브 방안이 거론되는데 이들 방안 중 어떠한 방안이 훨씬 더 유용한지에 대한 논의이다.

이론, 청렴선진사례, 설문조사 논의 결과, 반부패와 청렴을 개념상 구분하여 접근하는 것이 바람직하며, 청렴선진국의 부패통제경향이나 민간부패와 정치부패가 심각하다고 평가받는 한국적 상황을 고려해 볼 때, 성공적인 부패개혁을 위해서는 “가치 중심적”이고, “인센티브 중심”의 청렴관점에 입각한 부패통제방식으로의 전환 필요성을 엿볼 수 있었다. 즉 우리사회의 구성원이 청렴을 실천하면 자신에게 이익이 되고, 더 나아가 조직 및 국가에 이익이 되는 선순환적인 부패통제메커니즘 구축에 보다 많은 관심을 가져야 할 것이다.

주제어: 반부패, 청렴, 부패통제메커니즘, 청렴 패러다임, 선순환