

부패 개념에 대한 고찰*

A Study on the Definition of Corruption Concept

김진영(Kim, Jin Young)**

ABSTRACT

Corruption hurts economic growth, and hinders social integration and development of democracy. Even though corruption prevention is an important task for the development of a nation, there is no clear definition of corruption yet. In the paper, we review the literature about what is corruption and try to look into how the new concepts of corruption were implemented in the various corruption prevention laws.

Starting from the corruption definition of Joseph Nye(1967), we explored the concepts of corruption. We found some characteristics in modern concepts of corruption. First of all, it becomes not unusual that a person who would do a corruptive behavior is not limited to only a civil servant. Any one entrusted with power is subject to corruption. In the corruption prevention act of 2016 in Korea, private school employees and journalists are considered as person entrusted with power. Regardless of involving public costs and private gains, any behaviors which deviate from rules or standards are considered corruption.

The most conspicuous feature is that criterions for judging corruption are getting comprehensive. Besides of violating rules or laws, all behaviors which deviate from the arm's length principle or deviate from impartiality principle or breaking the trust of the public are considered corruption.

Key words: corruption concept, definition, arm's length principle, impartiality

* 2017년도 강원대학교 대학회계 학술연구조성비로 연구하였음(관리번호-520170313).

** 강원대학교 일반사회교육과 교수

I. 서론

세계은행 총재를 지낸 울펜슨(J. Wolfensohn)은 1996년 부패라는 암(cancer of corruption)을 먼저 치료하지 않으면 후진국의 빈곤을 해결하기 어렵다는 지적을 하였다. 부패는 경제성장은 물론 정치적 안정과 사회통합 민주주의 발전 그리고 국민들의 복지 증진을 위해서 반드시 척결되어야 하는 대상이다.

부패는 국제사회에서도 항상 중요한 관심사가 되고 있는데 OECD는 1997년에 뇌물방지 협약(Anti-Bribery Convention), UN은 2003년에 반부패 협약(Convention against Corruption)을 제정하였다. 2017년 세계은행(worldbank)은 매년 세계적으로 GDP의 2%에 해당하는 1조 5,000억 달러가 부패로 인하여 낭비된다고 하고 있다.

역사적으로 혁명이나 사회 개혁을 강조하는 정부는 중요한 정책과제로 반부패 정책을 선두에 내세우는 경향이 있다. 한국에서도 정권이 바뀔 때마다 반부패 정책을 강조하는데 2017년 새로 출발한 문재인 정부도 반부패 정책을 중요한 정책기조로 삼고 있다. 부패척결을 위해서 반부패정책협의회를 구성하고 고위 공무원의 비리를 별도로 수사하기 위한 고위 공직자비리수사처 설치를 추진하고 있다. 이 보다 훨씬 전인 1993년 김영삼 대통령도 '부정부패척결 작업이 경제를 위축시킨다고 보는 것은 잘못된 시각이며 경제를 살리기 위해서도 고질적인 경제성장 장애요소를 과감히 수술해야 한다.'라는 언급을 하고 있는데 반부패 정책이 경제활동을 위축시킬 수 있다는 의견에 대해서 부정부패나 정경유착이야말로 경제의 적인 비용을 높여서 경제활동에 지장을 준다고 보고 있다.

우리나라는 검찰 경찰 감사원 국민권익위원회 금융감독원 공정거래위원회와 같이 다양한 반부패 기구의 존재에도 불구하고 우리 사회의 부패수준은 여전히 높은 것으로 나타나고 있다. 2017년 발표된 국제 투명성 기구의 국가별 2016 부패 인식지수(corruption perception index)에서 한국은 176개국 국가 중에서 52위를 기록하였다. 경제협력개발 기구 중에서는 하위 수준이다.

김상겸 등(2017)은 계산 가능한 일반균형 모형을 활용하여 부패가 무역과 사회후생에 미치는 영향을 추정하였는데 한국이 청렴도를 OECD 평균으로 상승시켜도 GDP가 8.36% 증가하고 금액으로는 1,538억 달러에 이를 것으로 보고 있다.

병의 발생 메커니즘과 원인을 알아야 치료가 가능한 것처럼 부패억제를 위해서는 부패 개념과 발생 원인을 제대로 규명하는 것이 필수적이다. 부패 개념을 분명히 하지 않으면 불필요한 사회적 비용을 초래하면서도 부패억제가 어려워 질 수도 있다. 뇌물수수가 분명히 부패행위임에도 불구하고 뇌물죄 조건에 직무관련성을 추가하여 다수의 부패 행위를 제대로 규제하지 못하는 것이 현실이다. 반대로 부패를 너무 폭넓게 규정하면 민간이나 정부의 경제활동에 지장을 줄 수도 있다.

본 연구는 부패 개념에 대한 논의를 체계적으로 검토하는 것을 목적으로 한다. 먼저 2장에서는 부패 개념 관련 논의의 흐름을 문헌을 통해서 검토한다. 3장에서는 부패 개념규정에 필요한 주요 요소를 중심으로 부패 개념정의에 대한 최근의 이론 전개를 알아본다. 4장에서는 부패 개념정의가 반부패 관련법에 어떻게 반영되고 있는지 알아본다. 마지막 장에는 이상의 논의를 요약한다.

2. 부패에 대한 관점 변화

부패 관련 연구들은 대부분 간단하게나마 부패의 개념에 대한 정의를 설명하고 있다. (강현철 2001, 김은경 외 2016, 박형중 외 2011, 양천수 2015, 차경엽 2017, 차현숙 2014, Amundsen 2000, Begovic 2005) 개념규정이 필요한 이유는 구체적으로 부패가 무엇인가에 대한 합의가 있어야 부패 방지를 위한 대책을 수립하거나 부패 행위에 대한 처벌이 가능하기 때문이다.

다수의 연구가 존재함에도 불구하고 여전히 부패 개념에 대한 논의가 지속되는 것은 아직도 부패 개념이 분명하게 정립되지 않았거나 부패 개념 자체가 용도에 따라서 달라질 수 있다는 점을 반영한다고 볼 수 있다. Heidenheimer and Johnston(2002)은 부패가 나라마다 달라지는 이유가 각 나라마다 법에 다르게 규정하고 있는 것이 큰 이유가 되기도 하지만 부패가 공공의 이익이나 여론에 어떻게 비쳐지는가에 따라서 달라진다는 점을 지적하고 있다.(Heidenheimer and Johnston 2001:38) 한편 양천수(2015)는 부패 개념이 정립되지 않는 이유를 역사적으로 변화하는 개념이면서 동시에 정의나 미덕처럼 추상성이 강한 개념이라는 점을 지적하고 있다.

부패는 매우 상이한 상황에서의 인간 행위나 활동에 관해 설명이기 때문에 개념 정의가 쉽지 않기 때문에 장소와 시대 그리고 맥락에 따라서 달라지고 있다. 사람들의 행위를 판단하는 기준은 매우 중첩적으로 작용하는데 윤리적인 기준이 있고 법률적인 기준이 있으며 아울러서 환경적인 기준이 작용할 수 있다. 그리고 부패의 원인과 결과가 나라나 사회에 따라서 다르게 나타나기 때문에 단일의 정의를 하는 것 자체가 의미가 없을 수도 있다.

근세 초기의 절대주의 시대에는 군주들이 여러 지위나 자리를 파는 이른바 매관매직이 행해졌는데 이렇게 공직을 사고 파는 것을 부패로 보았다.(Warren 2004:329) 인류학적 관점의 연구들은 부패는 개인이나 기관의 부식(decay)으로 정의하고 있는데 흔히 부식과정(process of decay)이나 부패(putrefaction)로 표현하기도 한다.(Walton 2007:37) 이는 자연의 부패현상과 매우 유사하게 개인이나 조직이 망가져 가는 것을 부패로 보는 것이라 할 수 있다. 근세에 들어서면서 부패의 판단 기준으로 일상의 도덕적 기준(moral standards)이 전면에 등장하면서 개인의 도덕적 망가짐을 강조하는 것이 더욱 분명해 진다. 도덕적 관점에서 부패 정도는 그 행위가 개인이나 집단의 도덕적 기준에서 벗어난 정도 또는 구성원들

의 비난 정도에 따라 판단할 수 있다고 본다. 그러나 도덕적 관점에서 판단하는 부패는 범위가 너무 넓고 부패의 원인을 제도보다 개인의 속성에 기인한 것으로 설명한다는 비판을 받는다.

근대적 의미의 부패는 기관이나 조직 그리고 사회의 입장에서 규범이나 법을 위반한 것으로 관점이 옮겨 간다. 즉 과거에는 개인의 내면적 입장에서 행위의 판단 기준을 중시하는데 비해서 근대적 입장에서는 공적인 조직이나 기관의 입장에서 개인의 행위가 조직의 목적에서 벗어난 정도로 판단하기 시작하였다.

현대적 의미의 부패는 규정이나 법률의 위반 행위로 판단하기 시작하였고 확실한 것은 내적인 청렴(integrity) 여부보다는 행위와 그 결과를 대상으로 부패 여부를 판단한다는 점이다.(Warren 2004:331)

현대적 의미의 부패를 분류할 때 가장 자주 언급되는 것은 Scott(1972)의 분류라 할 수 있다. 그는 부패를 법적 입장, 공익의 입장 그리고 여론의 입장 세 가지 관점에서 구분하고 있는데 국가의 법 규정을 위반한 공무원의 행동이 법적 관점의 부패이고 두 번째는 비록 합법적이라 하더라도 공익을 해치는 공무원의 행위는 부패가 된다는 것이 공익 관점의 부패이다. 따라서 공익의 관점에서 보면 법을 위반하더라도 공익을 해치지 않았다면 부패가 되지 않을 수 있다. 마지막으로 공무원의 행위가 여론의 지지를 받지 못하면 부패가 될 수 있다는 점을 지적하고 있다.(González 2007:31)

현대적 부패 개념은 제도나 기관, 그리고 기관의 구성원으로서 행위자 그리고 행위자의 의사결정이나 선택 그리고 사익이나 공익의 변화와 같은 요인들을 동시에 고려하고 있다.

부패 개념은 역사적으로 변화와 발전을 거듭해 왔지만 여전히 다양한 개념정의를 가지고 있는데 이런 다양성은 반부패 법제정이나 정책 집행에 영향을 주고 있다는 점은 분명하다.(Heidenheimer and Johnston 2001:39)

3. 부패 개념의 학문적 논의

학문적으로 부패의 개념정의에 대한 논의는 다양한 분야에서 시도되었다. 1960년대와 70년대에는 주로 정치학에서 정치부패와 관련한 논의들이 많았다. 정치시스템의 결함, 정당이나 정권의 성격 그리고 불충분한 권력분립, 투명한 거버넌스의 부족 등에 따라서 부패가 발생하는 것으로 보는 입장들이 자주 등장하였다.(Heidenheimer 등 1989, Scott 1972). 구체적으로 Scott(1969)은 부패 현상은 주로 입법과정이나 정책집행 과정에서 이익집단들의 로비에 의해서 정치인이나 관료들이 규정을 위반하는 것으로 보고 있다. 그러나 현대적 의미의 부패 개념을 본격적으로 설명한 것은 Nye(1967)로 볼 수 있다. 따라서 이 논문에서도 부패 개념에 대한 논의를 Nye의 개념 정의로부터 출발 한다. Nye는 공직자, 공권력, 이익, 의무와 규범이라는 요소를 이용하여 부패를 정의한다.

“선출직이나 임명직 공직자가 사적인(개인의 친인척의 지인의) 이익(부나 지위 면에서)을 위하여 공식적인 의무에서 벗어난 행위”(corruption is behaviour that deviates from the formal duties of a public role (elective or appointive) because of private regarding (personal, close family, private clique) wealth or status gains) (Nye 1967:416)

나이의 정의는 부패 개념 논의에 필요한 대부분의 요소를 가지고 있는데 앞으로의 논의를 위해서 나이의 정의를 좀 자세히 살펴볼 필요가 있다. 가장 먼저 주목할 부분이 부패의 주체는 공직자 혹은 공무원이라는 점을 밝히고 있는데 여기에는 임명된 공무원뿐만 아니라 선출된 정치인도 공직자로 보고 있다. 공직자는 공권력(public power)을 가지고 있거나 공권력을 위임받아 행사하는 사람으로 보면 근본적으로는 국가권력 혹은 공공단체의 권력이 전제가 되어 있어야 한다고 생각할 수 있다.

부패를 행위(behavior)나 행동(activity)으로 규정하기 때문에 적극적인 행동만을 연상하기 쉬운데 때로는 행동하지 않는 것(refrain from acting)도 포함하고 있다. 로제-애크만(Rose-Ackerman)은 부패를 공무원에게 행동을 하거나 하지 않도록 뇌물을 주는 것으로 보는데 특히 사법부 공무원이나 수사나 기소를 담당하는 공무원에게 뇌물을 주는 것은 처벌을 하는 경우보다 처벌을 하지 않도록 하는 경우가 더 많을 수 있다. 검사의 불기소, 판사의 불처분이 전형적으로 행동하지 않는 것이지만 세무공무원이나 감시감독을 하는 행정 공무원들이 고소나 고발을 하지 않는 것도 부작위에 의한 부패로 볼 수 있다.

공무원이 부패 행위의 주체가 되는 것으로 설명하고 있지만 때로는 공무원이 객체가 되는 경우도 있다. 즉 공무원의 행위에 초점을 두는 것이 아니라 공무원의 행위를 바꾸고자 하는 개인이나 민간 조직을 분석 대상으로 할 수도 있다. 로제-애크만은 지불이 없었다면 받기 어려운 편익을 얻기 위하여 민간인이 공무원에게 돈이나 향응을 베푸는 것을 부패로 보고 있다. 구체적으로 사법부의 부패와 관련된 뇌물·처벌을 경감하기 위하여 지불하는 가격이나 사법부 의사결정을 구입하는 것(bribes to buy judicial decisions)으로 정의하고 있다. 공무원이 정부자산을 부당하게 판매하는 것이 아니라 민간이 공무원에게 부당하게 정부자산을 구입하는 것이 부패이다.(Susan Rose-Ackerman and Palifka 2016)

Shleifer and Vishny(1993)는 부패를 공무원이 사적인 이익을 위하여 정부자산을 판매하는 것으로 보고 있다. 구체적으로 인허가, 세관의 통관, 경쟁자의 진입을 제한하는 것을 전제로 공무원들이 뇌물을 받는 것이 부패인데 이런 행동들은 공무원이 국가 자산을 판매하고 개인의 이익을 챙기는 것으로 볼 수 있다. 그들은 더 많은 뇌물을 받는 공무원이 높은 지위로 올라갈 수 있고 뇌물을 통하여 계약을 수주하거나 허가를 받은 업자는 더 많은 부를 차지 할 수 있기 때문에 공무원 사이의 경쟁이나 민간이 사이의 경쟁 때문에 부패가 쉽게 확산될 수 있다는 점을 제시하고 있다.(Shleifer and Vishny 1993:603-604)

정부부패 행위를 공무원이 정부나 국가의 경제적 자원을 판매하는 것(sale)으로 볼 수도

있지만 반대로 개인이 공무원으로부터 국가의 경제적 자원을 구매(buy) 하는 것으로 볼 수도 있다. 이상의 논의에서 보면 부패는 공무원의 행위인데 그 행위는 구매와 조달처럼 적극적인 행위를 하는 것도 있지만 기소나 판결처럼 행위를 하지 않는 것도 포함하고 있다.

적극적이든 소극적이든 공무원의 이익 추구 행위가 있어야 하고 그 행위가 부패로 규정되기 위해서는 규정이나 의무를 위반해야 한다는 점이 공통으로 들어 있다. 위반(deviation)은 법을 위반한 불법일수도 있고 도덕적인 가치나 윤리적인 규범을 벗어난 것일 수도 있다. Gardiner(1989)도 부패의 정의와 관련한 논의를 Nye의 부패 정의에 대한 검토에서 출발하고 있는데, 공적인 의무(duties)에서 벗어나거나 규정(rule)에서 벗어난 것을 가장 중요한 요소로 보고 있다. 이 때 의무나 규정이 구체적으로 명시되어 있지 않으면 여러 가지 곤란한 문제가 발생한다는 점을 지적하고 있다. 국가에 따라서는 공무원의 의무나 행동 강령이 없는 경우도 있고 공무원이 공적인 의무와 사적인 사업을 엮어서 행동하는 것이 비난받지 않는 경우도 있다는 점을 지적하고 있다. 특히 논쟁이 있는 부분은 선물(gifts)의 수수와 이해충돌(conflicts of interest)과 관련하여 국가나 지역별로 견해의 차이가 크다는 점이다. 어떤 국가에서는 정부의 건설공사 계약을 정부 관리와 특수 관계에 있는 건설회사와 계약을 하더라도 문제가 되지 않는다. 또한 규정이나 의무가 명시적일 수도 있지만 매우 모호하게 ‘여론에 배치되지 않거나 공익에 어긋나지 않을 것’으로 명시하는 경우도 있다.

부패의 정의와 관련하여 규정이나 법률 위반 보다는 여론이나 사람들의 신뢰 혹은 믿음을 저버리지 말아야 한다는 점을 강조하기도 한다. 사람들의 신뢰나 믿음과 관련하여 Arvind(2001)의 정의가 있다. 그는 공무원이 사익을 위하여 경기규칙(rules of the game)을 위반한 공권력 사용을 부패로 보고 있다. 이 때 공무원이나 공직자가 위반하지 말아야 할 경기규칙을 무엇으로 보는가에 대한 다양한 논의가 있을 수 있는데 앞에서 말한 여론이 될 수도 있고 Fritzen 등(2014)이 주장하는 것과 같이 사람들이 정부나 공공분야에 대해서 가지고 있는 신뢰(trust)가 될 수도 있다.

공직자의 의무나 규범이 매우 중요한 것은 민간부문과 비교하면 분명하게 드러난다. 민간부문에서는 선물을 주고받는 것은 보편적이고 성공적인 사업 수행을 위해서 매우 중요한 것으로 여겨지고 있다. 뿐만 아니라 의사결정자의 친인척에게 일자리를 제공하거나 별도의 계약을 허용하는 것도 법에 위배되지 않는다. 그러나 공직과 관련하여 이런 일은 명백하게 부패가 된다. 사람들이 민간 기업이 사업상 필요한 접대를 할 수 있다고 보는데 비해서 공공부문은 그런 일을 하지 않기를 바라고 또 그러리라고 믿고 있기 때문이다. 규정에서 벗어난 것은 물론이고 사회의 규범 그리고 시민들의 신뢰를 위반하는 것이 부패가 된다는 점이다.

세 번째 요인은 이익의 종류나 형태 그리고 이익의 수수방법에 대한 논의이다. 사적인 이익 추구를 위한 공무원의 행위가 부패이다. 이 때 이익의 형태는 부나 권력 지위 명예 모두를 포함하고 있다. 흔히 뇌물과 같은 금전적인 이득이 가장 많이 언급되는데 빠른 승진이나

정당이나 공무원이 속한 종교단체에 대한 지지도 이익의 범주에 속한다.

이익의 발생 시점은 현재일 수도 있지만 약속으로 미래에 실현될 수 있는 이익도 모두 포함한다. 뇌물을 정의할 때 직접 건넨 것뿐만 아니라 경제적 이익을 주기로 약속하는 것도 포함하는데 약속을 현재의 이익이 아니라 미래의 이익이라는 용어로 표현하기도 한다. 우리나라의 형법 129조도 “뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때”라고 규정하여 뇌물 수수가 반드시 현재에 발생할 필요가 없다는 점을 명시적으로 규정하고 있다.

이익의 제공자와 전달자가 같을 수도 다를 수도 있다. 공무원에게 청탁하는 사람이 직접 편익을 제공하는 경우도 있지만 제 3자나 대리인을 통한 뇌물의 제공도 흔한 현상이다.

이익의 향유자는 행위자 본인에게 직접 귀속될 수도 있지만 행위자의 가족과 친인척, 지인을 모두 포함하고 있다. 우리나라 형법 제130조는 제3자 뇌물죄를 명시하고 있어서 반드시 공무원 본인에게 이익이 귀속될 필요가 없다는 점을 명시하고 있다. 자신의 친인척이나 지인은 물론이고 지지정당, 종교단체를 포함할 수도 있다. 나이의 현대적 정의는 그 후에도 다양한 사람들이 답습하고 있다.

Friedrich(2002)는 부패의 개념을 역사적인 관점에서 검토하고 있다. 그는 모든 부패 연구는 부패라는 용어가 역사적으로 매우 상이한 의미와 함의를 가졌다는 논의에서 출발해야 한다는 것을 주장하면서 다양한 부패 개념 정의에서 공통적인 요소를 추출하고 있는데 대부분은 나이의 개념과 일치한다. Friedrich의 정의에서 별도로 주목할 부분이 있다. 그는 부패를 ‘공적인 지불(public expense)을 통한 사적인 이익을 추구하기 위하여 규범에서 벗어난 행위’로 정의하고 있다. 나이나 다른 연구자들의 정의와 달리 부패의 요소로 공적인 지불을 추가하였는데 공적인 지불은 부패 행위자가 속한 집단 조직에 끼친 피해를 말하는데 부패행위자가 공무원이나 정치인인 경우에는 정부가 비용을 지불하는 피해자가 된다. 정부가 국민의 선호를 제대로 반영하고 있다면 부패의 비용은 곧장 국민이 부담하는 것이 될 수 있다. 나이의 부패 개념에서 핵심 요소는 부패한 공무원의 사적인 이익에 관심을 두었다면 여기서는 부패로 인한 정부나 국민의 피해나 비용에 더 큰 관심을 가지고 정의를 내리고 있다.

Heidenheimer 등(1989)도 부패의 개념정의에서 부패가 공익(public interest)을 해치는 속성을 가지고 있다는 점을 강조하고 있다. 부패는 공무원이 법이나 규정을 위반한 행위, 여론에 반하는 행위 그리고 공익에 반하는 행위 세 가지로 정의 할 수 있는데 법적 정의는 너무나 당연한 것이지만 포괄범위가 좁은 것이 문제가 될 수 있다. 반면에 여론에 반하는 행위는 여론이 제대로 형성되지 않을 때는 개념이 모호하고 상황에 따라서 급변할 수 있다는 위험이 있다. 여기에 비해서 공무원의 행위 중에서 공익을 침해하는 행위를 부패로 정의할 것을 제안하고 있다. 그러나 공익을 구체화 하는 것은 쉽지 않은 경우도 있다. 부패와 관련된 자원이 정부지출이나 정부 소유자산이라면 국가나 국민의 자산이 부패한 공무원이나 결탁한 민간에게로 이전되는 것이지만 단순히 절차를 변경하거나 인허가를 통한 지대추구

(rent seeking)라면 공익의 관점은 다른 개인이나 일반 국민이 될 수 있다. 부패를 통한 지대(rent)의 원천이 유한한 정부의 경제적 자원이 될 수도 있고 무한하다고 생각할 수 있는 공권력이 될 수도 있다. 공무원이 뇌물을 받고 노력하여 인허가 시간을 줄이거나 공무원인 의사가 진료시간을 당길 때 분명히 국민들은 뇌물을 제공하고 이익을 보았지만 이익의 원천이 정부 소유의 자원인지 분명하지 않다. 흔히 급행료(speed money)라 불리는 공무원 부패는 분명히 부패이면서도 침해된 공익이 분명하지 않은 경우도 있다.

Friedrich 나 Heidenheimer와 입장을 같이 하는 연구자들의 부패 개념이 나이나 기존의 연구들과 특징적인 차이는 부패 행위의 사적인 이익보다 공적인 지출 혹은 공공이 입는 피해에 무게 중심을 둔다는 점이라 할 수 있다.

Arvind(2001)는 부패의 개념정의와 관련하여 흥미로운 접근을 제공하는데 그는 여러 종류의 공무원이 공공재(common good)를 희생하여 사적인 이익을 얻는 것을 부패로 생각하는 데 다른 정의들과 약간 다르게 공무원 혹은 공직자의 종류를 다양하게 열거하고 있고 행위의 판단기준을 발각되면 불법(illegal)으로 간주되든지 최소한 공공의 비난(public disapproval) 대상이라는 점을 강조하고 있다. 이 논의는 공익을 해치는 것을 규범에서 벗어난 것으로 보는 것이 아니라 공공의 비난을 받는 것을 부패의 요건으로 보는데 Heidenheimer의 여론에 위배되는 것이 부패라는 의견과 같은 입장이다.

이 밖에도 Tanzi(1995)는 부패의 개념정의와 관련하여 새로운 아이디어를 제공하고 있다. 다른 정의와 동일한 틀을 유지하면서도 특정한 표현이 들어 있다. ‘자신이나 관계인의 이익을 위하여 의도적으로 정상성 원칙(arm’s-length principle)을 위반한 행동’으로 정의하고 있다. Tanzi의 정의는 세 가지 요소를 포함하고 있는데 첫 번째가 정상성 원칙이라 할 수 있다. 정상성 원칙은 공무원은 의사결정을 할 때 자신이나 관련자에게 편파적인 업무처리를 하지 말아야 한다는 것을 말한다. 모든 이해 당사자를 동일하게 대우한다는 것은 공공분야나 민간분야에나 꼭 필요한 원칙이라는 점을 강조한다. 특정인이나 집단을 대상으로 유불리의 편향성을 가지는 것은 명백하게 정상성의 원칙에 어긋나는 것으로 부패가 된다고 할 수 있다. 정상성을 위반하는 전형적인 행위가 정실주의(nepotism)나 특혜주의(favoritism)라 할 수 있다. Mungiu-Pippidi(2015)는 역사적으로 보면 권력을 가진 사람들이 특별한 문제의식 없이 자신의 가족 부족 그리고 집단에게 편익이나 특혜를 제공하는 것이 매우 흔하다는 것을 지적하고 있다. 두 번째는 부패가 되기 위해서 행위의 의도성을 가져야 한다. 불확실한 정보나 불충분한 정보로 인하여 정상성의 원칙을 위배하더라도 고의성이 없다면 부패라 할 수 없다. 그리고 정상성을 위배하여 어떤 이익이 발생할 것을 조건으로 달고 있다. 단순히 불편부당함을 위배하였더라도 특정한 이익이 발생하지 않으면 부패가 되지 않는 것으로 본다는 점이다. 이 견해에 따르면 성별이나 연령 출신에 따른 차별은 법을 위반한 것은 될 수 있지만 특정한 이익을 추구하지 않았기 때문에 부패라고 할 수 없다. 일반적으로 부패한 행위이지만 법에 위반되지 않는 경우가 많은데 Tanzi는 반대로 법을 위반한 경우는 되지만

부패가 되지 않는 사례가 있다는 점을 염두에 두고 있다.

Tanzi와는 달리 Kurer(2005)는 부패를 판단하거나 개념정의 할 때 불편부당성(principle of impartiality)의 원칙을 더할 것을 제안하고 있다. 법적으로 문제가 없고 공익을 해치지 않는다고 하더라도 분배적 정의가 달성되지 않는 공무원의 행위를 부패로 볼 수 있다는 점을 지적하고 있다. 분배적 정의나 비차별의 원칙으로도 불릴 수 있는 불편 부당성의 원칙은 우리 주변에서 볼 수 있는 차별을 일종의 부패라고 보고 있다. 이 주장은 부패 판단의 기준으로 볼 수도 있지만 별도의 조건이라기보다 공직자가 지키거나 따라야 할 의무나 규범에 포함되는 것으로도 볼 수 있다.

학문적으로는 다양한 부패개념이 논의되고 있지만 현실적으로 가장 널리 사용되는 개념은 세계은행(World Bank)의 부패 개념정의로 ‘사적 이익을 위한 공적 지위의 남용’이다.(the abuse of public office for private gain) 이 정의는 명쾌하고 포괄적인 개념인데 남용(abuse)이라는 용어를 싫어하는 사람들은 오용(misuse)으로 치환하여 사용하기도 한다. 세계은행의 정의는 무엇보다 부패를 공공부문이나 공직자의 부패로 한정하는 특징이 있다. 실제로 부패를 공직자의 부패로 좁게 한정하여 민간부문을 포함한 사회전체에 만연 하는 부패에 효과적으로 대처할 수 없는 문제가 있기도 하지만 공직자의 부패에 한정하여 국가의 거버넌스를 제대로 확립할 수 있는데 도움을 주기도 한다.

이런 문제점을 인식하여 OECD는 ‘개인적 이익을 위한 공적 사적 지위의 남용(abuse of public or private office for personal gain)’으로 확대하여 정의하고 있다. OECD의 이런 정의는 반부패정책을 수립할 때 공적인 부분은 물론 민간부문을 아우르는 정책을 수립할 수 있는 이점이 있다.

같은 맥락에서 국제투명성기구(TI)도 부패를 ‘사적인 이익을 위하여 위탁받은 권력을 남용’하는 것으로 정의하고 있다. 이때 위탁받은 권력(entrusted power)은 다양한 해석이 가능하다. 위탁의 과정은 전통 교육 결혼과 같이 사회적인 관행에 의할 수도 있고 선거나 임명 같은 방법이 있을 수 있다. 공무원은 물론이고 회사원들도 민간 회사로부터 위탁받은 권력을 사용할 사용하는 당사자가 될 수 있다.

부패의 개념정의에 민간부문 혹은 사적영역을 포함해야 할 것인가에 대한 논의들이 증가하고 있다. 국제투명성 기구는 부패를 정의할 때 공적지위나 공권력이라는 용어대신에 위탁받은 권력이라는 용어를 사용하여 부패는 공공부문만의 현상이 아니고 민간부문의 현상도 같이 보아야 한다는 점을 보여 주었다고 할 수 있다. 특히 최근에는 유엔, 세계은행, 경제개발협력기구, 국제투명성기구와 같은 국제기구들은 다투어서 공공부문 뿐만 아니라 민간부문의 부패도 반부패 정책에 포함할 것을 강조하고 있다. OECD는 잦은 금융위기나 경제위기의 과정을 보면 민간부문과 공공부문의 부패가 상호 밀접하게 연결되어 있고 금융위기 이후에 시장에 대한 믿음이나 정부에 대한 신뢰에 심각한 타격을 주는 결정적 요인이 부패라는 점을 강조하고 있다.(<https://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/privatesectorintegrity>).

htm)

부패가 민간부문과 공공부문의 거래라고 보는 입장에서는 민간부문의 부패가 공공부문의 부패와 밀접하게 연결되어 있기 때문에 반부패 전략 수립을 위해서 부패를 정의할 때는 민간부문의 부패 현상도 포함하는 것이 적절한 입장이다.

부패가 공무원과 민간의 거래 또는 공공부문의 부패가 민간 부문에 의해서 유발된다는 입장에서 보면 기업들 특히 다국적 기업들은 스스로 뇌물을 주거나 뇌물을 요구받는 경우가 많기 때문에 공공부문의 반부패 정책에 중요한 역할을 담당할 수 있다는 것이 OECD의 입장이다.

4. 부패의 법률적 개념

부패 개념 정의의 큰 흐름은 법적 행정적인 규정과 학문적 목적의 개념 규정 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 일반 형법(criminal law)이나 반부패법(anti-corruption law)에서 부패를 규정하는 것은 구체적으로 부패를 규정함으로써 감시 조사 처벌의 근거를 마련하기 위한 것으로 볼 수 있다. 따라서 법에서 규정하는 부패는 매우 구체적이고 분명한 것이 특징이라 할 수 있다. 이에 비해서 학문적 연구나 정책 수립을 위한 부패의 개념은 조사나 처벌보다 부패의 원인이나 본질을 밝히기 위한 목적이기 때문에 좀더 심층적인 접근을 하는 것이 특징이라 할 수 있다. 그러나 법에서 규정하는 부패는 학문적인 기반을 갖고 있어야 정당성을 확보할 수 있다고 볼 수 있다.

법률에서 부패를 규정하는 것은 주로 부패 행위를 적발하고 처벌을 목적으로 이루어지는데 횡령이나 뇌물과 같이 구체적인 행위 명칭 그리고 처벌수준까지 정하는 경우가 많다. 때로는 부패 행위의 수준도 달리하는 경우가 있는데 뇌물죄에서 뇌물 수수만으로 부패지만 뇌물 수수에 이은 부당행위(부정처사)가 있는 경우에는 처벌을 더 강하게 할 수 있다. 법률에서 규정하는 개념은 부패행위와 아닌 것을 명확하게 구분하는 장점을 가진다. 그럼에도 불구하고 법률에서 정한 개념에 이견의 여지가 없는 것은 아니다. 법률에서 부패에 대한 개념규정을 모호하게 규정하면 명백하게 사회정의에 위배되고 국가에 해를 끼쳤음에도 불구하고 처벌이나 기소 자체가 곤란한 경우도 있다. 일반인의 눈에는 명백한 부패라고 볼 수 있는 뇌물의 수수임에도 불구하고 형법에서 이를 느슨하게 규정하여 처벌이 곤란한 사례가 심심치 않게 발생하고 있다. 수뢰 또는 사전 수뢰를 규정하고 있는 형법 제 129조는 “공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때”라는 문구가 있는데 이를 해석함에 있어서 ‘직무에 관하여’를 ‘직무를 대가로’ 해석하여 공무원의 부패 행위가 있더라도 직무와 관련하여 대가성이 없으면 처벌되지 않는 경우가 자주 있다.(오영근 2015)

부패를 법적으로 정의하는 것의 가장 큰 위험은 법에 저촉되지 않는 것은 모두 용인되거나 정당한 것이 될 수 있다는 점이다. 도덕적으로 비난을 받고 제재를 받아야 하지만 법적

인 규정이 없기 때문에 부패가 되지 않는다는 맹점이 있다.(Gardiner 2002:31)

부패의 법적 규정의 또 다른 한계는 여론이나 다수 시민의 의견과 충돌하는 경우가 발생할 수 있다는 점이다. 법에서 규정하는 부패와 시민들이나 여론에서 생각하는 부패 사이에 간극이 클 때 공무원들이 법에 따르기보다 지역의 여론이나 지역의 문화적 안내를 따르는 경우가 발생하게 되고 반부패 정책을 시행하기 어려워질 수 있다. 법이 규정하는 것과 여론이 생각하는 부패가 다를 때 부패행위가 쉽게 발생할 수도 있지만 부패를 조사하고 처벌하는 것이 곤란한 사태가 발생할 수도 있다. 반대로 여론에서 용인되는 행위지만 법에 위반하여 처벌받는 경우도 있다.

법에서 부패를 규정할 때는 일반적으로 정의하기 보다는 법률에 위반되는 부패행위를 구체적으로 예시하는 경우가 많다. 횡령, 유용, 뇌물 등을 범죄행위로 규정하고 있는데 가장 대표적인 부패의 사례가 뇌물이다. OECD나 유럽위원회 UN협약은 일련의 부패행위들을 열거하여 법 위반 사례들로 규정하고 있다. (OECD Glossaries Corruption p21)

호주는 형법과 반부패법(Crime and Corruption Act 2001)에서 부패행위의 조건을 구체적으로 지적하고 있다. 퀸즐랜드(Queensland)주의 범죄와 부패위원회(The Crime and Corruption Commission)의 반부패법의 부패 개념은 행위, 공익침해, 규정위반, 사적인 이익 추구의 내용으로 구성되어 있다. (<http://www.ccc.qld.gov.au/corruption/what-the-ccc-investigates/legal-definition>)

부패 행위의 법적 정의(Legal definition of corrupt conduct)

정부 관리나 정부의 권한을 위임받은 사람의 행동이 다음 조건에 해당할 때 부패가 된다.

- (a) 직간접적으로 정부기관이나 정부 관리의 활동과 성과에 부정적인 영향을 주거나 줄 수 있고
- (b) 공무원의 활동이 정직하지 못하거나(not honest) 불편부당하지 않거나(not impartial), 의도적이거나 부주의 하에(either knowingly or recklessly) 공무원에게 기대되는 신뢰(trust)를 저버리거나, 공무원의 지위나 역할과 관련하여 획득한 정보나 물자를 오용(misuse)하는 것
- (c) 특정인에게 이익을 주거나 피해를 주고
- (d) 증거가 드러나면 형법을 위반하거나, 직무강령위반(disciplinary breach)에 해당할 것

우리나라는 외국이 경우와 다르게 부패를 여러 법에서 규정하고 있는데 공무원 부패의 전형적인 형태인 뇌물에 관한 부분은 형법에서 규정하고 있고 부패에 관한 특별법인 부패방지법(정식 명칭은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)에서는 부패에 대해서 포괄적으로 정의하고 있다. 공직자 윤리법과 김영란법으로 알려져 있는 부정청탁 및 금품수수 금지에 관한 법률에서도 부패에 대한 개념들을 유추해 볼 수 있는 내용들을 담고

있다.

형법 제 129조와 130조는 뇌물죄와 제삼자뇌물죄를 규정하고 있는데 부패의 개념정의와 관련된 요소를 포함하고 있다.

형법에서 뇌물죄 규정

제129조(수뢰, 사전수뢰) ① 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

② 공무원 또는 중재인이 될 자가 그 담당할 직무에 관하여 청탁을 받고 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 후 공무원 또는 중재인이 된 때에는 3년 이하의 징역 또는 7년 이하의 자격정지에 처한다.

제130조(제삼자뇌물제공) 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 제3자에게 뇌물을 공여하게 하거나 공여를 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

여기에서는 공무원 또는 중재인이 직무에 관하여 뇌물을 직접 받거나 요구하거나 또 약속을 한 경우에 뇌물죄나 사전뇌물죄가 성립하고 뇌물을 본인이 직접 받지 않고 다른 사람에게 받게 하더라도 뇌물죄로 보고 있다. 형법에서는 부패 행위를 다루기보다는 부패의 전형적인 형태로 볼 수 있는 뇌물수수에 대해서만 내용을 규정하고 있다.

부패를 법적으로 직접 규정하고 있는 것은 부패방지법인데 2조에 공공기관, 공직자 그리고 부패행위 세 가지를 개념정의 하고 있다.

부패 방지법에서 부패의 규정

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2005.7.21.>

1. “공공기관”이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 기관 단체를 말한다.

- 가. 정부조직법에 의한 각급 행정기관과 지방자치법에 의한 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회
- 나. 지방교육자치에관한법률에 의한 교육감, 교육청 및 교육위원회
- 다. 국회법에 의한 국회, 법원조직법에 의한 각급 법원, 헌법재판소법에 의한 헌법재판소, 선거관리위원회법에 의한 각급 선거관리위원회, 감사원법에 의한 감사원
- 라. 공직자윤리법 제3조제1항제10호의 규정에 의한 공직유관단체

2. “공직자”라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 자를 말한다.

- 가. 국가공무원법, 지방공무원법에 의한 공무원과 그 밖의 다른 법률에 의하여 그 자격 임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자
- 나. 제1호 라목의 규정에 의한 공직유관단체의 장 및 그 직원

3. “부패행위”라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 행위를 말한다.

- 가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
- 나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득 관리 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
- 다. 가목과 나목에 규정한 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

이 법에서 정의하고 규정하고 있는 부패의 개념은 학문적인 정의와 매우 유사하다. 공직자가 사적인 이익(자신이나 제 3자의 이익)을 위하여 직무상의 권한을 남용하거나 법령을 위반하는 행위라고 규정하고 있다. 아울러서 법령에 위반하여 공공기관에 재산상 손해를 끼친 행위를 별도로 정의하고 있다. 이에 더하여 이런 부패 행위를 강요 권고 제의 유인하는 행위도 부패의 일부로 보는 점이 특이하다. 그러나 많은 관심을 끌지는 못하였지만 주목할 필요가 있는 내용이 부패행위를 설명하는 3항 나목이다. ‘법령을 위반하여 국가에 재산상 손해를 끼친 행위’가 부패행위라고 보고 있는데 사적인 이익추구 동기 없이도 법령위반과 공공의 이익을 침해한 공무원의 행위는 부패라는 점을 분명히 하고 있다.

부패 방지법은 부패의 예방과 효율적인 규제를 목적으로 하는 것으로 공공기관의 책무, 정당의 책무, 기업의 의무, 국민의 의무 공직자의 청렴 의무를 규정하고 있는데 기업에게 청렴의무를 규정하는 것을 두고 김은경 등(2016)은 부패의 개념정의와 관련하여 민간부분의 부패도 부패의 일부로 보고 있다고 해석한다.

공직자 윤리법은 다른 법과 달리 공직 부패의 발생 원인이 이해충돌(conflicts of interest)에서 발생한다는 점을 주목하고 부패의 개념규정을 하지 않지만 이해충돌을 방지하기 위한 의무를 별도로 규정하고 있다.

공직자 윤리법과 부패

제2조의2(이해충돌 방지 의무) ① 국가 또는 지방자치단체는 공직자가 수행하는 직무가 공직자의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다.

② 공직자는 자신이 수행하는 직무가 자신의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 직무수행의 적정성을 확보하여 공익을 우선으로 성실하게 직무를 수행하여야 한다.

③ 공직자는 공직을 이용하여 사적 이익을 추구하거나 개인이나 기관 단체에 부정한 특혜를 주어서는 아니 되며, 재직 중 취득한 정보를 부당하게 사적으로 이용하거나 타인으로 하여금 부당하게 사용하게 하여서는 아니 된다.

④ 퇴직공직자는 재직 중인 공직자의 공정한 직무수행을 해치는 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다.

공정한 직무수행과 개인의 재산상 이익이 서로 충돌하는 현상을 부패로 간주하는 입장에서 보면 부패 행위 결과는 대부분 부패한 공무원의 재산 증가로 연결될 수 있다는 점에 착안하여 부패 방지 대책을 강구하고 있다. 재산 변동을 확인하기 위하여 고위 공직자, 그리고 계약이나 조달, 인허가, 조세징수나 법집행과 같은 업무를 담당하는 공직자들은 이해충돌 가능성이 높은 것으로 보아 재산등록을 의무화 하고 있다.

2016년부터 시행된 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’은 부정청탁과 금품수수를 금지하고 있는데 ‘금품 등’에 해당하는 경제적 이익은 매우 광범위 하다. ‘재산적 이익’, ‘접대 향응과 편의 제공’ 그리고 ‘유형무형의 경제적 이익’이 법 제 2조의 3항에 명시되어 있다. 부패 개념 규정에서 사적인 이익이 무엇인가에 대한 논의들 중에서 가장 광범위하고 포괄적인 것으로 생각할 수 있다. 그러나 이 법에서 규정하는 부패의 속성에서 ‘공직자 등’을 규정하는 공직자의 범위를 두고 논쟁이 많았다. 공공기관에 학교법인과 언론사를 포함하여 학교법인의 근무자와 언론사 근무자는 모두 공직자로 보고 있는 것이다. 이 조항 즉 부정청탁금지법 2조의 ‘마’목에서 규정한 언론사를 공공기관에 포함하는 것이 위헌이라는 기자회견의 이의 제기에 대해서 헌법 재판소는 합헌 판결을 내리고 있다.

헌법 재판소의 공공기관 등과 공직자 해석에 대한 판결(2015헌마236, 2016.7.28]

교육과 언론이 국가나 사회 전체에 미치는 영향력이 크고, 이들 분야의 부패는 그 파급효과가 커서 피해가 광범위하고 장기적인 반면 원상회복은 불가능하거나 매우 어렵다는 점에서, 사립학교 관계자와 언론인에게는 공직자에 맞먹는 청렴성 및 업무의 불가매수성이 요청된다. 부패와 비리 문제가 계속 발생하고 있는 교육과 언론 부문의 현실, 사립학교 관계자 및 언론인이 사회 전체에 미치는 영향, 부정청탁 관행을 없애고자 하는 청탁금지법의 목적, 교육 및 언론의 공공성과 이를 근거로 한 국가와 사회의 각종 지원 등 여러 사정을 종합하여 보면, 사립학교 관계자 및 언론인을 ‘공직자등’에 포함시켜 이들에게 부정청탁 하는 것을 금지하고, 이들이 정당한 이유 없이 금품 등을 수수하는 것도 금지한 입법자의 선택은 수긍할 수 있다. 부정청탁 및 금품수수 관행을 근절하여 공적 업무에 종사하는 사립학교 관계자 및 언론인의 공정한 직무수행을 보장함으로써 국민의 신뢰를 확보하고자 하는 부정청탁금지조항과 금품수수금지조항의 입법목적은 그 정당성이 인정되고, 사립학교 관계자와 언론인이 법령과 사회상규 등에 위배되어 금품 등을 수수하지 않도록 하고 누구든지 이들에게 부정청탁하지 못하도록 하는 것은 입법 목적을 달성하기 위한 적절한 수단이다.

결정의 내용을 보면 언론사나 사립학교가 공공기관은 아니지만 교육기관과 언론사의 부패가 사회 전체에 미치는 영향력이 크기 때문에 공직자에 준하는 청렴성이 필요하다고 생각하고 학교 근무자와 언론사 근무자를 공직자로 볼 수 있다고 판단하고 있다.

금품수수 법에서는 부패를 정의 할 때 사용하는 공무원 혹은 공직자 개념을 법이나 규정의 관점에서 보지 않고 공공의 이익이나 여론의 입장에서 판단하는 입장을 취하고 있다. 그러나 이 법의 제정이 부패 방지를 위한 큰 진보로 인정받는 것은 이런 부패 행위자의 외연 확대가 아니라 과거의 뇌물죄가 성립하기 위해서는 공무원 직무관련성과 대가성이 중요한 조건이었는데 공무원의 수뢰가 대가성이 없거나 직무 관련성이 없더라도 분명한 부패 행위로서 처벌할 수 있도록 한 것이라 할 수 있다.

이상에서 보면 법률에서도 부패 행위의 개념정의에서 학문적 개념정의와 크게 다르지 않다. 그럼에도 불구하고 법적인 입장에서 보면 부패의 첫 번째 요건이 규정의 위반이라 할 수 있다. 물론 이 규정은 공익을 명시하거나 사적 이익 추구를 명시할 수도 있다. 특히 법에서 강조되는 것은 공익의 입장이라고 할 수 있다. 부정청탁과 금품수수 방지법에서도 헌법 재판소의 판결을 보면 공직자를 단순히 법적인 신분이라 아니라 공익의 관점에서 볼 것을 요구하고 있다. 또한 부패 방지법에서는 공무원의 행위가 법률을 위반하지 않았더라도 공공의 이익을 해치면 부패가 된다는 점을 분명히 하고 있다. 호주의 반부패법에는 정직(honest)이나 불편부당(impartial)과 같은 내용을 담고 있어서 부패의 개념이 점점 확대되는 추세를 보이고 있다는 점을 확인할 수 있었다.

5. 요약 및 결론

부패의 개념정의와 관련하여 다양한 논의들을 살펴보았다. 부패는 다양한 관점에서 논의될 수 있기 때문에 개념규정이 쉽지 않다. 그렇지만 국가나 시대의 상이함에도 불구하고 몇 가지 점에 대해서는 합의를 볼 수 있다. 간단한 정의인 ‘사적 이익을 위한 공적 지위의 남용’이라는 개념 정의를 중심으로 학자들에 따라서 다양한 논의들이 이어졌다.

먼저 부패의 주체에 대해서는 선출직이나 임명직 공무원이 일반적이지만 OECD에서는 권한을 위임받은(entrusted) 사람으로 확대하여 정의하고 있는데 이는 민간기업 종사자도 부패 행위자가 될 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 공무원 부패만을 대상으로 할 때는 ‘공직부패’나 ‘공직비리’처럼 별도의 수식어를 사용하여 사용하기도 한다.

부패는 오용이나 남용처럼 행위를 수반하는데 이 행위는 뇌물을 받고 이익을 주거나 계약을 성사시키는 것처럼 적극적인 행위가 일반적이지만 사법부나 경찰과 검찰 같은 경우에는 수사나 기소를 하지 않는 부작위 행위도 포함한다.

대부분 부패 개념 정의에는 행위의 동인으로 ‘사적이익’이란 말이 들어있는데 이익은 금전적인 부, 지위 그리고 권력이 있다. 사적인 이익의 원천이 무엇인지에 대한 논의는 상대적

으로 적다. 일반적으로 뇌물을 받고 세금을 줄여주는 것과 같이 사적인 이익을 위해서 공적인 이익을 희생한다고 생각할 수 있다. 그러나 급행료 같은 경우에는 사적인 이익은 있지만 공적인 피해는 없을 수 있다. 또한 사회보장비 지출과 같이 누구에게 혜택이 주어지든 수혜 대상만 바뀌는 경우에는 공적이익의 침해로 보기 어려운 경우도 있다. 한편 직무를 태만히 하는 경우는 공적인 피해는 분명하지만 사적인 이익은 분명히 드러나지 않는다. 따라서 부패 판단과정에서 사적인 이익과 공적인 비용 사이의 관계를 분명히 할 필요가 있다.

그러나 부패완 관련하여 가장 쟁점이 큰 것이 공적지위의 남용(abuse)이나 오용(misuse)에 대한 합의라 할 수 있다. 오용이나 남용이라는 말을 사용하려면 기준이 있어야 한데 그 기준이 명확하지 않은 것이 가장 큰 문제라 할 수 있다. 도덕적 규범을 기준으로 할 수도 있고 법이나 행동 강령과 같이 명시적 기준을 적용할 수도 있다.

학문적인 입장에서는 공익에 반하거나 여론에 반하는 공무원의 행위를 부패로 보는 경향이 점점 더 강해지고 있다는 점이 주목할 만하다. 더 나아가서 이익의 입장이 아니라 보편적인 가치나 덕목을 위반하는 행위까지 포함할 정도로 부패 개념을 확장하고 있다. 정상성의 원칙(arm's length principle)이나 불편부당의 원칙(principle of impartiality) 그리고 신뢰 위반(breach of trust) 금지처럼 법 조항을 위반하는 것이 아니라 인류사회의 보편적 가치를 위반하는 것까지 확대할 것을 주장하고 있다. 인권(human rights)과 같은 인류 보편적 가치를 위반한 공무원의 모든 행위를 부패로 보아야 한다는 주장까지 등장하고 있다.

학문적 관점에서 부패의 개념이 점점 확대되는 추세는 법률에도 부분적으로 반영되고 있다. 한국의 부정청탁 및 금품수수방지법에서는 부패 행위의 대상이 되는 사람을 단순히 공무원으로만 보는 것이 아니라 사회적 영향력이 큰 집단의 행위도 부패 행위자로 보는 것이 타당하다는 내용을 담고 있고 공익이나 사익의 판단이 아니라 단순한 금전의 수수 자체를 금하고 있다. 한편 호주의 반부패법에서는 공무원의 행위가 불편부당성을 위배하지 않을 것을 주문하고 있다.

부패 개념의 확대는 공무원의 부패를 원천적으로 차단하고 경각심을 갖게 하는 점에서는 부패 방지에 유리하게 작용할 수 있다. 그러나 부패 개념의 지나친 확대는 부패 행위자의 내적 동의를 얻기 어려운 면이 있고 법 집행 과정에서 자의성이 개입될 여지도 있다. 따라서 부패개념 규정에 추가적인 노력이 더 필요하다고 생각된다.

참고문헌

- 강현철(2005), “부패방지의 국민적 참여방안에 관한 연구,” 국민권익위원회 국가청렴정책 세미나 발표 자료
- 김상겸, 박순찬, 강민지(2017), “부패 방지의 국제적 논의와 무역비용 개선의 경제적 효과”, 대외 경제 정책연구원. 연구보고서 17-05.
- 김용세(1998), “공직부패의 개념과 유형 구조,” 형사정책연구 제9권 제3호.
- 김은경, 신동준, 이정주, 이선중(2016), “한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ)” 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 15-34-01, 한국형사정책연구원
- 박중훈 최유성(2009), “부패방지 정책 및 활동의 효과성 평가 -예방적 차원을 중심으로-” 행정연구원 연구보고서 2009-93
- 박형중 외(2001), “부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구 경제 인문사회연구회 협동연구총서 11-15-02
- 양천수(2015), “민사법의 구조변동과 부패 개념의 변화”, 한국부패학회보, Vol.20 No.4
- 오영근(2010), “현행 뇌물범죄 처벌규정의 문제점과 개선방안”, 온-나라정책연구
- 차경엽(2017), “공공부문의 비리유형 및 특성 분석” 연구보고서 2017-003 감사연구원
- Amundsen, I.(2000), “Corruption. Definitions and Concepts” DRAFT, 17 Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- Ayres, Ian(1997), “The Twin Faces of Judicial Corruption: Extortion and Bribery” (1997). Faculty Scholarship Series. 1500. http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1500
- Begovic, B.(2005), “Corruption: concepts, types, causes and consequences.” Center for Liberal Democratic Studies, Year III No no. 26
- Byrne, E.(2009), “Definitions and Types of Corruption” <http://elaine.ie/2009/07/31/definitions-and-types-of-corruption/>
- Friedrich, C. J.(2001), “Corruption concepts in historical perspective”. *Political corruption: Concepts and contexts*, 3, 1-23.
- Fritzen, S, S. Serritzlew & G. Svendsen(2014), “Corruption, Trust and their Public Sector Consequences: Introduction to the Special Edition” 117-120 <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2014.896124>
- Gardiner, J.(2002). “Defining Corruption” in *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. ed Transaction Publishers,
- González, A.(2007), *Governance for the 21st Century: The Fight Against Corruption in Latin America*, Transaction Publishers
- Heidenheimer, A. and M. Johnston(2002). *Political corruption : concepts & contexts*. 3rd ed. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A., M. Johnston, and V. Vine.(1989). *Political Corruption : a Handbook*. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Publishers.
- Heywood, P. (2015), *Routledge Handbook of Political Corruption*.

- Heywood, P.(1997). "Political corruption: Problems and perspectives." *Political Studies* no. 45(3), 417-435
- Jain, A(2001), "Corruption: a review." *Journal of Economic Surveys* 15(1), 71-121
- Johnston, M.(1996). "The Search for Definitions: the Vitality of Politics and the Issue of Corruption." *International Social Science Journal* no. 48 (149):321-335.
- Kaufmann, D. and P. Vicente.(2005). "Legal corruption." Available at SSRN 829844.
- Klitgaard, R(2017), "On Culture and Corruption". BSG-WP-2017/020
- Kurer, O.(2005). "Corruption: An Alternative Approach to its Definition and Measurement." *Political Studies* 53(1) 222-239
- Kurer, O(2015), "Definitions of Corruption" *Routledge Handbook of Political Corruption*, Routledge <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315739175.ch2>
- Laver, R.(2014), "Systemic Corruption: Considering Culture in Second-Generation Reforms". Edmond J. Safra Working Papers, No. 45. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2446657>
- Mungiu-Pippidi, A.(2015), "Government Favouritism in Europe" *The Anticorruption Report*, vol. 3, Barbra Budich Publisher.
- Mungiu-Pippidi, Alina(2011), "Civil Society and Control of Corruption: Assessing Governance of Romanian Public Universities", *International Journal of Educational Development*
- Nye, J. S.(1967), "Corruption and Political Development: A cost-benefit analysis." *American political science review*, 61(2), 417-427.
- OECD(2008), "Corruption" A GLOSSARY OF INTERNATIONAL STANDARDS IN CRIMINAL LAW, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf>
- Pearson, Z.(2001). "An International Human Rights Approach to Corruption." *Corruption and anti-corruption*, P. Larmour and N. Wolanln ed.
- Rose-Ackerman, S. and P. Lagunes(2015) *Greed, Corruption, and the Modern State: Essays in Political Economy*, EE Publishing
- Rose-Ackerman, S.(1999). *Corruption and government : causes, consequences, and reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman and Palifka(2016), *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, 2nd ed. Cambridge University Press
- Scott, J. (1972), "Patron-client politics and political change in Southeast Asia." *The American Political Science Review* no. 66 (1):91-113.
- Scott, J.(1969), "Corruption, Machine Politics, and Political Change" *The American Political Science Review*, 63(4), 1142-1158
- Shleifer, A., and R. Vishny,(1993), "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599-617.
- Tanzi, V. (1998). "Corruption around the world, causes and consequences, scope and cures," IMF Working Paper No. 98/63,
- Treisman, D.(2007). "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?" *Annual Review of Political Science* 10(1) 211-244.

doi: 10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418

Walton, G.(2017), *Anti-Corruption and its Discontents: Local, National and International Perspective on Corruption in Papua New Guinea*, Routledge

Warren, M. (2004), "What Does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science*, 48(2), 328-343

Werlin, H.(1994), "Revisiting Corruption: With a New Definition" *International Review of Administrative Sciences*, 60(4), 547-558 DOI: <https://doi.org/10.1177/00208523940600040>

World bank(2017), "What is Fraud and Corruption?" <http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/what-is-fraud-and-corruption>.

투고일자: 2017. 12. 05

수정일자: 2017. 12. 27

게재일자: 2017. 12. 31

<국문초록>

부패 개념에 대한 고찰

김 진 영

부패는 경제성장을 저해하고 사회통합이나 민주주의 발전을 방해한다. 따라서 부패 방지는 국가 발전을 위한 중요한 과제이다. 그럼에도 불구하고 부패의 개념은 아직도 분명하게 정의된 것이 없다고 할 수 있다. 이 글에서는 부패의 개념에 대한 다양한 학문적 논의를 검토하고 그 개념이 법률에 어떻게 구체화 되고 있는지 살펴보았다.

논의는 Nye의 부패 개념정의에서 출발하여 다양한 내용들을 살펴보았다. 우선 부패 행위는 단순히 공무원에 한정되지 않고 위탁받은 권력을 가진 자로 확대함으로써 공무원 회사를 모두 포함하는 상황이 되었다. 한국의 부패 방지법에서도 사립학교 교직원과 언론사 종사자들도 부패방지 대상으로 보고 있다.

부패로 인하여 발생하는 사적이익과 공적 비용을 매우 폭넓게 해석하여 공공의 이익이 사적 이익으로 전환되지 않고 단순히 공익의 손실만 초래하더라도 부패로 간주하고 있는 경향이 나타나고 있다.

부패를 판단하기 위한 기준으로서 권력 남용의 행위를 단순히 규정위반으로 좁게 보는 것이 아니라 공공의 신뢰, 정상성 원칙, 불편부당성의 원칙 심지어 인권위반까지 확대하는 경향이 나타나고 있다. 한국의 부패 방지법에서는 규정위반이 없더라도 공익의 침해가 생기는 것만으로도 부패로 보고 있고 호주의 반부패법에서는 불편부당성을 해치면 부패로 보고 있었다.

앞으로는 부패를 판단하기 위한 기준으로서 단순히 법령위반만 아니고 공익침해나 공공의 신뢰를 위반 심지어 인권침해 까지 확대될 수 있다. 그러나 부패 판단의 기준이 너무 넓어지면 오히려 반부패 정책의 실효성을 낮출 수도 있다는 점을 명심하고 적절한 균형을 잡는 것이 필요하다고 생각된다.

주제어: 부패 개념, 사적이익, 공적이익, 정상성 원칙, 불편부당, 인권