

한국사회 부패의 문화적 기저와 그 해체가능성 모색

- 반부패 국민의식에 대한 실태분석 및 개선방안을 중심으로 -

Corruption and Culture in South Korean Society

이 서 행 (Lee, Seo Hyeng)*

ABSTRACT

Corruption is deeply rooted in South Korean culture and society in spite of the various anti-corruption measures employed to curb it. This article analyses the citizens level of consciousness, frequency, origins of responsibility, susceptibility, and prevention of corruption on the basis of two national surveys in South Korea. The survey data suggest that familial symbolisation is the cultural motivation that makes Koreans sensitive to but tolerant of corruption. The article also explores the reforms required for a corruption-free society and whether the citizens consciousness can be improved. The article concludes that corruption is a serious problem among both South Korean politicians and civil servants and that the emphasis on family ties is a major cause of corruption in Korean society.

* 한국정신문화연구원 한민족문화연구소 소장 (行·博)

I. 서 론

한국사회는 1960년대 초부터 경제성장을 지속시켜왔고, 이와 더불어 80년대 후반부터는 사회전반에 걸쳐 '민주화'를 추진하면서 제3세계 국가들 중에서 성공적으로 자본주의적 근대화를 이룩한 사례로 평가되고 있다. 그러나 급속한 경제성과 근대화의 신화 속에 드리워진 문화적 병리들이 21세기의 '장미빛 미래'를 가꾸는데 질곡으로 작용하고 있다. 그 중에서도 사회구조적인 부패는 전환기의 한국사회에서 가장 중요한 이슈 중의 하나일 것이다. 어떻게 보면 한국사회의 부패는 객관적으로 얼마나 심각하고 병리적인가는 더 이상 문제가 아닌지도 모른다. 왜냐하면 우리는 이미 부패 그 자체를 우리의 일상생활을 구성하는 '사회적 실재'로 생각하고 있기 때문이다. 우리의 삶의 문화형태를 동기화하는 심적 현실에 이미 부패가 자리 잡고 있는 셈이다.

각종의 부패에 대한 실태조사와 설문 및 인터뷰의 결과를 종합해볼 때(연세대 사회발전연구소, 1997a, 1997b, 한국정신문화연구원, 1999)부패는 우리의 일상생활에 매우 넓고 깊게 침투해 있는 심적 또는 사회적 현실의 일부이며, 생활세계에서 이루어지는 문화적 관습들과 부패의 관행들 사이의 경계가 매우 모호하다. 예를 들어, '선물'이라는 형태로 행해지는 부패의 관행에 대한 인식 역시 그 행위가 일어나는 맥락에 따라 전혀 다르게 해석된다. 우리의 일상생활에서 흔히 발견되는 것이 바로 선물의 관행 또는 관습이다. 선물은 말 그대로 작은 성의의 표시이다. 사람들간의 작은 선물을 주고받는 것은 인간관계의 원활유 같은 기능을 수행하여, 뻘뻘하고 삭막한 관계를 부드럽게 풀어가고 세상살이의 어려움으로 발생하는 불협화음을 감소시킬 수 있는 유용한 교환수단이 된다. 선물이 사회적 교환수단으로 제대로 기능할 때 인간관계 또는 개인과 집단, 나아가 집단과 집단의 관계에서 신뢰가 축적되고 정보가 유통되며 문화적 자본이 형성될 수 있는 것이다. 그러나 선물은 제공자와 수혜자에 의해 사적 이익을 극대화하는 수단으로 활용될 때, 비리 또는 정치적 '뇌물'로 전환된다. 이 대목에서 사적 이익과 공적 이익은 충돌하게 되어, 선물은 사회적 '거래비용'을 감소시키기보다는 사적이윤추구나 기회주의적 권력추구의 촉매제 역할을 한다.¹⁾ 이러한 선물관행은 우리들의 사회관계의 어디에서든지 다양한 형태로 발견된다. 선물은 아이를 둔 부모와 학생을 둔 선생님간에, 광고선전이 필요한 사업주와 전전담당자인 기자간에, 민원인과 공무원간에, 소비를 두고 일어나는 구매자와 판매자간에, 그리고 법원이나 병원에서 소위 '급행료'의 형태로 다양하게 교환되고 있는 실정이다. 한국사회에서 선물의 내용과 형태는 너무나 다양하고 문화적으로 편재해 있어서 그 범위를 파악하기조

1) 따라서 부패는 원래 순수한 상태에서 변질되어 버린 경우를 가리킨다. 이는 법규·제도 등이 문란해 혼탁한 사회상황을 일컫을 때 사용되는 용어이지만 공무원이 일반시민으로부터 가외 수입을 얻기 위하여 그외 권력을 남용하는 것을 가리키며 공직을 남용하여 사리사욕을 극대화하는 불법적인 행위나 범죄행위만 아니라 사회적 공익을 위반하거나 도덕적·윤리적으로 비난을 받을만한 행위의 총체적 의미가 함의되어 있다. 그리고 반부패란 비리와 부정을 포함한 부패에 대한 적극적인 대립개념으로서 부패추방을 위한 의식개혁, 규제개혁, 시민교육과 운동 등의 종합적인 반부패 문화의 의미가 내포되어 있다.

차 힘들 정도가 되어 버렸다. 이러한 모든 사실은 부정부패가 우리의 사회적 행위조정의 양식에 긴밀히 연관되어 있음을 말해주는 것이다.

사실상, 부패의 만연과 심각성은 전혀 새삼스러운 일이 아니다. 해방 이후 새로운 정권이 출범하게 되면, 예외없이 '부정부패 일소'라는 선전문구를 내걸고 부정부패자에 대한 '마녀사냥'을 해왔으며 부패방지를 위한 제도적 대책을 마련하곤 하였다.²⁾ 그러한 '관제운동'은 부패를 일시적으로 위축시키는 긍정적 효과를 유발하기도 하였지만, 그보다는 부패의 면역성을 강화시켰을 뿐만 아니라 더욱더 교묘하고 은밀한 부패의 형태를 양상시키는 결과를 초래하였다. 부패의 사회적 편재는 후쿠야마(Fukuyama, 1996)가 말하는 '저신뢰사회'에서 발견되는 전형인지도 모른다. 신뢰란 기본적으로 사회구성원들 간의 사회적 상호작용이 투명하고 공정한 규범과 규칙에 의해 설정되었을 때 발생하고 함양될 수 있는데, 부패관행은 사회적 규범을 위반하고 투명성과 공정성을 약화시킨다는 점에서 사회적 불신을 조장하는 주범인 것이다. 경제성장을 위한 조건만이 아니라 민주적 시민사회를 발전시키기 위해서라면 사회의 특정영역에 한정되어 있지 않고 사회전체에 만연되어 있는 부패가 현실적으로 존재가능한 근거를 추적하고, 그것의 실천적 해체에 관한 방안을 모색할 필요성이 대두된다. 그리고 이러한 반부패 개혁의 필요성은 우선, 앞서 이야기했듯이 부패가 사회구조의 운용원리와 맞물려 있기 때문에 그것의 확산이 일시적이고 우연한 현상이 아니라 문화형태의 구조적 병리이고 그 병리가 심화되면 될수록 부패세력의 영향은 커지고 뿌리깊은 부패의 문화형태가 고착된다는데 있다. 다음으로 사회지도층의 권력형 비리에 대한 도덕적 불감증은 국민들로 하여금 무력감과 자포자기 의식을 유발케하여 개혁의지를 꺾는 '피학증적 태도'를 강요한다는데 반부패 개혁의 또 다른 중요성이 부각된다.

이 글의 주요한 목적은 그 동안 역사적으로 불충분하지만 지속되어 왔던 부패척결의 정치적 의례와 제도적 장치마련에도 불구하고 우리 사회 전반에 걸쳐 부패가 공고히 자리잡고 있는 문화적 기저(matrix)를 분석하고, 나아가 그것의 해체-재구성을 모색하는 것이다. 특히 일상화되고 관습화된 부패의 문화형태에 대한 분석을 도모하고자 한다. 부패를 양상시키는 정치적 또는 경제적 제도가 엄연히 존재하고 그것들은 부패의 원인분석이나 반부패 개혁의 실천전략과 국민의식의 개선방안을 세우는데 있어서 결코 무시될 수 없는 변수들이지만, 부패가 쉽게 척결되지 않는 이유와 그것이 별다른 저항없이 사회적으로 편재된 요인들은 부패를 관용하는 우리의 의식적(또는 무의식적) 심리와 그러한 심리의 문화적 전통을 벗어나서는 이해될 수 없는 것이다. 한국사회의 부패는 특정한 문화적 기저에서 발현하고 성장하였기 때문에, 그것에 대한 근본적인 처방을 내오고자 한다면 부패를 유인하는 문화적 상징구조를 이해해야 하는 것이다.

이와 같은 목적을 달성하기 위하여, 필자는 첫째, 시기적 상황이나 대상의 선정에 있어

2) 필자는 이미 정부 또는 국가 차원에서 부패방지를 위한 역대 주요시책에 대해서 거론한 바 있다. 예를 들어, 조선시대의 '청백리 제도', 제3, 4 공화국의 '서정쇄신운동', 제5공화국의 '사회정화운동', 그리고 문민정부와 국민의 정부의 '개혁' 등이 바로 그것이다(이서행, 1991: 506 ~ 512)

서 한계를 지니고 있기는 하지만 부패에 대한 국민의식 조사연구의 결과를 해석하여 우리 국민들이 인식하고 있는 부패의 수준, 발생빈도, 책임소재, 수용도, 그리고 방지대책 등에 대해 살펴볼 것이다. 둘째, 이를 통해 얻은 결론으로 부패의 근본적인 원인, 다시 말해 우리 국민들이 부패에 민감하면서도 그것에 대해 관용적인 태도 - 부패에 대한 수용도가 높을수록 부패가 사회적으로 만연되고 편재할 소지가 많은 것인데 -를 지탱하게 하는 문화적 자극인(刺激因)으로서 '가족주의적 상징화'에 대해서 논의하고자 한다. 그리고 마지막으로 이러한 부패의 문화적 기저를 숭아내려고 하는 반부패 개혁의 실천전략의 방향과 국민 의식을 개조하기 위한 방안들을 제시하고자 한다.

II. 반부패에 대한 국민의식 실태분석

반부패에 대한 국민의식 실태파악은 1997년 7-8월 연세대학교 사회발전연구소가 실시한 '사회부조리에 대한 국민의식 조사'와 한국정신문화연구원이 1999년 3월 실시한 '공직자 윤리규범 및 국민의식 개선연구'를 비교·분석하는 방법으로 이루어졌다. 이 조사들은 일반국민을 대상으로 부정부패와 관련한 전반적인 의견을 수렴하는데 목적을 두었다. 즉 한국사회의 다양한 부패의 관행들에 대해 사람들이 실제로 어떻게 인식하고 있고, 그 내용의 심각성과 사회에 미치는 영향에 대해서 어떠한 평가를 하고 있으며, 부패의 주된 책임의 소재는 어디에 있고, 이를 방지하거나 감소시키기 위하여 어떤 대책이 필요하다고 생각하는지를 파악하기 위한 것이었다.

1. 설문조사 자료출처

부패의 현황과 실태 및 반부패 의식에 대한 두 조사에서, 먼저 시행한 연세대 사회발전연구소는 제주도를 제외한 전국 성인남녀 1000명을 지역별 인구분포에 따라 비례단순무작위 표본추출법(Proportionate Random Sampling)에 의해 선택하고 방문면접조사를 하였다. 다음으로, 이러한 97년 조사의 기본 통계표 48개 문항 가운데 반부패에 직·간접적으로 해당되는 15개 문항(〈표 2-1〉 참조)을 추출하여 그 변화추이를 알아보기 위해 99년 5월에 필자는 역시 제주도를 제외한 전국 20세 이상의 성인남녀 500명 대상을 동일한 표본추출법에 의하여 선택하여 전화면접조사를 하고 각 문항에 따라 비교표를 만들었다.(〈표 2-1〉 참조)

조사대상의 응답자의 특성을 보면 거주지역별로 서울은 23.1%, 인천/경기는 23%, 부산/경남은 17%, 대구/경북은 11.6%, 광주/전라는 11.9%, 대전/충청은 10.1%, 거주규모별로 대도시는 50.8%, 중소도시는 35.7%, 읍면지역은 13.4%, 성별은 남자 49.3%, 여자 50.7%, 연령별은 20대, 30대, 40대, 50대 이상이 비슷하고, 학력별은 중졸이상 23.9%, 고졸 41%, 대재이상 35.1%, 직업별은 농/임/어업 6.5%, 자영업 16.2%, 블루칼라 8.2%.

화이트칼라 18.3%, 주부 36.6%, 학생 4.3%, 무직/기타 10%, 소득별로는 100만원이하 39.4%, 101-150만원 25%, 151-200만원 16.2%, 201만원이상은 19.4%로 분포되어있다.

제시된 바와 같이 조사대상이 각 배경변인별로 비교적 골고루 분포되어 있다고 볼 수 있겠다. 연령별에서 40대, 소득에서는 고소득, 직업별에서 농업, 노동자가 다소 적는데 이 점은 해석시에 고려하게 될 것이다.

〈표 2-1〉 주요조사 내용

| 영역 | 내용 | 문항 (NO) |
|-------------------------------|--|------------|
| 한국의부정부패수준 관련(3) | 한국의 부정부패 심각성 | 1 |
| | 부정부패가 심각한 분야 | 2 |
| | 공직자 부정부패의 근본적인 원인 | 3 |
| 분야별 부정부패 발생 빈도 (5) | 점검이나 단속 나온 공무원에게 떡값 주는 행위의 발생 빈도 | 4 |
| | 학교 선생님에게 촌지를 제공하는 행위의 발생 빈도 | 5 |
| | 교통법규 위반시 단속 경찰에게 금품을 제공하는 행위의 발생 빈도 | 6 |
| | 세무공무원에게 돈을 주고 세금 감면을 받는 행위의 발생 빈도 | 7 |
| | 금품을 제공하고 입찰가 등의 정보를 사전에 입수하는 행위의 발생 빈도 | 8 |
| 부정부패 책임 (1) | 공직사회에서 발생하는 부정부패의 가장 큰 책임 | 9 |
| 일반인의 부정부패 수용도 관련 (4) | 타인의 부정부패에 대한 지적 의무에 대한 동의여부 | 10 |
| | 본인의 이익을 위해 법규를 위반하는 것에 대한 동의여부 | 11 |
| | 직장내 지연에 따른 승진심사 동의여부 | 12 |
| | 관청에서 급행료를 제공하고 서류발급을 받는 것에 대한 동의여부 | 13 |
| 부패방지 대책관련(2) | 공무원의 부정부패를 잘 적발할 수 있는 기관(단체) | 14 |
| | 부정부패 방지를 위해 가장 효과적인 방안 | 15 |

2. 설문조사 결과분석

1) 한국의 부정부패 수준에 관한 국민인식(3문항)

【문 1】 우리나라의 부정부패의 심각성에 대한 국민의식을 알아보기 위해서 “귀하는 우리 사회에서 부정부패 정도가 얼마나 심각하다고 생각하십니까”에 대해 질문하였다.

〈표 2-2〉 부정부패 심각성에 대한 인식

| | 매 우 심각하다 | 심각한 편이다 | 심각하지 않은 편이다 | 전 혀 심각하지 않다 | 합 계 |
|------------|-------------|------------|----------------|----------------|-----|
| 전체국민 (97년) | 38.2 | 55.6 | 5.7 | 0.5 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 48.5 | 44.8 | 6.3 | 0.4 | 100 |

〈표2-2〉에서와 같이 그 변화추이를 비교해보면 부정부패의 심각성에 대해 97년도의 경우 93.8%, 99년도에는 93.3%가 긍정적인 반응을 보였다. 전체적으로 97년의 93.8%와 99년의 93.3%는 비슷한 수준이나 “매우 심각하다”는 응답은 오히려 38.2%에서 48.5%로 10%가량 증가하였다 이는 우리 사회에 만연되어 있는 부정부패의 심각성이 나아지고 있지 못함을 말해주고 있다.

【문 2】 우리 사회 곳곳이 부정과 부패로 혼탁해지고 있다. 이를 알아보기 위해 “귀하는 아래의 기관 중 어느 곳의 부패가 가장 심하다고 생각하십니까” 라는 질문을 하였다

〈표 2-3〉 각 부문에 대한 부패체감 의식

| | 정치권 | 교육계 | 검경찰 | 행정부 | 법조계 | 재계 | 의료계 | 금융계 | 군대 | 종교계 | 무응답 | 합계 |
|-------------|------|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|
| 전체국민 (97년도) | 64.5 | 5.9 | 11.8 | 7.3 | 4 | 1.5 | 0.3 | 1.8 | 1 | 1.9 | 0 | 100 |
| 전체국민 (99년도) | 76.1 | 3.9 | 7.5 | 5.4 | 1.6 | 0.6 | 0.6 | 1.8 | 1 | 0.2 | 1.3 | 100 |

이에 대해 97년도에는 정치권(64.5%), 검경찰(11.8%), 행정부(7.3%)의순으로, 99년도에는 정치권(76.1%), 검경찰(7.5%), 행정부(5.4%)의 순으로 조사되었다. 97년과 99년 조사결과와 순서에는 큰 차이가 없으나 99년도에는 정치권의 부패가 심각하다고 생각하는 수가 많아진 것으로 보아 정치권의 부패가 심각해졌음을 알 수 있을 뿐만 아니라, 단속이나 인허가권을 행사하는 행정기관에 대한 국민적 불신이 다른 사회부문보다 상대적으로 더 높다는 것을 보여준다.

【문 3】 부정부패의 근절을 위해서는 원인 규명이 중요하다. 따라서 이를 알아보기 위해 “귀하는 공직자들이 부정부패 행위를 행하게 되는 근본적인 원인이 어디에 있다고 보십니까?” 라는 질문을 하였다.

〈표 2-4〉 공직자 부정부패의 원인에 대한 인식

| | 공직사회내부의 상납 관행 | 돈에 대한 지나친 욕심 | 낮은 급여 | 지연학연 등에 따른 비합리적 온정주의 | 무응답 | 합 계 |
|------------|------------------|-----------------|-------|-------------------------|-----|-----|
| 전체국민 (97년) | 38 | 44.4 | 11 | 6.4 | 0.2 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 46.2 | 35.1 | 9.1 | 8.9 | 0.8 | 100 |

이에 대해 97년도 반응은 부정부패의 원인을 돈에 대한 지나친 욕심(44.4%), 공직사회 내부의 상납관행(38%), 낮은 급여(11.%)등의 순으로, 99년도에는 공직사회 내부의 상납관행(46.2%), 돈에 대한 지나친 욕심(35.1%), 낮은 급여(9.1%)등의 결과가 나왔다. 그리고 비합리적 온정주의(8.9%)는 낮은 응답분포를 보였다. 여기서 “돈에 대한 지나친 욕심”을 가장 큰 원인으로 보는 97년도 반응과 “공직사회 내부의 상납관행”을 가장 큰 원인으로 보는 99년도 반응은 대조적으로 나타났는데, 이는 97년도에는 공직자 개인의 도덕성을 중시한 반면 99년도에는 개인이 아닌 공직사회전체 구조의 문제를 중시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 응답결과는 일반 국민들이 공무원들의 비리가 더 이상 생계형이라고 판단하지 않는다는 것을 뜻한다. 오히려 일반 국민들은 공직사회의 부패가 공무원 개개인들의 ‘돈에 대한 욕심’이나 ‘상납관행’이라는 두가지 요인 때문에 발생하는 것으로 생각하고 있다. 그리고 99년의 설문결과는 공직자 개인의 문제보다 조직 또는 조직환경에 더 높은 비중을 두고 있음을 보여준다. 따라서 공직자 부패방지를 위해서는 우선적으로 공직자 개인에 대한 도덕성함양과 처벌 및 감시도 중요하겠지만 공직사회의 부정부패의 요인이 되는 조직환경개선에 더 높은 초점이 이루어져야 한다는 인식을 반영하는 것으로 해석할 수 있다.

2) 분야별 부정부패 발생빈도(5문항)

【문 4】 흔히 떡값이라는 명목으로 관련 공무원에게 뇌물을 주는데 이를 알아보기 위해서 “업체나 일반인들이 각종 점검이나 단속 때 공무원에게 돈을 주는 행위가 자주 일어난다고 보십니까”라는 질문을 하였다.

〈표 2-5〉 단속 공무원에 떡값을 제공하는 행위발생 정도에 대한 판단

| | 전혀 일어나지 않는다 | 거의 일어나지 않는다 | 자주 일어나는 편이다 | 매우 자주 일어난다 | 무응답 | 합 계 |
|------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----|-----|
| 전체국민 (97년) | 0.6 | 14.2 | 64.5 | 20.2 | 0.5 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 0.8 | 13.0 | 63.6 | 21.9 | 0.7 | 100 |

97년도 반응에 따르면 발생 빈도수가 적다는 반응이 14.8%, 빈도수가 많다는 반응이 84.7%이고, 99년도에는 빈도수가 적다는 반응이 0.8%, 빈도수가 많다는 반응이 85.5%이

다. 97년과 99년 모두 먹값과 관련된 공무원들의 부정부패는 자주 일어난다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

【문 5】 뇌물이란 사사로운 이익을 얻기 위해서 권력자에게 주는 정당하지 못한 돈이나 물건을 말하는 것으로 우리 사회의 곳곳에 존재한다. 교육계도 예외일 수 없는데 이를 알아보기 위해서 “자녀를 잘 보달라는 명목으로 촌지를 선생님에게 준다” 라는 문항을 제시하였다.

〈표 2-6〉 학교선생님께 촌지 제공행위 발생정도에 대한 판단

| | 전혀 일어나지 않는다 | 거의 일어나지 않는다 | 자주 일어나는 편이다 | 매우 자주 일어난다 | 합 계 |
|------------|-------------|-------------|-------------|------------|-----|
| 전체국민 (97년) | 1.4 | 12.3 | 64.6 | 21.7 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 1.3 | 30.5 | 58.6 | 9.6 | 100 |

99년도 응답자의 약 59%가 ‘자주 일어나는 편’이라고 답하였고, 30.5%가 ‘거의 일어나지 않는다’라고 대답하였다. 이를 97년도의 조사결과와 비교해 보면, ‘매우 자주 일어난다’가 12%, ‘자주 일어나는 편’이 6% 정도 낮아졌고, ‘거의 일어나지 않는다’의 응답은 약 18% 정도 높아졌음을 알 수 있다. 결과적으로 97년도에는 86.3%가, 99년도에는 68.2%가 발생빈도수가 많다고 응답한 것이다. 비교에 의하면 99년도에는 97년보다 촌지에 대한 국민들의 인식이 많이 개선되었는데 이는 개혁을 주창하는 국민의 정부 출범으로 여론 및 학교와 교사들의 자정노력과 학부모들의 의식개혁 노력에 따른 결과라 생각할 수 있다.

【문 6】 돈이 사회의 최고 가치 수단이 되면서 돈으로 모든 것을 해결하려는 사회 분위기가 심화되고 있다. 이에 돈으로 인해 약해진 준법의식을 알아보기 위해서 “교통 법규를 위반했을 때 돈을 주고 딱지를 떼지 않고 문제를 해결하겠다” 라는 문항을 제시하였다.

〈표 2-7〉 교통경찰관에게 금품 제공행위 발생정도에 대한 판단

| | 전혀 일어나지 않는다 | 거의 일어나지 않는다 | 자주 일어나는 편이다 | 매우 자주 일어난다 | 무응답 | 합 계 |
|------------|-------------|-------------|-------------|------------|-----|-----|
| 전체국민 (97년) | 1.6 | 15.7 | 54.9 | 27.8 | 0 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 1.2 | 26.1 | 56.0 | 14.4 | 2.3 | 100 |

이에 97년도에는 자주 일어난다는 반응이 82.7%, 99년도에는 70.4%이다. 관행처럼 여겨져 왔던 교통경찰관에게 주었던 돈이 99년에는 97년에 비해 감소하였는데 이는 경찰관들의 의식개혁과 이를 규제하는 법제도 강화의 영향으로 볼 수 있다. 가시적인 성과를 거

둔데에는 위반자의 금품제공을 고발하는 경찰관에게 그에 상응하는 포상제도를 도입했기 때문이다.

【문 7】 세무비리는 그 액수가 크기 때문에 피해 또한 막대하다. 세무비리에 대해 알아보기 위해 “세무 공무원에게 일정 액수를 미리주고 세금의 상당액을 감면 받는다”라는 문항을 제시하였다

〈표 2-8〉 세금감면을 위해 세무공무원에게 금품제공행위 발생정도에 대한 판단

| | 전혀 일어나지 않는다 | 거의 일어나지 않는다 | 자주 일어나는 편이다 | 매우 자주 일어난다 | 무응답 | 합 계 |
|-----------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----|-----|
| 전체국민(97년) | 1.7 | 20.2 | 61.7 | 16.4 | 0 | 100 |
| 전체국민(99년) | 0.7 | 20.7 | 60.5 | 10.8 | 7.3 | 100 |

97년에는 세무비리에 대해 자주 일어난다는 반응이 78.1%, 99년에는 71.3%의 결과가 나왔다. 그러나 세무비리에 있어서는 97년과 99년이 별 차이가 없이 자주 일어난다고 여기고 있으므로 우리 사회에 개선되지 못하고 있는 사회문제 중 하나임을 인지하고 이에 대한 개선방안을 모색해야 할 것이다. 즉 국민의 정부 출범이후 강화된 세무공무원의 납부자 접촉 금지가 세무비리의 감소라는 성과를 거두었기 때문에 지속적인 개선의지가 절대 필요하다.

【문 8】 금품을 제공하고 입찰가 등의 정보를 사전에 입수하는 경우가 많은데 이를 알아보기 위해 “입찰 담당자에게 금품을 제공하고, 입찰가 등 중요한 정보를 사전에 입수하는 행위가 자주 일어난다고 보십니까”라는 질문을 하였다.

〈표 2-9〉 입찰정보 사전입수를 위한 금품제공 행위 발생정도에 대한 판단

| | 전혀 일어나지 않는다 | 거의 일어나지 않는다 | 자주 일어나는 편이다 | 매우 자주 일어난다 | 무응답 | 합 계 |
|-----------|----------------|----------------|----------------|---------------|-----|-----|
| 전체국민(97년) | 0.2 | 11.0 | 62.6 | 23.4 | 2.8 | 100 |
| 전체국민(99년) | 0.7 | 19.0 | 61.6 | 13.1 | 5.6 | 100 |

97년도에는 발생빈도수가 높다는 반응이 86%, 99년도에는 74.7%의 반응이 나왔다. 사전정보 입수 대가에 따른 금품제공에 대해 97년도 보다 99년도에 그 빈도수에 있어 많이 감소한 것은 사회전체의 개혁분위기 때문이라고 볼 수 있다.

3) 부정부패 발생의 책임소재에 대한 인식(1문항)

【문 9】 사회 곳곳 썩지 않은 곳이 없을 만큼 우리 사회전반에 부정부패가 만연하다. 공직 사회도 예외일 수 없는데 공직사회의 부패 책임에 대해 알아보기 위해서 “귀하는 공직사회 부정부패 발생의 가장 큰 책임은 어디에 있다고 보십니까” 라는 질문을 하였다.

〈표 2-10〉 공직사회 부패발생 책임소재

| | 부정부패를 행하는 공무원 자신 | 부당한 민원청탁 | 부하에게 압력을 가하는 상급공무원 | 부정부패가 만연된 사회풍토 | 합 계 |
|------------|------------------|----------|--------------------|----------------|-----|
| 전체국민 (97년) | 14.4 | 7.5 | 9.8 | 68.3 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 19.3 | 12.5 | 14.1 | 54.1 | 100 |

이에 대해 97년, 99년 모두 부정부패가 만연된 사회풍토, 부정부패를 행하는 공무원 자신, 부하에게 압력을 가하는 상급공무원, 부당한 민원 청탁 등의 순으로 조사되었다. 99년도에는 97년에 비해 부정부패가 만연된 사회풍토에 대한 부정적 인식이 많이 감소하였다. 공직사회 부패의 책임소재로는 ‘부당한 민원청원인’(12.5%)이나 ‘부패를 행하는 공무원 자신’(19.3%) 또는 ‘부하를 압력하는 상급공무원’(14.1%) 등 개인보다는 ‘부정부패가 만연한 사회풍토’(53.3%)라고 응답한 비율이 압도적으로 높아 공직사회 부패발생의 책임소재를 명확히 인식하지 못하고 있다.

4) 일반인의 부정부패 수용도 관련(4문항)

【문10】 타인의 부정에 대해 지적하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 이를 알아보기 위해 “남들이 저지르는 부정에 대해서 나는 지적할 의무가 있다” 라는 문항을 제시하였다.

〈표 2-11〉 타인의 부정행위에 대한 지적 의무

| | 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않은 편이다 | 그저 그렇다 | 그런 편이다 | 정말 그렇다 | 합 계 |
|-----------|-----------|------------|--------|--------|--------|-----|
| 전체국민(97년) | 4.1 | 9.3 | 21.4 | 40.9 | 24.3 | 100 |
| 전체국민(99년) | 6.7 | 8.0 | 20.7 | 39.7 | 24.9 | 100 |

97년도 반응을 보면 타인의 비리에 대해 고발할 의무에 대해 긍정적인 반응이 65.2%, 99년도에는 64.6%가 긍정적인 반응을 보였다. 이는 일반적 기대수준보다 높은 응답비율로 타인의 부정행위에 대한 국민들의 고발의식이 상당수준에 이르고 있음을 보여준다. 그러나 이

러한 의식이 실제로 행동으로 이어질 수 있는지에 대해서는 여전히 확신을 가지기가 어렵다. 타인의 부정비리 고발에 관해서는 97년과 99년 조사 결과가 큰 차이가 없기 때문이다.

【문 11】 개인의 양심과 법 준수 여부에 대해 알아보기 위해서 “발각되지 않는다면 법을 어겨도 괜찮다” 라는 문항을 제시하였다.

〈표 2-12〉 법 준수 의식

| | 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않은 편이다 | 그저 그렇다 | 그런 편이다 | 정말 그렇다 | 무응답 | 합 계 |
|------------|-----------|------------|--------|--------|--------|-----|-----|
| 전체국민 (97년) | 41.8 | 30.2 | 14.5 | 10.4 | 3 | 0.1 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 53.3 | 28.0 | 10.0 | 8.1 | 0.5 | 0.1 | 100 |

법 준수 여부에 대해 약 80%의 응답자들은 ‘발각되지 않더라도 법을 어기지 않을 것’이라고 대답을 하여 매우 높은 준법정신을 보여주고 있다. 개인의 양심을 배제한 법 준수 여부에 대해 97년도에는 긍정적 대답이 13.4%, 부정적 대답이 72%이고, 99년도에는 긍정적 대답이 8.6%, 부정적 대답이 81.3%이다. 이는 97년과 99년 모두 법 준수에 있어 개인의 양심을 중시하고 있으나 99년도 조사가 97년 조사보다 법 준수 여부에 있어 개인의 양심을 중시하는 경향이 높게 나타나고 있다.

【문12】 흔히 연고주의라 하여 타지역 사람보다 자기 고향 사람을 선호하는 경향이 있는데 이를 알아보기 위해 “직장에서 같은 조건이라면, 나는 타향사람보다 고향사람을 승진시킨다”라는 문항을 제시하였다.

〈표 2-13〉 연고주의에 기반한 업무처리

| | 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않은 편이다 | 그저 그렇다 | 그런 편이다 | 정말 그렇다 | 합 계 |
|------------|-----------|------------|--------|--------|--------|-----|
| 전체국민 (97년) | 35.5 | 35.0 | 3.2 | 20.5 | 5.8 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 33.3 | 33.0 | 8.9 | 19.1 | 5.7 | 100 |

연고주의·지역주의는 우리 사회의 고질적인 사회문제로 이에 대해 97년도에는 70.5%가 부정적으로 26.3%가 긍정적으로 응답하였고, 99년도에는 66.3%가 부정적으로 24.8% 긍정적으로 응답하였다. 97년과 99년 모두 큰 차이는 없는 것으로 나타났는데 이는 불의척결과 지역갈등해소로 국민화합분위기 조성차원에서라도 반드시 개선되어야 할 사회문제이다.

【문13】 차례를 지키지 않고 남보다 먼저 자신의 일을 먼저 처리하기 위해 간혹 웃돈이라는 것을 주기도 한다. 이러한 웃돈에 대해 알아보기 위하여 “관청에서 급한 서류를 떼기 위해서 웃돈을 얹어준 적이 있다” 라는 문항을 제시하였다.

〈표 2-14〉 급행료 지급

| | 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않은 편이다 | 그저 그렇다 | 그런 편이다 | 정말 그렇다 | 합 계 |
|-----------|-----------|------------|--------|--------|--------|-----|
| 전체국민(97년) | 61.4 | 18.6 | 8.9 | 9.6 | 1.5 | 100 |
| 전체국민(99년) | 57.9 | 22.8 | 5.9 | 12.0 | 1.4 | 100 |

웃돈에 대해 97년도에는 부정적인 반응이 80%, 99년도에는 80.7%로서 웃돈에 대해 97년도와 99년 모두 부정적인 반응을 보여 70년대와 80년대는 독버섯처럼 유행이 되다시피 했지만 80년대 후반부터는 자취를 감출 정도로 반부패차원에서 성공한 사례이기도 하다.

5) 부패방지 대책 관련(2문항)

【문 14】 잘못된 일은 언젠가 그 사실이 드러나게 마련이다. 공무원 사회에서 부정부패가 적발될 경우를 알아보기 위해서 “공무원이 업무상 부정부패를 저질렀을 때, 누구에게 적발될 가능성이 가장 높다고 보십니까”라는 질문을 하였다.

〈표 2-15〉 공직자 부정부패의 효과적인 적발 행위자

| | 상관이나 동료 | 시민단체 | 해당조직의 내부감사기관 | 감사원 | 검찰등 수사기관 | 무응답 | 합 계 |
|------------|---------|------|--------------|------|----------|-----|-----|
| 전체국민 (97년) | 32.5 | 20.2 | 19.5 | 20.8 | 6.8 | 0.2 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 34.2 | 25.7 | 20.9 | 11.5 | 5.0 | 2.7 | 100 |

부정부패 적발자에 대해 97년도에는 상관이나 동료(32.5%), 감사원(20.8%), 시민단체(20.2%)의 순으로, 99년도에는 상관이나 동료(34.2%), 시민단체(25.7%), 해당조직의 내부감사기관(20.9%)의 순으로 나타났다. 97년과 99년 큰 차이는 없으나 99년도에는 시민단체의 영향력이 커졌음을 알 수 있으며 반부패운동을 추진하고 있는 시민단체의 지속적인 활동에 기대가 된다.

【문15】 부패는 반드시 사전에 방지되어야 한다. 효과적인 부패방지를 위해서 “귀하는 우리 사회에서 부정부패를 방지하기 위한 방안으로서 현실적으로 가장 효과적인 것은 무엇이라고 생각하십니까” 라는 질문을 하였다.

〈표 2-16〉 효과적인 부정부패방지 방안

| | 시민단체 활성화 | 매스컴을 통한 고발 | 정부의 부정부패 척결의지 및 관련정책 수립 | 부정부패 고발센터의 설치 및 운영 | 국민개개인의 윤리의식 및 시민정신함양 | 기 타 | 합 계 |
|------------|-------------|------------------|----------------------------------|--------------------------|----------------------------|-----|-----|
| 전체국민 (97년) | 9 | 12.8 | 21.8 | 10.7 | 44.6 | 1.1 | 100 |
| 전체국민 (99년) | 12.8 | 10.3 | 14.7 | 12.3 | 48.4 | 1.5 | 100 |

97년도에는 국민 개개인의 윤리의식 및 시민정신 함양(44.6%), 정부의 부정부패 척결 정책의지 및 관련정책 수립(21.8%), 매스컴을 활용한 고발(12.8%)의 순으로, 99년도에는 국민 개개인의 윤리의식 및 시민정신함양(48.4%), 정부의 부정부패 척결의지 및 관련정책 수립(14.7%), 시민단체 활성화(12.8%)의 순으로 나왔다. 부패방지 방법에는 여러 가지가 있으나 국민 대다수가 개개인의 윤리의식과 시민정신의 함양을 중요시 여기고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 설문조사의 결과에 의거하여 국민들의 반부패의식과 관련하여 다음과 같은 잠정적 결론을 내릴 수 있다. 첫째, 우리 사회의 부패수준이 여전히 매우 높은 편이라고 인식하고 있다. 특히 부패는 정치권과 검찰/경찰, 행정관료 부문에서 높다고 인식하고 있다. 둘째, 공무원들의 부정은 더 이상 '낮은 급여' 등의 생계형으로 보지 않고 '지나친 욕심'이나 '상급자에 대한 상납관행' 때문으로 파악하고 있으면서도 다른 한편으로는 민원청탁인이나 비리 공무원보다는 '부패가 만연한 사회적 풍토'로 책임을 돌리는 이중성을 보여주고 있다. 셋째, 민원 및 단속분야의 공직업무 수행에서 '남들이' 부정과 비리가 일상적으로 행하고 있다고 생각하나, 자신은 그러한 부정과 비리에 응하려 하지 않을 것이란 강한 자세를 보여 우리 사회의 부정이나 비리를 자신과 연관시켜 생각하지 않는 경향을 보이고 있다. 넷째, 타인의 부패행위에 대한 고발의무에 대해 상당히 높은 의식을 보여주고 있어 향후 내부고발자 보호제도가 입법화되면 이같은 고발의식이 실질적인 행동으로 이어질 가능성이 높음을 확인시켜 주었다. 다섯째, 우리 사회의 부패방지 대책에서도 구체적인 실천적 대안에 대한 고민보다는 '개개인의 의식개혁'이란 장기적이고 실체가 모호한 대안을 지적인 응답이 높아 일반 국민들의 적극적인 부패방지 활동의 활성화를 기대하기 쉽지 않음을 보여주고 있다. 마지막으로, 공직 부패의 적발이나 방지에 있어서 시민단체의 활동에 대한 기대가 높았다. 이는 부패추방 정책에 시민단체의 적극적 참여와 그 활동에 대한 적극적인 지원이 효과적으로 수행된다면 상당한 성과를 거둘 수 있을 것임을 예상하게 된다.

Ⅲ. 부패의 문화적 기저로서 가족주의

부패문제의 심층 연구는 이러한 의식조사를 통해 얻어진 기술적(記述的) 결론을 넘어서야 한다. 곧 설명적 '읽기'의 기술이 중요한 것이다. 부패를 지속시키는 문화적 동인은 무엇인가? 부패라는 병리적 관행과 이를 지탱하는 문화형태, 즉 상징적 권력의 그물망은 어떻게 짜여져 있는가? 앞의 실태조사에 의하면, 우리 국민들은 부패의 심각성에 대해서는 두루 공감하나, 그것을 자신과 연관하여 구체적으로 사고하지 않는 관용주의적 또는 피학증적 태도를 보인다고 할 수 있다. 그 이유를 공직자들은 무엇보다도 낮은 보수 탓으로 돌리고, 일반 국민들은 공무원들의 금전욕에 기인한다고 생각하지만 부패를 허용하도록 기능하는 상징적 차원 역시 중요하고 오히려 그것이 보다 근본적이다. 두 번의 조사에서 부패의 원인으로 두 번째와 마지막으로 꼽았던 '조직내부의 상납관행'과 '비합리적 온정주의'는 부패관용적 문화의 하위유형이거나 그것과 밀접히 연관되어 있다. 그렇다면 온정주의가 가장 낮게 지목된 조사결과를 액면 그대로 받아들여서는 안될 것이다. 온정주의를 한 하위유형으로 하는 가족주의적 상징화는 우리 사회에 부패를 만연시키는 문화적 기저인 것이다. 가족주의적 상징화의 일 형태인 온정주의는 부패의 논리에 쉽게 굴복하며, 공직사회 부패의 가장 큰 책임소재로 조사된 전반적인 사회의 부조리 풍토를 양산하는 것으로 판단된다.

1. 가족주의적 권력행사

한국사회는 가족이 정치, 경제, 사회 등 모든 활동분야의 기초단위이자 일체의 가치가 가족집단과 관련을 맺어 결정되는 독특한 사회구조를 가지고 있다. 이렇게 가족적 인간관계가 가족 외의 모든 사회에까지 총칭한 개념이 바로 '가족주의'이다. 혹자는 한국인의 사회적 성격의 근간을 이루는 것이 바로 가족주의라고 보고 그것의 특징을 다섯가지로 요약하고 있다. ①사회의 구성단위는 가족이며 ②가족은 어떤 사회집단보다 중시되며 ③일 개인은 가족에서 독립하지 못하고 ④가족 안의 인간관계도 자유롭고 평등한 것이 아니라 언제나 상하의 신분서열에 의해 이루어지며 ⑤이와 같은 인간관계가 비단 가족 내에 있어서 뿐만 아니라 가족 외의 사회에서까지 확대되는 사회의 조직형태를 가족주의라 한다(최재석, 1976: 23).

이러한 가족주의는 가족을 생산의 기본단위로 삼은 농경시대부터 오랜 역사성을 가지지만, 유교가 우리의 생활원리로 자리잡음으로써 하나의 일반화된 가치체제로 성립된다. 유교는 가족주의를 준거로 삼고 있으며, 그것을 핵심적인 사회조직원리로 작동시킨 상징적 의미작용의 틀이었다. '후원자-고객'(patron-client)의 사회관계가 가족주의의 뿌리로부터 성장하였다면, 가족주의는 유교의 문화적 기저에서 가장 깊고 넓게 뿌리내릴 수 있었다. 가족은 사회구성원들이 수직적이고 위계적인 사회관계를 규정하는 유교적 가치와 규범들을 내면화하고 실천하는 장소였다. 아들이 아버지를 섬기듯이 아랫사람은 윗사람을 공경하고

여자는 남자를 따르고 신하는 임금에게 충성해야 함을 터득해야 했다. 위계적인 사회관계에서 발생하는 사회적 상호작용의 한쪽 방향이 효(孝), 공경(恭敬), 복종(服從), 충(忠)이라면, 다른 쪽 방향은 보호, 자선, 후원이었다. 이와 같이 유교적 가족주의는 후원자-고객의 사회관계를 배태하고 배양하였다. 심지어 근대화 과정에서도 이러한 가족주의적 사고와 인식은 그 영향력을 발휘하여 산업화의 원동력이 되면서 점점 더 공적인 성격을 띠게 되었다. 산업화가 진전될수록 친족공동체의 기능이 약화되면서 그 보완책으로 사람들이 출신지역과 학연을 찾게 됨으로써 시민사회는 이제 가족주의적 상징의 '연줄망'으로 짜여지게 되었다. 이러한 의미화 공간으로서의 연줄망은 의사소통의 통로일 뿐만 아니라 사회적 자원이 유통되는 통로이기도 하며 본질적으로 권력행사의 장인 셈이다.

보통 사람들은 직접적인 가해자가 주역인 소시민적이고 '통속적인' 권력행사를 으레 비판하곤 한다. 그러나 그것은 너무나도 '도덕적'이고 흔한 일이다. 가시적인 폭력성과 의식성에 기초한 권위행사 뿐만 아니라, 비가시적인 온화함과 무의식성에 근거한 권력행사 또한 문제삼아야 한다. 가장 정교하면서도 알아차리기 쉽지 않은 그래서 가장 드물게 폭로되는, 그리고 주로 정서적 담론으로 표현되는 가족주의적 권력행사가 바로 그것이다. 이러한 권력행사는 여타의 권력행사와는 달리 일차적으로 심리적 근원을 가지고 있으며, 지배주체들이 억압적 권력관계를 위장하는 특수한 형태의 사회적 방어이다. 또한 이것은 지배주체에 고유한 것으로서 그것의 재생산은 부분적으로 '문화적 자산'을 매개한다는 속성을 띠고 있어 일면 자연스럽고 타고난 것으로 보이는 문화의 전파로 보여진다. 다시 말해, 지배주체들이 그것을 통해 사회관계의 특이한 지배종속의 위계구조(후원자-고객)를 정당화하는 것이다. 그것은 지배주체가 후원자로서 존재하고 있음이 정당하다는 감성을, 자신은 우월한 본질을 가지고 있다는 감성을 불러 일으켜주는 것이다.

가족주의적 권력행사는 한국사회에서 민주주의의 발전과 더불어 권위주의의 야만적이고 거친 표현방식에 대한 '검열'이 날로 강화되자, 이제 고도로 정서적인 담론형식으로만 - 정신분석적 의미로는 부인(denial)의 가면 하에서 - 작동한다. 사실상, 권위와 지배를 이야기하면서, 그 정서적인 담론형식은 권위주의에 반대하는 합리주의와 민주주의를 이야기한다. 이처럼 이율배반적 모순관계를 내재한 가족주의는 거의 알아차리기 힘들게 되어 버린 것이다. 따라서 가족은유에 기초하여 차별화된 사회관계는 정서적 결합을 강조하는 지배주체들(후원자들)의 담론적 실천의 결과일 뿐이다. 이러한 후원자의 권력이 행사되는 장에서 냉철한 이성적 판단과 원칙보다는 온정적 인정을 환영하며 공무를 합리적으로 처리하는 행위가 심지어 비인간적인 행위로 낙인찍히기 쉽다. 가족주의가 부패용인적인 이유는 근본적으로 사사로운 감정에 이끌려 공사구분을 뚜렷이 하지 못하고 공적 영역을 사적화(私的化)시키는데 있다. 친분이 있는 사람으로부터 다소 무리한 청탁이 들어와도 거절하지 못하고 가능한 한 도와주려고 하는 성향이나 친분이 두터운 상사나 부하 및 동료의 비리행위를 묵인하려는 성향 등은 모두 가족주의적 권력행사의 부산물이다. 가족주의는 때때로 온정적 행위와 부패관행을 교차시켜 양자를 구분하지 못하게 만든다.

2. 후원형과 부패와 그 수용도

“후원형 부패는 공적인 업무를 처리함에 있어서 사적 이익을 인정하고, 특정 개인이나 집단에 대한 사적 이익을 위해 국가기구 내지는 행정수단이 이용되는 경우를 말한다.”(윤태범, 1997: 69)³⁾ 후원형 부패는 관료-일반 국민의 위계관계가 있다는 점에서 직무유기형과 다르나 직접적인 물질적 혜택을 추구하기 보다는 비물질적 혜택을 목적으로 한다는 점에서 그것과 유사하다.

후원형 부패와 관련된 보상에서 공직자에게는 가족주의적 권력행사이며, 고객에게는 금품인 경우가 많다. 그리고 후원자-고객의 관계가 형성되고 유지되기 위해서는 양 측간의 호혜성, 근접성, 그리고 신분 상의 불평등이 존재해야 한다. 이 밖에도 특정한 문화적 자원이 한 사회내의 특정 집단에 의해 통제될 수 있어야 한다. 예를 들어, 후원자와의 특수한 관계 - 학연, 지연, 친인척 또는 선후배 관계 - 에 있는 사람에게 특혜를 부여하거나 유리한 방향으로 인사가 결정되는 경우가 있다. 이를 증명이나 하듯, 앞의 실태조사의 【문12】 (“직장에서 같은 조건이라면, 나는 타향 사람보다 고향사람을 승진시킨다”: 연고주의에 기반한 업무처리)에서도 드러난 바와 같이 후원형 부패에 대한 일반 국민의 수용도는 타 유형의 부패에 비해 다소 높은 것으로 나타났다. 또한 “연고관계, 인맥, 또는 평소의 개인적 감정에 의하여 인사처리를 한다.”라는 문항으로 일반 국민과 공직자의 부패수용도를 비교한 97년 실태조사에서는 일반 국민의 경우, 63.6%의 응답자가 연줄망에 의한 인사처리를 허용하여서는 안된다고 하였고, 공직자의 경우 72%가 허용을 반대하였다.

동료나 상관의 비리에 개입할 필요가 없다는 무사안일주의적이고 피학증적 태도는 후원자와의 관계가 자신의 보호대 구실을 한다는 믿음 때문에, 또 자신의 지위상승에 도움을 줄 수 있다는 확신 때문에 유지되고 비리목인이 자연스러워지는 것이다. 이러한 사실로부터 후원자-고객의 사회관계가 가족주의적 권력행사의 산물이고, 그것이 부패를 지속시키는 문화적 요소임을 알 수 있다.

IV. 반부패 개혁전략 및 국민의식 개선방안

반부패 국민의식의 실태로부터 확인된 부패의 문화적 동기화를 부각시키는 것은 부패의 원인을 심층적으로 설명하는 것임을 알게 되었다. 그러나 원인에 대한 이해가 곧바로 정책적 대안을 선택하게 만드는 것은 아니다. 정책대안의 선택은 마땅히 스스로 물을 뒤집

3) 여기서 부패유형에 대해서는 윤태범의 분류를 따라 직무유기형(불법행위 묵인), 후원형(불법적 후원, 정실인사), 사기형(유용, 횡령, 예산낭용, 강탈), 거래형(수뢰, 리베이트, 상납)으로 나누고(윤태범, 1992: 68), 가족주의적 권력행사를 드러내는 후원형이 강조된다. 그러나 이러한 네가지 부패유형은 이념형으로서 현실적으로는 하나의 부패가 네가지 성격을 모두 가질 수도 있다.

어쓰는 '살수기'의 역할과도 흡사하다. 다시 말해, 부패의 사회적 편재성을 극복하려는 반부패 개혁은 궁극적으로 부패의 문화적 기저의 해체/재구성을 목적으로 하지만, 그것은 단순히 문화적 수준에 머무는 추상적 담론으로 귀결되지 않는다. 반드시 정치경제적 탈출구를 포용한 제도적 장치마련이 동반되어야 한다.

1. 개혁의 실천전략

반부패 개혁의 목소리는 사실 작금의 문제만은 아니다. 해방 이후 한국의 현대 정치사를 - 긍정적이든 아니면 부정적이든 간에 - 채색하는 사회윤리적 담론이 바로 '반부패'이었음에 틀림없다. 이에 지난 시대 역대정권의 반부패 개혁정책에 대한 평가 및 반성 속에서 개혁의 성공을 위한 실천전략과 과제를 고려해보자.

역대정권의 반부패 개혁의 실패 이유는 보통 ①개혁의 전체적 방향과 전망을 담은 마스터 플랜의 결여, ②기득권 세력의 반발을 예상하지 못함으로써 야기된 개혁의 단절, ③개혁을 지속적으로 이끌어갈 조직화된 개혁주도 세력의 미진함, ④ 개혁추진 과정에서 나타난 방법의 무모함과 비체계성, ⑤ 통치자의 무능함 등이라고 할 수 있다.⁴⁾

이러한 반성작업으로부터 유도되는 개혁의 실천방향은 ①제도의 정비(기존법제 정비, 내부고발자 보호제 도입, 감사원의 금융계좌 추진권 신설) ②각종 규제 철폐 및 완화 ③정부공개법의 개정 ④공무원 처우개선 ⑤지속적인 의식개혁 등이라고 할 수 있다. 이는 부정부패를 양산하는 사회구조적 틀(거래관계의 불투명성과 정보차단으로 음성적인 탈법, 불법 거래화의 습관화)를 모든 방법을 동원하여 깨부수는 제도적 측면과 물신주의로 황금만능화된 그릇된 가치관 및 가족주의적 상징으로 짜여진 권위주의 문화를 쇄신하고 재구성하는 의식개혁적 측면으로 나눌 수 있겠다.

2. 제도의 정비

첫째, 기업비리에 대한 제도적 개혁을 위해서는 비리의 원인이 되는 요인을 제거해야 한다. 가장 중요한 비리근절의 방안은 정치가 경제를 지배하는 관료적 자본주의의 틀을 벗어나는 것이다. 정부는 공공분야(국방, 보안, 환경, 범죄, 사회간접자본)등에만 관여하고 다른 분야는 민간 주도형 경제체제로 전환해야 한다. 경제가 정치로부터 벗어나면 기업비리의 원천이 제거될 것이다. 이를 위해 정부는 규제를 대폭 완화하여 경쟁제한적 요소들을 제거하고 비현실적인 규제를 손질하여 규제의 신뢰성을 높여야 한다.

4) 역대정권의 반부패정책에 대한 문제점을 보면 제 1·2공화국은 집권세력의 부도덕성으로 인해 제대로 반부패 정책을 펴지 못했고 제 3·4공화국은 공직자의 부패문제에 대해 단편적이고 일시적 논의 수준에 머물렀으며 추진과정에서 제도적 측면에 치중하여 부패를 음성화하고 무사안일의 역부조리를 초래. 제 5공화국은 구체적 활동보다 구호와 처벌위주였으며 국민적 합의에 기반두지 못하여 국민적 호응이 부족하여 실패했음. 제 6공화국은 감사기관의 감사기능의 종속화 및 무력화 나아가 대통령의 사면권 남용으로 실패.

둘째, 사주 자본주의체제하에서 발생하는 비리를 줄이기 위해서 소유분산을 추진, 전문 경영체제를 조성하고 내부 및 외부감사의 강화, 근로자와 소비자를 대표하는 비상임 외부 이사회의 활용, 기업의 매수·합병시장을 활성화하여 비효율적인 기업의 경영권이 이전될 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 단기적으로는 특혜금융과 구제금융의 근절, 무의결권 주식발행의 전면금지, 예정된 상호지급보증 대폭축소의 실행이 반드시 필요하다.

셋째, 국가기업들을 포함한 모든 조직들이 과두제 구조에서 민주적 구조로 바뀌어야 한다. 과두적 구조에서 비공식적 규범에 의해 조직이 움직임으로써 발생하는 비리를 차단할 수 있다. 이를 위해서는 권력분산과 자율성의 증진이 필수적이다. 권력이 분산되어야 정보독점에 의한 일방적인 의사결정이 불가능해지고 자율적이어야 조직구성원에게 감시와 견제의 여력이 생길 수 있기 때문이다.

넷째, 관련 세제를 정비하는 것이다. 예를 들면 접대한도액을 합리적 수준으로 현실화하고 양성화된 한도를 넘어서면 그에 상응하는 처벌을 강화하는 방식을 병행한다. 기업의 적정한 접대성 경비 한도는 기업인을 중심으로 공청회를 개최하여 현실화된 규모를 정해야 한다. 이것은 접대성 경비지출의 비공식적 조성과 분식결산을 막고 지출의 투명성을 확보하고 향락퇴폐·사치산업과 관련된 접대행위를 근절할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다.

다섯째, 기업의 회계감시를 강화하는 것이다. 정확한 증빙자료나 사진 등을 보고서에 첨부하도록 하여 개인생활에 쓰이는 경비를 근절하고 손금부인 방안을 도입하여 기업회계상 이중결산이 이루어지는 일이 없도록 철저한 감시감독 및 처벌규정이 있어야 한다.

여섯째, 공직자 부패를 척결하기 위한 여건조성을 위해 공무원 급여를 현실화하고 정부 규제 중 많은 부분을 완화하여 부패자체가 근절 될 수 있도록 해야 한다.

일곱째, 한국사회 구성원들의 가치관을 재정립하기 위해 공정한 경쟁, 비리에 대한 감시와 비판, 교육의 강화 등이 제도적 차원에서 모색되어야 한다.

3. 의식개선운동의 성격과 방안

우리 사회에 존재하는 각종 부패관행을 제거하기 위한 수단으로 법적·제도적, 또는 행정적 조치를 들 수 있다. 물론 부패관행을 척결하기 위해서 불합리한 제도를 고치고, 법이나 규정에 어긋난 것을 단속한다든가 교육을 강화하는 것은 현실적으로 대단히 필요할 뿐 아니라 짧은 기간내에 상당한 성과를 거둘 수 있는 것이다. 그러나 부패관행을 근원적으로 제거하는데 한계가 있다. 따라서 의식개선 운동의 중요성이 부각되는데, 그것은 법적, 행정적 조치가 정부에 의해서 취해질 수밖에 없고 그것은 다소 강제적인 성격을 띠 수밖에 없는 반면, 의식구조의 개혁은 정부는 물론 일반 국민이 참여할 수 있는 장점을 가지고 있으며 소극적으로 부패관행을 억제할 수 있을 뿐만 아니라, 적극적으로 부패관행을 사전에 예방하고 보다 바람직한 인식태도를 길러 반부패의 일상생활 문화를 창조하는 효과를 지니고 있다.

국민의식개선 운동이란 본래 우리 모두가 일상생활 속에서 잘못된 사고방식과 행동이 있다면 그것을 고칠 뿐만 아니라 바람직한 사고방식과 행동은 더욱 복돋우자는 국민적인

노력이라고 할 수 있다. 즉 마음의 병을 고치고 건전한 마음을 갖자는 노력인 것이다. 마음가짐의 변화나 개혁은 무엇보다도 먼저 우리가 가지고 있는 잘못된 마음가짐 또는 부정 부패를 관용하는 심리를 추방해야 하며 나아가서 보다 바람직한 마음가짐이나 가치관을 기르고자 노력해야 한다는 것이다. 이 운동은 우리 사회 구석구석에 도사리고 있는 부정 부패적 요소와 심리를 척결하여 현실적인 당면문제를 치유하려는 데에만 그 목적이 있는 것이 아니라 21세기를 지향하는 한국사회를 그리면서 산업화·도시화·국제화 등 사회변동에 적응할 수 있는 가치체계를 정립하려는데에 그 궁극적 목표가 있는 것이다.

필자는 먼저 의식개선운동에 대한 우리 주변의 잘못된 인식을 살펴보고 그것을 극복하는 것이 선결과제라고 본다. 의식개선 운동의 본질을 잘못 이해하고 있는 대표적인 편향은, 첫째 이 운동을 민족성개조 운동으로 보는 입장이다. 둘째로, 의식개선운동을 정권적 목적을 위한 운동으로 오해하는 경향이다. 셋째로, 의식개혁은 지도층이나 공직자에게만 필요한 것이며, 하루하루 생활에 바쁜 일반국민들은 고쳐야 할 잘못된 마음가짐이나 행동이 별로 없기 때문에 의식개혁 운동이 그렇게 요란하게 범국민적으로 전개될 필요가 없다는 주장이다. 넷째로, 부정부패를 추방하고 정의로운 사회를 만드는데 있어서 중요한 것은 제도나 환경을 개선하고 위법자를 철저히 단속하는 것이며 의식개선은 별 효과가 없다는 주장이다.

이와는 달리, 의식개선운동은 그 실천적 이념으로서 '백혈구적인 시민윤리'와 '준법정신'을 내세우고 있다. 부정과 비리는 양심을 마비시켜 왔고, 나아가서는 정직하게 사는 사람을 어리석고 무능한 사람으로 만들었다. 불법과 비리를 서슴치 않고 행하는 자는 여름날의 갑초가 무성한 듯 부귀와 영화를 누리고, 양심의 명령에 따라 정도를 지키는 사람은 낙후와 낙오의 고배를 마시는 정글사회로 전략해 버리고 말았다. 이렇게 부정과 비리가 득세하는 사회를 운동경기에 비유하면 정도의 자유경기를 하는 사람들은 패배하게 마련이요 반칙경기를 하는 자들이 승리를 차지하게 마련이다. 정상이 비정상이 되고, 비정상이 정상처럼 된 사회는 부정과 비리를 더욱 조장하는 악순환 현상을 초래하고 말게된다. 이렇게 하여 극에 달한 부정과 비리는 어떠한 불법적 수단과 비도덕적 방법을 사용해서건 재산을 축적하고 출세하면 성공한 명사의 대접을 받는 성공의 이상화의 부조리적 사회를 낳고 만다. 따라서 정직은 상호신뢰하는 사회를 이루기 위한 기본전제이며 사회악을 일소하는 백혈구적인 역할을 하므로 시민의식의 기초가 되어야 한다.

부정과 비리가 범한 가장 무서운 죄과는 준법정신을 약화시키고 저하시켰다는 사실이다. 이렇게 볼 때 준법정신이 없이는 민주주의의 운영을 생각할 수가 없기 때문에 민주시민의식의 가장 중요한 요소는 국민이 자율적으로 입법한 법을 준수하고 정부가 법에 따라 통치하는 준법정신이다. "우리 사회에서 법대로만 하다가는 손해 본다"라는 진술에 대해서 동의하는지, 반대하는지를 물었을 때 겨우 과반수인 51%만이 '그렇지 않다'는 입장을 취했다. 32%가 '그렇다'고 대답했으며, 17%는 '모르겠다'고 했다. 다시 말하면 49퍼센트에 해당하는 응답자들이 한국사회에서 법대로 사는 것이 유익하다는 확신이 없다는 이야기이다. 이러한 풍토 속에서는 법이 잘 지켜지는 사회에서 법을 잘 지키고 살 사람들마저 탈법행위를 저지를 가능성이 높아지므로 준법정신으로 사회정의를 실현시켜 나가는 것

이라 할 수 있다.

의식개혁운동의 과제와 방법(방안)은 이 운동에 참가하는 개인이나 단체가 처한 입장에 따라 다양할 수밖에 없으며, 그것을 누가 연구해서 일률적으로 제공할 수는 없는 것이다. 만약 그러한 것이 제시된다고 하면, 이미 그 운동은 관료적이고 획일적인 성격을 띠게 되고, 결국 성공할 수가 없다. 따라서 지역이나 하는 일의 성격, 조직규모, 추진인원, 자원, 지원단체 등의 성격에 따라 각기 독특한 과제가 선정되어 추진되어야 한다. 의식개선운동은 국민자율운동이어야 하므로 처음 이 운동이 정부에 의해서 제창되고 추진된다 해도 일정한 기간이 지나면 민간사회 단체가 주축이 되어 국민이 스스로 참여하고 실천해야 할 범국민운동으로 확인 되어야 한다.

따라서 행정기관은 민간운동 기구들이 운동을 전개함에 있어서 필요한 정보나 자원을 제공한다든지, 다양한 사회단체간의 협조기회를 마련하는 등, 국민들 스스로가 실천할 수 있도록 자율성과 참여기회를 넓혀주는 역할을 해야 한다. 그리고 공직자 자신들은 부단히 자신들의 문제나 고유업무와 관련된 문제, 산하단체의 지도·감독과 관련된 문제 등을 의식개혁운동의 과제로 삼아 국민앞에 솔선해서 실천해야 한다. 여기서 제시할 수 있는 것은 의식개선 운동에 참여하는 개인이나 단체가 이 운동의 과제와 그 실천방법을 모색하는데 도움이 될 수 있도록 몇가지 실천단계일 것이다. 의식개혁운동에는 다양한 전략이 있을 수 있으나 첫째로, 정부주도형에서 점차로 민간주도형으로 전환시켜야 하고, 둘째로 단기전략과 장기전략을 병행하여야 하며, 셋째로 의식개혁을 위한 계획을 수립하여 단계적으로 추진하는 추진전략에 의해야 하고, 넷째로 부정적 요소의 제거전략과 긍정적 요소의 신장전략의 양자를 채택하되 초기단계에는 전자에 중점을 두고 시일이 경과할수록 후자로 이행해야 한다. 그러하기 위해서 개혁주체부터 반부패 의식개선을 실천하고 쉬운 것부터 착수하며 절실하고 파급효과가 큰 문제로 확산하여, 협동적 연대의식으로 반부패 문화를 정착시켜야 한다.

V. 결 론

필자는 두 차례의 국민의식 실태조사를 통해 한국사회의 부패가 만연되어 있으며, 특히 정치권과 공직자들의 부패가 매우 심각하다는 인식을 확인하고, 그 속에서 부패의 근본적인 원인은 문화적 차원, 즉 가족주의적 권력행사로부터 연유하고 있음을 독해하였다. 더불어 이러한 읽기를 통해 반부패 개혁의 방향은 제도적 수준 뿐만 아니라 의식개선을 통한 문화적 수준에서도 그 실천적 방안들이 모색되어야 함을 강조하였다. 그러면 이러한 인식과 실천의 관심이 지향하는 바는 무엇일까?

윌프레드 비온(Bion, 1961)은 내가 타자들과 현실적으로 연결되는 것이 얼마나 어려운 일인가를 강조하였다. 그는 타자들없이 살아갈 수 없는 집합적 존재로서의 인간을 기술하

면서 불행히도 인간은 남들과 잘 지낼 수 없다고 말한다. 그러기에 인간은 삶의 과정에서 효과적인 사회적 연대를 성립시켜야 한다. 이것이 바로 사회관계의 '딜레마'인 셈이다. 이러한 딜레마를 해소하려는, 또는 그 딜레마를 회피하고 그것이 유발하는 '불안'에 반하여 자신을 방어하려는 인간의 시도를 이해하는 것이 문화형태의 해체/재구성의 경로를 가름하는 한 잣대임에 분명하다. 이렇게 개인의 욕망과 문화적 자원이 상호 얽혀 있고 양자 모두가 중요하다고 한다면, 사회적 연대는 자의적일 수 없고 어떤 규범적 성격을 가져야 할 것이라고 믿는다. 이를 테면, 연대는 민주적 시민사회의 규범적 도덕성과 일치되어야만 상호주체성의 척도를 확보할 수 있고, 동시에 민주적 시민사회의 운영원리도 그런 의미에서 그 자체가 이미 윤리적으로 제한되어 있다는 것이다.

한국사회의 가족주의적 상징에 뿌리를 두고 있는 부패를 극복하기 위해서는 새로운 공동체가 형성되어야 한다. 그 형성의 이념은 한편으로 민주적 정치참여를 공유하는 전제를 의미하는데, 민주주의가 공동체 존립의 조건이라는 것이다. 다른 한편, 이와는 갈등의 소지가 있는 욕망을 실현하고자 하는 자유로운 '개인성'이라는 관점에서 공동체는 형성될 필요가 있다. 굳이 개인성을 언급하는 것은 어떤 정의로운 민주적 시민사회의 원리들이 구성원들의 일상적 실천으로 성숙하지 못하면, 일종의 기능적 결손이 나타날 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 개인성의 확보와 지탱을 위해서는 그 도덕적 내용이 동시에 사회구성원들이 공통적으로 영위하는 윤리적 삶의 핵심을 이루어야 한다. 구성원들 사이 공통의 생활양식을 서로 나누지 않으면 개인들에게는 법적으로 보장된 개인성의 확보조건이 결여될 수 있다는 것이다. 즉 개인성이 보장되는 경우는 개인들이 공동체에 결속되어 있다고 느낄 때이며 타자성을 지탱하는 것도 그러한 공동체의 구성적 요소라는 것이다. 결국 연대를 창출하는 것은 민주적 시민사회의 문화적 자원이자 개인이 자아실현을 도모하는 문화적 조건이다.

한국사회는 가족주의로부터 자양분으로 얻어 시장논리를 생리로 하는 부패가 사회적 개인 그 존재 자체를 파괴하고 있다. 어느 사회에서나 개인주의의 발달은 시대적 조류이고 그리 문제가 되는 것이 아니다. 요즈음 우리는 부패라는 병리를 통해 개인성을 극화시키면서 그것을 황폐화시키는 현상을 목도하게 된다. 집단적 이상화와 구조적 배제라는 이분법적 문화형태는 자기증식을 거듭하면서, 사회적 개인은 권위주의적 집단 속에 함몰되고 있다. 따라서 집단적 자기애로 인해 시민사회의 자율성이 봉쇄되고 개인성의 황폐화가 가속화되는 바로 그 공간에서 자유와 공생윤리가 운영원리로 자리잡는 공동체가 형성되어야 한다.

참고문헌

- 국회, 「부패방지법 쟁점분석」, 『현안분석』, 제184호, 1998.
- 김병섭, 「부패와 위험사회」, 『사상』, 제10호, 1998.
- 김영종, 『부패학: 원인과 대책』, 숭실대학교 출판부, 1992
- 박영신, 「한국사회의 변동과 가족주의」, 『역사와 사회변동』, 한국사회학연구소, 1993.
- 송 복, 「부패의 정치경제학」, 한국정치학회 편, 『문민정부와 정치개혁』, 1993.
- 연세대 사회발전연구소, 『사회부조리에 대한 국민의식 조사: 일반국민 대상조사』, 1997a.
- _____, 『사회부조리에 대한 국민의식 조사: 공무원 및 공기업체 종사자 대상조사』, 1997b.
- 윤태범, 「한국 관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 박사 학위논문, 1992.
- _____, 「공무원 부패, 효율적 방지전략: 고위 공직자를 중심으로」, 이은영 외 편, 『부정부패의 사회학』, 나남, 1997.
- 임종철 외, 『한국사회와 비리』, 서울대출판부, 1994.
- 이서행, 「한국사회의 부정부패」, 고영복 편, 『현대사회문제』, 사회문화연구소, 1991.
- 전수일, 『관료부패론』, 선학사, 1996.
- 최재석, 『한국인의 사회적 성격』, 개문사, 1976.
- 한국정신문화연구원, 『공직자 윤리규범 및 국민의식 개선연구』, 1999.
- _____, 『한국인의 윤리의식 연구』, 1992.
- 한국부패학회, 『기업부패: 원인과 대책』(제3회 부패학회 학술대회 논문집), 1997.
- 후쿠야마(구승희 역), 『트러스트: 사회도덕과 번영의 창조』, 한국경제신문사, 1996.
- Alata, S. H.(1990), Corruption: Its nature, Causes and Consequences, Avebury.
- Bion, Wilfred(1961), "Group Dynamics: A Re-view", Experiences in Groups, and Other Papers, Tavistock and New York: Basic Books.
- Catier-Bresson, Jean(1997), "Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange", Political Studies, XLV
- Girling, John(1997), Corruption, Capitalism and Democracy, London: Routledge.
- Heidenheimer, A. J.(1978), Political Corruption: Readings in Comparativ Analysis, New York: Holt, Reinhart and Winston, Inc.
- Klitgaard, Robert(1988), Controlling Corruption, Berkeley, CA: Univ. of California Press.
- Nelken, David and Michael(1996), The Corruption of Politics and the Politics of Corruption, Oxford, UK: Blackwell Publisher.
- Perry, P. John(1997), Political Corruption and Political Geography, Andersho England: Ashgate.