

우리나라 공공관료의 부패유형별 실태분석

A Study on Analyzing the Bureaucratic Corruption in Korea

김 용 철(Kim, Yong Chul)*

ABSTRACT

Nowadays, modern society has come to a great transition to another shape whereas the bureaucratic corruption is more and more severe day by day in every aspects in society.

Also, the Korean government intervenes the bureaucratic corruption actively in every government sectors in the fear of government servants and another interest groups. However, the bribe indicators is very high in comparison to any other the advanced countries among the OECD nations by TI.

At first, we have to take into account the internal bureaucratic institutions. For instance, the central government delivered the authority and formal works to the local governments and local governments should be burdened the responsibility solely for the policy implementation.

This paper is summed up by these conclusions.

First, taking the bribe from the relations is increasing every year in 1987 including the local bureaucrats.

Second, low level bureaucrats' corruption is increasing definitely in comparison to the middle and high level classes in Korea.

Key words ; bureaucratic corruption, government responsibility, bribe degree.

* 국립 밀양대학교 행정학과 교수

I. 서론

세계 어느 나라에서든지 공직사회의 부정과 부패는 그 정도의 차이는 있을지라도 흔히 있게 마련이다. 인간은 사회적 동물이고 문화적 존재이기 때문에 서로 사회관계를 맺으면서 활동하다보면 비정상적인 기준에 따른 행위양식이 나타나게 되는데 어찌면 이는 당연한 결과일지도 모른다. 그러나 이러한 사회심리학적 측면에서 본능적 관점의 부정과 부패행위가 인정된다 하더라도 이를 좋은 사회현상의 하나로 받아들일 수는 없고 또한 국가와 사회발전에 긍정적 기여를 한다고 결코 말할 수도 없다. 따라서 이러한 공직사회의 부정과 부패행위는 법적, 제도적 장치를 통하여 궁극적으로는 통제되어야 하고 정상적인 공직문화를 확립할 수 있어야 한다.

그러나 우리나라의 경우 최근 이러한 공직사회 부패문화(culture of corruption)에 대한 국제투명성기구(TI)가 2002년 발표한 뇌물공여지수(BI)에 의하면 21개국 중 18위를 차지하여 OECD 뇌물방지협약비준 국가 중 가장 낮은 결과를 보이고 있다. 이는 결국 아직까지 우리나라의 공직사회문화가 국제적 기준으로 볼 때 후진국 수준의 부정부패문화를 가지고 있어 여기에 대한 강력한 통제프로그램과 부패방지 대책이 시급함을 시사하고 있는 것이다. 참여정부가 들어서면서 국정과제 목표 중 하나로 '부패 없는 사회건설'을 구호로 내걸고 세계경제수준 10위에 걸맞은 부패수준의 타개를 위해 노력하겠다는 공약을 발표한바 있다.

즉 경제개발시대의 고도 경제성장 요구가 이제는 세계 10위권 경제선진국의 문턱에서 공직사회의 부정부패 척결이 큰 국가과제임을 표방하고 있는 것이다. 특히 신정부는 이러한 부패 없는 사회건설을 위해 그 세부사항으로 고위공직자비리, 권력형비리척결, 특권층 반칙문화청산, 중하위 공직자, 공기업비리 엄단, 깨끗한 공직사회조성, 지역토착비리 및 기업관련 비리대처 등에 구체적 역점을 두고 있다.

부정부패의 문제는 원래 개인적 차원에서 주로 발생되어지는 문제이나 우리나라의 경우는 이러한 개인적 차원의 부패문화가 조직의 차원을 넘어 사회문제 또는 국가문제로 크게 확대되어 지속적으로 일어나고 있는 것이 문제이다. 그리고 이러한 공직사회의 구조적 부패문화가 권력과 밀착되어 새로운 형태의 비합리적 사회문화를 생성하고 그림으로써 사회구성원 전반에 대해 국가와 국민의 불신관계를 더욱 악화시키고 있다는 것이 더 큰 문제이다.

이러한 공직사회의 부패문제는 여러 가지 분야에서 나타나고 있지만 그 중에서 국

민들과의 관계에서 나타나는 부패문제 외에도 내부적으로는 공무원 인사문제가 가장 큰 부패행위의 하나로 나타난다. 공무원 사회를 움직이는 가장 큰 두 가지 중심 축은 인사와 예산문제인데 이중 인사는 승진과 보직, 권한, 급여 등 모든 문제와 바로 직결되어 있어 공무원 개개인의 입장에서 보면 가장 큰 관심사 일 수밖에 없다. 이제까지 우리나라는 인사문제가 공정하고 투명하게 이루어지지 않고 학벌, 파벌위주의 계파인사가 밀실에서 행해지는 경우가 많았고 인사권자의 개인적 친소관계에 따라 행해져 이 과정에서 많은 부정과 잡음이 끊이지 않았던 것은 누구나 공감하는 일일 것이다. 특히 권력기관의 부정부패문제가 많은 것은 단순한 경제적, 물질적 차원의 부패문제가 아니라 이러한 권력기관의 권력을 통한 인사개입 또는 인사청탁이 가능한 이유 때문일 것이다. 본 논문에서는 우리나라 공직사회 부정부패의 실태를 분석해 보고 이를 통해 앞으로의 부패통제 방안과 방향을 제시해 보고자 한다.

II. 관료부패의 개념과 원인

1. 관료부패의 개념

공직사회의 부패(corruption)는 각 국가가 처해 있는 환경적 여건이나 국민의 가치관, 의식, 도덕적 규범 그리고 사회적 지향가치나 이념 등에 따라 각기 달리 규정되어 질 수 있는 매우 다의적인 개념이다. 따라서 어느 정도의 수준이나 행위가 부패행위에 해당하는지는 각 국가가 가지고 있는 문화적, 사회적, 법률적 척도에 의해 규정될 뿐이며 이를 일률적으로 단정하기에는 어려운 것이 현실이다.

그러나 일반적으로 부패행위가 되기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하리라 생각된다. 첫째는 부정 또는 불법한 행위를 하고자 하는 범의(犯意)가 있어야 한다. 즉 의도나 의지 없이 타인의 강제에 의하거나 순전히 당사자의 의사에 반하여 일어나는 행위는 엄격한 의미에서 부패행위라 할 수 없다. 둘째는 그로 인한 행위로부터 부패당사자에게 유·무형의 이득 또는 유리한 조건 등의 혜택(advantage)이 존재하여야 한다. 아무런 댓가가 없고 이익이 없는 행위는 엄격한 의미의 부패행위가 아니다. 셋째는 부패행위는 당사자 개인과 상대방 또는 상대방이 원하는 그 어떤 대상과 연계관계가 있어야 한다. 이와 같이 부패는 ‘부정한 행위를 하고자 하는 행위당사자의 의도를 통

해 반대급부의 유무형의 이익을 가져다 주는 것'이라고 할 수 있다. 여기서 부정(misconduct)이라는 말과 흔히 우리가 혼동하여 쓰는데 흔히 부정이라는 것은 당사자들 사이에 오고가는 뇌물 없이 민주주의 이념이나 공익 등에 반하는 행위를 흔히 말한다.

A. Heidenheimer는 부패개념을 3가지 측면에서 논의하고 있다. 첫째, 공직중심의 개념인데 이는 당사자가 자기가 처해 있는 공직을 통해 금전적 이득이나 혜택을 취하는 경우를 말한다.¹⁾ 우리가 흔히 말하는 직위를 이용한 뇌물수수행위가 여기에 해당하는 개념일 것이다.

J. S. Nye 역시 금전적 신분상의 이익을 위해 공직의 규범적 의무에서 이탈하는 행위를 부패행위로 보아 공직개념에 입각한 부패행위를 규정하고 있다.²⁾

둘째는 시장중심의 입장에서 바라보는 개념인데 공공관료가 시장개입을 통해서 얻게되는 개인적 이득을 취하는 것인데 이는 흔히 우리가 말하는 규제권한(regulation power)을 통해 일어나게 되는 것이다.

R. Tilman은 이런 시장경제적 관점에서 공공관료는 암시장적 관료제(black-market bureaucracy)의 역할을 가지고 있다고 설명한다.

셋째는 공익중심의 개념인데 특정 공동의 이익을 지나치게 강조함으로써 공공의 이익 또는 국민 다수의 이익에 손해를 끼치는 행위이다. 공공관료의 내부이익을 위한 공동의 이익은 종종 이러한 국민적, 사회적 이익과 기준에 위반하여 일어나는 경우가 있는데 이를 C. Wolf 교수는 내부효과(internality effect)라 부르고 있다. 이러한 제 학자들의 논의를 통합하여 표로 나타내보면 <표 2-1>과 같이 나타낼 수 있다.

1) A. J. Heidenheimer, Political Corruption : Reading in Comparative Analysis, N. Y. : Holt, Reinhart and Winston, Inc., 1989, p.p.8-11.

2) J. S. Nye, Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis, APSR, vol. 92, No. 2, 1967, pp.417-427.

<표 2-1> 관료부패의 개념에 관한 분류

접근방법	주요내용	분석단위	대표학자
윤리 및 도덕	공직의 비윤리 비도덕적 이용	관료와 사회 (관료의 행위)	E. C. Banfield J. T. Liu
제도적 접근	제도적 취약성 사회적 기강의 해이	개발도상국 후진국 관료제도	S. P. Huntington G. Myrdal E. V. Roy
시장/교환설	시장교환관계	관료와 고객집단	R. Tilman H. Simon A. Heidenheimer
공익설	공익위반의 결과	관료행태 의사결정과정	R. W. Friedrich H. D. Lasswell
기능주의설	발전과정의 산물	관료제도, 사회, 기업가	N. H. Leff J. S. Nye
후기기능주의설	보편적 형상과 자기영속성적 현상	선·후진국의 관료제	S. B. Wener
권력관계설	권력남용과 역기능의 산물	관료제의 권력	F. W. Riggs J. C. Scott
사회문화적 규범설	사회문화적 환경과 전통의 부산물	사회문화적 환경 관료제의 역사성	E. Simpsons

출처 : 김영중, “민주사회발전을 향한 행정부패와 방지전략,” 「민주사회성숙을 위한 공공 행정」 (서울: 한국행정학회, 1988): 한태천, 관료부패의 원인과 속성, 한국행정논집, 10-4, 참조.

2. 관료부패의 원인

관료부패의 원인은 관료부패 개념의 성격만큼이나 다양하고 그 원인을 단정지을 수 없을 만큼 많은 연유에서 비롯된다. 부패의 속성에 대한 인간의 가치판단이 그 만큼 다양하게 나타나고 부패행위가 존재하게 되는 것이다.

부패의 원인을 오석홍은 사회경제, 정치적 여건, 발전행정의 부작용, 무능한 통제체제, 부적절한 보수와 편익, 신분불안, 직업윤리의 타락, 행정절차의 비효율성, 고객의

이기주의로 보고 있다.³⁾ 또한 유종해는 환경적 요인, 조직적 요인, 개인적 요인으로 나누어 설명하고 있다.⁴⁾ 관료부패를 유발하는 원인이라 어떤든 간에 이러한 부패행위에는 반드시 원인자와 당사자 두 사람 사이의 주고받은 교환행위가 성립되게 된다. 이러한 교환관계는 기간적으로는 단기적, 일회적 일수도 있고 지속적, 장기적 일수도 있음, 또한 두 당사자 사이의 관계가 관료들 사이 일수도 있고 관료와 고객 즉 일반 주민들 사이에 일어날 수도 있다. 물론 대부분의 공직부패는 관료와 일반고객들 사이에 일어나는 경우가 많을 것이다.

이러한 관료부패의 원인은 크게 개인적 차원, 조직 구조적 차원, 환경적 차원 등 3가지 측면에서 나누어 생각해 볼 수 있다.

1) 개인적 차원

개인적 차원에서의 관료부패의 형성은 인간본연의 심리적 측면으로서 사회적 행위 양식으로서의 일탈행위의 일환으로 나타나는 행위로 규정짓는다. 즉 인간의 욕구 또는 성취욕, 자아발전, 자아성취동기 등의 사고방식이나 가치관 등으로 인해 관료개인은 고객과의 사이에서는 위임자의 입장에서 자신의 권한과 혜택을 고객에게 위임해 주고 이에 대한 반대급부를 고객으로부터 받게되는 것이다. 그리고 관료자신 또한 고객의 입장에서 승진, 보직, 교육훈련기회 등을 위한 유리한 직위를 차지하기 위한 각종 활동을 하게되는데 이 경우는 일반고객과 같은 입장에서 부패활동을 하게 되는 것이다.

즉 개인적 차원에서 관료는 위임자와 고객의 두 가지 이중적 입장에서 동시에 부패활동을 수행하게 되는 것이며 그 또한 동일한 사회화 과정을 거치면서 사회문제로 대우되는 것이다.

2) 조직 구조적 차원

조직 구조적 차원에서의 관료부패의 유발은 주로 법제도적 장치의 미비, 관료의 법률적 재량행위의 오·남용, 관료통제장치의 미흡 등으로부터 유래되는 부패현상을 말한다. 우선 법제도적 장치의 미비 또는 기존의 비현실성으로 인해 부패, 부정행위를 유

3) 오석홍, 인사행정론, 서울: 박영사, 1993, pp.712-715.

4) 유종해, 행정윤리와 부패에 관한 소고, 「지방행정」, 42권, 지방행정공제회, 1992, p.107.

발하게 되는 것을 들 수 있는데, 즉 현실적으로 관료가 법을 집행하거나 업무를 수행함에 있어서 지킬 수 있는 법률적, 제도적 기준이 마련되어 있지 않기 때문에 위반할 수밖에 없는 상황을 말한다. 관료는 법이나 규칙을 준수하여 업무를 수행해야 하나 현실적으로 그것이 가능하지 않기 때문에 나타나는 행위이다. 둘째는 소극적 의미로 관료통제장치가 미비하거나 형식적 통제에 그치게 되는 경우 관료부패는 반복적으로 일어나게 되고 지속되는 것이다. 입법부나 사법부 등의 공식적인 기구를 통한 관료부패통제도 문제겠지만 여기서는 이러한 공식적인 통제 외에 시민, 이익단체, 제3의 전문가그룹, 여론 등에 의한 비공식적 외부통제도 중요하다. 이러한 내외부적 관료통제와 견제장치가 제대로 작동하지 않을 경우 부패행위는 더욱 확대되어 나타나게 되는 것이다.

셋째로 법률적 재량행위의 오남용을 들 수 있는데 이는 위에서 언급한 법적, 제도적 장치의 미흡과 일맥상통하나 특히 여기서는 관료의 자유재량행위에 대한 부패행위를 주로 일컫는다. 행정업무의 수행은 법률적 기술기준에 따라 행해지는 것보다 오히려 자유재량의 여지가 많은 행정활동이 많은 것인데 이 경우 부패행위가 조장되는 것이다. 어쨌든 이러한 조직 구조적 측면의 관료부패행위는 앞서 논의한 개인적 차원의 원인보다 훨씬 더 적극적 개념의 부패행위라 볼 수 있을 것이다.

3) 환경적 차원

관료부패의 문제는 앞서 논의한바 있는 개인적, 조직 구조적 차원의 문제이기도 하거니와 때로는 이러한 두 가지 측면의 부패행위가 생성되기 위해서는 여러 환경적 여건이 성숙되어야 하는 것이다. 즉 정치행정문화의 후진성과 불안한 정치경제구조, 정경유착과 공직사회기강의 해이, 비정상적인 정책추진으로 인한 정부와 국민간 불신간의 확대 등을 들 수 있다.

정치행정문화가 성숙되지 못하고 정치체제가 불안하고 사회적으로 국민간 또는 관료와 국민간의 불신감이 조성되면 관료는 관료대로 국민은 국민대로 정상적인 사회 rule을 따르지 않고 편법을 행하고자 한다.

그래서 자신의 이익을 단기간에 극대화해 놓고자 하는 심리가 발생하는 것이다. 또한 공직기강이 해이해지고 비정상적인 정책추진으로 국민의 정부에 대한 불신감이 커지면 부패행위는 만연하게 되는 것이다. 여기에 관한 제 학자들의 견해를 표로 나타내 보면 <표 2-2>에서와 같이 나타낼 수 있다.

<표 2-2> 관료부패의 원인에 대한 시각

연구자	요 소	내 용
김명수 (1999)	정치행정	반부패정책의 미비/불공정한 시행, 사정기관의 독립성 부족, 고비용 정치구조, 권위주의적 독재정권, 처벌의 미약, 과도한 정부규제, 행정의 불합리성
	경제	정부주도의 국가발전전략, 낮은 보수
	사회·문화·심리	부패개념정립의 모호성, 가치관의 혼란, 모방소비, 개인적 탐욕, 시민의식의 미성숙
전수일 (1996)	정치차원	정치이데올로기, 공직자 양심, 독재정권, 식민통치 경험
	행정차원	관료제의 확대현상, 행정법규와 절차상의 미흡 및 혼란
	사회문화	관료지상주의의 가치관, 권위주의적 행태, 가족에 대한 충성심 및 연고주의, 정의적 사회
유종해 (1992)	개인	관료의 재량권 남용
	조직	낮은 보수, 신분불안, 행정규제 및 관리기준의 비현실성
	환경	정치경제 불안정, 공동체 의식의 박약, 공무원의 상대적 박탈감, 전통적인 행정문화
김영중 (1998)	맥락	발전과정상의 산물
	구조	관료의 권위주의와 복종관계, 관료의 의식구조
	사회문화	미비한 권력문화(공사직 혼동, 공직사유관, 권력남용, 장기집권의 병폐), 건전한 정치문화 미성숙, 군사문화의 구조화, 건전한 시민문화의 미비
	통제관리	행정통제의 미비와 결함, 공직자의 보수구조
	기타	정경유착

출처 : 한태천, “관료부패의 원인과 속성 - 위드모형(Weed Model),” 『한국행정논집』 (대구/경북행정학회, 1998), 제10권 4호, p.817, “부정부패의 원인,” 문정인의 편, 『한국의 부정부패』 (서울: 오름, 1999).

III. 한국관료부패의 현황과 실태

우리나라 관료부패의 실태는 여러 가지 측면에서 나누어 추측해 볼 수 있다. 본 논

문에서는 우선 공직부패가 현실적으로 법률적 차원을 넘어서서 이루어져 행정상 또는 형법상 기준을 넘어서서 징계대상으로 처리된 경우를 중심으로 부패의 실태를 기능해 보고자 한다. 이 경우 이 징계처리에 포함되지 않는 개인적 차원의 부정과 비리 그리고 징계대상이 되지 않은 내부처리 등의 부정부패 사례는 포함되지 않아 실제보다는 훨씬 더 많은 사례와 유형들이 있을 수 있을 것이라 생각된다. 공무원의 주요 직무상 부정부패행위에는 법률적으로 명문화하여 규정하고 있다. 이를 상세히 언급해 보면 우선 뇌물관련 범죄로는 뇌물수수, 뇌물요구, 뇌물약속, 뇌물 제3자 수수, 가중뇌물 수수, 알선뇌물 수수, 사후뇌물 수수 등이 있다. 그리고 공무원 관련 범죄로는 공문서 위조, 변조, 허위공문서 작성, 허위공도화 변개, 위조공문서 행사, 허위공문서 행사 등이 있고 업무상 횡령배임으로는 업무상 횡령과 배임죄가 있다. 이러한 공무원의 법률적 기준에 비추어 이제까지 공무원의 연도별 부정부패행위를 각 유형별로 나누어 살펴보면 <표 3-1>과 같이 나타낼 수 있다.

우선 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 직무유기 및 태만의 경우가 각각 큰 비율을 차지하고 있고 그 다음이 품위손상의 경우이며 그리고 뇌물수뢰, 복무규정위배의 순서로 각각 그 부정행위가 나타나고 있다. 직무유기와 태만 그리고 품위손상과 뇌물수뢰 등은 고객들과 대민 서비스과정에서 나타날 수 있는 행위들로서 국민들에 대한 행정업무처리의 지연, 의도적 방해, 뇌물수수로 인한 편법처리, 불친절행위 등이 해당된다고 볼 수 있다. 이러한 행위들은 과거보다 지방자치 이후 많이 개선되어졌다고 생각하나 여전히 많은 비위행위들로서 남아있는 것으로 보여진다. 특히 뇌물수뢰는 1987년 이후 계속 증가하고 있는 추세여서 이러한 경제적, 물질적 수뢰에 대한 대책이 시급한 실정이다. 그리고 직권남용과 직무유기 등도 1987년 이후부터 꾸준히 증가하거나 비슷한 비율로 나타나고 있어 이러한 부분들에 대한 대책도 새로이 강구할 필요가 있을 것이다. 이러한 공무원의 부정부패행위를 각 직급별로 나누어 살펴보면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-1> 공무원의 부정부패 유형별 현황

비위유형	연 도										
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
복무규정위배	308 (10.3)	372 (11.8)	520 (11.8)	646 (13.9)	657 (16.4)	812 (19.8)	1,086 (15.3)	1,620 (26.0)	691 (12.4)	794 (14.9)	1,019 (17.9)
품위손상	448 (15.0)	596 (18.9)	549 (12.5)	472 (14.4)	712 (17.8)	587 (14.3)	1,137 (15.8)	1,063 (17.1)	929 (16.6)	956 (18.0)	1,255 (22.1)
비밀누설	1 (0.1)	6 (0.3)	5 (0.1)	3 (0.1)	14 (0.4)	2 (0.1)	8 (0.1)	3 (0.1)	4 (0.1)	25 (0.5)	6 (0.1)
공문서위조 및 변조	73 (2.4)	54 (1.7)	69 (1.6)	92 (2.0)	98 (2.5)	84 (2.1)	105 (1.5)	91 (1.5)	92 (1.6)	75 (1.4)	70 (1.2)
직권남용	41 (1.3)	38 (1.2)	73 (1.7)	104 (2.2)	67 (1.6)	85 (2.1)	117 (1.6)	129 (2.1)	97 (1.7)	88 (1.6)	78 (1.4)
직무유기 및 태만	1,174 (39.2)	1,273 (40.5)	1,514 (34.4)	1,934 (41.5)	1,422 (36.0)	1,354 (33.2)	2,703 (38.0)	1,802 (29.0)	1,961 (35.1)	2,144 (40.4)	1,697 (29.8)
감독불충분	218 (7.3)	152 (4.8)	177 (4.0)	315 (6.8)	214 (5.3)	210 (5.1)	381 (5.5)	279 (4.5)	390 (7.0)	165 (3.1)	213 (3.7)
공금유용	44 (1.5)	56 (1.8)	53 (1.2)	62 (1.3)	34 (0.8)	51 (1.2)	109 (1.5)	122 (2.0)	178 (3.2)	70 (1.3)	64 (1.1)
공금횡령	42 (1.4)	48 (1.5)	56 (1.3)	46 (1.0)	22 (0.5)	14 (0.3)	25 (0.4)	93 (1.5)	209 (3.7)	52 (0.2)	43 (0.8)
중수뢰	404 (13.5)	321 (10.2)	442 (10.1)	512 (10.9)	484 (12.0)	646 (15.8)	919 (12.9)	790 (12.6)	668 (12.0)	621 (11.7)	954 (16.8)
기타	238 (8.0)	230 (7.3)	939 (21.3)	270 (5.9)	272 (6.7)	247 (6.0)	526 (7.4)	132 (3.6)	366 (6.6)	318 (5.9)	290 (5.1)
계	2,991 (0.42)	3,146 (0.43)	4,397 (0.56)	4,656 (0.57)	3,996 (0.47)	4,092 (0.46)	7,116 (0.79)	6,223 (0.69)	5,061 (0.62)	5,308 (0.57)	5,689 (0.61)

출처: 연성진, 「공무원부정부패의 실태 및 대책」(서울: 한국형사정책연구원, 1998), pp.96-97.

<표 3-2>에서 보는 바와 같이 전체적으로 볼 때는 94년과 95년을 제외하고는 조금씩 감소하는 경향을 보이고 있으며 특히 2-3급의 경우 95년을 제외하고는 많이 감소하고 있는 실정임을 알 수 있다. 2-3급의 경우 중앙부처 국장급에 해당하고 정

책추진의 실무책임자임을 감안할 때 이들에 대한 부정부패행위가 타 직급에 비해 상당히 크리라 생각했는데 예상 밖으로 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 또한 특이한 것은 6급 이하의 하위직 공무원들의 비위행위가 압도적으로 많이 나타나고 있는데 이는 국민들과의 대민 관련 업무처리과정에서 직접 인·허가, 감사 등의 권한을 이용하여 개인적 이득을 취한 경우가 많아 생긴 것으로 보여진다. 또 다른 이유는 중하위 공무원의 비위적발이 고위층과 연계되어 있을 경우 이들이 어떤 조직적 부정과 부패의 주도자로 간주되어 대표적으로 처벌되는 경우도 더러는 있었을 것으로 생각된다. 그리고 실무부서 책임자인 5급 공직자의 경우도 다소 높은 비위비율을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 다음 공무원 유형별 징계현황을 보면 <표 3-3>에서 볼 수 있다.

<표 3-2> 공무원 직급별 부정부패 실태

(단위: 명)

구분	합계	1급	2-3급	4급	5급	6급이하
1987	404(100)	3(0.7)	27(6.7)	15(3.7)	31(7.7)	328(81.2)
1988	519(100)	1(0.2)	34(6.6)	40(7.7)	47(9.1)	397(76.5)
1989	535(100)	22(4.1)	20(3.7)	36(6.7)	49(9.2)	408(76.3)
1990	118(100)	4(3.4)	7(5.9)	11(9.3)	17(14.4)	79(66.9)
1991	189(100)	0	5(2.6)	14(7.4)	26(13.8)	144(76.2)
1992	161(100)	1(0.6)	1(0.6)	10(6.2)	16(9.9)	133(82.6)
1993	249(100)	3(1.2)	9(3.6)	7(2.8)	26(10.4)	204(81.9)
1994	627(100)	1(0.2)	24(3.8)	26(4.1)	61(9.7)	515(82.1)
1995	782(100)	10(1.3)	53(6.9)	57(7.3)	70(9.0)	592(75.7)
1996	344(100)	3(0.9)	10(2.9)	14(4.1)	35(10.2)	282(82.0)
1997	405(100)	3(0.7)	17(4.2)	12(3.0)	51(12.6)	322(79.5)

출처 : 박중훈, 「한국의 부패실태 및 요인분석」(서울: 한국행정연구원, 1999), p.33.

<표 3-3> 공무원 유형별 징계 실태

(단위: 명)

연도	합계	국가공무원	지방공무원	교육공무원	경찰·소방공무원
1987	2,991(100)	697(23.3)	1,250(41.8)	107(3.6)	937(31.3)
1988	3,146(100)	689(21.9)	1,403(44.6)	85(2.7)	969(30.8)
1989	4,397(100)	646(14.7)	1,562(35.5)	1,015(23.1)	1,174(26.7)
1990	4,656(100)	761(16.3)	2,395(51.4)	132(2.8)	1,368(29.5)
1991	3,996(100)	710(17.8)	1,719(43.0)	116(2.9)	1,451(36.3)
1992	4,092(100)	762(18.6)	1,612(39.4)	104(2.5)	1,614(39.5)
1993	7,116(100)	894(12.6)	3,392(47.7)	229(3.2)	2,604(36.5)
1994	6,223(100)	144(23.3)	1,923(30.9)	465(7.5)	2,338(38.3)
1995	5,061(100)	747(14.8)	2,143(42.3)	134(2.6)	2,037(40.3)
1996	5,308(100)	744(14.0)	1,825(34.4)	176(3.3)	2,563(48.3)
1997	5,689(100)	877(15.4)	2,076(36.5)	174(3.1)	2,562(45.9)

출처 : 행자부 통계연보 각년도.

<표 3-3>에서 보는 바와 같이 전체적으로 보면 경찰·소방공무원의 징계비율이 가장 많은 것을 알 수 있고 이는 규제 감독, 인·허가권한이 많은 법률적 특성 때문에 연유한 것으로 보여진다. 그리고 국가공무원과 지방공무원의 비교에서 보면 지방공무원의 징계비율이 2배 이상 높은 것을 알 수 있는데 이것은 지방공무원이 국가공무원보다 국민과의 직접적 접촉기회가 많아 그 과정에서 발생될 수 있는 소지가 많고 최근에는 또한 많은 행정업무가 지방자치단체로 위임, 이양되어 지방공무원의 행정권한이 커졌기 때문으로 보여진다. 교육공무원의 경우 매년 비슷한 수준을 유지하고 있어 최근의 교육감선거 등 혼탁한 교육계의 부패행위에도 불구하고 특별한 증감현상은 나타나지 않고 있다.

이러한 공무원의 부정부패행위는 1999년 국제투명성기구의 뇌물공여지수(BI) 조사에서도 총 조사대상국 99개국 중 50위를 차지하여 세계 10대 경제국가가 후진국

의 수준을 면하지 못하고 있다. 이제까지 우리나라는 정부수립 이후 끊임없는 반부패 정책을 추진하여 왔고 그때마다 가시적인 성과를 거두어 온 것처럼 표방하여 왔으나 이제까지 살펴 본 바와 같이 국내·외적으로 관료부패의 정도는 더 심해졌고 크게 나아진 것이 없다. 그러면 이러한 정부의 관료부패의 통제행위는 왜 실효를 거두지 못하는 것인가를 여러 가지 측면에서 나누어 생각해 볼 수가 있다. 특히 우리나라는 이제까지 역대정부를 거치면서 대부분의 관료부패의 행위는 개인적 차원의 비리, 부정행위로 간주하여 대인징계위주의 통제방식을 지향하여 왔다. 즉 행태론적 측면의 접근을 통한 부패행위의 조절을 유도하여 왔고 여기에는 법률적, 제도적 차원의 관련 기관설립과 법령의 개정이 다소 수반되어 왔으나 결과적으로는 큰 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다. 그러나 이러한 법률적, 제도적 측면의 제개정과 기관설립을 통한 사정작업과 부패척결행위는 국민적 합의와 동의를 통한 사회분위기를 유도하지 않을 때 큰 실효를 거둘 수 없다는 것이다. 부패척결과 사정에 대한 국민적 거버넌스를 통하여 부패척결 주체와 그 대상자인 관료 그리고 고객인 국민 등 제3자가 합의된 신뢰관계 속에서만 단일화된 부패일소의 정당성이 확보될 수 있는 것이다. 비위공직자에 대한 단속적이고 개인적인 처벌위주의 반부패활동은 단편적인 행위에 그칠 수밖에 없고 그럼으로써 부패행위의 일시적 감소효과는 가져올 수 있을지 모르나 근본적인 대책은 되지 않는 것이다.

이제까지 우리나라는 공직기강확립과 국민의식개혁, 사회정화운동의 일환으로 관료 개인의 윤리적 행태를 개선하고 공직자 개인의 국가에 대한 충성심과 애국심에 호소하는 데에 부패척결의 근원을 두고 정책을 추진하여 왔다. 이러한 행위들은 곧 단속과 처벌이라는 개인적 수준의 일회성 징계로 이어졌고 단기간의 단속적 부패감소효과로 나타났다. 그러나 이러한 공직감찰분위기가 곧 느슨해지면 다시 부패비위비율이 상승하는 악순환을 되풀이하여 왔다. 특히 부패의 구조와 체제가 완전히 고착화되어 대형화, 제도화, 네트워크화되어 있는 상황에서 이러한 단편적, 분산적 법률조항의 개폐와 기구신설로는 근본적 부패척결의 대책이 되지 않는 것이다. 즉 공직부패행위는 제도화, 대형화, 고착화되어 지속적으로 수십년 간에 걸쳐 이루어져 온 반면 부패통제와 척결의 행태는 포괄적, 체계적이지 못하였고 정권이 바뀔 때마다 새로운 행태의 기관설립과 목표이념의 변경 등으로 단기적, 즉흥적 처방과 프로그램이 추진되어 왔던 것이다. 따라서 역대정부의 반부패정책은 오히려 정치화되고 권력화되어 부패의 근원을 주도하는 경향도 배제할 수 없었던 것이다. 전술한 바와 같이 국민적 합의와 동의를 담보한 종합적인 부패근절대책이 단순한 한시적 기구의 신설이나 법률조항이

나 문구의 개폐가 아니며 단순메아리로 그치는 구호가 아닌 통합적이고 지속적인 부패개혁 프로그램이 마련되어야 할 것이다.

IV. 결론

이제까지 관료부패의 이론적 근거를 중심으로 우리나라 관료부패의 실상과 현황을 살펴보았다. 앞서 살펴 본 바와 우리나라 관료부패의 실상은 국내외적으로나 시간적으로 크게 나이지고 있지 않으며 특히 국제적으로도 하위수준에 머물고 있어 이 부분에 대해 특별한 대책마련이 시급한 실정이다. 특히 앞서 분석에서 본 바와 같이 경찰, 소방 등 인허가, 감독, 감찰, 사정 등의 권한을 가지고 있는 특별권력기관들에 대한 관리프로그램이 마련되어야 하며 지방자치 이후 지방공무원들의 대민 관련서비스가 늘어나고 그 업무와 권한 역시 증가함으로써 이들에 대한 부패방지대책도 시급히 마련되어야 할 것이다.

우리나라 공직사회 부정부패행위의 가장 큰 문제 중의 하나는 부패가 만연되어 부패에 대한 감각이 둔감하여지고 더구나 서로 관료들 사이에서는 동료의 부패를 눈감아주거나 묵인하는 것이 하나의 미덕이고 동료 간의 의리로 생각하는 경향이 많다는 점도 큰 문제 중의 하나로 보여진다. 이것은 결국 전반적인 공직사회의 공직윤리의 제고와 가치관의 변화와 의식개혁을 통해 사정될 수밖에 없다. 이와 더불어 각종 부패감찰기구를 지속적으로 작동시켜 간접적인 감찰활동을 통해 사전에 부패행위를 차단하고 이와 더불어 공직사회의 전반적인 경제적, 물질적 여건을 충분히 보상해 주어 직업공무원으로서 자부심을 가지고 생계를 영위할 수 있는 근무환경을 조성해 주어야 할 것이다.

참고문헌

- 김명수, (1999), 부정부패의 원인, 문정인 편, 「한국의 부정부패」.
- 김영종, (1988), 민주사회발전을 향한 행정부패와 방지전략, 서울: 한국행정학회.
- _____, (1993), 부패학: 원인과 대책, 숭실대 출판부.
- 김 택, (1997), 한국행정관료의 부패에 관한 연구, 강원대 박사논문.
- 박중훈, (1999), 한국의 부패실태 및 요인분석, 서울: 한국행정연구원.
- 유종해, (1992), 행정윤리와 부패에 관한 소고, 지방행정, 42, 지방행정공제회.
- 이영균, (1996), 공무원 부정부패의 원인과 방지대책, 한국행정논집, 8-3, 대구경 북행정학회.
- 조선일보, 동아일보, 한겨레신문, 한국일보 등.
- 황수익, (1991), 정치자금과 부정부패, 계간사상, 겨울호.
- 행정자치부, 통계연보 각년도.
- Baley D.H. (1966), The Effect of Corruption in a Developing Nation, Western Political Quarterley, XIX.
- Hazel C. (1992), White Collar Crime, Philladelphia: Open Univ, Press.
- Heidenheimer, A.J. (1989), Political Corruption: Reading in Comparative Analysis, N.Y.: Holt, Rein hart and Winston Inc.
- Nay J.S. (1967), Corruption and Political Development, APSR, 92.
- Schwartz, C. (1979), Corruption and Political Development in US., Comparative Politics, vol. 11.
- Tilman R. (1968), Emergency of Black market Bureaucracy, P.A.R., vol. 28.

저자약력 : 저자 김용철은 고려대에서 행정학 박사학위를 받고 숙명여대 교환교수를 지냈으며 현재 국립밀양대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방 및 도시행정, 예산이론, 공직윤리, 인사행정 등이다.