

공직윤리와 청백리 사상에 관한 연구*

- 역대 정부를 중심으로 -

Ethics and confucian thought in korean public affairs

김 택(Kim, Taek)**

ABSTRACT

This paper is trying to cast light on public ethics from historical ideas and viewpoints. Focusing on public ethics in Korea, it mainly deals with anti-corruption moral infrastructures and the preventive systems. For intensive interviews and document research, the author studied Confucianism in the Lee dynasty in Korea. This paper contents and research data were main targets to analyze. This paper emphasizes are as follows: First, to introduce the cases of public ethics in Korea,

Second, to analyze each role of public ethics in Korea, to scrutinize their problems, Lastly, to understand the current public ethics situation of Korean corruption and to find out possible countermeasures,

Key-Words : Public Ethics, Bureaucratic Corruption, Deviant Behavior

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구 되었음

** 한국정신문화연구원 연구교수

I. 서론

현재 우리사회는 그간 압축성장의 여파로 정신과 과학의 문화적 지체현상이 막대하고 격렬한 사회변동의 탓으로 전통적 가치의 파괴, 부정부패의 혼재, 구성원간의 이념적 갈등, 도덕의 타락과 사회의 아노미적 병폐 등으로 한국사회윤리의 정신적 지표를 송두리째 마비시키고 있다. 이는 사회통합의 저해며 국가발전의 저지요인이 되고 있다. 결국 이 모든 갈등 원인은 사회윤리의 문제라는 것과 관련되고 있고 이에 대한 깊은 숙고와 성찰, 그리고 진지한 논의를 통한 해법을 찾아보지 않을 수 없게 만든다. 최근 한국 사회의 위기는 도덕 행위의 주체자와 사회구조의 문제가 복합적으로 동시에 발생하고 있다는 점이다. 도덕성의 위기를 시민 개개인의 도덕적 취약성으로 귀결시키는 것은 인간과 사회의 문제를 경시하는 오류를 띠게 된다. 하루가 다르게 변하는 현대의 지식정보사회에서 물질 만능주의가 판을 치는 도덕적 아노미현상을 사회에만 돌리는 것 역시 개개인의 근원적 자유와 도덕적 책임문제를 도외시하는 것이다. 그러나 사회적 변동과정에서 구조적 차원의 부정부패라든지 모순이 개개인의 도덕적 타락에 심각한 영향을 미친 것이 사실이다. 또 사회구조 자체에 환류됨으로써 악순환이 오늘날 계속 되고 있다. 그리고 현대 사회의 변화속도에 부응하지 못하는 정신문화의 빈곤은 윤리적 지체 현상을 드러내고 있으며 부패라는 병에 만연해 있다는 사실이다.

그러나 부정부패가 한나라의 사회문화적 소산이라고 볼 때 한국의 시민문화, 총체적 의미에서의 한국국민들의 사고방식, 가치관 및 행동양식과 의식에 대한 그동안의 지배적 견해는 부정적이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 자연 학연 혈연이 중시되는 한국적 연고주의라든지 합리가 지배하기보다는 온정적이고 향리적 파벌주의가 강한 것이 한국사회의 문화적 특징이기 때문이다.

사실 부패학자들의 후진국에 대한 사회문화적 비판성향은 이를 비판내지 판단하는 근거가 바로 서구적 규범이라는 잣대를 놓고 생각을 하는 경향이 농후하다고 볼 수 있다. 이미 서구적 편견이라는 일부 지적을 거론하지 않더라도 후진국을 포함한 개발도상국의 사회문화적 민도는 낮게 평가하는 것이 일반적이고 보편적인 현상이라고 본다. 즉 후진국의 전통적 규범이나 행태가 서

구적 규범의 측면에서 볼 때 매우 비합리적이라는 것으로서 이러한 입장에서 볼 경우 서구사회에서는 서구적 합리성이 정착할 때까지는 부정부패가 성행할 수 밖에 없다고 주장한다.

현재 한국의 사회풍토는 부패환경과 토양을 조성하는 사회구조적 뇌물문화의 특징이 되어 버린지가 매우 오래되었다. 또한 사인주의적 문화의 팽배가 공공이익보다 더 큰 비중을 두고 그것이 우리사회의 관행으로 고착될 때 부패문화는 공공연하게 당연시 될 수 밖에 없다.

그래서 합리성을 저버리고 개인이나 가족 또는 특수한 이익을 추구하게 되며 정실주의 연고주의 가족주의 등의 공과 사의 무분별한 관료문화적 병폐가 부정을 야기하게 되는 것이다.

특히 공직부패의 문제는 공무원조직만이 아니라 사회 각 계층과 전 분야를 망라해서 뿌리를 내리고 있다. 그래서 이 문제의 해결은 경찰 스스로의 노력이 매우 중요하지만 한국사회의 부패토양의 근원인 사회 윤리적 여건을 고양하여야 하며 국민들의 성숙한 시민윤리정립이 시급하다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 공직부패에 대한 적극적인 대응전략으로서 부패추방을 위한 반부패 국민 의식개혁, 성숙한 사회윤리규범, 시민도덕운동 등의 총합적인 반부패 문화가 중요시되고 있는데 그 논거로는

- 1) 우리사회의 심각한 문제라고 할 수 있는 부정부패가 사회전체의 불합리한 구조적 틀속에서 운영되어 계속 만연되고 있다는 점
- 2) 권력비리가 난무하는 가운데 국민들은 도덕적 불감증, 정부불신, 냉소주의, 자포자기 의식이 확산되므로써 개혁이 저해되고 있다는 점
- 3) 부패문화가 하나의 세력권으로서 형성되어 뇌물문화로 굳어진 점 등이 지적된다.

이와 같은 측면에서 본 연구는 한국의 시민윤리 사회윤리 국민의식을 가로막고 있는 역기능적인 행정문화와 사회문화를 바람직한 변화의 반부패 유발 문화로 승화시킬 수 있는 방법을 모색하고 공직윤리의 주요덕목인 청백리정신을 공직자의 사회윤리도덕관으로 체화하기 위한 연구를 논의하려는 데에 그 목적이 있다고 할 수 있다.

II. 한국 행정의 공직윤리 현황 분석

중앙정부와 지방정부의 예산 그리고 공기업의 예산을 모두 합치면 우리 나라 경제 규모에 대하여 차지하는 공공부문의 비중이 절반에 가깝다. 정부투자기관과 정부출자기관(정부출자 금융기관 포함)이 우리 나라 경제에서 차지하는 비중은 GNP 의 8-9 % 수준이다. 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연 혹은 보조기관 등 정부산하기관에 대한 공식자료는 1998년에 대통령직 인수위원회가 밝힌 것이다. 이 자료에 따르면 전체 정부산하기관은 552개이고, 종사자수는 385,571 만 명이며, 예산은 143조원이다. 인력에 있어서는 중앙정부의 38.2 만명 보다 다소 많고, 예산에 있어서는 중앙정부예산 94.1조원보다 50%를 넘어서는 수준이다. 즉 공공부문이 한국 사회에서 차지하는 비중은 사회적 파급력과 경제적 비중 모두에서 상당하며, 한국 사회가 윤리적이기 위해서는 무엇보다 공직윤리가 확립되어야 한다. 1)

〈표 2-1〉 한국의 부패인지지수(CPI) 변화

연도	결과	순위	조사대상국수
1995	4.29	27위	41개국
1996	5.02	27위	54개국
1997	4.29	34위	52개국
1998	4.20	43위	85개국
1999	3.80	50위	99개국
2000	4.00	48위	101개국
2001	4.20	42위	91개국
2002	4.50	40위	102개국
2003	4.30	52위	133개국

자료:김영종, 내면적부패, 한국부패학회보9-1호에서 재인용

1) 사회윤리제고를 위한 부패방지개선방안, 부패방지위원회2002 참조

작년 국제투명성협회가 발표한 부패인지도의 순위를 보면 매우 심각한 수준이다. 표2-1에서 볼 수 있듯이 우리나라는 세계133개국중 52위를 차지했고 싱가포르(5위), 홍콩(15위), 일본(22위), 대만(31위), 말레이시아(37위)에 이어 52위에 머무르고 있다.

또한 한국의 공직 사회의 윤리 현황에 대하여는 다음의 조사결과가 설명해 준다. 2002년 2월에 행정자치부 공무원 직장협의회가 4급이하 행자부 직원을 대상으로 설문조사를 실시하여 308명이 응답한 내용을 분석한 결과에 따르면 응답자의 84.7%는 '공직사회에 부패가 존재한다'고 답하였다. 그리고 그 원인에 있어서는 공무원들의 넓은 재량권(28.6%) 등의 구조적 요인을 지적하고 있다.

〈표 2-2〉 공무원직장협의회 설문조사분석

질문 : 우리 공직사회에 부패가 존재한다고 보는가 ?

존재한다 84.7%

존재하지 않는다 15.3%

질문 : 공직사회의 부패원인은 ?

개인의 욕심 11.1%

부정을 용인하는 사회적 풍토 13.8%

공무원의 넓은 재량권 28.6%

편의를 바라는 구조적 모순점 20.0%

공직사회의 구조적 모순점 17.5%

불필요한 행정규제 8.9%

자료 : 행정자치부 공무원직장협의회, 『2002 설문조사 결과 분석현황』 (2002년 3월)

그리고 9월에는 전국공무원노조와 여론조사전문기관인 한길리서치가 전국

성인 남녀 20세 이상 남녀 1,000명과 공무원 3,176 명을 대상으로 실시한 여론조사결과 국민의 88.6 %가 공직사회의 부정부패가 심각하다고 생각하는 것으로 나타났다. 또한 80.6%는 금품·향응 제공이 민원처리에 영향을 준다고 생각하는 것으로 나타났다. 한편 공무원노조 조합원들은 「상급자의 부당한 업무지시 명령에 대하여 어떻게 하는가?」는 질문에 대하여 「상급자 명령대로 처리한다」는 응답이 전체의 67.9%를 차지하고 있어 대다수의 공무원이 자신의 가치판단에 따라 행동할 수 없는 관료조직의 풍토가 형성되어 있는 것으로 나타났다. 공무원의 신분이 보장되어 있다는 점을 고려할 때, 한국 사회에서 일반인이 주관에 충실하게 행동하기는 어려운 현실이며, 이는 한국 문화에 자리잡고 있는 어두운 측면이다.

이러한 공무원의 현실인식과 업무처리 태도는 최근 한국의 공공부문에서 발생한 여러 가지 오류 즉 의료보험정책의 좌초, 빗더미 지방자치단체, 교육의 붕괴, 무책임한 공적 자금관리, 공기업 낙하산인사, 공기업의 퇴직자에 대한 거액 위로금 지급 등 일일이 열거하기조차 힘들 정도로 쏟아지는 관료집단의 도덕적 해이와 직·간접으로 관련된다. 국가 기강 해이의 원인은 국가권력의 사물화와 자기목적화에서 비롯된다. 권력은 국민복을 위한 수단인데 권력자체가 사익추구를 위한 자기목적이 되면서 공사의 구별이 흔들리고 있다. 정책담당자가 각종 이익단체의 압력, 정당 및 정치인의 압력, 친인척의 로비 등에 굴복하여 자신의 개인적 이익을 위해 행동하기 때문이다.

Ⅲ. 한국의 행정문화와 청백리 사상

1. 한국의 행정문화

한국의 문화적 전통은 공동체적인 정의적 인간관계를 바탕으로 한 것이다. 이러한 문화의 특징은 인간관계의 중시와 공사무분별, 상부상조 의식의 발달 등이다. 부정 부패가 사회 문화적 소산이라고 본다면 특정한 지배적 관습이나 경험적 습성 같은 것이 바로 부패를 조장한다고 볼 수 있다. 예를 들면 후진

국 부패의 근원을 '선물증정'에 있다고 주장할 수 있다.

우리에게도 '선물관행'이 있어서 남의 집을 방문할 때 선물 꾸러미라도 들고 가야 예의이고 사회적 약속이 되어 버렸다. 이러한 선물문화는 부패환경과 토양을 조성하는 사회 구조적 뇌물문화의 특징처럼 고착화 되어버렸다. 특히 무엇을 청탁하러 갈 때에는 그 청탁과 신분에 상응하는 선물꾸러기를 들고 간다는, 잘 아는 절친한 사람의 부탁이나 그가 곤란한 상태에 있을 때에는 규정 등의 원칙에 우선하여 그를 도와주어야 한다는 의리의식이나 보은의식이 따른다. 그리고 법규나 원칙을 어겨서라도 상급자나 기관장의 심기를 편하게 하여야 한다는 의식, 공식적 제도나 조직체보다 소집단 구성원 상호간의 친밀감에 치중하고 상부상조하여야 한다는 강한 비공식집단의식 등은 우리의 전통적·문화적 요인이기도 하며, 이것이 부패요인과도 직결 될 수 있다고 보여 진다.

한국의 관료문화, 즉 총체적 의미에서의 한국관료들의 사고방식, 가치정향 및 행동양식에 대한 그 동안의 지배적 견해는 부정적인 것이라고 볼 수 있다. 권위주의적이고, 형식주의적이며, 운명주의적이며, 이성적이기보다는 온정적이고, 향리적 파벌주의 성향이 강하다는 등 Max Weber가 상정하고 있는 서구식의 합리적 관료문화와는 거리가 멀다는 것이 전통적 관점이다.²⁾

관료행태의 역기능적인 면은 가)충원에서의 인맥의식, 나)파벌의식, 다)관료의 과다 권력 소유, 다)관료들의 부패, 라)법규만능주의와 불신풜조 등을 지적할 수 있다. ³⁾

사인주의적 문화의 팽배가 공공이익보다 더 큰 비중을 두고, 그것이 우리사회의 관행으로 고착되어질 때 부패문화는 공공연하게 당연시 될 수 있다. 따라서 합리성을 저버리고 개인이나 가족 또는 특수한 이익을 추구하게 되며 정실주의, 연고주의, 가족주의 등의 공과 사의 무분별한 관료문화적 병폐가 부정을 야기하게 되는 것이다.

합리적이고 도덕적인 시민문화가 결핍된 사회 문화적 환경은 관료제의 병폐와 역기능을 통제하지 못하고 오히려 관료들에게 뇌물을 제공하고 그 대가를 바라는 사회 분위기로 부패가 더욱 확장된다.⁴⁾

2) 황성돈, "유교사상과 한국관료부패문화", 한국관료제와 정책과정, 다산출판사, 1994 p. 24 참조

3) 안병만, 한국정부론, 다산출판사, 1990 참조

우리사회에서 긍정론과 부정론이 함께 지적 되어왔던 유산은 아마도 유교적인 규범문화의 전통이 아닐까 생각된다. 이 문화가 우리사회에서 오랫동안 지배적인 통치 이데올로기로서 확립되었다는 점이 중요하다. 유교문화의 실제적 행위 통제력은 물론 시대에 따라 집단에 따라 대상에 따라 다르게 나타날 것이다. 한국의 행정 구조와 문화를 이해하기 위해서는 역사적 고찰이 필요하다. 조선 시대의 정치·행정적 이념이 오늘날의 한국 행정제도 및 관료 부패 문화 형성에 커다란 영향을 주었기 때문이다.

특히, 조선시대 전 기간에 걸쳐 국가 공식 이데올로기로 작용한 유교는 정치제도에 많은 영향을 주었다. 유교는 중앙집권적이고 권위주의적인 정부형태를 수립하는데 활용됨으로써 사회 기본구조와 규범을 지배계급의 정치철학과 합치시키는데 기여하였다. 그리고 가족, 촌락 및 민족 등의 제 1 차 사회집단 내의 인간관계에 있어서 순종 체계를 예론적 규범에 의해 정당화하고, 이러한 봉건적 신분질서를 전반적으로 규제하는 사회적 가치준거이기도 하였다. 이 같은 유교적 전통은 현재의 행정과 국가발전에 상당히 도움이 되는 긍정적인 면도 있다. 즉, 1970년대 세계가 경제 침체기에 빠져있음에도 불구하고 높은 경제성장률을 보인 국가들 대부분이 유교적 전통을 지닌 동양권 국가였고, 유교적 전통의 긍정적 속성으로 배움과 인격수양 및 근검절약의 강조, 의(義)의 중시와 조화 등을 논거로 제시할 수 있다. 이러한 관점에서 조선시대 관료는 유교관료제 내에서 지배적인 지위를 차지하면서도 실제 기능 면에서는 국왕에게 충성을 다하는 관료로서 가신적인 성격을 지녀 사회·경제적인 조건에 의해 근대적 관료의 성격을 지닐 수도 없는 양면성을 지녔다.

유교적 전통이외에 한국 행정과정에서의 비합리적 요인들의 문화적 진원으로는 하나로 사인주의가 있으며, 그 특성으로 公物의 私物觀 경향 조장, 지연·혈연·학연 등 인간관계에 입각한 비공식 집단 형성, 업적주의·보편주의 확립기반 배제 등이 있다. 같은 맥락에서 조선시대 정부형태는 집권성을 지니고 있었으나 이는 법제에 근거한 것이 아니라 사람, 즉 권력자에 의한 것이었으므로 조선시대 후반기로 갈수록 권력 남용이 증가하였다. 이 같은 봉건적 신분질서를 유지한 유교, 가산관료제적 사인주의, 법제에 근거하지 않은 권력의 남용은 우리나라 관료 부패의 역사적 유산이 되고 있다.

그러나 인간관계를 위계적으로 통제하고 합리화시키는 유교문화의 힘은 우리사회에서 매우 막강했다고 할 수 있다. 이 문화가 현대 한국 사회에서 관료적 권위주의의 등장을 한결 용이하게 했으리라는 점도 쉽게 수긍할 수 있을 것이다. 우리나라는 정치문화의 미성숙과 군사문화의 구조화로 인한 권위주의와 수직적 지배문화가 상당히 심각한 폐해를 가져왔다. 동양의 유교문화권 국가의 사회규범으로 가족주의 의리주의 정실주의 연고주의 등이 있다. 그중 의리의식과 보은의식은 관료사회에 커다란 영향을 미치고 있다.⁵⁾ 부정사건의 크고 작음을 막론하고 많은 부패현상이 의리관계를 이용한 것들이다. 특히 일부 악덕기업가들은 이 의리관계를 극히 교묘하게 이용하고 있다. 예를 들면 퇴직한 기업체간부가 전직의 지위를 이용하여 일반적으로 이권을 받는다든가 퇴역장성을 중역으로 기용하여 이권청탁을 시킨다든가, 무기 거래상으로 위장하여 커미션을 챙긴다. 또한 술자리를 같이한다든가 골프나 마작을 하면서 친분을 쌓는다. 우리나라 대기업의 접대비는 상상을 초월한다. 각 기업마다 전담로비 부서가 있다는 사실이다.

조선조 신하가 왕에게 바치는 진상품이나 공물은⁶⁾ 부패보다는 충성과 보은의식의 발로로 생각하였으며, 사회문화의 미풍양식이고, 상대방의 호의를 받아내는 기능을 인정했다. 이러한 선물을 주고받는 행위는 오늘날에도 예의라든가 인사라는 행태로 남아서 상대방의 호감을 얻는다든가 어떠한 관계를 유지하는 기능을 수행하고 있다. 이것이 오늘날에는 연말 연시 등 전통적 명절이나 관혼상제시의 '떡값' 명목이나 '부조금봉투'의 행태로 남아있다. 이러한 유교문화에 바탕을 둔 관행이나 행태는 행정관료부패의 토양이 되어 있는 것이다.

또 이 전통적인 유교문화는 관준민비와 권력지향적 가치관으로 공직자들의 의식구조를 지배하게 되고 권위주의적 관료행태가 권력오용과 남용이란 결과

5) 김해동, "한국관료부패의 전통문화적 제 요인", 행정논총 제16권1호 1978

6) 조선시대 경저리나 지방의 양반, 관리들의 방납의 폐는 농민에게 큰 고통이 되어 쌀로 통일하는 대공수미법의 필요에 따라 대동법이 선조(1608)41년에 이원익의 주장으로 경기도에 처음 실시되었다. 대동법의 실시로 국가수입은 증대되었으나 농민의 부담(대동미 1결당 12말)은 커졌고, 정부의 수요는 공납청부업자인 공인의 손을 거쳐 국가에 납부하게 되었는데 공인은 국가와 농민의 중간착취인으로 그 폐해가 극심하였다. 또한 영조7년(1731년)에 계획을 세워 1750년에 실시된 균역법도 관리들의 착취로 농민의 원성이 높았다. 중요한 사실은 조선시대 향리들의 무보수로 부정이 극심했다는 사실이다. 변태섭 수험한글사, 1994 참조.

를 가져와서 역시 부패의 좋은 서식처가 된다는 것이다. 한국 관료의 병리적 행정 행태와 관련하여 볼 때 무엇보다 중요한 행정 행태는 우리나라에 있어서 고질적인 권력의 집중화 현상이다. 이것은 관료의 의식면에서 볼 때 한국 관료의 지나친 권력 소유 욕망으로 발생한 것이라 말할 수 있다.⁷⁾

2. 청백리정신

한국의 전통윤리의 하나인 청백리 사상은 깨끗하고 순백한 정신자세의 공직자를 지칭한다. 청백이라는 말은 청렴결백의 약칭으로 우리 나라를 비롯한 도양에서 가장 이상적인 관료의 미덕으로 지칭하는 것이다. 먼저 청백리의 뜻을 구체적으로 이해하기 위해서 설문해자적인 접근법을 적용하여 해석하면 다음과 같다.⁸⁾ 「淸」은 靜(고요함), 澄(맑음), 潔(깨끗함) 등을 나타내는 조어이다. 좀 더 구체적으로 해석하면 지상에 존재하는 것중 물이나 불보다 맑은 것이 없기 때문에 精(깨끗함, 맑음)이 쌓여서 푸름을 이룬다고 하여 「淸」이 되었다. 「白」은 純(순수), 明(밝음), 潔(깨끗함)이며 「吏」란 「一」자와 「史」자에서 나온 것으로서, 곧은 역사적 심판과 사실역사만의 교훈으로 공직을 수행한다는 의미이다. 청백리는 청렴한 관리를 의미하는 것이기도 하지만 조선시대에 특별히 국가에서 선발되어 청백리안(청백리 대장)에 명단이 올랐던 사람들을 말하였다. 청백의 의미를 보다 정확히 하기 위해 최초의 자료들을 중심으로 의미해석을 시도하면 다음의 몇가지로 대별할 수 있다. ① 품행의 순결성 ② 정의를 위한 순직 ③ 정도와 청백한 방법이 아니면 모든 공직에 나아가지 않는 것 ④ 신분에 부적합한 직업을 회피하는 것 ⑤ 청백은 家나 身과 같다 ⑥ 공과 私에 있어 사리가 분명하고 청초하며 과오가 없을 것 ⑦ 지역의 풍속에 밝고 애민하는 신하 등이다. 그리고 「後漢書」에는 청렴결백하여 백성을 撫育, 教化할 능력이 있을 것으로 관리의 청백을 강조하고 있다. 결국 청백리의 어원적 의미를 종합해 보면 맑은 물처럼 티없이 깨끗하여 소색으로 때묻지 않은 광명의 淸官·淸正을 뜻하는 것이다. 그래서 옛부터 청귀한 관직을 수행할 수 있는 능력과 품행이 단정·순결하여 자기일신은 물론 家內까지도

7) 윤우권, 현대 한국관료의 의식구조, 계간경향, 봄호, 1988, p. 210

8) 이서형, 청백리정신과 공직윤리, 인간사랑, 1990, pp. 37-39

청백하며 汚賤에 조종되지 않는 정신을 가진 관리를 청백리 즉 소극적 의미인 부패하지 않은 관리(The uncorrupted officials)가 아닌 적극적인 의미가 담긴 맑고 깨끗한 관리(The cleanhanded government officials)라고 하였다. 청백리 정신에서 가장 중요시하는 청렴정신은 자체의 의미가 밝히고 있듯이 탐욕의 억제, 매명행위의 금지, 성품의 온화성 등의 뜻을 내포하고 있다. 그러므로 廉은 관리나 백성 모두에게 표본을 뜻하기 때문에 청렴윤리는 청백리의 기본정신이 포함되어 있으며, 국가의 생명력과 도덕성을 활성화하고 따라서 역사적 평가의 기준이 될 수 있어야 한다.

그래서 청백리는 본래 우리나라에서 전통적으로 8덕목(清白·勤儉·厚德·敬孝·仁義·善政·忠誠·遵法)을 실천한 바람직하며 깨끗한 공직자상을 지칭하는 말로 사용되어 왔다. ‘청백’이라는 말은 ‘청렴결백’의 약칭으로 이는 우리 나라를 비롯한 동양에서 가장 이상적인 관료의 미덕으로 지칭되는 것이기도 하다. 청백리는 청렴한 관리를 지칭하는 말이지만 엄밀히 말하면 조선시대에 제도화되어 청백리안에⁹⁾ 명단이 올랐던 사람들을 말하였다. 이러한 전통시대 청백리에 대한 관념에는 단순히 청렴한 품성만을 중시한 것이 아니라 정사에 대한 근면성까지 포함되어 있음을 알 수 있다. 깨끗한 품성과 함께 성심성의로 奉公하는 태도와 그것이 실제 행정에서 효과를 올리는 능력까지도 인정받아야 비로소 ‘염근리’라고 지칭되었던 것이다. 청아한 명성이나 날리면서 직무에 소홀한다든가 또는 지나치게 원리원칙에 얽매어 각박하게 함으로써 행정의 실효가 없는 것도 역시 비판의 대상이 되었던 것이다. 또한 청백리는 자고한 사람들에 대한 호칭이고, 생존하는 관리에게는 보통 염근리(廉謹吏) 혹은 염리라고 불렀다. 염근리로 선발된 사람은 승진이나 보직에 많은 특혜를 받았고, 죽은 후에도 자손들에게 벼슬이 주어지는 등 여러 가지 혜택이 있었다. 뿐만 아니라 이는 관료로서의 명예였으며 가문을 빛내는 일이기도 하였다. 반대로 부정 부패한 관료는 貪官汚吏 혹은 賊吏 라고 불렀다. 탐관오리로 지목되어 탄핵을 받았거나 처벌받은 관리들은 장리안에 수록되어 본인의 관직생활이 막히는 것은 물론 그 자손들이 과거를 보는 것도 허용하지 않았다. 그 만큼 조선시대에는 청백리와 탐관오리에 대한 관리제도가 엄격하였다.¹⁰⁾

9) 위의책, pp. 103-116

그런데 유교가 정치와 사회의 중심 이념이 되었던 중국을 비롯한 동아시아에 사는 특히 관료들의 청렴성이 강조되었다. 우리 나라도 삼국시대 이래 유교가 국가를 다스리는 중요한 이념과 수단이 되었기 때문에 관리들의 공직윤리로 유교적 청렴윤리가 강조되었다. 유구한 민족사를 되돌아보면 삼국시대부터 청백리정신과 吏道刷新의 확립을 위한 작업을 통해 청렴결백하고 선정을 베풀어 민중의 추앙받는 良吏와 清白吏의 배출을 위해 노력하였음을 볼 수 있다.¹¹⁾

유교의 청렴 사상은 개인의 성실성 강조에서 비롯된 것이라고 할 수 있으며 오늘날의 공직자들이 반드시 돌이켜 보아야 할 대목이다. 모든 부정과 부패는 그것을 엄폐할 수 있다고 생각하는 사고방식에서부터 야기되지만 아무리 밀실에서 이루어지는 부정한 거래라고 하더라도 마침내는 드러나게 된다.¹²⁾

“혼자 있을 때 삼가야 한다”는 공자의 가르침은 개인적 성실성의 확립이 모든 사회활동의 기초가 된다는 원리를 말하는 것이다. 유학자들의 견지에서 적어도 이러한 성실성이 확립되어야 비로소 집을 다스리고 국가를 다스릴 만큼 수양되었다고 할 수 있게 되는 것이다. 이것이 바로 유교에서 말하는 수기 치인의 원리이다.

공직자, 사회지도층, 시민 등의 다양한 계층에서 발생하는 부패행위는 그들의 비합리적이고 탐욕적인 욕구의 만족을 위한 일탈행위(deviant behavior)¹³⁾를 합리화하거나 정당화 또는 준공식화 하는 속성과 근성 등의 비윤리적 가

10) 청백리정신과 감사인, 감사원 1996, p. 64

11) 청렴은 본래 유교에서 드러나게 표방하는 주요 교리의 조목에 속하는 것은 아니지만, 정치적 이상을 추구하던 유학자들이 공직자의 윤리로서 매우 중시하였던 것이다. 왜냐하면 청렴은 유교 정치사상의 핵심에 속하는 인정 곧 덕치주의, 위민사상, 정직의 윤리, 청빈사상 등과 결부되어 있기 때문이다. 이들은 총체적 의미에서 관료나 학자들의 개인적 수양 덕목에 속하는 염치, 의리, 명예심 등의 선비정신과도 결부되어 있으며, 총체적으로는 인격의 완성을 지향하는 仁의 덕목 속에 함축되어 있다. 이서행, 청백리사상과 공직윤리 참조

12) 유교경전 대학에는 통치자나 행정 관료의 기초적인 수련 요건을 단계적으로 명시하였는데 이는 格物(사물의 이치를 궁리함), 致知(지식을 극진히 함), 誠意(뜻을 성실히 함), 正心(마음을 바르게 함), 修身 齊家 治國 平天下의 과정이 있다. 이중 정심과 성의가 청렴사상과 직접 관련되는 조목이다.

13) 전종섭교수는 관료부패(bureaucratic corruption)의 경우 부패는 관료가 공공행정조직에서 구조적 관행으로 정착화되거나 내면화된 병적 도벽 관료제(kleptocracy)에 기인한다고 주장했다. 행정학:구상과 문제해결, 박영사, 1987 참조

치체계를 내면화(internalization)하는 조직구조나 개인의 가치구조 탓이라고 지적할 수 있다. 그중에서도 공직자의 비윤리적 가치체계의 내면화가 가장 큰 문제이다. 14)

IV. 공직윤리와 청백리사상 저해요인

1. 시민윤리 부문의 저해요인

한 사회내에 건전한 시민의식이 자리 잡으려면 각 개인이나 집단에 있어서 정신적 측면과 물질적 측면이라는 두 부분이 잘 조화를 이루어야만 한다. 현재 우리 사회 전체의 질병이라고 할 수 있는 한국병은 바로 이러한 두 가지 가치가 부조화를 이룬 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 한국병의 종류로서 합리성의 결여, 형식주의, 권위주의, 직업정신의 결여, 배금(拜金)풍조, 이기주의, 쾌락주의 등을 지적 할 수 있다.¹⁵⁾

구체적으로 보면, 합리성의 결여는 비합리적 수 개념, 감정적 토론문화, 흑백논리, 조급성 등의 형태로 나타난다. 형식주의는 학력중시, 허영과 눈치문화, 제도만능 사고방식으로 표출되고 권위주의는 관존민비, 남존여비, 서열의식 등으로 특징 지워진다. 직업정신의 결여는 장인정신과 서비스 정신의 결여, 공짜심리 등에서 찾을 수 있으며 배금주의는 금전만능 풍조와 더불어 봉투문

14) 홍콩의 문화보(文匯報)라는 신문이 한국사회에서는 뇌물을 주지 않으면 관청의 민원이 해결되지 않는다고 보도한 적이 있다. 이 신문은 그러한 비뚤어진 관행을 회뢰공행(賄賂公行), 즉 '공공연한 뇌물분위기'라고 표현했다. 특히 "공무원들은 황제 이상으로 군림하고 있을 뿐 아니라 말단직원들마저 기업과의 직접접촉을 통한 수뢰가 손쉽게 때문에 승진조차 하지 않는다"고 보도한 적이 있다.

茶山 정약용은 「나라가 망하는 것은 외침이 아니라 공직자의 부정부패에 의한 민심이반이다. 또 '청렴은 공직의 기본이며 모든 선의 원천이고 덕의 근본'이라고 말했다. 즉 현재 우리사회의 구조화된 뇌물관행이 부정과 부패의 중요한 한 원인이 되고 있다고 볼 수 있다. 목민심서 참조

15) 춘원 이광수는 그의 저서 민족개조론에서 "한국인의 병폐를" 거짓말과 공리공론을 일삼고, 표리부동한 성격, 공사무분별, 전문성 결여, 낭비벽 등을 지적했다.

화의 성행을 낳았다. 이기주의는 자기중심주의, 책임회피, 연고주의, 집단이기주의로 세분될 수 있으며 쾌락주의는 불건전한 놀이문화와 향락문화로 나타나고 있다.

이러한 한국병이 적절히 치유되지 않고 심화된다면 민주공동체건설 실현을 위한 바람직한 시민의식의 확립을 기대할 수가 없다. 이러한 병리현상이 우리 사회에 팽배하게 되면 일반국민들의 소외감을 증폭시켜 정치·행정체제에 대한 불신감을 조장시키게 된다. 이로 인해 정치·행정체제에 대한 일반 국민들의 요구 및 지지 기능이 저하되어 행정부의 과업성과 수준이 낮아지게 된다. 그러면 공무원 사회에서 유능한 공무원들의 사기는 더욱 떨어지게 되고 민간 부문에로의 이직률이 높아지게 된다.

일반국민들의 정치·행정체제에 대한 무관심으로 인해 사정기관도 본연의 역할을 충실히 수행해 내지 못해 행정성과에 대한 평가가 왜곡되게 나타날 수 있다. 부실한 행정서비스에 대한 일반국민들의 불만은 더욱 증대되게 되고 이것은 다시 소외감을 심화시키는 악순환이 되풀이 되게 된다. 이러한 딜레마에서 벗어나기 위해서 우리는 과감히 이러한 악순환의 고리를 끊지 않으면 안 된다.

2. 공공윤리 부문의 저해요인

1) 공직윤리 분석

이 입장에서 볼 때 부패라는 것은 개인들의 행동결과이다. 부패의 원인을 부패 행위에 참여한 개인들의 자질(qualities), 본성(nature)윤리에 있다고 보는 견해이다. 즉 개인의 성격이라든가 독특한 습성이 부패행태와 밀접한 관계가 있다고 보는 입장이다. 공무원의 범죄는 공무원 자신의 형태(behavior)적 요인이나 권위주의적 가치관 등의 차원에서 권력을 남용함으로써 발생하는 범죄현상으로 볼 수 있다. 이러한 경우에는 공무원의 범죄는 공무원 개개인의 일탈행위(deviant behavior) 자체를 연구의 대상으로 보아야 할 것이다.

흔히 부패를 당사자의 비도덕성이나 비윤리성에 기인하는 것이라고 보는 사람들이 많으며 이러한 비도덕적 행위를 증오하고 처벌해야 된다고 하는 주

장이 가장 많은 것으로 판단된다. 예를 들어서 월급이 적어서 부패행위를 한다든지 혹은 윤리의식수준이 낮아서 부패를 한다든지 하는 것이 바로 이러한 설명과 상당히 부합된다.

특히 부패현상이나 행위가 특정 상황하에서 또는 어떠한 사람과의 관계에서 다른 사람과 달리 왜 그렇게 반응하였는가를 설명하고자 할 때는 이와 같은 개인적 성격이나 습성에서의 접근이 상당한 도움이 될 것으로 보인다. 아무리 합리적인 정책 결정과 계획이 수립되고 능률적인 조직이 존재하고 있다 하더라도 조직 속에서 정책과 계획을 집행하는 관료들의 가치관, 태도 즉 의식구조가 공익성과 윤리성을 외면한다면 행정은 곧 부패소지를 낳게 될 것이다.

이러한 개인적 특성에 의한 접근에는 몇가지 약점이 있다. 첫째는 부패행위가 특정한 형의 인간의 고유한 행위가 아니라는 것이다. 즉 부패현상은 고학력이나 저학력, 농촌출신이나 도시출신, 혹은 모든 인종을 막론하고 발견되기 때문이다. 물론 통계적 분석들이 어느 정도의 차이를 제시하는 경우도 없지만, 그것이 일반성을 띤 것은 아니라고 할 수 있다.

두번째 한계는 이러한 개인적 특성에 의하여 부패를 설명하는 것은 우리의 제도나 법률 및 운영에 대체로 완전하다는 것을 전제로 하는 것 같은 인상을 준다. 이러한 의미에서 개인적 특성에 의한 접근은 도덕주의자들(moralist)이 부패를 증오하고 비난하는데 도움이 될 뿐이다.

그리고 정책적 측면과 관련하여 이러한 개인적·미시적 접근은 부패와 관련된 정책형성이나 부패현상의 사회적·정치적 조장을 풀어보는 데는 조금도 도움이 되지 못한다.

윤리란 사회적 존재로서의 인간이 특정한 환경이나 상황에서 취하게 될 행동에 대한 도덕적 기초를 마련해 주는 것으로서 특정상황에서 인간의 행동을 규정하거나 금지하는 규범적 행동기준이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

정부조직은 전통적으로 개인책임보다는 소위 조직윤리를 강조한다. 조직윤리는 공무원이 조직내에서 구성원간의 친화, 승진 안전 공동의 이익을 공유하는 대가로 충성과 기관의 전술과 정책을 수용할 것을 요구한다.

이 윤리는 공무원의 개인적 윤리나 동기와는 관계없이 충성심을 보여줄 것을 요구하며, 복종의 형태로 나타난다. 그 결과 공무원은 조직에 대한 충성심

16) 정현영, “행정윤리의 성립가능성 및 확립방안”, 한국행정학보, 24권 2호 1999년, p. 837

을 가장 높은 단계의 도덕성으로 간주하게 되고 건설적인 이의제기나 반대는 위배되는 것이 되기 때문에 조직은 이를 허용하지 않게 된다.

조직윤리는 조직의 비공식적인 약속이 되고 조직구성원을 지배하게 되기 때문에 공무원은 이 윤리를 위배함으로써 자신의 지위와 수입을 잃게 되는 모험을 시도하려 하지 않게 된다. 비합리와 비리를 고발하면 배신자나 고자질쟁이, 투서쟁이로 낙인 찍혀 조직에서 영원히 매장되는 것이 한국 조직사회의 특성이다.

오늘날 우리는 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 대규모조직의 지도자들이 비윤리적이고 비도덕적인 행위를 너무 많이 목격하고 있다. 이러한 비윤리의 세계에서 오직 관료들에만 공직윤리를 강조하는 것은 설득력을 지니지 못하고 있다. 그러나 행정이 국가발전을 주도하여 온 우리나라에서는 이러한 비리가 모두 다 관료의 문제라고 해도 과언이 아닐 것이다. 회사가 상품을 제조하면서 공해를 배출하듯이 행정도 발전을 제조하면서 부패를 배출하였던 것이다.¹⁷⁾

이러한 행정·사회분위기의 도덕적 타락은 관료의 부정이 잉태되며 조직과 개인의 부패에 대해서 공무원 자신은 저항하지 않고 침묵한다.

전감사원 감사관李文玉씨가 삼성그룹 감사중단 사실을 언론에 발표한 사실, 한준수 전 군수의 선거부정 사실을 공표한 것, 윤석양 이병이 보안사 민간인 사찰에 대한 양심선언을 한 것 등은 공무원이 자신의 의무를 다하기 위해서 조직윤리에 대항한 대표적 케이스라고 볼 수 있다. 그러나 대다수의 관료들은 침묵과 복종으로 행동한다. whistle-blower가 되기보다 조직윤리에 따른다. 그것이 전통적 미덕이고 조직윤리에 따르는 것이 올바른 처신이라고 대다수가 여긴다. 이것이 부패원인이 되고 마는 것이다.

2) 환경적 원인

환경적요인은 공직사회에서 반영되어 부정부패를 야기시키는 전체 사회적인 특성을 의미한다. 공직사회는 전체사회의 일부분을 구성하고 있으므로 사

17) 유종해, “민주사회에서의 행정윤리기능”, 민주사회성숙을 위한 공공행정, 한국행정학회편, 1988, p. 443

회의 일반적 윤리의식이 공직윤리에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 따라서 사회에 만연되어 있는 비윤리적 의식이 공직사회에도 침투되어 공무원의 부패를 조장하게 된다. 사회적인 도덕성이 상실되어 있는데 공직사회의 윤리의무를 강조한다는 것은 지나친 일이다.

공직사회의 환경으로서 전체사회가 부패를 조장할 수 있는 요인으로서는 정치 경제의 불안정, 공동체 의식의 박약, 상대적 박탈감, 전통적인 행정문화 등을 들 수 있을 것이다. 정치 경제가 불안정한 상태에서는 미래를 예측하거나 장기적 계획을 수립하기 어려워진다. 이러한 상황에서는 비단 공무원뿐만 아니라 모든 개인들은 근시안적인 생활태도를 가지게 되며 언제 무슨 일이 일어날지 모른다는 불안감 때문에 수단과 방법을 별로 중요시하지 않게 된다. 따라서 사회적인 규범이나 관행에 혼란이 오고 비정상적인 행동양식이 빈번하게 나타난다. 특히 금전에 대한 의존도 높아져 금점만능사상을 낳게 한다. 공동체의식을 공동체의 구성원들이 그 공동체를 중심으로 해결을 피하고자 하는 사고의 방식이라고 볼 때, 이러한 공동체의식이 결여되어 있는 사회에서는 자기와 직접적으로 이해관계가 없는 문제, 즉 공공의 문제에 관심은 매우 희박해진다.

그러나 반대로 자기의 이익이 침해될 우려가 있는 문제에 대하여는 매우 민감한 반응을 보인다. 이러한 사회에서는 공직에 있는 공무원들이 공직의 의미를 제대로 파악하지 못하고 사회 전체의 이익을 위해서는 자기의 개인적 이익을 우선적으로 생각하게 되어 부정이나 부조리를 저지르게 되는 요인이 되는 것이다. 또한 공동체의식의 결여는 공직자와 부정부패에 대한 고발정신의 약화를 가져올 수 있다. 즉 자기에게 직접적인 고소가 없을 경우 부정부패를 알고 있더라도 그것을 바로잡기 위한 고발의 필요성을 절실하게 느끼지 못하고 있다.

3) 조직문화적 측면

행정문화는 일반문화가 행정체제나 행정조직 속에 전파되어 행정현상에 영향을 미쳐서 표출되거나 공무원들의 의식 속에 내재되어 있는 문화와 행정조직 내에서 자생된 문화를 포함한다. 우리나라의 전통적인 문화가 행정 문화화

된 것으로는 권위주의 가족중신주의 정적인간주의 형식주의 의리주의 등을 들 수 있다. 이러한 요소들은 하나의 일반윤리로서 뿌리 박혀 있어 공직자들의 행태를 지배하고 있다. 전통적 행정문화는 행정조직에서 긍정적인 기능을 수행하기도 하지만 부정적인 행정행태를 유발하는 요인으로서 작용하기도 한다.

V. 부패문화개선과 공직윤리 제고방안

1. 부패문화 개선방안

1) 의식 개혁

우리사회의 생활 전반에 관행화 되고 일상화 되어버린 부패문화를 일소하는 첫번째 개혁과제는 국민의 의식개혁 이라고 볼 수 있다. 의식의 개혁이 없는 부정 부패의 척결은 단지 형식적이고 전시효과성이 될 가능성이 크다. 아무리 철저하게 부정과 부패, 그리고 비리를 찾아 내어 척결한다고 하여도 왜곡되고 돈이면 다 된다는 그릇된 국민의식이 상존하는 한 그것은 계속적으로 부정 부패와 비리를 만들어 낼 것이기 때문이다. 사회정의를 실현시켜 나가는 것이라 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 정

보나 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.

결론적으로 의식개혁을 위해서는 다음과 같은 점이 집중적으로 전개되어야 한다.

첫째, 고질병으로 지칭되는 부정 부패와 온갖 부조리를 생성시키는 왜곡된 의식구조의 타파와 제거를 위한 노력이 매우 중요하다. 잘못된 의식구조란 예컨대 관료들의 공직 사유관, 탈법의식, 불신주의, 배금 및 금력 지상주의적 사고, 연고주의, 절차 우선주의 로비 문화 등인데 이러한 의식개혁은 정부에 의해서도, 민간에 의해서도 적극적으로 행해져야 하는데 그 방법은 언론과 교육 등의 방법이 구체화되어야 한다. 이를 위한 별도의 반부패 의식 연구가 필요하다.

둘째, 건강하고 진취적이며 창의적인 바람직한 의식구조를 적극적으로 형성하려는 정부와 민간의 집중된 노력이 있어야 한다. 패거리 정치의 청산, 갓가지 연줄과 가족주의 등 네포티즘의 타파가 필요하다. 그러나 사람이 사는 사회는 유기체적(eco system)이며 생물적이어서 이것이 간단히 변하질 않을 것이다. 그러나 바람직한 합리적 의식구조가 필요하다. 바람직한 의식구조란 공동체 의식, 합리적 사고, 도덕적인 봉사정신의 회복, 민족과 국가에 대한 자긍심과 애국심, 등이다. 여기에서의 적극적인 노력도 매우 구체화되어 나가야 한다.

셋째, 법의식의 확립이다. 법의식의 확립은 곧 국가가 얼마나 법을 엄정하고 공평하게 집행하는가에 달려있다. 공무원들이 법을 남용하고 불공정하게 집행하는 한 국민의 법 준수 의식이 생겨날 리가 없고 돈이면 무엇이든 다 된다는 의식이 팽배해질 수밖에 없다. 따라서 국가는 법이 엄정히 집행되도록 해야 하고, 법을 지킨 사람과 안 지킨 사람 사이에 신상필벌이 적용되도록 공무원 징계제도의 엄정 적용이 필요하다.

그러면 구체적 실천방안을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 의식개혁운동의 과제와 방법은 그 운동에 참가하는 개인이나 단체가 처한 입장에 따라 다양할 수 밖에 없다. 그러므로, 각계각층의 국민들이 참여할 수 있는 분화되고 다양한 프로그램의 개발이 필요하다. 하나의 포괄적인 운동만으로는 사회 각 부문에 걸쳐 다양한 형태로 광범하게 퍼져있는 우리 사회의 부패문화를 효과적으로 개선할 수는 없다. 그러므로, 지역이나 직종, 또는 계층이나 연령별로 각기의 상황과 처지에 맞는 국민의식 개혁 과제와 프로그램들을 개발하여 부패추방운동의 사회문화적 기반을 확충하는 것이 시급하다.

둘째, 의식개혁 운동은 국민자율운동이어야 실질적인 효과를 거둘 수 있고, 또 활력과 지속성을 지닐 수 있다는 것이 과거 관주도 국민운동에서 얻은 교훈이다. 그러므로, 반부패 국민의식 개혁운동은 우선적으로 민간자율에 의한 운동이 되어야 하며, 정부는 우선적으로 그러한 시민운동을 지원하고, 그것이 활성화될 수 있는 행정적, 제도적 여건을 조성하는 역할에 머물러야 한다.

셋째, 광범한 정책영역에 걸쳐 퍼져있는 부패구조의 척결에는 다양한 정보와 전문성이 요구된다는 점에서 정부기관의 협조가 없이 시민단체 활동만으로는 부족하다. 따라서, 시민운동의 자율성과 독자성을 침해하지 않는 범위 내에서 시민단체와 정부기관간의 상호협력체계를 점진적으로 확대시켜 나가는 것도 동시에 추진되어야 한다. 특히, 정부는 공직자 윤리규범의 제고를 위한 다양한 프로그램의 개발과 추진, 그리고 교육과정에서 시민운동 단체들의 전문가와 활동가들을 참여시킴으로써 정부내 운동에 대한 시민단체의 참여를 우선적으로 확대시켜 나가는 것이 효과적일 수 있다.

마지막으로, 의식개혁은 단기간에 성취될 수 있는 것이 아닌 만큼 장기적 전망 속에서 단계적·론적으로 추진되어야 한다. 우선은 실천하기 쉬운 것부터, 즉 '작지만 의미있는' 반부패 운동부터 시작하여 점차 그 수위를 높여가는 것이 효과적이다. 물론, 기존의 시민운동에서 추진해오던 각종 제도개혁운동은 지속적으로 강화되어야 한다. 그러나, 그러한 개혁운동 조차도 그에 대한 일반국민들의 참여를 확대시킬 수 있는 다양하게 구분된 단계론적 참여프로그램들을 개발하여 제시하는 것이 필요하다.

2) 권위주의 추방

한국의 행정문화와 행정 행태는 관치행정적인 것이라고 볼 수 있다. 전체적으로 그것은 권위주의로 특정 지을 수 있다. 권위주의는 민본행정으로의 전환을 어렵게 하는 가장 심각한 장애요소가 아닐 수 없다.¹⁸⁾ 이러한 권위주의는 1961년 이후 군부정권의 출범과 더불어 더욱 강화되었다고 볼 수 있다. 지난 97년 2월초, 홍콩에 사무실을 둔 「정치와 경제위험도 컨설팅기구」가 아시아의 주요 12개국에서 활동중인 외국기업인과 상사원들을 대상으로 공무원의 관료화 여부에 대한 여론조사를 실시한 결과에 따르면 싱가포르의 공무원들이 가장 비관료적이고 협조적인데 반해 한국은 중국이나 인도네시아보다 더 고질적으로 관료화돼 조사대상국 중 「관료작태」가 가장 심각한 나라로 꼽혔다고 홍콩의 언론들이 지적했다.

오늘날과 같이 국민의 욕구가 다양하게 분출되고 정치와 행정의 민주화가 이룩되고 있는 현실에서도 한국행정기관의 권력남용과 관료제화 현상은 민원 업무에서 심각하게 나타나고 있다. 고압적인 자세, 업무처리 절차의 복잡화, 관례묵수(默守)적인 행정처리방식(routinization), 봉사심의 결여 및 무사안일주의, 법규 만능주의 등은 행정체계가 아직도 권위주의적 관료제화로 경직화되고 있다는 것을 보여주며, 시민들은 손쉽게 청탁문화에 빠지게 된다.

따라서 행정기관과 관료는 국민의 복지를 위해서 봉사하는 기관이며 봉사하는 공복이라는 정신이 투철해야 하며, 국민은 이를 믿고 행정에 참여하며 서로 협조하는 관계가 이루어져야 할 것이다. 따라서 정부는 믿을 수 있고 봉사하는 정부라는 인식을 국민이 갖도록 권위주의 병폐들을 과감하게 혁파하여야 한다.

3) 행정권력문화의 종언

우리 나라에 있어서 행정관료가 일반 국민에 대해서 아직도 선민의식과 우

18) 백완기교수는 한국의 행정문화인 권위주의는 평등의 관계보다는 수직적인 관계에서 지배 복종의 관계를 강조하는 문화라고 주장하면서 관 지배주의나 관 우월주의 또는 관존민비 사상은 권위주의의 한 형태라고 할 수 있다고 주장했다.

월 의식, 만능 주의적 의식 등 엘리티즘에 빠져있다고 볼 수 있다. 인간은 심리적으로 자기만이 무엇을 독점하고 있고 선택의 기회를 가졌다고 생각할 때에 우월감을 갖고 오만의 횡포에 빠지기 쉽다. 이러한 의미에서 관(官) 지배의 행정문화를 불식시켜야 한다. 그렇게 하기 위해서는 민간기업을 존중하고 기업과 행정기관을 대등한 관계에 있게 해서 엘리트의 분산화가 이루어지도록 노력하여야 한다.

현재의 고시문화(시험에 합격하면 출세한다는 대다수의 국민의식)도 하루 빨리 개선해야 하며 폐지하는 것이 옳다고 생각된다. 즉, 공무원으로서 종합적인 검증이 어렵고, 단순 암기위주의 시험과목으로 편성되어 있어 그 폐해가 심대하다. 최근 행자부와 중앙인사위원회에서 이러한 임용고시폐단을 인식하고 새로운 공직적격성시험제도를 도입키로 것은 시의 적절하다고 평가한다. 시험제도가 공복으로서 도덕적 책임감이나 윤리 희생 봉사정신이 전혀 반영될 수 없고 수험테크닉을 요구하다보니 문제가 심대하였다고 본다. 그러니 행정기술자만 난무하고 진정한 시민의 공복은 찾아보기 힘들었다. 사회가 다원화되면 가치기준의 다원화가 이루어지고 사적부분이 공적부분보다 확대해져 민간우위문화가 가속화되어야 한다. 여기에서도 정부와 민간의 쌍방의 노력이 있어야 함은 물론이다. 이 가치의 다원화 속에서 행정은 다른 분야와 평등한 관계를 유지하게 되며 이것은 부패척결의 한 바탕이 되는 것이다.

비윤리적 행태는 전염병처럼 확산효과가 강하다. 공직의 부패는 사회부패로 확산되기도 하고 사회부패는 공직사회의 부패로 연결된다. 따라서 사회윤리가 무너지면 공직윤리도 기대하기 힘들다. 깨끗하고 양심적인 공무원이 사회를 맑고 바르게 하는 데 선도적 역할을 하지만 사회에 비윤리적 분위기가 지배적이면 공무원만 독야 청청할 수 없다. 만약에 사적부문에서 부정거래와 탈법행위가 빈번하다면 이런 행태들은 쉽게 공공부문에 전이된다. 행정의 대상이 되는 개인이나 기업에서는 사적 부문에서의 행동방식으로 공무원을 매수 회유 또는 협박을 하기 때문이다. 그래서 공직윤리가 지속적으로 확립되기 위해서는 사회윤리와 기강이 확립되지 않으면 안되는 것이다. 사회공동체에서 사익과 공익이 충돌할 경우 공익을 우선 존중하고 사회질서의 유지를 위하여 개인의 불편과 손해를 감수 할 수 있는 태도가 확립되지 않으면 안되며 법과 정의가 존중되는 사회적 풍토가 마련되지 않으면 안된다. 그리고 혈연 지연

학연 등의 연고나 파벌보다는 사회의 일정한 규칙과 존중하는 습관과 무분별한 사치와 낭비를 지양하고 절제 있는 생활태도를 갖추는 것도 사회윤리의 확립에 반드시 필요한 것이다. 깨끗한 사회는 건강한 사회윤리가 필수적이다.¹⁹⁾

2. 부패방지 국민의식운동 실천방안

1) 「反부패 시민헌장」 및 「행동강령」의 제정 및 확산

- 부패추방을 위한 일반시민들의 의지와 활동지침을 담고 있는 「반부패 시민헌장」 및 「행동강령」을 제정한다. 이는 가능한 추상적인 내용을 담지 말고, 일반인들의 생활주변에서 일상적으로 일어나고 있는 비리와 관련된 구체적인 내용들을 중심으로 작성한다.
- 추진방법: 「부패방지위원회」의 주관으로 이를 작성하되, 작성 후에는 시민단체들을 중심으로 일반국민들에게 전파시키고, 방송 및 신문사의 협조를 얻어 이와 관련된 특집 기획을 편성한다.
- 보완조치: 경우에 따라서는 시민단체 회원들 중심으로 가두배포, 호별배포 또는 반사회 기획에서의 배포 및 설명 등을 행하는 등이 필요하다. 이러한 시민단체들의 활동에 대해 「부패방지위원회」가 일정수준의 예산을 지원할 수도 있을 것이나, 어떠한 경우에도 정부가 주도한다는 인상을 주지 않도록 최선을 다해야 한다. 자칫, 또다른 관주도 시비가 야기될 경우에는 이 운동 자체가 무산될 수도 있기 때문이다.

3. 반부패 . 공직윤리 제고방안

1) 청렴의 공직윤리

현대 자본주의 사회는 시장경제의 위력 속에서 놀라운 발전을 이룩하였으며 체제 자체에 대한 자신감과 확신을 가져다주었으나, 한편으로는 우리에게

19) 김택, 「관료부패이론」, 한국학술정보, 2003

상품화의 문제를 남기고 있다. 생산과정에서의 소외는 인간성의 상실 즉 물화(reification)를 가져 왔으며 사회 전체적으로 금권만능사상이 지배하게 되었다. 금권 만능사상은 관료제 내에도 뿌리깊게 자리잡고 있으며 뇌물수수 등을 통하여 사 부문에 대하여 지대추구행위(rent seeking activity)를 조장하도록 하고 있다. 한국사회에 구조적으로 만연된 뇌물문화는 체제자체를 부도내게 하는 문제임은 분명하므로, 뇌물수수와 공직을 이용한 부패 등의 일탈적 행정 현상은 우리에게 행정윤리의 정립을 시급히 요구하고 있다. 무엇보다도 최고 통치권자의 공직윤리가 중요하다. 그동안 역대 대통령들이 국가를 생각하는 윤리관보다 개인의 사리사욕에 더 큰 욕심을 가졌다는 사실을 보아 왔으므로 대통령의 정치윤리회복이 필요하다.

유교에서는 위정자들의 부귀를 무조건 배격한 것은 아니다. 공자에 의하면 나라에 도가 행해지고 모든 것이 정상적으로 이루어지는 나라에서는 부귀하게 되지 못하는 것이 수치라는 것이다. 왜냐하면 그러한 나라에서는 도덕과 능력 있는 사람을 등용하기 때문에 벼슬을 하고 부귀하게 되는 것은 명예로운 일이기 때문이다. 반대로 나라가 무도한 지경에 빠지게 되면 부귀하다는 것이 수치스러운 일이 된다. 그 자신도 무도하게 하지 않으면 그것을 얻을 수 없기 때문이다. 그래서 공자는, “나라에 도가 있을 때 빈천하게 사는 것은 수치요, 나라에 도가 없는데도 부귀하게 사는 것은 수치다.”²⁰⁾ 라고 말했던 것이다.

조선시대 학자로서 고위 관직을 지냈던 청백리 栗谷은 공직자의 자세를 『擊蒙要訣』에서 일목요연하게 설파하였다. 그 역시 백성을 다스리는 관리들에게 있어서 가장 중요한 덕목은 청렴과 근면으로 보았다.²¹⁾

율곡은 “벼슬이란 남을 위한 것이요, 자기를 위한 것이 아니다.”라고 하였다. 이 때문에 관직에 나아가는 사람들은 모름지기 국가를 부강하게 하고 국민들을 편안하게 하려는 정치의 이상을 실현하고자 하는 것이지, 자신의 부귀와 영화를 누리려고 하는 것이 아님을 강조하였다. 이 때문에 자신의 도를 실현할 가망이 없으면 벼슬에 나가서는 안 된다고 생각했던 것이다. 다만 매우 궁핍하여 먹고살기 위해 벼슬을 하는 경우에는 도를 실현할 수 없더라도 벼

20) 『論語』, 泰伯, 「邦有道, 貧且賤焉, 恥也, 邦無道, 富且貴焉, 恥也」

21) 이서행, 청백리와 공직윤리, 목민심서 등 참조

슬을 할 수는 있지만 책임이 적은 낮은 관직을 자청하여 겨우 생계나 유지할 정도로 하여야 한다는 것이다. 그러나 이 때도 역시 청렴하고 직무에 충실하고 부지런하여야 한다고 강조하였다. 낮은 자리에 있더라도 공직자의 책임을 벗어날 수는 없기 때문이다.

우리 나라의 유학자들 가운데서 행정의 실제와 관료의 품성 및 행동의 준칙들을 가장 깊이 연구하여 정리한 사람은 실학의 집대성자라고 할 수 있는 다산 丁若鏞이다. 그의 『牧民心書』는 주로 지방관들의 일선행정에 대하여 정밀하게 서술한 명저이지만, 여기에는 전통시대 관료들이 가져야 할 심성과 행동의 준칙들을 망라하여 수록하였다. 이것은 비단 그의 사상일 뿐만 아니라 중국과 한국의 역대 유학자들의 논의들을 집대성한 것이기도 하다.

다산은 청렴이야말로 수령의 본무이며, 모든 선의 원천이고, 모든 덕의 근본이라고 보았다. 청렴하지 않고는 능히 수령 노릇을 할 수가 없다는 것이다. 그는 청렴은 관료들의 당연한 의무이며, 그것이 천성적으로 체질화되어 자연스럽게 표출되어야 할 것으로 보았다. 그러나 그는 이 문제를 공리적으로 설명하기도 하였다. 그는 청렴이 관리들에게 대단히 유익한 자산이라고 설파하였다. 심지어 그는 청렴을 “천하의 큰 장사”라고 묘사하기도 하였다. 벼슬에 욕심이 큰 사람은 반드시 청렴하여야 한다는 것이다. 청렴에 대한 평가와 명성이야말로 계속하여 그 사람의 승진과 영전을 보장한다는 것이다. 이 때문에 그는 청렴하지 못한 사람들을 지극히 어리석게 보았다. 그토록 뻔한 사리를 지혜가 짧아 제대로 인식하지 못하고 부정과 부패에 물들어 관료로서의 빛나는 전도를 망치기 때문이라는 것이다.

임금에게 생살여탈권(生殺與奪權)이 있었던 왕조시대에도 삼사(三司)가 들고 일어나면 임금도 전횡을 할 수 없었다. 무능하고 사악한 군주라면 신하는 자신의 목숨을 걸고 충언과 고언으로 무능을 깨우치고 사악함을 바로잡으려 했다. 당시 신하는 임금으로부터 녹(祿)을 받았지만 지금의 공직자는 국민으로부터 월급을 받는 공복이다. 공복이어야 할 공직자들이 사복, 거간꾼, 하인으로 전락해, 오고기는 떡고물을 챙겨 공인의식이 실종되고만 현실을 관료들은 부끄러워 해야한다. 대통령이 아무리 청렴을 외치고, 술선수범하고 나서봐야 측근들이 부정한 돈을 챙기는데 앞장서는 현실에서 일선 공무원들의 부조

리가 근절되기를 바란다는 것은 무리인지도 모른다. 그러나 국민을 대신해 공복의 자리에 앉았다면 스스로 비리를 멀리 하려는 마음자세를 가져야 한다. 공무원들이 뇌물에 익숙하게 되면 그 피해는 국민들에게 돌아온다. 부실공사는 국민의 세금인 재정의 손실을 초래하고 성수대교 붕괴처럼 무고한 시민의 생명까지 앗아간다. 22)

공무를 집행하면서 대가를 바라는 것은 공직자의 자세가 아니다. 공직자는 사회의 기둥이라고 볼 수 있다. 공직자에게는 공직윤리가 있다. 공직윤리가 무너지면 사회를 지탱할 수 없게 된다. 우리 나라가 선진국 멤버십이라는 경제협력개발기구(OECD)에 가입했지만 공무원들의 직업윤리는 아직도 제3세계 수준에서 벗어나지 못했다는 평을 듣고 있다. 권한과 돈이 있는 곳에는 으레 부패가 뒤따르는 것이 우리의 현실이다. 지속성 있는 공직윤리 쇄신책을 마련하여 지속적인 윤리교육이 필요하다.

정부의 도덕성과 공무원의 개인적 책임이 확보되기 위해서는 정부와 공무원, 시민이 함께 노력을 하지 않으면 안된다. 금지와 책임감에 투철한 전문 직업관료 집단이야말로 안정된 국정운영의 대들보다. 눈치보기·발뺌하기·해바라기성 관행이 체질화된 상황에서 책임행정과 공직윤리를 기대한다는 것은 나무에서 물고기를 찾는 것일 게다.

이를 위한 몇 가지 방안을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정치영역에서 정권이 정당성과 도덕성을 가지려면 정치의 민주화가 선행되어야 한다. 정치적 민주화가 이루어지지 못하면 행정의 민주화도 이루어 질 수 없다. 왜냐하면 정치분야에서 근본적인 정권의 정당성과 도덕성이 의심되는 상황에서는 행정도 타락의 연장선상에서만 존속할 수 있을 뿐이기 때문이다. 뿐만 아니라 행정은 정치의 시녀로 전락해 버리기 때문에 공무원의 공정한 봉사를 기대하기가 어렵게 된다. 따라서 정치의 민주화는 행정윤리를 유지, 확보하기 위한 전제조건이 된다.

둘째, 행정의 민주화를 위해서는 관료제의 개혁을 통해서 조직의 분권화와 참여장치를 보장하여야 한다. 경직화되어 있는 조직구조를 신축적 구조로 바꾸고, 이를 통해서 권한이 하급기관이나 하부직으로 위임될 뿐만 아니라 상하간의 명령적 지배관계도 기능적, 인격적 관계로 바뀌게 된다. 또한 형식적인

22) 김택, 관료부패이론, 한국학술정보, 2003

윤리교육과 조직에의 충성심만을 앞세우는 공무원 교육체계를 개혁해서 공무원의 윤리적 책임을 강조할 수 있도록 교육훈련의 커리큘럼을 대폭 수정해야 할 것이다. 공무원들에게 시민적 욕구에 대한 폭 넓은 이해와 공익규범, 공동체 의식을 심화시켜 주는 방향으로 교육체계를 새롭게 바꾸어 나가야 할 것이다.

교육훈련과정은 공무원 자신의 윤리적 책임, 변화하는 상황에서의 윤리적 선택의 의미, 그리고 조직적 책임과 충성의 한계에 대해서 의문을 제기할 수 있는 능력을 가진 공무원을 개발해야 한다.

셋째, 공무원의 윤리의식을 고양시키는 방법은 결국 관료 자신의 비판의식이다. 조직이 부패하지 않도록 자신과 조직, 그리고 국민에게 책임을 지는 공무원이 될 수 있는 행동규범을 가져야 할 것이다.

넷째, 이와 함께 시민들이 행정정책과정의 참여를 통해 자신들의 이익을 행정과정에 반영시킬 수 있어야 한다. 이를 위해서는 시민들에 대한 공식적, 비 공식적 교육이 이루어져서 시민들이 공공정신을 함양해서 건강한 공동체를 구성할 수 있어야 한다. 시민들이 공공정신을 갖는다는 것은 바람직한 정부와 공무원을 가질 수 있게 되는 지름길이다.

다섯째, 공직윤리가 제대로 확립되기 위해서는 공직자의 가치관이 건전하게 확립되지 않으면 안된다. 건전한 가치관을 구성하는 요소로는 여러 가지가 있겠으나 다음의 몇 가지는 반드시 필요하다고 본다. 공익의 존중과 사회봉사의 정신, 정의존중과 공정한 직무자세, 신의와 성실의 존중, 근면하고 검소한 생활의 자세, 책임과 의무의 확실한 이행 등인데 이러한 가치관이 공무원의 내면세계에 자리잡도록 많은 노력이 필요하다.²³⁾

여섯째, 공무원들의 품위손상과 같은 비윤리적 행위는 일반 국민에게 확산되어 국민윤리의 붕괴를 가져오는 것이고 불건전한 공직자의 사생활은 공직의 민주성 공공성 봉사성을 저하시키는 것은 물론 부패의 회오리 속으로 몰고 갈 위험성이 크므로 품위를 유지하고 국민들로부터 신뢰를 받도록 노력해야 하며 이를 위해 공직자윤리법 등 제반 법규나 윤리강령에 의무 내지 처벌

23) 최근에 한국부패학회의 반부패청렴상 제정 시행은 청렴한 공직자를 발굴하여 시상하는 제도로써 공직자의 사기를 제고하고 청렴윤리분위기를 확산하는데 커다란 반향을 나타냈다. 선정기준은 청렴결백, 검소, 성실한 근무자세, 준법정신으로 나누어 선정한다. www.corruptionstudies.org 참조

규정을 두어야 한다.

2) 구체적 방안

먼저 공무원 윤리문제는 책임행정을 강조하고 고객 지향적 행정을 주창하며 깨끗한 공직사회를 구현하기 위해서 필연적으로 풀어야 할 기본전제이다. 그 동안 우리 한국은 국제투명성협회의 부패인지도 지수에 매우 민감하게 반응한 반면, 공직부패해결에 근본적으로 접근할 수 있는 공무원 윤리수준의 측정과 문제점 발견 및 대안개발에 소홀히 해 온 것이 사실이다. 따라서 공무원들의 정책결정 행태나 업무수행태도 등을 결정짓는 기본적인 요소가 공직자들이 소유하고 있는 윤리이기 때문에 윤리를 개념하고 계량적으로 측정함으로써 공무원들의 행태 변화를 유도하는 것이 매우 시급하다고 본다. 따라서 공무원윤리의 정확한 규정과 윤리측정지수(EPI) 지표의 개발 및 시행이 중요하다.²⁴⁾

윤리지표는 캐럴 루이스가 개발하여 제시하였는데 개인과 업무차원의 지표를 포함하고 있다. 즉 개인의 사적 행태에 대한 평가와 정책결정 및 집행에 있어서의 공적 행태에 대한 평가로 양분되어 있으며 “회사에서 사용하던 연필을 집에 가지고 가느냐”라는 사소한 질문에서 “법적이기는 하나 비효과적인 정책의 경우 법규정을 바꾸기 위해 노력하느냐? 아니면 정책을 재설계하여 시행하느냐? 라는 윤리적 정책결정에 관한 질문도 포함하며 법적 책임성, 신뢰성, 민주성을 평가하는 항목도 있다.²⁵⁾

결론적으로 윤리지표 개발 및 시행은 공직자들로 하여금 공무원의 자세와 역할을 명확히 하여 주기 때문에 공직부패의 감소를 가져오는 효과가 있다. 또한 윤리지표의 정기적 측정은 공직자들의 업무에 대한 책임감을 높혀 준다.

14) 이선우, 2002년 한국부패학회 하계학술대회 발표논문집 참조

15) 공무원윤리지수 측정을 위한 분석기준은 여러 가지로 분류할 수 있는데 이선우교수는 공무원을 크게 자연인과 공공서비스 창출을 위한 공직자로 구분하고 자연인은 특성과 인본주의(특성: 개인의 가치관 종교 가족 사회봉사)(인본주의: 존엄성 호혜성 시민성 환경친화성 미래지향성), 공직자는 직업윤리(태도: 혁신성 청렴성, 신뢰 업무수행역량 동료), 공공서비스를 제공하기 위한 의무(법적 책임성)와 업무수행관련 공무원의 역할(고객지향성, 업무수행태도, 임무)에 대한 윤리적 인지항목으로 나누어 시행하자고 주장한다.

Ⅵ. 결 론

사회부패문제의 해결은 사회의 구성원들이 개선되어야 한다고 생각하는 상태에서부터 시작되는 것이다. 사회윤리문제를 개선하겠다는 뚜렷한 의식이 없는 사회문제는 해결되기 어렵다. 오랜 역사의 혼미속에서 우리들에게 싹터온 부정부패 이기주의 무관심 무사안일주의 권위주의 연고주의 배금주의 등 부정적인 의식과 관행을 버리고 새로운 산업사회가 요청하고 있는 공동체의식 투명한 행정 협동사회 정직과 주인의식 합리주의 등과 같은 바람직한 의식을 발전시켜 나가지 않으면 안된다. 이것은 편협한 자기중심적이며 가족중심적 의식을 버리고 다른 사람과의 관계에서 자기 자신을 발견하게 되는 사회공동체윤리의식을 발전시켜나가는 것이다. 그리고 우리사회의 가치관의 혼돈과 이중적 부정을 극복하여 새로운 방향을 제시하여야 한다.

사회가 합리적이고 정의로운 사회적 시스템에 의해서 정상적으로 구성될 때 사회구성원들은 준법적으로 삶을 영위할 수 있으며 성공을 위한 경쟁도 준법의 테두리 안에서 행해지기 때문에 위법 곧 부정부패의 모험을 할 필요가 대폭 감소된다. 도덕적 행위자에 대한 사회적 현실의 부정적 영향을 제거하는 최선의 방법은 합리적이고 정의로운 정책과 제도 및 체제에 의해서 사회를 운영하는 것이다. 즉 사회의 부도덕과 부정부패의 원인을 제거하는 것이다. 그러나 그와 같은 사회적 원인을 보지 못하는 도덕적 방법은 부도덕한 사회적 현실은 방치한 채 도덕적 행위자 개인의 회생적인 도덕성만을 요구한다. 도덕적 행위자 개인의 그같은 회생적인 도덕적 실천에만 기대를 거는 부정부패 극복의 추구는 좌절과 실패를 초래할 뿐이다. 우리 사회를 보다 깨끗하고 정의로운 사회로 만들기 위해서는 공정한 제도와 더불어 공직자모두가 사리사욕을 배제하고 공복정신과 청렴한 정신자세를 갖는 것이 중요하다. 청백리정신은 공직자의 공인의식과 청렴자세를 회복하는 첫 번째 덕목이 된다고 확신한다.

참고 문헌

- 감사원부정방지대책위원회 (1994), 교육부조리실태 및 방지대책
감사원(1996), 청백리정신과 감사인
김경동 (1984), 현대의 사회학, 박영사
김병진 외 (1999), 생활과 직업윤리, 법문사, pp. 285-295
김영중 (1996), “부패문화의 개혁정책론,” 부패학, 송실대출판부 pp. 298-299
김영중(2003), “내면적 부패”, 한국부패학회보 9-1호
김인영 외 (1999), 비리와 합리의 한국사회, 소화
김택 (2002), 관료부패이론, 한국학술정보
김해동 (1978), “한국관료형태의 전통문화적 요인,” 행정논총 제16권1호, pp. 57-68
김호섭 (1993), “공무원 윤리적 행위를 위한 조직의 전략”, 한국행정연구, 제2권 1호
국민윤리학회(1994), 사상과 윤리, 형설출판사
반부패국민연대 (2001), 벤처기업의 윤리와 투명성 조사결과
신유근 (1992), 한국의 경영 : 그 현상과 전망, 법문사, p.172.
아름다운재단 (2002), “환경보전에서의 NGO 협력활동-(주)유한킴벌리,” Giving Korea 2002, pp. 95-115.
안병만(1990), 한국정부론, 다산출판사
염정공서(1999-2001), 염정공서 애뉴얼 리포트
유종해 (1992), 행정의 윤리, 박영사 p 301
윤우권(1988), “현대 행정관료의 의식구조”, 계간경향 봄호 1988
이서행 (1991), 청백리정신과 공직윤리, 인간사랑
이서행 (2000), “한국사회의 문화적 기저와 그 해체 가능성 모색”, 한국부패학회 동계 학술대회 발표 논문집
이선우 (2002), “공무원 윤리지수측정을 위한 지표개발”, 한국부패학회 하계학술대회 발표 논문집
이장우·이민화 (1995), “신바람 관리 : 개념적 모형,” 경영학연구 제24집 2권, pp. 339-369.

- 이정훈 (1997), 생산성개념체계에 관한 연구, 한국생산성본부, pp. 185-212.
- 이정훈 (2002), “한국의 문화적 특성이 조직구성원의 윤리의식에 미치는 영향,” 인사관리연구, 제26집 2권, pp. 183-212.
- 이정훈 (2002), “경영성과를 위한 윤리경영의 방향,” 기업윤리연구 제5집, pp. 7-22.
- 전국경제인연합회 (2001), 기업윤리현장 제정 및 실천실태 조사결과
- 전수일(1996), 관료부패론, 선학사
- 전종섭(1987), 행정학:구상과 문제해결, 박영사
- 정진현·박상규 (1999), “복잡성 이론의 조직환경연구에 대한 적용가능성,” 한국행정논집 제11집 2호, pp. 267-286.
- 테리 L. 쿠퍼, 신재명 역(1993), 공직자의 행정책임과 윤리, 대학사
- 한국부패학회 (1997), 기업부패 : 원인과 대책, 제3회 부패학회 학술대회 논문집
- 한국정신문화연구원(1992), 한국인의 윤리의식연구
- 한국정신문화연구원 (1984), 한국인의 윤리관
- 한상진 (1988), 한국사회와 관료적 권위주의, p 93
- 황성돈 (1994), “유교사상과 한국관료문화”, 한국관료제와 정책과정, 안해균외공저 (다산출판사)1999년 특별세미나 발표논문집
- 행정자치부(1999), 늦었지만 이제부터라도
- 기타
- 『論語』
- 『大學』
- 『孟子』
- 『牧民心書』
- 서울대 奎章閣(1997). 『經國大典』. 影印本.
- Chapman, Richard A. ed. Ethics in Public Service, Edinburgh: Edinburgh Univ. Press, 1993.
- Corrupt Practices Investigation Bureau, Corrupt Practices Investigation Bureau, 1997.
- Covey, Stephen R. (1989), The Seven Habits of Highly Effective People, Simon & Schuster Inc.

- Henderson, (1968), The Politics of The Vortex, Cambridge : Harvard University Press, p 921
- Hofstede, G. H. (1991), Culture and Organization, Berkshire : Sage.
- Kauffman, Stuart (1995), At Home In The Universe : The Search for Laws of Self-Organization and Complexity, 국형태 역, 혼돈의 가장자리 (사이언스북스)
- Johnston, Michael. Political Corruption and Public Policy in America. Brooks and Cole, 1982.
- Madsen, Peter and Jay M. Shafritz. eds. Essentials of Government Ethics. New York: Penguin Books, 1992.
- Philp, Mark. "Defining Political Corruption." Political Studies, XLV (1997).
- Rohr, John A. Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values. New York: Marcel Dekker, 1978.
- Sheeran, Patrick J. Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach. Westport, Conn.: Praeger, 1993.
- Singapore, 「Prevention of Corruption Act」, 1993.
- Smith, Robert W. 1993. "Ethics Commissions, Inspectors General and Ombudsmen: A Discussion of Ethics, Accountability and Democracy in the States." presented at the ASPA/CASU, 54th National Training Conference, San Francisco, California, July 17-21, 1993.
- Thompson, Demmis F. "Paradoxes of Government Ethics." PAR, Vol. 52 (May/Jun, 1992).
- Transparency International, "The Corruption Perception Index", 1998.

저자 : 저자 김택은 강원도 춘천출신으로 한국부패학회 창립부터 현재까지 의욕적으로 학회발전에 헌신한 학자로 알려져 있다. 미국 아메리칸대학교, 독일 슈파이어대와 뮌헨대 객원연구원을 지냈다. 한국부패학회 설립 총무 연구 편집이사를 거쳤고 현재 부회장으로 있다.