

한국의 권력형비리에 관한 연구*

-그 속성과 방지대책-

A Study on Power - related Irregularities in Korea. -Its Nature and Countermeasures-

전 수 일(Jeon, Soo-Il)**

ABSTRACT

The objective of this study is to suggest some countermeasures to political corruption, examining general characteristics of power-related irregularities in Korea.

The power-related irregularities, in other word, the high level corruption belong to the categories of political corruption committed by the influentials who have great power and their close associates. The need of great quantity of political fund in our political environment inevitably has led to illegal transaction between political power and business corporations.

In concluding, this study emphasizes that it is the shortest way to curb political corruption by changing political system from high cost political structure to low cost political structure and indoctrinating ethical mind to politicians and the general public as well.

Keywords: Power-related Irregularities. Political Corruption.
High Cost Political Structure. Ethical Mind.

* 이 연구는 2002년도 교내 학술연구비에 의해 이루어짐.

** 광운대학교 행정학과 교수(行·博)

I. 서론 : 문제의 제기

우리나라 역대 어느 정권을 막론하고 권력형 부정부패사태는 끊이지 않고 언론매체를 통해 폭로되어 왔지만 권력형비리를 각종 게이트로 명명한 것은 지난 김대중 정권에서부터이다. '게이트'라는 명칭은 지난 70년대 초 미국의 닉슨 대통령 당시, 한 신문기자에 의해서 폭로된 '워터게이트 사건(The Watergate Case)'에 연원을 두고 있다(Frederick C. Mosher, and others, 1974). 이 사건으로 닉슨 대통령이 해야하는 결과를 받게 하였고 이 후부터 공직자의 윤리 내지 도덕성에 관한 논의가 활발하게 전개되었다.

정부의 반부패 노력에도 불구하고, 우리 국민들은 연일 불거져 나오는 권력형 비리사태로 경악과 분노를 금치 못하고 있다. 최근의 「굿모닝 시티 사건」도 이 부류에 속한다. 나라 전체가 온통 썩었다고 자학적인 표현으로 '부패공화국', 혹은 '게이트공화국'이라는 용어를 서슴치 않고 사용하게 되었다.

일반적으로 관료부패라 함은 공직자가 사리사욕을 위해서 권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직, 간접적으로 행사함으로써 법규를 위반하거나 공직의 규범적 의무를 일탈하는 경우를 총칭하는 개념으로 파악하고 있다(전수일, 1999: 23-24). 연구주체의 '권력형 비리'는 일명 고위층부패로서 고위 권력의 지위에 있는 자나 그 측근들이 연루되어 저질러지는 부패행위를 말하며 정치부패의 범주에 속하는 경우가 허다하다. 사회적 자원 내지 가치로서의 권력은 부(富)와 쉽게 교환될 수 있다. 권력의 사적사용의지와 부가 결합될 때 전형적인 정치적 부패의 모습이 나타난다(한인섭, 1996 : 8-9). 최근의 각종 고위층 부패사태는 부정을 감시, 감독해야 할 권력 핵심기관의 간부들이 부정부패에 연루되고 있다는 점이 더욱 우리 국민들을 분노케 하고 정부기관에 대한 배신감과 좌절감으로 혼돈에 빠지게 하고 있다.

돌이켜 보건대, 새 정부가 출범할 때마다 부정부패 척결을 다짐하지만 실통한 결과를 얻지 못했던 것이 사실이다. 국제투명성 기구(TI)가 해마다 각국의 부패지수를 조사, 발표한 것을 보더라도 최근 5년간 한국의 부패인지수(CPI)는 평균 4.1로 최고 높은 점수인 10점을 선진국의 기준목표로 할 때, 조사대상국의 중위권에서 맴돌고 있음을 알 수 있다. 1997년도에는 조사대상국 52개국 중 34위, 1998년도에는 85개국 중 43위, 1999년도에는 99개국 중 50위, 2000년도에는 90개국 중 48위, 그리고 2001년도에는 91개국 중 42위, 2002년에는 102개국 중 40위에 머물고 있다.

어느 나라를 막론하고 공직자의 부패행태는 정도의 차이에 불과하지 거의 공통된 현상으로 되어 있기는 하다. 그러나 부패의 정도가 심하면 급기야 나라가 망한다는 역사적 교훈을 잊어서는 안 된다. 월남의 패망도 월남 정부와 군부의 부패가 극도에 달하여 대다수 국민 대중은 정부를 신뢰하려 들지 않았고 이로써 정부는 유사시에 국력을 결집할 능력마저 상실해 버렸기 때문이다.

지금 우리나라는 권력 실세들에 의한 권력형 비리의혹이 특별검사제를 통해 얹히고 설킨

부패의 연결고리가 하나 하나 풀려 나가면서 국민들을 경악과 분노를 넘어 망연자실하게 만들고 있다. 역대 정부가 출범할 때마다 부패척결을 제1의 국정과제로 삼고 그토록 외쳐되지만 별 효험도 없이, 아니 부패의 심각성만 국민들에게 각인시키는 것으로 끝나는 안타까운 현실을 되풀이하고 있지 않은가!

이 연구는 권력형비리의 일반적 특성과 유발요인은 무엇이며 그것을 방지할 대책은 무엇인가를 문헌연구를 통해 논구해 보자는 데 그 목적이 있다. 연구대상의 기간은 이승만 정권에서부터 김대중 정권까지로 한정하였다. 이 목적을 위해서 우선 역대 정권별 권력형비리 사례를 역사적 관점에서 개관해 볼 필요가 있다.

II. 역대 정권의 권력형 비리사례 개관

1. 권력형 비리사례

일찍이 「권력은 부패하기 쉽고 절대권력은 절대로 부패한다」는 액튼 경(Lord Acton)의 옛 경구는 동서고금을 막론하고 진리로 통하고 있다. 우리나라도 여기서 예외일 수 없다. 우리나라는 외국 언론에서 지적하고 있는 바와 같이 부패의 토양이 잘 갖추어진 나라인지도 모른다. 오랜 세월 동안 누적된 우리의 전통적인 사회 문화적 환경과 제도의 틀 속에서 경쟁하며 살아 남기 위해 적응력을 키우다 보니 체질화되어 버렸는지 모른다. 그런 쪽으로 체질화되다 보면 부패불감증에 걸리기 일쑤다. 권력형 부패는 정치적 지위나 권력을 이용 혹은 남용하여 저지르는 부패로서 대규모로 자행되며 정치적, 경제적 생활에 미치는 영향이 대단히 크다. 이러한 권력형 비리는 선진국일수록 경제범죄의 형태로 나타나며, 후진국일수록 정치권력의 범죄로 가시화 된다(한인섭, 1996: 14).

여기서 우리나라 역대 정권의 권력형 비리사례를 중요한 것만 골라 개괄적으로 살펴보기로 한다(권력형 부정부패 사례에 관해서는 연성진, 1999: 71-91을 참조).

1) 이승만 정권의 권력형 부패사례

제1공화국은 1948년 5월 선거를 통해 최초의 국회가 구성되고 이승만 대통령이 국회에서 선출되는데서 시작된다. 당시 사회적 혼란과 뒤이은 6. 25전쟁으로 경제상황은 파폐되고 미국의 대외원조에 크게 의존할 수밖에 없었다. 이러한 원조는 직접 행정부에 연결되었다. 따라서 결과적으로 관료조직은 정부의 다른 부문의 성장이 거의 미미하였던 것과는 대조적으로 급속하게 팽창하였다. 이로써 이승만 대통령의 권력 독점은 강력한 행정부를 통합함으로써 권력집중을 용이하게 하였다. 행정기능의 확대와 더불어 관료제 내에 부패가 만연되게

되었고 특히 권력 실세들에 의해 일제의 적산(敵産)과 미국의 원조물자를 분배하는 과정에서 특혜와 정치자금이 거래되었던 것이다. 그 사례들을 개관해 보면 다음과 같다. 이승만 정권과 장면 정권 하의 부패사례를 보다 구체적으로 알아보기 위해서는 1963년 간행 「한국군사혁명사 제1집 상권」을 참조하기 바란다.

(1) 중석불 불하사건(1952)

민간업자가 정부로부터 중석불 400만불을 공정환율의 6천대 1로 불하 받은 뒤 이를 1불당 3만환에 다시 되팔아서 553억환의 폭리를 취득하여 이의 일부를 정치자금으로 제공한 사건이다. 이 사건은 한국 최초의 정치자금 사건이라고 할 수 있다(위의 책, 66면).

(2) 국방부 원면(原綿) 사건 (1956)

국방부가 미 원조청(FOA)으로부터 원조 받은 군인 동절기용 원면 50만 불 어치를 0.3%만 남기고 나머지를 시장에 팔아서 정치자금을 조성한 사건이다(위의 책, 80-81).

(3) 산업금융 농업금융 채권사건 (1960)

이 사건은 1960년 3월 15일 대통령 선거를 앞두고 정치자금을 마련하기 위하여 정치권-금융권-기업이 연계되어 발생하였다. 정부는 43억환의 산업금융채권과 24억환의 농업금융채권을 발행한 뒤 이를 국책은행과 시중은행에게 강제로 인수하도록 하였고, 또한 이권을 약속하면서 민간기업에게도 채권을 인수하도록 종용하여 대략 100억환을 모아 3. 15 부정선거에 뿌렸다(위의 책, 100-101).

2) 장면 정권의 권력형 부패사례

4. 19 혁명으로 자유당 정부가 몰락하고 응급결에 집권한 민주당 정부는 내부의 갈등해소와 7. 29 선거를 치르기 위해 거액의 정치자금을 필요로 하였다. 그 염출 대상은 물론 자유당 치하의 부정축재자였다. 민주당 정부가 염출한 정치자금은 45억 환에 달했으며 이 자금의 출처는 방직협회, 각 보험회사, 석유협회 등 당시로서는 국내 유수의 재벌들이었다(위의 책, 150-155). 민주당은 신·구파로 분열되어 있었기 때문에 고위 공직자들이 각개약진하며 정치자금을 거출하고 사용하는 형세에 놓여 있었다. 이 시기는 정치자금 염출을 위하여 개별 재벌기업들에게 일정한 특혜를 주고 거액을 받는 것과 함께 국영기업체를 이용하는 것이 가장 보편적인 자금조성 루터였다. 그 밖에 자유당 정권에 이어 민주당 정권 하에서도 중석수출을 둘러싼 커미션거래와 중석회사 불하와 관련된 비리로 소란스러웠다. 국회에 설치된

「중석수출계약사건진상조사단」의 조사활동이 끝나기도 전에 5. 16 군사혁명으로 민주당 정권은 막을 내리게 되었다.

3) 박정희 정권의 권력형 부패사례

(1) 4대 의혹 사건(1963)

새나라 일제자동차의 면세도입, 증권과동, 워커힐 공사 수주비리, 박정교 사건 등 이른바 4대 의혹 사건을 통해서 정부와 여당은 정치자금을 조성한 것이다. 이는 정권의 직접적인 이권 조작이었으며, 그 규모면에서 제 1, 2공화국 사건보다 훨씬 컸다.

(2) 3분 폭리사건

정부는 특정 기업에게만 밀가루, 설탕, 시멘트 등 소위 3분의 수입 독점권을 부여하였다. 재벌들은 그 독점권을 활용하여 총 50억원의 부당이득을 얻었고, 정부는 이 과정에서 기업들로부터 정치자금을 취득하였다.

(3) 금융특혜 (1963)

여당은 1963년 선거를 앞두고서 그 당시 3대 재벌이었던 삼호, 화신, 판본에게 금융특혜를 주었고, 이에 대한 대가로 3대 재벌들은 총 15억원의 정치자금을 여당에 제공하였다.

(4) 유신시대 부정축재

1980년 신군부는 정권을 잡은 후 제엄사를 통하여 유신시대의 비리정치인이라고 하여 17명을 수사하였다. 이들은 주로 금품수수, 인사개입, 불법정치자금모금, 부정축재 등의 사유로 수사를 받았으며, 대부분 사법적으로 처벌을 받지 않았고 정계나 관계에서 은퇴하는 것으로 사건이 마무리지어졌다.

4) 전두환 정권의 부정부패 사례

(1) 새마을운동 비리 (1985-88)

전경환은 새마을운동 중앙본부의 회장으로 추대된 후 1985년에는 연간 예산 1,002억 여원

을 남용하였다. 그리고 1988년에는 65억 3천만원을 횡령하였고, 10억원 이상을 탈세하였다. 그는 2년 10개월을 복역하였으며 노태우 정권 당시에 사면복권되었다.

(2) 명성사건 (1979-83)

김철호 명성회장은 은행원과 함께 은행의 사채성 예금 1,138억원을 변칙적으로 조달하면서 이 과정에서 윤자중 교통부장관 등 관련공무원에게 뇌물을 제공하였다. 그는 탈세, 조세범처벌법, 업무상 횡령 등의 적용을 받아 15년형의 실형을 선고받았고, 관련 공무원 16명도 모두 구속되었다.

(3) 이철희·장영자 사건 (1981-82)

이철희·장영자 부부는 전두환 대통령의 처삼촌이던 이규광의 지원을 받아 일부의 은행장과 연합하여 정제-은행-기업-사채시장이 연계된 대규모의 금융부정사건을 일으켰다. 수사결과 이들은 공영토건 등 6개의 기업들로부터 총 7,111억원의 어음을 사취했고, 담보없이 750억원이 넘는 돈을 대출받은 것으로 드러났다. 이 사건으로 이철희, 장영자, 이규광 등과 관련 은행장, 기업체의 사장, 사채업자 등 32명이 구속되었는데 이영자·장영자는 15년의 구형을 받았으나 가석방되었고, 이규광은 보석으로 출옥하였다. 또한 국무총리와 재무, 법무부장관 등이 경질되기도 하였다.

(4) 일해재단 설립관련 비리

일해재단은 재벌들로부터 기부금을 조성하여 자연녹지에 부당 허가를 통해서 건립되었다. 특히 장세동 전 청와대 경호실장의 추진 하에 국내외 50대 재벌들로부터 총 598억원의 기부금을 강제로 조성하여 재단을 세움으로써 5공화국의 정경유착의 실태를 가장 상징적으로 드러내고 있는 사건이다. 이러한 사실은 1988년 5공 청문회에서 밝혀졌으며, 기부금 조성과정에서 깊이 관여한 장세동씨만 직권남용 혐의로 구속되었다.

(5) 부실기업 정리 (1986)

정부는 부실기업으로 분류된 국제그룹, 대한선주 등 80여개의 기업을 재벌들에게 인수하도록 하여 그 재벌들에게 은행대출금 탕감, 상환유예, 세금면제 등 특혜를 제공하였다. 그 대가로 재벌들로부터 뇌물을 수수하였다. 이 과정은 장세동 안기부장과 이원조 은행감독원이 주도하였으며 전두환 대통령이 직접 개입하였다는 사실도 밝혀졌다.

(6) 새세대 심장재단 기금모금 비리

새세대 심장재단은 대통령 부인 이순자가 이사장으로 있던 재단으로서 기업들로부터 299억원의 기부금을 모금한 뒤, 이 돈을 횡령하여 비자금으로 이중 관리하였다. 이는 1988년의 청문회에서 밝혀졌으며, 성금의 강제조성 사실에 대하여 장세동만 직권남용 혐의로 구속되었을 뿐, 전두환 대통령이나 이순자의 비자금에 대한 실체적 수사는 진행되지 못하였다.

(7) 골프장 인허가 비리 (1987)

5공화국 당시 전두환 대통령이 29개 골프장의 내인가를 직접 관리하면서 내인가 대가로 거액의 뇌물을 수수한 사건이다. 또한 이 사건에는 부인 이순자도 일조하였으며 차규현 전 교통부 장관도 골프장 내인가 및 사업승인 과정에 개입하여 뇌물을 받기도 하였다

(8) 이창석 사건

전두환 대통령의 처남인 이창석은 대통령과 친인척이라는 배경을 이용하여 (주) 동일 등의 계열사를 설립한 후 포철의 등의 제품 독점판매권을 취득, 동양철관 주식 액면가 구입 등을 통하여 거액의 폭리를 취하였다. 이 사건에 대해 서울고등법원은 이창석에게 2년 6개월의 실형과 30억원의 벌금형을 내렸다.

(9) 범양상선 사건

1983년 정부는 해운합리화 정책을 추진하면서 탄탄한 저력을 지니고 있었던 국내 최대의 해운사인 범양상선에게 6개의 부실 선사들을 일방적으로 떠맡겨 순식간에 부실화하게 하였다. 그 결과 이 회사 박진석 회장은 회사 건물에서 투신자살하기에 이르렀다. 이러한 과정에는 청와대와 재무부가 시중은행과 회사경영자에게 강한 영향을 미친 것으로 드러났다. 이 사건에 대해서는 5공 비리조사특위에서 의혹이 제기되었으며, 언론의 심층적인 취재와 보도는 1998년에 들어와서야 이루어졌다.

5) 노태우 정권의 부패사례

(1) 수서비리 사건 (1990)

한보그룹의 정태수 총회장은 수서지구 자연녹지를 매입한 뒤 로비활동을 통하여 부당 용도변경을 하여 이를 주택조합에 매각하였다. 이 과정에서 로비의 대상은 청와대와 여당, 그리고 야당

인 평민당도 포함되어 있어서 정치권의 비리가 총체적인 현상이 드러났고, 또한 서울시와 건설부 등 행정부의 집행기관들은 권력상충부와 정치권의 영향을 크게 받고 있는 것으로 나타났다.

(2) 울곡비리 (1993)

노태우 전 대통령은 1990년 울곡사업 당시 군 전투력 증강을 위하여 차세대 전투기로 선정되었던 F-18기종을 F-16기종으로 변경함으로써 그 과정에서 1억불 상당의 리베이트를 챙겼다. 또한 국방장관과 김종휘 청와대 외교안보수석비서관, 공군참모총장, 해군참모총장 등도 뇌물을 수수하였다. 이는 감사원의 조사에서 적발되어 그 전모가 밝혀졌다는 점에서 다른 권력형 부정부패사건과 차이가 있다.

(3) 슬롯머신 비리 (1993)

카지노 대부로 알려진 정덕진은 1992년 전국의 슬롯머신 업소들로부터 6억원의 비자금을 조성하여 정부관계자들을 상대로 1회 투전액수와 법정시상금을 올릴 수 있도록 관련법 개정을 위한 불법 로비를 펼쳤다. 또한 정덕진은 고위층에 뇌물을 주어 영업허가 갱신특혜와 탈세 등을 저지르기도 하였다. 검찰은 사상 처음으로 카지노에 대한 전면적인 특별세무조사를 실시하였고 조사를 비리정치인들까지 확대시켜 박철언 의원과 이진개 대전고검장, 엄삼탁 병무청장 등을 구속하였다.

(4) 노태우 비자금 사건

노태우 정권 당시, 노태우 대통령을 중심으로 주변측근-재벌-금융권 등이 유착하여 대규모의 정치자금을 형성한 사건이다. 거의 모든 재벌들이 정권의 강제에 못이겨 정례적으로 수십억원씩을 제공하였고, 금융계도 이 비자금의 형성 및 관리에 조력하였다. 이러한 업무는 이현우 경호실장, 이원조, 김종인 경제수석, 김종휘 외교안보수석 등 노태우 대통령의 하수인들이 맡아서 수행하였다. 이 사건은 언론의 특종보도로 밝혀지게 되었으며, 비자금 형성에 관여했던 정치인들이 구속되어 실형을 언도 받았고 자금을 제공했던 재벌들도 구속되어 일부는 실형을 받고 일부는 집행유예를 선고받았다.

6) 김영삼 정부의 부정부패 사례

(1) 청구비리 (1994)

장수홍 청구그룹회장은 대구방송 설립인가를 받기 위하여 3백억-4백억원대의 비자금을

조성하여 정·관계 유력 인사들을 상대로 로비를 벌인 것으로 드러났다. 이 때 돈을 받은 혐의로 김종배, 이부영 의원 등은 불구속 입건되어 조사를 받았다. 이 사건에 관한 검찰의 수사에 대하여는 국민회의-자민련 공동여당에서는 대체로 긍정적인 평가를 내렸으나 야당인 한나라당에서는 ‘여당 봐주기, 한나라당 흠집내기 수사’라고 혹평하였다.

(2) 한보특혜 대출사건

한보그룹은 여당의원들에게는 금융권으로부터 특혜를 받을 수 있도록 ‘대출의압용’으로 거액을 제공하였고, 야당의원들에게는 ‘입막음용’으로 자금을 제공하였다. 이러한 조직적인 로비활동을 통해서 한보는 단기간에 사업을 확장하여 재벌로 성장할 수 있었다. 그러나 한보그룹은 무리한 사업확장과 부실 경영으로 연쇄부도를 겪게 되었고, 이와 관련하여 금융권의 특혜의혹 시비가 제기되어 검찰이 내사에 착수하였다. 정치권도 국정조사권을 발동하는 등 소극적인 자세에서 벗어나려 하였다. 그러나 결과는 황병태, 권노갑, 정재철, 홍인기 의원 등 여야 의원들과 김우석 전 내부부장관 및 은행장을 구속하는 선에서 수사는 마무리되었다.

(3) 장학로 사건

장학로 전 청와대 제1 부속실장이 14개 기업체 등으로부터 선처 등의 부탁과 함께 거액의 뇌물을 수수한 사건이다. 재판부는 이에 대해 장학로가 기업인들에게서 27억원을 받은 것은 사실이지만 6억원은 알선수재 혐의가 있고 나머지 21억원은 땀값이어서 처벌할 수 없다는 입장을 보임으로써 사건을 축소시켰다. 그 후 장학로는 4년형을 받고 복역하다 8개월 만에 형집행 정지로 풀려났다.

(4) 김기섭 비리사건

김현철과 측근인 김기섭 전 안기부 운영차장이 케이블 TV사업과 관련하여 1억 5천만원을 받은 것과 PCS사업자 선정비리와 관련하여 금품을 받은 사건이다. 이 사건은 대통령의 아들 김현철과의 관계 속에서 의혹이 제기되었으며 검찰은 처음에는 소극적인 반응을 보이며 수사를 거부하다가 뒤늦게 착수하여 김기섭에게 징역 2년에 추징금 7천만원을 구형하였다.

(5) 김현철 사건

김영삼 전 대통령의 아들인 김현철이 김기섭, 이성호 등을 통하여 비자금 120억원을 관리하였고, 또한 각종 이권에 개입하여 뇌물을 받은 사건이다. 이에 대해 김현철은 징역 3년에 추징금 5억 2천 4백만원과 벌금 14억원형을 받았다. 이 사건은 수사대상이 현직 대통령의

아들이라는 점에서 우여곡절을 겪었으나 성공적으로 마무리되었다는 점에서 검찰사에 한 획을 그은 것으로 평가되고 있다.

7) 김대중 정권의 권력형 부패사례

(1) 옷 로비 사건

선거를 통해 정권교체를 이뤄낸 김대중 정부도 출범 초부터 비록 실패한 로비였다고는 하나 검찰총장 부인을 비롯한 고관부인들이 연루된 「옷 로비 사건」으로 세간의 비난을 샀다. 이 사건은 한마디로 재벌과 권력간의 갈등해소 차원에서 벌인 어슬픈 로비가 발단이 되어 빛은 권력층의 「덧어주기식 탈법행태」의 특성을 갖고 있다. 당시 김대중 검찰총장의 부인이 고급 옷로비 사건에 연루되어 내사선상에 오르자 이를 무마하는 과정에서 공·사의 구분을 망각하고 직권남용과 공직자로서의 행동규범에서 이탈된 행위를 한 것이다.

(2) 「5대 게이트」

IMF 이후 벤처육성 정책과 관련하여 나타난 소위 「4대 게이트」 사건을 열거할 수 있다. 벤처 게이트의 주인공들은 자체 개발한 신기술로 승부를 거는 창조적 벤처 기업가들이 아니라 주가조작, 불법대출 등 금융비리를 통해 돈 불리기에 치중했으며 단기간에 고속성장을 구가했다는 공통점을 갖고 있다. 그들의 각종 탈법 사실이 금융감독원에 포착되자 국가정보원 간부를 통해 정치권, 관제, 군에 이르는 권력기관과 대통령 친인척 등을 동원하여 사건무마를 위한 전방위 로비를 벌였던 사건들이다. 「5대 게이트」에 관해서는 강성남의 투명성포럼 제4차 공개토론회의 발제논문(2002년)을 참조하기 바란다.

「진승현 게이트」는 MCI 코리아 부회장인 진씨가 자신이 대주주로 있는 열린 금고에서 377억여원을 대출받은 데서 불거졌다. 이 사건의 파문으로 김은성 전 국정원 2차장, 안기부 출신 김재환 전 MCI 코리아 회장 그리고 신광옥 전 청와대 민정수석, 법무차관이 사법처리되었다.

「정현준 게이트」는 한국디지털라인(KDL) 사장인 정씨와 동방금고 이경자 부회장 등이 2천억원대의 횡령, 배임, 사기 등 범죄를 저지른 사건이다. 이 사건으로 정내찬 전 금융감독원 국장이 자살했고 동방금고 유조웅 사장과 신양팩토링 오기준 사장이 해외로 도피했다. 청와대 8급 직원 이윤규씨와 김형윤 전 국정원 경제단장이 뇌물수수로 구속되었다.

「이용호 게이트」는 특별검사팀의 수사를 받게 된 이 사건은 권력형비리의 종합판이라 할 수 있다. G&G 그룹 회장인 이씨가 KEP 전자와 삼에인더스, 인티피온 등 계열사의 전환사채 등 680억 원을 횡령하고 보물선 발굴사업 등을 내세워 주가 조작으로 250억 원대의 시세 차익을 챙긴 데서 비롯되었고 정·관계에 폭넓은 전 방위 로비를 펼친 것으로 유명하다.

「윤태식 게이트」는 87년 1월 초 홍콩에서 저지른 '수지 김 살해사건'을 재수사하는 과정에서 윤씨의 정·관계 로비의혹이 터져 나왔다. 윤씨의 벤처사업인 「패스 21」의 주식 보유자는 정계, 관계, 언론계 인사들이 대거 포함되어 있다. 국정원 경제단의 개입의혹이 강하게 부각되고 있다. 국정원 경제팀은 김은성 전 2차장, 김형운 전 경제단장, 정성홍 전 경제과장 등이 포함되고 국정원 직원이 윤씨 자회사의 이사로 재직하면서 윤씨로부터 거액의 돈을 받은 것으로 알려졌다. 이 사건으로 당시 부정방지위원회 위원장으로 내정되었던 김성남 반부패특별위원회 위원장이 윤씨의 고문변호사로 스톡옵션 계약관계에 있었던 이유로 물러나게 되었다.

「최규선 게이트」는 최씨의 운전기사였던 천호영씨의 폭로를 계기로 검찰의 수사를 받게 된 데서 볼거졌다. 우선 체육복표 사업자 선정과정에서 최규선 미래산업대표의 비리개입 의혹이다. 최씨가 각종 이권개입을 가능케 했던 배경에는 김대중 대통령의 3남 김홍걸씨와 민주당 고문이었던 권노갑씨의 후원이 있지 않은가 하는 의혹이 강하게 제기되었다. 검찰은 계좌추적을 통해 최씨가 체육복표 사업자에 선정된 타이거폴스 대표 송재빈씨로부터 24억원을 받은 사실을 밝혀냈다. 최씨는 고층아파트 건축승인 및 조폐공사와의 합작법인 추진 알선 등 청탁과 함께 D사로부터 2000년 7월부터 이듬해 12월까지 10차례에 걸쳐 10억 4천만 원을 받은 것으로 드러났다. 또 최씨는 타이거폴스 주식 3만8천주를 D사 회장 박모씨에게 매각하고 대금 9억원을 챙겼으며, 박씨로부터 4억~5억원 상당의 약속어음을 빌리고 갚지 않은 것으로 파악되었다. 검찰은 지금까지 최씨가 이권개입 등 대가로 받은 48억원 중 상당 부분이 김홍걸씨에게 흘러간 것으로 보고 자금흐름을 정밀 추적하기도 했다.

2. 권력형비리의 일반적 특성

국민의 여론이 악화되었다든지 사회적 분위기를 쇄신할 필요가 있는 경우, 정부는 가끔 공직기강을 바로 잡는다는 명분으로 부정부패 척결을 위한 사정(司正)의 칼을 뽑아든다. 그러나 과거에는 사정의 결과 큰 고기는 놓아주고 송사리 때만 잡았다는 비난을 면치 못하였다. 권력형비리는 하위 공무원의 생계형 부정부패와 여러 가지 점에서 차이가 난다. 다음에서 권력형비리의 일반적 특성을 살펴보기로 한다.

첫째, 권력형비리는 일단 뇌물 수수액이 엄청나고 대규모적이다.

권력형비리는 대체로 정치자금과 연계되어 이루어지는 경우가 허다해서 뇌물 수수도 수십억, 기백억 단위로 행하여진다. 우리나라에 있어서 대통령은 정치자금 조달에 있어서 주역을 맡아왔던 것 같다. 대통령이 은밀히 기업체 대표들을 만나 특정사안에 대하여 특혜를 부여하거나 해당기업의 현안문제에 관심을 표명하는 등의 방법으로 거액의 금품을 수수하였다. 자금조성 방법은 권력핵심기관이나 측근 실세를 이용해서 국책사업자 선정, 신규사업인·허가, 금융지원, 세무규제 등을 통하여 직권을 남용한 사례가 대부분이다(김택, 1999: 59-64).

둘째, 독재정권 하의 권력형 부패행위는 외부로 표출되기 어려우나 민주화 시대에는 주로 내부고발자에 의해 표면화되는 경우가 많다. 독재정권 하에서는 부패공직자에 대한 통제가 느슨할 수밖에 없다. 대통령은 항상 그의 정치적 울타리를 쌓아 놓고 가능한 음모책동을 감시하며 측근들의 충성심에 신경을 써야 한다. 그의 측근 부하들이 부패행위로 지탄받는 경우에도 이것을 크게 문제시하지 않는 경우가 종종 있다(전수일, 1999: 60). 민주화 시대는 언론의 자유가 확대되고 대통령의 부패척결에 대한 의지가 확고하고 국민들의 사회정화에 대한 요구가 높아지면 내부인에 의한 고발행위가 늘어가기 마련이다. 문민정부에 와서 확실히 내부고발자에 의해 대형 사건들이 폭로되었음을 주목할 필요가 있다.

셋째, 권력의 비호를 받고 있기 때문에 대담하게 이루어지고 부패 가담자 역시 자신이 부정을 저질렀다는 생각을 하지 않는다. 권력을 가진 자나 권력기관의 비호를 받는 경우 공공연하게 권력남용과 불법을 자행하면서도 죄의식을 느끼지 못한다. 선거에서 승리하고 정권을 유지하고 재창출을 위해 정치자금을 확보한다는 명분 속에서 부패 가담자들이 부패불감증에 사로잡힌다.

넷째, 권력형 부정부패는 부패의 연결고리가 복수로 이루어지고 매우 조직적이다. 일반적인 행정부패의 전형적인 행태는 대개 뇌물수수가 1대 1 직거래로 행하여진다. 권력형비리는 대규모적이기 때문에 관련 권력기관의 연결고리를 필요로 하고 조직적으로 행하여진다. 연결망 이론에서 보면, 권력기관이나 측근 실세가 부패유발자, 포섭대상자, 및 연결고리가 되는 경우라 할 수 있다(백완기 외, 2000: 93-95).

다섯째, 권력형 부패행위는 일단 발각이 되더라도 방산의 일각으로 전체를 파악하기가 어렵다. 부패의 은폐성 때문이다. 부정부패의 척결이 어려운 이유도 이 같은 부패의 방산(iceberg)적 특성에서 나온다. 이로 인하여 부패에 대한 양적 측정은 한계에 부딪치며, 결국 TI의 CPI와 같은 부패인식지수에 의존하기도 한다(윤태범, 1999, 57-58). 부패의 책임소재도 몸통은 밝히지 못하고 깃털 수준에서 마무리하는 경우가 많다. 권력의 상층부와 연계되어 있으면 추적하기도 쉽지 않을뿐더러 발각된 연결고리에서 은폐, 축소함으로써 사건의 전모를 흐리게 만든다. 사건의 주범은 찾지 못하고 '자신은 깃털에 불과하다'고 억울함을 호소하는 경우가 종종 발생한다.

여섯째, 권력형 부정비리에 연루의혹을 받은 자는 일단 부정해 놓고 더 궁지에 몰리면 그럴듯한 명분과 핑계 등 거짓말을 동원해서 변명하려고 한다. 대부분의 권력형비리에 연루되었던 고위 공직자들의 행태를 지켜보면 매우 유사한 공통점을 발견할 수 있다. 검찰의 수사를 통해 뇌물을 제공했다고 실토한 피의자의 명단을 내 보이면 대체로 처음에는 일면식도 없다고 딱 잡아 댄 후, 나중에 수사가 진전되면서 누굴 통해 받긴 받았지만 대가성이 없었다고 항변하고 정치자금으로 썼다든지 먹값으로 회식 하려드는 경향이 있다.

III. 권력형비리의 유발요인

권력형비리가 유발될 수 있는 소지는 여러 각도에서 접근 가능하나 여기서는 몇 가지 중요한 요인을 열거해 보고자 한다. 우선 첫째, 전체적인 사회 분위기는 어떠한가, 둘째, 부정행위에 대한 처벌의 강도는 어떠한가, 셋째, 국민의 윤리의식 수준은 어느 정도인가, 넷째, 관료제 조직의 특성과 해당 조직의 장의 성품은 어떤 부류인가, 다섯째, 국가차원에서 통치권자의 리더십 스타일은 어떤 부류냐에 초점을 맞추고 논의를 전개하려 한다.

1. '돈에 의한 정치'와 금권민증주의의 사회풍조

대의민주주의는 정당정치를 통해 구현되는데 원래 정치는 고비용, 즉 돈이 많이 드는 정치임에는 틀림없으나 우리나라는 공식적이고 합법적인 통로를 통해 조성되는 자금은 턱없이 적기 때문에 어차피 비공식적이고 노출되어서는 곤란한 음성적 자금에 크게 의존해 왔고 그것이 어느 정도 묵인되어 온 것이 사실이다. 정경유착도 처음부터 예고되어 있는 것으로 재벌기업과 정치권은 공생관계로 특혜와 정치자금의 교환이 이루어져 왔다. 또 개인 차원에서 출마자 자신이 막대한 재산을 가진 경우는 제외하고 대체로 대가성 있는 남의 돈을 찾아 나설 수밖에 없다. 우리나라의 법정 선거비용은 지난 16대 국회의원 선거의 경우 지역구당 평균 1억 2천 6백만원이었다. 후보들이 선거 이후 중앙선거관리위원회에 보고한 사용금액은 어느 후보도 법정 선거비용을 넘지 않은 것으로 되어 있지만 실제로는 이보다 몇 배 내지 몇 십 배 많은 것으로 추산되고 있는 것이 현실이다. 우리나라는 정당 중심의 선거 운동이 아니라 후보자 중심의 선거 운동이 되고 보니 막대한 선거 비용이 들 수밖에 없는 실정이다(강원택, 2002: 7-15). 정치인들의 부당한 권력의 사용은 인사청탁, 특정한 인·허가 업무, 국가시책의 입안과 결정과정에 작용한다. 이러한 권력형비리는 특정집단을 위해 부패가 발생하지만 그 피해는 불특정 다수인 국민에게로 돌아감은 두 말할 필요가 없다.

어떤 나라의 부패 정도를 알아보려면 공직자의 부패행위가 그 사회에서 어느 수준까지 용인되며 어느 수준 이상이 되어야 비난과 처벌의 대상이 될 것인가는 사회적 풍토의 상황 여하에 달려 있다. 특정국가의 사회적 풍토는 여러 가지 상호의존적인 변수에 의해서 총체적으로 파악되며 시대적 상황에 따라 부패를 보는 관점에 있어 차이를 갖는다. 국민들 간에 온당한 사고기준이 확립되어 사회질서를 존중하며 준법정신이 높고 공익을 앞세우는 기풍이 압도하고 있는 사회는 그렇지 않은 사회보다 훨씬 부패의 정도가 낮다(전수일, 1999: 43-45).

특히 우리나라는 60년대, 70년대 경제개발과 산업화의 과정을 거쳐오면서 국민경제 수준의 향상과 더불어 돈이면 모든 것을 해결할 수 있고 목표달성을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않는 비합법적인 행태를 국민들 속에 잉태시켜 놓았다. 권력을 가진 자는 명예는 물론

막대한 재산도 누릴 수 있을 것으로 인식하기도 했다. 정상적인 절차로서는 합법적으로 해결할 수 없는 일도 특정 민원인이 권력의 지위에 있는 사람에게 접근, 뇌물을 제공하고 목적을 달성하는 사례도 종종 있었다. 더욱이 우리의 정치문화는 돈의 잔치와 밀접한 관계를 가져 왔다. 경제제벌의 운명도 정치권력과 함수관계를 갖고 부침(浮沈)해 왔고 그것을 당연한 것으로 생각해 왔다. 이러니 정경유착이 될 수밖에 없다. 정권을 재창출하기 위해서, 혹은 다음 선거에서 승리하기 위해서 돈을 장만해 놓지 않을 수 없다. 지구당 운영비도 막대한 자금을 소요한다. 지구당은 ‘돈 먹는 하마’라는 별칭을 갖고 가끔 존폐에 대한 비판이 제기되기도 했다. 어쨌든 선거를 포함한 정치활동에는 돈이 이처럼 요긴하기 때문에 합법적인 후원금 모금 외에 비합법적인 검은 돈의 유혹을 외면할 수 없다. ‘돈 안 드는 선거제도’가 정착되기 전에는 정치자금을 확보하는데 신경을 쓰지 않을 수 없는 현실이다.

2. 부정행위에 대한 법적 제재의 강도

부패행위에 대해서 법적 제재가 미약하면 부패를 억제하는 효과를 기대할 수 없다. 부패행위는 부정으로 얻은 대가가 그것의 노출로 인한 처벌보다 크다고 판단될 때 더 많이 유발되는 속성을 지니고 있다. 이렇게 되면 준법정신이 약화되고 죄의식도 둔화된다. 부패행위를 대수롭지 않은 것으로 생각하는 나머지 ‘부패 불감증’에 걸린다. 오히려 부패를 저지르지 못하는 사람을 비정상적인 사람으로 치부되기도 한다.

우리나라는 공직자 부정부패와 관련된 처벌의 강도가 매우 미약한 것으로 평가되고 있다. 예컨대, 부정행위로 구속된 공직자가 기소되는 기소율은 일반범죄의 60%대에 비해 상당히 낮은 40%대를 나타내고 있어 공직자 범죄에 대한 엄정한 법집행이 이루어지지 못하고 있다. 기소된 주요 공무원범죄의 재판결과를 보면 실형의 비율은 16.6%에 지나지 않으며 집행유예가 56.8%, 선고유예가 12.3%를 나타내어 실형의 비율이 매우 낮고 형유예의 비율이 높음을 알 수 있다(감사원 부정방지대책위원회, 1998: 25-28). 특히 힘있는 고위직 공무원 및 정치인의 경우 법적 판단보다 정치적 판단이 우선시 되는 경향이 있었다.

3. 국민의 윤리의식 수준

윤리의식의 수준은 그 나라의 부패의 정도를 가늠해 주는 척도가 된다. 윤리의식이란 공직자는 물론 일반국민으로서 행동해야 할 올바른 길을 비추어 주는 가치 기준인 것이다. 더욱이 공공성을 띤 업무를 수행해야 할 공직자는 일반국민보다 훨씬 높은 윤리의식이 기대된다. 문제는 이러한 윤리의식을 각자가 얼마나 내면화하고 이를 행동으로 실천하느냐에 달려 있다. 윤리의식이 투철한 공직자는 책임감이 강하며 쉽사리 부정의 유혹에 넘어가지 않는다. 또 윤리의식 수준이 높은 국민은 준법정신과 질서 의식이 높아 업무처리에 있어서도 정정당당하게 임하여 편법이나 불법, 부당한 일을 하지 않는다. “내가 어찌 그와 같은 불법한 짓을

할 수 있겠느냐 ” 하는 자존심을 건지하고 있다(Ralph Braibanti. 1962: 369). 이처럼 윤리의식을 내면화하고 향상시키려는 노력은 우선 공직자로 하여금 행정의 책임성을 확보하고 부정부패를 사전에 예방하자는 데 목적이 있다.

최근 많은 국가들이 “신뢰적자(confidence deficit)”의 문제에 직면하고 있는데(OECD, 1998b)이것은 정부의 정당성, 정부조직, 나아가서 정책에 대한 불신까지 포함한다. 이러한 신뢰적자의 증가는 “부적절한 행동이나 스캔들 등에 의하여 증폭되며, 이것의 해소방안으로 윤리기반이 중요한 이슈로 부각되고 있다.

4. 관료제 조직의 특성과 해당조직의 장의 성품

조직의 특성도 부패를 유발하느냐 억제하느냐와 관계가 있다. 상관의 리더십 행태, 상관과 부하 및 동료집단간의 결속 관계 그리고 업무의 성격 등이 조직의 특성을 대변한다. 일반적으로 상관이 청렴하고 부패방지에 대한 의지가 확고하고 성실한 리더십을 발휘하고 있는 조직은 부패의 정도가 낮다. 또한 처벌중심의 관료제형이 부패유발이 낮은 것으로 평가되고 있다(Sherman(ed.) 1974, 17-18). 뿐만 아니라 업무의 성격이 일상적이고 반복적인 것이나 혹은 정책결정을 요하는 복잡한 것이냐에 따라 부패가 발생할 여지가 달라진다. 그리고 상관과 부하, 동료집단간의 결속 관계가 부패의 정도에 영향을 미치는데 그 관계가 밀접하면 극단적인 경우 조직적인 부패행위가 가능할 수 있다(전수일, 1999: 43-45).

5. 국가차원에서 통치권자의 리더십 스타일

근년에 와서 대통령에게 너무 많은 권한이 집중되어 있다고 비판하면서 ‘제왕적 권한’이란 용어를 근래 사용하고 있는 것 같다. 이 용어는 대통령에게 너무도 많은 권한이 집중되어 있다는데서 나온 것 같다. 사실 대통령의 마음만 움직이면 불가능한 것이 없다. 대통령의 말 한마디가 엄청난 위력을 내포하고 있다. 말이 곧 법이 될 수 있다. 이러한 상황이 극에 달하면 법의 지배나 제도에 기초한 견제와 균형은 발불일 곳이 없다. 모든 국가기관이 국가원수인 대통령을 제외하고는 무력한 존재가 될 수밖에 없다. 대통령 앞에서 감히 듣기 싫은 입바른 소리를 할 수 있는 용기 있는 사람이 과연 몇이나 되겠는가. 각급 기관장의 눈치보기와 대통령의 모두 챙기려는 아집 때문에 국가행정은 갈팡질팡하게 되고, 특히 부패공직자에 대한 통제가 제대로 되지 못한다. 대통령은 항상 그의 정치적 울타리를 쌓아놓고 가능한 음모책동을 감시하며 측근들의 충성심에 신경을 써야 한다. 그에게 바치는 그들의 충성심이 다른 어떤 것보다도 우선한다. 독재정권 하에서는 정부의 정치안정성 내지 정치적 생존문제가 가장 크다. 민주적 전통이 박약하고 임기 만료 시까지 정치적 생존의 확실성이 없는 국가에서는 평화적 정권교체는 기대할 수 없게 된다. 이러한 상황 속에서는 그의 측근들이 부패행위로 지탄받는 경우에도 이것을 크게 문제시하지 않는 경우가 종종 있다(Frank

Tannebaum, 1965: 36-37).

IV. 권력형비리의 영향

부정부패의 유형 가운데서 권력형 부패는 고위층 부패의 범주에 속하고 권력적, 정치적 맥락 속에서 다루어야 할 부패행위이다. 따라서 권력형 부정부패가 미치는 부정적 파급효과도 크다. 다음에서 그것의 영향을 검토해 보기로 한다.

1. 국민의 정부에 대한 불신과 냉소주의가 팽배한다.

국민의 편익을 위해 공익을 실천해야 할 공직자들이 국민은 뒷전에 두고 자신들의 사익 추구를 위해 부정부패를 일삼는다면 정부기관의 존재이유가 애매해 진다. 더욱이 고위공직자들의 부패한 행태는 하급 공직자에게 본이 될 수 없을뿐더러 일반국민들의 비난의 표적이 된다.

현대 민주국가에 있어서 권력남용을 방지하고 '책임성 있는 정부'를 확보해야 한다는 주장은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 다시 말해서 책임행정, 책임정치의 실현은 곧 국민의 신뢰를 바탕으로 민주적인 국정운영의 이상을 실현하는 길이기 때문이다(Emette S. Redford, 1975: 51). 정부에 대한 불신으로 국민들의 소망과 열정이 냉소로 바뀌는 경우에는 정치적 안정성뿐만 아니라 장기적인 경제개발의 노력에도 악영향을 미치게 된다. 이렇게 되면 국민들의 단합과 협조는 기대할 수 없고 국민들 간에 분과작용이 가속화된다. 더욱이 신생국가의 경우, 부정부패는 최대의 잠재적 자산이라 할 수 있는 젊은 대학생층의 열정과 이상과 공감을 파괴하는 경향이 있다(Wraith and Simpkins, 1963: 25-30). 젊은 세대의 이상과 열정이 냉소(cynicism)로 바뀌는 경우에는 정치적 안정성뿐만 아니라 장기적인 경제개발의 노력에 영향을 주기 마련이다.

2. 공적자금이 효율적으로 사용되지 못하고 망실될 우려가 있다.

공적자금은 금융기관의 구조조정을 위하여 예금보험기금, 부실채권정리기금, 공공자금관리기금, 국유재산, 한국은행의 금융기관 출자자금 및 공공차관자금으로 금융기관에 지원하는 자금 등으로 규정하고 있다(공적자금특별관리법 제2조). 1997년 말부터 초래된 경제위기 직후 기업부실과 금융부실의 악순환이 반복되는 상황에서 일시적인 유동성 공급확대나 부분적인 금융제도의 개선만으로는 총체적인 경제위기를 극복하기 위해서는 종합적이고 체계적인 금융구조개혁이 시급했었다. 그럼에도 불구하고 구조조정의 목적으로 투입된 공적자금을

마치 ‘눈먼 돈’인양 먼저 쟁기는 사람이 임자라 생각하고 권력의 줄에 연계해서 경쟁적으로 ‘따먹기 식’으로 된다면 소기의 목적과는 전혀 다른 목적으로 낭비되는 셈이다

감사원은 2001년 3월 실시한 「공적자금 운용 및 감독 실태」 감사결과, 1999년 3월 실시한 「금융개혁 추진 실태」 감사결과와 2002년 4월 실시한 「금융제도 운용 및 감독 실태」 감사결과를 종합, 정리하여 백서를 펴냈다(감사원, 2003: 공적자금 감사백서).

외환위기 이후 금융구조조정을 위해 투입된 공적자금은 2003년 5월말 현재 160조 4천억원 중 57조5천억원을 회수, 회수율은 35% 정도에 불과하다(공적자금관리위원회 사무국에서 공표한 공적자금 통계자료). 이와 같이 공적자금의 부실 운용으로 막대한 자금이 다른 목적으로 빠져나가고 있다. 돈이 있는 곳에 권력형비리가 개재될 소지가 높다. 망실된 자금은 결국 국민의 부담으로 되 돌아온다.

원래 부패는 행정비의 인상, 자본의 손실, 그리고 공공목적 위해서 지출되는 총경비를 삭감하는 결과를 가져온다.

3. 정부가 설정해 놓은 목표성취를 어렵게 만든다.

권력형비리가 만연되어 있는 경우에는 불합리성은 물론 비능률성 및 타성 때문에 의사결정 과정과 계획달성이 방해받는다(Myrdal, 1968: 951-958; Bailey, 1966: 719-732). 뮈르달에 의하면 부패가 만연되어 있는 곳에서는 불합리성은 물론 비능률성 및 타성 때문에 의사결정과정과 계획달성이 방해된다고 기술하고 있다. 고위공직자는 정치인과 더불어 그 나라의 엘리트층을 형성하고 있다. 그만큼 그들의 행동은 다른 일반국민들이 모방해야 할 본보기가 되어야 한다. 정부의 고위공직자들이 부패행위에 가담하고 있다고 한다면 일반국민이나 하급 공직자들이 왜 그들만이 도덕성을 그대로 간직하고 있어야 하는지 의문을 갖게 된다. 이러한 상황에서는 공직자 역시 공직자로서의 본분을 잊고 국민에게 봉사해야 한다는 사명의식은 실종되고 사리사욕을 충족하는데 몰두하게 된다.

4. 윤리의식의 저하를 가져온다.

부패는 스스로 부패를 낳고 행정관료나 정치인들간에 높은 수준의 윤리의식은 기대할 수 없게 된다. 정의로운 사회를 구현하기 위해서는 온당한 사고기준과 도덕관의 확립 위에서 실현될 수 있다. 현대 행정기능의 확대, 강화와 더불어 정부가 국민의 생활에 간여하는 폭이 커지고 재량의 여지가 확대됨에 따라 권력남용 및 부패의 소지가 많아지게 되었다. 그만큼 공직자의 윤리문제가 지대한 관심분야로 되었다. 강력한 권한을 가진 공직자는 그것을 이용해 사적인 이익을 추구하려는 유혹을 받게 될 것이고 또 한편, 이윤의 극대화를 추구하는 기업인은 뇌물을 통해서 자신의 이익을 극대화하거나 원활한 기업활동이나 보호 차원에서 뇌물을 제공하려고 든다.

공직자가 윤리적 갈등에 직면하게 되면 우선 ① 도덕적 타락으로 좌절과 무능에 빠지며, ② 책임감이 감퇴되며, ③ 적극적인 관여에서 벗어나며, ④ 책임을 회피하는 요령을 터득하게 되며, 그리고 ⑤ 행동강령에 위배되지 않고도 즉각적인 욕망을 만족시키는 대안조치를 마련하는 능력을 키운다고 어느 학자는 지적하고 있다(Terry L. Cooper, 1983: 82).

5. 경제성장을 저해하고 국정운영의 혼란을 초래한다.

기능주의 부패학자 가운데는 부패가 발전도상국가의 초기 단계에는 유익한 효과도 있다고 주장하지만(Leff, 1964: 8-14; Scott, 1969: 315-41) 경제규모가 커지고 시장기능이 활성화되고 있는 현대국가에 있어서는 부패가 시장의 가격기능을 왜곡시키고 자원이 비효율적으로 배분되도록 함으로써 경제성장을 저해시킨다는 것이 정설이다.

관료기구와 금융기관을 매개로 한 재벌과 정치권력간의 유착관계, 즉 정경유착이 우리 사회의 구조적인 부정부패의 소지로 자리잡고 있다. 그것은 일반 기업인의 불공정경쟁에서 오는 각종 악 순환적인 폐단으로 기업이익을 상실케 만든다.

그 밖에 국정운영에 무리수를 두게 되어 논공행상 식의 무분별한 낙하산 인사, 정치적 복선에 의한 사면권 남발, 국고의 확보 목적 외의 세무조사의 남용 등 말과 행동이 일치하지 않는 국정의 난맥상을 노정 시킨다.

V. 권력형비리의 방지대책

근간에 다발적으로 표출된 권력핵심기관의 실세가 연루된 엄청난 규모의 권력형 부정부패는 국민들의 정부에 대한 불신과 냉소를 유발하여 급기야 정권의 위기로까지 연결될 수 있다는데 심각성을 더해주고 있다. 이와 같이 막대한 피해를 가져다주는 권력형 부정부패는 무슨 대가를 치르더라도 막아야 하고 척결해야 할 과제다. 이 목적을 위해서 우리는 어떤 조치를 취하여야 할 것인가?. 우선 부패의 소지가 될 수 있는 원천을 봉쇄하기 위해서 법적, 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

1. 선거비용이 적게 드는 선거제도의 정착이 필요하다.

우리나라는 다른 나라에 비하여 선거비용이 월등히 높다는 것이 정평으로 되어 있다. 지방자치제가 다시 부활되면서 지방의원 선거에 엄청난 자금이 투입되었고 여기에 국회의원 선거에 더 높은 단가가 매겨지는 등 선거비용은 천정부지(天井不知)로 치솟았다. 우리나라는 미국의 15배, 일본의 5배 이상의 많은 정치자금을 사용하고 있다. 선거시는 말할 필요도

없고 평상시에도 거대한 중앙당 조직을 비롯하여 지구당 운영 등에 막대한 정치자금이 소요되고 있다(김영래, 2002: 17-8). 각 정당에서도 선거를 치르기 위해 막대한 자금을 끌어들이야 한다. 자금확보에는 정경유착 등 각가지 방안을 강구하지 않으면 어렵게 되어 있다. 처음부터 정치권과 대기업의 관계는 공생의 관계로 연계되어 왔다. 흔히 선거는 전쟁으로 간주한다. 중앙당에서 선거자금을 지원해 달라는 요청을 ‘실탄’ 지급해 달라고 하는 것만 보아도 알 수 있다. 선거는 무슨 수단을 동원하더라도 이기는 것이 목표다. 따라서 불법, 부정을 가리지 않고 무리수를 두는 것이 바로 우리나라 선거의 양상이다. 물론 법정 선거비용의 한계를 정해 놓고 있지만 그나마 준수하는지도 의문이다. 선거공영제를 정착해서 선거비용을 대폭 줄여야 하고 그와 아울러 정치자금의 모금과 지출이 투명하고 감시의 대상이 되어야 한다.

2. 권력형비리 척결에 대한 대통령의 강력한 실천 의지가 중요하다.

대통령은 먼저 자신과 그의 가족, 친인척들이 부패에 감염되지 않도록 각별히 주변을 정화시키려는 의지와 솔선수범을 보임으로써 국민들로부터 신뢰를 얻어야 한다. 과거 대통령 자신과 그 주변인물들이 권력을 배경으로 막대한 부정을 저질렀던 사례를 우리는 종종 보아왔다. 항상 오해를 살 여지가 많기 때문에 대통령의 가족과 친인척들의 재산도 아예 공개해서 추호의 잡음이나 의혹이 생기지 않도록 단속하는 것이 상책일 것이다. 사람들 중에는 흔히 권력의 지위에 있는 사람을 알면 더욱 좋고 그렇지 않은 경우, 권력실세의 주변에 있는 사람을 온갖 수단을 동원해서 알게 되면 그를 자신의 이권관계에 이용하려드는 사람이 종종 있다. 공직사회가 부패하면 정부의 역량이 크게 훼손될 뿐만 아니라 국민들로부터 신뢰를 얻지 못하여 결국 정권자체의 안위에도 중대한 영향을 미친다.

3. 정부의 간여 폭을 대폭 줄이고 시장경제활동에 맡겨야 한다.

특히 정부가 자원배분의 권한을 쥐고 있으면 거기에 따른 각종 규제도 내놓을 수 없게 된다. 이렇게 되면, 민원인의 입장에서는 이들 규제를 만족시키고 소기의 목적을 달성하기 위해서 여러 가지 방안을 강구하지 않을 수 없게 한다. 그 가운데 권력층에 줄대기 위해 각 가지 방법을 동원하려는 노력도 한가지 유력한 방법일 수 있다.

최근의 벤처 관련 비리도 정부가 벤처산업에 깊숙히 개입한 결과라고 본다. 1997년 말 IMF 외환위기 이후 우리나라 경제가 위기에서 탈출하는 길은 벤처산업을 육성하는 것이라며 많은 지원을 해왔다. 또 정부는 정보기술(IT)산업 육성을 위하여 막대한 투자를 하겠다고 발표한 바 있다. 사후 관리가 부실한 공적자금은 소위 ‘눈먼 돈’이라 생각하고 먼저 챙기는 사람이 유능하고 난 사람으로 인식되었다. 약삭빠르고 로비에 능한 자가 권력에 줄대고 후원자와 고객관계로서 상호 이익을 추구하기 마련이다.

4. 부패 공직자에 대한 엄정한 법집행이 이루어져야 한다.

대대적인 사정활동은 공정성의 원리에 입각해서 진행되어야 한다. 그간 적발의 공정성에 대한 불만이 많아 “재수가 없어 걸려들었다”는 푸념이 해당 공직자나 일반국민들 사이에 다 반사였다. 이 때문에 단속기간 중에는 공직자들이 보신주의에 빠져 복지 부동함으로써 국민들에게 오히려 손해와 불편을 끼쳤다. 또한 행형(行刑)의 불공정성이 여러 곳에서 발견되었고 그 결과 비리 자체가 은폐되고 형량(刑量)이 조작되는 경우도 있었다. 형량을 많이 받은 부패 공직자들이 구속 된지 얼마 안 되어 집행유예나 보석으로 풀려나고 심지어 정치적인 사면으로 다시 국회의원이거나 공직에 취임하는 경우를 우리는 종종 보아 왔다. 상황이 이렇고 보면, 법의 권위가 땅에 떨어질 수밖에 없고 국민의 준법정신이 해이해질 수밖에 없다.

5. 성역(聖域) 없는 수사가 가능한 기구가 있어야 하고 국민의 엄정한 감시체제가 확보되어야 한다.

권력형비리 수사와 관련해서 근년에 와서 검찰의 권위와 신망은 실추되고 크게 손상을 입었다. 검찰수사 결과로는 문제가 될 수 없다고 한 것이 특별검사제 채택으로 국민의 의혹이 하나, 둘 벗겨지고 있음을 볼 때 더욱 그러하다. 외국에도 고위층 부정부패사건을 전담하는 특별수사기관을 설치, 운영하는 경우도 있다.

부정부패를 감시, 감독해야 할 기관이 국민들로부터 신뢰를 받지 못하면 이 또한 보통 심각한 문제가 아닐 수 없다. 수사에 성역이 있는 한 부정부패의 척결은 공염불에 불과하기 때문에 고위층의 권력형비리를 전담하는 특별수사기관을 설치하든지 한시적으로 특별검사제를 활용하는 것을 제도화하는 것이 필요하다.

권력형비리를 사전에 분쇄하고 공직사회의 정화를 위해서는 유효한 국민의 감시와 압력 작용은 절대로 필요하다. 대부분의 사람들은 그들이 외부에 노출되지 않고 비밀리에 할 수 있다고 믿기 때문에 부정을 저지르는 경우가 허다하다. “햇빛은 강력한 살균제다”라는 말은 박테리아의 경우처럼 도덕생활에서도 진실로 통하고 있다. 시민단체에 의한 감시활동, 내부 고발자 보호제도, 돈세탁방지제도, 현실적이고 구체적인 공직자윤리규정의 제정 등 법적, 제도적 뒷받침을 해 준다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

VI. 끝맺는 말

우리는 지금 「세계화의 시대(The Era of Globalization)」에 살고 있다. 과거 양극체제의 정치이념 논쟁은 사실상 종식되고 자유주의 시장경제질서로의 통합을 보게 되었다. 그 결과

세계 각국은 자국의 이익과 생존을 위해 정치, 경제, 사회, 문화 및 기술 등 모든 영역에 걸쳐 무한경쟁시대로 접어들게 되었고 각 부문별 경쟁력이 국가의 장래를 결정하는 요인으로 등장하였다. 「세계화」는 곧 '국경없는 사회(Borderless Society)'라고 해서 국가간의 장벽 내지 경계를 헐어버리고 친선과 화목으로 하나되는 세계가 아니라 강한 자는 살고 약한 자는 죽는 생존의 첨예한 논리가 지배하고 있음을 알아야 한다(전수일, 1999: 274-75). 따라서 부패척결은 이제 선택의 문제가 아니라 국민통합과 선진국으로의 도약을 위한 절대절명의 과제가 아닐 수 없다.

오늘의 우리 사회는 수단방법이아 어찌되었건 목적만 달성하면 그만이라는 이기독선적 행태와 무분별한 경쟁의식, 가치관의 혼란 등으로 몹시 일그러져 있다. 우리가 염원하는 정의로운 사회를 구현하기 위해서는 온당한 사고기준과 도덕관의 확립 위에서 실현될 수 있다. 일반국민들 보다는 공직자들에게는 더 높은 직업윤리를 강조하는 것은 이들의 역할과 사명이 중차대(重且大)하기 때문이다. 정치인은 물론 고위 공직자들은 국정운영의 방향을 올바르게 잡아 나가면서 국민들의 역량을 끈질기게 결집해서 국가발전에 크게 이바지해야 할 책임과 의무가 있다. 권력의 지위에 있는 자는 항상 주어진 상황에서 무엇이 올바른 결정인가를 윤리적 차원에서 타진해 보아야 하며 이 경우에는 어떤 선택이 가장 공정하며 가장 정당한 것인가를 스스로 물어 보아야 한다. 2003년 5월 19일부터 시행되고 있는 공무원 행동강령의 주요내용은 1) 공정한 직무수행, 2) 알선, 청탁 등의 금지, 3) 부당이득의 수수금지, 4) 건전한 공직풍토의 조성 등 4대 규범으로 되어 있다. 공직자는 자기자신과 주변부터 부패가 발생하지 않도록 각별한 노력을 해야 할 것이고 일선기관은 부패 취약부문의 부패소지를 찾아내어 사전에 차단하는 노력을 지속적으로 해 나가야 한다. 틈만 생기면 되살아나는 부패의 악령과의 싸움은 끝없는 전쟁인지도 모른다. 그나마 특별검사제를 통해 속속 드러나는 권력형비리 게이트에 연루된 대통령의 측근과 권력핵심 간부들 간의 연결고리를 바라보는 국민 개개인의 마음은 의지할 곳을 잃은 참담한 심정이 아닐 수 없다.

권력형비리를 척결하기 위해서는 위로는 대통령을 위시해서 각급 권력의 직위에 있는 공직자부터 자기각성을 통한 의식의 대전환이 이루어져야 한다. 책임성 있는 행정, 책임성 있는 정치를 확보하기 위해서는 개인의 책임성을 강조하지 않을 수 없다. 개인책임의 강조는 곧 공직자의 윤리적 가치기준에 입각한 행동에 기대할 수 밖에 없다. 사회 지도층은 물론 국민 모두가 심기일전해서 우리 사회 전체가 정화되고 모든 분야가 정상화되어 공정성의 논리와 책임성이 확보되는 사회가 하루 빨리 정착되기를 기대하는 마음 간절하다.

참고문헌

단행본

- 강성남. (1999). *관료부패의 통제전략: 비교론적 시각* (서울: 장원출판사)
- 김택. (1999). *관료부패론: 공직부패, 유착부패* (서울: 학문사)
- 이은영. 외 (1997). *부정부패의 사회학* (서울: 나남출판)
- 이해원. 편 (1999). *우리는 지금 어디로 가고 있는가? 공동체사회포럼 강연집* (서울: 수서원)
- 전수일. (1999). *수정관 관료부패론* (서울: 선학사).

논문

- 강성남. (2002). "5대 게이트" 투명성포럼 제5차 공개토론회 발제논문.
- 김영래. (2002). "정치부패개선과 정치자금 투명성 확보방안." 투명성포럼 제1차토론 회 발제논문.
- 백완기. 외 (2000). "공직부패에 대한 연결망 이론적 접근." *한국행정학보* 제34권 제 2호.
- 윤태범. (2000). "부패방지를 위한 정부의 역할 및 활동방향." *청람* 16호
- 전수일. (1999). "새 공동체사회의 건설을 제창하며." *공동체사회포럼*. 우리는 지금 어디로 가고 있는가? 강연집.
- 감사원, 부정방지대책위원회. (1998). *공직자비리의 처벌실태 및 방지대책*.
- 감사원. (2003). *공직자금 감사백서*.
- 반부패특별위원회. (2001). *부패방지백서*.
- 부패방지위원회. (2003). *2002 부패방지백서*.
- 연성진. (1999). *권력형부정부패의 구조와 통제방안*. 한국형사정책연구원
- 국가재건최고회의. 한국군사혁명사편찬위원회. (1963). *한국군사혁명사 제1집 상권*.

Books

- Cooper, Terry L. (1983). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. (Port Washington, N.Y.: Kennikat).
- Heidenheimer, Arnold J.(ed.). (1978). *Political Corruption: A Comparative Perspective*. (2nd edition) Revised and Expanded. (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.).
- Mosher, Frederick C. and others. (1974). *Watergate: Implications for Responsible Government*. (New York: Basic Books, Inc.).
- Myrdal, Gunnar. (1968). *Asian Drama*. (New York: Pantheon Books).

- OECD. (1998a). *Improving Ethical Conduct in the Public Service, Recommendation of the OECD Council*.
- OECD. (1998b). *Principles for Managing Ethics in the Public Service*.
- Redford, Emette S. (1975). *Ideal and Practice in Public Administration*. (The University of Alabama Press).
- Sherman, Lawrence W. (1974). *Police Corruption : A Sociological Perspective*. (New York: Anchor Books Doubleday).
- Williams, Robert. (2000). *The Politics of Corruption* I, II, III, IV. (MA: Edward Elgar Publishing, Inc.)
- Wraith, Ronald and Edgar Simpkins. (1963). *Corruption in Developing Countries*. (London: Allen and Unwin Ltd.).

Articles

- Bailey, David H. (1966). "The Effects of Corruption in a Developing Nation." *Western Political Quarterly*, Vol. XIX(December).
- Braibanti, Ralph. (1962). "Reflections on Bureaucratic Corruption." *Public Administration* Vol 40(Winter).
- Heywood, Paul. (1997). "Political Corruption: Problems and Perspectives." *Political Studies*, XLV(3), Special Issues.
- Leff, Nathaniel H. (1964). "Economic Development Through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist*, VIII(3). (November).
- Tannebaum, Frank. (1965). "The Influence of Social Condition." in *Public Administration in Developing Countries*, edited by Martin Kriesberg. (Washington: The Brookings Institution).