

김대중 정부 반부패 정책의 비판적 고찰과 새 정부 과제 : 제도적 측면을 중심

Tackling Corruption in Post-Kim Dae Jung Government:with focus on institutional approach

김 택(Kim, Taek)*

Abstract

This paper focused on ex-Government, Kim Dae Jung and post government anti corruption evaluation and programs. At first ,Korean people expected the government to reform the society overall as they have experienced and come to understand the adverse effects of corruption on the economy during the financial crisis and political turmoil. Kim Dae Jung government anti corruption programs are abolishing excessive government regulations, simplifying paperwork requirements for citizens dealing with government agencies, expanding public information sharing services for citizens, and setting up clear rules for various government inspections. Kim Dae Jung anti corruption programs include the establishment of a KICAC, anti corruption law, the protection of whistleblowers and so on. Conversely, although such a political will of top political leader in case of Korea is strong, the systematic and well organized measures as well as efficient and effective anti corruption discipline for the public officials are lacking. Thus, it has been very difficult to minimize corruption Korea. In conclusion, anti corruption program in the new government needs further efficient elaboration, real action program and participated agenda of peoples.

◆ 핵심어 : 아노미, 공무원행동강령, 머신폴리틱스

* 한국정신문화연구원 교수

I. 서론

1. 문제제기

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 한국사회의 정신적 지표를 송두리째 마비시키고 있다. 이는 사회통합의 저해요인이며 국가발전의 저지요인이 되고 있다. 결국 이 모든 갈등 원인은 부패병의 문제라는 것과 관련되고 있고 이에 대한 깊은 숙고와 성찰, 그리고 진지한 논의를 통한 해법을 찾아보지 않을 수 없게 만든다.

최근 한국 사회의 위기는 사회지도층의 도덕 행위의 주체자와 사회구조의 문제가 부정부패라는 칙뿌리로 얹혀 복합적으로 동시에 발생하고 있다는 점이다. 부패 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 변화 속도에 부응하지 못하는 정신문화의 빈곤은 윤리적 지체 현상을 드러내고 있으며 부패라는 병에 만연해 있다는 사실이다. 하나는 공직 부패를 어떻게 하면 줄이고 통제해 나갈 수 있을까하는 문제라고 볼 수 있다.

2. 연구목적

그간 역대정부는 공직부패를 척결하기 위한 노력을 수없이 하였고 김대중 정부에 들어와서도 부패개혁을 위한 각종 법 제도적 방안과 도덕 윤리적 대안 마련을 위해 노력해 온 것이 사실이다. 또한 김대중정부는 세계은행의 반부패 연구지원금으로 외부 용역을 통해 다양한 원인과 처방을 내놓았지만 일부는 집행하고 정책수립에 일조 하였지만 극히 미미한 수준에 불과 하였다. 이러한 이유는 여러 가지로 지적할 수 있는데

첫 번째로는 다양한 시각에서 문제의 원인을 바라보지 않고 아카데미적이고 시론적인 대안에 그치고 있으며 두 번째로는 체계적이고 비판적인 시각에서 개선 대책을 수립하지 않고 정부의 입맛에 조리하려는 우를 범하였고 세 번째로는 부패학자나 전문가가 아닌 유사부패연구자들이 정부관리와의 연고를 가지고 용역을 수주함으로써 연구의 비판성과 객관성을 상실했다는 점이다.

네 번째로는 한국적인 문화나 토양을 무시하고 해외의 사례나 대안을 원용하는 비현실적인 아이디어나 발상이 난무했다고 볼 수 있다.

사실 학문 연구는 가치 지향적이고 다분히 규범적인 측면이 내포될 수 있고 그 중요성을 간과할 수 없다고 본다. 그러나 부패연구는 사실적이고 적실성 있는 대책이 필요하다. 문제는 한국적인 현상을 무시하고 피상적이고 표피적인 연구에 머무른다든지 정부와 학계의 연고성 유착의 끈으로 객관성과 공정성을 무시함으로써 소신과 현실적인 정책을 내놓지 못하고 정부의 입김에 좌우되고 정권의 정책 홍보나 하는 일회성 대안을 내놓는 것이라고 볼 수 있다. 이는 정권이 바뀌면 또다시 연고가 있는 학자가 새로운 대안을 수립함으로써 과거의 정책을 후퇴시켰으며 이런 이유로 지속 가능한 반부패 정책이 가능하질 못하였다고 볼 수 있다. 싱가포르가 부패척결에 성공한 것은 수십 년간 일관되게 지속함으로써 가능했다는 사실을 우리 정부는 망각하고 있다. 결국 공직 부패의 한계를 인식하지 못하고 통제전략을 수립함으로써 역대 정권들이 통제정책 실패로 돌아갔다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 위와 같은 점을 인식하고 실질적인 법·제도 개혁 방안을 논의하여 차기 정부 반부패 정책방향을 제시하고자 하는 데에 그 목적이 있다고 볼 수 있다.

3. 연구방법

먼저 이 글에서는 김대중 정부의 반부패 정책의 현황을 분석해보고 이것이 한국적 현실에서 타당한지, 실효성이 있는지 규명해보고 이것을 바탕으로 그 개선 방향을 모색하려고 한다. 특히 본 연구는 부패문제의 해결을 위해 제도개혁 대응 방안을 주로 논의하기로 하였으며 여기에 더 큰 비중을 할애하려고 한다. 여타개혁 부분은 기존의 연구자들의 논의가 많이 이루어져 왔기 때문에 제도적 측면의 소홀히 한 부분이나 효율적인 개선 방안이 무엇인지 검토하기로 한다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해서는

부패학 뿐만 아니라 여타 학문의 학제적인 연구가 중요하다고 본다. 따라서 본 연구에서는 기존에 논의되어온 연구들을 종합적으로 분석하는 문헌연구를 중심으로 하였으며 현 김대중 정부의 반부패 정책의 내용을 검토 분석하려고 하였다. 또한 반부패 정책 실무자들의 견해도 참고하였으며, 시민운동가 공무원 학자들과도 접촉하였다는 것을 밝혀둔다.

II. 김대중 정부 반부패 제도의 양태

1. 부패 개혁의 배경

김대중 대통령이 국정개혁 과제로 내세운 부패개혁 당위성은 환란위기로 인한 국내의 복잡한 사회혼란과 정치불안 그리고 공직부패에 대한 국민들의 개혁 요구가 그 어느 때보다 높았기 때문이다. 그간 한국은 놀라우리만큼 경제성장과 국가발전을 이룩하여 왔는데 이것이 김영삼 정부 들어와서 유착성 권력부패로 인해 경제성장 둔화와 외환 위기 사태를 몰고 오게 되었다. 그런데 우리나라가 지속적인 경제 성장과 선진국 진입을 위해서도 정경 유착의 근절이 필요하며 진정한 사회발전과 정의를 위해서도 우리 사회에 만연된 부정부패의 척결은 매우 중요하다는 것을 인식하게 되었다. 그리고 지난 1999년 2월 OECD의 부패방지 협약 발효와 함께 부정 부패에 대한 국제적 규제 강화에 대비할 필요성이 대두되어 부패척결이 당위론적 과제로 등장하게 된 것이다. 그래서 1998년 6월에는 세계은행 (World Bank) 이 부패방지 연구지원비로 34만 5천 달러를 보조하였으며 1998년 11월경 국무총리 주재 관계장관 회의에서 부패방지 종합 대책을 수립추진하기로 결정하였다. 그리고 작년 부패방지법의 통과와 더불어 금년 1월 부패방지위원회가 정식으로 설립하여 부방정책의 종합적 기초제공과 내부고발자보호를 주 임무로 하고 있다는 점이다.

2. 부패개혁의 특징

지난 1992년 출범한 김대중 정부는 환란 위기를 극복하는 것이 국가의 신인도회복이라고 판단하여 심혈을 기울였고 이러한 위기의 원인과 배경에는 정경유착성 부패로 말

미암은 것이라는 인식을 가지고 부패척결에 나섰다고 볼 수 있다.

그래서 신뢰받고 깨끗한 정부를 구현하고 투명한 사회건설을 통해 국가경쟁력을 제고하려는 목표를 정하였다.

특히 그간의 부패통제가 처벌위주의 사후통제에 그 역점을 두었으며 부패문제의 근본적 해결을 위해서는 체계적이고 통합적인 정책이 필요하였다. 그래서 행정제도, 환경, 기구, 국민의식, 사후통제 등에 대한 총체적 개혁방안을 마련하였다고 볼 수 있다.

현정부는 부패개혁을 위해 다음과 같은 점을 치중하였다.

- 첫째, 부패취약분야의 행정개혁을 우선적으로 추진하기 위해서 경찰 세무 건설 건축 위생 소방 비리 등에 대한 개혁을 우선적으로 추진하였다.
- 둘째, 부패방지 인프라(infra structure)와 시스템을 구축하기 위하여 종합적인 부패방지법을 제정하였다.
- 셋째, 부패척결을 위해 시민이 참여하고 감시하는 시민사회의 기능을 중시하였으며 시민들의 감시 고발기능이 강화되었고 시민단체의 역할을 강조하였다.
- 넷째, 부패척결을 위해 국민의 정부 모토처럼 범국민적 분위기를 조성함과 아울러 민간주도의 부패추방운동을 전개하였다고 볼 수 있다.

3. 부패대책내용

1) 반부패특별위원회

지난 1999년 9월 1일 국무회의의 심의를 거쳐 공포된 반부패특별위원회는 김대중 정부의 여러 반부패제도 중 가장 주목을 받았던 기구라고 볼 수 있다. 제정이유를 살펴보면 다음과 같다. “부정부패를 근원적으로 해결하기 위하여 부패를 야기하는 불합리한 제도의 개선과 국민의 반부패의식 조성 등 부패방지에 관한 대통령의 자문에 응하기 위해 대통령소속하에 반부패특위를 설치함”이라고 규정하였다.

반부패특위의 주요내용만을 검토하면 다음과 같다.

제2조: 위원회는 부패방지를 위한 제도개선 및 교육, 홍보, 시민단체의 부패 방지활동 지원 등에 관한 사항을 심의한다.

제3조: 위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하되 위원은 대통령이 위촉하는 자와 국무조정실장이 되며 위촉위원의 임기는 2년으로 한다.

제8조: 위원회는 자문을 위하여 필요한 경우에는 정부의 부패방지업무 추진 상황에 대한 평가를 할 수 있도록 한다.

제9조: 위원회의 운영을 지원하기 위하여 위원회에 단장, 부단장 각1인 및 단원으로 구성하는 부패방지기획단을 두며, 단장은 국무조정실장이 겸하고 기타 직원은 파견공무원등이 되도록 한다.

제11조: 위원회는 그 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계 전문가 등을 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관, 단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등을 요청할 수 있도록 한다.

2) 부패방지위원회

지난 1월 25일 부패방지법에 근거하여 설치된 부방위는 1실2국 2관 15과로 구성하여 정원 139명을 두고 있다.

현재 장관급인 위원장1인, 차관급 사무처장과 상임위원, 1인씩, 그리고 6인의 비상임위원으로 구성된 합의제 기관이라고 볼 수 있다.

주요기능을 살펴보면 다음과 같다.

- 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선사항의 수립 권고
- 공공기관의 부패방지시책 추진사항에 대한 실태조사 및 평가
- 부패방지 교육 홍보계획의 수립 시행
- 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원
- 부패방지 등과 관련한 국제협력
- 부패행위에 대한 신고의 접수 신고자의 보상
- 그밖에 부패방지를 위하여 대통령이 위원회에 부의하는 사항 조직

3) 반부패 입법 및 제도

(1) 반부패기본법 및 부패방지법

김대중 정부가 초기 추진하였던 반부패기본법은 공직자윤리법, 공무원범죄에 관한

물수특례법 등 기존의 개별법에 규정된 사항을 종합적으로 규정하고 있어 기본법 명칭에 부합되지 않았고 기본법의 법률체계가 복잡하여 보완할 필요성이 제기되었다. 이 기본법에는 부패방지를 위한 정부, 기업, 국민의 의무, 공직윤리 및 공직자행동강령의 제정근거, 부패방지기구의 설치 및 운영, 시민감사청구제도 등이 추가될 수 있도록 노력하였으나 여·야가 특별검사제와 내부고발자보호법의 대립하여 수포로 돌아갔다.¹⁾ 그러다가 작년 6월 여야 의원입법 형식으로 결실을 보게된 것이 부패방지법이라고 볼 수 있는데 이법은 내부고발자를 보호하고 보상하는 제도적 장치를 마련하였다는 점에서 상당한 성과를 거두었다고 볼 수 있지만 조사권의 미비로 많은 부작용을 나타내고 있다.

(2) 내부고발자보호 근거

조직내부의 부정과 비리를 보고 소리치며 부는 내부고발(whistle-blow) 제도는 미국이나 선진제국에서 중요한 부패통제기구장치로 활용되고 있는바, 김대중 정부에서도 고발보호제도 도입, 시민의 감시, 고발기능 강화, 부패공직자에 대한 처벌강화 등을 추진하였다.

특히 국민의 고발의식을 제고하기 위하여 각종 불법행위 및 부패행위 고발자에 대하여 정부 수입금의 5~15%를 보상금으로 지급할 수 있도록 부패방지법에 근거 신설토록 추진하였고 고발절차, 고발자보호규정 등을 부패방지기본법에 규정하여 고발내용 확인과정에 고발자, 고발기관의 신분이 드러나지 않도록 보호규정을 두었고 피고발자가 고발자에 대하여 신분상의 불이익을 주거나 보복할 경우 및 허위고발의 경우에 처벌규정을 명시하였다.

(3) 공직자 재산등록 강화

연간 1천만원 이상의 수입증감 사항(보수 제외)을 신고하도록 하고 증가된 재산에 대한 내역을 정확하게 입증하도록 하고 이를 입증하지 못하는 경우 불성실 신고자로 징계하며 등록재산에 대한 실질적 심사기능을 강화토록 하였다.

1) 현재 공직자 비리조사처는 민주당의 대통령선거공약으로 표출되고 있으며 한나라당은 대통령 친인척감시기구를 두겠다는 공약을 내세웠다.

(4) 부패사범처벌

금품 수수에 대하여는 형사처벌을 강화하고 사면 복권을 제한하도록 하였다.²⁾

부패행위로 면직된 자는 퇴직 전 업무와 관련이 있는 기업, 단체에 대하여 면직 후 5년이내, 공직에의 재취업은 면직후 15년 또는 형사처벌 후 10년 이내에는 금지하도록 하였으며, 뇌물을 준 사람이나 법인도 뇌물을 받은 사람과 동일하게 처벌하여 민간의 뇌물제공 관행을 일소하려고 하였다. 또한 금품을 제공한자나 받은 자에 대한 몰수금 부과시 금품 수수액은 물론 금품 수수로 얻은 이익에 대하여도 몰수금으로 부과하도록 하였다.

(5) 퇴직자 전관예우 규제

인. 허가나 민원부서 공무원 중에서 퇴직 후에 유관기업에 취업하여 민, 관 유착의 고리역할을 하는 사람이 있으므로 정부는 퇴직자의 취업제한 요건을 엄격히 강화함으로써 부패소지를 방지하였다.

주 내용은 다음과 같다.

취업제한 대상업무 판단기준을 퇴직전 2년간 본인이 담당하였던 업무에서 퇴직전 3년 간 본인 소속부서가 담당하였던 업무로 확대하였으며, 취업제한 대상업체도 현행 자본금100억원 또는 매출액 300억원에서 자본금 50억원 또는 매출액 150억 이상으로 확대하였다.

(6) 시민감사관제도³⁾

김대중 정부는 시민들이 직접 부정부패를 감시하고 고발할 수 있는 제도를 도입하였는바 인·허가 업무가 많거나 공사발주 등이 큰 기관을 중심으로 시민감사관을 임명하

2) 부정부패 연루자에 대한 기소율 및 실행율을 제고하는 방안이 필요하다. 그리고 뇌물공여자도 뇌물수취자와 같은수준으로 처벌하도록 입법 필요성 제기되며 현행 5천만원이상 수취자는 10년이상 징역이고,공여자는 5년이하 징역 또는 2천만원이하의 벌금형에 처하도록 되어있다.

3) 서울특별시시는 현재 2명의 비상근 시민감사관을 임명하여 주민의 불만이나 의혹성 민원에 관해 직접 감사를 하고 있다.

여 부정을 감시하였고 일정수(중앙부처나 광역자치단체 1천명, 시군구 5백명) 이상의 시민이 감사를 요구할 경우 감사기관은 일정기간 내에 의무적으로 감사하고 그 결과를 통보하도록 하는 시민감사청구제도를 도입하였다. 그리고 정부의 주요위원회 위원에 시민단체 등 민간단체가 추천하는 전문가를 참여시켜 동 위원회의 부당한 운영이나 관련 공무원이 개입하는지를 감시하도록 하였다.

(7) 공무원 보수제도

부정부패 척결을 위해서는 공무원의 처우개선이 필수 불가결하다고 보며 김대중 정부도 공무원의 부정을 방지하기 위해서는 보수제도의 대폭적인 개선이 필요하다고 인식하여 다음과 같은 점을 내놓았다.

향후 5년 이내에 민간기업의 보수와 대등한 수준에 도달되도록 현실화계획을 수립하였는데 생계비에 미달하는 중하위 공직자의 보수를 개선하려고 하였고, 민간기업의 당해 연도 상반기 임금인상률을 반영하여 공무원보수를 결정하기 위하여 공무원 보수조정 예비비를 신설 반영하였다.

(8) 기타

부패자금의 몰수규정, 자금세탁 금지규정은 관련 개별법률의 제정이나 개정을 통하여 준비작업을 하였다.

4. 반부패정책 평가

김대중 정부는 집권초기 부패방지를 위해 제도적·입법적·사회 문화적 개선방안을 마련하여 강도 높게 추진하였다고 볼 수 있다. 특히 부패문제가 심한 건축, 건설, 세무, 경찰, 환경, 위생분야에 대한 방지를 위해 연구기관에 용역을 실시하여 그 대안을 마련했으며, 각종 입법 등을 제정하려는 시도가 있었다.

먼저 국민의 정부 초기 반부패 정책은 정권교체에 따른 부패공직자의 인적청산과 중하위 공직자에 대한 대대적인 사정을 위주로 전개되었다고 볼 수 있다. 그런데 과거 정부들과 마찬가지로 김대중정부도 부패 통제를 충격요법 성격의 사정작업으로 시도하였고 반부패정책도 지속성 있게 시도하지 못하는 등 부패척결이 일회성 전신효과로 나타났다고 볼 수 있다.

두번째로는 부패방지법의 제정은 국민의 정부의 가장 큰 성과라고 볼 수 있다. 그러나 현행 부패방지법은 정치적 타협을 통해 국회를 통과하여 최초 원안보다 많이 후퇴한 내용이었다. 부패방지의 기본적인 조항만을 나열하였고 구체적 실천내용이 없다는 문제점을 안고 있다. 공직자 윤리법, 재산등록과 공개제도, 돈세탁방지제도, 공무원 부정범죄 수익의 몰수에 관한 특례법, 부패행위의 처벌, 고위공직자 비리조사처의 신설 등은 부방법에 포함되지 않고 있다. 뿐만 아니라 모든 부패의 근본이라 할 수 있는 정치분야의 정치개혁입법이 호지부지 되는 등 문제점을 노정시켰다.

세 번째로는 대통령친인척비리 각종게이트를 비롯한 권력비리가 난무했다는 점이다. 이는 권력부패에 대해서는 비교적 관대한 반면에 일반 관료사회의 부패나 비리는 강력한 통제를 적용함으로써 사정의 형평성과 실효성을 상실했다는 비판이 제기되고 있다.

네 번째로는 대통령의 사면권 남용으로 법의 존엄성이나 법치의 구현에 찬물을 끼얹은 점이다. 과거 집권세력을 구성하였던 부패정치인을 사정에 포함시키고 나서 그들의 반발을 무마하기 위해 사면을 하였고 정치권력층에의 무분별한 사면과 복권이 반복됨으로써 정치권력비리의 확산의 단초가 되었다고 볼 수 있다.

이러한 가운데에서도 부방위설치, 시민감사제 도입, 각종 행정규제 개선, 지방행정 부패의 제도개선권고 등 부패근절을 위한 정책 프로그램들이 마련되었다는 점이 성과라면 성과라고 볼 수 있다.

III. 김대중정부 반부패 제도의 문제점과 한계

김대중 대통령은 역대 어느 통치권자에 비해 부패척결에 강력한 의지와 노력을 하였다고 볼 수 있다. 국민의 정부 출범이후 각종 규제개혁과 지속적인 사정을 통해 부패문제를 해결하고자 심혈을 기울였다.

그러나 현정부도 과거정부와 마찬가지로 전시적 충격요법의 성격이 짙고 정적 죽이 기식 사정위주로 인해 종합적이고 체계적인 접근이 미흡한 점이 노정 되었다. 이와 같은 면은 각종 제도개혁의 방안에서도 나타나고 있다.

1. 부패방지위원회

먼저 부패방지위원회 설립운영에 많은 문제점을 안고 있다고 볼 수 있다. 부패방지법이 제정되면 모든 법적 권한을 지니고 고위공직자의 사정과 비리에 대해서도 조사권을 발휘할 수 있을 것 같았지만 기능미비로 만신창이가 되고 있는 현실이다. 이는 조사권 없는 위원회 기관의 부패통제 전업성의 제약과 한계, 검찰과 부방위 두 기구간의 주도권 다툼, 부패방지위원회와 감사원 기능 중복 등 부패방지시스템의 혼란과 비효율 때문이라고 볼 수 있다(박재완, 1999). 이와 함께 특위 위원 선정상의 문제점이 나타난다. 대통령소속 독립기구로 출범한 부패방지위원회는 출범초 임명된 강철규위원장과 기타8인으로 구성되었는데 비상임위원 대다수가 율사로 구성되었다. 이는 부패방지 특성상 다양한 계층의 인사가 포함되어야 하는데도 불구하고 법률가 중심의 편향적인 인선으로 운영의 묘를 살리지 못하였다고 볼 수 있다. 물론 각계각층의 대표나 전문가를 위촉하였지만 부패전문가가 누락되고 시민운동가나 개혁성향의 인사들이 빠지는 등 공정성이나 객관성이 의심스럽다고 보여진다. 부패척결은 국가의 존립과 직결되고 그 중요성이 매우 지대하므로 이해와 정파를 초월하여 인선기준이 짜여져야 할 것이다.

그러면 부패방지위원회의 문제점이 무엇인지 심도있게 검토하기로 한다.

가. 부패개념정의의 모호성

부패방지법에서 부패는 첫째, 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 둘째, 공공기관의 예산사용 등에 있어 법령에 위반하여 공공기관에 재산상 손해를 가하는 행위(부패방지법 제2조 제3호)라 정의하고 있다. 한편 동법(제2조 제2호)상 공직자는 국가공무원법상 최광의의 공무원원을 포함한 정부의 보조를 받는 정당 등의 직원도 포함하여 광의로 파악하고 있다.

그러나 대통령의 아들, 처조카 등 고위공직자의 친인척이 관련된 부정·부패사건과 이용호, 진승현, 정현주 게이트 등과 같이 사기업의 부패행위에 대해서까지 부패방지법 제2조의 적용이 가능한가가 문제로 남는다. 부패방지법은 부패행위와 관련된 처벌규정을 별도로 규정하고 있지 않으므로 이러한 공직자의 부패행위가 문제될 때에는 형법상의 뇌물죄 등으로 처벌될 것이다. 즉, 부패행위주체를 공직자에 한정하고 손해발

생의 객체를 공공기관에 한정함으로써 직무와 관련된 위헌·위법행위를 혐의부패로 규정하고 있어 사기업의 부패행위에 대한 적용이 원칙적으로 봉쇄되고 있다. 그러나, 부패방지법 제2조 제2호의 규정취지를 확장해석 하면 공직자의 청렴성 뿐만 아니라 건전한 사회풍토확립을 목적으로 하여 제정된 입법이므로 부패의 개념을 광의로 파악하는 것이 타당하다고 본다(윤종설, 2002).

나. 사정기관과의 권한조정 한계

민주주의에 있어 견제와 균형은 권력분립의 핵심원리이다. 행정, 입법, 사법 등 3권 분립은 기본이며 같은 행정부 내에서도 견제와 균형을 통해 민주주의가 운영된다. 사정기관도 마찬가지다. 그동안 검찰, 청와대, 국정원, 감사원 등 소위 사정기관들이 국민의 충분한 신뢰를 받지 못한 것은 그 힘이 부족해서가 아니라 주어진 권력의 행사과정에서 상호 견제와 균형의 원리가 작용하지 않았기 때문이다. 그런 의미에서 새로 출범한 부패방지위원회는 '부패통제에 대한 종합정책기구'로서의 역할 외에 기존 사정기관에 대한 견제의 기능을 부여받고 있다고 할 수 있다. 부패방지법 제12조 제3항 "위원장과 상임 위원은 대통령이 임명하고, 상임이 아닌 위원은 대통령이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 위원 중 3인은 국회가, 3인은 대법원장이 각각 추천하는 자를 임명 또는 위촉한다"라고 규정하여 위원회의 조직구성적 측면에서 권력분립의 원칙을 유지하고자 하였다.

그러나 부패방지법과 부패방지위원회에 대한 헌법상 명시적 규정이 없을 뿐만 아니라 동법 제10조에서 '대통령 소속하에 부패방지위원회를 둔다'라는 규정, 동법 제29조 제3항과 제4항에서 "위원회에 접수된 신고사항에 대하여 조사가 필요한 경우 이를 감사원·수사기관 및 해당 공공기관의 감독기관의 하나에 해당되는 기관에 이첩하여야 한다", "위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 다음 각호에 해당하는 고위공직자로서 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰에 고발을 하여야 한다"라는 규정은 부패방지위원회의 본질적 기능에 커다란 제약일 뿐만 아니라 기관상호간 견제·균형의 관점에서도 적지 않은 문제점이 제기되고 있다. 최근 부패방지위원회와 검찰의 갈등은 단지 검찰로서는 그 견제에 익숙하지 않고, 부패방지위원회로서는 균형 감각을 갖기에는 아직 조직적 경험이나 기관의 신뢰도가 미약한 점이라고도 볼 수 있다.

다. 부방위 조사권의 미보장

부패방지법의 제정취지와 부패방지위원회의 설립목적에 따라 당해 기관의 역할과 기능을 적법절차에 따라 합목적적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 각 기관간에 권한이 중복되지 않도록 명확한 법체제와 법제의 제정과 개정이 필요하다. 현행법상 부패방지위원회는 내부고발자 또는 공익제보자에게 가해지는 보복행위에 대한 조사권(부패방지법 제21조 제1항, 제29조 제2항)을 제외하고는 어떤 조사권도 가지고 있지 않다. 부패방지위원회에 접수된 부패행위는 모두 검찰과 감사원 등으로 이첩될 뿐이다. 대신 조사기관의 조사에 대한 재조사 요구권(부패방지법 제30조), 부패혐의 고위공직자에 대한 고발권(동법 제29조), 위원회가 고발한 부패혐의 고위공직자에 대해 검찰이 불기소처분을 할 경우 재정신청권(동법 제31조) 등을 통하여 부패방지위원회는 다른 수사·조사기관(검찰, 감사원) 등의 법집행행위를 견제·감시하는 간접적인 방식으로 부패행위를 적발·처벌하고 있다. 특히 부패혐의 내부고발의 내용에 대한 사실확인권도 불충분하기 때문에 혐의자, 참고인 등의 진술은 듣지 못하고 오직 고발자의 진술과 증빙서류에만 의존하고 있다.

따라서 사정기관이 갖추어야 할 기본적인 조사권도 부여되지 않은 부패방지위원회에서 고도의 전문성과 정치성을 띤 고위공직자의 비리를 어떤 기준에서 상량하여 검찰에 이첩하고, 또한 그 결과에 따라 관할 고등법원에 재정신청을 할 것인가의 문제에 대해서 부패방지위원회의 실효성 문제가 제기되고 있다. 이러한 미약한 권한으로 부패방지법 제29조 제4항의 부패행위의 혐의대상자(차관급 이상의 공직자, 특별시장·광역시장 및 도지사, 경무관급 이상의 경찰공무원, 법관 및 검사, 장관급 장교, 국회의원)를 검찰에 고발할 경우 검찰과 법원의 불기소처분과 재정신청에 대한 기각결정에 대해 국가기관으로서 적극적으로 대응할 방안이 거의 없다.

2. 부패방지법

부정부패가 구조화 되어있는 한국의 현실에서 개별적인 현행법체제로는 한계가 있다는 점에서 입법필요성이 대두되었다고 볼 수 있다. 세계의 각 나라들은 부정부패에 관한 방지법을 독립적으로 입법화하여 체계적으로 부패방지에 대처하고 있다(표 3-1).

〈표 3-1〉 주요국가의 부패방지 비교

〈표 3-1〉 주요국가의 부패방지 비교

국가 주요내용	싱가포르	홍콩	타이완	타이란드	필란드	인도	말레이시아	미국	영국	일본	한국(안)
법정	부패방지법 (The Prevention of Corruption)	뇌물방지법 (The Prevention of Bribery)	감관시기 법오지 조례	반수죄 및 부패방지법(Anti- Graft and Corruption Act)	반수죄 및 부패방지법(Anti- Graft and Corruption Act)	부패방지법 (The Prevention of Corruption)	부패방지법 (The Prevention of Corruption)	정부윤리 (Ethics in Government Act)	공공단체부패방지 법지법 (CorruptionPracti- ces Act) 부패방지법 (The Prevention of Corruption)	정치윤리위원회 정 청법률 공무원 법회 법회	부패방지법 (Prevention of Corruption Act)
제정년도	1989/ 1996	1948/ 1971	1973	1975	1960/ 1989개정	1947 1991개정	1961/ 1971개정	1978/ 1989개정	1889, 1906/ 1916개정	1985	2001
주요부패사항	뇌물공회	마약 밀반입 불법 이민 신용카드사기 뇌물등의 공회죄	공공재용점취 권력남용 인권개입 증회죄	공직자에대한 증회와 공직자의 부패	직장질권이 확간의 이권개입, 뇌물 등(3.4.5.6.9조)	뇌물, 채등 저권 남용한 특수한 이권 개입의 부패	각종 지동중역자 또는 미수 교사, 공도 등의 부패행위	주요공직자의 이권개입 등의 부패 행위	공직자의 이권개입 등의 부패 행위	이원의 독자 및 공무원 독자 등의 부패	공직자 부패 대상
처벌	최고 7년까지 벌금\$10,000(상가 몰탈리)부과	최고 7년까지 \$100,000 (총합죄)	사형. 무기징역 10년 이상 의 무기징역	최고 무기징역 및 사형	5년이하의 징역이나 5000페소 이상의 벌금	6개월 이상 5년이하의 징역과 벌금 치권남용은 1~7년의 징역	5년이하의 징역 \$10,000(일제이 아) 이상 벌금	재산공개증 허치되고 벌금\$10,000이하 의 벌금부과(\$104,005 조) 형문5년이하의 징역(407)조	최고 7년이하의 징역	최고 7년의 징역	부패의 유형과 장도에 따라서 처벌

[illegible]

(卷 1-1) Ledivina v Carino Bureaucratic in Asia: Causes, Consequences and Controls (Quezon City: JMC press, Inc. 1986), pp116-151

황길수 "주요공가의 공직자 부정방지관계법(법제자료 제 163집)(서울: 법제처 1993), pp1~273

김영종, 부패학. (승실대출판부, 2000), 재인용

우리나라도 지난 1999년 12월 1일에 집권당인 새정치국민회의(現 새천년 민주당)가 반부패통합의 반부패기본법을 국회에 제출하였다. 그리고 학계나 시민단체에서도 부패방지법제정을 촉구하였다. 그러나 반부패기본법안은 내부고발자보호, 고위공직자 비리조사처 신설 등 최소한의 조항만 포함하고 있고 공직자 윤리 규정 강화 및 처벌강화, 돈세탁 방지, 고위 공직자 비리 조사처 신설은 삭제되었다(임미옥:1999). 많은 시민단체나, 부패전문가들은 총체적인 부패방지법의 제정이 요구되며, 현재 산발적으로 입법화되고 있는 부패관련법규, 예를 들면 공직자 윤리법(1981. 12.31 법률 제 3520호), 공직자 윤리법 시행령(1982.12.31 대통령령 제11020호), 공무원 복무규정(1970. 6.15 대통령령 5043호), 공무원 징계령(1970. 6.15 대통령령 5043호), 국회의원 윤리 실천규범(1970. 5.20 규칙 제 158), 형법규정 중 뇌물죄규정 등을 일원화, 체계화하여야 할 필요성을 제기하였다.(김영중, 1998).

그런데도 불구하고 현행 부패방지법은 내부고발자보호제도만 포함하고 있으며, 특별검사제나 고위공직자 비리 조사기구의 도입은 포함되지 않고 있다.

특히 부패방지법 법규정의 입법적 실효성이 미흡하여 문제점이 노정되고 있는데 예를 들면 제3조의 공공기관의 책무, 제4조의 정당의 책무, 제5조의 기업의 의무, 제6조의 국민의 의무, 제7조의 공직자의 청렴의무, 제8조의 공무원 행동강령, 제9조의 공직자의 생활보장 등에 관한 규정들은 부패방지법이 각 개별주체들에게 포괄적 의무를 규정한 조항으로서 이를 구체화하는 법규정이 미흡하다. 따라서 해당 조항에 대한 타당한 입법적 보완이 요구된다. 즉, 의무위반에 따른 처벌규정을 별도로 제정하던지, 해당 개별입법의 준용규정을 제시하여야 한다.

3. 내부고발자보호제도

부패방지법의 제정을 통해 부패행위제보자 보호제도를 도입하였다는 점에서 매우 진일보한 제도라고 평가할 수 있다. 그런데 내부고발자 보호법이 성공적으로 정착하기 위해서는 다음과 같은 문제점을 인식하고 해법의 묘안을 짜내야 할 것이다.

첫째, 법안에 의하면 무엇보다도 신고절차나 처리 방식상의 문제이다. 현재 신고는 부패방지위원회 두고 있는데 신고 사항을 직접조사하지 못하고 검찰이나 감사원 등 조사기관에 이첩하고 있다. 신고기관이 조사기능을 가지고 있지 못하고 또한 유관 이첩기

관은 충분한 조사를 해 주지 않는 경우 이를 어떻게 견제하고 조정할 수 있느냐 하는 문제가 나타나며, 또한 신고사항에 관해 서로 다른 기관에 떠넘기려는 책임회피 경향이 나타나게 마련이고 이런 상황 하에서 누가 용기 있게 신고하고 내부비리를 고발할까?

둘째, 내부비리를 고발하는 사람은 조직 사회에서 배반자로 낙인이 찍혀 그 조직에서 견뎌 낼 수 없고 조직에서 추방되기 일쑤인데 이런 풍토에서 과연 몇 명이나 비리를 고발하겠는가. 불이익이나 보복성 인사를 당하지 않도록 신분보장과 포상 등을 법적으로 철저히 보장하는 구체적 사안이 필요하다(김준기, 1999).

셋째, 현재 부패방지법안은 내부고발의 주체를 현직 공직자로 한정하고 있는데 미국의 내부고발자 보호법(Whistle blower Protection Act, 1989년 제정), 대만의 동원감관시기정치탐오조례(1963년 제정, 1973년 개정), 싱가포르의 부패방지법(Prevention of Corruption Act 1960년 제정, 1993년 개정) 등은 내부고발자를 공직자에 한정하지 않고 있다(박재완, 1999).

4. 시민감사제

한국 NGO는 그간 국가권력을 감시하는데 충실한 임무를 다하였다고 볼 수 있지만, 한편으로는 가시적인 성과나 생산적인 결과가 미흡하다는 평가도 나왔다고 볼 수 있다. NGO가 관료부패의 감시자로서 그 역할을 다하려면 NGO에 소속된 시민이나 활동가들이 전문지식과 전문역량을 자체적으로 배양시켜야 할 것이다. 김대중 정부에 들어서 시민사회의 기능이 그 어느 때보다도 중요하게 인식 받고 있고, 부패방지를 위해 시민감사판제의 도입이 실시되고 있지만, 시민들이나 관료들이 바라보는 대체적 시각은 부정적이라는 것이다. 현재 시행되고 있는 주민감사청구제도의 실효성도 논란이 많다고 본다. 지방 자치단체들이 주민감사 청구제를 청구하려면 20세가 넘는 주민 1000명 이상 또는 20세 이상 주민 50분의 1 이상의 서명을 요구하고 있는데 이러한 제한 규정이 감사청구를 어렵게 하고 있다(대한매일, 2000).

이와 함께 한국 시민단체의 문제점 중 하나로 제기되고 있는 것이 전문성이라고 볼 수 있다. 즉 전문적인 역량이 무장되었는지 의문이다. 대학교수, 변호사 등의 NGO활동가만이 전문성을 지녔다고 주장할 수는 없지만 단순히 국정감사자, 부패감시자의 역

할에서 벗어나 구체적인 대안을 제시하여야 하며, 이의 실질적인 정책 아젠다를 제시하려면 그 전문적인 역량과 책임이 요구된다고 볼 수 있다. 특히, 통일, 환경, 예산감시, 교통, 과학기술정책, 교육문제, 경제, 무역 등 사회의 다원화와 특수영역을 파헤치고 감사기능, 반부패 기능을 제대로 수행하려면 지금의 NGO 조직 체제로는 한계가 있다고 볼 수 있다(김택, 1999).

5. 공무원보수제도

싱가포르가 부패방지전략이 성공할 수 있었던 이유는 공무원들의 처우를 대폭적인 수준으로 개선하여 생계에 어려움이 없이 공무원직을 안정적으로 수행 할 수 있도록 했다는 점이다(부정부패대책위원회, 1993). 즉, 공무원들이 부패유혹에 쉽게 물들지 않기 위해서는 적절한 보수지급을 통한 생화안정과 함께 공직자로서의 자긍심을 고취시키는 것이 필수적이다. 향후 5년 이내에 민간기업의 보수와 대등한 수준에 도달하도록 정부에서 계획을 내놓았지만, 그 현실성은 미흡하고 선거를 위한 선심 공약에 치우쳤고, 민간기업의 임금상승률에 따라 보수를 결정하는 방식을 보수결정시스템을 개선한다하지만 그 공약이 지켜지지 않고 있다.

공무원 처우개선제도가 불충분하게 되면 결국, 공직자들이 비리와 부패의 유혹에 쉽게 빠질 수밖에 없으며 시민에 대한 행정서비스도 뒤쳐질 것은 뻔하다는 사실이다. <표 3-2>를 보면 공급을 횡령한다든지 증수뢰의 비율이 줄어들지 않고 계속 이어지고 있는 것은 열악한 보수제도와도 상관이 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 연도별 공무원 비위현황

년도	합계	복무규 정위반	품위 손상	비밀 누설	공문서 위조 및 변조	직권 남용	직무 유기	감독 불충분	공금 유용	공금 횡령	증수회	기타
1998	6140	1193	1431	5	74	74	1831	217	117	37	946	215
1997	5689	1019	1255	6	70	78	1697	213	64	43	954	290
1996	5308	794	956	25	75	88	2144	165	70	52	621	318
1995	5061	706	835	4	66	93	1822	274	112	143	653	353
1994	6223	1620	1063	3	91	129	1802	279	122	93	790	231
1993	7116	1086	1137	8	105	117	2703	381	109	25	919	526
1992	4092	812	587	2	84	85	1354	210	51	14	646	247
1991	3996	657	712	14	98	67	1422	214	34	22	484	272
1990	4656	646	672	3	92	104	1934	315	62	46	512	270
1989	4397	520	549	5	69	73	1514	177	53	56	442	939
1988	3146	372	596	6	54	38	1273	152	56	48	321	230
1987	2991	308	448	1	73	41	1174	218	44	42	404	238
1986	4094	244	615	16	63	73	1566	253	103	75	646	440
1985	3580	123	585	4	90	88	1661	193	84	35	376	341
1984	4528	113	741	6	123	123	2002	275	135	23	493	494
1983	5361	119	880	11	174	123	2423	363	114	43	556	555
1982	6259	219	1049	4	167	164	2750	399	94	52	540	821
1981	6681	469	1066	7	168	306	2287	283	97	38	837	1123
1980	7184	271	997	6	146	234	3515	404	88	68	458	997
1979	7349	204	1002	3	176	264	3722	447	106	37	449	919
1978	8050	264	1002	12	263	229	3957	530	171	60	395	1167

자료: 한국행정연구원 1998년 연구보고서

Ⅳ. 차기정부 반부패 제도개혁 과제 및 방향

1. 부패방지위원회

반부패 활동에는 강력한 제도가 있어야 하고, 이것이 부패척결의 원동력이 되었다는 것은 싱가포르나 홍콩의 경우를 보더라도 알 수 있다. 그런데 한국의 부방위가 싱가포르와 홍콩의 반부패기구처럼 강력한 권한과 기능을 가지고 있느냐 하는 점이며, 부방위가 조사권이 없다는 점, 위원의 구성 및 합의제 기관의 한계라는 점등이 비판받고 있다. 그러면 이 제도의 앞날은 어떻게 하여야 하며 어떤 방향으로 나아가야 할까? 두 가지 시각에서 분석해본다.

1) 강화론의 근거

부패방지위원회가 성공적인 반부패기구로 남기려면 현재의 기능을 재검토해야 할 것이다. 기능이 확충되고 정부의 강력한 사정기구의 역할을 한다면 부패척결도 어렵지는 않을 것이다.

다음은 발전 개선 방안이다.

첫째, 현재의 부패방지위원회는 대통령소속자문위원회로 바꾸어 대통령에게 부패방지정책의 수립, 심의, 권고, 부패사범의 조사기능 방향 등을 수행하여야 할 것이다.

둘째, 대통령 직속하에 부패방지처(가칭) 및 부패방지비서관을 신설한다. 부패방지처는 조사 수사기능을 가진 독립제기관의 형식을 띤다. 아울러 고위공직자 수사뿐만 아니라 대통령 친인척 비리도 함께 다룬다.

셋째, 부패방지정책 수립을 위한 실태, 자료수집, 연구분석기능을 위원회 산하에 국립 반부패정책연구소(가칭)를 설치하여 그 기능을 분담하도록 한다.

넷째, 부패방지위원회는 위에서 언급한 것처럼 자문기구로 하되 대통령이 위원장을 맡고 국무총리 부위원장, 15인에서 20인의 비상임 위원으로 확대한다.

다섯째, 내부고발접수에 있어 고발내용을 타기관에 이첩하지 말고 직접 조사할 수 있는 체제를 구축한다. 이를 위해 부패방지처 산하에 부패행위 조사국을 설치한다.

이러한 기능을 수행하기 위해서 부패방지법에 이를 명시하여야 할 것이며 차기정부의 국회가 주도적으로 이를 개정 처리하도록 노력하여야 할 것이다.

2) 비판론의 근거

부패방지위원회가 설치된 배경은 기업, 시민단체, 국민 모두가 참여 하에 부정부패를 예방하고 감시하며 제도를 개선해 나갈 수 있도록 하기 위해서 합의제 형식의 위원회를 설치했다고 볼 수 있다.

그러나 부패방지위원회가 현행조직체제로 실효성 있는 반부패정책 기능을 제대로 수행

해 나갈 수 있을지 의문이다. 특히, 부패방지위원회의 주 기능이 부패행위신고기능인데 신고사항을 조사하지 않고 이첩만 하는 종이호랑이 역할에 머문다면 존재이유가 없다고 본다. 즉 내부고발접수를 한다면서 고발내용만 확인하고 고발내용을 관계기관에 이첩하는 이중적인 시스템으로 인해 효율성이 떨어진다고 볼 수 있다. 즉 부패방지위원회의 반부패 기능이 지나치게 추상적이고 포괄적으로 설정되어 있고, 적절한 통제장치 없는 상황에서 성공 가능성이 의문시된다고 볼 수 있다. 그리고 무엇보다도 김대중 정부 다음정권에서 부방위가 제기능을 발휘할 수 있겠느냐 하는 점이다.

학계나 시민단체 그리고 언론에서 위와 같은 점을 가지고 논쟁거리가 되고있는데 이왕 이기구가 만들어졌고 향후 부패방지법개정과 함께 기능을 더욱 보강하여 부정부패를 척결하는데 노력한다면 현재의 부방위 기능정립이나 정체성을 확립하는데 그리 큰 문제는 없을 것이다. 다만 이기구가 기능을 확충할 때 부패사정을 싱가포르식으로 하느냐 아니면 현재와 같이 다원화하느냐가 앞으로 한국 부패개혁의 향방이 달라질 수 있다고 본다.

2. 부패방지법 및 각종개혁입법

가. 반부패법의 개정필요성

그동안 부패방지법을 제정하려고 사회각계 대표, 전문가, 시민단체 등에서 입법추구를 하였고, 지난해 부패방지법이 국회를 통과하였다. 비록 여·야의 첨예한 대립으로 주요법안이 무산되어 나뉘먹기식으로 변질되었지만 우리 역사상 처음으로 법안이 만들어졌다는데 큰의의를 부여 할 수 있다. 이는 부패척결을 위한 제정 당위성에 동의함으로써 우리 사회의 고질적 부패를 몰아 내자는데 인식의 폭이 확대되고 있음을 증명하였다. 그러면 부패방지법의 개정방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 실질적이고 통합적인 부패방지법을 마련하여 개정해야 할 것이다. 현재, 우리나라는 공무원에 관한 법령과 규칙이 상당 수 있다. 형법, 국가공무원법, 지방공무원법, 공직자윤리법, 공무원범죄에 관한 몰수 특례법, 공직선거 및 선거부정방지법, 공무원 복무규정 특례법 등이 산발적으로 규정되어 있어 이것을 체계적으로 일원화해서 반부패에 대한 효율성을 높여나가야 한다. 따라서 이를 통하여 부패방지법을 통합 제정해야 하고 이 법의 주요 내용에는 부패사범의 형량강화 및 취업제한, 부정으로 증식된

재산전액 몰수 근거 등을 규정하고 소액의 현금을 받았어도 파면 조치하는 등 엄격한 규정을 만들어야 한다. 이와 함께 현재의 부패방지위원회의 기능을 자문기구와 조사기구로 이원화 함으로써 조직의 실효성과 기능을 강화하는 기구로 만들어서 홍콩의 엄정 공서(ICAC)나 싱가포르의 반탐오조사국(CPIB)과 같은 기구를 설립할 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 내부고발자보호제도를 더욱 확충 강화하여 조직내부의 비리를 철저히 파헤칠 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 내부고발이 정착 될 수 있도록 사회적 인 토양이 선행되어야 할 것이다.

한국적 상황에서 내부비리고발이란 엄청난 자기희생을 담보로 해야하고 이들을 적대시하는 경향이 심하기 때문에 활성화되기가 쉽지 않다. 이를 위해서 다음과 같은 점을 고려해야 한다.

첫번째로는, 내부고발자보호를 위해서는 법규조항만이 아니라 정부의 실천이 필요하다. 미국의 특별조사국(Office of Special Counsel, OSC)은 내부고발자를 보호하는데 연간 1천만 달러에 가까운 예산을 사용하고 있다고 한다(박홍식, 1997).

이 특별조사국의 법률로부터 위임받고 있는 권한은 내부고발자를 보복(reprisal for whistle blowing)으로부터 보호하며 내부고발의 안전한 채널을 제공한다.

내부비리를 공표한 공무원에게는 비록 범죄사실이 인정되더라도 처벌을 요구하지 않거나, 완화된 수 있는 plea bargain제도가 필요하다.

두번째로는, 인터넷 내부고발제도의 상설화가 중요하다. 부패방지위원회 뿐만 아니라 감사원, 정부 각 기관에서 갖고 있는 인터넷 창구에 내부비리를 접수하도록 함으로써 내부고발정보시스템을 구축토록 한다.

세번째로는, 모든 내부비리 제보에 관해 당국은 접수와 동시에 철저한 조사가 필요하다. 현재 부방법은 부패방지위원회에 접수만 하고 조사를 타 기관에 이첩하는 등 비효율적인 문제가 있으며, 조사기관도 적극적으로 조사에 임하지 않는 경우가 있을 수 있다.

위와 같은 문제를 인식하여 차기정부는 부패방지법 개정시 조사기능이나 보호보상방안을 모색하여 개정 입법화하여야 할 것이다.

나. 권력비리의 특별검사제 도입

우리나라 고위 공직자에 대한 부패 통제시스템의 불완전성은 근본적인 문제다. 우리

사회에는 아직까지 고위공직자의 비리를 적절히 통제하고 처벌할 수 있는 신뢰성 있는 부패 통제방법이 마련되어 있지 않다.(윤종설, 2002) 사정기관에 대한 불신은 대부분 여기에서 비롯된다. 특별검사제도는 검사동일체의 원칙에 의하여 활동하는 검찰조직에 속하지 않는 제3의 법률전문가로 하여금 특정사건의 수사와 공소제기 및 공소유지를 담당하게 하는 장치를 말한다. 현재 특별검사제도는 미국과 아르헨티나에서만 채택하고 있는 제도로서 미정부윤리법 제6편에서 정하는 바와 같은 대통령 기타 고위직의 일정한 범죄행위를 수사하기 위하여 필요한 경우에 법무부장관이 제청하여 특별재판부가 임명하는 임시직의 검사이다(김창국, 1991). 이 제도는 한정된 관할 내에서 일반적 기소권을 가지며, '특별한 경우 이외는' 법무성의 정책에 순응하여야 하며, 의회와 법원의 특별재판부에 대하여 보고의무를 가진다.

법무부는 이러한 미국식 특별검사제에 문제가 많다는 점을 들어 고위공직자비리조사처의 특별검사제적 요소를 배제시키고 이 기구를 검찰 내부에 설치하여야 한다고 주장한다. 그러나 부패방지위원회의 실질적 조사권을 갖출 수 있는 특별검사제는 "고위공직자나 그에 상응하는 비리행위에 대한 조사과정에서 명백히 비리행위가 드러나고, 검찰 수사가 부적절하다고 판단될 때 부패방지위원장은 특별검사구성을 위한 입법기관인 국회와 특별검사 임명권자인 대통령에게 특별검사제를 요청하고, 특별한 사유가 없으면 특별검사제를 구성한다"라는 법규정이 수반되어야 한다. 이 규정은 물론 검사동일체의 원칙을 예외적으로 인정하는 한시적이고 임시적인 법률이어야 하며, 구성원은 법원장 또는 검사장급 이상의 판사와 검사로 구성함을 원칙으로 하여야 할 것이다.

3. 규제개혁

각종 행정제도의 개선을 통하여 행정규제 및 관리기준을 현실화하여야 한다. 정부규제는 "바람직한 경제사회질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약"하는 것이라고 볼 수 있다(최병선, 1992).

과다한 정부규제가 민간부분의 자율성과 창의력 신장을 억제하고 국가경쟁력 저하로 이어지게 한다고 볼 수 있다. 우리나라에는 각종사업과 관련하여 정부의 인·허가를 받아야 하는 사람이 너무 많고 그 절차가 지나치게 까다롭기 때문에 기업간의 자유롭고 공정한 경쟁이 저해되고 있는 실정이다. 시장이 제 기능을 하게 만들고 양질의 행정

서비스를 제공하기 위해서는 정부규제를 과감하게 철폐해야 한다.

그러나 피규제자들의 주요로비로 인하여 정부규제가 기득권보호를 강화하는(이성우, 1992) 방향을 나아가고 있고, 규제기관이 피규제 기업이나 이익단체들에 의해 포획되어 있다고 볼 수 있다. 규제정책의 내용이 현실과 동떨어져, 각종 행정비리와 부패의 온상이 되고 있다고 볼 수 있다. 그래서 규제개혁을 위해서 다음과 같은 점을 강화시켜야 할 것이다.

첫째, 건축, 건설, 위생, 소방 등 비리취약분야의 인·허가 등을 현실적으로 정비·완화해야 한다. 존치가 필요한 환경규제는 규제내용과 그 기준을 투명화, 객관화하여 행정집행기준을 명확히 해야 한다.

둘째, 각종 민원처리절차에 인터넷이나 우편을 이용하여 공무원들과 민간인의 접촉을 차단, 투명성을 보장하는 것이다. 주요 인·허가처리과정과 결과를 인터넷에 공개하고 행정분야별 업무지침을 매뉴얼화 하여 열람하게 한다.

셋째, 관·경유착을 방지하기 위해 수의계약과 경쟁제한 요건을 엄격하게 제한하고 공개입찰, 전자입찰을 실시해야 한다.

4. 공무원보수제도

관료들의 욕구와 보수간의 심각한 괴리현상은 부패의 소지를 가져오고 생계비 미달의 보수체계는 부패의 원인이 되고 있다. 매슬로우(Maslow)가 지적하는 욕구의 계층구조에서 경제적 불만족이 부패의 한 원인이 되었는데, 낮은 보수를 받는 관료에게 공공봉사를 기대하기는 무리이다.

최근 외환위기로 인해 1998년, 1999년 2년 연속 공무원보수가 삭감되어 중·하위 공직자들의 생활형편은 매우 저하되었다. 생계형부패(petty corruption)가 근절되지 못하는 원인을 여기서 찾아볼 수 있다.

1998년 말 공무원보수는 민간기업대비 87%이고 대기업대비 70%수준이다. 정부가 향후 5년 이내에 민간기업의 보수와 비슷한 수준에 이르도록 하기 위하여 공무원보수를 현실화하는 계획을 세웠지만 이의 실현은 미지수다. 또한 정부가 민간기업의 임금 상승율에 따라 공무원보수를 결정하는 방식으로 보수결정시스템을 개선하며 보수격차 해소에 소요되는 재원을 보수조정예비비에 편성하는 방안을 강구한다고 대책을 내놓았다. 선거때가 되면 공무원 보수를 인상하여 사기를 진작시키겠다고 하는 정부당국

의 발표는 매년 있어 왔으며 일반국민도 공무원의 보수가 민간기업에 비해 박봉이라는 사실을 인식하고 이를 적정화하여야 한다는 것을 이해하면서도(박동서, 1999) 막상 인상하려고 하면 시민들이나 여론의 시각이 비판적이라는 사실이 우리의 현실이다. 본 연구자는 지난번 “부패방지대책”내용을 주제로 서울시 공무원들을 상대로 특강을 한 적이 있는데 여기서도 많은 공무원들이 이구동성으로 보수의 현실화를 주장하며, 만약 이 문제가 해결되지 않는다면, 비리와 부패차단은 성공을 거둘 수 없다고 말하는 것을 보았다. 결국 보수제도의 획기적 개선이 없이는 공무원의 생산성 향상이나 서비스 창출, 비리방지를 기대하는 것은 무리라고 생각된다. 보수제도의 개선을 위해서는 다음과 같은 점을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 현행 연공급 생활급위주의 보수 체계를 직무에 따라 차등지급을 한다든지 직무실적에 따른 성과급체제로 개편하는 방안을 모색하여야 한다.

둘째, 보수문제를 종합적으로 해결하도록 하기 위해 정부관료 전문가 시민대표로 구성되는 위원회를 설치하여 심도 있게 분석하여야 할 것이다.

셋째, 외부 전문가 뿐 만 아니라 내부관료들에게도 공직개방제 문호를 더욱 확대하여 이들에게는 보수상한액의 기준을 제한하지 않는다.

넷째, 공무원노조의 설립을 검토하여 이들에게는 단결권 단체교섭권까지 부여하여 정부와 노조가 합리적인 선에서 문제를 풀어나가야 될 것이다. 결론적으로 보수문제는 부패와 관련시키는 인식이 요구되며 행정부 수반인 대통령의 의식전환과 과단성 있는 결단이 요구된다고 하겠다.

5. 시민감사제

현 정부가 부패방지를 위하여 시민감사관제도나 시민감사청구제도의 도입, 시민단체의 기능을 주 내용으로 하고 있다. 이와 같이 김대중 정부는 시민사회의 중요성을 강조하고 또한 시민사회단체와 긴밀한 협력을 통하여 정책을 펼쳐나가고 있다. 그래서 김대중 정부가 아니라 시민단체의 정부라고 말하기도 한다. 김대중 정부의 각 위원회에 시민단체에서 추천한 인사가 대거 기용되는 등, 시민단체의 입김이 커지고 있으며 일부 대학교수 나 변호사, 정치인들이 이들 단체와 연을 맺으려고 기웃거리는 풍경도 엿보인다.

그러나 문제는 시민단체가 부패방지를 위해 그 역할을 충실히 수행할 수 있을까 하는 점이다. 현 한국사회의 시민단체의 가장 큰 문제점은 재정확보와 전문성강화라고 볼 수 있다. 이 두가지를 지닌 단체가 과연 몇이나 될까. 정부나 기업의 지원과 보조를 받는 NGO가 과연 제대로 정부권력과 관료부패를 감시하겠는가 하는 의문이 든다. 정부프로젝트라는 그럴듯한 이름으로 정부재정을 받고 있는 NGO가 얼마나 자유롭게 정부관료부패를 감시하고 정부의 입맛에 포획되지 않고 중립성과 독립성을 확보해나가는지 하는 딜레마에 봉착하게 된다.

정부의 지원금 해당사업수행이 사업비로만 쓰도록 하고 있는데 과연 국내 NGO들이 그 규정을 제대로 준수하는지도 의문이라 하겠다. 일반인건비와 운영비로 사용할 수 없도록 하면 NGO활동은 위축될 수밖에 없으며 이런 상황에서 정부가 이를 알면서도 민간단체에 사람을 추천해달라고 요구하고, 민간단체도 이를 수용하는 등의 유착의 우려가 나타나고 있다.

그래서 정부재정지원이 “정부가 시민단체의 발목을 잡으려고 하고 정·민유착의 폐해가 지대”하다는 NGO활동가나 야당의 비판을 우리는 어떻게 해석해야 할까?

이와 같은 점을 인식하면서 본 연구자는 한국NGO는 도덕성에 기초하면서 특성화된 사업이나 전문적 분업의 시민운동이 필요하고 특정 이슈나 국가 사회적 쟁점에 적절하게 대처할 수 있는 전문가 양성 등이 중요하다고 보며 이를 수용하는 것이 한국NGO가 부패감시를 효율적으로 할 수 있는 길이 아닐까 생각한다.

6. 행정공개법의 확대

관료가 독점하고 있는 행정정보를 국민에게 공개함으로써 국민의 알권리를 구현하고 행정의 투명성을 확보하는 제도적 보장장치가 마련하여야 한다는 데에는 모든 사람들이 인식을 같이하고 있다. 그런데 문제는 정보공개가 활성화가 되어있지 못하여 제자리걸음을 하고 있다는 사실이다. 1998년1월1일부터 실시하고 있는 “공공기관의 정보공개에 관한 법률”은 전자적 정보공개보다는 기존의 수작업을 중심으로한 문서이며, 전자공개법이 활성화되려면 문서업무 감축법의 제도적 정비가 필요한데 그렇지 못하다. (정충식, 1997, 방석호, 1996) 부정과 부조리를 축소하고 행정의 투명성이 더욱 확대하기 위해 다음과 같은 방안을 제시한다.

- 첫째, 정보공개와 비공개의 구분을 명확히 하여야 하고 비공개 대상정보도 구체적으로 명시할 필요성이 있다. 이를 위해 법령이나 예외조항의 정비작업이 요구된다.⁴⁾
- 둘째, 인터넷을 통하여 정보공개할 수 있도록 각부처의 홈페이지를 정비 구축하여 시민들의 알권리 욕구를 극대화하여야 한다.
- 셋째, 각부처마다 정보책임자(CIO)를 두어 행정정보공개의 활성화를 위한 전략적 추진과 관리감독이 필요하며 이 제도의 정착을 위해 노력하여야 한다.

7. 자치제도의 개선

20세기 초 미국에서는 지역부패의 유형이라 볼 수 있는 머신폴리틱스(machine politics)의 폐해가 극심하였다.⁵⁾ 우리나라도 1995년 지방자치단체장 선거이후 어느 특정정당이나 특정후보를 지지하고 선거후 그들을 보호해주는 행태라든지 업주의 이익을 대변하고 이들로부터의 지지를 바탕으로 지방자치를 꾸려 가는 정업유착성 비리가 난무하다는 사실이다. 따라서 이와 같은 자치비리를 방지하기 위해 다음과 같은 제안을 하고 싶다.

- 첫째, 지역의 비리를 차단하기 위해서는 지방자치단체의 감사관을 시민대표 전문가 학계인사들이 참여하는 감사위원회를 구성하여 비리를 감사하고 조사하는 체제를 구축해야 한다.
- 둘째, 현행 감사원의 지방사무소를 확대하여 지역부패를 상시 감사하는 체제를 마련하여야 한다.⁶⁾

4) 행정정보공개제도의 확대는 국민들이 쉽게 정부정책에 접근하고 행정의 신뢰성과 투명성을 확보하자는데 있고 이를 위해 비공개대상정보를 최소한도로 규정하고 국민이 납득할 수 있는 규정의 개정작업이 필요하다.

5) 20세기 초 미국의 지방자치의 폐해를 말하는데 이는 사회복지제도가 발달하기 이전 강력한 정당지도자를 구심점으로 하는 지방정당(지구당)이 도시 저소득층의 생계수단과 생활 보호를 제공한 후 이들로부터 오는 지지를 바탕으로 지방정치를 주도했고 결국 이들의 생계를 지원하기 위해 특정업주와의 유착을 통해 자금을 끌어 모음.

6) 올해 감사원은 지방자치단체를 감사하는 제7국을 설치·가동에 들어갔다.

- 셋째, 지방자치경찰제도가 과연 지역부패의 유착을 가중시키는 것인지에 대해 연구 분석하여 실시시기와 폭의 판단기준을 수립하여야 할 것이다.
- 넷째, 지방정부개혁의 방향이 지역정보화와 연관시켜 수립하고 대안을 마련하여야 할 것이다.
- 다섯째, 지방자치선거에 있어서 정당공천제를 원천적으로 폐지하거나 기초자치단체장의 선거제를 폐지하여야 한다.

8. 공무원행동강령의 실천적 법제화

김대중정부에서 발생한 각종 권력비리를 보더라도 공정한 심판자로서, 사회전체의 이익을 위해 시장에서 이루어지는 경쟁의 규칙을 설정하고 집행해야 할 기구에 있는 공직자가 직접 비리에 가담하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 대통령 주변 친인척 비리에서 문제가 되고 있는 것은 '공권력의 사병화 현상'이라고도 비판할 수 있다. 김대중정부에서 발생한 권력비리들 예를 들어 국정원과, 청와대 비서실, 국방부 등의 고위 인사가 이들과 연계되어 이들의 뒤를 봐준 것이라는지 검찰, 경찰, 국가정보원, 금융감독위원회 등의 사정기구에 있는 공직자가 대거 연루되었던 권력부패의 단면을 보더라도 공무원 행동강령의 법제화를 심각하게 고려할 필요가 있다.(이상수, 2002)

따라서 공직자들이 지켜야 할 기본적인 행동규범을 구체적으로 법제화하여 그 준수를 강제하는 제도적 통제가 강화되어야 한다. 공직자의 구체적이며 세세한 행동규범을 법령으로 공식화하여 위반자에게는 엄격한 제재를 가할 수 있는 근거를 마련해야 한다는 것이다.

가장 바람직한 것은 공직자윤리법의 독소조항을 폐지하고, 구체적이고 세부적인 행동기준을 제시한 법개정이나 시민사회단체의 계속된 요구에도 불구하고 이를 묵살해 왔다. 다행히 부패방지위원회가 각 관계부처에 시행을 권고할 예정으로 반(反)부패지침인 '공무원 행동표준 강령' 제정을 추진하였다. 지난 11월25일 행정자치부는 공무원이 직무와 관련된 사람으로부터 금전 선물 향응 등을 제공받으면 징계를 받게 되며 연간 보수의 30%가 넘는 부업을 할 경우 사후에 신고를 하도록 하는 내용을 입법 예고하였다. 또한 대통령령으로 법제화하여 구속력을 갖도록 하였고 4급이상의 행동강령담당관을 두어 강령위반사항에 감시감독을 하도록 하였다. 또한 상급자의 위법 부당행위지시에 대한 취소 변경을 요청할 수 있도록 하였고 상급자가 이를 거부할 경우 부패방지위원회에 신고할 수 있도록 하였다.

〈표 4-1〉 공무원 행동 강령 내용

구 분	부방위안	행자부 수정안
위법부 당지시에 대한 처리	위법 부당 지시에 취소변경을 요청	취소 변경을 요청할 수 있다고 규정하고 기관장의 위법 부당한 지시에 대하여는 부방위에 신고
이해관계 책무의 회피	직무자 자신의 이해나 친족과 관련시 행동강령 담당관에게 회피 요청	회피여부 등을 직근상급자와 상담 처리하도록 친족 범위 4촌이내 친족으로 조정
금전 선물 향응 등 수수 제한	-직무관련자로부터 접수금지 -직무관련 없는 자로부터는 기관장이 정한 기준초과 금지	직무관련자로부터만 접수금지
영리행위제한	연간보수의 30%초과시 사전승인	연간보수30%초과시 사후신고
외부강의제한	외부강의 사전 승인	3개월이상 월평균 4회 또는 8시간 초과하는 외부강의는 사전에 결직허가
경조금품 수수제한	직무관련유무를 기준으로 직무관련자로부터는 경조금을 접수 금지 직무관련없는 자로부터는 기관장이 정한 기준범위초과 접수금지	직무관련 유무와 관계없이 중앙기관장이 정한 범위 초과 접수금지

행정자치부에서도 이를 마련하여 내년부터 시행을 목표로 하고 있다. 그러나 시안 마련시 많은 공직자나 시민단체에서 강령안에 반발하였고 실효성에 의문을 갖고 있는 것이 현실이다. 공무원 행동표준 강령은 권고사항과 준수사항으로 구분하여, 준수사항을 위반할 경우 징계규정도 마련하여 실효성을 제고시켜야 할 것이다..

이와 함께 부패방지위원회도 엄격한 자체 윤리규정도 제정하여 직원들의 행동기준으로 삼아야 한다. 주요 골자 중 상급자의 부당한 지시에 대한 항변권을 명문화한 것은 하위공직자가 상급자의 부당한 지시나 명령에 울며 겨자 먹기식으로 복종하여 결국 부패행위의 공범으로 전락하는 현실을 개선하는 데 획기적으로 기여할 것이다.

그러나 과거 선례에서 보듯 대부분 선언적 규정에 그치고, 그 징계·처벌규정이 미약할 뿐만 아니라 현실적으로 적용되는 사례도 높지 않은 실정에서 법제도 제정만이 능사는 아니다. 요컨대 이 제도가 성공하기 위해서는 엄정한 집행과 처벌을 통해 내면화되어야 하고 수시로 윤리 도덕성을 체크하여야 할 것이다. 결국 공무원들의 부패를 막기 위해서는 공무원행동강령의 실질적인 조항들이 보완해야 할 것이다.

V. 결 론

지금까지 김대중 정부의 반부패 정책을 특징을 살펴보고 이의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 그리고 부패방지법의 문제점을 비롯한 입법체제와 부패방지위원회나 보수제도, 감사제도 등을 살펴보았다. 부패통제가 효율적이고 실천 가능한 정책이 수립되기 위해서는 무엇보다도 정책 오류에 대한 철저한 평가와 함께 이에 대한 원인과 처방을 강구하여야 하며 인간의 부정 행태를 규제하는 제도에서 가치를 두어야 할 것이다.

우리가 부패의 위험사회로부터 벗어나고 아노미적 부정현상을 타파하기 위해서는 법제도라는 게임의 룰이 필요하며 이런 사회적 규범과 법칙이 준수되면 부패의 소지도 줄어 나가게 될 것이다. 부패방지를 위한 제도개혁은 부패에 관련된 제반 제도적 취약점을 보완하고 부패소지를 극소화하여야 하고 사정기구의 역할과 기능을 극대화 할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

이제 부패문제는 한국에만 국한된 것이 아니라 세계적인 의제로 떠올랐다. 세계 각 국가들은 부패척결이 자국의 국가경쟁력을 확보하고 국가발전을 가져온다는 공통된 인식을 하고 있다. 우리나라가 21세기에 선진제국과 대등한 위치에서 그 역할을 수행하려면 부정부패 척결이 매우 긴요한 과제라고 볼 수 있다.

부정과 부패를 일소하기 위해서는 무엇보다도 통치권자의 의지가 필요하다. 싱가포르의 전수상 리관유는 강력한 리더십을 바탕으로 비리를 발본색원하는데 진력하였으며 부패방지법이나 부패조사국과 같은 제도적 방안을 마련하여 지속적으로 추진하였다고 한다. 결론적으로 차기 노무현정부가 부패척결을 위해서는 다음과 같은 점을 중시하여야 할 것이다.

첫째, 부패척결을 위해서는 최고통치권자의 의지와 결단이 필요하며 대통령 임기 5년 동안 부패척결을 완수한다는 것은 어렵기 때문에 방만한 대책보다는 구체적이고 효율성 있는 방안 하나만이라도 지속적으로 밀고 나가야 하며 일관된 정책의 연계성이 요구된다.

둘째, 관료들이 쉽게 물질적 유혹을 받을 수밖에 없는 것은 공무원들의 박봉이라고 볼 수 있다. 따라서 공무원 보수의 획기적인 개선이 요구된다.

셋째, 각종규제를 혁파하여 행정의 투명성, 행정의 공정한 기준, 행정의 합리적 법 집행이 보장되도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

넷째, 문제의 소지가 다분한 부패방지법을 필히 개정 보완 실시하도록 차기 노무현정부의 노력하는 자세가 필요하며 여야의원들의 책임 있고 성실한 개혁 자세가 요구된다고 볼 수 있다.

결론적으로 과거정부나 현정부의 반부패 정책이 실패한 가장 큰 이유는 부패통제정책이 확고한 제도적 장치가 결여된 상태에서 추진되었을 뿐만 아니라 부패통제체계 또한 효율적으로 운영되지 못하고 있다는 사실이다. 따라서 본 연구를 통하여 부패통제정책이 보다 확실하고 지속적인 성과를 산출하기 위해서는 현재 우리사회가 안고 있는 부패병을 치유할 수 있는 정책 아젠다가 무엇이며 또한 반부패 제도 및 법규범을 차원 높게 발전시킬 수 있는 실천적 프로그램을 생산 발굴하여 실행하도록 하여야 한다.

참고문헌

[문헌 및 논문]

- 강인재, 이달곤 「한국행정론」, 대영문화사, 1999
- 김성태, 「정보정책과 전자정부론」, 법문사, 1999
- 김준기, 「한국의 부정부패-그 비용과 실태-」, 오름, 1999
- 김영중, 「부패학」, 숭실대학교 출판부, 1998
- 김 태, 「한국시민사회와 관료부패」, 한국부패학보, 1999
- 김 태, 〈지방행정부패론〉, 한국학술정보, 2002
- 김 태, “한국사회의 부패유착 구조”, 한국부패학보, 1999
- 박동서, 「한국행정의 쇄신사례」, 법문사, 1999
- 박재완, “반부패정책의 평가와 과제” 연세대 사회과학연구소 추계학술세미나 발표논문, 1999
- 박홍식, 「내부고발의 논리」, 나남출판사, 1999
- 박홍식, “A few good men”, 부정부패의 사회학, 나남출판사, 1998
- 방석호, “미국의 문서감축법안의 위기와 분석”, 「국가기간전산망저널」, 1996. 3(2)p69-80
- 유종해, 행정의 윤리, 박영사, 1992
- 윤종철, “청렴문화정착을 위한 반부패제도기구방안” 반부패국민연대 토론회발제문, 2002
- 이상수, “김대중정부 권력형부패의 특성과 종합적 대안” 참여연대 토론회발제문, 2002
- 이성우, “민간주도의 경제사회질서확립방안” 한국행정연구원, 1992
- 임미옥, 「미완의 부패방지법」, 참여연대 개혁통신, 1999
- 정충식, “전자적인 정보공개를 위한 정책방향”, 「한국행정학보」31(1), 1997, pp.163-179
- 최병선, 「정부규제론」, 1992
- 하태권의 공저 「한국정부론」, 법문사, 1999
- 한국정신문화연구원, 〈한국인의 윤리의식연구〉, 1992
- 한국정신문화연구원, 〈한국인의 윤리관〉, 1984
- 한상진, 『한국사회와 관료적 권위주의』, 1988, p 93
- 황성돈, “정부사정체제 효율화 방안” 한국행정연구원, 1992
- 황길수, “주요국가의 공직자 부정방지관계법”(법제자료 제163집), 법제처, 1993

[연구보고서]

“공무원 부패방지를 위한 처우개선 기본방안”, 부정방지대책위원회, 1993
“부패방지 종합대책보고서”, 국무조정실, 1999

[web site]

www.opm.go.kr
www.kipa.re.kr
www.kicac.go.kr

[일간지]

대한매일신문, 2000년 4월14일, 2002년 11월15일, 2002년 11월26일

[법]

형법, 국가공무원법, 부패방지법, 부패방지시행령

Gerald E.Caiden, (2001), *Where Corruption Lives*, Kumarian Press, Inc
Henderson, (1968), *The Politics of The Vortex*, Cambridge: Harvard University Press, p 921

de Leon, Peter. *Thinking about Political Corruption*. New York: M. E. Sharpe, 1993.

Girling, John. *Corruption, Capitalism and Democracy*. London: Routledge, 1997.

Johnston, Michael. *Political Corruption and Public Policy in America*. Brooks and Cole, 1982.

Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley, Calif.: Univ. of California Press, 1988.

LaPalombara, Joseph. "Structural and Institutional Aspects of Corruption." *Social Research*, 16(4). 1994.

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.

Theobald, Robin. *Corruption, Development and Underdevelopment*. Durham, Duke Univ. Press, 1990.

Thompson, Demmis F. "Paradoxes of Government Ethics." *PAR*, Vol. 52 (May/Jun, 1992).

Transparency International, "The Corruption Perception Index", 1998.

Young Jong Kim. *Bureaucratic Corruption: The Case of Korea*. The chomyung Press, 1990.