

# 公共部門 革新을 위한 研究 (Ⅱ)

林周瑩(編)

1998. 12

## 序 言

우리 경제가 외환위기를 맞이하여 IMF 관리체제에 들어선 지도 벌써 1년이 지났다. 유례없는 기업도산과 금융기관의 폐쇄, 150만명이 넘는 대량실업에 따른 고통은 너나할것없이 온 국민이 겪은 가혹한 것이었다. 현 시점에서 이 고통은 이른바 기업·금융·공공부문·노동개혁이라는 4대 개혁의 추진과 함께 계속되고 있다. 다만, 고통이 심화되는 가운데 구조조정의 진전과 해외요인의 호전에 힘입어 1999년도에는 다소 상황이 나아질 것이라는 기대를 간직하게 되었을 뿐이다.

경제위기를 초래한 요인으로서 국제적으로는 태국, 인도네시아, 한국의 자본주의적 특수성에 주목하는 '아시아적 가치'에 대한 문제가 제기되었고, 국내적으로는 재벌체제의 비효율성, 금융부문의 낙후, 노동시장의 경직성 그리고 공공부문의 비대화화 비효율성 등이 지적된 바 있다. 이 중에서 우리가 특히 주목하는 것은 공공부문의 비효율성과 향후 개혁과제이다.

우리나라 정부부문의 통합재정 규모는 1997년 현재 경상GDP의 23.8%에 이르며, 지방정부와 각종 공기업·공사·공단·협회 등을 포함한 공공부문은 이보다 훨씬 더 큰 규모를 차지하고 있다. 따라서 공공부문의 효율성과 대국민 서비스 수준 그 자체만으로도 국가경제의 발전과 국민후생에 미치는 영향은 엄청나다. 재정 규모 외에 각종 규제 등을 통해 민간부문의 생산, 소비, 저축 등에 미치는 영향도 고려한다면 공공부문이야말로 국가경제의 운명을 좌우하는 것이라고 하지 않을 수 없다.

그러나 유감스럽게도 우리의 공공부문은 국내외적으로 좋은 평가를 받지 못하고 있는 실정이다. 1997년 스위스 IMD보고서에 따르면, 우

리나라의 국가경쟁력은 조사대상인 46개국 중 1997년에 30위로 중하위권에 머무르고 있으며, 이는 1993년의 23위와 비교해 볼 때 비교적 큰 폭으로 하락한 것이다. 국가경쟁력을 구성하는 여러 가지 지표 중 특히 정부부문의 경쟁력은 1993년 23위에서 1997년 32위로 하락하여 국가 전체 경쟁력 하락의 주된 원인이 되고 있다. 1997년 우리나라 정부의 효율성 정도는 조사대상 46개국 중 42위에 불과하다.

새 정부 출범 이후 공공부문은 정부 중앙부처 통·폐합, 인력감축, 규제완화 등 감축관리와 더불어 예산절감 등의 노력을 꾸준히 추진하고 있다. 그러나 공공부문 구조조정에 대한 일반적인 평가는 고통분담의 원리에 비추어 볼 때 다소 미흡하다는 것이다. 즉, 지난 1년 동안의 노력에도 불구하고 행정의 비능률 제거와 생산성 향상, 대국민 서비스 수준의 향상은 아직 국민들의 요구와 기대에 미치지 못하고 있다. 사회전반의 구조조정 과정에서 공평한 고통분담에 대한 기업과 가계의 동참을 유도하기 위해서는 공공부문 개혁에 더 한층 박차를 가하는 것이 요구되는 시점이다.

그러나 공공부문의 개혁은 당면한 어려움을 극복하기 위해서만 요청되는 것이 아니다. 경제의 지구촌화(globalization)로 자본·노동과 같은 생산요소의 국제적 이동이 증대함에 따라 국가와 기업의 경쟁력은 궁극적으로 이동이 제약되는 자연자원과 정부서비스가 좌우하게 되었다. 이에 따라 현재 ‘작은 정부’, ‘분권화’와 ‘행정의 기업경영화’를 지향하는 정부개혁은 세계적 흐름이며, 국가간 정부개혁 경쟁도 격화되고 있다. 1980년대부터 정부개혁에 앞장선 영미계 국가들은 경제활력을 회복하였으며, 정부개혁에 소극적이었던 대륙계 국가들은 여전히 불황을 겪고 있다. 거대정부, 과잉규제, 후진행정을 유지하였던 공산권은 몰락하였다. 따라서 공공부문 개혁은 다음 세기의 국가 공동체 발전에 필요한 공공서비스 공급 체제를 확립한다는, 보다 장기적인 시각에서 변화를 추구해야 한다.

이러한 관점에서 본 연구원은 1996년부터 공공부문 개혁을 위한 연

구에 매진해 왔다. 그리고 제1차 연도 연구결과는 이미 1997년에 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』라는 제목하에 4권의 연구총서로 발간된 바 있다. 본 연구총서는 작년 연구총서 발간시 약속했던 후속 연구의 결과물이다.

본 연구총서는 본원의 임주영 박사를 비롯하여 박재완, 송하중, 진재구, 최종원, 하태권 교수 그리고 홍준현 박사 등 7명이 각각 별도의 주제를 맡아 집필하였다. 제2차 연도 연구라고 할 수 있는 본 연구를 위해 1997년 수 차례의 모임을 갖고 상호의견을 교환하였으며, 최종 편집은 본 연구원의 임주영 박사가 담당하였다. 또한 최종 편집과 출판과정에서 본원의 신기선 주임연구원과 출판과 담당자들이 노고를 아끼지 않았다. 모두에게 감사할 뿐이다.

특히 본 연구가 기획되고 추진되는 과정에서 보여준 최 광 전 원장의 각별한 관심과 배려에 집필진은 깊은 감사를 드리고 있다.

마지막으로 본 연구총서에 제시된 분석결과와 정책제언은 각 주제별로 집필한 저자 개인의 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해는 아니라는 점을 밝혀 두고자 한다.

1998年 12月

韓國租稅研究院

院長 柳 一 鎬

## 編者 序文

『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』 시리즈를 기획할 때만 해도 우리는 지금과 같은 파국적 위기상황을 예상하지 못했다. 다만, 고비용·저효율 구조를 가장 전형적으로 보이고 있는 부문이 공공부문이고 공공부문의 재정 비중이나 민간부문에 미치는 영향을 감안할 때, 한국 경제의 제2의 도약을 위해서는 공공부문의 혁신을 위한 종합적이고 구체적인 실천계획을 도출해야 한다는 문제의식을 가졌을 뿐이다. ‘규제 완화’, ‘민간화’, ‘정부혁신’이라는 국제적 흐름도 공공부문 연구의 필요성을 확인시켜 준 요인이었다.

이러한 문제의식하에서 추진된 제1차 연구 결과는 지난 1997년 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구 (I)~(IV)』 시리즈로 출간된 바 있다. 제1차 연구는 공공부문의 투입과 산출이 연계되는 행정과정과 정보체계, 생산성 측정지표의 개발 및 측정 그리고 이와 관련된 예산·회계·감사·조달제도를 중심으로 공공부문 혁신을 위한 정책방향을 제시한 것이었다.

그러나 제1차 연구는 다음과 같은 몇 가지 한계를 가지고 있었다. 즉, 연구범위가 공공부문 중 일부만을 취급하고 있어 포괄적이지 못하였고, 특히 공공부문의 생산성 제고방안이 공공서비스의 수혜자인 민간부문과의 연계없이 고찰되어 연구에 투입된 노력에 비하여 실효성이 확보되지 못하였다. 또한 일부 연구의 경우 시간적인 한계로 인하여 개념의 정립과 장기적인 방향 제시에 머물렀던 점 또한 자체 반성에서 제기되었다.

이에 따라 1997년도에는 제1차 연도의 연구 성과를 보다 가시화하기 위하여 계속사업으로 공공부문 생산성 제고를 위한 제2차 연구를 기획하였다. 연구의 기본방향은 공공부문 중 일부 분야만이 아닌 공공부문 전체를 포괄하여 일반균형적인 연구결과가 도출될 수 있도록 한

다는 것이었다. 그리고 연구대상으로 공공부문 자체는 물론 공공부문이 민간부분에 부정적인 영향을 미치고 있는 부문들도 포괄함으로써 연구결과가 보다 가시적이고 실천적일 수 있도록 하였다. 아울러 연구대상과 방향을 체계적으로 분류함과 동시에 단계별 연구의 결과를 Acting Plan 중심으로 도출하여 실천적이고 구체화된 연구결과가 도출될 수 있도록 하였다.

보다 구체적으로는 다음과 같은 여섯 가지 주제를 일단 선정하였다. 제1차 연도의 연구에서 포괄하지 못한 공공부문 자체의 효율화를 위한 과제로서 공공부문 내의 의사결정과정, 인력관리 그리고 정부부문 내의 중복기능 조정방안을 선정하였다. 또한 공공부문이 민간부분에 영향을 미치는 접점으로서 부정부패의 문제와 민간화를 선정하였다. 이상의 연구들은 지난 1997년 국내 여섯 분의 전문가가 개별 주제별로 책임을 맡아 수행하였으며, 연구의 담당자와 연구과제의 내용을 간략하게 제시하면 다음과 같다.

제 I 권의 첫번째 논문은 한국조세연구원의 임주영 박사가 공공부문 생산성 제고에 대한 기본시각을 제시한다는 관점에서 연구기획 당시의 문제의식과 기존의 연구결과에 입각하여 서술하였다. 두번째 논문은 경희대학교 송하중 교수가 공공부문과 민간부분의 역할을 새로운 환경에 맞게 정립시키는 것이 공공부문 개혁의 포괄적인 지향점이라는 관점에서 민간화의 방향에 대해 구체적으로 서술하고 있다. 공공부문의 기능별 존재 근거와 정당성을 분석하고, 민간부분에 이양하거나 민간이 담당하여야 할 부분들을 추출해 내는 방안을 모색한 이 연구는 민간화의 평가 및 실천 방법에서 논의되고 검토되어야 할 핵심적 사항들을 제시한 성과라고 할 것이다. 세번째 논문은 서울산업대학교의 하태권 교수가 정부관료제의 생산성 향상이라는 관점에서 공직임용체계의 개선을 중심으로 공공부문 종사자의 인력관리전략을 분석하였다.

제 II 권에서는 공공부문 의사결정 과정의 개선과 부정부패의 방지방안에 대한 분석과 정책방향이 제시되어 있다. 먼저, 최종원 서울대학

교 교수는 1987년 6·29 선언 이후 정부의 정책결정 환경이 크게 달라졌음에도 불구하고 정책결정 메커니즘은 시대변화에 적극적으로 대응하지 못하였다는 판단하에 공공부문 의사결정 과정의 현황과 문제점을 분석하고 정책대응방안을 제시하고 있다. 다음으로 박재완 성균관대학교 교수는 온 국민의 관심사이고 공공부문에 대한 불신의 표상인 부정부패 문제에 대해 경제적 효율의 관점에서 부패가 초래하는 사회경제적 비용을 분석하고, 공무원의 부패를 중심으로 반부패정책과 제도를 모색하였다. 그동안 반부패정책을 위한 분석적·실증적 연구가 부족하여 인기에 편승한 강성 일변도의 비현실적인 반부패정책을 추진하거나 대중요법과 주먹구구식 정책을 입안하여 혼선을 초래했던 경험에 비추어 볼 때 매우 유익한 연구결과가 될 것으로 기대한다.

제Ⅲ권은 공공부문 내 중복기능의 조정문제를 다루고 있다. 먼저 청주대학교 진재구 교수는 중앙정부 소속의 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 기능중복의 실태와 원인을 규명하고 그 해소방안으로서 양기관간 기능재배분과 조직개편의 방향을 모색하고 있다. 또한 한국행정연구원의 홍준현 박사는 그동안 상대적으로 소홀히 다루어져 왔던 지방자치단체 계층간의 권한 및 기능배분의 문제, 즉 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분의 현황과 기능중복의 실태를 분석하고 기능중복의 조정방안을 도출하고 있다.

이상의 연구결과들은 제1차 연구에서 다루어지지 않았던 부분들에 대한 보완이 될 수 있을 것이다. 그러나 앞에서 제시했던 제1차 연구의 한계점들을 모두 해결했다고 생각하지는 않으며 후속 연구를 통해 지속적으로 보완되고 비판되어야 할 것이다. 부족하나마 본 연구의 결과들이 공공부문의 혁신, 나아가 한국경제의 혁신에 도움이 될 수 있기를 바랄 뿐이다.

1998年 12月

編者 林 周 瑩

# 目 次

## 第 1 篇 公共部門 意思決定 過程의 改善方案

I. 서 론 .....	19
II. 정책결정과정의 참여자 분석 : 이론과 실제 .....	21
1. 대통령 .....	21
가. 서론 .....	21
나. 대통령의 자원(Presidential Resources) .....	22
다. 우리나라의 대통령의 권한 .....	25
2. 국회 .....	28
가. 서론 .....	28
나. 국회의원의 의사결정 과정 .....	29
3. 정당 .....	31
가. 서론 .....	31
나. 우리나라 정당의 특색 .....	31
4. 관료 .....	34
가. 서론 .....	34
나. 관료의 권한강화 요인 .....	35
다. 우리나라 관료의 일반적인 행태와 권한 .....	38
5. 이익집단 .....	41
가. 서론 .....	41
나. 우리나라 이익집단의 형성과 역할 .....	42
6. 정책공동체 및 전문가집단 .....	44

가. 서론 .....	44
나. 정책공동체에 대한 일반적 논의 .....	45
다. 우리나라의 정책공동체 .....	49
Ⅲ. 우리나라의 주요 정책결정 과정 분석 : 사례연구 .....	50
1. 금융실명제 .....	50
가. 서론 .....	50
나. 정책결정 과정 .....	52
2. 토지공개념 .....	61
가. 서론 .....	61
나. 정책결정 과정 .....	62
3. 한약분쟁 .....	74
가. 서론 .....	74
나. 정책결정 과정 .....	75
4. 위천공단 .....	88
가. 서론 .....	88
나. 정책형성 과정 .....	88
5. 노동법 개정 .....	96
가. 서론 .....	96
나. 정책형성 과정 .....	97
Ⅳ. 공공부문 의사결정 과정의 문제점 분석 .....	113
1. 공공부문 의사결정 환경의 변화: 공공정책 결정의 맥락 변화 .....	113
2. 공공부문 의사결정 과정에서의 문제점 분석 .....	118
가. 정책결정의 비일관성 .....	119
나. 정책결정의 지연과 관료의 책임회피 .....	124
다. 집단이기주의적 행태 .....	126

라. 권위주의적 정책결정의 잔재 .....	128
<b>V. 공공부문 의사결정 과정 개선을 위한</b>	
<b>정책방향</b> .....	131
1. 정책결정 과정에서 나타난 문제점의 원인 분석 .....	131
2. 정부권위와 신뢰의 회복 .....	135
가. 정부역할의 정립 : 시장과 정부의 올바른	
역할 배분 .....	136
나. 장기적 비전 제시와 구체적 정책프로그램과의	
연계 .....	137
다. 정부의 도덕성 회복 .....	138
3. 정부의 정책형성 역량 제고 .....	139
가. 전문성 제고 방안 .....	139
나. 정책조정기능 강화 방안 .....	141
〈참고문헌〉 .....	148

## 第2篇 腐敗의 經濟的 費用과 反腐敗制度의 摸索

I. 서론 .....	155
II. 부패의 이론적 논의 .....	161
1. 부패의 개념과 요건 .....	161
2. 부패의 유형 .....	168
3. 부패의 속성 .....	171
4. 부패의 경제적 비용 .....	176
가. 부패의 순기능 .....	177

나. 부패의 역기능 .....	180
III. 현업공무원 부패의 이론모형 .....	187
1. 내생적인 적발모형 .....	189
2. 확장모형(1) : 적발과 승진의 결합모형 .....	198
3. 확장모형(2) : 동태적 적발모형 .....	202
IV. 공무원 부패의 실증분석 .....	206
1. 공무원 부패수준과 규모의 추정 .....	206
가. 공무원 대상 설문조사 결과 .....	208
나. 기업인 대상 설문조사 결과 .....	214
2. 공무원 보수 및 관료주의와 부패의 인과관계 .....	217
V. 반부패 정책과 제도의 모색 .....	224
1. 부패통제기구와 법제의 정비 .....	224
가. 부패통제기구의 총괄·조정기능과 독립성 강화 .....	224
나. 반부패법제의 내실화 .....	238
2. 제재와 감시활동의 조화 .....	253
가. 제한적 사면과 벌칙의 실효성 제고 .....	253
나. 일벌백계의 허실 .....	256
다. 감시활동전략 .....	259
3. 대민행정시스템의 개혁 .....	260
4. 부패신고의 보상과 보호 .....	264
5. 반부패 국제협력의 이행과 강화 .....	270
6. 기타 반부패 정책과 제도 .....	275
VI. 요약 및 결론 .....	279

〈참고문헌〉 ..... 289

〈부록 1〉 각국의 최고 감사기구 현황 ..... 303

## 表 目 次

〈표 1-1〉 부동산가격과 주요 경제지표 상승 추이 .....	63
〈표 1-2〉 택지소유 분포 .....	63
〈표 1-3〉 개인별 택지소유면적 .....	64
〈표 1-4〉 토지공개념 관련법안의 수정내용 .....	72
〈표 1-5〉 토지공개념 관련법안의 주요 변천내용 .....	74
〈표 2-1〉 직급별 공무원의 연간 행정경비 (1997년 11월 현재) .....	202
〈표 2-2〉 부패에 관한 공무원 대상 설문조사 결과 .....	208
〈표 2-3〉 부패수준과 규모 추정치 : 공무원 대상 설문조사 결과 .....	213
〈표 2-4〉 부패에 관한 기업인 대상 설문조사 결과 .....	215
〈표 2-5〉 부패수준과 규모 추정치 : 기업인 대상 설문조사 결과 .....	217
〈표 2-6〉 각국의 청렴도, 비관료주의, 공무원 임금지수 현황 .....	218
〈표 2-7〉 각국의 청렴도, 비관료주의, 공무원 임금지수 회귀분석 결과 .....	220
〈표 2-8〉 각국의 지방자치단체 감사기구 현황 .....	236
〈표 2-9〉 주요 국가의 반부패입법 현황 .....	240

## 圖 目 次

[그림 2-1] 적발과 승진의 동태적 균형에 관한 위상도 .....	204
---------------------------------------	-----

## 第 1 篇

# 公共部門 意思決定 過程의 改善方案

崔 鍾 元\*

---

\* 서울대학교 행정대학원 교수

# I. 서론

정부 생산성을 높이기 위해서는 정부 내 의사결정 과정의 합리성 제고가 무엇보다 중요하다. 그러나 기존의 정부 의사결정에 관한 대부분의 연구는 의사결정 과정에 대한 포괄적이고 상세한 실증적인 토대에 근거하지 못하고, 단편적이며 규범적인 처방에 치중되어 있다고 판단된다. 또한 대부분의 연구가 개인적 차원(individual level)의 합리성(rationality) 개념의 연장선상에서 정부의 의사결정 과정을 파악하고 있어 정부가 갖는 집단성, 조직성, 공공성, 권력성 등에 대한 기본인식이 부족하다.

즉, 대부분의 연구가 제시하는 정책목표의 명료성, 정책대안의 다양성, 정책대안 선정기준으로서의 경제성 등의 일반적인 처방은 개인적 합리모형(individual rational choice model)에서 도출되는 결론과 유사한 내용으로서 다양한 행위자(actors)들이 각기 상이한 유인체계를 갖고 참여하게 되는 정부의 의사결정 과정에 대한 처방으로서는 일정한 한계가 있다. 따라서 공공부문 의사결정 과정 개선에 대한 현실적인 요구와 기존연구의 한계를 고려할 때, 새로운 시각에서의 정책연구가 필요하다고 판단된다.

공공부문 의사결정 과정 개선을 위한 본 연구는 다음과 같이 세 가지 주요 연구내용을 갖는다. 첫째, 본 연구 제 II 장에서는 공공부문 의사결정 과정에 참여하는 다양한 행위자들(예를 들어 대통령, 국회, 정당, 행정관료, 이익집단, 전문가집단 등)의 각기 상이한 유인체계 및 상호관련성에 대한 논의를 하고자 한다. 공공부문 의사결정 참여자 분석에서는 개별 참여자의 일반적 특성과 더불어 참여자들간의 관계(network)의 특성을 살펴보도록 하겠다. 그리고 바람직한 개별 참여

자들의 역할 및 상호관계를 제시함으로써 규범적 논의의 준거들을 제시하겠다.

둘째, 제Ⅲ장에서는 실증적인 연구결과를 도출하기 위하여 중앙정부 차원에서 이루어졌던 대표적인 실제 정책형성 사례를 분석함으로써 성공 또는 실패의 원인을 규명하는 작업을 하고자 한다. 본 연구에서는 정부의 정책을 크게 경제정책과 사회복지정책으로 나눈 후 경제정책에서는 금융실명제와 토지공개념 도입 과정을 살펴보고, 사회복지정책에서는 한약분쟁, 위천공단, 노동법 개정 등 세 가지 사례를 중심으로 논의를 전개하겠다. 셋째, 제Ⅳ장에서는 앞서 논의한 정책결정 과정에서의 참여자 분석 및 실제적인 정책형성 사례연구를 토대로 우리나라 공공부문 의사결정 과정에서의 문제점을 제시하고, 제Ⅴ장에서는 그에 대한 대응방안을 도출하고자 한다.

본 연구의 자료수집과 연구방법은 크게 두 가지이다. 첫째, 정부의 정책결정에 관한 이론과 사례연구를 다룬 기존의 국내·외 관련 저서와 논문 등을 수집·분석하는 서지적 연구방법과 둘째, 공무원 등 실무담당자 및 전문가들과의 면담이다. 면담과정을 통하여 그들이 당면하고 있는 각기 상이한 문제상황과 제약조건을 파악할 수 있었으며, 현실에 대한 그들의 상이한 문제인식과 그들이 바라는 상충되는 해결방안에 대한 구체적인 정보를 얻을 수 있었다. 본 연구 제Ⅲ장의 주요 내용은 그러한 면담결과에 크게 의존하고 있다. 본 연구는 그들의 적극적인 협조 없이는 수행되기 어려웠을 것이다. 그러나 면담자의 다수가 현직 공무원들이고, 면담시 연구보고서에 개별적인 인적사항은 밝히지 않을 것임을 전제하였기에 그들의 개별적인 인적사항과 관련된 내용은 서술하지 않도록 하겠다.

## II. 정책결정 과정의 참여자 분석 : 이론과 실제

### 1. 대통령

#### 가. 서론

대통령의 권한과 책임은 각 나라에 따라 매우 다양하게 나타난다. 우리나라의 대통령은 정책의제(policy agenda) 설정으로부터 정책결정, 집행에 이르기까지 정책의 전 과정에 큰 영향력을 미치고 있다. 정책의제 설정의 경우 대통령은 자신이 바라는 정책이슈가 정책의제가 되도록 영향력을 발휘할 수 있으며, 자신이 바라지 않는 이슈가 정책의제로 등장하지 못하도록 하는 힘을 갖게 된다<sup>1)</sup>. 예를 들어 과거 제 3, 4공화국의 박 대통령은 경제성장이라는 목표를 달성하기 위해 노동, 환경, 복지 문제가 정책의제로 등장하지 못하도록 하였다. 정책결정 단계에서도 이는 마찬가지이다. 국회의 의결을 필요로 하는 정책도 집권당 총재인 대통령에 의해 실질적인 결정이 이루어지고, 행정각부가 정책을 결정하는 경우에도 최종적으로는 대통령의 의견을 반영하게 된다. 정책집행 과정에서의 대통령의 영향력은 대통령의 본래적 권한으로서 행정부를 완전히 장악하여 강력한 힘을 발휘한다. 따라서 우리나라에서 대통령이 정책결정에 미치는 영향력이 이처럼 막강한 이유는 무엇이며 그로 인한 문제점은 무엇인지를 밝히고 그것을 개선할 수 있는 방안을 찾는 것이 매우 중요하다. 이하에서는 우선 대통령이

---

1) 이를 흔히 무의사결정론(non-decision making theory)이라고 하는데 이에 관한 자세한 논의는 Bachrach & Baratz(1962) 참고.

타 정책 참여자들에게 영향을 미쳐 자신의 의도(intention)를 국정에 반영시킬 수 있는 힘의 원천인 대통령의 권력기저(power base)의 구성요소를 대통령의 자원(presidential resources)이라는 제하에서 고찰한 후, 우리나라 대통령제의 실제적인 운용방식을 살펴보도록 하겠다.

#### 나. 대통령의 자원(Presidential Resources)

앞서 언급하였듯이 대통령의 자원이란 대통령이 자신의 의도대로 정책을 펴기 위해 필요한 요소를 말한다. 이것은 크게 내적인 요소와 외적인 요소로 나눌 수 있다. 내적인 요소에는 시간, 정보, 전문성, 정신적·육체적 에너지를 들 수 있고, 외적인 요소에는 정당의 지지, 국민의 지지와 선거득표율, 명성(reputation)이 이에 속한다. 외적인 요소를 달리 표현하면 정치적 힘이라 할 수 있다<sup>2)</sup>.

##### 1) 내적인 요소

###### 가) 시간

의례적인 행사 참석, 임기중에 치러야 할 여러 가지 선거, 중요하지 않은 사안에 대한 최종결정, 집권 말기의 권력누수 현상 등으로 실제로 새로운 정책을 입안하고 계획하는 데 사용할 수 있는 시간은 많지 않다. 더구나 단임제를 헌법으로 규정하고 있는 우리나라의 경우 시간적인 제약은 더욱 크다고 볼 수 있다. 시간과 관련하여 또 하나 주의할 것은 비교적 임기 초기에 새로운 정책을 결정할 수 있는 기회가 많고 의회의 지지를 얻기가 쉽다는 점이다. 이를 대통령과 의회의 밀월시기(honeymoon period)라고 한다.

---

2) Paul C. Light, *The President's Agenda*, Ch. 1, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991.

나) 정보

대통령이 자신이 결정해야 할 모든 사안에 대해 지식을 갖추는 것은 불가능하다. 따라서 결정해야 할 문제와 해결방법, 문제의 정치적인 배경, 국민의 반응, 의회와 관료의 태도 등에 대한 광범위한 정보가 필요하다. 정보의 부족도 문제가 되지만 정보의 과잉 또한 문제가 된다. 많은 양의 정보(자료) 중에서 사용 가능하고 유의미한 정보를 가려내는 일이 더욱 중요하기 때문이다. 이 과정에서 정보의 왜곡과 삭제는 일어날 수 있다. 정보를 선별하여 대통령에게 전달하는 위치에 있는 사람이 중요해지는 이유는 바로 이러한 점 때문이다. 우리나라에서 이러한 역할은 주로 대통령 비서실에서 담당한다. 그러나 행정조직과는 달리 공식적 책임을 지지 않고 외부적 통제도 받을 가능성이 적은 비서실은 대통령이 이를 강력하게 통제하지 않으면 무책임한 행동을 하기 쉽다.

다) 전문성

정보와 더불어 대통령이 지녀야 하는 또 하나의 내적인 요소는 전문성이다. 대통령의 경력은 매우 다양할 수 있다. 중요한 것은 이전에 어떤 직위에 있었는지가 아니라 어떤 업적(performance)을 이루었으며 그 과정에서 어떤 것을 학습(learning)하였는가이다. 우리나라의 역대 대통령은 군인이나 정치인 출신이었으므로 행정경험은 부족한 상태에서 출발하였다고 볼 수 있다. 그러나 개개인의 능력과 의지에 따라 이후 그들이 전문성을 획득한 정도는 달랐다. 전직을 막론하고 대통령에게서 반드시 필요한 두 가지 전문성은 첫째, 국가체제가 운영되는 방식을 아는 것이다. 각 부처가 담당하는 일이 무엇인지, 대통령에게 요구되는 책임이 무엇인지를 알아야 할 것이다. 두번째는 정책과정에 대한 이해이다. 정책이 어떤 과정을 통해 결정되고 집행되는지를 이해해야 한다.

라) 정신적·육체적 에너지

정책을 입안하고 집행하는 데는 시간과 정보, 전문성 이외에 육체적·정신적 에너지가 필요하다. 대통령과 그의 보좌관들은 항상 과도한 업

무에 시달린다. 쉴 틈 없는 일상적인 업무수행 스케줄로 인하여 창조력과 집중력을 필요로 하는 정책에 직면할 때는 어려움을 겪게 된다. 장기간의 휴식과 업무중지가 필요할 때에도 대통령의 짧은 임기라는 제약 때문에 이를 실행에 옮기는 것은 거의 불가능하다.

## 2) 정치적인 힘

### 가) 정당의 지지

미국 등 선진국의 대통령제를 연구하는 학자들의 대부분은 대통령의 외적인 힘 중에서 가장 중요한 요소로서 정당의 지지를 들고 있다. 그들은 여론이 정책결정 과정에서의 대통령의 영향력에 가장 큰 변수가 된다는 일반적인 주장에 이의를 제기한다. 즉, 의회가 정책결정 과정에서 큰 힘을 발휘하는 선진국에서는 의회에서의 대통령 소속당의 의석수가 대통령의 정책 형성력에 가장 큰 영향력을 미친다는 주장이다. 대통령은 사안에 따라서는 여론을 어느 정도 무시할 수도 있지만, 정당의 지지는 실제로 정책이 결실을 맺기 위해서는 임기중 지속적으로 중요한 요소이므로 가장 중요하다는 주장이다. 의석수가 확보되지 않으면 국민의 높은 지지율과 높은 득표율도 정책형성 과정에서 실질적인 효과를 발휘할 수 없다는 논리이다.

그러나 우리나라의 경우는 정당의 운영방식과 정당의 정책형성 과정에서의 실제적인 영향력을 고려할 때 상기 선진국의 경우와는 다른 결론의 도출이 가능하다. 예비선거제와 민주적인 정당 운영방식이 정착된 미국의 경우 대통령이 고려해야 할 중요한 요소가 정당의 지지이지만 우리나라는 공천권을 비롯한 모든 권한이 당총재인 대통령에게 집중되어 있으므로 소속당의 지지를 신경쓸 필요가 없으며, 여소야대의 상황이 지금까지는 매우 예외적인 경우였으므로 국회의 지지가 자동적으로 보장되는 경우가 많았다.

### 나) 국민의 지지와 선거득표율

국민의 지지는 매우 가변적이고 합리적이지 못한 요인에 의해 좌우

될 수 있으므로 대통령이 여론에 따라 정책을 결정하는 것은 어느 정도 문제가 될 수 있다. 그러나 국민의 지지와 선거득표율이 중요한 이유는 이 두 가지 요소가 정당의 지지를 보장하는 결정적인 요인은 아니지만 일정 정도가 확보되지 않으면 정당의 지지를 얻어낼 수 없기 때문이다(threshold effect). 다시 말해서 국민의 지지와 선거득표율이 일정 수준 이상일 때에는 정당의 지지에 별다른 영향을 미치지 않지만, 그 수준 이하로 내려가게 되면, 대통령은 정당의 지지를 얻을 수 없고, 따라서 의회에 영향력을 행사할 수 없게 된다.

다) 명성(reputation)

Neustadt(1960)는 대통령의 명성이 다른 사람을 설득(persuasion)시킬 수 있는 힘의 중심적인 요소가 된다고 보았다. 중요한 것은 제도적으로 또는 법적으로 대통령이 어떠한 권력을 행사할 수 있는가 하는 점이 아니라, 과거의 업적에 따라 기대될 수 있는 대통령의 능력이라는 것이다. 다시 말해서 대통령의 현재의 능력이 아니라 과거의 성공과 실패가 정책에 대한 신뢰성을 결정한다고 생각하였다. 따라서 대통령의 명성은 계속적으로 축적되는 것이며, 그 영향력은 결국 임기 후반에 나타날 수밖에 없다. 그러나 실제로 중요한 결정은 오히려 임기 초반에 이루어지는 경우가 많다. 과거의 업적이 항상 따라다니긴 하지만 장기적으로 볼 때 중요한 영향력을 미치지 않는다고 하는 견해도 있다.

다. 우리나라 대통령의 권한

행정부 내 우리나라의 공식적인 의사결정은 일상적인 稟議制와 국무회의, 경제장관회의, 차관회의, 국가안보회의 등을 거쳐 형성되지만 실제로 대통령이 가장 큰 영향력을 행사한다. 대통령의 영향력이 강화된 원인을 관료와의 관계, 국회와의 관계 그리고 우리나라 정치문화와 정치이념의 측면에서 살펴보기로 하겠다.

### 1) 대통령과 관료의 관계

우리나라의 정책 참여자들 중 대통령의 의사결정에 가장 큰 영향을 주는 참여자는 의회와 정당 지도자, 전문가, 정책공동체가 아니라 행정부의 장관, 차관이나 대통령 비서실이었다. 대통령과 관료의 관계는 대통령과 관료가 실질적인 의사결정 권한을 어떻게 나누어 가지는지, 그리고 행정부의 주요 위치에 직업관료 또는 외부전문가를 얼마나 많이 임용하는지에 따라 달라진다. Chung(1989)은 대통령의 의사결정에서의 관료의 역할이 의사결정 문제의 성격, 대통령의 재임기간, 대통령의 성격, 정책상황, 외부전문가의 채용 가능성이라는 다섯 가지 변수에 의해 결정된다고 주장하였다.

### 2) 대통령과 국회의 관계

우리나라의 경우 대통령은 국회의와의 관계에서도 우위를 차지하여 왔는데 이는 우리나라 정당제도와 깊은 관련이 있다. 대통령은 보통 집권여당의 총재이고, 당총재의 의견은 곧 당론이 되는 경우가 대부분이다. 당원들은 당론에 거스르는 의견을 표출할 수 없으며 의회에서 중요한 국정사항이 결정되어야 할 필요가 있을 경우 대통령의 의사가 여당의 의견이 되어 국회를 통과하였다. 그리고 관료 중심의 경제발전을 중시하였던 우리나라에서는 정책결정 과정에서 행정부가 상대적으로 국회보다 우위를 차지하였고, 그러한 행정부를 통제하였던 대통령은 정책결정 과정에서 당연히 의회보다 더 막강한 영향력을 행사할 수 있었다. 또한 정당뿐 아니라 이익집단 등의 정치집단의 취약성도 대통령의 권력을 더욱 강화시키는 요인으로 작용하였다. 노동조합, 기업가집단, 공익집단 등 각종 이익집단이 발달하지 못한 상황에서 대통령의 권력독점은 당연한 논리적 귀결이다.

### 3) 정치이념과 정치문화의 영향

위와 같은 제도적인 측면 외에도 정치이념과 정치문화라는 측면에서

도 우리나라에서 대통령의 권력이 강해진 이유를 찾을 수 있다<sup>3)</sup>. 1960, 70년대를 지배한 정치이념인 경제성장 제일주의와 이를 위해서 필요하였던 정부주도주의 그리고 안보우선주의는 중앙집권을 강화시켰고 대통령은 행정부를 장악함으로써 나라 전체의 정치체제를 장악할 수 있었다. 경제성장을 위한 투자자금의 지원, 사업의 선정, 산업지구의 선정 등에서 대통령은 특혜를 받을 사람을 구체적으로 결정할 수 있는 지위에 있었기 때문에 수혜자들을 조정하여 정치적 지원을 강화시킬 수 있었고 또 이러한 특혜를 배분하는 지위에 있는 공무원들의 행동을 감시, 통제함으로써 행정공무원을 장악할 수 있었다. 무엇보다도 대통령은 행정 각부의 장관과 차관의 인사권을 장악하였다. 그리고 이들이 다시 행정관료의 인사권을 장악하여 행정 각부를 움직일 수 있었다. 유교문화가 뿌리박힌 가부장적 권위주의는 행정공무원으로 하여금 대통령이나 장관, 차관 등의 상관을 아버지와 같이 모셔야 윤리도덕에 일치된다는 생각을 가지도록 하여 인사권이나 부하에 대한 지휘, 감독권을 가지고 있는 대통령의 권한에 복종하도록 하는 심리적 기반을 더욱 강화하였다. 또 가부장적 권위주의는 국민들에게도 영향을 미쳐 대통령의 강력한 권한 행사를 정당화시켰다.

물론 오늘날에는 대통령의 가부장적 권위라든가 경제제일주의, 안보우선주의가 이전만큼 설득력을 가지기는 힘들다. 우리 사회도 다원화, 분권화가 많이 이루어졌고, 대통령의 권한 행사에 제약을 가하는 제도적 장치도 점차 강화될 추세이며, 무엇보다도 국민들의 의사를 고려하지 않을 수 없는 분위기가 조성되었기 때문이다. 그리고 현실적으로도 경제와 사회가 복잡해지고 정책결정에서 보다 거시적이고 종합적인 지식을 요구하는 이상 대통령의 영향력은 향후 줄어들 수밖에 없을 것이다.

3) 정정길, 『정책학원론』, 제4장 제4절, 대명출판사, 1997.

## 2. 국회

### 가. 서론

국회는 국민의 대표기관으로서 중요한 정책을 최종적으로 결정할 권한을 가지고 있다. 비록 정책과 법률이 동일한 것은 아니지만, 중요한 정책일수록 그 기본은 법률의 형태를 취하는 경우가 많다. 그러므로 입법권을 통하여 국회는 강력한 정책결정권을 행사할 수 있다. 정책의 제 설정에서도 국민에 의해 당선된 국회의원, 국회의 분과위원장이 어느 정도의 역할을 한다. 정책집행이나 평가단계에서는 예산심의, 국정조사의 방법을 통하여 간접적으로 관여한다.

한편, Franklin과 Ripley는 의회의 영향력이 정책의 종류에 따라 차이가 있음을 밝혔다<sup>4)</sup>. 국민에게 재화와 서비스를 제공하는 배분정책의 경우 이익집단, 관료조직, 의회의 위원회의 삼두마차(iron triangle)가 결정적인 영향력을 행사한다. 규제정책의 경우는 의회 본회의가 중요한 역할을 하고, 재분배정책에는 의회의 지도자들이 정상연합체에 속하여 어느 정도 영향력을 행사한다.

그러나 정책의 종류에 상관없이 그리고 선·후진국을 막론하고 의회의 정책결정권이 점점 약해지고 있는 것이 현재의 추세이다. 의회기능 약화의 가장 직접적이고 중요한 원인은 현대에 와서 두드러지게 나타난 행정부 기능의 양적인 팽창과 질적인 심화현상이다. 산업화·도시화에 따른 많은 문제의 해결을 위해서는 정부의 기능이 확대되어야 하였고, 복잡하고 전문적인 문제를 해결하기 위해서는 행정관료들이 가지고 있는 고도의 전문적 지식과 오랜 기간 특정 분야에 전념하며 획득한 경험이 필요하였다. 전문성을 강화하기 위하여 국회에 위원회를 두

4) A. Franklin and R. Ripley, *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1980.

고 있고, 보좌관에 의해 전문성을 확보할 수도 있지만 국회의원의 전문성에는 한계가 있다. 그들에게는 국민이나 지역구민의 욕구를 표출시키고 이를 취합하는 정치적 역할이 더 중요하기 때문이다.

우리나라에도 이러한 현상은 마찬가지이다. 전문화에 대한 필요성의 증가로 행정부의 권한이 증대하였다. 그리고 국가안보에 대한 강조는 폐쇄적이고 신속한 결정, 강력한 리더십을 위한 권력집중을 정당화시켜서 공개적인 토론과 많은 사람의 참여를 통한 결정을 중시하는 의회의 기능을 위축시켰다. 급속한 경제성장을 위해서 일관성 있는 정책의 계속적인 추진과 효율적인 자원배분이 필요하게 되었는데 이것은 정치적 타협과 배분적 정의를 중시하는 의회정치와 모순을 일으켰다. 의회의 위축은 행정부의 법률안 제출 비율을 높이고, 또 행정부에서 제안한 법률안의 통과 비율을 높이는 결과를 나타내었다<sup>5)</sup>. 이하에서는 우리나라 국회의원들이 어떠한 기준과 절차에 따라 의사결정을 하는지를 중심으로 논의를 전개하도록 하겠다. 우선 Kingdon(1977)에 의한 이론적인 논의를 살펴본 후, 우리나라의 경우를 고찰하도록 하겠다.

#### 나. 국회의원의 의사결정 과정

Kingdon(1977)에 나타난 Kingdon모형의 기본적인 가정은 의원들이 결정해야 할 사안이 매우 많으므로 의원들은 정보획득 비용을 줄이고 선택상황을 단순화시킨다는 것이다. 그리고 의원들은 기본적으로 자신의 목표를 추구하고자 하며, 그 목표는 지역구에서의 재선, 의회 내 영향력 증가, 자신의 소신에 맞는 훌륭한 정책입안 등이다.

먼저 의원들은 결정해야 할 문제에 대하여 논란이 있는지를 확인한다. 아무 논란이 없이 합의가 이루어진 상태라면 합의대로 투표한다. 만약 논란이 있다면 그에게 중요한 영향력을 미치는 요소를 고려한다. 이

5) 정정길, 앞의 책, 제4장 제2절.

러한 요소들을 그는 ‘힘의 장(field of forces)’이라고 부르며, 지역구민, 정당의 리더십, 의회 내의 동료, 자신의 소신 등이 이에 해당한다.

이들간에 갈등이 있다면 그 다음으로 고려해야 할 요소는 자신의 목표이다. 중요시되는 목표가 하나도 없다면 동료들의 의견을 들어서 그것을 단서로 자신의 의사결정을 할 것이고, 중요성을 띠는 목표가 있다면 그들 사이에 갈등은 없는지를 살펴야 한다. 목표의 우선순위로서 첫째는 재선에 필요한 지역구민의 의견이다. 자신의 정책소신과 의회 내 영향력간의 우선순위는 다음과 같다. 만약 그가 여당 국회의원이거나 대통령이 그 문제에 대하여 명확한 입장을 밝힌 상황이 아니라면 자신의 정책소신이 우선할 것이다. 그러나 그 정책이슈가 대통령의 중요 관심사항이고, 그 이슈에 대하여 명확한 입장을 밝힌 상황이라면 그에 대해서는 대통령의 의견이 더 중요한 투표 결정요인이 된다. 목표를 고려할 때 주의해야 할 점은 그 이슈가 얼마나 일반국민들의 관심을 끌고 있는지를 생각해야 한다는 점이다. 언론이나 관심집단( attentive group) 등이 별 관심을 보이지 않는다면 그는 지역구민의 의견보다는 자신의 소신이나 의회 내의 영향력을 더 중시할 것이다.

위의 Kingdon(1977)의 모형을 우리나라에 그대로 적용하는 데에는 문제가 있다. 우리나라의 현실과 가장 차이가 나는 부분은 의원들의 목표에 대한 가정이다. 의원들의 가장 큰 목표는 재선이지만, 이 목표를 위하여 지역구민의 의견을 가장 중시하지는 않는다. 이러한 사실은 우리나라 정당 운영방식과 관계가 있다. 예비선거제가 도입되지 않은 우리나라의 정당체제에서는 공천권이 당총재에게 있다. 문제되는 이슈가 중요한지, 따라서 일반인이나 언론의 관심을 받고 있는지에 상관없이, 재선을 위해서는 지역구민의 의견을 따르기보다는 총재의 의견을 따라야 한다.

그리고 자신의 정책소신이나 훌륭한 정책입안이라는 목표보다는 당론이 의사결정의 기준이 된다. 그러나 당론은 당원들의 민주적인 참여와 토론을 통해 결정되는 것이 아니라 당지도부의 의견이 상의하달식으로 반영되는 것이 일반적이므로, 의원 개개인이 당론을 따를 때는

자신의 의사와는 전혀 상관없는 결정을 내려야 하는 경우가 많다. 따라서 우리나라 국회의원들의 의사결정 행태는 정당제도의 현실과 분리하여 생각할 수 없다.

### 3. 정당

#### 가. 서론

정책과정에서 정당이 가장 큰 역할을 하는 단계는 정책의제 설정단계이다. 정당은 정강정책뿐만 아니라 선거에서 제시하는 공약사항을 통해 각종 요구들을 정책대안으로 전환시키는 이익결집 기능과 이익표출 기능을 한다. 정당이 정강을 결정할 때에는 정책분야에 따라서 서로 대립되는 요구를 타협시키고 서로 비슷한 요구들은 통합하여야 된다. 이러한 과정에서 충분한 지지를 획득하지 못한 정책대안들은 제외되고 강력한 지지를 얻을 수 있는 대안만이 남게 된다. 정당이 선거시에 제시한 정책대안은 그 정당이 집권당이 되는 경우에 그대로 정부의 정책이 되어 구체화되거나 수정·보완되어 정책으로 결정되는 경우도 많다. 또한 선거에서 공약으로 제시한 사항이 아니라도 집권당은 당에서 중요한 정책을 결정하여 국회에 제출하여 법안으로 가결시키거나 행정부에 제시하여 이를 받아들여도록 함으로써 실질적으로 정책을 결정하는 경우도 많다.

#### 나. 우리나라 정당의 특색

##### 1) 정당의 성격

우리나라 집권여당에는 물질적인 보상을 목적으로 하는 당원들이 많다고 판단된다. 집권할 경우 보장되는 주요 공직, 이익집단으로부터의 특혜뿐만 아니라 정당 내에서의 여러 가지 직위들도 유인이 된다. 정

당에서 직위를 가지면 그 영역에서는 일정한 지배력을 행사할 수 있게 된다. 필연적으로 정당은 구성원들의 이러한 요구를 만족시키기 위하여 중앙과 각 지부에 여러 가지 명목적 또는 실질적인 직위를 만들게 된다. 야당의 경우 비교적 이러한 성격을 적게 띠고 유대적인 것이나 신념이나 이념을 목적으로 참가하는 구성원이 많겠지만, 지방자치제 실시 이후 정당이 제공할 수 있는 공직이 늘어나고 또한 야당이 이러한 직위를 차지할 수 있는 가능성이 높아지자 물질적 보상을 목적으로 참가하는 경우가 늘어나고 있다.

그러나 어떠한 경우에도 물질적인 보상이 전혀 없이 순수하게 신념이나 유대만을 목적으로 한 정당은 존재하기 어렵다. 당원들의 지속적이고 열성적인 활동을 이끌어내기 위해서는 어느 정도의 물질적 보상이 주어져야 한다. 우리나라의 정당들은 일반적으로 겉으로는 목적이나 신념을 내세우지만, 실제적으로는 그러한 대외적 목적이 명목적인 것에 불과한 경우가 많았다. 그리고 정당의 핵심 간부에게는 어느 경우나 물질적 보상이 가장 큰 유인으로 작용한다.

## 2) 정당의 이익표출 및 결집기능의 저하

앞서 밝힌 바와 같이 정책과정에서 정당의 가장 큰 역할은 정책의제 설정단계에서의 이익결집과 이익표출 기능이다. 복수정당체제하에서 정당이 이익을 결집하여 정책대안을 작성하고, 이를 정강정책으로 채택하여 다수 국민이 지지할 수 있는 정책결정을 하려면 크게 세 가지 단계를 거쳐야 한다. 첫째, 개별 정당들은 이익결집을 통하여 구체적인 정책을 명백히 밝혀야 한다. 둘째, 국민들은 투표에서 자신들이 지지하는 정책을 제시하는 정당에 투표해야 한다. 셋째, 선거에서 이긴 정당은 자신들이 공약한 정책을 정부정책으로 결정하고 이를 충실히 집행하여야 한다<sup>6)</sup>. 그러나 현실적으로 이 세 가지 단계가 충족되지 못

6) 정정길, 앞의책, 제4장 제5절.

하는 경우가 많다.

첫째, 개별 정당들은 구체적인 정책을 명백히 밝히는 것이 득표에 오히려 손해가 되므로 애매모호하고 추상적인 정강정책을 내세워 보다 많은 사람의 지지를 얻어내려 하는 경우가 많다(catch-all party). 정당이 제시하는 정강이 애매하지 않더라도 서로 다른 정당들이 제시하는 정책의 내용에 근본적인 차이가 없어서 국민들에게 선택의 여지를 주지 못하는 경우도 많다. 이러한 현상은 이념이나 신념에 근거를 둔 정당이 줄어들고, 극단적인 정책대안을 제시하는 것이 국민 다수의 지지를 획득하는 데 불리하기 때문에 생기는 문제점이다.

둘째, 정당들이 명백하고 구체적인 정강을 제시하더라도 국민들이 투표할 때 자신들이 선호하는 정책을 제시하는 정당의 후보자에게 투표하지 않는다. 어떤 정당이 특정한 문제에 대해서는 자신이 선호하는 정책대안을 제시하지만 다른 문제에 대해서는 그렇지 못한 경우가 발생할 수 있으며, 더욱 중요한 이유는 국민들이 후보자 개인의 공약이나 후보자가 소속한 정당의 정강을 기준으로 투표하는 것이 아니라 후보자의 인품, 개인적 능력, 인간관계, 지연, 혈연 등에 의해 투표하는 경우가 많기 때문이다.

셋째, 정당이 명백하고 구체적인 정강정책을 제시하고 국민들도 정강정책만을 보고 투표를 한다 하더라도 국민들 다수가 지지하는 정강을 내건 정당이 집권 후에는 그러한 정책대안을 추진하지 않거나 전혀 다른 정책을 채택할 수도 있다.

우리나라에도 위와 같은 문제점들이 나타나고 있다. 여당과 야당의 정책대안에 별 차이가 없고 구체적인 공약은 애매모호하고 추상적이다. 특수한 사회계층을 위해서 또는 기성정치인들과 차별을 두려는 의도에서 색다른 정강정책을 제시하는 정당들이 가끔 생기기도 하였으나 이러한 정당들은 선거결과에 큰 영향을 주지 못하였다. 그리고 국민들의 투표성향은 선거공약보다는 지연이나 학연 등의 개인적인 친분관계, 또는 후보자의 인품과 능력을 더 중시하는 것으로 나타났다.

그리고 집권당은 원칙적으로 선거공약을 정부정책으로 전화시키고 집행과정을 감독해야 하지만 우리나라의 집권당은 이러한 기능을 충분히 수행하지 못하였다. 그 원인은 행정부의 기능 강화와 관련이 있다. 복잡하고 전문적인 문제를 해결해야 하는 현실적인 이유와 더불어 정부주도적인 성장을 견지해 온 우리나라의 의도적인 발전전략으로 인해 국회의 기능은 미약해졌고 상대적으로 행정부가 많은 자율성을 가지고 정책결정 과정에 참여하였다. 그리고 우리나라의 집권당은 대통령 개인에 의해 좌우되어 그 자율성이 극히 적은 것도 원인이 된다. 국민 각계 각층에 뿌리를 박고 상향적 의사결정을 통해 민주적으로 정당지도자를 선출하고 선거를 통하여 대통령을 당선시킨 것이 아니라, 대통령 후보 개인이나 그가 속한 집단이 하향적으로 정당을 조직하였으므로 민주적인 정당운영 방식이 정착될 수 없었으며 대통령 일인의 의사에 의해 집권당이 움직이게 된다.

#### 4. 관료

##### 가. 서론

행정관료들의 공식적인 임무는 대통령과 의회가 결정한 정책을 정치적 중립성과 전문성에 입각하여 충실히 집행하는 정책집행에 관한 사항이다. 그러나 오늘날 대부분의 국가가 당면하고 있는 사회문제는 복잡하고 다양하여 그 해결에 고도의 전문성과 기술성이 요구되므로 이러한 능력을 갖추고 있는 행정관료의 역할이 정책집행 과정뿐만 아니라 정책과정 전반에 걸쳐 더욱 커지고 있다. 특히 의회의 권한이 상대적으로 미약하고 이익집단의 자율성이 제대로 보장되어 있지 않은 경우에는 그 역할이 상대적으로 더 커진다.

정책의제 설정과정에서도 관료가 중요한 역할을 한다. 사회문제가 정부의 공식적인 정책의제로 전환되기 위해서는 먼저 이들 문제에 대

한 해결방안을 고려해야 한다. 현실적인 해결방안이 없는 사회문제를 정부가 해결하겠다고 나설 수는 없기 때문이다. 이때 검토를 거쳐 실현 가능한 대안을 제시하는 구체적인 작업은 행정관료들에 의해 행해지게 된다.

정책의제로 설정된 문제를 구체적인 정책으로 결정하는 단계에서도 관료의 역할은 크다. 정책결정의 공식적인 권한은 대통령과 의회가 가지고 있지만 정책결정의 주요 내용인 정책대안의 탐색과 분석은 관련 부처가 주로 담당하기 때문이다. 정책결정 단계에서 구체적인 정책내용을 정하지 않은 경우 또는 애매모호한 내용을 정해 놓은 경우에는 집행단계에서 정책을 구체화, 수정·보완해야 하므로 관료들의 재량권은 증대된다. 특히 정부의 정책이 여론이나 이익집단들의 요구와 압력에 따른 것이 아니라 정부기관에 의해 주도되는 경우에 이들의 요구와 압력이 정책집행 과정에서 본격화되므로 행정관료가 이들 사이의 상호대립되는 이해관계를 조정해야 할 필요성이 생기게 된다.

#### 나. 관료의 권한강화 요인

이처럼 관료가 정책과정의 전단계에서 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 이유로는 크게 전문성과 이익집단과의 연계, 두 가지를 들 수 있다<sup>7)</sup>.

##### 1) 전문성

###### 가) 전문성의 근원

관료의 전문성의 근원은 크게 관료제라는 조직 그 자체와 구성원 개개인 두 가지로 나누어진다. 관료가 전문성을 발휘할 수 있는 첫째 이

7) Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Ch. 2, Little, Brown & Company, 1984.

유는 업무의 분화를 통해 복잡한 문제를 세부적으로 나누어 그것을 하위조직별로 관리가능한 업무로 전환함으로써 관료들이 복잡하고 해결하기 어려운 문제를 다룰 수 있게 된다는 점이다.

두번째 원인 중의 하나는 관료는 각각 특정 분야의 업무에 지속적인 주의를 기울임으로써 풍부한 경험과 정보를 축적할 수 있다는 점이다. 특정한 분야에 대한 전문성을 가진 관료는 여러 가지 광범위한 분야의 문제를 산발적으로 다루어야 하는 공식적 정책결정자보다 관련 분야의 정책문제를 해결하기 위한 대안의 탐색과 분석에서 유리한 입장에 놓인다. 이러한 지식은 조직 내의 훈련과 인수인계를 통하여 계속적으로 축적될 수 있으며, 관료의 신분보장과 연결되어 지속성을 가짐으로써 더욱 더 강화될 수 있다. 행정조직의 관료들은 일정한 신분보장하에서 장기간 근무하기 때문에 대통령이나 의회에 비하여 관련된 문제를 오랫동안 다루면서 경험을 쌓을 수 있기 때문이다. 또한 행정조직은 일단 성립되면 소멸되는 일이 거의 없다. 그리고 관료 충원시 일정한 자격과 지식을 갖춘 인재를 발탁하는 제도적 장치도 관료의 전문성의 하나의 원인이 될 수 있다.

#### 나) 전문성의 발휘

관료들은 자신이 가지고 있는 전문성을 이용하여 대통령이나 의회의 정책결정에 많은 조언을 함으로써 영향력을 행사할 수 있고, 정책의 구체적인 집행을 직접 수행함으로써 영향력을 행사할 수 있으며, 또한 그 과정에서 인정되는 광범위한 재량권을 통해 실질적인 정책결정에 관여할 수 있게 된다.

첫째, 정치과정에서 자신들이 가진 정보와 지식을 제공함으로써 다른 참여자들의 의견을 형성시키고 바꾸는 것이 관료들이 영향력을 행사할 수 있는 가장 큰 통로이다. 관료들은 자신의 전문화된 분야의 정보와 지식을 독점함으로써 정치적 참여자들의 가치와 신념에 영향을 미칠 뿐 아니라 사실에 대한 인식까지도 바꿀 수 있다.

둘째, 정책집행 단계에 있어서 관료의 무능력 또는 저항은 정책의

성공과 실패를 결정짓는 중요한 요소가 된다. 앞서 설명한 바와 같이 정책결정 단계에서 구체적인 정책내용을 정하지 않은 경우 또는 애매 모호한 내용을 정해 놓은 경우에는 집행단계에서 정책을 구체화, 수정·보완해야 하므로 관료들의 역할이 중요해진다. 또한 결정된 정책이 집행기관을 거치면서 처음의 정책의도와는 다른 성격을 띠 수도 있다. 관료들은 자신이 속한 조직의 목표를 더 중시한다는 점, 그리고 조직의 구성원들이 자신이 학습하여 익숙해진 조직의 SOP를 행동의 기준으로 삼음으로써 그것을 따르는 것 자체가 목표가 되어 버린다는 점 등도 간과되어서는 아니된다.

셋째, 정책집행 단계에서의 관료가 가지는 전문성으로 인해 인정되는 재량권이 정책과정에서 영향력을 증대시키는 요인이 된다. 전통적인 시각에서는 관료의 재량은 정책을 집행하는 데 필요한 최소한에 그쳐야 한다는 점이 강조된다. 그러나 정책문제가 복잡해지고 다양해짐에 따라 대통령이나 국회의 정책결정이 대체적인 윤곽만을 담고 이를 구체화하는 세부적인 결정은 행정관료가 가진 재량권에 의해 이루어지게 된다. 관련된 정책이 선례가 없고 구조화된 것이 아닐수록(nonprogrammed) 관료가 재량권을 행사할 수 있는 가능성이 높아지고 따라서 관료가 정책결정에 미칠 수 있는 영향력도 커진다.

## 2) 이익집단과의 연계

이익집단은 행정조직의 고객이다. 행정조직은 관련 분야의 업무를 수행하는 과정에서 유대관계를 맺게 되는 고객들의 성향을 잘 파악하고 있으며 이들과 상호협력할 수 있는 토대를 갖게 된다. 특히 강력한 이익집단을 고객으로 확보하고 있다는 것은 행정조직의 예산과 인력의 확보를 위해 필요한 정치적 지지를 받는 데 큰 힘이 된다. 이를 바탕으로 행정관료들은 이익집단과 의회의 관련 소위원회와 관계를 맺어 소위 '철의 삼각(iron triangle)'관계를 이룬다. 이때 행정관료들의 주된

역할은 의회의 위원회와 이익집단의 이익을 대변하는 것이다. 특히 의회의 위원회와 이익집단이 정치적으로 민감한 문제를 스스로 주장하기 힘든 경우 행정관료들이 의제설정을 주도한다.

이와 관련해서 행정국가 등장의 원인을 관료고객주의(bureaucratic clientelism)에서 찾는 견해가 있다<sup>8)</sup>. 행정국가화의 개념은 단순히 관료의 수가 증가하는 현상을 의미하지는 않으며, 관료가 자율성을 보유하고 정치적인 주도권을 장악하였음을 의미한다. 이러한 경향이 나타나는 것은 관료가 특정 이익집단과 결탁하여 그들의 지지와 통제를 받기 때문이다. 미국에서는 1861년 이후 다양한 이익집단의 이익을 옹호하는 새로운 부처, 즉 농림부, 노동부, 통상부 등이 탄생하게 된다. 특정한 계층이나 이익집단에 조금씩 혜택을 주는 것으로 시작한 이러한 부처들은 피수혜자집단들의 조직화, 집단활동을 촉진하였고, 다시 이것은 부처의 지위를 확고히 만드는 데 기여하게 된다. 이러한 집단들은 공공선이라는 명분으로 자신들의 이익만을 유지하려는 경향이 있다. 이 집단의 세력을 견제하기 위해서는 반대세력의 조직화가 필요하지만 이들은 대부분 조직화되어 있지 못하고 여러 세력간의 연합도 잘 성사되지 않는다. 더구나 각 부처들은 자신들과 관련된 이익집단들의 힘을 배경으로 영속화되며, 의회나 대통령의 통제범위를 벗어나게 되기도 한다.

#### 다. 우리나라 관료의 일반적인 행태와 권한

우리나라 관료가 실질적인 전문성을 갖추고 권한을 가지기 시작한 것은 박정희 대통령이 성장 위주의 경제정책을 택하고 그 주체로서 관료들에게 많은 역할을 요구하면서부터이다<sup>9)</sup>. 박 대통령은 먼저 정

8) James Wilson, "The Rise of Bureaucratic State," *The Public Interest*, Vol. 41, Fall 1975.

9) 정정길, 『대통령의 경제리더쉽』, 제3장, 한국경제신문사, 1994.

실주의 인사를 배격하여 능력 있는 인재를 공개경쟁시험을 통하여 채용하고 교육훈련을 통하여 그들의 전문성을 향상시킴으로써 실적주의체제를 구축하였다. 정치적인 고려로 군인 출신이나 자신의 추종자를 요직에 임명하기도 하였지만 경제정책의 전반적인 방향을 결정하는 과거 경제기획원, 재무부, 상공부 등에는 경제전문가인 직업관료를 기용하였다.

집권 초기에는 박 대통령이 경제발전에서 전문관료의 역할을 강조하였으나 시간이 지나 경제정책에 대한 자신의 전문성이 축적되면서 중요한 경제정책 문제를 스스로 결정하고 집행에까지 관여하는 방식을 택함으로써 실질적으로 관료가 재량권을 행사할 수 있는 경우는 드물었다. 따라서 직업관료들은 정책집행의 담당자로서 세부적인 기술적 문제만을 다룰 수밖에 없었다.

5공화국 들어 가장 크게 변화한 것은 직업관료가 아닌 외부전문가가 행정부처의 요직을 차지하였다는 점과 정책결정의 실질적인 권한과 책임이 관료들에게 많이 주어졌다는 점이다. 외부전문가들인 장관과의 관계에 있어서도 전문적인 직업관료들이 가지는 영향력이 실질적으로 더 강해졌다. 외부전문가인 장관들은 각 부처의 세부적인 활동에 관한 지식을 갖고 있지 못한 경우가 대부분이었다.

6공화국 들어서면서 사회 여러 부분에서 민주화가 진행되었다. 그리고 이러한 분위기는 행정부 내부의 관료들의 권한과 책임의 소재에도 영향을 미쳤으며 노태우 대통령은 행정부 내부의 분권화를 추진하였다. 많은 경우에 정책결정권을 각 부처에 위임하였으며 이와 함께 책임도 관료들 스스로가 지도록 하였다.

또 한가지 특징은 과거와는 달리 행정부처 사이의 위계질서가 사라졌다는 점이다. 경제부처와 비경제부처 그리고 경제부처 사이에서도 과거 경제기획원, 재무부, 상공부와 그 이외의 부처 사이에 존재하던 상대적 지위의 격차가 줄어들었다. 경제발전 이외에 복지이념과 형평성을 강조하는 사회 요구를 반영한 결과였다.

행정관료들의 재량권 증가와 구심력 부재, 부처간 상대적 지위의 평준화는 부처할거주의라는 문제점을 야기시켰다. 즉, 권한의 위임은 사실상 각 부처의 책임만을 더욱 강조하는 방향으로 이루어져 전체적인 관점에서의 조정이 힘들게 되었고, 또한 각 부처들은 자신들의 고객으로 삼고 있는 사회 내 세력의 이익을 중시함으로써 이러한 문제점을 더욱 심화시켰다. 그리고 행정의 분권화와 민주화라는 이름으로 행해진 관료에 대한 권한의 위임은 실질적으로는 책임의 전가라는 형식으로 나타나 관료의 복지부동을 야기시켰다.

김영삼정부가 내건 국정운영의 기본방향은 개혁과 경제활성화였다. 과거 군사정권하에서 배태된 부정부패와 악습 등 소위 ‘한국병’을 일소하기 위하여 집권 초기에 공직자 재산등록, 군 개혁, 금융실명제 등의 개혁조치를 실시하였으며, ‘성역 없는 사정’이라는 원칙하에 군 인사비리, 울곡사업비리, 정치인 뇌물수뢰 관행, 기업인 비리사건 척결 등 사회 각계각층의 부조리를 바로잡고자 하였다. 그리고 이러한 개혁정책기조는 그후에도 안기부법 개정, 정치개혁입법, 국가보안법 개정, 12·12사건 관련 ‘역사 바로세우기’ 작업, 부동산실명제 실시 등으로 이어지게 된다.

1995년 말 이후부터 시작된 5·6공 비자금 파동과 전직 대통령 구속으로 이어진 ‘역사 바로세우기’ 작업, 그리고 1996년 초부터 터지기 시작한 거대 재벌기업의 부실 및 부도 사태는 김영삼정부의 착실한 경제정책수립 및 집행에 커다란 제약요인으로 작용하였다. 이와 같은 김영삼정부 후반기에 발생한 어려운 경제여건의 원인에는 국내·외적인 여러 요인이 있겠으나 정부의 국정운영 방식이 어려움을 가중시켰다고 판단된다. 즉 집권 초기의 90%가 넘는 높은 국민지지도를 유지하고자 한 김 대통령은 경제의 장기적인 비전의 제시 없이 단편적인 개혁과 사정에 지나치게 많은 대통령의 자원을 낭비하였다. 주요 경제정책의 수립에 있어서도 부총리나 경제수석 등 정부 내 공식적인 정책결정권자들의 의견보다는 자신의 감과 사적 통로에 의한 외부인의 영향이

더 중요했다는 의견이 지배적이다<sup>10)</sup>. 이러한 국정운영 스타일은 정책의 비밀관성을 낳게 되었으며, 이는 또다시 정책의 신뢰성과 정부권위의 실추를 초래하게 되었다.

김영삼정부의 정책이 비밀관성을 띠게 된 또 다른 이유는 어려운 일이 생길 때마다 국면 전환용으로 지나치게 자주 개각을 단행했다는 것이다. 집권기간 총 25번의 크고 작은 규모의 개각이 있었으며, 총리가 6명, 경제부총리만도 7명이나 각각 바뀌었다. 이러한 빈번한 개각은 정책혼선을 가중시키게 된다. 김영삼정부에서의 이러한 개혁과 사정 위주의 국정운영 과정 속에서 직업관료들의 사기가 크게 낮아졌으며, 과거 6공화국의 복지부동 행태가 지속적으로 나타나고 있다고 판단된다.

## 5. 이익집단

### 가. 서론

이익집단은 다른 집단에 대해 일정한 주장을 하는 공통의 이해관계를 지닌 집단으로서 정부기관에 대해서나 또는 정부기관을 통해서 이런 주장을 할 때 정치적 이익집단이 된다. 이익집단의 활동은 개개인의 활동보다 이들 개개인이 집단을 구성하여 공동으로 정부에 대해 자신들의 이익을 요구하는 것이 효과적이라는 가정에 근거하여 나타난다.

정책결정 과정에서 이익집단의 역할의 핵심은 이익의 표명이다. 그들은 자신들의 이익을 위해 해결할 필요가 있다고 생각하는 사회문제에 대해 정치가들의 관심을 끌고 여론을 환기시키며 또한 실현 가능성

10) 김영삼 대통령 집권 4년의 공·과에 대한 정치학·경제학 교수 157명에 대한 설문조사의 결과 61.1%의 응답자들이 주요 정책결정시 정부 내 공식기구보다는 사적 통로에 의하여 정책이 이루어진다고 대답하였다 (『조선일보』, 1997. 2. 20.).

있는 대안을 제시하기 위해 노력한다. 따라서 이익집단이 가장 큰 영향력을 행사하는 단계는 정책의제 설정단계이다. 정책결정 단계에서도 이익집단 자신들에게 유리한 정책이 결정되도록 압력을 행사할 수 있다. 이익집단은 관련된 문제에 대하여 오랫동안 축적한 전문적인 지식과 정보를 제공하기도 하고, 정치적인 지원을 제시하여 결정자들을 설득시키기도 한다. 정책집행 단계에서 각 이익집단은 이익의 수혜집단이나 피규제집단이 되기 때문에 이들이 정책에 순응하는 것이 성공적인 정책을 보장하는 중요한 요소가 된다.

이익집단의 영향력은 여러 가지 요인에 의해 좌우된다. 먼저 집단의 규모가 크고 응집성이 강해야 한다. 이익집단의 구성원이 많을수록 선거에서 행사할 수 있는 힘이 커질 수 있다. 그리고 조직목표를 공유하고 집단의 내부구조가 잘 조직화되어 있고 리더십이 효율적으로 발휘될수록 집단행동은 큰 힘을 발휘한다. 재정력도 중요한 요소이다. 이익집단의 자금이 풍부하면 자료의 수집이 쉽고 전문가의 고용도 가능하게 된다. 그리고 정치자금을 제공하여 정책결정자를 설득시킬 수 있다. 정책결정자와의 친밀한 관계도 영향력을 증가시킨다. 퇴직한 공무원들이나 정치가들을 이익집단에 포함시켜 정책결정자에 대한 접근을 높이려는 시도도 이러한 이유에서이다.

#### 나. 우리나라 이익집단의 형성과 역할

우리나라에서는 과거 권위주의 정치체제하에서 이익집단 설립 자체가 소속회원의 자발성, 필요성보다는 정부의 필요에 따라 하향적으로 조직된 경우가 많았다. 이들은 명목적으로는 이익집단이지만 대부분 정부의 정책을 지지하고 대외적인 명분을 위해서만 존재하는 정부의 하위조직이나 다름없었다. 당연히 이들이 정책결정 과정에 미치는 영향력은 미미할 수밖에 없었다. 다만 재정력이 뒷받침되고 사회적으로 영향력이 있는 집단들이 정책결정자의 필요에 따라 어느 정도 자신의

이익을 표방하고 정책결정 과정에 참가할 수 있었다.

그러나 현재에는 경제적 유인에 의해 자발적으로 집단을 구성하여 활동하는 이익집단도 많이 등장하였다. 기업인단체와 전문직업인들의 모임 또는 노동조합이 이 범주에 속한다. 과거와는 달리 응집성이 강하고 자주성도 어느 정도 확보하고 있다. 그리고 1987년 이후 공익단체나 시민단체가 등장하고 그 위상이 높아지고 있는 것도 변화한 사실 중의 하나이다. 특히 이들은 관련 분야의 전문가나 사회적으로 명성을 가진 인물들을 참여시켜 일반대중과 언론에 강한 호소력을 가짐으로써 정책결정 과정에 큰 영향력을 행사한다.

이익집단이 정부의 정책결정권자에게 접근하는 방식도 다양하다. 조석준(1982), 정정길(1988)에 의하면 우리나라 이익집단의 요구사항 전달경로는 크게 보아 세 가지 유형이 있다. 첫째, 비공식적 경로로서 우리나라 이익집단은 요구사항을 일차적으로 개인적인 접촉에 의하여 실현하고자 한다. 둘째, 그러한 방식이 여의치 않을 경우 건의문, 진정서, 청원문 등의 문서를 관련 기관에 제출하는 방식을 택한다. 셋째, 마지막으로 여론을 자신에게 유리하게 바꾸어 정책결정권자에게 압력을 가하는 방법을 사용한다. 즉, 매스컴에 성명서를 내거나, 산하 연구기관으로 하여금 각종 정책연구 및 평가보고서를 발표하게 하고, 때로는 시위 농성 등 집단행동을 통하여 자신의 주장을 표출하기도 한다. 이익집단들이 이러한 세 가지 방법들 중 어떠한 방법을 택할지는 당시의 정부와 이익집단간의 관계의 흐름에 따라 크게 영향을 받는다. 즉 정부와 이익집단이 보다 더 독립적, 적대적일수록 그리고 정부가 이익집단의 요구를 받아들일 가능성이 낮을수록 간접적인 방법을 통하여 여론의 압력을 이용하고자 하는 경향이 증가한다.

이익집단의 활동은 자신들의 이익을 위하여 직접적인 당사자가 의견을 표명한다는 점에서 진정한 민주주의를 위해서 필요한 일이라는 하지만 문제점도 지니고 있다. 개별적 특수이익이 공공이익을 침해하거나 강한 이익집단이 사회적 약자를 희생시킬 가능성이 있기 때문이다.

이익집단론자들은 이러한 문제점에 대한 자기수정기제(self-correction mechanism)로서 잠재적 이익집단이론과 중복회원이론을 들고 있다. 그러나 실제적으로 잠재집단의 활동을 정책결정자가 파악하기는 힘들다. 그리고 서로 모순되는 이해관계를 가진 여러 집단에 중복으로 가입한 사람들은 드물고 중복회원 상태에 있는 구성원들도 어느 하나의 집단을 위해 집중적으로 활동하는 경우가 대부분이다. 이러한 문제점은 우리나라에서도 나타나고 있다. 과거 이익집단들이 자율성을 가지지 못했을 때, 정부의 지지를 얻은 특정한 이익집단의 의견만이 투입됨으로써 공공이익이 침해당하는 경우도 많았고, 사회적 약자들은 정책결정 과정에서 소외당할 수밖에 없었다.

전반적으로 민간부문의 의사가 정책결정 과정에서 중요해짐에 따라 이익집단의 영향력도 증가하는 추세이다. 이들은 독자적인 의사를 표명하여 정책의제 설정에 영향을 행사할 뿐 아니라 정책대안의 제시와 정책집행의 감시와 평가를 통해 정책결정 과정의 전 과정에 참여하게 된다.

## 6. 정책공동체 및 전문가집단

### 가. 서론

정책결정 과정에서 전문가가 가장 큰 역할을 할 수 있는 부분은 정책대안의 제시와 분석이다. 그들은 일반인들이 생각하지 못하고 있는 사회문제를 검토하여 그 중요성을 강조하기도 하고 아직 의제로 떠오르지 않은 문제에 대하여 계속적인 대안을 연구함으로써 정책 형성시에 중요한 기능을 한다. 객관적으로 보아 아무리 심각한 문제라도 그것을 해결할 수 있는 구체적인 방법이 없다면 정책문제가 될 수 없기 때문이다. 그리고 제시된 정책대안에 대한 비교 평가 작업에서도 중요한 전문지식과 정보를 제공함으로써 영향력을 미친다.

정책결정 과정에서의 전문가의 역할과 관련하여 관심을 가져야 할 새로운 개념이 바로 정책공동체이다. 정책분야별로 필요한 전문지식은 전문가들, 학자들, 행정관료들의 상호접촉과 의견교환에 의하여 획득 되는데 이러한 접촉은 공식적인 학회나 자문회의를 통해 이루어지기도 하고, 비공식적인 의견교환의 장을 통해서 이루어지기도 한다. 이러한 접촉, 의견교환 과정에서 기존의 정책에 대한 평가나 새로운 문제의 해결책에 대한 논의가 이루어지고 가장 바람직한 정책대안에 대한 잠정적인 합의가 이루어지기도 한다. 이러한 공식적·비공식적 접촉과 의견교환이 이루어지는 장소가 바로 정책공동체이다. 정책공동체는 정책을 둘러싼 정책문제, 정책대안, 추진되는 정책의 내용, 정책의 결과 등에 대하여 관심을 가지고 있는 사람들로 구성된다.

#### 나. 정책공동체에 대한 일반적 논의

##### 1) 정책공동체의 대두

정책공동체는 직업관료, 국회의원 보좌관, 변호사, 이익집단 대표, 교수, 연구소의 전문가 등으로 구성된다. 관료와 국회의원, 이익집단 대표로 이루어지는 ‘철의 삼각’이 폐쇄적인 관계인 데 반해 정책공동체에는 참여자들과 환경간의 경계가 모호하고 다양한 이해관계자가 참여한다. 즉 사회문제에 대한 관심이 높아지고 정책결정자가 당면한 정책환경이 불확실하고 복잡해지자, 여러 참여자가 모여 나름대로의 의견을 제시하고 비판, 평가할 필요가 생겼다.

정책공동체가 대두하게 된 배경은 급격하게 변화하는 현대의 사회적·경제적 환경이다<sup>11)</sup>. 불확실성이라는 환경에 직면한 정치지도자들은 정책문제를 해결하기 위한 일반적인 기준에 대한 신념을 가질 수 없게

11) Jack Walker, "Introduction: Policy Communities as a Global Phenomena," *Governance*, Vol. 2, No. 1, 1989.

되었고, 정책전문가들의 정치과정에서의 공식적인 참여는 여전히 제한되어 왔다. 즉 세계질서의 변화와 기술적인 진보는 정책결정자에게 전문적인 지식을 요구하는 반면에, 정책전문가들의 공식적인 참여의 폭은 제한되었다. 이러한 문제인식과 관련하여 정책공동체는 정책문제와 관련된 창조적인 아이디어를 정책과정에 반영시키고 변화에 대한 잘못된 편견을 고치는 데 크게 기여할 것으로 예상된다.

정책전문가나 지지자들의 느슨한 네트워크에 관한 논의는 미국의 정치학계에서 시작되었지만 세계 각국에는 이전부터 그러한 형태를 띤 전문가집단이 존재하고 있었다. 물론 이들은 각 나라마다 그 성격이 다르고, 어떤 나라에서는 정부관료가 중심적인 역할을 하지만, 정치가나 교수, 이익집단들이 더 많은 역할을 하는 나라도 있다. 더구나 정책공동체가 일단 형성된 후 정책에 미치는 영향의 정도와 자체적인 발전 경로도 각각 다르다. 동일한 자료와 분석에 근거하여 정책처방을 제시하더라도 그들의 의견이 정책결정 과정에 얼마나 잘 수용되는지는 나라마다 각기 다르다.

따라서 정책공동체의 역할은 정책공동체의 발전을 인정하고 이를 지지하려는 정치지도자들의 노력과 전문가의 아이디어를 정치지도자가 채택할 수 있도록 하는 사회적·정치적 환경에 많은 영향을 받는다. 물론 전문가의 역할이 정책공동체 내에서 일단 확고하게 자리잡는다면, 계속적으로 의견을 내세울 수 있고 자신의 대안이 채택되지 않더라도 그 지위를 잃지는 않을 것이다. 정책공동체의 전문가들은 기존의 정치적·경제적 이해관계를 침범하지 않는 기술적인 문제와 관련하여 더 많은 영향력을 미친다. 그러나 이러한 사실이 정책공동체가 정치지도자의 신념이나 정치이념과 같은 근본적이고 중요한 문제에 대해서는 영향력을 미칠 수 없음을 의미하는 것은 아니다. 이들은 정치지도자가 회피하는 정책문제를 계속 제기하고 변화에 대한 정당성을 국민들에게 알림으로써 정책의 형성에 지속적으로 강력한 영향력을 미칠 수 있으며 때로는 현상유지를 고수하는 기존의 조직들의 저항을 극복하기도

한다.

## 2) 정책공동체의 특징

### 가) 정당, 철의 삼각과의 비교

정책공동체가 기존의 정치적인 이익을 목적으로 하는 집단들과 가장 크게 구별되는 점은 느슨하고 개방적인 구성에 있다. 특정한 정책에 대해 직접적인 이해관계를 가진 구성원들간의 강한 결속을 바탕으로 하는 철의 삼각이나 정당과는 달리 정책공동체의 구성원들은 이슈에 대한 관심과 자신의 의견을 바탕으로 모인 하나의 네트워크라고 할 수 있다.

### 나) 정책공동체가 가지는 장점

첫째, 사회의 변화에 대응할 수 있다는 점이다. 이는 정당의 역할과 관련이 있다. 정책문제가 점점 복잡해지고 전문화되자 사람들은 더 이상 정당을 통한 문제해결이 가능하다고 보지 않게 된다. 정책공동체에서는 정책분야별로 전문가들의 지식을 활용할 수 있어 의미있는 정책 대안의 도출과 분석이 가능해진다. 사회문제가 공식적으로 의제화되었을 때뿐만 아니라 자신들이 생각하고 있는 문제들을 계속적으로 토론하고 그에 대한 대안을 생각함으로써 급속하고 복잡한 변화에 대응할 수 있는 능력이 생기게 된다.

둘째, 국회와 행정관료를 연결시키는 역할을 한다. 이전에 정당이 수행하였던 역할을 정책공동체가 할 수 있다는 것이다. 국회와 정부부처에 속해 있는 전문가들은 여전히 다른 고객을 가지고 다른 이해관계를 가지고 있지만, 접촉과 토론을 통해 정책에 관한 정보와 지식을 상호교환하여 문제에 대한 인식들과 해결책을 공유할 수 있다.

셋째, 어떤 문제에 대하여 다양한 참여자의 주장을 듣고 토론을 거치므로 여러 가지 요구가 정책에 반영될 수 있고 이해관계의 조정이 원활히 이루어진다. 이는 정책공동체의 개방성에서 비롯된 장점이다.

마지막으로, 정책공동체가 형성되어 오랜 토론을 거치다 보면 그 분

야에서 활동하는 사람의 전문성에 대한 평가가 이루어지고, 따라서 정부의 활동에 필요한 적절한 인재의 발탁이 가능해진다.

#### 다) 정책공동체의 문제점

첫째, 가장 큰 문제점은 민주적 정당성의 결여이다. 만약 정책결정자가 전문가들의 의견만을 듣고 정책을 결정한다면 일반 국민들의 의견이 받아들여질 여지가 그만큼 적어진다. 즉 정책결정이 그 문제에 관심이 있는 소수의 사람들 손에 맡겨진다는 의미이다. 이것이 전문가들과 일반인 사이의 정보의 비대칭성 문제라면 정보교류의 기회를 확대함으로써 그 정도를 줄일 수 있다. 그러나 정책에 대한 논쟁을 당연시하여 쟁점이 되는 문제의 토론 과정을 중요시하고, 문제에 대한 결정 또는 합의를 중요시하지 않는 전문가들의 성향은 전문가들의 역할에 대한 일반 국민들의 회의를 야기시킬 위험이 있다.

이러한 문제점의 구체적인 원인으로 다음과 같은 사항을 들 수 있다. i) 복잡성의 문제이다. 민주적인 정책 과정은 복잡한 문제를 좀더 단순하고 쉬운 선택으로 바꾸는 과정이라 할 수 있다. 그러나 전문가들은 단순해 보이는 것으로부터 오히려 복잡성을 이끌어 내려는 경향이 있다. ii) 합의의 문제이다. 민주적인 정책과정은 개방적인 토론을 거쳐 실현 가능한 합의에 도달하는 것을 목표로 한다. 그러나 정책공동체에서는 동의와 합의보다는 문제에 대한 이해와 논쟁을 중시하고 결과보다는 과정을 강조하므로 문제를 해결하기 위한 정책의 입안이라는 목적이 달성될 수 없는 경우가 많다. iii) 두번째 이유와 관련된 것으로서 하나의 이슈에 대한 종결을 지을 수가 없다는 것도 원인이 될 수 있다. 전문가들은 새로운 연구와 기존의 것에 대한 도전을 중시한다. 따라서 이미 결정된 정책이라 할지라도 계속적으로 대안을 제시하고 결정을 유보하려 한다.

둘째, 전문가들의 책임성을 확보하는 문제이다. 직업관료들이나 정치인들은 정부의 권위나 공공의 이름으로 업무를 수행하지만, 전문가들은 자신들의 성과를 검증받을 기회도 적고 일반 국민들과 아무런 관

련을 맺지 않으면서 활동한다. 따라서 너무 이상적인 목표나 실현 가능성이 없는 대안을 제시하는 경우가 생길 수 있다.

#### 다. 우리나라의 정책공동체

우리나라의 경우 정책결정에 큰 영향력을 미치는 전문가들은 연구기관의 연구원이나 대학교수이다. 특히 이들은 1980년대까지 우리나라의 경제정책에 깊이 관여하여 경제정책 결정에 필요한 정보 제공과 정책대안의 분석에 공헌하였다. 그리고 그들 중 일부는 정부의 고위직에 발탁되거나 파견되어 정책결정을 직접 담당하는 경우도 있었다. 그러나 이들 전문가는 객관적인 정책대안의 분석과 평가를 하기보다는 정부가 결정한 정책의 정당성을 포장하거나 국민에게 이를 설득시키는 역할로 동원되기도 하였다. 그리고 정책에 대한 꾸준한 관심과 대안 마련보다는 문제가 된 정책에 대하여 단기적으로 대처하는 양상도 보였다.

우리나라도 정책결정에 비공식적 참여자가 참여할 수 있는 기회가 점점 확대됨으로써 전문가들의 활동이 중요해지고 있다. 그러나 아직 정책공동체가 제도화된 단계는 아니며 비록 전문가들이 관료와 국회의원과 관계를 맺고 공식적·비공식적으로 정책결정에 참여하고 있다 할지라도 지속적인 활동과 객관적인 지식제공과 평가라는 기준을 놓고 볼 때에는 아직 미흡한 점이 많다.

### III. 우리나라의 주요 정책결정 과정 분석 : 사례연구

#### 1. 금융실명제

##### 가. 서론

1992년 이전 30여년간 성장 일변도의 경제정책을 추진하는 과정에서 우리 사회 전반에 뿌리내린 비실명 금융거래 관행은 계층간 소득 및 세부담의 불균형 심화, 음성적 자금거래의 확대 등 많은 부작용을 초래하였다. 금융실명제는 바로 이러한 과거의 잘못된 제도와 관행을 시정하고자 모든 금융거래에 있어 거래자의 실명 사용을 의무화하고, 비실명 금융자산의 실명 전환을 유도하며, 금융거래 내용에 대한 철저한 비밀보장을 위해 필요한 제도적 장치의 마련을 주요 내용으로 하고 있다.

금융실명제는 1982년 5월 장영자 거액어음부도사건 이후 비실명거래의 부작용이 노출되면서 당시 김재익 경제수석에 의해 경제정의 확립 차원에서 추진되었고, 그 후 몇 번의 좌초를 거쳐 김영삼정부 초기인 1993년 8월 12일 '금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령'에 의해 전격적으로 실시되었다. 금융실명제는 그 결정과정에서 사회 계 세력간 참여한 갈등을 노정시킨 정치적인 성격이 강한 정책이었다. 금융실명제의 도입과정에 대한 자세한 논의에 앞서 정책결정과정에서 제기되었던 여러 주장들을 간략히 살펴보도록 하겠다.

금융실명제 실시에 반대하는 집단이 주장하는 경제적 논리는 우리 경제가 아직은 금융실명제의 실시에 따른 충격을 감당할 수 없다는 것이었다. 대기업, 금융권, 일부 관료와 정치권의 이해를 반영하는 금융

실명제 실시유보론자들은 경제적 부작용과 금융실명제 정책의 실제적인 효과성에 의문을 표시하며 금융실명제를 유보할 것을 줄기차게 주장하였다. 증권시장이 침체한 상태에서 정책이 실시될 경우 거액의 ‘큰손’들이 증권시장을 이탈함으로써 증시침체가 가속화되어 결국은 증권시장이 붕괴될 위험이 있다고 주장하였다. 또한 자금이 부동산시장으로 몰려들어 부동산투기가 재연될 가능성이 있다는 점, 노출을 꺼리는 자금이 해외로 유출될 수도 있다는 점, 과소비로 나라경제가 다시 한번 휘청거릴 수도 있다는 점, 그리고 금융자산소득에 대해 종합과세를 하면 저축에 대한 세금부담 증가로 저축률이 하락하여 국내저축 동원에 부담이 된다는 점 등이 강조되었다. 더구나, 금융실명제 실시로 사채거래가 동결되면 사채의존도가 높은 중소기업의 자금난이 심화되어 대량의 도산이 발생할 수도 있다는 점이 지적되기도 하였다.

금융실명제 실시가 초래할 경제적 부작용과 함께 실명제 유보론자들의 또 다른 논거는 그 정책이 실시되더라도 실제로 큰 긍정적인 효과를 기대하기 어렵다는 주장이다. 금융거래의 실명화를 법적 강제를 통해 의무화하는 것은 외국의 사례를 볼 때 전례가 없는 일이며, 금융실명제가 정착되어 있는 나라는 대부분 관행에 의해 자연스럽게 정착되었다는 것이다. 또한 금융기관과 국세청의 전산망 확충 실태를 살펴볼 때 금융실명제와 금융소득 종합과세의 전면적 동시 실시는 행정적 능력을 넘어서는 것으로 실효성이 없을 것이라는 주장이다.

반면, 경실련 등 시민단체, 야당을 위시한 일부 정치권, 학계 등 금융실명제 적극 추진론자들은 조세부담의 공평성 증대, 경제적 신분세습 억제, 경제질서의 건실화와 투기봉쇄, 금권부패 정치의 청산을 위해서는 금융실명제의 실시가 불가피함을 주장하였다. 금융실명제의 실시로 검은 돈의 흐름이 차단되고, 금융질서의 정상화가 이루어지면 경제가 안정되고, 부의 축적에 대한 정당성 확보가 가능해짐으로써 경제적·정치적 정의가 확보될 수 있고, 따라서 근로의욕을 북돋우고 사회적 갈등을 완화시킬 수 있다는 것이다. 그리고 기업인의 지위향상을

가져오고 기술축적에 대한 노력을 배가시켜 경쟁력 향상의 계기가 될 수 있다는 지적도 있었다.

## 나. 정책결정 과정

### 1) 전두환정부 시기

3, 4공화국의 '시장형성적 발전전략'에서 '시장순응적 발전전략'으로 경제정책의 기조를 변화시킨 5공화국 정부는 시장기능의 복원을 위해 경제안정화정책과 경제자유화정책을 양축으로 개혁을 추진하였다. 당시 경제정책을 총지휘하고 있던 사람은 경제안정 우선론자인 김재익 경제수석비서관이었다. 김 수석이 전두환 대통령을 설득하여 경제기획원의 개혁적 관료를 재무부로 전보시키고, 이어 장영자 사건 이후 문책성 인사의 성격을 띤 1982년 6월 25일 개각으로 강경식 구 경제기획원 차관이 재무부 장관으로 임명되자, 재무부의 고위정책부서는 경제기획원 출신의 개혁관료들에 의해 장악되었다. 김재익 수석과 강경식 장관을 필두로 한 개혁관료들은 장영자 사건이 가지고 있던 엄청난 파문을 최대한으로 이용하여 7·3조치를 발표하였다. 이 조치는 앞으로 1년간의 시행준비기간을 거쳐 1983년 7월부터 금융실명제와 종합소득세제도를 전면적으로 실시한다는 내용이었다. 이들은 한국 경제의 고질적인 병폐로 인식되기 시작한 지하경제의 확산을 금융실명제의 실현을 통해 저지하려고 하였다.

이에 전국경제인연합회는 1982년 7월 8일 과거 경제기획원, 재무부, 상공부 장관을 초청하여, 기업의 투자의욕을 고취시키기 위해서 7·3 조치는 보완되어야 한다고 주장하였고, 20일 '투자활성화와 사금융 양성화에 관한 건의'에서는 실명종합과세의 단계적 실시, 자금출처 조사 면제 범위의 확대 등을 주장하다가, 8월 7일 민한당 주최 공청회에서는 "1조원의 사채양성화를 위해 14조원의 가명 금융자산의 움직임은 고려하지 않은 조치"라며 적극적인 반대를 하기 시작하였다. 한국경영

자총협회는 출처불명자금 과세 등 사채 양성화를 위한 조치는 필요하나, 제도금융이 기업의 자금을 원활하게 공급하지 못할 경우 부작용이 우려되므로 운영의 묘를 기해야 할 것이라고 밝히고, 중소기업협동조합중앙회는 부작용을 극소화하는 방향으로 추진되어야 하며 사채의존도가 높은 중소기업들의 원활한 자금공급을 위한 대책을 강구해 줄 것을 건의하였다.

금융계는 7·3조치로 인해 증시침체, 예금인출, 실물투기로 인한 국민경제의 손실이 생길지도 모른다는 점을 들어 현실여건을 고려한 보다 신중한 정책검토가 있어야 한다는 입장을 보였고, 증권계는 7월 19일 대표자회의를 열고 주식투자 의욕이 크게 저하되고 침체가 장기화되어 주식시장이 기능을 상실할 위험성이 크다고 지적하고 점진적인 정책시행이 필요하다는 입장을 밝혔다.

언론과 정치권은 처음에는 금융실명제가 가지고 있는 의미를 충분히 이해하지 못하였으나 시간이 지나면서 금융실명제 실시에 대한 반대의견을 나타내기 시작하였다. 민정당의 경우 처음에는 실명제가 당 이념과 부합하므로 당이 추진해야 할 방향임은 분명하나 경제를 경색시키지 않고 국민들이 안심하고 따라올 수 있도록 보완조치가 필요하다는 입장을 밝혔었다. 그러나 제114회 재무위원회에서 김종인 의원 등 재무위 소속 의원들이 실명제의 실시를 전면 재검토할 것을 재무부장관에게 요구하면서 실명제 연기에 대한 주장이 시작되었다. 이후 민정당은 8월 10일 공청회를 개최하고 시도지부에서 간담회를 개최하는 과정을 통하여 반대여론을 집결해 나갔다. 이는 여당측 인사 중에서도 상당수가 금융실명제의 전면적 실시로 인해 정치적·경제적 충격을 받을 수 있었기 때문이다. 당시 제2 야당인 국민당은 7월 13일 주요 당직자 연석회의를 개최하여 7·3조치를 전면 보류할 것을 촉구하면서, 최소한 5년 이상의 준비기간을 거친 후 금융실명거래제와 종합소득과세를 단계적으로 실시하자는 대안을 제시하였다. 제1 야당인 민한당의 경우 대체로 7·3조치의 기본 취지에 대해서는 공감하면서도 실시방법

이나 실시시기에 대해서는 이견을 보였다. 민한당 정책심의회는 실명제를 1983년 7월 1일부터 전면 실시하되, 이자소득 및 증권거래 차익의 종합과세는 3, 4년의 준비기간을 거쳐 시행할 것을 골자로 하는 대안을 발표하였다.

금융실명거래에 관한 법률안이 1982년 10월 국회 재무위에 상정되었지만 연이은 당정회의에서 금융실명제에 대한 반대의견이 우세를 차지하고, 허화평 정무수석이나 허삼수 사정수석, 이원조 당시 석유개발공사 사장 등 대통령 측근들의 반대로 전 대통령의 생각이 좀더 완만하게 추진하는 쪽으로 변했다. 11월 말에는 민정당이 독자적으로 금융실명제 실시를 1986년 이후로 연기하는 것을 골자로 하는 수정법률안을 제출하게 된다. 이러한 과정에서 금융실명제의 전면적 실시는 점진적 시행으로, 점진적 실시는 실명제의 잠정적 연기 또는 백지화라는 방향으로 변화되기 시작하였다.

그러나 금융실명제의 실시가 언제가 될지라도 관련법의 제정만이라도 실현시키고자 했던 김재익 수석과 강경식 재무부장관은 마지막으로 대통령을 설득하여 정부의 '금융실명거래에 관한 법률안'은 완전 폐기되지 않고 1982년 12월 국회를 통과하게 된다. 다만 제3조의 규정에 의해 실명거래의 실시는 전산화 등 행정준비 상황과 여건을 감안하여 1986년 1월 1일 이후 대통령령으로 정하는 날로부터 시행한다고 규정하였다. 이와 같이 정계와 재계의 거센 반대와 당시의 실시여건의 미비로 인해 '금융실명거래에 관한 법률' 중 실명거래 의무를 부여하는 제3조와 관련 조항은 사실상 무기한 휴면상태에 들어가 버리고 말게 된다.

## 2) 노태우정부 시기

한동안 잠잠했던 금융실명제 문제는 1987년 대통령선거를 즈음하여 다시 여론의 조명을 받게 되었다. 당시의 시대적 특징은 6월 민주항쟁 이후 사회적으로 팽배한 민주화 열기로 경제력 집중과 조세부담의 불평등에 대한 비판, 그리고 공정한 분배와 형평의 요구가 그 어느 때보

다 높았던 시기였다. 따라서 노태우 민정당 대표는 물론 각 당은 금융실명제를 선거공약으로 내세우게 된다. 1988년 2월 노태우 대통령 취임 이후 출범한 ‘민주화합추진위원회’가 세부담의 불공평과 지하경제의 폐해를 지적하면서 금융실명제 실시에 대한 논의는 보다 진전되었다. 더구나, 4·26총선에서 여소야대의 국회가 등장하면서 이제 금융실명제의 실시는 기정 사실화되게 되었다.

1988년 10월 정부는 경제의 안정성장과 선진회합 경제추진대책을 통해 1991년 1월부터 금융실명제를 전면적으로 실시할 것임을 예고했다. 이어 1988년 12월 5일 개각으로 조순 경제팀이 등장하여 금융실명제에 대한 집권자의 약속을 구체화시키는 계기가 되었다. 조순 경제팀은 금융실명제의 1991년 전면 실시를 약속했고, 1989년 1월 주무부처인 재무부의 업무계획에서 이를 구체화시켰다. 1989년 4월에는 재무부 내에 준비전담기구인 ‘금융실명거래준비단’을 발족시키고 관련 부처와 금융기관 대표로 구성된 ‘금융실명제추진 실무대책위원회’와, 국세청과 10개 금융권에 ‘금융실명제 준비대책기구’를 설치하였다. 청와대의 문화갑 경제수석은 1989년 9월 5일 『조선일보』와의 인터뷰에서 “토지공개념 도입과 금융실명제의 실시는 어떤 반대를 무릅쓰고라도 강력히 추진해 나갈 것”이라고 입장을 밝혔다. 이로써 금융실명제를 1991년 1월 1일부터 시행하는 것은 더 이상의 의문의 여지가 없는 사실이 되었다.

1982년 현실적인 경제여건과 행정 준비상황을 이유로 금융실명제 실시를 반대했던 정치권과 재계도 금융실명제 실시를 지지하는 국민여론에 못 이겨 당장은 반대의사를 표명하지 못했다. 1989년 7월 11일 경제난국 극복을 위한 기업인 다짐대회에서 전경련 등 경제 6개 단체 산하 기업인들은 금융실명제 도입을 찬성한다는 선언을 했고, 비슷한 시기에 민정당의 이종찬 사무총장은 정기국회에서 금융실명제 실시를 위한 법적 보완장치를 마련하겠다고 밝혔을 정도였다.

그러나 1990년 1월 22일 3당 합당으로 분위기는 갑자기 바뀌었다.

민정·민주·공화당은 거대 여당인 민주자유당으로의 합당 추진과정에서 경제난국의 극복과 국가안전보장을 도모한다는 명분아래 각종 개혁 입법을 재검토하기로 했다. 이와 함께 박태준 민자당 대표위원은 사건 임을 전제하고 금융실명제 실시 연기를 시사했고, 이승윤 정책위원장도 금융실명제 실시 재검토를 공언함으로써 공식적인 유보론이 대두되면서 금융실명제는 전환점을 맞이하게 되었다. 박태준 민정당 대표의 제도개혁 연기 시사 발언을 시작으로 민자당의 고위정책 관계자들은 거의 매일 조순 경제팀의 정책노선을 비판하는 주장을 언론에 발표하였다. 1990년 2월 3일 노태우 대통령과 김영삼, 김종필의 청와대 3자 회담에서 당의 정책노선이 지지되면서 조순 부총리 등 정부의 개혁 세력의 입지는 좁혀지게 되었다.

이에 평민당의 김대중 총재는 국회연설에서 금융실명제 등 경제민주화 조치의 시행을 촉구하고 1990년 3월 9일 평민당은 “재무부 공식 집계인 전체 금융자산 150조 5천억원의 1.6%에 불과한 2조 4천억원의 비실명 금융자산 소유자들의 이익을 위해 실명제를 연기하거나 완화시킬 수 없으며, 민자당이 실명제를 연기시키려는 이유는 정경유착에 의한 정권 독점을 유지하려고 하기 때문이 아닌가”라는 입장을 표명하였다.

재계의 경우 경제위기설을 제기하며 금융실명제의 실시에 전면적으로 반대하였다. 2월 15일 전경련 21기 총회에서 전경련 회장은 “경제개혁 조치들은 현실적 여건 성숙과 실행의 효율을 고려, 점진적으로 진행시켜야 할 것”이라며 금융실명제의 연기를 주장했고, 전경련 산하 연구기관인 한국경제연구원에서는 “지금 금융시장에서 근본적으로 자금의 부족을 느끼는 상황에서 가능한 한 많은 자금을 금융시장으로 모이도록 해야 하므로, 자금을 분산시켜 부동산시장과 해외로 내모는 실명제는 마땅히 유보되어야 한다”는 입장을 분명히 했다.

1990년 3월 17일 개각으로 금융실명제를 추진해온 조순 경제팀과 문희갑 경제수석이 성장론자인 이승윤 부총리와 김종인 경제수석으로

바뀌면서 금융실명제의 연기는 자명한 사실이 되었다. 새 경제팀은 경제위기의 주원인이 기업의욕의 상실에 있고, 기업의욕 상실의 주범은 금융실명제라고 공격했다. 4월 4일 정부는 경제부처장관 합동기자회견을 통해 '4·4 경제활성화대책'을 발표하면서 금융실명제의 무기한 연기 방침을 공식적으로 발표하였다. 따라서 금융실명제의 전면 실시를 준비해 온 재무부 산하 전담대책기구인 '금융실명거래 실시준비단'은 해체된다.

이에 대해 재계는 환영을 나타낸 반면, 경실련은 “공평과세의 기초가 되는 금융실명제를 전면 유보한 채 공평과세를 이루겠다는 것은 국민을 속이는 말장난이며, 국민에 대한 기만이며, 현 집권여당의 반국민적 성향을 드러낸 것”이라고 강력히 비판했다. 한국노총과 전노협 등 노동단체들도 “실명제 연기는 정부의 정책 일관성과 개혁의지를 의심케 함은 물론, 비실명 예금주를 보호해 노동자와 대다수 서민 대중의 생활 향상을 저버린 것이다”라고 비판적인 입장을 표명했다. 아울러, 평민당도 실명제의 연기를 현 정권의 정경유착의 실체를 드러낸 것이라고 비난했다.

이와 같이 1990년 4월의 실명제 유보는 국민일반의 충분한 이해와 동의 없이 경제상황 악화와 준비상황의 미비를 명분으로 미루어짐으로써 국민들의 반발과 정부에 대한 불신을 증폭시켰다.

### 3) 김영삼정부 시기

#### 가) 금융실명제 도입과정

4·4조치로 금융실명제가 유보된 이후 14대 대통령 선거를 앞두고 다시 금융실명제가 정책이슈로 등장하게 되었다. 6공화국에서 발생한 수서비리, 가락동 연수원과 정보사 부지 사기사건은 총체적인 부정부패와 정경유착의 온상인 지하경제의 폐해는 물론, 가명·무기명의 금융거래가 어떻게 지하경제에 의해 이용되고 있는가를 분명하게 보여주게 되어 집권당인 민자당은 정치적 부담을 느끼지 않을 수 없었다. 따라

서 선거를 앞두고 민자당을 비롯 민주당, 국민당이 일제히 금융실명제의 실시를 공약으로 내세우게 된다. 또한 그동안 실명제 반대의 총본산이었던 전경련과 재계가 금융실명제 실시를 찬성한다는 입장을 공식적으로 표명하였다. 여기에 경실련과 노총 등 일반 사회세력의 이익투입이 이루어져 금융실명제는 개혁의 최대 과제로 다시 부상하게 된다.

김영삼정부 탄생 후 재산공개 파문으로 금융실명제의 필요성이 다시 대두되었다. 장관 및 국회의원에 이어 차관급 공무원의 재산을 공개한 결과 이들 중 상당수가 수십억원대의 재산을 가지고 있으면서도 본인명의의 계좌가 없거나 터무니없이 적은 예금액을 신고하여 재산은닉의 의혹이 일어났다. 진정한 의미의 재산공개와 부정부패의 척결을 위해서는 금융실명제 등 제도적 보완이 뒤따라야 한다는 지적이 제기되었다.

1993년 실명제 실시, 1994년 금융종합과세를 공약으로 내세웠던 민주당은 1993년 5월 임시국회에서 금융실명거래에 관한 법률 개정안 등 21개 정치, 경제, 사회 각 분야 개혁입법을 내놓고 이를 관철시키는 데 당력을 모아 갔다. 재계도 전과는 달리 대체로 전면적인 반대를 하지는 않았으나 신중한 접근과 단계적 시행을 주장했다. 이에 비해 경실련을 중심으로 한 시민, 노동운동 단체들의 금융실명제를 향한 노력은 그 어느 때보다도 강렬했다. 경실련 등 44개 재야 시민운동단체는 1993년 4월 4일 재산 공개 비리의혹 진상조사 및 금융실명제 실시 촉구 시민대회를 갖고, 노총과 경실련이 제휴해 경제개혁운동본부를 4월 30일 발족하는 등 금융실명제를 향한 밀로부터의 움직임을 가속화하였다. 5월 1일 전노협, 전교조, 업총회의 등 5개 노동단체로 구성된 세계노동절기념대회 조직위원회가 주최한 노동절 기념대회에 참가한 3만여명의 노동자들은 금융실명제의 실시 등 경제민주화를 요구하며, 국회의사당까지 행진을 벌였다. 시민운동단체와 재야 운동세력, 합법노조인 노총과 재야 노동운동단체에 이르기까지 금융실명제의 실시를 요구하는 밀로부터의 요구는 전국민의 86%가 금융실명제에 찬성하고 단지 6.7%만이 반대하는 여론조사결과로 나타난다.

김영삼 대통령은 1993년 4월말 이경식 부총리에게 실명제를 준비하라는 지시를 하게 된다. 이때 세 가지 지침을 내렸다고 한다. 첫째, 반드시 조기에 하라, 둘째 완벽한 내용으로 하라, 셋째, 완벽한 기밀보장 아래서 하라는 것이었다. 이에 따라 본격적인 준비가 이루어졌고, 실무팀 차원에서 실명제 준비가 마무리된 것은 1993년 8월 9일이었다. 이후 3일 후 발표 및 시행이 이루어진다. 초고속 진행으로 신속과 보안을 유지한 것이다.

금융실명제의 정책형성 과정을 구체적으로 살펴보면 김대통령은 1993년 4월 중순 이경식 부총리를 불러 금융실명제 조기 실시에 대한 생각을 전하고, 이 부총리는 곧바로 양수길 자문관에게 검토를 지시하고, 한달 가까이 관·재계 인사들을 폭 넓게 만나 실명제에 관한 여론을 수렴했다. 5월 말 대통령 보고서 실명제 전격실시 방침이 결정되었다. 이때부터 양 자문관은 KDI 연구진과 함께 골격을 세우는 작업에 들어갔다. 이즈음 재무부도 별도 비밀작업팀을 만들어 작업을 시작하였다. 부총리가 이끄는 KDI팀은 정책기본방향, 재무부는 실무차원 작업을 맡았다. 재무부팀은 김용진 세제실장을 작업반장으로 세제심의관, 소득세제과장, 해외투자과장 등 7명으로 구성되었다. 6월 중순부터는 KDI팀과 재무부팀이 서울 대치동 사무실을 빌려 국제투자연구원 사무국이라는 가짜 간판을 내걸고 공동작업에 들어갔으며 이곳에서 한달간 기본작업이 끝나고 7월 27일부터는 과천 한 아파트에서 실무작업을 위한 합숙이 시작되었다. 합숙요원들은 종합과세제도에 관한 연구차 20일 동안 해외에 출장한 것으로 꾸몄으며, 작업팀은 보안유지를 위해 사표까지 미리 써야 했다. 이 부총리와 홍재형 재무장관은 7월 20일 대통령에게 실명제 실시 추진상황을 1차 보고했으며, 이어 28일 2차 보고를 했고, 8월 9일 마지막 3차 보고에서 D데이를 8월 12일로 확정된 후, 12일 전격 발표한 것이다.

10여년간 논란이 되어 왔던 금융실명제는 대통령 긴급명령 형식으로 1993년 8월 12일 20시를 기해 실시되었고, 이전의 '금융실명거래

에 관한 법률'은 폐지되었다. 긴급명령에 의해 모든 금융거래시 실명 사용이 의무화되었다. 기존 비실명자산에 대해 연령에 따라 최고 5천만원까지는 자금출처조사를 면제하나 그 이상은 조사를 하고 2개월간 현금인출액이 3천만원을 초과하는 경우에는 그 내용을 국세청에 통보하도록 하여 자금의 과거를 그냥 덮어두지는 않을 것임을 밝혔다. 그러나 이자·배당소득 등에 관한 종합과세는 신경제 5개년계획의 세부 부문계획에 따라 1996년 1월부터 단계적으로 실시하고 주식양도차익에 대한 과세는 임기중에는 실시하지 않으며, 금융정보의 비밀보장을 강화하는 내용은 재계와 정계 일각에서 제기한 단계론을 받아들였다.

#### 나) 금융실명제 실시 이후의 정책과정

이렇게 집권초기의 계속된 사정열풍 속에서 이루어진 금융실명제의 전격 실시는 개혁적 정책형성으로 평가되지만, 경제논리에 충실하지 못했으며 민주적 정책형성 과정을 거치지 못함에 따라 집행 과정에서 무리가 따르게 되었고 계속된 보완조치가 필요하게 된다.

전경련은 실명제 실시 일주일 후 8월 19일 회장단과 주요 기업대표 등이 참석한 재계 중진회의를 통해 실명제의 당위성은 인정하되 포괄적 보완이 필요하다는 입장을 보였다. 대정부 보완요구로 정부는 지하자금의 산업자금화 유도시책이 필요하고, 실명제의 부작용이 우려되는 만큼 세정, 금융, 투자 등의 정책을 재검토해야 한다고 주장했다.

실명제 시행 후 예상과는 달리 금융권으로부터의 자금 이탈 등 부작용이 적다는 정부의 평가가 있었음에도 불구하고 정부는 국민의 불안감을 해소한다는 명분하에 1993년 9월 1일 보완조치를 발표하였다. 40세 이상은 1억원까지 자금출처 조사를 면제하고, 이 기준을 초과하더라도 당사자의 직업, 사업내용 등을 고려해 투기, 증여, 탈세 등의 혐의가 있는 경우에 한해 소명자료를 제출하게 하는 등 자금출처 조사를 완화하고 순인출액이 3천만원을 초과해도 인출금액이 부동산 투기나 탈세목적으로 사용되지 않는 한 자금의 사용처를 묻지 않을 것을 주 내용으로 하였다. 또한 검은 돈에 대한 사정의지가 퇴색하는 데 대

해 비난이 일자 정부는 앞으로 더 이상의 금융실명제에 대한 보완조치는 없다고 밝힌다.

그러나 김 대통령이 재계 주요인사 14명을 독대한 후 전경련이 수출과 설비투자를 늘리겠다고 자발적으로 나선 것 등이 경제활력의 회복에 증대한 전기가 되고 있다며 정부는 이러한 분위기를 확산해 나가기 위해 자금출처조사 면제를 검토하겠다고 하고, 곧 이어 9월 24일 후속조치를 또 다시 발표한다. 이 후속조치의 핵심은 기명식 장기저리채권을 발행해 이를 매입하는 사람에게는 금액에 상관없이 출처조사를 면제한다는 내용으로 이를 통해 세금 없는 검은 돈의 상속과 증여의 길이 합법화되게 되었다. 이 외에도 자금출처조사를 2억원까지 완화하고, 순인출액이 3천만원이 넘어도 국세청 조사를 하지 않으며, 법인명의 실명화에는 세무조사를 면제한다는 것이다. 재계는 이 후속조처에 대해 “경제현실을 직시한 보완조처로 크게 환영한다(전경련),” “기업 경영 활성화에 도움이 될 것(무역협회),” “숨통을 트는 조처(대한상의)”라며 환영의 반응을 보였다.

금융실명제의 보완은 1994년 9월 인천세무비리 사건 이후 다시 현안으로 떠오른다. 감사원과 검찰은 검은 돈의 행방추적과 경제정의 수립을 위해 현행 긴급명령 시행령이 가지고 있는 엄격한 비밀보호 조항이 완화되어야 한다고 주장하는 반면, 재무부는 금융실명제의 정착과 경제 활성화를 위해서는 비밀보호는 어떠한 경우이든지 유지되어야 한다는 입장을 밝혔다. 이 논쟁은 결국 긴급명령 시행령을 보완하지 않고 내부지침을 정비하여 계좌추적을 확대하는 방향으로 마무리되었다.

## 2. 토지공개념

### 가. 서론

1987년 하반기 이후의 우리 경제는 한편으로 활황세를 이어갔지만

1978~79년 이래 상대적으로 안정세를 보여 왔던 땅값이 폭등하기 시작했고, 1988년 들어서는 더욱 가파른 상승세를 타기 시작하여 땅값 상승이 심각한 사회문제로 대두되었다. 6·29선언 이후 대통령직선제에 의해 선출된 노태우 대통령은 과거와는 달리 국민의 요구에 민감할 수밖에 없었고, 이런 배경하에서 토지공개념 문제가 관심을 끌게 되었다. 당시 토지공개념안이 공식적으로 정책의제로 발의된 것은 1988년 소위 8·10조치에서부터이며, 국회에서 1989년 12월 16일 통과되기까지 토지공개념 입법에 약 1년 4개월이 소요되었다. 그런데 1988~89년 당시의 또 다른 개혁입법인 금융실명제가 장기간을 거치면서 1993년에 제도화된 반면, 토지공개념은 약 1년 4개월이라는 비교적 짧은 기간 내에 미흡하나마 국회를 통과하게 되었다.

과거에도 지속적으로 토지공개념제도의 도입 주장이 있었으나 채택되지 않다가 왜 그 시기에 도입되었으며, 금융실명제의 운명과 달리 결국 국회를 통과할 수 있었던 이유는 무엇인가? 이하에서는 토지공개념제도 도입 과정에서 도입 찬성집단 및 반대집단들은 어떠한 행태와 전략을 보였는지를 살펴보도록 하겠다.

#### 나. 정책결정 과정

##### 1) 정책의제 설정(1988년 8·10 부동산조치) 및 토지공개념연구위원회 발족

1978년 당시 중등 특수로 국내 부동산시장에 부동산자금이 몰려 수도권 일원의 땅값이 폭등하면서 토지공개념제의 도입이 거론되었으나, 땅값 상승세가 주춤하자 경기침체 우려, 사유재산권 침해라는 토지공개념 신중론이 대두되면서 토지공개념제도의 도입은 흐지부지되고 말았다.

경제안정정책을 지속해 오던 제5공화국에 이어 대통령직선제에 의한 제6공화국이 들어서면서, 1987년 하반기부터 오르기 시작한 땅값

〈표 1-1〉 부동산 가격과 주요 경제지표 상승 추이

	1975년	1980년	1983년	1985년	1987년	1988년	총증가율
땅 값	100	328.1	440.5	533.5	656.5	839.0	8.4배
집 값	100	355.3	328.7	397.0	400.8	466.5	4.7배
국민소득	100	142.1	178.6	204.2	256.9	287.9	2.9배
소매물가	100	220.9	297.2	311.5	329.9	353.3	3.5배

자료 : 토지공개념연구위원회, 「연구보고서」, 1989. 5.

은 1988년 들어서는 가파른 상승세를 기록했다. 토지공개념연구위원회가 공개념 확대방안을 마련하기 위해 사전조사한 당시 택지소유 현황을 보면 5대 도시의 87.6%가 100평 미만의 택지를 소유하고 있는 반면, 4.6%가 200평 이상의 택지를 전택지면적 대비 32.9%나 소유하고 있어 택지소유 편중문제가 심각함을 알 수 있다. 따라서 토지공개념제가 제시되었을 때 공식적으로 이에 반대하는 집단은 나타나지 않았다.

〈표 1-2〉 택지소유 분포

(단위 : 천명, %)

	100평 미만	100~200평	200~300평	300평 이상	계
전 국	2,565(65.5)	822(21.0)	279(7.1)	249(6.4)	3,915(100)
대 도시	1,096(87.6)	98 (7.8)	28(2.2)	30(2.4)	1,251(100)
중소도시	611(78.4)	106(13.7)	31(4.0)	31(3.9)	779(100)
전 도시	1,707(84.1)	204(10.0)	59(2.9)	60(3.0)	2,030(100)

주 : ( ) 안의 수치는 구성비임.

자료 : 『서울경제신문』, 1989년 2월 15일자.

1988년 8월 8일 대통령은 청와대 수석비서관회의에서 부동산 가격 상승을 제도적으로 막을 수 있는 장치를 강구할 것과 양도소득세만으로 대응할 것이 아니라 부동산 과다보유에 대한 세금 증과 등 세제 조

〈표 1-3〉 개인별 택지소유면적

(단위 : 백만㎡, %)

규 모	200평 미만		200~300평		300평 이상		합 계	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
전 국	803	39.7	223	11.1	995	49.2	2,021	100
대 도시	195	67.1	22	7.7	73	25.2	290	100
중소도시	147	60.5	25	10.3	71	29.2	243	100
전 도시	342	64.1	47	8.9	144	27.0	533	100

자료 : 『서울경제신문』, 1989년 2월 15일자.

치를 단계적으로 강화할 것을 지시하였고, 8월 10일 대통령은 ‘최근 경제동향과 향후 정책과제에 대한 보고회’에서 1990년 실시 예정인 토지종합세제를 앞당겨 실시하고, 5년 후 실시 예정인 토지공개념제의 조기 도입을 적극 검토하라고 지시하였으며, 당시 여당에서도 토지종합세제를 1989년에 시행할 것을 정부에 촉구하였다.

이에 정부는 동년 8월 11일에 부총리를 위원장으로 하고, 내무·재무·법무·농수산·건설장관, 국세청장, 청와대 경제수석·행정수석, 총리실 행정조정실장 및 부동산관련 전문가로 ‘부동산대책위원회’를 신설하였다. 그리고 연구기관과 학계 등의 전문가와 관련 공무원이 참여하고 국토개발연구원장을 반장으로 하는 토지공개념 연구전담반을 구성하여 제도개혁방안을 마련하고, 외국사례를 연구하게 하였다.

동년 8월 20일 대통령은 정례 국정보고에서 부동산 투기를 근절시키기 위한 시책을 각 부처가 적극적으로 추진하도록 지시하며, 부동산 투기로 인한 불로소득은 세금으로 환수하는 방안을 강구하도록 재차 지시하였다. 8월 25일 8·10조치의 후속조치로 청와대 경제수석을 위원장으로 하고, 경제기획원, 내무, 재무, 법무, 농수산, 건설, 국세청 등의 관련부처 차관으로 ‘부동산대책실무위원회’를 구성하여 토지공개념제 도입을 위한 기초조사 및 구체적 방안을 마련하도록 하였다. 그

리고 8월 말까지 '토지공개념연구위원회'와 연구과제별 전담반을 구성한 후, 1989년 상반기까지 기초조사, 외국제도 분석 그리고 구체적 방안 수립을 마쳐 빠르면 1990년부터 토지공개념제를 시행하기로 하였다.

1988년 9월 2일 대통령이 국무회의에서 부동산투기 근절을 재차 역설하고 국민의 재산권을 크게 침해하지 않는 범위 내에서 토지공개념제도의 도입방안을 적극 검토하라고 지시하였으며, 같은 날 평민당에서 토지공개념 제도화 방안에 관한 정책토론회를 개최하는 등 정치권에서도 관심을 나타내었고, 9월 8일에는 토지거래 허가지역을 확대하는 정부의 발표가 있었다.

9월 17일부터 제24회 올림픽이 개최되어 국민적 관심이 올림픽 경기에 쏠렸으나, 9월 23일 '토지공개념연구위원회'가 국토개발연구원장을 위원장으로, 학계의 전문가, 연구기관의 연구원, 관계 부처 공무원 등 19명을 위원으로 하여 구성되었다. 그리고 위원회 산하에 4개 분과위원회를 구성하여 택지소유상한제, 임야·농지의 거래제한, 개발이익 환수제도, 부채지주에 대한 재산세 증과 등에 관한 대안 마련을 위한 연구활동을 시작하였다. 그후 10월 4일 대통령이 국정연설에서 토지공개념의 확대를 천명하였고, 10월 25일 토지공개념연구위원회의 중간연구 결과 보고가 있었으나 별 관심을 끌지 못하였고, 11월중에는 5공화국 국회청문회로 국민적 관심사가 옮겨졌다.

11월 21일 경제장관회의에서 기존의 4원화되어 있는 지가체계를 건설부의 공시지가로 일원화하는 '지가공시에 관한 법률안'을 확정, 12월 국회의 동의를 거쳐 1989년 7월부터 실시한다고 발표했고, 12월 26일 경제기획원 차관주재로 1989년 물가대책회의를 열어 1989년 5월까지는 택지소유상한제, 개발이익 환수방안 등을 수립키로 하였다. 그리고 12월 29일에는 건설부 차관을 반장으로 하는 '토지공개념 도입대책반'을 경제현안에 대한 12개 특별대책반의 하나로 설치하여 토지공개념연구위원회의 검토사항을 입법화하는 방안을 모색하고 기업

의 토지투기대책방안을 수립하게 하였다. 동 대책반은 1989년 1월 19일 1차 회의를 열고 1990년에는 택지소유상한제와 개발부담금제를, 1991년에는 개발이익세를 실시하기로 하고 이를 위한 개발기금관리공단을 설치하기로 하여 건설부의 토지공개념 기본골격을 형성하였다. 이런 가운데서도 1988년의 지가 상승률은 27.5%로 1987년의 14.7%의 두 배 가까이 되어 토지문제의 심각성은 더하여 갔다.

1988년 말까지 토지공개념연구위원회가 수차례의 공청회를 개최하고, 각 정당들이 정책정당으로의 이미지 제고를 위하여 정책토론회를 개최하고, 언론매체에서 많은 관심을 보였으나 사회적 쟁점으로 확산되지는 못하였다. 그러다가 1989년 1월 14일 토지공개념제보다 그 강도가 약한 토지거래허가제에 대해 법원이 위헌심판을 제청하면서 토지공개념정책이 새로이 정책이슈로 대두되게 되었다. 이에 정부는 1월 24일 부총리 주재로 12개 특별대책반장회의를 열고 토지공개념 및 종합토지세제를 당초 방침대로 추진키로 하였다.

## 2) 토지공개념연구위원회의 시안제출 및 국민토론회

1989년 2월 14일 토지공개념연구위원회는 건설부안을 구체화하여 부동산대책위원회에 토지공개념제도 시안을 제출하였다. 이 시안에서는 택지소유상한제의 경우 6대도시 200~300평, 시급도시 300~400평, 기타 도시 400평을 상한으로 제시하였고, 개발부담금은 80%를 제시하였으나, 2월 23일 토지공개념연구위원회가 국토개발연구원에서 개최한 '토지공개념 확대 도입방안에 따른 정책토론회'에서는 택지소유상한은 100평으로 해야 실효성이 보장될 수 있으며, 토지공개념의 확대 실시는 절실하나 그 시행에는 신중을 기해야 한다는 의견들이 제시되었다. 2월 20일 부총리는 국회보고에서 택지소유상한제, 개발이익환수제 등의 구체적 실천방안을 마련하여 공청회 등을 통해 각계 의견을 수렴하여 6월중 입법을 추진할 것이라고 밝혔다.

한편, 2월 23일 내무부 시가표준액, 건설부 기준시가, 국세청 기준

시가, 감정원의 감정가 등으로 4원화되어 있는 지가체계를 일원화하는 '지가공시에 관한 법률안'이 국회에 상정되었으나 국회의원들의 무관심과 부정적 반응으로 인해 제대로 심의가 이루어지지 못하였다. 특히 건설위의 법률심사소위원회가 야당 의원들의 강한 반발로 소집조차 되지 못하고 국회의원들의 반대로 중요한 조항이 삭제된 채 통과되자, 토지공개념에 대한 논쟁이 언론을 중심으로 재활성화되어 무책임한 국회의원들을 비난하는 소리가 높아졌다. 또한 쉽게 국회를 통과할 것으로 낙관했던 정부측에서도 여소야대하에서 국회의와의 타협을 위한 노력을 기울이는 동시에 국민적 합의를 조성하기 위한 여론수렴과 홍보활동에 힘을 기울이기 시작하였다.

'지가공시에 관한 법률안'이 국회에 상정될 즈음 정부 내 관련 부처 간에도 갈등이 일어났다. 즉, 종합토지세제의 경우 과거 경제기획원과 건설부는 합산과세를 주장하고, 상공부와 내무부는 조세저항을 이유로 분리과세를 주장하였다. 과표현실화 문제에 대해서도 경제기획원은 지가일원화가 되면 당장에 과표를 현실화하자는 입장이었으나, 내무부는 지가일원화가 되더라도 1992년까지는 적용하지 말고 과표만 50%로 현실화하자는 입장을 취했다. 이와 같이 정부부처간에도 토지공개념제도의 기본이념에는 동의하면서도, 이를 실현하기 위한 구체적 정책수단에 대해서는 이견을 보였다.

4월 12일 대통령은 경제사회균형발전확대회의에서 부동산투기근절을 위한 토지공개념제 도입을 적극 추진할 것을 강조하였다. 4월 20일 토지공개념연구위원회가 토지공개념 확대 도입을 위해 정부측 대표와 정당 대표, 학자, 전국경제인연합회 대표 및 시민 대표 등이 참석하는 국민토론회를 개최하여 토지공개념연구위원회 4개분과의 주제발표를 들은 뒤 토론하는 기회를 마련하였는데, 토지공개념연구위원회는 6대도시의 택지소유상한을 100평 이하로 제한하는 방안과 개발이익환수율을 50%로 하는 방안을 제시하였고, 일부 국회의원과 전경련 관계자는 토지공개념 도입에 부정적인 반응을, 전문가·학자·시민 대표

등은 긍정적 반응을 보였다. 국민토론회를 개최하면서 토지공개념제에 대한 찬·반론의 입장이 드러나기 시작했고, 쟁점이 크게 부각되었다.

이렇듯 토지공개념연구위원회를 중심으로 정부의 토지공개념 도입의 구체적 방안이 마련되어 가자, 전경련은 산업정책위원회에서 세부적인 대책을 준비하고, 대한상의는 자체 내 조사부 주관으로 대학교수 3명을 자문위원으로 위촉하여 반대의견을 마련하고, 경총도 토지공개념에 관한 회원사들의 논의기구 설립을 검토하는 등 반대 움직임을 표명하기 시작하였다.

5월 16일 건설부는 국회제출자료에서 그동안 나타난 여론 및 토지공개념연구위원회의 연구결과를 토대로 택지소유상한을 6대도시는 200평, 중소도시는 300평, 기타 도시는 400평으로 정하고, 개발부담금은 개발이익의 60% 선에서 부과할 것으로 밝혔다.

### 3) 입법예고 및 당정협의

정부는 7월 6일 부총리 주재로 부동산대책회의를 열고, 택지소유상한에 관한 법률안, 개발이익환수에 관한 법률안을 입법예고하였다. 택지소유상한을 6대도시의 경우 200평으로 하고, 개발이익환수율을 개발이익의 70%로 하였는데, 이때부터 토지공개념방안의 구체적 기준에 대해 참여자들간의 갈등과 타협이 본격화되었다. 즉, 재계 및 민법학자 등 반대측과 시민단체 및 공법학자 등 찬성측간의 논쟁이 치열해졌으며, 이 과정에서 여론의 흐름이 토지공개념 도입을 찬성하는 방향으로 흐르자 7월 12일 여당은 정기국회에 공개투표의 일종인 점호식 투표제(roll call)를 도입할 것을 추진하는 등 강력한 관철의사를 시사하였고, 대통령도 야당 총재와의 회담에서 협조를 요청하였다.

한편 8월 초에 토지공개념법안을 심의할 국회 건설위원회 위원들을 상대로 한 『한국경제신문』(8월 9일자)의 설문조사에서 10명(민정 9, 민주 1)만이 찬성의사를 표시했고, 나머지 12명(평민 5, 민주 4, 공화 3)은 반대 또는 부정적 태도를 보였다. 또한 민간 경제단체들은

특히, 개발이익환수의 대상을 공공투자사업에 국한해야 한다고 주장하는 데 비해, 공공투자기관들은 민간투자사업에만 적용해야 한다는 입장을 취하며 각각 국회 및 대정부 건의서를 공식적으로 제출하려는 움직임을 보였다. 이러한 토지공개념제에 반대하는 목소리가 점차 강해지면서 그동안 토지공개념법안의 관철을 주장해 온 여당은 8월 12일 박준규 대표위원이 택지소유상한제의 완화를 주장하고, 이종찬 전 사무총장, 이승윤 정책위의장 등의 핵심 당직자들이 대표위원의 발언을 지지하는 등 토지공개념제 후퇴 입장을 나타냈다.

이렇게 정치권이 여당·야당 모두 공식·비공식적으로 토지공개념에 반발하자 건설부, 경제기획원, 재무부 등도 정면으로 반발하고 나섰다. 전경련, 대한상의 등과 경실련(7월 8일 발족)측의 공방전이 시작되었다. 즉, 경실련은 토지공개념제도의 적극 시행이라는 입장을 표명하고, 6대도시의 택지소유상한을 100~150평으로 하향조정해야 한다고 주장하면서 8월 25일 시민토론회를 개최하여 토지공개념 시행 분위기를 주도했고, 전경련은 각종 토론회에 대표를 보내 토지공개념의 완화를 주장하였으며, 대한상의는 학계와 민법학자들의 자문을 받아가며 대응논리 구성에 전력을 다했다.

이에 정부는 8월 23일 부총리, 내무·재무·상공·건설·농수산부장관, 경제수석 등이 참석한 토지공개념 관계장관회의를 열어 토지공개념 입법화 추진방안을 논의하고, '토지공개념추진위원회'를 구성하여 범정부적으로 대처하기도 하였다. 그리고 실무위원회와 각 부처별 대책반을 구성하여 추진경과를 수시 점검하기로 하였으며, 8월 25일 초과이득세율을 50%로 하는 토지초과이득세법안을 입법예고하였다.

이런 상황 속에서 부동산시장이 어느 정도 안정 기미를 보이기 시작하고 경제성장이 둔화되면서 반대론자들의 목소리는 더욱 커졌다. 8월 26일 열린 토지공개념 도입을 위한 고위당정회의에서 민정당측은 택지소유상한제의 위헌 가능성, 개발부담금의 과도한 부과가 개발의욕

을 위축시킬 가능성 및 조세저항문제, 과세 실행상의 문제점 등을 지적하면서 강력한 이의를 제기하여 정부안의 대폭 수정·보완을 요구하였다. 8월 28일 대통령은 주례라디오 방송을 통해 토지공개념법안이 국회에서 입법화되기를 바란다고 하였으나, 민정당은 이날 당직자회의에서 토지공개념법안의 수정을 다시 한 번 확인하고, ‘토지공개념법률안심의소위원회’를 설치하였다.

한편, 8월 29일 부총리는 대통령 보고를 통해 토지공개념법안을 수정없이 국회에 제출하겠다고 하였으며, 8월 31일 문희갑 경제수석은 ‘21세기 경영인 클럽 주최 조찬간담회’에서 토지공개념의 확대 도입을 재차 강조하였다. 9월 2일 국무회의를 열어서 토지공개념제 도입을 위한 입법작업을 구체화해서 확정하고, 정부 내에 부총리를 위원장으로 하고 관계장관들을 위원으로 하는 ‘토지공개념추진위원회’를 구성하였다. 또한 구체적인 실무작업을 위해서 관련 부처의 차관들을 위원으로 하는 실무위원회를 구성하고, 각 부처별로 실무대책반을 구성하였다.

9월 4일 대통령이 민정당 당직자를 초청하여 토지공개념 추진을 강조하였으나, 9월 5일 민정당은 토지공개념소위원회를 열고 정부의 토지공개념법안 내용을 대폭 수정하기로 의견을 모았는바, 택지소유상한을 1가구 1주택인 경우는 제외하고, 개발이익환수율도 30~50%로 낮추며, 토지초과이득세법의 적용대상 범위를 축소하고, 시행시기를 늦추도록 결의하였다. 이날 민정당 토지공개념소위원회로부터 보고를 받은 대통령은 토지공개념의 기본원칙은 살리되 중산층의 침해를 최소화하라는 지침을 시달하여 그동안 토지공개념법안의 수정·보완을 주장한 민정당의 입장을 수용하였다.

이에 9월 6일 정부는 토지공개념법안의 소폭 수정을 시사하였고, 9월 7일 정부는 국무총리 주재로 토지공개념 도입과 관련한 국무위원 간담회에서 정부안대로 추진하되 토지투기를 절대 허용할 수는 없으나 관련법 시행에 따른 선의의 피해자가 없도록 해야 한다는 방향으로 의

견을 모았다. 민정당도 정부의 토지공개념법안 수정방침에 따라 당초의 대폭 수정방침에서 정부안의 기본골격을 그대로 유지하되 중산층의 부담을 줄이는 방향으로 소폭 수정하기로 하였다.

이렇게 정부·여당이 당초의 의지에서 상당한 후퇴를 보이자 이전까지 당의 공식적 입장 없이 의원 개인적으로 반대견해를 밝혀 오던 야당은 정부, 여당을 비난하며, 당초의 정부원안대로 강력히 추진할 것을 주장하였다. 평민당은 국회건설위 소속 자당의원들에 대한 여론을 의식하여 건설위 소속 평민당 의원 5인은 모두 당론에 찬성한다고 김대중 총재가 발표하였고, 민주당도 당내 반발을 무마하기 위해 김영삼 총재가 직접 설득에 나섰다. 또한 경실련도 토지정책에 관한 제안을 발표하고 조속한 입법을 촉구하는 시민대회를 9월 9일 개최하였다. 전경련, 대한상의 등 반대집단은 각각 대책안을 준비하면서 토지공개념법안을 저지하기 위한 로비와 대응논리를 본격적으로 펴기 시작했다. 9월 8일 대한상의는 전국상임위원회를 개최하여 최근의 경제개혁에 대한 업계의견이란 대정부 결의서에서 토지공개념법안의 시행시기를 늦출 것을 건의하였는데, 이는 6월 11일 경제단체들이 내놓은 토지공개념제 지지성명과는 정면으로 배치되는 것이었다.

마침내 9월 11일 정부와 민정당은 토지공개념 확대방안에 관한 당정협의를 가지고 토지공개념법안을 최종 확정하였는데, 상한초과택지에 대한 부담률을 완화시키고, 개발부담금을 50%로 낮추며, 토지초과이득세의 과세대상도 투기지역으로 고시된 지역으로 제한하는 등 당초의 기본골격에서 크게 후퇴하였다.

9월 22일 건설부는 경제장관회의의 심의를 거쳐 정부안을 확정하고, 10월 5일 국무회의의 의결을 거쳐 10월 11일에는 대통령이 서명, 국회로 이관하였다. 정부안 확정 후 전경련은 9월 27일 토지관계 법률안에 대한 의견에서 토지초과이득세법안의 입법을 유보하고 개발이익환수율을 25%로 낮추며 법인의 택지소유허용을 확대하는 등의 대폭 수정·보완을 요구하는 등 정부안에 강한 불만을 표시하였다.

〈표 1-4〉 토지공개념 관련법안의 수정내용

	입법 예고안	당정 협의안
택지소유 상 한 제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 200평 이상 초과소유 부담금은 법시행 후 최초 2년간은 부과하지 않음.</li> <li>○ 그 이후 초과소유택지 중 주택부속 토지부담금은 연 6%, 나대지 부담금은 연 9.6% 부과</li> <li>○ 200평 이상의 택지신규 취득(거래) 사실상 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 당초안과 같음.</li> <li>○ 그 이후라도 초과소유택지 중 주택부속토지는 2년간 연 3%만 부과한 뒤 그후 연 6%, 나대지는 2년간 연 5%만 부과한 뒤 그후 연 10%부과</li> <li>○ 기존 주택이 200평을 넘는 경우에도 신규취득을 허용하되 신규취득자에게는 취득연도부터 초과소유부담금을 연 6% 부과, 그러나 나대지는 200평 이상 거래 금지</li> <li>○ 상한선 이상 택지소유자가 국가에 매수청구해도 팔리지 않을 경우 초과소유를 인정하고 부담금 부과 안함(신설)</li> </ul>
개 발 부담금제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개발이익의 70% 부담금 부과</li> <li>○ 개발이익산정방법 = 개발 완료 후 땅값 - (개발 전 땅값 + 정상 지가상승분 + 적정이윤 + 개발비)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개발이익의 50% 부담금부과</li> <li>○ 개발이익을 산출할 때 적정이윤을 제외/개발이익 = 개발완료 후 땅값 - (개발 전 땅값 + 개발비 + 정상 지가상승분)</li> </ul>
토지초과 이 득 세	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정상지가의 1.5배를 넘게 땅값이 상승하는 지역은 1년마다 과세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1.5배 이상 땅값이 상승하더라도 특별히 투기지역으로 고시된 경우에만 1년마다 과세</li> <li>○ 무주택자가 60평 미만의 나대지 구매시 2년간 면세(신설)</li> </ul>
재 산 세 과표 현실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1994년까지 60% 수준 까지 과표 현실화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 내년 이후로 연기</li> </ul>
토지기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이번 정기국회에 제출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 내년 이후로 연기</li> </ul>
기 타		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 거둬들인 부담금, 이득세 등을 효율적으로 사용하기 위해 지역 균형개발 및 토지관리특별회계 설치(신설)</li> </ul>

자료 : 『신동아』, 1989년 10월호, p. 309.

#### 4) 국회심의 및 법률확정

택지소유상한에 관한 법률안과 개발이익환수에 관한 법률안은 10월 14일 국회 건설위원회에, 토지초과이득세에 관한 법률안은 같은 날 국회 재무위원회에 회부되었다. 10월 21일 경제기획원은 토지공개념제에 대한 여론조사에서 조사대상의 84.7%가 찬성했다는 내용을 발표하는 등 토지공개념법에 대한 국민의 지대한 관심을 강조하였으나 국회에서는 5공 청산문제로 심의가 제대로 이루어지지 못하였다.

이에 11월 2일 학계, 법조계, 종교계 인사 60여명은 토지·주택문제에 대한 우리의 견해라는 성명서에서 토지공개념 관련 3법안의 정기국회 회기 내 입법을 촉구하였으며, 11월 4일 경실련은 토지공개념 강화입법 및 주택문제 해결을 위한 시민대회를 개최하는 등 토지공개념 관련 법안의 관철을 요구하는 움직임을 전개하였다.

5공 청산문제로 인해 토지공개념법안 심의가 지지부진하던 국회는 11월 20일부터 건설위원회에서 택지소유상한에 관한 법률안 및 개발이익환수에 관한 법률안의 심의에 착수하였다. 먼저 택지소유상한에 관한 법률안은 건설부장관으로부터 정부안, 이원배 의원으로부터 평민당안에 대한 제안설명을 듣고, 전문위원의 검토의견보고, 의원질의, 정부답변을 거쳐 건설위 법안심사소위에 회부하였으며, 정부의 200평안과 야당의 150평안이 충돌되어 한때 180평으로 타협하기도 하였으나, 결국 정부안대로 200평안이 결정되는 등 당초 정부안이 약간 수정된 형태로 12월 6일 건설위 법안심사소위를 통과하였다.

개발이익환수에 관한 법률안 역시 11월 20일 국회 건설위원회에 상정되어 건설부차관으로부터 정부안, 이원배 의원으로부터 평민당안에 대한 제안설명을 듣고, 전문위원의 검토의견 보고, 의원질의, 정부답변 및 건설위 법안심사소위원회심의를 거쳐 정부안이 약간 수정된 형태로 12월 6일 건설위 법안심사소위를 통과하였다. 그런데 개발이익환수에 관한 법률안의 경우는 택지소유상한에 관한 법률안보다 심의과정에서 더 많은 논란이 있었다. 비록 당론이 찬성쪽이어서 이를 어길 수는 없

었지만, 건설업자 출신이 많은 건설위의 특성상 의원들의 개인적 이해 관계가 많이 작용해 심의에 많은 시간을 소비하였다. 야당 의원들도 개발부담금의 문제점을 집중 추궁하였다.

토지초과이득세에 관한 법률안은 10월 30일 국회 재무위원회에 상정되어 재무부장관의 제안설명과 전문위원의 검토의견보고, 의원질의, 정부답변을 거친 뒤 예산결산심의 소위원회회의 심의 후, 12월 5일 재무위 전체회의에서 정부안대로 통과되었다. 동 법안은 야당에서 위의 두 법률안과는 달리 별도의 안을 제출하지 않았는데, 이는 의원들이 이 법안에 대해 큰 관심을 두지 않았다는 점을 반영한다. 결국 12월 18일 토지공개념관련 3개 법안이 국회 본회의에서 정부안과 크게 다르지 않은 형태로 통과되었다.

〈표 1-5〉 토지공개념 관련법안의 주요 변천내용

	시 안	입법예고안	당정협의안	국회확정안
택지소유 상한면적	200~300평 (6대도시)	6대도시 : 200평 시급 : 300평 기타 : 400평	좌동	좌동
초과소유 부 담 륜		2년 유예기간 후 연 6% (택지), 9.6% (나대지)	유예기간 후 2년간 3% (5%), 그후 6% (10%)	유예기간 후 2년간 4% (6%), 그후 7% (11%)
개발이익 환 수 율	80%	70%	50%	50%
토지초과 이득세율		50%	50%	50%

### 3. 한약분쟁

#### 가. 서론

1993년 1월 약사법 시행규칙 제11조 제1항 제7호의 삭제로 인해

본격적으로 갈등 국면에 접어든 한약분쟁은, 일반적으로 약사와 한의사의 업권 다툼이라는 이익집단의 대결구도로 이해되어 왔다. 즉, 대한약사회와 대한한 의사협회의 활동, 나아가 한의대생, 약대생, 한의대생 학부모라는 관련 집단의 활동을 중심으로 그들의 요구와 지지가 정책형성 과정에 어떠한 영향을 주었으며, 정책결과가 어떠한하였는가를 중심으로 한약분쟁을 바라보았던 것이다.

그러나 한약분쟁은 ‘한약조제권을 누가 가질 것인가’라는 문제에 대한 갈등에 그치지 않았고, 국민보건과 의료체계라는 사회 전체의 문제로 확대되었으며, 결국 기타 의료단체, 경실련, 소비자단체 등이 개입하여 자신들의 의견을 표출하는 단계에까지 이르렀다. 이 상황에 이르자 의료정책과 약무정책을 담당하는 보건사회부는 약사법 전반에 대한 검토에 들어가지 않을 수 없었다. 보건사회부는 그 성질상 비교적 특정된 수혜대상을 가진 부처로서 정책의 수혜집단과 그 반대 집단의 세력에 상대적으로 민감하게 움직일 수밖에 없는 부처이다. 이러한 특성은 한약분쟁이 사회적 이슈가 되었던 1993년이라는 시기적 특성으로 인해 더욱 증폭되었다. 즉, 문민정부 초기 민주화라는 사회 분위기 속에서 과거처럼 정부가 어떠한 정책을 독자적으로 결정하고 여러 가지 의견을 무시한 채 집행하는 것이 허용되지 않았던 시기였다.

#### 나. 정책결정 과정

##### 1) 1993년 이전의 약사법 규정

문제가 되었던 약사법 시행규칙은, 1980년 3월 22일 약사법 시행규칙 개정령에 제7조 제1항 제7호 “약국에서는 재래식 한약장 이외의 약장을 두어 이를 청결히 관리할 것”이라는 규정을 신설할 당시부터 문제점이 많았던 조항이다. 1975년 국회의 약사법 개정시 관련 부대결의로서 약사의 한약임의조제와 한방요법진료 행위의 금지를 정부에 촉구하는 등 한약의 취급권에 대한 관련 단체간 마찰이 계속됨에

따라 쌍방의 주장을 최소한의 선에서 타결하고자 하는 취지에서 신설된 조항이었다. 보건사회부는 이 조항의 신설 취지에 대하여 약국이 한약업사와 같이 한약을 전문적으로 취급하는 것으로 인식되는 것을 막고, 약국에 재래식 한약장보다 개량된 약장을 두어 한약의 과학적 발전을 유도하고자 신설된 것이며 약사의 한약취급 자체를 제한한 것은 아니었다고 설명하였다. 그러나 한약을 취급하는 약국에서 재래식이 아닌 약장을 두는 것이 어렵고, 이를 단속 처벌하는 것이 곤란해짐에 따라 보건사회부가 내무부장관, 법무부장관과 각 시·도에 공문을 보내어 이 조항을 적용하여 단속을 하지 말도록 유보시킴으로써 그때부터 사실상 사문화된 조항이 되었다.

이러한 방침에 대해 한의사측은 계속적으로 국회 청원 등을 통하여 이의를 제기하였으나 대한한의사협회의 미약한 조직력과 상대적으로 정치적 힘이 막강하였던 대한약사회의 영향력으로 인해 주목을 받지 못하다가 1987년 7월 26일 전주시 거주 한약업사인 김태진이 대한한약협회를 공동소송 참가인으로, 대한한의사협회를 보조참가인으로 하여 헌법재판소에 헌법소원을 제기하기에 이르렀다. 소송취지는 한약은 의약품에 해당되지 않으므로 의약품만 취급할 수 있는 약사는 한약을 취급하여서는 안되며, 따라서 약사가 한약을 취급하는 것은 한약업사의 권리를 침해한다는 것이었다. 이에 대해 1991년 9월 16일 헌법재판소는 약사의 한약 취급이 적법하다는 내용의 판단을 하고 심판청구소송을 각하하였다. 즉, “약사는 한약을 비롯한 의약품 일반에 관해 전면적인 조제·판매권을 가지며, 보사부장관이 약사를 상대로 한약 조제·판매를 단속할 수 있는 규정은 없다”고 판시한 것이다.

이후 시행규칙 개정작업과 관련하여 이 조항 삭제제를 계획중이라는 여론이 일어나 이를 확인하기 위해 한의사협회에서 보건사회부에 질의를 하자, 보건사회부는 동 조항을 삭제하는 초안을 마련하였으나 한의사협회와의 마찰을 우려하여 다음으로 미루고 이번 시행규칙에는 삭제하지 않겠다는 뜻으로 “현재 삭제할 계획이 없다”는 회신을 1991년

11월 15일 보낸 바 있다. 그리고 1992년 6월 30일 약사법 시행규칙 제11조 제1항 제7호에서 “약국에는 재래식 한약장 외의 약장을 두어 이를 깨끗이 관리하여야 한다”라는 규정을 둔다. 이 조항에 대해 한의사측은 종전의 규정대로 하면 재래식 한약장을 두지 말라는 의미가 명백하지만 개정된 규정은 재래식 한약장도 두고 그 밖의 약장도 두라는 의미로도 해석이 가능하여 약사의 한약조제 행위를 인정하는 결과를 초래한다고 크게 반발하였다. 한편 약사측은 한약은 약사법상의 의약품에 당연히 포함되기 때문에 본 조항의 문구수정에 큰 의미를 부여할 필요가 없다는 태도를 보였다. 1992년 12월 3일 한약업사로부터 약국의 재래식 한약장을 단속하지 않는 등 직무유기를 하고 있다고 보건사회부의 장관, 실장, 국장, 과장이 서울지검 및 경찰청에 고발되어 조사를 받았으며, 1993년 3월 24일 무혐의처리되는 사건이 발생하였다.

## 2) 한약분쟁의 발단 - 약사법시행규칙 제11조 제1항 제7호의 삭제

한약분쟁의 발단은 1993년 1월 30일 약사법 시행규칙 개정안을 입법예고하면서 시작되었다. 1993년 2월 22일 보사부장관의 결재를 받아 최종 확정하고, 3월 5일 제11조 제1항 제7호를 삭제함을 관보에 공고하자 한의사측은 거세게 반발하였다. 한의사측은 절차상의 문제로서 첫째, 대한한의사협회에는 알리지도 않고 대한약사회에 대해서만이 조항의 삭제에 대한 의견을 제출하도록 하였다는 점과 둘째, 입법예고에 앞서 장관의 결재를 받을 때와 개정령안을 공포하기 전 결재를 받을 때 이 조항의 삭제를 결재기안서의 주요 골자에 넣지 않았다는 점을 들어 보건사회부와 약사회측의 결탁을 강하게 비난하였다. 이에 대해 보건사회부는 재래식 한약장 조항의 시행이 유보된 후 그간 시행규칙 개정시 이 조항의 삭제를 내부적으로 계속 검토하였으나 직종간 업권분쟁이 야기될 것을 우려하여 개정하지 못하다가, 1991년 9월 16일 헌법재판소의 약사의 한약조제가 합법적이라는 판결이 있어 이를

근거로 시행규칙 개정을 하였다든 입장을 보였다. 즉, 종전의 약사법 시행규칙에 약국에서 재래식 한약장 이외의 약장을 두도록 규정한 것은 약사법에 규정된 약사의 한약조제권을 본질적으로 침해하는 규정이므로 상위법에 모순되는 조항은 법령정비 차원에서 삭제하는 것이 바람직하다고 판단하여 합법적인 절차를 거쳐서 삭제하였다고 밝혔다.

### 3) 분쟁의 심화 - 약사법 개정의 본격화

한의사측의 집단적인 행동과 언론을 통한 보건사회부에 대한 강한 비난과 정치권에 대한 공격이 시작되자 보건사회부와 민자당은 당정회의를 가지고 민자당측은 약사법 개정안을 추진하면서 한의학 설립에 대한 검토를 권고하게 된다. 즉, 이전과는 달리 한의사협회의 세력이 팽창하고 이에 가세하여 한의대생까지 집단행동에 들어가게 되자 정치권은 약사법 시행규칙의 삭제에 대한 근거의 타당성에 상관없이 한쪽 이익집단의 이익에 부합하는 정책에 대한 수정이 불가피함을 인식하게 된 것이다. 이어서 국회 보사위에서 한의사측의 청원안을 심의하게 되고 약사법 개정에 대한 대정부질의를 실시하게 되자 보건사회부는 시행규칙 삭제에 대한 설명과 앞으로의 방향에 대한 입장을 밝히게 된다. 1993년 4, 5월의 보건사회부의 공식적인 입장은 다음과 같다.

첫째, 한약의 의약품 해당 여부와 관련하여 약사법(제2조)상 의약품이라 함은 대한약전에 수재(收載)된 것, 사람 또는 동물의 질병의 진단·치료·경감·처치 또는 예방의 목적으로 사용되는 것, 사람 또는 동물의 구조기능에 약리학적 영향을 주기 위한 목적으로 사용되는 것으로 정의되어 있는데, 한약도 사람의 질병의 진단·치료·경감·처치 또는 예방의 목적으로 사용되는 물품이며, 대한약전에는 감초 등 한약이 130종 수재되어 있으므로 한약이 의약품의 범주에 속하는 것은 분명하다.

둘째, 약사의 한약취급 권한에 대해 많은 국민들의 정서는 한약 사용에 대한 오래된 관행으로 한의사의 진단 후 한약을 같이 조제받는

것으로 되어 있으나, 의료와 투약을 전문적으로 구분 발전시킨다는 원칙에 따라 1953년 약사법 제정시부터 한약을 포함한 의약품의 조제·판매 권한이 약사에게 제도적으로 인정되어 왔으며, 약사법에서 의약품의 오·남용과 의약사고를 방지하기 위해 의약품은 의료인(의사·한 의사 등)이 아닌 별도의 전문적인 약사가 취급하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 약사가 아니면 의약품을 조제·판매할 수 없으며, 약사는 조제의 요구가 있을 때 이를 거부할 수 없도록 되어 있다(약사법 제21조, 제22조). 다만, 우리나라는 약사법 부칙에서 의사·한의사가 자신의 치료용으로 사용하는 의약품에 한하여 자신이 직접 조제할 수 있도록 예외로 조제권을 인정하고 있다.

셋째, 약사의 한약교육 및 전문성 문제를 보면 한약학은 생약학, 약용식물학, 천연물화학, 독성학, 본초학, 약성론, 약물학 등이 종합적으로 구성된 분야이며, 약사는 약대 교육과정에서 이러한 기초적 학문을 배우고 있다. 한편으로는 약사가 한약을 취급함에 따라 한약의 성분, 약리작용 분석 등 한약의 과학적 발전이 가능하다.

넷째, 따라서 제도적 측면에서 볼 때 의사·한의사가 진단·처방을 한 후 이에 따라 약사가 의약품(한약)을 조제·판매하는 것이 의약분업의 원칙이며 국민건강 측면에서 바람직하나 의약분업이 안된 현행 제도하에서 의사·한의사의 처방전이 없는 경우 약사가 환자의 질병 또는 병상에 맞춰 조제하는 것을 인정할 수밖에 없으므로 한약도 양약과 마찬가지로 한의사, 약사 모두 취급 가능하다. 한의사측의 주장대로 만약 약사가 한약 취급을 못하고 한의사가 처방·조제·판매를 모두 할 경우에는 현행 의료법·약사법 체계를 부정하는 것으로 의약제도를 새로운 차원에서 개편하는 접근이 이루어져야 하며 단체간 심각한 업권분쟁을 야기시킬 수 있다. 참고로 한의사제도가 별도로 있는 중국에서도 한의사뿐 아니라 한약사도 한약을 취급한다.

따라서 향후 방침으로는 한의사회의 요구대로 약사법시행규칙을 종전으로 환원하거나 약사의 한약 취급을 제한하는 규정을 신설하는 것

은 수용하기 어려우며, 한약 취급 관련 제도개선은 의약제도 전반에 대한 충분한 연구와 각계 의견을 수렴한 후 시일을 두고 검토해야 할 것이다. 구체적으로 한의학연구소 설립 등 한방발전을 위한 건설적 대안을 적극 수용하여 한의계의 소외감 해소에 노력할 것이며, 우선 한의계 입장을 보사정책에 반영할 수 있도록 한의사를 공무원으로 특별 채용하는 방안을 추진할 것이다. 한편, 약사가 진단행위를 하는 등 한의사의 업권을 침해하는 위법행위는 철저히 단속하여 상호업권이 존중되도록 4월 12일 시·도에 약사감시특별지시를 내렸으며, 약사의 진단행위, 무자격자 고용, 한방전문을 표방하는 광고 등 위법행위에 대해 금년 말까지 집중 단속하도록 할 것이다.

그러나 이러한 보건사회부의 방침에 대해 자신들의 의사가 전혀 반영되지 않았다고 생각한 한의사측은 일간지 및 전문지에 약사의 한약 조제의 부당성과 보사당국의 편파적인 행정을 비난하는 대국민 홍보광고와 항의시위를 전개하였다. 한편 3월 23일부터 시작된 수업거부로 한의대생의 유급이 문제시되었고 한의과대학 재학생들을 자녀로 둔 학부모들이 '전국한의과대학 학부모협의회'를 발족하여 공식적인 의사표명을 하기 시작하였다.

예상과는 달리 한의계의 활동이 적극성을 띠게 되자 5월 31일 보건사회부는 한방의료를 포함한 전문영역이 존중되는 의약분업 방안을 모색하기 위해 현행 약사법 개정을 추진하기로 하였다. 이를 위해 한의사, 의사, 약사 및 소비자단체 대표 등 각계 전문가가 참여하는 전문가문기구를 설치하기로 하고 한방의료보험 확대 등 한방 발전을 위한 행정조치를 시행하며, 의정국 내 한의학 전담기구로서 한방과를 설치하겠다는 내용의 발표를 하게 된다. 6월 15일 보사부장관은 합동기자회견을 열어 한의대생의 유급문제와 한의학 발전을 위한 장단기 발전계획 수립과 약사법개정추진위원회를 6월중에 구성할 것을 발표하였다.

6월 22일 정부 사정당국은 약사법 개정경위에 대한 정밀조사에 착

수하였고, 약국의 재래식 한약장 설치금지 조항이 보사부 내에서 결재 담당 간부들도 모르게 삭제된 사실이 보사부 자체조사에서 밝혀지게 됨에 따라(당시 결재서류에는 문제의 조항이 삭제되는 내용이 포함되어 있었으나 개정안 주요골자에 빠져 있었으며, 실무자들이 이 내용을 사전에 보고하거나 협의과정을 거치지 않은 채 결재서류에만 포함시켰음) 한약분쟁은 새로운 국면을 맞게 되었다. 즉, 약사법 개정을 둘러싼 로비설이 신문에 보도되자 보건사회부와 약사회측은 도덕성에 큰 타격을 입게 되었고, 따라서 보건사회부의 입장에서 볼 때 약사법 개정은 불가피하였다. 이러한 분위기 때문에 6월 23일 정부와 민자당은 약사법 개정 로비가 확인되면 약사의 한약조제권을 백지화할 것이라는 내부지침을 세우게 된다.

그러나 6월 24일 보사부차관은 개정과정에서 금품수수가 있었다면 이는 법적 차원에서 다루어져야 할 문제일 뿐이며 행정절차와는 관계가 없고, 당시 시행규칙의 개정은 모법인 약사법과 내용이 배치된 것을 바로잡기 위해 이루어진 것이며 15일의 기자회견에서 밝힌 것과는 달리 개정약사법은 철회하지 않는다고 발표한다. 보건사회부 내에서도 의견의 일치를 보지 못하고 있음을 알 수 있다.

이후 사태가 약사회측에 불리하게 전개되자 약사회는 항의시위, 전국동맹휴업 등의 실행행사를 하기 시작하였으며, 언론은 정부당국의 무소신 정책과 방관자적 태도 그리고 “국민 건강을 불모로 밥그릇 싸움”을 하는 약사와 한의사 모두를 비난하였다. 일반 국민들 또한 한약분쟁에 관해 많은 불만을 표시하였다. 6월 26일 국무총리가 집단이 기주의는 개혁차원에서 법에 따라 처리하겠다는 정부 입장을 발표하였고, 이때부터 정부는 한약분쟁을 양 이익집단간 이익조정이라는 시각이 아니라 국민보건의 입장에서 해결하려는 태도를 보인다. 즉, 한약분쟁을 사회문제로 인식하게 됨에 따라 이후의 과정에서 언론, 시민단체, 소비자단체, 전문가 집단 등이 중요한 역할을 하게 된다. 정부는 여론과 언론에 민감하게 반응하게 되고, 약사회와 한의사회는 대정부

투쟁보다는 언론을 통한 자신들의 입장표명과 상호비방에 주력하게 된다.

#### 4) 약사법 개정안 발표와 경실련의 중재

6월 30일 '약사법개정추진위원회(약개추)'가 발족함에 따라 관련 인들이 모여서 의견을 표명하고 수렴할 수 있는 기회가 마련되었다. 그러나 위원회의 인적 구성에 대한 한의사측의 반발로 인해 제1차 약개추가 의사, 약사, 보건전문가, 소비자단체 대표만 참석한 채 회의가 진행됨으로써 약개추 설립의 취지가 상실되었으며, 9월 3일 제 6차 회의에 이를 때까지 구체적인 안을 마련하지 못한 채 끝나고 말았다.

보건전문가의 의견과 공청회를 통한 국민들의 의견을 어느 정도 수렴한 보건사회부는 9월 3일 약사법 개정안을 발표하였다. 그 내용은 첫째, 국민보건의 입장에서 임의조제에 따른 부작용을 막기 위해 한의사의 처방전 없는 약사의 한약조제를 금지함과 아울러 기존 한약을 취급해 온 약국에 한하여 보건사회부장관이 정하는 표준 한약조제지침에 의한 조제를 허용하되 약사가 한의사의 처방전 없이 조제가능한 한약 처방을 50~100종으로 제한하고, 조제지침을 벗어난 불법조제는 강력히 단속 처벌한다는 것이다. 즉, 한방 의약 분업은 앞으로 여건이 성숙한 뒤 별도로 법을 개정해 추진할 것이며 일단 그때까지 한의사는 현행대로 한약을 조제할 수는 있으나 약사는 한의사의 처방전 없이 한약을 조제할 수 없다. 조제권을 가진 한의사가 처방전을 발급해 줄 리가 없으므로 사실상 약사의 한약조제는 금지된다. 다만 이미 한약을 취급해 온 약사의 기득권을 감안하여 제한적으로 한약조제경력을 가진 약사는 한약임의조제를 할 수 있다. 그러나 이 경우도 취급가능한 한약은 보건복지부가 곧 마련할 표준한약조제지침의 처방 범위 이내로 제한된다. 그 범위는 관련 단체와 전문가의 의견을 들어 50~100종 안에서 정할 예정이라는 내용이었다.

둘째, 의사·치과의사는 처방전 없이 전문의약품을 조제할 수 없으며, 단 약국이 없는 지역이나 재해 및 응급환자에 대한 의사의 직접조제와, 의료기관이 없거나 재해를 입은 지역에서의 약사의 임의조제는 허용된다.

보건사회부는 약사법 개정 입법예고안을 홍보하기 위해 배포한 자료에서 약사법 개정안의 근거에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. 현행법의 규정에 따르자면 약사법 제2조 제4항 정의 및 약사법 전체 체계로 보아 한약도 의약품에 속하므로 한약을 포함한 의약품의 조제권은 원칙적으로 약사에게 있다(법 제21조). 따라서 한의사의 처방전에 의한 조제가 가능하며(법 제23조), 법에 반드시 처방전에 의해서만 조제하도록 한 규정이 없고 시행규칙 제12조에 대한 약전, 보건사회부장관이 지정하는 공정서 또는 의약품집(예: 생약규격집)에 의하여 조제할 수 있도록 되어 있으므로 약사의 한약임의조제는 가능하다. 한의사는 약사법 부칙에 의해 환자치료용으로 한약을 사용할 경우 직접 조제할 수 있다. 이러한 규정은 1953년 약사법 제정시부터 이어져 내려온 것으로 한약도 의약분업을 전제로 한의사의 처방전에 의해 약사가 한약을 조제하는 것을 원칙으로 하고 있음을 알 수 있다. 현행법상 약사가 한약의 조제·판매권을 갖는다는 것은 1991년 9월 16일 헌법재판소의 판결에서도 확인된 사항이다. 그리고 한약조제권 해결방안으로서 의사-약사 구도를 만들기 위해 약사와 별도로 한약사제도를 두자는 의견이 제시될 수 있으나 보건경제학적인 입장에서 타당성이 없다. 한의사와 한약사를 긴밀하게 연계시키기에는 오랜 기간이 소요되고 많은 수의 한약사를 배출하여야 하므로 인적·경제적으로 손실요인이 많다. 별도의 한약사를 둬으로써 국민이 얻는 이익은 '한의학 이론에 맞는 한약'을 조제받게 된다는 것이나 약사가 조제할 때와 비교해서 그 질(quality)의 차이가 그리 크지 않을 것이다. 반면에 부담해야 할 한약사 교육 및 한약국 설치 비용은 매우 크기 때문이다.

뿐만 아니라 의약분업을 전제로 할 때는 한약의 보관·감별·조제 등

기술적 범위에 국한되는 제한적 지식만이 필요하므로 약사가 양약·한약 두 기능을 수행하는 것이 불가능하지 않고 오히려 두 의학체계를 실천해 본 한 사람의 약사의 경험이 양측의 의학체계와 이론 발전에 도움이 되는 측면이 있음을 고려해야 한다. 또한 한약조제권 분쟁을 해결하기 위해 별도로 한약사를 두는 것은 앞으로 한의사·약사·한약사간 이중, 삼중의 업권분쟁을 파생시킬 우려가 있다. 현행 한약업사 제도는 전문의료인력이 부족했던 시기에 판매범위 및 영업지역을 제한해서 허가해 준 것이며, 이제 전문인력이 충분히 배출되고 있으므로 기존 한약업사의 기득권을 인정하되 이를 한약전문인으로 계속 배출하지는 않을 방침이다.

그러나 이러한 정부의 방침에 대하여 양 이익집단은 모두 반발을 하게 된다. 9월 4일 전국한의대교수협의회는 사직서를 제출하기로 결의하였고, 약사회와 한의사회 회원들은 정부종합청사 앞에서 시위를 벌였다. 사태는 약사회의 무기한 휴업 발표와 한의원의 폐업과 무기한 단식투쟁에까지 이르렀다. 정부 또한 관계 장관회의를 개최하여 양측의 집단행동에 대해 강경하게 대응한다는 원칙을 세우고 한의사와 약사가 면허증 반납시 모두 수리할 방침을 세우게 된다.

이처럼 양 단체 모두가 정부의 정책에 신뢰를 가질 수 없게 되자 이제는 경실련이 나서서 양 단체의 대화를 주선하게 된다. 9월 16일 한의사회 3인, 약사회 3인, 경실련 1인, 소비자연맹 1인, 시민의 모임 1인으로 한약조제권 분쟁을 해결하기 위한 조정위원회를 구성하였고, 9월 20일 한방의약분업의 3년 내 실시, 한약사제도 도입, 약사의 임의조제금지, 한의사의 처방전 의무화, 한방엑기스 중 56개의 기본처방의 의약분업 우선 실시를 골자로 하는 합의안을 내놓았다. 그러나 경실련의 합의안은 한의사와 한약사의 배출비율을 고려하지 못하였고, 한방의약분업 실시 이전까지의 약사의 한약취급 문제를 언급하지 않았으며, 보사부의 입법예고안의 철회를 요구함으로써 현실적으로 수용되기 어려운 점이 많았다. 결국 약사회 내부의 갈등으로 약사회가 경실

런 합의안을 파기하게 됨으로써 다시 정부가 한약분쟁을 해결해야 하는 국면에 이르렀다.

### 5) 약사법 개정 최종안 발표

10월 8일 보건사회부는 경실련의 합의안을 일부 수용하여 약사법 개정안을 확정·발표하였다. 그 내용은 의약품체제를 양약과 한약으로 이원화하여 양약은 약사가, 한약은 한약사가 조제하도록 명확히 구분함으로써 의사-약사, 한의사-한약사의 이원적인 의약분업체제를 구축하는 것이었다. 이 같은 이원화는 약사에게 양약과 한약의 조제권을 모두 인정해 온 현행 약사법과 입법예고안에서 전면적인 방향선회를 한 것이었다. 이에 따라 약사의 한약조제는 금지되며, 다만 예외적으로 기존 약사, 약대생들에 한해 한약조제시험 응시 기회를 부여하여 합격한 사람에게만 한약사와 동일한 자격을 주기로 하였다. 기존 약사는 법 시행 후 2년 안에 한약조제시험에 응시 합격하면 한약취급자격을 인정받게 되며 법 시행 당시 약대에 재학중인 학생들은 대학 졸업 후 2년 안에 한약조제시험에 합격하면 한약을 다룰 수 있도록 하였다.

약사법 개정안 확정발표시 보사부가 배포한 유인물에는 다음과 같은 내용이 실려 있다. 약사법 개정 입법예고안(9월 3일)에는 약사가 한약을 조제하는 것으로 하였으나, 수정안에는 약사와 별도로 한약사 직종을 신설하도록 하였다. 이는 우리나라 의료제도가 양방·한방으로 이원화되어 있는 실정에서 약사가 양약·한약을 모두 취급할 경우 직종간 관계 설정이 명확히 정리되지 않아 계속 마찰의 요인이 될 우려가 있으므로 한약의 전문인인 한약사를 두기로 한 것이다. 또한 한약사 직종 신설로 한약조제의 전문화와 질적 수준이 향상되고 양약과 한약의 균형있는 발전이 가능할 것으로 기대하였다. 그리고 입법예고안에는 한약을 1년 이상 조제해 온 약사에게만 한약조제권을 부여함으로써 기존 한약조제약사와 신규 약사와의 한약조제에 대해 형평성 문제가 발생하였으나, 이를 해소하고자 수정안에는 기존 약사와 약대 재학생 모

두가 한약조제시험을 거쳐 한약조제를 할 수 있도록 하였다. 이러한 보건사회부의 설명은 입법예고 당시와는 본질적인 면에서 입장을 달리한 것이다. 보건경제학적인 면에서 타당성이 없다고 하였던 한약전문인(한약사) 제도를 됴으로써 보건사회부의 일관된 정책기조라 할 수 있었던 의료 일원화를 당분간은 포기하였고, 헌법재판소의 판결에 의거하여 인정된 약사의 한약 조제·판매권을 원칙적으로 금지한 것이다.

10월 21일 국무회의에서 약사법 개정안이 의결되고, 12월 17일 국회 본회의에서는 대한의협이 반대해 온 양방의약분업의 2년 내 실시에 대해 양방의 의약분업을 전문의약품으로 한정하고, 실시 시기도 정부안보다 조금 늦어진 3~5년 사이에 대통령령이 정하는 날부터 시행한다는 내용으로 수정 통과되었다.

#### 6) 1995년 이후의 일련의 진행과정

1993년 약사법 최종개정안에 의하면 약사가 한약을 조제하는 경우 한의사의 처방에 의하도록 하며, 단 보사부장관이 정하는 한약조제지침에 따라 조제할 때는 그러하지 아니함을 원칙으로 하였다. 보건사회부는 1995년 3월 10일 한약조제지침에 대한 발표를 하면서 약사의 직접조제를 100가지 처방으로 제한하고 기성한약서에 의한 가감을 허용하되 한의사의 처방이 필요한 경우에는 처방의 가감을 금지시켰다. 그러나 이에 대해 한의사측이 반발하자 3월 14일 고시 내용을 변경하여 100가지 처방에 대한 가감을 전면적으로 금지시키는 발표를 하였다.

이후 9월 16일, 1996학년도 신설대학과 모집요강을 결정하면서 약사법에 따라 내년부터 한약학과를 설치하되 교수인력과 시설장비, 한의학과 약학의 공동연구 가능성 등을 고려하여 한의대와 약대가 함께 있는 경희대와 원광대에 한약학과를 신설하여 총 40명의 정원을 입학시키도록 하였다. 양약학의 학문적 기초가 바탕이 되어야 한약학과가 활성화될 수 있다고 판단하여 한약학과를 약대 내에 설치하도록 하였

다. 그리고 ‘한의약학 발전위원회’를 구성하여 현행 약사법상 기본원칙만 규정되어 있는 한방 의약분업의 규격화를 통한 유통개선 등 한의약학 발전을 위한 종합계획을 마련할 것이라고 하였다. 그러나 이러한 정부의 발표에도 불구하고 한약학과를 약대가 아닌 한의대 내에 설치할 것을 주장하던 한의계의 반발이 거세게 일어났다. 한의대생의 무기한 수업 거부로 시작으로 한약분쟁은 본격적으로 제2기에 접어들게 된다.

한약조제시험과 관련해서 개정된 약사법은 1996년 7월 7일까지 2회에 걸친 시험에 합격한 약사들에 한해서 한약조제 자격을 인정하기로 하였다. 1995년 12월 17일 첫 시험을 실시하였으나 약대 교수 6명이 불참한 채 한의대 교수 11명만 출제하고 약사회측의 집단적인 거부로 47명만 응시하였다. 1996년 5월 19일 제2차 한약조제시험에 앞서 11일 한의대 교수들이 한약시험 출제거부를 선언하였고, 출제에 참여한 한의대 교수 11명은 문제의 난이도를 이유로 해서 출제장을 이탈함으로써 약대 교수 21명이 재출제한 상태에서 시험이 실시되었다. 국가시험에서 출제자가 출제장을 이탈한 사건에 대해 언론은 일제히 파행적인 시험이라 지적하고 다시 보건사회부의 무능함을 맹렬히 비판하였다. 보건사회부 산하 국립보건원장은 공무집행 방해혐의로 한의대 교수 9명을 고발하였고, 이에 서울지검이 22일부터 이들을 소환하여 시험출제위원회에 선정된 경위와 출제과정에서 약대 교수와 대립하게 된 과정, 출제장 이탈 및 예비시험 유출경위를 조사하기 시작하였다.

제1차 한약분쟁에서 유급을 당했던 한의대생들은 3월 이후의 무기한 수업거부로 인해 다시 유급과 제적조치를 당할 가능성이 높아졌으며 2학기 등록시한을 넘기게 되자 한의대생의 유급문제가 교육부, 각 대학 관계자, 학부모들에게로 확대되었다. 그러나 등록시한의 연장, 한의대생의 수업복귀 투표를 거쳐 집단 유급과 제적의 위기를 모면하게 된다. 결과적으로, 제2차 한약분쟁은 한약학과 설치, 한약조제시험 실시, 한의대생의 유급·제적 문제를 일단락짓고 끝이 났다.

## 4. 위천공단

### 가. 서론

위천공단 조성을 둘러싼 갈등은 1991년 12월 14일 경상북도가 건설교통부에 지방공단 지정(104만평 염색공단 조성)을 건의한 이후 부산, 경남지역의 반발로 현재까지도 결론이 나지 않고 있다. 위천공단 조성이라는 정책형성 문제는 단순히 공단 조성의 타당성 문제가 아니다. 낙동강의 수질개선 문제와 양 지역의 주민갈등 등 여러 가지가 얽혀 있는 복잡한 문제이다. 또한 지역 눈치보기에 급급한 정치권이 이 논쟁에 가세하면서 대구-경북과 부산-경남의 민·관·정이 연대한 갈등으로 부각되고 있다. 당초 이 논쟁의 본질은 위천국가산업단지 지정에 따른 낙동강 수질환경에 관련된 문제였으나 갈등이 계속되면서 분쟁의 성격이 지역적 대결구도로 변질되어 가고 있다. 7년간 끌어온 위천공단 지정 문제는 정부가 1997년 5월 20일 발표한 지방중심 경제활성화전략 발표로 지방공단화 문제와 낙동강 수질보호라는 새로운 국면으로 전환되었다.

### 나. 정책형성 과정

#### 1) 공단 조성 추진단계

위천공단 조성 문제는 1989년에 처음 거론되었다. 당시 대구염색공단(서구 비산동) 입주업체를 제외한 260여 염색업체들이 환경오염 문제 해결을 위해 제2의 염색공단으로 지목한 곳이 현재의 위천국가산업단지 예정지인 낙동강 인근 대구시 달성군 논공면 위천리 일대였다. 건설교통부는 당초 위천지역의 국가산업단지 지정 문제와 관련하여 회의적인 입장이었다. 1991년 12월 14일 경상북도가 위천지역에 104만평 규모의 염색공단을 조성하겠다고 지방공단 지정신청을 하였을 때

낙동강 수질보호를 이유로 전면 재검토를 요구하였고, 1991년 4월 대구염색공단의 폐수 무단방류 사건으로 여론이 악화되어 있는 상태라 공단 조성은 무산되었다.

그러나 1995년 3월 1일 행정구역 개편으로 달성군이 대구시에 편입되면서 공단 조성을 다시 추진하기 시작하였다. 대구시는 단지 규모를 300만평으로 하고, 자동차 관련 부품업체를 비롯, 정밀전자업종, 신소재와 생명공학과 같은 첨단산업 등 무공해 업종을 유치하는 한편, 최첨단 폐수처리시설을 갖추는 것을 내용으로 한 공단 조성계획을 마련하여 1995년 3월 정부에 건의하였다. 3월 23일 대구시가 건교부에 지방공단화에 필요한 환경영향조사서를 제출하자, 29일 부산시가 지방공단 조성 반대건의를 제출하였다. 5월 14일 추경식 건설교통부 장관은 전경련 회장단과의 간담회에서 환경오염이 문제되면 전국 어느 곳이라 하더라도 공장이 들어설 수 없다며 위천공단이 오염시비가 있는 한 공단건설을 추진하지 않겠다고 발표하였고, 6월 28일 대구시에 국가공단 지정 불가를 통보하였다. 이에 대구지역 경제계, 학계, 환경단체 등 609개 기관 및 단체가 국가공단 지정 범시민결의대회를 가지고 대구시와 대구시의회가 재건의를 하는 등 활발한 요구를 하였다.

그러자 건교부는 9월 국가공단 지정의 필요성을 처음으로 인정하고 대구시에 구체적인 개발계획을 요구하게 된다. 공단 조성 추진 사실이 알려지자 낙동강 하류의 부산-경남지역 주민들은 낙동강 수질악화를 이유로 반대운동에 나섰다. 청와대 등 관계 기관에 낙동강물을 보내고, 대구시를 항의 방문하였으며, 부산시장과 경남도지사도 반대입장을 분명하게 표명하였다. 대구-경북지역 주민들도 적극적인 대응에 나섰는데 대구상의, 대구시의회 등은 공단 조성을 촉구하는 탄원서를 보내고 관계 당국을 방문하였으며, 250만 시민 서명운동을 전개하였다. 정치권 내에서는 민자당 대구지역 위원장이 김윤환 대표에게 국가공단지정을 건의하자 김윤환 여당 대표는 이러한 사실을 대통령에게

건의하게 된다.

## 2) 선수질 개선, 후공단 조성 방침

1996년 2월 29일 대구시가 국가공단 개발계획 및 수질보전대책 계획 등을 첨부하여 국가공단 지정 요청서를 건교부에 제출하자, 건교부는 국가공단 지정 실무관계자 회의와 수질평가자문위를 개최하게 된다. 이로써 위천지역 국가공단 지정 문제가 가시화되었다. 제15대 국회의원 선거기간중 위천공단 지정 문제는 대구-경북 지역과 부산-경남 지역의 최대 이슈가 되었다.

그러나 건설연구원과 환경부가 수질영향 검토의견을 발표하고, 건설부가 중앙부처 관계자회의를 가지는 과정에서 낙동강의 수질악화 문제가 계속적으로 제기되었다. 5월 29일 환경수질 전문가 90%가 위천공단 계획의 문제점을 지적하는 발표가 있게 된다. 정종택 환경부장관은 6월 1일 부산지역 상공인과의 간담회에서 위천공단 설립 문제는 환경종합평가 결과를 보고 결정하겠다고 밝히고 긍정적인 평가가 나오더라도 기본적으로 3단계 오·폐수시설을 설치할 것, 공단에서 나오는 방류수가 10ppm 이하가 되도록 할 것 등을 부대조건으로 할 때만 위천공단 건립에 찬성하겠다고 조건부 승인의사를 발표하였다. 그러나 위천공단저지 부산시민대책위원회 등과 부산출신 국회의원 등의 거센 항의를 받고 6월 27일 동 발표를 철회하게 된다.

이후 건교부와 환경부는 수질평가자문위를 개최하고 중앙부처 관계장관회의 등을 거친 뒤 신한국당과의 수차례의 당정협의를 거친 후 8월 22일 향후 5~6년 동안 5천여억원을 투입, 낙동강 수질을 2급수 이상으로 개선한 후 위천공단 설립을 추진하기로 방침을 정한다. 김영삼 대통령도 『부산일보』 창간 50주년 기념회견에서 낙동강 수질개선이 전제되지 않는 한 위천공단 조성은 불가하다는 입장을 표명했다. 이러한 ‘선수질 개선, 후공단 조성’이라는 공단조성 유보방침에 반대하여 대구 상공회의소와 노동계를 중심으로 9월 21일 꺾기대회를 가지

게 된다. 대구시도 공단 조성의 필요성을 홍보하는 팸플릿 20만장을 전국에 배포하였다.

자민련은 시종일관 위천공단 지정 문제에 적극성을 보였다. 국회 내에 위천공단 문제와 4대강 수질개선 문제를 다룰 별도 특위를 요청하는 등 정부와 신한국당에 등을 돌린 TK정서를 끌어안기 위해서 노력하였다. 낙동강 수질개선 없이 위천공단 조성은 불가하다는 8월 29일 김영삼 대통령의 발언에 대해 김종필 총재는 기자간담회에서 “하겠다고 했으면 해야지, 선거때 공약 따로 있고 정책 따로 있나,” “대구사람들에게 희망을 쥐 놓고 지금 와서 이렇다 저렇다 하는 것 아니냐”며 비판을 제기하였다. 그리고 위천공단 지정에 조속한 결정을 촉구하는 입장에서 9월 11일 위천공단 조기 지정 및 4대강 수질개선 추진병행을 당론으로 재확인하였다.

### 3) 공단 추진과 수질개선 병행추진

위천공단 조성의 사실상 유보라고 할 수 있는 정부의 입장이 발표된 후 신한국당 내의 대구-경북지역의원 및 대구지역주민들의 거센 반발이 이어지자 이수성 총리는 위천공단 조성과 낙동강 수질개선을 동시에 추진한다는 의견에 공감한다며 기존의 입장에서 후퇴하여 동시추진의 가능성도 있음을 비추었다. 국민회의는 한동안 당론을 정하지 않고 위천공단 지정에 관한 여권 내의 갈등을 또 다른 지역주의 조장이라고 비판하는 자세를 취해 오다가 김대중 총재가 1996년 10월 21일 대구지역 대학교수 초청 간담회에서 위천공단 문제에 대해 공단설치와 낙동강 환경정화의 병행 입장을 처음으로 밝혔다. 위천공단을 국가공단으로 허가한 후 4~5년간 낙동강물을 정화하고 환경친화적인 산업을 유치, 공해유발을 억제하자는 의견을 제시하였다. 그러나 당내에서는 부산시민들이 감성적으로 공단 조성을 반대하는 상황에서 먼저 입장을 정리할 필요는 없다는 주장과 언제까지나 엉거주춤한 입장만을 고수할 수 없다는 격론이 벌어지기도 하였다.

12월 19일 김영삼 대통령은 대구 지하철 2호선 기공식에서 “낙동강 수질개선과 대구 위천공단 건설을 병행해서 추진하겠다”는 발표를 하고, 이후 정부와 신한국당은 2000년까지 총 2조 9,633억원의 예산을 투입하여 현재 3급수인 낙동강의 수질을 당초계획보다 4년 앞당겨 2001년까지 2급수 수준으로 끌어올리는 방안과 낙동강 수질개선사업을 효과적으로 추진하기 위해 수질개선기획단(1997년 2월 11일 발족)을 총리실에 설치하고 민관 합동으로 수질감시위원회를 설치하는 내용을 담은 ‘4대강 상수원 수질개선특별법’을 제정하기로 결정하였다. 그리고 위천공단 지정은 사업입지 정책심의회와 심의절차 등을 거쳐 1월중 건설교통부장관이 지정, 고시할 것이라고 발표함으로써 당초 ‘선수질개선, 후공단 설립이라는 방침에서 후퇴하여 양자의 병행추진 방침을 결정하였다.

그러나 이 발표 이후 1997년 1월중 부산-경남지역은 위천공단 저지 공동본부를 결성하여 낙동강 수질개선에 대한 정부의 의지가 없으며 대규모 반대시위를 펼쳤다. 그리고 4대강 수질개선 특별법을 위천공단 조성의 전제조건으로 삼지 말아야 한다고 반발하였다. 또한 상수원 수질개선특별조치법안으로는 낙동강의 회생을 기대할 수 없다고 주장하면서 낙동강관리특별법의 제정을 촉구하기에 이른다.

#### 4) 국가공단 지정 중단발표

이후 4대강 상수원 수질개선특별법 제정이 늦어지고 국가공단 지정이 연기되는 가운데 1997년 5월 20일 강경식 부총리가 충북도청에서 김영삼 대통령에게 지방 중심의 경제활성화전략을 보고하는 자리에서 자치단체장이 지방공단을 지정할 수 있는 규모를 100만평으로 상향 조정하고 향후 원칙적으로 국가공단 지정을 중단한다는 발표를 함으로써 위천공단의 국가공단 지정이 사실상 무산되거나 다름없게 되었다. 이에 문희갑 대구시장은 6월까지 국가산업단지로 지정되지 않을 경우 차선책으로 지방공단 지정을 검토하겠다는 발표를 하였다. 그러나 이

조치에 대구지역 주민들과 관련 단체들은 국가단지 지정 무산에 반발하며 지방공단으로 지정될 경우 대구경제 희생에 별로 도움이 되지 않으며 낙동강 수질오염이 개선될 여지가 없다고 주장하고 있다.

위천공단 조성이 대구경제 희생의 관건이라고 대구시는 인식하고 있다. 대구시의 공무원들은 위천공단 조성은 대구경제 활성화와 낙동강 수질개선사업에 절대적으로 필요하다고 강조한다. 대구 지역의 주민 1인당 총생산은 1993년 460만원으로, 전국 15개 시·도 중 최하위로서 위천공단이 조성될 경우 10만명의 고용효과가 발생하고 산업구조가 섬유 편중에서 고부가가치 산업으로 바뀌어 경제활성화에 결정적 기여를 할 수 있을 것이라고 기대하고 있다. 수질문제도 폐수를 분말활성탄 공법으로 3차례에 걸쳐 고도처리하기 때문에 문제가 없으며, 위천공단에서 발생하는 폐수량은 생활하수를 합쳐 8만여톤으로 추정되고 있으나, 고도의 처리과정을 거칠 경우 법정기준치인 생물화학적 산소요구량(BOD) 20ppm의 절반 수준 정도로 방류할 수 있다고 주장한다. 또 중수도 시설을 설치하면 낙동강 오염에 미치는 부하량은 2001년을 기준으로 3.4~4%에 불과하다고 대구시는 분석했다. 대구시는 낙동강 수질개선을 위해 내년까지 총 8천억원에 이르는 막대한 예산을 투입하여 하수를 1백퍼센트 처리하는 등 낙동강 수질오염에 투자하고 있어 위천공단이 완공되는 2001년 이후에는 낙동강 수질이 오히려 지금보다 훨씬 개선된다는 주장이다. 그러나 공단 지정이 안될 경우 개별 공장이 마구 들어서는 것을 막을 방법이 없어 오히려 낙동강 오염이 심해질 것이라고 보고 있다.

이에 대해 경남-부산지역 주민들은 생존권 차원에서 위천공단 문제를 보고 있다. 핵심은 면적 3백만평의 대규모 위천공단을 조성하도록 하는 것은 죽어 가는 낙동강의 오염을 더욱 악화시킨다는 것이다. 낙동강 하류 수질은 공업용수 수준인 3급을 넘어선 지 오래이며, 여기에 대량의 오염물질을 쏟아낼 위천공단이 들어서면 낙동강은 거대한

하수구가 되고 말 것이라고 주장한다. 부산-경남지역 주민들은 대구시의 위천공단 오염물질 처리대책에 회의적인 시선을 보내고 있다. 대구시는 위천공단 유치업종이 주로 항공, 생명공학, 정보통신산업 등 첨단산업이고 폐수처리시설을 완벽히 하겠다고 설명하고 있으나 첨단 산업에서 나오는 폴리클로로페닐(PCB), 벤젠과 같은 난분해성 물질에 대한 구체적 처리방법이 나와 있지 않다고 주장한다.

위천공단 조성을 위한 논의 과정부터 잘못이라는 주장도 나오고 있다. 부산환경운동연합은 해당 구역에서 살고 있는 주민 모두와 연관되어 있는 낙동강 중상류 지역에 위천공단을 조성하는 문제를 다른 지역과 의논 없이 일방적으로 들고 나온 것부터 잘못이라고 말했다. 부산시장은 중앙정부가 주도하고 관련 광역자치단체가 참가하는 낙동강유역관리위원회를 구성하여 이곳에서 위천공단 문제를 협의해야 한다고 주장하고 있다. 위천공단이 지방공단의 형태로 추진된다 하더라도 재원부족으로 오염방지 시설의 정상적 설치 및 가동이 어렵게 되고, 낙동강 수계에 추가 공단 조성도 가능해지는 등 공단 조성에 따른 오·폐수 유입량이 크게 증가하여 낙동강 수질이 오히려 악화될 가능성이 있다고 반발하고 있다. 대구시가 지방공단 형태로 위천공단을 조성할 경우 경남이나 부산 등 낙동강 하류지역 자치단체들은 공식적으로 반대 입장을 밝히기도 힘들게 되며 오염원 단속, 방지대책 마련 등 오염원 관리도 상대적으로 어렵게 되기 때문이다.

부경대, 부산대 등 부산지역 대학교의 환경관련학과 교수, 부산 환경운동연합, 부산환경연구소, 낙동강보존회 등 환경단체들과 불교, 천주교, 기독교, 원불교, 천도교, 유교 등 지역종교인의 모임인 부산종교인평화회의, 지역 지식인의 모임인 포럼 신사고, 부산대 교수회 등 전문가집단, 부산시 변호사회, 기타 부산지역의 각종 시민단체들은 경남 지역의 본부와 연대하여 위천공단 조성 저지를 위한 부산-경남지역 공동본부를 결성해 위천공단 반대운동을 조직적으로 펼쳐 오고 있다. 이들은 부산역, 마산역 광장에서 대규모 집회를 갖고 납세 거부, 불복

중운동을 펼치기로 하는 등 시종일관 위천공단 지정 결사반대 움직임을 보여 왔다. 부산시 변호사회는 낙동강 수량 및 수질관리의 통합, 배출허용 기준의 총량 규제, 정책수립-집행 과정에의 민간참여 보장, 상·하류의 통합적 유역관리위원회 설치 등을 촉구하기도 하였다. 이들은 또한 지역 국회의원, 시의회, 부산시, 경상남도외도 연계하여 정부에 압력을 행사하는 등 그들의 의사를 관철하기 위하여 조직적인 투쟁을 벌여 오고 있다.

대구 위천공단 조성과 관련하여 부산-경남지역 주민들의 반대운동이 확산되면서 대구지역 환경단체들은 속앓이를 하고 있다. 대구환경운동연합, 대구녹색연합 등 대구지역 10여개 환경단체들은 그동안 줄곧 낙동강의 수질보전을 위해 대규모 공단 조성은 안된다는 입장을 보여 왔다. 지난 1995년 12월 대구시가 달성군 논공면 위천리에 위천공단을 조성해 달라고 건설교통부에 요청하자 대구와 부산-경남지역 환경단체들은 공동토론회를 개최하는 등 함께 공단 조성 반대운동을 펼쳐 왔다. 그러나 위천공단 문제가 부산-경남과 대구-경북간의 지역갈등으로 비화하면서 대구지역 환경단체들은 환경보전이라는 대의명분과 공단 조성을 바라는 지역여론 사이에서 고민에 빠지게 되었다.

대구환경운동연합 관계자는 “위천공단이 조성되면 낙동강수질이 더 나빠질 것이 뻔하기 때문에 공단 조성에 반대한다는 입장에는 변함이 없지만 드러내 놓고 의견을 밝히기는 곤란하다”는 입장을 보이고 있다. 한편 이들 환경단체들은 “이미 공단 조성이 기정사실로 굳어진 것이 아니냐”며 “반대보다는 환경에 미치는 영향을 최소화하는 방향으로 공단이 조성될 수 있도록 감시활동을 떠나갈 예정”이라는 입장을 보이고 있다.

결국 이번 지방공단 확대정책과 대구시 위천공단의 지방공단 추진 공표로 지난 1989년 염색공단개발 추진 발표로부터 7년 동안 끌어온 위천공단과 낙동강 수질개선 문제는 새로운 정책결정의 장으로 지연되어 가고 있는 실정이다.

## 5. 노동법 개정

### 가. 서론

1996년 노동법 개정의 움직임은 OECD 가입에 따른 국제기구의 압력, 1995년 11월 11일 민주노총의 출범과 함께 활발해진 노동계의 활동 등으로 인해 노·사·정 모두가 법 개정의 필요성을 인식함에 따라 이루어진다. 이미 1992년 정부는 공정하고 합리적인 개정안을 작성하여 9월 정기국회에 상정한다는 취지로 노동부장관 자문기관으로 ‘노동관계법 연구위원회’를 발족시켜 개정안의 작성을 연구하도록 하였으나 그 내용이 너무 진보적이라는 이유로 재계와 여당의 반대가 강하여 기초소위원회가 마련한 개정 시안의 후속작업이 이루어지지 않은 적이 있었다.

김영삼 대통령은 선거공약과 출범 초기에 발표한 ‘신경제 5개년 계획’ 등을 통해 노사관계제도의 개선을 공약한 바 있었으며, 노동법 개정은 이인제·남재희 노동부장관 재임시 주요 현안으로 추진되었으나 1995년 초 당시 이형구 장관이 법 개정 무기한 연기방침을 밝힌 뒤로 현안으로 떠오르지 못하고 있었다. 그러나 취임 당시 노동법 개정 보류 입장을 밝힌 바 있는 진념 노동부장관이 1995년 말부터 법 개정의 필요성을 제기하기 시작하였다. 진념 장관은 1996년 1월 29일 ‘96년도 노사문제 간담회’에 참석하여 “현행 노동관계법에 고쳐야 할 부분이 상당히 있다는 점은 노사 양쪽과 정부가 모두 인식하고 있으나 개정해야 할 내용과 시점이 문제”라며 “올 하반기에 새로운 노사관계 구도를 검토할 예정”이라고 말하였다. 4월 24일 김영삼 대통령의 ‘신노사관계구상’의 발표로 노동법 개정작업이 본격적으로 추진되었고, 5월 9일 대통령 직속기구로 ‘노사관계개혁위원회(노개위)’가 발족되었으며, 노·사·공익대표 3자가 모여 노동법 개정의 기본방향을 정하기로 하였다. 기본적으로 노동계는 집단적 노사관계법의 핵심인 복수노

조 금지, 제3자 개입 금지, 노조의 정치활동 금지, 공무원과 교사의 단결권 금지 조항의 폐지와 정리해고제, 변형근로시간제, 대체근로제 등 근로기준법상의 개별적 노사관계 제도의 도입을 반대하였고, 경영계는 이와는 정반대의 입장을 취했다. 그러나 이러한 중요한 쟁점에 대해 재계와 노동계가 첨예하게 대립하자 노사관계개혁위원회는 일부 규정은 예외로 하고 노동법 개정안을 확정지은 채 정부에 최종안을 보고하였다.

중요한 쟁점이 노사간 합의되지 못한 상태에서 노개위의 개정안이 정부에 제출되고 노동계와 재계 모두가 합의안에 반발하자 정부는 개정안을 일부 수정하여 국회에 제출하였으며 정부의 수정안이 노동계와 여론의 비난을 받게 되고 야당이 국회통과를 저지하였다. 그러나 여당은 12월 26일 새벽 기습처리라는 방식으로 노동법을 통과시켰다. 더구나 복수노조의 3년유예 조항은 당초 정부안에 없던 것이었으나 경영계의 로비에 의해 갑자기 추가되어 노조의 파업에 가장 큰 원인을 제공하였다. 시민단체와 전문가들의 비판 그리고 노동계의 총파업에 직면한 정부는 이후 1997년 3월 임시국회에서 기존에 기습처리된 노동법을 폐지하고 기존 노동법을 부분 수정한 새로운 노동법을 제정하게 된다.

## 나. 정책형성 과정

### 1) 노동법 개정의 필요성 인식 단계

1996년 진념 노동부장관은 “현행 노사관계법은 세계화, 민주화 추세에 맞추어 손질할 부분이 많다”며 적극적인 법 개정의 의지를 시사하였다. 그러나 “아직까지 노사관계가 안정되지 못하고 노사간에 각각 자기 주장만 내세우고 있어 법 개정 분위기가 성숙되어 있지 않다. 법 개정을 한다면 그동안 논란의 대상이 되어 온 복수노조 금지조항 등 집단적 노사관계법뿐 아니라 변형근로제 도입 등 개별적 노사관계법도

함께 손질해야 할 것”이라고 밝혔다. 이와 함께 대통령 비서실의 박세일 사회복지수석이 노동관련 단체로부터 노동법 개정 관련자료를 수집하고 재벌그룹 기획조정실 관계자들을 만나 노동법 개정과 관련된 입장을 청취하는 등 노동법 개정을 위한 사전준비작업을 하고 있는 것으로 알려졌다. 또한 현 정권 출범 이후 ILO가 3차례에 걸쳐 노동법 개정을 권고하였고, OECD가 가입의 전제조건으로 노동법의 개정을 요구하는 등 국제적인 압력이 가해지고 있었다. 3월 13일 노동부는, 최근 ILO에 보낸 공문에서 “현재 노동관계법 개정 논의가 진행되고 있으나 구체적인 내용에 들어가면 노사단체는 물론 노동단체간에도 상당한 견해차가 있다”고 전제하고, “그러나 정부는 토론회와 공청회를 개최하는 등 노사 당사자의 이해와 공감대의 폭을 넓히기 위해 노력할 예정”이라는 뜻을 전했다고 밝혔다.

4·11총선을 앞두고 노동단체, 시민단체가 각 정당에 노동관계법 개정을 요구하자 문제는 본격적으로 공론화되기 시작하였다. 민주노총, 전국연합, 경실련, 민교협, 참여연대, 여성단체연합, 환경운동연합 등 8개 노동·시민·사회 단체는 3월 21일 정책선거 실현을 위한 4당 정책위의장 초청토론회를 가진 자리에서 노동법 개정 등 12대 정책요구안을 발표하였다. 신한국당의 경우 각계의 의견을 수렴하여 발전적으로 개정한다는 입장이었고, 국민회의는 WTO 체제에 대처하기 위해 노사협력체제의 확립과 국제수준의 노조활동 보장을 위해 노사간 협의를 기초로 노동법을 개정해야 한다는 입장이었으며, 자민련의 경우 노사간 공존공영체제 정착만을 밝히고 있을 뿐 노동법 개정 문제에 대해 구체적으로 언급하지 않았다. 민주당만이 복수노조 금지, 제3자 개입 금지, 공무원과 교사의 단결권 금지, 노조의 정치활동금지 등의 조항의 폐지를 공약으로 내걸었다.

4월 24일 김영삼 대통령은 노동관계개혁방안 보고대회에서 노사관계의 개혁방향을 담은 ‘신노사관계구상’을 발표하고 공동선 극대화, 참여와 협력, 노사 자율과 책임, 교육 중시와 인간 존중, 제도화 의식의

세계화라는 신노사관계의 5대 원칙을 밝히며 이 구상을 구체화할 노사관계개혁위원회를 설치하겠다고 하였다. 이에 대해 재계는 정부의 신노동정책이 불가피한 면이 있고 명분에 맞는 것이어서 공식적으로는 환영한다는 입장이었으나 내부적으로는 복수노조, 제3자 개입 등의 제도가 도입될 경우 노조활동이 더욱 활발해질 것이라며 불만을 나타내었다. 그리고 더 나아가 노동자의 권익도 좋지만 이번 기회에 사용자 쪽을 규제하고 있는 근로기준법을 고쳐 변형시간근로제, 정리해고제 등을 도입할 것을 요구하였다.

정부는 노동관계법 개정 방향의 큰 줄기를 집단적 노사관계와 관련된 이른바 과규제조항과 근로기준법상의 과보호규칙 등을 모두 수정하는 것으로 잡고 있었다. 이에 따라 노조의 정치활동 금지나 제3자 개입 금지조항, 복수노조 금지조항이 폐지되고, 재계가 줄기차게 제기한 변형근로시간제 도입, 해고요건 완화, 월차 유급휴가제 폐지, 휴업 수당 및 야간 휴일 근로에 대한 할증임금 하향조정 등도 반영될 것이라고 하였다.

## 2) 노사관계개혁위원회의 활동

노사관계개혁위원회는 현승중 전총리를 위원장으로 하여 노사대표 각 5명, 학계대표 10명, 공익대표 10명으로 구성되었으며, 국무총리 행정조정실장, 통상산업부 차관, 노동부 차관, 청와대 사회복지수석이사 특별위원으로 임명되어 필요한 경우 위원회에 나가 발언할 수 있도록 하였다. 정부는 노개위의 구성에 있어서, 대립적 구도를 벗어나지 못했던 노사관계를 재정립하겠다는 차원에서 재계와 한국노총은 물론 법외단체인 민주노총까지 참여시켰다. 공개적인 토론회와 공청회를 통해 의견을 수렴하고 각 이익단체의 입장과 전문가의 의견을 반영시켜 합리적이고 공정한 개정안을 마련한다는 취지로 구성된 노개위는 노·사·정이 모두 그 필요성을 일정 부분 인정하고 있었다. 그러나 구체적인 내용에 대해서는 각각 다른 주장을 하고 있어 이들의 의견을 조정하여

합의안을 도출하는 데 많은 어려움을 겪을 것이 예상되었다. 실제로 국회의원들을 상대로 조사한 결과 노개위의 활동 전망에 대해서 큰 성과를 낼 것이라고 기대한 의원은 17.3%, 약간의 성과를 낼 것이라는 의견은 48.7%, 별다른 성과를 내지 못할 것이라는 의견이 33.3%로 나타났다. 노개위의 합의안 도출 가능성에 대한 의문과 함께 노개위의 활동을 어렵게 한 것은 노개위의 위상에 대한 인식이었다. 대통령직속 자문기구인 노개위의 의견이 최종적으로 받아들여질 것인지 아니면 결정적인 영향력을 발휘하지는 못한다 할지라도 정부가 노개위안을 얼마나 고려할 것인지에 대해서는 짐작할 수 없는 것이었다. 심지어 일부에서는 노사문제를 행정부가 미온적으로 대처하고 발뺌하기 위한 방편으로 구성한 것이라는 회의적인 의견도 있었다. 이러한 사실은 7월 2일 나용배 경제부총리가 하반기 경제운용계획에서 근로자 파견제, 정리해고제 등의 도입 방침을 밝힌 것에서 드러난다. 노개위에서 주요 쟁점으로 다룬 사항을 일방적으로 정부 방침으로 밝힌 것은 노개위의 중립성과 공정성을 침해한 것이라는 비난이 일었다.

5월 9일 1차 전체회의를 시작으로 7월 11일까지 다섯 차례 전체회의를 가진 후 7월 15일 대통령에게 한 중간보고에서는 노사 만장일치를 통해 합의한 7대 원칙을 제시하였다. 노사협력 증진 및 이해대립의 조정, 노사 자치와 대등의 존중, 근로자의 삶의 질 향상과 노동시장의 활력제고, 경제의 국제경쟁력 제고와 균형발전을 위한 다양성 중시, 기준 개념의 명료화와 절차적 기준의 정비, 국제적 기준과 관행의 존중, 노사간 합의 및 국민 이익의 존중이 그 내용이다. 경영계가 요구하고 있는 변형근로제, 근로자 파견제, 정리해고제 등의 필요성에 어느 정도 공감하되 고용불안을 최소화하고 다양한 보상제도를 도입하여 새로운 제도 도입에 따른 노동자의 불이익을 최소화하는 선에서 법 개정을 추진할 것으로 알려졌다. 그리고 국제적인 기준과 관행의 존중 원칙과 관련해서는 노조설립과 가입, 운영의 자주성은 최대한 보장하고 복수노조를 전면 또는 부분적으로 허용할 것을 긍정적으로 검토하고

있는 것으로 해석되었다.

7월 16일부터 31일까지 열린 공개토론회에서 경영계·노동계와 공익을 대표한 전문가가 참여하여 주제발표와 토론을 하였는데, 주요 쟁점마다 노사가 한결같이 참여하게 대립하는 모습을 보였다. 공익대표는 대체적으로 제도의 도입은 인정하나 현실적인 여건을 고려하여 수정하거나 전제요건을 마련해야 한다는 의견을 제시하였다. 공개토론회에서의 이러한 입장 차이는 이미 예견된 것이었다 할지라도 노사 양쪽은 법 개정 합의와는 다른 방향의 움직임을 보이고 있었다. 노개위 출범부터 노개위의 활동방향에 부정적 시각을 가져 왔던 한국노총은 8월 말까지 자신들의 견해를 개진하되 개정시안이 근로기준 약화로 기울 경우 9월 초에 노개위 탈퇴 여부를 최종 결정하기로 하였다. 민주노총 내부에서도 노개위를 탈퇴하고 전면적인 개별 노사관계법 개악 저지 투쟁을 벌여야 한다는 입장과 노동자의 이익을 지키는 범위 안에서 법 개정 합의를 이끌어내야 한다는 입장이 대립되고 있었다. 경영계도 노동관계법 개정과 관련한 입장을 전달하면서 정부에 압력을 행사하였다. 전경련은 23일 주요 그룹 종합기획조정실장들이 참석한 가운데 노동부장관 초청 간담회를 열고 노동시장의 유연성을 높이기 위해 변형근로시간제와 정리해고제를 도입하고 근로자파견법을 제정해 줄 것을 건의하였다. 그리고 노조의 정치활동과 제3자 개입을 금지하고 있는 현행 제도를 유지하고 복수노조를 허용하지 말 것을 촉구하는 등 노동계와 정반대의 요구를 하였다.

8월 13일 제6차 전체회의에서는 노동관계법 개정안의 초안 작성을 담당할 ‘노동법 개정 요강 소위원회’를 발족시켰다. 초안을 작성할 때 위원들간의 합의를 거쳐 개정안을 마련할 것과 신노사관계 5대원칙과 노사 및 공익대표가 이미 합의한 법제도 개선의 7대 방향 및 부문별 추진방향을 존중할 것 등을 기본원칙으로 삼았다. 기초소위 구성에서 노사 당사자를 참여시킬 것인지가 문제가 되었는데 기초소위에서 노사를 배제하지는 쪽은 노동계와 경영계의 입장이 주요 쟁점사항마다 팽

땡히 대립되고 있어 노사가 참여하면 합의안이 나올 수 없으므로 지금까지의 의견을 수렴하여 공익위원 중심으로 개정안을 마련하자는 주장을 내세웠다. 그러나 이 경우 노동계가 강하게 반발하면서 노개위를 탈퇴할 수도 있고, 개정안이 국회에 넘어가더라도 통과되지 못할 가능성이 많기 때문에 합의과정에 어려움이 있더라도 노사 당사자들을 모두 참가시키자는 입장이 우세하였다. 따라서 노개위는 소위원회 위원장에 노개위 상임위원인 배무기 교수를 선임하고 공익대표 4명, 노사대표 각 2명으로 소위원회를 구성하여 9월 9일 7차 전체회의에서 법 개정 요강을 보고하여 논의를 거친 후에 노개위안을 마련하여 9월 20일 대통령에게 보고하고 10월 하순에 국회에 제출하기로 하였다.

이에 앞서 시민, 사회 단체들이 노개위의 활동에 문제점을 제기하고 노사관계개혁에 적극적인 참여를 표명하였다. 7월 28일 공익적 관점에서 본 노사관계 개혁이라는 주제로 공개토론회를 열어 각 단체들의 의견을 모았으며, 이어 29일에는 ‘노동법 개정을 위한 시민사회단체 대표자 간담회’를 열어 연대기구 구성 등 활동방향을 논의하였다. 경실련, 참여연대, 전국연합 등 7개로 구성된 연대기구는 노개위 공익위원들이 대부분 대학교수들로 시민단체의 의견을 제대로 수렴하지 못하고 있다는 문제점을 지적하였다. 또 노개위는 참여와 협력의 노사관계 모델을 제시하고 있으나 노동자 경영참여 등의 문제에는 소극적으로 대처하고 있다는 지적도 하였다. 이들은 “노개위의 활동방향이 집단적인 노사관계법에서는 노동계의 요구를 일정 정도 수용하면서, 개별적 노사관계법에서는 경영계의 요구를 수용하는 쪽으로 정리되고 있다”고 주장하고 “노동3권 보장을 위한 집단적 노사관계법의 개정과 경영의 탄력화를 위한 개별적 노사관계법의 개정은 전혀 성질은 달리하는 것으로 서로 연계되어 교환되는 형식으로 법 개정이 이루어져서는 안 된다”는 입장을 밝혔다. 그리고 9월 5일 ‘바람직한 노사관계 정립과 노동법 개정을 위한 공동선언문’에서는 집단적 노사관계법의 핵심 조항과 분쟁조정제도, 경영참가 제도의 개정을 1단계로 추진하고, 나머

지 개별적 노사관계법의 개정문제는 노·사·공익간의 합의가 이루어지지 않는 한 이번 정기국회의 노동법 개정 대상에서 일단 제외되어야 한다는 입장을 밝히면서 단계적 개정을 촉구했다.

노사간의 의견대립으로 개정 초안 작성이 어려워지자 전체회의가 2차례 연기되는 과정을 거쳐 9월 19일 전체회의에서 기초소위가 개정 요강을 보고하였다. 노사간 합의된 부분은 근로기준법을 5인 미만 사업장까지 확대 적용하는 것과 노조의 정치활동 금지 조항 삭제이다. 그러나 한달여 동안의 집중적인 논의에도 불구하고 복수노조 허용범위와 노조전임자 임금지급 여부, 제3자 개입 금지, 공무원과 교원의 단결권 인정, 쟁의기간중 대체근로 허용, 정리해고, 변형근로, 파견근로제 도입 등 핵심 쟁점에 대해서는 합의에 이르지 못하였다. 합의에 이른 노조의 정치활동을 금지하고 있는 노동조합법 12조의 삭제도 현행 정치자금법이나 공직선거법 등 다른 법률에 의해 노조의 정치활동이 제약받을 수 있기 때문에 특별한 실효성이 없다는 점도 문제점으로 지적되었다. 정기국회 상정과 법 개정을 목표로 하고 있는 상황에서 합의안을 도출하지 못하자 미합의 쟁점이 어떻게 처리될 것인가가 논란이 되었다. 노사 양쪽의 반발이 있더라도 노개위 전체회의에서 공익위원안을 중심으로 표결처리를 하는 방법과 몇 가지 쟁점사항을 복수안으로 보고하는 방법이 논의되었고 법 개정을 무기한 보류하는 가능성도 배제할 수 없었다. 이러한 상황에서 민주노총은 정부가 노동법안을 일방적으로 강행하려 한다면 노개위에서 전면 철수한다는 방침과 함께 전국노동자대회와 총파업의 수단을 사용하겠다고 밝혔다. 이에 대해 현승중 위원장은 10월 10일 “노동관계법 개정은 매우 시급한 과제이며 더 이상 미룰 수 없는 일”이라고 말해 법 개정 연기론을 부인하였다. 그리고 “지난 5월 노개위 출범 이래 다수결로 처리된 안건은 하나도 없으며 최종안도 지금까지와 같은 전원합의 방식으로 처리될 것”이라고 말해 표결을 통한 단일안 마련 가능성을 배제하였으며, 민주노총에 회의 참석을 요청하였다.

9일 개정소위에서는 노사단체가 수정안을 제시함에 따라 상호간 의견절충의 가능성이 보였다. 경영계는 복수노조를 상급단체에 한해 허용한다는 기존 입장에서 물러나 단위사업장까지 전면 허용할 수 있다는 양보안을 제시하였으며 민주노총은 격주휴무제 실시와 주당 48시간 이내라는 조건으로 변형근로시간제 수용 의사 등을 밝혔다. 그러나 14일 전체회의에서 노조전임자 임금지급 금지와 정리해고제, 교원의 단결권, 제3자 개입 금지조항 등에서는 의견차이를 좁히지 못하였기 때문에 25일 전체회의에서 쟁점들에 대한 최종 입장을 조율하기로 하였다. 25일 전체회의에서는 민주노총이 불참한 가운데 복수노조와 전임자 임금 급여문제를 논의하는 것은 무의미하다고 보고 나머지 미합의 사항에 대해서는 계속 논의하기로 하여 148개 논의 사항 중 핵심 쟁점을 제외한 107개 조항을 1차 합의안으로 의결하였다. 김영삼 대통령은 11월 9일까지 노사관계 제도 개선에 관한 그동안의 논의 결과를 일단 보고하라는 지시를 내렸다.

정부 내의 의견대립이 합의안 마련을 더욱 어렵게 한다는 지적도 제기되었다. 김광일 비서실장과 한승수 경제부총리, 진념 노동부장관, 박재운 통상산업부장관, 이석채 경제수석, 박세일 사회복지수석 등 정부관계자가 참석한 대책회의에서 진념 노동부장관과 박세일 사회복지수석은 국제규범에 맞는 법 개정과 국가경쟁력 강화를 위해서는 노사관계법과 근로기준법상의 이른바 '3금 3제'를 한꺼번에 해결하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 그러나 한승수 부총리와 이석채 경제수석은 최근의 어려운 경제상황을 감안할 때 복수노조를 받아들일 수 없으며 정리해고제, 파견근로제 등은 물론 무노동 무임금, 노조전임자 급여 금지 등 기업의 경쟁력을 높일 수 있는 조치가 법에 대폭 반영되어야 한다고 맞섰다. 특히 청와대 비서실 내 사회복지수석실과 경제수석실의 갈등이 심하여 김광일 비서실장이 의견 조율에 나섰으나 각 수석실별 의견개진이 있었을 뿐 뚜렷한 결론에 이르지 못한 것으로 알려졌다.

11월 2일 민주노총 대표가 참석한 가운데 법 개정 소위를 열었으나

의견접근에 실패하자, 공익위원들 사이에서는 그동안 법 개정 논의가 지나치게 노사단체에 끌려다녔다는 점이 제기되어 공익위원안을 수정하여 제출하자는 의견이 주류를 이루게 된다. 7월 14차 전체회의에서는 공익위원들의 수정안을 놓고 최종 조율을 시도하였으나 합의에 실패하였고 노·사·공익위원안 등 복수안으로 의결하는 데 대해서도 합의하지 못하였다. 노개위는 이에 따라 1차 합의안과 미합의 쟁점의 제목만 12일 대통령에게 공식 보고하기로 하고 미합의 쟁점의 구체적 내용은 9일 행정적으로 보고하기로 하였다. 이로써 5월 9일 발족한 노개위가 여섯달 동안 공청회 10회, 분과위 30회, 법 개정 소위 23회, 전체회의 14회를 열었는데도 이렇다 할 성과를 내지 못하고 합의에 실패함에 따라 노동법 개정의 책임은 정부로 넘어가게 되었다.

### 3) 정부의 노동법 개정안 작업

노동법 개정 작업이 정부로 넘어가게 됨에 따라 노동계와 시민단체들이 법 개정이 미루어지거나 개악될 경우 범국민적인 반대운동을 벌이겠다고 밝혔다. 11월 8일 진념 노동부장관은 “노사관계 개혁은 21세기 국가경쟁의 핵심과제이므로 연내 노동법 개정이 반드시 이루어져야 한다”고 말했다.

10일 고위 당정회의에서는 정부가 노동법 개정안을 마련하기로 결정하였다. 노개위에서 노사 합의가 이루어질 때까지 계속 논의하는 방안과 정부가 법 개정을 추진하는 방안 중에서 정부의 무책임성과 국정 운영 능력 부재에 대한 여론의 비난을 의식하여 후자를 택하기로 한 것이다. 그러나 정부가 법 개정을 추진할 경우에도 공익위원안을 토대로 하는 방안과 정부가 법 자체를 전면 개혁하는 방안에 대해서는 합의를 이루지 못하였다. 노동부측은 공익위원안 중심의 법 개정을 주장한 반면, 경제부처는 재계가 주장하는 국가경쟁력 강화와 노동시장 유연화 조처를 강력히 주장하였기 때문이다. 그리고 진념 노동부장관과 박세일 사회복지수석은 연내에 법안을 마련하여 국회에서 통과시키기

로 의견의 일치를 보았다고 발표하였지만 이상득 신한국당 정책위의장은 연내 법 개정 문제에 대해서는 논의된 바 없다는 주장을 하였다. 이처럼 연내 법 개정 여부와 구체적인 개정 방식을 놓고 정부 내 그리고 당정간에 시각 차이가 있기는 하지만, 국무총리실에 총리를 위원장으로 하는 ‘노사관계개혁 추진위원회’와 총리실 행정조정실장이 위원장인 실무위원회를 발족시켜 법 개정을 추진하기로 하였다. 11일 기자간담회에서 노동부장관은 “노사관계개혁위원회의 논의를 참고로 하겠지만 공익위원안은 노사간의 타협을 위해 원칙에서 벗어난 측면이 있다. 노동법 개정은 국가경쟁력 강화의 핵심인 만큼 노사 어느 한쪽의 이해관계에 치우쳐서는 안될 것”이라고 밝혀 노동계보다 경영계의 의견을 많이 반영할 것임을 시사하였다.

이에 12일 전경련 회장단회의에서는 복수노조 허용, 제3자 개입 금지 철폐에 절대 반대한다는 입장을 확인하였고, 한국노총은 정부의 노동법 개정 추진방침을 개악 시도로 규정하고 저지투쟁에 나서기로 하였다. 중소기업협동중앙회는 14일 복수노조 설립, 제3자 개입 허용은 노사관계를 혼란시켜 중소기업의 경영난을 가중시키고 노동조합의 순수한 노동운동을 저해할 우려가 있다는 성명을 내고 변형근로제와 근로자 파견제의 도입과 정리해고 요건의 명문화를 촉구하였다. 그리고 민주노총은 노동계에 불리한 방향으로 노동법 개정이 이루어질 경우 12월 10일경에 총파업을 벌일 것이라고 밝혔다. 이후 노동부가 노조 전임자에 대한 임금지급을 부당노동행위로 규정하는 등 경영계의 요구를 대폭 반영한 노동법 개정안을 마련중인 것이 알려지자 민주노총은 노동부에 쟁의발생 신고서를 제출하였으며, 25개 시민, 사회단체는 기자회견을 열고 정부의 반개혁적인 노동법 개정 움직임을 중단하라고 주장하였다.

한편, 노동부의 개정시안이 핵심 쟁점에서 경영계의 의견이 많이 반영되었으나 정부 내 이견이 여전히 해소되지 않고 있는 것으로 알려졌다. 복수노조의 경우 노동부는 상급단체만 허용하되 3년 이상의 유예

시간을 거쳐 단위사업장까지 허용한다는 방침이나 경제부처는 노동쟁의가 격화될 것이라는 경영계의 우려를 내세워 정리해고제, 변형근로시간제 등이 대폭 받아들여지지 않을 경우에는 유보할 것을 주장하였다. 전임자 임금지급 문제는 기업 단위의 복수노조가 허용되면 부당노동행위로 규정한다는 것이 노동부안인 반면 경제부처들은 복수노조 허용과 연계하여 유보 없이 금지하여야 한다는 입장이었다. 그리고 교원 단결권은 특별법으로 단결권과 제한적인 단체교섭권을 인정한다는 노동부안에 대해 교육부가 2차 과제로 유보하거나 현행 교육법에서 교원 단체를 복수화하자고 주장하고 있으며, 공무원 단결권에 대해서는 총무처가 유보 의견을 보이고 있었다. 이와 같이 노동법 개정안이 관계부처의 이견으로 합의가 어렵게 되자 27일로 예정되었던 노사개혁추진 실무위원회를 취소하고 노동부가 낸 시안을 중심으로 정부안을 끌어내기로 하였다. 29일 이수성 총리가 대통령에게 보고한 정부의 개정안은 복수노조 허용 등 노동자의 권익보장을 위한 개혁조치와 변형근로시간제 등 사용자가 요구한 제도개혁을 망라한 노개위의 공익위원안을 크게 벗어나지 않았다. 정부는 30일 14개 관계부처 장관들이 참석한 가운데 노사관계개혁 추진위원회를 열어 정부안을 최종 확정할 예정이었으나 29일 오후 이 회의를 다음 주로 연기한다고 밝혀 부처간 의견 조정이 어려움을 시사했다. 12월 1일 열린 장관회의에서는 경제부처가 노조 전임자 급여와 복수노조, 외부인력 대체근로 허용과 파견근로제 도입을 주장하면서 경영계의 주장을 반영하자는 입장을 펴고 노동부가 확정 단계에 들어간 정부안을 유지하려는 입장을 고수하여 조정을 이루지 못하였다.

정부는 12월 3일 노사관계개혁 추진위원회를 열어 노동관계법 개정안을 확정지었다. 3일 확정된 노동법 개정안은 현행 노동조합법과 노동쟁의조정법을 통합한 노사관계법, 근로기준법, 노동위원회법, 노사협의회법 등 4개법을 전면 손질하는 내용으로 되어 있다. 개정안은 대체로 노개위 합의사항과 공익위원안을 반영하고 있으나, 정부 내 협의

과정에서 경제부처의 요구에 밀려 경영계의 요구를 반영하였다. 복수 노조를 우선 상급단체에 한해 허용하고 단위 사업장에 대해서는 5년간의 유예기간을 거쳐 2002년부터 허용하며 2002년부터는 노조 전임자에 대한 임금지급을 금지하도록 하였다. 그리고 제3자 개입 금지, 노조의 정치활동 금지 조항도 폐지되었다. 그러나 쟁의기간중 대체근로 부문에서 사용자쪽의 요구대로 신규 하도급(외주)을 허용하고 유니온숍(union shop)의 경우 외부인력 채용을 허용함으로써 파업을 무력화하고 노-사 및 노-노간 갈등을 일으킬 여지가 남게 되었다. 또 직권중재 대상인 필수 공익사업을 수도, 전기, 석유정제, 석유공급, 통신, 은행 사업으로 규정하여 택시와 방송 등을 뺀 것 외에는 개선효과가 없는 결과를 가져왔다. 파업기간중 임금지급을 요구하거나 그것을 목적으로 하는 쟁의행위를 금지하는 것은 물론 사용자의 임금지급 금지조항까지 포함시켜 무노동 무임금 원칙이 관철되었다. 변형근로는 취업규칙에 따라 2주 단위, 주당 48시간 한도로, 노사간 서면 합의에 의해 1개월 단위로 시행하되 주당 56시간을 한도로 규정하였다. 정리해고 요건은 개별 기업에 대한 판례인 작업형태 변경, 업종 전환 등 긴박한 경영상의 필요를 포괄적으로 인정하였다. 교원의 단결권과 제한적 협의권을 1999년부터 인정하도록 하였으나, 공무원 단결권은 2차 과제로 넘어갔다.

개정안에 대해 경영계는 공식적으로는 우려와 반발을 나타내었으나 “다소 미흡한 부분도 있으나 다행스런 결과”이며 “전반적으로 노사관계 세력균형, 고용유연성 확보를 통한 국가경쟁력 강화를 위해 정부가 노력한 흔적이 보인다”는 입장이었다. 노동계는 개정안이 노동자의 생존권을 침해하고 노동운동을 무력화하기 위한 것이라 규정하고 입법저지를 위해 총파업 등 모든 수단을 동원하겠다는 입장을 밝혔다. 정부가 개정안을 10일 국회에 제출하기로 하자 여야는 개정안의 내용에 대해서는 시각차를 보였지만 처리시기와 관련해서는 이번 정기국회 내 처리는 사실상 어렵다는 데 인식을 같이 하고 있었다.

#### 4) 개정안의 국회 상정

노동계가 총파업 결의로 노동법 개정에 강하게 반대하는 입장을 보이고, 이에 맞서 경영계가 복수노조 허용 반대 등 대국회 활동을 통해 자신들의 의견을 관철시키며 파업시 대체인력 투입, 직장폐쇄라는 강경한 대응을 할 것으로 발표하자 노동법 개정안을 정기국회에서 처리하는 문제에 대해 정부와 각 정당들이 대립을 보였다. 국민회의와 자민련은 연내 처리 불가 입장을 계속 고수하였다. 그동안 정부의 노동법 개정안에 대해 신중하게 처리해야 한다는 입장을 보여 왔던 신한국당은 8일 당정회의를 통해 회기 내 처리 방침을 결정함으로써 정부의 입장에 동조하였다. 이러한 결정에 대하여 야당은 여당이 개정안 처리를 강행할 경우 실력저지도 불사한다는 방침을 세워 심의 및 처리 과정에서 갈등이 예상되었다. 국회의장이 직권으로 개정안을 본회의에 상정하려 해도 먼저 해당 상임위에서 심의하여야 하는데 환경노동위는 여야 동수로 구성되어 있고 위원장도 자민련 소속이었기 때문에 야당이 동의하지 않으면 개정안 자체가 통과되기 어려운 실정이었다.

정부는 12월 10일 국무회의를 열어 노동관계법안을 의결하고 김영삼 대통령의 재가를 받아 국회에 제출하였다. 전국민 500명을 대상으로 한 설문조사에 따르면 정부의 노동법 개정안 내용 전반에 관해 12.8%가 '전혀 동의하지 않는다', 50.1%가 '동의하지 않는 편', 27.4%가 '동의하는 편', '적극 동의'는 3.3%라는 결과가 나왔으며, 76.61%가 '철회되거나 수정해야 한다', 7.0%가 '정부의 원안대로 처리해야 한다', 7.81%가 '현행 법을 그대로 유지해야 한다'는 의견을 가진 것으로 나타났다. 11일 노동관계법 개정안 설명을 위해 소집된 신한국당 의원총회에서는 김문수, 홍준표, 유용태, 이신행, 함종환, 박세직 의원 등이 당론에 반발하여 이번 회기 내 처리를 반대하였다. 이흥구 대표는 당의 이러한 분위기를 김영삼 대통령에게 전달했으며, 대통령은 남북관계와 경제의 심각성을 강조하면서 국회운영 문제는 이 대표가 책임지고 하라고 말했다. 이 대표는 노동법과 안기부법 개정안을

회기 안에 처리한다는 입장을 재확인했다는 사실을 발표하였다. 한편 신한국당 고위당직자회의에서 의원총회에서 당론에 반발한 의원들의 태도에 대해 공개적으로 경고를 하자, 일방적으로 정해진 당론을 무조건적으로 따라야 하는 우리나라의 비민주적인 당 운영에 대한 비판이 언론에서 제기되기도 하였다. 16일 신한국당은 3당 원내총무 회담에서 노동관계법 처리를 위해 23일부터 19일간 임시국회를 열자고 제안하였으며, 서청원 원내총무는 내년 1월 10일쯤 개정안을 처리하겠다고 밝혔다. 그러나 17일 신한국당은 다시 연내 처리 방침을 밝히고 야당이 연내 임시국회에 응하지 않을 경우 23일 단독으로 임시국회를 소집하겠다고 통보하였다. 한편 18일 신한국당의 안기부법의 강행처리가 야당의 저지로 무산되고 정기국회는 폐회되었다.

결국 12월 26일 새벽 신한국당은 야당 의원들에게 회의시간을 알리지 않고 단독으로 노동법과 안기부법을 기습 처리하였다. 정부와 청와대, 여당은 야당의 원천봉쇄로 인해 불가피한 조처라는 입장을 보였으나, 야당과 언론, 종교계, 학계 등의 인사와 시민단체들은 일제히 여당을 비난하며 법 개정 무효화를 촉구하였고, 민주노총과 한국노총은 총파업을 결정하였다. 재계는 정부가 노동관계법 개정안을 발표한 직후 반발을 보였던 것과는 달리 국회의 개정안 통과를 수용한다는 반응을 보였다. 이러한 재계의 반응은 국회에서 통과된 노동관계법 개정안이 재계의 입장을 더 많이 반영하였기 때문이었다. 최대 쟁점이었던 복수노조를 상급단체에 대해서마저 3년 유예하였고, 교원의 단결권에 관한 교육관계법 개정안은 상정조차 하지 않았으며, 정리해고 조항도 기업의 양도, 합병, 인수를 요건으로 추가하였다.

결국 집단적 노사관계에서 개선된 부분은 정치활동 금지 삭제 등 몇몇의 선언적 조항에 그친 반면 근로조건에서는 변형근로시간제 등 대부분 재계의 요구가 반영되었다. 이홍구 신한국당 대표는 “민주노총 지지자들이 내년 선거에서 우리 당을 찍지 않을 것을 각오하고 있다”고 말함으로써 여당이 대선과 관련하여 득실 계산을 면밀히 하여 두

법안을 강행처리하였음을 나타내었다. 정부는 노동법 개정에 반발한 노동계의 총파업과 관련해 27일 특별담화문을 발표하여 노동관계법 개정을 계기로 정부는 기본생계비와 주거안정 등 생활안정과 재산형성은 물론 근로자의 능력향상을 위한 교육훈련과 획기적인 기능인 우대시책 등을 내용으로 하는 특단의 조치를 강구할 예정이며 이른 시일 안에 ‘근로자의 생활향상과 고용조정지원에 관한 특별조치법’을 제정하겠다고 밝혔다. 아울러 노동계의 총파업은 명백한 불법행위로서 어떠한 이유로든 용납될 수 없다고 강조하였다. 30일 정부는 국무회의를 열어 4개 노동관계법 공포안을 의결한 뒤 이수성 국무총리의 대국민 담화를 통해 파업 자제를 호소하고 노동자 복지향상대책을 밝혔다.

##### 5) 노동법의 재개정

김 대통령은 연두기자회견에서 이번 노동법 개정은 43년간 단 한 번도 바뀐 적이 없는 노동법을 선진형으로 바꾼 것이며, 노동자나 기업인이나 조금씩 불리한 사항이 있더라도 경제가 어려운 만큼 대국적으로 참고 견뎌야 한다고 하였다. 이러한 대통령의 발표는 노동계가 요구해 온 법 개정 백지화는 물론 재개정 논의 가능성을 부인하는 것으로 노동계는 파업을 공공부문으로 확산시키고 대국민 홍보를 강화하는 등 더욱 강경한 방식으로 대응하기로 하였다. 이홍구 대표는 노동법 개정은 경제회복과 새로운 도약을 위한 불가피한 선택이었으며 재개정 의사가 없음을 밝혔다. 이런 가운데 창원지법 제1민사부가 1월 16일 창원공단 내 현대정공이 현재 파업중인 이 회사 노조를 상대로 낸 쟁의행위 가처분 신청사건에서 “(노조의) 파업이 합법인지 불법인지를 가리기에 앞서 노동법과 안기부법 국회 통과 절차의 위헌 여부가 이 사건 재판의 전제가 되어야 한다”며 직권으로 위헌제청 결정을 내렸다. 재판부가 노동법과 안기부법의 위헌성을 지적한 대목은 26일 새벽 6시 제182회 임시국회 제1차 본회의에서 의결된 이 법률들이 “국회 본회의는 오후 2시에 개의한다”는 등의 절차를 규정한 국회법 제72

조와 상치할 수 있음을 지적한 것이다.

여론과 외국의 언론까지 정부를 비판하고 야당이 영수회담을 제기하고 민주노총이 노동법 시행을 유보한다면 파업을 철회한다는 입장을 밝히자 정치권은 여야간 논의를 통해 노동법을 재개정하기로 하였다. 1월 23일 각 당의 총무들은 2월 중순에 임시국회를 열어 개정안 발효 일인 3월 1일까지 재개정 작업을 마치기로 잠정 합의하였다. 한보사태로 인해 노동법 문제에 대한 관심이 약화되고, 국정조사특위의 구성과 공개토론에 대해 여야가 입장 차이를 보이자 임시국회는 2월 17일 개원하게 되었다. 환경노동위에서는 이번에 처리된 법률안의 성격을 놓고 지난번 날치기를 기정사실화하려는 여당과 원천무효를 주장하는 야당이 대립을 하였지만 계속되는 파업과 국민의 악화된 여론을 의식하여 반드시 합의안을 만들어야 한다는 입장이 우세하였다. 그러나 28일 무노동 무임금 규정 명시, 노조전임자 임금지급 등에서 여야가 합의를 보지 못하자 3월 8일까지 협상시한을 연기하여 단일안을 만들기 위하여 하였다.

노동법과 안기부법의 연계처리 문제로 협상시한을 다시 연기하지는 국민회의의 의견이 있었으나 8일 여야는 노동관계법 핵심 쟁점을 완전 타결하여 단일안을 확정하였다. 노조전임자 임금지급 문제의 경우 매년 지급액을 삭감해 5년 뒤부터 지급을 금지하기로 하고, 직권중재 대상 필수공익사업의 범위에 의료사업·철도·방송을 포함시키고, 은행·시내버스 운송사업은 2001년부터 대상에서 제외하되 한국은행은 계속 필수사업으로 두기로 하였다. 정리해고제에 대해서는 긴박한 경영상 이유가 있는 경우 노동위원회의 승인 없이 해고할 수 있도록 하되 2년간 실시를 유보하기로 하였으며 기업의 인수, 합병, 양도는 긴박한 경영상의 이유에서 제외하기로 하였다. 또 변형근로제는 2주 단위 48시간, 1개월 단위 56시간제를 수용하되 1일 최장근로시간을 12시간으로 제한하였다. 또 민주노총 위상과 관련된 복수노조의 경우 상급단계에 대해서는 즉각 허용하고 기업단위는 5년간 유예하기로 하였다.

## IV. 공공부문 의사결정 과정의 문제점 분석

본 연구 제 II장과 제 III장에서 우리나라 공공부문 의사결정에서 핵심적인 역할을 하는 참여자들에 대해 분석하고 최근 우리가 경험한 주요 정책사례의 결정 과정을 자세히 살펴보았다. 본장에서는 그러한 분석을 토대로 우리나라 공공부문 의사결정 과정에서의 문제점들을 구체적으로 도출하고, 그에 대한 정책대응방안을 검토하고자 한다. 그런데 그러한 논의에 앞서 한 가지 반드시 살펴보아야 할 사항이 있다. 즉 미시적인 개별 사례에서는 잘 나타나지 않으나, 미시적인 많은 문제들의 기저에 깔린 거시적인 정책결정 환경 및 맥락(context)의 변화를 고찰하여야 한다. 앞서 제 III장에서 살펴본 정책사례들에서 지속적으로 나타나고 있는 이익집단의 반발, 집단간 갈등으로 인한 정책결정의 교착, 지연 등 많은 문제들은 과거 5공화국 이전까지는 거의 발견할 수 없는 문제들이었다.

현재 우리가 당면하고 있는 공공부문 의사결정 과정에서의 문제점들의 본질을 파악하기 위해서는 과거와 현재의 정책결정 환경과 맥락의 변화를 이해하여야 한다. 시대와 여건이 변한 현재에 과거의 맥락에서 통용되었던 정책대안은 아무런 쓸모가 없게 된다. 이러한 관점에서 본 장에서는 우선 정책결정 환경 및 맥락 변화를 살펴본 후, 제 II장과 제 III장의 분석에서 도출되는 공공부문 의사결정 과정의 문제점을 파악하도록 하겠다.

### 1. 공공부문 의사결정 환경의 변화: 공공정책 결정의 맥락 변화

최근 10여년간 우리는 국내외적으로 커다란 변화를 경험하고 있다.

국내적으로 국가안보와 경제제일주의를 표방하던 권위주의적인 정치체제가 민주화, 자유화를 우선하는 문민정부로 바뀌었고, 대외적으로 WTO체제가 본격적으로 출범하고 자유무역주의가 확대되어 국제적 무한경쟁시대가 도래하였다. 이렇게 우리를 둘러싼 대내외적인 환경의 변화속도는 엄청나게 빨라지고 있으나 우리의 적응속도는 그에 미치지 못하고 있는 실정이다. 최근 심각한 문제로 대두되는 국가경쟁력 약화의 문제도 그러한 맥락에서 이해되어야 한다. 압축성장 과정에서 무시되고 외면되었던 문제들이 새로운 시대변화 속에서 힘을 얻게 되면서 우리의 변화관리 역량을 넘어서는 상태가 되었다.

6공화국 노태우정부의 출범을 분기점으로 우리나라의 정책결정 환경과 맥락은 큰 변화를 겪는다. 3공화국에서 5공화국에 걸치는 압축성장기간중 다음과 같은 특징이 나타났다. 첫째, 5공화국까지의 정부의 통치이념은 안보우선주의와 경제제일주의였으며, 그러한 통치이념을 권위주의적 정치체제의 운용을 통하여 구체화시키고자 하였다. 1960년대 후반까지만 해도 비교적 민주적인 요소가 남아 있던 정치체제는 1970년대 후반기에 극도의 권위주의적인 일인독재체제로 변모하게 되고, 그러한 권위주의체제는 5공화국에서도 지속되었다. 권위주의적 독재체제의 유지를 위해서는 급속한 경제성장이 필요했고, 급속한 경제성장을 위해서는 권위주의체제를 강화해야 하는 식의 상승작용이 일어났던 것이다.

둘째, 권위주의적 정치체제하에서 국가안보와 경제발전과 배치되는 이념의 논의나 전개를 극도로 위축시켰다. 이러한 차원에서 복지와 형평의 이념은 항상 뒷전에 밀리게 되고, 인권문제·환경보호·노동문제·공정경쟁 등의 이슈는 사치스러운 문제로 취급되었다. 노동자, 농민, 학생, 그리고 재야세력의 반대는 억압되고, 정부의 정책을 지지하고 집행하는 이익집단을 제외한 여타 공익단체 및 이익집단의 형성과 유지도 불가능하였다.

셋째, 정부정책, 특히 경제정책의 형성과 집행에서 정치적인 요소의

개입을 최소화하였다. 이러한 정부의 조치는 급속한 경제성장을 가능하게 하였고 경제문제는 경제논리로 풀 수 있는 제도적 환경을 마련하였다는 점에서 그 의의가 전혀 없는 것은 아니었다. 그러나 그러한 장점과 더불어 여러 문제가 제기된다. 우선 정부의 정책결정이 극소수의 정책담당자에 의하여 독점됨에 따라 토론, 양보, 타협의 민주적인 정책결정의 경험과 실적을 쌓을 기회가 박탈되었다. 이러한 5공화국까지의 정책결정 스타일은 6공화국 이후 정부의 사회갈등 관리능력을 크게 저하시켰다고 판단된다. 또한 정부주도의 경제성장전략은 정경유착의 폐해를 초래하고, 정부규제를 양산하며, 민간의 정부의존성을 심화시켜 경제자유화로의 정책전환에 큰 걸림돌로 작용하였다.

이러한 권위주의적 정치체제는 6공화국 출범을 즈음하여 큰 변화를 겪게 된다. 1988년 5월에 출범한 노태우정부는 5공화국으로부터 매우 호전된 경제여건을 물려받았으나, 정치·사회적인 면에서 집권초기에 매우 혼란스러운 상황을 맞게 된다. 노태우 대통령후보의 1987년 6·29선언 이후 그동안 소외되었던 노동자, 농민계층으로부터 다양한 요구가 집단행동으로 표출되었다<sup>12)</sup>. 사실 6공화국 초기의 민주화 과정에서 과거에 비하여 가장 힘이 강해진 사회집단은 노동자와 농민이었다. 또한 1988년 4월에 실시된 국회의원 선거에서도 집권여당인 민정당이 국회의석의 약 40%만을 차지하게 되어 여소야대 정국이 형성되었다. 1987년 가을 여야합의에 의한 헌법 개정으로 인하여 국정감사권과 중요 정책에 대한 국회동의권이 부활된 국회는 강력한 행정부 통제력을 발휘하기 시작하였다.

국내 정치·사회적인 여건의 변화는 노태우정부의 국정운영의 기본 방향을 복지와 형평에 두도록 하였으며, 경제문제는 정책우선순위에서 밀려나게 되었다. 노동자, 농민의 복지증진 및 사회적 형평성 제고를

12) 6·29선언의 주요 내용은 대통령직선제 개헌, 시국관련 사범의 석방, 언론자유, 기본권 신장 등 재야운동권의 민주화 요구를 대폭 수용한 것이었다.

위하여 6공화국이 실시하였던 대표적인 정책으로는 농어민 부채탕감(연평균 2,500억원 지원), 쌀수매가격의 대폭적인 인상(1986년 6% → 1988년 16%), 농어촌 종합개발(1991년 1조 2,000억원, 1992년 1조 5,000억원 지원), 지역의료보험 대상지역의 확대 및 재정지원, 영세민 지원, 국민연금제도의 5인 이상 사업장까지 확대 실시, 주택 200만호 건설, 토지공개념제도의 도입 등을 들 수 있다. 그리고 노동운동은 1987년 이후부터 1989년까지 지속적으로 확대되었다. 당시의 대표적인 노사분규사건이었던 현대중공업 파업은 무려 109일 만에 공권력이 투입되어 진정되었다. 이러한 노사분규의 영향으로 말미암아 임금이크게 높아지게 되었다. 1984~1986년 평균 8~9%에 머물던 임금인상률은 1988년에 15.5%(제조업 19.6%), 1989년 21.1%(제조업 21.1%), 1990년 18.8%(제조업 20.1%)로 크게 상승되었다<sup>13)</sup>.

1990년 1월에 있었던 3당합당 이후 통치이념이 복지와 형평에서 다시 경제제일주의로 선회하게 되나 이러한 노태우 대통령의 경제우선 정책으로의 선회는 순조롭게 집행되지 못하였다. 정정길(1994)은 이러한 현상의 원인에 대하여 임기말 권력누수로 인한 대통령의 영향력 저하, 복지지향적 기존 정책과의 갈등 및 기존 정책의 수혜집단으로부터의 반발, 국민들의 정부 정책의지 불신 등을 지적하고 있다.

……결국 6공 전반기의 정치적·사회적 혼란과 변동 속에서 집단들의 요구 폭발과 통치이념의 갈등, 민주화의 추진, 그리고 이에 덧붙여 경제를 낙관하여 경제정책관리를 밑에 위임한 것이 일관성 없고 시행착오를 되풀이하는 정책추진을 초래하여 집권후반기에 자신이 투입한 노력의 성과를 크게 약화시킨 것이 노 대통령 경제정책관리의 기본적 약점이었다<sup>14)</sup>.

13) 정정길, 『대통령의 경제리더십』, 한국경제신문사, 1994, p. 312.

14) 정정길, 위의 책, pp. 253~254.

이상에서 살펴본 바와 같이 6공화국 이후 정책결정 환경과 맥락은 과거와 크게 달라지게 된다. 국가안보와 경제성장 우선의 통치이념은 복지와 형평으로 대체되고, 권위주의적 정치체제는 민주화와 자유화의 물결에 밀리게 된다. 이러한 흐름은 개혁을 표방하는 김영삼정부에서도 대체로 지속되고 있다고 판단된다.

1993년 2월 김영삼정부가 문민정부의 기치 아래 출범하였다. 김영삼정부가 내건 국정운영의 기본방향은 개혁과 경제활성화였다. 과거 군사정권하에서 배태된 부정부패와 악습 등 소위 「한국병」을 일소하기 위하여 집권초기에 공직자 재산등록, 군개혁, 금융실명제 등의 개혁조치를 실시하였으며, 「성역 없는 사정」이라는 원칙하에 군 인사비리, 울곡사업비리, 정치인 뇌물수뢰 관행, 기업인 비리사건 척결 등 사회 각계각층의 부조리를 바로잡고자 하였다. 이러한 개혁정책기조는 그 후에도 안기부법 개정, 정치개혁입법, 국가보안법 개정, 12·12사건 관련 「역사 바로세우기」 작업, 부동산실명제 실시 등으로 이어지게 된다.

그러나 1996년 초부터 터지기 시작한 한보사태 등 거대 재벌기업의 부실 및 부도 사태는 김영삼정부의 착실한 경제정책수립 및 집행에 커다란 제약요인으로 작용하여 김영삼정부의 임기 말에는 큰 혼란과 좌절을 경험하였다. 또한 제Ⅲ장의 정책사례분석에서 보았듯이 정책결정의 혼선과 지연은 임기 초부터 지속적으로 나타난 현상이었다. 다음 절에서도 사례와 관련된 부분에 한하여 정책결정 과정의 문제점을 도출하도록 하겠다. 본절의 논의를 마치면서 끝으로 언급하고자 하는 점은 대외적인 정책결정 환경 변화이다.

UR협상이 7년여의 과정을 거쳐 1994년 4월 12~15일 모로코 마라케쉬에서 타결되고, UR협상에서 도출된 새로운 세계무역질서를 규율하기 위하여 WTO체제가 1995년 1월 1일을 기하여 정식으로 출범하였다. WTO체제하에서는 특정 산업에 대한 직접적인 지원이 원칙적으로 어렵게 된다. WTO협정문에 의하면 수출보조금과 수입대체보조

금 등 수출입에 직접적인 영향을 주어 심각한 무역왜곡효과를 가져오는 보조금의 지급을 금지하고 있다. WTO협정에서 보조금의 범위는 무상지원, 대출, 지분참여, 대출보증 등 정부나 공공기관의 직접적인 자금이전이나 채무보증뿐만 아니라 세액 공제와 같은 정부세입의 포기, 사회간접시설 이외의 재화나 용역의 공급 등이 포함되므로 매우 광범위한 정부활동 영역이 이에 해당된다. 따라서 과거 권위주의 정부하에서 자주 이용되었던 특정 산업에 대한 수출지원, 설비투자에 대한 금융, 세제 및 행정상의 지원 등은 불공정 무역 차원에서 제재를 받게 된다. 이러한 대외적인 환경변화로 말미암아 정부의 정책수단의 범위는 크게 제약을 받게 되었다.

## 2. 공공부문 의사결정 과정에서의 문제점 분석

앞서 강조한 바와 같이 1987년 6·29선언을 기점으로 정부의 정책결정 환경 및 맥락이 급격히 변화하였다. 과거에 억압되었던 자유민주주의 기본이념, 사회적 형평성, 국민복지 등이 새롭게 부각되었으며, 노동자, 농민, 반체제 지식인 등 소외계층의 목소리와 집단행동이 정부의 정책결정에 있어서 중요한 결정요인으로 등장하기 시작하였다. 권위주의적 정치체제와 대통령과 고위관료 중심의 일원화된 정책관리체제가 무너지고, 정책과정에 다양한 요구가 투입되고, 의사결정체계의 분권화가 급속히 진전되었다.

이러한 정책결정 환경의 변화는 다양한 이해관계집단의 참여를 활성화시켜 정책과정의 민주화와 과거 소외계층의 복지향상에 큰 기여를 하였다. 그러나 과거 집권화된 정책결정 환경에만 익숙하였던 우리나라의 정책결정체제는 새로운 환경변화에 적응하지 못하고 시행착오와 정책혼선을 지속시키고 있다. 붓물처럼 터지는 집단이기주의와 지역이기주의의 요구를 적절히 조정하여 이를 정책에 수용시키지 못하고 이리 저리 끌려다니게 되었으며, 정책결정의 분권화에 따라

책임이 수반되는 권한을 위임받은 중·하위관료들은 책임회피와 복지부동의 행태를 보이게 되었다. 더구나 집단이기주의와 지역이기주의를 통제하고 조정하여야 할 관련 부처의 관료들이 부처와 긴밀한 관련을 갖는 이익집단의 이익을 대변하는 부처이기주의 현상을 보이고 있다. 즉, 과거 권위주의 정치체제하에서 단절되었던 관련 부처와 이익집단간의 연계가 공고히 되어 합리적인 정책결정에 걸림돌이 되고 있다.

모든 정책의 결정에는 수혜집단과 피해집단이 있게 마련이다. 또한 피해집단의 저항과 반발이 수반된다. 과거 5공화국까지 권위주의적 정치체제하에서는 피해집단의 저항과 반발을 물리력으로 억압하였다. 그러나 민주화된 정치체제하에서는 그러한 갈등관리전략을 사용할 수 없게 되었다. 이해집단간의 불신과 갈등은 증폭되었으나 이를 통제하고 조정할 정부의 권위와 역량이 따르지 못하였다. 과거 공권력에 기초하였던 정부의 권위가 해체되었으나 민주화시대에 걸맞는 새로운 정부의 권위가 이를 대체하지 못하였고, 관료체제는 이익집단의 저항과 반발을 조정하여 정책에 적절히 반영하는 갈등관리역량을 결여하고 있는 실정이다.

이하에서는 정책결정 과정에서의 문제점들을 정책결정의 비일관성, 정책결정의 지연과 관료의 책임회피, 집단이기주의와 정책조정기능의 부족, 그리고 권위주의적 정책결정의 잔재 등 네 가지로 나누어 살펴 보도록 하겠다.

#### 가. 정책결정의 비일관성

정책결정의 비일관성의 개념은 하나의 정책을 결정한 다음에 이를 변경하여 새로운 정책을 결정하는 것, 정책을 결정하고 추후에 정책내용의 일부를 수정하여 새롭게 결정하는 것, 그리고 상이한 정책내용이 하나의 정책목표 아래 공존하는 것으로 정의할 수 있다<sup>15)</sup>. 이러한 정

책결정의 비일관성은 제Ⅲ장의 정책사례분석에서 자주 나타나는 현상이다. 금융실명제의 경우 제도 실시 발표와 유보 결정을 주기적으로 반복하였으며, 한약분쟁사례와 위천공단사례에서도 정책결정의 비일관성이 나타나고 있다.

금융실명제는 전두환정부에서 1982년 장영자 사건 이후 7·3조치를 발표하면서 처음 정부의 공식적인 정책의제가 되었다. 이 조치는 1년간의 시행준비기간을 거쳐 1983년 7월부터 금융실명제와 종합소득세 제도를 전면적으로 실시한다는 내용이었다. 그러나 정치권과 재계의 반대로 크게 변질되고 만다. 즉, '금융실명거래에 관한 법률안'은 완전 폐기되지는 않고 1982년 12월 국회를 통과하게 되나, 제3조의 규정에 의해 실명거래의 실시는 전산화 등 행정준비 상황과 여건을 감안하여 1986년 1월 1일 이후 대통령령으로 정하는 날로부터 시행하는 것으로 후퇴하여 사실상 무기한 휴면상태에 들어가 버리고 만다.

그후 노태우정부에서도 금융실명제 문제는 정권 초기부터 중요한 문제로 등장하여, 1988년 10월 정부는 '경제의 안정성장과 선진화합경제 추진대책'을 통해 1991년 1월부터 금융실명제를 전면적으로 실시할 것임을 예고했다. 이어 1988년 12월 5일 개각으로 개혁성향이 강한 조순 경제팀이 등장하여 금융실명제에 대한 집권자의 약속이 구체화된다. 조순 경제팀은 금융실명제의 1991년 전면 실시를 약속했고, 1989년 1월 주무부처인 재무부의 업무계획에서 이를 구체화시켰다. 1989년 4월에는 재무부 내에 준비전담기구인 '금융실명거래준비단'을 발족시키고 관련부처와 금융기관 대표로 '금융실명제추진 실무대책위원회'를 구성하고 국세청과 10개 금융권에 '금융실명제 준비대책기구'를 설치하게 된다.

그러나 6공화국에서도 재계와 여권의 반발로 인하여 결실을 보지 못

15) 염재호·박국홍, 「딜레마와 정책의 비일관성 : 제6공화국의 정책대응」, 이종범 외, 『딜레마 이론 : 조직과 정책의 새로운 이론』, 서울 : 나남출판, 1994, p. 161.

하게 된다. 1990년 3월 17일 개각으로 금융실명제를 추진해 온 조순 경제팀과 문희갑 경제수석이 성장론자인 이승윤 부총리와 김종인 경제수석으로 바뀌었고, 새 경제팀은 경제위기의 주원인이 기업의욕의 상실에 있고 기업의욕 상실의 주범은 금융실명제라고 공격했다. 그후 정부는 경제부처장관 합동기자회견을 통해 '4.4 경제활성화대책'을 발표하면서 금융실명제의 무기한 연기 방침을 공식적으로 발표하게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이 3당합당 이후 악화된 경제상황을 반전시키고자 6공화국 말기 노태우 대통령은 경제문제에 전념하려 했으나 금융실명제 실시 포기 등 정부정책의 비일관성으로 인해 정부의 정책의지에 대한 국민들의 불신을 초래하여 큰 성과를 보지 못하게 된다.

한약분쟁 사례에서 정부정책의 비일관성을 살펴보면, 여러 가지 세부적인 과정에서 비일관성이 나타나지만 가장 두드러진 부분은 1993년 약사법 개정과 관련된 것이다. 1993년 9월 3일 보건사회부는 약사법 시행규칙 제11조 제1항 제7호와 관련된 약사의 한약조제권과 관련된 기존 분쟁을 근본적으로 해결하고자 약사법 개정법안을 입법예고한다. 동 입법예고에 나타난 보사부의 입장을 보면, 한약조제권 해결방안으로서 의사-약사 구도를 만들기 위해 약사와 별도로 한약사제도를 두자는 의견에 대하여 보건경제학적인 입장에서 타당성이 없다고 주장하였다. 즉, 의약분업의 원리상 한의사와 한약사를 긴밀하게 연계시키는 데에는 오랜 기간이 소요되고 많은 수의 한약사를 배출하여야 하므로 인적·경제적으로 손실요인이 많다는 논리였다. 별도의 한약사를 둬으로써 국민이 얻는 이익은 '한의학 이론에 맞는 한약'을 조제받게 된다는 것이나 약사가 조제할 때와 비교해서 그 질(quality)의 차이가 그리 크지 않은 반면에 부담해야 할 한약사 교육 및 한약국 설치 비용은 매우 크다는 주장이었다.

그러나 이러한 보건사회부의 주장은 그후 약사회와 한의사회의 집단 반발과 경실련의 조정 실패의 과정을 거치면서 근본적으로 바뀌게 된다. 즉, 약 한 달 후인 10월 8일의 약사법 개정안 확정 발표시 보건사

회부는 의약품체제를 양약과 한약으로 이원화하여 양약은 약사가, 한약은 한약사가 조제하도록 구분함으로써 의사-약사, 한의사-한약사의 이원적인 의약분업체제를 구축하도록 하였다. 이 같은 이원화는 약사에게 양약과 한약의 조제권을 모두 인정해 온 당시 약사법과 입법예고안에서 전면적인 방향선회를 한 것이었다.

위천공단 사례에서도 정책결정의 비일관성 문제가 정책결정 과정에서 지속적으로 나타난다. 정부에서는 그동안 '선수질 개선, 후공단 설립'이라는 방침을 정하고 이를 추진한다는 입장을 보였다. 그러나 이러한 입장은 대구지역 주민의 반대가 거세지면 다시 양자의 병행추진론을 발표하는 등 확고한 입장을 보이지 못하고 양 지역의 눈치보기에 급급해 왔다. 결국 이러한 정부의 비일관적인 정책결정으로 말미암아 양 지역 주민들의 정부에 대한 불신만 커지게 되었다. 그 결과, 정부가 수질개선기획단을 발족하고 4대강 상수원수질보호특별법 제정을 통해 낙동강 수질을 2급수로 끌어올린다는 정책을 발표한 뒤에도 양 지역 주민들은 정부의 정책의지를 의심하게 되었다. 정부의 정책결정이 졸속이고 확고한 의지 없이 그때 그때의 상황에 따라 이루어진다는 것이 양 지역 주민들의 입장이었다.

부산지역 환경단체, 시민단체, 정계, 언론계 관계자들은 정부의 각종 수질개선정책이 위천공단 지정을 위한 사전작업이고 지방공단 승인범위 확대조치 역시 동일한 맥락에서 이뤄진 것이라고 인식하였다. 경남에서도 정부가 발표한 낙동강 수질개선대책이 2001년까지 2급수 달성이라는 목표만 있을 뿐 세부계획이 없고 실현 가능성이 없다는 의문을 제기하였다. 정부의 지방공단 승인범위 확대 방침과 국무회의를 통과한 상수원수질개선특별법안 제정 추진은 결국 1997년 말 대선에서 대구-경북지역의 유권자들을 의식한 정치논리에 따른 것이라는 의혹을 제기하였다. 즉, 정부·여당이 대선이 다가오는 시점에서 대구-경북 표를 의식한 정치논리로 비환경적 정책을 추진하였다는 주장이다. 정책혼선을 최종적으로 바로잡아야 할 김영삼 대통령마저도 대구-경북

지역 주민들에게는 위천공단 조성으로 지방경제를 활성화시키겠다는 입장을 보이고, 부산-경남지역 주민들에게는 낙동강수질을 개선하겠다는 청사진을 제시하는 등 양쪽을 다 끌어안는 입장을 보였다.

앞 장의 사례분석에서는 다루지 않았으나, 김영삼정부의 재벌정책도 정책 비밀관성의 대표적인 예이다. 집권 초기 김 대통령은 정치자금을 받지 않음으로써 정경유착의 고리를 단절시키겠다고 선언하고, 재벌정책에 대해서는 업종 전문화와 소유분산 촉진정책에 강한 관심을 보였다. 그러나 그러한 강경한 재벌정책은 금융실명제가 실시됨에 따라 우려되는 경제위축을 고려하여 개별 재벌총수들과의 독대를 계기로 크게 변색되었다. 업종전문화정책이 보류되고 금융규제 및 부동산 관련 규제가 대폭 완화된 것이다.

김영삼정부에서 재벌정책이 다시 논란이 된 것은 1996년 초이다. 1995년 말에 터진 5·6공 비자금 파문을 계기로 정부 내외에서 재벌의 기업경영 투명성 제고와 소액주주 보호문제가 심각하게 대두되었다. 청와대와 공정거래위원회가 주축이 되어 마련된 정책시안에는 재벌총수가 자신의 기업과의 거래내용을 증시공시를 통하여 공개하도록 하는 방안 이외에도 재벌 계열사간 채무보증의 폐지, 재벌 경영상속과 증여에 대한 증과세, 소액주주 보호를 위한 대표소송제도 및 주총발의제도, 기업경영에 대한 외부감시를 위한 사외이사제도 도입 등이 포함되었다. 그러나 이러한 시안은 정부 내의 타부처의 반발, 대규모 기업연쇄부도 등 경제상황의 급격한 악화, 전직대통령 비자금 사건과 관련된 재벌총수들에 대한 중형 선고가 가져올 소위 「기업마인드」의 위축에 대한 우려 등 복합적인 요인이 작용하여 크게 후퇴하게 된다. 재벌정책의 비밀관성의 원인은 김 대통령의 재벌정책에 대한 일관된 철학과 원칙이 부재한 상태에서 관료들이 단편적인 대통령의 지시에 따라 줄속으로 정책을 수립하고, 상황의 변화에 따라 정책을 변화시켰기 때문이다.

김영삼정부 후반기에 발생한 어려운 경제여건의 원인에는 국내외적

으로 여러 요인이 있겠으나 정부의 비일관적인 국정운영방식이 어려움을 가중시켰다고 판단된다. 주요 경제정책의 수립에 있어서 부총리나 경제수석 등 정부 내 공식적인 정책결정권자들의 의견보다는 자신의 감과 사적 통로에 의한 외부인의 영향이 더 컸다는 의견이 지배적이다. 이러한 국정운영 스타일은 정책의 비일관성을 낳게 되었으며, 이는 또 다시 정책의 신뢰성과 정부권위의 실추를 초래하게 되었다.

김영삼정부의 정책의 비일관성을 가져온 또 다른 요인은 어려운 일이 생길 때마다 국면 전환용으로 지나치게 자주 개각을 단행했다는 것이다. 집권 이후 현재까지 총 20여번의 크고 작은 규모의 개각이 있었으며, 총리는 6명, 경제부총리는 7명이나 각각 바뀌었다. 이러한 빈번한 개각은 정책혼선을 가중시키게 되었다.

#### 나. 정책결정의 지연과 관료의 책임회피

바람직한 정책결정의 요건으로서 결정된 정책내용의 합리성도 중요하나 정책결정의 적기성(timing)도 그에 못지않게 중요한 요소이다. 그러나 최근 정부의 정책결정은 수혜집단과 피해집단간의 갈등으로 인하여 정책결정이 제때에 이루어지지 못하였다. 이러한 현상은 앞서 살펴본 사례들 중 토지공개념 사례를 제외한 나머지 사례에서 공통적으로 나타나고 있으나, 특히 아직도 확실한 정책결정의 종결을 보지 못하고 있는 한약분쟁과 위천공단 사례에서 확연히 드러나고 있다.

한약분쟁의 경우 1975년 약사법 개정시부터 문제가 나타났으나 근 20년이 넘도록 뚜렷한 정책결정 없이, 1990년 이후 거의 매년 연례행사처럼 갈등이 재연되고 있다. 1993년의 약사법 개정에서 한약사제도 도입, 의약분업에 대한 입장 정리 등을 하였으나 한약조제시험, 한약학과 설치, 양방·한방 의약분업 시기의 구체화 등 갈등이 재연될 근본적인 문제에 대해서는 정책결정을 회피하였다. 그 결과 1995년 이후 두 차례에 걸친 또 다른 한약과동을 초래하게 되었다.

한약분쟁과 관련된 정책형성 과정의 문제점은 보건사회부가 일관된 정책목표 없이 순간순간 이익집단과 여론의 주장 그리고 정치적 논리만을 살피서 정책을 결정하였다는 점이다. 거시적인 측면에서 보건의료체계 전반적인 시각에서 문제에 접근해야 했음에도 불구하고 이익집단의 대결구도 속에서 중요한 결정을 회피하였다는 비판을 면하기 힘들다고 판단된다. 정부가 아무런 입장도 없이, 책임도 지지 않고, 여론에만 민감하게 움직이게 되므로 관련 이익집단들로 하여금 정부보다는 여타 민간단체(예를 들어, 경실련)에 의존하거나 이익집단 자신이 직접 여론을 주도함으로써 문제를 해결하려는 태도를 가지게 하였다. 결국 이러한 이유로 인해서 1995년에 한약분쟁은 다시 발생하였다. 그 때에도 1993년과 마찬가지로 근본적인 문제를 회피한 채 화급히 봉합되었기 때문에 의약분업의 구체적인 시기와 한약학과 설치에 대한 또 다른 한약파동이 향후 예상된다.

한약분쟁이 이같이 되풀이되지 않기 위해서는 우선적으로 모든 문제의 기초가 되는 대전제, 즉 보건복지부의 입장에서 볼 때 정책목표라고 할 수 있는 의약분업과 한방과 양방의 일원화 또는 이원화에 대한 방향이 설정되어야 한다. 이 과정에서 관련 당사자의 참여가 보장되어야 하겠지만 보건전문가와 중립적인 시민단체, 소비자단체 등이 주축이 되어야 하고, 이익집단들의 힘의 논리나 정치권의 영향력은 배제되어야 한다. 두 가지 기본적인 문제에 대한 입장이 정리되면 한약조제권, 한약사제도, 한방의료보험 실시, 한약 표준화, 유통구조 개편, 한약학과 설치 등의 문제는 모순 없이 일관된 기조 내에서 결정될 수 있다. 이 과정에서도 이익집단의 실행행사에 따라 정책이 좌우되어 일관성을 잃어버리는 일은 없어야 할 것이다.

위천공단 조성 문제도 1989년 이슈가 제기되어 아직도 매듭을 짓지 못하고 있는 문제이다. 정책결정 과정에서 정치권, 건설교통부·환경부 등 중앙부처, 대구-경북과 부산-경남의 지방자치단체, 환경단체, 사업자단체, 시민단체 등의 다양한 행위자가 참여하였다. 그동안 정부측에

서는 이 문제와 관련하여 확실한 입장을 정리하지 못하고 지역의 정서를 보며 시간을 끄는 양상을 보였다. 정부는 양 지역의 주민들과 정치권의 눈치를 보면서 '선낙동강 수질개선과 후위천공단의 조성'이라는 입장과 '양자의 병행'이라는 입장을 되풀이하면서 결론을 내리지 못하고 있다.

정치권의 입장도 정책지연을 가중시키는 데 크게 기여하였다. 여·야 정치권은 1991년 이후 위천공단 조성 문제가 본격화되면서 양 지역의 표를 의식하여 당리당략적으로 위천공단문제를 이용해 왔다. 1996년 제15대 국회의원 선거기간중 위천공단 조성 문제는 각 정당들이 구체적인 해결책에 대한 언급 없이 양 지역의 표를 의식하여 모두 한 번씩은 제기한 문제였다. 그러나 각 정당 내에서도 부산·경남출신 의원들과 대구·경북출신 의원들간의 갈등으로 당론을 정하지 못하고 정책결정을 지연시키고 있다.

#### 다. 집단이기주의적 행태

본 연구에서는 집단이기주의적 행태의 개념을 정책에 의하여 이익을 받을 집단과 비용을 지불하여야 할 집단이 정책이 자신에게 유리하게 결정되도록 하기 위하여 집단행동을 포함한 다양한 유형의 방법으로 영향력을 행사하는 행태로 정의하고자 한다. 그리고 집단의 개념에 대해서도 사업자단체, 노동조합 등 본래 의미의 이익집단뿐만 아니라 각종 시민단체, 특정 지역의 주민들, 그리고 정책변화에 의하여 자신이 속한 부처의 이익이나 고객집단의 이해가 바뀌는 관료집단까지를 포괄하는 넓은 의미로 보고자 한다. 따라서 집단이기주의에는 이익집단의 이기적 행태, 남비현상 등 지역이기주의, 그리고 관료들의 부처이기주의와 할거주의가 포함된다.

집단이기주의에 근거한 행태는 제Ⅲ장의 모든 사례에서 공통적으로 발견할 수 있는 현상이다. 금융실명제 사례에서는 제도도입을 주장하는 개혁지향적 일부 정치권과 소수 관료집단, 경실련 등 다수의 공익

단체, 시민단체와 제도도입을 반대하는 재계와 정치권간에 치열한 갈등이 전개되었다. 금융실명제가 5공화국 초기인 1982년 7·3조치 이후에 10여년이 넘게 준비와 시행유보 과정을 겪은 가장 큰 이유도 제도 도입을 반대하는 집단이기주의에 기인하는 바가 크다.

토지공개념제도도 1988년 8·10부동산조치 이후에 1989년 12월 법안이 국회를 통과하기까지의 기간중 제도도입을 반대하는 기득권계층의 반발로 우여곡절을 겪게 된다. 특히 동 사례에서는 재계와 공익단체 및 시민단체의 갈등과 더불어 부처간에도 부처이기주의에 근거한 갈등이 나타났다. 예를 들어, 앞서 살펴보았듯이, 1989년 2월 23일 내무부 시가표준액, 건설부 기준시가, 국세청 기준시가, 감정원의 감정가 등으로 4원화되어 있는 지가체계를 일원화하는 '지가공시에 관한 법률안'이 국회에 상정되었으나 국회의원들의 무관심과 부정적 반응으로 인해 제대로 심의가 이루어지지 못하게 된다. 특히, 동 법안이 국회에 상정될 즈음 정부 내 관련 부처간에도 갈등이 일어났다. 즉, 종합토지세제의 경우 과거 경제기획원과 건설부는 합산과세를 주장하고, 상공부와 내무부는 조세저항을 이유로 분리과세를 주장하였다. 과표현실화 문제에 대해서도 경제기획원은 지가일원화가 되면 당장에 과표를 현실화하자는 입장이었으나, 내무부는 지가일원화가 되더라도 1992년까지는 적용하지 말고 과표만 50%로 현실화하자는 입장을 취했다. 이와 같이 정부부처간에도 토지공개념제도의 기본이념에는 동의하면서도 이를 실현하기 위한 구체적 정책수단에 대해서는 이견을 보였다.

한약분쟁, 위천공단, 그리고 노동법 개정에서의 극명한 이익집단간, 지역간, 그리고 정부부처간 집단이기주의적 행태는 더 이상 부연 설명이 필요 없을 정도로 전 결정과정에서 광범위하게 나타났다. 앞서 살펴본 공공부문 의사결정 과정에서의 문제점인 정책의 비밀관성과 정책결정 지연의 가장 큰 원인도 사실 집단이기주의에 있었다고 판단된다. 최근 많은 학자들, 언론, 그리고 일반 정책담당자들은 정부의 합리적인 정책결정을 저해하는 가장 큰 요인으로 집단이기주의적인 행태를

들고 있다. 정책내용의 비합리성, 이미 결정된 정책의 내용을 다른 것으로 바꾸게 하는 정책결정의 비밀관성, 집단간 갈등과 불신으로 인한 정책결정의 지연, 그리고 이미 결정된 정책의 집행을 방해하는 정책집행 불응 등 최근 우리가 경험하는 이 같은 많은 유형의 문제를 자세히 들여다 보면 그 배후에는 집단이기주의적인 행태가 있음을 알 수 있다.

## 라. 권위주의적 정책결정의 잔재

6공화국 이후 우리나라의 정책결정 과정은 과거에 비하여 많은 비능률성을 보였으나, 정책결정의 민주성 측면에서는 큰 진전을 이루었다고 평가된다. 그러나 김영삼정부에서는 과거의 권위주의적인 정권에서 볼 수 있었던 정책결정의 폐쇄성, 비밀주의 등이 간간히 나타나고 있다. 그러한 예를 제Ⅲ장의 금융실명제 사례와 노동법 개정 사례에서 발견할 수 있다. 그러나 과거와 달리 국가의 자율성이 크게 저하된 상태에서 이루어진 권위주의적·폐쇄적 정책결정은 비록 정책이 결정되더라도 많은 부작용을 나타내어 수정되거나 재개정되는 등 소기의 목적을 달성하지 못하고 오히려 정부의 능력과 정책의지에 대한 국민들의 불신감만 가중시켰다.

금융실명제의 경우 과거 5공화국과 6공화국에서 두 차례에 걸친 공개적인 정책추진이 있었으나 정치계와 재계의 기득권 수호라는 장애를 극복하지 못하고 중도에서 실패한 데 반해, 1993년의 정책결정 과정은 철저한 비밀과 긴급재정명령이라는 극단적인 형식을 사용함으로써 일단 정책의 시행은 가능하게 되었다. 그러나 이러한 과정은 국민 대다수가 비록 정책을 지지한다고 하더라도 정책형성 과정에서 관련 당사자들의 구체적인 의견수렴이 이루어지지 않았고, 몇몇 관료들이 정책형성을 주도하였다는 점에서 민주적인 절차를 거쳤다고 보기 어렵다. 과거의 실패에 비추어 볼 때 참여하게 이해관계가 대립되는 정책의 성격상 불가피한 방법을 쓸 수밖에 없었다는 주장도 일리가 전혀

없는 것은 아니다. 그러나 당시의 금융실명제의 필요성에 대한 국민들의 인식 확산과 시민단체의 활발한 활동 그리고 전산망의 확보와 안정된 증권시장 등의 경제적·행정적 여건을 고려할 때 정상적인 방법을 사용하였다 하더라도 금융실명제는 실시되었을 것이라는 반론도 가능하다고 생각된다.

폐쇄적인 정책결정으로 인한 후유증으로 법집행 과정에서 보완이 불가피하여 정책혼선과 불신을 가중시켰다. 즉, 전경련 등 재계의 반발과 국민들의 불안심리를 덜어 준다는 명목하에 금융실명제 실시 이후 두 차례에 걸친 보완작업이 있었다. 제1차 보완조치는 제도시행 이후 한 달도 못 되는 1993년 9월 1일에 발표되었다. 동 보완조치는 40세 이상에 대하여 당초 5천만원에서 1억원으로 자금출처조사 면제범위를 대폭 확대하고, 예금 순인출액이 3천만원을 초과해도 인출금액이 부동산 투기나 탈세목적으로 사용되지 않는 한 자금의 사용처를 묻지 않을 것을 주내용으로 하였다. 또한 김 대통령이 재계 주요인사 14명을 독대한 후, 9월 24일 제2차 보완조치를 발표하였다. 이 후속조치의 핵심은 기명식 장기저리채권을 발행해 이를 매입하는 사람에게는 금액에 상관없이 출처조사를 면제한다는 내용으로 이를 통해 세금 없는 검은 돈의 상속과 증여의 길이 합법화되게 되었다. 이 외에도 자금출처조사를 2억원까지 또 다시 완화하고, 순인출액이 3천만원이 넘어도 국제청 조사를 하지 않으며, 법인명의 실명화에는 세무조사를 면제한다는 것이었다. 이러한 정책수정은 많은 국민들로 하여금 정부의 금융실명제 실시의지에 대하여 의문을 갖도록 하였다.

노동법 개정 사례에서 국회통과를 위하여 정부가 취한 행태는 과거 권위주의적 정권하에서의 그것과 매우 유사하다. 정부가 노동관계법안을 국회에 제출한 1996년 12월 10일 당시, 노동법 개정의 회기 내 처리에 대하여 여·야 정당과 국민들 대다수가 반대하였다. 앞서 언급하였듯이, 국민 500명을 대상으로 한 설문조사에 따르면 정부의 노동법 개정안 내용 전반에 관해 12.8%가 '전혀 동의하지 않는다', 50.1%

가 ‘동의하지 않는 편’, 27.4%가 ‘동의하는 편’, ‘적극 동의’는 3.3%라는 결과가 나왔으며, 76.61%가 ‘철회되거나 수정해야 한다’, 7.0%가 ‘정부의 원안대로 처리해야 한다’, 7.81%가 ‘현행법을 그대로 유지해야 한다’는 의견을 나타냈다. 또한 여당 내에서도 회기 내 처리에 대한 반대의견이 많았다고 전해진다.

그러나 김 대통령은 이를 무시하고 회기 내 처리를 지시하여 12월 26일 새벽 신한국당은 야당 의원들에게 회의시간을 알리지 않고 단독으로 노동법과 안기부법을 기습 처리하였다. 그러나 이러한 날치기통과는 많은 저항과 반발에 직면하여 1997년 초 국회 내 재개정이 불가피하였고, 그 과정에서 불필요한 국력낭비와 정부의 권위손상만을 초래하게 되었다.

김영삼정부에서 나타난 이러한 권위주의적인 정책결정의 원인으로 김 대통령의 리더십의 특성을 들 수 있다. 김영삼 대통령의 리더십 특성으로서 ‘권위적 민주주의자’와 ‘현실주의적 정치가’라는 두 가지를 들 수 있다. 김영삼 대통령은 지역구출신 9선 의원으로서 여론과 국민들로부터의 인기의 중요성을 누구보다 잘 알고 있는 정치인이다. 그러나 과거 30여년의 민주화 투쟁과정에서 축적된 또 다른 특징은 보안을 강조하는 비밀주의와 스스로 독단적인 결정을 내리는 권위주의이다. 과거 야당탄압을 이겨 나가기 위해서는 토론과 절차를 통한 정치보다는 비밀스러운 경로에 의하여 수집된 정보를 가지고 스스로 결정하여 절대권력자와 대결과 담판을 하여야 하였다. 이러한 과정에서 그는 민주주의적인 측면과 권위주의적인 측면의 양면성을 갖게 되었다.

또한 권위주의적인 정권하에서 야당지도자로 살아 남은 정치인으로서 김 대통령은 정치상황의 진전을 읽어 승부수를 둘 줄 알고, 다양한 전략에 의한 힘의 정치를 잘 구사하며, 필요시에 누구와도 타협할 수 있고, 인내할 줄도 아는 현실주의적 정치가이다. 이러한 그의 리더십의 특성은 노동법 개정과 재개정의 과정에서 매우 뚜렷이 나타나고 있다고 판단된다.

## V. 공공부문 의사결정 과정 개선을 위한 정책방향

### 1. 정책결정 과정에서 나타난 문제점의 원인 분석

앞 장에서 우리는 정책결정 환경의 변화와 제Ⅲ장의 다섯 가지 정책결정 사례에서 도출되는 정책결정 과정상의 문제점으로서 정책결정의 비일관성, 정책결정의 지연과 관료의 책임회피, 집단이기주의적 행태, 그리고 권위주의적 정책결정의 잔재 등 네 가지를 고찰하였다. 본장에서는 그러한 문제점에 대한 대응방안을 모색하고자 한다.

그런데 구체적인 정책대응방안을 제시하기 전에 앞 장에서 도출된 정책결정 과정의 문제점들간에는 어떠한 상관관계가 있으며, 그러한 문제가 나타나게 된 근본적인 원인은 무엇인지를 살펴보도록 하겠다. 본 절에서는 다음과 같은 두 가지 주장에 근거하여 논의를 전개하도록 하겠다. 첫째, 앞서 제기된 네 가지 문제들의 상관관계로서, 정책결정의 비일관성과 지연, 관료의 책임회피, 그리고 권위주의적 정책결정의 잔재 등의 문제의 배후에는 집단이기주의적 행태가 있다. 둘째, 여러 정책문제의 원인인 집단이기주의적 행태는 다원주의적 민주체제에서 불가피한 현상으로서 그에 대한 전면적인 부정은 현실적으로 득보다 실이 크다. 그런데 이러한 집단이기주의적 행태가 정책과정에서 특히 문제를 일으키는 근본 원인은 정부의 정책조정기능과 전문성 부족과 같은 정책형성 역량의 결핍과 정부권위와 신뢰의 상실 등 두 가지 요인이다. 따라서 공공부문 의사결정의 합리성을 제고하기 위해서는 집단이기주의적 행태 그 자체를 없애는 방향이 아니라 정부의 정책형성 역량 제고와 정부신뢰의 회복이 필요하다. 이하에서는 이와 같은 주장

의 근거를 제시하도록 하겠다.

앞 장의 여러 논의에서 부분적으로 언급되었듯이 정책결정의 비일관성과 지연, 관료의 책임회피, 그리고 권위주의적 정책결정의 잔재 등의 문제의 배후에는 1987년 6·29선언 이후 가시화된 집단이기주의적 행태가 있다. 금융실명제, 한약분쟁, 위천공단 등의 정책사례에서 정책이 표류하고 결정이 지연된 가장 큰 이유는 정책에 의하여 이익을 받거나 비용을 부담하여야 할 이익집단과 그와 연계된 관련 부처의 집단이기주의적 행태에 있다. 과거 5공화국 이전까지 권위주의적 정치체제 하에서는 이러한 집단이기주의적 행태가 국가의 물리력에 의하여 억압되었으나, 6·29선언 이후의 민주화, 자유화의 분위기 속에서 그러한 억압은 불가능하게 되었다. 또한 금융실명제와 노동법 개정에서 과거와 같은 권위주의적·폐쇄적 정책결정 스타일이 나타난 이유도 정부가 집단이기주의적 행태를 적절히 극복할 수 없었기 때문이라고 판단된다. 과거의 물리적인 힘에 근거한 이익집단의 반발 억지수단이 더 이상 통용되지 않는 현실적 여건하에서 정부의 정책결정은 이익집단의 주의 주장에 이끌려 조변석개식으로 표류하거나 지연될 수밖에 없었으며, 만약 정부의 의지대로 정책을 결정하려고 할 경우 이는 과거와 같은 권위주의적인 정책결정방식으로 나타나게 되었다.

그러면 합리적인 정책결정을 위해서 정책결정 과정에서 나타나는 여러 문제들의 원인인 집단이기주의적인 행태를 근절시키는 것이 바람직한가? 그렇지 않다. 집단이기주의가 정책결정 과정에서 많은 문제를 일으킨다고 해서 이러한 행태를 정책결정 과정에서 완전히捨象시킬 수 없고, 그렇게 해서도 안된다. 우리 사회가 지향하는 다원주의적 민주체제에서의 바람직한 정책결정 유형은 다양한 이해관계를 갖는 다수의 참여자가 자신의 이해관계에 따라 자신의 이익을 주장하고, 그러한 집단간의 타협과 조정으로써 정책이 결정되는 것이다. 집단이기주의가 문제를 일으킨다고 그러한 행태를 금지시켜야 한다는 주장은 과거 3, 4, 5공화국의 권위주의적 정치체제로 회귀하여야 한다는 주장과 같으

므로 용납될 수 없는 논리이다. 극단적으로 말하여 집단이기주의에 의한 정책의 비밀관성, 지연, 집행불응 등은 민주주의의 실현을 위한 비용이라고 보아야 한다.

또한 일반적으로 많은 사람들에 의하여 비난을 받고 있는 부처이기주의나 부처할거주의도 그 나름대로 전혀 의미가 없는 것은 아니다. 부처이기주의나 부처할거주의는 부처에 소속된 관료들의 조직에 대한 귀속감 내지는 충성심의 발로이다. 모든 조직이 제 목소리를 내고 활발히 활동하기 위해서는 소속원들의 충성심이 있어야 한다. 부처의 입장에서 보면 소속감과 충성심으로 보여지는 바로 그 행동이 그로 인하여 피해를 받는 집단에는 부처할거주의로 비추어지게 된다. 또한 모든 정부부처가 국가 전체적인 거시적인 입장에서, 타부처의 입장을 충분히 고려하여 일을 한다면 부처할거주의는 없어지겠으나 정부조직의 분업의 장점도 동시에 없어진다는 문제가 발생한다. 재정경제부, 농림수산부, 통상산업부, 보건복지부, 노동부 등의 부처의 관료들이 똑 같은 사고방식과 준거틀을 가지고 자신의 업무를 수행하여야 한다면 거기에 따르는 장점보다는 단점이 더 클 것이다.

이와 같은 논리에 의하여 집단이기주의적 행태가 불가피하다면, 그로 인한 정책의 비밀관성, 정책지연, 정책집행 불응 등도 당연히 불가피하다고 보아야 하는가? 그렇지 않다. 집단이기주의적 행태가 정책의 비밀관성 등 정책문제를 야기시키는 근본적인 이유는 정부의 정책조정 기능 및 전문성 등 정책형성 역량의 결핍과 정부권위 및 신뢰의 상실과 깊은 관련이 있다.

특히, 집단이기주의의 문제와 정부의 정책조정기능은 동전의 양면과 같이 긴밀한 관련을 갖는다. 집단이기주의로 인한 집단간 갈등이 크더라도 정부가 정책의 큰 테두리 내에 수용할 수 있는 조정능력을 충분히 갖고 있다면 상기와 같은 정책문제를 막을 수 있다. 한약분쟁이나 위원공단 조성의 예를 보면, 겉으로 보이는 것은 집단이기주의에 의한 정책 비밀관성과 정책결정 지연현상이지만 보다 심각한 문제는 이러한

집단지 갈등과 불신을 일관된 정책의 기본방향 아래 조화롭게 수용시키는 정부의 정책조정기능의 부재이다.

또한 다원주의적·민주적 정책형성 환경에서 정부가 다양한 이해관계를 수렴시켜 집단이기주의에 의한 폐해를 극소화하기 위해서는 복잡한 정책문제를 이해하고 분석한 후 그에 대한 정책처방을 제시할 수 있는 전문성이 있어야 한다. 전문성의 부족은 정책결정에 반대하는 이해관계집단을 설득할 수 있는 정부의 능력을 저하시키게 된다. 앞서 살펴본 한약분쟁, 위천공단 사례에서 정부는 대립되는 주장을 펴는 이해관계집단의 논리를 면밀히 분석한 후, 타당한 주장을 선별적으로 수용하여 정부의 안을 만들고, 정부안의 타당성을 개별 집단에 대하여 홍보하고 설득하는 모습을 전혀 보여주지 못한 채 이해관련집단의 힘에 끌려다니고 시간만 지연시키는 우를 범하였다.

집단지주의가 정책표류와 지연 등의 문제를 야기시킨 데에는 정부 권위와 신뢰의 상실에도 그 원인이 있다고 판단된다. 모든 정부의 결정에는 집행을 강제시키는 권위가 있어야 한다. 과거 군사독재정권에서의 정부의 권위는 강제적 물리력에 근거하였다. 그러나 다원주의적 민주체제하에서의 권위는 국민의 합의에 근거한 민주적 가치를 내재하여야 한다.

10·26선언 이후 지속적으로 전개된 민주화 흐름 속에서 과거 강제적 물리력에 근거한 국가의 권위가 무너졌다. 그리고 그후 역사적 정통성을 가진 문민정부가 출범하였다. 그러나 우리 사회 저변의 흐름을 보면 아직 과거의 국가권위를 대체할 새로운 민주적 국가권위가 정착되지 못한 채 국가권위 부재 현상을 보이고 있는 실정이다. 또한 6공화국 이후 지속적으로 나타난 정부 정책의 비일관성과 정부의 책임회피는 그나마 유지되었던 국가권위마저 없애 국민들 사이에 정부의 능력과 의지에 대한 불신을 만연시키게 되었다. 좀더 구체적으로 말하면, 과거 우리나라는 대통령을 중심으로 한 국가의 절대 권위라는 버팀목 아래 옆과 뒤를 돌아볼 필요도 없이 앞만 보고 압축성장을

달성하였다. 그러나 현재 그러한 버팀목이 없어진 상황에서, 새로운 유형의 민주적 국가권위가 채 자리잡기도 전에 법과 질서가 무시되고 여과되지 않은 집단이기주의적 주장만이 판을 치고 있다고 판단된다. 이러한 상태에서 바람직한 정부의 정책결정을 기대하기는 매우 힘든 일이며, 정책결정의 비일관성, 정책결정의 지연과 관료의 책임회피, 집단이기주의 등 정책결정의 혼선은 당연한 논리적 귀결이라고 판단된다.

이하에서는 정부 정책결정의 문제점에 대한 대응방안으로서 정부권위와 신뢰의 회복을 위한 정책방향과 정책조정기능 및 전문성 제고 등 정부의 정책형성 역량 확보방향을 제시하도록 하겠다.

## 2. 정부권위와 신뢰의 회복

아무리 훌륭한 정책대안이 개발되더라도 정부의 권위와 신뢰가 뒷받침되지 않는 한 합리적인 정책결정이 이루어지기 어렵다. 국민들의 입장에서 정책결정을 주도하는 정부가 객관적이고 공정하다는 믿음이 있어야 불합리한 집단이기주의적 행태를 사전에 막을 수 있다. 모든 정책은 그 정책으로 인한 수혜자와 피해자가 있기 때문에 정책내용을 둘러싼 양 집단의 대립과 갈등은 피할 수 없는 입장이다. 이때 정부가 피해집단에 대해 그 정책의 불가피성과 합리성을 설득할 수 없다면 아무런 정책도 만들 수 없거나 결정된 정책방향의 수정이 불가피해진다. 정부의 설득은 권위와 신뢰가 전제되어야 가능한 일이다.

정부권위와 신뢰는 단시간 내에 형성되는 것이 아니라 시간이 지나면서 국민들 사이에 경험과 학습이 쌓이면서 구축된다. 따라서 정부가 권위와 신뢰를 얻기 위해서는 반드시 하여야 할 일을, 장기적인 계획 하에, 실현 가능한 정책으로 구체화시켜, 객관적이고 공정한 입장에서 일관성 있게 지속적으로 추진하여야 한다.

### 가. 정부역할의 정립 : 시장과 정부의 올바른 역할 배분

정부의 권위와 신뢰 구축의 첫번째 요건은 정부가 자신이 하여야 할 일을 하는 것이다. 정부가 하지 않아도 될 일에 행정력을 쏟는다면 국민들은 정부의 개입에 불합리한 저의가 있다고 의심을 가지게 된다. 이와 관련된 문제로서 크게 세 가지 점을 지적할 수 있다. 첫째, 정부개입의 축소와 시장과 민간부문으로의 역할 이전 둘째, 정부개입시의 비용·편익 분석의 필요성 셋째, 정부부문에서의 시장원리의 도입이 그것이다.

첫째, 과거 공공부문의 역할증대 시기에 일반적으로 가정되는 사항은 정부가 민간보다 더 많이 알고, 정부개입은 극히 낮은 비용만이 소요된다는 것이다. 그러나 이 두 가지 가정은 모두 현실적인 근거가 없다. 첫째, 가정에 의하여 가부장적 온정주의(paternalism) 입장에서 정부개입이 늘어나게 되었다. 그러나 정부가 모든 상황에서 당사자인 민간보다 더 많이 안다는 가정은 정보의 비대칭성(information asymmetry)과 정보소유자의 기회주의적 행태(opportunistic behavior)로 말미암아 그 근거가 희박해졌다. 또한 정부의 개입은 많은 관심과 행정력을 필요로 하며, 정부의 관심과 행정력은 그 자체가 매우 희소한 자원이다. 따라서 정부의 개입은 시장이 감당할 수 없는 최소한의 영역에 그쳐야 한다. 또한 앞서 살펴본 WTO체제의 등장 등 대외경제환경의 변화는 과거와 같은 포괄적인 정부개입의 여지를 더욱 더 좁히고 있다. 이러한 견지에서 현재 지지부진한 규제완화와 공기업 민영화를 좀더 강력하게 추진해야 한다.

둘째, 경제학자들이 내세우는 정부개입의 논리적 근거는 시장실패이론이다. 즉, 시장기능이 실패하면 정부개입이 불가피하다는 논리이다. 그러나 정부의 개입에는 정부실패(government failure)가 존재하므로 시장이 실패할 경우 시장실패로 인한 비용과 정부가 개입하여 얻게 되는 편익과 비용의 차이를 비교하여 정부개입의 필요성을 결정하여야

한다. 정부실패이론의 논리와 구체적인 유형은 Wolf(1988)에 의하여 자세히 밝혀졌는데, 정부개입에 대한 일반인의 수요특성과 독점적 위치에 있는 정부의 공급특성으로 말미암아 정부개입 비용의 중복과 상승, 정부내부 목표와 사회적 목표와의 괴리, 정부개입의 비의도적 파급효과와 부작용 등이 있음을 논의하였다. 즉, 시장의 자원배분과 정부의 개입은 불완전한 대체관계에 있는 자원배분 메커니즘이며, 정부개입은 시장에 의한 경우와 비용·편익의 비교에 의하여 결정되어야 한다.

셋째, 정부의 운영방식에 시장원리 적용을 확대하여야 한다. 일반적으로 행정의 운용방식은 민간경제의 운영방식과는 다르다고 인정되고 있다. 즉, 정부의 기능은 공공성이 강조되므로 민간경제의 운영방식인 효율성 존중, 수익성 강조 등의 원칙은 적용되지 않는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 최근 선진국에서 일어나고 있는 정부조직의 개혁은 모두 공공성만을 강조하기보다는 효율성, 수익성 등도 강조하는 방향으로 이루어지고 있다. 즉, 정부의 목표를 달성하기 위해 예산을 쓴다는 개념에서 사업을 추진한다는 개념으로 의식 전환이 이루어져야 한다.

또한 정부도 민간의 경영방식을 도입하여 정부의 정책목표를 달성하기 위한 각종 사업 추진과정에 책임경영방식을 도입할 필요가 있다. 책임경영방식이란 일정한 정책기능을 담당하는 부처 혹은 부서가 국민 혹은 국회의 동의를 얻은 구체적인 정책목표를 달성하기 위해 필요한 예산을 확보한 후에는, 담당하는 부처 혹은 부서가 동 정책목표를 수행하기 위한 재량권(인사권, 예산 집행권)을 완전히 넘겨받아 자율적으로 사업을 추진하는 방식을 말한다. 이 경우 담당부처나 부서의 업무추진에 대한 평가는 오직 정책목표의 달성 여부로만 이루어지게 된다.

#### 나. 장기적 비전 제시와 구체적 정책프로그램과의 연계

정책이 국민들을 설득하고, 특히 피해집단의 반발을 극복하기 위해

서는 결정된 정책이 이미 많은 사람들의 참여와 토론에 의하여 수립된 정부의 장기 정책방향과 일치하고 있음을 보여야 한다. 즉, 장기적 정책비전의 존재가 정책의 수용 가능성을 제고시킨다. 장기적 비전이 앞으로 10년, 20년 후 우리 사회가 어떠한 상태에 있어야 하는지에 대한 청사진이라면, 장기전략이란 그러한 상태에 도달하기 위한 전략이다. 일반적으로 사람들은 즉각적인 이익과 비용이 발생하는 개별 정책에 대해서는 많은 대립과 갈등을 보이거나 우리 사회가 나아가야 할 장기비전에 대해서는 쉽게 합의를 할 수 있다. 또한 장기비전의 존재는 사람들에게 미래에 대한 예측 가능성을 높여 적응력을 강화시켜 주는 기능을 하기도 한다.

6공화국 이후, 특히 최근 김영삼정부에서의 많은 정책실패의 원인은 장기적 비전 없이 정책이 졸속으로 결정되었기 때문이라는 지적이 많다. 즉 집권 초기의 90%가 넘는 높은 국민지지도를 계속 유지하고자 김 대통령은 경제의 장기적인 비전의 제시 없이 단편적인 개혁과 사정에 지나치게 많은 대통령의 자원을 낭비하였다. 따라서 개별 정책에서 충돌하는 집단간의 갈등을 해결할 수 있는 준거틀을 집권 초기에 제대로 제시하지 못하였다는 비난이 많다.

한편, 장기적 비전이 정치적 구호로만 끝난다면 정부의 신뢰성을 크게 저하시키게 된다. 여러 사람들의 참여에 의하여 수립된 장기 비전은 구체적인 정책프로그램으로 구체화되어야 하며, 이미 결정된 정책에 대해서는 급박한 상황변화에 적응하여 세부적인 내용은 어느 정도 수정하더라도 기본틀을 흐트러뜨리지 말아야 할 것이다. 즉, 일관된 정책집행은 후속 정책결정 상황에서 정부의 신뢰성을 높이는 데 크게 기여할 수 있다.

#### 다. 정부의 도덕성 회복

국민들로 하여금 정부 지도자 및 정부의 설득을 받아들여지게 하기 위

해서는 정부 및 관료에 대한 신뢰가 뒷받침되어야 한다. 또한 정부의 신뢰는 정부 구성원의 도덕성에 그 기반을 둔다. 특히 국정 최고책임자인 대통령과 그의 친인척들의 도덕성과 청렴성이 중요하다. 5공화국 이후 정부의 도덕성에 대한 불신은 결국 대통령과 그 주변이 불미스러운 부패사건에 연루되면서 견잡을 수 없이 확산되었다. 부패가 사회 전체에 만연되고 행정부패를 의심하는 국민들이 많아지면 정부에 대한 신뢰가 약해질 수밖에 없다. 또한 정치권과 재계의 정경유착을 국민들이 의심하는 한 국민들에게 고통과 인내를 요구하는 경제정책의 결정이 어려워진다.

정부의 도덕성 회복을 위해서 대통령은 자신의 주변을 철저히 관리하여야 하며, 정경유착의 고리를 끊을 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 이를 기초로 일부에서 만연되고 구조화된 행정부패를 제거하여, 다수의 헌신적이고 선량한 공직자들의 도덕성에 대한 국민들의 신뢰를 회복시킴으로써 정부가 추진하는 정책에 대한 지지를 확보하여야 한다.

### 3. 정부의 정책형성 역량 제고

#### 가. 전문성 제고 방안

최근 정책환경의 불확실성이 높아지고, 정책문제가 복잡해짐에 따라 정책결정의 전문성이 더욱 더 요구되고 있다. 정책대안을 만들고 정책대안의 타당성을 분석하는 관료집단에서만뿐만 아니라 국회와 언론의 정책이슈에 대한 전문성의 중요성이 더욱 커진다. 전문성은 합리적인 정책결정을 위하여 필요할 뿐 아니라 정책을 설득시키고, 대립되는 이익집단의 이해관계를 조정하는 데에도 중요하다.

앞서 제Ⅲ장에서 살펴본 정책사례들 중 토지공개념제도가 다른 사례들에 비하여 비교적 성공적인 정책형성을 보일 수 있었던 이유도

건설부와 토지공개념연구위원회 등의 전문성이 높았기 때문이라고 판단된다.

대통령, 청와대 경제수석 및 부총리의 강력한 지지하에서 구체적인 토지공개념방안을 제시한 것은 건설부였다. 건설부는 1988년 12월 건설부차관을 반장으로 하는 '토지공개념도입대책반'을 설치해 1989년 1월 토지공개념의 기본 골격을 형성하고, 이후의 토지공개념 추진과정을 주도하였다. 그러나 이러한 건설부안은 토지공개념연구위원회의 연구 및 시안에 기초한 것이었다. 따라서 실질적으로 토지공개념 도입에 강력한 영향력을 행사한 집단은 토지공개념연구위원회라 할 수 있다. 동 위원회는 부동산대책위원회에 시안을 제출하고, 정책토론회를 개최하였으며, 국민토론회 등을 통해 여론과 관계전문가, 이익집단들의 의견을 수렴하려고 노력하였다. 이 과정에서 토지공개념의 정당성이 자연스럽게 홍보되었으며, 동 위원회의 시안은 이후의 협상과정에서 준거점으로 작용하였다. 토지공개념연구위원회는 국토개발연구원장을 위원장으로 하고, 학계의 전문가, 연구기관의 연구원, 관련 부처의 공무원 등 20명으로 구성된 민·관 합동단체로서 단순히 토지공개념 관련 공무원만으로 정책을 형성하는 것보다 폭 넓은 의견을 수렴할 수 있었다.

정부의 전문성을 제고시킬 수 있는 구체적인 대안으로서 앞서 살펴본 바 있는 정책공동체를 활성화시켜야 한다. 정책공동체는 직업관료, 국회의원 보좌관, 변호사, 이익집단 대표, 교수, 연구소의 전문가 등으로 구성되며, 특정 정책을 둘러싼 정책문제, 정책대안, 현재 추진되는 정책에 대한 평가 등에 대한 관심을 공유하는 집단이다. 정책공동체가 대두하게 된 배경은 급격하게 변화하는 현대의 사회적·경제적 환경이다. 정책공동체는 정책문제와 관련된 창조적인 아이디어를 정책결정 과정에 반영시키고 변화에 대한 잘못된 편견을 고치는 데 크게 기여할 수 있다. 앞서 언급한 바 있는 정책공동체의 장점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사회의 변화에 대응할 수 있다는 점이다. 정책공동체에서는 정책분야별로 전문가들의 지식을 활용할 수 있어 의미 있는 정책대안의 도출과 분석이 가능해진다. 즉, 사회문제가 공식적으로 의제화 되었을 때뿐만 아니라 자신들이 생각하고 있는 문제들을 계속적으로 토론하고 그에 대한 대안을 모색함으로써 급속하고 복잡한 변화에 대응할 수 있는 능력이 생기게 된다. 둘째, 국회와 행정관료를 연결시키는 역할을 한다. 국회와 행정부처에 속해 있는 전문가들은 여전히 다른 고객을 가지고 다른 이해관계를 가지고 있지만, 접촉과 토론을 통해 정책에 관한 정보와 지식을 상호교환하여 문제에 대한 인식들과 해결책을 공유할 수 있다. 셋째, 어떤 문제에 대하여 다양한 참여자의 주장을 듣고 토론을 거치므로 여러 가지 요구가 정책에 반영될 수 있고 이해관계의 조정이 원활히 이루어진다. 마지막으로, 정책공동체가 형성되어 오랜 토론을 거치다 보면 그 분야에서 활동하는 사람의 전문성에 대한 평가가 이루어지고, 따라서 정부의 활동에 필요한 적절한 인재의 발탁이 가능해지며, 정책의 일관성에 기여한다.

#### 나. 정책조정기능 강화 방안

집단이기주의로 인한 정책의 표류를 막기 위해서는 정부의 정책조정기능 강화가 무엇보다 필요하다. 앞서 언급하였듯이 집단이기주의적 행태로 인한 문제는 다원주의적 민주체제를 운영하기 위한 비용이므로, 그 자체를 막는다는 것은 어려운 일이며, 바람직하지도 않다. 그러므로 다양한 의견을 조정하고 수렴시키는 정부의 정책조정기능을 높이는 방안이 필요하다. 정책조정기능을 높이는 방안은 크게 보아 두 가지가 있는데 첫째, 집단간 높은 갈등의 수준을 주어진 것으로 보고 기존의 정책조정기구의 조정역량을 높이거나 강력한 정책조정기구를 신설하는 방안이며 둘째, 집단간 갈등 그 자체를 낮추어 정책조정기구에

과부하가 걸리는 것을 사전에 예방하는 방법이다. 이하에서는 이 두 가지 방안을 개별적으로 고찰하도록 하겠다.

우리나라에는 현재 다양한 형태의 정책조정기구가 있다. 대통령과 대통령비서실에 의한 정책조정, 국무총리실 행정조정실에 의한 조정, 그 밖에 국무회의, 차관회의, 경제장·차관회의, 경제관계장관회의, 통일관계장관회의, 사정관계장관회의, 치안관계장관회의 등이 있다. 과거 권위주의 정치체제하에서는 경제정책의 경우 경제장·차관회의에서 많은 중요한 정책이 결정되어 국무회의의 형식화가 문제되기도 하였다. 그러나 6공화국 이후 민주화가 진전되고 대통령의 개별 부처에 대한 장악력이 떨어짐에 따라 개별 부처들이 자신과 연계된 이익집단을 보호하고자 하여 부처간 갈등이 심해지면서 정책조정기능이 약해지기 시작하였다.

기존의 정책조정기구의 역량을 제고시킬 경우에 정부의 어느 기관에 그러한 실질적인 권한을 부여할 것인가가 문제된다. 이 경우, 대통령 책임제하에서는 대통령이 국정관리의 중심이 되므로 대통령과 대통령비서실에 실질적인 정책조정기능을 부여하여야 한다는 주장이 있을 수 있으나 이에 는 다음과 같은 두 가지의 문제가 제기된다. 첫째, 법적인 권한이 모호하고, 일반 행정조직과 달리 공식적 책임을 지지 않는 대통령비서실에 실질적 정책조정 권한을 맡길 경우 그 기관에 대한 통제 기능이 작용되기 어려우며, 대통령의 정책결정에 필요한 주요 정책정보에 왜곡과 삭제가 일어날 우려가 크다. 둘째, 대통령이나 대통령비서실에 조정 권한을 부여할 경우, 만약 조정이 원활히 이루어지지 않을 경우, 정책조정이 교착상태에 빠져 이를 해결할 주체가 없어진다는 위험이 따른다.

따라서 정책조정의 실질적인 권한은 국무총리실의 행정조정실이 담당하도록 하여야 한다. 그런데 현재 국무총리실 행정조정실은 각 부처에서 파견 나온 공무원들로 대부분 충원되기 때문에 자신의 부처이익을 대변하여 올바른 정책조정이 원활히 이루어질 수 없도록 되어 있

다. 또한 정책조정 권한이 제대로 발휘되기 위해서는 조정력을 뒷받침하는 예산권, 부처정원 및 조직편성권 등의 실질적인 힘이 있어야 하는데 현재 그러한 힘의 뒷받침이 전혀 없는 상황이다. 따라서 향후 국무총리의 헌법적 권한인 행정각부에 대한 통할권(중앙행정기관의 장에 대한 지휘감독과 중앙행정기관에 대한 지휘·조정 및 감독 권한)이 원활히 발휘될 수 있도록 국무총리실의 위상 강화가 이루어져야 한다. 그리고 행정조정실의 실질적인 정책조정 권한이 발휘될 수 있도록 인력충원방식을 개선하고 조정력을 뒷받침할 수 있는 권한부여가 필요하다.

미흡한 정책조정기능의 문제를 고려할 때, 지난번 정부조직 개편시 이루어진 경제기획원과 재무부의 통합이 과연 올바른 근거에서 이루어졌는지가 의문시된다. 조직개편 당시 경제기획원 무용론의 논거를 유추해 보면, 첫째, 과거 경제기획원이 강력한 예산편성권에 근거하여 개별 부처의 일에 사사건건 개입하고 전횡을 하여 다른 부처의 정책이 원활히 결정되고 집행되기 어려웠다는 주장 둘째, 민주화되고 다원화된 시대에 과거 권위주의적이고 일원화된 정책관리시대의 상징인 경제기획원의 해체가 필요하다는 논리 셋째, 과거 우리 경제가 단순하고 불확실성이 낮은 상황에서는 계획기능이 중요하였으나 사회의 복잡성과 불확실성이 증가하여 계획의 필요성이 낮고, 그를 담당하는 기관의 존재의의가 없어졌다는 의견 그리고 넷째, 과거 정부 내 공무원들의 자질이 높지 않았을 때 엘리트 관료집단인 경제기획원의 위상과 기능은 정책의 합리성을 높이는 데 기여하였으나, 오늘날 각 부처의 축적된 정책관리능력과 전문성을 고려하면 경제기획원과 같은 기관의 존속은 시대착오적인 발상이라는 주장 등이 그것이다.

이러한 주장에 근거하여 경제기획원을 해체시키자는 주장이 많았으나 그에 대한 반대의견도 만만치 않자 절충안으로서 경제기획원의 기획기능과 심사평가기능을 대폭 축소한 후 재무부와 통합시키는 방안이 통과되었다고 전해진다. 재무부와 경제기획원을 통합시킴으로써

정책조정기능을 원활히 하고 경제정책관리의 효율화를 기한다는 주장이었다.

그러나 이후의 상황을 보면, 재정경제원이라는 거대 부처가 탄생하여 타부처에 대한 영향력은 더욱 커지게 되었다. 그리고 재정경제원이 수행하는 기능을 보면, 과거 재무부의 기능은 더욱 확대된 반면, 과거 경제기획원의 조정기능은 상실되었다고 판단된다. 조직의 생리상 많은 경제적 지대(economic rent)가 보장되고 강력한 집행기능을 가진 조직과 고유한 기능 없이 조정기능을 담당하는 조직을 통합할 경우 집행기능만이 강조되고 조정기능은 사라지게 마련이다. 조정이란 대부분 이해관계자들의 반발을 초래한다. 그런데 조정 대상인 이해관계자들의 반대의견만을 중시하여 경제정책의 조정기능을 담당하던 경제기획원을 없앤 정부조직 개편은 많은 문제가 있다고 판단된다.

다음으로 집단간 갈등을 줄여 정부의 정책조정기능에 과부하가 걸리지 않도록 하는 방법을 생각해 보자. 첫째, 집단간 불필요한 갈등을 낮춰 정부의 정책조정기능을 높이는 방법은 당해 정책이슈에 대한 정부의 전문성을 높이는 것이다. 정부의 정책결정에서의 전문성 제고를 통하여 그릇된 이해집단의 논거를 객관적으로 비판하고, 국민들에게 그러한 정부의 입장을 주지시킴으로써 불합리한 이익집단의 주장이 확산되는 것을 막아야 한다.

둘째, 이익집단들이 자신의 이익을 극대화할 목적으로 자신과 유대관계를 갖는 개별 부처들의 공권력을 이용하고자 할 경우, 그들은 그러한 정부의 수혜를 제도화하고자 불합리한 정부규제를 도입하려 한다. 규제의 기원에 대한 포획이론가(capture theorists)들의 주장이 이러한 맥락에서 인용될 수 있다. 이 경우 만약 규제도입으로 인한 비용부담이 소수의 사람들에게 집중될 때, 규제도입을 주장하는 집단과 반대집단간에 불필요한 갈등이 증폭될 우려가 높다. 이러한 사태의 발생을 사전에 예방할 수 있는 제도적 방안의 강구가 필요하다. 그러한 방안의 하나로서 미국 등 선진국에서 사용하고 있는 「정부규제 사전심

사제도」의 도입을 검토할 필요가 있다<sup>16)</sup>. 규제의 타당성에 대한 비용·편익분석을 규제기관으로 하여금 사전에 실시토록 하여 관련기관에 제출하게 하는 등 방안은 규제도입의 당위성에 대한 증명의 부담(burden of proof)을 규제기관에 부여함으로써 불필요한 규제의 도입을 자제하도록 하는 효과가 있다. 규제의 사전심사기관 도입에는 크게 세 가지의 세부적인 문제가 있다. 첫째, 동 조직의 정부 내의 위치 둘째, 조직구성의 문제 그리고 조직의 기능 및 권한의 문제가 그것이다. 이 세 가지 문제는 정부 내의 조직체계에 큰 영향을 미칠 수 있는 것들이므로 앞으로 많은 연구와 토론을 거쳐 결정해야 할 것이다. 다만 본 연구에서는 몇 가지 대안의 제시 및 기본방향에 대하여만 언급하고자 한다.

사전심사기관의 정부 내 위치는 정부 내의 규제완화 담당기관과 밀접한 관련이 있다. 만약 향후 규제완화 추진기관을 대통령직속의 기관으로 신설한다면 규제의 사전심사기능은 그 기관이 담당하도록 하여야 한다. 또 다른 대안으로 현재 규제완화를 담당하는 공정거래위원회에 그러한 기능을 부여하는 방안도 검토될 필요가 있다. 또한 정부기관에

---

16) 1970년대 이후 미국에서는 정부규제의 문제가 심화됨에 따라 규제 도입시 사전심사를 강화하기 위하여 대통령직속하에 다양한 명칭의 규제심사기구를 설치·운용하여 대통령의 최종결정을 보좌하도록 하였다. 너슨 행정부에서는 대통령직속의 OMB(Office of Management and Budget, 예산관리국)에 「삶의 질 심사(Quality-of-Life Review)」기능을 부여하여 규제기관들이 새로운 규제를 도입하고자 할 경우, 관련 기관 및 OMB와 사전협의하도록 명문화하였다. 심사의 기준은 규제의 비용 및 편익의 예측과 대체적 규제수단의 모색이었다. 포드 행정부에서는 정부규제의 인플레이션을 축소시키기 위하여 모든 규제기관의 신규규제에 대하여 「인플레이션 평가서(inflation impact statements)」를 「임금 및 물가 안정위원회(Council on Wage and Price Stability : COWPS)」와 OMB에 제출하도록 하였다. 또한 카터 행정부에서는 규제의 비용·편익분석을 본격적으로 도입하기 위하여 「규제심사분석그룹(Regulatory Analysis and Review Group)」을 설치하였다. 동 그룹은 OMB, CEA, COWPS, 상무성, 재무성의 부대표로 구성되었다. 그리고 레이건 행정부에서는 경제적 규제뿐만 아니라 사회적 규제에 의한 기업의 부담을 경감시키기 위하여 「규제완화를 위한 대통령 특별작업단(Presidential Task Force on Regulatory Relief)」을 설치·운용하였다.

대한 실질적 통제수단은 결국 예산의 배정이므로 예산기능을 담당하는 부처에 동 기능을 부가시키는 방안도 고려할 필요가 있다. 따라서 동 기관의 정부 내 위치에 대해서는 향후 지속적인 논의가 필요하다.

조직구성시 가장 중요한 고려요인은 규제기관의 업무와 논리를 이해하고 비판할 수 있는 전문적 지식을 갖추고 다른 경제·사회정책과의 관련성을 전체적으로 평가할 수 있는 인사들로 구성되어야 한다는 점이다. 또한 규제기관 또는 규제를 통하여 이득을 보게 될 이익집단의 영향력을 극소화하기 위하여 조직구성원간에 상호견제와 균형을 이룰 수 있도록 하여야 한다.

동 조직의 기능과 권한으로 첫째, 규제기관이 새로이 도입하려는 규제의 비용·편익분석에 대한 심사권 둘째, 규제기관에 대한 사전협의요구권 그리고 규제기관과의 의견대립시 대통령에게 자신의 의견을 최종적으로 보고할 수 있는 권한 등이 부여되어야 한다.

정책조정기구의 조정 과부하를 막기 위한 셋째 방법은 보다 장기적인 방안으로서 교육개혁을 통한 올바른 토론문화를 정착시키는 것이다. 지금까지 우리나라의 교육은 개인적 차원의 주입식교육에 치우쳐 자기의 의견을 조리 있게 남에게 설명하고, 논리로서 타인이나 타집단을 설득시키고, 남의 옳은 주장을 수용하여 자신의 견해를 수정하고, 그러한 과정에서 자연스럽게 많은 사람들이 동의하는 합의된 의견을 도출시키는 남과 더불어 생활하는 훈련이 부족하였다고 판단된다. 이러한 현상이 나타나게 된 데에는 토론식 열린교육을 뒷받침하기 부족한 열악한 교육여건, 지적 능력 측정에만 치우친 입시제도 등 다양한 원인이 있다. 그런데 이러한 교육제도로 말미암아 공교육을 받은 사람들도 타협과 조화가 중시되는 성숙한 민주시민으로서의 자질을 결여하게 되었다. 따라서 집단간 의견에 차이가 있을 때, 이를 슬기롭게 타협과 양보로써 해결하지 못하고 갈등과 불신만을 키워 정부의 개입 없이는 문제가 타결되지 못하게 되었다. 이러한 현상을 타개하기 위해서는 획기적인 교육제도의 개혁이 필요하다. 특히, 초등학교 교육과 취학

公共部門 意思決定 過程의 改善方案 147

전 교육에 정부가 각별한 관심과 지원을 기울여 남의 입장을 생각하고 남과 더불어 조화롭게 사는 생활태도가 정착될 수 있도록 하여야 한다.

## 참고문헌

- 염재호·박국흠, 「딜레마와 정책의 비일관성 : 제6공화국의 정책대응」,  
이종범 외(편), 『딜레마 이론 : 조직과 정책의 새로운 이론』,  
서울 : 나남출판, 1994.
- 정정길, 『정책학원론』, 서울 : 대명출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『정책결정론』, 서울 : 대명출판사, 1988.
- \_\_\_\_\_, 『대통령의 경제리더쉽』, 서울 : 한국경제신문사, 1994.
- 조석준, 『한국행정론』, 서울 : 박영사, 1982.
- Bachrach, Peter and Morton Baratz, "Two Faces of Power,"  
*APSR*, Vol. 56, 1962.
- Cherryholmes, Cleo and Michael Shapiro, *Representatives and  
Roll Calls*, Indianapolis : Bobs-Merrill, 1969.
- Chung, Chung-Kil, "Presidential Decisionmaking and Bureau-  
cratic Expertise in Korea," *Governance*, Vol. 2, July 1989.
- Clauser, Aage, *How Congressmen Decide*, New York : St. Martin'  
s Press, 1973.
- Fenno, Richard, *Congressmen in Committees*, Boston : Little-  
Brown, 1973.
- Fiorina, Morris, *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*,  
Lexington, Mass. : D.C. Heath, Lexington Books, 1974.
- Franklin, A. and R. Ripley, *Congress, the Bureaucracy and Public  
Policy*, Homewood, Ill. : Dorsey Press, 1980.
- Kingdon, John W., *Congressmen's Voting Decisions*, New York :

- Harper & Row, 1973.
- Kingdon, John, "Models of Legislative Voting," *Journal of Politics*, August 1977.
- Light, Paul C., *The President's Agenda*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1991.
- MacRae, Duncan, *Dimensions of Congressional Voting*, Berkeley, Calif. : University of California Press, 1958.
- Matthews, Donald and James Stimson, "Decision-Making by U. S. Representatives," *Political Decision-Making*, New York : Van Nostrand Reinhold, 1970.
- Mayhew, David R., *Congress : The Electoral Connection*, New Haven, Conn. : Yale, 1974.
- Moe, Terry M., "Toward a Broader View of Interest Groups," *The Journal of Politics*, Vol. 43, 1981.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven : Yale University Press, 1982.
- Rourke, Francis E., *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Little-Brown and Company, 1984.
- Walker, Jack, "Introduction : Policy Communities as a Global Phenomena," *Governance*, Vol. 2, No. 1, 1989.
- Wildavsky, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston : Little-Brown, 1964.
- Wilson, James Q., *Political Organizations*, N.Y. : Basic Books Inc., 1973.
- Wilson, James, "The Rise of Bureaucratic State," *The Public Interest*, Vol. 41, Fall 1975.
- Wolf, Charles Jr., *Markets or Government : Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MA. : The MIT Press, 1988.

## 〈국문요약〉

정부 생산성을 높이기 위해서는 정부 내 의사결정과정의 합리성 제고가 무엇보다 중요하다. 본 연구는 대통령, 국회, 정당, 행정관료, 이익집단, 전문가집단 등 다양한 정책결정 참여자들의 각기 상이한 유인체계와 상호 관련성을 살펴보았다. 그리고 실증적인 연구 결과를 도출하기 위하여 금융실명제 및 토지공개념 도입과정, 한약 분쟁, 위천공단, 노동법 개정 등 다섯 가지 주요 정책결정사례를 고찰하였다.

분석결과, 1987년 6·29선언을 기점으로 정부의 정책결정 환경이 급격히 변화하였음을 알 수 있다. 그리고 구체적인 정책결정과정에서의 문제점으로서 정책결정의 비일관성, 정책결정의 지연과 관료의 책임회피, 집단이기주의적 행태, 권위주의적 정책결정 등 네 가지 문제가 제시되었다.

그런데 이러한 문제점들이 나타나게 된 근본적인 원인은 정부권위와 신뢰의 상실과 정책형성 역량의 부족이라고 판단된다. 따라서 공공부문 의사결정과정의 합리화를 위해서는 다음과 같은 개선이 필요하다. 첫째, 정부권위와 신뢰를 회복하기 위해서는 시장과 정부의 역할배분에 의한 정부역할의 재정립이 필요하고, 장기적 비전제시와 구체적 정책프로그램과의 연계성 강화, 그리고 정부의 도덕성 회복이 요구된다. 둘째, 정부의 정책형성 역량 제고를 위해서는 정책공동체(policy community) 활용 등 전문성 제고와 정책조정기능 강화가 필요하다.

〈Abstract〉

## **A Study on the Improvement in the Governmental Policy-Making Processes**

In order to enhance the productivity of the public sector we should reform the governmental policy-making system. Despite the importance of the field, current researches lack positive and comprehensive analysis, giving only partial and fragmented advices without firm empirical basis.

This research aims at investigating diverse policy actors, including Presidents, congress, political parties, career bureaucrats, interest groups, and professional groups, in order to understand their incentive system and interactions in the policy-making processes. Further, for the positive empirical analysis it examines five major policy-making cases, including the Real Name Based Financial Transactions case, the Publicness of Land Ownership case, the Policy Disputes of Chinese Medicine case, the Wichon Industrial Complex case, and the Amendment of Labor Acts case.

Based on the analysis of policy actors and five major policy cases, this research identifies four problems of policy-making processes, inconsistency of policy-making, delay of policy-making processes and irresponsibility of policy makers, the Nimbysm of powerful interest groups, and the legacy of authoritarian policy-making style. This research concludes with reform proposals to cope with the problems.

第 2 篇

腐敗의 經濟的 費用과  
反腐敗制度的 摸索

朴 宰 完\*

---

\* 성균관대학교 행정학과 교수

## I. 서 론

공직사회의 부패수준은 예전에 비하여 지난 수년간 다소 낮아진 것으로 추정된다. 공보처가 중앙과 지방의 고위공직자 418명을 대상으로 1995년 12월 실시한 설문조사 결과에 따르면 제5, 6공화국과 비교하여 김영삼정부에 들어서 ① ‘공무원들의 청렴도가 향상되었다’ 94.5%, ② ‘상부나 외부의 압력이 줄어들었다’ 61.0%, ③ ‘공무원의 정치적 중립성이 높아졌다’ 78.7%, ④ ‘인·허가의 투명성이 높아졌다’ 79% 등 긍정적 응답이 많았다(공보처 내부자료). 부정방지대책위원회(1996a)가 1996년 500개 기업체 660명의 기업인들을 대상으로 설문 조사한 결과도 대동소이하다. 설문에 응한 기업인의 73%는 공직사회의 부조리가 김영삼정부 출범 전보다 줄었다고 대답하였으며, 증가하였다고 대답한 경우는 1.5%에 불과하였다.

이는 비록 표적사정의 시비로 얼룩지기는 했지만 김영삼정부 출범 초기의 강력한 사정작업과 함께, 고위공직자 재산등록과 공개, 금융실명제, 통합선거법 제정과 정치자금 투명화, 부정방지대책위원회와 188 신고전화 설치, 규제개혁 등 제도적인 진전에 힘입은 바 크다고 하겠다. 무엇보다 “재임중 한푼의 돈도 받지 않겠다”는 김영삼 대통령의 선언은, 그 이행 여부를 불문하고 선언적인 의미에서 종전의 부패 관행에 큰 획을 그은 것으로 평가해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 우리 공직 사회에 아직도 구조적인 부패가 위력을 발휘하고 있다는 지적에는 異論이 없을 것이다. 김영삼정부 초기의 개혁에 대한 기득권층의 조직적인 반발이 점차 힘을 얻은 데다, 성수대교와 삼풍백화점 붕괴 등 잇달아 터진 대형사고로 이반된 민심을 추스르기 위해 사정작업이 주춤거리자, 부패는 다시 고개를 들기 시작하

였다. 거액의 비자금을 조성한 전직 대통령을 법정에 세웠음에도 불구하고, 부천시와 인천시 북구청 공무원의 취득세 횡령, 안경사협회의 보건복지부에 대한 로비, 전주시장과 안산시장 등 민선 자치단체장의 조달 및 개발허가와 관련한 수뢰, 서울시 버스업자의 상납, 한보그룹의 대출비리 등이 꼬리를 물더니, 급기야 대통령의 차남이 구속되는 사태로 발전하였다. 이어서 마포구청의 자동차세 횡령, 한국도로공사 간부의 공사발주와 관련한 수뢰, 의정부지원 판사와 변호사의 유착 의혹 및 국공립대학 교수채용 과정의 뒷거래 등 공직자와 관련된 크고 작은 부패사건이 잇달아 드러나고 있다.

신도철과 Rose(1997)가 한국 갤럽을 통하여 조사한 바에 따르면, 우리 국민들이 공정한 대우를 받을 수 있다고 응답한 비율은 ① 지역 상점 92%, ② 우체국 86%, ③ 은행 82%, ④ 병원 57%, ⑤ 관공서 58%, ⑥ 경찰서 45%로서, 우체국을 제외한 정부기관이 가장 낮은 기대치를 나타냈다. 또한 20%에 가까운 응답자들은 근무환경이 나쁜 군부대 전입, 성적미달 자녀의 대학입학, 공공주택의 분양, 정부허가 등과 관련하여 속임수 등 불법적인 수단을 사용할 용의가 있는 것으로 나타났다<sup>1)</sup>.

감사원이 집계한 우리 기업의 공식적인 접대성 경비는 1995년 2조 5천억원으로 1994년보다 26.4%나 증가하였으며, 이 중 상당부분이 공무원과 협회, 조합 등 준정부부문에 대해 지출되었을 것이라고 한다. 음성적인 접대비는 이보다 훨씬 많을 것으로 추정된다<sup>2)</sup>. 감사원이 1996년 10월부터 1997년 4월까지 21개 기업체 사장과 경리담당자, 세무서, 구청 등 관련기관의 공무원을 상대로 심층 면접 조사한 결과,

1) 모종린(1998)에서 자료 인용.

2) 부정방지대책위원회(1996b)는 개략적이고 보수적인 방법에 의해 1994년 우리나라 기업의 음성자금 규모를 1조 7,873억원에 달하는 것으로 추정하고 있다. 산업별 내역을 보면 제조업체가 7,645억원, 건설업체가 4,288억원, 금융·보험 및 부동산업체가 3,690억원, 운수·창고 및 통신업체가 2,250억원이었다.

음성적인 접대비는 공식적인 접대비의 2~10배에 이르는 것으로 확인되었다. 건설회사의 접대성 경비지출은 총공사비의 3%에 달해 연구개발비를 초과하는 형편이었다(『중앙일보』, 1997. 6. 9.)<sup>3)</sup>.

김혁래·문정인(1998)이 국민 1,000명, 공무원 250명, 공기업체 종사자 250명 등 1,500명을 대상으로 설문조사한 결과에 따르면, ① 일반 국민의 93.8%, ② 공기업체 종사자의 96%, ③ 공무원의 75.6%가 각각 우리 사회의 부패문제가 심각하다고 응답하였다. 부패가 심한 분야로는 60% 이상이 정치권을 들었고, 법조·검찰·경찰이 그 다음으로 나타났다.

앞서 언급한 부정방지대책위원회(1996a)의 설문조사에서도 공무원의 금품수수에 대한 기업인들의 인식은 아직도 부정적인 것으로 나타났다. 즉 ① ‘현지 출장시 대접을 받거나 교통비로 금품을 얻어간다’ 58.0%, ② ‘단속 등을 무마·묵인해 주고 그 대가를 수수한다’ 66.6%, ③ ‘정기적으로 상납금을 받는다’ 49.9%, ④ ‘인허가 등 이권과 관련하여 특정인을 잘 봐주고 뇌물을 받는다’ 64.7% 등으로 응답한 것이다. 또한 기업인의 51.5%는 최근 1년 동안 사업과 관련하여 공무원에게 금품 또는 향응을 제공한 경험이 있으며, 그 이유로 절대 다

3) 감사원 조사결과 매출액 350억원 규모의 모 건설회사가 연간 지출한 공식적인 접대비는 7억 2천만원이지만, 음성적인 접대비는 14억 6천만원으로 접대비의 합계는 21억 8천만원에 달했는데, 이는 같은 해의 연구개발비 20억 7천만원을 초과하는 규모이다. 아파트 200가구를 건축하면서 접대비가 지출된 내역을 보면 ① 부지 매입시 소유권 이전에 따른 지방세 절감을 위해 지방세담당 공무원에게 1천만원, ② 측량 및 지적분할작업에 100만원, ③ 분양가와 직결되는 공시지가를 조작하기 위해 담당공무원에게 500만원, ④ 경관심의를 무사히 통과하기 위해 심의위원에게 500만원, ⑤ 건축허가와 관련하여 구청의 8개 부서에 모두 5,500만원, ⑥ 시공과정에서 도로사용 및 민원해결을 위해 관할 경찰서에 500만원 및 파출소에 매월 30만원, ⑦ 원활한 공사의 진행을 위해 건축과, 단속계, 소방서 등에 매월 500만원, ⑧ 관할 세무서의 법인세 및 부가세 담당공무원에게 매월 50만원, ⑨ 부가가치세 환급과 관련하여 300만원, ⑩ 준공검사에 500만원이 각각 들어가고 때로는 언론기관에도 인사를 해야 한다.

수인 91.2%는 '원활한 업무처리를 위해 필요하였기 때문'이라고 응답하고 있다.

신뢰도는 미심쩍지만, 베를린에 본부를 두고 1993년 창설된 국제투명성위원회(Transparency International; TI)의 조사결과에 따르면, 1997년 우리나라의 청렴도 지수는 10점 기준으로 4.29, 52개 국가 중 34위로서 절대점수와 상대순위에서 모두 중위치에 미달하였다. 이는 1996년의 절대점수 5.02 및 55개 국가 중 27위라는 상대순위에서 상당히 하락한 결과로서(TI, 1997, 1996), 경제협력개발기구(OECD)의 회원국으로는 유일하게 멕시코(47위)보다 높은 수준이다<sup>4)</sup>.

부패의 추방은 비단 국가 유지의 기본명제일 뿐만 아니라 경제난국을 극복하기 위해서도 필수적인 과제이다. 부패는 자기강화적(self-enforcing)인 動因에 의해 '사회함정'(social traps)<sup>5)</sup>을 초래하고, 당사자의 전략적 대응을 유발하므로 경제의 효율과 형평에 끼치는 역기능이 무척 크기 때문이다(박재완, 1997a). TI의 조사결과를 보더라도 국가의 청렴도와 경제발전단계는 매우 밀접한 正(+)의 상관관계를 지니고 있음을 알 수 있다(장근호, 1997). 세계무역기구(WTO) 등은 앞으로 국가별 청렴도에 따른 무역규제(Clean Round)를 도입할 계획이므로 부패는 당연한 경제현안이기도 하다. 따라서 국가개혁의 핵심과제인 부패 척결을 위해 새 정부는 지금까지보다 한 차원 높은 반부패 정책을 전개해 나가야 할 것이다.

부패의 역사는 정부의 역사만큼 오래된 것으로 보인다. 기원전 2300년경 인도 Chandragupta 지방의 Brahman 수상은 관리가 정부로부터 공금을 횡령하는 40가지의 방법을 열거하였으며(Klitgaard,

4) 우리의 청렴도는 선진국에 비해 낮은 수준에 머물러 있다. OECD 회원국 중에서 스페인과 이탈리아는 1996년 각각 32위와 34위로서 우리보다 순위가 낮았으나, 1997년에는 각각 24위와 30위로 순위가 상향 조정되어 우리를 추월하였다.

5) '죄수들의 갈등'(prisoners' dilemmas)모형을 다수의 관련자에게 확장한 상황을 일컫는다.

1988)<sup>6)</sup>, 고대 이집트 Ramzes IX세 왕조 시대의 파피루스에도 관리들의 뇌물수수에 관한 기록이 남아 있다(Dashkov, 1995). 『日本書記』에는 기원전 관리들의 뇌물수수 기록이 있으며(오사무 사이트, 1995), 『삼국사기』 신라본기에는 신라 제5대 왕 婆娑尼師今 11년(서기 90년)에 사자를 파견하여 州·郡主로서 公事를 게을리하여 전야를 거칠게 한 자를 염찰하고, 백관의 기풍을 바로잡게 하였다는 기록이 있다(감사원, 1988).

다소의 부침은 있었으나 개인적·우발적인 부패는 시공을 초월하여 존재하였다고 보아야 할 것이다. 그러나 개인적·우발적인 부패보다 구조적으로 일상화·관례화된 부패, 제도화된 부패, 조직적으로 연계된(hierarchically connected) 부패가 더 심각한 문제를 야기시켰다. 후자는 경제행위의 정상적인 유인을 감퇴시키고 낭비적인 지대추구행위를<sup>7)</sup> 유발하여 자원배분을 체계적으로 왜곡하기 때문이다.

그 중요성에 비추어 부패에 대한 선행연구는 흔치 않으며<sup>8)</sup>, 특히 구조적인 부패와 反부패정책에 대한 분석적·실증적인 연구는 미흡하다. 일부 연구는 당위론적인 차원에 치우쳐서 반부패정책의 실행에 따르는 현실적인 제약을 간과하는 경향도 발견된다(모종린, 1998). 이로 인

- 6) 2000여년 전 북부 인도지방의 수상이었던 Kautilya는 “혀끝의 꿀이나 독을 맛보지 않는 것이 불가능한 것만큼이나 정부자금을 관리하는 관리들도 왕실의 자산을 최소한 약간은 탐닉하지 않을 수 없다”고 기록하고 있다(Tanzi, 1996).
- 7) 엄밀히는 Bhagwati(1982)처럼 ‘직접적으로 비생산적인 이윤추구행위’(directly unproductive profit-seeking activities; DUP)라고 함이 옳다.
- 8) 정치학에서는 Bayley(1966), Nye(1967), Heidenheimer(1970), Dobel(1978), Peters and Welch(1978), Noonan(1984), Nas et al.(1986), deLeon(1993)이, 행정학에서는 Theobald(1990), 회계학에서는 Jones(1993)가 대표적이다. 경제학에서는 Becker and Stigler(1974)를 효시로, Krueger(1974), Rose-Ackerman(1975, 1978), Rashid(1981), Virmani(1983), Lui(1985, 1986), Lien(1986), Klitgaard(1988, 1991, 1996), Spiller(1990), Cadot(1987), Murphy et al.(1991), Shleifer and Vishny(1993), Tanzi(1996)가 있고, 실증적인 연구로는 Pommerehne and Frey(1978), Goel and Rich(1989)를 들 수 있다.

해 대중적인 인기에 편승하여 강성 일변도의 비현실적인 반부패 제도를 추진하거나 대중적인 요법과 주먹구구식 추정에 기초한 정책을 입안함으로써 혼선을 초래하는 경우도 적지 않다. 따라서 이 연구는 경제적 효율의 관점에서 부패가 끼치는 사회경제적 비용을 분석하고, 공무원의 부패를 중심으로 반부패 정책과 제도를 모색하는 데 역점을 두었다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제 II 장에서 부패의 개념과 요건, 유형과 속성, 경제적 효율에 미치는 순기능과 역기능 등 부패에 관한 이론적 논의를 전개한다. 여기에서는 부패를 공공부문에 한정된 현상으로 국한하지 않고 민간부문에서도 나타날 수 있는 대리인의 도덕적 해이의 차원으로 확장하여, 부패의 개념과 유형, 속성 및 그 경제적 비용을 문헌연구를 중심으로 분석한다. 그러나 이 보고서의 핵심인 제 III 장 이하에서는 논의의 심도를 더하기 위해 공공부문에서 발생하는 부패로 연구범위를 제한하고, 특히 정치인보다는 관료의 부패 행위를 중점적으로 다루기로 한다.

제 III 장에서는 현업관료의 수리행태를 중심으로 간단한 이론모형을 정립하고, 모형의 분석을 통해 반부패 정책과 제도의 설계에 대한 시사점을 모색한다. 이어서 제 IV 장에서는 2가지 방법을 적용하여 부패에 관한 실증분석을 시도한다. 자료의 제약상 초보적인 수준의 분석이 될 수밖에 없지만 ① 부정방지대책위원회의 설문조사 결과를 바탕으로 우리나라 공직자의 부패수준과 규모를 추정하고, ② 이론모형에서 제시된 공직자의 상대적인 보수수준 및 관료주의의 정도와 청렴도의 인과관계를 국가별 거시자료에 의해 추론한다.

반부패 정책과 제도를 모색하는 제 V 장에서는 ① 부패통제기구와 법제의 정비, ② 제재와 감시활동의 조화, ③ 정부규제, 민원처리시스템, 정보공개 등 행정개혁, ④ 부패신고에 대한 보상과 보호, ⑤ 반부패에 관한 국제협력의 이행과 강화 등을 중심으로 논의를 전개하기로 한다. 마지막 제 VI 장에서는 지금까지의 논의를 요약하고 정책시사점을 집약하기로 한다.

## II. 부패의 이론적 논의

### 1. 부패의 개념과 요건

부패(corruption)의 語原은 라틴어의 ‘함께(cor) 과멸한다(rupt)’로서(김혁래·문정인, 1998), 원래 유기물과 단백질이 세균에 의해 분해되는 현상을 지칭하는 화학용어이다(조영재, 1980). 대체로 부패는 소극적인 부정(graft)보다 더욱 적극적으로 공직의 권한을 남용하여 사익을 추구하는 행위를 뜻한다. 그러나 부패에 관한 합의된 정의나 준거는 없다. 어떤 이에게 부패로 비쳐지는 행위도 다른 사람에게는 미풍양속, 商관행, 정치적인 행위 또는 재량권의 행사에 불과한 경우가 적지 않다.

부패 개념의 모호성은 ① 부패 연구의 일반화에 장애가 되고, ② 반부패 정책과 제도의 설계에도 걸림돌이 될 뿐만 아니라, ③ 공직자 등 부패 당사자에게도 일상적으로 맞닥뜨리게 되는 윤리적인 갈등상황에서 확실한 판단과 행동의 기준을 제시하지 못하여 부패 불감증을 유발하는 등의 문제점이 있다. 따라서 부패의 효과와 반부패 제도를 논의하기 위해서는 먼저 부패의 개념을 명확히 정의할 필요가 있다<sup>9)</sup>. 부패의 개념에 관한 주요 논점은 다음 4가지이다.

첫째, ‘부패의 공급주체를 공직자로 한정할 것이냐’ 하는 점이다. 선행연구에서 부패의 개념은 ① “사적 이유로 인한 공적 역할과 의무의

---

9) 송창근·박홍식(1994)이 설문조사를 통해 부패행태에 관한 한국인과 미국인의 인지도 차이를 검증한 결과, 일반적으로 알려진 것과는 달리 양자간 문화적 차이에 따라 부패를 받아들이는 의미의 상대적 격차는 크지 않은 것으로 나타났다.

일탈”(Nye, 1967), ② “사적 혜택을 위한 공권력 또는 권위의 불법·부당한 사용”(Myrdal, 1971; Nas, Price and Weber, 1986), ③ “관료의 사익을 위한 정부재산의 판매”(Shleifer and Vishny, 1993), ④ “특권의 체증(traffic in privileges)”(Pomerleau, 1995) 또는 “공직자의 재산권 불법거래”(김일중, 1997), ⑤ “특수 이익을 위한 공동이익의 위배”(Rogow and Lasswell, 1963), ⑥ “자신의 이해를 떠나 공동복리에 유익한 행위·상징·제도에 몰두하는 도덕의 부재”(Dobel, 1978), ⑦ “사적 이득을 위한 신뢰의 오용”(Alatas, 1990), ⑧ “자신 또는 특수관계인(related individuals)의 이익을 위한 ‘독립주체원칙’(arm’s length principle)의<sup>10)</sup> 고의적인 위배”(Tanzi, 1996), ⑨ “민주주의 원칙의 변질(degeneration)”(Spinellis, 1996) 등으로 다양하게 정의되고 있다. 위에서 ① 내지 ④는 부패의 주체를 공직자로 한정하고 있는 반면, ⑤ 내지 ⑨는 사회 구성원 전체로 확대한다.

싱가포르 부패방지법(Prevention of Corruption Act; PCA) 제 5조 내지 제7조 및 제11조와 제12조는 공무원뿐만 아니라 사기업체 임직원 등 타인을 위하여 일하는 모든 종업원을 규율대상으로 한다. 네덜란드 형법 제328조는 민간기업체 종업원의 뇌물수수 행위를 부패로 규정하고 있다(Van Der Lugt, 1995). <표 2-9>에 제시된 바와 같이 영국, 대만, 호주, 러시아, 그리고 스위스, 프랑스, 벨기에도 대리인의 위법행위를 부패행위로 처벌한다. 반면에 우리나라 형법 제129조 내지 제132조의 규정에 따르면, 뇌물죄는 ‘공무원 또는 중재인이 직무에 관해 부당한 이득을 수수한 경우’로 한정하고<sup>11)</sup>, 일반적인

10) 국제조세분야에서 특수관계기업간 이전가격(transfer pricing)의 조작을 통해 세전소득을 축소시킨 경우에 ‘경쟁적인 시장에서 독립적인 기업간에 체결된 정상적인 거래조건’을 적용하여 과세소득을 조정하는 원칙을 일컫는다.

11) 다만 ‘특정범죄가중처벌등에관한법률’ 제4조는 일정한 범위의 정부관리 기업체 간부도 형법의 뇌물죄가 적용되는 공무원으로 본다.

대리인의 같은 행위에 대하여는 형법 제357조의 배임수재죄를 적용한다. 즉 우리나라는 부패의 공급주체를 공직자에 국한하고 있다.

생각건대 ① 공직자의 부패와 민간인의 부패는 보완재로서 상호촉진 작용을 하고, ② 부패의 본질이 주인-대리인간 정보의 비대칭성 (information asymmetry)에서 비롯된 대리인의 도덕적 해이(moral hazard)인 점에 비추어, 부패의 공급주체를 공직자에 국한시킬 실익이 없다. 이를테면 ① 공동주택 관리소장의 뇌물수수 후 고가의 보수 공사계약 체결, ② 사립학교 교사의 참고서 채택료 수수, ③ 촌지를 받은 기자의 편향 보도, ④ 종업원 절도와 핑계 걸근 등도 부패행위로 보아야 할 것이다<sup>12)</sup>.

다만 대리인의 독점력에 의해 주인 또는 소비자의 선택권이 영향을 받으므로 주인의 피해도 달라진다는 점에서, 공직자의 부패와 민간 대리인의 부패는 차별화될 수 있다. 이를테면 대학교수가 자신이 집필한 저서보다 객관적으로 더 나은 교과서가 있음을 알고도 판매량을 늘리기 위해 내용이 부실한 자신의 저서를 기본 교과서로 채택하는 경우, 해당 교과목이 필수과목이라면 선택과목인 경우보다 더욱 비난받을 행위가 된다. 이런 맥락에서 상대적으로 독점력이 강한 공직자의 부패를 민간부문 대리인의 부패보다 더욱 엄격하게 규제하는 것은 합리적인 근거를 지닌다고 할 것이다<sup>13)</sup>. 아울러 도덕적 해이가 곧 부패를 뜻하는 것은 아니라는 점에도 유의해야 한다. 종업원이 납품업자와 결탁하여 회사 물품을 정상가격보다 비싸게 구입하고 몰래 구전을 받는 것은 부패행위이지만, 보험 가입 후 사고예방 노력을 소홀히 하는 것까지

12) 미국에서 종업원 절도 피해는 1987년 150억~560억달러로서, 기업 도산 원인의 5~30%를 차지하며(Dickens, Katz, Lang and Summers, 1989), 선박과 항공화물 분실물의 80%는 종업원 절도에 의한 것으로 추정된다(Willis, 1986). 1996년 미국의 종업원 절도는 연간 1,200억달러로 증가하였다(『중앙일보』, 1997. 4. 7.).

13) 송창근·박홍식(1994)의 설문조사에서도 부패행위의 제의자가 민간인인 경우보다 공무원인 경우 부패인지도가 더 높은 것으로 나타나고 있다.

부패의 범주에 포함시키는 것은 무리이기 때문이다<sup>14)</sup>.

둘째, ‘부패를 대리인의 행위에 한정할 것이나, 자영업자나 전문직업인이 뇌물성 급부를 받은 경우도 포함할 것이나’ 하는 점이다. 개업의사가 제약회사로부터 자사제품을 구입하는 대가로 선물이나 향응을 제공받거나, 해외 학술세미나 참가비용을 보조받은 경우가 후자에 해당된다. 주류 제조업체가 자사제품의 독점적 공급을 약속받고 단란주점에 대해 시설비를 보조하거나, 출판사가 저자에게 상품권을 공여하는 것도 같은 범주에 속한다. Kligaard(1991)는 뇌물과 선물의 구분에 관하여, 뇌물은 ① 收賂者(bribee)로 하여금 贈賂者(briber)의 이익에 부합하는 행동을 유도하기 위하여 전략적으로 건네지고 ② 비밀리에 전달되어야 하며<sup>15)</sup> ③ 수뢰자의 반대급부를 기대하므로 그 크기가 중요하다고 주장하였다. 그의 정의에 따르면, 위에서 열거한 사례들은 뇌물에 해당될 수도 있다.

그러나 뇌물이 곧 부패의 충분조건이 될 수는 없다. 위의 개업의사, 단란주점 주인 또는 출판물의 저자가 뇌물로 인해 타인의 이익을 침해하였다고 보기는 어려우므로 정부가 개입할 논거가 희박하기 때문이다. 개업의사가 효능이 떨어지는 특정 제약회사의 약품을 사용하거나 단란주점이 특정 주류만을 구매하면, 각각 소비자의 선택을 제약하게 된다. 그러나 소비자의 선택을 제약하면 고객이 줄어들어 그 피해는 궁극적으로 개업의사와 단란주점 주인에게 귀착되므로, 이 경우의 수뢰는 자기책임원칙에서 벗어나는 행동이라고 할 수 없다. 결론적으로 정부가 규제해야 할 부패는 원칙적으로 대리인이 자신의 이

14) 도덕적 해이는 대리인이 실질적인 권한 또는 재량을 행사할 수 있는 경우에 국한된다. 따라서 대리인이 자신의 직무와 관련이 없는 사안에 대하여 청탁 등을 통해 영향력을 행사하였다면, 부패를 유도한 자(corruptor)로서만 처벌할 수 있을 것이다.

15) 비밀성은 그 사회의 문화·의식 수준에 따라 뇌물의 필요조건이 되지 않을 수도 있다. 가령 고위 공직자에 대한 공개적인 아부도 뇌물이 될 수 있는 것이다.

익을 위해 주인의 이익을 고의로 침해한 경우로 한정하는 것이 바람직하다<sup>16)</sup>.

대리인의 부패를 유도한 증뢰자는 대리인 여부에 관계없이 규제되어야 함은 물론이다. 각국의 형법은 대체로 증뢰자에 대한 처벌을 수뢰자보다 가볍게 규정하고 있기는 하나, 증뢰자에 대한 처벌도 점차 강화되어 가는 추세이다. 1997년 12월 17일 OECD 회원국과 시장경제 전환국가 등 34개 국가가 서명한 ‘국제 상거래상 외국공무원에 대한 뇌물방지협약’(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions; 이하 ‘뇌물방지협약’이라고 함)은 수뢰자와 증뢰자에 대한 형량이 균형을 이루어야 함을 천명하고 있다(OECD, 1997a)<sup>17)</sup>. 따라서 우리나라도 수뢰 공무원은 뇌물죄를 적용하여 5년 이하의 징역, 증뢰 기업인은 배임증재죄를 적용하여 2년 이하의 징역에 각각 처하도록 규정되어 있는 형법의 개정이 불가피하게 되었다.

셋째, ‘뇌물 등 부패 수요자의 부패 공급자에 대한 반대급부가 부패의 필요조건이나’ 하는 점이다. 1997년 뇌물방지협약과 1994년 OECD 각료이사회가 채택한 권고는<sup>18)</sup> 국제영업거래에서의 뇌물수수행위에 초점을 맞추어 부패 문제를 논의하고 있다. 각국의 형법과 부패방지법도 대체로 반대급부가 있는 경우에만 당사자를 처벌할 수 있

16) ‘뇌물이 부패의 충분조건인지 여부’는 로마법과 게르만법의 전통적인 쟁점에 속하기도 한다. 로마법은 공직자의 순수성을 강조하여 일정한 직무행위의 대가로 뇌물을 받기만 하면 뇌물죄가 성립되고 공직자가 직무의무를 위반하였는지 여부는 불문한다는 입장이다. 반면에 게르만법은 부정행위의 대가로 뇌물을 수수한 경우에만 뇌물죄가 성립한다고 본다(배중대, 1996).

17) 고대 일본 형법은 증뢰자를 아예 처벌하지 않았다고 한다.

18) OECD의 ‘국제투자 및 다국적기업위원회’(Committee on International Investment and Multinational Enterprises; CIME)가 주도하여 채택한 ‘국제적 영업거래에 있어서의 뇌물 방지에 관한 권고’(Recommendation on Bribery in International Business Transactions; 이하 ‘뇌물방지권고’라고 함)를 말한다.

도록 규정하고 있다<sup>19)</sup>. 그러나 아래와 같은 몇 가지 점에서 수요자의 반대급부를 부패의 요건으로 설정할 필요는 없다.

① 반대급부가 반드시 물질적인 것에 국한되지 않고 무형의 가치도 포함하는 등 반대급부의 수단과 행태가 다양화·은밀화·지능화되고 있어서, 현실적으로 이를 규명하기 어렵다. 이를테면 경조사 과잉 부조, 퇴직 후 고용보장, 특강 또는 세미나 초빙, 저서 대량 구입, 공식적인 기부행위 등 다양한 형태의 반대급부가 제공되며, 특히 우리나라는 이른바 친교적 자본(social capital)<sup>20)</sup> 내지 정치적 자본(political capital), 곧 가족, 이웃, 동창, 향우, 교우 등의 유대와 연계망 구축활동이 왕성하므로 일상적인 선물 또는 부조와 부패의 반대급부를 구분하기가 쉽지 않다. 네덜란드 최고재판소는 성적인 향응도 뇌물의 범주에 포함된다는 판결을 내린 바 있다(Van Der Lugt, 1995).

② 반대급부의 시기를 급부행위와 연계하기도 어렵다. 뇌물의 시기와 관련하여 로마법과 게르만법은 입장을 달리하고 있다. 로마법 전통에 따르면 뇌물의 제공 또는 약속은 공무가 수행되기 전에 이루어져야 하므로 사후 보상은 뇌물죄를 구성하지 않는다. 반면에 게르만법은 사전 약속 여부를 불문하고 사후 보상도 처벌해야 한다는 주장이다(오사무 사이트, 1995). 사전 약속은 없었지만 공급자는 사후 보상을 기대하고 부패행위를 저지를 수 있다는 점에서 보면 게르만법의 입장이 합리적이다. 전술한 OECD의 뇌물방지협약도 이런 점을 감안하여 규율 대상이 되는 공직자의 범위에 공직후보자까지 포함하고 있다.

아울러 ③ 상호호혜 차원에서 뇌물이 개입되지 않고 공급자와 수요자간에 부패가 교환되기도 하고, ④ 가족, 상사, 동료 등 특수관계인으로부터는 반대급부 없이 청탁을 받아 불공정하게 업무를 처리하는

19) 영국의 1889년 공공기관 부패관행법(The Public Bodies Corrupt Practices Act)과 1906년 제정되어 존속되고 있는 부패방지법(Prevention of Corruption Act)이 이에 속한다.

20) Coleman(1990)이 개인적인 유대와 연계망을 일컬어 명명한 것이다.

경우도 많으며, ⑤ 수요자와 공급자가 동일한 부패행위(예 : 내부자 증권거래, 도시계획정보를 이용한 부동산 투기<sup>21)</sup>, 공금 횡령)도 성립한다는 점에서, 반대급부가 부패의 필요조건은 아니라고 보아야 할 것이다.

넷째, ‘대리인의 부작위 또는 대리인의 결정에 아무런 영향을 미치지 않은 금품수수도 부패가 될 수 있느냐’ 하는 점이다. 이를테면 특별한 호의적인 조치를 기대하지 않고 전달한 인사성 ‘떡값’ 또는 친밀한 관계를 유지하기 위해 평소에 베푸는 향응이나 기부행위가 부패에 해당되느냐 하는 문제이다.

이 역시 ① 부패 공급자의 작위 또는 급부행위와 반대급부를 연계시키기가 어렵고, ② 인사성 떡값 등은 불확실성하에서 장래의 거래에 대비하거나, 대리인으로부터 혹시 당할지도 모를 차별적인 불이익 또는 정당한 결정의 지연 내지 왜곡 등을 회피하기 위한 위험대가(risk premium)로서 보장성 보험료의 성격이 강하며<sup>22)</sup>, ③ 수뢰자 개인 인격체에 대한 증뢰라기보다는 수뢰자의 보직을 의식하여 전략적으로 공여한 것이라는 관점에서, 부작위의 부패도 성립한다고 보아야 한다. 행정서비스를 제공받은 후에 사례로서 건네는 팁(tipping)도 관료로 하여금 이에 대한 기대를 형성하게 하여 수요자의 경제적 지위 등에 따라 서비스 공급을 차별화하는 단초를 제공한다는 점에서 규제되어야 마땅하다<sup>23)</sup>.

이상의 4가지 논점을 종합하면, 앞서 언급한 Tanzi(1996)의 정의를 대리인의 경우로 한정하여 부패의 개념을 규정하는 것이 바람직하다. 즉, 부패는 ‘자신의 이익을 위해 독립주채원칙을 어기는 대리인의

21) 이러한 유형의 부패를 honest graft라고 하여 보다 질이 나쁜 부패인 dishonest graft와 구분하기도 한다.

22) 우리나라 기업의 기부행위를 실증 분석한 김진수(1997)는 기부행위의 동기가 기업의 이윤극대화가 아니라, 전통적인 경영자재량모형에서 도출된 효용극대화가설을 지지하는 것으로 결론짓고 있다.

23) 이는 위에서 설명한 것과 같이 게르만법의 정신을 따른 판단이다.

도덕적 해이'로서, 공급자인 대리인의 작위 여부와 수요자(유발자)의 반대급부 유무를 불문한다고 정의할 수 있다. 독립주체의 원칙을 부패의 기준으로 삼는 것은, 1994년 OECD의 뇌물방지권고가 “법적으로 허용된 수준을 능가하는 부당한 금전적 또는 다른 특혜의 제공”으로 뇌물의 기준을 설정(안중석, 1997)한 것과 일맥상통한다. 이처럼 포괄적으로 부패의 범위를 정의하는 것은 부패에 대한 처벌보다, 부패의 자율적 규제 또는 예방에 초점을 두는 정책적인 의미가 있다<sup>24)</sup>. 부패의 개념을 넓게 잡는 또 다른 이유는 일견 사소한 것처럼 보이는 특혜(예: 과장된 추천서 작성)나 도덕적 해이(예: 개인적인 용도로 공용품을 사용하는 행위)라도 거액의 공급횡령과 같은 중대한 부패행위와 정도의 차이만 있을 뿐 본질적인 속성은 다르지 않기 때문이다.

## 2. 부패의 유형

부패의 유형은 기준에 따라 다양하게 구분할 수 있다. ① 공급주체에 따라 공직부패와 민간부패로, ② 공급자 또는 수요자가 개인인가, 집단인가에 따라 개인형 부패와 조직형 부패로, ③ 발생원인에 따라 우발적 또는 자발적 부패와 구조적 또는 제도화된 부패로, ④ 부패의 거래방식에 따라 거래형 부패와 착취형 부패로, ⑤ 그 정도에 따라 백색부패, 회색부패, 흑색부패(소병희, 1993)로 각각 나눌 수 있다<sup>25)</sup>. 그러나 여기서는 우리의 관심사인 구조적이고 제도화된 부패의 유형만 논의하기로 한다. 구조적인 부패는 대리인이 어떤 의미에서 불가피하게

24) Spinellis(1996)는 부패에 대한 처벌을 엄두에 두면 협의의 부패 개념을, 부패에 관한 규율에는 廣義의 개념을, 부패의 예방에는 最廣義의 개념을 적용하는 것이 바람직하다고 제의하였다.

25) 이밖에 김혁래·문정인(1998)은 정치부패의 유형을 ① 동원된 수단의 영향과 효과에 따라 선별적 또는 비선별적 부패, ② 선도 주체가 공급자인지, 수요자인지에 따라 약탈(predation)과 지대추구(rent-seeking)로 각각 구분하고 양자의 기준에 의해 4개의 유형을 설정하고 있다.

부패에 연루되는 경우로서<sup>26)</sup>, 크게 3가지 유형으로 대별된다.

첫째, 낮은 보수와 생계비의 격차를 매우기 위한 생존전략으로 부패 공급자가 선택하는 부패이다. 이러한 생계형 부패는 대체로, 공급의 횡령과 유용, 물품의 고가 구입 또는 저가 매각 후 리베이트 수수, 중요한 공공정보의 불법제공(예 : 건설공사 예정가격의 누설, 불시단속계획의 통보) 등의 형태로 나타난다.

국민소득의 증가로 우리나라에서 그 중요성은 점차 감소하고 있으나 아직도 생계형 부패가 남아 있다는 데에는 이론이 없을 것이다. 6년차 공무원이 지급받는 표준호봉을 기준으로 1997년 9급 공무원의 상여금을 포함한 연간 급여총액은 1,573만 4천원, 기능직 10등급은 1,452만 6천원이며, 고용직은 1,066만 1천원에 불과한 실정이기 때문이다. 부정방지대책위원회(1998)가 공무원 600명을 대상으로 설문 조사한 결과를 보더라도 “부수입 없이는 생활이 곤란하다”는 서술에 대해 ‘매우 그렇다’가 응답자의 57.1%, ‘그렇다’가 28.1%로 각각 나타났다. 또한 주변의 다른 사람에 비해 생활의 상대적 빈곤감을 느끼는 공무원이 80.0%나 되었으며, 공무원의 부정부패를 줄일 수 있는 효과적인 방안으로 87.0%가 처우개선 및 인사적체 해소를 꼽아 가장 높은 비중을 차지하였다. 최근에는 절대적인 소득수준이 낮아서라기보다 과외비 등 자녀교육비, 혼수비, 자가용 승용차 구입 및 유지비 등 과시적 소비(conspicuous consumption) 또는 외화내빈(ostentatious display)의 체면 유지를 위한 부패가 생계형 비리를 대체하는 경향이 두드러지고 있다<sup>27)</sup>.

26) Johnston(1986)은 이를 비자발적인 부패(command corruption)라고 명명하였다.

27) 우리나라의 혼례비용은 1980년대 후반부터 급증하고 있다. 1996년 주택마련비용을 제외한 혼례비용은 한쌍당 3,290만원으로 도시근로자의 1.5년간 평균소득과 맞먹는다(이은영, 1997, p. 9). 1997년 한국소비자보호원의 조사에 따르면, 결혼식 비용만 연간 2조 2,500억원으로 추정되며, 우리나라 성인 1인당 연평균 24회의 결혼식에 참석하여 85만 2천원을 부담하였으며, 조사대상자의 94.7%가 과도한 축의금으로 경제적 부담이 크다고 응답하였다고 한다.

둘째, 먹이사슬과 같은 부패구조에 편입된 대리인이 자기방어를 위해 부패 공급자로서 개입되는 제도화된 부패를 들 수 있다. 경조사 부조, 접대와 부서 내 회식, 전직, 해외출장 또는 장기교육 파견시 건네는 餞別金, 야식비 등 조직운영에 소요되는 음성적 경비와, 실비에 못 미치는 공식적인 예산의 부족분, 상납금, 하사금, 지구당과 사조직 관리 그리고 공천에 소요되는 정치자금<sup>28)</sup> 등을 조달하기 위한 구전(kickback, rebate, commission), 변칙적인 예산지출, 준조세 강요, 민간에 대한 지출부담의 전가 등이 그 전형이다.

부정방지대책위원회(1993)에 따르면 우리나라 파출소의 운영예산은 실제 소요액의 3분의 2에 불과하며, 월 수백 건에 달하는 검찰의 소재수사 지시에 대하여는 별도의 예산지원이 없어서, 나머지 경비는 청소년선도위원회 등 유관단체나 관할구역 내 업소로부터 충당하고 있다고 한다. 상납금이 경찰, 세무, 건축, 보건위생, 병무 등 현업관료 또는 하위 공무원이 대민 접촉을 많이 하는 집행부서의 관행인 반면, 하사금은 주된 의사결정이 상층부에서 이루어지는 중앙행정기관과 하부조직 중심의 사람 모으기에 의존하는 정계의 관행으로 알려져 있다. 상납금과 하사금 외에 집행기능 또는 규제행정을 담당하는 이른바 노른자위 부서가 총무과, 기획예산담당관실 또는 공보담당관실 등 운영 경비의 조달이 어려운 막료부서에 대해 횡적으로 보조하는 이른바 平納관행도 적지 않다.

셋째, 경쟁자에 대한 비교열위를 회피하기 위한 상황순응적인 무리 추종행태(herd behavior; keep up with Jones phenomenon)로서, 부패 수요자가 선택하는 구조적 부패도 빼놓을 수 없다. ① 주류와 청량음료 등의 무자료 상품거래를 통한 탈세<sup>29)</sup>, ② 인·허가, 검사

28) 우리나라 정당의 지구당은 흔히 자동판매기로 비유된다. 살포된 돈의 액수만큼만 지구당 조직이 움직이기 때문에 붙여진 이름이다(손혁재, 1997).

29) 이때의 탈세자는 전체 납세자의 대리인, 그리고 세무당국에 대하여는 復대리인이다.

등 규제행정과정에서의 급행료(speed money), ③ 무허가 노점영업, 심야영업, 예식장앞 불법주차 등에 대한 단속 무마비, ④ 지방건설회사들의 담합입찰(bid-rigging), ⑤ 학교 교사와 언론사 기자에 대한 촌지(red envelope), ⑥ 대학원생 또는 학위취득자가 집필한 연구물을 대학교수 명의로 발표하는 것 등이 대표적인 예이다. 예컨대 자영사업자들에게 만연한 탈세는 그 이득이 경쟁시장에서의 판매가격 인하, 세전이윤의 축소 또는 준조세의 형태로 잠식(dissipated)된다. 따라서 특정 사업자가 동종 업계의 사업자들간에 지켜지는 황금률의 탈세관행을 어기고 성실히 납세한다면, 다른 사업자보다 비교열위에 놓이게 되어 궁극적으로는 업계에서 퇴출하지 않을 수 없으므로 탈세관행을 따르는 것은 불가피하다.

Pomerleau(1995, pp. 81~82)는 부패의 유형을 ① 급행료 성격의 외형상 자발성을 띠는 팁, ② 수요자가 주도하는 증뢰(bribery), ③ 공급자가 자신의 권한을 악용하여 유도하는 갈취(extortion)로 구분한다. 그러나 팁과 증뢰는 수요자가 유도한다는 관점에서 앞에서의 분류 중 세번째 유형으로 묶을 수 있을 것이다.

### 3. 부패의 속성

부패의 속성은 다음 4가지로 집약된다. 첫째, 부패는 공급자와 수요자의 합의에 의한 불법·부당행위이다. 따라서 부패는 매춘, 상습 도박, 마약 유통, 밀수처럼 발각될 위험이 낮다. 또한 양측의 합의에 의해 자행되므로 일반적인 불법행위와 달리, 어느 쪽을 겨냥한 반부패 정책이 보다 효과적인가 하는 문제가 대두된다(Luksetich and White, 1982). 다만 제도화된 부패는 ① 자발성이 약하고, ② 1회성이 아니라 상당기간 반복되며, ③ 양측 모두 다수가 연루된 경우가 많으므로, 합의의 강도나 은밀성이 개인적인 부패보다 낮고 따라서 드러날 확률도 높다<sup>30)</sup>. 개인적인 부패는 양자의 긴밀한 협력하에 진행되지

만, 구조적인 부패는 Hirshleifer(1991)의 갈등모형에서처럼, 공급자는 착복(appropriation), 수요자는 방어(defending)의 전략을 채택하여 양자간 갈등(conflict)에 의해 자원을 배분하는 측면이 있기 때문이다.

반면에 구조적 부패는 밝혀내더라도 제대로 처벌하기 어렵다. 왜냐하면 ① 부패와 연루된 계선조직의 비호, 은폐, 축소 노력과 함께 ② 반복되는 게임에서 당사자간에 불문율의 경기규칙이 확립되어 있을 가능성이 크기 때문이다. 오영근(1996)이 1991년부터 1993년 사이에 서울지방검찰청 본청에서 수뢰죄로 공판 처리된 사건과 1994년 후반기에 법원행정처가 집계한 수뢰죄에 관한 공판기록을 토대로 분석한 결과에 따르면, 수뢰죄의 선고형량이 법정형의 하한에 편중되어 있고 집행유예나 선고유예의 비율이 다른 범죄에 비해 높은 것으로 나타나 있다<sup>30)</sup>. 일본에서도 수뢰죄의 집행유예율이 90%를 넘어서 다른 범죄에 비해 훨씬 높다(法務總合研究所, 1994). 미국의 경우에도 비리가 적발된 경찰관에 대한 자체 징계나 법원의 선고형량이 낮으며 조기 출옥률은 높다고 한다(김일중, 1997).

둘째, 부패의 피해는 불특정 다수에게 분산되므로 직접적인 피해자가 명확하지 않다. 부패가 개입되는 재화는 대체로 공공재이므로 그 피해는 최종적으로 주인에게 귀속되나 살인, 절도, 폭력, 사기 등의 불법행위와 달리 다수의 주인은 피해를 직접 그리고 즉시 인식하기 어렵다. 따라서 부패 당사자는 죄의식이 약하다. 특히 불가피하게 저질러진 제도화된 부패의 경우에는 더욱 그러하다. 대다수가 부패에 관여하

30) Lui(1996)는 중국의 예를 들면서, 지도자를 정점으로 점조직으로 구성된 범죄조직 형태의 부패망(corruption network)은 보안유지가 철저하다고 하나, 다수가 연루되어 있다는 점에서 개인적인 부패보다 은밀성은 역시 떨어질 것이다.

31) 예를 들어 서울지방검찰청 본청에서 위 기간중 공판 처리된 160명 가운데 15명(9.4%)만 실형을 선고받고, 101명(63.1%)은 집행유예로, 40명(25%)은 선고유예로 각각 석방되었다.

는 사회합정 상황에서는 당사자가 ‘인지의 불화’(cognitive dissonance)를<sup>32)</sup> 통해 자신의 행동규범을 중성화(norm neutralization) 하며, 대다수가 관련되어 있으므로 부패행위에 대한 책임소재도 불투명하여 부패에 대한 심리적 불안감과 죄의식이 이완되기 때문이다. 따라서 구조적 부패에 대하여는 대리인의 충성심을 기대하기보다는 사회합정을 탈피할 수 있는 정책이 필요하다.

다만 김혁래·문정인(1998)의 ‘선별적 약탈’과 같이, 거래되는 재화가 배타적·경합적 성격을 띠면, 부패 수요자는 영합(zero-sum)관계에 놓이게 되어 이해관계가 뚜렷이 엇갈리게 되고, 따라서 부패는 이해관계자에 의해 어렵지 않게 포착될 수 있다. 대규모 정부공사의 발주나 특정 사업에의 진입 인가 등이 이에 해당한다.

셋째, 부패는 대체로 법집행자원의 공유에서 발생하는 체증(congestion)을 해결하는 과정에서 재량권을 남용(김일중, 1997)하는 등 불완전경쟁에서 배태된 지대추구(rent-seeking) 행위이다(Lui, 1996). 따라서 부패 공급자는 대체로 독점적인 지위에서 비롯되는 병목을 지니며, 부패의 가능성과 정도는 독점력에 따라 증가한다. 부패 공급자는 다수의 부패 수요자 가운데 공모자를 선택할 수 있으나, 수요자는 공급자 선택의 여지가 적어지기 때문이다. 분쟁해결에 관한 서비스를 독점하는 사법부나 기소독점주의가 적용되는 검찰이 부패에 오염될 가능성이 높은 것은 이런 맥락에서 이해될 수 있다<sup>33)</sup>. 이는 준수물자를

32) 심리학에서 발전된 개념으로, 인간(homo sapiens)이 불확실한 상황에서 자신의 믿음에 부합하는 정보만을 선택, 당초의 믿음을 강화시켜 나가는 과정을 뜻한다. 이솝 우화의 ‘여우와 신포도(sour grape)’가 이에 해당된다. 인지의 불화는 Hirschman(1965)이 경제발전 과정에서의 태도 변화를 설명하면서 적용한 이래, Akerlof and Dickens(1982), Dickens(1986)가 산업안전규제, 노령연금, 홍수보험, 형사정책 수단 등에 적용 가능성을 제시하였다.

33) 필리핀의 경우에는 법관들이 뇌물액수에 따라 양형을 조절하는 것이 공공연한 비밀이라고 한다. 한 조사결과에 따르면 필리핀 대법원은 10년 전 가장 존경받는 기관 순위 1위에서 1997년 18위로 내려앉아 전화서비스회사 수준에도 못미치게 되었다(『중앙일보』, 1997년 날짜 미상).

구매할 때처럼 수요독점의 경우에도 마찬가지이다.

부패 공급자의 독점력 또는 시장지배력은 시장에 대한 정부규제가 강력하고 포괄적일수록, 행정절차가 까다로울수록, 수요자의 대기(queueing)시간이 길어질수록 증가한다. 전술한 부정방지대책위원회(1998)의 설문조사에서 공무원들이 부정부패가 가장 심각하다고 지적(2개까지 복수응답 가능)한 세무(59.3%), 건축(57.8%), 공사(20.2%), 보건위생(19.0%), 교통(14.0%), 수사(10.0%) 등은 정부의 독점력이 강하거나 까다로운 규제가 상존하는 분야라는 공통점이 있다. 구조적 부패의 경우에는 이러한 부패 공급자의 독점력에 대항하여 부패 수요자들이 담합하기도 한다. 동업자들이 협회나 단체를 결성하여 공직자에 대한 경조사 부조금, 휴가비나 출장비의 보조, ‘떡값’ 등을 조정하는 것이 한 예이다.

넷째, 제Ⅲ장 제3절의 이론모형 분석결과가 시사하는 것처럼, 부패는 자기강화적인 관성에 의해 확산효과를 지닌다. 이것은 ① 부패가 적발 가능성과 확률적(stochastic)인 벌칙을 염두에 두고 내린 동태적 최적결정(dynamic optimization)이며, ② 개인의 부패가 사회의 부패 수준에 미치는 부정적 외부성(negative externalities)이 크고, ③ 부패에는 수확체증이 작용한다는 점에서 비롯된다. Murphy, Shleifer and Vishny(1993)는 지대추구가 ① 법제의 정비 등에 소요되는 초기의 고정비용, ② 공격에 의한 방어의 자동창출(self-generating), 그리고 ③ Lui流의 ‘다수의 강점’(strength in numbers)<sup>34)</sup> 등에 의해 본원적으로 수확체증을 나타낸다고 하였다. 이는 곧 지대추구가 활발할수록 생산적인 활동에 비해 지대추구가 더욱 매력적이 됨을 뜻한다.

부패의 수급은 반부패 정책, 부패의 사회적 수준과 부패당사자에 대

34) 단지 소수의 사람만이 불법행위를 저지르면 적발될 가능성이 높지만, 다수가 불법행위에 관여하면 적발확률이 낮아지고 따라서 불법행위의 기대이익이 증가함을 뜻한다.

한 낙인(stigma) 등에 관한 당사자의 과거 경험과 미래에 대한 기대를 바탕으로 결정된다. 따라서 ① 과거의 부패가 현재의 부패를 유발하고, ② 자신의 부패가 사회의 부패 수준을 높여서 역으로 자신의 부패를 재유발하며, ③ 미래의 부패에 대한 기대가 현재의 행태를 결정하게 된다. ②의 과정을 Lui(1986)는 Schelling(1978)의 '뒤집기(tipping)모형'을 원용하여, 사정당국의 예산계약으로 인해 부패 행위자에 대한 감시·적발 확률이 사회의 부패 수준에 따라 감소하기 때문으로 설명한다. Bahk(1992)은 인지과학의 비교그룹이론(reference group theory)에 따라 부패낙인에 의한 심리적 부담이 부패의 사회적 수준에 따라 감소하기 때문으로 보았다. Mauro(1996)는 정치인의 視界가 짧아서 초래되는 정치적 안정성과 관료제도의 효율성 사이의 전략적인 보완성(strategic complementarity)에서 부패의 이러한 외부성을 찾고 있다<sup>35)</sup>.

자기강화적인 속성으로 인해 부패의 파급수준은 복수의 안정적 균형점(multiple stable equilibria)에 귀착하거나 순환하게 된다. 지대추구의 수확체증을 갈파한 Murphy, Shleifer and Vishny(1993)도 지대추구활동과 사회적 산출물의 복수균형을 예견하고 있다<sup>36)</sup>. ① 공산화 이후 중국의 부패수준이 수차례 등락한 것과, ② 1950년대 초반까지 부패가 일상화되어 있었지만 1952년 부정관행조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau; CPIB)의 창설과 1959년 집권한 이광

35) 만약 각 정치인이 수뢰율을 높이면 경제의 성과는 하락하고 정권교체의 가능성이 높아지게 된다. 이에 따라 정치인들의 시차선호율이 높아져서 수뢰율은 더욱 증가하므로 부패수준이 심화된다. 반대의 과정도 마찬가지로의 논리에 의해 진전되므로 부패는 복수의 균형점에 귀착된다.

36) 탈세와 관련하여 Tower(1989)와 Cowell(1990)도 비슷한 결론을 내렸다. Rubenstein(1995)에 따르면, 미국의 범죄는 지역별로 양극화 현상이 진행되고 있다. 지난 15년간 도시의 흑인 거주지역은 범죄가 크게 증가한 반면, 기타 지역에서는 자동차 절도를 제외한 모든 범죄가 감소한 것이다. Tanzi(1996)는 부패에 대한 억제동인을 고려하지 않고 학습효과와 친교적 자본의 축적에 의해 부패의 파급 수준이 계속 증가할 것으로 예측하였다.

요 수상의 강력한 반부패 캠페인으로 가장 성공적으로 부패를 척결한 싱가포르, ③ 1974년 廉政公署(Independent Commission Against Corruption; ICAC) 발족 후 홍콩의 부패수준이 크게 낮아진 것, ④ 그리고 군사 쿠데타 후 아프리카 국가들과 공산정권 붕괴 후 러시아에서 부패가 증가한 것(Murphy, Shleifer and Vishny, 1993) 등이 그 사례이다.

중국은 모택동 집권 후 '3反 운동'으로 1960년대 중반까지 세계에서 가장 사회기강이 확립된 모범국가로 Myrdal(1971)에 의해 극찬되었으나, 1980년대 개방과 함께 부패가 급증하였다. 1994년 국민이 신고하여 중국 검찰기관이 처리한 관료부패는 149만 6,273건에 달하였다(Shen, 1995). 홍콩은 이와 반대로, 1977년 시민의 46%가 뇌물 수수를 정상적인 기업활동으로 간주하였으나, 1994년에는 78%가 이를 용인할 수 없다고 응답할 정도로 분위기가 반전되었다(de Speville, 1995). 따라서 구조적 부패에 대하여는 열등 균형점에서 우등 균형점으로의 이전 촉진과 반대 과정으로의 진전 방지, 그리고 순환 진폭의 축소를 위한 정책이 동태적 맥락에서 강구되어야 한다<sup>37)</sup>.

이 밖에 부패는 공급자의 사회적 지위와 지능이 대체로 일정한 수준에 이르는 사무직 근로자(white collar)의 불법행위로서 일반범죄와 구별된다는 점도 지적되고 있다.

#### 4. 부패의 경제적 비용

부패의 경제적 비용은 효율과 형평에 미치는 악영향이 되겠지만, 여기서는 효율에 끼치는 영향만 분석하기로 한다. MacGregor(1995)

37) 동태적 고려요소로는 적발확률에 대한 과거 부패의 누적효과, 반부패 정책의 강화가 장래의 부패에 미치는 영향, 반부패 수단으로서 정년, 근속연한별 보수구조, 퇴직연금, 퇴직 후 취업 등 기속장치(bonding mechanism)의 설계, 명성구축(reputation building)전략 등을 들 수 있다.

는 러시아 기업 운영비의 15~20%가 부패로 인한 추가비용이라고 하였다. 한 연구결과에 따르면, TI의 1996년 부패지수를 토대로 싱가포르에서 멕시코 수준으로 부패 정도가 악화될 경우 한계세율을 20% 이상 인상한 것과 같은 결과가 초래될 것이라고 한다<sup>38)</sup>. 우리나라는 부패의 사회적 비용에 관한 추정치가 없으나 지하경제의 규모(최광, 1987) 등 유사연구 결과, 그리고 성수대교나 삼풍백화점의 붕괴사고 등에 비추어 그 크기가 상당할 것으로 생각된다.

### 가. 부패의 순기능

먼저 부패의 순기능을 짚어 보자. 부패의 순기능은 대체로 정치학자와 행정학자들(Leff, 1964; Nye, 1967; Huntington, 1968; Tilman, 1968; Theobald, 1990)에 의해 개발도상국의 관점에서 제기되었다<sup>39)</sup>.

첫째, 공공서비스가 무료로 제공되거나 수급상황에 비추어 공공서비스의 가격이 낮게 책정된 경우에 웃돈 또는 급행료는 서비스 가격을 정상화하여 시장의 자원배분기능을 회복시킬 수 있다. ① 부패는 시장 왜곡에 대한 최적반응으로서 배분적 효율을 증대시킨다는 Lui(1996)와 ② 정부특권의 경매(auction)가 효율적이라는 Becker and Stigler(1974)도 같은 논점을 제기하고 있다. 특히 후자는 만약 경찰이 범죄자들에게 감옥에 가지 않을 권리를 팔 수 있다면 그 대가는 대체로 옥고를 치르는 비용과 비슷해질 것이며, 이 경우 경찰은 범죄자를 체포할 유인이 생성되므로 결과적으로 범죄자는 효율적인 처벌(efficient punishment)을 받게 된다고 주장한다. 그러나 감옥에 가지

38) 같은 연구는 한계세율이 1%포인트 인상될 경우 외국인 직접투자는 5% 정도 감소할 것으로 추정하고 있다.

39) 이들의 주장 중 경제적 효율과 관련된 부분은 자본형성의 촉진, 기업가 정신의 진작 등 피상적인 수준의 논의로서 수용할 만한 것이 많지 않다.

않을 권리의 매매는 범죄자에게 낭비유인을 유발함으로써, 경찰로 하여금 정당한 시장가격 이하로 권리를 팔지 않을 수 없게 만드는 문제점이 있다(Tullock, 1996).

웃돈에 의한 특권의 경매과정이 완전경쟁적이어서 순수히 웃돈의 크기에 따라서만 공공서비스가 공급되고, 공직자가 웃돈을 제외한 수납금을 국고에 귀속시킨다면, 웃돈이 수요자의 지불의사를 반영하여 효율적인 결과가 달성될 수 있다. 마찬가지로 수의계약에 의해 정부공사를 발주하는 경우, 뇌물의 크기에 따라 시공업체를 선정하고 공사의 품질을 확보할 수 있다면, 뇌물의 크기는 시공기술에 좌우되므로 가장 효율적인 건설업체가 선택될 수 있다. 이 논점은 공직자의 임금에도 적용될 수 있다. 공공서비스 가격의 구성요소에는 공직자의 임금이 포함되므로 뇌물은 시장임금보다 낮은 공직자의 임금을 보완하는 역할을 할 수 있는 것이다.

둘째, 부패를 통해 정부의 과잉규제나 악법을 우회함으로써 효율을 높일 수 있다<sup>40)</sup>. 특히, 부패에 의한 役得을 기대하고 불필요하게 양산된 규제에 대하여는 순응하는 것보다 부패관료와 담합하여 회피하는 것이 효율적이다.

셋째, 부패한 대리인은 잔여이익 청구인(residual claimant)의 입장에서 부패의 果實을 성과급(piece rate)으로 향유할 수 있다. 따라서 부패는 시간급(time rate)보다 대리인의 근무의욕을 북돋우게 된다<sup>41)</sup>. 공직을 매매하는 관행도 買職한 대리인의 성실근무를 유도하는 측면이 있다. 근대 유럽 특히 영국 군대에서 보듯이, 매직에 소요된 자금이 불성실하게 근무하는 경우 몰수될 수 있는 담보물(bond)과 같은 기능을 하기 때문이다(Tullock, 1996)<sup>42)</sup>. 다만 이러한 순기능은 買職

40) Becker and Stigler(1974)는 뇌물을 통해 반유태인법을 회피하는 것이 오히려 사회후생을 증대시킬 수 있음을 예로 들고 있다.

41) 문민정부 출범 후 사정활동이 강화되자 공직자들의 무사안일이 당장 문제가 되었다.

者에 대한 賣職者의 감독이 공정하고 엄정해야만 실현될 수 있다.

넷째, 부패는 그 토양인 불법행위의 확실성을 증대시켜 불법행위자의 위험대가(risk premium)를 줄이는 효과가 있기도 하다. 가령 경찰간부와 결탁한 범죄조직은 범죄 발각의 예방에 소요되는 사회적으로 불필요한 자원을 절감할 수 있다. 물론 이는 불법행위자의 효용이 사회후생에 포함되며, 불법행위 수준이 부패가 없더라도 동일하게 유지된다는 것을 전제로 한다.

하지만 이상과 같은 부패의 순기능은 정부의 자원배분이 비효율적이거나 불공정한 정부실패, 또는 부패와 결합되는 불법행위가 이미 존재하는 경우에 차선으로서만 발휘될 수 있다. 더욱이 현실적으로는 의사결정이 공개적인 경매과정을 통해 뇌물의 크기에 따라 내려지는 것이 아니라, ① 상속에 의해 취득한 혈연·지연 등 연고와 신분, 그리고 ② 투자에 의해 축적한 학연 등, 비생산적인 인적 자본의 크기에 따라 이루어지는 등 순기능의 전제조건도 충족되지 않는 경우가 허다하다. 특히 이들 친교적 자본은 여건의 변화에도 불구하고 변함없이 유지되는 속성으로 인해 ① 보안유지가 쉽고, ② 장래에 특혜를 되돌려 받을 수 있는 확실성이 높아서, 부패의 연계고리 역할을 훌륭히 수행한다. 또한 뇌물이 효율적인 결과를 초래하더라도 증뢰자의 이득이 뇌물로 소진되어 그의 후생은 높아지지 않는 경우도 적지 않다.

따라서 부패의 순기능은 극히 제한적인 경우로 국한된다고 보아야 할 것이다. Cheung(1996)은 부패를 통해 Pareto 최적을 달성할 수 있다고 보고 그 순기능을 강조하는 견해는 부분균형의 관점에 입각한 것이라고 하면서, 부패가 공산주의 또는 관료제의 비효율을 극복하는

---

42) 장군은 대상이 아니었지만 대령(colonel)까지는 매관매직이 가능하였다. 특정 계급으로 진급하기 위해서는 차하위 계급에서 하루만 복무하면 되었으며, 불명예퇴직이 아닌 한 계급을 되파는 것도 허용되었다. 이러한 매관매직은 민간부문의 우수한 인재를 군대의 상위 계급으로 유치하는 데에 큰 도움이 되었지만, 매직의 가격이 너무 비싸지자 가격통제(price control)가 도입되었다가 결국 폐지되고 말았다.

수단으로 유용하다고 하더라도, 인도처럼 부패가 제도화되고 이전이 가능한 권리로 정착되면 더욱 큰 비효율을 초래한다고 지적하였다. 정부시스템이 제 몫을 다하지 못할 때 부패가 그 틈을 파고들어 당분간 정부기능을 대체하지만, 국가의 패망이나 정부의 전복으로 귀결된 역사적 사례는 수없이 많다<sup>43)</sup>.

### 나. 부패의 역기능

부패가 경제적 효율에 끼치는 역기능과 그 경로는 훨씬 다양하다. 첫째, 부패는 낭비적·소모적인 지대추구행위를 유발하여 자원배분을 왜곡한다. 부패 수요자는 기술개발, 원가절감, 품질관리에 힘을 쏟기보다 진입장벽 구축 등 경쟁제한, 파행적 수주 및 항응 제공 등을 통한 규제 공직자의 포획(capture)에 전념하게 되어 낭비가 발생하게 된다. 마찬가지로 부패 공급자가 누리는 지대로 인해 유능한 인력이 부패분야에 과도하게 집중되며, 생산적인 인적 자본보다 비생산적인 친교적 자본에 대한 투자가 확대되는 등 인력의 효율적인 배분이 저해된다. 55개 국가의 자료를 실증분석한 결과, 부패한 국가일수록 정부지출에서 교육비가 차지하는 비중이 낮다는 Mauro(1993)의 결론도 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

① 지대추구비용은 독점에서 파생되는 X-비효율의 일부를 상쇄하는 효과가 있고(Schap, 1985), ② 관세처럼 경제를 왜곡하는 요소가 이미 존재하는 상황에서는 지대추구가 차선책으로 사회후생을 증대시킬 수도 있으며(Bhagwati and Srinivason, 1980), ③ 지대추구활동이 시장에서 유익한 정보를 제공하기도 하고, ④ 접대 등 지대추구

43) 三政문란의 조선조와 이승만 정부, 로마제국, 중국 국민당의 장개석 정부, 필리핀의 마르코스 정부, 가깝게는 동구권의 舊공산권 국가들을 들 수 있다. 부패로 인한 로마제국의 멸망과 반부패 개혁정책으로 인한 로마제국의 부흥에 관하여는 신한은행(1996)이 잘 정리하고 있다.

과정에서도 효용이 창출되는 등(Cullis and Jones, 1992) 지대추구의 긍정적인 측면이 없는 것은 아니지만, 전반적으로 효율에 악영향을 미친다는 데에는 대다수 학자가 동의한다.

둘째, 이러한 비정상적인 경쟁이 구조적으로 정착되면, 비효율적이지만 친교적 자본과 지대추구의 노하우 등이 축적된 악화가 양화를 구축하는 역선택(adverse selection)이 파생된다. 즉 효율적이고 유능하지만, 친교적 자본이 부족하여 지대추구에 비효율적인 기업이나 공직 지망생은 경쟁을 미리 포기하는 자진선택(self-selection) 또는 해외로 이민을 떠나는 퇴출(exit) 현상이 나타나게 되는 것이다. 또한 기존의 성실한 공직자도 근무의욕이 떨어져서 생산성이 낮아진다.

Murphy, Shleifer and Vishny(1993)는 절도나 소송 등 사적인 지대추구가 이미 설립된 기업의 정상적인 활동에 피해를 끼치는 데 비해, 로비나 부패와 같은 공공지대추구는 기왕의 기업활동보다 창업 또는 혁신적인 기업활동(innovative activities)에 끼치는 피해가 더 크며 따라서 경제성장에 악영향을 미친다고 하였다. 왜냐하면 혁신부문이 ① 로비창구가 없고 정부 내 원군이 부족하며, ② 사업인가, 수입 할당, 세무신고, 소방허가 등 정부가 제공하는 공공재가 상대적으로 더 필요한 데다 이들 정부서비스에 대한 수요의 탄력성도 매우 낮고, ③ 인적 자본은 풍부하지만 불완전한 자본시장과 유동성 제약 때문에 뇌물의 재원이 부족하며, ④ 사업의 불확실성과 장기성으로 인해 지대추구에 취약하기 때문이다.

지대추구가 혁신부문에 미치는 부작용을 최소화하기 위하여 정치인 또는 공무원으로 하여금 현금 대신에 혁신기업의 주식을 뇌물로 받아 사업에 따르는 위험을 공유하는 방법을 고안할 수 있다. 그러나 이 방법은 ① 수뢰에 관한 보안을 유지하기 어렵게 하고, ② 혁신기업이 소비자잉여를 증가시키는 대신에 기존 독점기업의 지대를 축소시킴으로써 수뢰자가 총체적으로 받게 될 뇌물규모를 오히려 감소시키는 경향이 있으며, ③ 정치인의 視界가 단기간이기 때문에 실현 가능성이 크

지 않다.

역선택은 또한 정치에 대한 불신과 무관심을 야기하여 투표율을 낮추게 된다. 국민들은 사회 전체에 유익한 정책까지도 불신하며 공익보다는 지연, 학연 등에 기반하여 정당을 지지하게 되고(모종린, 1998), 자연히 정당들은 전문가를 중심으로 정책개발에 힘을 쏟기보다는, 지역의 보스를 중심으로 지역감정에 편승하는 선동정치 또는 금권정치의 길을 택하게 된다. 이로 인해 정치인과 정책의 질이 하락하게 되고, 이는 다시 국부의 감소를 초래한다.

셋째, 1명의 관리(예 : 필리핀의 마르코스 전 대통령)가 경제 전체의 부패를 독점적으로 공급하면, 뇌물은 세수 극대화를 목표로 하는 물품세와 경제적 효율면에서는 차이가 없다(Shleifer and Vishny, 1993). 그러나 실제로는 다수의 정부기관 또는 관료가 다양한 분야와 단계에서 서로 협력하지 않고(다양한 공공서비스에 대한 부패 수요의 교차탄력성을 감안하지 않고) 각각 독립적으로 뇌물을 거두기 때문에, 경제활동과 공공서비스 수요는 물품세를 징수할 때보다 위축된다.

유의할 것은 다수의 부서나 관료가 대체적인 업무를 경쟁적으로 수행하는 경우에는 부패 독점의 경우보다 효율이 증가하지만, 각각의 고유영역에서 독점력을 보유하고 거부권을 행사하는 경우에는 효율이 더욱 낮아진다는 점이다. 예컨대 공장설립 신청시 신청기관을 마음대로 선택할 수 있는 것이 아니고, 다수의 기관 또는 부서를 거쳐야만 하며, 1개 기관 또는 부서라도 거부권을 행사하는 경우 공장설립은 불가능하게 된다. 파나마에서는 부패권이 관료나 부서에 따라 요일별로 배분되기도 하는데(Cheung, 1996), 이는 부패에 관한 협력과 조정의 좋은 사례이다. 반대로 고대 이집트에서는 나일강 통과세가 4천 군데 이상에서 징수되어 상인들이 나일강 이용을 중단하였다고 한다<sup>44)</sup>.

44) Krueger and Duncan(1993)이 제시한 사례를 김일중(1997)에서 재인용하였다.

넷째, 공무원의 부패는 조세 등 정부수입의 감소를 수반하는 경우가 많다. 부패로 인해 세수가 줄어들면 이를 보전하기 위해 세율의 인상 또는 세목의 신설이 필요하다. 이는 곧 성실 납세자의 실효세율을 높여서 자원배분을 더욱 왜곡한다. 왜냐하면 조세부과로 인한 자원배분의 왜곡이 초래하는 사회후생의 死重損失(deadweight loss) 또는 초과부담은 세율의 증가에 따라 체증하기 때문이다.

다섯째, 반면에 부패는 재정규모를 사회적으로 적정한 수준 이상으로 팽창시킨다. 이는 관료의 예산극대화 성향을 모형화한 Niskanen(1971)과 Romer and Rosenthal(1979), 예산과 직책상의 특권을 통한 관료의 효용극대화를 주장한 Migué and Bélanger(1974), 이익집단이 정치자금의 공여에 의해 특정 공공재의 규모를 늘리는 과정을 보여준 Mueller and Murrell(1985) 등이 이를 뒷받침한다.

여섯째, 부패는 시장 유지를 위한 거래비용(transaction costs)을 증가시킨다. 곧, 부패의 예방과 적발을 위한 감시(monitoring)비용과 적발된 부패행태의 처벌에 드는 집행(enforcement)비용이 늘어난다. 감시비용에는 등기우편 이용, 폐쇄회로 모니터 운영 등 감시에 직접적으로 투입되는 비용 외에도, 간접적인 감시비용, 곧 부패를 억제하기 위해 도입된 반부패 장치의 역효과도 포함된다. 이를테면, ① 정실인사를 막기 위한 연공서열 중심의 인사운영과 고시제도, 문제점 지적과 처벌을 지향하는 감사정향, 공무원의 재량을 최소화하기 위한 繁文縟禮(red-tape)와 중앙집중 물자조달 등은 근무유인을 약화시켜 무사안일을 야기하고, ② 공무원과 부패 수요자와의 유착을 예방하기 위한 순환보직제도는 전문성을 저해하며, ③ 개인적인 부패를 방지하기 위한 강제휴가(compulsory holidays)제도는 업무의 연속성을 떨어뜨리고, ④ 조직적으로 연계된 부패를 막기 위한 연대책임제도는 밝혀진 부패의 은폐, 축소와 왜곡을 유발하며, ⑤ 기능의 분담(예 : 조세 부과와 징수의 분리, 전산 프로그래밍, 자료의 입력과 자료처리의 분리), 또는 중첩(예 : 수사관할권의 중복)은 규모의 경제를 저해하고, ⑥ 부

패행위의 신고제도는 誣告를 증가시키는 부작용이 있다. 이 밖에 성실한 대리인이 감내해야 하는 受監비용도 간접적인 비용이다. 성실한 대리인의 수감비용에는, ① 내부통제장치에 대한 협력비용, ② 부패하지 않았는데도 감시자에 의해 부패한 것으로 오인될 '제2종 오류'(type II error)로 인한 비용, ③ 의심받지 않으려는 의도에서 과잉순응(over-compliance)하는 비용 등이 포함된다<sup>45)</sup>.

일곱째, 부패가 초래하는 또 다른 비효율은 부패의 대상 분야, 업무, 제품간 부패비용의 격차로 인해 대리인이 특정 분야나 제품을 선호하기 때문에 발생한다. 부패관료가 내국법인보다 부패유발 성향이 낮은 외국법인의 시장진입을 차단하면 경제의 효율을 해친다. 개발도상국의 정부나 기업은 과분한 최첨단 설비를 갖추고 있는 경우가 많은데, 이들 중 상당수는 고가로 구매 후 몰래 구전을 받을 수 있는 제품의 특성(곧, 유사제품의 희소성에서 비롯된 객관적인 시장가격의 부재)을 악용한 부패에 기인한다(Shleifer and Vishny, 1993).

여덟째, 부패는 불확실성하에서 진행되므로 당사자가 위험회피적(risk-averse)이라면 위험대가만큼 추가로 비용이 든다. ① 불확실성은 기본적으로 투자와 혁신활동을 저해하며, ② 부패행위가 발각되지 않도록 당사자들이 자원을 투입해야 하기 때문이다. 부패에 수반하는 불확실성을 줄이기 위해 보증을 개설하거나 또는 부패의 공급자와 수요자를 매개하고 거래의 이행을 보장하는 중개인(Lui, 1996)을 내세우는 방안을 감안할 수도 있지만, 보안유지를 생명으로 하는 부패의 본질상 현실 적합성이 높지 않다. 위험대가의 지출로 인해 당사자가 얻는 이득인 確實性等價(certainty equivalent)는 시장이 잃는 손실보다 적게 되므로 부패는 자원을 비효율적으로 이전하게 된다. 예컨대, 납세자와 세무공무원의 담합에 의한 탈세로부터 양자가 얻는 이득

45) Adelstein(1978)은 결백한 피의자가 형사사건의 증언협상(plea bargaining)에서 죄를 크게 뒤집어 쓸 것을 두려워 한 나머지, 검사와 타협하여 자신이 저지르지도 않은 죄를 자백하는 경우가 많다고 하였다.

의 합계는 세수의 감소 폭보다 작을 것이다.

이혼제, 부패는 상호보완관계에 있는 시장질서 위반행위를 부추겨 시장의 정상적인 작동을 저해한다. 게다가 부패는 질서확립 수단의 효과를 약화시킨다. 이를테면, 질서위반행위에 대한 벌칙을 높이더라도 질서위반행위는 줄지 않고 대리인에 대한 수뢰액수만 증가한다든지, 단속을 강화하더라도 수뢰기회만 늘려 주는 기현상도 나타날 수 있다.

열제, 조직 내에서 공유되는 제도화된 부패는 구성원의 무임승차 (free riding) 유인으로 인해 비용통제 장치를 약화시킨다. 조직의 운영경비를 부패행위에 의해서 분담 또는 공동 조달하는 구성원들은 운영경비를 절감할 유인이 감소되어 지출을 방만히 하기 때문이다.

열한제, 남의 행동을 모방하는 무리추종 행태는 각자의 행동으로 하여금 자신의 정보에 덜 반응적이도록 하고, 다른 경제주체에게도 새로운 정보를 제공하지 못한다(Banerjee, 1992). 따라서 무리추종 행태에 의해 파생된 구조적 부패는 시장에서 정보의 역할을 약화시켜 사회 후생을 감소시킨다.

마지막으로, 부패한 대리인은 '조세농사'(tax farming)의 경우처럼 과잉 근무하거나 함정수사 또는 범죄대기(crime waiting)처럼 파행 근무하는 폐단이 나타난다. 이들은 役得을 극대화하기 위해 본연의 업무는 소홀히 하면서 비생산적인 활동에 전념하며, 민원처리 지연, 까다로운 절차와 과도한 서류제출 강요 등 함정을 설치하기도 한다.

이상의 논의를 종합적으로 감안하면, 부패는 창의와 근로의욕을 낮추고 거래비용과 위험대가를 증가시키며 자원배분을 왜곡함으로써 경제의 효율을 떨어뜨리고 경제발전을 저해하게 된다. 이러한 결론을 입증하는 명확한 실증분석 결과는 아직 제시되지 않고 있지만, 다양한 선행연구는 이를 뒷받침하고 있다. Murphy, Shleifer, and Vishny (1991)에 따르면, 유능한 인재들이 지대추구행위가 왕성한 분야로 배치되는 국가일수록 성장률이 낮았다. Mauro(1995)는 70개국의 자료를 분석하여 1인당 실질 GDP를 통제하면 부패가 증가할수록 투자가

감소한다는 결론을 제시하였다. 각국의 청렴도지수와 경제성장률의 인과관계를 분석한 장근호(1997)는 부패가 중단기 경제성장률을 낮춘다고 추정하였다. 63개 개발도상국의 고위 공직자와 시민대표를 대상으로 설문 조사한 Kaufmann(1997)에 따르면, 그들은 자국 경제발전의 걸림돌(impediments)로 공공부패를 첫 손가락에 꼽았다.

### III. 현업공무원 부패의 이론모형

지금까지는 부패를 공공부문뿐만 아니라 민간부문에서도 나타날 수 있는 대리인의 도덕적 해이의 차원으로 확장하여 논의를 전개하였다. 그러나 이하에서는 초점을 명확히 하기 위해 공공부문, 특히 행정부 공무원의 부패행위로 논의의 범위를 제한하기로 한다.

이 장에서는 공무원의 부패에 관한 의사결정 행태를 모형화하여, 부패를 억제할 수 있는 정책의 시사점을 찾고자 한다. 논의를 쉽게 이끌기 위해 집행기관에 종사하는 현업공무원을 분석의 대상으로 설정하였다. 집행기관에 종사하는 현업공무원이라 함은 세무공무원, 철도공무원, 단속공무원, 주차관리원, 공공시설 입장관리원 등을 말한다. 이들이 개입되는 부패행태의 전형적인 예로는 ① 세무공무원이 탈세를 묵인하고 탈세액의 일부를 수뢰하고, ② 주차관리원이 징수한 주차료의 일부를 착복하며, ③ 철도공무원이 승객의 무임승차를 용인하고, ④ 경찰공무원이 불법영업을 방치하고 수뢰하는 행위 등을 들 수 있다.

현업공무원의 부패행태를 모형화할 때 고려해야 할 요소는 다음의 4가지이다. ① 제 II 장에서 언급한 것처럼 부패한 대리인은 적발 가능성과 확실적인 벌칙을 염두에 두고 불확실성하에서 동태적 최적결정을 내리게 된다. 따라서 적발확률에 영향을 미치는 감시활동과 적발되었을 경우에 받게 될 벌칙의 형태와 수준이 중요한 외생변수로 등장하게 된다<sup>46)</sup>. ② 또한 현업공무원의 경우에는 노력의 수준(level of work efforts)이 동일하다면 부패의 정도가 증가할수록 세금징수액, 주차료

---

46) 적발 가능성은 ① 현업관료의 능력과 성실성, ② 감독자의 능력과 성실성, ③ 내외부 통제시스템의 적절성, ④ 제보 등에 의한 감독자의 인지 가능성 등 여러 가지 요인에 의해 결정된다.

수입, 단속실적 등 자신의 직무성과(performance)는 낮아지기 때문에, 승진이나 보수 등이 성과와 연계된 시스템하에서는 무한정 부패에 몰두하기보다는 양자의 적절한 조화를 모색해야 한다. 이는 적발 가능성 외에 부패에 관한 자동적인 제어장치(control mechanism)가 존재함을 뜻한다. ③ 아울러 간헐적으로 부패에 관한 의사결정을 내리는 부패 수요자(예 : 민원인)와 달리, 현업공무원은 의사결정 빈도가 매우 높다. 즉 현업공무원은 부패행위에 관여할 것인지, 그렇다면 어느 정도로 불법행위를 저지를 것인지에 관한 일종의 2단계 의사결정(2-stage decision making)에 연속적으로 직면하게 된다. ④ 끝으로 부패행위가 적발될 경우에 적용되는 벌칙이 수요자에게처럼 한계적·연속적이 아니라 불연속적(discontinuous)이어서, 적발된 현업공무원은 공직에서 추방될 가능성이 높다<sup>47)</sup>. 이는 곧 다른 범죄와 달리 재범(recidivism) 여부는 크게 문제가 되지 않으며, 따라서 대부분의 현업공무원은 적어도 공식적으로는 전과기록이 없음을 뜻하기도 한다.

이상의 논의를 바탕으로 현업공무원의 부패행태를 정태적인(static) Becker(1968)流의 理財(portfolio)모형<sup>48)</sup>에 의해 분석할 수 있다. 먼저 부패의 적발 가능성을 내생변수로 설정한 기본모형을 설정하고, 이어서 적발 가능성과 승진 가능성을 함께 고려한 확장모형을 검토한 뒤에 수뢰가 시간에 따라 변화하는 동태모형을 살피기로 한다. 위에서 언급한 부패의사결정의 4가지 요소 중 ①과 ④는 현업공무원이 아닌 공무원, 이를테면 기획담당 공무원에게도 적용되는 공통적인 사항이다. 반면에 위 ②와 ③은 현업공무원에게만 해당되는 사항이다. 후술하는 것처럼, 승진 또는 보수가 직무성과와 연계되지 않는다면 확장모형(1)은 성립될 수 없다. 또한 부패의사결정을 연속적으로 내리지 않

47) 이 점에서 Luksetich and White(1982)가 정의한 특정 억지력(specific deterrence)은 부패에 대한 처벌이 일반적인 범죄보다 훨씬 강하다고 할 것이다.

48) 불확실성하에서 투자자산의 최적조합을 구하는 모형을 일컫는다.

는다면, 확장모형(2)는 적용하기 어렵다. 따라서 일반 공무원에게는 기본모형만 적용될 것이다.

## 1. 기본모형 : 내생적인 적발모형

분석의 편의를 위해 다음과 같은 가정을 도입하자. 첫째, 현업공무원의 직무는 표준화(예 : 고객 1인당 동일한 주차요금의 징수)되어 있으며, 따라서 부패 수요자(예 : 탈세자)의 증뢰 제의는 금액, 위험도 등의 측면에서 동질적(homogeneous)이다. 둘째, 현업공무원은 위험 중립적(risk neutral)이기 때문에 예상되는 재직기간중 자신의 기대소득을 극대화하기 위해 노력한다<sup>49)</sup>. 셋째, 현업공무원은 無限小의 의사결정 단위기간( $t$ )당 수뢰율( $b$ )을 조절할 수 있으며, 감독자가 부패를 적발할 확률( $\varphi$ )은 수뢰율에 대해 내생적(endogenous)이다. 넷째, 현업공무원이 승진할 가능성은 배제된다. 따라서 의사결정 단위기간당 실질임금률( $w$ )과 탐색비용(search costs)을 차감한 실질유보임금률(real reservation wage rate;  $k$ )은 시간이 흐르더라도 변하지 않는다<sup>50)</sup>. 다섯째, 수뢰사실이 적발된 관료는 파면되며, 공직에의 재등용이 금지된다. 즉 다른 범죄와 달리 상습범(recidivism)의 문제는 발생하지 않는다. 뿐만 아니라 드러난 수뢰금액과 재직기간중 적립된 퇴직연금은 정부가 몰수한다. 따라서 퇴직연금은 부패에 대한 羈束장치(bonding mechanism)로 작동한다. 적발된 관료는 형사처벌도 받아야 한다. 형사처벌에 따른 물질적 손실과 명예의 실추 또는 낙인과

49) 일반적인 경우처럼 현업공무원이 위험회피적(risk averse)이면 기대효용의 극대화가 목적함수가 된다. 이 경우 모형이 복잡해져서 최적해를 구하려면 일부 변수를 제외해야 하므로 다양한 직관을 얻기 어렵다.

50) 승진 가능성은 확장모형 (1)에서 검토하고 여기서는 적발 가능성만 감안한다. 실질유보임금률은 현업공무원의 공직근무에 대한 기회비용으로서, 공직이 아닌 차선의 직업을 선택하였을 경우에 얻을 수 있는 임금률을 뜻한다.

같은 심리적 고통은 금액( $\theta$ )으로 환가되며 처벌수준은 수뢰율에 따라 증가한다. 여섯째, 임금률의 일정비율( $\alpha$ )은 퇴직연금으로 적립되며, 적립금액은 사회적 한계전환율(social marginal rate of transformation)과 동일한 시차선호율(rate of time preference;  $r > 0$ )로 붙어난다. 끝으로 수뢰율은 예상재직기간( $h$ ), 실질임금률, 실질유보임금률, 형사처벌비용, 퇴직연금기여금 비율, 시차선호율, 그리고 적발확률의 함수이다. 따라서 적발확률과 수뢰율은 상호내생성(simultaneity)을 지닌다. 즉 적발확률이 증가하면 현업공무원은 수뢰에 보다 신중해지게 되는 것이다.

이상의 가정하에서 대표적인(representative) 현업공무원의 기대소득의 현재가치( $EPV_1$ )는 식 (1)과 같이 나타낼 수 있다. 첫째 항 대괄호 속의 첫번째와 두번째 항은 특정 시기(at a point in time)의 기대소득을 나타내며 상호 배타적이면서 집합적으로 포괄적이다. 첫째 항 대괄호 속의 세번째 항은 적발되었을 경우에 일회성으로 적용되는 기대벌이다. 끝까지 적발되지 않는다면 현업공무원은 퇴직시인  $h$ 기에 둘째 항에 해당하는 보상을 받게 된다. 연속적인 시간들은 현업공무원의 빈번한 의사결정을 상징한 것이며, 불확실한 비용보다 확실한 효용이 앞서 발생하는 불법행위의 특성을 포착한 것이기도 하다.

$$EPV_1 = \int_0^h [(w+b)(1-\Phi) + k\Phi - (\theta+b)\phi]e^{-rt} dt + [1-\Phi(h)] \int_0^h awe^{-rt} dt \quad (1)$$

$\phi(t)$  :  $t$ 기간중 적발될 확률밀도함수;

$\Phi(t)$  :  $t$ 기간까지 적발될 누적분포함수;

$\theta'(b) > 0$ ;

$b = b(h, w, k, \theta, \alpha, r, \varphi)$ .

현업공무원이 공직에서 계속 일할 조건, 즉 참여제약조건(participa-

tion constraint) 또는 개인적 합리성 제약조건(individual rationality constraint)은 식 (2)로 주어진다.  $EPV_2$  는 선택변수  $b$ 와 무관하므로 현업공무원은  $EPV_1$ 의 극대치인  $EPV_1^*$ 과  $EPV_2$ 의 값 중에서 큰 값을 취하게 된다.

$$EPV_1 \geq EPV_2 = \int_0^h ke^{-rt} dt \quad (2)$$

이른바 우발률(hazard rate;  $p$ ), 즉  $t$ 期 이전까지 부패행위가 적발되지 않을 것을 조건으로  $t$ 期에 와서야 적발될 조건부 확률밀도함수(conditional probability density function)는 식 (3)으로 나타낼 수 있다. 부패의 일반적인 추세에 대한 정부의 반응을 무시한다면, 현업공무원의 부패 우발률은 시간의 영향을 받지 아니하며(time invariant;  $\partial p/\partial t=0$ ), 따라서 실질임금률과 실질유보임금률이 주어진 이상 수취율도 시간과 무관하다. 즉 수취율은 임의행보(random walk)<sup>51)</sup>의 과정을 따라 움직이며, 이때의 변동분은 확률적인 외부충격(stochastic shocks)에 기인한다<sup>52)</sup>.

$$p(b) = \frac{\phi(t)}{1-\Phi(t)}, \text{ where } p'(b) > 0 \quad (3)$$

$$\varphi(t) = pe^{-pt}, \text{ and } \Phi(t) = 1 - e^{-pt} \quad (4)$$

식 (4)는 부패행위의 적발사건이 Poisson process를 좇아 생성되며, 적발사건간 도착시간(interarrival time)은 지수분포(exponen-

51) 이른바 단위근(unit root)을 지닌 비정상적(nonstationary) 시계열(time series)의 속성을 일컬으며, 주시가격의 변화가 대표적인 사례로 손꼽힌다.

52) Tirole(1986)은 공무원과 민원인의 유착관계가 상호협박의 가능성으로 인해 상당기간 존속되는 경우에도 유사한 관계가 성립될 수 있음을 보였다.

tial distribution)를 따름을 보여준다<sup>53)</sup>. 예상재직기간  $h$ 의 값이 한정된 경우에는 계산이 매우 복잡하므로 당분간  $h$ 가 무한대인 경우( $h$ 가 유한한 경우는 후술)를 상정하면, 식 (1)과 (2)는 식 (1')와 (2')로 집약된다.

$$\lim_{h \rightarrow \infty} EPV_1 = \frac{w+b-k-\pi p}{r+p} + \frac{k}{r} \quad (1')$$

$$\lim_{h \rightarrow \infty} EPV_2 = \frac{k}{r} \quad (2')$$

$\pi = \theta + b$ , 즉 형사처벌과 몰수되는 수뢰금액의 합계

만약 수뢰율이 양수이면(즉 부패한 공무원이라면) 무한대의 시계에서 적발될 누적분포함수(cumulative distribution function)가 1이 되므로, 기대연금의 가치는 사라지게 된다. 반면에 수뢰율이 0이라면 우발률( $p$ )도 0으로 수렴되므로 연금은 손상을 입지 않는다. 식 (1')에서 첫째 항의 분자는 실질유보임금률을 차감한 기대소득률을 나타내는데, 적발위험 때문에 통상의 경우보다 할인율이 더 높음을 알 수 있다. 식 (1')의 둘째 항은 기회비용의 현재가치를 나타낸다. 식 (1')와 (2')는 함께, 공직과 공직 외 대체적 직업 사이의 기대소득의 격차가 최소한 없어야 현업공무원이 부패에 지속적으로 관여할 수 있음을 보여준다. 식 (1')를 극대화하는 1계조건은 식 (5)와 같다.

$$\frac{1-\pi p' - \pi' p}{p'} = \frac{b+w+\pi p-k}{p+r} \quad \text{and} \quad \Phi(t) = 1 - e^{-\rho t} \quad (5)$$

식 (5)의 좌변은 수뢰로부터 얻는 순한계이득을 할인한 현가이며, 우변은 수뢰에 의해 적발위험이 증가하는 순소득격차의 현가로서, 양

53) 도착시간의 기대값은  $1/p$ 이며 분산은  $1/p^2$ 이다.

54) 따라서  $(1-\pi p' - \pi' p) > 0$ 이고 동시에  $(b+w-\pi p-k) > 0$ 이다. 후자의 조건에서 식 (2)의 제약조건이 기속하고 있지 않음을 확인할 수 있다.

자는 한계점에서 解이어야 함을 보여준다. 내부해 (interior solution) 를 점검하기 위해 식 (1')의 2계조건을 구하면 식 (6)과 같다.

$$(b+w+\pi r-k)p'' + (2\pi' p' + \pi'' p)(p+r) < 0 \quad (6)$$

따라서  $\theta''$ 와  $p''$ 가 모두 0인 경우에는 식 (6)이 자동적으로 충족되지만, 그렇지 않다면 2계조건이 충족은 보장되지 않는다. ① 형사처벌의 정도가 수뢰율의 비선형함수일 가능성이 크며, ② 비록 선형함수라고 하더라도 사회적 낙인과 같은 심리적 부담은 수뢰율의 오목함수 (concave function)일 가능성이 있고<sup>55)</sup>, ③ 경우에 따라서는 조건부 확률밀도함수가 복잡한 형태를 띠 수도 있기 때문이다.

境界解 (corner solution)의 가능성을 염두에 두면서, 이제 比較靜態導函數 (comparative static function)를 통해 여러 가지 변수가 수뢰율에 끼치는 영향을 살펴보기로 하자. 식 (7)의  $D_1$ 은 2계조건인 약식 표현으로, 식 (7)은 시차선호율이 증가할수록 수뢰율이 증가함을 보여준다. 이는 일반적인 투자행위와는 반대로, 확실한 편익이 불확실한 비용보다 앞서 발생하는 부패행위의 속성 때문에 근시안적이거나 유동성 제약이 심한 공무원일수록 수뢰할 확률이 높음을 의미한다<sup>56)</sup>. 따라서 유동성 제약을 보완하는 자본시장의 발전은 부패의 억제에 도움이 될 수 있음을 추론할 수 있다. 부정방지대책위원회(1998)의 설문조사에서, ① “돈이 궁할 경우 공금을 유용하겠다”는 서술에 찬성하는 응답은 3.8%에 불과한 반면에, ② “돈이 궁하더라도 공금을 유용하지 않겠다”는 서술에 반대하는 응답은 21.7%나 되고 있음은, 유

55) 2계조건이 충족되지 않을 또 다른 가능성은 현업공무원이 소득에는 위험중립적이지만 형사처벌에는 위험회피적일 수 있어서 형사처벌의 비용이 순용함수 (well-behaved function)가 아닐 수 있다는 점이다. 이를테면, 기대벌이 1년형에서 2년형으로 늘어날 때에는 한계비용이 감소하더라도 벌금형과 징역형 사이에서는 불연속적으로 크게 증가할 수 있을 것이다.

56) 이런 점에서 부패는 불완전한 자본시장을 보완하는 기능을 한다.

동성 제약이 부패행태에 끼치는 영향을 부분적으로 입증하는 것으로 보인다.

$$\frac{\partial b}{\partial r} = \frac{\pi' p + \pi p' - 1}{D_1} > 0 \quad (7)$$

식 (8)에 따르면, 처벌의 강도를 높일수록 수뢰율은 감소한다.  $\theta$ 는 처벌에 대한 현업공무원의 회피도를 나타내기도 한다. 따라서 처벌에 대해 회피적인 현업공무원일수록, 즉 현업공무원의 확실성등가(certainty equivalent)<sup>57)</sup>가 클수록 수뢰율은 감소한다.

$$\frac{\partial b}{\partial \theta} = \frac{\pi' r}{D_1} < 0 \quad (8)$$

이러한 결론은 직관과 부합하지만, 다음과 같은 2가지 논점 때문에 확실한 결론은 유보할 수밖에 없다. 우선 처벌의 강도가 증가하면 적발확률이 감소할 수 있다. 무고한 사람을 부패한 공무원으로 적발하여 처벌하는 이른바 제2종 오류(type II error, false positive)의<sup>58)</sup> 우려가 증거요건을 더욱 강화하여 감독자, 감사관 또는 수사관을 더욱 신중하게 만들기 때문이다. 제2종 오류의 우려는 제도화된 부패가 조직적으로 연계된 경우에 더욱 심각하다. 예컨대 하위 공무원이 모든 책임을 지고 드러난 부패에 대한 희생양이 되는 경우가 그러하다. Nagin(1978)은 미국 교도소에 수감된 죄수들의 숫자가 연도별로 차이를 보이지 않는 현상에 착안하여, 알려진 범죄율과 처벌강도 사이의

57) 불확실성하에서 기대효용과 동일한 효용수준을 담보하는 소득을 뜻한다.

58) 제2종 오류의 사회적 비용에는 원칙적으로 제1종 오류의 비용도 포함되어야 한다. 그러나 현업공무원의 부패행위에는 1차적인 피해자가 없으므로 제1종 오류는 무시해도 좋다. 따라서 처벌강도가 증가할수록 제2종 오류의 비용은 언제나 증가한다고 할 것이다.

逆 상관관계는 후자와 적발확률 사이의 逆 상관관계 때문일 것으로 추정하였다<sup>59)</sup>. 극단적인 경우에는 처벌 강화의 부작용이 순기능을 능가하여 역효과를 초래함으로써 오히려 부패를 증가시키는 유인으로 작용할 수도 있다<sup>60)</sup>. 우리 모형에 이를 감안하면  $p$ 가  $b$ 뿐만 아니라  $\theta$ 의 함수이기도 하므로, 식 (8)은 식 (8')로 변형된다.

$$\frac{\partial b}{\partial \theta} = \frac{\pi' r - \frac{\partial p}{\partial \theta}(1 - 2\pi' p + \pi' r)}{D_1} < 0 \quad (8')$$

$$\text{if and only if } \pi'(r + 2p) + \frac{p' r}{(\partial p / \partial \theta)} < 1$$

부등식 (8')는 만약 적발확률이나 한계 처벌강도가 이미 상당히 높은 편이라면, 더 이상 처벌수준을 높이는 것이 능사가 아님을 보여준다. 이러한 조건은 벌칙구조가 수뢰율에 볼록(convex)한 경우에, 상당히 높은 수준의 수뢰율에서 충족될 수 있다. 중죄 제의가 이질적인(heterogeneous) 일반적인 경우에는 처벌강화로 수뢰의 빈도는 줄일 수 있지만, 1건당 수뢰금액은 오히려 증가할 수도 있다는 점이 처벌을 마냥 강화할 수 없는 또 다른 문제점이다<sup>61)</sup>. 결론적으로 적발확률과 벌칙은 상호 대체재로서 하나의 정책수단을 강화하면 다른 정책수단의 효과가 약화된다. 따라서 정권 교체기 등에 일시적으로 채택한다면 모르되, 양자를 동시에 장기간 강화하는 것은 비효율적이다.

실질임금률, 실질유보임금률, 연금기여금 비율, 그리고 현업공무원의 예상재직기간이 수뢰율에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 視界가

59) 반면에 Rubenstein(1995)은 미국에서 지난 수년간 경찰예산을 대폭 늘려서 범죄 검거율은 올랐지만, 한정된 교도시설 때문에 실질적인 벌칙은 오히려 낮아져서 범죄자의 기대벌은 변함이 없으므로, 경찰예산보다 교도시설 예산을 확충하는 것이 시급하다고 주장한다.

60) 일벌백계의 여러 가지 문제점에 대하여는 박재완(1997)을 참조하라.

61) 동질적인 수뢰율을 설정한 우리의 모형에서는 이러한 가설을 입증하기 어렵다.

고정된(finite horizon) 경우로 되돌아가야 한다. 이 경우 식 (1)은 식 (1'')로 다시 정리할 수 있으며, 식 (1'')를 극대화하는 1계조건은 식 (9)로 주어진다.

$$EPV_1 = \left[ \frac{w+b-k-\pi p}{r+p} \right] [1 - e^{-(p+r)h}] + \frac{k}{r} [1 - e^{-rh}] + \frac{\alpha w}{r} [e^{-rh} - e^{-(p+r)h}] \quad (1'')$$

$$(AE - p'B) + (PABh - AE + p'B)e^{-Ah} + p'A^2Ch(e^{-Ah} - e^{-ph}) = 0 \quad (9)$$

$$A = p+r, \quad B = w+b-k-\pi p; \\ C = \frac{\alpha w}{r}, \quad E = 1 - \pi p' - \pi' p$$

시계가 무한대라면 새로운 1계조건 (9)는 식 (5)와 일치함을 쉽게 알 수 있다. 식 (10) 내지 (13)은 식 (9)로부터 도출한 비교정태도 함수의 결과들로서,  $D_2$ 는 식 (1'')의 2계조건을 약식으로 표현한 것이다.

$$\frac{\partial b}{\partial \alpha} = \frac{wp'A^2h}{r} [e^{-Ah} - e^{-ph}] / (-D_2) < 0 \quad (10)$$

$$\frac{\partial b}{\partial w} = \left[ \frac{\alpha p'A^2h}{r} [e^{-Ah} - e^{-ph}] - p' + [pAh + p']e^{-Ah} \right] / (-D_2) < 0 \quad (11)$$

$$\frac{\partial b}{\partial k} = [p' - (pAh + p')e^{-Ah}] / (-D_2) > 0 \quad (12)$$

$$\frac{\partial b}{\partial h} = \frac{\alpha p'wA^2}{r} [e^{-Ah}] - e^{-ph} - h(pe^{-Ah} - e^{-ph}) + A(PB - PABh + AE - p'B)e^{-Ah} \quad (13)$$

식 (10)으로부터 연금기여율이 증가하면 수퇴율은 감소함을 알 수 있다. 이는 연금이 장래소득을 담보하는 기속장치로 기능하기 때문이다. 따라서 가능하다면 같은 정부재원으로 현재의 보수보다는 장래에 지급할 연금기여금의 정부부담 비율을 높이는 것이 부패의 억제에는 더 바람직하다는 결론을 내릴 수 있다. 제 IV 장에서 설명한 바와 같이 프랑스는 OECD의 다른 회원국들에 비해 공직자의 보수수준은 낮은 편이지만 공직자의 연금수준이 높는데(OECD, 1997b), 공무원의 부패수준은 비교적 낮은(TI, 1997) 것으로 나타나고 있다.

또한 식 (10)에서 연금의 부패 억지력은 예상재직기간이 짧아질수록 단조증가(monotonically increase)하지는 않는다는 사실도 알 수 있다. 분자의 첫째 항은 재직기간 감소에 따른 연금적립금의 감소를 나타내는 반면에, 대괄호로 묶은 둘째 항에서는 누적적발확률도 줄어들어 순효과는 불명확하다. 이는 퇴직기간이 얼마 남지 않은 고참 공무원일수록 연금 때문에 신중히 처신하는 효과와 함께 이른바 ‘終期の 정리’(end point theorem)<sup>62)</sup>에 따라 漏水(lame duck) 현상이 발생하는 반면에, 신참 공무원의 예상재직기간이 길어서 부패에 연루되어 파면될 경우 잃게 되는 손실이 크므로 역시 부패를 회피할 가능성 때문으로 추정된다. 따라서 다른 조건이 동일하다면, 양자 중에서 누가 더 부패에 연루될 가능성이 높은지는 알기 어렵다.

식 (11)과 (12)는 예상대로 실질임금률(실질유보임금률)의 증가(감소)가 부패억제에 효과적임을 보여준다. 이는 뇌물을 받고 기소된 미국 공무원들의 사례를 실증분석한 Goel and Rich(1989)의 연구결과(보수가 낮을수록 수퇴율은 높다)와도 일치한다. 그러나 반대의 결론을 이끌어낸 실증연구도 있다. Gelb, Knight and Sabot(1991)는

62) 동태모형의 視界가 제약되기 때문에 게임 등에서 마지막 期の 解가 특정되는 현상을 지칭한다. 이러한 경우에는 終期の 解로부터 逆算하여 초기의 최적전략을 구하는 이른바 後方歸納(backward induction)이 적용될 수 있다.

23개 저개발국과 17개 선진국의 자료를 분석하여, 공무원 보수와 부패는 함수관계가 없다는 결론을 내렸다. 식 (11)과 (12)는 또한 실질 임금을 인상이 실질유보임금을 인하보다 부패에 대한 한계억제력이 크다는 것을 보여준다. 이것은 특별한 결과라기보다 전자의 경우 기대연금도 함께 늘어나기 때문으로 추정된다.

식 (13)은 앞서와 마찬가지로 예상재직기간의 효과가 양방향으로 나타날 수 있음을 보여준다. 이는 식 (13)이 위에서 언급한 나이에 따른 효과 외에, 부패의 사회적 파급수준에 의해서도 영향을 받기 때문이다. 즉 부패가 만연한 경우에는 증퇴 제의의 도착시간이 짧은 반면에, 視界는 상대적으로 길어지는 것을 반영하고 있다.

## 2. 확장모형(1) : 적발과 승진의 결합모형

이제 기본모형을 확장하여 현업공무원의 승진 가능성을 함께 고려해 보자. 분석의 편의상 아래와 같은 상황을 설정한다. 첫째, 실질유보임금률은 0으로 표준화하고 연금기여금은 논외로 한다. 둘째, 적발될 경우 받게 될 형사처벌과 심리적 비용, 그리고 몰수되는 수뢰액은 모두 단일 척도인 벌칙( $\pi$ )으로 통합한다. 셋째, 현업공무원은 2개의 직급으로 나뉘며, 하급공무원의 임금률은  $w_1$ 이고, 상급공무원으로 승진하게 되면 더 높은  $w_2$ 의 임금률을 받게 된다. 넷째, 현업공무원의 승진은 가시적인(observed) 직무성과(예 : 탈세 적발실적, 주차요금 징수 실적, 교통법규위반 단속실적)에 기초한 준거경쟁(yardstick competition)에 의해 결정된다. 따라서 수뢰율이 증가할수록 가시적인 직무성과가 낮아져서 현업공무원은 무능하게 보이거나 부패에 관여하고 있다는 의혹을 받게 될 가능성이 높아진다. 이는 곧 승진 가능성은 수뢰율에 따라 감소하며, 거꾸로 수뢰율도 승진 가능성에 영향을 받아서 승진 가능성이 높아지면 수뢰를 자제하게 됨을 의미한다. 이상의 가정 을 바탕으로 식 (14)는 무한대의 시계에서 현업공무원의 기대소득을

현재가치로 나타내고 있다.

$$EPV_3 = \int_0^{\infty} [(w_1 + b)(1 - \Phi)(1 - \Psi) + (w_2 + b)(1 - \Phi)\Psi - \pi b \varphi] e^{-rt} dt \quad (14)$$

$\Psi(t)$  :  $t$ 기간 중 승진할 주관적인 누적분포함수,  $\Psi'(b) < 0$ ;

$\psi(t)$  :  $t$ 기간 중 승진할 주관적인 확률밀도함수,  $\psi'(b) < 0$ ;

$\pi = \pi(b) > 1$ ,  $b = b(w_1, w_2, \pi, r, \varphi, \psi)$ .

$t$ 期까지는 승진하지 못하였으나  $t$ 期에 와서 승진할 조건부 확률밀도 함수( $q$ )는 시간의 영향을 받지 않지만 수퇴율에는 종속된다. 수퇴율이 증가하면, 관료의 주어진 능력에 비추어 승진 가능성이 낮아지기 때문이다. 따라서 식 (14)는 식 (15)로 단순화할 수 있다.

$$EPV_3 = \frac{w_1 - w_2}{p + q + r} + \frac{w_2 + b - \pi pb}{p + r}, \quad (15)$$

$$q(t) = \frac{\psi(t)}{1 - \Psi(t)}, \quad \text{and } q'(b) < 0$$

식 (15)에서 우변의 첫째 항은 승진 가능성이라는 새로운 불확실성으로 인해 임금률의 격차가 종전보다 더욱 높은 할인율인 ( $p + q + r$ )로 할인됨을 보여준다. 둘째 항에서는 일단 승진이 되고 나면, 이제 적발 가능성만 남기 때문에 할인율은 다시 ( $p + r$ )로 낮아짐을 알 수 있다. 식 (15)를 수퇴율에 관해 극대화하는 1계조건은 식 (16)과 같다.

$$B^2 \delta (p' + q') + A^2 [B(1 - \pi p' - \pi' p - \pi p) - p'(w_2 + b - \pi pb)] = 0 \quad (16)$$

$$A = p + q + r, \quad B = p + r, \quad \text{and } \delta = w_2 - w_1$$

할인을  $A$ 와  $B$ 를 무시하면, 식 (16)의 첫째 항은 수퇴로 인해 승진이 좌절될 경우에 잃게 되는 한계임금손실을, 둘째 항의 대괄호 속 첫째 항은 수퇴의 한계이득을, 그 둘째 항은 수퇴가 적발확률을 증가시킴에 따른 한계손실을 각각 나타낸다. 3개의 요소는 한계적으로 상호 작용하여 수퇴의 순이득이 0이 될 때 기대소득이 극대화됨을 보여준다. 식 (16)으로부터 도출한 비교정태도함수는 식 (17) 및 (18)과 같다.  $D_3$ 는 식 (16)의 2계조건으로 내부해(interior solution)를 가지는 경우 음(-)의 값을 갖는다.

$$\frac{\partial b}{\partial w_1} = [B^2(p' + q')] / (-D_3) \quad (17)$$

$$\frac{\partial b}{\partial w_2} = [(B^2 - A^2)p' + B^2q'] / (-D_3) < 0 \quad (18)$$

식 (17)과 (18)은 승진 가능성을 염두에 둘 때 임금률의 인상효과가 직급에 따라 달라짐을 보여준다. 식 (18)에 따르면 상급공무원의 보수 인상은 수퇴율을 감소시키는 데 비해, 식 (17)은 하급공무원의 보수 인상이 오히려 수퇴를 부추길 수도 있음을 보여준다. 후자는 수퇴의 승진에 대한 한계효과( $q'$ )가 적발에 대한 한계효과( $p'$ )보다 큰 경우에 발생할 수 있다. 하급공무원의 보수 인상은 한편으로 공직에 머무르고자 하는 의욕을 증가시켜서 청렴도를 제고할 수 있지만, 다른 한편으로는 승진욕구를 감퇴시켜서 공무원으로 하여금 직무성공에 크게 신경쓰지 않도록 할 수도 있기 때문이다<sup>63)</sup>. 후자가 전자를 능가한다면, 하급공무원의 실질임금률 인상은 기대와는 달리 부패 억제에 별로 도움이 되지 않을 것이다.

이를 일반적인 경우로 확장하면 직급에 따라 불룩한 임금체계, 즉

63) 일선 세무서 등에서 한때 유행했던 이른바 「만년주사」(5급인 사무관으로 승진을 기피하고 6급인 세무주사로 장기간 머물러 있는 세무공무원에 대한 별칭) 선호현상도 이와 무관하지 않을 것이다.

직급이 올라갈수록 임금률의 증가속도가 더욱 증가하는 임금체계가 부패의 억제에 도움이 된다고 할 수 있다. 장래의 높은 임금률에 의해 보상을 받을 것을 기대하고, 하급공무원 시절에 높은 청렴성을 유지할 수 있기 때문이다<sup>64</sup>). 이는 관료들이 부패할 것을 예상하고 정부가 낮은 급여를 제공할지도 모른다는 일부 학자의 가설과는 전혀 다른 것이다<sup>65</sup>). 결론적으로 현업관료의 임금률을 인상하면 부패 억제에 도움이 되지만, 정부예산의 제약조건을 감안하면 급여의 일괄인상보다는 보수체계를 上厚下薄型으로 설계하는 한편 연금기여율을 증가시키는 것이 보다 효과적일 것이다.

이런 관점에서 현행 공무원 급여체제는 보다 상후하박의 J-형으로 전환하는 것이 바람직하다. <표 2-1>은 1997년 우리 정부의 직급별 공무원 표준인건비를 정리하고 있다. 정무직인 장·차관급은 논외로 하면, 1급 19호봉 공무원의 인건비는 5,697만 5천원, 3급 19호봉은 4,564만 2천원, 4급 18호봉은 3,937만 6천원, 5급 15호봉은 3,223만 2천원, 6급 16호봉은 2,806만 2천원, 7급 10호봉은 2,220만 4천원, 9급 6호봉은 1,573만 4천원, 기능직 10등급 6호봉은 1,452만 6천원으로 직급간 격차가 별로 없는 편이다. 공통경비(overhead cost)의 성격을 지니는 비서와 운전요원의 인건비, 차량 및 청사 유지비, 기관운영판공비 및 사무용품비 등을 포함한 직급별 행정경비를 감안하더라도, 9급 6호봉을 1로 했을 때 1급 19호봉이 5.3, 2급 19호봉 4.8, 4급 18호봉 2.9, 5급 15호봉 2.0, 6급 16호봉 1.8, 7급 10호봉 1.4, 기능직 10등급 6호봉 0.9 등으로 격차는 생각보다 크지 않다. 정부와 민간부분의 유사직종간 평균임금의 격차도 직급이 증가할수록 커지고 있어서, 공무원 보수체계를 개편할 필요가 있다고 하겠다.

64) 유인이론(incentive theory)의 효율성 임금정리(efficiency wage theorem)도 이와 유사한 논리에서 출발한다.

65) Becker and Stigler(1974)도 낮은 임금이 부패를 유발할 수는 있지만, 역의 인과관계는 논리의 비약으로 간주하였다.

〈표 2-1〉 직급별 공무원의 연간 행정경비(1997년 11월 현재)  
(단위 : 천원)

직급(표준 호봉)	계	인건비	기 타	지 수
장 관 급	225,836	72,632	153,204	14.0
차 관 급	157,469	63,896	93,573	9.8
1급(19)	84,541	56,975	27,566	5.3
2급(19)	77,493	51,127	26,366	4.8
3급(19)	70,808	45,642	25,166	4.4
4급(18)	47,008	39,376	7,632	2.9
5급(15)	32,690	32,232	458	2.0
6급(16)	28,407	28,062	345	1.8
7급(10)	22,549	22,204	335	1.4
8급(7)	18,110	17,765	345	1.1
9급(6)	16,079	15,734	345	1.0
기능직 10등급(6)	14,871	14,526	345	0.9
고용직(6)	10,946	10,661	285	0.7

자료 : 총무처 내부자료

### 3. 확장모형 (2) : 동태적 적발모형

끝으로 수뢰율 자체가 시간에 따라 변화하는 동태모형을 살펴보자. 우리의 관심은 수뢰율의 동태경로(dynamic path)이므로, 식 (15)를 식 (19)와 식 (20)의 2가지 제약조건하에서 극대화해야 한다.

$$\dot{\phi}(t) = \phi(t) = p[1 - \phi(t)], \quad \text{where } \dot{\phi}(t) = \frac{\partial \Phi(t)}{\partial t} \quad (19)$$

$$\dot{\psi}(t) = \psi(t) = q[1 - \psi(t)], \quad \text{where } \dot{\psi}(t) = \frac{\partial \Psi(t)}{\partial t} \quad (20)$$

문자 위의 점(dot)은 해당 함수의 시간에 대한 1계 도함수를 나타낸다. 식 (15), (19) 및 (20)을 함께 묶어서 현재가치를 나타내는 Hamiltonian 함수는 식 (21)과 같다.  $\beta_1$ 과  $\beta_2$ 는 각각  $\phi(t)$ 와  $\psi(t)$ 의 잠재가격(shadow price)을 뜻한다. 식 (21)의 해는 식 (22) 내

지 (24)의 3가지 적정조건(optimality condition)으로 주어진다.

$$\dot{f}_i = [(w_1 + b)(1 - \Phi)(1 - \Psi) + (w_2 + b)(1 - \Phi)\Psi - \pi b \phi] e^{-rt} + \beta_1 p(1 - \Phi) + \beta_2 q(1 - \Psi) \quad (21)$$

$$1 - \Phi(t) - \pi \phi = 0 \quad (22)$$

$$\dot{\beta}_1 = \beta_1 p + [w_1(1 - \Psi) + w_2 \Psi + b] e^{-rt} \quad (23)$$

$$\dot{\beta}_2 = \beta_2 q + (1 - w_2)(1 - \Phi) e^{-rt} \quad (24)$$

식 (19)와 (22)를 결합하면  $\pi p = 1$ 이라는 아주 간단한 결과를 얻는다. 이는 기대한계벌칙이 시간과는 무관하게<sup>66)</sup> 최적점에서 항상 1이어야 함을 뜻한다. 즉 현업공무원이 수뢰를 통해 1원의 부당이득을 한계적으로 취할 때, 이에 상응하는 기대벌칙 역시 한계적으로 1원이 되어야 최적임을 나타내고 있다. 또 다른 제약조건이 없다면 정확한 운동법칙(law of motion)은 알기 어렵지만, 식 (23)과 (24)로부터 정상상태(steady state)에서의 각 확률밀도함수의 한계치, 즉 잠재가 격은 식 (23')과 식 (24')와 같이 얻을 수 있다.

$$\beta_1 = \frac{-[w_1(1 - \Psi) + w_2 \Psi + b] e^{-rt}}{p} < 0 \quad (23')$$

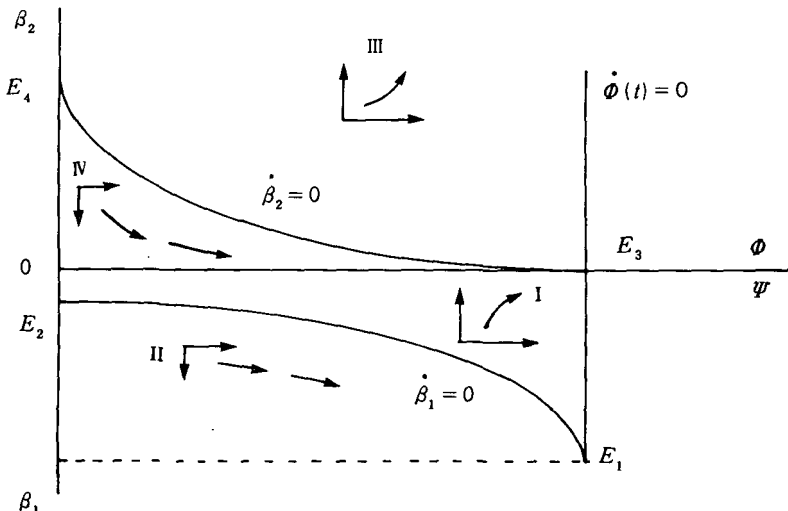
$$\beta_2 = \frac{[(w_2 - w_1)(1 - \Phi)] e^{-rt}}{q} > 0 \quad (24')$$

식 (23')는 적발확률밀도가  $t$ 期까지 적발되지 않을 경우에 얻는 소

66) 유의할 것은 최적  $\pi$ 가 수뢰율인  $b(t)$ 의 함수이므로  $p$ 는 여전히 시간에 따라 변화한다는 점이다.

득의 기대현가만큼 기대소득을 감소시키며, 식 (24')는 승진확률밀도가  $t$ 기에 승진하는 경우 얻게 되는 이득의 기대현가만큼 기대소득을 증가시킴을 보여준다. 이를 각각의 상태(state) 변수와 공동상태(costate) 변수 ( $\Psi, \beta_1$ )과 ( $\Phi, \beta_2$ )를 양축으로 한평면에서 위상도(phase diagram)로 나타내면 [그림 2-1]과 같다. [그림 2-1]에서 위상선  $\dot{\beta}_1=0$  일정은 승진의 누적분포함수에 따라 단조감소한다. 즉 적발 가능성이 소득에 미치는 부정적인 영향은 정상상태에서 누적승진기회와 함께 증가하는 것이다.  $\dot{\beta}_2=0$  일정도 적발의 누적분포함수에 따라 감소한다. 즉 승진의 가치가 적발 가능성이 증가할수록 줄어드는 것이다. 따라서 부패행태의 동태경로는 정상상태에서  $E_1(1, -(w_2+b)e^{-rt})$  또는  $E_2(1, 0)$ 로 수렴함을 알 수 있다. 영역 I 과 영역 III은 transversality 조건을 위배하고 있어서, 결국 2개의 독립적인 정상균형상태에 도달하게 된다. 대부분의 현업공무원이 부패하거나 대부분 청렴

[그림 2-1] 적발과 승진의 동태적 균형에 관한 위상도



한 복수의 안정적인 균형점(multiple stable equilibria)으로 귀착하게 되는 것이다. 앞에서 언급한 것처럼, 지난 15년간 미국에서 범죄의 지역별 양극화 현상이 두드러지고 있는 것(Rubenstein, 1995)이 좋은 예이다.

이러한 양극화 현상은 제 II 장에서 설명한 것과 같이 결국 시간의 경과에 따른 부패의 자기강화적인 확산작용에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 즉 부패의 부정적 외부성(negative externalities)과 수확체증적 속성으로 인해 부패의 파급수준이 복수의 안정적 균형점(multiple stable equilibria)에 귀착하게 되는 것이다. 부패가 양극화된 균형점은 안정적이기 때문에 일단 열등 균형점에 귀착하게 되면, 우등 균형점으로의 반전이 매우 어렵고 부패의 토착화가 우려된다. 따라서 우등 균형점으로 이전하기 위해서는 일시적인 충격요법이 불가피할 수 있다.

## IV. 공무원 부패의 실증분석

본장에서는 우리나라 공무원 부패의 수준과 규모를 추정하고, 제Ⅲ장에서 제시한 이론모형의 일부를 검증하기 위해 제한된 자료나마 실증분석을 시도한다. 실증분석은 2가지 초보적인 방법을 적용한다. 먼저 공무원과 기업인을 대상으로 부정방지대책위원회가 실시한 2차례의 설문조사 결과를 바탕으로 공무원의 부패수준과 규모를 추정하고, 이어서 TI와 OECD의 자료를 활용하여 공무원의 상대적인 보수수준 및 관료주의의 정도와 국가별 청렴도의 인과관계를 추정하기로 한다.

### 1. 공무원 부패수준과 규모의 추정

우크라이나와 러시아의 기업인들을 대상으로 설문조사한 Kaufmann (1997)은 기업등록, 세무조사, 전화가설, 국유지 임대, 수출입, 국경 통과, 금융기관 대출, 소방점검 등 기업과 정부의 일상적인 관계에서, 우크라이나 기업들은 매건당 평균 7달러(국유지 임대시 매월 1㎡ 당) 내지 894달러(전화 가설시)를, 러시아 기업들은 26달러(국유지 임대시 매월 1㎡ 당) 내지 1,071달러(전화 가설시)를 각각 공무원에게 뇌물로 지급하고 있다고 분석하였다<sup>67)</sup>. 세계부흥은행(International Bank for Reconstruction and Development; IBRD)은 개발도상국이 유치하는 직접투자와 수입액의 5%를 뇌물로 간주할 경우, 전체 뇌물액수는 연간 800억달러에 이를 것으로 추산한다. 미국정부는

67) 같은 설문조사에서 뇌물을 주고 있다고 시인한 기업은 우크라이나의 경우 56%(세무조사시) 내지 96%(수출 허가시), 러시아의 경우 21%(세무조사시) 내지 100%(전화 가설시)였다.

1994년 하반기부터 1996년 상반기까지 2년간 외국기업의 증퇴 등 부패행위로 인해 미국기업들이 세계시장에서 36건의 계약기회를 놓침에 따라 110억달러의 손실을 입었다고 주장하고 있다. 주로 유럽과 일본 기업을 겨냥한 미국정부는 경쟁이 치열한 상품의 수출계약에서는 전체 계약건수의 80% 정도가 뇌물을 제공한 기업에게 돌아가는 것으로 추정하였다<sup>68)</sup>.

우리나라의 공무원에 의한 부패규모가 얼마나 되는지에 관한 공식적인 연구는 아직 나와 있지 않다. 이는 신뢰할 만한 자료가 없는 것이 결정적인 이유라고 하겠다. 감사원, 각 기관의 자체 감사부서 또는 검찰과 경찰 등 수사기관에 의해 적발된 부패의 규모를 살펴볼 수도 있겠으나, 이는 ① 전체 부패규모에 비해 빙산의 일각에 불과하며, ② 사정활동의 강도에 대해 내생적이므로, 바람직한 방법이 아니다. 따라서 간접적이고 원시적인 방법이기는 하지만, 비교적 신뢰도와 타당도가 높은 자료로서 ① 부정방지대책위원회(1996)가 500개 기업체의 기업인 660명을 대상으로 실시한 설문조사와, ② 부정방지대책위원회(1998)가 공무원 600명(표집률 0.15%)을 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 이용하여 부패규모를 추정하기로 한다.

전자는 1996년 3월에, 후자는 같은 해 10~11월에 각각 실시되어 7~8개월의 시차가 있지만 이 정도의 시차는 큰 문제가 되지 않을 것이다. 또한 속성상 공무원의 응답은 부패수준에 관해 하향편의(downward bias)의 응답오차(response errors)를, 기업인의 응답은 상향편의(upward bias)의 응답오차를 각각 지닐 것으로 예상되므로, 양자에 따른 추정결과의 평균치는 부패수준의 적정치로 보아도 그리 무리가 없을 것이다.

68) 무역거래 등에서의 부패규모에 관한 IBRD와 미국 정부의 추정치는 『중앙일보』(1997. 8. 10) 기사를 인용하였다.

## 가. 공무원 대상 설문조사 결과

먼저 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 부패수준과 규모를 추정해 보자. 설문조사 결과는 <표 2-2>에 정리하였다. 응

&lt;표 2-2&gt; 부패에 관한 공무원 대상 설문조사 결과

(단위 : %)

설문 (상황인식 또는 행동의식)		응답					무응답
		전혀없음 매우낮음 전혀아님	없음 낮음 아님	보통	많음 높음 그러함	매우많음 매우높음 정말그렇	
공금 횡령 또는 유용	기회 <sup>1)</sup>	64.5	21.8	9.3	3.0	1.3	0.0
	긍정적 용의 <sup>2)</sup>	73.7	15.0	7.3	3.0	0.8	0.2
	부정적 용의 <sup>3)</sup>	14.2	7.5	8.3	13.5	56.2	0.3
관행 상납 금품수수	기회	35.0	31.2	18.3	12.5	3.0	0.0
	긍정적 용의	24.0	24.7	30.5	15.2	5.7	0.0
	부정적 용의	4.2	11.7	20.2	27.5	36.5	0.0
고액 금품수수	기회	62.7	25.2	8.5	2.5	1.2	0.0
	긍정적 용의	67.7	21.3	7.7	2.8	0.5	0.0
	부정적 용의	14.7	9.7	7.0	15.8	52.8	0.0
소액 사례 금품수수	기회	53.3	32.2	11.0	2.8	0.5	0.2
	긍정적 용의	36.7	21.7	21.3	14.5	5.8	0.0
	부정적 용의	13.7	19.2	20.0	19.7	27.5	0.0
명절, 스승의 날 등에 선생님께 선물할 용의		10.8	10.5	22.8	29.0	26.3	0.5
상사가 부하직원의 부정을 조용히 마무리		10.5	44.5	11.3	31.5	2.2	0.0
잘못된 관행 거부시 따돌리는 풍토		8.7	40.3	4.2	37.8	9.0	0.0
비리 폭로시 불이익 예상		4.8	25.5	4.7	48.5	16.8	0.0
연고자의 무리한 부탁 수용		12.7	63.5	1.8	20.8	1.2	0.0
연고자 청탁 거절시 심리적 부담감		4.0	37.0	3.0	48.7	7.3	0.0

주 : 1) 그러한 상황이 얼마나 자주 있는지에 관한 질문으로 '전혀 없음' 내지 '매우 많음'으로 응답하게 됨.

2) 그러한 기회가 온다면 부패행위에 관여할 용의 또는 가능성이 있는지에 관한 질문으로 '매우 낮음' 내지 '매우 높음'으로 응답하게 됨.

3) 그러한 기회가 오더라도 부패행위에 관여할 용의 또는 가능성이 없는지에 관한 질문으로 '매우 낮음' 내지 '매우 높음'으로 응답하게 됨.

자료 : 부정방지대책위원회(1998) <표 2-23> 내지 <표 2-56>, <표 3-2>, <표 3-3> 및 <표 4-14>에서 요약 정리

답자들은 설문 중 관행적 상납금 수수를 제외한 항목에 대해 긍정적인 행동의식(～상황에서 부정을 저지르겠다)보다 부정적인 행동의식(～상황이라도 부정을 저지르지 않겠다)의 청렴도가 일관되게 낮았는데, 이는 기대와 부합하는 결과이다.

첫째, “허위 영수증만 첨부하면 출장비, 물품구입비 등의 명목으로 공금을 쉽게 인출해 개인적으로 쓸 수 있는 기회”가 얼마나 자주 있는냐는 질문에 대해 ① 1.3%가 ‘매우 많다’ ② 3.0%가 ‘많다’ ③ 9.3%가 ‘보통’ ④ 21.8%는 ‘없다’ ⑤ 64.5%는 ‘전혀 없다’고 각각 응답하였다. 한편 그러한 공금을 횡령 또는 유용할 기회가 온다면 공금을 횡령 또는 유용하겠다는 서술에 대해 ① 0.8%가 가능성이 ‘매우 높다’ ② 3.0%가 ‘높다’ ③ 7.3%가 ‘보통’ ④ 15.0%는 ‘낮다’ ⑤ 73.7%는 ‘매우 낮다’고 각각 응답하였다. 반면에 그러한 기회가 오더라도 공금을 횡령 또는 유용하지 않겠다는 서술에 대해서는 ① 56.2%가 가능성이 ‘매우 높다’ ② 13.5%가 ‘높다’ ③ 8.3%가 ‘보통’ ④ 7.5%는 ‘낮다’ ⑤ 14.2%는 ‘매우 낮다’고 각각 응답하였다.

이들 응답들의 조건부 빈도(예: 공금횡령 또는 유용의 기회가 많다고 응답한 사람 중에서 기회가 주어지면 횡령 또는 유용할 가능성이 매우 높다고 응답한 공무원의 비율)는 제시되지 않고 있다. 따라서 공금횡령 또는 유용의 기회가 매우 많거나 많은 사람을 묶어서 그 비율(4.3%)을, 기회가 올 때 부정을 저지를 가능성이 매우 높거나 높은 사람의 조건부 비율(3.8%), 또는 기회가 올 때 부정을 저지르지 않을 가능성이 매우 낮거나 낮은 사람의 조건부 비율(21.7%)과 각각 곱하면, ‘Bayes의 定理’에 의해 횡령 또는 유용되는 공금의 액수는 알 수 없더라도 횡령 또는 유용하고 있을 공무원의 결합비율을 개략적으로 추정할 수 있을 것이다<sup>69)</sup>.

69) 곧  $A$ 가 공금을 횡령 또는 유용할 용의(가능성)이고,  $B$ 가 공금을 횡령 또는 유용할 수 있는 기회라면,  $P(A) = P(B) \times P(A | B)$ 가 된다.

추정결과는 0.16%(부정적 용의의 비율을 적용할 경우) 내지 0.93%(긍정적 용의의 비율을 적용할 경우)로 나타났다. 이를 우리나라의 1997년 말 현재 공무원수 93만명에 대입하면 1,520명 내지 8,678명의 공무원이 공금을 횡령 또는 유용하고 있을 것으로 추정된다. 일반적으로 하향편의를 지닐 공무원의 응답오차를 감안하면 이러한 숫자는 보수적인 추정치, 곧 공금을 횡령 또는 유용하는 공무원 비율의 하한선으로 보아야 할 것이다.

둘째, 위와 마찬가지로 방법으로 ① “관련 업체나 산하기관에 특혜를 부여하면서 관행적으로 상납금을 받아 기관운영비로 쓰는 사례”가 얼마나 있는냐는 질문과, ② 그러한 상황에 부딪치더라도 “특혜나 상납을 거부”할 것이라는 서술 및 ③ “사적으로 착복하는 것이 아니고 공동경비로 쓰는 것이니 관행대로 따를 것”이라는 서술에 대한 응답을 종합하면, 상납금을 관례적으로 받아쓰는 공무원의 비율을 구할 수 있을 것이다. 추정결과는 2.46%(긍정적 용의의 비율을 적용할 경우) 내지 3.24%(부정적 용의의 비율을 적용할 경우)로 나타나 1997년 말 현재 2만 2,878명 내지 3만 127명의 공무원이 일상적으로 상납금을 받아쓰고 있을 것으로 추정된다. 기관운영비로 쓰는 상납금을 1인당 매월 10만원, 연간 120만원 정도로 가정하면, 상납금의 총 규모는 연간 275억원 내지 362억원에 달하게 된다.

특히 이 설문지 상황인식에 관한 문항에 대하여는 근무기관별로 응답분포가 나와 있어서 상납금을 받는 사례가 매우 많거나 많다는 응답이 ① 중앙부처 근무자는 17.0%, ② 국세청 및 관세청 근무자 37.0%, ③ 경찰서 및 소방서 근무자 17.2%, ④ 지방자치단체 근무자가 12.6%로 각각 나타났다. 이 결과를 각 기관별 공무원수(중앙행정기관 16만 3,404명, 세무공무원 1만 6,783명, 경찰 및 소방공무원 9만 3,956명, 지방공무원 35만 5,690명; 이상 총무처 내부자료)에 대입하면, 상납금을 받는 공무원수를 기관별로도 추정할 수 있다. 추정결과 ① 중앙행정기관 근무자는 2.70% 내지 3.55%, ② 국세청 및 관세청

근무자 5.88% 내지 7.73%, ③ 경찰서 및 소방서 근무자 2.73% 내지 3.59%, ④ 지방자치단체 근무자의 2.00% 내지 2.63%가 관행적으로 상납금을 받고 있는 것으로 추정되었다. 예상대로 세무공무원의 청렴도가 가장 낮은 것으로 드러났지만, 높은 것으로 기대한 경찰 및 소방공무원의 부패수준이 중앙행정기관에 근무하는 국가공무원과 대동소이한 점이 특이하였다.

기관별로 상납금을 받는 공무원의 비율을 기관별 공무원수에 대입하면 ① 중앙행정기관 근무자는 4,412명 내지 5,801명, ② 국세청 및 관세청 근무자는 987명 내지 1,297명, ③ 경찰서 및 소방서 근무자는 2,565명 내지 3,373명, ④ 지방자치단체 근무자는 7,114명 내지 9,355명이 각각 관행적으로 상납금을 받고 있는 것으로 추정되었다. 설문조사의 대상에서 교육공무원, 입법부, 사법부, 선거관리위원회 등에 근무하는 공무원이 제외되었기 때문에, 위에서 추정한 기관별 상납금 수수 공무원수를 합산하더라도 전체의 평균비율로 추정할 경우와 직접 비교하기는 어렵다. 조사에서 제외된 공무원에 대하여는 평균비율을 적용하면, 전체 공무원 중 상납금을 받는 공무원수는 2만 2,458명 내지 2만 9,546명이 된다. 이는 기관별로 세분하지 않고 추정한 경우에 비해 비슷하지만 다소 작은 수치이다. 그 이유는 부패에 취약한 세무공무원의 숫자가 상대적으로 적은 반면에, 청렴도가 높은 것으로 나타난 지방공무원의 숫자가 상대적으로 많기 때문일 것이다. 앞에서처럼 기관운영비로 쓰는 상납금을 1인당 매월 10만원, 연간 120만원 정도로 가정하면, 상납금의 총 규모는 연간 269억원 내지 355억원으로 추정된다.

셋째, 역시 같은 방법으로 ① “잘 아는 사람이 월급 몇 달치에 해당하는 금품을 사석에서 건네면서 규정상 곤란한 일을 부탁하고 비밀을 지킬 것을 약속하는 사례를 얼마나 접하느냐”는 질문과, ② 그러한 상황에 부딪치더라도 “부탁을 들어줄 것”이라는 서술 및 ③ “거절할 것”이라는 서술에 대한 응답을 종합하면, 간헐적으로 고액의 금

품을 수수하는 공무원의 비율을 구할 수 있다. 추정결과는 0.12% (부정적 용의의 비율을 적용할 경우) 내지 0.90%(긍정적 용의의 비율을 적용할 경우)로 나타나 1997년 말 현재 1,136명 내지 8,396명의 공무원이 가끔씩 고액의 금품을 수수할 것으로 추정된다. 금품수수액을 1건당 500만원, 연간 2차례 1천만원 정도로 가정하면, 금품수수액의 총 규모는 연간 114억원 내지 840억원에 달하게 된다.

넷째, ① “재량권 범위 내에서 부탁한 대로 일을 처리해 주었더니 감사하다며 10만원 내외의 사례금품을 전달해 오는 사례를 얼마나 접하느냐”는 질문과, ② 그러한 상황에서 “사례금품을 받을 것”이라는 서술 및 ③ “사절할 것”이라는 서술에 대한 응답을 종합하면, 드물지 않게 소액의 사례금품을 수수하는 공무원의 비율을 구할 수 있다. 추정결과는 0.67%(부정적 용의의 비율을 적용할 경우) 내지 1.09%(긍정적 용의의 비율을 적용할 경우)로 나타나 1997년 말 현재 6,230명 내지 1만 97명의 공무원이 드물지 않게 소액의 사례금품을 수수한 것으로 추정된다. 금품수수액을 1건당 10만원, 월 1차례 연간 120만원 정도로 가정하면, 금품수수액의 총 규모는 연간 75억원 내지 121억원에 이른다.

다섯째, “스승의 날 또는 명절 등에 자녀의 선생님께 간단한 선물을 할 용의가 있느냐”는 질문에는 55.3%가 그 가능성을 인정하고 있다. 이를 전체 교원수 28만 6,137명, 교원 1인당 학생수 35명을 대입하여 학생 1인당 1회 5만원, 연간 2회 10만원의 선물을 건넨다는 가정 하에서 환산하면, 선물가액은 무려 5,538억원으로 추정된다. 물론 이것은 ① 모든 학부모가 설문조사에서 응답한 공무원과 선물할 용의가 동일하며, ② 학부모가 건네는 선물을 모든 교사가 거절하지 않고 받을 것이라는 가정을 전제로 한 것이므로 무리가 많은 추정치이다.

<표 2-3>는 이상에서 추정한 부패수준과 부패규모를 정리하고 있는데, 공금횡령 또는 유용을 제외한 부패의 총 규모는 연간 5,996억

〈표 2-3〉 부패수준과 규모 추정치 : 공무원 대상 설문조사 결과  
(단위 : %, 억원)

부패의 유형		부패 공무원의 비율	부패규모
공급횡령 또는 유용		0.16~0.93	N/A
관행적인 상납금 수수	전체 평균	2.46~3.24	275~362
	기관별 세분	2.00~7.73	269~355
간헐적인 고액금품 수수		0.12~0.90	114~840
소액의 사액금품 수수		0.67~1.09	75~121
선생님에 대한 선물(촌지)		N/A	5,538
계			5,996~6,861

원 내지 6,861억원으로 집계된다. 이러한 추정치는 금품의 평균 금액과 부패의 빈도에 관한 자의적인 가정에 바탕을 두고 있기 때문에 신뢰도가 높지는 않지만, 가정이 현실과 크게 괴리되지 않으며 부패규모에 관한 정확한 추정치가 아직 제시되지 않고 있다는 점에서 나름대로 의미를 지닌다고 할 것이다.

여섯째, 내부비리의 고발 및 시정에 관한 조직문화와 관련하여 ① “우리 상관은 부하직원의 부정이 있을 때 문책하기보다는 사건을 조용히 마무리짓는다”는 서술에 대해, ‘매우 그렇다’ 2.2%, ‘그렇다’ 31.5%, ② “부서의 잘못된 관행을 거부하고 시정하려는 공무원을 따돌리는 풍토가 있다”는 서술에 대해서는, ‘매우 그렇다’ 9.0%, ‘그렇다’ 37.8%, ③ “동료나 상관의 비리를 외부에 폭로할 때 조직 내에서 개인적인 불이익을 받을 것이다”는 서술에 대하여는, ‘매우 그렇다’ 16.8%, ‘그렇다’ 48.5%로 나타나, 내부비리의 자율적인 시정 또는 고발을 어렵게 만드는 중요한 요인이 조직문화임을 엿볼 수 있다.

일곱째, “가까운 연고를 가진 사람의 부탁은 약간 무리가 있어도 들어주는 것이 예의”라는 서술에 대해, ‘매우 그렇다’ 1.2%, ‘그렇다’ 20.8%로서 전체의 22%가 다소 무리한 청탁이라도 해결하려고 애를

쓰고 있는 것으로 나타났다. 질문을 뒤집어, “연고자의 청탁을 거절하면 심리적으로 부담”이 된다는 서술에 대해서는, ‘매우 그렇다’ 7.3%, ‘그렇다’ 48.7%로 나타나 우리 공무원들은 청탁에 매우 취약함을 알 수 있다.

#### 나. 기업인 대상 설문조사 결과

이어서 부정방지대책위원회(1996)가 기업인을 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 살펴보자. 설문조사 결과는 <표 2-4>에 정리하였다.

첫째, “현장 출장시 등에 대접을 받거나 교통비로 금품을 수수하는 공무원이 얼마나 되느냐”는 질문에 대해 ① ‘매우 많다’ 6.8% ② ‘어느 정도 있다’ 51.2% ③ ‘별로 없다’ 35.2% ④ ‘전혀 없다’ 6.1%로 나타나, 공무원의 응답보다 현저히 부정적이었다. ‘매우 많다’는 응답비율을 월 1회 향응 또는 교통비를 수수하는 공무원의 비율로 간주하면, 6만 3,240명의 공무원이 소액의 교통비 등을 수수하므로 1회 10만원 상당, 연간 120만원 상당을 수수한다는 가정하에서, 연간 소액 금품수수 규모는 759억원에 이르게 된다. ‘어느 정도 있다’는 응답은 연간 2회 교통비 등을 받는 것으로 계산하면, 47만명이 연간 952억원을 수수하게 되므로, 2개의 추정치를 더하면 소액의 금품수수 규모만 하더라도 1,711억원에 달하게 된다. 이는 공무원을 대상으로 한 추정치 75억원 내지 121억원에 비해 훨씬 큰 규모이다.

둘째, “단속에 걸렸거나 부당사항을 무마·묵인해 주고 대가를 받는 공무원이 얼마나 되느냐”는 질문에 대해 ① ‘매우 많다’ 9.5% ② ‘어느 정도 있다’ 57.1% ③ ‘별로 없다’ 27.0% ④ ‘전혀 없다’ 5.9%로 나타나, 응답은 더욱 부정적으로 되었다. 이 역시 1건당 대가의 금액은 그다지 크지 않을 것이므로, 소액의 사례금품 수수 유형에 속한다고 보면 소액의 금품을 매개로 한 부패규모는 더욱 늘어날 것이다.

〈표 2-4〉 부패에 관한 기업인 대상 설문조사 결과

(단위 : %)

금품수수 유형	전혀 없다	별로 없다	어느 정도 있다	매우 많다	모른다/ 무응답
출장시 향응 또는 교통비 수수	6.1	35.2	51.2	6.8	0.8
단속 또는 부당사항 무마 후 대가 수수	5.9	27.0	57.1	9.5	0.5
정기 상납금 수수	10.0	38.9	44.4	5.5	1.2
인허가 등 특혜 후 뇌물 수수	6.2	27.4	57.1	7.6	1.7
최근 1년간 금품, 향응제공 경험	48.5	51.5		0.0	

자료 : 부정방지대책위원회(1996) 〈표 IV-2-1〉 내지 〈표 IV-2-4〉 및  
〈표 IV-3〉에서 요약 정리

셋째, “관계업자로부터 정기적으로 상납”을 받는 공무원은 ① ‘매우 많다’ 5.5% ② ‘어느 정도 있다’ 44.4% ③ ‘별로 없다’ 38.9% ④ ‘거의 없다’ 10.0%로 앞서의 질문에 비해 응답이 긍정적으로 바뀌었다. 위에서와 같이 ‘매우 많다’는 응답비율을 월 1회 상납금을 수수하는 공무원의 비율로 간주하고, 공무원을 대상으로 한 설문조사에서와 같이 상납금의 규모를 1회 10만원으로 가정하면, 5만 1,150명의 공무원이 정기적으로 상납을 받으며 상납금의 규모는 연간 614억원에 달하게 된다. ‘어느 정도 있다’는 응답은 연간 2회 상납금을 받는 것으로 가정하면 41만 3천명이 연간 826억원을 수수하는 것으로 계산되므로, 2개의 추정치를 더하면 정기적인 상납금의 총 규모는 연간 1,440억원에 달하게 된다. 이 역시 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과에 따른 정기 상납금 추정치 269억원 내지 362억원에 비해 훨씬 큰 규모이다.

넷째, “인허가 등 이권이 걸린 문제와 관련하여 특정인을 잘 봐주고 뇌물”을 받는 공무원은 ① ‘매우 많다’ 7.6% ② ‘어느 정도 있다’ 57.1% ③ ‘별로 없다’ 27.4% ④ ‘거의 없다’ 6.2%로 나타났다. ‘매우 많다’는 응답비율을 연 6회 뇌물을 받는 공무원의 비율로 간주하고, 뇌물의 규모를 1회 50만원 상당으로 가정하면<sup>70)</sup>, 7만 680명의 공무원이 연간 2,121억원의 뇌물을 수수하는 셈이 된다. ‘어느 정도 있다’는 응답을 연간 1회 상납금을 받는 것으로 가정하여 계산하면 53만명이 연간 2,650억원을 수수하므로, 2개의 추정치를 더하면 뇌물의 총 규모는 연간 4,771억원에 달하게 된다. 이는 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과 간헐적인 고액의 금품수수 추정치 114억원 내지 840억원을 훨씬 초과하는 규모이다.

끝으로, “최근 1년 동안 사업과 관련하여 공무원에게 금품 또는 향응을 제공한 사실이 있느냐”는 질문에는, 51.5%가 ‘그렇다’고 응답하였다. <표 2-5>는 기업인을 대상으로 한 설문조사 결과를 기초로 추정된 부패규모를 정리하고 있는데, 전체 부패규모는 연간 7,922억원으로 집계된다.

이는 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과, 교사에 대한 선물가액을 제외한 부패규모 추정치 458억원 내지 1,323억원에 비해 훨씬 큰 규모이다. 공무원의 응답은 부패수준에 관해 하향편의의 응답오차를, 기업인의 응답은 상향편의의 응답오차를 각각 지닐 것으로 예상되므로, 전자는 부패규모 추정치의 하한선을, 후자는 상한선을 각각 제시한다고 보아서 그리 무리가 없을 것이다. 다만 기업인을 대상으로 한 설문

70) 공무원을 대상으로 한 설문 조사결과의 분석과는 달리 1건당 금품수수액을 크게 낮추는 대신에 금품수수 횟수를 늘린 이유는 문항이 서로 다르기 때문이다. 공무원 대상 설문조사에서는 “월급 몇 달치에 해당하는 금품”이라고 하였기 때문에 1건당 500만원, 연간 2회를 기준으로 설정하였으나, 기업인 대상 설문조사에서는 규모에 관한 뉘앙스는 없이 “인허가 등 이권과 관련된 뇌물”이라고만 하였기 때문에 1건당 50만원으로 기준금액을 낮추되, 부패빈도를 6회로 상향조정 한 것이다.

〈표 2-5〉 부패수준과 규모 추정치 : 기업인 대상 설문조사 결과

(단위 : 억원)

부패의 유형	부패규모
출장시 항공 또는 교통비 수수	1,711
관계업자로부터 정기적인 상납금 수수	1,440
인허가 등 이권과 관련하여 뇌물 수수	4,771
계	7,922

조사 결과에 따른 추정치는 ‘매우 많다’는 응답을 자의적으로 부패공무원의 비율로 대체하였기 때문에, 공무원 설문조사 결과에 따른 추정치보다 신뢰도가 더 낮다고 할 것이다.

## 2. 공무원 보수 및 관료주의와 부패의 인과관계

Kaufmann(1997)이 각국의 자료에 의해 횡단면분석(cross-sectional analysis)한 결과에 따르면, ① 자본비용(cost of capital)과 부패지수는 정(+ )의 상관관계를, ② 규제 정도와 부패지수도 정(+ )의 상관관계를, ③ 인구수와 부패지수 역시 정(+ )의 상관관계를 각각 나타내었으나, ④ 기대와 달리 경제적 자유도(civil liberties; Freedom House Index)와 부패지수는 아무런 상관관계가 없었다.

여기에서는 Kaufmann(1997)과 후술하는 Gelb, Knight and Sabot(1991)의 연구를 기초로, 이론모형에서 살펴본 공무원의 상대적 보수, 그리고 관료주의의 정도와 부패의 수준 사이의 인과관계를 살피기 위해 32개 국가의 횡단면 자료를 이용하여 정상최소자승법(ordinary least squares method; OLS)을 시도해 본다. ① 종속변수는 TI(1997)의 청렴도지수(probity)를, ② 독립변수인 관료주의 정도는 WEF(1996; 세계경제포럼, World Economic Forum)의 비관료주의지수를, ③ 공무원의 상대적 보수수준은 OECD(1996)의 공공

〈표 2-6〉 각국의 청렴도, 비관료주의, 공무원 임금지수 현황

국 가	청렴도 <sup>1)</sup>	비관료주의 <sup>2)</sup>	민간 대비 임금 <sup>3)</sup>	GDP 대비 임금 <sup>4)</sup>
뉴 질 랜 드	9.23	4.78	1.14	—
스 웨 덴	9.35	3.74	—	0.1403
캐 나 다	9.10	3.29	1.43	0.1407
노 르 웨 이	8.92	4.04	—	—
싱 가 포 르	8.66	4.52	—	—
스 위 스	8.61	3.70	—	—
호 주	8.86	3.31	1.24	0.1308
영 국	8.22	3.30	1.02	0.1721
독 일	8.23	2.61	—	0.1683
미 국	7.61	2.79	1.10	0.1157
일 본	6.57	2.34	—	—
홍 콩	7.28	4.60	—	—
프 랑 스	6.66	2.51	1.10	0.1730
말 레 이 시 아	5.01	3.23	—	—
한 국	4.29	2.43	0.72	0.3750
대 만	5.02	3.25	—	—
스 페 인	5.90	2.36	1.27	0.2563
이 탈 리 아	5.03	1.77	—	0.1984
태 국	3.06	2.94	—	—
멕 시 코	2.66	1.74	1.89	—
브 라 질	3.56	2.43	—	—
필 리 핀	3.05	1.86	—	—
인도네시아	2.72	2.12	—	—
인 도	2.75	2.03	—	—
러 시 아	2.27	1.59	—	—
중 국	2.88	1.57	—	—
핀 란 드	9.48	—	1.03	0.1619
네 덜 란 드	9.03	—	1.15	0.1830
포 르 투 갈	6.97	—	1.64	—
오 스트 리 아	7.61	—	—	0.1866
덴 마 크	9.94	—	—	0.1340
에 이 레	8.28	—	—	0.2133

자료 : 1) TI(1997), 2) WEF(1996), 3) OECD(1996), 한국 임금지수는 총무처 내부자료, 4) 조우현(1997, p. 303)의 〈표 8〉에서 (공무원 인건비)/(GDP)를 인구 1천명당 공무원수로 나눈 지수임.

부문과 민간부문간 상대적 임금지수<sup>71)</sup>, 그리고 ④ 조우현(1997)이 산정한 공무원 인건비가 GDP에서 차지하는 비율을 인구 1천명당 공무원수로 나눈 지수를 각각 사용하였다. 후자는 GDP와 인구 및 공무원수의 상대적 비중을 감안한 공무원의 인건비를 나타내는 지수이며 비관료주의지수는 높을수록 관료주의가 낮은 국가이다.

<표 2-6>은 조작된 변수의 값을 수록하고 있는데, 믿을 만한 자료의 제약 때문에 관측점이 많지 않은 것이 흠이다. 공무원의 보수수준에 관하여는 OECD 회원국만을 분석의 대상으로 한 것은 개발도상국의 경우 믿을 만한 자료가 없기 때문이지만, 비교대상국가들의 동질성을 확보할 수 있어서 횡단면분석에서 異分散性(heteroscedasticity)을 상당히 제어할 수 있는 장점은 있다.

<표 2-7>은 정상최소자승법으로 회귀분석한 결과를 요약하고 있다. 첫째, 추정식의 특정화(specification)와 무관하게 비관료주의의 회귀계수는 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타나, 관료주의가 청렴도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 결론지을 수 있다. 또한 추정식별 결정계수의 변화에 비추어 비관료주의의 변화가 청렴도 변화의 대부분에 관한 설명력을 지니고 있음도 알 수 있다. 적은 수의 관측점으로도 이처럼 명확하고 일관된 추정치를 얻을 수 있다면, 관료주의가 청렴도에 미치는 부정적인 영향은 부인할 수 없을 것이다. 비관료주의는 5점 척도(scale)로, 청렴도는 10점 척도로 각각 평가되었음에도 불구하고, 비관료주의지수가 1점 증가할 때 청렴도는 0.77점 내지 1.94점 증가하여 변화의 폭이 전자에 비해 적었다. 이는 관측점이 대부분 OECD 회원국들로 구성되어 있어서 이들 사이에는 양 척도의 점수 차이가 크지 않기 때문일 것으로 추정된다.

둘째, 추정식 1 내지 5에서 공무원의 상대적 보수수준이 청렴도에 미치는 영향은 일관된 결과를 보여주지 못하고 있다. 민간부문의 임금

71) 공공부문의 평균 총 보수를 민간부문의 평균 총 보수로 나눈 것이다.

〈표 2-7〉 청렴도, 비관료주의, 공무원 임금지수 회귀분석 결과

추정식	관측점수	비관료주의 계수 (t-값)	민간대비 임금지수 (t-값)	GDP 대비 임금지수 (t-값)	결정계수 (F-값)
1	12	-	-0.3075 (-1.022)	-	0.095 (1.04)
2	9	0.8065 (3.844)	-0.1232 (-0.587)	-	0.757 (10.90)
3	26	0.7717 (5.945)	-	-	0.600 (35.34)
4	10	1.8247 (5.539)	-	-11.632 (-4.611)	0.937 (51.88)
5	15	-	-	-19.907 (-4.193)	0.575 (17.58)
6 <sup>1)</sup>	10	-	4.9428 (1.796)	-	0.287 (3.23)
7 <sup>2)</sup>	7	1.4319 (3.381)	4.2488 (2.641)	-	0.827 (11.99)
8 <sup>3)</sup>	8	1.9414 (5.039)	-	-8.368 (-1.507)	0.908 (29.52)
9 <sup>4)</sup>	13	-	-	-26.396 (-2.879)	0.430 (8.29)

- 주 : 1) 추정식 1에서 극단치인 포르투갈과 멕시코를 제외하고 추정  
 2) 추정식 2에서 극단치인 포르투갈과 멕시코를 제외하고 추정  
 3) 추정식 4에서 극단치인 한국과 에이레를 제외하고 추정  
 4) 추정식 5에서 극단치인 한국과 에이레를 제외하고 추정

과 비교한 공무원의 상대적 임금지수는 5%의 유의수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 청렴도에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 GDP와 인구 및 공무원수의 상대적 비중을 감안한 공무원의 인건비 지수는 1%의 유의수준에서도 명확하게 부정적인 영향을 청렴

도에 미치는 것으로 보인다. 이러한 결과들은 뇌물을 받고 기소된 미국 공무원들의 사례를 실증분석한 Goel and Rich(1989)의 “공무원의 보수수준이 높을수록 수뢰율은 낮다”는 결론과 상치된다.

다만 민간부문과 대비한 공무원의 상대적 임금지수의 영향력이 없다는 전자의 결과는, ① 우리나라 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과, 보수 인상이 적극적인 직무수행에는 도움이 되지만 부패의 감소에는 효과가 적을 것으로 판단한 한국정책학회(1994), 그리고 ② 23개 저개발국과 17개 선진국의 자료를 분석하여 공무원 보수수준과 부패수준은 함수관계가 없다는 결론을 내린 Gelb, Knight, and Sabot(1991)와는 맥을 같이 한다. 이론모형 또는 직관에 따르면 공무원의 민간부문 대비 또는 GDP 대비 상대적 보수수준이 높을수록 청렴도가 증가해야 하는데 그렇지 못한 것이다.

이론모형과 달리 공무원의 상대적 보수수준이 청렴도에 영향을 미치지 않거나 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나는 이유는 ① 관측점의 수가 9~15개에 불과하여 이른바 *micronumerosity*로<sup>72)</sup> 인해 추정오차가 너무 크게 나타났을 가능성과, ② 관측대상이 동질적인 OECD 국가들이라서 공무원 보수수준의 변화가 크지 않기 때문에 추정오차가 크게 나타났을 가능성 및 ③ 극단치(outliers)의 영향력에 의해 다른 국가들의 자료에서 나타나는 정상적인 인과관계가 상쇄되었을 가능성 등 3가지로 집약할 수 있다.

原始자료를 살펴보면, ②의 가능성은 크지 않지만 ①과 ③은 설득력이 높은 것으로 여겨진다. 민간부문 대비 임금지수의 경우에는 멕시코와 포르투갈이, 그리고 GDP와 인구수 대비 임금지수의 경우에는 한국과 에이레가 각각 극단치에 해당된다. 멕시코와 포르투갈의 경우 청렴도는 2.66 내지 6.97로서 상당히 낮거나 그리 높지 않은데도 불구하고

72) 표본의 크기가 설명변수의 수에 비해 상대적으로 적은 경우를 뜻한다 (Goldberger, 1991).

하고, 공무원의 보수수준은 민간부문보다 각각 1.89배 및 1.64배로서 무척 높다. 한국과 에이레는 GDP 대비 임금지수가 각각 0.3750 및 0.2133으로서 다른 나라에 비해 월등히 높다. 이들 4개 국가는 OECD 회원국 중에서 경제발전 단계가 뒤떨어지는 공통점을 지니고 있는 점도 흥미롭다.

문제점을 치유하기 위해 관측점을 늘리는 것은 현실적으로 불가능하므로, 이들 극단치를 표본에서 제외하고 추정한 결과를 살펴본다. 포르투갈과 멕시코를 제외한 추정식 6 내지 7에서는 임금지수의 회귀계수가 陰에서 陽으로 부호가 전환되며, 추정식의 설명력도 높아지고 특히 추정식 7의 회귀계수는 5%의 유의수준에서 유의미한 것으로 나타난다. 멕시코와 포르투갈은 상대적으로 민간부문이 덜 발전되어 공무원의 보수수준이 민간부문에 비해 크게 높은 반면에, 상대적으로 비대한 공공부문에 의해 청렴도는 낮기 때문일 것으로 추정된다. 따라서 관측점을 늘려 micronumerosity의 한계를 극복한다면, 동질적인 국가들 사이에서는 민간부문 대비 공무원 보수수준은 청렴도에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 추정하는 데에 무리가 없을 것이다.

반면에 한국과 에이레를 제외한 추정식 8 내지 9에서는 오히려 추정식의 설명력이 낮아지고 GDP 대비 임금지수의 신뢰도도 저하되어 추정식 8의 경우 통계적으로 무의미한 것으로 나타나고 있지만, 여전히 청렴도에 미치는 영향력은 대체로 부정적임을 엿볼 수 있다. 8~13개 국가의 자료만으로 추정한 결과를 일반화하기에는 여러 가지 문제점이 많기 때문에, 이처럼 예기치 않은 결과가 나타난 원인을 헤아리기는 어렵다. 다만 민간부문과 비교한 공무원의 상대적인 임금지수와 달리, GDP 대비 임금지수는 정부재정의 비중을 어느 정도 반영하고 있다는 점에서, 정부의 규모가 청렴도에 부정적인 영향을 미치지 않을까 하는 막연한 가설을 상정할 수 있을 뿐이다.

결론적으로 ① 동질적인 국가들 사이에서는 민간부문과 대비한 공무원의 보수수준이 높을수록 청렴도도 높아지지만, ② 저개발국과 선

진국을 직접 비교하는 것은 발전단계와 문화의 차이 등으로 인해 무리일 것이라는 추론이 가능하다. 저개발국과 선진국을 동일선상에서 비교하는 것이 무리라면, Gelb, Knight and Sabot(1991)처럼 공무원 보수와 부패가 아무런 함수관계가 없는 것으로 나타난 것은 당연한 귀결일 수도 있을 것이다.

## V. 반부패 정책과 제도의 모색

부패는 일반 범죄와 달리 상당한 지적 수준을 갖추고 대체로 공개 채용된 사무직 근로자(white collar)에 의해 자행되므로, 부패의 효익과 비용에 관해 당사자는 비교적 냉정한 계산을 하고 있다는 점에서, 반부패정책도 이를 염두에 두고 정교하게 구상되어야 한다. 반부패 정책의 방향에 대한 기본적인 접근은 다음 2가지로 요약할 수 있다. 첫째, 반부패 정책은 단순히 통계의 관점에서만 살필 것이 아니라, 유인과 보험의 접점을 찾으려는 노력이 필요하다. 통계 위주의 반부패 정책은 공무원의 창의력을 억제하고 무사안일한 근무자세를 야기하는 등 부작용이 크기 때문이다. 둘째, 구조적 부패에 대하여는 국지적 처방이나 임기응변적인 대중요법보다 동태적인 속성과 확산효과를 감안하여, 사회합정의 탈피를 위한 종합적·거시적인 처방이 필요하다. 이러한 점에서 유념하면서 반부패 정책과 제도를 모색해 본다.

### 1. 부패통제기구와 법제의 정비

#### 가. 부패통제기구의 총괄·조정기능과 독립성 강화

##### 1) 다양한 부패통제기구의 총괄·조정기능 강화

공직자의 직무를 감찰하고 부패를 통제하는 기관은 대통령 법무비서관, 감사원, 국무조정실(심사평가조정관), 행정자치부(복무감사관), 법무부(대검찰청), 경찰청 그리고 각각의 소속 및 하급기관 감사관실 등으로 다원화되어 있다. 이 밖에 부패통제와 간접적으로 관련되는 기구로서 ① 공직자의 재산등록과 공개, 공직을 이용한 재산취득 규제,

공직자의 선물신고, 퇴직공직자의 취업제한 등을 담당하는 각급 기관별 공직자윤리위원회와<sup>73)</sup>, ② 최종 민원창구이자 음부즈맨(護民官) 기능을 제한적으로 수행하는 대통령 민정비서관(민원실), 감사원(민원국), 국민고충처리위원회(민원행정국, 민원조사국)가 각각 설치되어 있다<sup>74)</sup>.

이 중 외형상 부패통제활동의 중추는 헌법기관으로서 국가최고감사기구의 지위를 지니는 감사원이다. 감사원은 ① 헌법에 의해 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하는 임무를 부여받고, ② 직무상 독립성이 보장될 뿐만 아니라, ③ 감사원장의 자문기구로서 민간 주도의 부정방지대책위원회(이하 ‘부방위’라 한다)를 두고 있다. 1993년 설치된 부방위는<sup>75)</sup> ① 부정부패의 원인분석과 예방대책에 관한 사항, ② 부조리의 유발요인이 되는 법령과 제도의 개선에 관한 사항, ③ 부정부패의 제거를 위한 감사운영 방향에 관한 사항 등을 심의한다<sup>76)</sup>.

그러나 부패통제기구가 이처럼 난립함으로써 한편으로는 다원화를 통한 보상적 통제(compensatory control)와 加外性(redundancy)의 장점을 구현할 수 있지만, 분산된 통제기구들을 효율적으로 연계하고 이들의 업무를 총괄·조정하는 기능이 미흡하여 여러 가지 문제점이 드러나고 있다. 첫째, 뇌물수수를 포함한 공직자의 범죄를 수사하는

73) 재산등록과 공개, 선물신고, 퇴직공직자 취업제한 등을 담당하며, 행정자치부, 국회, 대법원, 헌법재판소, 지방자치단체 및 지방교육청별로 설치되어 있다.

74) 행정처분에 불복하여 제기하는 행정심판청구의 최종적인 처리기관인 국무총리 산하의 행정심판위원회와 공정거래위원회, 소비자보호원 등도 유사한 기능을 수행한다.

75) 발족 당시에는 설치근거가 감사원규칙 제95호(1995년 6월 5일 감사원규칙 제112호로 개정)였으나, 1995. 1. 5. 개정공포된 감사원법 제4조 제4항에 설치근거를 신설함으로써 법적 근거를 마련하게 되었다.

76) 부방위의 주요 기능은 ① 부정부패의 실태조사와 분석(investigation), ② 부정부패를 유발하는 제도의 개선(innovation)을 감사원장에게 건의, ③ 공직자와 일반 국민에게 부정의 예방을 위한 홍보(prevention)의 3가지이다. 부방위의 간사는 감사원 제5국장이 맡으며, 행정적인 지원은 감사원 제5국 제6과가 담당하고 있다.

검찰과 경찰은 예외로 하더라도, 직무감찰 총괄기관이 감사원, 국무조정실 및 행정자치부로 3원화되어 관할기관의 중첩에 따른 감사, 회의, 지시, 보고, 지도방문 등 중복통제와 행정력의 낭비가 심각하며, 일반 공무원의 입장에서도 부담이 크다.

둘째, 부패통제기관들 사이에 긴밀한 공조가 이루어지지 않아서 반부패정책을 일관되게 수립하고 강력히 시행하기가 어려우며, 때로는 기관간에 과잉경쟁과 관할 다툼 등 폐해도 나타나고 있다<sup>77)</sup>.

또한 최종 민원창구가 분산되어 민원인으로서의 불에 빠진 사람이 지푸라기라도 붙잡는 심정으로 여러 곳에 같은 내용을 호소하게 되고 행정기관으로서도 동일한 민원을 여러 기관에서 중첩 처리하는 낭비를 초래한다. 또한 최종 민원창구의 분산은 국민의 억울한 사정을 책임지고 해결하려는 관련기관의 진향적·적극적인 자세를 약화시키는 원인이 된다.

지금까지는 대통령 법무비서관이 ‘사정관계관 협의회’의 형식을 빌려 부패통제업무를 간헐적으로 총괄해 왔으나, 이는 ① 대통령비서실 본연의 역할과 맞지 않는 데다가, ② 감사원의 직무상 독립을 침해할 소지가 있으므로, 앞으로는 통치행위 차원에서 불가피한 경우로 국한되어야 할 것이다. 법무비서관의 직급이 1급에 불과한 점도 총괄기능의 실효를 떨어뜨린다. 따라서 부패통제 총괄기관을 명확히 하고, 최종 민원창구는 총괄기관으로 일원화하는 것이 바람직하다.

첫째, 총괄조정기구로서 이상적인 대안은 헌법기관이면서 직무상 독립성이 보장되고 회계검사와 직무감찰기능을 함께 수행하는 감사원이다. 홍콩의 廉政公署, 싱가포르 CPIB, 말레이시아의 부정방지국(Anti Corruption Agency; ACA) 등과 같이 입법부와 사법부를 포함한 모든 공직자에 대한 독립된 부패통제 총괄기구를 신설하는 방

77) 예를 들면, 다른 사정기관이 고발조치한 사안에 대해 검찰 등 수사기관은 적극적인 수사를 통해 전모를 밝히기보다 기소유예나 무혐의 처분을 내리는 경우가 많은 것으로 보인다.

안도 생각할 수 있다<sup>78)</sup>. 또한 여러 곳에 산재한 각종 부패방지 관련 규정을 통합하여 가칭 ‘부패방지법’을 제정함과 동시에, 고위공직자를 대상으로 하는 비리조사기구를 신설하는 방안도 거론되고 있다<sup>79)</sup>.

그러나 독립적인 부패통제 총괄기구나 비리조사기구는 ① 5·16 쿠데타 직후 부정축재처리위원회, 제5공화국의 사회정화위원회 등의 경험에 비추어 옥상옥으로 부패통제기구가 이원화되어 국가사정체제를 오히려 혼란스럽게 할 우려가 크고, ② ‘작은 정부’의 추이에도 어긋나며, ③ 입법부, 사법부 및 헌법재판소 소속 공무원의 수가 그리 많지 않아서, 지금처럼 행정부 소속 공무원과 지방공무원만을 대상으로 하더라도 현실적으로 사각지대가 별로 크지 않을 것이라는 점 등에 비추어 동의하기 어렵다<sup>80)</sup>. 굳이 필요하다면 독립적인 부패통제 총괄기구는 3권 분립의 원칙을 존중하여 헌법기관으로 설치하는 것이 바람직할 것이나, 이 경우에는 헌법을 개정해야 하는 부담이 따른다.

국무조정실이나 행정자치부가 부패통제의 총괄·조정기관으로 부적합한 이유는 ① 부패통제의 속성상 필수적인 직무상 독립성이 없으며, ② 반면에 독립성을 보장받는 감사원의 직무감찰에는 관여하기 어렵기 때문에 중복통제의 폐해를 제어하기 어렵고, ③ 지방공무원과 정부투자기관 등 이른바 ‘제2의 정부’에 근무하는 공직자를 규제할 논거가 감사원보다 상대적으로 약한 데다가, ④ 부패통제 외에도 다양한 기능을 담당하므로 부패통제만 전담하는 기구에 비해 반부패 의지가 이완

78) 강경근(1994)은 인천 북구청 세무비리사건에서 법원이 감독할 책임이 있는 법무사와 지방세무공무원이 결탁한 예를 들어, 국회와 법원 소속 공무원울 모두 대상으로 하는 독립된 반부패기구의 신설을 주장하고 있다.

79) 1998년 8월 새정치국민회의는 각종 부패방기관 관련 규정을 통합하여 ‘부패방지법’을 제정하고, 고위공직자의 비리조사 전담기구 신설을 제안하였다.

80) 부패방지법 제정도 각종 법령에 산재한 관련 규정을 통합하는 의미가 없지 않지만, 얼마나 새로운 내용을 담느냐가 더 중요하다. 알맹이는 없이 기존의 각종 제도를 통합하는 정도라면 별 의의가 없다.

되기 쉬울 뿐 아니라, 설령 의지가 강력하더라도 대외적인 메시지는 달리 받아들여질 가능성이 높기 때문이다. 다만 자체감사의 총괄기능은 지금처럼 국무조정실이 맡아야 할 것이다. 감사원도 자체감사방향의 시달, 자체감사계획의 협의와 조정, 자체감사요원의 교육, 자체감사 부서와 합동감사의 실시, 자체감사실적 평가 등 자체감사를 지원하면서 부분적으로 총괄하지만, 행정감사는 내부통제에 속하므로 1차적인 책임은 국무조정실에 있다.

검찰과 경찰도 위 ①과 ②에서 언급한 직무상 독립성과 관련된 문제점들 외에 ③ 사회 전체의 범질서 유지가 본연의 기능인 만큼 공직자의 부패통제에만 전념하기 어렵다는 점과, ④ 부패행위가 뇌물수수 등 범죄의 형태로 명백히 가시화되지 않고 겉으로는 과실 또는 단순한 부당행위 등 회색지대로 나타나서 검찰과 경찰의 기준으로는 처벌하기 어려운 경우가 많기 때문에, 부패통제 정책을 포괄하기에는 적합하지 않다고 할 것이다.

둘째, 대통령 민정비서관이 관장하는 민원실과 국민고충처리위원회를 폐지하고 그 사무를 감사원으로 이관하는 것이 바람직하다. 이처럼 최종 민원행정체계를 통합하는 논거는 ① 민원인의 입장에서 최종 민원창구를 명확히 하고, ② 행정기관의 입장에서도 중복민원 처리에 따른 낭비와 혼란을 줄임과 동시에 민원처리기관의 책임성을 높이며, ③ 정보화에 따라 통합신고창구(single hot line)의 운영 또는 전자민원 접수 등을 통해 민원창구의 공간적 확산 필요성이 급격히 줄어들고 있고, ④ 대부분의 민원이 직무감찰과 연계되어 있어서, 최종 민원처리기관이 독립성을 유지하면서 옴부즈맨의 기능을 행사하는 것이 긴요하다는 점 등을 들 수 있다. 이 경우 1차 또는 상위 민원창구는 여전히 각급 행정기관 또는 그 상급기관이 되므로, 최종 민원창구의 통합 일원화가 관련 행정기관의 자율적인 재검토와 잘못의 보정기회를 박탈하는 것은 아니다. 감사원으로 일원화한 최종 민원창구는, 제 V 장 제 4 절에서 설명한 바와 같이 미국의 부정청원제도를 발전시킨 '부정·낭비

통합신고창구'로도 운용할 수 있을 것이다.

각국의 사례도 직무감찰을 담당하는 기관이 통합된 최종 민원창구로 기능하는 것이 보편적이다. 일본은 직무감찰을 담당하는 총무청 행정감찰국에서 국민의 고충을 접수하고 그 해결을 알선하는 일을 수행한다(總務廳 行政管理局, 1996)<sup>81)</sup>. 멕시코의 직무감찰 전담기구인 감사부도 정부재산에 피해를 주거나 공무원의 불법행위 또는 부당이득과 관련된 사례를 접수받는 청원창구를 운용하고 있으며(성용락, 1995), 중국도 직무감찰을 전담하는 감찰부가 민원의 최종 창구이기도 한 부패신고센터를 설치하고 있다(장해익, 1997). 일본 행정감찰국과 중국 감찰부는 국제옴부즈맨협회의 회원으로 각각 가입해 있기도 하다. 이스라엘은 감사관이 민원감찰관(Public Complaints Commissioner)을 겸임하여 옴부즈맨으로서 민원심사기능을 수행한다(주상석, 1995, p. 377). 스웨덴, 영국, 네덜란드 등 의회 소속의 옴부즈맨제도를 운영하는 국가들에서는 회계검사기능만 수행하는 감사원은 민원을 접수·처리하지 않고 직무감찰기능을 수행하는 옴부즈맨이 민원의 최종 처리기관이 된다(신언성, 1996).

## 2) 감사원의 독립성 강화

헌법 제97조에 따르면 ① 감사원은 대통령 소속하에 설치되고, ② 국가의 세입·세출 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사, 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 담당한다. 우리 감사원은 회계검사와 직무감찰기능을 동시에 수행하며, 행정수반으로서의 대통령 직속기관으로 설치되어 있는 점이 다른 나라에 비해 특이하다.

감사원의 독립성은 감사원의 기능 및 소속과 밀접한 관련이 있다. 따라서 감사원의 기능과 소속을 먼저 간략히 살펴보기로 한다. 기능과 소속도 상호연계되어 있어서, 기능을 먼저 결정한 뒤에 소속과 지위를

81) 행정감찰국은 감사원의 188 신고전화와 비슷한 110번 고충접수전화를 운영하고 있다(박 준, 1996).

논의하는 것이 순서라고 하겠다. 이문영(1998)과 새정치국민회의·자유민주연합(1997)은 국회의 국정감사와 감사원감사의 대체적·경합적 측면에 주목하여, 영미계 국가처럼 감사원의 기능 중 직무감찰기능은 행정부에 존속시키되, 회계검사기능은 국회로 이관해야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 ① 업무의 속성상 필수적인 독립성을 강화하기 위해서는 감사원을 행정부로부터 격리시켜야 하고, ② 감사원의 회계검사기능은 국회의 예·결산안 심의기능에 대한 보조적 성격이며, ③ 우리 국회의 행정부 견제능력이 너무 낮다는 점에 기초하고 있다.

감사원이 회계검사만 수행할 것인지, 직무감찰을 병행할 것인지에 대한 정답은 없다. 그러나 다음 4가지 논점에서, 후자가 바람직하다. 첫째, 회계검사와 직무감찰은 표리의 관계이다. 가령 회계직 공무원의 부당한 계약체결 사실을 적발한 경우에, 관련 공무원의 금융계좌를 추적하는 직무감찰은 필수적이다. 회계검사와 직무감찰을 분리하면 양자는 각각 미완의 활동에 그칠 우려가 있다.

둘째, 회계검사와 직무감찰의 구분이 모호해지고 회색지대가 확대되는 추세이다. 행정기관과 공직자의 직무로서 회계와 관련되지 않는 것이 거의 없으며<sup>82)</sup>, 직무감찰도 비리조사 차원을 넘어, 프로그램감사, 직무분석, 조직과 경영진단, 서비스기준의 준수 여부 점검, 성과평가 등 새로운 영역으로 범위가 확장되고 있기 때문이다.

셋째, 회계검사와 직무감찰을 분리해 별개 기관에서 수행하면 감사체계의 분산과 중복이 불가피하다. 1963년 ‘심계원’과 ‘감찰위원회’를 감사원으로 통합한 것이나, 1988년 ‘사회정화위원회’를 폐지한 것도 이 때문이다<sup>83)</sup>. 직무감찰 전담기관을 따로 두면 수사기관과 업무중복

82) 이를테면 무단결근을 한 경우에 종전에는 직무감찰 대상사항으로만 생각하였으나, 무단결근으로 인해 자신의 인건비를 낭비하였다고 보면 회계검사 사항이 될 수 있다.

83) 중국에서도 회계검사기관인 심계서와 직무감찰기관인 감찰부가 분리되어 공조조사의 애로 등 문제점 때문에 통합 필요성을 절실히 느낀다고 한다.

도 문제가 된다. 넷째, 양 기능의 통합은 행정조직의 광대역화 및 작은 정부의 흐름과도 부합한다.

감사원이 직무감찰까지 통합 수행하는 경우에 감사원의 소속은 어디로 할 것인가가 다음 쟁점이다. <부록: 각국의 최고감사기구 현황>에서 보듯이 각국 최고감사기구의 소속은 무척 다양하여 일정한 패턴을 추출하기 어렵지만, 대체로 다음의 4가지 유형으로 대별할 수 있다.

첫째, 영국, 캐나다, 에이레, 인도, 뉴질랜드, 호주 등 영연방 국가와 이스라엘, 오스트리아 등은 의원내각제하에서 입법부형 감사원을 택하고 있다. 이들은 납세자 주권과 재정지출의 성과에 대한 관심이 높은 중주국인 영국의 영향을 받아, 성과감사(performance audit)를 활발하게 수행하며, 의사결정형태는 獨任制를 취한다<sup>84)</sup>.

둘째, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스, 일본 등 대륙법계 국가들은 의원내각제 또는 의원내각제와 대통령제의 절충형 정체에서 감사원은 독립되거나 준사법적 기관의 지위를 유지한다. 이들 국가는 감사관이 법관 중심으로 구성되어 합법성감사에 치중하며, 감사결과의 신중한 처리를 위해 합의제로 운영한다.

셋째, 미국, 멕시코, 브라질, 베네수엘라 등 미주국가들과 이집트는 대통령제를 채택하면서 감사원은 입법부에 소속시키고 있다. 이들은 미국의 영향을 받아 대통령에의 권한집중을 견제하는 장치로 감사원을 활용하고 독임제를 선택한다<sup>85)</sup>.

넷째, 태국, 싱가포르, 홍콩, 말레이시아 등 동남아권 국가들과 스웨

84) 형식적으로 영국, 인도, 호주의 감사원은 독립기관의 지위를 지니지만, 실질적으로는 의회에 종속된다는 점에서 입법부형으로 분류하였다.

85) 미국 감사원(General Accounting Office; GAO)의 소속에 대하여는 논란이 있다. 1950년 제정된 '예산회계법'(Budget and Accounting Act)은 감사원장이 '의회의 회계검사 대행자'임을 명시하고 GAO의 예산을 입법부 예산에 편성하도록 하였다. 그러나 GAO에 부여된 입찰 이의신청(bid protest) 裁定權의 위헌 여부에 관한 판결에서 1986년 항소심(Court of Appeals)은 감사원장이 입법부와 행정부의 어느 하나에 전적으로 속하지 않는 제4부라고 판시하였다(박재완, 1997).

덴처럼 의원내각제를 채택하면서 감사원은 오히려 행정부에 소속시키고 독립제 형태로 운영하는 유형도 있다. 동남아권 국가는 엄격한 반부패제도를 마련하고 있는 것이 특징으로, 감사원의 행정부 소속도 이와 무관하지 않은 것으로 보인다.

감사원의 소속에 관하여도 정답이 있을 수 없지만, 회계검사와 직무감찰기능을 병행하려면 행정부 소속으로 하는 것이 타당하다. 이는 다음과 같은 3가지를 그 논거로 한다. 첫째, 직무감찰기능은 기본적으로 행정부에 귀속되는 것이므로 직무감찰기능을 수행하는 한 감사원은 행정부에 두어야 한다. 입법부 소속으로 감사원을 이관하면 회계검사와 직무감찰기능의 분리가 불가피할 것이며, 이는 중복감사의 폐해로 인해 바람직하지 않다<sup>86)</sup>.

둘째, 감사원이 국회로 이관되면 정치권으로부터 각종 청탁과 압력에 의해 감사의 전체조건인 독립성이 훼손되고 감사방향, 감사활동과 감사결과 처리가 왜곡될 가능성이 크다는 점도 무시할 수 없다. 특히 감사를 통제와 문책의 수단으로 인식하는 감사만능주의가 팽배한 우리 현실에서 이는 현실적으로 매우 우려되는 문제점이다.

셋째, 정정길 외(1997)는 행정부 소속의 감사원은 행정수반에 대한 접근 가능성이 높아서, 감사의 실효성이 높고 수감기관의 협력을 구하기 쉽다는 점도 지적한다.

그러나 강력한 대통령제하에서 지금과 같은 대통령 직속의 감사원도 문제점이 없지 않다. 첫째, 대통령에 의해 독립성이 훼손될 가능성이 있다. 둘째, 국회의 예·결산안 심의에 대한 감사원의 지원이 부실해질 수 있다. 따라서 이를 보완하는 장치가 필요하다. 국회에 대한 감사원의 지원은 이 연구와 크게 관련이 없기 때문에 논외로 하고, 여기서는 감사원의 독립성 담보장치만 살펴본다.

86) 다만 의원내각제라면 이스라엘처럼 직무감찰기능을 수행하더라도 입법부 소속으로 전환할 수 있을 것이다.

감사원의 독립성과 직접 관련되는 쟁점은 ① 감사원장의 임기와 정년, ② 감사원장 임명방법, ③ 합의제의 존치 여부 등 3가지가 있다.

첫째, 감사원장의 임기가 짧아서 임명권자인 대통령으로부터 초연하기 힘들다. 감사원장의 임기는 4년(헌법 제98조)으로, 다른 헌법기관인 대법원장, 헌법재판소장 및 중앙선거관리위원장의 6년은 물론, 대통령(5년)보다 짧다. 외국 최고감사기구의 장은 <부록>에 정리된 것처럼 임기가 최단 3년(스페인)부터 최장 15년(미국)이며, 종신제(영국, 프랑스, 에이레, 브라질)를 적용하는 국가도 상당수 있는 등 다양하지만, 대체로 우리 감사원장보다 임기를 장기간으로 설정하고 있다. 우리보다 짧은 스페인과 우리처럼 4년을 적용하는 그리스를 제외하면 모든 나라가 임기를 길게 잡고 있다.

감사원장의 임기가 임명권자인 대통령보다 짧으면 대통령의 눈치를 살피지 않을 수 없다는 점(김현구, 1992)에서 감사원의 독립성에 결정적인 영향을 미친다. 따라서 감사원장 임기는 대통령보다 길게 설정해야 한다. 이 경우 3府의 수장 중 하나인 대법원장의 임기가 6년에 불과한 점을 감안하면, 현실적으로 임기를 6년보다 길게 잡기는 어려울 것이다. 따라서 다른 헌법기관과 동일한 6년 정도가 무난한 대안으로 보인다.

임기가 연장되면 감사원장의 정년도 대법원장처럼 70세 정도로 늘리거나, 헌법재판소장 또는 중앙선거관리위원장처럼 정년을 아예 폐지할 수 있을 것이다. 임기는 늘리되 정년 65세를 고수하면 임기연장의 실익이 줄어들기 때문이다. 세계 각국의 예를 보더라도, 뉴질랜드와 에이레만 우리와 같이 65세를 정년으로 설정하고 있을 뿐, 67세 내지 70세 또는 종신제를 적용하고 있다. 정년을 폐지하더라도 임기가 설정되어 있는 한 감사원장의 노쇠화에 따른 문제점을 방지할 수 있기 때문에 적극 수용할 수 있을 것으로 본다.

둘째, 임기와 정년을 그대로 둔다면, 지금까지처럼 국회의 동의를 얻어 대통령이 감사원장을 임명할 것이 아니라 국회가 추천하는 인사를 대통령이 임명하는 방식으로 전환해야 한다. 직무감찰 때문에 감사원을

행정부에 두더라도 ① 독립성을 확보하고, ② 국회의 예·결산안 심의를 지원하는 본연의 기능을 활성화하기 위해서이다. 이는 국가감사체계의 통합과 감사기능의 효율적인 수행을 위해 감사원을 대통령 직속 기관으로 두더라도, ① 감사업무의 특성상 감사원의 직무상 독립성을 확보하고, ② 국회의 예산 및 결산 심의를 보좌하는 등 감사원 본연의 기능을 활성화하기 위해 필요한 조치이다.

대법원장도 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는데 대법원장보다 서열이 낮은 감사원장을 국회에서 추천하는 것은 형평에 어긋난다는 반론이 있을 수 있다. 그러나 대법원은 3권 분립의 한 축을 이루므로 그 자체만으로도 독립성을 확보하고 있으며, 조직, 인사, 예산, 규칙 제정 등에서 감사원보다 훨씬 강한 독립성을 향유하므로 이는 설득력이 높지 않다. 감사원은 기능상 대통령과 국회의 보좌기능을 동시에 수행하기 때문에, 한편으로는 대통령 직속으로 두되 다른 한편 국회가 추천하는 절충안이 바람직하다고 생각된다. 의원내각제로 전환하는 경우에도 임명권자만 국무총리로 바뀔 뿐 국회가 추천하는 절차는 그대로 적용해도 무방할 것이다.

셋째, 정정길 외(1997)는 각국의 예를 들면서 감사원을 독임제 기관화하는 것이 효율적인 감사에 보다 적합하다고 주장하고, 특히 의원내각제로 政體가 개편될 경우에 독임제로 전환할 것을 제안한다. 그러나 합의제는 현행대로 존치하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 ① 감사업무의 특성상 신중한 처리가 필요하고, ② 외부로부터의 압력을 극복하고 독립성을 확보하는 데 합의제가 독임제보다 적합하며, ③ 성과감사 등 현대적인 감사수요를 충족하기 위해서는 다양한 분야의 전문가가 감사결과 심의에 참여하는 것이 바람직하기 때문이다. 의원내각제 개헌이 되면 독임제로 전환하자는 주장은 논지가 뚜렷이 부각되지 않는다.

### 3) 지방자치단체 고유의 외부감사기관 설치<sup>87)</sup>

우리나라는 지방자치단체의 자체 외부감사기관이 없고, 감사원, 행

정자치부 등 중앙행정기관과 상급 자치단체 등 여러 기관이 외부감사를 대행하고 있다. 그러나 이는 현장 근접성과 대응성의 관점에서 보면 바람직하지 않으며, 주민자치의 구현에도 어긋난다. 아직은 ① 지방자치단체의 재정력이 취약하여 지방자치단체에 대해 국가가 지원 내지는 관여할 여지가 많고, ② 인적 구성이나 물적 동원능력에 비추어 별도의 외부감사기구를 설치할 여력이 충분하지 않은 자치단체도 적지 않으며, ③ 지방자치의 역사가 짧기 때문에 한꺼번에 자치의 물꼬를 모두 트기는 어렵다고 하더라도, 머지않은 장래에 외부감사기구를 자체적으로 마련하는 것은 불가피할 것이다.

〈표 2-8〉은 오랜 지방자치의 역사를 가진 선진 5개국의 지방자치단체 감사기구 현황을 정리한 것이다. 미국, 프랑스, 일본은 지방자치단체의 외부감사기구를 자치단체 소속으로 설치하고 있다. 반면에 영국과 독일은 지방자치단체와 독립된 별도의 외부감사기구를 지니고 있어서 독립성이 더 강하다고 볼 수 있다. 또한 독일과 프랑스는 연방감사원장의 동의 또는 추천에 의해, 미국의 일부 주는 주민 직접선거에 의해 외부감사기구의 장을 각각 임명 또는 선출하고 있다는 점에서, 외부감사기구의 독립성을 보장하는 장치가 마련되어 있다고 할 것이다. 특히 프랑스는 지방감사원장의 임기가 없고 정년제를 적용한다. 일본의 경우에는 지사, 市·町·村長 등 집행기관으로부터 독립된 복수의 독립제 기관으로 감사위원회체를 운영하고 있다. 감사위원은 지방의원 또는 감사에 관한 지식과 경험을 보유한 자로 임명하는데, 대표감사위원을 담당하는 후자의 임기는 4년이다.

어느 경우이든 외부감사기구는 직무상 독립성을 보장받는다. 다만 일본의 경우에는 단체장이 요구하거나 主務大臣 또는 府·縣 지사 등의 명령에 의한 감사를 수행해야 할 의무가 있고, 후자의 경우 명령자의

87) 김현구(1992)의 정의에 의하면 여기서의 외부감사기구는 엄밀히는 준 외부감사기구를 말한다.

〈표 2-8〉 각국의 지방자치단체 감사기구 현황

	미 국	영 국	독 일	프 랑 스	일 본
명 칭	주감찰관	감사위원회	주감사원	지방감사원	감사위원회
소 속	지방자치단체	독립기구	독립기구, 연방감사원과 협력관계	지방자치단체	지방자치단체
근 거 법	감찰관법	지방재정법	N/A	헌법	지방자치법
장의 임기	뉴욕주의 경우 6년	N/A	N/A	정년제	별도의 장이 없고 상근위원 은 4년, 비상 근위원은 지방 의원과의 임기 동일.
임명 방법	주민 직선 또는 시의회 과반수 동의로 의장이 임명	장관이 임명	연방감사원장 동의를 의해 자치단체장이 임명	수석 또는 주임검사관 중 감사원장의 추천에 따라 대통령이 임명	전문지식인 및 지방의원 중 선임
기 능	주정부에 대해 회계감사, 감 사종결 후 의 회와 시장에 보고서 제출	의회정책에 따 라 합법적·효 율적 자금사용 여부에 대한 재무회계조사	지방정부, 공공 단체와 공기업, 정부투자사업 에 대한 회계감 사	지방의회 통과 예산서 심의, 의회에 통보, 경우에 따라 직접 예산편성	출납검사, 결 산검사, 감사 대행 및 협조 등

지휘감독을 받아야 한다는 점에서 독립성이 완벽하게 보장되어 있다고 할 수는 없다. 더욱이 감사위원의 상당수가 해당 자치단체의 퇴직공무원인 경우가 많아서, 실질적인 독립성을 확보하기는 어려운 것으로 보인다. 이른바 官官接待, 가짜 출장 등 불투명한 예산지출에 관한 파문

으로 감사위원회제도가 부실하게 운영되고 있다는 비난여론이 커지자, 일본은 1997년 6월 지방자치법을 개정하여 지방자치단체 감사위원회제를 강화하였다. 주요 개정사항은 ① 계약에 의해 변호사, 공인회계사, 세무사 또는 감사실무에 정통한 자 등 외부에 감사를 위탁할 수 있는 근거를 신설, ② 감사위원회에 선임될 수 있는 해당 자치단체의 퇴직 공무원 정수를 현행 2인 이내에서 1인 이내로 제한, ③ 町과 村의 감사위원 정수를 현행 2인 또는 1인에서 2인으로 증원, ④ 소규모 자치체인 町, 村의 공동 외부감사기구 설치 권고 등으로 간추릴 수 있다.

우리나라에서 지방자치단체의 외부감사기구를 설치하는 경우에 고려해야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 외부감사기구는 합의제 기구로 설치하는 것이 바람직하다. 이는 ① 감사업무의 특성상 신중한 처리가 필요하고, ② 외부로부터의 압력을 극복하는 데 합의제가 독임제보다 적합하기 때문이다. 이 경우 가칭 '○○道 자치감사위원회' 등이 유력한 대안이 될 수 있다.

둘째, 자치감사위원회의 기능은 감사원처럼 회계검사와 직무감찰을 병행하는 것이 합리적이다. 왜냐하면 ① 양 기능을 모두 수행하는 것이 중앙정부의 국가감사체계와 부합하고, ② 회계검사와 직무감찰 기능을 분리하기가 현실적으로 쉽지 않으며, ③ 양 기능을 분리하여 수행하면 오히려 통제체계의 중복에 따른 비효율이 더 클 것으로 생각되고<sup>88)</sup>, ④ 앞에서 설명한 것처럼 세계적인 추세도 양 기능을 통합한 성과감사(performance audit)라는 방향으로 나아가고 있기 때문이다.<sup>89)</sup>

셋째, 자치감사위원장은 선출직보다 임명직으로 하되, 감사원장의

88) 중국의 경우에는 회계검사기관인 심계서와 직무감찰기관인 감찰부가 분리되어 있는데 공조조사의 애로 등 문제점 때문에 통합 필요성을 절실히 느낀다고 한다.

89) 회계검사와 직무감찰을 통합한 대표적인 예는 미국 연방정부의 자체감사관(Inspector General; IG)을 들 수 있다. 성과감사, IG 및 회계검사와 직무감찰의 통합 추이에 대하여는 박재완(1997b)을 참조하라.

동의를 의해 자치단체장이 임명하도록 견제장치를 마련하고 임기는 단체장의 임기와 동일하거나 더 장기간으로 설정할 필요가 있다. 선출직이 되면 미국 일부 주의 경우에서 보듯이, 지방감사원장이 가시적인 감사성과를 의식하여 지방자치단체의 비리를 통제하는 데에만 역점을 두게 되어 부작용이 우려된다. 또한 지역의 이익단체나 관련 기업체 등 득표를 극대화하기에 유리한 집단과 관련된 사안에 대하여는 감사를 소홀히 할 가능성도 무시할 수 없다. 임명직으로 하면서 감사원장의 동의를 받게 한 것이나 임기를 단체장과 같거나 길게 한 것은, 자치감사위원회의 독립성을 담보하려는 최소한의 장치이다. 프랑스처럼 감사원장이 직접 추천하는 방안도 고려할 수 있지만, 이는 중앙정부의 지나친 관여로서 바람직하지 않다고 여겨진다.

넷째, 자치감사위원장의 해임을 감사원장의 권고 또는 일본처럼 유권자 일정 비율(일본은 3분의 1) 이상의 연서에 의해 청구할 수 있도록 해야 한다. 끝으로 지방자치단체의 규모에 따라 도입 시기를 차등화 하여 광역자치단체부터 시행한 후 문제점을 보아 가며 기초단체로 확대하는 것이 바람직하다.

#### 나. 반부패법제의 내실화

우리나라의 반부패법제는 ① 「공직자윤리법」에 의한 공직자의 재산 등록과 공개 및 심사, 공직자의 선물신고와 퇴직 후 취업제한, ② 형법에 의한 수뢰와 증뢰의 처벌, ③ 「특정범죄가중처벌등에관한법률」에 의한 뇌물죄와 알선수뢰죄의 가중처벌, ④ 「공무원부정범죄수익의 몰수등에관한몰수특례법」에 의한 공무원의 불법수익의 몰수와 보전, ⑤ 「감사원법」에 의한 감사원의 행정기관과 공무원에 대한 직무감찰 및 부정방지대책위원회의 설치, ⑥ 「행정감사규정」에 의한 자체감사의 실시, ⑦ 「국가공무원법」, 「공무원복무규정」 및 「공무원징계령」에 의한 공무원의 청렴의무와 위반시 징계 등이 있다.

직접 부패를 규율하는 법제는 아니지만 부패와 밀접한 관련이 있는 제도로는 ① 「공직선거및선거부정방지법」(이하 ‘통합선거법’이라 한다)에 의한 선거비용의 규제와 선거공영제, ② 「정치자금에관한법률」(이하 ‘정치자금법’이라 한다)에 의한 정치자금의 기부에 관한 규제와 국고보조금제도, ③ 「공공기관의정보공개에관한법률」에 의한 공공정보의 공개, ④ 「금융실명거래및비밀보장에관한법률」에 의한 금융실명거래 의무와 금융계좌 추적, ⑤ 「법인세법」에 의한 기업의 접대비에 대한 손금산입 등을 들 수 있다.

여기서는 이 연구의 다른 부분과 중복을 피하면서, 먼저 주요 국가의 부패방지법제를 개략적으로 살펴보고, 우리나라의 반부패법제가 지니는 문제점과 개선방안을 외국의 예와 함께 논의한다. 논의대상에는 최근 활발하게 논의되고 있는 떡값의 처벌, 돈세탁(money laundering) 방지, 공직자 재산등록·공개, 선물신고와 취업제한 등 공직윤리 규제, 비위공직자의 금융계좌 추적, 부패행위에 대한 재정신청 및 특별검사제의 도입 등이 포함된다.

### 1) 주요 국가의 반부패법제 개관

〈표 2-9〉는 주요 국가의 반부패 입법을 요약하여 제시하고 있다. 표에서 보는 바와 같이 각국의 반부패법제는 다양하지만 대체로 다음과 같은 공통점을 추출할 수 있을 것이다.

첫째, 부패의 정도가 심각한 개발도상국가와 선진국 중 이탈리아 등은 반부패법제가 엄격하며, 반대로 부패가 그리 문제되지 않는 선진국일수록 법제 자체는 비교적 유연한 편임을 알 수 있다. 이는 한편으로 개발도상국들이 부패문제가 심각하기 때문에 벌칙 등 반부패법제를 강화한 측면도 없지 않겠지만, 다른 한편 법제 자체로는 부패문제를 해결하기에 한계가 있음을 시사한다. 미국, 영국, 스웨덴, 독일, 일본 등 선진국의 정치자금제도를 분석한 손희두(1997)도 ① 제도적·법적인 관점에서 영국이나 독일은 규제가 적고 일본은 복잡한 규제를 시행하

〈표 2-9〉 주요 국가의 반부패입법 현황

	명칭	제정연도	규제대상	벌칙	특이사항
싱가포르	부패방지법 (PCA)	1937년 (1960년 강화)	중·수뢰	최고 7년 징역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수상 직속의 독립적인 부패 관행 조사국(CPIB) 설치</li> <li>○ 기업체 임직원 등도 규제</li> <li>○ 부패혐의자는 영장없이 체포와 구금, 계좌추적 가능</li> <li>○ 증뢰시도자를 체포, 인도할 의무를 공무원에 부과</li> <li>○ 부패혐의자의 입증되지 않은 재산은 수뢰로 추정</li> <li>○ 내부고발자 보호</li> </ul>
홍콩	뇌물방지법	1948년 (1971년 강화)	마약, 여권위조, 불법이민, 신용카드사기, 중·수뢰	최고 7년 징역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 독립적인 영정공사(ICAC) 설치</li> <li>○ 기업체 임직원 등도 규제</li> <li>○ 부패혐의자는 영장없이 체포, 재산처분 금지, 금융거래 내역 조사, 재산세내역 제출요구, 가택 수색 등 가능</li> <li>○ 입증하지 못하는 재산과 보수수준을 넘는 생활수준은 유죄</li> </ul>
대만	動員勸亂時期懲治探污條例	1963년 (1973년 개정)	공공재물 절취, 권력남용, 이권개입, 중·수뢰	최고 사형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사법공무원 가중처벌</li> <li>○ 6개월 내 자수한 자는 감형</li> <li>○ 내부고발자 보호</li> </ul>
태국	반수뢰 및 반부패법	1975년	중·수뢰와 공직자 부패	최고 사형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지위원회 설치</li> <li>○ 부패 혐의자 독점적 수사</li> <li>○ 수상과 하원의장에게 부패사건 결과보고</li> </ul>
말레이시아	부패방지법 (PCA)	1961년 (1971년 강화)	중뢰, 중뢰의 약속, 미수, 교사	최고 5년 징역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패혐의자는 영장없이 체포</li> <li>○ 공기업체 임직원도 규제</li> </ul>
미국	정부윤리법, 해외부패관행법	1934년 (1977년 강화), 1978년 (1989년 강화)	공직자의 이권개입 등 부패, 미국기업의 외국공무원에 대한 증뢰	최고 5년 징역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고위 공직자 재산공개와 퇴직 후 취업제한</li> <li>○ 독립된 특별검사제</li> <li>○ 공직자 선물신고</li> <li>○ 미국기업의 외국공무원에 대한 증뢰도 처벌</li> <li>○ 내부고발자 보호</li> </ul>

<표 2-9>의 계속

	명칭	제정연도	규제대상	벌칙	특이사항
영국	부패방지법 공공단체 부패관행법	1889년 (1916년 개정)	공직자의 이권개 입 등 부패	최고 7년 징역	○ 국회의원 재산공개 의무화 ○ 이익상충규제
일본	형법, 정치윤리 위원회규정	1985년	독직 등 공무원 의 부패, 의원의 독직	최고 7년 징역	
호주	독립부패방 지위원회법	1989년	정치인, 관료, 기업인의 부패	최고 1년 징역	○ 기업체 임직원 등도 규제 ○ 부패행위 청문회
중국	행정감찰 규제령	N/A	공무원의 부패	최고 사형 (공개 처 형 포함)	○ 부패신고의 접수를 위한 특별창구 설치 ○ 부패정보 제공자 보호
러시아	뇌물수수자 처벌에 관한 포고령	1917년 (1992년 개정)	공무원 및 대리 인의 부패행위	최고 무기 징역	○ 공직자의 점직도 부패로 처벌 ○ 기업체 임직원 등도 규제
네덜란드	형법	1976년 개정	공무원 및 대리 인의 부패행위	최고 4년 징역	○ 부패를 인정한 경우 고지 의무 부과 ○ 부패혐의는 국립범죄수사 국에서 전담 수사
이탈리아	형법	1990년	공무원의 중·수 뢰	최고 20 년 징역	○ 부패 공무원은 공무담임권 중신 박탈 ○ 부패사건은 특별검사와 특 별 법원이 전담
인도	부패방지법 (PCA)	1947년 (1991년 강화)	중·수뢰, 이권개 입	최고 7년 징역	○ 특별법관이 부패사건 재판 전담 ○ 공기업 및 대학교수도 규 제 ○ 부패사건 수사결과 의회에 보고 ○ 부패감시위원회 설치

자료 : 김영중(1997, 1998), 부정방지대책위원회(1995, 1996a), 감사원(1994), 강경근(1994), 강성남(1997) 등에서 차이와 오류를 수정하여 재구성

고 있으며 미국은 매우 엄격한 벌칙을 적용하고 있지만, ② 정치자금의 실패는 일본이나 미국보다 오히려 영국이나 독일이 더 건전한 편이라는 결론을 내리고 있다. 뒤집어 말하면 규제의 강화가 곧 정치자금의 투명성을 보장하는 것은 아니라는 것이다.

둘째, 영연방 국가들과 동남아권 국가들은 대체로 부패방지를 위한 입법을 통합하여 부패방지법으로 일원화하고 있으며, 특히 동남아권 국가들은 행정수반 직속 또는 행정부로부터 독립된 합의제 형태의 부패방지위원회를 설치하여 부패혐의자에 대한 수사권 등 강력한 권한을 부여하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 반부패법제는 공산독재정권 몰락 후 러시아 등 예외적인 경우를 제외하면 선후진국을 막론하고 대체로 강화되는 동향을 보이고 있다. 이는 후술하는 OECD와 WTO 등의 반부패 국제협력활동의 강화와도 맥락을 같이하는 것이다. 특히 사기업체의 임직원 등 일반적인 대리인의 부패행위에 대한 규율, 후술하는 내부고발자 보호와 이익상충 규제, 공직자의 선물수수 규제 등이 확산되는 추세에 있다. 예를 들어, 미국의 의원윤리규정과 공무원윤리규정은 선물의 1회 가액을 10달러 내지 100달러로, 연간 1인에게서 받는 선물의 총액을 100달러로 각각 제한하고 있었으나, 1995년 「선물규제윤리법」을 제정하여 공짜 식사, 여행 및 일체의 선물수수를 금지하고, 공식적인 비용으로 지출되는 골프, 테니스, 스키 모임에도 참가할 수 없도록 하였다(오영근, 1996). 이처럼 부패방지법제가 강화된 것이 대체로 미국의 워터게이트 사건, 록히드 수뢰사건, 일본의 다나카 비자금 사건 등 대형 스캔들이 발생한 시점과 궤를 같이한다는 점도 눈길을 끈다.

## 2) 떡값의 처벌근거 신설과 정치자금 실명화

정치적인 부패는 이 연구의 범위에서 제외되지만 부패통제법제와 관련하여 중요한 몇 가지만 짚어 두고자 한다. 첫째, 정치자금법 제2조

제1항은 “누구든지 이 법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다”고 규정하고 있으나, 이를 위반한 경우에 대한 처벌 규정이 없어서 사문화되어 있다. 뿐만 아니라 정치자금법 제11조는 “정당에 정치자금을 기부하고자 하는 자는 선거관리위원회에 기탁”하도록 규정하고 있어서, 정당이 아닌 정치인 개인이 정치자금을 받은 경우에는 선거관리위원회에 기탁하지 않아도 되는 변칙적인 길을 열어 놓고 있다. 따라서 거액이라도 아무런 대가 없이 그저 떡값 또는 정치자금으로 받았다고 주장하면 사실상 처벌이 어려운 실정이다. 이는 1994년 정치자금법 개정 당시, 여야 합의에 의해 위 법 제11조의 원안에 “정당에”라는 단어를 슬그머니 삽입함으로써 정치인들 스스로 피난처(safe harbor)를 마련한 데에 기인한다<sup>90)</sup>. 따라서 정치자금법 제2조 제1항을 위반한 행위에 대한 벌칙규정을 신설하고, 동법 제11조에서 “정당에”라는 단어를 삭제하는 것이 바람직하다.

둘째, 현행 제도는 각 정당이 선거관리위원회에 회계보고서를 1년에 한 번 제출하면서 지출은 내역과 함께 영수증을 첨부하지만 수입은 내역도 없이 총액만 밝히도록 규정하고 있다. 따라서 정당운영자금의 출처를 원천적으로 알 수 없으므로 부패가 개입된 검은 돈의 유입을 차단할 길이 없다. 이를 막기 위해서는 정치자금실명제를 도입하여 ① 정당자금의 입출금을 1개의 금융계좌에서 관리하고, ② 회계보고서와 함께 통장의 사본을 제출하며, ③ 정치자금법 제7조의 무기명 정액영수증제도는 폐지하는 것이 바람직하다. 무기명 정액영수증제도는 야당에 정치자금을 제공하기 꺼려하는 합법적인 후원자의 정치자금 제공을 촉진한다는 취지에서 비롯되었지만 ① 정경유착 등 부패의 통로로 악용될 가능성이 높고, ② 야당에 대한 정치자금은 지정기탁금 풀제의 도입 등으로 해결할 수 있으므로 폐지해야 한다.

90) 손회두(1997)의 분석에 따르면 선진국 정치인들도 스스로의 목을 조르는 완벽한 제도를 입안하는 일은 좀처럼 없으며 빠져나갈 구멍을 만들어 놓는 것이 일반적이라고 한다.

### 3) 돈세탁 방지

돈세탁은 불법활동으로부터 얻은 수익을 합법적인 자금으로 전환하는 일련의 과정을 뜻한다. 즉 수입의 존재, 불법적인 출처 또는 위법한 사용을 은닉하고 그 수입을 합법적인 것으로 가장하는 일련의 과정을 말한다(이병기, 1994). 돈세탁이 부패의 촉매제로 활용될 수 있기 때문에 부패행위를 줄이기 위해서는 돈세탁을 규제할 필요가 있음은 두 말할 필요도 없다.

각국은 돈세탁을 규제하기 위한 다양한 법제를 유지하고 있는데 이를 크게 2가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 특정 범죄의 유형과 관련된 돈세탁만 규제하는 경우로서, 영국의 1986년 약물거래범죄법, 1989년 테러행위방지법, 일본의 마약특례법 등이 이에 속하며, 1988년 국제연합(UN) 주도로 체결된 「마약 및 향정신성 물질의 불법거래 방지협약」(United Nations Convention against Illicit Traffics in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 일명 비엔나협약)도 같은 성격을 지닌다.

둘째, 범죄유형과 관계없이 돈세탁 행위를 규제하는 경우로서, 미국의 1986년 돈세탁규제법, 호주의 1987년 범죄수익법, 스위스 및 독일의 형법 등이 이 범주에 들며, 국제협약으로는 1990년 유럽이사회가 체결한 「범죄수익의 세탁, 수색, 압수 및 몰수에 관한 협약」(Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds of Crime)이 대표적이다(Bosworth-Davies and Saltmarsh, 1994).

돈세탁에 관해 가장 포괄적이고도 엄격한 규제를 하는 미국은 1970년 은행비밀법(Bank Secrecy Act)을 제정하여, 현금의 이동상태를 추적하고 이를 규제할 수 있는 권한을 연방수사기관에 부여하였다. 이 법률 제2편(Title II)으로 제정된 통화 및 외환거래보고법(Currency and Foreign Transactions Reporting Act)은 ① 3천달러 이상의 송금시 실명확인, ② 동일인에 의한 1일 1만달러 이상의 현금

또는 금융수단과 관련된 일정한 거래는 15일 내에 국세청 등 정부기관에 대해 보고, ③ 금융거래기록의 5년간 보존 등 의무를 금융기관에 부과하였다. 이후 현금의 분산거래 내지 축소거래(smurfing)의 소지를 해소하기 위한 개정 등을 거쳐, 오늘날 세계 각국의 돈세탁 규제법의 표준이 되고 1990년 유럽이사회협약에도 지대한 영향을 미친 1986년 돈세탁규제법(Money Laundering Control Act)이 완성되었다(이병기, 1994; 정영현·황현리, 1997).

우리 정부도 1997년 금융실명제를 완화하는 보완책으로 「자금세탁 방지에 관한 법률(안)」을 마련하였지만 아직 입법화에는 이르지 못하고 있다. 따라서 동 법률의 입법을 서둘러야 한다. 또한 정부의 법률안에는 금융기관이 불법자금임을 인지한 경우에만 신고의무를 부과하고, 일정 규모 이상의 고액 현금거래를 국세청 또는 금융감독청에 통보해야 할 의무를 규정하지 않고 있어서, 돈세탁을 규제하려는 입법취지가 제대로 구현되지 못할 가능성이 높다. 이는 OECD 산하의 금융실명작업반(Financial Action Task Force; FATF)이 1990년 회원국을 대상으로 권고한 내용의 최소한의 요건을 갖춘 데에 불과한 것이다<sup>91)</sup>. 고액 현금거래의 규제가 결국 분산거래를 촉발하여 부패 당사자와 금융기관의 비용만 증가시키고 실효를 거두지 못할 가능성이 없는 것은 아니다. 그러나 ① 부패의 비용 증가는 돈세탁 방지제도가 원래 의도한 것이고, ② 미국, 캐나다, 일본, 호주, 이탈리아 등 다수의 선진국이 고액 현금거래의 보고의무를 부과하고 있음을 감안하면, 우리도 이를 규제하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

91) FATF의 권고에 따르면 ① 각국은 금융기관들로 하여금 자금추적을 위한 제도를 개발하고, ② 금융기관 직원들이 법적인 책임부담없이 의심스런 거래를 성실히 보호할 수 있도록 은행비밀보호법의 규정을 완화하며, ③ 금융기관은 거래시 고객의 신분을 확인하고 익명 또는 가명계좌의 개설을 금지하며, ④ 금융거래 관련기록은 최소한 5년간 보존하도록 규정하고 있다(정영현·황현리, 1997).

#### 4) 공직자 재산등록·공개와 선물신고의 내실화

공직자윤리법에 의해 시행되는 고위 공직자의 재산등록 및 공개제도와 선물신고제도의 문제점과 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 등록대상자에 비해 실무인력의 수가 턱없이 부족하고 직급이 낮아서 엄정한 심사를 하기 어렵다. 행정자치부에 설치된 정부공직자윤리위원회는 중앙행정기관의 7만여명을 관장하면서 3급 이상 4,211명의 등록상황을 심사하며 4급 이하의 각 기관에 심사를 위임하고 있고, 시·군 지역은 직원 1명이 다른 업무와 겸직하면서 심사실무를 맡고 있다. 실무인력의 부족으로 인해 국회사무처 등 많은 기관에서는 고액 자산가만 금융자산을 조회하는 등 표본심사가 일반화되고, 대부분의 등록상황은 검증되지 않은 채 방치되는 실정이다. 또한 직급이 낮은 내부감사부서의 실무자에게 상사의 불성실 재산등록을 꼬치꼬치 따지기를 바라는 것도 무리라고 할 것이다.

둘째, 재산등록 심사기간을 3개월로 제한하고, 엄격한 열람 제한과 함께 심사목적 외에 재산등록사항을 활용할 수 없도록 규정(공직자윤리법 제10조 및 제13조)함으로써 외부감사마저 봉쇄되어 심사의 부실화를 부추긴다. 지난 5년간 재산등록자가 25만명에 달하였지만, 해임 2명, 징계 10명, 과태료 부과 2명, 경고 108명 등 미온적인 심사 결과에 그친 것은 부실심사의 반증이라고 할 수 있다<sup>92)</sup>. 3개월의 시한부 심사와 실무인력 부족에 따른 형식적인 일과성 심사를 바로잡기 위해서는 감사원을 비롯한 외부감사기관이 심사기간이 경과한 후에도 재산등록상황을 감사할 수 있도록 보완적인 통제장치를 마련해야 한다. 이는 감사원에 보장된 직무감찰권의 정당한 행사로서, 공직자윤리위원회의 권한을 보완하는 것이지 침해하는 것이 아니다.

92) 재산등록으로 물의를 빚어 자리에서 물러난 주양자 전 보건복지부장관만 하더라도 국회 윤리위원회에서는 별 문제없이 넘어갔다. 부정방지대책위원회(1998)의 설문조사에서도 재산등록제도가 부패 억제에 도움이 된다고 응답한 공무원은 22.5%에 불과하였다.

셋째, 재산등록 대상자는 최초 등록 후 매년 변동상황만 신고하도록 되어 있어서 상당한 기간이 경과하면 등록사항을 파악하기가 어렵다. 전산화가 될 때까지는 방대한 양의 자료를 보관하기도 어렵기 때문에 일정 기간이 경과하면 재등록하도록 할 필요가 있다(강성남, 1997).

넷째, 재산등록 또는 공개제도를 위반한 경우에 사후제재가 미흡하다. 윤리위원회는 등록재산을 허위로 기재하거나 중대한 과실로 누락 또는 오기한 때에는 경고, 시정조치, 2천만원 이하의 과태료 부과, 일간지 광고란을 통한 위반사실의 공표, 해임 등 징계의결 요청만 할 수 있고 형사처벌은 요구할 수 없다. 따라서 불법 축재자라면 성실신고로 혐의를 드러내느니 축소·은폐를 통해 허술한 심사제도를 시험해 보고 불운하게 발각되더라도 최악의 경우 해임 또는 파면조치를 당하는 것이 훨씬 낫다는 계산을 충분히 할 수 있을 것이다. 부정방지대책위원회(1998)의 설문조사에서도 공무원의 22.5%만 공직자 재산등록제도가 부패 억제에 실효가 있다고 응답하였다.

다섯째, 공직자윤리위원회의 구성원 중 재산등록 또는 공개의 당사자인 공무원이 포함되는 등 위원회 활동의 중립성 확보장치가 미흡하다. 이를테면 정부공직자윤리위원회의 구성원 9인(기초자치단체는 5인) 중 당사자인 재산등록 대상자가 부위원장을 포함한 4인(기초자치단체는 2인)이나 되며, 국회의 경우에도 당사자인 국회의원이 윤리위원회에 참여하고 있어서, 내 식구 봐주기 식의 온정적인 심사가 우려된다. 국회의 경우 1996년 현재 재산등록 대상자 846명, 재산공개 대상자 340명 중 실사결과 누락신고와 증빙서류 보완 등 조치를 받은 경우는 1994년 9명, 1995년 94명이었으나, 최종적으로 문제가 되어 조치를 받은 사람은 1994년에는 전혀 없고 1995년 2명에 그쳤다. 그나마 조치라는 것도 비공개 경고처분이었으니 위원회의 활동이 유명무실함을 유추할 수 있다(강성남, 1997). 따라서 공무원 등 당사자는 원칙적으로 위원회의 구성원에서 배제하는 것이 마땅하다. 또한 외부에서 위촉된 위원들도 법률, 조세, 금융 등 심사에 필요한 전문성을 갖춘 자

로 제한하지 않고, '학식과 덕망을 갖춘 자'로 임용할 수 있게 규정하고 있다. 이로 인해 위원회의 전문성이 낮아서, 소속 기관장에게 실질적인 심사권은 위임하고 있는 실정이다. 따라서 주민등록 위장전입은 물론, 자격증 소지자의 겸직 및 부업, 불법건축, 그린벨트 훼손, 직무상 기밀을 이용한 부동산 또는 주식 투자, 변칙 상속이나 증여에 의한 탈세 등 불법행위를 가려내고, 납세실적에 비해 과도한 재산을 규명하는 등 등록재산의 형성과정에 대한 검증은 엄두도 내지 못하고 있다.

여섯째, 선물신고는 외국인 또는 외국단체로부터 직무와 관련하여 100달러(한화 가액 10만원) 이상의 선물을 받은 경우로만 한정하고 있어서, 정작 부패통제의 핵심이 되는 내국인으로부터의 선물은 신고대상에서 배제하고 있다. 미국은 공무원윤리규정에서 내·외국인을 막론하고 1회 10달러, 연간 100달러로 선물을 제한하다가, 1995년 선물규제윤리법을 제정해 식사, 여행, 골프모임 참가 등을 포함한 일체의 선물 수수를 금지하였다. 앞에서 언급한 것처럼 맥값의 처벌 여부가 문제시 되는 현행 법제로는 상당한 가액의 직무와 관련한 선물도 뇌물로 규제하기 어려우며, 이런 점을 악용하여 현실적으로 상품교환권 등 현금과 큰 차이가 없는 선물도 많이 건네지고 있음을 감안하면, 내국인의 선물도 신고대상에 포함하는 것이 타당할 것이다.

앞으로는 재산등록 및 공개뿐만 아니라, 선출공직의 입후보자의 경우에는 자신의 납세 내역을 의무적으로 또는 최소한 자진해서 공개하는 관행을 확립해야 한다.

한편 공직자윤리위원회의 관장기관을 행정자치부에서 감사원으로 이관하는 방안도 생각할 수 있다. 싱가포르의 직무감찰을 전담하는 CPIB(감사원, 1994)가, 멕시코는 회계검사와 직무감찰을 동시에 수행하는 감사부(성용락, 1995)가 각각 공직자 재산등록사무를 관장하고 있기 때문이다. 그러나 감사원은 準외부통제기관인 반면에, 공직자윤리업무는 자율적인 통제에 맡기는 것이 합리적이라는 점에서, 현행대로 재산등록에 관한 기획업무는 행정자치부가 관장하되 감사원이 사후 심사권

을 보유하는 것이 이상적인 절충안이 될 것이다. 미국은 GAO가 아닌 정부윤리처(Office of Government Ethics)에서 우리의 공직자윤리위원회와 유사한 업무를 수행한다.

#### 5) 외부감사기관의 금융거래자료 제출요구권 강화

감사원법 제27조 제2항에 따르면, 감사원은 회계검사와 감사대상기관인 금융기관에 대한 감사를 위해 필요한 경우에, 인적사항을 기재한 문서에 의하여 금융기관의 특정점포에 금융거래자료의 제출을 요구할 수 있다. 따라서 금융자료 제출요구권은 ① 일반적으로 회계검사를 하는 경우와, ② 금융기관의 특정 점포에 대해서만 허용된다. 금융실명제가 실시되기 이전에는 회계검사뿐만 아니라 직무감찰시에도 금융자료의 제출을 요구할 수 있었으나, ① 금융실명제 실시와 함께 금융거래의 비밀보장을 강화하고, ② 공직자에 대한 감사원의 예금계좌 추적이 검찰의 수사권을 침해하며 헌법의 영장주의 원칙에도 위배될 우려가 있다는 이유로, 1993년 8월 ‘금융실명거래및비밀보장에관한긴급재정경제명령’에 의해 감사원의 자료제출 요구권을 폐지하였다가, 1995년 감사원법을 개정하면서 부분적으로 부활시킨 것이다.

이처럼 금융자료 제출요구권이 제한됨에 따라 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다. 첫째, 공직자의 비리는 회계검사 분야보다 경찰, 소방, 건축, 위생, 환경 등 규제 및 단속 분야의 업무와 인사 등 직무감찰 분야에서 더 많이 발생하고 있다. 1995년부터 1997년까지 3년간 감사원은 회계검사를 통해 7,821건, 직무감찰을 통해 6,548건을 지적함으로써 전자가 후자보다 약간 지적 건수가 많았다. 그러나 같은 기간중 고의 또는 중과실로 인해 징계 또는 형사고발된 인원은 회계검사 분야에서 998명에 불과한 반면에, 직무감찰 분야에서는 1,535명으로 그 실적이 역전되고 있다. 따라서 금품수수를 동반할 가능성이 높은 중대한 비리를 더 많이 찾아내는 직무감찰활동에 대하여 오히려 금융자료 제출요구권을 제한하는 현행 제도는 앞뒤가 맞지 않는다.

둘째, 금품수수는 공직자의 비리 여부를 판단하는 가장 유력한 증거로서, 거액을 주고 받기 위해서는 어떤 형태로든 금융기관을 경유하지 않을 수 없다. 이처럼 결정적인 증거를 확보할 수 있는 방안의 봉쇄는, 감사활동을 무력화하거나 검찰수사에의 의존도를 높이게 되어 바람직하지 않다. 감사원으로서 비리 혐의는 있지만 확신을 가질 수 없어서 감사를 포기하거나, 금융계좌 추적과정에서 발견할 수 있는 새로운 비리를 포착하기 힘들게 된다. 그렇다고 뚜렷한 증거도 없이 무리하게 형사고발을 남용하면, 인력 부족으로 허덕이는 검찰에게 과도한 수사부담을 지우게 될 뿐만 아니라, 검찰의 무혐의 내지 불기소 처분을 증가시켜 공직자의 인권을 침해할 수 있다. 또한 검찰의 속성상 자신의 공으로 인정되지도 않을 터인데 물증이 불확실한 사안에 대해, 철저히 수사해 주기를 바라는 것도 무리이다.

셋째, ‘금융실명거래및비밀보장에관한법률’은 수사기관, 세무서장, 국정조사위원회, 재경부장관, 금융감독기관의 장 등에게 금융정보의 제공요구권을 부여하고 있다. 또한 ‘공직자윤리법’은 공직자윤리위원회에게, ‘공직선거및선거부정방지법’은 선거관리위원회에게, 각각 금융거래자료의 제출요구권을 인정하고 있다. 고유 임무의 수행을 위해 불가피한 점을 들어 이들 기관에게는 금융거래자료의 제출요구권을 인정하면서, 최고감사기구인 감사원에게는 권한을 제약한 것은 형평에 어긋난다. 이들 기관의 금융자료요구권은 검찰의 수사권 침해 또는 금융거래의 비밀보장을 저해할 우려가 없고, 유독 감사원에게만 그러한 우려가 적용되는 것인지 납득하기 어렵다.

넷째, 회계검사와 직무감찰은 표리의 관계에 있다. 가령 회계직 공무원의 계약사무를 감사하면서 현저한 高價로 부당하게 계약을 체결한 사항을 찾아낸 경우에, 관련 공무원의 금융계좌를 추적하는 것은 필수적이다. 따라서 회계감사에 대하여만 금융자료 요구권을 인정하고 직무감찰시에는 부인한다면, 미완의 감사활동에 그칠 수밖에 없다.

다섯째, 회계감사시에도 금융기관의 특정 점포에 대하여만 자료를 요

구할 수밖에 없어서, 돈세탁을 비롯하여 금융기관간에 수시로 입출금이 이루어지는 금융거래의 특성상 금융거래의 조사는 사실상 불가능하다. 비리 혐의자의 금융거래에 관한 상세한 정보가 없으면 자료를 요구하기가 어렵기 때문이다.

따라서 회계검사뿐만 아니라 직무감찰의 경우에도 금융기관의 특정 점포와 정보 등을 보관 또는 관리하는 부서에 대하여 금융자료의 제출 요구권을 확대해야 할 것이다. 이에 대한 관련 부처의 반론을 살펴보자.

첫째, 검찰의 수사권을 침해할 우려가 있다는 주장이다. 앞에서 언급한 바와 같이, 국세청의 탈세 혐의에 대한 세무조사나 선거관리위원회의 부정선거 혐의에 대한 조사, 그리고 금융감독기관의 금융사고 또는 금융비리 여부의 파악 등에 대하여도 마찬가지로의 논리를 적용하지 않는 이유는 어떻게 설명할 것인가? 이들과 감사활동은 수사활동의 예비단계로서 수사활동과는 명백히 구분되므로 수사권 침해의 가능성은 낮다고 할 것이다.

둘째, 감사원의 금융계좌 추적이 공직자의 사생활권을 침해하며 금융거래의 비밀보장 취지에도 위배된다는 주장이다. 이 역시 공직자윤리위원회, 선거관리위원회, 세무서, 금융감독기관장 등 다른 기관과 감사원을 차별화할 논거는 되지 않는다. 미국의 1966년 정보공개법(Freedom of Information Act), 1976년 연방대법원의 Miller 판례 및 1978년 금융프라이버시 보호법(Financial Right to Privacy Act) 등 일련의 법규와 판례도, 금융정보가 영업상 비밀은 될 수 있지만 이미 고객의 손을 떠나 공개가 예측된 상태이기 때문에 프라이버시는 아니며, 조사를 위한 정부기관의 행정명령(subpoena) 또는 공식적인 서면요구(formal written request)에 의해 공개될 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 우리 헌법 제37조도 질서유지 또는 공공복리를 위해 법률로써 기본권을 제한할 수 있도록 규정하고 있다. 정부와 특별권력관계에 있는 공직자는 공익을 위해서라면 일반인에 비해 기본권을 더욱 제한할 수도 있을 것이다. 더욱이 공직 비리가 만연한 우리의 상황에 비추어, 사익과

공익을 비교·형량하는 과정에서 상대적으로 공익에 더 큰 무게를 두는 것이 바람직하다고 생각된다.

셋째, 계좌 추적이 영장주의에 위배된다는 견해도 있으나, 이는 영장주의를 지나치게 확대 해석하는 것이다. 영장주의는 신체의 자유 또는 주거의 자유와 관련되는 체포, 구금, 압수, 수색 등에만 적용되고(헌법 제12조 제3항 및 제16조), 사생활의 비밀과 자유의 침해에 대하여는 그 적용 여부가 명시되어 있지 않다(헌법 제17조). 금융계좌 추적시에도 영장주의를 적용해야 한다는 소수설을 수용하더라도 이를 일관되게 적용해야지, 일반인을 대상으로 하는 세무조사와 금융감독 등에는 영장주의를 적용하지 않으면서, 더욱 엄정하게 감독해야 할 공직자를 대상으로 하는 직무감찰에만 영장주의를 적용하는 것은 타당하지 않다고 할 것이다. 싱가포르 부정관행조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau; CPIB)과 홍콩 廉政公署(Independent Commission Against Corruption; ICAC)는 은행계좌 추적은 물론이고, 체포, 구금, 압수, 수색 등에 대하여도 영장주의를 적용하지 않는다. 태국의 부정방지위원회(Anti-graft and Corruption Commission)도 행정명령에 의해 은행계좌를 조사할 수 있다.

#### 6) 부패재정신청, 특별검사제 또는 기소법정주의 도입

국가의 수사권과 소추권이 행정권력으로부터 독립되어 있지 않는 경우 그 행사가 공정하기를 기대하기에는 한계가 있다. 가령 검찰의 기소독점주의에 의해 불기소 처분이 되었을 때에는 고위직 공무원 또는 검사 등의 부패행위에 관한 의혹을 해소하기 어려운 것이다. 이는 실질적으로 자신의 사건을 직접 판단하는 경우에 해당하기 때문이다(정종섭, 1995). 우리 형사소송법 제260조 내지 제265조는 이런 경우를 상정하여 준기소절차를 마련하고 있다. 준기소절차는 공무원의 직무남용죄에 대해 고소 또는 고발을 한 자가 검사의 불기소처분에 불복하여 고등법원에 불기소처분의 당부에 관한 裁定을 신청하여 법원이 이유

있다고 인정하면 공소의 제기가 있는 것으로 간주하는 제도로 재정신청제도라고도 한다(부정방지대책위원회, 1994).

그러나 모든 범죄에 적용되던 재정신청제도가 1973년 형사소송법의 개정으로 공무원의 직무남용죄에만 적용되도록 제한됨에 따라, 권력층이 개입된 부패에 관한 엄정한 수사과 재판을 기대하기 어렵게 되었다. 따라서 뇌물죄를 포함하여 적어도 공무원의 범죄행위에 대하여는 재정신청제도를 확대하는 것이 필요하다. 미국의 경우에는 1978년 「정부윤리법」 제정으로 특별검사(special counsel)제도가 신설되어, 법무부 장관이 임명하는 외부 변호사가 대통령, 부통령, 주요 행정기관장, 법무부 고위공무원 등과 관련된 사건에 대해 모든 조사권과 기소권을 독립적으로 행사한다<sup>93)</sup>. 독일의 경우에는 모든 범죄에 대하여 기소법정주의를 채택하여 검사의 자의적인 기소권 남용을 예방하고 있다.

## 2. 제재와 감시활동의 조화

### 가. 제한적 사면과 벌칙의 실효성 제고

권력형·축재형 부패는 처벌해야 하지만, 제도화된 구조적인 부패는 제한적으로 사면(amnesties)해야 한다. 왜냐하면 구조적 부패의 동태적 속성으로 인해 ① 현재와 장래의 부패가 과거 부패에 그 기반을 두고 있어, 과거와의 고리를 단절하지 않고는 새로운 출발을 독려할 수 없고<sup>94)</sup>, ② 부패가 만연한 열등 균형점에서 우등 균형점으로 이행하기

93) 당초에는 법원에 의해 임명되고 완벽한 신분보장을 받는 특별검사(special prosecutor) 내지 독립검사(independent counsel)제도가 있었으나 1992년 폐지되고 법무부 장관이 임명하는 특별검사제도만 남아 있다.

94) 이에 관하여는 Leonard and Zeckhauser(1987)가 자세히 논의하고 있다. 우리 정부의 하부조직은 야식비 등으로 인해 음성적인 부채를 지고 있는 경우가 많은데 이것을 정리하지 않고는 구조적 부패를 척결하기 어렵다. 성실히 세무신고하면 과거의 탈세사실이 드러날 것을 우려해 불가피하게 계속 과세소득을 탈루 신고하게 되는 경우도 마찬가지이다.

위한 전환기에 필요한 ‘임계집단’(critical mass)의 확보에 사면이 효과적이며, ③ 열등 균형점에서 장기간 머무른 경우에는 제한적인 사면이 오히려 공정할 수도 있기 때문이다. 모종린(1998)은 비록 과거에 부패구조에 편입되었던 정치지도자 또는 공무원이라고 하더라도 일단 반부패의 길을 선택한 자들에 대하여는 정치적 지지와 관용이 필요하다고 주장한다. 만약 그러한 보장이 없다면, 불가피하게 부패구조에 연루되었던 기존 정치인과 고위 공직자들 중 누구도 반부패 노선을 적극 실행하지 않을 것이기 때문이다. 지나친 과거에의 집착은 오히려 해가 됨을 뜻한다.

사면조치 없이 반부패 정책만 강화하면 구조적 부패에 대하여는 정책효과가 반감될 것이다. 공산화 이후 중국은 여러 차례 반부패 캠페인을 벌였는데, 주로 부패 공직자로 하여금 잘못을 자진 신고하게 하거나 주민들을 집단 동원하여 부패 공직자를 굴복시키는 방법을 썼다. 그러나 캠페인의 효과는 오래가지 못하였는데, 자진 신고한 부패 공직자를 사면하지 않고 처벌만 감경하였기 때문으로 생각된다<sup>95)</sup>.

다만 사면의 전제로서, 장래에는 결코 사면이 되풀이되지 않으며 이번이 마지막 사면기회라는 확신을 주는 것이 필수적이다. 사면에는 장기적인 비용을 담보로 단기적인 효익을 추구하는 ‘시차 불일치’(time-inconsistency)문제가 내재해 있기 때문이다. 만약 부패한 대리인이 계속 부패에 관여하더라도 언젠가는 다시 면죄부를 부여받을 수 있다고 여기게 되면<sup>96)</sup>, 사면은 오히려 부패를 증대시킬 수 있다. 더욱이 사면으로 인해 지금껏 성실하게 근무한 대리인마저 부패에 빠져들 위험도 있다. 권력형·축재형 부패까지 포함한 전면적인 사면은 이러한 부

95) 최근의 사례로는 1989년 8월 19일 중국 감찰부가 같은 해 10월 31일까지 모든 공직자의 수뢰와 독적을 고백하라는 계시를 선포하여 1만 7,600명의 신고를 접수하였으나, 신고금액은 1億 1,600萬元(Shen, 1995)에 불과하였다.

96) 광주민주화 운동 후 1980년대에 연례행사로 되풀이되었던 ‘불법무기 자진신고기간’ 설정을 예로 들 수 있다.

작용이 심각할 것이므로 채택되어서는 안된다.

최후의 사면에 대한 확신을 부여하기 위해 Barro and Gordon (1983)은 정부가 사면을 발표한 뒤 자진 신고한 사람들을 사면하지 않는 것, 곧 정부가 국민에 대한 약속을 어기는 것이 가장 효과적이라고 하였다. 하지만 이는 정책의 일관성에 대한 신뢰 실추 등 문제점이 있으므로 현실 적합성이 낮은 제안이다. 확신을 높이기 위해서는 사면 시점 이후에 자행되는 구조적 부패에 대한 벌칙의 강화를 예고하는 것이 효과적이다. 부패의 비용요소인 기대벌(expected penalties)의 상승은 벌칙 또는 감시활동의 강화를 통해 달성될 수 있는데, 감시활동에는 자원이 소요되므로 일반적으로는 벌칙 강화가 보다 효율적이다. 이런 관점에서 Becker(1968)는 범죄의 감시와 적발활동은 무한대로 낮추되, 적발된 범죄에 대한 벌칙은 무한대로 높이는 ‘일벌백계’(Burn-them-in-oil solution)를 선호하였다. 그러나 벌칙을 다소 강화하는 것은 필요하지만, Becker流의 가혹한 처방은 후술하는 여러 가지 부작용 때문에 바람직하지 않다.

그럼에도 불구하고 부패행위로 적발된 공무원에 대한 양형이 너무 관대하게 내려지고 있는 것은 문제점이 아닐 수 없다. 제 II 장에서 언급한 바와 같이, 오영근(1996)의 실증분석결과 뇌물죄의 선고형은 법정형의 하한선에 편중되어 양자의 격차가 크다. 선고형이 낮은 이유로는 ① 기소된 공무원이 이미 징계를 받았기 때문에 형사처벌은 징계처분과 중첩되고, ② 형사처벌을 받을 경우 해당 공무원은 공직에서 당연퇴직되기 때문에 재범의 우려가 없으며, ③ 같은 논리에 의해 기소된 공무원은 대체로 유사한 전과가 없는 초범이라는 점, 그리고 ④ 부패는 일정한 지적 수준을 갖춘 자의 범죄이므로, 부패한 대리인에 대하여는 신체벌보다 부패사실의 공시에 의한 명예실추, 그리고 공직에의 재등용이나 이익단체 관여 등을 통한 복귀기회를 박탈하는 것이 효과적이라는 점<sup>97)</sup> 등을 생각할 수 있을 것이다.

그러나 입법과정에서는 이러한 점들을 충분히 배려하면서도 ① 부

패가 끼치는 폐해가 심각하며, ② 부패행위의 속성상 적발될 가능성이 매우 낮다는 점 등을 감안하여, 적발된 부패행위에 대하여는 무겁게 처벌하여 예방효과를 도모하도록 규정하였을 것이라고 보는 것이 합리적이다. 설사 법의 적용자가 입법의도에 동의하지 않는다고 하더라도, 3권 분립의 취지에 비추어 선고형은 법정형의 범위 내에서 정상분포(normal distribution)를 이루도록 노력하는 것이 바람직할 것이다. 대부분의 수뢰공무원이 적발되었을 경우에만 잠시 언론의 주목을 받다가 잠시 후에 슬그머니 풀려나는 방식으로 벌칙이 운용되어서는 차라리 법정형을 선고형과 부합되게 낮추느니만 못할 것이다. 법정형과 선고형의 괴리가 크면, 수사과정이나 재판과정에서 담합, 타협 등 또 다른 부패를 초래할 가능성이 크기 때문이다.

#### 나. 일벌백계의 허실

앞에서 언급한 것처럼 1959년 집권한 싱가포르 이광요 수상은 이른바 3C 정책(Clean Water, Clean Street, Clean Administration)을 표방하고, 일벌백계식 처벌과 함께 수상 직속기구인 CPIB를 통해 부패 감시활동을 강화하는 강경한 처방책(overshooting, big bang)을 썼다. 그 결과 싱가포르는 부패수준이 우등 균형점에 안정적으로 정착된 것으로 보인다. 국민당 간부의 부패로 인해 공산당에 의해 본토에서 축출된 대만 장개석 총통도 공무원의 부정행위에 대하여는 최고 사형의 형벌을 규정하고, 부패 공무원에 대한 신속하고 엄격한 처벌을 위해 肅貪法廷이라는 특별법원을 설치·운영하였다. 구조적 부패의 동태적 특성 때문에 전환기에만 일시적으로 적용한다면 어느 정도의 강경책은 바람직하다. 싱가포르식 처방은 우간다 등 다수 국가가 성공적으로 모방하였

97) 미국의 형사범죄를 대상으로 한 Grogger(1991)의 실증분석에 따르면, 중범과 비경제범죄에는 벌칙의 강화가 효과적이며, 경범과 경제범죄에는 수사활동 강화가 효과적이라고 한다.

고, 우리도 몇 차례 정권 교체기에 부분적으로 시도한 적이 있다. 그러나 이러한 처방을 우리가, 지금 적용하기에는 아래와 같은 문제점이 있다.

첫째, 싱가포르는 도시국가로서 통제와 감시의 범위가 좁지만, 우리나라에 적용하면 감시비용이 많이 들 것이다.

둘째, 강경대응책은 개발독재시대에 적합하였으나, 창의와 자율을 억제하고 무사안일을 조장하는 부작용이 있어 분권화, 자율화의 시대 정신에 역행한다<sup>98)</sup>. 특히, 압축성장과정에서 중앙정부가 사회발전을 주도한 유산으로 중앙집권적이며 규제가 많은 정부부문과, 경쟁에 취약하고 경직된 체질의 민간부문을 갖게 된 우리나라에는 부적합하다.

셋째, 일벌백계는 ① 제2종 오류의 피해가 심각하다. 즉 악의가 아니라 실수 또는 선의에 의해 야기된 부패 또는 적발자의 착오로 엉뚱한 사람을 부패 당사자로 처벌하는 경우의 피해가 크다. ② 부패에 대한 한계 예방효과(marginal deterrence)가 없어 오히려 비효율적일 수 있다. 가령 10만원을 횡령한 행위와 1억원을 횡령한 행위에 대하여 동일한 벌칙을 적용하면 10만원을 횡령한 사람이 추가적인 횡령을 억제할 유인이 사라지게 된다. ③ 부패의 적발비용과 벌칙의 집행비용이 과도하게 든다. 가혹한 벌칙을 적용하면, 경미한 부패에 대하여도 당사자가 자백을 거부할 유인이 증가한다. 그리고 재판관은 증거요건을 엄격하게 운용하게 되고, 수사관도 부패 혐의자의 수사과 제소에 보다 신중해지기 때문이다. 따라서 법정형이 과중하다고 해서 입법자의 의도대로 무거운 형벌이 집행되는 것이 아니라, 수사과 재판과정에서 타협과 자의가 크게 개입될 우려가 크다. ④ 적발된 부패 당사자의 파산(insolvency)으로 집행불능 상태를 유발할 수 있다. 수뢰 공무원이 지나치게 무거운 벌칙을 감당할 수 없어서 오히려 적당한 벌칙을

98) “만약 2명의 남자와 1명의 여자가 무인도에 표류하게 된 경우, 영국인들이라면 남자들이 여자를 차지하기 위해 결투를 할 것이고, 프랑스인들이라면 남자들이 여자를 공유할 것이며, 싱가포르인들이라면 정부가 결정해 줄 때까지 기다릴 것”이라는 유명한 농담이 있다. 싱가포르 정부도 최근 국민들의 창의력 결여를 걱정하고 있다.

부과하느니만 못한 경우도 나타날 수 있는 것이다. ⑤ 적발된 부패 당사자간에 실효적으로 적용되는 벌칙의 형평성이 저해된다. 가령 재산물수와 같은 경제벌의 경우 자산의 크기에 따라, 자격박탈(예 : 파면)과 같은 신분벌의 경우 근속 경력에 따라, 사형과 같은 신체벌의 경우 나이에 따라 벌칙이 크게 달라진다. ⑥ 부패 감독자, 수사관 또는 법관이 부패할 유인이 증가하여 새로운 부패를 창출할 수도 있다. ⑦ ‘인지의 불화’(cognitive dissonance)에 의해 벌칙의 위협효과가 오히려 줄어들 수도 있다. ⑧ 부패한 대리인 중에서 적발된 자와 적발되지 않은 자 사이에 사후적인 수평적 형평성의 격차가 커진다. ⑨ 가시적인 부패는 줄어도 태업이나 준범투쟁 등 비가시적인 부패를 야기하는 문제점이 있다.

이상의 문제점들을 감안한다면 벌칙은 부패의 정도에 따라 한계적으로 다단계화하고 酌量減輕을 적용하는 것이 타당하다<sup>99)</sup>. Ivan 雷帝 재임시인 1561년 러시아 형법은 뇌물을 수수한 판사를 사형에 처하도록 하였으며, 1649년에는 일반 관리에게도 동일한 벌칙이 부과되었다. 그러나 이러한 가혹한 처벌규정의 효과는 단기간에 그치고 제정러시아의 부패는 시간이 흐를수록 증가하였다고 한다(Dashkov, 1995)<sup>100)</sup>.

넷째, 제 IV 장의 이론모형에서 살펴본 바와 같이 감시활동과 벌칙은 대체재(substitute)로서 한 정책수단을 강화하면 다른 정책수단이 약화된다. 따라서 두 수단을 동시에 장기간 강화하는 것은 비효율적이다<sup>101)</sup>. 미

99) 송창근과 박홍식(1994 : 728~732)의 설문 조사결과에 따르면 뇌물의 액수, 뇌물의 용도, 부패 제의자의 신분 등에 따라 일반인의 부패 인지도가 상당한 차이를 보이고 있다.

100) 1917년 볼셰비키 혁명 후 발효된 ‘뇌물수수자 처벌에 관한 포고령’은 부패 공직자를 5년 이상의 징역형에 처하도록 하였으나, 실제로는 대부분 10년 이상 징역 또는 총살형에 처하였다. 부패 공직자에 대한 사형 규정은 1991년 12월에야 폐지되었는데, 러시아의 부패수준은 벌칙의 강도보다는 주로 정치적·경제적 변수에 의해 설명된다.

101) 자세한 내용은 Bahk(1992)를 참조하라. Rand 연구소는 미국에서 죄수 1인당 교도시설 수용비는 연간 2만 5천달러임에 비해, 죄수 1인당 범죄의 사회적 비용은 연간 40만달러 이상이므로 죄수의 교도시설 수용이 비용 효과적임을 밝히고 있다.

국의 경우 1990년대에 들어 경찰예산을 대폭 늘려서 범죄 검거율이 증가하였지만 한정된 교도시설 때문에 실질적인 벌칙은 오히려 낮아져서 범죄자의 기대벌은 변함이 없다고 한다. 따라서 Rubenstein(1995)은 경찰예산보다 교도시설 예산의 확충을 제안하였다. 우리나라의 공무원을 대상으로 실시한 부정방지대책위원회(1998)의 설문조사에서도 부패의 적발 가능성과 처벌 강도에 관하여 ① 적발 가능성은 상관, 내부감사, 감사원 순으로, ② 처벌 강도는 거꾸로 감사원, 내부감사, 상관의 순으로 각각 높다고 응답함으로써, 양자의 대체관계를 뚜렷이 보여주고 있다.

#### 다. 감시활동전략

자원이 소요되는 감시활동은 제약된 예산으로 최대의 성과를 달성할 수 있도록 설계해야 한다. 감시활동전략은 크게 (1) 감시활동의 범위와 빈도 그리고 (2) 모집단의 속성과 감시대상표본으로 추출될 확률 사이의 함수관계의 문제로 귀결된다.

첫째, 감시활동의 범위를 저인망식으로 넓게 설정하고 간헐적으로 단속하는 일제단속전략보다, 소수의 특정업체를 겨냥하여 줄기차게 단속하는 중점단속(overfishing)전략이 부패억제에 더 효율적이다. 왜냐하면 ① 단속결과 적발된 부패 당사자에 부과되는 비용(예: 사회적 낙인)이 후자의 경우에 더 크며<sup>102)</sup>, ② 일제단속은 노출되기 쉬워 부패 당사자의 모호 회피성(ambiguity aversion)을 활용할 수 없기 때문이다. 일제단속을 통해 적발된 다수의 불량식품 제조·유통업자보다, 낙동강 폐놀사건 또는 우지라면사건에서 적발된 특정업자의 타격이 훨씬 크다. 이 경우 자의적인 '표적단속'의 우려와 감시대상 선정의 형평성에 관한 시비가 야기될 소지가 있다. 그러나 후술하는 바와 같이 감시기관이 객관적인 선정기준에 따라 감시대상으로 선정될 사전적인 수

102) Kleiman(1991)이 마약 단속과 관련하여 제기한 논점이다.

직적 형평성만 확보하면 문제가 없다.

둘째, 감시대상의 표본추출방법은 내생추출(endogenous selection), 무작위추출(random selection), 단층추출(cut-off selection)의 순으로 부패 억제에 효과적이다(박재완, 1993). 내생추출은 모집단의 속성에 따라 감시대상의 중요도(materiality)와 위협(risk)을 추정하고 이에 따라 표집확률을 높이는 것이다. 내생추출의 대표적인 예로는, 미국 국세청의 세무조사 대상자 선정을 위한 ‘납세협력측정 프로그램’(Taxpayers’ Compliance Measurement Program; TCMP)에 입각한 판별함수공식(Discriminant Function Formula; DIF)을 들 수 있다.

위험대가와 행정비용을 절감하기 위해 감시대상 속성의 평균치나 중위치를 기준으로 감시대상을 설정하고 이를 공개하는 것은 ‘기준 집중화’(bunching-with-slack)현상을 통해 부패를 조장하게 되므로 바람직하지 않다. 버스 전용차로 단속요원의 복장을 눈에 띄게 통일하고 늘 특정 시간대에 특정 장소에서 단속한다면 그 효과가 크지 않은 것과 같은 이치이다. 모집단의 속성에 관한 자료가 불충분해서 내생추출 방법을 적용하기 곤란한 경우에는 차라리 무작위로 감시대상을 추출하는 것이 바람직하다. 불가피하게 단층추출방법을 사용하는 경우에도 ① 단층을 공개하지 않고, ② 단층을 자주 갱신(updating)하며, ③ 단층의 기계적 적용에 따라 발생하는 감시사각(monitring gap)의 일정비용을 감시대상으로 선정해야 한다<sup>103)</sup>.

### 3. 대민행정시스템의 개혁

공무원의 부패는 대체로 정부의 규제와 단속, 민원처리와 같은 대민

103) 내생추출과 다르지 않은 맥락이나 Kliggard(1996)는 동기(signal)를 확실히 전달할 수 있도록 고위 공직자나 대기업을 중점 단속할 것을 제의하였다. 우리도 정권 교체기에 이러한 시도가 있었으나, 정치적 의도에 대한 의구심 등으로 순수성이 퇴색되고 만 경험이 있다.

행정예 의해 수요가 창출되며, 공급자인 관료와 수요자인 민간인의 접촉을 매개로 진전된다. 따라서 대민행정시스템이 부패를 유발하지 않도록 바로잡는 것이 중요하다.

첫째, 부패와 상호보완적인 관계에 있는 정부의 과잉규제를 개혁하여 사적 재산권을 확립하고 행정절차를 간소화하여 부패의 기회를 줄여야 한다. 불가피하게 규제를 선택해야 하는 경우에도 규제의 기준, 수단과 절차를 명확화·표준화하여 공무원의 자의적인 재량권 행사를 최소화해야 한다. 부패 자체는 불법이지만 대부분의 부패는 불법행위보다는 재량이 남용된 부당행위를 매개로 하기 때문이다. 나아가 공직자의 재량을 줄이기 위해 ‘지나치게 상세히’(overinclusive) 규정한 비현실적인 규정의 집행 여부에 대한 재량의 행사, 곧 자의적인 미집행(discretionary nonenforcement)도<sup>104)</sup> 부패의 원인이므로 현실에 맞게 정비해야 한다.

둘째, 부패의 정도는 대리인의 독점력과 인과관계가 있으므로 대리인의 독과점적 지위를 약화시켜야 한다. 따라서 강제경쟁입찰제(compulsory competitive tendering; CCT)처럼 업무를 공공부문 내 다른 부문, 다른 부서 또는 민간부문과 경쟁적·대체적으로 수행(dual sourcing)하도록 하면 부패의 가능성은 크게 줄어들게 된다<sup>105)</sup>. 이러한 측면에서 최근 행정 정보화와 함께 큰 진전이 있었다. 주민등록 등·초본과 철도 승차권의 발매창구 확대, 그리고 운전면허 시험의 전국 응시가 가능해졌기 때문이다. 경찰에 대하여는 수사관할권의 중첩(over-

104) Posner(1977)는 이러한 행태의 긍정적인 기능을 강조하고, 부패를 유발하는 측면은 간과하였다. 우리나라에서는 소방, 건설, 도로교통, 식품위생, 환경, 세무 분야에서 많이 발견된다.

105) 영국의 지방정부에 대한 감사를 총괄하는 감사위원회(Audit Commission)는 지방자치단체에 대한 외부감사기관을 산하기관인 District Audit Service와 민간회계법인이 함께 참여하는 경쟁입찰방식에 의해 결정하고 있는데, 회계법인의 낙찰비율은 감사수요의 30%에 이른다(Jones and Bates, 1990). 뉴질랜드 감사원(Audit Office)은 1992년부터 모든 공공부문에 CCT 감사방식을 도입하였다.

lapping jurisdiction)을 허용하는 것도 같은 맥락에서 파악할 수 있다.

셋째, 통합창구(single windows)를 통한 일괄민원(one-stop service)처리도 부패 억제에 효과적이다. 다수의 기관과 관료가 고유의 영역에서 독점력을 유지하면서 서로 협력하지 않고, 거부권에 기초해 각각 뇌물을 거두면 부패창구가 일원화되었을 때보다 피해가 더욱 크기 때문이다. 김영중(1990)은 분권화된 행정체제가 집권화된 체제보다 관료부패를 배가시킬 것을 우려하지만, 이는 분권화 후 각각의 기관 또는 관료가 독점력을 계속 유지한다는 가정하에서만 타당하다. 분권화의 결과 대체적인 업무를 경쟁적으로 수행하는 경우에는 부패가 줄어들 것이다.

넷째, 전자문서교환(EDI)체제를 확립하고, KIOSK 시스템, 무인증명발급기에 의한 자동(self-service)민원 또는 우편, 전화, 네트워크 등 물인간적인(impersonal) 원격민원과 신고를 보편화하여 공무원과 민원인의 접촉을 차단하는 것도 효과적이다. 싱가포르에서는 우편민원의 도입이 부패의 예방에 큰 기여를 하였다. 민원인에 대한 자동응답시스템(ARS)을 확충하는 것 역시 이런 관점에서 중요하다. 이를 위해서는 사람과 기계, 그리고 기계와 기계간의 인터페이스, 그리고 시스템간 정보양식을 표준화·간소화하고 신고사항을 부호화(coding)해야 한다. 부호화가 곤란한 부분은 당국이 공급하는 레이블을 부착하여 광학판독기를 활용할 수 있어야 한다. 아울러 전산세무신고제도를 도입하고, 우편신고와 전산매체에 의한 신고도 촉진해야 한다.

다섯째, 공공정보의 공개는 행정의 투명성을 높이고 경보체계를 작동시키므로 부패 억제에 효과적이다. 특히 우리 정부는 서비스 공급자가 미세하게 분할된 각자의 관할영역을 굳건히 지키며 독립적인 영향력과 거부권을 행사하고 있기 때문에, 수요자의 입장에서 거쳐야 할 부서와 들여다보아야 할 규정이 많고, 행정이 암상자(black box)처럼 비친다. 이를테면 일선 세무서 조직은 납세자 중심이 아니라 징세편의

위주로 소득세과, 부가가치세과 등 세목별로 나뉘어 있어서, 납세의무를 이행하기 위해서는 이곳 저곳을 들러야 한다. 건축허가, 공장등록 등 대부분의 대민행정이 이런 식이다. 법령이나 공문서의 용어는 이해하기 어려운 고루한 일본식 한자용어가 아직도 많이 남아 있고, 법령 간에도 기준, 요건, 범위, 벌칙, 용어의 정의 등이 제각각이어서 혼란을 초래한다<sup>106)</sup>.

여기 물어보면 저기 가라 하고 저기 가면 담당자가 없어서 알 수 없다는 등, 누구 하나 가려운 곳을 속시원하게 긁어 주지 않는다. 생색내거나 권한을 행사하는 일에는 관련 부서가 너무 많은 반면에, 귀찮거나 책임이 뒤따르는 일은 남의 일로 미루기 일쑤이다. 기구, 직위, 법령, 정책, 제도의 명칭도 제1국 제4과, 납세지도과, 외국환관리법, 정리해고제 등 공급자의 입장에서 일방적으로 붙여진 것이 많다. 교통, 환경, 보건위생 등 분야에서는 현실과 동떨어진 단속기준과 제재수단에 의해, 때로는 단속의 목적과 무관한 과잉단속, 함정단속을 하는가 하면 때로는 무법천지를 방치하는 자의적인 고무줄식 단속행정으로 형평성과 예측 가능성을 떨어뜨리고 부패를 유발한다.

국민의 권리를 침해하는 행정행위를 하면서 사전절차를 제대로 지키지 않고, 사후에 국민의 권리를 구제하는 데에도 인색하다. 예를 들어, 미란다 원칙은 예외적으로 적용될 뿐이며, 납세고지서에는 과세의 이유와 과세금액의 산출근거가 명확하게 제시되지 않는다. 정부가 답변하기 곤란한 질의는 철회하도록 중용되는가 하면, 들어보나마나 한 원칙론적인 답변이나 무슨 뜻인지 알 수 없는 책임회피식 답변도 허다하다. 언론의 한건주의, 상업주의도 한 요인이지만, 보안지상주의에 따라 주요 정책이 적정절차를 거치지 않고 졸속으로 결정되고, 행정정보가

106) 사망신고서에는 '직접 死困', '선행 사인', '중간 선행사인' 등 담당공무원조차 알지 못하는 용어가 있으며, 건축 인허가와 관련되는 법률은 건축법 등 47가지, 관련되는 법조문은 441개에 달한다고 한다(박세정, 1995).

체대로 공개되지 않기 때문에 국민은 정부가 하는 일에 대해 잘 알지 못한다.

미국에서는 ‘정보자유법’(Freedom of Information Act, 속칭 Sunshine Law)의 제정이 부패 예방에 크게 기여하였다고 한다. 극단적이기는 하지만, 스웨덴은 다른 납세자의 소득신고서를 열람할 권리를 납세자에게 부여함으로써 세무비리의 일소를 꾀하고 있다(Eigen, 1995, p. 14). 우리도 「공공기관의정보공개에관한법률」을 제정하여 1998년부터 시행하고 있는데 내실 있는 운영을 기대해 본다. 정부기관의 주요 활동과 예산집행 현황을 정기적으로 공표하며, 특히 정부의 성과를 측정하고 공개하는 것도 긴요하다<sup>107)</sup>. 같은 맥락에서 행정실명제의 확대도 부패 억제에 효과가 클 것이다.

여섯째, 영국, 벨기에 등에서 도입한 이익상충(conflict of interest) 규제의 도입을 검토할 필요가 있다. 이는 대리인이 업무처리과정에서 주인의 이익과 자신의 이익이 상충되면, 주인에게 신고하고 지시를 받도록 의무화한 제도이다. 업무처리 후에야 이익상충 사실을 알게 된 경우에는 자신과 주인의 이익에 미친 영향을 신고해야 한다<sup>108)</sup>.

#### 4. 부패신고의 보상과 보호

부패는 은밀히 진행되므로 적발하기 어렵다. 따라서 부패와 연루된 당사자나 부패를 인지한 제3자의 신고는 부패의 적발에 커다란 도움을 준다. 나아가 이들 신고자를 잘 보호하게 되면 부패를 예방하는 데도

107) 1994년 칠레의 ‘반부패 국가정책위원회’가 권고한 41개의 반부패 정책에도 정부성과의 측정과 공개에 관한 항목이 4개나 들어 있다(Kliggard, 1996). 영국 감사위원회는 1992년부터 지방자치정부에 대해 성과를 평가하고 있다. 각 지방정부는 감사위원회가 선정한 성과지표를 작성하여 보고하며, 감사위원회가 임명한 감사관들이 이 지표들을 검증한다. 지방정부는 성과지표를 공개하고, 감사위원회는 전국의 성과지표를 순위와 함께 해설과 주석을 곁들여 발표한다(Audit Commission, 1995).

108) 특수관계인에 대한 재판관의 제척 또는 기피와 같은 맥락이다.

효과가 클 것이므로, 이하에서는 이에 관해 살펴본다.

첫째, 공무원이 민간인의 증뢰 시도를 신고한 경우에 보상해 주는 제도는 교통위반 단속경찰처럼 증뢰자와 공무원이 1회성으로 무작위 접촉(random contact)하게 되는 경우에만 효과가 있다. 구조적 부패처럼 반복되는 게임에서 신고보상제도는 시차불일치 문제로 인해 효과가 없을 것이다. 공무원이 첫 게임에서 신고하여 이득을 보면, 반복되는 게임에서는 뇌물 공여가 차단되어 아무런 이득을 볼 수 없기 때문이다. 또 1회성 거래라고 하더라도 부패 수요자가 대리인과 가까운 알선중재자를 내세워 대리인에 접근하는 경우에는 현실적으로 신고를 기대하기 어렵다. 싱가포르의 뇌물을 제공하거나 증뢰의사를 표시한 자를 당사자인 공무원으로 하여금 체포하여 인도하도록 의무화하고 있지만, 이 제도가 활용된 실적은 거의 없다. 싱가포르의 부패수준이 매우 낮은 것도 원인이 되겠지만, 신고제 자체의 실익이 별로 없는 탓으로 생각된다.

둘째, 대리인의 부패를 당사자가 아닌 제3자가 신고한 경우에 신고를 통해 추정·회수·보전하게 된 금액(부패와 관련된 전체 금액과는 다름)의 일부를 포상금으로 지급하는 방법은 부패억제에 효과적이다. 이는 ① 감사원 등 통제기구의 입장에서는 한정된 자원으로는 충당하기 어려운 감시비용(monitoring cost)을 절감할 수 있는 자동제어(self-controlling) 장치이며, ② 신고자의 입장에서는 신고유인을 제고하는 잔여이익청구(residual claiming) 장치로서 의의를 지닌다. Peter 1세 당시의 제정러시아 형법은 부패관리를 신고한 자에게 수뢰자의 직위와 계급 그리고 재산을 부여하도록 규정하였으며, 몇 년 동안 이러한 조치의 긍정적 효과가 나타났다고 한다(Dashkov, 1995).

미국은 1986년 일명 ‘부정청구법’(False Claims Amendments Act; 연방법령집 Title 31, Section 3729~3731)을<sup>109)</sup> 부활하여 신고자에 대한 보상을 명문화하였다. 정부와 맺은 계약에서 부정을 저지른 기업을 신고한 자는 당해 기업이 재무부에 반환하는 금액의 일부를

수수료(finders fee)로 지급받게 한 것이다(박홍식, 1993). 부정청구법은 ① 신고에 따라 정부가 조사하고 소송을 수행하면 환수금액의 15%, ② 신고자가 수행하는 소송에 정부가 합류하면 15~25%, ③ 신고자가 정부의 힘을 빌리지 않고 소송을 수행하여 승소하면 25~30%와 변호사 비용을 각각 보상받도록 규정하고 있다<sup>109)</sup>.

우리 정부의 현행 법제도 ① 간첩, 마약사범 그리고 장기간 미궁에 빠진 중요한 특정사건 등과 관련된 신고자와, ② 은닉된 국공유재산을 신고하여 정부로 환수케 한 자에 대한 보상제도를 가지고 있다. 이러한 보상제도를 국가적 현안인 부패신고에 대하여 확대 적용하지 못할 이유가 없다고 본다. 다만 신고사항, 특히 비리의 조사에는 적지않은 예산, 인력, 시간이 투입된다는 점을 감안하여, 구체적인 사실이나 상당한 증거를 제시하지 않고 막연한 추정이나 정황만 거론하는 경우에는, 신고에도 불구하고 감사원이 조사하지 않을 수 있는 재량권을 지녀야 할 것이다.

셋째, 한 걸음 더 나아가 정부에 환수된 금액이 없더라도, 신고자의 수사협조에 따른 불이익을 감안하여 일정액을 보상하는 제도도 도입할 수 있다. 특히 구조적인 부패에 연루된 당사자는 반복되는 게임으로 인해 당사자가 아닌 제3자는 합리적 무지(rational ignorance) 또는 무임승차(free riding)의 문제로 각각 신고유인이 저하되며, 따라서 그들에게 정의감(fairness) 이상으로 이타심(altruism)을 발휘하여 손해를 무릅쓰고 적극적으로 신고하기를 바라는 것은 무리이기 때문이

109) 박홍식(1993) 등은 이를 '부정주장법'이라고 번역하지만, 원문의 내용을 살펴보면 false claims는 관련된 기업이 정부에 대해 물품대금을 과잉 청구하는 등의 사례를 뜻하므로 '부정청구법'이라고 함이 원문에 가깝다고 하겠다.

110) 1995년 미국 조달청이 의회에 제출한 半期 보고서에 따르면, 정부와 조달계약을 맺은 가구제조업체와 산업플라스틱 공급업체가 자사의 가격할인정책을 조달청에 충분히 공개하지 않음으로써 계약을 위반했다는 신고가 사실로 밝혀져서, 조달청이 신고자에게 100만달러의 보상금을 지급한 사례가 있다.

다(박재완, 1997e). 따라서 수사협조비용 등 최소한 신고에 따른 불이익은 보상해 주는 것이 바람직하다. 대만 정부는 「獎勵保護檢舉貪污瀆職」, 「懲治走私條例」 등을 통해 공무원의 부정을 제보한 자에 대해 보상하고 있다(문태곤, 1997).

넷째, 내부고발자에 대해서는 ① 연루된 부패행위에 대해 제한적으로 면책하고, ② 고발자의 동의 없이는 신분을 노출시키지 아니하며, ③ 내부고발자는 제보로 인해 인사상의 어떠한 불이익도 받지 아니하고, ④ 다른 법령에 의해 직무상 비밀을 유지할 의무가 규정되어 있는 경우라고 하더라도 부패의 고발 또는 공개에 의해 증진되는 공익과 비교하여 공개의 이익이 더 큰 경우에는 비밀유지 의무의 위반에 대한 책임을 묻지 않는 등의 보호장치도 필요하다. 이는 ① 부패의 은밀성으로 인해 부패조사가 제보나 신고에 크게 의존하고 있으며, ② 전술한 바와 같이, 구조적 부패에 연루된 당사자는 반복되는 부패게임을 치러야 하기 때문에 신고할 유인이 약하고, ③ 무엇보다도 조직을 증시하는 문화적 전통이 강한 우리 사회의 현실에서는 내부고발자가 조직 내에서 이단시·경원시되어 불이익을 받을 가능성이 높기 때문이다. 부정방지대책위원회(1998)가 공무원을 대상으로 설문 조사한 결과, 동료나 상관의 비리를 외부에 폭로하는 경우 조직 내에서 개인적으로 불이익을 받게 될 것으로 예측한 응답자는 65.3%에 이른 반면에, 그렇지 않을 것이라는 응답은 30.0%에 불과하였다.

부패에 대한 고발 중에는 익명의 제보나 투서가 많은데, 이는 음해, 중상모략, 針小棒大의 의도 때문인 경우도 없지 않겠지만, 선의의 신고에도 불구하고 고발자가 신분 노출시 치러야 할 비용이 과다하다고 여기는 것도 중요한 이유가 될 것이다. 따라서 지금처럼 익명의 제보는 조사하지 않는 것보다 오히려 제보자 보호장치를 마련하는 것이 합리적이다. 즉 익명의 신고라도 ① 사실을 명백히 입증할 수 있는 증거서류가 첨부되어 있거나, ② 개연성이 높고 사실 여부를 쉽게 확인할 수 있는 사안에 대하여는, 조사를 진행하는 것이 바람직할 것이다. 중

국 검찰부는 매년 150만건 이상의 부패신고를 접수하고 있는데 이 중 60% 이상이 익명이지만, 신고된 사안은 실명, 익명을 불문하고 내용에 따라 조사 여부를 결정한다고 한다(장해익, 1997).

다만 김정호(1997)의 제안처럼 내부고발자가 연루된 불법행위에 대하여 완전히 면책특권을 부여하는 것은 지나치며, 일반적인 자수 또는 자백의 경우처럼 ① 협력을 통한 조사비용의 절감, ② 부패의 예방에 대한 기여, 그리고 ③ 내부고발자의 뇌우침 등을 종합적으로 감안하여 酌量減輕을 통해 해결해야 할 것으로 생각된다.

선진국들은 내부고발자에 대한 보호를 강화하는 추세에 있는데, 일례로 미국은 1989년 ‘내부고발자 보호법’(Whistleblower Protection Act)을 제정하였다. 이 법은 공무원이 불법적 활동에의 관여를 거절하거나 불법적 활동을 고발하였다는 이유로 보복성 인사조치를 당하지 않도록 보호하고 있다. 또한 보복인사에 관한 내부고발자의 법적인 입증책임(burden of proof)을 크게 완화하고 있다<sup>111)</sup>. 이를 감시하기 위해 미국 정부는 종전에 실적제도보호위원회(Merit System Protection Board; MSPB) 소속으로 있던 특별조사국(Office of Special Counsel; OSC)을 그로부터 분리하여 행정부 내의 독립적인 기관으로 설치·운영하고 있다. OSC는 사법적인 통고권한을 보유하고 있으며, 보복 인사조치에 관한 고발을 접수·수사하고 그 결과를 검찰총장 또는 기관장에게 이송하고 필요한 조치를 권고한다. 만약 대상기관이 필요한 조치를 거부하는 경우 OSC는 동 문제를 MSPB에 제기하여 시정 또는 징계 등 필요한 조치를 취할 수 있다(GAO, 1993).

111) 즉 종전에는 인사조치가 자신의 폭로에 그 동기를 둔 보복이며 그 동기가 현저한 요소(predominant factor)임을 내부고발자가 입증해야만 하였으나, 새로운 법은 내부고발자의 폭로가 보복인사를 당한 이유들 중의 하나임을 입증하면 충분하도록 하였다. 또한 과거에는 보복을 주장하기 위해서 ‘증거의 우위’에 해당하는 정도의 입증책임을 져야 했지만 이제는 내부고발자가 고발이 보복인사의 중요한 요인이라는 주장을 하면 ‘명백하고 믿을 만한’ 증거에 의한 입증책임은 소속기관으로 이전된다(오영근, 1996).

이 밖에도 미국은 다수의 법률에 내부고발을 보호하는 조항을 두고 있다. 1978년 공무원개혁법(Civil Service Reform), 1976년 국가노동관계법(National Labor Relations Act), 1976년 직업안정 및 건강법(Occupational Safety and Health Act), 1976년 안전음료수법(Safe Drinking Water Act), 1976년 연방수질오염통제법(Federal Water Pollution Control Act) 등이 이에 속한다(문태곤, 1997).

내부고발자보호법의 효과는 미국에서 아직 뚜렷하게 가시화되고 있지는 않다<sup>112)</sup>. 그러나 우리와 비슷한 문화를 지닌 대만, 싱가포르, 홍콩, 말레이시아 등에서는 내부고발자 보호가 큰 성과를 거두었다. 대만의 경우 1963년 제정되었다가 1973년 개정된 動員勸諭時期懲治探污條例와 1979년 개정된 獎勵保護檢舉探污瀆職 및 懲治走私條例 등의 법률에서 내부고발자에 대한 보호와 함께 보상을 규정하고 있다. 싱가포르는 1960년에 제정된 부패방지법에서 제보자의 신분을 밝히거나 제보자를 파악하는 결과를 낼 수 있는 진술을 할 수 없으며, 이를 위해 법원은 모든 조치를 강구하도록 규정하고 있다(감사원, 1994).

외국의 사례에 비추어 내부고발자 보호가 실효를 거두기 위해서는 이를 관장·감시하는 중립적인 기구가 필요함을 알 수 있다. 우리나라의 경우에는 '참여민주사회와 인권을 위한 시민연대(참여연대)'가 1994년 제출한 입법청원의 내용처럼, 헌법에 의해 직무상 독립을 보장 받고 있는 최고사정기관인 감사원이 이러한 역할을 수행하기에 가장 적합할 것으로 생각된다.

112) 미국 감사원(General Accounting Office; GAO)이 내부고발자 945명을 대상으로 설문 조사한 결과 이들은 대체로, ① 자신들이 법의 규정에 따라 제대로 보호받지 못하였으며, ② 연방공무원은 내부고발자 보호제도에 관해 잘 알지 못하고, ③ 연방기관들도 제보자의 권리를 제대로 홍보하지 않았다고 응답하였다. 또한 81%의 응답자는 OSC가 제 기능을 수행하지 못하고 있다고 응답하였다(GAO, 1993).

## 5. 반부패 국제협력의 이행과 강화

반부패에 관한 국제협력은 ① OECD가 1996년 4월에 채택한 「외국공무원에 대한 뇌물의 손금산입에 관한 권고」(Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials)와 1997년 5월에 채택한 뇌물방지권고의 실천, 1997년 12월에 채택한 뇌물방지협약의 서명 및 이행, 그리고 개발도상국에 대한 원조 등 협력을 하는 경우에 부패 방지를 위한 국제적 협력의무를 촉구한 개발원조위원회(Development Assistance Committee; DAC) 권고의 이행, ② WTO가 1998년까지를 목표로 추진하는 정부조달의 투명성에 관한 협정의 체결 및 국가별 청렴도에 따른 무역규제(Clean Round)를 위한 협상, ③ IBRD와 국제통화기금(International Monetary Fund; IMF)의 1996년부터 본격적으로 논의하기 시작한 부패 관행이 심각한 국가에 대한 개발금융 지원 중단, ④ UN 총회가 1996년 12월 채택한 「국제상업거래에서의 뇌물과 부패금지 선언」의 이행 등으로 대별된다.

이 밖에 국지적인 움직임으로 ① 유럽연합(European Union)이 1997년 5월에 결의한 뇌물에 의한 거래금지, 뇌물의 범죄화 및 손금산입 부인, ② 미주기구(OAS)가 1996년 3월에 채택한 국제무역거래의 뇌물방지 협약, ③ Basil 위원회(Committee on Banking Supervision)의 약칭)가 1996년에 채택한 국제결제은행(Bank for International Settlement; BIS)의 ‘시장리스크에 상응하는 자기자본협약의 개정안’(Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risk)<sup>113)</sup> 등이 있다. 또한 국제적인 반부패 활동을 주도하는

113) 주된 개정내용은 종전의 은행대출, 지급보증 등 신용리스크 외에 파생상품(equity derivatives)과 簿外거래(off-balance sheet transactions) 등을 포함한 시장리스크도 모두 공시하고 8% 이상의 자기자본비율을 유지해야 한다는 것으로, 1997년 12월부터 선진 G11 회원국이 시행하도록 규정하고 있다(이재용, 1998).

민간부문으로는 ① TI 등 민간부문이 주도하지만 검찰, 경찰, 감사기구 등 각국의 정부대표단도 참여하여 격년 단위로 개최되는 반부패 국제회의(International Anti-corruption Conference; IACC)<sup>114)</sup>, ② 1993년에 발족하여 불과 3년 만에 50개국 이상의 회원을 확보한 비정부기관인 TI(TI, 1998), ③ 1996년에 3월에 국제기업간 뇌물예의한 거래의 금지와 행위기준을 설정한 국제상공회의소(International Chamber of Commerce; ICC), ④ 반부패 전략을 논의하는 국제공공윤리학회(International Society of Ethics in Public Service) 등을 손꼽을 수 있다.

반부패 활동의 국제협력과 관련하여 우리 정부가 대응해야 할 사항을 간추리면 다음과 같다. 첫째, 반부패 국제협력의 총괄조정기능을 강화해야 한다. OECD 협력업무 중 ① “국제투자 및 다국적기업위원회”(Committee on International Investment and Multinational Enterprises; CIME)와 관련된 사항은 재정경제부 경제협력국이, ② “재정위원회”(Committee on Fiscal Affairs; CFA)와 관련된 사항은 재정경제부 세제실과 국세청이, ③ DAC와 관련된 사항은 외교통상부와 재정경제부 경제협력국이 각각 담당하고 있다. WTO의 작업에는 외교통상부, 산업자원부, 조달청이, IBRD와 IMF의 논의에는 재정경제부가, IACC에는 법무부와 부정방지대책위원회가 각각 참여하고 있다.

반부패에 관한 국제협력이 아직 본격화되고 있지 않기 때문에 지금처럼 부패가 생성될 수 있는 분야, 예컨대 정부조달, 국제무역, 조세, 대외원조 등을 담당하는 행정기관별로 산발적으로 협상과 논의에 참여하더라도 큰 문제는 없어 보인다. 그러나 OECD의 권고들은 국제협력의 범위를 국제상거래와 국제금융 분야에서, 투명하고 적절한 기업회

114) 1983년 13개국 21개 기관의 대표가 모여 최초로 개최하였다(김영중, 1997).

계기준, 독립적인 외부감사와 내부통제, 돈세탁 규제, 뇌물관련 사안의 조사시 정보의 공유, 증거의 제공, 범인 인도 등으로 점차 확장하고 있다(부정방지대책위원회 행정실, 1997). 이러한 추세는 더욱 강화되어 각국 국내시장의 공정한 경쟁환경을 보장하기 위한 움직임으로 발전되고(김종범, 1997), 정치적인 부패, 로비 규제 등 보다 넓은 영역으로 논의가 확대될 가능성이 농후하다. 또한 1997년 9월 페루에서 개최된 제8차 IACC에서 채택된 이른바 「리마선언」의 내용을 보면 공무원과 그 가족의 재산상황과 생활수준의 신고 및 점검, 부정하게 취득된 재산의 추적, 동결 및 몰수, 음부즈맨제도의 확립 등으로 반부패에 관한 국제적 협력의 범위가 넓어지고 있다(IACC, 1997; 이은영, 1997b). 따라서 반부패 국제협력도 부패통제기구를 총괄하는 감사원이 조율하는 기능을 갖도록 함으로써 일관성을 도모할 필요가 있다.

둘째, OECD가 채택한 외국공무원에 대한 뇌물의 손금불산입 권고와 관련하여 우리 세법에는 명문의 규정이 없다<sup>115)</sup>. 다만 국제청이 법인세법 제18조의 2에 규정된 접대비는 “법인의 업무와 관련하여 지출한 금액”으로서, 뇌물을 수수한 외국공무원의 거주지국에서 수뢰가 불법행위로 판정되면 뇌물은 ‘업무와 관련되지 않은’ 경비로 간주하여 손금 불산입하는 것으로 해석하고 있을 뿐이다(안종석, 1997). 그러나 선진국과 달리 우리는 기밀비와 접대비, 나아가 기부금 등의 명목으로 손금산입되는 경비의 비율이 높기 때문에, 이들 항목을 이용하여 뇌물을 제공할 가능성이 상대적으로 크다고 하겠다. 따라서 ① 접대비와 기부금의 손금산입한도를 단계적으로 축소하고, ② 접대비의 투명성을 높이기 위해 단기적으로는 신용카드 사용 의무비율을 상향 조정하되, 장기적으로는 영수증 등 증빙이 없이도 손금산입되는 접대비는 폐지하는 것이 바람직하다.

115) 이에 관한 OECD 회원국들의 제도는 매우 다양한데, 안종석(1997)이 이를 잘 정리하고 있다.

셋째, OECD가 채택한 외국공무원에 대한 뇌물방지협약과 관련하여 우리 형법은 명문의 규정을 갖고 있지 않다. 형법상 뇌물죄의 대상이 되는 공무원에는 외국공무원이 포함되지 않기 때문이다. 그러나 외국공무원을 타인(외국 정부)의 사무를 처리하는 대리인으로 볼 수 있기 때문에, 그에 대한 증뢰자를 배임증재죄로 처벌할 수는 있을 것이다. 다만 위 뇌물방지협약은 수뢰자와 증뢰자간 형량이 균형을 이루어야 함을 천명하고 있는데, 앞서서도 언급하였듯이 우리 형법은 수뢰 공무원에게는 뇌물죄를 적용하여 5년 이하의 징역, 증뢰 기업인은 배임증재죄를 적용하여 2년 이하의 징역에 각각 처하도록 규정하고 있기 때문에 OECD 뇌물방지협약의 취지에 따라 형법을 개정하거나 특별법을 제정하는 것이 불가피할 것으로 생각된다<sup>116)</sup>.

넷째, OECD의 뇌물방지권고는 외국공무원에게 뇌물을 준 기업은 거주지국 정부의 조달참여 대상에서 배제하고 자국 공무원에게 뇌물을 제공한 경우에 가하는 제재와 동등한 정도로 제재할 것을 제안하고 있다. 우리는 「국가를당사자로하는계약에관한법률」 제27조 및 동법 시행령 제76조의 규정에 따라 계약의 체결 또는 그 이행과 관련하여 공무원에게 증뢰한 자는 부정당업자로 지정·고시하고, 1개월 이상 2년 이하의 범위 내에서 입찰참가자격을 제한하고 있다. 위 규정에서 말하는 공무원에는 외국공무원이 포함되지 아니한다. 따라서 권고안의 이행을 위해서는 외국공무원에게 뇌물을 제공한 자도 입찰참가자격을 제한하는 것이 불가피하다.

116) 이와 관련하여 정부는 형법을 개정하지 않고 「해외뇌물거래방지법」을 새로이 제정하기로 하고 동법 제정안을 1998년 3월 25일 까지 입법예고하였다. 동 법안은 본문의 제안과 같이 ① 개인이 외국의 입법·행정·사법부 공무원이나 공기업의 임직원 등에게 뇌물을 준 경우에 형법의 뇌물죄와 같이 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고, ② 법인 대표자나 임직원이 증뢰한 경우에는 법인에 대해 10억원 또는 뇌물을 주고 얻은 이익의 2배에 해당하는 금액 이하의 벌금을 물리도록 규정하고 있다.

끝으로, OECD의 뇌물방지권고 중 기업회계기준 강화, 독립적인 외부감사 및 적정 내부통제의 실시와 관련하여 아래와 같이 국내 제도를 보완할 점이 적지 않다<sup>117)</sup>.

① 권고안은 외부 감사인이 불법적인 뇌물수수행위의 징후를 발견한 경우에는 이를 경영층이나 기업통제기구에 보고하도록 의무화하고 있다. 그러나 우리나라의 「주식회사등의외부감사에관한법률」(이하 ‘외감법’이라고 한다) 제10조는 부정행위를 발견하였을 때에만 주주총회 보고의무를 부과하고 있기 때문에 ‘징후’를 보고할 의무는 없다. 회계감사준칙 333은 ‘존재할 가능성이 있다고 판단될 경우’를 포함하고 있어서 OECD와 크게 다르지는 않지만, 부정행위의 범위에 뇌물수수를 명시적으로 포함하는 것이 바람직할 것이다.

② 권고안은 뇌물수수행위의 징후를 관계당국에 보고하도록 요구할 수 있어야 한다고 규정하고 있는데, 이는 외감법 제9조의 직무상 지득한 비밀의 유지의무와 상충된다. 따라서 뇌물수수의 징후를 발견한 때에는 비밀유지의무를 면제하는 방향으로 단서조항에서 명확히 규정할 필요가 있다.

③ 권고안은 또 감사위원회(audit commission) 등 경영층으로부터 독립된 통제기구의 설치를 장려하고 있다. 권고의 취지가 미국식 감사위원회 또는 독일식 감독이사회 등과 같은 합의제 통제기구의 설치를 의무화하는 것인지는 분명하지 않지만, 1999년부터 상장법인에 두게 된 사외이사와 감사로서 감사위원회를 구성하고, 외부감사인을 동 위원회가 선임하도록 하는 등 독립적인 권한을 부여한다면 권고안의 취지를 충분히 구현할 수 있을 것으로 생각된다.

④ 권고안은 상사의 지시나 압력에 굴하지 않고 전문직업윤리를 준수하려는 사람을 보호하도록 규정하고 있는데, 현행 회계관련법규에는 이러한 제도가 없으므로 법제상 보완이 필요하다고 본다.

117) 이하 이 문단의 논의는 이재웅(1998)을 요약·발췌한 것이다.

⑤ 권고안은 기업의 연차보고서에 뇌물방지시스템 등 내부통제장치의 내용을 포함하도록 규정하고 있는데, 현행 상법상 영업보고서에 기재할 의무가 없기 때문에 외부감사인의 내부통제제도 평가보고서로 대체하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

## 6. 기타 반부패 정책과 제도

마지막으로 몇 가지 주요한 반부패정책에 대하여 간략히 살펴보기로 한다. 첫째, 공무원의 보수 인상에 관한 문제이다. 제Ⅳ장의 이론모형과 실증분석의 결론을 바탕으로 공무원의 보수 인상은 대체로 부패를 억제하는 데 도움이 될 것으로 생각된다. 다만 하위 직급의 낮은 호봉에서는 우리 공무원의 보수수준이 열악한 실정이므로 인상 폭이 획기적이지 않으면 별로 효과가 없을 것으로 생각된다.

제Ⅰ절에서 설명한 김혁래·문정인(1998)의 설문조사 결과에 따르면 부패의 원인에 관해 ① 일반 국민은 당사자의 과도한 금전욕(44.4%)과 공직사회의 상납관행(38%)을 들고 있는 반면에, ② 공무원의 경우에는 낮은 보수수준(54.8%)을 으뜸으로 꼽았다. 청렴도가 높은 싱가포르의 은행, 제조업체, 다국적기업, 법률회사 등 민간부문의 유사한 직종에서 지급하는 최고수준의 연봉을 평균하여 그 3분의 2에 해당하는 금액을 공무원의 보수로 지급하고 있다는 점도 시사적이다<sup>118)</sup>.

둘째, 장래 기속장치를 강화하면 부패 억제에 효과적이다. 장래 기속장치에는 2가지 유형이 있다. 끝까지 부패하지 않을 경우 장래의 보상을 크게 하는 긍정적인 기속장치와 지금 부패하는 경우 장래의 벌칙을 강화하는 부정적인 기속장치가 그것이다. 전자의 예로는 제Ⅳ장의 이론모형에서 보았듯이, 연금 기여금을 인상하여 평생소득 중 장래소

118) 민간부문 최고 연봉의 3분의 1 정도는 국가를 위해 봉사하는 공무원으로서 감내할 필요가 있다는 논리를 적용한다고 한다.

특의 담보(bonding)비율을 증가시킴으로써 연금을 박탈당할 가능성이 있는 부패에 개입할 유인을 감소시키는 것을 들 수 있다. 공직자의 연금수준이 높은 프랑스는 공무원의 부패수준이 낮은 편이라고 한다. 후자의 전형은 선진국 중에서 부패가 심각한 수준인 이탈리아처럼 부패 공직자의 공무담임권을 영구히 박탈하는 것이다. 독일(예: Hessen州)처럼 부패기업은 정부조달 등 공공계약에서 무기한 배제하는 방안도 이에 속한다.

긍정적인 기속장치로서 일본과 우리나라는 퇴직 후 산하기관에 대한 취업(낙하산식 인사)으로 장래소득을 보장하는 경향이 있다. 이러한 회전문(revolving door) 인사관행은 퇴직자가 산하기관의 입장에서는 친정에 대한 로비와 정보수집의 창구, 그리고 관청의 입장에서는 산하기관에 대한 부패 알선과 조정을 위한 창구 역할을 담당하므로 바람직하지 못하다. 실제로 낙하산 인사를 수용하는 산하기관은 ① 퇴직 공무원의 자리보장 또는 정치인에 의한 청탁인사의 기회를 제공하고, ② 이른바 위성공무원의 피난처가 되며, ③ 주무부처를 지원하기 위해 음성적인 예산을 편성하여 집행하고, ④ 정부로부터 위임 내지 이관 받은 행정규제를 온존시키는가 하면, ⑤ 각종 준조세와 경조사 부조금의 중개 등, 민간부문에 대하여는 주무부처의 악역을 대리하는 '제2의 정부'로, 정부와 국회에 대하여는 특정집단의 이익을 추구하는 로비창구로 기능하고 있다. 일본에서도 정부가 출자·출연한 수천 개의 특수법인들을 정리하는 것이 행정개혁의 최우선 과제로 부각되고 있다<sup>119)</sup>.

따라서 공무원의 관련기관 취업을 상당기간 제한하는 것이 바람직하다. 현행 「공직자윤리법」은 일정 직무분야에 종사한 공무원과 공직유관단체의 임직원은 퇴직일부터 2년간 퇴직 전 2년 이내에 담당하였던 업무와 밀접한 관련이 있는 일정 규모 이상의 영리를 목적으로 하는

119) 조규철(1997)은 일본에서 건설담합 비리를 부추기는 아마쿠다리(天下り), 곧 낙하산식 인사의 폐해에 관하여 상세히 논의하고 있다.

사기업체에 취업할 수 없도록 규정하고 있다<sup>120)</sup>. 그러나 ① 취업이 제한되는 사기업체의 범위가 좁게 한정되어 있고, ② 정부출자기관과 산하기관인 협회나 조합 등 공직유관단체에 취업하는 것을 규제하지 않으며, ③ 퇴직공무원이 관련 사기업체의 산하 연구기관 등에 2년간 취업하였다가 사업부서로 복귀하는 등의 방법을 통해 취업제한 규정을 우회하고 있는 실정이다. 따라서 낙하산식 인사를 통해 퇴직 공무원이 친정인 정부기관에 대한 로비스트로 전락하는 길은 여전히 열려 있는 셈이다.

뿐만 아니라 부패행위로 인해 퇴직 또는 파면된 공직자에 대한 취업제한 규정은 아예 없어서 퇴직 후 이들과 결탁한 기업체 등에 곧바로 취업을 할 수 있는 길이 열려 있다. 부정적인 기속장치를 강화하여 현직 공무원의 부패유인을 줄이려면 부패공직자의 사회복귀를 일정 기간 유예하는 것이 반드시 필요하다. 이 경우 일반공직자의 취업제한기간이 2년이므로 부패공직자의 취업제한기간은 이보다 장기간인 5년 정도가 바람직할 것으로 생각된다.

끝으로, 다소 진부하지만 ‘상호신성서약’(mutual solemn pledge)제를 검토할 수 있다. 이는 공공입찰에 참여하는 기업들은 어떠한 형태의 부패관행에도 관여하지 않겠다는 공개적인 서약을 의무화하는 제도이다. 상호서약은 자신은 깨끗하더라도 경쟁상대 기업은 부패에 관여할지도 모른다는 우려에서 비롯되는 ‘죄수들의 갈등’ 상황을 탈피할 수 있는 분위기 조성을 겨냥한 것이다. 우리나라에서는 사정바람이 불

120) 공직자윤리법시행령 제32조는 퇴직공직자의 담당업무와 취업이 제한되는 영리사기업체 사이의 업무의 밀접한 관련성에 관하여 ① 보조금, 장려금, 조성금 등을 할당·교부하는 등 재정보조를 제공, ② 인가, 허가, 면허, 특허, 승인 등에 직접관여, ③ 생산방식, 규격, 경리 등에 대한 검사, 감사와 직접관여, ④ 조세의 조사, 부과, 징수와 직접관여, ⑤ 공사 또는 물품구입의 계약, 검사, 검수와 직접관여, ⑥ 법령에 근거한 직접감독 등을 열거하고 있다. 또한 동법 시행령 제33조는 취업이 제한되는 영리사기업체의 규모를 자산총액 100억원 이상이며, 연간 외형거래액 300억원 이상인 기업체로 규정하고 있다.

때마다 업계의 자율정화 결의대회 형식으로 이러한 제도의 변형이 수 차례 시도된 바 있으나 크게 효과를 보지는 못하였다. 에콰도르는 국제투명성위원회의 권고에 따라 1994년 ‘반수뢰 협정’(Anti-Bribery Pact)을 시행하였는데(Eigen, 1996), 서약의 내용이 정교하고 부통령이 총괄하는 등 고밀도(high profile)전략을 치밀하게 시행하여 상당한 성공을 거두었다.

## VI. 요약 및 결론

지난 수년간 공무원의 부패수준은 다소 낮아진 것으로 추정되지만, 우리 공직사회에 아직도 부패가 위력을 발휘하고 있다는 지적에는 이론이 없을 것이다. 부패의 추방은 국가유지의 기본명제일 뿐만 아니라 경제난국을 극복하기 위해서도 필수적인 과제이다. 따라서 국가개혁의 핵심과제인 부패 척결을 위해 새 정부는 지금까지보다 한 차원 높은 반부패정책을 전개해 나가야 할 것이다.

다소의 부침은 있었으나 개인적·우발적인 부패는 시공을 초월하여 존재하였다고 보아야 할 것이다. 그러나 개인적·우발적인 부패보다 구조적으로 일상화·제도화된 부패가 더 심각한 문제를 야기시켰다. 후자는 정상적인 경제행위의 유인을 감퇴시키고 지대추구행위를 유발하여 자원배분을 왜곡하기 때문이다.

그 중요성에 비추어 부패에 대한 분석적·실증적인 선행연구는 미흡하다. 이로 인해 대중적인 인기에 편승하여 강성 일변도의 비현실적인 반부패정책을 추진하거나 대증요법과 주먹구구식 정책을 입안함으로써 혼선을 초래하는 경우도 적지 않다. 따라서 이 연구는 경제적 효율의 관점에서 부패의 사회경제적 비용을 분석하고, 공무원의 부패를 중심으로 반부패 정책과 제도를 모색하는 데 역점을 두었다.

제 II 장에서는 부패의 개념과 요건, 유형과 속성, 경제적인 순기능과 역기능 등 부패에 관한 이론적 논의를 전개하였다. 부패에 관한 합의된 정의가 없기 때문에 반부패 정책과 제도의 설계가 어렵고, 부패 당사자에게도 판단과 행동의 기준을 제시하지 못하는 문제점이 있다. 따라서 우선 부패의 개념을 명확히 해야 한다. 부패의 개념에 관한 논점은 ① '부패의 공급자를 공직자로 한정할 것이냐,' ② '부패를 대리인

의 행위에 한정할 것이냐,’ ③ ‘부패 공급자에 대한 수요자의 반대급부가 부패의 필요조건이냐,’ ④ ‘부작위 또는 대리인의 결정에 영향을 미치지 않은 금품수수도 부패가 될 수 있느냐’ 등 4가지이다. 논의를 종합하면 부패는 ‘자신의 이익을 위해 독립주체원칙을 어기는 대리인의 도덕적 해이’로서, 공급자의 작위 여부와 수요자(유발자)의 반대급부 유무를 불문한다고 정의하는 것이 바람직하다. 이처럼 부패의 범위를 포괄적으로 정의하는 것은 처벌보다 자율적 규제 또는 예방에 초점을 두는 의미가 있으며, 일견 사소한 것처럼 보이는 도덕적 해이라도 공급행령과 같은 중대한 부패행위와 본질적인 속성은 다름이 없기 때문이다.

부패의 유형은 다양하지만, 구조적이고 제도화된 부패는 3가지로 대별된다. 첫째, 낮은 보수와 생계비의 격차를 메우기 위한 생존전략으로 부패 공급자가 선택하는 부패가 있다. 최근에는 소득의 절대수준이 낮아서라기보다 자녀교육비, 혼수비 등 과시적 소비 또는 체면유지를 위한 부패가 생계형 비리를 대체하는 경향이 있다. 둘째, 먹이사슬 등 부패구조에 편입된 대리인이 자기방어를 위해 공급자로서 개입되는 제도화된 부패를 들 수 있다. 셋째, 경쟁자에 대한 비교열위를 회피하기 위한 상황순응적인 무리추종 행태로서, 부패 수요자가 선택하는 구조적 부패도 빼놓을 수 없다.

부패의 속성은 다음 4가지로 집약된다. 첫째, 부패는 공급자와 수요자의 합의에 의한 불법·부당행위이므로 발각될 위험이 낮다. 다만 제도화된 부패는 자발성이 약하고, 반복되며 다수가 연루된 경우가 많으므로, 합의의 강도나 은밀성이 개인적인 부패보다 낮고 따라서 드러날 확률도 높다. 반면에 계선조직의 비호와 은폐, 반복되는 게임의 불분율로 인해 처벌하기는 쉽지 않다. 둘째, 부패의 피해는 불특정 다수에게 분산되므로 피해자가 명확하지 않고 따라서 부패 당사자는 죄의식이 약하다. 특히 제도화된 부패의 경우에는 더욱 그러하다. 셋째, 부패는 법집행자원의 공유에서 발생하는 체증을 해결하는 과정에서 배태된

지대추구 행위이다. 따라서 부패의 가능성과 정도는 독점력에 따라 증가한다. 넷째, 부패는 자기강화적인 관성에 의해 확산효과를 지닌다. 이로 인해 부패의 파급수준은 복수의 안정적 균형점에 귀착하거나 순환하게 되므로, 열등 균형점에서 우등 균형점으로의 이전 촉진과 반대과정으로의 진전 방지 그리고 순환진폭의 축소를 위한 정책이 동태적 맥락에서 강구되어야 한다. 이 밖에 부패는 화이트칼라의 불법행위로서 일반범죄와 차별화된다는 점도 지적할 수 있다.

부패의 경제적 효용에 대한 순기능은 다음 4가지이다. 첫째, 수급상황에 비추어 공공서비스의 가격이 낮게 책정된 경우에 웃돈 또는 급행료는 가격을 정상화하여 자원배분기능을 회복시킬 수 있다. 둘째, 부패를 통해 정부의 과잉규제나 악법을 우회함으로써 효율을 높일 수 있다. 셋째, 부패한 대리인은 잔여이익 청구인의 입장에서 부패의 果實을 성과급으로 향유하므로, 부패는 시간급보다 대리인의 근무의욕을 북돋우게 된다. 넷째, 부패는 그 토양인 불법행위의 확실성을 증대시켜 위협대가를 줄인다. 그러나 이러한 부패의 순기능은 정부실패, 또는 부패와 결합되는 불법행위가 이미 존재하는 경우에 차선으로서만 발휘될 수 있기 때문에 극히 제한적인 경우로 국한된다.

부패의 경제적 역기능과 그 경로는 순기능보다 훨씬 다양하다. 첫째, 부패는 지대추구행위를 유발하여 자원배분을 왜곡한다. 둘째, 효율적이고 유능하지만 친교적인 인적 자본과 지대추구에 비효율적인 기업 또는 공직 지망생은 경쟁을 포기하는 역선택 현상이 파생된다. 셋째, 다수의 정부기관 또는 관료가 다양한 분야와 단계에서 독점력을 보유하고 거부권을 행사하면서 제각각 뇌물을 거두면, 경제활동과 공공서비스 수요는 물품세를 징수할 때보다 위축된다. 넷째, 정부수입의 감소를 수반하는 부패는 세율 인상 또는 세목 신설을 야기하므로 성실한 납세자의 실효세율을 높여서 자원배분을 더욱 왜곡한다. 다섯째, 부패는 시장 유지를 위한 거래비용, 곧 부패의 예방과 적발을 위한 감시비용과 처벌에 드는 집행비용을 증가시킨다. 여기에는 간접적인 감시비

용인 반부패 장치의 역효과도 포함된다. 여섯째, 부패의 대상 분야, 업무, 제품간 부패비용의 격차로 인해 대리인이 특정 분야나 제품을 선호하면 비효율이 발생한다. 일곱째, 부패는 불확실성하에서 진행되므로 위협대가만큼 추가로 비용이 든다. 여덟째, 부패는 상호보완관계에 있는 시장질서 위반행위를 부추겨 시장의 정상적인 작동을 저해하며, 질서확립수단의 효과를 약화시킨다. 열째, 무리추종 행태에 의해 파생된 구조적 부패는 정보의 역할을 약화시켜 사회후생을 감소시킨다. 마지막으로, 부패한 대리인은 조세농사의 경우처럼 과잉 근무하거나 합정수사 또는 범죄대기처럼 파행 근무하는 폐단도 나타난다.

결론적으로 부패는 창의와 근로의욕을 낮추고 거래비용과 위협대가를 증가시키며 자원배분을 왜곡함으로써 경제의 효율을 떨어뜨리고 경제발전을 저해하게 된다.

제 III 장의 이론모형 편에서는 현업공무원의 부패에 관한 의사결정 행태를 모형화하여 부패를 억지할 수 있는 정책의 시사점을 찾고자 하였다. 이론모형은 ① 외생변수인 적발 가능성과 벌칙을 감안한 Becker流의 정태적인 理財모형을 기본모형으로 설정하고, ② 현업공무원의 직무성과와 승진 또는 보수가 연계되어 공무원이 부패에 몰두하기 어렵고 전자와의 적절한 조화를 모색해야 하는 상황을 가정한 확장모형과, ③ 부패에 관해 연속적인 의사결정을 내려야 하며 수뢰가 시간에 따라 변화하는 동태모형 등 3가지로 구분하였다.

이론모형의 분석결과 도출된 정책 시사점은 다음과 같다. 첫째, 근시안적이거나 유동성 제약이 심한 공무원일수록 부패에 관여할 확률이 높다. 따라서 자본시장의 발전은 부패의 억제에 도움이 된다. 둘째, 처벌의 강도를 높일수록 부패행위는 감소하지만, 적발확률이나 한계 처벌 강도가 상당히 높은 경우에 처벌수준을 마냥 높이면 적발확률이 감소하여 오히려 부패를 증가시키는 유인으로 작용할 수 있다. 또한 적발확률과 벌칙은 대체재로서 한 수단을 강화하면 다른 수단의 효과가 약화된다. 따라서 일시적으로 사용한다면 몰라도 두 수단을 동시에 강

기간 강화하는 것은 비효율적이다.

셋째, 현업공무원의 임금률을 인상하면 부패 억제에 도움이 된다. 그러나 예산의 제약조건을 감안하면, 보수의 일괄 인상보다는 임금체계를 상후하박형으로 설계하는 한편 연금기여율을 높이는 것이 보다 효과적일 것이다. 이는 연금이 장래소득을 담보하는 기속장치로 기능하기 때문이다. 또한 연금의 부패 억지력은 예상재직기간에 따라 단조 증가하지는 않으므로, 고참 공무원과 신참 공무원 중 누가 더 부패에 연루될 가능성이 높은지는 단언하기 어렵다.

끝으로 부패수준은 양극화될 가능성이 높다. 이는 본질적으로 부패가 자기강화적인 속성을 띠기 때문이다. 부패가 양극화된 균형점은 안정적이기 때문에 일단 열등 균형점에 귀착되면, 우등 균형점으로의 반전이 어렵고 부패의 토착화가 우려된다. 따라서 일시적인 충격요법이 불가피할 수도 있다.

제 IV 장에서는 공무원과 기업인을 대상으로 부정방지대책위원회가 실시한 2차례의 설문조사 결과를 바탕으로 공무원의 부패수준과 규모를 추정하고, 이어서 TI와 OECD의 자료를 활용하여 민간부문 대비 공공부문의 상대적인 보수수준 및 관료주의의 정도와 국가별 청렴도의 인과관계를 추정하였다.

공무원 대상의 설문 조사결과, ① 공금을 횡령 또는 유용하는 공무원 비율은 0.16% 내지 0.93%, ② 기관운영비 명목으로 일상적인 상납금을 받는 공무원 비율은 2.46% 내지 3.24%(평균비율 적용) 또는 2.00% 내지 7.73%(기관별 비율 적용)이며, 상납금 규모는 연간 275억원 내지 362억원(평균비율 적용) 또는 269억원 내지 355억원(기관별 비율 적용), ③ 간헐적으로 고액의 금품을 수수하는 공무원 비율은 0.12% 내지 0.90%이며, 금품수수 규모는 연간 114억원 내지 840억원, ④ 드물지 않게 소액의 사례금품을 수수하는 공무원 비율은 0.67% 내지 1.09%이며, 금품수수 규모는 연간 75억원 내지 121억원, ⑤ 교사에게 건네는 간단한 선물의 가액은 5,538억원으로

각각 추정되었다. 따라서 공급횡령 또는 유용을 제외한 부패의 총 규모는 연간 5,996억원 내지 6,861억원으로 추정된다.

기업인 대상의 설문 조사결과, ① 교통비 등 소액의 금품수수 규모는 연간 1,711억원, ② 정기적으로 받는 상납금은 연간 1,440억원, ③ 인허가 등 이권과 관련된 뇌물의 규모는 연간 4,771억원으로 각각 추정되었다. 이들의 합계는 연간 7,922억원으로서, 공무원 대상의 설문 조사결과 교사에 대한 선물가액을 제외한 추정치 458억원 내지 1,323억원을 훨씬 초과한다. 공무원의 응답은 부패수준에 관해 하향편의의 응답오차를, 기업인의 응답은 상향편의의 응답오차를 각각 지닐 것으로 예상되므로 전자는 부패규모 추정치의 하한선을, 후자는 상한선을 각각 제시한다고 보아도 그리 무리가 없을 것이다.

OECD 회원국의 자료에 정상최소자승법을 적용하여 ① 공무원의 상대적 보수(OECD 등의 자료) 및 ② 각국의 관료주의의 정도(WEF 자료)와 ③ 각국의 부패수준(TI의 자료) 사이의 인과관계를 살펴보았다. OECD 회원국만 대상으로 한 것은 개발도상국은 공무원 보수수준에 관한 믿을 만한 자료가 없기 때문이지만, 비교대상국가들의 동질성을 확보할 수 있어서 異分散性을 제어할 수 있는 장점도 있다.

추정결과 첫째, 관료주의의 정도는 청렴도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 공무원의 상대적 보수가 청렴도에 미치는 영향은 일관되게 드러나지 않았다. 민간부문과 비교한 공무원의 상대적 임금지수는 통계적으로 유의미한 영향을 청렴도에 미치지 못하였으나, GDP와 인구 및 공무원수의 상대적 비중을 감안한 공무원의 인건비 지수는 청렴도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이론모형과 다른 결과가 나타난 이유는 표본수가 적어서 나타나는 micronumerosity의 문제점과 극단치의 영향력 때문으로 추론되었다. 민간부문대비 임금지수는 멕시코와 포르투갈이, GDP와 인구수 대비 임금지수의 경우에는 한국과 에이레가 각각 극단치에 해당된다. 이들 국가들은 OECD 회원국 중에서 경제발전단계가 뒤떨어지는 공통점을 지니고 있다. 극단치를 제외하고

추정한 결과, 관측점을 늘린다면 동질적인 국가들 사이에서는 민간부문 대비 공무원 보수수준은 청렴도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 추정할 수 있다. 결론적으로 ① 동질적인 국가들 사이에서는 민간부문 대비 공무원 임금수준이 높을수록 청렴도도 높아지지만, ② 저개발국과 선진국을 직접 비교하는 것은 발전단계와 문화의 차이 등으로 인해 무리일 것으로 추정된다.

제 V 장에서는 반부패 정책과 제도를 모색하였다. 반부패정책의 접근 방법은 다음 2가지이다. 첫째, 통제 위주의 정책은 창의력 억제와 무사안일 야기 등 부작용이 크기 때문에 유인과 보험의 접점을 찾아야 한다. 구조적 부패에 대하여는 국지적 처방이나 대중요법보다 동태적인 속성과 확산효과를 감안하여 사회합정의 탈피를 위한 종합적·거시적인 처방이 필요하다. 이러한 관점에서 ① 부패통제기구와 법제의 정비, ② 제재와 감시활동의 조화, ③ 대민행정시스템의 개혁, ④ 부패신고의 보상과 보호, ⑤ 반부패 국제협력의 이행과 강화 등을 중심으로 논의를 전개하였다.

부패통제기구와 법제의 정비에 관하여는 첫째 다원화된 직무감찰과 부패통제기구를 총괄·조정하는 권한과 옴부즈맨적인 기능을 수행하는 최종 민원창구를 감사원으로 일원화할 것을 제안하였다. 이 경우 대통령 민정비서관이 관장하는 민원실과 국민고충처리위원회를 폐지하고, 그 사무를 감사원으로 이관하는 작업이 병행되어야 한다. 최종 민원창구는 '부정·낭비 통합신고창구'로도 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 감사원의 독립성을 강화하기 위해 ① 감사원장의 임기를 다른 헌법기관장과 동일하게 6년으로 연장하고, ② 감사원장의 정년은 대법원장처럼 70세 정도로 늘리거나 정년을 폐지하며, ③ 임기와 정년을 그대로 둔다면, 감사원장에 대한 국회의 임명동의 대신에 국회가 추천하는 인사를 대통령이 임명하는 방식으로 전환해야 한다.

셋째, 지방자치단체의 외부감사기관으로서 자치감사위원회 설치를 제안하였다. 자치감사위원회는 ① 합의제 기구로서, ② 회계검사와

직무감찰을 병행하고, ③ 자치감사위원장은 감사원장의 동의에 의해 자치단체장이 임명하고, ④ 그 임기는 자치단체장의 임기와 최소한 같아야 하며, ⑤ 자치감사위원장의 해임을 감사원장 권고나 유권자 일정 비율 이상이 청구할 수 있어야 한다.

허점이 많은 현행 반부패법제의 내실화도 필요하다. 이와 관련된 정책제안은 ① 이른바 떡값의 처벌근거를 신설하고, 정당자금의 입출금을 1개의 금융계좌로 통합관리하며 무기명 정액영수증제도는 폐지하는 등 정치자금을 실명화해야 한다. ② 돈세탁 방지를 위해 금융기관이 고액 현금거래를 관계기관에 통보하도록 해야 한다. ③ 공직자 등록재산의 실사권을 감사원 등 외부감사기관에 부여, 재산등록 후 일정기간이 경과하면 공직자 재산의 재등록을 의무화하고, 재산등록 위반시 제재수단 강화, 공직자윤리위원회의 구성원에서 당사자인 공무원을 배제, 동 위원회 구성원의 전문성을 제고하는 등 재산등록 및 공개제도를 크게 보완해야 한다. ④ 내국인으로부터 받은 선물도 신고하도록 규제해야 한다. ⑤ 선출공직 입후보자는 납세 내역을 공개하는 관행을 확립해야 한다. ⑥ 비리 혐의가 있는 공직자의 금융계좌 추적권을 감사원 등 외부감사기관에 부여해야 한다. ⑦ 뇌물죄를 포함하여 공무원의 범죄행위에 대하여는 재정신청이나 미국식 특별검사제 또는 독일식 기소법정주의를 도입해야 한다.

부패에 대한 제재와 감시활동에 관하여는 ① 권력형 또는 축재형 부패를 제외한 구조적인 부패는 제한적으로 사면하고, 부패공무원에 대해 관대하게 적용되는 벌칙의 실효성을 높일 것을 제안하였다. ② 일벌백계식 처방은 전환기에는 필요할지 몰라도 일반적으로는 벌칙을 부패의 정도에 따라 다단계로 설계하고 酌量減輕을 적용해야 한다. ③ 감시전략으로는 일제단속보다 중점단속이 효율적이다. ④ 감시대상의 표본추출방법은 내생추출, 무작위추출, 단층추출의 순으로 효과적이다. 불가피하게 단층추출방법을 사용하더라도 단층을 공개하지 않고 자주 갱신하며, 단층의 기계적 적용에 따라 발생하는 감시사각의 일정

비율을 감시대상으로 선정해야 한다.

대민행정시스템이 부패를 유발하지 않도록 바로잡는 것도 중요하다. 이를 위해 ① 정부의 과잉규제를 개혁하고 행정절차를 간소화하여 부패의 기회를 줄여야 한다. 불가피하게 규제를 선택해야 하는 경우에도 규제 기준, 수단과 절차를 명확화·표준화하여 공무원의 재량권 행사를 최소화해야 한다. ② 공무원의 독과점적 지위를 약화시킬 수 있도록 강제경쟁입찰제 등을 통해 업무를 경쟁적·대체적으로 수행시켜야 한다. ③ 통합창구를 통한 일괄민원처리도 효과적이다. ④ 전자문서 교환체제를 확립하고, 무인증명발급기에 의한 자동민원 또는 원격민원과 신고를 보편화하여 공무원과 민원인의 접촉을 차단하는 것도 필요하다. ⑤ 정부 활동과 예산집행 현황을 정기적으로 공표하며, 정부의 성과를 측정하고 공개하는 등 정보공개를 활성화해야 한다. 같은 맥락에서 행정실명제 확대도 효과가 클 것이다. ⑥ 이익상충규제도 도입해야 한다.

부패는 은밀히 진행되므로 당사자나 부패를 인지한 제3자의 신고는 부패의 적발에 큰 역할을 한다. 그러나 증뢰 시도를 신고한 경우에 보상하는 것은 증뢰자와 공무원이 무작위로 접촉하는 경우가 아니면 시차불일치 문제로 인해 효과가 없을 것이다. 다만 제3자가 부패를 신고한 경우에, 신고를 통해 추정·회수·보전한 금액의 일부를 포상금으로 지급하는 방법은 효과적일 것으로 생각된다. 나아가 신고로 인해 정부에 환수된 금액이 없더라도 신고자의 수사협조에 따른 불이익을 감안하여 일정액을 보상하는 제도도 도입할 수 있다. 내부고발자는 ① 연루된 부패행위를 제한적으로 면책하고, ② 신분을 노출시키지 않으며, ③ 인사상 불이익을 받지 않도록 하고, ④ 고발에 의해 증진되는 공익을 감안하여 비밀유지의무의 위반에 따른 책임을 묻지 않는 등의 보호장치가 필요하다. 또한 내부고발자 보호제도는 감사원에서 중립적으로 판정·감시해야 한다.

반부패 국제협력과 관련하여 우리 정부가 대응해야 할 사항은 다음

과 같다. ① 지금처럼 정부조달, 국제무역, 국제금융, 조세, 대외원조 등을 담당하는 기관별로 협상과 논의에 산발적으로 참여하는 것보다, 앞으로 국제협력의 범위가 크게 확대될 것에 대비하여 국제협력의 총괄·조정기능을 감사원으로 일원화해야 한다. ② 접대비와 기부금의 손금산입한도를 단계적으로 축소하고, 접대비의 신용카드 사용 의무비를 상향 조정하되, 장기적으로는 증빙 없이 손금산입되는 접대비는 폐지해야 한다. ③ 외국공무원에 대한 수취자와 증취자간 형량을 균형을 이루도록 형법을 개정해야 한다. ④ 외국공무원에게 뇌물을 제공한 자도 입찰참가자격을 제한해야 한다. ⑤ 외부감사인이 경영층이나 기업통제기구에 보고해야 할 부정행위의 범위에 뇌물수수를 명시적으로 포함하고, 이 경우 감사인의 비밀유지 의무를 면제해야 한다. ⑥ 상사의 지시나 압력에 굴하지 않고 전문직업윤리를 준수하는 사람을 보호하는 규정을 회계관련법규에 신설해야 한다.

기타 반부패정책으로 다음 몇 가지를 논의하였다. ① 공무원 보수의 인상은 부패 억제에 도움이 되지만 낮은 호봉이 적용되는 하위직 공무원의 경우에는 보수수준이 열악하므로 인상 폭이 획기적이지 않으면 별 효과가 없을 것이다. ② 장래 기속장치를 강화하면 부패 억제에 효과적이다. 연금 기여금은 긍정적인 기속장치의 예이며, 부패 공직자의 공무담임권 박탈은 부정적인 기속장치에 속한다. 그러나 긍정적인 기속장치에 속하는 낙하산 인사는 또 다른 부패를 조장하기 때문에 이는 제한하는 것이 바람직하다. 따라서 「공직자윤리법」의 퇴직 후 취업제한 규정을 강화하여 퇴직공무원이 정부출자기관과 공직유관단체에 취업하는 것을 규제함과 동시에, 부패행위가 문제되어 퇴직한 공무원의 경우에는 일반퇴직자보다 취업제한기간을 늘려야 한다. ③ 끝으로 공공입찰에 참여하는 기업 등을 대상으로 한 상호신성서약제 도입도 검토할 수 있을 것이다.

## 〈참고문헌〉

- 감사원, 『감사 40년사』, 1988.
- \_\_\_\_\_, 『아시아지역 감사제도 관련 연찬자료집 : 싱가포르, 이스라엘』, 1994.
- 강경근, 「부정부패 방지를 위한 법률과 제도개혁」, 『부정부패 어떻게 할 것인가?』, 부정방지대책위원회, 1994, pp. 85~139.
- \_\_\_\_\_, 「공직자 부패와 헌법이론」, 『한국부패학회보』, 창간호, 1997, pp. 103~126.
- 강성남, 「우리 나라 부패통제기구의 개선방향」, 『한국부패학회보』, 창간호, 1997, pp. 149~172.
- 김영중, 「조직화되는 지방행정비리」, 『지방자치』, 현대사회연구소, 1990.
- \_\_\_\_\_, 「세계 주요국가의 반부패 입법제도 비교」, 『한국부패학회보』, 창간호, 1997, pp. 43~68.
- 김일중, 「법집행과 부정부패 : 법경제학적 속성」, Working Paper, 숭실대학교, 1997.
- 김정호, 「정치자금의 경제학」, 『정치부터 다이어트를 : 돈 안드는 선거문화시급하다』, 바른 선거문화 정착을 위한 제1차 정책토론회, 전국경제인연합회 자유기업센터, 1997, pp. 47~59.
- 김종범, 「국제사회에서의 반부패 추진동향」, 『적월간 감사』, 통권 제 55호, 감사원, 1997, pp. 28~33.
- 김진수, 『기업의 기부행위와 조세정책방향』, 한국조세연구원, 1997.
- 김혁래·문정인, 「한국 부정부패의 유형과 실태」, 연세대학교 국제대학원 Working Paper, 1998.

- 김현구, 「효율적 국가감사체계의 확립방안 : 국정감사와 감사원 감사의 연계」, 『한국행정학보』, 제24권 제3호, 1990, pp. 181~209.
- 모종린, 「한국 부정부패의 정치적 비용」, 연세대학교 국제대학원 Working Paper, 1998.
- 문태곤, 「내부비리제보자 보호제도의 의의와 도입한계」, 『감사논집』 제2호, 감사원, 1997, pp. 316~344.
- 박재완, 「적정세무조사제도 : 이론모형과 납세함수의 추정을 통한 검증」, 『재정논집』, 제8집, 한국재정학회, 1993, pp. 3~29.
- \_\_\_\_\_, 「부패와 반부패 정책의 경제적 함의」, 『공공경제』, 제2권, 한국공공경제학회, 1997a, pp. 95~126.
- \_\_\_\_\_, 「공공부문 생산성과 공공감사의 합리화방안」, 최광·임주영(編), 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅲ)』, 한국조세연구원, 1997b, pp. 125~282.
- 박재완·임주영·현진권, 「공공부문 생산성 지표의 개발과 활용」, 최광·임주영(編), 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(Ⅱ)』, 한국조세연구원, 1997, pp. 3~112.
- 박 준, 「일본 감사제도 소고」, 『격월간 감사』, 통권 제48호, 감사원, 1996, pp. 126~133.
- 박홍식, 「내부고발자의 법적 보호 : 미국의 경우」, 『한국행정학보』, 제27권 제4호, 1993, pp. 1185~1201.
- 배종대, 『형법 각론』, 개정판, 홍문사, 1996.
- 부정방지대책위원회, 『경찰 부조리 실태 및 방지대책』, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『국제반부패 활동의 동향』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『'96 기업의 관에 대한 여론조사』, 1996a.
- \_\_\_\_\_, 『기업음성자금 실태 및 방지대책』, 1996b.
- \_\_\_\_\_, 『공직자 재산등록제도 개선방안 연구』, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『공무원의 부조리에 관한 의식조사』(近刊), 1998.
- 부정방지대책위원회 행정실, 「OECD 뇌물방지권고안과 우리의 대응」,

- 『격월간 감사』, 통권 제55호, 감사원, 1997, pp. 41~45.
- 성용락, 「남미 3개국의 최고감사기구 운영 실태 - 브라질, 멕시코, 베네수엘라」, 『격월간 감사』, 통권 제42호, 감사원, 1995, pp. 152~159.
- 소병희, 『공공선택의 정치경제학』, 박영사, 1993.
- 손혁재, 「깨끗한 정치를 위한 선거문화 개혁」, 『정치부터 다이어트를 : 돈 안 드는 선거문화 시급하다』, 바른 선거문화 정착을 위한 제1차 정책토론회, 전국경제인연합회 자유기업센터, 1997, pp. 1~19.
- 손희두, 「정치자금제도의 개혁방안 : 규제와 지원」, 『정치부터 다이어트를 : 돈 안 드는 선거문화 시급하다』, 바른 선거문화 정착을 위한 제1차 정책토론회, 전국경제인연합회 자유기업센터, 1997, pp. 21~46.
- 송창근·박홍식, 「부패의미의 문화적 차이와 사회적 의미 규정」, 『한국행정학보』, 제28권 제3호, 1994, pp. 721~735.
- 신도철·R. Rose, 『신한국지표』, 한국갤럽, 1997.
- 신언성, 「유럽국가의 음부즈만 제도 : 영국, 네덜란드, 스웨덴」, 『격월간 감사』, 통권 제48호, 감사원, 1996, pp. 134~139.
- 신한은행, 『대경쟁시대에 배우는 로마홍망의 교훈』, 부사장 연수교재, 1995.
- 안중석, 「외국공무원에 대한 뇌물제공 방지 : OECD의 논의 및 회원국의 관련제도 현황」, 『재정포럼』, 제8호, 한국조세연구원, 1997. 2, pp. 18~32.
- 오사무 사이트, 「일본의 부패구조」, 『국제 반부패 활동의 동향』, 부정방지대책위원회, 1995, pp. 107~122.
- 오영근, 『뇌물죄에 관한 연구 : 수뢰죄의 양형실태와 통제방안』, 한국형사정책연구원, 1996.
- 이문영, 「국정개혁을 위한 감사원의 역할」, 『감사 50년 회고와 전

- 망』, 감사원 개원 50주년 기념 대토론회, 감사원, 1998, pp. 33~72.
- 이병기, 『돈세탁 행위의 범죄화에 관한 연구 : 비교법적 연구를 중심으로』, 한국형사정책연구원, 1994.
- 이은영, 『부조리 제거를 위한 생활문화 개선 : 제도적 접근의 모색』, 부정방지대책위원회, 1997a.
- \_\_\_\_\_, 「페루의 반부패 국제회의에 다녀와서」, 『격월간 감사』, 통권 제56호, 감사원, 1997b, pp. 118~123.
- 이재용, 「기업윤리의 제고방안 : BIS와 OECD 결의안을 중심으로」, 『한국부패학회보』, 제2호, 1998, pp. 25~42.
- 장근호, 「경제성장과 정부운영에 관한 일고 : 제도적 효율성을 중심으로」, 『한국공공경제학회 학술대회 논문집』, 한국공공경제학회, 1997, pp. 9~30.
- 장혜익, 「중국 감찰제도 연찬 소감」, 『격월간 감사』, 통권 제52호, 감사원, 1997, pp. 124~131.
- 정영현·황현리, 「자금세탁 방지를 위한 국제협약 및 주요국의 규제조치」, 『재정포럼』, 제12호, 한국조세연구원, 1997. 6, pp. 6~22.
- 정정길·이달곤·최종원·하혜수, 『21세기 감사환경 전망과 위상 재정립방안』, 21세기 감사업무발전위원회, 감사원, 1996.
- 정종섭, 「불법적 정치자금과 정경유착을 근절하기 위한 법·제도적 조명」, working paper, 1995.
- 조규철, 「일본의 정치·행정부패 : 건설담합을 둘러싼 정·관·업 유착구조를 중심으로」, 『한국부패학회보』, 제2호, 1997, pp. 77~92.
- 주상석, 「미국의 옴부즈만 운영실태에 관한 연구」, 『미국감사제도 관계 자료집』, 감사원, 1995, pp. 361~490.
- 최 광, 『한국의 지하경제에 관한 연구』, 연구보고서 42-87-05, 한국

- 경제연구원, 1987.
- 한국정책학회, 『사정이 공무원의 의식과 행동에 미친 영향과 측정모형 개발 및 적용』, 1994.
- Dashkov, G. V., 「러시아의 부패와의 투쟁」, 『국제 반부패 활동의 동향』, 부정방지대책위원회, 1995, pp. 260~269.
- MacGregor, R., 「사회의 안정과 발전을 위한 반부패」, 『국제 반부패 활동의 동향』, 부정방지대책위원회, 1995, pp. 163~172.
- Qingze, C., 「중국 검찰부의 부패추방활동」, 『국제 반부패 활동의 동향』, 부정방지대책위원회, 1995, pp. 123~133.
- Shen, Y., 「중국의 부패신고제도와 부패척결에서의 그 역할」, 『국제 반부패 활동의 동향』, 부정방지대책위원회, 1995, pp. 134~146.
- Tanzi, V., 「Governmental Activities and Markets」, 『국가경쟁력 강화를 위한 공공부문의 생산성 제고』, 한국조세연구원, 1996, pp. 5~50.
- Van Der Lugt, B. W. M., 「네덜란드의 부패행위 처벌규정」, 『국제 반부패 활동의 동향』, 부정방지대책위원회, 1995, pp. 209~220.
- 法務總合研究所, 『犯罪白書：犯罪と犯罪者の國際化』, 法務省, 東京, 日本, 1994.
- 總務廳 行政管理局, 『行政機構圖』, 東京, 日本, 1996.
- Adelstein, R. P., "The Plea Bargaining in Theory : A Behavioral Model of the Negotiated Guilty Plea," *Southern Economic Journal*, Vol. 44, 1978, pp. 488~503.
- Akerlof, G. A. and W. T. Dickens, "The Economic Consequences of Cognitive Dissonance," *American Economic Review*, Vol. 72, No. 3, 1982, pp. 307~319.
- Alatas, S. H., *Corruption : Its Nature, Causes and Functions*, New-

- castle : Athenaeum Press Ltd., 1990.
- Audit Commission, "Local Authority Performance Indicators," Vol. 1, London, 1995.
- Bahk, J., *Interdependent Behaviors of Taxpayers and Tax Officials : Models, and Some Evidences from Korea*, Unpublished Ph.D. Dissertation, Massachusetts : Harvard University, Cambridge, 1992.
- Banerjee, A. V., "A Simple Model of Herd Behavior," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 3, 1992, pp. 797~817.
- Barro, R. J. and D. B. Gordon, "Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, 1983.
- Bayley, D. H., "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *Western Political Quarterly*, Vol. 4, 1966, pp. 719~732.
- Becker, G. S., "Crime and Punishment : An Economic Approach," *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, 1968, pp. 169~217.
- Becker, G. S. and G. J. Stigler, "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Employees," *Journal of Legal Studies*, Vol. 3, 1974, pp. 1~18.
- Bhagwati, J. N., "Directly Unproductive, Profit-Seeking(DUP) Activities," *Journal of Political Economy*, Vol. 90, 1982, pp. 988~1002.
- Bhagwati and T. N. Srinivason, "Revenue Seeking : A Generalisation of the Theory of Tariffs," *Journal of Political Economy*, Vol. 88, No. 6, 1980, pp. 1069~1087.
- Bosworth-Davies, R. and G. Saltmarsh, *Money Laundering : A*

- Practical Guide to the New Legislation*, London : Chapman and Hall, 1994.
- Cadot, O., "Corruption as a Gamble," *Journal of Public Economics*, Vol. 33, 1987, pp. 223~244.
- Cheung, S., "A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption," *Contemporary Economic Policy*, Vol. 14, No. 3, 1996, pp. 1~5.
- Coleman, J., *Foundations of Social Theory*, Cambridge, : Belknap Press, 1990.
- Cowell, F. A., *Cheating the Government : The Economics of Evasion*, Cambridge : MIT Press, 1990.
- Cullis, J. G. and P. R. Jones, *Public Finance and Public Choice : Analytical Perspectives*, London : McGraw-Hill Book Company, 1992.
- deLeon, P., *Thinking about Political Corruption*, M. E. Sharpe, Armonk, New York, 1993.
- de Speville, B., *Strategic Control of Corruption : A Quiet Revolution over Two Decades*, 7th International Anti-Corruption Conference, Beijing, China, 1995.
- Dickens, W. L., "Crime and Punishment Again : The Economic Approach with a Psychological Twist," *Journal of Public Economics*, Vol. 30, 1986, pp. 97~107.
- Dickens, W. L., K. Lang Katz and L. Summers, "Employee Crime and Monitoring Puzzle," *Journal of Labor Economics*, Vol. 7, No. 3, 1989, pp. 331~347.
- Dobel, J. P., "The Corruption of a State," *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 3, 1978, pp. 958~973.
- Eigen, P., *Ethics, Accountability and Transparency : Putting The*

- ory into Practice, 7th International Anti-Corruption Conference, Beijing, China, 1995.
- \_\_\_\_\_, "Coalition Building for Islands of Integrity," *OECD Symposium on Corruption and Good Governance*, Vol. IV, OECD, Paris, 1996, pp. 55~60.
- GAO, *Whistleblower Protection : Reasons for Whistleblower Complaints' Dissatisfaction Need to Be Explored*, Report to the Chairman, Subcommittee on the Civil Service, Committee on Post Office and Civil Service, House of Representatives, General Accounting Office, Washington, D.C., 1993.
- Gelb, A., J. B. Knight and R. H. Sabot, "Public Sector Employment, Rent Seeking and Economic Growth," *Economic Journal*, Vol. 101, 1991, pp. 1186~1199.
- Goel, R. K. and D. P. Rich, "On the Economic Incentives for Taking Bribes," *Public Choice*, Vol. 61, 1989, pp. 269~275.
- Goldberger, A. S., *A Course in Econometrics*, Massachusetts : Harvard University Press, Cambridge, 1991.
- Grogger, J., "Certainty vs. Severity of Punishment," *Economic Inquiry*, Vol. XXIX, 1991, pp. 297~309.
- Heidenheimer, A. J.(ed.), *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis*, New York : Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- Hirschman, A. O., "Obstacles to Development : A Classification and a Quasi-Vanishing Act," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 13, 1965, pp. 385~393.
- Hirshleifer, J., "The Paradox of Power," *Economics and Politics*, Vol. 3, No. 3, 1991, pp. 177~199.

- Huntington, S. P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven : Yale University Press, 1968.
- IACC, *The 8th International Conference : Anti-corruption*, International Anti-corruption Conference, 1997.
- Jones, P., *Combating Fraud and Corruption in the Public Sector*, London : Chapman and Hall, 1993.
- Jones, P. and J. Bates, *Public Sector Auditing : Practical Techniques for an Integrated Approach*, London : Chapman and Hall, 1990.
- Johnston, M., "The Political Consequences of Corruption," *Comparative Politics*, Vol. 18, 1986.
- Kaufmann, D., *Are We Being "Good" or "Smart" about Corruption? : Distinguishing Myth and Reality through Evidence and Use of Analysis to Design Anti-Corruption Strategies*, Lima : 8th International Anti-Corruption Conference, 1997.
- Kleiman, M., "Compliance and Enforcement in a Binary-Choice Framework," Mimeo, Harvard University, 1991.
- Klitgaard, R., *Controlling Corruption*, Berkeley : University of California Press, 1988.
- \_\_\_\_\_, "Gifts and Bribes," R. Zeckhauser(ed), *Strategy and Choice*, Cambridge : MIT Press, 1991.
- \_\_\_\_\_, "National and International Strategies for Reducing Corruption," *OECD Symposium on Corruption and Good Governance*, Vol. IV, Paris : OECD, 1996, pp. 37~54.
- Krueger, A., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, 1974, pp. 291~303.

- Krueger, A. and R. Duncan, "The Political Economy of Controls : Complexity," NBER Working Paper Series, No. 4351, National Bureau of Economic Research, 1993.
- Leff, N., "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist*, Vol. 7, 1964, pp. 8~14.
- Leonard, H. B. and R. J. Zeckhauser, "Amnesty, Enforcement, and Tax Policy," L. Summers(eds.), *Tax Policy and the Economy*, Cambridge : NBER and MIT Press Journals, 1987.
- Lui, F. T., "An Equilibrium Queuing Model of Bribery," *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No. 4, 1985, pp. 760~781.
- \_\_\_\_\_, "A Note on Competitive Bribery Games," *Economic Letters*, Vol. 22, 1986a, pp. 337~341.
- \_\_\_\_\_, "A Dynamic Model of Corruption Deterrence," *Journal of Public Economics*, Vol. 31, 1986b, pp. 215~236.
- \_\_\_\_\_, "Three Aspects of Corruption," *Contemporary Economic Policy*, Vol. 14, No. 3, 1996, pp. 26~29.
- Luksetich, W. A. and M. D. White, *Crime and Public Policy : An Economic Approach*, Boston : Little, Brown and Company, 1982.
- Mauro, P., *Essays on Country Risk, Asset Markets and Growth*, Unpublished Ph.D. Thesis, Cambridge : Harvard University, 1993.
- \_\_\_\_\_, "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, 1995, pp. 681~712.
- Migué, J. L. and G. Bélanger, "Towards a General Theory of Managerial Discretion," *Public Choice*, Vol. 17, 1974, pp.

27~43.

- Mueller D. and P. Murrell, "Interest Groups and the Political Economy of Government size," F. Forte and A. Peacock (eds.), *Public Expenditure and Government Growth*, Oxford : Basil Blackwell Ltd., 1985.
- Murphy, K. M., A. Shleifer and R. W. Vishny, "The Allocation of Talent : Implications for Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CVI, 1991, pp. 503~530.
- \_\_\_\_\_, "Why Is Rent-seeking So Costly to Growth?," *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2, 1993, pp. 409~414.
- Myrdal, G., *Asian Drama*, Pantheon Books, New York, 1971.
- Nagin, D., "Crime Rates, Sanction Levels, and Constraints on Prison Population," *Law and Society Review*, Vol. 12, 1978.
- Nas, T., A. Price and C. Weber, "A Policy-Oriented Theory of Corruption," *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 1, 1986, pp. 107~119.
- Niskanen, W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine-Atherton, 1971.
- Noonan, J. T., Jr., *Bribes*, New York : Macmillan Publishing Company, 1984.
- Nye, J. S., "Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, 1967, pp. 417~427.
- OECD, *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*, 1996 Edition, Public Management Service, Public Management Committee, Paris, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Ministers to Sign Bribery Convention*, OECD News Release. 1997a.

- \_\_\_\_\_, *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*, 1997 Edition, Public Management Service, Public Management Committee, Paris, 1997b.
- Peters, J. and S. Welch, "Political Corruption in America," *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 3, 1978, pp. 974~984.
- Pomerleau, R., "Korea's Fight against Corruption : A Blueprint for National Integrity," *New Politics and New Administration toward the 21st Century : With Emphasis on Government Reform and Deregulations*, The Korean Association for Public Administration, 1995, pp. 75~108.
- Pommerehne, W. W. and B. S. Frey, "Bureaucratic Behavior in Democracy : A Case Study," *Public Finance*, Vol. 33, 1978, pp. 98~111.
- Posner, R. A., *Economic Analysis of Law*, Little, Brown, and Company, Boston, 1977.
- Rashid, S., "Public Utilities in Egalitarian LDC's : The Role of Bribery in Achieving Pareto Efficiency," *Kyklos*, Vol. 34, 1981, pp. 448~460.
- Rogow, A. A. and H. D. Lasswell, *Power, Corruption and Rectitude*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1963.
- Rose-Ackerman, S., "The Economics of Corruption," *Journal of Public Economics*, Vol. 4, 1975, pp. 187~203.
- \_\_\_\_\_, *Corruption : A Study in Political Economy*, New York : Academic Press, 1978.
- Rubenstein, E., "The Economics of Crime," Speech delivered at the Center for Constructive Alternatives, Michigan : Hillsdale College, 1995.

- Schap, D., "X-inefficiency in a Rent-Seeking Society : A Graphical Analysis," *Quarterly Review of Economics and Business*, Vol. 25, No. 1, 1985, pp. 19~25.
- Schelling, T. C., *Micromotives and Macrobehavior*, New York : W. W. Norton and Company, 1978.
- Shleifer, A. and R. W. Vishny, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, 1993, pp. 599~617.
- Spiller, P. T., "Politicians, Interest Groups, and Regulators : A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or "Let Them Be Bribed"," *Journal of Law and Economics*, Vol. 33, 1990, pp. 65~101.
- Spinellis, D., "The Phenomenon of Corruption and the Challenge of Good Governance," *OECD Symposium on Corruption and Good Governance*, Vol. IV, Paris : OECD, 1996, pp. 19~34.
- Theobald, R., *Corruption, Development and Underdevelopment*, Durham : Duke University Press, 1990.
- TI, *Transparency International Report*, Berlin : Transparency International, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Transparency International Report*, Berlin : Transparency International, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Introducing TI*, Berlin : Transparency International, 1998.
- Tilman, R. O., "Emergence of Black-Market Bureaucracy : Administration, Development, and Corruption in the New States," *Public Administration Review*, Vol. 28, 1968, pp. 437~443.
- Tirole. J.. "Hierarchies and Bureaucracies : On the Role of Collu-

- sion in Organizations," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 2, 1986, pp. 181~213.
- Tower, E., "Excise Tax Evasion : Comment on Panagariya and Narayana," *Public Finance*, Vol. 44, No. 3, 1989, pp. 506~509.
- Tullock, G., "Corruption Theory and Practice," *Contemporary Economic Policy*, Vol. 14, No. 3, 1996, pp. 7~13.
- Virmani, A., "The Microeconomics of a Corrupt Tax Bureaucracy," *Discussion Paper*, No. DRD54, Development Research Department, Washington, D.C. : World Bank, 1983.
- Viscusi, W. K., "The Risk and Rewards of Criminal Activity : A Comparative Test of Criminal Deterrence," *Journal of Labor Economics*, Vol. 4, No. 3, 1986, pp. 317~340.
- Webber, C. and A. Wildavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York : Simon and Schuster, 1986.
- WEF, *Global Competitiveness Report 1997*, World Economic Forum, 1997.
- Willis, R., "White-Collar Crime," *Management Review*, Vol. 75, 1986, pp. 22~32.

〈부록 1〉 각국의 최고 감사기구 현황

	미 국	영 국	독 일	프랑스	일 본	캐나다
정부 형태	대통령제	의원내각제	의원내각제	절충형	내각제	의원내각제
소 속	입법부형	입법부형	사법부형	사법부형	독립형	입법부형
의 사 결 정	독임제	독임제	합의제	독임제	합의제	독임제
기 능	회계감사	회계감사	회계감사	회계감사 : 회계검사원	회계감사 : 회계검사원	회계감사
				직무감찰 : 행정감찰 총감	직무감찰 : 총무청	
감사원장 임기 및 정년	15년	종신	12년	종신	검사관 7년	10년
감사원장 임용권자 및 방 법	양당 동수 로 구성된 의회 특별 위원회가 작성한 감 사원장 후 보군 중 1 인을 대통 령이 임명	하원결산위 원장 등의 하에 수상 의견과 하 원의 추천 을 받아 여 왕이 임명	연방정부의 추천을 받 아 의회에 서 임명	대 통 령 이 독자 임명	검 사 관 들 호선, 검사 관은 양원 의 동의를 얻어 내각 에서 임명, 천황이 인 증	총독이 임 명, 상·하 원 요구시 해임가능
설치근거	예산회계법 (1921년)	국가회계검 사법 (1983년)	기본법(헌 법), 연방 회계검사원 법	회계 검사원법	회계 검사원법	회계 검사원법

## 〈부록 1〉의 계속

	그리스	중 국	에이레	포르투갈	이스라엘	이집트	베트남
정부형태	절충형	인민 공화제	의원 내각제	내각 책임제	의원 내각제	대통령제	일당독재
소 속	사법부형	행정부형	입법부형	사법부형	입법부형	입법부형	행정부형
의사결정	독임제	독임제	독임제	합의제	독임제	합의제	N/A
기 능	회계감사	회계감사 : 심계서	회계감사	회계감사	회계감사 와 직무 감찰	회계감사	회계감사
		직무감찰 : 검찰부					직무감찰 : 검찰원
감사원장 임기 및 정 년	4년 (67세)	5년	종신 (65세)	임기 없음	5년	N/A	N/A
감사원장 임용권자 및 방법	고문판사 20명 중 내각회의 에서 선출	총리 지명 과 전인대 인준을 거 쳐 주석이 임명	하원 지명 으로 대통 령이 임명	수상 제청 대통령 임 명	대통령이 임명	대통령의 제청 및 의회승인 에 의해 임명	N/A
설치근거	1833. 포고령	심계법	헌법	헌법	이스라엘 기본법, 감사원법	중앙회계 검사원 조직법	N/A

<부록 1>의 계속

	대 만	인 도	싱가포르	뉴질랜드	멕시코	베네수엘라
정부형태	대통령제	의원내각제	의원내각제	의원내각제	대통령제	대통령제
소 속	독립형	입법부형	행정부형	입법부형	입법부형	입법부형
의 사 결 정	독임제	독임제	독임제	독임제	독임제	독임제
기 능	회계감사와 직무감찰	N/A	회계감사 : 회계감사원  직무감찰 : 부정행위 조사국	회계감사 : (의회 : audit office) (행정부 : audit depart- ment)	회계감사 : 재정최고 회계감사원  직무감찰 : 감사부	N/A
감 사 원 장 임 기 및 정 년	6년	6년	N/A	5년 (65세)	8년 (1차 연임 가능)	5년 (연임가능)
감 사 원 장 임 용 권 자 및 방 법	감찰원회의 에서 선출	헌법 제148조에 따라 임면	N/A	총독 임명	하원 선출	의회 선출
설 치 근 거	헌법	헌법	회계감사법	공공재정법	연방헌법	헌법

## 〈부록 1〉의 계속

	오스트 리 아	스위스	스페인	헝가리	필리핀	브라질	이탈리아
정부형태	절충형	절충형	의원 내각제	의원 내각제	대통령제	대통령제	의원 내각제
소 속	입법부형	행정부형	사법부형	독립형	행정부형	입법부형	사법부형
의사결정	독임제	독임제	합의제	독임제	합의제	합의제	독임제
기 능	회계감사	회계감사	회계감사	회계감사	회계감사 와 직무 감찰	회계감사	회계감사
감사원장 의 임기 및 정년	12년	N/A	3년	12년	7년	원장은 1년 감사 위원은 종 신제 (70 세 정년)	N/A
감사원장 임용권자 및 방법	국회운영 위원회의 제청으로 국회가 임명	연방평의 회가 연방 의회 합동 재무위원 회의 동의 를 얻어 임 명	전체회의 제청으로 국왕이 임 명	의회에서 선출	수상이 임명	감사위원 끼리 호선	N/A
감사원의 법적근거	연방헌법, 감사원법	연방감사 원법	회계법원 조직법	감사원법	정부감사 법	헌법, 연 방회계검 사원법	감사원법

<부록 1>의 계속

	태국	말레이시아	홍콩	호주	몽골
정 부 형 태	의원내각제	의원내각제	절충형	의원내각제	대통령제
소 속	행정부형	행정부형	행정부형	입법부형	입법부형
의 사 결 정	독임제	독임제	독임제	독임제	합의제
기 능	회계감사 : 감사원  직무감찰 : 부정방지 위원회	회계감사 : 감사원  직무감찰 : 부정방지 위원회	회계감사 : 회계감사원  직무감사 : 염정공서	회계감사  직무감찰 : 부정방지 위 원회	회계감사와 직무감찰
감사원장의 임 기	2년 <sup>3)</sup>	정년제	정년제	정년제	N/A
감 사 원 장 임 용 권 자 및 방 법	국회의 승인 으로 임명	일반공무원 법에 따라 임 명	국무장관 동 의를 얻어 총 독이 임명	총독이 임명	국회의원 과 반수 동의로 국회의장이 임 명
설 치 근 거	정부감사법	감사법	회계검사령	회계검사법	국가감사법

주 : 1) 부패방지위원장의 임기임.

자료 : 감사원(1996b, 1997b), 감사연보 각 연도, 김현구(1992), 김명수·박준(1995), 이경섭(1997), 한국지방행정연구원(1996)에서 차이점, 오류 등을 수정하여 재구성.

## 〈국문요약〉

일상화·제도화된 부패는 경제행위의 유인을 감퇴시키고 지대추구를 통해 자원배분을 왜곡하며 거래비용과 위험대가를 증가시켜 경제발전을 저해한다. 반부패 정책과 제도는 인기에 편승한 강성 일변도 또는 대증요법보다 분석적·실증적인 연구에 바탕을 두고 입안해야 한다.

공무원의 부패 의사결정 행태를 적발 및 승진 가능성, 벌칙 등을 감안한 Becker流의 理財모형을 기초로 분석한 결과 정책 시사점은 다음과 같다. ① 자본시장의 발전은 부패의 억제에 도움이 된다. ② 처벌 강도를 높이면 부패는 감소하지만, 처벌이 너무 강하면 부패를 증가시킬 수 있다. 또한 적발확률과 벌칙을 동시에 장기간 강화하는 것은 비효율적이다. ③ 공무원 보수율의 일괄 인상보다 보수체계를 상후하박형으로 설계하고 연금기여율을 높이는 것이 보다 효과적이다. ④ 부패수준은 양극화될 가능성이 높아서, 일단 열등균형점에 귀착되면 부패의 토착화가 우려되므로 충격요법이 불가피할 수도 있다.

공무원과 기업인을 대상으로 한 부정방지대책위원회의 2차례 설문조사 결과를 기초로 부패수준을 추정한 결과, ① 공금을 횡령, 유용하는 공무원 비율은 0.16% 내지 0.93%, ② 기관운영비로 일상적인 상납금을 받는 공무원 비율은 2.46% 내지 3.24% (평균) 또는 2.00% 내지 7.73% (기관별), ③ 간헐적인 고액의 금품수수 공무원 비율은 0.12% 내지 0.90%, ④ 드물지 않은 소액의 사례금품 수수 공무원 비율은 0.67% 내지 1.09%으로 추정되었다. 또한 OECD 회원국 자료를 분석한 결과, 관료주의가 심할수록 청렴도가 낮았고, 동질적인 국가들 사이에서는 공무원 보수가 높을수록 청렴도도 높은 것으로 추정되었다.

반부패 정책과 제도는 다음과 같은 방향으로 설계해야 한다. 첫

째, 부패통제기구의 총괄기능과 감사원의 독립성을 강화하고 지방 감사원을 신설해야 한다. 아울러 공직자 등록재산의 실사권과 비리 공직자의 금융계좌 추적권을 감사원에 부여해야 한다. 둘째, 떡값의 처벌근거를 신설하고 정치자금을 실명화하며, 돈세탁 방지를 제도 화하고 공직자 재산등록을 내실화하는 한편, 뇌물죄에 裁定신청을 적용하거나 특별검사제 또는 起訴法定主義를 도입해야 한다. 셋째, 강제경쟁입찰제, 통합창구, 자동민원, 원격민원과 신고의 보편화 등 對民행정시스템을 개선하고 정보공개를 강화해야 한다. 넷째, 부패 신고의 보호 및 보상제도를 도입해야 한다. 다섯째, 反부패 국제협력과 관련하여 세제, 기업회계와 외부감사, 외국인에 대한 증뢰죄 등 국내 제도를 정비하고 보완해야 한다. 끝으로 부패 공직자의 공 무담임권과 낙하산 인사에 대한 제한을 강화해야 한다.

〈Abstract〉

## Economic Costs of Corruption and Anti-corruption Policies

Customary or institutionalized corruption reduces an incentive for economic activities, distorts resource allocation through rent-seeking, increases transaction costs and risk premium, and thus hinders economic development. Since analytic and empirical researches on corruption are rare, anti-corruption policies, going with the current of times, are often symptomatic or completely devoted to stiffness ending in vain.

Policy implications of the analytic results derived from portfolio models of a representative corrupt official's decision which integrate detection and promotion possibility and penalties are the followings. ① The rate of time preference positively affects bribery and hence the development of capital markets reduces corruption. ② A tightened penalty may not pay if the detection probability is already high. Simultaneously raising the detection probability and penalty is inefficient. ③ Pension works against corruption. A convex wage schedule with the rank is deterrent to corruption. ④ The possibility of multiple stable equilibria in the corruption level invites temporary overshooting policies.

An empirical analysis of two surveys shows the following results. The ratio of government officials involved in: ① the embezzlement or misappropriation of public money ranges between 0.16% and 0.93%; ② the regular bribes is 2.46% to 3.24%(on average) or 2.00% to 7.73%(by public agency); ③ a large amount of occasional bribe is 0.12% to 0.90%; ④ a small sum of frequent bribe is 0.67

% to 1.09%. By regressing the cross-sectional data of 34 countries, we infer that bureaucracy enhances corruption while officials' wage relative to private sector is inversely related to corruption.

Recommendations with regard to anti-corruption policies include: ① Coordination among various anti-corruption agencies and the independence of the Board of Audit and Inspection(BAI) should be reinforced and the local audit boards should be established. The BAI should be authorized to investigate public officials' registered properties and financial accounts. ② Money laundering and bribes even without any consideration should be prohibited and political funds should be employed with real names. ③ Public service systems should be reformed and electronized. For instance, Compulsory competitive tendering, single windows, and self- or on-line service systems should be introduced. ④ Whistleblower should be protected and reporting corrupt cases should be compensated. ⑤ Regarding the international cooperation for anti-corruption, several domestic systems should be improved. ⑥ Finally, revolving-door practices and the return of corrupt officials should be strictly limited.