



# 사회 전체의 정직성

정 성 진 | 부패방지위원회 위원장

## I. 문제의 본질

교육계의 부끄러운 비리 사례는 어제, 오늘에 비롯된 일이 아니다. 금년에 들어서만도 서강대 입학처장 아들의 부정출제를 통한 입학사건, 배재고 교사의 검사 아들 답안지 재작성 특혜사건, 문일고 전교장과 교사들의 내신 성적 조작사건, 전북지역 의과대학에서 터진 개업의사와 한의사들에 대한 광범위한 학위취득 관련 금품수수사건 등은 모두 교육기관의 성적관리와 연관된 부패사건이라는 공통점이 있다. 교육계의 비리는 그 밖에도 교원임용이나 예산운용, 시설 및 물품조달 관련 사례와 최근에도 불거진 연구비 집행관련 부패사례 등이 있지만 성적관리와 관련된 추문들은 공정한 룰을 전제로 하는 교육기관의 근본적 공신력을 떨어뜨리는 행위이므로 그 사회적 파장이 여간 심각하지 않다.

이와 같은 비리와 의혹이 빈번히 발생하는 원인에 관하여는 제도적·관리적인 요인 등 여러 측면에서 접근해 볼 수가 있겠으나, 보다 근본적으로는 우리사회 전반의 정직성과 투명

성 내지 엄결성(廉潔性)의 결여라는 각도에서 생각해보지 않을 수 없다. 개인이든 집단이든 간에 그에 의하여 이루어지는 모든 유형의 부패행위는 결국 사회전체의 가치수준과 체계를 반영하는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 결국 우리사회의 부패 친화적 환경과 문화가 문제될 수밖에 없는 이유도 바로 여기에 있다고 할 수 있다.

## II. 우리 사회의 부패 친화적 요인

앞서 본 여러 사례들은 모두 해당 교수나 교사들이 가치 지향적 활동인 교육의 본질을 외면하고 특정 교육 수요자에게 이기적, 온정적 특혜 행위를 베푸는 데서 비롯된 부패행위라 할 수 있다. 부패(corruption)<sup>1)</sup>를 불법적이거나 부당한 방법으로 재물·지위·기회 등과 같은 물질적 혹은 사회적 이득을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 돕는 일체의 일탈행위로 정의한다면, 우리사회에 이러한 부패행위가 만연된 데에는 다음과 같은 환경적 요인이 있다고 볼 수 있을 것이다.

## 1. 사회문화적 측면

사회적 책무보다는 인정과 의리를 중시하는 온정주의, 혈연·지연·학연 등에 얽매이는 연고주의적 정신문화는 부패청산을 방해하는 우리사회의 고질적 병폐의 하나이다. 법적 의무를 준수하는 고지식한 사람보다 접대와 청탁에 관대한 사람을 더 인간적으로 평가하는 관행이 남아 있는한 부패와의 결별은 그만큼 더 힘들어질 수밖에 없을 것이다.

비리를 고발하는 사람(whistle blower)을 밀고자 취급하여 따돌리는 사회풍토나, '보는 사람이 없으면 법은 지킬 필요가 없다'고 생각하는 사람<sup>2)</sup>이 많은 사회에서 부패와의 전쟁이 얼마나 힘들지는 쉽게 짐작할 수 있는 일이다.

'예의가 먼저고 법은 그 다음이다(禮主法從)'라고 하는 유교적 전통도 서구사회보다 우리사회의 투명성이 떨어지게 된 중요한 이유의 하나라고 생각된다.

## 2. 행정제도와 운영의 측면

각종 인·허가나 공사·계약 등 업무에서 담당자에게 과도한 재량을 부여하거나, 규정 자체가 애매모호한 경우에는 담당자가 권한을 남용함으로써 부패행위를 유발하는 요인이 된

다. 지금은 공공분야에서 부패방지나 규제개혁 차원에서 그러한 요인을 많이 제거해 가고 있는 편이지만 과거 행정 수요자 위주가 아닌, 공급자 편의 위주의 제도와 관행이 가져온 폐단, 그리고 지금도 남아있는 일부 공공분야와 민간분야의 실태를 유심히 살펴보면 이 문제는 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

건설이나 건축분야의 관련 법규나 절차의 복잡성, 행정과정의 투명성 부족도 부패를 조장하는 한 요인이다. 인터넷 민원제도의 활용으로 지금은 많이 개선되었지만 아직도 민간분야의 하도급 업체나 영세 협력업체는 우월적 지위의 사업자로부터 많은 고통을 당하고 있는 것이 현실이다. 사립대학에서의 일이지만 입학처장의 아들이 입학처장 자신이 출제 한 문제로 시험을 치를 수 있었다는 사실은 출제 등 시험관리 과정이 투명하지 못하고 안전과 확인 장치도 제대로 가동하지 않았다는 근거가 될 것이며, 이러한 제도와 운영상의 허점이 사회 각 분야에서 부패행위를 유발하는 요인이 되고 있는 것이다.

## 3. 정치 구조적 측면

2004년 3월 정치관계법 개정 이후 많은 부분에서 개선되었다고는 하지만, 아직도 대부

1) 부패의 정의에 관하여는 공직중심, 공익중심, 시장중심 등 영역에 따른 정의방식이 있고, 우리나라 부패방지법상으로는 '공직자가 직무와 관련하여 지위, 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위'와 '공공기관의 예산사용, 재산관리, 계약체결과 이행에 있어서 법령을 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위'(법제2조)로 정의하고 있다.

2) 2002년 1월 반부패국민연대에서 중고생들을 대상으로 한 설문조사에서 이렇게 응답한 청소년이 47.3%나 되었다고 한다.

분의 국민들은 우리사회에 부패가 만연된 데에는 정치 분야의 기여도가 가장 컸다고 생각하고 있다.<sup>3)</sup> 권위주의적인 권력집중과 관주도형 경제체제, 정·경·관 유착구조에 따른 시장신규진입의 제약과 독과점 형성, 특혜금융과 특혜성 외자도입 외 전근대적 지역구 관리와 과도한 선거비용 지출 등의 고비용 정치구조는 정치자금 조달을 위한 온갖 부패행위를 배태한 것이다. 이른바 권력형 비리로 불리는 큰 부패(grand corruption)는 다수 국민들로 하여금 일종의 허탈감과 함께 사회의 가치기준 자체를 흐릿하게 만들어 작은 부패(petty corruption)인 관료형 부패에 대하여는 무감각하게 느낄 정도에 이르렀다. 부패는 은밀성, 보충성과 함께 마약과도 같은 습관성, 암세포와도 같은 확산성이 있으므로 사회 지도층, 권력층의 부패는 사회전반에 구조적 파급효과를 미쳐왔다고 보아야 할 것이다.

### Ⅲ. 정직·투명·염결한 사회를 만들기 위한 노력

우리사회의 이러한 부패 친화적 요인들로 말미암아 우리나라는 2004년 현재 국제투명성기구(Transparency International)가 조사한 국가별 청렴도지수(Corruption Perceptions Index)에서 조사대상 146개국

중 47위에 머물러 있으며, 공직사회의 청렴도에 대한 국민들의 인식도 아직은 부정적인 편이다.<sup>4)</sup>

그러면 부패를 방지하고 우리사회를 정직·투명·염결한 사회로 만들어 가기 위해 정부와 조직 또는 개인은 어떤 노력을 해야 하는가?

#### 1. 정부차원의 부패방지 방안

##### 1) 부패의 발생과 억제에 관한 원리

부패문제를 연구하는 학자들에 따르면 부패의 비용과 수준을 [그림 1] 과 같은 모델로 설명하고 있다

즉, 부패는 적발확률이 높을수록, 처벌될 가능성이 높을수록, 또 처벌의 강도가 높을수록 기대비용이 높아져 부패행위는 억제 내지 감소할 것이고, 대리인의 입장에서 보면 고객에 대하여 독점적 권한을 많이 가질수록, 재량권이 클수록, 책임이 경미할수록, 또 대리행위가 불투명할수록 부패의 수준은 증대된다고 볼 수 있는 것이다.

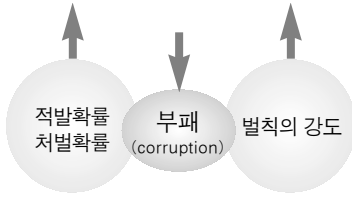
따라서 정부의 반부패정책은 바로 이러한 원리를 기본으로 하고 있다고 볼 수 있다.

##### 2) 부패방지법에 따른 반부패정책

2002년 1월부터 시행된 부패방지법에 따라 구성된 대통령소속의 합의제 독립위원회인 부

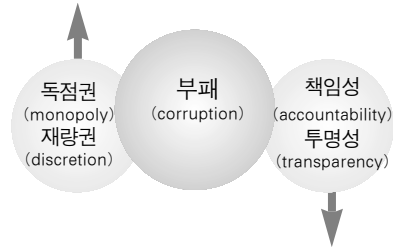
3) 2004년 4월 부패방지위원회가 주관한 부패 인식도 조사결과에 따르면 부패문제가 시급히 해결되어야 할 분야로서 국민들의 74.4%는 아직도 정치 분야를 꼽고 있다.  
4) 다만 2003년 12월 부패방지위원회의 인식도 조사에서는 조사대상 국민의 64.6%가 우리 공직사회가 부패한 편이라고 응답하였으나, 2004년 7월의 조사에서는 59%의 국민이 부패한 편이라고 응답하여 조금씩 개선되는 변화를 보이고 있다.

● 기대비용 모델(Susan Rose-Ackerman)



부패의 기대비용 = 적발확률 × 처벌확률 × 벌칙의 강도

● 주인-대리인 모델(Robert-Klitgaard)



부패의 수준 = 독점권 + 재량권 - 책임성 - 투명성

(그림 1) 부패의 비용과 수준

패방지위원회를 중심으로 정부의 반부패시책이 추진되고 있다. 부패방지위원회는 대통령과 입법부, 사법부가 각각 3인씩 임명 또는 추천한 9인의 위원으로 구성되고 있으며, 부패방지시책 수립 및 평가, 제도개선의 권고, 부패행위의 신고접수·처리 및 신고자 보호보상, 부패방지를 위한 교육·홍보, 국제협력과 민간단체의 부패방지활동 지원 등의 업무를 수행하고 있다. 부패방지위원회는 '반부패 관계기관 협의회'를 통하여 감사원 및 검찰, 경찰, 국세청과 공정거래위원회, 금융감독위원회 등의 기관과도 협의한다.

부패방지위원회는 2005년도 부패방지평가 보고대회를 통하여 청렴한 공직자, 투명한 정부, 깨끗한 사회의 실현을 통한 국가경쟁력 제고를 목표로 ①상시 반부패활동 및 제도개선 추진, ②행정기관별 자율적 반부패 실천노력 촉진, ③국민적 참여와 합의를 통한 실천 이행, ④적발·처벌의 실효성 확보를 위한 노력, ⑤성과와 연계된 실질적 대책 강화를 중점 추진방향으로 제시하고 있다.

3) 투명사회 실현을 위한 협약

정부는 정직·투명·염결한 사회의 실현을 위하여 부패문제를 단순한 사회 윤리적 과제로만 보지 않고 국가경쟁력과 정부신뢰 그리고 국민통합을 저해하는 핵심적 과제로 접근하고 있지만, 이 문제는 정부의 일방적 노력만으로는 달성될 수 없음이 너무도 명백하다. 다행이 작년 10월 반부패국민연대 등 일부 시민단체의 주창으로 사회 각 부문 간의 반부패투명사회협약체결이 제의되고, 정치부문과 경제계의 호응으로 지난 3월 공공부문과 정치부문, 경제(기업)부문, 시민사회 등이 참여하는 수평적 사회협약이 이루어졌으며, 현재 실천협의회가 구성되어 개별적 이행과제의 실천과 협약정신의 확산을 위해 민간차원의 노력이 병행되고 있다.

2. 조직 및 개인차원의 부패방지 방안

공공분야든 민간분야든 조직이 부패하면 구성원도 부패의 유혹을 떨치기 어렵게 된다. 따

라서 공무원의 경우에는 부패방지위원회의 권고로 2003년 5월부터 시행된 공무원행동강령(Code of Conduct)에 따라, 기업은 나름대로 제정한 윤리헌장에 따라 윤리경영을 일상화해 가고 있는 추세이다.

호주 뉴사우스웨일즈 주의 반부패독립위원회(ICAC)에서 발표한 연구 자료에 따르면 대다수 조직원이 '남들도 모두 이 정도는 한다, 상대방의 동기는 친절이나 우정의 표시로 순수한 것이다, 편익은 우호적인 관계에 도움이 되고 능률향상에도 유익하다, 공무원은 봉급이 적기 때문에 그 정도 성의는 받아도 무방하다'고 생각하는 정도이면 그 조직은 위험도가 매우 높아 부패척결이 요원하다고 볼 수밖에 없다고 한다.

개인의 경우에도 스스로 부패 위험도를 진단해 볼 수 있는 점검사항을 만들어 볼 수 있으며, 정직·투명·염결한 사회실현을 위한 부모와 가족의 역할에 관해서도 따로 연구해 볼 필요가 있다.

#### IV. 함께 하는 청렴물결 운동으로

결국은 사회전반의 정직성과 청렴성(Integrity) 향상이 핵심이다. 따라서 정부는 각종 사정기관의 활동 외에 부패방지위원회를 중심으로 법령과 제도를 개선하고 부패신고자 보호를 강화하는 등 정책적 노력을 계속하고 있으며, 또 어느 만큼의 성과를 거두고도 있지만, 사회전체의 정직성이나 청렴성이 하루아침에 획기적으로 높아질 수는 없을 것이다.

부패요인을 줄이기 위하여 공공사업을 개혁하고 형사법 체계를 정비하며, 부패 행위에 따

른 기대비용을 높이기 위하여 적발과 처벌을 강화하더라도 타율적인 하향식 정부통제에는宿命적인 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다.

국민 개개인의 의식개혁이 이루어지고 사회전반의 가치기준이 높아지면 부패행위는 이웃과 스스로에게 부끄러워서라도 함부로 자행될 수 없을 것이다. 교육의 중요성이 새삼 생각나는 것은 바로 이 때문이다. 그런데 그런 교육계에서 교육자의 자질과 품성을 의심케 하는 각종 비리의 추문이 끊어지지 않고 있으니 얼마나 개탄스러운 일인가.

이를 위해서는 언론과 종교의 활동도 중요하며, 건강하고 균형 있는 시민사회의 감시활동도 지속적으로 펼쳐져야 한다. 공직자와 사회 지도층을 중심으로 청렴성을 몸에 익히고 맑고 깨끗한 기풍이 사회전반에 물결처럼 확산될 때 우리사회 전체의 정직성과 신뢰는 높아질 수 있을 것으로 믿는다. 대  
학  
교  
육

#### 정성진

서울대학교 법학과를 졸업하고 동대학 사법대학원에서 법학석사, 경북대학교에서 법학박사학위를 취득하였다. 미국 스탠퍼드대 로스쿨과 일본 게이오대 법학부에서 방문연구원으로 활동하였다. 제2회 사법시험에 합격하여 서울지검·대구지검·부산지검 검사, 대구지방검찰청 검사장, 대검찰청 중앙수사부장, 국민대학교 법과대학 교수, 중앙선거관리위원회 위원, 한국형사정책학회 회장, 한국형사법학회 회장, 사법개혁추진위원회 위원, 국민대학교 총장, 한국법학원 원장 등을 역임하였다. 현재 부패방지위원회 위원장으로 재직하고 있다. 주요 저서로는 『부정경쟁행위론』, 『각국 보호처분제도 조사연구』, 『내사론』 등이 있다.