

# 목 차

I. 목적 및 추진계획 .....	3
--------------------	---

## II. 종합발제

- 한국의 지속적 성장발전을 위한 청렴정책의 방향  
윤태범(한국방송통신대 교수) .....

## III. 제1세션 : 교육비리 원인 진단과 해소방안

### - 주제발표

- 교육비리의 심리, 사회문화, 정치행정적 유발요인 및 개선방향  
이기종(국민대학교 교수) .....
- 교육 비리, 방지 대책은 무엇인가?  
박재윤(한국교육개발원 교육제도연구실장) .....

### - 토론

- ‘교육비리’ 발제에 대한 토론  
조상식(동국대학교 교수) .....
- 김광현(교육과학기술부) .....
- 교육부패 어떻게 할 것인가?  
이준희(한국일보 논설위원) .....

## IV. 제2세션 : 지방토착비리 원인 진단과 해소방안

### - 주제발표

- 지방자치단체의 부패현상과 제도적 개선 방안  
임승빈(명지대학교 교수) ..... 99
- 지방정치에서의 선출직 정치인 부패 : 현황과 평가 그리고 대안  
전용주(동의대학교 교수) ..... 115

### - 토론

- ‘지방토착 비리’ 문제진단과 개선방안 토론  
황아란(부산대학교 교수) ..... 141
- 윤종진(행정안전부) ..... 147
- 지방정치 부패와 시민사회의 역할  
이광재(한국매니페스토실천본부 사무처장) ..... 153

# I . 목적 및 추진계획



## 반부패 정책 심포지엄

### 개최 목적

성숙한 선진일류 국가로서의 ‘국격’ 향상을 위한 **반부패 청렴정책 방향 수립** 및 **주요비리 문제의 다각적 진단과 해소방안 모색**

- **(교육비리) 도덕성을 존립기반**으로 하는 교육분야는 청렴도에 관한 기대수준이 높은 만큼, 교육비리는 **큰 공익적 손실**을 가져오며, **장기적인 국가손실**을 야기하므로 교육주체들의 도덕적 해이 방지 대책 마련이 절실
- **(토착비리) 연고주의와 정실주의**를 배경으로 **은밀한 유착**을 통해 나타나는 토착비리는 **민주적 지방자치와 정상적 사회·경제 활동을 저해**하고, 주민들의 **상대적 박탈감 및 집단간 불화**를 야기하므로 토착비리 고착화 방지를 위한 개선안 마련이 절실

### 1. 개최 개요

- 주 제 : “청렴 선진국 실현을 위한 반부패 정책 심포지엄”  
(교육비리, 지방토착 비리 중심)

발 제	한국사회 청렴수준의 현주소 및 반부패 정책 수립 방향
주제발표 1	‘교육분야 부패’ 문제진단과 개선방안
주제발표 2	‘지방토착 비리’ 문제진단과 개선방안

- 일 시 : 4. 22(목) 15:00 ~ 18:00
- 장 소 : 서울역사박물관 1층 강당
- 주 최 : 위원회, 「투명신뢰사회 정책협의회」 공동개최

## 2. 참가자

사회		김병섭(서울대 행정대학원)
종합발제		윤태범(방통대 행정학과)
제1주제	발표	이기종(국민대 교육학과) 박재운(한국교육개발원 교육제도연구실장)
	토론	조상식(동국대 교육학과) 김광현(교육과학기술부) 이준희(한국일보 논설위원)
제2주제	발표	임승빈(명지대 행정학과) 전용주(동의대 정치외교학과)
	토론	황아란(부산대 행정학과) 윤종진(행정안전부) 이광재(한국매니페스토실천본부 사무처장)

## 3. 진행순서

등록	-	14:30~15:00	30분
개회 선언 국민 의례	청렴총괄과장	15:00~15:20	20분
개회사	국민권익위원회 위원장		
축사	투명신뢰사회 정책협의회 회장		
참석자 소개	사회자 : 김병섭(서울대 교수)		
종합발제	윤태범(방통대 교수)	15:20~15:40	20분
제1세션	발표	15:40~16:40	60분
	토론		
휴식	-	16:40~16:50	10분
제2세션	발표	16:50~17:50	60분
	토론		
총평 및 폐회	사회자	17:50~18:00	10분

## Ⅱ. 종합발제



종합발제

한국의 지속적 성장발전을 위한  
청렴정책의 방향

윤 태 범 (한국방송통신대 교수)



## 한국의 지속적 성장발전을 위한 청렴정책의 방향

윤 태 범(한국방송통신대 교수)

### 제1장 서론

- 그 동안 한국 사회의 발전을 위한 많은 노력들이 정부와 민간부문에서 이루어졌음. 이를 토대로 현재의 한국사회의 변화된 모습을 만들어냈음. 이를 반영하듯, 최근 국제사회에서 한국의 위상을 나타내는 국제회의가 매우 빈번하게 이루어지고 있음. 정부에서는 이를 국격 혹은 국가 브랜드의 상승이라는 의미로서 매우 긍정적으로 평가하고 있음.
- 그러나 이와 같은 것들이 일시적인 것이 아니라 지속적인 것이며, 우리가 기대하는 미래의 발전된 한국의 모습을 제대로 보여줄 수 있는 것이어야 할 것임. 그러기 위해서는 이와 같이 보기 좋은 것들만이 아니라, 우리가 혹 간과하고 있거나 혹은 외면하고 있는 것들에 대해서도 주목해야 할 것임. 즉 우리가 기대하는 방향으로의 지속적인 발전은 경제적인 것만으로 달성될 수 있는 것은 아니기 때문임. 주요 선진국들이 경제면만이 아니라 비경제적인 부문도 동시에 일정 수준에 올라가 있는 것이 이를 증명하는 것임
- 한국의 경우, 주요 선진국들과 비교하여 비경제적인 면이 상대적으로 낮은 수준인 것으로 평가되고 있음. 즉 사회발전과 관련된 부분들이 매우 취약하며, 이것은 우리가 기대하는 지속가능한 발전을 가로막는 주요인들로 작용함. 그중의 가장 대표적인 것이 바로 낮은 것으로 평가되는 국가(사회) 수준의 청렴성 혹은 부패의 문제임. 우리가 가장 많이 인용하는 TI의 청렴도지수(CPI)는 수년째 낮은 수준을 벗어나지 못하고 제자리 걸음을 하고 있음.
- 지속가능한 국가발전의 지향은 이미 가장 중요한 글로벌 스탠다드로서 자리매김하고 있음. 이것은 기존의 경제중심의 성장구조에서, 비경제적 측면, 즉 사회적, 인본적, 문화적 측면의 발전을 강조하고 있음. 그리고 그러한 발전의 핵심적 원동력으로서 사회적 신뢰와 같은 사회자본(social capital)을 강조하고 있다는 점에서, 부패와 윤리,

청렴에 대한 논의는 그 중심을 차지함. 즉 부패와 청렴에 대한 논의는 단지 규범적 수준에서의 도덕과 윤리를 강조하는 것이 아니라, 지속적인 성장발전을 위한 핵심적 기반을 강조하는 것임. 이와 같은 논의를 통하여 한국 사회의 지속적 성장발전을 위한 방향을 모색하고, 가장 중요한 기반이 되는 청렴정책의 방향을 제시하고자 함.

## 제2장 한국 사회의 발전과 저발전의 양면성

- 한국에서 “발전”을 논의하는 것은 쉬운 일이 아님. 그것은 한국에서의 발전이 근대사의 굴곡진 경험을 반영하고 있기 때문임. 즉 식민지 경험, 전쟁, 경제적 혼란, 군사 독재, 민주화, 경제위기 등 100년도 안되는 짧은 기간동안 실로 다양한 경험을 하였으며, 그러한 가운데 현재와 같은 변화된 모습이 만들어진 것이기 때문임.
- 우리 스스로만이 아니라 해외에서도 가장 많이 강조하는 것은 짧은 기간내에 괄목할 만한 경제적 변화를 만들어냈다는 것임. 그렇기에 “세계가 깜짝 놀랄만한 경제적 성장”은 늘 우리가 자랑스럽게 사용하는 구호임. 경제적 변화를 통하여 국가의 위상도 확보하고, 국민들의 자부심도 형성되어 오늘에 이르렀다고 할 수 있음.
- 국가경쟁력을 조사 발표하는 대표적 기관 및 자료로서 스위스 국제경영대학원인 IMD에서 발표하는 The World Competitiveness Yearbook에서의 경쟁력과, 같은 스위스 World Economic Forum(WEF)이 발간하는 The Global Competitiveness Report을 들 수 있는데, 이들 기관들이 발표한 한국의 국가경쟁력은 다음의 <표 1>과 같음. 국가경쟁력 순위가 매년 변동하기 때문에 일률적으로 평가할 수는 없지만, 우리나라의 경제규모 순위에는 미치지 못하지만, 나름대로 높은 수준의 경쟁력을 갖고 있는 것으로 나타남. 세계은행에 따르면 한국은 2008년 국내총생산(GDP) 기준으로 9,291억 달러를 기록하여, 한국의 경제 규모는 세계 15위를 기록하였음.

<표 1> 한국의 국가경쟁력 순위 조사자료(순위)

	2005	2006	2007	2008	2009
IMD	29	38	29	31	27
WEF	19	23	11	13	19

- 당연히 이와 같은 경제적 변화를 가능하게 했던 다양한 요인들이 존재함. 즉 과거 정부가 활용하였던 각종 경제정책, 정치적 환경, 교육에 대한 관심, 국제관계, 민간기업의 노력 등 다양한 요소들이 결합되어 그 성과가 나타난 것임.

- 이렇게 짧은 기간 동안의 노력을 통하여 얻은 변화의 모습을 우리는 “발전된 것”이라고 하였고, 또 많은 사람들이 이에 동의하지만, 정말 발전된 모습인지, 이것이 우리가 기대하는 “참된 발전”의 모습인지에 대해서는 논란이 있음. 찬반 양론이 존재할 것임. 만일 우리의 현재와 같은 변화된 모습이 우리가 기대하는 참된 발전의 모습이 아니라는 것을 조금이라도 수용한다면, 그리고 그와 같은 입장에서 본다면, 우리의 변화된 모습의 상당부분은 발전이 아닌 저발전의 특성을 갖고 있다고 할 수 있음. 단순화하면, 우리는 발전과 저발전의 두 모습, 즉 경제발전과 사회발전의 부조화에 처하고 있다고 할 수 있음
- 즉 우리는 그 동안 부조화속의 발전을 추구하여 왔음. 그리고 그 과정에서 많은 것들을 희생하였으며, 중요한 가치들을 충분히 고려하지 못하였음. 그것들은 그 동안 경제적 가치가 없는 것으로 저평가되어 아예 고려대상에서조차 제외되었음. 그러나 이제는 이들이 오히려 경제적인 것보다 더 경제적인 가치가 있는 것으로 재인식되고 있음. 아마도 사회자본(social capital)이라는 용어가 이와 같은 인식의 변화를 가장 상징적으로 보여주는 용어라고 할 수 있음. 대표적으로 빈부 문제, 지역문제, 이념문제, 노동문제, 인권문제, 중소기업문제, 농촌문제, 교육문제, 환경문제, 윤리문제 등임. 이와 같은 문제들에 대해서 제대로 관심을 갖지 않음으로서, 오히려 이것들이 지속적 성장발전을 가로막는 요인으로 작용하고 있음.
- 앞서 언급한 국가경쟁력은 다양한 분야의 값들을 총합한 개념이기는 하지만, 이것만 갖고서 바람직한 국가발전의 수준을 논의하는 것은 쉽지 않음<sup>1)</sup>. 오히려 한나라 혹은 국민들의 참 모습을 보여주는 지표들은 이와 같은 경제적 총량면에서의 조사자료보다는 삶의 질과 관련된 지표들이라고 할 수 있음.
- 먼저 미국 타임지의 조사에 따르면, 2005년 기준으로 한국 국민들의 행복수준은 100점 만점을 기준으로 약 70점대 중반에 그치고 있는 것으로 나타났음(Time, 2005. 2.28). 결코 높은 수준이 아님을 보여주는 결과임. 이와 같은 흐름은 또 다른 조사에서도 반복되어 나타났음. OECD(2006) 조사에 따르면, 한국 국민들의 삶에 대한 만족도는 0.45로서 네덜란드나 캐나다 등의 0.9, 0.79와 비교가 되지 않음. 만족이 아닌 불만을 나타내는 결과라고 할 수 있음.
- 이와 유사한 의미를 또 다른 자료를 통해서도 확인할 수 있음. 살기 좋은 나라에 대한

1) 국가경쟁력 지수에 대한 비판적 지적과 관련해서는 다양한 문헌들이 있는데, 최근의 자료로 박길성(2006)의 “글로벌 스탠더드로서의 국가경쟁력 지수에 대한 비판적 검토”를 참고할 수 있다. 고려대학교 한국사회연구소, 한국사회 제7집 1호, pp.173-200.

조사와 관련하여, 영국의 이코노미스트가 조사한 결과에 따르면(Economist, 2004년 11월 18일), 한국은 여기에서도 30위로 나타났음. 가장 살기 좋은 나라는 아일랜드로서, 이 나라는 낮은 실업율, 높은 정치적 안정, 그리고 안정적인 가정생활의 조화라는 특징이 있다고 밝혔음. 영국 신경경제학재단(NEF : New Economics Foundation)과 레스터대학이 2006년에 각각 발표한 '세계 행복지수'에서 한국은 모두 102위였음. 또 2005~2007년 미국과 일본, 독일 등 37개국을 실시한 '세계 가치관 조사(World Values Survey)'에서도 한국은 28위에 불과하였음. 한국인의 행복지수는 100점 만점에 65.93점으로 세계 평균(69점)에도 못 미침. 1995~1998년 조사에서는 66.04점으로, 오히려 높았었음.

- 이와 같은 각종 지표들과 한국의 경제력 규모나 경쟁력 수준이 부의 관계가 있을 정도라고 볼 수 있음. 경제수준이 높은 나라의 국민들의 행복수준이 전반적으로 높은 것과 비교하면, 우리의 경우는 상대적으로 낮은 것으로 나타나서 문제의 심각성을 보여주고 있음. 이 같이 낮은 한국 국민들의 행복도나 삶의 질에 대한 만족도는 높은 국가경쟁력이나 혹은 경제규모가 허상이 아닐까 하는 의문을 갖게 하기에 충분함. 삶의 질이나 행복의 정도를 결정하는 비경제적 요인들이 중요하게 자리하고 있음을 보여주는 것임.
- 삶의 질 측면에서 선진국들과 의미있는 차이를 보여주는 지표들이 있음. 먼저 GDP 대비 공공사회지출의 비율을 들 수 있음. OECD(2006)의 조사에 따르면, 한국의 GDP 대비 공공사회지출비율은 5.7%로서, EU 15개국의 평균 23.9%와 비교하여 매우 낮은 수준임. 이 지출은 주로 노령자, 미망인, 장애, 건강, 가족, 적극적 노동시장정책, 실업, 주거 등에 대한 것이라는 점에서, 높은 수준의 경제규모에도 불구하고 삶의 질에 보다 직접적 영향을 미치는 정부 지출은 반대로 낮은 수준이라는 것임.
- 커가는 한국 경제와 비교되는, 한국사회의 또 다른 실상을 보여주는 지표들은 매우 많음. 대부분 삶의 질과 관련된 것들임. 먼저 아직도 우리나라의 입양 대상 아동중 절반이 해외로 보내지고 있음. 2008년 입양이 되었던 아동 2556명중 1306명(51.1%)은 국내 입양이지만, 나머지 절반인 1250명(48.9%)은 해외로 보내졌음. 우리나라 아동을 우리가 양육하지 못하고 있음. 2008년 해외로 입양된 아동의 85%인 1065명이 미국에 집중되었음. 그런데 미국이 받아들인 해외입양아 출신국가중 OECD 가입국은 한국이 유일함. 미국에 아동들을 입양보내고 있는 대표적 국가들은 우리와 국민소득이 비교되지 않는 과테말라, 중국, 러시아, 에티오피아 등임.
- 삶의 질과 매우 밀접하게 관련된 지표로서 자살율을 들 수 있음. 한국은 이 부문에서 세계 1,2위를 다투고 있음. 세계보건기구(WHO)의 2009년 자료에 따르면, 우리나라는

2005년 인구 10만명당 자살자 26.1명을 기록하여, 세계 최악의 자살률을 보였음. OECD의 '2009 통계연보'에 따르면, 2007년 인구 10만명당 자살자는 18.7명으로, OECD 국가들의 평균인 11.9명을 크게 넘어섰음. 여성 자살률은 11.1명으로 OECD 평균(5.4명)의 2배가 넘음. OECD 국가 중 가장 높음. 남성 자살률도 28.1명으로 4위임. OECD 통계국에서는 “자살률”을 ‘삶의 품질’을 단적으로 보여주는 지표라고 설명하고 있음.

- 교통사고 사망률도 세계 최고임. 인구 100만명당 교통사고 사망률은 OECD 30개 회원국 중 4번째로 높음. 이 자료에 따르면, 한국은 ‘운전하기 가장 위험한 나라’로서, 아시아에서 유일하게 10위 안에 포함되었음. 인구 100만명당 교통사고 사망자가 가장 많은 나라로서 러시아, 폴란드, 미국, 한국, 슬로바키아, 그리스, 체코 등임. 그런데 더욱 심각한 문제는 어린이 교통사고임. 어린이 사고 사망률은 OECD 국가 중 최상위권임. 어린이 10만명당 안전사고 사망률이 2005년 기준 6.1을 기록, 13.6인인 멕시코 및 9.2인 미국에 이어 OECD 국가 중 3위임. 가장 높은 사망 원인은 전체의 42.7%인 교통사고이며, 익사 20%, 추락사 7.9%, 살해 8.7%, 자살 5.3%임. 추락으로 인한 어린이 사망률은 OECD 평균의 2.5배, 익사는 1.3배임. 33%가 학교와 같은 공공구역에서 일어났으며 24.7%는 아파트 같은 주거지에서 발생했음. 현장에서의 삶의 모습임.
- 우리나라의 부패수준도 선진국에 한참 못 미치는 것으로 조사되고 있음. 국제투명성기구(TI)의 2009년 조사에서, 우리나라는 5.5점으로, 조사 대상 180여개국 가운데 39위를 기록음. OECD 30개국의 평균 청렴지수는 7.04점으로, 우리나라는 OECD 국가 중 22위로 하위에 속함. ‘선진국 지수’라는 7점에도 미치지 못함.
- 최근 가장 많이 강조되고 있는 환경부문에 대한 평가도 세계 최하위임. 세계경제포럼(WEF)이 2005년 발표한 환경지속성지수(ESI)에 따르면 한국은 조사 대상 146개국 가운데 122위임. 2001년 조사에서는 122개국 중 95위였음.
- 남녀 불평등의 정도도 최악을 기록하고 있음 세계경제포럼(WEF)이 2008년 발표한 ‘글로벌 성 격차 보고서’에 따르면 한국의 성격차지수(GGI)는 1점 만점에 0.61점으로, 조사 대상 130개국 가운데 108위임. 이슬람 국가인 쿠웨이트(101위)나 UAE(105위)보다도 낮음. 우리나라의 GGI 순위는 2006년 92위, 2007년 97위, 2008년 108위로 계속 하락해 왔음.<sup>2)</sup>

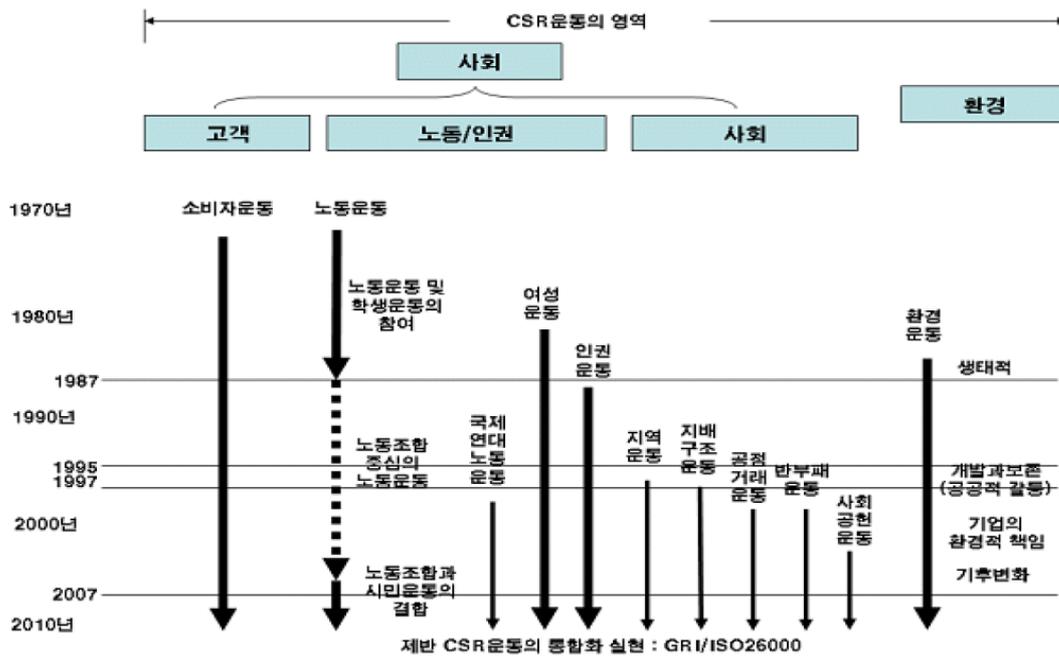
2) GGI(Global Gender Gap Index)는 WEF가 2006년부터 여성의 경제참여와 기회, 교육수준, 정치 권력, 보건과 생존 등의 4개 분야에 걸쳐 발표한 14개 지표이다. 국제사회에서 남녀 평등 정도를 측정하는 방법은 GGI 외에도 몇 가지가 더 있다. 한국여성정책연구원은 “유엔개발기구가 매년 조사하는 남녀평등지수(GDI)에서 한국은 157개국 중 25위를, 여성권한지수(GEM)는 108개국 중 68위”라고 밝혔다.

- 이와 같이 경제규모의 확대나 1인당 소득의 증가에도 불구하고, 여전히 사람들의 삶의 질은 낮은 수준에서 벗어나지 못하고 있음. 많은 어린이들이 국내에서 보호받지 못하고 외국으로 보내지고 있으며, 가장 안전해야 할 학교 앞과 집 앞에서 교통사고로 사망하고 있음. 많은 사람들이 자살이라는 극단적 방법으로 세상을 떠나고 있음. 환경은 오염되어 있고, 남녀간의 차별은 세계 최고로 조사되고 있음. 정부의 부패는 여전히 심각한 것으로 국내외에서 평가하고 있음. 사회내 계층간 갈등은 갈수록 깊어지고 있음<sup>3)</sup>. 여전히 많은 공적, 사적 권력(자)들이 민주적, 제도적으로 통제받지 않는 가운데 오남용되고 있으며, 그 반대의 사람들은 인간적 고통을 겪고 있음. 이와 같은 것들이 바로 그럴듯해 보이는 경제규모의 그늘에 가려져있는 또 다른 우리들의 진짜 삶의 모습들임.

### 제3장 한국 사회의 지속적 발전과 청렴성의 확보

- 앞서 언급한 바와 같이, 우리는 경제적 측면에서는 앞선 모습을, 비경제적인 측면에서는 뒤처진 매우 불균형적인 발전의 양태를 보이고 있음. 비록 이와 같은 불균형적인 발전의 모습이 우리가 과거에 처하였던 역사적, 구조적 환경 때문에 어쩔 수 없었던 것이라고 애써 정당화시켜도, 이것이 우리의 불균형적인 미래의 발전까지도 계속해서 정당화시킬 수 있는 것은 아님. 이미 우리보다 앞선 많은 국가들이 균형적인 발전을 지향하고 있으며, 그것은 지구적 흐름으로 자리잡고 있기 때문임.
- 이러한 흐름을 상징적으로 보여주는 것이 바로 ISO 26000임. 흔히 사회책임표준(Standard of Social Responsibility)으로 불리는 이것은 무엇이 앞으로의 사회를 이끌어가는 동력인지를 상징적으로 보여주고 있음. 지난 수년 동안의 논의과정을 거쳐서 2009년초에 DIS가 확정되었고, 금년 중에 최종안이 확정, 실시될 것으로 예상됨. 어제 오늘에 논의된 것이 아니라 지난 수년 동안 논의되어왔다는 점에서, 국제사회는 사회의 바람직한 발전방향에 대해서 꽤 오랫동안 고민하였던 것임.
- 다음의 그림은 지난 수십년 동안 진행되어 왔던 사회발전을 위한 많은 노력들의 흐름과, 이것의 종합으로서의 ISO 26000의 등장을 보여주고 있음.

3) 한국의 갈등지수는 0.71로 OECD 평균 0.44를 크게 상회하고 있다. 갈등지수는 소득불균형(지니계수), 민주주의 지수, 정부효과성지수의 관계로 나타내며, 소득불균형이 낮고, 민주주의지수와 정부효과성 지수가 높은 경우 사회갈등지수는 하락한다. 그런데 한국의 경우 민주주의 지수와 정부효과성 지수가 OECD 선진국중에서 하위를 기록하고 있다. 사회갈등지수가 10% 하락할 경우, 1인당 GDP가 7.1% 증가하며, 갈등지수가 OECD 평균인 0.44로 완화될 경우 1인당 GDP는 27.0% 증가 가능한 것으로 연구되었다(SERI, 2009a:11)



자료 : 최정철(2008). 기업의 사회적 책임과 사회책임투자

〈그림 1〉 글로벌 규범의 흐름과 ISO 26000

- 위의 그림에서 보는 바와 같이 사회발전을 위하여 지난 수십년 동안 제각각 진행되어왔던 소비자, 노동, 인권, 여성, 지배구조, 공정거래, 환경 등의 분야에서의 국제적 논의와 규범들이 ISO 26000에 통합되는 모습을 취하고 있음. 즉 사회의 발전은 어느 한 두가지 요인에 의하여 결정되는 것이 아니라, 그림에서 보는 바와 같이 모든 요인들이 종합적으로 어우러지는 가운데 추구되는 것이라고 할 수 있음.
- ISO 26000은 주요 분야들을 거의 대부분 아우르고 있는데, 핵심적인 내용들을 요약하면 다음의 표와 같음.

〈표 2〉 ISO 26000의 주요 내용

핵심 주제	주요 내용(일부)
• 지배구조	• 의사결정과정과 구조, 권한 위임
• 인권	• 차별 및 취약성 고려 • 정치, 경제, 사회문화적 권리, 직장내 기본권 등
• 노동 관행	• 고용관계, 사회적 보호 및 사회적 대화 • 직장보건안전, 인적자원 개발
• 환경	• 오염방지 및 지속가능한 자원 사용 • 기후변화 완화 및 적응, 환경보호 및 복원

핵심 주제	주요 내용(일부)
• 공정운영 관행	• 부패방지, 공정경쟁 및 재산권 존중
• 소비자 이슈	• 공정한 정보 및 계약, 소비자 안전 등 • 소비자정보 및 사생활 보호
• 공동체사회·경제발전	• 지역공동체 참여, 고용창출과 기술개발 • 부, 책임있는 투자, 교육, 문화 등

○ 물론 이와 같이 “균형된 발전”을 위한 종합화 논의는 ISO 26000 논의 이전에도 있었는데, 그것의 하나가 바로 UN 주도의 Global Compact 임. 이것은 지난 1999년 당시 UN 사무총장이었던 Kofi Annan의 제안으로 출발한 것으로서, 2000년에 원칙이 마련되었음. 당초의 원칙은 인권, 노동, 환경 3개 영역의 9가지 원칙으로 구성되어 있었음. 즉 10번째의 반부패 원칙이 포함되지 않았었는데, 그것은 당시 반부패와 관련한 국제적 규범에 대한 논의가 이미 활발하게 진행되고 있었고, 그 결과물도 있었기 때문에 당초의 원칙에는 포함되지 않았음. 그러나 이후 글로벌 컴팩트가 사회발전을 위한 국제적 협약으로서의 보다 완전한 형태가 되기 위해서는 반드시 반부패가 원칙으로서 포함되어야 마땅하다는 논의에 따라서 2006년에 10번째 원칙으로서 “반부패”가 포함되었으며, 이로써 글로벌 컴팩트가 제대로 완성된 것으로 평가됨. 당시 UN에서는 10번째 반부패 원칙을 포함하는 이유로서 다음과 같은 것들을 제시하였음.

- Legal Risks
- Reputational Risks
- Financial Costs
- "Known as clean" and Repeat demands
- Blackmail, No Recourse and Security Risks
- "The one who cheats will be cheated against"
- Sustainable Social, Economic, and Environmental Development

○ 완성된 글로벌 컴팩트(global Compact)의 10가지 원칙은 다음과 같음.

〈표 3〉 글로벌 컴팩트의 원칙

분야	원칙
인권	1. 인군보호의 지지와 존중 2. 인권침해에 대한 공모 금지
노동기준	3. 실질적인 결사의 자유 및 집단 교섭권 인정 4. 강제노동의 철폐

분야	원칙
	5. 아동노동의 철폐 6. 고용 및 업무상 차별의 철폐
환경	7. 환경문제에 대한 예방적 접근지시 8. 환경에 대한 책임성 강화 9. 환경 친화적 기술의 개발과 보급
반부패	10. 금품강요 및 뇌물수수 등 모든 형태의 부패 반대

- 2010년 현재, 세계 6000여개의 기업과 조직들이 가입하여 활동하고 있으며, 우리나라의 경우에도 공기업 등 100여개 이상이 가입하여 관련된 활동을 수행하고 있음. 물론 가입은 매우 쉽지만, 가입 이후의 활동은 반대로 쉽지 않음. 즉 글로벌 컴팩트가 요구하는 지속가능한 경영 활동 및 그에 대한 이행보고서를 제출(COP)하지 않을 경우 자동으로 가입이 해제되는데, 우리나라의 경우 최근 몇몇 기관들이 이와 같은 활동을 이행하지 않아서 가입이 철회되기도 하였음.
- 위에서 살펴본 ISO 26000이나 글로벌 컴팩트의 구성내용들에는 공통적인 특징들이 있음. 즉 지속가능한 발전을 위해서는 경제적인 요인만이 아니라 비경제적인 요인들이 더 중요하며, 이를 위해서는 단편적인 활동이 아니라 지속적인 구조적, 문화적 대응을 해야 한다는 것임. 사회내의 각종 권력들은 남용되지 않아야 하며, 분권화되어야 함을 강조하고 있음. 이러한 국제적 규범들이 강조하는 발전은 각 영역들간의 균형과 조화가 있는 “지속성있는 발전”이며, 이를 위해서는 앞서 언급한 국제적 규범을 구성하는 각종 기반들이 충족되어야 한다는 것임.
- 이와 같은 국제적 규범에 비추어보면, 우리의 경우에도 당연히 경제발전과 사회발전의 균형과 조화를 통한 지속성있는 발전 모델의 개발과 전략이 필요함. 그리고 이와 같은 것들은 국내만이 아니라 국제관계에서도 강조되고 있음. 가장 대표적인 최근 활발하게 논의되고 있는 ODA와 관련된 활동임. 한국은 2009년 가입하여 2010년 현재 24개국으로 구성된 개발원조그룹(DAC)의 회원국이라는 점에서, 국제적인 원조그룹에 해당함. 그러나 아직까지 그 규모는 주요 선진국들과 비교하여 매우 적음. 2007년 기준으로 한국의 ODA비율은 GNI 대비 0.07%로 OECD DAC 평균의 1/4 수준임. UN은 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.7%로 정하고 각국에 이행 요청하고 있음. DAC 회원국의 ODA/GNI 비율은 2007년 0.28%, 2008년 0.3% 수준이고, 북유럽 일부국가는 이미 0.7%를 넘었다는 점에서, 우리와 비교가 됨<sup>4)</sup>. 특히 ODA원조가 단순히 경제적 원

4) 참고로 UN이 제시하고 있는 ODA 가이드라인은 다음과 같은 내용들로 구성됨. ①ODA/GNI 0.7% ②무상원조 ③비구속성 원조 ④최빈국 우선 지원 ⑤민주화 ⑥인권향상 ⑦정부의 건전한 통치 ⑧ODA 효율성 제고

조에 국한하는 것이 아니라, 사회적인 부문과 밀접하게 관련되어 있다는 점에서, 지속 가능한 국제관계의 흐름을 보여주고 있기도 함.

## 1. 지속적 성장발전과 국가(사회) 청렴성

- 앞서 언급한 바와 같이 지속가능한 사회발전을 위한 핵심적 요소의 하나로서 전 국가적 수준에서의 반부패, 즉 청렴성이 강조되고 있음. 물론 청렴성이 단지 규범적 논의에 그치는 것이 아니라 국가발전에 실질적인 영향을 미친다는 연구는 이미 많이 나와 있다는 점에서 새삼스러운 것은 아님.
- 남궁근 교수(2007)는 국가청렴도가 1점 상승하면 1인당 국민소득은 4,713달러가 증가한다고 분석하였음. 그리고 KDI(2005)의 조사에 따르면, 우리나라의 국가청렴도가 7 점대를 유지하게 되면 경제성장율은 1.4%p 증가한다고 하였고, 부패로 인한 경제성장 손실이 GDP의 0.7~1.4%p에 이르는 것으로 추정하고 있음<sup>5)</sup>. 그리고 다음의 표에서 보는 바와 같이, 각 나라의 부패와 관료제의 질, 법과 질서의 준수 여부, 민주주의 등은 장기적으로 밀접한 상관관계를 보이는 것으로서 나타나서, 부패가 미치는 영향의 중요성을 보여주고 있음.

〈표 4〉 제도적 변수들 간의 상관계수 (66개국, 1991~2000)

	부패	관료제의 질	법과 질서 준수	민주주의
부패	1			
관료제의 질	0.81	1		
법과 질서 준수	0.82	0.80	1	
민주주의	0.80	0.74	0.65	1

자료 : 차문중(2005). “법질서의 준수가 경제성장에 미치는 영향”

- 그리고 이와 같은 청렴도 지수는 법질서지수와 매우 밀접하게 움직이고 있음을 다음의 표를 통해 확인할 수 있음.

5) 차문중(2005), ‘암묵적 규제로서의 사회·제도적 환경과 경제성과.’

〈표 5〉 OECD 국가의 반부패지수와 법·질서준수지수

순위	국가	청렴도지수 (2007)	법질서지수 (1991-2003평균)
1	덴마크, 핀란드, 뉴질랜드	9.4	6.0
4	스웨덴	9.0	6.0
5	아이슬랜드	9.2	6.0
6	네덜란드	9.0	6.0
6	스위스	9.0	5.8
8	캐나다, 노르웨이	8.7	6.0
10	호주	8.6	6.0
11	영국	8.4	5.9
15	일본	7.5	5.6
18	미국	7.2	5.9
22	헝가리	5.3	5.1
23	체코	5.2	5.3
23	이탈리아	5.2	5.3
25	한국	5.1	4.3
27	그리스	4.6	4.3
28	폴란드	4.2	4.8
29	터키	4.1	3.9
30	멕시코	3.5	2.6

자료 : TI(2007), Political Risk Service Group(1991~2003)

○ 청렴도가 경제성장과 비례한다는 것은 이제 일반화된 연구결론이 되었음. 즉, 청렴도가 높을수록 투명성, 창조성, 효율성 등이 높아지고, 이것이 경제는 물론이고 국가 신인도와 국가경쟁력의 상승에 영향을 미친다는 것임<sup>6)</sup>. 반대로 청렴도가 낮아지면 거래비용 증가와 투자감소, 경제 투명성과 가측성(可測性) 감소로 효율적이고 신뢰성 있는 기업들이 도태되고, 기술개발과 창조성이 줄어들며, 결국 생산성 감소로 이어지며, 생산증대에 사용되어야 할 자원이 부패와 관련한 부문(뇌물, 감시기구 운영비용 등)으로 비효율적으로 활용됨. 국제적으로도 신뢰도 하락과 투자감소로 이어지는 것은 당연함.

○ 국민권익위원회가 사회적 청렴과 국가경쟁력간의 관계를 분석한 연구자료에 의하면,

6) 차문중(2010), 사회적 청렴이 국가경제 및 국가브랜드에 미치는 영향.

1980년~2006년 기간동안 우리나라의 부패지수가 한 단위만 줄었더라도 연평균 경제성장률이 0.41% 증가했을 것이라고 분석하였음.

- 다음의 그림은 청렴지수와 국민소득간의 상관성을 보여주는 그림임. 즉 일정한 흐름이 관찰됨을 알 수 있음.



〈그림 2〉 청렴도와 국민소득의 관계

## 2. 지속가능한 사회발전을 위한 사회자본으로서의 신뢰와 청렴

- 이와 같이 지속가능한 사회발전을 위한 핵심기반으로서의 청렴은 또한 사회자본을 구성 혹은 형성해내는 기반으로 평가됨. 즉 청렴성은 공동체 구성원들의 가치와 행태, 문화와 관련된 것으로서, 다른 요소들을 가장 앞서서 이끌어가는 개념이라고 할 수 있음. 그것은 윤리 혹은 청렴이 갖고 있는 본질적 속성에 기인함.
- 윤리(ethos)는 어원상 “특정한 시대의 지배적인 바람직한 가치”를 의미하며, 이 개념과 혼용되는 청렴(integrity)은 “정직함, 완결성, 통합, 끈음”을 의미함. 이 두개지는 개념상 구분되기도 하지만, 두 개념 모두 이타성을 기본적 속성으로 한다는 공통점이 있음. 즉 그 자체로서도 구성원 개인적으로 “단독적 완결성”을 갖지만, 개인 외부적으로는 이타성을 지향하는 개념들임. 즉 내적으로는 자신의 완결성을, 외적으로는 타인에 대한 관계 등 이타성을 지향하고 있음. 때문에 윤리나 청렴성을 지향한다는 것

은, 타인과의 관계에서 정당한 나의 몫만을 취하며, 나아가서 타인의 몫이 훼손되지 않도록 동시에 배려하는 것임.

- 이와 같은 의미에서 윤리나 청렴성은 개인윤리이며 동시에 공동체윤리이기도 함. 공동체를 유지하는데 틀이 되는 법이나 규범, 규칙, 절차를 정당하게 준수하는 것은 늘 공동체내에 존재하는 타인과의 관계 속에서 그 의미를 갖는 것이기 때문에, 이러한 것들은 지극히 윤리적인 것이고 청렴의 기본적인 속성임.
- 한 사회나 국가의 윤리수준이나 청렴성이 높다는 것은 공동체를 규율하는 구체적 혹은 추상적 규범들에 대한 구성원들의 준수의 정도가 높다는 것을 의미하며, 더 실천적으로 타인들을 배려하는 가운데 구성원들의 삶이 영위되고 있음을 의미함. 그렇기 때문에 부패는 반인륜적, 반인본적인 것으로 평가됨. 부패행위는 타인의 정당한 몫에 대한 권리를 침해하는 것이며, 그것이 가능한 것은 바로 구성원들간의 정당하지 못한 불평등한 권력구조에 기인하는 것이기 때문임.
- 일방이 다른 일방을 권력적으로 부당하게 구속하지 않으며, 타인에게 귀속되어야 할 정당한 몫을 취하지 않고, 자신에게 정당한 몫만을 취하는 것이 바로 윤리이고 청렴임. 따라서 윤리와 청렴에는 이타성, 권력의 정당한 공유, 규범의 준수 등과 같은 것들이 내재되어 있음.
- 이와 같은 것들이 확보되었을 때, 구성원들은 각자의 정당한 몫을 위하여 타인의 권리를 침해함이 없이 노력하며, 공동체를 규율하는 절차와 규범을 따르게 됨. 그리고 동일한 구조하에 있는 다른 구성원들을 신뢰하게 됨. 결국 윤리와 청렴이 공동체를 유지, 발전시키는 가장 강력한 유인체계인 “신뢰(Trust)”를 만들어내는 것임. 이와 같은 점에서 한국이 지향해야 하는 지속가능한 발전된 사회는 “구성원들간에 신뢰로 형성된 사회”라고 할 수 있을 것임.
- 이 신뢰는 사회자본의 가장 핵심적인 요소임. 사회자본은 개인간 협력을 촉진하는 무형의 자산으로서 기존의 토지, 노동, 자산과 같은 유형의 자본과 구분됨. 이 무형의 자산에 해당하는 것으로서 신뢰, 규범, 네트워크, 사회적 관계 등을 들 수 있는데, 이들은 사회적 맥락 속에서 만들어짐. 사회적 자본은 국가의 부와 사회 안정을 증진시키기 위한 핵심적인 조건으로서 인식되고 있는데, 물론 이 자본은 이것을 가능하게 하는 직접적인 조건이라기 보다는 간접적 조건의 역할을 함(SERI, 2009a).
- 그런데 한국의 경우 사회자본의 축적이 낮은 수준인 것으로 평가됨. 삼성경제연구소

(2009a)의 조사에 따르면, 한국인 10명중 9.9명이 가족을 신뢰한다고 응답하였는데, 처음 만난 사람에 대해서는 1.3명만이 신뢰한다고 응답하였으며, 이 수치는 OECD 평균인 33.9%와 비교하여 매우 낮은 수치로, 조사대상 29개국중 22위에 해당하는 낮은 수준임.

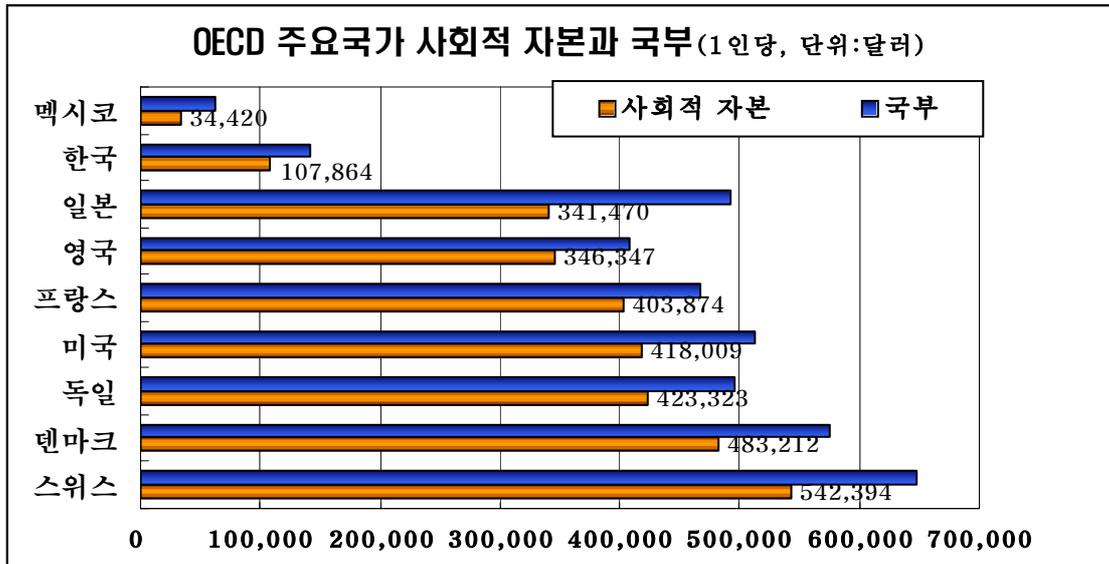
〈표 6〉 한국의 사회적 자본 수준

분야	신뢰	사회규범	네트워크	사회구조
네덜란드	7.60(2)	7.33(9)	9.65(1)	7.10(8)
한국	5.21(24)	5.19(22)	6.00(13)	5.77(22)
OECD 평균	6.18	6.32	5.99	6.31

자료 SERI(2009a). 사회적 자본 확충을 위한 정책과제

- 신뢰를 핵심요소로 하는 사회자본은 추상적인 가치 수준에 머무는 것이 아니라 실질적인 경제적 가치를 갖고 있는 것으로 평가된다는 점에서, 사회자본의 축적은 곧 경제발전을 위한 자본의 축적이라고 할 수 있음. 특히 지속적인 경제발전을 위해서는 신뢰, 규범과 같은 무형의 사회 자본이 자연자원보다 더 중요한 것으로 평가됨(World bank, 2006). 다른 조건이 동일한 상태에서 사회자본의 핵심인 신뢰지수가 10% 떨어지면 경제성장율은 약 0.8%p 하락하는 것으로 연구되기도 하였음(SERI, 2009a:2)
- 사회자본의 축적이 낮다는 것은 곧 사회 자체가 고비용구조임을 보여주는 것임. 사회자본의 축적이 제대로 이루어지지 않은 경우, 사회분열과 공공부문에 대한 불신이 팽배해지고, 이는 각종 공식적 제도의 작동 및 개혁을 어렵게 하며, 이것이 결국 한국경제의 효율성을 저해함(KDI, 2007:3). 특히 한국적 특성으로 부각되어 있는 혈연, 지연, 학연 등 폐쇄적 연고주의로 인하여 사회적 갈등은 더욱 더 심화되고, 이것이 불필요한 사회적 비용을 과다하게 발생시킴(우천식, 김태종 외, 2007). 결국 낮은 국가경쟁력을 초래하는 요인들로서 노사간 갈등, 높은 거래비용, 내부 감시 등 관리비용(기업수준), 법질서 유지비용(국가수준), 그리고 각종 감사 및 통제관련 비용을 들 수 있는데, 이것들은 모두 낮은 사회자본에 기인함.
- 2007년 자료 기준으로, 1인당 사회적 자본 순위에서 한국은 10만7864달러로 118개국 중 26위임.<sup>7)</sup> OECD 회원국 평균 1인당 35만3339달러와 비교하면 1/3에 불과한 실정임.

7) World Bank(2007). Where is the Wealth of Nations.



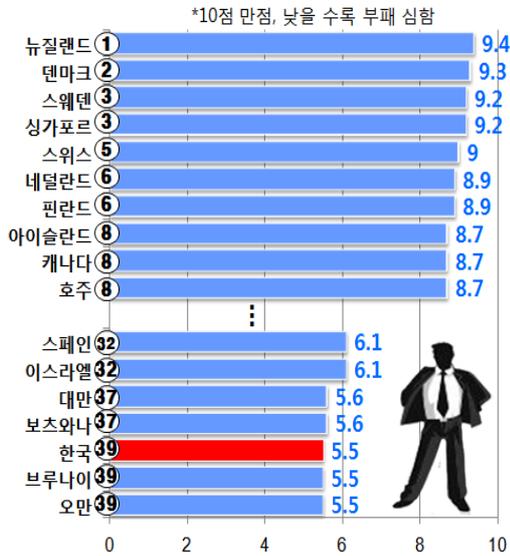
자료 : World Bank(2007). Where is the Wealth of Nations.

〈그림 3〉 사회적 자본과 국부

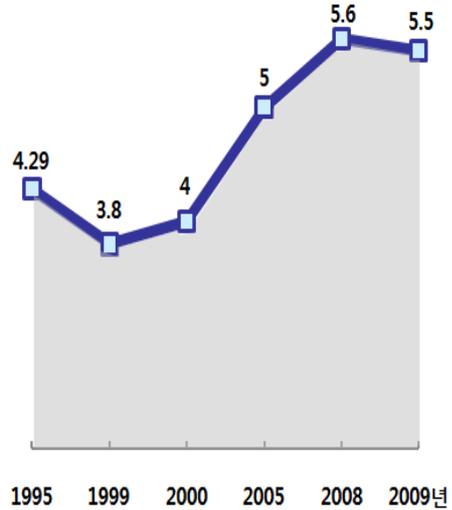
## 제4장 한국 사회의 청렴성 수준과 구조적 특성

- 이와 같이 청렴성은 지속적인 사회발전을 위한 핵심요소이자 사회자본 형성의 기반 역할을 함. 때문에 낮은 수준의 청렴성은 곧 지속가능한 사회발전과 이를 위한 사회자본의 축적이 어렵다는 것을 의미함. 그런데 한국 사회의 전반적인 청렴성 수준은 높지 않은 것으로 평가되고 있음. 여러 가지 자료를 통하여 이와 같은 사실들을 확인할 수 있음.
- 먼저 국제투명성기구(Transparency International)의 평가 결과, 한국의 부패인식지수(CPI), 즉 청렴지수는 2000년 이후 계속 상승하다 2009년 소폭 하락해 10점 만점에 5.5점으로 180국 중 39위에 머물러, 기본적으로 낮은 수준이면서 동시에 우리의 경제적 위상에 걸맞지 않는 모습을 보여주고 있음.

2009년 국가별 부패인식지수



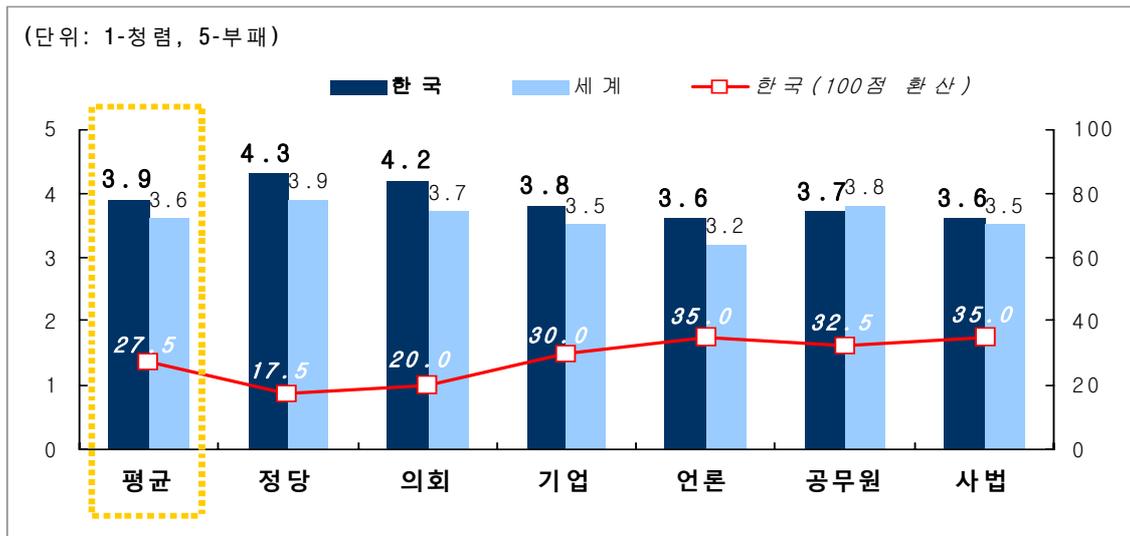
한국의 부패인식지수 변화 추이



출처 : 국제투명성기구 한국본부(2009)

〈그림 4〉 한국의 부패 인식지수(CPI)

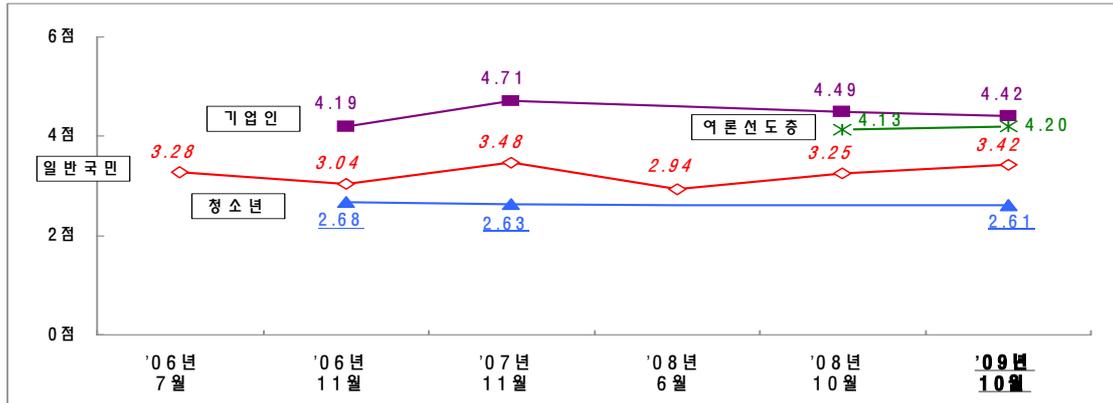
- 최근에 있었던 정당, 의회, 기업, 언론 등 주요 6개 사회 분야에 대한 세계부패바로미터(GCB : Global Corruption Barometer) 조사에서도 평균 3.9점(1-청렴, 5-부패)으로 세계 평균 3.6점에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 정당·의회 등 정치분야에 대해 부패하다는 인식이 높은 것으로 나타났다.



자료 : 국민권익위원회, 내부자료.

〈그림 5〉 2009년 우리나라 주요 사회분야 GCB점수

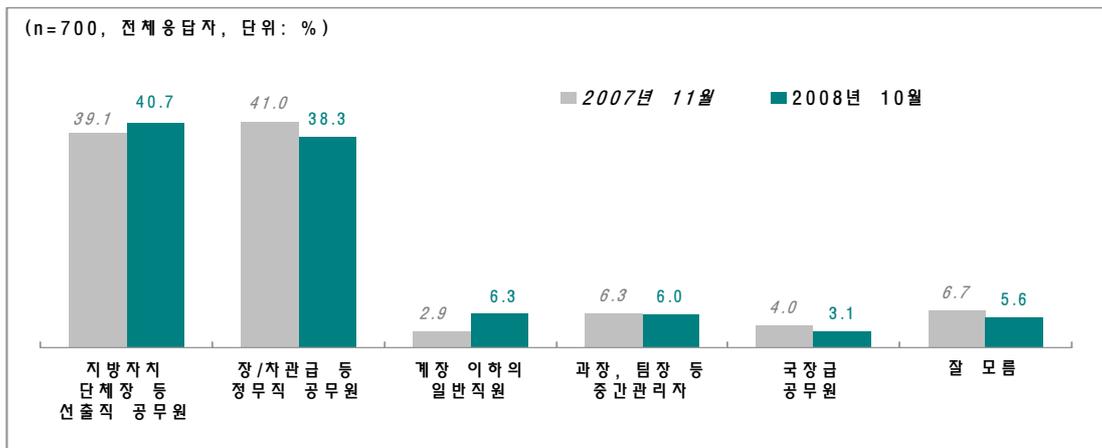
- 국민권익위원회가 조사한 국내에서의 국민들의 청렴수준에 대한 인식평가 결과도 낮은 수준인 것으로 조사되었음. 조사결과를 보면, 2006-2009년 기간 동안 청렴성 정도에 대한 인식수준이 응답자별로 다르지만, 2.6점대에서 4.4점 이내에서 변동하고 있음. 특히 심각한 것은 우리의 미래를 결정할 청소년층이 2.6점대라는 매우 낮은 수준으로 청렴도를 평가하고 있다는 것임.



자료 : 국민권익위원회(2010). 내부자료.

〈그림 6〉 우리 사회의 전반적인 부패인식수준 추이

- 이와 같은 사회 전반적으로 낮은 청렴도중 특히 중요한 것은 공직사회임. 즉 한국에서 정부와 공직사회가 사회에 미치는 영향은 그 어느 것 보다도 크고 중요하기 때문임. 공직사회를 대상으로 한 조사에서, 가장 심각한 것으로 인식된 부분은 자치단체장 및 중앙부처의 장차관 등 최고위직임. 공직사회를 선도에서 이끌어갈 최고위직에 대한 국민들의 불신과 문제의식이 얼마나 심각한 수준인지를 보여주는 자료들임.



출처 : 국민권익위원회(2008), 2008년 부패관련 인식도 조사결과.

〈그림 7〉 공직사회에서 부패가 가장 심각한 계층

- 이와 같은 공직사회 및 최고위 공직자에 대한 부패문제 인식은 그 자체로서도 매우 중요한 문제이지만, 이것은 곧 정부와 정책에 대한 낮은 신뢰도로 연결됨. 즉 정부 정책에 대한 국민들의 불신이 높아질 수밖에 없으며, 이로 인하여 정부 정책의 국민 수용도는 매우 낮아지고, 결국 정부정책의 대국민 수용성과 실행력을 높이기 위한 비용이 증가하게 됨. 즉 낮은 청렴성과 신뢰(Trust)의 저하에 따른 정책의 지체와 막대한 비용의 증가가 바로 우리가 지속가능한 사회의 발전을 앞두고 직면하고 있는, 그리고 반드시 해결해야 하는 당장의 현실적인 문제임.
- 다음의 표는 공공부문에 대한 국민들의 신뢰도를 한국과 미국을 비교하여 보여주는 것임. 한국의 공직자에 대한 국민 신뢰성은 매우 낮은 것으로 나타나고 있으며, 특히 미국과 비교해볼 때 그 차이가 심각함을 알 수 있음. 표에서 보는 바와 같이, 전반적으로 미국과 비교하여 낮은 신뢰도를 보여주고 있지만, 중앙정부와 의회에 대한 신뢰도가 미국과 비교하여 상대적으로 매우 낮은 것을 알 수 있음

〈표 7〉 공공분야의 대국민 신뢰도

	중앙정부	지방정부	의회	NGO
한국	3.3	3.9	3.0	5.4
미국	5.9	6.1	6.0	6.8

출처 : KID조사(2006), US News & World Report(2005)

## 1. 부패가 발생하는 이유와 구조

- 국민들이 심각한 것으로 평가하고 있는 부패가 공직사회, 산업계, 정치권, 교육계, 일반 사회분야 등 전 영역에서 다양하게 발생하고 있음. 부패사례는 다들 제각각이지만, 다음과 같은 공통된 특징들이 발견됨.
  - 특정 집단내에서 권력을 상대적으로 많이 가진 사람과 관련하여 발생
  - 자신이 갖고 있는 직무상 권력에 기반
  - 타 기관이나 상대방과 관련하여 절대적 우위에 있는 지위 이용
  - 금전과 이권 거래가 수반
  - 다수의 관련자들의 부정적 결속력에 근거한 부패의 집단화 경향
  - 부패가 발생한 여건이나 구조는 오래 전에 이미 만들어진 것들
- 즉 부패의 발생이 특정한 개인의 독특한 인성(人性)에 기인하기 보다는 조직적, 문화

적, 구조적 특성에 더 많이 기인한다고 할 수 있음<sup>8)</sup>. 즉 부패가 발생하기 용이한 구조가 있고, 이것은 당연히 한 사회가 지속적으로 성장발전하기 위해 필요한 구조와 정반대의 모습을 갖고 있음. 부패유발적인 구조의 특징을 간략하게 정리해 보면 다음의 표와 같음.

〈표 8〉 부패유발적인 구조와 지속적 사회발전의 구조 비교

부패 유발적인 구조	사회의 지속적 성장발전 위한 구조
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 권력의 집중 혹은 상대적 독점</li> <li>- 정보 등의 내외부에서의 비노출</li> <li>- 부패에 대한 무관심 혹은 무감각</li> <li>- 형식적인 제도의 마련과 운영</li> <li>- 규정, 규칙의 준수 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 권력의 분산과 공유</li> <li>- 정보 등의 내외부에의 노출</li> <li>- 부패에 대한 관심과 민감성</li> <li>- 문제와 관련한 정교한 제도와 운영</li> <li>- 규칙과 규정의 높은 준수</li> </ul>

- 2009년도 국민권익위원회 조사에 따르면, 우리 사회에서 부패가 발생하는 원인으로, 응답자 대부분이 “부패에 관용적인 사회문화”를 들었음. 즉 제도적인 것보다도 문화적인 것을 원인으로 지적하고 있는데, 이것은 오랜 기간 동안 누적되었던 구조적 산물이라는 점에서, 부패문제 및 청렴성에 대한 대응이 결코 쉬운 것이 아님을 나타내고 있음.

〈표 9〉 우리 사회 부패발생의 원인

(단위: %)

항 목	일반국민	기업인	외국인	여론선도층
<b>부패에 관용적인 사회문화</b>	<b>24.4</b>	<b>29.4</b>	<b>32.0</b>	<b>25.2</b>
부정부패에 대한 관대한 처벌	23.1	17.7	17.5	19.0
정치과정에서의 부패구조	20.1	10.9	15.0	12.6
법/제도불합리한 행정규제	17.8	29.3	15.5	24.2
개인의 윤리의식 부족	13.3	12.1	18.0	18.6

자료 : 국민권익위원회(2009) 내부자료.

## 2. 부패와 문화

- 부패는 일종의 게임의 규칙과 같은 것임. 즉 조직내 이든 혹은 정책과 관련된 것이

8) 검찰, 경찰, 세무 등 분야가 다른 영역에 비하여 부패의 정도가 심한 것으로 국민들에게 인식되는 것은 바로 이 분야들이 부패에 구조적으로 취약한 권력기관들이기 때문임. 그런데 역설적이게도 이들 기관들의 주임무중의 하나는 바로 부패방지임.

든, 일종의 규칙과 같은 것으로서, 부패를 좀 더 구체적으로 표현하면, “정해진 절차를 피하기 위하여 금전을 제공하고, 그로 인하여 정당한 절차를 수용한 사람보다 쉽게 더 많은 수익을 얻는 것”을 의미함. 그리고 이러한 부패가 빈번하게 발생한다면, 그것은 이와 같은 (문제처리의) 방식이 다수에 의하여 사용되고 있으며, 일종의 제도와 시스템으로 자리잡고 있다는 것을 의미함. 따라서 이와 같은 시스템하에서는 모두 “다른 사람들도 다 그렇게 하는데...”라는 논리로 자신의 부패한 행동을 부패하지 않은 것으로 정당화시킴.

- 즉 어떤 문화에서는 부패가 부패로 인식되지 않으며, 일부 문제인식을 갖는다 하여도, 그것은 곧 다른 사람들의 행태에 근거하여 정당화 시키게 됨. 이와 같은 문화와 구조 하에서는 부패가 문제로서 이슈화되기 어려움. 때문에 이와 같은 조건을 그대로 유지하는 가운데 부패문제에 체계적으로 대응한다는 것은 그 자체로서 어불성설일 수밖에 없음. 즉 부패문제가 문제가 아닌 것으로 정당화되는 게임의 규칙이 실질적으로 작동하고 있는 시스템과 문화에 대한 이해와 대응이 더 우선적이어야 함.

### 3. 부패와 권력

- 부패 발생의 원인 혹은 대응방안을 논의함에 있어서 가장 중요하게 논의되는 것이 바로 권력임. 그래서 많은 사람들은 부패문제를 언급하면서 다음과 같은 금언을 예로 들고 있음.  
“권력은 부패하기 쉽다. 그러나 (통제받지 않는) 절대 권력은 절대 부패한다”
- 부패가 본질적 속성으로 갖고 있는 “(정당하지 않을 수 있는) 권력”을 간파하고 있는 것임. 권력을 갖고 있기 때문에 부패가 발생하는 것이고, 부패를 통하여 권력을 확보하고, 그 권력을 유지하기 위하여 다시 부패가 활용됨. 권력이 통제를 받든 그렇지 않든 마찬가지임. 때문에 부패와 권력은 부정적인 측면에서 악순환의 고리(vicious circle)을 형성함. 그리고 그 고리는 쉽게 단절되지 않음. 그것은 권력이 갖고 있는 본래적인 속성에 기인하기 때문임.
- 권력이 갖고 있는 대표적 속성들을 정리해 보면 다음과 같음.
  - ① 통제의 거부 : 당연히 권력이기 때문에 통제 회피적임. 권력을 보유한 사람의 자율성이든 혹은 외부와의 관계에서든 동일함
  - ② 권력의 표현 욕구 : 즉 권력은 늘 상대적인 것으로서, 권력을 적게 갖고 있는 사람을 대상으로 표현하고 싶어 함. 그것이 시혜를 위한 것이든, 착취를 위한 것이

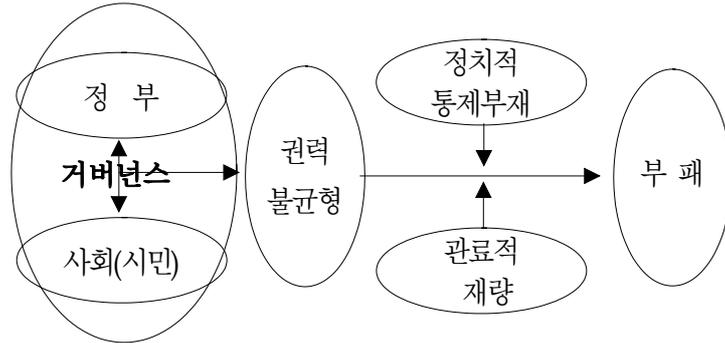
든 동일함

- ③ 권력 행사의 정당화 : 권력을 갖고 있음으로서, 당초 권력의 확보 자체는 정당성을 확보하지 못하였다 하더라도, 그 이후 권력을 스스로, 혹은 주변은 그 정당성을 수용하게 됨
  - ④ 권력 행사의 무방향성 : 권력은 대개 복합적으로 구성되어 있어서, 특정영역에 대해서만 영향을 미치는 것이 아니라, 전 방향에 걸쳐서 영향을 미침. 무제한적임.
  - ⑤ 권력의 인격성 : 권력은 통상 금전이나 직위에 근거하여 발생하는데, 그 영향은 금전이나 직위에만 작용하는 것이 아니라, 전인격으로 영향을 미치게 됨. 때문에 부패문제는 인본성의 문제라고 지적하기도 함
- 권력이 이와 같은 속성들을 갖고 있기 때문에, 동서고금을 막론하고 권력에 대해서 자비나 혹은 자율적 통제를 기대하는 것은 있을 수 없는 일임. 자비나 자율적 통제 보다는 권력 및 그 행사에 대한 구조적 견제장치를 여하히 확보하는가 하는 것이 보다 현실적인 접근임. 이를 통하여 “부패”라는 독소를 안에 품고 있는 권력이 그 독소를 풀어내지 않도록 하는 것이 중요함. 우리는 이를 위하여 이미 3권 분립, 선거제도, 정보공개제도, 인사청문회 등 다양한 방법들을 고안하여 활용하고 있음.<sup>9)</sup>
- 어떤 방법을 활용하든 그 핵심은 “권력의 공유와 분산”으로 귀결됨. 기관 내에서의 공유와 분산 혹은 기관과 외부와의 관계에서의 공유와 분산임. 권력의 분산과 공유가 이루어짐으로서, 공동체를 구성하는 다양한 구성원들의 이해와 가치가 의사결정체에 제대로 반영될 수 있을 것임. 의사결정을 특정한 사람이나 조직, 지역 등이 독점하지 못하고, 또한 의사결정체제를 자의적으로 변용하지 못하도록 하는 것이 바로 권력에 대한 통제이며 부패방지의 핵심임. 작금에 활발히 논의되었던 좋은 거버넌스(Good Governance)의 강조 밑바탕에도 바로 이와 같은 인식들이 깔려있음.
- 다음의 그림에서 보는 바와 같이, 거버넌스 측면에서는 부패문제를 기본적으로 정부-시민사회간의 권력 불균형에 기인하는 것으로 인식함. 이로 인하여 바람직하지 않은 거버넌스가 만들어지고, 이에 대한 적절한 정치적 통제가 이루어지지 않고, 관료적 재량권은 남용되는 가운데 부패의 발생은 정상적인 결과물이라는 것임. 때문에 부패문제에 대한 해결방안에 있어서도, 조직 내부관리의 개혁 보다는 정부를 포함한 새로운 거버넌스의 형성에서 찾고자 함<sup>10)</sup>. 즉 거버넌스에서는 부패문제를 관리방식의 문제가 아

9) 물론 이 제도들이 제대로 작동하고 있다고 믿는 국민들은 많지 않다는데 문제가 있음.

10) 통상 거버넌스를 “good governance”의 의미로서 많이 사용하지만, 반대의 의미로서의 “bad governance”도 존재함. 예를 들어서 각종 부정적 유착들이 이에 해당함. 정치권력과 경제권력, 검찰 등 사법권력 등이 거리를 두어야 할 이해관계자들과 부정적으로 연계되어 이해충돌의 발생 등 부패문제를 야기하는 것들임. 언론을 통해서 자주 보도되곤 하는 고위공직자들의 경제적 후원자,

년 정부-사회간 구조와 맥락의 문제로 보기 때문임. 부패발생적인 정부-시민사회간 권력 불균형은 그 자체로서 구제도(ancient regime)로 이해되며, 따라서 이러한 구제도의 변화 없이는 부패의 개혁이 어려움. 구제도의 변화가 전제되지 않는 내부관리방식이나 담당자의 변화는 기존 구제도의 유지 내지는 강화의 한 방편에 불과하기 때문임.



〈그림 8〉 정부-사회관계의 불균형성과 부패 발생

## 제5장 한국 사회의 지속적 성장을 위한 청렴성 확보 방향

- 최근 국민권익위원회의 조사에 의하면, 많은 국민들이 부패문제의 해결을 위한 최우선 과제로서 다음을 제시하였음. 외견상 적발과 처벌을 가장 많이 선호하였음. 다양한 방안들을 제시하였지만, 결국 부패 유발적인 구조와 문화를 개혁하는데 초점이 있다고 할 수 있음. 즉 법과 제도가 있으나 근본적인 흠결이 있음은 물론 제대로 작동도 되지 않으며, 실제 생활을 지배하는 규칙은 드러난 법과 제도가 아닌 드러나지 않은 각종 인연과 편법들이기 때문임.

흔히 말하는 스폰서도 대표적인 사례임(이현, 2009). 스폰서는 당연히 권력기관(혹은 담당자)과의 밀접한 스폰서 관계를 통하여 이들을 자신들의 보호막이나 혹은 부정적 이익 창출의 수단으로 활용하고, 대신 이들에게는 그에 상응하는 경제적 후원을 하게 됨, 이와 같은 구조는 후진국에서 나타나는 전형적인 “후원자-고객” 유착의 권력형 비리구조임. 그런데 우리의 경우, 아직도 권력을 둘러싼 주변 곳곳에서 이와 같은 후진국형 비리구조가 상존하고 있다는 점에서, 우리가 여전히 구제도(ancient regime)"하에 있다고 해도 과언이 아님.

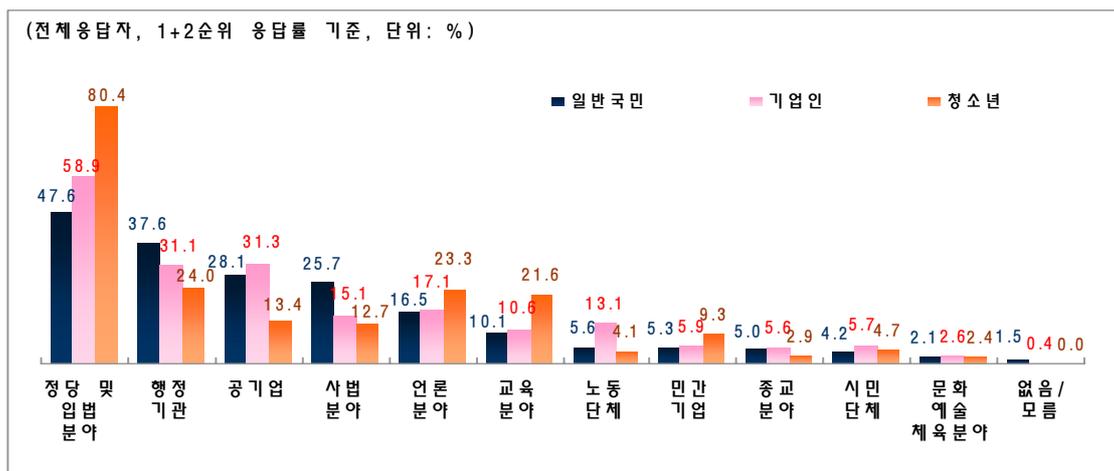
〈표 10〉 부패문제 해결을 위한 최우선 과제

(단위: %)

항 목	'07. 11	'09. 5	증감
부패행위에 대한 적발, 처벌의 강화	30.1	29.4	△0.7%p
편법을 통해 문제를 해결하려는 국민의식 개선	27.4	23.8	△3.6%p
부패방지위한 법/제도 정비	20.9	23.3	+2.4%p
학연, 지연 중시하는 사회풍조 개선	19.3	23.0	+3.7%p

자료 : 국민권익위원회(2009) 내부자료.

- 부패문제가 시급히 해결되어야 할 분야로, 많은 사람들은 정치분야, 행정, 공기업, 사법분야순으로 언급하였음. 민간부문보다 공공부문을 더 많이 지적하였음. 국가발전의 핵심적 견인차 역할을 해야 할 공공부문이 오히려 가장 부패문제가 심각하고, 하루 빨리 해결되어야 할 대상으로 지목되는 것은 아이러니임.(〈그림 9〉참조)



자료 : 국민권익위원회(2010). 내부자료.

〈그림 9〉 부패문제 해결이 시급한 분야

- 앞서 언급하였던 사회자본이나 좋은 거버넌스, 그리고 시민단체(NGO)에 대한 강조는 단순히 학문적 유행 때문만은 아님. 이들 모두는 매우 유사한 가치들을 지향하고 있음. 과거 어느 일방에 집중되어 있었던 권력의 구조적 분산을 지향하고, 공동체 구성원들이 공동으로 지향하는 바람직한 가치를 추구하고, 경제적 가치보다는 사회적 가치를 우선하며, 일방향이 아닌 쌍방향적 의사결정을 강조하고, 제도보다는 사람을 중시하며, 닫힌 사회가 아닌 열린 사회를 지향하고, 궁극적으로는 이를 통하여 부패가 없는, 윤리적인, 청렴한 사회와 국가, 인본성이 강조되는 사회를 지향하는 것임. 이것이 가능할 때 한국 사회는 불완전하고 불균형적인 사회에서 보다 완전하고, 균형적

인 사회로의 안정적이고 지속적인 성장발전이 가능할 것임. 이를 위한 몇가지 방향을 다시 정리하면 다음과 같음.

## 1. 사람의 가치를 최우선으로 고려

- 부패문제가 갖고 있는 반인본성과 반인륜성을 고려한다면, 부패가 인간의 인격을 얼마나 심각하게 파괴하는지를 고려하면, 무엇보다도 먼저 “사람” 그 자체를 최고의 가치로서 인식하고, 그에 맞게 관련 정책들을 만들어내는 것이 중요함. 부패방지를 목적으로 하는 정책이 아니라도 마찬가지임. 예를 들어서 도로교통정책의 핵심은 자동차의 주행속도를 1km 더 증가시키는 데 돌 것이 아니라, 세계 최악으로 꼽히고 있는 우리 어린이들의 교통사고율을 절대적으로 줄이는 데 돌 수 있어야 할 것임. 정책을 만들어내는 기본적인 가치체계가 중요함. 사람을 최우선으로 하는 정부일 때, 부패방지 정책도 제대로 만들어질 수 있을 것임.

## 2. 경제적 가치와 사회적 가치의 균형 확보

- 사람들의 삶의 질이나 행복을 결정하는 요인은 경제적 가치와 더불어 더 많은 사회적 가치들임. 미래에 대한 희망과 기대를 갖게 만들어주는 것은 재무적 자산만이 아니라, 가정, 친구, 환경, 건강, 자원봉사, 종교, 기부 등과 같은 것들임. 이것들이 갖고 있는 소중함이 사회는 물론이고 정부에서도 강조될 수 있어야 할 것임. 남들이 보기에는 무척 가난하지만, 자신이 평생 모은 전재산을 기부한 노인은 실로 가난하지 않은, 참행복으로 가득한 사람임. 그러나 현실은 반대임. 경제 지상주의는 교육에 있어서 감당할 수 없는 사교육비의 증대로 나타났고, 자원봉사는 점수 확보를 위한 도구로 전락하였음. 경제적 가치의 우선은 외형적 경제규모는 크게 키웠지만, 또 한편에서는 사회적 갈등을 그 이상으로 크게 만들었음. 그리고 그것은 다시 또 다른 비용을 유발하는 악순환 고리를 만들어내고 있음. 다양한 사회적 가치의 강조가 곧 경제적 가치의 창출로 이어지는 선순환적 구조를 만들어내야 할 것임.

## 3. 권력의 투명성과 견제 가능성 확보

- 권력의 투명성 확보와 견제를 위하여 민주주의라는 이름하에 많은 제도적 장치들을 만들어 사용하고 있지만, 여전히 미흡함. 많은 권력들이 통제받지 않는 가운데 무한

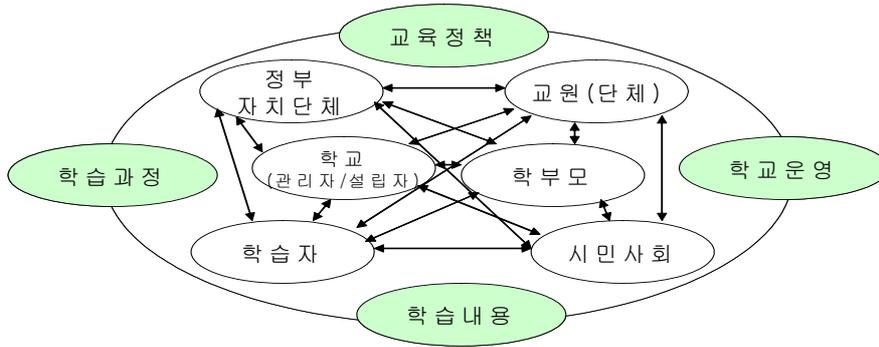
의 권력이 자의적으로 행사되고 있으며, 잘못된 결과에 대한 책임도 부과하지 못하고 있는 것이 현실임. 그렇다면 우리의 민주주의는 참 민주주의가 아니라 의사 민주주의(pseudo democracy)에 불과한 것임. 이코노미스트가 발표한 “민주주의 지수”에 의거하면, 한국은 2008년 결함있는 민주주의(flawed democracy)에서 완전한 민주주의(full democracy)로 진전된 것으로 조사되었음. 10점 만점을 기준으로 한국은 2007년의 7.88에서 8.01로 조사되어 완전한 민주주의의 기준인 8.0을 넘어선 것임. 그러나 점수 구조를 보면 해석의 여지가 있음. 즉 선거제도는 9.58로 매우 높은 점수를 받았지만, 정부기능(7.50), 정치참여(7.22), 정치문화(7.50)에서 상대적으로 결함있는 민주주의에 포함되는 점수를 받았기 때문임.

- 특히 정부기능은 의사결정이 민주적으로 이루어지고 있는가를 평가하고, 정치참여는 정치적 무관심과 참여포기를 주로 본다는 점에서, 한국의 민주주의가 제도적인 측면과 실제 운영 측면에서 매우 큰 차이가 있음을 보여줌. 인사청문회, 백지신탁, 공직자윤리법, 부패방지법, 정치자금제도, 정보공개법, 검찰제도 등과 같은 중요한 제도들이 제대로 만들어진 것인지, 그리고 또 제대로 운영되고 있는 것인지 점검할 필요가 있음.
- 최근 국민권익위원회가 고위공직자들을 대상으로 청렴도 측정을 추진하고 있음. 고위공직자가 공직사회 및 국가발전에 미치는 영향을 고려한다면 이와 같은 평가 등을 통한 청렴도 제고는 매우 중요함. 다만 청렴도 평가시 핵심적 권력기관에 근무하는 고위직이 평가대상에 포함되어야 하고, 그 결과는 반드시 인사심사 등에 반영되어야 할 것임. 만일 권력기관을 제외하거나 그 결과를 제대로 활용하지 않는다면 국민들은 국민권익위원회의 청렴도 평가 자체를 신뢰하지 않을 것임.

#### 4. 폐쇄적 의사결정구조의 개방적 의사결정구조로의 전환

- 전문성과 그에 따른 독점성이 있는 영역일수록 이를 바탕으로 대외적으로 투명하지 못한 경우가 많음. 외부의 관여가 있는 경우 오히려 공정성을 상실할 수 있다는 이유로 외부의 참여를 배제하려는 경우도 있음. 예를 들어서 교육계의 경우가 이에 해당함. 현재는 학교운영위원회와 같은 개방적 거버넌스(?)가 만들어져있지만, 그 이전에는 학교는 외부에 잘 알려지지 않는 폐쇄적인 공간이었음. 물론 지금도 여전히 폐쇄성이 강하여 각종 비리가 발생하고 있는 것이 현실임. 좋은 거버넌스를 강조하는 것은 바로 이와 같은 폐쇄적 의사결정구조를 개방적 의사결정구조로 변경하자는 요구임. 교육 분야를 예로 들 경우, 좋은 거버넌스 구성의 핵심은 “교육과정에 있어서 각

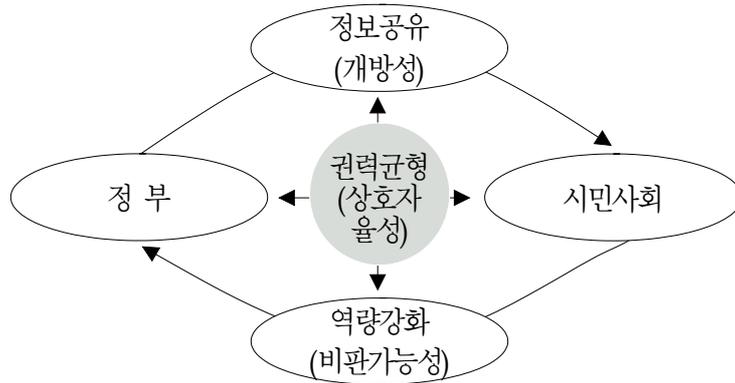
당사자들의 실질적인 참여를 통한 상호작용의 유지와 공동체적 가치의 협력적 추구”에 있음. 이를 도식화하면 다음의 그림과 같음. 교육분야의 당사자는 크게 6개 분야의 주체들로 구성되며, 이 주체들은 교육의 전 과정, 즉 교육정책, 학교운영, 학습내용, 그리고 학습과정 전 교육과정에 참여하는 다각적 거버넌스를 형성함.



〈그림 10〉 교육분야의 당사자간 협력적 상호작용 모델

## 5. 공동체 구성원들의 정보 공유와 실효성있는 참여

- 공동체를 구성하는 다수의 이해관계자들이 의사결정구조와 운영의 핵심에 보다 실효성있게 참여하기 위해서는 무엇보다도 정보(결국 권력)의 공유가 절대적임. 정보가 없는 상태에서는 참여를 하여도 참여하지 않은 것이나 마찬가지임. 문제를 알지 못하고, 무엇이 지적되고, 논의되어야 하는지를 제대로 찾아낼 수 없음. 현재 정부에는 다양한 위원회들이 운영되고 있지만, 형식적 운영에 그치는 경우가 너무도 많음. 합의를 위한 위원회 구성이지만 사실상 독립제로 운영되고 있고, 민간위원들은 형식적 참여자에 머물고 있는 경우가 많으며, 핵심 정보는 공유되지 못하고 있음.
- 위원회별로 사정이 다르겠지만, 미국의 연방자문위원회법(FACA)이 연방자문위원회에 대해서 실질적 정보에 대한 접근권을 보장하고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 매우 많음. 위원회를 통하여 정부 밖의 인사가 참여하도록 하는 것은, 정부 독점적 운영구조를 정부와 시민사회간의 공동의 운영구조로 전환하자는 것임. 따라서 그 핵심은 정보, 즉 권력의 공유일 수밖에 없음. “정부-시민(혹은 시민의 대리로서의 시민단체)”간에 권력의 균등성이 확보될 수 있을 때, 이들 간에 견제와 균형, 비판과 수용, 나아가서 건전한 협력관계의 형성이 가능할 것임. 다만 정부와 시민단체가 좋은 목적으로라도 지나치게 유착되면, 시민단체의 자율성과 정체성에 문제가 발생할 수 있다는 점에서, 정부와 시민단체가 각각 자율성을 충분히 확보하는 것이 필요함.



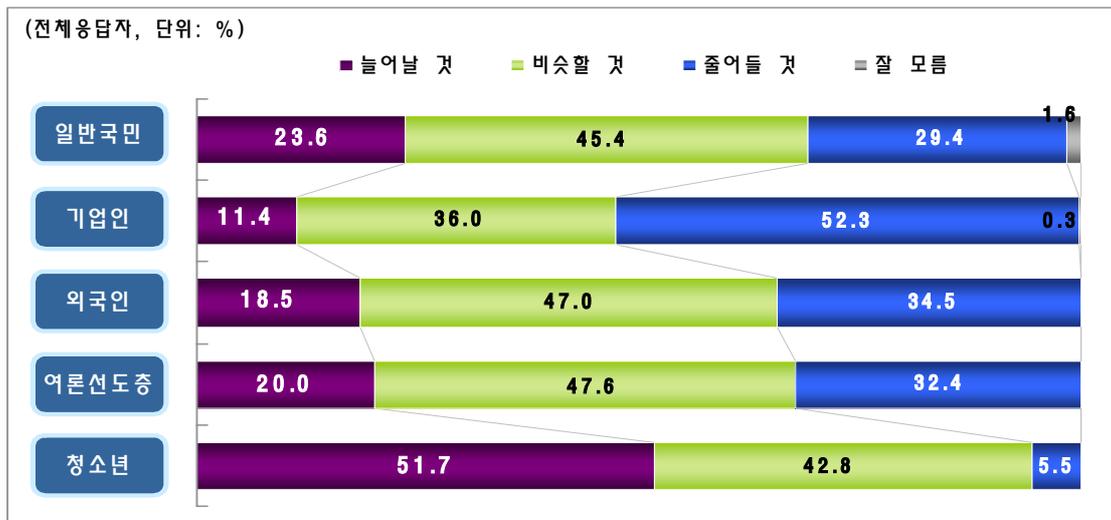
〈그림 11〉 정부-시민사회간 권력균형과 상호 자율성

## 제6장 결론

- 국가와 사회의 발전이 자연의 순리대로 이루어진다는 입장을 취하는 경우도 있고, 반대로 인간의 의도적인 노력에 의하여 이루어진다고 보는 견해도 있음. 다만 인간의 노력에 의한 변화는 그렇지 않은 경우와 비교하여 비교적 짧은 기간에 변화를 가져올 수도 있을 것임.
- 인간의 의도적인 노력에 의하여 변화되는 대상을 흔히 “구제도(ancient regime)”라 부르기도 함. 물론 현재의 제도가 구제도인가 아닌가 하는 것은 사람들마다 제각각임. 현재에 대해서 변혁 지향적 입장을 취하고 있는 사람에게만 그것은 구제도로서 인식되기 때문임. 제도라는 표현을 쓰는 것은 그것들이 대부분 오랜 기간에 걸쳐서 누적, 형성된 것으로 지극히 제도적이고 문화적인 것이기 때문임. 즉 쉽게 변화될 수 있는 것이 아니라는 것을 의미함. 대부분의 사람들은 구제도에 적응하여 행동하고, 결정하고, 살아가기 때문임.
- 구제도하에서 뇌물이 선물로 인식되는 것은 지극히 정상적인 것임. 선물을 뇌물로 인식하는 것은 구제도에서 벗어난 사고를 할 때 가능한 것임. 선물을 금지하는 조항은 구제도하에서는 하나의 장식품에 불과할 따름임. 이러한 구제도하에서, 구성원들은 자신의 부패문제를 정당화시키는 근거로 늘 상대방을 활용함. 구제도하에서는 많은 권력들이 제대로 통제되지 않고 있는데, 오히려 이것을 지극히 당연한 것으로 받아들이고 있음. 여전히 권력을 둘러싸고 후진국에서나 볼 수 있는 부정적 후원구조가 강하게 자리하고 있음.

- 따라서 부패를 줄이고, 윤리적이고 청렴한 사회를 만든다는 것은 곧 구제도에서 벗어나는 것을 의미함. 신제도를 만들어내는 것을 의미함. 타인을 나의 부패행위의 정당화 기준으로 활용할 수 없으며, 공동체를 규율하는 제도와 문화가 부패를 정당화하는 요인으로 작용하지 않는다는 것을 의미함. 즉 구제도에서 벗어나게 되면 부패행위는 매우 불편하고 어색한 것이 되며, 가끔씩 발생하는 일종의 일탈의 문제가 됨.
- 따라서 부패문제에 효과적으로 대응하고 사회 전반의 청렴성을 제대로 확보하기 위해서는 무엇보다도 먼저 부패문제를 개인의 문제가 아닌, 사회, 문화, 구조의 문제로 인식하는 것이 중요함. 구제도가 아닌지를 먼저 살펴보는 것이 필요함. 이를 위해서는 앞서 언급하였던 보다 근본적인 것들에 대한 충분한 인식이 있어야 할 것임. 그렇지 않은 상태에서 단편적인 제도적 대응방안을 내놓을 경우, 그것들은 많은 흠결을 가질 수밖에 없으며, 나아가서 제대로 실행되지 않고 형식화될 가능성이 높음. 없는 것과 하등의 차이가 없을 것임.
- 이미 우리는 많은 제도들이 제대로 작동하지 않고 있음을 보았음. 그리고 이 경험은 앞으로도 우리 사회의 부패수준이 제대로 개선되지 못할 것이라는 불신을 증가시켰음. 다음의 그림에서 보는 바와 같이, 대부분의 응답자들이 긍정적인 응답보다는 부정적인 응답을 하였음. 청소년의 경우에는 긍정적 응답이 단 5.5%에 불과함. 이와 같은 깊은 불신을 신뢰로 전환시키지 않는 한 부패방지와 청렴성 제고는 매우 어려울 것임. 보다 근원적이고 근본적인 문제 인식이 필요한 이유가 바로 여기에 있음.

〈표 11〉 향후 우리 사회의 부패수준에 대한 전망



자료 : 국민권익위원회(2009). 내부자료.

## 참 고 문 헌

- 국민권익위원회(2008), 2008년 부패관련 인식도 조사결과.
- 김승현(2008). 사회적 자본의 구성요소와 상관관계에 관한 연구. 한국정치학회보, 42집 2호.
- 김정훈(2007), 민주화 20년의 한국 사회. 경제와 사회. 2007년 여름호.
- 김태룡(2006). 시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정학보. 40-3
- 박길성(2006). 글로벌 스탠더드로서의 국가경쟁력 지수에 대한 비판적 검토. 고려대 한국 사회연구소, 한국사회, 7집 1호.
- 박우순(2004). 사회자본의 낭만적 애정에 대한 비판적 견해. 한국조직학회보1권 2호.
- 박희봉(2005), 거버넌스 증진의 전제로서의 사회자본과 한국 사회자본 특징, 국가정책연구, 19-2.
- 삼성경제연구소(2009a). 사회적 자본 확충을 위한 정책과제(SERI CEO Information, 2009 9. 16)
- 삼성경제연구소(2009b). 한국사회 갈등과 경제적 비용(SERI CEO Information, 2009. 6. 24)
- 서울행정학회(2004), 정부-민간기구간 부패방지 협력체계 구축방안.
- 오현철(2004), 한국 시민사회론의 비판과 대안, 경제와 사회, 62호.
- 유석춘 등(역)(2003). 사회자본, Social Capital, Pierre Bourdieu. 그린.
- 윤태범(2009). 시민사회의 리더십. 법문사, 국가경쟁력과 리더십.
- 엄묘섭(2007). 시민사회의 문화와 사회적 신뢰. 문화와 사회 3권.
- 이숙중 외(2008). 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구. 한국행정학회보. 42권 1호.
- 이승협(역). 세계화 이후의 민주주의. 평사리.
- 이 현(2009), 고위 공직자 비리 유형과 근절대책(스폰서 문제), 국민권익위원회 토론회 자료집. 공직자 윤리의식 제고 및 부패방지를 위한 공개토론회.
- 임성호(2007). 한국 민주화와 국가-시민사회 이분법의 한계, OUGHTOPIA.
- 주성수(2004). NGO와 시민사회. 한양대학교 출판부.
- 차문중(2005). “법질서의 준수가 경제성장에 미치는 영향”
- 차문중(2005), ‘암묵적 규제로서의 사회·제도적 환경과 경제성과.
- 차문중(2010), “사회적 청렴이 국가경제 및 국가브랜드에 미치는 영향”.
- 최정철(2008). 기업의 사회적 책임과 사회책임투자
- 한국개발연구원(2007). 한국 경제,사회와 사회적 자본.
- 홍성태, 신종화(2007). 한국 시민사회의 정치과정과 성격변화. 민주주의와 인권. 7권 1호.
- Callahan, Kathe(2007), *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability*

*and participation*, Taylor & Francis.

Fine, Ben(1999), The Developmental State Is Dead—Long Live Social Capital, *Development & Change*, Jan 1999, vol. 30, issue. 1 1–19.

Hirst, Paul(1994), *Associative Democracy*, Polity Press.

Knack, S. & P. Keefer(1997), Does Social Capital have an Economy Payoff?, *Quarterly Journal of Economics*, 112.

Pateman, Carole(1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge Univ. Press.

Putnam, Robert(1993), *Making Democracy Work*, Princeton Univ. Press.

The World Bank(2006). *Where Is The Wealth of Nations?*

World Bank(2007). *Where is the Wealth of Nations.*

제 1 세션

## Ⅲ. 교육비리 원인 진단과 해소방안



**제1세션 주제발표**

**교육비리의 심리, 사회문화,  
정치행정적 유발요인 및 개선방향**

이 기 종 (국민대학교 교수)



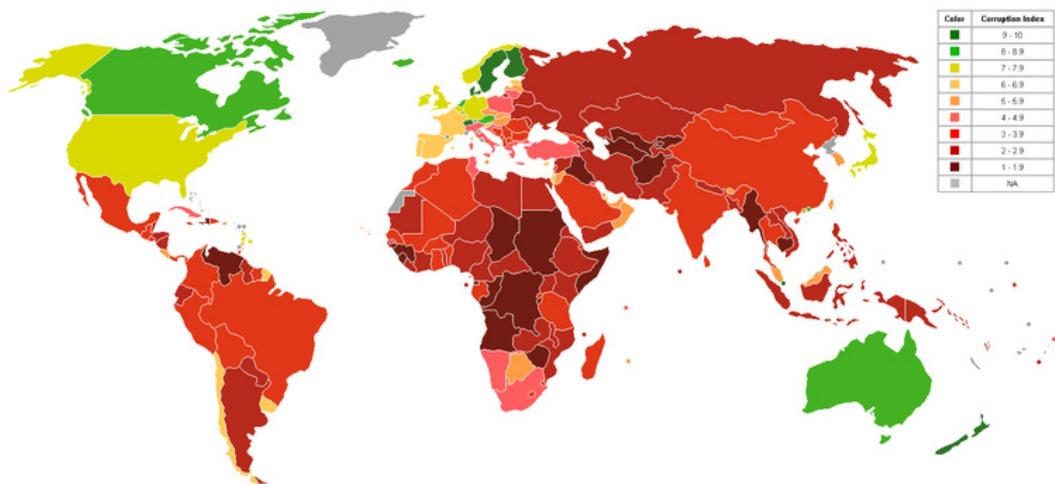
# 교육비리의 심리, 사회문화, 정치행정적 유발요인 및 개선방향

이기종(국민대학교 교수)

## 1. 들어가며

서울시교육청 인사비리를 수사하고 있는 검찰이 최근 구속된 공정택 전 교육감(76)이 전·현직 교육장 2명으로부터 돈을 받은 혐의를 포착했다. 서울서부지검 형사5부(이성윤 부장검사)는 공 전 교육감에게 돈을 건넨 혐의로 서울시 서부교육청 이모 전 교육장(61)과 서울시 동부교육청 김모 교육장(56) 등 2명을 소환해 조사했다고 5일 밝혔다. 이들은 지난해 선거법 위반 혐의로 재판받던 공 전 교육감이 당선무효형을 선고받을 것에 대비 '선거자금 반환에 사용하라'며 수천만원을 전달한 혐의를 받고 있다(경향신문 2010년 4월 6일자 12면).

위 신문보도처럼 얼마 전 서울교육청을 중심으로 한 각종 비리와 자율형사립고의 사회적 배려 대상 부정입학 사태, 브로커의 입학사정관제 서류 위조사건 등 각종 교육계 비리가 이어지고 있어 교육계가 망신을 당하고 있다. 이러한 비리가 비단 교육계만 심각한 것이 아니라 사회 전체의 비리수준과 비례한다고 보는 것이 맞을 것이다.



〈그림 1〉 국가별 부패인식지수

위 [그림 1]은 국제투명성기구(Transparency International, TI)가 2009년 발표한 국

가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)이다(<http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2009/nov/17/corruption-index-transparency-international>, 2009). 여기에서 한국은 10점 만점에 5.5점으로 180개국 중 39위, OECD 30개국 중 22위였다. 이를 2008년의 5.6점으로 40위를 기록한 것과 비교하면, 점수는 떨어졌고 순위는 오만과 함께 공동 39위로 변동이 없다.

2009년 청렴한 국가 상위 10개국은 뉴질랜드, 덴마크, 싱가포르, 스위스, 핀란드, 네덜란드, 호주, 캐나다, 아이슬란드 등이다. 우리가 선진국 또는 복지국가라고 부르는 나라들이 국가 청렴도가 높다.

최근 우리의 교육개혁과 관련하여 주목받는 핀란드는 2009년 현재 스위스 국제경영개발연구소(IMD)의 국가경쟁력 1위, GNP 4만 6천달러로 세계 9위, 세계환경지수 1위, 여성지위가 높은 나라 2위였고, 국제학업성취도 평가(PISA)에서 3회 연속 세계 1위를 기록하고 있다. 핀란드는 국가청렴도 부분에서도 늘 세계 상위권을 기록하고 있다. 핀란드에는 “공무원은 따뜻한 맥주와 찬 샌드위치가 적당하고, 그 반대는 위험하다”는 격언이 있다. 이 격언이 시사하는 것처럼 차가운 맥주 한 잔과 따뜻한 샌드위치도 뇌물로 여기는 사회가 핀란드인 것이다.

이 글에서는 우리사회의 부끄러운 자화상이지만 부인하기 힘든 비리부패를 심리적 측면, 사회문화적 구조, 정치행정적 측면에서 조명함으로써 발생원인을 분석하고 그 해결방안을 모색하고자 한다.

## 2. 비리부패의 심리적 측면

비리부패는 부패관련자의 특성과 품성, 성격, 탐욕 등과 관련이 있다. 특히, 개인의 성격과 독특한 습성, 윤리문제가 비리부패와 관련이 있다(김해동 · 윤태범, 1994). 이는 비리부패 현상이 개인의 규범행위와 실제행위와의 간격에 초점을 둔 도덕적 심리학적 측면에서 이해되어야 함을 뜻한다.

비리부패를 일으키는 이유 하나는, 많은 사람이 음주운전의 경우처럼 음주운전 자체를 해서는 안 될 것으로 인식하기보다는 재수가 없어서 단속되는 것으로 생각하듯이, 비리부패 그 자체에 둔감할뿐더러 또 더 나아가 그렇게 함으로써 심리적 안정 및 쾌락을 느끼기 때문이다. 인간은 이성적으로 판단하고 행동하기 보다는 때로는 빈대 잡으려고 초가삼간을 태우는 충동적 존재이며, 백화점 쇼핑에서 지름신의 강림을 피하기 어려운 나약한 존재인 것이다. 인간이 합리적이라고 말할 수는 없다.

인간은 우리가 생각하는 것처럼 합리적이고 이성적인 행동만을 하는 것은 아니고 때로는 남의 눈에 비치는 자신이 어떠한 모습이어야 하는 것에 따라 행동하게 된다. 즉, 거울에 비친 자신(looking glass self)으로 행동하는 것이다. 그래서 지하도에서 물건을 파는

상인이 바람잡이를 쓰는 것이다.

또한 비리사건에서 상사의 부정행동 강요에 별 저항 없이 승복하여 부정을 행한 하수인들은 어떤 면에서는 이들 자신의 성격이나 가치관이 잘못됐다기보다는 사회적 동조 압력에 자기도 모르게 승복한 무의식적 범법자라고 할 수 있다. 인간행동의 이런 면 때문에 북적거리는 음식점이 더 북적거리게 되고 가장 많이 팔린 상품이 더 많이 팔리게 되는 것이다.

### 1) 착한 아이 지향

비리부패를 일으키는 이유의 하나로 착한 아이 지향(goodboy/goodgirl orientation)을 생각해 볼 수 있다(Kohlberg, 1976). Kohlberg는 이리지도 저리지도 못하는 도덕적 딜레마에 직면하여 내리는 도덕적 판단과 해결책에 있어서, 판단 자체보다는 그 같은 판단을 내리는 이유에 주목하고 그 이유에 따라, 인간의 도덕성이 어떻게 발달되는가를 인습수준을 기준으로 다음처럼 3수준 6단계로 구분한다.

#### 수준 1 (前-인습)

단계 1. 복종 및 처벌 지향

단계 2. 자기이익 지향

#### 수준 2 (인습)

단계 3. 착한 아이 지향

단계 4. 권위 및 사회질서 지향

#### 수준 3 (後-인습)

단계 5. 사회계약 지향

단계 6. 보편적 윤리원칙 지향

위에서 인습수준의 단계3이 바로 착한 아이 지향이다. 착한 아이라는 이름이 시사하듯이 여기서 중요한 것은 자신이 속한 집단에서 착하다는 소리를 듣는 것이다. 다른 사람의 시선이나 평가는 중요하지 않다. 오로지 자신이 속한 집단구성원을 기쁘게 하고 다른 이로부터 인정받는 것이 최상의 목표이다. 자신이 속한 집단의 기대나 기준에 맞추어 행동하며 다른 사람이 자신과 자신의 집단에 대해 어떤 생각을 하고 있는가는 중요하지 않다. 마치 청소년기에 나타나는 패거리 구성원이 갖는 심리상태이다.

비리부패를 저지르는 사람의 심리적 특성도 이 패거리 심리상태와 다르지 않다. 자신이 속한 패거리의 권력자로부터 인정받고 때로는 그 권력자와 자신을 동일시하며 그 권력자가 갖는 힘을 공유하기 위해 그 집단으로부터 착한 아이라는 평판을 얻으려 하는 것이다. 집단구성원으로부터 착한 아이라는 소리를 듣기 위해 서슴없이 비리부패를 저지르는 것이며 이런 행위의 반복적 경험을 통해 비리부패에 둔감해지고 아무런 죄의식을 느끼지 못하

게 되는 것이다.

그것이 무엇이든 가장 처음이 어려운 것이고 일단 경험하게 되면 습관적으로 반복되어 재생산되는 것이다. 우리 속담에 바늘 도둑이 소도둑되는 것과 같은 이치인 것이다. 일단 바늘도둑이 되면 그 다음부터는 착한 아이라는 소리를 듣기 위해 무의식적으로 비리부패를 행하는 것이다. 자신이 속한 집단의 이익과 관심에 봉사하는 착한 아이가 되는 것에서 존재의 당위성을 발견하는 것이다. 그리고 이런 행위가 정적강화를 통해 더 단단해지는 것이다.

이와 같은 인간은 사회의 윤리법칙을 따르지 않으며 강력한 제재를 받지 않게 되면 부패하기 쉽다. 여기서 부패는 도덕적 자질이 부족한 사람들이 권력이나 공직을 얻었을 때 발생하는 현상으로 설명할 수 있다(김해동, 1990).

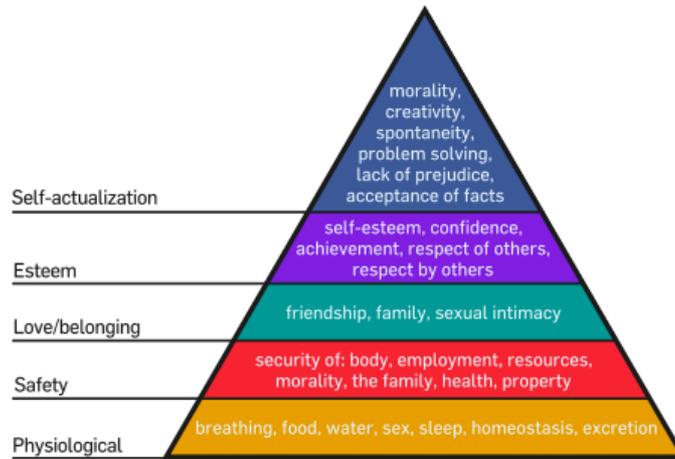
## 2) 사회적 욕구(소속의 욕구)

일반적으로 직장에 다니던 사람이 직장을 퇴직하고 난 후 경험하는 심리적 현상은 자신을 둘러싼 울타리가 없어졌다는 것이다. 자신이 심리적으로 소속되어 있던 직장이라는 울타리가 사라지게 되면서 스스로를 위로하는 예를 들면 어디 딱히 출근할 곳은 없지만 퇴직 전처럼 깔끔한 옷차림에 시간 맞추어 문을 나서는 타인이 보기에는 이해하기 어려운 행동을 하는 것이다. 어디엔가 소속되지 못한 불안감이 사람의 행동을 지배하는 것이다.

일반적으로 사람은 어디에 소속되면 자신이 속한 곳이 주는 후광효과를 부수적으로 누리게 된다. 소속된 곳이 권력 있고 사회적으로 널리 알려져 타인의 인정을 받는 곳이면 더욱 그 효과는 크다. 이런 예는 우리 주변에서 얼마든지 널려 있다. 지하 셋방에 살아도 강남에 진입하려는 사람의 심리도 이런 연장선상에서 설명될 수 있다. 사람은 어딘가에 소속되어야 불안하지 않은 존재이다.

이와 마찬가지로 비리부패에 연루되는 사람도 자신이 속한 조직에서 권력핵심부의 소수 측근집단에 소속되기를 희망하고 일단 소속되면 주변집단으로 밀려나게 될까봐 걱정하게 된다. 이렇게 어디엔가 소속되어야 마음의 안정을 찾는 인간행동은 Maslow(1943)의 욕구 위계설로 설명될 수 있다.

아래 [그림 2]에서 밑에서부터 3번째 단계에 있는 것이 소속감으로 대표되는 사회적 욕구이다. 소속의 욕구는 자신이 어디엔가 소속되어 있어야 심리적 안정을 얻는 것을 말한다. 사람은 기본적으로 다른 사람으로부터의 관심과 애정을 필요로 한다. 가족이나 집단, 사회로부터 충분한 소속감, 안정감을 받지 못한다면, 그 사람은 심리적 결핍 상태에 빠지게 되고 이를 회피하기 위해 적극적으로 어디엔가 소속하려 노력한다.



〈그림 2〉 Maslow 욕구5단계

비리부패를 저지르는 사람의 심리적 상태도 권력핵심부의 소수측근 집단에 소속하고 싶어하는 것으로 설명될 수 있다. 그 집단에 끼었을 때 갖게 되는 후광효과와 심리적 보상이 소속의 욕구를 강화시키는 동인이다. 이너서클에 들게 되면 최고권력자와 자신을 동일시하게 되면서 최고권력자를 위한 것이면 모든 것에 정당성이 부여되는 심리상태를 갖게 되는 것이다. 최고권력자를 위한 행동이 곧 자신을 위한 것이며, 그 결과 비리부패에 대한 윤리의식이 둔감해지거나 마비되어 습관적으로 비리부패에 연루되거나 아무리 죄의식이 없는 상태가 된다.

혹시 주변의 누군가가 그런 행동에 대해 윤리적 지적을 하면 ‘아 그것은 관행이야, 다 그렇게 하는 거라니까’라는 반응을 보이는 것이다. 하지만 관행은 고쳐야 할 것의 다른 이름에 지나지 않는다. 공 전 서울시교육감 주변측근도 이런 심리상태에 있었기 때문에 아무런 죄의식 없이 주는 돈을 받은 것이라고 볼 수 있다. 혈연, 지연, 학연 그리고 모든 끈을 동원해 어디엔가 소속되어 착한 아이라는 소리를 듣기 원하는 모든 것의 밑바탕에 ‘우리’가 있다. 이 ‘우리’라는 의식이 비리부패에 연루된 사람의 모든 것을 정당화해주는 심리적 기제인 것이다.

### 3) 내 판단의 보편성 오류

비리부패를 저지르는 사람의 또 다른 조건은 다른 사람도 자신처럼 행동한다고 믿는 보편성이다. 다른 사람도 자신과 같은 생각을 하고 행동한다고 믿기 때문에 별다른 느낌 없이 비리부패를 저지르게 된다. 자신이 믿는 바를 다른 사람도 그렇게 생각한다고 믿기 때문에 죄의식 없이 행동하는 것이다.

Ross(1977) 등이 행한 ‘회개하라’라는 피켓을 들고 대학구내를 돌면서 만나는 학생의 반응을 관찰하는 실험은 인간이 자신의 판단이 보편적이라는 믿음을 갖고 있음을 잘 나타낸다. 연구팀은 피켓을 들고 돌겠다는 뜻을 밝힌 실험참가자에게 대학생 중 몇 %의 학생

이나 자기처럼 피켓을 들고 다닐까를 추정하게 하였더니 64%가 자기와 같은 선택을 할 것이라고 예측한 반면, 피켓을 들지 않겠다고 한 사람은 23%만이 피켓을 들 것이라고 예상했다. 피켓을 들겠다는 사람은 '아는 사람을 만나도 창피할 것 없어, 이걸 그냥 실험이라고 말하면 되니까'라는 생각을 하기 때문에 64%나 되는 학생이 스스로 피켓을 들 것이라고 판단한 반면, 들지 않겠다는 사람은 '꼭 그걸 들고 다녀야만 반응을 아나, 이걸 정말 쪽 팔리는 바보짓이야'라는 생각으로 77%의 학생이 피켓을 들지 않을 것이라고 판단한 것이다.

두 입장 모두 자신의 생각과 느낌이 정상이라고 판단하고 다른 사람도 모두 나처럼 생각하고 행동할 것이라고 믿기 때문에, 들겠다는 사람은 64%가 자기처럼 들 것이라고 생각하고, 반대로 들지 않겠다는 사람은 77%가 자신처럼 들지 않을 것이라고 판단한 이런 결과가 도출된 것이다. 어디에도 자신의 판단이 보편성을 갖는다는 증거는 없지만 인간은 자신의 판단이 보편성을 갖는다고 믿는 것이다.

비리부패를 저지르는 사람은 이런 상황 하에서는 이렇게 행동해야 하고 다른 사람도 나처럼 행동할 것이라는 판단을 한다. 어디에도 자신의 판단이 옳다는 증거가 없지만 다른 사람도 나처럼 판단한다는 그릇된 믿음을 갖는 것이 인간이다. 다른 사람도 자신의 판단과 같다고 생각하고 그런 거짓 믿음에 아무런 의심 없이 자신을 동조시키는 것이다.

### 3. 비리부패의 사회문화적 구조

사람은 자신을 둘러싼 환경의 영향을 받는 사회적 존재이다. 인간의 이런 속성으로 인해 Lewin(1943)은 인간행동은 사람과 환경의 함수라고 말한다. 즉,  $B=f(P, E)$ 인 것이다. 여기서 B(behavior)는 행동, P는 사람(person), E는 환경(environment)이다. 인간이 자신을 둘러싸고 있는 환경에 의해 사회화되는 것이다. 그래서 옛말에 近墨者黑이라고 하지 않던가. 그렇기 때문에 어떤 개인이 절대로 벗어날 수 없는 그 개인이 속한 사회문화적 환경에 대한 이해가 선행되어야 한다. 한 개인은 자신이 속한 사회문화의 산물이기 때문이다.

#### 1) 사회규범 부재로 인한 불안문화 만연

오늘 우리 사회를 특징짓는 하나는 사회변화 속도가 매우 빠르다는 것이다. 농경사회에서 산업사회를 거쳐 정보사회로의 진입이 반세기 정도에 걸쳐 압축적으로 일어나고 있다. 과거 농경사회에서는 변화의 속도가 매우 느려 미래를 예측하는 것이 쉬웠지만 빛의 속도로 움직이는 현대사회에서는 그것이 쉽지 않아 하루하루가 불안하다. 또한 과거 농경사회에서는 많은 사람이 공유하는 큰 흐름의 유교적 가치체계가 있었지만 지금은 이런 전통적

가치체계가 붕괴된 다원화된 사회이다.

지금 우리 사회에 팽배한 불안문화의 주원인은 급격한 사회변화에 있다. 급속한 경제성장으로 인한 지리적 이동 및 계층간의 빠른 이동속도, 전쟁과 분단의 경험, 그 과정에서 싹튼 피난민 의식 등이 불안문화의 주된 형성원인으로 작용한다.

사회규범의 부재로 정의될 수 있는 문화적 아노미 현상이 우리 사회에서 발생하게 된 원인은 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 분단 상황으로 인하여 사회변동양상에 있어서 파행성을 경험하게 됨으로써 문화구조의 위기적 양상이 강화되었다는 지적이다(강광식, 1996). 분단 상황이 자유민주주의 체제적 물적 기반을 형성해 주는 자본주의적 산업화의 기본적 지향을 왜곡시킴으로써 아노미 현상을 초래했다는 것이다. 둘째, 군사독재정권의 형성으로 인한 권위주의적 정치체계가 '위로부터' 지배양식을 강화시켜 개인의 민주시민으로의 발돋움을 방해한 정치문화가 아노미를 초래했다는 것이다(박형신, 1995). 셋째, 경제성장 초기 대외 의존성이 강화되면서 외부원조를 배분하는 과정에서 정부권력이 막강해지며 권위주의적 지배양식을 더욱 강화시킨 경제개발 형태가 아노미를 초래했다는 지적이다(김호기, 1994). 이러한 '위로부터 아래로', '바깥에서 안으로'가 지금 우리 사회에서 개인이 겪는 문화적 아노미 현상의 이유라는 것이다. 이런 결과로 우리는 가치판단준거 상실과 정체감 상실의 시대를 사는 개인이 된 것이다.

이런 과정에서 부의 집중으로 인한 불평등 소득분배가 사회문제를 초래하고 이런 문제가 복합적으로 증폭되면서 사회규범의 부재현상을 초래한 것이다. 이 과정에서 형성된 사회문화적 아노미 현상은 구성원들의 일탈적 사고방식과 행동을 증대시켰다. 그 결과 미래에 대한 불확실성이 가중됨과 동시에 불안문화가 팽배하게 되고, 이는 다시 미래를 준비하려는 각 계층의 부정부패를 조장하고 만연시키는 결과를 초래했다. 사회구조적 질서의 변화와 문화적 정체성의 위기는 사회 비리를 증폭시키는 기제로 작용하여 온 것이다.

덧붙여 이런 사회문화적 아노미 현상은 도덕성의 부재로 이어져 자신이 저지른 비리행위에 둔감하거나 더 나아가 정당성을 부여하는 행위로까지 발전된다. 비리부패가 적발되고 처벌을 받게 되어도 단순히 재수가 없어서 적발이 되었다고 생각하고 큰 죄의식을 갖지 않는 사회적 풍토가 형성되어 있다.

그러나 비리부패를 저지르는 사람이 반드시 처벌을 받거나 불이익을 당한다는 것이 경험적으로 확립되어 있다면 비리부패는 줄어든다. 우리 사회의 대다수는 비리에 연루되어 적발되는 사람보다 실제로 이익을 얻는 경우가 더 많다고 생각한다. 이런 사회적 구조가 시민의식 부재를 야기시켜 개인을 비리부패로 내모는 것이다.

## 2) 물신주의 및 한탕주의

우리 사회에서 급속하게 확산된 자본주의화 과정은 평범한 일반 시민도 기회만 잘 잡으면 일확천금 할 수 있다는 기대감을 갖게 하였다. 돈이면 무엇이든 할 수 있다라는 생각의 중심에 돈이 자리잡고 있으며, 이 돈은 계층 간의 빠른 상승을 가능하게 하고 무엇이

든 나오는 알라딘의 요술램프가 된 것이다. 특히, 땅투기나 증권투자 등으로 거액의 돈을 쉽게 만지는 불로소득자의 증가추세를 지켜보면서 힘든 노동을 하는 것보다는 쉽게 돈 벌 수 있는 기회를 포착하는 것이 더 현명한 길이라는 생각이 팽배하게 된다. 일반인의 의식에 있어서도 기회포착과 그러한 기회에 편승하여 한 몫 챙기겠다는 태도가 확산되기 시작하였다. 즉, 미래에 대한 계획을 세우고 목표를 향하여 성실하게 노력해 나가기보다는 현재에 당면한 눈앞의 이익 추구에 몰두하는 현재주의적 태도가 급속히 수용되어졌다.

상승이동 욕구의 과다한 표출이나 한풀이 욕망의 사회적 확산, 무분별한 모방심리 등과 같은 왜곡된 심리 현상의 확산속도도 빨라져서 상당수의 사람들이 경쟁에서 뒤지지 않으려고 노력하게 되었다. 상승 이동의 기회에서 도태되지 않기 위하여 가능한 모든 방법을 동원하는 과정에서 부정이나 비리의 파급속도는 더 빨라지게 되었다. 이 과정에서 소집단 이기주의, 가족이기주의, 지역이기주의 등과 같은 왜곡된 심리적 성격이 강화되기도 하였다(한국사회학, 1994).

이러한 과정에서 과거에는 한국사회에서 찾아보기 힘들었던 가치관이 형성되고 파생하게 되었다(김선업, 1992; 1993). 즉, 연출을 이용해서라도 자신의 지위를 상승시키겠다는 욕구가 발동하여서 형성된 연고주의나 가능한 한 빨리 상승 이동을 하겠다는 욕구가 표출된 한몫주의나 한탕주의, 돈만 있으면 무엇이든지 쉽게 이루 수 있다는 물질주의, 어렵게 일을 하기보다는 손쉬운 길을 택해서 이익만을 극대화하겠다는 적당주의, 대강주의, 요령주의, 편법주의와 같은 가치들이 번성하게 되었다. 이들 가치들은 우리의 전통사회에서는 익숙하지 않은 가치관으로써 급속한 자본주의 발전과정에서 파생된 왜곡된 가치관의 형태로 들 수 있다.

그러나 이런 가치가 일상생활에 침윤되어 개인의 행동양식에 지대한 영향을 미치게 된 것은 부인할 수 없는 사실이다. 비리부패를 저질러도 잘 살 수 있다면 하는 생각에 서슴 없이 부정행위를 하는 것이다. 서울시 교육청 공 전 교육감 수뢰나 외환은행 직원이 고객 돈을 수백억 횡령한 사건은 이런 우리 사회의 단면을 잘 나타내고 있다(머니투데이 2010년 3월 19일자).

### 3) 상대적 박탈감 및 냉소주의

파행적인 자본주의 발전 과정에서 불로소득자의 증가와 빠른 계층 간의 이동, 그리고 부의 편재로 인한 사회재편 과정에서 남들에게 뒤쳐진 사람들은 자연스럽게 상대적 박탈감을 경험하게 된다. 상대적 박탈감은 단순히 객관적인 빈곤으로부터 연유되는 것이 아니라 다른 집단보다 상대적으로 더 박탈되어 있다는 느낌을 가짐으로써 생기는 심리적 불만을 의미한다. 따라서 이런 상대적 박탈감은 지속적으로 빈곤한 국가나 지역에서 보다는 급속한 경제성장으로 인해 변화의 속도가 큰 지역에서 자주 발견되어진다. 경제적 상황이 개선되면서 다수 집단의 성원들은 삶의 질에 있어서 향상되지만, 덜 부유한 집단이 생겨나게 됨으로써 이들이 느끼게 되는 감정이 상대적 박탈감이다.

Bernstein과 Crosby(1980)의 설명대로 상대적 박탈은 사람들이 자신이 갖지 않은 가치 있는 재화를 소지할 자격이 있다고 느끼지만 그것을 더 이상 획득할 수 없을 때에 생길 가능성이 커진다. 그 결과, 상대적 박탈감을 인식함으로써 소외되고 무력해지고 사회적으로 고립감을 느끼는 사람들이 많아질수록 사회통합을 이루기 힘들게 된다. 따라서 상대적 박탈감을 해소하기 위해서 무엇이든 할 수 있다고 생각하고 또 그것이 사회적 윤리를 해하는 행동이어도 스스로 감행하는 것이다. 비리부패를 저지르게 되는 사회문화적 구조가 태동되는 것이다.

상대적 박탈감이 가져오는 부작용은 그런 감정을 갖는 사람들이 스스로 사회로부터 소외되어 있다고 지각함으로써 일상의 생활에 부정적 태도를 형성하게 되는 것이다. 상대적 박탈감의 1차적 결과가 무기력감과 고립감이라고 한다면, 2차적 결과는 극단적이고 객관성이 결여되어 모든 것을 부정적으로 보려는 냉소주의이다.

건강하게 부를 축적한 사람이어도 건강한 부를 인정하기 보다는 한탕을 잘 해서 그렇다거나 기회를 잘 포착해서 그렇다거나 하는 류의 행동을 보이는 것이다. 이런 행동의 내면에는 나도 그렇게 될 수 있는 데 나는 그런 기회를 포착하지 못한 것일 뿐 언제라도 그렇게 될 수 있다고 생각하는 남을 인정하지 않는 냉소적 태도가 있다. 또한 자기도 그렇게 되고 싶은 마음이 있으나 의식적으로 건강한 부를 외면하고 흠잡고 비판하는 태도를 보임으로써 자신을 합리화시키는 것이다.

그러나 이런 합리화 방어기제를 사용해 심리적으로 스스로를 위로하는 데는 한계가 있으며 궁극적으로는 이를 해소하기 위한 방안을 강구하고 이를 행동에 옮기게 된다. 이런 과정에서 자신의 능력 밖에 있는 것을 손에 넣기 위해 비리부패와 손잡는 손쉬운 길을 택하는 것이다. 건강한 부와 남을 인정하지 못하는 건강하지 못한 사회에 이런 비리부패의 가능성이 상존하게 되는 것이다. 배 고피는 참을 수 있으나 배 아픈 것은 못 견디는 사회문화적 풍토가 개인을 어느 것이라도 할 수 있으면 해야 한다는 막다른 골목으로 내모는 것이다.

#### 4. 교육비리의 정치·행정제도적 측면

머리글에서 본 것처럼 지금 우리 사회는 교육자치의 부작용을 심하게 경험하고 있다. 이 모든 부작용의 기저에 제왕적 교육감이 있다. 초중고의 모든 것을 관장하는 교육감이 주민직선으로 선출되는 것에 학교비리의 원천적 씨앗이 배태되어 있다.

##### 1) 교육감 선출의 구조적 문제

일반주민은 교육감 후보가 어떤 성향을 갖고 어떤 일을 해왔는지에 대해 자세히 알려고 하지 않는다. 기표소에 들어서 자신이 지지하는 정당 또는 지지하지 않은 정당과 관련된

기호를 가진 후보에 투표한다. 선거법으로는 금지되어 있지만 정당은 교묘히 지지하는 후보를 주민에게 알리는 노력을 한다. 그러나 이런 노력도 상당부분 무위로 그쳐 추천을 통해 특정정당의 기호를 배정받은 후보가 당선되는 것이다. 교육감 당선은 그야말로 복권뽑기와 같은 것이다.

복권뽑기라도 당선가능성을 높이기 위해 후보자는 모든 것을 걸고 선거에 임하게 된다. 교육의 정치로부터의 독립에 따라 교육감은 다른 선출직과는 달리 개인경비로 선거를 치러야 한다. 이런 과정에서 막대한 경비가 소요되고 경비조달에서 비리부패가 시작된다. 개인경비로 치러지는 선거에서 후보자가 돈의 유혹에서 초연하기 어려운 구조적 상황이 발생하는 것이다. 유효투표의 15%를 얻는 후보자는 공직선거법에 따라 법정 선거비용을 전액 돌려받을 수 있고, 올해의 경우 5월 14일 이후 후원회를 조직해 법정 선거비용의 1/2까지 모금할 수 있지만, 선거비용이 정산되는 시점은 선거가 끝난 후이므로 그전까지 후보자는 개인적으로 경비를 조달해야 한다. 올해 교육감 법정 선거비용은 경기도의 경우 40억 7300만원이다. 경기도 교육감 후보자는 후원회가 조직되기 전까지 20억이 상회하는 막대한 금액을 자신이 조달해야 하는 것이다.

이런 선거구조가 선출된 교육감을 감옥으로 밀어 넣는 직접적 원인이다. 후보자는 교육감에 선출되기 위해 주변의 도움을 받아야 하고 일단 선출되면 선거에서 협력한 사람을 모른 체 할 수 없게 된다. 그 결과 학교현장의 모든 것을 통제하는 전권을 갖는 교육감에 누가 선출되는가에 따라 이해가 갈려지므로 교육현장 이해당사자는 줄서기를 할 수 밖에 없게 된다. 이런 선출구조가 비리부패를 야기하는 원천적 요인이다. 인사권과 예산권을 가진 교육감에 맞설 이해당사자는 없다.

덧붙여 제도적으로 교육감 선거관리 비용은 지방재정 교부금에서 조달된다. 선거관리 비용만큼 광역시도에서 집행할 수 있는 교육예산이 줄어들고 따라서 다른 용도의 교육예산을 줄여야 한다. 이런 점 때문에 일부에서는 막대한 비용을 들여서 교육감 선거를 하는 것에 회의감을 표시하기도 한다. 올해 교육감과 교육위원을 선출하는 데 지출되는 선거관리 비용은 1,261억원이다. 교육현장의 다른 부분에서 이만큼의 교육예산이 줄어들는 것이다.

## 2) 교육감 선출방법의 명과 암

선출직 교육감의 이런 부작용으로 인해 일부에서 교육감을 따로 선출하지 않고 광역자치단체장이 직접 또는 광역자치단체 의회의 동의를 얻어 교육감을 임명하는 방식으로 광역자치단체 산하로 편입시키자고 주장하기도 하나 이는 교육자치의 기본정신을 훼손하는 것이다. 교육자치를 도입한 것은 일반행정 권력이 교체되어도 교육정책은 이와 무관하게 연속성을 유지하기 위한 것이다. 일반행정과 교육행정을 통합하는 것이 부작용을 줄일 수 있을지 모르나 교육자치의 본령과는 거리가 있다.

또한 광역자치단체장과 교육감 후보자가 러닝메이트로 출마해야 한다는 주장도 있다. 그러나 이런 주장은 교육의 정치적 독립에 전면적으로 위배된다. 러닝메이트는 교육감 후

보자가 어떤 특정정당의 광역자치단체장과 한 배를 타는 것이므로 그 정당의 이념으로부터 초연할 수 없다. 교육 그 자체가 아니라 특정정당의 교육이념을 구현하는 전도사가 될 수 밖에 없다. 교육이 정치로부터 독립되어야 한다는 명제는 국가백년대계를 위해서도 필요하고 그래야만 하는 당위는 머리털 숫자보다도 많다. 러닝메이트 방식으로 선거를 치른다 해도 막대한 선거비용 조달에서 야기되는 부작용은 여전히 해소되지 않고 남게 된다. 덧붙여, 과거처럼 학교운영위원회 간선으로 교육감을 선출할 수는 있으나 제왕적 교육감이 있는 한 어떤 경우에도 줄서기가 강요되고 비리부패가 끊이지 않음을 명심해야 한다.

### 3) 탈규제화 관료조직

우리의 경우 제왕적 교육감 외에도 교육행정 관료제의 부작용으로 인한 비리부패의 심화가 있다. 이것은 행정 관료의 권한이 크기 때문이며 행정이 복잡하고 전문화 될수록 공직자들의 권력독점 현상은 심화되기 때문이다. 각종 인허가권과 규제권을 갖는 행정권력의 무소불위에서 조직적인 비리부패 구조가 만들어진다고 할 수 있다. 모두 그렇지는 않지만 일부의 경우, 교장은 업자로부터 받는 사례금이 몇십만원이지만 행정실장은 소나타 한 대라는 이야기가 학교현장에서 회자되고 있다. 교육행정 관료의 힘이 얼마나 센가를 단적으로 나타내주는 이야기이다. 서울시 교육청 일부 관료도 몇천만원씩 뒷돈을 받은 것이 믿고 싶지 않은 이런 이야기를 뒷받침하는 증거이다.

영미 격언에 'All men have their price.'라는 표현이 있다. 이 표현을 뒤집어보면 값을 치르면 그 사람을 살 수 있다는 뜻이다. 원하는 것은 한정되어 있는 상황에서 값을 치르면 필요한 것을 얻게 되는 구조에서는 비리부패를 피할 수 없게 된다. 이를 피해 갈 수 있는 대안은 '원칙적 금지 및 예외적 허용'의 포지티브 방식에서 '원칙적 허용 및 예외적 금지'의 네거티브 방식으로 규제를 전환하는 것이다. 그렇게 해야 감옥 가는 서울시 교육청 관료가 발생할 확률이 줄어들게 된다.

## 5. 교육분야 비리유형 및 대책

국가별로 약간의 차이는 있지만 교육분야에서 발생하는 비리부패의 구체적 유형과 방지책에 대해서는 국제투명성기구 TI(2009)와 UNESCO International Institute for Educational Planning의 Hallak & Poisson(2007)이 각각 발표한 논문에 자세히 나와 있어 비리부패 예방에 실질적 도움을 받을 수 있다. 여기서는 우리 사회에서 발생가능한 교육분야 비리부패 유형을 크게 두 가지로 대별하고 각각에 대한 대안을 개략적으로 제시하고자 한다. 우리 사회 교육비리 하나는 교원인사, 입시 및 인증(방과후학교)등 운영에 관련된 것이고, 또 하나는 공사납품, 특별행사, 급식처럼 재정과 관련된 것이다.

## 1) 운영관련 비리부패 대안

교원인사나 입시 및 방과후학교 인증처럼 교육적 전문성을 요구하는 분야에 대해서는 한국교육개발원이나 한국교육과정평가원 같은 외부전문기관에 업무를 위탁하는 것이다. 전문성을 갖춘 외부기관이 업무를 수행하기 때문에 비리부패가 끼어들 소지가 원천적으로 차단되는 효과가 있다. 업무담당 위원으로 교육현장과 직간접으로 이해관계가 달려있는 이해당사자도 포함되지만 공정성과 객관성을 갖춘 제3의 외부인사가 포함되면 모든 절차가 투명해지는 효과가 있어 그만큼 비리부패 발생소지는 줄어들게 된다. 방과후학교 인증의 경우 서울시 교육청의 예를 보면 방과후학교 교사를 연수하는 기관이 방과후학교 업체 인증을 하고 있다. 외부전문기관에 위탁하면 적어도 원손이 하는 일을 오른 손이 인증해주는 희한한 일이 발생하지 않는다. 일반 국민이 납득하지 못할 일을 서울시 교육청 관료만이 옳다고 믿는 우스운 일이 다시는 반복되지 않아야 한다.

## 2) 재정관련 비리부패 대안

공사납품, 특별행사, 급식처럼 재정과 관련된 업무에 대해서는 조달기능을 갖는 광역시도 교육청이나 지역교육청에 교육지원서비스센터 같은 것을 설치해 업무를 수행하게 한다. 현재의 조달청 업무처럼 단위학교에서 필요한 것을 교육지원서비스센터에서 조달해 각각의 단위학교에 공급하는 것이다. 이런 방식을 채택하게 되면 전국의 단위학교에서 각자 독자적으로 수행하는 데서 비롯되는 서비스제공업자와 학교장 및 행정실장과의 유착고리를 원천적으로 차단할 수 있다. 이런 방식이 단순히 비리부패 고리를 단위학교에서 교육청 수준으로 옮기는 것에 지나지 않을 수 있으나 전국의 모든 학교를 모니터링하는 것보다는 지원서비스센터의 숫자가 훨씬 적어 부패발생 소지를 줄일 수 있다.

## 6. 나가며

우리의 경우 군사부일체라는 유교적 가치관으로 인해 빛이 바래기는 했으나 학교가 영역으로 남아 있었던 것도 비리부패의 하나의 원인이다. 학교에 대한 이러한 인식으로 인해 사회의 다른 분야보다 더 높은 도덕성을 강요하고 사소한 비리부패가 발생해도 그간 쉬쉬해 왔던 것도 사실이다. 하지만 유독 교육분야에서 비리가 끊이지 않는 것은 국가가 교육을 독점하는 데서 비롯된다는 견해도 있다(국제투명성기구, 2009). 교육독점의 형태가 중앙집중적 또는 지방분권화된 것이건 국가의 교육독점에서 비롯되는 비리부패의 피해자는 납세자, 학부모, 학생 등이다.

교육관련 이해당사자 중에서도 최대의 피해자는 학생이다. 비리부패의 규모만큼 교육서비스의 질이 떨어지거나 축소되고 학교시설은 부실해지게 된다. 이런 비리부패의 여파가

그대로 교육에 전이되고 그 결과 제대로 된 교육환경이 조성되지 않아 학생의 학습권이 침해받게 되는 것이다. 적절한 학습이 이루어져야 할 시기에 학생의 학습권이 침해된다면 그 시간이 돌아 올 수 없기 때문에 피해는 돌이킬 수 없는 것이 된다. 이는 심각한 교육 범죄이다. 다시 되돌릴 수 없는 학습권 침해는 비리부패 연루자의 해임이나 파면으로 그칠 일이 아니다.

투명성의 문제는 교육현장에 국한되는 것이 아니라 사회전체에 해당되는 것이다. 청렴의 진정한 주체는 국민이다. 국민이 청렴 활동에 직접 참여하고, 국민에 의해 비리부패가 감시되며, 국민을 위해 부패 요인 제거와 제도 개선이 이뤄져야 한다. 국격이 높아지려면 경제력도 중요하지만 청렴도에서도 선진수준을 유지해야 한다. 국민권익위원회처럼 국가기관이 앞에 서고 국민 모두가 자발적으로 참여하여 국격을 높이는 청렴지수를 끌어 올려야 한다.

우리 사회처럼 저신뢰의 국가에서 가장 필요한 것은 투명성 회복을 통해 정해진 규칙이 공평하게 적용되고 게임의 규칙이 지켜지리라는 기대를 갖게 하는 것이다. 이런 기대가 현실이 되면 비로소 일반시민 사이에서 불신이 사라지고 신뢰가 회복될 것이다. 기대를 현실로 만드는 가장 빠른 길은 학교에서 청렴과 고결함을 가르치는 것이다. 학교교육과정 에 우리의 윤리의식을 높이기 위한 활동이 포함되어야 한다. 우리의 미래 세대가 높은 윤리강령으로 무장되면 그 어떤 비리부패도 이 갑옷을 뚫지 못할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강광식 (1996). **분단체제하의 근대화 유산과 그 문화적 함의**. 한국정신문화 연구원.  
경향신문 2010년 4월 6일자 12면 기사제목. “공정택, 전·현직 교육장에게 돈 받아”
- 국제투명성기구 (2009). **국가별 부패인식지수**.  
<http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2009/nov/17/corruption-index-transparency-international>.
- 국제투명성기구 (2009). **Corruption in the education sector**. Working paper # 4.
- 김선업 (1992). 한국사회 연줄망의 구조적 특성. *한국사회학*, 26(2).
- 김선업 (1993). **오늘의 한국사회**. 나남.
- 김호기 (1994). **한국정치의 구조와 개혁**. 새길.
- 김해동, 윤태범 (1994). **관료부패와 통제**. 서울: 집문당.
- 김해동 (1990). 관료부패의 유형. *행정논총*, 28(1), p146.
- 머니투데이 2010년 3월 19일자 기사제목. 기관경고 외환銀, 또 수십억 횡령 사고 발생  
(<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?typ=1&noe=2010032618373790294&outlink=1>).
- 박형신 (1995). **정치위기의 사회학**. 한울.
- Bernstein, M. & Crosby, F. (1980). An empirical examination of relative deprivation theory. *Journal of experimental social psychology*, 16.
- Hallak, J. & Poisson, M. (2007). **Corrupt schools, corrupt universities: What can be done?** Paris, FR: International Institute for Educational Planning.
- Kohlberg, L. (1976). Moral stages and moralization: The cognitive developmental approach. In T. Lickong(Ed.), **Moral development and behavior**. New York, NY: Holt, Rinehart, & Winston.
- Lewin, K. (1943). Defining the "Field at a Given Time." *Psychological Review*, 50, 292-310.
- Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation, *Psychological Review* 50(4), 370-96.
- Ross, L., Lepper, M. R., & House, P. (1977). The false consensus effect: An egocentric bias in social perception and attribution processes. *Journal of experimental psychology*, 13, 279-301.

**제1세션 주제발표**

**교육 비리, 방지 대책은 무엇인가?**  
- 중장기 대책을 중심으로 -

박재윤 (한국교육개발원 교육제도연구실장)



## 교육 비리, 방지 대책은 무엇인가?

### - 중장기 대책을 중심으로 -

박재윤(한국교육개발원 교육제도연구실장)

## 1. 교육 비리, 개념은 무엇이고 왜 문제인가?

교육 비리에 대해서 논의하기 전에 먼저 그 개념을 어떻게 정의하느냐를 생각해보아야 할 것이다. 상이한 시각으로 교육 비리를 정의하는 경우 그 실상과 대책에 대해서도 상이한 논의를 산출할 것이기 때문이다. 또한 교육 비리에 대한 개념을 정의하기 위해서는 먼저 교육비리가 어떻게 정의되고 있는가를 살펴보고 이 글에서는 어떻게 정의할 것인가를 검토해야 할 것이다. 그리고 그 이유를 밝히는 것이 필요하다. 나아가 교육 비리와 관련이 있으면서도 다른 뜻을 가진 용어들을 살펴서 교육 비리의 뜻을 좀 더 분명히 하는 것이 필요하다.

### 가. 교육 비리의 정의

사전적 의미로 비리(非理)는 “올바른 이치나 도리에서 어그러짐”으로 정의되고 있는가 하면 실정법상으로는 비리와 비슷한 용어인 ‘부패’를 ‘공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위’라고 규정한다(부패 방지 및 국민권익위원회의 설치에 관한 법률 제2조 제4호). 비리와 부패는 사전적으로 동일한 것은 아니며 실정법상으로도 구별되어 사용된다. “교원은 해당 학교의 운영과 관련하여 발생한 부패 행위나 이에 준하는 행위 및 비리 사실 등을 관계 행정 기관 또는 수사 기관에 신고하거나 고발하는 행위로 인하여 정당한 사유 없이 징계 조치 등 어떠한 신분상의 불이익을 받지 아니한다(교원지위 향상을 위한 특별법 제6조 제2항). 하지만 실제로는 상호 호환 적으로 사용되는 경우가 많다.

비리 또는 부패의 개념은 시대에 따라 다소 변화하는 것 같다. 그 이유는 각 시기에 따라서 그 의미와 문제가 다르기 때문일 것이다. 대략 살펴보면 비리와 부패는 그 사회의 가치관을 중심에 놓고 문제를 제기하기 시작하다가 그 후 특정한 행동(behavior)으로 한정하여 규정하였다. 공직을 중심으로 한다면가 공익을 중심으로 하는 것과 같은 것이다. 그러다가 근래에 들어와서 비리와 부패 문제는 개인의 행동보다는 정치적, 도덕적 이슈로 다루는 경향이 나타났다. 이것은 비리와 부패가 개인적인 문제에 머물지 않고 그 영향이

전체 사회로 미치기 때문일 것이다. 더욱이 글로벌 사회가 전개되면서 이제 어느 특정한 곳에서 일어나는 비리와 부패는 그곳의 한정된 사람이나 사회 뿐만 아니라 전체 지구 사회에 영향을 미칠 정도가 되었다(Jane, 2002). 그리하여 비리와 부패 문제는 이제 개인적인 문제가 아니라 사회적 더 나아가 지구적 문제가 되었고 그 만큼 영향이 커졌다.

비리 또는 부패의 개념을 교육 분야에 적용할 때 교육과 교육행정의 구별에 대해서 다음과 같은 문제를 먼저 정리할 필요가 있다. 비리에 대한 정책들이 대개는 행정적 개선에 역점을 두고 있기 때문이다.

대개 비리는 행정의 과정 중에 발생하는 것으로 간주되고 있다. 그렇다면 ‘교육비리’와 ‘교육행정비리’는 어떻게 다른가? 공교육은 전적인 행정작용이라고 보기 어렵지만 상당부분이 행정적 과정으로 이루어져 있다. 교육 비리와 교육행정비리를 개념적으로 구별할 수 있는가? 사실 교육활동 자체와 관련된 비리와 교육행정비리는 개념적으로는 구별할 수 있으나 실제에서는 구별하기가 어렵다.

나아가 ‘교육직(教育職)’과 ‘교육행정직(教育行政職)’을 실제로 분명히 구별할 수 있는가? 교장, 교감, 교원과 장학직 등이 교육직이라는 것은 알기 쉬우나 이들이 교육행정 과정에 참여하는 범위에서는 교육행정가로서의 성격도 갖고 있다. 이와 같이 한 사람이 동시에 두 가지 역할 즉 교육자로서 그리고 교육행정가로서 역할을 하는 경우 발생하는 비리는 교육 활동과 교육 체제 문제 때문인가 교육 행정 체제의 구조 때문인가?

이러한 논의가 귀결되는 것은 교육 비리에 관련되는 사람들의 범위가 어디까지이냐 하는 것이다. 교육 비리는 교장, 교감, 교원, 장학직 등이 관련된 비리인지, 교육활동의 모든 과정에 관련된 교육정책관계관, 교육행정관, 교육연구개발자, 학교관련 민간 기업체 직원, 학부모 등이 모두 관련된 것으로 보아야 하는 것이지 하는 것이다.

이 글은 교육 비리는 좁은 의미의 ‘교육직’ 뿐만 아니라 교육의 프로세스에 관련된 모든 사람들이 관련되는 비리라고 보아야 하며 그렇게 보아야 교육 비리의 실상을 제대로 파악할 수 있다고 보고 있다. 그렇지 않으면 교육 비리에 대한 논의가 특정 집단에 속하는 사람들만을 매도하는 잘못된 접근이 될 가능성이 있다.

이런 관점에서 보면 이 시점에서 교육 비리 문제와 그 방지 대책을 수립하는 일은 교육 활동의 전 과정에 관련된 모든 사람들이 스스로 반성하는 자세 위에서 검토되어야 한다고 생각한다.

## 나. 왜 “교육 비리”인가

다음은 “왜 현 시점에서 교육 비리가 문제인가” 하는 것이다. 교육 비리가 특히 초래하는 부정적 영향은 무엇이고 교육 비리를 이대로 방치하는 경우 어떤 사태가 일어날 것인가? 교육 비리를 이대로 방치해놓는 경우 우리의 교육체제는 어떤 모습이 될 것인가, 그리고 학생들과 학부모들 그리고 교사들은 어떤 피해를 당하게 될 것인가, 국가적으로 어떤 손실이 있을 것인가?

첫째, 오늘날과 같은 지구화 시대에서 각국 교육은 치열할 경쟁을 하고 있는 상황에서 교육 비리를 그대로 방치하는 경우 우리나라 교육은 세계 무대에서 설 땅이 없어질 것이다. 치열한 교육 서비스 무역 경쟁에서 희망을 가질 수 없다.

부패가 초래하는 손실(costs of corruption)이 매우 크다는 연구는 많이 이루어졌다(Johnston, 2002:24). 특히 오늘날과 같은 지구촌 사회에서 우리 교육의 부패가 얼마나 큰 손실을 가져올지 크게 우려되는 상황이다.

둘째, 공공 서비스 체제에 있어서 부패는 서비스의 질을 낮추며 국가에 들어와야 할 세입이 들어오지 않게 하고 국민들은 좋은 서비스를 받기 어려워진다(Jane, 2002). 교육 비리는 공교육 서비스의 질을 낮추고 교육서비스를 이용하는 데 있어서 비용의 증가를 초래할 것이다.

셋째, 새로운 세대를 길러내는 교육 현장에서 발생하는 각종 비리는 학생들의 도덕의식과 가치관 형성에 악영향을 줄 것이다(천세영·이종태, 2001:58).

이와 같이 교육비리가 심각한 사회문제로 부각되고 있는 상황이지만 교육 관계자들의 상황 인식은 서로 다른 점이 많아 문제 해결이 복잡함을 다시 한 번 상기시키고 있다.

학교장들은 자신들의 상황을 어떻게 보는가? 일반적으로 권한은 적고 전문성도 부족한 상황에서 재무, 시설 등 업무가 산적되어 있으며 책임만 과중하다고 보는 것 같다. 한편 학교 행정실 업무를 수행하는 직원들은 학교장이 지시하는 것에 복종해야 한다는 법률 조항(초·중등교육법 제20조)을 근거로 교장 지시에 그저 복종해야 한다고 생각하고 있는 것 같으며 아울러 행정실 직원도 특정업무(예: 시설업무)에는 전문성이 없어서 문제가 있다고 생각하는 것 같다.

교원들은 교장이 가지고 있는 권한을 감안할 때 비리를 저지를 소지 혹은 가능성이 크다고 생각하는 듯하다. 권한이 있는 만큼 비리의 '유혹'에 따라 '시험'에 들 가능성이 크다고 보는 것이다. 의사 결정권의 독점과 재량권 범위의 확대 그리고 책무성에 대한 인식의 감소는 부패를 초래한다(Klitgaard, 1988 cited in Johnston, 2002; 25). 이 밖에 교육 행정가, 교육정책관계관, 교육연구자, 학부모 등의 생각도 검토할 필요가 있으며 그러한 이해 위에서 교육 비리 방지 대책을 수립해야 하는 만큼 비리 방지 대책의 수립은 매우 어려운 과제로 생각된다.

지금까지 살펴본 바를 감안하여 이 글은 교육 비리의 발생 원인을 살펴보고 필요한 대책안들을 제시하였다. 현재 정부가 추진하고 있는 방안을 검토하고 나아가 중장기적으로 추진해야 할 교육 비리 방지 대책도 검토하였다. 이 글의 취지와 방안들이 정부의 성공적 교육비리 방지대책의 추진에 참고가 되기 바란다.

## 2. 교육비리, 왜 어떻게 발생하나?

### 가. 관련 이론들

교육 비리의 발생원인과 그 영향을 설명하는 이론들은 꽤 있는 편이다. 이들을 재정리해보면 대략적으로 사회학적인 것, 교육체제론적인 것, 심리학적인 것, 경제학적 것 등을 들 수 있다.

① 사회학적 이론들은 교육비리 발생의 원인을 한 사회의 정치, 사회, 경제, 문화 전반의 사회 체제와 관련된 부패의 일상화된 구조에서 찾는다. 여기서는 정치 행정적 요인, 경제적 요인, 사회 문화적 요인 등 부패를 초래하는 요인들을 검토하고 그것들이 교육 비리의 발생에 주는 영향 혹은 교육비리 발생과 어떤 관련성이 있는가가 검토대상이 될 것이다. 이러한 접근은 문제를 포괄적으로 볼 수 있게 하는 반면 아주 구체적인 사례에 대한 개선방안을 모색하는데 있어서는 그리 유용하지 못하다는 단점이 있다.

② 교육체제의 특성에 따라 교육비리가 발생한다고 보는 관점이 있을 수 있는데 가령 학교지배구조상의 원인과 교육주체들의 파행, 그리고 교육관련 산업계의 상업주의 등이 그 예가 될 수 있다(천세영·이종태, 2001). 이 접근방법은 교육체제 내부의 여러 문제점을 정밀하게 분석하는 장점이 있는 반면, 교육체제가 다른 사회체제와 맺고 있는 관련성에 대해서 소홀히 할 우려가 있다.

③ 심리학적 이론들은 비리를 저지르는 개인들의 심리적 특성에 주목할 것이다. 어떤 특징을 가진 사람들이 비리를 저지를 가능성이 큰가라는 문제는 심리학적 접근을 통해서 비리를 이해하려는 노력이라고 볼 수 있다. 심리학적 분석이 갖는 장점은 그것이 ‘교육학적 처방’과 매우 친밀한 관련성이 있다는 것이며 따라서 교육계에서 익숙한 처방들을 산출할 수가 있다는 점이다. 각종 연수나 교육 프로그램의 개발에 도움을 줄 수 있을 것이다. 다만 이 접근은 법과 제도가 인간에 미치는 사실상의 영향을 간과할 가능성이 크다.

④ ‘제도론적’ 접근은 비리가 발생하는 일차적 원인을 잘못된 제도로부터 찾을 것이다. 이와는 ‘사람’ 문제로부터 비리 발생의 원인을 찾는 입장과 달리 이 입장에서는 사람의 ‘개조’보다 사람에게 영향을 주는 제도 및 환경의 개선이 훨씬 중요한 과제가 될 것이다. 이른바 사회공학적(社會工學的) 접근을 통해서 기존 제도가 가진 문제를 개선하는데 있어서 이 접근은 유용할 것이지만, 한편으로 비리와 부패가 발생하는 과정에서 중요한 역할을 하는 심리적 요인을 간과할 할 우려가 있다.

⑤ 경제학적 관점에서는 교육에 대한 수요와 공급의 관계에 초점을 맞추어 예컨대 ‘독점’으로 인한 폐해로 교육비리가 발생될 수 있다고 보기도 한다. 경제학적 접근은 명쾌한 논리와 수학적 분석을 통하여 설득력 있는 처방을 줄 수 있는 반면 비리와 관련하여 사회와 개인이 가지고 있는 역사성, 문화적 특성 등을 소홀히 하는 단점이 있다.

⑥ 의료적 접근(physician's methodology)이다. 이는 부패 문제에 대해서 병리학, 진

단, 처방(pathology, diagnosis and prescription)이라는 개념 위에서 문제점을 정리하고 그에 대응하는 방안을 산출하는 것이다(MaCoy, 2004). 일종의 대증요법이다. 이 접근방법은 현재 문제의 진원지가 되고 있는 부분을 정확히 짚어서 이를 제거함으로써 우선 시급한 문제를 해결하는데 유용한 것으로 볼 수 있다. 그러나 일반적인 의료가 그렇듯이 대증요법에 치우친 나머지 사회가 가지고 있는 체질을 근본적으로 개선하거나 근본적인 모순(사회구조의 모순, 법제도의 후진성 등)을 시정하는데 있어서는 아이디어를 제공하기 어렵다는 단점이 있다.

⑦ 행정학적 관점에서 비리의 발생을 분석하고 개선방안을 도출할 수도 있다. 이 접근방법은 비리가 대부분 행정조직 및 구조 속에서 행정절차와 과정에 발생한다는 점에서 가장 현실적인 접근방법일 수 있다. 그리하여 행정조직의 개선과 절차의 혁신방안이 용이하게 도출될 수 있다.

국제적인 견지에서 비리 방지를 위한 행정적 혹은 규제적 장치로 제시된 것은 다음을 들 수 있다(UN, 2001)

- 재량 남용의 방지(Elimination of Abuse of Discretion)
- 절차적 복잡성(Procedural Complexity)의 감축
- 공공자원의 배분에 있어서 투명성(Transparency)의 제고
- 결과에 기반을 둔 경영(Result based management)
- 내부감사제도(Internal reporting procedures)
- 이해관계가 있는 공직자를 의사결정에서 제외시키는 기피제도 (Disqualification)
- 윤리규정제도(Codes of Conduct)
- 자산의 공개제도(Disclosure of Assets)

반면에 행정적 접근은 기본적인 행정 구조와 절차를 근본적으로 혁신하는 방안을 도출하기 어렵다는 단점이 있다. 점진적이고 보완적인 방안이 도출되기 쉬우며 기존의 구조와 절차를 근본적으로 바꾸는 것은 행정학 혹은 행정적 접근이라기보다 정치적 접근으로 볼 수 있다.

⑧ 정치적 접근은 비리가 가진 정치적 의미와 그 부작용이 정치에 미칠 영향을 고려하면서 근본적인 혁신을 도모하는 경향이 있다고 본다. 정치적 접근은 기존 구조와 절차를 짧은 시간에 혁신시키는데는 효율적이라고 볼 수 있다. 단점은 그러한 과정에서 예상되는 여러 가지 부작용을 예상하기 어렵다는 것이다.

비리에 대한 다양한 관점들과 이론들은 종합적이고 신중한 분석과 함께 과감한 혁신 방안이 검토되어야 함을 시사한다. 단기적 방안과 중장기적 방안도 필요하고 개인과 조직의 문화 개선과 함께 법제에 대한 정밀한 ‘공학적(social engineering)’ 검토도 필요하다.

어떤 단일한 관점에서 비리를 진단하고 해소방안을 찾는 것은 그 성과가 그리 크지 못할 것이다. 따라서 비리를 검토하는 경우 가능한 한 다양한 이론적 관점들을 활용 문제를 검토

할 필요가 있다.

## 나. 지방교육행정과 교원인사 비리

지방교육행정체제와 관련해서는 교육전문직, 교장 그리고 교감 등의 임용에 있어서의 비리가 문제이다. 임용 관련 평정 기준의 조작 및 인사권 행사를 둘러싼 금품수수와 교원의 임용 및 전보에 관련된 인사 청탁 등이 문제로 지적되었다(교육과학기술부, 2010.3). 그 발생 원인으로 제시할 수 있는 것들은 다음과 같다.

① 1991년 이후 확대된 교육청, 교육감 권한에 대한 책무성 확보의 기제가 미흡하여 그러한 결과가 초래되었다(교과부, 같은 곳), 즉 교육감의 인사, 조직, 재정 권한이 대폭 확대되었으나 권한 남용 방지를 위한 권한 분산과 투명성 및 책무성의 강화 장치가 부족했다.

② 이와 함께 ‘비리 유발형’ 교원 인사제도와 그 운영의 폐쇄성 및 불투명성이 비리를 초래했다(교과부, 같은 곳). 교원의 승진 경로가 관리직(교장, 교감)으로 한정되어 경쟁이 치열하고 선호지역이 뚜렷하여 비리 소지가 상존한다는 것이다. 또한 교육전문직 인사시스템이 전문성 발휘보다는 고속승진 및 선호지역으로의 전보 경로로 활용되고 있다는 점, 시도 교육청과 학교의 인사운영이 불투명하고 폐쇄적으로 운영되었다는 점 등이 지적된다.

③ 지방교육 행정의 운영이 규제와 감독 기능 위주로 되어 있고 권위적으로 기관이 운영되어 시민 통제 기능이 약하다(교과부, 같은 곳)

④ 이 밖에도 교원인사제도의 위상을 살펴볼 필요가 있다. 첫째는 몇 십 년 동안 변하지 않고 있는 것으로서 공립학교 교원들의 신분이 아직도 ‘국가공무원’이고 이러한 상황에서 교육감에게 인사권을 ‘위임’하고 있는 것이 현실이다. 즉 교육감의 권한이 확대되었다고 하나 그 법적 성격은 ‘위임’이라는 점에서 교원인사 운영에 관한 제도와 시행에 있어서 감독권은 교과부장관에게 있다 할 것이며 인사비리가 발생하는 경우 적절한 감독권이 행사되지 않은 것으로 볼 수 있다. 따라서 감독권을 충분히 행사할 수 있는 법적 기반이 미흡한 것이 아닌지를 검토할 필요가 있다.

⑤ 흔히 지적되는 것이지만 전문직으로서 교원직이 관리직으로서의 교장, 교감의 하위직화 되어 있다는 점도 교장직에의 지나친 선호를 초래하는 것으로 보인다.

⑥ 사립학교 교원인사에서의 비리는 공립학교와 달리 인사권이 법인에게 맡겨져 있고 재량범위가 큰 반면 책무성의 보장 장치가 취약한 이유 때문에 발생할 소지가 높은 것으로 보인다. 사학교원의 임용은 학교에 맡겨져 있고 실제로는 법인이 전적으로 결정하는 체제 속에서 재량권이 큰 데 비하여 책임자를 적절한 절차로 임용하기 위한 책무성(accountability)을 보장할 제도적 장치가 필요한 것으로 보인다.

## 다. 학사, 학교 회계 및 경영 관계 비리

학사 및 학교경영 관련해서는 수학여행, 현장학습, 방과 후 학교 업체 등 금품수수 및

학교급식, 입시비리 등이 지적된다. 발생 원인으로는 다음을 들 수 있다.

① 학교장 권한이 확대되어 왔으나 그에 상응하는 견제 기능이 취약하기 때문에 비리가 발생할 소지가 커졌다. 학교회계제도가 2000년에 도입된 후로 학교예산이 확대되고 재량이 확대되었으나 소액, 교육 활동 등의 이유로 수의계약이 중심이 되고 업체 선정 절차가 불투명하다(교과부, 같은 곳). 단위학교 중심의 자율적인 경영이라는 정책이 성공하려면 합리적인 운영 체제가 전제되어야 하나 일방적인 학교장 권한의 비대는 초래되었으나 그것을 적절하게 견제할만한 장치가 충분하지 못한 것이다.

② 학교운영위원회 제도가 1996년에 도입되었으나 학교 운영에 있어서 견제 기능이 취약하다(교과부, 같은 곳). 학교운영위원회의 도입 취지는 좋았을지 모르지만 그 실효성을 제고하기 위해서 필요한 제도 개선이 미흡했다.

③ 이외에 더 근본적인 것으로 법제도상 ‘학교’의 지위 문제를 검토할 필요가 있다. 현행법상 학교가 권리의무의 주체 즉 결정권을 가진 경우는 극히 드물며 학교장이 결정권을 행사하고 책임도 지는 구조로 되어 있다. 이는 오랫동안 내려온 ‘법인격없는 영조물로서의 학교’라는 법이론을 기초로 하고 있는 것이어서 학교운영위원회 제도가 도입되었지만 학교단위의 의사결정을 학교장이 아니라 학교자체가 일종의 법인으로서 권한을 갖지 않는 한 그 기능은 결정권자요 책임을 지는 사람으로서 교장의 자문 및 심의 기능에 머무를 수밖에 없는 실정이다.

## 라. 시설 관련 비리

시설 관련 비리로서는 각종 시설공사 및 물품 계약 시에 리베이트를 받는 사례들이 지적되고 있다. 납품업체로부터 단가보다 높은 견적서를 제출하고 차액을 돌려받는다는든가 수의계약을 위해서 공사를 분할 발주한다던가 하는 것이다. 비리 발생원인은 다음과 같다.

① 우선 시설관계 업무에 관하여 학교장의 전문성이 부족하다는 것이다. 교사 출신 학교장이 입찰 계약 사무를 잘 하는 것을 기대하기는 당연히 어렵다. 연수를 통해서 시설관계 업무의 전문성을 제고시키는 것도 한계가 있을 것으로 생각된다. 따라서 제대로 된 절차를 따라서 시설관계 업무를 진행시키는 데는 한계가 있게 마련이다.

② 이는 학교 행정직원도 마찬가지로 시설관계 업무에 관한 전문성이 부족하다. 재무나 회계업무는 잘 알지 몰라도 시설관계 업무까지 익숙한 행정직원들은 드물 것으로 보인다. 거기에 교장의 지시에 따라야 하는 입장에서 올바른 판단을 내리기가 어렵다고 본다.

③ 시설공사의 감독에 대해서도 학교 내 인사를 활용하다 보니 교원도 그러한 업무에 관련될 수 있는 바, 이 분야에 거의 전문성이 없는 교원들로서는 제대로 시설 업무를 처리하기가 어려울 것이다.

### 3. 교육비리, 대책은 무엇인가?

#### 가. 정부의 교육비리 대책상황과 시사점

교육비리 방지대책을 생각하기에 앞서서 기존의 정책들이 가지고 있는 특징들은 어떠한고 그 시사점이 무엇인가를 짚어 볼 필요가 있다. 정책 추진에 있어서 비슷한 시행착오를 피하기 위해서는 선행 정책들에 대한 검토가 필수적이기 때문이다.

##### ① 대중적 처방에 치중

기존 정책들을 살펴보면 이른바 의료적 처방(physician's methodology)에 치중한 것으로 보인다. 그 때 그 때 부각되는 비리들에 대해서 좁은 의미의 증상 치료를 위한 대책을 강구하고 시행한 사례가 많다. 예를 들면 ‘교육공무원 인사 비리 근절대책’ (2010.1)에서 제시한 교육공무원 인사위원회의 독립성과 투명성을 강화하는 방안, 교육공무원 임용 관련 제도의 개선, 내부신고 활성화 등은 현재 불거진 교육공무원 인사 비리에 대한 대중적 대책이다. 이러한 처방은 나름대로 의미가 있다. 즉 문제되는 증상들은 빠른 시일 내에 치료할 수 있을 수 있다. 그러나 교육 인사제도의 근본적 모순이나 비리발생 소지를 얼마나 해결하기 위해서는 중장기 방안이 좀 더 검토될 필요가 있다.

##### ② 행정적 개선에 치중

기존 정책들을 살펴보면 교육 행정체제의 개선에 중점을 두어 온 것으로 보인다. 대개의 방안들은 권한의 조정, 위원회제도의 개선, 투명성의 제고를 위한 행정절차의 개선, 평가제도의 발전 등 행정적 차원의 개선안이 많다. 이러한 방안들은 교육행정체제의 개선에는 효과가 있을지 몰라도 타 부분 즉 일반 행정, 경제, 사회 분야와의 연계 위에서 교육행정체제를 선진화하는 데 있어서는 상대적으로 성과가 취약할 수 있다. 교육행정체제를 폐쇄체제로 보고 그것을 개선하는 것도 필요한 경우가 있지만 글로벌 사회에서 타부문과 나아가 국제화를 염두에 두면서 교육행정체제를 혁신 발전시켜 나갈 필요가 있다. 행정적 개선 접근은 입법을 중심으로 하는 정치적 판단과 근본적 체제개혁방안을 장기적으로 추진하는 것과 병행될 필요가 있다.

##### ③ 주기적 종합적 계획 수립과 시행의 미흡

2008년 5월에 교과부는 ‘클린 365’ 종합대책을 수립한 바 있으며 국민권익위원회에서도 ‘교육 분야 부패방지 종합대책(2010.3)’을 수립한 바 있다. 전자의 내용은 국민을 섬기는 봉사자로서의 공직기강 확립, 부패 취약분야 제도 개선, 교육·과학기술 분야 청렴도

제고, 청렴 문화 확산 등의 대책으로 이루어졌다. 이와 함께 교육과학기술부 공무원 행동 강령, 교육 분야 투명사회협약 등도 추진되었으며 청렴도 평가도 이루어졌다.

이러한 종합적 정책은 비리 방지에 크게 기여할 수 있다고 본다. 그러나 이에 더하여 별도로 구체적인 계획을 수립하여 추진할 필요도 있다. ‘정책’과 ‘계획’ 특히 행정계획은 다르며 계획을 통해서 좀 더 구체적인 방안을 추진할 수 있다.

#### ④ 비리방지를 위한 실질적인 ‘사업’ 개발과 인적 물적 자원의 투입 미흡

비리방지 정책도 다른 정책과 마찬가지로 국가에서 인적 물적 자원을 투입하는 사업(projects)들을 추진해야 성과를 거둘 수 있다. 감사나 소규모 연수 등 비예산 사업으로 비리방지정책을 성공시킬 수 없다. 이런 면에서 볼 때 정부의 비리방지 정책은 그것을 위해서 투입된 인적 물적 자원이 대단히 미흡한 것으로 보인다. 특히 취약한 분야로 들 수 있는 것은 교육 분야의 법령이나 각종 규정들에 대해서 교원을 비롯한 교육직원들의 이해도를 제고하는 사업이 대단히 미흡하다는 것이다. 이 분야를 위해서 예산을 투입한 경우는 거의 찾기 어려울 정도이다.

#### ⑤ 비리방지 대책의 성과 점검 체제 취약

비리방지 대책도 하나의 정책인 만큼 그 성과에 대한 분석이 중요하다. 더욱이 국가의 인적 물적 자원이 투입되는 경우 그 성과 분석이 중요하다. 현재 교육 분야 비리방지 대책은 교육과학기술부를 비롯하여 국민권익위원회, 시도교육청 등 정부 여러 부처에서 추진되고 있다. 그런데 이러한 다양한 비리방지대책이 추진된 후 주기적으로 그 성과를 종합 평가하는 시스템은 아직 잘 구축되어 있지 못한 것으로 보인다. 그 동안 추진되고 있던 교육 분야 비리 방지 대책의 특징을 비판적으로 살펴보았다. 물론 그간 추진된 정책들은 일정한 범위에서는 소기의 성과를 거둔 경우도 많을 것이다. 그런 경우도 종합적 평가 시스템이 작동하지 않으면 일반 국민으로서는 내용을 알기가 어렵다.

향후 교육비리 방지대책은 대중적 처방과 함께 근본적 문제와 모순점도 검토할 필요가 있으며 행정체제의 점진적 개선뿐만 아니라 획기적인 구조개혁도 고려할 필요가 있다. 교육비리 방지대책은 주기적 종합적 정책 수립과 평가 체제를 구축해야 할 것이며 무엇보다 실제로 인적 물적 자원을 투입하여 비리방지대책을 추진함으로써 성과를 거두어야 할 것이다.

## 나. 향후 교육비리 방지 대책(안)

교육비리 방지 대책은 종전까지 추진해온 대책들의 시사점과 현재 나타나고 있는 비리 양상을 종합적으로 판단하여 추진할 필요가 있다. 행정체제 개선과 함께 법제개선을 포함하여 각종 연수방안 등이 고려되어야 할 것이다.

### 1) 단기방안과 중장기 방안의 병행 개발

교육비리 대책에서 단기방안을 포함하여 중장기 방안이 개발될 필요가 있다.

#### ① 지방교육행정영역

현재 논의되고 있는 단기방안들을 통하여 공정하고 투명한 행정체제를 구축할 필요가 있다. 교육청 소속 각종 위원회의 구성 및 운영의 개선, 학부모 감사청구제도의 활성화를 통한 교육청 업무 모니터링 강화, 상시 감사체제의 구축과 교육 비리에 대한 엄벌이 필요할 것이다.

이와 함께 중장기 방안을 통하여 견제와 균형이 가능한 권한 및 기능의 배분을 이룰 필요가 있다. 교육감, 교육장의 자격 및 양성제도, 교육감 선거 제도의 개편을 검토할 필요가 있다. 특히 교육감 선거에 있어서 자격요건과 공영방식의 확대를 적극 검토할 필요가 있다.

지역교육청 기능의 재편은 이미 교과부 등에 의해서 제시된 바 있는데 중장기 방안으로 시·도교육청을 포함한 지방교육체제의 전반적 개편도 검토할 필요가 있다.

#### 교장, 교육장, 교육감 등의 자격 및 임용체제 개선

- 필요성
  - 교장, 교육장, 교육감 등은 교육계의 지도자로서 그 역할이 중요함에도 불구하고 자격과 양성체제가 개방적이지 못하여 이를 중장기적으로 개선할 필요가 있음
- 개선방안
  - 교장의 자격 요건의 개방 등에 대해서 정책적 결단을 통해서 획기적으로 추진할 필요가 있음
  - 교육장, 교육감도 교육계의 지도자로서 역할을 할 수 있는 요건만 갖추면 임용될 수 있도록 하고 교육경력 등을 과도하게 요구할 이유가 없다고 봄

중장기 방안으로 학교조직의 재편도 검토할 필요가 있다. 학교장을 포함한 학교 구성요소가 적절한 권한을 나누어 갖는 체제가 되어야 할 것이며 이를 위해서 학교운영위원회의 기능을 개선할 필요가 있다.

### 학교의 법적 지위와 권한에 관한 개선

- 필요성
  - 학교는 법적 실체로서 인정받지 못하고 학교장이 상급기관장의 사무를 위임받아 처리하는 형태로 되어 있어 학교의 중요한 일을 공동으로 결정하는 체제가 구축되어 있지 못함
- 문제점
  - 단위학교에 결정권을 부여하면 할수록 학교장의 권한이 비대해지는 결과를 초래함
  - 학교운영위원회가 법적 책임을 지지 않기 때문에 실질적인 결정권을 행사할 수 있게 하는 것도 어려움
- 개선방안
  - 학교가 법률적으로 의사결정권이 있는 법인은 아니지만 일정한 범위 내에서는 법인으로 의제하는 장치를 만들어서 활용
  - 이를 위해서 초·중등교육법에 특례조항을 두어 학교자체가 법인과 같은 성격을 가지고 결정할 수 있는 사항을 열거하는 방식(의사결정기구를 의제하여 운영)을 활용하여 학교장에게 결정권이 집중되는 것을 방지할 필요가 있음

### ② 인사 영역

인사 영역에 있어서는 학교장 공모제 및 교원 인사제도의 선진화 방안 등이 이미 제시되어 구체화되고 있다.

이에 더하여 중장기 방안으로 학교장 제도 자체를 검토할 필요가 있다. 학교장의 임무에 대한 근본적인 검토로부터 바람직한 학교장의 리더십 구축에 이르기까지 그리고 전문직 제도의 재검토, 수석교사 제도의 구체화 방안이 중장기 방안으로 검토되어야 할 것이다.

### 학교장 직무의 재정립 및 명료화

- 필요성
  - 현행 법령이나 제도상 학교장의 직무가 무엇인지 조차 불명료함
  - ‘교장은 교무를 통할하고 소속 교직원을 지도감독하며 학생을 교육한다’는 초·중등교육법 제20조 제1항외에 구체적인 직무권한을 정리한 자료가 부족
- 개선방안
  - 학교장의 직무 기준 명료화를 위한 규정 필요
  - 바람직한 학교장상과 교장 윤리규정의 정립
  - 학교장 자격연수나 채용기준에서 필요한 학교장의 평가기준을 구체적으로 정립

사립학교 교원의 임용에 있어서는 임용결정에서의 개선 등 인사운영의 책무성 제고를

위한 방안이 필요하다. 이를 위해서 사학이 가진 운영상의 자율성을 침해하지 않는 범위에서 시·도교육청이 교원임용에 있어서 책무성을 제고할 수 있는 각종 권고를 지속적으로 시행할 필요가 있다. 교사 채용 시 시·도교육청에 이를 위탁하도록 하는 방안을 채택하도록 권고한다든지 인사운영의 투명성을 제고하는 사학에 대해서는 가능한 인센티브를 제공한다든지 방안을 강구할 필요가 있다.

#### 사학교원 임용에서 책무성 제고

- 필요성
  - 공립학교와 달리 학교에 전적으로 맡겨져 있는 교원임용이 공정하고 합리적인 것이 되도록 해야 함
- 책무성 제고방안
  - 임용절차에 있어서 임용위원회 등을 설치하여 실효성 있게 운영(외부인사참가)
  - 임용결정에 있어서 결정권의 분산
  - 교원 임용 후보자 선정 등에 있어서 시·도 교육청과 협력
  - 임용과정을 시·도 교육청에 위탁하는 것을 촉진하고 권고

#### ③ 학사영역

단기방안으로 학사분야 관리자의 업무 관리 책무 강화와 학교장의 청렴윤리 의식 및 전문성 제고가 필요하며, 중장기방안으로 학교운영위원회제도의 재검토를 통하여 그 존재의 의의 재검토 및 기능과 역할의 개선을 도모할 필요가 있다.

#### ④ 재무회계영역

재무회계 영역에서는 재정운영의 투명성을 제고하기 위해서 단기방안으로 학교장 및 학교운영위원회의 윤리성과 전문성을 개발하고 소액계약의 경우에도 전자입찰을 활용하며 학교 회계 관련법령에 학교청렴계약제를 규정하고 법적 실효성을 확보할 필요가 있다. 학교회계시스템(에듀과인) 활용을 통한 재정운영 투명성을 제고하고 기관운영 업무추진비, 출장비 등의 사용 내역을 공시하는 것도 필요하다. 학교장 재산등록제는 이미 권익위원회에 의해서 제기된 바 있다.

중장기 방안으로는 특히 학교 사무직원의 복무에 있어서 ‘교장의 명을 받아 사무를 처리하여야 한다’는 초·중등교육법 제20조 규정의 폐지를 검토할 필요가 있다.

‘사무직원은 교장의 명을 받는다’는 「초·중등교육법」 조항 폐지

- 현황
  - 법률로 ‘행정직원 등 직원은 교장의 명을 받아 학교의 행정사무와 기타의 사무를 담당한다’고 규정(초·중등교육법 제20조 제4항)
- 문제점
  - 본 규정이 없어도 복무규정에 따라 정당한 명령에는 따라야 함에도 불구하고 법률로 특별한 조항을 만들어서 오히려 교장의 무리한 명령에 복종하라는 취지로 오인할 우려가 있음
  - 교사의 경우도 ‘교장의 명을 받아’라는 조항이 있었으나 이미 개정됨(‘교장의 명을 받아 → ’법령이 정하는 바에 따라’
- 조항 폐지 및 관련 조치
  - 본 규정을 삭제함과 아울러 정당한 명령 복종관계와 책임에 대한 설명 자료나 연수를 강화하여 학교 행정 업무가 정상적으로 수행될 수 있도록 지원
  - 개정안 ‘행정직원 등 직원은 법령이 정하는 바에 따라 학교의 행정사무와 기타의 사무를 담당한다’

⑤ 시설 영역

단기 방안으로 시설 분야에 있어서 설계 시공에 대한 전문성, 계약 등 시설 사업 관리 능력이 부족한 학교장의 과도한 시설 사업 집행 체제를 개선하기 위하여 업무분장을 조정하여 학교에서 담당하는 시설업무를 최소화하는 것이 중요하다.

중장기 방안으로는 시·도교육청과 지역교육청의 업무 구분 및 역할분담 체제를 재검토하여 비리 발생 소지를 없애야 할 것이며 그 방법의 하나로 ‘학교 시설공단의 설립’을 검토할 필요가 있다.

「학교시설공단」 설립 운영

- 필요성: 학교시설사업 시행과정의 비리예방은 물론 시설사업의 효율적 추진
- 주요 내용
  - 시·도 교육청은 시설관련 정책기획력을 제고
  - 지역교육청은 시설사업 지원
  - 학교는 시설사업에서 배제
  - 공단이 학교신설 및 주요 관리업무 수행
- 추진방안
  - 가칭 「학교시설공단법」을 제정
  - 행정권한의 위임 위탁 중 학교시설 관련 업무의 공단 위탁

## 2) 종합적 비리 방지 계획의 수립과 시행

현재 정부 부처에서 다양하게 추진되고 있는 교육비리 방지대책을 포함하고 중장기 방안을 망라한 종합적 비리 방지 대책을 교육과학기술부 주관으로 수립하고 추진할 필요가 있다. 이 계획은 정책 목표, 정책 방향, 정책 대안 그리고 추진일정 등을 포함한 종합계획이 되어야 하며 필요한 예산을 확보하는 방법 등 필요한 내용을 담고 있어야 할 것이다.

### 「교육 비리 방지를 위한 기본계획」의 주기적 수립 및 실시

- 필요성 : 통일성 있는 교육비리 방지정책 추진에 필요한 체제 구축
- 계획에 포함되어야 할 내용
  - 목적과 목표
  - 교육비리 방지정책 추진 체계
  - 교육비리 방지정책의 추진 방식 등
- 매년 혹은 2년을 주기로 기본계획을 수립하여 시행

## 2) 비리방지를 위해 실질적 효과가 있는 ‘사업’의 발굴과 추진

비예산 사업뿐만 아니라 인적 물적 자원을 투입하는 비리방지 사업을 구상하고 추진해야 할 것이다.

- ‘민주주의 교육행정 윤리 정립을 위한 사업’을 추진할 필요가 있다. 여기에는 각종 교육행정 운영에 대한 이해, 교육행정의 이념의 확산, 각 분야 윤리제도의 정립 등이 포함되어야 하며 이를 위한 각종 매뉴얼 제작, 연수 경비 등 필요한 예산이 투입되어야 한다.

### ‘민주주의 교육행정 윤리 정립 사업’ 추진

- 필요성
  - 교육행정은 기술적이고 중립적인 속성을 가진 것으로 생각하고 민주주의적인 행정윤리를 제고하지 못하고 있음
- 사업내용
  - 교육행정의 이념이나 목표에 대한 올바른 인식을 제고
  - 교육행정에서 윤리적 리더십의 개발
  - 교육행정 윤리의 현장 착근을 위한 자료 및 연수 등의 지원

- ‘법 교육 사업’을 추진할 필요가 있다. 교원양성과정, 각종 자격연수과정, 학교현장 연수 등에서 현행법과 법이념에 대한 이해를 제고하기 위해서 필요한 각종 자료의 작성, 보급이 중요하다.
- 이와 아울러 교사들이 법에 대한 자기 주도적 학습을 장려하고 이에 필요한 자료와 연구 등을 위해 필요한 예산상의 지원을 하는 것이 중요하다.

#### ‘법 교육 사업’ 추진

- 필요성
  - 교장, 교육전문직, 교원 등이 양성과정이나 현직 연수에서 법 일반의 개념과 내용에 대한 인식을 제고할 수 있는 기회가 부족하여 직무 수행에 있어서 착오나 어려움이 많음
  - 이에 따라 다양한 자료를 개발하고 다양한 방법으로 교원들이 법에 대한 이해를 제고할 수 있는 기회를 제공하고 지원할 필요가 있음
- 추진방안
  - 교원양성 과정에서 법에 대한 이해를 제고하는 프로그램 활성화
  - 교장, 교감 자격 연수에서 가장 핵심적인 교육내용으로 법 교육을 배려
  - 이에 필요한 인적 물적 자원을 충분히 지원
- ‘교육법 센터 운영을 위한 사업’을 추진할 필요가 있다. 교원, 학생, 학부모 등에게 각종 법자료를 제공하고 법률문제를 상담하는 기능을 하도록 한다. 법교육 사업이 모든 영역의 법에 대한 교육이라고 하면 교육법 센터는 교수학습, 교육과정, 교원, 교육시설 등 교육에 관한 전문적 영역의 법에 대한 지원을 위한 사업이다.

#### ‘교육법 센터 운영 사업’ 추진

- 필요성
  - 교육 분야에서 비리와 함께 법적 분쟁이 빈발함에도 전문적인 법적 도움이 취약함
  - 교원단체나 법률구조사업에서 부분적으로 법적 지원을 하고 있으나 교원 등의 법률 수요를 충분히 충족시키지 못함
  - 특히 전문성이 부족한 교원들이 행정업무를 담당하는 경우 필요한 법적 지원을 위해서 전문적인 연구 개발 및 지원을 하는 사업이 추진되어야 함
- 추진방안
  - 대학 및 연구기관 등에 교육법 센터 설립을 촉진하고 필요한 예산을 지원

- 교육이수자격 인정 등 이해관계가 크고 기준이 불명료한 분야에서 비리가 발생할 소지가 있으므로 그러한 분야에 대한 법적 지원을 하는 교육법 센터들을 집중적으로 지원
- 교원의 신분이나 교직에 관한 법적 지원도 전문적인 연구자들이 주종이 되는 센터들을 지정 혹은 설립하게 하고 예산을 지원

- ‘청렴 윤리 교육’을 위한 교육 프로그램의 지속적 개발 사업이 필요하다. 윤리 계열 교육은 재미가 없다는 일반적인 선입관이 있고 한편으로는 일방적인 주입식 교육으로서 성과를 거두기가 어렵다. 따라서 청렴 윤리를 내용으로 하면서도 흥미를 불러일으키고 효과가 큰 프로그램이 개발되도록 개발자들을 지원할 필요가 있다.

#### ‘청렴 윤리 교육 프로그램 개발 사업’ 추진

- 필요성
  - 청렴 윤리교육이 실시되고 있지만 교육 프로그램에 대한 흥미를 크지 못하고 따라서 형식적인 것이 되는 경우가 많은 실정임
  - 교육 프로그램은 어떻게 만드느냐에 따라서 흥미와 성과가 제고될 수 있으므로 교육 프로그램 개발 전문가들에 대한 지원을 확대하여 효과적인 프로그램이 개발되도록 할 필요가 있음
- 추진방안
  - 지식의 전달 방식을 벗어나 청렴 윤리를 내면화할 수 있는 동기를 부여하는 교육 프로그램의 개발
  - 강제적 의무적 수강이 아니라 자발적으로 참여할 만한 질 높은 프로그램을 창의적으로 개발하는 풍토를 조성
  - 이를 위해서 지속적으로 프로그램 공모제를 실시하고 필요한 예산을 확보 지원

## 참고 자료 및 문헌

- 교육과학기술부 (2010.1). 교원 및 교육전문직 인사비리 근절 대책.
- 교육과학기술부(2010.1.29). ‘교육감만들기’ 선거 기획 참여 공무원 해임처분.
- 교육과학기술부(2010.3). 교육비리 근절을 위한 제도개선 추진 로드맵(시안).
- 교육과학기술부(2010.3.17). 교육개혁 추진방향과 과제.
- 교육부(2007.3.23). 2006년도 대학 등 감사결과 종합 발표
- 교육인적자원부(2007). 사립학교 재정결함지원 제도개선 방안.
- 국가청렴위원회(2006.3). 부패영향평가제도.
- 국민권익위원회(2008). 2008 부패백서.
- 국민권익위원회(2008). 국공립대 발전기금 집행의 투명성 제고를 위한 제도개선방안.
- 국민권익위원회(2008.6). 부패영향평가지침.
- 국민권익위원회(2009). 2009 국민권익백서.
- 국민권익위원회(2009). 민간투자사업 투명성·공정성 제고- BTL 사업을 중심으로.
- 국민권익위원회(2009.8). 대학의 신입생 유치 및 정원관리 부조리 개선.
- 국민권익위원회(2010.3). 교육 분야 부패방지 종합대책.
- 국민권익위원회(2010.3). 학교장 재산등록 의무화 방안.
- 김태운(1998). 규제개혁과 부정부패. 한국행정연구 1998 겨울호. 제7권 제4호. 76-95.
- 문상덕(2001). 행정과정론(行政過程論)의 의의와 한계. 한림법학 포럼 제10권. 79-115.
- 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률[시행 2009. 2. 3] [법률 제9402호, 2009. 2. 3, 타법개정]
- 부패방지위원회(2004.10). 공직자 청렴도 향상 및 부패방지 가이드, 국제사회의 부패방지 흐름.
- 서울특별시 교육청(2020.3.23). 서울시교육청, 학력향상과 비리척결에 사활을 건다.
- 신명순, 진영재(2001). ‘돈 쓰는 선거’의 경험적 분석: 제16대 총선을 중심으로. 한국행정학보 제35권 제4호. 15-29.
- 양동훈(2002). 정치부패의 문제와 민주주의 공고화. 한국정치학회보 제36집 제2호. 93-112.
- 오인경, 최정임(1989). 교육프로그램 개발방법론. 서울:학지사.
- 윤종설(2002). 행정부패 측정모형의 분석을 통한 새로운 대안모형 구축. 한·독 사회과학논총 제12권 제1호. 123-150.
- 이영균(2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 한국정책과학학회, 한국정책과학학회회보 제8권 제3호. 192-222.
- 천세영, 이종태(2001). 교육 분야 부패의 원인 구조와 유형별 대책 탐색, 충남대학교 교육발전연구소, 교육발전논총. 22권 2호. 52-78.
- Bardach, Eugene(2005). A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path

- to More Effective Problem Solving. Washington D.C.: CQ Press.
- Beckner, Weldon(2004). Ethics for Educational Leaders. Boston: PEARSON.
- McCoy, Art Book Review(2004). Battling Corruption in America's Public Schools. Teachers College Record.
- Strayer, George Drayton(1937). Why Teacher participation in school administration?
- Dunklee, Dennis R. and Robert J. Shoop(2006). The Principal's Guide to School Law. London: Sage Publishers.
- Jain, Arvind K.(Ed.)(2002). The Political Economy of Corruption. Routledge contemporary economic policy issues series..
- Johnston, Michael(2005). Syndromes of the Corruption. Cambridge University Press.
- Shamoo, Adil E. and David B. Resni(2009). Responsible Conduct of Research. Oxford.
- Shamoo, Adil E.(2009). Responsible Conduct of Research. Oxford University Press.
- Stader, David L.(2007). Law and Ethics in Educational Leadership. Pearson Education.
- Starratt, Robert J.(2004). Ethical Leadership. Jossey-Bass.
- Svara, James(2006). Ethics Primer for Public Administration in Government and Nonprofit Organizations. Boston: Jones and Bartlett Publisher.
- Svara, James(2007). Ethics Primer for Public Administrators. Jones and Bartlett Publisher.
- UN ODCCP (Office for Drug Control and Crime Prevention) Center for International Crime Prevention(2001). United Nations Manual on Anti-Corruption Policy.
- Vedung, Evert(2000). Public Policy and Program Evaluation. Transaction Publishers.

제1세션 토론

**‘교육비리’ 발제에 대한 토론**

조상식 (동국대학교 교수)



## ‘교육비리’ 발제에 대한 토론

조상식(동국대학교 교수)

부정부패는 한국 사회의 고질적인 병으로 간주될 만큼 구조적이고 뿌리 깊은 사회악입니다. 심지어 한국인 특유의 민족심리학적 근원을 거론할 정도로 체념적인 사안이기도 합니다. 해방 이후 한국 사회의 발전상은 경제적 지표와 같이 양적인 측면에서는 비약적인 성과를 이룩한 것은 사실이지만, 문화적 소양, 준법정신, 인권존중, 질서의식, 시민의식 등과 같이 질적인 측면에는 여전히 후진적인 잔재들이 적지 않습니다. 이는 국가와 사회가 질적으로 도약하는 데 있어서 분명 걸림돌이 될 것입니다. 이러한 의미에서 국민권익위원회가 최근에 불거지고 있는 우리 사회의 주요한 비리인 교육비리와 지방토착비리 문제를 이슈화하여 이를 냉정하게 분석하면서 그 해결책을 마련하려는 시도는 긍정적으로 평가할 만합니다.

교육비리와 관련하여 두 발제자의 글은, 문제를 바라보는 조망 방식을 적절히 분업함으로써 풍부한 분석내용과 다각도의 해결방안을 제시할 수 있게 해주고 있습니다. 이기종 교수의 발제문 「교육비리의 심리, 사회문화, 정치행정적 유발요인 및 개선방향」은, 제목이 보여주듯이, 교육비리 문제를 바라보는 데 있어서 심리학, 사회학, 정치학, 문화인류학, 행정학의 일반론적인 근거를 개관해주고 있어서 풍부한 분석거리를 제공해 주고 있습니다. 아울러 한국 사회 특유한 구조적 요인들을 충분히 고려하면서 이를 교육비리와 관련한 교육체제의 구체적인 실정에 적절하게 대비시키고 있습니다.

박재윤 수석연구위원은 교육비리 문제에 대한 구체적이고 심층적인 분석을 잘 보여주고 있습니다. 특히 박 위원은 교육비리의 문제 원인을 분석하면서 그동안의 교육정책적 대응을 개관하고 그 실패와 실효성을 동시에 드러내주었으며, 구체적인 대안을 일목요연하게 정리해주고 있습니다.

두 발제자의 글을 읽으면서, 토론자는 교육비리의 원인 분석을 위한 풍부한 근거자료를 제공받았다는 느낌을 받았습니다. 하지만 일반론적인 접근이 한국 의 특유한 사회상황을 이해하는 데 제한적인 의미만 제공하지 않을까 우려됩니다. 이를테면 교육비리가 사회적 문제라고 했을 때, 문제의 원인으로서는 개괄적이고 일반론적인 요인들을 나열할 수는 있지만 정작 사회구조적 ‘심층요인으로서’ 작동하고 있는 것이 무엇인가 하는 점은 놓칠 수 있다고 봅니다. 이러한 점에서 이기종 교수가 많은 요인들 중에서 하나로 지적한 한국 사

회 특유의 문제점인 “불평등 소득분배”와 ‘압축근대’를 경험하면서 등장한 “상승이동 욕구의 과도한 표출이나 한풀이 욕망의 사회적 확산, 무분별한 모방심리 등과 같은 왜곡된 심리현상의 확산속도가 빨라져서 ... 상승이동의 기회에서 도태되지 않기 위해서 가능한 모든 방법을 동원하는 과정에서 부정이나 비리의 파급속도가 더 빨라지게 되었다” 라는 인용글이 더욱 근본적이고 심층적인 문제원인으로 눈에 띄는 부분입니다. 이러한 이해는 교육비리를 포함하여 일반 부정부패 문제를 한국 사회의 독특한 근대화 과정의 역사에서 보고 그에 대한 문제 해결도 ‘특수하게’ 도출할 필요가 있음을 암시합니다. 아울러 교육비리와 같은 문제는 우리 사회의 문화인류학적 근원에서도 확인할 필요가 있습니다. 아래에서 토론자는, 두 발제자가 거론하지 않았지만 교육비리 더 나아가 일반 사회비리의 근원이라고 생각되는 두 가지 요인을 제시하고자 합니다.

먼저, 교육계 비리는 분명 우리 사회의 고질적이고 인습에 가까운 관행에 뿌리를 내리고 있습니다. 토론자가 보기에 그 관행은 바로 오래된 인류학적 유산인 선물문화입니다 (한국일보 4월 13일자 칼럼). 사회학자들은 이를 사회적 유대관계(solidarity)를 형성하는 필수적인 도구로 설명합니다. 하지만 서구 근대 사회에서는 합리성이 증대함에 따라 점차 노동 분화라는 새로운 현상이 선물을 주고받는 유대형성 방식을 대신하게 됩니다. 이런 관점에 따르면 전통사회는 사회적 유대관계를 노동 분업이 아니라 주고-받고-답례하는 선물교류에서 찾는 사회입니다. 문화인류학적 연구방법을 활용한 사회학의 고전인 마르셀 모스(Marcel Mauss)의 『증여론』은 이를 잘 보여줍니다. 서양 사회에서도 선물 문화가 존재하며 사적(私的)인 인맥이 여전히 중요한 사회적 유대관계로 기능하고 있음을 부정할 수 없지만, 우리 사회는 전통적인 유대형식이 유독 강하게 잔존하는 특수한 유형에 속합니다. 따라서 우리의 특이한 선물문화는 뇌물이라는 해충이 번식하는 데 유리한 환경인 일종의 ‘습지’ 역할을 하고 있다고 할 수 있습니다. 이기종 교수도 봉사료 외에 텃이 없는 핀란드를 예를 들고 있습니다. 이러한 문화적 행태는 하루아침에 바뀌지 않을 것입니다. 장기적인 안목에서 일관되고 엄격한 법운용을 통해 사회적 합리성을 증대시키는 방향으로 개선하는 수밖에 없을 것입니다. “교육활동의 전과정에 관련된 모든 사람들이 스스로 반성하는 자세 위에서 검토되어야 한다”는 박 위원의 주장은 이러한 맥락과 관련이 있을 것입니다.

다음으로 교육계는 전형적인 식자층(識者層)들이 전문성과 도덕성으로 자신들의 분야를 운영하는 곳입니다. 이러한 의미에서 ‘배운 계층’은 전체 국민들에게 어떤 고유한 도덕적 표준을 제시할 수 있어야만 합니다. 역사적으로 식자층이 전체 사회의 도덕적 지표를 제시하여 민족적 덕목으로 승화시킨 대표적인 예가 바로 독일의 교양시민계층(Bildungsbuergertum)입니다. 이들은 18세기 중반 경제적으로는 허약했지만 학문적 교양으로 무장한 지식인 계층이었습니다. 그들은 당시 귀족들의 허례허식과 ‘가짜 교양’에 맞서 정직과 원칙 중시, 준법, 애국심, 심미적 교양 등과 같이 그들만의 미덕을 실천했습니다. 이

후 근대화 과정에서 독일 교양시민계층이 제시한 가치는 독일 전체의 표준적인 덕목으로 받아들여져 오늘날 독일인의 긍정적인 이미지를 형성하게 되었습니다. 우리의 유교문화 역사에서도 이러한 도덕적 지식인 계층이 없진 않았습니다. 경제적으로나 정치적으로 허약했지만 유학의 근본적인 가르침에 충실하려는 유림세력이 그것입니다. 하지만 불행하게도 일제(日帝)에 의한 폭력적 지배와 급속한 근대화 과정을 거치면서 그러한 도덕적 가치를 제시하는 지식인 계층이 형성될 기회가 없었던 것입니다. 그 결과 우리 사회에는 “배운 놈이 더 무섭다”라는 지식인 계층에 대한 냉소적인 시선이 강하게 남아있습니다. 독일 교양시민계층은 대체로 공무원 집단이었기에 일반 국민은 공무원들의 공적, 행정적 집행권에 대해 신뢰를 보였으며, 자발적인 준법 실천을 했습니다. 이렇게 보았을 때, 지식인 계층의 부정부패는 사회적으로 부정부패가 만연하게 하고 법적, 행정적 접근을 불가능하게 만들 정도로 중대한 사안인 것입니다. 더 극단적으로 말하자면, 공무원 및 지식인 집단의 부패는 일반 국민들에게 ‘국가에 의한 지배의 정당성 위기’까지도 초래할 수 있다는 말입니다.

토론자는 발제문에서 집중적으로 다루어지지 않았다고 보는 교육비리의 일반론적인 원인에 대해 개인적인 의견을 잠시 개진해 보았습니다. 이제 두 발제자가 주장한 내용 중에서 토론자와 생각이 다른 부분을 지적하고, 강조해야 할 부분을 좀 더 부각시키고자 합니다.

먼저, 이기종 교수는 교육비리의 원인을 정치·행정제도적 측면에서 보았을 때, 교육자 치구 지역민이 직접 뽑는 선출과정에서 찾고 있습니다. 실제로 교육감 직선제의 도입이 ‘교육문제에 대한 정치화’라는 침예하고 다소 무리한 접근방식이라는 지적이 없지 않습니다. 토론자도 개인적으로 우리 사회가 철학적 민주주의를 중시하면서 굳이 직선제와 같은 대의제 선거를 아직도 고집할 단계인가에 대해 고민을 하지 않은 것은 아닙니다. 예컨대 대학총장을 직선제로 선출하는 과정에 나타난 부작용과 그렇게 선출된 총장이 이후에 보여주는 공평하지 않은 인사행정이나 일관되지 않은 학교행정을 지켜보아 왔습니다. 하지만 이러한 폐단 및 부작용은 선거과정 자체가 문제가 아니라 총장이나 교육감이 되었을 때, 누릴 수 있는 제왕적 권한과 이권 독점이 문제라고 봅니다. 선거과정에서 돈을 뿌리는 행위는 선출제도 자체가 문제가 아니라, 선출된 이후에 교육 수장(首長)이 아무런 견제기구나 감시 장치가 부재한 채 무소불위의 권한을 누릴 수 있는 구조 자체가 문제라는 말입니다. 이렇게 본다면, 교육계 비리 문제에서 권력형 비리 문제는 학교 및 교육청의 운영에 있어서 지배구조를 개선하는 데 초점을 맞추어야함을 시사합니다.

다음으로 교원인사 및 학교운영과 관련된 의사결정방식을 개선하는 방안으로서 학교운영위원회가 제 기능을 회복해야한다는 박재운 위원의 의견에 주목할 필요가 있습니다. 이것이 “중장기 방안”이라는 규정에는 다소 다른 의견이 있을 수 있지만, 그 내용에 있어서는 전적으로 동감합니다. 우리 교육제도는 미국 시스템을 지향하고 있지만, 정작 학교의 지배구조(governance)는 설립자 주체로부터 재단이사회(trustee)로 넘어가 있는 미국의

실정은 외면하고 있습니다. 외부인(layman)에 의한 학교 운영 전반에의 참여와 감사 기능은 미국식 교육제도의 경쟁력의 핵심이라고 할 수 있습니다. 반면에 우리는 특수한 경우인데, 사립학교가 절대적인 비중을 차지하고 있으면서 설립자와 운영주체가 분리되지 않을 뿐만 아니라, 사학재단은 외부인으로 선임되는 이사 및 감사제도를 강하게 거부하고 있는 실정입니다. 지난 2005년 사학법이 2007년 재개정되는 과정에서 드러난 극심한 대립과 갈등은 이를 잘 보여줍니다. 아울러 국·공립 학교의 경우에도 제왕적인 학교장의 권한은 의사결정구조의 투명성과 민주성을 원천적으로 봉쇄함으로써 비리가 싹틀 수 있는 구조적 원인이 되고 있습니다. 따라서 학교운영위원회와 대학평의회와 같이 학교운영 전반의 의사결정에 참여하면서 견제할 수 있는 기구의 역할과 권한을 강화하는 법적 제도적 보완이 필요합니다. 하지만 현재의 ‘정치지형’이나 사학재단의 기득권 요구를 고려해볼 때, 이러한 방향으로의 개선가능성은 낙관적이지 않습니다.

마지막으로 단위 학교 학교장의 법적 권한과 의사결정 범위 등에 대한 제도적 개선 방안에 대한 토론자의 의견입니다. 특히 박재운 위원이 지적하고 있듯이, 학교장의 권한과 관련된 법률정비 부문은 여전히 불합리한 측면이 많이 남아 있어 보입니다. 그러한 법적 개선과 함께 학교장의 선출이 가장 중요한 문제라고 봅니다. 학교장 임명은 근본적으로 교원 인사제도와 관련이 있습니다. 인사비리의 근원은 이렇게 교장이 되는 승진 통로를 선점하려는 싸움에서 왔다고 해도 과언이 아닙니다. 그래서 이미 교원 인사제도 및 교원 승진 제도의 운영에서 불투명성과 폐쇄성이 지적되곤 했습니다. 이 문제의 해법이 다양한 관점에서 제시되고 있긴 합니다. 오래 전부터 특히 최근에 교장공모제의 확대 방안이 추진되고 있습니다. 그러나 토론자가 보기에 교장공모제의 확대는 인재풀의 외연을 넓히는 효과는 있지만, 이 방안이 학교장 개개인의 ‘자질선별’에만 초점을 맞추고 있어서 인사제도와 같은 구조적인 개혁과 다소 거리가 멀다는 생각이 듭니다. 오히려 토론자는 학교장을 단위 학교 내의 평교사 집단에서 선출하는 임기제 방식이 더 나올 것으로 생각합니다. 이 방안은 기존의 분리된 평교사 트랙과 학교장 트랙을 폐지하고 학교장을 학교 업무의 분장 중의 하나로 규정하고 순수한 의미에서 교육 봉사직으로 전환하자는 것입니다. 다소 낭만적으로 들릴 수도 있지만, 학교풍토를 교육분위로 바꿈으로써 일반 행정적 업무가 과도하게 지배하는 문화를 지양하는 바람직한 방안으로 봅니다. 이 방안은 ‘교사로서 출세는 학교장이 되는 것’이라는 세속적 교육관이 우리 교육계를 지배하고 있는 현실을 넘는 것이 최대 과제일 것입니다. 아울러 이 방안은 현재 교육공동체가 극심하게 앓고 있는 이념적인 대립구도 하에서, 학교가 정치적 대립의 장으로 변질될 가능성도 없지 않습니다. 이 문제는 오늘날 우리 사회 전체의 소모적인 이념대립의 차원이기에 정파(政派) 간의 대타협(大妥協)과 같은 과감한 정치적 결단을 필요로 하는 사안이기도 합니다.

감사합니다.

## 제1세션 토론

김 광 현 (교육과학기술부)



*MEMO*



*MEMO*



*MEMO*



*MEMO*



제1세션 토론

## 교육부패 어떻게 할 것인가?

이준희 (한국일보 논설위원)



## 교육부패 어떻게 할 것인가?

이준희(한국일보 논설위원)

몇 년 전 교육계 원로와 얘기를 나눴다. 한미FTA와 교원평가 반대, 통일교육 등으로 전교조가 한창 시국이 중심에 있던 때였다. 줄곧 개탄만 하던 그에게 물었다. "상대적으로 소수인 그들의 목소리가 이렇게 큰데 다수인 보수교단은 왜 목소리를 내지 못합니까?" 그가 답했다. "부패 때문이지요."

교육부패 문제가 새삼 부각되던 지난 연말부터 자주 이 일화가 떠올라 신문지면에도 소개한 바 있다. 사회가 어떻게 평가하든 교육현장에서 교사에 대한 신뢰, 그로부터 비롯한 교육의 힘은 도덕성에서 나온다.

### 교육부패 모두가 공범이거나 방조자다

교육부패에서 정작 심각한 것은 학교 현장에서의 비리다. 공정택 전 서울시교육감 사례에서 드러난 승진뇌물이나 선거자금 불법조달 등의 행태는 모든 공직기관에서 공통적으로 문제되는 비리들이다. 교육계만의 문제가 아닌 것이다.

교육비리는 자라나는 청소년들에게 평생의 그릇된 가치관, 사회관 등을 심어줌으로써 비리에 대한 인식이나 구조를 세대 물림 한다는 점에서 다른 분야의 비리보다 훨씬 큰 심각성을 갖는다. 건강한 민주사회 기반 구축을 근본적으로 불가능하게 하는 것이다. 이 점에서 문제되는 교육비리는 학교현장에서의 비리이고, 우리가 그 척결방안을 집중적으로 논의해야 하는 핵심도 교육현장의 부패·비리구조다.

우리는 과거 선진국의 예를 들어 경제적 성장과 시민의식, 구체적으로는 준법의식, 공공적 책임의식 등이 비례할 것으로 생각했다. 그러나 여러 발표자들께서 지적했듯 우리의 경우 이미 선진국 수준에 이른 경제력과 시민의식은 현저한 괴리를 드러내고 있다. 토론자는 바로 이 원인의 전부는 아닐지라도 적어도 상당한 부분이 성장기에 경험한 학교현장에서의 비리와 관련이 있을 것으로 생각하고 있다. 아마 또 하나의 요인이 있다면 군대에

서의 경험도 추가할 수 있을 것이나 이 자리에선 논외다.

이 점에서 중요하게 인식해야 할 것은 학교현장에 만연한 비리구조가 문제일 뿐만 아니라, 그 비리구조에 연루된 교장 교사 직원들이 학교에서 더 힘을 갖고 더 좋은 보직을 받아 잘 나가는 현상이다. 문제를 지적하거나 이의를 제기하는 교사나 직원들은 학교에서 국외자로 몰리거나 배척되는 현실을 보면서 청소년들의 무슨 생각을 할 것인가.

교육비리는 지금 중년 이상의 세대가 자연스럽게 '와이로'라는 용어를 떠올리듯 수십 년간 고질적으로 자행돼 온 것이다. 그런 점에서 모두가 다 알고 있으면서도 원래 그런 것이려니 외면해온 우리 모두가 공범이자 방조자다.

## 교육비리는 寬容이 키웠다

다른 것은 다 차치하고라도 아이를 키워 처음 학교에 보내는 그 벽찬 순간에 초보학부모들이 서로 담임교사에 대한 정보를 교화해가며 걱정하고 또 가슴을 쓸어내는 나라가 후진국들을 포함해서 전 세계 어디에 있겠는가. 한국의 국격으로 보았을 때 이처럼 부끄러운 일이 없다. 학교교육과 정책에 대한 국민들의 모든 불신도 결국 이 첫경험에서 시작돼 긴 학창시절 재확인과 증폭과정을 통해 일반화한 것이다.

교육비리의 해결방안은 "극소수 일부의 문제"라는 허위의식을 과감히 깨는 순간에 비로소 보이기 시작한다. 다소 과장됐더라도 '최악의 현 상황'을 상정하지 않으면 효과적이고 제대로 된 해결책이 나올 수 없다. 교육현장에서 더 이상 지킬 것은 없다는 절박한 각오로 나서지 않으면 안 된다.

이 점에서 교육비리에 관한 관용은 금물이다. 교육과 스승에 대한 전통적 인식에서 비롯된 관용의 문화가 교육비리를 키운 주범이다. 다른 어떤 분야보다도 교육비리에 관한 훨씬 더 엄격하고도 단호한 기준이 적용돼야 한다.

## 원칙은 역시 '개방과 견제'시스템 구축이다

### ① 교장직의 완전한 개방

교장은 학교를 바꾸고 비리구조를 척결할 수 있는 거의 전적인 권한을 보유하고 있다.

나아가 교육개혁의 거의 대부분 문제가 교장 한 사람의 결심과 실천으로 가능하다. 평생 을 익숙한 문화에서 성장한 교장들에게 획기적인 대안적 실천을 요구하는 건 무리다. 따라서 교장 자격증에 국한한 현재의 폐쇄적 임용시스템을 최대한 개방해야 한다. 파격적일 수도 있지만 교육당국에서 공모를 통해 사회적으로 검증되거나 일정하게 인정될 만한 경력을 갖춘 명망가들까지 지원을 받아 심사, 선별해 문제되는 학교나 교육여건이 좋지 않은 기피학교 등에 일정기간 배정해 단계적으로 그 성과를 시험해보는 방안도 고려할 필요가 있다.

## ② 학교행정의 전면 공개

학교운영 및 재정과 관련한 모든 자료를 교직원과 학부모들에게 전면 공개하도록 의무화 할 필요가 있다. 전면 전자입찰제 도입과 학교시설관리공단 설립은 대단히 효과적인 방안으로 보인다. 물론 학교장의 재산공개도 의무화해야 한다. 국가공무원의 직급으로 보아도 국공립교 교장의 재산등록에는 별 문제가 없다. 다만 사립학교의 경우에는 논란이 있을 수 있으나 준공무원 신분이라는 점에서 함께 묶을 수 있는 방안을 검토해야 한다. 사립학교는 일부 자사고를 제외하면 거의 전적으로 운영을 국가 세금에 기댄다는 점에서 사학의 예외적 대우는 설득력이 약하다.

## ③ 아이들을 인질에서 구출하기

학교비리에 대한 정보, 혹은 교직자로서 부적절한 행위를 자녀들을 통해 듣거나, 확인 될 경우에도 학부모들은 쉽게 문제를 제기하거나 개선 등을 요구하지 못한다. 자녀에게 자칫 불이익이 돌아갈 지도 모른다는 점을 우려하기 때문이다. 이것도 경험칙에서 형성된 인식이라고 보면 학생은 거의 교육비리를 은폐하게끔 만드는 인질인 셈이 된다. 이 대목은 사소한 것처럼 보이나 현실적으로는 대단히 중요한 문제다. 학교나 교직원들에게 문제를 제기해도 노출되지 않는 시스템을 만들거나 해당 자녀에게 불이익을 걱정하지 않는 제도를 만든다면 상당부분 비리요인 감소의 역할을 할 것이다.

## ④ 역시 엄격한 처벌이 핵심

비리 연루 교육자에 대해서는 해당 당사자가 아닌, 그로부터 가치관과 사회관이 왜곡될 수 있는 교육 수용자 입장에서 가차없는 처벌이 필요하다. 온정주의는 상황 개선을 가로 막는 가장 큰 요인이다. 물론 재심 등 처벌의 정확성을 기할 수 있는 여러 제도적 장치들은 당연한 것이나 어쨌든 비리나 부패나 확인되면 다시는 교단에 설 수 없다는 엄격한 분위기를 조성해야 한다. 공무원들은 몰라도 기강이 잡힌 대부분의 일반 직장에서는 별 것 아닌 소액의 자금 전용이나 동료들 간의 사소한 잘못으로도 퇴출이 된다. 하물며 교육현장에서야 더 엄격해야 하지 않겠는가.



제2세션

## IV. 지방토착비리 원인 진단과 해소방안



제2세션 주제발표

지방자치단체의 부패현상과  
제도적 개선 방안

임 승 빈 (명지대학교 교수)



## 지방자치단체의 부패현상과 제도적 개선 방안

임승빈(명지대학교 교수)

### I. 서론

- 우리나라는 1980년대 민주화 시기를 지나면서 지방분권이 강력한 화두로 제기 되었고, 이에 1994년 3월 ‘공직선거 및 선거부정 방지법’을 제정 1995년 6월 27일 지방자치단체장 선거를 실시할 수 있었다. 그러나 지방자치를 실시하면서 자리 나누기에 혈안이 되어 진실로 국가를 위하고 국민을 위한 투명하고 청렴한 공직사회는 이루지 못하였고 여전히 공직부패 척결은 우리들의 해결해야할 과제로 남아있다.
- 몇 달 전 서울의 교육을 책임지고 있는 교육감이 부정부패로 자리에서 물러나더니, 얼마 지나지 않아 서울시 교육청의 고위 장학관이 장학사를 선발하는 과정에서 거액의 뇌물을 받은 혐의로 구속되었다. 비단 교육계만이 아닐 것이다.
- 이렇듯 만연하고 있는 부패를 척결하기 위해 현재 우리나라에서는 여러 형태의 전담기구가 설치되어 있지만 그럼에도 불구하고 공직부패는 여전히 발생하고 있으며 특히, 공직부패 사례는 민간사업자와의 접촉의 빈도가 높은 특정 기능분야와 하위직급의 일선공직자에 의해 널리 자행되고 있다. 이는 많은 요인들이 있겠지만 공직자 개인의 탐욕과 윤리의식 부족 및 우리사회의 전반적인 부조리 풍토 등을 들 수 있겠다. 이러한 공무원사회의 부패를 완화하기 위해서는 이들 각 요인을 해소하기 위한 구체적인 정책과 함께 장치의 마련이 요구되고 있다.
- 본고에서는 우리나라 지방자치단체의 부패현상을 살펴보고 우리가 당면해 있는 공직사회 부패의 특성을 규명하고, 그러한 특성에 기초하여 제도적인 개선방안을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 공직부패의 개념과 공직부패의 원인

### 1. 공직부패의 개념 및 정의

- 부패현상은 기본적으로 특정 국가의 정치제도, 사회 문화적 특성 및 국민의 가치관을 반영하는 것이기 때문에 현실적으로 매우 다양하게 정의되고 있으며, 심지어 어느 사회에서는 부패로 규정되는 것이 다른 사회에서는 그렇지 않은 경우도 있다(Scott, 1972:3; Klitgaard, 1988:3). 이와 같이 공무원 부패는 특정한 사외의 정치사회적 제도와 규범등을 반영하여 규정되기에 부패의 개념에 대한 연구자들의 정의는 다양하다.
  - 우리가 흔히 부정부패라고 말할 때 엄밀히 따지자면 두 가지 의미 즉, 부정(misconduct)과 부패(corruption)의 의미를 포괄하는 것으로 파악할 수 있다. 다시 말해서 공무원의 부정은 비정상적이고 규범외적인 방법으로 공무수행에 있어서 사적인 이익을 추구하는 것을 말하고 부패는 부정의 행위가 행정에 미치는 악영향, 즉 행정기능의 약화 또는 비능률과 공익의 손실을 의미한다고 볼 수 있다.
  - Arnole J. Heidenheimer: 부패를 정의하는 관점을 공직중심, 시장중심, 공익중심으로 나누어 파악. 공직중심: 부패란 관료들이 사적 이익의 추구를 위해 공적 규범을 일탈하는 행위. 시장중심: 공직자와 경제주체간의 거래현상으로 부패를 파악. 공익중심: 특수 이익을 선호함으로써 공익을 해치는 행위로 부패를 파악
  - 부정부패란 공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 있음을 기회로 영향력을 직접, 간접적으로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무불이행 또는 부당행위(비윤리적 행위 포함)등 규범적 의무를 일탈하는 경우를 총칭하는 개념으로 파악해야 한다.
- ⇒ 우리나라를 비롯한 부패와 관련된 사회과학 분야에서의 연구에서는 “부패란 공직자가 사적이익 추구를 위해 공직을 남용하는 행위” 라는 정의를 상대적으로 가장 보편적이고 널리 사용하고 있다.

### 2. 공직부패의 원인

#### (1) 정치 경제적 요인

정치 경제적 요소로서 부패의 요인으로 부각되고 있는 점은 무엇보다 “정경유착”이다. 사회구조로서의 정경유착은 크게 정치적 측면에서의 정치체제, 정치발전과정, 그리고 정치를 둘러싼 현실제도상의 특성과 아울러 경제적 측면에서의 경제발전과정 및 경제발전

정도상의 특성에서 비롯되고 있다. 우리나라는 일찍이 정치에 대한 국민의 관심이 고조되어 있고, 정치권이 매우 활성화되어 있다. 우리나라 정치구조의 특징 가운데 대표적인 점은 지역에 연고한 특정 개인을 축으로 한 정당의 형성과 운영이다. 특정개인을 축으로 형성되고 운영되는 구조이니 만큼 당 총재등 개인의 역량이 매우 중시되고 아울러 발휘되고 있다. 당총재 또는 계보 보스들은 정치활동에 필요한 자금, 즉 정치자금을 공천권 행사나 국가의 대형 국책사업 등의 발주 또는 인허가 과정에서의 영향력 행사를 통해 확보하고 있다.

- 경제적 측면에서는 60년대 이후 국가주도의 급속한 경제성장을 추진하는 과정에서 정부가 직접 자본을 집약 및 배분하는 것은 물론 인허가를 둘러싸고 강력한 권한을 행사하였다. 이러한 과정에서 기업들은 정권담당자를 비롯하여 정부내에서 정책결정과 관련하여 막강한 권한을 행사하는 관료들에게 소위 “잘 보여야 하며”이것은 곧 부정부패로 연결되었다.
- 정치권은 정치자금의 확보를 위해 정권담당자들이나 관료들로 하여금 특정 기업들에 특혜를 베풀도록 영향력을 행사하고, 반면 관료들은 정치권으로부터의 신임을 통해 승진 등 인사상의 특혜를 위해 정책결정과정에서 정치권의 요구를 반영하며, 기업들은 생존과 성장을 위해 정치권과 관료에 자금을 제공하는 구조, 즉 정경유착이 자리잡게 되었으며, 그 과정에서 정치인, 기업인, 관료사이에 이권과 자금을 매개로한 광범위한 부정부패가 자리잡게 되었다. 이러한 현상은 김영삼 정부하에서 발생한 “한보사건”에서 가장 극명하게 드러나고 있으며, 아울러 지금까지도 국민들이 우리사회에서 가장 부패한 집단으로 정치권을 지목하는 것도 이를 반영하고 있다(정신문화연구원, 1999).

## (2) 사회 문화적 요인

- 이재은(1998)은 문화적 측면에서의 부패유발 요소로 조선시대 이후 우리사회를 지배하고 있는 유교문화와 가산관료제, 억압과 착취의 식민통치 잔재, 그리고 근대화 시기의 권위주의적 군사문화의 영향을 지목하고 있다.
- 유교문화 가운데 특히 가부장제 요소는 공공부문에서의 업무수행에 있어 중앙집권, 권위주의, 관존민비, 혈연 등에 기초한 연고주의를 파생하여 결국 공직자들로 하여금 부정적인 업무수행 태도를 양산하게 하였다. 한편 이러한 유교 문화적 요소들은 억압과 착취의 식민통치, 그리고 권위주의적인 군사문화를 겪으면서 공직자의 업무수행 태도를 더욱 왜곡하게 되었다. 이러한 문화적 측면에서의 특성은 결국 공직자들로 하여금 무엇이 부패이고 무엇이 아닌지를 구분하는, 즉 부패인식에 대한 혼란을 초래하고, 공직자들은 자신이 부패를 자행하고 있다는 의식도 없는 가운데 부정부패를 저지를 수

있는 것이다(송창근, 박홍식, 1994)

#### □ 2009년 권익위 백서 자체 분석결과

- 국민권익위원회가 발간한 「2009 국민권익백서」에 따르면 중앙 및 지방의 164개 공공기관을 대상으로 측정한 내부청렴도는 10점 만점에 8.14점으로 전년 보다 0.13점 하락한 것으로 나타났다. 조직문화와 부패방지제도의 정착정도를 보는 청렴문화지수는 8.40점으로 전년보다 0.33점 상승한 반면, 업무청렴지수는 7.95점으로 0.47점 하락하였다(국민권익백서, 287쪽).
  - 기관유형별로는 기초자치단체('8 군, '9 자치구)가 7.85점으로 가장 낮게 나타났으며, 공직유관단체가 8.86점으로 가장 높은 수준으로 나타났다. 시도교육청을 제외한 모든 기관유형에서 내부청렴도가 전년보다 하락했으며, 중앙행정기관의 하락폭(-0.55점)이 가장 크게 나타났다.
  - 즉, 자치단체의 내부 청렴도가 심각히 나빠지고 있다고 볼 수 있다.
- 기관유형별로 부패경험율을 보면, 인사업무 과정에서의 금품제공률은 기초자치단체, 시·도교육청이, 향응제공율은 광역자치단체가 다른 유형에 비해 상대적으로 높게 나타났다.
- 예산집행 업무와 관련해서는, 업무추진비 위법/부당집행 경험율은 시·도교육청이, 운영비·여비 위법/부당집행 경험율은 광역자치단체가, 사업비 위법/부당집행 경험률은 기초자치단체(자치구), 시·도교육청이 상대적으로 높게 나타났다.
- 부당한 업무지시 경험율은 기초자치단체(자치구)가 가장 높게 나타났다.

#### □ 2009년도 공공기관의 부패방지 시책평가

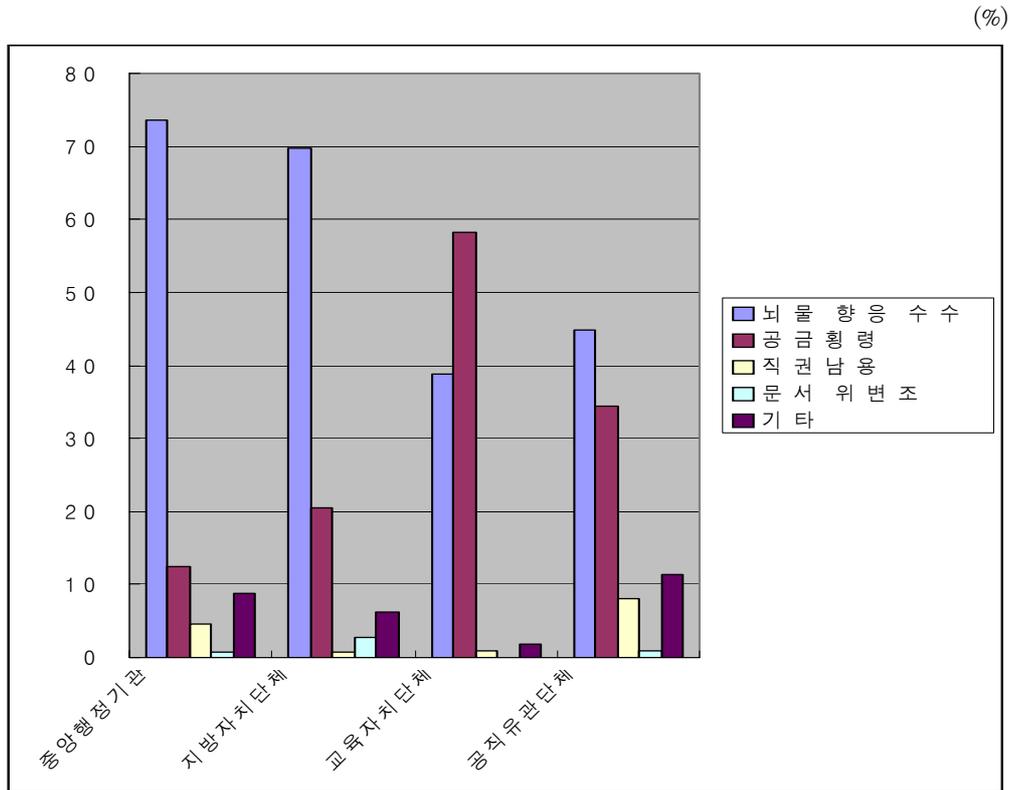
- 2009년도에 권익위원회에서는 각급기관의 실질적·자율적 반부패 노력이 활성화되도록 공통시책, 자율시책, 부패방지 성과로 평가체계를 개편하여 기관의 업무·부패특성 등 부패취약요인 분석에 기초하여 반부패 인프라구축, 기관장 노력도, 제도개선 종합대책, 반부패 교육 및 홍보, 부패영향평가운영, 행동강령 이행 등을 종합적으로 평가하였다.
  - 세부평가내용은 다음과 같았다.
    - ① 반부패 인프라 구축·운영에 대해 추진체계 구축, 민관협력 활성화, 반부패·청렴 우수사례 도입·확산 노력 등으로 평가
    - ② 기관장 노력도 평가

- ③ 제도개선 종합대책
  - ④ 반부패 교육 및 홍보
  - ⑤ 부패영향평가
  - ⑥ 행동강령 이행 및 신고활성화는 제도도입 및 추진체계 실효성 확보, 추진 실적, 행동강령 실천의지 실적을 합산하여 평가
- 평가대상 기관은 ①중앙행정기관(39개) : 5부, 2처, 18청, 1실, 3위원회, ②광역자치단체(16개) : 16개 시·도, ③기초자치단체(10개) : 10개 시·군, 시·도교육청(16개) : 16개 시·도교육청, ④공직유관단체(23개) : 신규 10개 포함 23개 기관
- 부패방지 시책평가는 공직유관단체 9개 기관이 『매우우수』 평가를 받음으로써 종합평가 부분에서 가장 많은 점수를 얻었고, 부·처·위원회 등 중앙행정기관은 『매우우수』 평가를 받은 곳이 한 군데도 없어 상대적으로 미흡하였다.
    - 광역자치단체는 『매우미흡』점수를 받은 기관이 2008년 2개에서 2009년 8개로 늘어나면서 전년대비 하향 평준화 추세를 보였다. 이는 반부패 수범사례, 정책투명성 등과 같은 자율시책 과제에 대한 기관별 참여도 차이와 청렴도 성과 반영확대(20% → 30%)에 따른 당해 년도 청렴도 점수 차이가 큰 영향을 미쳤다.
    - 광역자치단체는 기관장노력도, 반부패인프라 구축·운영을 제외한 나머지 분야에서 대체적으로 저조한 것으로 나타나 개선해야 할 과제로 남았다.

### 3. 2009년 국민권익백서의 시사점

- 국민권익위원회가 발간한 「2009 국민권익백서」에 따르면 2004년 하반기부터 2009년 상반기까지 5년간의 비위면직자를 분석한 결과 기관 유형에 따라 부패유형이 크게 다르다는 결과가 나왔다.
- 중앙행정기관과 지방행정기관은 부패유형별 비위면직자 비율에서 뇌물 향응수수로 면직된 공직자가 각각 74%, 70%로 가장 큰 유형을 차지한 반면 교육청 등 교육자치단체의 경우에는 뇌물 향응수수 면직 공직자의 58%가 공금횡령이었다. 공기업 등 공직유관단체의 경우에는 뇌물향응수수가 45%, 공금횡령이 35%로 비슷하게 나타났다.
- 이 같은 결과는 ‘중앙행정기관이나 지방자치단체에서는 권력을 이용한 뇌물향응을 수수하는 부패가 많은 데 비해 교육청 등에서는 막대한 교육 지원 예산의 관리 소홀로 공무원이 이를 가로채는 유형이 주를 이루고 있는 것’으로 분석된다. 권익위는 이와 같은 분석을 바탕으로 앞으로는 기관 유형별로 부패방지 대책을 차별적으로 시행할 계획이다.

- 한편 지난 5년간 각종 부패행위로 면직된 공직자는 총 1,497명으로 나타났으며 그 중 뇌물향응수수가 937명, 공금횡령·유용이 351명, 직권남용·직무유기가 64명, 문서 위변조가 20명, 그리고 기타 125명을 각각 차지했다.



〈기관유형별 부패유형〉

## IV. 지방자치단체의 반부패를 위한 제도 개선과제

### 1. 지방자치단체의 외부감사체계 도입

- 지방자치단체의 자체감사모형은 단체장 소속형, 지방의회 소속형, 독립기관형의 세 가지 모델이 상정 가능하지만 우리나라의 행정문화와 정치구조를 고려해 볼 때, 가장 실현가능성이 높은 것은 현재와 달리 지방의회 소속이 바람직하다고 본다. 그 이유는 지금까지 살펴 본 바와 같이 자치단체의 부정부패는 자치단체 단체장 및 내부 직원에 의한 것이므로 의회소속이 타당하다고 보기 때문이다.
- 이럴 경우 자치단체의 감사직렬 신설이 필요하다고 본다. 감사 직렬의 신설은 그 동안 지방자치단체 자체감사기구의 전문성을 확보하기 위한 대안으로서 꾸준히 제도도입

이 제안되었으나 아직까지 실현되지 않고 있다. 또한 지방자치단체 감사관의 직급이 집행기관의 부서책임자보다 낮아서 업무추진과 사기에 영향을 주고 있다. 지방행정이 전문화되고 있음을 감안하면 감사업무가 순환보직 되지 않고 전문가로 충원하면 감사 업무의 전문성은 지금보다는 크게 제고될 것으로 판단된다.

- 그러나 감사 직렬을 독자적으로 운영하기 위해서는 현행 계급제와 순환보직의 특성을 갖고 있는 지방공무원 제도의 특성상 현실적으로 인원수가 매우 적으므로 지방의회의 직원도 집행부로부터 독립시켜 의회직렬을 신설한다면 감사와 의회를 합하여 의회감사 직렬로 하고 시군구 단위가 아닌 시도 단위로 인사제도를 운영하면 현실적인 대안이 될 것이다.

## 2. 주민소송제도 개선

- 주민소송제의 경우, 소송대상이 매우 확대되어 있어 과도한 소송의 남발과 지방행정 운영의 위축을 방지하기 위해서 일정 정도의 통제를 가하는 제도적 장치 필요하다. 따라서 1인 소송 금지, 주민감사청구 전치주의 채택 등을 두어 지방자치단체가 우려하는 남소방지 대책은 어느 정도 마련되어 있다고 보여 진다. 다만, 소송 전 전치주의 채택으로 주민감사청구대상이 급격히 증가할 소지가 있으므로, 대비책이 마련되어야 한다.
- 현재, 주민 또는 납세자에게 원고적격을 인정하여 지방자치단체의 기관이나 소속공무원의 위법한 재무회계행위를 예방·시정하고 지방자치단체 및 주민 전체의 이익을 보호하는 공익소송(public action)인 주민소송제는 국가와 그 소속기관 공무원의 위법한 재무회계행위에 대해서도 적용할 수 있도록 제도화 할 필요가 있다. 주민감사청구의 취지가 지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부의 각 부처의 장과 소속 공무원들에 대해서도 국민소송대상이 될 수 있도록 특별법 형식의 납세자소송법 도입이 필요하다. 그 이유는 국가에서 수행하는 재정사업은 그 액수가 지방자치단체가 수행하는 사업에 비해 고액이고, 그 미치는 영향이 지방자치단체에 비해 보다 광범위할 것임에도, 국가의 위법한 재무회계행위에 대해서는 국민의 입장에서 소송 제기권한이 규정되어 있지 않다 (김성호, 2009).

## 3. 시민고충처리위원회(Ombudsman제도) 활성화

- 일부 자치단체에서 설치하고 있는 시민고충처리위원회, 즉 옴부즈만 제도는 행정기능의 확대 및 강화로 행정에 대한 입법부 및 사법부의 통제가 실효를 거둘 수 없게 되자 이에 대한 보완책으로서, 국회를 통해 임명된 조사관이 공무원의 권력 남용 등을 조사, 감시 하는 행정통제제도이다.

- 옴부즈만이라는 용어가 1809년 스페인 헌법에서 처음 등장한 이래 전 세계 대부분의 국가에서 국가 또는 지방자치단체 차원에서 채택하고 있는 행정제도이다. 옴부즈만 제도는 최근에는 옴부즈만이라는 용어를 국가나 지방자치단체 등 공공부문에서 뿐만 아니라 사기업 등 사적단체에서도 사용하는 등 그 개념이 급속히 확산되고 있다. 국민의 권익보호라는 측면에서 보면 옴부즈만 개념의 확산은 매우 바람직하다고 할 수 있다. 이것은 국가기관의 공권력 행사로부터 침해된 권익의 보호뿐만 아니라 일반 사기업에 의해 침해된 소비자의 권익보호 등 국민의 권익보호 전반에 대한 사회적 인식을 제고시키는 데 크게 기여할 수 있기 때문이다.
- 우리나라는 국민권익위원회가 세계옴부즈만협회(IOI)의 회원으로 가입하고 있고, 대외적으로 옴부즈만이라는 용어를 사용하는 등 공식적으로 국가 옴부즈만 제도를 채택하고 있는 나라이다.
- 시민고충처리위원회는 지방자치단체 및 그 소속기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 지방자치단체에 설치하는 옴부즈만이다. 이는 지방자치단체가 처리하는 사무에 관하여 발생하는 고충민원을 지방자치단체 차원에서 직접 해소함으로써 민원해결의 현지성과 신속성을 강화하고 국민의 권익보호 수준을 향상하기 위한 것이다. 시민고충처리위원회는 현재 우리나라에서는 2009년 3월 현재 자치단체가 '시민고충처리위원회'라는 이름으로 부천시, 목포시, 익산시, 안양시, 원주시, 정읍시 등 6개 지방자치단체에서 설치하여 운영하고 있고 대구광역시는 복지분야를 대상으로 하는 복지옴부즈만을 운영하고 있다. 이외에도 나주시 등 9개 기관은 시민고충처리위원회 설치를 위한 조례제정을 완료하였고, 포항시와 구미시는 입법예고를 완료한 상태이다.
  - 시민고충처리위원회는 일부 지방자치단체에만 설치되어 아직 보편적인 권익보호 기관으로 자리매김하고 있지는 못하다. 이는 지방자치단체의 예산, 인력, 민원 수요 등 지역적인 특성을 고려하지 않은 일률적인 설치기준 및 지방행정에 대한 통제로 인식하는 경향 등에 기인한 것으로 보인다. 위원회는 이러한 문제를 극복하고 시민고충처리위원회의 설립과 운영을 촉진하기 위해 관련 법률의 개정을 추진한 바있다. 주요 내용은 시민고충처리위원회의 명칭을 지방옴부즈만으로 변경하고 위원의 자격기준을 부교수 이상을 전임강사 이상으로, 4급 이상 공무원을 5급 이상 공무원으로, 시민사회단체 추천자를 시민사회단체 또는 지방의회 추천자로, 건축사 등 자격소지 후 5년간 종사자를 자격소지자로 완화하는 것이다. 또한 옴부즈만의 임기와 연임 여부를 조례로 정할 수 있도록 하고 업무 범위도 조례로 추가할 수 있도록 하는 내용이었다.
- 그러나 우리나라와 같이 지방의회제도의 전통이 짧고 옴부즈만 용어 자체에 대한 개념

혼동도 있다. 그 뿐만이 아니라 단체장 및 지방의회의원, 지방공무원 등은 옴부즈만을 감시자가 하나 더 늘어난다는 생각에 옴부즈만 설치에 소극적이다. 따라서 현재 운영되고 있는 민원실 등의 주민들의 민원해소 기구를 정비하여 제3자의 전문적이며 객관적인 시각으로 접근할 수 있는 옴부즈만 제도를 자치단체가 의무적으로 도입할 수 있도록 관련법의 개정이 필요하다고 본다.

#### 4. 지방자치단체의 예산·결산 특별위원회의 상임위원회로 상설화

- 앞서 살펴보았듯이 권익위원회의 자체조사 결과 자치단체의 부정부패는 예산과정에서의 관련된 경우가 허다하다. 따라서 일본의 경우도 우리와 마찬가지로 문제점을 가지고 있었던 일본의 광역자치단체인 미에현 의회에서 주민이 주인이라는 의식 하에서 형식적으로 운영되고 있었던 예산결산특별위원회의 활동을 한 층 충실히 할 필요가 있다고 생각되어, 예산과 결산의 일체적 심사·조사에 의한 기능 강화를 도모할 목적으로 예산결산특별위원회를 상임위원회로 2004년 5월 16일에 설치하였다. 이 후, 2006년 6월 지방자치법개정에 의해 상임위원회의 복수소속이 가능하게 되어, 미에현의회 위원회 조례의 일부를 개정하고, 2007년 4월 30일부터 예산결산특별위원회를 대신하여 예산결산상임위원회가 설치되었다. 2010년도 현재 위원회의 심사·조사 상황은 미에현의회 홈페이지에서 실황중계·녹화중계로 볼 수 있다<sup>1)</sup>. 예산결산특별위원회의 개혁 발단은, 예산을 각 상임위원회에 분할부탁하고 있으나 의안일체의 원칙부터 문제인 것이 아닌 가 하는 의식에서 시작되었다.
- 예결위의 상임위원회로 전환하는 경우 미국의 로스엔젤레스 의회와 같이 예결위를 예산·재정위원회(Budget and Finance Committee)이라고 칭하며 상임위원회로 4명의 위원으로 구성하는 방안과 일본의 미에현 의회와 같이 전원회의 형으로 구성하는 방안 등을 고려할 수 있겠다. 참고로 일본의 미에현 의회와 같이 전원회의 형은 모든 지방의원이 참여하는 위원회를 말한다. 일본 미에현 예산결산상임위원회의 위원은 의장을 제외한 모든 의원으로, 위원정수는 50명이다. 이와 같이 전원참가형으로 운영하는 이유는 모든 의원이 예산 결산인정의안의 위원회심사에 관여할 수 없도록 하기 위해서이다. 의장은 의회 전체의 통제자인 점에서 위원에서 제외되며 부의장의 경우 의장에게 사고가 없는 한 일반 의원과 똑같은 지위이기 때문에 위원으로 포함하고 있다.
- 우리나라 국회와 지방의회는 미국 등과 같은 예산법률주의가 아니기 때문에 재정과정 이 매우 유동적으로, 이를 효율적으로 대처하기 위해서는 예결위가 상설화될 필요가 있는 것이다. 특히, 자주 이루어지는 추경예산 및 지방채발행, 예산의 전용 및 예비비

1) <http://www.pref.mie.jp/GIKAI/voketsu.htm>

지출 가운데 정기의회에서 확정된 예산을 수정하기 때문에 예결위는 수행하는 업무는 어떤 상임위원회보다 중요함에도 불구하고 앞서 살펴 본 바와 같이 여타 상임위원회처럼 위원장을 본회의에서 선출하는 것이 아니라 예결위에서 호선하며, 임기 또한 1년이라는 점을 고려한다면 부실한 심의와 정치적 타협에 의한 의결이 될 것이라는 것은 충분히 예상되는 것이다.

- 따라서 우리나라 자치단체의 예산지출 규모가 국가 재정의 약 60%를 차지하고 있는 중요성을 고려한다면 지방의회의 예산결산특별위원회(이하 예결위)가 상설화와 정보공개의 의무화를 위하여 지방자치법의 개정이 필요하다.

## 5. 지방의회의 인사권 자율권 강화 방안

- 현행 지방자치법에서는 지방의회의 지원조직을 둘 수 있도록 되어 있으며 이에 따라 각 지방의회는 지원조직 설치조례를 두고 있다. 지원조직의 설치 조례는 대동소이하며 서울시의회의 경우는 사무처 설치 조례에 의하여 사무처장이 사무처 소속직원을 지휘·감독하도록 하고 있으며<sup>2)</sup> 각 자치단체는 조례에 의해 지방의회의 지원조직인 사무처 혹은 사무국 등을 두고 있다.
- 지방의회 지원조직의 중요성은 지방의회는 의결기관으로서 정책의 최종결정기관이지만 전문가가 아닌 선출직 지방의원으로 구성되어 있으므로 지방의회를 지원해 줄 행정지원조직과 전문적 지식을 제공해 줄 수 있기 때문이다. 특히, 그 중에서도 지방의회에서는 예산과정을 통하여 집행부를 견제하는 과정이 가장 크고 중요하기 때문에 예산결산위원회를 강화해 줄 수 있는 지원조직이 절대 필요한 실정이다. 그럼에도 불구하고 현재 서울시의회의 조직현황을 보면 행정지원조직이 주이며 전문적 지식을 제공해 줄 조직은 매우 미약함 편이다. 현재와 같은 조직으로는 거대한 집행부 조직을 견제할 수 없을 뿐만 아니라 세계화, 정보화로 인한 전문성이 더욱 요구되는 지방행정의 흐름에 부응하기에는 힘들다고 본다.
- 그러나 현행 지방자치법은 지방의회 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명하도록 되어 있다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하도록 하고 있다<sup>3)</sup>. 지방의회가 업무 및 정책결정시 집행부서의 간섭을 배제하고 견제기능 및 주민들의 행정수요만족을 제대로 수행하기 위해서는 지방의회 사

2) 서울특별시의회사무처 설치 조례제3조(사무처장) ③ 처장은 의장의 명을 받아 의회의 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다. (개정 2010.01.07)

3) 지방자치법 제91조(사무직원의 정원과 임명)

무기구의 강화와 사무직원 인사권의 독립이 절대적이라고 강조하고 있다. 지방의회를 둘러싼 사무처(국·과) 직원의 인사권을 두고 개선되어야 한다는 목소리가 높았음에도 불구하고 1994년 지방자치법 개정을 통하여 지방의회 사무직원의 임명방식이 다소 변화는 되었으나 여전히 미흡함을 알 수 있다. 1994년 개정 법률에서는 사무직원을 의장의 추천에 의하여 당해 지방자치단체장이 임명토록 하였다(지방자치법 제83조 2항).

- 의회사무직원은 의장의 지휘·감독 아래에서 의회의 사무를 처리하지만, 지방공무원법 제6조 제1항에서는 의회사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 지방자치법에 정한 것을 제외하고는 지방공무원법을 준용하도록 정하고 있다. 다만 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직공무원에 대한 임용권을 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.”라고 규정함으로써 이전에 비하여 지방의회 사무직원 인사권의 독립성이 다소 보완되었다. 이와 더불어 전문위원의 경우 2006년 6월 29일 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제10조의 3②의 개정에 의하여 시·도 및 시·군·구의 위원회에 전문위원을 두도록 하였다. 이에 따라 전문위원이 없었던 기초의회에도 전문위원이 배속될 수 있도록 하였다는 점은 전문위원의 기능과 역할을 강화하고 의회사무기구로부터 전문위원의 소속을 독립시킴으로써 지방의회의 기능을 강화하기 위한 일련의 조치로 파악된다.
- 제주특별자치도는 2006년 10월 18일 「제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용등에 관한 조례」를 제정하고, 제2조에서 제주특별자치도의회의장으로 하여금 일반직 공무원을 제외한 제주특별자치도 의회사무처 소속 공무원의 임용권을 가진다(제2조)고 정하였으며 현재까지도 큰 무리 없이 자율적 권한을 행사하고 있다고 볼 수 있다.
- 현재와 같이 지방의회 공무원을 집행기관 공무원을 순환보직차원에서 임면할 경우 지방의회 사무직원들의 조직에 대한 몰입도 및 충성도를 기대하기는 극히 어려운 실정이다. 따라서 지방의회에 근무할 행정직 공무원으로서 의정활동에 필요한 전문성을 가진 자로 충원하기 위한 의회직렬을 신설하자는 주장은 설득력 있다고 본다. 그러나 현실적인 관점에서 정책을 추진하고자 한다면 제약요인도 만만치 않다.
- 따라서 상기 언급한 감사독립과 감사직렬 신설 논의를 지방의회와 함께 논의하여 의회 감사직렬을 신설하여 의회의 인사 자율권은 강화하면서 동시에 자체 정화능력을 갖기 위하여 광역의회와 기초의회의 사무직원을 공동운영할 필요가 있다고 본다.

## V. 결 론

- 지방자치단체의 비리문제는 어제 오늘의 문제도 아닐 뿐만이 아니라 전가의 보도가 있어 단 한 번의 개선책으로 끝내지는 성질도 아니다. 그러나 민선 제5기 지방선거를 앞두고 있는 현재 단체장의 41%가 각종 비리로 인하여 기소되어 있다는 점을 감안한다면 그들 개개인의 도덕적 문제로 치부하기에는 지나치게 높은 수치이며 시스템에 이상(異常)이 있다고 본다. 지방자치의 자율성이라는 취지에서 보면 이와 같은 이상(異常) 현상에 대한 대처 방안은 자치단체의 자율적 통제에 맡겨야 한다는 것이 중요하다고 본다.
- 물론 자치단체의 자율적 통제시스템의 강화를 전제로 한다 해도 중앙정부(행정부와 입법부)의 역할이 없지는 않다. 이 경우 주의하여야 할 점은 중앙정부의 천편일률적 기준과 준수할 수 없는 지나친 규제는 오히려 비리를 양산할 수 있는 여지를 더 크게 만들어주는 것은 분명하다는 점을 인식하여야 한다. 무엇보다도 강조하고 싶은 것은 지방자치단체에 대한 반부패 시스템에 있어서 핵심은 지방의회의 역할이다. 따라서 본고에서는 집행기관과 별도로 지방의회에 소속되는 자체감사제도 도입을 주장했으며 의회와 감사를 묶는 의회감사직렬 신설을 제안하였다. 또한, 의회의 자정력을 높이기 위하여 정치적 나눠먹기식으로 운영되고 있는 지방의회의 현행 예산결산특별위원회의 상설 위원회를 주장하였다. 무엇보다도 예산에 의한 감사와 지방의회의 감사가 효과적으로 시행되기 위해서는 지방의원의 전문성 확보가 필요하다.
- 결론적으로 다시 강조하고 싶은 것은 지방자치단체에 대한 반부패 제도의 실효성을 확보하기 위한 대안을 찾는 것도 중요하지만 이것이 지방자치단체의 창의적인 자치행정을 위축시키거나 자치행정에 지나친 부담을 주지 않는 반부패 시스템이 작동되도록 하여야 하는 것이 무엇보다도 중요하다는 점이다.

## 참 고 문 헌

- 국민권익위원회(2009). 2009 국민권익백서. 서울:국민권익위원회.
- 김성호(2009). 지방자치단체의 자체감사 운영 실태와 과제. 한국공법학회 발제문. 장소: 헌법재판소 강당.
- 박재완 (1998). 공공감사의 합리화: 공공감사체계의 합리화, 「한국행정연구」, 7(3).
- 소순창 (2004). 「자치단체 집행기능의 책임성 확보방안: 일본 외부 감사 제도를 중심으로」, 정부혁신지방분권위원회 내부자료.
- 신봉기 (1997). 행정법, 세종출판사.
- 안영훈 (2005). 지방자치단체 감사체계 개선방안, 감사논집 10, 2005.
- 오영균·김용훈 (2006) 분권적 지방감사체계 구축에 관한 연구, 「한국사회와 행정연구」, 17(2).
- 이영균(2007), 자체감사의 바람직한 기능과 역할, 감사원 평가연구원 평가포럼, 2007. 6. 28
- 이주희 (1998). 지방자치단체 자체감사기관의 독립성에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」, 10(3).
- 임승빈·이승중(2005). 지방지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계. 한국지방행정연구원.
- 임승빈(2006a). 제 4기 5.31 지방선거 분석과 정당공천제에 대한 재고. 전국시군구단체장 협의회 주최. 정당공천제 토론회. 장소: 국회헌정기념관. 2006년 6월 28일.
- 임승빈 .(2006b) “5.31 지방선거 결과와 정당공천.” 『지방행정』 대한지방행정공제회.
- 임승빈(2009). 지방자치론 제3판. 서울:법문사.
- 정부혁신위원회 (2006). 「지방감사제도 개선방안 검토 자료」. 연구용역보고서.
- 정부혁신위원회 (2006). 「지방감사제도 개선방안 검토 자료」.
- 정세욱 (2004). 지방자치단체의 감사체계 연구: ‘공공감사에 관한 법률안’을 중심으로, 「지방감사제도개선대토론회 자료집」.
- 천병태 (1993). 행정법I, 1993.
- 최유성 (1998). 「지방자치단체에 대한 감사제도의 개선방안」, 한국행정연구원 보고서.
- 최정운(2007), 자체감사기구 운영 표준모델, 자체감사기구 운영 표준모델 및 평가지표 (안)에 대한 토론회.
- 한국공법학회 (2006), 「감사환경변화에 대응한 감사원의 역할 등에 관한 연구」, 감사원 연구용역보고서.
- 한국행정연구원 (1999), 「한국의 부패실태 및 요인분석」
- 한국지방행정연구원 (2002). 「지방자치단체 감사 실효성 확보방안」.
- Ostrom, Elinor.(1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York; Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_.(1992). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco, CA: ICS Press.
- \_\_\_\_\_.(2006). *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- 마이클가자니가(2009). 왜 인간인가?. 추수밭 출판사:서울. 박인균 번역. Michael Gazzaniga (2008). *Human*

**제2세션 주제발표**

**지방정치에서의 선출직 정치인 부패 :  
현황과 평가 그리고 대안**

전 용 주 (동의대학교 교수)



## 지방정치에서의 선출직 정치인 부패 : 현황과 평가 그리고 대안

전용 주(동의대학교 교수)

### I. 시작하는 글

- 민주화 이후 정치적으로 적지 않은 발전이 이루어졌지만 여전히 국민의 기대를 충족할 만큼 개선되지는 않았음. 많은 국민들은 정치라고 하면 여전히 불법정치 자금 수수, 비리, 고비용 정치 등 부정적인 측면을 떠올리는 경향이 강함.
- 정치권의 부패는 정치발전과 국가발전의 저해요인으로 작용하고 있음. 특히 한국 정치인들의 끊임없는 부패·비리 사건 발생은 국민들의 정치권에 대한 불신을 야기하고 있으며, 이와 같은 사회적 상호 신뢰의 상실은 성숙한 민주주의 사회의 정착에 걸림돌이 되고 있음.
- 지방정치의 활성화는 권력의 분산과 참여를 토대로 한 국가의 의사결정과정에서 대표성과 책임성을 제고한다는 측면에서 민주주의 발전에 필수적임. 문제는 지방정치의 부패로 인한 지방자치단체의 비합리적 의사결정과 그에 따른 비효율적인 자원의 분배, 그리고 이것이 지방선거의 선출직 대표들에 대한 불신으로 이어지고 있다는 사실에 있음.
- 선진정치를 구현하기 위해서는 이와 같은 정치권의 부패 문제를 근절하고 청렴하고 투명한 사회를 이루는 일이 무엇보다 중요하고 시급한 과제임. 이 연구는 이러한 문제의 식으로부터 정치권의 부패가 어떤 상황과 조건 하에서 어떤 요인에 의해 발생하는지 그 실태를 파악하기 위한 목적을 지님.
- 본 연구는 두 가지 연구방법에 기초하고 있음. 첫째, 정치인 부패, 비리 사건 분석: 신문보도 분석임. 정치비리 사건의 특성과 현황을 파악하기 위하여 신문에 기사로 실린 정치인 부패, 비리 사건을 분류하여 그 특성을 찾아내고자 하였음. 민선 2기(1998년~2002년), 민선 3기(2002년~2006년), 민선 4기(2006년~현재)에 발생한 사건을 대상으로 하였음. 세 가지 측면에 주목하였음. 1) 단체장, 지방의회 의원 등 선출직 부패

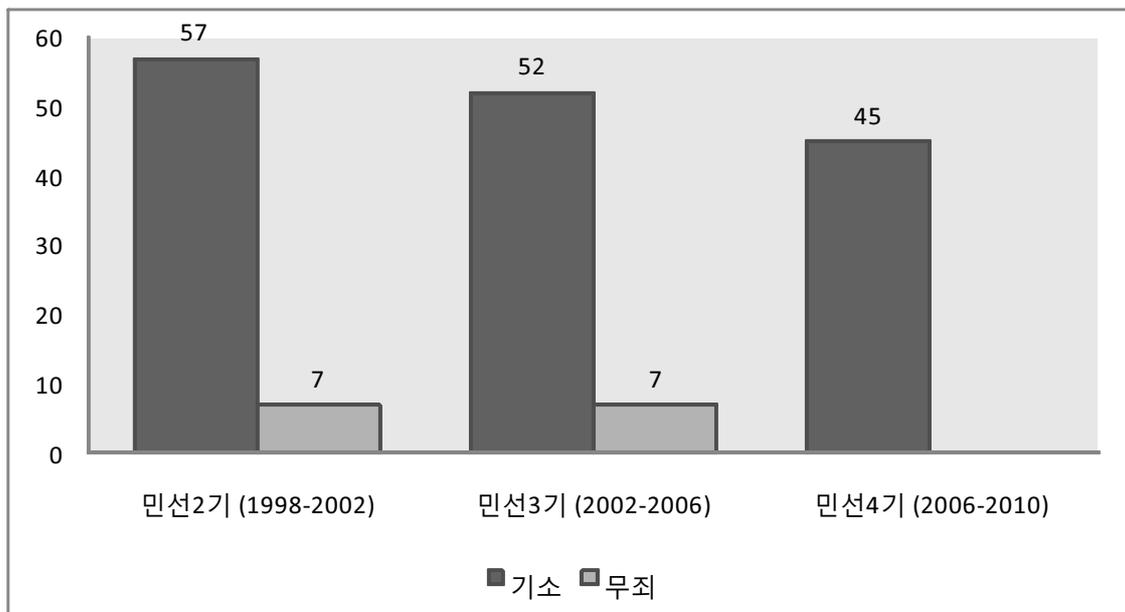
현상은 각각 어떠한 특징을 갖는지 살펴보고자 함. 2) 두 집단 ‘횡적 비교분석’을 통하여 상호 공통점과 차이점은 무엇인지를 분석함. 3) ‘종적 비교분석’을 통하여 과거의 부패·비리 사건과는 어떤 공통점이 있는지, 그리고 새로운 현상이 나타나고 있는지를 규명하고자 함. 둘째, 심층 인터뷰(in-depth interview)임. 준체계적-공개적 방법에 의한 심층 인터뷰를 수행하였고 그 대상은 지방의회 의원, 지방자치 단체장 전직과 현직임

## II. 지방 선출직 정치인 부패사건 현황: 언론 보도 분석을 중심으로

### 1. 지방 선출직 정치인들의 부패 현황

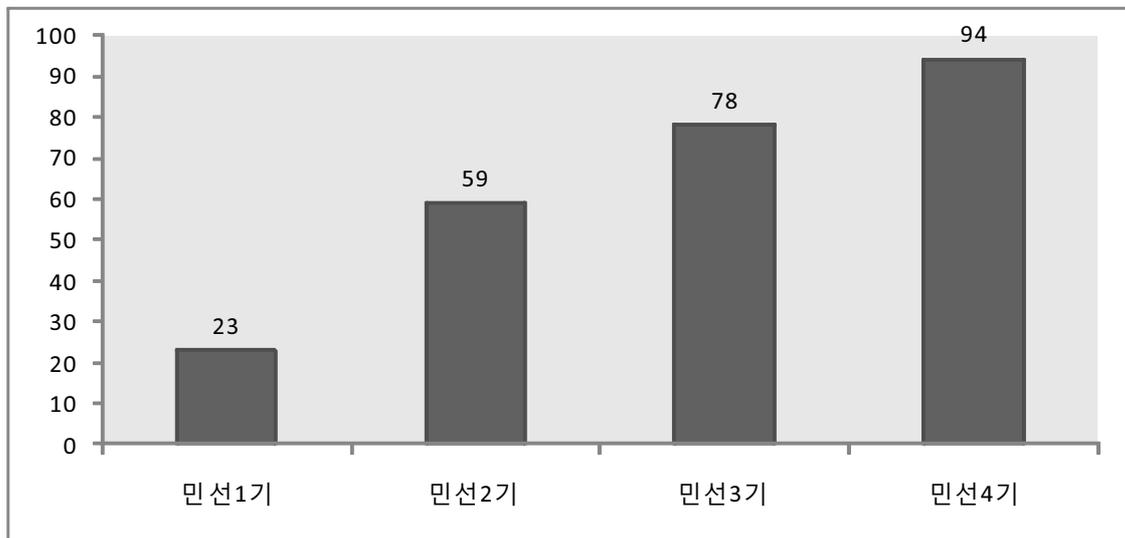
#### (1) 지방자치단체장

- 지방자치단체장의 경우 부패 관련 기소 건수가 민선 2기(1998년~2002년) 57건, 민선 3기(2002년~2006년) 52건, 민선 4기(2006년~2010년) 45건으로 이전과 비교하여 다소 줄어드는 추세임(<그림 1> 참조).
- 그러나 전체 지방자치 단체 수가 광역자치단체 16개, 기초자치단체가 230개임을 감안할 때 국회의원과 비교하여 비리 사건과 관련하여 기소된 지방자치단체장의 수는 상대적으로 높은 비율인 것으로 판단됨.



<그림 1> 지방자치 단체장 부패 관련 기소 건수

- 특히 부패 사건뿐만 아니라 선거운동 당시 선거법 위반으로 기소된 건수를 합치면 ‘기초자치단체장’의 경우 점차 그 수가 오히려 증가하고 있는 추세라고 할 수 있음(행정안전부 집계 자료 <그림 1> 참조).
- 이 가운데 민선 4기의 경우 전국 230개 기초자치단체장 중 선거법 위반, 그리고 비리와 뇌물수수 등의 혐의로 기소된 단체장은 41%인 94명에 이르고 있음. 이는 민선 1기(1995년~1998년) 23명, 2기(1998년~2002년) 59명, 3기(2002년~2006년)의 78명에서 크게 늘어난 수치임. 따라서 지방자치 단체장이 연관된 부패현상은 국회의원과 비교하여 그 정도가 심각한 것으로 판단됨.

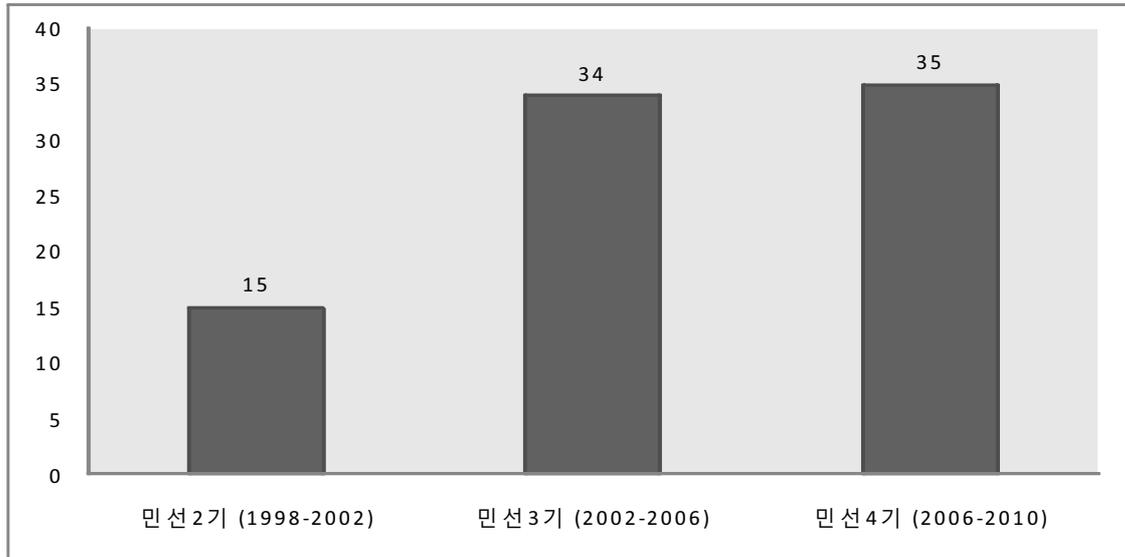


\* 행정안전부·지방정부 집계(2010년 3월 3일)

<그림 2> 지방기초자치단체장 비리 관련 기소 총 건수

## (2) 지방의회 의원

- 지방정부의 부패 현상의 심각성은 지방의회 의원의 부패 관련 기소건수에서도 나타남. 지방의회 의원의 경우 부패 관련 기소 건수가 민선 2기에 15건, 민선 3기 34건, 민선 4기 35건으로 계속해서 그 수가 증가하고 있음(<그림 3> 참조).

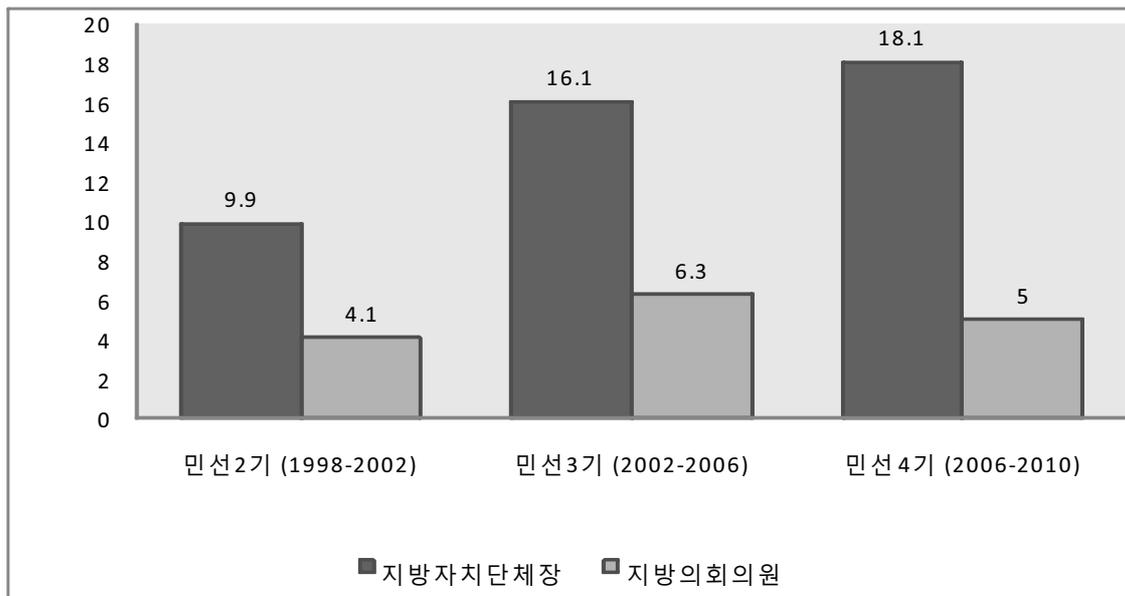


〈그림 3〉 지방의회의원 비리 관련 기소건수

### (3) 정치인 부패·비리 관련 금품 규모

- 부패와 비리 사건에 있어서 부정적 금전 거래 건당 평균액수를 보면 그 건당 평균 액수는 커지고 있는 것으로 보임. 특히 지방자치단체장의 경우 민선 2기의 경우 음성적 금전 거래의 건당 평균 액수는 9천 9백만원 정도였으나, 민선 3기는 1억 6천만원, 민선 4기는 1억 8천만원 정도로 지속적으로 증가하고 있음(〈그림 4 참조).

단위: 천만원



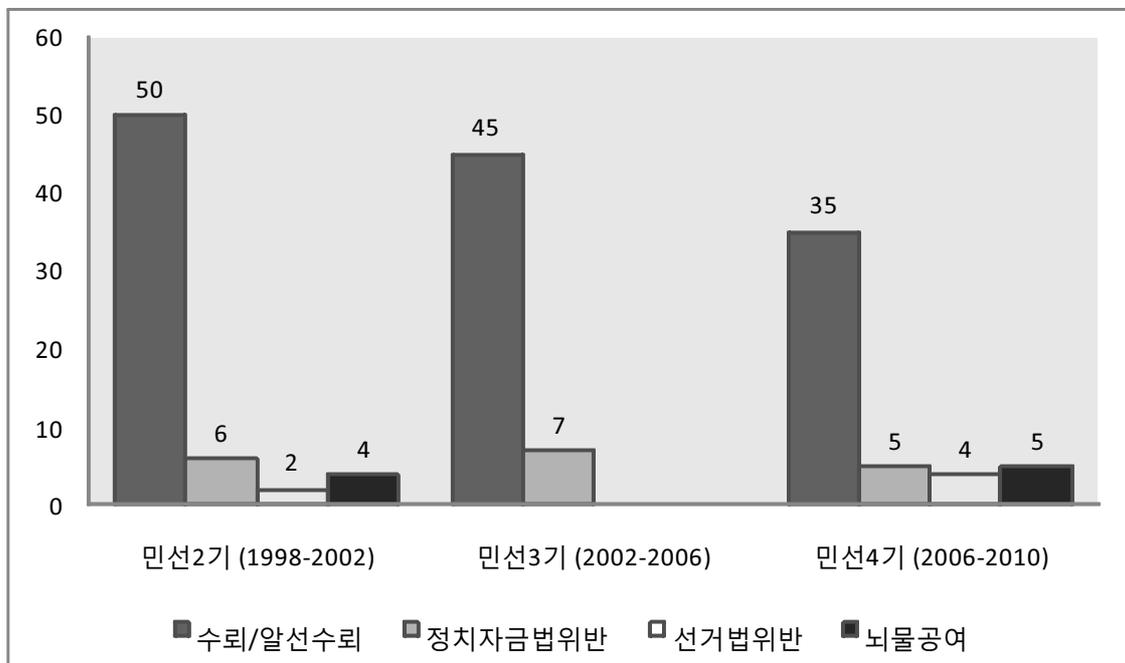
〈그림 4〉 지방자치단체장과 지방의회의원 비리 건당 평균 액수

- 지방의회 의원의 경우 국회의원이나 지방자치단체장 비리 사건 관련 건당 평균액수보다 작은 것으로 나타남. 민선 2, 3, 4기에 걸쳐 4천만원에서 6천만원 정도로 음성적 금전 거래의 평균 액수가 형성되고 있음(〈그림 4〉 참조).

## 2. 지방 선출직 정치인 부패사건의 특징과 유형

### (1) 지방자치단체장

- 부패 사건 관련 기소시의 죄명을 통하여 그 사건의 특징을 보면 〈그림 5〉에서 보는 바와 같이 ‘뇌물 및 알선수뢰’가 주를 이루고 있음. 민선 2기에는 50건, 3기에는 45건, 4기에는 35건으로 다른 유형의 죄명보다 압도적 다수를 차지하고 있음.
- ‘정치자금법 위반’의 경우 민선 2기에서 6건, 3기에서 7건, 4기에서 5건이었음. ‘선거법 위반’도 민선 2기에서는 2건, 그리고 4기에서는 4건이었음(〈그림 5〉 참조).
- 지방자치단체장 비리 사건의 죄명 중 특징적 유형은 몇몇 지방자치단체장들의 경우 뇌물 수수가 아닌 ‘뇌물 제공’의 주체로서 기소되었다는 점임. 이 사례는 해당 지역의 지역구 국회의원이나 중앙당 간부에게 불법자금을 전달한 경우가 대부분임.



〈그림 5〉 지방자치단체장 비리 기소 시 죄명

〈표 1〉 지방자치단체장 부패 유형

건 수(%)

	인허가 지역개발	공사업체 선정	인사 비리	정치 자금	공천 헌금	기타	계
민선 2기	21 (42)	14 (28)	6 (12)	3 (6)	4 (8)	2 (4)	50 (100)
민선 3기	16 (30)	20 (38)	7 (13)	7 (13)	1 (2)	2 (4)	53 (100)
민선 4기	13 (29)	13 (29)	7 (16)	1 (2)	5 (11)	6 (13)	45 (100)

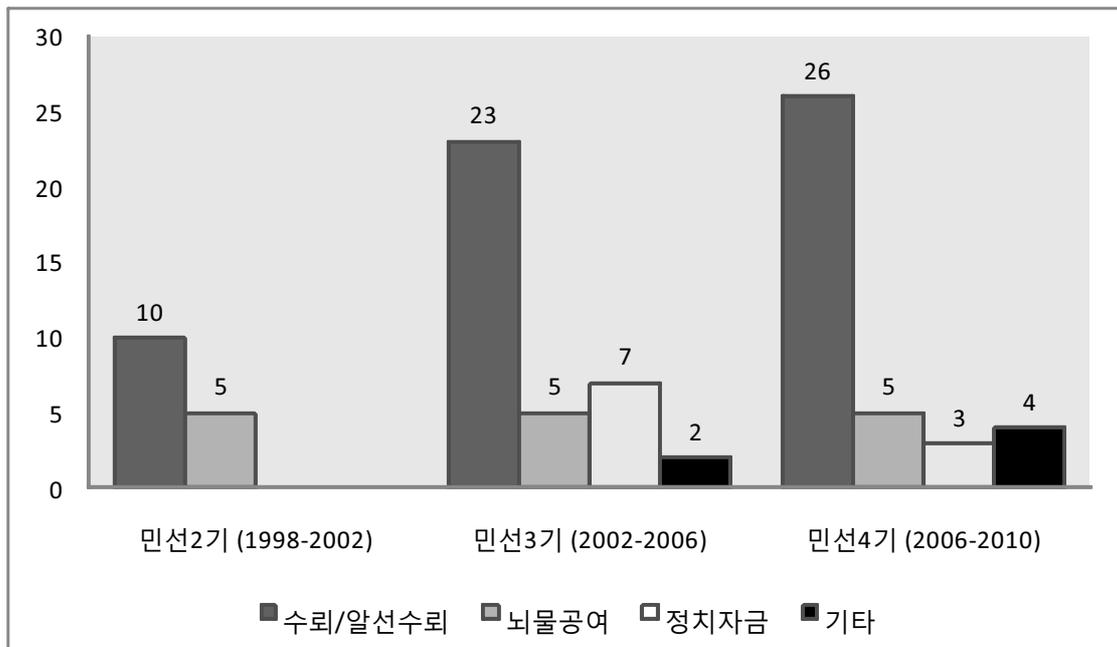
\* 괄호안의 비율은 소수점 첫 자리에서 반올림.

\*\* 한 사건이 2개 이상의 유형을 나타낸 경우 중복 계산하였음.

- 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 지방자치단체장의 비리 사건을 구체적 유형으로 분류하면 각종 ‘인허가’와 지역개발’과 관련한 유형이 가장 많음. 민선 2기에서는 21건(42%), 3기에서는 16건(30%), 4기에서는 13건(29%)이 발생함으로써 다른 유형보다는 높은 비율을 차지하고 있음. 예를 들어 비리에 연루된 지방자치단체장들은 주로 지역 이권과 관련된 사업, 즉 각종 사업의 인가와 허가, 개발계획 변경, 부지 용도 변경, 건축 관련 심의 과정의 사전, 사후에 뇌물을 수수함으로써 특정 기업이나 개인에게 불공정한 특혜를 주었음.
- 지역 사업 관련 ‘업체 선정’과정에서의 지방자치단체장 비리도 민선 2기에서는 14건(28%), 3기에서는 20건(38%), 4기에서는 13건(29%)으로 다수 발생하고 있음. 대표적 예로서는 지역의 건설 공사의 입찰 부정, 공사에 있어서 부당한 편의 제공, 건설 공사 대금의 리베이트를 통한 뇌물 수수, 납품업체 선정과정에서의 비리, 공유지의 매각 과정에서 특정 인사에 특혜를 제공한 경우 등이 있음.
- 지방자치단체장의 지방 행정 공무원 ‘인사 비리’도 부패의 주요 유형으로서 소속 지방자치 단체의 공무원으로부터 뇌물을 받고 승진을 시켜주거나 인사에서 특혜를 준 경우임. ‘정치자금법 위반’의 경우는 다른 사례와 달리 지방자치단체장이 주로 뇌물의 제공 주체로서 지역구 국회의원이나 중앙당 유력 인사에게 금품을 제공한 사례임. ‘공천’과 관련한 비리사건도 민선 2기에 4건, 3기에 1건, 그리고 4기에 5건으로 줄어들지 않고 있는 추세임. 그 밖에 지방자치단체 보조금을 특정 단체나 인사에게 지원, 예산안 처리 시 지방의회 의원에게 금품 제공, 상급 자치단체의 감사 무마를 위한 금품 제공 등 다양한 유형의 비리사건이 발생하고 있음(〈표 1〉 참조).

## (2) 지방의회의원

- <그림 6>이 보여 주는 바와 같이 지방의회 의원의 경우도 지방자치단체장과 마찬가지로 ‘수뢰 및 알선수뢰’의 죄명으로 기소된 건수가 죄명에 비해 압도적 다수를 차지하고 있음. 그 건수에 있어서도 민선 2기 10건, 3기 23건, 4기 26건으로 감소하는 것이 아니라 증가하고 있는 추세임.
- 다음으로 뇌물을 다른 공직자에게 제공하는 주체로서 불법적 금품 거래에 관련되어 ‘뇌물공여’로 기소된 사건이 매 기수마다 5건씩 발생하고 있음. 또한 ‘정치자금법 위반’도 민선 3기에서 7건, 4기에서 3건 발생하였음. 그 밖의 기타 죄명으로 ‘사기’ 혹은 ‘변호사법 위반’ 등의 죄명으로 기소된 건수도 민선 3기에 2건, 4기에 4건이 발생하였음(<그림 6> 참조).



〈그림 6〉 지방의회 의원 부패·비리 사건 기소죄명

〈표 2〉 지방의회 의원 비리 유형

건수(%)

	인허가 지역개발	공사업체 선정	인사비리	정치 자금	공천헌금	의장단 선거	기타	계
민선 2기	5 (30)	6 (35)	1 (6)	.	.	5 (29)	.	17 (100)
민선 3기	9 (26)	4 (12)	1 (3)	4 (12)	3 (9)	6 (18)	7 (20)	34 (100)
민선 4기	16 (45)	7 (19)	1 (3)	1 (3)	.	8 (22)	3 (8)	36 (100)

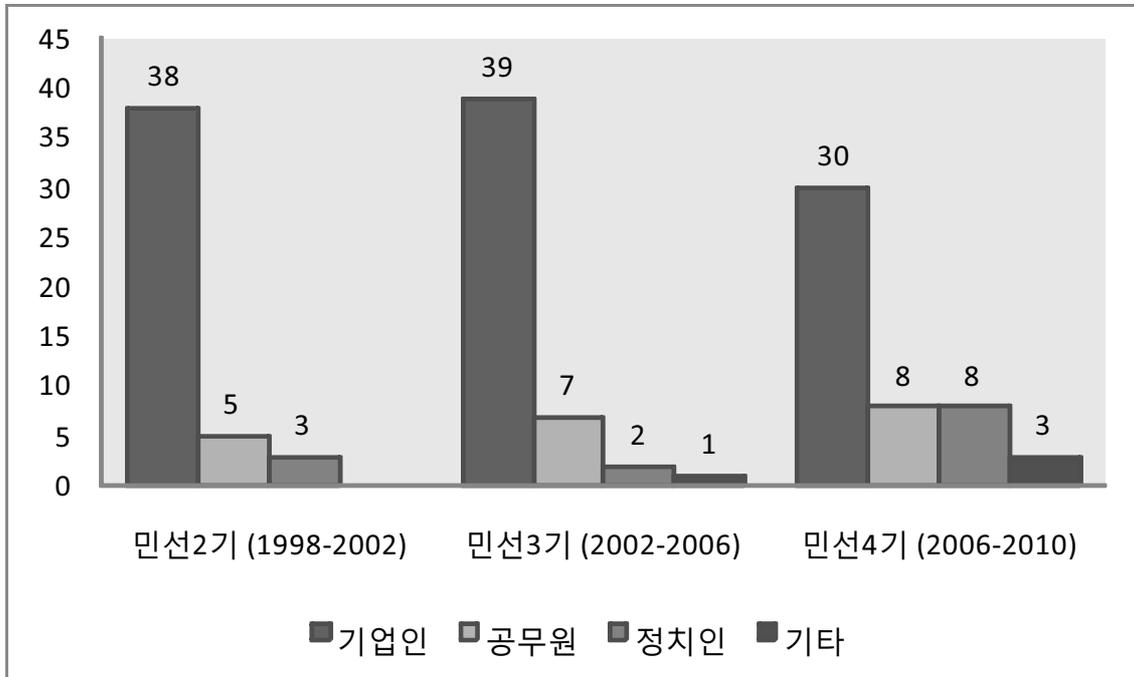
\* 괄호안의 비율은 소수점 첫 자리에서 반올림.

\*\* 한 사건이 2개 이상의 유형을 나타낸 경우 중복 계산하였음.

- 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 지방의회 의원의 비리 유형은 대체적으로 지방자치 단체장의 비리 유형과 유사한 것으로 파악됨. 즉 각종 사업의 ‘인허가’ 및 ‘지역개발’과 관련된 사건이 다수를 차지하고 있음. 주로 부지 용도변경, 인허가, 건축과 도시계획 관련 조례의 개정, 부지 선정, 각종 개발 사업에서 특정 업체나 개인에서 특혜를 주고자 개입한 사건임.
- 다음으로는 지역 ‘관급 공사 업체 선정’과정에서 특정 업체로부터 금품을 받고 그 업체가 선정될 수 있도록 하거나 공사의 편의를 제공하도록 개입하고자 한 유형도 다수 발생하였음. 또한 ‘공천헌금’ 관련 사건도 민선 3기에 3건 발생하였으며, 선거 당시 지역 주민에 금품을 돌리거나 불법 자금을 수수하여 ‘정치자금법을 위반’한 경우도 민선 3기에 4건, 4기에 1건 발생하였음.
- 지방자치단체장의 비리 유형과의 차이점도 보임. 예를 들어 지방 의회 내 의장단 선거에서 당선을 위하여 동료 의원에게 금품을 제공한 경우가 다수 발생하고 있음. 반면 지방 행정 공무원 ‘인사비리’의 경우 지방자치단체장의 주요 비리 유형이나, 지방의회 의원의 경우는 주요한 비리 유형은 아닌 것으로 보임.
- 기타 비리 유형으로는 지방자치단체 산하 공기업 감사 시 향응을 제공받은 경우, 공무원이나 공기업 비리를 무마해주고 뇌물을 받을 경우, 지방자치단체장으로부터 해외연수 시 금품을 받은 경우 등이 있음.

### 3. 불법 자금의 제공 주체

#### (1) 지방자치단체장



〈그림 7〉 지방자치단체장 비리 사건 금품 제공주체

- 지방자치단체장의 경우 〈그림 7〉에서 보는 바와 같이 불법 금품의 제공 주체는 민선 2기부터 현재의 민선 4기까지 주로 기업인으로서 그 변화가 없어 보임.
- 지방자치단체장에게 불법 금품을 제공한 기업인을 세부적으로 분류하면 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 주로 ‘중소 건설업체’가 압도적 다수를 차지하고 있음. 여기에는 지역 중소 건설업체, 건설시공회사, 건설설계 및 감리회사 등이 포함되어 있음. 부동산 개발업자 및 재개발 조합, 산림조합, 그리고 골재채취업자 등도 제공 주체로서 적지 않은 비중을 차지하고 있다는 사실은 지방자치단체장의 비리 유형이 주로 인허가와 개발사업, 그리고 관급공사 수주 영역에서 발생했다는 것을 반증하는 것임(〈표 3〉 참조).
- 이 밖에 납품 및 용역 업체 그리고 제조업 분야의 기업, 기타 서비스 분야(금융, 운송, 교통 서비스 등)도 주요 금품 제공 주체로서 나타나고 있으며, 이 역시 지방자치단체장의 업자 선정 권한 및 인허가와 관련된 주요 비리 유형과 관계가 있는 것으로 보임(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 지방자치단체장 부패·비리 사건 관련 금품 제공 주체 세부분류 건수(%)

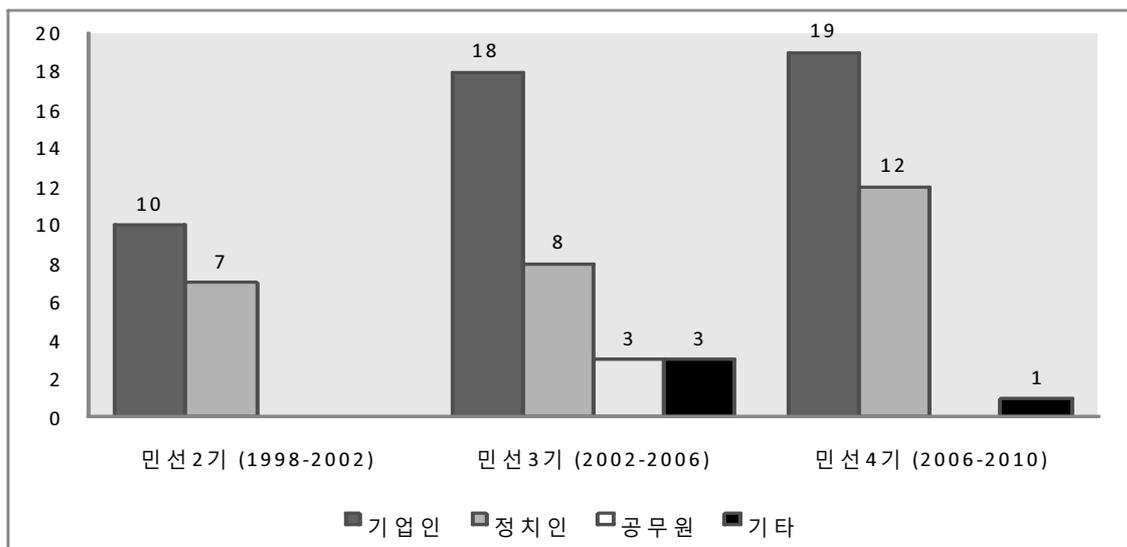
제공 주체  시기	기 업 인							정치인	공무원	기타	계
	대형 건설	중소 건설	제조업	광업 채취업	납품· 용역 서비스	기타 서비스	부동산 개발업자 · 조합				
민선 2기	2 (5)	20 (45)	4 (9)	2 (5)	5 (11)	2 (5)	1 (2)	3 (7)	5 (11)	·	44 (100)
민선 3기	5 (10)	19 (39)	2 (4)	3 (6)	4 (8)	2 (4)	4 (8)	2 (4)	7 (15)	1 (2)	49 (100)
민선 4기	·	14 (29)	6 (12)	1 (2)	6 (12)	1 (2)	2 (4)	8 (17)	8 (17)	3 (5)	49 (100)

\* 한 사건인 경우에도 제공자가 다수일 경우 업종에 따라 복수로 분류하였음.

- 정치인의 경우는 주로 지방자치단체장 본인이 ‘공천 현금’과 관련하여 다른 정치인에게 제공한 것으로 현재의 민선 4기에도 적지 않게 발생함. 불법 금품 제공 주체로서 ‘공무원’은 대부분 ‘인사비리’와 관련된 것으로 민선 2, 3, 4기에 걸쳐 계속 발생하고 있음 (〈표 3〉 참조).

## (2) 지방의회 의원

- 〈그림 8〉에서 보는 바와 같이 지방의회 의원에 대한 불법 금품 제공자도 지방자치단체장 보다는 그 건수에서는 적으나 비리 유형은 지방자치 단체장과 유사한 특성을 보여주고 있음. 지방의회 의원의 부패 비리 사건 역시 기업인이 가장 많은 것으로 나타났음.



〈그림 8〉 지방의회 의원 부패·비리 사건 금품 제공주체

- <표 4>에서 보는 바와 같이 불법적 금품 제공자로서의 기업인을 자세히 분류하면 그 주요 주체는 중소 건설업체임. 또한 부동산 개발업자 및 재개발조합 등도 주요한 금품 제공 주체임. 결국 지역개발사업, 도시계획, 관급 공사 수주 등의 영역에서 지방의회 의원들의 비리가 주로 발생하고 있다는 사실을 말해주고 있음.
- 이 밖에 납품 및 용역 서비스 업체 등도 주요 제공 주체로서 지방 정부가 발주한 조달 사업을 수주할 업자 선정과정에 지방의회 의원들이 개입하고 있음을 보여주고 있는 것으로 판단됨. 또한 기타 불법 금품 제공 주체로서는 지방자치 단체 보조금 배정과 관련하여 복지법인이 금품을 제공한 경우와 친목모임에서 제공한 경우 등이 있었음(<표 4> 참조).
- 이와 같이 지방의회 의원 비리 사건의 특징은 지방자치단체장 비리 사건의 특징과 유사하다고 할 수 있으나 불법적 금품 제공주체로서 정치인의 비율도 지속적으로 증가하고 있다는 점에 유의할 필요가 있음. 이 경우 지방자치단체장의 사례와는 그 특징에 있어 다소 차이점을 보여주고 있기 때문임. 즉 지방의회 의원은 한편으로는 불법자금의 수수자로서, 또 다른 한 편으로는 불법자금의 제공자로서 비리 사건에 연루되었음. 이러한 점은 지방자치단체장의 비리 사건 유형과는 차별성을 가진 것으로 ‘지방의회 의원들 간에 상호 불법자금 거래’가 발생한다는 점을 지적할 수 있음.

<표 4> 지방의회 의원 부패·비리 사건 관련 금품 제공 주체 세부분류 건수(%)

제공 주체 시기	기 업 인							정치인	공무원	기타	계
	대형 건설	중소 건설	제조	광업 채취업	납품 용역 서비스	기타 서비스	부동산 개발업자 · 조합				
민선 2기	·	7 (41)	·	·	2 (12)	·	1 (6)	7 (41)	·	·	17 (100)
민선 3기	·	9 (28)	·	·	5 (16)	1 (2)	3 (10)	8 (25)	3 (10)	3 (10)	32 (100)
민선 4기	·	8 (25)	1 (3)	1 (3)	4 (12)	1 (3)	4 (13)	12 (38)	·	1 (3)	32 (100)

\* 한 사건인 경우에도 제공자가 다수일 경우 업종에 따라 복수로 분류하였음.

- 그 대표적 예는 의회의 의장단선거 시 의장이나 부의장, 그리고 상임위원장직에 출마한 동료의원으로부터 표를 대가로 금품을 받은 경우가 대다수임. 이 밖에 지방의회 의원이 공천과 관련하여 다른 정치인에게 불법 자금을 전달한 경우, 즉 제공자로서 기소된 경우도 있음(<표 2-6> 참조).

- 지방자치단체 소속 공무원이 지방의회 의원에게 금품을 제공한 경우는 거의 없다는 사실도 지방의회 의원의 비리 사건이 불법 금품 제공 주체에 있어 지방자치단체장 비리 사건과 차이점임.

### Ⅲ. 지방정치와 정치부패

- 지방정치의 부패는 크게 두 측면, '지방자치단체의 부패 실태'와 '지방자치단체 부패의 구조와 패턴'으로 나누어 분석함. 첫째, '지방자치단체의 부패 실태'에서는 크게 두 영역, 하나는 '선거 영역'이고 다른 하나는 '지방자치단체 운영 영역'으로 나누어 살펴 봄. 선거 영역은 '후보 공천과정'과 '선거운동 과정'으로 구분하여 분석하며, 지방자치단체 운영 영역에서는 각종 사업 추진과정, 인사, 일상적인 관리에 관련된 부패, 세 가지 측면에서 살펴 봄.

#### 1. 지방선거 과정에서의 부패

##### (1) 후보 공천과정

- 지방정치에서 부패의 가능성이 가장 높은 부분은 후보 공천에 관한 부분임. 자치단체장을 비롯하여 지방의원 출마를 위하여 정당 공천을 받으려면 공천 현금을 지불하여야 하는 구조가 존재하고 있음. 이러한 후보 공천과정이 심각한 문제인 이유는 금품이나 향응 제공으로 인한 후보 공천과 선거비용의 과다 지출이 당선 이후 선거비용에 상응하는 대가를 회수하고자 하는 심리로 이어지는데 있음.
- 공천 현금의 거래가 이루어지는 구조는 기본적으로 자신의 명예를 목적으로 하는 출마 희망자들이 정당 공천을 받으려는데 있는데, 기본적으로 지방의원이 재산이나 직업이 있는 사람이 대부분이기 때문에 이를 치를 수 있는 능력이 있기 때문임. 특히 지역에서 인지도 없는 후보의 경우, 정당 공천을 받지 못하면 당선 가능성이 낮기 때문에 공천 현금을 지불하고서라도 정당 공천을 받으려고 하는 경향이 있음.
- 공천 현금을 받는 주체는 대체적으로 각 지역구의 국회의원이거나 당원협의회회장임. 각 지역구에 따라 다소 차이는 있지만 중앙당 이외에 공천 현금을 정당공천의 대가로 받는 사람이 있는 것은 사실임. 이러한 현상은 최근 지방자치제에서 정당공천제를 실시하기 때문에, 중앙당이 후보 공천과정에 개입하여 중앙당을 통한 부패의 가능성이 높을 것이라는 예상과는 다소 차이가 있는 부분임. 그러나 후보 공천을 대가로 한 부패는 국회의원이거나 당원협의회회장, 그리고 공천을 받으려는 후보까지 모두 조심스럽기 때

문에 좀처럼 드러나지 않음.

- 반면 선거기간 동안 중앙선거관리위원회의 엄격한 감시를 피하기 위하여 선거에 임박하여 공천 헌금을 주거나 받는 것보다는 평소 꾸준한 관리를 선호하는 경우도 있음. 왜냐하면 대체적으로 각 지역구의 국회의원이나 당원협의회장이 공천권을 갖고 있지만 공천시기 직전에 공천 헌금을 내는 것은 그러한 사실의 누출될 위험성이 있기 때문에 이를 꺼리는 경향이 있기 때문임.
- 공천 헌금의 액수는 각 지역마다 차이는 있지만 대체적으로 의정활동비와 비슷하거나 이를 다소 상회하는 수준임. 그리고 수도권에서 지방으로 갈수록, 그리고 기초의회 수준으로 내려갈수록 커지는 경향이 있음. 수도권에서의 공천, 특히 자치단체장의 후보 공천은 중앙당의 개입의 여지가 많기 때문에 그러한 가능성이 제한적인데 반해, 지방으로 갈수록 그리고 기초의회 수준으로 내려갈수록 공천 헌금을 주거나 받을 가능성이 높은 것으로 보임.
- 각 지역의 공천에는 특정 정당이 우세한 지역의 경우에는 후보자의 경쟁력보다 다른 요인들, 정당에 대한 충성심이나 조직에 대한 기여도 등을 들 수 있음. 특히 지역구 국회의원이 공천권을 행사하는 경우, 자신에게 충성심을 보이는 사람을 공천하려는 경향이 있음. 왜냐하면 국회의원이 자신의 지역구에 사업을 추진하려면 자치단체나 지방의회의 협조가 필요하기 때문임.
- 이러한 측면에서 공천권자인 국회의원과 자치단체장은 상호 협조적 관계에 있음. 특히 국회의원과 자치단체장이 같은 정당 소속일 경우, 상호 협조적 관계로 토대로 한 시너지 효과가 있음. 이미 정당공천제가 적용되어온 자치단체장 후보 공천과정에서 출마를 원하는 사람은 구청장 공천의 대가로 선거운동을 제공한다거나 해당 지역구 국회의원의 지구당에 대한 기부 등으로 인해 사법처리의 대상이었음. 따라서 후보 공천과정에서 국회의원과 자치단체장은 상호 협조하는 상생관계에 있다고 볼 수 있음
- 이러한 구조에서 특히 자치단체장은 소속 지역구 국회의원들에게 종속될 수밖에 없음. 대체적으로 자치단체장은 재선을 위한 후보 공천을 염두에 두기 때문에, 이들의 공천과 의정활동은 지역구 의원의 세력 차이에 따라 달라짐. 공천과 의정활동의 차이는 자치단체장의 지역구에 보통 두 명 이상의 국회의원들이 있는 구조에서 비롯함.

## (2) 선거운동 과정

- 공직선거법에 정해진 수로 선거운동을 하는 것 이외에 선거 이전에 관리해온 대상들이 선거운동원의 역할을 하는 경우가 많음. 뿐만 아니라 공직선거법이 규정한 선거비용의 한계를 넘을 수밖에 없는 조건 때문에 의도가 없이 법정 선거비용을 넘겨야 하는 상황이 다반사임.
- 이와 같은 문제점이 발생하는 이유는 지방의원이 후원회를 지정할 수 없기 때문임. 법정선거비용을 넘어서는 비용을 주로 개인재산, 부채로 해결하는 방식을 선택하기 때문에 대체적으로 공직선거법에 저촉되는 경향이 있음. 지방의원의 선거운동 과정에서 지출하는 비용의 문제와 이후의 부정부패와 무관하지 않다는 것임. 왜냐하면 선거에 지출한 비용에 대한 보상심리가 작용할 가능성이 높은 것으로 보임.
- 선거운동 비용은 자치단체장인지, 그 이외의 지방자치 의원인지에 따라 다소 차이가 있음. 개별적 차이에도 불구하고 모두 공직선거법이 규정하고 있는 ‘선거비용제한액’을 상회하고 있다는 공통점이 있음. 그러나 예비후보의 경우, 법정 선거비용의 규제를 받지 않기 때문에 선거비용 지출에서 부정부패가 발생할 가능성이 높음.
- 지방자치단체장 후보는 당선 이후의 사업 추진을 용이하게 하기 위해서 이미 선거운동 과정에서 지역의 사업자들로부터 정치 자금을 받기도 함. 지역의 건설업자들의 경우, 당선 후 수의계약을 통해 건설업자들에게 이익을 남겨줄 수 있기 때문에 선거과정에서부터의 정치자금의 거래가 가능한 구조임. 지방의 특정 사업의 입찰이나 계약은 지방자치제 수준에서 발생할 수 있는 정경유착의 대표적인 유형임. 특히 ‘수의계약’할 수 있는 사업의 경우에는 그러한 가능성이 더욱 높음.

## 2. 지방자치단체 운영 과정에서의 부패

### (1) 각종 사업 추진과정에서의 부패

- 지방자치제 실시에 따라 자치단체 관련자들에 대한 로비가 점차적으로 증가하고 있는 상황임. 이는 기본적으로 자치단체가 사업의 인·허가를 비롯한 각종 사업을 결정하는 구조에서 비롯됨. 그에 따라 로비의 대상이 달라졌을 뿐만 아니라 그에 따라 각 사업에 이해관계를 갖는 사업체들이 사업 수주를 위해 고려하여야 사항이 많아졌음.
- 지방자치제 실시 이전에는 지역구 국회의원이 주된 로비 대상이었던 데 반해, 현재에는 자치단체장을 비롯한 지방 의회 내 의원들에 대한 로비도 활성화되고 있음. 이는 각 지역에서의 사업 추진을 위해서는 국회의원과 자치단체 소속의 단체장과 의원들에

대한 로비가 필요해졌음 의미함. 이러한 구조적 변화로 인해서 지역 내 사업체들이 지역 사업을 하려는 해당 지역구 국회의원, 자치단체장, 그리고 의원에 이르기까지 관련자 모두에게 로비를 하여야 하는 상황으로 변모하였음.

- 기본적으로 한 지역에서 사업을 추진하려면 행정정보가 필요하기 때문에 사업 수주를 위해서는 자치단체에 대한 로비가 필수적임. 이와 같은 로비가 가능한 구조는 각 자치단체에서 시행하는 지역 사업에 관한 행정정보를 공유하는 데에서 비롯된 것으로 보임.
- 지역 사업에 대한 행정정보는 지방자치제 하에서 자치단체장을 비롯한 지방의원들과 공무원들이 쉽게 접근할 수 있는 구조이며, 이는 하나의 네트워크를 형성하고 있음. 특히 자치단체장은 로비와 부패에 노출되기 쉬운 대상임. 이는 자치단체장이 향유하는 광범위한 권한에서 비롯됨. 사업 추진과정에서 정치자금을 지원해준 이해관계자들에게 경제적 혜택을 분배해주는 방식으로 활용되고 있다는 것임.
- 그 이유는 지방자치제의 실시 이후 지역경제 활성화나 지방재정력 확충을 위한 수단으로 지나치게 지역개발 사업에 집중하고 있는 추세에 있기 때문임. 따라서 각 자치단체장은 토지 등의 개발이나 용도변경, 개발 사업의 추진 과정을 둘러싼 이해관계자들과의 결탁으로 인한 부정부패가 발생하기 구조에 있음. 이와 같은 구조 속에서 도시계획의 추진과정에서 자치단체에서의 로비의 제1 대상은 주로 자치단체장이며, 지방의원은 제2의 대상임. 기본적으로 도시계획은 자치단체장이 주도하기 때문에 그 이외의 시의원, 도의원이나 기초의원들은 개입할 여지가 거의 없음.
- 이러한 로비와 부패가 가능한 이유는 지방자치단체장에 대한 지방의회의 견제가 취약하기 때문인 것으로 보임. 의견제출권에 국한된 지방의회의 견제는 대체적으로 형식적인 것에 머물거나 미약한 정도임. 이는 지방자치단체장을 중심으로 한 로비와 부정부패를 견제하거나 통제할 수 있는 구조가 없는 것으로 볼 수 있음.
- 기초의원을 비롯한 지방의원들은 직접적인 로비를 받기 보다는 간접적인 방식을 통해 로비를 받는 것으로 보임. 기초의원의 경우, 기본적으로 지역 사업의 추진에 있어서 역량이 부족하기 때문에 직접적인 로비의 대상에서 배제되는 구조임. 기초의원은 지역 사업에 있어서 의견제출권만 있기 때문임. 그러나 이들이 각 자치단체의 사업 정보를 알고 있다는 점에서 이에 관련된 이해관계자들이 간접적인 로비 대상으로 간주하는 경향이 있는 것으로 보임.
- 가장 광범위하게 로비가 이루어지는 영역은 도시계획과 그 변경에 관련 사업임. 도시

계획 관련 사업의 추진은 기초의회에서부터 광역의회에 이르기까지 다양한 과정을 모두 거쳐야 함. 따라서 광범위한 로비가 이루어지는 영역이라고 볼 수 있음. 이와 관련된 로비 형성의 구조는 사업자가 해당 사업을 수주하려는 의도에서부터 비롯됨. 먼저 사업자가 사전에 도시계획 관련 행정정보를 획득한 이후, 개발계획이 있는 토지를 구입함. 구입한 이후에 자치단체장과 관련 공무원을 대상으로 해당 사업이 의회를 통과하도록 로비를 함.

- 지역 사업에 이해관계자들이 관심이 높은 도시계획과 관련된 업무에는 리베이트나 편의 제공과 같은 이익이 개입되는 구조 속에서 지방의원들은 도시계획과 관련된 업무를 담당하는 위원회를 선호하는 경향이 있음. 이 분야는 부패의 가능성이 높아 도시계획과 관련된 위원회의 회의는 행정정보 노출로 인한 문제가 발생할 가능성이 높아 ‘비공개’를 원칙으로 하고 있지만 이는 오히려 자치단체를 중심으로 한 청탁과 로비가 활발하게 하는 원인이기도 함.
- 또 다른 부정부패의 가능성이 높은 영역은 지역의 건설토목공사 사업임. 해당 사업 수주를 둘러싼 음성적 결탁의 가능성이 매우 높은 이유는 지역사업 시행에는 지역 건설업체를 일정 비율(50%) 참여시켜야하는 구조 때문임. 관급공사인 경우, 자치단체장의 재량이 허용될 수 있기 때문에 금액 자체를 조정하여 수의계약으로 바꿔주는 경우도 있으며 이는 특정 사업체에게 특혜를 줄 수 있다는 의미임.

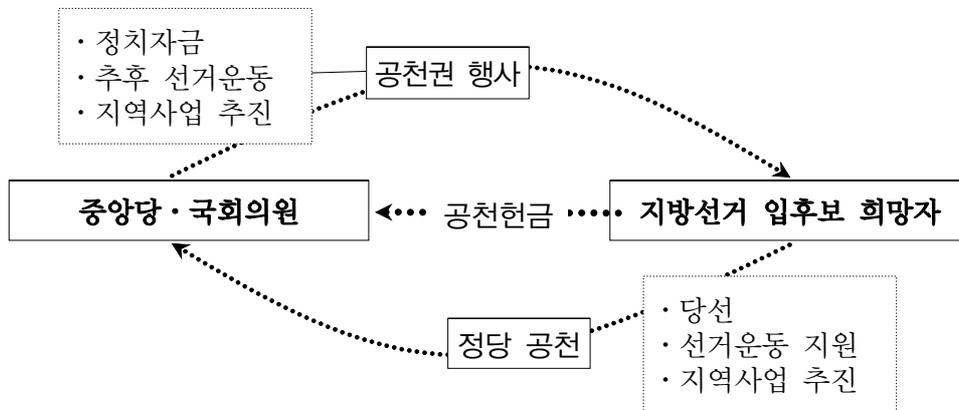
## (2) 인사 및 일상적 관리에 관련된 부패

- 자치단체 수준에서의 인사에 관한 부패는 각 의회와 공무원 등의 인사를 포함하여 포괄적으로 진행되고 있음. 자치단체 실시 이후, 각 지역에서의 인사는 자치단체장의 전유물이라고 간주하여도 무방한 상황임. 공무원 인사뿐 만 아니라 의회 내의 인사 문제에도 부정부패의 가능성이 높아지고 있음. 이는 의회 의장단 선거에서 일부 나타나고 있음.
- 특히 자치단체장이 인사권에 영향을 줄 수 있는 위치이기 때문에 공무원들이 자치단체장에게 인사·이동을 둘러싼 정치자금을 제공하는 경우가 많음. 자치단체장의 인사권은 지방자치법과 지방공무원법에 그 근거를 두고 자치단체장에게 공무원에 대한 전적인 인사권을 부여하고 있음. 이처럼 자치단체장의 인사권 부여는 각종 인사와 관련된 청탁과 관련된 비리와 부정 등을 유발할 수 있는 구조적 문제점을 내포하고 있음. 따라서 승진을 목적으로 하는 공무원들이 자치단체장에게 정치자금을 제공하고 인사에서 혜택을 보려고 하는 동기구조가 충분한 상황임.

- 자치단체의 의장단 선거에서도 선거 부패의 문제가 있는데, 이들의 선거운동 과정에서 돈 봉투 배포나 향응 제공 등의 문제가 나타나고 있음. 그러한 이유는 의장으로 선출 되면, 차기의 국회의원 선거에서 비례대표 의원 후보가 되는 것이 유력하기 때문임. 따라서 광역의회에서의 의장단 선거는 장기적인 정치적 생존과 직접적인 관련이 있으며, 그에 따른 선거 부패의 가능성이 높은 영역이라고 볼 수 있음.

#### IV. 지방정치의 부패 구조와 패턴 평가

- 지방자치단체 수준에서 발생하는 부패는 상당히 구조화된 관계에서 발생하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 구성과 운영에 이르는 전반적 과정에서 하나의 패턴을 형성하고 있음. 먼저 후보 공천을 비롯한 선거과정에서의 부패 구조는 '중앙당·국회의원-지방선거 출마희망자' 사이의 관계에서 '공천'과 '공천 현금'의 교환임. 공천과정의 부패는 공천권 행사의 주체와 그를 통해 정당 공천을 받으려는 입후보 희망자 사이에 '공천 현금' 거래가 형성되는 것임(〈그림 9〉 참조)



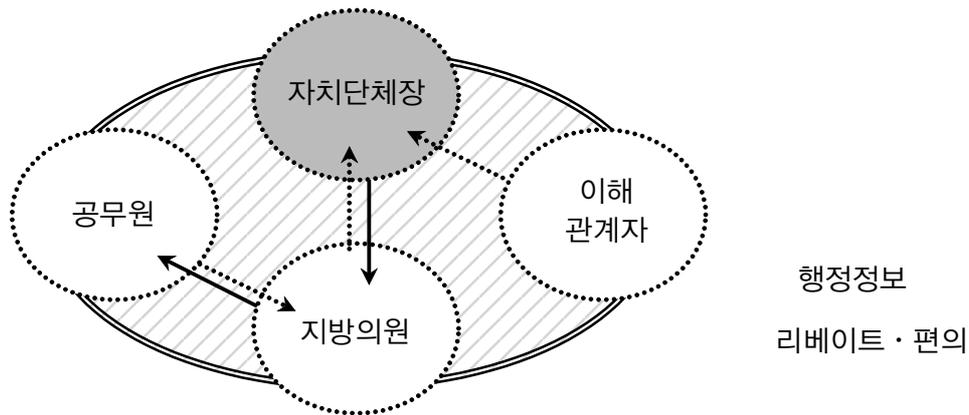
〈그림 9〉 선거 영역의 부패 구조

- 기본적으로 지방자치단체에서의 부패 발생은 자치단체장의 권한 행사에 대한 실질적인 견제 수단이 취약하다는 데에서 그 원인이 있다고 볼 수 있음. 〈표 5〉에서 보는 것처럼, 자치단체장의 인사권 및 조직권에 대한 효과적인 통제 장치는 사실상 결여되어 있음. 자치단체장을 가장 견제하기 쉬운 근거리에서 있는 사람은 지방의원이지만 이들이 갖는 권한은 자치단체장과의 견제를 하기 어려운 구조임. 이와 같은 지방의원의 견제 수단은 사실상 자치단체장이 묵과하거나 형식적인 것에 머무는 수준이기 때문에, 사실상 지방의회가 자치단체장을 견제하고 있다고 보기 어려움.

〈표 5〉 자치단체장-지방의원간의 상호 견제수단

자치단체장	지방의원
의안제출권 의회소집 요구권 예산안 편성 및 제출권 선결처분권 재의결의안건에 대한 제소권 조례안, 예산안, 각종 의안의 재의 요구권 또는 거부권	행정사무감사·조사시 서류제출요구권 자치단체장 출석 요구권 질문에 대한 응답 요구권 의견진술

- 둘째, 지방자치단체는 외부와 ‘네트워크’를 형성함으로써 보다 광범위한 영역에서의 부패 문제로 귀결됨. 지방자치단체 ‘밖’의 관계는 각종 사업을 중심으로 한 이익 분배과정에 관심이 있는 사람들과의 개입을 통해서 형성됨. 지방자치단체장, 지방의원, 공무원, 그리고 이해관계자들의 일종의 네트워크는 지역의 주요 사업에 대한 행정정보를 주거나 받는 구조로, 이러한 구조가 비합리적인 의사결정을 하게 하는 원인이었음. 이와 같은 네트워크에서 거래되는 지대는 ‘행정정보’와 ‘리베이트’임(〈그림 10〉 참조).



〈그림 10〉 지방자치단체 사업 추진의 네트워크

## V. 지방정치에서의 선출직 정치인 부패 개선방안

### 1. 후보 공천과정의 투명화와 체계화

- 후보 공천과정에서의 공천 현금의 제공과 수수는 지방정치 영역 전반의 부패를 확산시키는 기본적인 원인임. 공천 현금 수수의 주체는 중앙당과 각 지역구의 국회의원(당원협의회장)이 받고 있는 상황임. 이들에게 지방선거에서의 공천 현금은 정치 자금을 마련하는 기회로 이용되고 있는 것을 보임.

- 공천 현금을 요구하는 후보 공천과정은 지방선거 후보가 되려고 하는 사람들에게 불가피하게 공천 현금을 제공하여야 하는 구조적 조건에 놓이게 하고 있음. 이는 당선을 최종적인 목표로 하는 지방선거 후보자들이 정당 공천이 필수적이기 때문임. 특히, 특정 정당이 우세한 지역구에서의 정당 공천은 당선과 직결되기 때문에 공천 현금을 내고서라도 정당 공천을 받으려는 동기 부여가 충분한 상황임을 고려할 때, 이에 대한 대안이 필요한 상황임.
- 후보 공천과정에서의 부패를 해소하기 위한 방안은 두 가지 차원에서 시행되어야 함. 하나는 중앙당 차원이고 다른 하나는 각 지역구 차원임. 먼저, 중앙당 차원에서의 공천 심사를 둘러싼 공천 현금 수수의 통로를 원천적으로 배제하여야 함. 현재의 중앙당 구조에서 공천 현금을 받는 주체는 사무총장으로, 이들을 통한 공천 현금은 곧 각 정당의 정치 자금의 확보 방식으로 볼 수 있음. 중앙당의 공천 현금 수수는 전략 공천 지역을 제외한 모든 지역에서의 후보, 특히 자치단체장의 정당 공천에서 두드러지는 것으로 보임. 따라서 자치단체장의 후보 공천에 대한 체계화가 필요함. 만약 중앙당 차원에서의 공천 심사에서 원칙과 기준을 명료하게 한다면, 별도의 제도적 대안이 없이 후보 공천과정을 투명하게 할 수 있겠지만, 이는 현실적으로 제대로 운영되고 있지 않고 있을 뿐만 아니라 정당의 자율성이라는 문제를 염두에 둔다면 쉽게 개입할 수 없는 부분임. 따라서 각 정당의 공천 심사의 기준을 명시하는 부분을 매니페스토의 형식처럼 공개하게 함으로써, 각 후보들이 수긍할 수 있는 공천과정으로 만들고, 이에 대한 합의를 정당 내에서 도출하는 과정을 필수적으로 거치도록 하여야 함.
- 둘째, 각 지역구 차원에서의 개선 방안은 후보 공천과정에서 각 지역구의 국회의원과 당원협의회장의 영향력을 최소화시키는 방안을 모색할 필요가 있음. 현재 각 지역구의 국회의원은 공천 현금을 받는 주체로서, 자치단체장, 지방의원, 기초의원의 공천과정에 전적으로 개입할 수 있는 구조임. 국회의원의 영향력은 수도권보다 지방으로 갈수록, 그리고 자치단체장보다는 기초의원으로 갈수록 큰 것으로 보이며, 그에 따라 공천 현금의 액수도 커지는 것으로 보임. 우선적인 대안으로서는 지방 선거에서의 경선을 제도화함으로써, 이들의 개입 정도를 최소화하여야 함. 그러나 여론조사 조작과 같이 경선과정에서의 부패도 있는 것을 고려하였을 때, 경선방식의 체계화와 투명화를 위한 별도의 논의를 필요로 함. 또 다른 대안으로는 후보 공천권을 각 지역 단위에서 당원들의 적극적 개입을 제도화시킬 필요가 있음. 공천 심사과정에 각 지역 이해관계자를 포함하여 관련 전문가의 참여를 제도화함으로써 공천 심사과정의 기준을 설정하는 방안도 고려할 수 있음.

## 2. 선거운동 관련 제도의 현실화

- 지방선거에서 각 후보들이 겪는 어려움인 동시에 부패의 원인이 되고 있는 부분은 선거운동원의 수와 선거비용의 제한, 그리고 예비후보의 선거비용에 있음. 이는 공직선거법이 지방선거 후보들이 최소한의 비용으로 최소한의 선거운동을 허용하는 구조를 형성하고 있기 때문인 것으로 보임. 따라서 선거운동원의 수와 선거비용에 대한 제한을 다소 완화하고 예비후보에 대한 선거비용 지출에 대한 규제가 필요함.
- 현재 지방자치단체장의 주된 비리 유형은 각종 인허가와 개발사업과 관련한 것임. 2006년 지방선거까지 지방자치단체장은 선거 자금 모금을 위한 후원회를 지정할 수 없었고 따라서 개인재산이나 불법 자금을 의존할 수밖에 없었음. 이로 인해 당선 후 선거 자금을 음성적으로 지원한 지역 기업인들(특히 건설관련 기업인들)에게 특혜를 주는 방식으로 보상을 줄 수밖에 없었을 것임. 따라서 2010년 『정치자금법』 개정을 통해 지방자치단체장 후보자도 후원회를 지정할 수 있게 해 준 것은 향후 그들이 비리 현상에 노출될 수 있는 가능성과 기회를 낮출 것으로 기대할 수 있음.
- 개선 방향은 먼저 공직선거법이 규정하고 있는 선거운동원 수의 현실화를 고려할 필요가 있음. 지방선거에서 각 후보가 동원할 수 있는 법정 선거운동원의 수는 유권자와의 접촉을 어렵게 하는 구조임. 적은 수의 선거운동원으로는 유권자들이 선거에 참여하도록 하는 적극적 선거운동이 어려울 뿐만 아니라 낮은 투표율에서 벗어나지 못하는 원인이기도 함. 따라서 현재의 공직선거법의 선거운동원 수를 가능한 범주 내에서 확대할 필요가 있음.
- 둘째, 선거비용의 제한액을 상향 조정할 필요가 있음. 기본적으로 지방선거에 돌입하면 이른바 선거특수로 인해 선거에 관련된 각종 비용이 2배 정도 상승한다는 점을 고려한다면, 현재 조달청의 비용 산출방식에 따른 선거비용 제한액은 현실성이 없는 것으로 보임. 따라서 후보들은 적극적인 선거운동을 하기 위해서 작성하는 각종 인쇄물과 선전물로 인해 법정 선거비용을 넘기는 상황이 많은 점을 고려하여 선거비용 제한액을 상향 조정하여야 함.
- 예를 들어 현재 지방자치단체장 후보자가 모금할 수 있는 금액을 선거비용제한액의 50%로 규정함으로써 나머지 50%를 조달하기 위해 또 다시 음성적 거래에 의존할 수 있는 가능성이 있음. 또한 예비후보자는 후원회를 지정할 수 없기 때문에 향후 ‘경선’ 방식을 통한 공천이 확대될 경우 소요될 자금의 조달과 지출이 여전히 불투명한 상태로 남아 있을 수밖에 없음. 이 같은 문제는 인지도가 현저히 낮아 후원금 모금이 거의 불가능한 후보자의 경우, 그리고 후원회 지정 자체가 여전히 불가능한 지방의회 의원

후보자에게도 해당될 것임. 따라서 『정치자금법』상 후원회 지정권자를 확대하는 방안, 중앙당과 시도당 후원회를 부활하여 소속 후보들을 합법적으로 지원할 수 있는 통로를 마련해주는 방안 등을 고려해야 할 것임.

- 특히, 자치단체장의 선거운동비용은 현실화가 더욱 긴급한 상황임. 현재 자치단체장에게 후원회를 허용하지 않기 때문에, 이들은 정치자금을 목적으로 출판기념회를 편법적 이용하고 있는 상황임. 이와 같은 편법적 이용으로 인해 이들의 정치자금의 활용에 대한 규제를 피할 수 있고 따라서 정치자금이 공천권을 갖는 국회의원들에게 흘러들어갈 수 있는 여지를 만들어 주고 있음. 따라서 자치단체장에게 후원회를 허용함으로써 정치자금의 모금과 활용에 대한 법적 규제를 강화시킬 필요가 있음
- 셋째, 예비후보는 법정 선거비용의 규제를 받지 않기 때문에 이때 과다한 금액을 선거운동 비용으로 사전에 지출할 가능성이 높음. 특히, 본 선거에서 당선 가능성이 높은 예비후보일 경우, 이후에 법정 선거비용 제한 문제를 고려하여 사전에 선거비용을 지출하는 경향이 있어 예비선거와 본선거가 동일한 비용을 지출하는 경향이 있음. 따라서 예비후보에 대한 선거비용 지출에 대한 별도의 제도를 만들 필요가 있음

### 3. 주민의 참여를 통한 지방자치단체 의사결정구조의 투명화

- 자치단체장을 비롯한 지방의원, 공무원들에 대한 로비가 점차적으로 증가하고 있는 상황을 고려하였을 때, 각 지방자치단체의 사업 추진과정에 대한 제도적 견제방안을 마련할 필요가 있음. 특히, 각종 인·허가 사업을 둘러싼 로비는 과거에는 시청 공무원에 그쳤다면, 현재는 보다 포괄적인 관련자들로 확산되고 있어 그 문제가 심각함.
- 현재 지방자치단체의 부패 패턴을 고려하였을 때, 그 대안으로는 첫째, 각 자치단체의 행정정보에 대한 관리를 보다 체계화할 필요가 있음. 각종 이권을 갖는 사업의 행정정보는 이해관계자들에게 흘러나감으로써 이들이 로비의 대상과 방향을 설정하게 하는 구조로 보임. 따라서 각 사업의 행정정보를 자치단체 수준에서 체계적으로 관리하여야 함
- 둘째, 지역 사업의 의사결정을 자치단체장의 재량이나 지방의회 의원 권한에서 ‘주민이 참여하는 의사결정구조’를 체계화함으로써 행정정보의 누출로 인한 부패의 가능성을 최소화할 수 있음. 여기에서 주민이 참여하는 의사결정구조는 다음과 같은 방안을 고려할 수 있음. 하나는 각 지방의회 안의 위원회에 주민배심원들을 배치시키는 방안임. 각종 위원회에서 행정정보가 유출될 가능성 높다는 점을 감안한다면, 주민들을 참여시킴으로써 행정정보를 획득한 특정 이해관계자들에게 특혜를 부여할 수 있는 가능성과 통로를 최소화시킬 수 있음. 다른 한 방안은 행정정보 자체의 공개화를 제도화시키는

방식임. 이러한 방안은 특정 이해관계자만 행정정보를 획득하게 하지 않고 다른 사람들도 이를 알게 함으로써, 특정 사업에 대한 수주를 받으려는 이해관계자의 수를 증가시켜, 사업 자체의 효율성과 투명성을 극대화시킬 수 있음.

#### 4. 자치단체장에 대한 견제 강화

- 지방 정부 부패 방지를 위한 한 가지 방안은 거시적 차원으로서 정당 경쟁 구도와 관련된 것임. 현재의 지방 정부는 특정 정당이 행정부와 입법부(지방의회)를 독점하고 있는 구조로서 지방의회의 지방자치단체장 견제 기능과 지방의회 내 자정기능이 사실상 무력화된 상태라고 볼 수 있으며 이로 인해 지방 정부의 부패 현상이 통제되지 못하고 오히려 심화되고 있다고 생각됨. 따라서 지방자치단체장과 지방의회의 부패 현상을 방지하기 위해서는 지방자치단체 단위 내에서 정당 간 경쟁이 이루지고 선거 결과도 이를 반영할 때, 지방자치단체장과 지방의회 간 상호 견제 기능과 자정 기능이 자연스럽게 복원될 것이라고 판단됨. 그러나 이는 현재의 정당 정치인과 유권자에 맡겨진 과제라고 할 수 있음.
- 지방정부가 수행하는 사업이 보다 투명하게 추진될 수 있도록 그와 관련한 제도적 장치의 강화와 보완이 이루어져야 할 것임. 우선 ‘사전 통제’가 가능하도록 각종 사업의 인허가, 개발 사업, 도시 계획 변경, 사업자 선정 등 모든 분야에서의 지방정부의 심의와 결정을 시작단계부터 ‘전자화, 공개화’ 원칙이 실현될 수 있도록 해야 함. 또한 ‘사후 통제’를 위해 상급 기관의 ‘감사기능’ 활성화(기초자치단체의 경우 광역자치단체와 행정안전부의 감사), 그리고 자체 감사기구의 독립성 확보를 통한 자체 감사의 내실화를 기해야 할 것임.
- 현재 자치단체장의 영향력은 지방자치단체 운영에서 압도적임. 따라서 다소 독단적일 수 있는 자치단체장의 의사결정에 대한 견제를 강화시킴으로써 부패의 가능성을 약화시켜야 함. 이에 한 견제방안은 두 가지 방안, 자치단체장의 사업 추진과 각종 인사권 행사에 대한 견제를 고려할 필요가 있음. 먼저, 현재 자치단체장의 사업 추진에 대해서 유일한 견제방안은 지방의회의 의견제출권 정도임. 따라서 자치단체장의 의사결정에 대한 지방의회의 견제권을 부여하거나 주민소환제를 보다 활성화하여 자치단체장의 책임성을 제고시킬 수 있음. 둘째, 각종 인사권의 영향력을 줄일 필요가 있음. 자치단체장이 공무원의 인사에 개입함으로써 자신과 입장을 달리하는 공무원에 대한 질책이나 경고의 방식으로 인사권을 행사할 수 수 있으며, 그에 따라 공무원들은 수동적으로 자치단체장의 결정을 수용하여야 하는 상황임. 따라서 자치단체장이 공무원들에 대한 인사권을 최소화할 필요가 있음.

- 국회의원 윤리규정을 토대로 지방정치 차원의 자치단체장과 지방의원들, 그리고 중앙 정치 차원에서 의원보좌관 등을 대상으로 한 윤리규정을 마련하는 것도 필요할 것으로 사료됨.



제2세션 토론

‘지방토착 비리’ 문제진단과  
개선방안 토론

황아란 (부산대학교 교수)



## ‘지방토착 비리’ 문제진단과 개선방안 토론

황아란(부산대학교 교수)

### 1. 민선자치와 지방토착 비리의 현상

- 지방화 시대의 국가발전을 위한 핵심적인 과제 중에 하나는 건전하고 투명한 공직사회의 신뢰 회복을 위한 지방토착 비리의 척결이라 할 수 있음
  - 지방토착 비리와 관련된 공직부패는 국가발전의 저해요인으로서 경제성장의 걸림돌일 뿐 아니라 정부·정책의 신뢰도를 낮추고 민주주의의 공고화 과정을 지연시키는 주된 요인으로 지목받고 있음
  - 근대화 추진과정에서 국가주도의 단기간 고도성장은 사회자본이 축적되지 않은 상태에서 혈연, 지연, 학연 등 연고주의가 주요 사회연결망으로 작동하였고, 부패에 관용적인 사회문화를 형성하는 데 중요한 요인이 되었다고 봄
- 민주화 이후 지방자치의 실시와 더불어 중앙행정권한의 지방이양을 가속화시키는 정책을 추진함에 따라 지방정부의 자기결정권과 책임성이 증대하고 있는 현실에서 지방의 정치부패와 행정부패를 둘러싼 토착비리에 대한 우려의 목소리가 높아지고 국민들의 불신이 깊어지는 것은 심각한 문제임
  - 지방의 정치부패는 자치단체장과 지방의원 등 민선공직자가 행사하는 권한의 범위와 영향력이 일반 공무원보다 크다는 점 외에도 정치부패가 행정부패를 낳게 되고, 지방자치에 대한 주민의 효능감과 정치신뢰를 하락시키는 데 결정적인 영향을 미친다는 점에서 청렴하고 투명한 지방정치의 구현이 시급한 과제로 주목됨
- 지방의 행정부패는 지방분권으로 지방행정기능이 양적으로, 질적으로 확대되고 복잡해지면서 행정권한의 자의적인 행사가 권력남용의 가능성을 높이기 때문이라 할 수 있음
  - 특히 지역개발과 각종 사업의 인·허가권 등 규제권한이 지방으로 이양되고, 민영화 사업의 추진과 민자유치 등으로 민간위탁이나 계약을 통한 공공서비스의 수행이 증대됨에 따라 행정의 자의성이 높아지고 있음
- 지방 민선공직자의 정치부패는 예나 지금이나 선거와 관련하여 당선이나 재선을 위한

공천헌금과 정치자금 마련을 대표적인 유형으로 들 수 있음

- 즉, 공직의 지위와 권한을 이용하여 인허가와 관련된 청탁이나 각종 이권에 개입하여 편의나 특혜를 제공하고, 그에 대한 대가로서 뇌물수수나 퇴직 후 민간기업의 주요 임원 등으로 취업을 보장받는 부패구조를 형성함
- 또한 단체장의 인사상 특혜와 불이익을 통해 공무원의 선거지원이나 금품을 수수하는 사례, 재선을 위한 선심성 예산집행이나 파행적인 행정수행 등에 대한 문제도 빈번히 발생함

## 2. 지방토착 비리의 원인과 개선안

- 공직부패와 관련된 지방토착 비리는 크게 사회문화적·의식적 측면과 제도적·구조적 측면에서 그 원인을 접근할 수 있음
  - 사회문화적·의식적 측면에서 발생하는 지방토착 비리의 원인은 공직자의 윤리규범을 높이는 방안이 요구됨
  - 제도적·구조적 측면에서 발생하는 원인은 정치부패의 경우 선거과정의 투명성과 선거비용의 현실화 방안, 그리고 행정부패의 경우 행정권한의 자의적인 행사를 축소하고 행정절차의 투명성을 확보하는 방안이 요구됨
- 첫째, 정치부패는 고비용 선거구조와 지역주의 선거환경이 민선공직자의 부패를 유발하는 환경이라 할 수 있는데, 기초의원선거의 정당공천 확대로 인해 지방선거의 정당경쟁이 더욱 구조화되는 현상을 낳고 있음
  - 특히 공천헌금과 정치자금의 문제는 당선을 위한 공정한 경쟁을 위한 투명성 확보와 후원회 등 합법적인 정치자금 조달 방안이 요청됨
  - 그러나 경선방식의 체계화와 투명화를 위한 구체적인 방안이 제시될 필요가 있으며, 선거운동원 수의 현실화는 고비용 구조를 더욱 악화시킬 수 있다는 점에서 주의가 요청됨
  - 또한 사후적 통제방안으로서 부패공직자에 대해서는 피선거권 박탈기간 연장, 사면대상 제외 등 엄격한 양형기준을 적용할 필요가 있으며, 현행의 주민소환제에서 지나치게 높은 단체장 소환의 청구요건(서명수)을 완화시킬 필요가 있음
- 둘째, 지방행정의 공직부패는 행정의 투명성을 높이고 권한행사의 자의성을 줄이는 것이 기본 방향이라 할 수 있음
  - 행정의 투명성은 인허가와 입찰, 계약 등에 대한 주요 행정정보를 관련 이해당사자들이 공유할 수 있도록 하는 민원행정의 정보공개시스템 구축이 적합한 대안이라 판

단됨

- 지방자치단체의 내부적인 견제장치로서 감사기구의 독립성 확보와 자체감사의 내실화를 위한 제도 개선이 요구됨
  - 단체장 중심의 기관구성 형태라는 점을 고려할 때 자체감사기구를 지방의회에 두는 방안은 단체장에 대한 지방의회의 견제권을 강화한다는 점에서 타당한 측면이 있지만, 그러나 지방의원 역시 직간접적으로 비리나 부정부패에 연루되는 사례도 적지 않을 것이란 점에서 상급기관에 의한 외부감사기능의 활성화가 요구된다고 봄
  - 행정의 자의성은 광범위한 위임입법에 따른 내용의 모호성에서 비롯된다는 점을 고려할 때, 구체적인 내용을 명시하는 조례와 규칙을 만드는 것이 일차적인 과제이며 행정권한의 분산과 책임의 명확성을 높이는 방안이 병행되어야 할 것임
- 셋째, 공직부패의 사전 예방을 위한 가장 기본적이고 중요한 것은 공직자의 윤리규범이라 할 수 있음
- 공직수행의 청렴성과 투명성을 확보하고 올바른 공직기강을 확립하기 위해서는 공직행위를 윤리적인 틀에서 재인식하고, 부정부패에 대한 민감성을 높여 행위규제의 법과 규정을 준수하도록 유념케 해야 함
  - 지금까지 공무원 윤리규범은 추상적이고 선언적으로 나열된 포괄적인 내용은 공직자 스스로 윤리적 행동규범을 내면화하고 실천하는 데 한계를 지닌 바, 담당 분야의 업무 특성을 고려한 구체적이고 현실성 있는 행동강령이 마련하되 제정과정에 공무원의 참여와 협력이 전제되어야 할 것임



## 제2세션 토론

윤종진 (행정안전부)



*MEMO*



*MEMO*



*MEMO*



*MEMO*



제2세션 토론

## 지방정치 부패와 시민사회의 역할

이 광재 (한국매니페스토실천본부 사무처장)



## 지방정치 부패와 시민사회의 역할

이 광 재(한국매니페스토실천본부 사무처장)

### I. 지방정치와 정치부패 그리고 정당공천제도

- 우리의 선거제도는 책임정당, 정책정당을 지향하고 있다. 이에 공직선거법은 지방자치 실현을 위한 지방선거에서 지방자치단체장 후보와 지방의원의 정당공천제도를 보장하고 있다. 그러나 정당공천제도가 중앙당·국회의원-지방선거출마희망자<sup>1)</sup> 사이의 검은 돈 거래를 유발시킴으로써 돈 선거 망령의 귀환가능성을 높여주고 있다.
- 법무부가 지난 2007년 발표한 제4회 지방선거 공천현금 등 비리사범은 모두 118명이며, 이 중 기초단체장선거 관련자가 47명, 기초의원선거관련자가 39명으로 기초자치단체 관련자가 모두 72.9%(86명)에 달했다. 특히 특정지역에서 공천이 곧바로 당선이라는 인식이 만연하면서 공천비리 입건자가 양산되었는데, 한나라당이 80명, 민주당과 무소속이 각각 19명이었다<sup>1)</sup>.
- 이렇듯 만연하고 있는 공천과정에서의 부패는 결국 선거과정에서 지방선거 후보자들의 선거자금에 대한 압박을 가중시키고 선거 이후에는 자치단체장·공무원·지방의원·이해관계자들의 검은 커넥션을 만드는 계기로도 작용하고 있다.
- 이는 공당(公黨)으로서의 역할을 제안하며 지방선거 후보자의 공천권을 정당에게 허락해 준 국민들의 대의와 정반대의 결과로 이번 6.2 지방선거에서까지 정당공천제도가 공직선거후보자의 가장 기본적인 자질인 청렴성을 책임지지 못하고 공천현금 등 돈 선거의 망령을 불러오는 고리가 된다면 당연히 정당의 공천권을 회수해야 함이 마땅하다고 본다.

1) 한국매니페스토실천본부가 주최한 ‘정책선거 활성화와 책임정치, 성숙한 지방자치실현 모색을 위한 2010 지방선거 매니페스토 토론회’(2009년 9월9일, 국회의원회관 소회의실)에서 경희대 김민전 교수가 발제한 ‘2010 지방선거에서 돈 선거 망령의 귀환가능성과 이를 막기 위한 정치자금제도 개선방향’의 일부 내용을 인용하였다.

## II. 폐쇄적 유착에 의한 교육자치선거의 부패

- 6.2 지방선거에서 처음 시도되는 전국적인 교육자치선거에서의 부패는 ‘촌지’라는 오랜 교육계의 관행과 더불어 우리사회의 미래를 책임질 아이들을 가르치는 교육수장을 뽑는 선거에서의 부패라는 것에서 더욱 커다란 우려를 낳게 한다.
- 교육자치선거에서의 부패는 정당공천제도가 적용되지 않는 만큼 정치 경제적 요인과 사회 문화적 요인이 복합적으로 작용하고 있다. 이는 교육관련 인허가를 둘러싸고 강력한 권한을 발휘하는 교육감에 집중되어 막대한 선거자금의 확보를 위해 광범위한 부정부패가 자리잡고 있다.
- 또한 교육자치선거는 지역주민 스스로 아이들의 미래를 결정하는 과정임에도 불구하고 낮은 관심과 투표율, 그리고 폐쇄적인 교육선거관행으로 인해 특정 이해단체들을 중심으로 하는 조직적인 선거개입과 영향력 행사가 지속적으로 시도되고 있어 심각하다 할 수 있다.
- 이와 같은 문제점을 일부 해결하기 위해 교육감 후보는 후원회를 통해 선거비용의 50%까지 모금할 수 있는 공직선거법 개정을 하였지만, 전직 서울시교육감이 구속되고 교육장들이 줄줄이 검찰에 소환된 데 이어 서울의 초등학교장 586명 중 26.8%에 해당하는 전·현직 교장 157명이 형사처벌을 받거나 수사대상에 오르는 등, 교육계의 구조적 비리는 각별한 노력 없이 쉽게 사라질 것 같지는 않다.
- 그러나 이러한 교육계의 비리는 교육감 직선제 실시 이후 더 기승을 부리고 있다는 평가보다는 선거를 통해서 밑바닥에 숨겨져 있던 구조적 비리가 수면 위로 드러나고 있다는 점으로 이해한다면 그 해결방안을 찾는 데 오히려 다행일 수 있다.
- 따라서 교육감 후보 1인당 선거비용 제한액은 서울 38억 5700만원, 경기 40억 7300만원이며 시·도 평균액이 15억 6000만원의 선거비용이 들어, 원만한 재력가가 아니면 감당하지 못하는 선거비용을 선거공영제 확대를 통해 완화해 주고, 교육계의 폐쇄적 관행을 교육자치 선거를 통해서 개방적인 관행으로 바꿔보려는 사회적 노력이 우선 필요하다 할 수 있겠다.

### Ⅲ. 결론 : 6.2 지방선거와 매니페스토운동

- 지방자치단체의 비리문제는 어제 오늘의 문제도 아니며 단 한 번의 개선책으로 극복되지 않을 것이다. 그러나 민선 제5기 지방선거를 앞두고 있는 현재 단체장의 41%가 각종 비리로 인하여 기소되어 있다는 보도<sup>2)</sup>는 경제규모 세계 13위의 외형적 성장에 비해 청렴의식이 사회전반에 자리 잡지 못하고 있으며, 특히 지방정부의 부패 비리 근절과제는 사회적 난제로서 선진일류국가 진입에 장애로 작용하고 있다는 명확한 증거라고 볼 수 있다.
- 물론 정당의 민주적이며 자율적 공천시스템의 강화를 제안하여 지방선거 후보자의 청렴성을 높이고자 하는 노력도 필요하다. 교육자치선거의 공영제를 확대하여 재력가가 아니라도 좋은 교육철학과 정책으로 승부하게 하는 제도적 장치 마련 또한 필요하다.
- 그러나 무엇보다도 강조하고 싶은 것은 지방자치단체에 대한 반부패·청렴 기운 조성의 중심축을 시민들이 자발적으로 참여하는 분수형으로 전환해야 한다는 점이다. 또한 반부패·청렴의 국민적 기운을 조성하기 위해서는 선거과정에서 정당과 후보자들에게 대국민 서약을 실천하게 하고, 그 명확한 증거로서 정책 공약화하여 주기적으로 평가받게 하는 것이 가장 효과적인 방법이라는 것이다.
- 이러한 시도는 청렴의식에 대한 사회전반에 인식 제고 및 사회적 난제로서의 지방정부 부패에 대한 장애요소 사전 제거할 수 있다는 데 커다란 의미가 있다. 또한 민주주의 최상의 학교인 지방자치 선거에서부터 반부패·청렴에 대한 강한 의지 표출과 국민적 동참기운 조성이 가능하다는 데에 기대감이 크다.
- 또한 이러한 시도들은 반부패에 대한 시민사회와의 적극적인 역할과 함께 매니페스토 정책선거 실현을 위한 사전 단계로서의 공직선거후보자 자질검증 절차로서도 가장 필요한 작업이라 본다.
- 이와 함께 선거에서 공약화한 반부패·청렴에 대한 지속적인 모니터·평가를 시도하고, 지방정부의 부패요소를 사전에 차단하기 위하여 지방자치의 주요부패 요인으로서의 정치 경제적 요인과 사회 문화적 요인으로 작용할 수 있는 부분의 청렴의식 제고를 위한 동시적인 노력도 병행되어야 효과적이라 본다.

2) 한국매니페스토실천본부와 공동 기획한 mbc 9시 뉴스(2010년 4월 14일자), sbs 8시 뉴스(4월 14일자), 중앙일보 탐사보도팀 기사(4월 19일자) 참조.

*MEMO*



*MEMO*



*MEMO*



*MEMO*



*MEMO*



*MEMO*

