

## 한국공직자재산공개에 대한 평가와 정책방향

이병철

사회과학부 행정학과

### <요약>

이 글에서는 재산공개와 이와 밀접한 관련성을 지니는 『공직자윤리법』개정의 배경과 의미를 이해하는 맥락에서 공직과 부패와의 관계를 포함한 공직부패의 개념을 보다 명료화시키고 이에 근거해 공직부패와 재산공개와의 관계를 규명해 나갈 것이다. 그리고 한 걸음 더 나아가 정책적 조치가 이미 이루어진 재산공개와 개정된 『공직자윤리법』을 다각적인 분석시각에서 평가하고 이에 근거해 도출된 문제점들을 공직자의 바람직한 재산공개정책의 방향에 입각하여 나름대로 해소할 수 있는 방안을 정책적 처방전으로 제시할 것이다.

## The Publicizing Policy of Registered Property of Public Officials in Korea : Evaluation and Prescription

Lee, Byung-Chul

Dept. of Public Administration

### <Abstract>

Recently, The government's ethics committee disclosed the net worth and registered property of scores of public officials, including the president, the prime minister, president's staff members and 23 retired personnel, including former president Kim Dae-jung. The committee's rules call for officials to submit lists of their property within a month of their appointments, and that the information be publicized within a month after registration.

The purpose of this study is threefold : to analysis on the publicizing policy of registered property of public officials from former president Kim, Young-sam to

president Roh, Moo-hyun, to find some problems of the publicizing policy of registered property of public officials, and to present policy prescriptions for trouble shooting of the publicizing policy of registered property of public officials.

## I. 글을 시작하면서

‘성역없는 부패척결’을 외친 김영삼 정부가 들어서면서 가장 관심의 무게를 담으면서 실시한 개혁조치 중 하나가 바로 고위공직자를 대상으로 하는 재산공개조치였다. 이것은 처음 실시되자마자 장관 3명과 서울시장을 수일만에 퇴진시켰고, 민자당 의원 7명도 사퇴하거나 탈당하도록 만들만큼 그 충격이 컸었다. 이 조치는 언 듯 보기에는 3공화국 이후 6공화국에 이르기까지 실시된 개혁, 사정작업과 유사한 듯 보이나 그 취지나 의도, 내용 그리고 통치권자의 의지에 비추어 볼 때 그것과는 다름을 알 수 있다.<sup>1)</sup> 최초의 문민정부라는 정치적 정통성 위에 국민의 폭넓은 지지를 받으면서 통치권자의 정치적 결단에 의해 이루어진 고위공직자의 재산공개는 비록 이에 대한 기득계층의 집요하고 조직적인 저항과 초법규적(超法規的)인 혁명적 조치라는 법적 한계를 지니면서도 기존의 일과성 또는 정치적 쇼(show)로 극화(劇化)된 과거의 몇몇 개혁정책과는 기반을 달리하는 정치적 조치로 일견 평가를 받았었다. 더욱이 행정에 고질적으로 뿌리내리고 있던 부조리와 부패를 어느 정도 일소시켜 나가는데 나름대로의 상징적인 역할을 수행했음도 부인하기 어렵다.

국민에게 최대의 행정서비스를 제공하는 것을 최상의 행정이념으로 하고 있는 근자의 복지행정국가에서 이의 단초가 될 수 있는 부패구조의 발본색원은 민주행정의 싹을 뿌리 깊게 내리게 하는 중요한 계기와 전기를 마련해 주는 것이다. 또한 행정개혁의 방향과 구체적 방안을 제시하고 실천했다는 점에서도 나름대로의 의미를 부여 할 수 있다. 그리고 통치권자의 개혁의지의 지속과 초법규적 이라는 법률적 한계를 극복키 위해 『공직자윤리법』<sup>2)</sup>을 개정된 것은 이에 대해 비판적 시각이 없는 것은 아니나 김영삼 정부에서 추진하고 있는 개혁드라이브(drive)가 역대정권과는 어느 정도 차이가 있음을 드러내고 있다고

- 
- 1) 3공화국의 모태가 된 5.16군사혁명을 통해 급조된 ‘국가재건최고회의’에 의해 이루어진 반혁명세력과 부정축재자에 대한 처단은 진정한 의미의 개혁이라기 보다는 혁명을 성공적으로 이루어 내기 위해 반혁명세력들의 재기를 봉쇄하려는 전략의 차원에서 이루어진 것이라고 평가할 수 있다. 또한 부정축재자들에 대한 조치도 용두사미 격으로 약화되다가 결국은 정경유착이라는 한국적 부패의 전형을 만들어 버리고 말았다. 그리고 12.12와 5.17을 바탕으로 하여 출범한 5공화국의 개혁(개혁의 방향을 구(舊)정치와 청산, 부정부패의 일소라는 측면에 두고 1980년 11월 3일 ‘정치풍토쇄신을 위한 특별조치법’을 제정함)도 그리고 6.29선언을 통해 보통사람의 시대를 만들어 보겠다고 출범한 6공화국도 개혁의 정치적 제스처어를 지어 보이긴 하였으나 정책적 실효성을 이내 상실하고 한국적 부패의 나락으로 추락한 사실들이 되돌아 볼 때 김영삼 정부의 개혁과는 어느 정도 일정한 거리를 두고 차별화 시킬 수 있지 않을까 싶다. 김영삼도 과거 큰 정치변동이 있을 때마다 최고통치권자들은 부정부패의 척결을 주장하고 나왔으나 그 실효성은 적었음을 지적하고 있다. 김영중, “군사문화가 부패를 구조화시킨다”, 『신동아』, (1988. 5), 159쪽.
  - 2) 1981년 12월 31일 법률 3520호로 제정된 공직자윤리법은 공직자 및 공직후보자의 재산등록과 등록재산 공개를 제도화하고, 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물 신고, 퇴직공직자의 취업제한 등을 정함으로써 공직자의 부정한 재산증식을 방지하고 공무집행의 공정성을 확보하여 국민에 대한 봉사자로서의 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 제정된 법률이다. 공직자의 공정한 직무수행이 국가질서의 확립과 발전의 초석이라는 인식에 따라 김영삼 정부때인 1993년 6월 개정된 공직자윤리법은 특히 공직의 남용을 막기 위한 재산등록 및 공개를 중심으로 등록의무자 및 등록대상재산의 범위 등을 확대·강화하였다. 이 법(3조)에 의하면 대통령·국무총리·국무위원·국회의원 등 국가의 정부직공무원, 지방자치단체장, 지방의회의원, 4급 이상의 공무원과 법관 및 검사, 대령 이상의 장교 등 일정한 범위의 공무원과 공직유관단체의 직원은 재산을 등록하여야 한다.

볼 수 있다. 사실상 30여 년 간 지속된 군사정권 아래에서 국가통치질서는 방향과 탄력성을 상실하였고 국민들 역시 방향감각을 상실한 채 비전 없는 체념과 좌절의 그늘아래 안주해 왔던 것이 과거의 우리네의 정치적 현주소였다.<sup>3)</sup> 이러한 어둠의 그늘에서 국민들에게 희망과 비전을 주고 국가통치질서의 새로운 틀을 일깨운 개혁적 조치 중에 하나가 바로 재산공개라는 정치적 결단이며 이를 합법화시키고 제도화시킨 것이 바로 개정된 『공직자윤리법』이라 할 때 이것이 지니는 정치적 의의는 나름대로 존재한다고 볼 수 있는 것이다.

이 글에서는 재산공개와 이와 밀접한 관련성을 지니는 『공직자윤리법』 개정의 배경과 의미를 이해하는 맥락에서 공직과 부패와의 관계를 포함한 공직부패의 개념을 보다 명료화시키고 이에 근거해 공직부패와 재산공개와의 관계를 규명해 나갈 것이다. 그리고 한 걸음 더 나아가 정책적 조치가 이미 이루어진 재산공개와 개정된 『공직자윤리법』을 다각적인 분석시각에서 평가하고 이에 근거해 도출된 문제점들을 공직자의 바람직한 재산공개정책의 방향에 입각하여 나름대로 해소할 수 있는 방안을 정책적 처방전으로 제시할 것이다.

## II. 공직부패와 재산공개와의 관계

### 1. 공직부패의 개념

공직에 필요악처럼 따라 붙는 부패현상에 대해 올바른 개념정의를 내린다는 것은 매우 어려운 일이다. 왜냐하면 공직부패란 속성상 특정한 국가, 사회의 정치제도, 국민의 가치관 내지는 도덕성, 그리고 사회적 경향을 반영하는 것<sup>4)</sup>이기 때문이다. 그래서 이에 대한 개념 정의가 학자마다 다르며, 이렇게 개념정의 된 개념자체도 포괄적이거나 제한적인 경우가 많이 있다. 그러나 명확한 개념정의는 연구의 범위에 대해 적절한 한계를 제시해 줄 수 있을 뿐만 아니라 연구의 방향을 제시<sup>5)</sup>해 주고 경우에 따라선 연구의 내용까지 사전적으로 규정해 줄 수 있기 때문에 이에 대한 노력을 게을리 할 수 없는 것이다. 이런 맥락에서 공직부패에 대한 개념정의를 내려보자면 다음과 같이 다양하다.

우선 하이덴하이머(Arnold J. Heidenheimer)는 비교방법을 택하여 부패의 개념을 세 가지 범주로 나누어 파악하는데 첫째는 공직과 관련된 개념, 둘째는 시장중심적 개념, 셋째는 공직과 관련된 개념으로 나누어 보고 있다.<sup>6)</sup> 미르달(Gunnar Myrdal)은 “부패란 공공행정에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계 있는 영향력이나 권력을 이기적으로 부당하

3) 김영종은 하위개념인 군사문화가 한나라의 정치적 구조의 특수성으로 인하여 상위개념적인 역할과 기능을 수행하는데서 문제의 발단이 이루어진다고 보면서 이러한 연유로 해서 한국의 경우 정치부패나 관료부패는 군관료의 부패와 매우 밀접한 관계를 갖는다고 봄으로써 군사문화가 한국의 정치 및 행정부패의 근본적 원인임을 지적하고 있다. 김영종, “앞의 논문”, 159면.

4) James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1972), p.3.

5) Thomas D. Cook, et al., *Quasi Experimentation* (Chicago, Ill. : Land McNally College Publishing Co., 1979), pp.1-30. ; 윤태범, “한국관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구: 제3공화국에서 제6공화국까지”, 서울대학교 대학원 『행정학박사학위논문』, 1992. 12., 15쪽에서 재인용.

6) 여기에서 하이덴하이머가 내린 개념정의는 세 가지 범주가운데 그 어느 하나도 독자적으로 완전 무결한 정의라고 단언하기 어려우며 특히 그의 분류는 단일기준에 의해서 분류되지 못하였을 뿐만 아니라 부패의 주체, 결과 그리고 원인 등이 복합적으로 구성되어 있기 때문에 통일성을 찾기 어렵다고 지적하고 있다. Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis* (N.Y. : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1989), pp.4-6. ; 윤태범, “앞의 논문”, 17쪽.

게 사용하는 행태나 수뢰(收賂)행위의 모든 형태”라고 규정하고 있다.<sup>7)</sup> 전수일은 “공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직접 혹은 간접적으로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무불이행 또는 부당행위 등으로 규범적 의무를 일탈(逸脫)하는 경우”로 규정하고 있고<sup>8)</sup> 김영중은 “발전도상국에 있어서 관료의 행태, 관료체제의 역기능 그리고 사회, 문화적 환경의 수요와 공급의 3자적 관계의 부산물”로 규정짓고 있다.<sup>9)</sup> 윤태범은 “관료가 자신의 직무와 직, 간접으로 관련된 권력을 부당하게 행사하여 사익을 추구하거나 혹은 공익을 침해한 경우”로 비교적 포괄적으로 개념을 정의하고 있다.<sup>10)</sup> 이상의 부패에 대한 개념적 논의를 나름대로 정리해보면 “부패란 공공생활에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계있는 영향력이나 권력을 국민의 공익추구라는 본분을 망각하고 이기적으로 부당하게 사용하여 사회문화적 규범을 위반하거나 일탈하는 현상”으로 볼 수 있는 것이다.

지금까지 논의된 공직 부패와 관련된 개념정의와 연관 지위 논의해야 할 내용으로 공직 부패에 대한 접근시각이 있다. 이에 크게 기능주의적 접근 시각과 후기 기능주의적 접근 시각이 있다. 전자는 1960년대까지 주류를 이루었던 것으로 공직부패를 국가가 성장하여 어느 정도 발전단계에 들어섰을 때는 소멸되는 자기 파괴적인 것으로 이해하는 입장이다. 이런 시각에서 볼 때는 공직부패란 후진국에서만 일어나는 병리현상 등으로 이해하며 발전의 부산물로서 사익을 위해 일시적으로 비도덕적인 공무원에 의해서 자행되는 개인적 행동으로 이해하는 것이다.<sup>11)</sup> 후자는 1970년대 이후부터 나타난 것으로 부패는 자기파괴적인 것이 아니라 자기영속 적인 것으로 국가가 성장, 발전한다고 해서 파괴되는 것이 아니라 오히려 다양한 원인을 먹고사는 하나의 괴물로써 파악하는 것이다.<sup>12)</sup> 이 입장은 전자가 공직부패를 논함에 있어 개인적, 윤리적 차원에 초점을 맞추고 있는데서 한 걸음 더 나아가 체제적 혹은 구조적 차원까지 확대하여 부패를 이해하려고 하는 입장인 것이다.

## 2. 공직부패와 재산공개와의 관계

앞에서 공직부패란 공공생활에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계 있는 영향력이나

7) Gunnar Myrdal, "Corruption : Its Causes and Effects", *Asian Drama : An Inquiry into the Poverty of Nations* (New York : Vintage Books, 1971), ch.14.

8) 전수일, "관료부패연구 : 사회문화적 접근", 『한국행정학보』, 18권, 1호 (1984), 145쪽.

9) 김영중은 부패의 실체에 대한 이해에서 학자들간에 의견이 분분하며 시각이 단면적이라고 지적하고 각개의 개념을 통합하여 정리한 개념이 바람직하다고 보고 다음과 같이 부패를 개념정의하고 있다. "부패란 관료가 국민의 공익추구라는 본분을 망각하고 사회문화적 규범을 위반하거나 일탈하는 행정현상이며 그 주요변수인 관료의 행태체제 그리고 사회문화적 환경간의 상호 적절한 조절의 결함에서 야기된 관료현상 및 일탈현상이다." 김영중, "개발도상국가들의 관료부패모형정립", 『한국행정학보』, 19권, 2호 (1985), 143쪽. ; 김영중, "앞의 논문", 『신동아』, 162쪽.

10) 윤태범, "앞의 논문", 19쪽.

11) 나이(Nye)는 부패가 자신의 행성에 도움을 주고 번문목레(red tape)현상을 제거하고 기업가정신에 유인요소를 부여하고 경제발전을 도모한다고 까지 보아 부패를 순기능적으로 이해하고 있기도 하다. 그러나 일반적으로 부패는 계층간의 갈등유발과 권력만능증조 또는 물질만능주의사상 팽배를 가져와 건전한 인간의 존엄성과 가치를 소홀히 하게되고 목적을 위해 수단과 방법을 가리지 않는 비민주적 행동양식이 유행해 민주주의발전에 저해요인이 됨을 역기능으로 지적하는 경우가 많다. Simcha B. Werner, "New Directions in the Study of Administrative Corruption", *PAR*, Vol.43, No.2 (March/April, 1983) ; J. S. Nye, "Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis", *APSR*, (June, 1967), p.424. ; 김영중, "한국관료부패와 부패방지", 『계간경향』(1988), 봄호.

12) 윤태범, "앞의 논문", 27쪽.

권력을 국민의 공익추구라는 본분을 망각하고 이기적으로 부당하게 사용하여 사회문화적 규범을 위반하거나 일탈하는 현상으로 이해했다. 여기에서 특히 문제가 되는 것은 공직을 부당하게 이용했다는 것과 개인의 사적 이익을 도모했다는 점이다. 공직을 부당하게 이용했다는 것은 공직자로서의 본분을 망각한 행위이며 개인의 사적 이익을 도모했다는 것은 파렴치한 행위로서 사회적 지탄의 대상이 되는 것이다. 따라서 공직자의 부패문제를 다른 어떠한 사회적 규범위반행위보다도 죄질이 나쁜 것으로 인식하고 있는 것도 바로 이러한 이유에서 연원 되는 것이다. 대개 공직부패는 불법적인 상호거래의 형태를 띠는 것이 일반적이다.<sup>13)</sup> 공직에 있는 자가 이권의 공급자가 되고 수뢰자가 이권의 수요자가 되어 부패라는 시장을 형성하고 수요자와 공급자간에 검은 거래(black bargaining)가 이루어지게 되는 것이다.<sup>14)</sup> 검은 거래의 대상은 여러 가지 형태가 있을 수 있으나 결국엔 돈으로 귀착이 된다. 즉 부패영향력을 변화시키는 등 자극할 수 있는 가장 유용한 것은 바로 만질 수도 있고 나눌 수도 있고 옮길 수도 있고 은닉시킬 수도 있고 저장하고 증식시킬 수도 있는 돈이라는 것이다.<sup>15)</sup> 따라서 부패를 자행하는 공직자들은 돈이라는 수단을 통해 검은 거래를 성사시키고 있는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 공직부패 중 정치부패는 행정부패와는 달리 많은 경우 일종의 추문으로 끝나거나 드러나지 않는 경우가 많아서 일종의 합법적인 폭력으로 불리기도 하는 것이다. 더욱이 후기 기능주의 적 입장에서 보듯이 그것이 개인의 차원이 아닌 조직의 차원일 경우 문제는 더욱 심각해진다고 볼 수 있다. 당리당략적 차원에서 부패의 사슬이 구조화된다면 그러한 정치부패는 국민에 대한 합법적 폭력으로 크게 작용할 수 있기 때문이다.<sup>16)</sup> 그리고 이러한 권력형 부패는 그것이 가져오는 국민에 대한 영향과 후유증이 대단히 크기 때문에 일반행정부패와는 그 위상을 달리한다고 이해할 수 있다. 그만큼 사회적으로 끼치는 부정적 영향이 큰 관계로 해서 부패의 거래내역도 크고 은밀할 수밖에 없으며 이권의 내용과 그에 따른 위험부담도 거래내용과 액수에 비례하여 커지게 되는 것이다. 정치가들은 선거를 통해 국민에게 심판을 받게되므로 정치적 생명을 연장시키기 위해선 선거에서 승리를 해야되고 승리하기 위해선 정치자금을 조성하고 이를 사용해야만 되는데 이러한 과정에서 정치적 부패가 정치자금 수뢰자와의 관계에서 거래로써 성립되기도 한다. 한국에서 정경유착이라는 말이 나오는 것도 이러한 현상을 빗대어 표현하는 것으로 이해할 수 있다.<sup>17)</sup>

이외에 이권과 관련되어 사욕을 채우기 위해 암거래가 이루어지고 그를 통해 재산증식을 꾀하는 경우도 있다. 고위행정관료들도 자신의 소관업무와 관련된 이권을 불법적으로 거래함으로써 재산증식을 꾀하는 경우가 비일비재하다. 이미 앞서도 언급했듯이 국민의 공복으로써 국민에 대해 막중한 책무를 지니고 있는 정치가를 위시한 고위공직자들이 국민에 의해 위임된 공직을 빌어 파렴치한 검은 거래를 통해 재산을 불법적으로 증식하는 행위는 어떠한 명분과 수사(修辭)를 빌린다하더라도 용납될 수 없는 일인 것이다. 더욱이

13) 김해동도 거래형부패를 가장 전형적인 관료부패의 유형으로 제시하고 있다. 김해동, “관료부패의 유형”, 『행정논총』, 28권, 1호 (1989), 162쪽.

14) R. O. Tilman, “Emergence of Black Market Bureaucracy”, *PAR*, Vol.28, No.5 (1968)

15) Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (CA. : Brooks/Cole, 1982), p.24. ; 윤태범, “앞의 논문”, 47쪽에서 재인용.

16) Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption* (New Brunswick : Transaction, 1990), p.375. ; Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (California : Brooks/Cole, 1982), p.24.

17) 과거의 전두환, 노태우 전대통령의 비자금파문도 전형적인 정치적 부패와 정경유착의 살아있는 한 사례로 볼 수 있다.

이러한 부패가 일개인의 사리사욕을 채우는 수준에서 크게 벗어나 조직의 집단적 이익을 충족시키려는 수준으로 발달하고 있는 현금의 실태를 직시 할 때 공직자의 부패근절을 위한 단안이 개혁적 차원에서 시급히 요청되었던 것이다. 이러한 맥락에서 고위공직자의 재산과 부의 축적과정을 온 국민에게 투명하게 드러내 보일 수 있는 조치로 그리고 고위공직자의 향후 재산형성과정에 일말의 의혹도 없게 하려는 취지에서 재산공개조치가 정치적 결단으로 이루어졌던 것이다.

### Ⅲ. 재산공개와 개정된 『공직자윤리법』의 평가

재산공개와 이와 연관된 『공직자윤리법』의 개정은 그것이 지니고 있는 역사적 필연성의 시각에서 볼 때나 또는 국민의 정서를 고려해 볼 때나 더 나아가 국제경쟁력을 지닌 국가 운영이라는 차원에서 볼 때 그리고 행정적인 파급효과를 고려 해 볼 때 의미를 지닌다고 평가해 볼 수 있는 것이다. 정경유착의 고리를 끊고 국가발전의 역군(the agent of change)인 공직사회를 부패의 온상에서 끄집어내고 부조리와 부패의 먹이사슬을 단호히 척결하고 패배주의에 젖어 있던 국민에게 희망과 비전을 제시할 수 있는 여러 대안들 중의 하나로 재산공개조치는 고려되어져 왔던 것이다. 물론 1993년 고위공직자 재산공개가 처음 이뤄진 이후 현재까지 11번째 실시되었고, 『공직자윤리법』 제정 이후 10번째 실시되어 오는 과정을 되돌아 볼 때, 시행초기의 착오나 일시적 혼란 등의 역기능이 초래된바 있고 집행상의 많은 문제점들이 나타나기도 하였으며 또 앞으로도 우려되는 바가 없지 않으나 장기적 관점에서 볼 때 전향적이고 긍정적인 정책효과를 거두어들이는 것으로 보는 입장도 없지 않다.<sup>18)</sup> 그러나 김영삼 정부가 시도한 재산공개조치에 대해 비판적인 시각도 만만치가 않다. 또한 그들의 비판적 논거도 상당한 명분과 유의미성을 지니고 무게를 더 하고 있음 역시 부인하기 어려운 것이다. 따라서 이에 대한 균형적인 시각에 입각한 평가가 필요로 되는 것이다. 그런 입장의 차이를 고려하면서 고위공직자재산공개와 관련된 개혁조치가 가져다 준 파장을 구체적으로 항목화 하여 살펴보면 다음과 같다.

#### 1. 재산공개조치와 개정된 공직자윤리법에 대한 긍정적 입장과 부정적 입장

우선 이 조치에 대해 긍정적인 지지를 표명하는 입장에서는 첫째, 종전까지 성역 시 되었던 윗물을 맑게 함으로써 공직사회의 질서가 새로이 정립될 수 있는 여지를 만들어 주었다는 점을 들고 있으며 둘째, 종전의 부조리, 부패와의 단절을 분명히 함으로써 새로운 공직자 상을 정립했다는 점을 크게 강조하고 있다. 이러한 입장을 취하는 자들의 지지이면에 숨겨진 뜻은 '새 술은 새 포대에 담아야 한다'는 것이다. 지금까지 정치, 행정개혁의 커다란 결실들로 여겨 왔던 부패한 고위공직자들을 정치와 행정권에서 숙청시킴으로써 진솔되고 정직한 새로운 정치 및 행정문화의 창달에 크게 기여하였다는 점을 평가하는 것이다.

18) 야당인 민주당도 부분적으로나마 김영삼 정부의 개혁정책 중 성과로 인정한 것은 첫째, 공직자재산공개와 사정으로 나타난 부정부패척결의지 둘째, 군정치중립화 셋째, 보완이 필요하긴 하지만 금융실명제 실시 넷째, 정치사찰배제 등 민주화 다섯째, 개혁 당위성확립 등을 들고 있다. 이런 점에서 볼 때 재산공개조치는 비판적 시각에서 볼 때에도 어느 정도 성공적인 것으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 『조선일보』, 1994. 2. 25., 5쪽.

셋째, 국민 각 계층간의 갈등을 완화시켜 주었다는 것인데 이를 보다 알기 쉽게 표현하자면 가진 자와 가지지 못한 자간의 이질감을 해소하고 나아가 계층간의 적대감을 완화시켜 국민화합의 터전을 만들어 내었다는 점이다. 넷째, 종전에 만연하던 한탕주의, 지역, 집단이기주의, 연고, 혈연주의, 권위주의와 같은 사회 역기능을 배제시키거나 완화시킴으로써 사회적 긴장에 의해 피로감을 느끼던 국민들에게 새로운 충전과 활력을 불어넣어 주었다는 점과 행정효율성을 증진시켰다는 점이다. 다섯째, 위에 제시한 긍정적 효과들이 서로 어우러져 국가경쟁력을 높일 수 있는 기반을 마련함으로써 국가의 세계화와 선진화를 보다 용이하게 그리고 앞당길 수 있었다는 점이다. 여섯째, 정치적으로는 기득세력의 퇴진과 세 약화로 정계개편이 보다 가시화 될 수 있는 여지가 컸으며 바로 이점이 김영삼 정부 시절 개혁을 보다 용이하게 하거나 강화시킬 수 있었다는 점이다.

그러나 이와 반대로 비판적이고 부정적 시각을 지닌 입장의 견해를 빌려보면 다음과 같다.<sup>19)</sup> 첫째, 개혁의 명분부재를 들고 있다. 즉 이러한 개혁이 통치권강화차원에 머물러 감작쇼와 인기영합 적인 국정운영, 예측 불가능한 정치를 초래함으로써 개혁의 실제적 명분을 상실했다고 하는 비판시각이다.<sup>20)</sup> 또한 이에 부가해 개혁으로 인해 정국을 긴장시키고 국론분열을 초래하였으며 이로 인해 국가적 에너지를 필요이상으로 소진시켰다는 것이다. 이외에 개혁의 대상이 개혁의 주체가 되는 불합리로 인한 명분상실이란 비판시각 등을 들 수 있다. 둘째, 김영삼 정부가 실시한 개혁은 정치적 보복에 기반을 두고 있다는 비판시각이다. 사정이나 개혁이 '표적수사'다 또는 '인치(人治)'다 또는 '여론재판'이다 '마녀사냥'이다 라는 논쟁과 비난이 쏟아졌던 것도 바로 이러한 인식에 근거한다. 한마디로 개혁대상선정의 편중 및 부당성과 법 적용의 형평성에 관해 이의를 제기하는 시각이다. 셋째, 초법규적으로 이루어짐으로써 (물론 뒤에 『공직자윤리법』이 개정되었으나) 법적 안정성을 상실할 우려가 있으며 이러한 효과가 국민들에게 법적 불안정에 기인된 불안으로 받아들여질 여지가 컸다는 점이다. 특히 이 문제는 김영삼 정부에서 커다란 통치실적 중 하나로 거론하고 있는 93년 8월에 전격적으로 단행 된 금융실명제실시와 관련된 불안과 어우러져 증폭되기도 하였다. 이와 관련된 개인의 사적 권리(privacy)에 대한 침해 우려에 대한 목소리도 높았다<sup>21)</sup>. 넷째, 문민정부 이후 지금까지 실시된 개혁조치들이 수구세력의 저항에 의해 본래의 개혁의지가 퇴색되어 용두사미 격으로 전락되어지거나 각 세부시행정책간의 불협화음과 각 해당부처간의 협의, 조정의 실패, 개혁역군인 공직자의 무사안일과 보신 등으로 인해 일관성 있는 정책이 만들어지지 못하고 책임성도 결여된 정책이 양산되었다는 지적이다. 따라서 개혁이 표류하고 있다는 입장과 현실과 타협하고 있다는 시각도 만만치 않았다. 행정의 위축을 염려하는 시각도 이와 맥을 같이 한다. 다섯째, 과거에 대한 지나친 집착으로 미래발전을 저해할 수 있다는 점과 시간을 갖고 인내하면서 정치권의 자정을 유도하고 개혁의 당위성과 공감대를 확보해야 하지 않았는가 하는 점을 지적하는 목소리도 높다. 여론을 등에 업고 일방적으로 개혁을 강행함으로써 저항을 크게 하고 기득세력을 품으로 안는 국민화합의 태도를 이루어 내지 못했다고 보는 시각과 일맥상통하는 시각이다. 여

19) 민주당은 김영삼 정부의 개혁의 한계와 10대 실정(失政)을 지적하고 대안을 제시했다. 민주당은 특히 개혁의 명분부재, 개혁주체세력과 개혁대상의 혼재, 개혁방식의 한계를 들어 김영삼 정부의 개혁정책의 한계를 들고 있다. 『조선일보』, 1994. 2. 15., 4쪽.

20) "민주당이 본 YS 개혁 1년", 『조선일보』, 1994. 2. 15., 4쪽.

21) 공직자윤리법 10조와 10조의 2항에 따르면 등록대상자 중 일정범위에 속하는 자와 공직선거후보자 등에 관하여는 등록사항과 변동사항에 관한 신고내용이 관보 또는 공보에 게재하여 공개되도록 되어 있어 개인의 재산권에 대한 공개에 따르는 기본권침해에 대한 우려도 있다.

셋째, 위로부터의 개혁이 통치권자의 강력한 의지에 의해 이루어져 왔물은 그런 대로 맑아지고 있으나 오히려 국민과 직접 맞닥뜨리는 일선기관 즉, 대민접촉행정부서나 말단 부서 등은 오히려 소극적이고 복지부동적이며 무사안일의 방향으로 나가고 있을 뿐만 아니라 부조리나 부패의 정도가 질적으로 보다 지능화 되고 악화되고 있다는 지적이다.<sup>22)</sup> 따라서 개혁의 최수혜층인 국민이 개혁에 따른 과실을 제대로 못 거두어들이고 있다는 것이다.

이상에서 논의된 바와 같이 재산공개조치와 『공직자윤리법』의 개정의 정치적 및 행정적 효과는 보는 시각에 따라 전향적이면서 긍정적인 시각과 소극적이면서 부정적인 시각으로 교차되고 있다. 김영삼 정부가 막을 내린 지 5년 여 밖에 안 되는 지금 이 시점에서 이러한 조치가 성공적이었는지 또는 실패로 종결되었는지를 반지 빠르게 평가를 내릴 수는 없을 것으로 사료된다. 이 조치가 가지고 있는 여러 가지 복합적인 장, 단점이 공존하고 있을 뿐 아니라 현재 진행되고 있으며 이 조치의 정책적 효과가 시간을 두고 나타날 것이기 때문이다. 따라서 조심스럽게 지금까지 논의되고 토론된 지지 적 입장과 비판 적 시각을 종합적이고 균형 잡힌 입장에서 그리고 현실이라는 시점에 국한시켜 재산공개조치와 『공직자윤리법』에 대한 평가를 문제점위주로 적시해 본다면 다음과 같다.

## 2. 재산공개조치와 개정된 공직자윤리법에 대한 문제점 평가

우선 고위공직자의 재산공개조치는 공직의 부패를 방지하기 위해 이와 관련하여 기존의 역대정권에서 실시하려다 못하거나 또는 실시했던 정책보다 정치적 결단에서는 나름대로의 의미성을 부여 할 수 있으며 또한 그 결과에 대해서도 국민의 정서를 고려해 볼 때 기대수준에는 못 미치나 어느 정도 성과를 거두고 있다고 볼 수 있다. 그러나 비록 사회 문화적 관점에서 볼 때 미국을 위시한 선진국들보다 우리가 공직의 부패에 대한 인식에 있어서 보다 관대한 평가기준을 가지고 있긴 하지만<sup>23)</sup>, 분명히 집고 넘어가야 할 점은 이러한 고위공직자 재산공개조치에도 불구하고 아직도 많은 부패와 부조리가 정치권과 행정권에 잔존하고 있다는 사실이다. 공직자의 재산공개 조치가 김영삼 정부 이후 제도적으로 시행되어 오고 있지만 그것이 공직자의 부패를 근본적으로 발본색원하고 있다고 보기는 어려운 것이 현실이다. 이러한 조치가 공직자들에게 심리적인 부담을 줘 청렴성을 높이고는 있지만 현재의 시스템으로는 투기나 부정축재 등을 정확하게 밝혀내기 어렵기 때문이다. 따라서 이러한 문제점과 그 이유들을 나름대로 열거해 평가해 보면 다음과 같다.

첫째, 이러한 조치와 이를 법적으로 뒷받침하는 『공직자윤리법』이 가지고 있는 비현실성을 들 수 있다. 예를 들면 재산산정상의 비현실성이다. 어느 누구도 공감할 수 있겠지만 특히 토지나 건물에 대한 재산 산정액이 너무나 비현실적인 점이다.<sup>24)</sup> 노무현정부의 행정

22) 일체의 정치현금이나 기부금 등을 받지 않겠다고 천명한 김영삼 정부의 의지와는 반대로 1993년 한해 동안에도 일선행정기관에서는 성금, 모금이 공공연히 이루어져 왔고 또 불우이웃돕기성금으로 견혀진 돈들이 직원들의 자녀장학금이나 기관장의 판공비 등으로 전용돼 왔음이 감사원 감사결과 드러났다. 부당모금에 해당되는 액수는 17개기관에 총 42억 2천 3백만원, 판공비 등으로의 전용이 확인된 성금은 총 7개기관에 9억 5천 7백만원이다. “준조세횡행 : 정부의 의지무색”, 『조선일보』, 1994. 2. 23., 5쪽. ; “공무원보신주의문제 : 돈먹는 습관 남아”, 『조선일보』, 1994. 2. 22., 4쪽.

23) 송창근·박홍식, “부패의미의 문화적 차이와 사회적 의미규정”, 『한국행정학보』, 28권 3호, 1994., 726-732쪽.

24) 1993년 6월 11일, 1994년 12월 31일, 1995년 12월 29일, 2001년 1월 26일 개정된 『공직자윤리법』 제1항의 규정에 의하여 등록할 재산의 종류별 가액(價額)의 산정방법 또는 표시방법은 다음과 같다. 토지는 지가공시(地價公示) 및 토지등의평가에관한법률에 의한 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경



자치부 장관도 이 문제에 공감을 나타내고 있다. 즉 공직자 재산공개 시 부동산의 신고가액이 공시지가·기준시가와 실제 거래가격 사이에 상당한 차이가 있는 만큼 가능하면 현실 추정가액을 정해 그것을 공개하는 것이 맞다는 점을 분명히 하고 있다.<sup>25)</sup>

둘째, 재산공개과정에서 고위공직자들의 주식거래내역이 공개되지 않는 것도 문제이다. 공직자들의 주식투자는 몇 년 동안 계속해서 문제가 되어왔으며 특히 작년 윤태식 게이트에서는 공직자들에 대한 주식로비가 전면적으로 이루어졌음이 밝혀진 바 있다. 현행 법 상의 주식거래내역의 신고조항으로는 이러한 주식로비를 근절하기 어렵다.

셋째, 금융실명제 실시에도 불구하고 가·차명계좌의 상존에 따른 부정한 재산의 은닉가능성과 이와 연관된 고위공직자의 친인척 등을 통한 부정한 재산의 변칙 은닉가능성<sup>26)</sup>을 들 수 있다. 실명으로 등재된 예금, 증권, 토지, 회원권 등의 재산은 전산망이나 기관간 업무협조를 통해 파악할 수 있지만 가명과 고위공직자의 친인척 등의 명의를 빌려 차명을 사용하거나 현금을 그냥 집안에 보관할 경우 재산변동 내역을 알 수 없는 재산등록의 '사각지대'가 존재하게 된다는 점이다. 특히 우리 나라처럼 정부에 대한 신뢰가 낮고 기업의 사회적 책임의식이 미약한 경우 지하경제에의 유인동기가 상대적으로 높다.<sup>27)</sup> 따라서 공직자의 부도덕한 재산이 변칙적으로 지하경제에 은닉될 수 있는 여지는 선진국에 비해 상대적으로 크다 할 수 있다.

넷째, '부양을 받지 않는 직계 존비속은 고지를 거부할 수 있다'고 규정한 공직자 윤리법 12조 4항이 그 동안 재산등록 제도의 대표적인 문제점으로 지적돼 왔지만 아직도 고쳐지지 않았다는 점이다.<sup>28)</sup> 이 조항은 재산등록 전에 피부양 부모나 자녀 명의로 변칙상속을

우에는 동법 제10조 규정에 의하여 공시지가를 기준으로 하여 산정한 금액을 말한다) 아파트·연립주택 등 공동주택은 소득세법에 의한 기준시가 그리고 제2호의 공동주택을 제외한 주택·상가·빌딩·오피스텔 기타 부동산은 대지(垆地)에 대하여 지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 동법 제10조의 규정에 의하여 공시지가를 기준으로 하여 산정한 금액을 말한다)로 산정한 가액과 건물에 대하여 국가 또는 지방자치단체가 고시하는 공정가액중 최고가액(취득가액이 있는 경우에는 취득가액을 병기(併記)한다)으로 산정한 가액의 합계액으로 산정하도록 하고 있다. 이 법대로 산정을 할 경우 현재 시세와 차이가 많이 날 수 밖에 없다.

25) 『조선일보』, 2003. 4. 26.

26) 1993년 6월 11일, 1994년 12월 31일 개정된 『공직자윤리법』 제4조 등록대상재산을 보게 되면 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 등록의무자가 등록할 재산은 다음 각호의 1에 해당하는 자의 재산(소유명의에 불구하고 사실상 소유하는 재산, 비영리법인에의 출연재산과 외국에 있는 재산을 포함한다)으로 한다. 본인과 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다) 그리고 본인의 직계존비속(直系尊屬)을 포함한다. 다만, 출가한 딸과 외조부모 및 외손자녀를 제외하며, 등록의무자가 혼인으로 부(夫) 또는 처의 가(家)에 입적한 때에는 그 배우자의 직계존비속을 포함한다. 그러나 실제 한국의 문화적 여건을 고려할 때 혈연적 요소가 매우 강하며 상대적으로 혈족연줄을 통한 권력(connection power)도 강하다. 따라서 먼 친척이라도 고위공직자에게 명의를 빌려주거나 또는 자신이 고위공직자와 연줄이 닿아서 영향력을 행사할 수 있는 것처럼 가장하여 재산을 증식할 수 있는 여지가 많다. 이러한 이유 때문에 2002년 대통령선거에 출마한 각 후보들도 재산공개와 등록의 범위를 확대하고 친인척에 대한 부패에 특검제를 도입하는 등 강한 법적 제재수단 등을 강화 할 것을 공개적으로 표명한바 있다. 이회창 후보는 대통령 친인척의 공직임명 제한과 재산공개, 부패방지위 산하 특별기구의 대통령 친인척 감시·조사, 대통령 친인척 또는 장관급 인사가 연루된 비리사건에 대한 특검제 도입 등을 대표 공약으로 내세웠으며 노무현 후보는 고위공직자 비리수사처를 설치해 대통령과 친인척, 고위공직자에 대한 부패 감시 5년 시한의 특검제 상설화, 대통령 친인척 재산공개법 제정 등을 대책으로 발표하였다.

27) 박재완·문춘걸, "OECD 회원국의 지하경제규모 추정 : MIMIC 모형의 적용", 『한국정책학회보』, 제11권 제3호, 2002, 55쪽. ; 이들에 의하면 뉴질랜드, 아이슬란드, 핀란드, 덴마크, 캐나다 등이 지하경제규모가 작은 국가로 추정을 한 반면 폴란드, 터키, 이탈리아, 멕시코, 한국 등의 순서로 지하경제규모가 큰 국가로 추정하고 있다. 『앞의 논문』, 61쪽.

28) 김대중 전 정부의 마지막 국무위원과 청와대 수석비서관 등 고위 공직자의 재산변동 내역이 공개되었는데 이 중 본인 이외의 부모나 자식의 재산변동 내역을 고지 거부한 고위 공직자는 작년 35명에 이어 올해는 12명에 이르렀다 한다. 행정자치부 관계자의 말에 의하면 올해 신고를 하지 않은 공직자가 12명뿐이라는 의미이며 지난 93년부터 고지를 거부한 공직자를 모두 합치면 30%에 이를 것이라는 말을

하거나 위장증여를 함으로써 재산을 축소하거나 은닉할 수 있는 방편으로 악용될 수 있어 재산 신고자가 합법적으로 범망을 피해나갈 수 있는 길을 터주고 있다는 비판을 받아 왔다. 현행 공직자윤리법시행령은 출가한 딸을 제외하고 분가한 아들 등 피부양자가 아닌 자의 재산등록 고지 거부를 가능하도록 하고 있어 이것이 노출되길 꺼리는 재산의 은닉수단으로 악용될 소지도 있다는 지적이 일고 있다. 이는 독립생계를 유지하는 직계 존·비속의 사유재산권을 침해할 수 있다는 우려와 국민의 알권리와 직계 존·비속의 프라이버시권 간의 조화를 위해 만들어졌으나 재산은폐 수단으로 악용될 소지가 많아 재산공개 제도의 근본취지를 무색하게 만들 수 있다.

다섯째, 재산실사의 요식화와 재직기간동안의 재산변동상황의 추적조사의 미흡을 지적할 수 있다. 현재 법적으로 공개대상자 594명을 포함한 전체 행정부 재산등록자는 7만4600여명에 이르는데 반해 이들의 재산을 실사할 행정자치부 요원은 15명뿐이다. 그것도 3개월 이내에 실사를 마쳐야 하기 때문에 실사 절차는 요식행위로 흐를 수밖에 없고<sup>29)</sup> 더욱이 재직기간 동안의 재산변동상황의 추적은 엄두도 내기 어려운 형편이다.

여섯째, 퇴직공직자가 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 영리사기업체에의 취업 시 정부공직자윤리위원회의 승인을 얻도록 하였는데, 위법 시 이를 규제할 수 있는 법규의 비현실성 등을 지적할 수 있다. 2001년 1월 26일 개정된 공직자윤리법 17조 1항에 따르면 '퇴직공직자가 퇴직일로부터 2년 간 퇴직 전 3년 이내에 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 영리사기업체에는 취업할 수 없으며 취업을 위해서는 정부공직자윤리위원회의 승인을 얻어야 한다'고 규정하고 있다. 또한 동법 시행령은 취업승인을 얻고자 할 경우 퇴직공직자는 특별한 사정이 없는 한 취업개시 15일 전까지 퇴직당시 소속기관 또는 공직유관단체의 장을 거쳐 취업승인신청서를 관할 공직자윤리위원회에 제출하여야 한다고 명시하고 있다. 그러나 공직자윤리위원회에서 심사 후 해임 및 고발조치를 통고하여도 해당 부서장이 업무연관성이 없다고 판단하여 취업을 승인할 경우 문제가 발생할 수 있다. 최근에 문제가 된 참여연대와 국방부와의 전 육군참모총장 공직자윤리법 위반혐의에 대한 해임 및 고발조치 요구도 이와 맥을 같이 하는 것이다.

일곱째, 고위공직자 뿐만 아니라 부정비리에 노출될 개연성이 적지 않은 이권부서나 민감한 대민관련 부서 등에 근무하는 중간 및 하위직 공직자도 재산형성과 증식과정에 문제가 얼마든지 발생할 수 있다. 예를 들어 인천북구청세무비리사건은 고위공직자가 아닌 일반 하위직 공직자들에 의해 조직적으로 발생하였다는 사실로 인해 국민들에게 커다란 충격을 안겨주었다. 현재의 법제도 만으로 그리고 현재의 행정관행과 이를 뒷받침하는 관료정서와 행태로는 이러한 행정일선기관의 하위직 공직자들에 의한 부정과 부패를 근절시키는 대단히 어려운 실정이다. 그러나 이러한 비리는 국민의 피부와 맞닿는 일선 민원 부서에서 발생함으로써 정치적인 비리사건에 못지 않게 국민에게 와 닿는 현실감이 크게 작용하는 것이다. 또한 중·하위직에 대한 부패근절에 대한 관심과 제도적 조치가 현재로는 고위직 쪽으로 쏠려 상대적으로 소홀히 됨으로써 중·하위직 관련 부패가 시간의 경과와 함께 자기강화적인 속성을 띠어 부패의 토착화로 자리를 잡을 가능성이 높아질지 모르

통해 보거나 또는 그 동안 불성실 신고로 제재 받은 공무원이 2만7000여명에 이르지만 해임 등 중징계는 2명뿐이고 나머지는 경고나 시정조치 그리고 보완명령에 그쳤다는 통계를 보더라도 고위공직자의 재산공개에 본래 취지를 손상시킬 수 있을 만큼 이 문제가 심각함을 알 수 있다. 『조선일보』, 2003. 2. 28. ; 2002. 2. 28.

29) 『조선일보』, 2002. 2. 28.

로<sup>30)</sup> 이에 대한 예방적 차원의 조치로써 고위직뿐만 아니라 중·하위직에 대해서도 적절한 관심과 조치가 요구된다 하겠다. 이외에 공직사회의 부패가 집단화·제도화되어 있어서 동료들에 의해 부패에 가담토록 하는 집단압력과 역동성이 존재하고 있으며 특히 상·하로 부패연결망이 구성되고 이 속에서 부패가담자들인 상급자들이 부하직원들에 대한 인사비호를 하고 있기 때문에 부패통제가 제대로 작동할 수 없다는 한계<sup>31)</sup>를 인식할 때 상급 고위직에 대한 감시와 통제만으로는 소기의 성과를 거두어들이기 어려운 것이 현금의 사정인 것이다. 따라서 이러한 일선행정기관의 공직자에 대한 재산등록이나 공개의 현실화도 전향적으로 검토해야 할 것이다. 지난 93년 시행된 재산등록은 처음 중앙부처 국장급인 4급 이상 공무원과 감사, 검찰, 경찰, 소방, 세무직 등의 6급 이상을 대상으로 하였으나 현행법상 공직자 재산등록 대상은 범위가 확대되어 4급이상 공직자, 7급 이상 5급까지 공무원 중 등록기관장이 정하는 건축, 토목, 환경, 식품위생분야의 대민관련 인·허가, 승인, 감독, 지도단속 업무를 담당하는 부서에 근무하는 자로 되어있다.

이러한 문제점들이 나름대로 존재하기 때문에 개혁의 부분적인 성과에도 불구하고 긍정적 평가를 유보하는 입장이 존재하는 것이다. 따라서 이에 대한 지속적인 후속적 시정 노력이 요구되는 것이다.

#### IV. 바람직한 재산공개정책의 방향

첫째, 공직자 재산공개 시 부동산의 신고가액이 공시지가·기준시가와 실제 거래가격 사이에 상당한 차이가 있는 만큼 가능하면 현실 추정가액을 정해 그것을 공개하도록 『공직자윤리법』을 개정하여야 한다.

둘째, 최소한 공직자윤리위원회에 신고된 고위공직자의 주식거래내역의 공개가 이루어져야 한다. 주식보유현황이 공개되는 마당에 거래현황을 비공개할 아무런 이유가 없다. 특히 공직자윤리위원회의 부족한 실무인력을 고려할 때 단순한 내부 신고만으로 부정한 주식투자의 효과적인 적발을 기대할 수 없다. 차라리 다른 재산내역처럼 시민들에 의한 감시가 가능하도록 주식거래내역을 공개하는 것이 바람직하다.

셋째, 금융실명제의 정착과 금전거래의 투명성을 확보하는 등 관련 제도를 시급히 개선해야 한다. 특히 대통령을 위시한 고위공직자의 친인척비리를 전담하는 기관을 신설하는 것도 고려해 볼 수 있다. 한나라당이 제시한 부패방지법을 개정하여 부패방지위원회 산하에 대통령 친족비리 전담기구를 신설하는 안도 이와 맥을 같이 한다.<sup>32)</sup>

넷째, 직계 존·비속의 재산 고지 거부조항은 고지를 거부하더라도 해당 직계 존·비속의 명단과 거부 사유는 일반인에게 공개되어야 하며 보다 바람직한 것은 이 조항을 폐지<sup>33)</sup>하도록 『공직자윤리법』을 개정하는 것이다. 최근 서울행정법원 행정11부가 참여연대가 정부공직자윤리위원회를 상대로 낸 소송에서 고지를 거부하더라도 해당 직계 존·비속의

30) 박재완, “현업공무원의 부패의사결정모형”, 『한국행정학보』, 제32권 제2호, 1998, 144쪽.

31) 백완기·전수일·하태권·박종구·이선우, “공직부패에 대한 연결망 이론적 접근”, 『한국행정학보』, 제34권 제2호, 2000, 97쪽.

32) 『조선일보』, 2003. 3. 30.

33) 현행법상의 공직자의 직계 존·비속 외에 더 나아가 친인척들의 재산내역을 공개하는 것이 친·인척로비를 통제하기 위해 불가피하다는 여론도 나오고 있는 형편이므로 아예 차체에 직계 존·비속의 고지거부제도 자체를 폐지하는 방안도 심도 깊게 고려되어야 할 것이다.

명단과 거부 사유는 일반인에게 공개돼야 한다는 판결을 내린 것이나<sup>34)</sup> 한나라당 정치개혁특위가 고위공직자 직계존비속의 재산등록 고지거부권을 폐지하는 방향으로 『공직자윤리법』을 개정하고자하는 것<sup>35)</sup>과 한 발 더 나아가 한나라당이 지금까지 재산신고를 하지 않아도 됐던 ‘피부양자가 아닌 직계존비속’에 대해서도 재산등록을 의무화하는 『공직자윤리법』 개정안을 임시국회에 제출키로 한 것<sup>36)</sup>도 이와 맥을 같이 하는 것이다.

다섯째, 재산실사의 요식화와 재직기간동안의 재산변동상황의 추적조사의 미흡을 방지하기 위해 제도적인 장치를 마련해 나가야 하며 이들의 재산을 실사하고 재산변동상황을 추적조사 할 행정자치부 요원 등 이와 관련된 인적 자원을 증원하도록 하여야 한다. 단순히 재산 증가액 만을 신고하도록 하는 현행 제도를 자신의 소득원, 재산취득 경위까지 등록하도록 개선하는 것이 필요하다. 민주당 노무현 대통령 후보측이 고위공직자의 재산형성 과정 신고를 의무화하는 내용의 공직자윤리법개정안을 도입할 것을 제안<sup>37)</sup>한 것도 이와 맥을 같이 하는 것이다. 그리고 더 나아가 공직자윤리위원회가 공직자들의 재산형성과정의 합법성과 정당성을 심사할 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 퇴직공직자가 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 영리사기업체에의 취업 시 정부공직자윤리위원회의 승인을 얻도록 하였는데, 위법 시 이를 규제할 수 있는 법규를 가질 수 있도록 『공직자윤리법』을 개정해야 할 것이며 또한 공직자윤리위원회의 명실상부한 목적달성을 위해 조사권을 부여하도록 개정을 하여야 한다.

일곱째, 공직자 재산 등록 및 공개 대상 범위를 확대하여야 한다. 이러한 맥락에서 김대중정부에서 재산등록자의 범위를 확대시킨 것은 적실성과 시의성을 충족시키는 조치로 평가할 수 있다. 경찰, 군인, 교원, 소방, 지방행정 공제회 등 정부 및 지방자치단체의 출연, 보조 및 업무위탁 기관의 임원도 공직자윤리법에 따라 재산을 등록하도록 하였다. 또한 퇴직을 한 뒤에도 유관기업에의 취업도 제한을 함으로써 법의 실효성을 더욱 확대시켰다.<sup>38)</sup>

## V. 맺음말

재산공개조치에 대한 비판논리에 대응하고 향후 바람직한 재산공개정책방향을 제시하기 위한 방안을 제한적인 지면을 통해 제시해 보았으나 한계성을 지남을 부인하기 어렵다. 그 만치 재산공개조치를 위시한 개혁의 추진이 쉽지 않음을 알 수 있는 것이다. 그 성과도 지극히 비가시적이며 장기적으로 서서히 나타난다. 또한 의식의 변화를 전제로 하기 때문에 개혁정책운용에 대단한 제약요소로 작용된다. 그러한 어려움을 딛고 일어나야 하는 것이 정부의 역사적 소명이기에 그에 따른 어려움이 큰 것으로 판단된다. 소신과 책임성을 지니

34) 재판부는 판결문에서 ‘공직자 윤리법이 고위공직자에 대해서 자신뿐만 아니라 부모·자식들의 재산까지 등록의 대상으로 삼는 것은 건국 이후 우리나라의 공직사에 비취 볼 때 공직자들이 재산을 부모·자식들의 명의로 은닉하거나 직위를 이용해 재산을 늘리는 것을 막기 위한 것’이라며 ‘재산등록 거부사유가 정당한지 여부를 국민이 감시할 수 있도록 직계 존·비속의 이름과 거부사유를 공개하는 것이 타당하다’고 밝혔다. 『조선일보』, 2003. 2. 20.

35) 『조선일보』, 2003. 1. 15.

36) 한나라당의 ‘4월 임시국회 여·야 공동 및 우리 당 추진입법’ 자료이다. 『조선일보』, 2003. 3. 30.

37) 『조선일보』, 2002. 10. 22.

38) 이에 따라 한국과학문화재단, (재)서울여성 등 22개 기관 및 단체의 이사, 감사 이상 상근 임원은 반드시 재산을 등록해야 하며, 퇴직을 한 뒤에도 유관기업에의 취업을 제한하였다. 『한겨레』, 2003. 1. 28.

고 국가의 장래를 바라보면서 사심 없이 개혁을 추진시켜 나가고 이를 진솔하고 정직하게 국민에게 알리고 이해를 구해 나가는 것이 최선의 정책이 아닌가 생각된다.<sup>39)</sup> 재산공개정책의 방향도 이러한 기반 위에서 출발해야함은 이론의 여지가 없다. 공직자의 재산공개정책을 천명한 김영삼 대통령은 사정과 개혁에 있어서 지위고하의 차별이 있을 수 없으며 여야가 있을 수 없고 중단이 있을 수 없음을 분명히 하였다. 그러나 이러한 통치의지는 정치권의 커다란 태풍의 눈으로 나타났던 노태우 전대통령의 비자금파문과 관련된 대선자금문제 등에서 국민들이 공감할 수 있는 개혁적 해법을 제대로 제시하지 못했다. 이것은 어떻게 보면 지금까지의 개혁과 사정에 대한 통치권자의 의지를 다시 한번 가늠해 볼 수 있는 기회가 되었다. 김영삼 정부에서 시작한 공직자재산공개 등의 개혁적 조치들에 대한 나름대로의 평가는 종전의 사정과 개혁의 방향과 내용이 국민의 정서와 사회적 형평과 경제정의에 부합되도록 변화되어야 할 것임을 분명히 보여주고 있다. 또한 지금까지 이루어졌던 통치권자의 의지에 의해서만 운용되는 정책에서 보다 국민과 함께 하는 정책으로 변모될 것이 요망되기도 하는 것이다.

이렇게 보는 논거는 고위공직자 재산공개과정과 기타의 개혁과 사정에서 드러난 여러 가지 문제점들과 이를 제도적으로 보완해 주기 위해 개정을 시도한 『공직자윤리법』의 내용과 기타 관련 법령 등에 아직도 문제점이 내재되어 있고 이에 대한 비판과 시정을 요구하는 목소리가 분명히 존재하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 문제점들을 시정, 보완하고 국민화합과 국력결집의 극대화 그리고 정부 신뢰의 회복<sup>40)</sup>을 위해, 더 나아가선 과거청산에 사실상 얽매인 지난 김영삼 정부와 김대중 정부가 보여준 발전적 한계를 보충하기 위해 보다 국민의 공감대를 넓게 가지는 폭넓고 굵은 개혁적 처방이 내려져야 할 것으로 사료된다. 그러나 앞서 언급했듯이 이는 결코 개혁의지의 후퇴를 의미하는 것은 아니고 급히 달려온 개혁정국을 다시 추스르고 보다 광범위하고 내실 있는 개혁을 이루기 위한 적실성과 시의성을 지닌 정치적 결단에 기인하고 있음을 의심할 여지는 없을 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 고위공직자의 재산공개는 보다 국민에게 호소력을 가질 수 있는 방향으로 제도적 그리고 시행상의 개선이 있어야 할 것이다. 그리고 재산공개의 진실을 밝히기 위한 실사과정도 보다 기술적인 차원에서 향상이 되어 공직의 투명성확보와 도덕성회복에 기여할 수 있어야 할 것이다. 그리고 부동산가액의 현실화나 주식거래내역의 공개, 금융실명제의 정착과 금전거래의 투명성 확보, 대통령을 위시한 고위공직자의 친인척비리를 전담하는 기관의 신설, 직계 존·비속의 재산 고지 거부조항의 폐지, 재직기간동안의 재산변동상황의 추적조사를 가능토록 하는 제도적 개선, 공직자윤리위원회의 조사권 부여 등이 전향적으로 이루어져 보다 내실 있는 개혁이 달성될 수 있도록 제도적 변화가 이루어져야 할 것이다. 또한 재산공개 및 등록의 범위가 지금까지는 고위공직자로 한정되어 있었으나 점차적으로 중위공직자(현재 일부직급에 대해서 재산공개가 아닌 재산등록대상자로 규정되어 있음)와 이권 등과 밀접한 관련성을 지니는 중·하위공직자에게로 까지 확산되어 나가야

39) 행정개혁의 방향을 첫째, 개방화 둘째, 고객중심주의 및 시민중심주의 셋째, 투명화 넷째, 생산성의 추구로 제시하고 있는데 이런 맥락에서 참고가 될 것으로 사료된다. “2000년대를 향한 행정개혁의 방향과 전략”, 『한국행정연구』(1992), 60쪽.

40) 오경민과 박홍식은 “한국의 경우, 국민소득 증가에 따른 민주주의의 성장과 다른 선진국과의 비교를 통한 정부에 대한 국민들의 도덕적 기대는 계속 가파른 증가를 보여온 반면, 정부가 이러한 기대의 충족에 실패하고, 또 권력적, 정치적 부패가 반복되면서 정부에 대한 신뢰가 약화되었다”고 봄으로써 정부의 부패가 정부신뢰 상실의 한 요인으로 지적하고 있다. 오경민·박홍식, “정부신뢰수준의 측정과 비교에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 제11권 제3호, 2002, 131쪽.

할 것이다. 이와 관련된 정치적, 기술적 어려움도 마땅히 개선되어야 한다. 『공직자윤리법』도 이와 같은 맥락에서 지속적으로 수정, 보완하면서 개혁의지의 후퇴 없이 보다 현실적응적인 입법과 정책으로 국민에게 한 걸음 더 다가서야 될 것이다.

## 참고문헌

1. 김영중. (1988). “군사문화가 부패를 구조화시킨다”, 『신동아』, (5월호).
2. 김영중. (1988). “한국관료부패와 부패방지”, 『계간경향』, 봄호.
3. 김영중. (1985). “개발도상국가들의 관료부패모형정립”, 『한국행정학보』, 19권, 2호.
4. 김해동. (1989). “관료부패의 유형”, 『행정논총』, 28권, 1호.
5. 노정현. (1992). “한국행정개혁 : 기본구상과 제2단계의 당면과제”, 『한국행정연구』, 창간호, 서울 : 한국행정연구원.
6. 도날드 그레그. (1994). “김영삼 정부의 1년 평가”, 『조선일보』, 2. 24.
7. 박동서. (1992). “한국행정의 개혁을 위한 접근”, 『한국행정연구』, 서울 : 한국행정연구원.
8. 박재완. (1998). “현업공무원의 부패의사결정모형”, 『한국행정학보』, 제32권 제2호.
9. 박재완·문춘걸. (2002). “OECD 회원국의 지하경제규모 추정 : MIMIC 모형의 적용”, 『한국정책학회보』, 제11권 제3호.
10. 백완기·전수일·하태권·박종구·이선우. (2000). “공직부패에 대한 연결망 이론적 접근”, 『한국행정학보』, 제34권 제2호.
11. 송창근·박홍식. (1994). “부패의미의 문화적 차이와 사회적 의미규정”, 『한국행정학보』, 28권 3호.
12. 에니드 뷰몬트. (1992). “변화, 지속성, 그리고 합의”, 『한국행정연구』, 서울 : 한국행정연구원.
13. 오경민·박홍식. (2002). “정부신뢰수준의 측정과 비교에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 제11권 제3호.
14. 윤태범. (1992). “한국관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구 : 제3공화국에서 제6공화국까지”, 서울대학교 대학원 『행정학박사학위논문』, 12월.
15. 이인표·정영현. (1996). “금융실명제 실시 3년의 평가와 정책과제”, 『재정포럼』, 제2호, 한국조세연구원.
16. 전수일. (1984). “관료부패연구 : 사회문화적 접근”, 『한국행정학보』, 18권, 1호.
17. 최병선. (1994). “비리추방 이제 시작일 뿐”, 『조선일보』, 2. 21.
18. 최청림. (1994). “밑으로부터의 개혁”, 『조선일보』, 2. 23.
19. “2000년대를 향한 행정개혁의 방향과 전략”, 『한국행정연구』, 서울 : 한국행정연구원, 1992.
20. “공직자의혹부동산 대거처분”, 『동아일보』, 1994. 3. 1.
21. “불성실흔적 많아 신뢰성의문”, 『동아일보』, 1994. 3. 1.
22. 『조선일보』, 1994. 2. 25.
23. 『조선일보』, 1994. 2. 15.
24. “준조세횡행 : 정부의 의지무색”, 『조선일보』, 1994. 2. 23.

25. “공무원보신주의문제 : 돈먹는 습관 남아”, 『조선일보』, 1994. 2. 22.
26. 『한겨레』, 2003. 1. 28.
27. Cartier-Bresson, Jean. (1997). “Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange”, *Political Studies*, Vol. XLV.
28. Cook, Thomas D. et al. (1979). *Quasi Experimentation*, Chicago, Ill. : Land McNally College Publishing Co.
29. Cooper, Terry. (1998). *Responsible Administrator : An Approach to Ethics for the Administrative Role*, San Francisco, CA : Jossey-Bass.
30. Heidenheimer, Arnold J. (1989). *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis*, New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc.
31. Heidenheimer, Arnold J. (1990). *Political Corruption*, New Brunswick : Transaction.
32. Johnston, Michael. (1982). *Political Corruption and Public Policy in America*, CA. : Brooks/Cole.
33. Myrdal, Gunnar. (1971). “Corruption : Its Causes and Effects”, *Asian Drama : An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York : Vintage Books.
34. Nye, J. S. (1967). “Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis”, *APSR*, (June)
35. Scott, James C. (1972). *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
36. Tilman, R. O. (1968). “Emergence of Black Market Bureaucracy”, *PAR*, Vol.28, No.5.
37. Werner, Simcha B. (1983). “New Directions in the Study of Administrative Corruption”, *PAR*, Vol.43, No.2 (March/April).