

公務員犯罪의 要因分析과 그 對策에 關한 研究

金 秀 吉

〈目 次〉

- | | |
|----------------|-----------------|
| I. 序 論 | IV. 公務員犯罪의 對策方案 |
| II. 公務員犯罪의 現況 | V. 結 論 |
| III. 公務員犯罪의 要因 | |

I. 序 論

現代 民主主義國家에 있어서 公務員은 國民의 代表者·受任者로서 主權者인 國民全體에 奉仕하고 國民에 責任을 지는 것을 本質로 하고 있다. 우리 나라의 歷代憲法도 「公務員은 國民全體에 대한 奉仕者」임을 不動의 鐵則으로 闡明하고 있으며, 國家公務員法은 이를 받아 그 冒頭에서 「…… 公務員으로 하여금 國民全體의 奉仕者로서 行政의 民主的이고 能率的인 運營을 기하게 함을 目的으로 한다」고 規定하여¹⁾ 公務員은 特定の 階層이나 政黨 또는 個人에게 奉仕하는 것이 아니라 主權을 가진 國民全體의 奉仕者임을 明白히 밝히고 있다.

이와 같이 國民全體의 受任 내지 奉仕者로서 誠實히 公正無私하게 그 職務遂行에 專念하여야 할 莫重한 地位에 있는 公務員이 말은바 職責과 使命보다 私利追求에 置重하여 不正을 恣行하고 腐敗를 일삼는 경우, 國家와 社會에 미치는 弊害는 다른 一般犯罪가 끼치는 弊害와는 도저히 比較할 수 없으리만큼 至大하고 深刻하다.

C. J. Friedrich가 公務員의 不正·腐敗는 모든 政府에 있어서 하나의 風土病(endemic)처럼 發生한다고 指摘하였듯이²⁾ 公務員의 不正·腐敗는 어느 時代 어느 國家를 莫論하고 항상 存在하는 것이다. 다만 그 國家와 社會의 全般的인 秩序, 國民의 意識水準, 統治者의 強한 意志에 따라 정도의 차이가 있을 뿐이다.

1) 憲法 第6條 1項 및 國家公務員法 第1條.

2) Carl J. Friedrich, Man and His Government (New York: McGraw-Hill Book Co., 1963), p.167.

우리의 경우도 政府樹立 이후 오늘에 이르기까지 계속된 批判과 對策에도 不拘하고 公職者社會에는 적지 않은 數의 크고 작은 不正·腐敗가 끊이질 않고 있다. 그래서 5.16 軍事革命은 「舊惡과 不正·腐敗一掃」를 主要公約으로 提示하였고, 75년에는 심지어 「庶政刷新은 國家安保의 次元에서 다루었다. 또한 第5共和國은 「깨끗한 政府」「不正腐敗가 없는 政府」를 最大의 國政目標로 삼았고, 이를 實現하기 위하여 새 政府出帆을 전후하여 대대적인 公務員肅正에 이어 司正協議會의 月例化, 公務員理念憲章 制定, 清白史賞制度의 新設 등 갖가지 方案을 實踐에 옮겨왔다. 政府의 이러한 努力은 單期的으로 效果를 거두기도 했으나 公職社會에는 아직도 不正·腐敗가 一掃되지 않은 것이 우리의 現實이다. 政府의 公式集計에 의하면 1981年度 한해에 團束된 不正公務員만 해도 6,681名이 되고 있는데³⁾ 이는 全公務員의 1.0%에 해당하는 比率이다. 그러나 이것은 摘發되어 處理한 不正行爲者만을 말하므로 餘他の 교묘한 脫法手段 또는 요행에 의하여 處罰되지 않은 것 까지 包含하면 훨씬 늘어난 숫자가 될 것이다.

결국, 이러한 公務員의 不正腐敗는 公務員의 紀綱을 混同시키며 國家資源의 損失과 浪費를 招來하고 政府에 대한 國民의 不信感을 助長케 하여 政策效果를 鈍化시키며 나아가 國民과 政府 사이의 信賴關係를 破壞하여 國家發展을 阻害하게 된다. 특히 이러한 現象이 深化될 경우 政府의 變遷과 쿠데타 구실이 되어 國家自体 存立의 危脅에 直面하게 된다. 그래서 公務員의 不正腐敗는 國家安保와도 直結되는 問題라 할 수 있다.⁴⁾

따라서 오늘날 우리들이 解決하여야 할 時急한 課題는 公務員犯罪를 豫防하고 根絶하기 위한 長期的이며 實効性 있는 計劃이나 施策方案이 講究되어야 할 것이다. 이러한 觀點에서 本論文은 最近의 犯罪統計資料를 바탕으로 우리 나라의 公務員犯罪 現況을 多角的으로 分析하고 그 要因을 糾明하여 그 對策方案을 論述하려고 한다.

II. 公務員犯罪의 現況

1. 序 說

公務員犯罪의 要因을 分析하고 對策을 講究하기 위해서는 그 前提로서 무엇보다도 犯罪現象을 正確히 把握하는 것이 중요하다. 犯罪現象을 把握하는 方法으로는 公式犯罪統計에 依存할 수 밖에 없지만, 統計上에 나타난 計數的實態와 客觀的眞實사이에는 顯隔한 差異가 있음을 看過해

3) 總務處年報, 1982.

4) 孔冀斗, “韓國行政官僚의 不正現象에 관한 研究,” 檀國大學校 法政大學, 行政學研究 創刊號 (1979), pp.64 ~ 65.

서는 안된다.

嚴格하게 따지면 어떠한 犯罪統計表로서도 一國의 犯罪發生件數 全部를 나타내거나 그 犯罪量과 質에 關하여 正確한 現況把握을 하기란 매우 어렵다.⁵⁾ 實際의 犯罪發生件數 중에서 상당히 높은 比率의 犯罪은 司法當局에 알려지지 않고 그 一部分, 어떤 罪種에 있어서는 極小數만이 알려지고 特히 犯罪者가 가지는 特殊한 條件에 關聯된 것으로 特殊한 隱秘的 犯行手法을 使用함으로써 多數의 犯罪者가 檢舉되지 않고 있다. 다른 하나는 被害國民이 그가 가지는 特殊한 條件 때문에 申告·告發 또는 搜查에 協力하지 않는 態度를 취함으로써 公的訴追를 逸脫케 되는 경우가 許多하여 犯罪者가 檢舉되지 않고 反面에 犯罪統計表에 記錄되지 않고 있다.⁶⁾

따라서 犯罪統計表에 나타난 數値는 事實상 發生된 犯罪의 全体가 아니고 露出된 犯罪의 件數에 不過한 것으로서 關係當局에 「알려진 犯罪」(소위 Crimes Known to Police 또는 Report crimes)만이 集計·分析하는 것이고⁷⁾ 거기에 露出되지 아니한 一定量의 「숨은 犯罪」(Hidden Crimes)가 많이 있다는 것을 勘案할 때 犯罪統計表에 依據해서 그 나라의 犯罪現象과 犯罪의 特徵 및 犯罪者像을 把握 說明하려고 하는 것은 매우 無謀한 일이 될 수 있다는 것을 意味한다.⁸⁾ 特히 公務員犯罪은 高度의 政治性 내지 身分性 기타 事情으로 인해서⁹⁾ 一般犯罪의 경우에 比하여 暗數가 차지하는 量的 質的 정도는 더욱 深하다.

그러나 만약 犯罪統計表에 記錄되는 犯罪件數가 實際 犯罪件數의 一部分이나마 恒常 「一定한 比率」로 反映한다고 假定할 수 있는 경우에는 그것으로 「犯罪現象의 趨勢」를 說明할 수 있을 것이다. 왜냐하면 犯罪統計表가 實際 犯罪의 一定比率를 反映한다고 할 경우에는 그 犯罪統計上의 數値를 「犯罪指數(Index of Crime)」로 보아서 그것이 增減變動의 傾向으로서 間接的으로 그 나라의 犯罪現象의 趨勢를 說明할 수 있기 때문이다.¹⁰⁾

이리하여 될 수 있는한 數年에 걸쳐 集計한 犯罪統計表로서 犯罪指數를 計算해서 比較해 볼

5) 金箕斗, 韓國少年犯罪研究(서울: 博英社, 1967), pp.12 ~ 17.

6) 金秀吉, “韓國少年犯罪의 社會的 要因에 關한 調查研究”(碩士學位論文, 高麗大學校, 大學院, 1971), p.14.

7) Sutherland 와 Cressey는 「犯罪과 犯罪者에 관한 모든 種類의 統計表 가운데서도 가장 信賴할 수 없고 또 가장 集計하기도 어려운 것이라 할 수 있다. 一定期間 一定地域에서의 犯罪數量을 正確히 決定한다는 것은 不可能한 일이다. 分明하게도 犯하여진 犯罪의 多數가 摘發되지 않고 있는 것이며 따라서 多數는 摘發되어도 檢舉되지 않고 그리고 多數는 檢舉되어도 統計表에 記錄되지 않는다」라고 指摘하여 犯罪統計表의 단순한 算術的 分析만으로 犯罪現象을 把握하려는 것은 極히 危險한 일이라는 것을 示唆하고 있다. Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey, Criminology, 8th ed., (New York: J.B. Lippincott Co., 1970), p.25.

8) 慎鎭揆, “犯罪의 一般理論,”(서울大學校 大學院 博士課程, 1968), pp.38 ~ 39.

9) 澤登佳人·澤登俊雄·鹽田靜雄, 經濟犯罪(東京: 同文館, 昭和41), p.31.

10) 慎鎭揆, 前揭論文, p.39.

때에는 그 國家의 實際犯罪現象의 一般的인 傾向과 特徵이 近似하게 나타나게 될 것이다. 그래서 本稿에서도 바로 이러한 假定 또는 期待 위에서 多年間의 犯罪統計로서 우리 나라 公務員犯罪의 現況에 관하여 把握하려고 한다.

公務員犯罪란 廣義로는 公務員의 身分을 가지고 있는 者가 職務와는 關係없이 犯하는 모든 犯罪를 말하나, 狹義로는 現行刑法 各則 第7章에 規定한 收賂罪와 職權濫用罪와 같이 職務와 關聯하여 犯하는 犯罪만을 意味한다. 公務員의 不正·腐敗와 直接 關聯되는 것은 狹義의 公務員 犯罪를 뜻하는 것이지만 本論文의 現況을 分析하는데 있어서는 兩者를 包含한 即 公務員이라는 身分을 가지고 있는 者가 犯한 모든 犯罪를 一括하여 分析하고자 한다.¹¹⁾

2. 公務員犯罪의 發生狀況

우리 나라에서 公務員犯罪가 每年 어떠한 樣相으로 增減하고 있는가를 最近의 犯罪統計를 通하여 分析해 보기로 한다. <表1>은 最近 11年間に 걸친 年度別 總公務員數와 指數 그리고 年度別로 檢舉된 總公務員犯罪者數와 指數를 나타낸 것이다.

<表 1> 公務員 增加指數와 公務員犯罪 增加指數

区分 年度	公務員總數	公務員犯罪數	公務員指數	公務員犯罪 指 數	公務員總數에 대한 公務員 犯罪者의 比率	公務員1,000 名當 公務員 犯罪者數
1971	436,686	1,964	100	100	0.4	4.5
1972	438,573	5,549	100.4	282.5	1.3	12.7
1973	452,054	3,776	103.5	192.3	0.8	8.4
1974	466,444	3,347	106.8	170.4	0.7	7.2
1975	478,562	3,772	109.6	192.1	0.8	7.9
1976	502,702	3,560	115.1	181.3	0.7	7.1
1977	519,110	2,779	118.9	141.5	0.5	5.4
1978	540,658	2,860	123.8	145.6	0.5	5.3
1979	564,058	2,977	129.2	151.6	0.5	5.3
1980	596,431	3,422	136.6	174.2	0.6	5.7
1981	665,895	3,614	152.5	184.0	0.5	5.4

資料：經濟企劃院 調査統計局, 韓國統計年鑑(1972-1982) 및 大檢察廳, 犯罪分析, 通卷 第39號~第82號(1971-1982).

11) 公務員犯罪의 現況을 分析함에 있어서, 狹義 및 廣義의 公務員犯罪 兩者를 一括하여 分析하

1971年度를 基準年度로 하여 公務員犯罪의 各年度別 增減趨勢를 보면, 1972年度에 急激한 增加를 보였다가 1973年度부터 1977年度까지는 年次的으로 減少하다가 1978年度부터는 다시 增加하기 시작하여 每年 增加趨勢를 보이고 있다. 1971年度를 100으로 한 指數로 볼때, 1972년에 282.5, 1973년에 192.3, 1976년에 141.5, 1978년에 145.6, 1979년에 151.6, 1980년에 174.2, 그리고 1981年度에는 184.0로 深한 起伏을 나타내고 있기는 하나 最近에 와서 公務員犯罪는 해마다 增加하고 있음을 알 수 있다.

이에 關聯하여 年度別 公務員總數와 公務員犯罪의 總數 및 그 比率를 檢討해 보면, 1971年度의 公務員總數는 436,886名이고 同年度의 公務員犯罪總數는 1,964名으로서 그 比率는 0.4%이며, 1975年度의 公務員總數는 478,562名인데 同年度의 公務員犯罪總數는 3,772名으로서 그 比率는 0.8%이다. 그런데 1977年度부터 1981年度까지 公務員總數에 대한 公務員犯罪者의 比率는 平均 0.5%로 나타내고 있어 別다른 增減率은 보이지 않고 있으나 그 實數에서는 增加趨勢를 보이고 있다.

公務員犯罪의 增減趨勢를 좀더 具體的으로 分析해 보면, 公務員總數 1,000名當 公務員犯罪者數는 1971年度에 4.5名이었던 것이 10년이 지난 1981年度에는 5.4名으로 基準年度 보다 0.9名이 增加하였다. 이를 달리 換算하면 1971年度에 公務員 1,000名當 公務員犯罪者數가

<表 2>

年度別 公務員 懲戒狀況

年度別 公務員別	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
合 計	10,361	7,966	10,662	15,297	10,423	8,050	7,349	7,184	6,681
	100 *	100 *	100 *	100 *	100 *	100 *	100 *	100 *	100 *
國家公務員	4,605	3,000	3,451	4,149	2,897	2,132	2,065	1,833	1,258
	44.5	37.7	32.4	27.1	27.8	26.5	28.1	25.5	18.8
地方公務員	2,799	2,457	4,107	7,575	4,580	3,575	3,094	3,158	1,892
	27.0	30.8	38.5	49.5	43.9	44.4	42.1	44.0	28.3
警察公務員	2,664	2,310	2,761	3,056	2,542	1,969	1,931	1,928	3,346
	25.7	29.0	25.9	20.0	24.4	24.5	26.3	26.8	50.1
教育公務員	293	199	343	517	404	374	259	265	185
	2.8	2.5	3.2	3.4	3.9	4.6	3.5	3.7	2.8

*는 백분율임 (%)

資料: 總務處年報, 1981-1982.

는 理由는, 우리 나라 大檢察廳에서 作成한 公式統計인 犯罪分析은 公務員犯罪의 概念을 廣義로 使用하여 公務員이 犯한 모든 犯罪를 公務員犯罪로 分類하고 있기 때문이다.

公務員犯罪 主要罪名別

<表 3>

罪名 年度	計	窃盜	詐欺	横領	背任	文書 偽造	職務 遺棄	職權 濫用	収賂	賭博 福票	業務上過 失致死傷	暴行	傷害	其他 刑法定	特別 法定
1971	1,964 100*	32 1.6	113 5.7	84 4.2	54 2.7	163 8.2	123 6.2	38 1.9	100 5.0	33 1.6	193 9.8	57 2.9	32 1.6	235 12.0	707 35.9
1972	5,549 100*	96 1.7	251 4.5	317 5.7	234 4.2	487 8.8	281 5.1	121 2.2	405 7.3	155 2.1	556 10.0	108 1.9	86 1.5	518 9.3	1,934 34.9
1973	3,776 100*	71 1.8	195 5.1	180 4.3	131 3.4	385 10.1	257 6.8	95 2.5	278 7.3	62 1.6	503 13.3	69 1.8	67 1.7	375 9.9	1,108 29.1
1974	3,347 100*	87 2.6	231 6.9	142 4.2	86 2.6	340 10.2	194 5.8	105 3.1	179 5.3	89 2.7	450 13.4	72 2.2	70 2.1	385 11.5	917 27.4
1975	3,772 100*	45 1.2	169 4.5	155 4.1	124 3.3	353 9.4	235 6.2	96 2.5	267 7.1	138 3.7	625 16.6	84 2.2	62 1.6	413 10.9	1,006 26.7
1976	3,560 100*	64 1.8	106 3.0	139 3.9	156 4.4	423 11.9	249 7.0	82 2.3	261 7.3	104 2.9	487 13.7	65 1.8	47 1.3	337 9.5	1,040 29.2
1977	2,779 100*	24 0.9	86 3.1	86 3.1	61 2.2	311 11.2	171 6.2	78 2.8	219 7.9	56 2.0	410 14.8	50 1.8	61 2.2	351 12.6	815 29.3
1978	2,860 100*	25 0.9	84 2.9	95 3.3	72 2.5	259 9.1	212 7.4	91 3.2	185 6.5	80 2.8	466 16.3	62 2.2	57 2.0	350 12.2	822 28.7
1979	2,977 100*	38 1.3	105 3.5	59 2.0	58 1.9	225 7.6	209 7.0	117 3.9	305 10.2	80 2.7	420 14.1	34 1.1	45 1.5	268 9.0	1,014 34.1
1980	3,422 100*	28 0.8	121 3.7	106 3.1	89 2.6	233 6.8	249 7.3	93 2.7	246 7.2	122 3.6	518 15.1	56 1.6	66 1.9	393 11.5	1,102 32.2
1981	3,614 100*	33 0.9	186 5.1	87 2.4	88 2.4	187 5.2	217 6.0	124 3.4	327 9.0	116 3.2	573 15.9	66 1.8	56 1.5	416 11.5	1,138 31.5

* 七 백분율임 (%)

資料: 大檢察廳, 犯罪分析, 統卷 第 39 號 ~ 第 82 號 (1971-1982).

4.5名이었을 때에는 232名當 1名이 犯罪者로 檢擧되고 있는 것이며, 1981年度에 公務員總數 1,000名當 5.4名이었다는 것은 公務員 185名當 1名이 犯罪者로 檢擧되고 있다는 것이 된다. 여기에서 두드러진 現象은 다소 起伏이 있기는 하나 公務員의 平均增加率 보다 公務員犯罪의 平均增加率이 높다는 것이다.

그러나 <表2>에서 1973년부터 1981년까지 公務員의 非違發生件數를 보면, 1976年の 15,297件을 고비로 점차로 減少趨勢에 있음을 보여주고 있다.

다음으로 公務員犯罪 主要 罪名別 年度別 發生狀況을 보면 <表3>과 같다. 1971年度의 總公務員犯罪者 1,964名 중 特別犯과 業務上過失致死傷을 除外하면 文書僞造가 163名인 8.2%를 차지하여 가장 높은 比率을 차지하고 있고 그 다음이 職務遺棄가 123名인 6.2%, 詐欺가 113名인 5.7%, 賂物이 100名인 5.0%, 橫領이 84名인 4.2%順으로 되어 있다. 그런데 1976年度에는 總公務員犯罪者 3,560名 중 特別犯과 業務上過失致死傷을 除外하면 역시 文書僞造가 423名인 11.9%로 가장 높은 比率을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 賂物이 261名인 7.3%, 職務遺棄가 249名인 7.0%, 背任이 156名인 4.4%, 橫領이 139名인 3.9%, 詐欺가 106名인 3.0%, 賭博·福票犯이 104名인 2.9%의 順으로 나타나고 있다. 그러나 1981年度에는 總公務員犯罪者 3,614名 중 賂物이 327名인 9.0%로 가장 높은 比率을 차지하고 있으며, 그 다음으로 職務遺棄가 217名인 6.0%, 文書僞造가 187名인 5.2%, 詐欺가 186名인 5.1%, 職權濫用이 124名인 3.4%, 賭博·福票犯이 116名인 3.2%의 順으로 되어 있다.

그런데 여기에서 特記할 事實은 賂物犯과 職權濫用이 每年 上昇하고 있는데 反하여 文書僞造는 1976년부터 그 實數나 比率面에서 해마다 顯著히 減少하고 있으며, 또한 公務員의 身分으로 賭博·福票罪를 犯한 數가 每年 增加하면서 總公務員犯罪人員의 3%以上을 차지하고 있다는 것이다.

<表4>에서 公務員非違를 類型別로 보면, 1981年 한 해동안의 發生件數 6,681件 가운데 職務遺棄 및 怠慢이 2,287件(34.2%)으로 가장 높은 比率을 차지하고 있다. 그 다음으로 品位損傷이 1,066件(16.0%)이고, 贈收賄가 837件(12.5%), 職場離脫이 469件(7.0%), 職權濫用이 306件(4.6%), 監督不充分이 283件(4.2%), 公文書僞造 및 變造가 168件(2.5%) 등의 順으로 나타나고 있다.

3. 公務員犯罪者 職級別

公務員犯罪中 職務遺棄, 職權濫用, 賂物罪에 關한 것을 職級別로 分析해 보면 <表5>와 같다. 이 세가지의 犯罪를 職級別로 綜合해 보면, 下位職級일 수록 犯罪率이 높고 二級以上의 高位級은 統計上에 별로 나타나지 않고 있다.

公務員 種類別 非違類型

〈表 4〉

(1981.12.31 現在)

種類別 非違類型別	合 計	国家公務員	地方公務員	警察公務員	教育公務員
合 計	6,681 100 *	1,258 100 *	1,892 100 *	3,346 100 *	185 100 *
職 場 離 脱	469 7.0	65 5.2	96 5.1	306 9.1	2 1.1
品 位 損 傷	1,066 16.0	198 15.7	154 8.1	636 19.0	78 42.2
秘 密 漏 泄	7 0.1	1 0.1	— —	6 0.2	— —
公 文 書 偽 造 및 變 造	168 2.5	26 2.1	136 7.2	1 0.02	5 2.7
職 權 濫 用	306 4.6	21 1.7	17 0.9	258 7.7	10 5.4
職 務 遺 棄 및 怠 慢	2,287 34.2	691 54.9	815 43.1	732 21.9	49 26.5
監 督 不 充 分	283 4.2	30 2.4	171 9.0	58 1.7	24 13.0
公 金 流 用	97 1.5	7 0.6	80 4.2	1 0.02	9 4.9
公 金 橫 領	38 0.6	15 1.2	14 0.7	9 0.3	— —
贈 収 賄	837 12.5	111 8.8	215 11.4	509 15.2	2 1.1
其 他	1,123 16.8	93 7.4	194 10.3	830 24.8	6 3.2

* 는 백분율임 (%)

資料：總務處年報，1982.

우선 職務遺棄罪인 경우는 九級이 31.8%로 가장 높고, 六級이 18.9%, 七級이 13.8%, 五級이 10.6%의 順으로 나타나고 있는데 反하여 職權濫用은 九級과 八級이 各各 58.9%와 25.0%를 차지하여 全体の 83.9%를 차지하고 있으며 三級以上の 高位級은 없다. 그러나 賂物罪에 있어서는 六級에서 九級까지 各各 20% 内外를 차지하고 있다. 이상에서 볼 때 職權濫用은 下

公務員犯罪 職級別

〈表 5〉

(1981年度)

職級 罪名	計	一級	二級	三級	四級	五級	六級	七級	八級	九級	其他
計	677	2	2	7	24	54	110	114	128	216	20
	100*	0.3	0.3	1.0	3.5	8.0	16.2	16.8	18.9	31.9	3.0
職務遺棄	217	2	-	4	9	23	41	37	30	69	2
	100*	0.9	-	1.8	4.1	10.6	18.9	17.1	13.8	31.8	0.9
職權濫用	124	-	-	-	6	2	1	10	31	73	1
	100*	-	-	-	4.8	1.6	0.8	8.1	25.0	58.9	0.8
賂物	336	-	2	3	9	29	68	67	67	74	17
	100*	-	0.6	0.9	2.7	8.6	20.2	19.9	19.9	22.0	5.1

*는 백분율임(%)

資料：大檢察廳, 犯罪分析, 通卷 第39號~第82號(1981-1982).

位級인 八級과 九級이 차지하는 率이 職務遺棄罪나 賂物罪보다 顯著히 높은 反面 職務遺棄罪와 賂物罪는 五級에서 九級까지 골고루 分布되어 있음을 알 수 있다.

4. 所屬官署別 公務員犯罪의 分析

1981年 中の 中央官署와 地方官署別 公務員犯罪 發生率을 〈表 6〉을 通하여 살펴보면, 公務員犯罪 總人員 3,614名 中 中央官署는 2,697名인 74.6%이고, 地方官署는 847名인 23.4%이다. 여기에서 計數上으로는 中央官署 公務員의 犯罪率이 地方官署 公務員의 犯罪率 보다 3倍정도가 높은 것 같지만 實際에 있어서는 中央官署와 地方官署別의 公務員總數의 比率로 따지면 中央官署의 公務員犯罪率은 0.1%가 높은 정도이다. 卽 中央官署 公務員總數가 471,438名이고 地方官署 公務員總數는 185,729名이며 그리고 其他官署 公務員總數는 8,728名으로 이에 대한 各 犯罪比率는 中央官署는 0.6%, 地方官署가 0.5%, 其他官署는 0.8%로 中央官署 公務員의 犯罪率과 地方官署 公務員의 犯罪率 差異는 0.1%에 지나지 않는다.

다음 中央官署 公務員犯罪를 各部處別로 比較해보면, 內務部 公務員이 26.1%(944名)로 가장 높은 比率를 차지하고 있다. 그 다음으로는 文敎部가 11.4%(412名), 鐵道廳이 11.4%(411名), 遞信部가 6.7%(241名), 國稅廳이 2.3%(82名)의 順位로 나타나고 있다.

여기에서 보면 대체로 非事業官廳보다 事業官廳이 많은 犯罪率을 나타내고 있으며 團束이나 認許可機關일수록 많은 比率를 보여 주고 있다. 이는 權限行使와 犯罪의 聯關性을 잘 나타내 주는

公務員犯罪 官署別

〈表 6〉

官署別 区 分	計	国 家 公					
		小 計	監 查 院	經 濟 企 劃 院	調 達 廳	總 務 處	科 學 技 術 處
公務員數(A)	665,895	471,438	696	1,565	1,132	1,672	1,157
犯罪者數(B)	3,614	2,697	7	5	3	14	6
官 署 別 犯 罪 者 比 率	100	74.6	0.2	0.1	0.08	0.4	0.2
$\frac{B}{A} \times 100$	0.5	0.6	1.0	0.3	0.3	0.8	0.5

官署別 区 分	国 家 公						
	国 稅 廳	關 稅 廳	專 賣 廳	法 務 部	檢 察 廳	国 防 部	兵 務 廳
公務員數(A)	14,299	3,776	13,387	9,747	3,463	1,202	1,680
犯罪者數(B)	82	39	68	37	9	16	10
官 署 別 犯 罪 者 比 率	2.3	1.1	1.8	1.0	0.2	0.4	0.3
$\frac{B}{A} \times 100$	0.6	1.0	0.5	0.4	0.3	1.3	0.6

官署別 区 分	国 家 公						
	動 力 資 源 部	建 設 部	保 健 社 會 部	勞 動 部	環 境 廳	交 通 部	鐵 道 廳
公務員數(A)	399	2,568	6,258	1,970	339	1,148	34,907
犯罪者數(B)	30	31	43	32	-	21	411
官 署 別 犯 罪 者 比 率	0.8	0.9	1.2	0.9	-	0.6	11.4
$\frac{B}{A} \times 100$	7.5	1.2	1.6	1.6	-	1.8	1.2

資料：大檢察廳，犯罪分析，通卷 第 79 號～第 82 號(1981-1982)。

(1981年度)

務 員						
国 土 統 一 院	法 制 處	援 護 處	外 務 部	内 務 部	山 林 廳	財 務 部
404	98	1,528	1,584	73,582	1,937	640
2	10	31	10	944	18	6
0.06	0.3	0.9	0.3	26.1	0.5	0.2
0.5	10.2	2.0	0.6	1.3	0.9	0.9

務 員						
文 教 部	農 水 產 部	農 村 振 興 廳	水 產 廳	商 工 部	特 許 廳	工 業 振 興 廳
205,691	6,348	1,651	1,473	634	334	732
412	42	26	12	2	23	5
11.4	1.2	0.7	0.3	0.05	0.6	0.1
0.2	0.7	1.6	0.8	0.3	6.9	0.7

務 員				地 方 公 務 員	其 他 公 務 員
海 運 港 灣 廳	遞 信 部	文 化 公 報 部	其 他 國 家 公 務 員		
2,115	68,707	1,714	3,353	185,729	8,728
12	241	39	-	847	70
0.3	6.7	1.1	-	23.4	1.9
0.6	0.3	2.3	-	0.5	0.8

公務員犯罪 處分結果

〈表 7〉

年 度	区 分	計	起 訴				少年部送致
			小 計	求 公 判		求 略 式	
				拘 束	不 拘 束		
1971		1,964	842	148	274	419	6
		100 *	42.9	7.5	13.9	21.3	0.3
1974		3,347	1,210	251	306	653	4
		100 *	36.2	7.5	9.1	19.5	0.1
1977		2,779	950	274	136	540	1
		100 *	34.2	9.9	4.9	19.4	0.03
1980		3,422	1,297	391	159	747	-
		100 *	37.9	11.4	4.6	21.8	.
1981	公務員	3,614	1,200	310	138	752	-
	犯 罪	100 *	33.2	8.6	3.8	20.8	.
	一般犯罪	765,787	434,838	82,351	12,424	340,063	8,619
		100 *	56.8	10.8	1.6	44.4	1.1

*는 百分率임 (%)

資料：大檢察廳, 犯罪分析, 通卷 第 39 號~第 82 號(1971 - 1982)

것으로서 이와 같은 權限行使와 關聯性이 있는 職務를 利用하여 자신의 職務範圍를 벗어나 스스로의 利慾을 만족시켜 온 탓이며 자신이 誠實의 義務를 다하지 못하였음에 基因한 것이라 할 수 있다.

5. 公務員犯罪者 處分結果

公務員犯罪者에 대한 檢察處分狀況을 〈表 7〉에서 보면, 公務員犯罪의 起訴率은 每年 낮아지고 있다. 1981年度 公務員犯罪者 3,614名 중 1,200名인 33.2%가 起訴되고 2,414名인 66.8%는 不起訴되었다. 그러나 同年度 一般犯罪은 56.8%가 起訴되고 나머지는 少年部送致 및 不起訴處分을 받고 있다. 이같이 起訴率에 있어서 公務員犯罪은 一般犯罪에 比하여 23.6%가 낮고 있는데 檢察이 公務員犯罪에 대하여는 지나치게 寬大한 處分을 하고 있는 것 같다. 不起訴의 內譯으로는 起訴猶豫率에 있어서 一般犯罪가 13.8%인데 대하여 公務員犯罪은 20.7%로 6.9%가 높고, 嫌疑無率에 있어서는 一般犯罪가 13.4%인데 대하여 公務員犯罪은 36.5%로 23.1%가 높다.

小 計	不 起 訴				
	起訴猶豫	起訴中止	嫌疑없음	罪가안됨	公訴權없음
1,116	127	50	876	3	60
56.8	6.5	2.5	44.6	0.1	3.1
2,133	417	75	1,485	-	156
63.7	12.5	2.2	44.4	.	4.7
1,828	611	1,026	49	3	139
65.8	22.0	37.0	1.8	0.1	5.0
2,125	660	80	1,187	2	196
62.1	19.3	2.3	34.7	0.05	5.7
2,414	749	110	1,319	3	233
66.8	20.7	3.0	36.5	0.08	6.4
322,330	105,603	78,027	102,815	3,477	32,408
42.1	13.8	10.2	13.4	0.1	4.2

公務員犯罪에 대한 檢察의 處分이 과연 適正을 期하고 있는가 與否는 具體的 事案에 따라서 個別的으로 論할 수 밖에 없지만 統計上에 나타난 事實로 미루어 보아 公務員犯罪에 대한 不起訴率이 66.8%에 달한 것은 檢察의 處分이 公務員犯罪에 대하여 지나치게 寬大한 處分을 하고 있지 않느냐는 疑懼心을 낳게 한다. 그런데 公務員犯罪에 있어서 無嫌疑不起訴率이 一般犯罪에 比하여 23.1%가 높은 것은 다만 公務員犯罪의 特性으로 告訴·告發에 있어 確實한 證據도 없이 公務員을 어떠한 私感에 의하여 誣告하는 例가 적지 않을 것이라는 점과 一般人 같으면 告訴나 告發을 當하지 아니할 事案 또는 立件도 되지 않을 事案에 있어서도 公務員이라는 身分을 갖고 있는 理由만으로 問題가 되었든 事案이 많았던 것을 想起할 수 있다.¹²⁾

Ⅲ. 公務員犯罪의 要因

公務員犯罪에 대한 對策을 마련하기 위해서는 一般的으로 모든 경우에 그렇듯이 우선 그 要

12) 金奉兌·金永泰, “公務員犯罪에 關한 犯罪學的 考察,” 釜山大學校 開校 25 周年記念, 論文集 (1971), p.97.

因을 檢討해 보아야 한다. 그 要因을 正確히 糾明함으로써 그의 適切한 對應策의 講究가 可能하기 때문이다. 여기에서는 公務員犯罪에 直接的으로 影響을 주고 있는 社會環境의 諸要件인 政治, 行政制度, 經濟 및 社會·文化의 各 分野로 나누어 考察하려고 한다.

1. 政治的 要因

公務員犯罪의 發生과 關聯해서 考察할 수 있는 政治的 要因으로 가장 重要的 것은 政治的 腐敗와 政治的 不安定으로 要約할 수 있다.

1) 政治的 腐敗

政治的 腐敗의 問題는 現代國家의 하나의 苦悶이며 政治的 腐敗防止問題는 現代國家에 있어서 好不好問에 當面하지 않을 수 없는 重要的 問題의 하나이다.¹³⁾ 政治的 腐敗는 法制定權者가 法制定의 過程에서 一部階級 또는 特殊部類의 사람들의 利益을 특히 重要視하고 他集團의 利益을 犧牲시킴으로써 前者集團으로부터 個人的 利益을 受取하는 立法的 腐敗를 비롯하여, 法違反者를 檢舉해서 그로부터 賂物을 받아 먹고 官場 放免하거나 彈劾을 猶豫하고 또는 刑을 가볍게 宣告하는 便益을 提供하는 司法的 腐敗 그리고 國家財政의 收入·支出의 諸過程에서 不當한 偏向性을 보이거나 이의 橫領, 착복, 流用, 不當支出 등을 行하거나 또는 人事管理, 公共事業推進 등의 諸過程에서 特權層의 사람들이 그 權力的 不當한 行使로 不法處事를 行하는 行政的 腐敗 등 여러 가지의 形態로 行해진다.¹⁴⁾

한편 政治的 腐敗現象은 政黨政治下에서는 주로 政治資金의 問題와 關聯되어 생겨진다. 政治資金은 주로 부유한 財閥들과 會社에 의해서 提供되는데 이들이 아무런 利權도 없이 提供하는 일이란 좀처럼 찾아 보기 어려운 일이다. 여기에 政治力과 經濟力의 不當한 結合이라는 現象이 나타나게 되어¹⁵⁾ 政治的 腐敗를 誘發하는 要因이 된다. 그래서 政治資金이란 대부분의 경우 不正과 腐敗를 聯想하리만큼 選舉資金의 不正檢出, 不正選舉, 汚職, 選舉法違反, 疑惑, 그밖의 不正事件을 수반하는 것으로 認識되어 있다.¹⁶⁾

이러한 墮落된 政治風土下에서는 國民의 對政府信賴도가 땅에 떨어지고 政府內의 모든 立法·司法·行政活動이 不當하게 認識되어 法에 대한 一般的인 尊敬心이 흐려지고 法律은 個人的 利害에 따라 遵守해도 좋고 脫法해도 된다는 個人主義的 風潮가 支配함으로써 法違反 行爲를 例

13) 白尙健, 政治學講義(서울:博英社, 1976), p.405.

14) 慎鎮揆, 刑事政策(서울:法文社, 1982), p.302.

15) 李克燦, 政治學(서울:法文社, 1981), p.298.

16) Ruth S. Cavan, Criminology (New York: Crowell, 1958), pp.166 ~ 170.

事로 생각하게 되는 結果를 招來하게 됨은¹⁷⁾ 勿論이고 不正 公務員도 安心하고 不正을 恣行하게 된다.

公務員도 公務員社會라는 하나의 構成(mechanism)에 소속된 一構成分子이기 때문에 그 속에서 生活하고 있는 以上, 不正腐敗가 痼疾化한 社會일 수록 거기에서 淘汰되지 않고 自己의 地位를 계속 維持하기 위해서는 不可不 不正腐敗의 要領을 據得하고 實踐할 수 밖에 없게 된다.¹⁸⁾ 따라서 政治的 腐敗는 各種 犯罪問題와 깊은 相關關係를 갖는 것으로 認識될 수가 있고¹⁹⁾ 특히 不正公務員의 瀆職行爲를 放任·助長한다고 할 수 있다.

2) 政治的 不安定

政治的 不安定은 政府의 모든 施策이 一貫성과 安定性を 缺하는 경우로 執權政黨의 政治勢力이 安定성을 缺하거나 자주 變更될 때 일어난다. 이러한 政治的 不安定の 時期에는 政治 司法의 各 機關의 法的 統制力이 그 機能遂行의 能力을 크게 喪失하는 結果에 이른다. 國民은 그 統制·指導·團束力에 不應하거나 기피하거나 가볍게 생각하여 쉽게 犯罪·犯法行爲에 빠지고 他人의 그것도 가볍게 생각해 주기 쉽기 때문에²⁰⁾ 政治的 不安定은 一般的으로 모든 犯罪發生의 중요한 要因을 이루고 있지만 公務員犯罪의 경우에도 더욱 그렇다.

政情이 不安한 나라에서는 一般的으로 生活이나 地位 또는 身分의 保障이 缺如되어 있으므로 특히 高級公務員 또는 陰性收入이 좋은 자리에 앉은 公務員은 자기가 언제 그 職責에서 물러날지 모른다는 생각 때문에 그 地位에 있는 동안 最少限의 生活基盤이나마 마련해야겠다는 생각을 낳게 하고 그것이 급기야는 不正腐敗로 까지 發展케 하는 것이다.²¹⁾

2. 行政制度的 要因

1) 報酬水準의 非合理性

人間의 모든 行爲가 基本的으로는 그 生活上의 欲求의 充足을 目的으로 하는 이상 公務員도 經濟的 貧困에 의한 그 欲求充足手段이 制限되면 갖가지 問題를 일으키게 될 것이다. 이것은 바로 公務員들의 衣·食·住 등 經濟生活에 關한 事項으로서 公務員의 報酬가 生計를 維持하는

17) 李鍾元, 經濟犯罪論(서울:日新社, 1974), p.654, 慎鎮揆, 前揭書, p.302.

18) 金奉兌·金永泰, 前揭論文, p.101.

19) Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressey, op.Cit., pp.227 ~ 234.

20) 慎鎮揆, 前揭書, p.303.

21) 金奉兌·金永泰, 前揭論文, p.101.

데 不充分하고 非合理的이며 不公平하거나 公務員의 再生産費用을 保障하지 않는 경우에는 士氣와 能率의 低下, 不正·腐敗의 助長, 人間關係의 惡化, 忠誠心の 減退, 不法行爲의 誘發, 權力濫用의 恣行 등을 招來할 可能性이 높아진다.²²⁾

우리의 경우 公務員 報酬는 最近들어 해마다 引上되어 왔지만 上昇하는 物價에 비하면 俸給 引上率은 實質的으로는 오히려 減少되는 結果를 招來하여 報酬의 適正化가 이루어지지 못하는 實情이다. <表 8>에서 보여주는 바와 같이 公務員의 俸給은 平均 21%가 引上되어 왔지만 物價는 平均 25%를 넘고 있어 實質賃金の 引上率은 마이너스라고 할 수 있다.

物價와 公務員報酬 上昇率

<表 8>

區 分 年度別	總 指 數	物價上昇率 (%)	公務員俸給上昇率 (%)
1974	79.8		
1975	100.0	20.2	20
1976	115.3	15.3	45
1977	127.0	12.7	15
1978	145.3	17.7	15
1979	185.8	39.5	12
1980 (1~7월)	221.4	44.4	21
平 均		25.3	

資料：經濟企劃院, 韓國統計月報, 1980, p.90.

이러한 非現實적이고 生計費에도 不足한 報酬로 基本的 生活을 영위하는데 威脅을 느낄때 公務員自身은 勿論 一般國民들까지도 公務員들이 저지르는 사소한 非違에 대하여 아예 罪로 意識하지조차 않게 되고 上級者들도 어느 정도의 非違를 묵인하게 된다.

1981年度 大檢察廳 統計에 의하면 公務員犯罪者의 生活程度는 下流가 72.1%, 中流가 26.6%, 上流는 1.3%로 大部分이 下流生活을 하고 있었다. 여기에서 327名의 收賂犯 중 利慾을 原因으로 하는 生活費自体를 充當하기 위하여 犯한 경우는 104名인 31.2%에 달하고 있다.²³⁾ 한 調査한 바로는 우리 나라 公務員의 不正腐敗의 原因은 非現實의인 處遇에서라는 사람이 全體의 41.2%를 나타내고 있다.²⁴⁾ 이와 같이 充分하지 못한 俸給은 生活에 威脅을 가져오고 결국

22) 金雲泰, 行政學原論(서울:博英社, 1981), p.535, 金圭定, 新行政學原論(서울:法文社, 1973), p.385.

23) 大檢察廳, 犯罪分析, 通卷 第79號-第82號(1981-1982)參照.

24) 趙永載, 韓國의 庶政刷新(서울:서울新聞社 出版局, 1980), p.123, <表 5>와 <表 6>參照.

에 가서는 不正腐敗를 誘發하는 큰 要因임을 알 수 있다.

2) 人事制度의 不合理性

公務員들이 가장 關心을 갖고 있는 것은 報酬問題와 더불어 任用·轉補·昇進 등 人事問題이다. 우리 나라의 人事制度는 그동안 상당한 發展을 보아서, 國家公務員法 第 26 條는「公務員의 任用은 試驗成績, 勤務成績 기타 能力의 實證에 의하여 行한다」고 하고 또한 同 第 51 條에는「各機關의 長은 定期 또는 수시로 所屬公務員의 勤務成績을 評價하여 이를 人事管理에 反映해야 한다」고 規定하고 있다. 따라서 우리 나라 國家公務員法은 能力과 實績에 따라 任用·昇進轉補 등을 하도록 하는 勤務成績評定制度를 採擇하고 있다. 그러나 勤務成績評定은 評定者의 人間的 個人的인 主觀에 치우쳐 그 公正성이 缺如되어 실제로는 實績制에 立脚하였다기 보다는 血緣, 地緣, 家緣 등 人脈(personaltie) 中心의 情實人事(favoritism)가 상당히 행하여져온 것은 이미 알려진 사실이다. 한 調查 結果는 應答者의 50%가 實績이 아닌 다른 要因에 의해 昇進과 轉補가 決定된다고 應答하고 있으며, 그 가운데서 緣故關係를 들고 있는 사람이 33%에 이르고 있다.²⁵⁾

人事行政이 公正성을 缺如하여 非合理的으로 行하여지게 되면, 소위 「좋은 자리」로 轉補되거나 그 자리를 維持하기 위하여 또는 昇進하기 위하여 直接間接으로 上級者나 權力者에게 接近하게 되고 여기에 賂物이 橫行하며 不正蓄財가 싹트는 것이다. 더욱이 이러한 人事行政下에서는 一般的으로 公務員의 清廉·正直·能力 등은 無力해지며, 따라서 不正한 方法으로도 蓄財하여 出世하고 보자는 公職社會風土로 變貌하게 된다.²⁶⁾

3) 行政裁量權의 濫用

우리 나라는 行政機能의 量的 質的인 擴大로 行政權이 더욱 擴大 強化되는 것과 더불어 公務員의 裁量權이 加一層 擴大되고 있는 傾向에 있다. 法の 支配(rule of law)의 原理는 行政主體의 恣意的 行爲와 專斷을 배척하고 法律로 行政行爲를 羈束함으로써 國民의 基本權을 保障하고 나아가서는 法的生活의 安全性을 確保함을 그 本旨로 한다. 그러나 法律이 可能한 모든 경우를 豫想하여 行政作用을 嚴格히 規定한다는 것은 法技術上 不可能할 뿐만 아니라, 그것은 오히려 適切한 行政權의 行使에 支障을 招來하게 되어 現代國家에 있어서는 行政廳 卽 公務員에게 裁量의 여지를 賦與하기에 이른 것이다.²⁷⁾ 그런데 이 裁量權은 결코 公務員이 恣意에 의하여

25) 박종철, “庶政刷新과 公務員의 士氣”(碩士學位論文, 서울大學校 行政大學院, 1976), p 60. 參照.

26) 鄭世煜, “公務員의 倫理,” 考試界, 通卷第 291 號(1981. 5), p.101.

27) 鄭世煜, “行政의 能率과 清廉,” 地方行政, 第 30 卷 第 332 號(1981. 6), p.41.

行使됨을 許容하는 것이 아니라 반드시 法이 定하여 준 趣旨에 따라 正當한 行政目的을 達成하는 方向으로 行使하여야 한다. 그러나 公務員이 이러한 本來의 趣旨을 逸脫하여 裁量權 또는 職權을 잘못된 方向으로 濫用하여 實質적으로 갖가지 犯法行爲를 若起케 하는 경우가 적지 않다.

公務員이 裁量權을 濫用하여 犯法行爲를 恣行케 하는 경우로는 行政組織內的 것과 一般國民에 관한 것으로 區別할 수 있다. 行政組織內에 있어서의 公務員의 裁量權의 濫用은 上官이 部下職員에 대한 것으로 이는 主로 轉職, 補職, 採用與否 등과 같은 人事問題를 中心으로 한 不條理現象을 낳게 한다. 이것은 上納의 主要原因이 되기도 하는데, 이러한 上納은 어느 정도의 勤務怠慢이나 不正을 默認해 주는 原因이 되기도 한다. 一般國民에 대한 公務員의 裁量權 濫用은 大部分의 경우 決定權者인 公務員이 그의 態度나 理解, 情實에 의하여 主로 對民關係에서 不正한 決定을 내려 不法處事를 行하는 경우이다.²⁸⁾

특히 裁量權의 濫用이 화이트칼라(White Collar) 階層을 對象으로 할 때에는 그 危險性이 커서 갖가지 經濟犯罪을 若起케 한다. 企業체에 대한 各種 裁量權의 濫用이 그들에게 不當한 利益을 주거나 企業活動을 萎縮시켜 各種 會社犯罪의 原因을 造成하고, 認定課稅나 通關에 있어서의 關係公務員의 裁量權의 濫用이 脫稅를 幫助하는 結果가 된다.²⁹⁾

3. 經濟的 要因

經濟的 社會的으로 不安定한 狀態下에서는 公務員은 긴 眼目을 가지고 長期計劃을 樹立하거나 未來에 대한 期待感을 가질 수가 없는 것이다.³⁰⁾ 우리 나라는 解放後 南北의 國土兩斷으로 產業構造의 不均衡을 안은채 國民經濟를 構成하는 各部門은 自然的 經濟的 技術的인 惡條件 아래 均衡있는 發展이 阻害當해 와서³¹⁾ 經濟狀態는 한때 深刻한바도 없지 않았다. 더구나 開發途上國家에서 흔히 볼 수 있는 不均衡擴大現象 卽 첫째 農業에 依存하는 農村과 工業에 根據하는 都市 사이에 두드러지는 地域間格差, 둘째 賃金, 俸給 등 固定的인 契約所得을 얻고 있는 勤勞者階層과 利子 利潤 등 財產 또는 企業과 關聯되는 變動的 所得을 얻고 있는 資本家階層 사이의 所得格差, 셋째 大企業과 中小企業 또는 斜陽企業 사이의 所得格差 등 經濟 各部門의 均衡 있는 發展이 이루어지지 않았다. 이러한 所得格差 卽 經濟的 不均衡은 當事者 個個人으로 하여금 이러한 不均衡의 擴大를 必死的으로 阻止하기 위해서 不法的 非正常的인 手段의 動員도 不辭하게끔 만들게 되었고, 結果的으로는 經濟犯罪을 若起시키는 한편 그 過程에서 官僚에의 接近

28) 金海東, “官僚의 不正의 原因에 關한 理念的 理論構,” 서울大學校 行政大學院, 行政論叢, 第4卷 第2號(1966), p.106.

29) 李鍾元, 前揭書, pp.687 ~ 688.

30) 金海東, 前揭論文, p.107.

31) 金奉兌·金永泰, 前揭論文, p.103.

은 公務員의 腐敗를 誘惑 助長하는 要因으로 되었다.³²⁾

특히 經濟面에 대해서 政府가 莫大하고 強力한 統制를 加하고 있었기 때문에 企業의 權力依存性向 政治指向性向을 낳게 했고 그 反射的 效果로 經濟活動面에 있어서 恒時 官僚의 特權性 恣意性 不正腐敗가 介入될 여지가 생기게 되었다. 특히 1960年代부터 官僚들의 손에서 外資導入 關稅特惠 輸出入斡旋 工團造成, 社會間接資本投入 등 經濟開發의 全般的인 問題가 다루어지고 있는 現實은 介入의 與地를 더욱 크게 만들고 있다. 거기에서 企業家들은 勤勉과 貯蓄을 美德으로 삼는 生活態度를 外面하고 官權과의 非公式接觸을 통해서 不正으로 利權을 얻는데 급급하여 이것이 公務員의 不正腐敗를 誘惑·助長하게 되었던 것이다.³³⁾

4. 社會·文化的 要因

우리 나라는 解放以後 몇차례의 激動的인 混亂期를 거둬서 옴으로써 우리 國民은 現實에 급급하는 近視眼的인 生活態度를 갖게 되어 忍耐와 勤勉보다는 一攫千金의 利得을 노리는 風潮가 增大되어 왔다. 특히 經濟成長一邊倒의 副產物인 富의 偏在와 갑자기 밀어닥친 異質文化에 대한 그릇된 認識으로 말미암아 分數보다는 誇示慾과 過分數가 澎湃케 하여 將來의 바람직한 未來像의 設定과 이를 根據로 한 生活姿勢의 形成을 否定하게 되고 臨機應變的이고 變態的인 行爲樣式을 助成하기에 이르렀다. 이러한 意識構造는 實生活에서 流行心理, 享樂主義, 消費指向의 性向, 金錢萬能主義, 手段과 方法을 가리지 않는 出世主義, 利己主義 등 社會의 逆機能的 欲求만을 파급시켜 다시 構造的인 惡循環을 되풀이 하고 있다.³⁴⁾

國民들이 道德的 良心을 포기한 결과 公衆보다는 自己와 自己家族을 위해서만 防禦를 하고 自己와 直接 利害關係가 없는 公共의 問題에 대한 關心은 極히 稀박해졌다. 그들은 利益에 도움이 된다고 判斷될 때에는 法律을 違反하면서까지 아무런 罪意識이나 矛盾意識도 없이 不正腐敗와 野合하려고 하는 反面³⁵⁾自己와 直接的인 관계가 없는 自己周邊의 非違나 公務員의 不正을 목격하면서도 無關心하게 보내며 告發을 하지 않는다. 이와같이 民衆統制(popular control)가 脆弱하기 때문에 國民들은 行政의 監視者로서의 역할을 담당하는 것이 아니라 도리어 公務員에게 賂物을 주고 違法·不當한 請託을 함으로써 公務員의 非違를 誘惑·助長하는 例가 적지 않다.³⁶⁾

32) 李鍾元, 前揭書, p.662.

33) 金奉兪·金永泰, 前揭論文, p.103, 夫萬根, “行政腐敗의 要因에 關한 研究”(碩士學位論文, 東國大學校 行政大學院, 1976), p.34.

34) 鄭世煜, “公務員의 倫理,” p.102.

35) 夫萬根, 前揭論文, p.37.

36) 鄭世煜, “公務員의 倫理,” p.102.

公務員도 社會成員인 이상 이러한 社會風潮에 現實的으로 敏感한 感覺을 지닐 수가 있기 때문에 그들의 行態는 結果的으로 그 社會의 環境과 倫理的 水準에 따라 影響을 받지 않을 수가 없다. 가령 反社會的 企業人들과 一部國民들이 自己만의 利益을 위하여 特惠를 받으려고 官에 正當한 方法으로 接近하기 보다는 物品, 金錢, 饗宴 등으로 담당 公務員을 買收하고 또 善良한 公務員들은 買收當하는 이른바 贈收賄가 이루어지는 등의 不條理가 盛行하게 될때 公務員들은 自然히 그 影響을 받게 된다. 이같이 社會에 非理와 病弊가 蔓延되어 있을 때에는 公務員은 투철한 倫理意識을 가질 수가 없는 것이다.

그러나 公務員들이 不正·腐敗를 저지르는 根本的인 要因은 그들이 非生產的인 價値觀과 職業倫理의 墮落에 있다고 보겠다.³⁷⁾ 우리 나라는 憲法과 法律로 公務員은 國民全體에 대한 奉仕者로서 또 民主的 公僕으로서 倫理와 義務를 誠實히 遂行할 것을 規定해 놓고 있으며, 公務員倫理憲章까지 制定해 놓고 있지만, 아직도 一部 公務員들의 意識構造는 前近代的, 官僚主義的 잔재를 脫皮하지 못하여 國民을 위한 奉仕姿勢가 缺如되어 國民위에 君臨하는 支配者的 行態로 行使하는 現象을 볼 수 있다. 이러한 一部 小數 公務員들의 意識構造는 權威主義, 利己主義, 獨善主義, 形式主義, 法規萬能主義, 煩文縛禮(red tape), 先例踏襲, 上官에 대한 過剩忠誠, 部下職員에 대한 苛酷한 態度를 갖게 하여 언제나 이들은 不正·腐敗의 惡循環을 담승할 素地를 지니게 되는 것이다.

Ⅳ. 公務員犯罪의 對策方案

公務員犯罪를 여하히 豫防하고 根絶하여야 할 것이냐 하는 問題는 매우 어려운 課題이지만, 犯罪가 發生하는 要因을 是正·除去하면 可能해진다. 그래서 여기에서는 社會的 環境을 中心으로 그 對策方案을 提示하려고 한다.

1. 政治的 對策

1) 政治的 腐敗의 防止

一般的으로 腐敗된 政治下에서는 各種 犯罪問題의 加重化를 招來하고 不正公務員의 濫職行爲를 放任·助長하므로 政治的 腐敗의 防止는 國家社會의 모든 不條理를 除去하는 基本的인 要素가 되는 것이다.

37) 吳錫弘, 人事行政論(서울: 博英社, 1980), p.558.

政治的 腐敗를 防止하기 위한 方案으로서는 먼저 政權受任者 또는 政權의 主要部分을 담당하는 公務員들이 國民의 指導者로서 國家民族의 運命을 雙肩에 걸머지고 國政을 處理하고 있다는 높은 使命感을 스스로 自覺하고 國民을 積極的으로 指導하며 傘先垂範하는 精神을 가져야 한다. 만약 그들이 國政을 外面하고 權限의 一部를 不當하게 때로는 不法하게 行使함으로써 그 자신의 個人的 利益을 추구하는 利權行脚을 일삼는다면 國民은 政府를 不信하게 되고 遵法精神은 땅에 떨어지며, 公務員들은 그들을 模倣하여 安心하고 不正을 敢行하게 된다.³⁸⁾

다음으로는 政治資金의 合理化가 이루어져야 한다. 우리의 경우 政治資金은 「政黨法」 및 「政治資金에 關한 法律」 등 規制立法을 通하여 調達하도록 되어 있었으나 이러한 合法的인 調達は 잘 이루어지지 않았고 大部分은 政治權力과 密接한 關聯아래 調達되었다. 그 代表的인 경우로는 國家豫算, 銀行資金의 調節, 달러(弗)의 配定·使用, 政府財産의 拂下, 工事의 指定, 輸出入의 許可, 銀行 및 保險金會社의 設立許可, 脫稅의 默認, 獨點事業의 認定, 그밖의 特惠措置 따위를 通해서 捻出되어 왔다.³⁹⁾ 그래서 政府樹立 以後 政權을 잡은 政黨치고 政治資金과 關聯하여 政治的 不正과 腐敗疑惑을 남기지 않은 경우가 없었다.⁴⁰⁾

政治資金의 合理化를 위한 方案은 첫째 政黨機構의 整備이다. 이 整備은 國民大衆이 積極的 政治參與의 機會를 가질 수 있도록 黨員을 擴大하여 組織化하는 일이다. 이렇게 黨員을 擴大함으로써 黨組織의 基礎를 經濟界의 獻金에 두는 過去式 態度를 是正하고 그 基礎를 黨員에게 黨費, 加入金, 選舉準備金 등을 納付케 함으로써 黨員의 黨費納付를 義務化하여 名實相符한 「나의 政黨」이라는 愛黨心을 기르고 黨員의 所屬感을 培養하여야 한다. 두번째로는 政黨財政의 公開制를 嚴正히 行하는 것이다. 政治資金의 收入과 支出을 國民에게 성실히 公開함으로써 獻金하는 側도 특수한 利益惠澤의 交換條件으로 하는 獻金を 阻止할 수 있을 것이다. 또한 資金을 받는 政黨側도 獻金の 收納에 있어서 非合理的 收入이나 支出을 하기 어려울 것이다. 政治資金의 公開制를 철저히 行하여졌을 때에는 政治家의 腐敗的 姿勢를 矯正할 수 있고 또 國民大衆을 위한 政治를 가져올 수 있다.⁴¹⁾

38) 李鍾元, 前掲書, pp. 744 ~ 745.

39) 白尙健, 前掲書, p. 409.

40) 政治資金을 둘러싸고 일어난 중요한 事件으로는 ① 1952年 제 2대 正副統領選舉를 위한 重石弗事件 ② 1956年 제 3대 正副統領選舉때의 原棉事件 ③ 1956年 제 4대 民議員選舉때의 連擊資金事件 ④ 1960年 3.15 不正選舉 때의 金融債權事件 ⑤ 1960年 7.29 總選舉를 위한 不正蓄財者와의 野合事件 등이 있고, 軍事政府에서 民政移讓직전의 四大疑惑事件, 三粉暴利事件 등이 있다. 韓國軍事革命史編纂委員會, 韓國軍事革命史 第1輯 上(1963), p. 63 以下 參照.

41) 白尙健, 前掲書, pp. 411 ~ 412.

2) 政治的 安定의 確立

政治 또는 政權의 安定性 與否도 公務員의 不正腐敗와 깊은 相關關係를 갖는 것이기 때문에 그의 安定化는 公務員犯罪를 防止하는데 중요한 意味를 갖는다. 政治的 安定을 기하기 위해서는 우선 政治指導者의 強力한 領導力의 發揮가 要求된다. 政治指導者가 그가 行하는 政治에 대하여 所信이 없거나 領導力이 없으면 政治는 一貫性이 없고 安定을 기할 수 없다. 強力한 領導는 獨裁와 我執이 아니라 反對者에 대한 誠意있는 說服과 合法的 節次에 의한 政策의 具現으로 이룩되는 것이다.⁴²⁾ 이와 함께 政治指導者는 政治體制를 國民의 大部分과 大企業 또는 軍隊와 같은 體制內部的 強力한 여러 集團들이 期待하고 있는 基本的인 統治機能을 充足시켜 주어야 하며 또한 現政治體制가 그 社會에 가장 適合하다는 信念을 闡發하여 그 信念을 繼續케 할 것이 必要하다.⁴³⁾

그 다음으로는 國民의 代表機關인 立法部의 正常的 運營의 問題이다. 國會가 肥大해진 行政府에 隸屬되어 이에 대해 適切한 統制를 加할 수 없게 되면 行政府에 對한 國會의 監視·監督機能은 完全히 麻痺되어서 國會不在라는 代議政治의 意義를 根本적으로 抹殺하는 現象을 띠게 된다. 특히 與野間에 있어서 政治的 異見이 議會에서 調整되지 못하고 議會 밖에서 對立될 때에는 이를 調整할 効果의인 方法이 없는 現段階에서는 登院拒否, 聲明, 聲討, 데모 등 過激한 方法이 취하여 지고 있으므로 인해서 國民의 政治에 대한 不信感을 招來하고 同時에 政治의 不安定을 若起케 하는 要因이 되고 있는 것이다.⁴⁴⁾

2. 行政制度的인 對策

1) 報酬水準의 適正化

政府는 公務員이 最低의 人間다운 生活을 維持할 수 있도록 하고 그의 勞動力의 再生産되는 것을 保障하려면 最低의 生計費를 감당할 수 있는 報酬를 支給해야 한다. 報酬構造의 問題는 公務員의 士氣 및 全般的인 行政能率의 問題와도 直接的인 關聯性이 있으며 公務員의 勤務意欲을 자극시키는 經濟的誘因(Economic Incentive)으로 作用하는 것이다.

公務員의 地位와 階級에 相應하는 報酬의 適正化가 이루어지지 않을 경우 아무리 合理化된

42) 李鍾元, 前揭書, pp.748 ~ 749.

43) Seymour M. Lipset, Political man - The Social Bases of Politics(New York: Doubleday & Company, Inc., 1963), p.64, 李克燦, 前揭書, p.466에서 再引用.

44) 李鍾元, 前揭書, p.749.

行政機構와 制度 및 能率의인 行政裝備를 保有하고 있다고 하더라도 그 機構와 制度를 實際로 運營하고 執行하는 公務員이 經濟的 理由때문에 精神的 姿勢가 不安하면 行政의 能率は 勿論 各種의 不條理에 대한 牽制力이 低下되는 것은 明白한 일이며 그로 因한 惡의 連鎖反應은 國家全體에 派及될 수 있는 問題이다.⁴⁵⁾ 이러한 점에 비추어 公務員이 公僕으로서의 倫理意識이나 使命感을 분돋우고 公職者社會에 不條理를 剔抉하기 위해서는 公務員의 報酬는 民間企業의 報酬를 고려하여 合理的으로 策定되고 物價變動에 따른 情勢에 適應할 수 있는 制度的 裝置가 마련되어야 한다.

現在 公務員의 報酬가 적게 策定되어 있는 主된 理由は 1960年代까지는 國民所得水準이 낮아 擔稅能力이 弱하였고 따라서 國家財政이 貧弱하였으며, 거기에다 國防費, 投融資, 教育費 등에 莫大한 財源이 소요되었기 때문이다. 그러나 70年代後半以後 國民의 擔稅能力도 向上되면서 우리 나라 財政形便은 크게 改善되었으므로 公務員의 處遇改善을 위한 財源 兪출에 積極 努力해야 한다. 이러한 方案으로서는 ① 行政機構를 全般的으로 再整備하여 不必要하거나 重復되는 機能을 담당하는 部署와 機構들을 과감히 廢止·統合, ② 國民이 陰性的으로 부담해 온 各種 支出의 陽性化, ③ 稅務行政의 合理化, ④ 莫大한 豫算의 流用·使用의 根絶, ⑤ 投資優先順位の 再調整 등을 들 수 있다.⁴⁶⁾

2) 人事行政의 合理化

公務員의 不正腐敗를 除去하여 行政의 民主化·能率化를 기하려면 情實·上納이나 外部壓力에 의하여 크게 左右되어 온 人事權의 行使를 公正하고 일관성있게 할 것이 必要하다. 人事管理가 非合理的이고 公正性を 잃을 때 公務員은 不必要한 精神的 物質的 浪費가 있게 되고 또한 不公正한 人事管理로 賤待 받는 公務員은 士氣와 能率이 低下되어 公務에 熱誠이 없어질뿐만 아니라 理性을 잃고 不正에 물들기가 쉽다. 따라서 公正한 人事管理가 行해질 때 士氣의 振作에 의한 不正腐敗의 豫防도 기할 수 있을 것이며 不當한 人事請託으로 빚어지는 여러 가지 連鎖的인 犯法行爲를 豫防할 수 있을 것이다.

人事行政의 合理化를 위한 方案으로서, 먼저 昇進과 轉補에 있어서 政治的 壓力이나 情實을 排除하고 實績과 能力에 의한 昇進과 轉補가 이루어지도록 制度的인 뒷받침이 있어야 한다. 특히 轉補인 경우는 能力發展을 고려한 循環補職制의 制度化와 合理化가 마련되어야 한다. 두 번째로는 相談 및 苦衷處理制度의 確立이 있어야 한다. 여러가지 相談을 통해서 公務員의 身上 問題에 관한 不滿이나 葛藤을 解消하고 일신상의 어려움이나 勤務上의 難點이 있을 경우에는 이

45) 柳根星, “公務員 不條理에 關한 行態分析 및 그 對策에 關한 研究”(碩士學位論文, 延世大學 行政大學院, 1976), p. 84.

46) 金圭定, “公職者倫理의 實踐戰略,” 地方行政, 第30卷 第335號(1981.9), p. 44.

를 解消시키며 苦衷을 덜어 주기 위한 措置가 신속히 취해져야 할 것이다.⁴⁷⁾

3) 行政裁量權의 適正한 行使

公務員이 職權(裁量權)을 濫用하여 恣意的으로 法の 違反行爲를 하는 것은 그것을 行使하는데 대한 基準이 缺如되고 있는 것이 一般的이므로, 이를 防止하기 위하여는 裁量權의 限界를 法으로 嚴格히 規制하여 그 濫用可能性의 素地를 미리 排除하는 것이 必要하다. 卽 裁量權行使에 관한 施行細則을 制定하여 그 範圍를 具體적으로 規制함으로써 그 濫用을 防止하는 制度를 講究하여야 하며, 行政機關長과 各級 監督官廳은 公務員의 裁量權行使 狀況을 수시로 監視·監督하여 濫用者를 摘發·處斷하는 등 그 監督의 機能을 強化해야 한다.⁴⁸⁾

4) 內部統制基準의 強化

內部統制基準의 非現實性 또는 非一貫性이나 差別的인 適用은 公務員의 不條理를 助長하는 중요한 要因이 되므로 效果的인 內部統制를 위한 制度的 裝置가 마련되어야 한다. 從來의 內部統制는 形式化되어 實效的인 役割을 遂行하지 못하였으며, 빈번한 監査·可正活動에도 불구하고 成果를 거두지 못하고 限界를 노출시켜 強力한 權力 또는 背景을 가진 特殊層이나 上位階層에는 統制가 無力하였다. 앞으로 監査機關의 機能도 合法性 뿐만 아니라 能率性·效果性까지 對象으로 삼아야 할 것이다.⁴⁹⁾

3. 經濟的 對策

經濟的 不安定, 經濟發展의 促進에 의한 部分的 高度成長과 經濟力의 流動的 再配분에 수반하여 發生하는 經濟的 不均衡도 公務員의 不正을 誘惑·助長하는 要因이 되고 있으므로, 여기에 安定的이며 均衡的인 國民經濟의 循環이 이루어져야 한다.

經濟的 安定은 根本的으로는 安定된 價格(Stable Price)政策과 安定的 持續成長(Stable and Steady Growth)政策을 強力히 推進함으로써 招來될 수 있다. 이에 대한 方案으로는, 첫째 公共料金 또는 生必需品 價格을 法的 뒷받침에 의하여 安定시키고 緩衝在庫(buffer stock)政策에 의하여 經濟的으로 뒷받침하며, 둘째 最低賃金法, 農產物價格支持法 등 所得政策에 의하여

47) 新國家公務員法 第 76 條의 2 에는 公務員의 안고 있는 諸般問題를 解消하고 士氣를 昂揚시켜 行政能率을 向上하기 위하여 苦衷處理制度를 導入하여 規定하고 있다.

48) 李鍾元, 前揭書, p. 781.

49) 金圭定, 前揭論文, p. 45.

實質所得의 隔差擴大를 막으며, 셋째 資本의 懷妊期間의 長短를 調和的으로 配合하는 投資政策에 의하여 投資인프레를 막는 등 事前的 事後的인 矯正策을 講究하여야 할 것이다.

또한 經濟的 不均衡의 解消方案은, 첫째 都市와 農村間의 不均衡擴大는 農村의 工業化에 의하여 農業生産性を 높이고 또한 地方交付金擴大와 中小企業의 地域按配 등의 方法이 있어야 하고, 둘째 階層間隔差擴大를 막기 위해서는 價格安定, 累進稅制 등 이외에 中小企業에 대한 技術援助 등 政府支援 強化方法이 되어야 하며, 셋째 大企業과 中小企業의 不均衡은 大企業을 抑制할 것이 아니라 縱的·橫的 統合에 의한 中小企業의 大企業化로 對應해야 한다.⁵⁰⁾

한편 政府企業이나 政府投資管理企業體를 漸次的으로 民營化하여야 한다. 우리 나라 經濟는 解放後 歸屬財產處理를 둘러싸고 國家資本主義的인 形態를 띠었으며 또 美國의 援助物資處理가 招來한 與件 때문에 經濟自體가 官給性을 免치 못했다. 또 軍事革命以後 工業化를 指向하는 經濟開發計劃의 遂行過程에 있어서 外資導入은 勿論 投融資部分에 政府가 깊이 關與하지 않을 수 없었던 現實은 經濟的 政府主導型을 不可避하게 만들었다. 그런데 이러한 政府主導型的 經濟體制는 官權經濟, 官僚資本主義化를 招來하여 不正·腐敗를 助長하여 왔던 것이다. 그러므로 政府企業이나 政府投資管理企業體는 民間主導型에 轉換은 바람직 하다.⁵¹⁾

4. 社會·文化的 對策

1) 國民道義의 昂揚

公務員의 不正·腐敗는 그 自身이 스스로 犯하는 경우도 많이 있겠지만 그 裏面에는 이를 誘惑하고 封助하는 國民이 內在함으로 因하여 犯하는 경우도 적지 않다. 利益만을 追求하는 個人이나 利權에만 관심이 있는 企業人 또는 蓄財나 選舉資金 確保에만 注力하는 政治人이 公務員을 誘惑하거나 壓力을 加하여 들어올 때에는 公務員도 이의 影響을 받지 않을 수 없다. 이러한 與件下에서는 大衆의 moral을 度外視하고 公務員의 moral만 批判할 수는 없으며 唯獨 公務員에게만 正直을 期待할 수도 없는 것이다. 그러므로 公務員의 不正·腐敗를 防止하기 위해서는 모든 國民은 올바른 價値觀과 遵法精神을 가져서 健全한 社會風土를 造成해 나가야 한다. 그러기 위해서는 幼年期부터의 學校教育이나 또는 社會人의 教育過程에서 健全한 精神과 人格을 涵養시키고 또한 不條理가 國家發展에 어떻게 害毒作用을 하는가를 보다 持續的이고 具體적으로 啓蒙하여 國民들에게 不條理의 認識을 새롭게 해줄 必要가 있다.

50) 李鍾元, 前掲書, pp. 750 ~ 753.

51) 金奉兇·金永泰, 前掲論文, p. 107, 金圭定, 前掲論文, p. 43.

2) 公共意識의 涵養

우리 나라 國民들은 公共意識이 稀薄하여 公務員의 不條理를 알면서도 自己가 아닌 한 거의 外面하는 告發精神이 缺如되어 있다. 이러한 告發精神의 缺如는 오히려 公務員들의 不正·腐敗를 默認 또는 助長하는 結果를 낳게 되므로 國民들은 公務員의 不正行爲를 犯한 사실을 認知하였을 때에는 이를 즉시 司直當局에 告發하여야 한다.

國民들에게 公共意識을 涵養시켜 公務員의 不條理에 대한 告發精神을 鼓吹시키기 위해서는 먼저 mass media를 통한 campaign의 活用으로서 國民들에게 公共意識을 重要하게 鼓吹시키며 보다 손쉽게 告發할 수 있는 制度나 機構 등의 擴充도 必要하다고 볼 수 있다. 여기에서 特別注意해야 할 것은, 모처럼 國民의 수고로서 告發할 事項에 對한 事後 措置가 꼭 實行되어야 한다는 것이다.⁵²⁾ 모처럼 國民이 告發한 公務員의 非違나 不正에 대하여 適切한 對應措置가 취해지지 않으면 公共意識은 더욱 後退하는 結果만 招來하게 된다.

3) 公務員의 倫理觀 確立

公務員의 不正·腐敗를 防止하기 위한 合理的인 制度的 裝置가 마련되었다고 하더라도 公務員들이 公職者로서의 倫理觀이 缺如되어 있으면 所期의 成果를 거둘 수 없다. 그러므로 公務員들은 從來의 舊態依然한 官僚形態를 清算하고 公職者로서의 清廉·正直·奉仕의 公僕精神을 定立해야 한다.

茶山 丁若備은 「清廉은 牧民官의 本務요 모든 善의 根源이며 德의 바탕」이라고 말했다. 무엇보다 清廉이 公僕倫理의 基礎임을 嚆破한 것이다. 清廉과 함께 절실히 요청되는 것은 正直하고 公正한 職務遂行과 奉仕倫理의 確立이다. 여기에서 奉仕는 어떤 犧牲이나 特別한 慈善이 아니고 마땅히 해야 할 公務員의 使命이다.

公務員의 倫理觀을 높이기 위하여는 高級公務員의 登龍門인 各種 考試에는 勿論 公務員採用 試驗에 應試者의 人間性, 價値觀 및 倫理意識을 테스트할 수 있는 科目을 設定하여야 한다.

公務員 採用考試에 合格하여 일단 公職에 任用되면 公職者로서 倫理觀을 항상 간직하도록 教育訓練을 주기적으로 實施하여야 한다. 教育訓練은 公務遂行에 必要한 能力條件(教育·價値觀 態度 및 專門的 知識과 技術 등)을 구비하지 못한 公務員에게 그 能力을 補充·發展시켜 나가는 過程이므로 資質과 能力 및 特定職務의 遂行能力을 끊임 없이 함양해 나가야 할 것이다. 그런데 이 가운데 專門知識과 技術의 啓發에 重點을 두는 것도 중요하지만 그보다도 公務員의 態

52) 柳根星, 前揭論文, p.78.

度價値觀 및 思考方式의 刷新에 重點을 두어야 할 것이다.⁵³⁾

5. 司法上의 對策

1) 團束의 徹底

公務員犯罪의 強力한 團束은 嚴正한 處斷과 더불어 公務員犯罪에 대한 直接的이고 最終的인 手段인 것이다. 強力한 團束이 犯罪의 防遏에 效果인 對策이 되는 것은 一般犯罪에 있어서도 同一하지만 公務員犯罪의 경우에는 그 效果가 더욱 크다. 公務員犯罪은 當장의 窮乏한 必要性에 물려 不得已하게 犯하는 困窮犯이라기 보다는 計劃的 知能的 性格을 띠고 있고, 또 이들은 大部分이 社會의 中·上流層에 屬해 있기 때문에 檢舉處斷에서 오는 社會的 不名譽를 크게 두려워하는 傾向에 있는 까닭에 團束이 徹底하여 도저히 法網을 뚫을 수 없다는 것이 認識되면 無謀하게 犯罪을 敢行하지 않게 된다.⁵⁴⁾

團束을 徹底하게 하기 위해서는 公務員의 不正·腐敗 摘發을 위한 特別 團束班을 編成하여 치밀한 團束計劃을 세워 不正한 公務員은 地位의 高下를 不問하고 摘發 檢舉해야 한다. 그것도 一時的인 方便으로서의 團束이 아니라 우리 社會에 公務員의 不正·腐敗 一掃가 現實化될 때까지 持續的으로 行하여져야 하고 어디까지나 適正한 方法과 方向에서 이루어져야 한다.

2) 嚴正한 處罰

公務員犯罪은 기필코 摘發 檢舉되어야 하며 檢舉한 이상 이에 대하여는 반드시 法에 의한 嚴正한 處罰이 이루어져야 한다. 오늘날 우리 나라의 公務員犯罪에 대한 處罰實態를 보면, <表7>에서 보는 바와 같이 다른 一般犯罪에 比하여 嚴正하게 다스려지고 있다고는 볼 수 없다. 勿論 公務員犯罪의 防遏이 團束과 嚴罰로서만 效果를 거둘 수 있는 것은 아니지만, 犯罪의 團束과 嚴正한 處罰은 對 社會的 警告가 되는 것이며 制定公布된 法令은 반드시 施行되어야 하기 때문이다.

특히 그 上位에서 보이지 않는 不正을 敢行하는 高位公務員을 철저히 摘發하여 嚴團해야 한다. 過去 우리는 權力者나 高位公務員이 超法的 存在로 法網을 두려워하지 않고 行세할 수 있었음을 看過해서는 안된다. 자리가 높은 者일수록 嚴格한 法的 制裁를 加할 수 있어야만 將來의 非違行爲에 대한 警告의 效果를 거둘 수 있으며 또한 政府에 대한 國民의 信賴를 回復·維持하고 全体 公務員의 올바른 精神的 姿勢를 確立하는데 기여하게 될 것이다.

53) 鄭世煜, 公務員의 倫理, p.104.

54) 李鍾元, 前揭書, p.784.

V. 結 論

以上에서 우리 나라 公務員犯罪의 一般的 現況을 分析하여 그 要因을 찾고 對策方案을 考察하였다. 우리 나라는 政府樹立이후 오늘에 이르기까지 公務員의 不正·腐敗가 계속 循環되므로써 行政府의 機能을 弱화시켜 왔고 國民의 政府에 대한 不信을 助長시켜 國民과 政府의 一体感의 形成을 沮止하여 國家의 安定과 發展에 커다란 沮害要素가 되어 왔다. 따라서 國家의 安定과 發展을 基하려면 먼저 그 前提로 公務員의 不正·腐敗 問題를 剔抉하지 않으면 안 될 것이다.

우리 나라 公務員들의 不正·腐敗에 關한 問題는 하나의 特定한 要因에서 비롯되는 것이 아니라 여러 要因이 相互作用하는 가운데 비롯되고 있다. 卽 行政內的인 報酬問題, 行政管理上의 非現實的인 要素와 行政外的인 政治·經濟·社會·文化 등 諸般要因에 의하여 發生되고 있다. 그러므로 이에 대한 對策方案도 從來와 같이 일시적인 對應措置로 強硬한 團束이나 法律的 制裁措置만으로는 不足하다. 거기에는 不正·腐敗의 要因이 무엇인가를 正確히 糾明하여 이를 除去·改善하는 綜合的이고 合理的인 方案이 講究되어야 한다.

지금까지 分析해 온 要因을 토대로 하여 公務員犯罪의 防止策을 提示하면 다음과 같이 集約할 수 있다.

첫째, 國家社會의 모든 不正·腐敗의 基本要素가 되는 政治的 腐敗와 政治的 不安定을 防止하도록 政治人과 政權의 主要部門을 담당하는 公職者는 國民에 대한 適應性和 責任意識을 가져 民主主義의 政治秩序가 確立하도록 해야 한다.

둘째, 不合理한 行政制度가 改善되어야 한다. 公務員에게 最少限의 生活을 維持할 수 있는 基準의 俸給을 支給하고 年金制度를 合理的으로 改善하여 公務員이 갖는 退職後의 生計維持에 대한 不安感을 解消시켜야 한다. 그리고 人事管理制度를 公正하고 客觀性 있게 함으로써 能力이 있고 公僕倫理觀이 透徹한 公務員이 人事上 優待받는 制度를 定着시키고, 賞罰制度를 嚴格히 실시하여 賞罰의 價値가 實質化하도록 하는 한편 公務員 全體의 資質을 向上하기 위한 教育訓練의 強化가 必要하다.

셋째, 財政·金融政策의 彈力的 運營을 통한 物價安定을 이룩함으로써 經濟的 安定의 土台가 構築되어야 하며 또한 地域間·階層間·產業構造間의 所得隔差를 減少시켜 經濟的 均衡化가 이룩되어야 한다.

넷째, 우리 社會에 內在하고 있는 自己만을 위하는 個人主義, 黃金萬能主義, 消費風潮, 投機性, 不信風潮 등의 非理와 歪曲된 要素를 除去하여야 한다. 또한 모든 國民은 올바른 價値觀과 遵法精神을 涵養하여 消極的으로 違法 또는 不公正한 職務遂行을 誘引하거나 助長하지 말아야

하며 積極的으로는 公職者의 監視者·統制者로서 그들의 不正·腐敗를 막는 役割을 담당해야 할 것이다.⁵⁵⁾

다섯째, 모든 公務員은 前近代的 官僚主義的, 意識構造를 拂拭하고 公職者로서 清廉·正直·倅仕의 公僕精神을 定立하여야 한다.

여섯째, 不正한 公務員은 地位의 高下를 不問하고 適正한 方法과 方向에서 철저히 摘發하고 嚴罰해야 할 것이다.

55) 鄭世煜, 行政의 能率과 清廉, p.48.

— Summary —

**The Factors of Public Official's Crime in Korea and
It's Counter-measure**

Kim Soo-gil

This study was conducted to consider a counter-measure to meet Korea public official's crime through the analysis and investigation of its general situation and factors.

In Korea, a certain specified factor does not exert influence on the occurrence of the public official's crime; rather, various factors (politic, economic, social, and cultural ones including the problems of remuneration and administrative control) jointly exercise effects upon it.

Therefore, in order to prevent the public official's crime the government has to consider a reasonable, long-term counter-measure which can remove various, direct or indirect factors affecting the occurrence of public official's crime.

The counter-measure to cope with the crime of Korean public official is as follows:

1. Public officials have to reform their prevented their views of public duty and establish their democratic views of public servant by themselves.
2. Politic corruption must be prevented, and politic stability established, too.
3. The government must pay public officials more amount than minimum cost of living as salary and improve reasonably its annuity system. In addition, the government must rationalize personnel management system and intensify education and training for improving the qualities of the whole civil servants.
4. Economic balance and stability must be established.
5. The whole people have to establish sound social climate through the enhancement of their sense of value and their spirit of obeying laws.
6. The government has to make its best to prevent the occurrence of its official's crime, and the public official who commit crime must be punished in strict fairness.