

새로운 사회에서의 신뢰 쌓기

김영란(서강대학교 법학대학원 교수)

부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률이 시행되기 시작한 이 시점에서 우리나라의 새로운 청렴정책을 어떻게 이해하고 실천하여야 하는지를 주한미국상공회의소 회원사들에게 알리고 토론하는 세미나를 연 것은 시의적절한 조치라고 생각합니다. 이런 중대한 세미나의 기조연설을 맡게 되어 무한한 영광입니다.

2010. 8. 대법관의 임기를 마치고 법학전문대학원에서 학생들을 가르칠 계획이었던 저에게 국민권익위원회위원장이 되어 달라는 요청을 해왔을 때 저는 거듭 사양하였습니다. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 의하면 국민권익위원회의 중요업무중의 하나가 “부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하여...청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지 한다”고 되어있습니다. 저는 사회생활을 판사로만 보낸 사람이어서 과연 우리나라의 부패의 발생을 예방하고 규제하는 기관의 장으로서의 역할을 제대로 할 수 있을지 자신이 서지 않았습니다. 거듭된 권유를 이기지 못하고 2011. 1. 결국 국민권익위원회 위원장으로 취임하게 되면서부터 저는 부패의 발생을 예방하기 위하여 우리나라에 가장 긴요한 것은 무엇일까를 골똘히 생각해 보았습니다.

농경사회의 신뢰형성을 새로운 사회에 결맞는 신뢰형성으로

우리 사회는 농경사회였고 그에 따라 농업공동체를 중심으로 신뢰를 쌓아가던 문화를 가지고 있었습니다. 2015년에 나온 미국 스탠포드 대학의 이안 모리스 Ian Morris 교수의 책 “Foragers, farmers, and fossil fuels”(우리나라에서는 최근 “가치관의 탄생”이라는 제목으로 번역되어 출판되었습니다)에 의하면 인류의 가치관은 1만년 전 농업혁명으로 수렵채취가치관이 농경가치관으로 대체 되었고 200년 전 산업혁명으로 농경가치관이 화석연료가치관으로 대체되었다고 합니다. 농경사회의 가치관은 위계질서를 중시하고 정치적 불평등이나 부의 불평등을 당연한 것으로 받아들이며 가부장적으로 노동을 조직화하는 사회였고 소수지배층 이외에는 공동체들 간의 상호교류가 없는 사회였다고 합니다. 그 결과 농촌공동체들은 거주구역별로 고유의 방언과 관습과 전통을 가지고 배타적 삶을 살았다고 합니다. 그러나 화석연료가치관을 지닌 산업사회로 들어오면서 위계구조가 희미해지고 상호대체가 가능한 시민들의 열린 공동체라는 개념이 보편화되어 갔다는 것입니다. 우리나라는 일찌감치 산업사회에 접어든 서양과는 달리 농경시대에 머물러 있다가 뒤늦게 산업사회에 뛰어들었습니다. 그러나 빠른 속도로 성과를 거둔 나라 중의 하나입니다. 그에 따라 사람들 또한 빠른 속도로 닫힌 공동체인 농촌공동체를 떠나 도시로 밀려들어 와서 그야말로 열린 공동체에서 새로운 삶의 방식을 일구어 왔습니다. 나아가 오늘의 이 시점에서는 화석연료시대를 벗어난 새로운 시대가 이미 눈앞에 펼쳐지고 있습니다. 그 하나의 사례가 바로 이 세미나가 열리고 있는 장소에서 펼쳐진 알파고와 인간의 바둑대결이었지요.

그러나 도시로 밀려와 의지할 데가 없어진 사람들의 의식 속에는 여전히 농업공동체적인 문화가 남아있었습니다. 원래 혈연, 지연, 학연으로 연결되던 농촌공동체에서 형성되던 네트워크의 방식이 접대와 값비싼 선물 등을 통하여 시장에서 구입하는 방식으로 변화하였으나, 이는 바로 우리 속에 남아있는 농촌공동체적인 의식의 미묘한 변용이었습니다. 저는 이 점에

착안하게 되었습니다. 새로운 사회에 걸맞는 신뢰형성이 필요하다는 깨달음이었습니다. 신뢰가 중요하다고 외치는 것만으로는 실천에까지 이어지지 않는다는 생각도 함께 하였습니다. 다만 지금까지 우리가 지켜오던 미덕과 우리가 쌓아올린 성과를 부정하지 않으면서 그 토대위에서 다음 단계로 나아갈 수 있는 방법을 모색하여야 변화가 실효력을 얻게 된다는 점을 잊지 않으려 했습니다.

저는 과연 우리 사회가 새로운 변화를 불러일으키고 계발시켜나갈 준비가 되어 있는지 자문해 보았습니다. 아직도 위계질서가 공고하고 가부장적인 사회에 우리 사회가 머물러있기만 하였다면 다음 단계를 모색할 여지조차 없었을 것입니다. 혹 약간의 변화를 시도해서 성공한다 하더라도 그 변화는 위계질서의 상층부에 있는 사람들에게만 더 큰 힘을 가져다 주는 결과로 될 뿐이겠지요. 그러나 저는 우리 사회의 변화의 욕구와 실천의 의지에 대하여 확신할 수 있었습니다. 여러 국제기구들이나 민간단체들의 각종 청렴도의 측정은 우리 사회에서 구성원들이 체감하는 인식도와 언론의 보도, 수사기관의 적발 등을 토대로 평가된 것입니다. 일상생활에서 피부로 느껴지는 부패는 현저히 줄어들었는데도 여전히 우리나라의 청렴도는 담보상태에 머무르고 있는 것은 우리 사회 구성원들의 변화의 욕구가 그만큼 크다는 점을 말해주고 있습니다. 변화의 욕구가 없는 사회라면 우리 사회만큼 민감한 반응이 나올 수는 없었을 터이고 그 반응들이 청렴도 측정에 반영될 수 없었을 테니까요.

그렇다면 농경시대의 "신뢰"와 새로운 시대의 "신뢰"는 어떻게 다른지를 살펴보아야 했습니다. 그래야만 어떤 방법으로 농경사회의 가치관과는 다른 방식의 신뢰를 쌓아나아가야 할지를 알게 될 것이기 때문입니다. 농경사회에서는 자신이 속한 공동체의 테두리 내에서 서로 믿고 부조하는 방식으로 신뢰가 쌓일 것입니다. 생각해 보면 그 신뢰는 배타적인 것이므로 매우 공고하고 확실한 것이었을 터입니다. 그러나 열린 공동체를 지향하는 가치관을 가진 산업사회에서는 배타적인 공동체에서 통용되어온 좁지만 강력한 신뢰만으로는 충분하지 못합니다. 상대방을 신뢰하게 만들고 사회의 시스템을 신뢰하게 만들기 위한 더 객관적인 규범이 필요하게 됩니다.

지금까지의 우리의 방식이 나름대로의 역사적인 이유가 있다는 점을 부인하지는 않지만 그 방식은 농경사회에서 통용되던 방식이므로, 산업사회와 또 그 뒤를 잇는 새로운 사회에 맞는 새로운 방식을 우리사회에 뿌리내리게 하는 것이 절실하다는 제 생각을 실현시키기 위하여 청탁금지법을 구상하게 되었습니다. 지금 이 시점에서 우리 사회가 필요로 하는 신뢰를 쌓아가는 토대로 삼기 위한 것입니다.

사적(私的) 신뢰에서 공적(公的) 신뢰로

농경사회의 신뢰는 배타적인 공동체내에서의 신뢰입니다. 태어나면서부터 연결된 혈연과 지연, 지역사회에서 함께 공부하면서 형성된 학연들이 그 신뢰를 저절로 생겨나게 하고 강화시킵니다. 그래서 자연스럽게 강력합니다. 공적인 신뢰보다는 개인의 네트워크를 통한 사적인 신뢰가 더 강력한 역할을 하는 사회입니다. 우리 사회가 산업사회에 들어온 이후에도 여전히 공적인 신뢰를 쌓기보다 네트워크를 형성하여 사적인 신뢰를 쌓는 것이 더 효과적이었으므로 사람들은 사적인 네트워크의 형성에 골몰해 왔습니다. 우리 사회의 일각에서 이런 현상이 지속되어 왔음은 누구도 부인하지 못할 것입니다. 사적인 신뢰를 내세워서 문제를 해결하는 비용이 더 적다면 누구라도 사적으로 문제를 해결하려 하지 공적 시스템을 이용하려 하지 않을 것입니다. 그러므로 이러한 구조를 고쳐서 공적인 신뢰를 이용하는 비용을 줄이고 사적인 신뢰를 이용하는 비용을 높이지 않는다면 좀처럼 공적 신뢰를 쌓아나가기란 어려울 것입니다.

이 법에 대한 이런저런 비판 중의 하나는 이 법이 경제를 위축시킬 것이라는 염려입니다. 실제로 이 법이 시행되고 두 달이 경과된 지금까지도 이에 대한 염려가 가시지 않고 있습니다. 사실 발전도상국가의 경제에 대하여 연구하는 몇몇 학자들 사이에서 약간의 부패가 성장의 원활유가 될 수 있다는 담론이 있어 왔습니다. 바로 사적 신뢰를 이용하는 것이 더 비용이 적다는 말입니다. 부패에 드는 비용이 부패한 방법에 의하지 아니할 때보다 더 값싸고 이익이 큰 사회도 있을 수는 있겠습니다. 그러나 부패에 따른 위험비용이 더 큰 사회라면 이미 이 명제는 성립할 수 없습니다. 과연 우리사회는 여전히 부패의 비용이 더 값싼 사회인지 생각해 보았습니다만 우리 사회의 부패에 따른 비용은 공적 시스템에 의한 비용보다 더 적다고 생각되지는 않았습니다. 설령 그렇다할지라도 지금 우리의 발전단계에서는 이를 그대로 방치해 둘 수 없다고 판단되었습니다.

그리고 부패가 성장의 원활유라는 것은 속도의 차이에서 오는 착시현상에 불과하다고 할 수 있습니다. 숨가쁘게 성장을 향하여 달려갈 때는 주변의 상황을 둘러볼 여유가 없이 목표를 향하여 달려갈 뿐이겠지만, 성장이 더더지거나 멈추고 나면 그동안 달려오느라고 볼 수 없었던 각종 부조리한 사회현상들이 드러나는 경험을 우리는 이미 충분히 해보았습니다. 그 비용은 결국 시간적으로 나중에 청구되는 것일 뿐 댓가를 요구하지 않는 부패는 없습니다. 질을 외면한 성장과 부풀려진 성장이 남긴 여러 문제들이 지금도 우리 사회의 지속적인 발전을 저해하고 있는 데서 보듯이 부패를 원활유로 한 성장은 없습니다.

공적 신뢰가 사적 신뢰보다 높게 평가되는 사회, 즉 공적 신뢰를 이용하는 것이 비용이 덜 드는 사회에서는 부패가 성장의 원활유라는 명제는 성립할 수 없습니다. 사적인 신뢰를 내세운 문제해결이 훨씬 유리한 사회라야만 부패를 성장의 원활유라고 하는 명제가 힘을 얻을 것입니다. 더구나 그런 사회에서는 사적 신뢰로부터 이익을 얻는 특정 집단이 그들의 이익을 극대화시키기 위하여 부패가 성장의 원활유라는 논리를 더욱더 내세우려 할 것입니다. 그러나 부패라는 원활유에 의존하면 할수록 점점더 공적인 신뢰는 약화되고 사적인 신뢰만이 득세하게 될 것입니다. 그렇다면 이 시점에서 우리가 할 수 있는 선택은 부패가 원활유가 된다는 이른바 부패패러독스에서 빠져나와 공적 신뢰를 새롭게 세워나가는 길밖에는 없다고 단언할 수 있습니다.

양적 규제와 질적 규제

산업사회 이후의 사회가 어떻게 전개될지는 아직 누구도 속단할 수 없습니다. Ian Morris교수도 앞에서 언급한 책에서 낙관론과 비관론을 함께 펼쳐 보입니다. 그러나 우리 사회가 질적인 차이를 인정하고 존중하는 사회로 가야할 것인지 양적인 선긋기의 사회에 머무를 것인지를 선택하는 문제는 그리 어려운 것이 아닙니다. 압축적 성장을 해온 우리사회에서는 대부분의 문제를 양적인 선긋기로 해결해 왔습니다. 개개인의 차이와 다양성을 따져볼 시간이 없었던 것입니다. 그러나 이처럼 획일적이고 정량적인 평가만을 고집하여서는 산업사회 이후의 세계에 적절하게 대처할 수 없습니다. 우리 사회도 개별성을 존중하는 사회, 정성적인 평가가 신뢰받는 사회로 방향전환이 필요한 시점에 와 있는 것입니다. 양을 따져서 선을 긋는 방식은 기준이 뚜렷하므로 공정성을 의심받지 않겠지만, 보이지 않는 기준을 적용하는 평가방식은 신뢰라는 토대가 형성되지 않고는 자리잡을 수 없는 방식입니다. 공적 신뢰가 공고해 짐으로써, 우리 사회에서 양적으로 선을 긋는 방식이 적용되는 많은 분야가 구체적이고 개별적인 상황에 맞추어 질적으로 선을 그어주는 방식으로 바뀌게 될 것입니다.

(우리 사회의 불공정을 야기시키는 중대한 문제 중의 하나인 전관예우 문제를 예로 들어보겠

습니다. 전관예우가 실제로 있다고 믿는 여론, 전관예우 때문에 많은 불공정이 생긴다고 믿는 여론은 퇴직공무원의 재취업을 엄격하게 제한할 것을 계속 요구하여 왔습니다. 이에 따라 처음 도입될 때에는 2년간 업무관련 기업체에 재취업하는 것이 제한되었으나, 2015. 3. 31.부터 시행된 개정 공직자윤리법은 퇴직일로부터 3년 간, 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 ‘부서 또는 기관’의 업무와 밀접한 관련성이 있는 기관에 원칙적으로 취업할 수 없다고 하여 더욱 엄격하여 졌습니다. 문제가 생길 때마다 양적인 규제가 더 강화되고 있는 것이지요.

그러나 만일 퇴직공무원이 관련 기관에 재취업하더라도 그 재취업의 목적이 기존의 업무전문성을 활용하고자 하는 것일 뿐 전에 근무하던 기관에서 알게 된 인맥을 활용하여 문제를 비정상적으로 해결하고자 하는 것이 아니라는 점에 대한 신뢰가 있다면 이처럼 양적인 규제를 강화해갈 필요는 없을 것입니다. 관련된 공무원과의 구체적인 접촉을 금지시킨다든지 관련된 구체적인 업무 만을 맡지 못하게 하는 개별적인 규제로서도 충분히 목적을 달성할 수 있을 것이기 때문입니다. 이런 개별적인 규제가 엄격하게 지켜진다는 믿음이 없으므로 2년, 3년 등 재취업 금지기간을 계속 늘려가면서도 그 효과에 대한 확신도 하지 못하고 있습니다. 국민들은 국민들대로 공무원들을 신뢰하지 못하고 공무원은 공무원대로 불만일 수밖에 없는, 누구도 만족하지 못하는 규제만 점점 강화되어갈 뿐입니다.)

우리사회가 이처럼 양적 기준으로 규제를 한다든지 평가를 한다든지 하는 사회에서 개별적이고 구체적인 규제와 평가가 가능한 사회로 질적인 도약을 하기 위하여는 우리 사회의 공적 신뢰가 쌓여야만 합니다. 청탁금지법은 이런 질적 전환을 위한 중대한 계기가 되는 것을 목표로 하나로 삼고 있습니다.

다원사회에 필요한 새로운 규범

청탁금지법이 과잉입법이라든지 도덕이나 윤리의 문제를 법으로 규제하는 것이어서 적절하지 않다는 주장도 있습니다. 그러나 우리 사회는 빠른 속도로 동질적인 사회에서 다원사회로 전환하고 있습니다. 다원사회에서의 공적 신뢰를 각자의 도덕감각이나 윤리감각에만 맡겨 둔다면 다원적 무지에 빠질 우려가 있습니다. 한 포털사이트의 사전에 의하면 다원적 무지란 “일반적인 여론 형성과정에서 사회적인 쟁점에 대해 소수의 의견을 다수의 의견으로, 또는 다수의 의견을 소수의 의견으로 잘못 인지하는 현상”이라고 설명하고 있습니다. 배타적인 사회에서 내면화된 규범은 비교적 단순하고 실천하기도 어렵지 않을 수 있습니다. 그러나 다원화된 사회에서는 많은 다양한 의견을 가진 사람들이 받아들일 수 있는 큰 테두리의 구체적인 기준을 정하고 지켜나가도록 하는 것이 불가피합니다. 동질적인 사회이던 시절에 형성된 문화 중에서 다원사회를 유지하는데 적절하지 않은 부분은 바뀌어야만 합니다. 이 법은 그런 변화를 겨냥하였습니다. 이 법이 문화와 관습의 변화를 겨냥하고 있어서 많은 사람들이 불편하고 낯설어하는 것을 충분히 이해합니다. 그러나 어느 정도 시간이 흐르면 이 법이 새로운 관습으로 자리잡게 될 것이고, 그렇게 되면 사실 이 법은 더 이상 법으로 존속할 필요도 없게 될 것입니다. 그리고 저는 그렇게 되기를 기원하고 있습니다. 그때까지 불명확한 부분을 명확하게 하고 불편한 부분을 고쳐나가는 작업은 계속되어야 할 것입니다.

요즘 가장 자주 듣는 말이 이 법은 제가 여자여서 추진할 수 있었던 법이라는 말이었습니다. 어떤 분은 “이 법안 자체가 남성우월사회에서 살아남은 여자인 제가 벌이는 일종의 무협활극이라는 느낌”이라고 말씀하기도 했는데요. 저는 이러한 말씀들을 가부장적이고 권위적인 사회가 다양성을 존중하고 민주적인 사회로 변화해 가는데 제가 기여하고 있다는 말로 번역하여 듣고 싶습니다. 여기 계시는 많은 분들도 한국사회에서 사업을 하시는데 따른 낯설음이 많으

셨을 것입니다. 때로는 저와 마찬가지로 무협활극을 벌여 오셨을지도 모릅니다. 이 법이 성공적으로 정착하게 되면 더 이상의 무협활극을 찍지 않으셔도 될 것입니다. 한국사회에서 사업하시기가 한결 수월해지실 것이기 때문입니다. 이 법에 대한 많은 지지와 협조를 부탁드립니다. 감사합니다.