

반부패 전략과 정책의 부패 개선 효과에 관한 연구*

- 노무현 정부의 반부패 정책을 중심으로 -

The Effects of Anti-corruption Strategies and Policies on Corruption Reform
- Focusing on Roh MooHyun Administration Anti-corruption Policies -

라 영 재(Ra, Young Jae)**

ABSTRACT

Developing countries and transition economies focus more on aftermath anti-corruption strategies, while developed countries apply multifaced and comprehensive anti-corruption strategies including both prevention and detection. After democratization, there was a paradigm shift of anti-corruption policy in Korea from aftermath measures to proactive ones. In particular, Roh MooHyun administration has made continued efforts to strengthen public ethics and improve institutions in corruption prone-areas. Furthermore, to heighten transparency and government responsibility, Roh administration conducted the administrative reform. Nevertheless of the anti-corruption efforts, the level of corruption and government integrity perceived by general public as well as foreigners has not been drastically changed.

By analyzing the anti-corruption strategies and policies of Roh Administration, the author finds the explanation on how the individual anti-corruption policy affects the general public's perception of corruption and frequency of gratuities/entertainment offers. Particularly, the author stresses the fact that the effect of indirect and preventive anti-corruption measures, namely institutional improvement and system improvement, on eradicating corruption was with limited success. Consequently, this study suggests that Korea should bolster measures and take stricter penalties to control corruption concurrently continue to carry out drastic administrative reforms, including institutional improvement, public officials and government structure.

Key words : 반부패 전략(the Strategies to control Corruption), 반부패 정책(Anti-Corruption Policy), 행정개혁(Administrative Reform), 제도개선(Institutional Improvement), 공직윤리(Public Ethics), 부패인식지수(Corruption Perception Index).

I. 서 론

통상 선진국이라고 하다면 우리는 1인당 국민소득과 개인소비수준이 OECD 회원국 가의 평균 정도는 되어야 한다고 생각한다.¹⁾ 그러나 한 나라의 국민의 삶의 질이나 국

* 이 논문은 경상대학교 이상진교수님 정년퇴임기념논문집에 게재한 논문을 수정 보완한 것임.
** 국민권익위원회 민원조사협력과장, 행정학 박사

가경쟁력이 높다고 할 때에는 이러한 경제적인 지표는 단지 필수조건이지 충분조건은 아니다. 그러므로 Kaufmann(2005)이 말하는 것처럼 살기 좋은 국가(Good Governance)는 정치적 안정이나 시민적 인권수준과 더불어 정부의 서비스의 질이나 부패가 얼마나 통제되고 있는가도 중요한 척도가 될 것이다. 그러한 측면에서 한국경제가 세계 13위권의 경제순위와 OECD에 가입한 국가라고는 하지만 아직도 각종 국가경쟁력 평가에서 나타나는 사회적 지표는 선진국에 비하여 낮은 수준에 머물고 있다. 이러한 사회적 지표들 중에서 사회적 신뢰적자(social trust deficit) 수준을 상징적으로 대표하는 척도가 국민이나 외국인이 평가하는 국가나 정부에 대한 부패인식지수이다. 우리나라는 그간 정치적 민주화와 사회적 투명성이 개선되고 각종 반부패 규범과 제도가 정비되면서 2008년 2월 UN 반부패협약(UNCAC)을 비준할 만큼 정부는 구조적이고 제도적인 반부패 시스템을 갖추었다고 볼 수 있다. 그러나 공직자의 부패정도에 대한 국민의 인식은 여전히 부정적이며 국제적으로 국가의 부패수준에 대한 평가도 낮은 수준이고 개선의 추세도 정체되어 있다. 이렇게 우리나라 부패수준에 대한 국내외적인 저평가가 단지 현재까지 시행하고 있는 반부패의 정책이나 제도가 정착되는 데 걸리는 시차(time lag) 때문이라고만 이유를 대기에는 급변하는 국제적인 경쟁 환경에 노출되어 있으며, 정치인뿐만 아니라 공직자에 대한 도덕성과 청렴성의 개선을 요구하는 국민의 기대수준이 너무 높아졌다. 그러므로 이러한 국민의 기대수준과 부패수준에 대한 평가 결과와의 차이가 민주화된 이후에 그간 정부의 각종 반부패 제도개선이나 행정개혁의 효과성의 결여에 기인한 것은 아니지? 그렇지 않으면 정부의 반부패 전략을 추진하는 데 정부의 지의 부족과 추진역량의 한계에 기인한 것인지를 엄정하게 평가하고 분석하는 것이 필요하다. 이러한 문제제기와 개관적인 평가를 통해서 과거로 회귀하거나 퇴행하려는 속성을 가지고 있는 공직자의 부패 개연성과 정부의 신뢰 수준을 우리나라 경제수준과 진전된 국민의 민주주의의 의식에 부합하도록 제고할 수 있는 반부패 전략과 정책을 전면적으로 재설계하고 재추진해야만 할 것이다. 그런 측면에서 이 논문은 역대 정부의 반부패 전략의 변화과정을 살펴보고 노무현 정부가 종합적이고 다원적인 반부패 전략으로 다양한 반부패 정책을 실시하였으므로 이들 반부패 정책과 부패 개선 도간의 관계를 간접적인 실태조사 결과를 활용하여 실증적으로 설명·분석하여 보고, 새로운 반부패 제도의 도입보다는 효과적인 반부패 협력, 조정과 통합이 중요하다는 점을 강조하고 한다.

1) 한국의 2005년도 1인당 국민소득은 OECD 회원국 평균의 74%, 1인당 실제 개인소비는 58% 수준이다. OECD, "OECD 구매력평가 기준 1인당 GDP 및 실제 개인소비수준 발표", 주한국 OECD대표부 발표자료 참조.

II. 반부패 전략과 분석틀

1. 반부패 전략²⁾과 국제적 추세

한 국가의 부패유형은 정치, 경제적 여건과 역사적 맥락이나 문화의 영향을 받는다. 그러므로 부패가 정치발전과 경제성장에 대하여도 순기능(Nye, 1967)과 역기능(Bayles, 1966)으로 대립되기도 한다. 또 부패실체가 복잡하고 다변수적이어서 학자들에 따라 그 접근 방법도 제도적, 권력관계, 기능적, 도덕적, 교환관계, 사회문화적으로 다양하다(전수일, 1996; 김영종, 1997). 그러나 부패 실체와 이론이 접목되고 경험적으로 체계화하면서 부패의 역기능을 해결하기 위한 대처 전략과 방안들이 국제적으로 규범화하고 제도화되고 있다. 부패를 줄이거나 방지하는 전략으로 김해동·윤태범(1994)은 ① 통제 및 억제, ② 구조적, 제도적, 체계적 개혁, ③ 도덕적, 윤리적 의지 제고 등을 제시하였고, 김영종(2001)은 ① 행정개혁을 통한 거시전략, ② 관료형태를 변화시키는 미시전략, ③ 관료조직의 발전을 기하는 중범위 전략, ④ 통합적 부패방지법의 제정과 같은 규범적 전략, ⑤ 사회문화적 환경을 개선하는 자율적 통제전략, ⑥ 범국민적 부패추방운동의 전개와 같은 여섯 가지를 제시하고 있으며, 박재완(2001)³⁾은 부패방지 거시전략으로 체계적 대응, 선출직·고위직 대책, 구조적 대책, 공직개방과 경쟁대책 등 전방위 전략을, 강제상·최준호·임성범(2008)은 공공조직의 부패통제 전략으로 첫째, 직접통제전략으로써 인허가 재량의 축소, 강력한 법규도입, 공직자의 신분보방과 급여의 안정화, 공직윤리관의 제고를, 둘째, 간접통제전략으로 엄정한 인사관리제도, 적극적인 직위분류제 도입, 공무원노조 인정, 국민의식개혁을 제시하고 있다.

이러한 반부패 국가전략과 정책의 발전은 국내적인 정치경제적인 요인 외에 국제적인 반부패 흐름에도 직접적인 영향을 받고 있는데, 20세기 후반부터 전 세계는 국제화, 분권화, 민주화 등의 영향으로 각 국가는 앞 다투어 국내 부패문제에 관심을 가지게 되었고 OECD, World Bank 등 국제기구는 후진국에 반부패 프로그램의 지원을 시작하였고 2003년 UN은 이러한 국제적인 반부패 논의를 집약하여 유엔반부패협약(UNCAC)⁴⁾

- 2) 대부분의 학자들이 반부패 전략과 정책을 함께 사용하거나 혼용하고 있다. 그러나 반부패 전략은 국가차원의 반부패 정책이나 대책의 종합 방향, 우선순위 등을 의미하는 것으로 정의하고 반부패 정책은 반부패 전략의 하위차원에서 정부의 개별적인 반부패 대책, 시책을 의미하는 것으로 구별하여 사용한다.
- 3) 박재완(1997)은 권력적·정치적 연계성, 부패가 만연한 사회함정에 귀착, 구조적·문화적 속성이 있다고 진단하면서 전방위 전략, 선출·고위직 중심의 고강도 전략, 낮은 길 전략, 약속과 믿을 수 있는 위험 전략, 개방과 경합의 전략을 제시하고 있다.
- 4) 국가청렴위원회는 외통부, 법무부 등 관계기관과 합동으로 반부패 국제규범분석기획단을 구성하여 국제 규범의 이행입법과 종합 대책방안을 수립하였고 2008년 2월 UN 반부패협약의 비준과 함께 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법을 제정하였다. 국가청렴위원회, 2008, p. 485. 그러나 정부가 UN 반부패협약의 강행규정을 중심으로 이행입법을 마련하면서 UN 반부패협약에서 철저한 예방, 새로운 민간부패 방지와 시민사회 참여 등 의미 있는 규정들을 강화하고 있다는 비판이 있을 수 있다.

으로 규범화하기에 이르렀다. 그러므로 국가의 반부패 전략은 국가 내의 공공부문 뿐만 아니라 사회 전반의 부패현상의 원인과 결과에 대한 분석에 따라서 결정되어야 하지만 실제 정권의 성격과 국제적인 규범화 등 복합적인 요인에 의하여 영향을 받는다고 볼 수 있다. 일반적으로 한 국가의 경제성장과 민주화 정도⁵⁾는 부패수준과 반비례하고 있으므로 국가경쟁력 평가에서도 부패정도와 부패 통제능력을 동시에 조사하고 있다. 그래서 국제기구나 반부패 학자들은 국가차원에서 부패예방과 척결을 위한 요건으로는 ① 최고지도자의 의지, ② 고위공직자의 초점, ③ 법제와 정부기구의 정비 등 체계적 접근, ④ 예방으로 전환, ⑤ 시민사회와 역할과 지속적인 공직자와 시민의 의식개혁이 필요하다고 한다(Bhargava & Bolongaita, 2001; 박재완, 2001; 박정수, 2001; 조은경, 2002; 라영재, 2002). OECD(1997) 초기에는 주로 공공부문 부패의 수요 측면에서 공공부문의 책임성과 투명성을 개선하기 위하여 통제(control), 지도(guidance), 관리(management)의 “공직윤리기반(ethics infrastructure)” 구축을 권고하였다.⁶⁾ 이후 OECD(2006)는 정부의 역량 결여, 공공부문의 부적절한 보수, 투명성과 책임성 부족, 비효과적인 법집행, 느슨한 금융 및 기업규제가 부패를 증가시킨다고 평가하고 있고 국가차원에서 반부패 시스템의 정비와 함께 정부의 효율성의 추구와 민간화의 영향으로 시장, 공공과 민간부문의 협력 사례가 증가하고 이로 인한 새로운 부패가 증가할 개연성이 높아지고 있으므로 다차원적 접근법(multidisciplinary approach)이 필요하다고 한다. 국제투명성기구(TI)도 반부패 법제 개혁에서부터 제도 형성까지 추진 전략과 정책을 지원하기 위하여 “국가청렴성시스템(national integrity system approach) 접근법”에 기초로 하는 가이드라인을 제시하고 있는데, 국가청렴시스템의 하위 부문은 ① 정보공개, 반부패교육 등 국가차원의 반부패 전략과 정책, ② 최고 감사기관과 반부패 기관 등 감시와 통제장치, ③ 공공부문의 행동강령, ④ 정치자금의 통제하는 정치시스템, ⑤ 반부패 협약 등 법제, ⑥ 언론, 시민사회, 기업 지배구조 등을 구축해야 한다. World Bank(2008)는 빈곤을 퇴치하려는 기관 설립 목적에 부합하려는 측면에서 1996년 이후 ① 정치적 책임성 개선, ② 시민사회의 참여 강화, ③ 권력의 제도적 제한, ④ 공공부문 관리 개혁의 프로그램을 지원하고 있다. 이러한 OECD, World Bank, TI 등 국제적인 반부패 활동들은 최근 2003년 UN 반부패협약으로 집대성되었다.⁷⁾

5) 국가의 민주화와 부패수준과의 관계는 강한 상관관계를 찾기 어렵다(Xin, 2004)는 주장으로부터 정치안정, 시민참여 등 민주주의 요소와 관계가 있다는 주장(Kaufmann, 2006; Caiden, 1997)도 있다.

6) OECD에서 제시하고 있는 통제기능은 ① 독립적인 조사와 기소를 수행하는 법제, ② 책임성 담보 장치, ③ 시민사회, 언론의 참여와 감시, 지도기능은 ① 정치적 리더십의 약속, ② 행동 강령 제정, ③ 교육훈련, 관리기능은 ① 공직자의 적절한 급여와 직업적 안정성 등 여건 마련, ② 공직윤리 총괄, 조정기구 설치이다.

7) 1996년 12월 국제연합총회에서 반부패에 대해 결의한 뒤, 이듬해 미주기구(OAS)의 반부패협약과 1999년 2월 발효된 부패라운드(OECD 해외뇌물방지협약에 이어 발효된 국제적인 반부패협약이다. 2003년 10월 31일 국제연합총회에서 채택되었다. 같은 해 12월 멕시코 메리다에서 서명 절차를 거친 뒤, 30번째로 에콰도르의 비준서가 기탁된 2005년 9월 15일부터 90일이 되는 2005년 12월 14일에 정식 발효되었다. 140개 국가가 서명하였고 2008.6월 현재 117개 국

2. 분석틀

공직자와 국민 간에 부패실태와 부패수준에 대한 인식의 차이, 즉 실제 공직자의 금품과 향응제공률은 감소하고 있지만 공직자의 부패범죄 추이는 큰 변화를 보이지 않고 있다. 이렇게 국민들의 공직부패에 대한 부정적 인식이 개선되지 않은 이유는 첫째, 부패범죄는 공직자가 사적 이익을 추구하기 위하여 관련법을 위반할 때 발생하여 공직자의 뇌물수수와 배임 등과 같은 공무원 범죄로 나타나지만 실제로 국민들이 인식하고 있는 공직부패의 개념은 공직자의 공직자원 배분의 왜곡과 비효율적 배분까지 광의로 확장되고 있으므로 공직자가 인식하는 부패개념의 범주보다 국민이 인식하고 있는 부패개념의 범주가 훨씬 넓다는 것이다. 그러므로 국가의 부패수준은 단순한 공작자의 금품과 향응접대율이나 공직자 범죄율 보다는 더 넓게 공직자의 책임성, 정부의 투명성과 대응성과 같은 거버넌스 역량을 제고하는 것과 상관관계가 높다(Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006; Khan, 2006)고 할 수 있다.⁸⁾ 두 번째 객관적으로 부패수준을 측정하는 것이 어렵다는 것이다. 부패에 대한 경험적인 측정의 한계로 인하여 대리지표(proxy indicators)나 간접지표를 활용할 수밖에 없으므로 공직자의 자기평가 보다는 국민의 인식과 신뢰가 중요한 기준이 된다. 그러므로 실제 부패의 감소는 반부패 정책형성과 집행으로 인하여 국민이나 공직자, 고객과 후원자의 인식과 행태를 변화시켜야함으로 반부패 정책이나 제도의 개선 효과가 나타나는 데는 시차가 존재한다. 그렇지만 효과적인 반부패 정책과 제도 시행과 엄격한 적발·처벌의 양 방향의 반부패 전략을 사용한다면 실제 공직자의 부패경험을 줄이는데 영향을 주기도 하지만 국민이나 공직자의 부패인식의 변화에도 영향을 주어야 한다.⁹⁾ 반부패 정책과 제도의 변화는 국내외적 외부적 압력과 같은 요인이나 제도 효과의 시차를 반영하면서 정부의 투명성과 청렴도에 대한 국민의 인식 변화에도 직접적으로 영향을 주고 있다고 볼 수 있다. 반부패 전략이나 정책에 대한 선행연구들은 공직 부패의 원인이 어디에 있는가에 따라 다르겠지만 일반적

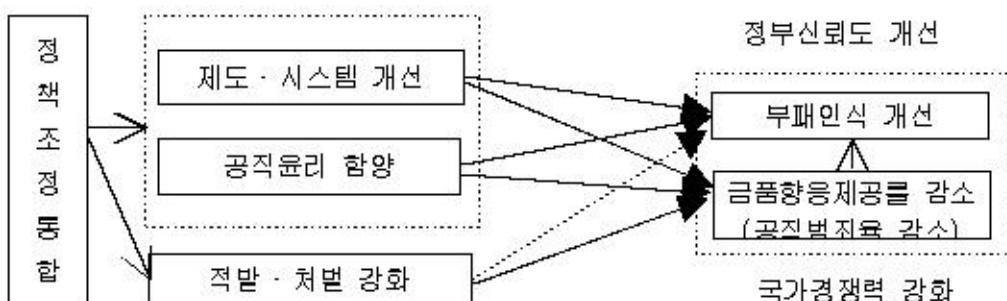
가가 비준하였고 한국은 2008.2월 비준하였다. 협약에 매년 비준 당사국총회(CoSP)를 개최할 것을 규정하여 2008.1월 인도네시아 발리에서 2회 65개 국가가 협약이행에 대한 자기평가 체크리스트나 질문지에 대한 답변 제출하였고 16개 국가가 평가에 응답하였으나 이행심사 장치에 대한 확정적 결정을 보지 못하였다.

- 8) 반부패 개혁은 단지 공직자의 부패문제를 해결하는 것 이상으로 새로운 정부개혁 의제에서 중요한 역할을 한다. Khan, 2006, p. 4.
- 9) 국가청렴위원회는 매년 333개 공공기관에 대한 청렴도 측정을 하고 있는데, 부패경험과 인식을 묻는 체감청렴도와 업무환경, 행정제도, 개인태도, 부패통제를 묻는 잠재청렴도를 합쳐 기관의 종합청렴도를 민원인을 통해 조사하여 발표하고 있다. 종합청렴도 = (체감청렴도×가중치) + (잠재청렴도×가중치), 국가청렴위원회 백서 참조, 라영재(2008)의 조사에서 공공기관 청렴도가 고객만족도, 경영성과와 상관관계가 높으며, 청렴도와 경영혁신이 경영성과에 인과적으로 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 경영평가결과 = 4.486체감청렴도 -4.522잠재청렴도 +0.262경영혁신 + e. 라영재, 2008. “공기업의 청렴도와 경영혁신이 경영성과에 미친 영향분석” 참조.

으로 정부는 종합적이고 다차원적인 전략을 수립하여야 하며, 공직자를 대상으로 하는 부패 대처의 한계를 넘어서 민간인 간의 부패와 같은 민간부패로까지 확대해서 정부의 반부패 전략과 정책을 펼쳐야 한다고 의견을 모으고 있다.

그러므로 선행연구에서 국민의 부패인식에는 정부의 엄격한 적발과 처벌뿐만 아니라 행정개혁과 같은 제도개선 노력과 공직윤리의 강화가 영향을 주고 있다고 추론할 수 있다. 정부의 종합적인 반부패 전략과 정책의 추진은 첫째, 국가적 차원에서 반부패 정책에 대한 협력, 조정, 통합을 의미하며, 두 번째, 정부의 투명성 향상, 공직윤리 강화, 부패취약분야의 제도개선 등 제도개혁 차원의 사전적 부패통제, 세 번째, 일상적인 부패사범에 대한 적발·처벌의 사후 부패통제를 모두 포함하는 것이다. 또한 협의로 부패 실태는 공직자에 대한 뇌물, 향응 접대와 공직자의 특정 범죄율을 의미하지만 광의로는 국민의 부패인식지수를 의미하며, 최광의로 정부의 신뢰도, 국가경쟁력의 요소나 거버넌스 수준 등을 의미할 수 있다.

<그림 1> 반부패 정책과 부패개선도와의 관계



III. 반부패 전략과 부패 개선도와 관계

1. 한국 역대정부의 반부패 전략

한국사회는 서구 선진국보다 압축적인 경제성장과 군부 권위주의 정부가 지배한 역사적 경험을 가지고 있으므로 저개발국이나 개도국에서 특징적으로 보이고 있는 구조적인 부패와 동양적인 연고주의와 온정주의 문화에 기인한 부패 친화적이고 관행화된 부패유형을 보여 왔다.¹⁰⁾ 그러므로 한국사회에서의 부패 원인과 정부대책도 다양할 수

10) 아시아 국가의 부패원인을 2단계로 나누어 분석하고 있다. 첫 단계의 문화적 요인은 유교적 가치(confucian values), 신뢰의 결여(lack of trust), 집단주의(collectivism), 가부장주의(paternalism)들이고 둘째 단계인 연고주의(cronyism)는 사적 관계의 강조, 내부집단 현상(ingroup phenomenon), 충성의 강조 등이다. Naresh Khatri, James P. Johnson and Zafar U. Ahmed(2002), "A Two-Stage Model of Cronyism in Organizations, 「Corruption and

밖에 없었으나 역대정부의 반부패 전략은 정치적이고 체제 유지적이라는 부정적 평가를 받고 있다(김병섭, 1999; 박중훈, 1999; 강성남, 2002). 그래서 1987년 이후 정치적인 민주화를 계기로 외부로부터의 압력에 의한 본격적인 정부의 반부패 정책이 도입되기 시작하였고 1997년 수평적인 정권 교체 이후 종합적인 반부패 정책의 수립되고 다양한 제도적 정비가 시작되었다.

이승만 정부에서 국정의 중심은 국가형성, 국가재건, 국민통합 등에 있었기 때문에 부패방지를 위한 정교한 제도적 장치를 마련하거나 전략적 통제를 시도할 노력이 결여되어 있었고 정치적 구호에 머물렀다(김태룡, 2002). 박정희 정부는 초기에는 부정부패를 일소하기 위하여 국가재건비상조치법을 제정하고 후반기는 서정쇄신이라는 부조리 척결과 정신개혁운동에 초점을 맞추고 있으나 정통성의 취약과 정부주도의 경제발전 전략으로 오히려 부패의 대형화, 제도화만 초래하였다(박중훈, 1999; 김태룡, 2002). 또한 부패방지 정책을 통하여 공직사회의 쇄신결과를 일반사회로 확대하려 하였지만 미시적, 단선적 관점에서 권력의 힘에 의존하는 대증적 요법에 치중하여 부패방지를 위한 근원적 접근으로는 보기 어렵다(김병섭, 1999; 박재완, 2001). 그러나 박정희 정부에서 종합적이고 일관된 반부패 전략과 정책을 가지고 있다고는 할 수 없지만 부패를 통제하기 위한 감사원, 사정기관 신설 등 1차적인 법적인 제도나 정부기관을 형성하는데 기여하였다고 평가할 수 있다.¹¹⁾ 전두환 정부는 국정목표에 부패척결 전략을 포함시킴으로써 정권의 정통성 결여를 사후적으로 확보하려고 상대적으로 과학적, 체계적으로 접근하였으나 정략적 접근 의도와 집권세력의 부패로 대부분 실패하였고, 노태우 정부는 자율적이고 민주적인 사정, 교화의 방식과 범죄소탕의 차원에서 공직자비리문제를 다루었다(박중훈, 1999).

최초로 문민 출신의 김영삼 정부는 부정부패 척결을 국정과제와 국정지표로 설정하고 역대정부와는 달리 사정의 강도와 범위를 넓혔고 공직자재산등록·공개제도, 정보공개제도, 행정절차제도, 공무원범죄에 관한 몫수제도 등 법제화하여 반부패 정책이 제도적 토대를 마련하였다(김병섭, 1999; 박중훈, 1999; 강성남, 2002). 김대중 정부도 역대 정부와 유사하게 출범 초기부터 부패통제를 위한 강력한 정책추진의지를 표명하였고(김태룡, 2002), 부패통제를 정책적 문제로 인식하고 부패방지법과 돈세탁방지법 제정을 통해 포괄적인 접근방법의 기초를 마련하였다.¹²⁾ 그리고 지난 노무현 정부는 정치자금

Governance in Asia」 참조.

11) 1963년 심계원과 감찰위원회를 통합하여 감사원 발족, 1964년 대통령직속으로 행정개혁조사 위원회, 공직부패특별조사반 설치, 유신체제에서는 서정쇄신을 담당하는 총괄기구로 국무총리 행정조정실과 사정담당특별보좌관설치하고 사정회의, 사정장관회의 등이 있었다. 김태룡, 2002.

12) 김태룡(2003)은 김대중 정부 초기에 행정개혁과 공직 4대 악 추방운동 등과 같은 전략을 통해서 인격 청산과 중하위 공직자에 대한 사정에 초점을 맞추고 1999년 국무조정실이 세계은행 지원을 받아 부패방지 종합대책을 마련함으로써 부패방지 종합대책이 완성하는 전기를 마련하였다. 김병섭(2001)은 역대정부와 같이 하위직 통제에 집중하고 있고 정치 부패 개선, 부패통제 대상을 기업으로 확대, 국민에 의한 통제에 중점을 두어야 하고 사정기관의 문제점을 지적하고 있다. 김태룡(2003), “역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제”, 김병섭(2001), “김대

법, 선거법, 정당법 등 정치개혁의 추진과 투명하고 깨끗한 정부를 국정지표로 설정하여 지속적이고 종합적인 접근을 추진하였다. 국제투명성기구(Transparency International)가 1995년부터 부패인식지수를 조사한 이래 우리나라의 부패인식수준(CPI)은 2003년(43점)이후 꿀곡 없이 완만하게 상승하고 있다.

역대 정부의 부패척결 노력은 집권 초기 취약한 정통성을 확보하고 관료제를 장악할 목적이 있었다(하태관, 2007)는 점에서 공통적인 특징이 있다. 그러나 대부분 정치적 의도에서 추진된 반부패 노력은 집권 후반기에는 집권층의 권력형 부패로 인하여 실권하고 국민에게 지탄을 받게 되는 악순환을 겪게 되었다. 그렇지만 중하위 공직자를 대상으로 하는 부패사범의 적발·처벌의 강화와 정치적 사정의 양태를 벗어나 제도적 측면에서 부패예방의 제도를 구축하기 시작한 것은 김영삼 정부부터이며 종합적인 반부패 정책의 필요성이 제기된 것은 김대중 정부에서는 국제기구의 지원과 시민사회의 요구에 의하여 부패방지법 제정을 위한 본격적인 논의가 시작되었다. 이 시기에 한국사회의 부패 특성을 박재완(1997)은 권력적·정치적 연계성, 부패가 만연한 사회환경에 귀착, 구조적·문화적 속성이 있다고 진단하면서 전방위 전략, 선출·고위직 중심의 고강도 전략, 낮은 길 전략, 약속과 믿을 수 있는 위협 전략, 개방과 경합의 전략을 제시하고 있는데, 이런 지적들을 반영하여 국정지표에 반영되고 전정부적 차원에서 종합적, 다차원적 반부패정책의 본격적 추진은 노무현 정부에 들어와서 시작되었다고 볼 수 있다. 그러나 노무현 정부의 반부패 전략과 정책은 겉으로는 전방위, 다차원적, 종합적인 대책을 제시하였다고는 하지만 정부혁신이나 제도개선의 실효성 한계, 부실한 부패방지법, 반부패전담기관의 역량 결여, 사정체계의 정비 문제 등 여러 가지 문제점이 노출되었다(남궁근, 2006; 김거성, 2006; 이정훈, 2006)¹³⁾.

신제도주의(new institutionalism)에서 제도변화는 국가의 성격, 국가와 사회와의 관계, 정책이데올로기의 영향을 받는다고 한다(Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985; Katzenstein, 1978; Goldstein & Keohane, 1999).¹⁴⁾ 제도가 국내외 환경에 유동적으로 대응하지 못하여 제도는 저항하거나 변화한다. 새로운 제도는 기존 제도를 대체하여 연속성을 찾아보기 힘든 단절적 균형(punctuated equilibrium)을 가지고 있다(Skowronek, 1982; Krasner, 1984). 우리나라 역대 정부의 반부패 정책도 시간이 흐르면서 정치·행정 환경의 변화로 인하여 변화하였다. 역대정부의 반부패 정책이 정치적 성격을 가지고 있지만 제도적 측면에 보면 1987년 민주화를 계기로 하여 적발·처벌과 같은 사후 통제의 접근방법에서 반부패 제도를 마련하여 사전적 통제를 강화하는 방향으로 전환을 하고 있고 1997년 IMF 외환위기를 계기로 OECD, UN 등 국제기구들의 반부패 제도 개

중 정부의 반부패 정책 평가와 발전방향”.

13) 한국투명성기구(2006.4.6), “국가청렴위원회 4년, 평가와 과제” 자료집 참조.

14) 부패의 원인을 설명하는 접근방법은 개인적, 사회문화적, 구조적 접근 등 다양하다. 최근 부패문제를 해결하기 위하여 정부나 국제기구들도 다양한 정책, 제도, 프로그램을 개발, 도입하고 있다. 그러므로 반부패 제도도 행위자의 사고와 활동을 구조화하여 사회의 불확실성을 제거하고 거래비용을 감소시킨다는 제도주의적 관점에서 부패문제를 설명하고 있다.

선 흐름에 동참하면서 시민사회단체의 정치개혁, 정부의 투명성 개선 요구와 감시 활동의 증가로 인하여 노무현 정부에 들어서 정부혁신이라는 이름으로 제도 및 시스템 개선, 공직자 윤리와 역량강화, 시민참여를 위한 거버넌스 개혁을 추진하고 있다.

노무현 정부는 1987년 이후 민주화에 진전으로 이룩한 민주정부의 전통성과 정치적으로는 국민의 정부를 승계하고 있다. 김대중 정부는 IMF 외환위기, 즉 외부의 영향으로 정부, 공기업, 산하기관에 걸쳐 구조조정, 방만쇄신경영 등의 공공부문개혁을 추진하였고 노무현 정부는 새로운 거버넌스 형성과 지속적인 개혁을 추진하고 있다(남궁근, 2002). 그런 측면에서 참여정부의 국정지표와 개혁정책에 나타난 정치와 행정 이념적 기반은 기존의 신공공관리주의에 두면서도 영미나 유럽국가에서 새롭게 국정관리양식으로 부각되고 있는 신거버넌스 개념을 도입하고 있다고 볼 수 있다. 노무현 정부는 핵심적인 국정이념으로서 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율을 제시하고 있는데, 원칙과 신뢰, 공정과 투명은 반부패와 청렴성과 밀접한 국정원리로서 이념상 역대 어느 정부보다 반부패와 청렴성을 강조한 것으로 평가한다(국가청렴위원회, 2007). 역대정부들이 정부의 폐쇄성과 부패로 인하여 국민들의 불신, 정책의 왜곡, 집행의 비효율이 발생하고 정부경쟁력이 하락하였다고 노무현 정부는 진단하고 단순한 공무원의 사정이 아니라 투명하고 열린 정부, 깨끗한 정부를 국정의 목표로 세웠다(정부혁신지방분권위원회, 2007). 그러므로 노무현 정부의 반부패 정책은 김대중 정부의 후반기에 수립하였던 반부패 정책을 기본적으로 그대로 계승하면서도¹⁵⁾ UN, OECD 등 국제기구의 권고 등 국제적 추세를 수용하고 있다. 그러나 반부패 정책의 초점과 우선순위 즉, 정치개혁과 기존 권력형 부패에 대한 대처에 대한 입장에서 두 정부간 차이가 있다고 할 수 있다. 노무현 정부의 반부패 전략은 한 측면에서 행정의 투명성, 개방성을 지향하고 다른 측면에서 부패방지를 위한 제도를 정비하는 제도적 기반을 마련하는 등 정부의 구조와 공무원의 형태를 변화시키려고 하였으며, 부패의 대상과 관련하여서는 정치관계법 개정으로 인하여 정치 및 권력부패를 감소하는 결과를 가져 왔다. 그러므로 노무현 정부는 국정지표와 행정개혁로드맵에 행정의 투명성 개선을 포함하는 반부패 전략과 정책의 기조를 담고 있다. 국정지표와 행정개혁로드맵을 근거로 하여 국가청렴위원회, 행정자치부, 중앙인사위원회 등 관련 정부기관은 공직윤리, 행정투명성 제고, 공직의 개방과 역량 제고를, 감사원, 검찰, 공정위 등은 부패사범의 적발과 처벌을 담당하는 이원화된 체계를 통해서 부패문제에 대한 종합적이고 다차원적인 대처를 할 수 있었다.

15) 반부패특별위원회(2001), 부패방지백서, 국무조정실(1999), “부패통제체계 개선방안” 참조

<표 1> 반부패 정책의 단절적 제도 변화¹⁶⁾

시기	권위주의 정부	민주화된 정부		
		김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부
접근전략	사정체계정비 의식개혁	법제도적 토대마련	부패방지법 제정 등 포괄적 접근방법 마련	행정개혁 반부패 제도개선
변화요인	경제개발	민주화	IMF 외환위기	거버넌스 개혁

2. 반부패 전책별 관계 분석

1) 반부패정책의 조정·통합

부패의 원인과 그에 대한 처방은 관점에 따라 다양하지만 부패가 화이트 캔라 범죄, 공급자와 수요자간의 합의에 의한 은밀성, 당사자의 죄의식 결여, 부패의 가능성과 정도의 독점성, 자기강화적 관성의 일반적 특성(박재완, 1997)과 부패 정의 모호성과 측정의 어려움(Kaufmann, 2005)으로 인하여 어느 하나의 대책과 정책으로만 모든 부패를 예방하고 척결할 수 있는 만병통치약 같은 것은 없기 때문에 국가적 차원에서 부패문제를 해결하기 위하여 윤리기반구축(OECD), 국가청렴시스템(TI)적인 접근과 같이 다차원적(multidisciplinary), 종합적인(holistic), 체계적(system) 접근과 대책이 요구된다고 한다. 그러므로 정부가 부패문제를 해결하기 위한 전략과 정책도 사전 예방과 사후 적발·처벌이라는 양면적 전략을 구사해야 하는데 그런 측면에서 박재완(2001)이 주장하는 전방위 전략은 다른 전략을 포괄하는 상위 전략에 해당하는 다차원적인 접근법으로 볼 수 있다. 최근에는 정부만의 문제해결 방식에서 벗어나 정부와 시민사회의 참여나 협력을 통한 거버넌스 접근으로 해석하기도 한다(김태룡, 2002; 라영재, 2003; Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2006).

반부패 정부정책은 특성상 여러 중앙, 지방 및 공공기관의 정책영역에 걸쳐 있게 되어 정책형성, 집행, 평가의 효과성을 높이기 위하여 정책의 협력, 조정, 통합의 필요성이 증가하고 있다(Meijers & Stead, 2004). 정부는 반부패 전략의 일환으로 정책의 협력, 조정, 통합을 위하여 ① 공통의 비전과 의제를 형성하는 총체적 전략 수립과 비전 개발, ② 관련 정부기관 및 시민사회와의 협력기반 구축, 즉 수평적 거버넌스 구축, ③ 정부 기관간 정책조정과 통합 기제 강화, ④ 행위자간 전략적 네트워킹 강화가 필요하다.

16) 권위주의 정부와 민주화된 정부의 시기 구분은 1987년 6·10 민주화운동을 기점으로 하여 구분하고 있다. 다만 노태우 정부는 권위주의 정부에서 문민정부로 이행하는 과도기로 볼 수 있다.

<표 2> 반부패 정책조정과 통합

구 분	차 원	기 제
정책협력	정부간, 정부·시민사회 협력기반 구축	민관협의회, 자문위원회, 공식비공식 자문
정책조정	정책조정 기제 마련 및 네트워킹	반부패특별위원회, 반부패관기관협의회, 정부혁신위원회, 투명사회협약실천협의회
정책통합	공통 비전과 전략 수립	국정지표, 행정개혁로드맵

* 자료 : 국가청렴위원회, 2008, 청렴백서 및 정부혁신지방분권위원회, 2007, 자료집 참조

김대중 정부는 1999년 8월 국무조정실에서 “부패방지종합대책¹⁷⁾”을 마련하여 같은 해 9월 부패 제도개선과 국민의 반부패의식을 조성하기 위하여 대통령 자문기구로 반부패특별위원회를 설치하였다. 2001년 6월 부패방지법¹⁸⁾이 국회를 통과하여 2002년 2월 대통령 소속의 부패방지위원회가 출범하였다. 시민사회나 국제기구의 요구를 수용하여 부패방지법을 제정하고 부패방지위원회를 설치하면서 종합적인 반부패 전략을 수립하면 종합적인 접근을 시도할 수 있는 근거를 마련하였다. 부패방지법을 근거로 하여 국가차원의 종합적인 부패방지 정책방향을 수립하고 매년 각급 공공기관에서 추진해야 하는 반부패대책 추진지침을 수립하여 시달하였다. 다만 김대중 정부의 반부패 정책은 부패통제를 정책적인 문제로 인식하고 부패방지법과 돈세탁방지법을 제정하여 부패통제를 위한 포괄적 접근방법의 기초를 마련하였다(김병섭, 2001)는 긍정적인 평가와 더불어 국제적 기준에 부합하는 공직윤리 규정, 고위공직자의 비리 척결을 위한 특별검사제 도입, 공익제보자 보호 강화, 돈세탁 방지법 강화 등의 측면에서 시민사회가 요구하였던 부패방지기본법으로서의 의미가 퇴색된 불완전한 부패방지법이라는 부정적인 평가가 병존한다(부패방지법시민연대 백서, 2001). 그래서 김대중 정부는 집권말기의 각종 권력형 부패 사건으로 반부패 제도 기반을 마련하는 노력에도 불구하고 한국의 부패수준은 국제투명성기구의 부패인식지수에서 4점대에 머물고 있었다.¹⁹⁾

노무현 정부에서는 국정지표로 원칙과 신뢰 및 공정과 투명, 행정개혁 방향으로 투명한 행정, 함께하는 행정, 깨끗한 행정을 제시하면서 최고권력자의 강력한 반부패 의지를 보여주고 있다. 특히 부패방지법이 본격적으로 작동되면서 예방을 중심으로 하는 제도의 개선과 공직윤리를 강화하고 선거법, 정치자금법, 정당법을 개정하면서 OECD

17) 부패방지종합대책은 종합적이고 체계적인 대책수립, 부패방지 인프라와 시스템 개혁, 부패억제 및 처벌과 더불어 예방에 주력, 집행과 평가 실시를 특징으로 한다. 반부패특별위원회, 2001, 부패방지백서, pp. 120-121.

18) 1996년 12월 국민회의 부패방지법안 공동발의, 1998년 12월 부패방지법 수정안 제출, 2000년 5월 15대 국회임기 만료로 자동 폐기, 참여연대 등 시민단체 반부패기본법안 청원, 2000년 11월 민주당 반부패기본법안 제출, 2000년 12월 한나라당 부정부패방지법안 제출, 2001년 6월 부패방지법 대안 국회를 통과하였다. 강성남, 1999, 부패방지법의 쟁점에 관한 비교론적 고찰, 반부패특별위원회(2001) 참조.

19) 김대중 정부기간 TI CPI는 4.2(1998), 3.8(1999), 4.0(2000), 4.2(2001), 4.5(2002)로 상승하고 있기는 하나 절대적으로 조사대상국 중 순위율이 평균적으로 50%대에 머물고 있다.

가 권고하고 있는 공직윤리의 강화할 수 있는 기반을 외형적으로 구축하였다고 할 수 있다. 그런 측면에서 검찰, 경찰 등 사정기관 중심의 반부패 전략에서 부패방지위원회, 공직자윤리위원회 등 부패방지 및 공직윤리를 위한 정부기관의 활동이 본격적으로 시작되었다는 데에서 역대 다른 정부와 다른 점이 있다고 할 수 있다. 특히 노무현 정부는 2004년 1월 범정부 차원의 반부패 정책의 중심협의체로 “반부패관계기관협의회”를 설치토록 했다. 반부패관계기관협의회에 보고된 반부패대책의 정부기관별 이행상황을 점검하고 대책을 추진하기 위하여 2004년 9월 국가청렴위원회 주관으로 “부패방지대책·추진점검회의”를 구성하였다. 또한 두 협의체와는 별도로 2004년 9월부터 부패행위 적발처벌 및 공직감찰 등 사정활동과 부패실태조사 등 부패통제 활동과 관련된 제반 대책을 협의하고 추진상황을 점검하기 위하여 반부패현안대책 실무회의를 구성하여 운영하였다.

<표 3> 반부패 정책협의체 구성 현황

명칭	근거	구성 ²⁰⁾	주요 실적
반부패관계기관협의회	대통령 훈령	대통령 의장, 관련 장관 및 기관장	9차 회의, 반부패 정책성과 평가 및 추진전략 보고 및 기업투명성 제고 대책 등 관계기관 대책 보고
반부패청렴대책 추진점검회의	대통령 훈령	중앙행정기관, 광역자치단체·시도교육청 공공기관 등 감사관	13차 회의, 반부패시책 실천의지 및 수법사례 전달
반부패현안대책 실무회의	대통령 훈령	적발처벌 및 공직감찰 등 수사, 조사, 감사담당 실국장	22회의, 부패통제 활동 관련 대책협의 및 추진상황 점검

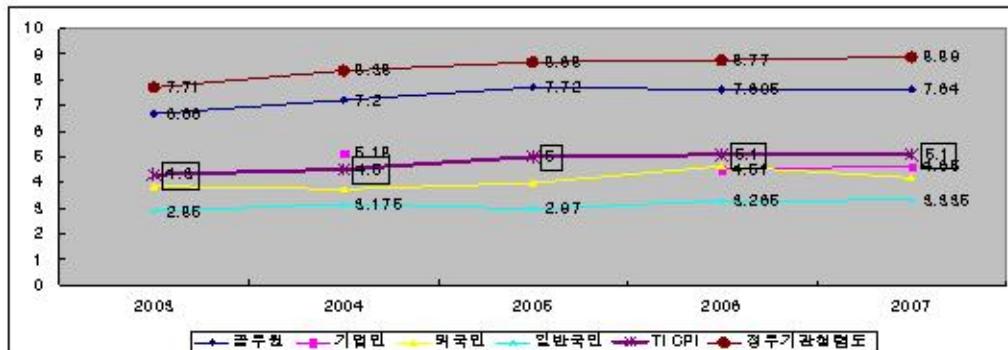
* 자료 : 국가청렴위원회, 2008, 2007년도 청렴백서 참조

노무현 정부는 최고 권력자의 반부패 의지, 부패 예방을 중심으로 하는 제도와 정책이 도입과 선거법, 정치자금법, 정당법이 개정되고 공직자윤리법이 강화되면서 OECD 가 권고하고 있는 공직윤리의 기반을 외형적으로 갖추었다고 할 수 있다. 그런 측면에서 검찰, 경찰 등 사정기관 중심의 반부패 전략에서 종합적인 반부패 정책조정과 통합과 각종 행정개혁의 시도는 다른 정부와 차별성을 갖는다. 특히 공무원행동강령의 제정, 백지신탁제 도입, 재산등록 및 공개제도 강화 등으로 인하여 공무원들이 인식하는 공직자의 윤리성과 도덕성과 정부기관의 종합청렴도는 지속적으로 상승하고 있다. 다만

20) 반부패관계기관협의회는 대통령(의장), 국가청렴위원장, 법무장관, 행자부장관, 국방부장관, 국무조정실장, 공정위원장, 금감위위원장, 정부혁신위원장, 중앙인사위원회, 국세청장, 검찰총장, 관세청장, 경찰청장, 민정수석이 위원, 감사원장, 국정원장 배석하였고, 반부패·청렴대책 추진점검회의는 47개 중앙행정기관, 16개 광역자치단체, 16개 시도교육청, 공공기관 등 93개 정부기관의 감사관 및 감사 참석, 반부패현안대책 실무회의는 청렴위 사무처장이 주재하고 국무조정실, 공정위, 법무, 국방, 행자부, 국세청, 관세청, 대검찰청, 경찰청, 금감원, 금융정보 분석원 수사, 조사, 감사 담당 실·국장 참석하였다.

고위공직자부패수사처 설치에 대한 당시 야당과 검찰 등 법조계의 반대 및 각종 반부패 제도개선과 정부혁신의 한계 등으로 인하여 국민의 체감하는 공공부문의 기관청렴도는 국제투명성기구의 부패인식지수(TI CPI) 수준보다도 더 낮게 평가하고 있다. 이는 KDI(2006)가 발표한 정부에 대한 신뢰도 즉, 정부의 반부패정도, 준법성, 반응성의 정도와 부합하는 결과이다.²¹⁾ 국가청렴수준의 획기적인 도약을 위하여 반부패·청렴시책 시스템의 질적 고도화, 부패행위통제 강화 및 공직윤리 확립 및 민간부문과 함께하는 클린웨이브운동 3대 중점 추진 방향을 설정하였다(국가청렴위원회, 2007). 이중에서 “반부패관계기관협의회”와 “반부패현안대책 실무회의”를 활용하여 범정부적인 반부패·청렴정책을 정립하고 추진하였다고 한다. 결과적으로 노무현 정부는 부패방지위원회(이후 국가청렴위원회)와 같은 반부패전담기관 설치, 전정부차원의 반부패관계기관협의회 개최 등의 반부패 정책조정 기제의 마련 및 시책평가나 청렴도 측정과 같은 이행평가 등과 같은 종합적이고 다차원 반부패 전략을 활용할 기반을 마련하는 것으로 인하여 TI CPI 지수는 지속적인 상승 추세를 유지하고 있으며, 정부기관 청렴도나 실제 뇌물·향응 제공률은 현격하게 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 정부의 노력이 국민의 인식수준과 신뢰도를 상승시키는 단계에까지는 도달하고 있지 못하다.

<그림 2> 부패인식지수와 정부기관 청렴도



* 자료 : TI, 국가청렴위원회, 2007, 재구성.

2) 행정개혁과 관련 제도개선

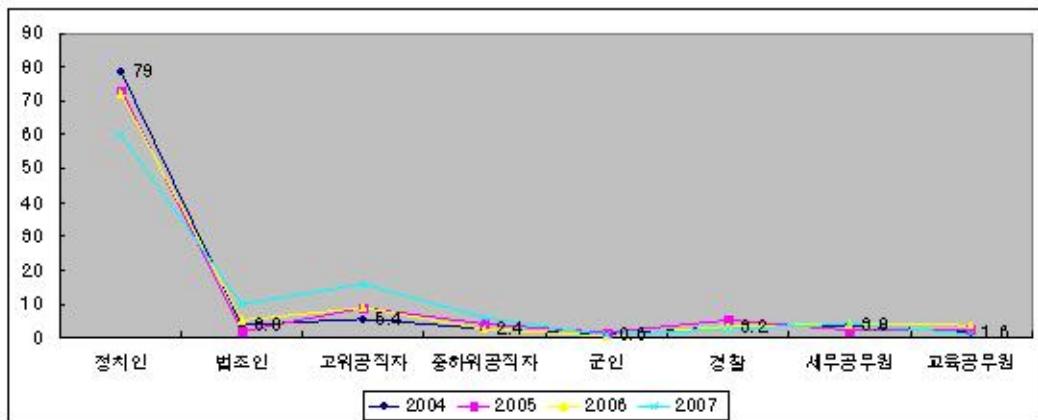
(1) 선출직·고위직 청렴도 개선

1997년 IMF 경제위기가 과거 권력형 경경유착과 같은 구조적이고 정치적인 부패에

21) 2006년 사회자본의 실태조사결과, 시민사회와의 참여와 사회적 신뢰 사이에 상관관계는 나타나지 않고 개인의 정부에 대한 긍정적인 인식과 사회적 신뢰 사이에 높은 상관관계를 보이고 있다고 한다. 임영재(2007), “사회적 자본과 관련된 주요 정책이슈” 참조. 즉 정부의 청렴도, 민주성 등에 높은 신뢰를 보이고 있다고 볼 수 있다

기인 한다. 그래서 정부의 반부패 노력도 권력적·정치적 맥락에서 정치인이나 선출직 등 고위공직자를 대상으로 해야 한다(Klitgaard, 1998; 박재완, 2001; TI, 2003). 그런 측면에서 역대 정부에서 일반 하위공무원만을 대상으로 한 사정활동에서 벗어나 노무현 정부에서 정치관계법을 획기적으로 개정하고 대통령 및 국회의원 선거, 지방 선거를 거치면서 선거문화가 바뀌게 되었고 과거 정부에 비하여 정치부패는 확실하게 감소되었다고 볼 수 있다(Myoungsoo Kim, 2004). 또한 인사청문 대상의 확대, 인사검증의 강화, 판공비 등 정보공개 강화, 백지신탁제도 도입 등 공직자윤리법 강화 등으로 고위공직자의 부패 빈도와 규모 또한 역대 정부에 비하여 감소되었다. 그러나 국민은 정치인, 고위공직자에 대하여는 일반 공직자보다도 더 엄격한 도덕성과 적극적인 정치적, 정책적 윤리성을 기대하고 있으므로 <그림 3>과 같이 실제 권력부패나 정치부패 개선의 정도보다도 여전히 정치인이나 고위공직자의 청렴도가 낮다고 평가하고 있다. 국회의원 윤리특별위원회 외부인사 참여, 지방자치단체장과 지방의원의 주민소환제 요건 완화와 책임성 확보, 장차관 등의 고위공직자 인사검증 강화, 퇴직 후 취업제한과 같은 이익충돌방지, 판·검사 등 전관예우 금지 및 고위공직자비리조사기구 설치²²⁾ 등 제도적, 실천적 방안을 마련해야 한다.

<그림 3> 공직별 부패만연정도



* 자료 : 서성아, 2007. 부패추이실태 추이분석(pp. 45-46) 참조

정부의 반부패 전략이 다차원적이고 종합적이어야 하지만 국민의 소득수준이나 경제 수준에 부합하는 국가 청렴도를 획기적으로 높이려면 우선 정치인과 고위공직자이 일반 공무원보다도 더 높은 정책적, 조직적, 개인적 윤리성과 책임성을 확보할 수 있도록 제도적 대책을 마련해야 한다(Cooper, 2006). 그와 병행하여 정치인과 공위공직자에 대

22) 우리나라에서는 정치인, 고위공직자 및 판검사에 대한 불신이 높고 최근 특검제의 실효성에 의문이 제기되고 있으므로 고위공직자비리조사기구의 한시적 도입을 적극적으로 검토해야 한다. 장기적으로는 경찰의 수사권 독립, 경찰의 중립성 강화 등으로 이러한 국민의 불신은 해소될 것으로 본다.

한 국민의 신뢰가 높지 않으므로 자율적 준수를 기대하기보다는 박재완(2001)의 지적처럼 부패통제 및 공직윤리준수 절차와 제도를 구체화하고 집행의 내실화를 기해야 한다.²³⁾

(2) 구조적 및 제도적 부패 개선

박재완(2001)은 우리나라 부패수준이 사회적 함정에 빠져 있으므로 과거의 구조적 부패에 대하여 과감한 면책조치를 시도하고 앞으로의 순응을 확보하는 것이 중요하다고 한다. 그러나 면책의 대상이 공직자 일 수도 있지만 주로 정치인과 기업인이 되어 사회통합을 저해하고 노블리스 오블리제(Noblesse Oblige)의 정신을 훼손할 우려가 있다. 오랜 민주주의의 역사와 합리주의 문화가 정착한 서구 선진국에 비하여 동양의 관료적 권위주의와 형식주의적인 정치, 행정문화로 부패친화적인 사회에서 살아온 정치인, 공직자, 기업인이 과거 부패경험을 단절하고 새롭게 우등균형으로 전환시켜야한다는 논리는 일면 타당해 보인다. 그래서 2004년 정부는 기업의 과거 분식회계 고백이나 신고를 하면 일정 조건에서 면책토록 한 조치도 있었다. 그러나 정치인이나 고위공직자가 과거 부패를 고백하고 미래에 행하는 부패는 엄격하게 처벌받는다는 사회적 약속을 국민 정서상 용인할 수 있는가라는 사회적 문제를 야기를 야기 할 수 있다. 우리나라와 같이 사회지도층에 대한 국민의 불신이 높은 사회에서 과연 누구를 위한 면책인가라는 사회형평성 문제를 불러일으킬 수 있으므로 현 시점에서 반부패 정책으로서 일 반화하기에는 그 실효성은 낮아 보인다. 한국사회에서 정치인·고위공직자와 기업인은 특권층이며 사회지도층으로 국민에게는 인식되고 있다. 그런 사회계층을 대상으로 한 부패의 면책은 국민이 수용하기 어려울 것이고 김영삼 정부이후 역대 민주정부에서 각종 사면과 특별조치 등으로 과거의 부패문제는 사후적으로 교정할 기회가 있었다. 오히려 역대 정부의 정치인이나 기업인 등 부패사범의 무분별한 사면이 오히려 면책의 효과를 떨어지게 하고 있다.²⁴⁾ 그러나 한국사회에서 협의의 개념으로 부패는 주로 회색부패 유형으로 볼 수 있고 부패범죄에 해당하는 뇌물·향응 접대 제공률은 지속적으로 하락하고 있다. 즉 후진적인 부패 유형에서 최근 삼성의 비자금 및 떡값 사건에서 보여주는 것과 같이 오히려 회색 및 백색 부패유형이 일상화하고 은밀화되고 있다고 볼 수 있으며, 법무부(2007)가 부정부패를 엄단하고 부적절한 법과 제도를 지속적으로 개선한다는 반부패 정책에 대하여 대기업은 매몰비용(sunk cost)으로 인식하고 있지 않는 것 같다. 그런 측면에서 앞으로 공무원과 기업인 사이의 작은 부패는 줄어들 수 있으나 부패유형은 더 교묘화하고 다양화할 개연성이 높아지고 있다. 그러므로 구조적인 부패는

23) 공직자윤리위원회 기능 강화와 더불어 현재 행정안전부와 국민권익위원회로 나누어져 있는 공직자 복무, 인사관리, 행동강령 등의 기능이 유기적으로 연계하여 작동할 수 있는 해야 한다.

24) 투명사회협약에서도 부패사범에 대한 대통령의 사면권 행사의 제도개선 약속이 있다. 투명 사회협약 제6조 15항, 부패 및 반인권 특정범죄에 대한 사면권 제한에 대한 논의가 활발하며 17대 대통령선거에 정동형 후보는 공약으로 제시하고 있다.

지속적인 행정개혁과 구체적인 제도개선을 통해서 근원적으로 부패문제를 해결하는 것이 지대추구(rent-seeking)의 환경과 고객-후원자(custom-client relations) 관계를 단절시킬 수 있다.

<표 4> 노무현 정부 행정개혁 목표와 의제

목 표	의 제
효율적인 행정	성과중심 행정시스템 구축, 정부기능과 조직의 재설계
봉사하는 행정	행정서비스 전달체계 개선, 고객지향적 민원제도 개선
투명한 행정	행정의 개방성 강화, 행정행위의 투명성 제고
함께하는 행정	시민사회와 협치 강화, 공익활동 적극지원
깨끗한 행정	공직부패에 대한 체계적 대응, 공직윤리의식 함양

* 자료 : 정부혁신지방분권위원회, 2007, p.34 인용

노무현 정부의 부패전 담기관인 국가청렴위원회는 구조적이고 고질적인 부패취약분야의 제도개선을 중점적으로 추진하였고 각급 정부기관이 자율적으로 제도개선을 추진하도록 지원하였다고 한다.²⁵⁾ 행정개혁이 윤리적 기반을 구축하는데 기여한다면 제도개선은 직접적으로 부패의 원인이 되는 행정 구조와 절차를 바꾸는 것을 의미한다. 그러나 정부가 윤리적 기반을 구축하려는 철저한 행정개혁을 전제로 하지 않고 단순한 제도개선만을 추진하는 것은 부패방지 효과를 반감시킬 수 있다.

<표 5> 부패 제도개선 분야²⁶⁾

연 도	주요 분야
2004	세무, 공사계약, 단속점검, 공기업, 대외신인도 등 5대 분야
2005	인사, 교육, 법조, 기업금융지원, 민간뇌물거래방지, 등 5대 분야
2006	지역개발, 국가정책자금지원, 공직유관단체, 구조적 유착비리, 등 3대 분야
2007	지역개발 및 건설건축, 공직윤리, 정부업무 민간위탁감독 등 3대 분야

* 자료 : 국가청렴위원회, 2007, 제도개선 사례집 p. 15. 인용

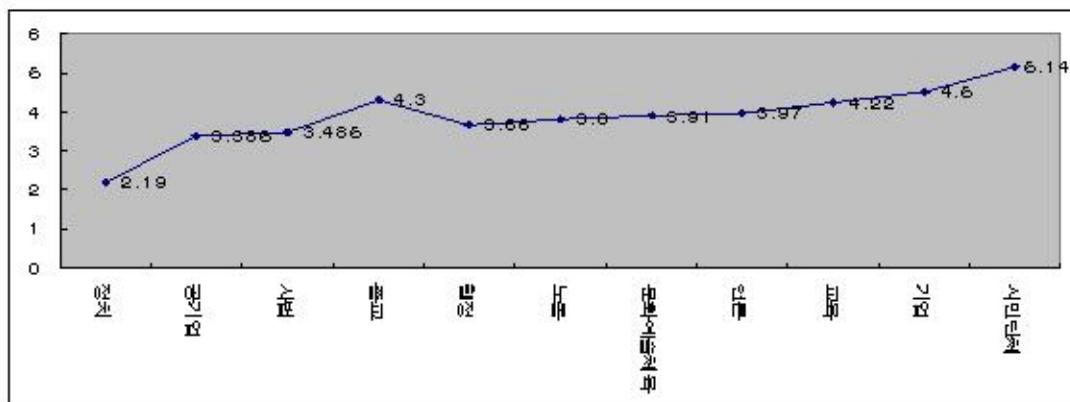
<표 5>에서 보듯이 국가청렴위원회가 4년의 짧은 기간 동안 거의 모든 부패취약분야에 대한 개선을 권고한 것으로 조사되었는데 실제 해당 정부기관에서 실질적인 제도개선이 수용되고 이행되었는지는 의문이다. 제도개선 효과에 있어서 시차의 존재와 공

25) 2006년 12월 말 1,531개 신규과제를 발굴하여 1,112개 개선을 완료하였다고 함. 국가청렴위원회(2007), 제도개선사례집.

26) 국가청렴위원회는 정치행정 9건, 재정경제산업 10건, 교육 8건, 건설건축 12건, 사회문화노동 9건, 기타 12건 등 총 60건을 제도개선방안을 관계기관에 권고하였다.

직종심의 제도개선이라는 것을 인정하더라도 <그림 4>에서 사회분야별 부패수준에서 보는 바와 같이 국민이 인식하는 부패수준을 개선되었다고 볼 수 없다. 그리고 행정분야별 부패수준 조사에서도 건설·건축·주택·토지, 세무, 경찰 등의 분야가 여전히 개선의 정도가 낮다. 이런 조사결과는 부패취약분야의 투명성, 윤리성, 개방성, 전문성 강화와 같은 제도개선이 행정개혁의 차원에서 이루어져야 함을 의미한다.

<그림 4> 사회분야별 부패수준



* 자료 : 국가청렴위(2007), 2006년과 2007년 자료 재구성

(3) 공직윤리와 인사관리 개편

공직윤리는 국민의 이익에 불사하는 행위로서 절차적 문제와 실질적 문제까지 포함하여, 정치 및 행정활동과 관련하여 하지 말아야 할 것을 규정하는 것 뿐 만아니라 정치와 행정의 가치를 향상시키기 위하여 해야 하는 행동규범까지를 포함한다(Kaplan, 1963; Waldo, 1974). 또한 실제 행정현장에서 공직윤리는 공직자의 직무수행과 개인의 이해관계가 충돌하는 이해충돌이나 갈등상황에 직면했을 때에 바람직하게 대처해야 하는 행위기준이다. 우리나라 공직윤리와 관련된 법체는 다양하지만 개별적이고 그 실효성에는 한계가 있었다(라영재, 2006). 왜냐하면 대부분 관련 법규가 명목상으로만 존재하고 특별한 사례에 대해서만 예외적으로 적용되어 보편적인 윤리규범으로 기능을 하지 못하고 있다. 박재완(2001)은 부패는 공직의 폐쇄성과 독점성으로 은밀하게 진행하고 적발하기 어렵기 때문에 공직의 개방성과 경쟁을 높여야 한다고 한다. 그러면서 부패노출도 제고, 중첩관할, 부패감시기관의 독점성 완화, 부패감시기관의 정치적 포획에 대한 견제를 주장하고 있다. 주로 OECD가 정부개혁의 일환으로 정부의 투명성, 개방성을 높이려는 노력을 전개하였고 우리나라로도 정보공개, 전자정부, 시민참여의 확대 등과 시민사회의 성장과 언론자유의 신장으로 외부 감시는 강화되었다. 부패방지를 위한 내부고발제도는 아직 정착되어 있다고 볼 수 없다.²⁷⁾ 노무현 정부는 행정개혁의 개방성

27) 부패신고자 보호 및 보상제도는 두 번의 부패방지법 개정으로 강화되었으나 신고자·협조자

과 행정행위의 투명성을 개선하기 위하여 투명한 인사관리, 정부업무 기록관리 강화, 정보공개 활성화, 전자정부 구축과 업무관리시스템을 구축하였다(정부혁신지방분권위원회, 2007). 특히 공직사회의 폐쇄성을 극복하기 위하여 특별채용의 확대나 계약직, 직위 개방 및 공모직위를 확대하여 공직사회의 경쟁력을 확대를 시도하였다.²⁸⁾

노무현 정부는 공직윤리와 직접 관련된 공직자윤리법 개정, 공무원행동강령 제·개정과 국가 인사기능의 통합과 분권, 투명하고 공정한 인사시스템의 구축, 탄력적 인력 관리체계 구축, 공직경쟁력 강화 임용제도, 전문성 강화와 경력개발시스템의 구축, 인적 자원 역량강화, 다양한 평가시스템 구축, 보수합리화, 상생적 노사관계 구축하는 인사정책의 개편이 있었으나 <그림 4>에서 보는 바와 같이 이러한 공직윤리 규범이 공직자의 도덕성과 윤리성을 제고하는데 얼마나 기여하고 있는지, 그리고 공직윤리제도를 운영하는 행자부, 중앙인사위원회, 국가청렴위원회간의 유기적인 협력과 정책조정이 문제가 없는 것은 아닌지 의문이며, 공직자의 책임성 확보 문제인 “여러 손(many hands) 문제”와 비윤리적 수단의 정당성의 문제인 “더러운 손(dirty hands) 문제”를 극복할 수 있도록 작용해야 한다(Thompson, 1987). 또한 정부의 투명성과 경쟁력을 높이려 추진한 제도개선이나 행정개혁은 실증적으로 정부의 경쟁력을 높이거나 부패범죄의 감소로 직결되었다고 말할 수 없다.

3) 사후적 통제

무엇보다도 먼저 부패문제를 해결하기 위해서는 부패개연성을 사전에 차단하는 노력이 중요하지만 일단 발생한 부패에 대하여는 엄격한 처벌이 수반되어야 한다. 그러나 우리나라 부패로 인하여 구속된 공직자의 기소 비율은 일반범죄의 기소율 보다 낮아 법 집행이 엄격하게 이루어지지 않는다고 한다(윤태범, 1997). 사후 통제수단인 부패 범죄의 처벌의 강도를 엄격히 유지하는 것이 언제나 바람직한 것은 아니지만 부패 공직자에 대한 형사처벌이 필요한 경우에도 강도가 약한 행정처벌을 부과하는 수준에 그치고 있다(강성남, 1997; 박중훈, 1999). 국민들은 뇌물수수 및 횡령죄가 강·절도나 사기보다 무거운 범죄로 인식하고 있으나 실제 법원이 선고한 평균형량은 국민의 기대와 많은 차이를 보이고 있다(한겨레신문, 2008, 6. 13).²⁹⁾

국무조정실 보고서(1999)는 공직부패의 처벌의 확실성과 엄격성을 제고하기 위해 비

보호조치요구 현황(2007년 신분보장 5건, 신변보호 1건, 신분공개 1건), 신고보상금보상 지급 실적(2007년 26건, 277 백만원)으로 상승하고 있으나 우리나라 부패수준에 비하여 적은 수에 머물고 있다. 자료 국가청렴위원회, 2007년도 청렴백서, pp. 343 - 359, 참조.

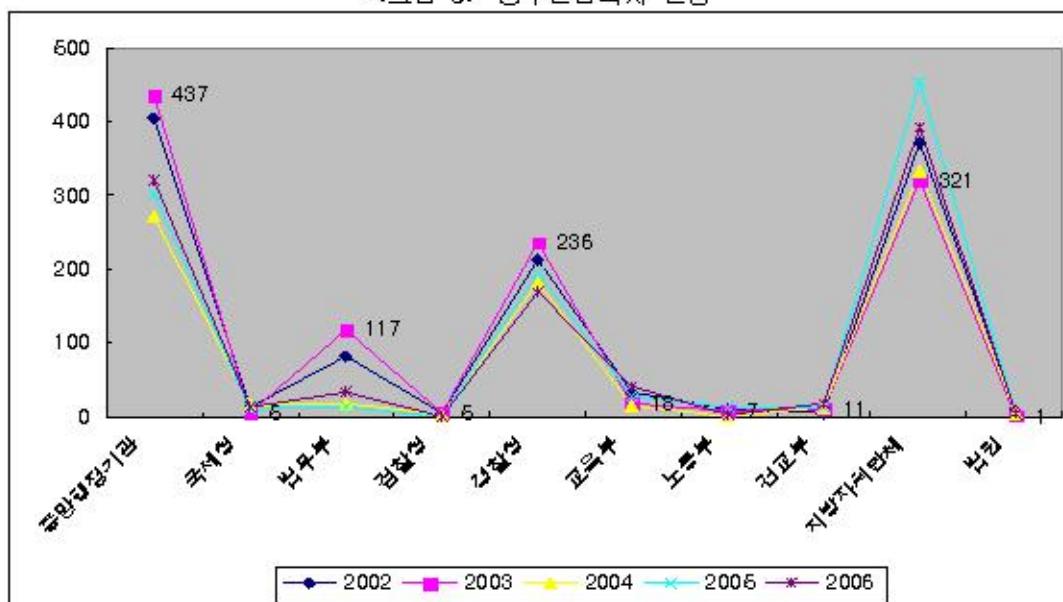
28) 중하위직과 특수직위에 한정하고 있고 계약직의 경우 계약기간이 최대 5년까지 연장하였으나 이 또한 신분이 불안하여 우수한 인재가 충원되지 않고 있다.

29) 법정형의 기준으로는 강도죄가 징역 3년 이상으로 뇌물죄 보다 중하지만 국민들은 뇌물죄가 강도보다 죄질이 나쁘다고 인식하고 있다. 또 실제 뇌물죄의 집행유예 비율(60.3%)이 전체 범죄평균 45.9%보다 높은 것으로 조사되었고 사법 불신의 주요 원인이 전관예우로 조사되었다고 한다. 대법원 양형위원회 2007년 조사자료 참조.

일관적이고 애매모호한 관련 법규의 정비가 선행되어야 하고 공무원 범죄에 대한 명확한 처벌 근거가 필요하며 이에 대한 효과적 대처를 위한 통합적인 부패방지법의 제정을 주장하고 있다. 그러나 공무원 범죄현황(대검찰청 범죄분석, 2007), 감사의 조치결과(감사연보, 2007), 부패신고접수 및 처리실적(국가청렴위원회, 2007), 행동강령 위반행위 및 처분현황(국가청렴위원회, 2007)을 보면 우리나라 공직부패가 여전히 획기적으로 개선되지 않고 있음을 알 수 있고 엄격한 처벌이 이루어지고 있다고 볼 수 없다.

정부의 내외부의 사후적 통제기관인 검찰, 경찰, 감사원, 국무조정실, 국가청렴위원회가 공직자 및 기업의 부패사범에 대한 적발률을 높일 수 있도록 얼마만큼 노력하는가? 이를 사후통제기관간의 견제와 균형을 어는 정도 유지할 수 있는가에 대하여는 국민의 인식은 여전히 부정적이다. 즉 최근 법원이 양형의 일관성을 높이고자하는 노력과 더불어서 정치인, 고위공직자, 기업인 등 사회지도층 부패에 대한 적발·처벌의 강화가 필요하며 검찰, 경찰 등 사정기관과 공직윤리기관의 부패통제체계에 대한 견제와 균형의 원리에 부합하도록 시스템 정비가 필요하다.

<그림 5> 공무원 범죄자 현황



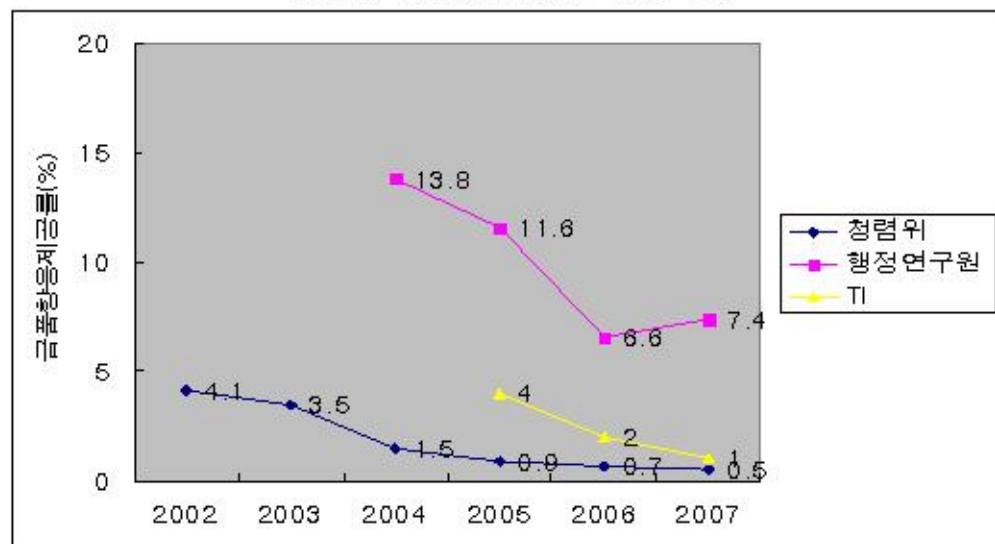
자료 : 대검찰청, 2007, 범죄분석 재구성

3. 분석의 결과와 정책적 함의

노무현 정부의 반부패 전략과 정책은 이전 정부와 달리 국정지표와 행정개혁의 정책의제에 모두 광범위하게 반영으로 있으므로 다른 정부보다도 반부패에 대한 정부의 의지와 방향성은 명확하다고 볼 수 있다. 그런 측면에서 국제기구들이 권고하고 있는 종

합격이고 다차원적인 전략을 수립하였다고도 평가할 수 있다. 이러한 정부의 노력으로 인하여 공직자의 금품·향응제공률은 현저히 감소하였고 공직자의 도덕성과 청렴성에 대한 문제의식도 개선되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 국민의 공직자에 대한 부패인식지수는 여전히 공무원의 인식수준과 괴리를 보이고 있고 우리나라의 부패수준에 대하여도 공직자가 인식하고 있는 것과는 차이를 보이고 있다. 우리나라 국민이나 외국인의 인식수준과 국가투명성기구의 부패인식지수(CPI) 결과는 일치하고 있다. 특히 정부의 신뢰도가 개선되지 않고 있는 것과도 일치된 연구결과를 보이고 있다. 이러한 연구 결과를 종합적으로 분석해보면 실제 노무현 정부가 반부패 정책을 국정지표로 삼고 정부의 투명성과 공직윤리 기반을 구축하려는 노력과 더불어 국가청렴위원회를 중심으로 하여 반부패 정책을 조정, 총괄하면서 각종 제도개선과 청렴도 시책평가를 실시하여 공직자에게 반부패, 청렴성, 투명성의 행정윤리와 가치를 이식시키는 데에는 일정 정도 성공하였지만 이러한 정책이 각종 정부기관의 세부 정책에 내면화하거나 실질적인 제도개선으로 이루어져서 뇌물이나 향응을 주는 자와 받는 자에 대하여 구조적으로 차단하는 단계에까지 도달하는 데에는 미흡하였다고 볼 수 있다. 그러므로 노무현 정부가 도입한 다양한 반부패 정책도 국민의 높아진 도덕성과 책임성의 요구 수준에 부합하는 실질적인 성과를 보이고 있다고 할 수 없다는 것이고 이것이 우리나라 부패수준에 대한 국민과 공무원과의 인식의 차이가 나는 이유가 된다. 그래서 향후 정부의 반부패 전략과 정책의 방향은 형식적인 정부기구의 설치, 제도도입 보다는 실질적인 효과를 제고 할 수 있는 공직의 개방과 전문성을 기반으로 하여 국민이나 고객의 입장에서 실질적인 제도개선, 공공관리개혁(public management)이 이루어져야 함과 고위공직자 중심의 엄격한 적발과 처벌이 우선해야 국민의 신뢰를 얻을 수 있다는 것을 의미한다.

<그림 6> 금품·향응 제공률 변동 추이



다만 부패의 정의와 측정의 모호성은 정부가 부패의 원인을 과학적으로 조사하고 효과적인 대책을 수립하는데도 영향을 준다는 것이고 본 연구에서도 정부의 반부패정책의 조정과 통합, 행정개혁과 제도개선, 공직윤리강화가 금품향응 제공률이나 공직범죄에 어는 정도 영향을 주었는가에 대한 경험적인 설명과 분석에서 한계를 보이고 있다.

IV. 결론

우리나라도 이제는 정치적인 민주화, 국제화로 인하여 선진적인 정치와 행정 시스템과 절차가 구축되었다고 말할 수는 있지만 각종 정부정책이나 제도의 실패와 결함과 정부 및 제도 운영 능력의 한계³⁰⁾ 등으로 인하여 정치, 행정과 기업 등 행위자들의 지대추구 행위는 계속해서 발생할 수밖에 없을 것 같다. 정부가 개혁이나 혁신을 성공적으로 수행하였는가에 대하여는 현대 민주주의 국가에서는 최종적으로 국민의 평가에 달려 있을 수밖에 없다. 그러므로 권력지도층을 통제하지 못하는 사정기관 존재, 형식적인 공직윤리제도 및 기관운영, 성과 없는 제도개선과 정부혁신, 국민을 대리해야 하는 선출직과 고위공직자의 무책임성은 결국에는 정부에 대한 신뢰를 무너뜨리게 하고 정부정책의 정당성과 효과성도 낮추게 되어 국제적인 평가가 나빠져 국가경쟁에서 도태될 것이다.

지난 노무현 정부에서는 국제기구나 선진국에서 시도되고 있는 공직윤리기반의 구축과 반부패 시스템과 제도를 도입하고 시행하였다는 점에서 높게 평가할 수 있다. 그러나 정부의 반부패 전략과 정책의 실패 또는 한계가 한국사회에서의 제도실패가 제도나 기관의 부재가 아니라 집행기구의 부실화나 제도운영 측면의 문제라는 시각(좌승희·이승희, 2000)으로 분석할 수 있고 정부의 부패방지 노력이 형식에 그치고 않고 실질적으로 작동해야 한다는 자성도 있다는 것이다. 그래서 백화점식 다양한 정책을 도입하였다고 해서 다차원적이고 종합적이며 효과적인 반부패 전략이라고 할 수 없을 것이며 실제 국민의 부패인식도가 개선되지 않고서는 부패가 개선되었고 말 수도 없을 것이다. 그러므로 공직부패의 방지나 척결을 위해서 근원적으로 공직자의 도덕성과 청렴성이 높아져서 공직자의 의식과 행태가 개선되어야 하고 최종적으로 이러한 정부의 노력과

30) 김정수는 부패방지법의 청렴위로부터 독립, 청렴위의 권력강화 반대, 청렴위의 폐쇄적 조직구조, 부패방지 개념의 전환을, 이정훈은 청렴위 역할의 한계, 사정체계 재설정, 교육프로그램 개발을, 김병섭(2006)은 청렴도 지수나 부패영향평가 등 제도의 재설계, Top-Down식 제도운영 지향, 제도개선의 선택과 집중, 김영종(2006)은 통합부패방지법 제정, 공직자윤리위원회 개선, 남궁근은 거버넌스 프레워 제고, 청렴위 내부혁신과 역량 배양을 주장하고 있다. 국가청렴위원회 4년 평가와 과제, 2006, 한국투명성기구 자료집 참조. 최영철(2007)도 청렴위 역할 및 역량의 한계를 지적하고 있다. 경실련 토론회 자료집

변화가 정부의 경쟁력으로 연계되어야 한다. 그리고 이 모든 정부의 반부패 전략과 정책에 대하여 국민의 지지와 수용이 있어야 하며 정치·경제의 발전뿐만 아니라 사회의 통합의 기반이 되어야 한다. 그러기 위해서는 정부는 지금까지 반부패 전략과 정책을 재검토해야 한다. 첫째, 검찰, 경찰, 감사원 등 사정기관의 노력만으로 부패문제를 해결할 수 없으며 사정기관에 대한 견제 또한 중요함으로 사정기관간의 역할 재조정이 있어야 한다. 둘째, 부패방지를 위한 제도개선, 평가, 교육, 홍보 등 정책 전반을 재정비해야 한다. 세 번째, 기업 등 민간영역의 부패를 통제하고 지원하기 위한 정부와 민간의 협력과 정부의 지원이 필요하다. 네 번째 무엇보다도 정체되어 있는 우리사회 전반의 부패와 부도덕성을 해결하고 경종을 울리기 위해서는 정권의 성향과 관계없이 집권자의 강력한 반부패 정책적 의지가 담보되어야 되어야 한다. 마지막으로 반부패 정책의 실질적 수행자인 공직자의 도덕성과 정책적 역량의 강화를 위하여 공직의 전문성과 개방성 확대 등 행정개혁이 수반되어야 한다.

<참고문헌>

- 강성남, (1997), 우리나라 부패통제기구의 개선방안, *한국부패학회보*.
- _____, (1999), 부패방지법의 쟁점에 관한 비교론적 고찰.
- _____, (2002), 역대정부의 부패통제정책: 평가와 전략모색, 「반부패행정시스템연구소 발 표논문집」, 서울시립대학교.
- 강성철 외, (2007), 「새인사행정론」, 서울: 대영문화사.
- 강제상·최준호·임성범, (2008), 공공조직 부패통제 전략에 관한 연구, *한국정책학회보* 제 17권 1호.
- 국가청렴위원회, (2006), UN 반부패협약 분석, 내부자료
- 국가청렴위원회, (2007), 「제도개선 사례집」.
- 국민권익위원회, (2007), 「2007년도 청렴백서」.
- 김병섭, (1999), 부패통제방법의 변천과 방향, 「한국행정학회 특별세미나 발표논문집」.
- 김병섭·백승빈, (2001), 김대중 정부의 부패통제 정책 평가 : 가능성과 지속되는 문제, 「행정논총」, 제39권 제3호.
- 김영종, (1996), 부정부패와 사정체계, 「한국행정연구」, 제5권 제4호.
- 김영종, (2001), 「부패학」, 서울: 충실대학교 출판부.
- 김태룡, (2003), 역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제, 「부패방지와 신뢰정부 구축」, 한국행정학회.
- 박재완, (1999), 반부패정책의 평가와 과제, 「사회과학논집」, Vol. 30, 연세대학교 사회과학연구소.
- _____, (2001), 반부패의 거시적 전략, 「한국부패학회보」, Vol. 6,

- 박정수, (2003), 국제협력을 통한 효과적인 부패방지, 「부패방지와 신뢰정부 구축」, 한국 행정학회,
- 방민석 · 김경해, (2003), 대기업 규제정책에 대한 신제도주의적 분석, 「한국행정학회보」 제 37권 제4호,
- 법무부, (2008), 「2007년도 법무부 백서」,
- 부패방지입법시민연대, (2001), 「부패방지입법시민연대 백서」,
- 부패방지위원회, (2002), 부패방지 기본계획, 내부자료,
- 박중훈, (1999), 국민의 정부 반부패 개혁정책의 내용 및 평가, 「한국행정연구」, 제8권 제4호,
- 서성아, (2007), 「부패실태 추이분석」, 한국행정연구원,
- 윤태범, (1998), 역대 정부의 반부패정책의 평가와 신정부의 과제, 「한국행정학회 춘계학술 대회 발표논문집」,
- _____ (2000), 거버넌스와 부패문제의 인식: 확장의 가능성 모색, 「한국행정학회 창립45 주년 기념 국제학술학회의 발표논문집」,
- 이재은, (1999), 한국 반부패정책의 배경: 역사적 유산과 정치경제적 맥락, 「연세사회과학연구」, 제5권,
- 임명수, (2001), 제도와 부패, 연세대학교 석사학위논문,
- 임영재, (2007), 사회적 자본과 주요 정책 이슈, KDI,
- 우천석 · 김태종, (2007), 한국경제 · 사회와 사회적 자본, 한국개발연구원,
- 정부혁신지방분권위원회, (2007), 「참여정부의 혁신과 분권」,
- 전주수, (1999), 행정개혁 관점에서 본 국민의 정부의 반부패정책 평가와 과제, 「한국부패 학회보」, Vol. 4,
- 라영재, (2003a), 부패방지 거버넌스에 관한 연구, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」
- _____ (2003b), 국제사회의 부패방지 추진실태 및 원용방안, 「경제정책연구」 제5권 제1호,
- _____ (2006), 공직윤리 강화를 위한 새로운 인사관리 방향, 한국부패학회보 제11권 4호,
- _____ (2007), 한국 민주화 이후의 부패문제, 한국부패학회보, 제12권 제2호,
- _____ (2008), 공기업의 청렴도와 경영혁신이 경영성과에 미친 영향 분석, 한국부패학회 보, 제13권 제1호,
- 최순영, (2007), 공직윤리제도의 문제점과 개선방안, 한국행정연구원,
- 하연섭, (2002), 신제도주의의 최근경향, 한국행정학회보 제36권 제4호,
- 한국투명성기구, (2006), “국가청렴위원회 4년, 평가와 과제”, 토론회 자료집,
- 한국행정연구원, (1999), 부패통제체계의 개선방안 국무조정실 연구보고서,
- 한국행정학회, (2002), 공공개혁의 중장기 비전과 과제,
- Cooper, Terry L. (2006), 「The Responsible Administration」, Jossey-Bass
- Khan Mushtaq H. (2006), Governance and Anti-Corruption Reform in Developing Countries : Policies, Evidence and Ways Forward, UN Conference on Trade and

- Development,
- Kaufmann, D. (2006), Myths and Realities of Governance and Corruption, World Bank
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2006, Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005, World Bank.
- Myoungsoo, Kim, (2004), Cases of Anti-corruption Efforts by Korea, 「Better Governance in the Public Sector」, KDI School of Public Policy and Management,
- Naresh Khatri, James P. Johnson and Zafar U. Ahmed, (2002), "A Two-Stage Model of Cronyism in Organizations, 「Corruption and Governance in Asia」
- OECD, (2006), The OECD fights corruption,
- _____, (2007), Policy Paper and Principles on Anti-Corruption,
- Tompson, Dennis F. (1987), Political Ethics and Public Office, Harvard Univ. Press, 황경식·정원규 역, 「공직의 윤리」, 철학과 현실사,
- TI, www.transparency.org/layout
- World Bank, web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS.