

## NGO의 반부패활동과 성과\*

### An Evaluation of NGO's Anti-Corruption Efforts in Korea

남궁근 (Namkoong, Keun)\*\*

#### ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze anti-corruption efforts of non-governmental organizations in Korea, and to evaluate their performance during the past 10 years. Since corruption is closely related to the interests of policy-makers and implementers of governmental organizations, NGOs can play an important role in preventing and curing their corruptive behaviors.

During the past 10 years, major NGOs such as CCEJ(Citizens Coalition for Economic Justice), PSPD(Peoples Solidarity for Participatory Democracy), CCBG(Citizens Coalitions for Better Government), Citizens Action Network, TI-Korea have been emerged. Their anti-corruption activities can be grouped into four categories: anti-corruption legislations, inspecting and prosecuting corruptive behaviors, publications of corruption and anti-corruption indices of national and local governments, anti-corruption education for public officials and citizens. Among the four categories, NGOs have been most successful in the anti-corruption legislation efforts forcing National Assembly to enact Corruption Prevention Act in June 28, 2001 and Money Laundering Prevention Act in September 3, 2001. However, the impacts of NGOs efforts in the other categories have been rather limited because of insufficient trained personnel and budgets.

\* 이 논문은 한국학술진흥재단의 2000 협동연구지원사업의 지원을 받아 연구된 “전자정부를 통한 행정부패 감소 방안”의 일부로 쓴 것이다. 이 논문은 남궁근(2000a)의 분석틀을 토대로 한국 NGO의 2001년도의 활동상황을 추가하여 분석한 것임.

\*\* 서울산업대학교 행정학과 교수 (行·博)

## I. 문제의 제기

역대 정권이 등장할 때마다 부정부패문제의 해결 또는 부패구조의 척결은 가장 중요한 정책의제 중 하나였다. 이는 새로운 집권세력이 사회 구성원의 대다수가 갈망하는 부패구조의 척결이 가장 중요한 정책의제 중 하나라는 것을 잘 알고 있었음을 의미한다(차명제, 1998: 59). 김대중정부 집권기간 중인 2001년 6월에는 부패방지법이 국회를 통과하였고, 서울 시에서는 OPEN시스템을 운영하는 등 부패방지를 위한 제도적 장치들이 구비되어 가고 있다.

그러나 국제투명성기구(Transparency International)가 발표한 투명성지수, 뇌물공여지수 등의 순위에서 한국은 별로 나아지고 있지 않으며, 김대중 정부 개혁의 성과에 관한 각종 조사에서 반부패정책 개혁은 낮은 점수를 받고 있다. 예를 들면 행정개혁시민연합이 실시한 김대중 정부 출범 100일, 1년, 2년, 3년 시점의 시계열조사에 따르면 반부패개혁의 분야는 개혁의 실적이 가장 저조한 분야로 인식되고 있다(남궁근·황성돈, 2000, 2001). 즉 국제투명성 기구의 조사결과나 일반국민과 전문가들의 인식에서는 부패현상이 개선되고 있다고 보지 않는다는 것이다. 이같이 부패방지법 등 제도적인 장치가 도입되면서 객관적인 상황이 개선되었음에도 불구하고 일반국민과 전문가들의 평가가 여전히 낮은 것은 부패의 사회적 비용과 부패한 시스템이 갖는 경쟁력에 대한 근본적인 회의가 확산되었기 때문이다.

부정부패의 문제는 기득권을 가진 집권세력의 이해와 직접 연관되어 있는 민감한 문제이다. 그러므로 기득권과는 무관한 비정부기구(NGO)가 집권세력의 정책에 큰 영향을 미칠 수 있다. 공직자의 부패를 예방하기 위하여 시민의 참여가 중요하다는 지적을 오래전부터 제기되어 왔다. 최근에는 NGO의 부패방지활동에 주목하여 관료부패 방지와 NGO의 통제전략을 연계시켜야 한다는 주장이 설득력있게 제시되고 있다(예를 들면, 차명제, 1998; 진세혁·장세봉, 1999; Kim Taek, 1999; 윤태범, 2000; 박홍식, 2000; 김택, 2000). 실제로 1990년대 후반부터 경실련, 참여연대, 반부패국민연대를 주축으로 하는 주요 NGO들이 반부패 활동을 활발하게 전개하고 있으며, 일정한 성과를 거두고 있는 것도 사실이다. 이러한 배경 하에서 이 글에서는 한국에서 반부패활동을 수행하는 NGO들의 현재까지의 활동상황과 성과를 고찰하고 앞으로 이 분야에 관한 본격적인 연구의 기초자료를 제시하고자 한다.

## II. 부패방지과 시민단체의 역할

### 1. 부패방지전략의 특성

일반적으로 부패는 어떤 행위기준으로부터의 이탈상태로 규정되며, 부패여부를 판단하는 행위기준으로는 법규, 공의 및 여론이 제시되고 있다(한국행정연구원, 1999: 5). 공직자의 부

패를 초점으로 한다면 “부패는 공직자가 직무와 관련하여 법규나 규범으로부터 이탈하여 이익을 취하거나 취하려고 기도하는 행위”로 규정된다.<sup>1)</sup>

부패방지 활동이란 정부부문 공직자들이 법규나 규범으로부터의 이탈상태를 통제하려는 제반 활동을 말하는데 여기에는 사후처벌 뿐 아니라 사전 예방을 위한 법적 제도적 장치를 마련하는 것도 포함된다. 부패의 문제는 “익명성”을 특징으로 하는 행정조직의 제도적인 특징과 연관되어 있다. 행정기관과 행정기관 내에서의 업무처리과정은 흔히 “검은 상자(Black Box)”라고 표현되어 왔다. 다른 측면에서 보면 이러한 익명성과 검은 상자는 공직 감시의 부재를 의미하는 것으로서, 부패발생에 우호적 환경을 조성하는 역할을 수행하였다. 그런데 부패행위가 완전히 없는 사회를 구축하는 것은 거의 불가능하다. 부패는 환경변화에 따라 그 양태가 변화하면서 속성을 유지·강화하는 성향을 지니고 있다는 점에서, 어느 환경 하에서나 부패의 발생 가능성은 있다. 다만 이것이 빈번히 발생하지 않도록(발생의 확률이 매우 낮도록 함), 그리고 발생한다면 항상 적발되고 또한 그 대상자는 엄정한 처벌을 받을 수 있도록(처벌의 확률은 발생의 낮은 확률과 반대로 매우 높도록 함) 개혁하는 일이 부패방지 활동의 핵심적인 요소이다.

그러므로 부패방지 전략에서 관심을 가져야 할 것은 초점을 부패한 개인이 아니라, 부패가 가능한 시스템에 맞추어야 한다는 것이다. 다시 말하면 부패를 법을 위반하고 신뢰를 저버리는 부도덕한 개인의 문제로 간주하기보다는, 여러 가지 부정한 활동을 용인하기 쉬운 시스템의 문제로 보아야 한다. 권력의 분립, 견제와 균형, 투명성, 훌륭한 사법제도, 분명하게 정의된 역할, 책임, 규칙을 가지고 있는 정부와 기관은 부패의 확률이 감소된다. 비유적으로 보면 부패는 다음과 같은 공식(formula)으로 설명할 수 있다(Klitgaard, Maclean-Abaroa, Parris, 2000: 26-29).

$$C = M + D - A$$

즉 부패(Corruption, C)는 독점적 권력(Monopoly power, M)과 공직자의 재량권(Discretion)에 비례하고, 책임성(Accountability)에 반비례한다. 만약 특정인이 특정 재화와 서비스에 대하여 독점적인 권력을 가지고 있고, 그러한 재화와 서비스를 누구에게 배분할 것인지 결정하는 재량권을 가지고 있으며, 그 사람이 어떠한 결정을 내리는 지 감시할 수 있는 책임성 확보수단이 없다면, 부패의 가능성은 높아진다.

그러므로 부패방지전략의 핵심은 독점적 권력을 줄이고, 재량권을 분명히 규정하여 감소시키며, 투명성을 제고시키는 한편, 이러한 방법들을 활용하는데 소요되는 직접, 간접비용을

1) 이같이 부패를 공직자가 사적이익 추구를 위해 공직을 남용하는 행위로 정의하는 것을 공직을 중심으로 한 정의라고 할 때, 공익을 중심으로 정의하면 공직자가 업무수행과정에서 공익을 위반하는 행위이며, 시장을 중심으로 정의하면 부패는 공직자와 일반경제주체들간에 일종의 거래현상으로 일반경제주체들이 행정부의 경제정책을 입안하고 관리하는 책임을 맡고 있는 공직자들로부터 특혜를 구매하는 행위로 정의되어 서로 구분한다.

고려하는 것이다. 반부패 활동의 전략을 설계하는데 있어서 또 하나의 요점은 부패는 감정의 범죄가 아니라 계산상의 범죄(crime of calculation)라는 것이다. 사람들은 위험성이 적고, 처벌이 미약하며, 그 보상은 클 때 부패에 빠져든다. 부패할 가능성이 있는 공직자들의 계산을 결정하는 것은 보상에서 위험과 처벌의 가능성을 뺀 차익금이 주는 인센티브이다.

## 2. 부패방지와 시민단체의 역할

부패행위는 공공부문의 행위자들간 또는 민간부문의 행위자들간에 발생하는 경우도 있지만, 공직자와 민간부문 행위자들간에 발생하는 부패행위가 관심의 초점이 된다. 부패방지활동의 대상이 되는 공직자는 일반적으로 선출직 공무원을 포함하는 고위공직자와 중하위 공직자로 분류된다. 전자의 부패는 소위 정치적 부패 또는 권력형 부패로 정경관 유착의 문제로 표출되는 경우가 많고, 후자의 부패는 생계형 부패로 소위 급행료 지급비리 등의 문제로 나타난다. 한국의 경우 지방자치가 실시되면서 과거 권위주의 시대와 비교하여 선출직 공무원의 수가 크게 증가하였다. 즉 민주화가 진전되면서 기초자치단체와 광역자치단체의 단체장 및 의회의원 선출, 교육감 선출, 농협 등 조합장 선출, 대학의 총장 선출 등이 제도화되고 있는 단계에 와 있다. 그 결과 엄청난 규모의 선거자금이 소요되어 “정치적 부패”의 유혹을 받을 수 있는 공직자 및 공직후보자들의 수가 크게 증가하였다. 이러한 상황은 부패는 상대적으로 적은 반면 여전히 권위주의적 체제를 유지하고 있는 홍콩, 싱가포르, 대만 등과 대조된다. 한편 직업공무원의 경우에도 결과에 대한 책임을 중시하면서 업무수행과정에서는 공무원들에게 자율권과 재량권을 부여하는 신공공관리론적 개혁조치들이 도입되면서 공직사회에서의 윤리적 가치의 혼돈과 침해 가능성이 제기되고 있으며, “생계형 부패”의 유혹을 받게 되는 기회가 증가하였다.

시민단체의 부패방지 활동의 대상에는 권력형 부패와 생계형 부패가 모두 포함된다. 그러나 더욱 중요한 통제활동의 대상이 되는 것은 정부기구 행위자들 중에서 주요한 정책을 결정하는 집단의 문제인 권력형 부패이다. 모든 개혁에는 기득권을 가진 대상집단의 저항이 뒤따른다는 것은 상식화된 사실이며 부패방지개혁에서도 기득권 세력의 완강한 저항이 수반되기 마련이다. 그런데 기득권 세력이 바로 부패방지정책을 결정하고 집행하는 집단일 경우 지속적인 부패방지정책의 추진주체가 될 수 없다. 역대정권의 부패방지정책이 일과성에 그치고 만 것은 바로 이러한 문제를 해결하지 못하였기 때문인 것으로 보인다. 실제로 정부기구 구성원들과 집권세력을 포함한 정치권이 개혁에 저항하는 상황에서는 개혁이 추진될 수 없다. 이러한 상황에서 시민단체들이 국회와 정당, 행정부의 정책활동을 체계적으로 감시하고 관련법과 제도를 도입하도록 압력을 행사함으로써 부패방지를 위한 개혁이 이루어질 수 있을 것으로 본다. 현 정부에서 발생한 각종 비리의혹사건을 보면 민주화된 상황에서도 시민단체들의 감시가 없을 경우에는 소위 권력형 부패를 효율적으로 통제하기가 사실상 어렵다는 점을 보여주고 있다. 말하자면 정치와 관련된 부패를 해결하기 위한 정부기구의 내부

적 장치가 작동하지 않는 상황이므로 시민단체들이 주도하는 비정부기구가 끊임없이 감시하여야 한다는 것이다.

### 3. 시민단체의 부패방지 활동 유형

미시적인 관점에서 보면 부패현상이란 결국 공직자들의 행태 문제이다. 방법론의 용어를 빌려서 단순화시키면 공직자의 부패행태는 부패방지연구에서 극소화시켜야 할 종속변수인 것이다(남궁근, 2001). 부패방지의 문제는 결국은 어떻게 하면 결국 뇌물수수와 같은 부정적인 행태를 극소화할 것인가의 문제로 요약된다. NGO의 다양한 부패방지활동은 다음과 같은 기준에 의하여 유형화될 수 있다.

#### 1) 정책과정에 따른 유형: 의제화, 대안제시, 점검 및 평가

정책과정을 의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가의 과정으로 구분하고 NGO의 부패방지활동을 유형화한다면 ① (반)부패문제를 지속적으로 정책이슈(의제)화하는 활동, ② 국내 외의 성공사례를 토대로 하여 정책대안을 제시하는 활동, ③ 부패현황 및 공직자의 일탈사례를 파악하여 공표하며, 부패방지정책 집행현장을 점검하고 감시하는 활동, 그리고 ④ 기존 정책(법과 제도)의 성과를 평가하는 활동으로 구분할 수 있다. 한국에 현재까지 도입되지 않은 새로운 정책의 채택을 강조할 경우에는 NGO가 국민적 관심을 끌 수 있는 계기를 마련하고 이를 이슈화하고 대안을 제시하는 활동이 중요하고, 이미 채택된 정책이 집행되는 현장에서의 일탈사례 예방 및 처벌을 강조할 경우에는 집행 및 평가활동에 중점을 두게 될 것이다.

#### 2) 정책대안의 유형에 따른 구분: 제도와 문화

공직자의 일탈행위를 통제하는 것이 NGO가 추구하는 부패방지활동의 궁극적인 목적인데 본다면 관련된 법과 제도가 정비되는 한편, 그에 따라 공직자( 및 시민)의 의식과 태도가 바뀌어야 한다. 전자를 중시하는 입장이 제도론적 접근이며, 후자를 중시하는 방법이 문화론적 접근방법이다. 제도의 재발견으로 불리는 신제도론(new institutionalism)은 행태주의 시대에 소홀히 취급되었던 제도적 변수가 인간의 행태를 제약하고 결정하는 핵심적인 독립변수라고 본다(Theleen & Steinmo: 1992; Immergut, 1998; 남궁근, 1999). 부패방지활동에 있어서도 부패행위의 통제를 위한 법과 제도의 도입이 중요한 이유는 비교적 단기간내에 상대적으로 적은 비용으로 공직자의 행태에 제약을 가하여 변화시킬 수 있기 때문이다. 문화론적 접근방법에서는 시민 및 공직자에 대한 지속적인 의식교육과 훈련, 캠페인 그리고 언론매체를 통한 홍보활동을 중시한다. 공직자와 시민의 의식 및 태도가 변화되지 않으면 부패방지활동의 궁극적인 목적인 공직자의 행태 변화를 가져오기 어렵다. 그러나 의식과 문화는 단기간내에 바꾸기 어렵고, 비용이 많이 소요된다는 단점이 있다.

### III. 한국에서 NGO의 반부패활동

우리나라에서 부패방지에 초점을 맞춘 NGO 활동은 1980년대 후반에 시작되어 1990년대 이후에 본격적으로 전개되었다. 비교적 초창기부터 반부패운동을 활발하게 수행하고 있는 단체는 YMCA, 경제정의실천시민연합(이하 경실련), 참여연대(이하 참여연대), 행정개혁시민연합(이하 행개련), 기독교윤리실천연합(이하 기윤실), 함께하는 시민행동, 그리고 반부패국민연대 등을 들 수 있다. 이들은 단독으로 또는 협력하여 반부패활동을 전개하고 있다. 특히 우리나라 NGO들의 협력활동은 부패방지입법시민연대의 활동에서 특징적으로 나타나고 있다.

이 글에서는 NGO의 주요 부패방지활동을 ① 의제형성 및 정책결정과정에서 부패방지와 관련된 법과 제도의 정비를 강조하는 부패방지입법운동, ② 집행과정에서 일탈행위를 방지하고자 하는 시민고발 및 감시활동, ③ 부패현황을 파악하여 공개하는 부패지수조사 발표활동, ④ 시민교육활동으로 구분하여 살펴보겠다. 이러한 활동의 목적은 공통적으로 부패방지정책의 입법과 집행을 담당하고 있는 공공부문의 행위자인 공직자들을 감시하고, 통제하고자 하는 것이다.

#### 1. 부패방지입법운동

부정부패를 예방하기 위해서는 부패예방 및 통제와 관련된 법과 제도를 정비하는 것이 매우 중요하다. 부패의 원인을 경제적인 관점에서 자기이익(self-interest)을 극대화하고자 하는 인간의 본성에서 찾고 있는 Rose-Ackerman(1999)은 부패를 유발하는 요인들을 통제할 수 있는 정교한 제도적 장치가 필요하다고 지적하고 있다. 부정부패를 방지하기 위해 필요한 제도적 장치들로서의 법령은 공직자의 부정부패의 예방과 처벌을 직접 규정한 법규, 그리고 부패행위의 통제와 간접적으로 관련된 정보공개법 등으로 구분할 수 있다.

##### 1) 부패방지입법시민연대의 활동과 부패방지법의 제정

###### (1) 부패방지법 제정운동

2001년 6월 국회를 통과한 부패방지법은 반부패제도 개선에 있어서 정책적 전환점으로 평가된다. 그런데 이 법의 제정은 시민단체들의 끈질긴 요청이 없었다면 통과되기 어려웠을 것이다. 부패방지법 입법운동은 96년 11월 참여연대의 부패방지법(공직자윤리규정, 돈세탁금지, 내부고발자보호, 고위공직자비리조사처 포함) 입법청원으로 시작되었다(부패방지입법시민연대, 2001: 8). 96년 12월에는 국민회의에서 참여연대의 법안과 거의 동일한 부패방지법 입법을 발의하였는데, 당시 집권여당이었던 한나라당이 부패방지법 제정과 특별검사제 도입 등에 반대하였다.

야당 시절 부패방지법의 제정과 특검제 도입을 주장했던 김대중 대통령과 국민회의는 정권교체 후 1998년 12월 반부패기본법안을 발의하였다. 그런데 이 법안은 96년의 법안과는 달리 고위공직자비리조사처, 공직자윤리규정, 돈세탁금지조항은 빠진 기본법의 형식으로 되어 있었다. 민주당에 이어 한나라당도 부정부패방지법을 국회에 제출하였으나, 대부분의 법안내용이 민주당의 법안과 동일하였고, 특별검사제 부분만 추가되어 있었다. 시민단체들은 시안 개정을 촉구하는 집회와 함께 국민회의와 국회 법사위원들에게 항의운동을 전개하였다.<sup>2)</sup> 정부와 여당의 '반부패기본법(안)'은 한동안 소관상임위조차 정해지지 않아 행정자치위원회와 법제사법위원회를 떠돌다가 15대 국회 종료와 함께 자동 폐기되었다. 한편 참여연대를 주축으로 한 시민단체들의 부패방지법 입법청원안은 15대 국회의원 299명 중 253명이 이 법의 제정에 찬성하는 서약서에 서명하였음에도 불구하고, 역시 함께 폐기되었다.

그러나 2000년 4월 13일 16대 총선 과정에서 시민단체가 전개한 부패정치인 낙선운동은 부패추방에 대한 전국민적 의지를 다시 한번 불러일으켰고(정대화, 2000), 여야 3당 모두 부패방지법의 제정을 핵심공약으로 채택(남궁근, 2000b)하였다. 16대 국회의원 총선거 직후인 2000년 5월 경실련, 한국YMCA전국연맹, 참여연대를 포함한 시민단체들이 시민단체 공동안을 마련하고, 공동으로 제정운동을 추진할 것을 합의하여 부패방지입법시민연대가 결성되었다.<sup>3)</sup> 시민단체 공동안으로 제시된 부패방지법의 입법방향은 ① 종합적 기본법 제정, ② 부패방지법에 공직자윤리법 포함, ③ 공익정보제공자보호제도 도입, ④특별검사제 신설, ⑤ 부패방지특별위원회를 독립적 국가기구로 설치, ⑥ 부정부패행위에 대한 처벌을 강화, ⑦ 돈세탁방지제도를 도입하고 별도 입법안으로 성안하는 것으로 15대 국회에 제안한 것과 큰 차이가 없다(박원순, 2000).

부패방지입법시민연대는 16대 국회가 구성된 이후 2000년과 2001년 두 해 동안 공청회, 입법청원, 의원서명운동, 각종집회, 의견서, 성명서, 거리캠페인, 연대농성, 퍼포먼스, TV토론,

2) 한겨레신문 98.12.03 01면기사 참조. 이 기사에 따르면 부패방지법 제정운동을 벌여온 참여연대는 “부패방지법의 핵심은 국가 사정기구의 개혁인데도 그 핵심인 특검제를 철회한 것은 이해할 수 없다”며 “여당이 검찰관료들의 기득권 논리에 끌려 다니는 한 법집행과 부패척결의 공정성은 기약할 수 없다”고 밝혔다. 한편 경실련 고계현 시민입법국장도 “특검제 도입의 필요성이 광범하게 지적됐는데도 국민회의가 부패방지법안을 형식적으로 만들었다”며 “법안은 검찰의 기득권을 보호하는 데만 치우쳐 있다”고 비판했다.

3) 부패방지입법시민연대에는 최종적으로 38개 단체가 참여하였는데, 그 명단은 다음과 같다. 강서양천환경운동연합, 경제정의실천시민연합, 공동체식재한국민운동협의회, 광진시민모임, 구로시민센터, 그린채밀리온운동연합, 기독교윤리실천운동, 녹색연합, 녹색교통운동, 대전참여자치연대, 문화개혁을위한시민연대, 민주화를위한전국교수협의회, 반부패국민연대, 열린사회시민연합, 우리민족서로돕기운동, 인간교육실현학부모연대, 장애우권익문제연구소, 정신개혁시민협의회, 정치개혁시민연대, 참여연대, 참여자치전북시민연대, 청소년폭력예방재단, 청주시민회, KSDN, 평택참여자치시민연대, 한국기독교사회문제연구원, 한국불교환경교육원, 한국사회발전시민실천협의회, 한국C.L.C(국제 가톨릭 NGO본부 로마, 한국지부), 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국 여성의 전화연합, 한국여성정치연구소, 한국YMCA전국연맹, 함께하는시민행동, 행정개혁시민연합, 환경운동연합, 홍사단.

논평 등 다양한 방법으로 활발하게 부패방지법 제정운동을 전개하였다. 국회 법사위원회에서는 민주당안과 한나라당안 및 청원에 포함되어 있는 사항을 심사한 결과 위원회의 소속이나 권한, 구성방식, 그리고 위원회의 제도개선권고의 기속력 등에 관하여 합의된 사항을 기초로 1개의 법안으로 통합하였고, 그 결과 2001년 6월 28일 부패방지법이 최종적으로 국회를 통과하였다.

#### (2) 부패방지법의 제정과 의의

부패방지법의 내용<sup>4)</sup>을 시민단체의 요구안과 대비하면 다음 <표 1>과 같다. <표 1>에 제시된 것과 같이 올해 6월 국회를 통과한 부패방지법은 공익제보자를 보호하고, 대통령 직속 기구로 부패방지위원회를 구성하여 정부부처들간의 반부패정책을 조정하고, 시민사회와의 협력을 강화하는 것을 골자로 하고 있다.

#### 4) 부패방지법의 주요골자

가. 제명을 부패방지법으로 함 (안 제명).

나. 이 법은 부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 청렴한 공직 및 사회 풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 함(안 제1조).

다. 공공기관·정당·기업·국민·공직자의 부패척결을 위한 제도개선 노력 및 부패방지정책의 협력 의무를 규정함 (안 제3조 내지 제7조).

라. 부패방지위원회의 설치에 관한 사항을 규정하여 부패방지위원회를 위원장 1 인과 상임위원 2인을 포함한 9인의 위원으로 구성하되, 위원 중 3인은 국회가, 3인은 대법원장이 추천하는 자를 대통령이 임명하도록 함 (안 제10조 및 제12조)

마. 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고, 부패방지정책의 추진 상황에 대한 실태조사·평가 등 부패방지위원회의 기능에 관한 사항을 규정함 (안 제11조).

바. 부패방지위원회의 사무처리를 위한 사무처의 설치에 관한 사항을 규정함 (안 제19조).

사. 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 부패방지위원회에 신고할 수 있도록 함(안 제25조).

아. 부패행위의 신고의 방법 및 처리 등에 관한 사항을 규정함 (안 제28조 내지 제30조).

자. 제29조제4항 및 제5항의 규정의 부패혐의가 형법 제129조 내지 제133조와 제 355조 내지 제257조에 해당되어 위원회가 직접 검찰에 고발을 할 경우에 대하여는 제정을 신청할 수 있음 (안 31조).

차. 부패행위를 신고한 자의 신분의 보장 및 신변의 보호에 관한 사항을 규정함(안 제32조 및 제33조).

카. 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복 또는 증대를 가져온 경우 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있도록 함 (안 제36조).

키. 국회, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 감사원 등 헌법상 독립적 국가기관의 경우에는 자체적으로 부패방지를 추진하도록 하는 특례를 둠(안 제42조)

타. 국민감사청구에 관한 사항을 규정함 (안 제40조 내지 제44조)

파. 비위면직자의 취업제한에 관한 사항을 규정함 (안 제45조)

하. 비위면직자로서 취업한 자에 대한 해임요구에 관한 조항을 둠 (안 제46조)

〈표 1〉 국회통과 부패방지법과 시민단체 최종요구안 비교

핵심내용		시민단체최종 요구안	부패방지법 본회의 통과안
공직자윤리규정		상세히 법제화 요구	제외
특별검사제		특별검사제 포함	제외 - 차관급이상의 공직자에 대해 부패방지위원회에 고발권 인정 - 검찰의 무혐의 처분시 뇌물제공 등에 한해 재정신청권 인정
공익제보자 보호	포상 및 보상	보상의무조항 (예산절감액15%내)	원칙적으로 인정 광범위한 재량과 예외규정 등 - 공직자의 경우 보상 안할 수 있음 - 보상범위를 대통령령에 위임
	보복 금지	보복행위자 형사처벌	형벌 인정 않고 과태료(행정처벌)
	부패방지위원회의 조사권	조사권 인정	조사권 없음 보복행위에 대한 조사권만 일부 인정
	보호대상자에 민간인 포함	민간인 포함 시정 요구권	민간인 포함 (단, 보호권고로 제한)
	보복행위에 대한 입증책임	보복행위자 (국가기관, 단체)	제보자 본인
부패방지위원회		독립적 국가기구	대통령 직속기구

자료: 박원순(2001). p.190.

부패방지법 제정이 갖는 긍정적인 의미는 다음과 같다(홍현선, 2001; 김거성, 2001).

첫째, 부패방지 전문기관인 부패방지위원회를 설치하였다. 그 동안 정부의 부패방지 정책은 감사원, 검찰과 국무조정실 등 해당기관에서 기능에 따라 시책을 추진하여 왔으나 부패방지위원회를 설립하여 ① 부패방지시책의 수립·평가, ② 제도개선, ③ 부패방지를 위한 교육홍보 및 국제협력, ④ 부패행위 신고자 보호 등 종합적인 기능을 수행할 수 있게 됨에 따라 부패방지를 정책적 차원에서 추진할 수 있게 되었다. 부패방지위원회는 입법·사법·행정 3부에서 추천하는 인사로 구성되며 3년의 임기가 보장되고, 직무상 독립성이 보장됨에 정치적으로 중립적인 입장에서 업무수행이 가능하게 되었다.

둘째, 부패행위를 적발하여 처벌할 확률이 높아졌다. 위원회에 대한 부패행위 신고는 위원회가 신고내용을 확인하여 해당조사기관에 이첩하게 되고 조사기관에 이첩한 사건의 조사결과가 충분하지 않다고 판단하는 경우 조사기관에 대하여 설명과 재조사를 요구할 수 있도록 되어 있다. 또한 위원회가 고발한 고위공직자 사건에 대해서는 재정신청이 가능토록 하고

있어 신고 및 신고결과에 대한 처벌의 확실성이 크게 향상될 것으로 기대된다.

셋째, 신고자 보호 및 국민의 감시·통제기능이 강화되었다. 위원회는 부패행위 신고자의 신분이 노출되지 않도록 할뿐만 아니라, 신고로 인하여 불이익을 당하지 않도록 신분보장조치를 강구하고 있는데, 이는 공직 내부자가 양심에 따라 부패척결에 기여할 수 있는 여건을 마련하고 있는 것이다. 또한 부패행위 신고에 따른 보호조치를 공직자뿐만 아니라 모든 국민으로 확대하고 있으며, 신고에 따라 재정수입이 증대되는 경우 보상하도록 하고 있다. 이는 감사청구제도와 함께 부패척결에 있어 국민이 직접 참여할 수 있는 길을 폭넓게 열어두고 있는 것으로 종래 정부기관 중심의 부패통제에서부터 행정수요자인 시민이 부패통제에 참여하게 되었음을 의미한다. 시민단체의 끈질긴 요구로 제정된 부패방지법의 공익제보자 보호조항은 그 동안 단지 계몽의 대상, 규제의 대상으로만 간주되었던 시민이 공직자의 부패행위에 대한 적극적인 견제자로 나설 수 있는 유인을 제공하는 시스템을 설계한 것이다. 따라서 시민단체와 시민사회가 반부패개혁의 주체의 하나로 등장하였다.

그러나 시민단체들이 요구해왔던 공직자윤리규정, 특별검사제 도입, 독립적 국가기구의 설치 등 반영되지 않았다. 즉 공직자윤리규정은 법으로 명문화하지 않고 다만 대통령령으로 규정하도록 하고 있어 실효성을 의심받고 있으며, 고위공직자들이 관련된 사건을 수사하는데 있어서 이해상충을 해소할 특별검사제도는 제외되었다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 부패행위신고자 보호제도의 도입은 매우 의미있는 개혁이지만 입증책임을 제보자가 아닌 기관에 두도록 하는 등 필수적인 보호장치가 제외되어 있다. 한편 부패방지위원회가 제보자를 보호할 수 있는 실질적인 권한을 행사할 수 있을 지에 관하여도 현재 상태로는 잘 알 수 없다.

## 2) 정보공개법 개정운동

부정부패와 간접적으로 관련된 법과 제도에는 정부조직, 행정규제, 행정절차, 정보공개 등 상당히 광범위한 것들이 포함된다(Rose-Ackerman, 1999). 이들 중 행정정보공개제도는 국민의 알권리 충족과 국정운영의 투명성 제고를 통하여 부정부패 및 비리를 예방할 수 있는 인프라를 구성한다. 이미 지적한 바와 같이 부패는 익명성을 전제로 하는 행정구조에서 발생하는 것이므로 투명성 확보의 전제가 되는 정보공개제도는 부패방지를 위한 중요한 기반이 된다. 우리나라에서 정보공개제도의 역사를 살펴보면 1991년 청주시 의회에서 최초로 조례로 제정하였고, 1993년 5월 당시에는 전국 65개 지방자치단체로 확산된 바 있다. 이처럼 중요한 제도가 지방자치단체에서 먼저 시작되었다는 점은 매우 흥미있는 일이라고 하겠다. 중앙정부에서는 법으로 제정되기 전에 1994년부터 국무총리훈령(행정정보공개운영지침, 총리훈령 제288호, 1994.3.2)으로 시험·운영을 거쳤다. 행정쇄신위원회의 주도로 1995년 정부안이 확정된 행정정보공개법은 1996년 12월에 국회를 통과하였으며, 1년여의 준비기간을 거쳐 1998년부터 시행되었다(박동서, 1999: 104). 그러나 현행 행정정보공개법은 공개의 범위가 지나치게 축소된 점, 보유정보의 목록화 및 검색시스템이 미흡하다는 점, 처벌조항이 빈약하여 절차를 지키기 않거나 공개하지 않아도 큰 문제가 없다는 점, 기존의 수작업을 중심으로 한 문서위주의 법률이기 때문에 인터넷 시대에 맞도록 전자적 정보공개를 포함시켜 한다는 점

등의 문제점이 지적되어 시민단체들을 중심으로 끊임없이 개정운동이 추진되었다.<sup>5)</sup>

그런데 이러한 시민단체의 요구에도 불구하고 국무회의의 의결을 거쳐 2001년 11월22일 국회에 제출된 “정부의 정보공개법 개정안”은 공개대상에 전자문서정보를 포함시키고, 정보 공개기간을 단축하는 등 일부 전향적인 내용을 포함하고 있기도 하나, 비공개대상정보의 범위를 확대시키는 등 정보공개에 근본 취지에 어긋나는 조항들을 포함하고 있는데 시민단체들이 본 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

첫째, 정부 개정안은 그동안 현행 정보공개법의 가장 큰 문제점으로 지적되어왔던 제 7조 비공개대상정보의 포괄적이고 추상적인 조항들을 전혀 개선하지 않고 오히려 비공개정보의 범위를 더욱 확대하였다.<sup>7)</sup> 이 개정 조항의 가장 큰 문제점은 공공기관의 주요정책결정에 관한 정보에 대해 비공개할 수 있도록 해놓았다는 데 있다. 주요정책결정에 관한 정보는 공공기관들이 보유하고 있는 정보 중 핵심적인 것이며, 효율적이고 책임 있는 행정이 되도록 국민이 감시·견제하기 위해서는 반드시 투명하게 공개되어야 하는 것이 대부분이다. 그럼에도 불구하고 개정안은 공공기관의 회의, 협의회, 위원회가 자신들의 정책결정과 관련한 정보에 대하여 그 공개 여부를 스스로 결정할 수 있도록 하고 있다. 아울러 그 사유 또한 “의사결정의 중립성이 부당하게 손상”된다거나 “국민에게 혼란을 일으킬 상당한 우려”가 있다는 것과 같이 구체성과 명확성이라는 일반적 법조문의 구성요건에 적합하지 않은 애매하고 추상적인 표현으로 규정되어 있다. 국민에게 혼란을 줄 수 있는 정보는 무엇이며 의사결정의 중립성이 부당하게 손상되는 정보가 과연 무엇인지 그 판단은 순전히 공공기관 자체의 자의적인 해석에 맡겨 놓고 있는 것이다.<sup>8)</sup> 개정안의 신설된 비공개정보 조항은 우리 헌법상 국

5) 행정개혁시민연합은 99년 2월 13일 제1차 정책토론회로 “행정정보제도의 현황과 법제도 개정방향(발제: 강경근 교수)”을 다룬 바 있다.

6) 이하 내용은 경실련, 참여연대, 행개련 등 시민단체들이 검토한 문제점을 요약한 것이다.

7) 현행법의 비공개정보를 규정하는 조항 중 제7조 제1항 제5호는 “감사·감독·검사·시험·규제·입찰계약·기술개발·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토평정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 정보”를 비공개할 것을 규정하고 있다. 개정안은 이 조항 내용 중 ‘의사결정과정’을 삭제하고 대신 제7조 제1항 제5호의2를 새롭게 신설하여 “공공기관의 주요정책결정을 위한 회의·협의·자문 등에 관한 정보 중 그 회의·협의·위원회 등에서 ‘공개될 경우 의사결정의 중립성이 부당하게 손상될 우려가 있는 정보’, ‘공개될 경우 국민에게 혼란을 일으킬 상당한 우려가 있는 정보’, ‘공개될 경우 다수인의 이해관계가 침해하게 대립되어 의사결정에 참여한 당사자 또는 특정 이해관계인에게 중대한 손상을 주는 정보’라고 판단하여 공개하지 아니하기로 결정한 정보”는 비공개하도록 규정하였다.

8) 그러나 이에 대해 정부는 현행법에서 규정하고 있는 의사결정과정에 있는 정보 중 세 가지 정보에 대해서만 비공개할 수 있도록 축소, 구체화시킨 것이라고 주장하고 있다. 국회에 제출된 개정안을 본 사람이라면 누구나 이러한 정부의 주장이 허구라는 것을 알 수 있다. 공공기관의 주요정책결정을 위한 회의·협의·자문 등에 관한 정보라는 것은 정부가 주장하고 있는 의사결정과정 중에 있는 정보와는 분명 다른 정보이기 때문이다. 만약 정부가 주장하는 바대로 의사결정 과정 중에 있는 정보를 구체화시킨 것이라면 이는 ‘공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보’, ‘공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있는 인정되는 정보’, ‘감사, 감독, 검사, 시험, 규제, 입찰계약, 기술개발, 인사관리, 의사결정 과정 또는 내부검토평정에 있는 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연

민의 알권리를 근본적으로 침해하여 위헌의 소지마저도 있는 내용이다.

둘째, 정부개정안은 공공기관이 보유한 모든 정보의 목록이 아닌 공개대상 정보의 목록만을 공공기관의 정보공개 청구에 비치·공개하여 정보공개 청구인이 참고하도록 하고 있다. 현행법에서는 주요문서목록을 작성·비치하도록 하였으나 이를 공개대상정보의 목록으로 개정하고자 한 것이다. 즉 사전에 공공기관이 공개대상정보와 비공개정보를 구별해 공개가능한 정보의 목록만 공개하겠다는 것이다. 그렇다면 정보공개법에서 비공개대상정보를 설정할 필요도, 비공개결정에 대한 불복절차도 규정할 필요가 없게 된 것과 같다. 이는 정보공개법의 골간을 부정하는 내용이며, 공공기관의 자의적 판단에 따라 처음부터 비공개정보는 숨겨놓겠다는 발상인 것이다. 어떤 정보가 ‘비공개’라는 것은 그 내용을 비공개한다는 것이지, 그 정보의 제목을 나열한 목록까지 비공개한다는 것은 아니기 때문에 공공기관에서 보유한 모든 정보의 목록이 작성되어 공개되는 것은 너무나도 당연한 이치라 할 것이다.

셋째, 개정안에 신설된 정보공개심의위원회는 유명무실하다. 개정안은 국무총리 소속 하에 정보공개심의위원회를 두고 정보공개에 관한 정책의 수립 및 제도 개선만 심의할 수 있도록 하고 있다. 이러한 정보공개심의위원회는 권한과 지위가 미약하여 21세기 정보화사회에 맞게 정보공개와 관련한 국민적 요구를 충족시키기 어렵다. 현행 정보공개법은 공공기관의 비공개결정에 대한 청구인의 불복 신청을 행정심판위원회에 하도록 하고 있으나 정보공개 제도를 국가적으로 추진할 수 있는 독립적인 전담기구가 필요하다. 학계, 법조계, 언론계, 시민단체의 민간인사들이 참여하는 위원회를 두고 여기서 청구인의 불복신청에 대한 심사와 정보공개제도에 대한 전반적인 정책을 결정할 수 있도록 해야 한다.

정부에서 제출한 정보공개법 개정안의 문제점을 파악한 시민단체들은 개정안의 국회통과를 반대하는 운동을 전개하고 있다. 이번 정부 개정안이 그대로 국회에서 통과된다면 정보공개법은 유명무실한 법안이 될 것이다. 정부가 이러한 개정안을 국회에 제출한 것은 현 정부가 집권 초부터 주장해왔던 정부개혁 의지와도 부합하지 않으며, 부패방지를 위한 제도적 장치로서의 역할을 기대하기도 어렵다. 그러므로 시민단체들이 올바른 방향으로 정보공개법이 개정될 수 있도록 성명서 발표, 토론회 개최, 행정자치위원회 의원실등 작업 등 여러 가지 방향으로 노력하고 있다.

## 2. 시민고발 및 감시활동

시민고발 및 감시활동은 NGO의 부패방지활동 중에서 가장 일상화된 것으로 볼 수 있다. 주요 시민단체들은 정보사회화에 접어들면서 인터넷을 이용한 고발 웹사이트를 운영하고 있다.

---

구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’, ‘법인·단체 또는 개인의 영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보’, ‘공개될 경우 부동산투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보’는 비공개 대상 정보로 규정하고 있는 현행법으로도 충분히 비공개가 가능하다.

경실련의 부정부패추방운동본부는 94년 9월 당시 인천 북구청 세무과 직원의 세금횡령사건과 관련하여 「세무부정고발창구」를 운동본부 내에 설치하였다.<sup>9)</sup> 경실련은 세무부정고발창구를 통해 세무부정에 대한 시민들의 제보를 받아 이를 관계기관에 고발하고 이에 대한 조치여부를 감시하였다. 그 이후 94년 11월 15일에는 부천지역의 경제정의실천시민연합, 생활문화센터, 한국노총 지부 등 7개 시민·노동단체들이 「부천시 세금횡령사건 시민대책회의」를 구성하고 세무전문가와 시민들로 자체 감사단을 만들어 다음 달부터 세금비리에 대한 본격적인 감사활동을 벌였다.<sup>10)</sup> 경실련의 경우 부패추방운동본부에 접수된 비리 고발건수는 1998년 한 해에만 750건에 달했다.<sup>11)</sup> 시민감시와 관련된 경실련의 또 하나의 사업은 예산낭비에 대한 감시로, 1998년 5월부터 「예산낭비신고센터」를 개설, 예산 과다집행과 입찰비리의혹 등에 대한 제보를 받고 있다. 이러한 경실련의 비리고발접수와 예산낭비활동 감시운동은 현재에 이르기까지 꾸준히 전개되고 있다.

참여연대의 경우에는 시민감시국 산하에 맑은사회만들기운동본부외에도 사법감시센터와 의정감시센터를 두고 시민감시의 제도화를 꾀하고 있다. 경실련과 유사하게 참여연대도 예산낭비 감시운동을 전개하고 있는데, 낭비된 예산에 대한 배상환수운동을 본격적으로 추진하고 있다.<sup>12)</sup> 최근 참여연대 중 특징적인 것은 내부비리제도와 서울시의 비리를 제보받는 비리제도 사이트를 별도로 운영하고 있다는 것과 청렴계약제를 본격적으로 운영한다는 것이다.<sup>13)</sup> 청렴계약제는 행정기관이 발주하는 사업의 입찰, 계약체결, 계약이행과정에서 업체와 행정기관 양당사자가 뇌물을 주고받지 않고 위반시 제재를 받겠다는 약속을 이행함으로써 공공부문 계약과 관련한 부패를 예방하고자 제도이다. 청렴계약제는 국제 투명성기구가 각국에 권고하는 모델로 이를 실제로 적용하는 나라는 우리나라가 유일하다. 특히 참여연대가 운영하고 있는 청렴계약제는 시민단체가 추천하는 옴부즈만이 청렴계약제의 대상이된 일정 금액이상의 사업의 전과정을 감시하고 있는데 이는 국제투명성기구의 안에는 없는 독창적인 것이다. 2002년 1월 현재 청렴계약제 운동은 서울시와 각 자치구의 모든 관급공사에 적용되고 있으며 특히 서울시의 50억원이상 공사와 10억원 이상의 설계 및 감리, 2억원 이상의 물품구매 사업에 대해서는 청렴계약옴부즈만이 집중감시대상사업을 설정하여 이에 대해 집중 감시하고 있다.<sup>14)</sup>

“함께하는 시민행동”에서는 최악의 선심성 예산배정과 어처구니없는 예산낭비사태를 선정하여 2000년부터 매달 “밀빠진 독상”을 수여하고 있다.<sup>15)</sup> 시민행동은 2001년 두 해째 “밀빠

9) 「세무부정고발창구」/경실련 본부내 설치 (동아일보 94.09.15)

10) 동아일보, 99. 1.14일자 보도.

11) 한겨레신문 94. 11. 26 14면.

12) 동아일보, 99. 1.14일자 보도. 미국의 경우 낭비된 예산이 시민의 제보로 국고에 환수될 경우 환수된 예산의 15-30 %를 제보자에게 보상으로 주고 있다. 이 제도는 86년 실시됐는데 이를 통해 지금까지 모두 20억 달러의 낭비예산이 환수됐다.

13) <http://www.peoplepower21.org> 2002년 1월 15일자 참조.

14) 현재 활동중인 서울시 청렴계약옴부즈만은 하태권 교수(참여연대 맑은사회만들기본부 정책사업단장) 등 5명이다.

진 독상”을 마감하며 최악의 “밑빠진 독상”으로 “새만금사업”을 결정하였다. 시민행동은 2001년 아홉 차례의 상을 통해 1조8333억 7400만원의 예산낭비를 지적하였고 “새만금사업”은 그 중 액수가 가장 큰 1조 1385억원이었다. 특히 시민을 대상으로 2001년 12월19일부터 5일간 실시한 네티즌투표에서는 175명 중에서 46%인 82명이 새만금사업을 지적한 것으로 나타났다. 2위와 3위는 “국회전자투표장치”와 “행자부의 무궁화심기사업”이 각각 선정되었다. 시민행동은 지금까지 14차례에 걸쳐 “밑빠진 독상”을 시상하여 1024억원의 예산낭비를 막았다.

행정개혁시민연합에서도 행정감시고발센터를 설치하여 운영하고 있는데, 공무원 부정비리를 유발할 수 있는 불합리한 행정규제의 내용이나 특혜의 요소가 있는 행정절차를 신고받고 있다. 행정감시고발센터에 접수된 고발에 대해서는 (1) 고발의 내용을 주제별로 취합하여 정부당국에 개혁을 촉구하는 운동, (2) 개별적인 처리를 요하는 신고내용에 대해서는 행정개혁시민연합의 능력의 범위내에서 처리하고 있다.

이와 유사한 활동이 반부패국민연대가 발표하는 반부패뉴스와 부패뉴스이다. 이 뉴스는 매월 발표되며, 연말에는 한 해 동안의 뉴스를 종합하여 발표한다. 예를 들면 2001년도에는 ‘부패방지법 제정’과 ‘진송헌게이트 등 4대 게이트’ 등이 각각 반부패뉴스와 부패뉴스 1위로 선정되었다.<sup>15)</sup> 반부패뉴스 2위로는 ‘국세청, 언론사와 사주 탈세고발’이 선정됐으며 3위로는 ‘관세청 직원 대상 청렴지수 측정·상벌’과 ‘자치단체 전자입찰제 도입’, ‘전경련, 기업윤리경영평가 시스템 구축’ 등 3건이 공동 선정됐다. 이와 함께 부패뉴스에는 ‘공적자금 총체적 부실’과 ‘일부 언론사 탈세고발에 반발’ 등이 공동 2위로 뽑혔으며, ‘인천국제공항 유류지 개발자 선정비리 의혹(4위)’·‘경기·전남 교육감 관련 비리(5위)’ 등이 선정됐다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 주요시민단체에서는 시민고발 및 감시활동을 활발하게 전개하고 있다. 그러나, 시민단체에서 이러한 업무를 담당하는 인력이 부족하고, 전문지식이 부족한 경우가 많아 문제를 체계적으로 해결하는 데에는 한계가 있다.

### 3. 부패지수조사 발표운동

부패지수조사 및 발표는 매우 중요한 NGO의 반부패활동 중의 하나이다. 국제투명성협회(TI)를 신뢰성있는 단체로 인식하게 만든 것도 국가별 부패지수, 뇌물공여지수 등을 조사발표하는 활동을 전개하기 때문이다. 한국의 경우 경실련, 반부패국민연대, 행개련 등 주요 시민운동단체들이 지역별, 기관별 부패지수를 조사하여 발표하겠다는 계획을 가지고 준비해왔다. 그러나 부패지수를 체계적으로 조사하여 발표하는데 필요한 전문인력과 충분한 예산을 확보하기는 현실적으로 어렵다.

이러한 어려움에도 불구하고 경실련에서는 지방자치단체별 부패지수와 서울시의 각 구청별 부패지수를 조사하여 발표한 바 있다. 여기에서는 경실련이 발표한 지방자치단체별 부패

15) 이하 함께하는 시민행동 웹사이트 자료([www.www.or.kr](http://www.www.or.kr))에서 인용.

16) 2001년 12월 29일, 연합뉴스.

지수를 간략하게 살펴보기로 한다.<sup>17)</sup> 경실련 부추본에서는 2000년 상반기의 준비기간을 거친 다음, 8월 1일~9월 30일까지 전국적인 설문조사를 통하여 광역자치단체에 대한 부패지수를 조사하여 발표하였다. 설문조사의 대상은 각 광역자치단체의 공무원과 시민들로 구성되었다.<sup>18)</sup> 설문조사에서의 평가영역은 부패수준, 부패원인, 부패방지의 세 영역으로 구분되며 각 영역별로 세부 평가요인과 평가지표가 설계되었다.

조사결과는 시민들이 평가한 부패지수와 공무원들이 평가한 부패지수의 순위가 각각 상이한 것으로 나타나고 있다. 먼저 시민들이 평가한 전체적인 부패지수를 기관별로 보면 <표 2>에 제시된 바와 같이 대전광역시 74.77점으로 가장 높게 나타났고, 이어서 부산광역시 69.58점, 인천광역시 67.59점, 광주광역시 67.04점, 충청남도 66.21점의 순으로 나타났다.

<표 2> 시민들이 평가한 경실련 부패지수

	시 민			
	부패수준	부패원인	부패방지	부패지수
서울특별시	70.210	62.689	63.079	65.326
부산광역시	74.913	67.340	66.497	69.583
대구광역시	69.407	62.040	62.839	64.762
인천광역시	72.141	64.611	66.005	67.586
광주광역시	75.281	62.734	63.105	67.040
대전광역시	90.530	67.778	66.010	74.773
울산광역시	68.929	62.314	60.990	64.078
경기도	67.477	60.667	61.722	63.289
강원도	70.215	66.447	61.404	66.022
충청북도	71.434	63.737	62.175	65.782
충청남도	71.817	63.336	63.475	66.209
전라북도	70.356	63.321	62.644	65.440
전라남도	69.991	59.783	61.256	63.677
경상북도	65.948	60.548	60.466	62.320
경상남도	69.993	61.445	61.202	64.213
제주도	70.026	62.976	61.679	64.894

한편 공무원들 스스로가 평가한 전체적인 부패지수를 기관별로 보면 <표 3>에 제시된 바

17) 이하 경실련 부패지수 발표 및 정부감시단(가칭) 발족식 배포 자료(2000년 11월 7일) 참고. 여기에서는 경실련 홈페이지의 자료를 인용하였음.

18) 경실련의 자료에 따르면 설문조사를 위한 대상으로 선정된 공무원과 시민의 경우 2000년도 전국 인구 기준의 비율에 따라 할당하였다. 설문지는 공무원의 경우 총 1,407매를 배포하여 1,131매(회수율 80%)가 회수되었으나 응답이 불성실하거나 미비한 8매를 제외하고 1,123매가 분석대상으로 사용되었다. 그리고 시민의 경우는 총 1,822매를 배포하여 1,546매(회수율 85%)가 회수되었으나 응답이 불성실하거나 미비한 40매를 제외하고 1,506매가 분석대상으로 사용되었다.

와 같이 충청남도가 85.21점으로 가장 높게 나타났고, 이어서 전라남도 81.80점, 대구광역시 81.04점, 제주도 80.49점의 순으로 나타났다.

〈표 3〉 공무원들이 평가한 경실련 부패지수

공무원				
	부패수준	부패원인	부패방지	부패지수
서울특별시	85.568	76.295	74.154	78.672
부산광역시	82.606	76.230	75.084	77.973
대구광역시	87.665	78.302	77.158	81.042
인천광역시	84.661	73.937	74.255	77.618
광주광역시	83.338	75.627	76.554	78.506
대전광역시	83.040	73.852	75.118	77.337
울산광역시	86.099	76.003	74.657	78.919
경기도	80.302	74.058	73.124	75.828
강원도	84.638	75.902	77.326	79.289
충청북도	83.906	77.190	77.852	79.649
충청남도	88.682	82.201	84.750	85.211
전라북도	84.720	75.564	76.056	78.780
전라남도	86.471	77.734	81.199	81.801
경상북도	84.680	76.144	77.006	79.277
경상남도	83.909	77.386	75.153	78.816
제주도	85.873	76.168	79.438	80.493

시민들과 공무원들의 응답을 중심으로 한 부패지수의 결과로 볼 때, 시민들과 공무원들의 부패지수간에는 13점 이상의 편차가 발생하고 있어, 부패를 바라보는 시각이 시민들과 공무원들간에 현격한 차이가 있음을 보이고 있다. 특히 기관별 평가에 있어 시민의 평가점수와 공무원에 의한 평가점수가 기관별로 18점에 이르는 기관마저 있으며 양 집단 간의 평가순위 관계도 시민의 평가가 높은 기관은 공무원 스스로의 평가가 낮은 반면, 시민의 평가가 낮은 기관은 공무원 스스로가 높은 평가를 하는 경향을 보이고 있다.

이상에서 공무원의 평가와 시민의 평가에 차이가 있다는 점을 알 수 있는데, 이는 설문조사를 통한 주관적인 『반부패체감지수』가 실제 뇌물수수 등 객관적인 부패수준과 어느 정도 일치하는 지에 대한 의문을 제기하도록 한다. 따라서 설문조사결과를 토대로 지방자치단체 간, 또는 중앙행정기관 간 부패정도에 대한 서열을 매기는 것이 방법론적으로 매우 어렵다는 점을 알 수 있다. 앞으로 부패지수 조사결과는 횡단면적 비교와 더불어 시계열적인 조사결과를 발표하는 방향에서 추진되어야 할 것이다.

#### 4. 반부패시민교육운동

공직자와 시민의 의식과 태도의 개혁은 장기적으로 제도개혁이 성공하여 정착하기 위하여 필요한 조건이다. 앞에서 살펴본 제도개혁도 결국은 의식개혁으로 연결되지 않으면 성공하기 어렵다. 이러한 의식개혁을 위해서는 생애의 전 단계에 걸쳐 끊임없는 교육이 필요하다. 시민단체들도 이러한 필요성을 절감하고 토론회 개최, 시민아카데미 등을 통하여 시민교육운동을 전개하고 있다. 99년 11월 29일 기윤실, YMCA, 행개련, 홍사단이 공동으로 주관하여 시작한 부패방지 자정운동도 새로운 형태의 시민캠페인운동으로서 주목할 만하다.<sup>19)</sup> 한편 행정개혁시민연합은 2001년부터 공무원 반부패 교육훈련 프로그램에 사용될 시나리오 형태로 작성한 사례를 개발하고 있다.

그러나 앞에서 지적한 바와 같이 인력과 예산이 부족한 시민단체들이 직접 교육을 담당하는 데에는 한계가 있다고 생각된다. 구체적인 교육은 유치원에서 시작하여 각급 학교, 그리고 공무원 및 직장인 교육기관에서 담당하여야 할 것이다.<sup>20)</sup> 한편 시민단체에서는 교육에 필요한 교재와, 교육방법 및 내용을 구상하여 제시하는 등의 역할 분담이 필요하다. 행개련은 공무원을 대상으로 하는 반부패교육 프로그램을 개발하고 있는데, 여기에는 시나리오를 토대로 역할연기를 하도록 하는 방법등이 포함되어 있다.

### IV. 결론: 반부패 NGO 활동의 성과와 과제

부정부패의 문제는 기득권을 가진 집권세력의 이해와 직접 관계된 민감한 문제이므로 기득권과는 무관한 비정부기구가 중요한 역할을 수행할 수 있다는 관점에서 비정부기구(NGO)의 역할을 살펴보았다. 1990년대 이후 2001년까지 한국의 NGO 반부패 활동에서 얻은 성과와 과제는 다음과 같이 요약될 수 있다.

#### 1. 반부패관련제도의 정책의제화 및 법제 도입

1990년대 후반부터 주요 NGO들이 가장 역점을 둔 반부패입법운동은 부패방지법 제정운동이라고 할 수 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 시민단체는 부패방지법안을 끊임없이 정책의제화하는 데는 성공하였고, 원안대로 통과된 것은 아니지만, 약화된 형태로 2001년 6월 28

19) 시민의 신문 99. 11. 29. 04면. 기독교윤리실천운동·한국YMCA전국연맹·행정개혁시민연합·홍사단은 지난 24일 건축·의료·언론·공무원·기업인 대표를 초청, '부패방지 자정운동 다짐의 밤' 행사를 열고 '직장·직종별 자정운동을 어떻게 확산할 것인가' 토론회를 가졌다.

20) 2001년 7월 4일 청와대에서 열린 "깨끗한정부 구현을 위한 행정개혁방안" 보고회에서 교육인적자원부와 행정자치부는 각각 학교 및 공무원 교육기관에서 반부패교육을 강화할 것이라고 보고한 바 있다. 국무조정실, 2001. "깨끗한정부 구현을 위한 행정개혁방안(부처별 보고서)" 참조.

일에 국회를 통과하였다. 부패기본법과 더불어 김대중 정부에서 자금세탁방지법, 시민감사청구제와 시민감사관제 등의 법제를 도입하도록 한 것도 NGO 활동의 성과라 할 수 있다. 앞으로 시민단체는 법제 도입에 그칠 것이 아니라 법안 통과 이후 후속되는 과정에도 계속 관심을 가져야 한다. 예를 들면, 부패방지법의 통과이후에도 그 개정에 지속적으로 관심을 가져야 하며, 정보공개법의 개악(?)에는 더욱 적극적으로 대응하여야 한다. 또한 통과된 법의 집행단계에도 지속적으로 관심을 가져야 하는데, 예를 들면 부패방지법에 따라 구성되는 부패방지위원회의 구성단계에서부터 시민단체의 의견이 투입될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

## 2. 사안별 고발 및 감시활동의 효과

시민단체가 운영하는 시민고발창구 및 감시센터의 운영은 NGO의 반부패활동 중에서 가장 일상화된 것의 하나임에도 불구하고 인력과 예산 등의 한계로 체계적으로 운영하기 어려운 속성을 가지고 있다. 그러나 경실련 부정부패추방운동본부가 94년 9월 당시 인천 북구청 세무과 직원의 세금횡령사건과 관련하여 「세무부정고발창구」를 운동본부 내에 설치하여 운영한 것과 같이 사안별로 대응활동을 활발하게 전개하여 왔다. 즉, 주요 NGO들은 전직 대통령 비자금, 세무비리, 법조비리, 선거부정, 계약비리, 장관의 적격성 검증 등 특정사안별로 제보를 통하거나 자체 조사하여 파악된 부패와 비리 사건들에 대한 활발한 대응활동을 전개해 왔는데, 그 대응활동은 앞에서 살펴 본 정책의제화의 계기가 되는 사건(triggering events)으로 전개되는 경우가 많았다. 앞으로도 이러한 활동을 지속적으로 전개하는 한편, 그 기반을 마련하기 위하여 인력과 예산을 확보하는 노력도 병행하여야 할 것이다.

## 3. 부패지수 발표 및 시민교육운동

부패방지를 위한 관련법규와 제도가 대체로 정비된 후, 중·장기적으로 본다면 NGO의 반부패활동 중 가장 중요한 활동이 부패지수 조사발표 및 시민교육활동이 될 것이다. 사실상 공직부패는 공직자만의 문제가 아니라 민간부문과의 네트워크 상에서 발생하기 때문에 반부패정책이 성공하려면 궁극적으로는 모든 시민들의 의식 및 행태의 변화가 뒤따라야 한다. 그러므로 공직자와 일반국민들을 대상으로 하는 부패관련교육 뿐 아니라 각 직업집단별로 진행되는 자정운동이 장기적으로는 효과적이다. 반부패를 위한 의식개혁운동은 관주도로 하기보다는 시민사회를 중심으로 관과 협력하여 전개하는 것이 더욱 바람직하다고 본다. 그러나 현 단계에서는 이러한 역할을 제대로 수행하기에는 전문인력과 예산 등 시민단체의 역량에 한계가 있다. 한편 부패지수 조사발표와 같은 활동도 엄밀한 과학적 방법론이 토대가 되어야 하며 전문인력과 예산의 뒷받침이 있어야 하므로 당분간 역량을 비축하는 작업이 이루어져야 한다.

#### 4. 정부와의 관계 설정

현재까지는 NGO가 반부패활동을 전개하는데 있어서 NGO 행위자와 정부행위자의 관계는 협력보다는 갈등관계가 주류를 이루고 있었다. 부패방지법 제정활동의 경우에도 외형적으로는 여야당은 물론 과반수가 넘는 개별 국회의원들의 동의를 받는 등 협력관계인 것으로 비쳐지고 있으나, 실질적으로는 갈등관계로 보는 것이 더욱 적절할 것이다. 이제 부패방지법이 통과되어 부패방지위원회가 구성되는 등 정부부문에서의 반부패개혁주체가 형성되고 있다. 그러므로 앞으로 시민단체는 반부패정책의 입안과정에서 이러한 정부부문의 개혁주체와 일정한 정도의 협력관계를 구축하면서 적극 참여하여야 할 것이다. 그러나 공직자들의 부패행위를 감시하고, 반부패정책 집행의 실효성을 검증하기 위해서는 비판적 평가자로서의 역할을 지속적으로 수행하여야 할 것이다.

#### 참고문헌

- 경실련. (2000). 부패지수 발표 및 정부감시단(가칭) 발족식 배포 자료(2000년 11월 7일).
- 국무조정실. (2001). 『깨끗한정부 구현을 위한 행정개혁방안(부처별 보고서)』.
- 김거성. (2001). “부패방지법 제정과 반부패운동” (사) 반부패국민연대/국제투명성기구한국본부 주최 반부패지도 제작을 위한 제7차 토론회 발제문, 2001년 12월 20일 세종문화회관 4층 컴퍼런스 홀.
- \_\_\_\_\_. (1999). “NGO 반부패활동의 성과와 발전방향,” 1999년 한국행정학회 동계학술대회 발제문.
- 김 태. (2000). “한국 NGO의 행정부패 감시기능,” 박재창 편, 정부와 NGO 서울: 법문사, pp.212-233.
- 남궁근. (2001). “한국행정현상의 연구방법,” 한국행정학회 2001년 동계학술대회 발표논문(2001년 12월 15일, 고려대학교 정경관).
- \_\_\_\_\_. (2000a). NGO의 반부패활동, 박재창 (편), 『정부와 NGO』, 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. (2000b). “행정자치정책분야 정책공약 비교분석”, 『제16대 국회의원선거 정견·정책자료집』, 한국정책학회, pp.118-136.
- 남궁근·황성돈. (2001). “김대중정부 행정개혁 3년 평가: 행정학자와 시민단체 대표자에 대한 설문 조사결과를 중심으로”, 한국행정학회 2001년도 춘계학술대회 논문집,
- 박동서. (1999). 한국행정의 쇄신사래, 서울: 법문사.
- 박원순. (2001). “정부 부패방지종합대책에 대한 종합평가”. 『부패방지입법시민연대백서: 2000.5-2001.7』
- \_\_\_\_\_. (2000). “부패방지법”, (가칭) 부패방지 제도입법 시민연대 제도입법 어떻게 할 것인가, 공청회 발제자료 2000년 7월 20일(목), 세종문화회관 컨퍼런스홀.

- 박홍식. (2000). “해외 반부패 NGO 활동의 현황과 의미,” 박재창 편, 정부와 NGO 서울: 법문사, pp.268-298.
- 부패방지입법시민연대. (2001). 「부패방지입법시민연대백서: 2000.5-2001.7」
- 윤태범. (2000). “부패방지를 위한 NGO와 정부간의 역할체계,” 박재창 편, 정부와 NGO 서울: 법문사, pp.175-211.
- 정대화. 2000. “시민운동의 정치부패 감시, 평가와 과제”. 반부패국민연대, 참여연대, 반부패특별위원회 주최 제 2차 부패방지 대토론회 「제16대 국회, 정치부패를 어떻게 할 것인가」. 발표논문. 2000년 5월 3일, 한국프레스센터 20층 국제회의장.
- 진세혁·장인봉. (1999). “관료부패방지를 위한 NGO의 통제전략,” 사회과학연구(평택대학교), vol.3 pp.51-69
- 차명제. (1998). “부정부패방지와 NGOs의 역할”. 「한국행정연구」. 7(4). pp. 59-75.
- 한국행정연구원. (1999). 「부패통제체계 개선방안」. 국무조정실 연구용역보고서.
- 홍현선. (2001). “부패방지위원회와 반부패”. (사) 반부패국민연대/국제투명성기구한국본부 주최 반부패지도 제작을 위한 제7차 토론회 발제문. 2001년 12월 20일 세종문화회관 4층 컴퍼런스 홀.
- Immergut, Ellen M. (1998). “The Theoretical Core of the New Institutionalism,” *Politics and Society*. 26(1).
- Kim, Taek. (1999). “Civil Society and Bureaucratic Corruption in Korea : with Focus on Non-Governmental Organizations(NGOs)”, 한국부패학회보 vol. 4, pp.161-172
- Klitgaard, Robert, Ronald Maclean-Abaroa, H. Lindsey Parris. (2000). *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevent*, Oakland, CA: ICS Press.
- Putnam, Robert. (1993). *Making Democracy Works*. Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan, (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Theleen, Kathleen & Sven Steinmo, (1992). “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, in S. Steinmo, K. Theleen, & F. Longstreth (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: University of Cambridge Press.
- [http:// www.ccej.or.kr](http://www.ccej.or.kr) 경실련 홈페이지
- [http:// www.peoplpower21.org](http://www.peoplpower21.org) 참여연대 홈페이지
- <http://www.ccbg.org> 행정개혁시민연합의 홈페이지
- <http://www.kngo.net> 시민의 신문사·시민정보센터 홈페이지
- <http://www.transparency.or.kr> 반부패국민연대 홈페이지
- <http://www.ww.or.kr> 함께하는 시민행동 홈페이지