

한국 정부의 반부패 중장기 계획의 성과와 향후 전망*

The accomplishment and future of the Anti-Corruption Plan of the Korea Government

김상년(Kim, Sang Nyon)** · 이병화(Lee, Byeong Hwa)*** · 김세신(Kim, Se Shin)****

ABSTRACT

Since the Anti-Corruption Act was enacted in 2001 and the Anti-Corruption Commission was established in 2002, the Korean government has implemented a comprehensive anti-corruption strategy and plan at the pan-government level. These include the anti-corruption basic plan in 2002, the road map for anti-corruption in 2003, an action plan based on the anti-corruption basic plan, and the five-year comprehensive anti-corruption plan in 2018. Korea's anti-corruption laws and systems were systematically reorganized through three long-term plans. And as a result, Korea's corruption perceptions index improved to 32nd out of 180 countries as of January 2022. This paper compares and analyzes the nature and main contents of the past government's long-term anti-corruption plans to help establish and implement anti-corruption long-term plans based on public participation.

Key words: Anti-Corruption, Administration Plan, five-year comprehensive anti-corruption plan

I. 들어가며

지난 5월 9일 윤석열 대통령이 20대 대통령에 취임하며 임기 5년의 새로운 정부가 출범하였다. 국정농단으로 인한 대통령 탄핵으로 출발한 지난 정부에서는 반부패 개혁을 첫 번째와 두 번째 국정과제로 설정하고 다양한 반부패 제도 개혁을 추진하였다. 5년간의 제도 개혁을 통하여 우리나라의 반부패 제도는 어느 정도 외형적 기반을 잡은 것으로 보여진다. 먼저 부패예방 분야와 관련된 제도로 2015년 청탁금지법 제정 과정에서 분리되어 국회 논

* 이 논문은 2022년 한국부패학회 · 국민권익위원회가 공동개최한 하계학술대회에서 발표한 것을 수정 · 보완한 것임.

** 주저자: 국민권익위원회 청렴정책총괄과장(부이사관)

*** 교신저자: 국민권익위원회 청렴정책총괄과 사무관

**** 공동저자: 국민권익위원회 신고자보상과장(부이사관)

의가 이루어져 오고 있던 이해충돌방지법과 공공재정의 부정한 청구를 예방하기 위한 공공재정환수법의 제정이 이루어졌고, 부패방지권익위법과 공익신고자 보호법의 개정을 통하여 사실상 익명신고 효과를 거둘 수 있도록 하는 변호사를 통한 대리신고 제도 도입이 이루어졌다. 아울러 부패사건의 적발·처벌 등 사후관리 제도와 관련하여서는 1995년 참여연대가 청원한 부패방지기본법에 포함된 고위공직자범죄수사처의 설치의 근거가 제정됨에 따라 고위공직자의 부패 범죄를 보다 전문적으로 그리고 공정하게 수사할 수 있도록 하는 제도적 기반을 마련하였다.

이러한 반부패 제도 개혁의 성과는 국민권익위원회를 중심으로 관련 부처가 합동으로 수립하여, 2018년 4월 18일 제2차 반부패정책협의회를 통하여 대통령께 보고하고, 국민들에게 공개한 5개년 반부패 종합계획에 의하여 체계적으로 추진된 결과이다. 새 정부가 임기를 시작함에 따라 부패방지 총괄기관인 국민권익위원회를 중심으로 새로운 반부패 중장기 계획 수립되어 운영되리라 보여진다.

이 논문은 과거 정부들이 수립하여 추진한 범정부 차원의 반부패 종합계획을 수립과 운영 및 성과 차원에서 그 특성을 살펴보고, 새로운 정부의 반부패 계획이 지향하여야 할 방향과 과제들을 검토하여 실무적 차원에서의 제언을 다루고자 한다.

II. 이론적 배경

과거 정부들이 수립한 반부패 종합계획들은 행정계획에 해당한다고 할 수 있을 것이다. 이에 따라 본 고에서는 행정계획의 기능과 구분을 법률적 차원에서 검토하고, 반부패 정책 추진에 있어서 행정계획의 필요성을 살펴보고자 한다.

1. 행정계획의 정의와 특성

행정계획이란 행정주체가 일정한 행정활동을 위하여 장래를 예측하여 목표를 설정하고, 설정된 목표의 달성을 위하여 행정수단의 선택·조정·합화의 과정을 통하여 장래의 일정한 질서의 실현을 목적으로 하는 구상 또는 활동기준의 설정으로 정의할 수 있다(정하중·하광수, 2021). 일반적으로 계획(plan)과 기획(planning)은 유사하지만 구분되는 개념인데, 기획은 계획을 산출하기 위한 일련의 의사결정 과정이며, 계획은 기획의 과정을 거쳐 나온 최종 결과물로 정의한다(권영찬, 1985).

20세기 들어 공공서비스에 대한 국민들의 기대수준이 높아지는 등 행정환경이 격동의 장으로 전환됨에 따라 다양한 분야에서 행정계획은 필수적인 요소로 대두되고 있는데, 행정계

획의 필요성은 다음과 같이 정리될 수 있다(정하중·하광수, 2021).

1) 국가 기능의 전환

과거 19세기 야경국가의 소극행정에 중심을 두던 시민적 법치국가는 20세기 경제 대공황을 경험하며, 보다 시민사회와 시장경제에 정부의 적극적인 개입에 기반을 둔 급부행정이 강화된 사회국가로 급속하게 변화하고 있다. 우리 헌법에서 사회국가원리는 국가에 정의로운 사회질서의 실현이란 헌법적 의무를 부여하고 있고, 사회 전반의 문제에 대하여 개입하고 해결할 수 있는 권한을 부여함으로써 행정계획에 대한 헌법적 근거를 마련하고 있다.

2) 공공자원의 부족에 따른 합리적 배분 필요성 대두

지속적으로 증가하는 자원의 수요와 이에 따른 자원의 부족은 이들의 배분을 이른바 보이지 않는 손이라는 시장적 기제에만 맡길 수 없게 되었고, 부족한 자원의 합리적 배분을 위하여 직·간접적으로 공공행정과 개인의 활동에 영향을 주고 변화를 가져올 수 있는 계획의 수립이 불가피해졌다.

3) 과학기술의 발전

행정계획의 중요성 증대는 급속한 현대 과학기술의 발전에도 기인하고 있다. 막대한 비용과 자원이 요구되어, 효과성을 극대화하고 부작용을 최소화하여야 하는 사회기반시설의 입지 선정과 설치 및 이를 위한 공적·사적 투자는 종합적인 행정계획의 수립을 필수적 요소로 만들었다.

4) 행정기관 상호 간의 협조와 조정 필요성 대두

현대 행정의 광역화와 복잡화는 그에 따른 행정기관 상호 간의 협조와 조정을 불가피하게 만들고, 이에 따라 행정 내부영역에서 계획 수립의 필요성은 더욱 증대되었다.

2. 행정계획의 종류

행정계획은 기준에 따라 다양하게 분류될 수 있으나, 일반적으로 다음과 같이 분류될 수 있다.

1) 종합계획과 전문계획

계획대상의 종합성과 개별성에 따른 분류로, 종합계획은 종합적·전반적 사업을 대상으로 하며, 국토종합계획, 장기경제계획 등과 같이 일종의 전략적 계획이 이에 해당하고, 전문계획은 종합계획의 구체적 실천과 행정부분의 특정 사업과 목적을 실현하는 계획으로, 특정 계획 또는 기술적 계획이라고 한다.

2) 장기계획, 중기계획 및 연도별 계획

계획의 기간에 따른 구분으로 대통령령인 「정부의 기획 및 심사분석에 관한 규정」¹⁾에 따르면 장기계획은 6년 이상, 중기계획은 2년 이상 5년 이하의 기간을 대상으로 하는 계획으로 분류된다.

3) 상위계획과 하위계획

다른 계획의 기준이 되는 계획인가의 여부에 따른 구분으로, 국토종합계획은 다른 법령에 의한 모든 건설계획의 기준이 되는 상위계획이며, 도시기본계획은 광역도시계획과의 관계에서 하위계획에 해당한다.

4) 기타 분류

그 외에 계획의 규율 대상이 지역적 의미를 가지느냐에 따라 지역 계획과 비지역 계획, 그리고 구속력 여부에 따라 구속적 계획과 비구속적 계획으로 구분하기도 한다.

3. 부패방지 중장기계획의 성격

위의 분류기준을 적용할 때, 본 연구의 대상이 되는 부패방지 중장기계획은 다양한 분야에 적용되는 반부패 정책 방향과 실천과제들이 포함된 종합계획, 5년 정도의 추진기간을 가지므로 중기계획, 그리고 연도별 반부패 추진지침 수립의 기준이 되는 상위계획에 해당한다고 볼 수 있다. 아울러, 특정 지역을 대상으로 한 계획은 아니므로 비지역 계획, 그리고 비록 실천과제별 소관부처는 지정되어 있지만 소관부처에 법적인 구속력을 가지는 않으므로, 비구속적 계획에 해당한다고 할 것이다.

1) [시행 1972. 4. 14.], [대통령령 제6143호, 1972. 4. 14., 제정], 현재 폐지 법령

Ⅲ. 역대 정부의 반부패 종합계획 비교·분석

현재까지 정부에서 공개한 반부패 종합계획은 크게 3가지 종류로 보여진다. 먼저 국민의 정부 시기인 2002년 수립된 ‘부패방지 기본계획’, 참여정부 시기인 2003년 수립된 ‘부패방지 로드맵’ 그리고 지난 2018년 공개된 ‘5개년 반부패 종합계획’이다. 이 외에도 정부 내에서 수립된 부패방지 계획이 있을 수 있으나, 본 고에서는 대외 공개가 된 3가지 계획을 중심으로 논의하고자 한다.

1. 분석의 틀

앞서 논의한 바와 같이 반부패 종합계획들은 행정계획의 범주에 포함된다고 할 수 있다. 이에 따라 학계에서 논의하는 행정계획의 적법성 요건인 주체, 수립 절차 그리고 내용을 중심으로, 그 특성을 도출하고 상호 비교하고자 한다. <표 1>은 이하에서 서술할 역대 정부의 반부패 종합계획을 간단히 비교·정리한 것이다.

<표 1> 역대 정부의 반부패 종합계획 비교

분류	부패방지 기본계획	부패방지 로드맵	5개년 반부패 종합계획
수립 일시	2002년 7월 (국민의 정부)	2003년 (참여 정부)	2018년 (문재인 정부)
계획의 성격 (근거)	중장기 행정계획		
	부패방지법 제11조	부패방지법 제11조	부패방지권익위법 제12조
수립 주체·절차	기획단(부패방지위원회), 연구용역, 부처별 의견조치, 공개토론회(전문가) 등을 거쳐 각급기관에 공유	로드맵 작업반(내부 관계자 및 외부 전문가), 부처별 의견조치, 정부혁신위 및 대통령 보고	국민권익위원회 및 부처별 의견수렴, 국민생각함 및 청렴사회민관협의회 활용, 대통령 주재 반부패정책협의회 보고
체계 및 내용			
기본체계	과거 성과평가, 정책목표·방향, 분야별 방안, 추진·평가체계	목표·전략, 추진과제, 기반 구축 및 추진체계	수립 배경 및 필요성, 추진전략·과제, 이행관리 및 향후 기대성과
추진목표	부패인식지수 10위권 (3개 기간으로 구분)	부패인식지수 10위권 (3개 기간으로 구분)	부패인식지수 20위권 (3개 기간으로 구분)
추진과제	일반 행정, 사법, 정치, 기업, 시민사회 및 국제협력 5개 분야 반부패 과제	제도·시스템 개혁을 통한 투명성·공정성 확보, 반부패 사회문화 확립, 신뢰받는 행정구현 3대 세부목표 및 7대 분야, 19대 실천과제	함께하는 청렴, 깨끗한 공직사회, 투명한 경영환경, 실천하는 청렴 4대 전략 50개 추진과제
이행·평가	각급기관의 부패방지 실행계획의 평가(연 2회, 부패방지위원회 등 주관) 및 보고(연 1회, 대통령 주재 부패방지 평가보고회)	부패방지위원회 점검·평가 및 대통령 주재 반부패관계기관협의회 보고 등	국민권익위원회 점검 및 반부패정책협의회 보고, 모니터링단(일반국민) 활용 등

2. 부패방지 기본계획 (2002년 7월)

1) 수립 배경

부패방지 기본계획이 수립된 시기인 2002년은 반부패 정책의 기본법 성격을 가지는 「부패방지법」이 시행되고, 이 법에 근거하여 반부패 정책을 전담하는 독립기관인 부패방지위원회가 설치된 시기이다. 당시에는 1960년대 이후 경제성장 위주의 국가정책 추진으로 행정의 능률성과 경제적 효율성을 강조한 국가 경영의 결과로 단기간에 경제적 측면의 고도성장을 이룩하였지만, 사회 전반의 민주주의와 건전한 시장경제체제가 확립되지 못한 것에 대한 문제의식이 노정되는 시기라고 할 수 있다. 이와 함께, 국제적으로도 부패 국가에 대하여 UN, WTO, IMF 등 국제기구 차원의 규제 강화 움직임이 나타나는 등 부패가 단순히 국내 문제가 아닌 국가 생존의 문제로 부각되기 시작하는 시기였다. 즉 당시는 부패문제 해결의 중요성에 대한 국내외적인 공감대가 형성된 시기였고, 반부패 정책 전담기구인 부패방지위원회의 출범에 따라, 보다 장기적인 차원의 부패방지를 위한 비전과 전략을 제시함으로써 국가적 차원의 역량 강화 필요성에 의해 동 계획의 수립이 착수되었다(부패방지위원회, 2003).

2) 계획의 성격

부패방지 기본계획은 부패방지위원회가 당시 「부패방지법」 제11조 및 동 법 시행령 제13조를 근거로 10년 단위를 대상으로 한 중장기 행정계획임을 계획 제5장인 기본 계획 추진·평가 체계에서 선언하고 있다. 이와 함께, 부패방지위원회가 매년 수립하는 ‘연도별 부패방지 기본계획’에 따라 각급 공공기관이 기관별 ‘부패방지 세부 실행계획’을 수립토록 하고 있어, 당시 부패방지정책 총괄기관인 부패방지위원회와 각급 공공기관이 동 부패방지 기본계획을 매개로 부패방지정책의 기획과 집행 기능을 분담하도록 설계하고 있음을 알 수 있다.

3) 수립 주체와 절차

수립을 위한 실무 작업은 부패방지위원회의 내부 직원, 특히 중간 관리자인 실·국장과 주무부서의 과장을 중심으로 기본계획 수립을 위한 기획단을 설치하고, 국내 대학 소재 연구소에 의뢰한 연구용역을 바탕으로 법무부, 행정자치부 등 51개 관계 공공기관의 의견조치를 거쳐, 계획의 시안이 2002년 5월에 마련되도록 추진되었다. 이후 정부기관·정당·언론·학회·시민단체 등의 관계 전문가가 참석한 공개토론회를 통하여 내용을 보완하고 확정된 후 중앙부처, 지방자치단체, 교육자치단체 및 공직유관단체 등 각급 공공기관에 2002년 7월 31

일 배포하였다.

4) 계획의 체계 및 내용

(1) 기본 체계

부패방지위원회의 부패방지 기본계획은 국가차원에서 정부, 시민사회 및 경제계 등 다양한 부분을 포괄하는 종합적인 부패방지 전략으로, 국민에게는 부패방지 정책의 비전과 추진 방향을 제시하고, 공공기관과 공직자들에게 기관별, 분야별 그리고 연도별로 추진해야 할 정책에 대한 실천계획으로, 그리고 부패방지위원회에게는 기관별 부패방지시책을 평가하는 기준지표로서의 성격을 가진다고 할 것이다.

이러한 종합적인 성격을 가짐에 따라 과거 정부들의 부패방지 정책과 성과를 평가하고, 그 토대 위에 정부의 부패방지 정책의 목표와 방향을 설정한 후, 행정·사법·정치·기업·시민사회 등 다양한 사회 분야별 부패문제를 해결하는 종합적인 방안과 함께, 동 계획의 추진 및 평가 체계도 포함하고 있다.

(2) 계획의 목표와 전략

부패방지 기본계획은 3개 기간을 설정하고, 기간별로 다른 정책 목표와 이 목표를 달성하기 위한 분야별 세부 프로그램을 제시하고 있다. 먼저 1단계인 2002년에는 새로 도입된 제도들의 정착을 통하여 국민의 신뢰 회복과 반부패 인프라를 완비토록 하였다. 2단계인 2003년부터 2005년에는 부패 유발적 제도와 환경의 개선을 본격 추진하여 우리 경제발전 수준에 상응하는 투명성을 달성토록 하고, 정량적인 수치로 국제투명성기구(TI)의 지수(부패인식지수) 20위권을 제시하였다. 마지막 3단계인 2006년부터 2010년 동안에는 각종 제도의 선진화와 사회 시스템의 개혁을 통하여 선진국 수준의 청렴성 모범국가 달성과 TI 지수(부패인식지수) 10위권을 목표로 설정하였다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 동 계획은 추진주체, 시책방향과 추진 방법에 대한 전략을 제시하고 있는데, 먼저 추진주체와 관련하여 민관이 함께 참여하는 범국가적인 추진체계의 확립과 국민에 의한 감시 기능, 그리고 공공기관의 자발적인 부패방지 노력 촉진을 제안하고 있다. 시책방향으로는 내부 고발자 보호·보상체계 확립으로 신고 활성화와 부패예방 효과를 극대화하고, 부패의 근원적 해소를 위한 부패취약분야 제도개선을 추진하는 한편, 자라나는 2세들에 대한 철저한 윤리교육을 통한 투명한 미래사회 건설의 토대를 마련하고자 하였다.

추진방법으로는 적발·처벌, 제도개선, 평가, 교육·홍보를 연계하여 종합적·입체적 접근을 모색하며, 부패친화적인 낡은 사회 운영시스템을 시대에 맞는 투명한 시스템으로 개선

하되, 이는 내부적으로 투명하고 외부적으로 상호견제와 균형이 이루어지는 시스템을 지향하며, 정보통신기술을 활용한 전자정부 실현으로 정부 전체의 투명성과 효율성 제고를 도모하였다.

(3) 분야별 주요 내용

동 기본계획은 일반 행정, 사법, 정치, 기업 및 시민사회와 국제협력 등 5개 분야로 구성되고, 각 분야별로 세부 과제들이 포함되어 있다. 이하에서는 각 분야별 세부과제들을 간략히 살펴보고자 한다.

가. 일반 행정 부문

부패방지 기본계획의 부문별 대책방향 및 추진과제의 첫 번째 장인 일반 행정분야에서는 당시의 부패 현황과 문제점으로 행정과정의 낮은 투명성과 미흡한 국민참여, 불명확·불합리한 행정기준과 지침의 존재, 봐주기 관행과 온정적 처벌 등 공직사회의 부패친화적인 의식 및 고위공직자의 비위행위 등을 제시하며, 행정의 투명성 제고, 부패취약분야 제도개선, 공직사회의 윤리관 확립, 기관별 부패방지 역량 강화 및 비위공직자에 대한 적발·처벌의 실효성 확보를 대책으로 제시하고 있다.

먼저 행정의 투명성 제고를 위하여 민원처리 온라인 시스템 등을 통한 민원처리절차의 투명화와 간소화, 전자입찰제와 청렴서약제 도입으로 공공계약과 사업발주 과정에서의 부패 차단, 행정정보의 공개 확대, 시민감사관 제도의 도입 및 부패취약분야의 민관 합동 단속반 운영 등 행정과정에서 정보 비대칭 해소와 시민참여 방안을 제시하였다.

이와 함께, 부패취약분야 업무에 대한 업무 프로세스 분석을 통하여 업무별 업무 흐름도(Flow Chart)를 작성하고, 업무 단계별로 적용되는 규정과 관행을 종합 분석하여 부패 취약단계(Red Point)가 발견되면 이를 개선토록 하는 체계적인 방법으로 제도개선을 추진하며, 견제와 균형에 입각한 감사 등 내부 통제시스템의 작동여부를 점검토록 하였다.

또한 공직자들의 엄정한 윤리관 정립을 위하여 공직자가 준수하여야 하는 행동강령을 마련하여 공직자 스스로가 부패를 예방할 수 있는 시스템을 구축하는 한편, 고위공직자의 직계존비속 고지거부 제도 개선 등을 통한 공직자 재산등록 제도의 운영 내실화와 공직자 대상 반부패 교육 강화 등이 일반 행정분야의 추진과제로 제시되었다.

나. 사법 부문

추진과제의 두 번째 장은 사법 부문 과제로 구성되어 있다. 계획 수립 당시의 사법 분야의 현황 분석과 관련하여 고위공직자 및 권력층 관련 비리 사건 처리 과정에서 정부의 부패 척결 의지와 공정한 처리에 대한 국민의 신뢰가 저하되었다고 진단하며, 과다한 변호사

선임비용, 불투명한 회계 처리 및 법조 브로커와 민원 처리 과정의 급행료 관행 등 법조비리를 유발할 수 있는 환경이 상존하고 있다고 분석하고 있다. 이러한 문제 인식하에 부패방지 기본계획은 다음과 같은 사법 분야 부패 해결을 위한 5가지 과제를 제안하고 있다.

먼저 부패행위 처벌의 엄정성과 형평성 확립과 관련된 과제이다. 이를 위하여 부패행위자에 대한 형사처벌 강화와 부패 범죄에 대한 양형 합리화, 부패공직자에 대한 사면과 감형의 엄격한 적용 및 고위공직자 등 권력형 비리를 전담하여 적발·처벌하는 전담부서의 설치를 제안하고 있다. 이와 함께 사법 처리 과정의 투명성 제고를 위하여 주요 국민 의혹사건에 대한 재판절차의 진행상황을 인터넷으로 공개하는 것을 주요 골자로 하는 사법절차의 공개 강화, 검찰의 기소 독점권과 소추재량권의 합리적 보완 방안을 마련하고 있다.

법조인사의 공정성·민주성 제고를 위한 과제로는 자문기구인 검찰 인사위원회의 구성에 있어 외부인 참여를 확대하는 한편, 심의기구로 위상을 격상하고, 법관 직급제와 재임용 절차의 개선, 판·검사 및 변호사 간 교류 확대, 사법집행기관장 등 주요 권력기관장 대상 인사청문회 확대 등의 과제들이 제시되었다.

이와 함께, 법조계의 엄격한 윤리의식 확립을 위한 윤리 강령의 제정, 전관예우 관행 철폐, 부패 범죄 전력자의 변호사 사무직원 채용 제한 등 법조 브로커 활동 차단 및 사정기관 비위 공직자에 대한 특별 제재 장치 마련 등 법조 환경의 자정과 외부 통제 강화를 위한 과제들도 제안되고 있다.

다. 정치 부문

추진과제의 세 번째 장은 정치 부문의 부패에 대한 해결 대책이다. 고비용 정치구조와 정경유착, 정치인 부패에 대한 엄정하고 신속한 처벌의 미흡 및 지역·연고주의적 성향의 후진적 정치의식을 정부 부패의 원인으로 진단하고, 국민경선제 등 상향식 정치구조의 정착, 정당 운영의 내실화, 저비용 선거풍토의 확립 등 고비용 정치구조의 청산을 위한 과제가 첫 번째 대책으로 마련되었다. 이와 함께, 정당 보조금 및 선거비용 지출에 대한 선관위의 조사 강화, 불법 정치자금 적발 및 처벌 강화, 기업의 불법적인 정치자금 공급 체계 차단 및 정치자금 회계 처리의 투명성 확보 방안들로 구성된 정치자금 수입·지출의 적정성 확보 방안과 정치활동의 공개와 윤리 규정 강화 및 국민의 정치의식 제고를 위한 방안들도 세부 과제로 마련된 바 있다.

라. 기업 부문

부패의 수요 측면인 공공분야 못지 않게, 부패의 공급 측면인 기업의 윤리 의식 제고도 반부패 정책을 통하여 추진하여야 하는 중요한 과제이다. 부패방지 기본계획은 분식회계, 탈세, 비자금 조성 및 외부감사 방해 등 편법과 정·관계 로비가 불가피하다는 인식의 만연으로 윤리경영의 기반 구축에 있어 한계가 노정되고, 잔존한 정경 유착 관행과 지배 대주주

의 도덕적 해이와 비합리적 경영을 문제점으로 진단하고, 기업 투명성 제고와 공정한 시장 경쟁 촉진 그리고 기업의 윤리경영 기반 구축 등을 개선방향으로 제시하고 있다.

마. 시민사회 및 국제협력 부문

추진과제의 다섯 번째 장은 시민사회와 국제협력 부문의 대책이다. 당시 체계적인 부패방지 교육의 미흡으로 깨끗한 사회실현을 위한 국민의식 형성이 미흡하고, 국민들의 참여의식 부족으로 사회 전반의 부패 추방 분위기 확산에 역부족이며, 국제사회에서 우리나라가 부패한 국가로 인식되는 점을 문제로 규정하고, 이를 해결하기 위한 세부 과제를 제시하고 있다.

(4) 계획의 이행 관리와 평가

부패방지 기본계획은 제5장인 기본계획 추진과 평가 체계를 규정하고 있는데, 이를 통하여 단순히 계획의 수립이 아닌 실질적인 집행 가능성을 염두에 두고 계획이 수립되었음을 짐작할 수 있다. 동 부패방지 기본계획에 기반을 둔 전체 공공기관의 부패방지 실행계획을 연 2회 부패방지위원회와 광역지자체 감사관실 주관으로 평가하고, 연 1회 대통령이 주재하는 부패방지 평가보고회에서 그 결과를 보고토록 하고 있으며, 민원인의 의견을 토대로 하는 공공기관의 부패실태를 측정하고 공표토록 규정함으로써, 현재까지 유지되고 있는 부패 측정의 양대 줄기인 부패방지사책평가와 청렴도 측정 제도의 시발에 대한 중요한 정보를 제공하고 있다.

3. 부패방지 로드맵

1) 수립 배경

2003년 3월 출범한 참여정부는 부패방지를 최우선 국정과제로 선언하고, 임기 내 국가청렴도(부패인식지수) 20위권 달성을 위하여 범정부 차원에서 강력한 부패방지 대책을 추진하는 것이 필요하다고 인식하고, 기존에 수립된 반부패 기본계획을 기반으로 핵심 실천과제를 설정하였으며, 기관별 역할 분담과 관계기관 간 협조체계를 구축함으로써 반부패 정책의 체계적 추진을 도모하고자 ‘부패방지 로드맵’을 수립하였다

2) 계획의 성격

2002년 수립된 부패방지 기본계획과 달리 부패방지 로드맵은 계획의 성격을 명시적으로 선언하거나 기술하지는 않고 있다. 다만, 부패방지 로드맵에 수록된 과제들의 추진기간을

로드맵 수립 당시인 2003년에서 2007년까지 명시하는 점을 감안할 때, 5년의 추진기간을 예상하는 중기 계획의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

3) 수립 주체와 절차

2003년 수립된 부패방지 로드맵은 동 년 3월 관계기관들이 함께 보고한 ‘참여정부 부패방지 정책방향’을 바탕으로 부패방지위원회 내부 관계자와 학계 및 외부전문가들로 로드맵 작업반(Working Group)을 구성하여 로드맵의 작성방향을 먼저 수립하였다. 수립된 로드맵 작성방향에 따라 부패방지위원회 내 실·국별로 세부 실천과제를 작성하고, 부패방지 정책 관련 유관기관들의 주요 과제를 포함한 단계별·기관별 추진계획을 검토함으로써 로드맵 시안이 완성되었다. 완성된 로드맵 시안은 중앙선거관리위원회, 법무부, 행정자치부, 재정경제부, 공정거래위원회, 산업자원부 등 관련 부처와 협의 절차를 거쳐 2003년 8월 22일에 정부혁신지방분권위원회에 보고되었고, 보고된 내용 중 주요 핵심과제에 대한 별도의 대통령 보고가 동년 9월 26일 청와대에서 실시되었다.

4) 계획의 체계 및 내용

(1) 기본 체계

부패방지 로드맵은 3개의 장으로 구성되어 있다. 1장은 목표 및 추진전략, 2장은 핵심 추진과제, 그리고 마지막 3장은 기반 구축과 추진체계의 내용을 수록함으로써, 일반적인 행정 계획의 형식을 수용하고 있다고 보여진다.

(2) 계획의 목표와 전략

부패방지 로드맵은 투명하고 신뢰받는 국가의 실현이란 목표를 설정하고, 이를 실현하기 위하여 국민의 자발적인 참여를 바탕으로 한 전방위 대책의 추진을 선언하고 있다. 이를 위하여 부패방지 대책의 패러다임 전환에 기반을 둔 새로운 전략을 천명하였다. 이 새로운 5대 전략은 정책 추진주체 측면에서는 관 주도에서 국민의 참여로, 대책의 접근 방법은 개별 사례에서 시스템적 접근으로, 대책의 내용과 관련하여는 사후 적발에서 예방과 적발의 조화로, 대책의 추진방식은 획일적 대책에서 창의적·자율적 대책으로, 마지막으로 대책 추진 관리와 관련하여서는 결과 위주에서 과정과 평가의 연계 방안을 주요 내용으로 한다.

이와 함께, 로드맵의 추진 기간을 3단계로 구분하고, 단계별로 도달하고자 하는 정량적 목표와 완료해야 할 정책 내용을 기술하고 있다. 먼저 로드맵 수립 원년인 2003년은 1단계로 국가청렴도 50위인 현상의 타개를 위하여, 먼저 부패방지 시스템의 정비를 완료하고, 2

단계인 2004년부터 2005년 동안에는 부패 유발적 제도 및 환경개선과 관련된 법체계의 정비를 통하여 국가청렴도를 30위까지 상승시키도록 하고 있다. 마지막 단계인 3단계는 2006년부터 2007년으로 국민 윤리의식 선진화와 기관별 자율적 부패통제체계의 정착을 통하여 국가청렴도 수준을 2003년 당시 프랑스 수준인 23위까지 향상시키는 것을 목표로 제시하였으며, 장기적으로 2010년까지 세계 10위권에 도달할 수 있으리라 전망하고 있다.

(3) 분야별 주요 내용

앞선 목표를 달성하기 위하여 부패방지 로드맵은 제도와 시스템 개혁을 통한 투명성과 공정성 확보, 국민 윤리의식 확립을 통한 반부패 사회문화 확립, 원칙 준수를 통한 신뢰받는 행정구현으로 구성된 3대 세부 목표와 각 목표별로 포함된 7대 분야, 그리고 19대 실천과제를 제시하고 있다. 이들 과제들은 2002년 발표된 부패방지 기본계획에 포함된 과제들이 다수이나, 보다 구체화된 내용과 일정을 제시함으로써 부패방지위원회와 각급 공공기관의 부패방지 정책의 집행 현실성을 보다 향상시켰다고 평가할 수 있을 것이다. 각 세부목표에 따른 세부과제들의 내용은 다음과 같이 정리될 수 있다.

가. 제도와 시스템 개혁을 통한 투명성과 공정성 확보

이 세부목표는 다시 행정과정의 투명성·공정성 제고, 정치 현실을 반영한 정치분야 제도 개혁, 기업윤리경영 문화 정착 등 행정, 정치, 기업 3개 분야로 구분하고, 부패취약분야 제도개선, 정치자금 수입·지출 투명성 제고, 기업 윤리경영의 투명성 제고 등 공공행정, 정치 및 민간 기업 분야의 7개 실천과제를 포함하고 있다. 분야별 대표적인 과제를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 행정과정의 투명성·공정성 제고 분야에는 부패 취약분야 제도개선, 행정정보 공개 확대, 그리고 행정절차의 간소화 및 투명성 제고 등 3개의 실천과제가 포함되어 있다. 이 중 부패취약분야 제도개선 과제의 경우 다시 지방행정분야, 건설·건축분야 및 기타 취약분야로 개선 추진 분야를 세분하고, 단체 수의계약 제도, 농지전용 등 토지형질 변경 제도, 건설공사 수의계약 제도, 설계변경 제도, 감리 및 소방 인·허가 지도점검 등 그간 부패에 취약하다고 지적된 분야의 제도에 대한 근본적 개선을 5개년에 걸쳐 단계적으로 추진토록 하고, 업무 흐름도 분석을 통한 개선 방법론도 제시하였다.

정치 분야 제도 개혁은 불투명한 정치자금의 운영과 미흡한 회계 처리 등 통제 장치의 부실 및 미약한 윤리의식을 문제로 인식하고, 정치자금 수입·지출 관련 회계투명성 확보, 선거관리위원회의 위법 사항에 대한 조사권한 강화, 부패 관련자의 선출직 공직 취임 제한 및 사면·복권의 엄정한 행사 등을 주요 골자로 한 정치자금 수입·지출 투명성 제고 과제와 정치분야 윤리의식의 확립이라는 2개 과제로 구성되어 있다.

마지막으로 기업 윤리경영 문화 정착 분야는 기업회계의 투명성 제고, 경영정보 공개 및 외부 감시와 내부 통제 제도 강화 등 기업 지배구조의 선진화를 주요 골자로 하는 기업경영의 투명성 제고 과제와 기업 윤리에 대한 사회적 관심 제고와 부패기업에 대한 제재 강화, 자발적 윤리경영 노력에 대한 인센티브 제공을 주요 골자로 하는 기업윤리의 확립 과제로 구성되어 있다.

나. 국민 윤리의식 확립을 통한 반부패 사회문화 확립

첫 번째 세부 목표가 행정, 정치, 기업 분야의 제도 개선을 주요 내용으로 하는 반면, 두 번째 목표에 포함된 과제들은 국민들의 직접적 참여에 의한 부패통제와 무형적 의식 개혁에 주안점을 두고 있다고 할 수 있다. 먼저 ‘반부패 활동에 국민참여 확대’와 관련하여서는 부패방지 국민감시 기능 활성화, 시민단체와 협력에 의한 반부패 실천운동 전개, 반부패 모범 사례의 발굴과 홍보가 실천과제로 제시되었다. 이와 함께 ‘자율·책임의 사회윤리의식 확립’과 관련하여서는 체계적인 부패방지 교육, 직능별 윤리규범 확립 및 청렴그룹 확산, 반부패 국제협력 및 정책 공조체제 구축 등 3개 실천과제로 구성되어 있다.

이 중 부패방지 국민 감시 기능 활성화 과제는 감사 결과들의 대국민 공개 수준이 만족스럽지 않고, 주민감사 청구요건과 절차의 엄격한 적용으로 국민들의 자발적 부패감시 역할이 저조하다는 인식 아래, 반부패 관련 시민단체와의 협력과 활동 지원을 강화하고, 주민감사 청구요건을 완화하는 한편, 감사과정의 시민참여 및 감사결과 공개 확대 등을 추진토록 하고 있다. 또한 체계적인 부패방지 교육 과제는 그간 수동적이고 평면적 교육으로 인해 반부패 교육 성과가 미흡했다는 반성 아래, 대상별 특화된 교육 프로그램 개발과 운영, 부패방지 전문교육기관 설치 검토 등을 주요 실천 내용으로 함으로써, 현행 공직자 청렴교육의 무화와 반부패 교육 전문 기관인 청렴연수원 설치 화두를 공식적으로 제기한 시발점이라 평가할 수 있다. 이와 함께, 반부패 국제협력 및 정책 공조체제 구축 과제는 주요 국제기구와 정례적 정책협의회 운영과 한국 주도의 아시아 지역 반부패 벨트 형성 등을 실천 과제로 제안함으로써, 반부패 분야에서 활발한 국제협력의 단초를 놓았다고 할 수 있다.

다. 원칙 준수를 통한 신뢰받는 행정 구현

부패방지 로드맵의 마지막 세부 목표인 ‘원칙 준수’에서는 부패 범죄에 대한 엄격하고 공정한 책임성 확보 방안과 공직자들의 윤리 의식 확립에 주안점을 둔 실천과제들로 구성되어 있다.

먼저 철저한 적발과 엄정한 처벌 시스템 구축 관련 분야에서는 내부공익신고 활성화, 철저한 적발 시스템 확립, 엄정하고 공정한 처벌, 권력형 부패에 대한 체계적 대응 등 4가지 실천과제로 구성되어 있고, 자율적인 공직윤리 의식 확립 분야는 공직자 윤리의식 확립, 기관별 자율적인 감사역량 강화 등 2가지 실천과제가 제안되었다.

이 중 내부공익신고 활성화 과제는 부패방지위원회가 아닌 다른 국가기관에 부패행위를 신고한 신고자에 대한 신분보장이 미흡하며, 신원 노출 가능성이 상존하고, 보상금 및 포상금 지급요건이 지나치게 엄격하다는 문제의 인식하에 신고자의 신분보장 대상 범위를 확대하고 보상요건 완화 및 보상금 한도 상향 조정 등을 주요 골자로 하고 있는데, 이는 「부패방지법」(현 부패방지권익위법)의 지속적 개정과 「공익신고자 보호법」의 제정을 통하여 과제 내용이 실현되게 되었다.

또한, 공직자 윤리의식의 확립 과제는 「공무원 행동강령」의 실효성 확보, 공직자 이해충돌방지 제도 도입, 공직자 재산등록 및 심사기능 강화 등을 주요 골자로 하고 있는데, 이 과제 역시 2021년 「공직자 이해충돌 방지법」의 제정을 통하여 어느 정도 과제 내용이 일단락 되었다고 평가할 수 있다.

(4) 계획의 추진 체계

부패방지 기본계획과 유사하게 부패방지 로드맵도 로드맵 추진 체계를 규정하고 있는데, 이는 부패방지위원회를 중심으로 다양한 관계기관 및 정부 내 정책협의회, 그리고 외부 집단을 상정하고 이들과의 협조 체계를 구성하고 있다. 또한 부패방지 로드맵에 수록된 역점 과제와 각급 기관이 주관하는 부처자율과제를 부패방지위원회가 직접 점검하고 평가하여, 그 결과를 대통령 주재 ‘반부패관계기관협의회’ 등에 보고하고 모범사례를 적극적으로 홍보하는 절차를 설계함으로써 각급 기관이 책임지고 자신의 소관 과제를 추진하도록 하고 있다.

4. 5개년 반부패 종합계획

1) 수립 배경

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 반부패 개혁에 대한 강력한 의지를 임기 초기부터 천명하며, ‘반부패 개혁을 통한 청렴한국 실현’을 전체 국정과제 중 2번째 과제로 설정하는 등 과거보다 일관되고 체계적인 반부패 정책을 추진하고자 하였다. 특히 부패는 어느 특정 기관이나 분야에 국한하여 발생하는 문제가 아니고, 법률·제도와 관행, 조직 내·외부의 문화 등 다양한 원인과 형태로 나타나기 때문에 개별 공공기관의 일회적 정책으로는 한계가 있다는 인식을 가지고, 다양한 영역의 반부패 과제를 총괄·집약하고 이를 범정부 차원에서 일관되게 추진할 수 있도록 하는 종합계획의 필요성이 대두됨에 따라 문재인 정부 국정과제의 세부과제로 종합적 반부패 대책 수립이 채택되었고, 반부패 총괄기관인 국민권익위원회를 중심으로 계획 수립 절차가 시작되었다(국민권익위, 2022 및 국민권익위, 2020).

2) 계획의 성격

2018년 4월 수립된 5개년 반부패 종합계획은 계획의 법률적 성격을 명확하게 선언하고 있지는 않고 있다. 하지만 계획의 수립과정에서 관계부처 및 국민들의 의견을 청취하고 이를 계획에 반영한 점, 수립된 계획을 대통령에게 보고하고 과제의 이행 체계를 구축·운영한 점을 감안하면, 전형적인 행정계획에 포함된다고 판단된다. 아울러 5개년 반부패 종합계획에 포함된 과제들이 2018년 이후 국민권익위원회가 매년 수립하여 공개하는 반부패 추진지침에 반영되어 추진된 점을 고려하면, 동 계획은 부패방지권익위법 제12조 제1호와 동 법 시행령 제6조 제1항에 다른 공공기관의 부패방지를 위한 중장기 기본계획에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

3) 수립 주체와 절차

2017년 9월 개최된 대통령 주재 제1차 반부패정책협의회에서 범정부 차원의 부패방지 추진체계 확립의 일환으로 반부패 종합계획을 2018년 초까지 수립하겠다고 보고 한 이후 동 계획의 본격적인 수립 절차가 시작되었다. 일차적으로 중앙행정기관 등 관련 부처로부터 소관 업무와 연관된 반부패 정책 과제를 제출받고, 이를 근간으로 국민권익위원회가 추진하여야 하는 반부패 법령과 제도의 보완사항을 종합하는 한편, 국민권익위원회가 운영하는 정책플랫폼인 국민생각함을 이용하여 일반 국민을 대상으로 반부패 정책 과제를 수렴하였다. 이러한 절차를 통하여 2018년 초에 5개년 반부패 종합계획의 시안이 마련되었고, 시안은 청렴정책모니터단과 청렴사회민관협의회 등을 통해 국민들과 외부 전문가들의 검토와 의견수렴 절차를 거쳐 동년 4월 초 최종안이 마련되었다. 5개년 반부패 종합계획으로 명명된 동 계획 최종안은 2018년 4월 18일 청와대에서 개최된 제2차 반부패정책협의회에서 대통령 주재하에 반부패정책협의회의 위원인 반부패 관련 부처 장관들과 다양한 민간분야 인사들이 참여한 청렴사회민관협의회 전체 위원들의 토론을 통하여 최종적으로 내용이 확정된 후 반부패정책협의회 간사기관의 장인 국민권익위원회 위원장이 대통령께 직접 보고하고, 회의 종료 후 언론보도를 통하여 국민들에게 공개되었다.

4) 계획의 체계 및 내용

(1) 기본 체계

5개년 반부패 종합계획은 5개의 장으로 구성되어 있다. 1장은 계획의 추진경과와 수립배경을 기술하고 있으며, 2장은 부패인식지수(CPI) 및 공공기관 청렴도를 기준으로 「부패방지

법』 제정 이후 우리나라의 부패수준 변화를 설명함으로써 계획 수립의 필요성을 제공하여 주고 있다. 계획의 핵심적 부분은 계획의 추진전략을 규정한 3장과 50대 추진과제가 기술된 제4장이며, 제5장은 계획의 이행관리와 기대효과 부분으로 구성되어 있다.

(2) 계획의 목표와 전략

5개년 반부패 종합계획은 계획 추진 시기를 3단계로 구분하고, 시기별로 부패인식지수의 도달 순위를 제시하고, 이와 관련하여 추진할 주요 과제를 기술하고 있다는 측면에서 참여 정부 시기에 수립된 부패방지 로드맵과 유사한 목표체계를 가지고 있다. 5개년 반부패 종합계획은 2018년부터 2022년에 걸친 5개년을 총 3개 시기로 구분하고 있는데, 먼저 계획 추진 1단계인 2018년에는 50위권 중반까지 급락한 부패인식지수를 40위권으로 복원시키고, 반부패 정책에 대한 국민 신뢰 회복을 위한 범정부 협의체와 민관협력 거버넌스의 가동과 관련 법·제도의 정비를 중점 과제로 제시하고 있다. 2019년부터 2020년은 계획 추진 2단계로 국민들이 청렴사회 변화를 체감하는 단계로 부패인식지수 30위권 진입을 위하여 부패취약분야에 대한 집중적인 개선과 개선사항에 대한 이행관리를 진행하도록 하고 있다. 그리고 마지막 3단계인 2021년과 2022년에는 부패인식지수 20위권에 진입하는 등 정치, 경제, 사회의 다양한 분야에서 청렴 문화가 정착되고, 적발·처벌, 제도개선 및 문화 확산 등 청렴의 선순환 구조가 확립됨으로써 명실상부한 청렴선진국의 진입을 목표로 제시하였다. 이와 함께, 한국의 부패수준 개선이 가져올 긍정적 효과를 사회적 차원, 국가공동체적 차원 등으로 도식화함으로써 과거의 계획과 달리 반부패·청렴 개혁의 효과를 보다 직관적으로 이해할 수 있도록 하였다.

(3) 분야별 주요 내용

5개년 반부패 종합계획은 4가지 추진전략을 제시하고, 추진전략별로 총 50개의 과제를 제시하는 형태로 구성되어 있다.

먼저 첫 번째 전략인 ‘함께하는 청렴’은 개별 부처가 아닌 범정부 차원에서 반부패 정책을 수립하고, 정부 단독이 아닌 국민과 함께 부패문제를 개선하기 위한 기반을 구축하는 전략으로서, 주요 과제로는 범정부 반부패 협의체인 대통령 주재 반부패정책협의회 운영과 민관협력 거버넌스인 청렴사회민관협의회의 구성·운영, 반부패 총괄기구인 국민권익위원회의 반부패 관련 기능 보강 및 고위공직자범죄수사처 신설 등 범국가 차원의 반부패 인프라 구축과 관련된 6개 과제를 규정하고 있다.

부패의 발생원인은 매우 다양하게 논의되고 있으나, 공공분야와 공직자의 도덕적 해이와 낮은 윤리의식 그리고 부패 친화적인 관행과 문화가 주요 원인으로 거론되고 있다. 이에 따라 부패를 유발하는 공공분야의 불합리한 법률과 제도를 정비하고, 관행을 개선하는 것은

매우 중요한 반부패 전략 중 하나라고 할 수 있다. 5개년 반부패 종합계획에서도 공공분야의 법률과 제도 그리고 관행의 개선은 매우 중요한 과제로 설정되어, 두 번째 전략인 ‘깨끗한 공직사회’에는 이와 관련된 과제들이 포함되어 있다. 공공재정의 다양한 부정수급과 누수를 예방하기 위한 이른바 부정환수법과 공직자의 사적 이해충돌방지 체계 확립을 위한 제도 신설, 2015년에 제정되어 시행 중이던 청탁금지법의 강화 등 공직자의 윤리적 행위를 담보하기 위한 법령의 보강과 함께, 공직자 재산등록 제도의 실효성 강화, 퇴직자 행위제한과 비위면직자 취업제한 등 회전문 인사의 폐해 예방, 계획 수립 당시 국민적 현안으로 대두된 이른바 갑질 문제와 공공기관 채용비리에 대한 대책 등이 포함되었고, 출판 기념회 등 정치자금 범위의 확대 및 정보공개 확대를 주요 골자로 한 정치자금의 투명성 제고와 법조분야 공정성 강화 대책 등이 포함되었다.

세 번째 전략은 ‘투명한 경영환경’인데, 이 전략에는 기업의 반부패 역량 향상을 지원하여 투명한 경영을 확산하는 한편, 최근에 급속도로 확대·발전한 다양한 민간 영역에서 발생하는 부패 문제에 대한 대책들을 담고 있다. 이를 위하여 사외 이사, 준법감시인, 준법지원인 등 기업 준법경영 시스템의 실효성을 확보하기 위한 방안과, 기업 외부감사인의 독립성 강화와 중요 경영위험 관련 공시제도 확대 등 기업회계 제도의 내실화 방안이 포함되었다. 이와 함께, 공공 분야의 부패수준을 측정하는 공공기관 청렴도 측정체계와 유사하게 주요 기업 업종별로 청렴수준을 측정하는 민간분야 청렴지수의 개발과 운영 방안을 마련하여, 민간 부문의 자율적 반부패 노력을 유도할 수 있도록 하였다. 또한 공익법인의 운영과 관리·감독을 위한 ‘시민공익위원회’의 설치를 추진하여 공익법인 관리의 투명성 향상과 공익법인을 이용한 부패관행이 예방될 수 있도록 하였다. 그 외 민간분야에 뿌리 깊은 불공정 하도급과 담합의 근절 방안, 재개발·재건축, 사학, 보건·의료 등 다양한 분야의 비리 근절, 공공조달 분야 부패관행 개선 및 탈세 방지 대책 등 민간분야의 다양한 부패에 대한 대책들이 포함되어 있다.

5개년 반부패 종합계획의 4번째 전략은 ‘실천하는 청렴’이다. 여기에는 부패범죄에 대한 처벌과 신고자에 대한 보호를 통하여 부패범죄에 대한 책임을 엄정하게 확보하고, 청렴교육과 대내·외 반부패 협력 강화를 통하여 우리사회에 반부패 청렴의식이 내재화되도록 하기 위한 과제들을 중심으로 구성되어 있다. 먼저 부패범죄자에 대한 적발·처벌과 관련하여 뇌물, 알선수뢰와 수재, 횡령, 배임 등 5대 중대 부패범죄에 대한 사건처리 기준을 상향하고, 청탁금지법 상 부정청탁에 따른 직무수행 시 형사고발을 의무화하도록 하며, 부패공직자 특히 금품 수수자에 대한 징계 감경 제한 등 온정적 봐주기 관행을 근절토록 하고 있다. 이와 함께 부패로 인한 범죄수익의 환수 기반 강화를 위하여 자금세탁 범죄에 대한 사법기관의 대응 체계 강화와 범죄수익 환수를 위한 기관 간 협력을 추진토록 하고 있다. 부패 사건의 경우 매우 은밀하게 이루어지기 때문에 부패·공익 사건에 대한 내부 신고가 이루어지지 않는 경우 적발이 사실상 곤란한 경우가 많다. 이에 따라 신고자에 대한 보상금과 포상금

확대와 변호사를 통한 대리신고 제도 도입으로 사실상 익명신고 효과를 거두도록 하는 등 보호 체계 전반의 혁신을 기하도록 하고 있다. 사회 구성원들의 인식 변화는 반부패 정책이 추진하여야 하는 가장 중요한 성과이자 지향점이며, 이를 위하여 공직자들에 대한 청렴교육이 2016년부터 의무 교육화 되었다. 이를 수행하기 위한 인프라인 청렴연수원의 조직과 기능을 보강하는 과제와 학생·청소년 등 미래세대에 대한 청렴교육 확대와 국제반부패회의 개최 준비 등 국제사회와의 반부패 협력 강화 방안 등이 포함되었다.

(4) 추진 체계

5개년 반부패 종합계획은 50개의 추진과제별로 주관부처를 지정하고, 대통령 주재 반부패 정책협의회를 통하여 주기적으로 과제의 이행관리를 하도록 규정하고 있다. 또한 국민권익위원회가 주관하는 부패방지시책평가를 활용하여 과제 추진이 우수한 기관에 대한 포상과 미흡 기관에 대한 독려, 그리고 국민 모니터링단의 평가를 시행토록 하고 있다.

Ⅳ. 역대 부패방지 계획들의 특성 비교와 성과의 평가

종합적인 반부패 계획들은 앞서 살펴본 바와 같이 행정계획의 성격을 가지고 있다. 따라서 행정계획을 구성하는 개념적 요소별로 특성을 살펴보고, 각 계획들이 표명한 목표를 어느 정도 달성하였는지, 그리고 각 계획에 포함된 과제들이 얼마나 추진되었는지를 중심으로 평가해보고자 한다.

1. 평가 대상 계획

본 논문에서는 3개의 부패방지 계획을 살펴보았으나, 2002년 수립된 부패방지 기본계획과 2003년 수립된 부패방지 로드맵의 경우 계획의 수립 시기가 매우 근접하고, 내용적 측면에서 중복되는 부분이 많다고 판단된다. 이에 따라 연구의 효율성 차원에서 특성의 비교와 성과 평가를 진행할 계획은 2002년 수립된 부패방지 기본계획과 2018년 수립된 5개년 반부패 종합계획으로 한정하고자 한다.

2. 개념적 요소별 특성 비교

일반적으로 행정계획의 개념적 요소로는 계획 수립의 주체, 목표의 설정, 수단의 종합과 조정, 장래 시점에서 일정한 질서를 구현하는 미래지향적 활동, 활동 기준의 설정 등이 논

의된다(정하중·김광수, 2021). 이하에서는 이 중 논의의 실익이 있다고 보여지는 계획 수립의 주체, 목표의 설정, 수단의 종합과 조정 등 실무상에서 중요하게 고려하여야 하는 3가지 요소별로 계획별 특성을 살펴본다.

1) 계획 수립의 주체

기본적으로 행정계획의 수립 주체는 행정청 등 공공분야가 주축이 되는 것이 당연하다. 다만, 행정계획의 파급효과 등을 감안하여 국토계획법 등 다수의 개별법들은 관련 주민 등 이해관계인의 의견 개진 등의 참여기회를 보장하고 있다. 부패의 특성상 국가공동체의 모든 구성원들이 이해관계인이 될 수 있으므로, 부패방지 계획 수립 시 국민들의 참여를 보장하도록 제도화하는 것이 바람직하나, 아직 부패방지권익위법 상에 그러한 근거는 마련되어 있지 아니하다.

그럼에도 불구하고, 2002년의 부패방지 기본계획은 소관 부처인 부패방지위원회의 주도 아래 수립된 것은 사실이나, 정부기관·정당·언론·학회·시민단체 등의 관계 전문가가 참석한 공개토론회를 통하여 간접적으로 일반 국민들의 의견이 반영될 수 있도록 하여, 향후 부패방지 계획 수립의 주체를 단순히 행정기관이 아닌 일반 국민까지 확대한 협업 체계의 단초가 되었다고 평가할 수 있을 것이다.

2018년 수립된 5개년 반부패 종합계획 수립 과정에서는 이러한 일반 국민들의 참여와 협업기조가 더욱 강화되는 경향을 보이고 있다. 먼저 국민권익위원회가 운영하는 정책 플랫폼인 국민생각함을 통해 추진과제의 의견을 취합하고, 일반 국민들로 구성된 청렴정책모니터링단의 토의를 통한 추진과제의 정제와 정책추진 우선순위 건의가 이뤄졌으며, 마지막으로 계획의 초안 확정을 위한 민관 반부패 거버넌스인 청렴사회민관협의회의 논의 절차를 통하여, 적어도 계획 수립의 주체 측면에서는 행정기관만의 계획이 아닌 민관 협업 계획의 수준으로 민간의 참여가 확대되었다고 할 수 있다.

2) 목표의 설정

2002년의 부패방지 기본계획은 계획의 성과지표로 부패인식지수를 제시하고 있다. 그리고 2018년 수립된 5개년 반부패 종합계획 역시 계획 착수 5년 이내 부패인식지수 20위권 진입을 계획의 목표로 제시하고 있다. 국내외에서 가장 잘 알려지고 대표성 있는 부패 수준의 측정수단 중 하나인 부패인식지수를 2개의 계획에서 모두 성과 목표로 제시하는 점은 일견 이해되는 점이 있다. 하지만 인식 기반의 부패수준 측정이 가지는 한계를 극복하는 동시에, 복잡다기하게 나타나는 부패의 실태를 보다 정확하게 측정하고 정책 성과를 정확히 나타낼 수 있는 지표의 개발이 필요하다는 부분도 고려할 필요가 있다.

3) 수단의 종합과 조정

부패 문제는 어느 한 부처의 문제일 수 없고, 특정한 단일 정책만으로는 다양한 원인과 다양한 형태로 나타나는 부패를 해결할 수 없다. 따라서 반부패 계획에 포함된 과제들의 소관 부처는 매우 다양하고, 과제들의 추진과정에서 부처 간의 이견이나 충돌이 발생할 가능성이 존재한다. 2002년 부패방지 기본계획의 경우에는 계획의 소관 부처인 부패방지위원회가 과제 간 나타날 수 있는 문제에 대한 종합적 조정 등을 수행하도록 규정하고 있는 것으로 보여진다. 반면 2018년 수립된 5개년 반부패 종합계획에서는 과제 추진상황에 대하여 대통령 주재 반부패정책협의회를 통하여 정기적으로 보고토록 하고 있으며, 만일 소관부처 간 이견이나 추진과제 간 충돌 등이 발생할 경우에는 반부패정책협의회에 부여된 본연의 기능인 부패방지 관련 대책에 대한 추진상황 점검과 이행관리에 대한 부처 간 협의를 통하여 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치를 완비함으로써 과거보다 좀 더 진일보한 정책의 종합과 조정장치를 갖추게 되었다.

3. 계획별 성과 평가

1) 목표 대비 성과 달성 측면

2002년 수립된 부패방지 기본계획과 2018년 마련된 5개년 반부패 종합계획은 공히 부패인식지수(CPI)를 계획의 목표이자 성과지표로 채용하고 있음을 앞서 살펴 보았다. 아직 5개년 반부패 종합계획의 추진 시기가 종료되지는 않았으나, 일단 2022년 1월 발표된 2021년 우리나라의 부패인식지수를 기준으로 목표 달성 수준을 살펴보고자 한다.

먼저 부패방지 기본계획에서는 계획 수립 후 8년이 경과된 2010년 부패인식지수가 세계 10위권에 진입하는 것을 목표로 선언하고 있으며, 5개년 반부패 종합계획은 계획 추진 마지막 연도인 2022년 부패인식지수가 20위권에 진입하는 것을 목표로 하고 있다. 다만, 2002년 부패방지 기본계획이 수립될 당시에는 부패인식지수의 평가 대상이 되는 국가들이 현재와 같이 180개 국가가 아니라, 102개 국가에 불과하다는 점을 감안할 때, 부패인식지수 10위권은 상위 10% 정도에 진입하는 것을 목표로 하였다고 해석할 수 있다. 하지만, 2010년 10월 26일 발표된 2010년도 부패인식지수에서 대한민국은 10점 만점에 5.4점, 178개 평가 대상국 중 39위로 백분위 상위 22% 수준을 기록하였다.

2022년 1월 공개된 2021년 대한민국의 부패인식지수는 100점 만점에 62점, 180개 평가 대상국 중 32위를 기록하였다. 이는 백분위 기준으로 17%로 2010년의 부패인식지수의 백분위 22% 수준보다는 다소의 개선을 보인 것으로 해석할 수 있으며, 5개년 반부패 종합계획의 목표인 20위권 진입, 즉 29위 달성을 위하여 3개 순위 향상이 필요한 수준으로, 계획에

서 설정한 목표에 매우 근접한 수준까지 도달하였다고 볼 수 있다. 달성된 수치만을 놓고 보자면, 2002년 부패방지 기본계획보다 2018년 5개년 반부패 종합계획의 목표달성도가 다소 높다고 해석할 수 있고, 우리사회 전반의 부패수준이 2010년에 비하여 개선된 점은 그 외 다른 지표에서도 확인된다(한국행정연구원, 2021). 그러나 과거의 부패방지 기본계획의 목표가 평가대상국 상위 10% 진입을 목표로 하여, 보다 도전적인 수준으로 목표를 설정한 점을 감안할 때, 반드시 2002년의 부패방지 기본계획의 목표 달성 수준이 2018년 5개년 반부패 종합계획에 비하여 낮은 수준이라고 단언하는 것은 바람직하지 않아 보인다.

2) 주요 실천과제의 이행 여부

계획의 성과를 검토함에 있어 성과목표의 달성 수준 못지않게, 계획에 포함된 주요 실천과제들이 계획 기간 내 완료되었는지 여부도 매우 중요한 고려사항이다. 두 가지 계획 모두 새로운 제도 도입을 위한 법령 제·개정 등이 수반되는 입법 과제와 법령의 제·개정과 무관하게 행정부 차원에서 정책을 도입하고 운영하는 행정 과제로 구분이 가능하므로, 이를 기준으로 각 계획별 주요 실천과제의 완료 여부를 검토하고자 한다.

다만, 2002년도의 부패방지 기본계획의 경우 최초의 정부차원의 부패방지 계획인 관계로 세부과제들이 명확하게 정의되지 않은 측면과 계획 추진이 종료된 후 이미 10년 이상의 기간이 경과하여 현재 시점을 기준으로 할 경우, 연구대상이 되는 5개년 반부패 종합계획상 추진과제의 이행여부에 대한 비교가 타당하다고 볼 수 없다는 점을 감안하여 계획이 종료된 이후 근접한 시기인 2012년에 수행된 부패방지 기본계획의 성과 평가 연구결과를 요약하여 제시하는 것으로 대체하고자 한다.

(1) 부패방지 기본계획의 실천과제 이행

윤태범(2012)은 5개 분야별로 세부 과제를 구분하고, 세부 과제별 이행 여부에 대한 평가를 연구시점인 2012년을 기준으로 실시하였는데, 그는 부패방지 기본계획의 성과지표가 모호한 측면이 있기 때문에 각 실천과제들이 지향하는 목적을 법과 제도를 통하여 어느 정도 구현되었는지를 평가하였다고 연구 보고서에 기술하였다.

〈표 2〉 분야별 실천과제 수²⁾

분야	일반 행정	사법	정치	기업	시민사회·국제협력
실천과제 수	9	8	7	6	10

2) 윤태범(2012), 8p에서 인용

먼저 부패방지 기본계획 상의 실천과제 내용이 반영된 법령이 제·개정 성과는 다음과 같이 정리될 수 있다. 법령 제정 사항 중 법률은 「공공감사에 관한 법률」, 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」, 「주민소환에 관한 법률」, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 및 「공익신고자 보호법」 등 총 5개로 일반 행정 부문 1개, 사법 부문 1개, 정치 부문 1개, 그리고 기업 부문의 경우 2개의 관련 법률이 제정된 것으로 분류될 수 있다. 이와 함께, 대통령령 및 부령으로는 「공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령」과 「지방의회 행동강령」, 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」(감사원 규칙), 「양형위원회 규칙」(대법원 규칙) 등 4개 법령이 제정되었으며, 그 외 시민감사관 제도 도입을 위한 중앙부처 및 지방자치단체의 훈령·예규들이 다수 제정되었다.

법령의 개정은 제정된 법령의 숫자보다 훨씬 다수인 것으로 나타났다. 먼저 일반 행정 분야의 경우 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」, 「부패방지법」, 「공직자윤리법」 등 13건의 개정, 사법 분야는 「인사청문회법」, 「변호사법」 등 7건의 개정, 정치 부문의 경우 「정당법」, 「공직선거법」 등 10건의 개정, 그리고 기업 부문은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」, 「상법」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등 12건의 법령 개정이 완료되었다.

분야별 주요 법령의 제·개정 현황은 다음 표와 같이 정리될 수 있다.

〈표 3〉 연도별 제·개정 법령³⁾

분야	연도별 제정 법령	연도별 개정 법령
일반 행정 분야	2003 부천시 시민명예감사관 운영규정 2003 공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령 2006 환경부 시민감사관 운영에 관한 규정 2006 공무원 성과평가 등에 관한 규정 (4급 이상 성과 계약) 2008 서울시 시민옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례 2010 지방의회 의원 행동강령 2010 공공감사에 관한 법률 2010 중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준	2004 공공기관의 기록물 관리에 관한 법률시행령(전자적 관리) 2004 공공기관의 정보공개에 관한 법률 (비공개 정보 기준 강화) 2005 공무원 임용령(인사원칙 및 기준 공개) 2005 부패방지법(제도개선권고 강화) 2005 부패방지법(법령상 부패유발요인 검토) 2005 부패방지법(신고자 보호조치 강화) 2006 민원사무처리에 관한 법률(민원 1회 방문 처리제) 2007 공공기관의 정보공개에 관한 법률 (국가기록위원회 구성) 2007 공직자윤리법(고지거부 제도 개선) 2007 사면법(사면심사위원회) 2010 공무원 임용령(과장급 역량 평가) 2011 공직자윤리법(민간위원 구성 강화) 2011 사면법(사면심사위원회 공개범위 강화)
사법 분야	2007 양형위원회 규칙(양형위원회 설치) 2007 국민의 형사재판 참여에 관한 법률	2003 검찰인사위원회 규정(외부 인사위원수 등 강화) 2004 검찰인사위원회 규정(자문기구에서 심의기구로 강화) 2005 인사청문회법(인사청문 대상 확대 및 절차 강화)

3) 윤대범(2012), 37~40p 인용 및 편집

		2006 법관윤리강령(법관윤리기준 강화) 2007 변호사법(법조윤리위원회 설치) 2011 형사소송법(재판기록의 전자적 열람) 2011 변호사법(전관예우의 제한)
정치 분야	2006 주민소환에 관한 법률	2004 정당법(지구당 폐지) 2004 공직선거법(정당명부식 비례대표제 도입) 2004 공직선거법(선거비용제한액 산정강화) 2004 정치자금법(정당재정 회계책임자 규정 강화) 2004 특정금융거래정보의 보고 및 이용등에 관한 법률(정치자금법 위반 정보제공 강화) 2005 국회법(국회의원의 직무관련 영리행위 금지 규정) 2005 윤리특별위원회 구성 등에 관한 규칙(윤리특별위원회 위원 구성 강화) 2005 지방자치법(주민소송제 도입 및 주민감사청구 개선) 2006 공직선거법(공직선거후보자 재산취득 경위 등 규정 강화) 2012 정치자금법(회계처리 강화)
기업 분야	2007 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(기업 공시 강화) 2011 공익신고자 보호법	2003 주식회사의 외부감사에 관한 법률(감사인 관련 규정 강화) 2004 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(비상장사 공시강화) 2005 부패방지법(행동강령 대상 공직유관단체 확대) 2007 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공공입찰 관련 공동해위 방지) 2009 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(상호출자제한기업집단의 주식소유현황 공시) 2009 상법(사외이사 선임 규정 강화) 2010 주식회사의 외부감사에 관한 법률(사외이사 등 지배구조 개선) 2010 은행법(지배구조 내부규범) 2010 은행법(감사위원회 설치) 2011 상법(준법통제기준 및 준법지원인제 도입) 2011 국고금관리법(관서운영경비 지출방법 강화) 2011 공공기관의 운영에 관한 법률(경영공시 강화)

이와 함께 법령의 제·개정이 아닌 행정적 조치로 도입된 정책은 다음과 같이 정리할 수 있다. 일반 행정분야의 경우 통합조달 시스템의 도입과 국민신문고 구축, 인사청탁 등록 시스템의 도입, 정치 분야의 경우 국회방송 개국, 선거 매니페스토 운동 시작, 기업 분야는 공정고시제도 도입, 시민·국제협력의 경우 국제반부패회의 개최, 투명사회협약의 체결, 부패 방지시민센터 설치 등이 주요 성과라고 볼 수 있을 것이다.

더불어 윤대법(2012)은 2012년 당시를 기준으로 시민감사관제의 법제화, 인사청탁 방지를 위한 이해충돌방지법의 제정, 공직윤리와 부패방지 기능 통합을 위한 공직자윤리법과 부패

방지권익위법의 개정 등을 향후 중점적으로 추진하여야 할 과제라고 주장하였다.

(2) 5개년 반부패 종합계획의 실천과제 이행

5개년 반부패 종합계획은 4대 분야 50개 실천과제로 구성되어 실천과제별로 보완하여 할 법령과 정책 등이 과거의 부패방지 기본계획에 비교할 때, 상당히 구체적으로 규정되어 있다. 이 중 법령의 제·개정이 수반되는 이른바 입법 과제는 총 23개로, 법령의 제·개정이 필요하지 않은 이른바 행정과제는 27개로 분류할 수 있다.

먼저 법령 제·개정을 주요 내용으로 하는 입법 과제들은 주로 반부패 정책의 규율대상인 공직자들의 행위를 규제하고 의무를 부과하는 행위규범과 부패범죄에 대한 형사사법 규율 체계, 그리고 민간분야의 부패관행을 개선하기 위한 개별 법령의 개선으로 구성되어 있다. 입법 과제의 성과로는 공직자의 윤리적 행위기준을 규율하는 다수의 입법들이 5개년 반부패 종합계획의 추진을 통하여 정비되었다는 점을 들 수 있다. 물론 LH 사태 등 일부 공직유관단체 임직원들의 도덕적 해이가 동 법안의 입법에 있어 중대한 계기가 되었지만, 「공직자의 이해충돌 방지법」이 2021년에 제정된 것은 우리나라의 반부패 법제에 있어 중요한 의미를 가진다고 평가할 수 있다. 2011년 국민권익위원회가 공직자의 부정청탁 및 이해충돌 방지법 제정(안)을 국회에 제출한 이후 10여년 만에 공직자의 행위규범과 관련된 법률체계가 완비되었다고 할 것이다. 이와 함께 2014년부터 추진한 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」의 제정 역시 갈수록 비중이 커져가는 공공재정 규모에 비추어 예산 및 보조금 등 공공재정 전반의 허위·부정청구의 예방과 그에 대한 제재부과금 등 책임성 확보를 위한 일반법이란 측면에서 공공기관의 자산과 관련된 부패 예방에 있어서 매우 중요한 의미를 가진다고 할 것이다. 이와 함께, 부패방지 기본계획 시기부터 포함되어 있던 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」의 제정은 고위공직자가 연루된 부패범죄에 대한 전담 수사기관을 설치함으로써, 수사 결과의 공정성과 책임성을 향상할 수 있는 기반을 마련하였다. 이와 함께, 사무장병원, 재개발·재건축 등 국민들의 일상생활과 관련된 민간분야의 부패 관행 근절을 위하여 의료법과 국민건강보호법, 도시정비법 등의 개정도 이루어진 바 있다.

법률의 제·개정이 요구되지 않는 27개의 행정 과제는 반부패 정책과 협력적 거버넌스의 구축, 부패유발요인의 개선, 청렴문화 확산을 위한 교육·홍보 그리고 반부패 국제협력 등의 과제 등으로 구성되어 있다. 이와 관련하여 과거 참여정부 시기에 운영된 반부패관계기관협의회를 대통령 주재 반부패정책협의회로 복원하여 총 7차례의 회의를 통하여 범정부 차원의 반부패 정책 수립과 현안에 대한 대응 체계를 구축하였고, 경제·언론·학계 및 시민사회 등 다양한 민간분야의 전문가들이 참여하는 청렴사회민관협의회를 구성·운영하여 반부패 정책 과정에서 국민참여를 확대하고자 노력하는 한편, 2020년에는 제19차 국제반부

패회의를 개최하여 사상 최초로 개최국의 이름을 건 ‘한국 세션’을 통하여 한국 정부의 반부패 정책 성과를 공유하고 미래의 반부패 전략을 선제적으로 제시함으로써, 국제사회에서 대한민국의 반부패 리더십을 공고히 하는 계기가 되었다(국민권익위원회, 2021). 부패방지 기본계획과 5개년 반부패 종합계획의 특성과 성과를 정리하면 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 부패방지 기본계획 및 5개년 반부패 종합계획의 비교

분류	부패방지 기본계획	5개년 반부패 종합계획
수립 주체	부패방지위원회 주도 수립 관계 전문가가 참석한 공개토론회를 통한 간접적 국민 의견 수렴	국민권익위원회 주도 수립 국민생각함, 청렴사회민관협의회를 통한 국민 의견수렴 활성화
목표 설정	부패인식지수(국가청렴도, CPI)	
	부패인식지수 10위권(102개 국가)	부패인식지수 20위권(180개 국가)
수단의 종합·조정	부패방지위원회에서 조정기능 수행	반부패정책협의회(대통령 주재)를 통한 조정기능 수행
목표 달성치	미달성 2010년 기준 39위(상위 22% 수준)	2022년도 결과 미발표 2021년 기준 32위(상위 17%)
주요 성과	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 공공감사법, 주민소환법 등 제정 및 정보공개법, 부패방지법 등 개정 ▲ 국민신문고 구축, 투명사회협약 체결, 선거 메니페스토 운동 시작 등 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 이해충돌방지법, 공공재정환수법 등 제정, 공수처 설치 ▲ 반부패정책협의회 및 청렴사회민관협의회 운영, 제19차 IACC 개최 등

V. 결론 : 미래 반부패 정책 수립의 고려 요인

앞서 살펴본 바와 같이 지난 20년간 범정부 차원에서 수립된 3개의 반부패 종합계획은 나름대로의 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 하지만, 인간의 이기적 본성이 존재하는 한 부패는 앞으로도 인류 사회의 문제로 잔존할 것이 예상되고, 특히 급속도로 변화하는 경제적·기술적 환경과 다원화된 사회구조는 미래 사회에서 부패의 적발과 처벌 그리고 예방에 있어 새로운 도전으로 다가올 것으로 판단된다. 이에 따라 부패문제의 효과적 예방과 해결을 위해서는 미래에도 부패방지를 위한 범정부 종합계획은 매우 소중한 가치를 가진다고 할 것이며, 그간의 계획 운영의 경험과 교훈을 향후 계획 수립에 반영할 필요가 있다고 보여진다. 이에 따라 본 연구를 통하여 도출한 교훈을 정리하는 것으로 연구의 결론을 대신하고자 한다.

1. 반부패 정책 정책 과정의 실질적 국민 참여 보장

2002년 부패방지 기본계획, 2003년 부패방지 로드맵 그리고 2018년 5개년 반부패 종합계획으로 이어지며 나타난 일관된 방향은 계획의 수립과 추진 그리고 평가 등 반부패 정책 과정에서 국민들의 참여 범위와 정도가 확대되고 있다는 것이다. 국민은 반부패 정책의 객체인 동시에 공공기관과 공직자에 대한 외부통제의 주체이므로, 이들이 반부패 정책 전 과정에 참여할수록 정책의 수용성과 결과에 대한 타당성 및 신뢰성은 보다 높아질 것으로 예상되며, 이는 국민주권이라는 헌법정신에도 부합하는 것이라 할 것이다. 이에 따라 향후 범정부 차원의 반부패 정책 수립 시에는 다양한 계층과 분야의 국민들이 반부패 정책 방향, 전략 및 추진과제 등에 대한 적극적 의견을 개진할 수 있는 기회를 제도적으로 보장하고, 수립된 계획의 추진과 정기적인 성과 평가 등에도 국민들의 참여 범위를 확대하도록 할 필요가 있다. 이와 함께, 연도별 계획의 진도 또는 성과 평가 결과도 국민에게 공개하여 계획 추진과 관련된 소관 부처의 책임성도 보다 강화할 필요가 있다(장진희, 2021).

2. 계획의 이행상황 관리 체계 제도화를 통한 추진동력 확보

현행 부패방지권익위법 제12조 제1호와 동 법 시행령 제6조 제1항은 공공기관의 부패방지를 위한 중장기 기본정책의 수립 의무를 부여하고 있지만, 수립된 정책의 추진을 위한 별도의 장치를 강구하고 있지는 아니하다. 부패방지를 위한 중장기 계획에는 장시간 동안의 대한민국의 반부패 정책 방향과 법률 제·개정 등 반부패 실천과제들이 포함되어 있어, 기 수립된 계획을 추진하는 과정에서도 부처 간 이해관계가 첨예하게 대립되는 상황이 발생할 수 있는 등 계획의 추진동력 확보가 매우 필요한 계획 중 하나라고 할 수 있다. 현재 부패방지권익위법 제26조는 고충민원과 관련된 위원회의 운영상황을 대통령과 국회에 보고하고, 이를 공표하도록 하고 있는데, 이와 마찬가지로 부패방지 중장기 계획의 이행상황을 주기적으로 대통령과 국회 등에 보고하고 이를 국민에게 공개하도록 하는 제도적 기반을 구축할 필요가 있다고 보여진다. 5개년 반부패 종합계획이 매 분기별로 과제 소관부처별 이행상황을 모니터링하고, 그 결과를 반기별로 개최되는 대통령 주재 반부패정책협의회를 통하여 보고함에 따라 과거의 반부패 정책들에 비하여 실천과제의 이행이 효과적이었던 점을 고려할 필요가 있다.

참고문헌

- 권영찬. (1985). 『기획론』. 법문사.
- 국민권익위원회. (2018). 『5개년 반부패 종합계획』.
- 국민권익위원회. (2020). 『대한민국 반부패백서 2020』.
- 국민권익위원회. (2021). 『제19차 국제반부패회의 (IACC) 백서』.
- 국민권익위원회. (2022). 『국민권익위원회 5년 2017-2021 성과자료집』.
- 부패방지위원회. (2002). 『부패방지 기본계획』.
- 부패방지위원회. (2003). 『부패방지 로드맵』.
- 윤태범. (2012). 부패방지 추진정책 성과와 과제. 한국행정학회.
- 장진희. (2021). 문재인 정부의 주요 반부패정책 평가. 『한국부패학회보』 Vol.26 No.3.
- 정하중·하광수. (2021). 『행정법 개론』(제15판). 법문사.
- 한국행정연구원. (2021). 『정부분야 부패실태조사』.

투고일자 : 2022. 09. 08

수정일자 : 2022. 09. 24

게재일자 : 2022. 09. 30

<국문초록>

한국 정부의 반부패 중장기 계획의 성과와 향후 전망

김상년 · 이병화 · 김세신

한국 정부는 2001년 부패방지법이 제정되고 2002년 부패방지위원회가 설치된 이후 범정부 차원의 종합적인 부패방지 전략과 계획을 시행해 왔다. 2002년 부패방지 기본계획은 한국 정부가 수립한 첫 번째 종합적인 반부패 계획으로 정치, 행정, 경제, 시민사회 등 다양한 분야의 과제가 포함됐다. 2003년에는 부패방지 기본계획에 따른 실천계획인 부패방지 로드맵을 수립하여 2007년까지 추진하였다. 2018년 대통령 주재 반부패정책협의회에서 보고한 5개년 반부패 종합계획은 일반 국민들이 기획·시행 과정에 참여한 만큼 국민들의 수용 가능성을 높였다. 우리나라 반부패 관련 법제는 한국 정부의 반부패 정책의 근간이 된 3대 중장기 계획을 통해 체계적으로 개편되었으며, 그 결과 우리나라의 부패인식지수는 2022년 1월 기준 180개국 중 32위로 개선되었다. 부패 문제의 해결은 향후 대한민국 정부의 중요한 과제 중 하나이기 때문에 보다 체계적이고 국민의 참여를 바탕으로 반부패 중장기 계획을 수립하고 시행할 필요가 있을 것이다.

주제어: 반부패, 부패방지, 행정계획, 중장기 계획, 5개년 반부패 종합계획