DOI :http://dx.doi.org/10.52663/kcsr.2021.26.3.91

문재인 정부의 주요 반부패정책 평가*

Evaluation on the Moon Jae-in Government's Anti-corruption Policies

장 진 희(Chang, Jin Hee)**

ABSTRACT

This study aims to check and evaluate anti-corruption policies that the Moon Jae-in government has pursued over the past four years and explore what the results suggest to the Korean NIS(National Integrity System).

The Moon Jae-in government's Campaign Pledges, National Agenda, and 50 tasks of the Five Year Comprehensive Anti-Corruption Plan were inspected and found that most of the individual tasks were fulfilled.

This study presents five challenges below from the NIS perspective.

First, it is necessary to balance the Korean NIS. It is suggested that the system should be balanced through relatively poor political and judicial sectors, election agencies, political parties, and media attention.

Second, systematically evaluate with the NIS methodology and build a long-term road map based on it. Third, public-private partnership governance needs to be re-examined. Fourth, it is necessary to expand policy communication with the people through institutional channels.

Finally, the authority and function of the National Anti-Corruption Organization that promotes anti-corruption policies needs to be readjusted. At least before the Conflict of Interest Act is implemented, it is necessary to transfer the ethics of the Ministry of Personnel Management to the ACRC.

Key words: corruption, anti-corruption policy, policy evaluation, National Agenda, Five Year Comprehensive Anti-Corruption Plan, NIS(National Integrity System), Moon Jae-in Government

* 이 논문은 2021년 한국부패학회·국민권익위원회가 공동 개최한 하계학술대회에서 발표한 것을 수정·보완한 것임

** 한국청렴연구소 이사장, 서울시립대학교 반부패시스템연구소 연구위원, 행정학박사

Ⅰ. 서론

촛불혁명 정신의 역사성을 안고 적폐청산과 공정사회라는 시대적 소명과 함께 출범한 문재인 정부는 '국민의 나라 정의로운 대한민국'이라는 국가비전 아래 5대 국정목표, 20대 국정전략과 100대 과제를 공약으로 제시하였고, 2017년 5월 취임후 발표한 100대 국정과제에서는 적폐청산과 반부패 개혁을 첫 번째 전략으로 삼았다. 또한 정부 출범 직후인 2018년 4월, 정부의 중장기 반부패 로드맵인 '5개년 반부패 종합계획'을 수립하였고, 대통령 주재 반부패정책협의회 운영 등 범정부차원의 반부패정책 추진에 힘을 실어 왔다. 이렇게 반부패 개혁을 첫 번째 전략으로 삼은 문재인 정부가 추진해온 4년간의 반부패정책의 성과를 살펴보는 것이 본 연구의 목적이다.

그간 한국의 반부패 정책[1]은 관료를 길들이기 위한 권력적 목적의 사정활동의 도구로 추진해온 경향이 있는데, 서정쇄신운동, 사회정화운동 등이 대표적이다. 다른 한편으로는 부패스캔들에 대한 대증적 요법으로 수동적으로 정책을 추진해왔다. 그러나 세계화와 신자유주의의 흐름은 한국사회의 부패통제를 글로벌 스탠더드의 하나로 자리잡게 하였고, 이 과정에서 한국 정부는 부패통제를 위한 법제도적 기반을 마련해왔다.

1999년 국민의정부에서 수립된 부패방지종합대책의 경우도 이전 정부의 부패추방운동 등 단편적 대책수준과의 차별성을 주장하였는데, 대통령 직속 부패방지정책위원회 신설, 공직자 표준 행동강령 제정 등이 대표적인 정책이었다(매경, 1999). 부패방지종합대책에 대해서는 세계은행 등이 제시한 글로벌스탠더드에 맞추기 위해 부패에 대한 윤리기준 없이 경제적 효과의 측면만을 고려한 대책이라고 평가하기도 한다(김정수, 2020). 그러나 2001년 부패방지법의 제정과 부패방지위원회 출범 등 한국의 국가청렴시스템의 기초를 마련하는 방향을 제시했다고 평가할 수 있다.

정권의 변화에 따라 발전해온 반부패 정책이 도구적·대증적 옷을 벗고 체계를 갖춘 정책으로 등장한 것은 부패방지위원회의 도입과 함께 마련된 부패방지기본계획이라 할 수 있다. 한국의 반부패정책은 부패방지법 이후 출범한 부패방지위원회와 국가청렴위원회 시기에 비로소 추진체계를 갖추며 마련될 수 있었다.

2002년 수립된 부패방지기본계획은 국가적 단위에서 종합적으로 수립된 최초의 부패방지대책으로, '반부패 추진기반 구축, 체계적인 제도·시스템 개선, 청렴정책의 질적 수준 제고'라는 의 단계별 추진전략을 가지고, 일반 행정, 사법, 정치, 기업, 시민사회·국제협력 부문별로 기본과제와 세부과제가 수립되어, 범정부적 청렴정책의 총괄적 추진을 통해 청렴성 제고의 성과를 낼 수 있었다고 평가한다(이승종 외, 2007).

1) 부패방지대책, 부패방지종합(기본)계획, 반부패과제, 반부패·청렴 정책 등 정부주도의 반부패·청렴 관련 정책을 반부패정책으로 통칭하고자 한다.

부패방지기본계획은 10년 단위로 평가와 기본계획을 수립하고자 하였으나, 이행점검체계 운영 및 정책환류는 이루어지지 못하였다. 그러나 부패방지기본계획에 따라 제·개정된 관련 법제만 살펴보더라도 부문별 정책과제의 이행실적은 상당한 수준이라 볼 수 있다.

이명박 정부에서는 정부차원의 중점 반부패정책은 찾아보기 힘들다. 다만 공공감사에 관한 법률 제정(2010)과 공익신고자보호법의 제정(2011), 부패방지법, 행동강령, 변호사법 개정 등을 통한 반부패제도의 개선이 이루어진 것으로 평가되는 정도이다. 박근혜 정부에서도 정부차원의 반부패계획이 아닌 대증적 요법에 그쳤다. 이 시기 대표적인 정책이 특별감찰관[2] 제도인데, 제대로 기능했다면 국정농단의 방어선이 될 수 있었던 제도라는 점에서 아쉽게 평가되고 있다.

문재인 정부에서 비로소 종합적인 반부패정책이 수립되었다. 문재인 정부는 박근혜·최순실 국정농단 사태로 시작된 국민적 공분과 촛불혁명이라는 정치적 변동 속에서 적폐청산과 공정사회를 정권의 과제로 안고 출범하였다. 이러한 시대적 배경은 권력기관 개혁에 관심을 높였고, 적폐청산과 공정사회, 국민이 주인인 정의로운 나라 등이 반부패 정책 추진의 핵심 키워드로 삼게 되었다.

먼저 국민이 주인인 대한민국, 공정하고 정의로운 대한민국이라는 방향에서 10대 반부패 공약이 제시되었고, 100대 국정과제의 중심 과제로 적폐청산, 반부패 개혁으로 청렴한국 실현 등 반부패정책을 주요 국정과제로 수립하였다. 특히 2018년 5개년 반부패 종합계획의 수립은 2002년 부패방지기본계획 수립 이후 단절되었던 반부패정책 추진의 동력을 회복해나가는 과정이라고 볼 수 있다. 반부패 종합계획에서 수립된 50개 과제는 국민권익위원회를 중심으로 이행실태를 점검하고 있다.

또한 문재인 정부 반부패정책의 특징 중 하나는 청렴사회민관협의회, 국민생각함, 국민모니터단 운영 등 국민의 생각을 반부패정책에 반영하려는 노력과 민관 거버넌스의 확산인데, 이러한 횡적 확산과 더불어 공정사회 반부패정책협의회를 통한 집중이 적극적인 정책추진 동력으로 작용하였다고 볼 수 있다.

그럼 문재인 정부가 힘을 싣고 추진해온 4년간의 반부패정책의 성과는 어떠한가? 2020년 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)에서 61점에 33위[3]를 기록하였다. 이는 현 정부 출범전인 2016년에 52위였던 것과 비교하여 19단계나 상승한 것으로, 반부패정책 주요 업적이라 평가할 수 있다. 즉 정책효과를 '목표 대비 달성 정도'로 본다면, 부패인식지수의 상승이라는 '결과'는 문재인 정부의 반부패정책이 성공적이라는 신호

2) 특별감찰관 체도는 2016년 이석수 초대 특별감찰관이 사퇴한 이후 5년 가까이 공석이다. 문재인 정부 들어서서 검찰개혁에 집중하면서 특별감찰관 제도를 등한시 하였다는 지적이 있다. 주호영은 '우리가 먼저 민주당에 꾸준히 요구해온 특별감찰관은 4년째 임명하지 않고 있다'며 '자기들 목적(공수처 출범)을 달성한 이후 나 몰라라 뭉개는 조폭 수준의 저급한 행위'라고 비판했다. (강준만, 2021; 머니투데이, 2021)

3) 100점 만점에 61점으로 180개 국가 중 33위

로 평가될 수 있다.

과연 문재인 정부의 반부패정책은 성공적인가? 촛불혁명의 시대적 소명과 함께 출범한 문재인 정부의 반부패·청렴사회를 향한 노력은 정책목표를 달성하였는가? 반부패 공약과 국정과제, 반부패 종합계획에서 달성하고자 했던 주요 반부패정책의 이행실적은 어떠한가? 미흡한 과제는 무엇이며 그 이유는 무엇인가? 또한 지난 4년간 문재인 정부가 추진한 반부패정책의 성과는 과연 한국의 국가청렴시스템(NIS, National Integrity System)에 어떠한 기여를 하였나? 청렴사회를 향한 한국의 국가청렴시스템을 강화하기 위해서 무슨 과제를 제시할 수 있는가?

본 연구는 이에 대한 답변을 탐색하는 것을 목표로 한다. 공약과 국정과제, 그리고 5개년 반부패 종합계획의 50개 과제의 이행 현황을 살펴보고, 현 정부에서 추진된 주요 반부패정책에 대한 평가와 시사점 도출을 통해 한국의 국가청렴시스템의 과제를 제시하고자 한다. 이 연구가 반부패 중장기 로드맵인 5개년 반부패 종합계획이 효과적인 정책평가를 거쳐 새로운 과제로 환류하기 위한 기초 작업이 되기를 희망한다.

Ⅱ. 반부패정책 이행현황

1. 반부패정책 평가 접근방법

정책평가는 정책의 목적과 수단의 합리성, 정책목표를 달성하기 위한 프로그램의 적정성 등을 과학적 방법을 통해 분석하는 정책과정의 하나로, 평가를 통해 특정 정책의 지속이나 변경 또는 폐지를 결정하는데 활용된다. 반부패정책에 대해서도 그 추진성과를 점검하고 평가를 통해 환류하는 것은 정책추진에 있어서 중요한 과정이다.

정책평가의 개념에 대한 선행이론을 간략히 살펴보면, 오석홍(2004)은 정책평가란 정책의 제 국면을 측정·평가하여 그 결과를 정책결정 중추에 환류하는 과정이라며, 정책과정적 측면과 정책 산출, 효과 모두 평가 대상에 포함된다고 하였고, 정정길 외(2003)은 정책이 좋은지 나쁜지를 비판적으로 검토하는 활동으로 정의하였다. Rossi et al(2004) 정책평가를 정책가치까지 평가하는 광의의 개념으로 정의하는데, 사회과학적 방법을 활용해 정부개입의 효과를 체계적으로 조사하는데 활용되는 방법이라고 정의하고 있다(김혁 외, 2018 재인용).

정책평가는 대상, 방법, 시기, 목적 등에 따라 다양하게 분류가 가능하나, 평가대상에 따라 크게 총괄평가와 과정평가로 구분하고, 평가주체에 따라 내부평가, 외부평가, 공동평가, 평가 목적에 따라 효과성 평가, 능률성 평가, 공평성 평가, 협의의 과정평가, 집행분석 평가로 구분하기도 한다(김경희 외, 2016). 이행점검은 집행 중인 정책을 평가하는 중간평가나

과정평가의 한 유형이다(김혁 외, 2018 재인용).

오철호(2013)는 정책평가의 방법으로, 기계적 인과성 입장에서 정책의 효과만을 분석하기보다는 정책 자체에 대한 관점을 텍스트라는 새로운 시각에서 이해하는 방법론을 제시하였는데, 정보량이 불충분한 제한된 여건에서 의도한 정책목적의 달성을 언어학적 이해를 통해 탐색해내는 방법론을 제시하고 있는데, 이 방법론은 입법과제의 평가에서 법률안과 언론반응 등에 대한 텍스트 분석에서 적용 가능하다.

한편 정책과정에 있어 국민참여의 필요성에 대해 주목하는 논의도 활발한데, 이근주(2018: 342-352)는 특히 정책 형성단계의 국민참여는 이해관계자들간의 갈등을 사전에 조율하여 정책결정의 질적 제고 효과를 갖는다며 정책결정과정의 국민참여 확대 필요성을 제시하였다. 고길곤(2017: 202-203)도 평가방법이 평가대상을 결정하는 기형적 현상을 비판하며 평가목적에 합당한 정책평가를 위한 질문주도 방법론을 제시하였고, 질문주도 방법론에 따른 국민참여 정책평가의 필요성을 주장하였다. 정책과정에의 국민참여 필요성에 대한 이러한 논의는 반부패정책평가에서도 필요한 관점이다.

정책평가를 법적 근거라는 측면에서 살펴보면, 정책평가의 목표는 결국 정부의 책임성을 강화하는 것이기에 법률적 근거를 통해 주관 부처에 의해 시행된다. 국내 정책평가의 대표사례인 정부업무평가의 경우 정부업무평가 기본법을 근거로 국무조정실이 주관하여 실시하고 있고, 공공기관 경영평가는 공공기관 운영에 관한 법률을 근거로 기획재정부가 주관한다. 국내 주요 정책평가는 전문가를 포함한 평가단, 지원부서 등을 구성하여 이루어진다. 기관단위 평가이기는 하나 반부패정책 평가에 속하는 부패방지시책평가의 경우 부패방지권익위법[4]에 근거하여 권익위가 주관하여 이루어지고 있으나, 국가차원의 주요 반부패 정책평가를 위한 법률적 근거는 미비하다.

역대정부의 반부패정책에 대한 평가는 이승종 외(2007)와 윤태범(2012)의 평가가 대표적이다. 윤태범(2012)은 참여정부에서 수립된 부패방지기본계획의 10년 평가를 실시하였는데, 세부 실천과제별로 평가를 실시하는 미시적 방법론을 활용하였다. 평가결과 추진과제가 거시적 수준과 미시적 수준의 추진과제가 혼재해 있다는 점과 부문별로 과제를 수립하였지만 부문별 과제간의 연계성을 고려한 부패방지대책 수립이 필요함에도 연계성을 확보하지 못한 점을 한계로 지적하였다.

이승종 외(2007)는 국민의 정부에서 수립된 부패방지종합대책에 대해 한 평가를 수행하였는데, 국가청렴위원회 출범 이후 반부패 청렴정책 성과를 설명하면서 1단계 반부패 추진체계 구축·내실화, 2단계 체계적인 제도, 시스템 개선, 3단계 청렴정책의 질적 수준 제고의 단계를 거쳐 기존 정부보다 한국의 부패문제 해결에 있어서 가시적인 성과를 거두었다고 평가하였다.

4) 부패방지 권익위법에는 반부패 정책에 대한 평가 근거가 없다. 동법 제27조2는 공공기관 부패에 관한 조사·평가를 근거하는 조항이다.

본 연구는 문재인 정부 4년차라는 시점에서 비교적 단편적이고 개괄적인 평가로 출발한다. 충분한 정보량이 확보되지 못한 상태에서 공개된 자료분석을 통한 평가이기에 이행점검의 수준에서 공약, 국정과제, 5개년 종합계획 50개 과제에 대해 개별 과제에 대한 달성정도를 점검하는 미시적 관점으로 평가하였다. 개별과제에 대한 평가는 국무조정실 100대 국정과제 추진실적, 국무총리 정부업무평가위원회 추진실적 보고서, 국민권익위원회 백서(2018, 2019, 2020)와 언론보도를 근거로 실시하였다. 개별과제별 미시적 평가를 근거로 주요 반부패정책에 대해 평가를 진행한다. 주요 반부패정책은 입법정책 중에서 선정[5]하였고, 그 평가결과가 한국의 국가청렴시스템에 시사하는 바를 살펴보았다.

2. 문재인 정부 공약과 국정과제의 반부패정책 이행현황

문재인 정부의 반부패 공약은 정치권력과 권력기관 개혁에 주목하였다. 이에 따라 권력기관 개편관련 공약으로 '대통령 특권을 국민에게 반납하는 인사추천실명제 실시, 고위공직자 비리수사처 신설 및 검경수사권 조정, 국가정보원의 전면개편, 감사원 독립성 강화'가 제시되었고, 공정사회를 위한 공약으로 '적폐청산 특별조사위원회 설치, 부정축재 재산에 대한 몰수 추진, 5대 비리(병역면탈, 부동산투기, 세금탈루, 위장전입, 논문표절) 관련자 고위공직에서 원천 배제, 국가청렴위원회 설치 등 반부패 개혁을 위한 제도적 장치 보완'이 공약으로 제시되었다.

반부패 공약은 10대 반부패 공약 중 4개 공약만이 이행된 것으로 평가되는데, 야당의 협조가 필요한 입법과제의 미이행을 제외하고도 인사추천실명제, 5대 비리 관련자 원천배재 등 행정적 노력으로 달성가능한 공약조차 이행되지 못한 점은 크게 아쉬운 부분이다. 특히 인사추천실명제의 경우 낙마한 인사에 대해 누가 추천했는지 언급이 없었고, 위장전입, 부동산 투기 의혹 등이 있는 공직후보자의 임명으로 내로남불이라는 비판을 받았다. 검경수사권 조정과 5개년 반부패 종합계획 수립이 공약이행의 가장 큰 성과라고 볼 수 있다(이정주, 2018).

인수위가 없이 시작된 문재인 정부는 국정기획자문위원회의를 통해 국정과제를 수립하였는데, '국민의 나라 정의로운 대한민국'이라는 국가비전 하에 5대 국정목표, 20대 국정전략을 설정하고 국정전략별 핵심정책을 100대 국정과제, 487개 실천과제를 선정, 2021년 5월 현재 총 528개의 실천과제로 구성된다. 이중 반부패정책 관련 과제는 두 번째 국정과제인 '반부패 개혁으로 청렴한국 실현(권익위・법무부)'에 집중적으로 반영된다. 그 외에 '적폐의 철저하고 완전한 청산(1번)', '적재적소, 공정한 인사로 신뢰받는 공직사회 구현(9번)', '국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁(13번)', '방산비리 척결과 4차 산업혁명 시대에 걸맞은 방위

5) 주요 반부패정책은 국민권익위원회가 운영하는 국민모니터단의 설문조사 결과와 국가청렴시스템에서 차지하는 중요성 등을 고려하여 선정하였다.

산업 육성(88번)'이 100대 과제에 포함된다(국무총리 정부업무평가위원회, 2021).

〈표 1〉 문재인 정부 반부패 공약 이행여부

범주	반부패 공약	이행
국민이 주인인 대한민국	인사추천실명제	×
	고위공직자 비리수사처 신설	○
	검경수사권 조정	○
	국가정보원을 해외안보정보원으로 전면개편	×
	감사원 독립성 강화	×
공정하고 정의로운 대한민국	적폐청산 특별조사위원회 설치	×
	부정축재 재산에 대한 몰수 추진	○
	5대 비리 관련자 고위공직에서 원천 배제	×
	국가청렴위원회 설치 등 제도적 장치 보완	×
	종합적이고 체계적인 반부패 정책 마련	○

반부패정책 관련 국정과제는 전반적으로 이행실태가 양호한 편이다. 대통령 공약이었던 적폐청산위원회 목표를 부처별 TF운영으로 수정하여 이행되었고, 고위공직자범죄수사처 출범('21.1)과 검경 수사권 조정, 자치경찰제 시행('21.7)을 통해 권력기관 개혁 과제를 달성하였다.

국정과제 2번, '반부패 개혁으로 청렴한국 실현'으로 5개 세부과제가 계획되었고 대부분의 실천과제가 이행되었다. 그러나 부패방지시스템 구축 실천과제의 경우 국민권익위원회에서 반부패 기능과 조직을 분리, 독립적 반부패 총괄 기구를 설치하겠다는 목표는 이루지 못하였다. 그 외의 실천과제 이행실태를 보면, 먼저 공익신고자 보호 강화는 신고자 범위 확대와 위반자 벌칙 강화 등이 법개정을 통해 이루어졌고, 대통령 주재 반부패정책협의회의 운영('17.9~), 청렴사회민관협의회 출범('18.3) 등을 통해 부패방지체계를 강화하였다. 또한 시민공익위원회 설치를 위한 법개정이 완료('21.7.27)되었다.

중대 부패범죄에 대한 처벌 강화 세부목표 달성을 위해 뇌물, 알선수뢰, 알선수재, 횡령, 배임에 대한 단속과 처벌을 더욱 강화하였고, '5대 중대 부패범죄' 관련 검찰 사건 처리기준 개정('18.6)이 이루어졌다.

국정과제 9번은 공정한 인사시스템을 위한, 공정하고 투명한 정부인사시스템 구축과 공직윤리 강화 과제로 구성되었는데, 5대 비리 관련 고위직 임용기준 강화 등 인사청문제도 개선 등은 이루어지지 못하였다. 깨끗한 공직사회를 위한 공직자 재산심사 강화 등의 세부과제의 경우도 LH사건 등을 통해 실효성 있는 개선이 이루어지지 못하고 있음이 확인되었다.

〈표 2〉 문재인 정부 국정과제 중 반부패정책 관련 과제 이행현황

국정목표 - 전략	100대 국정과제	반부패정책 관련 실천과제	이행
국민이 주인인 정부 **- 국민주권의 촛불민주주의 실현**	적폐의 철저하고 완전한 청산(1번)	국정농단의 조사 및 재발방지 대책 수립	○
		부정축재 재산 범죄수익환수 등	○
	반부패 개혁으로 청렴한국 실현(2번)	범국가적 부패방지시스템 구축	△
		공익신고자 보호	○
		중대 부패범죄 처벌 강화	○
		민관협력형 부패방지체계 확립	○
		시민공익위원회 설치	○
국민이 주인인 정부 **- 투명하고 유능한 정부**	적재적소, 공정한 인사로 신뢰받는 공직사회 구현(9번)	공정·투명한 정부인사; 5대 비리 관련 고위직 임용기준 강화 및 인사청문제도 개선	×
		깨끗한 공직사회; 재산공개 심사강화 등	△
국민이 주인인 정부 **- 권력기관의 민주적 개혁**	국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁(13번)	견제와 균형을 통한 국민의 검찰상 확립	○
		검찰인사의 중립성 및 독립성 확보	△
		광역단위 자치경찰 전국 확대	○
		경찰개혁(민주·민생·인권 기능 강화)	△
		감사원의 독립성 강화	×
		국정원 개편	△
평화와 번영의 한반도	방산비리 척결과 4차 산업혁명 시대에 걸맞은 방위산업 육성(88번)	방위사업 비리에 대한 처벌 및 예방시스템 강화	×

3. 5개년 반부패 종합계획 50대 과제의 이행현황

2018년 수립된 '5개년 반부패 종합계획'은 2002년의 부패방지기본계획에 이은 두 번째 중장기 반부패 로드맵으로 4대 전략에 따른 50개 과제로 구성된다. 5개년 종합계획은 대 제2차 반부패정책협의회에서 정부합동 계획으로 발표되었고, 과제별로 주관부처가 이행하고 국민권익위원회가 그 이행실적을 관리하는 이행점검체계로 운영되고 있다.

법령 제개정 등이 수반되는 입법과제의 경우 전반적으로 과제 이행이 부진하였고, 21대 국회 이후인 2000년에 와서야 이행이 이루어졌다. 반면 정부의 행정력을 통한 정책과제 추진에 있어서는 계획 수립 초기부터 이행실적이 양호한 편이었다. 그런데 대부분의 과제는 별도의 정책평가를 하지 않는 이상 노력 투입만으로도 이행이 이루어진 것으로 평가 할 수 있다. 따라서 과제의 유형을 구분한 이행점검이 필요하다.

본 연구에서는 50개 과제를 과제성격에 따라 크게 입법과제, 정책과제, 혼합과제로 구분하였다. 입법과제는 법령 제개정이 필수적으로 수반되는 반부패정책으로 고위공직자범죄수사처 설치와 공직자의 사적 이해충돌방지 체계 확립 등의 과제가 대표적이다. 정책과제의 경우도 법령 제개정이 수반되는 경우가 있으나 행정력에 의한 정책추진의 비중이 높은 과제에 해당한다. 혼합과제는 입법을 통해 제도 기반을 마련하여 제도개선을 추진하는 과제에 해당한다. 50개 과제의 이행점검이 개괄적 수준에서 실시되고 있으나, 과제 성격에 따라 이행여부의 판단근거가 달라질 수 있기 때문에 유형 구분을 선제적으로 실시하였다. 정책과제의 경우 정책 추진을 위한 행정적 노력이 이루어졌으나 그 정책효과가 미흡한 경우도 이행이 이루어진 것으로 평가하였다.

한편 과제 주관부처는 각 과제별로 '완료, 정상, 지연, 부진'으로 구분한 이행실적보고서를 작성하고 있는데, 이행점검을 총괄하는 국민권익위원회는 80% 이상 정상으로 이행되고 있다고 평가[6]하고 있다(국민권익위원회, 2020a).

먼저 '함께하는 청렴' 전략은 반부패추진체계와 관련되어 정부의 추진의지가 강력히 표출된 6개 과제로 구성되었는데, '17년9월 반부패정책협의회 출범, 청렴사회 민관협의회 설치 등 이행실적이 비교적 양호한 편이다. 다만 '③반부패·청렴 총괄기구 구축 및 기능 강화' 과제의 경우, 정권 초기부터 반부패 총괄기관으로서 위상 정립을 위한 조직개편을 위해 부패방지권익위법 개정을 추진하였으나 이행되지 못하였다.

〈표 3〉 50개 과제 이행 현황1

전략1: 함께하는 청렴	평가	유형	비고
① 범정부반부패 정책 협의체 운영	○	정책	'17'9 반부패정책협의회 출범
② **민관협력 반부패거버넌스 확립**	○	정책	'18.3 청렴사회민관협의회
③ 반부패·청렴 총괄기구 구축 및 기능 강화	×	혼합	권익위법 조직개편 개정 실패
④ **고위공직자범죄수사처 설치**	○	입법	'20.1 공수처법제정, '21.7 설치
⑤ 청렴도 측정·부패방지 시책평가를 통한 청렴노력 견인	○	정책	자율적 청렴노력 견인
⑥ 정보공개 확대 및 반부패 정보 활용 강화	○	정책	부패방지종합정보시스템 구축

두 번째 전략인 '깨끗한 공직사회' 19개 과제는 행정부문의 부패통제를 위한 정책으로 구성되어 이행실적이 양호한 편이다. 특히 공공분야 갑질근절과 채용비리 관리체계 강화(⑬⑭ 과제) 과제는 공공분야 '갑질' 관행 근절을 위한 '범정부 종합대책' 발표(국조실, 18.7.5.), 공

6) 반부패 5개년 종합계획 50개 과제의 총괄부서인 국민권익위원회는 각 주관부처가 제출한 보고서를 바탕으로 이행실태를 점검하고 있어, 50개 과제의 이행실태는 권익위가 제시하는 내용을 근거로 하는 것이 적절하다. 따라서 본 연구의 50개 과제에 대한 이행평가는 국민권익위원회 백서와 언론보도 등을 참조하였다.

공기관 채용비리 근절 추진단 출범과 정기 전수조사 실시(권익위, 18.11.) 등 범정부 차원의 정부합동으로 적발과 제도개선이 이루어졌다. 그 밖의 정책과제는 실태조사, 적발, 감사 등 일상적인 부패통제가 이루어진 것으로 보인다.

입법과제의 이행실적도 우수하다. 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률 제정('19.4.), 공직자의 이해충돌방지법 제정('21.5)과 국가공무원법 개정('20.1)을 통해 ⑦⑨⑩번 과제는 이행하였다. 그러나 '㉔정치자금의 투명성 제고'과제와 '㉕법조분야 공정성 강화'과제를 위한 법률 제개정은 이루어지지 못하였다. 정치자금 투명성을 위한 정부의 추진노력 근거를 찾아보기 어려웠고, 법조분야의 경우 전관예우 개선 노력 등이 법개정의 결실을 맺지 못하였고, 법무부가 추진하고 있는 형사공공변호인 제도는 아직 개정되지 못하기도 하였거니와 형평성 및 공정성 논란(뉴시스, 2021)에 있다.

혼합과제로 대표적인 과제는 '⑪공직자 재산등록 실효성 제고'와 '⑫퇴직자 행위제한 및 비위면직자 취업제한 제도 개선' 과제인데, 두 과제 모두 공직자윤리법 등을 통한 제도개선과 제도의 실효성 제고를 위한 행정노력이 필요한 과제이다. 이와 관련하여 공직자윤리법이 개정되었는데, 먼저 퇴직자 취업심사 대상기관을 대폭 확대하는 등의 개정(20.12)이 이루어졌고, LH사태 이후 부동산 관련 업무 담당 및 정보취급 공직자에 대한 재산등록의무 확대를 위한 개정(21.4)이 이루어졌으나 두 과제의 실효성 제고를 위한 이행실적은 미흡하다.

'⑲국민연금기금 운용 투명성 강화'는 18년 7월 국민연금기금에 대한 스튜어드십 코드를 도입하면서 의사결정과정에 대한 공개 등 제도개선에 대한 기대감을 높였으나, 국민연금의 주주권 행사가 미흡하고 수탁자 책임활동에 대한 지침도 지켜지지 않은 것으로 평가되고 있다(오마이뉴스, 2021).

〈표 4〉 50개 과제 이행 현황2

전략2: 깨끗한 공직사회	평가	유형	비고
⑦ 공공재정 누수 방지를 위한 제도 정비 및 점검 강화	○	혼합	19.4 부정환수법 제정 지방보조금관리법 제정 필요
⑧ 「청탁금지법」등 강화된 청렴기준 정착	○	정책	
⑨ 공직자의 사적 이해충돌방지 체계 확립	○	입법	21.5 법제정, 22.5 시행
⑩ 위법한 지시·명령 거부 법제화	○	입법	20.1 국가공무원법 개정(부당지시신고보호근거마련, 복종의무한계)
⑪ 공직자 재산등록 실효성 제고	△	혼합	공직자윤리법 개정(21.4)
⑫ 퇴직자 행위제한 및 비위면직자 취업제한 제도 개선	○	혼합	공직자윤리법 개정(20.12), 인사혁신처 공직윤리종합정보시스템 구축, 권익위 취업실태 점검 등
⑬ 공공분야 '갑질' 근절	○	정책	합동TF, 종합대책 등 행정력 집중한 정책
⑭ 공공기관 채용비리 관리체계 강화 및 후속조치 이행	○	정책	18.11 권익위 채용비리 근절 추진단 출범과 전수조사, 기재부 공운법 시행령 개정 중

⑮ 방위산업 비리 예방 및 제제 강화	×	혼합	방위사업법개정 무산됨
⑯ 지역 토착비리 엄정 대처 및 제도개선 추진	○	정책	양형분석, 특별단속, 개선권고
⑰ 대형 국책산업 비리 예방 등 투명성 제고	△	정책	퇴직기술자허위경력 점검 등
⑱ R&D 예산집행 투명성 제고	△	정책	연구비집행통합모니터링시스템 고도화 사업 용역발주/실태감사
⑲ 국민연금기금 운용 투명성 강화	△	혼합	의사결정과정 공개 등 개선?? 18.7.스튜어드십 코드 도입!! 이행 미흡/복지부 감시 미흡
⑳ 문화체육 분야 공정성 확립	○	혼합	20.3. 국민체육진흥법 개정 감사 실시 등, 실적 미흡
㉑ 병무행정 부패 취약분야 개선	△	정책	교육, 특별점검 등, 실적 미흡
㉒ 지도·감독·조사 분야 유착소지 차단	△	정책	혁신방안마련, 집무규정 개정(고용), 풍속업무단속 등(경찰), 외부인접촉관리(공정위)
㉓ 민관 유착방지를 위한 제도개선	△	혼합	실태조사 수준, 퇴직자단체 계약관행, 불공정특혜 제도개선
㉔ 정치자금의 투명성 제고	×	입법	국회 이행실적 미제출
㉕ 법조분야 공정성 강화	×	입법	변호사법 개정 등 필요

세 번째 전략 '투명한 경영환경'은 14개 과제로 민간부패의 예방을 위한 제도개선 과제로 구성되었는데, 제도개선을 위한 입법차원의 이행실적은 미흡하지만 민간부문 청렴성 제고를 위한 정부 지원활동은 꾸준히 이루어지는 것으로 보인다.

대표적인 입법사례가 21년 7월에 이루어진 '공익법인 설치·운영에 관한 법률' 개정으로 이를 통해 공익법인 투명성・공정성 강화를 위한 시민공익위원회(㉚과제) 설치근거가 마련되었다. 그러나 자본시장 불공정 거래 개선(㊴과제)을 위한 불공정거래 부당이득 과징금제도는 아직 국회논의 단계에 있다. 사학비리 근절 추진을 위한 과제(㉞)는 여러 차례의 사립학교법 개정- 회계감사 감리업무 강화(17.11), 징계교원의 의원면직 제한(19.8), 사립유치원 지원금 부정사용 처벌(20.1)- 에도 불구하고 사학비리자 복귀제한을 위한 개정은 무산되었다.

혼합과제인 기업 준법경영시스템 실효성 확보(㉖과제)를 위한 금융회사지배구조법 개정은 무산되었으나, 외부감사 의무화 대상 기업 확대, 내외부 통제 강화, 감사인 선임・관리에 대한 감사위원회의 역할을 강화하는 제도개선을 완료하였다. 그 밖에 불공정 하도급・담합 근절(㉛과제), 고질적 불공정 관행 정상화(㉜과제), 재건축・재개발 분야 비리 예방(㉝과제) 등의 경우 부분적이나마 관련 법의 개정과 행정조치가 이루어졌다.

정책과제인 기업의 반부패경영 지원과 민간 청렴지원 노력(㉘㉙과제)의 경우 국민권익위원회의 꾸준한 윤리경영지원활동이 이루어지고 있다.

〈표 5〉 50개 과제 이행 현황3

전략3: 투명한 경영환경	평가	유형	비고
㉖ 기업 준법경영시스템 실효성 확보	△	혼합	금융회사지배구조법 개정 무산,내외부 통제 강화를 위한 제도개선
㉗ 기업회계 내실화 및 감사인 독립성 강화	○	혼합	17.10 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 개정-외부감사의 독립성·책임성 강화 감사품질제고
㉘ 기업의 반부패경영 지원 및 책임성 강화	○	정책	권익위의 윤리경영 지원활동
㉙ 민간부문 청렴지수 조사를 통한 민간의 청렴지원 노력	○	정책	권익위 민간지수 청렴지수 개발
㉚ 공익법인의 투명성·공정성 강화	○	입법	21.7법개정, 시민공익위원회
㉛ 불공정 하도급 및 담합 근절	○	혼합	18.1하도급법개정, 18.4부정경쟁방지법 개정, 21.6 건설산업기본법 개정안 국무회의 통과
㉜ 고질적 불공정 관행 정상화	△	혼합	18.4 가맹거래법시행령 개정, 화물자동차운수사업법 무산, 방송외주실태조사 및 근절대책 발표
㉝ 재건축·재개발 분야 비리 예방	△	혼합	18.6 도시정비법 개정, 교육
㉞ 사학비리 근절 추진	△	입법	사립학교법 개정으로 회계감사 감리업무 강화(17.11), 징계교원의 의원면직 제한(19.8). 사학비리자 복귀제한 법 개정은 무산
㉟ 공공조달 분야 부패행위 억제	○	혼합	뇌물제공업자 제재감경배제 근거 마련 위한 법령개정, 제재의 실효성 제고방안 권고, 교육
㊱ 보건·의료 분야 부패 관행 개선	○	정책	요양기관현지조사 등 실시
㊲ 악의적·지능적 탈세 근절	○	정책	금감원 정보공유 및 대검협력 등
㊳ 국부유출 방지 대책 추진	○	혼합	19.12 국제조세조정법 개정, 18.6 해외 불법재산 환수 합동조사단 출범, 일 제세무조사, 공동대응, 대검 국정원과 협력 수사 등
㊴ 자본시장 불공정 거래 개선	×	입법	불공정거래 부당이득 과징금제도 국회 논의중

네 번째 전략인 '실천하는 청렴'은 11개 과제로 대부분 부패통제와 예방을 위한 정책과제에 해당한다. 입법과제는 국민소송제도 도입(㊸) 과제인데, 정부는 국정과제로 채택하고 법안을 발의하였으나 아직껏 입법되지 못하였다(참여연대, 2020).

정책과제 중 부패범죄수익 환수(㊷), 부패·공익신고 활성화(㊹), 반부패 청렴사회협약 확산(㊻), 공직자 청렴교육 및 미래세대 청렴교육(㊼㊽), 국제사회 반부패 협력 강화(㊿) 등 대부분의 정책과제가 적절이 이행되었으나, 적발처벌 강화와 부패행위자 징계처분 제재 실효성 제고(㊵㊶) 과제의 경우 최근 삼성 이재용과 부영 이중근 등 부패사범의 가석방으로 실효성을 잃었다고 볼 수 있다(경향신문, 21.8.13). 안전분야 부패방지(㊺) 과제의 경우, 시

도안전감찰 전담조직 설치 등 생활적폐 대책 차원의 행정노력은 추진되었으나, 21년 1월 제정된 중대재해처벌법이 경영책임자의 의무제외와 안전관리 외주화 가능성 등 실효성이 미흡한 것으로 평가된다(경향신문, 21.8.17).

〈표 6〉 50개 과제 이행 현황4

전략4: 실천하는 청렴	평가	유형	비고
㊵ 부패사범 적발·처벌 강화	△	정책	대검 5대중대범죄 집중단속, 양형분석, 재벌총수일가, 경제사범 등 주요 부패범죄 등 검찰사건처리기준 개정시행(18.6)
㊶ 부패행위자 징계처분 등 제제 실효성 제고	△	정책	행동강령 운영지침, 표준안 등 개정으로 징계감경 제한규정 신설, 21.8 이재용등 부패사범 가석방
㊷ 부패 범죄수익 환수 강화	○	정책	18.6 해외 불법재산 환수 합동조사단 출범, 국정농단 사범 범죄수익 환수 등
㊸ 국민감사청구 대상 확대 및 국민소송제도 도입 추진	×	입법	법제심사중이라나, 개정안됨
㊹ 부패·공익 신고 활성화 및 신고자 보호 강화	○	혼합	법개정으로 확대 강화됨
㊺ 참여와 협력에 기반한 안전 분야 부패방지	△	혼합	안전감찰 전담조직 설치, 주민참여로 2,,155명 안전보안관 구성, 21.1 중대재해처벌법 제정
㊻ 반부패·청렴 사회협약 확산	○	혼합	분야별 협약 체결 추진 양호, 대단위 협약 기본방향 논의중. 정치분야 제외됨
㊼ 공직자 청렴교육 강화	○	정책	강화 지속
㊽ 미래세대 청렴교육 확대	○	정책	누리과정, 초중과정 강의안 등
㊾ 국민을 위해 성실히 일할 수 있는 공직문화 조성	○	정책	고위공직자 청렴서약 운영 내실화, 반부패우수기관 청렴 공직자 자긍심 고취, 신고자 보호 등
㊿ 국제사회 반부패 협력 강화	○	정책	국제홍보 강화, 국제공조, IACC

Ⅲ. 반부패정책 평가와 시사점

1. 문재인 정부 반부패정책 개괄적 평가

지금까지 살펴본 개별 과제별 이행평가는 개별과제에 대한 달성정도를 평가한 미시적 관점의 평가로 정책목표와 그에 따른 정책이 체계적이고 유기적으로 운영되었는지 등을 평가하는 거시적 관점의 평가는 이루어지지 못하였다. 거시적 관점의 평가가 필요한 이유는 개별과제별 이행평가 만으로는 반부패정책에 대한 유의미한 평가가 어렵기 때문이다. 이에 개괄적이나마 거시적 관점에서 반부패정책을 살펴보고자 한다.

먼저 구성체계 측면에서 볼 때 체계성과 부문별 연계성이 부족하다. 반부패정책에 대한 평가는 이를 통한 환류가 지속적으로 이루어질 때 그 의의를 갖는다. 그런데 5개년 종합계획의 50개 과제는 4대 전략에 따라 구성되어, 부처별 이행점검[7]은 용이할 수 있으나, 국가청렴시스템의 관점에서 볼 때 체계적인 성과평가는 어렵다.

다음 <표 6>은 50개 과제를 공공행정, 정치, 사법, 기업민간, 시민사회 등 5개 부문과 과제 유형별로 분류한 것인데, 부문별 정책과제가 불균형적임을 알 수 있다. 종합계획 50개 과제 중에서 16개 과제가 공공행정 부문의 정책과제에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 50개 과제가 문정부의 중장기 로드맵임에도 불구하고, 공공행정 부문의 부패통제 대책 수준의 정책이 1/3을 차지할 정도로 비대하다는 것은 중장기 전략 차원의 관점이 필요하다는 점을 시사한다.

반면 정치분야 투명성을 위한 정책은 단 하나의 과제에 불과하다. 한국사회의 정치부패의 심각성, 부패인식도조사 등에서 정치분야 및 입법부에 대한 부패체감이 낮지 않은 실정에서 정치부패 예방과 통제를 위한 정책과제가 단 하나의 정책만이 계획되었고 그나마 거의 이행되지 않았다는 것에 주목해야 할 것이다.

사법분야의 반부패정책이 부족한 것도 주목할 사항이다. 고위공직자범죄수사처 설치 외의 이행실적이 미흡한 수준이어서, 사법(법집행기구)분야에 있어서도 중장기 전략 차원의 반부패정책 수립이 필요하다는 점을 시사한다. 기업・민간부문과 시민사회・국제협력 부문의 정책은 비교적 균형적으로 수립되었다. 전반적으로 국가차원의 중장기 전략에 따른 부문별 체계성이 미흡한 구성체계라 할 수 있다.

〈표 7〉 5개년 종합계획 50개 과제의 부문별/유형별 분류

부문	입법과제	혼합과제	정책과제
공공행정	③반부패·청렴 총괄기구 구축 및 기능 강화 ⑨공직자의 사적 이해충돌방지 체계 확립 ⑩위법한 지시·명령 거부 법제화	⑦공공재정 누수 방지를 위한 제도 정비 및 점검 강화 ⑪공직자 재산등록 실효성 제고 ⑫퇴직자 행위제한 및 비위면직자 취업제한 제도 개선 ⑮방위산업 비리 예방·제제 강화 ⑳문화체육 분야 공정성 확립 ㊹부패·공익 신고 활성화 및 신고자 보호 강화	①범정부반부패 정책협의체 운영 ⑤청렴도 측정·부패방지 시책평가를 통한 청렴노력 견인 ⑥정보공개 확대 및 반부패 정보 활용 강화 ⑧「청탁금지법」등 강화된 청렴기준 정착 ⑬공공분야 '갑질' 근절 ⑭공공기관 채용비리 관리체계 강화 및 후속조치 이행 ⑯지역 토착비리 엄정 대처 및 제도

7) 5개년 종합계획의 50개 과제는 반부패정책의 전략적 배치라기보다는 정책 홍보의 성격이 강조된 4대 전략에 따라 과제가 배치되었고 대통령 주재 반부패정책협의회를 통해 점검된다. 또한 과제별 주관부처가 명확하므로 부처별 이행점검의 측면에서 행정적 편이가 있는 용이한 구성체계인 반면 부문별 정책과제의 균형 등이 부족하다.

			개선 추진 ⑰대형 국책산업 비리 예방 등 투명성 제고 ⑱R&D 예산집행 투명성 제고 ㉑병무행정 부패 취약분야 개선 ㉒지도·감독·조사분야 유착소지 차단 ㊶부패행위자 징계등 제제실효성 ㊺참여와 협력 기반한 안전 분야 부패방지 ㊼공직자 청렴교육 강화 ㊽미래세대 청렴교육 확대 ㊾국민을 위해 성실히 일할 수 있는 공직문화 조성
사법 분야	④고위공직자범죄수사처 설치 ㉕법조분야 공정성 강화 ㊸국민감사청구 대상 확대 및 국민소송제도 도입 추진		㊵부패사범 적발·처벌 강화 ㊷부패 범죄수익 환수 강화
정치 부문	㉔정치자금의 투명성 제고		
기업/민간 부문	㉚공익법인 투명성·공정성 강화 ㉞사학비리 근절 추진 ㊴자본시장 불공정 거래 개선	⑲국민연금기금운용 투명성 강화 ㉓민관유착방지를 위한 제도개선 ㉖기업준법경영시스템 실효성 ㉗기업회계 내실화 및 감사인 독립성 강화 ㉛불공정 하도급 및 담합 근절 ㉜고질적 불공정 관행 정상화 ㉝재건축·재개발 분야 비리 예방 ㉟공공조달 분야 부패행위 억제 ㊳국부유출 방지 대책 추진	㉘기업의 반부패경영 지원 및 책임성 강화 ㉙민간부문 청렴지수 조사를 통한 민간의 청렴지원 노력 ㊱보건·의료분야 부패 관행 개선 ㊲악의적·지능적 탈세 근절
시민사회/국제협력		㊻반부패·청렴 사회협약 확산	②민관협력 반부패거버넌스 확립 ㊿국제사회 반부패 협력 강화

중요 반부패정책에 대한 평가에 앞서 반부패정책의 추진체계에 대해 살펴보고자 한다. 5개년 종합계획 50개 과제는 각 과제별 주관부서에 의해 추진되고, 주관부서의 이행실적 보고를 국민권익위원회가 점검・관리하며, 반부패정책협의회에 보고[8]된다. 그런데. 5개년 종합계획의 이행실적은 국민에게 공개되지 않고 있고 권익위 백서를 통해 이행현황을 개략적으로 기술하는 수준[9]이다. 100대 국정과제의 경우 국무총리 정부업무평가위원회 홈페이

8) 제5차 협의회(19.11.8)에서 반부패정책협의회를 15개 부처 기관의 장과 민정수석이 참여하는 공정사회 반부패정책협의회로 확대 개편하였다. 문재인 대통령은 '우리 사회 전반에 공정의 가치를 뿌리내리겠다는 정부의 강력한 의지와 각오를 분명히 하는 것', '반부패 개혁의 총본부'라며 주요 정책을 점검하였다(국민권익위원회, 2020a).

지[10]를 통해 과제개요, 추진현황과 연도별 보고서가 공개되고 있는 것과 비교된다. 이는 5개년 종합계획을 비롯한 반부패정책의 평가에 대한 법적 근거가 마련되어 있지 않은 것에 기인한다고 볼 수 있다. 물론 대통령훈령에 의해 설치된 공정사회 반부패정책협의회에 '국가차원의 부패방지대책 수립 및 추진, 부패 관련 현안에 대한 정부대책, 부패방지대책 추진상황 점검 및 이행관리, 부패관련 실태조사·정보공유 등 효율적인 부패방지대책 수립을 위하여 필요한 사항에 관하여 협의' 하도록 되어 있으나, 총괄부서인 국민권익위원회의 권한에는 한계가 있다. 현재 부패방지권익위법은 공공기관 부패에 관한 조사·평가에 대해서만 규정하고 있어, 국가 차원의 반부패정책 추진과 정책평가에 대한 법적 근거의 마련이 필요하다.

문재인 정부에서 추진한 반부패정책은 촛불시민혁명이라는 시대적 영향을 받고 추진되었다. 따라서 반부패정책 추진에 있어서 국민적 요구를 중요시한다. 이는 반부패정책 추진에서 국민의 체감[11]에 주목하고 정책 추진 동력에서 민관협동 거버넌스[12]를 다양하게 활용하는 등에서 확인된다. 또한 촛불시민혁명의 영향은 적폐청산을 반부패정책의 과정의 하나로 추진되다보니 부분적으로는 대증적 성격의 대책[13]이 수립되기도 하였고, '반부패 개혁'이라는 이름으로 부패의 구조적 병폐에 대응하는 정책을 수립하였다. 시대적 영향이 미친 중요한 변화중 하나는 '공정'을 반부패정책의 주요 가치로 내세우고 불공정 관행의 개선 등 국민체감형 정책[14]에 주목하게 된 점이다.

2. 주요 반부패정책의 입법적 성과와 한계

주요 반부패정책은 입법과제에 해당하는 정책을 대상으로 하는데, 이는 '고위공직자 범죄수사처 설치, 공직자의 이해충돌방지법 제정, 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률 제정' 등 입법정책이 비교적 성공적으로 평가받는 반부패정책이고, 입법과제의 경우 정책 체감 성과, 국민만족도 등의 측정이 어려운 여건에서 비교적 객관적인 목표달성 수준 등의 평가가 가능하기 때문이다.

입법과제에 대한 평가는 김혁 외(2018: 94-128)가 개발한 반부패정책 전문가 평가모형을 참조하였다. 이 평가모형은 평가주체에 따라 평가소위평가, 전문가평가단평가, 국민체감도 평가로 구분하고, 평가항목은 투입, 과정, 산출, 결과 단계별로 구성하였다. 본 연구에서는 추진

9) 2019년 권익위 백서는 '19년 3분기 기준으로 87개 단위과제 중 80% 이상이 정상추진 중이고, 공공재정환수법 제정 등이 의미있는 성과이다.' 등으로 기술하고 있다(국민권익위원회, 2019).
10) https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp
11) 국민권익위의 국민참여모니터단 운영, 국민생각함을 통한 청렴정책 참여 확산 등
12) 청렴사회 민관협의회 설치와 운영, 분야별·시도별 청렴사회협약의 확산 등
13) 중대 부패범죄 처벌 강화, 해외 불법 범죄수익환수, 문화체육분야 공정성 등의 과제 등
14) 채용비리 관리체계 강화, 공공분야 갑질 근절, 불공정 하도급 근절 등 국민 생활 밀접 정책의 추진

계획 수립 적정성, 과제이행 적정성, 과제 인지도 제고 및 여론수렴, 과제의 목표달성 수준, 투입대비 산출의 능률성 등의 평가지표를 참조하되, 정책의 효과만을 인과성 입장에서 기계적으로 분석하기 보다는 텍스트 분석을 통해 정책내용에 내재된 의미를 고찰하고자 한다.

〈표 8〉 반부패정책 정성평가 지표

평가항목	평가지표
A-1. 자원투입 적정성	1-1. 추진계획 수립 적정성
	1-2. 추진기반 적정성
A-2. 정책추진 노력도	2-1. 과제이행 적정성
	2-2. 과제 인지도 제고 노력
	2-3. 여론수렴 및 정책소통
	2-4. 이행점검 환류 노력
A-3. 정책 효과성	3-1. 과제의 목표달성 수준
	3-2. 목표달성의 질적 효과성
	3-3. 투입대비 산출의 능률성
	3-4. 정책 체감 성과

☞ 출처 : 김혁 외(2018; 96) <표 3-7> 전문평가단 평가 세부지표 재구성

대표적인 입법적 성과는 공직자의 이해충돌방지법 제정과, 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률 제정으로, 비로소 공익신고자보호법, 부패방지권익위법, 청탁금지법과 함께 5대 반부패 법체계를 갖추게 되었다. 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률의 제정과 경찰법, 검찰청법 등의 개정도 대표적 개혁입법이다. 그 외에도 반부패정책 추진을 위해 공익법인 설치·운영에 관한 법률, 경찰공무원법, 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률, 공익신고자보호법, 사학법, 공직자윤리법, 국세조세조정법, 국방과학기술혁신촉진법, 국민체육진흥법, 검찰청법, 형사소송법 등을 개정하였다.

반면 제개정이 무산되거나 목표 달성이 미흡한 법률도 있는데, 반부패총괄기구 설치를 위한 부패방지권익위법 개정안의 무산이 대표적이며, 감사위원회의 의결 공개 등 투명성 강화를 위한 감사원법 개정 무산, 국민소송제 도입을 위한 법률 개정 무산, 중대재해 처벌 등에 관한 법률의 실효성 문제 등이 있다.

본 연구에서는 반부패총괄기구 구축 및 기능 강화, 공직자 이해충돌방지법과 공직자윤리법, 사립학교법을 중심으로 살펴봄으로써 그간 추진해온 반부패정책이 국가반부패시스템에 던지는 시사점을 살펴보고자 한다.

1) 반부패·청렴 총괄기구 구축 및 기능 강화 과제

독립적인 반부패 총괄기구 구축은 반부패종합계획의 과제이며, 100대 국정과제에도 포함

되는 목표였으나 무산되었다. 2008년 국가청렴위원회가 국민고충처리위원회 및 국무총리 행정심판위원회 등의 기능을 통합하여 국민권익위원회로 신설된 이후, 한국 반부패정책의 핵심 의제로 꾸준히 제기되어 오던 독립적인 반부패 총괄기구 설립이라는 과제는 이번 정부에서도 이루지 못했고, 기능강화의 과제도 미흡한 수준이다. 이에 대해 정책추진 과정평가와 과제의 목표달성 수준에 대해 살펴보겠다.

먼저 정책추진 과정을 평가하면, 정책목표달성을 위한 세부추진계획의 수립, 이해관계자와 추진 장애요인 등 추진환경에 대한 고려, 국민의 관심과 인식을 높이기 위한 노력 등에서 미흡한 수준이다. 국민권익위원회는 18년 행정심판 기능을 분리하고 '국가청렴위원회'로 명칭을 변경하는 부패방지권익위법 개정안을 제출하였는데, 야당의 거센 반대로 무산되었다(뉴스핌, 18.07.24). 20년에도 권익위 조직 재설계와 기능강화(부패신고 사실 확인강화 등)[15]를 위한 개정안을 국회에 제출하였으나 여야간 이견으로 무산되었다.

그런데 권익위의 조직개편안은 '독립적' 반부패 총괄기구라는 정책목표달성 수준에 미치지 못한다. 시민단체들은 권익위의 소극적 조직개편안에 대해 "정부의 개정안은 행정심판 기능분리와 명칭 변경 외에 반부패총괄기구로서의 개혁방안이 부재하다"며 "대통령 소속의 독립위원회 위상을 지녀야 하며, 그 기능을 반부패·공직윤리 중심으로 재편해야한다"고 주장했다(뉴스한국, 18.09.12). 즉 세부추진계획에 있어서 반부패총괄기구로서의 독립성과 기능강화 등의 정책목표달성이 미달한 것으로 평가된다.

국민의 관심과 인식을 높이고 이해관계자를 설득하는 정책소통에서도 실패한 것으로 보인다. 개정안은 야당으로부터 "명칭만 바꾼다고 안 되던 부패 감시가 더 잘 되겠는가", "준비 안 된 법안을 왜 가져왔냐"며 반대에 부딪쳤다(뉴스핌, 18.07.24). 이는 정권 초기 정부조직개편 차원의 개정에 민감했던 정책 환경 때문이기도 하지만, 반부패총괄기구의 필요성에 대한 야당과 국민의 동의를 이끌어내는 노력에서 성과를 내지 못했다고 볼 수 있다.

반부패총괄기구 있어서 인사혁신처의 공직자윤리 기능에 대한 검토가 필요하다. 공직자의 이해충돌 예방과 관리 등 공직윤리와 관련한 기능은 부패예방과 공직부패 규제업무를 수행하는 권익위가 총괄하는 것이 바람직하다. 권익위는 현재 행동강령 관리를 통해 공직자의 이해충돌과 공직윤리를 관리하고 있다. 그러나 재산등록 및 퇴직자 취업심사를 대표하는 공직자윤리 기능을 인사혁신처가 수행함으로 해서 공직윤리와 부패방지의 통합관리에 어려움이 예상된다. 22년 이해충돌방지법이 시행되면 실무적인 혼선이 예상되므로 그 이전에 반부패기능과 공직윤리기능의 통합이 필요하다. 18년 3월 시민단체가 입법청원한 부패방지법과 공직자윤리법 개정안도 부패총괄기구에 공직윤리기능을 가져오는 내용이다. 19년 11월 심상정의원이 대표발의한 공직자윤리법 폐지법률안과 부패방지권익위법 개정안도 공직자

15) 21년 7월, 부패신고 사실 확인권 강화 등이 반영된 부패방지권익위법 개정이 이루어져, 22년 2월부터 시행될 예정이다(뉴스PN, 2021.7.26.). 이에 대해 권익위에 조사권이 부여되어 권한이 강화된 것으로 평가하기도 한다.

재산등록 및 퇴직자 취업심사 기능을 인사혁신처에서 권익위로 이관하는 내용이다. 이렇게 시민사회 등에서 공직윤리 기능과 부패방지기능의 통합 필요성이 제기되고 있으나 이에 대한 정부차원의 정책소통 노력은 보이지 않는다.

한편 반부패기구에 대한 평가를 위해서는 국무조정실 정부합동 부패예방추진단의 기능에 대한 검토가 필요하다. 부패예방추진단은 2014년 7월, 세월호 참사 이후 국가혁신 작업을 이끌어나가겠다는 명목에서 '부패척결추진단'이라는 이름의 임시기구로 출범한 후 이낙연 총리 시절 활동시한을 연장하며 지금까지 운영되고 있다(서울경제, 20.3.26.). 그런데 다른 부처에 비해 권한이 높은 총리실이 운영하는 기구이기 때문에 법적강제력이 없음에도 불구하고 부패예방추진단의 조치요구 등에 대해 피감기관은 눈치를 보고 있다(뉴스핌, 20.7.12). 국민권익위원회의 권한에 대해 비교해 볼 만한 현실이다.

2) 공직자 이해충돌 방지 체계 확립1 : 공직자 이해충돌방지법

공직자 이해충돌방지법은 문재인 정부 반부패정책의 핵심 성과라고 할 수 있다. 2013년부터 추진되어온 이해충돌방지법이 9년만인 21년 5월 제정에 성공하여, 200만 명에 이르는 공직자의 부정한 사익추구 방지를 위한 행동규범을 법제화했다. 22년 5월 시행예정으로 법 시행에 따른 정책효과는 측정하기 어려우나, 공직자 이해충돌 방지 체계라는 관점에서 살펴보고자 한다.

사실 정책추진 과정을 살펴보면 그리 좋은 평가는 어렵다. 이해충돌방지법안의 제정은 정책활동 성과라기보다는 정책환경에 힘입은 바가 크다. 2013년 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안 제출로 시작된 9년여의 입법 노력은 성과를 내지 못하였고, LH임직원의 부동산투기 사태를 통한 국민적 공분이 법제정의 힘이 되었기 때문이다. 2016년 청탁금지법이 단독으로 시행된 이후 이를 통한 성과를 근거로 이해충돌방지체계의 수립을 견인해 내는 노력이나 국민 여론 수렴을 위한 노력은 부족했다고 본다. 청탁금지법 시행으로 한국사회의 선물 및 접대문화는 크게 변화되었는데, 적용대상이 넓은 청탁금지법의 특성에 의해 일반인에 대한 규제에 비하여 공직자에 대한 규제에 차별성이 부족한 편이었다. 즉 공직윤리 강화 차원에서 이해충돌 관리의 필요성은 높아졌으나 이에 대한 대처 노력은 부족했다.

과제의 목표달성 수준에서 볼 때 이해충돌방지법을 통한 정책목표 달성은 양호할 것으로 예상된다. 그간 공직자 이해충돌 방지체계는 공무원의 청렴유지 등을 위한 공무원 행동강령에 의해 운영되었는데, 권익위는 18년 부정청탁 규제와 이해충돌 방지 의무를 신설하는 공무원 행동강령 개정을 통해 이해충돌방지법이 없는 빈자리를 채웠다. 2003년 5월 시행된 공무원 행동강령은 8차례의 개정을 거치며 공직자의 청렴의무와 이해충돌 방지체계로 기능해 왔고, 이러한 행동강령 운영과 관리감독을 총괄해온 권익위의 정책경험이 이해충돌방지법 정책목표 달성에 긍정적 역할을 할 것으로 볼 수 있다.

그러나 공직자 재산등록과 퇴직자 취업심사의 기능을 인사혁신처가 담당하는 이해충돌 관리 주관부처의 이원화 체계로 인해 이해충돌 관리가 효과적으로 작동할 수 있을지 의문이다. 공직자 재산등록 및 퇴직자 취업심사 기능을 인사혁신처에서 국민권익위원회로 이관이 필요하다. 부처별 이해관계에 연연하기 보다는 정책목표 달성을 위한 조정이 필요한데, 범국가적 반부패 대응체계인 '공정사회 반부패정책협의회'가 바로 이런 기능을 수행해야 할 것이다.

3) 공직자 이해충돌 방지 체계 확립2 : 공직자윤리법

공직자윤리법은 공직자 이해충돌 방지를 위한 체계의 하나인데, 지난 4년간 4차례의 개정이 이루어졌다. 공직자윤리법의 개정은 비교적 대증적 대책수립의 일환으로 이루어진 것으로 보인다. LH직원 부동산투기에 대응한 21년 4월 개정, 공정거래위원회 퇴직간부의 특혜취업 의혹에 대응한 19년 11월 개정이 그것이다. 공직자윤리법의 개정 연혁을 통해, 반부패 정책 추진을 위한 입법과제가 중장기 전략을 근거로 추진되기 보다는 정책환경에 따라 대증적 대책 수준에서 좌우되고 있다는 문제점을 발견하게 된다.

〈표 9〉 공직자윤리법 개정 현황

개정 및 시행 시기	주요 개정내용
19.11.27 개정, 20.6.4 시행	퇴직공직자 부정청탁·알선 신고제도 개선 국민안전, 방위산업 분야 퇴직 공직자 취업제한 확대 등 (총 2,744개 기관을 취업심사 대상기관으로 추가 고시)
19.12.3 개정, 20.6.4 시행	재산등록 실효성 제고(부동산·비상장주식 재산형성과정 신고)등
20.12.22 개정, 21.6.23 시행	주식관련 직무관여 금지의무 확대 퇴직공직자의 영향력 행사 제재 공정한 재산·재취업심사 위해 윤리위원회 민간위원 확대
21.4.1 개정, 21.10.2 시행	부동산투기 근절 위한 재산등록의무 확대 부동산 관련 공직유관단체 직원을 재산등록의무자로 추가 부동산 취득제한 제도 신설

4) 사립학교법 개정 및 유치원 3법

사립학교 비리를 통제하기 위한 사립학교법의 개정이 여러 차례 이루어졌다. 이중 유치원 3법이라 거론되는 20년 1월의 개정이 대표적 성과이다. 국무조정실 정부합동 부패예방추진단은 유치원 3법 개정을 통한 유치원・어린이집 운영 개선을 5대 제도개선 우수사례의 하나로 발표하기도 하였다. 유치원 3법은 18년 국정감사에서 비리 사립유치원 명단을 공개하

며, 유치원이 정부 지원금을 부정하게 사용하는 것 등을 막기 위해 유아교육법·사립학교법·학교급식법 개정안을 더불어민주당 박용진 의원이 대표발의 하였으나, 여야 합의 실패로 국회통과가 불발되자 12월 신속처리안건으로 지정하고 20년 1월 국회를 통과하여 성사된 법이다. 유치원 3법은 개혁입법이 무산되어 온 여야갈등이라는 제한된 정책환경을 돌파하는 방법으로 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률과 함께 추진되었다. 유치원 3법이 어렵게 개정되어 사립유치원의 교비횡령 등을 통제하게 되었다는 점이 정책성과라 할 수 있다.

그러나 사립학교법 개정을 통한 부패통제 효과는 높게 평가하기 어렵다. 국정농단에 대한 공분과 촛불혁명의 출발점에 입학비리가 있었기에 사학비리 통제라는 정책은 적폐청산의 연장선에서 이루어졌다. 입시부정이 만연하고, 사학재단이 이사장의 사유재산이 되고 있는 사학비리를 통제하는 것이 정책목표인데, 핵심과제인 '사학비리자의 복귀를 제한'하는 개정은 이루어지지 못했기 때문이다.

〈표 10〉 사립학교법 개정 현황

개정 및 시행 시기	주요 개정내용
17.11.28 개정, 18.5.29 시행	회계감사 감리업무 강화
18.12.18 개정, 19.3.19 시행	관할청 징계요구권 등 감독권한 강화, 관할청의 재심 요구를 따르지 않는 경우 1천만원 이하의 과태료 부과
19.1.15 개정, 19.1.15 시행	회계부정에 의한 법인해산시 잔여재산 귀속에 제한을 가함 시행령개정으로 감리주기 단축
19.8.20 개정, 20.2.21 시행	징계교원의 의원면직 제한 : 모든 징계사유에 대해 수사기관 등의 확인을 거치도록 하고, 정직처분 시 보수의 전액을 감하도록 함, 국공립 및 사립학교 교원간 형평성 제고 및 사립학교 교원의 비위행위 근절
20.1.29 개정, 20.7.30 시행	사립유치원이 교비회계에 속하는 수입이나 재산을 교육목적 외로 부정하게 사용하는 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금, 학교법인 이사장의 유치원장 겸직 금지 〈유아교육법, 학교급식법의 개정으로 유치원 3법 통과〉
21.8 개정, 22.8.11 시행	사립학교 교원의 비위행위에 국공립교원에 준하여 엄정 대응(강등규정 추가), 초·중등 사립학교 사무직원의 경우 채용절차의 투명성을 더욱 강화

21대 국회가 구성되면서 고위공직자범죄수사처가 설치(21.7), 공익법인 설치·운영에 관한 법률 개정(21.7) 등 입법과제의 제개정이 빠른 속도로 이루어졌다. 사립학교법 개정에서 나타난 바와 같이 '핵심'이 빠진 경우도 있으나 공익신고자보호법 개정이나 공공재정환수법 재정과 같이 정책효과가 견실한 입법활동도 있다.

공익신고자보호법의 경우도 여러 차례 개정이 이루어졌는데, 대부분 대상법률의 확대(284개에서 471개)와 제도 강화를 위한 개정이다. 21년 4월 개정되어 10월 21일 시행 예정인 개정 법안은 대상법률을 확대 및 책임감면 강화, 비실명 대리신고 허용, 신고내용 확인 보완

요구 등 정책효과가 가시적이다. 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률(공공재정환수법) 제정(19.4.16)의 정책효과도 비교적 양호한 것으로 평가된다. 법 시행 후 1년간 실태조사 결과, 부정청구한 공공재정지급금 453억을 환수조치 한 것으로 나타났다(국민권익위원회 블로그, 2021.5.12.).

3. 반부패정책과 국가청렴시스템(NIS)

한 국가의 반부패·청렴 제도와 정책의 수준을 종합적으로 파악하기 위한 대표적 방법이 국제투명성기구의 국가청렴시스템(NIS : National Integrity System)이다. 국가청렴시스템은 국가를 구성하는 부문(기둥)의 역량(capacity)을 진단하는데 각 부문이 고르게 갖춰져야 함을 강조한다. 국가청렴시스템을 구성하는 13개 부문[16]은 입법, 중앙행정, 사법, 공공부문, 법집행기관, 선거관리기구, 옴부즈만, 최고감사기구, 반부패 기관, 정당, 언론, 시민 사회, 기업 등으로, 한 부문의 반부패·청렴을 위한 법제와 운영 수준이 높다 하더라도 13개 부문 중 하나라도 적절한 시스템을 구축하지 못하고 있을 때 전체 국가청렴시스템의 작동에 결함이 있는 것으로 간주한다(TI, 2011).

국가청렴시스템(NIS)은 13개 부문에 대한 역량을 진단하는 평가지표와 평정기준을 방법론으로 제시하고 있는데, 이 방법론에서는 공통적[17]으로 자원, 독립성, 투명성, 책임성, 청렴메커니즘의 수준을 평정하도록 되어 있다. 따라서 한 국가의 반부패정책 수립과 평가에서 국가청렴시스템의 방법론을 활용할 경우 중장기 전략 수립에 유효할 것이다.

앞서 개괄한 국정과제 및 반부패 종합계획과 주요 입법과제를 국가청렴시스템 관점에서 살펴보면, 평가 관점이나 중장기 전략수립의 차원에서 중요한 시사점을 발견할 수 있다.

첫째, 우리 국가청렴시스템에서 드러나는 부문간 불균형의 심각성 및 연계성의 부족이다. 우리나라의 행정 및 공공부문의 반부패 노력은 일정수준을 갖추고 있고 반부패정책 과제에서 높은 비중으로 계획·추진되고 있음에도 입법부문이나 사법부문의 청렴시스템의 수준이나 추진계획은 절대적으로 부족하다. 입법부의 정쟁에 의해 주요 반부패 법제 관련 입법활동이 무산되고, 부패행위에 대한 적발 실효성을 높이더라도 사법부의 가벼운 처벌에 그치게 되거나, 접대받은 금액을 시간단위로 나누어 법집행을 피하는 법조계 청렴성의 결핍, 정치

16) 국제투명성기구는 NIS를 NIS사원으로 묘사하고, 국가청렴시스템이란 이 사원을 떠받치는 13개 기둥(pilar)에 의해 지탱된다고 표현한다. 이에 따라 하나의 기둥이라도 무너지면 사원은 무너진다고 보기에 전체 부문이 균형적으로 수립되고 운영되어야 한 국가의 integrity system이 제대로 작동한다고 주장한다(Transparency, 2011).

17) NIS 방법론에서는 공통지표외에 부문별 역량에 대한 평가지표가 별도로 구성되어 있는데, 입법부의 경우 행정감시 기능과 법률개혁 기능을 추가로 평가하고, 행정부의 경우 공공부문 관리와 법률 시스템 운영, 사법부의 경우 행정감시와 검찰부패수준, 공공부문의 경우 시민사회와의 협력과 공공조달 등을 추가로 평정하도록 구성된다(Transparency, 2012).

논리에 의한 재벌총수의 가석방이 여전히 이루어지는 등의 문제는 입법사법행정 삼부의 청렴시스템 조차 심각한 불균형에 처해있음을 보여준다. 감사원 독립성 강화 공약은 감사원 전문성 확보라는 이름으로 후퇴하였다. 따라서 상대적으로 빈약한 부문의 반부패청렴시스템을 균형적으로 정비하는 것이 필요하다. 특히 정치부문과 사법부문, 선거관리기구, 정당, 언론 등에 대해 관심을 가져야 할 것이다.

둘째, 각 부문별 반부패청렴시스템에 대한 체계적 검토와 평가를 통한 중장기 로드맵의 수립이 절실하다. 이를 위해 국가청렴시스템 방법론에 의한 종합적 평가가 필요하다. 반부패 종합계획과 입법과제의 개괄적 평가를 통해 정책 추진환경에 따라 반부패정책이 추진되거나 좌초되는 것을 발견할 수 있었다. 이는 중장기적 관점의 부재와 정책추진 동력의 부족에서 기인한다. 야당의 반대를 돌파하기 위해 국민여론을 끌어오는 노력도 부족했고, 대통령이 주재하는 반부패정책협의회를 운영하면서도 부처간 이해를 조정하는데 실패했다. 중장기적 관점을 가진 반부패정책 수립이 절실한 근거이다. 이를 위해서는 현 수준에 대한 과학적 진단이 선행되어야 한다. 한국의 국가청렴시스템에 대한 평가는 시민단체에 의해 한 차례 이루어졌는데[18], 그 이후 체계적 검토와 평가는 진행되지 못했다. 국가청렴시스템 평가를 통해 중장기 로드맵을 수립하는 것이 반부패정책 수립에 선행할 요건이라 생각한다. 그리고 국가청렴시스템 평가를 통해 각 부문별 반부패청렴시스템을 균형적으로 정비하고, 부문간 연계성을 효과적으로 구축하는 진정한 의미의 중장기 로드맵의 수립이 필요하다. 그런데 이러한 정책평가와 중장기 전략의 수립은 법적 근거를 가져야 한다.

셋째, 민관협력 거버넌스에 대한 재조명이 필요하다. 청렴사회 민관협의회의 운영과 부문별・시도별 청렴사회협약 운영은 민관협력의 큰 성과라 할 수 있다. 중앙정부 단위의 민관협력 거버넌스로 청렴사회 민관협의회가 추진되기 이전에도 시민감사위원회, 청렴옴부즈만 등 반부패・청렴 분야의 각종 위원회에 민간부문의 참여가 활성화되고 있었고, 청렴사회협약이 추진되기 이전에도 지역 클러스터 등의 지역내 민관협력 활동이 이루어지고 있었다. 그런데 청렴사회 민관협의회에는 정치분야가 참여하지 않고 있어 이에 대한 검토가 필요하다. 또한 부문별 참여로 구성되고 있으나 협의회 결정사항에 대한 구속력에 한계를 갖고 있어 조직구성이 갖는 의미에 대한 비판적 점검이 필요하다. 물론 반부패 청렴활동에 시민사회의 다양한 참여는 긍정적이다. 그러나 반부패정책 활동에서 좀 더 효과적인 기능을 하기 위해서는 새로운 관점의 전망제시가 필요할 것으로 보인다.

각 부문별 균형있는 발전을 전제하는 국가청렴시스템(NIS)의 관점에서 볼 때, 부문별 협력을 위한 거버넌스의 구축이 필요하다. 균형있는 청렴수준 향상을 위한 정보공유와 협력이 좀 더 폭넓게 추진될 필요가 있는데, 지금의 청렴사회 민관협의회는 정부부문이 권익위를 통해 다양한 민간부문이 결합되어 있는 구조이다. 따라서 현재의 협의회를 활용하든 새로운

18) 한국투명성기구와 투명사회협약실천협의회 공동으로 '2006년 대한민국 반부패시스템'을 발간하였다.

거버넌스를 구축하든 폭넓은 거버넌스 구축을 새로운 과제로 제시한다.

넷째, 제도적 통로를 통한 국민과의 정책소통의 확대가 필요하다. 촛불시민혁명의 영향으로 반부패 및 공정에 대한 국민의 관심이 높아졌으나, 정책소통 성과가 부족하다는 점은 각종 반부패정책의 입법과정에서 국민의 관심과 인식을 높이는데 실패한 것에서 드러난다. 현재 정부가 운영하는 국민과의 정책소통 도구로는 국민생각함과 청와대 국민청원이 대표적이다. 청와대 국민청원은 4년간 2억 명의 국민이 동참한 성과를 자랑한다(청와대, 2021)[19]. 그런데 과연 성공적인 국민소통 채널인가? 공공행정을 포함한 정부기구의 제도적 소통 통로가 아닌 청와대에 읍소하는 방식의 국민청원이 과연 건강한 소통창구인지에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 대통령중심제 국가로 권력이 집중되어 있는 것이 우리 정치체계의 특징이지만 국가청렴시스템의 균형적 발달의 관점에서 볼 때 청와대 국민청원으로의 집중은 부정적이다. 그에 비해 국민생각함은 그 정책성과가 부족한 편이지만 국가 정책에 대해 국민과 소통하는 새로운 시도로 평가할 수 있다. 국민과의 정책소통 통로를 다양하게 확대 운영하는 것이 필요하다.

끝으로 반부패정책을 추진하는 국가 반부패총괄기구의 권한과 기능의 정비가 필요하다. 국가청렴시스템(NIS) 방법론에서 반부패기구에 요구하는 지표는 자원, 독립성, 투명성, 책임성, 구성원의 청렴 매커니즘, 부패예방 활동, 반부패 교육, 수사권이며, 이에 대해 법적 수준과 실무적 수준에서 평가하도록 되어있다. 우리나라 반부패총괄기구로서의 국민권익위원회에 대해 개괄적으로 평정할 때, 최소한 자원과 독립성, 수사권 등 권한의 수준은 낮게 평가될 것이다. 최소한 반부패기구로서의 위상, 권한, 기능의 정비가 필요하다. 사실 고충처리와 부패통제는 상호 이해충돌되는 개념이다. 따라서 고충처리와 행정심판 기능의 분리는 독립적 부패총괄기구로 기능하기 위해 필수적이다. 또한 대통령 직속기관으로의 위상 회복과 조사권한의 부여도 필요하다. 앞서 입법정책 검토에서 살펴본 바와 같이 이해충돌방지법 시행 전에 인사혁신처의 공직윤리기능을 권익위로 이관시키는 것이 시급한 과제라 할 수 있다.

Ⅳ. 맺는말

본 연구는 지난 4년간의 반부패정책 추진 성과에 대해 개별 과제별 미시적 평가를 진행

19) 17년8월 시작된 청와대 '국민청원'은 21년7월 현재 10만건이 국민청원이 올라왔고, 2억명의 국민이 동의했다. 20만 이상 동의를 받은 청원은 총 257건이고, 이중 정부의 제도·정책 관련 청원은 63건을 차지한다(청와대, 2021, https://www1.president.go.kr/petitions). 이와 대비되는 국민신문고의 경우 정보기술을 활용한 시스템 구축을 통해 20년 차세대 국민신문고 시스템을 구축하였는데, 중앙행정기관을 포함하여 1,021개 공공기관이 이용하며, 이를 통해 접수·처리되는 민원은 2020년에 957만 건이었다(국민권익위원회, 2020a).

한 후, 국가청렴시스템의 관점에서의 주요 입법정책에 대한 총괄평가를 시행하였다. 먼저 공약과 국정과제, 5개년 반부패 종합계획의 개별 과제별 미시적 평가 결과 대부분의 과제가 이행된 것으로 나타났다. 그러나 과제 구성의 체계성과 부문별 연계성이 부족하고, 대부분의 정책이 공공행정부문에 치우쳐있어 정책과제가 매우 불균형적이라는 점이 발견되었다.

주요 반부패정책의 입법적 성과 평가 결과, 반부패총괄기구는 정책추진과정과 목표달성 측면에서 모두 실패하였고, 공직자 이해충돌방지법이 큰 성과라 할 수 있으나 주관부처의 이원화로 관리의 효과성이 우려되었다. 공직자윤리법의 경우도 정책환경에 따라 대증적 대책 수준에서 좌우되고 있다는 문제점이 발견되었다. 사립학교법 개정의 경우 유치원 3법과 함께 부패통제 성과는 있으나 사학비리자 복귀를 제한하는 개정이 이루어지지 못하여 그 성과가 제한적인 것으로 평가했다.

전반적으로 문재인 정부의 반부패 정책은 정권 초기의 기대에 못 미쳤는데, 특히 국가청렴시스템의 관점에서 볼 때 부문간 불균형성이 심각하고, 반부패정책의 중장기적 관점이 부족하다는 점을 발견하고 중장기 전략 차원의 과제를 제시하였다.

첫째, 국가청렴시스템의 부문간 불균형 해소를 위해 상대적으로 빈약한 정치부문과 사법부문, 선거관리기구, 정당, 언론 등에 관심을 갖고 국가청렴시스템을 균형적으로 정비하는 것이 필요하다. 둘째, 국가청렴시스템 방법론에 의한 체계적 검토와 평가를 토대로 중장기 로드맵의 수립이 필요하다. 셋째, 정치분야의 참여를 포함한 민관협력 거버넌스의 확대 등이 필요하다. 넷째, 제도적 통로를 통한 국민과의 정책소통의 확대가 필요하다. 다섯째, 반부패정책을 추진하는 국가 반부패총괄기구의 권한과 기능의 정비가 필요하다.

촛불로 탄생한 정권이기에 문재인 정부에서의 반부패정책에 대한 기대는 높았다. 국민이 주인인 대한민국, 공정하고 정의로운 대한민국과 함께 제시된 공약으로 출범한 정부는 정권 초기에서부터 공약을 스스로 포기하였다. 비리 관련자를 고위공직에서 원천 배제하고, 인사추천 실명제를 통해 인사 공정성을 실현하겠다는 공약은 지켜지지 않고 내로남불이라는 유행어를 만들어냈다. 국가청렴위원회 설치라는 숙원도 정책입안 단계에서부터 한걸음 물러섰다. 흥미롭게도 LH직원 불법투기 사태는 부동산정책 실패로 분노한 여론에 힘입어 9년간 잠자고 있던 공직자 이해충돌방지법을 제정하는 성과를 안겨주었다. 그러나 이제는 우연한 정책 환경 변화의 덕을 보거나 대책마련 수준의 대증적 정책에 급급한 수준을 벗어나야 한다. 늦었지만 반부패정책과 국가청렴시스템을 제대로 평가하고 큰 그림을 그려야 할 것이다.

참고문헌

강준만.「The 인물과사상01 단독자 김종인의 명암」. 인물과사상사. 2021.

고길곤. (2017). 자료기반 평가에서 질문 주도 평가의 필요성과 효과크기 중심의 평가의 한계. 정책분석평가27(2): 202-203.

국무조정실. (2021).「문재인정부 4년, 100대 국정과제 추진실적」

국민권익위원회. (2018a).「청렴한 대한민국. 범정부 반부패 백서」.

국민권익위원회. (2018b).「국민권익백서」.

국민권익위원회. (2019).「국민권익백서」.

국민권익위원회. (2020a).「국민권익백서」.

국민권익위원회. (2020b). 권익위 자체평가 보고서.

권향원・오영균・황혜신. (2017).「중앙행정기관 대상 평가제도 개선방안 연구. 국무조정실 용역보고서.

김정수.「반부패의 세계사」. 도서출판 가지. 2020.

김혁 외. (2018).「반부패정책 등에 대한 점검・평가체계 개발 연구. 국민권익위원회 용역보고서: 94-128.

남궁근. (2021). 문재인 정부 국정과제의 성과평가 과정과 결과. 정책분석평가학회보31(2).

오철호. (2013). 정책평가의 외연 넓히기 텍스트 읽기로써의 평가. 정책분석평가학회보 23(3).

윤태범. (2012).「부패방지 추진정책 성과 및 과제」. 국민권익위원회 용역보고서.

이근주. (2018). 정책평가에 있어 국민참여 확대에 대한 시론적 논의. 정책분석평가학회보 28(2): 342-352.

이승종 외. (2007).「반부패 청렴정책의 성과평가와 향후 정립방향」. 국가청렴위원회 용역보고서.

이윤식. (2011). 우리나라에서 지식정보화에 따른 정책평가연구의 변화 방향에 관한 탐색적 연구. 한국정책분석평가학회보 21(4).

이정주. (2018). 반부패・청렴 정책 평가. 월간 공공정책: 152.

장시복. (2019). 문재인 정부의 경제정책 비판_마르크스주의 연구16(1).

정책기획위원회. (2021).「문재인정부 4주년 국정비전과 성과 컨퍼런스 자료집」.

최종술. (2020). 문재인 정부의 대선 공약 : 자치경찰제 도입방안과 변화과정. 정책학회 추계학술대회 자료집.

한승훈. (2020). 증거기반정책(Evidence-Based Policy)의 쟁점과 한국적 맥락에서의 적용 가능성 탐구. 정책학회 추계학술대회 자료집.

황지태 외. (2016).「한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(2)」. 한국형사정책연구원 연구총서: 75-115.

Transparency International. (2011). *National Integrity System background rationale and methodology. Annex3 - NIS Indicators and Foundations.*

Transparency International. (2012). *NIS Assessment Toolkit.*

「공직자의 이해충돌 방지 및 윤리에 관한 법률안」(의안번호 제23558호),「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제23552호),「정부조직법 일부개정법

률안」(의안번호 제23551호), 공직자윤리법 폐지법률안(의안번호 제23635호), 2019. 11. 6., 대표발의 심상정
국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)
국무총리 정부업무평가위원회(https://www.evaluation.go.kr/)
국민권익위원회(http://www.acrc.go.kr/)
국민권익위원회 블로그(https://blog.naver.com/loveacrc/)
의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/)
청와대(http://www1.president.go.kr/government-projects)
참여연대(https://www.peoplepower21.org)

투고일자 : 2021. 09. 02
수정일자 : 2021. 09. 15
게재일자 : 2021. 09. 30

<국문초록>

문재인 정부의 주요 반부패정책 평가

장 진 희

본 연구는 지난 4년간 문재인 정부에서 추진해온 반부패정책을 간략하게 점검하고 주요 정책을 중심으로 평가하여, 과연 지난 4년간 추진해온 문재인 정부의 반부패정책의 성과가 한국의 국가청렴시스템에 시사하는 바는 무엇인지를 탐색하였다.

문재인 정부의 공약, 국정과제, 5개년 반부패 종합계획 50개 과제를 점검한 결과 대부분의 개별 과제가 이행된 것으로 나타났으나, 구성체계 측면에서는 체계성과 부문별 연계성이 부족하고, 대부분의 정책이 공공행정부문에 치우쳐있어 정책과제가 매우 불균형적이라는 점이 발견되었다. 다음으로 주요 반부패정책의 입법적 성과와 한계를 탐색하였는데, 먼저 반부패총괄기구의 경우 정책추진과정과 목표달성 측면에서 모두 실패하였고, 문정부 핵심 성과라 볼 수 있는 공직자 이해충돌방지법은 우연적 정치환경에 의한 성과로 정책추진 과정이 미흡했고, 주관부처의 이원화로 관리의 효과성이 우려되어 정책목표달성도 낮게 평가했다. 공직자윤리법의 경우도 정책환경에 따라 대증적 대책 수준에서 좌우되고 있다는 문제점이 발견되었다. 사립학교법 개정의 경우 유치원 3법과 함께 부패통제 성과는 있으나 사학비리자 복귀를 제한하는 개정이 이루어지지 못하여 그 성과가 제한적이다.

끝으로 문정부의 반부패정책의 점검·평가 결과를 국가청렴시스템 관점에서 시사점을 도출함으로써 중장기 전략수립 차원의 과제를 제시하였다. 첫째, 국가청렴시스템에서 부문간 불균형이 심각하므로, 상대적으로 빈약한 정치부문과 사법부문, 선거관리기구, 정당, 언론 등에 관심을 갖고 국가청렴시스템을 균형적으로 정비하는 것이 필요하다. 둘째, 반부패정책의 중장기적 관점이 부족하다. 따라서 국가청렴시스템 방법론에 의한 체계적 검토와 평가가 선행되어야 하며, 이를 토대로 중장기 로드맵의 수립이 필요하다. 셋째, 민관협력 거버넌스에 대한 재조명이 필요하다. 현재 청렴사회 민관협의회에 정치분야가 참여하고 있지 않고, 거버넌스의 폭이 협소하여 그 기능이 제한적이므로 이에 대한 조정이 필요하다. 넷째, 제도적 통로를 통한 국민과의 정책소통의 확대가 필요하다. 다섯째, 반부패정책을 추진하는 국가 반부패총괄기구의 권한과 기능의 정비가 필요하다. 최소한 이해충돌방지법 시행 전에 인사혁신처의 공직윤리기능을 권익위로 이관시키는 것이 시급하다.

주제어: 부패, 반부패정책, 정책평가, 국정과제, 국가반부패시스템, 문재인 정부