

# 부패방지를 위한 민관협력체계 구축: 공공부문을 중심으로

## Public-Private Cooperation for Anti-Corruption: Focusing on the public sector

윤 광 재(Yun, Kwang-Jai)\*

### ABSTRACT

Diverse levels of anti-corruption drives are going on by both the central Government and local Governments in public sector. But, in public opinion polls, Koreans say that there are still many corruption-related problems to fix in the public sector. Nowadays, The need of cooperation between public and private sectors is under discussion in a very positive way all around the world. However, the aspect of the cooperation is still restricted to a passive level, like the joint crackdown in Korea. In the other countries, we can also see the ombudsman or the anti-corruption organization's cooperation with NGOs. Accordingly, the Government should enforce the cooperation with NGOs in every single step of 'deciding', 'executing' and 'evaluating' the anti-corruption policies. And to this progress, 'Integration', 'Allotment' and 'Checking' model could be applied. That is, when deciding a policy, they must cooperate with each other, and then they can share the role in the executing step. Applying the Checking model, the NGOs are also expected to propose alternative plans through the evaluation.

Key words : anti-corruption, cooperation, public sector

---

\* 한국행정연구원 수석연구원

## I. 연구의 목적과 범위

과거 개발연대에는 가난극복을 위한 경제성장이 시대적 과제였다면 지금은 선진국 도약을 가로막고 있는 부패척결이 새로운 시대적 과제로 떠오르고 있다. 국제적으로도 글로벌경제가 확산되면서 반부패 국제규범을 만들어 부패에 대한 국제적 제재 및 압력이 증대되고 있다(강철구, 2002: 39).

공공분야의 경우, ‘문민정부’에서는 금융거래의 투명성 및 조세 형평성을 제고하기 위한 금융실명제 도입(1993년 8월), 행정규제기본법제정(1997년 7월) 등 부패문제를 위해 상당한 노력을 기울여왔다. 또한, ‘국민의 정부’에서는 규제개혁위원회를 상설기구로 설치(1998년 4월)하여 부패의 원인이 되는 불합리한 규제를 과감히 철폐하고 부패취약 분야 행정제도 개선, 기업지배구조 개선 및 회계의 투명성 증대 등 각종 제도개선을 추진하였다. 또한, 국제상거래에 있어서의 뇌물방지법(1998년 12월), 부패방지법(2001년 7월), 자금세탁방지법(2001년 9월)과 같은 제반 법령의 정비 및 부패방지위원회(2002년 1월), 금융정보분석원(2001년 11월) 등 부패척결기구의 설치 등 부패방지 인프라를 구축하였다. 최근에는 부패방지위원회 산하의 독립기구로 고위공직자비리조사처 설치안을 발표하였다.

민간분야에서는 시민단체를 주축으로 각종 부패방지사업을 추진하고 있다. 경제정의실천시민연합(경실련)의 경우 부정부패추방운동본부를 설치하고 각종 비리고발을 접수하고 있으며 참여연대의 경우 시민감시국 산하에 맑은사회만들기운동본부외에도 사법감시팀과 의정감시팀을 설치하고 시민감시의 제도화를 꾀하고 있다. 행정개혁시민연합회(행개련)에서는 행정감시고발센터를 설치하여 운영하고 있으며 공무원부정비리를 유발할 수 있는 불합리한 행정규제의 내용이나 특혜의 요소가 있는 행정절차를 신고 받고 있다. 이와 유사한 운동이 반부패국민연대가 발표하는 반부패뉴스와 부패뉴스이다(남궁근, 2002: 117-118).

그러나 부패방지를 위한 정부나 시민단체의 노력이나 활동에도 불구하고 우리나라는 국제투명성기구(Transparency International)의 부패인식도지수(Corruption Perceptions Index)에서 낮은 수준에 머물고 있으며 뇌물공여지수(Bribery Payers Index)에 있어서도 광범위하게 뇌물을 수수하고 있는 것으로 나타나고 있다.

지금까지 전반적으로 정부와 시민단체의 반부패활동은 협력보다는 비협력적인 관계하에서 개별적으로 이루어왔다고 볼 수 있다. 그러나 반부패에 대한 이와 같은 개별

적인 접근방법은 효과적일 수 없다. 정부는 정부가 처한 환경하에서만 부패에 접근하게 되어 제도나 법적인 측면에서 실효성의 한계에 부딪히고 있다. 시민단체는 현실적인 측면보다는 이상적인 부패방지대책을 추구하고 있는 실정이다.

그러므로 향후에는 정부와 시민단체가 부패방지를 위한 상호협력을 공고히 하여 이 같은 협력체계하에서 반부패 정책이나 활동을 지속적으로 수행할 필요성이 있다. 반부패를 위한 민관협력체계 구축방안에 있어서 관(官)이라 범위는 부패방지와 관련한 정책을 수립하거나 활동을 하고 있는 기관을 대상으로 하며 민(民)이라는 범위는 시민과 시민단체를 중심으로 한다. 그러나 자칫 관이나 민의 범위가 지나치게 확대될 수 있기 때문에 반부패와 관련한 중요 업무를 수행하는 기관이나 단체를 중심으로 연구하고자 하며 이들 기관과 단체의 협력체계 구축에 초점을 맞추고자 한다.

또한, 부패방지의 대상은 공공부분과 민간부분을 모두 포함하여 포괄적으로 접근하는 것이 바람직하나 본 연구에서는 우선 공공부분으로 한정하여 접근하고자 한다. 따라서 공공부분에서의 부정부패를 감소하거나 일소할 수 있는 민관협력에 대해서만 살펴보고자 한다.

## II. 부패방지를 위한 정부의 활동 및 결과

### 1. 부패의 개념 및 유형

사서의 하나인 ‘맹자’에서도 전국시대의 사상가인 맹자가 송나라에서 보내온 황금 1천 4백 냥을 받고, 그 이유를 묻는 제자에게 “전별금이니 받지 않을 이유가 없다.”고 대답했다는 기록이 있다. 그렇다면 과연 2천 3백여 년이 지난 오늘날의 잣대로 그의 행위를 ‘부패’라 치부할 수 있을 것인가? 맹자는 오히려 “금품을 주고받을 때에는 반드시 그것에 합당한 명분과 예를 갖추어야 한다.”며 스스로를 합리화 하고 있다. 그러나 오늘날은 상대주의(relativism)와 다원주의(pluralism)를 앞세워 부패개념의 모호성을 방지할 수만은 없는 상황이 되어 버렸다. 모호하거나 다층적인 부패개념의 규정으로는 반부패 정책과 제도에 근본적으로 접근하기가 어렵기 때문이다.

부패의 개념을 지나치게 넓게 확대해서 파악하려는 경향은 일반국민의 정서와는 가장 가까울 수 있으나 결국 부패를 부패 공급자 개인의 도덕 또는 윤리문제로 환원

시켜 구조적이고 체제적인 반부패 대응을 어렵게 만든다(윤태범, 1999: 5). 부패 당사자에게도 일상적으로 맞닥뜨리게 되는 갈등상황에서 확실한 판단과 행동의 기준을 제시하지 못하여 부패불감증을 유발하게 된다(박재완, 1998: 7). ‘떡값’, ‘통치자금’, ‘정치관행’ 등을 명분으로 맹자연(孟子然)하고 있는 부패의 공급주체들이 우리사회의 불확실성과 불안정성을 가중시키면서, 말 그대로 ‘함께(Cor)’ ‘파멸(rupt)’ 할지도 모르는 위험에 직면하고 있기 때문이다<sup>1)</sup>(문정인·모종린 편, 1999: 17-18).

부패가 포괄하는 개념의 범위에 따라 부패를 정의하려는 관점에 의하면 사회적 공감대 차원의 부패는 ‘가장 넓은 의미의 부패’로 규정된다. 그러므로 ‘자기 또는 제3자의 부당한 이익을 위하여 자기에 부여된 권한 또는 권위를 오용하는 일체의 행위’를 의미하며 공직자의 불법행위뿐만 아니라 사적인 거래관계, 직업과 관련된 사기 및 사회적 일탈행위 전반이 부패개념에 포함 된다. 또한, 그 밖에도 ‘넓은 의미의 부패’, ‘좁은 의미의 부패’, ‘가장 좁은 의미의 부패’로 구분될 수 있으며 공직부패에 관한 설명으로서 가장 적합한 것은 ‘좁은 의미의 부패’, 즉 ‘공직자가 직무상의 의무에 반하여 사익을 추구하거나 공익을 침해하는 일체의 행위’라고 할 수 있다(김용세, 1998: 22-24). 그리고 Klitgaard는 부패의 개념을 다음과 같은 간단한 도식으로 나타내고 있다.

#### <식 1> 부패의 개념도식

$\text{Corruption(부패)} = \text{Monopoly(독점)} + \text{Discretion(재량)} - \text{Accountability(책임성)}$
--

시장경제에서 자유경쟁을 저해하는 대·내외적 독점이 존재하고 관료의 재량권이 많을수록 부패가 증가하며 통제수단을 통하여 책임성을 높일수록 부패가 줄어든다는 것이다(Klitgaard, 1997: 181-185)<sup>2)</sup>. 그러므로 반부패 전략의 방향도 아울러 유추할

1) 서양의 언어에서 부패(corruption)는 “함께 파멸한다.”는 어원적 의미를 지니며 이는 부패하면 안 된다는 도덕적 당위성을 내포한다. 반면, 한국, 중국, 일본 등 동양의 한자문화권에서 ‘부패’는 생물학 또는 화학적인 의미의 ‘부패(putrefaction)’와 완전히 동일한 의미로 사용되고 있다. 이는 단순히 국가나 사회를 mechanism이 아닌 organism으로 파악하려는 유기체적 사회관의 반영이라기보다는 사적 및 공적 영역 전반에 걸쳐 포괄적으로 적용될 수 있는 하나의 병리현상으로 간주하려 했다고 이해하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 죽은 생명체의 조직이 악취를 풍기며 썩어가는 과정을 의미하는 ‘부패’라는 단어가 개인 혹은 조직적 차원의 타락한 행위를 포괄적으로 일컫는 은유(metaphor)적 표현으로 부패의 반사회적, 반공익적 성격에 대한 강한 반감이 사회적 합의 차원에서 오랜 공감대를 형성해 왔다는 것을 의미하기 때문이다.

수 있다. 다시 말해, 자유시장과 경쟁체제를 통한 독점의 약화, 관료재량의 축소(규제 완화), 민주화와 시민사회의 강화를 통한 책임행정의 수립이 그것이다.

일반적으로 부패의 유형은 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 부패의 정도에 따른 구분으로 백색부패(경미한 부패), 회색부패(일상화된 부패), 흑색부패(악성화된 부패)이다. 둘째, 주체 또는 부패의 영역에 따른 구분으로 관료부패, 정치부패, 기업부패, 언론부패 등이다. 셋째, 부패의 범위와 거래방식에 따른 구분으로 거래식(trans-active) 부패와 강압식(extortive) 부패이다. 넷째, 부패의 내용에 따른 구분으로 독직행위, 뇌물수수 행위, 공금횡령 행위, 족벌주의와 연고주의이다(문정인·모종린 편, 1999: 23-26). 이밖에도 부패행위 형태에 따라 일방적 부패(횡령, 문서위조, 사기, 직무유기 등 상대방이 없이 이루어지는 특정 공직자의 일방적 행위)와 쌍방적 부패(뇌물수수, 공갈, 협박 등 일정한 상대와의 대항적 거래를 통해 행해지는 경우)로 구분되어 지기도 한다(김용세, 1998: 34-39).

Wedeman은 우리나라의 공직부패의 형태를 수탈형(looters), 지대축적형(rent-scrappers), 배당징수형(dividend-collectors)으로 구분하고 배당징수형의 전형을 보여주는 우리나라의 부패가 경제성장과 공존할 수 있었다고 주장하였다(Wedeman, 1997: 457-469). 수탈형은 소위 ‘도둑정치(kleptocracy)’ 또는 ‘무제한적 강탈(uninhibited plundering)’과 상응하는 개념으로, 관료에 의한 뇌물수취 및 공공기금 및 재산에 대한 조직적인 절도행위를 의미하며 과거 자이레의 모부투(Mobutu) 정권이 그 전형적인 예라는 것이다. 지대축적형은 관료들이 의식적으로 거시경제적 지침들을 조작, 지대를 발생시킨 뒤 그 지대를 굶어모으는 유형을 가리킨다. 예를 들어, 국가소유의 독점(전매)기업을 설립하고 거기에서 발생한 이윤을 부패한 공직자의 주머니에 다시 채우는 과정에서 발생할 수 있다. 배당징수형은 지대축적형과 일정 부분 관련이 있으나, 정부관료가 특정기업의 이윤획득을 도와줄 경우 획득된 이윤의 일부가 관료와 기업사이에서 교환되는 형태를 의미한다.

Wedeman은 우리나라의 박정희, 전두환, 노태우 정권이 재임기간 동안 기업들로부터 각종 찬조금 명목으로 돈을 받고 (국유화된 은행을 통한) 대출이나 관급계약을 성사시켜주고 그 대가로 기업이 얻는 이익의 일정 부분을 커미션 형태로 뜯어내는 관행이 국내외 기업을 막론하고 광범위하게 이뤄졌다고 지적하고 있다. 그러나 이러한 부

---

2) “The more concentrated the supply of a good or service, the higher the discretionary power of those that control the supply, the lower their accountability to other authorities, the higher the corruption level will be.”

패유형은 자국 경제성장을 위해 필수적인 자본부문마저 강탈하고 획득된 이윤을 개인적 용도로 소모하거나 해외로 유출시킨 모부투 대통령과는 달리, 우리나라에서는 자본의 민간유입을 허용하고 획득된 재화의 해외 반출 없이 국내 재투자(특히, 박정희 정권의 경우 대부분 공화당의 정권유지를 위한 정치적인 목적과 성장정책을 지원하기 위해서)에 사용함으로써 경제발전에 미친 영향이 서로 극명한 대조를 이루었다고 분석했다(Moran, 1999: 570-571)<sup>3)</sup>.

그러나 우리나라의 독특한 부패유형이 과거 경제성장기에 어느 정도 긍정적인 작용을 한 것은 분명하나 어디까지나 다른 부패유형과의 상대적인 비교에 근거한 것임을 간과해서는 안 된다. 정권에서 정권으로 이어지고 세습되며, 국가의 최고 통치자에서부터 말단 공무원에 이르기까지 기업과 유착관계를 유지하면서 사적인 이익을 추구하고, 또한 획득된 사익을 조직 내부에서 공유·확산 시켜온 이러한 부패구조가 복합적이고도 종합적인 소위 ‘한국형 부패’를 오랜 기간에 걸쳐 공고히 해왔다고 할 수 있다.

## 2. 법·제도적인 측면<sup>4)</sup>

중앙단위에서는 중요한 반부패활동은 법률적인 측면에서 공무원범죄에대한몰수특례법 제정과 부패방지법이 제정되었으며 특히 부패방지법으로 인해 부패방지위원회(Korea Independent Commission Against Corruption)가 설치되었다.

공직사회의 부정부패를 제거하기 위해서는 일시적 사정으로는 효과가 있을 수 없다는 인식하에 일부 비리 공무원 사이에 만연돼 있는 한탕주의를 근원적으로 차단시킬 대책이 필요하였다. 이와 같은 측면에서 공무원의 뇌물수수 횡령 등 범죄행위를 토대로 증식한 재산도 몰수할 수 있도록 제도가 마련되었으며 이것이 1994년 12월 18일 제정된 ‘공무원범죄에관한몰수특례법’이다<sup>5)</sup>. 또한, 부정부패를 예방하기 위해서

3) 특히, 박정희 정권 시기의 부패를 분석하면서 “부패는 중요한 의미에서 국유화 되었다고 할 수 있다. 즉, 부패가 발생할 수 있는 범위를 국가가 설정했으며 그 결과 부패는 발전과정의 역동적인 부분으로 작용했다.”고 지적한다. 또한, “부패가 경제발전과 공존했으며, 특혜가 단지 정치적 거래관계(patronage) 뿐만 아니라 경제적인 실적(performance)에도 기초하여 주어졌다는 점에서 생산적(productive)이었다.”고 주장하고 있다.

4) 정부의 반부패활동에 대해서는 박중훈의 ‘국민의 정부 반부패 개혁정책의 내용 및 평가’, 윤태범의 ‘우리나라 정부의 반부패정책의 평가: 지속적의 확보 관점에서’, 김태용 외의 ‘거버넌스적 측면에서 본 한국정부의 부정부패방지정책’ 등 많은 연구가 진행되어 있다.

는 무엇보다도 부패행위를 통제하고 예방할 수 있는 법과 제도를 정비하는 것이 가장 중요하다. 즉, 정책의 수립과 제도개선, 평가, 적발과 처벌, 교육·홍보의 기능을 포괄하는 법과 조직이 하나의 법적 체계 안에 포함되어야 하며, 이러한 기능을 종합적으로 수행하는 기구가 필요하다는 것이다.

2001년 6월 28일, 국회를 통과한 부패방지법은 우리나라 반부패제도 개선에 있어서 정책적인 전환점으로 평가되고 있다. 그렇지만 이 법은 시민단체들의 끈질긴 요청이 없었다면 통과되기 어려웠을 것으로 인식하고 있다(남궁근, 2002: 110). 부패방지법은 그간 검찰, 경찰, 감사원 등 사정기관이 전담해오던 부패방지 사정업무를 사실상 전국민적 영역으로 확대했다는 점에서 의미를 갖는다. 우리나라의 경우 부패방지법 제정 이전에는 부패통제를 위한 장치와 기능이 개별법령과 기관에 분산되어 있었으나 부패방지법 제정에 따라 부패방지위원회에 부패와 관련된 기능을 집중시킨 것은 이러한 사고에 따른 것이라 할 수 있을 것이다.

지방차원에서는 1998년 8월 개정된 지방자치법 제13조 제4항에 의하여 주민감사 청구제가 마련되었다. 20세 이상 주민총수의 50분의 1의 범위안에서 사도에 있어서는 주무부 장관에게 사·군 및 자치구에 있어서는 사·도지사에게 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 감사청구를 할 수 있는 제도이다. 또한, 국민들이 각종 행정기관의 위법·부당한 행정행위에 대한 시민의 권리와 이익을 보호하기 위하여 기존의 총리실 산하 국민고충처리위원회 이외에 지방자치단체 가운데 서울시 등 10개 광역자치단체와 부천시 등 89개 기초자치단체에서 옴브즈만제도를 운영하고 있다.

이 밖에 청렴계약제(Integrity Pact)를 도입하고 있는데, 입찰 당사자들이 부패 등 불공정 행위에 가담하지 않았으며 또 가담하지 않을 것을 서약하고, 그 과정을 제3자인 시민단체 추천 인사들로 하여금 감사·모니터링 하도록 초청하는 제도이다. 행정기관의 건설공사 발주, 기술용역 발주, 물품구매의 입찰, 계약체결, 계약이행 등의 과정에서 업체와 공무원 양 당사자가 뇌물을 제공하거나 받지 않고 이를 위반할 때에는 제재를 받겠다고 서로 약속하고 이행함으로써 공공부문 계약과 관련한 부패를 예방하는 제도이다<sup>5)</sup>.

5) 이와 같은 배경에는 인천 북구청 세금착복사건의 관련자들이 빼돌린 돈으로 부동산 등 엄청난 재산을 불렸다는 사실이 밝혀지면서 국민감정이 악화될 대로 악화된 것에 기인한다. 또한, 국민들은 관련 범죄자들이 실형을 살고 난 뒤에도 호화생활을 유지할 수 있을 것이라는 현실앞에서 깊은 좌절감을 느끼고 있었다.

### 3. 기구적인 측면

중앙정부차원에서는 국무조정실이 규제신고센터이외에 부패공직자신고센터를 설치해 놓고 있다. 신고센터는 공직자의 공·사생활과 관련하여 발생된 비리를 대상으로 하고 있다. 접수 건에 대해서는 공직자 부정부패와의 개연성 여부를 확인하며, 직접적으로 처리하기 보다는 부패방지위원회로의 접수유도 및 이관하는 방식으로 처리하고 있다.

감사원은 민원신고센터와 함께 부정부패신고센터를 운영하고 있다. 부정부패신고센터는 금품수수, 압력·청탁, 공금 횡령·유용 등 공직자 개인의 비리에 대한 신고를 받고 있으며 신고된 사항은 직접, 위탁, 이첩조사를 실시하고 있다. 감사원의 부정방지대책위원회는 사회 각 계층의 전문가로 구성되어 국민의 여론을 수렴하여 이를 정책에 반영할 수 있는 임무를 수행한다<sup>6)</sup>. 다시 말해, 위원회는 민과 관을 이어주는 연결고리로서 사회병폐의 원인을 파악하고 그 개선대책 등을 감사원장에게 건의하여 감사활동에 반영하거나 기타 국가의 주요 정책 수립에 참고하도록 하고 있다 (<http://www.bai.go.kr/bai50/image-7/7-7.html>).

그리고 종합적이고 체계적인 부패방지대책을 마련하기 위해 2001년 7월 24일 부패방지법이 제정되었고 이 법에 의해 2002년 1월 25일 부패방지위원회가 설치되었다. 부패방지위원회는 사전 활동으로 부패에 대한 예방적 기능을 수행하고 사후 활동으로 부패에 대한 통제적 기능을 종합적으로 수행하며 국가차원의 종합적 대책수립을 지향하고 있다.

검찰청은 반부패특별수사본부 발족을 계기로 공직사회는 물론 민간분야의 각종 부정과 비리를 근절하기 위하여 대검찰청을 포함한 전국 53개 지검·지청에 부정부패 신고창구를 개설하였다. 신고대상분야는 공직분야와 민간분야로 구별되며 공직분야에는 건축, 공사, 부동산 등 인·허가 관련 공직자 부정부패와 세무, 수사, 금융, 법조주

6) 우리나라에서는 서울 동작구청이 최초로 2000년 3월 ‘청렴계약제’란 이름으로 이를 도입하였으며, 이는 동년 7월 곧바로 서울특별시가 참여연대와 공동사업으로 ‘청렴계약제’를 시행한다는 소식으로 이어졌다. 이후 각급 자치단체들과 공기업 등은 물론 서울대학교 등의 기관에 이르기까지 청렴계약제 도입은 공공영역에서 유행처럼 번져가고 있다.

7) 문민정부 초기에 사회에 만연되어 있는 부정부패를 일소하고 사회전반의 분위기를 쇠신하기 위하여 대통령 직속하의 부정방지위원회의 설치가 논의되었다. 그러나 기존의 국가사정기관인 감사원, 검찰, 경찰의 활동을 위축시킬 수 있다는 논의하에 1993년 4월 9일 감사원 자문기구로 부정방지대책위원회가 설치되었다.



변 관련 공직자 부정부패를 포함하고 있다.

지방자치단체 수준에서는 명칭은 동일하지 않지만 감사담당부서를 운영함으로써 사전·사후에 공직자의 부정부패를 차단하고자 한다. 일반적으로 자체감사담당부서의 위치는 광역자치단체의 경우 행정부지사에 소속되어 있고 기초자치단체의 경우 부단체장에 소속되어 있다. 감사담당부서는 행정감사의 계획, 조정, 통제업무는 물론 공직기강 확립대책 추진, 부정방지제도 및 개선대책 추진 등의 업무를 수행하고 있다.

각 지방자치단체에서는 클린신고센터나 부조리신고센터를 설치하여 운영하고 있다. 클린신고센터는 자치단체의 공무원이 직무를 수행함에 있어 본의 아니게 금품을 받게 된 경우 자진신고 할 수 있는 창구로서 공직사회의 청렴성과 신뢰성을 회복하고 선의의 공직자를 보호하기 위하여 마련된 제도이다.

### 3. 종합적인 평가 및 결과

이와 같은 중앙정부 및 지방자치단체의 노력에도 불구하고 반부패 정책이나 제도 운용에 대한 성과가 미흡하고 그 결과 공공부문에 대한 인식이 여전히 높은 것으로 나타나고 있다.

공무원범죄에관한몰수특별법에 대해서는 제정시부터 많은 논란이 있었다. 다시 말해, 뇌물이나 횡령 등을 토대로 증식한 재산이 몰수의 대상이 되느냐 하는 것이었다. 재산증식 그 자체는 개인의 사적 자유행위이기 때문에 자유로운 재산권 행사를 보장한 헌법에 위반된다는 의견도 만만치 않았다. 또한, 공무원 범죄에 대해서만 이와 같은 형형체계를 마련 할 경우 법적용의 형평성의 문제도 제기될 수 있었다. 비리공무원의 재산범죄나 절도 등 일반범죄에 의해 얻은 재산을 토대로 한 재산증식을 몰수하지 않는다면 불공평하지 않느냐는 관점이 존재하였다. 반면에 특수신분인 공무원에게는 강한 윤리성이 요구되므로 괜찮다는 견해도 있었다. 더욱이 입법이 된다 하더라도 공무원들에 대한 경각심을 일깨워 주는 것 이상의 효과를 얻어내기가 “어렵다”라는 지적도 있었다. 결과적으로 1994년 제정 이후 법의 적용에 따른 공직자 재산 몰수건수가 통계에도 잡힐지 않을 만큼 매우 미비한 것으로 나타나고 있다.

시민단체 공동안으로 제시된 부패방지법의 입법방향은 첫째, 종합적 기본법 제정, 둘째, 부패방지법에 공직자윤리법 포함, 셋째, 공익정보제공자보호제도 도입, 넷째, 특별검사제 신설, 다섯째, 부패방지특별위원회를 독립적 국가기구로 설치, 여섯째, 부정부패행위에 대한 처벌강화, 일곱째, 돈세탁방지제도를 도입하고 별도 입법안으로 성안

할 것을 주요 내용으로 하는 것이었다(부패방지제도입법시민연대, 2000: 8-12). 따라서 부패방지법의 한계로는 부패행위를 근본적으로 척결한다는 입법취지에는 미흡하다는 비판을 받고 있다.

또한, 주민감사청구제나 시민감사관제도는 시민의 참여라는 방향으로 이루어지고 있어 긍정적으로 평가되고 있다. 그러나 제도자체가 형식적으로 운영되고 있어 반부패방지 보다는 행정상의 오류를 수정하는데 그치고 있다는 것이다. 구체적으로 살펴보면 주민청구감사제는 대개 청구요건을 만족시키는 최소주민수가 지나치게 과다한 경우가 많다. 그리고 청구절차가 복잡하다는 점과 청구대상이 불분명하고 행정기관의 홍보미흡과 일반주민들의 관심이 부족하여 그 실용성이 떨어진다는 문제가 제기되고 있다. 현행 법규상 주민감사청구제도의 심사절차는 총 10 단계로 규정되어 있어 절차상 복잡할 뿐만 아니라 감사종료에 이르는 기간도 지나치게 길어 감사청구 결과를 신속히 알리기 어렵다는 단점도 있다. 그리고 시민감사관제는 주민감사청구제와 유사하게 청구요건의 최소주민수가 과다하다는 것과 사실상의 정치적 효과로서 법적인 실효성을 확보하는데 한계가 있다는 것이다. 당해 자치단체장이 필요한 조치를 취하지 않을 때에는 일정한 요건하에 당해 사무의 취소·정지 또는 직무이행명령과 대집행의 방법으로 강제할 수 있을 것이나 이러한 수단은 어디까지나 일반적 감독권의 행사에 관한 것으로 주민참여의 보장이라는 본래의 취지와는 거리가 멀다고 할 수 있다.

청렴계약제에 관해서는 입찰 주관기관과 응찰기업(개인), 즉 이른바 ‘갑’과 ‘을’ 사이에 ‘병’인 제3자인 시민단체 관계자를 참가시킴으로써 그 입찰과정의 투명성과 공정성을 얻어내고자 하는데 그 본질이 있다. 그러나 시민단체 추천 외부인사의 참여 없이 내부 감사담당 공직자들로 하여금 그 역할을 대신하게 하거나 아예 이런 감시 또는 모니터링 활동을 제외한 ‘갑’과 ‘을’ 사이에 ‘청렴’을 다짐하는 서약서의 상호교환만으로 그 같은 효과를 내기란 쉽지 않다고 하겠다. 따라서 시민단체 추천 인사를 받아 위촉하여 감시 또는 모니터링을 담당하게 하는 일은 ‘청렴계약제’의 본질에 해당하는 요소이다.

위에서 살펴본 중앙정부차원의 반부패 기구 중에서 부패방지위원회나 감사원의 188신고센터를 제외하고는 비교적 홍보가 잘 되어 있지 않다. 그 성격상 사전적 의미의 부패방지보다는 사후적 의미의 신고를 받는 활동 등을 수행하고 있다. 부패방지위원회가 설립된 이후로 188신고센터를 제외하고는 그 존재의 실효성이 없다고 평가된다. 국무조정실의 부패공직자신고센터는 전담부서나 인력이 배치되어 있지 않으며

신고사항을 부패방지위원회에 이첩해 주는 역할만을 수행하고 있다. 또한, 감사원의 반부패특별위원회는 단순 자문기구의 역할을 수행하고 있어 제 기능을 수행하고 있지 못하다.

지방자치단체의 감사기구는 일반적인 감사에 치중하고 있어 실질적으로 반부패를 위한 비리공직자 적발과 같은 업무수행은 미약하다. 감사인력의 전문성 부족으로 인한 효율적인 감사업무가 이루어지지 못하며 이를 위한 외부전문가의 적극적 활용이 필요한 실정이다. 주민의 부패방지 신고체제를 체계화하기 위한 신고센터는 홍보의 부족으로 제 역할을 적절히 수행하고 있지 못하다. 아울러 신고대상 건수나 반환건수가 기대에 못 미치고 있는 실정이다.

부패방지위원회의 공직부문의 부패수준에 및 실태에 관한 인식에서 일반인의 53.1%는 “부패하다”고 응답하고 있으며 9.1%는 “부패하지 않았다”고 응답하고 있다(부패방지위원회, 2003a: 439). 그러므로 일반인의 시각은 공직부분이 부패해 있다고 인식하는 것으로 조사되고 있다. 이와 같은 결과는 2002년에 조사된 것이며 2001년의 조사의 비해 “부패정도가 비슷하다”는 응답은 48.9%이다. 그러나 2001년에 비해 “부패정도가 감소했다”는 의견은 31.4%이고 “부패정도가 증가했다”는 의견은 10.6%이다. 전반적으로 기대하는 수준만큼은 공직부분의 부패가 감소하지 못하고 있다.

<표 1> 공직부분의 부패수준 및 실태에 관한 인식

구분	부패	보통	부패하지 않음	잘모름
일반인	53.1%	32.4%	9.1%	5.4%

<표 2> 부패정도의 감소정도

구분	감소	비슷	증가	잘 모름/무응답
일반인	31.4%	48.9%	10.6%	9.1%

주한 외국인의 경우에도 우리나라의 공직자가 “부패하다”라고 인식하고 있다(부패방지위원회, 2003b: 6). 조사대상 외국인이 우리나라에서 사업활동을 하고 있는 사람들임으로 국제적인 신뢰도에도 영향을 미칠 수 있다.

&lt;표 3&gt; 외국인의 부패인식도 조사

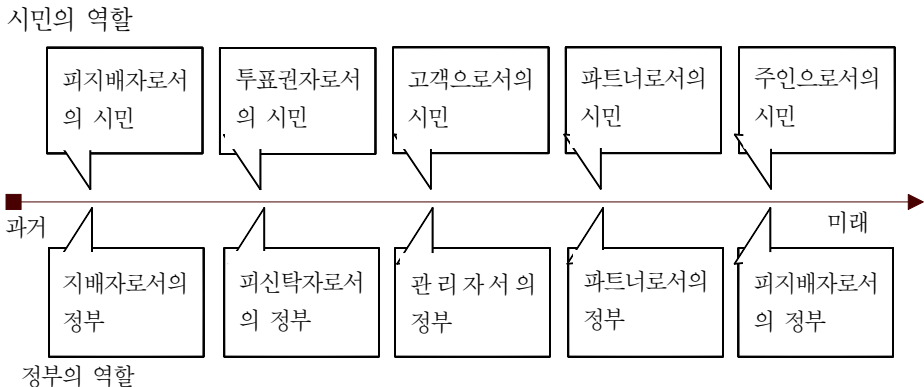
구분	매우 부패	다소부패	보통	부패하지 않음
외국인	11.9%	51.4%	25.7%	11.0%

### Ⅲ. 부패방지를 위한 새로운 패러다임의 모색

#### 1. 정부와 시민간의 관계변화

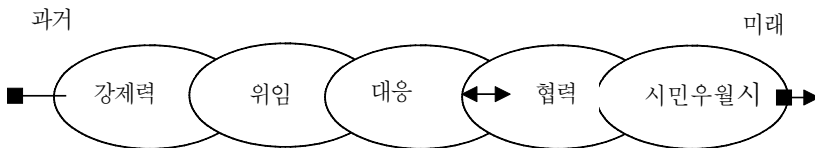
역사적으로 정부의 역할과 시민의 역할은 다양하게 변화하여 왔다. 과거 권위주의 정부에서는 정부가 지배자로서 시민을 피지배자로 다루어왔다. 이러한 현상은 18세기 후반까지 지속되어 오다가 선거시스템의 도입으로 정부와 시민간의 관계는 과거보다는 한 단계 발전된 민주적인 정부형태를 띄기 시작하였다. 한편 영미계 국가와 국민의 정부가 지향하였던 신공공관리론(New Public Management)에서는 관리자로서의 정부가 고객으로서의 시민의 요구에 적절하게 대응하고 그들의 수요를 충족시켜주는 것이 주된 역할이었다. 그러나 미래의 정부와 시민관계는 여기에서 더 나아가 정부는 동반자로서 나아가 피지배자로서의 역할이 요구될 것이며, 시민의 경우 동반자 혹은 주인으로서의 역할이 기대된다(Vigoda, 2002: 531).

&lt;그림 1&gt; 정부와 시민역할의 진화론적 변화



이러한 정부와 시민의 역할이 변화함에 따라 정부와 시민간의 상호작용 형태도 변화될 것으로 예상되고 있다. 권위주의적 정부에서 정부와 시민간 관계는 강제성(coerciveness)으로 특징 지을 수 있으며, 대의민주주의의 도입시기에는 위임(delegation)으로, 신공공관리론에서 정부와 시민간의 상호작용 유형은 대응성(responsiveness)으로 바라볼 수 있다는 것이다. 앞으로 정부와 시민간의 상호작용 유형은 대응성과 더불어 정부와 시민간의 협력(collaboration)형태 나아가 시민우월성(citizenry coerciveness)의 유형을 기대해 볼 수 있다(Vigoda, 2002: 531-533).

<그림 2> 정부와 시민간 상호작용의 유형



자료: Vigoda, 2002: 531

그러나 이와 같은 정부와 시민간의 역할과 상호작용 유형의 변화가 실현되기 위해서 정부는 시민에 대한 봉사성 등과 더불어 정부역할에 대한 스스로의 한계를 인정할 것이 요구되며, 시민은 주체로서의 자신들의 입지를 자각하고 국정운영의 주체로서 참여한다는 의식의 변화가 필요하다. 이러한 인식의 변화를 바탕으로 두고 논의되고 있는 것이 거버넌스(Governance) 개념이라고 할 수 있다.

## 2. 거버넌스(Governance)와 시민의 사회참여

앞으로의 국가정책의 방향은 정부와 시민사회부문간의 협력과 공조체제의 강화가 요구되는 시기라고 할 수 있다. 이러한 신거버넌스(new governance) 개념은 최근 UN, OECD 등 국제기구에서 반부패 정책 추진의 중요한 이론적 틀로서 공통적으로 활용되고 있다.

거버넌스 개념에 대한 정의는 개념의 모호성과 정의의 다양성으로 인하여 아직은 많은 논의의 과정을 거쳐야 할 것이다. 이러한 추상성이 높은 거버넌스에 대해 선행

연구들의 개념정의를 살펴보면, 거버넌스는 공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 시민들이 의견을 제시하며, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차라고 한다(Pierre, 2000). 광의로 해석하여 Rhodes는 거버넌스를 기업 또는 국가의 감사, 투명성, 정보공개 등의 절차를 강조하는 기업 지배구조(corporate governance)와 좋은 거버넌스(good governance), 민간경영기법에 의한 정부관료제의 관리효율성 제고를 강조하는 신공공관리론(New Public Management), 민영화와 공공서비스 전달형태에 대한 시장과 준시장의 사용의 재정을 강조하는 최소국가(the minimal state), 단일 권력중심의 부재를 강조하는 국제적 상호관계와 사회-사이버네틱체제(socio-cybernetic system), 그리고 네트워크로 정의하고 있다(Rhodes, 1997: 47).

이러한 폭넓은 해석과 달리 거버넌스를 정부가 주도적인 역할을 하는 구거버넌스(old governance)와 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 신거버넌스(new governance)로 구분하기도 한다. 이처럼 다양한 거버넌스의 정의에서 공통적으로 발견되는 정의는 정책과정에 있어서 네트워크의 중요성이다(Peters, 1995; Pierre, 2000; Rhodes, 1997).

따라서 Bhargava와 Bolongaita(2001)에 의하면 반부패전략은 정부만의 노력으로 이루어지는 것이 아니라 기업을 비롯한 민간부문, 시민사회의 참여확대를 포함하여 7대 부문으로 나누어서 다각적인 접근으로 택하는 것이 효과적이라고 보고 있다. 첫째, 제도적 견제장치(institutional restraints)의 마련이 요구된다. 둘째, 정치적 책임성(political accountability)이 확보되어야만 한다. 셋째, 독점과 진입장벽을 허무는 경쟁적 기업부문(competitive private sector)이 시장경제에서의 중요한 반부패전략이 된다. 넷째, 공공부문의 관리혁신(public sector management reform)이 이루어져야 한다. 다섯째, 반부패 교육과 윤리의식의 제고(education and ethics enhancement)가 중요하다. 여섯째, 국제적 협력(international coalition)의 전략적 활용도 중요하다. 마지막으로 시민사회의 참여(civil society participation)를 보다 폭넓게 보장해야 한다는 것이다(박정수, 2002: 47-49).

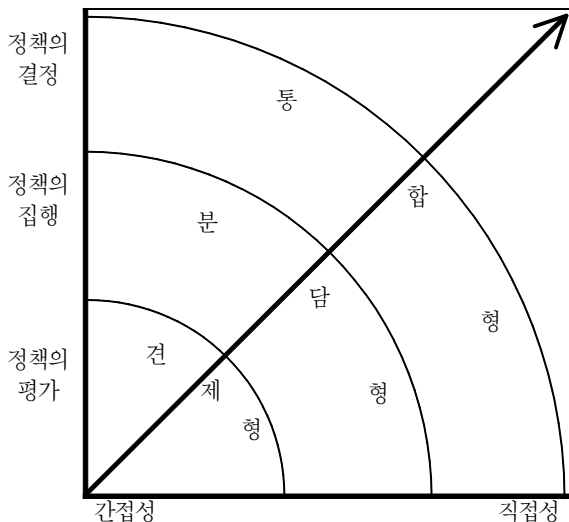
이처럼 다각적인 개념적 논의를 바탕으로 각 부문들간의 체계적인 네트워크가 수행될 때 우리사회의 구조적이고 사회문화적인 부패문제가 보다 효과적으로 해결될 수 있을 것이다.

## IV. 부패방지를 위한 민관협력의 효율적 구축

### 1. 모형구축: 정책과정과 협력의 정도

반부패관련 정책과 관련해서는 그 동안 수많은 정책이 제시되어 입법화되었지만 공공부문은 물론 사회전체의 부패수준을 감소시키는 효과를 달성하지 못했다. 이와 같은 이유는 대부분의 정책이 정부의 일방적인 판단에 의해서 결정된 측면이 많기 때문이다. 반부패관련 정책의 집행에 있어서는 단편적이며 일시적 집행에 치우쳐 있어 정책의 효과성을 제고하는데 한계를 나타내고 있었다. 그리고 부패방지 정책집행에 대한 적절한 평가를 통해 환류과정이 생산적으로 진행되지 못했다.

<그림 3> 반부패정책과정과 협력의 정도



정부차원에서 반부패관련 정책결정이 이루어지는 시기에 정부와 시민단체와의 협력이 긴밀하게 이루어져야 한다. 따라서 정책의 결정시기에는 정부와 시민단체간의 협력이 통합형으로 설정되는 것이 바람직하다. 반부패관련 정책집행에 있어서는 부패관련 사업의 추진이나 집행현장의 점검이나 단속활동 등이 추진된다. 정책의 집행시

기에는 업무의 분담형으로 이루어져야 한다. 반부패관련 정책의 평가시기에는 견제형으로 엄격한 평가를 통해 평가의 결과가 향후 정책결정이나 집행에 효과적으로 환류되도록 하는 것을 고려할 수 있다.

## 2. 정책의 결정: 통합형의 모형

반부패 정책과정에 있어 통합형은 정책의 결정과 관련되는 것으로 민관이 하나가 되어 반부패활동을 수행하는 것이다. 통합형의 대표적인 형태는 위원회(commission)의 형태로 공동의 결정을 취한다.

일반적으로 정책결정에의 참여라는 틀로 보면 시민이나 시민단체의 대표가 각종 위원회<sup>8)</sup>에 참여하여 의견을 개진하는 것이 가장 보편적인 방법이라고 할 수 있다(임승빈, 1999: 101). 각종 위원회에 참여하여 의견을 개진하는 방법은 중앙차원뿐만 아니라 지방차원에서도 적용될 수 있는 것이다.

중앙정부 단위에서는 대통령직속하의 중앙인사위원회를 비롯하여 부패방지위원회, 의문사진상규명위원회, 국무총리하의 공정거래위원회, 금융감독위원회, 청소년보호위원회 등이 존재한다. 국민의 정부 이전까지만 해도 정부관련 위원회에 시민단체의 참여가 활발하지 못했지만 국민의 정부가 들어서면서 각종 위원회에 시민단체의 참여가 증가하였다. 그러나 현장에서 실전경험을 쌓은 개인이 위원회에 참여하는 경우는 한정되어 있다. 다시 말해, 순수한 의미의 시민단체 활동경력을 가진 개인이 위원회에 참여하고 있지 못하다는 것이다. 오히려 시민단체에 적(籍)을 둔 전문가가 정부관련 위원회에 주로 참여하고 있다.

지방행정에 있어 각종 자문위원회는 해당분야의 전문가, 교수, 시민단체, 시민대표 등으로 구성되며 이들의 의견과 자문을 바탕으로 정책의 질을 높일 수 있을 뿐만 아니라 시민의 의견을 수렴할 수 있다는 점에서 유력한 참여수단으로 인정되고 있다(신회관·윤영채외, 2001: 99). 그러므로 시민사회의 영향력이 증대되고 시민단체의 활동이 활발해지고 있는 현 시점에서 시민단체 관련 인사들이 각종 위원회에 참여하여 정책적 의견을 개진하는 바람직하다.

8) 일반적으로 위원회는 복수의 자연인으로 구성되는 합의제기관이며 위원회제도는 행정의 경직성을 완화하고, 행정의 민주성을 확보하는 유용한 수단이 되고 있다. 또한, 현대 정부의 적극적인 기능을 집단적 판단에 의하여 합리적으로 수행하려는 시도에서 위원회제도는 20세기에 들어와서 특히 발달된 제도로 간주된다.



그러므로 부패방지정책의 실효성을 제고할 수 있는 방안의 하나로 각 중앙부처나 각 지방자치단체에서는 반부패위원회를 설치하여 반부패 관련 기관 구성원, 외부 전문가, 시민단체 활동 경력이 있는 사람을 참여시키도록 한다. 현재, 중앙부처나 지방자치단체의 경우 이와 같은 성격을 갖는 위원회가 설치되어 있는 기관도 있으나 대부분 활동이 미약하며 나머지 기관은 설치되어 있지 않은 것으로 나타나고 있다.

중앙부처나 지방자치단체 차원에서 반부패위원회는 각 기관의 부패관련 정책의 결정, 집행 및 평가를 관장한다. 반부패위원회는 기관의 추진전략을 수립하고 추진실적에 대한 평가를 통해 지속적인 점검을 하는 것이 필요하다. 추진전략으로는 사후적인 적발·처벌보다는 사전예방에 중점을 두고 부패방지인프라구축, 행정제도개혁, 부패친화적인 문화 및 의식구조 개혁을 체계적으로 추진한다. 추진실적 및 평가에 대해서는 부패취약분야의 반부패 실적을 평가하고 향후 추진전략에 환류토록 한다. 또한, 감사계획을 수립하고 감사결과가 감사정책에 반영될 수 있도록 한다.

### 3. 정책의 집행: 분담형의 모형

반부패정책의 집행에서는 부패방지를 위한 정부와 민간의 업무 역할분담을 의미한다. 시민단체에 대한 재정적 지원을 통한 부패방지사업의 수행과 부패소지가 높은 분야의 민관합동단속에 대한 강화가 필요하다. 즉, 반부패정책의 집행은 주로 정책수립 기관의 주관하에 담당해 왔지만 향후에는 시민단체를 파트너로 일정 부분을 시민단체에 위임할 수 있어야 한다. 이와 같은 위임방법은 재정지원의 수반과 함께 동시에 이루어져야 한다는 것이다.

현재, 비영리민간단체지원법 제5조는 “행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 그래서 행정자치부에서는 비영리민간단체지원법 제7조 및 동법 시행령 제5조에 의하여 민간단체에 대한 효율적 지원을 통하여 보조금 사업목적의 효과적 달성을 추구하고 있다. 2004년 6월 30일 기준으로 등록된 비영리민간단체의 수는 5,008개 이르고 있으며 중앙차원에 533개로 11%를 차지하고 있으며 지방차원에 4,475개로 89%를 나타내고 있다([http://www.mogaha.go.kr/warp/webapp/sys/dn\\_attach?id=a57890a832f416316e83a32a](http://www.mogaha.go.kr/warp/webapp/sys/dn_attach?id=a57890a832f416316e83a32a)). 그러나 이와 같은 비영리단체의 등록 중에서 반부패 관련 단체의 수가 적으며 지원사업의 내용 또한 매우 취약한 것으로 나타나고 있다<sup>9)</sup>.

또한, 반부패정책 집행의 일환으로 반부패교육 및 홍보, 국내외 학술대회가 있다. 중앙정부든 지방자치단체가 재정지원을 통한 이 분야에 시민단체의 적극적 참여를 보장하는 것이 필요하다.

반부패교육이나 홍보는 각 기관이 수행하는 교육프로그램 개발자나 교육강사로서 시민단체를 적극적으로 활용할 수 있다. 또한, 홍보와 관련하여 홍보책자 간행이나 국(시)민을 상대로 한 홍보를 전담할 수 있도록 한다. 현재, 교육과 관련해서는 이미 많은 시민단체에서 교육강사로 투입되고는 있으나 프로그램의 목적이나 개발에 대해서는 각 기관이 관여하고 있는 것이 현실이다. 그러므로 시민단체가 가급적 기관의 특성에 맞는 교육프로그램을 개발하고 이를 현장에서 직접 교육할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 각 기관위주의 홍보방법에 대한 개선으로 시민단체를 통한 국(시)민홍보가 필요한 실정이다. 반부패의 홍보효과를 높이기 위해서도 시민단체의 투입을 통한 홍보수단 및 방법을 개발하여 홍보의 효과를 높여야 한다. 그리고 민원인을 대상으로 부패관련 사항을 인지하였을 경우에는 신속하게 신고할 수 있는 체제에 대한 집중적인 홍보를 하는 것도 필요하다.

일반국민을 대상으로 한 설문조사에 있어 부패가 높다고 인식하는 행정분야로는 건설·건축이 66.5%로 가장 높고 법무 54.8%, 경찰 52.6%, 세무 49.8%, 국방·병무 44.5% 등이다. 소방분야는 10.6%, 조달분야는 25.3%로 비교적 부패수준이 낮은 것으로 인식되고 있다. 이와 같은 수치는 공무원과 전문가의 인식도와는 차이를 나타내고 있다(부패방지위원회, 2003a: 441).

<표 4> 행정기능 분야별 부패수준

(단위: %)

구분	건축/건설	법무	세무	국방/병무	경찰	교육	보건/위생	환경	조달	소방
일반인	66.5	54.8	49.8	44.5	52.6	41.8	37.5	33.9	25.3	10.6
공무원	34.6	40.6	28.8	23.2	39.6	26.4	19.2	10.8	9.2	7.4
전문가	78.0	61.0	72.0	71.0	72.0	63.0	52.0	33.0	45.0	30.0

9) 2004년도 민간단체 공익사업지원에 있어 국민통합, 문화시민사회구축, 자원봉사, 안전문화·재해재단, 인권신장·소외계층보호, 자원절약·환경보전, NGO 기반구축·시민참여확대, 국제교류협력력이 있으니 이 중에서 직접적인 반부패 관련 사업은 국제교류협력에 있어 반부패국제네트워킹만이 있을 뿐이다.

그러나 현재와 같은 단순한 형태의 민관협력보다는 체계적으로 접근하는 것이 필요하다. 특히, 부패개연성이 높은 분야에 대한 민관합동의 단속을 강화하여 부패의 여지를 감소시켜야 한다. 특히, 건축건설분야에 있어 하도급부패는 발주자, 원도급자, 하도급자, 감리자, 설계자, 관계공무원 등 다수가 관련되어 있다는 점에 비추어 부패에 노출될 수 있는 가능성이 많다. 또한, 그 결과가 곧 바로 부실·조잡공사로 이어져 국민의 생명 및 안전과 공공복리에 직접적인 위협이 되기 때문에 건설하도급 부패는 반드시 사전에 방지되어야 할 분야이다(김관보, 2000: 120).

우선, 기관과 시민단체가 공동으로 ‘민관합동 협의회’를 설치하여 합동대상 및 일정을 결정한다. 이렇게 함으로써 기관의 단독결정이 아닌 시민단체와 협의하고 시민단체의 의견을 최대한 존중하여 수행하도록 한다. 또한, 현장점검에서는 계획에 따른 일방적인 집행만이 아닌 2-3일 또는 주일별로 재점검을 통해 보완사항을 체크하고 그에 따른 집행을 수행하도록 한다. 그리고 마지막으로 최종 평가를 통해 다음 협의회에 반영토록 조치를 취해야 한다.

#### 4. 정책의 평가: 견제형의 모형

정책의 평가에 있어서는 정부와 시민단체간의 견제형으로 부패방지를 지향할 수 있다. 즉, 시민단체가 주가 되어 각 기관의 반부패정책과 활동에 대한 정확한 평가와 환류를 통해 차년도의 정책결정에 도움이 되도록 한다. 전체적으로 반부패평가에 대한 시민단체의 연합체를 구성하고 개별적으로 부패평가지표를 개발하는 것이 필요하다.

사안에 따라 시민단체는 개별적인 활동을 하거나 연합체제를 구축하여 공동의 활동을 펼치고 있다. 개별적인 활동에 있어서는 단체의 설립목적에 따라 업무를 수행하는 것이며 특정한 공동의 목적을 달성하기 위한 연대체제로 활동하기도 한다. 시민단체는 대표적인 낙찬·낙선운동을 위시하여 많은 활동들을 연대하여 수행하고 있다. 그리고 그 활동양상은 지역적 차원은 물론 전국적 차원에서 이루어지고 있다. 최근에는 정치, 경제, 환경, 교통분야 뿐만 아니라 보다 세부적인 분야까지 연대를 형성하여 활동하고 있다.

반부패와 관련해서는 ‘부패방지입법시민연대’의 활동이 대표적인 것으로 나타나고 있다. 부패방지입법시민연대의 활동의 결실은 2001년 6월 28일 국회를 통과한 부패방지법으로 종합적인 반부패제도 개선에 있어 획기적인 사항으로 인식되고 있다. 부

패방지입법시민연대에는 총 38개 단체가 참여하였으며 부패방지법도 시민단체의 연대 없이는 불가능하였을 것으로 평가하고 있다<sup>10)</sup>.

부패방지입법시민연대의 후속으로 ‘부패방지평가시민연대’ 네트워크를 구축하여 각 기관의 반부패정책 및 활동에 대한 평가를 수행할 필요가 있다. 부패방지평가를 위한 연대를 통해 각 기관이 반부패정책과 활동에 보다 많은 관심을 갖도록 할 수 있으며 국(시)민에게도 부패방지에 대한 관심을 높일 수 있다. 물론, 시민단체의 연대에 회의적인 시각을 보내는 측면도 많이 있지만 이는 네트워크에 대한 건설과 운영에 대한 확고한 원칙이 서 있지 않기 때문인 것으로 판단되고 있다. 그러나 부패방지평가라는 구체적인 뚜렷한 목표하에 효율적인 네트워크 운용이 가능할 것으로 기대할 수 있다. 시민연대는 전국차원에서 정부부처를 대상으로 평가할 수 있다.

반부패평가시민단체연대는 자체적인 기준에 따라 참여할 기관을 유인하고 부패방지평가지표를 개발하여야 한다. 단순한 폭로성 사항이나 인식도 조사에서 벗어난 반부패평가를 수행하여야 하며 평가의 결과와 함께 경우 그에 따르는 개선책도 제시해 줌으로써 지속적으로 환류되는 효과를 거두도록 해야 한다. 그러므로 시민단체에서는 ‘부패평가지표’를 개발하여 각 기관을 대상으로 주기적으로 평가함으로써 각 기관의 부패척결노력을 강화시킨다. 평가지표에 있어서는 동일한 지표를 사용하기 보다는 각 분야별로 차별화하여 개발하는 것이 바람직하다. 특히, 지방차원에서는 부패개연성이 높은 분야에 대해 집중적인 평가를 하는 것이 바람직하다.

실적분야의 평가보다는 과정상의 평가를 통해 반부패 관련 정책이나 활동이나 현장에서 일선공무원이나 민원인이 체감할 수 있는 파급효과가 있었는지를 평가한다. 또한, 반부패에 대한 민원인의 인식도 조사도 동시에 수행하여 부패방지 관련한 기관의 전반적인 노력과 민원인의 인지도를 조사하는 것이 바람직하다.

10) 부패방지입법시민연대에 참여한 단체는 다음과 같다. 강서양친환경연합, 경제정의실천시민연합, 공동체의식개혁국민운동협의회, 광진시민모임, 구로시민센터, 그린해밀리운동연합, 기독교윤리실천운동, 녹색연합, 녹색교통운동, 대전참여자치연대, 문화개혁을위한시민연대, 민주화를위한전국교수협의회, 반부패국민연대, 열린사회시민연합, 우리민족서로돕기운동, 인간교육실현확보운동, 장애우권익문제연구소, 정신개혁시민협의회, 정치개혁시민연대, 참여연대, 참여자치전북시민연대, 청소년폭력예방재단, 청부시민회, KSDN, 평택참여자치시민연대, 한국기독교사회문제연구원, 한국불교환경교육원, 한국사회발전시민실천협의회, 한국C.L.C.(국제가톨릭NGO본부로마, 한국지부), 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국여성의전화연합, 한국여성정치연구소, 한국YMCA전국연맹, 함께하는시민행동, 행정개혁시민연합, 환경운동연합, 홍사단(남궁근, 2002: 111).

## V. 요약 및 결론

부패는 국가의 기원과 그 연원을 함께 해왔으며 거의 모든 시대와 문명에 걸쳐 다양한 형태로 존재해 왔다. 부정부패는 어느 국가에서나 존재할 수 있는 것이지만 우리나라의 경우, 부패의 범위 및 발생횟수, 부패와 관련된 금액이 일반인의 상상을 초월하는 경우가 많다. 한 예로 부패관련 공직자의 뇌물금액이 상당한 수준의 금액인 경우를 자주 접하게 된다.

많은 전문가들은 우리나라의 부패를 ‘제도화된 부패(institutionalized corruption)’라고 규정짓고 있다. 다시 말해, 부패행위가 장기간에 걸쳐 이루어진 가운데 비공식적으로 선례화 또는 관습화된 것으로써 부패행위의 방법이나 과정·범위·수준 등이 상당히 일반화되어 있어서 행위가 어느 정도 일정한 유형을 나타내는 것을 말한다.

따라서 반부패 정책이나 활동에 있어 단기적인 측면보다는 장기적 측면에서 접근하는 것이 필요하며 부분적 측면보다는 종합적인 측면에서 접근하는 것이 요구된다. 그러나 그 동안 우리나라 정부의 반부패정책이나 활동을 분석하게 되면 일시적 조치나 처방에 그친 경우가 많다. 다행히 2002년 부패방지위원회가 설치되면서 장기적이고 종합적인 부패방지대책이 추진될 것으로 기대되고 있다.

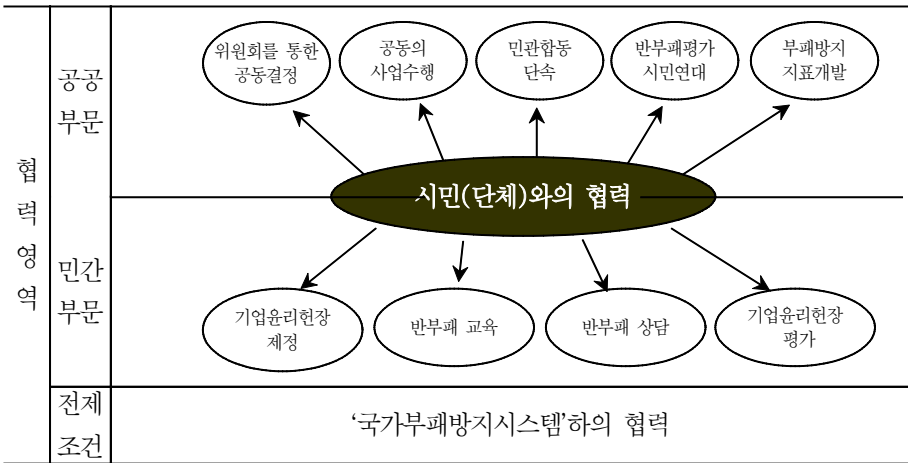
노무현 대통령은 “앞으로 공정한 절차와 과정을 파괴하는 것은 모두 부패라고 봐야한다.”라고 규정함으로써 부패의 범위를 확대하고 있으며 돈이나 대가 뿐 아니라 “우리사회에 만연한 연고의식을 타파해야 한다.”라고 강조하고 있어 부패의 근원부터 없애려는 강력한 의지를 보이고 있다. 반부패를 위한 대통령의 의지나 이에 따르는 정부의 반부패정책이나 활동이 효과를 보려면 부패방지정책의 결정, 집행 평가에 있어서 새로운 패러다임 모색이 필요하다. 즉, 이제부터는 부패방지는 정부의 노력뿐만 아니라 시민과 시민단체의 참여하에서 협력적으로 이루어져야 한다는 것이다.

향후에는 반부패를 위한 공공부분과 시민단체와의 협력뿐만 아니라 민간부분과 시민단체의 협력도 동시에 진행되어야 한다. 최근, 정치권의 대선지원금과 관련한 사례에서 알 수 있는 것처럼 우리나라의 기업은 직·간접적으로 부패제공자로서의 역할을 수행해 왔다. 또한, 각종 인·허가를 둘러싼 공직자와 기업의 부패가 여전히 사회적 문제로 인식되고 있다. 기업 역시 그 자체만 존재하여 성장할 수 없고 지속적으로 기업, 법인으로서 사회와 더불어 공존하는 유기체이므로 사회에 대한 책임이 있다. 기업의 사회적 책임과 함께 기업윤리 등의 개념이 새로이 정립되는 것이 필요한 실정이다.

현재, 세계시장에서는 ‘기업윤리’에 입각한 기업경영이 강력한 경쟁력의 원천이 되고 있다는데 주목할 필요가 있다. 그러므로 기업은 기업윤리를 기업의 생존 및 성정의 방법으로 적응되어지는 경영전략의 중요한 요소로 고려해야 할 필요가 있다.

기업은 시민단체와의 협력을 통해 기업에 적합한 윤리헌장을 제정하여야 한다. 또한, 시민단체를 통해 임직원에 대한 반부패에 대한 교육 및 상담을 주기적으로 실시할 필요가 있다. 그리고 시민단체는 기업윤리헌장의 준수여부를 적절하게 평가할 수 있어야 한다. 그러나 공공부문이든 민간부문이든 이와 같은 협력체제가 효율적이려면 그 논의자체가 ‘국가부패방지시스템’과 연계되어야 한다.

<그림 4> 국가반부패시스템하의 민·관 및 민·민 협력체계



이제, 정부와 시민단체 또는 기업과 시민단체간의 협력은 전체적으로 국가의 반부패시스템하에서 다른 요소들과 함께 논의되는 것이 필요하다.

## 참고문헌

- 강철규. (2002). “새로운 시대적 과제로 떠오른 부패방지”, 「개혁시대」 제4권 제3호, pp. 39-42, 서울: 한국사회발전시민실천협의회
- 김관보. (2000). “하도급 부패방지를 위한 거버넌스(governance) 대책: 건설산업을 중심으로”, 「사회과학연구」 제16집, pp. 119-145, 서울: 가톨릭대학교 사회과학연구소
- 김용세. (1998). 「공직자 부정부패」, 서울: 두남
- 김태룡·안희정·김진석. (2002). “거버넌스적 관점에서 본 한국정부의 부패방지정책”, 「강원대학교 사회과학연구소 논문집」 41집, pp. 55-74, 춘천: 강원대학교
- 남궁근. (2002). “시민단체의 반부패활동과 성과”, 「한국부패학회보」 제6호, pp. 105-124, 서울: 한국부패학회
- 문정안·모종린 편. (1999). 한국의 부정부패 - 그 비용과 실태 -, 서울: 도서출판 오름
- 박정수. (2002). “부패방지를 위한 시민사회의 역할과 시민운동”, 「형사정책연구」 제13권 제2호, pp. 29-58, 서울: 한국형사정책연구원
- 박재완. (1998). “부패의 경제적 비용과 反부패제도의 모색”, 최종보고서, 「공공부문의 혁신을 위한 연구 II」, 서울: 한국조세연구원
- 박중훈. (1999). “국민의 정부 반부패 개혁정책의 내용 및 평가”, 「한국행정연구」 1999년 겨울호, pp. 99-130, 서울: 한국행정연구원
- 부패방지제도입법시민연대. (2000). “부패방지제도입법 어떻게 할 것인가”, 시민단체공동안 공청회, 2000. 7. 20
- 부패방지위원회. (2003a). 부패방지백서 2002, 서울: 부패방지위원회
- \_\_\_\_\_. (2003b). 보도자료: 주한 외국인, 63.3%가 한국공직자 부패인식, 서울: 부패방지위원회
- 신희권·윤영채 외. (2001). 시민 행정과 정부, 서울: 대영문화사
- 윤태범. (1999). “우리나라 정부의 반부패정책의 평가: 지속성의 확보관점에서”, 「한국행정학보」 제33권 제4호, pp. 129-151, 서울: 한국행정학회
- 임승빈. (1999). 행정과 시민단체간의 네트워크 구축에 관한 연구, KIPA 연구보고 98-11, 서울: 한국행정연구원
- Klitgaard, Robert. (1997). “Controlling Corruptions” in Kimberly Ann Elliot

- (ed.), *Corruption and the Global Economy*, pp. 181–185, Washington DC: Institute for International Economics
- Moran, Jon. (1999). “Patterns of corruption and development in East Asia”, *Third World Quarterly*, Vol. 20, No 3, pp. 569–587
- Peters, B. Guy, and Donald J. Savoie. (1995). *Governance in a Changing Environment*, Montreal: Canadian Centre for Management Development, McGill–Queen's University Press
- Pierre, John. (2000). *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Rhodes, R. A. W.(1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Vigoda, Eran. (2002). “From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration”, *Public Administration Review*, Septembre/Octobre 2002, pp. 527–540, Washington DC: American Society for Public Administration
- Wedeman, Andrew. (1997). “Looters, Rent–scrapers, and dividend–collectors: Corruption and growth in Zaire, South Korea, and the Philippines”, *The Journal of developing areas*, Vol. 31, pp. 457–478, Illinois: Western Illinois University
- [http://www.mogaha.go.kr/warp/webapp/sys/dn\\_attach?id=a57890a832f416316e83a32a](http://www.mogaha.go.kr/warp/webapp/sys/dn_attach?id=a57890a832f416316e83a32a)

저자약력 : 저자 윤광재는 1998년 프랑스 파리2대학교에서 재정학으로 박사학위를 취득하였다. 현재 한국행정연구원 수석연구원으로 재직하고 있으며, 정보화센터 소장직을 맡고 있다. 주요관심 분야는 재무행정을 비롯하여 비교행정, 지방자치, 부패 등이다.