

성공적인 국가적 반부패 전략에 관한 연구*

- 투명사회협약 사례를 중심으로 -

A Study on Successful Anti-Corruption Strategy: An Analysis on the Case of the K-PACT

김 거 성(Kim, Geo Sung)**

ABSTRACT

The Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency (K-PACT) was signed in 2005, based on a holistic approach and building coalition, the two essential approaches in making sound national integrity system. K-PACT adopted a tool of 'social pact' of corporatism as used in tripartite agreements.

The creativity of this K-PACT initiative can be found in the spirit of partnership and horizontal cooperation based on voluntarism. However, if the balance of power among parties of the pact is broken and there is no strong support to the pact from the public, that kind of pact will be difficult to be sustained. The stranded pact in 2009 shows that this lack of 'bottom-up' public support cannot be replaced by 'top-down' political will.

If a holistic approach and building coalition can be connected with the successful anti-corruption strategy, it should be based on strong supports and active participation of the general public, aside from those of each sector. This is what was lacked in the K-PACT case.

Beside the task of building a sound ethical infra-structure of the society, overcoming this lack of sustainability in anti-corruption strategy will be another key to make a difference in the longer term.

Key Words: 부패(corruption), 순전성(integrity), 투명성(transparency), 통전적 접근(holistic approach), 협력체계(coalition building), 사회협약(corporatism), K-PACT.

* 본 연구는 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터가 주최한 정책&지식포럼 제333회(2007년 5월 22일)에서 발표한 논문을 발전시킨 것입니다.

** 한국투명성기구 회장, Transparency International 이사, (전) 투명사회협약실천협의회 상임집행위원.

1. 서론

1. 문제 제기

부패는 불의와 폭력, 환경파괴 등 다양한 사회문제들과 깊이 연관되어 있다. 따라서 부패 문제의 극복은 지속가능한 삶의 질 향상에 필수적인 요소가 된다.

1990년대 중반부터 국제사회는 부패를 주요한 관심사 가운데 하나로 받아들이고 이를 통제하기 위한 다양한 방법을 모색하기 시작했다. 또한 OECD 뇌물방지협약, 각 권역별 반부패협약, 그리고 유엔 반부패협약 등을 통해 국제적인 공동의 노력이 필요함을 강조해오고 있다. 비정부 기구들의 적극적인 활동도 이에 크게 기여했음은 두말할 나위가 없다. 특히 1999년 창립되어 전세계 100여 개 국에서 활동하고 있는 국제투명성기구(Transparency International)의 경우 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)의 발표를 통해 각국 간의 부패 정도를 비교할 수 있도록 하는 등 부패 문제를 사회적 의제로 만들어 가는데 중요한 영향을 미치고 있다.

본 연구는 국가적 반부패 전략의 세부적인 구성요소(components)에 대하여 천착하는 대신 그러한 전략이 성공하기 위해 필수적으로 추구해야 할 접근방법에 대해 집중한다. 특히 반부패 전략 수립에서 그동안 국제사회가 강조해 왔던 두 가지 핵심적 접근방법이라 할 수 있는 '통전론적 접근'(holistic approach)과 '협력체계 구축'(coalition building)이란 키워드들을 통해 공공, 정치, 경제, 시민사회 등 한국사회의 주요 4대 부문의 대표자들이 부패 문제를 극복하고 투명성을 높이기 위해 추진한 이니셔티브인 투명사회협약(The Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency, K-PACT)의 사례를 분석하고자 하였다. 이를 통해 국가적 반부패 전략이 지속가능성을 확보하고 성공할 수 있기 위한 정책적 함의를 찾아내고자 하였다.

2. 선행 연구와 연구 방법

본 연구는 지난 2005년 3월 9일 서울 용산구 효창동 백범기념관에서 체결되고 이후 약 4년 동안 추진된 투명사회협약과 관련하여 투명사회협약실천협의회 집행책임자로 활동한 경험에 비추어, 이러한 협력체계가 구축되고 발전하게 된 배경, 나아가 좌초된 원인을 분석하고자 하였다.

이러한 투명사회협약에 대한 분석은 향후 국가적 반부패 전략을 수립하고 추진하는데 필수적인 고려사항들, 즉 어떻게 해야 이를 성공적으로 만들어 갈 수 있는지를 파악해 내는데 도움이 된다.

신동면, 이정철, 김경순(2006)은 "투명사회협약 발전방안 모색을 위한 연구"에서 '사회협약'(social pact) 또는 '코포라티즘'(corporatism)이라는 키워드를 통해 투명사회협약

을 해석하면서 그 발전과정을 소개하고 그 과제를 제안하였다.

라영재(2008)도 이익의 조정과 갈등의 관리를 위한 전략적 선택으로서의 '사회적 합의', '정책협의'(policy concertation), 나아가 '정책네트워크'(policy network)라는 관점에서 투명사회협약을 노사정 사회협약이나 저출산고령화대책 사회협약과 비교한 바 있다.

본 연구에서는 투명사회협약에서의 '사회협약'이란 방식을 '협력체계 구축'의 하위 개념으로 즉, 협력체계의 구축을 위해 '사회협약'이란 형태를 채용한 것으로 본다. 따라서 투명사회협약은 당사자들 상호간의 이익 조정과 갈등 관리의 수단으로 고려되는 '사회협약'이란 성격보다는 오히려 공동의 과제를 설정하고 같은 목표를 향해 나갈 협력체계를 형성하기로 하는 '공동의 약속'이라는 성격을 더 강조한다. 이러한 관점에서 지난 2004년 반부패국민연대의 투명사회협약의 제안과 그 배경, 그리고 이후 투명사회협약실천협의회 활동 등을 분석하였다.

투명사회협약 사례의 분석과 평가를 통해 찾아낸 접근방법에서의 착안점은 사회제의 구현을 위한 협력체계의 구축 또는 갈등요소를 해결해 나가는 한 방식으로서의 보다 넓은 의미의 '사회협약'이 성공을 거두기 위한 필수적 요소를 찾아내는 데에도 적용될 수 있을 것이다.

3. 분석의 틀

1) 통전적 접근

부패 문제를 일거에 척결할 수 있는 어떤 한 두 가지 법률이나 제도, 정책이란 존재하지 않는다. 여기에 부패 문제의 심각성이 있다. 다른 여러 사회 문제들과 마찬가지로, 부패는 그 자체로 독립적으로 존재하는 것이 아니라 다른 요소들과의 상관관계 속에서 영향을 주고받기 때문이다. 그와 같은 점을 고려할 때 국가적 반부패 전략을 수립하여 실시하는 것은 부패 문제를 극복해 나가는데 매우 중요한 과제가 된다. 특히 부패문제에 대한 비과학적이며 안이한 대응방식이 보여준 약점들을 극복할 수 있도록 하기 위해서는 과거의 패러다임을 극복하고 새로운 패러다임에 바탕을 둔 반부패전략을 수립, 시행해야 한다(김거성 2004a).

따라서 국제투명성기구 등은 90년대 후반부터 한두 가지 정책을 제안하는 대신 '국가적 순전성 체계'(national integrity system)라는 종합적 개념을 추구해왔다. 그리고 이를 여러 기둥들(pillars)로 이루어진 고대 희랍 신전의 모양으로 표현하였던 것이다(Pope 2000: 31-40). 이러한 전제에서 국제투명성기구는 통전적 접근의 중요성을 강조하고 있다고 할 수 있다. 여기서 통전적 접근이란 사물의 인과관계를 일대일의 원인과 결과로 보는 환원주의적 관점에 대비하여 다양한 사물들이 상호간에 영향을 주고받는 점을 주목하는 입장을 말한다.

이러한 기둥들 사이의 응집성과 상관성을 보다 강조하기 위해 신전 대신 '새 등

지'(bird's nest) 상징을 채용할 것을 제안한 학자들도 있지만(Sampford, Smith, and Brown 2005: 96-108), 국제투명성기구의 관심 또한 근본적으로 이런 상관성을 경시하지 않았으며, 오히려 상호의존적(interdependent)임을 전제로 하고 있다(Kim 2009: 113).

TI 뿐만 아니라 경제개발협력기구(OECD)나, 국제반부패회의(IACC), 글로벌 포럼 등의 다양한 국제회의에서도 종합적인 처방과 반부패운동의 세 주체들 사이의 협력관계 구축의 중요성에 대해서는 별 이견이 없다(김거성 2009).

이러한 통전적인 접근방법은 물리학 등 현대 자연과학의 발견과 일맥상통한다. 특히 이런 발견들은 사물들이 상호간에 관계를 주고받는 현상에 주목하고 있다. 1932년 양자물리학으로 노벨물리학상을 받은 하이젠베르크(W. K. Heisenberg, 1901-1976)는 『부분과 전체』라는 책을 통해 양자역학에서의 발견을 철학과 윤리의 영역으로까지 확장시켰다.¹⁾ 이를 이어받아 카프라(Fritjof Capra)는 “모든 현상-물질적, 생물적, 심리적, 사회적, 문화적-은 기본적으로 상호 연결되어 있으며, 상호 의존한다는 것을 깨닫는 데에 그 기반을 두고 있는” ‘체계 관점’(system view)의 확립이 중요하다고 역설한다. 따라서 카프라는 환원주의적인 분석적 방법 만으로의 한계를 극복하고 통전적인 또한 종합적 접근방법을 취할 것을 제안한다.²⁾ 이런 관점에서 국제투명성기구의 국가적 순전성 체계 개념은 ‘통전적 접근’이라는 중요한 의미를 가지는 것으로 해석되어야 한다.

이와 같이 반부패운동을 비롯한 사회문제에 대한 논의에서도 실재로는 존재하지 않는 한두 가지의 ‘만병통치약’을 추구하기보다는 오히려 사회 제분야에서의 문제의 해결을 위한 다양한 노력을 체계적으로 이끌어 내야 할 필요가 있다.³⁾

따라서 제대로 효력을 발휘하는 반부패 전략이 되기 위해서는 통전적 접근방법을 채택하고 있는가 하는 점이 관건이 되는 것이다.

2) 협력체계의 구축

1) W. K. Heisenberg, Der Teil und das Ganze, Gespräche in Umkreis der Atomphysik (김용준 역, 『부분과 전체』, 서울: 지식산업사, 2002); Physik und Philosophie (구승희 역, 『물리학과 철학』, 서울: 온누리, 1993) 참고.

2) F. Capra, 『새로운 과학과 문명의 전환』(이성범 외 역, 서울: 범양사출판부, 1998); 『생명의 그물』(김용정 외 역, 서울: 범양사출판부, 2001); 『현대물리학과 동양사상』(이성범 외 역, 서울: 범양사출판부, 2002); 『새로운 과학과 문명의 전환』(이성범 외 역, 서울: 범양사출판부, 1998); 『신과학과 영성의 시대』(슈타인들-라스트, 매터스 등과 공저, 김재희 역, 서울: 범양사출판부, 1998); 『히든 커넥션』(강주현 역, 서울: 휘슬러, 2003) 등을 참고.

3) “종합적이고 시스템적인 이른바 통전론적인 접근으로 패러다임을 바꿔내는 일은 바로 지금 행정학을 비롯한 모든 학문 분야에 시급히 요청되는 중요한 과제가 된다. 의학에서도 이제는 한 두 가지 처치나 약제의 처방이 아닌 종합적인 치료를 지향하는 통전론적 치료법이 강조되고 있다. 이러한 접근은 관련관련론 인접 학문분야 사이의 연대와 교류, 협력의 강화를 통해서 가능해진다. 그래야만 문제들에 대해 표피적인 대책학문분일시적 응급처방이 아닌 종진정으로 이를 해결할 수 있는 근원적이며 장기적, 지속가능한 또 실효성있는 정책학 개발될 수 있는 것이다”(김거성 2004b, 7).

반부패와 투명성 증진을 위한 '협력체계 구축'의 필요성과 그 가능성에 대한 검토는 한국투명성기구⁴⁾가 국제투명성기구(Transparency International)의 접근방법으로부터 배운 바 크다.

국제투명성기구의 이런 접근방법의 원형은 이미 그 창립 초기인 1993년부터 1995년 사이에 에콰도르에서 시도되었던 '순전성 체계'(integrity system) 구축 실험에서 찾을 수 있다. 이 시도는 에콰도르 정부의 적극적인 지원으로 의욕적으로 진행되다가 그 중심인물이었던 다히(Alberto Dahik) 부통령이 부패스캔들에 휘말리면서 상처를 남기고 실패했지만, 그 아이디어는 '국가적 순전성 체계'이라고 하는 국제투명성기구의 핵심 개념으로 발전하게 된다. 국제투명성기구 창립자이며 초대 회장을 지낸 아이겐(Eigen)은 "시스템을 떠받치는 기둥을 세우기 위해서는 개인은 물론 사회의 다양한 단체, 예를 들어 입법부, 사법부, 언론 등이 모두 민주적으로 투명하게 협력해야 한다."고 언급하고, "그러나 결정적으로 중요한 것은 시민사회를 동원하고, 정부와 경제 엘리트 외에 국내 청렴 시스템 구축에 동참할 준비가 되어있는 -단순한 시민이든 기업의 사장이든 가리지 않고- 헌신적인 사람을 찾아내야 한다. 국민들의 넓은 지지를 통한 광범위한 참여만이 이러한 시스템의 구축을 성공시킬 수 있기 때문이다."고 강조한다(2003: 84-90). 또한 아이겐은 "반부패 개혁의 과정에서 통전적 접근방법을 채택함으로써 또한 모든 주요 역할자들을 이끌어 들임으로써, 한 나라 또는 공동체는 부패를 단속할 수 있는 수준으로 억제할 수 있는 역량을 증진시킬 수 있다."고 지적하고 "파트너쉽과 협력체계 구축이란 주제는 국제투명성기구의 부패 통제를 위한 접근방법의 근거"라고 강조하였다(Pope 2000: xv).

따라서 국제투명성기구는 창립 초기부터 개별적인 부패 사안을 폭로하거나 고발하는 일은 관련 당국과 저널리스트들에게 맡기는 대신에, 투명한 협력 분위기와 이를 실현할 수단을 제공함으로써 "발견된 부패 사건을 분석하고, 향후 부패를 막을 수 있는 시스템을 개발하고자"(Eigen 2003: 47) 노력해왔던 것이다.

이런 경우에는 시민사회는 다른 부문들과의 관계에서 협력자(cooperator), 견인자(tractor), 제안자(initiator), 참여자(participant), 조정자(coordinator) 등의 역할을 담당하게 된다. 이러한 역할들은 일반적인 시민사회에 대한 '감시견'(watchdog)이나 '고발자(accuser)'로서의 역할에 대한 기대를 배제하거나 평가절하 하는 것은 아니며, 오히려 이를 넘어서는 것이라 할 수 있다.

국제투명성기구는 정부와 자본, 시민사회 사이에 삼각관계가 존재한다고 본다. 따라서 이들 세 주체 모두의 '참여' 없이 한 당사자만의 일방적인 노력만으로는 부패라는 이슈를 효과적으로 대처하는 것이 불가능하다는 것이다(Pope 2000, 134). 물론 이 관점이 이른바 사정기관의 필요성이나 중요성을 간과하는 것은 아니다. 다만 부패 극복이나 투명성 제고에 있어서 다른 역할자들이 이른바 감시 대상으로만 전략해 있어서 내부적

4) Transparency International - Korea, 옛 이름은 반부패국민연대. 이하 인용부분 외에는 '한국투명성기구'로 통일하였다.

으로 자발성을 발휘하지 못하고 또 소극적인 위기 관리 차원에 머물러 윤리적 거버넌스의 강화 또는 '합책임성'(accountability)의 제고, 나아가 사회 전체의 '순전성'(integrity)을 강화하는데 까지 이르지 못하는 점을 지적하자는 것이다.

또한 적어도 이러한 바람직한 반부패 협력체계가 제대로 구축된다면 여기서는 공공 부문과 기업부문, 시민사회 사이에 파이를 누가 더 크게 잘라 가질 것인가 하는 '갈등' 관계보다는 오히려 공동의 목표를 향한 자발적인 참여라는 '협력' 내지는 '동반'(partnership) 관계가 더 강해야 마땅하다. 이런 의미에서 갈등조정 수단으로서의 사회협약과는 달리 공동의 목표를 향한 협력체계 구축을 지향하는 것이다(그림 1 참조).

[그림 1] 3대 부문의 협력체계 구축



따라서 이러한 각 부문 주체들의 적극적인 참여를 통하여 바람직한 '협력체계'를 구축하였는지 여부는 통전적 접근과 더불어 국가적 반부패 전략으로서의 성공을 위한 필수 요소가 된다고 할 수 있다.

3) 추진력과 지속가능성

그렇지만 통전적 접근과 협력체계 구축이란 일시적으로 단기간 동안의 노력만으로 바로 성과를 내올 수는 없다. 오히려 장기적이며 지속적인 실천이 필요하다(김거성 2004a). 특히 일시적인 위기를 모면하기 위해 단기적인 이벤트로서 사정활동의 강화나 국가적 반부패 전략을 공표, 선전하는 것만으로 큰 성공을 거두기는 힘들다.

또한 사회 각 분야의 참여를 통한 연대협력 체계의 구축은 정치적 의지의 확보를 필요로 한다(Pope 2000: 41-46). 그러나 이런 위로부터의 의지를 아래로부터의 압력을 통해 이끌어 내는 상향 방식은 매우 중요하다(Pope 2000: 42-43).

더불어 사회 구성원들의 '윤리적 인프라'(ethical infrastructure)로서의 신념과 도덕적 가치, 그리고 사회나 조직의 문화 등에서 순전성이 작동할 수 있도록 교육을 포함한 장

기적인 노력이 뒷받침되지 못한다면 이는 '단기주의'(short-termism)로 비판받아 마땅하다(Kim 2009:122-126).

따라서 반부패 전략이 장기적인 지속가능성을 갖추었는지, 또한 이를 뒷받침해 줄 수 있는 대중적 지지기반과 참여구조를 갖추었는지는 그 장기적인 실효성을 판단하는데 중요한 분석 도구가 된다.

II. 투명사회협약의 사례 분석

1. 협약 체결까지의 경과

1) 맑은사회만들기운동

국제투명성기구 등의 협력체계 구축과 통견론적 접근이라는 기본적 이해를 바탕으로 한국투명성기구는 창립 초기인 1999년말, 당시 정부 주요 부처들과 전국경제인연합회 등 경제계 단체들, 그리고 시민단체 등에게 새천년을 "맑은사회 만들기 원년"으로 선포하고 뇌물 반대 등의 공동행동을 제안하였다. 그 결과 2000년 1월 5일 새천년의 벽두에 이들과 함께 선포식을 개최할 수 있었다. 다만 당시에는 시민단체의 일방적인 요구에 다른 구성원들이 소극적으로 응답하는 수준을 넘어서지 못했다.

그렇지만 이러한 민-관-기업 등이 함께 참여하는 새로운 틀의 추구는 이 맑은사회만들기(Clean Korea 21) 운동 이외에도 2000년 무렵부터 경제정의실천시민연합이 추진한 '지방자치개혁박람회'나 참여연대의 제안으로 서울특별시가 받아들여 추진하고 있는 '청렴계약제'(integrity pact) 등에서도 찾아볼 수 있다. 이러한 연대와 협력 방식은 유착의 위험성에 대한 지적에도 불구하고 유용한 수단으로 평가되어야 한다. 특히 청렴계약제는 보완될 점들이 많음에도 불구하고 제도적 접근과 3자간의 파트너십이라는 측면에서 유념할 일이다(김거성 2009).

물론 2000년의 시도들은 참여 주체들의 반부패에 대한 실천의지의 박약 등으로 말미암아 부분적인 성공에 그쳤지만, 그 접근방법은 이후 맑은사회만들기한마당으로 이어지게 되며 또한 그 실패요인은 투명사회협약을 위한 반면교사가 되었다. 특히 투명사회협약의 준비 과정에서 일부 언론이 정치인들의 발언을 근거로 '반부패국민협약 후 대사면' 등의 기사를 게재한 것과 관련하여 한국투명성기구가 발표한 성명은 그 경과를 잘 설명해 주고 있다.⁵⁾

뿐만 아니라 한국투명성기구는 창립 초기부터 몇몇 정부 부처와 지방자치단체, 공기

5) 반부패국민연대, "일부 언론의 "반부패국민협약 후 대사면" 등 기사와 관련한 반부패국민연대의 입장"(2004. 12. 21. 성명), <http://smg.or.kr/tikbbs/view.php?id=notice&no=194>.

업 등의 투명성 증진을 위한 프로그램에 참여해 왔으며, 또한 2004년에는 유엔글로벌콤팩트(UN Global Compact) 등에 적극 참여하며 반부패에 대한 경제계 내부로부터의 이니셔티브를 발휘할 수 있도록 하기 위하여 (가칭) '코리아 콤팩트 이니셔티브'(Korea Compact Initiative)를 제안하고 경제계 단체들과 이를 위한 회의를 수차례 가진 바 있다.

2) 반부패투명사회협약 제안

구체적으로 투명사회협약의 열거를 대외적으로 제시한 것은 한국투명성기구가 2004년 10월 20일에 CPI를 발표하면서였다. 한국투명성기구는 "전사회적 차원의 반부패 20년 실행계획 수립을 다시 한 번 제안하며, 이를 위한 첫 작업으로 청렴한 나라 건설을 위해 재계, 공공기관, 정계, 법조계를 비롯하여 모든 시민사회가 함께 공동의 약속, '반부패 사회협약'(가칭)을 체결하고 그 실천을 독려해 나갈 협의체 건설을 제안"하면서 "반부패 사회협약은 과거의 잘못을 털어내고 청렴사회의 새 지평을 여는 의미 있는 작업이 될 것이다. 또한 이는 더욱 강화되고 있는 전세계적 차원의 반부패 라운드에서도 이니셔티브를 취할 수 있는 모범사례가 될 것으로 확신한다."고 언명한 바 있다.⁶⁾ 이러한 아이디어에 찬동하며 시민사회 지도자들은 2005년 1월 3일 '반부패투명사회협약'을 제안하고 나섰다.

2. 투명사회협약 체결

1) 투명사회협약의 내용

투명사회협약은 한두 가지의 법률이나 제도 등을 추구하는 것이 아니라 앞서 언급한 통전적 관점에서 종합적이며 체계적인 다양한 노력의 필요성을 제기하고 이에 대한 동참을 이끌어내는 방식을 추구하였다. 이를 위해 먼저 시민사회에서 그동안의 연구결과들과 유엔 반부패협약 등의 국제적인 반부패 관련 의제들을 참고하여 우리 사회에서 필요한 관련 과제들을 정리하여 제안하고 이를 회람한 다음 다른 부문 당사자들의 검토 결과에 근거하여 수정, 조정, 보완 등의 과정을 거쳐 최종 협약문이 완성되는 과정을 거쳤다.

투명사회협약은 협약 전문에서도 밝히고 있듯이 한국사회가 부패은존, 부패친화적 사회구조를 유지한 채 선진사회로의 진입이 불가능하며 안정적 저성장, 깊은 성장을 지향하는 선진 사회로 나아가기 위해서는 산업화의 하향적 방식이나 민주화의 상향적 방

6) http://smg.or.kr/tikbbs/zboard.php?id=pds&page=6&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=536

식과 같은 일방통행식의 의사소통 보다는 사회 각 부문의 수평적 연대에 기초해야한다는 인식을 바탕으로 하고 있다.

이러한 인식에 기초하여 유럽의 선진사회들이 국가적 위기와 갈등의 시기에 사회 각 분야의 적극적인 협력에 기초한 협약을 새로운 발전의 기초로 삼은 것에 주목하며, 한국사회도 '협약' 방식을 통하여 부패를 극복하여 국가신인도를 제고하고, 코리아디스카운트를 해소하며, 선진사회로 도약할 수 있는 발판을 마련할 수 있다고 전망하였다.

협약의 주요 내용으로는 공공부문에서는 부패통제기관의 역할조정, 지방자치단체 투명성 제고, 민간참여의 확대, 사면권의 투명한 행사, 정보공개법 개정, 반부패교육 강화, 공기업투명성 개선 등이, 정치부문에서는 불체포특권 제한, 국회윤리위원회 강화, 백지신탁제 도입, 불법정치자금과 불법로비의 근절 등이, 기업부문에서는 기업윤리의 강화, 하도급비리 개선, 감사위원회 강화, 내부고발자 보호, 정보공시 강화, 사외이사 전문성 강화 등이, 그리고 시민사회에서는 시민사회의 책임성과 투명성 제고, 시민옴부즈만, 주민투표제, 주민소환제의 도입 등이 담겼다.

2) 협약 체결식

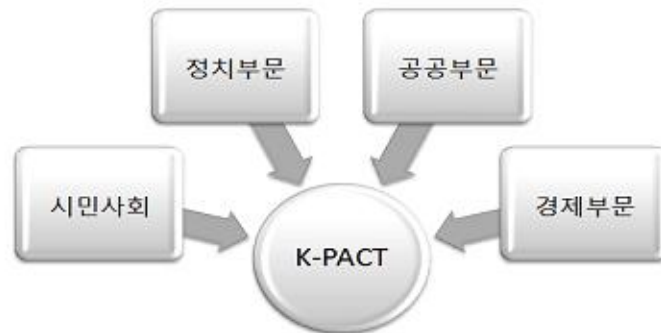
이런 제안에 대해 맨 먼저 전국경제인연합회에서 적극적인 참여의지를 밝혔고, 이어 대통령, 각 정당 등에서 연이어 동참의사를 피력해왔다.⁷⁾ 이런 기관들의 대표자들, 그리고 학자 등 전문가그룹이 참여하여 구성한 실무대표단⁸⁾의 두 달여에 걸친 논의를 거쳐 마침내 4대 부문 주요 인사 40명이⁹⁾ 2005년 3월 9일 오전 10시 30분 백범기념관에서 역사적인 '투명사회협약 체결식'을 개최함으로써 마침내 뜻을 올리고 출범하게 되었던 것이다(그림 2 참조).

7) 다만 민주노동당의 경우는 협약의 취지에 공감하고 참여할 의지가 있다고 밝혔지만, 우선 다른 정당들의 대선관련 불법자금의 국고환수와 재계의 과거 분식회계 등의 즉각적인 원상회복이 선결되어야 함을 강조하고 최종 서명참여를 유보하였다.

8) 추진위원 명단은 다음과 같다: 위원장 이남주(전 부패방지위원회 위원장), 위원: 권영세(한나라당 국회의원), 김거성(반부패국민연대 사무총장), 김병섭(서울대 행정대학원 교수), 김상열(대한상공회의소 부회장), 김성호(부패방지위원회 사무처장), 김영배(한국경영자총협회 부회장), 김일태(서울시립대 교수), 문형구(고려대 교수), 박인환(홍사단 투명사회운동본부 상임대표), 박재완(한나라당 국회의원), 성해용(부패방지위원회 상임위원), 손혁재(참여연대 운영위원장), 윤기원(민주사회를위한변호사모임 부회장), 윤창현(바른사회를위한시민회의 사무총장), 이낙연(민주당 국회의원), 이은영(열린우리당 국회의원), 현명관(전국경제인연합회 부회장), 이상가나다 순, 괄호안은 당시 직책.

9) 정부 측에서는 이해찬 국무총리를 포함한 주요 국무위원 그리고 이명박 서울시장, 정치권에서는 열린우리당 임채정 당의장, 한나라당 박근혜 대표, 새천년민주당 한화갑 대표 등 주요 정치권 인사가, 재계에서는 전국경제인연합회 강신호 회장을 포함한 경제5단체장과 4대 그룹 회장이, 시민사회에서는 천주교정의구현사제단 함세웅 고문, 한국투명성기구 김상근 회장, 한국외국어대 이남주 이사장, 대한변호사협회 천기홍 회장, 홍사단 구치모 대표, 여성재단 박영숙 이사장, 바른사회를 위한 시민회의 박효종 대표, 한국YMCA전국연맹 이학영 사무총장 등이 대표 서명자로 참석하였다.

[그림 2] 투명사회협약 최초 당사자 4대 부문(2004)



협약 체결식에 이어 이들 서명자와 노무현 대통령을 비롯한 모든 참가자들은 법과 원칙의 준수, 연고주의 등 부패친화적 문화극복, 건전한 경제적 의무의 이행과 정보부패의 극복, 적극적인 참여, 고발 정신의 발휘, 반부패교육의 실천 등이 포함된 모두 10개 조로 구성된 '투명사회 실현을 위한 시민헌장'에 서명하였다.

3. 협약의 이행과 확산

1) 협약실천협의회 구성과 운영

투명사회협약에 참여한 4대 부문은 자발적 서약 형태로 이루어지는 협약의 실효성을 높이기 위하여 각 부문의 대표자들이 참가하는 '투명사회협약실천협의회'(이하 협의회)를 구성하였다. 협의회는 협약의 이행·평가·점검·확산·갱신 등 협약의 내용이 구체적으로 실천될 수 있도록 4대 부문을 비롯한 사회 각 분야의 참여와 협력을 이끌어 내는 역할을 담당케 하였던 것이다.¹⁰⁾

2005년 4월 7일 개최된 협의회 창립총회에서는 이사진이라 할 수 있는 집행위원회를 구성하였으며¹¹⁾, 소요되는 예산은 4대 부문이 각 1/4를 부담하되 시민사회 몫은 경제부문에서 대신 부담하는 방식으로 결정하였다.¹²⁾ 이후 투명사회협약실천협의회 집행위원회는 상설기구로서 사무처를 구성하고 본격적인 활동으로 들어가게 되었다.

10) 투명사회협약 제27조제1항: "협의회는 협약체결 당사자들 간의 협력 수준을 높이고 협약이행의 점검, 평가, 확산 및 갱신을 기본적 역할로 한다."

11) 집행위원회는 시민사회 4명(한국YMCA전국연맹 사무총장-집행위원장, 흥사단 투명사회운동본부장, 바른사회시민회의 사무총장, 한국투명성기구 사무총장), 정치부문 3명(열린우리당, 한나라당, 민주당 국회의원), 공공부문 2명(국무조정실 기획차장, 부패방지위원회 상임위원, 이상 차관급), 경제부문 2명(전국경제인연합회, 대한상공회의소 각 상근부회장)으로 구성하였다.

12) 2007년도 총회에서는 공기업투명사회협약실천협의회 의장을 집행위원으로 추가하여 구성하였으며, 예산에서도 전체 11.1%를 부담토록 하여 정부와 국회에서 각각 22.2%, 경제부문에서 44.4%를 부담하는 것으로 결정하였다.

동 협회회의 운영과 관련하여 특기할만한 사실은 집행위원들 상호간에 다양한 의견이 분포되어 있었음에도 불구하고 협약 정신에 상응하여 모든 안건을 대화와 토론을 통해 만장일치로 의결해왔다는 점이다.¹³⁾ 이러한 조절과 양보, 타협에 기초한 운영은 그 자체로도 갈등 조정과 상호간 이해의 상충을 조율하는 실험으로서도 중요한 의미를 가지는 것으로 평가될 수 있을 것이다.

2) 협약의 이행과 확산

공공부문 과제 가운데 제도개선과 관련한 투명사회협약의 성과로는 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법(05.8.4), 방위사업법(06.1.2), 주민소환에 관한 법(06.5.24), 국가재정법(06. 10.4), 공공기관의 운영에 관한 법(07.1.19), 대통령기록물 관리에 관한 법(07.4.27), 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법(08.2.6) 등이 제정된 점을 꼽을 수 있다”(투명사회협약실천협의회 2008: 37).

또한 유엔 반부패협약이 비준되었고(08.2.29), 정치부문에서는 “정치 환경을 개선하고, 깨끗한 정치풍토를 조성하며, 국회의원과 지방의원 같은 선출직 공무원에 대한 윤리기준을 높이고, 불법과 탈법이 만연한 정치자금 투명성을 개선하기 위해 많은 노력을 기울였다”(투명사회협약실천협의회 2008:40).

경제부문에서는 체계적인 윤리경영 실천에 많은 노력을 기울였으며, 기업지배구조 선진화와 회계투명성 제고 등 투명경영을 강화하고자 노력하였고, 보다 적극적인 사회공헌활동으로 기업의 사회적 책임을 발취하고자 하였으며, 시민사회-기업 간 의사소통 강화나 기업 등의 유엔 글로벌콤팩트(Global Compact) 가입을 통해 한국협회 구성에 이르게 된 점 또한 성과로 꼽을 수 있다(투명사회협약실천협의회 2008: 42-48).

시민사회는 투명사회협약의 제안자로서 지역과 분야별 협약의 체결에 주도적인 역할을 담당하였으며, 또한 청소년 교육 프로그램 등을 통한 반부패의식의 확산을 위해서도 부분적으로 기여하였다(투명사회협약실천협의회 2008: 48-50).

3) 각 분야와 지역으로의 확산

중앙 차원에서 투명사회협약이 체결된 이후 주요 공기업 단위로, 또한 건설, 금융, 보건의료, 교육, 사회복지, 산림 등의 분야로 확산되었고, 대구, 부산, 경남, 충남, 울산, 인천 등의 광역 단위에서, 그리고 기초 단위로 안산과 구리 등에서 추가로 협약이 체결되었으며, 아울러 지방선거와 대통령선거 등의 계기를 맞이하여 후보자들과의 협약 등

13) 투명사회협약 제27조제2항: “협회회의의 구성은 협약체결 당사자들의 합의에 기초하여 운영은 협약체결 당사자들이 정한 운영규범에 따른다.” 다만 2009년 1월 18일 개최된 마지막 집행위원회에서 투명사회협약실천협의회 해산(안)을 상정할 임시총회 개최 의안에 대해서만 예외적으로 표결로 이를 의결하였다.

도 추진되었다(투명사회협약실천협의회 2008: 51-119).

이에 따라 투명사회협약은 최초 4대 부문의 한계를 넘어 지역과 분야 등을 아우르는 보다 확대된 협력체계로 발전하게 되었다(그림 3 참조).

[그림 3] 확대된 투명사회협약 협력체계당사자 (2007년)



4) 이행 점검

투명사회협약 체결 후 약 4년 동안의 기간에 진행된 내용은 그러한 성과와 발전에도 불구하고 처음의 기대에는 미치지 못하는 저조한 실적을 보였다. 별도로 구성된 투명사회협약이행평가단(단장 아주대 김영래 교수)은 독립된 평가를 통해 투명사회협약의 이행상태를 점검하고 그 결과를 대국민보고대회 등을 통해 보고하였다. 특히 대통령과 감사원장 등을 비롯한 각 부문, 분야, 지역 등의 협약 대표자들이 참석한 자리에서 이행평가 결과를 국민에게 보고함으로써 이행평가의 중요성을 강조할 수 있었다는 점 등에서 의미가 있었다.

더불어 2007년 Jernyn Brooks, Tony Kwok, Emil Bolongaita 등 반부패 전문가들이 해외 이행평가단으로 참여하여 투명사회협약의 활동을 점검하고 평가하였으며 권고사항을 제출하기도 하였다.

4. 투명사회협약의 좌초

이러한 투명사회협약에 대한 국제사회의 호평에도 불구하고 2008년 6월 정부는 국민권익위원회를 통해 투명사회협약실천협의회에 대한 분담금(보조금 지원) 중단을 통보하였다. 뿐만 아니라 감사원은 정부와 국회를 통해 지원된 금액 이외에도 경제부문에서 납부한 분담금 전체를 대상으로 감사를 실시하였다.

국제투명성기구를 비롯한 국제사회 역시 여러 경로를 통해 한국에서 투명사회협약 운동을 비롯한 반부패 이니셔티브의 지속이 필요함을 강조해 온 바 있다. 그러나 지난 2008년말 국회는 투명사회협약을 지원하기 위한 예산으로 정부와 국회에서 각각 3억원을 배정하기로 한 국회 정무위원회와 운영위원회에서의 여야간의 합의 대신 이를 전액 삭감한 예산안을 처리했다.

이에 투명사회협약에 참여한 한국YMCA전국연맹, 한국투명성기구와 흥사단 투명사회운동본부는 이러한 조치가 투명사회협약에서의 약속은 물론 지난 2007년 12월 3일 제17대 대통령선거를 앞두고 당시 대통령후보자들이 “투명한 사회로 발전해 나가기 위해 필요한 반부패정책과 그 실천계획을 공약으로 제시할 것과, 대통령 재임시에는 이를 성실히 이행하고 투명사회협약실천협의회를 통한 이행평가를 받아 그 결과를 국민들에게 공개”하기로 한 다짐의 파기이기도 하다며, “2005년 3월 9일 체결된 투명사회협약이 파기됐음을 선언하지 않을 수 없게 됐다”고 이를 비판했다.¹⁴⁾

이어 2009년 1월 18일 개최된 투명사회협약실천협의회 집행위원회는 동 협의회의 해산을 위한 서면임시총회를 개최하기로 결의하였고, 이어 총회는 정관에 따라 2/3 이상의 찬성으로 이를 가결하였다. 이에 따라 지금은 일부 지역과 분야에서만 투명사회협약이 지속되고 있는 형편이다.

III. 사례분석 결과와 정책적 함의

1. 투명사회협약의 성격

투명사회협약은 시민사회의 이니셔티브에 근거하여 정부, 재계, 정치권 등이 함께 참여하여 통전적 접근의 관점에서 협력체계를 구축한 국가적 반부패 전략이었다. 물론 협약이 “공공, 정치, 경제, 시민사회 대표 간의 자율적인 약속으로서 법적 구속력은 없다”(라영재, 2007)는 지적은 옳다. 그렇지만 부패 문제와 투명성 제고를 위해 각 부문에서 추진해야 할 과제들을 제시하고 상호 조절하여 통전적 접근방식에 따른 국가적 차원의 합의를 이룩했다는 점은 평가될 만 하다. 나아가 그 협력체계가 중앙 차원에서 최초 서명한 4대 부문에만 머무르지 않고 다양한 분야와 전국 각 지역으로 그 폭을 넓혀갔다는 점에서 운동적 성격도 갖추기 시작했다고 말할 수 있다.

더불어 투명사회협약은 노사정 사회협약과 비슷한 협약 방식을 외형으로 채택하였지만, 이는 당사자들 상호간의 이익 조정과 갈등 관리의 수단이라기보다는 공동의 과제를 설정하고 같은 목표를 향해 나갈 협력체계를 추구한 것이라 할 수 있다. 이후 “당사자

14) 한국YMCA전국연맹, 한국투명성기구, 흥사단 투명사회운동본부 공동성명, (2008, 12, 30) http://ti.or.kr/tikbbs/zboard.php?id=hot_issue&no=292 참고.

들 간의 협력 수준을 높이고 협약이행의 점검·평가·확산 및 갱신을 기본적 역할”(투명사회협약 제27조제1항)로 하는 투명사회협약실천협의회를 통해 이를 한 단계 발전시킨 운동으로 확산시켜 나가고자 하였으나, 당사자들 간의 힘의 균형이 깨어지면서 “어느 일방이 무관심하거나 등한시되어 상승효과가 제대로 발휘되지 못한 채”(안태원 2008: 577) 좌초하고 있는 상태이다.

2. 투명사회협약의 의미와 성과

1) 협약의 의미

투명사회협약은 통전론적 접근이나 협력체계 구축의 노력이라는 당위론적인 정당성을 가졌다. 또한 사회 각 부문이 반부패 투명사회의 실현을 위하여 어떤 과제들을 추진해 나가야 할지를 상호 협의와 조절을 통해 정리해내고 이를 사회적 합의로 규범화한 것도 질적으로 중요한 의미를 가진다.

2) 부패인식지수에서의 변화

국제투명성기구의 부패인식지수에서의 한국의 점수의 변화도 국가적 반부패 전략으로서의 투명사회협약의 구체적인 성과를 판단하는데 하나의 참고자료가 될 수 있다. 물론 부패인식지수가 투명사회협약 단 한 가지 이유로 상승 또는 하락한다고 할 수는 없다. 다만 이러한 종합적 노력이 과연 어떤 영향을 미치고 있는지를 간접적으로 알려주는 바로미터라 할 것이다. 지난 2004년 한국의 점수는 10.0 만점 기준으로 4.5점이었었다. 투명사회협약이 체결된 2005년 후반에 발표된 점수는 5.0이었으며, 이어 지난 2008년에 이르러서는 5.6점으로 까지 상승세를 이어왔다. 기복이 있으나 같은 기간 일본이 6.9점에서 7.3점으로 0.4점 상승한데 비하면 우리나라의 1.1점 상승은 가히 비약적이다. 따라서 2004년 한일간의 점수 차이가 2.4점이었던 데 비하여 2008년에는 1.7점으로 그 폭이 좁혀진 것이다(표 1 참고).

[표 1] 한국과 일본의 부패인식지수(2004-2008) 추이 비교

년도	일본(J)	한국(K)	격차(D=J-K)
2004	6.9	4.5	2.4
2005	7.3	5.0	2.3
2006	7.6	5.1	2.5
2007	7.5	5.1	2.4
2008	7.3	5.6	1.7

* 자료: 국제투명성기구, Corruption Perceptions Index 재구성

이런 격차 완화의 까닭으로는 물론 일본의 점수가 상대적으로 큰 상승을 보이지 못한 점 등 여러 가지를 언급할 수 있다. 그렇지만 국제투명성기구는 2005년 보도 자료를 통해 국가청렴위원회와 투명사회협약 체결을 통한 종합적인 반부패노력을 대폭적 상승의 근거로 해석하였으며, 2008년에는 “공공부문의 윤리와 반부패 실천의 진전에 대한 국제적 인식을 반영한 것”이라고 설명하였다. 즉 투명사회협약 이니셔티브 등 한국사회에서의 반부패 드라이브가 일정한 효과를 거둔 것으로 평가하였다.

3) 국제사회의 평가

국제투명성기구는 2005년 3월 9일 투명사회협약이 한국에서 출범했음을 알리며 환영하는 보도자료를 통해 “투명사회협약의 통전적 접근방식은 부패문제를 극복하려는 한국사회의 열정을 나타내는 것으로 과거의 경험에 기초하고 있다”고 강조하고, “이 합의는 부패극복, 투명성과 책임성 제고를 위해서는 사회적 차원의 협력체계 구축이 필요하다는 국제투명성기구의 철학을 반영하고 있다”는 아이겐 회장의 언급을 소개하였다.¹⁵⁾ 현 국제투명성기구 회장인 라벨(H. Labelle)도 부패방지에 대한 강력한 정치적 의지가 사회 각 분야의 참여를 통해 보완되는 좋은 사례로 한국의 투명사회협약을 평가하였다(김준기, 김희정, 임종원 2006: 16-17).

이러한 호평은 다른 국제회의나 국제기구들에게서도 이어져 투명사회협약은 각국에서 추구해야 할 반부패운동의 ‘역할모델’(국제투명성기구)로 받아들여져 왔으며, 모범사례를 제시할 수 있다는 점에서 매우 중요하다(Georg Kell)고 평가하기도 하였다(투명사회협약실천협의회 2007b: 64-65).

2006년(베트남, 다낭)과 2007년(호주, 캔버라) APEC 회의에서는 투명사회협약이 주요 의제로 다루어졌으며, UN 반부패협약 당사국총회, OECD 반부패 회의, 제5차 글로벌포럼(남아프리카공화국, 요하네스버그), 국제투명성기구 동아시아지역회의(몽골), 국제투명성기구 연차총회, 말레이시아 반부패청(ACA) 회의, 국제반부패기관연합회(IAACA) 회의(인도네시아, 발리) 등에서 소개되고 호평을 받았다(투명사회협약실천협의회 2007b: 65-70 ; 투명사회협약실천협의회 2008: 135-138 ; 안태원 2008: 573).

또한 몽골, 인도네시아, 필리핀 등의 아시아 국가들에서도 자국에서 투명사회협약 모델의 채택을 검토하고 이를 위한 지원을 요청하기도 하였다(투명사회협약실천협의회 2007b: 65-70).

15) 투명사회협약 체결에 즈음한 국제투명성기구의 보도자료: http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2005/08_03_2005_tikorea_kpact

3. 투명사회협약에 영향을 미친 요인들

1) 긍정적 요인들

투명사회협약의 체결과 이행, 확산에 긍정적으로 작용한 요인들을 든다면 다음과 같다.

첫째로, 투명사회협약은 부패에 대한 국민들의 반감과 분노에 힘입은 바 크다. 특히 지난 2002년 대통령선거에서 여야를 가리지 않은 불법선거자금에 대한 국민적 지탄으로 특히 정치권과 재계가 압박을 받던 상황에서 체결에 이를 수 있었다.

둘째로, 정치나 언론, 기업, 시민사회 등에서 평평한 힘의 균형이 이루어진 상태에서 상호간의 존중과 타협, 조절이 가능하였다.

셋째로, 전국경제인연합회 등 재계단체, 여야 각 정당, 대통령 등 '위로부터의'(top-down) 강력한 정치적 의지가 작용하였다.

넷째로, 협약의 체결에 따라 당시 직면한 위기상황을 극복할 수 있었으며, 또한 협약 당사자들에 대한 사회로부터의 호평을 얻을 수 있었다.

2) 부정적 요인들

투명사회협약의 이행, 확산과 좌초에 영향을 미친 부정적 요인들을 든다면 다음과 같다.

첫째로, 부패에 대한 반감과 분노를 넘어선 투명사회협약에 대한 대중의 적극적인 지원과 능동적 참여를 통한 아래로부터의 (bottom-up) 지속적 압력을 조직화하는 데 실패하였다.

둘째로, 힘의 균형이 상실되고 특히 위로부터의 정치적 의지가 실종되면서 일방적인 목소리가 상호간의 대화와 조절의 원칙을 깨뜨렸다. 또한 이런 상황의 변화에 따라 평판의 위기(reputational risk)에 대해 깊이 고려하지 않는 분위기가 조성되었다.

셋째로, 협약이 자발적인 참여로 이행되는 점에서 강제력을 대체할 수 있는 보다 적극적인 이행에 따르는 인센티브의 고려가 부족하였다.

넷째로, 협의회 구성과 운영에 광범위한 부문 주체들이나 전문가 그룹의 참여가 부족하였다.

4. 정책적 함의와 향후 과제

이러한 분석을 통해 다음과 같은 정책적 함의를 찾을 수 있다.

첫째로, 국제투명성기구 등 국제사회의 반부패운동에서 강조해온 '협력체계 구축'과

‘통전론적 접근’은 국가적 반부패 전략의 수립에서 필수적으로 고려해야 할 접근방법들로 받아들여져야 한다.

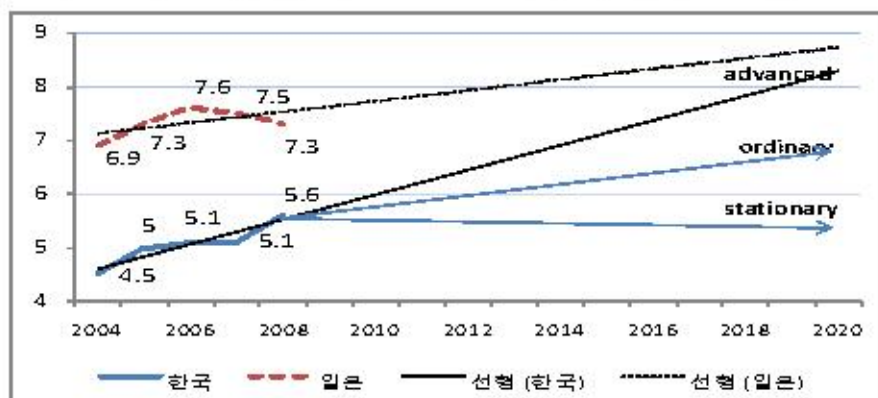
둘째로, 협력체계가 지속가능하고 또 실천력을 갖추기 위해서는 아래로부터의 대중의 압력이 조직화되어야 한다. 협력체계 구축은 근본적으로 위로부터의 ‘정치적 의지’(political will)를 전제로 하고 있다. 그렇지만 정치적 의지가 취약한 형편에서는 그런 협력체계 구축이 불가능하거나 또는 기왕에 구축된 체계조차도 유지되기 어렵다는 점에서 이처럼 아래로부터의 대중의 적극적 지지와 능동적 참여를 통한 압력에 근거하는 지속가능성에 대한 고려는 필수적이다.

투명사회협약이 좌초된 현실에서 과연 이를 대체할만한 국가적 반부패 전략이 쉽게 수립될 수 있을지는 의문이다. 더구나 한 번 상실한 반부패 투명사회를 향한 사회 각 부문과 지역, 분야 등이 광범위하게 참여하는 추진력을 다시 확보하는 것도 어려운 일이 아닐 수 없다. 그렇지만 사회 상층부의 정치적 의지를 이끌어 내는 데는 시민사회로부터의 압력이 가장 중요한 힘이 된다는 전제에서 대중의 적극적 참여와 지지를 조직화해내는 시민사회의 노력은 무엇보다도 중요한 재출발의 근거가 된다.

아울러 이러한 대중적 압력에 근거하여 반부패 투명사회를 향한 국가적 전략을 재정립하고 나아가 투명사회협약을 무력화시켰던 사회주체들이 조속히 그 실천으로 다시 복귀하도록 이끌어 내어야 한다.

지난 2004년부터의 한국과 일본의 부패인식지수의 변화를 근거로 국제투명성기구의 Corruption Perceptions Index에서 한국과 일본의 점수를 근거로 MS-Excel 2007을 통해 선형 추세선을 추가한 [그림4]는 지난 시기의 반부패 전략과 실천이 그대로 진행되는 전제에서 양국의 CPI 변화를 예측하게 해 준다. 그렇지만 이런 동력을 상실하고 사회 각 부문에서 반부패 투명사회를 향한 노력을 게을리 한다면 선진 투명사회를 향해 계속 발전하거나(advanced) 유지(ordinary)되기 어렵다. 오히려 그림의 아래 화살표가 보여 주는 바와 같이 청렴도가 장기적인 정체(stationary) 상태로 들어갈 우려가 크다.

[그림 4] 한국과 일본의 2004-2008 부패인식지수와 그 전망



* 자료: 국제투명성기구, Corruption Perceptions Index 재구성

따라서 조속히 국가적 반부패 전략의 재구성과 이를 사회의 합의로 만들어 모든 주체들이 이에 참여하도록 다시 이끌어 내는 전략적 고려가 필수적이다. 또한 이를 위한 대중적 참여와 지지의 조직화를 위한 시민사회의 운동이 매우 중요하다.

아울러 대중적 압력 또한 하루아침에 조직되는 것은 아니므로 교육과 훈련을 통한 장기적인 관점에서의 사회의 건전한 윤리적 인프라 구축을 위한 노력을 병행하여야 한다.

IV. 결론

투명사회협약은 '협력체계 구축'과 '통전론적 접근'이란 개념들을 근거에 깔고 사회협약이란 수단을 동원하여 개발된 반부패 이니셔티브로 많은 성과와 국제적인 찬사에도 불구하고 지속가능성에서 어려움을 겪고 좌초하고 말았다.

투명사회협약 사례를 중심으로 찾아본 향후 성공적인 국가적 반부패 전략의 접근방법에는 다음 사항들이 반영되어야 한다:

첫째로, 국가의 반부패 전략의 실효성을 높이기 위해서는 각 부문주체들간의 '협력체계'를 구축해내어야 한다. 이를 위해서는 대다수 선량한 공직자들과 기업 구성원들, 또한 반부패 운동에 적극적인 의지를 가진 시민사회단체 등의 자발적 연대 협력체계의 재구성을 포함시켜야 한다. 이 협력체계를 통해 일부 사정기관이나 공공부문 등이 주도하고, 대다수 공공부문의 구성원이나 기업, 시민사회 등은 반부패 투명사회운동의 주체의 자리에서 배제되는 문제를 극복하지 않으면 안 된다. 특히 투명사회협약과 같은 협력체계의 건강성은 각 부문과 분야, 지역 등에서의 협약 당사자들이 진정한 자발성에 기초를 둔 참여와 협력의 정신을 실천하여 운동으로 승화시키는데서 찾아야 한다. 특히 실천 주체들이 협약을 당면한 위기를 모면하기 위한 하나의 이벤트로, 즉 단시일 내에 좋은 평판을 얻어내기 위한 수단으로 사용하는 일은 없어야 한다.

둘째로, 국가의 반부패 전략은 '통전적인 접근방법'을 채택하여야 한다. 이른바 법치(rule of law) 또는 강력한 적발과 처벌 등 사정활동 일변도로 간다거나 또는 법률이나 제도 등의 정비 자체에 머무름으로 말미암아 부패친화적 사회문화를 근본적으로 치유하고 장기적으로 지속가능한 윤리적 인프라를 구축하는데 실패해서는 안 될 것이다.

셋째로, 반부패 전략은 이에 대한 대중의 강력한 지지와 능동적인 참여를 이끌어내고 이를 바탕으로 삼는 '상향식 운동'에 힘입어야 한다. 이른바 상부의 정치적 의지에만 의존하는 방식으로는 국가의 반부패 전략이 힘의 균형이 깨어지는 상황과 조건의 변화에 따라 '지속가능성'을 상실하고 실패로 귀결될 가능성이 높다. 따라서 부패에 대한 반감과 분노를 넘어서 아래로부터의 지속적 압력을 행사할 수 있도록 대중의 조직화가 필수적이다. 이러한 지속가능성을 보장할 수 있는 상향 방식을 결여하고 하향 방식에

의존한 것이 국가적 반부패 전략으로서의 투명사회협약운동의 결정적 한계요 또한 약점이었으며 좌초하게 된 중요한 까닭이다.

투명사회협약 방식은 협력체계의 구축과 통전적 접근에 근거하고 있으므로, 아래로부터의 상향식 운동을 보완하고 건전한 윤리적 인프라의 구축을 포함한 장기적인 지속가능성을 갖춘다면 이는 국가적 반부패 전략의 성공적인 모델이 될 수 있다.

<참고문헌>

- 김거성, 2004a, “윤리 인프라’ 구축 서두르자,” 문화일보 (2월 7일자).
- 김거성, 2004b, “통전론적 접근의 중요성,” 행정포커스 (11/12): 4-7.
- 김준기, 김희정, 임종원, 2006, 2006 대한민국 반부패시스템: 공공-민간부문 반부패시스템과 실태 연구보고서, 한국투명성기구, 투명사회협약실천협의회.
- 라영재, 2006, “투명사회협약,” 국가청렴위원회, 2005년도 청렴백서: 470-478.
- 라영재, 2007, “투명사회협약(K-PACT) 이행·확산,” 국가청렴위원회, 2006년도 청렴백서: 602-611.
- 라영재, 2008, “한국 정부에서 정책협약의 시도와 전망: 노사정사회협약, 투명사회협약, 저출산고령화대책 사회협약 사례비교”, 한국정책학회보 17(3).
- 신동면, 이정철, 김경순, 2006, “투명사회협약 발전방안 모색을 위한 연구”, 투명사회협약실천협의회.
- 안태원, 2008, “투명사회협약(K-PACT) 이행·확산,” 국민권익위원회, 2007년도 청렴백서: 570-578.
- 투명사회협약실천협의회, 2005a, 투명사회협약 체결식 자료집.
- , 2005b, 투명사회협약실천협의회 창립총회 자료집.
- , 2006a, 2006 투명사회협약대국민보고대회 자료집.
- , 2006b, 사회협약의 연금술-유럽의 경험과 교훈, 서울: 산문.
- , 2007a, 2007 투명사회협약대국민보고대회 자료집.
- , 2007b, 2007 투명사회협약백서.
- , 2008, 2005-2008 투명사회협약백서.
- Eigen, Peter, 2003, *The Web of Corruption: How a Global Movement Fights Graft*, Frankfurt and New York: Campus Verlag.
- Kim, Geo-Sung, 2009, “Bridging Christianity and Anti-Corruption Movement: Christian Ethical Reflections on Sustainable Integrity System”, Ph.D Dissertation, Yonsei University.
- Pope, Jeremy, 2000, *TI Source Book 2000- Confronting Corruption: The Elements of a*

National Integrity System, Berlin: Transparency International.

Sampford, Charles, Rodney Smith, and A. J. Brown, 2005, "From Greek Temple to Bird's Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems," *Australian Journal of Public Administration* 64 (June): 96-108.

Stapenhurst, Rick, and Sahr J. Kpundeh, 1999, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington, D.C.: World Bank.