참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제

1-03 반부패 투명사회 구현

1-05 포괄적 과거사 정리

1-07 언론분야 개혁

1-02 사법제도 개혁

1-04 권력기관 제자리 찾기

1-06 공공갈등관리시스템 구축

Ⅱ. 정책추진 관련 (47)

경제분야

(17)

2-01 부동산시장 안정 및 주거복지

2-03 신용불량자 대책

2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설

2-07 차세대 성장동력산업 육성

2-09 농업 농촌 종합대책

2-11 자율 관리 어업 정책

2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대

2-15 항만인력 공급체제 개혁

2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산

2-02 금융시장 안정

2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'

2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설

2-08 글로벌 중소기업 육성

2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성

2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리

2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축

2-16 해외자원 확보 경쟁

2-18 노인복지 정책 2-20 기초생활 보장 강화

2-20 기조형될 모형 정호 2-22 주민 서비스 혁신

2-24 건강보험 개혁

2-26 안정적 자녀 양육 지원

2-28 여성인력개발

2-30 차별시정 강화

2-32 노사관계 개혁

2-34 교육격차 해소

2-36 사립학교법 개정

2-38 2008 대입제도 개선안

2-40 아시아문화중심도시 조성

2-19 장애인 정책

2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책

2-23 국민연금 개혁

2-25 저출산 · 고령사회 대응

2-27 호주제 폐지

2-29 성매매 방지

2-31 비정규직 보호

2-33 일자리 창출

2-35 교원평가제 도입

2-37 교육정보화시스템(NEIS)

2-39 지속가능발전의 확산

2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

사회분야

(24)

2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정

2-44 한미동맹의 미래지향적 조정

2-46 국방개혁 2020

2-43 남북관계 발전

2-45 글로벌정상외교

2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

Ⅲ. 정부혁신 관련 (21)

3-01 정부혁신의 확산과 관리

3-03 정부 성과관리시스템 혁신

3-05 국민참여형 민원제도 개선

3-07 기록관리 혁신

3-09 참여정부 인사혁신

3-11 고위공무원단도입과 공직개방

3-13 균형인사 정책

3-15 제주특별자치도

3-17 교육자치 정책

3-19 참여정부의 재정분권

3-21 새로운 도전, 국가위기관리

3-02 정책품질 관리체계의 마련

3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리

3-06 전자정부시스템의 구축

3-08 온나라 정부업무관리시스템

3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신

3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산

3-14 재정운영시스템 혁신

3-16 자치경찰제 추진

3-18 주민 직접 참여제도

3-20 정책홍보시스템 혁신

Ⅳ. 청와대 개혁관련 (2)

4-01 대통령비서실의 변화와 혁신

4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

반부패 투명사회 구현

- 반부패 개혁도 이제는 시스템으로 -

2008

대통령자문 **정책기획위원회**

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, '정책 과정중심'으로 정리한 것입니다. 명칭을 '정책보고서'로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관 전현직 장차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, '정책과정' 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정의 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다 정책과정 중심의 기록은 '사적 기억'을 '공공의 기록'으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정의 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다. 이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여 하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원은 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심 한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈 페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것 입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적 으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

-목 차-

제1장 - 참여정부, 반부패 개혁에 '올인'하다	1
제2장 참여정부 반부패 개혁의 철학과 특징	5
1. 노무현 대통령의 반부패개혁 철학	5
2. 시스템에 의한 반부패개혁	18
가. '제도'의 그물로 부패를 잡다	18
나. 적발 위주 부패방지전략의 개선	27
다. 부패예방시스템 : 부패영향평가제도	
라. 온라인 정보공개 혁명	33
마. 클린 웨이브, 국민평가시스템	
바. 투명사회협약	
사. 부정부패 신고 시스템	49
제3장 참여정부 반부패 개혁의 분야별 성과	58
1. '부패의 온상' 정치를 바꾸다 ···································	
가. 고비용 정치구조의 혁파 ···································	
나. 17대 총선, 선거혁명의 시작	
다. 자금세탁 방지 및 불법자금 차단 제도 강화	
라. 정치개혁의 전제조건, 검찰개혁	
2, 고질화된 부패구조를 깨라-공공・사회분야 개혁	68
가. 확 달라진 공직사회	68
나. 세무행정을 투명하게	74
다. 국방획득사업, 더 이상의 대형비리는 없다	78

	라. 건설 · 건축분야, 부패유발 요인의 발본색원	82
	마. 학교를 더욱 깨끗하게-사학비리 개혁	85
3	. 윤리·투명경영 시대를 열다 ······	88
	가. '엉터리 회계'를 막아라-기업회계 투명성 제고	88
	나. 강력한 기업지배구조 개선정책 시동	93
제4	장 남겨진 과제들	96
1	. 제도는 성공, 이제 온 국민이 참여해야	96
2	. 미완의 과제 '공직부패수사처'	99
3.	. 한국을 바라보는 세계의 눈: 청렴강국1	17

제 1 장 참여정부, 반부패개혁에 '올인'하다

참여정부가 선 자리

우리 민족은 1960년~70년대 고도성장을 거듭하면서 아시아 한 구석의 최빈국에서 벗어나 세계가 주목하는 급속한 경제발전을 이루었다. 이 같은 우리의 성장과 발전은 세계 각국으로부터 '한강의 기적' 또는 '아시아의 용'이라는 칭송과 부러움으로 대상이 되기도 하였다. 그러나 그 이면, 우리 사회는 정경유착과 불법정치자금, 분식회계와 같은 거대규모에서부터 촌지, 떡값 등의 소규모에 이르는 온갖 부정부패로 커다란 정치경제적, 사회적 비용을 치렀다. 군사정권 시절은 말할 것도 없고, 문민정부와 국민의 정부에서조차 부패 및 비리가 우리 사회 선진화의 발목을 잡았다.

정경유착 같은 거대부패 구조는 1980년대 절대권력이었던 박정희 정권이 무너진 뒤 들어선 전두환 정권에서 골격이 완성됐다. 전두환 정권은 정치안정이라는 미명 아래 거대정당을 만들었고, 이를 유지하기 위해 막대한 정치자금을 조성하기 시작했다. 당시 대부분의 정치자금은 기업들로부터 불법으로 조달했고, 기업들은 그 대가로 온갖 특혜를 누리는 이른바 정경유착비리가 관행으로 자리를 잡았다. 뒤이어 집권한 노태우 정권 역시 이 같은 비리의 형태는 별반 다르지 않았다.

이후 김영삼 전 대통령의 문민정부가 들어서면서 양상은 달라졌다. 문민정부는 국민들의 거센 민주화 요구와 부정부패 척결 요구를 수용해 금융실명제와 공직자재산공개법·정보공개법 등 부패방지를 위한 여러 가지 법과 제도를 도입함으로써 정경유착의 고리를 차단하는 제도적 장치 마련에 나섰다. 그러나 법과 제도가 일부 도입되었다고 해서 고질화된 부패문제가 하루아침에 해소될 수는 없었다. 1997년 한보그룹 등 재벌기업의 잇따른 부도사태는 그 결정적 원인이 권력형 비리와 분식회계 등에서 비롯되었다는 사실이 알려지면서 대외신인도가 급격히 떨어졌고, 이는 외환위기로 이어졌다. 오랜 기간 동안 공공연하게 이루어져왔던 정경유착 비리가마침내 곪아 터진 것이다. 민주화운동의 또 다른 축인 김대중 전 대통령은 대통령당선 직후 외환위기를 극복하는 과정에서 시민사회 등이 줄기차게 요구해왔던 부패방지법을 제정하고 부패방지기구를 설치하는 등 부패방지를 위한 주춧돌을 놓았다. 그러나 김영삼 전 대통령처럼 김대중 전 대통령도 정권 말 자식들과 측근들의 부패로 큰 어려움을 겪을 수밖에 없었다.

반부패개혁, 발상의 전환을 시도하다

김영삼, 김대중 전 대통령의 예에서 보듯, 고질적인 부패문화를 뿌리 뽑는 일은 하루아침에 이루어지기 힘들다. 그러나 힘들다고 마냥 손을 놓고 있을 수 없는 것이 부패문제다. 부패문화를 청산하지 못하는 한 선진사회 진입이 불가능하기 때문이다. 우리나라가 최근까지 국민소득 1만 달러대에서 10여 년간 머무르고 있는 것도 결국 부패방지와 관련된 기반이 부실하기 때문이라는 전문가들의 진단이 많다.

참여정부가 부패청산을 핵심적인 국정과제로 선택한 것도 이런 이유에서다. 부패한 과거와의 단절 없이는 미래를 기약할 수 없다는 것이다. 노무현 대통령은 2003년 5월 서울에서 개최된 제3차 반부패 세계포럼 기조연설을 통해 "부정부패는 인류가 풍요로운 미래를 향해 나아가는 데 최대의 걸림돌"이라며 이렇게 강조했다. "민주주의의 가장 큰 적은 부정부패다. 부정부패는 그 자체로 끝나는 것이 아니라 우리사회 곳곳에 어두운 그림자를 드리우고, 사회 정의를 해치며, 특히 공직자의 부패는 국민의 신뢰를 손상시켜 국정 운영에 장애를 초래하기까지 한다."

참여정부의 부패청산을 위한 노력은 이런 절실함을 가지고 진행됐다. 특히 참여 정부는 역대정부에서 추진해온 사후 적발·처벌 위주의 부패방지 전략에서 부패가 근원적으로 발붙이지 못하도록 하는 '시스템의 구축'과 함께 부패 친화적인 문화를 '청렴한 사회' 문화로 바꿔나가는 데 중점을 두었다. 그 결과 눈에 띄는 변화들이 나타나기 시작했다. 우리의 미래를 가로막는 거대한 '부패의 산'이 조금씩 허물어지기시작했다. 역대 어떤 정부도 자유로울 수 없었던 '대형 권력형 비리'가 자취를 감췄고, '정경유착'이라는 고질적인 부패구조도 거의 뿌리가 뽑혔다. 일상생활에서의 크고 작은 부패구조들도 확연히 척결되어 가고 있다.

부패청산의 기로에 선 대한민국

돌이켜보면 우리 민족은 병자호란과 임진왜란, 일제 식민치하, 6·25전쟁, 외환위기 등 크고 작은 도전과 응전을 겪으며 살아왔다. 이러한 역사적 사실과 현재의 모습을 놓고 볼 때 지금 우리는 분명 또 다른 기로에 서 있다. 수년째 정체되고 있는 국가 경쟁력과 날로 심화되는 양극화 현상은 사회통합을 가로막고 있고, 정부정책에 대한 불신과 일부 사회지도층의 도덕불감증 등 전형적인 부패의 폐해가 여전히 남아 있다. 영국의 명재상 글래드스톤은 "부패는 국가를 몰락시키는 가장 확실한 지름길이다"라는 말을 남겼다. 로마제국의 멸망과 18세기 말 프랑스혁명, 20세기 러시아

10월 혁명도 왕족과 귀족들의 부패가 주된 원인이었다고 역사학자들은 진단한다. 500년 역사를 자랑하는 조선왕조의 멸망도 삼정의 문란과 탐관오리 등 부패가 주요 원인의 하나로 꼽히고 있다. 그만큼 부패문제는 한 나라의 흥망성쇄와 직결된다. 나아가 부패는 더 이상 남의 일이 아니라 우리 모두의 일이며, 그 대가는 고스란히 우리 모두의 몫으로 돌아온다.

지금 우리 사회는 점차 전진하고 있으나, 세계 11위의 경제규모나 국제사회에서 우리나라의 위상을 더 높이고, 또한 선진국 대열에 진입하기 위해서는 부패청산에 더 많은 노력과 열정을 기울여야 한다. 그동안 온갖 어려움 속에서도 어느새 우리 사회는 이만큼 성장했지만, 그 이면에는 부패의 그림자가 곳곳에 퍼져 있다. 따라서 부패 문제를 해결하기 위해서는 어느 특정인 몇몇이나 특정분야만 노력해서 될 일이 아니다. 우리 사회의 모든 구성원이 다 같이 힘과 지혜를 모아 총력전을 펼쳐야만 청렴한국, 선진 대한민국의 꿈을 실현할 수 있을 것이다.

청렴한국, 아름다운 미래를 향하여

국가청렴정책은 범정부적으로 추진되기 때문에 그 범위가 매우 광범위하다. 따라서 한꺼번에 모든 것을 책에 다루기는 어렵다. 이 책은 노무현 대통령의 참여정부의 반부패개혁 철학과 의지, 그리고 반부패개혁 시스템을 중심 주제로 삼아 서술했다.

참여정부의 반부패개혁 노력이 확연히 드러나는 변화를 일으켰다는 점에 대해서는 우리 사회에 별다른 이견을 없을 것으로 본다. 그러나 이는 시작에 불과하다. 고질화된 부패구조를 완전히 청산하기 까지는 갈 길이 멀다. 참여정부가 확실한 첫발은 내딛었다. 이제 국민들의 참여가 필요하다. 우리 생활 속에 뿌리 깊게 박혀 있는 부패문화를 극복하고 희망찬 미래를 열기 위해서는 국민들의 적극적인 실천과 능동적인 참여가 있어야 한다. 참여정부가 시동을 건 부패청산 작업을 온 국민이 함께 밀고 나간다면 '청렴한국'은 멀지 않은 미래에 이뤄질 수 있을 것이다.

책의 구성과 주요 내용

이 책은 노무현 대통령의 반부패개혁 철학, 참여정부에서 추진한 반부패개혁의 특징을 중심으로 서술하되, 부패청산이 왜 필요한지, 참여정부에서 추진한 반부패 개혁정책의 과정과 성과는 어떠하며, 앞으로 나아가야 할 방향은 무엇인지를 체계 적으로 정리하고자 했다.

우선 제1부에서는 참여정부 반부패 개혁의 성과와 한계를 상세하게 다루었다. 특

히 노무현 대통령의 반부패개혁에 대한 오랜 철학이 참여정부의 반부패개혁을 추진 하는 원동력이 됐다는 점, 그리고 참여정부의 반부패개혁이 다른 역대 정부의 부패 청산 방안과 획기적으로 다른 특징으로서 '시스템과 제도'를 통한 반부패개혁을 시도했다는 점을 강조해 서술했다. 이러한 반부패 관련 제도 및 시스템 측면에서 클린웨이브 국민평가시스템, 공직자행동강령, 신고자 보호·보상제도, 부패영향평가, 투명사회협약, 반부패 국제협력 등 청와대와 국가청렴위원회가 역점적으로 추진해온 과제들을 다뤘다.

이어 제2부에서는 정치, 경제, 사회 및 기타분야로 나눠서 참여정부에서 이뤄진 반부패 개혁의 성과와 한계를 살펴보고, 마지막 제3부에서는 참여정부 반부패개혁 의 성과를 정리하면서, 향후 과제에 대해 생각해보았다.

제 2 장 참여정부 반부패개혁의 철학과 특징

1. 노무현 대통령의 반부패개혁 철학

가. 정치인 노무현의 반부패개혁 철학

"불신과 반칙의 정치풍토를 가져온 줄서기 정치, 계보정치를 단절해 원칙과 신뢰의 정치를 정립하겠습니다. 돈 선거를 확실히 단절하고 법정 선거비용을 준수하고모든 경비는 지지자 헌금을 토해 조달하고 내역을 낱낱이 공개하겠습니다. 대다수보통 사람들을 허탈하게 하는 모든 특권주의를 뿌리 뽑겠습니다. 특권주의는 부정과 부패의 가장 큰 원인입니다." (2002년 9월30일 민주당 대선 선거대책위원회 출범식에서)

우리 국민들이 가장 불신하는 집단 중의 하나가 정치권이다. 국민들은 정치인들에 대해 깊은 불신을 가지고 있다. 선거철이면 어김없이 등장했던 돈선거, 부정선거, 불법선거운동, 대통령 및 국회의원 당선 후에 터지는 친인척 비리에서부터 측근들의 특권남용까지 오랫동안 되풀이되어온 고질적인 부정부패가 국민들이 정치권에 대해 등을 돌리게 만들었다. 특권의 남용과 정치인들의 권력남용형 비리는 어제오늘이 아닌 우리 헌정사의 뿌리 깊은 관행이자 골칫거리였다. 1988년 국회의원에처음 당선된 노무현에게 정치개혁의 시작은 부정부패 척결에 있었다. 국가의 새로운 도약과 투명한 사회를 이루려면 무엇보다 부정부패 청산이 필수적이라고 인식한것이다. 이런 정치신념은 대통령이 된 뒤에 구체적인 정책 목표로 현실화되고 참여정부의 정책적 기조를 이루게 된다. 참여정부 출범 초기인 2003년 5월에 대대적으로 이뤄진 불법대선자금 수사와 2004년 3월의 정치자금법 등 정치관계법 개정은 정치인 노무현이 구상해온 반부패개혁을 집권 초반부터 강력하게 추진한 대표적 사례로 꼽을 수 있다.

'반칙'·'특권' 철폐가 키워드

정치인 노무현의 반부패 개혁 철학의 핵심은 부패를 근절하는 제도와 시스템을 구축하고, 이것을 국민들의 적극적인 참여 속에서 실현함으로써 투명하고 공정한,

반칙과 특권이 통하지 않는 사회를 만든다는 것이다. 참여정부의 반부패개혁 로드 맵은 이런 철학에서 구상되고 실천됐다. 이를 한 문장의 키워드로 풀면 '특권과 반칙'을 넘어 '공정하고 투명한', '원칙과 상식의 시대'를 열어나간다는 것이다. 노무현의 주요 연설문에는 항상 이러한 키워드가 중심 기조로 들어가 있다. 특히 이러한 반부패 기조를 실현하는 방법은 '정치개혁'에 맞추어 졌다. 즉 부패와 특권으로 얼룩진 낡은 정치와 계보정치를 청산하고 정경유착을 해소해야 한다는 것이다. 사실 청렴국가를 향한 노무현의 의지는 정치 입문 시절부터 준비돼 있었고, 오래전부터 부패와의 전쟁을 고민해왔다고 할 수 있다.

이런 반부패철학은 정치인 노무현이 대선 후보가 된 뒤 발표된 '노무현의 약속 2002-대선정책자문단 자료집' 중 '특권과 반칙의 시대를 넘자'는 글에 잘 정리되어 있다. 이 글에서 대선 후보 노무현은 "우리는 원칙이 특권에 의해 좌절되고, 상식이 반칙에 의해 훼손되는 '비상식의 역사'를 목도해 왔다"면서 "그러한 역사 앞에서 우리는 때로 생존을 위해 굴종을 감수했고 체념과 포기를 사회의 미덕인양 우리 아이들에게 가르쳐야 했다"고 간파하고 있다. 이어 "경제·사회적 특권을 누리는 층은 세습화, 신분화되고 있으며 그들이 저지르는 반칙은 이미 일상화되고 구조화"되고 있어 이미 우리 시대는 "특권과 반칙의 시대"라고 규정한다. 그러면서 "소수 특권 계층에게로 집중된 권력과 부는 부패를 초래하는 근원으로 작용하고 있으며, 특권층이 저지르는 '반칙문화'는 일상화되어 다수 국민의 소외감을 더욱 부추기고 있다"고 부정부패가 가져온 심각한 폐해를 지적한다. 여기서 좌절하고 주저앉는 것은 아니다. 대선 후보 노무현은 "하지만 우리 사회는 이미 공정한 사회적 규범들과 원칙들이 지켜지는 실질적인 민주화 사회로 접어들었다"면서 "특권층이 반칙을 저질러도 용납되던 시대, 반칙해서 얻은 승리가 용인되던 시대는 이게 끝났다"고 선언한다.

우리는 원칙이 특권에 의해 좌절되고, 상식이 반칙에 의해 훼손되는 '비상식의 역사'를 목도해 왔습니다. 그러한 역사 앞에서 우리는 때로 생존을 위해 굴종을 감수했고 체념과 포기를 사회의 미덕인양 우리 아이들에게 가르쳐야 했습니다.

하지만 우리사회는 이미 공정한 사회적 규범들과 원칙들이 지켜지는 실질적인 민주화 사회로 접어들었습니다. 특권층이 반칙을 저질러도 용납되던 시대, 반칙해서 얻은 승 리가 용인되던 시대는 이제 끝났습니다.

사회의 기본원칙이 바로 서야 선진사회로 나아갈 수 있습니다. 원칙이 승리하는 사회, 상식이 통하는 사회, 그것이 정상적인 국가입니다. 정직하고 성실하게 살아가는 사람, 정정당당하게 승부하는 사람이 성공하는 사회를 만들어야 합니다. 인간의 자존심이 활짝 피는 역사, 원칙이 승리하는 사회를 우리 아이들에게 물려주어야 합니다.

원칙이 바로 서야 국가의 기강도 제대로 설 수 있습니다. 도덕적 해이와 집단이기주 의를 극복하고 나라의 기강을 바로 세워야 합니다. 원칙이 성공하는 역사, 반칙과 특 권이 발붙일 수 없는 국가를 만들어야 합니다.

그러기 위해서 가장 먼저, 정치를 바로 세울 것입니다. 정치는 사회적 규범을 준수하고 원칙을 지키면서 사회갈등을 조절하고 반영하는 제 기능을 발휘할 수 있어야 합니다. 사회갈등을 치유하고 공적 이익을 위해 봉사해야 하는 정치영역에서 특권과 반칙이 용인된다면, 사회와 나라의 기강도 제대로 설 수 없음은 자명한 일입니다.

고집스럽게 원칙을 지켜나가는 리더십에 기반하지 않고서는 강력한 원칙의 고수는 불가능하며, 실질적 민주주의로의 전진도 불가능합니다. (2002 대선정책자문단 자료집중 '특권과 반칙의 시대를 넘자')

대선 후보 노무현의 약속

참여정부의 부패방지 전략은 2002년 대선에서부터 강조해온 부패청산에 대한 강력한 의지와 맥락을 같이하고 있다. 노무현 대통령은 2002년 대선 후보시절에 새롭게 요구되는 시대정신에 따라 부패청산에 대한 의지를 밝혀왔다.

2002년 대선 당시 기존의 대결과 분열의 정치가 아닌 대화와 타협을 통해 국민통합을 이루는 정치에 대한 국민적 열망은 그 어느 때보다 높았다. 특히 정보전달 방식의 혁명이라 할 인터넷 매체는 기존의 보수정치언론의 일방적인 영향력 행사를 견제하는 역할을 해주었다. 대중은 이제 일방적으로 전달받던 미디어 메시지에서 벗어나 스스로 정치에 대한 견해를 주거니 받거니(쌍방향성)하면서 담론을 형성하는 등 보다 적극적인 입장에 서게 됐다. 각 후보의 정책과 TV 광고, 찬조 연설 등은인터넷 공간에서 네티즌 사이에 지속적인 토론 대상이 됐다. 또 2002년 대선은 군중

동원이라는 구태에서 벗어나 유권자들이 선거 과정에 실질적으로 참여하는 장으로 바뀌었다. 한마디로 새로운 정치의 등장과 낡은 정치의 퇴조였다.

여기에 노사모와 같은 자발적 봉사 조직이나 '희망 돼지저금통'으로 대표되는 깨끗한 선거자금은 '돈 안드는 선거' 풍토를 정착시키는데 기여했고, 새로운 정치, 나아가 새로운 사회를 향한 의미 있는 사건이었다. 노무현 후보가 말해온 "우리가 꿈꾸는…특권과 부패가 없는 정의로운 민주주의, 사회적 연대를 통한 통합의 민주주의, 또 이런 비전을 실현하는 과정에서 시민들이 방관을 넘어 실천의 주체로 바로서는 참여의 민주주의"가 한층 더 가까워지게 된 것이다.

사실 역대 정권 때마다 불거져온 대선자금 문제는 깨끗한 정치를 이루기 위한 필수적인 과제였다. 노무현 후보는 대기업이 제공하는 검은돈이 아니라 자발적인 국민성금인 '희망 돼지 저금통'을 통해 국민들의 유례없는 능동적 정치 참여에 대한 강한 자신감을 얻었고, 우리 사회 전반에 걸쳐 만연한 각종 유착관계와 특권구조를 청산하고 투명한 사회를 이루는 것이 2002년 대선의 시대정신이라고 인식했다.

이런 자신감은 선거운동이 한창이던 2002년 10월29일 당시 당사 앞에서 열린 '희망돼지 전달식' 답례 인사에 잘 나타나 있다. 노무현 후보는 이 자리에서 "돈이 깨끗하면 정치가 깨끗해지고, 정치가 깨끗해지면 그 정치가 국민들을 위한 정치가 될 것이라고 저는 굳게 믿는다"면서 "그래서 우리가 지금 하고 있는 이 일은 돈을 깨끗하게 하고, 깨끗한 돈을 통해서 정치를 깨끗하게 하고, 국민을 위한 정치로 만들어나가는 아주 중요한 개혁"이라고 강조했다. 그러면서 "이것이야 말로 개혁의 알파이자 오메가"라고 의미를 부여했다.

"원칙과 상식이 승리하는 사회"

노 대통령은 민주당 대통령 후보 연설문에서 "우리사회는 공정한 사회적 규범들과 원칙들이 지켜지는 실질적인 민주화 사회로 접어들었다"며 "특권층이 반칙을 저질러도 용납되던 시대, 반칙해서 얻은 승리가 용인되던 시대는 이제 끝났다"고 선언했다. 사회의 기본이 바로서고, 원칙과 상식이 승리하는 사회를 건설하는데 '올인'하겠다는 강한 신념을 드러낸 것이다.

노 후보는 이어 여러 차례의 거리 유세와 언론 인터뷰, 연설 등에서 빼놓지 않고 이런 신념을 강조했다. 대통령 선거일 직전이었던 2002년 12월18일 명동 거리유세에서는 "여러분들과 같이 열심히 땀 흘려 일하고, 정정당당하게 법 지키고, 세금 내고 군대 갔다 오는 그런 사람들이 지금까지 한국 사회에서는 별 볼 일 없는 사람 아

니면 '바보'라고 했다"면서 "이런 사람들이 자랑스럽고 떳떳한 시민이 되는 사회로 바꾸겠다"고 약속했다. 대선공약으로도 4대 비전 가운데 바로 선 대한국과 관련해 '특권과 차별의 시정', '부정부패 척결'을 기본 정책 중 하나로 내세웠다. 그 구체적인 정책으로는 병역기피, 탈세, 재산해외 도피 등 특권층의 반사회적 부정행위 근절, 고위공직자 비리조사처 신설, 국정원장, 검찰총장, 경찰청장, 국세청장에 대한인사청문회 실시, 고위공직자의 재산 형성 투명 공개, 직계 존비속 재산등록 의무화, 정치자금 투명화, 돈세탁방지법 강화 등 투명한 금융거래 질서 확보 등을 내세웠다.

원칙이 통용되고 상식이 지켜지는 사회 건설은 정치인 노무현의 정치 활동의 근 간을 이루고 있었고, 정책입안 과정에서 항상 강조되어 왔다. 바꿔 말해 정치를 개 혁하고 나아가 공직 사회의 비리를 원천적으로 차단하는 시스템 개발을 통해 우리 사회를 '반칙 문화'가 자리 잡을 수 없는, 공정하고 투명한 사회로 만들어나가야 한 다는 것이 청렴한국에 대한 노무현의 철학이었다고 할 수 있다.

원칙과 신뢰를 통한 국민통합

노무현 대통령 후보가 표방한 반부패개혁의 가치를 더 구체적으로 살펴보자, 먼저 '투명과 공정'이란 한국사회가 더 민주화된 사회, 더 풍요로운 사회로 가기 위해 반드시 필요한 덕목이다. 여기서 '투명'이란 말 그대로 깨끗한 것이다. 오늘날 우리 사회의 가장 큰 문제 가운데 하나는 부정부패다. 한국 사회는 짧은 기간 안에 고도 경제성장을 이루었지만, 그 뒤에는 각종 부정부패가 오랫동안 우리 사회의 발목을 잡고 있었다. 특히 부정부패가 초래하는 가장 큰 문제는 이것이 일부 계층이 정당하지 않은 특권을 계속 유지하는 방편으로 활용되고 있다는 점이다. 부정부패 해결의 최선의 방안 가운데 하나가 바로 우리가 살고 있는 사회의 투명성을 높이는 것임은 두말할 필요가 없다.

'공정'이란 공평하고 올바른 것을 뜻한다. 우리는 원칙을 벗어나 부당한 대우를 받을 때 절망하곤 한다. 공정하지 못한 사회에서는 법과 제도가 홀대받는다. 또 공정한 규칙과 규범이 존재하지 않는 사회에서 사람들은 자신의 노력에 상응하는 대가를 기대하기 어렵다. 이런 사회에서 불평등은 더욱 심화될 수밖에 없으며, 사회적 불만은 누적되기 마련이다. 민주적인 사회란 자신의 능력을 마음껏 발휘할 수 있는 동시에 사회적 약자들을 적극적으로 보호할 수 있는 사회이다. 자유와 평등이 민주주의의 가장 소중한 가치라면, 공정성이 이 가치들을 실현할 수 있는 필요조건임은

자명한 사실이다. 나아가 투명하고 공정한 사회에는 '신뢰'가 자리 잡게 된다. 신뢰 란 믿음이다. 다양한 사람들이 살아가는 사회에서 사람들 사이에 신뢰가 없다면, '만인 대 만인의 투쟁'이 판치게 될 수밖에 없다. 사회가 비록 풍요롭다 하더라도 불신이 만연돼 있다면, 사람들의 삶은 고단해진다. 다른 사람과 조직에 대해 믿음을 갖는 것이 처음에는 다소 손해를 안겨줄 지 모르지만, 장기적으로는 더 많은 이익을 가져다 줄 것이다. 신뢰는 공공의식을 증진시키고 나아가 하나의 공동체로서 사회전체의 번영을 가져다주는 덕목이다.

그래서 노무현 후보는 후보수락 연설문에서 "새로운 시대의 비전을 실현하기 위해 지켜야 할 것은 '원칙과 신뢰'라는 사회적 문화적 정신적 자산"이라고 강조한다. 대한민국을 '업그레이드'하는 핵심전략은 원칙을 세우고 신뢰를 다지는 것이며, 원칙을 바로 세워야 부정부패를 청산하고 경제성장과 번영을 이룰 수 있다는 의미다.

…존경하는 국민 여러분, 모두가 같은 꿈을 꾸면, 꿈은 현실이 됩니다. 이 비전을 실현하려면 우리는 세 개의 다리를 건너야 합니다.

'정치개혁', '원칙과 신뢰', 그리고 '국민통합'이 바로 그것입니다.

먼저 정치개혁에 대해 말씀드리겠습니다. 어두운 권력문화를 청산해야 합니다. 아직도 뿌리깊이 남아있는 특권의식을 없애야 합니다. 각종 게이트 사건은 대통령 주변인물과 고위공직자들이 특권의식과 반칙의 문화를 버리지 않았기 때문에 생긴 일입니다. 제도 개혁을 더 확실하게 하겠습니다.

우리가 건너야 할 두 번째 다리는 '원칙과 신뢰'입니다. '원칙과 신뢰'라는 사회적 문화적 정신적 자산입니다. 대한민국을 '업그레이드'하는 핵심전략은 원칙을 세우고 신뢰를 다지는 것입니다. 우리 사회는 기회주의와 연고주의, 정실주의 문화에 깊이 젖어 있습니다. 이런 낡은 관행을 걷어내겠습니다. 상식이 통하고 원칙이 바로선 사회를 만들겠습니다. 원칙을 바로 세워야 부정부패를 청산할 수 있습니다. 경제성장과 번영을 이룰 수 있습니다.

저는 정치를 시작한 이래 한결 같이 원칙을 지켜왔습니다. 지도자가 반칙을 하는 나라, 국민이 지도자를 의심하는 나라는 절대 발전할 수 없습니다. 우리 모두가 원칙을 지키면 저절로 신뢰가 뿌리를 내립니다. 원칙이 살아있고 정부와 국민이 서로를 믿어야, 좋은 정책이 나오고 성공합니다. 실패한 정책도 바로잡을 수 있습니다.(2002년 대선후보 수락연설문 '불신과 분열의 시대를 넘어 개혁과 통합의 시대로')

2002년 대선과 새로운 정치

개혁이 구호에 그치지 않고 실질적인 힘을 가지려면 법이라는 강력한 시스템과 제도를 필요로 한다. 반부패 시스템의 필요성은 그동안 역대 정부에서도 늘 주장하던 내용이었지만 구체적인 실천의 힘은 미약했다. 국민의 정부에서도 정치 개혁에 대한 목소리는 높았지만 구호에 그치고 말았다. 관행처럼 굳어져 온 폐해가 남아있는 기존의 정치 체제로는 새로운 사회를 위한 개혁을 이루기 어려운 것이다. 사실참여정부 이전의 '3김 정치' 문화에서는 투명하고 공정한 절차, 원칙을 세우고 특권과 권위의 남용을 견제할 수 있는 시스템이 제대로 작동하지 못했다. 권력이 골고루분산되지 못한데다, 검찰 등 독립적인 기구가 권력을 효율적으로 감시 및 견제하는 제도적 장치가 부재했기 때문이다.

노무현 대통령 후보는 '국가비전21위원회' 정책토론회에서 "지역주의, 권위주의에 찌들고 부정과 부패, 특권으로 얼룩진 낡은 정치의 개혁이야말로 가장 절실한 시대적 요청"이라며 개혁 과제 중 정치개혁을 가장 절실한 문제로 제시했다. '새 술은새 부대에 담는다'는 말처럼 새로운 시대는 새로운 정신과 제도를 필요로 한다. 정치개혁이 구호에 그치지 않으려면 보다 강력한 법적 제도적 장치가 필요하다. 노무현 대통령 후보는 구호로만 난무하던 정치개혁의 대안들을 2002년 대선에서 '새로운 정치'에 대한 구상으로 풀어냈다. 즉 "구시대의 낡은 정치를 재생산해 온 구조와제도를 혁과하고 돈 안드는 선거제도를 정착시키고 국민의 정치 참여와 감시를 확대해 나가겠다"는 노무현 후보의 신념은 국민이 참여하는 경선, 대선자금공개협약체결 등 구체적인 내용으로 실천됐다. 당연한 이야기지만 불법과 반칙 없이 집권한정치세력이어야 온 국민적 지지 속에서 개혁과제를 추진할 수 있다.

2002년 대선 당시 노무현 후보가 대선자금공개협약을 전격 체결한 것은 역대 정부마다 대선 이후에 불거진 대선자금 공정성 시비를 없애고, 깨끗한 정치 환경을 만들겠다는 의지의 표명이었다. 대선과정에서부터 깨끗한 정치 환경을 만들어가지 않으면 부패청산과 깨끗한 나라, 상식과 원칙이 통하는 국가 건설의 꿈은 먼 일이 될수밖에 없다는 것이 노 후보의 생각이었다. 대선자금공개협약 체결은 2002년 대선당시 정치 개혁의 중요한 사건으로 받아들여지고 있다.

정치 자금의 조달과 사용을 투명하게 함으로써 정경유착의 고리를 끊고 부정부패를 근절하는 것이 새로운 정치 환경을 위한 개혁이라면 국민 경선으로 대표되는 국민들의 정치 참여 확대는 또 다른 의미에서 우리 사회의 청렴성을 확보한다는 의미

가 있다. 노무현 후보가 적극 활용한, 인터넷을 통해 쌍방향으로 진행되는 획기적인 의사전달 방식은 국민들의 정치참여를 확대시켰고, 국민들이 만든 순수 후원단체인 노사모의 자발적 봉사활동 역시 깨끗한 대선이란 구호를 실천할 수 있는 결정적인 요인이었다. '희망돼지'라는 투명하고 깨끗한 방식의 정치 후원금도 낡은 정치의 폐단을 청산해야 한다는 국민들의 요구 속에서 가능했다.

노무현 후보는 또, 정치권과 기업인의 검은 비리 유착을 청산하기 위한 강력한 의지를 천명했는데, 이는 정치개혁의 핵심적인 과제 중 하나였다. 특히 2002 12월11일 새로운 정치를 위한 기자회견문에서는 그 구체적인 방안들이 제시됐다. 노 후보는 민주당선거대책위원회에 정치개혁추진본부를 설치해 △고위 공직자의 재산변동사항 조사 방안 마련 △고위공직자 비리조사처 신설 △권력형 비리를 전담할 시한부 '특검제' 상설화 △대통령 친인척과 측근의 재산등록 의무화 등을 추진하도록 하겠다고 약속했다.이 또한 권력형 비리를 근원적으로 차단할 법적 장치에 대한 고민의 결과였다.

국민 여러분! 저는 오늘 새 정치 실현을 위한 제 구상의 일단을 국민들께 밝히고자 합니다.

둘째, 부패와 비리를 철저히 척결하겠습니다.

부패에 연루된 사실이 있거나 혐의가 있는 사람은 일체의 공직 임용에서 배제시키고 정당의 선출직 공천도 금지하는 방안을 입법화 하겠습니다. 고위 공직자에 대해서는 재산 변동사항 뿐 아니라, 처음 신고하는 재산의 형성 과정까지 신고·소명케 함으로써 부정한 방법으로 재산을 모은 사람이 공직에 임용되는 것을 원천적으로 방지하겠습니다. 대통령의 가족과 4촌 이내 친인척의 재산 등록을 의무화하고, 대통령 임기 중 재산 변동사항도 공개토록 하겠습니다. 또한 대통령의 임기 중 가족과 친인척의 신규 공직임용을 배제함으로써 비리의 소지를 원천적으로 차단하겠습니다.

이와 함께 대통령 친인척과 고위 공직자의 권력형 비리 의혹에 대해서는 '고위공직자 비리조사처'의 신설과 '특검제'의 상설화를 통해 철저하게 조사하고 사실을 규명하겠습 니다.

현 정부 하에서 저질러진 비리와 실정에 대해서도 엄정하게 처리할 것입니다. 특히 권력 주변의 새로운 비리가 드러날 경우 법에 따라 엄단할 것입니다. 공적자금 등 현 정부의 정책 중 논란이 돼 온 문제에 대해서도 철저하게 수사해서 공과를 가려낼 것이며, 불법 사실이 확인될 경우 엄벌할 것입니다.

세 번째는, 낡은 정치의 청산입니다.

낡은 정치 청산에는 두 가지가 기본이 됩니다. 하나는 제도의 개혁입니다. 또 다른 하나는 사람의 교체입니다. 구시대의 낡은 정치를 재생산해 온 구조와 제도를 혁파하겠습니다. 돈 안드는 선거제도를 정착시키고 국민의 정치 참여와 감시를 확대해 나가겠습니다. 국민의 정치 불신을 가중시켜 온 불의하고 부정한 정치인들을 배척하겠습니다. 유능하고 깨끗한 새 인물들이 정치의 새로운 중심이 되도록 여건을 만들어 나가겠습니다. (2002.12.11. 새로운 정치를 위한 기자회견)

나. 대통령 당선자 노무현의 반부패 개혁 철학

"원칙과 신뢰가 바로 서고, 투명하고 공정한 룰이 지배하고, 대화와 타협으로 해결하고, 분권과 자율로 운영되는 사회, 국민통합이 이뤄지는 사회, 이게 바로 우리사회의 미래 전략 지침입니다. 전략적 방법은 이 다섯 묶음으로 해나가려고 합니다."(노무현 대통령 당선자, 2003년1월6일, 시민사회단체 신년인사회에서)

부정 부패가 없는 깨끗한 한국을 만들기 위한 노무현의 노력은 국회의원 노무현 시절, 대선 후보 노무현 시절을 거쳐 당선 이후 인수위 시절에 내놓은 각종 정책, 그리고 참여정부의 구체적인 제도로 이어졌다. 노무현 대통령 당선자는 우리 사회의 미래 전략으로 원칙과 신뢰, 투명하고 공정한 룰을 강조하는 등 부정부패를 청산하고, 특권과 반칙이 통하지 않는 사회를 건설하자는 메시지를 국민들한테 여러 차례 강조했다. 이와 관련해 노무현 대통령직 인수위원회 경제2분과는 2003년 2월13일 재정경제부, 건설교통부, 산업자원부, 정보통신부, 공정거래위원회, 금융감독위원회, 국세청, 법무부 등 정부부처 관계자가 참석한 가운데 경제관련 부패추방 간담회를 열고 우리 사회의 경쟁력 제고를 위해서는 기업의 분식회계, 담합, 건설 및 하도급 비리, 각종 금융비리, IT 및 벤처 비리 등 경제관련 부정부패를 일소해야 한다는데 인식을 함께 했다. 그리고 이 자리에서 부패추방 관련 각종 제도의 도입을 검토하기로 했다.

□ 2003.2.13. 대통령직 인수위 경제관련 부패추방 간담회 결과

△재경부와 금융감독위원회는 2002년에 마련된 회계제도개혁 방안을 당초 예정대로 2003년 중에 차질 없이 추진해 기업의 투명성을 제고하고, 외부감사인의 독립성과 책임을 강화하는 한편, 국가기관 회계의 효율성과 투명성을 제고하기 위해 복식부기· 발생주의 회계의 도입 및 조기 결산을 위한 <정부회계법>의 제정을 2003년 중 추진하기로 보고했다.

△공정거래위원회는 기업 스스로 공정거래질서를 지켜나가는 경쟁문화가 조성될 수 있도록 공정거래자율준수 프로그램을 확대·운영하고, 불공정 거래 제보자에 대한 포상금 지급 및 신분보호제도를 관련법(증권거래법) 개정시 반영하기로 보고했다.

△국세청은 기업경영의 투명성을 제고하기 위해 법적 한도를 벗어난 기업의 숨겨진 접대비에 대한 단속을 강화하고, 은밀한 비자금을 효율적으로 규제하기 위해 분식결 산을 방지할 수 있는 방안을 마련키로 보고했다. △정보통신부는 IT 벤처산업 및 IT 공공프로젝트 사업의 투명성을 제고하기 위해 IT 투자조합 운용실적의 전자보고시스템 및 공공부문 S/W 사업 획득 관리체계를 구축하기로 보고했다.

△법무부와 검찰청은 기업비리 및 금융분야 부정부패에 대한 지속적인 단속을 실시하는 한편, 검찰의 경제비리 수사역량을 강화하기 위해 경제관련 전담 부서의 인력을 보강하고, 자체 교육 프로그램의 확대 및 민간 전문기관의 위탁교육 등을 통해경제수사 분야에 대한 전문성을 제고해 나가기로 보고했다.

△행정자치부, 보건복지부, 환경부 등은 소방, 보건복지, 환경분야의 부정부패를 척결하기 위한 자정 프로그램 및 교육 강화 방안을 보고하고, 특히 보건복지부는 청렴서약제 도입 및 부패행위 신고자 보호조치 강구 등을 보고했다.

△아울러, 인수위는 경제관련 비리의 근본적 원인이 되고 있는 불필요한 규제 및 제도를 합리적으로 개선하고, 각종 계약 및 민원처리 절차를 인터넷 등을 통해 투명하게 공개하도록 하는 한편, 경제관련 주요부처에 부정부패 감시를 전담하는 "시민 옴부즈만"의 도입을 검토하기로 하였다.

인수위, 강력한 부패척결 의지를 선언하다

노무현 당선자의 대통령직인수위원회가 제시한 국정 방향에는 부정부패 추방을 위한 강한 의지가 담겨있다. 노무현 당선자의 의지는 청와대 안에 권력형 비리와 고 위공직자 비리를 상시적으로 감시하기 위한 사정팀을 새로 설치한 것에서 잘 드러난다. 노 대통령은 또 한시적 특별검사제의 상설화가 필요하다는 국민적 요구도 수용했다. '한시적'이라고는 하지만, 상설 특검제는 검찰권과 갈등을 일으킬 소지가 있음에도 참여정부는 검찰개혁 과제로서 과감하게 도입을 추진했다. 인수위는 또 검찰개혁의 하나로 검찰 인사위원회의를 심의기구화하고, 검사동일체의 원칙을 개선하겠다고 약속했다. 검찰의 정치적 중립 확보를 위해 검찰총장이 정치적으로 휘둘리지 않고, 검찰 인사 및 수사를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하기로 한 것이다.

청와대 사정팀 및 특검제 도입은 검찰권에 대한 국민적 불신을 다른 제도를 통해 해결하려는 것으로, 검찰의 독립성과 중립성을 위한 적극적 제도 개선 조치에 해당한다. 노무현 정부 인수위원회는 또 현행 검찰제도의 골격을 유지한다는 전제 아래 경찰에 일정한 범위의 독자적 수사권을 부여하고 지방경찰제도 추진하기로 했다.

□ 2003.1.22 한겨레신문 기사 '인수위, 부패척결 방안 마련'

대통령직 인수위원회는 부정부패를 막기 위해 부패방지 시스템이 실질적으로 작동하 도록 하는 게 시급하다는 원칙을 세우고 행정정보 공개와 내부고발자 보호 제도를 획기적으로 강화하는 방안 등을 검토하고 있다.

인수위는 또 고위공직자 비리조사처 신설, 경찰 수사권 독립 등 부처간 갈등이 생길수 있는 조처는 장기과제로 돌리고, 새 정부 출범과 함께 각 부처의 총력을 동원하는 부패척결 드라이브를 시행하는 방안을 노무현 대통령 당선자에게 건의할 것으로 알려졌다.

인수위 핵심 관계자는 21일 "부패를 막기 위해선 행정과정을 투명하게 하고 시민이 직접 감시에 참여할 수 있도록 하는 게 핵심"이라며 "새 정부에서는 행정정보 공개가 일상화되고 내부고발자가 불안감 없이 '호루라기'를 불 수 있는 단계가 돼야 한다"고 밝혔다.

이 관계자는 "행정자치부, 법무부, 감사원, 부패방지위 등 관련 부처가 이를 위한 방 안을 마련하도록 요구했다"며 "새 정부 초기에 대대적인 부패 척결에 나서도록 인수 위가 각 부처를 자극할 방침"이라고 말했다.

이는 새 정부 초기에 부분적인 사정을 통해 반부패 의지를 과시하던 과거와 달리 제도 완비와 적극적 운용에 초점을 맞추겠다는 접근법이어서 주목된다. 인수위는 23일 10대 국정의제 가운데 '부패 없는 사회, 봉사하는 행정'을 주제로 한 부처합동 업무보고에서 이런 방안을 종합해 노 당선자에게 보고할 예정이다.

인수위 관계자는 "부패척결을 담당해야 할 부처 간에 갈등이 생겨선 안 된다는 게 노 당선자의 뜻"이라며 "부패방지위에 수사권을 부여하는 문제 등 부처 이기주의가 발동될 사안은 점진적으로 추진할 것으로 안다"고 말했다.

10대 국정의제 가운데 '부패 없는 사회, 봉사하는 행정'을 내세운 노무현 대통령 당선자는 대통령직 인수위원회 시절에 검찰 등 5개 기관에 부패척결 준비를 지시했다. 새 정부 출범 직후 공직기강 확립과 사회 전반의 부패척결을 위해 검찰, 경찰, 감사원, 부패방지위, 행정자치부 등 5개 유관 정부기관에 강도 높은 사정작업 준비를 지시한 것이다. 당시 한 언론보도에 따르면, 인수위 핵심 관계자는 "노 당선자취임 직후 정부 각 부처는 부정부패를 집중적으로 솎아내는 작업을 해야 한다"며 "사정 담당 5개 기관에 기관별로 사정작업과 부패근절을 위한 종합대책을 마련, 인수위에 보고토록 조치했다"고 말했다.

실제로 노무현 대통령 당선자와 대통령직인수위원회는 2003년 1월23일 열린 인수위 정무분과의 '부패 없는 사회, 봉사하는 행정' 국정과제 토론회에서 고위공직자,

권력층, 지역토착세력 등의 이른바 '특권층의 반칙문화'에 대해 강력한 척결의지를 밝혔다. 노 당선자는 이날 "검찰 등 사정기관들은 정치적 압력이나 주문에 흔들리지 않고 본연의 의무를 충실히 수행해 국민적 신뢰를 회복해야 한다"며 "반칙과 특권이 통하지 않는 투명하고 공정한 사회를 만들어야 한다"고 강조했다.

이에 앞서 노 당선자는 KBS TV토론에 참석해 "대통령 주변권력부터 개혁을 하겠다"고 약속하면서, 그러나 그것만으로는 부족하며 "시민들이 참여하는 통제시스템을 개발할 필요가 있다"고 지적했다.

청탁문화에 대해선 지금보다 훨씬 나아지게 하겠다. 그러나 대통령이 하는 일에는 한계가 있다. 과거에 대통령을 만드는 권력문화가 일선 공무원들의 부패를 조장한 측면이 있다. 윗물이 맑지 않고 반칙해야 승리하는 문화였기 때문이다. 이제는 대통령 주변권력부터 정정당당하게 하고 제도개혁을 하겠다. 모든 행정을 투명하게 하겠다. 부당하게 처리한 것은 반드시 시민들한테 지적당하고 문책당하는 과정을 만들면 청탁을 받고 적당히 할 수 없다. 아무리 금융실명제를 해도 몇천만원, 억 단위 건네는 것은 잡아낼 수 있어도 백만원 단위는 잡아낼 수 없다. 시민들이 행정에 대해 평가하고 참여하는 시민참여통제시스템을 개발하면 된다.(2003.1.18. KBS TV토론 발언)

부패방지 종합 시스템 구축

대통령직인수위원회 시절 노무현 당선자는 투명한 선거자금 등을 기치로 내걸고 반부패 개혁의 주요 과제로서 정치개혁을 줄곧 강조했다. 2003년 1월6일 시민사회 단체 신년인사회에서는 "'한 나라의 정치 수준은 그 나라 국민들의 수준'이라는 말 이 있는데, 선거 기간 중에는 시민이 정치를 따라가는 것인지, 정치가 시민들의 뒤 꽁무니를 좇아가는 것인지 헷갈렸다"면서 "그러나 70억원이 넘는 국민성금, 연설장 마다 쌓이는 돼지저금통을 보면서 '그 나라 정치 수준은 그 나라 시민의 수준과 같 다'고 말했다"고 소개했다. 그러면서 "이제는 시민의 수준만큼 우리 정치 수준을 끌 어올리는 것이 내 목표"라고 설파했다.

노무현 당선자의 이런 의지에 따라 인수위는 당시 △고위 공직자 및 권력형 비리를 우선 척결해 특권층의 반칙문화 청산 △중하위 공직자 및 공기업 비리 엄단으로 깨끗한 공직사회 구현 △지역토착 비리와 기업 관련 비리 척결을 통한 준법 분위기조성방안 등 부정부패 대책을 집중 논의했다. 인수위 정무분과는 '부패 없는 사회,

봉사하는 행정' 국정과제 보고에서 관련 기관으로부터 부패척결 대책을 보고받아 종합대책을 마련해 노 당선자에게 보고하고 △부패를 유발하는 제도와 환경 개선 △시민옴부즈맨제도 도입 등 부패 추방에 시민참여 확대 △공무원 행동강령 및 사 회지도층의 윤리강령 제정을 추진하기로 했다.

노 당선자의 강력한 부정부패 척결 의지에 따라 검찰은 고위 공직자 본인과 친인 척에 대한 비리정보 수집에 착수하고, 경찰은 중하위직 공무원의 이권개입과 민생 범죄 위주로 정보 수집에 들어갔다. 인수위는 또 행자부에 공직자 윤리규정 준수 여 부를 철저히 감시할 수 있는 방안을 마련토록 지시하고, 감사원에는 고위 공직자에 대한 공직 감사를 강화할 것을 요구했다. 이 뿐만 아니라 부패방지위원회에는 부패 방지 시스템 보완을 지시하는 등 반부패 관련 기관들이 부패척결을 위해 총력을 기 울이는 체제를 가동시키기로 했다.

특히 대통령직 인수위원회는 국세청, 재정경제부, 검찰 등 소위 관료사회 내 마피아 조직으로 불리는 권력집단 내에서 상호 감시할 수 있는 체제를 마련하기 위해 내부고발자 보호 제도를 대폭 강화하는 방안을 검토했는데, 내부고발자에 대한 신분보장도 강화하기로 했다. 시민 옴부즈맨제도, 내부자 고발제도 등을 통해 반부패운동에 국민적 동참을 가속화시킬 수 있는 동력을 마련하기로 한 것이다. 이는 노무현 정부가 내세운 '참여정부'를 실질적으로 구현하는 길이기도 했다.

국가 청렴엔진, 가동을 시작하다

역대 대통령들의 취임사에는 예외 없이 부패척결이 단골메뉴였다. 새로운 정부가 출범하고 나면 어김없이 부패청산을 기치로 내건 다양한 사회운동이 이어졌다. 이 승만 대통령의 재건국민운동, 박정희 대통령의 새마을운동, 전두환 대통령의 사회정화운동, 노태우 대통령의 새질서 새생활운동, 김영삼 대통령의 신한국 창조, 김대중 대통령의 제2의 건국운동 등 이름과 내용은 조금씩 달랐지만 목표하는 것은 언제나 같았다.

역대 대통령들이 모두 취임사에서 강조하듯 부패척결은 중요한 국가적 과제임에 틀림없었다. 물론 단호한 의지와 구호만 내세운 것은 아니다. 부패청산을 위한 다양한 법과 제도도 제시했다. 부정축재자처리법, 공직자윤리법, 정보공개법, 공직자재산공개제, 금융실명제 등이 대표적인 것으로 이런 법과 제도들은 시행 초기 국민들의 지지와 호응을 받아 성공적으로 정착하는 듯했다. 특히 김영삼 정부는 헌정사상

최초로 전·노 두 전직 대통령을 부패혐의로 나란히 법의 심판대에 세우는 등 강도 높은 사정활동을 전개함으로써 취임 초 90%대에 이르는 높은 국민적 지지를 받았다. 그리고 김대중 정부도 부패방지법 제정과 반부패특별위원회 설치 등 강도 높은 부패척결 노력을 기울였다.

그러나 부패척결은 그 역사적 당위성과 국가의 미래의 발전을 위한 기본 조건임에도 불구하고 쉽게 도달할 수 있는 목표가 아니었다. 이런 단호한 의지와 결연한운동 뒤에 이어지는 것은 역설적이게도 정계와 재계를 중심으로 하는 정경유착과대통령의 아들과 측근이 주축이 된 비리사건이었다. 역대 정권들이 부패 척결을 소리 높여 외치면서도 뒤로는 이런 비리를 묵인하거나 조장하고 있었다는 사실이 밝혀지면서 국민들은 큰 충격을 받았다.

이러한 사건들은 새 정권의 부정부패운동을 유명무실하게 만들었고, 바뀌는 정권 마다 이런 일들이 반복적으로 일어나자 이제 어느 누가 부패청산을 이야기해도 국민의 호응을 끌어내기기 어려워졌다. 그 결과 자연히 정부에 대한 국민의 신뢰는 땅에 떨어졌다. 이승만 정부부터 시작해 지금까지 이어진 이런 문제점은 역설적으로 부정부패가 대통령의 의지와 구호로 척결되는 것이 아니라는 것을 말해준다. 그렇다면 사회발전을 가로막는 부정부패를 어떻게 해결할 것인가? 다음 장에서는 참여 정부의 반부패 개혁의 성과와 한계를 '반부패개혁 시스템 구축'이라는 참여정부의 독특한 반부패 정책을 통해 살펴보기로 한다.

2. 시스템에 의한 반부패개혁

가. '제도'의 그물로 부패를 잡다

참여정부 출범 직후인 2003년 3월 7~8일 이틀간 과천 공무원교육원에서는 '참여 정부 국정토론회'라는 이름으로 대통령과 총리, 전체 국무위원 등 장관급 이상 고위 공직자, 대통령비서실의 수석비서관 보좌관 등 39명이 함께 밤을 보내며 국정방향에 대해 토론하는 자리가 있었다. 역대 정부에서 보기 드문 이례적인 행사였다. 이당시 토론 주요 의제로 부정부패, 비리 척결 문제가 포함돼 있었다. 부정부패 척결사례로 서울시장을 지낸 고건 총리가 서울시 경험담을 밝히고, 지방자치단체의 성공사례로 충남 연기군의 부정부패 척결사례를 이기봉 연기군수가 발표했다. 참여정

부와 노 대통령의 부패청산 의지를 단적으로 보여주는 사례다.

노 대통령은 그해 5월 서울에서 개최된 제3차 반부패세계포럼 전체회의 기조연설에서 "참여정부는 부정부패를 절대로 묵과하지 않을 것이고, 끝까지 부패와 싸울 것"이라며 "그래서 반칙과 특권이 통하지 않는 사회, 성실하고 정직한 사람들이 좌절하지 않는 사회를 향해서 전진해나갈 것"이라고 선언하기도 했다.

한국 국민은 지난 반세기 동안 숱한 고난과 시련을 이겨내며 산업화와 민주화를 이뤄 냈습니다. 전쟁의 폐허 위에서 한국의 기적이라는 경제적 번영을 이루어냈습니다. 남 북 분단과 군사적인 대치 상황 속에서도 군사독재를 물리치고 여야 간의 평화적인 정 권 교체를 실현했습니다. 부정부패를 극복하기 위한 노력도 끊임없이 이뤄져 왔습니 다. 지난 93년 문민정부 시절에는 금융실명제를 도입하였고 그 이후 우리 사회는 획 기적으로 투명화됐습니다. 97년 외환위기 이후에는 구조적인 부패를 청산하는 강도 높은 개혁을 추진해왔습니다. 정경유착이나 관치금융은 이제 더 이상 찾아볼 수 없게 됐습니다. 그러나 우리는 여기에 만족하지 않고 있습니다. 부패 청산노력은 지금도 계속되고 있습니다.

지난 2월 출범한 참여정부는 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율을 국정 원리로 내세우고 있습니다. 그 중에서도 투명성과 공정성을 가장 중요하게 생각하고 있습니다. 이를 바탕으로 국민의 참여 속에 부정 부패를 근원적으로 차단하는 구조의 개혁을 추진하고 있습니다. 정부와 기업이 힘을 모아 공정하고 투명한 시장질서를 확립해 나가고 있습니다. 전자 정부의 구현과 공직자들의 자발적인 참여를 통해서 행정의 투명성과 청렴성을 높여나가고 있습니다.

대통령인 저 자신부터 과거 구조적인 부패의 근원이 됐던 권력기관과의 유착 관계를 확실하게 단절해 나가고 있습니다. 한마디로 절차와 과정의 투명성과 공정성을 추구하고 있습니다. 부패는 단지 돈이나 대가를 받는 것뿐만이 아니라 공정하고 투명한 절차를 파괴하는 것까지를 포함한다고 믿고 있습니다.

저는 부정부패를 절대로 묵과하지 않을 것입니다. 끝까지 부패와 싸울 것입니다. 그래서 반칙과 특권이 통하지 않는 사회, 성실하고 정직한 사람들이 좌절하지 않는 사회를 향해서 전진해나갈 것입니다. 부패극복을 위한 저와 한국 정부의 노력에 많은 관심과 성원을 보내주실 것을 당부 드립니다.(2003.5.31. 제3차 반부패세계포럼 전체회의기조연설)

참여정부의 반부패개혁은 각 분야의 부정부패를 원천적으로 차단할 수 있는 그물을 촘촘히 짜는 것에 초점이 맞춰졌다. 이른바 제도의 그물을 통한 부패 척결 구상이다. 이와 관련해 노 대통령은 2006년 2월27일 투명사회협약 1주년 보고대회를 준

비하는 수석보좌관회의에서 "어떻게든 반부패의 문제에 대해서는 정부의 의지라든지 정책이라든지 하나씩 이슈를 만들어서 지속적으로 던지는 것이 중요하다"고 강조하면서 "정부는 정책이라든지 제도라든지 좀 구체적이고 실질적인 쪽으로 맞추어 나가고, 관련 행사는 시민사회가 주도하는 쪽으로 해 보자"고 지시했다.

부패방지위원회에서 국가청렴위원회로

이전에도 부패문제를 담당하는 기관들이 없었던 것은 아니다. 검찰과 경찰은 물론 감사원·국가정보원·국무조정실 등 여러 기관들이 사정업무를 통해 부정부패를 척결하는 기능을 담당해 오고 있었다. 그러나 이들 기관의 사정업무는 여러 업무 중하나에 불과하고 대체적으로 적발과 처벌 위주로 이루어져, 근본적인 처방책으로는 한계가 있었다. 또한 이런 기관의 직원이나 고위공직자가 부패에 연루될 경우 통제에 어려움이 있다는 것 역시 간과할 수 없는 문제점이었다.

이런 문제들을 해결하기 위해 2002년 부패방지위원회(현 국가청렴위원회)가 출범했다. 물론 시작이 쉽지는 않았다. 1996년 1월 참여연대는 국회의원 151명과 일반국민 3만여 명의 서명을 받아 부패방지법안을 입법청원했다. 그러나 국민적인 염원에도 불구하고 부패방지법안은 논란만 거듭하면서 제대로 논의조차 되지 못했다. 그러다가 1997년 극심한 정경유착 등으로 촉발된 외환위기를 비롯해 각종 비리사건이 잇따라 터지면서 다시금 부패분제가 국민적 이슈로 등장했고, 때맞춰 국제기구에서도 반부패대책 수립을 권고하는 등 더 이상 부패방지를 외면할 수만은 없는 상황이만들어졌다.

이런 국내외의 분위기를 타고 김대중 대통령은 취임 직후인 1998년 6월, 내부고 발자 보호와 고위공직자비리조사처 신설 등을 골자로 하는 부패방지법 제정을 지시 했다. 그러나 관련기관 간의 견해 차이로 인해 법제정은 순탄치 않았다. 1년 넘게 논의를 거듭한 끝에 1999년 9월이 되어서야 대통령 정책자문기구 형태의 반부패특 별위원회가 설치되고, 1999년 12월 반부패기본법안이 의원입법 형태로 제출됐다. 그 러나 이번에도 이 법안은 제15대 국회의 임기가 만료될 때까지 통과되지 못하다가 결국 자동폐기되고 말았다. 그렇다고 포기할 수는 없었다. 제16대 국회가 개원하자 이번에는 참여연대와 경실련 등 38개 시민단체가 나서서 부패방지제도입법시민연 대를 결성해 국회에 또다시 부패방지법안을 입법청원했다. 기득권층이나 견제기관 에서는 부방위 설립을 두고 또 하나의 사정기관을 탄생시키는 위인설관(爲人設官) 식 옥상옥 행정이라고 가차없이 비판했다. 그렇지만 부방위에 대한 시민단체나 국민들의 반응은 매우 뜨거웠다. 마침내 2001년 6월 부패방지법안은 여야 합의를 거쳐 본회의를 통과했다. 비록 관련 기관과 정치권 사이에 합의가 되지 못해 '고위공직자비리조사처설치' 조항은 제외됐지만 1996년부터 2001년까지 오랜 논란과 두 번의 실패를 겪으면서도 중단되지 않고 마침내 법안이 통과된 것은 의미가 크다고 할수 있다. 부패방지법이 통과됨으로써 2002년 1월 부정부패 척결을 전담하는 독립기관인 부패방지위원회가 탄생하게 됐다.

부방위는 청렴사회를 위한 일보 전진이었다. 그런데 부방위가 고발한 고위공직자 관련 부패사건이 검찰에서 자주 기각되는 사례가 나타났다. 2002년 부방위가 설치된 이후 고위 공직자에 대한 검찰고발은 장관급 정무직 한 명, 전현직 검사 두 명, 현역 국회의원 한 명 등 세 건이 있었지만 모두 증거불충분이나 공소시효 경과 등으로 불기소처분됐고, 재정신청을 한 두 건도 같은 사유로 기각됐다. 부패방지법상부패행위에 대한 신고처리는 신고자에게만 진위여부를 확인할 수 있으며, 접수된신고사항에 대해 조사(수사)가 필요한 경우에는 이를 감사원이나 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩하도록 되어 있다. 그러니 정확한 증거확보도 어려울 뿐 아니라 신고자 입장에서는 수사기관에서 다시 조사받으면서 신분이 노출되는 것 등이 두려워 신고 자체를 망설일 수밖에 없는 구조가 됐다. 애초 시민단체가 제시한 부패방지법안에는 조사권과 고위공직자비리조사처 설치와 같은 장치가 들어있었다. 그러나 정부 부처와의 협의와 국회 입법과정을 거치면서 이런 장치들이 배제된 것이다. 선거사범 조사나 조세사범 조사, 불공정거래행위 조사, 국가인권위원회 조사 등에서 처럼 고발권을 부여할 때는 예외 없이 조사권을 부여한 입법례들에 비추어볼 때 부패방지법은 미완의 상태인 셈이다.

부패방지위원회는 참여정부 들어 2005년 국가청렴위원회로 그 명칭을 바꾸고 부패 청산을 위한 새로운 작업에 나서게 된다. 청렴위는 앞에서 언급한 한계를 보완하기 위해 2005년 7월 부패방지법을 개정했다. '부패방지'라는 소극적인 목표보다는 '청렴'이라는 긍정적이고 미래지향적인 목표를 지향한다는 뜻에서 위원회의 명칭부터 국가청렴위원회로 변경했고, 기존의 직접적인 행위에만 국한했던 부패행위에 강요·제의·권고 등 간접적인 부패 관련 행위도 포함시킴으로써 신고대상을 대폭 확대했다. 또한 부패행위 신고자에 대한 신분과 비밀보호장치를 대폭 강화하고 신고보상금의 최고한도를 10배(20억 원)로 증액했다. 아울러 부패영향평가제도의 도입과,

제도개선 권고안에 대한 이행장치를 강화하고 '공무원'으로 되어 있는 행동강령의 적용대상을 '공직자'에까지 확대했다. 그렇지만 여·야와 관련부처간의 이견 등으로 신고처리의 핵심인 조사권은 결국 입법화되지 못하는 아쉬움을 남겼다.

청렴엔진으로 가동된 반부패관계기관협의회

2003년 3월 청와대에서 청렴위의 '부패방지대책보고회'가 개최됐다. 이 보고회에서 부패방지대책을 협의하고 추진상황을 점검하는 '부패방지 민·관협의회'를 구성하자는 제안이 나왔고, 논의 끝에 우선 정부 내에 '부패방지관계기관협의회'를 가동하기로 했다. 그 뒤 국무조정실과 법무부 등 관계기관의 의견수렴을 거쳐 2004년 1월에는 '반부패관계기관협의회' 규정이 대통령 훈령으로 제정됐다. 노무현 대통령은 '반부패관계기관협의회'가 국가차원의 부패방지대책을 통합·조정하는 구심체로서부패방지대책의 전체적인 그림을 그리고 핵심 추진과제를 결정해 기관별로 역할분당을 통해 부패방지정책을 추진하도록 지시했다. 통합적인 반부패 개혁을 추진하는 조직으로서 반부패관계기관협의회가 구성된 것이다.

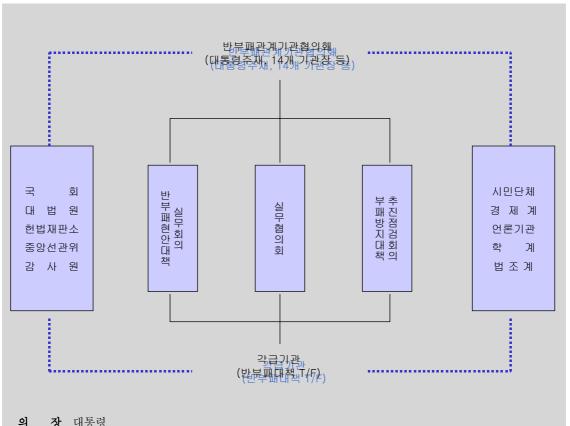
이렇게 시작된 '반부패관계기관협의회'는 대통령이 의장이 되어 직접 회의를 주재하면서 반부패 개혁정책을 강력히 추진하는 중심축이 되고 있고, 2004년 1월부터지금까지 10여 차례에 걸친 회의를 통해 검찰중립성 보장과 국정원 정치사찰 폐지, 방위사업청 신설, 고위공직자비리조사처 설치 추진, 정치관계법 개혁, 기업의 윤리경영 강화, 투명사회협약, 청렴도평가, 부패영향평가, 사학비리 제도개선, 부패방지통합정보시스템 구축, 연고·온정주의 폐해문화 개선 등 다양한 정책개발과 함께 추진상황 점검 등의 역할을 수행하고 있다.

특히 2004년 2월 각급 기관별로 들쭉날쭉한 공무원의 징계기준과 조사 또는 수사 중인 공무원에 대한 의원면직 제한규정을 개선한 '공무원의 징계양정 가이드라인'을 마련하고, 불법 자금거래 차단을 위해 5,000만 원 이상의 현금거래에 대한 금융정보 분석원 보고규정을 마련했으며, 2004년 11월에는 비리공무원의 퇴직급여 및 수당을 2분의 1로 제한하는 방안도 마련했다. 또한 2005년 3월 공공·정치·경제·시민사회 등 4대 부문의 대표가 참여하는 '투명사회협약'을 체결하는 등 새로운 제도의 도입과, 새로운 환경에 맞는 기존제도의 정비 등 청렴 엔진의 역할을 톡톡히 하고 있다.

그런데 이렇게 반부패 개혁정책의 핵심동력 역할을 하고 있는 '반부패관계기관협의회'는 대통령훈령으로 규정되어 있어 정치상황의 변화에 따라 변동될 가능성이

없지 않다. 따라서 정치상황이 어떻게 달라지더라도 변함없이 제 역할을 꾸준히 할 수 있도록 법제화하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 광역자치단체에도 적용시켜 우 리 사회 전반의 부정부패 문제를해결하는 견인차로 활용할 필요가 있다.

□ 반부패관계기관협의회의 구성과 운영



의 장 대통령

- 위 원 국가청렴위원장, 법무부장관, 국방부장관, 행정자치부장관, 중앙인사위원회위원장, 정부혁신 지방분권위원회위원장, 국무조정실장, 공정거래위원회위원장, 금융감독위원회위원장, 검찰총 장, 국세청장, 관세청장, 경찰청장, 대통령비서실 민정수석 등 20인 이내, 단 상정안건과 관 련해 의장이 지정하는 기관장도 위원이 됨. 감사원장과 국가정보원장 배석, 간사는 국가청 렴위원회 사무처장
- 주요기능 국가차원의 부패방지대책 수립 및 추진, 부패관련 현안에 대한 정부대책 및 부패관련 실태 조사 · 정보공유 등 효율적인 부패방지대책 수립을 위해 필요한 사항에 대해 협의

□ 반부패관계기관협의회 주요 보고과제

구분	보고과제	소관기관	
	부패영향평가 제도화 방안		
	징계 적정성 제고방안	청렴위	
	부패방지 통합정보시스템 구축방안		
	재산등록 심사기능 강화방안	행자부	
1차	주민소송제 도입방안		
('04.2)	공공감사에 관한 법률제정	혁신위 · 행자부	
	불법자금 거래 차단대책	재경부	
	금융부실 책임자에 대한 조사 개선방안		
	국방획득 운영시스템 개선	국방부	
2차	고위공직자비리조사처 설치ㆍ운영 계획안	청렴위	
('04.6)	사학비리 제도개선 추진방안	교육부	
	청탁문화 개선방안		
	국가청렴도지수 분석 및 종합적인 대응계획 수립		
	지자체장의 후원금 모집을 허용하는 방향으로 제도개선 검토	- 	
	수사・조사가 착수된 공무원의 사표수리 금지제도의 실효성 확보를 위한	-청렴위	
3차	제도개선		
('04.9)	금품제공 신고공직자에 대한 포상 제도화 방안]	
	TI지수 제고를 위한 홍보강화	국조실,홍보처	
	건축행정 정보화 추진계획	건교부	
	정보화 촉진기금 운영시스템 개선계획	정통부	
	퇴직공직자 취업제한제도 개선	행자부	
	공기업 임원인사 제도개선 관련	청렴위	
	청렴위의 평가결과를 국무조정실의 기관평가에 반영하는 방안 강구		
	시기업간의 하도급 및 납품과정에서 향응·금품수수 등 상납 근절방안 연구		
	비리공무원 퇴직급여 제한방안	-행자부	
4 =1	비리혐의 공무원의 의원면직 금지 법제화 추진		
4차 ('04.11)	중소기업 분식회계 근절방안 검토	금감위, 국세청	
(04.11)	특수고용계약직 종사자 보호방안 검토	공정위	
	사증발급업무 등 재외공관 운영관련 부조리대책	외교부	
	의약품 유통시장 투명성 제고대책	복지부	
	금융감독 업무상의 부조리 방지대책	금감위	
	담합행위 근절 및 하도급 걸래질서 확립 대책	공정위	
5차 ('05.7)	부패관련 평가지표 발굴확대 및 체계적 관리		
	대국민 홍보대책 강화	· 청렴위	
	부패신고 활성화 및 사회분귀 조성	-성덤위 -	
	사회지도층 부패통제방안		
(00.1)	브레샤버 다소 시중서 제고바야	법무부	
	부패사범 단속 실효성 제고방안	(대검찰청)	
	열린세정 구현을 위한 세무조사 혁신방안	청렴위	

구분	보고과제	소관기관
	온정주의 등 부패친화적 문화 개선	
	부패를 유발하는 공급자적 요인 대책	
	공직자윤리위 심사 실효성 개선방안 검토 및 행동강령 판단 기준 정립을	
	위한 사례 축적·보완	_청렴위 - -
6차	내부신고자 보호제도 강화방안 검토	
('05.11)	사외이사 및 감사위원회 제도 실질화	
	행동강령 교육・상담 강화	
	공직자윤리법 규정의 실효성 제고를 위한 방안 검토	행자부
	유엔반부패협약 비준 관련 추진방침 보고	법무부
	민간선거의 공정성 및 투명성 제고방안	선관위
	연고·온정주의 등 부패친화적 문화 개선대책	-청렴위
7.51	국민의 청렴체감도 제고를 위한 제도개선	
7차 ('06.3)	공공기관 혁신 촉진을 위한 감사방안	감사원
(00.3)	공직윤리제도 실효성 제고방안	행자부
	공명한 지방선거 실시를 위한 범정부대책	국무조정실
8차 ('06.11)	일선집행단계의 청렴성 증진대책	국가청렴위원회
	각종위원회 등의 공정성·투명성 제고방안	
	반부패 국내규범 개선 종합대책	
	지방행정의 투명성 강화방안	행자부
	유엔반부패협약비준 및 이행법률안 입법추진방안	법무부

자료: 국가청렴위원회

부패방지를 위한 첫걸음, 제도의 그물을 촘촘하게 엮다

노무현 대통령은 2006년 2월27일 투명사회협약 1주년 보고대회를 준비하는 수석 보좌관회의에서 참석자들에게 "어느 나라나 경험상 부패가 획기적으로 줄어든다든 지 이럴 때 유효한 정책이라든지 또는 획기적인 계기가 있다"면서 "한 사회가 투명 해지는 가장 결정적인 관건이 어떤 것이냐?"고 물었다. 과거 정권들의 실패한 전철 을 밟지 않고, 반부패 개혁을 완수할 핵심적인 방안에 대한 고민이 묻어나는 질문이 었다. 그 답은 제도와 시스템이었다. 참여정부의 반부패 개혁의 핵심은 반부패 및 부정부패 청산 관련 제도와 시스템을 촘촘히 엮어 하나의 총체적인 그물을 만드는 데 있었다. 우리 정부가 해야 되는 것 중에 큰 틀로서 제도적으로 정비해 나가야 되는 것이 있고…행정뿐만이 아니고 이제 공공부문과 시장에 대한 시민적 통제 시스템입니다. 투명성이라는 것이 핵심이 거기에 있습니다. 이 시스템 부분에 몇 가지 상징성 있는 법안이라든지 제도를 놓고 그 입법을 위한 정부 차원에서의 총체적인 계획을 해야 할될 것 같습니다. …투명사회협약실천협의회 쪽은 선거 국면이니까 선거관리위원회가선거 투명성 쪽으로 집중해 가고, 정부는 정책과 시스템 쪽으로 집중해 가는 방안이어떨까 싶습니다.… 정부 쪽은 제도 개선에 올해 새롭게 집중해서 청렴위 업무 보고를 배치하고, 그 업무 보고에 겸해서 관계기관협의회 참석하고 협의하고….(2006.2.27. 투명사회협약 1주년 보고대회)

적발하고 처벌하는 강제적인 방법은 부정부패에 대한 근본적인 해결책이 되지 못 한다. 권력층 또는 어떤 힘을 행사할 수 있는 자리에 있는 사람이 자신의 힘을 이용 해 부당한 이익을 취하는 것이 가능하다면, 그 유혹을 이기는 것이 간단한 일일까? 그리 쉬운 일이 아니다. 적발과 처벌의 강도가 높다 해도 더욱 교묘하고 은밀한 수 법으로 이를 피해가려 할 것이다. 결국 부패의 소지를 없애고 원천적으로 불가능하 도록 제도의 그물을 엮어서 누구나 부패의 유혹에 넘어가지 않도록 미리 방지하는 것만이 근본적인 해법이다. 그렇다면 어떤 제도의 그물로 부패의 유혹에 노출되지 않도록 할 수 있을까. 우선 부패에 취약한 분야와 제도를 골라내서 개선할 수 있는 방법을 찾는 것이 급선무이다. 실제로 이러한 점에 착안해 청렴위에서는 출범 초기 부터 우리의 제도나 법령 등에 불합리하게 내재되어 있거나 부패현상이 일어나는 사안에 대해 관련 행정기관이 자발적으로 제도개선을 할 수 있도록 노력하고 있으 며, 고질적이고 구조적으로 문제가 심각한 경우에는 직접 제도개선에 나서고 있다. 어부의 그물망이 넓으면 넓을수록 물고기는 그물을 쉽게 빠져 나간다. 제도나 정 책 역시 마찬가지다. 허점이 많으면 많을수록 공직자는 부패에 취약해질 수밖에 없 고, 자연히 보이지 않는 곳에서 크고 작은 부패가 일어나게 된다. 이 때문에 부패문 제를 개인의 인성으로 해결하는 것은 한계가 있다. 우리 사회 전반에 산재해 있는, 부패를 일으키는 다양한 문제점들을 걸러내는 촘촘한 그물망을 짜는 것이 더 긴요 하다는 것이다. 국가청렴위원회 성해용 상임위원은 "참여정부 반부패 청렴정책은 단편적인 사후 통제보다는 사전 예방에 초점을 둔 종합적 시스템 접근의 강화, 범정 부적 협력체제를 구축하는 참여의 확대, 그리고 정부 중심에서 국민 참여를 통한 통 합적 반부패시스템 구축이라는 점에서 이전 정부와 차별화된 전략을 폈고, 그것이

반부패 청렴정책 성공의 밑거름이 됐다"고 말했다.

나. 적발위주 부패방지전략의 개선

오랜 논란과 우여곡절 끝에 부방위가 출범했으나 어려움이 끝난 것은 아니었다. 출범 초기 대통령의 친인척비리 등 각종 부패사건이 줄어들지 않자 일부에서는 부방위에 대해 회의적인 반응을 보이기 시작했다. 역대 정부에서 그랬듯 시작은 화려했으나 결국 유명무실해지는 것이 아니냐는 우려도 많이 있었다. 그러나 국민의 정부에 이어 참여정부가 출범한 뒤 강도 높은 부패방지 종합대책이 추진되면서 새롭게 변화되기 시작했다. 참여정부는 출범 초부터 부패청산과 정부혁신을 국정의 최우선 과제로 제시하는 등 부패척결 의지를 강하게 천명했으며, 이러한 의지는 12대국정지표 중 '부패 없는 사회, 봉사하는 행정'에서 구체화됐다.

참여정부의 반부패 개혁의 기조는 기존의 처벌 및 적발 위주의 부패 대응에서 탈피해 제도적인 장치를 통해 부패를 방지하고 사전에 예방하는 '반부패 시스템'을 구축하는 것이었다. 참여정부는 감사원, 법무부, 행정자치부, 부패방지위원회 등을 망라한 반부패 총력대응체제를 제시했다. 물론 관건은 이들 기관을 포함한 범정부 차원의 반부패 기구들을 가장 효율적으로 작동시키기 위한 체계를 어떻게 구축할 것인지였다. 반부패시스템 구축은 대통령이 주재하는 '반부패관계기관협의회' 운영과부패방지종합정보시스템 구축, 공공기관 청렴도 측정, 부패취약분야 제도개선, 부패영향평가, 공익신고자 보호·보상시스템, 공직자행동강령 등 부패의 근원을 지속적이고 체계적으로 해소할 수 있는 제도적 장치를 핵심으로 하고 있다. 이는 역대 정부의 적발·처벌정책이나 반부패법제 및 조직구축 등 반부패시책이 어느 특정인의 의지가 아닌 하나의 제도적 장치로서 지속적·체계적으로 추진될 수 있는 토대를 마련한 것이다. 아울러 이러한 시스템의 특징은 반부패시책의 수립과 제도 개선, 적발·처벌, 공직자 윤리 등 반부패정책의 모든 부문이 하나의 종합적인 시스템으로 추진된다는 점이다.

□ 참여정부의 새로운 반부패 전략

	기존 반부패 전략		새로운 반부패 전략
부패범위	공공부문	\leftrightarrow	사회 제 분야
지 향	공공부문 신뢰도 향상	\leftrightarrow	선진사회, 한국사회 신뢰도 제고
대 상	정부기관, 공직자	\leftrightarrow	사회 제 분야
전 략	정부중심	\leftrightarrow	협력과 협치(Governance)
부패범위	공공부문	\leftrightarrow	사회 제 분야
투명성 개념	하면 좋은 것		필수적인 것

싱가포르는 1950년대까지만 해도 제3세계에서 가난하고 부패가 심한 곳으로 손 꼽히는 나라였다. 그렇지만 오늘날 그런 싱가포르의 모습을 떠올리는 사람은 거의 없다. 깨끗하고 청결한, 잘사는 나라라는 이미지가 지배적이다. 실제로 싱가포르는 국제투명성기구에서 실시한 2006년도 부패인식지수 평가에서 163개 국가 중 5위를 차지했고 아시아에서 1위를 차지했다. 명실상부 부패가 없는 깨끗한 나라로 인정받 은 것이다. 그렇다면 1950년대 까지만 해도 그토록 부패했던 나라가 어떻게 해서 이 처럼 깨끗한 나라가 됐을까. 여기에는 리콴유 싱가포르 총리의 부패척결의지와 결 단력, 그리고 그것을 행동으로 옮긴 실천이 가장 큰 역할을 했다고 할 수 있다. 지도 자의 강력한 반부패 의지가 오늘날의 싱가포르를 만들었다고 할 수 있다. 다시 말해 위로부터의 이런 결단과 실천이 국가 전체로 확대되어 싱가포르를 아시아에서 가장 깨끗한 나라로 만들게 된 것이다. 우리의 경우 대한민국 건국 이후 정권이 바뀌면 언제나 부패척결의 단호한 의지를 천명하는 것이 마치 출발신호처럼 보였다. 그렇 지만 그러한 의지는 오래 가지 않아 권력층 내부와 측근에 의해 무너졌고 우리에게 부패는 해결할 수 없는 과제로 남겨진 채 새로운 정부를 맞는 악순환이 반복됐다. 부방위를 출범시킨 국민의 정부에 이어 2003년 출범한 참여정부 역시 출범 초기 부 패척결에 단호한 의지를 보였고, 이러한 의지는 곧바로 행동으로 옮겨졌다. 대표적 으로 정부 출범 첫해인 2003년 5월 이뤄진 불법대선자금 수사를 들 수 있다. 이로 인해 대통령 측근인 핵심 참모까지 사법처리되는 초유의 상황이 발생했지만 참여정 부는 아랑곳하지 않았다. 그 결과 2004년 3월에는 정치자금법·공직선거법·정당법 등 정치관계법이 전면 개정되면서 깨끗한 정치 및 선거의 기틀이 마련됐다.

□ 참여정부 반부패 개혁의 새로운 도약



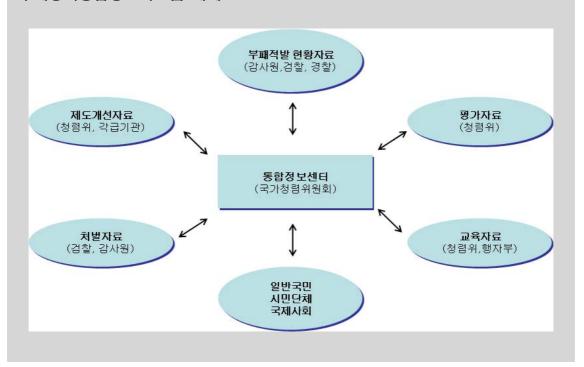
□ 부패방지통합정보 시스템

부패방지통합정보시스템

부패방지통합정보시스템은 여러 기관별로 분산되어 있는 부패관련 정보자료를 통합· 분석해 그 결과를 바탕으로 제도개선이나 적발·처벌, 부패방지 교육 등 부패통제활 동에 효과적으로 활용하기 위한 것이다. 통합시스템 구축은 관련 기관 간의 원활한 업무협조가 선결조건으로서 청렴위에서 기반시스템을 구축하고 있고, 관계기관 협의 회를 통해 정보자료 공유 및 유기적인 협조체계를 이루고 있다. 부패관련 통계지표의 관리체계 구축은 대검찰청으로부터 원천자료 형태의 자료를 제출받아 체계적인 부패 통계 관리를 통해 부패의 원인을 체계적으로 분석할 계획이다.

현재 청렴위에서는 각 부처에 분산되어 있는 부패관련 정보현황을 파악하고 관계기관간 정보공유 및 연계를 위한 단계별 기본계획을 수립해 공동 활용이 가능한 자료를 중심으로 연계 시범사업을 실시하고 있다. 또한 부패정보분석시스템과 업무처리시템등 기존 시스템을 강화하고 수집된 자료는 부패취약분야의 발굴, 반부패 정책성과 측정 등의 기초자료로 활용하며 관계기관간 정보공유를 통해 부패에 대한 범정부차원의상시 감시체계를 구축해 나가고 있다.

부패방지통합정보시스템 체계도



다. 부패예방시스템: 부패영향평가제도

부패문제가 일어나면 관련 부처와 사정기관들이 이를 적발하고 처벌하는 데 엄청 난 비용과 시간이 든다. 뿐만 아니라 부패를 유발하는 요인을 사후 정비하는 데 들어가는 인적·물적 비용도 만만치 않다. 아울러 부패 때문에 초래되는 정부정책에 대한 국민들의 불신과 사회적 갈등, 해외시장에서의 국가 신인도 추락 등 그 피해를 실로 상상하기 어려울 정도이다. 이 때문에 부패를 예방할 수 있는, 그래서 막대한 국가적·사회적 비용을 조금이라도 줄일 수 있는 방법이 필요하다. 이런 필요에 따라 참여정부 들어 만들어진 것이 바로 '부패영향평가제도'이다. 부패영향평가제도란 모든 정부정책의 근거가 되는 법령의 제정 단계에서부터 그 정책이 집행될 때 발생할수 있는 부패유발요인을 미리 평가해 통제하자는 것이다. 이 제도가 활성화된다면 보다 효율적이고 근본적인 부패척결이 가능하게 된다.

미리 예측하고 미리 예방하는 부패 가능성

2003년 12월 대통령의 지시에 따라 2006년 4월부터 국가청렴위원회에서 도입·시행하고 있는 부패영향평가제도는 부패를 저지른 개개인을 사후 적발하고 처벌하는데 치중해오던 종래의 방식에서 벗어나 정책의 입안단계에서부터 법령이나 제도에 내재하는 부패유발 가능성을 체계적으로 분석·예측하고 이를 사전에 제거해나가는 새로운 부패방지시스템이다. 즉 법령 등의 불확정 개념, 공백규정, 비현실적 기준 등을 사전에 제거해 부패발생 가능성을 차단하는 것이다.

□ 부패영향평가 기준

평가항목		주요 검토 내용
준수의 용이성	준수부 담의 적정성	법령상의 의무 등을 준수하기 위해 국민, 기업, 단체 등이 부담하는 비용·희생이 일반적인 사회통념에 비추어 적정한 수준인지 여부
	제재규정의 적정성	법령 등을 위반한 행위에 대한 제재내용 및 제재정도가 유사사례에 대한 다른 법령의 제재내용 및 제재정도와 비교해 적정한 수준인지 여부
	특혜발생 가능성	법령 등의 적용으로 특정한 계층이나 기업, 단체 또는 개인에게 특혜 또는 수익 이 발생할 가능성이 있는지 여부
재량의	재량규정의 명확성	재량권자, 재량범위, 재량행사절차 등 재량과 관련된 사항이 법규정에 분명하고 확정적으로 규정되어 있는지 여부

적정성	재량범위의 적정성	주어진 재량의 범위가 사회적 통념이나 국내외 관례 등에 비추어 적정한 수준 인지 여부
	재량기준의 구체성·객관성	재량과 관련한 업무처리기준 또는 재량행사의 요건 등이 추가적인 설명이 없 어도 현실 상황에 적용이 가능할 정도로 구체적이고 제3자 등이 같은 의미로 해석할 수 있을 정도로 객관적으로 규정되어 있는지 여부
행정절차의 투명성	접근성과 공개성	재량을 행사하거나 업무를 처리하는 과정에서 국민, 기업, 단체 등의 참여기 회를 보장하고 관련정보를 공개하는 특별한 제도가 있는지 여부
	예측가능성	민원인의 입장에서 당해 업무와 관련해 구비서류 등 준비하거나 조치해야할 사항이 무엇인지와 행정처리과정, 처리기간 및 결과 등을 쉽게 확인하고 예측할 수 있는지 여부
	부패통제 장치	준수부담을 회피하거나 특혜를 추구하는 과정에서 발생하는 부패 또는 업 무처리과정에서의 대면접촉기회를 이용한 부패가능성 등을 통제하는 특별 한 제도가 마련되어 있는지 여부

행정절차가 복잡하거나 명확하지 않아서 이해당사자들이 쉽게 행정처리 결과를 예측하기 어렵거나, 그 과정과 결과에 대해 이의 제기가 어려운 경우, 또는 시설에 대한 규제 및 허가기준이 현실성이 없어 그 기준에 따르면 도저히 정상적으로 영업을 할 수 없는 경우, 혹은 여러 기관들이 중복해서 감독하거나 인허가·검사 등의 기준이 지나치게 까다로워 과도한 시간과 비용이 들게 되는 경우에는 오히려 그 법령때문에 부패가 발생할 위험이 높아진다.

이런 경우에는 불명확한 규정을 구체적인 사안에 따라 명백히 하고, 행정절차에 민원인이 참여할 수 있는 기회를 주는 것이 바람직하다. 또한 관련정보는 충분히 공개하고 지키기 어려운 행정기준을 대폭 현실화 한다면 부패발생 가능성이 획기적으로 낮아질 것이다. 명칭은 다르지만 일부 선진국에서도 우리나라의 부패영향평가제도와 같은 사전 분석·검토제도를 시행하고 있다. 아시아에서 청렴도가 두 번째로 높은 홍콩의 경우 반부패기구인 염정공사에서는 각 기관의 법령·정책을 입안단계에서부터 사전에 검토해 부패유발요인을 제거 또는 축소하도록 자문하고 있다.

실제 사례로 보는 부패영향평가제도

그렇다면 부패영향평가는 어떻게 이루어지는 것일까. 부패영향평가는 우선 법령·행정규칙과 자치법규 등의 내용 중에서 우리 생활에 영향을 미치는 각종 인·허가, 지도·단속, 보조·지원, 계약 등과 관련된 사항들을 대상으로 하고 있다. 그리고 이러한 법규들을 중앙행정기관에서 제정하거나 개정할 경우 각 분야 전문가의 자문과일반인들의 의견수렴을 통해 법령의 내용 중 부패발생 소지가 있는지 여부를 검토

해 부패의 발생 가능성을 최소화할 수 있는 대책을 사전에 강구하도록 한다. 특히 공무원·민원인·행정절차 등 세 가지 측면에서 부패를 일으킬 수 있는 요인이 있는지를 철저히 분석·평가하고, 만일 그런 부분이 있다면 이를 없애거나 개선하도록 해당 행정기관에 권고를 하는 방식으로 진행하고 있다. 2006년 상반기부터 시작된 부패 영향평가제도는 부패 사전예방시스템으로서 성공적인 출발을 보이고 있다는 평가를 받고 있다.

한가지 실제 사례를 살펴보자. 건물을 새로 짓거나 증축할 때, 또는 재건축재개 발 등이 이루어졌을 때 필요한 도로·공원·학교 등 주변의 기반시설 건설비용을 건축 주가 일부 부담하는 제도인 기반시설부담금은 과도한 개발이익을 환수하고 난개발 을 막기 위해 도입된 제도이다. 이 제도는 2006년 7월 12일 이후보터 건축허가를 받 은 건축물을 대상으로 적용하고 있다. 그런데 서울 시내 일부 아파트와 상가들 중 이 기반시설부담금을 피하기 위해 재건축이나 건축허가를 7월 12일 이전에 미리 받 거나 그 시기를 아예 늦추는 사례가 나타나고 있었다. 그런데 기반시설부담금은 모 든 건축물에 적용되는 것이 아니고, 특별히 지정된 지구·지역 내의 모든 건축물에 대해서는 면제받을 수 있는 예외규정을 두고 있다. 그런데 이런 예외규정은 부담금 을 피하기 위해 악용될 가능성이 아주 크다. 예를 들어 어떤 읍면이 농촌마을 정비 구역으로 지정되고 나면 향후 골프장, 러브호텔 등을 건축하는 경우에도 개발행위 에 따른 기반시설부담금이 면제되므로 사업자는 개발에 앞서 먼저 지구지정을 받기 위해 불법로비를 할 가능성이 있는 것이다. 이처럼 부담금을 피하기 위해 편법을 동 원할 수지가 있다는 것은 그만큼 부패 가능성도 높다고 할 수 있다. 이와 관련해 청 렴위에서는 각 지구와 지역에 대해 지정목적에 맞는 기반시설부담금의 면제 대상이 되는 건축물을 구체적으로 규정하도록 권고해, 기반시설부담금 부과가 공정하고 투 명하게 집행되도록 개선함으로써 부패의 발생 소지를 사전에 제거했다.

라. 온라인 정보공개 혁명

'햇빛은 최고의 살균제'라는 말이 있다. 미국의 정치가 벤저민 프랭클린이 한 말로서, 행정이 투명하게 공개되고, 민원인과의 불필요한 접촉이 없어지면 마치 한낮의 햇빛 아래에서 살균이 되는 것처럼 우리 일상생활에 부패가 발붙일 곳을 잃게된다는 의미다다. 독일 의회사무처 건물 외벽은 유리로 마감이 되어 있는데 그것은 정책과 의안을 결정할 때 투명하게 하겠노라는 약속을 상징하는 것이라고 한다. 그

런 의미에서 폐쇄적으로 운영되던 정부 정보관리가 점차 공개되어가는 모습은 우리 사회 역시 투명해지고 깨끗해지고 있다는 증거라고 할 수 있다. 우리나라의 정보공 개 수준은 갈수록 높아지고 있다. 예전에는 상상도 할 수 없었던 판공비나 특수활동 비 사용내역 등이 이제는 속속 공개되고 있으며, 이러한 변화를 통해 예산낭비나 부 적정한 사용이 은폐되는 일은 갈수록 줄어들고 있다. 이처럼 공공기관이 가지고 있 는 정보를 공개하도록 국민들이 청구할 수 있게 하거나 이에 대한 공개의무를 규정 하는 것을 '정보공개제도'라고 한다. 정보공개제도에 관한 법률은 1966년 스웨덴에 서 처음 제정된 것으로 우리나라는 1998년 세계에서 13번째로 제정했다.

'전자정부를 통한 부정부패 근절'

정보공개가 일반화되고 인터넷 이용이 생활화됨에 따라 온라인 정보공개 서비스의 필요성은 날로 커지고 있다. 참여정부는 IT 강국으로서 '전자정부를 통한 부정부패 근절'을 시도했다. 최첨단 정보기술을 이용한 우리나라의 행정정보공개시스템은 1999년 서울시에서 민원처리온라인공개시스템(OPEN System: Online Procedures Enhancement for Civil Applications System)을 개발해 활용한 것이 그 출발점이라고 할 수 있다. 이는 민원업무의 처리과정을 실시간으로 인터넷에 공개함으로써 해당 민원인이 자신의 민원이 처리되는 과정을 온라인을 통해 볼 수 있도록 해주는 시스템으로, 그동안 처리가 완료된 문서를 공개하는 경우는 있었지만 진행 중인 의사결정과정을 실시간으로 공개하는 시스템은 처음이었기 때문에 매우 혁신적인 제도로 받아들여졌다. 각종 비리에 시달리고 있던 서울시가 이 제도의 도입으로 투명한 시정으로 탈바꿈하게 되자, 각 분야에서 이를 벤치마킹해 2000년부터는 지방행정과 조달·특허·세관분야 등 행정 전 분야에서 앞다투어 시행했다.

'민원처리온라인공개시스템'이 도입됨으로써 신속한 민원처리가 가능해지고, 공무원들의 부조리가 크게 개선되는 효과를 가져왔다. 나아가 2001년3월 28일에는 '전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전산화촉진에 관한 법률'이 제정되고, 민원업무혁신시스템(G4C), 4대 사회보험정보연계시스템, 종합국세서비스(HTS), 시군구행정종합정보화, 교육행정정보시스템(NEIS), 부동산등기전산화, 병무행정정보시스템, 종합법률정보시스템, 국가전자도서관, 국가지식정보통합검색시스템, 국가재정정보시스템, 전자인사시스템(PPSS) 등 15개의 시스템을 가동함으로써 2002년 11월부터 명실상부한 '대한민국전자정부'가 공식 출범하게 됐다.

참여정부의 '열린정부' 시스템 개통

특히 참여정부는 국민과 수평적·쌍방향적으로 소통하는 '열린정부'를 국정원리로 제시하고 사전적·적극적 정보공개를 확대했다. 2004년에는 1998년에 시행된 정보공개법을 최초로 전면 개정·시행해 정보공개의 양적·질적 확대를 위한 제도적 기반을 마련했다. 그 내용을 보면 첫째, 국민생활에 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보, 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 행정 감시를 위해 필요한 정보 등은 사전에 공개하도록 했다. 둘째, 정보공개처리 기간을 기존 15일에서 10일로 단축했다. 이는 세계에서 가장 짧은 기간으로서 영국과 미국은 20일, 일본과 독일은 30일의 처리기간을 두고 있다. 셋째, 공공기관의 비공개 대상 정보를 축소하고, 비공개 판단재량을 줄이기 위해 '기타 공공의 안전과 이익'등 비공개의 추상적 요건을 삭제했다.

2005년에는 정보공개를 17개 공통혁신과제 중 하나로 선정하고 효율적 추진을 위해 행정자치부를 주관부처로 하고, 문화관광부, 여성부, 국가보훈처, 병무청, 기상청등 5개 부처를 선도 부처로 해 정보공개 포럼을 구성·운영했다. 이 포럼은 각 부처의 경험과 우수사례를 토론하고 공유하는 한편, '정보공개 세부기준 매뉴얼'을 발간해 각급 기관에 보급했다. 또한 정보공개업무를 처리하는 일선기관 담당자의 역량제고와 의식전환을 위해 전국의 공공기관을 직접 방문해 적극적인 정보공개제도 교육을 실시했다. 2006년에는 이러한 정보공개의 제도적 기반과 운영성과를 토대로국민의 알권리를 보다 확대하기 위해 정보공개제도와 시스템을 고도화하고, 적극적정보공개 문화를 정착시키기 위해 노력했다.

첫째, 국민의 알권리 확대를 위해 비공개 요건을 엄격하게 했다. 2006년 10월 정보공개법을 개정해 비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부기준을 수립해 이를 국민에게 공개하도록 의무화했다. 이는 공공기관의 자의적 판단에 따라 중요하고 핵심적인 정보는 비공개하는 관행이 사라지고 있지 않다는 국민의 비판을 수용해 제도를 개선한 것으로서 외국의 입법례에서는 찾아볼 수 없는 우수한 제도이다.

둘째, 국민이 보다 편리하고 신속하게 공공기관의 정보에 접근할 수 있도록 시스템을 선진화했다. 2006년 4월 통합정보공개시스템 '열린정부'(www.open. go.kr)를

개통해 국민에게 서비스를 제공하기 시작했다. 이 시스템은 중앙행정기관, 지방자 치단체 및 교육청 등 공공기관의 정보목록 검색에서부터 정보공개 청구 및 공개 자 료의 열람까지 원스톱 서비스를 제공하고 있다. 이에 따라 국민들이 행정기관을 직 접 방문할 필요 없이 인터넷을 통해 원하는 정보를 쉽고 정확하게 제공받을 수 있 게 됐다. 뿐만 아니라 이곳에서 정보목록을 검색함으로써 자신이 원하는 정보를 행 정기관에서 실제 보유하고 있는지, 어떤 기관에서 관리하고 있는지 등을 쉽게 확인 할 수 있게 됐다. '열린정부' 시스템은 국민들의 다양한 의견을 수렴하는 창구역할 은 물론 국민들이 활발하게 국정을 감시하고 참여할 수 있는 통로가 되고 있다. 행 정자치부에 따르면, 2006년 4월 개통이후 2006년 12월까지 53만여명의 국민이 사이 트를 방문해 4만 1천여건의 정보공개를 청구·처리했고, 제공되는 정보목록은 3천 6 백여만건에 달하고 있다. 또한 2006년 1월에는 정책연구정보 제공을 위한 PRISM (Policy Research Information Service & Management)을 구축·운영했다. PRISM(www.prism.go.kr)은 중앙부처에서 수행하는 정책연구용역 과정을 관리하 고, 연구용역 결과물과 비용정산내역 등을 국민에게 투명하게 공개하는 시스템이다. 2006년 수행된 정책연구용역 1,542건과 2005년 이전에 수행된 2,574건 등 총 4,116건 을 DB로 구축해 공개했다.

셋째, 정보공개 평가 및 업무담당자 교육 등을 강화해 정보공개제도의 실행력이 확보되도록 노력했다. 2006년도부터 중앙행정기관(47개)의 정보공개운영실태를 정부업무평가에 포함시킴으로써 기관장 및 공무원의 관심을 제고시켰다. 2006년도 평가결과 정보공개전담창구, 인터넷 공개방 등 정보공개 운영기반과 '기관장 의지 및직원 참여도'가 상당히 높은 수준으로 평가됐고, 주요정책과 사업에 관한 정보의 사전공표 및 정보목록의 전자적 공개 등으로 국민의 정보 접근성을 향상시킨 것으로 나타났으나, 사전정보공표기준, 정보공개심의회 활용, 국민만족도 등은 낮게 평가되어 향후 집중 개선이 필요한 것으로 나타났다.

이러한 제도, 시스템, 문화 전반에 걸친 정보공개 확대 노력으로 공공기관에 대한 정보공개청구 건수가 대폭 증가했다. 2002년 10만건 수준이던 정보공개청구 건수는 2006년에 30만건 수준으로 증가했다. 특히 정보공개 시행 초기인 1998년의 공개청구건수가 2만6천건이었던 것과 비교하면 10배 이상 많은 정보를 국민에게 제공했

다. <표>에서 보듯 연도별 정보공개 청구는 폭발적으로 증가한 것으로 나타났다.

□ 연도별 정보공개청구 증가비율(단위 : 건, %)

연	도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
건	수	26,338	42,930	61,586	86,086	108,147	192,295	289,385	309,333	300,398
전 년 증	! 대 비 가 율	(-)	(63)	(43)	(40)	(26)	(78)	(50)	(7)	(△3)

※ 국가기록원 청구건수 포함

참여정부의 정보공개 시스템 적용 사례

정부의 정보공개시스템의 도입이 실제 업무현장에서 어떻게 적용되는지 살펴본다면 그 영향력이 얼마나 큰지 쉽게 이해될 것이다. 1990년대 들어 우리나라는 수출입 물량이 급증했다. 그러나 수출입 통관을 위해 통관과 검사, 검역 등 8개 기관에 중복적으로 서류를 제출해야 했기 때문에 통관절차가 지연되기 일쑤였고, 이 절차를 간단하게 하기 위한 부적절한 거래가 있어왔다. 이에 따라 관세청에서는 1994년부터 1997까지 단계별로 수출입 통관과 화물관련 업무를 원스톱(One-Stop)으로 처리할 수 있는 전자통관시스템을 개발, 도입했다. 별도의 서류 없이도 통관업무를 처리하게 되자 일반인들이 훨씬 편리하게 일을 볼 수 있게 됐고, 부패방지에도 크게기여했다. 특히 2003년부터는 인터넷을 통한 통관포털시스템의 개발과 검역소, 식품의약품안전청 등 8개 기관과 네트워크를 구축해 요건확인을 생략하는 단일창구(Single-Window) 개발 등으로 1998년에는 13.5일이 걸리던 통관업무가 4.5일로 대폭 단축됐고, 연간 3조8천억원에 이르는 물류비용 절감효과를 거두고 있는 것으로나타났다.

성공사례는 이뿐만이 아니다. 국내외에 널리 알려진 전자조달시스템 '나라장터 (G2B)'는 2005년 한 해만 3만여 공공기관과 15만여 기업 간에 이뤄진 연간 43조원에 달하는 거래와 전체 입찰의 92% 이상을 처리하고 있다. 공공기관 입찰이 2002년 9월 국가종합전자조달시스템으로 통합된 이후 이제는 이 시스템에 한 번만 등록하면 모든 공공기관의 입찰에 참가할 수 있게 됐다. 이에 따라 사업자등록·인감증명서·세금완납증명서 등 입찰에 필요한 서류가 훨씬 줄어들었고 모든 정보가 공개됨에 따

라 투명성과 공정성이 크게 향상됐다. 나라장터는 2005년 유엔이 제정하는 전자입 찰절차의 국제표준에 반영됐으며, 영국표준협회로부터 IT서비스 국제표준에 관한 BSI5000 인증을 획득하기도 했다.

정부 혁신과 관련해 2005년 10월31일 제38회 대통령비서실 수석보좌관회의에서는 '매뉴얼과 성공사례를 결합한' 혁신가이드 북 발간에 대한 공직자 혁신이 논의됐다. 이날 노무현 대통령은 정부 혁신의 중요한 과제로서 공직사회의 투명성을 강조했다. 이에 대해 이용섭 혁신관리수석비서관은 "지금 213개 공공기관들의 재무구조나 경영에 관한 모든 내용이 기획예산처 홈페이지에 다 뜨고 있고, 투명성은 엄청높아지고 있다"고 말했다. 노 대통령은 이어 "인프라를 깔아놓지 않으면 공무원들이 결국은 주먹구구식으로 정책을 할 수 밖에 없기 때문에 끊임없이 토론을 하면서근거가 뭐냐고 물어가면서 결국은 정책을 과학화하고 정책 품질을 관리해야 한다"면서 "이 과정들을 통해 완전히 다듬어져 있는 그 시스템에서 활발하게 혁신을 추진하자"고 지시했다. 참여정부의 반부패 투명사회 정책 과제의 핵심이 제도와 시스템이라는 점을 다시 한 번 확인할 수 있는 대목이다.

우리가 (정부) 혁신하는데, 여기에는 고객감동, 반부패, 윤리경영, 효율책임 경영, 성과 중심, 혁신 인프라 이런 것들이 있습니다. 우리 매뉴얼에 보면 혁신 로드맵이 처음으로는 고객 감동 즉 서비스 향상, 서비스 행정일 것이고, 그 다음에 효율 행정, 투명 그 다음에 분권과 자율, 그 다음에 참여로 묶입니다. …그런데 우리가 하고 있는 몇 가지들 중에서 꼭 필요한데 빠져 있는 부분들이 있습니다. 정책의 품질 관리와 정보 공개에 관한 부분입니다. 행정이라는 것은 또한 투명성 같은 것이 매우 중요합니다. …그런 프로그램이 정부에서 공무원들이 혁신이라는 개별적이고 구체적인 혁신활동에 실천적으로 참여하는 혁신 활동 프로그램이 얼마나 잘 정비됐는지 다시 다듬어보기 바랍니다.(2005,10,31, 38회 수석보좌관회의)

이런 변화는 기업인이나 자영업자들에게서도 호평을 받고 있다. 2007년 9월 국가 청렴위원회가 실시한 설문조사에 참여한 식품제조업체 사장 박00씨는 "과거에는 일부 기업인들이 공무원과 결탁해 뇌물을 주고 수주를 받는 것이 으레 있는 일이었 다"면서 "그러나 참여정부에서는 이런 단체수의계약을 일제히 없애고 전자계약으 로 모든 이에게 참여할 수 있는 기회를 부여해주었고, 그래서 모든 기업인들이 관공 서에서 발주받던 것을 조달청을 통해 누구나 전자계약으로 입찰에 참여할 수 있게 됐다고" 평가했다.

마. 클린 웨이브, 국민평가시스템

부패를 청산하고 국가청렴도를 높이기 위해서는 무엇보다 각 분야별로 부패실태와 원인을 파악할 수 있는 평가조사시스템이 필요하다. 단순히 '얼마나 부패했는가'를 보여주는 기존의 인지도조사에서 벗어나 '어떤 업무에서 어떻게 얼마나 부패했는가'를 실질적으로 파악해 부패를 효과적으로 제거할 수 있는 시스템이 필요해진 것이다.

그런데 과거에 국내에서 실시해온 기존의 부패인지도 조사는 공직사회 전반의 부패문제를 포괄적으로 다루고 있기 때문에 설문조사의 대상은 광범위하긴 하지만 조사할 때마다 서로 다른 내용으로 조사하다 보니 그 결과가 지수화 되지 못하는 한계가 있었다. 특히 조사대상자의 경험보다는 인식에 의존하기 때문에 조사결과의타당성과 객관성에 문제가 있었으며, 취약분야와 같이 부패가 구조적으로 만연하고있는 특정기관 또는 분야별로 집중적인 파악이나 관리가 어려운 실정이었다. 이에따라 공직자와 업무관계가 있는 사업자 등의 실질적인 경험과 인식을 바탕으로 분야별로 부패를 유발하는 요인과 부패가 유발될 수 있는 가능성에 대한 분석적인 결과를 도출해낼 수 있는 평가모델의 개발이 필요했다. 이와 관련해 참여정부는 대한민국의 청렴엔진의 대표브랜드로서 '클린웨이브(CLEAN WAVE)'를 통해 반부패 청렴정책을 선도하고 있다.

청렴도 측정, 새로운 출발

1999년 9월 출범한 대통령자문기구인 반부패특별위원회에서는 부패청산을 위한 가장 효과적인 방안의 하나로 공공기관의 청렴도를 국민들이 직접 평가하는 방식의 '청렴도 측정모형'을 개발했다. 그리고 부패방지위원회에서는 측정모형을 완성해 2002년에 71개 공공기관의 348개 업무를 대상으로 청렴도 측정을 실시하였다. 이어 참여정부에서는 2005년에 평가모형을 좀 더 과학적으로 보완해 325개 기관의 1,330 개 업무를 대상으로 측정하는 등 청렴도 측정을 제도화했다.

청렴도 평가는 국민(민원인)의 입장에서 '공무원이 부패행위 없이 객관적이고 공 정하게 업무를 처리한 정도'를 의미한다. 청렴도 측정은 각 기관의 부패발생 가능성 이 높은 주요 민원업무의 민원인을 대상으로 부패경험 및 부패유발요인 등 11개 항목에 대해 전화 설문조사로 실시한다. 부패실태 및 유발요인 측정을 위한 11개 항목으로 구성되며, 그 내용은 크게 체감청렴도와 잠재청렴도로 구분된다. 공공기관 중대국민·대기관 업무가 있는 행정기관은 원칙적으로 모두 청렴도 측정의 대상기관으로 선정된다.

□ 청렴도 측정 평가항목 및 가중치(괄호는 가중치)

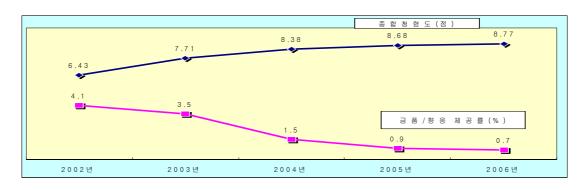
상위영역		하위영역	설문항목
	체감청렴도(0.494)	부패경험(0.483)	금품향응제공 빈도
		구패경임(0.463)	금품향응제공 규모
		부패인식(0.517)	금품향응제공정도 인식
	잠재청렴도(0.506)	업무환경(0.241)	금품향응제공의 관행화여부
		입구완경(0.241)	추가면담 필요성
종합청렴도(10점)		행정제도(0.237)	기준 절차의 현실성
			정보공개의 정도
		개인태도(0.294)	업무처리의 공정성
			금품향응의 수수 기대
		H ::: E (0, 000)	부패방지 노력도
		부패통제(0.228)	이의제기 용이성

2002년도부터 도입된 청렴도 측정에 의하면 공공기관들의 청렴도는 2002년 6.43 점에서 2005년 8.68점으로 크게 상승했으며, 금품·향응 제공율도 2002년 4.1%에서 2005년 0.9%로 현저하게 감소했다. 검찰청·국세청·경찰청 등 국민들로부터 소위 힘 있는 기관으로 여겨지는 곳의 경우 아직까지는 청렴도가 상대적으로 낮고 규제·단속업무도 취약한 것이 현실이지만 전반적으로 개선되고 있다는 점에는 반론의 여지가 없다.

여기서 2006년 청렴도 조사 결과를 자세히 보자. 이 조사는 대 국민·대 기관 업무비중이 높은 304개 공공기관(중앙부처 20, 청와대 14, 자치단체 214, 지방교육청 16, 공직유관단체 40개 등)을 대상으로 업무 청렴도를 측정한 것인데, 우월적 처분 등으로 부패발생 소지가 높은 1,369개 업무를 대상으로, 측정대상 업무의 고객인 일반국민 및 공무원 등 89,941명에 대한 설문조사 형태로 이뤄졌다. 측정 결과 304개 기관의 종합청렴도는 10점 만점에 8.77점으로 2005년에 비해 0.09점 상승했다. 참여정부의 강력한 반부패대책 추진과 각 기관의 자율적인 개선노력의 결과로 평가된다. 종합청렴도가 9.0점 이상인 기관이 측정대상의 32%인 97개이고, 공무원행동강령의

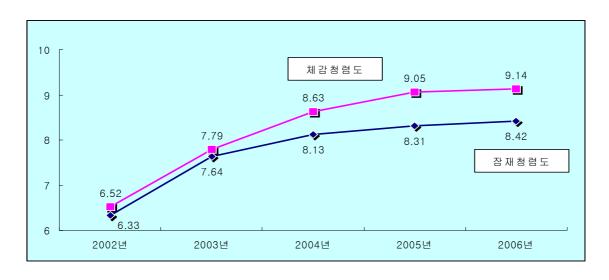
범위를 넘는 금품·향응 제공 경험자는 조사대상자 중 0.7%로 나타났다. 금품·향응 제공 사례가 없는 기관은 2005년과 동일한 65개 기관으로 나타났다.

□ 연도별 청렴도 평가결과



한편, 청렴도를 체감청렴도(부패경험+부패인식)와 잠재청렴도(업무환경+행정제도+개인태도+부패통제)로 구분해 살펴보면 체감청렴도에 비해 부패유발요인에 대한 인식을 측정하는 잠재청렴도가 낮은 수준에 머물러 부패유발요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

□ 잠재청렴도와 체감청렴도 개선추이



청렴도 경쟁시대

자신들의 청렴도가 언론에 공개되고, 주민과 고객들이 이를 알게됨에 따라 공공

기관들은 청렴도를 높이기 위한 노력을 자발적으로 기울이게 됐고, 이는 기관 내의 업무 분위기를 쇄신하는 데 일조하고 있다.

'반부패'에 대한 국민적인 요구가 커지고 있는 상황에서 공공기관에 대한 청렴도는 국민들에게 신선한 충격이었을 뿐만 아니라 각급 공공기관에서도 '청렴경쟁'을 일으키는 계기가 됐다. 심지어 청렴도가 낮게 나온 자치단체에서는 "다음 선거에서 재선하기 어렵겠다"는 얘기가 공공연히 나돌 정도로 그 영향력은 대단하다. 뿐만 아니라 청렴도는 성과지표나 인센티브 등 다양한 공직평가 자료로도 활용되고 있어 기관별 청렴경쟁은 갈수록 치열해질 전망이다.

물론 처음부터 청렴도 측정이 순탄한 것은 아니었다. 2003년 4월7일 청렴도 측정 결과를 처음 발표할 무렵 모든 기관의 점수를 공개할 것인지, 그룹화해 상위그룹만 공개할 것인지에 대한 논란이 치열했다. 이런 논란 끝에 결국 모든 기관의 점수를 발표하는 대신 상·중·하 등 3등급으로 나누어 언론에 공개하는 쪽으로 결론이 내려졌다. 그런데 이런 결과를 브리핑하는 과정에서 부방위가 부패방지를 위한 노력보다는 기관장들과 부하 직원들의 스트레스에 더 신경을 쓰는 연고주의·인정주의에 빠져 공공기관을 보호하는 게 아니냐는 비판이 제기되기도 했다. 이런 비난에 직면하자 등급별로 발표하기로 했던 것을 철회하고 모든 기관의 청렴도 점수를 가감 없이 공개하게 됐다.

점수가 공개되자 우려했던 대로 다양한 불만이 터져 나왔다. 특히 하위 30%에 포함된 기관에서는 "현장조사도 하지 않고 어떤 기준으로 평가했는지 의심스럽다"며평가기준에 대해 강한 이의를 제기하기도 하고, "부처마다 민원의 내용과 특성이다른데 어느 부처는 청렴하고 어느 부처는 부패하다고 평가하는 것은 해당 관청의사기를 떨어뜨릴 뿐"이라는 주장도 있었다.

한편, 청렴도 향상을 위한 우리의 노력에 대해 국제사회에서도 큰 관심을 갖기시작했다. 2005년 3월 프랑스 파리에서 열린 OECD 공공거버넌스회의에서는 공공기관 청렴도 측정 등 우리 정부의 평가조사제도가 소개되어 호평을 받았고, 다른 나라에도 보급하자는 의견까지 나왔다. 또한 2005년 4월 베트남 하노이에서 개최된 제6차 ADB/OECD 아태반부패조정그룹회의에서도 우리 정부의 평가조사제도가 발표됐는데, 이 발표를 접한 베트남과 인도네시아 등에서는 청렴도 측정기법을 전수해줄 것을 요청해오기도 했고, 실제로 이들 나라의 공무원들을 대상으로 교육을 실시하기도 했다.

청렴도 측정, 더 넓고 더 깊게

그런데 청렴도 측정은 민원인을 직접 접촉하는 업무분야의 비리실태를 파악하고 이를 예방하는 장점은 있으나, 일선 공공기관을 중심으로 하다 보니 국정운영과정의 주요정책을 대상으로 한 접근은 사실상 불가능하다는 문제점이 제기됐다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 참여정부는 2005년도에 정책투명성 평가제 도입을 위한평가모형을 개발했고, 2006년과 2007년 2년 동안 시험평가를 거쳐 2008년부터는 단계적으로 확대해나갈 계획이다.

청렴도 평가와 행동강령 운영 등 청렴시스템 도입은 실제 일선 공무원들을 크게 변화시키고 있다. 2007년 9월 국가청렴위원회의 설문조사에 참여한 노동부의 김00 서기관은 "과거 단편적인 부패사례 신고 등에서 더 나아가 기관별로 청렴도를 측정해 피드백함으로써 기관 전체의 부패에 대한 긴장도가 높아지고 있고, 국민들이 각기관의 청렴도를 피드백해줌으로써 행정서비스 제공 과정에 활용이 가능해졌다"며 "또 기관 간 비교 평가를 함으로써 각 행정기관마다 부패에 대한 인식과 경쟁심이 더욱 강해졌다"고 평가했다.

바. 투명사회협약

"지난날 우리는 청렴결백한 대한민국을 만들자는 구호를 수도 없이 외쳤습니다. 그러나 외침은 부정부패로 얼룩진 사회를 그대로 남겨둔 채 메아리로 사라졌습니다. 그래서 사람들은 이번에도 쉽게 믿으려 하지 않았습니다. 그러나 2005년 3월9일, 우리는 이전과 다른 변화를 경험할 수 있었습니다. 공공, 정치, 경제, 시민사회라는 4개 부문에서 시작된 투명사회협약은 보건의료, 금융, 지역, 건설, 국방 등의 분야로까지 빠르게 퍼져나갔고, 협약을 지속적이고 성공적으로 이어줄 새로운 법안과 규제들이 속속 마련되고 있습니다. 이제 우리의 협약은 구호가 아닌 실천으로 한 단계 발전해가고 있습니다."(투명사회협약실천협의회 홈페이지에서)

말이 행동으로 이어지는 약속

2005년 3월9일 서울 백범기념관에는 우리나라를 대표할 만한 각계인사들이 한자리에 모였다. 노무현 대통령을 비롯해서 대법원장, 국무총리, 헌법재판소장, 중앙선

거관리위원장, 여·야 대표 등 정치권, 전경련을 비롯한 다섯 개 경제단체 대표와 4대기업 총수, 그리고 시민단체 대표 10인 등 한국사회의 지도층을 총망라한 자리였다. 국경일 기념식이나 국가적 초청리셉션 자리도 아닌데 그토록 많은 인사들이 모인 것은 '하나의 사건'으로 기록될 만했다.

노무현 대통령은 축사에서 "지금껏 우리가 '거국적'이라는 말을 자주 써왔는데, 오늘 이 자리야말로 실감나게 거국적이라는 말을 써도 될 것 같다"는 말로 감회를 표했다. 자리를 함께한 사람들은 서로 손에 손을 잡았고, 서명부에 이름을 적어 넣 었다. 그들이 서명한 종이에는 역사적인 '약속'이 담겼다. 바로 '투명사회협약 '(K-PACT)이다. 지금껏 정부가 나서서 부패를 척결하겠다는 선언은 자주 했지만, 시민단체가 주도해서 우리 사회의 투명성을 높이기 위해 사회 각 부문이 함께 참여 하는 협약을 체결한 것은 역사상 처음 있는 일이었다. 투명사회협약은 종전에 정부 가 주도하던 방식에서 시민사회를 비롯한 공공·정치·경제 등 각계가 대등한 입장에 서 반부패문제에 공동으로 참여하고 대응하는 새로운 방식의 시도라는 점에서 이른 바 '뉴거버넌스'(New Governance)의 대표적인 사례로 평가되고 있다. 여기에는 효 과적인 부패통제를 위해서는 각계가 협력해야 한다는 '시너지 효과론'을 넘어서 다 원화된 사회 환경에서 공통의 어젠다에 대해 사회구성원 모두가 함께 권한과 책임 을 가지고 참여해야 한다는 인식이 바탕을 이루고 있다. 성해용 국가청렴위원회 상 임위원은 이에 대해 "참여정부의 반부패 개혁 전략은 과거의 정부 주도의 획일적이 고 사후통제 중심의 반부패 전략이 아니라 청렴 정책의 주체를 정치계, 시민단체, 재계, 일반 시민 등 사회 각계로 확대하고 자율적인 청렴정책 추진을 유도하는 등 자율, 참여, 책임을 바탕으로 하고 있다"고 설명했다.

물론 투명사회협약이 체결되기까지에는 여러 가지 어려움이 있었다. 무엇보다 사회협약의 경험이 거의 없는 우리 사회에서 다른 것도 아닌 반부패와 투명성을 주제로 사회협약을 체결한다는 발상 자체가 아주 낯설다는 점이 어려운 대목이었다. 여기에 참여자들의 성격도 고민이 되는 부분이었다. 투명사회협약의 참여자들은 대부분 공공·정치·경제·시민사회의 주요 대표자들이었는데 이 가운데 공공·정치·경제분야는 부패문제가 일어날 때마다 주로 비난의 대상이었던 것이 사실이다. 이 때문에 투명사회협약에 대해 '부패로부터 자유롭지 못한 사람들에게 면죄부를 주는 협약 아니냐'는 의구심이 있었고, 협약 체결 뒤에도 '과연 이들이 합의한 대로 잘 지킬 수있을 것인가?'하는 의문이 제기됐다. 협약 자체에 대한 낯선 인식과 참여자들에 대

한 의심, 협약의 실효성에 대한 의문 등 여러 가지 어려움이 있었지만 그렇다고 해서 협약체결을 늦출 수는 없었다.

2005년 1월3일, '투명사회협약체결을 촉구하는 시민사회 100인 선언'이 발표되자 투명사회협약의 진행은 급물살을 탔다. 노무현 대통령도 1월 신년 기자회견을 통해 "시민사회에서 제안하고 있는 '반부패투명사회협약'은 매우 바람직한 방안"이라며 반겼다. 전국경제인연합회 역시 신년기자간담회를 통해 시민사회가 제안한 100인 선언에 관심이 있으며 적극적으로 참여할 의사가 있다는 입장을 표명했다. 정치권에서도 열린우리당과 한나라당이 잇따라 투명사회협약에 대한 환영과 참여의사를 밝혔다. 이로써 2005년 1월은 한국사회가 투명사회를 향할 준비가 됐음을 만천하에 알리는 의미 있는 출발점이 됐다.

이렇게 시작된 투명사회협약은 공공·정치·경제·시민사회 4대 부문이 투명성 향상을 위해 스스로 실천할 수 있는 과제를 중심으로 의제 작성에 들어갔다. 공공부문은 투명한 정부와 지속가능한 반부패시스템의 구축, 정치 부문은 깨끗한 정치·투명한 정치·책임 있는 정치의 구현, 경제부문은 윤리경영의 정착과 투명경영의 제고, 시민 사회는 협력과 참여의 부패감시망 구축 등을 위한 구체적인 과제들을 선정하기로 합의했다. 그리고 마지막으로 합의를 이행할 수 있도록 실행과 모니터링을 담당할 조직으로서 투명사회협약실천협의회를 설치했다.

그러나 예상대로 협약의 의제를 정하고 합의하는 과정은 쉽지 않았다. 공공부문에서는 특정 부처들의 반발을 무릅쓰면서 공공의 과제를 사회적 합의의 틀로 가져오는 것에 대한 우려가 있었고, 정치부문은 국회의원들의 권한제한에 대한 반발과의제에 대한 각 당간의 이견으로 합의가 쉽지 않았다. 또 경제부문은 지배구조의 개선과 회계의 투명성 강화수위에 대한 문제제기가 있었다. 아울러 시민사회에서는 공공·정치·경제부문과 한 테이블에 앉는 데 대한 불안감이 있었다. 이어 불법대선자금을 먼저 해결하고 나서 그 다음에 투명사회협약을 체결해야 한다는 주장이 제기되는가 하면, 협약을 법조문처럼 구체적으로 만들 것이 아니라 선언적인 양식으로 작성해서 우선은 추상적인 수준에서만 합의하자는 의견이 제기되기도 했다. 이렇듯약 4개월의 논의와 여러 과정을 거쳐 마침내 2005년 3월9일 역사적인 투명사회협약이 체결됐다.

□ 투명사회협약(2005년 선언)

이 협약에 참여하는 모든 당사자들은 정부수립이후 산업화·민주화·정보화·세계화의 괄목할만한 성과가 있었음에도, 우리사회에 만연한 부패로 말미암아 자원의 공정한 배분과 효율적 이용이 이루어지지 못해 지속가능한 성장이 위협받아왔으며, 대외신인도가 떨어져 국가경쟁력이 약화됐고, 법치주의의 중요한 제도와 가치가 끊임없이 흔들려왔음을 인정한다.

국제사회는 이미 1997년의 경제협력개발기구(OECD) 뇌물방지협약, 2003년의 국제연합(UN) 반부패협약 등을 통해 본격적인 반부패노력을 기울이기 시작했다. 그러므로우리들은 세계화시대에 투명성이 경쟁력의 중요한 요소라는 사실에 공감하며, 선진사회로 나아가기 위해서는 우리사회의 투명성을 높여 부패를 방지하는 노력이 반드시 필요하다는 데에 생각을 같이 한다.

우리는 오늘 만성적 부패를 극복하고 투명한 사회를 실현하기 위해서는 공공부문·정치부문·경제부문·시민사회 등 모든 사회주체들의 자발적이고 협력적인 노력이 중요하다는 점에 인식을 같이하며, 그간의 잘못된 관행과 우리의 의식에 대해 진지하게 반성하며 이번 투명사회협약을 통해 법·제도의 개선은 물론 의식개혁을 통해 투명한 선진사회를 만들어 가고자 이 협약을 체결한다.

□ 투명사회협약의 주요 내용

공공부문: -지속가능한 반부패 시스템 구축

-부패관련법의 재개정 추진, 공직자윤리 강화를 위한 제도적 기반 마련, 유 엔반부패 협약 비준 노력, 투명사회협약 실현 지원

정치부문: -투명한 선진정치 구현을 위한 다양한 실천

-불체포 특권의 악용방지를 위한 제도개선, 국회윤리특별위원회 강화, 정치 자금의 투명성제고를 위한 법과 제도 정비, 불법청탁과 불법로비 근절

경제부문: -기업과 시장의 건전성 제고를 위한 다짐

-윤리경영 제정과 체계적인 교육, 감사위원회의 전문성과 독립성 제고로 회계 투명성 강화, 사외이사회 중립성 보장, 부당내부거래 차단을 위한 제 도 개선

시민사회: -시민의 참여와 감시를 위한 제반활동 강화

-반부패 실천원친으로서의 시민헌장 제정 추진, 주민참여제도 도입을 위한 입법촉구활동 전개

자료: 투명사회협약실천협의회

투명사회협약의 확산

2005년 3월9일, 4대 부문의 공식적인 투명사회협약이 체결된 이후, 각 부문별 협약이행을 위한 실천적 조치들이 추진됨과 동시에 각 지역과 분야별로 협약체결이확산되어갔다. 각 분야별로 공공부문에서는 공공기관의 감사에 관한 법률안을 마련하고, 부패방지법상의 공익신고자 보호·보상제도를 강화했다. 또한 부패영향평가제도를 도입하고, 국방획득사업의 부패를 개선해나가는 한편, 공직자행동강령의 시행이 확산되도록 하는 등 협약과제 이행을 위한 다양한 조치들을 추진하고 있다.

정치권에서는 과거 대통령 선거과정에서 불법적으로 조성한 자금을 반환하기 위해 의원들이 스스로 모금을 통해 기금을 조성하거나, 정당 자산을 국가에 공탁함으로써 부패한 과거를 털고 새로운 출발을 다짐했다. 또한 불법정치자금 몰수를 위한특례법이 제정됐으며, 국회의원의 겸직 금지를 위한 국회법이 개정됐다. 2005년에는 국회 내에 '투명사회협약실천특별위원회'를 구성했다.

경제부문에서는 전경련 등 경제단체를 중심으로 기업지배구조개선과 기업윤리강 령의 제정을 확산하고, 대기업과 협력업체간의 투명경영협약을 체결하는 등 윤리경 영을 위한 여러 가지 조치들을 추진하고 있다. 시민사회부문에서도 지역별로 투명 사회협약의 체결과 건설·금융·교육 등 분야별 협약체결에 주도적인 역할을 수행하면 서 '투명한 지방선거를 위한 시민사회 100인 선언'등을 통해서 협약이행을 위한 노 력을 계속하고 있다.

그동안 고질적인 부패취약분야로 인식됐던 건설·보건의료분야에서도 투명성을 강화하기 위한 협약이 체결됐다. 건설분야에서는 뇌물의 수요자뿐만 아니라 공급자도 처벌할 수 있는 '건설산업기본법'이 제정됐고, 보건의료분야에서는 수요자와 공급자사이의 자발적인 공정거래규약이 마련되고 있으며, 국방분야에서는 방위사업청이 신설됨으로써 기존의 불투명했던 국방획득과정의 투명성을 개선할 수 있게 됐다.

□ 4대부문 투명사회협약 체결 상황

공공부문	-18개 공기업이 투명사회협약 체결(2005년 6월)부산, 경남, 대구, 충남 등 광역지자체와 구로구, 광진구 등 기초지자체에서 투명사회협약 체결 -투명사회협약의 효과적인 이행·점검을 위한 주도적 역할을 수행
정치부문	-투명사회협약과 관련한 10개의 법 제·개정 -공직자윤리법 중 백지신탁 관련 조항 개정 -국민고충처리위원회의설치및운영에관한법률 중 옴부즈만 관련 제정 -정치자금법 중 정치자금 투명성 조항 개정 -주민소환제 도입 -2006년 국회 투명사회협약실천특별위원회 구성
경제부문	-경제부문 투명사회협약실천협의회 구성(2005.4.26) -기업 지배구조 개선노력(상장사 기준 사외이사 비율이 2001년 33.3%에서 2005년 36.1%, 감사위원회 설치비율은 같은 기간 12.1%에서 19.9%로 증가) -기업윤리헌장 제정 및 전담부서 설치(윤리경영 전담부서 설치기업이 2002년 37%에서 2005년 64%로 증가) -10대 그룹 2005년 중 8,212억원의 사회공헌비 지출
시민사회부문	-반부패전국네트워크 등을 통한 투명사회협약 확산 추진 -건설분야, 보건의료분야, 금융분야, 교육분야 투명사회협약 체결(2006.5.3) - 2006년 8월 현재 사회복지분야, 국방분야, 법조분야 투명사회협약 진행 중 - 향후 언론, 노동, 종교부문 협약체결 준비

자료 : 투명사회협약실천협의회

'사회적 합의'를 통한 반부패 개혁

투명사회협약 체결에 따라 내부고발자 보호강화를 골자로 하는 부패방지법 개정, 국회운영의 투명성 강화를 위한 국회법 개정, 건설 분야 부패 고리를 끊기 위한 건설산업기본법 제정, 불법정치자금 몰수에 관한 특례법 제정 등 투명성 강화의 기반 마련을 위해 많은 법들이 제·개정됐다. 특히 투명사회협약은 사회 각 부문 간의 수평적 연대를 한국사회의 새로운 발전모델로 제시하는 계기를 마련했다. 기존의 노사정 틀과 같이 단순한 위기극복이나 수동적 협력 수준을 넘어 사회적 이해충돌, 갈등 문제 등에 대해 능동적이며 자발적인 참여와 협력의 방식으로서 사회협약이 다양한 주체들에 의해 적극적으로 추진되고 있는 것이다.

투명사회협약을 통해 한국의 대외신인도가 제고됐다. 또한 한국의 투명사회협약은 아태지역을 비롯한 국제사회에서 민관협력에 의한 반부패·청렴모델로서 주목을 받고 있으며, 2007년 초에 개최된 호주 APEC 워크숍에서는 '반부패 민관협력모델'로서 독립적인 의제로 선정됐다.

투명사회협약이 체결된 뒤 꼭 2년이 지난 2007년 3월9일 '투명사회협약 대국민보

고회'가 열렸다. 이날 보고회에서 노무현 대통령은 "투명사회는 선진한국을 위해 우리가 반드시 가야할 길"이라며 "선진경제의 조건인 자유롭고 공정한 시장 시스템도투명한 사회의 토대 위에서 가능한 일이다"고 강조했다.

경제적으로만 보면 우리는 이미 선진국 문턱에 바싹 다가섰습니다. 문제는 사회적 자본입니다. 사회적 자본이 충실한 사회라야 경쟁력이 높아집니다. 신뢰가 바로 선 사회, 통합이 잘 되는 사회가 그런 사회입니다. 이러한 신뢰와 통합의 기본이 되는 것이투명성입니다. 투명해야 신뢰가 쌓이고 신뢰가 쌓여야 함께 힘을 모을 수 있기 때문입니다. 투명사회협약은 국가적으로 대단히 상징적이고 중요한 의미를 가지고 있습니다. 우선 정부수립 이후 처음으로 시민사회, 경제계, 정치권, 정부 모두가 함께 참여해서 체결한 사회적 약속입니다. 더욱이 시민사회가 앞장서고 사회 각계가 흔쾌히 호용해서 이루어졌다는 점에서 참여민주주의 시대의 협력적 거버넌스의 모델을 만든 것입니다. 또한 단순한 선언에 그치지 않고 구체적인 실천과 제도화, 평가로까지 이어지고 있다는 것도 그 의미가 크다고 할 수 있습니다. 이행에 대한 평가와 관련해 만족할만한 수준은 아니라도 나름대로 큰 성과를 거두었다고 생각합니다. 국제투명성기구나 APEC과 같은 국제사회가 우리나라를 반부패 민·관 협력의 모범 사례로 인정한 것만 봐도 알 수 있습니다. 앞으로 이같은 모델이 더욱 발전하고 다른 분야로까지 확산되기를 바랍니다.(2007.3.9. 투명사회협약 대국민보고회)

사. 부정부패 신고 시스템

2002년 1월25일 부패방지위원회가 출범한 바로 그날 누구도 예상하지 못한 일이일어났다. 신고전화가 제대로 개통되지 않은 상황에서 새벽 5시부터 신고자들이 몰려들었고, 하루 동안 무려 20여 건의 부패신고가 접수된 것이다.

국민의 생명을 지킨 신고, 보호받지 못한 신고자

2003년 5월 수혈로 인한 에이즈 감염 사건이 우리 사회에 커다란 충격을 던져 주던 무렵 청렴위에는 부당이득에 관한 공익제보 한 건이 접수됐다. 모 기관의 혈액관리 담당직원 네 명이 AIDS·B형간염·말라리아 등 바이러스에 감염됐을 확률이 높은 부적격 혈액을 폐기처분하지 않고 수혈용으로 일선 병원에 제공하거나 의약품 제조원료로 제약사에 공급해 부당 이득을 취하고 있다는 내용이었다. 그런데 이 사건이

언론을 통해 보도된 후 모 기관은 환자의 신상정보가 유출된 것에 대해 '후천성면역 결핍증예방법에 의한 직무상 비밀 누설금지' 위반의 범죄혐의와 기관의 명예를 훼손했다는 이유로 오히려 신고자들을 경찰에 고발했다. 이 기관에서는 신고자들에 대한 징계도 추진했다. 그런데 신고자들을 더욱 힘들게 한 것은 동료직원들의 태도였다. 일부 동료직원들은 괜한 신고 때문에 수사기관에 불려 다녀야 하는 불편과, 예전보다 까다로워진 업무처리절차로 힘들어졌다며 신고자들을 원망하고 급기야조직의 배신자라고 따돌리기 시작했다. 신고자의 입장에서는 어느 정도 예상되는 불이익을 감수하면서까지 신고한 것인데 오히려 잘못을 신고한 자신들이 체포되고, 직장 내에서도 어려움을 겪으니 억울한 상황이 아닐 수 없었다.

부패행위 신고대상은 △공직자가 직무와 관련해 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반해 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위 △공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득 관리 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결및 그 이행에 있어서 법령에 위반해 공공기관에 대해 재산상 손해를 가하는 행위△위에서 규정한 행위및 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인 하는 행위 등이다. 그런데 종전의 부패방지법은 부패행위의 신고로 인해 직무상 비밀을 누설할 경우 신고자를 보호해줄 수 있는 규정이 없었으며, 신고자에 대한 불이익처분이 예상되는 경우에도 이를 사전에 예방하기 위한 법적 규정이 없는 상태였다.

신고자들의 상황은 점점 더 나빠졌다. 시간이 흐를수록 회사로부터는 파면 등의 '중징계' 경고가 수차례 통보됐고, 배신자들 때문에 회사 분위기만 흐려졌다는 동료들의 멸시도 이어졌다. 신고자들은 "누가 법을 이렇게 허술하게 만들어놓았냐"며울분을 토했다. 이 사건은 신고자들을 완벽하게 보호할 수 있도록 부패방지법을 시급해 개정해야 한다는 공감대가 형성되게 하였고, 결국 신고자 보호제도의 미비점을 보완하기 위한 부패방지법 개정안 마련으로 이어졌다.

강화된 보호:보상으로 신고자를 보호하다.

신고자 보호에 대한 제도적 허점을 보완하지 않을 경우 대부분의 내부공익신고자들은 유사한 보복을 당할 가능성이 높다. 이런 가능성을 줄이기 위해 청렴위는 2004년 7월 부패방지법 개정안 마련에 착수했지만 부패신고가 직무상 비밀준수의무와 상충된다는 관계 부처와의 이견 때문에 어려움에 부딪히게 됐다. 결국 신고자 보호보상을 주요골자로 하는 부패방지법개정안이 간신히 마련되고, 2004년 11월 드디어

국회에 제출되어 2005년 7월 공포·시행됐다. 신고자 보호제도는 청렴한 선진국가 건설을 위해 부패행위 신고를 활성화하고 부패방지 행정에 국민의 적극적인 참여 (Good Governance)를 유도하기 위한 저비용·고효율의 부패방지 수단이다.

□ 부패방지법 상의 신고자 보호관련 주요 내용

신분보장:

누구든지 신고를 한 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 당했거나 당할 것으로 예상 되는 때에는 국가청렴위원회에 해당 불이익처분의 원상회복·전직·징 계의 보류 등 신분 보장조치와 그 밖에 필요한 조치를 요구할 수 있다.

누구든지 신고로 인해 인·허가 등의 취소, 계약의 해지 등 경제적·행정적 불이익을 당한 때에는 국가청렴위원회에 원상회복 또는 시정을 위해 인·허가, 계약 등의 잠정적인 효력 유지 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

신분상 불이익이나 근무조건상의 차별 등 신고자 보호의무 위반자에 대해서는 징계 권자에게 징계를 요구할 수 있으며 1천만원 이하의 과태료에 처하게 된다. 부패방지 법에 의한 신고를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우에도 그 신고자 에 대해 형을 감경 또는 면제할 수 있다.

비밀보장:

위원회는 신고자에 대해 철저한 비밀보장을 한다. 위원회 및 신고사건을 이첩 받은 기관의 종사자는 신고자의 동의 없이 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 안 된다. 누구든지 신변이 보호되고 있는 신고자의 인적사항 또는 신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도해서는 안 된다.

신변보호:

신고자는 신고를 한 이유로 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우 국가청렴위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있고 위원회는 경찰청장 등에게 신변 보호조치를 요구할 수 있다. 국가청렴 위원회의 요청에 따라 경찰청장, 관할 지방경 찰서장, 관할 경찰서장은 「특정범죄신고자등 보호법 시행령」제7조의 규정에 의한 시설보호, 신변경호, 주거순찰 등의 조치를 취해야 한다.

부패 신고자가 보호받고 존경받는 사회

우여곡절이 많기는 했어도 2005년 7월에 이루어진 부패방지법 개정으로 이제 우리도 명실상부한 선진국 수준의 신고자 보호·보상시스템을 갖추게 됐다. 부패방지법

이 개정되자 2004년에는 네 건에 불과하던 신고자의 신분보장 조치요구가 2005년에는 20건으로 대폭 증가하는 등 신고자의 적극적인 보호요구가 활성화되었다. 또 전국경제인연합회가 164개사의 CEO를 대상으로 윤리경영에 대한 설문조사를 실시한결과에서도 70%가 내부신고제를 실시하는 등 공공기관뿐만 아니라 민간부문까지그 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있다. 또한 내부공익신고자들은 2005년 5월스스로 '공익제보자모임'을 결성해 예비신고자에 대한 조언과 함께 신고로 인해 고통 받는 자들을 돕는 데 앞장서고 있다. 이러한 노력과 성과는 그동안 조직의 배신자, 밀고자라는 오명 때문에 많은 상처를 받아온 공익신고자들이 떳떳하고 자랑스럽게 활동할 수 있는 계기가 되고 있다.

그러나 이 정도만으로는 아직 부족하다. 신고자 보호제도가 공직자와 공공기관을 중심으로 규정되어 있기 때문에, 부패행위에 해당되지 않지만 공익성과 사회적 파급효과가 큰 사회적 위해행위, 이른바 '공익침해행위'를 신고한 경우에는 법적 보호를 받지 못하고 있다. 사립학교 등 공공성이 큰 분야의 비리행위 신고자를 보호대상에 포함시키고, 식품위생·보건·환경 등 국민의 건강과 안전 등에 위해가 될 수 있는민간부문의 부패행위(공익침해행위)를 신고하는 경우에도 보호조치가 이루어져야한다. 특히 무엇보다도 신고자를 조직의 밀고자, 배신자로 취급하는 우리 사회의 부정적인 인식을 바꾸려는 노력이 필요하며, 잘 갖춰진 보호·보상시스템과 함께 신고자가 용기 있는 사람으로 존경받을 수 있는 사회 전반의 의식전환이 필요하다.

한편, 참여정부에서는 부패행위에 대한 신고자보호뿐만 아니라 신고자 보상제도도 더욱 강화했다. 사실 과거에는 고통과 희생을 감수하면서까지 부패신고를 했는데도 보상수준이 그에 미치치 못하거나 보상금 지급요건이 까다로워 정당한 보상을받지 못하는 경우도 있었다. 이에 따라 참여정부는 부패방지법을 개정할 때 보상금지급 규정 개정도 포함시켰다. 기존에는 부패신고 금액이 환수되어야만 보상금 지급이 가능했지만 부패내용에 대한 법원의 확정판결이 있으면 환수가 이루어지지 않았더라도 보상금을 지급할 수 있도록 보상금의 지급요건을 완화했고, 보상금의 상한선도 최고 2억원에서 20억원으로 10배 증액했다. 또한 신고로 인한 재정수입이 없더라도 공익증진에 기여한 경우에는 최고 5,000만원까지 포상금을 줄 수 있도록하는 등 신고자 보상제도를 선진국 수준으로 강화했다. 청렴위 출범 이후 2006년 10월까지 532건의 부패행위 신고로 약 650억 원이 국고로 환수(예정)됐으며, 보상금으로 지급된 금액은 약 5억 원에 이른다.

□ 보상금 지급기준

보상대상가액	지급기준
1억원이하	20%
1억원 초과 5억원 이하	2천만원 + 1억원 초과금액의 14%
5억원 초과 20억원 이하	7천6백만원 + 5억원 초과금액의 10%
20억원 초과 40억원 이하	2억2천6백만원 + 20억원 초과금액의 6%
40억원 초과	3억4천6백만원 + 40억원 초과금액의 4%

□ 연도별 보상금지급 변화추이

구 분	계	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
건 수	44건	1건	2건	5건	17건	19건
보상금액	526,307천원	743천원	73,744천원	98,298천원	268,868천원	84,654천원
환수금액	7,438,403천원	7,430천원	1,114,962천원	1,609,320천원	3,669,620천원	1,037,070천원

그러나 아직까지도 부패행위 신고자에 대해 '조직의 배신자'로 인식하거나, 피신 고자에 대한 온정적인 처벌이 남아 있는 것도 사실이다. 2006년 3월 인터넷 동호회인 '공무원 클럽'의 조사결과를 주목해보자. 이 결과에 따르면 '부패행위 발견시 개인적으로 주의 조치하겠다'가 54.6%, '못 본 척하겠다'가 37.2%인 반면, '공익제보를한다'는 의견은 8.2%에 머무는 것으로 나타났다. 이는 우리 사회가 정이 많은 사회라는 미명하에 공사의 구분이 불분명하고, 부패로 인한 국민의 피해와 공적손실에 대해서 다소 둔감하다는 것을 반증한다고 볼 수 있다. 부패를 예방하고 해결하는 가장 좋은 방법은 국민 각자가 자신이 속한 곳에서 스스로 부패에 대해 견제하고 감시하는 자세를 갖추는 것이다. 그렇지만 우리 사회는 아직 그런 신고자에 대해 조직을 배반하거나 의리를 저버린 사람으로 치부하고 그 사람에게 일방적으로 정신적 물질적 고통을 겪게 하고 있다.

□ 문재인 대통령비서실장 인터뷰(2007.10.4)

문 : 정부 초기부터 민정수석, 시민사회수석으로서 대통령의 반부패 철학을 가까이서 지켜봐 왔는데, 참여정부가 지향하는 반부패정책의 기본방향은 무엇이고, 대통령이 특히 강조하는 핵심은 무엇이라 생각하십니까?

답: 대통령이 강조하는 청렴정책의 핵심은 청렴이 사회정의의 차원을 넘어 곧 국가 경쟁력이라는 인식입니다. 다시 말해 국민소득 2만불 시대에서 3만불 시대로 진입하기 위한, 또는 우리나라가 선진국으로 도약하려면 반드시 이루어야 하는 필요조건이라고 보는 것이죠. 그렇기 때문에 청렴정책도 반부패현상에 대한 사정활동에 의해서가 아니라 투명사회를 만드는 근원적인 방법으로 수행되어야 한다는 것이 기본 방향이었습니다.

문 : 역대 모든 정부가 출범 때마다 국민들에게 부패척결을 약속해왔지만, 제대로 지켜진 일이 없습니다. 참여정부는 무엇이 다르다고 보십니까? 또 그런 차별성이 어느 정도 실현이 됐다고 평가하십니까?

답: 역대 정부의 청렴정책은 주로 출범 초기에 기획사정의 방법으로 행해졌기 때문에 그 효과가 일시적이고 일과성에 그쳤습니다. 참여정부는 일체 기획사정의 방법을 택하지 않고, 반부패관계기관협의회, 부패영향평가제, 방위사업청 신설, 정치자금·선거자금 제도개혁 등 법·제도개혁에 의해 투명사회를 만드는데 주력했습니다. 그 결과 우리 사회의 투명성이 획기적으로 높아졌고 상대적으로 부패행위가 발붙이기 어렵게 됐습니다. 지난 2002년 대선 때는 반부패가 가장 중요한 이슈 중 하나였으나 지금은 이슈가 되지 않고 있습니다. 참여정부의 청렴정책의 성과에 의해 우리 사회의 청렴도가어느 정도 수준을 넘어갔으며 그 결과 반부패는 이제 더 이상 국민들의 우선적인 관심사가 아니게 됐음을 말해주는 것입니다.

문: 대통령의 핵심 참모로서 청렴정책 중에서 가장 역점을 둔 점은 어떤 것입니까? 답: 참여정부 청렴정책의 핵심은 법·제도개혁에 의해 사회의 투명성을 높이는 것입니다. 가장 역점을 둔 분야는 정치분야로 깨끗한 정치와 돈 안쓰는 선거를 구현하는 것과 청와대와 대통령 주변에서 이른바 권력형 비리가 발붙이지 못하게 하는 것이었습니다.

문 : 참여정부의 청렴정책이 어느 정도 성과를 냈다고 평가하십니까? 또 청렴정책을 추진하면서 보람이 느끼거나 아쉬움이 남는 것은 무엇입니까?

답: 참여정부의 청렴정책에 의해 우리 사회의 투명성이 크게 향상된 것은 분명한 사실입니다. 그리고 이는 일시적 사정효과에 의한 것이 아니라 법·제도개혁에 의한 것이므로, 앞으로도 우리 사회는 지속적으로 그 뱡향으로 나아갈 것입니다. 분야별로 중요한 것만 살펴보면, 정치분야에서 정치자금을 맑게 하고 깨끗한 선거를 구현했으며, 방위사업청을 설치해 국방·방산 분야의 부패 소지를 없앴습니다. 또한 대통령의

권력작용을 투명히 함으로써 단 한건도 권력형 비리가 발생되지 않게 했고, 권력기관들의 정치적 중립을 철저히 보장함으로써 정치 유착에 의한 부패소지도 없앴으며, 고위공직자의 도덕성 인사검증기준도 크게 높였습니다. 그중 가장 보람된 일은 우리 사회에서 단기간에 이룰 수 없을 것으로 여겼던 깨끗한 선거를 구현한 일을 들고 싶습니다. 가장 아쉬움이 남는 일은 참여정부 청렴정책의 성과가 제대로 평가받지 못하고있다는 점입니다. 언론이 제대로된 평가를 방기하고 있기 때문입니다. 참여정부를 적대시하는 것은 좋지만, 잘잘못은 엄정히 가려 평가할 부분은 평가해야 한다고 봅니다.

문 : 참여정부가 초석을 다진 청렴정책은 흔들림 없이 계속되어야 합니다. 이를 위해 참여정부 내에서 반드시 이뤄야 할 과제는 무엇입니까?

답: 참여정부의 청렴정책은 이미 궤도에 올랐으므로 그 기조가 유지되려면 각 분야 별 성과들이 되돌려지지 않도록 지켜내는 것이 무엇보다 중요합니다. 예를 들면, 깨끗한 선거와 정경유착 구조의 해체 문제는 이번 대선에서도 지켜진다면 우리 사회의 정치문화로 확고하게 뿌리내릴 것이지만, 만에 하나 이번 대선에서 지난날의 행태가되풀이 되는 일이 생긴다면 순식간에 도로 아미타불이 되고 말 수도 있습니다.

문 : 청렴정책은 고질적인 부패문화를 척결하는 것인만큼 많은 진통이 뒤따를 수밖에 없을 것입니다. 정책 추진 과정에서 겪은 어려움이 있다면 소개해 주십시오.

답: 정부 출범 첫 해 대선자금 수사 때 가까운 사람들, 선거에서 대통령을 도왔던 사람들이 처벌받거나 조사받는 등의 고통을 겪는 것을 지켜볼 수밖에 없었던 일이 개인적으로 가장 힘들었습니다. 또 대폭 높아진 인사검증기준 때문에 충분히 능력 있는 분들에게 공직 발탁이나 승진의 기회 때 불이익을 가할 수밖에 없었던 것도 개인적으로 참으로 미안한 일이었습니다. 그래도 자랑스러웠던 일은 오랜 준비작업 끝에 대통령과 각계 지도자들의 참여 속에 투명사회 협약을 모양새 있게 근사하게 체결한 일과 그것이 국제적으로 높게 평가되어 우리나라의 투명성 지수와 국가경쟁력 지수를 꽤 높이는 작용을 했다는 것입니다.

□ 성회용 국가청렴위원회 상임위원 인터뷰(2007.9.27)

문 : 참여정부 출범 초부터 청렴위 상임위원으로서 청렴정책을 입안·추진했습니다. 참여정부 청렴정책의 기본방향은 무엇이었습니까?

답: 일부계층의 특권의식과 반칙에 의한 반사이익 등 우리사회의 구태가 국민의 신뢰와 사회적 통합을 저해해 왔습니다. 참여정부의 청렴정책은 참여정부의 국정과제 '부패 없는 사회, 봉사하는 행정'에서 보듯이 원칙이 살아 숨 쉬는 맑고 깨끗한 사회 속에서 모든 사회 구성원이 더불어 살아갈 수 있는 사회를 만드는데 초점을 맞추었습니다.

문 : 참여정부 청렴정책이 역대 정부들과 다른 점은 무엇입니까?

답: 참여정부 반부패 청렴정책은 단편적 사후 통제보다는 사전 예방에 초점을 둔종합적 시스템적 접근의 강화, 범정부적 협력 체제를 구축하는 참여의 확대, 자율에 부응한 책임의 강화 그리고 정부중심에서 국민 참여를 통한 통전적 반부패시스템 구축을 한 것은 이전 정부들과는 차별화된 전략입니다. 참여정부의 이러한 노력은 우리나라의 반부패 제도·시스템을 선진국 수준으로 발전시키고, 투명사회협약 등은 청렴한사회를 위한 사회협약의 새로운 모델을 개발하는 성과를 거뒀습니다. 그러나 범정부적 협력체계, 예를 들어 반부패관계기관협의회 등과 국가청렴위원회의 명확한 역할및 권한의 법제화는 앞으로의 과제로 남겨져 있다고 할 수 있습니다.

문 : 청렴위의 상임위원으로서 가장 역점을 둔 분야는 무엇입니까?

답: 참여정부의 이념처럼 과거의 정부주도의 획일적이고 사후통제중심의 반부패 전략이 아닌 청렴정책의 주체를 정치계·시민단체·재계·일반 시민 등 사회 각계로 확대하고, 자율적인 청렴정책 추진을 유도하는 등 자율·참여·책임이 키워드들입니다. 저로서도 정부의 청렴정책수행 대상이 국민이 아니라, 시민사회를 비롯한 사회 각 부문과함께 통전적 반부패시스템을 형성하는 것이 중요함을 강조해 왔습니다. 사후처리보다는 제도개선을 통한 예방이 중요한 것과, 사회적 자본인 신뢰성, 청렴성, 연대성 등이높이 평가받는 공직윤리, 사회윤리, 기업윤리 형성에 앞장서야 함을 강조한 것입니다. 이런 것들이 우리 사회 청렴문화의 기반이 되기 때문입니다.

문 : 청렴정책 추진과정에서 개인적으로 가장 보람을 느낀 일, 그리고 가장 아쉬움이 남는 일은 무엇입니까?

답: 부패는 예방할 수 있다는 것과 사회의 청렴도가 국가발전의 중요한 요소임을 공공기관은 물론 시민들에게도 인식하게 한 것은 큰 발전입니다. 더불어 반부패에는 어느 영역도 제외될 수 없고, 특권, 권위와 부패는 상호관계에 있습니다. 예를 들어 사법계, 언론계 등의 개혁을 통해 우리사회의 고질적 부패문화의 요인을 개선하고자하는 참여정부의 강한 의지가 우리나라의 반부패지도형성에 큰 족적을 남긴 것은 분명한 사실입니다. 청렴위에 재직하면서 청렴위가 반부패관계기관협의회를 운영하는 등 국가 청렴정책을 총괄할 수 있는 기구가 된 것, 그리고 여러 제도개선, 부패사건의 적발, 아쉬운 가운데도 부패방지법 개정으로 부패영향평가를 제도화해 법의 부패적 악용을 차단한 점, 신고자 보호를 강화한 것 등이 크게 의미가 있는 성과들입니다. 특히, 정치권·공공부문·기업·시민단체가 모두 참여하는 투명사회협약을 체결하고 공기업·지역별·부문별 투명사회협약 체결과 이행에 주도적으로 참여한 것은 매우 보람된일이었다고 생각합니다. 그러나, 청렴위가 우리사회 부패문제의 본질인 권력형 부패를 방지할 수 있는 독립적 반부패 기구가 되지 못한 것은 유감스러운 일입니다. 다원화되고 있는 사회구조에 맞게 정부기구가 견제와 균형시스템을 확립하지 못한 점은아쉬움으로 남습니다.

문 : 참여정부 청렴정책의 기조가 유지되기 위해 반드시 이뤄져야 할 일은 무엇입니까?

답: 인사시스템, 검증시스템, 사정시스템 등이 원칙대로 작동하도록 해 흔들림 없는 공직윤리를 정립하고, 계획한 청렴정책을 위해 공직윤리 일원화 같은 법제화를 완료해야 합니다.

문 : 참여정부의 반부패 청렴정책에 참여하며 개인적으로 겪은 어려움이나 자랑스러운 일이 있다면 소개해 주십시오.

답: 청렴위 상임위원의 역할을 명확히 하기로 했지만, 법과 규정을 개정하지 못해정부의 청렴정책추진과정에 실무적으로 참여하는데 제약이 많았고, 통전적 반부패시스템 형성의 일환인 투명사회협약추진함에 있어 일부 정부기관의 부정적 시각으로 국민들의 공감대 형성 과정에 차질을 빚을 때에는 너무나도 큰 벽을 느끼기도 했습니다. 그러나 관계자들의 의지와 협조로 그 벽을 넘어서 큰 희망을 가지기도 했습니다. 무엇보다도 가난한 사람들과 이 사회에서 소외되고 있는 사람들에게 가장 해악을 끼치는 부패와의 싸움에, 실질적인 민주주의 구현을 위해서는 반드시 넘어야 할 부패청산 작업에 참여한 것은 두고두고 자랑스럽고 보람된 일로 기억될 것입니다.

제 3 장 참여정부 반부패 개혁의 분야별 성과와 한계

1. '부패의 온상' 정치를 바꾸다

가. 고비용 정치구조의 혁파

국제투명성기구(TI, Transparency International)가 조사해 발표하는 세계부패척도 (GCB)라는 것이 있다. 일반국민을 대상(2006년의 경우 세계 62개국의 59,000명 조사)으로 각 나라별로 정당, 사법부에서부터 종교단체에 이르는 15개 분야와 기관에 대한 부패관련 인식을 조사해, 1점(가장 청렴)에서 5점(가장 부패) 사이로 평가지수가 매겨진다. 우리나라의 경우 '가장 부패한 공공분야'에 대한 질문에서 응답자들이 2003년에는 정당(27.9%), 2004년에는 의회/입법부(4.5%), 2005년에는 정당(4.4%), 의회(4.4%), 2006년에는 정당(4.3%)을 가장 많이 꼽은 것으로 조사됐다. 주로 정당, 의회 분야의 부패가 심각함을 보여준다. 특히 정치 분야의 부패 영향 정도와 관련해 '부패가 정치에 미치는 영향'이 70% 이상이라고 조사된 국가는 볼리비아, 카메룬, 그리스, 대한민국, 대만 등이었다. 우리 국민들이 정치 분야의 부패를 가장 심각한부패 분야로 인식하고 있음을 다시 한 번 확인할 수 있다.

정치부패, 넘어야 할 큰 산

부패의 현장에서 정치권은 다른 어느 분야보다 국민들의 관심의 대상이 될 뿐 아니라 그 규모나 범위가 크고 광범위하다. 이것은 비단 우리만의 문제는 아니다. 대체적으로 부패가 일어나는 국가의 경우 '정치권과 연관되지 않은 부패는 없다'는 말이 나올 정도로 정치권의 비리는 일상화된 것이다. 그렇다면 왜 정치권은 부패와 비리의 온상이 되는 것일까?

정치인들에게는 필연적으로 정치자금이 필요하다. 그런데 정치자금을 투명한 방법으로 원하는 만큼 확보하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 게다가 정치권에 있는 인사들이 국가의 각종 정책과 정치적 판단의 주체이다 보니 권력에 접근해 이득을 보려는 수많은 사람들이 정치권 주변으로 몰려들게 마련이다. 자연스레 자금을 필요로 하는 사람과 권력을 필요로 하는 사람들의 이해관계가 맞물리는 현장에서 부

정과 부패의 유혹이 싹트게 된다.

정치권이 부정과 부패의 오랜 역사를 갖게 된 데는 우리나라의 특수한 상황도 작용했다. 우리나라는 경제개발 초기부터 정부가 주도하는 수출주도형 경제발전 정책을 추진해왔다. 정부와 정치권은 기업의 성장에 사실상 절대적인 영향력을 행사했고, 정치권과 경제계의 주고받기식 유착 관계가 심화될 수밖에 없었다. 기업은 정치권과 정치인들에게 비자금을 조성해주었고, 정치권은 그 비자금을 정치자금으로 활용하면서 해당 기업에게 다양한 행태의 이득을 제공하거나 이권을 보호해주었다. 그런 정경유착의 부패 고리가 계속해서 이어지는 동안 부패를 척결해야 할 권력의주체가 부패의 온상이 되는 모순에 빠지게 됐고 어느 정권, 어느 정치인이나 부패로부터 자유롭지 못한 상황이 됐다.

역대정권이 계속적으로 부패척결을 천명하고 나섰지만 성공하지 못한 이유도 바로 여기에 있다. 특히 정치권의 부정부패는 잘못된 정치구조에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 정책이나 정견보다는 금품살포를 통해 조직과 인력을 동원하는 선거운동 방식, 그리고 평상시에는 막대한 유지비가 드는 중앙당과 지구당을 조직·운영해야하는 고비용 정치구조 때문에 막대한 자금이 필요할 수밖에 없었던 것이다.

정치관계 3법 개정, 정치개혁의 한 획을 긋다

참여정부는 정치자금의 모금과 지출과정을 투명하게 바꾸는 개혁 작업에 나섰다. 특히 2002년 대선 과정에서 대선자금공개협약에 서명하고 '희망돼지 저금통'을 자발적인 선거자금을 모금하는 등 돈 안쓰는 선거를 거쳐 집권했다는 자신감이 정치개혁을 강력하게 추진하는 힘이 됐다. 게다가 16대 총선과정에서 낙천낙선운동의성공을 거둔 시민사회를 비롯한 사회 각계각층에서는 대선과정에서 정치부패가 계속 발생하자 선거법 개정에 대한 목소리를 높였다. 이렇게 사회 전반의 요구가 커짐에 따라 정치권도 이를 묵살할 수만은 없었다. 국회에서는 2003년 11월5일 국회의장 주재로 각 당 총무, 정책위의장단 및 정치개혁특별위원회 모임을 열어 각계 대표로 구성된 '범국민정치개혁협의회'를 출범시켜 정치개혁방안을 마련하기 시작했다. 협의회는 6차에 걸친 회의를 통해 군중동원 등 폐해의 근원이자 고비용 정치의 상징으로 꼽혔던 합동연설회와 정당연설회 폐지, 정경유착의 근원이 되는 기업·법인의정치자금 후원 금지 등 혁신적인 방안을 제출했고, 중앙선거관리위원회에서도 선거비용의 투명성 강화를 위한 신용카드 사용 의무화, 당내경선 후보자 등의 후원회 허

용, 모든 정치자금의 단일창구에 의한 통합관리 등을 골자로 하는 개혁방안을 국회에 제출했다. 이에 앞서 부패방지위원회에서는 2002년 10월과 2003년 9월 두 차례에 걸쳐 투명한 정치자금 조달 및 사용을 위해 단일 예금계좌 사용, 국고보조금 지출통제 강화, 불법정치자금 수수행위에 대한 공무담임권 제한 등을 골자로 하는 '정치자금제도개선방안'을 국회에 제출하면서 각계의 관심을 촉구했다.

시민단체도 가만있지 않았다. 2004년 새해 벽두부터 '정치개혁 촉구 시국선언'을 통해 새해 최대 화두는 정치개혁임을 선언했다. 또한 불법대선자금 사건에 대한 철저한 수사와 엄정한 사법처리를 요구하면서 정치자금법과 선거법 등 정치제도의 혁명적인 변화를 추진해야 한다고 주장했다. 또한 범국민정치개혁협의회가 내놓은 정치개혁안이 정치개혁 추진의 가장 분명하고 빠른 대안이라는 것에 동의하고 정치권에서 이를 전면적으로 수용해야 한다고 요구하며, 만일 요구안이 수용되지 않을 경우 즉각적이고도 강력한 국민행동에 나설 것임을 밝히기도 했다. 당시는 대통령 탄핵이라는 초유의 사건이 발생하는 등 정국이 매우 불안정한 시기였다. 또한 60%에가까운 국민들이 현역의원을 다시는 찍지 않겠다고 할 만큼 정치권 전반에 대한 국민들의 불신이 어느 때보다 강한 시기이기도 했다. 이런 분위기에서 시민단체를 비롯한 여론은 정치권의 변화를 강력하게 요구했고, 정치권 스스로도 변하지 않으면누구도 살아남지 못한다는 위기의식을 가질 수밖에 없었다. 이렇게 해서 2004년 3월, 여야간의 첨예한 이해관계 대립으로 1년여 동안 끌어왔던 정당법·공직선거법·정치자금법 등 정치관계 3법 개정안이 극적으로 합의되어 국회 본회의에 상정됐고, 17대 총선을 30여일 앞두고 전격적으로 통과됐다.

개정된 정당법·공직선거법·정치자금법 등 이른바 정치관계3법은 우리 정치현실에서 그동안 관행처럼 여겨져 오던 많은 부정부패의 근원을 없앨 수 있는 혁신적인법안이다. 우선 '돈 먹는 하마'라는 비판을 받아오던 지구당 폐지, 중앙당과 시도당의 유급사무원 수 제한, 인터넷을 통한 당원의 입당 허용 등이 정당법의 주요 개정내용이다. 또한 기존의 청중동원과 같은 조직동원방식의 선거운동을 방송과 인터넷등 미디어 중심의 선거운동방식으로 개선하고 합동연설회나 정당 및 후보자 연설회를 폐지하는 대신 후보자가 유권자를 직접 찾아다니며 지지를 호소하는 방식의 거리연설을 허용하는 내용으로 공직선거법이 개정됐다. 아울러 정치자금 운용의 투명성을 높이기 위해 선거비용 지출은 선관위에 신고된 회계책임자만 할 수 있도록 하고, 한 번에 20만원 이상의 지출에 대해서는 계좌에 입금하거나 신용카드 또는 수표

를 사용하도록 했다. 또한 정치인으로부터 금품이나 향응을 받거나 주는 경우 최고 50배의 과태료를 물리는 한편, 신고하면 포상금을 지급하는 신고포상금제도를 도입함으로써 관행화 된 금품·향응 제공에 쐐기를 박았다. 특히 정치자금법 개정으로 법인이나 단체의 정치후원금 기부가 금지됨으로써 오랜 정경유착의 고리가 단절됐다. 개인의 기부한도는 연간 1억원에서 2,000만원을 넘지 못하도록 했고, 연간 120만원이상의 고액 기부자는 그 신상을 의무적으로 공개하도록 했다.

나. 17대 총선, 선거혁명의 시작

정치관계 3법이 개정된 뒤 치러진 17대 총선은 이른바 '선거혁명'이라는 평가를 받을 정도로 전혀 다른 모습을 보여주었다. 지금까지 경험하지 못한 깨끗한 선거문화를 만들었고, 우리 국민들에게는 깨끗한 정치문화가 가능하다는 희망을 보여주는계기가 됐다.

금권선거 퇴출

2004년 4월21일, 제17대 총선이 끝난 뒤 <동아일보>와 연세대 국제학연구소에서 선거 관계자들을 대상으로 설문조사를 실시한 결과 제16대 총선에서 68.1%에 달하던 조직관리비가 제17대에는 19.9%로 크게 줄어든 것으로 나타났다. 이 수치는 대단히 상징적인 의미를 지닌다. 그 동안 금품을 제공해 사람을 동원하거나, 조직적으로 유세장에 사람을 몰고 다니는 등 많은 문제점을 가지고 있던 거리유세문화가 TV합동토론회 등 미디어를 통한 선거문화로 변화하면서 그 비용이 대폭 줄어든 것이다. 이는 단순히 비용절감의 의미만이 아니라 전반적인 선거문화가 깨끗하고 투명하게 바뀌었다는 것을 의미한다.

□ 국회의원 총선거 자금 지출 비율

	제 16대	제 17대
조직관리비	68.1%	19.9%
홍보비	19.9%	59.7%
정당비용	8.6%	17.6%
기타	3.4%	2.8%

자료 : 동아일보 연세대 국제학연구소

한편, 선관위에 보고된 자료에 의하면, 정치관계법 개정 이후 치러진 17대 총선에서 후보자 1인당 평균 1억원 정도의 자금을 조달했으나 실제 지출은 8,400만원 정도에 그친 것으로 나타났다. 이러한 지출은 선거비용의 법정한도인 1억 7천만원의 절반 정도에 그친 것으로, 지출이 줄어드니 자연히 선거법 위반건수도 줄어드는 효과를 낳았다. 실제로 제17대 총선에서 선거법 위반건수는 16대 총선에 비해 4분의 1수준으로 크게 줄어들었다. 제17대 총선에서 쓰인 선거비용도 종전의 10분의 1수준에 그치는 등 사상 유례가 없는 깨끗한 선거를 치름으로써 정치부패는 어느 정도막을 수 있는 장치를 갖춘 것으로 평가되고 있다.

제17대 총선의 가장 큰 특징으로는 중앙당 차원의 조직적인 정치부패가 사라졌다는 점을 들 수 있다. 중앙선관위에서 한국사회과학데이터센터에 의뢰해 실시한 '17대 총선에 대한 유권자 의식조사 결과'를 봐도 알 수 있다. '선거가 깨끗해졌다'라는 응답은 16대 총선당시 44.9%에서 85.1%로 늘어났고, 16대 총선 당시 20.3%를 차지했던 유권자의 금품 및 향응 요구는 약 5.6%로 줄어들었다. 물론 개별 후보자의 개인적인 부패가 완전히 사라졌다고는 할 수 없다. 하지만 적어도 과거 선거 때처럼 중앙당 차원에서 불법정치자금을 모금해 불법선거를 치르던 방식이 17대 총선부터는 현저하게 줄어들었다는 사실은 분명하다. 정치관계법 개정 등 제도개선 노력으로 이제 '돈 안 드는 선거' '인물선거' '정책선거'의 방향으로 선거풍토가 달라진 것이다.

그러나 지방정치는 중앙정치의 변화와는 다른 방향으로 가고 있다. 무엇보다 2005년 6월 여야 합의로 통과된 지방선출직에 대한 정당공천제가 정치부패의 한 요인으로 대두되고 있다. 실제로 2006년 5월31일 실시된 지방선거에서는 공천헌금 비리가 이곳저곳에서 터져 나왔다. 국민들은 후보자 공천과정에서 공천헌금을 받은 현역 국회의원을 소속 당이 검찰에 고발하는 모습을 지켜봐야만 했다. 이와 관련해 청렴위에서는 지방자치단체 공직후보자의 정당공천제와 관련해 정치부패가 재현될 우려가 있다고 보고 기초자치단체에 대한 정당공천을 폐지하는 내용의 '지방선거의 정치자금 제도개선방안'을 2005년 2월 국회에 제안하기도 했다.

한편 2007년 대선을 앞두고 각 정당 대표자들은 투명선거를 위한 정당협약을 맺기도 했다. 이 역시 참여정부의 정치개혁 노력의 한 성과라고 할 수 있다.

□ 투명한 대통령선거를 위한 정당 협약

투명한 대통령선거를 위한 정당 협약

오늘 이 자리에 모인 우리는 맑고 깨끗한 사회에 대한 국민들의 오랜 염원을 가슴 깊이 인식하고 있다. 건강하고 투명한 대한민국 건설에 있어서 정당이 져야할 무한책임에 깊이 공감하는 우리는 2007년 제17대 대통령선거를 투명하고 공정하게 치루는 것이야말로 대한민국을 지속가능한 투명사회, 선진 사회로 도약시키기 위해 필수적이고도 불가결한 과정이라는 것에 동의한다. 이에 우리는 각 당을 대표해 투명한 대통령선거를 위해 아래와 같은 내용 준수에 합의한다.

하나, 대통령선거 후보자를 확정하기 위한 예비후보자의 등록과 심사에서부터 최종 확정에 이르는 경선의 제 과정을 투명하고 공정하게 진행한다.

하나, 적법한 절차에 따라 정치자금을 모집·지출하며, 이 과정과 내용을 국민들이 일상적으로 접근할 수 있도록 상시적으로 투명하게 공개한다.

하나, 부당한 지역주의와 금권공세, 부적절한 흑색선전과 색깔공세에 의존하지 않고 대통령선거를 공정하고 정정당당하게 치러 나간다.

하나, 당의 대통령선거 (예비)후보자들이 선거를 투명하고 공정하게 치러 나가도록 적극적으로 지도·감독한다.

하나, 보다 공정하고 투명한 선거가 되도록 법과 제도의 정비를 위해 협력한다.

하나, 당의 (예비)후보자와 그 선거관계자들이 투명사회 건설에 공감하고 동참하도록 교육할 것이며, 이들이 투명사회를 위한 이번 협약의 중요성과 필요성에 대해 동의하고 실천할 수 있도록 최선을 다할 것이다.

2007 년 3월 9일

	· 라 당		서도	경
열 린	우 리 당	대표	서	경
민	주 당	대표	서	경
민 주	노 동 당	대표	서	경
국 민	중심당	대표	서	경

다. 자금세탁 방지 및 불법자금 차단 제도 강화

정치권의 검은 돈 거래를 막고 맑고 깨끗한 정치로 나아가게 할 유력한 수단은 무엇일까? 고비용 정치구조를 깨고, 정치관계법을 개정해 금권선거를 퇴출시키는 것이 한 축이라면, 또 다른 근본적인 대책이 검은 돈의 은밀한 흐름 자체를 막는 것이다. 금융기관을 통해 오고가는 불법자금을 감시할 수 있다면, 공천을 대가로 돈을 받거나 청탁을 대가로 뇌물을 받은 정치인들을 모두 추적해 처벌할 수 있을 것이다. 참여정부가 출범 초기부터 자금세탁 방지 및 불법자금 차단 대책을 강화한 것은 이런 맥락이다.

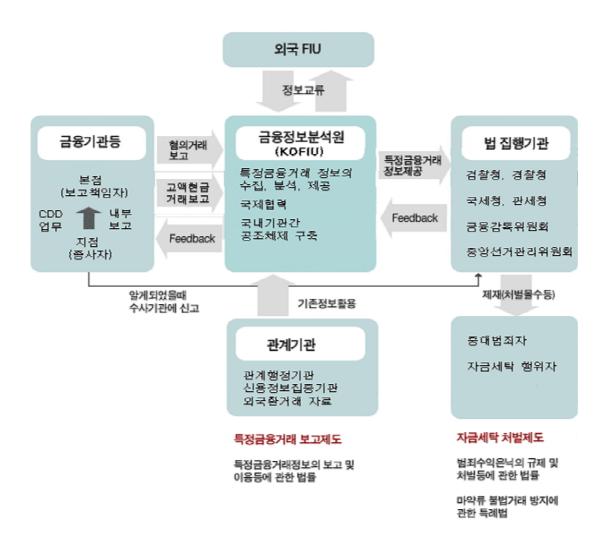
자금세탁 방지제도 실효성 제고

자금세탁 방지제도가 도입된 것은 국민의 정부시절인 2001년이었다. 당시 일부정치권의 반대로 우여곡절 끝에 '특정금융거래정보의 보고 및 이용에 관한 법률'이국회를 통과했고, 이에 근거해 같은 해 11월 금융정보분석원이 설립됐다. 금융정보분석원은 금융기관 등으로부터 의심스러운 거래를 보고 받아 이를 수집·분석한 뒤불법거래 또는 자금세탁 행위와 관련된 거래라고 판단되면 그 거래자료를 검찰, 경찰, 국세청, 관세청, 금감위, 중앙선관위 등 법집행기관에 제공해 처벌하도록 하는시스템이었다. 혐의거래란 말 그대로 의심스러운 거래를 의미하며, 금융기관 종사자들이 업무지식이나 전문성, 경험 등을 바탕으로 고객의 평소 거래상황, 직업, 사업내용 등 전반적인 거래정황을 감안해 판단하는 것이었다. 그러나 이 제도는 태생적으로 한계를 지닐 수밖에 없었다. 불법자금 차단을 1차적으로 금융기관의 주관적판단에 맡김에 따라 금융기관이 보고를 하지 않으면 이를 적발하기가 사실상 불가능하기 때문이다. 또한 자금세탁이 복잡·다양화돼 불법자금 여부 판단이 쉽지 않고, 금융기관의 속성상 고객보호 차원에서 의심스러운 거래도 보고하지 않을 소지가 다분하다는 점도 한계였다.

그래서 참여정부는 지속적으로 이 제도의 실효성을 높이고, 불법자금 거래를 효과적으로 차단할 방안을 찾았다. 당장 2004년 2월 열린 제1차 반부패관계기관협의회에서 '불법자금거래 차단대책'이 보고됐다. 그 첫 번째 대책이 '고액현금거래 보고제도'의 도입이었다. 이 제도는 금융기관이 일정금액 이상의 모든 현금거래를 금융정보분석원에 보고하도록 함으로써 혐의거래 보고제의 미비점을 보완하는 의미가있었다. 특히 혐의거래보고가 다양한 금융거래 유형을 그 대상으로 하는데 비해, 고액혐금거래 보고제도는 금융거래 중에서도 현금거래가 발생하는 경우에만 적용되도록 한 특징이 있다. 그 기준 금액은 5천만원 이상이었다. 두 번째 대책은 고객주의의무 제도였다. 이 제도는 불법자금거래의 위험이 있는 경우 금융기관이 고객의신분 확인 뿐 아니라 실소유자거래 목적 등을 파악할 수 있도록 고객정보를 수집관리하는 것을 의무화하는 것이었다. 이와 함께 혐의거래 보고제도를 활성화하기위해 금융기관이 혐의거래 보고의무를 위반할 때 과태료 부과 등 제재를 가하는 방안도 제시됐다.

반부패관계기관협의회는 이 제도들을 모두 도입하기로 결론을 내고 곧 관련법 개 정작업에 들어갔다. 관련 부처들의 협의를 거쳐 특정금융거래보고법 개정안이 같은 해 6월 국회에 제출되었고, 연말인 12월 국회 본회의를 통과했다. 그리고 1년여의 경과기간을 거쳐 2006년 1월부터 본격적으로 시행에 들어갔다.

□ 자금세탁방지제도 체계(출처 : 금융정보분석원)



불법자금 차단대책, 성공적 정착

제도보완이 이루어지면서 불법자금 차단대책은 큰 효력을 발휘하기 시작했다. 우선 혐의거래 보고건수가 급격히 늘어났다. 제도 시행초기 월평균 20여건에 불과하던 혐의거래보고 건수는 2006년 이후 월 평균 2000~3000건에 이르렀고, 2007년에 들어서는 월 4,000건 수준에 육박하고 있다. 전체적으로 보면 금융정보분석원 설립이후 2006년 말까지 모두 44,307의 혐의거래보고가 접수되었다. 2002년 275건을 시작으로 2003년 1,744건, 2004년 4,680건으로 급격한 증가세를 보였으며, 2005년에는

총13,459건, 그리고 2006년에는 총24,149건의 혐의거래 보고가 접수되었다. 2006년 과 2005년을 비교해보면 한 해 사이 약1.8배가 증가한 것이다.

혐의거래 보고건수의 이러한 급격한 증가는 금융기관의 혐의거래에 대한 내부보고시스템이 정착되고 있음을 보여주고 있다. 특히 고액현금거래 보고제도가 시행되면서 5천만원 이상의 현금거래가 의무적으로 보고된다는 점이 간접적으로 은행의혐의거래 보고의무 준수에도 긍정적인 영향을 미친 것으로 보인다.

고객주의의무 및 고액현금거래 보고제도도 짧은 기간 내에 성공적으로 정착한 것으로 평가된다. 특히 고액현금거래 보고제도는 도입 1년만에 금액은 58%, 건수는 52%가 감소하는 효과가 나타났다. 이런 결과들은 모두 검은 뒷거래나 정경유착 같은 우리사회의 고질적인 폐해들을 끊어내고 맑고 투명한 사회를 만들어내는 데 결정적인 기여를 한 것으로 평가된다.

□ 월별혐의거래보고접수건수 추이(출처 : 금융정보분석원 2006년도 연차보고서)

연도	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
2002	16	11	11	14	13	11	8	15	21	38	64	53	275
2003	74	92	75	105	77	94	184	133	162	247	195	306	1,744
2004	270	203	318	356	411	442	305	337	403	508	550	577	4,680
2005	602	370	674	937	941	1,425	1,466	1,551	1,518	1,411	1,210	1,354	13,459
2006	1,945	2,014	1,513	1,533	1,610	1,751	1,813	2,094	2,114	2,180	2,667	2,895	24,149

라. 정치개혁의 전제조건, 검찰개혁

2003년 3월9일 취임초인 노무현 대통령은 헌정사항 처음으로 일선검사 40명과 검찰인사 문제 및 개혁방안에 대한 공개토론회를 가졌다. TV를 통해 생중계된 이날 토론은 국민들의 많은 관심 속에 진행됐다. 토론 초반부터 '밀실인사' 주장과 강금실 법무부장관의 반론, 검사장급 인사를 둘러싼 대통령과 검사간의 인식차, 그리고 토론 진행방법에 대한 신경전 등 시종 열띤 분위기속에서 격론이 벌어졌다.

대통령, 현직검사들과 사상 초유의 공개토론회

참여정부의 검찰 개혁은 참여정부가 추진한 사법제도 개혁, 판·검사 등을 수사대 상으로 하는 고위공직자 비리수사처 신설 시도 등이 보여주듯 검찰에 대한 견제에 상당부분 초점이 맞춰져있었다. 당시 참여정부 출범 직후 검찰 인사에 평검사들이 반발하면서 그들과 맞짱 토론을 벌인 사상 초유의 일선검사들과의 공개토론회는 검찰개혁의 신호탄이나 마찬가지였다. 특히 검찰개혁은 정치분야 반부패 개혁의 중요한 고리라고 할 수 있다. 검찰이 '권력의 시녀'라는 오명을 벗지 못하는 한 검찰권을 통한 정치권 사정작업이 정당성을 확보할 수 없기 때문이다. 사실 검찰은 재벌과 정치인들의 부정부패를 수사하고, 대선자금 등 선거자금 수사를 통해 정치분야 반부패를 추진하는 또 다른 축이다. 하지만 우리나라 검찰은 주요 사건마다 권력의 눈치를 보고, 사건을 축소·은폐하거나, 봐주기 수사를 함으로써 '정치검찰'이라는 오명을들어왔었다. 권력형 부패에 대해 단호한 법 집행을 해야 하는 순간에 제대로 대처하지 못하는 모습을 거듭 보여줌으로써 국민의 불신을 자초했던 것이다. 결국 검찰개혁은 정치적 중립성 확보가 최우선 과제였다.

다른 한편으로 검찰은 정치분야 못지않게 개혁의 사각지대로 여겨져 왔다. 사회전반에 걸쳐 개혁의 요구가 높아지고 정부의 개혁의지도 높아졌지만 검찰 문제에 대해서는 누구도 쉽게 말을 꺼내지 못했다. 특히 다른 분야와 달리 대통령이나 정부가 검찰 개혁을 주도할 경우, 정치적 의도나 대통령의 영향력 강화의 일환이라는 오해를 불러올 수 있어 더욱 조심스러운 측면이 있기도 하다. 그런 점에서 노무현 대통령의 검사와의 대화를 시작으로 참여정부가 검찰 개혁의 물꼬를 튼 것은 그만큼획기적인 사건이었다.

검찰독립의 신호탄, 대선자금 수사

2003년 10월 검찰은 모 재벌그룹에 대한 수사에서 이 재벌기업이 최도술 전 청와 대 총무비서관에게 금품을 전달했다는 진술을 확보하고, 최씨를 전격 구속했다. 정부출범 초기 검찰이 권력의 심장부인 청와대의 현직 비서관을 구속한 것은 그야 말로 엄청난 '사건'이었다. 이른바 '살아 있는 권력'에 칼을 들이댄 것은 검찰 사상 초유의 일이기도 했다. 그리고 검찰은 이를 시작으로 10대그룹으로 대선자금 수사를확대했다.

그로부터 3개월여 뒤인 2004년 1월10일 새벽, 대선자금과 관련된 여덟 명의 현직 국회의원 중 잠적한 두 명을 제외한 여섯 명이 전격 구속됐다. 일부에서는 드디어 '검찰독립의 날'이 왔다는 환호가 터졌다. 당시 송광수 검찰총장은 "그동안 검찰은 정치적 고려, 경제적 고려, 사회적 파장 등 너무 고려할 것이 많았다"고 감회를 밝 히며, 이제 검찰이 과거의 검찰이 아님을 천명했다. 그동안 뻔히 불법사실을 알면서도 손도 대지 못했던 불법대선자금 문제에 대해 검찰이 본격적으로 수사를 해나가는 동안 국민들은 열렬한 지지를 보냈다. 검찰이 150일 동안 철저·공정·절제라는 원칙 아래 성역 없는 수사를 펼친 결과 정치권에 건네진 불법대선자금이 천문학적 규모에 이른다는 사실이 밝혀졌다. 온 나라가 발칵 뒤집힐 정도로 국민들은 검찰수사결과에 놀라워했다.

검찰의 이런 적극적인 수사는 그동안 기업이 정치권에 관행적으로 건네 온 정치자금의 고리를 차단하는 성과를 거두었다. 여야 거물급 정치인들이 잇따라 수사망에 걸려들어 응분의 댓가를 치루기도 했다. 이처럼 정치권과 재계에 몰아닥친 불법 대선자금 수사는 고질적인 정경유착의 고리를 끊으면서 정치개혁의 단초가 됐고, 기업의 회계 투명성을 높이는 성과를 거뒀다. 특히 검찰은 현 정권에 대한 수사를 통해 불법대선자금을 성역 없이 파헤침으로써 '살아 있는 권력'도 처벌을 피해갈 수 없다는 전통을 세웠다. 예전 같으면 생각조차 못했던 일이다. 이렇듯 장장 9개월 동안 진행된 유례없는 불법대선자금 수사와, 17대 총선 당시의 불법선거수사과정을 거치면서 검찰은 비로소 지난 수십 년 동안 별명처럼 따라다닌 '권력의 시녀'라는 오명을 벗는 계기를 마련했다. 이런 변화는 무엇보다 참여정부와 노무현 대통령의 강도 높은 부패 척결 의지가 뒷받침되어 가능한 것이었다.

2. 고질화된 부패구조를 깨라-공공・사회분야 개혁

가. 확 달라진 공직사회

1999년 5월, 대한민국은 때 아닌 '옷로비 사건'으로 나라 전체가 떠들썩했다. 이사건에 연루된 사람들이 현직 검찰총장의 부인뿐만 아니라 모기업 사장 C씨, 전 통일부장관의 부인 D씨 등 상류층 부인들이었다는 사실이 드러나면서 국민들은 분노하고 허탈해 했다. 옷로비 사건의 여파는 공직사회에 대한 강한 불신으로 이어졌다. 이에 따라 국민의 정부는 1999년 6월 국무총리훈령 형태의 '공직자 10대 준수사항'을 제정하게 된다. 그러나 이 '공직자 10대 준수사항'은 여론에 떠밀려 충분한 사전준비 없이 급조된 지침이라는 비판 속에서 제도의 실효성과 정당성에 대한 시비가일다가 결국 사문화되고 말았다. 이 준수사항은 출발부터 "현실성이 없다"는 비판

을 받은 데다 정부 부처들도 적극적인 홍보를 하지 않아 그 내용을 아는 공무원들이 거의 없을 정도였다.

참여정부 초기, '공무원 행동강령'의 태동

OECD에서는 1998년에 이미 회원국에 대해 '공무원행동강령'의 제정기준을 제시한 바 있고, 시민단체에서도 지침 성격의 10대 준수사항보다 높은 수준의 공무원행동강령의 제정을 강력하게 요구하고 있었다. 그러자 정부에서는 대통령 직속으로 반부패특별위원회를 구성해 부패방지법안에 '공무원행동강령' 규정을 새롭게 반영함으로써 2001년 7월24일부터 '공무원행동강령'이 법적근거를 갖게 됐다. 이에 따라반부패특별위원회와 행정자치부를 중심으로 공무원행동강령(대통령령) 마련을 위한준비 작업에 착수했다. 그렇지만 이런 행동강령을 만드는 것은 자칫하면 공직자나이해관계자들의 조직적인 반발을 일으킬 수 있는 일이었으며, 더욱이 공직자 10대준수사항이 한 차례 실패한 뒤라서 어느 누구도 주도적인 추진을 꺼려하는 상황이었다. 이 무렵 부패방지위원회가 설립이 됐고, 자연스레 공무원행동강령 작업은 부방위로 이관됐다.

부방위는 2002년 4월부터 7월까지 내·외부 검토회의와 공개토론회·설문조사·관계기관 의견수렴을 거쳐 권고안을 마련하고 의견을 수렴했다. 그러나 당초 예상한 대로 곳곳에서 반발과 저항이 일어났다. 골프나 식사접대 등을 규제하겠다고 하자 일부 부처의 고위간부들은 부정적인 의견을 언론에 흘렸고, 경조사 통지, 경조금액 제한에 대해서는 많은 공직자들이 냉소적인 반응을 보였다. 또한 선물수수 금지대상에 꽃·화분·난 등을 제외할 것인지에 대한 공개토론회 과정에서 타격을 우려한 화훼단체 회원들이 집단으로 항의하는 사태까지 벌어졌다. 특히 직무관련자로부터 경조금을 받지 못하게 할 경우 현실적으로 사회생활이 어렵다는 의견이 많았으며, 액수도 10만원부터 3만원까지 의견이 분분했다. 이에 따라 부방위에서는 설문조사와 공개토론회 등을 거쳐 다수 공무원들이 희망하는 경조금액 5만원, 접대금액 3만원을 최종적으로 제시했다. 우여곡절을 거쳐 공무원행동강령(안)이 차관회의에 상정됐지만 논란은 계속됐다. 행동강령 책임관의 신설로 인한 예산과 조직구성의 어려움, 위반행위 조사 및 점검에 대한 부처간 이견, 행동강령 운영주관 부처, 기관별 행동강령 운영권한의 범위 등에 대한 부처간 견해 차이 등이 복합적으로 작용해 차관회의통과가 한 차례 보류되는 진통을 겪었다. 공무원 직무관련자의 범위, 접대성 여부

등을 둘러싸고도 논란이 벌어졌다.

그러나 참여정부에 들어서면서 양상이 달라졌다. 대통령과 청와대의 강력한 공직사회 개혁 의지에 따라 공무원 행동강령 제정과 시행 작업이 탄력을 받게 됐다. 결국 지난한 과정을 거쳐온 공무원행동강령(안)은 2003년 5월 대통령령 제17906호로 제정돼 시행에 들어가게 됐다. 그 후에도 일부 힘 있는 부처를 중심으로 행동강령에 대한 조직적인 반발조집까지 보이는 등 시행 초기에 어려움이 적지 않았다. 기존의 '공직자 10대 준수사항'이 선언적 규정에 불과 했다면 '공무원 행동 강령'은 부패방지법에 근거한 대통령령이라는 법적 구속력을 갖게 됐다. 특히 위반 사항에 대한 신고-처리 절차와 처벌 규정이 마련됨에 따라 공직사회는 물론 공무원과 접촉이 많은 민원인들의 행동에도 상당한 영향을 미치고 있다.

□ 공직자행동강령 주요 내용

- 1. 공정한 직무수행: 공정한 직무수행을 저해하는 지시에 대한 처리, 이해관계 직무의 회피, 학연· 지연· 혈연 관련 특혜의 배제, 예산의 목적 외 사용 금지, 정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리, 인사 청탁 등의 금지
- 2. 부당이득의 수수 금지 등: 이권개입 등의 금지, 알선·청탁 등의 금지, 직무관련 정보를 이용한 거래 등 의 제한, 공용물의 사적 사용·수익금지, 금품 등을 받는 행위 제한
- 3. 건전한 공직풍토 조성: 외부강의 등의 신고, 금전 차용금지, 경조사 통지와 경조금 품의 수수제한
- 4. 위반시의 조치: 위반 여부에 대한 상담, 위반행위의 신고와 확인, 금지된 금품 등의 처리

공직사회, 변화가 시작되다

실제로 공무원행동강령이 시행되자 곳곳에서 색다른 광경이 벌어졌다. 가장 먼저 변한 곳은 공공청사 주변의 식당이었다. 접대기준을 3만원으로 제한한 이후 중앙청 사나 과천청사 등 공공기관 부근의 한정식 식당에서는 3만원에 맞는 식단을 개발하 는 등 발빠른 변화를 보였다. 경조사 문화도 바뀌었다. 과거에는 청첩장이나 알림장 으로 경조사를 알렸지만 대부분의 기관에 홈페이지가 구축되면서 인트라넷을 통해 경조사를 알리는 것이 일상화되고, 직무관련자에게 직접 알리는 사례는 어느새 찾 아볼 수 없게 됐다. 또한 경조금액도 3만원 또는 5만원으로 정착되어 경조사비가 뇌물로 악용되던 모습도 사라졌다. 고위공직자가 취임할 때면 으레 복도 앞에 줄을 서던 화환도 주거나 받는 것을 자제하는 분위기로 바뀌었고 개별적으로 인사를 하는 경우도 줄어들었다. 공직사회 직장 내 동료 간의 회식비용도 서로 분담하는 분위기가 자연스럽게 조성되면서 구내식당의 이용이 점차 늘어나는 등 새로운 공직문화가 정착됐다.

이처럼 공직사회의 투명성이 증진된 결과 부패문제로 적발되는 공직자의 수도 역대 정부와 비해 크게 줄어들었다. 검찰에 기소된 공직자의 수를 보면 문민정부국민의 정부에서는 연간 평균 700여명이 기소되었으나, 참여정부에 들어서는 그 수가 400명 수준으로 감소했다.

□ 부패공직자 기소인원 추세

(기소시점 기준, 단위: 명)

구분	문민정부				국민의 정부						참여정부							
연도	1993	1994	1995	1996	1997	연평균	1998	1999	2000	2001	2002	연평균	2003	2004	2005	2006	2007 (9월말)	연평균
기소 총계	649	792	771	835	726	755	1,070	1,093	642	567	511	777	495	483	516	359	216	436

자료출처: 대검찰청

부패문제로 징계를 받는 공무원의 수도 역시 크게 줄어들었다. 문민정부 기간동 안은 연평균 3400여명, 국민의 정부 시절에는 2700여명에 달하던 징계 공무원 수가 참여정부에서는 연평균 2천명 안팎으로 크게 줄어들었다.

□ 부패공직자 징계인원 추세

(징계시점 기준, 국가공무원, 단위 : 명)

구분	분 문민정부				국민의 정부						참여정부							
연도	1993	1994	1995	1996	1997	연평균	1998	1999	2000	2001	2002	연평균	2003	2004	2005	2006	2007	연평균
징계총 계	3,274	4,300	2,304	3,483	3,613	3,395	4,111	3,196	2,435	1,728	1,973	2,688	2,055	2,428	1,880	1,740	531 (6월말)	1,919

자료출처 : 중앙인사위원회

물론 모든 공직자가 공무원 행동강령을 다 잘 지키는 것은 아니었다. 공직사회가 대체적으로 변화하고 있음에도 각급 학교에서 관행적으로 이루어지는 촌지문제는, 아직도 좀처럼 사라지지 않고 있다. 타인 명의로 골프 접대를 받거나 제3자를 통해 경조사를 알리는 등 편법을 이용하는 부도덕한 공직자들이 완전히 사라졌다고 보기는 힘들다. 특히 골프문제는 공직자들 사이에서는 아킬레스건이라고 불릴 만큼 쉽게 뿌리가 뽑히지 않고 있다. 국민들은 공직자들이 직무관련자들과 골프를 치는 모습에서 공직자와 일반인의 유착 가능성을 연상하게 되고, 나아가 해당 공직자의 청렴성과 직무수행의 공정성을 의심하게 된다. 실제로 골프장에서 이루어지는 많은 유착들이 부패의 출발점이 되는 사례도 적지 않았다. 이 때문에 청렴위에서는 2006년 3월 직무관련자들과의 골프를 원칙적으로 금지하는 내용의 '골프 및 사행성오락 관련 공직자 행위기준에 대한 지침'을 발표했다.

□ 골프 및 사행성 오락관련 공직자 행위기준에 관한 지침

- 1. 모든 공직자는 직무관련자와 골프를 같이 해서는 아니되며, 부득이한 사정으로 골 프를 같이할 경우에는 사전에 소속기관장 또는 감독기관장에게 보고하되 사전보 고가 불가능한 경우 종료 즉시 사후보고
- 2. 모든 공직자는 직무관련자와 마작· 화투· 카드 등 사행성 오락 금지

공직자 행동강령은 변화하는 정부의 역할을 대변하는 것으로서 특히 법보다 엄격한 도덕적 잣대로 공직자의 신뢰성을 높이는 데 기여하고 있다. 물론 아직도 개선하고 보완해야 할 점도 많이 있다. 예컨대 재산등록과 취업제한업무 등 공직자윤리업무와 공직자행동강령업무가 이원화되어 있는 것은 부패 없는 공지사회를 만들기 위해 앞으로 해결해야 할 과제이다. 또한 행동강령의 적용 범위도 사립학교 교직원,

행정기관의 위원회 위원 등 공적업무 수행자에게까지 확대하는 것이 바람직하다.

노무현 대통령, "정부 혁신은 공직사회 개혁에서부터"

참여정부에서 공직사회 부정부패에 대한 견제장치로 도입된 대표적인 제도의 하나로 '주민소송제'를 꼽을 수 있다. 2004년 6월7일 제13회 수석·보좌관 회의에서 노무현 대통령은 주민소송법 개정을 정부 혁신과제로 설정하고 추진하도록 지시했다. 당시 행정자치부는 주민소송제 도입을 위한 지방자치법 개정을 추진하고 있었는데, 주민소송 대상을 '위법한 재무회계 행위'로 한정하고, 주민소송 제기 전에 주민 감사청구 절차를 경유할 것을 의무화하고 있었다.

이에 대해 당시 박정규 민정수석비서관은 "소송 대상을 위법한 재무회계 행위로 국한할 경우 주민감시를 통한 부패 방지 기능이라는 주민소송제 본래의 취지가 퇴색될 우려가 있다"며, "주민 소송이 사회 투명성 제고 및 부패 견제 장치로서 기능할 수 있도록 소송 대상 및 원고 적격의 확대 등을 검토할 필요가 있다"는 의견을 제시했다. 즉 직접적인 개인적 이해관계가 있는 경우에만 소송을 할 것이 아니라 주민소송제가 객관 소송의 기능을 할 수 있도록 원고 적격을 완화해야 하고, 소송 대상도 위법한 재무 회계 행위에 국한할 것이 아니라 중대하고 명백한 위법 행위로인해 중대한 공익이 침해된 경우 등도 소송 대상에 포함하는 방안을 적극 검토해야한다는 것이다. 이를 놓고 정부 내에서 실무자급 회의와 국무회의 등에서 토론이 거듭됐다. 노무현 대통령은 7월20일 국무회의에서 논의 결과를 보고 받고 "우선 지자체의 위법한 재무회게행위를 대상으로 추진하고, 대상 확대 문제 등은 비서실 참모팀에서 계속 연구할 것'을 지시했다. 그 결과 주민소송제는 2006년 처음으로 도입돼시행되게 되었다.

노 대통령은 2005년 5월23일 개최된 수석보좌관회의에서는 조세분야, 건설 분야 등 분야별로 부패가 많은 곳과 지방자치단체나 정부기관의 일선 창구 등에 대한 부방위의 조사가 체계적으로 계속되고 있는지 점검했다. 이에 대해 당시 김병준 대통령 정책실장은 "부방위에서는 중앙 정부 기관들에 대해 주로 조사를 하고 있고, 자치단체 창구들은 서울시에서 최종적으로 부패 접점에 관한 조사를 해오고 있다"며 "가장 부패가 발생하는 접점들이 어떤 것이 있는지 조사를 하고 있다"고 보고했다. 한편, 노 대통령은 대통령 취임 당시 "부정부패를 없애고 이를 위한 구조적 제도적 대안을 모색하겠다"고 다짐하며 고위공직자비리수사처(공수처) 신설을 약속한

바 있다. 공수처는 권력형 비리 수사에서 확인된 특별검사의 긍정적 효과를 일상화, 제도화하는 것이 목적이다. 그러나 공수처 신설 법안은 정치권의 무성의한 태도로 제대로 논의조차 되지 못한 채 국회에 계류돼 있다.

나. 세무행정을 투명하게

국민이라면 누구나 세금으로부터 자유로울 수 없다. 그래서 국세청은 알게 모르게 우리 생활에 깊숙이 들어와 있다. 그런데 언젠부터인가 국세청은 월급쟁이들에게는 빈틈없이 세금을 징수해가지만 자영업자나 전문직 고소득자에게는 제대로 세금을 징수하지 못하는 곳으로 인식이 굳어졌다. 특히 기업을 운영하는 사람에게는 세무조사 등 권력의 또 다른 도구처럼 여겨져온 것도 사실이다. 세무행정은 투명성확보가 반부패 개혁의 핵심이다.

세무부패와 대선자금

1997년 대선을 앞두고 당시 집권여당은 국세청을 동원해 23개 재벌그룹으로부터 166억 3천만원에 달하는 돈을 불법으로 모았다. 이른바 '세풍사건'이라 불리는 이사건은 금액도 금액이지만 다른 기관도 아닌 국세청이 대선자금의 조달창구 역할을 했다는 점에서 국민들에게 큰 충격을 주었다. 대부분의 국민들은 국세청에서 일어나는 부정과 부패라면 정당하게 내야 하는 세금을 내지 않는 납세자들과 이를 빌미로 부당한 대가를 바라는 일부 직원들 사이에 오고가는 뇌물수수 정도일 것이라고생각했다. 그러나 '세풍사건'이 그동안 직간접적으로 접했던 부패와는 차원이 다른 것임이 밝혀지자 국세청은 물론 우리나라 세무행정 전반에 대해 강한 불신을 갖게됐다.

안팎으로 어려움에 직면한 국세청은 심각한 위기의식을 느끼기 시작했다. 이러한 위기의식은 국세청 스스로 국세행정의 기본 틀을 바꾸는 개혁작업을 재촉하게 만들 었다. 국세청은 먼저 조직개편과 업무혁신, 인사쇄신과 의식개혁 등으로 개혁의 방 향을 설정했다. 또한 특정 세무서 직원이 특정지역을 담당하는 지역담당관제를 폐 지함으로써 유착비리의 소지를 없애려 한 것도 주목할 만하다.

그러나 이런 변화에도 불구하고 일선 세무서에는 여전히 부정과 비리가 끊이지 않았다. 그동안 끊이지 않았던 이러한 세무부패는 크게 두 가지 경우로 정리할 수 있다. 첫째, 정경유착을 통해 세무조사나 세금감면의 특혜를 기대하는 경우이다. 주 로 기업과의 부적절한 밀착으로 인해 일어나는 일로서 그 규모와 범위가 아주 크다. 둘째, 불투명한 세무조사기준 때문에 일어나는 경우이다. 이런 경우에는 기준이 모호해 납세자와 세무공무원 사이의 유착 가능성이 매우 크다. 이렇듯 세무공무원의비리는 좀처럼 사라지지 않았고, 국세청은 여전히 국민들에게 신뢰를 얻지 못하고있었다.

국세청 개혁, 강도를 높이다

여러 가지 개혁조치에도 불구하고 국세청 공무원들의 비리가 잇따라 터지면서 국민들의 원성이 수그러들지 않자 참여정부는 국세청 개혁을 위한 고삐를 다잡았다. 국세청은 2003년 4월28일 전국 세무서장회의를 열어 3대개혁과제를 발표했다. 인터넷을 활용한 e-세정확대, 자영업자 과세자료 양성화를 위한 직불카드 사용유도, 연고·온정주의 형태의 비리방지를 위한 조사조직 비노출 등이 그 핵심이었다. 이어 2003년 5월부터는 양도소득세를 자동으로 계산할 수 있게 했고, 휴대전화를 이용한모바일 조회서비스도 제공하기 시작했다. 아울러 '전자인사시스템'과 '청장 핫라인'운영 등을 통해 청탁 없는 공정하고 투명한 인사문화를 정착시켜나가는 한편, 민간위원이 참여하는 광역자치단체 단위의 '세무조사선정위원회'를 설치·운영하는 등 다각적인 부패방지대책을 추진했다. 세무비리 근절을 위해 이미 2002년 4월부터 납세자가 세무서를 방문하지 않고도 가정이나 사무실에서 인터넷으로 세금업무를 처리할 수 있도록 '홈택스 서비스'(Home Tax Service) 제도를 도입하고, 세금신고 민원이 많은 부가가치세·특별소비세 등 대부분의 간접세와 원천세 등 총 10개 세목에 대해 납세자 본인이 직접 인터넷을 통해 신고할 수 있게 했다.

이러한 다각적인 개혁노력으로 그동안 국민에 군림하는 듯한 인상을 주던 국세청의 이미지는 친근한 국세청으로 조금씩 변화하고 있다. 특히 납세자가 인터넷으로 세무업무를 직접 처리할 수 있는 홈택스 서비스 등 국세청의 전자세정은 이용자가들어나면서 부패방지와 국세청 개혁을 담보하는 세계 최고 수준의 세정사례로 일본등 선진국의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

2005년 1월부터 도입된 국세청의 불법정치자금 과세제도는 시민단체의 문제제기가 이루어낸 대표적인 성과이다. 불법정치자금은 세풍사건 등 권력형 비리의 온상이자 대표적인 불법사례로 알려져 왔다. 그러나 그동안에는 이런 불법정치자금에 대해서 세금조차 징수하지 못했다. 참여연대는 이러한 불합리한 점에 주목해 불법

정치자금에 대한 과세운동을 펼치기 시작했다. 국세청은 처음에는 '현행법상 정치자금의 경우 합법이든 불법이든 과세가 어렵다'고 밝혔고, 재정경제부에서도 '불법소득의 경우 몰수·추징하거나, 몰수·추징을 선고하는 판결을 받은 경우 세금을 매길수 없다'고 밝히는 등 불법정치자금 과세제도에 부정적인 입장이었다. 그러던 중2004년 10월4일 국세청에 대한 국정감사 자리에서 과거 권력형 비리사건 중 뇌물사건에 대한 과세 여부를 묻는 질의에 대해 당시 국세청장이 "명확한 대가관계에 있다면 소득세법상의 기타소득으로 보아 과세할 수 있다"고 대답했다. 이 답변은 불법정치자금에 대해서 '현행법상 과세할 수 없다'는 입장을고 고수해오던 국세청이 근본적으로 태도를 바꾼 것을 의미하는 것이어서 불법정치자금에 대한 과세를 기대하게 해주었다. 그리고 마침내 재정경제부는 2004년 10월 정치인이 받은 불법정치자금에 대해 중여세를 매기도록 하는 내용의 '조세특례제한법' 개정안을 국회에 제출하기에 이르렀고, 개정안이 국회를 통과함으로써 2005년 1월1일부터 불법정치자금에 대한 과세제도가 본격적으로 도입됐다.

세무조사 규정을 세상 밖으로

우리 사회에서 부패가 만연될 수밖에 없었던 원인으로는 수없이 얽혀 있는 행정 규제를 꼽을 수 있다. 좁은 국토, 적은 자원에 비해 인구가 많은 우리나라는 무슨 일을 하려 해도 자연히 규제가 많을 수밖에 없다. 정부가 직접 사업을 추진할 때는 물론이요, 일반인들이 진행하는 사업에도 대부분 정부의 인허가를 받도록 되어 있다. 이 때문에 국민생활 전반에 걸쳐 규제 중심의 행정절차가 이뤄지게 됐고, 이는 법과 제도의 특성처럼 굳어져 불투명한 업무처리 행태로 이어져왔다.

사실 행정의 투명성과 공정성을 확립하지 않고는 부패를 근원적으로 해소하기 어렵고, 이러한 흐름에 따라 불필요한 규제를 없애는 방향으로 정책이 조정됐다. 그동안 대한민국은 탈세 공화국이라고 할 만큼 탈세 사례가 허다했다. 특히 의사변호사등 고액소득자나 자영업자들의 탈세는 심각한 사회문제로 인식되어왔으며, 세무행정을 둘러싼 비리사건도 끊임없이 터져 나왔다. 이러한 세무부패의 주요 원인은 세무조사 면제나 세금 감면 특혜를 기대하는 정경유착과 불투명한 세무조사 기준을 악용한 공무원과 납세자간의 유착 등을 들 수 있다.

이에 따라 참여정부는 2005년부터 세무조사에 대한 통제시스템 강화와 범칙조사의 공정성을 높이기 위한 제도개선에 착수했다. 사실 세무조사의 목적은 세액을 정

확히 계산해 조세를 명확하게 하기 위한 것이다. 그런데 납세자의 권리의무와 밀접한 관련이 있는 세무조사의 절차가 법령의 위임 없이 훈령이나 지침으로 규정되어 있거나 비공개로 운영되고 있었다. 이른바 '비밀금고의 속의 세무규정'이었다. 이렇듯 분명하지 않은 세무조사 규정은 세무조사가 이루어지는 동안 협상의 요인이 되고, 협상을 위한 로비가 성행하는 근본 원인이 됐다. 특히 세무조사 공무원과 납세자간의 접촉으로 이루어지는 현장부패에 대한 통제의 어려움, 조사반 구성이 상시적이고 고정적이어서 동료애를 핑계로 비리를 눈감아주는 관행 등이 세무비리의 해결을 가로막는 걸림돌이었다. 이런 불신은 세무행정 전반으로까지 확대되어 어느덧세무행정은 부패의 온상처럼 여겨져 왔고, 세금을 다 내는 사람이 바보라는 말이 너무 당연시 됐다.

참여정부는 부패의 온상처럼 여겨져온 세무조사를 개선하기 위해 몇 가지 조치를 취했다. 우선 세무조사의 기간과 조사범위, 조사권 남용자에 대한 징계 등 세무조사 관련규정을 국세기본법령 등에서 규정하도록 했고, 규정의 제정과정에 국민들이 참여할 수 있도록 해 투명성과 예측 가능성을 높였다. 또한 조사팀에 대한 청탁로비를 차단하고, 조사팀끼리의 상호견제를 위해 조사건별로 조사업종과 특성에 맞는 조사요원을 수시로 변경하는 이른바 '조사인력 풀(pool)제'를 제도화했다. 뿐만 아니라 금품제공이나 알선행위를 하는 세무대리인을 제재하기 위한 수단이었으나 이미 사문화되어버린 영업정지 처분을 실질적으로 적용할 수 있도록 제재를 강화했다. 세무관련 법집행의 공정성을 저해하거나 범칙조사에 대한 형평성 논란을 부추기는 규정 문제를 해결하기 위해 훈령 및 내부지침으로 운영되고 있었던 범칙조사 회부기준과 고발기준, 그리고 조사절차를 법제화한 것이다. 또한 지방세 조사대상의 선정기준과 서면조사 근거규정을 법제화하고, 광역자치단체 단위에 민간위원이 참여하는 '세무조사선정위원회'와 세무조사 전담부서를 설치·운영하도록 권고했다.

이 같은 권고에 따라 국세청은 2006년 2월 국세청 훈령인 '조사사무처리규정'을 개정해 공개했다. 또한 납세자의 주요로비대상이 됐던 특별 세무조사를 폐지했으며, '전자인사시스템'과 '청장 핫라인' 운영 등을 통해 청탁이 없는 공정하고 투명한 인사문화를 정착시켜왔다.

다. 국방획득사업, 더 이상의 대형비리는 없다

2003년 9월 국방부 합동조사단장과 육군 헌병감이 부대 운영비를 전용한 혐의로 조사를 받다 자진 전역했다. 같은 시기 국방회관 운영 비리와 관련해 '전·현직 근무지원단장이 사법처리됐고, 같은 해 12월에는 군 사법기관의 최고 수장이던 예비역 준장이 뇌물수수 혐의로 검찰에 구속 수감됐다. 이 사건은 이미 혐의가 드러났음에도 불구하고 군 사법기관에서는 손을 못 쓰고 있다가 당사자가 전역하고 나서야 민간 검찰이 사법처리를 했다는 점에서 군 사정시스템의 문제점을 보여준 사례가 됐다.

그동안 우리 군대의 법 적용은 마치 치외법권처럼 민간의 법 적용과는 상당한 차이가 있었다. 안보와 밀접한 사안이라는 이유로 엄청난 비리사건도 외부에는 거의알려지지 않았고, 이 때문에 그 안에서 어떤 일이 어떻게 이루어지고 있는지 짐작조차하기 어려웠다. 제대로 공개가 되지 않으니 그 안에서는 어떤 일이 은폐되고 조작되는지도 알 수가 없었던 것이다. 그러다보니 부정과 부패가 꼬리를 물고 이어졌고, 그 범위와 규모는 일반인들이 상상하기 어려울 정도였다. 백두사업, FX사업 등대부분의 국방획득사업 분야에서 온갖 잡음과 비리사건이 잇따라 터져 나온 것도이런 특수성과 무관하지 않다.

국방획득체계 시스템을 개혁하다

참여정부 출범 이후 국방부도 개혁을 피해갈 수 없었다. 특히 군 사정기관에 가해진 대대적인 개혁조치는 국방개혁의 신호탄이 됐다. 국방개혁의 방향은 우선 국방부 본부의 문민화와 획득·인력·인사시스템의 구축, 군 사법개혁 등에 초점에 맞추어졌다.

참여정부에서는 2004년 3월 국무총리 산하에 민·관 합동으로 '국방획득제도개선 위원회'를 구성했다. 기존의 국방획득업무는 국방부 획득실과 각국 사업단·조달본부·품질관리소 등 8개 기관에서 분산 수행하였는데, 2,500여 명의 인력과 국방비의 48%에 해당하는 9조원 가량의 예산이 투입되는 방대한 규모였다. 이렇게 운영되어 온 국방획득시스템을 점검해보니 여러 가지 문제점이 드러났다. 우선 획득조직의 분산과 중복성, 복잡한 사업 추진절차가 문제점으로 꼽혔다. 또한 관례화 된 각 군별 사전할당식 재원배분은 통합적 시각에서의 군사력 구축에 장애요인으로 작용하고 있었으며, 업무의 비효율성으로 인해 사업기간이 장기화되면서 사업비는 대책

없이 증가하고 있었다.

국방획득분야는 국가안보와 직결되는 분야이긴 하나 지나치게 엄격한 보안기준의 적용과 폐쇄적인 의사결정은 오히려 사업추진에 장애가 되고, 막대한 규모의 예산이 국방부의 내부훈령에만 근거해 집행되다보니 부패발생의 소지가 매우 컸다. 특히 군수품의 안정적인 확보와 방위산업 육성을 위해 추진된 특혜적 산업보호정책은 수의계약과 고정이윤율을 적용하는 등의 방식으로 운영되면서 새로운 기업의 시장진입을 차단하고, 업계의 기술개발투자와 원가절감 노력을 오히려 가로막고 있었다.

개혁은 빠르게 추진됐다. 효율성과 전문성·투명성·경쟁력을 국방획득업무의 4대 혁신 목표로 설정하고 국방부 소속청으로 '방위사업청'을 신설했다. 신설된 방위사업청에서는 그동안 국방부와 합참, 각 군, 국방조달본부, 국방품질관리소에서 각기 수행하던 국방획득사업을 일원화해 수행하고 있다. 매년 수십억원에서 수조원의 예산이 드는 국방획득사업의 수행처가 일원화됨에 따라 효율성과 합리성이 강화됐다. 아울러 그동안 육군 위주로 편중된 불합리한 의사결정체계를 조정하고, 각 군별 재원비율의 불합리한 사전할당 관행을 근절하기 위해 국방부(합참)가 무기체계의 투자 우선순위를 설정하고 방위사업청은 이를 기준으로 재원을 배분하도록 제도화했다.

특히 방위사업청은 각종 방위사업의 투명성을 확보하기 위해 민간 전문가가 참여하는 '방위사업 옴부즈만' 제도를 정부기관 최초로 법제화했고, 2006년 7월에는 민간전문가가 참여하는 옴부즈만사무소를 개설해 방위사업 전반에 대한 상시감치체제 구축 등 제도적 보완을 추진했다. 이외에도 각 군에서는 2005년 2월 '뇌물공여금지규정'을 개정해 국내업체뿐만 아니라 국외업체 임원·이사·직원이나 대리상 또는 매도인을 대신하는 사람이 뇌물을 준 것이 적발되면 계약보증금 몰수는 물론 계약을 해제할 수 있도록 했다. 특히 계약체결 이전에 뇌물을 준 것이 드러날 경우 이것역시 계약 불이행으로 간주해 계약보증금 몰수 및 계약해제가 가능하도록 했다.

방사청의 설립은 국방획득 관련 비리사건을 현저히 줄이는 효과를 나타냈다. 이전까지 해마가 끊이질 않았던 대형 군납비리 사건이 방사청이 출범한 2006년 이후 현재까지 단 1건도 드러나지 않고 있다.

□ 대형 군납비리 사건 발생 추이



※ 세계일보는 2006~2007년 비리사고의 경우 현재까지는 전무하지만 추가로 드러날 가능성이 있다는 의미에서 발생건수를 '?명'으로 표기하였음.

국제사회에서도 우리 방위사업청의 옴부즈만 제도를 투명성을 획기적으로 제고 한 우수사례로 소개하는 등 큰 관심을 보이고 있다. 2007년 OECD 보고서의 국방조달 분야는 한국의 방위사업 투명성 제고 노력을 사례로 제시하면서 '한국의 방위사업청은 2005년 방위사업법에 근거해 획득시스템 모니터링 및 투명성 강화 차원에서 외부 전문가를 주요 프로젝트의 의사결정에 참여하고 있다'고 소개했다.

국방획득 사업에 대한 일반 국민과 방산업체들의 신뢰도 크게 높아졌다. 특히 2007년 한나라당 맹형규 의원실이 방산업체들을 상대로 조사한 결과를 보면 방위사업청 개청 이후 그 이전 보다 투명해졌다는 응답이 50%를 넘는 것으로 나타났다.

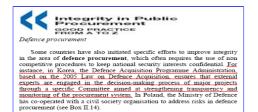
□ 국제사회에 투명성 우수사례로 방위사업청 옴부즈만 제도 소개

☞ 관련 투명성 국제대회

- International Workshop on National Integrity System (서울, 2006년 9월)
- 12th International Anti-Corruption Conference (Guatemala-city, 2006년 11월)
- OECD 공공조달 투명성 증진에 관한 워크숍(프랑스 파리, 2006년)

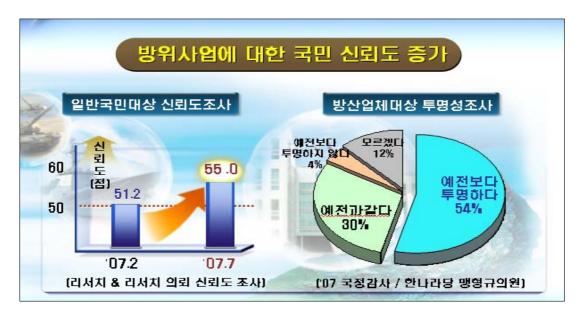
☞ 소개 내용

- OECD 공공조달 투명성 증진에 관한 워크숍(프랑스 파리, 2006년)에서 방위사업 청의 투명성 제고 시스템과 옴부즈만 활동이 우수사례로 소개됨
- '07년 OECD의 보고서의 국방조달(Defence procurement) 분야에 한국의 방위사업 투명성 제고 노력이 사례로 수록됨.



* 한국의 방위사업청은 '05년 방위사업법에 근거하여 획득시스템 모니터링 및 투명성 강화 차원에서 외부 전문가가 주요 프로 젝트의 의사결정에 참여를 하고 있다.

□ 방위사업에 대한 신뢰도 및 투명성 조사결과



또 하나 주목할 것은 2004년 말 구성된 진급제도개선 연구팀이다. 이는 해마다 끊이지 않는 장교 진급과 관련된 악성 루머나 음해성 투서 등 밀실인사에 대한 논란

을 해결하기 위해 만들어진 것이다. 그 결과 2005년 9월 진급관련 부서의 기능이 조정되고, 진급선발의 평가기준이 재정비됐다. 또한 인사검증위원회의 독립성을 높이고 진급선발위원회의 투명성을 강화해나갔다.

라. 건설·건축분야, 부패유발 요인의 발본색원

건설·건축분야는 어느 분야보다 관련 법령도 많고 공사과정이 길며 하청이나 하도급 등 절차가 복잡하기 때문에 말도 많고 탈도 많다. 실제로 국가청렴위원회가 출범한 뒤 어느 분야보다 많은 제도개선안이 나온 것도 이 분야다. 제도개선안이 많이나온 것은 그만큼 문제가 많았다는 것을 의미한다. 청렴위에서 매년 실시하는 국민인식도조사에서 '건설·건축분야가 부패하다'는 응답이 2003년에는 72.6%, 2004년에는 71.3%, 2005년에는 73.9%로 집계됐다. 실제로 2005년 6월 마사회 사업자 선정비리, 2005년 8월 대전시 건설비리, 2005년 11월 경기도 광주시 오포읍 아파트 건설비리 등 건설·건축분야의 비리는 참여정부 들어서도 끊이지 않고 일어나고 있다. 2002년 이후 이후 청렴위에서 턴키공사 입찰제도와 수의계약제도·감리제도·설계변경제도 등에 대한 제도개선안을 해당 부처에 권고함에 따라, 이미 제도개선이 이루어진 것도 있다. 하지만 여전히 부패를 유발하는 불합리한 법규나 까다로운 인·허가제도 등 부패유발 요인이 많이 남아 있다.

각종 '제도의 그물', 부실공사 건설부패를 막는다

2003년 23년의 토목시공기술사 경력을 가진 대기업 시공사 출신의 서00(53세)씨는 토목감리업체에 취업신청을 했다가 깜짝 놀랐다. 건설교통부가 만들어놓은 '참여감리원의 경력인정율 기준'이 건교부 출신 퇴직공무원들은 우대하면서 정작 시공사 출신들은 푸대접하는 것을 발견한 것이다. 서씨는 "대기업 시공사에서 30년 이상을 시공만 해온, 국제적으로 알아주는 베테랑 기술사가 공사 지원 업무만을 주로취급하던 건교부 출신의 퇴직공무원들보다도 공사감리능력이 떨어진다는 게 도대체 말이 되느냐"고 개탄했다.

실제로 토목공사의 건설감리제도상 '참여감리원의 경력인정율 기준'은 발주기관 출신 퇴직공무원들의 경력은 100% 인정해주지만 시공사 출신들의 경력은 60~80% 정도만 인정해주고 있었다. 이와 더불어 기술자격 보유여부와는 상관없이, 오직 경력만을 인정하는 '참여감리원의 평가기준'도 기술자들로부터 지탄을 받고 있었다.

이런 제도적인 허점뿐만 아니라 공공공사의 경우 발주청의 책임의식이 부족하고, 기술적이고 전문적인 건설공사의 특성상 세부적인 사안을 확인하기가 어려워 부패 의 소지가 많았다. 이 때문에 발주청의 공무원과 업무를 위임 받은 감리원이 주로 부패의 원인을 제공하고 있는 것으로 나타났다.

청렴위는 이런 점에 착안해 2004년에 감리제도 개선작업에 착수했다. 우선 실태조사에서 각종 비리들이 속속 드러났다. 한 기관은 2003년 엔지니어링 회사와 계약을 체결한 '지방산업단지조성사업 책임감리용역' 입찰시에 특정 회사에 유리하게 기준을 조정한 사실이 밝혀졌다. 감리전문회사의 수행능력 세부평가기준에서 '책임감리원의 해당분야 경력'을 60월 이상에서 84월 이상으로 건교부 기준보다 높게, '유사용역실적'은 130억 이상에서 30억 이상으로 기준 보다 낮게 적용한 것이다. 또 2003년에는 한 자치단체가 지하철 궤도 개량공사장 등 열다섯 곳의 부실공사 현장을 적발하고도 공사업체에 대해서는 단 한곳도 벌점을 부과하지 않고, 건축사사무소 등에 대해서만 벌점을 부과한 사례도 나타났다.

청렴위는 이런 조사결과를 바탕으로 2004년 9월 감리원의 권한과 책임한계를 명확히 하기 위해 감리용역의 특성을 반영한 계약조건을 마련하도록 하고, 건설기술관리법시행규칙의 '부실벌점측정기준'도 구체화하도록 했다. 또한 감리자 선정기준을 투명하게 하기 위해 건설기술관리법에 감리자 선정을 위한 '사업수행능력평가기준'을 구체화해 명기하도록 했다. 이밖에 감리원의 윤리의식을 강화하기 위해 부정부패에 연루돼 파면 또는 해임된 자는 일정기간 공공감리 참여를 제한하는 법적 근거규정을 마련했으며, 공무원행동강령과 유사한 성격의 감리원 윤리규정을 제정·운영토록 했다.

건설·건축분야에서는 불합리한 하도급 관행도 부정부패가 자라나는 토양으로 자리잡고 있다. 대부분의 건설산업은 원청업체 외에 하청에 재하청을 주는 전형적인 연쇄 하도급 구조로 이루어져 있기 때문에 공사의 종류별로 도급 공사를 따기 위해서는 하청업체가 발주처에 뇌물과 금품·향응 등을 제공하는 것이 관행화되어 있는 것이다. 특히 최근에는 건설업체수가 증가하면서 출혈경쟁이 심화돼 이런 고질적인문제가 더욱 심화되고 있다. 특성상 음성적으로 이루어지는 리베이트의 경우 피해자의 신고나 고발이 없으면 적발이 곤란한데, 적발될 경우 받게 되는 거래중단 등의불이익조치를 두려워하기 때문에 신고나 고발건수는 아주 적다. 따라서 신고나 고발에만 기대서는 문제를 해결할 수가 없다.

이에 따라 청렴위에서는 뇌물수수 업체에 대한 영업정지 관련 세부규정이 재량적으로 적용될 수 있는 소지를 없애고 건설부패 정보를 체계적으로 관리하기 위해 2006년 4월 건설공사 관련 부패행위에 대한 처벌기준을 강화하도록 해당 부처에 권고했다. 부정한 청탁으로 재물 또는 재산상의 이익을 얻거나 공여금지를 위반했을 경우 해당 업체의 영업정지에 대한 감경기준의 적용을 배제하고 영업정지처분 효력 발생 즉시 제재가 이루어지도록 관련법령을 개정하게 한 것이다.

건설현장에도 윤리경영 바람이 불다

참여정부 들어 2005년 8월 건설산업기본법(이하 건산법)이 개정돼 그동안 부패의 온상처럼 여겨져 왔던 건설업체들이 크게 긴장했다. 개정된 건산법에 따르면, 건설 공사와 관련해 임직원이 금품을 수수할 경우 해당 건설업체는 최고 1년까지 영업정 지처분을 받게 되는데 부당한 청탁을 목적으로 금품을 제공할 경우 1,000만원 이하는 1회에 한해 경고, 재발할 경우 2개월 동안의 영업정지처분을 내릴 수 있다. 또한 뇌물액수가 1,000만원~5,000만원이면 4개월, 5,000만원~1억원이면 6개월, 1억원 이상이면 8개월의 영업정지가 내려진다. 이에 따라 건설업체들은 노심초사하면서 임직원 교육이나 윤리각서 징구(徵求) 등 윤리경영을 한층 강화하고 있다.

그러나 제도개선을 통해 부패의 원인을 줄여나가는 경우도 많이 있지만 제도개선 자체가 어려운 경우도 있다. 건설업계에는 턴키공사라는 말이 있다. 초대형·고난도·복합공종의 대상공사에 대해 설계와 시공을 일괄 계약하는 방식을 뜻하는 말로서, 도급자가 건설공사의 재원조달이나 설계와 시공, 시운전 등 모든 서비스를 제공한후 시설물을 발주자에게 완전한 상태로 인계하는 공사방식이다. 설계와 시공을 분리해 입찰에 부치는 일방적인 공공공사와는 달리 단일 계약자가 설계와 시공을 함께 수행함으로써 책임소재를 일원화하고 민간의 설계기술 발전에 기여하며 비용절감과 공사기간을 단축하는 등 나름대로 다양한 장점을 가진 제도다. 하지만 이러한장점에도 불구하고 1,000억원 이상의 대형공사를 가격경쟁이 아닌 설계심사로만 결정한다는 제도적 결함 때문에 수주비율이 90% 이상인 대형 건설사가 불법로비를통해 나눠먹기식으로 운영하는 경우가 허다하다.

어떤 분야에 문제가 있으면 대부분 관계기관과의 협의를 거쳐 제도개선을 권고하 거나 해당 부에서 자발적으로 나서서 해결하는 것이 일반적이다. 그런데 간혹 업계 의 조직적인 로비나 관계부처의 반대에 부딪혀 부패소지가 해결이 되지 않고 남아 있는 경우가 있는데, 바로 '턴키공사 입찰제도'가 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 실제로 청렴위는 턴키공사의 가격경쟁을 강화해 시장 진입장벽을 낮추고, 가격담합 소지를 차단하도록 하는 제도개선안을 관계부처에 권고했다. '선설계 후가격·공사수 행능력평가'의 방식으로 낙찰자 선정방식을 전환하는 것이 골자였다. 그러나 업계 와 관계부처에서는 가격경쟁 비중을 높일 경우 턴키제도의 취지와 달리 우수설계 확보에 어려움이 있다는 논리는 들어 권고안을 수용하지 않았다. 결국 제도개선 이 행단계에서 추정가격 500억원 미만인 사업의 턴키입찰 가격비중만 조금 더 높이는 데 그치고, 턴키공사 입찰제도 자체에 대한 근본적인 개선은 이후의 과제로 남고 말 았다.

마. 학교를 더욱 깨끗하게-사학비리 개혁

가장 깨끗해야 할 교육분야가 부패와 부정이 자주 일어나는 곳으로 인식되는 상황은 청소년들이 우리 사회 부패에 대해 부정적 견해를 갖는 데도 일조하고 있다. 한국투명성기구 대구 본부에서 2006년 4월 대구 지역 7개 일반계 남녀 고교생 685명을 상대로 실시한 '부패인식도 조사' 결과를 보면, '우리 사회의 부패정도'에 대해 39%가 '매우 부패한 편', 47.6%가 '부패한 편'이라고 응답하는 등 전체 학생의 86.8%가 부패하다는 반응을 보였으며, '보통'이거나 '부패하지 않다'고 생각하는 학생은 10% 정도에 그쳤다. 사회 전반을 부패하다고 바라보는 이런 응답은 학교를 통해 경험하는 사회가 이미 부정부패와 밀접한 것이 주요한 원인이라고 할 수 있다. 교육분야의 부패는 다른 분야와 달리 미래 우리 사회의 주역이 될 학생들의 윤리의식과 가치관 형성에 결정적인 영향을 미친다는 점에서 더욱 심각하다.

깨끗한 학교 만들기, 사립학교법 개정

일부 사학의 경우 그동안 인사권이 학교법인에 집중되어 있어 이사장과 총·학장 (교장), 학(과)장이 교수·교원 신규임용에 대해 전권을 행사하고 있었다. 특히 대학의 경우 신규임용 등 인사규정을 학교 측이 자율적으로 제정할 수 있기 때문에 무자격자, 비전공자, 자격기준 미달자 등을 임용하는 사례가 허다했다. 그럼에도 불구하고 이를 견제할 인사위원회가 보직자 위주로 구성되어 있어 그런 편법과 부정을 방지하거나 제동을 걸기가 불가능한 실정이었다.

또 대부분의 이사회는 설립자의 친·인척이나 학연·지연 등을 중심으로 구성되어

있어서 공공성을 위한 의사결정기구로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있고, 일부 사학은 설립자 등의 사익보장과 학교의 사유화에 앞장서는 사례도 빈번하다. 어쩌다 불법행위로 이사가 해임이 되어도 수시로 다시 복귀하면서 처벌의 효과도 미약하고, 불법경영이 반복되어 이로 인한 심각한 사학분규를 초래하는 일도 적지 않았다. 여기에 국고보조금이 일부 대학에 집중 배정됨으로써 대학의 부익부 빈익 빈 현상이 심화될 뿐만 아니라 지원된 국고보조금도 세부 사용내역을 공개하지 않 거나 또는 공개를 하더라도 그 내용이 부실한 경우가 많았다.

2004년 2월 청렴위에서는 이런 교육현장의 문제점을 포착하고, 교육부를 대상으로 사립학교 운영에 대한 제도개선을 권고했다. 무엇보다 교수와 교원 임용의 투명성을 확립하기 위해 인사심사기준을 제정해 그 심사결과를 공개하도록 했고, 예·결산의 공개 및 감시제도 강화를 위해 교직원, 학생 등이 참여하는 대학운영위원회의 구성· 운영 및 위원회에 예·결산 심의권을 부여하도록 했다. 또한 사학운영의 건전성을 위해 이사회의 친인척 참여 상한선을 3분의 1에서 4분의 1로 축소하고, 비리이사의 복귀 경과기간을 2년에서 5년으로 연장하며, 이사회의 회의록을 일정기간 홈페이지에 공개하도록 했다.

교육부에서는 이 같은 권고를 받아들여 약 7개월간의 의견수렴 및 관계기관 협의 과정 등을 거쳐 사학법 개정안을 마련했다. 주요 내용으로는 이사 정수의 4분의 1 이상은 학교운영위원회 또는 대학평의원회가 2배수 추천하는 인사 중에서 선임하도록 하고, 이사회 회의록 공개와 이사회를 구성할 때는 민법에 규정된 친족관계가 있는 사람이 4분의 1을 넘지 못하도록 하는 것 등이 들어갔다.

그러나 2004년 10월 의원입법 형태로 국회에 제출된 사학법 개정안은 여야간의 첨예한 의견대립과 이해집단간의 갈등과 논란으로 1년 여간 국회에서 계류되다가 2005년 12월 우여곡절 끝에 가까스로 국회를 통과했다. 개정된 후에도 사학 등 교육 계와 정치계 등 각계에서 재개정을 둘러싼 논란이 아직도 끝나지 않고 있지만, 사학 운영의 투명성과 공공성 회복을 통해 우리의 학교문화가 건전하게 거듭나야 한다는 것은 이제 거스를 수 없는 큰 흐름이 됐다.

철퇴 맞은 '불법찬조금'

청렴위의 실태조사 결과 외환위기 이후 학교재정이 어렵다는 이유로 각종 학부모 자생단체의 음성적인 찬조금 모금관행이 문제가 되는 사례가 빈번한 것으로 나타났 다. 서울지역의 한 초등학교의 경우 수십 개의 학부모 자생단체가 만들어져 적게는 2만원에서부터 많게는 수십만원까지 불법찬조금을 모금한 사실이 확인됐다. 어린이 신문 구독에 따른 찬조금 모금, 교직원 수고비·회식비·간식비, 야간자율학습 감독비, 행사지원비, 비품구입비 등 불법찬조금의 명목도 각양각색이었다. 특히 운동부 운영과 관련한 감독·코치의 인건비나, 합숙훈련비 등은 대부분 학부모의 부담으로 조달됐으나, 운영상 투명성을 담보할 장치가 전혀 없었다. 대책 마련이 시급한 상황이었다. 이에 따라 청렴위는 학교발전기금의 용도를 학교운영비와 쉽게 구별될 수 있도록 구체화하고 접수와 사용내역 등을 공개하도록 하는 한편, 운영의 투명성과 탄력성을 담보할 수 있도록 학교운영경비에 대해서는 별도의 회계장치를 마련하도록했다. 또한 불법찬조금의 모금이나 수수와 관련된 교원에 대해서는 인사상 불이익을 더욱 강화하는 등의 제도개선안을 마련해 2006년 1월 교육부에 권고했다. 이에따라 교육부는 2006년 6월부터 교사가 학부모나 관련업체로부터 10만원 이하의 혼지를 받은 경우에도 징계 조치가 가능하도록 '교원금품·향응수수 징계기준'을 마련해 시행하고 있다.

대학의 연구비를 둘러싼 도덕적 해이도 심각하다. 황우석 박사의 줄기세포 논문 조작사건의 경우 논문조작만이 아니라 지원받은 연구비를 부당하게 집행한 사실까 지 드러나 연구비 사용에 대한 경각심을 불러 일으켰다. 대학연구비에 얽힌 잡음은 비단 황 교수만의 문제는 아니었다. 이미 대학연구비를 교묘한 수법으로 부당 집행 한다는 제보는 여기저기서 들어오고 있었다. 이런 제보가 끊이지 않자 청렴위에서 는 4개 대학에 대한 실태조사를 벌였다. 연구원의 인건비를 착복하거나 연구재료비 를 부당하게 청구하고, 규정을 무시한 채 임의로 간접경비를 지출하는 등 그 수법은 실로 다양했다. 특히 연구비를 통합관리하기 위해 많은 대학이 산학협력단을 운영 하고 있음에도 실제로는 산학협력단, 단과대학, 연구소들이 수주와 관리를 따로 하 고 있었으며, 참여연구원의 인건비를 부당 집행하는 사례도 빈번했다.

이런 조사결과에 따라 청렴위는 2005년 7월 대학별로 연구관리 업무를 통합적으로 수행하는 중앙관리제도를 도입하게 하고, 이를 통해 연구비 관리의 책임성과 투명성을 보장하도록 했다. 또한 연구비 대학전용카드 사용을 의무화하고, 참여연구원의 인건비를 개별적으로 지급하도록 했으며, 연구개발사업에 대한 감사 강화와연구비 부당 집행에 대한 처벌을 강화하는 내용의 제도개선안을 마련해 해당 부처에 권고했다.교육부에서는 2006년 4월 연구비 대학전용카드 사용, 2006년 10월 대학

연구비 중앙관리제 도입 등 투명한 연구비 집행규정을 정비하는 등 비리근절을 위한 노력을 계속하고 있다.

3. 윤리 · 투명경영 시대를 열다

가. '엉터리 회계'를 막아라-기업회계 투명성 제고

이제는 윤리경영 시대다. 과거 급속한 경제개발 과정에서 기업의 최고목표는 '성장과 이윤추구'였다. 이 때문에 설령 기업이 정경유착과 같은 불법과 비리를 자행해도 국가경제의 고도성장을 위해서라는 미명 아래 어느 정도 묵인하거나 관용을 베푸는 것이 일반적인 분위기였다. 재벌기업 스스로도 총수의 독단과 세습경영 등 불건전한 지배구조와 문어발식 경영으로 경쟁력을 약화시켜왔다. 기업 경영 과정에서 편법이나 불법이 판치고, 정경유착을 위한 자금 조달 과정에서 외형 누락, 손익 조작, 총수 일가의 횡령과 배임 등 각종 비리가 총동원됐다.

그러다가 1997년 외환위기를 겪으면서 이러한 기업의 비윤리적인 경영행태가 해당 기업의 도산은 물론, 경제전반을 부실하게 만들어 국가적으로 큰 재앙을 불러온다는 교훈을 얻게 됐다. 시민사회는 물론 정부에서도 기업에 대해 윤리경영을 강하게 요구하기 시작했고, 기업들 스스로도 국제적 기준에 맞는 제도는 물론 사회·환경적 책임까지 생각하는 이른바 '윤리경영'에 많은 노력을 기울이게 됐다.

시장개혁 3개년 로드맵

특히 참여정부가 들어서면서 만들어진 '시장개혁 3개년 로드맵'과 '투명사회협약' 등을 통해 기업의 지배구조 개선과 회계투명성 강화를 위한 강도 높은 개혁이 추진됐다. 2003년 12월, 우리 기업의 오랜 적폐인 정경유착의 고리를 끊고 경쟁력 있는 기업으로 거듭나기 위한 개혁방안으로 기업집단의 소유지배구조 개선과 기업의 투명경영 강화, 시장경쟁 촉진 등을 위한 '시장개혁 로드맵'을 발표하고 본격 추진했다. 이어 기업의 투명경영 강화대책이면서 주가조작·분식회계·허위공시 등에 따른소액주주들의 피해를 구제할 수 있는 증권집단소송법을 제정해 시행(2003년 말 제정, 2005년 시행)했다. 기업경영에 대한 시장의 감시기능 강화를 위해 회계법인의주기적인 교체(6년)를 주요 내용으로 하는 증권거래법·주식회사 외부감사법·공인회

계사법 등 3개 회계관련법의 개정도 추진됐다.

그리고 투명회계 관행이 일선 기업현장에 뿌리내리도록 하는 데 초점을 맞추어 관련 법규를 개정하는 등 제2차 회계개혁을 단행했다. 2001년까지 추진된 제1차 회계개혁조치 이후에 적어도 기업회계기준이나 회계감사기준이 국제기준에 제대로 부합하지 않아서 일어나는 회계의 불투명성 문제는 더 이상 발생하지 않는 수준에 다다랐다는 판단에 따른 후속조치였다. 여기에는 회계정보의 생산과 관련된 기업의책임성 강화를 위해 공시서류에 기업대표와 재무담당임원(CEO, CFO)의 인증 의무화, 회계정보의 정확성과 적시성을 제고하기 위한 계열기업간 연결제무제표 중심의공시제도 전환 등의 조치가 포함됐다.

윤리경영 • 투명경영 • 사회공헌 3대 실천계획

2006년에 전국경제인연합회, 대한상공회의소, 한국무역협회, 중소기업협동조합중 앙회, 한국경영자총협회 등 경제 5단체는 윤리경영·투명경영·사회공헌 3대 실천계획을 발표했다. 이 계획은 참여정부에서 추진해온 투명사회협약의 연장선에서 이뤄진 재계 내부의 개혁 조치이다. 그 내용을 보면, 윤리경영부문에는 500대 기업의 기업윤리헌장 제정 기업을 2006년도에는 85% 이상(2005년 62%)으로 확대하고, 기업임직원에 대한 윤리교육을 2006년도에는 2,000명 수준(2005년 1,500여명)으로 높이기로 했다. 이를 위해 전경련은 협력기업의 윤리경영을 확산하고자 전국 주요 도시에서 기업윤리학교를 개최하며, 최고경영자(CEO)가 참여하는 '선진 윤리경영 연수단'을 유럽에 파견하기로 했다. 대한상의는 윤리경영이 취약한 중소기업들에게 윤리경영 실천을 위한 윤리규범 표준모델을 개발해 지방상의를 통해 전국으로 보급하기로 했다.

분식회계 방지와 선진국형 회계관행 정착과 관련해 경제계는 기업의 투명성 제고가 경쟁력과 직결된다는 점을 인식하고 회원사의 회계투명성을 높이는 등 투명경영의 기반을 확산해 나가기로 했다. 회계 투명성 제고를 위해 전경련은 분식회계 방지를 위한 순회교육과 간담회 개최, 내부신고자 보호제도 도입, 경영진의 회계책임성 강화를 적극 유도해 나가기로 했고, 대한상의는 새로 도입된 회계제도와 기업현장의 회계관행이 일치하지 않다는 점을 감안해 선진국 기업수준의 회계관행이 형성되도록 유도해 나가기로 했다.

투명경영 자율실천 확산시스템이 정착되도록 전경련은 사외이사, 감사위원회, 회계투명성 등 부문별 우수기업의 사례발표회를 개최해 관련정보가 회원사간에 공유되도록 하며, 주요 상장기업의 투명경영 실천정도를 주기적으로 평가·점검하기로했고, 대한상의는 지방소재 기업들의 경영투명성 제고의 필요성에 대한 인식과 추진 의지가 상대적으로 낮다는 판단 아래 실천프로그램을 개발해 지방 상의를 통해지역기업들에게 보급·확산시키기로 했다. 경제 5단체는 이와 같은 실천계획을 앞으로 투명사회협약실천협의회의 4대 부문 실천계획 수립시 경제부문 실천계획에 포함하기로 했다.

□ '2006년도 투명사회협약 경제계 실천계획' 주요 내용

경제5단체, 윤리경영·투명경영·사회공헌 3대 실천계획 발표

윤리경영:

500대 기업의 기업윤리헌장 제정기업을 2006년도에는 85%이상(2005년 62%)으로 확대. 체계적인 윤리경영교육으로 기업임직원에 대한 윤리교육을 2006년도에는 2,000명수준(2005년 1,500여명)으로 강화. 전경련은 전국 주요 도시에서 기업윤리학교를 개최하고 업종별 윤리경영 가이드라인 개발. 대한상의는 윤리경영이 취약한 중소기업들에게 윤리경영 실천을 위한 윤리규범 표준모델을 개발, 보급하고, 대·중소기업 윤리경영실천대회를 개최.

투명경영:

회계 투명성 제고를 위해 전경련은 분식회계 방지를 위한 순회교육과 간담회 개최, 내부신고자 보호제도 도입. 대한상의는 부적절한 회계관행을 개선하기 위해 회원사임직원 대상으로 교육과 강좌를 운영. 기업지배구조 개선을 위해 전경련은 법정 사외이사비율의 충실한 준수와 사외이사 후보 선정시 사외이사후보추천위원회를 적극 활용하고, 경제5단체 공동으로 사외이사 교육 프로그램을 마련. 대한상의는 대기업집단의 지주회사 전환, 계열사의 독립성 강화, 전문경영인의 비중과 역할을 확대하도록 유도하며, 선진 외국기업의 실패와 성공사례를 분석해 국내기업에게 다양한 지배구조발전모델을 제시.

사회공헌:

전경련은 장애인, 극빈층, 노숙자, 외국인 노동자 등 봉사대상을 정기적으로 선정해 최고경영자(CEO)의 실제적인 봉사활동을 경주. 대한상의와 무역협회는 낙도 또는 농촌어린이, 고아원 유아 등 경제교육이나 문화활동의 기회가 적은 소외계층 청소년을 초청해 경제교육, 기업 및 산업체 방문, 문화시설 탐방 등을 추진.

출처: 전국경제인연합회 보도자료

한국 기업의 뇌물공여지수, 30개국 중 21위

국제투명성기구(Transparency International, TI) 발표에 따르면, 2006년 뇌물공여지수(Bribe Payers Index, BPI) 조사에서 한국은 수출주도 30개국 가운데 21위로, 10점 만점에 5.83점을 받은 것으로 나타났다. BPI는 그 나라의 기업들이 해외에서 뇌물을 주는 경향(propensity)에 따라 국가별 순위를 매긴 것이다. 2006년 BPI는 세계 125개국 소재 회사의 중견 기업인 11,232명의 응답에 기초하고 있는데, 기업인들에게 자국 내에서 활동하는 외국기업들이 뇌물을 제공하거나 비자금을 조성하는 경향을 물은 것이다.

국제투명성기구는 해외 뇌물수수의 정도에 따라 이들 30개국을 4개 그룹으로 나누었는데, 한국은 홍콩, 이스라엘, 이탈리아, 사우디아라비아, 브라질, 남아프리카공화국, 말레이시아 등과 함께 매우 부패한 제3그룹에 속했다. 이는 한국의 수출기업들이 해외에서 여전히 많은 뇌물을 주고 있다는 것을 뜻한다. 이전과 측정방법이 많이 달라 과거 지수와의 단순비교는 어렵지만, 지난 1999년 한국은 10.0 만점에 3.4점으로 19개국 가운데 18위, 2002년 3.9점으로 21개국 가운데 18위를 받아 거의 최하위권에 머문바 있다. 한국의 수출기업이 세계 각국의 중견 기업인들로부터 해외에서 사업을 할 때 비자금과 뇌물에 상당히 의존하고 있는 것으로 평가받고 있는 것으로 나타난 것이다. 특히 이 조사에서는 OECD국가와 저소득국가에서 기업의 행대를 분석 제시했는데, 한국은 전체 평균이 5.8인데 반해, OECD 국가에서는 6.7, 저소득국가에서는 5.2를 받아 양 지역에서 무려 1.5점의 차이를 나타냈다. 즉 한국 수출기업이 특히 저소득국가에서 비자금을 조성하거나 뇌물을 많이 주고 있다는 것이다. 한국투명성기구는 이 조사에 대한 성명을 내고 정부의 엄격한 법적용과 집행, 기업의 자정 노력을 주문했다.

□ 2006년 국가별 뇌물공여지수(BPI)

순위	국가/영토	응답자 수	평균점수 (0~10)	표준편차	오차범위 (95%신뢰도)
1	스위스	1,744	7.81	2.65	0.12
2	스웨덴	1,451	7.62	2.66	0.14
3	호주	1,447	7.59	2.62	0.14
4	오스트리아	1,560	7.50	2.60	0.13
5	캐나다	1,870	7.46	2.70	0.12
6	영국	3,442	7.39	2.67	0.09
7	독일	3,873	7.34	2.74	0.09
8	네덜란드	1,821	7.28	2.69	0.12
9	벨기에	1,329	7.22	2.70	0.15
9	미국	5,401	7.22	2.77	0.07
11	일본	3,279	7.10	2.87	0.10
12	싱가포르	1,297	6.78	3.04	0.17
13	스페인	2,111	6.63	2.73	0.12
14	아랍에미리트	1,928	6.62	3.09	0.14
15	프랑스	3,085	6.50	3.00	0.11
16	포르투갈	973	6.47	2.79	0.18
17	멕시코	1,765	6.45	3.17	0.15
18	홍콩	1,556	6.01	3.13	0.16
10	이스라엘	1,482	6.01	3.14	0.16
20	이탈리아	2,525	5.94	2.99	0.12
21	한국	1,930	5.83	2.93	0.13
22	사우디아라비아	1,302	5.75	3.17	0.17
23	브라질	1,317	5.65	3.02	0.16
24	남아프리카공화국	1,488	5.61	3.11	0.16
25	말레이시아	1,319	5.59	3.07	0.17
26	대만	1,731	5.41	3.08	0.15
27	터키	1,755	5.23	3.14	0.15
28	러시아	2,203	5.16	3.34	0.14
29	중국	3,448	4.94	3.29	0.11
30	인도	2,145	4.62	3.28	0.14

강력한 지배구조 개선정책과 두 차례에 걸친 회계개혁으로 재벌기업의 투명성을 높이는 제도적 장치는 어느 정도 마련됐다고 평가할 수 있다. 그러나 재벌에 대해서는 검찰의 수사착수나 기소조차 어렵고, 설령 법원에 넘어가더라도 집행유예나 가석방 등 유명무실한 처벌이 많아 여론의 비판이 끊이질 않고 있다. 윤리경영을 하지 않으면 어느 누구라도 법망을 피해갈 수 없는 투명한 사회로 변화하고 있는 것이 사실이지만, 아직 갈 길은 멀다고 할 수 있다. 사실 기업의 윤리경영 문화가 뒷받침되어야 국가적으로도 더 많은 외국인 투자를 유치하면서 경쟁력을 키울 수 있고, 윤

리경영이야말로 곧 경쟁력의 요소이다. 국가청렴위원회의 2007년 9월 설문조사에 참여한 외국인 여성(국내 외국계 로펌 근무) "정치부문과 정경유착과 관련된 재벌부패에 대한 참여정부의 개혁조치는 잘 기억하고 있지만, 기업의 부패에 관한 한 과연 얼마나 깨끗해졌는지 잘 모르겠다"며 "여전히 한국 기업들은 부패에 대해 심각하게 여기지 않고 있는 것 같다"고 평가했다.

나. 강력한 기업지배구조 개선정책 시동

참여정부가 제시한 '시장개혁 3개년 로드맵' 가운데 기업지배구조 개선 항목은 △기업집단의 소유지배구조에 관한 정보를 제공하도록 함으로써 투자자와 이해관 계자들에 의한 시장규율 기능을 강화하고 △자산 규모 6조원 이상의 기업집단 소속 계열사에 대해 순자산의 25%를 초과해 다른 국내회사의 주식을 취득하는 것을 금지하고 △계열사 간 복잡한 지분관계로 얽힌 대기업 집단체제를 선진국형 지주회사체제로 전환하기 위한 지주회사 설립·전환비용 경감대책 등을 포함하고 있다. 사실외환위기 이후 기업지배구조는 크게 개선되고 있다고 할 수 있다. 물론 외환위기가 극복된 뒤 국민의 정부 말기에 기업지배구조 개혁에 대한 저항이 터져 나오는 등 갑론을박이 오가기도 했다. 이런 가운데 출범함 참여정부는 더욱 강력한 지배구조 개선정책을 폈다. 이에 따라 우리나라 기업의 지배구조는 외형적으로는 상장기업들을 중심으로 점차 개선되고 있으며, 주식시장 등 금융시장의 투명성과 공정성을 높이는 데에도 기여하고 있는 것으로 평가 받고 있다. 2005년 3월 상장회사협의회의발표에 따르면 상장회사 이사 중 사외이사 비율이 1999년 24.8%에서 2005년 35.9%로 상승했고, 기업당 사외이사의 수에서도 1999년 1.72명에서 2005년에는 2.22명으로 증가했다.

□ 기업 사외이사 현황

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
사외이사 비율(%)	24.8	30.8	32.8	33.0	33.8	35.0	35.9
기업당 사외이사수(명)	1.72	2.05	2.08	2.03	2.07	2.15	2.22

자료 : 상장회사협의회

아울러 회계기준의 개혁을 통해 기업의 재무상태와 경영성과가 여실히 드러나면서 이해관계자의 합리적인 의사결정이 가능해짐에 따라 시장기능에 의한 자율적인구조조정이 가능해지고 있다. 특히 우리 기업의 재무정보에 대한 국제적인 신뢰회복으로 인해 원활한 외국인 투자유치 기반이 마련되고 있기도 하다. 2006년에 전국경제인연합회와 대한상공회의소 등 경제 5단체는 윤리경영·투명경영·사회공헌 3대실천계획을 발표하면서 지배구조 개선이 기업의 경쟁력과 직결된다는 점을 인식하고 다음과 같은 기업지배구조 개선 실천방안을 내놓았다. △법정 사외이사비율의충실한 준수와 사외이사 후보 선정시 사외이사후보추천위원회 적극 활용 △사외이사 인력확보와 전문성 제고를 위해 경제5단체 공동으로 사외이사 교육 프로그램 마련 △대기업집단의 지주회사 전환, 계열사의 독립성 강화, 전문경영인의 비중과 역할을 확대하도록 유도 △선진 외국기업의 실패와 성공사례를 분석해 국내기업에게다양한 지배구조 발전모델 제시 등이 그것이다.

그렇지만 아직 국제적인 성적표가 그리 좋은 것은 아니다. 2005년 10월에 발표된 아시아지배구조협회(ACGA)의 아시아지역 10개 국가(일본 제외)에 대한 기업지배구조 수준평가보고서를 보면 한국은 싱가포르·홍콩·인도·말레이시아·대만에 이어 6위에 랭크됨으로써 아직도 기업지배구조 수준이 미흡한 것으로 드러났다. 또한 정치·규제환경부문과 기업지배구조 문화 등에서도 저평가되어 2003년과 2004년에 비해오히려 낮아졌고, 국가별 순위도 5위에서 6위로 1등급 하락했다.

〈표 2-5〉아시아 국가별 기업지배구조 평가(2005년 10월)

	제도		정치	국제	지배	국가종합점수				
구분	도입 이행	시행 감독	규제 환경	회계 기준	구조 문화	2005년	2004년	2003년		
싱가포르	74	56	73	95	57	70	75	77		
홍콩	64	58	78	91	54	69	67	73		
인도	66	56	65	75	43	61	62	66		
말레이시아	59	49	60	75	38	56	60	55		
대만	53	49	65	59	33	52	55	58		
한국	51	40	43	82	39	50	58	55		
태국	58	40	50	73	35	50	53	46		
필리핀	53	22	50	82	31	46	50	37		
중국	43	40	50	68	22	44	48	43		
인도네시아	33	29	30	68	28	37	40	32		

자료 : 아시아지배구조협회

2005년 한국개발연구원(KDI)의 지적도 눈여겨 볼 필요가 있다. 이 지적에 따르면 외환위기 이후 기업지배구조 개선을 위해 시행한 각종 법과 제도에 대해 일부 미흡한 면은 있지만 선진국 수준으로 평가한 반면, 제도 운용과정에 대해서는 몇 가지 문제점을 지적하고 있다.

우선 최대주주 및 주요주주의 추천에 의해 임명되는 사외이사의 비율이 76%에 달해 그 독립성이 의심스럽다는 점과 특히 지배주주의 전횡을 견제하기 위해 도입된 집중투표제의 경우 다수 기업들이 정관으로 이를 배제하고 있어 소액주주의 권한행사가 효과적으로 이루어지지 못하고 있는 점, 수익자의 이익을 우선하기 위해 허용된 기관 투자자의 의결권 행사 실적이 미비하다는 점 등이 지적됐다. 또한 재벌기업의 고질적인 병폐인 불법 로비를 위한 비자금 조성, 불법적인 경영권 승계, 대국민 사과와 사재출연이라는 구태의연한 재벌의 부정적인 모습이 지속적으로 재현되고 있어 이에 대한 제도 및 관행의 개선이 시급하다고 지적하면서 SK글로벌의 분식회계, 삼성에버랜드 전환사채, 현대자동차 비자금 사건 등과 같은 사태의 재발 방지를 위한 조치가 필요하다는 분석이 나왔다.

제 4 장 남겨진 과제들

1. 제도는 성공, 이제 온 국민이 참여해야

가. 부패영향평가, 국민적 관심이 과제

부패청산은 새로운 제도의 도입도 중요하지만, 기존의 제도를 체계적·유기적으로 작동시켜 제도의 효율성을 기해야 한다. 부패의 근본적 원인은 제도의 부재뿐 아니라 제도를 운용하는 사람의 의식 부재 때문이기도 하다. 더불어 핵심 권력기구에서 부터 지방 행정관서에 이르기까지 제도운영의 투명성이 담보될 때 부패는 척결될수 있다.

우리 속담에 소 잃고 외양간을 고친다는 말이 있다. 소가 도망을 친 뒤에라도 외양간을 고쳐 다음에 이런 일이 없도록 하는 것이 의미가 없는 것은 아니지만, 어차피 고쳐야 할 외양간이라면 미리 고쳐서 사전에 소를 잃지 않도록 예방하는 것이더 낫다. 참여정부 들어 시행하고 있는 부패영향평가 제도는 사전예방적 성격을 띠고 있다. 왜 사전예방이 중요한지는 1995년 서울 서초동 삼풍백화점 붕괴사건이 그대로 말해준다. 이 사고로 502명이 숨지고, 6명이 실종됐으며, 983명이 부상을 당했다. 이 건물은 준공검사가 나기도 전에 개장부터 했고, 결국 부실시공이 엄청난 재앙을 불러왔다. 지상 4층의 일반상가로 허가 받은 건물은 건축과정에서 지상 5층의백화점으로 둔갑했다. 이런 일련의 과정에서 관련 공무원들에게는 뇌물이 전달됐다. 우리 사회의 부패와 부실을 집약적으로 보여준 예고된 인재였다. 그동안 우리 사회의 문제해결 방법은 대부분 '피해 후 복구'가 일반적이었다. 물론 피해가 일어난 곳을 효과적으로 복구하는 것도 중요하다. 그렇지만 이제는 단순히 이미 발생한 사고를 복구하는 것을 넘어, 일어날 수 있는 부패와 사고에 대해 미리미리 주의하고 대책을 마련하는 '예방'차원의 방법도 강구해야 한다.

부패영향평가가 부패예방의 유효한 전략이기는 하지만, 행정기관 스스로도 업무처리과정에서 부패를 일으킬 만한 요소가 없는지를 자발적으로 꾸준하게 살피고 고쳐나가야 한다. 행정기관의 입장에서는 부패영향평가제도가 도입되면서 업무 부담이 훨씬 늘어나고 처음에 계획했던 정책을 수정해야 하는 어려움이 있는 것도 사실이다. 그렇지만 그런 어려움과 부담을 이유로 부패를 통제하려는 노력을 게을리 한

다면 투명한 행정은 고사하고 일반 국민들의 신뢰를 얻는 것도 어려워질 것이다.

그러나 부패영향평가제도가 안정적으로 정착하고 예방시스템으로서 제대로 작동하려면 무엇보다 국민의 관심과 지지가 절대적으로 필요하다. 부패예방에 중점을 두고 부패영향평가제도를 시행하는 것은 눈앞에 당장 큰 효과를 보기 위한 것이 아니다. 먼 미래를 위해 미리 예방하는 제도이다. 그렇기 때문에 우리의 일상생활에서 체감하는 가시적인 효과는 커 보이지 않을 수 있다. 하지만 부패영향평가를 경시해서는 안 된다. 부패를 예방하는 것은 소를 잃기 전에 외양간을 튼튼히 고쳐두는 일과 같기 때문이다. 이와 관련해 2005년 5월23일 청와대에서 열린 제18회 수석보좌관회의에서 노무현 대통령은 참여정부의 반부패 정책에 대한 국민들의 인식 제고와참여를 강조했다. 대통령은 "정부가 지방과 공기업에 대해 집중적으로 사정작업에나서면서 부패문제에 대한 언론보도가 많아졌다"고 지적하면서 "국민들이 부패가늘어나서 세상이 어지럽다고 느끼지 않고, 정부가 열심히 부패 청소를 하고 있다고느끼도록 노력할 필요가 있다"고 지시했다.

노 대통령은 '시민의식'에 근거한 부패 청산도 힘주어 강조해왔다. 2005년 1월13일 신년 내외신 기자회견에서는 "부패청산은 우리나라가 선진국으로 가기 위해 반드시 넘어가야할 고개"라고 전제하면서, "부패도 문화이기 때문에 확실히 뿌리 뽑기 위해서는 제도개혁고가 함께 시민의 적극적인 참여가 있어야 한다"고 강조했다. "시민적 통제야말로 가장 강력한 부패 추방의 원동력이 된다"는 것이다.

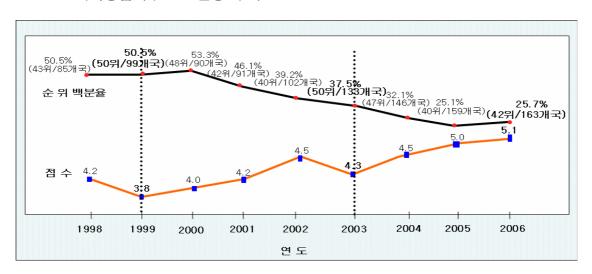
나. 투명사회협약, 갈 길은 멀다

투명사회협약이 체결된 후 어느덧 2년여의 시간이 흘렀다. 성과도 적지 않지만 미진한 부분도 아직 많이 남아 있다. 여전히 협약 과제 중에서 실천되지 않는 것도 있고, 협약체결 이후 감감무소식인 경우도 있다. 또한 협약에 대한 일부의 견해차로 인해 협약이 실질적인 성과보다 평가절하되는 경우도 적지 않다. 사실 투명사회협약은 일단 가볍게 시작됐다. 투명사회협약은 어디까지나 자발적인 참여를 전제로하고 있기 때문에 그 이행이 강제적이지 않다. 강제성이 없기 때문에 어찌 보면 실행되는 면이 적어보일 수 있지만 오히려 자발적이라는 점이 우리 사회 각 분야에서보기 힘든, 새로운 거버넌스의 시금석이 되고 있다.

그런데 국제투명성기구가 발표한 한국의 국가청렴지수(CPI)를 보면 2005년 5점대에 진입한 이후 꾸준한 상승 추세를 유지하고 있다. 국제평가기관도 우리의 반부패

정책 성과를 긍정적으로 평가하고 있는 것이다. 하지만, 그 추이를 보면 2006년 5.1 점, 2007년 5.1점으로 2년 연속 답보 상태이다. 그 원인에 대한 면밀한 분석과 대책이 필요한 시점이다. 부패인식지수의 답보상태는 제도마련 이후 제도를 통한 투명성 개선을 위한 노력과 관심의 부족이 드러난 것이며, 질적인 변화가 부족했음을 의미한다. 제도를 통해 새로운 규칙이 생겨나고 새로운 규칙을 통해 그동안의 관행과부패유발요인들이 점차 사라지고 새로운 상식이 생겨나야만 사회전반의 투명성이 개선될 수 있다. 그러나 현재 한국의 모습은 규칙은 만들었으나, 사회 전반의 상식으로 제대로 안착되지는 못하는 상황이다. 따라서 투명성 개선을 위해서는 국가의반부패시스템 구축과 법적 기반 마련과 더불어 사회적 합의 및 국민인식 개선이 필수적이고 이런 의미에서 투명사회협약은 투명성개선을 위한 매우 중요한 사회적합의 들이다. 그리고 투명사회협약이 제대로 작동하려면 국민들의 인식의 전환과 적극적인 참여가 필수적이다. 또 국민들의 적극적인 참여를 이끌어내기 위해서는 공공, 정치, 경제, 시민사회 등 주요부문의 적극적인 이행의지와 이행성과가 있어야한다.

□ 국가청렴지수(CPI) 변동 추이



이미 투명사회협약을 체결한 정치, 공공, 경제, 시민사회부문 등 각 지역 및 분야들은 협약체결 이후 이완된 이행의지를 다잡고 이행과 실천을 위해 노력해야한다. 아직 투명사회협약을 체결하지 않은 분야에서도 사회투명성 개선을 위해 자신들의참여가 그 무엇보다 중요함을 인식하고 적극성을 보일 필요가 있다. 노무현 대통령은 2007년 3월9일 투명사회협약 대국민보고회 연설에서 "투명사회협약은 시작도 좋

았고 지난 2년간 잘 해왔다"면서 "경제와 민주주의에서 기적을 이룬 것처럼 투명사회에서도 세계적으로 모범이 될 수 있도록 좀 더 속도를 내자"고 당부했다.

지난 몇 년 사이, 우리 사회의 투명성이 크게 높아졌습니다. 대통령의 권력이 낮아지고 권력기관이 민주화되면서 부패의 온상이었던 정경유착의 고리가 끊어졌습니다. 돈달라고 하지 않고, 청탁도 없어서 기업인들 속이 편해졌다는 말을 듣고 있습니다. 그만큼 기업의 탈법과 특혜도 확실히 줄었습니다. 게이트라는 이름을 붙여가며 실체도 없는 의혹을 부풀리기도 했지만, '측근', '가신', '친인척'이란 말로 상징되는 권력형 부정부패도 사라졌습니다. 인사 문제도 추천에서 검증에 이르기까지 투명하게 제도화됐습니다. 이른바 밀실인사, 비선 인사도 없고, 지난날 잡음이 많았던 군이나 경찰 인사도 뒷말이 나오지 않습니다.

선거가 깨끗해진 것은 우리가 잘 아는 대로입니다. 올해 대통령 선거도 한 걸음 더나아갈 수 있겠구나 하는 믿음이 생깁니다. 우리 기업의 84%가 윤리경영헌장을 채택했고, 정부도 투명하고 신뢰받는 정부를 만들기 위해 혁신에 박차를 가하고 있습니다. 이렇게 해나가면 오늘 '투명사회 비전'에서 밝힌 바와 같이, 투명성과 신뢰도 등 모든면에서 10년 안에 세계 최상위 수준으로 올라설 수 있을 것입니다.

투명사회로 가는 길에는 여전히 어려운 과제들이 가로 놓여 있습니다. 사회적 합의에도 불구하고 고위공직자 비리조사 기구가 제도화되지 못하고 있고, 사회지도층의 책임성도 아직 국민의 기대에 못 미치고 있습니다. 지방자치단체의 견제와 균형 시스템, 언론과 시민단체의 보다 책임 있는 자세도 필요합니다.

저는 잘 될 것으로 믿습니다. 시작도 좋았고 지난 2년 동안 잘 해왔습니다. 경제와 민주주의에서 기적을 이룬 것처럼 투명사회에서도 세계의 모범이 됩시다. 좀 더 속도를 냅시다.(2007.3.9. 투명사회협약 대국민보고회)

2. 미완의 과제 '공직부패수사처'

2006년 여름, 검찰의 법조브로커 김○○씨에 대한 수사내용이 언론보도를 통해 알려지면서 국민들은 큰 충격을 받았다. 현직 서울고법 부장판사를 포함한 판·검사 상당수와 현직 경찰서장이 브로커인 김씨에게서 수 천 만원에서 억대의 뇌물을 받고 각각 자기가 맡은 사건들을 잘 처리해주었다는 보도내용에 충격을 받지 않을 국민은 없었을 것이다. 실제 고법 부장판사는 3년여간 브로커 김씨를 위해 각종 재판에서 힘을 써주는 대가로 1억3천만원대의 뇌물을 받았다는 의심을 샀고, 역시 현직

인 한 검사는 사건을 무혐의 처리해주는 대가로 1천만원을 받았다는 의심을 받았다. 또 경찰간부는 특정 고발사건을 수사해주겠다는 약속을 하고 그 대가로 3천만원을 받았다고 했다. 결국 이 3명은 나란히 구속됐다. 차관급의 고위법관과 검사, 경찰서장인 경찰간부가 동시에 구속되는 사상 초유의 사태가 빚어진 것이었다.

검찰은 우여곡절 끝에 수사를 마무리하고 8월 말 중간수사 결과를 발표했다. 그러나 많은 언론들은 '솜방망이 처벌', '제식구 감싸기' 등의 지적을 하며 검찰이 철저한 수사를 한 것인지 의구심을 나타냈다. 국민일반의 여론도 이와 별반 다르지 않았다. 열실힘 수사를 한 검찰은 억울할 수 있었겠지만, 이런 평가는 어쩌면 당연한 것이었다. 국민들은 그동안의 관행에 비추어 볼 때 검찰이 스스로의 비리 문제나 법원 등 법조계가 연루된 사건은 생색만 내고, 적당히 봐주는 선에서 끝낸다는 뿌리깊은 불신을 하고 있기 때문이다.

사건 수사가 한창이던 같은 해 7월 대통령비서실이 청와대브리핑에 '되풀이되는 법조비리, 공수처가 필요하다'는 글을 게재해 국회에 공수처법안 처리를 다시 촉구한 것도 이런 맥락이었다. 대통령비서실은 이 글에서 "고위공직 부패는 수십 년간 반복되었던 고질적인 문제로 과거 우리에게는 주요권력기관들이 서로 결탁해 특권을 남용하고 비리를 행하는 일이 비일비재했고, 이런 역사를 기억하는 국민들은 고위층의 비리에 대해 그만큼 뿌리 깊은 불신을 가지고 있다"고 지적했다. 그러면서특히 "국민들은 법조비리사건이 발생했을 때 검찰이 검사나 판사를 수사하는 것에 대해 그 결과를 신뢰하려 하지 않는다"며, "그래서 법조계 스스로의 자정노력을 넘어 외부의 견제와 감시제도가 필요하다"고 강조했다. 국회가 발목을 잡고 있는 공수처법을 서둘러 처리해야 한다는 것이었다.

□ 청와대브리핑 게재글('06.7.20)

되풀이 되는 법조비리, 공수처가 필요하다 - 정쟁에 휘둘리지 않는 상설기구 만들어야

또다시 판·검사들이 연루된 법조브로커 사건이 터져 나왔다. 이 사건을 보면서 최근 들어 공직사회의 부패와 비리만큼은 많이 사라졌을 것이라고 믿었던국민들은 실망이 매우 클 것이다.

자정노력에도 불구하고 반복되는 법조계 비리

참여정부 이후 적극적인 자정노력으로 우리 공직사회의 비리는 많이 사라진 것이 사실이다. 그러나 법조계 브로커 사건이 또 불거지는 것을 보면, 관행적 인 비리들이 아직도 곳곳에 남아있음을 알 수 있다.

법원·검찰의 자정노력에도 불구하고 왜 판·검사가 연루된 비리사건이 되풀이되는 걸까. 우선 우리 사법제도의 구조적 문제를 들 수 있고, 이 문제는 국민의 형사재판참여제도나 공판중심주의 등 현재 추진 중인 사법개혁 입법을 통해 해결할 수 있을 것이다. 국민참여 등으로 사법절차를 투명하게 하고, 집중적 로비 대상이 되는 인신구속 문제에서 불구속재판 원칙을 확립하고 양형기준을 명확히 하면 비리가 발붙일 여지가 크게 줄어들 것이다.

고위공직부패 척결을 위해 제안한 공수처법

그러나 이것만으로는 부족하다. 우리 사회에서 고위 공직자들의 부패는 수십 년간 반복되었던 고질적인 문제다. 과거 우리에게는 주요권력기관들이 서로 결탁해 특권을 남용하고 비리를 행하는 일이 비일비재하던 시대가 있었다. 이 러한 역사를 기억하는 국민들은 고위층의 비리에 대해 그만큼 뿌리 깊은 불신 을 가지고 있다.

법조비리 문제도 마찬가지다. 특히 국민들은 법조비리사건이 발생했을 때 검찰이 검사나 판사를 수사하는 것에 대해 그 결과를 신뢰하려 하지 않는다. 법조계 스스로의 자정노력을 넘어서는 외부의 견제와 감시제도가 필요한 것은바로 이런 이유에서다.

정부는 이런 현실인식을 바탕으로 지난 2004년 공직부패수사처 설치를 제안했다. 국가청렴위원회 산하에 고위공직 부패수사를 전담할 별도의 수사기구를 두자는 것이다. 이 법안은 우리의 공직사회가 낡은 관행과 권력형 비리를 극

복할 수 있도록 수사기구를 ▲상설기구로 할 것 ▲정치적 독립성을 확보할 것 등을 원칙으로 하고 있다.

이 법안의 수사대상은 차관급 이상 전·현직 공무원, 국회의원, 판·검사, 지 방자치단체장, 그리고 그 가족들이다. 수사처의 독립성과 전문성을 확보하기 위해 처장은 대통령이 국가청렴위원장의 제청을 받아 국회의 인사 청문을 거 쳐 임명하도록 했으며, 15년 이상의 법관·검사 경력 등의 자격을 갖추도록 했다.

독립적인 상설수사기구, 국회의 대안이 필요

정부는 이 법안을 지난 2004년11월 국회에 제출했지만, 국회는 이를 받아들이지 않았다. 지난해 12월 열린 법안심사소위에서 한나라당과 민주노동당은 정부의 공직부패수사처 설치법안에 반대하며 특별검사법안을 주장했다. 그러나반년 이상이 지난 지금까지 국회논의는 별다른 진전 없이 답보상태다.

야당이 정부법안에 반대한 이유는 대통령 직속기구인 청렴위 소속으로 공직부 패수사처를 만들면 정치적 독립성이 확보되지 않기 때문이라고 했다. 야당 주장이 타당한가를 떠나 문제가 있다면 이렇게 덮어놓을 것이 아니라 대안을 내놓고 합의점을 찾아야 한다.

명칭이 무엇이든 ▲정치적 독립성이 보장되고 ▲고위직 부패를 전담할 상설수 사기구라는 원칙만 지켜진다면 대안이 될 수 있다고 본다. 만일 그 대안이 특 검이라면, 과거처럼 국회의 임명과정에서 불필요한 정치공방과 정쟁의 도구로 변질되는 것을 막을 수 있는 보완책이 있어야할 것이다.

공직 부패를 척결하라는 국민적 요구는 더 이상 늦출 수 없는 과제이다. 정부는 고위직 부패를 전담할 상설수사기구의 설치가 이를 실천하는 유력한 방안이라고 보고 있다. 이번 법조비리 사건을 계기로 공직사회의 투명성을 획기적으로 제고할 수 있는 제도가 하루빨리 마련되기를 기대한다.

가. 공수처는 공직비리에 대한 근원적 처방

2007년 하반기에는 대선정국임에도 불구하고 국내 최대 재벌그룹의 비자금 의혹이 뜨거운 쟁점이 됐다. 시민사회가 연일 이 기업에 대한 철저한 수사와 처벌을 요구했고, 정치권은 검찰이 수사를 준비하는 상황에서 전격적으로 특검법을 통과시켰다. 그 즈음 대통령비서실은 다시 국회에 계류 중인 공수처법을 동시에 처리하지 않

으면 특검법에 대해 거부권을 행사할 수도 있다는 입장을 밝혔다. 정치권은 물론 대다수의 국민들은 대통령비서실을 이런 조건 제시에 한마디로 '쌩뚱맞다'는 반응을 보였다. 검찰 수뇌부까지 의심을 받는 엄청난 의혹사건이 불거져 특검을 하자는데, 왜 공수처를 들고 나오느냐는 것이었다. 특히 일부에서는 대통령과 비서실이 특검을 무산시켜 이 기업을 비호하기 위해 말도 안 되는 조건을 갖다부친 것 아니냐는 의심을 하기도 했다. 그런데, 이런 오해를 사면서까지 참여정부가 계기만 있으면 줄기차게 공수처법 처리를 촉구한 이유는 뭘까? 바로 공수처가 공직부패를 감시·예방하는 핵심적인 제도라는 확고한 믿음을 가지고 있었기 때문이다.

고위공직 · 사법권력 등에 대한 상시적인 감시체계 필요

우리 사회의 부정·부패를 청산하기 위해서는 공직비리 척결이 무엇보다 중요하며, 이 문제를 효과적으로 해결하지 않고서는 공직사회에 대한 국민의 불신을 불식시키는 것이 불가능하다는 점은 공직은 물론 국민 대부분이 인정하는 사실이다. 청렴위가 2007년7월 실시한 국민인식도 조사결과에서도 국민의 72.1%가 부패를 발생시키는 주체로 정치인과 고위공직자를 지목했다. 그러나 최근의 삼성 비자금 의혹사건이나 잇달아 터진 법조비리 사건에서 보듯, 기존의 사정시스템만 가지고는 공직비리 사건을 예방·처리하는데 분명한 한계가 있는 것이 사실이다. 검사나 판사가비리에 연루된 사건에서는 검찰이 아무리 열심히 수사를 해서 결과를 내놓아도 국민들은 이를 신뢰하지 않으려 한다. 아무래도 한 식구들이니 봐주기 수사를 하지 않겠느냐는 불신이 여전하기 때문이다.

뿐만 아니라 참여정부 들어 권력기관들을 정권유지 수단으로 활용하려 하지 않고 국민을 위한 기관으로 독립시켰지만, 힘이 센 권력기관들 사이의 견제와 균형체제 는 여전히 제대로 갖춰져 있지 않아 정작 사정기관 자체가 감시의 사각지대에 놓이 기 된 측면이 있다. 견제 받지 않는 권력은 항상 남용될 가능성이 있다는 점에서 사 정기관 사이에 효율적인 견제와 균형시스템을 갖추는 것이 시급하다. 공수처는 참 여정부가 바로 이런 인식에서 설립을 추진해온 제도다. 공수처를 설치해 고위공직 사회를 상시적으로 감시하도록 하고, 특히 검찰과 경찰, 감사원 등 기존 사정기관들 이 선의의 경쟁과 건전한 긴장관계를 유지하도록 해 권력기관간 견제와 균형시스템 을 확립하자는 것이다.

공수처가 설립된다면 고위공직은 물론 판·검사 등 사법권력에 대해서도 상시적인

감시체계가 구축돼 이들 기관이나 조직 구성원들의 부패는 크게 줄어들 수밖에 없고, 이는 우리 사회의 투명성을 획기적으로 높이는 계기가 될 것이다. 또 공수처 설치로 기존 사정기관들에 대한 국민들의 불신이 불식되는 계기도 마련돼 불필요한 국력소모를 막을 수 있다. 참여정부 들어 검찰에 대한 국민의 신뢰가 다소 회복된 것은 사실이지만, 이른바 '살아 있는 권력'이 연루된 비리사건 수사에서는 여전히 공정성 시비가 제기되고 있고, 그 결과 검찰이 어떤 수사결과를 내놓든 정치권이 이를 흠집 내며 특검 논의를 들고 나와 막대한 사회적 비용을 지출해야 하는 악순환이 되풀이 되어온 것이 사실이기 때문이다.

개별 특검제의 부작용

물론 권력형 비리사건이나 검찰이 연루된 의혹사건에 대해서는 그때 그때 특검을 실시하는 것이 훨씬 효율적이라는 견해도 있을 수 있다. 특히 과거처럼 검찰이 정권의 입김에서 자유롭지 못하던 시절에는 특검이 나서서 의혹을 철저히 파헤침으로써 상당한 성과를 내기도 했다. 그래서 국민 입장에서는 특검이 힘센 권력자들의 구린구석을 속시원하게 파헤치는 좋은 제도라는 인식이 자리잡기도 했다. 그러나 이제는 사정이 달라졌다. 개별 특검제는 그동안 정치권에 의해 정략적 목적을 달성하는 수단으로 남용 내지는 악용됨으로써 국민적 의혹해소에 기여하기는 커녕 막대한 국가예산을 들여 오히려 사회적 혼란만 가중시키는 제도로 전락해버렸다.

개별특검제의 문제를 좀 더 구체적으로 살펴보자. 우선 특검제는 특검수사를 실시할 지 여부와 그 수사대상을 전적으로 국회가 결정하도록 함으로써 태생적으로 정략적 악용 가능성을 내포하고 있다. 여당이 국회 다수파일 경우 도입 자체가 사실상 불가능해 권력형비리를 규명·처벌한다는 원래 취지가 무색해진다. 반대로 야당이 다수파이거나, 여야가 정치적으로 야합할 경우에는 도입은 가능하지만, 정치적목적이 뚜렷한 만큼 정략적으로 악용될 여지가 다분할 수밖에 없다. 실제 대통령측근비리특검이나 철도공사유전개발의혹특검 등은 특검수사 과정에서 특정 정치세력이 정략적 목적으로 의혹을 부풀리고 언론이 이를 증폭시켜 불필요한 사회적 혼란을 초래한 사례들이다. 이렇게 아무런 성과도 없는 특검을 위해 막대한 예산을 사용한 것은 국력 낭비에 해당한다.

법리적으로도 특검제는 위헌이나 위법 여지가 있어 철저히 제한적으로 운용되어 야 한다. 검찰이 이미 수사 중이거나 수사를 마치고 기소해 재판이 진행 중인 사안

은 물론, 심지어 공소시효가 지난 사안들까지 수사대상으로 삼으로써 국민의 기본 권을 침해할 소지가 다분하다. 수사를 당하는 입장에서도 이중 조사, 이중 압수수색 등 법이 정한 것 이상의 과잉수사를 받아야 한다. 또 그간의 관행으로 보면 한시적 조직인 특검수사팀은 정식 국가기관에 비해 피의사실 공표 금지나 수사과정에서의 철저한 인권보호 등 원칙도 철저히 준수하지 않는 경향이 나타나기도 한다.

언뜻 보기에 사소하다고 생각할 수도 있지만, 법질서가 확립된 선진사회라면 하나 하나가 모두 용납되어서는 안될 일들이다. 그래서 개별특검제의 이런 폐해를 피해가면서도, 상시적으로 고위공직의 비리와 부패를 감시하기 위해 공수처를 설립해야 한다는 게 참여정부의 판단이었다.

공수처법 주요 내용

공수처의 생명은 독립성이다. 권력의 입김으로부터 자유롭지 않다면 그 즉시 존립 이유를 상실하기 때문이다. 그래서 정부가 2004년11월 국회에 제출한 공직부패수사처 설치법안은 공수처의 독립성을 보장하기 위한 다양한 장치를 두고 있다. 우선 공수처는 국가청렴위원회 소속의 별도 독립기구(외청적 성격)의 위상을 갖도록했다. 처장의 임명은 청렴위가 의결해 청렴위원장이 제청하면, 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명하는 절차를 거치도록 했다. 처장은 탄핵·금고 이상의 형의선고에 의하지 않는 한 파면이나 퇴직되지 않도록 함으로써 그 신분을 철저히 보장했다. 특히 수사기구로서 독립성 보장의 핵심인 수사와 인사업무는 외부의 영향을 일체 배제하도록 규정했다.

공수처의 수사 대상은 고위공직을 망라하고 있다. 차관급 이상의 공무원, 국회의원, 지방자치단체장, 법관 및 검사, 교육감, 장관급 장교, 경무관급 이상 경창, 대통령비서실 비서관, 대통령경호실 처장급 이상, 감사원·국가정보원·청렴위 국장급 이사, 국세청 국장급 이상, 지방국세청장, 대통령 임명 직위 공직 유관단체장들이 그대상이다. 특히 이들 고위공직자들 뿐 아니라, 그 가족(배우자, 직계존비속, 형제자매)도 수사대상이 되도록 했다. 수사대상이 되는 범죄행위는 형법상 공무원의 직무에 관한 범죄와 횡령 배임 등과 함께, 부패방지법, 정치자금법 위반죄, 특정범죄가중처벌법상 알선수재죄 위반 등을 포함시켰다.

공수처가 수사권을 발동하는 것은 고위공직자나 그 가족의 범죄행위를 인지했을 때, 범죄행위에 대한 고소·고발이 있을 때, 국회·감사원·대검찰청·국방부로부터 수

사의뢰가 있을 때 등이다. 공수처의 특별수사관과 소속 직원들은 법률상 특별사법 경찰관리의 권한의 가지고 수사를 진행하며 형사소송법상의 임의·강제수사권을 행사할 수 있다. 특히 공수처의 독자적 수사권을 보장하기 위해 공수처가 작성한 조서의 증거능력을 인정했다. 공수처는 해당범죄에 대해 수사를 실시한 뒤 검찰에 송치하도록 했으며, 불기소처분시 재정신청 특례인정 규정을 두었다. 또 수사사건에 대해서는 불기소의견이라도 검찰에 송치해 최종 종결하도록 했다.

□ 공수처설치법안

공직부패수사처의설치에관한법률안

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 공직부패수사처의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

- 1. "고위공직자"라 함은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 전·현직 공직 자를 말한다.
- 가. 차관급 이상의 공무원
- 나. 국회의원
- 다. 지방자치단체의 장
- 라. 법관 및 검사
- 마. 교육감
- 바. 장관급(將官級) 장교
- 사. 경무관급 이상의 경찰공무원
- 아. 감사원·국가정보원 및 국가청렴위원회의 국장급 이상의 공무원
- 자. 대통령비서실의 비서관과 대통령경호실의 처장급 이상의 공무원
- 차. 국세청의 국장급 이상 공무원과 지방국세청장
- 카. 공직자윤리법 제3조제1항제10호의 규정에 의한 공직유관단체의 장으로 서 대통령이 임명하는 자
- 2. "그 가족"이라 함은 대통령을 포함한 고위공직자의 배우자, 직계존·비 속 및 형제자매를 말한다.
- 3. "범죄행위"라 함은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 전직 고위공직자의 경우에는 재직중 범죄행위를, 그 가족의 경우에

- 는 고위공직자 본인의 직무와 관련된 범죄행위를 말한다.
- 가. 형법 제122조 내지 제133조(다른 법률에 의하여 형이 가중되는 경우를 포함한다)에 위반한 행위
- 나. 직무와 관련하여 형법 제355조 내지 제357조·제359조(다른 법률에 의하여 형이 가중되는 경우를 포함한다)에 위반한 행위
- 다. 특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제5조·제7조 내지 제9조 또는 특정 범죄가중처벌등에관한법률 제3조에 위반한 행위
- 라. 부패방지법·정치자금에관한법률·변호사법 또는 범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률에 위반한 행위
- 4. "관련범죄"라 함은 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.
- 가. 제3호 각 범죄행위에 대한 형법 제30조 내지 제34조에 해당하는 행위
- 나. 제3호가목 내지 다목의 각 범죄행위와 관련하여 형법 제133조·제357조 제2항 또는 특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제6조에 위반한 행위
- 다. 고위공직자 또는 그 가족의 범죄행위와 관련하여 형법 제151조·제152조· 제154조 내지 제156조에 위반한 행위

제2장 설치 및 구성

- 제3조(설치) 고위공직자 및 그 가족의 범죄행위 등에 관한 수사를 관장하기 위하여 국가청렴위원회 소속하에 공직부패수사처(이하 "수사처"라 한다)를 둔다.
- 제4조(구성) ①수사처에 처장 1인과 차장 1인을 두되, 처장은 정무직으로 하고, 차장은 특정직공무원으로 보한다.
 - ②수사처에 특별수사관과 그 밖에 필요한 직원을 둔다.
- 제5조(처장) ①처장은 수사처의 사무를 통할하고 소속 직원을 지휘:감독한다.
 - ②처장의 임기는 3년으로 하며 중임할 수 없다.
 - ③처장은 국가청렴위원회의 의결을 거쳐 국가청렴위원회 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다.
 - ④대통령이 처장을 임명하는 때에는 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.
- 제6조(처장의 임명자격 및 신분보장) ①처장은 15년 이상 다음의 직에 있던 자중에서 임명한다.
 - 1. 법관·검사 또는 변호사
 - 2. 변호사의 자격이 있는 자로서 공직부패수사 또는 반부패정책업무에 종사한 자
 - ②처장은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면 또는

퇴직되지 아니한다.

- 제7조(결격사유) ①다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 처장으로 임명될 수 없다.
 - 1. 대한민국 국민이 아닌 자
 - 2. 국가공무원법 제33조 각호의 어느 하나에 해당하는 자
 - 3. 정당의 당원
 - 4. 공직선거및선거부정방지법에 의하여 실시하는 선거에 후보자 또는 예비 후보자로 등록한 자
 - 5. 탄핵결정에 의하여 파면된 후 5년을 경과하지 아니한 자
 - ②처장이 제1항제1호 내지 제4호에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직된다.
- 제8조(차장) ①차장은 10년 이상 다음의 직에 있던 자중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.
 - 1. 법관·검사 또는 변호사
 - 2. 변호사의 자격이 있는 자로서 공직부패수사 또는 반부패정책업무에 종사 하 자
 - ②차장은 처장을 보좌하며, 처장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 직무를 대행한다.
 - ③차장은 제9조의 규정에 의한 특별수사관의 직을 겸한다.
 - ④차장의 결격 및 퇴직사유에 관하여는 제7조제1항제1호 내지 제4호 및 제2 항의 규정을 준용한다.
- 제9조(특별수사관의 임명 및 직무범위) ①특별수사관은 특정직공무원으로 한다.
 - ②특별수사관은 변호사의 자격을 가진 자 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.
 - ③특별수사관의 정년은 60세로 한다.
 - ④특별수사관의 결격 및 퇴직사유에 관하여는 제7조제1항제1호 내지 제4호 및 제2항의 규정을 준용한다.
 - ⑤특별수사관은 제11조 각호의 직무를 수행함에 있어서 형사소송법에 의한 사법경찰관 및 군사법원법에 의한 군사법경찰관의 직무를 행한다.
- 제10조(비밀의 엄수) 처장 및 차장과 특별수사관을 포함한 직원은 재직중은 물론 퇴직한 후에도 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다.

제3장 직무와 권한

제11조(직무) 수사처는 다음의 직무를 수행한다.

- 1. 고위공직자 및 그 가족의 범죄행위에 대한 수사
- 2. 제1호의 규정에 의한 범죄행위의 관련범죄에 대한 수사
- 3. 제15조의 규정에 의하여 국회·감사원·대검찰청 또는 국방부에서 의뢰한 사 건에 대한 수사
- 제12조(정치적 중립 및 직무상 독립) ①수사처는 정치적으로 중립을 지키며, 그 권한에 속하는 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.
 - ②수사처는 제11조 각호의 직무를 독자적으로 수행한다.
- 제13조(범죄행위의 신고) 누구든지 고위공직자 또는 그 가족의 범죄행위와 그 관련범죄를 알게 된 때에는 이를 수사처에 신고할 수 있다.
- 제14조(수사권의 발동) 수사처는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 때에는 즉시 수사에 착수한다.
 - 1. 고위공직자 또는 그 가족의 범죄행위를 인지한 때
 - 2. 범죄행위에 대한 고소·고발이 있는 때
 - 3. 제15조의 규정에 의하여 국회·감사원·대검찰청 또는 국방부로부터 수사의 의뢰가 있는 때
- 제15조(다른 기관의 수사의뢰) 국회·감사원·대검찰청 또는 국방부는 수사처에서 수사하는 것이 상당하다고 인정되는 사건에 대하여는 수사처에 수사를 의뢰할 수 있다.
- 제16조(사법경찰권의 부여) 수사처의 직원으로서 처장이 지명하는 자는 제11조 각호에 규정된 직무를 수행함에 있어서 사법경찰관리의직무를행할자와그직 무범위에관한법률 및 군사법원법에 의한 사법경찰관리 및 군사법경찰관리 의 직무를 행한다.
- 제17조(사법경찰권한에 관한 특례) ①특별수사관이 작성한 피의자신문조서 등은 형사소송법 제312조과 군사법원법 제365조의 규정에 불구하고 검사 또는 검찰관이 작성한 조서와 동등한 증거능력이 인정된다.
 - ②특별수사관은 제12조의 규정에 불구하고 범죄수사에 있어서 강제처분 및 공소유지와 체포·구속장소감찰 등 인권옹호에 관한 검사의 직무상 지시에 응하여야 한다.
- 제18조(수사결과의 처리) ①수사처는 고위공직자 등에 대한 범죄행위의 수사가 종료된 때에는 이를 지체없이 관할 검찰청 또는 군 검찰부에 송치하여야 한다.
 - ②제1항의 규정에 의하여 사건을 송치하는 때에는 수사결과 및 공소제기에 관한 의견 등을 제시하여야 한다.
- 제19조(재정신청에 관한 특례) ①제18조의 규정에 의하여 사건을 관할 검찰청

또는 군 검찰부에 송치한 후 검사 또는 검찰관으로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받은 때에는 처장은 그 통보를 받은 날부터 14일 이내에 국가청렴위원회의 의결을 거쳐 관할 고등법원 또는 고등군사법원에 그당부에 관한 재정을 서면으로 신청할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 재정신청에 관하여는 형사소송법 제260조제2항·제 261조 내지 제263조·제265조와 군사법원법 제301조제2항·제303조 내지 제306 조의 규정을 준용한다.

③제1항의 규정에 의한 재정신청서가 관할 검찰청 또는 군 검찰부에 접수된 때에는 그 때부터 형사소송법 제262조제1항 또는 군사법원법 제304조제1항 의 규정에 의한 결정이 있을 때까지 공소시효의 진행이 정지된다.

④제1항의 규정에 의한 재정신청에 관하여는 제18조의 규정에 의하여 송치한 사건에 대하여 검사 또는 검찰관이 공소시효 만료일전 10일까지 또는 송치일부터 3월이 경과하는 날까지 공소를 제기하지 아니한 때에는 각각 그 때 검사 또는 검찰관으로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지가 있는 것으로 본다.

제20조(관계기관의 협조) ①처장은 이 법이 정하는 직무를 수행함에 있어서 필요하다고 인정되는 때에는 관계 공공기관의 장에게 지원 및 협조를 요청할수 있다.

②제1항의 요청을 받은 관계 공공기관의 장은 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 이에 응하여야 한다.

제4장 보 칙

제21조(특별수사관의 징계) ①특별수사관의 징계사건을 심사·의결하기 위하여 수사처에 징계위원회를 둔다.

②특별수사관의 징계는 징계위원회의 의결을 거쳐 처장이 행한다. 다만, 파면 및 해임은 징계위원회의 의결을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 행한다.

③제1항의 규정에 의한 징계위원회의 구성·권한 및 심사절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(계약직공무원) 수사처의 직무의 내용·특수성 등을 고려하여 필요한 경 우에는 계약직공무원을 둘 수 있다.

제23조(교육훈련) ①처장은 직원에 대하여 직무의 능률증진을 위한 교육훈련을 실시한다.

②처장은 필요하다고 인정되는 때에는 직원을 국내외의 교육·연구 또는 수 사기관 등에 위탁하여 교육훈련을 받게 할 수 있다. 제24조(준용) 특별수사관 및 제16조의 규정에 의하여 처장이 지명한 직원이 제 11조 각호의 직무를 수행함에 있어서 형사소송법 및 군사법원법과 그 밖의 법령중 사법경찰관리 또는 군사법경찰관리의 권한에 관한 규정은 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 이를 준용한다.

제25조(조직 및 운영) 이 법에 규정된 사항외에 수사처의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 벌 칙

제26조(벌칙) 제10조의 규정에 위반한 자는 10년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

부 칙

이 법은 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 국회에서 발목잡힌 공수처법

공수처 설립은 사실 여야가 모두 2002년 대선때 공약으로 약속했던 것이다. 노무현 대통령 후보도 "고위공직자비리조사처를 설치해 대통령 친인척 및 고위공직자의 부정부패를 척결하겠다"고 약속했고, 이회창 후보 역시 이와 비슷하게 "대통령친인척의 비리를 전담할 감찰기구를 부패방지위원회 산하에 설치하겠다"고 했었다. 뿐만아니라 2004년 총선 때에도 다소간의 차이는 있지만 여야가 모두 고위공직자등 비리사건 수사를 위해 고위공직자비리조사처를 설치하겠다는 공약을 내놓았었다. 그러나 정작 정부가 법무부·검찰 등의 강력한 반대를 무릅쓰고 어렵사리 공수처법 설치법안을 작성해 2004년 11월 국회에 제출하자, 정치권은 사실상 이를 외면했다. 겉으로는 공직비리를 전담할 상설적인 기구가 필요하다고 말해놓고, 정작 법안이 제출되자 나몰라라 한 것이다.

공수처법 논의 경과

공수처법안은 정확히 2004년 11월9일 국회에 제출됐다. 정부는 이 법안 마련을 위해 같은 해 6월 반부패관계기관협의회에서 고위공직자비리조사처(고비처) 설치·운영계획안을 만들고, 부처간 협의 등을 거쳐 법안을 마련했다. 당시 여당이었던 열린우리당과 수차례 당정협의를 거쳤고, 9월25일 입법예고와 함께 고비처 명칭을 공직부패수사처(공수처)로 바꿨다. 이 과정도 그리 쉽지만은 않았다. 검찰권 침해 등을 내세운 법무부와 검찰의 강력한 반대를 뚫고 정부 법안을 만드는 과정 자체가지난한 작업이었다. 어쨌든 정부가 법안을 만들어 제출하자 국회는 한달 보름여만에 이 법안을 소관 상임위인 법제사법위원회에 상정했다.

그러나 그뿐이었다. 법사위는 이 법안에 대한 심의를 전혀 진전시키지 않은 채사실상 방치했다. 한나라당과 민노당이 이 법안에 적극적으로 반대한 결과였다. 한나라당은 "실질적으로 대통령과 청와대의 지시를 받고 청와대 직속의 거대한 사직동팀을 만들어 권력기관을 장악하고, 정부에 대한 비판기능에 제약을 가하겠다는 의도"라며 강력한 반대 입장을 보였다. 민노당도 기소권을 주지 않는 공수처는 유명무실한 제도라며 반대했다. 그러면서 한나라당은 장윤석 의원이 2005년 4월 공수처를 대신 제도특검을 만들자며 특검법안을 제출했다. 이어 민노당도 노회찬 의원이 5월 제도특검법안을 냈다. 이들 법안은 다소의 차이는 있지만, 공수처 대신 특검이라는 제도를 만들어 놓고 그 대상이 되는 사건이 발생하면 바로 특검을 임명해수사하도록 하자는 내용을 담고 있다.

야당의 강력한 반대

정부는 공수처법안 처리를 위해 적극적으로 국회를 설득하기 시작했다. 열린우리 당과의 고위당정협의를 통해 공수처 설립 필요성을 강조했고, 여당도 과정에서도 정부는 열린우리당과 고위당정협의 등을 통해 공수처법 처리 필요성을 강조했고, 여당도 여러 차례 정부 원안대로 처리한다는 당 방침을 거듭 확인했다. 그러나 여당도 한나라당과 민노당의 강력한 반대에 부닥치자, 사실상 손을 들어버렸다. 정부안을 추진하기로 방침을 정해놓고도 결국 그해 12월21일 열린 법사위 법안소위에서 민노당안을 토대로 하기로 하는 등 소극적이 태도를 보였다. 원내 과반의석을 차지한 다수당으로서 유리한 조건을 갖추고 있으면서도 야당 설득에 실패하는 등 추진의지 부족을 드러낸 것이다.

결국 12월21일 열린 법사위 법안심사 소위는 공수처법안을 처리하는 대신 한나라 당과 민노당이 제출한 특검법을 심의해 절충하기로 결론을 내렸다. 그러나 역시 그뿐이었다. 한나라당과 민노당이 원하는대로 하기로 해놓고도 또다시 이 법안에 대한 심의는 전혀 진행하지 않았다. 야당이 과연 고위공직 부패를 감시할 상설기구를 설치하겠다는 의지가 있는 것인지 의심할 수밖에 없는 이유다.

이렇게 시간만 흘러 보내던 열린우리당은 2007년 초 제이유그룹 비리사건과 법조 브로커 사건 등이 잇달아 터져나오자 다시 공수처법안 처리 의지를 나타냈다. 3월 22일 법사위원들이 '공수처법 또는 상설특검법의 조속한 처리를 촉구합니다'라는 제목의 성명을 발표했고, 대통령비서실과도 입법추진 방향을 논의했다. 이어 4월13 일에는 김동철·이상민 의원이 법사위 법안심사 소위에서 특검의 수사대상 범위를 성명서 발표 최소화하여 한시법 형태로 특검청을 상설화하는 기구상설안을 대안으로 제시하기도 했다. 그러나 이 마저도 논의가 전혀 진행되지 않았다. 결국 정치권은 이런 저런 핑계를 대면서 정부가 제출한 공수처법안을 묵살했다는 혐의에서 자유로울 수 없다. 그리고 그 이유는 바로 공수처가 자신들(국회의원)까지 수사대상으로 삼는 것을 못견디는 때문이라는 의심도 벗기 어렵다.

□ 열린우리당 법사위원들의 공수처법 처리 촉구 성명

공직부패수사처법 또는 상설특검법의 조속한 처리를 촉구합니다

아직도 고위공직자의 비리사건은 끊이지를 않고 이에 대한 검찰수사의 공정성 시비도 계속되고 있습니다. 그 해결책으로 정부에서는 2004년 11월 공직부패수사처법을 제출하고 한나라당과 민주노동당에서도 2005년 3~4월에 상설특검법을 제출한 바 있습니다. 그러나, 법안이 제출된지 2년이 지난 지금까지 이들 법안은 국회에서 낮잠을 자고 있고 고위공직자의 비리사건과 수사의 공정성에 대한 시비는 아직도 계속되고 그 피해는 고스란히 국민께 돌아가고 있습니다.

이에 우리는 공직부패수사처법 또는 상설특검법의 조속한 처리를 촉구하고자 합니다. 지금 공직부패수사처법의 처리에 가장 장애가 되고 있는 것은 한나라당이 주장하는 대통령 직속의 국가청렴위원회 소속 문제입니다. 그러나, 우리는 공수처의 소속이 문 제라면 이를 얼마든지 협의할 용의가 있으며, 나아가 한나라당과 민주노동당이 이미 제출한 상설특검법과 관련해서도 고위공직자에 대한 수사의 공정성만 담보될 수 있다 면 꼭 법안의 명칭에만 집착하지 않고 협의해 나갈 수 있다는 점을 밝혀둡니다.

한나라당은 자신들이 제출한 상설특검법은 제켜둔 채 지난 2월 또 다시 제이유사건과 바다이야기사건과 관련한 특검법을 제출했습니다. 한나라당의 이러한 이중적 처사는 상설특검법 제출이, 실제 통과시킬 의사는 없이 공수처법을 저지하기 위해 국민을 현 혹하고 기만하려는 정치공세에 불과했다는 것을 증명하는 것입니다.

만약, 공수처법이든 상설특검법이든 입법이 완료됐더라면 장관과 고위공직자가 수사를 받은 바다이야기사건이나 청와대 비서관이 수사를 받은 제이유사건 모두 공수처나 상설특검의 수사대상이 돼서 공정한 수사가 이루어지고 별도의 특검법을 낼 필요도 없었을 것입니다.

이런 손쉬운 길을 놓아두고 개별 특검법을 심의할 필요가 있는지 의문입니다. 지금 국회 법제사법위원회에서는 사법개혁법안에 대한 심의가 막바지에 이르고 있습니다. 17대국회가 1년여 남았다고는 하지만, 앞으로의 정치일정을 감안할 때 4월 국회에서 마무리 짓지 못하면 앞으로의 심의가 상당히 어려워질 수 있습니다.17대 국회가 공수 처법이나 상설특검법을 통해 고위공직자 비리 근절과 검찰개혁에 대한 확실한 의지를 보여주는 것이야 말로 우리의 책무이자 보람이 아닐 수 없습니다.안상수 법제사법위 원회 위원장님을 비롯한 위원여러분께 거듭 촉구합니다.공직부패수사처법이나 상설특 검법에 대한 입법을 서둘러 고위공직자에 대한 수사의 독립성과 공정성을 확보하고 각종 의혹에 따른 국민의 혼란과 국론분열이 다시는 일어나지 않게 되기를 바랍니다. 감사합니다.

2007년 03월 22일

법제사법위원회 이상민 김동철 문병호 선병렬 이상경 이용희 임종인

다. 국민들의 적극적 관심이 관건

공직부패 전담 상설기구라면 어떤 제도든 무방

정부가 공수처 설립을 추진했던 것은 고위공직의 부패수사를 전담할 상설기구가 필요하다는 인식 때문이었다. 물론 사정기관 사이의 견제와 균형시스템을 갖춰야 부정부패의 사각지대를 해소할 수 있다는 측면도 있었다. 따라서 한나라당이나 민 노당이 정부의 공수처법안이 마음에 안들어 대안을 내고 이를 처리할 의사가 있었 다면 얼마든지 정부와 협의할 수 있었다. 이들 야당들도 스스로 제도특검법안을 발 의했다면, 이들 법안이 조속히 처리되도록 책임을 다했어야 한다.

물론 한나라당과 민노당의 특검법안은 특검이 제도로만 존재하고 상설기구는 없다는 점에서 참여정부가 추진해온 고위공직 부패수사전담 상설기구라는 기준에는 못미친다. 한나라당 장윤석 의원의 법안은 3년 한시적으로 특검제를 법제화해놓고, 대통령 측근 등 권력 핵심인사와 판·검사가 관련된 부패사건이 발생하면 언제라도 국회의 요청으로 특검을 임명하도록 하고 있다. 특검은 변협의 추천을 받아 대통령이 임명하도록 했고, 수사권과 기소권을 부여했다. 민노당 노회찬 의원의 안도 비슷하다. 이 법안은 제도로서 특검이 존재하도록 하면서 법원의 결정으로 검찰총장이요청하거나 국회에서 요구해 특검을 임명하도록 했다. 특검은 역시 변협이 추천하고 대통령이 임명하도록 했으며, 특검에 수사권 및 기소권을 부여했다.

이 안들의 가장 큰 문제점은 특검 사안이 발생할 경우 국회의 의결을 거쳐 특검이 발동되도록 함으로써 현재의 개별 특검제와 마찬가지로 정쟁의 소지가 다분하다는 것이다. 또 단순히 법만 만들어 놓고 실체가 없는 상태여서 사정기관 견제나 공직비리에 대한 상시적인 감시라는 목적을 달성하기가 어려운 측면이 있다. 그러나 절충의 여지가 없지는 않다. 제도특검으로 하더라도, 일상적 비리제보 수집 및 정보수집을 위해 최소한도 규모로 사무처라도 만들어 놓는다면 이런 한계들을 벗어날수 있을 것이다.

결국 문제는 다시 정치권의 '의지' 여부로 돌아온다. 공직부패를 척결하겠다는 진 실된 의지만 있다면 그 방법은 부차적인 문제가 된다는 것이다.

□ 여·야 특검법, 공수처법 관련 주요 사항 대비표

구분	공수처설치법 (정부안)	특검법 (한나라당,장윤석)	특검법 (민노당, 노회찬)	참여연대안
법안 개요	•현 청렴위산하에 상	·특검임명절차를 일 반법으로 제정(3년 한시법)		고위공직자비리조사 처 신설, 대통령소속 이 아닌 독립관청
	공무원 ·국회의원, 판검사,	측근 ·국무위원, 판검사, 국회의원, 청와대		
임명 절차	·임기3년(중임불가) ·청렴위원장 제청, 대통령 임명	령관련시 대법원장) 에 임명 요청⇒변 협 2인 추천⇒ 대 통령 임명	서울고법 특별재판부	·특검은 처장제청, 대 통령 임명
	· 청렴위 소속 · 처장1(정무직), 차장 1(특정직) · 특검, 특별수사관(특 정직)	·특검, 특검보, 특별 수사관	· 특검,특검보,특별수 사관	·처장,차장,특검, 특검 수사관 등
기간	일반 형사절차 준용	, , , , ,	· 30일 준비, 6개월내 수사, 1회 3개월 연 장 ·재판은 좌동	일반 형사절차 준용
1 = -1	·수사권 보유 ·기소권은 없음(재정 신청권한만 부여)	, , =	' ' = ''	·수사권 보유 ·기소권 보유

국민여론으로 정치권을 변화시켜야

민주사회의 기본 원리로 보나 국민 여론상으로나 공수처 같은 공직부패 수사전담 상설기구 설치가 시급한데도, 국회가 사실상 고의적으로 관련 논의를 지연시키고 있는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 최근 잇달아 터진 법조비리 사건 수사결과

를 국민이 납득하지 않았던 것이나, 삼성그룹의 비자금 의혹에 대해서도 검찰이 수 사주체로 부적절하다고 보는 여론이 월등한 것이나, 모두 사법권력은 물론 공직사회 전체에 대한 불신을 심화시키는 결과를 초래하는 일이다. 정치권이 책임 있는 자세를 보이려면 당장 태도를 바꿔야 한다. 앞서 살펴본대로 방법문제는 정부와 국회가 절충할 여지가 충분히 있다. 정부안이 마음에 들지 않는다며 논의를 계속 지연시키는 것은 그럴듯한 핑계를 내세워 공수처를 피해가려는 것일 뿐이다.

그래서 이 문제에 대한 국민들의 적극적인 관심이 필요하다. 사실 정치권이나 공 직사회는 내심 자신들을 감시대상으로 하는 수사기구의 설립이 마땅치 않을 것이 다. 어찌보면 당연한 일이다. 하지만 대놓고 그렇게 말할 수 없으니, 대부분이 속내 를 감추고 나름대로 애를 쓰는 척 하면서 이리 저리 시간을 끌고 있는 것이다. 결론 적으로 공수처법안은 국회에만 논의를 맡겨 두어서는 통과를 기약하기 어렵다. 정 부가 강한 의지를 가지고 추진하고, 국민여론이 이를 뒷받침해야만 이른 시일안에 성과를 낼 수 있다는 것이다.

3. 한국을 바라보는 세계의 눈: 청렴강국

가. 한국, 국제사회의 반부패 리더로

1990년대 이후 동서독이 통합되고, 소련이 붕괴되는 등 냉전체제가 끝이 나면서 국제사회는 이념문제보다는 경제문제에 치중하게 됐고 마침내 글로벌 경제가 확산 되기 시작했다. 이처럼 글로벌 경제가 확산되자 국제상거래에 있어서의 뇌물방지 등 반부패문제가 국제사회의 핵심 이슈로 등장했다. 이데올로기가 지배하던 시대에 서 경제력이 대세가 되어가면서 이제 국제사회는 공정하고 투명한 경쟁질서의 확립 을 무엇보다 중요하게 생각하게 됐다. 이러한 시대변화에 따라 국제사회는 국제기 구를 주축으로 반부패라운드를 추진하기 시작했다. 특히 해마다 국가청렴도지수와 순위를 발표하는 국제투명성기구 등 각종 민간기구의 부패방지 노력은 효과적인 자 극제가 됐고, 국제투명성기구의 발표는 해당 국가와 국민들에게 커다란 경각심을 주기에 충분했다.

□ 반부패 국제트렌드의 주요 흐름

세계무역기구(WTO): 정부조달투명성협정(1996년) 1997년 1월 발효

경제협력개발기구(OECD): 국제상거래에서 해외공무원에 대한 뇌물방지협약 체결 (1997년), 한국의 국내 이행법은 「국제상거래에 있어서 외국 공무원에 대한 뇌물방지법」(1998년)

국제연합(UN): 반부패협약 제정(2003년), 2005년 12월 발효, 회원국의 반부패정책 추진 조직 설치 등 제도 정비, 부패자산 회복 및 국제 공조

국제상공회의소(ICC): 국제상거래에서 뇌물수수 방지 행동규칙 채택(1977년)

EU부패방지총국(OLAF): 사기 및 금융비리에 대한 대응강화를 위해 '개혁안' 발표 (2004년)

아시아태평양경제협력체(APEC): 'APEC 반부패행동계획'채택(2004년), 「APEC 반부패 · 투명성 T/F 회의」창설(2005년)

국제투명성 기구(TI): 민간 차원의 부패방지 공조. 국제투명성기구 매년 국가청렴도 지수 및 순위 발표

선진국의 반부패 흐름

<미국>: 정부부문, 기업 등의 '윤리준법체제'를 강화하고 불법 행위를 단속하는 정책을 다양하게 추진중. 정부부문(공직사회)이 먼저 윤리준법체제를 구축하고 기업 등 민간부문의 자발적인 참여로 확산된 것이 특징. 워터 게이트 스캔들을 계기로 정부윤리법 제정(1978년) 및 정부윤리청 출범. 정부기관 또는 기업 내의 비윤리적, 불법적이고 사회(재정)에 해가 될 행위를 신고기관에 신고하도록 하는 내부고발자보호법 제정(1998년) 및 특별심사청(OSC)설치. 국제표준기구(ISO)의「기업의 사회적 책임 표준」등 기업윤리 세계표준화 추진(2002)

<홍콩>: 아시아 국가 중 싱가포르와 함께 반부패정책을 가장 성공적으로 추진함. 홍콩은 1970년대 초까지도 부패가 만연했으며 공직사회에도 뇌물수수가 만연함. 1974년 부패사건을 전담하는 독립기구인 염정공서(Independent Commission Against Corruption) 설립과 부패척결 활동. 염정공서는 직원 1,200여명으로, 부패혐의자를 영장없이 체포하고 48시간 구금할 수 있는 수사 권한을 보유하고 있으며 성공적인 반부패기구로서 세계적인 명성을 획득함.

우리의 경우 1997년 외환위기를 계기로 부패가 몰고 온 국가적 재앙을 경험하면서 반부패에 대한 사회적 공감대가 형성됐다. 이를 바탕으로 정경유착의 고리를 끊어내는 본격적인 노력과 함께 사정기관을 통한 강도 높은 부패척결 노력을 기울여왔다. 외환위기가 부패공화국에서 청렴선진국으로 나아가는 하나의 전환점이 된 것이다. 하지만 실제로 부패문제는 노력만큼 이렇다 할 성과가 없었고, 국제사회의 평가 역시 좀처럼 개선되지 않으면서 경제규모에 비해 국가청렴도는 여전히 낮게 나타났다.

글로벌 경제가 대세인 상황에서 자원이 적은 우리나라는 경제활동의 대부분을 대외무역에 의존하고 있기 때문에 국가신인도는 우리 경제의 미래를 좌우할 핵심 변수가 되고 있다. 이러한 국가신인도에 영향을 미치는 것이 바로 국가청렴성이다. 이제 더 이상 부패국가, 낮은 국가청렴도로는 국제사회에서 우월한 경쟁력을 확보할수 없게 됐다. 따라서 올바른 사회문화의 정착은 물론 국제사회에서 도태되지 않기위해서라도 국가청렴도 향상은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 됐다.

APEC 내 반부패 이슈 본격 논의

2005년 들어 우리나라에서는 'APEC 반부패투명성 T/F회의'와 '2005 APEC 반부패투명성 심포지엄'이 잇따라 개최됐다. 주요 참석자는 APEC 회원국을 포함해 28 개국의 해외 반부패 정부기관 대표, 유엔·OECD·ADB·국제투명성 기구 등 국제기구·연구기관 전문가 약 100여명, 그리고 국내 반부패 정책담당자 및 전문가 등 총 400여명이었다. 이 심포지엄에서는 유엔과 OECD 등 주요 국제기구들을 통해 진행되어온 내용을 토대로 더욱 진전된 반부패 국제협력방안이 논의됐고, 참가자들은 공직자의 부패뿐만 아니라 민간분야 부패척결이 중요하다는 데 인식을 했다. 또 부패문제 해결을 위한 민관협력사업과 IT를 활용한 부패 방지방안 등에 대해 다양한 의견교환이 이루어졌다. 이로써 1990년대부터 시작된 국제반부패라운드에 뒤늦게 참가한 우리나라가 부패방지의 주도국으로 도약하게 됐고, 우리의 반부패 추진성과와의지를 국제사회에 알리는 계기가 됐다. 더욱이 2005년 11월 부산에서 개최된 APEC 정상회의에서 21개 국가의 정상들이 참석한 가운데 채택된 '정상선언문'에반부패 건의문을 기초로 한 반부패 공동협력의 내용이 포함된 것은 의미 있는 성과라할 수 있다.

□ 부산 APEC 정상선언문 중 반부패 관련 내용

우리는 부패 행위로 유죄판결을 받은 관료 및 개인, 이들을 부패시킨 자 및 이들이 불법으로 취득한 자산에 대한 도피처를 거부하고, 국제 거래를 포함해 뇌물에 연관된 자를 기소하기 위한 역내 협력을 강화하기로 합의했다. 아울러, 우리는 해당 회원국의「UN 반부패 협약」 원칙에 대한 이행이 깨끗하고, 정직하고 투명한 아시아 태평양 공동체를 달성하려는 우리의 의지를 강화시키는데 긍정적인 영향을 미칠 수 있음에 공감했다. 우리는 「APEC 2005 최고경영자회의」에 참석한 최고경영자들이 서명해제출한 ABAC 반부패 서약을 환영했고, 반부패 운동에 있어서 민·관 협력을 권장했다.

□ APEC 고위관리회의, 각료회의, 정상회의 건의문 주요 내용

- \triangle 회원국별 반부패사업에 대한 연례 보고서를 제출하도록 해 APEC 반부패 행동계획의 집행력 확보
- △ 유엔· ADB· OECD· 세계은행 등 여타 반부패 이니셔티브와의 반부패 협력 명시
- △ 유엔 반부패협약 이행을 위한 회원국의 자발적인 노력과 협력 촉구

진정한 반부패 리더가 되기 위해

2005년 APEC 반부패투명성 심포지엄과 T/F의 성공적 개최, 그리고 지속적인 반부패 노력으로 우리의 청렴성에 대한 국제적 평가는 급격히 상승하고 있다. 이 같은 결과는 자연스럽게 반부패 국제기구와 아시아 태평양지역에서의 반부패활동에 대한 우리의 역할을 증대시키고 나아가 국제협력을 선도하는 계기가 되고 있다.

그 가운데 몇 가지만 사례로 들어보자. 2006년 12월 4일에는 인도네시아의 요청에 따라 대통령이 참석한 가운데 반부패 MOU를 체결했으며, 유엔·OECD 등 주요반부패 국제기구에서도 반부패이슈에 대한 우리나라의 주도적인 역할을 요청하고있다. 특히 2006년 5월에는 OECD의 요청에 따라 'OECD 뇌물방지협약'이행을 점검하는 뉴질랜드의 현장실사에 우리나라가 주심사국으로 참석하기도 했다. 이와 같이 우리나라의 반부패 역량은 이제 APEC 내에서뿐 아니라 여타 국제기구들로부터도 긍정적인 평가를 받고 있다.

이제 국제사회에서 국가청렴도는 국가신인도의 척도로 사용되고 있다. 유엔 반부 패협약을 하루 속히 비준하는 등 글로벌 스탠더드에 부합하는 반부패 청렴정책을 적극적으로 추진하는 한편, 국제사회에서 우리나라의 대외신인도 향상을 위해서도 적극적으로 노력할 필요가 있다

□ UN(국제연합) 반부패협약

1996년 12월 국제연합총회에서 반부패에 대해 결의한 뒤, 이듬해 미주기구(OAS)의 반부패협약과 1999년 2월 발효된 부패라운드(OECD 해외뇌물방지협약)에 이어 발효된국제적인 반부패협약이다. 2003년 10월 31일 국제연합총회에서 채택됐다. 같은해 12월 멕시코 메리다에서 서명 절차를 거친 뒤, 30번째로 에콰도르의 비준서가 기탁된 2005년 9월 15일부터 90일이 되는 2005년 12월 14일에 정식 발효됐다.

1990년대부터 계속되어 온 협약으로, 민주주의와 법치를 해치고, 인권 유린과 시장을 왜곡하며, 조직범죄와 테러 등 치안에 대한 위협을 가져오는 부패를 척결함으로써 부패로 인해 고통받는 전세계인의 삶의 질을 향상시키는 데 목적이 있다.

부패방지의 중요성을 강조하고, 각국 정부가 이를 위해 반부패기구를 창설하거나 선 거·정당자금의 투명성을 높이는 등 공공·민간 분야에 걸쳐 다각적인 대책을 세우도록 촉구하는 내용을 골자로 하고 있다.

세부 내용은 광범위한 부패 행위에 대한 각국 정부의 범죄 규정, 뇌물·횡령·돈세탁 등을 불법화하는 법률 채택, 부패 지원이나 이와 관련된 수사 방해 행위의 범죄 명시, 정치 지도자가 수탈한 국가 자산의 차기 정부 환수 규정 명문화 등이다.

나. 우리를 바라보는 세계의 눈이 달라졌다

국제투명성기구는 1995년부터 해마다 국가별 부패인식지수(CPI) 순위발표를 통한 창피 주기(naming & shaming) 전략으로 세계 각국의 반부패활동을 촉진하는 데큰 성과를 거두고 있다. 2006년 11월, 국제투명성기구에서 발표한 국가청렴도지수에서 한국은 5.1점으로 163개국 중 42위를 차지했다. 이는 1995년 이래 최고점수로 지속적으로 상승하고 있다. 다만 개선도는 2005년 0.5점에 비해 0.1 점으로 둔화됐는데, 전체국가의 점수개선도(0.01점)에 비해서는 높은 편이지만 우리의 경제규모나OECD 국가에 걸맞는 수준에 비추어볼 때 여전히 지속적인 노력이 필요하다.한편, 국제경영개발원에서 매년 발표하는 세계 경쟁력 보고서에 의하면 2006년 우리나라의 뇌물·부패항목은 평가대상 61개 국가 중 33위로 2004년에 비해 9단계 상승했다. 또한 세계경제포럼에서 2005년도에 발표한 국가경쟁력보고서에서는 우리나라가 조사대상 117개 국가 중 47위로 2004년보다 네 단계 상승한 것으로 나타났다. 홍콩에 위치한 정치경제위험공사에서는 아시아 각국에 소재한 다국적 기업임원들을 대상으로 부패인식지수를 조사하고 있는데, 한국은 2006년도에 아시아 국가 중 성가포

르·일본·홍콩·마카오에 이어 5위를 차지함으로써 그동안 우리를 앞섰던 대만을 추월한 것으로 나타났다. 프랑스의 국영 라디오 엥포는 2006년 3월, '한국 특별주간'을통해 "한국이 5년 전에 부패전담기구를 설치해 부패청산 정책을 강력하게 전개하고있다"고 소개한 바 있다. 2006년 4월 우리나라에서 개최된 '투명사회협약 국제포럼'에 참석한 위게트 라벨(Dr. Huguette Labelle) 국제투명성기구 회장은 "한국이 반부패정책기구를 설치하고, 부패청산을 위한 투명사회협약을 체결하는 등짧은 기간동안 부패와의 전쟁에서 놀랄 만한 성과를 거두고 있다"고 평가하기도 했다.

변화하는 공직사회

국내 조사에서도 공직사회의 청렴도가 꾸준히 향상되고 있다. 청렴위에서 매년 실시하는 공공기관의 청렴도측정 결과 2002년 6.43점이었던 것이 매년 상승해 2005년에는 8.68점을 기록했으며, 금품·향응 제공율도 2002년 4.1%에서 2005년에는 0.9%로 감소했다. 특히 2004년도에는 313개 측정대상기관 중 청렴도가 9.0 이상인 기관이 3.5%(11개)에 불과했으나, 2005년도에는 325개 기관 중 19.1%(62개)로 조사됐고, 금품이나 향응수수 사례가 나타나지 않은 기관도 2004년도에 10.9%(34개)에서 2005년도에는 20%(65개)로 크게 증가했다.

이 같은 현상은 각종 여론조사를 통해서도 입증되고 있다. 2006년 2월 행정개혁 시민연합에서 실시한 전문가 여론조사 결과 부정부패 척결이 사회적 차별해소, 지 방분권과 함께 잘하고 있는 정책분야로 조사됐다. 같은 시기 <문화일보>와 한국사 회여론연구소에서 실시한 일반국민대상 여론조사에서도 부정부패 척결이 가장 잘 하고 있는 정책으로 나타났다.

이와 관련해 노무현 대통령은 2005년 11월18일 부산에서 열린 APEC 회의의 APEC 최고경영자회의(CEO Summit) 연설에서 한국 경제가 반부패 투명한 사회로 빠르게 바뀌고 있다는 점을 강조했다. 노 대통령은 이 자리에서 "한국은 투명하고 공정한 시장을 만드는 개혁을 꾸준히 진행해 와 이제 관치경제, 관치금융, 정경유착 같은 말들이 사라지고 민간이 주도하고 실력으로 경쟁하는 시장이 만들어지고 있다 '면서 "경제 각 부문의 제도와 관행을 글로벌 스탠더드에 맞추어가고 있고, 사회문화도 합리성을 높이는 방향으로 빠르게 변해가고 있다"고 평가했다.

다. 클린 웨이브, 청렴강국을 꿈꾸며

세계는 지금 글로벌 경제, 반부패 윤리경영 시대에 돌입했다. 투명성이 낮은 국가는 경제환경 악화로 결국 국가경쟁력 하락을 초래할 수밖에 없다. 물론 대한민국은 점점 깨끗해지고 있다. 그러나 현재 우리나라의 청렴도는 국제투명성기구의 CPI(부패인식지수)에 의하면 2000년 4.0에서 2006년 5.1로 꾸준히 개선되고는 있으나 아직우리의 경제수준에 비해서는 낮게 평가되고 있는 것이 현실이다.

그동안 우리는 많은 노력을 해왔다. 예전에 비해 주변에서 달라진 사회분위기를 확연히 느끼게 됐다. 교통법규를 위반했을 때 과태료 대신 돈으로 무마했던 시절이 나, 공무원에게 급행료를 지불하던 시절, 선거 때면 으레 돈 봉투가 오가고 술판이 벌어지던 시절이 불과 얼마 전의 일이다. 그러나 이제 우리 주변에서 그런 모습은 거의 찾아볼 수 없다. 만성적으로 이루어지던 우리 일상의 부패들이 그동안의 많은 노력 덕분에 청산되고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 성과는 청렴 선진국으로 나아 가려는 정부와 시민사회·민간기업 등 각계각층의 노력들이 함께 일궈낸 결과이다. 국가청렴위원회가 2007년 9월에 벌인 '참여정부의 반부패 청렴 정책에 대한 의견조 사'에서 부산에 사는 한 시민은 이렇게 말했다. "노무현 정부가 내걸었던 대한민국 전 분야의 부조리 척결이라는 명분 중에 역대 정부와 비교해 특히 잘했다고 생각되 는 점은 공공부문을 중심으로 한 부패청산이라고 생각 한다. 인사, 인허가, 구매, 계 약 등에서 학연, 지연, 연고, 온정주의가 그동안 만연했다는 것을 모든 국민이 피부 로 느끼고 인식해왔다. 그런데 참여정부에서 공무원사회가 훨씬 성숙하고 깨끗해졌 다고 생각한다." 같은 조사에서 서울시 지방공무원 정00씨(4급 팀장)는 "참여정부가 정부부문과 사회 전반을 아우르는 청렴 기반을 공고하게 했고 청렴도 평가 등으로 조직의 청렴수준이 향상됐다"고 평가하면서 "그러나 질적 및 양적 향상도는 늦고 낮은 편이다"고 아쉬움을 나타내기도 했다.

자축하기엔 아직 이르다. 여전히 우리 사회에는 크고 작은 부패사건들이 일어나고 있으며, 국제기준에서 볼 때 미흡한 부문이 여전히 존재하고, 공직자들의 윤리의식도 아직 만족할 만한 수준이 아니다. 국민들의 일상생활 속에도 부패는 여전히사라지지 않은 채 남아 있다. 부패문제를 두고 국민들과 공무원들간에 인식차가 큰것 역시 문제점으로 지적할 수 있다. 2005년 9월 청렴위에서 실시한 여론조사 결과를 살펴보면 공직사회가 부패하다는 질문에 60.8%의 국민들이 그렇다고 답변했고, 45.5%의 외국인들도 그렇게 답변했다. 그런데 정작 당사자인 공무원들은 불과 2.4%

만이 그렇다고 답변했다. 이러한 차이는 공무원들은 뇌물을 주고받는 것만이 부패라고 생각하고 있는 반면 일반국민들은 뇌물을 물론 공정성을 훼손하는 모든 행위와 더 나아가 민간부패까지도 폭넓게 부패라고 생각하는 인식차이에서 비롯됐다고볼 수 있다.

생활 속에 자리 잡은 부패문화 중 대표적인 것이 연고·온정주의다. 이는 우리의 아름다운 미풍약속이지만 한편으로는 우리 사회에서 부패를 생산하는 가장 근원적인 연결고리로 작용하고 있다. 인·허가과정에서 조금이라도 아는 연줄을 찾는데 혈안이 되고, 대학교수 채용과정에서 선후배와 제자를 우선으로 챙기는 사례도 쉽게찾아볼 수 있다. 인사철이면 학연·지연·혈연을 동원하고, 경범죄에만 걸려도 사돈에 팔촌까지 연줄을 찾게 된다. 최근 어느 일간지는 '법조부패의 온상은 법원·검찰·변호사의 동업자의식'이라고 지적한 바 있다. 법조계 종사자들이 대부분 동기와 선후배관계인데다 이해관계로 얽혀 있기 때문에 비리의 발생소지가 높을 수밖에 없다는 것이다.

지금 이 순간도 여전히 우리는 언론을 통해 부정부패 소식을 접하는데 익숙하고, 기업들의 부도덕한 기업운영도 낯설지 않다. 우리의 일상생활 속에서도 비록 규모는 작을지 몰라도 부정부패의 잔재가 여기저기 남아 있다. 청렴은 국가경쟁력과 직결되며, 선진국 진입을 위해서 반드시 이룩해야 할 목표이다. 이러한 청렴국가를 만드는 것은 정부의 노력만으로는 안 되며 우리 모두의 몫이다. 한 축으로는 정부의 반부패 제도 시스템이, 또 다른 축으로는 시민들이 참여하는 시민적 반부패 통제 시스템이 구축되어야 청렴하국의 꿈이 현실화될 수 있다.