경제·인문사회연구회 협동연구 총서 17-43-01
연구총서 17-CB-01

# 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석 (Ⅲ)

KIC 한국형사정책연구원
KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

**경제·인문사회연구회 협동연구 총서**

# “한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석 (Ⅲ)”

## 1. 협동연구 총서 시리즈

| 협동연구 총서 일련번호 | 연구보고서명 | 연구기관 |
|---|---|---|
| 17-43-01 | 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석 (Ⅲ) | 한국형사정책연구원<br>서울시립대<br>산학협력단 |

## 2. 참여연구진

| 연구기관 | | 연구책임자 | 참여연구진 |
|---|---|---|---|
| 주관 연구 기관 | 한국형사정책연구원 | 황지태 연구위원<br>(총괄책임자) | 윤해성 연구위원<br>김 철 부이사관(파견) |
| 협력 연구 기관 | 서울시립대학교<br>산학협력단 | 김 혁 교수 | 장진희 연구위원<br>이선중 수석연구원<br>권우덕 책임연구원 |

# 발간사

자유당 시절이나 군사독재 시절은 논외로 하더라도, 최소한 문민정부 이후로 부정부패의 척결을 위한 국가적 차원의 다양한 노력들이 현재까지 이어져 왔고, 그 성과도 적지 않았습니다. 김영삼 정부의 금융실명제와 공직자 재산공개제도 도입, 김대중 정부의 부패방지법 제정 및 부패방지위원회 설립, 공무원 행동강령 제정, 노무현 정부의 백지신탁제도 도입과 투명사회협약 운영 등은 꽤 영향력 있는 반부패 정책이었다고 평가할 수 있습니다. 반부패 정책이 약화되었다고 평가되는 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 이명박 정부 시절의 UN 반부패 협약 비준, 지방의원 행동강령 제정, 박근혜 정부 시절의 특별감찰관제도 도입, 청탁금지법 제정 등 부정부패 척결을 위한 노력이 지속되었다는 사실을 간과할 수 없습니다.

하지만, 이와 같은 꾸준한 노력에도 불구하고 여전히 한국사회의 청렴수준이 높아졌다는 인정은 제대로 받고 있지 못한 실정입니다. 어떤 면에서 보면 우리사회의 청렴수준이 높아진 것 같아 보이면서도, 현재 일반 국민들의 평가는 물론, 사업체를 운영하는 사람들의 평가, 그리고 국제적인 평가 모두 결코 좋은 편이라고 말하기 어렵습니다. 객관적인 상황 자체가 나아졌음에도 불구하고 부정부패에 대한 인식과 평가가 나쁠 수도 있기는 합니다. 하지만, 시간이 지나면 그 격차가 줄어들어야 마땅합니다. 그런데, 지난 10여 년간 그 격차가 결코 줄어들고 있지 않는 것을 보면, 객관적인 상황도 생각만큼 많이 좋아진 것이 아니라고 짐작할 수 있습니다. 이는 부정부패 척결을 위한 지난 시기의 노력과 성과에도 불구하고, 크게 개선해야 할 점이 여전히 많이 남아있다는 것을 의미합니다.

금년에 황지태 박사가 연구책임자로 수행한 [한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅲ)] 연구는 3년에 걸쳐 진행된 기획 연구과제의 마무리 단계로, '부패방지를 위한 대책 수립 및 실천과제 개발'이라는 주제를 담고 있습니다. 앞서 언급했던 문제들을 다루고 있다고 할 수 있습니다. 본 연구에서는 지금까지 이루어져 왔던 부정부패 척결을 위한 노력들 중에서 미진했던 부분을 보완할 수 있는 대책 위주로 여러 가지 개선 방안들을 논의하였습니다. 물론 이 과제가 한국사회의 부패문제를 전체적인 수준에서 아우르는 성격을 가진다는 점에서, 필요한 모든 대책들을 구체적으로 제시하

였다고는 볼 수 없을 것이긴 합니다. 그럼에도 이번 연구에서 제시된 대책의 방향성을 토대로 각 분야에서 좀 더 구체적인 정책안을 구상해 내는 데에 도움이 될 수 있을 것이라 기대해 봄과 아울러, 본 연구의 성과를 바탕으로 한 각 분야의 부패에 대한 추가적인 구체적 연구들이 이어지기를 기대해 봅니다.

이번 연구에서 제시하고 있는 분석내용과 결과들을 통해서, 관심 있는 학자, 정치인, 정책실무자 및 일반국민들이 한국사회 부패발생의 구조적 요인과 메카니즘을 이해하고 이를 해결하는데 도움이 될 수 있기를 기대합니다. 끝으로 이 연구를 수행한 한국형사정책연구원의 황지태 연구위원, 윤해성 연구위원, 서울시립대 반부패시스템연구소의 이선중 박사, 장진희 박사, 권우덕 박사의 노고에 치하 및 감사를 드립니다.

2017년 12월

한국형사정책연구원

원장 강 진 환

# 목 차


국문요약 ····· 1

| 제1장 | 서 론 • 황지태·이선중 ····· 5

제1절 연구의 목적 및 보고서의 구성 ····· 7
1. 전체 사업 개관 및 본 연구의 목적 ····· 7
2. 보고서의 구성 ····· 8
제2절 부패방지 대책 수립을 위한 접근 방법 논의 ····· 9
1. 성공적 부패방지대책의 부재 원인 ····· 11
2. 부패방지대책 수립을 위한 접근 방법 ····· 15

| 제2장 | 공공분야 부패방지대책수립과 실천과제
• 이선중·장진희·권우덕 ····· 23

제1절 공공분야 부패방지대책 검토 ····· 25
1. 공공분야 부패방지대책에 관한 선행연구 ····· 25
2. 공공분야 부패방지대책에 관한 내용 개관 ····· 33
3. 공공분야 부패방지대책에 대한 접근방법 ····· 45
제2절 정치·입법 분야 ····· 46
1. 정치·입법 분야 부패방지대책 검토 ····· 46
2. 정치·입법분야 부패방지대책 수립 개요 ····· 57
제3절 사법 분야 ····· 78
1. 사법분야 부패방지대책 검토 ····· 78
2. 사법분야 부패방지대책 수립 개요 ····· 101
제4절 행정 분야 ····· 108
1. 행정분야 부패방지대책 검토 ····· 108

2. 행정분야 부패방지대책 수립 개요 ····· 117

## | 제3장 | 민간분야 부패방지대책수립과 실천과제 • 윤해성 ·· 129

제1절 사회적 현상을 반영한 민간부패의 도래 ····· 131
1. 시대적 요청의 반영 ····· 131
2. 민간부패의 특징과 원인 ····· 134
3. 민간 부패의 정의 규정과 유형 검토 ····· 135
제2절 민간부패의 범위와 처벌규정 ····· 139
1. 민간부패의 범위 ····· 139
2. 민간부패의 대응 법제 검토와 개정안 제시 ····· 145
제3절 반부패방지 제도 ····· 167
1. 반부패시스템의 검토 ····· 167
2. 기업 반부패 활동의 검토 ····· 169
제4절 반부패 정책의 운영경험 ····· 187
1. 반부패정책의 운영경험 ····· 187
2. 민관협력의 사례 ····· 194
제5절 반부패 활동을 위한 개선방안 ····· 198
1. 유엔반부패협약의 시사점과 개선방안 도출 ····· 198
2. 부패평가지표의 개발 ····· 203
3. 부패방지를 위한 시스템 구축 ····· 205
4. 소결 ····· 214

## | 제4장 | 부패방지대책에 관한 국민의식 조사연구 • 황지태 ·· 217

제1절 조사의 목적과 조사방법 ····· 219
1. 조사의 목적 ····· 219
2. 설문지의 구성 및 조사방법 ····· 220

제2절 기본 변인들에 관한 분석 ····· 228
1. 응답자들의 사회·인구학적 특성 요약 ····· 228
2. 기본 변인들 사이의 상관관계 점검 ····· 234
제3절 시행 중인 부패방지책들에 대한 인지도 및 평가 ····· 240
1. 현행 부패방지책들에 대한 전반적인 인지 정도 ····· 240
2. 현행 부패방지책들에 대한 평가 ····· 246
3. 부패방지 정책의 우선순위에 대한 의견 ····· 254
제4절 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 인지도 및 평가 ····· 257
1. 계획 또는 추진 중인 부패방지책들에 대한 인지 정도 ····· 257
2. 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 전반적인 평가 비교 ····· 263
3. 반부패관계기관협의회에 대한 의견 ····· 267
4. 고위공직자비리수사처에 대한 의견 ····· 272
5. 독립적 반부패기구에 대한 의견 ····· 281
6. 반부패민관협력기구에 대한 의견 ····· 289
7. 사법/행정기관의 개혁 및 업무강화 등에 대한 의견 ····· 295
8. 기업/민간부문 부패방지에 대한 의견 ····· 299
제5절 조사결과 종합 ····· 300

**| 제5장 | 요약 및 결론** • 황지태 ····· 303

**참고문헌** ····· 311

**Abstract** ····· 321

**부록: 부패방지 대책에 관한 설문조사 설문지** ····· 323

## 표 차례

〈표 2-1〉 반부패프로그램의 적절성 평가 ····· 28
〈표 2-2〉 거시적 관점에서의 부패방지대책 개관 ····· 35
〈표 2-3〉 부패방지기본계획(안)의 중점추진과제 ····· 37
〈표 2-4〉 부패방지기본계획(안)의 정치부문 추진전략과 중점추진과제 ····· 38
〈표 2-5〉 부패방지기본계획(안)의 사법부문 추진전력과 중점추진과제 ····· 39
〈표 2-6〉 국가청렴위원회 시기 부패방지대책과 성과 ····· 41
〈표 2-7〉 부패방지대책 과제와 세부실천과제 ····· 43
〈표 2-8〉 부패방지기본계획 이후 반부패실천과제 ····· 44
〈표 2-9〉 2002년 부패방지대책 정치분야 4대 과제의 세부과제별 주요 성과 ····· 49
〈표 2-10〉 정치·입법분야 부패 제도개선의 구분 ····· 52
〈표 2-11〉 정치·입법분야 부패발생 관련 변인 종합 ····· 57
〈표 2-12〉 정치·입법분야 부패방지 대책 종합 ····· 60
〈표 2-13〉 정치·입법분야 권력분산을 위한 부패방지 대책 ····· 63
〈표 2-14〉 정치·입법분야 투명성을 위한 부패방지 대책 ····· 66
〈표 2-15〉 일본·미국과의 정치자금법상 정보공개수준 비교 ····· 67
〈표 2-16〉 정치·입법분야 권력통제를 위한 부패방지 대책 ····· 71
〈표 2-17〉 일본·미국과의 정치자금법 비교 ····· 75
〈표 2-18〉 사법 분야 권한분산을 위한 개선과제 ····· 79
〈표 2-19〉 사법 분야 투명성 제고를 위한 개선과제 ····· 84
〈표 2-20〉 국민참여재판 배제율 ····· 85
〈표 2-21〉 부패신고 접수 및 처리 현황 ····· 87
〈표 2-22〉 검찰 및 경찰에 이첩된 부패신고 사건 ····· 88
〈표 2-23〉 사법 분야 통제강화를 위한 개선과제 ····· 89
〈표 2-24〉 뇌물죄 선고형의 종류 ····· 90
〈표 2-25〉 고위법관(고등법원 부장판사 이상)의 경력현황 ····· 94
〈표 2-26〉 최근 3년간 연도별 신규 고법부장 보임자 경력현황 ····· 94
〈표 2-27〉 뇌물죄 양형기준(2017년 기준) ····· 96
〈표 2-28〉 뇌물죄의 양형인자(2017년 기준) ····· 96
〈표 2-29〉 뇌물죄 선고내역(2015년 기준) ····· 97
〈표 2-30〉 뇌물죄 양형인자 반영한 선고형(2015년 기준) ····· 98
〈표 2-31〉 법관 징계처분별 현황 ····· 100

〈표 2-32〉 법관 징계처분별 현황 ····· 101
〈표 2-33〉 2002년 부패방지대책 행정분야 5대 과제의 세부과제별 주요성과 ····· 111
〈표 2-34〉 행정분야 부패방지대책 재구분 ····· 115
〈표 2-35〉 행정분야 부패방지대책 종합 ····· 119
〈표 3-1〉 특례법상 민간부패의 범위 추론 ····· 142
〈표 3-2〉「제3자 배임수재죄」 신설 ····· 152
〈표 3-3〉 특례법상 행위형태에 따른 법정형 비교(1) ····· 158
〈표 3-4〉 특례법상 행위형태에 따른 법정형 비교(2) ····· 162
〈표 4-1〉 표본 응답자들의 성별·지역별 분포 ····· 228
〈표 4-2〉 응답자들의 거주 지역 재분류 ····· 229
〈표 4-3〉 표본의 성별·연령별 분포 ····· 229
〈표 4-4〉 응답자들의 학력 분포 ····· 230
〈표 4-5〉 응답자들의 직업 분포 ····· 230
〈표 4-6〉 응답자들의 공무원 및 공공기관 직원 여부 ····· 231
〈표 4-7〉 응답자들의 월평균 가구소득 ····· 231
〈표 4-8〉 응답자들의 정치적 성향 ····· 232
〈표 4-9〉 응답자들의 19대 대통령 선거 투표 ····· 232
〈표 4-10〉 응답자들의 정치성향과 19대 대통령 선거 투표 ····· 234
〈표 4-11〉 응답자들의 정치성향과 수도권-지방 변인의 교차 ····· 235
〈표 4-12〉 응답자들의 정치성향과 공무원-비공무원 변인의 교차 ····· 235
〈표 4-13〉 수도권-지방 변인과 공무원-비공무원 변인의 교차 ····· 236
〈표 4-14〉 응답자들의 정치성향과 연령대 교차 ····· 236
〈표 4-15〉 응답자들의 정치성향에 따른 평균연령 ····· 237
〈표 4-16〉 응답자들의 정치성향과 월평균가구소득 교차 ····· 237
〈표 4-17〉 응답자들의 정치성향과 학력수준 교차 ····· 238
〈표 4-18〉 응답자들의 정치성향과 성별 교차 ····· 238
〈표 4-19〉 응답자들의 정치성향과 성별 상관관계 ····· 239
〈표 4-20〉 시행 중인 부패방지책들에 대한 국민 인지도 ····· 240
〈표 4-21〉 현행 부패방지책들에 대한 성별 인지도 차이 ····· 242
〈표 4-22〉 현행 부패방지책들에 대한 공무원-비공무원 인지도 차이 ····· 243
〈표 4-23〉 현행 부패방지책들에 대한 정치성향별 인지도 차이 ····· 245
〈표 4-24〉 현행 부패방지책들에 대한 수도권-기타지방의 인지도 차이 ····· 246
〈표 4-25〉 현재 우리나라의 부패방지제도 구축의 충분성에 대한 의견 ····· 247
〈표 4-26〉 현재 우리나라의 부패방지제도 운용에 대한 의견 ····· 248

〈표 4-27〉 현행 부패방지 제도 중 가장 성공적이라고 판단되는 제도 ····· 249
〈표 4-28〉 민주화 이후 들어선 각 정부에 대한 반부패정책 평가 결과 ····· 251
〈표 4-29〉 응답자 정치성향별 각 정부 반부패정책 평가점수 비교 ····· 251
〈표 4-30〉 청렴사회의 걸림돌에 관한 의견 ····· 253
〈표 4-31〉 부정부패 방지를 위한 사회 내 각 주체들의 역할의 중요성 평가 ····· 254
〈표 4-32〉 부정부패 방지를 위한 대책의 단계별 중요성 평가 ····· 256
〈표 4-33〉 새 정부가 추진해야 할 반부패 정책의 방향성에 대한 의견 ····· 256
〈표 4-34〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 국민 인지도 ····· 258
〈표 4-35〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 성별 인지도 차이 ····· 260
〈표 4-36〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 공무원-비공무원 인지도 차이 ···· 261
〈표 4-37〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 정치성향별 인지도 차이 ····· 262
〈표 4-38〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 수도권-기타지방의 인지도 차이 ·· 263
〈표 4-39〉 논의되는 다섯 가지 부패방지책 중 가장 중요하다고 판단되는 정책 ···· 264
〈표 4-40〉 논의되는 다섯 가지 부패방지책 각각에 대한 효과성 기대감 ····· 265
〈표 4-41〉 반부패관계기관협의회에 대한 성별 기대감 차이 ····· 267
〈표 4-42〉 반부패관계기관협의회에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이 ····· 268
〈표 4-43〉 반부패관계기관협의회에 대한 정치성향별 기대감 차이 ····· 268
〈표 4-44〉 반부패관계기관협의회에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이 ····· 269
〈표 4-45〉 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 성별 의견 차이 ····· 270
〈표 4-46〉 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 공무원-비공무원 의견 차이 ··· 271
〈표 4-47〉 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 정치성향별 의견 차이 ···· 271
〈표 4-48〉 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 수도권-지방 의견 차이 ···· 272
〈표 4-49〉 고위공직자비리수사처에 대한 성별 기대감 차이 ····· 273
〈표 4-50〉 고위공직자비리수사처에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이 ····· 274
〈표 4-51〉 고위공직자비리수사처에 대한 정치성향별 기대감 차이 ····· 274
〈표 4-52〉 고위공직자비리수사처에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이 ····· 275
〈표 4-53〉 고위공직자비리수사처의 설치형식 대한 성별 의견 차이 ····· 276
〈표 4-54〉 고위공직자비리수사처의 설치형식 대한 공무원-비공무원 의견 차이 ···· 276
〈표 4-55〉 고위공직자비리수사처의 설치형식 대한 정치성향별 의견 차이 ····· 277
〈표 4-56〉 고위공직자비리수사처의 설치형식 대한 수도권-기타지역 의견 차이 ···· 277
〈표 4-57〉 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 성별 의견 차이 ····· 278
〈표 4-58〉 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 공무원-비공무원 의견 차이 ··· 279
〈표 4-59〉 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 정치성향별 의견 차이 ···· 280
〈표 4-60〉 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 수도권-기타지방 의견 차이 ···· 280

〈표 4-61〉 국민권익위원회 역할 수행에 대한 성별 평가 차이 ····· 281
〈표 4-62〉 국민권익위원회 역할 수행에 대한 공무원-비공무원 평가 차이 ····· 282
〈표 4-63〉 국민권익위원회 역할 수행에 대한 정치성향별 평가 차이 ····· 283
〈표 4-64〉 국민권익위원회 역할 수행에 대한 수도권-기타지방 평가 차이 ····· 283
〈표 4-65〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관)에 대한 성별 기대감 차이 ····· 284
〈표 4-66〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관)에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이 ··· 285
〈표 4-67〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관)에 대한 정치성향별 기대감 차이 ···· 285
〈표 4-68〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관)에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이 ··· 286
〈표 4-69〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관) 조사권부여에 관한 성별 의견 차이 ··· 287
〈표 4-70〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관) 조사권부여에 관한
공무원-비공무원 의견 차이 ····· 287
〈표 4-71〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관) 조사권부여에 관한
정치성향별 의견 차이 ····· 288
〈표 4-72〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관) 조사권부여에 관한
수도권-기타지방 의견 차이 ····· 289
〈표 4-73〉 반부패민관협력기구에 대한 성별 기대감 차이 ····· 290
〈표 4-74〉 반부패민관협력기구에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이 ····· 290
〈표 4-75〉 반부패민관협력기구에 대한 정치성향별 기대감 차이 ····· 291
〈표 4-76〉 반부패민관협력기구에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이 ····· 292
〈표 4-77〉 부패척결을 위한 시민참여 동참 의향의 성별 차이 ····· 293
〈표 4-78〉 부패척결을 위한 시민참여 동참 의향의 공무원-비공무원 차이 ····· 293
〈표 4-79〉 부패척결을 위한 시민참여 동참 의향의 정치성향별 차이 ····· 294
〈표 4-80〉 부패척결을 위한 시민참여 동참 의향의 수도권-기타지방 차이 ····· 295
〈표 4-81〉 사법개혁 등에 대한 성별 기대감 차이 ····· 296
〈표 4-82〉 사법개혁 등에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이 ····· 296
〈표 4-83〉 사법개혁 등에 대한 정치성향별 기대감 차이 ····· 297
〈표 4-84〉 사법개혁 등에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이 ····· 298
〈표 4-85〉 사법기관/행정기관 개혁에서 가장 중요하다고 판단되는 것 ····· 298
〈표 4-86〉 기업/민간부문 부패방지에서 가장 중요하다고 판단되는 것 ····· 299

## 그림 차례

[그림 1-1] 부패방지대책 수립의 접근방법 ····· 18
[그림 2-1] 국민참여재판 신청·진행 건수 ····· 85
[그림 3-1] 법인 접대비 신고금액 추이 ····· 175
[그림 4-1] 청렴 사회의 걸림돌(한국투명성기구 전문가조사결과) ····· 222
[그림 4-2] 새 정부의 핵심적인 반부패 정책(한국투명성기구 전문가조사결과) ····· 223
[그림 4-3] 새 정부가 채택할 필요가 있는 제도적 장치
(한국투명성기구 전문가조사결과) ····· 224
[그림 4-4] 기업청렴성 제고에 필요한 정책(한국투명성기구 전문가조사결과) ····· 224
[그림 4-5] 각 정부 반부패정책 평가(한국투명성기구 전문가조사결과) ····· 225
[그림 4-6] 가장 중요하고 효과적인 정책(한국투명성기구 전문가조사결과) ····· 225
[그림 4-7] (비교용) 실제 19대 대통령 선거 결과(투표율 77.2%) ····· 233
[그림 4-8] 각 정부의 반부패정책에 대한 일반국민과 전문가들의 평가 비교 ····· 252
[그림 4-9] 세 가지 반부패제도에 대한 일반국민과 전문가들의 평가 비교 ····· 266

# 국문요약

본 연구는 2015년에 시작된 총 3년차 연속연구과제로, '부패방지를 위한 대책 수립 및 실천과제 개발'이라는 주제를 다루었다. 부패방지대책 수립과 그 실천과제들은 제2년차 보고서에서와 마찬가지로 크게 공공부문과 민간부문으로 나누어 제시하였고, 공공부문의 경우엔 다시 정치·입법 분야, 사법 분야, 행정분야의 세 분야로 나누어서 그 각각의 과거 부패방지대책들을 되새김해 보고 새로운 방향성을 설정해 보고자 하였다.

먼저 공공분야 중 정치·입법 분야에서는 먼저 '권력의 분산' 차원에서 비례대표제, 국민경선제, 인사청문회, 사면심사위원회, 주민소환제와 주민소송제, 지구당 폐지, 상설특검제, 특별감찰관제도 등에 대해 검토하였고, 그 중 특별히 제대로 작동하지 않았던 제도들을 점검하였다. 특히, 상설특검제와 특별감찰관제도를 가장 실패한 제도로 평가하였다. '투명성' 차원에서는 정치자금 투명성 제고, 정당회계 투명성 제고, 공직 후보자 투명성 제고, 법인·단체의 정치자금 기부 등을, '권한통제' 차원에서는 선거공영제의 확대와 정치자금 관련 범죄, 부정선거 등 처벌 강화, 국회의원 이해충돌 제한 제도 등에 대해 검토하였다. 향후 추진해 나가야 할 부패방지대책과 실천과제의 방향성에 있어서는, 수직적 '권력분산'의 차원에서 비례대표제의 비례성 제고로서 연동형 비례대표제를 제안하였고, 그 외에도 사면권제한, 인사청문 시스템 개선, 고위직 인사검증 강화, 사법부 독립성 강화 등의 문제를 논의하였다. 한편, 수평적 '권력분산'의 차원에서는 주민소송제, 주민소환제의 실효성을 제고하고, 국민발의·국민투표제 도입, 국민직권상정 제도 도입 등에 대해 논의하였다. '투명성' 차원에서는 정치자금 공개수준 강화, 로비활동 제도와, 이해충돌방지제도 강화, 국회 옴부즈만 제도 도입, 국회표결 방법 개선 등에 논의하였고, '권한통제' 차원에서는 국회의원 윤리강령 내실화, 국회 윤리특별위원회 실효성 제고, 부패적발 및 모니터링 강화, 특별감찰관제 정상화, 국민소환제 도입, 국민소송제 도입, 시민공익위원회 설치 등에 대해 논의하였다. 아울러 정치·입법 분야 부패방지대책과 관련한 쟁점으로, 고비용 정치의 문제를 해결하기 위한 기부금 한도의 조정 문제, 법인·단체의 정치자금 기부 허용, 후원회 지정권자 범위 확대, 지정기탁금제 부활 및 정치자금 기탁제도 개선 문제 등을 다루었다.

공공분야 중 사법분야에서는 먼저 '권력의 분산' 차원에서 과거 검찰인사의 중립성 확보, 법관 임용절차 개선 노력 등을 평가하였고, 노무현 정부 시절 제기되었던 고위공직자비리수사처 설치의 실패 과정도 점검하였다. 그 외 사정기구 비위공직자에 대한 부패방지위원회의 권한 강화와 사정기관 활동에의 국민참여 활성화에 대해서도 검토하였다. '투명성' 차원에서는 국민참여재판제도 도입과 판결문 공개, 검찰 소추 재량권 합리화 등에 대해 살펴보았으며, '권한통제' 차원에서는 양형의 합리화, 법조계 윤리의식 확립, 전관예우 개선 노력, 주요권력기관장 인사청문회 도입 등에 대해 검토하였다. 향후 추진해 나가야 할 부패방지대책과 실천과제의 방향성에 있어서는, '권력분산'의 차원에서 검경 수사권 조정 문제, 공무원부패범죄 수사국 신설 및 국가청렴위원회 이관, 법원 인식의 자율성 강화 및 법원행정처 독립성 강화, 검찰파견제도의 개선 등을 논의하였고, '투명성' 차원에서는 부패관련 범죄 국민참여재판 의무화, 사정기관 정보공개 확대 등의 문제를 논의하였으며, '권한통제' 차원에서는 부패범죄 양형 합리화, 검찰 기소여부 판단에 국민참여 확대, 법조계 종사자 직업윤리 및 청렴교육 효과성 강화 등에 대해 논의하였다.

공공분야 중 행정분야에서는 '권력의 분산' 차원에서 과거 반부패관계기관회의, 감사부서장의 개방형 임용 등을 평가하였고, '투명성' 차원에서는 '결과 투명성'에 있어 공기업의 경영공시제도 및 통합공시제도를 통한 정보제공, 인사청탁 배제 등의 인사시스템, 공직자 재산등록제도 내실화에 대해, '과정 투명성'에 있어 전자입찰 확대, 민원처리 온라인 공개시스템 등 민원처리 절차 투명화, 정보비공개 범위축소 및 행정정보 공개 확대 등에 대해 검토하였다. '권한통제' 차원에서는 '내부통제'에 있어 제도개선 이행실태 평가체계 마련, 신고된 부패행위 처리 확실성 제고, 퇴직자 취업제한 제도 강화 및 확대, 공기업 지배구조 개선, 징계양정기준의 엄격한 적용, 청렴서약제, 공직자행동강령 제정 확산, 공직자 반부패 교육 의무화, 지방의회 행동강령 제정공포에 대해, '외부 통제'에 있어 시민감사관제도 확대, 합의제 감사기구의 도입, 부패신고 및 국민적 감사기능 활성화, 공익신고자 보호법 등에 대해 평가하였다. 향후 추진해 나가야 할 부패방지대책과 실천과제의 방향성에 있어서는, '권력분산'의 차원에서 반부패관계기관협의회의 복원, 부패방지 총괄기구의 복원, 시민사회와 반부패거버넌스의 복원 문제 등을 다루었고, '투명성' 차원에서는 주요 회의록의 공개 의무화, 정보

공개법의 강화(권력기관 등의 정보 공개), 공직자 재산등록제도의 실질적 강화 등의 사안들을 제기하였으며, '권한통제'의 차원에서는 퇴직자 취업제한제도 강화 및 적용 확대, 공직자 반부패교육의 내실화, 이해충돌방지제도 도입, 부패신고자 보호 및 국민적 감사기능 활성화 등에 대해 논의하였다.

한편, 민간부문의 부패와 관련해서는 불공정 하도급 비리, 제약회사 리베이트 사건, 저축은행 비리, 삼성의 뇌물 사건, 원전 납품비리, 4대강 담합비리, 대기업의 횡포 및 재벌들의 비자금 및 탈세비리 등은 민간부패의 전형으로 보면서, 그러한 부패를 추방하기 위해서는 먼저 투명성 제고와 공정성 확보가 필요함을 역설하였다. 이에 먼저 1) 사법적 투명성과 2) 사법적 책임성 및 내부징계 강화, 3) 공평하고 공정한 사법직의 임명, 4) 적절한 계약 조건 등을 우선적인 목표로 제시하였고, 이와 함께 신고자 보호를 언급하면서 부패행위가 일반적으로 은밀성을 내포하고 있는 만큼 신고행위의 중요성을 강조하였다. 이에 덧붙여, 민간영역의 핵심적 가치는 시장주의에 입각한 자율성에 기초하기 때문에 국가의 과도한 개입은 민간의 자율 경영성과 시장경제의 위축 등 부작용으로 이어질 가능성이 농후하므로 정부의 개입은 가능한 최소한의 그쳐야 할 것이며 국가가 기업내부 또는 기업과 기업 간의 발생하는 모든 부패를 적극적으로 규제하는 것도 고려할 것을 제안하였다. 그런 맥락에서 민간분야의 부패를 통제하는 데에 있어서 정부는 청렴과 윤리경영을 실천하는 기업에 인센티브를 간접적으로 지원하여 민간 부문의 청렴문화 풍토를 조성시키도록 하는 것이 중요하다고 주장하였다. 아울러 국민 참여 및 윤리의식 확립과 관련된 정책의 일환으로서 시민참여의 확대가 중요하고, 체계적인 반부패 교육과 실천운동이 병행되어야 하며, 앞으로 투명하고 건전한 사회와 경제발전을 이룩하려면 대한민국의 경제성장의 원동력 가운데 반부패정책과 법제도가 밑바탕이 되므로 이에 대한 다각적인 반부패 노력이 지속적으로 이루어질 필요가 있다고 보았다.

끝으로, 본 연구의 전체적인 틀 내에서 본 장에서 다루는 부패방지대책에 관한 국민의식조사의 위상에 대해 언급하자면, 이 보고서에서 제안되었거나 혹은 이미 수립되어 있는 여러 가지 부패방지대책들이 현실에서 제대로 작동할 수 있게 하는 물이나 공기와 같은 존재는 결국 국민이라는 점을 다시 한 번 환기시키려는 취지라고 할 수 있다. 국민 혹은 시민사회의 적극적인 협조 없이는 성공적인 반부패정책이란

존재할 수 없다. 반부패정책의 성공적인 실행을 위해서는 공직자들뿐만 아니라 시민들의 참여를 효과적으로 유도해낼 수 있어야 한다. 다시 말해, 시민사회와 언론, 기업 등이 모두 부패방지대책에 대해 근본적으로 동의하고 이를 함께 추진할 때에야 비로소 실효성 있는 반부패정책이 제대로 작동하게 될 것이다. 이 조사연구에서는 현 시점에서 우리 국민들이 부정부패 척결에 대해 얼마나 큰 관심과 의지를 가지고 있는지, 그리고 현재 제기되고 있는 여러 가지 부패방지대책들에 대해 어느 정도로 이해하고 있는지, 그리고 어느 정도로 반부패정책에 시민으로서 동참할 의향을 가졌는지 등에 대해 파악해 보았다. 반부패에 대한 추상적인 차원의 의지가 강하다고 하더라도, 구체적인 부패방지대책들에 대한 이해도가 너무 떨어질 경우엔, 특히 이해가 모자란 부분들에 대해 적극적으로 홍보하여 평균적인 이해도를 높일 필요가 있다. 그래야 앞부분에서 여러 차례 강조했던 민관협력형 부패방지정책들의 수립과 실천에 있어 적극적 시민 참여가 좀 더 수월해 질 수 있기 때문이다.

인식조사결과를 종합적으로 판단해 볼 때, 현재 우리나라의 국민들은 그 어느 때보다도 반부패에 대한 관심과 의지가 높은 상황이라고 볼 수 있지만, 동시에 그러한 관심과 의지에 상응할 만큼 구체적인 부패방지대책들에 대해서도 관심과 지식을 갖고 있는 것은 아니라고 할 수 있다. 다수의 국민들은 부패에 대한 단호한 처벌이 가장 중요하다고 생각하고, 권력핵심부의 결연한 반부패의지를 중요시하지만, 그것 이상의 것들, 가령 반부패를 위한 네트워크 등에 대해서는 아직까지는 큰 관심이 없어보였다. 차세대 부패방지대책의 핵심이자 관건이 시민참여라는 데 있어 전문가들의 동의 수준이 높아지고 있음에도 불구하고, 이러한 현실은 우리가 넘어야 할 산 중의 하나라고 판단해 본다.

제1장

# 서 론

황지태·이선중

제1장

# 서 론

## 제1절 연구의 목적 및 보고서의 구성

### 1. 전체 사업 개관 및 본 연구의 목적

전체 3년차 사업으로서의 본 연구는 한국사회의 구조화된 부패현상에 대해 민간영역까지 포함하여 전반적인 모습으로 재분석하려는 시도이다. 본 연구에서는 급변하는 사회변화에 따른 공직 및 산업 환경의 구조변화에 초점을 맞추어 지난 20년간의 부패범죄 발생추이 및 각종 대응정책과 현황을 비판적으로 고찰하고, 특히 국민의 생활안전과 사회통합, 경제발전에 심각하게 영향을 미칠 수 있는 주요 직역별로 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석, 각 영역별 부패유발적인 제도관행과 부패취약성 요인과 연관된 쟁점도출, 선진 각국과의 비교법제도 연구 등을 통하여 실효적이고 체계적인 대응방안을 제시하고자 하였다.

이 보고서는 그 제3년차 연구 사업의 결과물이다. 각 연차별 핵심 연구내용은 다음과 같이 계획되어 있었고(김은경 외, 2015: 17-18), 올해 2017년도 연구 사업은 부패방지를 위한 종합대책 수립 및 실천과제 개발이 중심적인 내용이다.

- 제1년차 : 부패구조 연구를 위한 현상분석 및 조직생태학적 연구방법론 개발
- 제2년차 : 한국사회 부패범죄 발생구조 및 통제 메커니즘에 대한 실태조사
- **제3년차 : 부패방지를 위한 종합대책 수립 및 실천과제 개발**

지난 20여 년 동안 부패방지와 관련한 다양한 법률과 제도들이 시행되어 왔으나, 그 정책 효과는 불분명하며, 최근까지도 우리 사회 전반의 부패 현실은 여전하다는

목소리가 잦아들지 않고 있는 상황이다. 상대적으로 아랫물(중·하위직 공직 사회, 일반 시민들의 영역)이 맑아진 면도 있으나, 윗물(고위공직자 사회, 재벌 등)은 여전히 구태에서 벗어나지 못하고 있다는 사실이 최근 몇 년 사이에 발생한 일련의 사태들을 통해서도 드러나고 있다.

그것이 무엇을 통해 극복될 수 있는지에 대해 고민해 보는 것이 본 과제의 목표이다. 그 과정에서 생각해 보아야 할 것은, 그동안 과연 부패방지를 위해 제기된 대책들이 부족했는지에 관한 것이다. 본 보고서에서 제시하는 부패방지대책들은 어떤 의미에서는 전혀 새로울 것도 없는, 이미 예전부처 지속적으로 제기되어왔거나 혹은 심지어 이미 부분적으로 실행되고 있기도 한 대책들이기도 하다. 중요한 것은 다양한 힘들이 서로 상충하는 복잡한 현실세계 속에서 그 실질적인 실행이 가능한 현실적인 대책들을 제안함과 동시에, 그것의 실현을 주도할 수 있는 능동적인 주체들에게 힘을 실어줄 수 있도록 하는 것이라고 본다.

이에 본고에서는 한국사회의 부패문제에 대응하기 위해 제안되어 왔던 정책들의 의미와 중요성에 대해 되새김해 보고, 각 정책들 사이의 관계를 총체적으로 조망할 수 있는 원칙에 대해 숙고해 보고자 하였다. 이를 통해, 제기된 대안들이 어떻게 좌절되어 왔는지를 살펴보기도 하고, 어떻게 하면 좀 더 효과성 있는 정책으로 재무장될 수 있는지에 대해서도 논의하고자 하였다. 또한 제1차 연도 연구에서 제시한 방법론적 틀과 제2차 연도 연구에서 실시한 부패범죄 발생사례와 구조에 대한 분석을 바탕으로 주요 유형별, 직역별 부패범죄 경향에 대한 과거 대응방식을 평가하여 새로운 대응방식 제안에 반영하고자 하였다. 그리하여 좀 더 효과적인 부패범죄 대응방식을 구상하고 관련분야 개혁의 어려움과 필요한 조치들에는 어떤 것들이 있는지를 포함하여 개혁과제를 제시하고자 하였다.

## 2. 보고서의 구성

보고서는 간단하게 모두 다섯 개의 장으로만 구성하였다. 제1장에서는 3년차 연구 전체의 목적과 본 연구의 목적을 간단히 밝힘과 아울러 부패방지 대책 수립을 위한 접근 방법에 대해 논의하였다. 제2장에서는 공공분야의 부패방지 대책수립과 그 실천

과제에 대해 논의하였다. 이를 위해 그간의 공공분야 부패방지대책을 검토하여 그 미비점이 무엇이었는지를 살폈다. 그리고 나서 공공부문을 제2년차 연구에서 구분했던 것과 마찬가지로 정치·입법 분야, 사법 분야, 행정분야의 세 분야로 나누어서 그 각각의 과거 부패방지대책들을 되새김해 보고 새로운 방향성을 설정해 보고자 하였다. 제3장에서는 민간분야의 부패방지 대책수립과 그 실천과제에 대해 논의하였다. 이 부분에 있어서도 기존 혹은 과거의 민간부패 방지책들을 평가하여 그것들을 개선할 수 있는 방안들에 대해 모색해 보고자 하였다. 또한 민간부패에 관해서는 그동안 공직부패에 비해 상대적으로 법제도부터 취약한 편이기 때문에 제3장에서는 법률과 관련된 논의를 많이 하기도 하였다. 제4장에서는 성공적인 부패방지대책의 숨은 관건이라고 할 수 있는 국민 참여의 가능성을 염두에 두면서, 현재 국민들이 부정부패 척결에 대해 얼마나 큰 관심을 갖는지, 현재 제기되고 있는 각종 부패방지대책들을 어느 정도로 이해하고 어떻게 평가하고 있는지에 대해 파악해 보고자 하였다. 이를 통해 반부패대책 수립과 실천에 있어 국민들을 설득하여 동참시킬 수 있는 고리를 찾아내고자 하였다. 마지막으로 제5장에서는 그러한 논의들을 종합적으로 요약하여 제시해 보고자 하였다.

## 제2절 부패방지 대책 수립을 위한 접근 방법 논의

부패문제 해결을 위한 많은 이론적 논의들은 예전부터 현재까지 이루어지고 있으며 사회에서 발생하는 부패문제와 관련된 연구문제 등도 다양하게 제기된다.

Svensson(2005)은 부패문제와 관련하여 자주 논의되는 8가지 질문을 제시하는데 그 질문은 ① 부패란 무엇인가?, ② 어떤 국가들이 가장 부패한가?, ③ 부패가 만연한 국가들의 공통적인 특징은 무엇인가?, ④ 부패의 규모는 어느 정도인가?, ⑤ 관료들에게 높은 임금을 주면 부패는 줄어드는가?, ⑥ 경쟁은 부패를 줄이는가? ⑦ 왜 부패를 예방하기 위한 성공적 정책은 부재한가?, ⑧ 부패는 국가경제발전에 역효과를 미치는가?의 8가지 질문이다.

각 연구문제는 그 내용이 방대하고 부패분야에서 학문적으로 실무적으로 많은 논쟁

점이 있는 주제들로 이 문제를 다루기 위해서는 풍부한 연구들이 진행되어 각 연구주제들에 대해 답들을 제시하고 이를 근거로 하여 보다 부패문제와 관련된 학술적 토대를 마련할 필요성이 있다. 위에서 제시한 여덟 가지 연구문제와 관련하여 3년차 연구과제를 진행하면서 우리는 얼마나 명확한 답을 제시했는지에 대해 다 시 한 번 고민해 볼 필요성이 있다.

물론 8가지의 연구주제 이외에도 지금 현재 부패문제와 관련하여 새로운 연구문제, 새로운 관점, 더 나은 방법론을 통해 부패문제에 대한 새로운 연구주제와 연구결과들이 도출되고 있을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 고전적인 8가지 질문에 대해 우리 연구과제가 어떤 답을 했는지에 대해서 살펴볼 필요성이 있다. 그리고 이 8가지 질문에 대해 현재까지 진행된 연구가 모든 답을 제시하고 있는 것은 아니기 때문에 연구내용 중 질문들에 대한 어느 정도의 답이 될 수 있는 내용들을 연계하여 제시해보고자 한다.

첫 번째 질문인 '부패란 무엇인가'에 대해서 본 연구과제는 부패의 개념정의가 사회에서 발생하는 모든 부패행태를 포괄하는데 한계가 있을 수 있지만, 부패의 개념을 '화이트칼라범죄학'과 '조직생태학'을 통합하여 설명하려는 노력을 기울였다. 그 이유는 부패를 개별 개인의 부정적 선택 내지는 불법행위 혹은 기회주의적 행동에만 국한시켜 설명한다면 부패행위에 영향을 주는 사회제도나 사회문화 등의 영향을 간과할 수밖에 없는 한계가 있기 때문이다.

이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 "부패에 대한 조직생태학적 접근방법"이라는 틀을 제시하였으며 이에 따라 부패의 개념을 "사익을 직·간접적으로 추구하기 위해, 공익을 해치지 않을 것이라는 공중의 신뢰를 위배하며, 공공영역이나 민간영역에서 자신에게 위임된 권력과 권한을 정해진 규칙과 절차에 따라 행사하지 않고 남용하는 개인이나 조직의 행위"로 정의하였다(김은경 외, 2015). 본 연구에서 정의하였던 부패의 개념정의를 다시 한 번 제시하고 이 의미에 대하여 기술한 이유는 본 3차 년도 연구의 세부과제가 부패방지를 위한 부패방지 대책수립과 그 실천과제 개발에 있기 때문이다. 왜냐하면 부패방지 대책 수립을 위해서는 부패행위에 대한 명확한 인식적 공유가 필요하기 때문이다. 따라서 공공분야 부패방지 대책은 거칠게 이야기하자면 "사익을 직·간접적으로 추구하기 위해, 공익을 해치지 않을 것이라는 공중의 신뢰를

위배하며, 자신에게 위임된 권력과 권한을 정해진 규칙과 절차에 따라 행사하지 않고 남용하는 개인이나 조직의 행위"를 방지하기 위한 대책이 될 것이다.

앞에서 제시한 Svensson의 연구문제 중 일곱 번째 질문인 '왜 부패를 예방하기 위한 성공적 정책은 부재한가?'에 대한 질문이 2017년 본 연구과제와 가장 근접하게 맞닿아 있는 질문으로 부패방지대책 수립과 실천과제 개발을 위해 이 질문에 대한 논의로부터 시작해보고자 한다.

## 1. 성공적 부패방지대책의 부재 원인

부패방지대책이 '성공적'이라는 수식어의 의미는 목표했던 바를 기대했던 만큼 달성했다는 의미로 이해할 수 있다. 그렇다면 성공적 부패방지대책이 부재하다는 것은 부패방지를 위한 여러 대책들이 목표했던 바를 기대했던 만큼 달성하지 못했다는 의미로 해석된다. 여기서 누구의 기대에 부응하지 못했느냐의 문제가 발생하는데 이는 부패방지대책의 직접적 대상이 되는 정책집단 그리고 부패행위로 인해 발생하는 비효율과 이러한 부패행위로 피해를 보는 대다수의 국민들의 기대에 부응하지 못했다는 의미일 것이다.

사실 대부분의 국가들에서 부패방지대책을 수립하고 이를 제도적으로 뒷받침하면서 공공부문의 책임성을 제고하기 위한 노력을 지속적으로 해오고 있는 것이 사실이다. 그리고 우리나라의 경우도 사회 전반의 부패문제 해결을 위한 노력을 등한시했던 것은 아니다.

하지만 우리나라 부패방지대책이 성공적이라는 평가를 들어본 적이 없을 뿐만 아니라 당연한 결과인지 모르겠지만 우리 사회의 부패가 더 교묘해지고 지능화되면 되었지 줄어들었다는 이야기도 들어보지 못했다. 이런 측면에서 우리나라가 추진했던 부패방지정책들이 성공적이었다는 평가가 어려우며 또한 우리가 피부로 체감할 수 있을 정도로 부패를 예방했다고 장담할 수 있는 증거도 부족하다.

Svensson(2005)는 많은 저개발국가들이 갖는 법제도와 재정적 취약성성이 부패를 유발하는 구조의 원인이 되고 이런 저개발국가들이 부패방지대책을 성공적으로 수행하는데 발목을 잡히는 경우가 많음을 지적하고 있다. 다양한 부패방지 프로그램을

수립하고 집행하고 있지만 이러한 부패방지 프로그램이 성공적이었다는 명확한 증거를 제시하지 못하고 있다고 평가하고 있다. 이러한 증거의 부족은 부패방지 정책에 대한 효과성을 의심하게 되고 정책대상집단이 되는 공직자들의 업무피로도만을 가중시키는 역효과를 낳고 있다는 비판도 비일비재하다.

우리나라도 매 정권마다 부패방지정책을 수립하고 이를 수행하고 있지만 국민들의 우리사회 부패수준에 대한 평가는 상당히 부정적이다. 2016년 부패인식도 조사에서 조사대상자의 51.9%가 우리사회가 부패하다는 응답을 하고 있다(국민권익위원회, 2016). 또한 국제투명성기구가 발표한 2016년도 국가청렴도(부패인식지수) 결과를 보면 우리나라는 조사대상국 176개국 중 52위를 했으며 평가점수는 100점 만점에 53점을 받았다. 사실 50점대 국가들은 '절대 부패'에서 벗어난 국가의 수준 정도를 의미한다는 점에서 우리 사회의 부패방지를 위한 노력은 낙제점에 가깝다고 할 수 있다[1].

성공적인 부패방지 정책을 수립하고 이를 집행했다는 평가를 받는 국가들이 있는데 대표적인 국가가 홍콩과 싱가포르이다. 이들의 대표적인 부패방지 성공사례로 홍콩의 염정공서와 싱가포르의 부패행위조사국의 설립을 통한 부패척결 노력을 예로 들고 있다. 하지만 이들 국가들의 부패방지기구 설립은 부패척결을 위한 노력의 일환으로 부패방지를 위한 전담기구를 설립·운영하여 그전보다 부패를 줄이는데 성공적이었다는 것이지 부패방지정책이 성공했다고 평가하기에는 이 사례로 예를 들어 제시하는 것은 무리가 있다.

이와 관련하여 Tony(2002)는 염정공서 설립 이후 부패를 통제·관리하고 있지만 부패 척결에 있어 새로운 어려움에 직면하고 있다고 언급하면서 그 문제를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 부패문제 조사가 점점 어려워지고 있다는 것이다. 둘째, 조직범죄와 부패가 상당한 연관성이 있어 이에 대한 대처가 미흡하다는 것이다. 셋째, 부정행위(malfeasance)와 같은 위법행위를 아우를 수 있는 제도적 뒷받침이 미흡하다. 넷째, 민간분야의 기업들이 기업거버넌스에 대한 인식이 전무하다. 다섯째 젊은 층의 윤리적 기준이 약화되고 있다는 점이다.

---

1) 국가청렴도(부패인식지수)지수는 1995년 처음으로 측정되었으며 측정 이래로 인식지수가 4점대에서 5점대에 머무르고 있어 거의 20년 동안 우리나라는 국제사회에서 '절대 부패'를 벗어난 수준의 국가정도로 인식되고 있다는 것을 의미한다.

이렇듯 부패방지 정책이 성공적으로 안착하고 있지 못한 측면들은 어느 국가에서나 발생할 수 있는 일이다. 특히 우리나라에서 부패방지 정책이 효과적이지 못한 이유에 대해서 김병섭(1999)은 부패방지대책 수립을 통해 도입하고자 하는 수많은 제도가 어떻게 집행되었는지를 점검하고 평가해야 함에도 불구하고 이러한 평가가 적절히 이루어지고 있지 않음을 지적하였다. 즉, 부패방지 정책에 대한 정확한 평가가 이루어지고 있지 못한 현실이 성공적인 부패방지대책을 내놓지 못하는 가장 큰 이유일 수 있다.

강성남(2002)은 부패통제정책의 문제점으로 대인처벌위주의 통제, 가시적 성과지향과 권위를 통한 통제방식, 시민과 공직자들의 참여유도 실패, 최고지도자의 의지와 실천력 부족, 구호성 주장과 개인의 도덕성에 호소하는 수준의 정책, 부패통제의 표적성과 편파성, 부패구조에 대한 통제전략 미흡, 부패통제기구의 중복으로 인한 부작용을 우리나라의 부패방지 정책의 문제점으로 제시하고 있다.

김은경 외(2015)에서는 우리나라 반부패정책의 문제점으로 반부패정책의 정략적 시각 반영, 제도 만능주의, 관 주도의 반부패 정책, 반부패통제기구의 부족, 대증요법적 부패통제전략과 대인처벌중심의 통제, 사회지도층의 노블리스 오블리주의 실천의식의 부재를 그 한계로 제시하였다.

최진욱(2016)은 부패예방을 위한 노력을 해왔음에도 불구하고 권력형 부패가 줄지 않는 이유를 현행 정부의 부패방지정책의 적용범위가 공공부문에만 집중되어 있고 민간부문을 포괄하지 못하고 있으며 공공부문에 적용되는 제도개선들도 행정분야만 적용되지 입법·사법분야의 경우 제외되고 있어 행정분야 만큼 제도개선이 이루어지고 있지 않음을 지적하고 있다. 또한 부패예방을 위한 제도개선들이 고위공직자나 권력층의 의식변화까지 영향을 미치지 못하고 있다는 한계를 지적하였다.

결론적으로 말하자면 현안 중심의 부패방지정책을 수립하고 정책을 집행했지만 이에 대한 평가와 반성이 부족하다고 요약할 수 있다. 이는 불이 난 집의 불끄기에 급급했지 불이 발생한 원인을 제거하지 못한 부패방지 정책을 수립하고 집행했다는 의미로도 볼 수 있다. 즉, 현안 중심, 사건중심, 평가를 잘 받기 위한 부패방지대책은 소기의 성과를 거둘 수도 없으며 부패방지를 위한 근본적인 대책이 될 수 없다는 것을 의미하기도 한다. 부패방지대책을 통해 소기의 성과를 내야 한다는 강박관념과

부패방지대책이 가시적인 성과를 내지 못하는 딜레마(Fire Fighting Dilemma)에 빠져 있다고 볼 수 있다.

박근혜 정부 시절 국무총리 산하에 정부합동 부정부패척결[2]추진단을 만들어 각 사회분야의 부조리와 비리를 근본적으로 차단하고자 했지만 추진단이 어떠한 성과를 냈는지 우리는 확인할 수 없다. 부정부패척결추진단이 출범하게 된 이유를 살펴보면 사실 '세월호 사건'이후 공직사회의 부정부패에 대한 비판이 있었으며 이에 대한 고강도 개혁방안으로 나왔던 결과물인 것을 생각해보았을 때 이 또한 코앞에 있는 불끄기에만 급급했던 부패방지대책에 그친 것으로 평가할 수 있다.

부패는 국가 혹은 공동체의 법적, 경제문화적, 정치적 제도가 반영된 사회체제의 결과물(Svensson, 2005)이라는 점이 의미하는 바가 크다. 부패행위 그 자체인 사건에 매몰되어 이를 해결하려는 부패방지대책은 부패가 법적, 경제문화적, 정치적 제도가 반영되어 있는 결과물이라는 사실을 잊게 만들고 매 번 실패할 수밖에 없는(목표했던 바를 달성하지 못하는) 부패방지대책을 수립하는 이유일 것이다.

어찌 보면 본 연구의 중심적 생각인 사회전반의 제도와 문화가 조직에게 영향을 미치고 이는 다시 개인에게 영향을 미칠 수밖에 없다는 부패에 대한 조직생태론적 접근방식이 유의미하다는 의미일 수 있으며, 이러한 측면을 반영한 부패방지대책 수립이 과거에 계속 실패했던 부패방지대책을 조금이나마 한 단계 발전시킬 수 있는 하나의 밑거름이 될 수 있을 것으로 보인다.

성공적인 부패방지대책을 수립한다는 것은 국가의 경제제도, 정치제도, 법제도 등 다양한 사회제도 요인에 대한 검토를 통해 부패를 유발할 수 있는 사회제도적 요인의 허점 등을 보완해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 사회제도의 점진적 개선이  사회의 부패균형점을 낮추는 계기가 될 수 있을 것이다. 부패방지대책은 사회제도의 허점을 보완하는 하나의 보완적 방법이기 때문에 사회제도적 문제개선과 동시에 부패방지대책을 논의해야지 부패방지대책만을 홀로 논의한다면 기대했던 만큼의 목표를 달성하기 어려운 부패방지대책이 될 가능성이 있다.

---

2) '척결'이라는 단어의 뜻을 살펴보면, "살을 도려내고 뼈를 발라냄"이라는 뜻으로 우리 사회 깊숙이 자리 잡은 부패는 눈으로 보이는 겉의 썩은 환부만 도려냈다고 해결되는 것이 아니라 그 환부의 원인이 된 뿌리인 뼈까지 발라내어야 함에도 불구하고 그렇지 못한 경우가 허다하다. 이는 부패는 동시대의 문화와 관행 등이 혼재되어 나타나는 경우가 다반사이며 구성원들이 부패문제에 대해 자유롭지 못한 경우(생활부패)도 있어 이를 동시에 대처하기 위한 노력도 필요하다.

## 2. 부패방지대책 수립을 위한 접근 방법

앞에서는 왜 지금까지 성공적인 부패방지대책이 없는지에 대한 논의를 하였다. 이 논의를 토대로 지금까지 논의되었던 부패방지대책보다 조금이나마 성공적인 부패방지대책 수립과 실천과제 개발을 위해서는 어떤 관점의 접근방법을 가져야 할 것인가가 중요한 문제일 수 있다.

부패방지대책을 수립하기 위한 접근 방법을 수립하기 위해서 앞부분의 논의를 통해 다음과 같은 전제를 통해 부패방지대책을 수립하는 과정을 거치도록 하겠다.

첫째, 지금까지 부패방지를 위해 집행되었던 부패방지대책에 대한 평가가 전반적으로 진행될 필요성이 있다. 우리나라 공공부문의 부패방지를 위해 어떤 관점을 갖고 어떤 부패방지대책을 집행했는지에 대한 평가가 필요하다.

둘째, 기존 부패방지대책을 평가하는데 있어 부패는 사회체제의 결과물인 점을 고려하여 부패방지대책이 우리사회 전반의 제도 개선과 어떤 연계성이 있는지에 대해서도 살펴볼 필요성이 있다. 이는 지금까지의 부패방지대책이 현안중심의 부패사건 해결에만 치중되어 있었다는 반성을 통해 좀 더 근본적인 부패방지대책의 수립이 필요하다고 생각하기 때문이다.

3차 년도 연구는 1차와 2차의 후속과제로 1·2차 연구결과를 토대로 부패방지대책을 마련하는 것으로 지금까지 성공적이라고 부를만한 부패방지대책이 부재하다는 점을 상기할 때 3차 년도 연구과제인 부패방지대책과 그 실천과제의 개발이 수월한 것은 아니다. 기존 부패방지대책의 내용에 대한 검토와 평가를 함에 있어 1·2차 년도 연구결과의 근거한 평가를 통해 연속과제로서의 연속성을 확보하는 것도 중요한 문제로 그 내용에 근거한 평가도 필요할 것으로 보인다. 따라서 1·2차 년도 연구의 핵심적 사항에 대해서 다시 한 번 짚어보면 다음과 같다.

연구진은 부패범죄가 인간의 기회주의적 선택에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 거시적 사회·문화 제도와 개인과 조직의 상호작용에 의하여 부패가 발생한다는 관점으로 부패범죄 대응방안도 이와 연계하여할 필요성을 제시하였으며 이를 조직생태학적 접근이라고 명명하였다.

이러한 연구관점의 연속성을 확보한다는 측면에서 부패방지대책은 거시적 측면과

미시적 측면으로 나누어 검토할 필요성이 있다. 다만 선행연구들에서 부패행위에 대한 동기와 그 원인 등을 복합적으로 논의하고 있다는 점에서 이를 명확히 구분하기 어려운 측면이 있을뿐더러 문화적 측면의 부패방지대책은 자칫 추상적인 내용으로 채워질 가능성이 높다.

본 연구에서는 "사회제도적 요인과 인간의 기회주의적 선택의 제도화"라는 명제에서 부패범죄가 개별 개인의 기회주의적 선택이 부정적이거나 현실적 규범을 준수하지 아니할 때, 이를 큰 맥락에서 부패범죄로 본다면 기회주의적 선택을 하게 되는 원인이 무엇인가에 대해 주목할 필요가 있다. 기회주의적 선택은 사회제도적 요인과 상호작용을 하게 되는데, 사회제도적 요인은 개인이 어떤 상황에서 선택을 하는데 있어 부정적 선택이나 긍정적 선택을 하는데 영향을 주는 요인으로 작용하게 된다는 결론에 이르게 된다. 따라서 부정적 선택(부패범죄)을 유도하는 사회제도적 요인을 개선하기 위한 대책이 마련되어야 하며 제도적 한계에도 불구하고 개별 개인이 조금 더 나은 선택을 유도할 수 있는 방안도 마련할 필요성이 있다

전자는 사회제도적 개선대책이 될 것이고 후자는 본 연구의 초점이 되는 부패방지대책으로 귀결될 수 있다. 또한 부패방지대책 내에서도 앞에서 언급하였듯이 주어진 제도적 조건이 취약할지라도 긍정적인 선택을 유도할 수 있는 대책 또한 포함될 필요성이 있다. 그리고 사회제도요인의 개선과 부패방지대책 또한 별개의 영역이 아닌 서로 영향을 주고받는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

이는 2차 년도 연구에서 정치·입법 분야, 사법 분야, 행정 분야, 민간분야의 부패사례 분석을 통해서도 확인할 수 있었다.

정치·입법 분야 부패취약성 검토에서 금품 등 부정선거, 정치자금 관련 부패, 권력남용형 부패, 정치왜곡 부패사례를 분석하였으며, 그 결과 목표지상주의, 결과지향주의, 정실주의, 연고주의, 민주주의 발전 정도, 투명성, 법치 수준, 법의 모호성 등이 부패를 유발하는 요인으로 분석되었다.

사법 분야의 경우, 법조브로커 유형, 전관비리, 스폰서 제공형의 사례분석을 통해 사법 분야의 부패원인으로 연고주의, 가족주의, 권의주의 문화, 법조인력의 과잉공급 등이 부패를 발생시키는 토양이 되고 있음을 알 수 있었다.

행정 분야의 경우, 관피아 사례와 낙하산 인사, 그리고 고위공직자의 도덕성 등의

사례를 통해 행정 분야의 부패원인도 정치·입법 분야나 사법 분야의 부패 취약성 원인과 대동소이한 것을 확인하였다.

본 연구에서 부패를 바라보는 하나의 관점인 “사회제도적 요인과 인간의 선택이 결합된 기회주의적 행동의 제도화”(김은경 외, 2015)라는 명제에서 기회주의적 행동의 근절 내지 긍정적 선택을 유도할 수 있는 부패방지대책의 상호과정을 도식화하면 [그림 1-1]과 같다.

[그림 1-1]에서 볼 수 있듯이 사회제도적 요인은 인간의 선택에 영향을 주며 이 선택은 부정적인 선택(범법행위, 위법행위, 부정행위, 부패행위 등)으로 귀결될 수도 있으며 긍정적인 선택도 가능하다. 그렇다면 부패방지대책은 개인의 부정적인 기회주의적 행동이나 선택을 방지하거나 긍정적인 선택을 유인하는 것을 주된 내용이 되어야 할 것이다.

개인의 기회주의적 행동을 방지하기 위한 부패방지대책은 행위규제에 초점을 맞추는 형식으로 이루어지게 된다. 그리고 긍정적 선택을 유도하는 것은 개별 개개인의 부패에 대한 민감성을 강화시키고 윤리의식을 고취할 수 있는 캠페인이나 교육 등의 내용이 주된 내용이 될 것이다. 이 둘은 서로 영향을 주면서 나타나게 되고 그 현상은 인간을 둘러싼 정치제도, 경제제도, 법제도 등의 사회제도 내에서 다양한 형태의 영향을 받게 되고 다양한 형태로 나타날 수 있다.

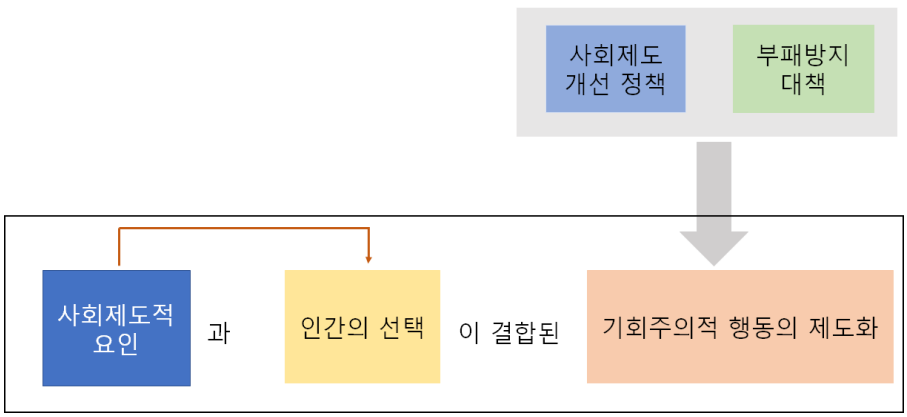
2차 년도 연구에서 민간부패 사례로 다루었던 ‘남양유업의 대리점에 대한 물품 밀어내기’는 기업의 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래가 이루어지는 것으로, 보통 이를 ‘갑질’이라는 용어로 이를 사용하고 있는데, 이러한 행위도 민간부패의 한 유형이라고 볼 수 있다는 점에서 우리 연구의 주제인 부패의 개념으로도 설명이 가능하다. 그리고 정부는 우월적 지위를 이용한 기업의 ‘갑질’에 대한 대책을 요구받게 되는데 이는 경제제도 내에서의 불공정 거래관행을 방지하는 경제대책이기도 하지만 부패방지대책으로도 볼 수 있는 것이다.

정치제도 내에서도 이러한 사례를 확인할 수 있었다. 2차 년도 연구에서 제시한 민주주의의 양상에 따른 부패수준의 변화 차이에서도 국민의 의사가 잘 반영되는 국가가 상대적으로 그렇지 못한 국가보다 부패수준에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다(황지태 외, 2016). 거시적 차원의 분석이지만 국민의 의사가 잘 반영되지

않는 정치체제 내에서 사람들은 자신의 의사를 반영할 수 있는 구조를 만들거나 의견을 반영할 수 있는 통로를 만들기 위한 노력을 할 것이다. 여기서의 선택은 예를 들어 선거제도를 개선하기 위한 정치캠페인부터 자신들의 의견이 잘 반영될 수 있도록 집단화하여 정치체제에 자신들의 의견을 투입하려는 선택도 있다. 이와 반대로 자신의 의사를 반영하기 위해 금전적 이득 등을 제시하고 비밀스럽게 자신만의 의사를 반영하기 위한 행위도 가능하다. 입법로비가 바로 부정적 선택의 예일 것이다.

이런 측면에서 볼 때 사회제도적 요인의 개선과 개혁을 등한시 한 채 부패방지대책을 수립한다는 것은 목표했던 바를 달성할 수 있는 부패방지대책으로는 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 사회제도적 요인이 행위자의 기회주의적 행동을 유인하는 측면의 요인은 무엇인지 확인하고 이러한 사회제도적 요인의 개선작업도 병행되어야 할 필요성이 있다. 또한 부패방지대책은 이러한 사회제도적 요인의 개선방안까지도 포괄하여 수립되어야 한다. 오로지 개별 개개인의 기회주의적 행동에 대한 미시적인 부패방지 대책은 성공하기 어렵다는 것은 지금까지 부패방지대책을 수립하여 집행했지만 이에 대해 성공적이었다는 평가가 없다는 점을 고려했을 때 종합적인 부패방지대책의 수립이 필요하다.




[그림 1-1] 부패방지대책 수립의 접근방법

위에서 언급하였듯이 사회제도적 요인이 부패에 어떠한 영향을 미치는지를 설명하는 이론적 근거들이 있는데, 시장경제의 정부개입에 의한 부패발생 가능성과 경제적 불평등에 의한 부패발생의 가능성에 대해 부연하면 다음과 같다.

경제적 접근방식의 설명으로 행정부의 시장경제 개입이 부패를 발생시키는 하나의 토대가 된다는 접근방식이다. 경제학교과서에 다루는 시장메커니즘에 대한 기본전제는 시장경제를 완전경쟁시장을 전제로 한다는 것이다. 그리고 이론적 가정에서 출발한 완전경쟁시장은 시장메커니즘이 제대로 작동하지 않는 시장실패가 빈번히 현실에서 발생하는 것을 우리는 경험해 왔다. 이러한 시장의 불완전성을 완화하기 위해 정부개입이 불가피하게 되었으며 시장경제에 정부의 개입은 일반화되는 현상으로 자리매김 되었다. 특히 사회가 발전하고 경제체제가 고도화될수록 이러한 정부의 개입이 더욱 필요한 역설적인 상황까지 오게 되었다.

이종원(1988)은 시장의 불완전성으로 인하여 정부가 시장에 개입하면서 선별적 재량권을 발휘할 수 있는 여지가 많아지고 이로 인하여 부패행위를 유발하는 원인으로 작용하게 된다는 것이다. 고전적으로 정부의 규제가 많을수록 행위자들은 이러한 규제를 회피하거나 정부규제를 자신에게 유리하게 만들기 위한 부패행위가 유발된다는 주장에서 알 수 있듯이 정부의 시장개입은 개별 행위자의 기회주의적 선택을 유인하는 원인이 될 수 있다.

2차 년도 연구에서 제시했던 엘리트카르텔 모형의 부패구조가 고착화되고 있는 우리나라의 현실을 감안했을 때 선별적 재량권을 행사하는 정부의 시장개입이 부패를 유발하는 하나의 요인으로 작용할 수 있다는 것은 우리나라의 부패현실을 적절하게 설명하는 것일 수 있을 것이다.

하지만 정부의 시장개입이 부패를 유발하는 하나의 원인일지라도 국가마다 부패수준의 차이는 다르게 나타나고 있다는 점에서 직접적인 원인으로 정부개입을 부패의 원인으로 이야기하기에는 무리가 있다. 다만 앞에서 언급하였듯이 선별적 재량권의 행사가 어떻게 이루어지느냐에 따라 부패의 문제가 다르게 적용될 수 있을 것으로 예측된다.

이를 우리나라에 적용하여 설명한다면 '정경유착'이라는 부패문제 설명하는데 도움이 될 수 있다. 시장에 개입할 수 있는 정부는 소위 더 많은 뇌물이나 이익을 제공해주

는 기업들에게 선별적 재량권을 행사하여 그들이 시장에서 유리한 위치를 선점할 수 있도록 진입장벽을 구축하거나 이를 방치함으로써 기업들의 이익을 극대화하는 형태를 만드는 것이다.

또 다른 하나는 경제적 불평등의 관점에서 부패문제를 바라보는 것이다. Dobel(1978)은 경제적·사회적 불평등이 부패의 성격을 특정하는 원인으로 경제적 권력의 불평등이 시민들의 일체감을 파괴시키고 이기심을 심화시켜 관료들을 포함한 국가 전체의 제도적 부패를 만드는 원인이 될 수 있다고 지적한다.

단적인 예로 노조간부가 정규직 전환을 빌미로 비정규직 직원에게 거액의 돈을 수수하거나 채용과 관련하여 노조간부가 뇌물을 받는 행위 등은 정규직과 비정규직이라는 고용구조의 문제에서 발생하는 불평등의 문제에 기인한다고 볼 수 있다. 비정규직인 개인은 정규직이 되고자하는 유인이 있고 이를 해결할 수 있는 방법으로 노조간부에게 금전적 이익을 제공하는 기회주의적 선택을 하게 되는 것이다.

이처럼 부패행위는 정치제도, 경제제도와의 연관성을 부인할 수 없다. 따라서 부패방지대책을 논의하기 위해서는 우리사회의 정치제도, 경제제도, 법제도 등의 문제점을 간과해서는 안 된다.

하지만 만약에 위한 같은 정치제도, 경제제도의 문제가 부패를 유발할 수 있는 메커니즘으로 작용하기 때문에 앞에서 제시한 사례를 예로 들어 부패를 예방하거나 척결하기 위해 정규직과 비정규직의 차별을 해소하는 것을 부패방지대책으로 제시한다면 이에 대해서 선뜻 동의하기 어려울 수 있다. 빈대 잡으려고 초가삼간 다 태우는 꼴이라고 비판을 받을 소지가 다분하다.[3)]

이러한 설명을 하는 이유는 부패문제가 개인의 도덕성과 윤리적 측면에만 국한된 것이 아니라 사회구조적 측면과 깊게 연결되어 있다는 점을 강조하고자 함이다. 또한 개인의 행위를 규제하는 부패방지대책에는 한계가 있을 수 있다는 점을 언급하고 이러한 측면에서 기존의 부패방지대책에 대한 한계를 검토하고 부패방지대책과 실천과제를 개발할 필요성을 이야기하고자 하였다.

결론적으로 기회주의적 선택을 통한 부패행위의 유발에 이르게 하는 것은 우리가

3) 정규직과 비정규직의 차별을 해소하고자 할 때 논의되는 근간에는 부의 불평등, 인권 문제 , 고용차별 문제 등 다양한 문제가 있기 때문에 부패척결이라는 주제가 고용문제를 논의할 때에는 부차적인 문제이거나 문제의 핵심이 되지 않는다는 것을 의미한다.

부패의 개념정의에서 알 수 있듯이 “자신에게 위임된 권력과 권한을 정해진 규칙과 절차에 따라 행사하지 않고 남용하는 개인이나 조직의 행위”(김은경 외, 2015) 혹은 국제투명성기구의 부패의 개념정의에서 “사적이익을 위해서 위임된 권한을 남용하는 것”에서 알 수 있듯이 자신에게 주어진 권한을 남용하거나 오용할 때 개인들은 기회주의적 선택을 할 수 있는 여지가 만들어지게 된다.

따라서 부패방지대책수립과 그 실천과제 도출 시 이러한 권한과 권력의 적용이 공정하게 이루어질 있고, 권한과 권력이 투명하게 운영될 수 있도록 그리고 권한과 권력이 적절히 통제될 수 있는 방안 등을 부패방지대책과 그 실천과제에 담아내고자 한다.

제2장

# 공공분야 부패방지대책수립과 실천과제

이선중·장진희·권우덕

제2장

# 공공분야 부패방지대책수립과 실천과제

## 제1절 공공분야 부패방지대책 검토

### 1. 공공분야 부패방지대책에 관한 선행연구

공공분야 부패방지대책을 검토하기 전에 우선 공공분야 부패방지대책에 대한 선행연구 등에서 우리나라 부패방지대책에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 확인할 필요성이 있다. 부패방지대책과 관련한 선행연구와 관련하여 우선 국제적으로 논의되었거나 논의가 진행 중인 반부패프로그램과 그 관점과 국내 선행연구를 통해 부패방지대책에 대한 그 방향성을 살펴보도록 하겠다. 제2항에서는 우리나라 공공분야 부패방지대책에 대한 세부적인 내용을 살펴보도록 하겠다.

#### 가. 국외 부패방지대책의 방향성에 관한 논의

##### 1) 국제투명성기구의 국가청렴시스템

국제투명성기구의 국가청렴시스템(NIS : National Integrity System)은 국제투명성기구가 개발하여 발전시켜온 하나의 개념적 모델로 부패를 해결하기 위한 국제투명성기구의 전체적 접근방식이다.

이 접근방식은 행정부, 입법부, 사법부, 공공부문, 공공감시기관(감사기구, 법집행기관), 정당, 언론, 시민사회, 기업 등이 협력을 통하여 각 주체가 부패를 해결하기 위한 공동의 노력을 강조하고 있다(TI, 2002). 또한 이러한 각 부문들은 그 국가의 정치, 경제, 사회문화적 배경에 기반을 두고 구성되어 있다.

그리고 각 부문들이 부패를 예방하기 위해 적절한 제도를 구축하고 서로간의 부패문제 해결을 위한 관계를 설정할 필요성이 있다. 그렇기 때문에 국제투명성기구의 국가청렴시스템은 어느 한 부문의 청렴 수준이 낮거나 적절한 예방시스템을 구축하지 못했을 때 전체 반부패시스템에 치명적인 결함이 있는 것으로 가정을 한다.

이러한 국제투명성기구의 국가청렴시스템 구축은 거시적 국가측면에서의 청렴시스템 구축이라는 추상적인 접근방식이기는 하나 한 국가에서 부패방지대책을 수립할 때 어떠한 지향점에 대한 단초를 제공한다.

첫째, 한 국가의 부패방지시스템은 그 사회의 경제, 사회문화적, 정치적 환경을 고려한 부패방지대책이 필요하다. 이는 각 부문에서 발생하는 부패문제를 해결하기 위해 미시적으로 접근하는 것이 아니라 종합적인 접근을 통해 그 사회환경요인을 고려해야 할 뿐만 아니라 그 사회환경요인에 대한 변화도 같이 추진할 필요성이 있다.

둘째, 어느 한 부문의 청렴수준이 높고 다른 한 부문이 낮을 때 전반적인 부패방지대책의 실효성이 약화될 가능성이 높다. 우리나라의 경우에도 행정부문의 청렴수준 제고를 위한 노력 등을 통해 일정 수준의 청렴시스템을 구축하였으나 입법부문이나 사법부문의 청렴시스템이 행정부문만큼 구축되었는지 의문이 일 수 있다. 단적인 예로 공직자의 부패나 비위행위에 대한 징계나 처벌 등이 재판부에서 감형되는 등의 문제나 입법부가 자신의 권한을 남용하여 행정부에 압력을 행사하는 등의 행위 등은 행정부문의 부패방지시스템을 붕괴시키는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 어느 한 부문의 부패방지대책이 아니라 한 국가의 전체적인 부패방지스시스템 구축이 필요하다.

셋째, 각 부문별 부패방지시스템 수준에 대한 종합적인 검토와 평가가 필요하다. 행정부문은 부패방지위원회 출범 이후 행정기관과 공공기관 등의 기관 청렴성 수준을 제고하기 위한 지속적인 평가와 이에 대한 공개를 통해 꾸준히 행정부문의 청렴시스템을 구축하기 위한 노력을 해왔다. 하지만 입법부문이나 사법부문 그리고 민간분야 등 국가청렴시스템의 한 축을 담당하는 각 영역에 대한 정확한 진단이 필요하다.

넷째, 각 부문별로 부패방지시스템 구축뿐만 아니라 각 부문별 협력을 위한 적절한 거버넌스 구조를 구축할 필요성이 있다. 각 부문별 부패방지시스템을 통한 전반적인 청렴수준 제고를 위한 노력에 대한 정보가 공유되어야 하며 이들이 함께 부패방지시스템에 대한 이해를 통해 부패방지대책을 수립할 필요성이 있다. 특히 지금까지 관

중심의 부패방지시스템 구축에 초점이 있었다면 민간(기업, 시민)과 함께 할 수 있는 방법 등의 모색도 필요하다.

### 2) OECD의 반부패프로그램

OECD는 청렴의 핵심 가치는 공익을 증진하는 정의(justice)와 공평(equity), 투명성(transparency) 또는 공개성(openness), 책임성(accountability), 효율성(efficiency)의 관점에서 구체화 될 필요성이 있다고 주장한다. 하지만 이러한 청렴이 오늘날 위협받고 있는데 그 이유로 ① 취약한 내적 책임, ② 취약한 외적 책임, ③ 정치적 간여, ④ 취약한 내부행정통제, 불명확하고 모순적이며 성취불가능하고 불법적인 목표, ⑤ 노동의 분업화로 인한 독점성이나 부적절한 재량, ⑥ 후견주의, ⑦ 사적이익으로 인한 포획현상 등을 제시하고 있다.

이러한 청렴가치를 제고하기 위해 OECD는 공직자의 행태적인 측면에서 ① 윤리강령이나 행동강령 ② 이해상충규정, 금융공개조치 ③ 선물이나 팁 정책 ④ 퇴직 후 취업 조치 ⑤ 신고채널과 내부고발자의 보호 ⑥ 내부청렴교육, 재교육, 접근 가능한 충고와 상담 ⑦ 내부청렴행위자와 외부 감시자(최고 감사기구와 감사관) ⑧ 청렴에 대한 외부평가 ⑨ 청렴에 대한 이슈와 평가에 대한 공식화와 토론 등의 필요성을 주장하고 있다. 그리고 이를 뒷받침 할 수 있는 공공기관의 능력이 중요한데 공공기관의 능력을 제고하기 위해서는 ① 조달, 계약, 재정과 같이 특히 위험 분야의 자금, 자재, 데이터 등과 관련된 통제 메커니즘, ② 인사관리, 채용, 평가, 승진에서 청렴성의 역할, ③ 감독 절차와 관계, ④ 공무원과 하위그룹들에 대한 적절한 산출(outputs)과 활동에 대한 평가를 포함한 품질관리, 내부적 품질 통제과정, 산출(outputs)과 결과(outcomes)에 대한 외부평가, ⑤ 내·외부적 감사 요건, 감사 절차, 그리고 감사결과의 활용, ⑥ 행정부·입법부·사법부뿐만 아니라 시민에 의한 외부 조사 등이 이루어질 필요성을 역설하고 있다.

OECD 반부패프로그램이 부패방지대책 수립과 관련하여 주는 시사점은 공직자의 행태 등을 개선할 수 있는 프로그램의 공급과 이런 프로그램이 작동할 수 있도록 조직의 역량을 재고할 수 있는 프로그램이 동시에 마련되어야 할 필요성이 제기된다. 즉, 부패방지 문제를 공직자 개인의 문제로 국한시키는 것이 아니라 공직자 개인의

역량을 제고할 수 있는 프로그램과 동시에 조직의 역량도 제고해 한다는 것이다. 조직의 역량과 관련된 대부분의 내용은 조직구조와 제도 등의 문제로 조직구조 개선과 제도 점검 등을 통하여 공직자의 행태를 개선하는데 도움이 될 수 있는 조직형태를 갖추어야 한다.

### 3) World Bank

Jeff Huther & Anwar Shah(2000)은 정부 질 지수(Governance Quality Index)를 개발하고 부패발생률 수준과 국가 거버넌스 수준에 따라 반부패 프로그램 효과의 우선순위를 제시하고 반부패수단의 적절성에 대한 평가를 진행하였다.

아래의 반부패프로그램 중 우리나라의 경우 효과적인 수단으로는 시민서비스에 근거한 실적, 여론조사, 재정적 책임 부여, 의회 감독과 같은 수단을 효과적인 반부패 프로그램으로 제안하였다(반부패시스템연구소, 2001).

즉, 시민서비스에 근거하여 공공서비스에 대한 평가시스템을 구축하고 평가결과를 공공기관 내에 환류하기 위한 인센티브시스템의 도입 그리고 여론조사 등을 통한 시민인식 파악과 관심 제고, 기업부문에 대한 회계투명성 확보와 기업지배구조 개선 프로그램, 입법부 등 외부감사기관의 통제기능을 강화할 수 있는 반부패 프로그램이 효과적일 것으로 예측하였다.

이 프로그램이 2001년에 제안된 내용으로 현재 2017년 한국의 부패수준을 낮출 수 있는 적절한 프로그램인지 그리고 이러한 반부패 수단이 도입되어 운영되고 있는지에 대한 평가가 필요하다. 또한 적절성 평가 이외에 제시되어 있는 프로그램이 새롭게 도입되거나 고민되어야 할 부패방지대책은 없는 지 면밀한 검토가 필요하다.

〈표 2-1〉 반부패프로그램의 적절성 평가

| 반부패 프로그램 | 국가별 거버넌스의 질 | | | 평가 |
|---|---|---|---|---|
| | weak | fair | good | |
| 세미나를 통한 일반대중의 인식 제고 | 관련 없음 | 낮음 | 중간 | 약한 거버넌스 국가에서는 부패관행과 기관이 널리 알려져 있다. |
| 세미나를 통한 공무원의 인식제고 | 관련 없음 | 낮음 | 중간 | 공무원인 부패를 인식할 수 있으나 나약한 거버넌스 국가에서는 인센티브문제 때문에 행동을 꺼려하거나 행할 수 없다. |

| 반부패 프로그램 | 국가별 거버넌스의 질 | | | 평가 |
|---|---|---|---|---|
| | weak | fair | good | |
| 반부패기관/옴부즈만 | 관련 없음 | 낮음 | 중간 | 풍토성 부패로 인해 반부패기관이나 옴부즈만이 실제로 이득을 빼앗을 수 있다. 좋은 거버넌스가 존재한다는 가정 하에서 긍정적인 영향을 미친다. |
| 윤리사무소 | 관련 없음 | 낮음 | 중간 | 긍정적인 영향은 좋은 거버넌스를 지닌 사회로 한정되어진다. |
| 공공영역임금인상 | 무시 | 낮음 | 중간 | 사소한 부패에는 긍정적인 영향을 미칠 수 있으나 규모가 큰 부패에는 영향을 주지 못할 것이다. 과도한 공공고용에는 부정적인 영향을 줄 것이다. |
| 임금압력을 줄이는 것 | 무시 | 무시 | 무시 | 경제발전에 대한 유인메커니즘으로서 좀 더 적절하다. 공공영역이 사회의 탐욕적인 요소들에 의해 이득이 되는 경력선택으로 비추어진다면 부패는 증가할 것이다. |
| 시민서비스에 근거한 실적 | 낮음 | 중간 | 높음 | 부패가 만연된 사회에서는 관료적 절차에 의해 시민서비스가 제대로 이루어지지 못할 수 있다. |
| 여론조사 | 낮음 | 중간 | 높음 | 여론조사는 시민의 관심도를 명확히 조사하는데 유용한 도구이다. |
| 재정적 책임 | 낮음 | 중간 | 높음 | 민주적 책임과 거짓이 없는 실질적인 회계/장부구조가 자리를 잡고 있을 때 적절하다. |
| 의회의 감독 | 낮음 | 중간 | 높음 | 의회의 감독은 도움을 줄 수 있으나 의회의 미시적 관리는 지배의 효과적 형태가 아니다. |
| 공공임용 감소 | 중간 | 낮음 | 높음 | 부패의 기회가 감소할 수 있다. |
| 분권화 | 중간 | 중간 | 낮음 | 공무원의 책임을 증가시키고 , 사회적 목표의식을 증대시킨다. |
| 시민서비스에 근거한 고객/관료문화 | 중간 | 중간 | 낮음 | 성공은 결과에 대한 책임성이 강화된 공공서비스 전달지향에 달려 있다. |
| 경제정책 개혁 | 높음 | 중간 | 낮음 | 의사결정권을 민간영역에 이양함으로써 잠재적 부패를 감소시킨다. |
| 언론과 사법 | 높음 | 중간 | 낮음 | 탐지를 허용하고 따른다. |
| 독립성, 시민참여 | | | | 책임성에 의한다. |
| 공공영역의 규모감소 | 높음 | 중간 | 낮음 | 정부활동의 수를 감소시킴으로써 공무원이 주요한 국가의 목적에 초점을 맞출 수 있다. |
| 법의 지배력 | 높음 | 중간 | 낮음 | 발전을 위해 필수적이다. |

원전출처: Huther & Shah (2000)
재인용출처: 반부패시스템연구소(2001). Clean Korea 21-부패방지 기본계획안. 국무조정실 연구용역보고서

## 나. 국내 부패방지대책의 방향성에 관한 선행연구

국내 부패방지대책에 대한 종합적인 내용을 다룬 연구가 풍부하지는 않은 편이다. 많은 연구들이 부패행위 방지를 위한 미시적 요인에 대한 연구에 중점을 둔 경우가 많다. 이 부분은 뒤의 공공분야 부패방지대책에 대한 미시적 관점을 검토하면서 좀 더 자세히 다루도록 하겠다.

반부패행정시스템연구소(2001)에서는 부패방지기본계획(안)을 마련하면서 수행한 연구에서 반부패 문제 해결과 관련된 방향성으로 4가지 차원을 제시하였는데 ① 개인 차원의 신뢰성 확보, ② 조직차원의 투명성 확보, ③ 문화차원의 청렴성 확보, ④ 환경차원의 책임성 확보라는 방향성을 제시하였다. 각 차원별 세부내용은 공공분야 부패방지책에서 다루도록 하겠다.

강성남(2002)은 역대정부의 부패통제 전략을 검토하고 문제점을 지적하면서 부패통제유인책과 부패관련자의 호응에 따라 4가지 이론적 통제전략모형을 상정하였다.

첫 번째 유형은 부패통제유인책이 강하고 부패관련자의 호응이 강한 전략(상호호응적 전략)으로 부패통제유인책인 정책수단을 활용하여 부패관련자가 부패방지대책에 호응하는 것으로 이 전략이 성공할 가능성이 높은 것으로 평가하였다.

두 번째 유형은 부패통제유인책이 매우 강하고 부패행위관련자들의 호응이 약한 경우(정책일방적 전략)로 이 전략의 주된 정책수단은 처벌위주의 통제수단 도입이 될 것이며 실효성 없는 정책이 될 가능성이 있다고 예측하였다.

세 번째 유형은 부패통제유인책이 약하고 부패관련자의 호응이 약한 경우(구호성 전략)로 부패방지대책이 유용한 부패통제수단이 포함되어 있지 않고 정책순응집단의 호응도 확보되지 않은 부패방지전략으로 구호성 정책이 되거나 정책을 나열하는 식의 부패방지전략의 의미한다.

넷 번째 유형은 부패통제유인책이 약하고 부패행위관련자들의 호응이 강한 경우(대상집단 일방적 전략)로 시민단체, 기업, 공직사회 등을 중심으로 반부패활동을 강화함으로써 사회운동적 성격의 캠페인 등을 통하여 여론을 환기시키고 정책이슈화하는 전략이다.

윤광재·김택·김태영·박태영(2005)은 한국사회의 부패문제를 사회구조의 불합리한 구조적 틀이 부패를 지속적으로 양산하고 있으며 권력비리의 만연으로 국민들은 도덕

적 불감증, 냉소주의 등을 확산시키고 있어 국가경쟁력을 저해하는 요인으로 작용하고 있다고 지적하고 있다. 이 문제를 해결하기 위해 정책과제로 행정정보공개제도의 확대, 행정환경의 투명성 제고, 부패행정기관의 재정지원 삭감시스템 등의 도입을 주장하였다.

차문중 외(2009: 175-177)는 사회적 수준의 청렴과 국가경쟁력간 연관성을 분석하면서 국가경쟁력 제고 관점에서 제도적 정책시사점을  제시하였는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 부패행위의 감시와 적발체계 그리고 처벌의 강화를 최우선으로 꼽았다. 또한 민간부문의 부패에 대해서도 감시와 적발체계 그리고 처벌의 강화를 주문하면서 적발체계와 처벌시스템을 적절히 고려할 필요성을 제시하였다.

둘째, 공직사회에 '성과급'제도를 도입하면서 관료의 수를 줄이고 보수를 상향조정하고 공직사회에 경쟁시스템의 도입을 제안하고 있다.

셋째, 민간부문인 시장에도 보다 많은 경쟁시스템을 구축하고 공정한 룰을 적용할 수 있는 토대를 마련할 것을 주문하고 있다. 규제가 경제성장을 저해하거나 규제를 회피하기 위한 뇌물 수수 등의 부패발생을 조장할 수 있기 때문에 경쟁시스템의 구축이 필요함을 역설하고 있다.

넷째, 옴부즈만, 불만처리위원회 등의 활용을 제안하고 있다.

다섯째, 부패행위에 대한 신고를 장려하기 위해 내부고발자에 대한 보호조치를 현실적으로 강화할 것을 제안하고 있다.

여섯째, 비정부부문인 NGO, 언론, 방송 등이 적극적으로 청렴수준을 제고하기 위해 공론화된 논의의 장을 제공할 필요성이 있으며 시민사회단체는 부패한 공직자나 민간기업에 대한 추적·공적 소송제기 등의 다양한 역할 수행의 필요성을 제시하고 있다.

마지막으로 구체적인 세부 내용은 없지만 "국가적 청렴 체계"를 수립하고 공공부문 이외의 사회부문(시민사회, 언론, 민간)등의 공동노력이 필요함을 역설하고 있다.

박중훈·최유성(2009: i~xiv)은 정부가 추진한 반부패정책을 사전예방적 접근과 사회통제적 접근으로 구분하여 반부패정책의 효과성을 평가하였다. 이 연구에서는 정부수립 이후 1990년대까지의 부패방지대책을 사후·통제적 접근으로 보았으며 이러한

부패방지대책은 사회발전 수준이 낮은 국가에서 단기간의 효과를 보기 위한 접근으로 보고 있다. 그리고 2000년대를 전후하여 부패방지기본법의 제정 시기를 기점으로 사전예방적 접근의 정책활동을 행한 것으로 보고 있다.

정부의 반부패정책의 효과성을 분석한 후 그 대안으로 사후·통제적 접근보다 사전·예방적 접근이 효과적인 것으로 분석되어 사전예방적 차원의 반부패 정책활동 수행을 권고하고 있다. 또한 사후적 통제의 경우 사전 예방적 차원의 대책의 보완적인 것으로 활용할 필요성을 제시하고 있다(박중훈·최유성, 2009).

부패방지대책에 대한 방향성을 검토한 선행연구 등에 나타난 논의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 부패관련자의 호응과 부패통제유인책이 적절하게 안배될 필요성이 있다. 강성남(2002)의 부패통제전략에서 부패관련자란 부패문제를 해결할 집단을 의미하는 것으로 보이며 이러한 집단이 부패통제정책에 얼마나 호응하는가에 따라 성공가능성을 점칠 수 있다.

이는 부패문제와 관련하여 공공부문에 국한된 부패방지대책이 아니라 시민사회, 언론, 기업 등이 부패방지대책에 대해 근본적으로 동의하고 이를 함께 추진할 때 성공적 부패방지 대책을 마련할 수 있을 것으로 보인다. 이는 노무현 정부 때 부패문제 해결을 위해 시민사회와 기업 등의 참여의 장을 만들었던 투명사회협약이 하나의 예가 될 수 있을 것으로 보인다. 차중문 외(2009)도 비정부부문이 사회의 청렴수준 제고를 위한 공론장을 제공하기 위한 노력의 필요성을 제기하고 있다. 개별 주체의 노력도 중요하지만 이들이 공론장을 제공할 수 있는 제도적 기반을 제공해줄 필요성이 있다.

둘째, 부패발생요인에 따라 제기되는 적발과 처벌의 강화이다. 차문중 외(2009)는 감시와 적발체계 그리고 처벌의 강화가 한국 사회의 청렴수준을 제고하는데 도움이 될 것으로 보고 있다. 박중훈 외(2009)도 사후적 통제인 적발과 처벌의 실효성을 부정하지는 않으나 사전예방적 반부패 정책활동의 보완적 수단의 활용 필요성을 주장하였다.

분명한 것은 부패행위에 대한 적절한 책임을 물을 수 있는 시스템을 구축하는 것도

중요하며 부패행위자가 환경적 요인에 의하여 부패행위에 유인될 수 있는 기회를 차단하기 위한 사전예방적 차원의 부패방지대책이 필요한 것은 너무나도 당연한 일이다.

하지만 현 시점에서 공공부문의 적발과 감시스시템이 적정하게 작동하고 있는지 그리고 부패행위에 대해 적정한 책임을 묻고 있는 시스템인지에 대한 평가가 필요하다. 감시와 적발시스템이 안정적으로 운영되고 부패행위자의 기회주의적 행동의 유인을 줄일 수 있는 만큼의 처벌이 이루어지고 있지 않다면 사실 사전·예방적 부패방지대책은 유명무실할 수밖에 없다. 도덕적 불감증이나 정부에 대한 냉소주의 등이 팽배한 것은 사회적 청렴수준을 제고할 수 있는 사전예방적 차원의 교육이나 제도 등이 부재한 것 보다는 부패행위자에 대한 적절한 적발과 처벌이 이루어지지 않고 있기 때문으로 생각된다. 따라서 공공분야의 적발과 감시시스템 그리고 처벌의 엄정에 대한 평가가 이루어질 필요성이 있다.

## 2. 공공분야 부패방지대책에 관한 내용 개관

앞에서 부패방지대책과 관련된 방향성과 전략 등에 대하여 국내외 연구들을 살펴보고 시사점을 도출하였다. 이러한 방향성과 전략 등의 내용이 한국 사회의 부패수준을 저감하는데 도움이 된다면 이러한 내용들이 공공분야 부패방지 대책에 녹아들어가 있어야 한다. 따라서 공공분야 부패방지대책의 내용을 살펴보고 이러한 방향성 등이 반영되어 있는지에 대해 살펴보도록 하겠다.

우선 공공분야 부패방지대책의 내용을 거시적 관점에서 정부별로 어떻게 운영되었는지 살펴보도록 하겠다.

### 가. 거시적 관점의 부패방지대책 내용 검토

이승종 외(2007)은 국가청렴위원회 시기를 반부패 추진체계 구축·내실화 단계, 체계적인 제도와 시스템 개선 단계, 청렴정책의 질적 수준 제고단계로 구분하고 향후 반부패청렴정책의 방향성을 제시하였다.

이 구분은 국가청렴위원회 시기인 5년이라는 단기적 기간 내에서 부패방지정책의 단계적 발전을 구분한 것으로 이를 역대 정권에 걸쳐 구분할 필요성이 제기된다.

역대 정권마다 부패방지정책을 수립하고 이를 집행하였음에도 불구하고 성공적으로 한국사회의 부패수준을 낮추거나 청렴수준을 제고했다는 평가를 받기 어려운 현실을 감안한다면 역대 정권별 부패방지정책의 특징을 살펴볼 필요성이 제기된다.

공공분야 부패방지대책에 대해서는 1차 년도 연구에서도 각 정권별로 살펴보았다. 이러한 부패방지대책의 내용을 전략적 방향성과 부패의 관점 등에 대해 어떤 입장이었는지를 구체적으로 살펴보고 공공분야 부패방지대책을 수립하는데 있어 각 시기가 어떠한 특징이 있었는지를 도출한다면  향후 부패방지대책의 방향성을 가늠하는 기준이 될 것으로 판단된다.

정부 수립 이후 지금까지의 부패방지정책과 관련하여 3단계로 구분을 하였다. 1단계는 정부수립 이후 제6공화국까지를 '부패방지정책 수립기'로 설정하였다. 이 시기는 부패문제에 대한 체계적 접근보다는 현안 중심의 부패문제 해결을 초점을 맞춘 시기로 부패를 해결하기 위한 제도의 체계성보다는 현실에서 발생하는 부패문제를 해결하는데 초점을 둔 시기로 볼 수 있다. 이 시기의 역대정권별로 많은 부패방지대책이 수립되고 추진기구가 설립되었지만 부패문제에 대한 통합적 관점이 부족하였으며 역대 정권과의 지속적 연관성을 갖는 정책적 일관성 또한 낮은 시기로 판단된다.

제 2기는 부패방지시스템 구축·도입기이다. 이 시기는 김영삼 정부, 김대중 정부, 참여정부를 거친 시기이다. 김영삼 정부 때부터 다른 시기와 다르게 부패문제를 국정최우선 과제로 설정하고 부패통제를 위한 많은 제도를 도입한 시기이기도 하다. 또한 김영삼 정부의 부패방지대책 등은 향후 김대중 정부와 노무현 정부를 거치면서 체계성을 갖추어 나가기 시작했다고 볼 수 있다.

특히 김대중 정부는 부패방지법 제정과 함께 부패방지종합대책을 수립하였으며 부패방지정책을 종합적으로 마련하면서 공공부문 전반에 걸쳐 체계적인 부패방지대책을 수립하였다고 볼 수 있다.

노무현 정부 때의 부패방지정책은 관 주도 중심의 부패방지정책을 민관과 함께 해결하기 위한 노력을 기울였으며 특히 사후통제적 적발과 처벌 중심의 부패방지정책을 벗어나 사전예방적 부패방지정책을 수립하는 등 부패방지시스템의 접근방식을 달리하기 위한 노력을 기울였던 시기로 평가할 수 있다.

이명박 정부와 박근혜 정부는 부패방지시스템 퇴행기로 구분하였다. 적발과 처벌

등을 강화하였으며 우리 사회의 부정청탁 등 사회문화 등을 변화시킬 수 있는 부정청탁금지법을 제정하여 시행하는 등의 성과도 있었으나 부패방지시스템구축·도입기 단계의 가치적 측면을 이어 받기에는 실패했다고 볼 수 있다. 특히 이명박 정부는 부패방지 총괄기구였던 국가청렴위원회를 국민권익위원회로 개편하면서 부패문제 해결에 대한 의지가 없음을 나타냈으며, 부패와 관련된 민관협력의 장이었던 투명사회협약 등을 이어가지 않는 행태를 보였다. 박근혜 정부는 '최순실게이트'라고 불리는 국정농단 사태를 야기하였으며 불명예스럽게 현직 대통령이 탄핵되는 실정에 이르게 되었다. 이 시기는 종합적이고 체계적인 부패방지정책이 수립되었다고 평가하기는 어려우며 특히 그간 쌓아올렸던 부패방지시스템마저도 퇴행시킨 시기라고 볼 수 있다.

2017년 현재는 전략적 부패방지시스템 재구축기로 구분하였다. 문재인 정부는 지난 과거 정부의 부패방지대책에 대한 성찰을 통해 전략적 부패방지시스템을 구축해야 하는 시기로 볼 수 있다. 특히 지난 이명박 정부와 박근혜 정부에서 벌어졌던 갖가지 비리와 부패행위 의혹들이 쏟아지고 있는 지금 전략적 부패방지시스템을 재구축할 필요성이 있다.

역대 정권이 부패방지정책을 수립하고 이를 수행했지만 목표했던 성과를 거두었다고 보기는 어려운 측면이 있다. 따라서 역대 정권의 부패방시스템에 대한 성찰과 반성을 통해 부패방지시스템을 전략적으로 재구축할 필요성이 제기된다.

문재인 정부가 출범하면서 제시했던 부패방지대책을 살펴보면 반부패협의회 설치와 독립적 반부패 총괄기구 신설 등을 국정과제로 제시하는 등 부패방지시스템 구축·도입기의 부패방지대책과의 연속성이 있다고 볼 수 있다. 또한 민관협력형 부패방지체계 확립 등의 내용은 노무현 정부 때 진행되었던 투명사회협약과도 비슷하다.

〈표 2-2〉 거시적 관점에서의 부패방지대책 개관

| 구분 | 시기 | 부패방지대책 및 추진기구 | 부패방지정책의 특징 |
|---|---|---|---|
| 부패방지 정책 수립기 | 제1공화국 1948-1960 | 심계원, 감찰위원회, 사정위원회 설치 | 반부패를 정책의제로 선정 않고, 부패와 관련된 공약 제시 않음 |
| | 제2공화국 1960-1961 | 부정선거관련자 처벌법 제정 | 부패관련 법조항 분산, 반부패의 개념과 대상이 포괄적, 추상적 |
| | 제3공화국 1961-1971 | 부정축재처리법 제정, 감사원 설치 | 감사원의 활발한 활동 등 부패통제기구 역할 증대 |

| 구분 | 시기 | 부패방지대책 및 추진기구 | 부패방지정책의 특징 |
|---|---|---|---|
| | 제4공화국<br>1972-1979 | 서정쇄신 운동 | 부패를 주요 국정과제와 연결 시켜 거국적이고 종합적인 차원으로 접근<br>외형적/하향적/하위직에 초점을 맞춤으로 실질적인 부패통제에는 무력한 대응 |
| | 제5공화국<br>1980-1987 | 사회정화운동<br>공직자윤리법 제정 | 강력하게 체계적인 부패척결 시도에도 불구하고 집권세력의 부패로 부패의 제도화 |
| | 제6공화국<br>1988-1992 | 새 생활 새 질서운동 단속과 처벌 중심의 부패방지 전략 | '자율사정·책임사정' 목표로 공직사회의 자정능력 강조, 부패통제정책이 일관성 있게 추진되기보다 통제의 강도가 때때로 변화 |
| 부패방지 시스템 구축 도입기 | 문민정부<br>1993-1997 | 공직자재산공개 제도 도입<br>금융실명제 실시·공직선거 및 선거부정방지법 제정·행정절차법, 정보공개법 제정 | 부패통제를 국정의 최우선 과제로 선정하였음에도 불구하고 부패통제에 대한 체계적인 방안 및 추진계획 마련 미흡<br>부패통제를 위한 법과 제도면의 양적 증가에 비해 질적 차이가 없음 |
| | 국민의 정부<br>1998-2002 | 부패방지종합대책 수립·부패방지법 제정·부패방지위원회 설치, 자금세탁방지법 및 관련법 제정 (특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률, 범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률), 금융정보분석기구 (FIU) 설립, 공무원행동강령마련 | 부패방지정책의 가시적 효과가 나타났으나 부패방지법규의 실효성 논란 등이 제기 |
| | 참여정부<br>2003-2007 | 투명사회협약, 백지신탁제도 | 거버넌스 체계를 활용한 부패문제 해결에 초점 |
| 부패방지 시스템 퇴행기 | 이명박 정부<br>2008-2012 | 공직자윤리법 개정, 공무원징계 강등제도 신설, 뇌물수수의 2-5배의 추징 | 법률적 관점의 접근으로 인하여 비윤리적, 비도덕적인 공익적 관점의 부패 통제 미흡 |
| | 박근혜 정부<br>2013-2016 | 특별감찰관 제도, 상설특검 마련, 정부합동 부패척결단 운영, 방산비리 합동수사단 운영, 범죄수익규제및처벌에관한법률로 추징대상을 민간까지 확대,<br>부정청탁및금품수수의금지에관한법률 제정 | 사안 중심의 반부패전략으로 종합적이고 체계적이지 못함 |
| 전략적 부패방지 시스템 재구축기 | 문재인 정부<br>2017 | 반부패협의회 설치, 독립적 반부패 총괄기구 신설<br>공익신고자 범위 확대와 보호전담 조직 강화<br>5대 중대 범패범죄 처벌기준 강화<br>민관협력형 부패방지체계 확립, 국민감사 청구대상 확대<br>시민공익위원회 설치를 통한 공익법인 투명성·공정성 강화 | 현재진행중인 시기로 정확하게 평가하기는 어려우나 과거의 관행을 타파하고 시민들의 참여를 보장하는 부패방지정책의 특징을 보임 |

출처: 김은경 외 (2015)의 내용에 참여정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부를 추가하여 재구성

## 나. 미시적 관점의 부패방지대책 검토

거시적 관점의 부패방지대책 검토에서도 알 수 있듯이 우리나라의 경우 종합적인 부패방지대책을 수립하기 시작한 시기는 김대중 정부 시절이다. 그리고 김대중 정부를 지나 노무현 정부 때를 거치면서 부패방지 시스템을 구축하도 도입했던 시기라고 볼 수 있다. 특히 김대중 정부 때 부패방지법이 제정되었고 이 법에 근거하여 독립적인 반부패기구인 부패방지위원회가 출범하였다. 현재 부패방지법은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 부패방지권익위법)로 명칭이 바뀌었으며 부패방지위원회는 국가청렴위원회를 거쳐 국민권익위원회로 그 명칭이 변경되었다.

우선 부패방지기본계획이 수립되기 이전 반부패행정시스템연구소(2001)에서 제시한 부패방지기본계획의 내용을 살펴보면 과제별, 부문별, 단계별로 전략을 수립하여 종합적인 부패방지기본계획을 도출하는 과정을 거쳤다. 이 내용에서 제시된 공공분야 부패방지대책을 제시하였다.[4)]

과제별 전략을 여덟 가지 추진전략 열아홉 가지의 중점 추진과제를 제시하였으며 그 내용은 〈표 2-3〉과 같다. 〈표 2-3〉의 과제별 부패방지대책은 행정 부문의 부패방지대책의 내용을 볼 수 있다. 즉, 과제별 부패방지 대책이지만 사법분야, 정치·입법분야도 동시에 적용 가능한 대책 등을 과제별 부패방지 대책으로 제시한 것을 알 수 있다.

〈표 2-3〉 부패방지기본계획(안)의 중점추진과제

| 전략 | 중점추진과제 |
|---|---|
| 국민에 의한 부패감시통제 기능 강화 | 공공기관의 청렴지수측정과 지속적 확대 개선 |
| | 국민감사 청구 제도의 효과적 시행 |
| 공공윤리 제고 | 공무원 행동강령 제정 시행 |
| | 공직자윤리위원회 기능 강화 |
| | 윤리위험성 테스트 실시 |
| 투명하고 건강한 국가 이미지 창조 | 반부패 국제협력을 위한 민관협의체 구성운영 |
| | 부패친화적 사회문화 환경 개선 |
| 반부패 교육 확대 | 반부패 교육프로그램 개발 |

4) 부패방지기본계획(안)의 세부추진과제는 반부패행정시스템연구소(2001)의 내용을 참조. 본 연구에서는 그간의 부패방지대책의 방향성과 추진과제 등이 어떠한지를 살펴보는 것이 주목적으로 세부적인 추진과제는 생략하도록 하겠다.

| 전략 | 중점추진과제 |
|---|---|
| | 반부패 온라인 교육 확대 |
| | 부패방지 관련 사례개발과 활용확대 |
| 전방위적인 반부패활동 전개 | 반부패 컨퍼런스의 정기적 개최를 통한 논의 활성화 |
| | 시민단체와의 정보공유와 협력의 확대 |
| | 분야별 부패방지 백서 발간 |
| 적발·처벌의 실효성 제고 | 부패행위적발시스템의 과학적 관리 |
| | 부패공직자의 사면·복권에 대한 제한 |
| 부패유발적 행정구조 개혁 | 정보통신기술을 활용한 행정 투명성 증대 |
| | 부패만연 행정분야의 업무처리메뉴얼 개발 |
| | 의사결정과정의 기록과 공시 |
| 정보공개 및 외부감시 강화 | 정보공개의 강화 |

출처: 반부패행정시스템연구소 (2001). Clean Korea 21-부패방지 기본계획안- 의 내용(pp. 44-78)을 표로 재구성

부패방지기본계획(안)에서 제시된 부문별 부패방지대책 중 정치입법·사법분야의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 정치부문의 부패방지 추진전략과 세부추진과제는 〈표 2-4〉와 같다.

〈표 2-4〉 부패방지기본계획(안)의 정치부문 추진전략과 중점추진과제

| 전략 | 중점추진과제 |
|---|---|
| 고비용 정치의 청산 | 당내 민주화(정당공천 민주화) |
| | 대규모 옥외집회 금지 |
| | 미디어 중심의 선거운동 |
| | 선거비용의 현실화 및 사용에 대한 투명성 확보 |
| | 철저한 선거공영제 |
| 투명한 정치자금의 조달과 운영 | 정치자금에 대한 개념 재정립 |
| | 정치자금의 실명제 확보 |
| | 정치자금 조달방법의 전환 |
| | 정치인들의 정치자금 조달의 자율성 확대 |
| | 정치자금회계보고서 열람기간 연장 및 복사 허용 등의 제도개선 |
| | 정치자금 감사 강화 |
| 정치부패척결 | 대통령의 강력한 정치부패척결의지 |
| | 음성적 자금수수에 대한 포괄적인 통제 |
| | 준번성 제고방안 강구 |
| | 시민단체의 감시활동 강화 |

| 전략 | 중점추진과제 |
|---|---|
| 시민의 성숙한 정치의식 | 참여의식 및 책임의식 제고 |
| | 국회의원의 의사표시는 원칙적으로 국민에 공개 |
| | 국회의원의 의정활동에 대한 시민평가 제도화 |
| 국회의원에 대한 사후평가보다 사전적 검증장치 제도화 | 이해관계 상황신고제 |
| | 겸직금지조항 명확히 하여 제척, 회피하도록 하고 위반시 징계위원회에 회부 의무화 |
| | 재상등록 및 취업제한만을 규정하고 있는 공직자윤리법을 전면 개정하여 이권개입제한을 추가하고 국회공직자윤리위원회에서 징계 |

출처: 반부패행정시스템연구소 (2001). Clean Korea 21-부패방지 기본계획안- 의 내용(p. 104)의 표 재인용

정치부문의 추진전략은 정치인에게만 국한된 부패방지대책이 아니라 정치문화(정치인과 국민들의 정치의식)와 고비용정치 구조와 정경유착이라는 구조를 개선하기 위한 부패방지대책으로 구성되어 있는 것을 확인할 수 있다.

사법부문의 부패방지 추진전력과 세부추진과제는 〈표 2-5〉와 같다.

〈표 2-5〉 부패방지기본계획(안)의 사법부문 추진전력과 중점추진과제

| 전략 | | 중점추진과제 |
|---|---|---|
| 제도개선 | 법령 제개정 | 전관예우금지법령 |
| | | 상명하복규정 폐지: 감사동일체 원칙 |
| | | 검찰총장 퇴임 후 일정공직 제한 |
| | | 검사퇴직 전후 2년 내 청와대 파견금지 |
| | 행정제도개혁 | 재정신청 범위 확대 |
| | | 집행업무 분리 |
| | | 법무행정 분리 |
| | 법조브로커 정비 | 변호사 안내제도 도입 및 변호사 광고 허용 |
| | | 비위전과자의 변호사 사무직채용 제한 |
| | | 내부비리 고발자 보호를 통한 비리제보 유도 |
| | | 브로커 이용 변호사에 대한 처벌규정 정비 |
| | | 변호사에 대한 영구제명제도 도입 등 징계처분 내용 강화 |
| | | 변호사 및 사무직원의 사건 유치를 목적으로 한 법원, 검찰청 등 출입금지 |
| 검찰의 중립화 | | 공정한 인사제도 확립-검찰총장 임명시 인사청문회 실시 |
| | | 특별수사검찰청의 인력과 예산의 독립성 부여 |
| 사법부문 처벌 강화 | | 부패행위 형량율 제고 |
| | | 뇌물 등에 대한 몰수 및 추징금 강화 |
| | | 징계절차 개선 |

| 전략 | 중점추진과제 |
|---|---|
| | 변호사 윤리법원 설치 |
| 뇌물액수의 입법화 | 법령 개정 |
| 시민단체의 감시강화 | 국민 의식교육 |
| | 사법기관 종사자들에 대한 시민단체의 감시활동 강화 |
| | 사법과 관련된 정보의 제공과 공개 |
| | 토론을 통한 여론 수렴 |
| 자율적 부패방지장치 활성화 | 직역별 윤리강령 재정비 |
| 법학교육 및 법조인 양성체제 개선 | 사법시험의 자격시험화 |
| | 법조윤리교육 강화 |
| 법관 및 검사의 처우개선 | 보수의 현실화 |
| | 국선변호인제도 확대 시행 |

출처: 반부패행정시스템연구소 (2001). Clean Korea 21-부패방지 기본계획안- 의 내용(p. 95)의 표 재인용

지금까지 살펴본 부패방지기본계획(안)의 내용은 2001년에 수립된 내용으로 2017년 현재를 기준으로 평가한다면 이미 시행되어 안착되어 있거나 그렇지 못한 부패방지대책이 동시에 존재하고 있는 것을 알 수 있다.

따라서 부패방지대책의 내용을 검토하고 공공분야 부패방지대책을 수립할 때 그 내용이 중복적일 가능성이 있다. 다만 시행되고 있지 못하다면 어떤 이유에서 그러한지와 지금 시기 2001년의 부패방지대책이 아직까지도 유효한 대책인지에 대한 검토를 통해 부패방지책과 그 실천과제의 도출이 필요할 것으로 판단된다.

부패방지권익위법 제12조제1호에는 국민의 권리보호·권익구제 및 부패방지를 위한 정책의 수립 및 시행을 그 기능으로 규정하고 있다. 이 규정에 근거하여 2002년 부패방지기본계획을 수립하였으며 이에 기반을 두어 다양한 부패방지대책을 수립하고 추진하였다. 동 시행령에는 부패방지를 위한 중장기기본정책과 연도별 시행계획 수립을 규정하고 있다. 앞에서 살펴본 부패방지기본계획안이 그 내용이다.

2002년 수립된 부패방지기본계획은 최초의 종합적인 부패방지대책으로 이 대책의 성과를 확인함으로써 그간 공공분야 부패방지대책의 내용을 세밀하게 살펴볼 수 있을 것으로 판단된다.

그간 진행되었던 부패방지대책에 대한 성과평가의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

이승종·조선일·금현섭·이환성(2007)은 국가청렴위원회 출범 이후 반부패 청렴정

책 성과를 설명하면서 1단계 반부패 추진체계 구축·내실화, 2단계 체계적인 제도, 시스템 개선, 3단계 청렴정책의 질적 수준 제고의 단계를 거쳐 기존 정부보다 한국의 부패문제 해결에 있어서 가시적인 성과를 거두었다고 평가하고 있다. 그리고 국가청렴위원회의 청렴정책을 대증적·단편적 대책에서 종합적 체계적 접근으로의 방향전환, 정부기관 중심에서 시민사회 참여 확대, 외부통제 위주에서 자율적·참여적 노력의 강조, 부패방지라는 소극적 대책에서 국가청렴도 향상이라는 미래지향적 정책의 특징을 제시하였다.

앞에서 제시했던 부패방지기본계획(안)에서 국가청렴위원회 시기 진행된 부패방지대책을 살펴보면, 이 연구에서는 국가청렴위원회에서 진행한 부패방지대책의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

국가청렴위원회 시기의 부패방지정책의 큰 특징은 적발·처벌 중심의 사후통제적 방식이 아닌 사전예방적 통제 방식으로 인식과 행태 개선을 위한 행동강령 기준마련을 통한 윤리의식 개선, 청렴교육을 통한 공직자 인식개선 등이 주된 내용으로 볼 수 있다. 또 다른 하나는 관 주도의 부패방지대책이 아니라 부패방지 관련 대상자의 자율적 노력과 민간과의 협력을 통한 반부패 청렴정책의 운영이 특징이라고 할 수 있다.

〈표 2-6〉 국가청렴위원회 시기 부패방지대책과 성과

| 구분 | 성과와 내용 | |
|---|---|---|
| 범정부적 청렴정책의 총괄적 추진을 통한 청렴성 제고 | 반부패 청렴정책 통합·조정기능 강화 | 공공부문 반부패관계기관협의회, 민간부문 투명사회협약실천협의회를 중심으로 분야별 개혁<br>반부패현안대책실무회의 개최를 운영하여 정보공유를 통한 반부패활동 연계성 강화 |
| | 각급기관의 자율적 반부패대책 추진체계 공고화 | 각급기관의 부기관장이 단장이 되는 반부패추진기획단 운영을 통한 반부패청렴시책 유도 |
| 부패방지 시책·청렴도 평가 등 부패진단·환류를 통한 자율적 청렴 노력 유도 | 기관별 노력과 성과를 반영한 종합평가체계 확립 | |
| | 기관별 취약업무의 경우 중점개선과제로 지정하고 청렴도 향상 지원 | |
| 부패취약분야 제도개선을 통한 부패예방효과 극대화 | 체계적인 제도개선 추진시스템 확립 | 중점과제, 공통과제, 개별과제로 구분하여 범정부적 추진 |
| | | 상시적 제도개선시스템 구축으로 기관별 제도상의 부패유발요인 자율적 개선 |

| 구분 | 성과와 내용 | |
|---|---|---|
| | | 세무, 보건, 국방분야 등의 부패인식도 개선<br>세무과정 투명성 강화, 대학연구비 투명성 개선 등의 57건 제도 정비 |
| 부패영향평가제도 운영을 통한 부패유발요인 제거 | 기존의 적발처벌중심의 사후통제적 접근에서 부패영향평가를 도입하여 사전적으로 부패유발요인 제거 | |
| 부패행위 신고심사제도 및 신고자 보호·보상제도 운영을 통한 부패통제 강화 | 내부공익신고자에 대한 법적 보호장치를 확대하고 부패행위 적발역량을 강화 | |
| 공직자 행동강령 운영 등 공직윤리 확립을 통한 행정투명성 증진 | 행동강령 확대 등을 통해 직무관련 이익충돌 상황에 대한 기준 마련 | |
| | 상시점검반을 운영하여 기관의 행동강령 이행실태 점검 | |
| | 비위공직자 취업제한, 백지신탁제도 도입 등 이해충돌방지 제도화 | |
| 범국민적 청렴윤리의식 고양 및 반부패 청렴문화 확산 | 반부패청렴 교육 홍보 강화 | 청렴교육관 설치, 분야별 교육과정 도입 |
| | 민간영역의 투명성 증대 노력 | 투명사회실천협약의 지원 |
| | 연고온정주의 문화 개선 | |
| 반부패선도국가로서의 국가이미지 제고 | 반부패 국제회의처 창설, 개도국 지원, 국내규범의 선진화를 통한 선도적 역할 수행 | |

출처: 이승종 외(2007)의 내용을 표로 구성하여 재인용

국가청렴위원회 이후 2008년에 행정심판위원회, 고충처리위원회, 국가청렴위원회가 통합되어 국민권익위원회가 출범하였다. 국민권익위원회가 부패방지 업무를 총괄하게 되었으며 이후 2012년에 부패방지대책과 세부실천과제에 대한 성과평가가 진행되었다. 2012년은 부패방지기본계획을 수립한 이후 10년 동안의 부패방지대책에 대한 평가를 담은 내용으로 부패방지기본계획안 이후 정부에서 부패방지기본계획을 수립 과제와 그 내용을 확인할 수 있다.

이 부패방지기본계획은 반부패행정시스템연구소(2001)의 부패방지기본계획안의 기본적인 틀을 반영하고 있으며 5개 부문(일반행정/사법/정치/기업/시민사회, 국제협력)으로 나누어 구성되어 있다. 각 부문별로 부패방지대책과 세부과제를 제시하였다. 그 내용은 〈표 2-7〉과 같다. 부패방지기본계획의 세부적인 내용은 각 분야별 부패방지대책 검토에서 자세히 다루도록 하고 이러한 기본계획의 성과와 한계 등을 제시하면 다음과 같다.

윤태범(2012)은 10년 동안 추진되었던 부패방지 추진정책의 성과와 그 후속과제에 대한 내용에 대해서 언급하였는데 기본계획을 수립할 때 사회적으로 이슈화된 내용들

을 반영하고 부패문제 대응을 준비할 수 있는 역량 등을 고려하다보니 거시적 수준의 과제와 미시적 수준의 과제가 동시에 존재하고 있음을 지적하면서 분야별로 현실진단을 통해 향후 균등한 과제 개발의 필요성을 제기하였다. 또한 부문별 특성을 반영하여 반부패정책을 수립하였으나 부문별 과제들 간의 연계성을 높여야 하는데 이러한 측면도 반영되지 못한 한계가 있어 향후 각 분야별 부패방지대책의 연계성을 높일 수 있는 방안을 고려할 필요성을 제기하였다(윤태범, 2012).

부패방지기본계획은 3단계별로 목표와 추진방향을 제시하였으나 세부 과제 중 목표의 명확성이 떨어지고 구체적인 추진성과를 확인하기 어렵다는 비판적 검토를 통해 향후 부패방지기본계획을 수립할 필요성을 제안하였다(윤태범, 2012).

〈표 2-7〉 부패방지대책 과제와 세부실천과제

| 부문 | 과제 | 세부과제 (대표과제) |
|---|---|---|
| 일반행정 | 행정의 투명성 제고<br>부패 취약분야 제도개선<br>공직사회 윤리관 확립<br>기관 부패방지 역량강화<br>비위 공직자 적발, 처벌 실효성 확보 | 민원처리 공개시스템 확대, 계약제도 개선<br>청렴서약제 도입 확대, 행정정보공개 확대<br>부패취약분야 제도개선, 공직자행동강령 제정, 확산<br>공직자재산등록제도 내실화, 자체감사역량 강화<br>부패행위 신고자 보호 |
| 사법 | 부패행위 처벌 엄정성, 형평성 확립<br>사법과정 투명성 제고<br>법조인사 공정성, 민주성 제고<br>법조 주변 비리유발 환경 개선<br>사정기관 외부 통제장치 확립 | 양형기준 합리화, 고위공직자 등 권력형 비리 대응<br>사법절차 공개, 검찰 소추 재량권 개선<br>검찰인사 중립성 확보, 권력기관장 인사청문회 도입<br>전관예우 관행 개선, 사정기관 통제장치 마련 |
| 정치 | 고비용 정치구조 청산<br>정치자금 수입, 지출투명성 확보<br>정치활동 공개, 윤리규정 강화<br>국민정치의식 제고 | 국민경선제, 선거공영제 강화, 선거비용, 선관위 조사 강화<br>불법 정치자금 적발, 처벌 강화, 회계처리 투명성 확보<br>국회윤리규정 강화, 국민참여의식 제고<br>공직선거 후보자 부패기록 공개 |
| 기업 | 기업 경영의 투명성 제고<br>공정한 시장경쟁 촉진<br>기업 윤리경영 확립<br>공기업 부패요인 개선 | 회계투명성 증대, 기업공시제도 강화<br>기업 내·외부 통제 강화, 기업 윤리경영 기반 확립<br>공기업 지배구조 개선, 조달체계 등 투명성 제고 |
| 시민사회, 국제협력 | 반부패 윤리기반 확립<br>체계적 반부패 교육 실시<br>국민참여 촉진 위한 반부패 홍보<br>반부패 국제협력, 국가이미지 제고 | 사회 윤리규범 확립, 청렴성 그룹 발굴, 확산<br>투명성 포럼 운영, 학교 교육 통한 반부패 교육<br>반부패 전문강사 육성, 활용<br>부패방지 전문교육 확립, 부패신고 등 네트워크 강화<br>시민단체 지원 강화, 반부패 국제협력 강화<br>반부패 관련 국제행사 참여 |

자료출처: 윤태범 (2012). 부패방지 추진정책 성과 및 과제. 국민권익위원회 용역보고서(재인용)

윤태범(2012)은 부패방지기본계획 성과 평가 후 향후 도입되어야 하거나 강화해야 할 부패방지대책으로 다음의 내용을 제시하였다. 그 내용은 〈표 2-8〉과 같다.

이 내용들도 2012년 당시 제시되었던 부패방지대책으로 이 내용이 지금 현재 어디까지 진행되었으며 어떤 문제가 있는지 검토가 필요할 것으로 보인다.

〈표 2-8〉 부패방지기본계획 이후 반부패실천과제

| 과제 | 주요 내용 |
|---|---|
| 시민옴부즈만(시민감사관) | 법제화 노력 |
| 정보공개법 | 비공개 범위의 축소 |
| 인사청탁방지 | 이해충돌방지법 제정, 청탁등록시스템 활성화 |
| 인사평정시 청렴도 반영 | 청렴도 반영한 인사평정모델 개발 |
| 지방의회의원 행동강령 확산 | 지방의회별 확산 |
| 국회의원 윤리강령 제정 | 윤리강령 내실화, 이해충돌 방지 제도 법제화 |
| 윤리교육 의무이수제 도입 | 승진 등에 윤리교육 이수 의무제 도입 |
| 의회 행정감사기능 강화 | 의회 행정감사 전문성 확보 |
| 부패공직자 사면 억제 | 사면법 개정하여 엄격화 |
| 부패공직자 양형실태 DB화 | 양형의 엄격성, 균형성 등 분석 |
| 공기업 감시제도 개선 | 감사의 자격 등 강화 |
| 공직윤리-부패방지 일원화 | 부패방지법, 공직자 윤리법 개정 |
| 고위직 인사검증법 제정 | 인사검증의 기준과 절차 등 규정 |
| 이해충돌방지제도 강화 | 등록재산과 직무간 이해충돌 심사 |
| 권익위 위상 강화 | 실질적 권한의 확보 |
| 인사청문회 강화 | 인증 청문회로의 강화 |

자료출처: 윤태범 (2012). 부패방지 추진정책 성과 및 과제. 국민권익위원회 용역보고서(재인용)

검토한 부패방지기본계획은 2002년에 수립된 계획안으로 이에 대한 평가를 실시하였다는 것은 향후 수립될 부패방지기본계획에 평가내용을 토대로 새로운 부패방지기본계획을 수립하기 위한 하나의 과정으로 볼 수 있다. 하지만 2002년 부패방지기본계획 이후에 종합적인 부패방지기본계획이 수립되었다고 보기 어렵다.

이명박 정부 때 대통령 직속이었던 국가청렴위원회가 국무총리 산하 국민권익위원회로 조직이 개편되면서 국가청렴위원회 때 진행되었던 반부패관계기관회의 등이

사라지게 되고 전 사회적인 부패방지기본계획 수립보다는 국민권익위회가 중심이 되어 행정부처 중심의 부패방지대책을 마련하였다고 볼 수 있다.

부패방지위원회 출범 이후 부패문제를 전사회적 차원에서 다루려는 노력이 이후 이명박 정부 이후 부패문제에 대한 관심이 적어진 측면도 있으며 사실 부패방지기본계획을 수립했던 부패방지위원회의 위상 자체도 낮아지면서 전사회적 부패방지기본계획 수립과 같은 총괄적 기본계획 수립 기능마저도 사라졌기 때문이다.

그럼에도 불구하고 꼭 종합적이고 체계적인 기본계획은 아닐지라도 부문별로 각자 나름대로의 부패방지계획 등을 수립하여 이를 이행하는 모양새를 갖추고 있어 각 부문별로 추진하고 있는 부패방지계획에 대한 검토가 필요하다. 반드시 그 명칭이 부패방지계획이 아니더라도 정치개혁안이나 사법개혁안에 담고 있는 과제 중 부패통제와 관련된 내용이라면 본 연구에서 이를 검토할 것이며, 각 부문별 주체가 제시한 프로그램의 경우 각 분야별 부패방지대책 수립 부분에서 검토하도록 하겠다.

## 3. 공공분야 부패방지대책에 대한 접근방법

지금까지 공공분야 부패방지대책에 대한 이론적·정책적 내용을 검토하였다. 본 연구의 주제인 부패방지정책 수립과 관련하여 그간의 부패방지정책에 대해서도 살펴보았다. 이를 통해 우리나라의 부패방지정책이 주되게 어떠한 관점에서 부패방지정책을 수립하고 있는지를 확인하는 과정이었다.

역대 정부는 부패방지라는 목적을 달성하기 위해 수많은 정책을 입안하고 집행하였음에도 불구하고 우리나라의 부패수준을 획기적으로 낮추었다는 평가를 받지 못한 점을 고려할 때 부패방지대책에 대한 성찰이 필요하며 향후의 부패방지대책은 과거의 것 보다는 새로운 전략적 프레임워크를 제시할 필요성도 요구된다.

새로운 부패방지대책이라고 해서 기존의 부패방지대책을 간과하거나 이를 제외하고 논의하기보다는 기존의 부패방지대책을 보완하고 현실에서 발생하고 있는 부패문제를 해결할 수 있는 새로운 부패방지대책을 종합적으로 논의해야지만 그간의 성과를 온전히 받아들이면서 좀 더 새롭게 대응해야 하는 과제들을 도출하는 것이 좀 더 향상된 부패방지대책을 강구할 수 있을 것이다.

그렇다면 과거 그리고 지금 진행중인 부패방지대책을 일정 기준에 입각하여 재구축

하여 평가하고 그 기준에 따라 공공분야 부패방지대책을 수립하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것으로 보인다. 특히, 앞의 역대 정부의 부패방지대책을 살펴보면서 문재인 정부의 부패방지대책 시기를 '부패방지시스템의 재구축기'로 설정했던 측면도 이러한 접근이 필요한 이유이다.

부패방지대책을 수립하는 본 3차 년도 연구 이전에 황지태 외(2016)에서 반부패정책의 지속성 결여를 지적하였으며, 주인-대리인 모형의 관점에서 주인인 국민이 대리인인 정치인과 공직자에 대한 견제가 효과적일 때 부패방지대책의 지속성을 가져올 수 있음을 지적하였다. 또한 주인-대리인 관점에서 Klitgaard(1988)이 제시한 독점수준이 높고, 재량의 범위가 넓을수록, 그리고 이에 대한 책임성이 적절히 통제되지 않을 때 부패발생 가능성이 높다는 점을 언급하였다. 그리고 이러한 접근을 각 공공분야에 적용을 통해 부패방지대책에 대한 논의의 필요성을 제시하였다.

따라서 본 연구의 공공분야 부패방지대책을 독점수준과 결부시켜 권한의 분산과 관련된 부패방지대책, 재량과 책임성과 관련하여 투명성을 증진시키는 부패방지대책, 권한을 통제하는 부패방지대책으로 재분류하여 각 분야별 부패방지대책을 평가하고 이에 따라 새로운 공공분야 부패방지대책을 도출하도록 하겠다. 또한 책임성 확보 측면에서 적발과 감시시스템, 그리고 처벌의 수준 등에 대해서도 살펴보도록 하겠다.

## 제2절 정치·입법 분야

### 1. 정치·입법 분야 부패방지대책 검토

#### 가. 정치·입법 분야 부패방지대책의 내용

그간 한국사회에서 시행되어 온 정치·입법 분야 부패방지대책은 크게 시민사회 영역에서 제출되는 정치민주화 관련 제도개선 운동을 통한 제도개선과 정치자금법, 공직선거법, 정당법 등 정치관련 법령의 제개정을 통해 이루어져왔다. 특히 문민정부인 김영삼 정부에 들어서면서 시민사회의 정치권 비리척결 등 반부패에 대한 요구가 높아졌고, 금융실명제를 비롯한 각종 부패통제 법제의 마련이 이루어지기 시작했다.

정치·입법 분야 부패방지와 관련된 법제는 공직선거법(前 공직선거 및 부정선거방지법)과 정치자금법(前 정치자금에 관한 법률), 정당법의 개정을 통한 제도개선이 두드러지며, 그 밖에 지방자치법과 주민소환에 관한 법률의 제개정, 특정금융거래정보의 보고 및 이용등에 관한 법률의 개정 등이 이루어졌다. 다음은 김영삼 정부 이후 이루어진 정치·입법 분야 부패방지 과제 관련 주요 법령의 제개정 내용이다.

1994 정치자금법 개정(영수증 교부, 정치자금 수입지출 선관위 보고)

1997 정치자금법 개정(지정기탁금제 폐지, 처벌규정 강화(3년, 3천만원), 국고보조금의 정책개발비 지출 20%이상)

1997 공직선거법 개정(선거사무관계자 수당지급 지정 예금계좌 입금 등)

2000 공직선거법 개정(후보자 3년간 납세실적 및 전과경력 조회·비치)

2004/5 공직선거법 개정(납세실적 후보자외 배우자와 직계존비속까지 5년간으로 확대, 체납실적 공개 추가, 납세·병역·전과기록 유권자에게 발송/ 후보자 전과 선거공보물에 공지)

2004 정당법 개정(지구당 폐지)

2004 공직선거법 개정(정당명부식 비례대표제 도입/ 선거비용제한액 산정 강화)

2004 정치자금법(정당재정 회계책임자 규정 강화/ 법인의 정치자금 기부 금지, 고액정치자금 기부자 공개, 회계책임자 지출권, 정치자금 수입지출 지정1계좌 사용/ 정당내부 회계처리를 정부기준에 준하여 처리하고 당원에 공개/ 정치자금범죄로 인한 공무담임 등의 제한 신설(징역 10년간, 100만원벌금 5년간) 등)

2004 특정금융거래정보의보고 및 이용 등에 관한 법률(정치자금법 위반 정보제공 강화)

2005 국회법(국회의원의 직무관련 영리행위 금지 규정/ 국회방송 개국, 표결방법 세부화로 정책결정과정 공개 확대)

2005 불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법 제정

2005 윤리특별위원회 구성 등에 관한 규칙(윤리특별위원회 위원 구성 강화)

2005 지방자치법(주민소송제 도입 주민감사청구 개선)

2006 주민소환에 관한 법률 제정
2006 공직선거법(공직선거후보자 재산취득 경위 등 재산등록 관련 규정 강화)
2007 사면법 개정(사면심사위원회 설치)
2008 공직선거법(정당공천 관련 금품수수 처벌강화(5년, 5천만원), 정당경선 국고부담, 선거부정감시단 상시운영 등)
2010 공직선거법(금품등 제공받은 사람에게 가액의 10배이상 50배 이하 과태료 부과)
2011 공직자윤리법 개정(이해충돌금지 규정)
2012 정치자금법(회계처리 규정 강화)
2014 공직선거법(공무원선거관여 처벌강화, 선거브로커 처벌강화)
2014 상설특검제 도입(특별검사의 임명 등에 관한 법률 제정)
2014 특별감찰관제 도입(특별감찰관법 제정)

시민사회 영역에서는 정치부패의 문제를 민주화와 사회 개혁의 관점에서 제기하며 개선방안을 제출해왔기에 정치·입법분야 부패방지 대책에 국한되기 보다는 사회 전체의 부패통제의 관점에서 문제제기가 이루어지며 관련 제도가 도입되었다. 특히 정치부패 관련 시민사회 운동은 2000년 낙천낙선 운동의 동력으로 출발하여 부패방지입법 국회청원 운동을 통해 부패방지법이 제정되는 성과를 보았고, 그 외 인사청문회 제도의 도입, 대선 정치자금 감사운동, 검사동일체 폐지운동(2002), 일명 백지신탁제도인 공직자윤리법 개정청원(2003), 국민경선제 도입 촉구 등 시민사회의 제안이 부패방지대책으로 도입되어왔다.

정치부패 관련 국내 선행연구 역시 불법 정치자금의 문제를 중심으로 정치자금법 개정(이상묵 2009; 신두철 2010; 김영래 2002; 성중탁 2015; 김도협 2017; 전용주 2014; 엄기홍 2005; 임성학 2005), 공직선거법 개정(조소영 2016; 조소영 2015; 기현석 2016; 음선필 2015; 서정건 2015) 등에 대한 연구가 대부분을 차지한다.

즉 그동안 도입되어 시행된 한국의 정치·입법분야 부패방지대책은 정치자금법 등을 통한 정치자금 관련 투명성 제고 대책, 국민경선제와 선거공영제 등 공직선거법 관련 대책이 대부분이라고 볼 수 있는데, 이러한 부패방지대책의 내용을 구체적으로

살펴보기 위해서 2002년 국가단위에서 최초로 수립된 부패방지기본계획[5]의 성과를 검토하고자 한다.

2002년 수립된 부패방지기본계획의 성과는 2012년 국민권익위원회에 의해 10년 평가가 이루어졌는데, 본 장에서는 이후 성과를 포함하여 검토하고자 한다.

부패방지기본계획은 정치분야의 4대 과제를 '고비용 정치구조 청산', '정치자금 수입, 지출의 투명성 확보', '정치활동 공개, 윤리규정 강화', '국민의 정치의식 제고'를 제시하였고, 4대 과제의 세부과제별 추진성과는 다음 〈표 2-9〉와 같다.

먼저 '고비용 정치구조 청산'의 기본과제에서는 국민경선제 등 상향식 공천제도, 정당운영 내실화, 저비용 선거풍토를 세부과제로 하는데, 주요 정당의 국민경선제 도입, 비례대표제 도입 등이 이루어졌으나 그 성과는 크지 않다. 지구당 폐지에 대한 찬반견해가 상존하고, 비례대표제가 충분하지 못하다는 평가가 있다.

〈표 2-9〉 2002년 부패방지대책 정치분야 4대 과제의 세부과제별 주요 성과

| (1) 고비용 정치구조 청산 | | |
|---|---|---|
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 국민경선제 등 상향식 공천제도 | - 여야당 공직후보자 추천시 상향식 공천방식을 당헌에 규정 (주요정당의 당헌에 국민경선제 등 일부 반영)<br>※현행 공직선거법상 후보자 선출관련 비용은 선거비용으로 인정 않음. 법제도 논의 진행중 | ※성과 없음 |
| 정당운영 내실화 | - 2004. 3. 정당법 개정 통해 지구당 폐지<br>※원내정당화에 대한 찬반 견해 상존 | ※성과 없음 |
| 저비용 선거풍토 | - 2002. 3.7. 선거법 개정 이후 지방선거와 국회의원 선거 모두 정당명부식 비례대표제(1인1표)를 도입하여 실시<br>- 2004. 4. 공직선거 및 선거부정방지법 개정으로 예비후보자의 선거운동 규정 신설<br>- 2004. 4. 선거법 개정으로 선거비용제한액 산정기준 설정<br>※비례대표제 도입외는 성과 낮으며, 현행 소선거구제는 고비용 구조의 한계 있으며, 선거공영제의 제한성 제기됨 | ※성과 없음 |

5) 국가적 단위에서 수립된 최초의 기본계획인 '부패방지기본계획'은 일반행정, 사법, 정치, 기업, 시민사회·국제협력 부문별로 기본과제와 세부과제가 수립되었고 2012년 이에 대한 추진성과의 평가를 진행한 것을 볼 때, 법규정상 10년 단위로 평가를 통한 기본계획을 수립한다는 규정은 없으나 2012년 평가 후 부패방지를 위한 중장기 기본계획이 수립이 이루어져야 했으나 2002년과 같은 국가적 단위의 기본계획 수립은 없는 것으로 판단된다.

| (2) 정치자금 수입, 지출의 투명성 확보 | | |
|---|---|---|
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 선거비용 지출 등 회계 투명성 강화 | - 2004. 3. 정치자금법 개정(회계처리조항 신설);정당, 후원회, 후원회를 둔 국회의원, 공직선거후보자등이 정치자금을 수입·지출하는 경우에는 회계책임자만 할 수 있도록 하고, 정치자금의 수입·지출은 신고된 예금계좌 1개만 사용하도록 규정 신설(법 제22조3)<br>- 2004. 3. 정치자금법 개정; 정당내부의 회계처리를 정부회계처리에 준하여 구입품의·지출결의 제도 등을 도입하고, 정당의 중앙당의 예산결산위원회는 분기마다 정치자금의 수입·지출금액 및 내역 등을 확인·검사하여 그 결과를 당원에게 공개하도록 규정 신설(법 제22조의4)<br>※ 2012년까지 24차 개정으로 투명성 확보 성과있고, 정당 국고보조금 폐지·축소관련 논의중 | - 2017. 정치자금법 개정 (2012년 이후 3차례 개정); 정당후원회 금지 헌법불일치 판결에 따라 중앙당에 한해 후원회 설치 허용<br>※회계투명성 강화관련 개선 없음. 특히 공개확대 진전 없음 |
| 불법 정치자금 적발, 처벌 강화 | - 2004. 특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률 개정; 정치자금법 위반 혐의 금융거래정보를 중앙선거관리위원회와 더불어 검찰총장·국세청장 등 관계기관에 제공할 수 있도록 개정(제7조 1항)<br>- 2006. 공직선거법 개정; 공직후보자의 재산등록·등록재산공개의 소명 이외에도 재산형성과정(3년)을 공개, 공직자윤리위원회에서 심의<br>※ 그 외 선거사범 공소시효(6월)연장 논의가 있었으나 성과 없고 다만 적용범위가 확대됨 | - 2014. 3. 특별감찰관제 도입; 대통령 친인척등 특수관계인의 비위행위에 대한 감찰을 통해 불법 정치자금 적발 강화(대통령 소속이며 조사권에 불과해 실효성 없다는 비판, 실제로 최순실국정농단에서 기능하지 못함) |
| 기업의 불법적 정치자금 제공 금지 | - 2004. 3. 정치자금법 개정; 국내외 기업(법인)이 정치자금을 기부할 수 없도록 개정<br>※ 법인 기부금지 이외의 성과 미흡 | ※성과 없음 |
| 정치부패에 대한 처벌 강화 (강력한 처벌장치 강구) | - 2004. 3. 정치자금법 개정; 제57조(정치자금범죄로 인한 공무담임 등의 제한) 신설, 제45조(정치자금부정수수죄에 해당하는 범죄로 인하여 징역형의 선고를 받은 자는 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년간, 형의 집행유예의 선고를 받은 자는 그 형이 확정된 후 10년간, 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 자는 그 형이 확정된 후 5년간 공직선거법 제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한)제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직에 취임하거나 임용될 수 없으며, 이미 취임 또는 임용된 자의 경우에는 그 직에서 퇴직됨) 신설<br>※ 그러나 16대~18대 국회에서 체포동의안을 요청한 사례 중 47%가 비리혐의에 의한 것임에도 불구하고 체포동의안이 부결·폐기등 의회의 자율적 통제에 한계등 성과미흡. 국회의원 윤리강령등 전반적인 윤리관리체계 강화 필요 | - 2014. 2. 공직선거법 개정; 공무원 선거관여 처벌강화 (매수및이해유도죄 벌금 상향), 선거 브로커 처벌 강화, 정당공천 관련 금품수수 벌금형 선고받은자 피선거권 10년제한, 범죄경력제출 범위 100만원 이상으로 확대 |

| (3) 정치활동 공개, 윤리규정 강화 | | |
|---|---|---|
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 국회운영 투명성 | - 2005. 4. 국회방송 개국과 국회법 개정으로 표결방법을 세부화하여 정책결정과정 공개가 일부 확대됨 | - |
| 국회윤리규정 강화 | - 2005. 7. 국회법 개정; 상임위원은 소관 상임위원회 직무와 관련한 영리행위 금지규정 신설<br>- 국회의원 윤리강령(1991). 국회의원윤리실천규범(1991) 있지만 선언적 내용으로 구성<br>- 공직자윤리법 개정; 2005년 이해충돌금지규정 신설, 2011년 규정보강<br>- 1991. 윤리특별위원회 구성, 2010. 5. 윤리심사자문위원회 구성<br>※ 윤리특별위에 외부인사 포함 무산되며 자문위 신설됨. 솜방망이 처벌/ 처리안건, 가결건수 미미하고, 징계의결시 경고, 사과, 출석정지 수준으로 성과 미흡<br>※ 국회의원 전반에 대한 윤리규정이 매우 미흡하여 구체적 안 마련필요 | - 2013. 국회법 개정; 상임위 직무관련 겸직 및 영리업무 종사 제한으로 국회의원 청렴성 제고<br>- 2014. 국회법 개정; 국유철도선박항공기 무료승용규정 삭제<br>- 2016. 국회법 개정; 체포동의안 처리절차 개선으로 제식구감싸기 제한<br>※ 위와 같이 국회의원 특권 제한의 성과는 있으나, 윤리특별위, 윤리규정 강화 등에 대한 성과는 없음 |
| 입법청원 등의 적극적 처리방안 | - 별도 논의 없었으며, 17~18대 국회중 입법청원된 704건 중 7건만 채택되는 수준<br>※ 입법청원제도의 절차와 문제를 점검하고 개선해야 하나 노력과 성과가 없음 | - 2016. 국회법 개정; 청원심사 활성화 위해 청원심사기간 설정, 청취인 의견진술 등 제도개선 |

| (4) 국민의 정치의식 제고 | | |
|---|---|---|
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 국민참여, 책임의식 제고 | - 선거 매니페스토 운동, 공명선거실천시민운동협의회, 투명사회협약, 투명신뢰사회정책협의회 등 구성으로 정치 인식 제고 활동 | ※성과 없음 |
| 주민소환제, 주민소송제 도입 | - 2006. 5. 주민소환에 관한 법률 제정; 지방자치법상 주민소환 관련 규정 구체화<br>- 2005. 1. 지방자치법 개정; 주민소송제 신설(13조의5)<br>※ 주민소송제와 주민소환제가 도입되었으나 현실적 활용에 어려움 있어, 성과 다소 미흡함 | - 2011. 지방자치법 개정; 주민청구조례안 활성화 위해 청구취지 청취<br>- 2014. 지방자치법 개정; 주민감사 활성화 위해 알권리 강화(감사중 알림) |
| 공직후보자 부패기록 공개 강화 | - 2005. 8. 공직선거법 개정; 선거공보물에 후보자의 죄명과 형, 확정일자 등 공지<br>※ 현행법에서는 금고이상 형에 대한 기록만 대상으로 한정하도록 하고 있어서 이를 강화하자는 의견 다수 | ※성과 없음 |

출처: 국민권익위원회(2012:21-24)의 표 재구성
2012년까지의 추진상황에 주요 성과를 추가하고, 2017년 시점의 추진성과를 추가함

두 번째 기본과제인 '정치자금 수입, 지출의 투명성 확보'의 세부과제인 선거비용 지출 등 회계 투명성 강화, 불법 정치자금 적발·처벌 강화, 기업의 불법적 정치자금 제공 금지, 정치부패에 대한 처벌 강화(강력한 처벌장치 강구)에서는 비교적 많은 제도개선이 이루어졌는데, 대표적으로는 '정치자금법' 개정을 통한 정치자금 투명성과 불법정치자금 통제 강화이다. 정치자금법은 2017년까지 27차례가 개정되었는데, 정치자금에 대한 회계 관련 규제 강화와 정치자금범죄자에 대한 공무담임 제한 등 처벌강화, 기업의 불법적 정치자금 제공 금지 등이 이루어졌다.

세 번째 기본과제인 '정치활동 공개, 윤리규정 강화'는 국회운영 투명성과 국회윤리 규정 강화, 입법청원 등의 적극적 처리방안을 세부과제로 제시하였는데, 이 과제는 비교적 추진성과가 낮았다. 특히 국회윤리규정 강화와 관련하여서는 선언적 내용에 대한 개선이 이루어지지 않았고, 윤리특별위원회의 성과는 매우 미흡한 수준이다.

네 번째는 '국민의 정치의식 제고'가 기본과제이고 이에 따라 국민참여·책임의식 제고, 주민소환제·주민소송제 도입, 공직후보자 부패기록 공개 강화가 제시되었는데, 주민소환에 관한법률 제정(2006년)과 주민소송제 도입(2005년)은 이루어졌으나 현실적 활용의 어려움으로 실효성이 낮으며, 국민참여의 창구는 개선되지 못한 것으로 보인다. 이 과제에서의 성과는 공직후보자 부패기록 공개의 강화로 보인다.

정치·입법분야 부패방지 대책의 내용을 부패통제의 3가지 기준인 권력 분산, 투명성, 권력통제의 관점에서 정리하면 다음 〈표 2-10〉과 같다.

〈표 2-10〉 정치·입법분야 부패 제도개선의 구분

| 구분 | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|
| 권력 분산 | - 국회의원과 시도의원 선거에 비례대표제 도입<br>- 사면심사위원회 설치<br>- 지구당 폐지로 고비용 정치구조 완화<br>- 주민소환제, 주민소송제 도입 | - 인사청문회 제도<br>- 국민경선제 |
| 투명성 | - 정치자금 투명성 제고; 지정기탁금제 폐지, 영수증 교부, 회계책임자 지출, 지정계좌 사용, 정치자금 수입지출 선관위 보고, 고액정치자금 기부자 공개<br>- 정당 회계 투명성 제고; 정부기준 처리와 당원 공개<br>- 법인·단체의 정치자금 기부 금지<br>- 공직후보자 투명성 제고; 후보자 및 배우자와 직계존비속 5년간 납세실적 및 전과경력 조회·비치, 재산형성과정(3년) 공개, 후보자 납세·병역·전과기록 공개 및 유권자에게 발송 | - 선거 매니페스토 운동 |

| 구분 | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|
| | - 국회운영 투명성 제고; 국회방송 개국, 표결방법 세부화로 정책결정과정 공개 확대 | |
| 권력 통제 | - 선거공영제 확대<br>- 정치자금범죄 처벌 강화; 처벌강과(3년, 3천만원), 공무담임 제한(징역 10년간 제한, 100만원 벌금 5년간 제한), 매수 및 이해유도죄 등 당선무효<br>- 부정선거 처벌강화; 금품등 수수 과태료 강화(가액 10배 이상 50배 이하), 공무원선거관여 처벌강화, 선거브로커 처벌강화<br>- 정당공천 공정성 강화; 정당공천 관련 금품수수 처벌강화(5년, 1천만원), 정당경선 국고부담<br>- 정치자금 부패통제 강화; 정치자금법 위반 혐의 거래 정보의 선관위, 국세청 등 관계기관 제공, 불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법 제정<br>- 국회의원 이해충돌 제한; 이해충돌금지 규정 마련, 상임위원의 소관 상임위 직무관련 영리행위 금지규정 신설<br>- 상설특검제 도입<br>- 특별감찰관제 도입 | - 낙천낙선 운동<br>- 공명선거실천 시민운동협의회<br>- 선거부정감시단 상시 운영 |

## 나. 정치·입법분야 부패방지대책 평가

부패방지대책은 거시적 관점에서의 제도적 차원의 대책과 현안 중심의 제도개선 대책으로 크게 나눌 수 있을 것이다. 지금까지의 부패방지대책은 한나라당 차떼기 사건을 계기로 정치자금법의 대대적인 개정이 있었던 바와 같이 부패사건 등 사회적으로 이슈화된 현안을 해결하기 위해 마련되어 온 과정이었고, 한편에서는 정치 민주화 및 권력통제의 관점에서 제도적 개선안이 모색되어 왔다. 따라서 기존의 정치·입법분야 부패방지대책을 다음 두 가지 관점에서 평가하고자 한다.

먼저 부패방지대책이 목적한 바를 달성했는지에 대한 평가이다. 개개의 부패방지대책은 해당시기 당면한 부패통제 전략과 목적에 따라 수립되었으므로 그에 따른 대책이 제대로 성과를 가지는지, 어떤 한계가 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

다음은 정치·입법분야 부패통제를 위한 사회 전반의 제도개선이라는 거시적 관점에서의 평가이다. 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 부패가 사회체제의 결과물인 점을 고려하여 부패방지대책이 우리사회 전반의 제도 개선과 어떤 연계성이 있는지에 대해서도 살펴보고자 한다.

### 1) 정치·입법분야 부패방지대책의 성과달성 평가

2차 년도 연구에서 정치·입법분야 부패취약성 검토는 금품 등 부정선거, 정치자금 관련 부패, 권력남용형 부패, 정치왜곡 부패사례를 통해 분석하였다. 그 결과 정치분야 부패의 주요원인을 대통령의 과도한 권한집중에서 비롯된 권력지향주의, 승자독식주의, 목표지상주의로 보았고, 제도적 차원으로는 민주주의 발전 수준, 법치 수준, 법의 모호성을 문화적 차원으로는 연고주의, 정실주의, 상명하복의 관료문화를 개인적 차원에서는 빈약한 윤리의식을 부패발생 요인으로 분석하였다.

부패방지대책의 성과달성 정도는 정치부패 발생의 주요원인인 대통령의 과도한 권력집중과 이에 따라 파생된 문제를 해결해왔는가를 평가하는 것이라 볼 수 있다. 성과달성 평가는 각각 권력의 분산, 투명성의 확대, 권력에 대한 통제 측면에서의 성과를 평가하고자 한다.

#### (1) 권력(권한) 분산

권력분산을 위한 부패방지대책은 비례대표제, 국민경선제, 인사청문회, 사면심사위원회, 주민소환제와 주민소송제, 지구당 폐지, 상설특검제, 특별감찰관제 등인데, 국회의원과 시도의원 선거에 도입된 비례대표제는 거시적 관점의 부패방지대책에서 검토하기로 한다.

주요 정당이 점차 확대 도입하고 있는 국민경선제도는 공천권(권한)의 분산이라는 측면과 국민의 정치 참여 및 관심의 확대라는 측면에서 일정 성과가 있다고 보여진다. 인사청문회도 인사권의 분산효과와 국민관심 확대라는 성과가 있으나, 인사청문회 이전단계에서 자질검증이 선행되지 못하는 시스템의 문제 등 인사검증의 기준과 절차, 인증 청문회로의 강화 등이 보완되어야 할 것이다.

주민소환제와 주민소송제, 사면심사위원회는 그 기능이 제대로 작동되지 못하고 있는 것으로 평가된다. 이 제도 역시 실효성 있는 보완이 필요하다. 지구당 폐지의 경우 논란이 있는 대책으로 평가된다. 지구당 폐지를 통해 고비용 정치구조를 완화했다고 평가되기도 하나, 한편에서는 지구당 폐지로 인해 풀뿌리 정치가 어려워졌다는 반론이 제기되기도 한다. 이러한 논란은 정치부패 통제방안에서 자주 발견되는 데, 정치부패 통제가 자칫 건강한 정치활동을 위축시키는 문제가 발생할 수도 있기 때문

이다. 이러한 문제는 각각의 제도에서 환경적 분석과 추진역량의 평가를 통해 적절한 규제수준을 찾아야 할 것이다.

### (2) 투명성

투명성을 위한 부패방지대책은 정치자금 투명성 제고, 정당회계 투명성 제고, 공직후보자 투명성 제고, 법인·단체의 정치자금 기부 등이 대표적이다.

정치자금 투명성 제고를 위한 부패방지대책은 상당히 많은 성과가 있는 것으로 평가된다. 매년 수입지출 기재와 선관위 보고, 회계책임자와 지정계좌에 의한 출납, 고액정치자금 기부자 공개 등 투명성 차원에서 높게 평가될 수 있다. 다만 정보공개 수준이 3개월간 공개로 아직 개선할 여지는 많이 남아있다.

한편 법인과 단체의 기부금지, 지정기탁금제 폐지 등에 대해서는 현장과 학계의 찬반양론이 제기되고 있는 현실이다.

공직선거 후보자의 납세·병역·전과기록과 재산형성과정의 공개 등의 투명성 수준도 높게 평가되며, 정당회계를 정부기준으로 처리하고 당원에게 공개하여 정당의 정치자금 투명성 수준도 향상된 것으로 평가된다.

### (3) 권력통제

권력통제를 위한 부패방지대책은 선거공영제의 확대와 정치자금 관련 범죄, 부정선거 등의 처벌을 강화하고 국회의원의 이해충돌을 제한하는 제도가 있다.

대표적인 권력통제 부패방지대책은 정치자금 범죄에 대한 강한 처벌규정이다. 공무담임을 5년에서 10년까지 제한하고, 정당공천 관련한 금품수수의 경우도 징역 5년이나 1천만원 이내의 벌금형으로 처벌하고 있고, 선거 관련 금품 등의 수수는 가액의 10배에서 50배까지 과태료를 부과하는 등 처벌규정이 마련되어 있다. 그러나 대부분의 부패범죄가 그러하듯 정치자금 관련 범죄의 적발 실효성은 의문이다.

국회의원의 이해충돌을 제한하기 위한 소관 상임위 직무관련 영리행위 금지규정과 공직자윤리법에 이해충돌금지규정이 마련되었으나, 이해충돌 범위의 모호성으로 실효성이 낮은 것으로 평가된다.

상설특검제, 특별감찰관제는 가장 실패한 제도로 평가될 수 있다. 박근혜 정권에서 고위공직자비리수사처 설치 여론을 무마하며 도입된 두 제도는 제대로 작동되지 못했

다. 특별감찰관제도의 경우 대통령 친인척등 특수관계인에 대한 감찰을 통해 권력남용형 비리를 통제하기 위해 마련되었지만 대통령 소속에서 조사권에 불과한 권한을 가진 특별감찰관은 기능은 극히 제한적이었다. 실제로 최순실 국정농단 과정에서 우병우 전 청와대 민정수석의 개인 비리와 미르재단 설립 의혹 등을 감찰하던 이석수 특별감찰관에게 정보유출 혐의로 압박하여 사퇴시키고, 감찰담당관에게는 퇴직을 종용하는 등 특별감찰관은 정권에 의해 무력화되었다.

권력통제를 위한 부패방지대책 외에 지난 시기 한국의 정치부패 통제를 위한 활동은 매 정권 초기에 이루어지는 사정개혁이다. '한국의 민주화과정에서 정치부패는 항상 정치적 쟁점으로 부각되었고 소위 과거청산의 명분으로 정치부패를 법적으로 단죄(양동훈, 2001)'하였으나, 정권 초기의 사정개혁은 모두 용두사미로 끝나며 실패했다. 매 정권에서 이루어진 사정개혁이 갖는 정치적 성격에 몰입되지 않고, 지속성을 갖는 부패방지대책으로 수렴될 수 있는 정책을 마련하는 것이 필요 할 것이다.

### 2) 정치·입법분야 부패방지대책의 거시적 관점에서의 평가

정치·입법분야 부패방지대책을 거시적 관점에서 평가하기 위해서는 정치관련 제도, 즉 민주주의의 수준을 함께 평가하는 것이 필요하다. 2차년도 연구에서는 민주주의시스템이 국가의 부패수준에 영향을 미치며, 특히 유권자 의사가 반영되는 시스템보다 승자독식형 민주주의가 부패한 것을 확인할 수 있었다(황지태 외, 2016).

이런 관점에서 볼 때 국회의원과 시도의원 선거에 도입된 비례대표제는 부패방지대책으로서 매우 미흡한 수준으로 평가될 수 있다. 현행 비례대표제도는 유권자 표가 실제 의석에 반영되는 선거 비례성[6]이 극히 낮다. 국회의원 전국구 비례대표 의석수는 전체의석의 18%에 불과하여 신진세력의 원내 진입을 어렵게 한다(음선필, 2015). 또한 한국의 비례대표제는 소선거구제로 인해 불비례성을 심화시키고 있어 위임된 권력에 대한 통제수준은 제한적일 수밖에 없다.

한편 삼권분립을 통한 정치부패의 통제가 제대로 이루어지고 있지 못했다는 평가가 가능하다. 과도하게 집중된 대통령의 권한을 통제할 수 있는 견제권한이 사법부와

---

6) 2차년도 연구에 의하면 지난 20대 총선에서 새누리당은 대구지역에서 57%를 득표하고 100%의 의석을 차지하였는데, 이러한 한국의 불비례성 점수는 21.97점으로 네델란드 등 북유럽이 1점대, 독일 등 2점대인 것과 비교하여 극히 높은 불비례 수준을 보여준다.(황지태 외, 2016)

입법부에 있다고 할 때, 한국의 삼권분립은 제 기능을 수행하지 못했다고 볼 수 있다. 특히 대통령이 검찰에 대한 강력한 통제권을 갖고 이를 통해 입법부와 기업을 통제하며 정권유지를 위한 권력형 정치부패를 되풀이해온 한국의 정치사는 독립적인 사법부와 견제능력이 강건한 입법부와의 힘의 균형이 기형적이라고 볼 수 있다.

강력한 부패통제의 한 축인 시민사회의 견제능력 역시 부정적으로 평가될 수밖에 없다. 정치·입법분야 부패를 감시하고 견제할 수 있는 제도는 주민소환제와 주민소송제로 그 실효성이 매우 낮고, 낙천낙선운동이나 매니페스토 운동 정도가 시민사회 영역의 활동으로 일상적 모니터링시스템은 미약한 수준이다.

## 2. 정치·입법분야 부패방지대책 수립 개요

### 가. 정치·입법 분야 부패방지대책 수립의 방향성

정치·입법분야 부패방지대책을 수립을 위해 부패발생 요인에 대한 2차년도 연구결과를 검토하고, 그로부터 부패원인을 통제할 수 있는 방향과 구체적인 개선대책을 제시하고자 한다.

2차년도 연구에서 정치분야 부패의 주요원인을 대통령의 과도한 권한집중에서 비롯된 권력지향성, 승자독식주의, 목표지상주의, 경제제일주의, 정실주의, 상명하복의 전근대의식, 연고주의로 보았고, 이러한 부패동기의 제약요인인 민주주의 및 시민의식의 수준과, 법치 수준, 처벌수준이 낮고, 기회요소인 법의 모호성과 개인의 비윤리성 등이 정치부패를 발생시키는 관련 요인으로 분석하였다(황지태 외, 2016).

〈표 2-11〉 정치·입법분야 부패발생 관련 변인 종합

| 분석 기준 | | 영향력 변수 |
|---|---|---|
| 동기 | 사회→조직 | 목표지상주의, 결과지향주의, 승자독식주의, 권력지향성 |
| | 조직→개인 | 경제 제일주의, 정실주의, 연고주의, 관료문화, 상명하복의 전근대의식, 군사문화, 패거리(보스)문화 |
| 제약 | 사회→조직 | 민주주의 발전정도, 시민의식의 성숙 수준, 투명성, 법치수준 |
| | 조직→개인 | 낮은 규제·처벌의 수준 |
| 기회 | 사회→조직 | 법제의 모호성, 권력의 크기(독점수준, 제왕적 권한) |
| | 조직→개인 | 개인의 비윤리성, 소득수준, 출세주의 |

출처: 황지태 외, 2016

따라서 정치·입법분야 부패방지대책은 부패발생의 동기요소와 기회요소를 억제하고 제약요소를 확장시키는 방안이 될 것이다. 동기요소인 권력지향성과 목표지상주의, 연고주의 등을 통제하는 방안은 집중된 권력의 분산을 중심으로 부패방지대책의 방향이 제시될 수 있다. 제약요소인 민주주의 발전 정도와 시민의식의 성숙 수준을 제고하기 위한 방안은 투명성을 높이고 부패통제를 강화하는 방안이 될 것이다. 특히 민주주의 발전과 시민의식 성숙을 위해서는 거시적 차원의 부패방지대책, 즉 부패관련 법제를 넘어선 한국사회의 제도개선 정책이 제시되어야 할 것이다. 특히 선거제도, 정당정치의 질서 회복 등에 대한 검토가 필요할 것이다. 그리고 기회요소를 제약하기 위해서는 법의 모호성을 불식시킬 수 있도록 법제의 실효성을 높이는 개선방안과 개인의 인식행태를 개선하는 방안도 필요할 것이다.

물론 정치부패 통제를 위해 민주주의의 발전과 시민의식의 성숙을 위한 거시적 차원의 부패방지 개선방안으로 권력구조 문제와 선거제도, 정당정치 정상화 등을 제시하는 것에 무리가 있을 수 있다. 그러나 민주주의가 부패통제의 주요 요인이라는 점은 여러 연구를 통해 확인되었다. “부패를 구조적으로 축소하는 최선의 방법은 다름 아닌 민주화이다. 부패 때문에 민주주의나 정치가 잘못되는 것이 아니라 민주주의의 결핍 때문에 부패가 유지되고 만들어지는 측면이 핵심적인 문제(조현연, 2011)”이다. 그리고 “민주주의라는 표면적 제도 자체보다 민주주의적 규범과 가치가 부패예방에 본질적으로 더 중요하다(신동준, 2013).” 그러나 대통령제냐 의원내각제냐 등의 권력구조에 대해서 다루는 것은 이 연구의 범위를 넘어서는 것이므로, 선거제도와 정당제도에서의 민주주의의 질적 수준을 높일 수 있는 방안에 대해 다루고자 한다.

본 연구에서는 세부적인 정치·입법분야 부패방지대책을 앞서 설명한 관점과 기준으로 제시하고자 한다. 먼저 집중된 권력의 분산, 투명성의 확대, 권력에 대한 통제라는 관점에서 또 한편으로는 제도개선과 인식행태 개선의 측면에서 동시에 모색하고자 한다.

그리고 세부적 부패방지대책을 각각 소개하고, 이 중 쟁점이 되고 있는 로비활동 제도화의 문제, 정치자금의 과도한 규제에 대한 쟁점, 공직선거법 관련 쟁점 등에 대해 찬반양론을 함께 검토해보기로 한다.

한편 문재인 정부는 2017년 7월 국정운영 5개년 계획으로 5대 국정목표, 20대 국정전략, 100대 국정과제, 487개 실천과제를 발표하였는데, 이 중 첫 번째 국정목표인 '국민이 주인인 정부'의 15개 국정과제 중에 반부패 관련 과제가 대부분 포함된다. 적폐의 철저하고 완전한 청산과 반부패 개혁으로 청렴한국 실현을 위한 세부과제가 반부패 개혁과제인데, 국정과제로 제시한 반부패 개혁과제는 다음 다섯 가지이다.(경향신문, 2017.7.19.: 청와대, 2017.7.19.)

① **부패방지시스템 구축** ; 17년 반부패 협의회 설치·운영, 18년 독립적 반부패 총괄기구 설치, 종합적 반부패 정책 수립·설치. 국민권익위원회를 분리하여, 독립적 반부패 총괄기구로서 '국가청렴위원회' 신설

② **공익신고자 보호** ; 17년부터 공익신고자 보호 강화, 18년부터 국민소송제도 도입·시행(18년 신고자 범위 확대, 신고자 보호 전담조직 강화 및 공익신고자 필요적 책임감면제 등 추진)

③ **중대 부패범죄 처벌 강화** ; 19년 5대 중대 부패범죄(뇌물, 알선수재, 알선수뢰, 배임, 횡령)의 처벌기준 강화(18년 다중인명 피해범죄 법정형 상향을 통한 국민참여 재판 대상 확대)

④ **민관협력형 부패방지체계 확립** ; 18년 국민중심 반부패 청렴정책 수립을 위한 민관협의체 구성 및 국민감사 청구대상 확대(다양한 방식의 국민의견 수렴에 기초한 반부패 정책 마련, 민관협의체 정책 모니터링 실시, 19년 반부패 정책 추진과 성과의 평가

⑤ **시민공익위원회 설치** ; 19년부터 민관이 공동 참여하는 시민공익위원회 설치 및 공익법인 투명성·공정성 강화

이 다섯 가지 반부패 개혁과제 중 부패방지시스템 구축과 공익신고자보호, 중대 부패범죄 처벌 강화는 거시적 차원에서의 정치·입법분야 부패방지대책이 될 수 있으며, 시민공익위원회 설치와 국민소송제 도입은 세부시책이 될 것이다.

## 나. 정치·입법 분야 부패방지대책과 실천과제

### 1) 정치·입법분야 부패방지대책

아래 〈표 2-12〉는 정치·입법분야 부패방지대책을 권력분산, 투명성, 권력통제를 위한 대책으로 분류하여 개괄한 것이다.

〈표 2-12〉 정치·입법분야 부패방지 대책 종합

| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| 권력 분산 | 수직적 분산 | - 비례대표제의 비례성 제고; 연동형 비례대표제<br>- 사면권 제한<br>- 인사청문 시스템 개선<br>- 고위직 인사검증 강화<br>- 사법부 독립성 제고 | - 정당정치 정상화로 대의제 민주주의 강화 |
| | 수평적 분산 | - 주민소송제, 주민소환제 실효성 제고<br>- 국민발의·국민투표제 도입<br>- 국민 직권상정 제도 도입 | - 국민주권 촛불민주주의 실현을 위한 국민참여 운동 |
| 투명성 | 결과 투명성 | - 정치자금 공개수준 강화 | |
| | 과정 투명성 | - 로비활동 제도화<br>- 이해충돌방지제도 강화<br>- 국회표결 방법개선 | - 국회 옴부즈만제도 도입 |
| 권력 통제 | 내부통제 | - 국회 윤리특별위원회 실효성 제고 | - 국회의원 윤리강령 내실화 |
| | 외부통제 | - 부패적발 및 모니터링 강화<br>- 고위공직자비리수사처 설치<br>- 특별감찰관제 정상화<br>- 국민소환제 도입<br>- 국민소송제 도입<br>- 시민공익위원회 설치 | |

위에 제시한 23가지 부패방지대책은 대부분 세부적인 대책이며, 정치·입법분야 부패방지를 위한 거시적 차원의 방안은 비례대표제의 비례성 제고와 정당정치 정상화 과제이다.

#### ① 비례대표제의 비례성 제고; 연동형 비례대표제

비례대표제의 비례성 제고는 한국의 승자독식형 권력구조를 완화시키고 대의제 민주주의의 발전을 위해 시급히 개선해야할 중요한 과제이다. 더욱이 지난 촛불혁명

이후 국민들의 민주화에 대한 열망과 정치의식이 향상되면서 현행 소선거구제가 민의를 왜곡하는 선거제도라며 선거제도의 개선을 요구하는 여론이 높아지고 있다. 특히 소수당을 중심으로 현행 정당명부식 비례대표제는 공정하지 않다며 민심이 반영되는 선거제도로 개선하자는 움직임이 활발하다(내일신문, 2017.10.11.). 비례성을 높이는 선거제도로는 각 정당이 얻은 득표율대로 의석을 배분하는 연동형 비례대표제를 도입하자는 의견이 지배적이다(프레시안, 2017.10.13.). 중앙선관위는 지역구대 비례비율 2대1을 제안하고 있는데, 이 경우 지역구 의석을 줄이지 않으려는 현역의원들의 반발로 전체의석수가 늘어나는 문제와 소선거구제에 유리한 자유한국당의 반대가 연동형 비례대표제 도입의 걸림돌이다.

대의제 민주주의를 채택하고 있는 한국 민주주의에서는 국민의 표가 의회구성에 잘 반영되는 것이 민주주의의 수준을 향상시키는 것이라고 볼 수 있다. 이는 현안중심의 부패통제 방안으로의 구체성은 부족하지만 거시적 관점에서 정치부패를 약화시키는 기제로 작동할 것이다. 따라서 연동형 비례대표제 도입을 통한 비례대표제의 불비례성을 완화시키는 것이 권력분산을 위한 정치·입법분야 부패방지대책이 될 것이다.

한편 권력형 정치부패의 문제를 대통령의 과도한 권한집중의 문제로 바라보는 관점에서 대통령권력구조를 개편하자는 논의도 제기되고 있는데, 개헌을 통한 대통령권력구조 개편안으로 의원내각제와 이원집정부제, 4년 중임제 등이 제시되고 있다. 그러나 대통령의 과도한 권한집중의 원인은 대통령제 자체에 있기 보다는 정당정치의 후진성으로 볼 수 있다. 조연현(2011)은 “대의제 민주주의 핵심원리인 책임정치의 근본 주체는 정당이기 때문에, 분명한 정체성을 갖고 자기지속성을 갖춘 정당이라면 당원인 대통령에 대해 이념적·정책적 구속력을 행사할 수 있다”며 “정치자금의 지나친 규제나 지구당 폐지가 아니라 정당의 기반을 강화시키는 것이 중요하다”고 주장한다.

#### ② 정당정치 정상화로 대의제 민주주의 강화

우리는 2차년도 연구에서 한국의 현재와 같은 부패수준에 머무르고 있는 것은 국민이 권력을 효과적으로 통제할 만한 수준의 민주주의체제를 구축하지 못한 것이 거시적 차원의 원인이라고 분석하였다(황지태 외, 2016). 그렇다면 ‘국민이 권력을 효과적으로 통제할 만한 수준의 민주주의’는 어떻게 달성할 수 있나? 본 연구에서는 그 중 중요한 해법으로 ‘정당정치 정상화’를 제시한다.

정당은 대의제민주주의의 기본요소이다. 국민의사는 정당을 통해 결집될 수 있고 구체적 정책으로 반영된다. 정당은 국민의 정치적 의사를 구체화 시킬 수 있는 가장 기본적인 매개자이다(심지연, 2004).

그런데 한국정치에서 정당의 후진성은 불법적 정치자금을 매개로한 보수엘리트 카르텔에 의해 지역주의와 금권정치 재생산해왔고, 이 과정에서 국민의 정치적 의사는 묵살되어왔다. 정치 또는 정치부패에 대한 국민의 무관심과 냉대는 정치혐오증으로 발전하여 정당정치에서 국민이 괴리되는 악순환에 이르렀다. 조진만 외(2010)는 정치부패에 대한 시민의식의 경험적 연구를 통해 "정치부패가 만연해 있다고 인식하는 시민의 경우 민주정치에 대한 평가, 정치 만족도, 정치 대변성, 정치 효능감, 정부평가, 투표참여 등에 부정적 평가를 내리고 있다"고 분석하며 "유권자의 냉혹한 심판"의 중요성을 강조했다.

정당정치의 정상화는 정치냉소주의와 유권자 기능회복이 선결과제이다. "사회의 이해와 갈등이 폭넓게 대표될 수 있는 정상적인 경쟁에 기초한 정당체제의 틀을 만드는 것(조현연, 2009)"이 필요하다. 선거용 당원이 아니라, 정당의 정강정책에 동의하여 자신이 목소리를 정당의 정책으로 표현할 수 있는 건강한 정당활동이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 정당운영의 투명성을 전제로 정당 후원회를 허용하여 정당 내부의 민주화의 기초를 마련하고, 건강한 정당활동으로 정당체제의 민주화를 가능하게 하는 환경을 마련해야 할 것이다. 국민의 의사를 제대로 수렴하여 정책경쟁을 펼치는 정당정치 정상화를 통해 보수엘리트 카르텔에 의해 작동되는 퇴행적 정치활동을 분해시켜야 할 것이다.

연동형 비례대표제 도입을 통한 비례성 제고와 대의제민주주의 성숙을 위한 정당정치 정상화는 거시적 관점에서의 정치·입법분야 부패방지대책이다. 다음은 현안을 중심으로 한 세부적인 부패방지대책을 제시하도록 하겠다. 현안 중심의 부패방지대책은 권력분산, 투명성제고, 권력통제를 위한 대책으로 구분하여 소개하도록 한다.

#### (1) 권력(권한)의 분산을 위한 정치·입법분야 부패방지대책

##### ① 사면권 제한

먼저 대통령의 사면권 제한을 위한 제도개선이 필요하다. 국제투명성기구 등 국제

사회는 최고권력자에 의한 부패범죄의 사면이 부패통제에 큰 걸림돌이 되고 있다며 부패범죄에 대한 무관용원칙을 권장하고 있는데, 한국현대사에서 대통령의 사면권 행사는 특히 권력형비리 기업인과 정치인을 대상으로 정치적 화해의 명분으로 이루어져왔다. 이러한 사면권 행사는 국민의 법감정을 왜곡하는데 일조해왔고, 정경유착과 권력형부패를 재생산하는 기회요소가 되어왔다. 사면권 행사는 법제화를 통해 엄격한 근거를 갖고 제한적으로 이루어져야 할 것이다. 특히 부패범죄에 대한 사면금지를 엄정히 지켜야 할 것이다.

〈표 2-13〉 정치·입법분야 권력분산을 위한 부패방지 대책

| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| 권력분산 | 수직적 분산 | - 비례대표제의 비례성 제고; 비례대표 의원 수 확대, 중선거구제로 개선 등<br>- 사면권 제한; 법제화로 근거마련, 부패범죄 사면금지 등 엄정한 집행<br>- 인사청문 시스템 개선; 인사검증 시스템 강화와 정책 검증 강화<br>- 고위직 인사검증 강화; 인사검증 기준과 절차 마련<br>- 사법부 독립성 제고 | - 정당정치 정상화로 대의제 민주주의 강화; 정당 후원회 허용, 정당 운영 투명성 강화, 국민경선제 등 선거 공영제 확대 |
| | 수평적 분산 | - 주민소송제, 주민소환제 실효성 제고<br>- 국민발의·국민투표제 도입<br>- 국민 직권상정 제도 도입 | - 국민주권 촛불민주주의 실현을 위한 국민참여 운동 |

② 인사청문시스템의 개선과 고위직 인사검증 강화

다음은 인사청문시스템의 개선과 고위직 인사검증 강화이다. 한국 대통령제의 집중된 권한중 가장 중요한 권한이 인사권이다. 과도한 인사권한을 공적가치가 아닌 사적 이해관계를 위해 남용하지 않도록 통제하는 것이 바로 인사시스템의 개선이라 할 수 있다. 한국의 인사청문제도는 비교적 넓은 범위의 인사에 국회의 동의를 얻도록 되어있으나, 사전인사검증 절차의 부족으로 정책검증이 아닌 정략적 도구로 전락하기 쉽다. 따라서 인사검증의 기준과 절차를 마련하는 국가단위의 인사검증시스템을 마련하여, 인증 청문회로의 강화가 필요하다. 그리고 국가단위 인사검증시스템은 고위직 인사검증 절차까지 포괄할 수 있어야 할 것이다.

③ 사법부 독립성 제고

사법부 독립성 제고는 사법분야 과제이다. 그러나 한국 대통령제는 검찰에 대한 대통령의 강력한 통제권으로 기업과 입법부를 통제하고 있어 삼권분립에 의한 견제가 제대로 작동하지 못하고 있는 것이 현실이므로 사법부 독립성 제고는 사법분야 부패통제의 기능과 함께 정치부패 통제의 기능을 동시에 가지고 있다고 볼 수 있다.

④ 주민소송제, 주민소환제 실효성 제고

권력의 수평적 분산을 위한 부패방지대책으로는 먼저 기존 제도인 주민소송제(2005년 도입)와 주민소환제(2006년 도입)의 실효성을 높이는 것이 필요하다. 도입된 지 10년이 넘은 두 제도는 현실적 활용에 어려움이 있어 성과가 미흡한 것으로 평가되고 있어 제도의 개선이 필요하다.

⑤ 국민발의·국민투표제 도입

다음은 국민발의·국민투표제의 도입을 통한 국정운영에 대한 국민의 직접 참여지평의 확대이다. 대의제민주주의를 채택하고 있는 한국은 헌법상 예외적으로 인정되는 직접민주주의 요소가 바로 국민투표제이다. 그러나 국민투표는 헌법상 매우 제한적으로 가능하다. 2016년 촛불시민혁명은 직접민주주의에 대한 요구가 강력하게 표출되는 계기가 되었다. 박근혜 전대통령의 탄핵결정과정을 촛불로 지켜본 국민은 국회의 탄핵소추와 헌법재판소의 결정에 의해 이루어지는 긴 과정에서 국민의 의사가 제한적으로 반영될 수 밖에 없는 현행법의 한계를 절실히 느꼈다. 2010년 4대강, 2011년 한미FTA 당시 국민투표 요청 서명운동을 벌이기도 했으나, 헌법은 대통령만이 국민투표를 발의할 수 있다. 대통령만이 갖고 있는 국민투표 발의권한을 확장하여 국민의 직접참여의 폭을 넓히는 것이 필요하므로, 국회의원에 의한 국민투표 발의로 확대하는 제도개선을 제시한다. 김종서(2017)는 '직접민주주의의 현실화를 위해 국회의 탄핵소추와 국민투표에 의한 탄핵결정'을 제시하고 있는데, 국민투표의 범위를 탄핵결정으로 확대하는 것도 필요할 것이다.

⑥ 국민 직권상정 제도 도입

권력의 수평적 분산을 위한 제도개선 방안으로 '국민 직권상정 제도'가 가능할 것이다. 이 역시 대의제민주주의를 보완하는 직접민주주의 요소로써, 국민 스스로 법안을 발의할 수 있도록 하는 제도이다. 2017년 3월 더불어민주당 유은혜의원에 의해 '국민 100만명이 원하면 법안을 직권상정'할 수 있도록 한 국회법 개정안으로 발의되어 있다. 국민 직권상정 제도를 반대하는 의견으로는 국민이 국회의 입법과정에 직접 참여할 수 있는 방법으로 현행법상 운영되고 있는 국회 공청회와 청문회를 활용하자는 견해(허진성, 2017)도 있으나, 공청회의 한계는 이미 뚜렷하다. 국회선진화법에 의해 국민이 요구하는 법안이 상정조차 되지 못하는 과정을 지켜본 국민들은 국민이 직접 법안을 발의할 수 있는 직권상정 제도에 대한 기대가 높다. 국민 직권상정제도는 최소한 대의제민주주의를 보완하는 차원에서의 기능은 가능할 것으로 보인다.

⑦ 국민주권 촛불민주주의 실현을 위한 국민참여 운동

권력분산을 위한 부패방지대책 중 인식행태 개선 방안은 정당정치 정상화와 함께 국민주권 촛불민주주의 실현을 위한 국민참여 운동의 활성화를 제시하고자 한다. 사실 국민참여운동의 활성화를 위한 구체적인 방안을 제시하는 것은 무리이다. 아직 촛불시민혁명을 통해 나타난 국민의 정치참여의식을 수렴하는 매개체가 가시화되어 있지 못하기 때문이다. 이는 정당의 형태일 수도 있고, 일선 학계에서 제시하고 있는 시민의회(김종서 2017; 임지봉 2017; 김상준 2017; 이지문 2017)의 형태일 수도 있다. 숙의민주주의의 제도화의 한 형태로 국민참여 운동이 가시화되기를 기대해 본다.

(2) 투명성 제고를 위한 정치·입법분야 부패방지대책

투명성 제고를 위한 부패방지대책으로는 정치자금 공개수준을 강화하는 결과 투명성 제고 방안과 정책결정의 과정에 대한 투명성 강화를 위한 로비활동 제도화, 이해충돌방지 제도화 강화, 국회표결의 공개투표 확대 등을 제시한다. 인식행태 개선으로는 국회 옴부즈만제도 도입으로 국회민원 및 청원의 양성화를 제시한다.

〈표 2-14〉 정치·입법분야 투명성을 위한 부패방지 대책

| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| 투명성 | 결과 투명성 | - 정치자금 공개수준 강화; 현 3개월 공개에서 상시 공개로 확대, 후원자 세부공개 투명성 제고 | |
| | 과정 투명성 | - 로비활동 제도화<br>- 이해충돌방지제도 강화; 등록재산과 직무간 이해충돌 심사 도입<br>- 국회표결 방법개선; 공개투표 확대로 정책결정과정 투명성 | - 국회 옴부즈만제도 도입; 국회 민원 및 청원의 양성화 |

① 정치자금 공개수준 강화

현행 정치자금법은 후원회 지정권자 규정, 영수증 교부, 회계책임자에 의한 출납, 지정계좌 사용, 정치자금 수입지출 선관위 보고, 고액정치자금 기부자 공개 등 정치자금 투명성 규정이 마련되어 있고, 정당의 회계 투명성 제고를 위해 정부기준의 회계처리와 그 내역을 당원에 공개하도록 하는 등 비교적 전반적인 범위에서 투명성 규정이 마련되어 있다.

그러나 투명성 수준에 있어서는 아직 보완이 필요하다. 즉 정보공개의 기간과 공개내역의 확대가 필요하다. 우선 선관위의 공개내용은 접수된 회계보고서의 일부만 공개하고 있으며, 공개기간은 3개월로 3년간 공개하고 있는 일본과 비교하여 현저히 짧고 자료의 복사를 금지하고 있어, 유권자와 시민사회의 모니터링과 검증을 제한하고 있다(성중탁, 2015).

정치자금 후원의 제한이 거의 없는 미국의 경우 정치자금에 대한 공개수준은 매우 높은 편인데, 미국의 경우 개인명의로 정치자금을 후원할 경우 수령인의 이름과 주소 외에 고용주와 직업까지 공개하도록 되어있다(성중탁, 2015). 이는 기업이 소속직원 명의로 편법 후원을 하는 것을 방지하기 위한 규정이다. 우리의 경우도 기업이나 단체가 소속구성원의 명의를 도용하여 쪼개기 후원을 하는 경우가 매우 빈번하다. 따라서 수령인의 이름과 주소 외에 고용주와 직업까지 공개하도록 하는 미국의 방식을 도입하는 것이 필요하다.

〈표 2-15〉 일본·미국과의 정치자금법상 정보공개수준 비교

| 구분 | 한국 | 일본 | 미국 |
|---|---|---|---|
| 정보공개 수준 | 수입지출 기재, 회계장부 비치, 매년 회계보고. 선관위는 3개월간 공개. | 회계정보 공개하나, 정치단체가 복잡하여 개별 정치인의 후원관계 투명성 낮음. 증빙서류 3년간 의무보관. 3년간 열람. 위반시 처벌. | 모금액의 500달러 이상 지출시, 기부금을 200달러 이상 수령시 금액, 일자, 지출목적, 수령인의 이름과 주소(개인은 고용주와 직업 등) 상세목록을 국무장관에 신고하고 일반에 공개 |

출처: 성중탁(2015)

즉 정치자금 공개수준 강화를 위해서 현 3개월 공개 기준을 상시공개(최소 10년간)로 연장하고, 자료를 전산화 하여 검증을 용이하게 하는 등 완전공개의 원칙으로 개선되어야 하고, 공개내용에 있어서도 후원자의 이름과 주소 외에 고용주와 직업까지 공개하도록 하는 제도적 보완이 필요하다.

정치자금법과 관련하여 지정기탁금제 금지와 법인·단체의 기부금지 제도의 폐지, 기부한도 조정, 후원회 지정권자 범위 확대 등에 대한 다양한 견해가 있는데, 이에 대해서는 별도로 검토하기로 하겠다.

② 로비활동 제도화

정치·입법분야의 과정 투명성을 향상하기 위한 부패방지대책으로는 로비활동 제도화와 이해충돌방지제도의 강화, 국회표결방법의 개선, 국회 옴부즈만 제도 도입 등이 제시될 수 있다.

로비활동 제도화는 로비등록법을 통해 음성화된 입법로비 과정을 공개적으로 관리하여, 정치과정의 투명성을 높이자는 것이다. 로비활동 제도화에 대한 국제적 동향은 전반적으로 긍정적인 추세로, OECD는 로비법 제정에서 따라야 할 가이드라인을 권고하고 있고, 35개 OECD회원국 중 17개국에서 로비법 제정이 완료되었고, 동구권 등 그 외 국가에서도 로비활동 법제화가 진행되고 있다. 반면 한국의 경우 찬반논쟁이 크게 대립되는 현황이다.

로비활동 법제화의 핵심은 '투명성'으로서 기본적으로는 음성적 로비를 양성화하는 부패통제 기능이 가장 중요한 근거로 볼 수 있으나, 국민의 청원권 확장이라는 측면에서 로비활동 법제화의 필요성이 제기되기도 한다. 현실적으로 국민의 청원권은 법으

로 명시할 뿐 청원권 행사의 통로는 협애하기 때문에 로비법제화를 통해 국민의 청원권 행사를 보완 할 필요가 있다는 것이다.

로비법제화의 필요성을 주장하는 이론은 정책결정 과정의 투명성이 부패방지의 효과적 수단이며, 투명성 보장을 통해 공직자의 책임성이 제고되며, 정책행위자들이 이해관계자와의 소통이 가능해짐에 따라 공공의 요구에 대한 반응성이 증진될 수 있음과 투명성 제고를 통해 정치적 무관심을 개선할 수 있다고 주장한다(윤홍근, 2017).

반면 로비법제화를 반대하는 이론으로는 진입장벽론, 위험성론, 비용발생론이 있다. 진입장벽론은 로비법제화가 규제의 성격을 갖기 때문에 이해관계자의 참여를 제한한다는 주장이다. 위험성론은 정책결정과정의 투명성이 기밀유지가 필요한 정책을 위험에 빠뜨릴 수 있다는 주장이다. 비용발생론은 로비활동 공개가 오히려 로비활동을 위축시키고, 로비활동의 비용을 상승시키게 된다는 주장이다. 이 이론에서는 의원들이 로비스트들에 대한 통제권을 행사하게 되며, 이에 따라 정치력이 높은 기업이나 이익집단의 이익반영에 더욱 기여하게 되어, 소규모 단체에게 불리하게 된다는 주장이다(윤홍근, 2017).

한국의 로비활동 법제화 노력은 17대 국회에서 본격적으로 진행되어 2004년 정몽준 의원안과 2005년 이승희 의원안이 발의되었으나 임기만료로 모두 폐기되었다(도묘현, 2015). 이후 2007년 국가청렴위원회가 공개토론회를 통해 전문가와 시민사회의 의견을 수렴하였고 법제화 노력이 진행되었으나, 대한변호사협회와 법조인 출신 의원들의 반대로 무산되었다. 현행법 아래에서는 변호사의 로비활동만 가능하기 때문에 독점적 지위를 유지하려는 집단적 이기주의에 의해 로비활동 법제화는 10년째 논의조차 이루어지고 있지 못한 현실이다.

물론 로비활동이나 로비스트에 대한 사회적 인식은 부정적 시각이 크고 로비활동의 제도화를 통해 발생할 부작용이 적지 않을 것이다. 그러나 이미 한국 정치과정은 불법 로비를 통해 보수엘리트 카르텔의 이익대변 구조로 왜곡되어 있음은 각종 입법로비 스캔들을 통해 확인되었기에 '양성화 된' 로비활동으로 정치과정의 왜곡을 바로잡는 것이 중요할 것이다.

심우민(2015)는 "상당수의 기업 등 경제주체들이 이미 비공식적 입법 로비활동을

수행하고 있다는 점에서만 보더라도, 입법 로비활동 등에 대한 부정적인 규범적·윤리적 차원의 인식태도가 역설적이게도 현재 수행되고 있는 입법 로비관행을 눈감아주는 결과를 초래하고 있다"며 로비활동의 법제화가 더 이상 미룰 의미가 없음을 주장한다. 더 나아가 김영래(2002)는 로비등록법과 함께 미국과 같이 기업이나 단체가 정치활동위원회(Political Action Committee)를 구성하여 규제관점의 로비등록법이 아닌 정치활성화 관점의 로비등록법으로 발전해야 한다고 주장한다.

한국에서의 로비법제화에 대한 찬반론은 다음과 같다. 찬성론은 "첫째, 청원권 등 헌법적 권리의 실현을 구체화해줄 수 있는 포괄적 법 규정으로서 로비법 제정이 필요하며, 둘째, 로비활동을 양성화한 후 투명 공개하는 것이 필요하고, 셋째, 상업 목적의 전문 로비스트 활동의 규제가 필요하며, 넷째, 변호사가 독점하고 있는 대관업무 종사자들에 대한 직역 법제화가 필요하다는 견해이다. 이와 반대로 로비법제화의 폐단을 우려하는 반대론은 첫째, 현행법상으로 대정부 활동이 충분히 보장되어 있고, 불법 로비활동에 대한 규제도 충분히 가능할 수 있어 추가제정이 필요 없으며, 둘째, 과열 로비경쟁으로 인한 사회적 폐단이 우려되며, 셋째, 연고주의 문화의 폐단이 오히려 심화 될 가능성이 높고, 넷째, 로비활동의 합법화로 정책투입 부문의 불균형 현상의 심화가 재촉될 것이라는 견해이다"(윤홍근, 2017).

현재 한국에서는 로비법제화 논의는 중단된 상태이다. 반대론자의 의견대로 로비과잉경쟁의 폐단이 있을 수 있고, 유력집단이 지배적 영향력을 행사할 가능성도 무시할 수는 없다. 그러나 대부분의 대기업은 대관업무 담당부서에서 로비활동을 벌이고 있고, 이미 음성적으로 진행되는 불법적 로비는 일상적이다. 이러한 현실에서 로비활동을 양지로 드러내는 것을 더 이상 늦출 필요가 없다. 정책과정의 투명성이 향상된다면 국민의 알권리도 보장될 것이고, 그에 따라 공직자와 정책결정자의 책임성은 향상되고, 공개된 정책과정은 부패를 예방하는 데 기여할 것이다.

#### ③ 이해충돌방지제도 강화

다음은 이해충돌방지제도의 강화이다. 이해충돌 방지는 현재 공직자윤리법과 국회법(상임위 직무제한)을 통해 이루어지고 있는데, 국회의원의 등록재산과 직무간 이해충돌 심사제를 도입하여 이를 강화할 필요가 있다.

④ 국회표결 방법개선

과정투명성을 강화하기 위해서는 국회표결 방법의 개선이 필요하다. 현재 대부분의 중요한 국회의결은 비공개로 이루어지고 있다. 국회의원은 국민의 의사를 반영하여 의정활동을 하는 것이 대의제민주주의의 핵심이다. 따라서 주요 정책결정에서 표결은 공개투표로 하여 국민의 알권리를 보장하는 것이 필요하다.

⑤ 국회 옴부즈만제도 도입

투명성 제고를 위한 인식행태 개선안으로 국회 옴부즈만 제도의 도입이 가능할 것이다. 국회 옴부즈만은 국민의 국회에 대한 청원과 공익신고와 각종 정책관련 제보를 받아 신고사항을 처리하는 조직이다. 국민으로부터 제보받은 내용을 분류하고, 해당 상임위로 이관하여 정책을 처리하거나 부정부패 관련 사항은 국민권익위원회에 이관하고, 행정부의 부조리는 시정조치를 요구하는 활동이 가능하다. 정치적 파장이 큰 부패사건 등 신분보장의 위협을 느끼는 사건의 경우 언론에 제보하는 경우가 많다. 그러나 언론제보는 법적 보호를 받지 못하며, 국회의원에 대한 신고의 경우도 정치적 여건에 따라 보호가 어려울 수도 있으므로 국회 옴부즈만의 효과적 보호가 가능할 것이다.

제보된 내용을 입법부에서 처리함으로써 입법부의 견제능력을 활용하여 적극적인 감시와 견제, 상임위 기능을 통한 정책 반영이 가능할 것이다. 또한 국회의원 개인에게 들어오는 각종 민원을 종합적으로 관리함으로써 불법적 청탁의 가능성을 최소화 시킬 수 있다. 즉 국회 옴부즈만이라는 작은 조직의 효율적인 제보센터를 운영하여 국회의 행정부에 대한 감시·견제 기능을 강화하고 입법부의 견제능력을 향상시킬 수 있을 것이다.

(3) 권력(권한) 통제를 위한 정치·입법분야 부패방지대책

① 국회의원 윤리강령 내실화

권력통제를 위한 인식행태 개선 방안으로는 국회의원 윤리강령 내실화가 필요하다. 국회의원 윤리강령은 추상적 선언적 강령으로 행동강령으로서의 구체성이 부족하다. 사실 국회의원 윤리강령의 내실화 문제는 상당히 오랜 기간 각계각층에서 주장되어

왔고, 특히 지방의회 행동강령이 확산되면서 지방의원과 대비되는 허술한 국회의원 윤리강령이 문제시되기도 하였다. 국회의원 윤리강령은 공무원 행동강령과 같이 구체적이고 실효적인 내부통제 규범으로 구성되어야 하며, 특히 이해충돌방지를 위한 구체적 내용이 포함되어야 할 것이다.

〈표 2-16〉 정치·입법분야 권력통제를 위한 부패방지 대책

| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| 권력통제 | 내부통제 | - 국회 윤리특별위원회 실효성 제고; 외부위원 참여 및 징계강화 | - 국회의원 윤리강령 내실화 |
| | 외부통제 | - 부패적발 및 모니터링 강화;FIU혐의거래 공유 확대<br>- 고위공직자비리수사처 설치<br>- 특별감찰관제 정상화<br>- 국민소환제 도입; 부패정치인 퇴출<br>- 국민소송제 도입<br>- 시민공익위원회 설치; 민관이 공동 참여하는 시민공익위원회 설치로 공익재단의 정경유착을 통제 | |

② 국회 윤리특별위원회 실효성 제고

입법부의 내부통제를 위해서 가장 기본적인 제도개선은 국회 윤리특별위원회의 실효성 제고가 될 것이다. 현재 윤리특별위원회는 현역 국회의원 15인의 위원이 징계심사 소위원회, 자격심사 소위원회, 국회윤리제도개선 소위원회를 구성하고 있는데, 도입 초반에 가장 대립되었던 것은 외부위원의 참여 문제였다. 결국 외부위원이 참여하지 않는 조직으로 구성되었고 그에 따라 의원에 대한 징계 등 위원회의 실효성은 현저히 떨어진다. 미국의 의회 윤리위원회와 같이 사무처를 구성하는 상설적인 위원회로 엄격한 윤리기준을 가진 내부통제 조직으로 기능해야 할 것이다. 윤리강령의 실효성 확보를 위해서도 처벌이 적절히 이루어져야 하므로, 징계의 기준을 마련하고, 이해충돌심사 등을 시행하고, 자체 조사를 통해 내부통제를 수행하는 상설위원회로서 자정 기능을 활성화시켜야 할 것이다.

③ 부패적발 및 모니터링 강화

정치·입법분야의 권력 통제를 위한 외부통제 대책으로는 부패적발 및 모니터링의 강화, 고위공직자비리수사처 설치, 특별감찰관제 정상화, 국민소환제 도입, 국민소송

제 도입, 시민공익위원회 설치 등이 가능하다.

부패적발 및 모니터링의 강화는 정치분야 뿐 아니라 모든 부패분야에서 중요한 부패통제 대책이다. 한국의 정치부패 사건의 특징 중 하나는 정치적 목적에 따라 '적발된' 사건이 우세하다는 것이다. 대통령의 검찰권력 통제를 통해 정치인의 혐의를 수집하고 정치적 필요에 따라 '적발·기소'하는 것이 입법부를 통제하여 입법부의 견제를 무력화시키는 것이 하나의 패턴이었다. 따라서 정치적 이해관계에 종속되지 않는 객관적 모니터링과 이를 근거로 하는 부패적발의 강화가 필요하다. 현행법인 '특정금융거래 정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률'은 정치자금법 위반 혐의 금융거래정보를 중앙선거관리위원회와 더불어 검찰총장, 국세청장 등 관계기관에 제공할 수 있도록(제7조 1항) 되어 있으나 혐의 거래에 대한 모니터링과 감시는 제대로 시행되고 있지 못한 것이 현실이다. 최소한 현행법에 따른 정치인의 혐의거래를 제대로 모니터링하고 이에 대한 조사와 적발이 강화되는 것이 필요하다.

④ 고위공직자비리수사처 설치

고위공직자비리수사처 설치는 문재인정부의 대선공약이자 국정과제의 하나로 추진되고 있는 사법부패 통제를 위한 대책이나, 공수처의 기능이 정치권력의 부패통제를 목적으로 하기 때문에 정치·입법분야 부패방지대책의 하나로 제시하였다.

⑤ 특별감찰관제 정상화

특별감찰관제 정상화는 박근혜정부에서 도입된 특별감찰관제의 기능을 정상화하여 대통령 친인척 및 측근의 권력형 부패를 예방하고 통제할 수 있는 제도로 정착시키는 것이 필요하다. 앞서 정치·입법분야 부패방지대책의 평가에서 특별감찰관제를 실패한 대책의 대표적 사례로 평가하였는데, 이는 대통령 소속으로 대통령 측근의 비리를 조사하는 것이 불가능했음을 시사한다.

따라서 특별감찰관제를 정상화시키기 위한 방안으로 특별감찰관을 고위공직자부패수사처 소속으로 하고, 조사권과 수사권을 확대하는 것을 제시한다.

⑥ 국민소환제 도입

국민소환제는 부패정치인 퇴출을 위한 직접민주주의 요소이다. 2016년을 겪으며

한국사회는 국민주권의 시대로 전환하고 있다. 이는 대의제민주주의와 함께 직접민주주의와 숙의민주주의가 보완되는 제도개선이 필요함을 시사한다. 국민소환제는 대의민주주의가 갖고 있는 한계를 보완하여 국민의 의사를 제대로 반영하는 국회의원을 지지하고자 하는 민의를 반영하는 제도라 할 수 있다.

John Haskell(2000; 50)은 "유권자가 선출직 대표를 공직에서 해임시킬 수 있는 소환제(recall)는 국민발안(initiatives)과 국민투표(referenda)와 함께 직접민주주의의 힘을 발휘할 수 있는 수단"이라며 소환제의 필요성을 제시하였는데, 2016~17년 한국 정치현장에서 민의를 벗어난 국회의원에게 18원 후원금으로 항의표시를 했던 사례를 떠올려 볼 때 국민소환제의 도입 필요성은 여론의 지지를 받을 것으로 사료된다. 2017년 2월 더불어민주당 박주민의원은 국민의 뜻에 어긋나는 국회의원 파면할 수 있는 국민소환제 법안을 발의하였다.

⑦ 국민소송제 도입

국민소송제는 국가예산의 위법한 집행에 대해 이를 환수 할 수 있도록 하는 제도로서 국가재정 집행에 대한 국민의 감시와 통제를 강화하고자 하는 제도이다. 문재인정부는 100대 국정과제의 하나로 2018년에 국민소송제를 도입할 것을 발표하였다.

⑧ 시민공익위원회 설치

시민공익위원회는 공익재단의 정경유착을 막기 위한 제도로 이 제도 역시 문재인정부 국정과제의 하나로 제시된 부패방지방안이다. 시민공익위원회 설치의 배경은 최순실국정농단 사태에서 미르재단 등이 불법적으로 관리되어 정경유착의 주요 통로가 된 것에서 출발한다. 문재인정부는 민관이 공동으로 참여하는 시민공익위원회를 설치하여, 부처별로 산재된 공익법인 설립 허가 및 관리 감독 권한을 일원화하고, 공익성 검증을 강화할 것을 제시하였다.

2차년도 연구의 정치부패 사례연구에서 권력남용형 부패의 대표적 수단이 재단이었음을 확인할 수 있었다. 일해재단, 부일장학회, 육영재단 등 권위주의 정부는 재단을 정경유착과 권력남용형 부패의 수단으로 이용해왔다. 시민공익위원회는 권력형 부패를 통제하는 수단이 될 수 있을 것이다. 2017년 8월 더불어민주당 윤호중의원은 시민공익위원회 도입을 위해 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률' 개정안을 발의하였다.

### 2) 정치·입법분야 부패방지대책과 관련한 몇 가지 쟁점

지금까지 정치·입법분야 부패방지대책을 제시하였다. 그런데 부패방지대책으로 명확히 제시하기 어려운 몇 가지 쟁점이 있다. 물론 로비활동 제도와의 경우도 찬반양론이 명확히 구분되는 제도개선 방안이기는 하지만 이론적으로는 찬성의견이 지배적이나 법조계의 반대 등 현실적 문제로 제도도입이 추진되고 있지 못하는 문제이기 때문에 이론적 쟁점을 따로 다룰 필요는 없다.

그러나 정치자금과 공직선거법과 관련한 쟁점들은 조금 더 복잡하다. 정치자금법과 관련해서는 지정기탁금제를 다시 허용해야 한다는 의견과 법인·단체의 기부를 허용해야 한다는 의견 등 기존의 부패통제를 위해 마련된 규정을 다시 바꾸자는 주장이 대립하고 있기 때문이다. 그 외에도 기부한도를 현실적으로 조정해야 한다는 주장, 후원회 지정권자 범위를 확대해야 한다는 주장 등이 대립되고 있다. 따라서 이러한 대립의견을 부패통제의 관점에서 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

그런데 정치자금과 관련한 쟁점들 – 고비용 정치 해소와 기부금 한도 조정 쟁점, 법인·단체의 정치자금 기부허용 문제, 지정기탁금제 부활 문제, 후원회 지정권자 범위 확대 쟁점 등은 미국의 정치자금제도와 밀접히 관계된다. 우리나라의 경우 정치자금에 대한 '규제'를 중심으로 제도가 형성되어 왔다면, 미국의 경우 국민의 기본권인 '정치적 의사 표현의 자유'를 보장하는 관점에서 정치자금 제도가 형성되어 왔다. 제도의 기본 관점의 차이로 인해 미국의 법제는 모금자격과 기부자격, 기부금액의 한도 등에 있어서 거의 제한이 없어, 우리의 제도와 큰 차이를 보이기 때문이다.

다음 〈표 2-17〉은 미국과 일본의 정치자금법을 우리 법제와 비교한 것인데, 미국의 경우 기부금액의 한도는 있으나, 몇 차례 연방법원의 위헌판결로 기부금액에 대한 제한이 거의 없다.

그리고 중요한 또 하나의 차이는 정치자금을 모금할 수 있는 정치단체의 유무이다. 한국은 후원회 지정권자만이 후원회를 통해서 모금할 수 있는데 반해, 일본은 정치단체를 통해서만 정치자금을 모금할 수 있는데, 법에 신고만 하면 정치단체의 형태는 정당, 단체, 포럼, 연구회 등 무제한적인 조직형태가 허용되기 때문에 내용적으로는 모금자격에 제한이 없다고 볼 수 있다. 미국은 모금자격의 제한이 없는데 특히 정치자금모금단체(Political Action committee)를 통한 기부가 활성화되어 있어 법인 단체의

간접적 기부가 자유롭다는 점이다.

이러한 각국 정치자금제도의 차이를 참조하여 주요 쟁점을 살펴보도록 한다.

〈표 2-17〉 일본·미국과의 정치자금법 비교

| 구분 | 한국 | 일본 | 미국 |
|---|---|---|---|
| 모금 자격 | 후원회를 통해서만 모금<br>후원회 지정권자: 국회의원·후보자, 예비후보자, 대선후보자, 지자체장후보자 등 | 정치단체를 통해서만 모금<br>정치단체란 정당조직, 각종 단체, 포럼, 연구회 등 다양하며, 법에 신고하면 됨 | 제한 없음 |
| 법인·단체 기부 | 법인과 단체의 기부 금지 | 특정법인이나 상황만 제한 | 제한 없음.<br>단체제한 있었으나 10년 위헌판결로 깨짐 |
| 기부 한도 | 개인은 연간 2천만원 미만, 한 후원회에는 1천만원 이하. 익명은 1회 100만원, 연간 120만원 이하. | 개인은 연간 1천만엔 미만.<br>법인·단체는 조직원수에 따라 750만~1억엔 이하, 단일 계파에는 150만엔 이하. | 제한 없음.<br>개인은 대통령과 상원의원에게 2천달러, 하원의원에게 1천달러 미만 제한있었으나, 14년 위헌판결로 깨짐 |
| 모금 한도 | 후원회 지정권자 유형별로 모금한도가 정해짐 | 정치인 1인당 1회 5만엔, 연간 150만엔 초과시 보고 | 제한 없음.<br>개인 37,500달러, 2년 총액 57,500달러 제한있었으나, 10년 위헌판결로 깨짐 |
| 관련 법 | 정치자금법<br>공직선거법 | 정치자금규정법<br>공직선거법<br>정치개혁법 | 연방선거운동법(FECA)<br>연방법과 주법에 다양하게 규정됨. |

출처: 성중탁(2015)

### (1) 고비용 정치의 문제 ; 기부금 한도 조정

정치기부금 한도를 현실화 하자는 견해와 현행유지나 축소를 주장하는 견해가 양립하고 있다. 정치기부금 한도에 대한 쟁점은 고비용 정치구조의 문제점을 바라보는 시각의 차이에서 출발한다.

2002년 수립된 부패방지기본계획에서는 정치자금 부패가 발생하는 원인 중 하나를 고비용 정치구조로 보고 있다. “거대한 중앙당 조직을 비롯하여 지구당 운영 등에 막대한 자금이 소요되는 고비용 정치구조로 막대한 정치비용 충당을 위해 정치부패가 발생하므로 저비용 정치구조로 변화시키기 위해 정치자금을 규제해야 한다(김영래, 2002)”는 견해가 대표적이다. 이러한 견해는 고비용 저효율 정치를 혁파하기 위해서는 정치자금의 사용을 규제하고 지구당을 폐지해야 한다는 논리로, 이에 따라 정치자금법

개선이 이루어졌다. 그리고 김도협(2017) 등은 한국의 모금한도와 기부한도가 상대적으로 높아 정경유착과 정치부패의 여지가 있으므로 한도액을 축소해야 한다는 주장한다.

그러나 기부금 한도를 상향시켜야 한다는 반론이 제시되고 있는데, 현행 한도액은 현실과 동떨어져 낮게 책정되어 있어 정치자금의 현실화가 필요하다는 주장이 대표적이다. 성중탁(2015)은 기부금 한도액을 현재보다 2배 이상 높게 책정할 것을 주장한다. 지나치게 낮은 한도액으로 인해 오히려 음성적 정치자금에 의존하게 되어 정치부패가 발생할 수 있다는 것이 부패통제의 관점에서 제기된다.

기부한도 등 정치자금 현실화를 주장하는 또 다른 견해는 기부한도의 지나친 규제는 정치혐오주의를 양산한다는 입장이다. 즉 고비용 정치를 비판하는 주장은 정치에 대한 불신과 환멸을 초래한다는 것이다. 그리고 고비용 정치의 주범으로 지구당을 지목하여 지구당 폐지와 정당 후원을 제한하는 것은 결국 정당과 유권자가 만나는 접촉면을 축소하고 결국 정당의 기반을 약화시킨다고 본다(조현연, 2009).

기부한도의 문제는 실제 선거비용과 정치활동 비용에 대한 과학적 조사를 토대로 음성적 정치자금이 필요하지 않도록 현실적으로 재조정되어야 할 것이다. 그리고 정당정치의 건강한 발전을 위해 시도지구당까지는 정당 후원금 모집이 허용되어야 할 것이다.

### (2) 법인·단체의 정치자금 기부허용

법인·단체의 정치자금 기부 문제에 대해서는 비교적 다양한 이견이 존재한다. 법인·단체의 기부를 허용해야 한다는 찬성의견과 반대의견, 그리고 단계적으로 법인·단체 기부를 허용하는 과정을 거쳐야 한다는 의견 등이 있다.

먼저 법인·단체 기부를 반대하는 의견은 법인·단체의 정치적 영향력이 크기 때문에 이를 허용하게 되면 입법과정과 정책결정과정에 경제적 이해관계가 크게 영향을 미칠 것이라는 입장이다. 지금도 대기업과 이익단체의 대관업무는 일상적으로 이루어지고 있는데, 법인·단체 기부를 허용할 경우, 청탁금지법 등으로 겨우 억제되고 있는 경제세력의 영향력이 더욱 확대될 것을 우려하는 것이다.

최근들어 법인·단체의 기부를 허용해야 한다는 견해가 많이 등장하기 시작했는데, 법인·단체도 자신의 정치적 의사를 표현할 자유를 보장해야 한다는 관점이며, 기업과

이익단체는 음성적 방식이든 불법적 방식이든 이미 정책결정 과정에 영향력을 미치는 노력을 하고 있는 것이 현실이므로 이를 양성화하는 것이 현실적이라는 것이다. 전면적인 허용을 주장하는 입장은 현실적 정치상황에 맞게 법인·단체 기부금지 규제를 해제하고 사용처 등 투명성을 강화하자는 입장이다(성중탁, 2015).

법인·단체 기부를 단계적으로 허용해나가자는 방법으로, 기현석(2016)은 정치인 개인에 대한 기부는 규제하되 정당에 대한 기부는 허용하자는 의견을, 조소영(2016)의 경우 정치자금 모금단체를 통한 간접적 기부를 허용하자는 의견을 제시하고 있다.

음선필(2015)은 기본적으로는 법인·단체의 기부를 반대하는 입장이지만, "법인·단체의 기부가 집행부의 자의적인 결정에 의하지 않고, 내부적 의사결정절차를 거쳐 이뤄지는 경우 법인·단체의 기부는 그 구성원의 효과적인 정치참여가 될 것"이라며 단계적으로 정당을 통한 기부나 지정기탁금 기부허용, 투명성 제고 등을 기부허용의 선결과제로 제시하고 있다. 이러한 찬성 의견은 대체로 미국의 정치자금법의 관점과 방식과 유사하다.

법인·단체 기부 허용의 문제는 아직은 신중한 접근이 필요한데, 특히 정치자금 외에 정치관련 다른 제도와 함께 검토되어야 할 것이다. 특히 로비활동의 법제화와 정당에 대한 기부허용 문제와 복합적으로 검토될 필요가 있다.

### (3) 후원회 지정권자 범위 확대

한국의 정치자금법이 규정하는 기부금을 모금할 수 있는 후원회 지정권자는 비교적 제한적이다. 특히 정당과 지방의회 후보자는 후원금을 모집할 수 없어 이에 대한 반론의 목소리가 비교적 크다.

정당의 후원금 모집 금지는 조금 완화되어 중앙당 후원회까지 허용되었는데, 정당정치의 발전을 위해서는 시도당 후원회까지 부활되어야 한다는 주장이다. 음선필(2015)은 현직과 신인의 공정한 경쟁을 보장하여 정치신인의 등장이 가능하게 할 수 있도록 지원해주는 주체는 정당뿐이며, 개인 재산이나 음성적 자원에 의존하지 않기 위해서도 정당을 통한 지원이 필요하다고 주장한다.

지방의원의 후원회 지정도 허용해야 한다는 주장도 많은데, 현실적으로 신진 정치인의 등장을 위해서도 최소한의 기부금 모집은 허용되는 것이 바람직할 것이다. 최근

정치인들이 출판기념회의 편법운영으로 거액의 정치자금을 모금하는 사건들이 종종 보도되는데 이는 지방의원이 합법적으로 후원금을 모집할 수 있는 유일한 통로가 '출판기념회'이기에 이 기회를 적극적으로 활용하기에 발생하는 사건이기 때문이다.

#### (4) 지정기탁금제 부활 및 정치자금 기탁제도 개선

지정기탁금제는 1997년 '정당의 정치적 의사결정이 기탁자로부터 자유로울 수 없기 때문이라는 헌재결정'에 따라 폐지되었다. 이는 지정기탁금을 여당이 독식해왔기 때문에 지정기탁금 폐지에 대한 반발은 없었는데, 최근들어 지정기탁금제를 부활하고 기탁제도를 개선하자는 의견이 제시되고 있다.

이러한 지정기탁금제 부활 의견은 기탁금을 기부하려는 개인이 자신의 정치적 신념에 따라 정당을 선택할 수 없다는 점이 정치적 자유를 제한한다는 관점에서 출발한다. 그리고 현재 기탁금의 배분기준은 기탁금 지급 당시 국고 보조금 배분율에 따라 배분하게 되어있어 다수당에 유리하다는 점도 작용한다. 정치자금에서 기탁금이 차지하는 비율은 대략 5~7% 내외로 그 비중이 높지 않으나 꾸준히 증가하고 있다.(음선필, 2015) 그리고 정치자금을 후원할 수 없는 공무원과 사립학교 교원도 선관위를 통한 기탁금은 허용된다. 공무원의 정치적 의사표현 부분적이나마 허용되는 제도인 것이다. 따라서 정치적 신념에 따라 정당을 선택하여 기탁할 수 있도록 지정기탁금제를 부분적이나마 허용하는 것이 바람직할 것이다.

## 제3절 사법 분야

### 1. 사법분야 부패방지대책 검토

#### 가. 사법분야 부패방지대책의 내용

##### 1) 권한의 분산

사법 분야의 권한 분산에 대한 과제는 기본적으로 과도한 권한집중에 따른 검찰의 정치화, 사법부의 판결의 독립성 강화 필요성이 제기되면서 논의된 것이다. 특히 검찰

의 정치화에 따른 검찰의 권한이 남용되거나 편향되어 적용된다는 문제의식으로 인해 사법부보다는 검찰의 권한 분산에 대한 개선과제가 제시되고 있다. 주요 개선과제는 공직자비리수사처 신설, 검찰 소추 재량권 합리화, 사정기구 비위공직자에 대한 부패방지위원회 권한 강화가 제시되었다. 이하에서는 우선 2002년 부패방지기본계획에서 제시된 개혁과제의 추진 성과를 점검하고, 문재인 정부에서 추진되는 사법개혁 정책방향에 대해서 논의하고자 한다.

〈표 2-18〉 사법 분야 권한분산을 위한 개선과제

| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| 권한의 분산 | 수직적 분산 | - 검찰인사의 중립성 확보<br>- 법관 임용절차 개선 | |
| | 수평적 분산 | - 공직자비리수사처 신설<br>- 사정기구 비위공직자에 대한 부패방지위 권한 강화<br>- 사정기관 활동에 국민참여 확대 | |

### (1) 검찰인사의 중립성 확보

검찰인사의 중립성 확보는 검찰인사가 정치권력과 유착하는 연결고리가 된다는 문제의식에서 제도개선을 추진한 것이다. 검찰인사에 법학자, 시민단체 대표, 변호사 등 이해관계자 참여를 보장하여 검찰총장의 인사권을 분산시켜 인사권의 전횡을 통해서 검찰을 정치권력에 종속되는 것을 방지할 수 있도록 하는 것이다.

검찰인사의 중립성을 확보하기 위한 방안으로 제시된 것이 검찰인사위원회에 민간참여를 확대하고 권한을 강화는 것이다.

검찰인사위원회 관련 법령 개정의 연혁을 살펴보면 다음과 같다.

- 1987년 검찰인사위원회 규정 제정 : 자문기구로 설치
- 2002년 검찰인사위원회에 민간인 2인이 포함되도록 규정 개정
- 2004년 검찰인사위원회에 심의권 부여
- 2011년 기존 대통령령에 있던 검찰인사위원회 설치 근거를 검찰청법에 포함하도록 검찰청법 개정

2011년 개정된 「검찰청법」에서 규정된 검찰인사위원회는 위원장 포함 11명으로 구성되며 위원장은 위원 중 법무부장관이 임명하거나 위촉하도록 한다. 검찰인사위원회의 위원은 검사 3명, 법원행정처장이 추천하는 판사 2명(검사의 신규임용에 관한 심의에만 참여), 변호사 2명, 법학교수 2명, 학식과 덕망을이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 않은 전문가 2명으로 구성된다. 검찰인사위원회는 1. 검찰인사행정에 관한 기본계획의 수립 및 검찰인사 관계 법령의 개정·폐지에 관한 사항, 2. 검사의 임용·전보의 원칙과 기준에 관한 사항, 3. 검사의 사건 평가와 관련하여 무죄사건이나 사회적 이목을 끈 사건으로 위원 3분의 1 이상이 심의를 요청한 사항, 4. 그 밖에 법무부장관이 심의를 요청하는 인사에 관한 사항을 심의한다. 그리고 인사위원회는 심의사항을 재적위원 과반수 찬성으로 의결한다.

**(2) 법관 임용절차 개선**

국민 모두가 공정한 재판을 받기 위해선 정치군력으로부터 사법부 독립이 무엇보다도 중요하다. 특히 권위주의 정부 시절을 경험한 우리의 경우 사법부가 군부와 정치권력에 휘둘렸던 뼈아픈 경험을 가지고 있기 때문에 사법부의 독립 필요성에 대해서 많은 국민들이 공감하고 있다. 그런데 사법부가 정치권력으로부터 독립하는 것과 함께 법관의 독립도 공정한 재판을 위해서 필수적이다. 법관은 오로지 자신의 양심과 법률에 대한 전문지식에 따라 독립적으로 판결해야만 한다. 만약 법관의 판결이 양심과 전문지식 이외의 것에 영향을 받게 되면 재판의 공정성이 저해되고, 사법정의가 훼손될 수밖에 없다.

재판의 공정성을 확보하고 법관 인사의 합리성을 제고하기 위해서 부패방지 추진계획에서는 법관 임용절차 개선방안을 모색하였다. 특히 법관 임용 시 현실에 대한 이해수준이 높은 사람들을 임용하여 재판의 공정성을 확보하고 사법부에 대한 국민신뢰를 제고하기 위해 법조일원화에 따른 법조 인력 교류 확대방안 및 합리적 기준을 마련하고자 하였다. 현재 대법원에서는 법관 임용 시 단계적으로 임용조건으로 법조경력(3년 이상, 2026년 이후 10년 이상)을 적용하고 있다.

법관 임용 등 인사에 있어서 합리성과 공정성을 제고하기 위한 노력이 있었음에도 불구하고, 최근 사법부에서는 일명 '사법부 블랙리스트 파문'으로 엄청난 혼란을 겪었

다. '사법부 블랙리스트 파문'이 야기된 배경은 법원 내 학술모임인 국제인권법연구회에서 '사법독립과 법관인사제도 설문조사'를 실시하여 그 결과를 발표하는 학술행사를 개최하려고 하자 법원행정처가 부당하게 개입하는 과정에서 사법부 내부 구성원의 양심선언으로 당시 법원행정처에서 일명 '사법부 블랙리스트'를 관리하고 있다는 것이 드러나면서 파문이 확산되었다. 법원행정처에서 판사들의 이념 성향 등을 기준으로 별도의 리스트를 관리했다는 것은 재판의 독립성을 사법부 내에서 침해한 것으로 재판의 공정성을 스스로 무너뜨린 것이기 때문에 더 큰 문제이다. '사법부 블랙리스트' 사건이 일어날 수 있었던 원인은 대법원장에게 판사들의 모든 인사권이 집중되도록 설계된 제도적인 요인이 가장 크다.  대법원장은 인사권을 무기로 자신의 정치적 성향이나 연고에 따라 판사들의 승진이나 전보에 영향을 미칠 수 있기 때문에 일선 판사들은 대법원장을 중심으로 한 상급법원의 정책방향을 무시한 판결을 할 수 없게 된다. 이렇게 되면 재판 결과에 외부적 요인이 영향을 미칠 수 있는 가능성을 높이게 되고, 재판결과가 하나의 거래수단이 될 가능성을 열게 된다. 2009년 신영철 대법관이 서울중앙법원장 시절 촛불집회 재판에 개입할 수 있었던 것도 사법행정권의 집중 및 남용에 따른 것이다.

법관의 인사 공정성이 확보되지 않은 상황에서 재판의 공정성을 기대하기 어렵다는 인식은 같은 법조인들도 가지고 있다. 2017년 노회찬 의원과 대한변협이 합동으로 변호사들을 대상으로 조사한 자료에 따르면 대법원장의 인사권 집중이 일선 판사들의 재판에 영향을 미칠 것인가라는 질문에 매우 그렇다는 응답이 29%, 그렇다는 응답이 54%로 83%로 대법원장의 인사권이 일선 판사들의 재판에 영향을 미치고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 일선 판사들도 비슷하게 인식하고 있는 것으로 보인다. 국제인권법연구회와 연세대 법학연구원이 주최한 학술대회에서 발표된 설문결과에 따르면 "사법행정에 대한 대법원장, 법원장 등의 정책에 반하는 의사표시를 한 법관이 보직, 평정, 사무분담에서 불이익을 받을 우려가 있다"라는 문항에 88.2%가 동의하는 것으로 나타났다(한겨레, 2017.03.26.).

### (3) 공직자비리수사처 신설

고위공직자비리수사처 신설을 위한 노력은 2004년 5월 대통령이 공직부패수사처

설치 방안 마련을 지시한 후 같은 해 11월 「공직부패수사처의 설치에 관한 법률」를 국회에 제출하였으나 회기종료로 폐기되면서 1차 시도는 실패하게 된다. 그 후 2010년 4월 민주당 「고위공직자 비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률」발의하는 등 관련 논의가 있었으나 입법화 실패하게 되고, 현재 문재인 정부에서 관련 법안이 다시 제출되어 논의 중에 있는 상황이다.

2004년 공직부패수사처 신설이 실패한 원인은 검찰개혁이 필요성에 대한 사회적 합의가 충분하지 않았다는 점이다. 참여정부 시절 고위공직자비리수사처 신설을 추진하였지만, 문제는 당시에 검찰에 대한 인식은 정치권이 자신들의 이익을 위해 검찰을 악용하는 것이 문제이지 검찰 자체의 문제는 아니라는 인식이 보다 광범위하였다(뉴스타파, 2017.05.29.). 이런 상황에서 고위공직자비리수사처 신설이라는 검찰개혁 방안은 법무부장관의 잦은 교체 등으로 추진동력을 상실하게 되었다.

2010년에는 '스폰서 검사' 사건 등으로 사회적으로 검찰개혁에 대한 요구가 증가하면서 참여정부시절에 비해서 검찰개혁을 추진할 수 있는 사회적 지지를 획득하는데는 유리하였다. 그러나 고위공직자 비리수사처 신설을 위한 국회 내 논의과정에서 고위공직자 비리수사처의 소속, 조사대상 및 범위, 권한 등의 문제로 법률안의 입법화에는 실패하게 되었다.

최근 문재인 정부에서 고위공직자비리조사처 설치를 다시 추진하고 있으며, 사회적인 여론도 긍정적이라는 점에서 제도개선의 가능성이 높은 것으로 보인다.

#### (4) 사정기구 비위공직자에 대한 부패방지위원회 권한 강화

사정기구 비위공직자에 대한 부패방지위원회(현 국민권익위원회)의 권한 강화를 위한 제도 개선이 제시되었으나, 구체적인 통제장치에 대한 논의는 없었다. 사정기구는 권한이 매우 크기 때문에 사정기구 공무원의 비위행위는 사회적 영향이 매우 클 수밖에 없다. 특히 검찰이나 경찰이 소속 공무원의 비위행위에 대해서 철저한 수사를 하는 것은 어렵기 때문에 사정기구의 비위공직자에 대한 조사·수사 등은 소속기관이 아닌 제3의 기구에서 수행해야 한다는 인식에서 국민권익위원회에 관련 권한을 부여할 것을 제도개선 과제로 제시한 것이다.

사정기구 비위공직자에 대한 부패방지위원회 권한 강화는 부패방지위원회에 자체

조사권이나 수사권을 부여해야 하는데, 수사나 조사를 위한 전문역량이 부재하여 수사 및 조사의 효과성 저하, 기능 중복으로 인한 관할권 문제 등이 제기될 수 있다. 그래서 사정기관 비위공직자에 대한 조사·수사 권한을 공직부패수사처나 공직자비리수사처와 같은 별도의 기구에 부여하는 방향으로 주로 논의되면서 부패방지위원회에 관련 권한을 부여하는 것은 심도 깊게 논의되지 못한 것으로 보인다.

### (5) 사정기관에 활동에 국민참여 활성화

검찰 등 사정기관의 특징은 권한이 집중되어 있기 때문에 권한의 남용 가능성이 높다는 것이다. 특히 검찰의 기소권한 남용으로 사회적인 비판의 대상이 되고 있다. 특히 정치권이나 재계와 관련된 사건에서 검찰이 기소여부를 자의적으로 판단하면서 '유전무죄, 무전유죄'라는 인식이 확대되는 사례가 다반사이다. 정운호 게이트에서도 검찰이 기소권한을 남용하여 중요한 범죄에 대해서 불기소처분을 해서 결과적으로 사회적으로 악영향을 미치는 게이트로 발전하게 된 것이다. 이외에도 범죄 피의자와 성관계를 맺는 조건으로 기소권한을 남용했다가 적발된 사례도 있다.

기소권한 이외에도 조사과정에서 구속여부의 필요성을 판단하여 법원에 구속영장을 청구하는 것도 검찰의 고유권한이다. 이 과정에서도 과도한 구속수사로 인한 인권침해 가능성이 항상 문제로 지적되었다는 점에서 검찰 등 사정기관 활동에 국민참여를 활성화해야만 한다. 그러나 사정기관 활동에 국민들의 참여를 보장할 수 있는 제도 개선과제에 대한 논의조차 부진한 상황이며, 구체적인 제도 도입 등의 대안이 부재한 상황이다.

검찰 자체적으로 과도한 구속수사 진행을 예방하기 위해서 창원지방검찰청과 인천지방검찰청에서 구속심사위원회 제도를 운영하고 있다(옥선기, 2009). 구속심사위원회는 구속자의 구속최소여부를 민간위원들이 참여하여 판단하는 것이다. 구속심사제도의 운영은 담당사건의 주임검사가 구속심산위원회 위원(민간인으로 구성)들에게 해당 사건의 개요, 쟁점 등을 설명하면 위원들은 구속유지, 구속취소, 의결불일치 등의 의견을 제시하게 되며, 위원들의 의견을 취합하여 만장일치가 이루어지지 않으며 구속을 유지하는 제도이다.

### 2) 투명성

투명성 제고는 부패통제를 위한 기반이라는 점에서 사법 분야의 경우도 관련 자료에 대한 정보공개가 적극적으로 이루어져야 한다. 사법 분야는 입법 및 행정 분야와 달리 법에 대한 전문적 지식이 요구된다는 점에서 단순한 정보의 공개뿐만 아니라 법의 적용에 있어서 국민의 시각에서 적용하기 위한 노력이 필요하다는 점에서 재판과정의 공개 및 참여도 사법 분야의 투명성 확보에 중요한 요소라고 할 수 있다.

〈표 2-19〉 사법 분야 투명성 제고를 위한 개선과제

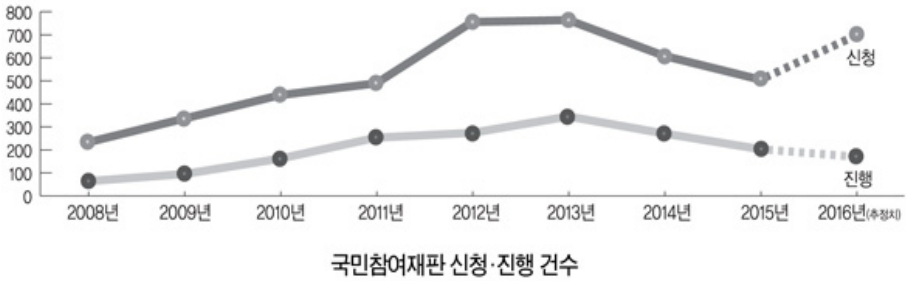
| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| 투명성 제고 | 과정 투명성 | - 국민참여재판제도 도입 | - 국민참여재판제도 도입 |
| | 결과 투명성 | - 판결문 공개<br>- 검찰 소추 재량권 합리화 | |

#### (1) 국민참여재판제도 도입

국민참여재판제는 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제1조에서 명시하고 있듯이 국민을 형사재판에 참여시킴으로써 사법의 민주적 정당성과 신뢰를 높이기 위해 도입한 제도이다.

재판과정에 국민참여 확대방안은 2003-2004년 대법원 사법개혁위원회에서 사법개혁의 주요의제로 선정하였으며, 2007년 형사소송법 개정과 국민의 「형사재판 참여에 관한 법률」이 제정되면서 국민참여재판제가 본격 도입되었다.

2017년 사법연감에 따르면 2008.1.1. 이후 「형사재판 참여에 관한 법률」이 시행되었으며, 2012년에는 국민참여재판의 대상 범죄가 전체 합의사건(재정합의 사건 포함)으로 확대되었다. 국민참여재판은 2008년 시행 이후 2016.12.31.까지 총 1,972건이 진행되었으며, 이 중 1,835건(93.1%)에서 배심원 평결과 재판부의 판결이 일치되는 것으로 나타났다. 이런 성과에도 불구하고 국민참여재판에 대한 부정적 인식 등으로 인해 2013년 이후 신청이 급감하고 있다. 국민참여재판 신청 건수는 2012년 756건, 2013년 764건으로 2008년 이후 지속적으로 신청건수가 증가하였으나, 2014년에는 608건, 2015년에는 345건으로 급속하게 감소하였다(법률신문, 2016.07.18.).




[그림 2-1] 국민참여재판 신청·진행 건수

출처: 법률신문, 2016.07.18. (https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=101893)

국민참여재판 신청이 급감한 이유는 우선 재판당사자의 심리적 측면에서 국민참여재판을 할 경우 형량이 증가할 것이라는 막연한 두려움이 존재하기 때문이다. 그러나 국민참여재판과 일반 형사재판의 무죄률을 비교하면 국민참여재판은 약 8%정도가 무죄선고가 되고 일반 형사재판은 약 4.1%가 무죄선고가 되어 약 2배 가량 국민참여재판이 피의자에게 유리하다(법률신문, 2016.07.18.) 제도적 측면에서는 국민참여재판은 피고인이 신청해야만 열릴 수 있기 때문에 심리적으로 국민참여재판 결과에 대한 막연한 두려움을 가지고 있는 피고인이 국민참여재판을 신청할 가능성을 낮추게 된다. 마지막으로 국민참여재판에 대한 재판부의 배제율이 증가한 것도 중요한 원인이다. 재판부가 국민참여재판을 배제한 경우는 2012년에 124건으로 건수 자체가 급격히 증가하였으며, 2015년에는 배제율이 20%를 넘은 것으로 나타났다.

〈표 2-20〉 국민참여재판 배제율

| 구분 | 건수(건) | 비율(%) |
|---|---|---|
| 2008 | 61 | 28.4 |
| 2009 | 75 | 24.4 |
| 2010 | 75 | 18.1 |
| 2011 | 63 | 12.8 |
| 2012 | 124 | 18.3 |
| 2013 | 118 | 14.8 |
| 2014 | 107 | 17.5 |

| 구분 | 건수(건) | 비율(%) |
|---|---|---|
| 2015 | 106 | 20.2 |

출처: 법률신문, 2016.07.18. (https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=101893)

다양한 원인이 복합적으로 작용하여 국민참여재판 신청이 감소하고 있으나, 국민참여재판는 국민의 재판참여를 보장함으로써 재판과정에 대한 투명성을 확보할 뿐만 아니라 전관예우와 같은 재판의 공정성을 저해하는 행위를 사전에 차단할 수 있다는 장점이 있다. 또한 재판이 법률에 대한 이해와 전문성을 갖춘 법관에 의해서 독립적이고 공정하게 이루어져야 하는 것이 당연하지만, 법리 중심의 법해석이 국민의 법감정과 과도하게 괴리되어 사법부에 대한 국민 신뢰를 저해하는 경우도 있었다. 국민참여재판은 법관들이 국민들의 법에 대한 이해와 기대수준을 재판과정을 진행하면서 확인할 수 있다는 점에서 재판에 대한 신뢰성을 제고하는 것뿐만 아니라 법관의 인식·행태의 변화를 유도하는 장점이 있는 점 등을 고려하면 특정범죄나 중형이 예상되는 범죄에 대해서는 국민참여재판을 의무화하는 등 국민참여재판을 활성화시킬 수 있는 방안의 모색이 필요할 것으로 보인다.

### (2) 판결문 공개

판결문 공개는 재판 결과를 국민에게 공개하는 것으로 재판 결과에서 국민적 알권리를 충족하고 재판과정에 대한 투명성을 제고하여 사법에 대한 국민의 신뢰를 확보할 수 있다는 점에서 중요한 것이다.

2011년 「민사소송법」과 「행정소송법」을 개정하여 개인정보를 침해하지 않는 범위에서 판결서를 전면 공개하도록 하였다. 관련 법률이 개정됨에 따라 대법원은 2012년 「형사 판결서 등의 열람 및 복사에 관한 규칙」, 「형사 판결서 등의 열람 및 복사에 관한 예규」, 그리고 「판결서 등의 열람 및 복사를 위한 비실명 처리 기준」 등 대법원 규칙과 예규를 마련하여 판결서 공개의 세부사항을 규정하였다(대법원, 2017 사법연감).

또한 대법원은 2014년에 민사사건에 대한 관련 규칙 및 예규를 정비하여 2015년부터 민사사건에 대한 판결서 공개제도를 시행하고 있다.

현재 민·형사사건의 판결문은 각급 법원을 직접 방문하거나 법원 홈페이지, 종합법

률정보시스템에 접속하여 인터넷 상에서 관련 판결문을 확인할 수 있다. 특히 종합법률정보시스템에는 8만여 건의 대법원 판례, 5만 건의 하급심 판결, 3천건의 헌법재판소 평결이 수록되어 있다(대법원 홈페이지).

### (3) 검찰 소추 재량권 합리화

검찰에 집중된 권한을 분산하기 위한 방안으로 추진된 것이 검찰 이외의 국가기관에 재정신청권한을 부여하는 것이다. 특히 공직자의 부패행위와 관련된 사건에 대해서 당시 부패방지위원회에 재정신청권한을 부여하도록 「부패방지법」에 명시하였다(현재는 국민권익위원회가 재정신청을 할 수 있음).

국민권익위원회에 재정신청권한이 부여되어 있지만, 재정신청권한의 실효성에 대해서는 회의적으로 평가할 수밖에 없다. 최근 5년간 국민권익위원회에 접수된 부패신고는 총 18,415건이며, 이 가운데 18,319건을 이첩, 위반통보, 기관송부, 종결 처리하였다. 이 중 이첩은 접수된 신고사항 중에서 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에서 해당 사건의 조사가 필요하다고 판단된 경우에 처리하는 행위를 의미한다.

〈표 2-21〉 부패신고 접수 및 처리 현황

(단위: 건)

| 구분 | 접수 사건 | 처리현황 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 처리합계 (A+B+C+D) | 이첩 (A) | 위반통보 (B) | 기관송부 (C) | 종결 (D) |
| '12 | 2,527 | 2,529 | 74 | 79 | 469 | 1,907 |
| '13 | 3,735 | 3,670 | 139 | 43 | 196 | 3,292 |
| '14 | 4,510 | 4,481 | 236 | 53 | 134 | 4,058 |
| '15 | 3,885 | 3,904 | 296 | 75 | 122 | 3,411 |
| '16 | 3,758 | 3,735 | 324 | 67 | 98 | 3,246 |
| 합계 | 18,415 | 18,319 | 1,069 | 317 | 1,019 | 15,914 |

출처: 정보공개청구에 의한 자료(권익위원회)

이첩된 신고사항 중 조사기관인 검찰 및 경찰에 이첩된 사건은 총 788건이며, 대검찰청에 117건, 경찰청에 671건을 이첩하였다. 국민권익위원회에서 검찰 및 경찰에 이첩한 사건 중 대다수는 검찰 및 경찰에서 조사를 실시하였으며, 자체 내사종결

처리한 사건은 86건이며, 이 가운데 국민권익위원회에서 재조사 요청한 사건은 2건이다.

〈표 2-22〉 검찰 및 경찰에 이첩된 부패신고 사건

(단위: 건)

| 구분 | '12 | '13 | '14 | '15 | '16 | 총계 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 대검찰청 | 13 | 22 | 42 | 25 | 15 | 117 |
| 경찰청 | 38 | 87 | 153 | 210 | 183 | 671 |
| 합계 | 51 | 109 | 195 | 235 | 198 | 788 |

☞ 출처: 정보공개청구에 의한 자료(권익위원회)

그럼에도 불구하고 2007년 이후 국민권익위원회에서 재정신청 사건은 단 한 건도 없어 재정신청제도의 실효성에 의문이 들게 한다. 이런 결과는 재정신청 제도의 한계 때문이다. 「부패방지 및 국민권익위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제59조 제4항에서는 신고 접수된 혐의대상자가 고위공직자로서 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기가 필요한 경우 검찰고발을 의무화하고 있다. 해당 조항에서 규정한 고위공직자는 1. 차관급 이상의 공직자, 2. 특별시장·광역시장 및 도지사, 3. 경무관급 이상의 경찰공무원, 4. 법관 및 검사, 5. 장관급 장교, 6. 국회의원이다. 동법 제59조 제5항에서는 국민권익위원회에서 고발한 사건(이미 수사 중이거나 수사 중인 사건과 관련된 경우 포함)에 대해 수사결과를 국민권익위원회에 통보하도록 하고 있다. 동법 제61조 제1항에서 국민권익위원회는 제59조 제4항과 제5항에 따른 혐의대상자의 부패혐의에 대해서 검찰이 공소를 제기하지 않는다는 통보를 받았을 때, 재정신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 국민권익위원회에서 공직자의 부패사건과 관련된 재정신청은 그 대상이 동법 제59조 제4항에서 규정하고 있는 공직자로 제한되기 때문에 부패사건과 관련된 재정신청 권한부여에 따른 검찰의 기소권 분산이라는 제도개선의 목표를 달성하는 것에 한계가 있다.

최근 선거법 위반 사건과 관련하여 검찰에서 혐의 없음 처분한 사건을 선거관리위원회가 재정신청하여 재판이 진행된 사건에서 공소유지를 담당한 검사의 무성의한 태도 등이 문제가 되었다. 해당 사건에 대해서 '혐의 없음'을 결정을 한 검사가 재정신청에 의한 재판의 공소유지도 담당하는 것은 재정신청제도의 실효성을 저해할 수 있다는 점에서 재정신청에 의한 재판이 개시될 경우 공소유지는 사건 조사담당 검사

를 제외하고 다른 검사가 담당하도록 하는 등 제도적 보완이 필요하다.

### 3) 통제강화

사법 분야의 반부패·청렴성 제고를 위한 기본 전제조건은 사법 분야 종사들의 부패행위에 대한 엄격한 통제장치의 마련이 필수적이다. 이러한 통제장치는 사법 분야 내에서 이루어지는 내부통제와 국회나 시민사회에서 감시와 견제를 하는 외부통제로 구분할 수 있다.

부패행위에 대한 통제는 관련 업무 및 문화에 대한 이해 수준이 높기 때문에 내부통제가 공정하게 이루어지면 가장 효과적이라고 할 수 있다. 공정하고 엄격한 내부통제는 부패행위에 대한 구성원 인식을 변화시키고 조직문화도 자연스럽게 변화시킬 수 있다는 점에서 효과적이다. 특히 사법 분야는 막대한 권한을 가지고 있지만 일반인이 쉽게 이해하거나 접근할 수 없는 전문영역이기 때문에 외부에서 통제하기가 쉽지 않다는 점에서 효과적인 내부통제가 중요하다.

그럼에도 불구하고 내부통제에만 초점을 맞추면 조직이기주의나 '내 식구 감싸기' 등의 관행으로 통제의 실효성을 상실할 수 있어 외부통제는 필수적이다. 우병우 민정비서관의 권한남용에 대한 부실수사, 진경준 검사장에 대한 수사 등에서 나타난 검찰의 자기 식구 감싸기 행태는 국민들의 검찰과 검찰의 자정노력에 대한 신뢰를 저하시키는 사건이었다. 검찰이나 사법부가 가지는 권한의 크기에 맞는 책임성을 확보하기 위해서 적절한 통제장치의 마련은 필수적이라고 할 수 있다.

〈표 2-23〉 사법 분야 통제강화를 위한 개선과제

| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| 통제강화 | 내부통제 | - 양형의 합리화 | - 법조계 윤리의식 확립 |
| | 외부통제 | - 전과예우 관행 개선<br>- 주요 권력기관장 인사청문회 도입 | |

### (1) 양형의 합리화

동일한 형사범죄에 대해서 양형이 지나치게 편차가 크다면 재판에 대한 예측가능성이 낮아지고, 재판의 공정성에 대한 신뢰가 저하될 수밖에 없다. 이처럼 양형에 있어서 법관의 재량권이 과도하면 전관예우 등 불공정한 법률서비스 이용을 조장하여 사법정의를 훼손할 수 있다는 측면에서 유사한 범죄에 대한 형량이 일정 범위 내에서 정해는 것이 필요하다.

특히 뇌물죄와 같은 부패범죄에 대한 양형에 있어서 미온적 처벌은 부패행위에 대한 사회적 인식에 반하고, 부패행위를 조장한다는 점에서 보다 명확한 기준과 무거운 처벌이 요구된다. 그러나 윤태범(2012)의 자료에 따르면 2003년까지 뇌물죄에 대한 최종심 결과에 따르면 선고유예 20.6%, 집행유예가 67.9%이며, 실형은 11.5%에 그치고 있어 부패범죄에 대해서 가벼운 처벌이 이루어지고 있다고 지적하고 있다.

〈표 2-24〉 뇌물죄 선고형의 종류

| 최종심 | 선고유예 | 집행유예 | 실형 | 합계 |
|---|---|---|---|---|
| 빈도(%) | 156(20.6) | 513(67.9) | 87(11.5) | 756(100.0) |

출처: 윤태범(2012), 부패방지 추진정책 성과 및 과제

합리적인 양형기준을 마련하기 위해서 2004년 사법개혁위원회는 양형자료조사제도 도입, 대법원 양형데이터베이스 구축, 참고적 양형기준제도 도입 및 양형위원회 설치 등을 포함하는 양형제도의 개선을 제시하게 된다.

사법개혁위원회의 개선안에 따라 2007년 4월 27일 양형위원회가 출범하게 된다. 양형위원회는 2015년 4월 27일 5기 위원회가 활동하였으며, 2017년 4월 27일부터는 6기 양형위원회가 활동을 시작하였다. 1기 양형위원회에서는 2009년 뇌물죄, 횡령·배임 등 부패관련 범죄에 대한 양형기준을 마련하였으며, 2013년에는 사법 분야 부패와 관련된 변호사법 위반 양형기준을 마련하였다.

### (2) 법조계 윤리의식 확립

법조계는 법에 관한 전문지식을 활용하는 전문 직업군이기 때문에 외부통제가 원활하게 작동하지 못한다는 점에서 자체적인 직업윤리 의식이 중요하다.

법조계의 윤리의식을 확립하기 위해서 대법원은 2006년 대법원 규칙으로 법관윤리강령을 제·개정하였으며, 검찰은 2007년에 검사윤리강령을 제정하였다. 변호사는 1962년부터 변호사윤리장전을 마련하였으며, 2000년에 전문 개정하였다. 법관, 검사, 변호사 모두 법조계 종사자로 법조윤리가 강조되지만, 법관과 검사는 공무원으로서 직업윤리의식이 강조되는 반면, 변호사는 전문직업인으로서의 직업윤리가 강조되는 것은 일정한 차이를 가지고 있다. 그래서 변호사들의 직업윤리 확보를 위해서 변호사윤리장전 이외에 제도적으로 법조윤리위원회의 설치를 추진하였다.

변호사는 민간사업자임에도 불구하고, 사업 활동이 법률서비스를 다루고 있다는 점에서 다른 민간사업자와 구분되고, 법조비리의 한 축으로 자정능력 확보의 필요성이 강하게 요구된다. 또한 변호사가 제공하는 법률서비스에 대한 적정한 수임료를 산정할 수 있는 기준이 뚜렷하게 존재하지 않는다는 점에서 과다한 수임료와 회계비리의 유혹에 빠지기 쉽다. 이런 문제를 예방하기 위해서 적절한 수임료 기준을 설정하는 등 변호사들의 직업윤리를 강화하기 위한 방안이 모색되었다.

변호사 적정 수임료 기준 마련, 회계처리의 투명성 제고, 비리 변호사 영구제명과 같은 방안이 논의되었으나, 구체적인 제도개선이나 입법성과는 부진한 상황이다. 다만 법조윤리위원회 설립을 통해 자율적 규제를 통해 법조윤리 확보를 위해 노력하고 있다.

2004년 사법개혁위원회는 법조윤리의 확립을 위해 법조윤리위원회의 설립을 건의하였으며, 2005년 사법제도개혁추진위원회는 법조윤리협의회 도입을 의결하였다. 그 후 2006년 변호사법을 일부 개정하여 법조윤리협의회 설립을 위한 제도적 기반을 마련하였으며, 2007년 7월 27일 법조윤리협의회가 설립되었다.

법조윤리협의회는 1. 법조윤리의 확립을 위한 법령·제도 및 정책에 관한 협의, 2. 법조윤리 실태의 분석과 법조윤리 위반행위에 대한 대책, 3. 법조윤리와 관련된 법령을 위반한 자에 대한 징계개시(懲戒開始)의 신청 또는 수사 의뢰, 4. 그 밖에 법조윤리의 확립을 위하여 필요한 사항에 대한 협의하는 기능과 권한을 가지고 있다.

법조윤리협의회는 경력 10년 이상의 판사, 검사, 변호사, 법학 교수 또는 부교수, 경험과 덕망 있는 자 중에서 법원행정처장, 법무부장관, 대한변호사협회장이 각각 3인씩 지명 또는 위촉하여 9인으로 구성되며, 위원장은 대한변호사협회장이 지명하거나 위촉한 위원 중 과반수의 동의를 얻어 선출한다.

### (3) 전관예우 관행 개선

전관예우의 관행은 검찰의 조사·수사 및 공소, 공소 이후 재판과정의 공정성 등에 대한 국민적 신뢰를 저하시켜 사법 정의를 훼손하기 때문에 지속적으로 제도개선 요구가 있었다.

2002년 부패방지 추진계획의 수립 시에도 전관예우 관행을 개선하기 위해서 퇴직 검사와 법관이 형사사건을 수임하는 것을 제한하는 제도개선을 추진하였다. 검사나 법관이 퇴임 이후 1년 동안은 형사사건의 수임을 제한하여 그들의 인적네트워크를 활용하는 것을 최소화하는 제도개선 방안이 제시되었다. 계획의 구체성과 실현가능성은 높았지만 구체적인 실행계획이 포함되지 않아서 10여년 간 논의가 지속되다 2011년 변호사법을 개정하여 검사와 판사뿐만 아니라 군법무관을 포함하여 공무원직에서 재직한 변호사는 퇴직 전 1년부터 퇴직 때까지 근무한 법원, 검찰청, 군사법원, 금융위원회, 공정거래위원회, 경찰관서 등 국가기관이 처리하는 사건을 퇴직일로부터 1년간 수임할 수 없도록 제한하였다. 이 때 수임할 수 없는 경우는 법무법인을 통해서 사건을 수임하거나, 타인 또는 다른 법무법인의 명의를 빌려 사건을 처리하는 경우, 법무법인이 수행하는 사건에서 담당변호사로 표시되지 않았으나 실질적으로 사건의 수임이나 수행에 관여하여 수임료를 받는 경우도 모두 금지된다(변호사법 제31조 제3항, 제4항). 또한 변호사가 아닌 퇴직공직자라도  재산등록의무자 및 일정 직급 이상의 직위에 재직했던 경우에는 법무법인에 취업할 경우에는 해당 사실을 지역변호사회에 그 명단을 제출하고, 매년 1월말까지 업무내역서 제출을 의무화하였다.

### (4) 주요권력기관장 인사청문회 도입

검찰 등 사법집행기관은 막강한 권한에 비해 민주적 정당성을 확보하지 못하고 있다는 한계를 가지고 있다. 그래서 사법집행기관의 권력남용 등을 견제하기 위한 방안으로 검찰총장 등 주요 권력기관장에 대한 인사청문회 도입 방안이 모색되었다.

2005년 「국회법」과 「인사청문회법」을 개정하여 사법행정기관의 기관장에 대한 인사청문회를 실시하고 있다. 「국회법」(2014.5.28. 개정 내용)에서는 인사청문 대상을 1. 대통령이 각각 임명하는 헌법재판소 재판관·중앙선거관리위원회 위원·국무위원·방송통신위원회 위원장·국가정보원장·공정거래위원회 위원장·금융위원회 위원장·국

가인권위원회 위원장·국세청장·검찰총장·경찰청장·합동참모의장·한국은행 총재·특별감찰관 또는 한국방송공사 사장의 후보자, 2. 대통령 당선인이 「대통령직인수에 관한 법률」 제5조 제1항에 따라 지명하는 국무위원 후보자, 3. 대법원장이 각각 지명하는 헌법재판소 재판관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자로 규정하고 있다.

### 나. 사법분야 부패방지대책 평가

사법 분야의 부패방지대책의 특징은 첫째, 주요 대책이 제도 개선 중심으로 이루어져 있었으며, 법조 인력의 인식과 행태를 개선하기 위한 대책은 상대적으로 부족한 것이 특징이다. 사법 분야 부패방지대책 중 인식행태 개선 과제는 법조인력 윤리의식을 제고하기 위한 법관·검사의 윤리강령 제정, 변호사 윤리장전 및 법조윤리협의회 설치 과제를 제외하면 다른 개선과제는 부재한 것이 사실이다. 반면 제도적으로 효과가 클 것으로 예상되는 권한분산 분야의 제도개선 과제들은 대체로 제도 도입에 실패한 경우가 많아 근본적인 변화는 이루어지지 않은 것으로 보인다. 대표적으로 고위공직자비리수사처 도입 과제는 15년이 지난 지금도 제도 개선이 이루어지지 않은 상황이다.

둘째, 제도 개선 과제들이 검찰개혁에 집중되어 있고 사법부의 권한 분산에 대한 과제는 재판참여 등 투명성 증진과 법관 윤리강령 제정에 한정되어 있다. 대법원장에게 집중된 인사권한은 재판의 공정성을 저해할 수 있음에도 불구하고 사법부의 권한 분산에 대한 제도 개선 과제는 미흡한 실정이다.

사법부, 특히 대법원장의 인사권에 대한 권한 분산은 재판의 공정성 확립을 위해서 중요하다. 노회찬 의원이 공개한 자료에 따르면 최근 3년 동안 재직 중인 고등법원 부장판사급 이상의 고위판사들의 경력현황 자료에 따르면 고위판사 중 법원행정처나 재판연구관 근무경력을 가진 판사는 70% 이상으로 절대 다수를 차지하고 있다. 이 중 법원행정처나 재판연구관 근무경력을 가진 판사도 22%에 달한다. 반면 고위판사 중 법원행정처나 재판연구관으로 근무한 경력이 없는 판사들은 22.6%에 그치고 있어 고위판사 승진 등에 특정 부서의 근무경력이 중요한 영향을 미치고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-25〉 고위법관(고등법원 부장판사 이상)의 경력현황

| 연도 | 소계(명) | | 법원행정처 경력 | 재판연구관 경력 | 법원행정처+재판연구관 경력 | 경력 없음 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2015 | 인원 | 158 | 69 | 87 | 34 | 36 |
| | 비율 | 100 | 43.7 | 55.1 | 21.5 | 22.8 |
| 2016 | 인원 | 170 | 76 | 94 | 38 | 38 |
| | 비율 | 100 | 44.7 | 55.3 | 22.4 | 22.4 |
| 2017. 8월말 | 인원 | 179 | 79 | 103 | 42 | 39 |
| | 비율 | 100 | 44.1 | 57.5 | 23.5 | 21.8 |
| 합계 | 인원 | 328 | 145 | 181 | 72 | 74 |
| | 비율 | 100 | 44.2 | 55.2 | 22.0 | 22.6 |

출처: 대법원(노회찬 의원실 국정감사 자료)

이런 경향은 최근 3년 간 신규 고법부장 보임자 경력현황 자료에서 더 잘 나타난다. 최근 3년 간 신규 고법부장으로 보임된 판사들의 경력현황에 따르면 법원행정처와 재판연구관 근무 경력이 승진 평가에 중요한 영향을 미친 것으로 보인다. 문제는 2017년 8월말까지 신규로 고법부장판사로 보임된 판사 중 법원행정처나 재판연구관 경력이 없는 사람이 단 한 명뿐이어서 이런 경향이 보다 강화되고 있는 것 같다.

〈표 2-26〉 최근 3년간 연도별 신규 고법부장 보임자 경력현황

| 연도 | 인원 | | 법원행정처 경력 | 재판연구관 경력 | 법원행정처+재판연구관 경력 | 경력 없음 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2015 | 인원 | 12 | 6 | 2 | | 4 |
| | 비율 | 100 | 50 | 16.7 | | 33.3 |
| 2016 | 인원 | 17 | 8 | 10 | 5 | 4 |
| | 비율 | 100 | 47.1 | 58.8 | 29.4 | 23.5 |
| 2017. 8월말 | 인원 | 13 | 6 | 10 | 4 | 1 |
| | 비율 | 100 | 46.2 | 76.9 | 30.8 | 7.7 |

출처: 대법원(노회찬 의원실 국정감사 자료)

현재 고등부장판사로 보임되는 것이 일종의 승진으로 인식되고 있는 상황에서 특정 보직 경로를 거치지 않을 경우 승진 등에서 불이익을 받을 수 있다는 관행과 인식이

정착될수록 재판의 공정성과 독립성이 저하될 수밖에 없다. 재판의 공정성이 의심되면 국민의 기본권이 침해되고, 사회의 부패관행이 더 조장될 수 있다. 대법원장 등 특정 직위나 인물에게 과도하게 권한이 집중되는 것을 용인하는 것이 사법부의 독립이라는 가치를 수호하기 위해서 필수적인 것은 아니다. 그러나 사법부에 대한 다양한 견제장치를 마련하고, 집중된 권한의 분산 및 외부통제가 자칫 사법부의 독립이라는 가치를 저해할 수 있다는 두려움에 사법부 개혁이 그 동안 보류되었던 것으로 보인다. 그러나 사법부 내에서 과도한 권한 집중의 문제가 제기되고 있으며, 재판의 독립성을 저해한다는 인식이 확산되고 있는 점을 고려하여 적절한 견제 장치를 마련하고 권한을 분산하기 위한 노력이 필요한 것으로 보인다.

셋째, 제도개선이 이루어진 개혁과제들도 실효성 제고를 위한 추가 보완책 마련이 필요하다. 대표적으로 검찰 소추 재량권 합리화를 위해 부패사건에 대해서 국민권익위원회에 재정신청권한을 부여한 경우도 지난 10여 년 동안 단 한 번도 재정신청이 이루어지지 않아 제도 개선에 따른 실효성이 매우 낮은 것으로 판단된다. 이외에 부패사건인 뇌물죄 등에 대한 처벌을 강화하기 위한 양형기준의 적합성도 다른 형사범죄에 비해서 실효성이 낮은 것으로 보인다.

2017년 발간된 양형기준에 따르면 뇌물죄는 뇌물수수와 뇌물공여로 구분하여 양형기준을 설정하고 있다. 우선 뇌물수수는 수수액수에 따라 6가지 유형으로 구분하고 있으며, 뇌물공여는 액수에 따라 4가지 유형으로 구분하고 있다. 뇌물죄에 대한 양형기준에서 뇌물수수자의 형량에 비해서 뇌물공여자의 형량이 지나치게 낮은 것은 관련 법을 개정할 필요성이 있는 것으로 보인다.

공무원이 자신의 직무와 관련하여 권한을 남용한 것에 대해서 사회적 책임을 보다 강력하게 부과하는 것은 일견 타당하지만, 상대적으로 개인의 이득을 위해서 공무원의 권한을 이용했다는 점에서 뇌물공여자의 형량도 일정 수준 상향될 필요성 있다. 최근 1심 판결이 난 이재용 부회장의 선고에서도 90여억 원의 뇌물을 제공한 혐의가 인정되었음에도  불구하고 상대적으로 형량이 5년이 그쳐 지나치게 형량이 낮다는 비판을 받은 바 있다.

〈표 2-27〉 뇌물죄 양형기준(2017년 기준)

| 뇌물수수 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 유형 | 구분 | 감경 | 기본 | 가중 |
| 1 | 1천만 원 미만 | -6월 | 4월-1년 | 8월-2년 |
| 2 | 1천만 원 이상<br>3천만 원 미만 | 8월-2년 | 1년-3년 | 2년-4년 |
| 3 | 3천만 원 이상<br>5천만 원 미만 | 2년6월-4년 | 3년-5년 | 4년-6년 |
| 4 | 5천만 원 이상<br>1억 원 미만 | 3년6월-6년 | 5년-7년 | 6년-8년 |
| 5 | 1억 원 이상<br>5억 원 미만 | 5년-8년 | 7년-10년 | 9년-12년 |
| 6 | 5억 원 이상 | 7년-10년 | 9년-12년 | 11년 이상, 무기 |
| 뇌물공여 | | | | |
| 1 | 3천만 원 미만 | -6월 | 4월-10월 | 6월-1년6월 |
| 2 | 3천만 원 이상<br>5천만 원 미만 | 6월-1년 | 10월-1년 6월 | 1년-3년 |
| 3 | 5천만 원 이상<br>1억 원 미만 | 1년-2년 | 1년6월-2년6월 | 2년-4년 |
| 4 | 1억 원 이상 | 2년-3년 | 2년6월-3년6월 | 3년-5년 |

출처: 양형위원회(2017), 2017 양형기준

양형 시 각각의 범죄유형에 따라 일반양형인자와 특별양형인자의 감경요소와 가중요소를 반영하여 기본 형량에 감경 또는 가중하여 형량을 선고하게 된다.

〈표 2-28〉 뇌물죄의 양형인자(2017년 기준)

| 뇌물수수 | | | |
|---|---|---|---|
| 구분 | | 감경요소 | 가중요소 |
| 특별양형인자 | 행위 | - 가담정도 및 실제 이득액이 극히 경미한 경우<br>- 공무원 또는 중재인이 될 자인 경우<br>- 요구·약속에 그친 경우 | - 수뢰 관련 부정처사<br>- 적극적 요구<br>- 피지휘자에 대한 교사 |
| | 행위자/기타 | - 농아자<br>- 수사개시 전 뇌물 반환<br>- 심신미약<br>- 자수 또는 내부고발 | - 누범 |
| 일반양형인자 | 행위 | - 가담정도 또는 실제 이득액이 경미한 경우<br>- 특정범죄가중법 제4조의 준공무원 | - 2년 이상의 장기간 뇌물수수<br>- 업무관련성이 높은 경우 |
| | 행위자/ | - 진지한 반성 | - 3급 이상 공무원 |

| 뇌물수수 | | | |
|---|---|---|---|
| 구분 | | 감경요소 | 가중요소 |
| | 기타 | - 형사처벌 전력 없음 | - 누범에 해당하지 않는 동종 전과 및 동종 징계전력 |
| 뇌물공여 | | | |
| 특별양형인자 | 행위 | - 공무원 또는 중재인이 될 자에 대한 증뢰<br>- 수뢰자의 적극적 요구에 수동적으로 응한 경우<br>- 약속·공여의 의사표시에 그친 경우 | - 적극적 증뢰<br>- 청탁내용이 불법하거나 부정한 업무집행과 관련된 경우<br>- 피지휘자에 대한 교사 |
| | 행위자/기타 | - 농아자<br>- 심신미약<br>- 자수 또는 내부고발 | - 동종누범 |
| 일반양형인자 | 행위 | - 소극가담<br>- 증뢰물 전달<br>- 특정범죄가중법 제4조의 준공무원에 대한 증뢰 | - 업무관련성이 높은 경우 |
| | 행위자/기타 | - 진지한 반성<br>- 형사처벌 전력 없음 | - 이종누범, 누범에 해당하지 않는 동종전과 |

출처: 양형위원회(2017), 2017 양형기준

2015년 기준 뇌물범죄에 대해서 양형기준을 적용하여 선고량을 결정한 경우를 살펴보면, 뇌물수수는 총 295명 중 153명(51.9%)가 실형이 선고되었으며, 142명(48.1%)은 집행유예가 선고되었다.

뇌물공여는 총 199명 중 35명(17.6%)이 실형이 선고되었으며, 164명(82.4%)은 집행유예가 선고되었다. 뇌물공여죄에 대한 기본 형량이 낮은 상황에서 양형기준을 적용하면 뇌물공여자는 대부분 집행유예로 풀려나게 된다. 이런 결과가 나타난 이유가 압박에 의해서 뇌물을 공여한 경우가 많기 때문인지 살펴볼 필요가 있다.

〈표 2-29〉 뇌물죄 선고내역(2015년 기준)

(단위: 명, %)

| 구분 | 유형 | | 선고내역 | | 전체 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 실형 | 집행유예 | |
| 뇌물수수 | 1천만 원 미만 | 수 | 12 | 68 | 80 |
| | | 비율 | 15.0 | 85.0 | 100 |
| | 1천만 원 이상 3천만 원 미만 | 수 | 45 | 62 | 107 |
| | | 비율 | 42.1 | 57.9 | 100 |
| | 3천만 원 이상 5천만 원 미만 | 수 | 34 | 10 | 44 |
| | | 비율 | 77.3 | 22.7 | 100 |

| 구분 | 유형 | | 선고내역 | | 전체 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 실형 | 집행유예 | |
| | 5천만 원 이상 1억 원 미만 | 수 | 27 | 1 | 28 |
| | | 비율 | 96.4 | 3.6 | 100 |
| | 1억 원 이상 5억 원 미만 | 수 | 31 | 1 | 32 |
| | | 비율 | 96.9 | 3.1 | 100 |
| | 5억 원 이상 | 수 | 4 | 0 | 4 |
| | | 비율 | 100 | 0 | 100 |
| | 전체 | 수 | 153 | 142 | 295 |
| | | 비율 | 51.9 | 48.1 | 100 |
| 뇌물 공여 | 3천만 원 미만 | 수 | 10 | 79 | 89 |
| | | 비율 | 11.2 | 88.8 | 100 |
| | 3천만 원 이상 5천만 원 미만 | 수 | 5 | 23 | 28 |
| | | 비율 | 17.9 | 82.1 | 100 |
| | 5천만 원 이상 1억 원 미만 | 수 | 8 | 28 | 36 |
| | | 비율 | 22.2 | 77.8 | 100 |
| | 1억 원 이상 | 수 | 12 | 34 | 46 |
| | | 비율 | 26.1 | 73.9 | 100 |
| | 전체 | 수 | 35 | 164 | 199 |
| | | 비율 | 17.6 | 82.4 | 100.0 |

출처: 양형위원회(2017), 2017 양형기준

뇌물범죄에 선고 시 양형인자를 고려한 선고한 결과에 따르면 뇌물수수는 모든 유형에서 감경보다는 가중이 우세하며, 뇌물수수 액수가 올라갈수록 가중양형인자를 반영해서 가중형량을 선고하는 경우가 더 많이 나타났다.

〈표 2-30〉 뇌물죄 양형인자 반영한 선고형(2015년 기준)

(단위: 명, %)

| 구분 | 유형 | | 선고내역 | | | 전체 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 감경 | 기본 | 가중 | |
| 뇌물 수수 | 1천만 원 미만 | 수 | 2 | 61 | 17 | 80 |
| | | 비율 | 2.5 | 76.3 | 21.3 | 100 |
| | 1천만 원 이상 3천만 원 미만 | 수 | 8 | 79 | 20 | 107 |
| | | 비율 | 7.5 | 73.8 | 18.7 | 100 |
| | 3천만 원 이상 5천만 원 미만 | 수 | 3 | 29 | 12 | 44 |
| | | 비율 | 6.8 | 65.9 | 27.3 | 100 |

| 구분 | 유형 | | 선고내역 | | | 전체 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 감경 | 기본 | 가중 | |
| | 5천만 원 이상 1억 원 미만 | 수 | 4 | 13 | 11 | 28 |
| | | 비율 | 14.3 | 46.4 | 39.3 | 100 |
| | 1억 원 이상 5억 원 미만 | 수 | 6 | 13 | 13 | 32 |
| | | 비율 | 18.8 | 40.6 | 40.6 | 100 |
| | 5억 원 이상 | 수 | 0 | 4 | 0 | 4 |
| | | 비율 | 0 | 100 | 0 | 100 |
| | 전체 | 수 | 23 | 199 | 73 | 295 |
| | | 비율 | 7.8 | 67.5 | 24.7 | 100 |
| 뇌물 공여 | 3천만 원 미만 | 수 | 16 | 46 | 27 | 89 |
| | | 비율 | 18.0 | 51.7 | 30.3 | 100 |
| | 3천만 원 이상 5천만 원 미만 | 수 | 3 | 19 | 6 | 28 |
| | | 비율 | 10.7 | 67.9 | 21.4 | 100 |
| | 5천만 원 이상 1억 원 미만 | 수 | 8 | 22 | 6 | 36 |
| | | 비율 | 22.2 | 61.1 | 16.7 | 100 |
| | 1억 원 이상 | 수 | 17 | 17 | 12 | 46 |
| | | 비율 | 37.0 | 37.0 | 26.1 | 100 |
| | 전체 | 수 | 44 | 104 | 51 | 199 |
| | | 비율 | 22.1 | 52.3 | 25.6 | 100 |

출처: 양형위원회(2017), 2017 양형기준

반면 뇌물공여범죄는 감경요인과 가중요인이 거의 유사한 비율로 나타나 뇌물수수범죄에 비해 뇌물공여범죄에 보다 낮은 형량을 선고하는 경향임을 알 수 있다. 또한 뇌물수수범죄는 뇌물수수 액수가 클수록 엄격한 처벌을 위해 가중요인을 더 반영하고 있지만, 뇌물공여범죄에 대해선 뇌물공여액수와 가중요인의 반영비율간 상관성이 낮은 것으로 보여 가중요인이 제대로 적용되지 않는 것으로 보인다.

뇌물공여죄는 기본형량이 낮은 데도 불구하고, 양형인자 반영에서도 전체적으로 가중요인과 감경요인을 비슷하게 반영하고 뇌물공여 액수와의 상관성도 낮은 것으로 나타난 점을 고려하여 기본적으로 뇌물죄 중 뇌물공여범죄에 대한 기본 형량을 높일 필요가 있다.

양형기준의 조정 이외에 뇌물죄의 적용범위에 대한 법원의 전향적 검토가 필요할 것으로 보인다. 현재 대법원 판례 등에 따르면 직무관련성과 대가성이 입증되어야만 뇌물죄가 인정된다. 황지태(2016)에서도 지적된 것처럼 검사는 스폰을 받는 것에 대한

문제의식이 사회일반의 상식과 많은 차이가 있다. 최근에 진경준 검사장 뇌물사건에 대한 1심 판결에서 넥슨 비상장 주식 제공이 뇌물로 인정되지 않았는데, 그 이유가 진경준 검사장과 넥슨 사장 관계가 지음관계로 인정된다는 것이었다. 물론 액면가는 120억이 아니지만, 결과적으로 비상장주식을 넥슨 자금으로 구입하여 얻은 이익이 120억 원에 이르는데도 불구하고 넥슨 사장과 진경준 검사장과의 관계가 친밀한 친구 사이라서 그 정도의 돈을 줄 수 있다고 판결한 것은 분명 국민의 법 상식이나 일반적인 통념에 크게 어긋나는 것이다. 이런 사례가 지속적으로 유지될 경우 많은 권한을 가지고 있는 검사들에게 직접적인 이해관계만 없다면 후원을 하는 것이 모두 합법적인 행위가 된다. 그러면 검사 등 법조계의 스폰서, 전관예우 등의 관행적 부패행위를 근절하는 것은 거의 불가능하게 된다.

넷째, 투명성 제고를 위한 제도개선 과제가 부족하다는 것이다. 정보공개는 적절한 통제를 위한 전제조건이다. 사법부는 현재 재판결과를 온·오프라인에서 대부분 공개하고 있으며, 검찰은 사전정보공표대상으로 5개 분야(국민생활에 영향을 미치는 정책에 관한 정보, 주요정책의 추진과정에서 생산되는 정보, 업무추진비 집행내역, 각종 평가결과 및 통계자료 등의 정보, 기타 정보)를 선정하여 관련 정보를 공개하고 있다. 그럼에도 불구하고 일반 행정기관에서는 이미 공개하고 있는 자체감사계획 및 결과, 부패행위자 징계 현황 등에 대한 자료가 검찰 및 사법부 모두 공개되지 못하고 있다. 감찰 및 징계관련 자료의 비공개는 결국 제 식구 감싸기 식의 징계결과를 초래하게 된다.

2012년부터 2016년 6월 말까지 법관 징계현황 자료에 따르면 해당 기간동안 총 9명의 법관이 징계를 받았으나, 자체 감사를 통해서 관련 행위가 적발된 것은 전무하다. 그리고 징계사유도 국민이 공감하기 어려운 내용이 포함되어 있지만, 이런 자료가 국정감사를 통하지 않고 대중에게 공개되지 않는 것은 문제라고 할 수 있다.

〈표 2-31〉 법관 징계처분별 현황

| 구분 | 견책 | 감봉 | 정직 | 합계 |
|---|---|---|---|---|
| 2012 | | 2 | 2 | 4 |
| 2013 | 1 | 1 | | 2 |
| 2014 | | 1 | 1 | 2 |

| 구분 | 견책 | 감봉 | 정직 | 합계 |
|---|---|---|---|---|
| 2015 | | | 1 | 1 |
| 2016.6월 말 | | | | |
| 합계 | 1 | 4 | 4 | 9 |

출처: 대법원(정성호 국회의원 국정감사 자료)

〈표 2-32〉 법관 징계처분별 현황

| 구분 | 대상자 | 징계사유 | 징계 유형 |
|---|---|---|---|
| 외부 적발 | 광주지법 A판사 | 2011년 음주운전 중 택시 파손 후 도주 | 감봉2월 |
| | 고양지원 B판사 | 2012년 만취상태에서 택시기사 폭행 | 감봉6월 |
| | 수원지법 C판사 | 2015년 사채업자로부터 사건청탁명목 2억 수수 | 정직1년 |
| 막말 | 서울동부지법 D판사 | 재판 중 "늙으면 죽어야 한다" | 견책 |
| | 고양지원 E판사 | 재판 중 "초등학교 나왔죠? 부인은 대학 나왔다면서요? 마약 먹여 결혼 한 거 아녜요?" | 감봉2월 |
| 내부 비판 | 창원지원 F판사 | 2012년 재판부 합의 내용 SNS 공개 | 정직6월 |
| | 성남지원 G판사 | 2014년 원세훈 국정원장 무죄판결 비판 | 정직2월 |

출처:정성호 국회의원 국정감사 자료

## 2. 사법분야 부패방지대책 수립 개요

### 가. 사법분야 부패방지대책 수립의 방향성

#### 1) 문재인 정부의 사법 분야 개혁 방안

촛불정국을 통해서 수립된 문재인 정부는 국정운영 100대 과제를 중심으로 국정운영 5개년 계획을 발표하였다. 문재인 정부의 국정운영 5개년 계획에 따르면 문재인 정부는 국가비전으로 '국민의 나라, 정의로운 대한민국'을 제시하고 있다. 이는 촛불시민혁명을 통해서 수립된 문재인 정부의 특성을 반영한 것으로 국가권력의 사유화라는 적폐를 청산하여 국가정의를 새롭게 정립하는 것을 국정운영의 기본 방향으로 제시한 것이다. 국가비전의 달성을 위한 국정과제의 체계는 "국가비전-5대 국정목표-20대 국정전략-100대 국정과제-487개 실천과제"(국정기획자문위원회, 2017, p18.)로 구성되어 있다. 이 가운데 사법 분야에 대한 개혁과제는 '국민이 주인인 정부' 15개 국정과제에 포함되어 있다.

문재인 정부는 사법 분야 개혁과제로 ① 중대 부패범죄(뇌물, 알선수재, 알선수뢰, 배임·횡령)에 대한 처벌 강화, ② '19년부터 형사공공변호인 제도 단계적 도입, ③ 고위공직자비리수사처 신설, ④ 검경 수사권 조정, ⑤ 검찰총장후보추천위원회와 검찰인사위원회의 중립성·독립성 확보를 위한 제도 정비, ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입을 제시하고 있다. 검찰 인사의 중립성·독립성 확보를 위한 추가적 개혁방안으로 법무부 탈검찰화, 검사의 외부기관 근무 축소, 검사 징계 실효성 확보를 추진하고 있다.

문재인 정부의 사법 분야 부패방지대책은 검찰에게 집중된 권한의 분산, 부패범죄에 대한 처벌강화가 중심을 이루고 있다. 과거부터 추진된 검찰의 권한 분산을 위한 제도인 고위공직자비리수사처 신설 외에도 검경 수사권 조정, 자치경찰제 도입 등은 과거 정부에 비해서 보다 강화된 제도 개선을 추진하고 있다고 평가할 수 있다. 또한 법무부의 탈검찰화 등 공식적인 제도 이외에 비공식적으로 검찰이 자신들의 이익을 관철시키는 관행의 개선도 추진한다는 점에서 검찰의 부패방지대책이 진일보하였다고 평가할 수 있다.

검찰의 권한 분산을 위한 개혁과제는 공식적 제도 및 운영의 문제까지 포괄하고 있지만, 외부통제를 위한 투명성 강화 방안과 시민들에 의한 검찰 권한 통제 부분에 대한 개혁과제는 부족한 부분을 향후 보완이 필요하다.

### 2) 사법 분야 부패방지대책 수립을 위한 기본 방향

사법 분야에서 부패행태가 발생하는 근본적인 원인은 권한의 과도한 집중과 엘리트 카르텔의 구축을 통한 그들만의 문화와 인식이 고착화되어 있기 때문이다. 참여정부 시절 검찰 개혁의 기본 방향은 검사들에게 자율권을 주고, 간섭하지 않으면 검찰이 국민의 검찰로 거듭날 수 있을 것이라고 생각했었다. 하지만 검사와의 대화 이후 노무현 대통령을 중심으로 검찰에 대한 인식이 근본적으로 변하는 계기가 되었다. 이후 참여정부에서는 검사도 이미 기득권 계층으로 변화하였으며 자율적으로 변할 의지도 없다는 것을 알게 되었으나, 이후 법무부장관의 교체, 탄핵사태를 겪으면서 검찰개혁의 동력을 상실하게 되었다. 참여정부 이후 정치권과 검찰의 유착이 심화되고, 검찰출신들이 국회의 법제사법위원회를 장악하면서 검찰개혁을 위한 제도 변화가 어려워지면서 가시적 성과는 나타나지 않았다. 검찰 개혁이 단기적인 효과로 그치는

것을 방지하기 위해선 제도 개선뿐만 아니라 관련 이해당사자들의 인식·행태의 변화를 유도해야만 한다.

이하에서는 사법 분야 부패방지 정책의 성과평가에서 지적하였듯이 사법 분야 부패방지를 위한 권한의 분산 등 제도적인 과제와 반부패·청렴에 대한 인식·행태 변화를 촉진할 수 있는 교육 과제 등을 종합적으로 검토할 것이다.

## 나. 사법분야 부패방지대책과 실천과제

### 1) 권한 분산

#### (1) 검경 수사권 조정

검찰이 조사와 기소 권한을 독점하고 있는 제도로 인해서 조사단계에서부터 전관예우 등 사법정의가 침해되는 문제가 발생하고 있다. 또한 검찰에 대한 권한 집중은 검찰 비리 등 내부 문제에 검찰이 소극적이고 미온적으로 대응하는 것을 견제할 수 있는 제도적인 한계가 있어 법적 형평성과 정의 실현을 막게 된다. 이런 문제를 해소하기 위해서 검찰의 수사권을 경찰로 조정하는 제도 개선이 필요하다.

검경 수사권 조정에 대해서 부정적으로 생각하는 측에서는 검경 수사권 조정법 집행의 효율성을 저해시킨다고 지적한다. 형사사건에 대한 수사와 기소 권한이 집중되었을 때 관련 사건에 대한 종합적인 판단과 기소여부에 대한 판단이 효율적으로 이루어질 수 있다는 것이다. 이것은 행정부에서도 1990년대 우리 정부 혁신 과정에서 주장된 내용과 유사하다. 그러나 정부는 어떤 경우에도 효율성을 위해서 민주성, 형평성 등을 포기하거나 경시하는 것이 정당화될 수 없다. 동일하게 검찰도 법집행의 효율성을 위해서 법적 정의를 포기하는 것이 정당화될 수 없다.

검경 수사권 조정에 대해 우려하는 부분은 인권침해 가능성이다. 과거 경찰이 수사과정에서 고문을 통해서 수사를 조작하는 경우가 많았기 때문에 경찰에 수사권을 부여하는 것이 자칫 인권침해를 심화시킬 수 있다는 우려가 존재한다. 2016년 6월 말 기준(2017 행정자치통계연보 참조)으로 경찰공무원의 정원은 전국적으로 122,979명(국가직 122,849명, 지방직 130명)인 상황에서 경찰청에서 모든 경찰 조직과 개인별 부패행위를 통제하는 것은 거의 불가능하다. 내부 통제가 어려운 상황에서 경찰의

인권침해를 적절히 예방할 수 있는 방안은 경찰에 대한 통제권을 지방자치단체 등에 이관하는 것이다. 전국에 산재하는 경찰조직을 유지한 상태에서 시민통제를 강화하는 것은 실효성이 낮다. 또한 현재 경찰조직은 행정경찰과 사법경찰이 혼재하기 때문에 시민단체에서 경찰의 수사권만 통제하는 것은 어렵다.

경찰에 대한 외부통제의 효과성을 제고하기 위해선 자치경찰제의 도입이 함께 고민되어야 한다. 자치경찰제를 도입하여 생활 밀착형 행정경찰의 업무는 자치경찰이 전담하게 하고, 사법경찰이 수사업무를 전담하도록 한다. 그래서 행정경찰의 업무는 지방자치단체에서 통제하고, 수사업무에 대한 부분은 내부감찰과 국정감사, 감사원, 시민단체 등 외부통제 강화로 수사권의 남용을 통제하도록 한다. 이렇게 기능을 분할하고, 행정경찰 기능을 지방자치단체로 이관하면 전국적 범죄에 대한 수사 관할권 문제가 발생할 가능성은 낮다. 경찰조직의 이원화를 통해서 경찰에 대한 국민적 신리가 제고되면 중·장기적으로 경찰의 모든 기능을 지방자치단체로 이관하는 방안도 고민할 수 있을 것이다.

**(2) 공무원부패범죄 수사국 신설 및 국가청렴위원회 기능 이관**

기관의 청렴도 개선을 위해서 무엇보다 중요한 것이 기관장의 청렴의지라고 했을 때, 우리 사회가 보다 청렴한 사회로 변화하기 위해선 사회적으로 더 큰 책임을 가지는 리더들이 더 높은 청렴기준을 가지고 행동해야만 한다. 특히 공공부분에 종사하는 공직자들 중에서 더 많은 권한과 책임의식이 요구되는 고위공직자들에게 보다 엄격한 청렴기준을 요구하는 것은 당연한 것이고, 고위공직자들의 책무이다. 특히 고위공직자의 부패범죄는 사회적으로 미치는 영향이 더 심대하다는 점에서 특별관리가 필요하다는 점은 인정될 수 있다. 그래서 고위공직자를 대상으로 부패범죄에 대해서 별도의 전담 기구 설치에 대해서 정치권 및 일반 국민들의 요구가 높았다. 그러나 모든 공직자의 부패범죄는 사회적으로 큰 영향을 미친다는 점에서 고위공직자만을 대상으로 특별관리하는 기구를 두는 것은 사회적으로 여러 논란을 촉발할 수 있다.

고위공직자만을 대상으로 하는 특별 수사기구를 설치한다면 고위공직자의 범위, 수사 가능한 범죄의 범위 등에 대한 합의가 필요하다. 또한 고위공직자만 별도의 기관에서 수사와 기소를 전담하도록 할 경우, 해당 기구의 독립성이 침해될 경우

정치적인 의도에 따라 활용되는 수단으로 전락할 수 있다는 점에서 고위공직자 비리 수사처는 위험성을 내포하고 있다. 이런 점을 고려하면 공무원 전체를 대상으로 부패범죄를 전담하는 수사기구의 설치가 보다 합리적이라고 판단되며, 고위직은 현행 양형기준을 강화하여 3급 이상을 4급 이상으로 확대하여 고위직의 사회적 책임을 강화하도록 제도 개선이 필요할 것으로 보인다.

공무원비리조사 기구를 대통령 직속으로 설치할 경우 대통령의 의사가 직접적으로 작용할 수 있다는 점에서 신설되는 기구는 국가의 반부패·청렴 정책을 총괄하는 기구 소속으로 두는 것이 합리적이다.

#### (3) 법원 인사의 자율성 강화 및 법원행정처 독립성 강화

법관의 인사에서 공정성이 보장되어야 재판의 독립성도 보장될 수 있지만, 현재는 대법원장에게 과도하게 인사권이 집중되어 있다. 대법원장의 인사권을 분산시키기 위해선 고등법원과 지방법원의 법관 인사를 지방법원 단위로 개선해야 한다. 그래서 지방법원 단위에서 법관의 인사평가가 이루어질 수 있도록 인사권한이 분산되어야 한다.

대법원장의 인사권 분산을 위해선 우선 대법원장의 인사권 행사를 지원하는 법원행정처를 대법원장 직속에서 독립기구로 전환시켜야 한다. 현재의 법원행정처를 합의제 독립기구로 전환하고, 법관의 임용, 승진, 전보 등을 별도의 위원회에서 결정하도록 한다. 위원회의 위원 추천권한은 국회와 대통령, 대법원장이 분담하고, 위원의 임기는 교차로 설정하여 위원들이 동시에 교체되는 것을 막아 업무의 연속성을 확보한다.

#### (4) 검찰 파견제도의 개선

검찰은 수사권과 기소권이라는 공식적 권한도 집중되어 있지만, 비공식적으로 검찰은 주요 국가기관에 파견되어서 비공식적으로 검찰의 이익을 대변하고 있다. 특히 대통령 비서실에 검사가 파견되는 경우 검찰인사의 중립성이 침해될 가능성이 높다는 것이 우병우 전 민정수석 사건에서 드러났다.

대통령 비서실 외에도 법무부 10개의 국장 중 검사나 검사출신이 9개의 자리를 차지하고 있다는 이야기가 만연할 정도로 법무부에는 검사출신이 주요 보직을 독점하고 있다. 법무부 보직을 검사가 독점할 경우, 검찰 개혁에 대해서 검찰 등 특수 이익집

단의 이해관계가 과도하게 투영되어 정책의 합리적 개선을 불가능하도록 만들어 국민의 이익을 침해하게 된다.

법무부뿐만 아니라 검사는 외교부 등 다양한 정부기구에 파견되어 있는 상황인데, 검사는 기본 3급 이상의 직에 파견되고 있어 파견기관의 정책결정 과정에 깊이 관여할 가능성이 높으며, 주요 정보에 대한 접근가능성도 높다. 검사의 정부기관 파견을 정당화하는 논리로 관련 법에 대한 해석 등 법률적 지식이 필요한 보직이 많다는 점을 강조하는데, 관련 분야에 대한 법률 지식의 전문성 확보가 필요하다면 해당 보직을 개방형으로 전환해서 관련 분야의 변호사를 채용하는 방법도 있고, 법제처에 문의하는 정상적인 업무절차로 해결 가능하다.

검찰이 비공식적으로 자신들의 이익을 정부정책에 과잉 대표되는 폐해를 막기 위해 검사의 정부기관 파견을 제한하는 제도적 정비가 필요하다.

### 2) 투명성 제고

#### (1) 부패관련 범죄 국민참여재판 의무화

국민참여재판은 재판 과정에 일반 국민을 참여시켜 재판의 공정성 및 민주적 정당성을 확보하고, 사법에 대한 국민적 이해수준을 증대할 수 있다. 또한 법관들이 국민의 법에 대한 이해수준 및 법 상식 등을 학습할 수 있다는 점에서 전문집단의 폐쇄성을 완화시킬 수 있다. 그럼에도 불구하고 국민참여재판 신청 수가 감소하면서 국민참여재판의 제도개선 필요성이 증가하고 있다. 그 일환으로 특정 범죄나 일정 수준 이상의 형량이 예상되는 사건은 국민참여재판을 의무적으로 실시하도록 하는 제도개선이 필요하다는 지적이 증가하고 있다.

국민참여재판의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 부패범죄 관련 범죄에 대해선 의무적으로 국민참여재판을 실시하도록 제도를 개선하는 것이 필요하다. 특히 사회적 영향 등을 고려하여 3급 이상의 공무원, 중견기업 이상의 대표나 이사가 관련된 부패사건에 대해선 국민참여재판을 의무화하는 것이 필요하다.

#### (2) 사정기관 정보공개 확대

검찰 및 법원에 대한 외부통제를 강화하기 위해선 관련 정보의 공개가 반드시 필요

하다. 그럼에도 불구하고 검찰과 법원은 개인정보 보호와 모방범죄의 확산을 우려하여 많은 정보를 비공개하고 있는 상황이다. 그러나 검찰이나 법원 내부구성원들의 부패행위와 관련된 내부징계와 관련된 자료 및 내부감찰 자료까지 비공개 처리하는 것은 과도한 비밀주의라는 비판에 직면할 수밖에 없다. 최소한 내부감찰 계획 및 결과, 부패행위 관련 징계 결과에 대한 자료는 기본적으로 공개될 필요가 있다.

### 3) 외부 통제 강화

#### (1) 부패범죄 양형 합리화

대표적인 부패범죄인 뇌물죄 중 뇌물공여범죄는 뇌물수수범죄와 비교해서 형량 자체가 지나치게 낮고, 뇌물수수범죄에 비해서 선고형이 낮아 형평성을 맞출 필요가 있다. 뇌물수수범죄를 강하게 처벌하는 형량기준은 뇌물수수에 따른 편익을 크게 약화시켜 하위직의 뇌물수수를 줄이는 효과는 높일 수 있을 것으로 기대된다. 반면 1회 제공되는 뇌물요구액을 키우고 뇌물공여 및 수수행위를 보다 은밀하게 만들어 적발을 더욱 어렵게 만드는 부작용을 초래할 수 있다. 그리고 뇌물을 공여하는 입장에서는 위험부담이 상대적으로 낮기 때문에 뇌물공여에 대한 부담을 줄일 수 있다.

뇌물범죄 중 뇌물공여범죄에 대한 형량을 상향하는 것 외에 뇌물죄 성립 조건의 완화가 필요하다. 직무연관성과 대가성이 모두 입증되어야 뇌물죄가 성립되는데, 뇌물공여 및 수수행위는 상호 묵시적 동의 하에 이루어지는 경우가 많기 때문에 업무연관성과 대가성을 객관적으로 입증하는 것은 어렵다. 벤츠 여검사 사건이나 진경준 검사 사건에서 뇌물죄가 모두 무죄판결된 것은 뇌물죄 입증의 어려움을 보여주는 사례이다.

#### (2) 검찰 기소여부 판단에 국민참여 확대

정운호 게이트에서 정운호 대표의 해외원정 도박에 대한 수사가 무혐의 처분되어 사회적 물의를 일으켰다. 그러나 수사권과 달리 기소권은 검찰의 고유권한이기 때문에 다른 기관에 분산하는 방식의 개선책 마련은 불가능하다. 특히 부패범죄에 대해서 검찰이 기소권을 남용할 경우 사회적 정의 실현이 더욱 어렵다는 점에서 기소권에 대한 통제장치 마련이 필요하다.

현재 창원지검 등 일부 지방검찰청에서는 구속심사위원회를 운영하고 있다는 점을 고려하여, 기소권 행사 부분에 대해서도 시민들의 참여를 확대하는 제도 개선이 필요하다. 검찰의 기소권 남용을 통제하기 위한 방안으로 유죄가 인정될 경우 일정 수준 이상이 예상되는 사건에 대해선 시민들이 참여하여 기소여부를 결정하도록 하는 기소심의위원회의 설치 및 운영을 의무화하는 방안이 가능할 것이다.

#### (3) 법조계 종사자 직업윤리 및 청렴교육 효과성 강화

「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」이 2016년에 개정되었다. 개정된 법률 제81조의2에 제1항에서는 공공기관의 장은 부패방지교육을 실시하고 그 결과를 권익위원회에 제출하도록 되어 있으며, 권익위원회는 부패방지교육 실시 여부에 대해서 점검하고, 점검 결과를 정부업무평가, 공공기관 평가, 지방자치단체 자체평가 및 합동평가, 지방공기업 경영평가, 시·도교육청 평가에 반영하도록 해당 기관장에 요구할 수 있다.

검찰 및 법원도 동법에 따라 구성원들에 대한 청렴교육을 의무적으로 실시한다는 점에서 과거보다 청렴교육을 강화하였다는 점에서 진일보한 것이다. 다만 검사와 법관에 대한 청렴교육의 효과를 높이기 위해서 청렴교육 강사의 전문성 확보, 자체 청렴교육을 위한 교육과정 개발 등의 노력이 필요하다.

변호사는 「변호사법」에 따라 1년에 8시간의 의무교육을 이수해야 하며, 이 중 1시간의 윤리교육을 의무적으로 이수해야 한다. 변호사는 국민의 생활에 심대한 영향을 미칠 수 있는 법률서비스를 제공하는 주체이기 때문에 현재보다 강화된 윤리교육 의무화가 필요하다.

## 제4절 행정 분야

### 1. 행정분야 부패방지대책 검토

#### 가. 행정분야 부패방지대책의 내용

2차 년도 연구에서 행정분야의 부패는 공직자와 민간사이의 유착, 선출된 공직자와

민간 사이, 그리고 이 삼주체가 연결되어 있는 부패 등의 구분을 통해 부패행위가 다양한 형태로 이루어질 수 있음을 제시하였다(황지태 외, 2016).

본 과제의 부패방지대책 중 선출된 공직자와 민간과의 부패 그리고 삼 주체간의 부패는 정치·입법분야 부패방지대책일 수 있으며, 선출되지 않은 공직자와 민간과의 부패, 동일하게 삼주체간의 부패행위에 대한 대책이 행정분야 부패방지대책으로 볼 수 있다.

그리고 위 구분에서 선출된 공직자와 선출되지 않은 공직자간의 문제에 대해서는 별 다른 언급이 없었다. 사실 두 주체 간에서도 부패행위가 발생할 수 있다는 점을 고려할 필요성이 있다. 이 둘 간의 관계에서 유착은 청탁에서부터 서로간의 암묵적인 카르텔을 유지함으로써 서로의 지위를 공고화시키는 등의 행위도 발생할 수 있다. 또 좀 더 세분하면 선출되지 않은 공무원 중에서 임명직 공직자와 일반공직자 사이에서도 부패행위가 발생할 수 있는 측면이 있다. 이러한 부패유형 등도 고려하여 행정분야 부패방지대책에 대한 내용과 성과를 우선 살펴보도록 하겠다.

행정분야 부패방지대책의 내용과 그 성과를 확인하기 위해 2002년에 수립된 부패방지기본계획의 내용에 대한 2012년 평가내용을 중심으로 살펴보도록 하겠다. 그리고 각 세부과제에 대한 지금 현재의 변화상황에 대해서도 그 내용을 살펴보도록 하겠다.

2002년에 수립된 부패방지대책에서  행정분야는 크게 '행정의 투명성 제고', '부패취약분야 제도개선', '공직사회 윤리관 확립', '기관별 윤리역량 강화', '비위공직자에 대한 적발과 처벌 강화'의 5대 과제를 제시하였으며 5대 과제의 세부과제별 주요성과는 〈표 2-33〉와 같다.

첫 번째 과제는 '행정의 투명성 제고'로 세부과제에는 민원처리 온라인공개시스템 등 민원처리 투명화 간소화, 계약과정 등의 부패방지, 비공개범위 축소 등 행정정보 공개 확대, 시민감사관 제도 확대, 인사기준 공개 및 인사청탁 등록시스템 확립이다.

행정업무의 투명성 제고를 위한 민원처리 투명화 등은 장족의 발전으로 이루었으며 계약과정 등도 온라인을 통한 거래가 지속적으로 증가하는 등의 투명성 제고가 이루어졌다. 행정정보공개제도 또한 원문정보제공 등 행정기관과 공공기관의 정보의 접근성을 제고하기 위한 노력 등이 이루어졌다.

하지만 청렴서약제의 경우 형식적인 과정에 그치고 있어 부정당업체나 부패행위를 한 업체에 대한 제재가 실질적으로 이루어지고 있지 않아 이에 대한 개선이 요구되고

있다. 또한 행정기관이나 공공기관의 정보공개와 관련하여 정보공개 등의 거부 등에 따른 소송 등 국민의 알권리 확대 차원에서의 정보공개 확대 등에 대한 논의가 지속적으로 이루어질 필요성이 있다.

둘째, '부패취약분야 제도개선' 과제의 세부과제는 제도개선 이행실태 평가체계 마련 등 부패취약분야 제도개선으로 국민권익위원회가 지속적으로 제도개선 권고와 그 이행을 점검하고 있다. 하지만 이러한 제도개선권고안에 대해여 대상기관이 이를 적극적으로 수용하지 않을 경우 강제하지 못하는 한계가 존재한다.

세 번째 과제인 '공직윤리관 확립'은 공직자 행동강령 제정·확산, 공직자반부패교육 의무화, 공직자재산등록제도 내실화의 세부추진과제를 제시하고 있다. 공직자 행동강령은 공직자의 자율규제를 적극 유도하는 내용으로 정부부처를 시작으로 공직유관단체까지 확대되는 등 확산이 이루어지고 있다. 하지만 행동강령 등이 아직까지 공직자의 행태개선 등을 유도할 만큼 내재화되어 있는지는 의문이다. 공직사회 내에서의 부당한 업무지시를 묵과하거나 내부에서 발생한 비위행위 등에 대한 대내외적인 거짓보고 등이 현실에서 나타나고 있다는 점에서 행동강령 등을 준수할 수 있는 방안 등을 강구해야 한다.

공직자 반부패 교육 의무화는 2016년 공직자 부패방지교육을 의무화하고 이를 점검하도록 하여 실질적으로 반부패 교육이 의무화되었다. 중요한 것은 이러한 성과를 바탕으로 반부패교육프로그램의 다양화, 공직가치 재정립 등 반부패교육과 관련된 다양한 컨텐츠 제공을 통해 공직자의 청렴의식을 재고할 필요성이 있다.

공직자재산등록제도는 공직자의 재산형성 규모 등을 파악하는데 일정부분 기여하고 있으나 재산형성과정에 대한 조사 등이 실질적으로 미비하다는 점에서 개선할 필요성이 있다. 황지태 외(2016)에서 다루었던 사법분야 부패사례 중 '진경준 비리사건'을 스폰서 비리로 분석하였지만 이러한 스폰서 관계 등이 밝혀진 것도 신고한 재산의 증식에 대한 의심에서 이어졌던 점을 고려했을 때 공직자재산등록제도가 형식적으로 운영되는 측면이 없는지를 고민할 필요성이 있다.

〈표 2-33〉 2002년 부패방지대책 행정분야 5대 과제의 세부과제별 주요성과

| (1) 행정의 투명성 제고 | | |
|---|---|---|
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 민원처리 온라인 공개시스템 등 민원처리 투명화 간소화 | • 민원신청방법 개선 등 민원 1회 방문처리 도입 (민원사무처리에 관한 법률 제정) 민원처리 과정을 온라인으로 공개 : 서울시 1999년 도입 이후 전국 대부분의 지방자치단체 실시<br>• 국민신문고제 도입 국민신문고를 통하여 민원처리 전과정 조회 | • 국민신문고·110콜센터의 통합연계서비스 확대<br>- 07년 20개 기관 16년 910개 기관으로 확대 (국민신문고) |
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 계약과정 등의 부패방지 | • 전자입찰제 확대<br>- 2011년 말 기준 전체 402,435건 중 전자입찰 288,533<br>• 통합조달정보시스템 도입<br>- 2002년 개통하였으며 매년 20만명 이상 거래(2003년 15만명)<br>• 청렴서약제 도입<br>- 국제투명성기구에 의하여 제안된 내용을 도입<br>- 서울특별시 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례 도입(2008년)<br>- 현재 대다수의 공공기관에서 청렴계약제 활용 | • 나라장터 이용 공공기관 수가 52,223개이며 거래금액 780,685억원<br>• 국가계약법상 청렴계약 규정신설과 위반시 계약의 해지와 해제를 규정 (2012년 신설) |
| 비공개범위 축소 등 행정정보 공개 확대 | • 기록물 관리<br>- 1999년 공공기관의 기록물 관리에 관한 법률 제정<br>- 2007년 공공기록물 관리에 관한 법률로 개정 (기록물 관리원칙, 기록물 생산과 관리, 국가기록위원회 구성과 운영 등의 규정 마련)<br>• 정보공개<br>- 1988년 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제정<br>- 2004년 비공개 정보 관련 규정을 강화하여 비공개대상정보 규정을 임의적으로 하는 것을 금지하고 비공개대상정보의 요건 강화<br>※ 행정투명성 확보를 위한 제도적 개선이지만 세부적인 내용 등이 미비함 | • 원문공개제도도입(2013) |
| 시민감사관제도 확대 | • 시민감사관제를 지방자치단체별로 도입<br>- 부천시, 춘천시, 남양주시, 용인시 등에서 도입활용<br>- 환경부는 시민환경감사관제를 2006년부터 운영)<br>※ 운영하는 자치단체의 경우 명예직 운영 등 실질적 제도 활성화에는 한계가 있음, 환경부의 경우에도 실질적 성과 확인 어려움 | • 청렴시민감사관제도에서 청렴옴부즈만으로 확대 |
| 인사기준 공개 및 인사청탁 등록시스템 확립 | • 공무원임용령<br>- 2005년 공무원 임용령을 개정하여 각 부처에서 '인사운영의 원칙 및 기준' 마련<br>- 2010년 과장급 역량평가 기준 마련<br>• 공무원성과평가등에 관한 규정 제정(2006) | |

| (1) 행정의 투명성 제고 | | |
|---|---|---|
| | • 인사청탁등록 시스템 도입<br>– 인사청탁 등에 대해서 시스템에 등록하도록 하여 부당한 인사청탁 사전방지, 2011년 기준 303개 기관 운영<br>※ 인사관리상 부패를 차단하기 위한 수단으로 도입하였으나 원론적인 수준의 방안으로 평가됨 | |

| (2) 부패 취약분야 제도개선 | | |
|---|---|---|
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 제도개선 이행실태 평가체계 마련 등 부패취약분야 제도개선 | • 부패방지법상 제도개선 관련 규정 마련 및 개정(2002)<br>• 법령상 부패유발요인 검토 규정 신설(2005)<br>• 다양한 부패방지 관련 제도개선안 권고<br>– 2002년부터 2011년까지 1,347건의 제도개선 권고 | • 08~16년 접수법령 14,073건 중 1,683건의 법령 개선<br>• 부패방지시책평가를 통한 제도개선 이행 평가 |

| (3) 공직사회 윤리관 확립 | | |
|---|---|---|
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 공직자 행동강령 제정, 확산 | • 공무원 행동강령 제정 근거 마련(2001)<br>– 부패방지법에 대통령령, 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 함<br>• 행동강령을 공직유관단체로 확대 적용(2005)<br>• 행동강령의 규정 명확화(2008)<br>• 지방의회의원행동강령 제정(2010)하여 2011년 시행 | • 2014년 기준 244개 의회중 68개 의회가 지방의회의원행동강령 제정<br>• 청탁금지법 제정시행(2016) |
| 공직자 반부패 교육 의무화 | • 국민권익위원회에 의한 부패방지 교육<br>– 정기적 직장교육을 실시<br>– 2011년 기준 11개의 청렴교육전문가과정 개설 운영하였으며 연인원 15,273명이 교육 이수<br>※ 일반적인 수준의 교육내용 제시 등에 그쳐 청렴가치 등에 대한 구체적 내재화에 한계가 있었음 | • 2012년 10월 청렴연수원을 신설하여 청렴교육 확대<br>• 부패방지권익위법 개정을 통해 공직자부패교육을 의무화하고 이에 대한 점검 실시(2016) |
| 공직자 재산등록제도 내실화 | • 공직자윤리법상 고지거부제도 개선(2007)<br>– 직계존비속의 고지거부 허가제도 도입<br>– 재산형성과정에 대한 소명자료 제출 의무화<br>• 공직자윤리위 민간위원 구성 내실화(2011)<br>– 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성하고 기존의 5명이었던 위원을 11명으로 확대 | |

| (4) 기관별 부패방지 역량 강화 | | |
|---|---|---|
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 기관별 자체감사 역량강화 | • 공공감사에 관한 법률 제정(2010)<br>– 외부전문가를 감사인력으로 활용하고 감사인력의 전문성과 독립성을 확보<br>• 중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준 마련(2010) | • 감사관 직위에 대한 개방형 감사 임용 의무기관 135개 기관 |
| 기관별 윤리위험성 분석 | • 법령상 부패유발요인 검토 규정 신설(2005)<br>– 부패방지법상 제20조의2에서 법령상 부패유발요인 검토 규정 마련 | |
| 기관별 반부패 유공자 발굴, 포상 | • 권익위에서 매년 부패방지 관련 유공자를 발굴하여 포상 | |

| (5) 비위공직자에 대한 적발, 처벌 실효성 확보 | | |
|---|---|---|
| 세부과제 | 2012년까지의 과제 추진상황과 성과 | 2017년 기준 성과 |
| 부패신고 및 국민적 감시기능 활성화 | • 부패신고센터 운영<br>– 2002~2011년 기간 동안 22,102건 접수<br>• 내부신고<br>– 2002~2011년 기간 동안 부패행위 조사기관에 이첩한 822건 중 내부신고가 44.5%인 366건<br>• 부패행위신고자 보호제도 강화 및 보호조치<br>– 2005년 법을 개정하여 "불이익이 예상"되는 경우에도 보호조치를 강구할 수 있도록 함<br>기관의 의한 신분보장조치에 대한 권고를 의무규정으로 강화<br>내부신고의 경우, 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않은 것으로 규정 개정<br>• 주민감사 청구제 활성화(국민감사청구)<br>– 감사원에 청구하도록 규정하였으며 부패방지법에도 규정함 | • 부패신고 12년 이후 16년까지 18,415건 처리<br>• 복지보조금 부정신고센터 설치 운영(13년)<br>• 2011년 공익신고자보호법 제정시행<br>2016년 공익신고대상법률 확대, 책임감면범위 확대, 이행강제금 도입 |
| 부패공직자 거부 풍토 조성 | • 부패행위 조사 내실화<br>– 부패행위 신고와 관련하여 조사연장의 경우 연장사유뿐만 아니라 연장기간도 통보하도록 함<br>부패신고에 대한 처리를 60일 내에 처리하도록 함<br>• 비위면직자 취업제한제도 강화<br>2001년 부방법에는 직무상 비위로 면직된 공직자는 퇴직후 3년간 업무연관성이 있는 기관에 취업하는 금지하였으나 2011년 업무관련성 판단기준을 퇴직 전 3년에서 퇴직 전 5년으로 확대하고 취업심사대상기간을 법부법인, 회계법인, 세무법인 등까지 확대/사외이사, 비상근자문 또는 고문 등의 직위에 취업 | • 비위면직자 대상 강화(2016)<br>벌금 300만원 이상의 형을 선고받은 자는 형 집행이 종료된 이후 5년 동안 취업을 제한 |

출처: 윤태범(2012:51-92)의 표 재구성
2012년까지의 추진상황에 주요 성과를 추가하고, 2017년 시점의 추진성과를 추가함

넷째, 기관별 부패방지역량 강화이다. 이 분야의 세부과제는 기관별 자체감사 역량 강화, 기관별 윤리위험성 분석, 기관별 반부패유공자 발굴과 포상이다. 기관별로 자체감사를 강화하기 위한 노력뿐만 아니라 감사관을 외부에 개방함으로써 조직 내 공직자와 기관장을 견제하기 위한 장치로 활용하고는 있으나 개방형 감사관이 실질적으로 기관장의 행태 등을 견제하기에는 한계가 있는 것으로 평가된다. 또한 개방형 감사를 내부직원의 승진이나 전보로 임명하거나 기관장의 측근을 임명하는 등의 문제가 발생하고 있다. 또한 개방형 감사를 상급기관의 감사나 수사 발생 시 이에 대한 방패막이로 활용하려는 등 개방형 감사의 취지를 무색하게 하고 있다.

윤리 위험성 테스트는 기관이 스스로 구성원의 부패민감성, 제도적 허점 등을 평가하는 내용이지만 개별기관의 역량이 이에 미치지 못하는 경우가 허다하며 이와 관련하여 외부 연구기관에 이를 맡기고 있는 실정이다. 국민권익위원회가 행정기관에 대한 컨설팅 등을 통해 조직의 청렴수준 제고를 위해 돕고는 있으나 행정분야 전 기관에 대해 컨설팅을 진행하기는 여력이 없는 것으로 보인다. 따라서 기관 스스로가 자신의 취약점을 진단하고 이를 개선할 수 있는 역량을 확보할 수 있는 방안을 강구해야 할 필요성이 있다.

마지막으로 '비위공직자에 대한 적발, 처벌 실효성 확보이다. 이 분야의 세부과제는 부패신고 및 국민적 감시기능 강화와 부패공직자 거부풍토 조성이다. 부패신고의 경우 지속적으로 증가하고 있으며 내부신고의 경우 적발확률이 높다는 측면에서 부패신고자에 대한 보호조치를 강화하는 방안 등을 지속적으로 마련할 필요가 있다. 2011년 공익신고자 보호법을 제정하여 부패행위에 대한 신고, 공익침해행위에 대한 신고 기반을 마련하였다.

국민감사청구의 경우 2002년 시행되어 일반국민이 일정 요건을 갖춘 사항에 대하여 감사를 청구할 경우 국민감사청구심사위원회에서 감사실시를 결정하고, 감사원이 감사를 실시하고 그 결과를 청구인에게 통보하는 제도이다. 하지만 그 청구조건이 까다로워 국민감사청구가 실질적으로 이루어지는 경우가 낮은 것이 문제로 드러나고 있다.

2002년 부패방지기본계획에는 행정분야 부패방지대책으로 논의되는 사항들이 기업부문이나 사법부문, 시민사회 부분에 제시되어 있는 부분이 있어 이 내용을 소개하면 다음과 같다.

우선 사법부문에서는 부패행위자 형사처벌 강화 부문에서 공직자의 비위행위에 대한 징계의 엄격한 적용과 관련된 부분을 다루고 있다. '제 식구 감싸기'식의 솜방망이 처벌이 심각하고 징계양정기준을 엄격하게 적용하지 않는 문제 등을 언급하고 있다.

기업부문에서는 공기업 부문을 다루고 있는데 공기업은 정부부처의 지휘와 감독을 받는다는 측면에서 행정분야에서 논의되던 부문으로 부패통제를 위한 지배구조 개선과 공기업부패유발요인 개선 등의 실천과제 등을 제시하고 있다.

시민사회부문은 사회전반의 반부패윤리기반 확립을 위하여 민간부문 전문직역별 행동강령 도입, 부패방지를 위한 시민단체 활동 촉진 등의 세부실천과제 등이 제시되어 있다.

부패방지기본계획에서는 행정분야에 제시되어 있지 않는 공기업 부문과 시민사회부문, 그리고 공직자 징계 강화 등을 포함하여 행정분야 부패방지대책을 본 연구에서 제시한 3가지 기준인 권력 분산, 투명성, 권력통제를 기준으로 재분류하여 제시하면 〈표 2-34〉과 같다.

〈표 2-34〉 행정분야 부패방지대책 재구분

| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| 권한의 분산 | 수직적 분산 | - 반부패관계기관회의 | |
| | 수평적 분산 | - 감사부서장의 개방형 임용 | |
| 투명성 | 결과 투명성 | - 공기업의 경영공시제도 및 통합공시제도를 통한 정보제공<br>- 인사청탁 배제 등의 인사시스템<br>- 공직자 재산등록제도 내실화 | |
| | 과정 투명성 | - 전자입찰 확대<br>- 민원처리 온라인 공개시스템 등 민원처리절차 투명화<br>- 정보비공개 범위축소 및 행정정보 공개 확대 | |
| 권력(권한) 통제 | 내부 통제 | - 제도개선 이행실태 평가체계 마련<br>- 신고된 부패행위 처리 확실성 제고<br>- 퇴직자 취업제한제도 강화 및 확대<br>- 공기업 지배구조 개선(임원선임과정의 투명성 확보/시장형공기업의 경우 감사위원회 설치 규정)<br>- 징계양정기준의 엄격한 적용 | - 청렴서약제(형식적)<br>- 공직자행동강령 제정 확산<br>- 공직자 반부패 교육 의무화<br>- 지방의회 행동강령 제정공포<br>- 공직유관단체 임직원 행동강령 자율적 제정<br>- 기관별 윤리위험성 분석 |

| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| | 외부 통제 | - 시민감사관제도 확대<br>- 합의제 감사기구의 도입<br>- 부패신고 및 국민적 감사기능 활성화<br>- 공익신고자 보호(공익신고자보호법) | - 투명성 포럼<br>- 지역시민단체 네트워크 구축 및 활성화<br>- 공모제 사업을 통한 지역시민단체의 반부패활동 지원 |

## 나. 행정분야 부패방지대책 평가

행정분야의 과거 부패방지대책을 앞에서 살펴보았다. 행정분야 부패방지대책의 내용을 통해서 다음과 같은 특징을 도출 할 수 있다.

우선 전반으로 행정부의 권한 통제와 관련된 부패방지대책이 다른 투명성 제고나 독점적 권한을 낮추는 대책보다 많은 것을 확인할 수 있다. 부패방지대책에 대한 이론적 검토를 통해 사전예방적 정책과 사후통제적 부패방지정책이 필요하다는 점과 특히 사후통제적 정책을 보완적으로 활용이 필요하다는 점을 논의하였다. 사실 사후통제적 관점이 적발과 처벌이 주된 수단임을 감안할 때 재분류된 부패방지대책은 행정부에 대한 권력 통제를 통해서 공직자의 책임성을 제고하기 위한 내용이 많은 것을 확인할 수 있다. 즉, 사후통제의 적발과 처벌 등의 부패방지정책보다는 공직자의 책임성을 확보하기 위한 통제정책이 주를 이루고 있는 것을 확인할 수 있다. 특히 시민들의 참여를 통한 통제정책이 있다는 점에서 이전의 관 주도의 부패방지대책보다는 전사회적 부패방지 노력을 통한 반부패청렴문화 등을 확산시키기 위한 노력을 기울인 것으로 평가할 수 있다.

투명성과 관련된 주된 내용은 행정기관의 정보의 접근성 제고에 있다. 정보공개법 제정 이후 행정기관의 정보에 대한 접근성이 많이 향상된 것은 사실이나 아직까지 행정기관의 정보공개 등이 적절히 이루어지지 않는 경우를 종종 볼 수 있다. 정보공개 청구건수가 1988년 26,338건에서 2016년 756,342건으로 약 29배 증가한 것을 확인할 수 있다(행정안전부, 2016). 2016년 정보공개청구 504,147건 중 부분공개 54,091건, 비공개 22,335건으로 청구건수의 15%가 완벽한 정보공개가 이루어지지 않은 것으로 나타나고 있다. 특히, 2016년 비공개 22,335건의 비공개 사유를 살펴보면 개인의 사생활 보호 6,193건(28%), 법령상 비밀·비공개 5,626건(25%), 공정한 업무수행 지장

3,771건(17%)의 순으로 나타나고 있다. 하지만 예를 들어 행정기관의 징계관련 기록 등에 대한 정보공개 등이 거부되는 이유가 징계자인 개인의 사생활 보호가 이유가 될 수 있으며 공정한 업무수행 지장이 그 이유가 될 수 있다. 하지만 행정기관의 징계현황은 행정기관 내의 비위행위에 대한 적절한 감시와 통제를 위해서도 필요하지만 이러한 이유 등을 들어 비공개 할 수 있는 측면도 있다[7].

권력 분산과 관련된 내용은 행정 분야의 경우 그 특성상 많은 내용이 있지는 않다. 행정기관의 부패통제와 관련한 권한 등을 어떻게 구조화하느냐의 문제로 노무현 정부 시절 반부패관계기관회의 등을 통해 전사회적 부패방지정책의 논의를 했다는데 의의가 있다.

행정분야 부패방지대책의 또 다른 특징은 선출되지 않은 공직자와 민간과의 부패를 방지하기 위한 대책들로 이루어져 있다는 점을 특징으로 볼 수 있다. 즉, '작은 부패'를 방지하기 위한 공직사회 환경 개선과 공직자의 윤리성 제고에 초점을 맞추고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 임명직 공직자와 일반 공직자 사이, 선출된 공직자와 선출되지 않은 공직자 간의 관계에서 발생할 수 있는 부패방지대책은 미비하다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 측면을 반영하여 본 과제의 주제인 행정분야 부패방지 대책을 수립하도록 하겠다.

## 2. 행정분야 부패방지대책 수립 개요

### 가. 행정분야 부패방지대책 수립의 방향성

행정분야 부패방지대책이 '작은 부패'를 감소시키기 위한 내용일지라도 행정기관과 공공기관의 청렴수준을 제고하기 위한 노력들을 게을리 했다고 평가하기는 어렵다. 지금까지 우리나라의 거의 모든 사회 부문의 부패수준을 낮추기 위해 정부가 노력했다고 볼 수 있다. 하지만 부패방지대책의 실효성에 대한 의구심은 공직자의 부패행위가 드러날 때마다 있어왔던 것은 사실이다. 특히 2016년을 거치면서 부패방지를 위한

7) 연구자가 정보공개를 청구한 경우가 있는데 검찰청 징계현황에 대한 정보공개청구 건이었는데 이 건에 대해서 비공개 답변이 왔으며 "공정한 업무수행 지장"을 이유로 비공개 통보를 받은 경험이 있다. 하지만 그 후 얼마 지나지 않아 국정감사에서 감찰청 징계현황 등이 제출되고 징계현황을 기사를 통해 접할 수 있었다. 이는 정보공개청구 비공개사유를 얼마나 자의적으로 제시할 수 있는지를 알 수 있는 부분이다. 아니면 행정기관이 국회의 눈치를 보는 것일지도 모르겠다.

노력들이 적절하게 이루어졌는가에 대한 의구심은 더욱 커지게 되었다.

최순실 국정농단 사태를 겪으면서 우리 사회는 정부와 정치인을 신뢰할 수 없을 만큼의 참혹한 실상을 목격하게 되었다. K재단이나 미르재단 설립과 관련한 공직자의 행태, 반정부적 성향을 보이는 인사나 단체에 대한 지원 배제에 침묵하고 이에 대해 상사의 지시였기 때문에 어쩔 수 없었다는 공직자, 국민들 앞에 모든 사항을 진실되게 밝히겠다고 했지만 뒤에서는 이를 방해하는 행위, 국민들의 의견에는 아랑곳하지 않고 비밀리에 국정교과서를 편찬하는 행위 등을 보면서 뇌물을 받는 공직자보다 못한 것은 아닌지 생각해보게 된다. 이를 보면서 공직자의 윤리적 기반을 확립하기 위해 노력했던 부패방지대책이 정말 효과적이었는지 의심할 수밖에 없는 대목이다.

새 정부가 들어서면서 과거 부패방지시스템 퇴행기 시기의 의혹과 비리 등에 대한 정황과 증거 등이 속속 드러나고 있다. 국정원의 민간인 사찰과 선거 댓글 등 여론 선동 행위, 국세청, 경찰, 군, 국정원 등 권력기관을 이용한 블랙리스트 인원에 대한 탄압은 매카시즘을 연상케 한다. 권력기관에 대한 민주적 통제가 적절히 이루어지고 있지 않음을 여실히 보여주고 있다.

은폐·조작·축소 보고 등을 일삼는 모습[8]이나 특수활동비와 같은 비밀주의에 쌓여 있는 모습들, 공관병 갑질에서 드러나는 권한의 오남용을 우리는 지금 현재도 지속적으로 목격하고 있다.

행정분야의 부패는 어떻게 보면 명백한 부패행위의 문제도 있지만 관행상의 문제를 개선하지 않고 답습하는 문제, 공직자로서의 책임성과 윤리의식의 실종이 만들어낸 비위행위에 가까운 것들을 훨씬 많지 않나 하는 생각을 하게 된다. 행정분야 부패방지대책은 공직자 윤리관 확립, 행정분야의 투명성 제고, 사회전반의 청렴 수준 제고를 위한 민관협력 방안 등을 중심으로 행정분야 부패방지 대책을 제시하도록 하겠다.

### 나. 행정분야 부패방지대책과 실천과제

앞의 논의를 토대로 행정분야 부패방지대책을 도출하면 〈표 2-35〉과 같다. 행정분

8) 2014년 발생했던 윤일병 사망사건은 처음에 알려진 것이 '만두를 먹다가 체해서 숨졌다'였으나 이는 군 내부의 폭행사건을 은폐한 것이었으며, 2017년 9월에 있었던 이일병 사망사건도 도비탄에 의한 사망이라고 발표했으나 사실이 아닌 것으로 드러났다.

야 부패방지대책을 권력의 분산, 투명성, 권력통제 기준에 따라 그 내용을 제시하면 다음과 같다.

〈표 2-35〉 행정분야 부패방지대책 종합

| 구분 | | 제도개선 | 인식·행태 개선 |
|---|---|---|---|
| 권한의 분산 | 수직적 분산 | - 반부패관계기관협의회의 복원<br>- 부패방지 총괄기구의 복원 | |
| | 수평적 분산 | | - 시민사회와 반부패거버넌스 복원 |
| 투명성 | 결과 투명성 | - 주요회의록의 공개의무화 | |
| | 과정 투명성 | - 정보공개법의 강화(권력기관 등의 정보 공개)<br>- 공직자 재산등록제도 실질적 강화 | |
| 권력 (권한) 통제 | 내부 통제 | - 퇴직자 취업제한제도 강화 및 적용확대 | - 공직자 반부패 교육의 내실화(공직 가치 제고)와 전사회적 청렴교육<br>- 이해충돌방지제도 도입 |
| | 외부 통제 | - 부패신고자보호 및 국민적 감사기능 활성화 | - 입법, 사법부의 청렴수준 측정 |

### 1) 권한의 분산

#### (1) 반부패관계기관협의회의 복원

반부패관계기관협의회는 노무현 정부 시절 운영하였던 반부패정책에 대한 컨트롤 타워로 볼 수 있다. 문재인 정부는 이미 반부패정책협의회를 개최하여 새정부의 반부패대책 등에 대해서 논의하였고 이 협의회를 상설화하는 방안 등을 논의하였다.

사회 전 분야의 부패방지대책 마련이 필요한 것처럼 행정분야 각 부처간에도 반부패대책 등에 대한 기능을 통합조정하는 역할이 필요하다. 따라서 향후 반부패정책협의회를 상설화하고 이 안에서 관계부처간 부패방지대책에 대한 상호협력을 통해 부패방지대책 집행에 있어 연계성과 효율성을 제고할 필요가 있다.

각 부처가 개별적으로 추진하고 있는 부패방지대책을 행정분야 전반에 걸쳐 종합적이고 체계적으로 조정하고 부패현안 등의 공동해결을 모색할 필요성이 있다.

### (2) 부패방지 총괄기구의 복원

부패방지 총괄기구는 우리나라 부패방지정책을 전담하여 부패방지정책 수립과 그 이행 등을 평가하고 지속적인 부패방지정책을 수립하여 그 지속성을 담보할 수 있는 기구를 의미한다.

이미 문재인 정부는 고충처리위원회, 행정심판위원회, 국가청렴위원회가 통합되어 만들어진 국민권익위원회의 부패방지 기능을 분리하여 독립적 반부패 총괄기구 신설을 국정과제로 제시하고 있다.

앞에서 현 문재인 정부시기를 “부패방지시스템 재구축기”로 명명했던 것처럼 부패방지를 전담하는 총괄기구를 복원하는 것은 당연한 수순으로 볼 수 있다. 다만 복원되는 부패방지 총괄기구의 기능을 어떻게 할 것인가에 대한 고려가 필요하다. 즉, 총괄기구가 어떠한 방향성을 가지고 부패방지시스템을 구축할 것인가의 문제이다.

이미 고위공직자비리수사처의 신설을 통해 고위공직자의 부패사건을 전담하여 수사하고 기소할 수 있는 기구를 설치하는 것을 국정과제로 제시하였다. 따라서 부패방지법 제정 이후 부패방지기관의 실효성을 확보하기 위해 조사권과 수사권 확보 등의 주장이 있었지만 고공처가 만들어지는 현실에서 수사권을 확보한다는 것은 중복적인 기능이 될 가능성이 있다. 부패방지권익위법에 제시되어 있는 부패행위가 접수되었을 경우 이에 대해 실질적으로 조사할 수 있는 조사권을 명확히 부여할 필요성은 있다.

다만 그 이외에 새롭게 어떤 방향성을 가지고 어떤 기능을 하는 것이 우리사회의 부패문제를 조금이나마 해결할 수 있는 방안이 될 지에 대해 생각해 볼 필요가 있다.

새롭게 복원되는 부패방지 총괄기구는 공직사회 공직윤리를 확보를 위한 정책을 입안하고 이를 강력하게 집행하는 기구로 자리매김 할 필요가 있다. 이를 위해서는 각 부처별로 나누어져 있는 공직윤리, 공직기강, 부패방지 관련 기능을 통합할 필요성이 있다.

윤태범(2012)도 부패방지기본계획안을 평가하고 향후 도입되거나 고려되어야 할 부패방지대책으로 부패방지기능과 공직윤리기능의 통합을 제시하였다. 이 주장은 부패분야를 연구하는 학자나 시민사회단체 등에서도 지속적으로 주장해왔던 부분이다.

따라서 새로운 부패방지기구는 부패방지를 위한 제도개선 기능과 공직자윤리법상의 공직자재산등록제도 기능 등을 동시에 수행하는 역할을 할 필요성이 있다. 또한

부패방지권익위법상 비위공직자 퇴직제한 제도를 운영하고 있는 점을 고려하여 퇴직자취업제한제도도 새로운 부패방지기구에서 수행하도록 할 필요성이 있다. 그 외에 부패신고자 및 공익신고자 보호 기능, 교육과 교육프로그램 개발 등 공직윤리 확립을 위한 기능 등을 총괄하는 형태로 부패방지총괄기구를 복원할 필요성이 있다.

이외에도 고위공직자의 인사검증 기능도 상시적으로 수행하는 방안도 고려해볼 만한 기능으로 판단된다. 또한 공직자에 대한 징계요구 더 나아가 5급 이상의 공직자에 대한 징계권한 기능 수행을 통해 종합적이고 체계적인 공직윤리확립과 부패방지총괄기구로 재정립할 필요성이 있다.

**(3) 시민사회와의 반부패 거버넌스 복원**

우리나라 반부패정책을 민간과 함께 풀고자 했던 시도가 바로 "투명사회협약이다.

투명사회협약은 2004년 시민단체인 반부패국민연대가 사회 각 부문과 투명사회협약을 체결하면서 시작되었고 각 부문별 논의의 과정을 거쳐 사회 각 부문 간의 투명성 확보를 목표로 투명사회협약이 체결되었다. 투명사회협약의 내용은 공공부문, 정치부문, 기업부문, 시민사회 부문 등 각 주체들이 투명성을 제고하기 위한 목표를 설정하였다.

투명사회협약은 기존의 관 특히 정부 주도 중심의 부패방지정책을 사회 각 분야로 넓혔으며 수평적 협력 관계 설정, 분야와 지역으로의 확산 그리고 각 부문별 설정목표에 대한 이행을 평가함으로써 실행가능성을 확보하는 등의 성과가 있는 것으로 평가된다(이정주·이선중·한승환, 2013).

하지만 이명박 정부 집권 후 투명사회협약에 대한 소극적인 대응으로 일관하다 결국 정부가 투명사회협약을 파기하면서 투명사회협약을 수행했던 투명사회협약실천협의회가 해산되고 투명사회협약은 사라지고 말았다.

투명사회협약은 전 사회 부문이 부패문제를 해결하고자 협력했던 부패방지대책의 일환으로 평가할 수 있다. 하지만 이러한 투명사회협약도 한계가 있는데 그 내용은 다음과 같다(이정주 외, 2013의 내용 요약)

첫째, 투명사회협약 참여주체들이 이 협약의 가치와 의의에 대한 이해가 부족하였다는 것이다. 이로 인해 각 부문별 참여의 수준이 달랐으며 정부부문 참여자인 국가청렴위원회를 제외한 나머지 공공부문의 경우 그 참여가 미흡했다.

둘째, 부패방지 문제에 대한 정부와 민간과의 협력적 관계구축이 처음으로 진행되면서 상호간의 부패방지대책에 대한 논의가 심도 있게 진행되지 못했다.

셋째, 각 부문별 자율성과 협력체계 구축이라는 측면에서 투명사회협약의 목표에 대한 이행에 대한 강제 등에 한계를 보였다.

넷째, 협약 참가자들의 부패행위가 발생했을 경우 이에 대한 대응방안 논의 등이 실질적으로 이루어지지 못하고 협약참가자들의 부패행위는 협약의 가치를 훼손시키는 문제점을 가지게 되었다.

마지막으로 협약운영이 안정적으로 이루어지기 위한 재원확보가 적절히 이루어지지 못했다. 각 참여주체들의 자발적 참여를 전제로 재원을 지원받아 운영되었으나 각 주체들이 참여하지 않을 경우 안정적인 운영을 담보할 수 있는 재정을 확보할 수 없는 문제가 발생했다.

부패방지정책이 성공적으로 집행되고 청렴수준을 제고하기 위해서는 기존의 관주도보다는 민관과의 협력이 효과적으로 청렴수준을 제고할 수 있다는 점을 부인하기는 어렵다.

그렇다면 과거의 투명사회협약과 같은 반부패 거버넌스를 복원하기 위해서는 한계점을 명확히 인식하고 이를 극복할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 문재인 정부는 부패방지와 관련된 민관협력체 구성에 대해 천명을 했기 때문에 이를 복원할 때 고려될 사항에 대해서 기술하도록 하겠다.

우선 민관협력체의 지속성을 고려했을 때 이를 제도화하는 방법을 고려할 수 있다. 하지만 제도화 방식은 상설적인 기구로서 규정된 방식을 따를 가능성이 높은데 이럴 경우 자율성 확보를 어떻게 할 것인가에 대한 문제를 고려해야 한다. 안정적인 재정지원 등이 가능하다면 민관협력체의 지속가능성은 높아지나 시민사회의 자율성을 침해받을 가능성이 높다.

또 다른 문제는 이 민관협력체가 어떤 기능을 할 것인가에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 재정적 지원을 통한 지속가능성의 문제가 아니라 부패방지와 관련하여 민관협력체가 어떤 역할을 수행해야 하는지 명확하게 할 필요성이 있다. 분명한 것은 민과 관의 상호협력을 통한 사회 전반의 청렴 수준 제고라는 목표는 동일할지라도 정부와 민간은 다른 역할을 수행하여 청렴 수준을 향상시키는데 효과를 거둘 것으로 보인다.

### 2) 투명성

#### (1) 주요 회의록 기록과 공개 의무화

정부부처의 의사결정 과정에 대한 내용에 대해 국민들의 알 권리 보호 차원과 정부의 감시자 역할 수행을 위해서는 주요 의사결정 과정에 대한 기록과 이에 대한 공개를 의무화할 필요성이 있다.

이를 통해 정부부처의 의사결정 위치에 있는 공직자의 책임성을 확보하는 수단이 될 수 있다. 이는 정부부처뿐만 아니라 입법부나 사법부 모두 공히 적용되어야 할 필요성이 있다.

#### (2) 정보공개법의 강화

정보공개제도는 국민의 알 권리 보장과 정부운영의 투명성을 담보하는 중요한 제도이다. 앞에서 살펴본 것처럼 정보공개가 확대되고 있으나 투명성 제고 측면에서 정보공개법을 강화할 필요성이 있다.

우선 정부기관이 정보공개에 있어 소극적인 행태를 보이고 있다는 것이다. 비공개 건수가 공개건수보다 적다고 하나 정보공개 청구에 대한 이의신청이 증가하는 것은 정보공개를 꺼려하는 관행이 여전하기 때문으로 볼 수 있다.

선제적으로 사전 제공정보를 확대하고 있으나 그 정보가 국민들이 정말 알고 싶은 정보인지는 알 수 없다. 즉, 정보공개의 양보다는 정보공개의 질적 수준을 제고할 필요성이 있다.

마지막으로 정보공개와 관련하여 공직자가 이를 은폐 혹은 축소 또는 거짓으로 정보를 제공하는 위법한 행위에 대하여 처벌할 필요성이 있다.

#### (3) 공직자 재산등록제도의 실질적 강화

공직자 재산등록제도는 자신이 보유한 재산의 규모만 사실대로 신고한다면 큰 문제가 없는 형태로 공직자가 재산을 부정한 방법으로 증식했을 때 이를 제재할 수 있는 방법이 없어 공직자 재산등록제도의 취지가 유명무실한 상태이다.

따라서 재산증식 전 과정에 대해 자세히 신고하도록 하고 재산형성에 대한 소명을 의무적으로 하게 할 필요가 있으며 거짓으로 이를 소명할 경우에도 엄격한 제재가

요구된다. 또한 부정하게 재산을 증식한 것으로 의심될 경우 이에 대하 실질적인 조사가 이루어질 수 있도록 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

또한 공직자의 직무와 관련성이 높은 주식 취득에 대한 제한을 두어 직무수행의 공정성을 확보할 필요성이 있다.

### 3) 권한의 통제

#### (1) 퇴직자 취업제한 제도 강화 및 적용 확대

퇴직한 공직자의 민관유착을 방지하기 위하여 퇴직자의 취업제한 규정을 두고 퇴직자의 취업에 대한 심사를 하고 있지만 취업제한과 관련된 예외사유 등을 광범위하게 인정하고 있어 퇴직공직자의 취업이 큰 문제가 없어 퇴직자 취업제한 제도를 실질적으로 강화하고 그 대상도 확대할 필요성이 있다.

퇴직자 취업제한제도를 회피하기 위해 직무와 관련이 없는 기관에 취업하여 근무하다가 재취업을 하는 편법을 활용하는 등 퇴직자 취업제한 제도의 한계를 드러내고 있다.

따라서 현재 일정규모 이상의 업체 취업을 제한하던 방식을 업체 규모와 상관없이 제한하는 방법을 고려해야 한다. 또한 퇴직 이후 자신이 근무하던 부처의 산하기관에 취업하는 등의 낙하산 인사 등도 규제가 필요하다.

#### (2) 부패신고자 보호 및 국민적 감시기능 활성화

문재인 정부가 발표한 반부패 관련 과제 중 공익신고자보호를 위한 신고자 보호 전담조직을 강화하고 공익신고자에 대한 필요적 책임감면을 추진하겠다는 실천과제를 발표하였다.  또한 다양한 방식의 국민의견 수렴을 토대로 한 반부패정책 마련과 민관협의체에 의한 정책모니터링 실시 등을 실천과제로 제시하고 있다. 이 내용은 앞으로 추진되면서 논의 등을 통해 다양한 시민참여 방안을 마련할 필요성이 있을 것으로 보인다.

행정분야의 권한을 적절히 통제하기 위해서는 행정기관의 사무처리 등에 대한 감시가 적절히 이루어질 필요성이 있다. 가장 대표적인 제도가 국민감사청구제도일 것이다.

하지만 국민감사청구의 조건이 국민들이 감사를 청구하기에는 까다롭고 이 청구사항에 대한 심사를 통해 감사를 착수하는데 이를 심사하는 '국민감사청구심사위원회'의 자의적인 해석을 통해 감사청구를 반려할 가능성이 높다.

2016년 기준 최근 5년간 43건의 국민감사청구가 있었는데 감사를 실시한 것이 3건에 그치고 감사를 실시하지 않은 35건 중 28건은 감사원이 기각하거나 감사청구를 반려하고 있어 공공기관의 사무처리에 대한 국민감사청구가 실질적인 통제장치로써 작동하지 않고 있다.

따라서 국민들이 좀 더 쉽게 국민감사청구를 진행할 수 있도록 청구요건의 기준을 완화하고 국민감사청구심사위원회에 시민들이 위원회로 참여하여 이를 같이 논의할 수 있는 운영방안도 국민감사청구제도를 활성화하는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

**(3) 공직자 반부패청렴 교육 내실화와 전사회적 청렴교육**

2012년 국민권익위원회는 청렴연수원을 신설하여 공직자의 반부패교육을 전문적으로 진행할 수 있는 교육기관을 개설하여 종합적인 청렴교육계획 입안과 프로그램 개발 등의 전문성을 확보하는 계기가 되었다. 또한 2016년 부패방지권익위법 개정을 통해 공공기관의 청렴교육이 의무화되고 공공기관의 장은 이를 보고하고 국민권익위원회는 이를 점검할 수 있도록 규정하여 공직자의 청렴교육이 의무화되었다. 이는 공직윤리관 확립에 많은 부분 기여할 것으로 판단된다.

하지만 공공기관이 실질적으로 공직가치 확립에 대한 교육을 진행할 역량이 안되다 보니 외부강사를 초청해 집합교육을 실시하는 수준에 머물러 있는 현실을 고려했을 때 청렴교육의 내실화를 다지기에는 어려움이 있다. 또한 청렴연수원에서 실시하는 교육도 모든 공공기관을 소화하는데 무리가 있기 때문에 교육내용의 질 제고와 교육의 안정적 진행을 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

우선 행정부처 중 자체 교육기관을 갖고 있는 기관의 경우 자체 교육기관 내 청렴교육 프로그램을 진행하도록 하고 그 교육내용에 대해 서로 의견을 교환하여 일관적인 교육이 이루어질 수 있도록 할 필요성이 있다. 또한 거점권역별 교육센터 설립하거나 아니면 기존의 교육기관을 지정하여 권역별로 청렴교육을 실시하는 방안도 생각해

볼 수 있다.

또한 시민교육으로서 청렴교육의 확산을 도모할 필요가 있다. 법률에 의해 직역별 교육 협회에 의해 진행되는 직역별 보수교육이나 일반교육과정에 청렴교육을 실시하도록 유도할 필요가 있다.

마지막으로 공직입문을 위한 교육기관에도 청렴교육과 관련된 교육이 진행될 수 있도록 할 필요성이 있다. 경찰대학, 육사·해사·공사 등의 졸업생들은 공직에 입문하게 되는데 이들에 대한 청렴교육도 의무화하여 진행하는 방안을 마련할 필요성이 있다. 사범대학과 교대 등 교원양성을 위한 교육기관에서도 청렴교육을 진행하는 방법도 고려해 볼만한 것으로 판단된다.

#### (4) 이해충돌방지제도 도입

청탁금지법 제정과정에서 법의 내용에 대한 여러 가지 논란이 있었다. 적용대상자의 문제, 청탁의 범위의 문제, 금품수수와 관련된 직무관련성 등이 있었는데 또 하나는 바로 이해충돌방지와 관련된 내용이다. 2013년 국민권익위원회가 제출했던 청탁금지법 원안은 '부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법(안)'으로 이 법(안)에는 공직자가 사적 이해관계가 있는 직무를 금지하는 규정이 있었다.

이해충돌방지란 공직자가 본인이나 가족과 이해관계가 있는 직무를 수행하지 못하도록 하는 것으로 사적인 이해관계에 의한 공정한 직무수행이 저해될 가능성을 예방하기 위한 규정으로 볼 수 있다.

이해충돌방지를 위한 제척·회피·기피제도가 있으나 공직자가 이를 준수하는 경우가 드물 뿐만 아니라 이해관계가 있음에도 불구하고 공직자가 그 업무를 적극적으로 수행함으로 인하여 공적한 직무수행을 저해하는 결과를 낳게 된다.

따라서 이해관계 등이 명백할 때 직무를 적극적으로 배제하고 이를 위반할 시 적정한 제재를 가함으로써 공직자가 직무수행의 공정성을 확보하는 수단이 될 것으로 판단된다.

#### (5) 입법부, 사법부의 청렴수준 측정

공공기관 청렴도 측정을 통해 행정분야의 경우 지속적으로 청렴수준에 대한 국민들의 평가를 받고 있는 실정이다. 공공기관 청렴도 측정방법에 대한 논란은 별개로

입법부와 사법부 또한 국민들의 평가를 받을 수 있는 수단을 강구하여 지속적으로 청렴성을 유지할 수 있는 방법 등을 도출할 수 있게 해야 할 필요성이 있다. 입법부와 사법부에 대한 청렴수준 측정과 같은 수단을 도입하지 못할 이유는 없다.

다만 공공기관 청렴도 측정을 국민권익위원회가 수행하고 있는데 행정부기관이 입법부나 사법부의 청렴수준을 측정한다는 것은 논란의 소지가 있을 것으로 판단된다. 따라서 입법부와 사법부가 스스로 청렴수준을 제고하기 위한 수단을 개발하여 이에 대해 국민들이게 지속적으로 정보를 제공할 필요성이 있다.

제3장

# 민간분야 부패방지대책수립과 실천과제

윤 해 성

제3장

# 민간분야 부패방지대책수립과 실천과제

## 제1절 사회적 현상을 반영한 민간부패의 도래

### 1. 시대적 요청의 반영

부패범죄는 사회시스템의 정상적인 작동을 방해하여 시장경제의 활력과 효율성을 떨어뜨리고 투자왜곡과 자원의 낭비심화는 물론이고 정부와 공공기관에 대한 신뢰저하와 국외자본의 국내 유입을 위축시킨다. 그 결과 사회 내 불필요한 추가비용을 발생시킨다. 또한 사회구성원들의 도덕성이나 윤리의식을 저하시키는 연결고리로 작용하여 종국에는 법치국가원칙이 존중되어야 하는 국가기능을 무력화시킴으로써 국가경쟁력을 떨어뜨린다.[9] 최근에는 국가 경제에 있어 민간분야의 역할이 확대됨에 따라 민간분야의 부정부패가 우리 사회에 미치는 부정적 영향이 심각해지고 있다.[10] 이와 같이 공직부패 뿐만 아니라 현대 사회의 부패형태의 총체성과 심각성에 비추어 보면 민간 부문에서의 부패도 엄격한 대처가 필요한 것은 사실이다.[11]

기존 형법상의 뇌물죄를 중심으로 한 전통적인 부패의 개념은 형사법상의 대원칙인 죄형법정주의에서 요구되는 명확성의 원칙상 규범의 명확성을 담보할 수 있지만 부패의 범위가 다양화되고 추상화되고 있는 시점에서 보면 부패의 개념은 분명히 한계를 가지고 있다. 유엔반부패협약은 부패와 다른 유형의 범죄, 특히 조직범죄

9) 김재민, "공직자 부패 문제에 대한 피해자학적 접근", 피해자학연구 제20집 제1호, 한국피해자학회, 2012, 229면.
10) 법률저널, "민간부패 근절 위한 제3자 배임수재죄 신설", 2016년 5월 20일 기사 참조, http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=40544, 최종확인검색일 2017년 4월 28일.
11) 박재윤, "부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점", 행정법연구 제46호, 행정법이론실무학회, 2016, 247-248면.

및 자금세탁과 같은 경제범죄 사이의 연관성에 대해 우려하면서 국가공무원의 뇌물수수, 외국공무원 및 국제공공기구직원의 뇌물수수, 민간부문의 부패 등 3가지로 구분하여 제시하고 있다. 그러므로 국가공무원의 뇌물수수와 외국공무원 및 국제공공기구직원의 뇌물수수를 제외한 모든 영역이 민간부문의 부패로 볼 여지가 있다. 국내 인식조사에 의하면 우리나라 민간부패의 경우, 오히려 점차 악화되고 있는 추세를 보이고 있으며, 국제기구 등에 의한 부패지수로 볼 때에도 민간부패 지수 순위는 매우 부정적이라는 평가를 받고 있다.[12] 이러한 상황에서 민간기업의 활동영역이 확대되고 있고 공공기업이 민영화되고 있는 시점에서 공공분야의 부패만 중요시한다는 것은 국제적 흐름에도 역행할 뿐만 아니라 부패의 기본을 흔드는 과오를 범하게 될 우려가 있다. 이러한 요청에 따라 민간부패의 영역 또한 더 이상 방치할 수 없는데, 민간 부패는 재산상의 손해를 유발할 뿐만 아니라 시장경쟁 질서를 왜곡시킬 수도 있기 때문이다. 헌재 결정문에서도 민간 부문의 크고 작은 부패는 법의 지배와 경제질서를 왜곡해 민주주의를 훼손하고 경제 발전을 늦추며 빈부 격차를 확대하는 등 사회 전체에 부정적 영향을 미치고 있으며 이는 대외 신인도 추락의 원인이 되기도 한다고 지적하고 있다.[13]

예로부터 현실적으로 공적 영역과 사적 영역을 막론하고 영리와 이익이 모여 있는 곳이라면 부패의 그림자가 항상 도사리고 있었다. 그러면서 부패란 주체에는 아무런 제한 없이 자기 또는 제3자의 부당한 이익을 위하여 자기에게 부여된 권한 또는 지위를 오용하는 일체의 행위를 말하며 반드시 불법행위에 국한하지 않고 부당행위 또는 사회상규에 위배되는 행위도 포함한다.[14] 그럼에도 불구하고 기존 공직 부패 중심에서의 부패만 강조하고 사적 영역을 도외시하는 부패의 접근법은 민간부패를 소외시하여 오히려 일반국민을 좀먹게 할 수 있는 여지가 있다. 그렇다고 해서 민간부패의 개념이 확립된 것은 없으나, 부패행위에 대한 법적 정의는 '부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률'에서 제시하고 있고 여기서의 주체는 아직까지 공직자로 한정하고 있다.

---

12) 이천현, "한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안", 형사정책연구 제26권 제2호, 2015, 280면.
13) 중앙일보, "김영란법 대상 학대해 민간 부문 부패사슬 끊자", 2016년 7월 29일 기사 참조, http://blog.joins.com/media/folderlistslide.asp?uid=notek&folder=3&list_id=14180039, 최종확인검색일 2017년 4월 16일.
14) 김용세, "공직부패의 개념, 유형과 구조", 형사정책연구 제9권 제13호, 1998, 79-82면.

그러나 부정부패가 공공영역을 넘어 민간영역으로까지 확대일로에 있으며,[15] 부패의 개념을 권력의 남용과 사적인 이익은 공적·사적 영역 모두에서 발생할 수 있고 양 영역에서 다른 사인과 공모할 수 있으므로 민간부패와 공공부패를 포괄하여 접근하는 방법이 타당할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재까지 민간부패의 영역을 따로 분류하여 정의를 하자면 공직자가 관련된 것이 아닌 일반 개인(또는 기업)간에 발생하는 행위이어야 하며, 거래관계가 있어야 하며, 그 거래 관계는 직무와의 관련성이 있어야 한다. 그리고 행위자가 갖는 지위나 권한의 남용이 있어야 하며, 취득한 이익은 업무와 관련한 불법한 이익이어야 한다. 나아가 불법한 이익의 추구는 자신의 이익추구에 국한되는 것이 아니라 자기 이외의 제3자가 이익을 추구하는 경우를 민간부패로 보고 있었다.[16]

유엔부패방지프로그램(The UN`s Global Programme Against Corruption)에서의 정의는 TI에서 정의된 공직부패에 더하여 민간부패를 포함한 광의의 개념을 제시하고 있다. 즉, 정치적 부패, 뇌물강요, 횡령, 사기, 뇌물수수, 이익충돌, 인사비리, 파벌주의 등과 같은 행위양태가 포함되어 있다. 또한 부패란 일정한 지역과 조직, 국가를 중심으로 관료, 정치인, 기업인 등 주체와 시민 등 객체의 상호작용에 의하여 체제의 마비와 환경의 유인효과에 의하여 유발된 행정현상이고 사회적 기대가능성을 위반한 책임있는 불법적이고 도덕적 비난가능성 있는 일탈행위라고 정의하기도 한다.[17] 이러한 맥락에서 보면 부패의 개념은 시대나 환경 등에 따라 다르지만 점차 확대되고 있는 추세이다. 이는 곧 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅰ)의 연구에서 국제기구에서의 부패를 좀 더 폭 넓게 정의하려는 경향을 보이듯이 민간 영역으로까지 부패의 개념을 확장하여 적용하는 추세라고 하면서,[18] 민간 영역에서의 권력 남용이 공공영역에서보다 오히려 사회에 심각한 결과는 낳을 수 있으며,[19] 민간영역이라 할지라도 큰 권력과 권한이 주어져 있어 만약 공공직위에 요구되던 엄격한 도덕적,

---

15) 세계일보, "부정부패 민간영역까지 확대일로", 2016년 6월 21일 기사 참조, http://news.zum.com/articles/31372770 최종확인검색일 2017년 5월 23일.
16) 이천현, "한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안", 형사정책연구 제26권 제2호, 2015, 270-271면.
17) 김영종, 부패학, 숭실대학교 출판부, 2001. 258면 재인용.
18) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 30면.
19) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 31면.

윤리적 기준을 민간영역으로까지 확대할 수 있다면 대기업과 영향력 있는 시민단체처럼 민간 영역에서 큰 권력과 권한을 갖는 행위자의 권력 남용행위를 부패의 개념에 포함시키는 것도 가능하다[20]고 보았다. 그러면서 부패의 개념을 사익을 직·간접적으로 추구하기 위해 공익을 해치지 않을 것이라는 공중의 신뢰를 위배하여 공공영역이나 민간영역에서 자신에게 위임된 권력과 권한을 정해진 규칙과 절차에 따라 행사하지 않고 남용하는 개인이나 조직의 행위로 포괄적으로 설정하였다.[21]

## 2. 민간부패의 특징과 원인

### 가. 민간부패의 특징

최근 민간부패의 특징은 조직적, 지능적으로 이루어지고 있으며, 개인이 아닌 정치인, 감독기관과 같은 네트워크를 구성하고 이루어져 있다는 점, 단순한 뇌물수수나 증여와 같은 일반 사인간의 문제를 벗어나 경제 주체간의 담합이나 불공정거래[22]와 같이 기업 간의 교묘한 수단으로 이용되고 있다. 그만큼 민간분야에서는 조직 운영의 투명성이 없기 때문에 그만큼 은폐되기 쉽다. 또한 민간부패는 위법한 부패행위임에도 입증하기가 사실상 어렵고, 세제혜택을 보기 위한 접대비와 뇌물을 주고받지만 기업의 입장에서 보면 접대비와 뇌물을 하지 않을 경우 경제적 거래 가치에 손상을 입는 아이러니한 상황이 발생한다.

이러한 부패는 지연, 혈연, 학연을 통해서 확산되며 당사자 간의 심리적인 결속력을 강화하여 뇌물과 같은 부당한 불법행위임에도 불구하고 이해관계로 인하여 인과관계를 입증하기 매우 어렵다. 결국, 민간 부패는 채용과 승진과 같은 인사능력을 절대적으로 평가할 기준이 없기 때문에 이는 곧 인사비리로 연결되지만 인사비리를 발견하기도 입증하기도 사법처벌을 하는 것은 더욱 어렵다. 또한 실무상 부패범죄는 사안의 은밀 복잡성으로 인하여 쉽게 드러나지 않고 더구나 부패범죄는 그 수사와 처벌의

---

20) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 32면.

21) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 34-35면.

22) 하도급상의 불공정 행위의 유형에 대해서는 윤해성 외, 불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 223면 이하.

곤란 및 적발이 어려운 것도 주지의 사실이다.[23]

### 나. 민간부패의 원인

민간부패의 원인은 단순히 개인의 자질이나 품성 등 행태적인 요인만으로 설명될 수 없는 문화형상으로서 부패는 강력한 영향력을 가진 집단과 구성원이 그 권한을 비정상적으로 경제적 가치와 교환하려 하기 때문이라고 보는 것이 고전적 이론이다.[24] 우리나라와 대비시켜보면 권위주의적 가치관에서 비롯된 권력의 사유화 현상이 연고 및 정을 중시하는 한국사회에서 저속한 문화와 맞물리며 후진국적 형태에서 벗어나지 못하고 있다고 할 수 있다.[25] 부패가 근절되지 아니하는 이유는 개인의 잘못에도 있지만 이른바 방지 시스템이 도무지 작동하지 않고 있으며, 반부패 기구 및 감사기관의 비효율적 시스템 운영도 한 몫하고 자기 식구 감싸기니 솜방망이 처벌이니 하는 잘못된 관행이 뿌리박힌 것도 원인으로 볼 수 있다.

법적으로는 정치적 선전 효과를 노려 가중처벌만을 반복함으로써 형벌이 불확실하고 지체되며 관대하게 집행되는 현상이 반복되고 있으며, 형 집행과정에서도 각종 특혜제공, 사면권 남발 등으로 실효적 대책이 사실상 없다고 볼 수 있다. 무엇보다 사후적 법적 통제의 결여 내지 부재는 부패유발 요인으로 작용하고 있다는 점이다.[26]

## 3. 민간 부패의 정의 규정과 유형 검토

### 가. 민간부패의 정의 규정 검토

2년차 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ)에서는 “민간부패란 크게는 공권력 혹은 정치권력과 민간부문 관계에서 발생하는 부패와 공권력이나 정치권력의

---

23) 김현수, “부패방지에 관한 형사법적 대응방안”, 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 228면.
24) 이상환, “국제적 반부패와 인권 문제에 대한 고찰”, 국제정치연구 제10집 제1호, 동아시아국제정치학회, 2007, 326-327면.
25) 김현수, “부패방지에 관한 형사법적 대응방안”, 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 213면.
26) 김현수, “부패방지에 관한 형사법적 대응방안”, 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 214면.

개입 없이 발생하는 부패 등으로 구분하여 볼 수 있다."[27]고 하면서 1차 년도 연구와 마찬가지로 경제적 지위의 남용과 불법적인 이익을 도모하는 행위로 설명하고 있다.

한편, "부패행위는 업무와 관련하여 위법하게 의무를 위반한 것으로써 부패공여자와 매수자에 의해 일어나며 공적 혹은 사적으로 어떤 임무를 부여받은 사람이 어떤 형태를 통해 어떤 행위를 달성하거나 지연 혹은 이루지 못하도록 하기 위해 금품을 요구하거나 제안 또는 수뢰 및 양도받는 직접 혹은 간접적 행위 모두를 말한다."[28] 이에 독일에서는 부패의 핵심이 교환관계(Tauschbeziehung)에 있다고 보면서 형사벌과 관련하여 명확성을 얻기 위하여 좁게 정의하고 부패의 개념에 일반적으로 은밀성이 포함되는 것으로 보고 있다.[29] 프랑스 형법은 적극적 부패행위와 소극적 부패행위를 구별하고 있는데, 프랑스 형법 제433-1조 제1항에서 적극적 부패행위란 "누구든지 공무원 등 공공사무취급자 또는 선거에 의하여 공무위임을 받은 자에게 정당하지 않게 언제든지 직접 또는 간접적으로 자신을 위해서건 타인을 위해서건 금전제공, 약속, 증여, 선물이나 어떤 형태의 이익을 공여하겠다는 의사를 표시한 경우에는 10년의 금고형과 100만 유로의 벌금형에 처하며 벌금액은 위반으로 취득한 가액의 2배에 이를 수 있다"고 정의하고 있다.[30]

한편, 프랑스 형법 제432조-11조 제1항에서는 소극적 부패행위를 "공무원 등 공공사무취급자 또는 선거에 의하여 이를 위임받은 자가 법적 근거 없이 언제든지 직접 또는 간접으로 자신을 위해서건 타인을 위해서건 금전제공, 약속, 증여, 선물이나 어떤 형태의 이익이라도 청탁하거나 받아들인 경우 10년의 금고형과 100만 유로의 벌금형에 처하며 벌금액은 위반으로 가액의 2배에 이를 수 있다"고 정의하고 있다.[31] 이처럼 소극적 부패행위는 부패행위의 영향력을 추구하지 않는 제의를 포함하고 있으므로 부패의 시도에 대한 개념으로 범죄행위의 구성요건을 충족하지 못하고 있다. 그렇지만 소극적 부패행위에 관하여 개인적인 이익을 취득한 경우에 부패행위자의

27) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(II), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 266면.
28) 전 훈, "프랑스에서의 부패방지 법제", 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 82면.
29) 박재윤, "부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점", 행정법연구 제46호, 행정법이론실무학회, 2016, 247면.
30) 전 훈, "프랑스에서의 부패방지 법제", 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 83면.
31) 전 훈, "프랑스에서의 부패방지 법제", 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 83면.

부모나 법인의 친인척 등의 제3자도 행위자에 포함될 수 있다[32].

그리고 영향력 행사와 관련해도 부패행위와 같은 범죄구성요건으로 취급하고 있는데, 프랑스 형법 제432-11조(소극적 부패행위), 제433조-1조(적극적 부패행위) 제1항 제2호에서는 "특정한 처우, 직업, 계약 또는 여타의 유리한 결정을 얻게끔 공무자의 실질적 또는 잠재적인 영향력을 남용한 경우"라고 규정하여 영향력의 행사/부정한 청탁은 단순히 금품의 수수라는 사실 보다도 무상의 이익을 포함하는 것으로 이해하고 있다. 그렇기 때문에 정부 공무원이 자연인이나 법인으로부터 금전이나 재산의 제공을 받고 그 대가로 타인에 대해 다양한 이익(훈장, 이권행위 등)을 부여하거나 이를 약속하는 것은 공직자에 대한 부정청탁에 뒤이은 부패행위로 보고 있다.[33] 따라서 부정청탁에 따른 공무원의 영향력 행사로 인해 어떤 구체적 이익이 현실적으로 발생하지 않았다 하더라도 미래의 청탁행위의 실행을 약속하거나 동의한 것만으로도 불법한 영향력 행사가 있다고 해석하고 있다.[34]

한편, 부패개념의 범위에 민간에서 일정한 사회적 권한 또는 권위를 지닌 자를 주체에 포함하여 좀 더 넓게 접근할 수도 있다. 이것은 2년차 연구에서도 민간과 민간의 부패만을 민간부패로 한정할 경우 민간과 공공과의 관계 속에서 이루어지는 부패현상에 대한 해석의 한계를 가지게 된다는 것과 궤를 같이 한다.[35] 이에 국제투명성기구의 정의도 일정 부분 민간 영역으로의 개념 확대를 도모하는 것이라고 한다.[36] 이와 달리 민간 부패의 경우 일정한 지위를 이용한 사익의 추구로서 공익에 대한 침해에 있다고 본다면 광범위한 직무상의 의무를 전제로 하는 공직자와는 달리 사적자치를 기반으로 하는 민간부분에 있어서는 공익을 추구할 일반적 의무를 기대하기 어렵고 특별한 법령에 의해 사인에게 의무가 부과되어야만 한다는 점에서 부패의 구조가 다르다고 볼 수 있다. 즉 민간의 부패는 공익을 침해하는 것이라기보다는 단순한 법령의 위반으로 볼 수 있기 때문이다.[37] 다만, 경제적 지위의 남용금지를

32) 전 훈, "프랑스에서의 부패방지 법제", 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 83-84면.
33) 전 훈, "프랑스에서의 부패방지 법제", 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 84면.
34) 이유봉, 공직부패 종합대책법으로서 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석연구, 한국법제연구원, 2012, 153면 재인용.
35) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(II), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 267면.
36) 박재윤, "부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점", 행정법연구 제46호, 행정법이론실무학회, 2016, 247면.

중심으로 민간부분의 부패를 정의하는 것은 의미가 있을 수 있다[38]고 한다.

따라서 여기서도 제1년차 연구와 제2년차 연구의 민간부패의 개념에 의하여 물론 접근하는 방향은 약간 다르지만 민간과 공공, 민간과 민간, 그리고 민간과 기업을 포괄하는 형태의 민간부패의 개념정의에 의하도록 한다. 그러기 위해서는 유엔협약을 참고하여 민간 부패의 범위를 민간조직의 내부부패와 외부부패로 나누어 제시하였다.[39]

### 나. 민간부패의 유형 검토

민간부패의 경우, 대표적인 유형은 금융 분야의 부패로 증권, 보험, 은행분야로 나누어 볼 수 있다. 금융 분야는 전문 지식을 활용한 다양한 형태로 발생되고 있어 발견하기 어렵다. 증권분야의 경우 감독기관과 증권업종 간에 발생하는 부패문제를 들 수 있는데, 기업의 미공개정보, 주가조작 등이 있으며 종종 공무원과 지도층과 연관된다. 보험 분야는 보험영업 과정에서 리베이트 제공행위와 리베이트 자금 마련을 위한 보험사의 불법, 변칙적 자금 조성과 같은 문제가 제기될 수 있으며 이는 보험 산업의 경쟁력 확보 차원의 부패문제를 야기한다. 또한 은행의 경우 임직원 등이 불법자금 대출과 관련하여 금품 등을 수수하는 부패문제를 들 수 있으며 대출알선 브로커나 공인회계사 등이 가담하여 부추기는 형태로 부패문제를 야기한다.

또한 민간부패의 경우 비자금 조성과 관련되는데, 비자금의 조성은 기업사업자의 경우 개인채무의 변제, 부동산 매입과 같이 사적인 이익으로 변질될 뿐만 아니라 불법 정치자금 및 로비자금, 향응 및 접대비, 리베이트 자금 마련 등과 같은 목적으로 회계장부 조작을 통하여 이루어지고 있다.

다음으로 불공정 거래 및 경쟁행위와 관련한 민간부패를 들 수 있다. 특히 우리나라에서는 대기업과 중소기업 사이에 수직적인 하청관계가 많다. 중소기업이 사업을 하려면 대기업 기업주나 임직원에게 갖가지 호의를 베풀어야 한다.[40] 즉 기업 간에는

---

37) 박재윤, "부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점", 행정법연구 제46호, 행정법이론실무학회, 2016, 248면.
38) 이동원, "민간 부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총 제37권 제2호, 2013, 92면.
39) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 267면.
40) 일요신문, "김영란법과 경제성장의 질", 2016년 8월 9일 기사 참조, http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=196239 최종확인검색일 2017년 6월 1일.

우월적 지위를 이용한 각종 입찰비리, 용역업체 선정, 납품과 관련된 각종 청탁비리, 인허가 청탁, 불공정한 하도급 거래[41] 등 다양한 민간부패가 발생할 여지가 있다. 중소기업이나 영세기업의 경우 입찰, 납품이나 하도급의 경우 리베이트 거절시 지속적인 거래가 중단될 위기에 처하게 되므로 관행적으로 리베이트 및 접대를 해야 하는 상황에 놓이게 된다.[42] 그렇지 않으면 생존이 어렵고 생존을 해도 납품가 후려치기, 대금지급 지연 등의 부당행위를 당한다.[43] 이렇듯 민간 분야의 부패의 중심을 기업부패의 문제로 상정하여 논의하면서 전 세계적으로 기업 경영에 있어서 부패의 규모는 커지고 있으며 그 영향은 광범위하게 발생하고 있어 기업이 부패에 노출되어 있음을 경고하고 있다는 데에 기인한다.[44]

이외도 채용비리, 의료와 제약 분야 리베이트, 경마와 경륜 비리, 연예계 비리, 법조비리, 스포츠 비리 등 다양한 형태의 민간부패가 만연하고 있다.

## 제2절 민간부패의 범위와 처벌규정

### 1. 민간부패의 범위

#### 가. 법적 범위

민간부패의 범위와 관련해서 유엔협약은 제12조에서 민간부문의 부패에 대한 예방조치에 관하여 기술하고 있으며, 유엔반부패협약 제21조에서는 민간영역의 뇌물죄는

41) 불공정 하도급 거래의 특징과 문제점에 대한 조사결과에 대해서는 윤해성 외, 불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 169면 이하 참조.

42) 중국에서는 이러한 민간영역의 뇌물범죄를 商業賄賂罪라고 하여 불공정한 상거래에서 매매의 어느 일방이 상대방의 직원 또는 대리인에게 법이 인정하지 않는 이익을 주는 행위를 말한다. 한편, 암암리에 상대방의 단위 또는 개인에게 리베이트를 주는 행위는 뇌물공여죄로 처벌하고 리베이트를 받은 상대방의 단위 또는 개인은 수뢰죄로 처벌한다(박종근, "민간영역의 뇌물범죄에 대한 중국형법의 규정과 보완방향", 비교형사법연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회, 2011, 690-691면).

43) 일요신문, "김영란법과 경제성장의 질", 2016년 8월 9일 기사 참조, http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=196239 최종확인검색일 2017년 6월 1일.

44) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 268면.

"가) 직위를 막론하고 민간단체의 지휘자 또는 타인에 대하여 부당한 이득을 직간접적으로 약속, 제공 또는 부여한 행위"[45]와 "나) 직위를 막론하고 민간단체의 지휘자나 종사원이 자신의 직무에 위반하여 작위 또는 부작위를 행하는 것을 조건으로 자신 또는 타인을 위한 부당한 이득을 직간접적으로 요구 또는 수수하는 행위"[46]라고 규정하고 있다.[47] 이처럼 동 협약 제21조[48]에서는 민간부문의 뇌물수수를 기술하고 있으며 자신 또는 타인을 위한 부정한 이익을 직간접적으로 약속, 제의 또는 제공하는 행위와 요구 또는 수수하는 행위를 규정하고 있다.[49] 또한 동 협약 제22조[50]에서는

---

45) 유엔반부패 협약 제21조 참조.

46) 유엔반부패 협약 제21조 참조.

47) 유엔반부패협약 제21조의 원문은 다음과 같다.
Article 21 Bribery in the private sector
Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally in the course of economic, financial or commercial activities:
(a) The promise, offering or giving, directly or indirectly, of an undue advantage to any person who directs or works, in any capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or refrain from acting;
(b) The solicitation or acceptance, directly or indirectly, of an undue advantage by any person who directs or works, in any capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or refrain from acting(윤해성·김봉수, 부패공무원 입국 및 피난처 제공금지 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2011, 43면 각주 11) 재인용). 한편, 중국 형법 제163조와 제164조는 동 협약의 21조의 규정과 기본적으로 일치하기 때문에 중국이 당사국으로서의 의무를 적극적으로 이행하고 있다는 점을 밝히고 있다(박종근, "민간영역의 뇌물범죄에 대한 중국형법의 규정과 보완방향", 비교형사법연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회, 2011, 692면).

48) 동 협약 제21조 규정에 의하면 민간영역의 수뢰죄는 민간단체의 지휘자나 종사원이 자신의 직무에 위반하여 작위 또는 부작위를 행하는 것을 조건으로 자신 또는 타인을 위한 부당한 이득을 직간접적으로 요구 또는 수수하는 행위 등이다(박종근, "민간영역의 뇌물범죄에 대한 중국형법의 규정과 보완방향", 비교형사법연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회, 2011, 697면).

49) 윤해성·김봉수, 부패공무원 입국 및 피난처 제공금지 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2011, 33면.

50) 유엔반부패협약 제22조의 원문은 다음과 같다.
Article 22 Embezzlement of property in the private sector
Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally in the course of economic, financial or commercial activities, embezzlement by a person who directs or works, in any capacity, in a private sector entity of any property, private funds or securities or any other thing of value entrusted to him or her by virtue of his or her position(윤해성·김봉수, 부패공무원 입국 및 피난처 제공금지 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2011, 44면 각주 12) 재인용).

민간부문의 재산횡령을 규정하고 있는데, "각 당사국은 경제·금융 또는 상업 활동 과정에서 직위를 막론하고 민간부문단체의 관리자나 종사원인 자가 그 직무에 의하여 위탁된 재산, 사적 자금 또는 유가증권 그 밖의 재물을 고의로 횡령한 경우 이를 범죄로 확립하기 위하여 필요한 입법 및 그 밖의 조치를 채택할 것을 검토하여야 한다."고 규정하고 있다.[51] 이와 같이 유엔 부패방지협약이 민간 부문 부패에 대한 민사와 행정, 그리고 형사상 제재를 강조하는 이유, 그리고 영국과 싱가포르의 경우 뇌물방지법과 부패방지법을 민간부문의 영역까지 확대하고 있어 전 세계적으로 민간부문의 부패를 방지하기 위한 의지가 강한 것으로 보인다.

한편, 한국의 현행법에서는 민간부패의 범위를 명시하고 있지 않지만 '부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법'은 유엔협약을 비롯하여 관련 국제 협약을 이행하기 위하여 부패재산의 몰수 및 추징, 환수 등에 관한 특례를 규정하고 있다.[52] 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법상 민간부패의 범위를 추론해 보면 형법은 중재인이 직무에 관하여 (청탁을 받고) 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 경우, 또는 부정한 청탁을 받고 제3자에게 뇌물을 공여하거나 공여를 요구, 약속하거나 지위를 이용하여 알선에 관하여 뇌물을 수수, 요구, 약속, 또는 뇌물을 약속, 공여, 공여의 의사표시, 위계 또는 위력 기타 방법으로 경매 또는 입찰의 공정을 해한 경우, 횡령, 배임, 업무상 배임과 횡령과 부정한 청탁을 받고 재산의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 하는 배임위증죄 등이 있으며, 특정범죄가중처벌에 관한 법률은 형법상 규정된 법률의 수뢰액의 가액과 재물 또는 재산상의 이익의 가액이 초과될 경우에 정도에 따라 가중처벌하고 있으며, 임직원이 그 직무에 관하여 금품이나 이익을 수수, 요구, 약속, 또는 부정한 청탁을 받고 제3자에게 금품이나 이익을 공여하게 하거나 공여할 것을 요구, 약속, 또는 지위를 이용하여 알선하여 금품이나 이익을 수수, 요구, 약속한

51) 한편, 영국정부는 2014년 반부패플랜에서 뇌물의 제공 및 수수, 범죄자들에 의하여 그들의 범죄행위를 가능하게 하는 부패의 이용, 개인적 이익을 위한 개인에 의한 지위의 오남용, 그리고 부패자들이 그들 자신이나 다른 사람들로 하여금 이익을 얻기 위하여 악용하는 절차와 시스템에 주목하고 부패는 영국정부가 담당하는 공적 영역뿐만 아니라 사적 영역, 특히 기업에 의해서도 발생하고 있음을 인정하고 이런 바탕에서 반부패전략을 수립하였다(박경철, "영국의 반부패전략과 반부패 법제", 강원 법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 6면).

52) 이에 "부패범죄를 불법 또는 부당한 방법으로 물질적, 사회적 이득을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 도울 목적으로 범한 죄로서 별표(도표)에 규정된 죄"로 정의하여 열거하고 있다. 이로써 민간부패의 범위를 간접적으로 추론할 수 있다(이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 93면).

금품이나 그 밖의 이익의 가액의 정도에 따라 가중처벌하고 있으며 지위를 이용하여 알선수재 등을 처벌하고 있는 것을 알 수 있었다. 이에 공통분모만을 도출하여 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 특례법상 민간부패의 범위 추론

| | |
|---|---|
| 행위주체 | “중재인”, “뇌물을 약속, 공여 또는 공여의 의사를 표시한 자”, “타인의 재물을 보관하는 자”, “타인의 사무를 처리하는 자”, “금융회사등의 임직원”, “저축을 하는 사람 또는 저축을 중개하는 사람”, “변호사”, “감정인”, “선수 또는 심판”, “조교사”, “기수”, “말관리사”, “사업자”, “조합의 임직원”, “조합 또는 중앙회의 임직원”, “청산인”, “선임된 관리인 대리, 심판, 조교사”, “싸움소 관리원” |
| 행위객체 | “제3자”, “그 정을 알면서 교부를 받은 자”, “금융회사등의 임직원”, “투표권자” |
| 주관적 구성요건 | “부정한 이익을 얻을 목적으로”, “공할 목적으로”, “제공할 목적으로”, “재산상의 이익을 도모할 목적으로”, “선거운동에 이용할 목적으로”, “당선을 사퇴하게 할 목적으로”, “부당한 이익을 취득하거나 공정한 가격 결정을 방해할 목적으로” |
| 객관적 구성요건 | “직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구, 약속”, “직무에 관하여 (부정한)청탁을 받고, 부정한 행위, 뇌물을 공여하게 하거나 공여를 요구 또는 약속”, “지위를 이용하여, 금품을 교부하거나, 위계 또는 위력 기타방법으로 경매 또는 입찰의 공정을 해하는 행위”, “재물횡령”, “알선에 관하여 금품이나 이익을 수수, 요구, 약속, 금전, 물품, 차마, 향응, 기타 재산상의 이익 또는 공사의 직을 제공”, “부당한 공동행위”, “입찰행위방해” |
| 벌칙 | “영업정지”, “과징금”, “벌금” |

### 나. 민간조직의 내부 부패

기업범죄는 구성원 자신이 행하는 일상적인 업무와 관련되어 발생하고 다른 범죄에 비하여 대체로 죄의식이 희박하며 그 파급효과가 장기간에 걸쳐 서서히 나타나기 때문에 범죄로서의 인식도 전반적으로 미흡하다. 또한 범죄자인 회사 경영자나 간부는 자신의 경제적 이익이나 조직의 목표달성을 위하여 범죄의 유혹에 빠지기 쉬운 입장에 있다.[53] 이러한 의미에서 “민간조직의 내부부패는 해당 조직이나 기업의 설립이나 경영과 관련된 부패와 조직에서의 경제적 지위와 관련된 부패로 분류할 수 있다.”[54] 민간조직의 운영이나 경영과 관련된 부패 중에는 회계부정이 대표적이다. 이에

53) 정용기, “기업범죄의 문제점과 개선방안”, 산업경영논총 제14집, 용인대학교 산업경영연구소, 2007, 5면.
54) 이동원, “민간부문 부패의 의의와 법적 과제”, 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 95면.

유엔협약상 법인의 설립 및 경영과 관련된 법인과 자연인의 실체성을 포함하여 민간단체의 투명성을 해치는 행위에 대해서는 회계, 감사 기준을 강화하고 일정한 조치를 취할 수 있도록 함으로써[55] 이를 부패의 범주에 포함시키고 있다. 가령, 가공의 지출기록, 허위서류의 사용 등이다.

한편, 민간조직 내에서의 경제적 지위와 관련된 부패로는 뇌물수수 또는 재산의 횡령과 관련된 부패와 이들 부패의 매개물인 불법자금의 세탁 등이 있다.[56] 뇌물수수와 재산의 횡령의 경우 자신의 지위와 관련하여 인사 청탁 및 이권 등과 관련된 뇌물의 수수 또는 재산 횡령이 경제적 지위와 연결된 유형이다.[57] 유엔협약에서는 경제, 금융 또는 상업 활동 과정에서 "a) 자격을 불문하고 민간단체의 관리자 또는 근무자에게 자신의 의무에 반하여 작위 또는 부작위를 하도록 자신 또는 타인을 위한 부정한 이익을 직·간접적으로 약속, 제의 또는 제공하는 행위"와 "b) 자격을 불문하고 민간단체의 관리자 또는 근무자가 자신이 의무에 반하여 작위 또는 부작위를 하도록 자신 또는 타인을 위한 부정한 이익을 직·간접적으로 요구 또는 수수하는 행위"를 뇌물수수로 보아 민간부패의 범주에 포함시키고 있다.[58] 또한 경제, 금융 또는 상업 활동 과정에서도 민간단체의 관리자 또는 근무자가 그 지위에 의하여 위탁된 재산과 사적 자금 또는 증권 및 그 밖의 가치물을 고의로 횡령한 경우에도 민간부패로 취급하고 있다.[59]

아울러 뇌물의 수수와 재산의 횡령에 필수적으로 자금세탁 또는 범죄수익의 세탁, 은닉 등의 유형도 경제적 지위와 관련된 부패의 한 유형으로 볼 수 있는데, 유엔협약에서는 자금세탁의 예방조치와 관련하여 금전이나 가치의 이체업무를 담당하는 자연인 또는 법인을 포함하는 은행, 비은행권 금융기관 또는 적절한 경우 자금세탁에 특히 취약한 그 밖의 기구는 자국의 권한 내에서 포괄적인 국내 규제 및 감독체제를 갖추도록 하고 있으며 현금과 관련된 유가증권의 해외 이동을 적발 및 감시하기 위하여

---

55) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 96면.
56) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 96면.
57) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 96면.
58) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 96-97면.
59) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 96-97면.

전자자금이체 서식과 관련 통신문에 송금인에 대해 정확하고 중요한 정보를 포함시키고 지불망을 통하여 정보를 보존하고 송금인에 대한 완전한 정보를 표시하고 않는 자금이체에 대하여 심사를 강화하도록 하여 자금세탁에 대한 예방조치를 하고 있으며 이를 부패행위의 한 영역으로 취급하고 있다.[60]

또한 범죄수익의 세탁과 관련하여 해당재산이 범죄수익이라고 알면서 그 재산을 전환 또는 이전하거나 그 재산의 출처와 성질, 소재와 처분, 이동 또는 소유권이나 그 재산에 대한 권리를 은닉 또는 가장하는 행위, 그리고 해당재산이 범죄수익임을 알면서 그 재산을 취득, 점유 또는 사용하거나 범죄의 실행에 참가, 공모, 음모, 미수, 방조, 교사, 조장 및 조언하는 행위에 대해서는 범죄 후에 이루어지는 부패행위로 취급하고 있다.[61] 유엔협약은 이로 인한 범죄수익을 은닉하거나 관련 소송절차에서 허위증언, 감정 등을 유도한 경우에 사법방해로 규정하여 필요한 조치를 할 것을 촉구하고 있다.[62]

### 다. 민간조직의 외부 부패

민간조직이 활동하는데 있어서 정부와 공공기관과의 접촉은 불가피하다. 이 과정에서 전형적으로 인허가절차 등과 관련된 부정이나 비리가 있을 수 있고 전직공무원을 민간조직에 취업시킴으로써 구조적 비리로 연결될 수도 있다. 이처럼 유엔협약은 상업활동을 위하여 공공기간이 수여하는 보조금 및 허가와 관련된 절차를 포함하여 민간단체를 규율하는 절차의 오용을 민간부패의 범주에 포함하고 있다. 그리고 전직공무원이 그 직을 사임하거나 퇴직한 후 민간 기업에 취업하는 경우에 업무상 관련성으로 인하여 부패의 소지가 매우 큰데, 이러한 경우 유엔협약에서는 전직공무원이 직업적 활동 및 사임, 퇴임한 이후에 민간부문에 고용된 공무원, 그리고 관련 활동 또는 고용이 재직 중에 담당 또는 감독하였던 임무와 직접적으로 관계되는 경우를 민간부패의 영역으로 보아 합리적 기간 동안 적절한 제한을 가할 수 있도록 하고

60) 이동원, “민간부문 부패의 의의와 법적 과제”, 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 97면.
61) 이동원, “민간부문 부패의 의의와 법적 과제”, 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 97-98면.
62) 이동원, “민간부문 부패의 의의와 법적 과제”, 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 97-98면.

있다.[63] 나아가 민간조직의 경우 영업 과정에서 다른 사업자와 담합을 하거나 불공정 거래행위를 할 가능성이 매우 높은데, 경매나 입찰 과정에서 경쟁자와 카르텔을 형성하거나 다른 경쟁자들을 배제하는 등 시장지배력을 남용할 수 있다. 이에 대하여 각국은 경쟁법을 통하여 시정조치나 과징금, 벌금, 자유형 등의 다양한 규제를 하고 있다.[64]

이상과 같이 민간 부패행위란 사인 또는 기업이 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 이용 및 남용하여 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위로 볼 수 있다. 여기에는 계약의 체결에서 기업이 투명성, 불공정 거래행위와 사익을 위하여 뇌물과 알선, 중재, 공여, 공여의 의사표시에 이르기까지 사적인 이익을 위하여 자위를 이용하거나 남용하는 다양한 행위양태가 제시될 수 있다. 이처럼 "민간부패의 범위의 분류에서 특징적인 것은 경제적 지위와 관련된 부패의 경우 공직자나 공공기관에서 자신의 우월적 지위를 이용하여 부패행위를 범하고 있으며, 뇌물수수나 범죄자금의 세탁과 밀접한 관계를 보이고 있다는 점이다."[65]

## 2. 민간부패의 대응 법제 검토와 개정안 제시

### 가. 민간부패 방지 법제 고찰

부패방지 법제는 유엔반부패협약을 필두로 하여 세계 각국에서는 다양한 다자간 협약이 제정되었고 유럽연합에서도 부패방지 노력을 지속적으로 기울이고 있다. 가장 큰 특징은 보통 협약의 경우 공직부패 위주로 규정되어 있었으나 사적 영역인 민간부문의 부패 방지에 대한 내용이 포함되어 있다는 것이다. 민간부문과 관련하여 미국은 워터게이트사건 이후 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practices Act)을 제정하였는데, 이 법에서는 회계투명성 요건을 취급하고 있으며 외국공무원에 대한 뇌물과 관련된 규정도 포함하고 있다. 뇌물의 경우 미국과 관련성이 있으면 국내외 기업들이

63) 유엔반부패 협약 제12조 참조.
64) 불공정 하도급 거래행위에 대한 각국의 입법례는 윤해성 외, 불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 61면 이하 참조.
65) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 113면.

외국공무원에게 뇌물을 제공하는 경우에 적용될 수 있다.

미국은 자국 기업에게 해외부패방지에 관한 법률을 적용할 경우 자국기업의 경쟁력 약화를 우려하여 UN 등 국제기구 등을 통하여 유사한 법의 적용을 강권해 왔고, 이에 따라 해외부패방지법을 위반할 경우 법인과 개인 모두 천문학적인 벌금, 그리고 양벌규정과 징역형 및 과징금을 부담하게 되었다. 이에 우리나라도 1998년 국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법을 제정하여 시행하게 되었다.[66] 이에 민간부문의 부패방지 법률을 살펴보면 다음과 같다.

EU는 민간부문의 부패방지를 위해서 2003년 '민간분야 부패방지를 위한 각료회의 기본결정'을 통해 민간부문의 부패에 대한 적극적 통제에 나서고 있다.[67] 즉, "민간업체를 운영하거나 민간업체를 위해 일하는 자에게 직접 또는 중개인을 통해서 그 자가 그자의 직무를 위배하여 작위 또는 부작위하거나 제3자를 위해 부당한 이익을 약속하거나 공여 또는 제공하는 범죄"로 규정하여 민간부문의 부패행위에 적극적으로 통제하고 있다. 그리고 위반했을 경우에 형량은 1년에서 3년에 이르며 법인의 형사책임을 규정하고 있다.[68]

독일형법은 부패행위에 대하여 공적부문, 선거와 의원부문, 민간부문으로 나누어 처벌하고 있다. 민간부패에 대해서는 종전 StGB §299에서 업무상 거래에서의 매수 및 뇌물죄를 규정하여 처벌하였다.[69] 그러나 2015년 11월 26일 제정된 부패퇴치를 위한 법률(Gesetz zur Bekämpfung der Korruption 2015)에 의하여 민간부패의 경우 독일 형법개정으로 인하여 제299조에서는 회사에 대한 의무위반목적증수뢰까지 처벌함으로써 흡사 배임목적 증수뢰죄와 유사한 범죄유형을 신설하였다. 또한 "의료기관의 증수뢰 처벌규정(§§ 299a(Bestechlichkeit im Gesundheitswesen, §§ 299b(Bestechung im Gesundheitswesen)을 신설하였다."[70] 그러나 독일은 기업의 형사책임을 도입하지

66) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 100-101면.
67) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 239면.
68) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 239면.
69) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 102면.
70) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 24면.

않고 있으므로 현재 부패기업에 대해서는 "질서위반행위법 제30조(법인 및 법인이 아닌 사단에 대한 과태료(Geldbuße gegen juristische Personen und Personenvereinigungen)와 제130조(영업과 기업에서의 관리, 감독의무의 위반(Verletzung der Aufsichtspflicht in Betreiben und Unternehmen)에 의하여 과태료를 부과 받는 경우 이외에 형사처벌 되지 않는다."[71]

민간부패와 관련하여 스위스는 2015년 9월 25일 개정된 형법 개정을 통하여 민간영역에서의 부정한 경제적 수수 및 제공행위에 대한 처벌규정을 신설하면서 증뢰죄 제1항은 "민간영역에서 종업원, 경영자, 수탁자 또는 제3자의 보조인에게 기업의 직무 또는 상거래와 관련하여 의무에 반하거나 재량에 속하는 작위 또는 부작위를 위하여 자기 또는 제3자에게 부당한 이익에 대하여 제공의 의사표시를 하거나 이를 약속하거나 또는 제공한 때에는 3년 이하의 징역 또는 벌금에 처한다."고 규정하고 경미한 경우를 제외하고는 친고죄를 삭제하였다.[72] 그리고 제322조 제1조는 전2조에서 부당한 이익의 예외를 규정하여 직무규정상 허용된 이익이나 또는 계약상 제3자에 의하여 허용된 이익이나 사회적으로 상당한 경미한 이익은 부당한 이익에 해당하지 않는 것으로 규정하고 있다.[73] 또한 부패기업은 2002년 12월 13일 신설된 스위스 형법 제102조 및 제102a조에 의하여 처벌될 수 있는데, 제102조에서는 매수와 관련된 사업자를 처벌하고 있다. 이때, 자연인을 먼저 처벌하지만 사업장이 예측할 수 있는 위법행위의 방지조치를 취하지 않은 경우에는 사법상 법인과 지역단체를 제외한 공법상 법인과 주식회사, 개인기업 등도 처벌될 수 있다.[74]

중국의 민간부패는 중국 형법 제163조의 비공무원의 수뢰, 제164조의 비공무원에 대한 증뢰 및 외국공무원, 국제적 공공단체 관원에 대한 증뢰, 제391조의 단체에 대한 증뢰, 제393조의 단체의 증뢰, 반부정당경쟁법 제8조에 의하여 규제되고 있다. 국외공무원에 대한 뇌물죄와 관련하여서는 중국 형법 제164조 제1항에서는 공무원이 아닌

71) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 25면.
72) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 26면.
73) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 26면.
74) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 103면.

사람에 대한 중뢰행위의 경우 해당 소속기업을 형사처벌하며, 소속기관의 직접행위자 및 기타 책임자에 대해서도 처벌하도록 하고 있다. 그리고 기업의 형사책임은 단위범죄라는 용어로 규정되어 있는데 민간부패의 경우도 뇌물을 제공한 기업은 단위범죄로서 형사 처벌된다. 이처럼 중국 형법 제163조에서는 비국가공무원의 수뢰죄와 제164조에서 규정한 비국가공무원에 대한 뇌물공여죄를 규정하여,[75] 회사와 기업을 제외한 기타 직장까지 포함시켰다. 여기서의 기타 직장은 사업단위, 사회단체, 촌민위원회, 등 상설적인 조직을 포함할 뿐만 아니라 체육대회, 예술 공연 또는 기타 정당한 활동을 조직하기 위하여 설립된 비상설적인 조직도 포함하고 있다. 그러나 비국가공무원의 수뢰죄는 알선행위를 포함하지 않고 있다.[76]

영국의 경우 2010년 뇌물규제법을 제정하여 시행하고 있으며 "누구라도 그 대가로 관련된 직무 또는 활동을 직접 또는 제3자에 의해 부적절하게 수행할 의도로 경제적 이익 혹은 기타 이익을 요구하거나 제공받기로 동의하거나 제공받으면 수뢰죄가 성립한다."[77] 영국은 공직부패와 민간부패를 구분하지 않고 동일한 보호법익으로 규제를 하고 있는데, 뇌물규제법에서는 영리단체(법인)에 대한 뇌물죄를 적용하고 있으며 민간부문에서 발생할 수 있는 부패를 예방하기 위한 관리체제를 마련하고 있다.[78] 이처럼 영국 뇌물법은 전 세계적으로 가장 적용범위가 넓은 법률로 평가되는데 민간영역에서 사인에 대한 배임수·증재 행위 역시 뇌물법에 의하여 처벌하고 있다. 즉 동일한 구성요건에 의하여 공적이든 사적이든 구별하지 않고 형사처벌의 대상으로 하고 있다. 법정형에서도 명시적인 차이를 두지 않고 행위 자체의 가벌성을 기준으로 법정형의 범위 내에서 판사가 형량을 정하도록 하고 있다는 점에서 특이하다.[79]

또한 2012년 중범죄의 사법공조, 양형 및 형벌에 관한 법률(Legal Aid, Sentencing

---

75) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 103면.

76) 박종근, "민간영역의 뇌물범죄에 대한 중국형법의 규정과 보완방향", 비교형사법연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회, 2011, 694면

77) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 234면 재인용; 박경철, 영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2015 참조.

78) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 234면.

79) 박경철, "영국의 반부패전략과 반부패 법제", 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 19면.

and Punishment of Offenders Act 2012)에 의하여 2015년 3월 12일 이후 중범죄에 대해서는 그 상한이 폐지되었다.[80] 아울러 기업이 종업원 등의 뇌물제공행위에 대한 관리와 감독의무를 위반한 경우 기업을 형사처벌하도록 하고 있는데 2014년 5월 23일 개정된 영국 양형위원회의 기준에 의하면 기업에 대한 벌금액의 상한은 두지 않고 있다.[81] 이때 기업의 형사책임은 충분한 관리감독의무를 준수했음을 기업이 입증한 경우 면책될 수 있으며 이 주의의무를 기업 거버넌스의 일종으로 보고 있다.[82] 다시 말해서 "영리단체는 자신과 관계있는 자에 의한 뇌물제공을 예방하기 위한 적절한 절차를 시행하고 있다는 사실을 입증하면 면책될 수 있다"[83]는 것이다.

오스트리아의 경우 민간부패의 처벌규정인 제309조에서는 상거래에서 의무에 반하는 작위 또는 부작위의 대가로 이익을 수수 및 제공하는 행위를 처벌하고 있는데, "타인의 재물을 처분하거나 타인의 사무를 처리할 의무를 부담하는 권한을 법률, 관청의 위임 또는 법률행위에 의하여 위임받은 사람이 이 권한을 수행함에 있어서 경미하지 아니한 재산상의 이익을 수수하고 이를 납부하지 아니한 때에는 1년 이하의 징역 또는 720일수의 벌금에 처한다."고 규정하고 있으며, 수수 및 제공가액에 따라 가중처벌하도록 하고 있다. 또한 로비와 관련하여 오스트리아는 정치적 경제적 이해관계의 취급에 있어서 투명성확보를 위한 연방법을 시행함에 따라 기업의 로비활동의 투명성을 확보하기 위하여 로비활동의 등록 및 활동내용의 보고의무를 부여하였다.[84]

일본의 경우 민간부패와 관련하여 일본 형법은 우리나라 형법 제357조 배임수증재죄에 상응하는 일반처벌규정이 없는데,[85] 일본 회사법에서는 "회사 임원 등의 증수뢰죄"(제967조), "주주 등의 권리행사에 관한 증수뢰죄"(제968조)와 "주주 등의 권리행사에 관한 이익제공의 죄"(제970조)를 규정하고 있다. 이 규정들은 우리나라 상법 제630

80) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 28면.
81) 박경철, "영국의 반부패 전략과 반부패법제", 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 18면.
82) 김경석, "영국에서의 기업의 뇌물제공에 대한 처벌규정에 관한 소고", 중앙법학 제18집 제2호, 2016, 197면.
83) 박경철, "영국의 반부패전략과 반부패 법제", 강원 법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 17면.
84) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 28-29면.
85) 이에 대한 자세한 설명은 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 37면 이하 참조.

조(발기인, 이상 기타의 임원의 독직죄), 제631조(권리행사방해 등에 관한 증수뢰죄), 그리고 제634조의2(주주의 권리행사에 관한 이익공여의 죄)와 그 내용이 동일하다. 그러나 우리나라 상법 제630조 제1항과 제634조의2에 해당하는 일본 회사법 제967조 제1항 및 제970조 제1항은 그 행위자가 법인인 경우 그 임원 등 자연인을 처벌하도록 하고 있는데 대하여 우리나라의 상법 제634조의2(주주의 권리행사에 관한 이익공여의 죄)에서는 양벌규정을 적용하여 법인을 처벌하도록 하고 있다.[86] 이때 상법 제542조의13(중법통제기준 및 준법지원인)를 준수하면 관리, 감독책임을 면책시키고 있다. 현재 일본은 주식회사의 경우 회사법상 임원의 직무집행이 법령 및 정관을 준수하도록 하기 위한 체제와 그밖에 주식회사의 업무 및 당해 주식회사 및 그 자회사로 구성되는 기업집단의 업무의 적정성을 확보하기 위한 필요한 사항으로서 법무성령에 정하는 체제를 정비할 의무를 주식회사 임원 등에게 부과하고 있으나 이 체제를 확보하지 않았다고 하여 형사처벌의 대상이 되지는 않는다.[87]

반면, 한국의 민간부패행위에 대한 가장 기본적인 처벌규정은 형법 제357조 제1항 및 제2항의 배임수증재죄규정이다. 그런데 형법 제357조 제1항의 배임수재죄는 부정한 청탁을 받을 것을 요건으로 하고 있고 '취득'만을 규정하고 있어 '요구'나 '약속'한 때에는 본죄가 성립하지 않으며, 이익 귀속의 주체를 "타인의 사무를 처리하는 자"로 한정하고 있기 때문에 제3자의 이익을 위한 경우를 포섭할 수 없다.[88] 이와 달리 독일 형법 제299조에서는 '취득' 이외에 '요구'와 '약속'의 경우에도 처벌할 수 있으며, 자기의 이익을 위한 경우 외에 제3자의 이익을 위한 경우도 처벌할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 형법 제357조 제2항의 배임증재죄의 경우 '공여'에 한하여 본죄가 성립되므로 공여의 '약속' 또는 공여의 '의사표시'에 대해서는 처벌할 수 없으며 '몰수'와 '추징' 규정이 없다.[89] 그리고 민간부패의 경우 제3자가 중간에서 뇌물을 알선, 중재,

---

86) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 37-38면.

87) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 38면.

88) 이천현, "한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안", 형사정책연구 제26권 제2호, 2015, 283면; 즉 뇌물죄의 경우에는 제3자에게 뇌물을 공여하게 한 경우에도 처벌하는 제3자 뇌물제공죄가 규정되어 있으나 현행 형법상 배임수재죄는 부정한 청탁의 대가로 본인 아닌 제3자에게 재물이나 재산상의 이익을 제공하도록 한 경우에는 처벌하지 못하는 입법적 흠결이 제시되고 있었다.

89) 이천현, "한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안", 형사정책연구 제26권 제2호, 2015, 283면.

전달하는 구성요건이 없어 처벌의 공백이 생길 우려가 있다. 다만 중국형법의 경우 비국가공무원 수뢰죄의 경우 주동적으로 뇌물을 요구하든 피동적으로 뇌물을 수수하든 모두 "다른 사람의 이익을 도모"하는 것을 범죄성립 요건으로 삼고 있다는 점에서 차이가 있다.[90]

이밖에도 각각의 특별법과 행정법규상 민간부패와 관련된 처벌규정들이 상당부분 존재하고 있다. 그러나 각각의 법률은 민간부패를 직접적으로 규제하기 보다는 각 법률의 제정목적에 따라 개별적인 입법이 이루어졌기 때문에 나름의 한계를 지니고 있다. 또한 법정형이 불규칙 내지는 체계적으로 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 몰수와 추징, 양벌규정도 체계적으로 규정되어 있지 않는 등의 비판이 제기되고 있다.[91] 또한 한국은 700여개 이상의 행정 관련 법률을 갖고 있으며 이들 법률에는 위반사항에 대하여 거의 형사처벌을 담고 있다. 형사처벌을 면하려는 행정법위반자는 공무원 등에게 뇌물이나 금품 등을 제공하는 부정한 행위를 일삼게 된다. 이로 인하여 부패범죄는 쉽게 유발될 수 있다. 이러한 점에서 해당 행정 법규에 관하여 불필요한 처벌법규를 과감히 철폐해야 한다. 그러기 위해서는 행정법상 관련 법규에 관한 기준을 명확히 하고 해석에 대한 재량의 여지를 없애는 방향으로 법규에 대한 재정비가 시급하다. 부패범죄에 대한 대책은 처벌위주의 통제프로그램보다 부패를 유발하는 제도를 억제하는 방향으로 전환되어야 하기 때문이다.[92]

아울러 형법상 민간부패와 관련된 처벌규정은 기존 형법 제357조 제1항의 배임수수죄와 형법 제357조 제2항의 배임증재죄가 있었으나 공공부패와 마찬가지로 제3자가 중간에서 뇌물을 전달하는 경우를 처벌하는 규정이 없어 처벌의 공백이 문제되었다.[93] 그러나 최근에는 민간부패를 규제하기 위하여 제3자 배임수재죄를 신설하여

---

90) 다만 다른 사람의 이익의 도모 여부에 관한 문제는 범죄성립의 요건으로 처리할 것이 아니라 양형상의 문제로 다루어야 한다는 견해는 박종근, "민간영역의 뇌물범죄에 대한 중국형법의 규정과 보완방향", 비교형사법연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회, 2011, 700면 참조.

91) 자세한 것은 이천현·홍승희·황지태, 민간부패 방지를 위한 법제화 방안 연구, 한국형사정책연구원 연구용역, 2005, 274-281면 참조.

92) 허일태, "한국에서의 부패방지에 관한 대책", 형사정책연구 제26권 제3호, 한국형사정책연구원, 2015, 179-180면.

93) 가령, 자기가 뒷돈을 받는 대신 제3자에게 제공하도록 한 경우는 처벌이 불가능하였다(세계일보, "부정부패 민간영역까지 확대일로", 2016년 6월 21일 기사 참조, http://news.zum.com/articles/31372770 최종확인검색일 2017년 5월 23일); 휴게소의 운영과 관련하여 업무상 편의를 봐 달라는 부정한 청탁을 받고 휴게소 내 판매점 영업권을 처제에게 제공하도록 한 사안에서 본인이 영업권을 취득한 것이 아니라는 이유로 무죄를 선고한 사례(2004도2581), 또 본인이 대표나 총무로

시행하고 있다. 제3자 배임수재죄의 신설은 앞서 살펴본 UN 부패방지협약이 권고사항으로서 민간분야의 부패방지에 관한 국제적 기준에도 부합한다. 즉 2008년 비준한 UN 부패방지협약은 민간분야의 부패와 관련하여 직무위반 행위를 조건으로 제3자가 부당한 이득을 수수한 경우에도 처벌하는 입법을 권고하고 있었다.[94] 이로써 제3자 증뇌물전달의 경우에도 형법 제357조에 의하여 처벌할 수 있게 되었다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-2〉 「제3자 배임수재죄」 신설

| 현행 형법 | 개정 형법 |
|---|---|
| 제357조(배임수증재) ① 타인의 사무를 처리하는 자가 그 임무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. | 제357조(배임수증재) ① 타인의 사무를 처리한 자가 그 임무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 이를 취득하게 한 때에는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. |
| ② 제1항의 재물 또는 이익을 공여한 자는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. | ② 제1항의 재물 또는 이익을 공여한 자는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. |
| ③ 범인이 취득한 제1항의 재물은 몰수한다. 그 재물을 몰수하기 불능하거나 재산상의 이익을 취득한 때에는 그 가액을 추징한다. | ③ 범인 또는 정(情)을 아는 제3자가 취득한 제1항의 재물은 몰수한다. 그 재물을 몰수하기 불가능하거나 재산상의 이익을 취득한 때에는 그 가액을 추징한다. |

최근 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률이 시행됨에 따라 법인이나 단체 등에 대한 양벌규정도 포함되어 있는데, 종업원이 업무에 관하여 부정청탁이나 금품 등을 제공하는 경우 그 행위자를 벌하는 외에 사업주(법인, 단체 또는 개인)에게도 동일한 제재를 가하도록 하였다. 다만 사업주가 그 위반행위를 방지하기 위해 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 제재를 면할 수 있다. 따라서 사업주는 자발적 부패 예방노력을 기울여야 하고 그렇지 않은 경우 처벌대상이 될 수 있다.[95] 이는 종전 한국은 법인 기타 단체에 소속된 자가 뇌물을

있는 단체와 관련된 부정한 청탁의 대가로 단체에 금품을 제공하도록 한 경우 등이 처벌규정이 없어 혐의 없음으로 처분한 사례 등이 있다(법률저널, "민간부패 근절 위한 제3자 배임수재죄 신설", 2016년 5월 20일 기사 참조, http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=40544, 최종확인검색일 2017년 4월 28일).

94) 법률저널, "민간부패 근절 위한 제3자 배임수재죄 신설", 2016년 5월 20일 기사 참조, http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=40544, 최종확인검색일 2017년 4월 28일.

95) 국민권익위원회, 기업 반부패 가이드, 2016.12, 1면.

제공한 경우 행위자만을 처벌하고, 법인 기타 단체를 처벌하지 않았던 것과는 대조적이다. 결국 영국의 뇌물방지법상의 영리단체의 뇌물공여방지실패죄와 같이 영리단체 등에게 벌금을 부과하는 명문의 규정을 마련하여 영리단체나 기업에 의한 부패방지를 위한 규정을 마련한 셈이다.[96]

### 나. 민간부패의 처벌규정

민간부문의 처벌규정과 관련하여 기존 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ)의 연구에서는 현행법상의 부패행위를 규제하는 법령에서 부패범죄를 규제하고 있는 법정형의 정도, 몰수의 유무, 양벌규정, 적용대상에 따라 구분하여 도표로 정리하였다.[97] 그 결과 "행위의 형태가 뇌물수수나 수뢰 등 비슷한 행태 등에 대하여 개별 법률에 그 처벌규정이 존재하고 있으며 부패행위의 정도에 따라 그 형이 통일되게 규정되어야 하나 그렇지 못한 것"으로 나타나고[98] 있어 민간부문의 부패행위에 대한 규제가 다르게 적용되는 것을 확인할 수 있었다. 또한 "국제기구의 부패범죄에 대한 대응에 있어서 민간부문에 대한 적절한 공공부문의 대응을 요구하고 있으며 부패행위자 개인뿐만 아니라 그 조직인 법인에 대해서도 적절한 통제장치를 요구하고 있다는 점에서 민간부문의 부패를 규정하고 있는 우리나라의 반부패 법규는 국제적 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 판단되었다."[99]

그리고 주요국의 민간부패 관련 개별 조문을 살펴보면 독일의 경우 제298조[100] 입찰 등 경쟁제한적 담합의 위법한 행위를 한 때에는 5년 이하의 자유형이나 벌금형에 처하고 있으며, 제299조[101] 업무적 거래에서의 증뢰와 수뢰는 3년 이상의 자유형이나

---

96) 박경철, "영국의 반부패전략과 반부패 법제", 강원 법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 20면.

97) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 211면.

98) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 211면.

99) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 31면.

100) 상품이나 영업적 급부에 대한 공급을 모집함에 있어서 그 모집자에게 특정한 공급을 수용하도록 유발하는 위법한 협상을 기초로 공급을 제시한 자는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다고 규정하고 있다.

101) 영업적 경영의 종업원이나 대리인으로서 영업적 거래에서 상품이나 영업적 급부를 구입할 때

벌금에 처하고 있는데, “기업의 종업원이나 수임인이 재화나 서비스와 관련하여 국내나 국외에서 벌어지는 상거래상의 경쟁에서 다른 경쟁자들보다 우대하는 것을 대가로 이익을 요구하거나 약속 받거나 수수한 경우 또는 제3자에게 이익을 제공할 것을 요구하거나 약속받거나 제3자가 수수하게 하는 경우 3년 이하의 자유형이나 벌금형으로 처벌한다.”[102]고 규정하고 있다.[103] 또한 제300조에서는 299조와 같이 영업적 거래에서의 부정수재와 부정증재의 특히 중한 경우, 가령 거대한 재산상의 이익과 관련되거나 행위자가 영업적으로 또는 당해 행위의 계속적 수행을 목적으로 조직된 범죄조직의 구성원으로서 행위를 한 경우에는 3월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다고 규정하고 있다.

스위스 형법 제322조 제1항은 “민간영역에서 제3자의 수임인이나 보조인 등이 자신의 직무상 또는 영업상 활동과 관련하여 의무에 반하는 작위나 부작위를 대가로 또는 자신의 재량에 속하는 행위를 하거나 하지 않는 것을 대가로 부당한 이익을 요구하거나 약속받거나 수수하거나 또는 제3자에게 이익을 줄 것을 요구하거나 약속받거나 제3자가 이익을 수수하도록 하면 3년 이하의 자유형이나 벌금형에 처한다.”고 규정하고 있다.[104]

한편 오스트리아는 형법 제309조 제1항에서 “기업의 종업원이나 수임인이 상거래에서 타인의 법률행위를 의무에 반하여 하거나 하지 않는 것을 대가로 하여 이익을

---

경쟁에서 허용되지 아니한 방법으로 우대할 것이라는 데에 대한 반대급부로서 자기 또는 제3자에 대한 재산상 이익을 요구하거나 약속받거나 또는 수수한 자, 그리고 경쟁을 목적으로 하는 영업적 거래에서 상품이나 영업적 급부를 구입할 때 경쟁에서 허용되지 아니한 방법으로 우대할 것이라는 데에 대한 반대급부로서 영업적 경영의 종업원이나 대리인에게 자기 또는 제3자에 대한 재산상 이익을 제안하거나 약속하거나 공여한 자도 3년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다고 규정하고 있다.

102) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 215면.

103) 또한 경쟁의 공정성을 보호법익으로 하는 민간부패의 경우 독일 형법 제299조 제1항은 상거래에서 수뢰하여 경쟁을 해치거나 기업에 대한 의무를 어긴 종업원을 3년 이하의 자유형이나 벌금형에 처하고 있어 경쟁의 공정성을 보호하는 입찰에서의 담합(제298조), 그리고 위임자에 대한 의무의 위반이라는 점에서 행위의 성격이 비슷한 배임죄(제266조)의 법정형 5년 이하의 자유형이나 벌금형 보다 낮다(김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 221면).

104) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 220면. 그리고 민간부패의 경우 사무처리의 청렴성을 보호법익으로 하여 직무의 불가매수성을 보호법익으로 하는 경우 스위스 형법은 단순수뢰를 처벌하는 규정은 두지 않았고 부정처사수뢰는 3년 이하의 자유형이나 벌금에 처하고 있어 민간인에게 요구하는 청렴성의 수준이 공무원보다 낮다는 것을 알 수 있다().

요구하거나 수수하거나 약속 받거나 또는 제3자에게 이익을 줄 것을 요구하거나 약속 받거나 제3자가 이익을 수수하도록 하면 2년 이하의 자유형에 처한다."고 규정하고 있다.[105]

프랑스의 경우 민간부문 부패와 관련하여 형법 제445-1조에 의하여 5년 이하의 구금 또는 50만 유로 이하의 벌금에 처할 수 있으며 범죄수익의 2배까지 추징이 가능하다. 또한 부당한 특혜를 제공했을 경우에는 형법 제432-14조에 의하여 2년 이하의 구금 또는 20만 유로 이하의 벌금에 처할 수 있으며 범죄수익의 2배까지 추징이 가능하도록 규정하고 있다.[106]

중국 형법 제163조 제1항에 의하면 "회사, 기업 또는 기타 단체의 직원이 직무상 유리한 지위를 이용하여 타인에게 재물을 요구하거나 이를 위법하게 수수하여 타인의 이익을 도모한 때에는 가액이 비교적 다액인 경우 5년 이하의 징역 또는 금고에 처하고 가액이 현저하게 다액인 경우 5년 이상의 징역에 처하고 재산의 몰수를 병과할 수 있다."고 규정하고 있다. 이때 "이익을 제공한 사람은 제164조 제1항에 의하여 증뢰액이 비교적 다액인 경우 3년 이하의 징역 또는 구금에 처하고 증뢰액이 현저히 다액인 경우 3년 이상 10년 이하의 징역에 처하고 벌금에 병과하도록 하고 있다."[107]

또한 제391조에서는 "단체에 대한 증뢰"를 규정하면서 제1항에서는 "부정한 이익을 도모하기 위하여 국가기관이나 국유회사, 기업, 사업체 또는 인민단체에 재물을 제공하거나 상거래에서 국가 규정에 위반하여 각종 명목으로 리베이트나 수수료를 제공한 사람은 3년 이하의 징역 또는 금고에 처하고 벌금을 병과한다"고 규정하고 있으며, 제2항에서는 뇌물을 제공한 기업에 대하여 벌금을 부과하는 동시에 기업에 대하여 직접 책임 있는 관리자와 기타 직접 책임 있는 자에게 제1항의 형을 부과하도록 하고 있다. "중국 형법 제393조는 단체의 증뢰를 규정하면서 단체가 부당한 이익을 도모하기 위하여 증뢰하거나 국가 규정을 위반하여 공무원에게 사례금 또는 수수료를 제공한 때에는 정상이 중한 때에는 단체에게 벌금을 부과하는 외에 그 직접 책임을 부담하는 주관자와 기타 직접 책임자에게도 3년 이하의 징역 또는 금고에 처하고 벌금을

105) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 220면.
106) 김종민, "프랑스 금융경제범죄 수사시스템 개혁에 관한 소고", 법조 통권 제699호, 2014, 210면.
107) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 33면.

병과한다고 규정하고 있다."[108] 그리고 증뢰에 의하여 취득한 불법한 소득을 개인소유로 귀속시킨 때에는 본법 제389조 및 제390조의 규정에 의하여 처벌한다고 규정하고 있다. 또한 중국 반부정당경쟁법 제8조에 의하면 사업자는 상품을 판매 또는 구입할 목적으로 재물 또는 그 밖의 수단을 사용하여 뇌물을 제공해서는 안된다고 규정하면서 이를 위반한 때에는 행정벌로서 회사에 대해서는 5천 위안 이상 10만 위안 이하의 제재금이 그리고 개인에 대해서는 3천 위안 이상 5만 위안 이하의 제재금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제22조).[109]

반면, 영국의 뇌물법은 공적 영역과 민간 영역을 구별하지 않고 배임수증행위를 처벌하고 있으며 법정형도 차이가 없는 점을 앞에서 확인하였다. 더욱이 영국 뇌물방지법 제2조 제7항과 제8항의 규정은 선물 등 금품이나 향응의 제공을 받은 수뢰자가 이익 수수 자체가 부정한 업무수행에 해당함을 알지 못하였거나 뇌물공여자의 청탁 등의 의도를 알지 못하였다고 하더라도 즉 수수자가 뇌물공여자의 이익과 자신의 업무와의 관련성을 사전에 인식하지 못했다고 하더라도 이익을 수령한 것 자체만으로 수뢰죄로 처벌받을 수 있다.[110] 이런 점에서 보면 뇌물 공여자의 경우와 달리 뇌물수수죄의 경우에는 주관적 요건을 요구하지 아니하여 보다 넓게 뇌물죄가 성립될 수 있다. 이처럼 영국은 직무와 관련된 이익 수수 자체를 금기시 하며 일반 사인에게까지도 요구하여 반부패문화 형성에 기여하고 있다.[111]

### 다. 민간영역과의 법정형 비교

우리나라의 경우 최근 민간부패 규모가 공공부패를 앞지르기 시작했는데, 배임수재와 증재 혐의로 법정에 서는 이들이 뇌물수수와 공여 기소자 수를 추월하고 있으며 이는 민간 분야에서 영향력을 행사하는 각종 관피아 단속과 대기업 비리 증가세 등이

108) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 34면.
109) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 34면.
110) 박경철, "영국의 반부패전략과 반부패 법제", 강원 법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 19-20면.
111) 박경철, "영국의 반부패전략과 반부패 법제", 강원 법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 19-20면.

원인으로 분석된다.[112] 이에 세계적인 논의가 민간부문까지 부패의 개념이 확대되고 있으며 부패 문제 대응에 있으므로 형법상의 체계 정합성을 고려하여 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법상 행위의 형태에 따른 법정형을 형법상 공직과 민간으로 구분하여 법정형을 비교해 보면 다음과 같다.

가령 민간영역을 규제하는 형법 제357조 제1항에서는 "타인의 사무를 처리하는 자가 그 임무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 이를 취득하게 한 때에는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다."고 규정하고 있다. 이와 유사한 공직부문을 규제하는 형법 제129조 제1항에서는 "공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다."고 규정하고 있다. 사실상 자유형의 상한은 공직이나 민간 영역이든 같으나 민간의 영역은 1천만원의 벌금인 반면 공직의 영역은 10년 이하의 자격정지라는 점에서 차이가 있다.

그러나 소위 민간영역을 추론할 수 있는 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법에서는 이와 유사한 규정을 가진 규정으로는 특가법 제5조 제1항 직무에 관하여 금품이나 그 밖의 이익을 수수, 요구 또는 약속한 경우에 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처하고 있으며, 선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률 제93조 제1항에서는 "직무에 관하여 뇌물을 수수(收受), 요구 또는 약속"한 경우에 "5년 이하 징역" 또는 "500만원 이하 벌금"에 처하고 있고, 상법 제630조 제1항은 "직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수, 요구 또는 약속"한 행위에 대하여 "5년 이하의 징역" 또는 "1천500만원 이하의 벌금"에 처하고 있으며, 상법 제631조 제1항 "부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수, 요구 또는 약속"한 행위에 대하여 "1년 이하 징역" 또는 "300만원 이하 벌금"에 처하고 있다.

또한 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제19조 제1항에서는 "직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 금품이나 이익을 수수·요구 또는 약속"한 경우에 5년 이하 징역" 또는 "5천만원 이하 벌금"에 처하며, 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제645조 제1항 "직무에 관하여 뇌물을 수수·요구 또는 약속"한 경우 "5년 이하 징역" 또는 "5천만원

112) 국민일보, "부패=공직 옛말 민간 부패가 더 심각", 2015년 10월 16일 기사 참조, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923282188&code=11131100&cp=nv, 최종확인검색일 2017년 3월 27일.

이하 벌금"에 처하며, 경륜·경정법 제29조 제1항 "업무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 수수·요구 또는 약속"한 경우에는 "5년 이하의 징역" 또는 "1천500만원 이하 벌금"에 처하고 있고, 건선산업기본법 제95조2 "부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득" 및 "부정한 청탁을 하면서 재물 또는 재산상의 이익을 제공"한 경우 "5년 이하 징역" 또는 "5천만원 이하 벌금"에 처하고 있으며, 공인회계사 제53조 제1항의 "부정한 청탁을 받고 금품이나 이익을 수수·요구 또는 약속"한 경우에 "5년 이하 징역" 또는 "5천만원 이하 벌금"에 처하며, 금융지주회사법 제48조의3 제1항 "직무와 관련하여 직접·간접을 불문하고 증여를 받거나 뇌물을 수수·요구 또는 약속"한 경우 "5년 이하 징역" 또는 "2억원 이하 벌금", 그리고 보험업법 제201조 제1항의 "직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수·요구 또는 약속"한 경우에 "5년 이하 징역" 또는 "3천만원 이하 벌금"과 보험업법 제203조 제1항 "부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수·요구 또는 약속"한 행위에 대해서는 "1년 이하 징역" 또는 "1천만원 이하 벌금"에 처하고 있다.

또한 선주상호보험조합법 제59조 제1항 "직무와 관련하여 부정한 청탁을 받아 재산상의 이익을 얻거나 요구하거나 약속"한 경우 "5년 이하 징역" 또는 "5천만원 이하 벌금"에 처하고 있지만 동법 제60조 제1항 "부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 얻거나 요구하거나 약속"한 경우에는 "1년 이하 징역" 또는 "1천만원 이하 벌금"에 처하고 있다는 점에서 다르다. 신용협동조합법제30조의2의 "직무와 관련하여 직접 또는 간접을 불문하고 증여(贈與)나 그 밖의 수뢰(受賂)의 요구, 취득 또는 이에 관한 약속"한 경우 "2년 이하 징역" 또는 "2천만원 이하 벌금"에 처하고 있으며, 유류오염손해배상 보장법제58조 제1항 "직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속"한 경우는 "5년 이하 징역" 또는 "5천만원 이하 벌금"에 처하고 있다.

〈표 3-3〉 특례법상 행위형태에 따른 법정형 비교(1)

| 구분 | 조항 | | 주요구성요건 | 법정형 | 형법과의 비교 (공직) | 형법과의 비교 (민간) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률 | 제5조 (수재 등의 죄) | ① | "직무에 관하여 금품 이나 그 밖의 이익을 수수, 요구 또는 약속" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 선박소유자 | 제93조 | ① | "직무에 관하여 뇌물을 수수 | "5년 이하 징역" | "5년 이하 징역" | "5년 이하 징역" |

| 구분 | 조항 | | 주요구성요건 | 법정형 | 형법과의 비교 (공직) | 형법과의 비교 (민간) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 등의 책임제한절차에 관한 법률 | (관리인의 수뢰죄) | | (收受), 요구 또는 약속" | "500만원 이하 벌금" | "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 상법 | 제630조 (발기인, 이사 기타의 임원의 독직죄) | ① | "직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수, 요구 또는 약속" | "5년 이하 징역" "1천500만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| | 제631조 (권리행사방해 등에 관한 증수뢰죄) | ① | "부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수, 요구 또는 약속" | "1년 이하 징역" "300만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 주식회사의 외부감사에 관한 법률 | 제19조 (벌칙) | ① | "직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 금품이나 이익을 수수·요구 또는 약속" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 | 제645조 (회생수뢰죄) | ① | "직무에 관하여 뇌물을 수수·요구 또는 약속" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| | | ② | "직무에 관하여 뇌물을 수수·요구 또는 약속" | "5년이하 징역" "5천만원이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| | 제655조 (파산수뢰죄) | ① | "직무에 관하여 뇌물을 수수·요구 또는 약속" | "5년이하 징역" "5천만원이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 경륜·경정법 | 제29조 (벌칙) | ① | "업무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 수수·요구 또는 약속" | "5년 이하 징역" "1천500만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| | 제31조 (벌칙) | | "재물 또는 재산상의 이익을 약속·제공하거나 제공의 의사를 표시" | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 건설산업기본법 | 제82조 (부정한 청탁에 의한 재물 등의 취득 및 제공에 대한 영업정지 등) | ① | "부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득" "부정한 청탁을 하면서 재물 또는 재산상의 이익을 제공" | "1년의 범위에서 기간을 정하여 영업정지를 명하거나 영업정지에 갈음하여 10억원 이하 과징금 부과" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| | 제95조의2 (벌칙) | | "부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 부정한 청탁을 하면서 재물 또는 재산상의 이익을 제공" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 공인회계사법 | 제22조 (명의대여등 | ③ | "직무를 행할 때 부정한 청탁을 받고 금품이나 이익을 수 | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" |

| 구분 | 조항 | | 주요구성요건 | 법정형 | 형법과의 비교 (공직) | 형법과의 비교 (민간) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 금지) | | 수·요구 또는 약속" | | (형법 제129조①) | (형법 제357조①) |
| | 제53조 (벌칙) | ① | "부정한 청탁을 받고 금품이나 이익을 수수·요구 또는 약속" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 금융지주회사법 | 제48조의3 (수뢰 등의 금지 등) | ① | "직무와 관련하여 직접·간접을 불문하고 증여를 받거나 뇌물을 수수·요구 또는 약속" | "5년 이하 징역" "2억원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 보험업법 | 제201조 (벌칙) | ① | "직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수·요구 또는 약속" | "5년 이하 징역" "3천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| | 제203조 (벌칙) | ① | "부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 수수·요구 또는 약속" | "1년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 선주상호보험조합법 | 제59조 (직무 관련 부정행위) | ① | "직무와 관련하여 부정한 청탁을 받아 재산상의 이익을 얻거나 요구하거나 약속" | "5년이하 징역" "5천만원이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| | 제60조 (의결권의 부정행사 등) | ① | "부정한 청탁을 받고 재산상의 이익을 얻거나 요구하거나 약속" | "1년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 신용협동조합법 | 제30조의2 (수뢰 등의 금지) | | "직무와 관련하여 직접 또는 간접을 불문하고 증여나 그 밖의 수뢰의 요구, 취득 또는 이에 관한 약속" | "2년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |
| 유류오염손해배상보장법 | 제58조 (관리인의 수뢰죄) | ① | "직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "10년 이하 자격정지" (형법 제129조①) | "5년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" (형법 제357조①) |

또한 민간영역을 규제하고 있는 형법 제357조 제2항에서는 "제1항의 재물 또는 이익을 공여한 자는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다"고 규정하고 있다. 이와 유사한 공직부문을 규제하는 형법 제133조 제1항에서는 "제129조 내지 제132조에 기재한 뇌물을 약속, 공여 또는 공여의 의사를 표시한 자는 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다"고 규정하고 있다. 사실상 민간부문의 경우 형법은 2년 이하의 징역 또는 500만원의 벌금인 반면 공직부문의 경우 형법은 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 훨씬 높은 것을 알 수 있다.

그리고 소위 민간영역을 추론할 수 있는 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법에서는 이와 유사한 구성요건을 가진 규정으로 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률

제6조 제1항 “금품이나 그 밖의 이익을 약속, 공여 또는 공여의 의사를 표시”의 행위는 “5년 이하 징역” 또는 “3천만원 이하 벌금”에 처하고 있지만, 동법 제9조 제3항 “금품이나 그 밖의 이익을 공여하거나”한 행위는 “5년 이하 징역” 또는 “5천만원 이하 벌금”으로 벌금형이 높게 규정되어 있어 벌금형에서 차이가 나고 있다.

또한, 국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법 제3조 제1항 “국제상거래와 관련하여 부정한 이익을 얻을 목적으로 외국공무원등에게 그 업무와 관련하여 뇌물을 약속 또는 공여하거나 공여의 의사를 표시”한 경우 “5년 이하 징역” 또는 “2천만원 이하 벌금”에 처하고 있으며, 국민투표법 제99조 “금전·물품·차마·향응 기타 제공의 의사를 표시 또는 약속” 또는 “금전·물품 기타 재산상의 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시”한 경우에는 “3년 이하 징역” 또는 “150만원 이하 벌금”에 처하고 있다. 공직선거법 제230조 제1항 “금전·물품·차마·향응 그 밖에 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시”를 한 경우에는 “5년 이하 징역” 또는 “3천만원 이하 벌금”에 처하고 있으나 동법 제230조 제7항 “금품·향응 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시”를 한 때에는 “3년 이하 징역” 또는 “1천만원 이하 벌금”에 처하고 있는데 반해, 동법 제233조 제1항은 “금전·물품·차마·향응 기타 재산상의 이익 또는 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시”한 경우 “1년 이상 10년 이하 징역”에 처하고 있다. 선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률 제94조 “뇌물을 약속 또는 제공하거나 제공의 의사를 표시”를 한 경우에는 “3년 이하 징역” 또는 “200만원 이하 벌금”에 처하고 있고, 상법 제630조 제2항 “이익을 약속, 공여 또는 공여의 의사를 표시”의 행위에는 “5년 이하의 징역” 또는 “1천500만원 이하의 벌금”에 처하며, 동법 제631조 제2항의 “이익을 약속, 공여 또는 공여의 의사를 표시”를 한 경우에는 “1년 이하 징역” 또는 “300만원 이하 벌금”에 처한다고 규정하고 있다. 또한 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 제646조의 “뇌물을 약속 또는 공여하거나 공여의 의사표시”를 한 경우에는 “5년 이하 징역” 또는 “5천만원 이하 벌금”에 동법 제656조 “뇌물을 약속 또는 공여하거나 공여의 의사를 표시”를 한 경우에는 “3년 이하 징역” 또는 “천만원 이하 벌금”으로 규정하고 있으며, 한국마사회법 제51조“재물 또는 재산상의 이익을 약속·공여하거나 공여할 의사표시”의 경우 “5년 이하 징역” 또는 “5천만원 이하 벌금”에 처하며 국민체육진흥법제48조제

1호·제2호의 "재물이나 재산상의 이익을 약속·제공 또는 제공할 의사를 표시"의 경우 "5년 이하 징역" 또는 "5천만원 이하 벌금"으로 규정되어 있다. 또한 보험업법 제201조 제2항의 "이익을 약속 또는 공여(供與)하거나 공여 의사를 표시"를 한 경우 "5년 이하의 징역" 또는 "3천만원 이하의 벌금"에 처하고 있는 반면 동법 제203조 2항의 "이익을 약속 또는 공여하거나 공여 의사를 표시"를 한 경우 "1년 이하 징역" 또는 "1천만원 이하 벌금"으로 상대적으로 낮게 규정되어 있는 것을 알 수 있다.

또한 선주상호보험조합법 제59조 제2항의 "이익을 약속 또는 제공하거나 제공 의사를 표시"의 경우 "5년 이하 징역" 또는 "5천만원 이하 벌금"에 처하고 있는 반면 동법 제60조 제2항"이익을 약속 또는 제공하거나 제공 의사를 표시"의 경우 "1년 이하 징역" 또는 "1천만원 이하 벌금"으로 역시 상대적으로 낮게 규정하고 있다. 그 외 유류오염손해배상 보장법 제59조 "뇌물을 약속·공여 또는 공여의 의사를 표시"의 경우 "3년 이하의 징역" 또는 "3천만원 이하의 벌금"에 처하고 있으며, 전통소싸움경기에 관한 법률 제27조 "재물 또는 재산상의 이익을 약속·제공하거나 제공의 의사를 표시"를 한 행위는 "2년 이하 징역" 또는 "2천만원 이하 벌금"에 처하고 있다.

〈표 3-4〉 특례법상 행위형태에 따른 법정형 비교(2)

| 구분 | 조항 | | 주요구성요건 | 법정형 | 형법과의 비교 (공직) | 형법과의 비교 (민간) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 특정경제 범죄 가중 처벌 등에 관한 법률 | 제6조 (증재 등의 죄) | ① | "금품이나 그 밖의 이익을 약속, 공여 또는 공여의 의사를 표시" | "5년 이하 징역" "3천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| | 제9조 (저출 관련 부당행위의 죄) | ③ | "금품이나 그 밖의 이익을 공여" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 국제상거래에 있어서 외국 공무원에 대한 뇌물방지법 | 제3조 | ① | "국제상거래와 관련하여 부정한 이익을 얻을 목적으로 외국공무원등에게 그 업무와 관련하여 뇌물을 약속 또는 공여하거나 공여의 의사를 표시" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 국민 투표법 | 제99조 (매수 및 이해 유도죄) | | "금전·물품·차마·향응 기타 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시" "금전·물품 기타 재산상의 | "3년 이하 징역, 금고" "150만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |

| 구분 | 조항 | | 주요구성요건 | 법정형 | 형법과의 비교 (공직) | 형법과의 비교 (민간) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시" | | | |
| 공직 선거법 | 제230조 (매수 및 이해 유도죄) | ① | "금전·물품·차마·향응 그 밖에 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시" | "5년 이하 징역" "3천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| | | ⑦ | "금품·향응 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시" | "3년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| | 제233조 (당선인에 대한 매수 및 이해 유도죄) | ① | "금전·물품·차마·향응 기타 재산상의 이익 또는 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시" | "1년 이상 10년 이하 징역" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 선박 소유자 등의 책임 제한 절차에 관한 법률 | 제94조 (뇌물의 제공 등) | | "뇌물을 약속 또는 제공하거나 제공의 의사를 표시" | "3년 이하 징역" "200만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 상법 | 제630조 (발기인, 이사 기타의 임원의 독직죄) | ② | "이익을 약속, 공여 또는 공여의 의사를 표시" | "5년 이하의 징역" "1천500만원 이하의 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| | 제631조 (권리행사 방해 등에 관한 증수뢰죄) | ② | "이익을 약속, 공여 또는 공여의 의사를 표시" | "1년 이하 징역" "300만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 | 제646조 (회생증뢰죄) | | "뇌물을 약속 또는 공여하거나 공여의 의사표시" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| | 제656조 (파산증뢰죄) | | "뇌물을 약속 또는 공여하거나 공여의 의사를 표시" | "3년 이하 징역" "천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 한국마사회법 | 제51조 (벌칙) | | "재물 또는 재산상의 이익을 약속·공여하거나 공여할 의사표시" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 국민체육 진흥법 | 제48조제1호·제2호(벌칙) | | "재물이나 재산상의 이익을 약속·제공 또는 제공할 의사를 표시" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 보험업법 | 제201조 (벌칙) | ② | "이익을 약속 또는 공여하거나 공여 의사를 표시" | "5년 이하 징역" "3천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| | 제203조 (벌칙) | ② | "이익을 약속 또는 공여하거나 공여 의사를 표시" | "1년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |

| 구분 | 조항 | | 주요구성요건 | 법정형 | 형법과의 비교 (공직) | 형법과의 비교 (민간) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 선주상호 보험조합법 | 제59조 (직무 관련 부정행위) | ② | "이익을 약속 또는 제공하거나 제공 의사를 표시" | "5년 이하 징역" "5천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| | 제60조 (의결권의 부정행사 등) | ② | "이익을 약속 또는 제공하거나 제공 의사를 표시" | "1년 이하 징역" "1천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 유류오염손해 배상 보장법 | 제59조 (뇌물의 공여 등) | | "뇌물을 약속·공여 또는 공여의 의사를 표시" | "3년 이하 징역" "3천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |
| 전통소싸움경기에 관한 법률 | 제27조 (벌칙) | | "재물 또는 재산상의 이익을 약속·제공하거나 제공의 의사를 표시" | "2년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" | "5년 이하 징역" "2천만원 이하 벌금" (형법 제133조①) | "2년 이하 징역" "500만원 이하 벌금" (형법 제357조②) |

### 라. 소결

OECD 뇌물방지협약에서는 외국공무원에 대한 뇌물제공자의 형사처벌을 위한 국내 조치를 개시하기 위하여 1997년 5월 OECD 이사회에서 '국제상거래에 있어 뇌물방지에 관한 개정 권고'를 채택하여 12월 27일 국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물제공행위 방지를 위한 협약(The Convention on Combating Bribery of Foreign Pubic Officials in International Business Transactions)을 제정하였다. 이러한 뇌물방지협약은 외국 공무원에게 뇌물을 주는 행위를 처벌하는데 초점이 맞춰져 있다.[113] 또한 유엔부패협약은 그동안 부패방지 및 척결을 위해 체결된 다자간 문서를 바탕으로 하여 초국경적 조직범죄의 방지를 위해 2003년 9월 29일에 발효된 협약으로 이후 국제적 반부패전략의 핵심 내지 근간이 되는 중요한 국제협약을 말한다.[114]

이외에도 우리나라의 경우는 형법 제357조의 배임수증재죄를 비롯하여 수많은 특별법상에서 부패행위와 관련하여 처벌규정을 마련하고 있다. 특히 사적 영역에서는 기업, 단체 등 임직원이 그 임무에 위반하여 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상 이익을 받는 경우에 형법상 배임수증재죄와 유사하게 처벌하고 있으며, 금융기관 임

113) 윤해성·김봉수, 부패공무원 입국 및 피난처 제공금지 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2011, 22면.
114) 윤해성·김봉수, 부패공무원 입국 및 피난처 제공금지 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2011, 31-32면.

직원에 대해서는 가중처벌을 하며, 알선행위와 관련해서도 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률과 변호사법을 비롯하여 처벌규정을 가지고 있었다. 또한 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률에서는 수뢰행위에 대해서는 수뢰액의 2배 이상 5배 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있었다. 이는 외국과 비교해서도 법정형이 낮거나 처벌이 미약한 것이라고 볼 수 없다. 우리나라는 1983년 당시 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률에서도 수수액이 2천만원 이상인 경우에는 사형까지 규정하였고, 현행법상으로도 무기징역까지 처벌할 수 있기 때문에 법정형의 문제는 더더욱 아니라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 부패문제는 계속적으로 대한민국이라는 도마 위에 끊임없이 오르고 있는데 이는 무엇보다 지나치게 낮은 선고형도 문제지만 부정부패로 처벌받은 사람에 대한 빈번한 사면과 복권에 그 원인이 있다고 볼 수 있다.[115] 이에 대통령의 사면권 행사와 관련해서 아주 제한된 경우에만 행사될 수 있도록 할 필요가 있다.[116] 대통령의 사면권이 남용되면 부패범죄 역시 처음 조사에서부터 시작하여 수사, 기소, 판결, 판결 후 집행에 이르기까지 반부패 기관들이 수고한 것은 물론이고 국민들의 입장에서도 법에 대한 신뢰보다는 역시 어떠한 다른 수단과 방법에 대한 기대를 하게 되는 부작용이 있는 것이다. 그렇기 때문에 반부패에 대한 의지가 지속적으로 효과가 있기 위해서는 부패범죄에 대한 사면 역시 아주 제한될 필요가 있다.[117] 철저한 적발과 엄정한 처벌은 본래 부패방지의 가장 기초가 되는 것으로서 이것이 제대로 지켜지지 않는다면 어떠한 부패방지 정책들도 무의미할 것이다. 물론 과거 정부에서도 이와 같은 문제가 늘 강조되었지만 제대로 지켜지지 않아 국민들의 불신만 초래하였다는 점을 명시해야 할 것이다. 그러기 위해서는 무엇보다 권력층 및 재벌층의 부패에 대한 감시를 강화하고 엄정한 처벌을 촉구해야 할 것이다.[118]

또한 부패범죄는 낮은 자백률과 승복률, 낮은 형량도 재범이나 모방범죄를 자극한다. 그렇다면 중요 참고인 출석 및 진술 강제제도 및 공범증인 면책제도의 도입과

115) 오영근, "현행 뇌물범죄 처벌규정의 문제점과 개선방안", 대검찰청, 2010, 3면.
116) 서보학, "한국부패대응의 문제점과 개선방안, 한국사회부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(II) 워크숍, 한국형사정책연구원, 2016년 8월 22일 7면 재인용.
117) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(II), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 309면.
118) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 30면.

활용은 단순히 수사기관의 수사편의주의, 기관 독식, 인권 보장을 위해 우려하여 회피할 사안이 아니라 거악의 척결과 반부패 의지 진작 차원에서 일정한 요건 아래 허용하는 방식을 찾아야 할 것이다.[119] 아울러 유엔부패방지협약은 공무원 및 민간부문의 부패범죄 그리고 그 범죄수익의 세탁 및 은닉까지 광범위한 부패 관련 행위들을 규율대상으로 규정하고 있으며, 이에 대한 범죄수사과정에서의 여타 방해 행위 등에 대해서도 이를 범죄로 규정하고 있는데, 즉 협약 제25조는, "(1) 부패범죄와 관련하여 소송절차에서 허위 증언을 유도하거나, 증언을 방해 또는 소송증거 제출을 방해하기 위하여 물리적 힘, 위협이나 협박을 사용 또는 부당이득을 약속·제공 또는 부여하는 행위, (2) 부패범죄와 관련하여 사법공무원 또는 법집행 공무원의 공적 직무 수행을 방해하기 위하여 물리적 힘, 위협이나 협박을 사용하는 행위 등을 대표적인 사법방해 행위로 규정하고 있다."[120] 따라서 이러한 사법방해죄의 도입을 신중하게 고려해야 할 것이다.

나아가 부패범죄의 척결과 예방을 위한 형사절차적 차원에서의 대응은 부패범죄 척결의 확실성과 엄격성을 보장해야 한다. 다시 말해서 부패범죄는 적발되고 적발되면 예외 없이 엄격하게 처벌됨으로써 공동체에서 부패범죄의 근절이 그나마 가능하다고 할 수 있다.[121] 즉 부패범죄는 무관용의 원칙이 적용되어야 한다는 것을 의미하며, 이른바 성역 없는 수사와 기소, 실효성 있는 사법부의 엄단과 엄격한 법집행도 중요하다고 할 것이다. 또한 기업재벌 비리 등 소위 돈과 힘 있는 자들에 대하여 엄격한 잣대와 집행이 더욱 필요한 시점이며 형 집행 단계에서 가석방의 제한 등이 이루어질 필요가 있다. 그러므로 "모든 부패범죄는 그 주체가 누구이던 지를 불문하고 공정하고 엄격한 기준에 따라 일관된 사법처리가 가능할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 시민의식의 전환과 함께 규범의식이 강화되도록 노력해야 한다."[122]

---

119) 김현수, "부패방지에 관한 형사법적 대응방안", 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 229면.

120) 윤해성·김봉수, 부패공무원 입국 및 피난처 제공금지 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2011 재인용.

121) 류전철, "부패범죄의 척결과 예방을 위한 형사절차상 대응방안", 비교형사법 연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회, 2011, 834면.

122) 허일태, "한국에서의 부패방지에 관한 대책", 형사정책연구 제26권 제3호, 한국형사정책연구원, 2015, 180면.

# 제3절 반부패방지 제도

## 1. 반부패시스템의 검토

### 가. 한국

그동안 한국 사회는 부패문제는 공직사회에 국한하여 인식적 공유가 이루어진 것이 역대 정부 반부패정책을 평가해 보면 알 수 있었다. 그러나 최근의 반부패를 위해서는 민간부문의 협조와 공동대응이 무엇보다 필요하다. 그러기 위해서는 공직과 민간의 부패대응이라는 인식의 확장과 함께 민간에서 발생하는 도덕적 해이 등의 개선이 더욱더 필요한 시점이다.

한국의 부패시스템은 문민정부 시절에 '부정방지대책위원회'를 설치하여 부패 문제를 국정의 최우선과제로 설정하였으며 2001년 부패방지법이 제정하였으며, 2002년 부패방지위원회를 대통령 소속으로 하여 반부패 제도 총괄기구를 설립하였다.[123] 부패방지위원회는 공직윤리와 관련하여 정책을 수립하여 진행하였으나 '고위공직자비리수사처'를 제도화하지 못하였다. 2005년 부패방지위원회를 국가청렴위원회로 변경하여 부패행위의 강요와 권고, 유인하는 간접적인 부패행위로 확장하였으나 공직자에 국한되었다는 한계를 가지고 있었다. 이후에도 2008년 부패방지 및 국민권익위원회이 설치와 운영에 관한 법률에 의거하여 부패방지는 국민권익위원회의 소관업무로 통합되어 과거 공직부패를 감시하고 내부공익제보자를 보호하는 업무의 담당기관이 그 소속을 대통령에서 국무총리로 변경되어 그 위상이 현저히 낮아지게 되어 위원회의 독립성이 매우 취약하게 되었다.[124] 이처럼 부패전담 총괄기구가 축소되면서 반부패정책이 과거보다 순조롭게 평가되지 않게 되었다. 이처럼 한국의 부패시스템은 다양한 각도에서 다방면으로 부패대응을 해 온 것으로 평가할 수 있다. 다만 공직부패에 한정되어 있었고 관 주도의 부패 방지 추진체계라는 점에서 한계를 보일 수 밖에 없었다.

---

123) 부패방지위원회의 자세한 설명은 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 49면 이하.

124) 김형성, "부패방지법의 문제점과 개선방안", 성균관법학 제24권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2012, 126면 이하

한편, 투명사회협약[125]을 통하여 민간부문과 공동 대응 추진체계를 시도하였으나 그 역시도 정권이 바뀌면서 적극적이고 진행되지 못하였다. 이처럼 한국의 부패시스템은 관주도 하에 공직 위주의 부패시스템의 한계를 가지고 있었으므로 좀처럼 민간 위주의 반부패 시스템을 찾아보기 힘들었다. 따라서 민간부문의 부패대응을 위해서는 투명사회협약을 지속적으로 시도하는 등 정책 추진을 고려해야 할 것이다.

### 나. 외국

프랑스의 경우도 1993년 중앙부패방지처가 설치되었는데 설립목적은 주요 5대 부패행위에 대한 사전방지를 위한 정보수집과 공무원은 물론 사인의 적극적 및 소극적 부패행위와 독직행위 방지에 있어,[126] 공직자 혹은 개인의 수뢰, 불법적인 이득행위와 공개입찰상의 부정에 따른 평등권과 자유의 침해에 대하여 예방하는 업무를 수행한다.[127] 직제상으로는 법무부 소속이지만 부처 간 합동기관에 해당하여 법률에서 그 권한과 업무의 독자성을 인정하고 있다.[128]

중앙부패방지처는 부패와 관련하여 정보의 집권화 기능을 수행하고 있다. 민간기업의 경영진이나 직원의 적극적인 향응제공이나 이익의 기회제공과 같은 부패행위의 조사와 예방을 위한 필요한 정보를 수집하고 종합적으로 관리하는 업무를 수행한다. 또한 부당한 이익의 취득, 횡령, 정실인사행위, 부당한 압력행사 등에 관한 정보를 수집하고 이를 관리하는 업무를 수행한다. 이는 매년 SCPC의 총리와 법무부장관에 제출하는 연례보고서를 통해 발표되고 공개된다.[129] 또한 부패방지처는 사법기관(사법법원과 검찰)의 요청에 의해 진행 중인 재판에 정보제공 및 감사의견을 제시할

---

125) 2005년 3월 최초 투명사회협약을 체결할 당시만 하더라도 우리사회의 투명성을 높이기 위해 시민단체가 주도하고 사회 각 부문이 함께 참여하였다. 협약이 주요 내용은 경제부문에서는 윤리경영 제정과 체계적인 교육, 감사위원회의 전문성과 독립성 제고를 통한 회계 투명성 강화, 부당내부거래 차단을 위한 제도개선 등이 있으며, 시민 사회는 반부패 실천원칙으로서 시민헌장 제정 추진과 주민참여제도 도입을 위한 입법을 촉구하였다. 이후 협약의 정신은 대한민국 전역으로 확산되었으나 현재는 주춤하고 있는 추세이다(장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 45면).

126) 전 훈, “프랑스에서의 부패방지 법제”, 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 74면.

127) 전 훈, “프랑스에서의 부패방지 법제”, 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 77면.

128) 전 훈, “프랑스에서의 부패방지 법제”, 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 76면.

129) 전 훈, “프랑스에서의 부패방지 법제”, 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 77면.

수 있다. 중앙부패방지처는 외교부, UN, OECD, 유럽의회, IMF, 세계은행 등과 긴밀한 관계를 유지하고 있으며 국제적 차원에서 국제기구와의 공동작업과 협력 업무를 수행한다.[130]

또한 부패방지처는 소송상의 감정서는 아니지만 부패사건이나 부패행위위반자에 대한 형사재판에서 사법기관의 중요한 기술적 증거자료를 제공하기 때문에 부패예방기관에서 나아가 기소여부를 결정하는 결정에 조력하는 중요한 위치에 있다.[131]

## 2. 기업 반부패 활동의 검토

기업부패는 부정한 문화적 관행과 의식을 토양으로 하여 역사적으로 기업은 정경유착으로 인하여 정부 고위관료나 정치인에게 유리한 정책을 유도하기 위해 금품을 제공하거나 부정청탁을 하는 주체로 인식되어 왔다. 민간기업 부패는 경제행위에 관한 불법적 거래와 교환의 의미로 사용되며 뇌물 중심적 성격을 갖는다.[132] 기업 부패는 결국 시장과 상거래 질서와 신뢰의 위반에 관한 것이다.[133] 우리나라의 경우 기업의 반부패 활동 현황은 세계 경제포럼(World Economic Forum, WEF) 국가경쟁력 지수 가운데 기업윤리경영 부문 발표결과를 보면 경제규모나 시장 선도력에 비해 윤리경영 수준이 2009년 48위에서 2016년 98위로 하락한 것을 알 수 있다.[134] 이처럼 기업의 성패는 반부패 시스템을 갖추었는지의 여부와 직결되면 이는 어느 때 보다 중요하다고 볼 수 있다.

미국의 경우 부패와 관련하여 별도로 금융범죄를 지속적으로 범하는 기업에 대해서는 2천만 달러까지 벌금을 부과할 수 있도록 규정하고 있으며,[135] 많은 주들이 기업의 형사책임을 주 형법전에 규정하고 있다.[136] 기업의 형사처벌과 관련해서는 기소유예

---

130) 전 훈, “프랑스에서의 부패방지 법제”, 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 77면.
131) 전 훈, “프랑스에서의 부패방지 법제”, 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 78면.
132) Bardhan, p. Cultural perspectives on organizations, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997, 1321면.
133) 박흥식, “민간기업 부패 문화의 해소방안”, 중앙행정논집 제14권 제1호, 2000, 20면.
134) 국민권익위원회, 기업 반부패 가이드, 2016.12, 5면.
135) 18 USCS §225(a)
136) 지유미, “법인의 형사책임에 관한 미국법제의 검토”, 법학논총 제37권 제3호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 229면.

또는 불기소조건부유죄협상 제도가 많이 활용되고 있는데, 그 이유는 형사소추기관의 입장에서 본다면 형사책임의 입증이 어려움을 회피하면서도 기업으로 하여금 유죄를 인정하도록 하여 형사절차를 간결하게 마무리 짓고 기업으로 하여금 건설적인 자기규율을 가능하게 할 수 있다는 점과 다른 한편으로는 기업의 입장에서는 처벌의 감경을 기대할 수 있다는 점이다.[137] 미국은 1991년 미연방판결지침(U.S. Federal Sentencing Guidelines)상 기업이 효과적인 준법프로그램을 갖추고 불법방지에 필요한 적절한 주의를 기울인 경우 양형에 감면을 고려하고 있다. 여기서 적절한 주의란 기업들이 준법프로그램의 구성요소를 얼마나 갖추고 운영하고 있는가이다.[138] 통일된 윤리준법프로그램을 구축하여 정부 및 산하기관, 기업, 각급학교, 단체 등에 적용하고 있으며 기업의 경우 기업이 평소 얼마나 효과적인 부패방지컴플라이언스를 수립해서 운영하고 있었는지 여부가 기소 여부 결정 및 양형 결정에 있어 가장 중요한 사유로 작용된다[139]고 한다. 이처럼 미국의 많은 기업들이 경제적 인센티브를 이유로 반부패프로그램의 개발과 기업 윤리부서의 설치 등 윤리기준의 충족에 깊은 관심을 보이고 있다.

또한 영국 부패방지법은 기업 내 부패방지를 위한 관리와 감독의무 위반에 대한 기업의 형사책임(동법 제7조)과 기업이 주도적으로 뇌물에 가담한 경우(동법 제14조)를 구별하여 규제하고 있다. 동법 제7조에서는 기업의 뇌물방지의무의 행태를 형사처벌하고 있으며, 동법 제14조에서는 기업이 범한 뇌물제공에 관하여 정하면서 기업경영진의 승인 또는 묵인에 의하여 그 구성원이 공무원에게 뇌물을 제공한 경우 그 기업경영진 개인도 형사처벌하도록 함으로써 조직의 경영진 차원에서 흔히 볼 수 있는 기업 내 조직화된 무책임이나 무관심에 대하여 엄격한 책임을 추궁하고 있다.[140] 그리고 2015년 3월 12일 이후 벌금의 상한이 폐지되면서 기업과 기업경영진에 대해서는 매우 효과적으로 적절하고 위하적인 제재를 담보하고 있을 뿐만 아니라 벌금의 양정에 있어서도 기업의 전 세계 매상을 기준으로 약 10-20% 정도의 벌금을 부과하고 있다. 또한 2002년 범죄수익몰수법에 의하여 기업에 대해서는 기소 없이도 몰수가

137) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 149면.
138) 박흥식, "민간기업 부패 문화의 해소방안", 중앙행정논집 제14권 제1호, 29면.
139) 국민권익위원회, 기업 반부패 가이드, 2016.12, 2면.
140) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 147면.

가능하도록 하여 부패 행위로 취득한 모든 경제적 이익을 환수할 수 있게 되었다.[141]

나아가 영국의 뇌물방지법은 내부 직원의 위법행위에 대해 충분한 예방노력을 기울이지 않은 경우 해당 기업까지도 처벌할 수 있도록 하는 양벌규정이 포함되어 있으며 기업이 준수해야 할 구체적인 행위기준에 대한 가이드라인(BS10500)을 제시하고 있다. 그리고 이를 토대로 국제 뇌물방지경영시스템의 표준인 ISO37001을 마련하였다.[142] 이는 기업의 투명한 재무관리는 투자자들로부터 신뢰를 받을 수 있는 장점이 있기 때문에 국제사회에서 기업의 반부패 활동의 인식과 문화는 장기적인 관점에서 기업의 이미지는 안정적인 수익률을 보장받을 수 있다. 이처럼 영국은 국내 경제의 위축과 영국기업들의 해외시장에서의 경쟁력 상실 등의 위험을 감수하면서도 부패 없는 투명하고 공정한 사회를 확립하고자 한다는 점에서 시사하는 바가 크다.[143]

스위스는 형법 제102조 제1항에서 뇌물죄를 포함한 형법범을 범한 개인의 책임을 입증하기 어려운 경우 기업을 형사처벌하도록 하고 있으며 제2항에서는 기업이 구성원의 뇌물제공을 방지하기 위한 필요하고 충분하고도 적절한 조치를 취했어야 함에도 불구하고 조직구조상의 결함으로 인하여 뇌물제공을 방지하지 못한 경우 죄를 범한 자연인의 책임과는 무관하게 기업을 처벌하도록 하는 기업의 독립책임을 규정하고 있다.[144]

중국의 경우는 중국 형법상 법인에 대한 형사책임은 물론 법인이 죄를 범한 때에는 직접 책임 있는 주관자와 기타 직접 책임자를 함께 처벌하도록 함으로써 기업경영진의 책임까지도 추궁하도록 하고 있다. 이에 뇌물을 제공한 단체에게는 벌금을 부과하는 한편 그 단체에 대하여 직접 책임 있는 관리자 또는 직접 책임 있는 사람에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 금고에 처하고 벌금을 병과 하도록 하고 있다. 이외에도 오스트리아와 프랑스의 경우에도 민간영역에서의 부패에 대하여 기업의 법인처벌규정을 두고 있다.[145]

---

141) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 147면 재인용.
142) 국민권익위원회, 기업 반부패 가이드, 2016.12, 2-3면.
143) 조의행, 영국의 뇌물수수법 2010의 주요내용, 최신 외국법제연구 2010-10호, 한국법제연구원, 2010, 57면.
144) 김유근, "기업의 형사법적 책임-책임귀속상의 문제점-", 한양법학 제24권 제3호, 2013, 76면 재인용.

다만 독일의 경우는 기업의 부패행위에 대하여 질서위반법 제30조와 제130조에 의하여 기업에 대하여 과태료를 부과하고 있는데 기업에게 부과된 의무를 위반하여 범죄나 질서위반행위를 구성하는 경우와 기업 내에서의 범죄나 질서위반을 구성하는 의무위반에 대한 관리감독의무의 해태에 대하여 과태료를 부과하고 있다. 반면 이탈리아의 경우는 2001년 6월 8일 제정된 행정명령 제231호 법인 및 법인격 없는 단체를 포함한 회사 및 협회의 행정책임의 규율을 통하여 부패기업에 대하여 미국식 내부통제프로그램을 법정화하는 한편 다양한 행정처분을 내일 수 있도록 하고 있다. 즉 행정명령 제9조에 의하면 과태료와 함께 권리행사제한조치로서 업무수행의 금지, 불법행위의 인허가 또는 면허의 취소, 정부조달에의 참여 제한 그리고 각종 보조금 등 수혜자의 취소 및 배제 등을 정하고 있으며 유죄판결을 공시하도록 하고 있다.[146]

스페인 역시 2001년 법인의 형사처벌을 형법전에 도입하면서 스페인 형법 제35bis의 대상범죄에 부패범죄를 포함시켰으며 2015년 3월 30일 형법 개정을 통하여 이탈리아의 행정명령 231/2001과 미국의 내부통제프로그램을 많이 수용하게 되었다. 그리고 법인에 대해서는 벌금 외에 법인의 해산, 5년 이하의 사업소폐쇄, 범죄와 관련된 활동의 영구적 또는 일시적(15년 이하) 정치, 정부조달 사업 등에 대한 입찰자격 제한, 근로자 및 채권자 보호를 위하여 5년 이하의 기간 동안 법정관리가 가능하도록 하고 있다.[147]

이와 같이 기업을 형사처벌하는 경우에도 기업을 위하여 범죄를 범하거나 사업주의 승인이나 묵인 하에 범하여진 경우에 한하여 해당 기업에 형사책임을 추궁하는 외국 입법례가 적지 않다.[148] 예컨대 "영국 부패방지법 제7조 제1항은 그 구성원이 기업을 위하여 뇌물을 제공한 경우 해당 기업에 대하여 형사책임을 추궁하도록 하고 있을 뿐만 아니라 뇌물제공행위가 기업경영진의 승인 또는 묵인 하에 이루어진 경우 해당 기업경영진 개인도 형사처벌 하도록 하고 있다."[149] 이러한 입법례는 오스트리아,

145) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 149-150면.
146) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 150-151면.
147) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 150-151면.
148) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 157면.

프랑스, 스위스, 폴란드, 중국 등 다양하다.[150]

또한 기업의 입장에서 보면 경영과 관련하여 협력사 등 유관기업과 유대관계를 형성하고 있는데 이때 신뢰는 매우 중요하다. 그러므로 어떤 방식으로 협력사를 선정하는지, 청렴계약을 실천하는지, 목표 달성을 위해 불법 로비 등 부적절한 방법을 사용하는지는 기업 간의 신뢰에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 또한 관계부처나 지자체 등으로부터 행정조사 등을 받는 과정에서 발생하는 각종 행정 처리비용을 비롯하여 과징금과 과태료와 같은 제재처분 비용, 소비자 등 관련자에 대한 배상과 보상비용, 그리고 벌금과 같은 형사처벌로 인한 금전적 손해와 같이 기업은 반부패 노력을 통해 법률 위반에 따른 제반비용을 절감할 수 있다. 나아가 청탁금지법과 공익신고자 보호법 상 기업이 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 양벌규정의 적용을 면제하도록 하고 있다.[151] 따라서 기업은 구성원들의 위법행위를 미연에 방지하기 위한 노력을 실질적으로 해야 하며 실질적인 노력의 성과가 상당한 정도에 있다는 것을 증명해야만 청탁금지법상의 양벌규정으로부터 피할 수 있게 된다.

아울러 기업이 효율적이고 안정적인 기업활동을 영위하기 위해서는 내부 감사를 통한 자정노력이 필수적이다. 기업은 감사활동을 통해 부패나 부적절한 업무 처리 및 손해를 차단할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 내부감사의 전문성과 합리성이 수반되어야 한다. 즉 전문성과 투명성을 확보하기 위해서는 감사의 절차와 기준을 확립하고 직원에게 공유해야 한다. 또한 사례별 구체적인 위반행위와 제재 수준 등을 내부에 공유하여 직원에게는 교육 및 예방효과를 기대할 수 있게 된다. 내부감사 후에는 프로세스 개선으로 연계되어야 한다. 아울러 기업회계수준의 국제수준화, 외부감사인 선임위원회제도 도입, 접대비 투명화 및 기밀비 폐지를 적극적으로 시행하고 공정거래위원회 차원의 자율준수 프로그램(CP) 제정 및 시행과 윤리경영평가모델 및 평가지표 개발이 정착되어야 할 것이다.

---

149) 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 157면.

150) 자세한 것은 김유근·안수길, 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 157면 참조.

151) 국민권익위원회, 기업 반부패 가이드, 2016.12, 6면.

### 가. 접대비와 리베이트

접대비의 경우는 기업의 입장에서는 로비를 할 수 있으며 이로 인하여 세제혜택이 있으므로 아이러니한 상황이 연출될 수밖에 없다.[152] 국세청에 따르면 지난해 국내에서 법인세를 신고한 법인 59만 1694개의 전체 접대비 신고액은 약 9조 9685억원이었고 기업의 접대비 신고액은 매년 증가세에 있다고 한다. 이 가운데 적잖은 돈이 룸살롱 등 유흥업소에서 풀렸는데, 유흥업소 법인카드 사용액은 여전히 1조원을 넘었다고 한다.[153]

문제는 우리나라의 접대비의 경우 신용카드 매출전표, 현금영수증, 세금계산서 등만 있으면 비용처리가 가능하기 때문에 누구에게 어떤 목적으로 사용했는지의 업무관련성은 세무조사가 없다면 굳이 입증하지 않아도 된다는 것이다. 또한 접대비에 대하여 세제 혜택을 부여하면서 다른 한편으로 직무관련성과 대가성 없는 금품 등 수수를 금지하는 청탁금지법 간의 간극을 어떻게 설명할 것인가와 관련하여 법인세법 제25조와 소득세법 제35조는 기업의 접대비 지출을 일정한 요건 하에서 필요경비로 인정하고 일정한 한도 내에서 손금[154]으로 인정하고 있다. 그런데, 접대비는 기업이 영업활동 및 경제활동을 함에 있어서 필수불가결하게 지출하게 되는 비용이며 기업은 접대비를 매개하여 수익성을 증대시킴으로써 기업의 가치를 증가시키는 긍정적인 기능을 수행한다는 점[155]에서 법인세법이나 소득세법상 접대비에 대한 일정 한도 내에서의 손금처리는 기업의 경영활동에 대한 세제상의 지원이라고 말할 수 있다.

---

152) 이에 접대비의 한도를 축소하도록 하면 되나 세제혜택도 축소되는 결과를 야기한다. 따라서 접대비를 하지 않도록 하거나 접대비의 종류와 정도를 제한해야 한다. 가령 술접대, 성과 향응접대 등은 명백한 위법적인 행위이므로 이를 하지 않도록 하는 풍토를 마련해야 할 것이다.

153) 이데일리, "김영란법 접대문화바꾸다④ 접대비 연 10조 펑펑...선진국은 법카 사용 깐깐", 2016년 8월 8일 기사 참조, http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JA11&newsid=01223446612745352&DCD=A00101&OutLnkChk=Y, 최종확인검색일 2017년 7월 19일.

154) 손금의 정의에 대하여 법인세법 제19조 제2항에서는 "손비는 법인의 사업과 관련하여 발생하거나 지출된 손실 또는 비용으로서 일반적으로 인정되는 통상적인 것이거나 수익과 관련된 것으로 한다"고 규정하고 있다.

155) 김상수·박춘래·이혜옥, "현행 세법상 접대비 관련 규정의 문제점 및 개선방안에 관한 연구", 경영논총 제31집, 2010, 96면(황지태·김유근·박준희, 최근 부패방지법의 쟁점에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2015, 53면 재인용).




[그림 3-1] 법인 접대비 신고금액 추이

(http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01223446612745352&mediaCodeNo=257 )

그러나 소위 김영란법에서는 식사 3만원, 선물 5만원, 경조사비 10만원으로 제한하여 이를 초과하거나 어기면 받은 금액의 2-5배의 과태료를 내도록 처벌규정이 있는 반면, 기업입장에서는 접대비를 많이 사용하면 할수록 기업의 세제를 혜택 받는 이상한 구조가 형성된 것이다. 또한 부정부패의 규율영역은 민간영역까지 확대되고 있다는 점, 나아가 청탁금지법은 민간인인 사립 유·초·중·고등학교 교사 및 대학교수 그리고 언론인은 음식물, 주류, 골프 등의 접대, 향응 또는 교통, 숙박 등의 편의 제공을 포함한 일체의 금품 등의 수수행위를 범죄로 규정하고 예외적인 경우에 위법성을 조각시켜주고 있다는 점에서 보면 교육관련 기업 또는 기업 홍보팀 등의 접대비 지출은 처음부터 범죄가 된다.[156] 그러므로 자칫 범죄행위가 세제상의 혜택까지 받게 되는 문제가 발생할 수 있다.

손금처리된 접대비는 원활한 직무수행 또는 사교와 의례에 해당되어 위법성이 조각된다고 보더라도 손금처리 되지 못한 접대비에 대해서는 금품 등 제공 금지에 대한 혐의를 불식시키지 못하게 되어 언제든지 형사소추의 위험에 노출되게 된다.[157] 또한 현행 법인세법 제25조 제5항과 소득세법 제35조 제4항에서는 접대비란 접대비 및 교제비, 사례금 그밖에 어떠한 명목이든 상관없이 이와 유사한 성질의 비용으로서

156) 황지태·김유근·박준희, 최근 부패방지법의 쟁점에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2015, 53-54면.

157) 황지태·김유근·박준희, 최근 부패방지법의 쟁점에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2015, 54면.

법인(사업자)이 업무와 관련하여 지출한 금액을 말한다고 규정하고 있는데, “접대비 및 교제비, 사례금 그밖에 어떠한 명목이든 상관없이 이와 유사한 성질의 비용”이라는 표현은 자칫 술과 성 접대, 향응과 같은 풍토를 조성할 수 있는 여지가 있다. 또한, 유엔반부패협약 제12조 제4호에 의하면 “뇌물을 구성하는 지출과 적절한 경우 부패행위 조장에서 발생한 그 밖의 지출에 대하여 세금공제를 인정하지 않는다.”고 규정하고 있다. 따라서 접대비의 종류를 제한해야 할 필요성이 있다.

물론 법인세법과 소득세법에서는 접대비의 한도를 제한하고 있고 어느 정도의 범위 내에서 세제혜택을 인정하고 있으며 접대비의 범위 및 지출증명 보관 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있다. 그러나 “그밖에 어떠한 명목이든 상관없이 이와 유사한 성질의 비용”이라는 표현은 접대와 교제, 사례금이 부정적인 방법과 수단으로 이어질 수 있으며 불법적인 행위로 연관될 우려도 내재되고 있다. 가령, 술접대로 인한 성 접대 내지는 뇌물로 이어질 가능성이 농후하기 때문이다. 이처럼 우리나라는 위법비용에 대해서 법령에 이를 명확하게 정의하는 규정은 없지만 대체로 사회질서에 심히 위반하는 경우의 위법비용의 손금인정을 부인하여야 한다는 점에 대부분 일치하고 있다.[158]

이와 같이 이 조항은 죄형법정주의의 명확성의 원칙과 유추해석금지의 원칙에 반한 우려가 있으므로 접대비의 정의규정을 명확하게 한다거나 접대비의 유형을 열거 내지는 구체적으로 할 필요가 있다. 왜냐하면 그동안 접대비와 세금혜택의 연관관계에서 접대비의 어느 정도까지는 세제혜택을 받을 수 있으므로 접대비의 한도를 축소하게 되면 세금혜택의 한도 역시 축소되기 때문에 현행 법률상의 범위 내에서의 세금혜택을 유지하려면 유엔반부패협약에서 접대비가 부패행위 조장에서 발생한 그 밖의 지출이라면 세금공제를 인정하지 않아야 한다는 측면에서 보면 불필요하거나 위법한 접대행위에 대해서는 명확하게 경계를 긋고 세금혜택 또한 받을 수 없도록 하는 것이 타당하다. 그렇다면 접대비를 안 할 수 없는 방법은 없는가를 검토해야 할 것이다. 가령 불법적이고 위법적인 뇌물이나 성접대, 사례비 등은 구성요건 단계에서 이미 불법적인 행위양태를 나타내거나 아니면 위법성 단계에서 위법적인 행위양태로 변질될 수 있다.

---

158) 이상신, 위법비용과 세법, 조세법연구 제10-2권, 2004년 11월, 235-236면.

또한 현행법은 접대비의 범위 및 지출 증명자료에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 물론 접대비의 손금인정 여부를 지나치게 제한하는 경우 기업의 경영활동과 소비가 위축될 우려가 있으며,[159] 반면, 기업의 접대행위가 과도할 경우 유흥산업이 비정상적으로 팽창하게 되고 그 결과 생산자원이 비효율적으로 배분되는 문제가 발생하며 공정거래 저하, 사회적 도덕수준의 저하, 성매매 등 각종 사회문제는 야기하며 막대한 사회적 비용이 유발될 수 있다고 지적[160]하기도 한다. 이에 접대비의 범위 및 지출 증명자료 보관 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한 것으로 보여진다. 그러나 이와 같은 규정은 자칫 접대비가 남발될 우려가 있으므로 어느 정도까지는 기준을 정하는 것이 필요하다고 보여진다.

가령, 미국의 경우 위법한 지출과 위법소득을 얻기 위한 지출을 별도로 구별하지 않고 통상적으로 필요경비에 해당하는지 여부만을 판단하며 위법지출이 공서양속에 반하는 경우 손금을 부인하는 공서양속이론(Public policy doctrine)을 적용하여 판단하고 있다.[161] 거래상대방뿐만 아니라 자사 임직원에게 접대, 오락, 레크레이션을 제공한 것을 포괄하는데, 거래 또는 사업과 직접적인 관련 없이 거래처 등에 지급하는 물품 및 향응 제공 등의 경우에는 전액 손금불산입되며 사업수행과 관련하여 부합되는 경우에 한하여 지출액의 50%까지만 손금으로 인정되고 있으며 사업관련성은 납세자에게 입증책임이 있다. 또한 미국 세법(Internal Revenue Code, IRC) 제362조 제c항에서는 불법뇌물, 불법사례금, 과태료, 벌금[162], 불법마약거래로 발생한 비용의 손금을 부인하고 있다.[163] 일본은 판례의 경우, 주주우대금[164]과 폭력단에 대한 상납금[165] 등에 대하여 손금산입을 부정하며, 회사가 사업상 거래처, 구입처, 그 외 사업상 관계가 있는 사람 등에 대하여 접대, 위안, 선물의 제공 및 이와 유사한 행위를 위해서 지출하는 비용을 교제비라고 하고 있으나 자본금이 1억엔 이하인 중소기업에 한하여

159) 일간 NTN, "현행 접대비 구체적 업무관련성 내에서 검토 필요", 2015년 12월 5일 기사 참조, http://www.taxtimes.co.kr/hous01.htm?r_id=221864, 최종확인검색일, 2017년 7월18일.
160) 손원익, 접대비 현황과 정책과제, 한국조세연구원, 재정포럼, 2013. 4, 21면 재인용.
161) 이상신, 위법비용과 세법, 조세법연구 제10-2권, 2004년 11월, 226면.
162) 벌금과 관련하여 벌금의 경우 우리나라 법인세법 제21조에서 손금불산입 대상으로 규정하고 있으므로 이에 대하여는 논란의 여지가 없다.
163) 세정신문, "제약업계 리베이트 법인세법상 손금에 해당하는지 여부", 2016년 9월 8일 기사 참조, http://www.taxtimes.co.kr/hous01.htm?r_id=221864, 최종확인검색일, 2017년 7월 18일.
164) 日最高裁 1968. 11. 13 判決 參照.
165) 日東京地載 1987. 12. 24 判決 參照.

손금산입을 인정하고 있다. 영국은 접대비를 지출한 경우 해당 임직원의 급여로 보고 소득세를 과세한다. 또한 영국은 2011년 민간기업 간의 뇌물을 주고받는 것을 전면 금지하는 뇌물방지법을 도입하여 시행하고 있다. 독일은 사업 혹은 영업상의 목적으로 접대를 하는 경우에 지출액의 70%를 손금으로 인정하지만 접대장소와 일시, 참가자, 행사내용, 비용, 접대비 부담회사 이름과 주소 등이 담긴 계약서 등 구체적인 내용을 기록하여 보관하도록 하고 있다[166]고 한다.

우리나라의 경우 대법원 2015. 1. 15. 선고 2012두76078 판결에서 사회질서에 위반하여 지출된 비용은 손금이 될 수 없다고 판시하여 손금성을 부인하였다.[167] 또한 대법원 2015. 1. 29. 선고, 2011도13730 판결에서는 리베이트로 지출된 비용을 정상적인 지출에 해당하는 것처럼 허위의 증빙서류를 작성하여 법인세를 신고하는 것은 조세포탈행위에 해당한다고 판시하였다. 또한 대법원 2015. 2. 26. 선고, 2014도16164 판결에서는 유흥주점의 유흥접객원과 영업상무 등에게 성매매 수당 내지 성매매 손님 유치 수당을 지급한 사안에서 "소득세는 원칙적으로 소득이 다른 법률에 의하여 금지되는지 여부와 관계없이 담세력에 따라 과세하여야 하고 순소득을 과세대상으로 하여야 하므로 범죄행위로 인한 위법소득을 얻기 위하여 지출한 비용이더라도 필요경비로 인정함이 원칙이라 할 것이나, 그 비용의 지출이 사회질서에 심히 반하는 특별한 사정이 있는 경우라면 필요경비로 인정할 수 없다."라고 판시하였다.[168]

그러나 법인세법 제19조 제2항은 "제1항에 따른 손비는 이 법 및 다른 법률에서 달리 정하고 있는 것을 제외하고는 그 법인의 사업과 관련하여 발생하거나 지출된 손실 또는 비용으로서 일반적으로 인정되는 통상적인 것이거나 수익과 직접 관련된 것으로 한다."고 규정하고 있다. 이와 같이 제2항에서는 '수익관련성' 요건을 별도로 규정하고 있어 문언상으로는 통상성 요건을 충족하지 않더라도 수익관련성 요건을 충족하는 경우에는 손비로서 인정받을 수 있다고 해석할 수 있다. 다시 말해서 위법비용이더라도 별도의 수익관련성의 요건을 충족하는 경우에는 손금으로 인정받을 수 있는 여지가 있다. 이에 본 조항은 통상성의 요건 뿐 만 아니라 수익관련성의 요건도

166) 남석준, "접대비 관련 세제의 쟁점과 과제", 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2015년 11월 26일자 참조.

167) 위법 비용 중 사회질서에 위반하여 지출된 비용은 손금에 산입할 수 없다는 판례로는 대법원 2009. 11. 12. 선고 2007두12422 판결; 대법원 2015. 2. 26. 선고 2014도16164 판결.

168) 대법원 2015. 2. 26. 선고 2014도16164 판결.

함께 고려하여 손금성을 판단하지만 수익관련성이 있는 비용이라도 사회질서에 심히 반하는 지출이라면 통상성의 경우와 같이 수익관련성이 없다고 보아 손금으로 인정할 수 없다[169]고 보아야 할 것이다. 한편 위법행위 등에 대한 제재로서 부과하는 벌금 등도 위법비용에 해당한다고 보아 미국 세법상 손금을 부인하고 있다. 이에 우리나라 법인세법도 벌금과 공과금 등을 손금부인하기 위하여 별도로 법인세법 제21조의 규정하고 있다. 또한 리베이트와 관련해서 리베이트는 소비자에게 전가하여 심각한 사회적 폐해를 야기할 수 있는 점, 분식회계 등을 통해 조성되어 집행된 비자금은 횡령, 분식회계, 조세포탈, 불공정 거래행위 등을 전제로 하는데 이를 손금으로 산입하여 과세소득에서 공제한다면 세법이 위법한 상태를 용인하게 된다는 점에서 건전한 사회통념에 비추어 정상적으로 소요되는 판매부대비용으로 보기 어렵다고 할 것이다.[170]

그렇지만 접대비로 볼 경우에 법인세법 제67조[171] 및 법인세법 시행령 제106조 제1항 제3호 나목[172]에 의하여 기타 사외유출로 소득처분 하게 되므로 별도로 귀속자에 대한 소득처분 및 종합소득세 원천징수 문제는 발생하지 않는다. 그러나 손비를 인정하지 않은 때에는 귀속자에게 소득처분을 하여야 하므로 종합소득세의 원천징수 문제가 발생하게 되는데 이 경우 상대방을 밝히기 어려운 경우에 해당하게 되어 귀속불분명에 해당하게 되어 대표자에게 귀속된 것으로 보게 된다. 또한 리베이트의 경우 정상적인 회계처리 및 세무처리가 어렵기 때문에 복리 후생비, 판매촉진비, 시장조사비, 홍보비, 소모품비 등 성격이 다른 비용항목으로 가장하여 손금처리하거나 허위의 경비청구서를 작성하는 행위는 조세포탈의 형사책임을 인정하기도 하였다.[173] 아울러 판매촉진의 목적으로 하는 리베이트는 법령에서 명시적으로 금지하고 있지 않지만 사회질서에 반하여 지출된 것이라면 그 비용은 손금에 산입할 수 없다고 판시하여

---

169) 대법원 2015. 1. 29. 선고 2014두4306 판결.

170) 공정거래법상 부당한 고객유인금지조항을 토대로 리베이트 관행을 제재하고 있는 실정을 고려한다면 리베이트 제공이 통상적이거나 정당한 상관행으로 인정받기 어려우므로 사회질서에 반하는 위법비용이라는 것과 관련하여 자세한 설명은 이은총, "제약업계에서 지급되는 리베이트 비용 등의 손금 허용여부", 조세실무연구 7, 2016, 242-243면.

171) 제60조에 따라 각 사업연도의 소득에 대한 법인세의 과세표준을 신고하거나 제66조 또는 제69조에 따라 법인세의 과세표준을 결정 또는 경정할 때 익금에 산입한 금액은 그 귀속자 등에게 상여(賞與)·배당·기타사외유출(其他社外流出)·사내유보(社內留保) 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 처분한다.

172) 법 제25조 및 「조세특례제한법」 제136조에 따라 익금에 산입한 금액.

173) 대법원 2015. 1. 29. 선고, 2014두4306 판결.

제약업계의 리베이트를 위법비용에 해당하는 것으로 보았다.[174] 즉 리베이트에 대한 사회질서 위반의 판단기준으로 지출을 허용하는 경우 야기되는 부작용, 국민의 보건과 직결되는 의약품의 공정한 유통과 거래에 미칠 영향, 이에 대한 사회적 비난의 정도, 규제의 필요성과 향후 법령상 금지될 가능성, 상관행과 선량한 풍속 등을 제시하였다. 그리고 위법비용에 대하여 그 비용의 지급시점에는 행정법규나 형사법규에 위반되지 않더라고 사회질서에 위반되는 것으로 판단하여 손금불산입할 수 있는 구체적이 기준을 제공하였다는 점에서 중요한 의미가 있다.[175]

따라서 먼저, 법인세법 제25조 제5항과 소득세법 제35조 제4항의 정의규정을 수정할 필요가 있다. 즉 접대비란 용어를 교류활동비 등으로 수정하여야 하며, 교류활동비란 자문회의 및 식사비, 자문사례비, 오락, 레크레이션 등 이와 유사한 성질의 비용을 말한다. 다만 성접대, 뇌물, 마약의 제조 및 판매, 부정청탁 등과 같은 위법한 행위는 제외한다는 형식이나 열거적 또는 구체적인 법률규정방식을 고려해 볼 수 있다. 다음으로 접대비를 해당 임직원의 소득으로 보아 소득세를 부과하도록 하거나 법인의 손금으로 인정하는 경우에 사업관련성에 대하여 구체적인 증빙을 하고 이를 기록 및 보관하도록 해야 할 것이다. 접대비는 광고선전비, 판매부대비용, 회의비 등과 다르게 법인세법 제19조에서 규정하고 있는 손금성[176]이 상대적으로 낮기 때문에 해당 임직원에 대한 급여로 보아 소득세를 과세할 당위성이 인정된다.[177]

그러므로 현행법상의 접대비는 손금성이 상대적으로 매우 낮다고 볼 수 있기 때문에 손금으로 인정될 만큼의 과세 적용대상은 아니라고 볼 수 있으며 현행법상의 접대비는 법인 혹은 개인의 소득으로 볼 수 있기 때문에 소득세로 과세하는 방향을 검토해 볼 수 있다. 이는 업무관련성 판단기준의 적정성을 검토해야 함에도 이를 고려하지 않은 현행법의 오류로 볼 여지가 있다. 다시 말해서 임직원의 업무와 관련되지 않고 사적용도로 사용하는 부분에 대해서는 법인의 손금으로 인정하지 않는 것과 같이 해당 임직원이 사업과 관련이 없거나 수입과 직접 관련이 없는 것에 대하여 접대비라

174) 대법원 2015. 1. 29. 선고, 2014두4306 판결.
175) 대법원 2015. 1. 29. 선고, 2014두4306 판결.
176) "손금성"은 보통 사업과 관련 있으면서 일반적으로 인정되는 통상적인 것이거나 수입과 직접 관련된 것을 말한다.
177) 남석준, "접대비 관련 세제의 쟁점과 과제", 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2015년 11월 26일자 참조.

는 명목으로 사용하는 것 역시 손금으로 인정하지 않게 되므로 과세가 아닌 소득세를 부과하도록 하는 것이 바람직하다. 이것은 우리 사회의 접대 문화에 대한 인식의 변화는 물론 건전한 문화산업 활성화를 위해서도 개선되어야 할 부분이다. 오히려 접대비의 부담이 줄면 줄수록 경영비용 부담이 완화되어 가격경쟁력이 향상되고 건전한 경쟁구도를 확립할 수도 있기 때문이다. 이것이 바로 반부패방지협약에서 제시하고 있는 부패행위 조장에서 발생한 그 밖의 지출에 대하여 세금공제를 인정하지 않는 취지에 부합하는 것이다.

또한 클린카드의 시행을 통하여 부분적으로 부패발생을 사전에 방지하고 있다. 그러나 문제는 클린카드를 교묘하게 우회하여 사용할 수 있다는 점이다. 대부분의 유흥업소의 경우 카드단말기를 유흥업소와 일반 음식점 업소로 구분하여 가지고 있으므로 유흥업소라고 하지만 일반음식점이라고 속이고 클린카드를 사용할 수 있는 여지를 마련하고 있다. 그러므로 클린카드의 취지상 부적절한 사용을 사전에 예방하기 위하여 도입된 카드이지만 업주들은 이를 넘어 클린카드를 유흥업소에서 긁히게 하여 결제를 할 수 있는 셈이다. 따라서 이러한 클린카드의 부정사용, 정확히 말하면 업주가 불법적 이익을 얻기 위하여 일반음식점 등으로 속인 즉, 클린카드의 속성을 기망하여 유흥업소의 사용을 정당화한 것이다. 사실상 클린카드라고 하지만 유흥업소, 나이트클럽 등 사용이 가능하다. 이러한 폐단을 근절하기 위해서는 유흥업소에서 일반음식점과 같은 단말기의 사용을 하지 못하게 해야 한다.

다시 말하면 카드 단말기 회사나 카드단말기 관련 업체는 유흥업소라는 사실을 알고 있음에도 이를 영업적 실적 내지는 이익을 위해서 이중적인 카드단말기를 설치하는 것이다. 그러나 똑같은 주소임에도 불구하고 유흥업소와 일반 음식점 등이 똑같은 상주해 있는 것은 상식적으로 납득하기 어렵다. 따라서 관련 단속업체 내지는 단말기 업체에서는 같은 주소임에도 두 가지 이상의 카드단말기가 설치된 점을 집중적으로 조사할 필요가 있다. 나아가 똑같은 주소상의 카드단말기의 이중적 설치를 금지하여 클린카드의 본래의 취지가 퇴색하지 않도록 해야 할 것이다. 더불어 시민단체 등이 감시기능을 강화하여 유흥업체 등에서의 불법적 클린카드 사용에 대한 신고와 감사를 확대할 필요가 있다. 그러기 위해서는 무엇보다 국세청, 신용카드회사 및 신용정보회사, 수사당국의 공동노력의 대응도 필요하다.

현재 신용카드회사들 사이의 실적 위주의 경쟁으로 인하여 가맹점 계약시 사업장 확인을 등한시하고 형식적으로 심사하고 있는데, 가맹점 계약시 자격 및 심사요건을 강화하여 카드회사로 하여금 사업장 확인의무를 부과하고 관한 세무서에 사업자 등록 위조 및 변조여부를 조회하도록 해야 한다. 아울러 신용카드회사로 하여금 신용카드에 의한 변칙거래와 변칙거래 혐의가 있는 가맹점의 판단기준을 마련하여 대금결제전 위장가맹점 혐의 여부를 사전에 검색할 수 있는 자동경보시스템을 구축해야 하며, 불법거래의 유형이 갈수록 정교하고 지능화되어 가는 추세를 감안할 때, 국세청 조사인력도 전문화하여 집중 관리하는데 투입하는 방안도 고려해야 할 것이다. 나아가 신용정보회사와 신용카드회사의 신용정보 용역제공 계약시 신용조회점에 대한 정보를 1년 이상 보관 및 관리하도록 하여 과세 당국의 요청시 자료제공을 의무화하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 이에 조회기 설치점, 신용조회 가맹점, 그리고 이용대금 추심점이 서로 일치 하지 않는 경우에 이를 조기에 색출하여 변칙거래를 방지할 수 있도록 해야 한다. 즉 위장가맹점과 변칙거래자를 집중적으로 관리할 필요가 있다.[178]

다음으로 불공정 거래 및 경쟁행위와 관련한 민간부패를 들 수 있다. 기업 간에는 우월적 직위를 이용한 각종 입찰비리, 용역업체 선정, 납품과 관련된 각종 청탁비리, 인허가 청탁, 불공정한 하도급 거래 등 다양한 민간부패가 발생할 여지가 있다. 중소기업이나 영세기업이 경우 입찰, 납품이나 하도급의 경우 리베이트 거절시 지속적인 거래가 중단될 위기에 처하게 되므로 관행적으로 리베이트 및 접대를 해야 하는 상황에 놓이게 된다.[179] 이외도 채용비리, 의료와 제약 분야 리베이트, 경마와 경륜 비리, 연예계 비리, 법조비리, 스포츠 비리 등 다양한 형태의 민간부패가 만연하고 있다.

여기서는 3년차 한국사회의 부패의 발생구조와 변화트랜드(Ⅲ) 연구에서는 2년차의 선행연구를 바탕으로 기업 부패행위 사례를 바탕으로 전개하기로 한다.

---

178) 현진권 외, 세무분야 부패방지 대책, 한국조세연구원, 1999, 125면.

179) 중국에서는 이러한 민간영역의 뇌물범죄를 商業賄賂罪라고 하여 불공정한 상거래에서 매매의 어느 일방이 상대방의 직원 또는 대리인에게 법이 인정하지 않는 이익을 주는 행위를 말한다. 한편, 암암리에 상대방의 단위 또는 개인에게 리베이트를 주는 행위는 뇌물공여죄로 처벌하고 리베이트를 받은 상대방의 단위 또는 개인은 수뢰죄로 처벌한다(박종근, "민간영역의 뇌물범죄에 대한 중국형법의 규정과 보완방향", 비교형사법연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회, 2011, 690-691면).

## 나. 설립과 경영 관련 부패

2년차 한국사회의 부패의 발생구조와 변화트랜드(Ⅱ)에서는 금융융자 특혜사건의 개요를 시작으로 박영복 부정대출사례, 명성비리 사건 사례, 기아 사태 사례, 부산저축은행 사례를 검토하였다.[180] 그 결과, 민간 조직 내부 부패 사례의 특징을 알 수 있었는데, 주로 분식회계나 불법 대출 등을 통한 정관계 로비가 발생하고 있다는 것이다. 이것은 기업간 정부간의 수직적 관계에 의해 정경유착의 고리가 형상되는 것을 확인할 수 있었다.[181]

이러한 폐단을 방지하고 예방하기 위해서는 무엇보다 회계감시의 강화를 위하여 민간 비영리법인으로 회계감독위원회를 설립하거나 감사인의 독립성을 강화 및 확보할 필요가 있다. 또한 재무제표 등 재무정보의 공시강화와 기업책임을 강화하고, 회계처리기준에 따라 사업보고서가 작성되어야 한다. 감사인의 경우 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받거나 금품이나 이익을 수수, 요구 또는 약속한 경우에 처벌할 수 있는 규정이 있으므로 이러한 행위를 하지 않도록 신고를 유도하고 처벌은 엄격하게 해야 할 것이다. 이를 위해서는 내부통제시스템을 강화할 필요가 있다. 미국 연방양형지침은 효과적인 내부통제시스템을 갖추고 있는 기업에 대해서는 회사의 형사책임을 최고 95%까지 감면해 주고 있으며 1996년부터는 민사책임의 영역까지 확대하여 책임을 면제해주는 등 과감한 인센티브제도를 갖춤으로서 기업의 내부통제시스템 구축의 동기를 부여하도록 하고 있다.[182] 따라서 효과적인 윤리와 준법경영을 위한 프로그램의 운영에 대한 인센티브는 형사제재와 관련해서는 형벌감경, 소추면제(유예), 면책사유 등이 있으며, 행정제재 관련 인센티브로는 과징금 감경, 조사면제, 공표명령 감경, 공공 입찰 참가자격 제한 감경 등이 있으며, 행정적 인센티브로는 공공기관 입찰 등 참여시 가산점 부여, 세재혜택 제공 등이 있다. 나아가 유럽연합이사회에서는 공공부패와 민간부패의 구분 없이 부패로 입은 손해를 배상

---

180) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 271-275면 참조.

181) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 275면.

182) 이천현, "한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안", 형사정책연구 제26권 제2호, 2015, 294면 (각주 42 참조).

하기 위하여 부패에 관한 민사법협약을 채택한 것을 보면 민사제재 관련 인센티브로는 책임감경을 제시할 수 있다.[183]

한편 중국은 회사 기업의 경영과 관리에 관한 일련의 제도로 비국가공무원의 수뢰죄와 비국가공무원에 대한 뇌물공여죄를 규정하고 있다. 전자는 경영과 관리에 관한 제반제도를 위반하여 회사와 기업 또는 기타 직장의 관리계층의 부패를 초래하고 회사와 기업 또는 기타 직장의 근본적인 이익을 해하고 정상적이고 공평한 사회주의 시장경쟁의 교역질서를 혼란에 빠뜨리는 것을 방지하기 위한 것이고, 후자는 성실, 신용의 원칙을 위반하여 시장경쟁을 무질서한 상태에 빠뜨리며 공평한 시장경제의 경쟁체제를 위태롭게 하고 시장경제질서의 혼란을 조성하는 것을 방지하기 위해서이다.[184]

최근 부패와 관련하여 기업이 뇌물 등을 제공한 사실이 발견되면 부패 기업으로 전락하여 미국과 유럽연합 EU 등 국제사회의 부패방지법을 피하기 어렵다. 특히 인수 과정에서 선진기업을 인수하는 가장 큰 이유는 경쟁력 제고에 필요한 핵심인력과 기술확보인데 뇌물 제공 혐의를 받은 기업이 인수기업으로 나설 경우 핵심인력들이 자신의 평판 하락을 우려해 미리 빠져나갈 가능성이 높다는 것이다. 따라서 국제 사회는 이러한 부패 기업에 대하여 사업 금지, 인수 및 합병 거부 등 다양한 벌칙을 부과하도록 하고 있다. 미국의 해외부패법 역시 자국 기업이나 자국 증시에 상장한 기업 등이 제3국에서 뇌물을 제공하면 사업제한이나 거액의 벌금 부과 등의 제재를 가하고 있는 실정이다.[185]

### 다. 경제적 지위 관련 부패

2년차 한국사회의 부패의 발생구조와 변화트랜드(Ⅱ)에서는 경제적 지위 관련 부패와 관련해서 원조자금 물자의 특례배분 사례를 시작으로 한국비료 밀수사건 사례, 동화은행 불법대출 사례, 한보그룹 부정대출 사례, 벤처비리 사건 사례를 검토하였

183) 이천현, "한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안", 형사정책연구 제26권 제2호, 2015, 294면.
184) 박종근, "민간영역의 뇌물범죄에 대한 중국형법의 규정과 보완방향", 비교형사법연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회, 2011, 693면
185) YTN 뉴스, "뇌물혐의 삼성, 주요국 반부패법 직격탄 맞나", 2017년 1월 18일 기사 참조, http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201701180830560992, 최종확인검색일 2017년 3월 8일.

다.[186] 이는 주가조작, 불법대출, 수사무마 등을 위하여 정치권과 공직자를 대상으로 청탁 및 로비활동을 한 것으로 알선과 청탁을 통해 정치계, 경제계와 공직 부문 등이 복합적으로 연루되어 학연이나 지연 그리고 혈연 등과 같은 연고주의적 연줄망이 부정적으로 작용한 것으로 나타났다.

이러한 폐단을 방지하고 예방하기 위해서는 무엇보다 투명한 정책 의사결정이 동반되어야 하며 부정행위를 묵인한 부패통제기관의 기능이 제대로 작동되어야 할 필요가 있다.

### 라. 기업 대 기업의 관계

2년차 한국사회의 부패의 발생구조와 변화트랜드(Ⅱ)에서는 기업 대 기업의 관계와의 관련 부패와 관련해서 군납건설공사 독점 사례, 영동개발진흥사건 사례, 4대강 입찰 담합 사례, 롯데홈쇼핑 납품비리 사례, 남양유업 밀어내기 사례를 검토하였다.[187] 그 결과, 민간 조직 내부 부패 사례의 특징을 알 수 있었는데, 주로 정치자금의 사용이나 수동적 독점적 지위를 유지하기 위한 정치인과 관료들의 뇌물이나 상납 등을 통해 이루어 진 것을 확인할 수 있었고, 기업들 간의 소위 갑질이나 시장에서의 우월적 지위를 이용한 부조리를 강요하여 중소기업이나 영세기업이 대기업의 눈치를 보는 사회 구조의 문제점을 짚을 수 있었다.[188] 가령, KT&G 수사에서는 고위직과 협력업체 대표가 짜고 납품단가를 유지해 수익과 뒷돈을 교환하는 식의 민간부패가 다수 포착됐으며, 포스코 수사에서도 비자금 연루 임원들의 주요 혐의로 등장했는데, 포스코 계열사의 임원 다수가 하도급업체로부터 수주 청탁과 함께 검은돈을 받은 것으로 확인되었다.[189] 이러한 부패와 관련하여 형법상 뇌물수수, 뇌물공여, 배임수재 및 배임증재 등으로 처벌하고 있지만 민간 부패 가운데 불공정 관행과 관련해서는 주로 배임수재 및 증재혐의가 적용된다.

---

186) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 277-283면 참조.

187) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 284-288면 참조.

188) 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 288-289면.

189) 국민일보, "부패=공직 옛말 민간 부패가 더 심각", 2015년 10월 16일 기사 참조, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923282188&code=11131100&cp=nv, 최종확인검색일 2017년 3월 27일.

이러한 폐단을 방지하고 예방하기 위해서는 정치자금과 관련래서는 정치후원금 금지 및 공개, 개인의 기부금 한도 축소를 하는 것도 중요하지만 무엇보다 정치자금 모금과 지출과정의 투명성이 도모되어야 할 것이다.[190] 특히, 건설업, 도소매업, 보건, 의료, 사회복지업, 제조업에서는 대기업과 하청업체 간의 갑을 관계에서 벌어지는 청탁과 뒷돈거래, 비자금 조성이 고질적 부패로 자리 잡지 못하게 하고 대기업과 중소기업, 그리고 영세업자가 서로 윈윈(Win-Win)할 수 있는 투명한 시스템을 제고해야 할 것이다.[191] 이를 위해서는 불공정 하도급 거래행위에 있어서 동등한 계약관계의 성립이 전제될 수 있도록 해야 하며 입찰 전에 입찰사전심사제도의 강화 등이 필요하다. 또한 정부발주나 민간발주의 경우를 구별 없이 미국이나 프랑스와 같이 통합관리 시스템을 활용하여 입찰이나 계약의 투명성을 기하거나 일본과 같이 정부를 당사자 일방으로 하여 계약의 투명성과 공정성을 확보할 필요가 있는지 고민해야 한다.[192]

### 마. 법인의 형사처벌

기업의 경우 "법인은 형사처벌의 대상에서 제외되고 인간만이 형벌에 대한 책임의 주체에 국한된다."라는 사고방식이 변화되어야 한다. 법은 당위규범이자 가치규범이다. 그러므로 사회적으로 용납할 수 없는 법익을 침해하는 모든 활동주체, 즉 법인에 대해서도 형벌에 의한 규범통제를 가할 수 있으며 법률의 이름으로 그들에 대한 처벌의 결단을 내릴 수 있어야 한다.[193] "형벌의 대상이 될 수 있는 행위주체는 범죄행위를 계획하고 실현하여 우리의 삶을 본질적으로 침해할 수 있는 일체의 활동주체이면 충분하며 범죄주체를 오직 인간으로만 국한해야 할 하등의 이유는 없다."[194] 그럼에도 불구하고 "현행 법률은 법인을 형사책임의 주체가 될 수 없다고 파악한다. 그 결과

---

190) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 25-26면.

191) 중앙일보, "김영란법 대상 학대해 민간 부문 부패사슬 끊자", 2016년 7월 29일 기사 참조, http://news.joins.com/article/20377278, 최종확인검색일 2017년 4월 16일.

192) 윤해성 외, 불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 213면.

193) 허일태, "한국에서의 부패방지에 관한 대책", 형사정책연구 제26권 제3호, 한국형사정책연구원, 2015, 179-180면.

194) 허일태, "한국에서의 부패방지에 관한 대책", 형사정책연구 제26권 제3호, 한국형사정책연구원, 2015, 179-180면.

기업 범죄의 경우 어느 행위에 개입한 임직원 개인에 대해서만 형사책임을 묻는 선에서 마무리되고 법인은 처벌에서 제외되면서도 뇌물 등 부정한 방법으로 얻은 혜택을 향유한다."[195] 따라서 부패범죄로 대부분의 혜택을 얻은 법인에 대한 처벌은 부패범죄의 예방을 위해 불가피해 보인다.

## 제4절 반부패 정책의 운영경험

### 1. 반부패정책의 운영경험

우리나라의 반부패정책은 그동안 정부의 주도여부에 의하여 정책이 좌우되어 왔었다. 그러나 이러한 정부위주의 반부패 정책은 정권이 교체되거나 반부패 정책을 중요시 하지 않는다면 그 효과는 반감되어 왔었다. 그러나 민간부패의 개념은 공직부패와 직접 관련이 없는 범죄로 범위를 한정하여 개념을 정의하였듯이[196] 민관 주도의 반부패 정책을 수립하거나 민관협력을 통한 반부패 정책을 수립하여 시행하는 것을 고려해야 할 것이다. 이러한 부분은 G20 서울 정상선언문의 G20 반부패 행동계획에서도 볼 수 있는데, 반부패 노력의 이해관계자로서 기업의 반부패 이슈에의 참여가 필수적임을 지적하였다. 이에 공공-민간 파트너쉽을 독려하고 민간부문을 참여시키는 이니셔티브를 개발하고 이행할 것을 당부하였다.[197] 따라서 소극적인 의미에서 탈피하여 민간주도의 적극적인 반부패 정책을 도모해야 한다. 이를 위해서는 정부와 시민간의 관계변화와 시민의 적극적 참여하는 관점에서 고찰해야 한다.[198]

---

195) 허일태, "한국에서의 부패방지에 관한 대책", 형사정책연구 제26권 제3호, 한국형사정책연구원, 2015, 180면.

196) 민간부패는 민간부문과의 관련성을 가지는 경우에 넓게 적용될 수 있으며, 유엔협약 제12조 민간부문 등으로 분류하여 규정하고 있는 점으로 보아 민간부패의 정의를 "경제적 부문에서 관련 지위를 가지고 있는 민간조직 관련자가 민간조직 또는 제3자에 대하여 손실을 끼치거나 불이익의 발생 또는 발생을 예견하면서 자기 또는 제3자의 이익을 취득하기 위하여 자신이 직접 또는 교사를 통하여 행하는 경제적 지위의 남용"이라고 할 수 있다(이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 91-92면).

197) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 46면.

198) 이는 2년차 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ)에서 확인하였다. 자세한 것은 황지태 외, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(Ⅱ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 302-303면 참조.

과거 피지배자로서의 시민이 미래의 정부와 시민관계는 정부는 동반자로서 피지배자로서의 역할이 요구될 것이며 시민의 경우 동반자 혹은 주인으로서의 역할이 기대된다는 관점에서 논의가 이루어졌다.[199] 이처럼 민간전문가와 시민의 참여는 공직부패를 방지하고 예방하는데 기여가 크다고 할 수 있다. 해외 주요 국가에서는 반부패정책의 일환으로 공공기금을 이용하여 비영리단체 대상 사기전담반을 구성하기도 한다. 민간분야에서는 시민단체를 주축으로 부패방지사업을 추진하고 있다. 가령 경제정의실천시민연합(경실련)은 부정부패추방운동본부를 설치하여 각종 비리고발사건을 접수하고 있으며 참여연대의 경우 시민감시를 제도화하고 있으며 행정개혁시민연합회에서는 행정감시고발센터를 설치하여 공무원부정비리 등 불합리한 행정절차를 신고를 받고 있다.

또한 한국투명성기구는 반부패활동을 통하여 국민들의 의식을 개혁하고 부정부패를 예방하기 위한 활동을 전개함으로써 정부, 정치, 기업, 시민사회 전반의 부정부패를 척결하고자 노력하고 있다. 이에 주요 활동으로는 "법제도의 정비를 통한 반부패시스템 구축, 반부패정책조사연구, 교육문화를 통한 반부패투명사회운동, 윤리경영 정착과 투명한 기업문화 창달, 민관기업이 함께하는 맑은 사회 만들기 운동[200], 투명사회협약 확산과 이행 운동, 국제반부패 활동 등을 위한 운동을 전개하고 있다."[201] 따라서 여기서는 2년차 연구에서 과제로 남겨진 부분, 가령 시민사회가 반부패 기구에 대한 감시와 통제 및 반부패 정책 및 활동부분과 관련해서 구체적인 개선방안으로 제시하고자 한다.

### 가. 민간분야 반부패 청렴정책

민간기관의 청렴정책은 공공기관보다 더 구체적이고 세분화되고 있는 국제적인 추세에 있어서 윤리경영은 단순히 기업들이 준수해야 할 의무사항이 아니라 그 자체

199) Vigoda, Eran, "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration", Public Administration Review, Washington DC: American Society for Public Administration, 2002, p. 531

200) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 15면. 이에 맑은 사회운동 만들기 운동은 1995년 전직 비자금 사건을 계기로 발족된 참여연대의 맑은사회만들기 본부의 부패방지 제정운동으로 정보공개 청구, 시민감사청구제, 시민감사관제 도입 등의 주요 성과물을 이끌어 냈다.

201) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 15면.

가 기업의 핵심경쟁력이기도 하다. 최근에는 이러한 풍토로 인하여 대체로 소위 잘 나가는 기업일수록 윤리경영에 적극적이다.[202] 청렴을 조직에 내재화하기 위해서는 각종 제도 도입도 중요하지만 구성원들의 인식 개선이 가장 중요한 요소이다. 청렴이 왜 필요한지, 어떻게 생활속에서 실천할 수 있는지 등을 지속적으로 강조할 필요가 있다. 체계적인 청렴 교육을 위해서는 구체적인 교육 계획 수립이 필요하고 여기에는 교육주기와 대상, 내용과 방법 및 예산확보 방안 등이 포함되어야 한다. 교육프로그램은 일반적인 청렴 소양 교육만으로만 진행하기 보다는 대상별, 상황별, 주제별 특화 프로그램을 만들어 실시하는 것이 효과적이다. 내부 구성원들의 경우 임원, 승진자, 신규자 등 주요 대상별 맞춤식 교육프로그램을 별도로 구성하고 외부 관계자들과 함께 윤리경영 워크숍을 개최하는 등의 방안이 필요하다.[203]

이에 경기도는 공무원 31명과 외부 전문가로 구성된 청렴정책 TF를 운영하여 청렴도를 조사 및 분석하고 고충해결 순회간담회, 내부직원 설문조사 등을 통해 청렴도 제고를 위해 노력하고 있으며, 외부 청렴도 향상을 위해 민원서비스를 개선하는 청렴 해피콜 및 A/S를 실시하고 민원처리 과정별 SMS문자 서비스를 제공하여 멘토 감찰, 청렴 옴부즈만 등 시민 참여형 시스템도 구축하여 운영하고 있으며, 익명의 내부신고 시스템 Help-Line, 감사관 Hot-Line을 운영해 내부 신고를 활성화하고 금품, 향응, 편의제공 등이 발생할 경우 부서장 연대책임제를 적용하고 있다.[204]

전라북도의 경우 반부패·청렴대책 추진 민관협의체를 운영하면서 명예감찰관, 모니터요원, 전북 공직자 윤리위원, 감사자문관 등 시민 및 외부 인사를 통한 부패통제 및 청렴정책을 강화하고 있으며, 제도개선 권고과제 이행사항을 점검하고 행정규제개혁 신고센터를 운영하는 등의 노력을 하고 있다.[205]

서울시는 청렴정책을 정책방향, 부정부패관점, 시민참여범위, 제도, 운영관리, 부패요인 개선방법 등 6가지로 구분하고 있으며, 부정부패를 부조리와 반부패 등 비리를 막기 위한 관점에서 공직자의 윤리와 의미 등 규범적인 것으로 확대하였다. 또한 시민위원회, 시민감사청구제도 등 시민참여의 제도적 기틀을 마련하고, 청렴계약 옴

202) 매일경제, "부정부패, 도덕의 문제가 아니라 생존의 문제다", 2016년 3월 3일 기사 참조, http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=166262&year=2016, 최종확인검색일 2017년 5월 13일.
203) 국민권익위원회, 기업 반부패 가이드, 2016.12, 22면.
204) 강성권, 청렴도 제고 선진사례와 시사점, BDI 포커스 145호, 부산발전연구회, 2012, 5-6면.
205) 강성권, 청렴도 제고 선진사례와 시사점, BDI 포커스 145호, 부산발전연구회, 2012, 6면.

부즈만을 계기로 온라인까지 확대하여 시민감사뿐 아니라 정책컨설팅 등 다양한 분야에 대한 시민참여를 활성화하였다. 또한 부패요인 개선은 다각도로 부패 요인을 분석하는 청렴도 조사, 시책평가, 청렴도 상시확인 시스템과 이에 따른 대책마련 등으로 이루어지고 있다.[206]

기업에서도 각종 청렴정책을 시행하고 있는데, 현대 자동차의 경우 윤리헌장 및 직장 윤리규정을 제정하여 윤리경영에 대한 방향을 제시하고 있으며 사항별로 보다 세분화된 규정이 제정되어 있다. 청렴 전담부서인 감사관을 마련하여 청렴정책의 실행, 부당한 요구 및 부정비리에 대한 신고와 상담이 온오프라인으로 운영되고 있다. 이밖에 구매윤리프로그램 및 구매온라인 시스템을 운영하여 행정의 투명성을 제고하고 있다.[207]

SK 그룹은 윤리기중인 SKMS을 토대로 윤리규범, 윤리규범 실천지침 등을 마련하여 이해관계자들에 대한 윤리적 책임에서 자선적 책임으로 확대하고 있다. 주기적으로 직위와 직책별로 SKMS 교육과 윤리경영 교육, 그리고 세미나를 통해 윤리의식을 고취시키고 있다.[208]

LG 그룹은 윤리규범 및 계열사별 윤리경영 실천서 제정 등 윤리기준을 마련하고 전담조직을 구축하였으며 경영데이터조작, 비리행위 근절 등 경영진의 정도경영의지를 표명하였다. 전담기구인 정도경영 TFT를 만들어 계열사 감사위원회의 실질적인 활동지원과 정도경영을 총괄하고 있으며 이를 위하여 자기진단활동통제 및 점검을 통해 부정부패를 사전에 예방하고 있다. 신고와 관리 측면에서는 내부 신고제도인 신문고와 자진신고제도를 운영하고 있으며 부정부패에 대한 징계결과는 임직원들에게 공개하고 있다. 자진신고에서는 금품수수와 선물보다 직무와 관련된 주식보유를 엄격히 금지하고 있다.[209]

포스코는 임직원의 참여와 이해관계자의 이해에 의한 자율실천시스템을 구축하고

206) 강성권, 청렴도 제고 선진사례와 시사점, BDI 포커스 145호, 부산발전연구회, 2012, 6-7면.
207) 부종식 외 2명, 국내외 규제기관의 반부패 제도 동향 및 방통위 반부패 제도 개선방안 연구, 방통융합정책연구, 방송통신위원회, 2014, 133-134면.
208) 부종식 외 2명, 국내외 규제기관의 반부패 제도 동향 및 방통위 반부패 제도 개선방안 연구, 방통융합정책연구, 방송통신위원회, 2014, 135면.
209) 부종식 외 2명, 국내외 규제기관의 반부패 제도 동향 및 방통위 반부패 제도 개선방안 연구, 방통융합정책연구, 방송통신위원회, 2014, 136면.

실행하고 있는데, 회사의 윤리기준과 원칙을 규정한 본문, 윤리규범, 행동 준칙 및 실천지침을 제정하고 기업윤리 자가진단표를 신분증 뒷면에 인쇄해 언제 어디서나 각자 자신의 기업윤리수준을 점검할 수 있도록 하며,[210] 이를 집행할 수 있는 전담조직인 '기업윤리실천사무국'을 신설하여 윤리경영의 실행을 총괄하며 출자사 및 외주파트너사의 윤리경영까지 지원하고 있다. 그리고 신고 및 점검을 위해 기업윤리 및 공정거래상담제도가 있으며 신고보상제도와 사이버신고제도가 운영되고 있다.[211] 또한 포스코는 e-러닝 공정거래 교육과정 개설 등 다양한 교육과 홍보를 통해 윤리경영 문화를 정착시키고 있으며, 임원, 직책보임자 등 직급별로 교육이 이루어지고 부서별, 업무별로 세분화되어 구체화된 윤리교육을 실시하고 있다.[212]

이와 같이 공사구분 없이 전 기관들은 시민참여를 통해 청렴정책의 신뢰성을 제고하고 있다. 청렴교육은 피부에 와 닿는 사례를 통한 교육이 효과적이므로 실제로 조직 내에서 발생하는 부패사건을 목격한 경우나 상대방의 부정한 청탁 등에 대하여 어떻게 대응해야 하는지를 중심으로 이루어져야 하며, 협력사나 정부기관 등 외부기관과의 계약이나 접촉과정에서 발생할 수 있는 상황을 고려해야 할 것이다. 방법론적으로는 강의식 교육뿐만 아니라 상황별 역할극과 같은 참여형 교육, 사이 콘텐츠 형식의 교육 등 다양한 방식을 활용할 수 있다. 최근에는 청렴연극이나 청렴콘서트와 같은 문화예술공연을 통해 청렴이라는 이슈에 보다 친숙하게 다가갈 수 있도록 하는 방식도 활용되고 있다[213]고 한다. 이처럼 기업의 윤리경영은 기업에 대한 사회적 요구 수준 증대 및 국내외 환경변화에서도 볼 수 있듯이 선택이 아닌 필수조건으로 자리매김하고 있다.[214]

---

210) 강성권, 청렴도 제고 선진사례와 시사점, BDI 포커스 145호, 부산발전연구회, 2012, 8-9면.
211) 부종식 외 2명, 국내외 규제기관의 반부패 제도 동향 및 방통위 반부패 제도 개선방안 연구, 방통융합정책연구, 방송통신위원회, 2014, 137면.
212) 강성권, 청렴도 제고 선진사례와 시사점, BDI 포커스 145호, 부산발전연구회, 2012, 9면.; 부종식 외 2명, 국내외 규제기관의 반부패 제도 동향 및 방통위 반부패 제도 개선방안 연구, 방통융합정책연구, 방송통신위원회, 2014, 138면.
213) 국민권익위원회, 기업 반부패 가이드, 2016.12, 23면.
214) 최근 산림청 국립산림과학원이 공직자 자정운동 확산을 위해 민간기업과 22일 경기도 광명시에서 부정부패 척결 및 청렴실천 협약을 체결하여 청탁금지법 준수, 부정부패 척결 및 청렴실천과 상호 협력, 공직 비리 척결 및 청렴문화 정착과 확산에 동참하는 협약을 체결하고 청렴실천 캠페인을 펼치기도 하였다(정부 24, 부정부패 척결, 민간기업과 함께 실천해요, 2017년 3월 22일 기사 참조, http://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1028083, 최종확인검색일 2017년 4월 3일.)

### 나. 외국의 민간분야 반부패 청렴정책

마이크로소프트의 경우 본사의 내외부 감사팀으로 하여금 국가별로 윤리경영팀을 운영하고 있다. 내부의 감사팀은 회사의 전반적인 내용을 감사하고, 윤리경영 위반사례를 조사하는 팀, 특정금액 이상의 위반 사례에 대처하는 팀 등 총3개로 구성되어 있다. 외부의 감사팀은 재무제표 및 내부통제 시스템을 객관적으로 감사하고 때로는 회사의 의뢰로 감사를 대행하기도 한다. 국가별 윤리경영팀은 임직원들의 교육과 내부통제 기능강화, 그리고 윤리경영 기업문화조성, 위반사례에 대한 보고 및 인사를 담당하고 있으며 지역별 및 본부별로 전담 담당자를 지정하여 운영하고 있다.[215]

인터내셔널 페이퍼는 기업윤리 프로그램을 기획 감시 및 감사하는 윤리경영 전담부서를 설치하여 운영하고 있으며 HELP LINE을 통해 전 세계 어디서나 1분 이내 본사의 콜센터와 연결하여 신고 및 관리할 수 있도록 동시통역이 지원되고 있으며 제보된 사례들은 임직원의 교육프로그램에 사용된다. 또한 "제너럴 일렉트릭은 임직원을 비롯하여 파트너, 협력업체, 공급자, 대리인 등 자사와 관계하거나 거래하는 제3자 모두에게 적용되는 윤리강령을 제정하였다."[216] 제너럴 일렉트릭은 옴부즈만, 매니저, 준법 감시관, 사내 변호사, 인사부 등 다양한 채널을 마련하여 조직내부의 자유로운 고발분위기를 조성하고 있다.

### 다. 지방차원의 반부패 활동

지방차원에서는 부패방지를 위한 주민의 참여를 확보하기 위하여 주민감사청구제도를 시행하였다. 주민감사청구제도는 1998년 8월 개정된 지방자치법에 의하여 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 감사청구를 할 수 있는 제도로 주민이 행정에 직접 참여하고 열린 감사를 하여 깨끗한 공직풍토를 조성하는 한편 지방행정에 대한 주민의 신뢰를 구현하는 취지를 가지고 있다. 또한 서울시는 1997년부터 외부 민간인을 시민감사관으로 임명하여 운영하는 시민 옴브즈

215) 부종식 외 2명, 국내외 규제기관의 반부패 제도 동향 및 방통위 반부패 제도 개선방안 연구, 방통융합정책연구, 방송통신위원회, 2014, 130면; 김귀영, 서울시 청렴정책 개선방안 연구, 서울시정개발연구원, 2011 참조.

216) 부종식 외 2명, 국내외 규제기관의 반부패 제도 동향 및 방통위 반부패 제도 개선방안 연구, 방통융합정책연구, 방송통신위원회, 2014, 132면.

만 제도를 도입하여 위법 부당한 행정처분 등으로 시민의 권익이 침해되는 경우 시민의 권리와 이익을 보호하기 위한 취지를 가지고 있다. 이러한 주민감시청구제도나 시민감사관제도는 시민의 참여라는 방향으로 이루어지고 있으나 형식적으로 운영되고 있어 반부패방지보다는 행정상의 오류를 수정하고 있다. 이처럼 정부와 주민의 협력적인 관계 설정은 시대적인 명제로 정부의 신뢰를 회복하는데 중요하다. 이와 같이 주민이 참여하는 협동 거버넌스[217] 체제의 실현은 정부의 신뢰를 구축하는데 일조할 것이며 공동체 사회를 함께 건설할 수 있는 장점이 있으며 질적, 구조적 부패를 감소시키고 국민의 신뢰를 회복할 수 있게 된다.

그러나 주민청구제도의 문제점으로는 청구절차가 복잡하며 청구대상이 불분명하고 행정기관의 홍보미흡과 일반주민들의 관심부족으로 인하여 실용성 문제가 제기되었다. 시민감사관제도도 마찬가지로 주민의 참여가 부족하다. 따라서 청구절차를 간소화하고 청구대상을 분명하게 할 필요가 있다. 또한 행정기관의 지속적인 홍보를 통하여 주민들의 관심을 도모하여 참여할 수 있도록 하여야 한다.

청렴계약제는 입찰당사자들이 부패 등 불공정 행위에 가담하지 않았으며 가담하지 않을 것을 서약하고 시민단체로 하여금 감시할 수 있도록 하는 제도이다. 행정기관의 건설공사와 기술용역 발주, 물품구매 입찰, 계약체결과 이행 등의 과정에서 뇌물과 같은 범죄를 저지르지 않도록 하기 위한 제도로 1990년 국제투명성기구에 의하여 개발되어 우리나라에서도 운영되고 있다. 청렴계약이행 서약서의 주요 내용은 담합 또는 관계공무원에게 금품이나 향응을 제공하지 않고 발주기관 및 공무원은 뇌물을 받지 않으며 위반시에는 입찰참가 자격을 제한하며 계약을 해지할 수 있도록 하는 내용이다. 이를 위해서 관계공무원은 청렴계약이행서약서를 작성하여 상호교환하고 있다. 그리고 청렴계약 옴부즈만의 역할은 입찰에서 낙찰과 계약공사감독과 준공 등 관련 서류를 열람하여 감시와 감독을 하고 있다. 이처럼 계약시 업무 수행과정에서 특별한 주의가 요구되는 만큼 계약업무에 대한 표준 업무 절차를 마련하여 교육을 실시하여야 할 필요가 있다.

---

217) 협동 거버넌스에 대한 이해는 Gray, Barbara, Collaborating: finding common ground for multiparty problems, San Francisco: Jossey-Bass, 1989, 912면 이하 참조.

## 2. 민관협력의 사례

### 가. 한국

환경보전을 위하여 지역별, 분야별로 반부패 네트워크를 구축하여 민관공동의 환경오염방지를 위해 힘쓰고 있다. 그럼에도 불구하고 기관장의 낮은 관심과 일선공무원의 사명감 미흡, 그리고 위반업체와 공무원간의 유착으로 인하여 형식적인 단속이 실시되고 있어 일선까지 반부패의지가 파급되지 않는 문제점이 제기되고 있다. 그러므로 정책결정과정에서 민간 환경단체의 참여가 필요하여 환경부에서는 민간환경단체정책협의회를 구성하여 환경보전업무에 관한 여러 문제를 논의하게 되었다.

민간환경단체정책협의회는 환경보전을 위한 기본대책 및 주요 정책수립시에 민간환경단체의 자문을 받아 정책에 반영하고 정부와 민간환경단체간의 정례화된 모임을 통해 상호이해를 도모하며 협의를 상설화함으로서 환경보전업무를 효율적으로 추진하는 것을 목적으로 한다.[218] 협의회는 환경보전정책에 대한 자문 및 의견을 수렴하고 주요 환경현안 사항에 대한 공동조사와 연구를 수행한다. 또한 환경정책에 대한 건의 및 협의하며 환경부장관이 부의하는 사항에 대한 자문 역할을 수행한다. 협의회에서 결정된 사항에 대해서는 환경정책에 성실히 반영하고 그 반영여부를 협의회에 보고하도록 규정되어 있다.[219] 이처럼 환경문제에 대한 민간단체의 견해는 협의회에 제출할 수 있으며 안건으로 제출할 수 있는 만큼 시민과 정부가 공동으로 환경문제를 풀어나가는 정책 구심체의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

정부와 시민의 합동단속 사례로는 정수장 관리 실태에 대한 민관합동 점검으로 수돗물에서 바이러스가 검출됨에 따라 정부는 합동으로 수돗물 수질관리 종합대책을 수립하였고 민간위원들을 참여시킴으로서 조사의 신뢰성과 타당성, 투명성을 높이고자 하였다. 점검반은 수돗물 수질관리 종합대책을 검토하고 정수장 운영과 관리에 있어서 인력과 예산, 시설 등에 대한 점검을 실시하고 정수장별 개선명령 이행여부를 조사하였다.[220] 그 결과 인력이나 예산이 부족한 정수장의 경우 해당부처에 통보, 추진계획을 수립하고 시행하도록 하였으며 개선명령에 대한 이행이 부진한 자치단체

218) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 75면.
219) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 75-76면.
220) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 77면.

의 경우 조속한 이행을 촉구하고 환경부에서 정기적으로 정부 공무원들과의 유기적인 협조와 조사를 통해 문제점을 밝혀내고 대책을 마련하여 행정의 투명성과 신뢰성을 높일 수 있도록 하였다.[221]

건설부문의 경우 사업자와 공무원과의 결탁으로 인하여 부실공사의 소지가 있거나 행정적인 처리에 있어서 급행료가 존재하고 있으며 대부분 불공정한 하도급의 형태로 연결되어 있는 특성이 있다. 건설과 건축분야에서의 부패는 곧바로 부실공사로 이어져 국민의 생명과 안전에 직접적인 위협이 되기 때문에 건설하도급 부패는 반드시 사전에 방지되어야 한다. 따라서 건설부문에 있어서 무엇보다 건설과정 전반에서 투명성을 확보[222]되어야 하며 이때 적발과 처벌이 이루어질 필요가 있다. 건설부문의 경우에는 장기간의 걸친 공사와 수많은 건설현장에서의 검사가 이루어질 수 없으므로 지속적인 감시와 감독이 이루어지기 어렵기 때문에 시민의 참여가 상당부분 제한되어 있다. 그럼에도 부패방지를 위한 국민참여를 확대하기 위하여 주민감사청구 및 부조리 신고센터 등 국민신고사항을 처리하며 민원업무 관련 부패실태를 조사하는 등의 노력을 집중적으로 시행하고자 하였다.[223] 그러나 "부조리신고센터에 대한 국민들의 접근성과 부패신고제도에 대한 대국민 홍보가 부족하여 운영 실적이 기대에 못 미치고 있으며 내부고발자 등의 제도도 직원들이 불이익 등을 이유로 기피하고 있는 실정이다."[224] 이러한 문제점을 보완하기 위하여 부처 홈페이지에 부패신고센터 코너를 설치하고 있다.

청소년 유해환경 정화에 대한 민관합동감시단이 운영하여 각종 유해환경으로부터 청소년을 보호하여 건전한 청소년 성장과 사회적 기반을 조성하고 있다. 그러기 위해서는 우선적으로 유해환경 및 업소 단속 및 청소년 보호 및 계도활동을 목적으로 청소년 그린벨트 및 취약지구를 단속하고 청소년 출입제한 및 통제활동을 강화하고 있다.

---

221) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 77면.
222) 건설 하도급 계약과 관련해서 자세한 설명은 윤해성 외, 불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 214면 이하.
223) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 79면.
224) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 82면.

## 나. 외국

### 1) 스웨덴

스웨덴은 2010년 국제투명성기구의 178개국 가운데 부패인식지수 조사 결과 1위를 차지한 나라로 슬로건은 '모든 것을 공개하라'이다.[225] 이 원칙아래 스웨덴의 옴브즈만제도는 일반국민의 불평불만을 처리하고 공무원의 부정부패를 감시 및 감독하는 업무를 담당하고 있다. 그리고 정보공개법에 따라 개인신상정보를 제외한 주식거래, 인허가, 학교운영, 납세내역 등 모든 정보를 공개하고 있다. 옴브즈만의 조사권한은 헌법에 규정되어 있으며 기밀여부에 상관없이 정부기관에 대하여 사건에 필요한 문서를 요구할 수 있으며 각 기관은 거부할 수 없다.[226] 또한 옴브즈만은 판사가 법률을 시행 및 준수하는 상태를 감찰하고 불법행위를 하거나 그 직무를 해태하는 자를 소추할 의무를 가진다. 이처럼 옴브즈만은 법원, 행정기관, 병원, 형무소, 군대 등에 대한 순회 사찰권한이 있으며 사찰이나 신문보도 등을 통해 발견한 문제에 대하여 직권으로 조사할 수 있다. 옴브즈만은 잘못이 있는 공무원에게 경고 및 권고를 할 수 있으며 직무상 범한 죄에 대하여 소추할 권한을 가지며 동시에 징계절차나 면직 등에 관한 절차를 개시할 권한도 가지고 있다.[227]

### 2) 핀란드

핀란드 국민은 누구나 정부활동공개법에 의하여 중앙, 지방정부, 공공기관, 국영기업, 공공업무수행, 사기업 등에 관한 정보공개 요구가 가능하다. 정보 제공을 요구한 국민은 신분과 열람목적을 밝힐 필요가 없으며 범죄 악용 등의 소지를 제외하고는 한 달내 정보를 제공한다.[228] 핀란드의 옴브즈만제도는 헌법 및 독립법에 설치근거를 두고 있으며 상임공무원의 형태로 운영되고 있다. 핀란드의 옴브즈만의 특징은 자료제출권요구 등의 조사권, 권고권, 소추권 및 공표권을 행사하며 직권조사권이 인정되며 법령 개정을 위한 제도개선권고도 행사할 수 있다. 특히 사정감독원은 핀란드의 독특한 반부패기구로 공무원뿐만 아니라 변호사들에 대한 감찰과 민원, 형량의 적정

225) 강성권, 청렴도 제고 선진사례와 시사점, BDI 포커스 145호, 부산발전연구회, 2012, 3면.
226) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 67-68면.
227) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 68면.
228) 강성권, 청렴도 제고 선진사례와 시사점, BDI 포커스 145호, 부산발전연구회, 2012, 3면.

성 여부 등에 관한 조사도 가능하여 직접적인 시정조치를 취할 수 있다.[229] 또한 장관 및 판사에 대한 소추권도 있으나 의회의 결정에 따라 행사한다. 한편, 핀란드의 옴브즈만의 경우 임명권자는 의회이고 소속도 의회에 두고 있으며 의회에 대한 보고 권한을 인정하고 있다.[230]

### 3) 홍콩

홍콩의 염정공서는 세계 최초의 행정부 독립 부패수사전담기구로서 권한과 예산 등 독립성을 보장하고, 수사권 이외에도 반부패 대국민 홍보나 교육 등도 담당하는 종합 반부패기구이다.[231] 그리고 무엇보다 부패와의 싸움을 위해 지역사회와의 파트너쉽을 강조하고 있다. 염정공서는 일반시민들도 하여금 수뢰를 목격할 때에는 이를 신고하도록 하는 등 시민참여를 이끌어 내기 위한 다양한 방면에 걸쳐 활동을 수행하고 있다. 염정공서의 자문위원회는 각 부문의 책임 있는 시민들 가운데 행정장관의 임명에 의하여 위원직을 수행하고 있다. 1998년 공동체 참여 프로그램을 개발하여 공동체 조직들이 여러 종류의 활동을 통해 반부패 메시지를 전파하고 청렴성과 공정성 가치들을 증진시키기 위한 노력을 하고 있다. 그 일환으로 청소년 위원회, 시민교육진흥위원회 등과 더불어 청소년들이 참가하는 가운데 민간단위의 반부패교육 등을 활성화시키기 위한 프로그램을 개발하여 활용하고 있다. 홍콩은 자치구 의회와 공동체 집단들과 협력하여 가족단위의 반부패 조기 교육활동 프로그램을 시행하고 있으며, 홍콩대학교와 제휴하여 단기간의 반부패 학위과정을 신설하여 운영하고 있다.[232] 또한 민간부문의 요청이 있을 경우 부패방지 관련 자문도 실시하고 있다.

### 4) 호주

호주의 경우, 부패방지청을 마련하여 다양한 형태의 세미나, 워크샵, 대회 등을 통하여 국가 및 지방정부기관들, 변호사협회 등의 전문가 집단과 학교, 교육기관, 언론기관, 상공회의소 등과의 협력관계를 공고히 하고 있다. 또한 부패방지청은 지역

---

229) 강성권, 청렴도 제고 선진사례와 시사점, BDI 포커스 145호, 부산발전연구회, 2012, 3면.
230) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 68-69면.
231) 전태희, "주요국 공직자비리수사기구의 현황과 시사점", 국회입법조사처 현안보고서 Vol. 98, 2010, 24면.
232) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 70-71면.

사회와의 반부패 활동의 일환으로 국립대학교와 공동으로 부패와 반부패 석사과정, 특별코스 등을 개설하여 운영하고 있다.[233]

#### 5) 유럽연합

유럽연합의 부패방지국은 시민단체와의 긴밀한 협력관계를 구축하고 있으며 시민단체들은 정보공개 활동과 함께 부패방지국은 시민단체가 부패문제의 폐해에 대한 인식의 제고, 공사간 윤리적 행동의 증진, 부패행위에 대한 공분조성, 부패문제에 대한 고발과 관련 내부고발자와 피해자 등에 대한 보호, 반부패 투쟁의 격리 등의 활동을 통해 반부패 활동에 있어서 중심적인 역할을 담당하고 있다. 나아가 시민단체와의 보다 긴밀한 협력체제를 구축하고자 유럽연합 차원에서 시민단체들의 제안서를 접수하고 이를 평가 및 선정하고 그에 대한 지원금을 교부하여 사업을 수행할 수 있도록 지원하고 있다.[234]

## 제5절 반부패 활동을 위한 개선방안

### 1. 유엔반부패협약의 시사점과 개선방안 도출

#### 가. 국가정책의 방향

한국사회에서의 부정부패의 청산이나 척결 그리고 부패사범 통제체제의 확립 등 각 정권별 논의는 그 자체로만 끝나는 일이 비일비재하였다. 그 원인으로는 여러 가지 있겠으나 중요한 이유로는 급박히 변해가는 현실문제에 대한 정확한 분석과 진단이 결여되어 있다는 점과 그 처벌 정책이 제도화의 수준을 넘어 지속적이며 신뢰성 있는 수준으로 집행되지 못한 점을 들 수 있다. 또한 경제발전과 부패는 떼어야 뗄 수 없는 관계로 사회가 정립되지 않거나 혼란된 시기에 경제라는 이유를 빌미로 부패가 만연하기 쉽기 때문에 부패는 사회를 병들게 하고 경제성장을 방해할 수 있

233) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 71면.
234) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 73-74면.

다.[235] 이처럼 부패는 사회적 정의를 훼손하고 지속가능한 발전을 위태롭게 하기 때문에 국가 존립의 중요한 전제가 된다.[236] 이에 정부와 공공부문, 그리고 민관협력의 필요성은 더욱더 중요하다고 말할 수 있다.

민관협력이란 "공공부문과 민간부문의 협력방식을 총칭하는 것으로 공공과 민간부문이 상호이익을 위해 서로 협력하는 것을 말한다."[237] 기업부패방지의 가장 좋은 해결책은 공공부문과 민간부문의 협력이라고 할 만큼 부패를 효과적으로 예방하기 위해서는 거래상대방이나 자회사, 지역자치단체, 각종 경제단체 등 유관기관과의 반부패 협력을 강화하고 지속적인 네트워크를 유지할 필요가 있다.[238] 이에 국가정책의 방향은 정부와 시민사회의 협력과 공조체계의 강화가 요구된다고 볼 수 있다. 반부패 전략은 정부만의 노력으로 이루어지는 것이 아니라 기업을 비롯한 민간과 시민사화의 참여확대를 포함하여 다각적으로 접근하는 것이 효과적이라고 보고 있다. 청렴계약제의 경우도 적극적인 시민의 참여를 독려하여 시민단체 관계자를 참가시킴으로서 입찰과정의 투명성을 제고하여야 한다. 유엔반부패협약 제13조에서는 부패방지와 척결에 있어 시민사회와 비정부기구 및 지역사회에 기반을 둔 기구 등 공공부문 밖의 개인 및 집단의 적극적 참여를 장려하도록 하고 있다.

### 나. 민관협력의 효율적 구축

유엔반부패협약에서는 부패의 방지와 근절이 모든 국가의 책임이고 이 분야에서의 국가의 노력이 효과적이라면 시민사회, 비정부기구, 지역사회기반기구 등 공공부문 외 개인과 집단의 지지와 참여와 함께 국가가 서로 협력하여야 함을 명심해야 한다는 것을 강조하고 있다. 유엔반부패협약 제13조에서는 부패방지와 척결에 있어 시민사회, 비정부기구 및 지역사회에 기반을 둔 기구 등 공공부문 이외의 개인 및 집단의 적극적 참여를 장려하고 부패의 존재, 원인, 심각성 및 위협에 관한 공중의 인식을 고양시키기 위하여 가능한 범위 내에서 적절한 조치를 취하도록 하고 있다. 이에

235) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 13-14면.
236) 허일태, "한국에서의 부패방지에 관한 대책", 형사정책연구 제26권 제3호, 한국형사정책연구원, 2015, 159면.
237) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 61면.
238) 국민권익위원회, 『기업 반부패 가이드』, 2016.12, 24면.

제13조 제1호에서는 의사결정과정의 투명성을 향상시키고 의사결정과정에 공중의 참여를 장려하고, 초·중등학교와 대학교의 교과과정 등의 교육프로그램 및 대중홍보 활동 수행, 부패에 관한 정보를 탐색, 수령, 발간 및 배포할 자유를 존중, 장려 및 보호하는 것 등이다. 이처럼 정책결정에 참여에 있어서 시민이나 시민단체가 각종 위원회에 참여하여 의견을 개진하는 것이 가장 보편적인 방법일 수 있다.[239] 위원회는 복수의 자연인으로 구성되는 합의제기관이므로 행정의 경직성을 완화하고 민주성을 확보하는데 무엇보다 유용한 수단이 되어야 한다. 시민사회의 영향력이 증대되고 있는 시점에서 시민들도 각종 위원회에 참여하여 의견을 개진하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 각 중앙정부나 지방자치단체에서 반부패위원회를 설치하여 민간의 참여를 활성화시켜야 한다. 반부패위원회의 운영이 민주성과 다양성을 충분히 보장하여야 하는데 이것은 위원회 구성원간의 자유로운 의사소통을 가능하게 하기 때문이다.[240]

이러한 위원회의 대표적인 것이 바로 1999년 9월 대통령령으로 공포된 반부패특별위원회가 있는데, 기업, 시민단체, 국민 모두의 참여하에 부패를 예방하고 감시하며 제도를 개선해 나갈 수 있도록 한 민간 중심의 심의, 자문위원회로 대통령 직속기관으로 설치되었다. 본 위원회의 가장 큰 특징은 부패방지에 관하여 대통령에게 자문하기 위해 필요한 경우에는 정부의 부패방지 업무 추진상황에 대한 평가를 할 수 있도록 한 점이다. 나아가 부패방지위원회는 비영리 민간단체의 부패방지활동에 대한 지원과 부패에 대한 신고의 접수와 처리, 신고자의 보호 및 보상업무 등 유기적인 연계시스템을 구축하여 국가차원의 부패통제 중심기구로서의 역할을 수행하기도 하였다. 이러한 위원회는 일반국민, NGO, 그리고 많은 집단으로부터 환영과 관심을 얻어 냈다.[241]

그러므로 정부와 시민사회부문 간의 협력과 공조관계가 무엇보다 필요한 시점이다. 정부부문과 시민사회간 네트워크를 형성하여 상호작용을 통한 공공서비스의 공동생산을 지향해야 한다. 이미 각종 국제기구에서는 효과적인 반부패의 주체로 시민단체와의 협력을 대안으로 제시하였다. 일반적으로 시민단체는 회원의 회비에 주로 의존하고 있으며 기업의 협찬이나 정부의 지원은 매우 미미한 비중을 차지하고 있어 특정

239) 임승빈, 『정부와 자원봉사단체간의 바람직한 관계 정립방안에 대한 연구』, 한국행정연구원, 1999, 101면.
240) 한국의 반부패 관련 주요 위원회의 활동은 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 46면 이하.
241) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 48면.

기관에 종속되어 활동의 제약을 받을 가능성은 거의 없어 보인다.[242] 이처럼 부패방지는 정부나 특정기관의 노력으로만 이루어질 수 없으므로 지역내 지자체와 공공기관 및 민간단체 등과 함께 부패방지네트워크를 구축하고 운영, 활성화하여 청렴문화 조성을 위하여 다각적인 방안을 모색할 필요가 있다. 특히, 반부패와 관련해서는 부패방지입법시민연대의 활동이 대표적인데, 활동의 결과 국회에서 부패방지법을 통과시켰다. 이후 부패방지평가시민연대 네트워크를 구축하여 각 기관의 반부패정책 및 활동에 대한 평가를 수행하였다. 부패방지평가를 위한 연대를 통해 각 기관이 반부패정책과 활동에 보다 많은 관심을 갖도록 할 수 있으며 국민에게도 부패방지에 대한 관심을 높일 수 있다.[243] 이에 투명사회실천네트워크를 구축하여 실현하기도 하였다. 이와 같이 신뢰도가 높은 시민단체와 민간 부문의 협력은 정부에 대한 신뢰도를 높이는데 기여할 여지가 있다. 이처럼 신뢰는 자본으로 신뢰를 묶어주는 아교 역할을 하고, 참여와 피드백이 궁극적으로 생산성의 증가와 조직구성원의 몰입도를 향상시킬 수 있기 때문이다. 다시 말해서 조직의 성공은 협력할 수 있는 능력과 전제가 되는 협력과 신뢰의 수준에 의하여 정해지기 때문이다.[244] 이와 같이 협동 거버넌스를 통한 개인간 조직간 그리고 국가와 시민 등 민간 부문간 신뢰가 형성된다면 이는 사회적 자본화되어 좋은 정부를 만드는데 일조할 수 있게 된다.[245]

우리나라의 경우, "부패방지법 제정과 개정 등 입법과정에서 주도적 역할을 수행해 왔던 시민단체와의 연대가 중요한데, 부패방지정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 투명사회협약실천협의회와 같은 연대협력체계를 구축하여 반부패 거버넌스를 폭넓게 형성해야 해야 할 것이다."[246] 이는 곧 책임성의 문제로 연결되는데, 개인차원의 문제로 국한하는 것이 아닌 협동 거버넌스의 문제로 확장시켜야 하는 논리로 귀결되기 때문이다. 즉 자연스럽게 정보의 공유와 전파가 이루어져 조직의 투명성과 윤리성이 확보될 수 있다. 다시 말해서 협동 거버넌스는 수평적 구조상 누가 누구에게 책임을

242) 이근주, 정부와 NGO간의 파트너쉽에 관한 연구, 한국행정연구원, 1999, 70면.
243) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 104면.
244) Potapchuk, W. R., Crocker, J. P., & Schechter, W. H., Building community with social capital : chit and chums or chats with change, National Civic Review, 86, 1997, 6면 이하 참조.
245) 김종무·윤수재, "공무원 부패방지제도 성공 요인 분석, 한국행정학회 춘계 학술대회 자료집, 2004, 677면.
246) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 86면.

묻고 지우는 권력 관계가 아니므로 재량권의 남용에 대해서 걱정할 필요가 없고 규정 중심보다는 문제해결과 지도성, 그리고 신뢰 등에 의하여 구조화되고 질서가 형성된다. 따라서 모두가 모두에게 책임을 지므로 누구도 책임을 지지 않는 체제로 인식될 수도 있지만 보다 성숙한 협동 거버넌스로 진화하려면 자체적으로 높은 내재된 책임성이 확보되어야 한다. 그렇게 된다면 협동 거버넌스는 굳건한 상호 호혜성의 규범을 기르고 사회적 신뢰를 촉진하게 된다.[247]

### 다. 기업의 투명성 강화

동서간의 이념 대결이 종식된 이후 기업활동이 국제화됨에 따라 오늘날 세계 각국에서 기업의 사회적 책임과 더불어 기업활동의 투명성과 개방성이 강조되고 있는 시점에서 기업을 포함한 민간부문의 부패방지와 윤리성 확보를 추구하는 방향으로 전개되고 있다.[248]

유엔반부패협약 제2조에서 법집행기관과 관련 민간단체 사이의 협력을 제고하고, 기업 간, 그리고 기업과 국가 계약관계에서의 바람직한 상관행의 이용촉진을 위한 행동강령 촉진, 법인의 설립과 경영에 관련된 법인과 자연인의 실체성에 관한 조치(민간단체의 투명성 촉진), 상업활동을 위하여 수여하는 보조금 및 허가 관련 절차, 전직공무원의 합리적인 기간을 제한, 사기업의 부패방지를 위한 내부적 감사통제권보유와 사기업의 계산서와 필수 재무제표의 적절한 감사와 인증절차 보장을 제시하고 있다. 그리고 부패방지를 위하여 제3조에서는 장부와 기록의 보존, 재무제표의 공개 및 회계와 감사의 경우 범죄를 실행할 목적으로 부외계좌의 개설, 부외거래 또는 불충분한 거래, 가공의 지출 기록, 부정확한 부채의 기입, 허위서류의 사용, 회계서류를 고의적으로 파기하는 행위를 방지하도록 제시하고 있다. 그리고 제4조에서는 이러한 뇌물을 구성하는 지출과 부패행위 조장에서 발생한 지출에 대해서는 세금공제를 인정하지 않도록 하고 있다. 이처럼 유엔반부패협약에서는 민간부문에서의 회계, 감사기준을 강화하며 조치가 준수되지 아니할 경우 민사상, 행정상 또는 형사상의 처벌을 적절히

247) Potapchuk, W. R., Crocker, J. P., & Schechter, W. H., Building community with social capital : chit and chums or chats with change, National Civic Review, 86, 1997, 2면.
248) 박경철, “영국의 반부패전략과 반부패 법제”, 강원 법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 29면.

부과하기 위한 조치를 취한다고 규정하고 있다. 따라서 민간부문에서의 회계와 감사기준과 관련한 부패행위를 먼저 고려해 볼 수 있다. 각 기관별로 계약업무는 대부분 청렴서약제와 전자입찰을 통해서 투명성을 제고하며, 원가계산의 객관화와 수의계약 제도의 개선노력을 시도하여야 한다. 아울러 정부기능이나 역할의 상당한 부분이 통제나 규제보다는 사적 분야 또는 비영리기구에게 자금이나 기술을 지원해 주는 역할을 고려 해 볼 수 있다. 즉 사적 기업 내지 비영리기구가 정부의 기능을 보완 내지 새로운 공공사업을 개발하는 다양하고 자발적인 기구로 변모하도록 도와주고 있는 것이다.

한국에서는 한국투명성기구의 역할이 어느 때보다 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 한국투명성기구는 반부패활동을 통하여 국민들의 의식을 개혁하고 부정부패를 예방하기 위한 활동을 전개함으로써 사회전반의 부정부패를 없애고 맑고 정의로운 사회건설에 기여하는 것은 목적으로 설립된 비영리, 비정부기구(NGO)이기 때문이다. 이에 시민들의 참여를 독려하고 실천하여 투명사회 실현을 이룩하는 활동에 집중하고 국제반부패활동에도 적극적으로 활동하고 있다.[249] 이에 한국투명성기구는 국내 기업의 윤리 강령실태 조사를 통하여 투명한 기업문화를 창달하여 민·관·기업이 함께하는 맑은 사회만들기 운동과 투명사회협약 확산과 이행운동을 하고 있으므로 기업 입장에서는 반부패 교육을 받고 한국투명성기구 입장에서는 반부패 홍보와 교육을 할 수 있기 때문에 건전한 기업문화를 이끌기 위하여 투명성기구와 기업이 상호보완적인 관계를 유지할 필요가 있다. 나아가 적극적인 이행여부를 점검하고 이를 실천할 수 있도록 하는 유기적인 관계가 지속적으로 유지되어야 할 것이다.

## 2. 부패평가지표의 개발

부패인식조사를 통하여 그 나라의 부패정도를 측정하고 있다. 가령, 국제투명성기구가 실시하는 기업인 대상의 뇌물공여지수 조사나 비즈니스 전문가 대상의 부패인식조사조사와 같이 국민소득대비 경쟁국의 수준 정도를 비교하고 있으며, 일반대중을 대상으로 하는 부패인식지수 가운데 세계부패바로미터(Global Corruption Barometer)는 정치, 기업, 정부, 언론, 시민사회 등 사회 주요 구성부문에 대하여 일반국민의

249) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 27면.

부패인식을 측정하는 모델이다.[250] 또한 국제투명성기구는 국가청렴시스템(NIS)의 구축을 주장하는데 국가의 투명성과 책임성 증진에 영향을 미치는 행위자, 기관, 법률, 관행 등을 총체적으로 해결하지 위한 모델로 공공-민간-시민사회의 협력체계 구축을 강조하고 있다.[251] 이처럼 국제적 추세를 고려해 볼 때, 우리나라의 경우 민간부문의 청렴도 관련 평가 제도를 찾아보기 어려운 측면이 있다.

기업들은 경영전략으로 윤리경영이라는 개념을 도입하여 시행하고 있는데, 윤리경영이란 윤리적 책임을 다함으로써 임직원, 주주, 고객, 협력업체 등 이해관계자들에게 신뢰를 얻고 함께 성장할 수 있도록 기업을 경영하는 것을 의미한다. 이러한 윤리경영 지표는 전통적인 부패행위에서부터 사회에서 요구되는 합법성과 공정성 등의 지표 등이 반영되어 있는 측면을 볼 때, 윤리경영에서는 뇌물행위뿐만 아니라 민간에서 발생할 수 있는 불공정 거래 및 고객에 대한 책임 등도 기업의 투명성 제고를 위해 필요하다.[252] 이에 전경련 윤리경영자율진단지표(FKI-BEW)는 기업이 현장에서 느끼는 실제적 지표개발을 통하여 윤리경영 도입과정에서 대부분의 기업들이 경험하게 되는 시행착오를 예방할 수 있도록 구성되었으며,[253] ISO 2600은 국제표준화기구가 사회적 책임에 관한 지침을 제공하기 위한 목적으로 개발된 것으로 공공과 민간 분야에 적용가능한 지표로 환경, 인권, 노동관행, 공정사업 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여 및 개발 등과 같은 7가지 핵심이슈를 토대로 마련되었다.[254] 그러나 아직까지 확산 및 전파가 미진하였으므로 적극적인 홍보와 실행에 착수해야 할 것이다.

또한 시민단체에서는 부패평가지표를 개발하여 각 기관을 대상으로 주기적으로 평가하여 각 기관의 부패척결노력을 강화할 필요가 있다. 평가지표에 있어서는 동일한 지표를 사용하기 보다는 각 분야별로 차별화하여 개발하는 것이 바람직하다.[255]

---

250) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 12-13면.
251) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 237-238면.
252) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 246-247면.
253) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 247-248면.
254) 김은경·신동준·이정주·이선중, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ), 한국형사정책연구원 연구총서, 2015, 249면.
255) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 105-106면.

특히 지방차원에서는 부패개연성이 높은 분야에 대해 집중적인 평가를 해야 한다. 실적 분야의 평가가 우선하기 보다는 과정상의 평가를 통해 반부패 관련 정책과 활동 등 현장에서 일선 공무원 및 민원인이 체감할 수 있는 파급효과가 있었는지를 먼저 평가해야 할 것이다. 또한 반부패에 대한 민원인의 인식도 조사도 동시에 병행하여 부패방지 관련 기관의 전반적인 노력과 민원인의 인지도를 조사하는 것이 바람직하다.[256] 이에 부패영향평가와 시책평가 등을 통해 법규와 제도를 정비하고 행정의 정보시스템을 추진하여 투명성을 제고하여야 할 것이다.

## 3. 부패방지를 위한 시스템 구축

### 가. 민간부패 기준의 설정

민간부패는 은밀하게 이루어지고 적발이 쉽지 않으며 적발되는 경우에도 부패행위에 해당하는지의 기준이 불분명하다는 특징이 있다. 그러므로 무엇보다 신고가 중요하다. 보복으로부터 두려움 없이 소속 구성원과 관련자들을 신고하거나 제보할 수 있도록 하는 신고메커니즘을 구축하여야 한다. 무엇보다 내부 신고자를 보호하기 위한 방안을 고려해야 한다. 아울러 부패방지를 실질적으로 수행할 수 있도록 부당한 간섭을 받지 않고 독립성을 유지할 수 있는 부패방지기관이 필요하다. 왜냐하면 반부패는 고유한 독자적 업무이지 다른 업무의 파생과정에서 눈에 띄는 것이 아니기 때문이다. 부패방지 업무를 독립하여 의회와 사법부가 그 구성에 관여하는 상설독립 합의제기구를 설치할 필요가 있다. 즉 이 기구는 국가적 반부패시스템을 구축함을 기본 목표로 하여야 한다. 가령 선거관리위원회가 공직선거와 관련하여 직접 조사하고 고발 및 수사의뢰권을 가지는 것처럼 부패와 관련된 문제가 발생한 경우에는 반부패위원회가 직접 조사권을 가지고 활동하도록 할 필요가 있다.

그리고 반부패 관계기관협의회와 같이 범정부적 반부패 정책을 통합 및 조정할 수 있는 권능도 부여하여야 할 것이다. 물론 민간부패를 규율할 수 있는 법적 기능을 부여하는 것도 당연하다.[257] 부패방지를 위해서는 시민사회나 비정부기구가 참여하

256) 윤광재 외, 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안, 한국행정연구원, 2003, 106면.
257) 김현수, "부패방지에 관한 형사법적 대응방안", 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 225-226면.

고 지역사회에서 기반한 기구 등 민간 차원에서의 적극적 참여를 가능하도록 유도하여야 한다. 유엔협약 제13조에서는 "의사결정과정의 투명성을 향상시키고 의사결정과정에 대한 공중의 참여를 장려하고 정보에 대한 공중의 효과적 접근을 보장하며, 부패에 대한 불관용의 정신을 고양하는 초·중등학교와 대학교의 교과과정 등의 공공교육프로그램 및 대중홍보활동을 수행하며 타인의 권리를 침해하거나 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 공중도덕의 보호 등 일정한 경우를 제외하고는 부패에 관한 정보를 탐색, 수령, 발간, 배포할 자유를 존중하고 보호해야 한다."고 규정하고 있다.[258]

한국적 실정을 보더라도 부패를 척결하는데 있어서 무엇보다 중요한 것은 각 정권마다 부정부패에 대한 위원회를 바탕으로 법제도의 제·개정이 되었던 만큼 부패를 사전에 예방하는 수단으로서 부패를 유발하는 각종 법령과 제도개선이 중요하다. 부패를 좀 더 근원적으로 방지하기 위해서는 부패 관련 법령의 부패영향평가를 통해 부패유발요인을 발굴하여 개선, 권고해야 하며 이를 바탕으로 법적 강제력 있는 법령을 제·개정하는 것이 중요할 것이다.[259]

### 나. 민간부문의 신고 활성화

민간영역에서 발생하는 부패행위의 경우, 사적인 이익 추구를 위해 교묘하고 은밀하게 이루어지고 규제 시스템 또한 제한적이므로 민간부문에서의 부패를 적발하기란 매우 어려운 것이 사실이다. 프랑스의 경우 민간분야의 경우 2007년 부패방지법의 제정으로 노동법 제1161-1조를 신설하여 직무수행 중 발견한 부패행위를 행정당국과 사법기관에 고발한 피고용인를 보호하도록 하였다.[260] 기업범죄도 적발과 처벌의 실상은 기업 내부자의 고발을 단서로 하는 경우가 많다. 그러나 고발자는 민간 및 기업으로부터 해고 등 불이익을 받을 우려가 있고 상당한 용기를 필요로 한다. 이에 미국과 유럽에서 시행되고 있는 감면프로그램(Leniency Program)은 재량권을 가진 기관이 정보제공에 대한 감면을 사전에 공표하여 정보제공에 대한 인센티브를 제공하여 기업범죄 적발에 성과를 거두고 있다고 한다.[261]

---

258) 이동원, "민간부문 부패의 의의와 법적 과제", 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2013, 115면.
259) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 85면.
260) 전 훈, "프랑스에서의 부패방지 법제", 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 75면.

현재 민간분야를 다루는 공익신고자보호법은 기업, 단체 등 민간분야에서의 부패행위 신고자를 보호하기 위한 법으로 시행되고 있다. 공익신고자보호법의 취지는 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회 풍토의 확립에 이바지하는데 있다.[262] 즉 동법은 기본적으로 민간부문에서 발생된 부패행위에 대한 신고자의 보호와 지원에 목적이 있는 것이 아니라 기업 등의 국민의 건강과 안전 및 환경 등을 침해하는 행위에 대한 신고자의 보호 등을 목적으로 한 것이다.[263] 그러나 보호적용 대상의 한계와 낮은 구조금액과 보상수준에 대한 비판이 제기되고 있는 실정이다. 또한 민간영역에 있어서 공익신고의 적용범위를 확대하고 신고자 사전보호를 철저히 하고 구제조치의 실효성을 보완하고 포상제도를 강화하는 등의 확실한 개혁이 있어야 한다.[264] 나아가 민간부패 대응을 위한 신고자보호에 있어서 공익신고자보호법의 역할이나 기능을 거의 기대해 보기 어렵다고 할 것이다. 민간부패 대응을 위해서는 동법의 적용범위를 보다 확대하는 것이 시급하다.[265]

또한 공익신고자보호법에 의하더라도 사실상 신고를 기대하기란 어려운 것이 현실이다. 공익신고자보호법 제10조에 의하면 조사를 하지 아니하거나 중단하고 끝낼 수 있다고 규정하여 명백히 거짓인 경우, 인적사항을 알 수 없는 경우, 신고서나 증명자료 등에 대한 보완요구를 보완하지 아니한 경우 등 공익침해행위에 대한 조사가 필요하지 아니하다고 대통령령으로 정하는 경우라고 하여 공익신고침해행위와 관련성이 없는 경우와 증명할 수 있는 증거가 없는 경우 등 공익신고의 처리 기준이 매우 까다로운 것을 알 수 있다. 그러나 내부 신고자의 경우 뿐 만 아니라 신고자의 경우 인적사항은 물론 증명자료의 보완 등을 요구할 경우 대부분 익명을 원하거나 알려지지 않기를 원하는 경우도 있을 것이다. 따라서 익명자의 제보나 신고 등을 전문가의 입장에서 판단하여 조사하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 현재 국민권익위원회는

---

261) 이건호, "내부고발자보호제도에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2000, 35-36면.
262) 공익신고자 보호법 제1조.
263) 이천현, "한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안", 형사정책연구 제26권 제2호, 2015, 296면.
264) 김현수, "부패방지에 관한 형사법적 대응방안", 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 227-228면.
265) 이천현, "한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안", 형사정책연구 제26권 제2호, 2015, 296-297면.

국민권익구제 선진화 대책 추진으로 국민신문고, 110 정부민원안내콜센터 등에서 민원정보를 분석하고 이를 부처와 지자체 등에 실시간 제공하여 국민고충을 사전에 해결하려고 하고 있으며, 지자체 옴부즈만 설치를 확대하고 공익침해행위에 대해서는 누구나 관계 행정기관과 소속기업 등에 신고할 수 있도록 하고 있다. 또한 신고자에 대해서는 신분보장과 신변보호, 그리고 비밀보장 등 보호조치를 마련하였다.[266] 문제는 현재까지의 신고자 시스템이 공공 내지는 공직 부분에 국한되어 있다는 것이다. 민간에 대한 신고와 보호, 신분보장 등에 대해서는 아직까지 부족한 것이 사실이다. 민간인의 경우 오히려 공직자 보다 신고에 대한 개념이나 인식이 부족하며 겁을 낼 수도 있기 때문이다.

따라서 앞에서 본 공익신고자의 부족한 부분과 국민권익위원회의 시스템의 부분을 보완하여 민간부문의 신고시스템을 개선할 필요가 있다. 민간의 경우는 신고시스템 자체를 인식하지 못할 수도 있을 뿐만 아니라 실명으로 신고하는 것 자체를 더욱 더 꺼려할 수 있기 때문에 통합적으로 민간과 공공을 아우르는 신고 시스템 개선이 필요하다. 중요한 것은 보통 민간의 경우는 익명으로 신고를 하는 부분이 대부분이라는 점에 주목하여 현행 익명으로 신고하는 경우 처리를 하지 않고 지나치는 경우가 대부분이라는 점에서 익명으로 신고를 하더라도 이를 분석하고 개선하는 시스템으로 나아갈 필요가 있다. 반면, 국민권익위원회를 공공부문의 신고 위주라면 한국투명성기구가 전국에 지역적 조직을 두고 있고 반부패투명사회협약 운동, 시민옴부즈만 사업, 교육과 홍보 및 문화사업, 국내외 단체와 기관 등과의 연대사업 등을 실현하고자 노력하고 있으며, 기업의 윤리강령실태 조사를 하여 투명한 기업문화를 창달하고자 민·관·기업이 함께하는 운동 등을 하고 있으므로[267] 투명사회기구가 민간부문의 신고창구 역할을 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

나아가 민간부패를 통제하기 위해서는 비자금, 회계 부정과 같은 관련법을 공익신고자 보호법의 공익침해행위로 정의 규정화하여 기업의 민간부패 행위에 있어서 신고를 활성화하는 방안도 강구해야 할 것이다. 한편, 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률이 2016년 9월 28일 시행됨에 따라 공익신고자 보호법의 경우 종업원이

266) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 27면.
267) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 28면.

공익신고자의 인적사항 등 신고내용을 공개한다든지, 공익신고자에게 불이익조치를 하는 경우 또는 공익신고 등을 방해하거나 취소하도록 강요한 경우에는 그 행위자를 처벌하는 외에 사업자(법인, 단체 또는 개인)에게도 벌금형을 과할 수 있게 되었으며, 이 경우에도 사업자가 위반행위 방지를 위해 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 제재를 면할 수 있게 되었다. 따라서 기업의 반부패 활동은 법률에 의해 구성원들의 위법행위를 적극적으로 예방하고 감독할 의무가 부여되었다.[268]

이처럼 부패 신고는 자율적인 신고의식에 기초하여야 하며 기업은 부패신고시스템을 갖추고 신고자의 경우 보복이나 불이익을 당하지 않도록 해야 한다. 더불어 내부고발자의 경우 일정한 보상을 해야 하는데 추징액의 일정비율 내지는 부정방지액의 10% 정도의 인센티브를 부여하는 방안을 고려해야 할 것이다. 그러기 위해서는 무엇보다 부패신고창고의 다양화와 함께 담당자는 철저한 교육을 통해 전문성을 확보해야 하며 독립성을 보장해야 한다.

### 다. 정책적 방안 모색

부패의 순환구조는 매우 견고하여 이를 끊기가 쉽지 않고 전염병처럼 확산되는 성향이 강하며 심할 경우 생존을 위해 부패하지 않을 수 없는 극단의 악순환에 빠진다고 한다.[269] 그렇기 때문에 민간부패의 예방과 대응은 무엇보다 중요한 것이 사실이다. 민간부패의 경우 여전히 대중의 평가는 미약하고 부패를 근절하기 위하여 계속적인 입법적인 시도가 이어지고 있으나 부패 자체가 가지고 있는 은밀성이 내재되어 있어 형사처벌의 강화만으로는 실질적인 부패가 근절될 수 있을지 미지수이다. 한국사회에서의 부패현상은 매우 심각한 상황으로 헌법적 가치 내지 요청에 부합하고 지속적 국가발전을 위하여 부패척결은 시급하다.[270] 영국의 경우 부패가 없는 사회를 실현하기 위하여 부패와 관련된 사람을 기소하고 처벌하거나 부패와 관련된 수익은 박탈시켜야 함을 강조하고 있다.[271] 즉 법의 집행을 강화하고 부패행위를 강력하게

---

268) 국민권익위원회, 기업 반부패 가이드, 2016.12, 1-2면.
269) 신봉호, "부패이론과 부패방지대책", 경상대 사회과학연구소, 2001, 13면.
270) 김현수, "부패방지에 관한 형사법적 대응방안", 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 209면.

규제하며 부패와 관련된 불법자금의 흐름을 면밀히 확인하고 이로 인한 이득을 환수할 것을 내용으로 하고 있다.[272]

이에 사적 영역에서의 금품 기타 향응수수 및 부정청탁 그리고 부정행위를 처벌함과 동시에 외국공무원에 대한 뇌물죄, 영리단체 등의 뇌물공여방지실패죄 등을 규정하고 있는 뇌물법, 부정행위방지법 등을 제정하고 수사기관에게 금융정보자료 제출요구권 등 수사절차에서의 특별권한을 인정하는 형사소송법 등을 개정하였으며 이와 같은 법률을 집행하기 위하여 중대하거나 복잡한 경제범죄를 담당하기 위한 중대경제범죄수사청 등을 신설하거나 권한을 확대하고 있다.[273] 민간부패의 경우 정부가 의지를 가지고 총괄적인 역할을 하는 효율적 기능을 가진 시스템을 고민해야 할 것이다. 정부의 반부패정책이 두드러진 효과를 보려면 부패방지정책의 결정과 집행, 그리고 평가에 이르기까지 새로운 패러다임의 모색이 필요하다. 즉 시민과 시민단체의 적극적인 참여하에서 협력적으로 이루어질 필요가 있다. 또한 민간부문과 시민단체의 협력도 동시에 진행되어야 한다.

자금세탁과 관련하여 보통은 다른 사람의 계좌를 통해서 세탁을 하거나 나눠먹기식으로 분배하여 신고를 애초에 차단하는 방법이 주로 사용되고 있다. 이러한 경우에는 공모공동정범의 성격상 서로 계획 하에 부인을 하거나 증거를 조작하기 때문에 입증이 어렵고 설령 다수의 사람들 가운데 한 사람만이 자백을 한다고 하더라도 증거능력이 인정될 것인지가 의문이다. 따라서 민간조직은 뇌물과 부패에 대해서는 엄정한 조치를 해야 하며, 조직 내에서 금품수수의 경우는 직무관련성이 있는 한 일정규모 이상의 선물수수 금지 및 신고 등 관련 규제체계를 확립할 필요가 있다.

또한 기업의 경우 과도한 접대비와 리베이트와 같은 불법적 비용 내지는 불필요한 비용이나 비공식적 지출은 오히려 기업의 윤리성이 저하되는 결과를 초래할 수 있다. 다시 말해서 기업의 접대비를 기업활동에 필요한 비용으로 인정하여 일정한도 내에서 손금으로 인정해 주었으나 오히려 남용으로 이어져 기업으로 하여금 제품의 품질로

---

271) HM Government, UK Anti-Corruption Plan, 2014, 10, p.10(박경철, "영국의 반부패전략과 반부패 법제", 강원 법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 8면 재인용).

272) 박경철, "영국의 반부패전략과 반부패 법제", 강원 법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 8면

273) 박경철, "영국의 반부패전략과 반부패 법제", 강원 법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소, 2016, 8면.

경쟁하기보다는 뇌물이나 로비활동을 통하여 영업하려는 관행을 초래하여 장기적으로 국내 기업의 국제경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 접대비 문화는 정경유착의 비리로 이어질 수 있으며 과도한 접대비의 지출은 사치 및 향락산업의 발달을 가져와 국민들의 건전한 가치관의 형성에도 부정적 영향을 미칠 수 있다.[274] 이에 업무전반의 투명성 강화를 위해서는 기업의 반부패 체계를 갖추고 실천할 수 있도록 해야 하며 이것은 기업의 재정 건전성이 제고되고 경영의 안전성 확보 차원에서 매우 중요하다. 따라서 접대비의 경우 세제혜택을 주는 만큼 가능한 투명하게 집행될 수 있도록 해야 하며 그렇게 하기 위해서는 접대비의 용도와 정도를 명확하게 설정할 필요가 있다. 그렇지 않고 불법적 또는 위법적인 접대비로 나아가는 경우에는 엄격한 태도를 취할 수 있도록 해야 하며 이를 위해서는 NGO 내지는 시민단체 차원에서의 감시와 감사가 접목되어야 할 것이다. 기업입장에서도 부정청탁 예방노력을 주기적으로 점검 및 관리해야 한다.

나아가 기업의 반부패는 가장 효율적인 경영기법으로 자리 잡기 위해서는 무엇보다 기업 또는 협력업체의 신뢰를 구축해야 할 것이다. 투명한 계약과 불법적인 리베이트나 접대가 아닌 정당한 기술력을 바탕으로 이루어진다면 불공정한 하도급을 근절할 수 있으며,[275] 이로 인하여 사업의 안전성과 기업 이미지가 향상될 수 있기 때문이다. 이처럼 부패행위를 사전에 예방하는 시스템을 조성하기 위한 법과 정책들의 미비점과 집행가능성이 있는지 검토하고 제도의 실질을 도모하기 위하여 능동적이고 적극적인 행정의 실현, 효율적인 절차 등을 고려해야 할 것이다.

이를 위해서는 계획수립 – 규범마련 – 실행 – 협력 – 평가와 개선의 5가지 단계별로 구체적인 지침을 제시하기도 하는데, 계획수립은 장단기적으로 기업이 추진하고자 하는 반부패 활동의 방향과 구체적인 방안을 사전에 정하는 것을 의미하며, 규범마련은 구성원들이 반부패를 실천하기 위한 행동 요령 및 기준을 만들어 공유하는 단계이며, 실행은 마련된 규범과 계획에 따라 다양한 부패 방지 제도를 실제로 운영하는 단계를 말한다. 그리고 협력은 기업이 정부나 지자체, 자회사, 협력사, 시민단체 등과 함께 반부패 네트워크를 구축하는 것을 의미하며, 평가와 개선은 기업이 부패 방지를

274) 현진권 외, 세무분야 부패방지 대책, 한국조세연구원, 1999, 122면.
275) 기업의 자체 경쟁력 강화와 관련해서는 윤해성 외, 불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 342면.

위해 추진한 각종 사업의 성과와 현황을 진단하고 이를 다음 계획 수립에 반영하는 것을 말한다.[276]

기업에 대한 사회적 요구수준이 증대되고 있는 현실에서 법률에 위배되지 않고 기업이 이윤추구활동을 한다면 제품 또는 서비스의 제공, 고용창출, 세금납부 등을 통한 사회적 정당성을 확보할 수 있다. 그러기 위해서는 기업의 회계투명성을 강화하고 아울러 윤리경영 등이 강조되어야 할 것이다. 이러한 경향은 미국과 영국 등 선진국은 이미 윤리경영과 환경경영, 사회공헌 등 기업의 사회적 책임을 성실하게 이행하는 기업에게 투자하고 있었다. 이에 따라 건전한 시장경제 확립과 기업이 투명성 강화를 위해 기업지배구조개선, 회계제도의 투명성 증대와 같은 부패방지 및 투명성 제고를 위한 제도적 장치가 계속적으로 마련되어야 할 것이다. 반부패 관련 대국민 홍보는 비교적 적극적이라고 볼 수 있다. 그러나 직원들의 반부패 교육의 횟수와 내용 면에 있어서는 형식적이라고 볼 수 있다. 따라서 교육내용의 질을 높이기 위해서는 체계적이고 내실 있는 교육프로그램을 제작하고 참여할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 아울러 부패범죄의 척결은 부패수사 전담기구의 적극적 활동 및 관련 법령, 형사법 제도 등 입법의 정비와 법 적용 및 집행영역에서의 충실한 이행을 통하여 해결하여야 한다. 구체적 방안으로는 반부패수사기구로서의 검찰의 위상을 제고하고 내부감찰기능을 강화하며 부패방지와 척결만을 전담하는 독립된 반부패기구인 부패방지위원회를 통하여 국가의 반부패시스템을 구축하여야 한다. 이는 과거 국가청렴위원회의 기능과 권한을 축소하여 반부패의 대응을 약화시킨 점을 교훈삼아야 할 것이다. 반부패 기능강화를 위한 대책들이 시급히 마련되어야 할 시점에서 반부패기구의 독립성을 훼손시킨 점은 부패방지 기능을 약화시키는 결과를 초래한다는 점을 명심해야 할 것이며,[277] 이는 유엔반부패협약의 의무사항을 정면으로 위배하는 것이다. 그렇기 때문에 정부와 시민의 반부패 청렴 문화의 확산과 의식 및 문화의 개혁이 모두 함께 이루어져야 하며, 이로서 부패의 사슬과 고리를 끊고 투명사회와 법치사회로서의 정의가 회복될 수 있는 통로를 다시금 열어야 할 것이다.[278]

---

276) 국민권익위원회, 기업 반부패 가이드, 2016.12, 7면.

277) 이에 대한 자세한 설명은 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 75면 이하.

278) 김현수, "부패방지에 관한 형사법적 대응방안", 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 209-210면.

### 라. 반부패 종합대책 기구의 부활과 반부패 수사 전담기관의 창설

정책시행기관과 관련해서는 반부패전담기구를 마련하여야 한다. 다만, 효과적으로 대응하기 위해서는 범정부적 차원에서 반부패 정책을 통합하고 조정할 수 있도록 해야 한다. 또한 국가 차원의 종합적이고 체계적인 부패방지를 위해 공공과 민간부문에 대한 부패통제가 함께 규율되어야 한다.[279] 이에 독립성과 공정성, 전문성을 가진 상설적 반부패기구가 설치되고 그 활동을 통하여 반부패문화가 확산되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 과거의 반부패 종합대책기구인 국가청렴위원회를 부활하여 오로지 부패 신고와 예방 그리고 감독만을 담당하는 국가적 차원의 독립적인 반부패 기관으로 거듭나야 할 것이다. 물론 국가청렴위원회의 한계로 지적된 점은 집행기관은 아니라는 점, 그리고 수사권이 부여되지 않아 부패혐의를 확인하기 어렵다는 문제가 남아있었다. 한편, 효율적 사후 통제장치로서 반부패수사 전담기관의 창설 내지 확대도 논의되고 있으며 현재 고위공직자비리수사처의 신설이 거의 막바지에 있다. 과거 검찰 내부 비리에 검찰이 자율적, 능동적으로 대처하지 못하고 정치적 중립성을 제대로 지키지 못하고 있으므로 별도의 사정기관을 설치하여 검찰과 병행 내지 검찰 기능을 견제하여 부패감시를 하는 것이 타당하다는 주장과 상설 특별검사제도의 도입 및 별도의 사정기관의 설치보다는 검사를 분야별 해당기관에 파견 및 분산 배치하여 장기근무토록 하면서 감사와 수사기능을 부여하자 논의가 이루어졌다.[280]

이러한 논의는 사실 고위공직자 내지는 공무원에 대한 논의로 여기서의 민간부문의 부패영역과는 다르다고 할 수 있다. 민간부문의 경우에 있어서의 부패는 여전히 검찰의 몫으로 돌릴 수밖에 없다. 결국 수사와 기수, 그리고 공소유지는 검찰이 담당해온 업무이기 때문이다. 검찰을 대신하여 다른 상설기구 등이 부패수사를 한다고 하여 정치적 중립성과 공정성을 담보하고 실효적으로 수사한다는 것이 과연 가능한가 하는 점이다. 수사를 한다고 해도 역시나 검찰과 업무가 기능적으로 중복된다는 점 역시 부인하기 힘들다. 그렇다면 외국의 경우를 참고해야 하는데, 홍콩의 염정공서는 1970년대 가장 부패한 관료집단으로 평가받고 있던 경찰 조직을 주된 표적으로 삼아 만들

279) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 85면.
280) 김현수, "부패방지에 관한 형사법적 대응방안", 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 220면.

어진 기구로 수사권 이외에도 반부패 대국민 홍보나 교육 등도 담당하는 종합 반부패 기구이다.[281] 싱가포르의 부패행위조사국은 수상이 직권으로 임명하는 국장이 수장으로 형사소송법상 수사 관련 모든 권한을 행사할 수 있으나, 검찰총장에게 부패사건에 관하여 부패행위조사국에 조사를 요구할 수 있도록 함으로써 검찰과 상호보완관계를 유지하고 고위공직자 등 부패행위뿐만 아니라 민간부문에서의 부패행위도 수사의 대상으로 하는 사회 전반의 부패 관련 사건을 담당하는 기구이다.[282]

따라서 수사기능을 동반한 검찰로 하여금 철저한 수사를 하는 것은 당연지사이므로 지금의 검찰의 잘못된 태도와 정치적 관행을 바로잡기 위해서 내부통제장치와 감찰기능을 강화해야 한다. 그렇기 위해서는 검찰 내부에서의 감찰과 내부통제장치가 아닌 외부 기관의 감찰기능이 동반되어야 할 것이다. 가령 국가청렴위원회에서 검찰의 내부통제장치와 감찰기능을 하여 상호보완관계를 유지하는 것이다. 이것은 검찰 내의 수사조직과 기능이 그대로 유지되고 있으므로 인적 물적 자원의 효율적 분배와 운용이 가능하기 때문에 부패 수사에 대해서는 검찰이 최종적으로 수사를 담당하는 것이 타당하다고 보여진다. 나아가 검찰시민위원회와 같은 민간위원회 내지는 국회의 국정감사 등 감시와 감독을 통하여 국가청렴위원회-시민위원회-국회 등의 외부인사로 구성되어 감시와 통제가 서로 윈윈(Win-Win)하여 검찰의 정치적 부패 행위를 감시할 필요가 있다.

## 4. 소결

국제사회의 반부패 논의와 협력은 1977년 미국의 해외부패방지법(FCPA) 제정을 시작으로, 1999년 경제협력개발기구(OECD)의 뇌물방지협약 제정을 거쳐 2003년 UN 반부패협약 체결에까지 그 성과를 이루었다.[283] 그동안 종래 부패문제는 공적인 영역에서의 공직부패만이 문제되었었다. 그러나 국가 주도의 경제성장을 추진하는 과정에

281) 전태희, "주요국 공직자비리수사기구의 현황과 시사점", 국회입법조사처 현안보고서 Vol. 98, 2010, 24면 이하.
282) 김현수, "부패방지에 관한 형사법적 대응방안", 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 223면.
283) 전 훈, "프랑스에서의 부패방지법제", 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016, 84면; 이유봉, 공직부패 종합대책 법으로서 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석연구, 한국법제연구원, 2012, 153면 재인용.

서, 국민의 GNP 소득이 높아지면서 오히려 민간부패의 영역에서도 부패의 그림자가 서서히 도사리게 되었다. 즉 경제성장과 국제화로 이어지면서 사적인 영역에서의 부패가 모습을 점점 보이게 된 것이다. 신문지상에서 보는 불공정 하도급 비리, 제약회사 리베이트 사건, 저축은행 비리, 삼성의 뇌물 사건, 원전 납품비리, 4대강 담합비리, 대기업의 횡포 및 재벌들의 비자금 및 탈세비리 등은 민간부패의 전형이다.

이러한 부패를 추방하기 위해서는 먼저 투명성 제고와 공정성 확보가 필요하다. 국제투명성기구는 국력의 원칙이 시민에게 있어야 하는 만큼 정보접근권의 강화가 곧 시민의 역량 강화, 정부 및 공공기관의 책임의식 강화로 이어져야 하며 정보접근권의 강화를 통한 정부와 공공기관의 투명성 및 책임성 강화가 이루어져야 한다고 제시하면서, 사법부의 부패가 국제사회의 협동심을 무너뜨리고 인간 개발과 경제발전의 저하, 그리고 불공정한 관행 및 법적 판결을 비롯하여 시민들에 대한 불이익을 초래하고 있다는 지적 하에 먼저 1) 사법적 투명성과 2) 사법적 책임성 및 내부징계 강화, 3) 공평하고 공정한 사법직의 임명, 4) 적절한 계약 조건 등을 우선적인 목표로 제시하고 있다. 이와 함께 신고자 보호를 언급하면서 부패행위가 일반적으로 은밀성을 내포하고 있는 만큼 신고 행위의 중요성을 강조하였다.[284]

따라서 투명성 제고를 위해서는 먼저 기업 입장에서 보면 접대비 등의 투명성이 필요하며 공정성 확보를 위해서는 구매시스템의 공개와 불공정 하도급의 공정성이 확보되어야 할 것이다.[285] 이렇게 될 때 비로소 직원들로부터 선의와 열정을 끌어내고 지식과 정보의 공유를 통해 기업역량이 배가 될 수 있기 때문이다. 이는 곧 투명한 정보 공개를 통한 부패유발 환경을 개선하고 정부와 기업, 그리고 시민들이 협업하는 새로운 부패방지 시스템을 구축하기 위해서도 필요하다. 무엇보다 필요한 것은 부패를 거부하고 배격하는 시민정신이나 고발정신의 함양이라고 할 수 있다.[286] 아울러

---

284) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 15-16면.

285) 즉, 미국은 행정계약담당공무원이 주계약자의 구매시스템에 대한 특별심사를 하도록 규정하고 있는데 수급사업자의 이행실적이나 하도급 수량, 가액 등에 근거하여 선정하며, 원사업자가 수급사업자에게 대금을 지급하지 않았을 문제가 발생했을 경우에 조사와 시정권한을 가지고 있다. 이에 자세한 설명은 윤해성 외, 불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구, 한국형사정책연구원 연구총서, 2016, 66면 이하.

286) 법률신문, "민간부패", 2014년 1월 23일 기사 참조, https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=82010, 최종확인검색일, 2017년 5월 1일.

민간영역의 핵심적 가치는 시장주의에 입각한 자율성에 기초한다. 그렇기 때문에 국가의 과도한 개입은 민간의 자율 경영성과 시장경제의 위축 등 부작용으로 이어질 가능성이 농후하다. 그러므로 정부의 개입은 가능한 최소한의 그쳐야 할 것이며 국가가 기업내부 또는 기업과 기업 간의 발생하는 모든 부패를 적극적으로 규제하는 것도 고려해야 할 것이다. 그러므로 민간분야의 부패를 통제하는 데에 있어서 정부는 청렴과 윤리경영을 실천하는 기업에 인센티브를 간접적으로 지원하여 민간 부문의 청렴문화 풍토를 조성시키도록 하는 것이 중요하다.

또한 우리나라의 경우 정권이 교체될 때마다 부패와의 전쟁을 선포하고 관련 정책과 법제도 등을 시행하면서 짧은 기간에도 불구하고 경제적 대국으로 성장할 수 있었던 원동력은 반부패 관련 정책이 선결되었기 때문이다. 그러나 국민 참여 및 윤리의식 확립과 관련된 정책의 일환으로서 시민참여의 확대가 중요하며, 체계적인 반부패 교육과 실천운동이 병행되어야 할 것이다. 앞으로 투명하고 건전한 사회와 경제발전을 이룩하려면 대한민국의 경제성장의 원동력 가운데 반부패정책과 법제도가 밑바탕이 되므로 이에 대한 다각적인 반부패 노력이 지속적으로 이루어질 필요가 있다.[287] 아울러 언론과의 협력을 통해 청렴도를 제고하여야 할 것이다.

287) 장준오·윤해성, 대한민국 반부패 형사정책의 운영경험, 법무부/한국형사정책연구원, 2011, 13-14면.

제4장

# 부패방지대책에 관한 국민의식 조사연구

황 지 태

제4장

# 부패방지대책에 관한 국민의식 조사연구

## 제1절 조사의 목적과 조사방법

### 1. 조사의 목적

본 연구의 전체적인 틀 내에서 본 장에서 다루는 부패방지대책에 관한 국민의식조사의 위상에 대해 언급하자면, 이 보고서의 앞부분 제2장과 제3장에서 제안되었거나 혹은 이미 수립되어 있는 여러 가지 부패방지대책들이 현실에서 제대로 작동할 수 있게 하는 물이나 공기와 같은 존재는 결국 국민이라는 점을 다시 한 번 환기시키려는 취지라고 할 수 있다. 국민 혹은 시민사회의 적극적인 협조 없이는 성공적인 반부패정책이란 존재할 수 없다. 서론과 제2장에서도 언급한 바 있듯이, 반부패정책의 성공적인 실행을 위해서는 공직자들뿐만 아니라 시민들의 참여를 효과적으로 유도해낼 수 있어야 한다. 다시 말해, 시민사회와 언론, 기업 등이 모두 부패방지대책에 대해 근본적으로 동의하고 이를 함께 추진할 때에야 비로소 실효성 있는 반부패정책이 제대로 작동하게 될 것이다.

이 조사연구의 기본적인 목적은 현 시점에서 우리 국민들이 부정부패 척결에 대해 얼마나 큰 관심과 의지를 가지고 있는지, 그리고 현재 제기되고 있는 여러 가지 부패방지대책들에 대해 어느 정도로 이해하고 있는지, 그리고 어느 정도로 반부패정책에 시민으로서 동참할 의향을 가졌는지 등에 대해 파악해 보는 것이다. 반부패에 대한 추상적인 차원의 의지가 강하다고 하더라도, 구체적인 부패방지대책들에 대한 이해도가 너무 떨어질 경우엔, 특히 이해가 모자란 부분들에 대해 적극적으로 홍보하여 평균적인 이해도를 높일 필요가 있다. 그래야 앞부분에서 여러 차례 강조했던 민관협

력형 부패방지정책들의 수립과 실천에 있어 적극적 시민 참여가 좀 더 수월해 질 수 있기 때문이다. 아울러 어떤 특성을 가진 국민들이 어떤 부패방지대책들을 얼마나 더 잘 이해하거나 이해하지 못하는지, 그리고 어떤 특성을 가진 국민들이 어떤 부패방지대책들에 더 협조적이거나 덜 협조적인지 등에 대해서도 파악해 보고자 한다. 그에 대한 정보들은 반부패정책의 효과적 실행에 있어 어떤 부문을 더 설득해야 하는지, 그리고 어떤 부문에 더 심혈을 기울여야 하는지에 대한 판단의 기초가 될 수 있을 것이라 본다.

## 2. 설문지의 구성 및 조사방법

### 가. 설문대상과 조사방법

현재 많이 거론되고 있는 부패방지대책들에 관한 의식조사의 대상은 일반 국민에 한정하였다. 전문가조사를 병행하지 않는 이유는 올해 5월 초순(2017년 5월 4일부터 5월 17일까지)에 한국투명성기구에서 새 정부의 반부패정책에 대한 설문조사[288]를 실시한 바 있기에, 전문가조사는 그 결과를 참조로 하고 중복된 조사는 일단 피하고자 했기 때문이다. 참고로, 한국투명성기구에서 실시한 전문가조사에서의 전문가 표본은 청렴업무를 담당하고 있거나 청렴 관련 전문가와 시민단체 회원 대상 311명(유효응답자 기준)이었다. 그 응답자 중에는 기업청렴 관련 업부 담당자자 12.5%, 공무원 및 공공기관 청렴업무 담당자가 44.4%, 청렴 관련 시민단체 회원이 16.4%, 기타 전문가 그룹이 12.5%를 차지하였다고 한다(이상학, 2017). 이 전문가 조사에서 행한 질문들 대부분은 본 조사에서도 다시 활용하여 일반인과 전문가 의견을 비교해 보는 데에 활용하고자 하였다. 설문 내용에 대해서는 뒤에서 다시 언급하기로 한다.

이렇게 일반 국민에 한정한 본 조사에서는 수도권과 5대 광역시, 만19세 이상의 성인 남녀를 모집단으로 하였다. 1,000명을 목표로 대인면접조사였으며, 최종적으로 수집한 표본수는 1,011명이었다. 조사기간은 2017년 8월 25일부터 9월 15일까지 약 25일간이었다.

---

288) 이상학 (2017), "부패 추방은 단호한 처벌과 대통령의 강력한 의지에서 출발해야 : 반부패청렴 관련 전문가 설문조사 결과", 한국투명성기구. http://www.ti.or.kr/xe/board_oKbG36/82538 (2017년 11월 9일 검색 재확인)

본 조사는 아래와 같은 방식으로 응답자를 선정하여 면접을 진행하였다. 먼저 서울 지역부터 언급하자면, 서울 지역 25개구를 4개권역으로 구분하여 서울 지역 전체 표본수를 각 권열별로 성/연령대별로 할당하였다. 그 다음에는 각 권역별로 구별 인구 비중에 따라서 표본수를 2차로 할당하였다. 다만, 성/연령대별로는 각 구별로는 표본수가 매우 적기 때문에 할당하지는 않고 권역 단위에서 성/연령대별 표본수를 할당하였다. 정리하자면, 서울지역 각 구별 표본수는 인구 비중에 따라서 표본이 할당되었으며, 성/연령대별 표본수는 4개 권역 단위에서 인구 비중에 따라서 할당이 되었다. 표본 추출은 각 구별로 내가자가 많은 주요 권역 중심지를 사전에 선정하여 10번째에 지나가는 지역 주민에게 면접을 진행하였다. 해당 지역 주민이 면접을 거절하는 경우에는 다음번 지역 주민을 대상으로 면접을 진행하였다. 단, 특정 동(洞) 주민의 표본수가 구 전체 표본수의 10%를 넘지 않도록 통제하였다.

한편, 서울을 제외한 지역은 서울 지역과 마찬가지로 구별로 인구 비중에 따라서 표본수를 할당하였다. 다만, 성/연령대별 표본수는 지역 전체 표본수가 40명~150명 이하로 많지 않기 때문에 각 구별로는 할당하지 않았다. 각 조사 지역별로 4개의 주요 중심지를 사전에 선정하여 10번째에 지나가는 지역 주민에게 면접을 진행하였으며, 서울 지역과 마찬가지로 구별로 특정 동(洞) 주민의 표본수가 구 전체 표본수의 10%를 넘지 않도록 통제하였다.

### 나. 설문지 구성

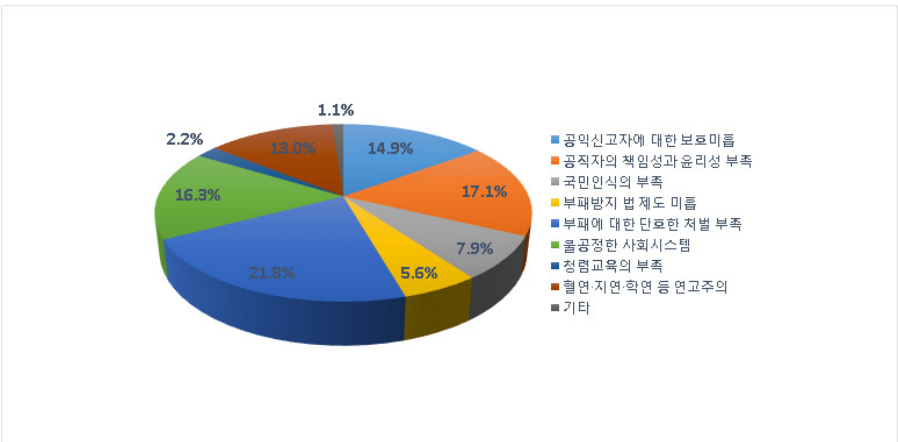
설문은 크게 나누면 여러 가지 부패방지대책들에 대한 인지 정도를 파악해 보는 부분과 그에 대해 평가하는 부분으로 나눌 수 있다. 부패방지대책은 다시 두 가지로 나누어 현재 우리나라에서 시행되고 있는 대책들과 앞으로 시행이 예상되거나 논의되고 있는 부패방지대책들을 나누어서 질문하였으며, 특히 앞으로 시행이 예상되거나 논의되고 있는 대표적인 부패방지대책들에 대해서는 좀 더 자세한 질문들을 추가하였다. 추가질문을 할 때는, 국민들이 잘 모르거나 쉽게 이해하지 못할 수 있다는 점을 고려하여 간단하게나마 해당 제도들에 대해 설명하였다.

이미 시행되고 있는 부패방지대책이나 제도들로는, '부패방지법', '국민권익위원회', '공직선거법', '정치자금법', '공직자윤리법(공직자 재산공개제도 포함)', '공무원

행동강령', '청탁금지법(김영란법)', '공익신고자보호법', '공공기관 정보공개법', '인사청문회제도', '특별감찰관제도', '국민감사청구제도', '시민감사관제도(시민옴부즈만, 청렴옴부즈만 등 포괄)', '공공기관 청렴도 평가제도', '감사원', 검찰 특수부/ 대검찰청 부패범죄특별수사단' 등 16가지를 선정하여 질문하였다.

앞으로 시행이 예상되거나 논의되고 있는 부패방지대책이나 제도들로는, '대통령 주재 반부패관계기관협의회 가동', '국가청렴위원회(대통령 직속 독립적 반부패기구) 설치', '고위공직자 비리수사처 설치', '반부패 민관협력기구(투명사회협약 등) 가동', '이해충돌방지 법제화', '국민소송제도 도입', '징벌적 손해배상제도 확대 시행', '집단소송제 확대 시행', '공정거래위원회 전속고발권 폐지', '기업부패방지법 제정' 등 10가지를 선정하여 질문하였다. 이 중에는 사실상 이미 결정되거나 가동 수순에 이른 것도 있고, 향후 어떤 방향으로 전개될지 알 수 없는 것들도 있다. 또한 국가청렴위원회나 반부패민관협력기구 같은 경우엔 실행이 되더라도 현재 논의되는 명칭이 아닌 다른 명칭이 붙게 될 가능성도 있는 것들이다.

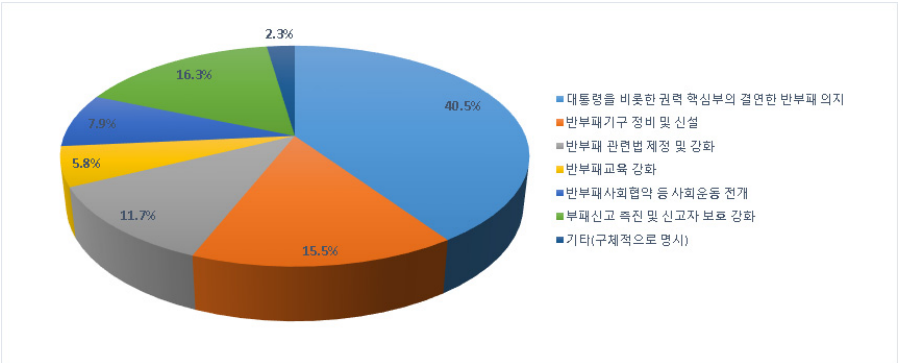
한편, 한국투명성기구에서 실시한 전문가 조사에 이용된 질문들은 가급적이면 포함하여 일반인과 전문가 사이의 의견 차이를 살피는데 활용하고자 하였다.




[그림 4-1] 청렴 사회의 걸림돌(한국투명성기구 전문가조사결과)

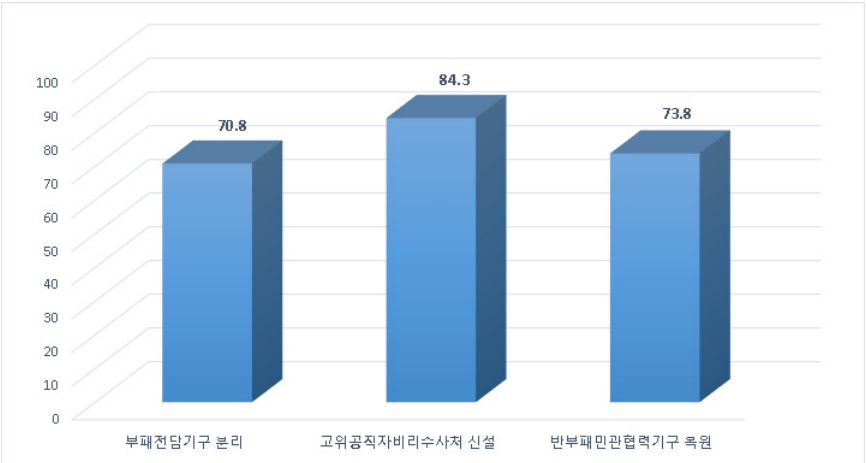
위 [그림 4-1]에서 볼 수 있는 바와 같이 청렴사회의 걸림돌이 무엇인지를 묻는 질문과 그 응답지(공익신고자에 대한 보호 미흡, 공직자의 책임성과 윤리성 부족, 국민의식 부족, 부패방지 법 제도 미흡, 부패에 대한 단호한 처벌 부족, 불공정한 사회시스템, 청렴교육의 부족, 혈연·지연·학연 등 연고주의, 기타)를 본 설문에서도 동일하게 사용하였다.

그리고 아래 [그림 4-2]에서 볼 수 있는 바와 같이 새 정부의 핵심적인 반부패 정책이 무엇이어야 하는지를 묻는 질문과 그 응답지(대통령을 비롯한 권력 핵심부의 결연한 반부패 의지, 반부패기구 정비 및 신설, 반부패 관련법 제정 및 강화, 반부패교육 강화, 반부패사회협약 등 사회운동 전개, 부패신고 촉진 및 신고자 보호 강화, 기타)도 역시 본 설문에서도 동일하게 사용하였다.



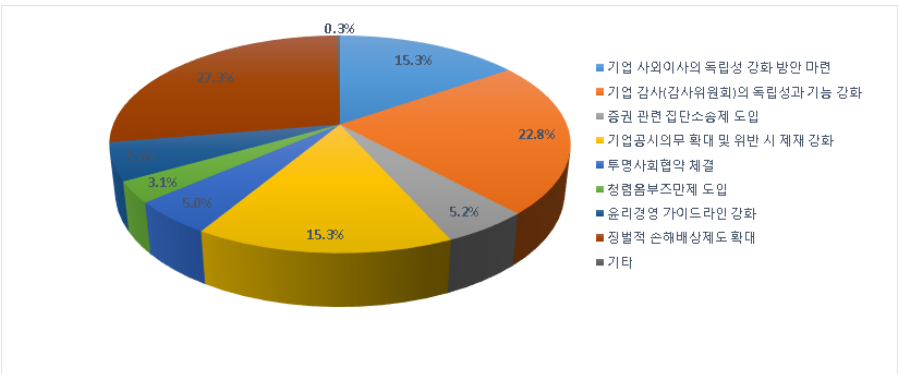

[그림 4-2] 새 정부의 핵심적인 반부패 정책(한국투명성기구 전문가조사결과)

한편 아래 [그림 4-3]에서 볼 수 있는 바와 같이 새 정부가 채택할 필요가 있는 제도적 장치에 관한 질문의 경우엔, 비슷한 질문을 구성해 놓은 것이 있어서 질문과 응답척도를 똑같이 만들지는 않았으되 최대한 서로 비교할 수 있도록 그림에 나타난 주제들(부패전담기구 분리, 고위공직자비리수사처 신설, 반부패민관협력기구 복원)을 다루기도 하였다.



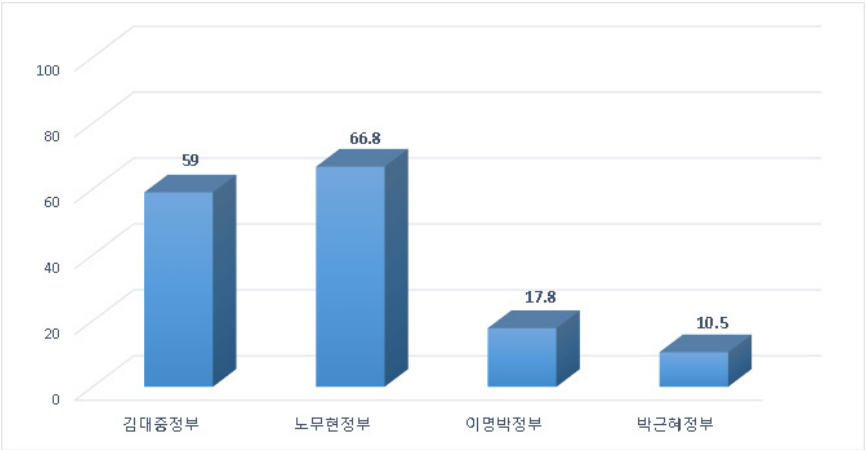

[그림 4-3] 새 정부가 채택할 필요가 있는 제도적 장치(점)(한국투명성기구 전문가조사결과)

하지만, 아래 [그림 4-4]에서 볼 수 있는 바와 같이 기업청렴성 제고에 필요한 정책에 대한 질문의 경우, 동일한 질문과 응답지를 활용하지는 않았다. 일반 국민들에겐 너무 어려운 질문이지 않을까 싶었기 때문이다. 대신 다른 종류의 질문으로 대체하기는 하였는데, 이 경우엔 전문가 의견과 일반 국민들의 의견을 비교하기가 어렵다고 할 수 있다.

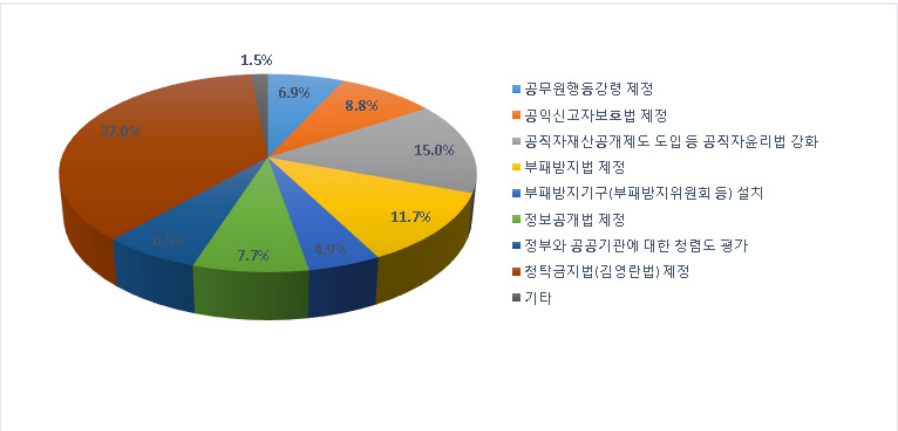



[그림 4-4] 기업청렴성 제고에 필요한 정책(한국투명성기구 전문가조사결과)

대신, 아래 [그림 4-5]와 [그림 4-6]과 같은 경우엔, 전문가조사에서와 거의 같거나 유사한 질문과 응답지를 사용하여 상호 비교가 가능하도록 하였다.




[그림 4-5] 각 정부 반부패정책 평가(한국투명성기구 전문가조사결과)




[그림 4-6] 가장 중요하고 효과적인 정책(한국투명성기구 전문가조사결과)

한국투명성기구에서 실시한 조사에서의 전문가 응답결과와 본 조사에서의 일반인 응답결과에 대한 자세한 비교는 제3절과 제4절에서 다루기로 하겠다.

앞으로 시행이 예상되거나 논의되고 있는 부패방지대책이나 제도들 중에서 추가로 좀 더 구체적인 질문을 하였던 것에는, '반부패관계기관협의회', '고위공직자비리수사처', '국민권익위원회의 국가청렴위원회(독립적 반부패기구)로의 전환', '반부패 민관협력기구', '사법기관/행정기관 개혁', '기업/민간부패 관련 대책들'이 포함되었다. 추가 질문을 위한 설명은 다음에 제시된 바와 같다.

**▌반부패관계기관협의회 (대통령 주재)**

○ 대통령이 의장으로 직접 주재하며 법무부장관 등 주요 행정부처 장관과 청와대 민정수석비서관, 국가 4대 사정기관인 감사원장, 검찰총장, 국세청장, 경찰청장, 경제검찰인 공정거래위원회위원장 및 국정원장 등이 참석하여 국가차원의 부패 방지 대책의 수립과 추진, 부패 관련 현안에 대한 정부 대책 마련, 부패 관련 실태조사 및 정보 공유 등 효율적인 부패 방지대책 수립을 위해서 필요한 사항에 대해서 협의하는 기구.

○ '반부패관계기관협의회'는 노무현 대통령 재임 시에 설치 운영되었으나, 이명박 대통령 재임 이후에 중단된 것을 현 문재인 정부에서 복원하여 운영하고자 함.

**▌고위공직자비리수사처 (약칭 공수처)**

○ 대통령 친인척 및 전직 대통령·국회의원·판검사·지방자치단체장·법관 등 고위공직자와 그 가족의 범죄행위를 상시적으로 수사하고 기소할 수 있는 기관으로 고위공직자 등의 부정부패와 권한남용을 방지하고, 국가운영의 투명성과 공직에 대한 신뢰를 제고하고자 함.

○ 현재까지는 발의된 단계이며, 현 정부에서 설치를 추진 중임.

**▌국민권익위원회'의 '국가청렴위원회'로의 전환**

○ 현재의 '국민권익위원회'는 노무현 정부(참여정부) 시절의 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회가 통합하여 2008년에 발족. 즉 부패방지기구의 성격과 함께 다른 성격의 업무가 복합된 기구이며 국무총리실 산하에 있음..

○ 이에 대해 현 정부에서는 국가의 반부패정책을 총괄·조정하는 기구로서 노무현 정부(참여정부) 시절에 있었던 대통령 직속의 독립적인 반부패기구로 '국가청렴위원회'를 다시 설치하고자 함.

**▌공공·기업·시민사회의 협력적 부패방지체계 (반부패민관협력기구) 구축**

○ 공공·정치·경제·시민사회 부문 등 각계각층이 참여해 반부패 실천과제를 약속, 이행 및 점검, 대국민 보고하는 실천체계 구축.

○ 시민들의 적극적인 참여를 수용할 수 있는 온오프라인 통로 마련.

**▌검찰/법원 등 사법기관과 감사원 등 행정기관의 개혁 및 업무 강화**

1. 검찰 개혁
   ○ 검찰 인사의 중립성과 독립성 강화
   ○ 검찰에 대한 외부견제 기능 강화
   ○ 수사권과 기소권의 분리를 통한 검찰 권력의 분배, 축소

2. 사법기관 개혁
   ○ 대법원 구성의 다양성 확보
   ○ 법관 인사 평가 공정성 확보
   ○ 법조계 전관예우 관행 근절 및 징계와 처벌조항 강화

3. 감사원 독립성 강화
   ○ 감사원의 회계검사 기능 국회로 이관, 감사원 독립성 강화
   ○ 표적감사, 중복감찰 지양을 통한 감사원 감사의 투명성과 공정성, 전문성 제고

4. 행정기관 개혁
   ○ 중요 정부기관의 회의록 작성 및 공개 의무화
   ○ 국민 주도의 행정 혁신 추구
   ○ 공직 윤리 강화와 공정 투명한 공직인사
   ○ 공기업의 공공성 강화

5. 공정거래위원회 역할 강화
   ○ 전속고발권 폐지와 조사역량 강화
   ○ 지자체와의 협력체계 구축

**▌기업/민간 부패방지 관련 대책들**

○ 공정한 시장경쟁과 정경유착 근절을 위한 법제도 정비 및 기업부패 방지 예방책 마련.
   - 기업의 우월적 지위를 남용한 불공정 갑질 근절
   - 재벌의 불법, 특혜 근절
   - 공정거래위원회의 공정거래감시 기능 강화
   - 분식회계 등 재무회계 위법행위에 대한 집단소송제 도입
   - 담합 및 불공정거래행위 등에 징벌적 손해배상제 도입
   - 세월호 참사, 가습기 살균제 피해 등 집단피해 발생 사건에 국민참여재판 확대 시행
   - 비리 기업/기업인에 대한 사면 제한
   - 공익신고자보호법의 범위를 기업부패신고자까지 확대

## 제2절 기본 변인들에 관한 분석

### 1. 응답자들의 사회·인구학적 특성 요약

표본의 성별·지역별 분포는 다음 〈표 4-1〉에서 보는 바와 같다. 먼저 성별로 보면, 전체 표본수인 1,011명 중 여성은 518명(51.2%), 남성은 493명(48.8%)이고, 지역별로 보면, 서울이 408명(40.4%), 부산이 145명(14.3%), 인천 117명(11.6%), 대구 99명(9.8%), 대전 59명(5.8%), 광주 57명(5.6%), 울산 46명(4.5%), 고양 41명(4.1%), 성남 39명(3.9%)의 분포를 이루고 있다.

〈표 4-1〉 표본 응답자들의 성별·지역별 분포

(단위: 명(%))

| 응답자 거주지 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 여성 | 남성 | |
| 서울 | 211 (20.9) | 197 (19.5) | 408 (40.4) |
| 부산 | 75 (7.4) | 70 (6.9) | 145 (14.3) |
| 인천 | 59 (5.8) | 58 (5.7) | 117 (11.6) |
| 대구 | 50 (4.9) | 49 (4.8) | 99 (9.8) |
| 대전 | 29 (2.9) | 30 (3.0) | 59 (5.8) |
| 광주 | 30 (3.0) | 27 (2.7) | 57 (5.6) |
| 울산 | 23 (2.3) | 23 (2.3) | 46 (4.5) |
| 고양 | 21 (2.1) | 20 (2.0) | 41 (4.1) |
| 성남 | 20 (2.0) | 19 (1.9) | 39 (3.9) |
| 계 | 518 (51.2) | 493 (48.8) | 1,011 (100.0) |

다음 〈표 4-2〉에서는 응답자들의 거주 지역을 수도권과 지방으로 재분류하여 보았는데, 수도권은 605명(여성 311명, 남성 294명)으로, 59.8%의 비중을 차지하였고, 기타 지방은 406명(여성 207명, 남성 199명)으로, 40.2%의 비중을 차지하였다.

〈표 4-2〉 응답자들의 거주 지역 재분류

(단위: 명(%))

| 응답자 거주 지역 재분류 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 여성 | 남성 | |
| 수도권 | 311 (60.0) | 294 (59.6) | 605 (59.8) |
| 지 방 | 207 (40.0) | 199 (40.4) | 406 (40.2) |
| 계 | 518 (100.0) | 493 (100.0) | 1,011 (100.0) |

다음으로 〈표 4-3〉에서 표본의 연령별 분포를 보면, 20대(19세-29세)가 176명(17.4%), 30대 188명(18.6%), 40대 207명(20.5%), 50대 202명(20.0%), 60대 이상은 238명(23.5%)으로 구성되어 있다. 각 연령대 내에서의 성별 분포는 60대 이상을 제외할 경우 남녀 비율이 거의 균등하며, 60대 이상에서는 여성이 남성보다 많은 편이라고 할 수 있다.

〈표 4-3〉 표본의 성별·연령별 분포

(단위: 명(%))

| 응답자 연령대 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 여성 | 남성 | |
| 19-29세 | 87 (8.6) | 89 (8.8) | 176 (17.4) |
| 30대 | 93 (9.2) | 95 (9.4) | 188 (18.6) |
| 40대 | 105 (10.4) | 102 (10.1) | 207 (20.5) |
| 50대 | 102 (10.1) | 100 (9.9) | 202 (20.0) |
| 60세 이상 | 131 (13.0) | 107 (10.6) | 238 (23.5) |
| 계 | 518 (51.2) | 493 (48.8) | 1,011 (100.0) |

다음으로 〈표 4-4〉에서는 응답자들의 학력수준을 나타내 보았다. 중졸 이하는 3.9%(39명), 고졸 이하는 42.0%(425명), 대졸 이상은 54.1%(547명)이다. 남성의 경우 62.5%가 대졸 이상인 데 비해, 여성은 46.1%가 대졸 이상이라는 점만 보아도 남성이 여성보다 학력 수준이 좀 더 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 응답자들의 학력 분포

(단위: 명(%))

| 응답자 최종학력 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 여성 | 남성 | |
| 중졸 이하 | 24 (4.6) | 15 (3.0) | 39 (3.9) |
| 고졸 이하 | 255 (49.2) | 170 (34.5) | 425 (42.0) |
| 대졸 이상 | 239 (46.1) | 308 (62.5) | 547 (54.1) |
| 계 | 518 (100.0) | 493 (100.0) | 1,011 (100.0) |

다음 〈표 4-5〉에서는 응답자들의 직업 분포를 나타내었다. 원래 설문지에서는 직업을 9가지로 구분하였는데, 이 표에서는 이를 좀 더 간단히 묶어서 6가지 범주로 분류해 본 것이다. 표를 보면, 전문기술직/행정관리직/일반사무직이 26.5%(268명), 소상공인/자영업/판매서비스직이 47.1%(476명), 농림·축산·수산업/생산직/단순노무직이 3.6%(36명), 학생이 4.2%(42명), 전업주부가 14.5%(147명, 이 중 146명이 여성), 무직/기타가 4.2%(42명)의 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-5〉 응답자들의 직업 분포

(단위: 명(%))

| 응답자 직업 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 여성 | 남성 | |
| 전문기술직/행정관리직/일반 사무직 | 117 (22.6) | 151 (30.6) | 268 (26.5) |
| 소상공인/자영업/판매서비스직 | 206 (39.8) | 270 (54.8) | 476 (47.1) |
| 농림축산수산업/생산직/단순 노무직 | 9 (1.7) | 27 (5.5) | 36 (3.6) |
| 학생 | 22 (4.2) | 20 (4.1) | 42 (4.2) |
| 전업주부 | 146 (28.2) | 1 (0.2) | 147 (14.5) |
| 무직/기타 | 18 (3.5) | 24 (4.9) | 42 (4.2) |
| 계 | 518 (100.0) | 493 (100.0) | 1,011 (100.0) |

다음 〈표 4-6〉에서는 응답자들의 직업이 공무원 또는 공공기관 종사자인지 여부를 알아보았다. 전체 표본 1,011명 중에서 자신이 공무원이나 공공기관 종사자라고 생각하는 응답자는 44명으로 4.4%를 차지하였고, 그렇지 않은 경우는 967명 95.6%였다.

〈표 4-6〉 응답자들의 공무원 및 공공기관 직원 여부

(단위: 명(%))

| 응답자들의 공무원 및 공공기관 직원 여부 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 여성 | 남성 | |
| 공무원/공공기관 직원 | 24 (4.6) | 20 (4.1) | 44 (4.4) |
| 비공직자 | 494 (95.4) | 473 (95.9) | 967 (95.6) |
| 계 | 518 (100.0) | 493 (100.0) | 1,011 (100.0) |

다음 〈표 4-7〉에서는 응답자들의 월평균 가구소득을 살펴보았다. 원래 설문지에서는 '모름/무응답'을 포함한 9가지 범주로 분류하였는데, 이 표에서는 이를 좀 더 간단히 묶어서 4가지 범주로 분류해 본 것이다. 표를 보면, 월평균 '500만원 이상'이라고 응답한 사람들은 14.9%(151명), '300만원 이상-500만원 미만'이 48.3%(488명), '300만원 미만'은 34.0%(344명)의 분포임을 알 수 있다.

〈표 4-7〉 응답자들의 월평균 가구소득

(단위: 명(%))

| 응답자들의 월평균 가구소득 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 여성 | 남성 | |
| 상 (500만원 이상) | 64 (12.4) | 87 (17.6) | 151 (14.9) |
| 중 (300만원 이상-500만원 미만) | 242 (46.7) | 246 (49.9) | 488 (48.3) |
| 하 (300만원 미만) | 198 (38.2) | 146 (29.6) | 344 (34.0) |
| 모름/무응답 | 14 (2.7) | 14 (2.8) | 28 (2.8) |
| 계 | 518 (100.0) | 493 (100.0) | 1,011 (100.0) |

다음 〈표 4-8〉에서는 응답자들의 정치적 성향을 살펴보았다. 이는 응답자가 주관적으로 판단하는 자신의 정치적 성향을 의미한다. 표를 보면, 자신이 '보수'라고 생각하는 응답자는 22.3%(225명), '중도'는 51.7%(523명), '진보'는 26%(263명)으로, '중도'의 비중이 전체 표본의 과반수를 넘는 가운데 '보수'와 '진보'의 비중은 서로 엇비슷하게 나타났다.

〈표 4-8〉 응답자들의 정치적 성향

(단위: 명(%))

| 응답자 정치성향 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 여성 | 남성 | |
| 보수 | 112 (21.6) | 113 (22.9) | 225 (22.3) |
| 중도 | 273 (52.7) | 250 (50.7) | 523 (51.7) |
| 진보 | 133 (25.7) | 130 (26.4) | 263 (26.0) |
| 계 | 518 (100.0) | 493 (100.0) | 1,011 (100.0) |

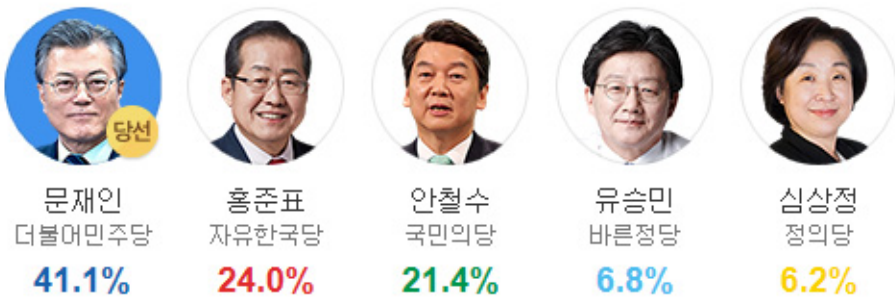
다음 〈표 4-9〉는 응답자들이 19대 대통령 선거에서 누구에게 투표를 했는지 그 결과를 보여주는 표이다.

〈표 4-9〉 응답자들의 19대 대통령 선거 투표

(단위: 명(%))

| 응답자들의 19대 대통령 선거 투표 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 여성 | 남성 | |
| 더불어민주당 문재인 후보 | 245 (47.3) | 228 (46.2) | 473 (46.8) |
| 자유한국당 홍준표 후보 | 89 (17.2) | 83 (16.8) | 172 (17.0) |
| 국민의당 안철수 후보 | 86 (16.6) | 79 (16.0) | 165 (16.3) |
| 바른정당 유승민 후보 | 31 (6.0) | 42 (8.5) | 73 (7.2) |
| 정의당 심상정 후보 | 24 (4.6) | 12 (2.4) | 36 (3.6) |
| 기타 후보/모름/무응답 | 43 (8.3) | 49 (10.0) | 92 (9.1) |
| 계 | 518 (100.0) | 493 (100.0) | 1,011 (100.0) |

이 표에서는 문재인 후보에게 투표했다는 응답이 46.8%(473명), 홍준표 후보 17.0%(172명), 안철수 후보 16.3%(165명), 유승민 후보 7.2%(73명), 심상정 후보 3.6%(36명), 기타 후보와 무응답자(미투표자 포함)의 합계는 9.1%(92명)로 나타났다. 전반적인 득표 추세는 19대 대통령선거에서의 실제 득표율과 본 표본의 분포가 대략 비슷하지만, 구체적인 수치에 있어서는 차이가 있다.




[그림 4-7] (비교용) 실제 19대 대통령 선거 결과(투표율 77.2%)

즉 [그림 4-7]에 제시한 실제 득표율(투표율 77.2% 내에서의 득표율)과 비교해 볼 때, 문재인 후보에게 투표한 응답자들이 실제보다 본 조사의 표본에서 좀 더 많이 발견되고 있고, 홍준표 후보와 안철수 후보에게 투표한 응답자들, 그 중에서도 특히 홍준표 후보의 지지자들은 실제보다 표본에서 덜 발견되고 있음을 확인할 수 있다.

이는 부분적으로 본 조사 표본의 모집단을 서울 및 수도권 대도시와 5대 광역시에 국한한 것에서 비롯된 결과라고도 볼 수 있다. 그로 인해 농어촌지역의 보수 성향 응답자들의 비중이 상대적으로 적어지고, 대도시지역의 진보성향 응답자들의 비중이 상대적으로 커질 수 있기 때문이다. 하지만, 서울에서 홍준표 후보가 실제 20%의 득표율을 기록한 점[289] 등을 생각해 보면, 그런 이유만으로는 충분한 설명이 되지 못한다. 즉 대도시 중심의 표본이라는 점을 감안하고 나서조차도, 본 표본에 문재인 후보에게 투표한 응답자들의 비중이 실제보다도 더 높게 나온 것이 분명하다. 이는 문재인 후보 지지자들이 본 조사설문에 대해 상대적으로 좀 더 기꺼이 응답한 반면, 홍준표 후보 지지자들 중 일부는 본 설문에 대한 응답 자체를 기피했을 가능성으로 설명될 수 있다고 본다.

289) 중앙선거관리위원회 사이트(http://www.nec.go.kr/portal/main.do) 참조.

〈표 4-10〉 응답자들의 정치성향과 19대 대통령 선거 투표

(단위: 명(%))

| 정치성향과 19대 대통령 선거 투표 | 응답자 정치성향 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 더불어민주당 문재인 후보 | 27 (12.0) | 239 (45.7) | 207 (78.7) | 473 (46.8) |
| 자유한국당 홍준표 후보 | 130 (57.8) | 39 (7.5) | 3 (1.1) | 172 (17.0) |
| 국민의당 안철수 후보 | 29 (12.9) | 115 (22.0) | 21 (8.0) | 165 (16.3) |
| 바른정당 유승민 후보 | 18 (8.0) | 47 (9.0) | 8 (3.0) | 73 (7.2) |
| 정의당 심상정 후보 | 7 (3.1) | 19 (3.6) | 10 (3.8) | 36 (3.6) |
| 기타 후보 | 7 (3.1) | 29 (5.5) | 2 (0.8) | 38 (3.8) |
| 모름/무응답 | 7 (3.1) | 35 (6.7) | 12 (4.6) | 54 (5.3) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) | 1,011 (100.0) |

설문 응답자들의 19대 대선 투표 결과는 앞서 살펴보았던 정치성향과 높은 상관관계가 있을 것으로 보인다. 아니, 둘 사이에 긴밀한 상관관계가 나타나야지만 정치성향에 대한 응답결과가 제대로 된 것이라고 할 수 있겠다. 〈표 4-10〉에서 보는 바와 같이, 응답자들의 정치적 성향과 19대 대선에서의 투표를 교과해 보았더니, 자신이 진보적 정치성향을 가졌다고 응답한 263명 중 207명, 즉 78.7%가 문재인 후보를 선택하였던 것으로, 자신들이 보수라고 응답한 225명 중에서는 130명(57.8%)이 홍준표 후보를 선택했던 것으로 나타났다. 이 정도면 두 변인 사이의 관련성이 대체로 높은 편이라고 할만하다.

## 2. 기본 변인들 사이의 상관관계 점검

다음 〈표 4-11〉은 응답자의 거주지역을 수도권과 기타지역으로 나누었을 때, 응답자들의 정치성향이 이러한 지역 구분에 따라 어떻게 달라지는지를 보여주는 표이다. 이를 보면, 보수·중도·진보로 구분한 정치성향과 수도권-기타지역 구분 사이에는 의미 있는 관계가 나타나지 않고 있음을 알 수 있다. 기타 지방에는 보수 색채가 좀 더 강한 영남지역과 상대적으로 더 진보적이라고 할 수 있는 호남지역이 모두 합쳐져 있기 때문에, 영호남의 정치성향이 서로 상쇄되면서 수도권과 지방 사이의 차이가 발생하지 않게 된 것으로 볼 수 있다. 아무튼 정치성향 변인과 수도권-지방 변인은 서로 매우 독립적인 변인이라고 할 만하다.

〈표 4-11〉 응답자들의 정치성향과 수도권-지방 변인의 교차

(단위: 명(%))

| 응답자 거주지역 재분류 | 응답자 정치성향 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 수도권 | 137 (60.9) | 305 (58.3) | 163 (62.0) | 605 (59.8) |
| 지 방 | 88 (39.1) | 218 (41.7) | 100 (38.0) | 406 (40.2) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=1.107, N.S.

다음 〈표 4-12〉는 응답자의 직업을 공무원과 비공무원으로 나누었을 때, 응답자들의 정치성향이 이러한 직업 구분에 따라 어떻게 달라지는지를 보여주는 표이다. 이를 보면, 보수·중도·진보로 구분한 정치성향과 공무원-비공무원 구분 사이에도 의미 있는 관계가 나타나지 않고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-12〉 응답자들의 정치성향과 공무원-비공무원 변인의 교차

(단위: 명(%))

| 응답자들의 공무원 및 공공기관 직원 여부 | 응답자 정치성향 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 공무원/공공기관 직원 | 9 (4.0) | 20 (3.8) | 15 (5.7) | 44 (4.4) |
| 비공직자 | 216 (96.0) | 503 (96.2) | 248 (94.3) | 967 (95.6) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=1.571, N.S.

다음 〈표 4-13〉은 수도권-지방 변인과 공무원-비공무원 변인을 상호 교차한 표이다. 표를 보면, 수도권 응답자 605명 중에서 자신이 공무원이라고 응답한 사람은 12명으로 공무원의 비중이 2%인 것에 비해, 기타지역 응답자들의 경우엔 406명 중 32명으로 7.9%의 비율인 것으로 나타나, 수도권과 기타지방 사이의 공무원 비중 사이에 유의미한 차이가 있었다. 하지만, 상식적으로 볼 때, 실제 모집단에서도 수도권과 기타 지방의 공무원 비중 사이에 큰 차이가 있을 것 같지는 않다. 아마도 이는 모집단에서의 비중 차이가 표본에 제대로 반영된 결과라기보다는, 가령 수도권 공무원들이 상대적으로 응답을 기피했다거나 기타 지방 공무원들이 과대표집되었거나 하는 등의 다른 요인 때문에 초래된 결과일 가능성이 더 크다고 본다. 어쨌든 이

표본에서 공무원-비공무원 변인과 수도권-지방 변인이 서로 완전히 독립적이지는 않다. 즉 기타 지방 응답자들이 가진 어떤 공통의 특성이 공무원이라 응답한 사람들의 특성에도 일부 영향을 미칠 수 있다는 말이다.

〈표 4-13〉 수도권-지방 변인과 공무원-비공무원 변인의 교차

(단위: 명(%))

| 응답자들의 공무원 및 공공기관 직원 여부 | 응답자 거주지역 재분류 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지 방 | 진보 | |
| 공무원/공공기관 직원 | 12 (2.0) | 32 (7.9) | 44 (4.4) | 44 (4.4) |
| 비공직자 | 593 (98.0) | 374 (92.1) | 967 (95.6) | 967 (95.6) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=20.305, p〈0.001

다음 〈표 4-14〉에서는 응답자들의 정치성향과 연령대를 교차해 보았다. 표를 보면, 자신의 정치성향이 보수라고 응답한 응답자 225명 중 162명(72.0%)은 50대 이상(50대+60세 이상)이고, 진보라고 응답한 263명 중에서는 184명(70.0%)은 50대 미만(19-29세+30대+40대)으로 나타나 언뜻 보아도 정치성향과 연령대 사이의 상관관계가 크다는 것을 짐작할 수 있다.

〈표 4-14〉 응답자들의 정치성향과 연령대 교차

(단위: 명(%))

| 응답자 연령대 | 응답자 정치성향 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 19-29세 | 17 (7.6) | 101 (19.3) | 58 (22.1) | 176 (17.4) |
| 30대 | 18 (8.0) | 107 (20.5) | 63 (24.0) | 188 (18.6) |
| 40대 | 28 (12.4) | 116 (22.2) | 63 (24.0) | 207 (20.5) |
| 50대 | 53 (23.6) | 99 (18.9) | 50 (19.0) | 202 (20.0) |
| 60세 이상 | 109 (48.4) | 100 (19.1) | 29 (11.0) | 238 (23.5) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=1.279E2, p〈0.001

다음 〈표 4-15〉를 보면, 정치성향과 연령[290]과의 상관관계가 더욱 뚜렷하게 나타난다.

290) 연령대로 구분한 범주형 변인이 아니라 실제 만 나이로 구성된 연속형 변인 이용.

보수적 정치성향 응답자들의 평균 연령은 55.1세, 중도는 44.6세, 진보는 42.6세로 보수에서 진보로 갈수록 일관되게 연령이 낮아짐을 알 수 있다. 보수에 1점, 중도에 2점, 진보에 3점을 부여한 다음, 정치성향 변인과 연령 변인 사이의 피어슨 적률상관계수를 구해보면 -0.3으로 나오는데, 이는 연령이 낮을수록 진보적이고 연령이 높을수록 보수적인 경향성이 꽤 강하다는 것을 의미한다. 그러한 상관성은 통계적으로 유의미한 수준이다. 따라서 연령 변인과 정치성향 변인은 서로 완전히 독립적이지 않고, 비교적 큰 수준으로 상호 연동하는 변인임을 확인하였다.

〈표 4-15〉 응답자들의 정치성향에 따른 평균연령

(단위: 세(만나이), 명)

| 응답자 정치성향 | 평균연령(세) | 사례수(명) | 표준편차 |
|---|---|---|---|
| 보수 | 55.067 | 225 | 12.6134 |
| 중도 | 44.637 | 523 | 13.8177 |
| 진보 | 42.570 | 263 | 12.7463 |
| 계 | 46.420 | 1,011 | 14.0808 |

정치성향과 연령 사이의 피어슨 상관계수: -0.300, $p<0.001$

다음 〈표 4-16〉에서는 응답자들의 정치성향과 월평균가구소득을 교차해 보았다. 흔히 부자들이 보수이고 서민들이 진보일 것으로 생각하기 쉬우나, 이 표를 보면, 오히려 진보 쪽으로 갈수록 평균소득이 높고, 보수 쪽으로 갈수록 평균소득이 낮아지는 경향성이 나타나고 있다.

〈표 4-16〉 응답자들의 정치성향과 월평균가구소득 교차

(단위: 명(%))

| 응답자들의 월평균 가구소득 재분류 | 응답자 정치성향 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 상 (500만원 이상) | 32 (14.4) | 69 (13.7) | 50 (19.4) | 151 (15.4) |
| 중 (300만원 이상-500만원 미만) | 95 (42.8) | 252 (50.1) | 141 (54.7) | 488 (49.6) |
| 하 (300만원 미만) | 95 (42.8) | 182 (36.2) | 67 (26.0) | 344 (35.0) |
| 계 | 222 (100.0) | 503 (100.0) | 258 (100.0) | 983(100.0) |

$x^2=17.216$, $p<0.01$

그러한 경향성은 응답자들의 정치성향과 학력수준과의 관계에서도 유사하게 나타나고 있는데, 다음 〈표 4-17〉을 보면, 보수의 최종학력이 상대적으로 가장 낮게 나타났고, 그 다음이 중도였으며, 진보의 최종학력수준이 세 집단 중에서 가장 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-17〉 응답자들의 정치성향과 학력수준 교차

(단위: 명(%))

| 응답자 최종학력 | 응답자 정치성향 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 중졸 이하 | 19 (8.4) | 14 (2.7) | 6 (2.3) | 39 (3.9) |
| 고졸 이하 | 126 (56.0) | 204 (39.0) | 95 (36.1) | 425 (42.0) |
| 대졸 이상 | 80 (35.6) | 305 (58.3) | 162 (61.6) | 547 (54.1) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=48.376, p〈0.001

다음 〈표 4-18〉에서는 응답자들의 정치성향과 성별 사이의 관계에 대해 살펴보았는데, 두 변인 사이에는 아무런 관계가 없었다.

〈표 4-18〉 응답자들의 정치성향과 성별 교차

(단위: 명(%))

| 응답자 성별 | 응답자 정치성향 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 남성 | 113 (50.2) | 250 (47.8) | 130 (49.4) | 493 (48.8) |
| 여성 | 112 (49.8) | 273 (52.2) | 133 (50.6) | 518 (51.2) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=0.432, N.S.

마지막으로, 다음 〈표 4-19〉에서는 앞서 살펴보았던 주요 변인들을 연속 변인으로 측정하였을 때, 각 변인들 간의 피어슨 상관관계(Pearson Correlation)를 살펴보았다.

이 표에 나타난 변인들 중에는 위 교차표에 사용된 것과는 조금 다른 척도인 것들도 있다. 가령, 위 교차표 중 〈표 4-14〉에 나오는 연령은 연령대를 범주화한 것인데 비해, 〈표 4-19〉의 연령은 실 연령을 그대로 사용한 변인이다. 또한 〈표 4-16〉에서의 월평균 가구소득은 눈에 띄기 쉽게 상, 중, 하의 세 가지 범주로만 나눈 것인데 비해, 〈표 4-19〉의 월평균가구소득은 설문지(부록 참조)에 나오는 아홉 가지 범주 중 모름/무응답 범주를 결측값(missing value) 처리한 뒤 나머지 여덟 개의 범주[291]를 가지고 만든 변인이다. 아무튼 이 표의 월평균가구소득은 점수가 높을수록 소득이 높다는 것을 의미한다. 한편, 정치성향은 보수 1점, 중도 2점, 진보 3점으로, 점수가 높을수록 진보에 가까운 변인이고, 최종학력은 중졸이하가 1점, 고졸 이하 2점, 대졸 이상이 3점으로 점수가 높을수록 학력이 높아지는 변인이다.

〈표 4-19〉 응답자들의 정치성향과 성별 상관관계

| 변 인 | 정치성향 (3점척도) | 연령 (연속척도) | 월평가구소득 (8점척도) | 최종학력 (3점척도) |
|---|---|---|---|---|
| 정치성향(3점척도) | 1.00 | | | |
| 연령(연속척도) | -.300*** | 1.00 | | |
| 월평균가구소득(8점척도) | .128*** | -.130*** | 1.00 | |
| 최종학력(3점척도) | .192*** | -.418*** | .283*** | 1.00 |

*** p〈0.001

이러한 점들을 염두에 두면서, 〈표 4-19〉에서 각 변인들 간의 피어슨 상관계수를 보면, 모두 유의미한 상관관계인 것으로 나타났다. 이를 해석하면, 연령이 높을수록 보수적이고, 학력이 높을수록 진보적이며, 월평균소득이 높을수록 진보적인 경향이 나타난다고 할 수 있다. 사실상 본 연구의 주제와 관련해서 이 네 변인 중 가장 중요한 변인은 정치성향일 것이며, 나머지는 정치성향에 연동되는 것일 수 있다. 이에 본 장에서는 연령이나, 소득, 학력보다는 정치성향 변인을 더 중시하고자 한다.

291) 100만원 미만 1점, 100-200만원 2점, 200-300만원 3점, 300-400만원 4점, 400-500만원 5점, 500-700만원 6점, 700-1000만원 7점, 1000만원 이상 8점, 모름/무응답은 결측값 처리.

# 제3절 시행 중인 부패방지책들에 대한 인지도 및 평가

## 1. 현행 부패방지책들에 대한 전반적인 인지 정도

아래 〈표 4-20〉은 현재 시행되고 있는 부패방지책들에 대해 국민들이 어느 정도 알고 있는지 조사한 결과이다. 표에 나타난 16가지 현행 부패방지책들의 나열 순서는 설문지에 제시된 순서와 동일하다.

〈표 4-20〉 시행 중인 부패방지책들에 대한 국민 인지도

(단위: 명(%))

| 현재 시행되고 있는 부정부패 방지 제도와 기구 | 전혀 모른다 (금시초문) | 잘 모른다 (이름만 안다) | 내용을 조금은 안다 | 잘 아는 편이다 |
|---|---|---|---|---|
| 부패방지법 | 90 (8.9) | 391 (38.7) | 477 (47.2) | 53 (5.2) |
| 국민권익위원회 | 152 (15.0) | 467 (46.2) | 347 (34.3) | 45 (4.5) |
| 공직선거법 | 120 (11.9) | 452 (44.7) | 386 (38.2) | 53 (5.2) |
| 정치자금법 | 126 (12.5) | 477 (47.2) | 348 (34.4) | 60 (5.9) |
| 공직자윤리법 (공직자 재산공개제도 포함) | 144 (14.2) | 450 (44.5) | 358 (35.4) | 59 (5.8) |
| 공무원행동강령 | 148 (14.6) | 474 (46.9) | 341 (33.7) | 48 (4.7) |
| 청탁금지법 (김영란법) | 30 (3.0) | 201 (19.9) | 567 (56.1) | 213 (21.1) |
| 공익신고자보호법 | 148 (14.6) | 530 (52.4) | 296 (29.3) | 37 (3.7) |
| 공공기관 정보공개법 | 176 (17.4) | 532 (52.6) | 275 (27.2) | 28 (2.8) |
| 인사청문회제도 | 94 (9.3) | 373 (36.9) | 439 (43.4) | 105 (10.4) |
| 특별감찰관제도 | 195 (19.3) | 544 (53.8) | 242 (23.9) | 30 (3.0) |
| 국민감사청구제도 | 253 (25.0) | 549 (54.3) | 197 (19.5) | 12 (1.2) |
| 시민감사관제도 (시민옴부즈만, 청렴옴부즈만 등) | 266 (26.3) | 573 (56.7) | 159 (15.7) | 13 (1.3) |

| 현재 시행되고 있는 부정부패 방지 제도와 기구 | 전혀 모른다 (금시초문) | 잘 모른다 (이름만 안다) | 내용을 조금은 안다 | 잘 아는 편이다 |
|---|---|---|---|---|
| 공공기관 청렴도 평가제도 | 210 (20.8) | 535 (52.9) | 236 (23.3) | 30 (3.0) |
| 감사원 | 125 (12.4) | 478 (47.3) | 352 (34.8) | 56 (5.5) |
| 검찰 특수부/대검찰청 부패범죄 특별수사단 | 149 (14.7) | 506 (50.0) | 320 (31.7) | 36 (3.6) |

16개의 현행 부패방지책들 중에서 가장 인지도가 높게 나타난 것은 '청탁금지법'이었다. 응답자의 21.1%(213명)가 청탁금지법에 대해 잘 아는 편이라고 대답하였고, 56.1%(567명)가 그에 대해 약간의 내용을 안다고 대답하였으며(두 응답범주의 합산 77.2%), 이름만 들어본 정도라고 응답한 이들은 19.9%(201명), 처음 들어보았다고 응답한 이들은 3.0%(30명)이었다. 그 다음으로는 '인사청문회제도'의 인지도가 높게 나타났는데, 응답자 중 10.4%(105명)이 잘 아는 편이라고 응답했고, 43.4%(439명)가 조금은 안다고 응답했다(두 응답범주의 합산 53.8%). 이 두 제도는 비교적 최근에 도입된 제도이자(특히 청탁금지법은 가장 최근에 도입·시행되고 있는 제도임), 언론을 통해 가장 자주 거론되는 제도들이라는 점 때문에, 상대적으로 가장 높은 인지도를 기록한 것이라고 판단된다.

이에 비해 인지도가 가장 낮게 나타난 것은 '시민감사관제도(시민옴부즈만, 청렴옴부즈만 등)'였다. 이에 대해서는 응답자의 1.3%(13명)만이 잘 아는 편이라고 응답했고, 15.7%(159명)가 조금 안다고 응답하였다(두 응답범주의 합산 17.0%). 이 제도에 대해 금시초문이라고 응답한 경우는 26.3%(266명)에 달했다. 그 다음으로 인지도가 낮게 나타난 것은 '국민감사청구제도'로, 응답자 중 1.2%(12명)이 잘 아는 편이라고, 19.5%(197명)이 조금 아는 편이라고 응답하였으며(두 응답범주의 합산 20.7%), 이름도 처음 듣는 것이라고 응답한 경우는 25.0%(253명)였다. 공교롭게도, 인지도가 가장 낮은 두 제도는 시민들이 직접 참여하는 형태의 부패방지책들이었다.

다음 〈표 4-21〉은 현행 부패방지책들에 대한 남녀 성별 인지도 차이를 알아보기 위한 표임과 동시에, 위 표의 결과를 다른 방식으로 표현한 것이기도 하다. 〈표 4-21〉에서는 〈표 4-20〉에 제시된 4가지 응답범주들 중 '전혀 모른다'에 1점, '잘 모른다(이름만 안다)'에 2점, '내용을 조금은 안다'에 3점, '잘 아는 편이다'에 4점을 부여했을

때의 응답점수 평균값을 구하여 평균점수가 높은 순서대로 각 제도들을 배열한 다음 남녀 성별로 평균점수를 비교해 보았다.

평균점수가 높은 순서대로 살펴보면, 1위가 청탁금지법(2.953점), 2위가 인사청문회제도(2.549점), 3위가 부패방지법(2.488점), 4위 공직선거법(2.368점), 5위 정치자금법(2.338점), 6위 감사원(2.335점), 7위 공직자윤리법(2.328점), 8위 공무원행동강령(2.286점), 9위 국민권익위원회(2.282점), 10위 검찰 특수부/대검찰청부패범죄특별수사단(2.240점), 11위 공익신고자보호법(2.220점), 12위 공공기관 정보공개법(2.153점), 13위 특별감찰관제도(2.106점), 14위 공공기관 청렴도 평가제도(2.085점), 15위 국민감사청구제도(1.968점), 최하위인 16위는 시민감사관제도(1.920점)였다.

각 제도들에 대한 응답점수가 남녀 성별에 따라 차이가 나는지를 살펴보면, 청탁금지법, 공익신고자보호법, 공공기관 정보공개법을 제외한 나머지 13개 제도에서는 성별 인지도 차이가 나타났으며, 차이가 있는 경우엔 모두 여성보다 남성의 인지도가 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-21〉 현행 부패방지책들에 대한 성별 인지도 차이

(단위: 응답점수)

| 현재 시행되고 있는 부정부패 방지 제도와 기구 | 전체평균 | 성별 | | t-value (유의도) |
|---|---|---|---|---|
| | | 남성 | 여성 | |
| 청탁금지법 (김영란법) | 2.953 | 2.961 | 2.944 | 0.382 (N.S.) |
| 인사청문회제도 | 2.549 | 2.602 | 2.498 | 2.074* |
| 부패방지법 | 2.488 | 2.562 | 2.417 | 3.167** |
| 공직선거법 | 2.368 | 2.422 | 2.317 | 2.211* |
| 정치자금법 | 2.338 | 2.422 | 2.259 | 3.388** |
| 감사원 | 2.335 | 2.406 | 2.268 | 2.873** |
| 공직자윤리법 (공직자 재산공개제도 포함) | 2.328 | 2.414 | 2.247 | 3.374** |
| 공무원행동강령 | 2.286 | 2.337 | 2.237 | 2.053* |
| 국민권익위원회 | 2.282 | 2.337 | 2.230 | 2.213* |
| 검찰 특수부/대검찰청 부패범죄특별수사단 | 2.240 | 2.325 | 2.160 | 3.554*** |
| 공익신고자보호법 | 2.220 | 2.264 | 2.178 | 1.868 (N.S.) |
| 공공기관 정보공개법 | 2.153 | 2.195 | 2.114 | 1.76 (N.S.) |

| 현재 시행되고 있는 부정부패 방지 제도와 기구 | 전체평균 | 성별 | | t-value (유의도) |
|---|---|---|---|---|
| | | 남성 | 여성 | |
| 특별감찰관제도 | 2.106 | 2.158 | 2.056 | 2.215* |
| 공공기관 청렴도 평가제도 | 2.085 | 2.136 | 2.037 | 2.124* |
| 국민감사청구제도 | 1.968 | 2.022 | 1.917 | 2.392* |
| 시민감사관제도 (시민옴부즈만, 청렴옴부즈만 등) | 1.920 | 1.972 | 1.871 | 2.356* |

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001, N.S.=Not Significant

다음으로 <표 4-22>에서는 현행 부패방지책들에 대한 공무원의 인지도와 나머지 비공무원들의 인지도 차이를 제시하였다. 표를 보면, 정치자금법 등 몇 개를 제외할 경우, 거의 대부분의 제도에서 공무원과 비공무원 사이의 인지도 차이는 나타나지 않음을 알 수 있다[292].

**<표 4-22> 현행 부패방지책들에 대한 공무원-비공무원 인지도 차이**

(단위: 응답점수)

| 현재 시행되고 있는 부정부패 방지 제도와 기구 | 공직자 여부 | | t-value (유의도) |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 청탁금지법 (김영란법) | 2.795 | 2.960 | -1.469 (N.S.) |
| 인사청문회제도 | 2.455 | 2.553 | -.799 (N.S.) |
| 부패방지법 | 2.341 | 2.494 | -1.363 (N.S.) |
| 공직선거법 | 2.159 | 2.377 | -1.870 (N.S.) |
| 정치자금법 | 2.068 | 2.351 | -2.386* |
| 감사원 | 2.205 | 2.341 | -1.163 (N.S.) |
| 공직자윤리법 (공직자 재산공개제도 포함) | 2.227 | 2.333 | -.869 (N.S.) |

292) 이 표에서 평균점수 차이의 부호가 음수인 경우가 많은데, 이것은 통계적인 유의미성만 뒷받침된다면 공무원의 인지도가 오히려 일반인보다 낮다는 것을 의미한다. 물론 통계적 유의미성이 나타난 경우가 별로 없기는 하다. 추가적인 상세분석을 해보면, 수도권 공무원은 일반인보다 인지도가 높고, 기타지방 공무원들은 일반인보다 인지도가 낮은 경향도 나타나지만, 공무원 표본 수가 워낙 적어서 충분히 일반화해서 말하기는 어렵기 때문에 더 자세히 논의하지는 않겠다.

| 현재 시행되고 있는 부정부패 방지 제도와 기구 | 공직자 여부 | | t-value (유의도) |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 공무원행동강령 | 2.500 | 2.276 | 1.889 (N.S.) |
| 국민권익위원회 | 1.977 | 2.296 | -2.692** |
| 검찰 특수부/대검찰청 부패범죄특별수사단 | 2.023 | 2.250 | -1.995* |
| 공익신고자보호법 | 2.114 | 2.224 | -.980 (N.S.) |
| 공공기관 정보공개법 | 2.159 | 2.153 | .054 (N.S.) |
| 특별감찰관제도 | 1.886 | 2.116 | -2.028* |
| 공공기관 청렴도 평가제도 | 2.091 | 2.085 | .053 (N.S.) |
| 국민감사청구제도 | 1.977 | 1.968 | .086 (N.S.) |
| 시민감사관제도(시민옴부즈만, 청렴옴부즈만 등) | 2.023 | 1.915 | 1.022 (N.S.) |

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001, N.S.=Not Significant

한편, 〈표 4-23〉에서는 현행 부패방지책들에 대한 정치성향별 인지도 차이를 살펴보았다. 표를 보면, 몇 개의 제도를 제외하고는 거의 대부분의 제도에서 정치성향별 인지도 차이가 통계적으로 유의미하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그런데, 그 차이를 잘 들여다보면, 보수에서 진보로 갈수록 인지도가 높아지거나 낮아지는 형태가 아니라, 보수와 진보는 인지도가 높은 반면, 중도의 인지도가 일관되게 떨어지는 형태이다. 통계적 유의미성이 나타나지 않은 경우까지 포함한 16개 부패방지책 전부에서 자신의 정치성향이 중도라고 응답한 사람들의 인지도 점수가 가장 낮다. 이러한 응답 결과를 통해, 보수 방향이든 진보 방향이든 정치적 성향이 좀 더 분명한 경우에 부패문제에 대한 관심이 상대적으로 더 크다는 이야기를 해볼 수도 있겠다.

〈표 4-23〉 현행 부패방지책들에 대한 정치성향별 인지도 차이

(단위: 응답점수)

| 현재 시행되고 있는 부정부패 방지 제도와 기구 | 정치성향 | | | F-value (유의도) |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 청탁금지법 (김영란법) | 3.009 | 2.881 | 3.046 | 5.400** |
| 인사청문회제도 | 2.644 | 2.499 | 2.567 | 2.685 (N.S.) |
| 부패방지법 | 2.578 | 2.428 | 2.529 | 3.875* |
| 공직선거법 | 2.480 | 2.279 | 2.449 | 7.626** |
| 정치자금법 | 2.449 | 2.266 | 2.388 | 5.233** |
| 감사원 | 2.360 | 2.285 | 2.414 | 2.686 (N.S.) |
| 공직자윤리법 (공직자 재산공개제도 포함) | 2.440 | 2.252 | 2.384 | 5.376** |
| 공무원행동강령 | 2.387 | 2.224 | 2.323 | 3.967* |
| 국민권익위원회 | 2.364 | 2.203 | 2.369 | 5.793** |
| 검찰 특수부/대검찰청 부패범죄특별수사단 | 2.267 | 2.187 | 2.323 | 3.135* |
| 공익신고자보호법 | 2.244 | 2.161 | 2.316 | 4.098* |
| 공공기관 정보공개법 | 2.133 | 2.117 | 2.243 | 2.749 (N.S.) |
| 특별감찰관제도 | 2.138 | 2.048 | 2.194 | 3.751* |
| 공공기관 청렴도 평가제도 | 2.129 | 2.059 | 2.099 | .750 (N.S.) |
| 국민감사청구제도 | 1.947 | 1.927 | 2.068 | 3.698* |
| 시민감사관제도(시민옴부즈만, 청렴옴부즈만 등) | 1.929 | 1.881 | 1.989 | 2.186 (N.S.) |

* P〈0.05, ** P〈0.01, *** P〈0.001, N.S.=Not Significant

끝으로, 〈표 4-24〉에서는 현행 부패방지책들에 대한 수도권 거주자들의 인지도와 나머지 지방 거주자들의 인지도 차이를 제시하였다. 표를 보면, 단 하나의 예외도 없이 모든 경우에 수도권 거주자들의 인지도 점수가 기타 지방 거주자들의 인지도 점수보다 높게 나타났다. 이 중 공무원행동강령과 시민감사관제도의 경우엔 인지도 점수 차이의 통계적 유의미성이 나타나지 않았으나, 나머지 14개 제도에서는 통계적 유의미성이 나타났다. 수도권 거주자들의 현행 부패방지책들에 대한 인지도가 기타 지방 거주자들의 인지도보다 높다고 결론지어도 충분한 정도이다.

〈표 4-24〉 현행 부패방지책들에 대한 수도권-기타지방의 인지도 차이

(단위: 응답점수)

| 현재 시행되고 있는 부정부패 방지 제도와 기구 | 응답자 거주지역 | | t-value (유의도) |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 청탁금지법 (김영란법) | 3.073 | 2.773 | 6.563*** |
| 인사청문회제도 | 2.658 | 2.387 | 5.347*** |
| 부패방지법 | 2.617 | 2.296 | 7.012*** |
| 공직선거법 | 2.506 | 2.163 | 7.230*** |
| 정치자금법 | 2.463 | 2.153 | 6.403*** |
| 감사원 | 2.461 | 2.148 | 6.536*** |
| 공직자윤리법 (공직자 재산공개제도 포함) | 2.458 | 2.135 | 6.496*** |
| 공무원행동강령 | 2.312 | 2.246 | 1.339 (N.S.) |
| 국민권익위원회 | 2.383 | 2.131 | 5.186*** |
| 검찰 특수부/대검찰청 부패범죄특별수사단 | 2.288 | 2.170 | 2.481* |
| 공익신고자보호법 | 2.294 | 2.108 | 3.979*** |
| 공공기관 정보공개법 | 2.198 | 2.086 | 2.398* |
| 특별감찰관제도 | 2.182 | 1.993 | 4.043*** |
| 공공기관 청렴도 평가제도 | 2.167 | 1.963 | 4.310*** |
| 국민감사청구제도 | 2.005 | 1.914 | 2.029* |
| 시민감사관제도(시민옴부즈만, 청렴옴부즈만 등) | 1.936 | 1.897 | .890 (N.S.) |

* P〈0.05, ** P〈0.01, *** P〈0.001, N.S.=Not Significant

## 2. 현행 부패방지책들에 대한 평가

현재 시행되고 있는 부패방지책들에 대한 국민들의 평가가 어떠한지에 대해 여러 각도에서 질문을 던져보고 그 응답결과들을 다음과 같이 요약해 보았다.

먼저 〈표 4-25〉에서는 현재 우리나라에 부정부패 방지를 위한 제도들이 충분히 갖춰져 있냐는 질문에 대한 응답결과를 제시하였다. 관련 질문은 우리나라 전체에 대한 평가와 더불어 공공부문과 민간부문에 대한 평가의 세 부분으로 이루어져 있기에, 그 각각의 응답결과에 대해 살펴보기로 한다.

우리나라의 전체의 경우부터 보자면, 매우 충분하다는 의견은 1%(10명)에 지나지 않았고, 충분한 편이라는 의견도 24.8%(251명)로 소수 의견이었다. 이에 비해, 충분치 않다는 의견이 58.6%(592명)로 다수를 차지하고 있고, 전혀 충분치 않다는 의견도

15.6%(158명)에 달하고 있다. 충분치 않다는 의견의 합은 74.2%(750명)이다.

〈표 4-25〉 현재 우리나라의 부패방지제도 구축의 충분성에 대한 의견

(단위: 명(%))

| 부정부패 방지를 위한 제도들이 충분히 갖춰졌나? | 매우 충분하다 | 충분한 편이다 | 충분치 않은 편이다 | 전혀 충분치 않다 |
|---|---|---|---|---|
| 우리나라 전체적인 수준 | 10 (1.0) | 251 (24.8) | 592 (58.6) | 158 (15.6) |
| 공공기관(행정기관/공공기관) | 7 (0.7) | 269 (26.6) | 599 (59.2) | 136 (13.5) |
| 민간부문(민간기업/민간단체) | 8 (0.8) | 208 (20.6) | 648 (64.1) | 147 (14.5) |

공공부문과 민간부문에 대한 평가를 나누어 살펴볼 경우엔, 공공부문의 부패방지제도가 충분치 않다는 의견은 72.7%(735명, 59.2%+13.5%)로 우리나라 전체에 대한 의견(74.2%, 750명)보다는 적었고, 민간부문의 부패방지제도가 충분치 않다는 의견은 78.6%(795명, 64.1%+14.5%)로 전체에 대한 의견보다 많게 나타났다.

요컨대, 국민들의 다수는 현재 우리나라의 부패방지제도가 대체로 충분치 않다는 의견을 갖고 있고, 특히 공공부문보다도 민간부문의 제도가 더 충분치 않다고 여기고 있는 것이다.

한편, 〈표 4-26〉에서는 부정부패 방지를 위한 현행 제도들이 전반적으로 잘 시행되고 있냐는 질문에 대한 응답결과를 제시하였다. 이 질문은 앞의 질문과 연관되는 질문이기 하지만 조금 차원이 다른 질문인데, 이들 질문에 대한 응답결과에 관해서도 우리나라 전체에 대한 평가와 더불어 공공부문과 민간부문에 대한 평가의 세 부분으로 나누어 살펴보기로 한다.

우리나라의 전체의 경우부터 보자면, 현행의 부정부패방지책들이 매우 잘 시행되고 있다는 의견은 0.1%(1명)에 지나지 않았다. 그럭저럭 잘 시행되고 있는 편이라는 의견은 16.4%(166명)이었다. 이에 비해, 잘 시행되지 못하는 편이라는 의견이 66.4%(671명)로 사실상 대다수를 차지하고 있고, 거의 유명무실하다는 의견도 17.1%(173명)에 달하고 있다. 부정적인 의견의 합은 무려 83.5%(844명)에 이른다. 이러한 결과는 앞의 〈표 4-25〉에 나타난 응답결과보다도 더 부정적인 것이다.

공공부문과 민간부문에 대한 평가를 나누어 살펴볼 경우엔, 공공부문의 현행 부패방지제도가 제대로 시행되지 않고 있다는 의견은 80.4%(813명, 66.1%+14.3%)로 우리나라 전체에 대한 의견(83.5%, 844명)보다는 적었고, 민간부문과 관련된 현행 부패방지제도가 제대로 시행되고 있지 않다는 의견은 86.2%(872명, 70.3%+15.9%)로 전체에 대한 의견보다 많게 나타났다. 이는 앞의 〈표 4-25〉에 나타난 경향성과 유사하다. 즉, 국민들의 대다수는 현재 우리나라의 부패방지제도들이 제대로 잘 시행되고 있지 않다는 의견을 갖고 있고, 특히 공공부문보다도 민간부문의 제도가 더 그러하다 생각하고 있는 것이다.

〈표 4-26〉 현재 우리나라의 부패방지제도 운용에 대한 의견

(단위: 명(%))

| 부정부패 방지를 위한 제도들은 잘 시행되는가? | 매우 잘 시행됨 | 잘 시행되는 편임 | 잘 시행되지 못하는 편 | 유명무실한 수준 |
|---|---|---|---|---|
| 우리나라 전체적인 수준 | 1<br>(0.1) | 166<br>(16.4) | 671<br>(66.4) | 173<br>(17.1) |
| 공공기관(행정기관/공공기관) | 11<br>(1.1) | 187<br>(18.5) | 668<br>(66.1) | 145<br>(14.3) |
| 민간부문(민간기업/민간단체) | 12<br>(1.2) | 127<br>(12.6) | 711<br>(70.3) | 161<br>(15.9) |

앞서 살펴본 두 종류의 질문을 구분한 이유 중의 하나는 “갖춰진 제도들은 이미 충분한데 시행이 잘 되지 않는 게 문제”라는 인식들이 존재할 수 있음을 염두에 둔 것이었다. 응답결과를 종합해 볼 때, 첫 번째 종류의 질문들에 대한 응답들보다 두 번째 종류의 질문들에 대한 응답들이 좀 더 부정적이라는 점만 본다면, 그와 같은 판단들이 적어도 일부 의견의 형태로 나타난 것이라고 볼 수 있다. 물론, 제도도 불충분하고 시행도 제대로 되고 있지 않다는 의견이 다수 중첩되고 있다는 점에서 보면, 대부분의 응답자들은 두 종류의 질문을 사실상 거의 같은 질문으로 받아들였다고도 할 수 있다.

다음으로, 〈표 4-27〉은 과거 20여년에 걸쳐 도입된 우리나라의 부패방지제도들 중에서 어떤 제도가 가장 성공적이었는지를 묻는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것이다. 참고로, 이 질문은 올해(2017년) 5월에 한국투명성기구에서 실시한 부정부패

문제 관련 전문가 대상 설문조사에서 사용한 질문과 같게 만든 것이다. 다만, 본 조사의 질문에서는 응답지 중에서 1순위와 2순위 2개를 고르게 하였다.

〈표 4-27〉 현행 부패방지 제도 중 가장 성공적이라고 판단되는 제도

(단위: 명, 복수응답건수(%))

| 20여 년 간 도입된 반부패 관련 제도들의 목록 | 응답 결과 구분 | | 비교 |
|---|---|---|---|
| | 1순위 | 1-2순위 중복응답 | 전문가 조사결과※ |
| 공무원행동강령 제정 | 177 (17.5) | 261 (12.9) | 6.9% |
| 공익신고자보호법 제정 | 136 (13.5) | 248 (12.3) | 8.8% |
| 공직자윤리법 강화 (공직자 재산공개제도 도입 등) | 122 (12.1) | 323 (16.0) | 15.0% |
| 부패방지법 제정 | 158 (15.6) | 347 (17.2) | 11.7% |
| 부패방지기구 설치 | 35 (3.5) | 131 (6.5) | 4.9% |
| 공공기관 정보공개법 제정 | 44 (4.4) | 142 (7.0) | 7.7% |
| 정부와 공공기관에 대한 청렴도 평가 | 25 (2.5) | 87 (4.3) | 6.5% |
| 청탁금지법(김영란법) | 309 (30.6) | 470 (23.3) | 37.0% |
| 기타 | 5 (0.5) | 7 (0.3) | 1.5% |
| 계 | 1,011 (100.0) | 2,016 (100.0) | 100.0% |

※ 전문가조사결과는 한국투명성기구에서 2017년 5월에 실시한 전문가(311명, 기업청렴업무담당자 12.5%, 공무원 및 공공기관 청렴업무 담당자 44.4%, 청렴 시민단체 회원 16.4%, 기타 전문가 그룹 12.5%로 구성) 대상 조사결과를 인용한 것

〈표 4-27〉의 왼편부터 보자면, 1순위 응답 중에서는 청탁금지법이 30.6%(309명)로 가장 높은 비율을 차지했고, 그 다음으로는 공무원행동강령 제정이 17.5%(177명), 부패방지법 제정이 15.6%(158명), 공익신고자보호법 제정이 13.5%(136명), 공직자윤리법 강화가 12.1%(122명) 등의 순이었다. 1-2순위 중복응답(합산) 기준으로 보면, 가장 성공적이라고 평가된 제도는 역시 청탁금지법으로 23.3%의 응답률을 보였고, 그 다음은 부패방지법 제정(17.2%), 공직자윤리법 강화(16.0%), 공무원행동강령 제정(12.9%), 공익신고자보호법 제정(12.3%) 등의 순이었다.

이 같은 순위를 한국투명성기구에서 실시한 전문가조사결과와 비교해 보면, 구체적인 순위에 있어서는 편차가 있기는 하나, 상위 순위와 하위 순위가 대체로 서로 비슷하게 나뉘고 있음을 알 수 있다. 우선 전문가조사결과에서도 가장 성공적이라고 평가된 제도도 역시 청탁금지법이었다[293]. 조사대상 전문가집단의 37%가 청탁금지법을 꼽았

던 것이다. 그 다음은 공직자윤리법 강화(15.0%), 부패방지법제정(11.7%), 공공기관 정보공개법 제정(7.7%), 공무원행동강령 제정(6.9%)의 순이었다. 일반 국민에서든 전문가집단에서든 청탁금지법, 부패방지법 제정, 공직자윤리법 강화, 공익신고자보호법 등은 비교적 높은 평가를 받았고, 정부와 공공기관에 대한 청렴도 평가(일반 국민 1순위 응답 2.5%, 전문가 응답 6.5%)와 부패방지기구의 설치(일반 국민 1순위 응답 3.5%, 전문가 응답 4.9%)는 두 집단 모두에서 비교적 낮은 평가를 받았다.

다음에 이어지는 〈표 4-28〉은 응답자들로 하여금 민주화 이후 들어선 각 정부의 반부패정책 성과에 대한 평가를 하도록 했을 때, 그 평가 결과를 나타낸 표이다. 참고로, 이 질문도 한국투명성기구에서 실시한 부정부패문제 관련 전문가 대상 설문조사에서 사용한 질문과 같게 만든 것이다. 다만, 본 조사의 질문에서는 김영삼 정부를 추가하였을 뿐이다. 점수 배점 방식은 한국투명성기구의 조사에서와 동일하게, 응답지를 '매우 잘못함', '대체로 잘 못함', '보통', '대체로 잘함', '매우 잘함'의 5지 선다형으로 만든 다음, 그 각각에 0점, 25점, 50점, 75점, 100점을 부여한 뒤 평균값을 구하는 것이었다.

각 정부의 반부패정책에 대한 응답결과를 토대로 점수를 환산해 보면, 김영삼 정부는 37.8점이라는 점수를 받았고, 김대중 정부는 46.7점, 노무현 정부는 53.8점, 이명박 정부 27.7점, 박근혜 정부는 20.1점을 받았다. 점수 순서대로 나열해 보자면, 노무현 정부, 김대중 정부, 김영삼 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부 순이었다.

---

293) 일반 국민과 전문가집단 모두에서 청탁금지법이 가장 성공적인 제도라고 평가된 이유가 혹시라도 이 법이 가장 최근에 언론에서 가장 많이 다루어진 부패방지 관련 법안이기 때문일 가능성도 완전히 배제할 수만은 없다. 앞서도 살펴보았듯이, 지금까지 시행된 여러 가지 부패방지책들 중에서 일반 국민들이 가장 잘 안다고 응답한 제도가 청탁금지법이었음을 상기한다면, 가장 잘 안다고 생각되는 청탁금지법에 대해 가장 성공적인 제도라는 평가를 부여했을 수도 있다. 그래도 어찌되어든 간에, 현 시점에서 청탁금지법이 전문가에 의해서든 일반 국민들에 의해서든 상당한 호평을 받고 있다는 사실 그 자체에는 변함이 없다.

〈표 4-28〉 민주화 이후 들어선 각 정부에 대한 반부패정책 평가 결과

(단위: 명(%))

| 민주화 이후의 정부 | 매우 잘못함 (0점) | 대체로 잘못함 (25점) | 보통 (50점) | 대체로 잘함 (75점) | 매우 잘함 (100점) | 점수환산 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 김영삼 정부 | 108 (10.7) | 387 (38.3) | 413 (40.9) | 98 (9.7) | 5 (0.5) | 37.8 |
| 김대중 정부 | 51 (5.0) | 272 (26.9) | 471 (46.6) | 193 (19.1) | 24 (2.4) | 46.7 |
| 노무현 정부 | 39 (3.9) | 195 (19.3) | 414 (40.9) | 301 (29.8) | 62 (6.1) | 53.8 |
| 이명박 정부 | 297 (29.4) | 374 (37.0) | 278 (27.5) | 60 (5.9) | 2 (0.2) | 27.7 |
| 박근혜 정부 | 465 (46.0) | 334 (33.0) | 166 (16.4) | 36 (3.6) | 10 (1.0) | 20.1 |

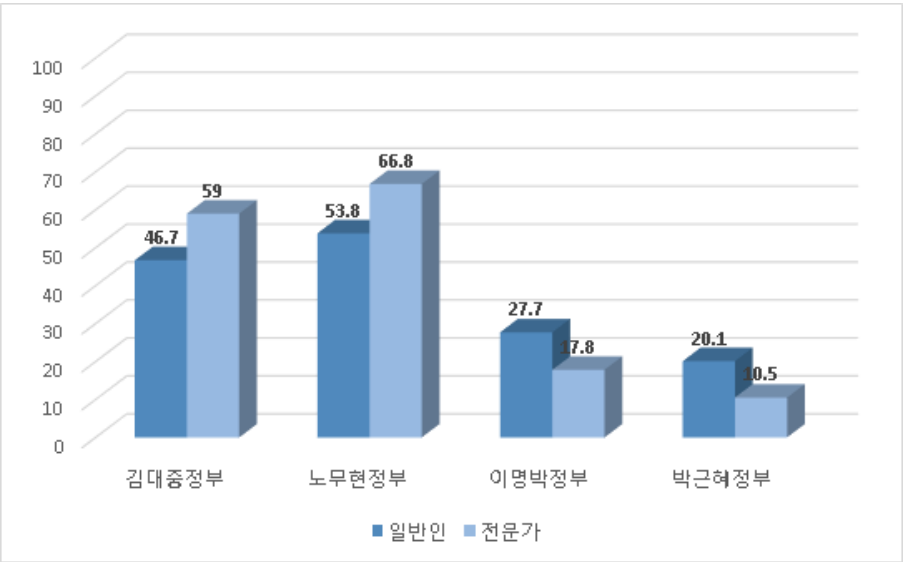
이와 같은 순위는 응답자들의 정치성향을 고려한 경우에조차도 아주 크게 달라지지는 않았다. 〈표 4-29〉에서 정치성향별 평가점수를 보면, 진보성향 응답자와 중도성향 응답자는 말할 것도 없고, 자신이 보수라고 생각하는 응답자들조차도 노무현 정부에 가장 높은 점수(43.1점)를 주었고, 박근혜 정부에는 가장 낮은 점수(31.9점)를 주었다는 것을 확인할 수 있다. 보수성향 쪽으로 갈수록 김대중·노무현 정부에 대한 평가가 상대적으로 낮아지고 이명박·박근혜 정부에 대한 평가가 상대적으로 높아지는 경향이 나타나기는 하지만, 노무현 정부가 최고점이고 박근혜 정부가 최저점이라는 사실 자체를 바꾸지는 못할 정도였다.

〈표 4-29〉 응답자 정치성향별 각 정부 반부패정책 평가점수 비교

| 정치성향 | 사례수(N) | 김영삼 정부 | 김대중 정부 | 노무현 정부 | 이명박 정부 | 박근혜 정부 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 보수 | 225 | 41.9 | 39.9 | 43.1 | 38.6 | 31.9 |
| 중도 | 523 | 36.8 | 46.7 | 54.1 | 25.9 | 18.1 |
| 진보 | 263 | 36.2 | 52.6 | 62.2 | 21.9 | 14.1 |

각 정부의 반부패정책에 대한 일반 국민들의 평가순위를 한국투명성기구에서 실시한 전문가조사결과와 비교해 보면(김영삼 정부는 제외), 구체적인 점수에 있어서는

편차가 있기는 하나, 평가 순위에 있어서는 완전히 동일하다는 것을 다음 [그림 4-8]를 통해 확인할 수 있다.




[그림 4-8] 각 정부의 반부패정책에 대한 일반국민과 전문가들의 평가 비교

즉 전문가 조사에서 노무현 정부는 66.8점으로 최고점을 받았고, 그 다음은 김대중 정부가 59점, 이명박 정부가 17.8점, 박근혜 정부가 10.5점을 받았는데, 이는 일반국민들의 평가에 비해 김대중·노무현 정부에 대해서는 좀 더 후하고 이명박·박근혜 정부에 대해서는 좀 더 박한 경향이 있긴 하지만, 그 순위에 있어서는 노무현 정부, 김대중 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부 순으로 똑같았던 것이다. 참고로 덧붙이자면, 전문가들의 평가결과는 〈표 4-29〉에 나타난 진보성향 응답자들의 평가결과와 상당히 유사한 편이라고 할 수 있다[294].

다음으로, 〈표 4-30〉은 우리사회가 청렴한 사회로 나아가는 데 있어 큰 걸림돌이 무엇인지를 묻는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것이다. 이 질문도 한국투명성기구에서 실시한 부정부패문제 관련 전문가 대상 설문조사에서 사용한 질문과 같게 만든

294) 전문가들의 평가점수는 진보성향 응답자들의 평가에 비해서도 김대중·노무현 정부에 대해 좀 더 후하고, 이명박·박근혜 정부에 대해 좀 더 박한 경향이 여전히 있기는 하다.

것이다. 다만, 본 조사의 질문에서는 응답지 중에서 1순위와 2순위 2개를 고르게 하였다.

〈표 4-30〉의 왼편부터 보자면, 1순위 응답 중에서는 '부패에 대한 단호한 처벌 부족'이 24.2%(245명)로 가장 높은 비율을 차지했고, 그 다음으로는 '공직자의 책임성과 윤리성 부족'이 23.1%(234명), '공익신고자에 대한 보호 미흡'이 15.5%(157명), '국민인식의 부족'이 12.8%(129명), '부패방지 법제도의 미흡'이 10.1%(102명) 등의 순이었다. 1-2순위 중복응답을 합산한 것을 기준으로 보아도, 가장 많은 응답은 여전히 '부패에 대한 단호한 처벌 부족'(21.5%)이었고, 그 다음은 '공직자의 책임성과 윤리성 부족'(20.1%)이었다. 다만, 중복응답 합산에서는 '국민인식의 부족'(14.2%)이 세 번째를 차지하였다는 점 등이 조금 다를 뿐이다.

〈표 4-30〉 청렴사회의 걸림돌에 관한 의견

(단위: 명, 복수응답건수(%))

| 청렴사회로 나아가는 데 걸림돌이 된다고 판단되는 것들의 목록 | 응답 결과 구분 | | 비교 |
|---|---|---|---|
| | 1순위 | 1-2순위 중복응답 | 전문가 조사결과※ |
| 공익신고자에 대한 보호 미흡 | 157 (15.5) | 227 (11.2) | 14.9% |
| 공직자의 책임성과 윤리성 부족 | 234 (23.1) | 407 (20.1) | 17.1% |
| 국민인식의 부족 | 129 (12.8) | 286 (14.2) | 7.9% |
| 부패방지 법제도 미흡 | 102 (10.1) | 268 (13.3) | 5.6% |
| 부패에 대한 단호한 처벌 부족 | 245 (24.2) | 434 (21.5) | 21.8% |
| 불공정한 사회시스템 | 69 (6.8) | 172 (8.5) | 16.3% |
| 청렴교육의 부족 | 17 (1.7) | 73 (3.6) | 2.2% |
| 혈연·지연·학연 등 연고주의 | 57 (5.6) | 152 (7.5) | 13.0% |
| 기타 | 1 (0.1) | 2 (0.1) | 1.1% |
| 계 | 1,011 (100.0) | 2,021 (100.0) | 100.0% |

※ 전문가조사결과는 한국투명성기구에서 2017년 5월에 실시한 전문가(311명, 기업청렴업무담당자 12.5%, 공무원 및 공공기관 청렴업무 담당자 44.4%, 청렴 시민단체 회원 16.4%, 기타 전문가 그룹 12.5%로 구성) 대상 조사결과를 인용한 것

이 같은 순위를 한국투명성기구에서 실시한 전문가조사결과와 비교해 보면, 응답의 편차가 있기는 하나, 가장 많이 나온 응답은 전문가들이나 일반 국민들의 경우나 마찬가지로 '부패에 대한 단호한 처벌 부족'(일반 국민 1순위 응답 24.2%, 전문가

응답 21.8%)이었다. '공직자의 책임성과 윤리성 부족'과 '공익신고자에 대한 보호 미흡'의 경우에도 두 집단 모두에서 상위권을 차지하였다.

하지만, 일반 국민들과 전문가들 사이의 의견 차이도 발견된다. '불공정한 사회시스템', '혈연·지연·학연 등 연고주의' 등에 대해서는, 전문가들은 비교적 큰 걸림돌로 보는데 비해(각 16.3%, 13.0%), 일반 국민들은 상대적으로 그렇게까지 보지는 않는 것 같다(1순위 응답 기준 각 6.8%, 5.6%). 반대로, '국민인식의 부족'과 '부패방지 법제도 미흡' 등에 대해서는, 일반 국민들은 비교적 큰 걸림돌로 보는데 비해(1순위 응답 기준 각 12.8%, 10.1%), 전문가들은 그렇게 생각지는 않는 것 같아 보였다(각 7.9%, 5.6%).

## 3. 부패방지 정책의 우선순위에 대한 의견

부정부패 방지 정책의 우선순위에 관한 의견은 세 가지 종류의 질문(군)으로 파악해 보고자 하였다.

그 첫 번째로는 응답자들로 하여금 부정부패 방지를 위한 사회 내 각 주체들의 역할의 중요성에 대해 평가하도록 해보았다. 평가방법은 〈표 4-31〉에 나타난 6가지 주체들의 역할에 대해 그 중요도에 따라 각각 1점부터 5점까지 부여하도록 한 것이다. 다음 〈표 4-31〉는 그 평가결과를 요약한 것으로, 정리된 순서는 설문지의 원래 순서가 아니라 평가점수가 높은 순서이다.

〈표 4-31〉 부정부패 방지를 위한 사회 내 각 주체들의 역할의 중요성 평가

| 부정부패 방지를 위한 각 주체들의 역할 중요도 | 평가결과 | | |
|---|---|---|---|
| | 사례수 | 평균점수 | 표준편차 |
| 부정부패를 관리감독하고 처벌하는 국가기관이나 기구, 위원회 | 1,011 | 4.218 | .8326 |
| 부정부패를 억제하고 처벌하기 위한 법률이나 법령 | 1,011 | 4.198 | .8434 |
| 업무담당자 실무자들의 반부패 의식 | 1,011 | 4.197 | .8034 |
| 각 분야 지도자들의 부패척결 의지 | 1,011 | 4.190 | .8522 |
| 일반 국민들의 반부패 의식 | 1,011 | 4.183 | .8054 |
| 부정부패를 예방·감시·고발하는 민간기구나 시민단체 | 1,011 | 4.133 | .9250 |

〈표 4-31〉을 보면, 6가지 주체에 대한 중요도 점수는 모두 4점 이상으로 응답자들은 6가지 모두에 대해 중요하다는 의견을 표출하였음을 알 수 있다. 물론 그래도 상대적인 점수 차이는 발생하였다. 가장 높은 점수를 받은 것은 '부정부패를 관리감독하고 처벌하는 국가기관이나 기구, 위원회'의 중요성으로 4.218점의 평균점수를 받았다. 그 다음은 '부정부패를 억제하고 처벌하기 위한 법률이나 법령'으로 그 평균점수는 4.198점이었고, '업무담당자 실무자들의 반부패 의식'이 4.197점, '각 분야 지도자들의 부패척결 의지'가 4.190점, '일반 국민들의 반부패 의식'이 4.183점, '부정부패를 예방·감시·고발하는 민간기구나 시민단체'가 4.133점 순이었다.

물론 모두가 높은 점수 속에서의 상대적인 점수 차이이기는 하나, 이들 점수 차이 속에는 우리나라 국민들이 부정부패 방지와 관련하여 가지는 어떤 경향성이 담겨 있다고도 볼 수 있다. 그 경향성이란 시민들의 자발적인 감시나 참여와 같은 요인들보다는 국가의 어떤 강력한 기구나 법률을 상대적으로 좀 더 선호한다는 것이라고 할 수 있겠다. 이는 앞서 살펴보았던 〈표 4-30〉에 나타난 결과, 특히 우리사회가 청렴사회로 나아가는 데 있어 가장 큰 걸림돌로 일반 국민들뿐만 아니라 전문가들도 모두 '부패에 대한 단호한 처벌 부족'을 가장 많이 지목하였다는 사실과도 어느 정도 일맥상통하는 점이다.

두 번째 평가방식인 부정부패 방지를 위한 대책의 단계별 중요성 평가에서도 그런 경향성이 다시 한 번 발견되었다. 다음 〈표 4-32〉는 부정부패 방지를 위한 대책의 단계를 세 가지로 나누어 제시하였을 때, 응답자들로 하여금 각 단계들에 대해 그 중요도에 따라 각각 1점부터 5점까지 부여하도록 한 다음에 나온 점수의 평균을 내어 점수 순서대로 정리한 것이다. 표를 보면, 3가지 단계에 대한 중요도 점수는 모두 4점 이상으로 응답자들은 3가지 모두에 대해 중요하다는 의견을 표출하였음을 알 수 있다. 그래도 상대적인 점수 차이를 따져보자면, 가장 높은 점수를 받은 것은 '부정부패가 발생했을 경우에 엄격하고 공정하게 처벌하는 대책'의 중요성으로 4.295점의 평균점수를 받았다. 그 다음으로는 '부정부패가 발생하는지 여부를 감독, 관리하는 대책'이 4.236점, '부정부패가 발생하지 않도록 사전에 예방하는 대책'이 4.233점의 순이었다. 작은 점수 차이이긴 하나, 예방보다 처벌의 중요성이 앞선 것이다.

〈표 4-32〉 부정부패 방지를 위한 대책의 단계별 중요성 평가

| 부정부패 방지를 위한 각 단계별 대책의 중요성 | 평가결과 | | |
|---|---|---|---|
| | 사례수 | 평균점수 | 표준편차 |
| 부정부패가 발생했을 경우에 엄격하고 공정하게 처벌하는 대책 | 1,011 | 4.295 | .7974 |
| 부정부패가 발생하는지 여부를 감독, 관리하는 대책 | 1,011 | 4.236 | .8038 |
| 부정부패가 발생하지 않도록 사전에 예방하는 대책 | 1,011 | 4.233 | .8077 |

세 번째 평가방식은 올해 5월에 한국투명성기구에서 실시한 부정부패문제 관련 전문가 대상 설문조사에서 사용한 질문과 같은 질문, 즉 올해 새로 들어선 문재인 정부가 추진해야 할 반부패 정책의 방향성에 대한 응답결과를 살펴보는 것이었다. 이 경우에도 응답지 중에서 1순위와 2순위 2개를 고르게 하였다는 점은 한국투명성기구의 조사와 다른 점이다.

〈표 4-33〉 새 정부가 추진해야 할 반부패 정책의 방향성에 대한 의견

(단위: 명, 복수응답건수(%))

| 새 정부가 추진해야 할 반부패 정책의 방향성 | 응답 결과 구분 | | 비교 |
|---|---|---|---|
| | 1순위 | 1-2순위 중복응답 | 전문가 조사결과※ |
| 권력핵심부의 결연한 반부패 의지 | 458 (45.3) | 575 (28.5) | 40.5% |
| 반부패기구 정비 및 신설 | 131 (13.0) | 282 (14.0) | 15.5% |
| 반부패 관련법 제정 및 강화 | 193 (19.1) | 483 (23.9) | 11.7% |
| 반부패교육 강화 | 114 (11.3) | 269 (13.3) | 5.8% |
| 반부패사회협약 등 사회운동 전개 | 44 (4.4) | 154 (7.6) | 7.9% |
| 부패신고 촉진 및 신고자 보호 강화 | 71 (7.0) | 254 (12.6) | 16.3% |
| 기타 | - | 3 (0.1) | 2.3% |
| 계 | 1,011 (100.0) | 2,020 (100.0) | 100.0% |

※ 전문가조사결과는 한국투명성기구에서 2017년 5월에 실시한 전문가(311명, 기업청렴업무담당자 12.5%, 공무원 및 공공기관 청렴업무 담당자 44.4%, 청렴 시민단체 회원 16.4%, 기타 전문가 그룹 12.5%로 구성) 대상 조사결과를 인용한 것

〈표 4-33〉에 나타난 응답결과를 보면, 먼저 1순위 응답 중에서는 '대통령을 비롯한 권력핵심부의 결연한 반부패 의지'가 45.3%(458명)으로 가장 높은 비율을 차지했음을 알 수 있다. 그 다음은 '반부패 관련법 제정 및 강화'가 19.1%(193명), '반부패기구 정비 및 신설'이 13.0%(131명), '반부패교육 강화'가 11.3%(114명) 등의 순이었고,

'부패신고 촉진 및 신고자 보호 강화'와 '반부패사회협약 등 사회운동 전개'는 각각 7.0%(71명)과 4.4%(44명)으로 후순위로 밀려났다. 1-2순위 중복응답(합산) 기준으로 볼 경우에도, 각 응답범주들이 차지하는 구체적인 비율이 달라지기는 해도, 평가된 중요도의 순서는 전혀 달라지지 않음을 알 수 있다.

한편, 이 같은 순위를 한국투명성기구에서 실시한 전문가조사결과와 비교해 보면, 응답빈도가 가장 높은 응답범주는 일반 국민들의 경우에서와 마찬가지로 '대통령을 비롯한 권력핵심부의 결연한 반부패 의지'였으며, 40.5%의 전문가들이 이 점을 지적하였다. 하지만, 그 다음 선택에서는 차이가 있었다. 즉, 전문가들은 '반부패 관련법 제정 및 강화'를 두 번째로 많이 선택한 일반 국민들과는 달리, '부패신고 촉진 및 신고자 보호 강화'를 두 번째로 많이 선택하였고(16.3%), '반부패사회협약 등 사회운동 전개'를 최하위로 선택한 일반 국민들과는 달리 적어도 이를 최하위로 선택하지는 않았다(7.9%, 최하위는 '반부패교육 강화' 5.8%).

아무튼 이 결과에 있어서도 앞서 언급했던 '경향성', 즉 정부 주도 혹은 지도자 중심의 강력한 반부패 정책 선도를 좀 더 우선시하고, 시민 참여나 사회운동 혹은 시민들의 적극적 신고 및 신고자 보호 등의 방향성에 대해서는 상대적으로 덜 선호하는 경향이 다시 한 번 드러나고 있음을 확인할 수 있다. 그래도 전문가들은 일반 국민들에 비해서는 상대적인 수준에서나마 시민들의 참여 요인의 중요성을 좀 더 강조하고 있기는 하였다.

## 제4절 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 인지도 및 평가

### 1. 계획 또는 추진 중인 부패방지책들에 대한 인지 정도

아래 〈표 4-34〉는 새 정부에 들어 계획하고 있거나 그 시행 여부를 논의하고 있는 부패방지책들에 대해 국민들이 어느 정도 알고 있는지 조사한 결과이다. 표에 나타난 10가지 계획·추진 중인 부패방지책들의 나열 순서는 일단은 설문지에 제시된 순서와 동일하게 배열하였다.

표를 언뜻 보면, 10개의 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 전반적인 인지도는 앞서 살펴보았던 현행 부패방지책들에 대한 인지도보다 낮아 보인다. 조금 뒷부분에서 제시하는 바와 같이 그에 관한 인지도 점수를 산출하여 서로 비교해보면 확실히 인지도가 낮다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-34〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 국민 인지도

(단위: 명(%))

| 시행예정·논의 중인 부정부패 방지 제도와 기구 | 전혀 모른다 (금시초문) | 잘 모른다 (이름만 안다) | 내용을 조금은 안다 | 잘 아는 편이다 |
|---|---|---|---|---|
| 대통령 주재 반부패관계기관협의회 가동 | 351 (34.7) | 519 (51.3) | 130 (12.9) | 11 (1.1) |
| 국가청렴위원회 설치 | 279 (27.6) | 502 (49.7) | 214 (21.2) | 16 (1.6) |
| 고위공직자 비리수사처 설치 | 259 (25.6) | 495 (49.0) | 233 (23.0) | 24 (2.4) |
| 반부패 민관협력기구 가동 | 368 (36.4) | 468 (46.3) | 166 (16.4) | 9 (0.9) |
| 이해충돌방지 법제화 | 456 (45.1) | 406 (40.2) | 139 (13.7) | 10 (1.0) |
| 국민소송제도 도입 | 321 (31.8) | 450 (44.5) | 209 (20.7) | 31 (3.1) |
| 징벌적 손해배상제도 확대 시행 | 316 (31.3) | 468 (46.3) | 207 (20.5) | 20 (2.0) |
| 집단소송제 확대 시행 | 285 (28.2) | 460 (45.5) | 244 (24.1) | 22 (2.2) |
| 공정거래위원회 전속고발권 폐지 | 350 (34.6) | 497 (49.2) | 150 (14.8) | 14 (1.4) |
| 기업부패방지법 제정 | 266 (26.3) | 518 (51.2) | 209 (20.7) | 18 (1.8) |

아무튼 이 중에서 가장 인지도가 높게 나타난 것은 '고위공직자비리수사처 설치'에 관한 것이었다. 이에 대해 잘 아는 편이라는 응답은 2.4%(24명)였고, 23.0%(233명)가 그에 대해 약간의 내용을 안다고 대답하였다(두 응답범주의 합산 25.4%). 이에 비해, 이름만 들어본 정도라고 응답한 이들은 49.0%(495명), 처음 들어보았다고 응답한 이들은 25.6%(259명)이었다. 앞부분에서 살펴보았던 청탁금지법에 관한 인지도와 비교

해 볼 경우, 매우 낮은 인지도라고 할 수 있겠지만, 계획·추진 중으로 〈표 4-34〉에 제시된 10개의 부패방지책들 중에서는 가장 높은 것이다. 반대편으로, 인지도가 가장 낮게 나타난 것은 '이해충돌방지의 법제화'였다. 이에 대해서는 응답자의 1.0%(10명)만이 잘 아는 편이라고 응답했고, 13.7%(139명)가 조금 안다고 응답하였다(두 가지 응답범주의 합산 14.7%). 이해충돌방지 제도에 대해 이름조차도 들어본 적이 없을 정도로 전혀 모른다고 응답한 경우는 45.1%(456명)에 달했다.

다음 〈표 4-35〉은 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 남녀 성별 인지도 차이를 알아보기 위한 표임과 동시에, 위 표의 결과를 평균점수 산정 방식으로 표현한 것이기도 하다. 이 표에서는 〈표 4-34〉에 제시된 4가지 응답범주들 중 '전혀 모른다'에 1점, '잘 모른다(이름만 안다)'에 2점, '내용을 조금은 안다'에 3점, '잘 아는 편이다'에 4점을 부여했을 때의 응답점수 평균값을 구하여 평균점수가 높은 순서대로 각 제도들을 배열한 다음 남녀 성별로 평균점수를 비교해 보았다. 그 결과, 먼저 이 표에 나타난 평균점수들을 현행 부패방지책들에 대한 평균 인지도 점수들과 비교해 보면, 확실히 이 표에 나타난 점수들이 눈에 띌 정도로 낮다는 것을 알 수 있다.

평균점수가 높은 순서대로 살펴보면, 1위가 '고위공직자비리수사처 설치'(2.022점)였고, 그 다음은 '집단소송제 확대 시행'(2.003점), '기업부패방지법 제정'(1.979점), '국가청렴위원회 설치'(1.967점), '국민소송제도 도입'(1.951점), '징벌적 손해배상제도 확대 시행'(1.932점), '공정거래위원회 전속 고발권 폐지'(1.830점), '반부패 민관협력기구 가동'(1.818점), '대통령 주재 반부패관계기관협의회 가동'(1.803점), '이해충돌방지 법제화'(1.706점)의 순이었다.

전반적으로 낮은 평점임에도 불구하고 '고위공직자비리수사처 설치'가 그나마 상대적으로 높은 인지도 점수를 나타내 보인 것은 언론보도에 많이 노출될수록 인지도가 높아지는 경향이 있다는 것을 짐작케 한다. 한편, 앞서 보았듯이 현행 부패방지책들 중에서 가장 인지도가 높은 부패방지책은 청탁금지법(일명 김영란법, 2.953점)이었는데, 그 청탁금지법 내의 일부로 편입될 번 했다가 포함되지 못한 내용인 '이해충돌방지에 관한 법제화'는 본 조사에서 언급한 현행 부패방지책과 계획·추진 중인 부패방지책 26가지 전체를 통틀어 가장 인지도가 낮은 부패방지책인 것으로 드러났다. 이는 다소 역설적인 결과라고 할 수 있다.

〈표 4-35〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 성별 인지도 차이

(단위: 응답점수)

| 시행예정·논의 중인 부정부패 방지 제도와 기구 | 전체평균 | 성별 | | t-value (유의도) |
|---|---|---|---|---|
| | | 남성 | 여성 | |
| 고위공직자비리수사처 설치 | 2.022 | 2.081 | 1.965 | 2.421* |
| 집단소송제 확대 시행 | 2.003 | 2.077 | 1.932 | 2.953** |
| 기업부패방지법 제정 | 1.979 | 2.018 | 1.942 | 1.647 (N.S.) |
| 국가청렴위원회 설치 | 1.967 | 2.000 | 1.936 | 1.365 (N.S.) |
| 국민소송제도 도입 | 1.951 | 1.982 | 1.921 | 1.205 (N.S.) |
| 징벌적 손해배상제도 확대 시행 | 1.932 | 1.998 | 1.869 | 2.677** |
| 공정거래위원회 전속고발권 폐지 | 1.830 | 1.890 | 1.772 | 2.610** |
| 반부패 민관협력기구 가동 | 1.818 | 1.842 | 1.795 | 1.012 (N.S.) |
| 대통령 주재 반부패관계기관협의회 가동 | 1.803 | 1.815 | 1.792 | 0.548 (N.S.) |
| 이해충돌방지 법제화 | 1.706 | 1.753 | 1.662 | 1.953 (N.S.) |

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001, N.S.=Not Significant

한편, 위 〈표 4-35〉에서 각 제도들에 대한 응답점수가 남녀 성별에 따라 차이가 나는지를 살펴보면, '고위공직자비리수사처 설치', '집단소송제 확대 시행', '징벌적 손해배상제도 확대 시행', '공정거래위원회 전속고발권 폐지'의 4개 제도에서는 남성이 여성보다 높은 인지도 점수를 나타내보였고, 나머지 6개 제도에서는 성별 인지도의 차이가 나타나지 아니하였다(단, 액면상의 점수로만 보면 모두 남성의 인지도가 여성의 인지도보다 높기는 하다). 앞서 살펴보았던 현행 부패방지책의 경우엔 16개 중 13개에서 성별 인지도 차이가 나타난 바 있음(이는 모두 남성의 인지도가 여성의 인지도보다 높은 경우였음)과 비교해 보면, 이 경우엔 성별 인지도 차이가 매우 적은 편이라고 할만하다. 대체로 인지도가 매우 높거나 혹은 반대로 매우 낮으면 성별 인지도 차이가 줄어드는 경향이 있어 보인다.

다음으로 〈표 4-36〉에서는 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 공무원의 인지도와 나머지 비공무원들의 인지도 차이를 제시하였다. 표를 보면, '집단소송제 확대

시행', '징벌적 손해배상제도 확대 시행' 두 가지를 제외하고는, 거의 대부분의 제도에서 공무원과 비공무원 사이의 인지도 차이는 나타나지 않았다[295].

〈표 4-36〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 공무원-비공무원 인지도 차이

(단위: 응답점수)

| 시행예정·논의 중인 부정부패 방지 제도와 기구 | 공직자 여부 | | t-value (유의도) |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 고위공직자 비리수사처 설치 | 1.955 | 2.025 | -.598 (N.S.) |
| 집단소송제 확대 시행 | 1.886 | 2.008 | -1.012 (N.S.) |
| 기업부패방지법 제정 | 1.750 | 1.990 | -2.117* |
| 국가청렴위원회 설치 | 1.795 | 1.975 | -1.573 (N.S.) |
| 국민소송제도 도입 | 1.841 | 1.956 | -.926 (N.S.) |
| 징벌적 손해배상제도 확대 시행 | 1.682 | 1.943 | -2.207* |
| 공정거래위원회 전속고발권 폐지 | 1.636 | 1.839 | -1.819 (N.S.) |
| 반부패 민관협력기구 가동 | 1.932 | 1.813 | 1.059 (N.S.) |
| 대통령 주재 반부패관계기관협의회 가동 | 1.727 | 1.807 | -.742 (N.S.) |
| 이해충돌방지 법제화 | 1.773 | 1.703 | .612 (N.S.) |

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001, N.S.=Not Significant

한편, 〈표 4-37〉에서는 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 정치성향별 인지도 차이를 살펴보았다. 표를 보면, 세 가지 제도에서는 통계적으로 유의미한 차이가 나타났고, 나머지 일곱 개 제도에서는 통계적으로 유의미한 인지도 차이가 나타나지 않았음을 알 수 있다. 의미 있는 차이가 발생한 세 가지 제도는, '고위공직자비리수사처 설치', '징벌적 손해배상제도 확대 시행', '이해충돌방지에 관한 법제화'였다. 그 차이를 잘 들여다보면, 보수와 진보는 인지도가 높은 반면, 중도의 인지도가 일관되게

295) 이 표에서 평균점수 차이의 부호가 음수인 경우가 많은데, 통계적 유의미성이 나타난 경우가 거의 없기는 하지만, 혹시라도 통계적인 유의미성이 뒷받침되었더라면 공무원의 인지도가 오히려 일반인보다 낮다는 것을 의미했을 것이다.

떨어지는 형태인데, 이는 앞서 살펴보았던 현행 부패방지책들에 대한 정치성향별 인지도 차이에서도 나타난 바 있는 현상이다. 통계적 유의미성이 나타나지 않은 경우까지 포함한 10개 부패방지책 전부에서 자신의 정치성향이 중도라고 응답한 사람들의 인지도 점수가 가장 낮다. 보수 방향이든 진보 방향이든 정치적 성향이 좀 더 분명한 경우에 부패문제에 대한 관심이 상대적으로 더 크다는 이야기는 이 표를 통해서도 어느 정도는 해볼 수 있겠다.

〈표 4-37〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 정치성향별 인지도 차이

(단위: 응답점수)

| 시행예정·논의 중인 부정부패 방지 제도와 기구 | 정치성향 | | | F-value (유의도) |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 고위공직자 비리수사처 설치 | 2.058 | 1.958 | 2.118 | 4.197* |
| 집단소송제 확대 시행 | 2.044 | 1.950 | 2.072 | 2.546 (N.S.) |
| 기업부패방지법 제정 | 2.018 | 1.952 | 2.000 | .766 (N.S.) |
| 국가청렴위원회 설치 | 2.027 | 1.945 | 1.962 | .973 (N.S.) |
| 국민소송제도 도입 | 1.978 | 1.929 | 1.970 | .386 (N.S.) |
| 징벌적 손해배상제도 확대 시행 | 1.951 | 1.864 | 2.049 | 5.200** |
| 공정거래위원회 전속고발권 폐지 | 1.880 | 1.792 | 1.863 | 1.557 (N.S.) |
| 반부패 민관협력기구 가동 | 1.893 | 1.769 | 1.852 | 2.691 (N.S.) |
| 대통령 주재 반부패관계기관협의회 가동 | 1.876 | 1.767 | 1.814 | 1.981 (N.S.) |
| 이해충돌방지 법제화 | 1.849 | 1.639 | 1.719 | 6.534** |

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001, N.S.=Not Significant

끝으로, 〈표 4-38〉에서는 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 수도권 거주자들의 인지도와 나머지 지방 거주자들의 인지도 차이를 제시하였다. 표를 보면, '대통령 주재 반부패관계기관협의회 가동' 단 하나만 제외하고는, 모든 경우에 수도권 거주자들의 인지도 점수가 기타 지방 거주자들의 인지도 점수보다 높게 나타났음을 알 수 있다. 이는 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 성별, 정치성향별 인지도 등과 비교

했을 때는 두드러지는 현상임과 동시에, 앞부분에서 살펴보았던 현행 부패방지책들에 대한 지역별(수도권-기타지방 구별) 인지도와 비교했을 때는 계속하여 일관되게 나타나는 현상이다.

〈표 4-38〉 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 수도권-기타지방의 인지도 차이

(단위: 응답점수)

| 시행예정·논의 중인 부정부패 방지 제도와 기구 | 응답자 거주지역 | | t-value (유의도) |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 고위공직자 비리수사처 설치 | 2.121 | 1.874 | 5.095*** |
| 집단소송제 확대 시행 | 2.132 | 1.810 | 6.551*** |
| 기업부패방지법 제정 | 2.114 | 1.778 | 7.295*** |
| 국가청렴위원회 설치 | 2.043 | 1.855 | 3.985*** |
| 국민소송제도 도입 | 2.063 | 1.783 | 5.504*** |
| 징벌적 손해배상제도 확대 시행 | 2.053 | 1.751 | 6.222*** |
| 공정거래위원회 전속고발권 폐지 | 1.896 | 1.732 | 3.568*** |
| 반부패 민관협력기구 가동 | 1.879 | 1.727 | 3.282** |
| 대통령 주재 반부패관계기관협의회 가동 | 1.812 | 1.791 | .470 (N.S.) |
| 이해충돌방지 법제화 | 1.745 | 1.648 | 2.071* |

* P<0.05, ** P<0.01, *** P<0.001, N.S.=Not Significant

계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 전반적인 인지도가 낮은 상황에서도 이러한 차이가 나타났다는 것은, 수도권 거주자들의 현행 부패방지책들에 대한 인지도가 기타 지방 거주자들의 인지도보다 높아서라기보다는 지방 거주자들의 인지도가 워낙 낮기 때문에 나타난 현상임을 의미한다.

## 2. 계획·추진 중인 부패방지책들에 대한 전반적인 평가 비교

다음 〈표 4-39〉는 새 정부 들어 논의되고 있는 다섯 가지의 주요 부패방지책인 '반부패관계기관협의회', '고위공직자비리수사처', '국가청렴위원회(부패전담기구)', '공공·기업·시민사회의 협력적 부패방지체계 구축', '검찰/법원 등 시법기관과 감사원 등 개혁'에 대해 어느 것이 가장 중요하다고 생각하는지를 묻는 질문에 대한 응답결과

를 요약한 것이다. 조사 질문지에서 〈표 4-39〉의 토대가 되는 질문(부록 설문지의 문17 참조)은 다섯 가지 주요 부패방지책들 각각에 대한 간단한 설명과 함께 주어진 개별 질문이 모두 끝나고 난 다음 맨 마지막 부분에 위치하는데, 보고서에서는 순서를 바꾸어 여기에 먼저 이 결과부터 제시하고자 한다.

〈표 4-39〉의 왼편부터 보자면, 1순위 응답 중에서는 '고위공직자 비리수사처 신설 및 운영'이 30.4%(307명)로 가장 높은 비율을 차지했고, 그 다음으로는 '반부패관계기관협의회 설치 운영'이 25.0%(253명), '국가청렴위원회 복원 및 위상 강화'가 18.9%(191명), '검찰/법원/감사원 등의 개혁'이 15.5%(157명), '민관 협력적 부패방지체계 구축'이 9.7%(98명) 등의 순이었다. 1-2순위 중복응답을 합산한 것을 기준으로 보아도, 가장 많은 응답은 여전히 '고위공직자비리수사처 신설 및 운영'(25.8%)이었다. 다만, 중복응답까지 고려할 경우엔, '국가청렴위원회 복원 및 위상 강화'가 두 번째로 높은 비중(19.7%)을 차지한 것을 비롯해, 각 제도들에 대한 응답 편차가 1순위 응답에 비해 줄어들었다는 등의 차이가 발생하기는 한다.

〈표 4-39〉 논의되는 다섯 가지 부패방지책 중 가장 중요하다고 판단되는 정책

(단위: 명, 복수응답건수(%))

| 가장 중요한 반부패 정책에 대한 판단 | 응답 결과 구분 | |
|---|---|---|
| | 1순위 | 1-2순위 중복응답 |
| 반부패관계기관협의회 설치 운영 | 253 (25.0) | 381 (18.9) |
| 고위공직자 비리수사처 신설 및 운영 | 307 (30.4) | 522 (25.8) |
| 국가청렴위원회 복원 및 위상 강화 | 191 (18.9) | 398 (19.7) |
| 민관 협력적 부패방지체계 구축 | 98 (9.7) | 337 (16.7) |
| 검찰/법원/감사원 등의 개혁 | 157 (15.5) | 376 (18.6) |
| 기타 정책 | 5 (0.5) | 7 (0.3) |
| 계 | 1,011 (100.0) | 2,021 (100.0) |

다음 〈표 4-40〉은 다섯 가지 주요 부패방지책들 각각이 어느 정도로 효과가 있을 것 같냐는 질문들에 대한 각 응답결과를 한데 모아 놓은 것이다. 이 표는 다섯 가지 제도 중에서 가장 중요한 것이 무엇인지를 물었던 〈표 4-39〉와는 질문의 형식도 다르고, 그 결과도 다르다. 하지만, 그래도 '고위공직자비리수사처 신설 및 운영'에 대한

기대감이 가장 컸다는 점에서는 두 표의 결과가 일맥상통한다. ' 고위공직자비리수사처 신설 및 운영'에 대해 응답자의 65.1%(658명)은 이 제도가 부패방지에 효과적일 석이라고 응답하여(매우 효과적일 것이라는 의견 10.9%, 대체로 효과적일 것이라는 의견 54.2%), 효과적일 것이라는 응답이 다섯 가지 제도 중에 가장 높게 나타났던 것이다.

비교를 간단하게 하기 위해, '매우 효과적일 것'이라는 응답에 100점, '대체로 효과적일 것'이라는 응답에 66.6점, '별로 효과가 없을 것'이라는 응답에 33.3점, '전혀 효과가 없을 것'이라는 응답에 0점을 부여한 뒤에 응답 평균점수를 산출해 보면[296], '고위공직자비리수사처'가 57.8점으로 점수가 가장 높았고, 그 다음은 '검찰·법원 등 사법기관과 감사원 등의 개혁'이 57.7점, '반부패관계기관협의회'가 54.8점, '공공·기업·시민사회의 협력적 부패방지체계 구축'이 54.4점, '국가청렴위원회(부패전담기구)'가 51.4점의 순이었다. '고위공직자비리수사처'의 경우를 빼면, 이러한 순서는 앞서 살펴본 〈표 4-39〉의 결과와는 사뭇 다르다고도 할 수 있다.

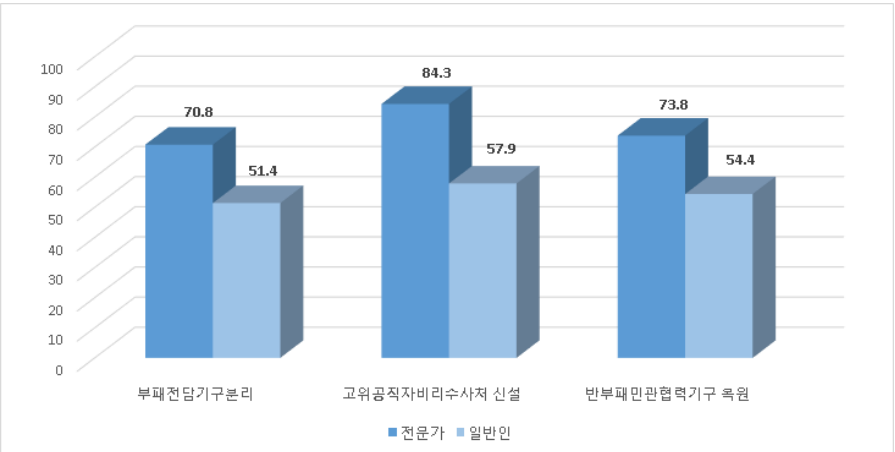
〈표 4-40〉 논의되는 다섯 가지 부패방지책 각각에 대한 효과성 기대감

(단위: 명(%))

| 추진 중인 반부패 대책들의 효과에 대한 판단 | 매우 효과적일 것 | 대체로 효과적일 것 | 별로 효과가 없을 것 | 전혀 효과가 없을 것 | 100점만점 환산점수 |
|---|---|---|---|---|---|
| 반부패관계기관협의회 | 67 (6.6) | 541 (53.5) | 381 (37.7) | 22 (2.2) | 54.8 |
| 고위공직자비리수사처 | 110 (10.9) | 548 (54.2) | 330 (32.6) | 23 (2.3) | 57.8 |
| 국가청렴위원회 | 43 (4.3) | 501 (49.6) | 429 (42.4) | 38 (3.8) | 51.4 |
| 공공·기업·시민사회의 협력적 부패방지체계 구축 | 46 (4.5) | 582 (57.6) | 349 (34.5) | 34 (3.4) | 54.4 |
| 검찰/법원 등 시법기관과 감사원 등 개혁 | 88 (8.7) | 582 (57.6) | 325 (32.1) | 16 (1.6) | 57.7 |

296) 이러한 점수 부여는 한국투명성기구에서 실시한 전문가조사에서의 유사 문항과의 비교를 위한 것이기도 하다. 참고로, 한국투명성기구의 전문가조사에서는 5점 척도로, 가령 고위공직자비리수사처 신설에 대해 '매우 반대'면 0점, '반대' 25점, '보통' 50점, '찬성' 75점, '매우 찬성' 100점으로 점수를 부여하였다.

참고로, 다음 [그림 4-9]에서는 위 〈표 4-40〉에 나타난 결과를 한국투명성기구에서 실시한 전문가조사결과[297]와 비교해 보았다. 단, 한국투명성기구에서 공표한 자료에는 '부패전담기구 분리', '고위공직자비리수사처 신설', '반부패민관협력기구 복원' 세 가지만 제시되어 있기 때문에, 비교를 위해서는 〈표 4-40〉에서 그것과 동일한 항목들만 추출하였다. 그림을 보면, 한국투명성기구에서 실시한 전문가조사에서는 고위공직자비리수사처의 신설이 100점 만점에 84.3점을 얻었고, 노무현 정부 시절에 존재했던 반부패민관협력기구(반부패사회협약체결 운동 등 전개)를 복원하자는 주장이 73.8점, 국민권익위원회에서 반부패전담기구를 분리시키자는 의견이 70.8점을 받았음을 알 수 있다. 본 조사연구 일반인들의 경우엔, 앞서도 언급했듯이, 고위공직자비리수사처 신설은 57.9점, 반부패민관협력기구 복원(공공·기업·시민사회의 협력적 부패방지체계 구축)이 54.4점, 부패전담기구 분리(국가청렴위원회)가 51.4점이었다.




[그림 4-9] 세 가지 반부패제도에 대한 일반국민과 전문가들의 평가 비교

두 결과를 비교하면, 일반 국민들의 평가에 비해 전문가들의 평가가 더 후하다고 할 수 있다. 이 같은 차이는 전문가와 일반인의 기본적인 의견 차이라고 보이지만, 두 조사에서의 점수 산정 방식 차이 때문에 격차가 더 벌어진 측면도 없지는 않다.

297) 2017년 5월에 실시된 조사로 311명(기업청렴업무담당자 12.5%, 공무원 및 공공기관 청렴업무담당자 44.4%, 청렴 시민단체 회원 16.4%, 기타 전문가 그룹 12.5%로 구성)의 전문가를 대상으로 하였다.

하지만, 그래도 어쨌든 간에, 그 순위에 있어서는 두 자료에서 모두 고위공직자비리수사처 신설, 반부패민관협력기구 복원, 부패전담기구 분리의 순서로 동일하게 나타났다. 이를 통해, 전문가든 일반 국민들이든, 특히 고위공직자비리수사처 신설에 대해 매우 높은 기대감을 갖고 있음을 다시 한 번 확인할 수 있다.

## 3. 반부패관계기관협의회에 대한 의견

지금부터는 새 정부 들어 계획·추진 중이거나 시행이 논의되고 있는 부패방지책들 각각에 대한 국민들의 평가를 살펴보기로 하겠다. 부록에 나타난 질문지에서 볼 수 있듯이 각 부패방지책들에 관한 질문은 해당 정책에 대한 간략한 설명 뒤에 이어진 것들이다. 우선 그 첫 번째로 대통령이 주재하는 반부패관계기관협의회에 대한 국민들의 의견부터 살펴보기로 한다.

### 가. 반부패관계기관협의회에 대한 기대감

다음의 〈표 4-41〉은 반부패관계기관협의회가 얼마나 효과적일지에 대한 남녀별 의견의 차이가 있는지를 보여주는 표이다. 전체적인 의견은 앞의 〈표 4-40〉에도 제시한 바 있듯이, 매우 효과가 있을 것이란 의견이 6.6%(67명), 대체로 효과가 있을 것이란 의견이 53.5%(541명)로 양자의 합은 60.1%(608명)이었는데, 이를 남녀별로 구분해서 보면 남녀 간의 실질적인 의견 차이가 있다고 보기는 어려웠다.

〈표 4-41〉 반부패관계기관협의회에 대한 성별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 반부패관계기관협의회의 효과에 대한 판단 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 34 (6.9) | 33 (6.4) | 67 (6.6) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 255 (51.7) | 286 (55.2) | 541 (53.5) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 190 (38.5) | 191 (36.9) | 381 (37.7) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 14 (2.8) | 8 (1.5) | 22 (2.2) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=2.814, N.S.

다음으로 〈표 4-42〉에서는 반부패관계기관협의회가 얼마나 효과적일지에 대해 공무원-비공무원 여부에 따라 의견 차이가 나는지를 살펴보았는데, 표를 언뜻 보면 비공무원의 기대감이 공무원의 기대감보다 커 보이기는 하나 통계적으로 의미 있는 수준의 차이는 아닌 것으로 나타났다.

〈표 4-42〉 반부패관계기관협의회에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 반부패관계기관협의회의 효과에 대한 판단 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 4 (9.1) | 63 (6.5) | 67 (6.6) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 16 (36.4) | 525 (54.3) | 541 (53.5) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 23 (52.3) | 358 (37.0) | 381 (37.7) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 1 (2.3) | 21 (2.2) | 22 (2.2) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=5.549, N.S.

하지만, 정치성향에 따라서는 반부패관계기관협의회의 효과에 대한 기대감 차이가 나타났다. 다음 〈표 4-43〉을 보면, 자신의 정치성향이 진보라고 생각하는 응답자들 중에서는 79.4%(12.5%+66.9%)가 반부패관계기관협의회의 효과가 있을 것이란 기대감을 가져 전체 수준(60.1%)을 크게 웃돈 것에 비해, 정치성향이 보수라고 생각하는 응답자들의 경우엔 46.7%(4.9%+41.8%)로 전체 수준을 밑돌았음을 알 수 있다.

〈표 4-43〉 반부패관계기관협의회에 대한 정치성향별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 반부패관계기관협의회의 효과에 대한 판단 | 응답자 정치성향 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 11 (4.9) | 23 (4.4) | 33 (12.5) | 67 (6.6) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 94 (41.8) | 271 (51.8) | 176 (66.9) | 541 (53.5) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 112 (49.8) | 220 (42.1) | 49 (18.6) | 381 (37.7) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 8 (3.6) | 9 (1.7) | 5 (1.9) | 22 (2.2) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=73.052, p<0.001

또한 수도권 거주자와 지방 거주자 사이에도 반부패관계기관협의회의 효과에 대한 기대감 차이가 나타났다. 다음 〈표 4-44〉를 보면, 수도권 거주 응답자들 중에서는 65.1%(7.1%+58.0%)가 반부패관계기관협의회의 효과가 있을 것이란 기대감을 보여준 것에 비해, 기타 지방 거주 응답자들의 경우엔 52.7%(5.9%+46.8%)만이 그와 같은 기대감을 표출하였는데, 두 집단의 응답 차이는 통계적으로 유의미한 수준이다.

〈표 4-44〉 반부패관계기관협의회에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 반부패관계기관협의회의 효과에 대한 판단 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 43 (7.1) | 24 (5.9) | 67 (6.6) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 351 (58.0) | 190 (46.8) | 541 (53.5) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 208 (34.4) | 173 (42.6) | 381 (37.7) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 3 (0.5) | 19 (4.7) | 22 (2.2) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=30.151, p〈0.001

## 나. 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 의견

대통령 주재 반부패관계기관협의회의 효과성 대한 기대감에 이어 던진 질문은 반부패관계기관협의회가 정치보복이나 표적사정의 수단으로 활용될 수도 있다는 사회 일각의 지적에 대해 얼마나 동의하는지에 대한 것이었다.

이에 다음 〈표 4-45〉의 가장 오른쪽의 합계치 부분부터 보자면, 그와 같은 지적에 대해 동의한다('매우 동의한다'와 '동의하는 편이다'의 합산)는 의견 54.6%(552명)로 전체의 절반을 넘는다는 것을 알 수 있다. 바로 앞서 살펴본 사실, 즉 이 제도에 대한 긍정적 기대를 표출한 의견이 전체 중 60.1%였음을 상기해 보면, 조금은 당혹스러운 결과일 수도 있다. 만에 하나라도 많은 응답자들이 질문의 방향성이 반대방향이라는 것을 모르고 관성적으로 응답한 결과가 아니라고 한다면[298], 이 같은 결과는 해당

298) 일반인들에게는 전체 설문 주제 자체가 어렵기 때문에 해당 질문을 충분히 이해하지 못한 상태에서 앞 질문과 방향성이 같은 질문이라고 섣불리 판단하고 잘못된 응답을 했을 가능성도 완전히 배제하지는 못한다. 그러나 뒤에 보게 될 정치성향에 따른 의견 차이에서, 보수 쪽으로 갈수록 동의 정도가 상대적으로 높고, 진보 쪽으로 동의 정도가 상대적으로 낮게 나타난 결과를 보면, 일부 잘못된 응답의 가능성에도 불구하고 전반적으로는 제대로 된 응답결과라고 판단된다.

반부패제도(더 나아가 각종 반부패제도 전반)에 대한 국민들의 기대감과 우려감이 복합적으로 표출된 것이라고 해석해야 할 것이다.

한편, 〈표 4-45〉에서 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 남녀별 의견 차이를 살펴보면, 교차분석에서의 통계적 유의미성이 나타나기는 하나, 그렇다고 해서 성별 차이가 아주 분명하게 드러나는 것은 아니었다. 참고로, '매우 동의한다'에 1점, '전혀 동의하지 않는다'에 4점을 부여하여 남녀간 평균점수를 각각 산출하면, 남성은 2.477점, 여성은 2.467점이 나오며 두 점수 사이의 통계적으로 유의미한 차이는 발생하지 않았다(관련된 내용의 도표는 생략함).

〈표 4-45〉 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 성별 의견 차이

(단위: 명(%))

| 반부패관계기관협의회의 정치보복 수단화의견에 대한 동의 정도 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 매우 동의한다 | 32 (6.5) | 20 (3.9) | 52 (5.1) |
| 동의하는 편이다 | 237 (48.1) | 263 (50.8) | 500 (49.5) |
| 동의하지 않는 편이다 | 181 (36.7) | 208 (40.2) | 389 (38.5) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 43 (8.7) | 27 (5.2) | 70 (6.9) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=9.040, p〈0.05

다음으로 〈표 4-46〉에서는 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대해 공무원과 비공무원 사이의 의견 차이를 살펴보았다. 이를 보면, 공무원과 비공무원 사이의 의견 차이가 비교적 크게 나타남을 알 수 있다. 공무원의 경우엔, 반부패관계기관협의회가 정치보복 등의 수단으로 활용될 수 있다는 주장에 대해 어떤 정도로든 동의한다는 의견이 40.9%(11.4%+29.5%, 44명 중 18명)인 것에 비해, 비공무원의 경우엔 해당 의견이 55.3%(4.9%+50.4%)로 나타나 비공무원들이 공무원들보다도 이 제도의 부작용 가능성에 대해 좀 더 우려하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-46〉 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 공무원-비공무원 의견 차이

(단위: 명(%))

| 반부패관계기관협의회의 정치보복 수단화의견에 대한 동의 정도 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 매우 동의한다 | 5 (11.4) | 47 (4.9) | 52 (5.1) |
| 동의하는 편이다 | 13 (29.5) | 487 (50.4) | 500 (49.5) |
| 동의하지 않는 편이다 | 24 (54.5) | 365 (37.7) | 389 (38.5) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 2 (4.5) | 68 (7.0) | 70 (6.9) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=10.611, p〈0.05

한편, 정치성향에 따라서는 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 의견 차이가 좀 더 뚜렷하게 나타났다. 다음 〈표 4-47〉을 보면, 자신의 정치성향이 진보라고 생각하는 응답자들 중에서는 52.1%(4.6%+47.5%)가 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 우려를 표명한 것에 비해, 정치성향이 보수라고 생각하는 응답자들의 경우엔 62.2%(10.2%+52.0%)가 그 같은 우려를 나타내었음을 알 수 있다. 즉 정치성향이 보수적일수록 그 부작용에 대한 우려가 더 크게 나타난 것이다.

〈표 4-47〉 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 정치성향별 의견 차이

(단위: 명(%))

| 반부패관계기관협의회의 정치보복 수단화의견에 대한 동의 정도 | 응답자 정치성향 | | | 계 |
|---|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | 진보 | |
| 매우 동의한다 | 23 (10.2) | 17 (3.3) | 12 (4.6) | 52 (5.1) |
| 동의하는 편이다 | 117 (52.0) | 258 (49.3) | 125 (47.5) | 500 (49.5) |
| 동의하지 않는 편이다 | 79 (35.1) | 218 (41.7) | 92 (35.0) | 389 (38.5) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 6 (2.7) | 30 (5.7) | 34 (12.9) | 70 (6.9) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=39.135, p〈0.001

아울러 수도권 거주자와 지방 거주자 사이에도 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 우려에 있어 차이가 나타났다. 다음 〈표 4-48〉를 보면, 수도권 거주 응답자들 중에서는 64.2%(5.0%+59.2%)가 반부패관계기관협의회가 정치보복 등으로 악용될 수 있다고 보았던 것 비해, 지방 거주 응답자들의 경우엔 40.4%(5.4%+35.0%)

만이 그와 같은 우려를 표출하였는데, 두 집단의 응답 차이는 눈으로만 봐도 작은 차이가 아니며 통계적으로도 유의미한 수준이다.

〈표 4-48〉 반부패관계기관협의회의 부작용 가능성에 대한 수도권-지방 의견 차이

(단위: 명(%))

| 반부패관계기관협의회의 정치보복 수단화의견에 대한 동의 정도 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 매우 동의한다 | 30 (5.0) | 22 (5.4) | 52 (5.1) |
| 동의하는 편이다 | 358 (59.2) | 142 (35.0) | 500 (49.5) |
| 동의하지 않는 편이다 | 184 (30.4) | 205 (50.5) | 389 (38.5) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 33 (5.5) | 37 (9.1) | 70 (6.9) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=59.022, p<0.001

앞서 살펴본 반부패관계기관협의회에 대한 지역별 기대감 차이와 결합해서 보자면, 수도권 거주자들은 이 제도에 대한 기대감도 크면서 동시에 제도의 부작용 가능성에 대한 우려도 크다고 할 수 있고, 지방 거주자들은 기대감도 작고 제도의 부작용 가능성에 대한 우려도 작다고 할 수 있겠다. 어떻게 보면 해석이 어렵지만, 어떤 제도의 효과가 강력하다면 그 오남용 가능성도 강력할 수 있고, 반대로 효과가 미약하다면 그 오남용 가능성도 미약할 수 있기는 하다. 그렇게 본다면, 위 결과는 오히려 일관된 의견의 표출이라고 볼 수도 있을 것이다.

## 4. 고위공직자비리수사처에 대한 의견

다음에서는 새 정부 들어 계획·추진 중이거나 시행이 논의되고 있는 부패방지책들에 대한 국민들의 평가의 두 번째로 고위공직자비리수사처에 대한 국민들의 의견을 살펴보기로 하겠다.

### 가. 고위공직자비리수처에 대한 기대감

먼저 〈표 4-49〉는 고위공직자비리수사처가 얼마나 효과적일지에 대한 남녀별 의견

의 차이가 있는지를 보여주는 표이다. 전체적인 의견은 앞의 〈표 4-40〉에도 제시한 바 있듯이, 매우 효과가 있을 것이란 의견이 10.9%(110명), 대체로 효과가 있을 것이란 의견이 54.2%(548명)로 양자의 합은 65.1%(658명)이었는데, 이를 남녀별로 구분해서 보면 남녀 간의 실질적인 의견 차이는 존재하지 않는다고 할만하다.

〈표 4-49〉 고위공직자비리수사처에 대한 성별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자비리수사처의 효과에 대한 판단 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 59 (12.0) | 51 (9.8) | 110 (10.9) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 255 (51.7) | 293 (56.6) | 548 (54.2) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 167 (33.9) | 163 (31.5) | 330 (32.6) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 12 (2.4) | 11 (2.1) | 23 (2.3) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=2.692, N.S.

다음으로 〈표 4-50〉에서는 고위공직자비리수사처가 얼마나 효과적일지에 대해 공무원-비공무원 여부에 따라 의견 차이가 나는지를 살펴보았다. 표를 보면, 전체적으로 비공무원의 기대감이 공무원의 기대감보다 조금은 더 커 보인다. 비공무원의 경우엔 응답자의 65.3%(10.3%+55.0%, 967명 중 632명)가 고위공직자비리수사처의 효과성에 대한 기대를 가진 것에 비해, 공무원들은 59.1%(22.7%+36.4%, 44명 중 18명)가 그러하였다. 하지만, 공무원들 중에 '매우 효과가 있을 것'이란 응답만 보면 22.7%로, 비공무원들 중 '매우 효과가 있을 것'이란 응답 10.3%보다 크게 나타나기도 하였다. 이 때문에 공무원들의 기대감이 비공무원들의 기대감보다 반드시 낮다고만 말하기도 쉽지는 않다. 참고로, '매우 효과가 있을 것이다'에 1점, '전혀 효과가 없을 것이다'에 4점을 부여하여 공무원-비공무원간 평균점수를 각각 산출하면, 공무원은 2.205점, 비공무원은 2.266점이 나오며 두 점수 사이의 통계적으로 유의미한 차이는 발생하지 않았다(관련된 내용의 도표는 생략함).

〈표 4-50〉 고위공직자비리수사처에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자비리수사처의 효과에 대한 판단 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 10 (22.7) | 100 (10.3) | 110 (10.9) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 16 (36.4) | 532 (55.0) | 548 (54.2) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 17 (38.6) | 313 (32.4) | 330 (32.6) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 1 (2.3) | 22 (2.3) | 23 (2.3) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=9.142, p〈0.05

한편, 정치성향에 따라서는 고위공직자비리수사처의 효과에 대한 기대감 차이가 두드러지게 나타났다. 다음 〈표 4-51〉을 보면, 자신의 정치성향이 진보라고 생각하는 응답자들 중에서는 74.6%(19.8%+54.8%)가 고위공직자비리수사처의 효과가 있을 것이란 기대감을 가졌던 것에 비해, 정치성향이 보수라고 생각하는 응답자들의 경우엔 53.4%(3.6%+49.8%)가 그러한 기대감을 가졌다. 자신을 중도라고 응답한 사람들은 65.4%(9.6%+55.8%)로 진보와 보수의 가운데에 위치하여, 정치성향과 고위공직자비리수사처의 효과에 대한 판단 사이에는 1차 함수에 가까운 상관관계가 있다고 할 수 있겠다. 이에 한 가지 덧붙여 말하자면, 고위공직자비리수사처의 효과성에 대한 기대감은 전체적인 수준에서도 꽤 높은 편이기 때문에, 이에 대해 상대적으로 부정적인 시각을 가지고 있는 보수적 정치성향의 응답자들조차도 과반 비율이 넘는 53.4%가 그 효과성에 대한 기대감을 표출하였다는 점이 주목할 만하다.

〈표 4-51〉 고위공직자비리수사처에 대한 정치성향별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자비리수사처의 효과에 대한 판단 | 응답자 정치성향 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 8 (3.6) | 50 (9.6) | 52 (19.8) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 112 (49.8) | 292 (55.8) | 144 (54.8) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 96 (42.7) | 171 (32.7) | 63 (24.0) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 9 (4.0) | 10 (1.9) | 4 (1.5) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) |

$x^2$=49.039, p〈0.001

수도권 거주자와 지방 거주자 사이에도 고위공직자비리수사처의 효과에 대한 기대감의 차이가 나타났다. 다음 〈표 4-52〉를 보면, 수도권에 거주하는 응답자들 중에서는 73.0%(10.7%+62.3%)가 고위공직자비리수사처의 효과가 있을 것이란 기대감을 보여준 것에 비해, 기타 지방 거주 응답자들의 경우엔 53.2%(11.1%+42.1%)만이 그와 같은 기대감을 표출하였는데, 두 집단의 응답 차이는 통계적으로 유의미한 수준이다. 물론 지방 거주자 응답자들의 경우에조차도 상대적으로 기대감이 적은 것이지, 절대적인 수준에서 기대감이 적은 것은 아니라고 할 수 있겠다.

〈표 4-52〉 고위공직자비리수사처에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자비리수사처의 효과에 대한 판단 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 65 (10.7) | 45 (11.1) | 110 (10.9) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 377 (62.3) | 171 (42.1) | 548 (54.2) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 157 (26.0) | 173 (42.6) | 330 (32.6) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 6 (1.0) | 17 (4.2) | 23 (2.3) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$\chi^2$=49.873, p<0.001

## 나. 고위공직자비리수처의 설치 형식에 관한 의견

다음으로는 고위공직자비리수사처의 설치 형식이 어떠해야 하는지에 대한 국민들의 의견을 살펴보고자 한다. 먼저 〈표 4-53〉의 가장 오른편을 보면, 전체 응답자 1,011명 중에서 46.8%에 해당하는 473명이 고위공직자비리수사처는 '완전한 별도의 독립기구'여야 한다는 의견을 표명했음을 알 수 있다. 그 다음은 '대통령 직속 기구'가 24.8%(1,011명 중 251명)였고, '국회 산하기구'가 15.1%(153명), '현재 검찰 조직 내 기구'가 7.4%(75명), '어디든 상관없음'이 5.8%(59명)의 순이었다.

〈표 4-53〉의 왼편에서, 남녀별로 구분해서 보면, 남성은 48.9%(493명 중 241명)가 '완전한 별도의 독립기구'여야 한다는 의견을 보여 이 응답범주가 다섯 가지 응답범주 중 가장 높은 비중을 차지하였고, 여성은 44.8%(518명 중 232명)가 '완전한 별도의 독립기구'를 지지하는 의견을 보여 역시 이 응답범주가 가장 높은 비중을 차지하였다.

남녀 간의 의견 차이는 전반적으로 크게 두드러진다고 보기 어려우며, 통계적 검증 결과에서도 유의미성이 나타나지 않았다.

〈표 4-53〉 고위공직자비리수사처의 설치형식 대한 성별 의견 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자비리수사처의 설치 형태에 관한 의견 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 완전한 별도의 독립기구 | 241 (48.9) | 232 (44.8) | 473 (46.8) |
| 대통령 직속 기구 | 116 (23.5) | 135 (26.1) | 251 (24.8) |
| 국회 산하 기구 | 75 (15.2) | 78 (15.1) | 153 (15.1) |
| 현재 검찰 조직 내 기구 | 37 (7.5) | 38 (7.3) | 75 (7.4) |
| 어디든 상관없음 | 24 (4.9) | 35 (6.8) | 59 (5.8) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=3.116, N.S.

다음으로 〈표 4-54〉에서는 고위공직자비리수사처의 설치 형식이 어떠해야 하는지에 대한 의견이 공무원-비공무원 여부에 따라 달라지는지를 알아보았다. 표를 보면, 고위공직자비리수사처 형식에 대한 공무원과 비공무원의 응답분포는 거의 유사하게 나타났다고 할 수 있다. 통계적으로도 유의미한 수준도 아니었음은 물론이다.

〈표 4-54〉 고위공직자비리수사처의 설치형식 대한 공무원-비공무원 의견 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자비리수사처의 설치 형태에 관한 의견 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 완전한 별도의 독립기구 | 20 (45.5) | 453 (46.8) | 473 (46.8) |
| 대통령 직속 기구 | 11 (25.0) | 240 (24.8) | 251 (24.8) |
| 국회 산하 기구 | 8 (18.2) | 145 (15.0) | 153 (15.1) |
| 현재 검찰 조직 내 기구 | 3 (6.8) | 72 (7.4) | 75 (7.4) |
| 어디든 상관없음 | 2 (4.5) | 57 (5.9) | 59 (5.8) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=.454, N.S.

정치성향에 따른 편차도 나타나지 않았다. 지금까지 살펴본 다른 이슈들에서는 모두 정치성향에 따른 편차가 있었다는 점에 비추어볼 때 다소 이례적인 결과이다.

〈표 4-55〉를 보면, 정치성향이 진보이든 중도이든 보수이든 간에 모두 '완전한 별도의 독립기구'를 지지하는 모습을 확인할 수 있으며, 각 집단 차이는 없었다.

〈표 4-55〉 고위공직자비리수사처의 설치형식 대한 정치성향별 의견 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자비리수사처의 설치 형태에 관한 의견 | 응답자 정치성향 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | |
| 완전한 별도의 독립기구 | 96 (42.7) | 256 (48.9) | 121 (46.0) |
| 대통령 직속 기구 | 48 (21.3) | 128 (24.5) | 75 (28.5) |
| 국회 산하 기구 | 46 (20.4) | 71 (13.6) | 36 (13.7) |
| 현재 검찰 조직 내 기구 | 20 (8.9) | 37 (7.1) | 18 (6.8) |
| 어디든 상관없음 | 15 (6.7) | 31 (5.9) | 13 (4.9) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) |

$x^2$=10.832, N.S.

수도권 거주자와 지방 거주자 사이에서는 다소의 의견 차이가 없지는 않았다. 다음 〈표 4-56〉를 보면, 수도권에 거주하는 응답자들 중에서는 50.7%(307명)가 '완전한 별도의 독립기구' 의견을 표출한 것에 비해, 기타 지방 거주 응답자들의 경우엔 40.9%만이 그와 같은 기대감을 표출하였는데, 두 집단의 응답 차이는 통계적으로 유의미한 수준이었다. 하지만, 두 집단 모두에서 '완전한 별도의 독립기구'를 지지하는 의견이 가장 많다는 사실이 달라질 정도의 차이는 아니었다.

〈표 4-56〉 고위공직자비리수사처의 설치형식 대한 수도권-기타지역 의견 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자비리수사처의 설치 형태에 관한 의견 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 완전한 별도의 독립기구 | 307 (50.7) | 166 (40.9) | 473 (46.8) |
| 대통령 직속 기구 | 170 (28.1) | 81 (20.0) | 251 (24.8) |
| 국회 산하 기구 | 72 (11.9) | 81 (20.0) | 153 (15.1) |
| 현재 검찰 조직 내 기구 | 32 (5.3) | 43 (10.6) | 75 (7.4) |
| 어디든 상관없음 | 24 (4.0) | 35 (8.6) | 59 (5.8) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=40.169, p〈0.001

### 다. 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 의견

다음에서는 고위공직자비리수사처의 설치가 권력남용 등의 부작용으로 인해 또 하나의 권력기관으로 군림할 수 있다는 사회 일각의 우려에 대해 본 조사의 표본 응답자들이 얼마나 동의하는지를 알아보았다.

이에 다음 〈표 4-57〉의 가장 오른쪽의 합계치 부분부터 보자면, 그와 같은 우려에 대해 동의한다('매우 동의한다'와 '동의하는 편이다'의 합산)는 의견 65.4%(661명)로 전체의 절반을 넘는다는 것을 알 수 있다. 앞서 살펴본 사실, 즉 이 제도에 대한 긍정적 기대를 표출한 의견이 전체 중 65.1%였음을 상기해 보면(〈표 4-49〉 참조), 이 역시 조금은 당혹스러운 결과일 수도 있지만, 어쨌든 이 같은 결과는 해당 반부패제도(더 나아가 각종 반부패제도 전반)에 대한 국민들의 기대감과 우려감이 복합적으로 표출된 것이라고 해석해 볼 수 있겠다.

한편, 〈표 4-57〉에서 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 남녀별 의견 차이를 살펴보면, 여성이 남성보다 부작용 우려에 대해 동의하는 정도가 상대적으로 좀 더 높게 나타나며 교차분석에서의 통계적 유의미성도 나타났다. 하지만, 그렇다고 해서 성별 차이가 아주 뚜렷하게 드러나는 것은 아니었다.

참고로, '매우 동의한다'에 1점, '전혀 동의하지 않는다'에 4점을 부여하여 남녀간 평균점수를 각각 산출하면, 남성은 2.353점, 여성은 2.273점이 나오며 두 점수 사이의 통계적으로 유의미한 차이는 발생하지 않았다(관련된 내용의 도표는 생략함).

〈표 4-57〉 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 성별 의견 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자 비리수사처의 권한남용 부작용의견에 대한 동의 정도 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 매우 동의한다 | 42 (8.5) | 35 (6.8) | 77 (7.6) |
| 동의하는 편이다 | 265 (53.8) | 319 (61.6) | 584 (57.8) |
| 동의하지 않는 편이다 | 156 (31.6) | 151 (29.2) | 307 (30.4) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 30 (6.1) | 13 (2.5) | 43 (4.3) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=11.821, p〈0.01

다음으로 〈표 4-58〉에서는 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대해 공무원과 비공무원 사이의 의견 차이를 살펴보았다. 이를 보면, 공무원과 비공무원 사이의 의견 차이가 조금 크게 나타남을 알 수 있다. 공무원의 경우엔, 고위공직자비리수사처의 설치·운영 과정에서 권력남용 등의 부작용이 발생할 수 있다는 주장에 대해 어떤 정도로든 동의한다는 의견이 56.8%(15.9%+40.9%, 44명 중 25명)인 것에 비해, 비공무원의 경우엔 해당 의견이 65.7%(7.2%+58.5%, 967명 중 636명)로 나타나 비공무원들이 공무원들보다도 이 제도의 부작용 가능성에 대해 대체적으로 보아 좀 더 우려하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-58〉 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 공무원-비공무원 의견 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자 비리수사처의 권한남용 부작용의견에 대한 동의 정도 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 매우 동의한다 | 7 (15.9) | 70 (7.2) | 77 (7.6) |
| 동의하는 편이다 | 18 (40.9) | 566 (58.5) | 584 (57.8) |
| 동의하지 않는 편이다 | 18 (40.9) | 289 (29.9) | 307 (30.4) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 1 (2.3) | 42 (4.3) | 43 (4.3) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=8.525, p〈0.05

한편, 정치성향에 따라서는 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 의견 차이가 조금은 더 뚜렷하게 나타났다. 다음 〈표 4-59〉를 보면, 자신의 정치성향이 진보라고 생각하는 응답자들 중에서는 62.0%(6.5%+55.5%)가 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 우려를 표명한 것에 비해, 정치성향이 보수라고 생각하는 응답자들의 경우엔 74.7%(11.6%+63.1%)가 그 같은 우려를 나타내었음을 알 수 있다. 중도의 경우엔, 63.1%로 그 두 집단 사이에 위치했다.

〈표 4-59〉 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 정치성향별 의견 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자 비리수사처의 권한남용 부작용의견에 대한 동의 정도 | 응답자 정치성향 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | |
| 매우 동의한다 | 26 (11.6) | 34 (6.5) | 17 (6.5) |
| 동의하는 편이다 | 142 (63.1) | 296 (56.6) | 146 (55.5) |
| 동의하지 않는 편이다 | 50 (22.2) | 175 (33.5) | 82 (31.2) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 7 (3.1) | 18 (3.4) | 18 (6.8) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) |

$x^2$=19.637, p〈0.01

즉 정치성향이 진보에서 중도를 지나 보수 쪽으로 갈수록 그 부작용에 대한 우려가 더 크게 나타난 것이다. 하지만, 상대적으로 가장 우려 수준이 낮은 진보적 정치성향 응답자들조차도 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 우려 수준이 절대적으로도 낮은 편은 아니라고 할 수 있겠다.

끝으로, 수도권 거주자와 지방 거주자 사이에도 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 우려에 있어 차이가 나타났다. 다음 〈표 4-60〉을 보면, 수도권 거주 응답자들 중에서는 무려 73.9%(6.0%+67.9%)가 고위공직자비리수사처가 악용될 수도 있다고 보았던 것 비해, 지방 거주 응답자들의 경우엔 그나마 52.7%(10.1%+42.6%)만이 그와 같은 우려를 표출하였는데, 두 집단의 응답 차이는 눈으로만 봐도 작은 차이가 아니며 통계적으로도 유의미한 수준이다. 물론, 이 경우에도 지방 응답자들의 우려 수준이 절대적으로 낮은 것은 아니었다.

〈표 4-60〉 고위공직자비리수사처의 부작용 가능성에 대한 수도권-기타지방 의견 차이

(단위: 명(%))

| 고위공직자 비리수사처의 권한남용 부작용의견에 대한 동의 정도 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 매우 동의한다 | 36 (6.0) | 41 (10.1) | 77 (7.6) |
| 동의하는 편이다 | 411 (67.9) | 173 (42.6) | 584 (57.8) |
| 동의하지 않는 편이다 | 135 (22.3) | 172 (42.4) | 307 (30.4) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 23 (3.8) | 20 (4.9) | 43 (4.3) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=65.348, p〈0.001

## 5. 독립적 반부패기구에 대한 의견

다음에서는 새 정부 들어 계획·추진 중이거나 시행이 논의되고 있는 부패방지책들에 대한 국민들의 평가의 세 번째로 독립적 반부패기구에 대한 의견, 즉 과거 노무현 정부시절에 존재했던 국가청렴위원회와 같은 독립적 반부패기구의 복원에 대한 국민들의 의견을 살펴보기로 하겠다.

### 가. 국민권익위원회 역할수행에 대한 평가

독립적인 반부패기구 혹은 국가청렴위원회 복원에 대한 국민들의 기대감을 측정해 보기에 앞서, 이명박 정부 들어 통폐합 과정을 거쳐 노무현 정부 시절 국가청렴위원회에 비해 위상이 격하된 바 있던 국민권익위원회의 역할수행에 대한 국민들의 평가의 견부터 살펴보기로 하겠다.

〈표 4-61〉의 오른편 합계를 보면, 본 조사의 응답자 전체 1,011명의 국민권익위원회에 대한 평가결과를 알 수 있다. 국민권익위원회가 그 역할을 매우 잘 수행했다는 평가는 2.6%(26명)에 그쳤고, 대체로 잘 수행했다는 평가 역시 31.0%(313명)으로, 잘 했다는 응답은 도합 33.6%로 대체로 낮은 비율이다. 오히려 잘 수행하지 못한 편이라는 평가가 57.7%(583명)로 다수를 차지했고, 전혀 잘 수행하지 못했다는 평가도 8.8%(89명)였다. 즉 부정적인 평가는 도합 66.5%에 달하였다.

〈표 4-61〉 국민권익위원회 역할 수행에 대한 성별 평가 차이

(단위: 명(%))

| 국민권익위원회의 역할수행에 대한 평가 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 매우 잘 수행하였다 | 12 (2.4) | 14 (2.7) | 26 (2.6) |
| 대체로 잘 수행한 편이다 | 146 (29.6) | 167 (32.2) | 313 (31.0) |
| 잘 수행하지 못한 편이다 | 278 (56.4) | 305 (58.9) | 583 (57.7) |
| 전혀 잘 수행하지 못했다 | 57 (11.6) | 32 (6.2) | 89 (8.8) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=9.223, p〈0.05

〈표 4-61〉의 왼편에서 국민권익위원회의 역할수행에 대한 남녀별 평가의 차이를 살펴보면, 남성들에 비해 여성들의 평가가 약간 더 호의적이라고 볼 수 있다. 즉 여성의 34.9%(2.7%+32.2%)가 국민권익위원회의 역할 수행을 긍정적으로 평가한 데 비해, 남성은 32.0%(2.4%+29.6%)가 그 역할 수행을 긍정적으로 평가하여 정도 차이가 나타난 것이다. 각 응답범주와 성별을 교차했을 때의 성별 차이도 통계적으로 유의하게 나타났다. 하지만, 이 차이는 그야말로 약간의 차이일 뿐, 남녀 간의 의견 차이가 뚜렷하다고 말하기엔 좀 모자란 수준이다.

다음으로 〈표 4-62〉에서는 국민권익위원회에 대한 공무원과 비공무원 사이의 평가 의견 차이를 살펴보았다. 이를 보면, 공무원과 비공무원 사이의 의견 차이가 미미하다는 것을 알 수 있다. 액면으로만 보자면 비공무원(33.8%가 긍정적)이 공무원(27.2%가 긍정적)보다 국민권익위원회의 역할수행에 대해 좀 더 긍정적인 평가를 하기는 하였으나, 이와 같은 차이가 통계적으로 유의미한 수준은 아니었다.

〈표 4-62〉 국민권익위원회 역할 수행에 대한 공무원-비공무원 평가 차이

(단위: 명(%))

| 국민권익위원회의 역할수행에 대한 평가 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 매우 잘 수행하였다 | 2 (4.5) | 24 (2.5) | 26 (2.6) |
| 대체로 잘 수행한 편이다 | 10 (22.7) | 303 (31.3) | 313 (31.0) |
| 잘 수행하지 못한 편이다 | 31 (70.5) | 552 (57.1) | 583 (57.7) |
| 전혀 잘 수행하지 못했다 | 1 (2.3) | 88 (9.1) | 89 (8.8) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=5.237, N.S.

정치성향에 따라서는 국민권익위원회의 역할수행에 대한 평가 의견 차이가 조금은 나타났으나, 앞서 살펴보았던 다른 종류의 의견들에 대한 정치성향별 차이에서와는 달리 선형적인 관계는 아니었다. 즉 다음 〈표 4-63〉을 보면 알 있듯이, 대체로 자신의 정치성향이 중도라고 생각하는 응답자들이 상대적으로 가장 평가가 좋지 않은 편이었고(69.0%가 부정적 평가), 그 다음이 보수(68.0%), 그 다음이 진보(60.0%)순이었던 것이다. 전혀 잘 수행하지 못했다는 의견의 경우엔, 보수가 14.7%으로 가장 많았고, 진보 8.7%, 중도 6.3% 순이었다. 하지만, 정치성향에 따른 다소의 의견 차이에도 불구

하고(교차분석에서 통계적 유의미성이 나타나기는 하였음), 전반적으로 보면, 부정적인 평가가 주를 이루었고 가장 호의적인 응답 집단인 진보 성향의 응답자들도 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가가 더 많았다.

〈표 4-63〉 국민권익위원회 역할 수행에 대한 정치성향별 평가 차이

(단위: 명(%))

| 국민권익위원회의 역할수행에 대한 평가 | 응답자 정치성향 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | |
| 매우 잘 수행하였다 | 6 (2.7) | 15 (2.9) | 5 (1.9) |
| 대체로 잘 수행한 편이다 | 66 (29.3) | 147 (28.1) | 100 (38.0) |
| 잘 수행하지 못한 편이다 | 120 (53.3) | 328 (62.7) | 135 (51.3) |
| 전혀 잘 수행하지 못했다 | 33 (14.7) | 33 (6.3) | 23 (8.7) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) |

$x^2$=23.808, p<0.01

수도권 거주자와 지방 거주자 사이에도 국민권익위원회의 역할수행에 대한 평가의 견에 있어 다소의 차이가 나타났다. 다음 〈표 4-64〉를 보면, 수도권 거주 응답자들 중에서는 67.2%(57.0%+10.2%)가 국민권익위원회가 역할수행을 못했다고 보았던 것 비해, 지방 거주 응답자들의 경우엔 그보다 약간 적은 65.3.%(58.6%+6.7%)가 부정적 평가를 하였으며, 두 집단의 응답 차이는 통계적으로도 유의미한 수준인 것으로 나타났다. 하지만, 그 차이가 뚜렷하다고 단언하기에 조금 부족할 뿐만 아니라, 수도권이든 지방이든 부정적인 의견이 다수였다는 점에 있어서는 변함이 없다.

〈표 4-64〉 국민권익위원회 역할 수행에 대한 수도권-기타지방 평가 차이

(단위: 명(%))

| 국민권익위원회의 역할수행에 대한 평가 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 매우 잘 수행하였다 | 7 (1.2) | 19 (4.7) | 26 (2.6) |
| 대체로 잘 수행한 편이다 | 191 (31.6) | 122 (30.0) | 313 (31.0) |
| 잘 수행하지 못한 편이다 | 345 (57.0) | 238 (58.6) | 583 (57.7) |
| 전혀 잘 수행하지 못했다 | 62 (10.2) | 27 (6.7) | 89 (8.8) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=15.585, p<0.01

## 나. 독립적 반부패기관에 대한 기대감

다음의 〈표 4-65〉는 독립적 반부패기구인 국가청렴위원회를 복원하고자 하는 논의와 관련해 국가청렴위원회가 얼마나 효과적일지에 대한 남녀별 의견의 차이가 있는지를 보여주는 표이다. 그에 앞서 그 질문에 대한 전체적인 의견은 이 표의 오른편에서 볼 수 있다. 전체적으로 볼 때, 매우 효과가 있을 것이란 의견은 4.3%(43명), 대체로 효과가 있을 것이란 의견은 49.6%(501명)로 양자의 합은 53.9%(544명)이었다. 이를 남녀별로 구분해서 보면, 남성의 54.2%가 이 제도의 효과성을 긍정적으로 기대하였고, 여성의 53.4%가 이 제도의 효과성을 긍정적으로 기대하였던 것으로 나타나, 남녀 간의 실질적인 의견 차이는 거의 없다고 볼만하다.

〈표 4-65〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관)에 대한 성별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 국가청렴위원회의 효과에 대한 판단 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 21 (4.3) | 22 (4.2) | 43 (4.3) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 246 (49.9) | 255 (49.2) | 501 (49.6) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 209 (42.4) | 220 (42.5) | 429 (42.4) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 17 (3.4) | 21 (4.1) | 38 (3.8) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=0.270, N.S.

다음으로 〈표 4-66〉에서는 독립적 반부패기구인 국가청렴위원회를 복원하고자 하는 논의와 관련해 국가청렴위원회가 얼마나 효과적일지에 대해 공무원-비공무원 여부에 따라 의견 차이가 나는지를 살펴보았다. 표를 보면, 비공무원의 긍정적 기대감(53.9%, 4.0%+49.9%)이 공무원의 긍정적 기대감(50.0%, 9.1%+40.9%)보다 약간 더 크게 나타나기도 하였으나, 그러한 차이가 통계적으로 의미 있는 수준의 차이는 아니었다.

〈표 4-66〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관)에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 국가청렴위원회의 효과에 대한 판단 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 4 (9.1) | 39 (4.0) | 43 (4.3) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 18 (40.9) | 483 (49.9) | 501 (49.6) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 22 (50.0) | 407 (42.1) | 429 (42.4) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | - | 38 (3.9) | 38 (3.8) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=5.575, N.S.

정치성향에 따라서는 국가청렴위원회의 효과에 대한 기대감 차이가 비교적 뚜렷하게 나타났다. 다음 〈표 4-67〉을 보면, 자신의 정치성향이 진보라고 생각하는 응답자들 중에서는 68.4%(7.2%+61.2%)가 독립적 반부패기구로서의 국가청렴위원회 복원의 효과가 있을 것이란 기대감을 가져 전체 수준(53.9%)을 크게 웃돈 것에 비해, 정치성향이 보수라고 생각하는 응답자들의 경우엔 48.0%(3.6%+44.4%)로 전체 수준을 밑돌았음을 알 수 있다.

〈표 4-67〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관)에 대한 정치성향별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 국가청렴위원회의 효과에 대한 판단 | 응답자 정치성향 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 8 (3.6) | 16 (3.1) | 19 (7.2) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 100 (44.4) | 240 (45.9) | 161 (61.2) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 94 (41.8) | 253 (48.4) | 82 (31.2) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 23 (10.2) | 14 (2.7) | 1 (0.4) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) |

$x^2$=64.139, p〈0.001

수도권 거주자와 지방 거주자 사이에도 독립적 반부패기구로서의 국가청렴위원회 복원의 효과에 대한 기대감 차이가 나타났다. 다음 〈표 4-68〉을 보면, 수도권 거주 응답자들 중에서는 59.6%(4.1%+55.5%)가 국가청렴위원회의 효과가 있을 것이란 기대감을 보여준 것에 비해, 기타 지방 거주 응답자들의 경우엔 45.0%(4.4%+40.6%)만이

그와 같은 기대감을 표출하였는데, 두 집단의 응답 차이는 통계적으로 유의미한 수준이다.

〈표 4-68〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관)에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 국가청렴위원회의 효과에 대한 판단 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 25 (4.1) | 18 (4.4) | 43 (4.3) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 336 (55.5) | 165 (40.6) | 501 (49.6) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 220 (36.4) | 209 (51.5) | 429 (42.4) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 24 (4.0) | 14 (3.4) | 38 (3.8) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=24.185, p<0.001

### 다. 독립적 반부패기관의 조사권에 대한 의견

다음으로는 새로 구상중인 독립적 반부패기구의 역할을 노무현 정부 시절에 존재했던 국가청렴위원회보다도 더 강화하여 독립적 반부패기구가 부정부패 사건에 대한 조사권 및 수사권도 갖도록 해야 한다는 의견에 어느 정도 동의하는지에 대해 살펴보고자 한다.

다음의 〈표 4-69〉에서 오른편부터 보자면, 조사권 부여에 대해 적극적으로 동의한다는 응답은 전체 응답자 1,011명 중 126명인 12.5%를 차지하였고, 대체로 동의한다는 의견은 56.9%(575명)를 차지하여, 그 긍정 응답이 도합 69.4%에 이르고 있음을 알 수 있다. 남녀별로 살펴볼 경우, 남성은 68.6%(493명 중 348명)가 여성은 70.1%(518명 중 363명)가 조사권 부여에 동의하여, 액면으로만 볼 때 여성이 남성보다 약간 더 우호적인 것처럼 보이긴 하나, 통계적으로 유의미한 차이는 아니었다.

〈표 4-69〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관) 조사권부여에 관한 성별 의견 차이

(단위: 명(%))

| 국가청렴위원회에의 조사권부여 의견에 대한 동의 정도 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 매우 동의한다 | 70 (14.2) | 56 (10.8) | 126 (12.5) |
| 동의하는 편이다 | 268 (54.4) | 307 (59.3) | 575 (56.9) |
| 동의하지 않는 편이다 | 146 (29.6) | 141 (27.2) | 287 (28.4) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 9 (1.8) | 14 (2.7) | 23 (2.3) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=4.760, N.S.

다음으로 〈표 4-70〉에서는 반부패독립기구로서의 국가청렴위원회에 조사권까지 부여하는 것에 대한 동의 정도가 공무원-비공무원 여부에 따라 달라지는지를 살펴보았다. 표를 보면, 공무원은 59.1%(15.9%+43.2%)가 동의한다는 의견을 나타내었고, 비공무원은 69.8%(12.3%+57.5%)가 동의한다는 의견을 나타내어, 표면상으로는 비공무원의 동의 정도가 공무원들의 동의 정도보다 높은 것처럼 보이긴 하나, 그러한 차이가 통계적으로 의미 있는 수준의 차이는 아니었다.

〈표 4-70〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관) 조사권부여에 관한 공무원-비공무원 의견 차이

(단위: 명(%))

| 국가청렴위원회에의 조사권부여 의견에 대한 동의 정도 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 매우 동의한다 | 7 (15.9) | 119 (12.3) | 126 (12.5) |
| 동의하는 편이다 | 19 (43.2) | 556 (57.5) | 575 (56.9) |
| 동의하지 않는 편이다 | 18 (40.9) | 269 (27.8) | 287 (28.4) |
| 전혀 동의하지 않는다 | - | 23 (2.4) | 23 (2.3) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=5.542, N.S.

정치성향에 따라서는 반부패독립기구로서의 국가청렴위원회에 조사권까지 부여하는 것에 대한 동의 정도의 차이가 상당히 뚜렷하게 나타났다. 다음 〈표 4-71〉을 보면, 자신의 정치성향이 진보라고 생각하는 응답자들 중에서는 무려 81.4%(19.4%+62.0%)가 조사권 부여 의견에 동의하였던 것에 비해, 자신의 정치성향이 중도라고 생각하는

응답자들의 경우엔 동의 비율이 65.6%(10.5%+55.1%), 정치성향이 보수라고 생각하는 응답자들의 경우엔 64.0%(8.9%+55.1%)로 진보에서 중도를 거쳐 보수 쪽으로 갈수록 동의의 정도가 낮아짐을 확인할 수 있다. 그리고 이러한 정치성향별 응답의 차이는 통계적으로도 유의미한 수준인 것으로 나타났다. 하지만, 조사권 부여에 대한 동의의 정도가 가장 낮은 보수적 정치성향 집단에서조차도 조사권 부여에 대한 찬성 의견은 과반을 웃돌았다.

〈표 4-71〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관) 조사권부여에 관한 정치성향별 의견 차이

(단위: 명(%))

| 국가청렴위원회에의 조사권부여 의견에 대한 동의 정도 | 응답자 정치성향 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | |
| 매우 동의한다 | 20 (8.9) | 55 (10.5) | 51 (19.4) |
| 동의하는 편이다 | 124 (55.1) | 288 (55.1) | 163 (62.0) |
| 동의하지 않는 편이다 | 72 (32.0) | 168 (32.1) | 47 (17.9) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 9 (4.0) | 12 (2.3) | 2 (0.8) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) |

$\chi^2$=35.101, p<0.001

한편, 수도권 거주자와 지방 거주자 사이에도 독립적 반부패기구에의 조사권 부여에 대한 동의 정도에 있어 차이가 나타났다. 다음 〈표 4-72〉를 보면, 수도권 거주 응답자들 중에서는 73.2%(10.1%+63.1%)가 국가청렴위원회의와 같은 독립적 반부패기구에 조사권을 부여해야 한다는 의견에 동의한다고 한 것에 비해, 기타 지방 거주 응답자들의 경우엔 그 보다 10% 정도 더 적은 63.5%(16.0%+47.5%)가 그와 같은 동의를 표현하였는데, 두 집단의 응답 차이는 통계적으로 유의미한 수준이다. 매우 동의한다는 의견의 경우엔 지방 거주 응답자들이 수도권 응답자들보다 많기는 하였으나, 동의하지 않는다는 의견의 비율 등 전체를 고려할 경우엔 수도권 거주 응답자들의 동의 정도가 지방 거주 응답자들의 동의 정도보다 높다고 할만하다.

〈표 4-72〉 국가청렴위원회(독립적 반부패기관) 조사권부여에 관한 수도권-기타지방 의견 차이

(단위: 명(%))

| 국가청렴위원회에의 조사권부여 의견에 대한 동의 정도 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 매우 동의한다 | 61 (10.1) | 65 (16.0) | 126 (12.5) |
| 동의하는 편이다 | 382 (63.1) | 193 (47.5) | 575 (56.9) |
| 동의하지 않는 편이다 | 149 (24.6) | 138 (34.0) | 287 (28.4) |
| 전혀 동의하지 않는다 | 13 (2.1) | 10 (2.5) | 23 (2.3) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$\chi^2$=24.856, p〈0.001

## 6. 반부패민관협력기구에 대한 의견

다음에서는 새 정부 들어 계획·추진 중이거나 시행이 논의되고 있는 부패방지책들에 대한 국민들의 평가의 네 번째로 반부패민관협력기구(노무현 정부시절에 활성화되기도 했던 투명사회실천협의회 등)에 대한 국민들의 의견을 살펴보기로 하겠다.

### 가. 반부패민관협력기구에 대한 기대감

다음의 〈표 4-73〉은 반부패민관협력기구가 얼마나 효과적일지에 대한 남녀별 의견의 차이가 있는지를 보여주는 표이다. 그에 앞서 우선 전체적인 의견은 표의 오른편에서 볼 수 있듯이, 매우 효과가 있을 것이란 의견이 4.5%(46명), 대체로 효과가 있을 것이란 의견이 57.6%(582명)로 양자의 합은 62.1%(628명)이었다.

이를 남녀별로 구분해서 보면. 남성은 61.3%(493명 중 302명, 4.7%+56.6%)가 긍정적인 응답을, 여성은 62.9%(518명 중 326명, 4.4%+58.5%)가 긍정적인 응답을 하였는데, 그러한 남녀 간의 의견 차이는 통계적으로 유의미한 수준이 아니어서 실질적인 의견 차이라고 보기는 어려웠다.

〈표 4-73〉 반부패민관협력기구에 대한 성별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 반부패민관협력기구의 효과에 대한 판단 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 23 (4.7) | 23 (4.4) | 46 (4.5) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 279 (56.6) | 303 (58.5) | 582 (57.6) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 175 (35.5) | 174 (33.6) | 349 (34.5) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 16 (3.2) | 18 (3.5) | 34 (3.4) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=0.492, N.S.

다음으로 〈표 4-74〉에서는 반부패민관협력기구가 얼마나 효과적일지에 대해 공무원-비공무원 여부에 따라 의견 차이가 나는지를 살펴보았다. 표를 보면, 공무원들은 54.5%(44명 중 24명, 13.6%+40.9%)가 긍정적인 답변을 한 것에 비해, 비공무원들은 62.4%(967명 중 604명, 4.1%+58.3%)가 긍정적인 답변을 한 것을 알 수 있다. 이 제도의 효과성에 대해 공무원들의 절반 이상이 긍정적인 답변을 하기는 하였으나, 공무원이 아닌 집단과 비교해서는 상대적으로 기대감이 낮다고 할 수 있는데, 그러한 차이는 통계적으로 유의미한 수준이었다.

〈표 4-74〉 반부패민관협력기구에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 반부패민관협력기구의 효과에 대한 판단 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 6 (13.6) | 40 (4.1) | 46 (4.5) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 18 (40.9) | 564 (58.3) | 582 (57.6) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 19 (43.2) | 330 (34.1) | 349 (34.5) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 1 (2.3) | 33 (3.4) | 34 (3.4) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=11.727, p<0.01

한편, 정치성향에 따라서도 반부패민관협력기구의 효과에 대한 기대감 차이가 비교적 뚜렷하게 나타났다. 다음 〈표 4-75〉를 보면, 자신의 정치성향이 진보라고 생각하는 응답자들 중에서는 69.2%(8.4%+60.8%)가 반부패민관협력기구의 효과가 있을 것이란

기대감을 가져 전체 수준(62.1%)을 웃돈 것에 비해, 정치성향이 보수라고 생각하는 응답자들의 경우엔 55.5%(3.1%+52.4%)로 전체 수준을 밑돌았음을 알 수 있다. 그리고 중도의 경우엔, 전체 수준과 유사한 61.4%(3.3%+58.1%)가 긍정적인 답변을 하였다. 그리하여 전체적으로 볼 때, 보수에서 중도를 지나 진보 쪽으로 갈수록 반부패민관협력기구의 효과성에 대해 긍정적으로 평가하는 정도의 크기가 커진다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-75〉 반부패민관협력기구에 대한 정치성향별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 반부패민관협력기구의 효과에 대한 판단 | 응답자 정치성향 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 7 (3.1) | 17 (3.3) | 22 (8.4) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 118 (52.4) | 304 (58.1) | 160 (60.8) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 86 (38.2) | 185 (35.4) | 78 (29.7) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 14 (6.2) | 17 (3.3) | 3 (1.1) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) |

$x^2$=25.076, p<0.001

아울러, 수도권 거주자와 지방 거주자 사이에도 반부패민관협력기구의 효과에 대한 기대감 차이가 나타났다. 다음 〈표 4-76〉을 보면, 수도권 거주 응답자들 중에서는 65.7%(3.1%+62.6%, 605명 중 398명)가 반부패민관협력기구의 효과가 있을 것이란 기대감을 보여준 것에 비해, 기타 지방 거주 응답자들의 경우엔 56.7%(6.7%+50.0%, 406명 중 230명)만이 그 같은 기대감을 표출하였다. 반부패민관협력기구의 효과성에 대해 수도권 거주 응답자들이 갖는 기대감이 기타 지방 거주 응답자들이 갖은 기대감보다 크다고 할 수 있으며, 두 집단의 응답 차이는 통계적으로 유의미한 수준이었다.

〈표 4-76〉 반부패민관협력기구에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 반부패민관협력기구의 효과에 대한 판단 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 19 (3.1) | 27 (6.7) | 46 (4.5) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 379 (62.6) | 203 (50.0) | 582 (57.6) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 184 (30.4) | 165 (40.6) | 349 (34.5) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 23 (3.8) | 11 (2.7) | 34 (3.4) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$\chi^2$=21.549, p<0.001

## 나. 부패척결을 위한 참여 의향에 대한 의견

본 조사에서 반부패민관협의회의 효과성에 대한 질문에 이어지는 질문은 응답자들이 부정부패 척결을 위한 시민참여의 기회가 주어진다면 그에 적극적으로 동참할 의향이 있느냐는 질문이었다. 참고로, 이는 반부패민관협의회의 성패가 민간영역 및 시민들의 적극적인 참여에 달려있다고 할 수 있다는 점을 고려한 질문이라고 할 수 있으며, 반부패민관협의회를 설명하는 과정에서 '시민들의 적극적인 참여'라는 말을 미리 언급한 뒤에 던진 질문이기도 하다.

다음의 〈표 4-77〉은 부정부패 척결을 위한 시민참여의 기회가 주어질 때 적극적으로 참여할 의향에 관한 남녀별 의견의 차이가 있는지를 보여주는 표이다.

그에 앞서 우선 전체적인 의견은 표의 오른편에서 볼 수 있듯이, 적극적으로 동참하고 싶다는 의견이 7.0%(71명), 가급적 동참하고 싶다는 53.7%(543명)로 양자의 합, 즉 어떤 식으로든 동참하고 싶다는 의견은 60.7%(614명)이었다.

이를 남녀별로 구분해서 보면. 남성은 62.2%(493명 중 307명, 9.3%+52.9%)가 동참하고 싶다는 응답을, 여성은 59.2%(518명 중 307명, 4.8%+54.4%)가 동참하고 싶다는 응답을 하였다. 즉 여성에 비해 남성의 참여 의향이 좀 더 높았다고 할 수 있으며, 그와 같은 남녀 간의 의견 차이는 통계적으로 유의미한 수준이기도 하다.

〈표 4-77〉 부패척결을 위한 시민참여 동참 의향의 성별 차이

(단위: 명(%))

| 부정부패 척결을 위한 시민참여 동참 의향 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 적극적으로 동참하고 싶다 | 46 (9.3) | 25 (4.8) | 71 (7.0) |
| 가급적 동참하고 싶다 | 261 (52.9) | 282 (54.4) | 543 (53.7) |
| 가급적 동참하고 싶지 않다 | 167 (33.9) | 192 (37.1) | 359 (35.5) |
| 결코 동참하고 싶지 않다 | 19 (3.9) | 19 (3.7) | 38 (3.8) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=8.151, p〈0.05

다음으로 〈표 4-78〉에서는 같은 질문에 대해 공무원-비공무원 여부에 따라 의견 차이가 나는지를 살펴보았다. 표를 보면, 공무원들은 54.5%(13.6%+40.9%, 44명 중 24명)가 동참 의향을 밝히는 답변을 한 것에 비해, 비공무원들은 61.0%(967명 중 590명, 6.7%+54.3%)가 동참하고 싶다는 답변을 한 것을 알 수 있다. 액면으로 보자면, 비공무원들의 동참의향이 공무원들보다 좀 더 높다고 할 수 있지만, 그러한 차이가 통계적으로 유의미한 수준으로 나타나지는 아니하였다.

〈표 4-78〉 부패척결을 위한 시민참여 동참 의향의 공무원-비공무원 차이

(단위: 명(%))

| 부정부패 척결을 위한 시민참여 동참 의향 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 적극적으로 동참하고 싶다 | 6 (13.6) | 65 (6.7) | 71 (7.0) |
| 가급적 동참하고 싶다 | 18 (40.9) | 525 (54.3) | 543 (53.7) |
| 가급적 동참하고 싶지 않다 | 20 (45.5) | 339 (35.1) | 359 (35.5) |
| 결코 동참하고 싶지 않다 | - | 38 (3.9) | 38 (3.8) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=7.279, N.S.

그에 비해, 정치성향에 따라서는 부정부패 척결 시민참여 동참 의향의 차이가 비교적 분명하게 구별되었다. 다음 〈표 4-79〉를 보면, 자신의 정치성향이 진보라고 생각하는 응답자들 중에서는 72.6%(11.8%+60.8%, 263명 중 191명)가 동참하고 싶다는 의견을 표명하여 전체 수준의 동참 의견(60.7%)을 웃돈 것에 비해, 정치성향이 보수라고

생각하는 응답자들의 경우엔 54.2%(4.9%+49.3%, 225명 중 122명)만이 동참하고 싶다는 의견을 표명하여 전체 수준을 밑돌고 있음을 알 수 있다. 중도의 경우엔, 전체 수준과 유사한 57.5%(5.5%+52.0%, 523명 중 301명)가 동참 의사를 밝혔다. 그리하여 전체적으로 볼 때, 보수에서 중도를 지나 진보 쪽으로 갈수록 부정부패 척결 시민참여 동참 의향이 커진다는 것을 확인할 수 있다. 이와 같은 경향적 차이는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다.

〈표 4-79〉 부패척결을 위한 시민참여 동참 의향의 정치성향별 차이

(단위: 명(%))

| 부정부패 척결을 위한 시민참여 동참 의향 | 응답자 정치성향 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | |
| 적극적으로 동참하고 싶다 | 11 (4.9) | 29 (5.5) | 31 (11.8) |
| 가급적 동참하고 싶다 | 111 (49.3) | 272 (52.0) | 160 (60.8) |
| 가급적 동참하고 싶지 않다 | 91 (40.4) | 206 (39.4) | 62 (23.6) |
| 결코 동참하고 싶지 않다 | 12 (5.3) | 16 (3.1) | 10 (3.8) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) |

$x^2$=31.633, p<0.001

아울러, 수도권 거주자와 지방 거주자 사이에도 부정부패 척결 시민참여 동참 의향의 차이가 나타났다. 다음에 제시한 〈표 4-80〉을 보면, 수도권 거주 응답자들 중에서는 66.6%(5.6%+61.0%, 605명 중 403명)가 동참 의향을 나타내 보인 것에 비해, 기타 지방 거주 응답자들의 경우엔 52.0%(9.1%+42.9%, 406명 중 211명)만이 동참 의향을 표출하였다. 즉 수도권 거주 응답자들의 동참 의향이 기타 지방 거주 응답자들의 동참 의향보다 상대적으로 크다고 할 수 있으며, 두 집단의 응답 차이는 통계적으로 유의미한 수준이었다.

〈표 4-80〉 부패척결을 위한 시민참여 동참 의향의 수도권-기타지방 차이

(단위: 명(%))

| 부정부패 척결을 위한 시민참여 동참 의향 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 적극적으로 동참하고 싶다 | 34 (5.6) | 37 (9.1) | 71 (7.0) |
| 가급적 동참하고 싶다 | 369 (61.0) | 174 (42.9) | 543 (53.7) |
| 가급적 동참하고 싶지 않다 | 176 (29.1) | 183 (45.1) | 359 (35.5) |
| 결코 동참하고 싶지 않다 | 26 (4.3) | 12 (3.0) | 38 (3.8) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$\chi^2$=37.741, p<0.001

## 7. 사법/행정기관의 개혁 및 업무강화 등에 대한 의견

다음에서는 새 정부 들어 계획·추진 중이거나 시행이 논의되고 있는 부패방지책들에 대한 국민들의 평가의 다섯 번째로 사법기관/행정기관의 개혁 등에 대한 국민들의 의견을 살펴보기로 하겠다.

다음의 〈표 4-81〉은 사법기관 및 행정기관의 개혁 등이 얼마나 효과적일지에 대한 남녀별 의견의 차이가 있는지를 보여주는 표이다.

그에 앞서 우선 전체적인 의견은 표의 오른편에서 볼 수 있듯이, 매우 효과가 있을 것이란 의견이 8.7%(88명), 대체로 효과가 있을 것이란 의견은 57.6%(582명)로 양자의 합, 즉 어느 정도로든 효과가 있을 것이라는 의견은 66.3%(670명)이었다.

이를 남녀별로 구분해서 보면. 남성은 65.8%(493명 중 324명, 11.6%+54.2%)가 효과가 있을 것이라는 응답을, 여성은 66.8%(518명 중 346명, 6.0%+60.8%)가 효과가 있을 것이라는 응답을 하였다. 이렇게만 봐서는 남녀 간 차이가 없어 보이지만, 남성의 경우 매우 효과가 있을 것이란 의견(11.6%)에서 여성(6.0%)보다 높은 비율을 차지하고 있다는 점에서는 차이가 나타났다. 통계적 유의미성이 나타난 것은 그 점 때문이라고 할 수 있겠다. 어쨌든 매우 큰 차이는 아니긴 하지만, 사법기관 개혁 등의 효과에 대한 기대감은 여성에 비해 남성이 좀 더 높은 편이었다.

〈표 4-81〉 사법개혁 등에 대한 성별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 사법/행정기관의 개혁·업무강화의 효과에 대한 판단 | 응답자 성별 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 남성 | 여성 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 57 (11.6) | 31 (6.0) | 88 (8.7) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 267 (54.2) | 315 (60.8) | 582 (57.6) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 158 (32.0) | 167 (32.2) | 325 (32.1) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 11 (2.2) | 5 (1.0) | 16 (1.6) |
| 계 | 493 (100.0) | 518 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=13.530, p〈0.01

다음으로 〈표 4-82〉에서는 사법기관 및 행정기관의 개혁 등이 얼마나 효과적일지에 대해 공무원-비공무원 여부에 따라 의견 차이가 나는지를 살펴보았는데, 표를 보면 비공무원의 기대감이 공무원의 기대감보다 커 보인다. 비공무원의 경우엔 67.0%(967명 중 648명)가 긍정적인 기대를 한 것에 비해, 공무원은 50.0%(44명 중 22명)만이 긍정적인 기대를 보였던 것이다. 그러나 이러한 차이는 통계적으로 의미 있는 수준의 차이는 아닌 것으로 나타났다. 실제로 차이가 있을 수는 있지만, 공무원 표본이 작아서 확정적인 단언은 못한다는 의미라고 보면 된다.

〈표 4-82〉 사법개혁 등에 대한 공무원-비공무원 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 사법/행정기관의 개혁·업무강화의 효과에 대한 판단 | 응답자 공무원/공공기관 종사자 여부 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 공직자 | 비공직자 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 2 (4.5) | 86 (8.9) | 88 (8.7) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 20 (45.5) | 562 (58.1) | 582 (57.6) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 22 (50.0) | 303 (31.3) | 325 (32.1) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | - | 16 (1.7) | 16 (1.6) |
| 계 | 44 (100.0) | 967 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=7.376, N.S.

한편, 정치성향에 따라서는 사법기관 및 행정기관의 개혁 등의 효과에 대한 기대감 차이가 좀 더 뚜렷한 형태로 나타났다. 다음 〈표 4-83〉을 보면, 자신의 정치성향이 진보라고 생각하는 응답자들 중에서는 78.7%(17.9%+60.8%, 263명 중 207명)가 사법기관 및 행정기관의 개혁 등의 효과가 있을 것이란 기대감을 가져 전체 수준(66.3%)을 크게 웃돈 것에 비해, 정치성향이 보수라고 생각하는 응답자들의 경우엔 해당 응답의 비율이 54.7%(2.7%+52.0%, 225명 중 123명)로 전체 수준을 밑돌았음을 알 수 있다. 중도의 경우엔 긍정적 의견이 65.0%(6.7%+58.3%, 523명 중 340명)를 차지하여 보수와 진보 사이의 평균 수준에 가까웠다. 이렇듯 진보에서 보수 쪽으로 갈수록 동의의 정도가 낮아졌는데, 이러한 정치성향별 응답의 차이는 통계적으로도 유의미한 수준인 것으로 나타났다. 하지만, 보수적 정치성향 집단에서조차도 사법개혁 등의 효과성에 대해 기대감을 갖는 의견은 과반을 넘어서고 있다.

〈표 4-83〉 사법개혁 등에 대한 정치성향별 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 사법/행정기관의 개혁·업무강화의 효과에 대한 판단 | 응답자 정치성향 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 보수 | 중도 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 6 (2.7) | 35 (6.7) | 47 (17.9) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 117 (52.0) | 305 (58.3) | 160 (60.8) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 96 (42.7) | 174 (33.3) | 55 (20.9) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 6 (2.7) | 9 (1.7) | 1 (0.4) |
| 계 | 225 (100.0) | 523 (100.0) | 263 (100.0) |

$\chi^2$=61.407, p<0.001

수도권 거주자와 지방 거주자 사이에서도 사법기관 및 행정기관의 개혁 등의 효과에 대한 기대감 차이가 꽤 뚜렷하게 나타났다. 다음 〈표 4-84〉를 보면, 수도권 거주 응답자들 중에서는 73.4%(8.6%+64.8%, 605명 중 444명)가 사법기관 및 행정기관의 개혁 등의 효과가 있을 것이란 기대감을 보여준 것에 비해, 기타 지방 거주 응답자들의 경우엔 55.7%(8.9%+46.8%, 406명 중 226명)만이 그와 같은 기대감을 표출하였는데, 두 집단의 응답 차이는 통계적으로 유의미한 수준이다. 즉 수도권 거주자들이 지방 거주자들보다 사법개혁 등에 대한 기대가 더 긍정적이었다.

〈표 4-84〉 사법개혁 등에 대한 수도권-기타지역 기대감 차이

(단위: 명(%))

| 사법/행정기관의 개혁·업무강화의 효과에 대한 판단 | 응답자 지역구분 | | 계 |
|---|---|---|---|
| | 수도권 | 지방 | |
| 매우 효과가 있을 것이다 | 52 (8.6) | 36 (8.9) | 88 (8.7) |
| 대체로 효과가 있을 것이다 | 392 (64.8) | 190 (46.8) | 582 (57.6) |
| 별로 효과가 없을 것이다 | 157 (26.0) | 168 (41.4) | 325 (32.1) |
| 전혀 효과가 없을 것이다 | 4 (0.7) | 12 (3.0) | 16 (1.6) |
| 계 | 605 (100.0) | 406 (100.0) | 1,011 (100.0) |

$x^2$=39.762, p〈0.001

다음으로 〈표 4-85〉에서는 사법기관 및 행정기관의 개혁 중에서 무엇이 가장 중요하다고 판단하다고 생각하느냐는 질문에 대한 응답 결과를 제시하였다.

〈표 4-85〉 사법기관/행정기관 개혁에서 가장 중요하다고 판단되는 것

(단위: 명, 복수응답건수(%))

| 사법기관/행정기관 개혁에서 가장 중요하다고 판단되는 것 | 응답 결과 구분 | |
|---|---|---|
| | 1순위 | 1-2순위 중복응답 |
| 검찰개혁 | 501 (49.6) | 663 (32.8) |
| 법원 및 기타 법조계 개혁 | 215 (21.3) | 485 (24.0) |
| 감사원 독립성 강화 | 152 (15.0) | 407 (20.1) |
| 행정기관 개혁 | 78 (7.7) | 257 (12.7) |
| 공정거래위원회 역할 강화 | 65 (6.4) | 209 (10.3) |
| 계 | 1,011 (100.0) | 2,021 (100.0) |

응답은 1순위, 2순위로 하도록 했는데, 먼저 1순위 응답부터 보자면, 검찰개혁이 49.6%로 가장 높은 응답 비중을 차지하였고, 그 다음이 법원 및 기타 법조계 개혁으로 21.3%, 감사원 독립성 강화가 15.0%, 행정기관 개혁이 7.7%, 공정거래위원회 역할 강화가 6.4%의 순인 것으로 나타났다. 2순위까지 고려한 중복응답 결과에서는, 비록 각 응답 비중의 편차가 줄어들기는 하나 중요하다고 판단되는 순서에는 변함이 없었다. 즉 검찰개혁(32.8%), 법원 및 기타 법조계 개혁(24.0%), 감사원 독립성 강화(20.1%), 행정기관 개혁(12.7%), 공정거래위원회 역할 강화(10.3%)의 순이었다.

## 8. 기업/민간부문 부패방지에 대한 의견

마지막으로, 다음 〈표 4-86〉에서는 기업/민간부문 부패방지에서 가장 중요하다고 판단되는 것이 무엇인지 주어진 보기 중에서 고르도록 했을 때, 그 응답결과를 살펴본 것이다.

〈표 4-86〉 기업/민간부문 부패방지에서 가장 중요하다고 판단되는 것

(단위: 명, 복수응답건수(%))

| 기업/민간 부패방지에서 가장 중요하다고 판단되는 것 | 응답 결과 구분 | |
|---|---|---|
| | 1순위 | 1-2순위 중복응답 |
| 우월적 지위를 남용한 불공정 갑질 근절 | 392 (38.8) | 532 (26.3) |
| 재벌의 불법, 특혜 근절 | 217 (21.5) | 462 (22.8) |
| 공정거래위원회의 공정거래감시 기능 강화 | 141 (13.9) | 323 (16.0) |
| 위법행위에 대한 집단소송제 도입 | 87 (8.6) | 225 (11.1) |
| 징벌적 손해배상제 도입 | 94 (9.3) | 206 (10.2) |
| 비리기업/기업인에 대한 사면 제한 | 40 (4.0) | 122 (6.0) |
| 집단피해 발생 사건에 국민참여재판 시행 | 31 (3.1) | 104 (5.1) |
| 공익신고자보호법 범위 기업부패까지 확대 | 9 (0.9) | 48 (2.4) |
| 계 | 1,011 (100.0) | 2,021 (100.0) |

먼저 1순위 응답부터 보자면, '우월적 지위를 남용한 불공정 갑질 근절' 38.8%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 그 다음은 '재벌의 불법, 특혜 근절'이 21.5%, '공정거래위원회의 공정거래감시 기능 강화'가 13.9%, '위법행위에 대한 집단소송제 도입'이 8.6%, '징벌적 손해배상제 도입'이 9.3%, '비리기업/기업인에 대한 사면 제한'이 4.0%, '집단피해 발생 사건에 국민참여재판 시행'이 3.1%, '공익신고자보호법 범위 기업부패까지 확대'가 0.9%의 순인 것으로 나타났다. 한편, 2순위까지 고려한 중복응답 결과에서도, 비록 각 응답 비중의 편차가 줄어들기는 하나 중요하다고 판단되는 순서에는 변함이 없었다. 즉 '우월적 지위를 남용한 불공정 갑질 근절'(26.3%), '재벌의 불법, 특혜 근절'(22.8%), '공정거래위원회의 공정거래감시 기능 강화'(16.0%), '위법행위에 대한 집단소송제 도입'(11.1%), '징벌적 손해배상제 도입'(10.2)%, '비리기업/기업인에 대한 사면 제한'(6.0%), '집단피해 발생 사건에 국민참여재판 시행'(5.1), '공익신고자보호법 범위 기업부패까지 확대'(2.4%)의 순이었다.

## 제5절 조사결과 종합

부패방지대책에 관한 평가가 포함된 설문조사는 전문가들에게도 쉬운 일이 아니기 때문에, 일반 국민들이 여러 가지 부패방지대책들에 대해 쉽게 이해하고 충분히 평가할 수 있도록 한다는 것은 더욱 어려운 일일 것이다. 그런 측면에서 본다면, 본 장에서 제시한 설문조사 응답결과의 많은 부분은 응답자들의 충분한 이해를 바탕으로 나온 것도 아니고, 심지어 성실한 응답이 아닐 수도 있다.

하지만, 설령 충분한 이해를 바탕으로 한 매우 훌륭한 응답결과라 할지라도, 설문조사 결과가 직접적으로 가리키는 방향을 통해, 즉 다수 여론의 향방을 가지고 정책이 이래야한다 저래야한다 결정을 내릴 수는 없다. 정책에 관한 국민의식조사는 그 결과에 따라 정책을 결정하기 위해서 필요한 것이 아니라, 현재 국민들이 가지고 있는 의식의 수준을 객관적으로 파악하여 정책 결정에 부대적인 참고자료로 활용하기 위해 필요한 것이다. 즉 직접적인 답이 아니라, 현실 속(일정한 시공간 속의 국민의식도 객관적인 현실 중의 하나일 것이다)의 무엇을 더 고려해서 정책을 보다 세련화할 것인가에 대한 힌트를 얻는 것이라고 본다.

본 조사결과를 해석함에 있어 필요한 것 중의 하나는, 이 조사결과가 국민들이 여러 가지 부패방지대책들에 대해 잘 모르는 상태에서 응답한 결과라는 점부터 충분히 인정하고 들어가는 것이다. 그리고 국민들이 무엇에 대해 잘 모른다는 사실을 아는 것 그 자체도 어떤 객관적인 현실을 파악하는 작업에 속한다.

인식조사결과를 종합적으로 판단해 볼 때, 현재 우리나라의 국민들은 그 어느 때보다도 반부패에 대한 관심과 의지가 높은 상황이라고 볼 수 있지만, 동시에 그러한 관심과 의지에 상응할 만큼 구체적인 부패방지대책들에 대해서도 관심과 지식을 갖고 있는 것은 아니라고 할 수 있다. 다수의 국민들은 부패에 대한 단호한 처벌이 가장 중요하다고 생각하고, 권력핵심부의 결연한 반부패의지를 중요시하지만, 그것 이상의 것들, 가령 반부패를 위한 네트워크 등에 대해서는 관심이 없어보였다. 그래서 그런지, 사후적으로 이루어지는 강한 처벌 중심의 제도에 대해서는 그래도 그나마 비교적 익숙한 데 비해, 반부패사회협약이나 공익신고제도 등 사전예방 중심의 제도에 대해서는 특히 잘 알지 못하는 것으로 나타났다.

그래도 그러한 구체적 제도들에 대한 관심은 언론을 통해 커질 수 있다는 것을 조사결과들은 암시하고 있다. 청탁금지법(김영란법)이나 인사청문회제도 등은 언론을 통해 무수히 소개되고 회자되는 현존의 부패방지대책이라고 할 수 있는데, 그런 대책들에 대한 국민들의 인지도는 다른 대책들에 대한 인지도보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 그에 대해 그건 너무 당연한 이야기 아닌가라고 반문한다면, 그 당연함 속에 답이 있다는 이야기도 될 것이다. 언론 노출 정도에 따라 인지도가 높아지는 게 당연하다면, 청탁금지법 이외의 제도라 할지라도, 청탁금지법 만큼 언론 등을 통해 많이 보고 듣는다면 청탁금지법에 대한 인지도만큼 인지도가 높아질 수도 있다는 이야기가 되기 때문이다. 가령, 과거의 참여정부나 혹은 현존하는 반부패 시민단체들이 중요시하는 시민들의 적극적 참여를 바탕으로 한 시민 참여형 반부패시스템 구축과 관련된 제도들에 대해서는, 국민들이 거의 아는 바가 없다. 들어본 적도 없는 제도에 대한 적극적인 동참을 기대하기는 어려울 것이다. 그러한 제도들이 부패방지를 위해 정말 중요한 포인트들이라면, 그에 대해 국민들을 충분히 납득시키려는 노력도 다방면으로 병행되어야 할 것이다.

여러 가지 부패방지대책에 대한 인지도는 해당 부패방지대책에 대한 평가에도 꽤 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다. 대표적인 예로, 청탁금지법은 인지도도 가장 높았지만, 전문가와 일반 국민 모두에게 가장 성공적인 제도라고 평가되기도 하였다. 또 다른 예를 들어보자면, 수도권 거주 응답자들과 기타 지방 응답자들의 인지도 차이를 들 수 있다. 전반적으로 볼 때, 각종 부패방지대책에 대한 인지도는 수도권 거주자들이 기타 지방에 비해 상당히 높게 나타나고 있다. 정확히 왜 그러한 현상이 나타나게 되었는지에 대해서는 추후에 더 연구해 봐야 할 문제겠지만, 일단은 그동안 각종 반부패 정책이 수도권 중앙정부 중심으로 진행되어 온 것과 무관하지는 않다고 본다. 그런데, 전반적으로 각종 부패방지제도들에 대한 수도권 거주자들 인지도가 지방보다 높게 나타난 현상(그리고 그 차이는 매우 뚜렷한 편임)은, 그 제도들에 대한 수도권 거주자들의 상대적으로 더 우호적인 평가와 더 높은 기대감(그 차이 역시 매우 뚜렷함)으로 이어지는 경향이 있었다.

물론 특정한 부패방지제도에 대한 우호적 평가에 인지도만 영향을 미치는 것은 아닐 것이다. 인지도와 무관하게, 가령 응답자의 정치적 성향도 제도에 대한 우호적

기대감에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인지도 측면에서 보자면, 정치적으로 보수적인 사람들과 진보적인 사람들의 인지도가 서로 비슷한 수준으로 높은 편이고, 자신을 중도라고 생각하는 사람들의 인지도는 상대적으로 낮은 편이다. 이렇듯 진보와 보수의 각종 부패방지제도에 대한 인지도는 서로 비슷하게 높은 편이지만, 그에 대한 평가에 있어서는 진보와 보수가 서로 반대방향으로 내달리는 결과가 나타났다. 즉 보수의 경우엔 잘 알면서도 비우호적일 수 있는 것이다. 하지만, 그럼에도 불구하고 전체적인 수준에서는 부패방지제도에 대한 인지도가 높아질 경우, 평균적으로 그에 대한 평가도 우호적인 방향으로 전개될 공산이 크다고 본다.

여러 가지 부패방지대책에 대한 보수와 진보성향 사이의 평가의 차이는 비교적 뚜렷하지만, 그 차이는 상대적인 것임도 지적하고 넘어갈 필요가 있다. 진보적인 사람들이 중도나 보수에 비해 반부패 정책에 더 적극적인 지지를 보내는 것은 확실하지만, 보수적인 정치성향을 가진 사람들조차도 부패방지대책들에 대한 지지를 보내는 경우가 그렇지 않은 경우보다 더 많은 것도 확실하다. 그리고 그러한 점은 수도권 거주자들과 기타 지방 거주자들의 경우에도 마찬가지로 해당된다.

공공부문과 민간부문에 대한 부패방지대책에 대한 평가 차이에 대해서도 언급해보자면, 국민들은 대체로 공공부문의 부패방지대책에 비해 민간부문의 부패방지대책이 상대적으로 더 취약하다는 데 인식을 공유하고 있는 듯 해 보인다. 국민들의 의견과 상관없이도 다른 여러 정보들을 통해 민간부문이 더 취약하다는 것을 알 수도 있는데, 국민들 역시 민간부문의 상대적 취약성을 피부로 느끼고 있는 게 아닌가 싶다. 수도권과 지방의 부패방지대책들에 대한 인지도 및 평가 수준 차이도 지방 차원의 부패방지대책의 상대적 취약성에서 비롯되었을 가능성도 배제할 수 없다고 본다. 이러한 결과들은 선택과 집중이 필요한 상황이 닥쳤을 때, 어떤 부분에 좀 더 신경을 써야 할지에 대한 참고자료가 될 수 있을 것이다.

제5장

# 요약 및 결론

황 지 태

제5장

# 요약 및 결론

본 연구에서 실시한 의식조사의 한 결과에, 우리사회의 민주화 이후에 들어선 각 정부들의 반부패정책을 평가하도록 했을 때, 일반 국민들과 전문가를 막론하고 가장 높은 점수를 받은 정부는 노무현 정부였고, 가장 낮은 점수를 받은 정부는 박근혜 정부였다. 진보적인 성향을 가진 응답자들은 물론이거니와, 심지어 노무현 정부에 비우호적이라고 할 수 있는 보수적인 정치성향을 가진 응답자들조차도 노무현 정부에 최고 점수를, 박근혜 정부에 최저 점수를 부여하였다.

우리나라 정부수립 이후 부패방지정책의 역사에서 비일관적이고 산발적인 반부패 대책들의 단계를 막 넘어서기 시작한 시점은 김영삼 정부 때부터라고 할 수 있고, 거기에서 더 나아가 비로소 통합적인 관점을 가지고 체계적인 반부패대책을 수립하고 실행해 나간 시기는 김대중 정부와 노무현 정부 시기라고 할 수 있다. 특히 노무현 정부 때의 부패방지정책은 관 주도 중심의 부패방지정책을 민관과 함께 해결하기 위한 노력을 기울였으며, 특히 사후통제적 적발과 처벌 중심의 부패방지정책을 벗어나 사전예방적 부패방지정책을 수립하는 등 부패방지시스템의 접근방식을 달리하기 위한 노력을 기울였던 시기로 평가할 수 있다.

보수적인 정치성향의 응답자들조차도 노무현 정부의 반부패정책을 가장 높이 평가한 데에는, 이명박 정부 시절 부패방지시스템의 퇴행(국가청렴위원회 위상 격하, 투명사회협약 파기 등)을 지나 결정적으로 박근혜 정부 말기 최순실 게이트라는 사상 초유의 국정농단과 구시대적 권력형 비리 사건의 재현을 경험하고 난 직후라는 시기적 영향도 없지는 않을 것이다. 또한 그러하기에 박근혜 전대통령의 불명예스러운 탄핵과 법정 구속 이후 등장한 문재인 정부의 반부패정책의 의지는 물론이거니와 그에 대한 국민들의 기대도 매우 고양되어 있는 상황이라고 할 수 있겠다.

본 연구는 박근혜 정부 시절인 2015년에 시작된 총 3년차 연속연구과제이지만, 공교롭게도 바로 위에서 언급한 바와 같은 상황에서 제3년차 주제인 부패방지를 위한 대책 수립 및 실천과제 개발이라는 주제를 다루게 되었다. 상황이 그러하다 보니, 현 시점에서 제기될 만한 부패방지대책들은 사실상 대부분 노무현 정부 시절에 제기되거나 실행되었다가 폐기되거나 후퇴한 대책들이 주를 이루게 될 공산이 커지게 되었다. 어느 날 갑자기 완전히 새로운 반부패 대책이란 게 하늘에서 뚝 떨어질 일도 없을뿐더러, 실제로도 현재 문재인 정부가 핵심적인 반부패대책이라고 내세우고 있는 사안들도, 가령 고위공직자비리수사처의 신설이라든가, 대통령 주재 반부패관계기관협의회와 독립적 반부패 총괄기구로서의 국가청렴위원회 복원 계획이라든가, 민관협력형 부패방지체계 확립 노력이라든가 하는 것들은 이미 노무현 정부 때 제기되었으나 실행되지 않았거나 혹은 당시엔 실행이 되다가 이명박 정부 이후 사라지거나 약화된 대책들이라고 할 수 있다. 어쩌면 현 상황에서의 현실적으로 당장 내놓을 수 있는 반부패대책이라는 것들은 그 범위에서 아주 크게 벗어나지는 못할 것이다. 다만, 거기에 덧붙일 수 있는 것은, 아니 반드시 덧붙여져야만 하는 것은 과거에 그 실행이 방해된 사회적 배경과 요인들, 그리고 그 실행을 좌절시킨 원인들에 대한 면밀한 평가일 것이다. 그러한 평가를 바탕으로 과거보다 더 현실적이고 탄탄하며 지속 가능한 부패방지대책들을 수립하고 실천하는 것이 사실상의 관건이라고 본다.

이 때 그 평가의 기준을, 본고에서는, 제1년차와 제2년차의 연구 성과를 통해 얻은 결론들이자 부패통제의 관건이라고도 할 수 있는 '권력의 분산'과 '투명성', '권한의 통제'라는 요인들로 잡았고, 더 나아가 이 기준은 앞으로 추진해야 할 부패방지대책과 실천과제들을 선별하는 기준으로도 활용하였다.

서론에서도 밝혔듯이 부패방지대책 수립과 그 실천과제들은 제2년차 보고서에서와 마찬가지로 크게 공공부문과 민간부문으로 나누어 제시하였고, 공공부문의 경우엔 다시 정치·입법 분야, 사법 분야, 행정분야의 세 분야로 나누어서 그 각각의 과거 부패방지대책들을 되새김해 보고 새로운 방향성을 설정해 보고자 하였다.

먼저 공공분야 중 정치·입법 분야에서는 먼저 '권력의 분산' 차원에서 비례대표제, 국민경선제, 인사청문회, 사면심사위원회, 주민소환제와 주민소송제, 지구당 폐지, 상설특검제, 특별감찰관제도 등에 대해 검토하였고, 그 중 특별히 제대로 작동하지

않았던 제도들을 점검하였다. 특히, 상설특검제와 특별감찰관제도를 가장 실패한 제도로 평가하였다. '투명성' 차원에서는 정치자금 투명성 제고, 정당회계 투명성 제고, 공직 후보자 투명성 제고, 법인·단체의 정치자금 기부 등을, '권한통제' 차원에서는 선거공영제의 확대와 정치자금 관련 범죄, 부정선거 등 처벌 강화, 국회의원 이해충돌 제한 제도 등에 대해 검토하였다. 향후 추진해 나가야 할 부패방지대책과 실천과제의 방향성에 있어서는, 수직적 '권력분산'의 차원에서 비례대표제의 비례성 제고로서 연동형 비례대표제를 제안하였고, 그 외에도 사면권제한, 인사청문 시스템 개선, 고위직 인사검증 강화, 사법부 독립성 강화 등의 문제를 논의하였다. 한편, 수평적 '권력분산'의 차원에서는 주민소송제, 주민소환제의 실효성을 제고하고, 국민발의·국민투표제 도입, 국민직권상정 제도 도입 등에 대해 논의하였다. '투명성' 차원에서는 정치자금 공개수준 강화, 로비활동 제도와, 이해충돌방지제도 강화, 국회 옴부즈만 제도 도입, 국회표결 방법 개선 등에 논의하였고, '권한통제' 차원에서는 국회의원 윤리강령 내실화, 국회 윤리특별위원회 실효성 제고, 부패적발 및 모니터링 강화, 특별감찰관제 정상화, 국민소환제 도입, 국민소송제 도입, 시민공익위원회 설치 등에 대해 논의하였다. 아울러 정치·입법 분야 부패방지대책과 관련한 쟁점으로, 고비용 정치의 문제를 해결하기 위한 기부금 한도의 조정 문제, 법인·단체의 정치자금 기부 허용, 후원회 지정권자 범위 확대, 지정기탁금제 부활 및 정치자금 기탁제도 개선 문제 등을 다루었다.

공공분야 중 사법분야에서는 먼저 '권력의 분산' 차원에서 과거 검찰인사의 중립성 확보, 법관 임용절차 개선 노력 등을 평가하였고, 노무현 정부 시절 제기되었던 고위공직자비리수사처 설치의 실패 과정도 점검하였다. 그 외 사정기구 비위공직자에 대한 부패방지위원회의 권한 강화와 사정기관 활동에의 국민참여 활성화에 대해서도 검토하였다. '투명성' 차원에서는 국민참여재판제도 도입과 판결문 공개, 검찰 소추 재량권 합리화 등에 대해 살펴보았으며, '권한통제' 차원에서는 양형의 합리화, 법조계 윤리의식 확립, 전관예우 개선 노력, 주요권력기관장 인사청문회 도입 등에 대해 검토하였다. 향후 추진해 나가야 할 부패방지대책과 실천과제의 방향성에 있어서는, '권력분산'의 차원에서 검경 수사권 조정 문제, 공무원부패범죄 수사국 신설 및 국가청렴위원회 이관, 법원 인식의 자율성 강화 및 법원행정처 독립성 강화, 검찰파견제도의 개선

등을 논의하였고, ‘투명성’ 차원에서는 부패관련 범죄 국민참여재판 의무화, 사정기관 정보공개 확대 등의 문제를 논의하였으며, ‘권한통제’ 차원에서는 부패범죄 양형 합리화, 검찰 기소여부 판단에 국민참여 확대, 법조계 종사자 직업윤리 및 청렴교육 효과성 강화 등에 대해 논의하였다.

공공분야 중 행정분야에서는 ‘권력의 분산’ 차원에서 과거 반부패관계기관회의, 감사부서장의 개방형 임용 등을 평가하였고, ‘투명성’ 차원에서는 ‘결과 투명성’에 있어 공기업의 경영공시제도 및 통합공시제도를 통한 정보제공, 인사청탁 배제 등의 인사시스템, 공직자 재산등록제도 내실화에 대해, ‘과정 투명성’에 있어 전자입찰 확대, 민원처리 온라인 공개시스템 등 민원처리 절차 투명화, 정보비공개 범위축소 및 행정정보 공개 확대 등에 대해 검토하였다. ‘권한통제’ 차원에서는 ‘내부통제’에 있어 제도개선 이행실태 평가체계 마련, 신고된 부패행위 처리 확실성 제고, 퇴직자 취업제한 제도 강화 및 확대, 공기업 지배구조 개선, 징계양정기준의 엄격한 적용, 청렴서약제, 공직자행동강령 제정 확산, 공직자 반부패 교육 의무화, 지방의회 행동강령 제정공포에 대해, ‘외부 통제’에 있어 시민감사관제도 확대, 합의제 감사기구의 도입, 부패신고 및 국민적 감사기능 활성화, 공익신고자 보호법 등에 대해 평가하였다. 향후 추진해 나가야 할 부패방지대책과 실천과제의 방향성에 있어서는, ‘권력분산’의 차원에서 반부패관계기관협의회의 복원, 부패방지 총괄기구의 복원, 시민사회와 반부패거버넌스의 복원 문제 등을 다루었고, ‘투명성’ 차원에서는 주요 회의록의 공개 의무화, 정보공개법의 강화(권력기관 등의 정보 공개), 공직자 재산등록제도의 실질적 강화 등의 사안들을 제기하였으며, ‘권한통제’의 차원에서는 퇴직자 취업제한제도 강화 및 적용 확대, 공직자 반부패교육의 내실화, 이해충돌방지제도 도입, 부패신고자 보호 및 국민적 감사기능 활성화 등에 대해 논의하였다.

한편, 민간부문의 부패와 관련해서는 불공정 하도급 비리, 제약회사 리베이트 사건, 저축은행 비리, 삼성의 뇌물 사건, 원전 납품비리, 4대강 담합비리, 대기업의 횡포 및 재벌들의 비자금 및 탈세비리 등은 민간부패의 전형으로 보면서, 그러한 부패를 추방하기 위해서는 먼저 투명성 제고와 공정성 확보가 필요함을 역설하였다. 이에 먼저 1) 사법적 투명성과 2) 사법적 책임성 및 내부징계 강화, 3) 공평하고 공정한 사법직의 임명, 4) 적절한 계약 조건 등을 우선적인 목표로 제시하였고, 이와 함께

신고자 보호를 언급하면서 부패행위가 일반적으로 은밀성을 내포하고 있는 만큼 신고 행위의 중요성을 강조하였다. 이에 덧붙여, 민간영역의 핵심적 가치는 시장주의에 입각한 자율성에 기초하기 때문에 국가의 과도한 개입은 민간의 자율 경영성과 시장 경제의 위축 등 부작용으로 이어질 가능성이 농후하므로 정부의 개입은 가능한 최소한의 그쳐야 할 것이며 국가가 기업내부 또는 기업과 기업 간의 발생하는 모든 부패를 적극적으로 규제하는 것도 고려할 것을 제안하였다. 그런 맥락에서 민간분야의 부패를 통제하는 데에 있어서 정부는 청렴과 윤리경영을 실천하는 기업에 인센티브를 간접적으로 지원하여 민간 부문의 청렴문화 풍토를 조성시키도록 하는 것이 중요하다고 주장하였다. 아울러 국민 참여 및 윤리의식 확립과 관련된 정책의 일환으로서 시민참여의 확대가 중요하고, 체계적인 반부패 교육과 실천운동이 병행되어야 하며, 앞으로 투명하고 건전한 사회와 경제발전을 이룩하려면 대한민국의 경제성장의 원동력 가운데 반부패정책과 법제도가 밑바탕이 되므로 이에 대한 다각적인 반부패 노력이 지속적으로 이루어질 필요가 있다고 보았다.

끝으로, 본 연구의 전체적인 틀 내에서 본 장에서 다루는 부패방지대책에 관한 국민의식조사의 위상에 대해 언급하자면, 이 보고서에서 제안되었거나 혹은 이미 수립되어 있는 여러 가지 부패방지대책들이 현실에서 제대로 작동할 수 있게 하는 물이나 공기와 같은 존재는 결국 국민이라는 점을 다시 한 번 환기시키려는 취지라고 할 수 있다. 국민 혹은 시민사회의 적극적인 협조 없이는 성공적인 반부패정책이란 존재할 수 없다. 반부패정책의 성공적인 실행을 위해서는 공직자들뿐만 아니라 시민들의 참여를 효과적으로 유도해낼 수 있어야 한다. 다시 말해, 시민사회와 언론, 기업 등이 모두 부패방지대책에 대해 근본적으로 동의하고 이를 함께 추진할 때에야 비로소 실효성 있는 반부패정책이 제대로 작동하게 될 것이다. 이 조사연구에서는 현 시점에서 우리 국민들이 부정부패 척결에 대해 얼마나 큰 관심과 의지를 가지고 있는지, 그리고 현재 제기되고 있는 여러 가지 부패방지대책들에 대해 어느 정도로 이해하고 있는지, 그리고 어느 정도로 반부패정책에 시민으로서 동참할 의향을 가졌는지 등에 대해 파악해 보았다. 반부패에 대한 추상적인 차원의 의지가 강하다고 하더라도, 구체적인 부패방지대책들에 대한 이해도가 너무 떨어질 경우엔, 특히 이해가 모자란 부분들에 대해 적극적으로 홍보하여 평균적인 이해도를 높일 필요가 있다. 그래야

앞부분에서 여러 차례 강조했던 민관협력형 부패방지정책들의 수립과 실천에 있어 적극적 시민 참여가 좀 더 수월해 질 수 있기 때문이다.

인식조사결과를 종합적으로 판단해 볼 때, 현재 우리나라의 국민들은 그 어느 때보다도 반부패에 대한 관심과 의지가 높은 상황이라고 볼 수 있지만, 동시에 그러한 관심과 의지에 상응할 만큼 구체적인 부패방지대책들에 대해서도 관심과 지식을 갖고 있는 것은 아니라고 할 수 있다. 다수의 국민들은 부패에 대한 단호한 처벌이 가장 중요하다고 생각하고, 권력핵심부의 결연한 반부패의지를 중요시하지만, 그것 이상의 것들, 가령 반부패를 위한 네트워크 등에 대해서는 아직까지는 큰 관심이 없어보였다.

차세대 부패방지대책의 핵심이자 관건이 시민참여라는 데 있어 전문가들의 동의 수준이 높아지고 있음에도 불구하고, 이러한 현실은 우리가 넘어야 할 산 중의 하나라고 판단해 본다. 과거의 참여정부나 혹은 현존하는 반부패 시민단체들이 중요시하는 시민들의 적극적 참여를 바탕으로 한 시민 참여형 반부패시스템 구축과 관련된 제도들에 대해서는, 국민들이 거의 아는 바가 없다. 들어본 적도 없는 제도에 대한 적극적인 동참을 기대하기는 어려울 것이다. 그러한 제도들이 부패방지를 위해 정말 중요한 포인트들이라면, 그에 대해 국민들을 충분히 납득시키려는 노력도 다방면으로 병행되어야 할 것이다.

# 참고문헌


강성남 (2002), 역대정부의 부패통제정책-평가와 전략모색, 『세계화 시대의 부패방지 전략과 과제』, Seminar Paper 2002-1.

강성권 (2012), “청렴도 제고 선진사례와 시사점”, BDI 포커스 145호, 부산발전연구회.

경상대학교 사회과학연구소 역 (2000), 『한국의 부패와 반부패정책』, 서울 : 한울아카데미.

국민권익위원회 (2010), 입법분야 청렴성제고를 위한 부패 실태조사 용역사업 – 연구용역.

국민권익위원회 (2016), 『기업 반부패 가이드』.

국민권익위원회 (2016), 『부패인식도 조사결과』.

국정기획자문위원회 (2017), 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』.

기현석 (2016), “법인, 단체의 소액기부 허용적실성에 대한 고찰 –정치자금법상 법인, 단체의 정치자금 기부금지조항에 대한 비판적 고찰”, 법학논총 40(2): 161-190.

김경석 (2016), “영국에서의 기업의 뇌물제공에 대한 처벌규정에 관한 소고”, 중앙법학 제18집 제2호.

김귀영 (2011), 『서울시 청렴정책 개선방안 연구』, 서울시정개발연구원.

김도협 (2017), “정치자금법상의 쟁점과 개선방안에 관한 고찰”, 인권과 정의 468: 49-67.

김병섭 (1999), 『부패통제 방법의 변천과 방향』. 한국행정학회 비정기학술대회 발표논문집.

김상수·박춘래·이혜옥 (2010), “현행 세법상 접대비 관련 규정의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 경영논총 제31집.

김상준 (2017), “시민정치 헌법화의 경로와 방법: 시민의회를 중심으로”, 법과 사회 54: 1-33.

김영래 (2002), “정치부패와 정치자금 투명성 개선방안 연구”, 한국동북아논총 제22집: 125-142.

김영종 (2001), 『부패학』, 숭실대학교 출판부.

김용세 (1998), “공직부패의 개념, 유형과 구조”, 형사정책연구 제9권 제13호.

김유근 (2013), “기업의 형사법적 책임-책임귀속상의 문제점-”, 한양법학 제24권 제3호.

김유근·안수길 (2016), 『부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서.

김은경·신동준·이정주·이선중(2015),『한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ)』, 한국형사정책연구원 연구총서.

김재민 (2012), “공직자 부패 문제에 대한 피해자학적 접근”, 피해자학연구 제20집 제1호, 한국피해자학회.

김종무·윤수재 (2004), “공무원 부패방지제도 성공 요인 분석”, 한국행정학회 춘계 학술대회 자료집.

김종민 (2014), “프랑스 금융경제범죄 수사시스템 개혁에 관한 소고”, 법조 통권 제699호.

김종서 (2017), “권력구조의 민주적 재편”, 민주법학 64: 53-104.

김진환 (2010). “사법개혁의 방향”. 저스티스, pp.57-88.

김현수 (2011). “형사사법 개혁의 방향과 과제”. 한양법학, 34, pp.35-61.

김현수 (2014), “부패방지에 관한 형사법적 대응방안”, 법과 정책 제20권 제1호, 제주대학교 법과정책연구소.

김형성 (2012), “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 성균관법학 제24권 제2호, 성균관대학교 법학연구소.

남석준 (2015), “접대비 관련 세제의 쟁점과 과제”, 이슈와 논점, 국회입법조사처.

노회찬 보도자료 (2017), ‘고위법관 중 법원행정처와 재판연구관 경력 판사 비중 큰 점, 사법관료화 실상 아닌지 우려’, 노회찬의원실.

노회찬 보도자료 (2017), “현직 변호사 72%, ‘형사재판 공정하지 않다’”, 노회찬의원실.

도묘연 (2015), “한국 이익집단정치의 제도화: 로비활동 제도화 논의의 재고찰”, 평화연구 23(1): 5-46.

류전철 (2011), “부패범죄의 척결과 예방을 위한 형사절차상 대응방안”, 비교형사법연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회.

박경철 (2015),『영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원.

박경철 (2016), “영국의 반부패 전략과 반부패법제”, 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법연구소.

박시환 (2013), “사법개혁에 관한 회고”, 황해문화 81, pp.503-514.

박재윤 (2016), “부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점”, 행정법연구 제46호, 행정법이론실무학회.

박종근 (2011), “민간영역의 뇌물범죄에 대한 중국형법의 규정과 보완방향”, 비교형사법연구 제13권 제2호, 한국비교형사법학회.

박준 (2014). “법관·검사 징계사례에 관한 연구”, 서울대학교 법학, 제55권 제2호, pp.613-694.

박중훈·최유성 (2009),『부패방지 정책 및 활동의 효과성 평가-예방적 차원을 중심으로』, KIPA 연구보고서 2009-13, 한국행정연구원.

박흥식 (2000), “민간기업 부패 문화의 해소방안”, 중앙행정논집 제14권 제1호.

반부패시스템연구소 (2001), 『Clean Korea 21-부패방지 기본계획안』. 국무조정실 연구용역보고서.

부종식 외 2명 (2014),『국내외 규제기관의 반부패 제도 동향 및 방통위 반부패 제도 개선방안 연구』, 방통융합정책연구, 방송통신위원회.

서보학 (2016), “한국부패대응의 문제점과 개선방안”, 한국사회부패의 발생구조와 변화 트랜드 분석(Ⅱ) 워크숍, 한국형사정책연구원.

서정건, 최은정 (2015), “미국의 정당정치 변화와 정치자금 규제”, 평화연구 23(2): 79-111.

성중탁 (2015), “한국의 정치자금법제 개선방안-법인, 단체의 정치자금 기부허용과 사후 투명성강화를 중심으로”, 법학논집19(4): 209-238.

성중탁 (2015), “헌법상 정치적 표현의 자유와 정치자금 규제의 관계에 관한 소고”, 법학연구 18(2): 59-88.

성창익 (2017). “독립적 사법행정기구 신설 제안”,『법원개혁의 좌표찾기』토론회 자료집, pp. 25-39.

소준섭 (2016), “법원행정처 : 보이지 않는 사법 권력”, 정책비평 Brief, vol 1, pp. 1-4.

손원익 (2013), “접대비 현황과 정책과제”, 한국조세연구원, 재정포럼.

신두철 (2010), “정치자금의 투명성에 관한 연구”, 한국시민윤리학회보 23(2): 183-195.

신봉호 (2001), “부패이론과 부패방지대책”, 경상대 사회과학연구소.

심우민 (2015), “입법학적 관점에서의 입법 로비활동”, 부패학회보 20(2):83-101.

심지연 (2004),『현대 정당정치의 이해』. 서울: 백산서당.

양동훈 (2001), “민주화과정에서 정치부패의 문제; 한국의 사례와 관련하여”, 21세기정치학회 11(2): 129-144.

양형위원회 (2017),『2015 연간보고서』.

양형위원회 (2017),『2017 양형기준』.

엄기홍·김준석·조진만 (2011), “한국인의 정치부패 인식, 감소하고 있는가? : 정치부패 인식 지수화와 경험적 적용”, 의정논총 6(1): 5-26.

오영근 (2010),『현행 뇌물범죄 처벌규정의 문제점과 개선방안』, 대검찰청.

오정용 (2011), “일본의 검찰심사회제도를 통해 본 또 하나의 시민의 사법참여”, 형사법연구, 제23권 제3호, pp.337-368.

옥선기 (2009), “수사절차상 국민참여제도에 대한 비교법적 고찰”, 검찰청 정책브리핑, pp.411-448.

윤광재 외 (2003),『부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안』, 한국행정연구원.

윤광재·김택·김태영·박태영 (2005),『국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구』, 한국행정연구원.

윤성현 (2017), “국가정책 주민투표제도에 관한 헌법정책론”, 공법학연구 18(3): 281-310.

윤영철 (2005), “합리적인 ‘국민의 사법참여제도’에 관한 소고”, 형사정책연구, pp. 245-278.

윤태범 (2012),『부패방지 추진정책 성과 및 과제 정책연구용역』, 국민권익위원회 용역보고서.

윤해성 외 (2016),『불공정 하도급 거래행위에 대한 형사제재의 한계와 개선방안 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서.

윤해성·김봉수 (2011),『부패공무원 입국 및 피난처 제공금지 방안에 관한 연구』, 한국형사정책연구원 연구총서.

윤홍근 (2017), “한국형 로비 규제모델의 탐색”, 의정논총 12(1): 153-188.

음선필 (2015), “정치자금 기탁제도의 합리화 방안”, 홍익법학 16(3): 169-204.

음선필 (2015), “한국 정치의 경쟁규칙은 공정한가?”, 제도와 경제 9(1): 7-11.

이건호 (2000),『내부고발자보호제도에 관한 연구』, 한국형사정책연구원.

이국운 (2003), “사법개혁의 정치학”. 저스티스, pp.5-25.

이국운 (2009), “법관의 임용과 인사제도의 개혁방안”, 서강법학, 11(1), pp.119-145.

이근주 (1999),『정부와 NGO간의 파트너쉽에 관한 연구』, 한국행정연구원.

이동원 (2013), “민간부문 부패의 의의와 법적 과제”, 법학논총, 제37권 제2호, 단국대학교 법학연구소.

이상묵 (2009), “정치자금법의 변화와 정당민주주의의 발전”, 21세기정치학회보 19(1): 115-141.

이상신 (2004), “위법비용과 세법”, 조세법연구 제10-2권, 한국세법학회.

이상학 (2017), “부패 추방은 단호한 처벌과 대통령의 강력한 의지에서 출발해야: 반부패청렴 관련 전문가 설문조사 결과”, 한국투명성기구. 온라인 업로드: http://www.ti.or.kr/xe/board_oKbG36/82538

이상환 (2007), “국제적 반부패와 인권 문제에 대한 고찰”, 국제정치연구 제10집 제1호, 동아시아국제정치학회.

이승종·조선일·금현섭·이환성 (2007), 『반부패 청렴정책의 성과평가와 향후 정립방향』, 국가청렴위원회 용역보고서.

이유봉 (2012), 『공직부패 종합대책법으로서 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석연구』, 한국법제연구원.

이은정 (2010), “‘정치의 사법화’와 민주주의”. 서울대학교 법학, 제51권 제1호, pp. 1-26.

이은총 (2016), “제약업계에서 지급되는 리베이트 비용 등의 손금 허용여부”, 『조세실무연구7』, 김앤장 법률사무소.

이정주·이선중·한승환 (2013), 『부패와 거버넌스』, 서울: 도서출판 동방의 빛.

이천현 (2015), “한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안”, 형사정책연구 제26권 제2호, 한국형사정책연구원.

이천현·홍승희·황지태 (2005), 『민간부패 방지를 위한 법제화 방안 연구』, 한국형사정책연구원.

임성희 (2016), “미국의 선거자금규제 판례와 표현의 자유”, 법조 65(7): 35-80

임승빈 (1999), 『정부와 자원봉사단체간의 바람직한 관계 정립방안에 대한 연구』, 한국행정연구원.

임지봉 (2017), “지역민회와 시민의회의 헌법원리적 검토”, 법과 사회 55: 99-121.

장준오·윤해성 (2011), 『대한민국 반부패 형사정책의 운영경험』, 법무부/한국형사정책연구원.

전 훈 (2016), “프랑스에서의 부패방지 법제”, 강원법학 제47권, 강원대학교 비교법학연구소.

전영평 (2003), “시민단체에 의한 부패통제: 논리, 유형, 분석”. 한국행정학보, 37(3), pp.95-116.

전용주 (2014), “정치자금 모금과 투명성”, 공공정책연구 31(2): 175-200.

전태희 (2010), “주요국 공직자비리수사기구의 현황과 시사점”, 국회입법조사처 현안보고서 Vol.98.

정용기 (2007), “기업범죄의 문제점과 개선방안”, 산업경영논총 제14집, 용인대학교 산업경영연구소.

정인환·김택 (2013), “정치부패 어떻게 할 것인가?: 박근혜 정부의 권력부패개혁”, 한국행정학회 춘계학술대회.

조소영 (2015), “국고보조금의 합리적 개선방안에 관한 고찰”, 공법학연구 16(1): 3-26.

조소영 (2016), “기업의 정치자금기부 규제에 관한 헌법적 검토”, 공법학연구 17(4): 151-171.

조의행 (2010), “영국의 뇌물수수법 2010의 주요내용”, 최신외국법제연구 2010-10호, 한국법제연구원.

조진만, 엄기홍, 김준석 (2010), “정치부패에 대한 시민의 인식과 민주주의 평가”, 국가전략 16(4): 179-206.

조현연 (2009), “권력형 부패와 한국 현대정치사”, 실천문학95: 269-284.

조현연 (2011), “한국의 권력형 정치부패: 특성과 해법 탐색”, 동북아연구 제16집: 29-57.

주섭일 (2004), “한국판 마니폴리테로 정치부패 청산해야”, 유라시아연구 1(1): 53-62.

지유미 (2013), “법인의 형사책임에 관한 미국법제의 검토”, 법학논총 제37권 제3호, 단국대학교 법학연구소.

차문중·김병연·김대용·김민정·김민수·박은희 (2009),『사회적 청렴과 국가경쟁력 간 연관성 분석·연구』, 국민권익위원회 용역보고서.

최석림·전태희 (2010), “고위공직자비리조사처 설치논의의 쟁점분석”, 국회입법조사처, 이슈와 논점, 제67호.

최진욱 (2016), “정부의 제도개선을 통한 청렴기반구축”,『행정포커스』09/10.

한상희 (2014), “법조의 지배와 사법개혁”, 내일을 여는 역사, pp.92-107.

한상희 (2017), “사법행정의 개혁 : 촛불집회 이후의 사법개혁의 방향성을 중심으로”, 법원개혁의 좌표찾기』토론회 자료집, pp.41-83.

행정안전부 (2017), 『2016 정보공개연차보고서』, 행정안전부.

행정안전부 (2017), 『2017(2016.212.31.기준) 행정자치통계연보』.

허일태 (2015), "한국에서의 부패방지에 관한 대책", 형사정책연구 제26권 제3호, 한국형사정책연구원.

허진성 (2017), "국회 입법과정에서 국민참여제도의 의의와 개선방향", 입법학연구 14(2): 97-119.

현진권 외 (1999), "세무분야 부패방지 대책", 한국조세연구원.

홍대운·강정민 (2013), "화이트칼라 범죄 양형 분석", 경제개혁리포트, 2013-13호.

황지태 외 (2016), 『한국사회 부패의 발생구조와 변화트랜드 분석(II)』, 한국형사정책연구원 연구총서.

황지태·김유근·박준희 (2015), 『최근 부패방지법의 쟁점에 관한 연구』, 한국형사정책연구원.

황창호·문명재 (2014), "권력형 부패의 유형과 특징에 관한 연구: 역대 대통령 친인척 부패와 측근부패를 중심으로", 현대사회와 행정 24(2): 256-259.

Bardhan, p. *Cultural perspectives on organizations*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997.

Dobel, J. Patrick (1978). 'T*he Corruption of State*', American Political Science Review, 72(3): 958-973.

Gray, Barbara, *Collaborating: finding common ground for multiparty problems, San Francisco: Jossey-Bass*, 1989.

HM Government, *UK Anti-Corruption Plan*, 2014.

John Haskell, *Direct democracy or Representative government? : dispelling the populist myth*, Boulder, CO : Westview Press, 2000, 50면.

KWOK Man-way, Tony (2002), Recent Development In Anti-corruption Efforts in Hong Kong. 『세계화 시대의 부패방지 전략과 과제』, Seminar Paper 2002-1.

Mark E. Warren (2004), "*What Does Corruption Mean in a Democracy?*", American Journal of Political Science, 48(2): 328-343.

Potapchuk, W. R., Crocker, J. P., & Schechter, W. H., *Building community with social capital : chit and chums or chats with change*, National Civic Review, 86, 1997.

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

Transparency International (2004). "*Global Corruption Report 2004*", London:Pluto Press.

Vigoda, Eran, "*From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration*", Public Administration Review, Washington DC: American Society for Public Administration, 2002.

대법원 2009. 11. 12. 선고 2007두12422 판결.

대법원 2015. 1. 29. 선고 2014두4306 판결.

대법원 2015. 2. 26. 선고 2014도16164 판결.

日最高裁 1968. 11. 13 判決 參照.

日東京地載 1987. 12. 24 判決 參照.

경향신문, 2017.06.01. "검찰개혁, 기소제도부터 손대자", http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201706012121005&code=990304: 최종확인검사일 2017.08.25.

경향신문, 2017.07.19., "문재인 정부 100대 국정과제 발표", http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201707191402001: 최종확인검사일 2017.10.13.

국민일보, 2015. 10. 16., "부패=공직 옛말 민간 부패가 더 심각", http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923282188&code=11131100&cp=nv: 최종확인검색일 2017.03.27.

내일신문, 2017.10.11., "소수정당들 '선거제도 개편' 한목소리", http://www.naeil.com/news_view/?id_art=252681: 최종확인검사일 2017.10.13.

뉴스타파, 2017.05.29. “다시, 검찰 개혁을 말한다”, http://newstapa.org/40109: 최종확인검사일 2017.08.25.

매일경제, 2016.03.03., “부정부패, 도덕의 문제가 아니라 생존의 문제다”, http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=166262&year=2016: 최종확인검색일 2017.05.13.

법률신문, 2014.01.23., “민간부패”, https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Opinion/Legal-Opinion-View?serial=82010: 최종확인검색일 2017.05.01.

법률저널, 2016.05.20., “민간부패 근절 위한 제3자 배임수재죄 신설”, http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=40544: 최종확인검색일 2017.04.28.

법률신문, 2016.07.18. “국민참여재판, 피고인들 부정적 인식에 신청 급감”, https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=101893: 최종확인검사일 2017.08.25.

세계일보, 2016.06.21., “부정부패 민간영역까지 확대일로”, http://news.zum.com/articles/31372770: 최종확인검색일 2017.05.23.

세정신문, 2016.09.08.,“제약업계 리베이트 법인세법상 손금에 해당하는지 여부”, http://www.taxtimes.co.kr/hous01.htm?r_id=221864: 최종확인검색일 2017.07.18.

이데일리, 2016.08.08., “김영란법 접대문화바꾸다 ④ 접대비 연 10조 펑펑...선진국은 법카 사용 깐깐”, http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JA11&newsid=01223446612745352&DCD=A00101&OutLnkChk=Y: 최종확인검색일 2017.07.19.

일간 NTN, 2015.12.05., “현행 접대비 구체적 업무관련성 내에서 검토 필요”, http://www.intn.co.kr/news/articleView.html?idxno=534979: 최종확인검색일 2017.07.18.

일요신문, 2016.08.09., “김영란법과 경제성장의 질”, http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=196239: 최종확인검색일 2017.06.01.

정성호 보도자료, 2016.09.21., “법관 자체 적발 징계 실적 없어, 법원 셀프개혁 성공 의문”, http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=jsh35351&logNo=220817010463&categoryNo=8&parentCategoryNo=0&viewDate=&currentPage=7&postListTopCurrentPage=&from=postList&userTopListOpen=true&

userTopListCount=5&userTopListManageOpen=false&userTopListCurrentPage=7: 최종확인검사일 2017.09.06.

정부 24, 2017.03.22., 부정부패 척결, 민간기업과 함께 실천해요, http://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1028083: 최종확인검색일 2017.04.03.

중앙일보, 2016.07.29., "김영란법 대상 확대해 민간 부문 부패사슬 끊자", http://news.joins.com/article/20377278: 최종확인검색일 2017.04.16.

청와대, http://www1.president.go.kr/government-projects: 최종확인검사일 2017.10.13.

프레시안, 2017.10.13., 엉터리 국회의원 퇴출하는 선거제도 개혁 방법 있다,http://www.pressian.com/news/article.html?no=172179&ref=nav_search: 최종확인검사일 2017.10.14.

한겨레, 2017.03.26. "판사 10명 중 9명 '대법원 정책에 반하면 불이익 우려'", http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/788096.html: 최종확인검사일 2017.07.11.

YTN 뉴스, 2017.01.18., "뇌물혐의 삼성, 주요국 반부패법 직격탄 맞나", http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201701180830560992: 최종확인검색일 2017.03.0.8.

# Abstract

## The Structure, Mechanism, and Trends of Corruption in Korea (Ⅲ)

Hwang, Ji-tae · Yoon, Hae-seong · Lee, Sun-joong · Jang, Jin-hee · Kwon, Woo-duck

Since democratization, South Korea has made continued efforts to eradicate corruption. Despite such hard work, Korea's level of integrity is still low. In some aspects, the country already looks clean and transparent. However, many Korean people, businessmen and those from foreign countries still do not see South Korea as an open and ethical country. Even though the country has shown some improvements in some aspects, the overall corruption levels can still be high. This gap would narrow over time. In South Korea, however, it hasn't changed much for the past decade, which means that the aspects that had been looked pretty nice may not that as good as they look. In other words, despite such long efforts to eliminate corruption, there still are many challenges ahead.

This study was launched in 2015, and this year is the 3rd year. The above aspects to be improved were discussed under the topic of 'Countermeasures and Tasks for Prevention of Corrupt Practices'. In fact, various improvement plans were reviewed, focusing on the countermeasures which can strengthen some poor parts among the past efforts made to eliminate corruption. Such anti-corruption countermeasures and implementation tasks were divided into public and private sectors just as stated in the 2nd year report. The public sector was subdivided into politics & legislation, justice and administration to look back the past anti-corruption measures and set a new direction.

This study reviewed South Korea's corruption from a general standpoint, not

specifically suggesting all possible measures. Even so, the results would be helpful in planning more specific policies based on the direction set in this study. It is anticipated that additional studies on corruption in each field would follow.

# 부록

## 부패방지 대책에 관한 설문조사 설문지

| ID | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|

### 부패방지대책에 관한 설문조사

국무총리실 산하 국책연구기관인 한국형사정책연구원에서는 우리 사회의 부정부패 예방과 대책 마련을 위해서 부정부패방지대책에 대한 설문조사를 실시하고 있습니다. 이 조사는 여러 부정부패방지대책에 대한 국민적 인지도를 파악하고, 필요성에 대한 의견을 수집하는 것을 목적으로 합니다.

**적극적인 협조와 정확한 응답을 부탁드립니다.** 감사합니다.

귀하께서 답변해 주신 내용은 통계법 제33조에 따라 비밀이 철저히 보장되며 통계 목적으로만 사용됩니다.

한국형사정책연구원장


문의처 연구주관 : 한국형사정책연구원 황 지 태 ☎ 02) 3460-5195
조사기관 : ㈜ 메토도스 김 동 윤 ☎ 02) 531 -8791 / 010-9718-5023


**통계법 제33조 (비밀의 보호)**

① 통계작성과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용 되어서는 아니 된다.

♣ 아래 표는 조사원이 적어 넣습니다.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| SQ1. 성별 | □① 남성 □② 여성 | | | |
| SQ2. 응답자 연령 | 만_____세 | □① 19-29세 □② 30대 □③ 40대 □④ 50대 □⑤ 60세 이상 | | |
| SQ3. 거주지 | □① 서울 □② 성남 □③ 고양 □④ 인천 □⑤ 대전 □⑥ 광주 □⑦ 대구 □⑧ 울산 □⑨ 부산 | | | |
| SQ4. 응답자 주소 | 구/시/군 읍/면/동 | | 전화번호 | |
| SQ5. 서울 권역 구분 | □① 동남권 □② 동북권 □③ 서남권 □④ 서북권 | | | |
| 면접원ID | | 면접원 이름 | | |
| 조사일시 | 2017년 월 일 시부터 분간 | | | |
| 검증일시 | 2017년 월 일 | 검증 결과 | | |

먼저, 현재 시행되고 있는 우리나라의 여러 가지 부정부패 방지 제도들의 목록을 보시면서 다음 질문에 답해 주시기 바랍니다. 참고로, 이 중에는 널리 알려지지 않는 것들도 있어서 많은 분들이 잘 모르실 수도 있습니다.

문1. 다음 보기는 현재 우리나라에서 시행되고 있는 부정부패 방지를 위한 여러 제도들의 목록입니다.
이들 각각에 대해 어느 정도 알고 계십니까? (응답 기준: 내용은 모르고 이름만 들어봤을 경우 '잘 모른다')

| | 현재 시행되고 있는 부정부패 방지 제도들 | 전혀 모른다 (금시초문) | 잘 모른다 (이름만 안다) | 내용을 조금은 안다 | 잘 아는 편이다 |
|---|---|---|---|---|---|
| 문1-1. | 부패방지법 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-2. | 국민권익위원회 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-3. | 공직선거법 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-4. | 정치자금법 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-5. | 공직자윤리법 (공직자 재산공개제도 포함) | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-6. | 공무원행동강령 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-7. | 청탁금지법 (김영란법) | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-8. | 공익신고자보호법 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-9. | 공공기관 정보공개법 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-10. | 인사청문회제도 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-11. | 특별감찰관제도 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-12. | 국민감사청구제도 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-13. | 시민감사관제도 (시민옴부즈만, 청렴옴부즈만 등 포괄) | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-14. | 공공기관 청렴도 평가제도 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-15. | 감사원 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문1-16. | 검찰 특수부/ 대검찰청 부패범죄특별수사단 | ① | ② | ③ | ④ |

다음은 정부에서 운영하는 우리 사회의 부정부패 방지를 위한 각종 제도들에 대한 귀하의 평소 의견을 묻는 질문들입니다. 잘 모르실 경우엔, 대략적인 감으로 응답해 주셔도 좋습니다.

문2-1. 귀하께서는 현재 우리나라에 부정부패 방지를 위한 제도들이 충분히 갖춰져 있다고 생각하십니까?

□① 매우 충분하다. □② 충분한 편이다.
□③ 충분하지 않은 편이다. □④ 전혀 충분하지 않다.

문2-2. 귀하께서는 부정부패 방지를 위한 현행 제도들이 전반적으로 잘 시행되고 있다고 생각하십니까?

□① 매우 잘 시행되고 있다. □② 대체로 잘 시행되고 있는 편이다.
□③ 제대로 시행되고 있지 않은 편이다. □④ 거의 유명무실한 수준이다.

문3-1. 귀하께서는 현재 우리나라 공공부문(행정기관/공공기관)의 부정부패 방지를 위한 제도들이 충분히 갖춰져 있다고 생각하십니까? (부정부패를 공공분야와 민간분야로 나누었을 때, 공공분야에 한정한 질문입니다.)

□① 매우 충분하다. □② 충분한 편이다.
□③ 충분하지 않은 편이다. □④ 전혀 충분하지 않다.

문3-2. 귀하께서는 공공부문(행정기관/공공기관)의 부정부패방지를 위한 현행 제도들이 전반적으로 잘 시행되고 있다고 생각하십니까?

□① 매우 잘 시행되고 있다. □② 대체로 잘 시행되고 있는 편이다.
□③ 제대로 시행되고 있지 않은 편이다. □④ 거의 유명무실한 수준이다.

문4-1. 귀하께서는 현재 우리나라 민간부문(민간기업/민간단체)의 부정부패 방지를 위한 대책들이 충분히 갖춰져 있다고 생각하십니까? (부정부패를 공공분야와 민간분야로 나누었을 때, 민간분야에 한정한 질문입니다.)

□① 매우 충분하다. □② 충분한 편이다.
□③ 충분하지 않은 편이다. □④ 전혀 충분하지 않다.

문4-2. 귀하께서는 우리나라 민간부문(민간기업/민간단체)의 부정부패방지를 위한 현행 제도들이 전반적으로 잘 시행되고 있다고 생각하십니까?

□① 매우 잘 시행되고 있다. □② 대체로 잘 시행되고 있는 편이다.
□③ 제대로 시행되고 있지 않은 편이다. □④ 거의 유명무실한 수준이다.

문5. 귀하께서는 과거 20여년에 걸쳐 도입된 우리나라의 반부패 관련 제도들 중에서 어느 제도가 가장 성공적이었다고 생각하십니까? 순서대로 2가지만 말씀해 주십시오.
(잘 모르실 경우엔, 대략적인 감으로 응답해 주셔도 좋습니다.)

1순위 : □ 2순위 : □

□① 공무원행동강령 제정
□② 공익신고자보호법 제정
□③ 공직자재산공개제도 도입 등 공직자 윤리법 강화
□④ 부패방지법 제정
□⑤ 부패방지기구(부패방지위원회, 국가청렴위원회, 국민권익위원회 등으로 명칭 변경) 설치
□⑥ 공공기관 정보공개법 제정
□⑦ 정부와 공공기관에 대한 청렴도 평가
□⑧ 청탁금지법(김영란법) 제정
□⑨ 기타 (구체적으로_____)

문6. 귀하께서 우리사회의 민주화 이후 들어선 각 정부들의 반부패정책을 평가하신다면 각 정부마다 어느 정도의 점수를 주시겠습니까?

| | 민주화 이후의 정부 | 매우 잘못함 (0점) | 대체로 잘못함 (25점) | 보통 (50점) | 대체로 잘함 (75점) | 매우 잘함 (100점) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 문6-1. | 김영삼 정부 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문6-2. | 김대중 정부 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문6-3. | 노무현 정부 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문6-4. | 이명박 정부 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문6-5. | 박근혜 정부 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

문7. 그동안 행해온 여러 가지 부패방지 노력에도 불구하고, 여전히 우리사회가 청렴한 사회로 나아가야 할 길이 멀다는 의견들이 있습니다. 우리사회가 청렴한 사회로 나아가는 데 있어 걸림돌이 있다면, 귀하께서는 그것이 주로 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2가지만 말씀해 주십시오.

1순위 : ☐ 2순위 : ☐

☐① 공익신고자에 대한 보호 미흡
☐② 공직자의 책임성과 윤리성 부족
☐③ 국민인식의 부족
☐④ 부패방지 법제도 미흡
☐⑤ 부패에 대한 단호한 처벌 부족
☐⑥ 불공정한 사회시스템
☐⑦ 청렴교육의 부족
☐⑧ 혈연, 지연, 학연 등 연고주의
☐⑨ 기타 (구체적으로_____)

다음은 부정부패를 방지하기 위해 무엇이 더 중요한지에 대한 귀하의 판단을 묻는 일련의 질문들입니다.

문8. 귀하께서는 우리사회 부정부패를 방지하기 위해 다음과 같은 주체들의 역할이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?
(응답 기준: 높은 점수가 더 중요함. ⑤가 가장 중요하다는 의미)

| | 우리 사회의 부정부패를 방지하기 위해서는 .... | 중요성의 정도 (중요할수록 ⑤점에 가깝도록 응답) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 문8-1. | 부정부패를 관리감독하고 처벌하는 국가기관이나 기구, 위원회 등의 역할이 중요하다. | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문8-2. | 부정부패를 예방·감시·고발하는 민간기구나 시민단체의 역할이 중요하다. | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문8-3. | 부정부패를 억제하고 처벌하기 위한 법률이나 법령이 중요하다. | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문8-4. | 정치지도자나 공공기관·민간기관·기업 책임자의 부패척결 의지가 중요하다. | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문8-5. | 부정부패에 대한 공공기관이나 민간부문의 업무담당자·실무자들의 의식이 중요하다. | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문8-6. | 부정부패에 대한 일반 국민들의 의식이 중요하다. | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

문9. 귀하께서는 우리사회의 부정부패를 방지하기 위해서는 다음 각각의 단계별로 부정부패 방지를 위한 대책이 얼마나 중요하다고 생각하십니까? (응답 기준: 높은 점수가 더 중요함. ⑤가 가장 중요하다는 의미)

| | 우리 사회의 부정부패를 방지하기 위해서는 .... | 중요성의 정도 (중요할수록 ⑤점에 가깝도록 응답) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 문9-1. | 부정부패가 발생하지 않도록 사전에 예방하는 대책이 중요하다. | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문9-2. | 부정부패가 발생하는지 여부를 감독, 관리하는 대책이 중요하다. | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 문9-3. | 부정부패가 발생했을 경우에 엄격하고 공정하게 처벌하는 대책이 중요하다. | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

문10. 우리사회에서 부패를 추방하고 청렴사회를 만들어 나가기 위해서 현 정부(문재인 정부)가 가장 역점을 두어야 할 반부패정책의 방향은 무엇이라고 생각하십니까? 순서대로 2가지만 말씀해 주십시오.

1순위 : ☐ 2순위 : ☐

☐① 대통령을 비롯한 권력핵심부의 결연한 반부패 의지
☐② 반부패기구 정비 및 신설
☐③ 반부패 관련법 제정 및 강화
☐④ 반부패교육 강화
☐⑤ 반부패사회협약 등 사회운동 전개
☐⑥ 부패신고 촉진 및 신고자 보호 강화
☐⑦ 기타 (구체적으로_____)

다음은 앞으로 시행이 예상되거나 논의되고 있는 부정부패 방지 제도들의 목록을 보시면서 다음 질문에 답해 주시기 바랍니다. 참고로, 이 중에는 널리 알려지지 않는 것들도 있어서 많은 분들이 잘 모르실 수도 있습니다.

문11. 다음 보기는 앞으로 시행이 예상되거나 논의되고 있는 부정부패 방지를 위한 제도들의 목록입니다. 그 각각에 대해 어느 정도 알고 계십니까? (응답 기준: 내용은 모르고 이름만 들어봤을 경우 '잘 모른다')

| | 앞으로의 시행이 예상되거나 논의되고 있는 부정부패 방지책들 | 전혀 모른다 (금시초문) | 잘 모른다 (이름만 안다) | 내용을 조금은 안다 | 잘 아는 편이다 |
|---|---|---|---|---|---|
| 문11-1. | 대통령 주재 반부패관계기관협의회 가동 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문11-2. | 국가청렴위원회 (대통령 직속 독립적 반부패기구) 설치 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문11-3. | 고위공직자 비리수사처 설치 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문11-4. | 반부패 민관협력기구 (투명사회협약 등) 가동 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문11-5. | 이해충돌방지 법제화 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문11-6. | 국민소송제도 도입 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문11-7. | 징벌적 손해배상제도 확대 시행 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문11-8. | 집단소송제 확대 시행 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문11-9. | 공정거래위원회 전속고발권 폐지 | ① | ② | ③ | ④ |
| 문11-10. | 기업부패방지법 제정 | ① | ② | ③ | ④ |

다음은 현 정부에서 추진 중인 우리 사회의 부정부패 방지를 위한 대책들에 대한 의견을 듣고자 합니다.
각각의 대책들에 대한 설명을 들으시고 귀하의 생각을 말씀해 주시면 됩니다.

■ 반부패관계기관협의회 (대통령 주재)

○ 대통령이 의장으로 직접 주재하며 법무부장관 등 주요 행정부처 장관과 청와대 민정수석비서관, 국가 4대 사정기관인 감사원장, 검찰총장, 국세청장, 경찰청장, 경제검찰인 공정거래위원회위원장 및 국정원장 등이 참석하여 국가차원의 부패 방지 대책의 수립과 추진, 부패 관련 현안에 대한 정부 대책 마련, 부패 관련 실태조사 및 정보 공유 등 효율적인 부패 방지대책 수립을 위해서 필요한 사항에 대해서 협의하는 기구.

○ '반부패관계기관협의회'는 노무현 대통령 재임 시에 설치 운영되었으나,
이명박 대통령 재임 이후에 중단된 것을 현 문제인 정부에서 복원하여 운영하고자 함.

문12-1. 귀하께서는 방금 설명을 들으신 '반부패관계기관협의회'가 우리 사회의 부정부패 방지를 위한 목적에 비추어 어느 정도로 효과가 있을 것이라고 생각하십니까?

□① 매우 효과가 있을 것이다. □② 대체로 효과가 있을 것이다.
□③ 별로 효과가 없을 것이다. □④ 전혀 효과가 없을 것이다.

문12-2. 사회 일각에서는 현 정부에서 추진하고 있는 '반부패관계기관협의회'가 정치보복이나 표적사정의 수단으로 활용될 소지가 있다는 주장도 있습니다.
귀하께서는 이러한 주장에 대해서 얼마나 동의하십니까?

□① 매우 동의한다. □② 동의하는 편이다.
□③ 동의하지 않는 편이다. □④ 전혀 동의하지 않는다.

■ 고위공직자비리수사처 (약칭 공수처)

○ 대통령 친인척 및 전직 대통령 · 국회의원 · 판검사 · 지방자치단체장 · 법관 등 고위공직자와 그 가족의 범죄행위를 상시적으로 수사하고 기소할 수 있는 기관으로 고위공직자 등의 부정부패와 권한남용을 방지하고, 국가운영의 투명성과 공직에 대한 신뢰를 제고하고자 함.

○ 현재까지는 발의된 단계이며, 현 정부에서 설치를 추진 중임.

문13-1. 귀하께서는 방금 설명을 들으신 '고위공직자비리수사처'가 우리 사회의 부정부패 방지를 위한 목적에 비추어 어느 정도로 효과가 있을 것이라고 생각하십니까?

□① 매우 효과가 있을 것이다. □② 대체로 효과가 있을 것이다.
□③ 별로 효과가 없을 것이다. □④ 전혀 효과가 없을 것이다.

문13-2. 귀하께서는 방금 설명을 들으신 '고위공직자비리수사처'가 설치된다면, 어떤 형태로 설치하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

□① 어디에도 소속되지 않는 별도의 독립기구로 설치하는 것이 가장 바람직하다.
□② 대통령 직속기구로 설치하는 것이 가장 바람직하다.
□③ 입법부(국회) 산하로 설치하는 것이 가장 바람직하다.
□④ 현재의 검찰 조직 내에 설치하는 것이 가장 바람직하다.
□⑤ 어떤 형태로 설치되어도 상관없다.

문13-3. 사회 일각에서는 현 정부에서 추진하고 있는 '고위공직자비리수사처' 설치가 권한남용 등의 부작용으로 인해 또 하나의 권력기관으로 군림할 수 있다는 우려를 나타내기도 합니다.
귀하께서는 이러한 우려가 현실로 나타날 가능성에 대해서 얼마나 동의하십니까?

□① 매우 동의한다. □② 동의하는 편이다.
□③ 동의하지 않는 편이다. □④ 전혀 동의하지 않는다.

■ '국민권익위원회'의 '국가청렴위원회'로의 전환

○ 현재의 '국민권익위원회'는 노무현 정부(참여정부) 시절의 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회가 통합하여 2008년에 발족. 즉 부패방지기구의 성격과 함께 다른 성격의 업무가 복합된 기구이며 국무총리실 산하에 있음.

○ 이에 대해 현 정부에서는 국가의 반부패정책을 총괄·조정하는 기구로서 노무현 정부(참여정부) 시절에 있었던 대통령 직속의 독립적인 반부패기구로 '국가청렴위원회'를 다시 설치하고자 함.

문14-1. 귀하께서는 방금 설명을 들으신 국민권익위원회'가 그동안 우리 사회의 부정부패 방지를 위해서 역할을 잘 수행했다고 생각하십니까?

□① 매우 잘 수행하였다. □② 대체로 잘 수행한 편이다.
□③ 잘 수행하지 못한 편이다. □④ 전혀 잘 수행하지 못했다.

문14-2. 귀하께서는 '국민권익위원회'를 '국가청렴위원회'로 재편하는 것이 우리 사회의 부정부패 방지를 위한 목적에 비추어 어느 정도로 효과가 있을 것이라고 생각하십니까?

□① 매우 효과가 있을 것이다. □② 대체로 효과가 있을 것이다.
□③ 별로 효과가 없을 것이다. □④ 전혀 효과가 없을 것이다.

문14-3. 새로 만들어질 '국가청렴위원회'의 역할을 노무현 정부(참여정부)시절보다도 강화하여 부정부패 사건에 대한 조사권 및 수사권을 갖도록 해야 한다는 의견이 있습니다. 귀하께서는 이러한 의견에 대해 얼마나 동의하십니까?
(참고로, 현재의 국민권익위원회에는 조사권 및 수사권이 없습니다.)

□① 매우 동의한다. □② 동의하는 편이다.
□③ 동의하지 않는 편이다. □④ 전혀 동의하지 않는다.

■ 공공 · 기업 · 시민사회의 협력적 부패방지체계 (반부패민관협력기구) 구축

○ 공공 · 정치 · 경제 · 시민사회 부문 등 각계각층이 참여해 반부패 실천과제를 약속, 이행 및 점검, 대국민 보고하는 실천체계 구축.

○ 시민들의 적극적인 참여를 수용할 수 있는 온오프라인 통로 마련.

문15-1. 귀하께서는 방금 설명을 들으신 '반부패민관협력기구' 가 우리 사회의 부정부패 방지를 위한 목적에 비추어 어느 정도로 효과가 있을 것이라고 생각하십니까?

□① 매우 효과가 있을 것이다. □② 대체로 효과가 있을 것이다.
□③ 별로 효과가 없을 것이다. □④ 전혀 효과가 없을 것이다.

문15-2. 귀하께서는 부정부패 척결을 위한 시민참여의 기회가 주어진다면 이에 동참하실 의향이 얼마나 있습니까?

□① 적극적으로 동참하고 싶다. □② 가급적 동참하고 싶다.
□③ 가급적 동참하지 싶지 않다. □④ 결코 동참하고 싶지 않다.

■ 검찰/법원 등 사법기관과 감사원 등 행정기관의 개혁 및 업무 강화

1. 검찰 개혁
   ○ 검찰 인사의 중립성과 독립성 강화
   ○ 검찰에 대한 외부견제 기능 강화
   ○ 수사권과 기소권의 분리를 통한 검찰 권력의 분배, 축소

2. 사법기관 개혁
   ○ 대법원 구성의 다양성 확보
   ○ 법관 인사 평가 공정성 확보
   ○ 법조계 전관예우 관행 근절 및 징계와 처벌조항 강화

3. 감사원 독립성 강화
   ○ 감사원의 회계검사 기능 국회로 이관, 감사원 독립성 강화
   ○ 표적감사, 중복감찰 지양을 통한 감사원 감사의 투명성과 공정성, 전문성 제고

4. 행정기관 개혁
   ○ 중요 정부기관의 회의록 작성 및 공개 의무화
   ○ 국민 주도의 행정 혁신 추구
   ○ 공직 윤리 강화와 공정 투명한 공직인사
   ○ 공기업의 공공성 강화

5. 공정거래위원회 역할 강화
   ○ 전속고발권 폐지와 조사역량 강화
   ○ 지자체와의 협력체계 구축

문16-1. 귀하께서는 방금 설명을 들으신 '검찰/법원 등 사법기관과 감사원 등 행정기관의 개혁 및 업무 강화'가 우리 사회의 부정부패 방지를 위한 목적에 비추어 어느 정도로 효과가 있을 것이라고 생각하십니까?

□① 매우 효과가 있을 것이다. □② 대체로 효과가 있을 것이다.
□③ 별로 효과가 없을 것이다. □④ 전혀 효과가 없을 것이다.

문16-2. 귀하께서는 방금 설명을 들으신 '검찰/법원 등 사법기관과 감사원 등 행정기관의 개혁 및 업무 강화' 여러 내용 중에서 부정부패 방지를 위해서는 어떤 내용이 가장 중요하다고 생각하십니까?
가장 중요하다고 생각하시는 2가지만 말씀해 주십시오.

1순위 : ☐ 2순위 : ☐

□① 검찰 개혁 □② 법원 및 기타 법조계 개혁
□③ 감사원 독립성 강화 □④ 행정기관 개혁
□⑤ 공정거래위원회 역할 강화

문17. 귀하께서는 앞서 설명을 들으신 다섯 가지의 현 정부 추진 부정부패방지대책과 기타 나머지 정책들까지 포함해서 어느 것이 가장 중요하다고 보십니까? 가장 중요하다고 생각하시는 2가지만 말씀해 주십시오.

1순위 : ☐ 2순위 : ☐

□① 반부패관계기관협의회 설치 운영
□② 고위공직자비리수사처신설 및 운영
□③ 국가청렴위원회 복원 및 위상 강화
□④ 공공/기업/시민사회 협력적 부패방지체계(반부패민관협력기구) 구축
□⑤ 검찰/법원/감사원 등의 개혁
□⑥ 그 외 기타 정책 (구체적으로_____)

다음에서는 기업이나 민간의 부정부패 방지를 위한 대책들에 대한 귀하의 의견을 듣고자 합니다.
각각의 대책들에 대한 설명을 들으시고 귀하의 생각을 말씀해 주시면 됩니다.

■ 기업/민간 부패방지 관련 대책들

○ 공정한 시장경쟁과 정경유착 근절을 위한 법제도 정비 및 기업부패 방지 예방책 마련.
- 기업의 우월적 지위를 남용한 불공정 갑질 근절
- 재벌의 불법, 특혜 근절
- 공정거래위원회의 공정거래감시 기능 강화
- 분식회계 등 재무회계 위법행위에 대한 집단소송제 도입
- 담합 및 불공정거래행위 등에 징벌적 손해배상제 도입
- 세월호 참사, 가습기 살균제 피해 등 집단피해 발생 사건에 국민참여재판 확대 시행
- 비리 기업/기업인에 대한 사면 제한
- 공익신고자보호법의 범위를 기업부패신고자까지 확대

문18. 귀하께서는 방금 설명을 들으신 '기업/민간 부패방지' 를 위한 여러 내용 중에서 어떤 내용이 가장 중요하다고 생각하십니까? 가장 중요하다고 생각하시는 2가지만 말씀해 주십시오.

1순위 : ☐ 2순위 : ☐

☐① 우월적 지위를 남용한 불공정 갑질 근절
☐② 재벌의 불법, 특혜 근절
☐③ 공정거래위원회의 공정거래감시 기능강화
☐④ 분식회계 등 위법행위에 대한 집단소송제 도입
☐⑤ 징벌적 손해배상제 도입
☐⑥ 집단피해 발생 사건에 국민참여재판 시행
☐⑦ 비리 기업/기업인에 대한 사면 제한
☐⑧ 공익신고자보호법 범위를 기업부패까지 확대

끝으로 통계적 처리를 위해 개인적인 내용에 대해 몇 가지 여쭙겠습니다.

GDQ1. 귀하의 최종 학력은 무엇입니까? (중퇴 및 재학 포함)

☐① 중졸 이하 ☐② 고졸 이하 ☐③ 대졸 이상

GDQ2. 귀하께서 현재 하고 계신 일은 구체적으로 무엇입니까?

☐① 전문기술직/행정관리직
☐② 일반사무직
☐③ 소상공인 자영업
☐④ 판매서비스직(피고용인)
☐⑤ 농림업/축산수산업
☐⑥ 생산기능직/단순노무직
☐⑦ 학생
☐⑧ 전업주부
☐⑨ 무직/기타

GDQ3. 귀하께서는 공무원 또는 공공기관의 직원이신가요?

☐① 그렇다 ☐② 아니다

GDQ4. 귀댁의 한 달 평균 소득(세전 소득 기준)은 어느 정도나 됩니까?

☐① 100만원 미만
☐② 100~200만원 미만
☐③ 200~300만원 미만
☐④ 300~400만원 미만
☐⑤ 400~500만원 미만
☐⑥ 500~700만원 미만
☐⑦ 700~1000만원 미만
☐⑧ 1000만원 이상
☐⑨ 모름/무응답

GDQ5. 귀하의 정치적인 성향은 어디에 해당되십니까?

☐① 보수 ☐② 중도 ☐③ 진보

GDQ6. 귀하께서는 올해 5월 9일에 실시된 19대 대통령 선거에서 어느 후보에게 투표를 하셨습니까?

☐① 더불어 민주당 문재인 후보
☐② 자유한국당 홍준표 후보
☐③ 국민의당 안철수 후보
☐④ 바른정당 유승민 후보
☐⑤ 정의당 심상정 후보
☐⑥ 기타 후보

끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

# 개인정보제공 동의서

조사에 응해주셔서 감사합니다.

귀하께서 응답하시는 내용은 통계법 제33조, 제34조 (아래 내용 참조)에 의하여 비밀이 철저히 보장되고, 통계적인 목적으로만 사용되며, 기재해 주신 정보는 조사 목적 이외에는 전혀 사용되는 경우가 없습니다.

귀하의 개인 신상과 관련된 정보 역시 개인정보 보호법에 의해 보호되며, 다른 목적으로 절대 사용되는 경우가 없습니다.
또한, 설문 참여 사실 검증을 실시할 필요가 있을 경우 기재해 주신 연락처로 연락을 드릴 수 있습니다.

□ 본인은 위의 조사 목적과 개인 정보 수집 및 이용에 대해 충분히 인지하고 동의합니다.

_____ 년 _____ 월 _____ 일

응답자 _____(서명)

**제33조(비밀의 보호)**

①통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.

②통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

**제34조(통계종사자 등의 의무)**

통계종사자, 통계종사자이었던 자 또는 통계작성기관으로부터 통계 작성업무의 전부 또는 일부를 위탁 받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 직무상 알게 된 사항을 업무 외 의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 된다.

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 17-43-01
연구총서 17-CB-01

**한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석 (Ⅲ)**

발　　행 | 2017년 12월
발 행 처 | 한국형사정책연구원
발 행 인 | 김 진 환
등　　록 | 1990. 3. 20. 제21-143호
주　　소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114
전　　화 | (02)575-5282
홈페이지 | www.kic.re.kr
정　　가 | 10,000원
인　　쇄 | 경성문화사 02-786-2999
I S B N | 979-11-87160-71-7 93330

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전제 및 복제를 금함.