

CPI 평가를 통한 한국사회의 반부패·청렴 정책방향에 관한 연구*

A Study on the Anti-Corruption and Integrity Policy Direction of Korean Society through CPI(Corruption Perceptions Index) Evaluation

이 정 주(Lee, Chung Joo)**

ABSTRACT

The purpose of this study is to suggest the future direction of anti-corruption and integrity policies to enhance the integrity of Korean society through the analysis of the Corruption Perceptions Index(CPI) for the past five years. In particular, a cross-sectional, longitudinal, and matrix analysis of the source data constituting the CPI was used. And through this, the direction of anti-corruption and integrity policies were discussed using the sectoral implementation method of the K-PACT(2005-2008), which reflected the governance perspective.

In the public sector, as a framework for the national anti-corruption policy, integrity is transformed into a concept that includes the meaning of active administration that fulfills the responsibilities of public officials in addition to the traditional meaning of bribery, bribery, and embezzlement. Also the corruption control system suggested the need for a change from the existing anti-corruption principle centered on detection and punishment regulations to a public value-oriented integrity that helps people actively practice integrity.

In the political sector, it is presented the so-called 'integral democracy transition' a structure in which people with high integrity are given priority in party nominations, rather than a high-cost and inefficient political structure in which those who spend a lot of money are elected. and I emphasized the reform of the legal system from the point of view of equality before the law without any privileges regardless of position.

In the corporate sector, the direction in which public institutions provide incentives for businesses to voluntarily practice integrity; Efforts should be made to enhance integrity, transparency, and fairness within or between companies by establishing an internal ethical control system such as ESG management (ethical management), ISO 37001 standards, and eradication of Gapjil.

In the civil society sector, there is a need for a public-private consultative body that can continuously and stably promote the integrity of civil society regardless of changes in the political

* 본 논문은 한국부패학회와 한국투명성기구가 공동주최하고 국민권익위원회가 주관한 「국가청렴도 향상을 위한 토론회<’22. 2. 10.(목) 프레스센터>」에서 발제한 원고를 기초로 수정·보완한 논문임을 밝힙니다.

** 서울시립대학교 행정학과 겸임교수/한양대학교 미래인재교육원 겸임교수, 행정학박사

landscape. It is necessary to spread the major concerns about integrity policy into an integrity social movement with citizens by raising issues and solving problems with a focus on social issues that citizens feel. In addition, it was suggested that it is necessary to strengthen the public-private cooperation network at the regional level in consideration of regional characteristics.

It is expected that the direction of anti-corruption and integrity policy presented in this study will be used as useful reference data for deriving anti-corruption and integrity-related national tasks in the next government.

Key words: Corruption Perceptions Index, Anti-corruption · Integrity Policy, K-Pact(the Korean Pact on Anti-corruption and Transparency), Governance.

I. 서론

청렴은 국가경쟁력을 확보하고 사회신뢰를 형성하여 한국사회가 선진사회로 나아가는데 핵심가치로 작용하고 있다. 특히 2001년 부패방지법 제정 이후 부패근절을 통한 청렴성 확보가 정부의 주요 정책의제가 되어 청렴도 개선을 위한 다양한 노력이 진행되고 있다.

특히 부패방지주무기관이라 할 수 있는 국민권익위원회는 공익신고자 보호법(2011년), 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(2015년), 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익환수 등에 관한 법률(2019년), 공직자의 이해충돌방지법(2021년) 등 반부패·청렴정책에 대한 제도적 기반 강화를 통해 청렴문화를 확산시키고 있다.

그러한 노력의 결과로 20년이 지난 지금 국제투명성기구(Transparency International)의 국가청렴도(CPI: Corruption Perception Index) 평가에서 100점 만점 중 62점으로 역대 최고 점수를 기록한 것은 상당한 의미가 있는 것이다. 또한 지난 5년간(2017-2021) CPI 점수가 지속적으로 향상되고 있으며, 변화의 폭이 유의미하게 긍정적으로 작용하는 대표적 국가로 선정될 만큼 우리사회의 청렴도가 개선되고 있다는 점은 상당히 고무적이다.

하지만 CPI 점수의 경우 70점대가 사회가 전반적으로 투명한 상태라고 평가받는다는 점에서 현 수준에 안주해서는 안 되며, 경제수준(2020년 기준 GDP 세계 10위)에 맞는 청렴도 수준을 갖추려는 노력을 지속적으로 하여야 할 것이다.

2022년 3월 9일은 대한민국 제20대 대통령 선거가 있는 날이다. 청렴 가치의 중요성이 보수와 진보의 정치적 이념에 따라 달라지는 것이 아니기 때문에 어떠한 정권이든 차기 정부에서도 우리사회의 공정성 확보 및 부패문제해결이 여전히 중요한 핵심과제로 등장할 것이다(이정주, 2021: 146).

국제사회에서 국가청렴도(CPI)가 지속적으로 향상되고 있다는 평가를 받는 현 시점에서 반부패·청렴 동력이 꺼지지 않고 확산되기 위해서 우리에게 필요한 반부패정책이 무엇이

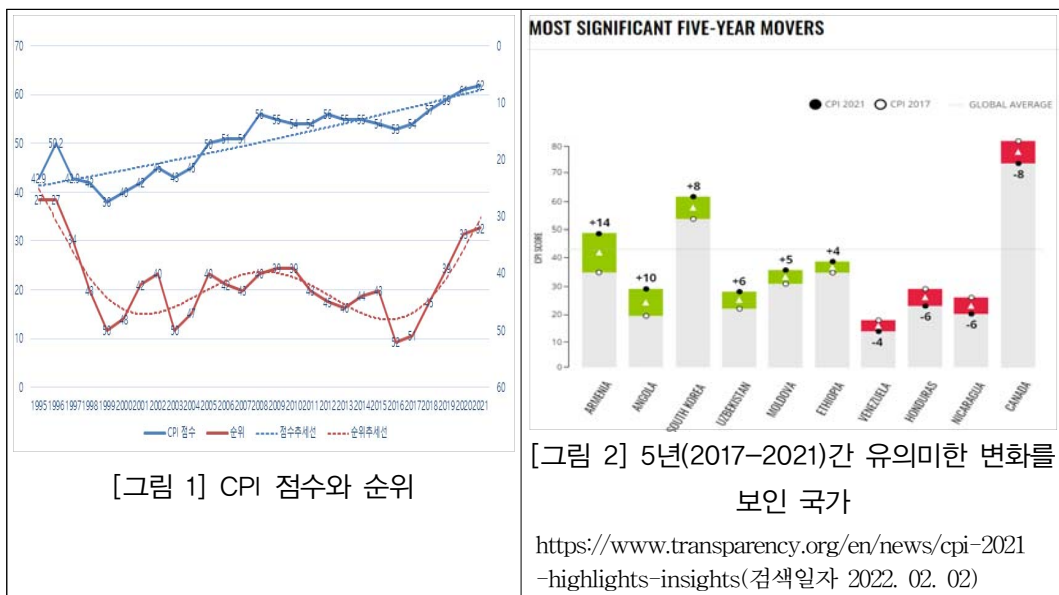
며, 어떠한 방향으로 나아가할 것인지 진단하고 대처하는 지혜가 더욱 요구된다.

이에 본 연구에서는 CPI를 구성하는 원천자료에 대한 횡단·종단면·매트릭스 분석과 이를 통해 우리사회가 나아가야 할 반부패·청렴정책방향을 거버넌스 관점으로서의 투명사회 협약(2005~2008)의 추진방식인 공공부문, 정치부문, 기업부문, 시민사회로 구분하여 제시하고자 한다.

II. CPI 분석을 통한 한국사회의 청렴수준 진단

1. CPI의 전반적인 추세

국제투명성기구(TI, Transparency International)의 2021년도 국가청렴도(CPI, Corruption Perceptions Index)에서 우리나라는 100점 만점에 62점, 180개국 중 32위로 역대 최고 점수를 기록했다. 해당 점수와 순위는 각각 전년대비 1점, 1단계 상승했으며, 2017년 51위(54점)에서 19단계(8점) 상승해 5년 연속 꾸준한 상승세를 보이는 것으로 나타났다. 특히 지난 5년간 청렴도 개선에 긍정적인 유의미한 변화를 보인 국가 중 아르메니아(14점 상승), 앙골라(10점 상승)에 이어 세 번째로 많은 진전을 보인 국가로 평가받았으며, OECD 국가 중에서서는 가장 큰 개선을 보였다.



국민권익위는 이번 결과와 관련해 지난해 발생한 공직자 부동산 투기 사건이나 코로나19 대응 등 어려운 여건 속에서 투명성과 개방성을 토대로 정부와 국민 모두 합심해 반부패·청렴 문화 정착과 확산을 위해 노력한 점이 긍정적 영향을 미친 것으로 평가했다(국민권익위원회 2022a. 1. 25자 보도자료). 특히 정책적 성과로 이해충돌방지법 제정 등 공직사회 행위규범의 신속한 재정비, 국회의원 부동산 전수조사 등 사회 전반의 특권·반칙을 근절하기 위한 범정부적 노력, 코로나19 상황 극복을 위한 국민과 정부의 협력 등을 꼽았다.

하지만 사회가 전반적으로 투명한 상태가 70점대라는 점, 경제수준에 비해 청렴도 수준이 낮다는 점을 고려해 볼 때 한국사회의 청렴도 개선노력이 지속적으로 이루어지야 할 것이다.

2. CPI를 구성하는 원천자료에 대한 횡단·종단면·매트릭스 분석

1) 횡단면 분석

2021년도 CPI 점수값을 결정짓는 원천자료의 점수를 2022년 CPI 점수인 62점을 기준으로 3그룹화 하여 살펴볼 수 있다.

CPI 점수보다 높게 평가를 받는 <제1그룹>으로는 WJP, V-DEM, SGI, PRS로 나타났다.

WJP는 전문가 조사로 공무원의 공직의 사적 이용(공공의료 시스템, 규제당국, 경찰, 법원 등) 정도를 측정하는 것으로 “행정조직에 있는 공직자가 사익을 위해 공직을 활용하지 않는지.” “사법조직에 있는 공직자가 사익을 위해 공직을 활용하지 않는지.” “경찰 및 군의 공직자가 사익을 위해 공직을 활용하지 않는지.” “입법기관에 있는 공직자가 사익을 위해 공직을 활용하지 않는지.”의 정도를 4개 설문문항의 평균값으로 평가한다(이정주·윤은기, 2013: 363).

V-DEM은 전문가 평가로 정치적 부패가 얼마나 만연해 있는가의 정도로 (a) 공공 부문 부패 지수 (b) 행정부 부패 지수 (c) 입법 부패 지표 및 (d) 사법 부패 지표의 평균을 취하여 산출된다.

SGI는 전문가 평가로 공무원의 사익목적 지위남용을 막을 수 있는 정도로 국가나 사회가 공직청렴성을 보장하기 위해 “국가지출회계”, “정당자금조달규제”, “정보에 대한 시민과 언론의 접근”, “공직자 책임성 규정(재산 신고, 이해충돌규정, 행동강령)”, “투명한 공공 조달 시스템”, “효과적인 부패에 대한 기소”와 같은 메커니즘을 통해 공무원과 정치인이 뇌물수수를 못하게 막는 정도로 파악한다(이정주·윤은기, 2013: 359).

마지막으로 PRS는 전문가평가로 기업 부패에 밀접한 관련성을 가지는 것으로 가장 평범한 형태는 수입과 수출 허가, 외환관리(exchange control), 과세사정(tax assessment), 경찰

보호, 혹은 용자와 연관되어 특별한 지불이나 뇌물요구에 의한 금융 부패이다. 그리고 이러한 측정은 대부분 과도한 후원(patronage), 친족등용(nepotism), 취업보장(job reservation), 호의교환, 비밀스러운 정당자금, 그리고 정치인과 기업과의 의심스러운 밀착관계와 같이 실질적 또는 잠재적인 부패와 관련하여 이루어진다.

<1그룹>은 주로 공공분야의 청렴도와 관련된 사항으로 다른 2021년도 원천자료점수와 비교해 볼 때 상대적으로 공직자의 사적 남용을 막기 위한 통제시스템(SGI)이 작동하고 있어 권력의 사적 남용정도(WJP)가 낮아 공공분야의 청렴수준(V-DEM)이 높으며, 정치인과 기업인 간의 정경유착형 비리(PRS)가 상대적으로 낮게 평가되고 있음을 알 수 있다.

CPI 점수보다 약간 낮게 평가받은 중간단계인 <2그룹>은 TI, WEF, GI이다.

TI는 전문가 평가로 직권남용 공무원의 처벌가능성/정부의 부패 억제 기능으로 “직위를 남용한 공직자가 기소되거나 형사처벌 가능성은 어느 정도인가?”와 “정부가 부패를 성공적으로 방지하는 정도는 어떠한가?”의 두 가지 질문의 평균값으로 측정된다(이정주·윤은기, 2013: 359~360). 이는 공직부패이후 실질적 처벌을 통한 부패통제의 실효성 확보의 문제와 관련된다고 볼 수 있다.

WEF는 기업경영진 설문조사로 기업활동과정에서 접하는 공공부문의 부패를 의미하는 것으로 ‘귀하의 국가에서 a.수출입 b.공동시설 c.납세 d.공적계약 및 라이선스 수여 e.유리한 사법결정 얻기에 대해 기업이 비공식적인 추가 지불이나 뇌물을 제공하는 것이 얼마나 보편적인가? 와 “귀하의 국가에서는 부패로 인해 기업의 공적 자금이 회사, 개인 또는 그룹으로 전용되는 일이 얼마나 흔한가? 로 측정된다.

GI는 전문가평가로 기업운영활동에 영향을 미치는 데 부패의 경제적, 정치적 문제의 유발요인을 강조하고 있다. 구체적으로 기업부패는 사업허가(business permit), 호의적인 정책(favourable policy), 기획결정(planning decision)과정에서 발생하며, 부패경험으로 평가된다.

한국사회에서는 기업활동과정에서 사업규제가 많아 이를 푸는데 공공기관에 뇌물이나 비공식적인 추가비용을 제공해야 하는 관행이 CPI 점수를 높이는데 저해요인으로 작용하고 있으며, 부패발생 이후 부패행위의 실질적인 처벌을 통한 부패통제노력이 좀 더 필요함을 시사한다.

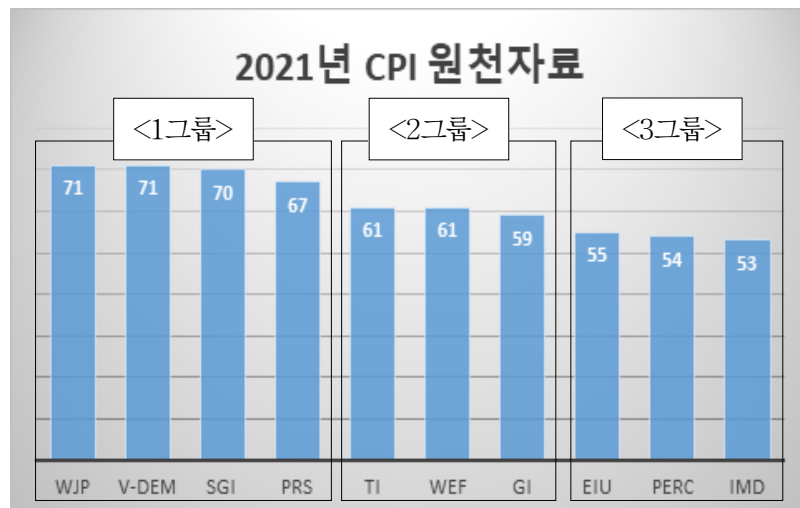
<3그룹>은 CPI 상승을 가장 저해하는 원천자료로 EIU, PERC, IMD 이다.

EIU는 전문가 평가로 공적자금의 관리 책임, 유용, 감독 등 주로 공공자원의 관리/계약 등에서의 뇌물 관행에 대한 내용으로 a. 공적자금의 할당과 사용에 대한 명확한 절차와 책임이 존재하는가? b.장관이나/공직자가 사적이나 정당정치목적으로 공적자금을 부당하게 유용하지 않는가? c.책임성을 물을 수 없는 특별 자금이 존재하는가? d.공적 자원에 대한 일반적인 남용이 존재하는가? e.전문화된 공무원조직이 존재하는가? 혹은 상당수의 공무원이 정부에 의해 직접적으로 임명되는가? f.공적 자금 관리에 대한 독립적인 회계감사기관이

존재하고 있는지? 장관/공직자를 남용죄로 판결할 수 있는 권한을 가진 독립적인 사법부가 존재하는가? 계약을 확보하고 호감을 사기위해 뇌물을 지급하는 관행이 존재하는가? 로 평가받는다(이정주·윤은기, 2013: 360).

PERC는 경영자 설문조사로 “귀하가 일하는 국가의 부패 문제를 어떻게 평가합니까?”로 조사되며, IMD는 기업가 설문조사로 서베이 응답자에게 뇌물과 부패의 존재여부로 평가한다.

<3그룹>의 평가결과를 종합해 보면 CPI 상승에 가장 부정적인 요소로 공적자금 관리상의 문제점과 국가 전반의 부패와 뇌물에 대한 기업인들의 부정적인 견해가 자리 잡아 이에 대한 대책마련의 필요성이 제기된다.



[그림 3] 그룹별 2021년 CPI 원천자료

2) 중단면적 분석

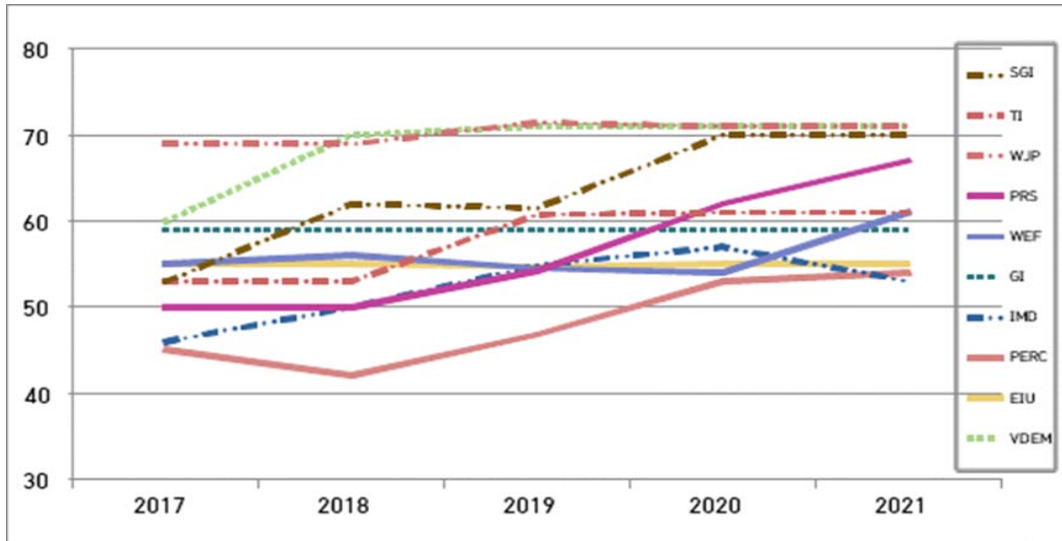
지난 5년간의 추이분석을 통해 보면 공직자의 부패의 대표적인 형태인 공직의 사적 지위 남용행위의 개선정도(WJP,SGI)는 우상승하다가 정체, 또는 변동이 거의 없는 것으로 나타났다. 또한 공공·행정·입법·사법분야 등 공공분야의 부패개선 정도(V-DEM)도 우상향하다가 정체되는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 부패억제·정부부패방지정도(TI)는 우상향하다가 정체하는 것으로 나타났다. 공적자원관리/계약에서의 뇌물관행(EIU)은 거의 변동이 없는 것으로 나타났다.

이를 토대로 볼 때 공공부문의 부패는 우상향하다가 정체 또는 거의 변동이 없는 것으로 판단된다.

기업과 정치인간의 정경유착의 개선정도(PRS)는 급격한 우상향곡선을 보여 정치분야의 부패개선정도가 빨라지고 있음을 알 수 있다.

하지만 기업활동에서의 부패(WEF, GI)의 개선정도는 과거에 비해 우상향으로 개선된다는 평가(WEF)와 변동사항이 거의 없다(GI)는 평가와 엇갈린다. 이는 평가 주체와 조사시기의 차이로 보인다. WEF는 기업 경영진 평가로 2020년 2월에서 7월까지 조사가 이루어지는 반면, GI는 전문가 평가로 2020년 전반에 대한 평가로 평가주체와 시기의 차이로 해석해 볼 수 있다. 한편 CPI 원천자료에 포함되지 않지만 CPI의 주관적 인식평가와 달리 평가의 객관성을 높이기 위해 구체적인 데이터에 기반을 두거나 명확하게 정의된 구체적인 내용의 질문지 분석을 기반으로 TRACE 2020년도 뇌물위험매트릭스에서 우리나라가 194개국 중 22위, 100점 만점에 20점으로 뇌물위험도가 매우 낮은 수준으로 평가받아 향후 기업부패의 개선정도에 대한 면밀한 분석이 요구된다.

전반적인 국가의 부패수준이나 뇌물수준(PERC, IMD)은 우상향 곡선으로 과거에 비해 개선되고 있다는 평가(PERC)와 우상향하다가 하락하여 악화되고 있다(IMD)는 상반된 견해가 존재한다. 둘 다 기업가 평가인데 PERC는 2021년 3월에, IMD는 2020년 2월에서 4월에 평가되어 조사시점 간의 차이에 기인한 것으로 보인다.



[그림 4] 5개년(2017~2021) CPI 추이분석

출처: 이상학(2022), 2021 부패인식지수(CPI) 결과 설명 자료, p.4

3) 매트릭스 분석

횡단면 및 종단면 분석을 토대로 a.현 수준이 낮으나 개선되는 추세를 보이는 지표

(PERC), b.현 수준도 낮은데도 불구하고 하락하는 추세를 보이는 지표(IMD), c.현 수준이 낮으며 변동이 없는 경향을 보이는 지표(EIU), d.현 수준도 높으며 개선되는 추세를 보이는 지표(PRS), e.현 수준은 높으나 변동이 없는 경향을 보이는 지표(WJP), e.현 수준은 높으나 상향하다가 정체되는 경향을 보이는 지표(SGI, VDEM), f.중간단계의 수준을 보이면서 개선되는 추세를 보이는 지표(WEF), g.중간단계의 수준을 보이면서 상향하다가 정체되는 경향을 보이는 지표(TI), h.중간단계의 수준을 보이거나 변동이 없는 경향을 보이는 지표(GI)로 평가해 볼 수 있다.

〈표 1〉 2021년도 CPI 현 수준 정도와 개선정도간의 매트릭스

개선정도 현수준 정도			개선정도			
			우상향	우상향하다 정체	변동없음	우상향하다 하락
			PERC, WEF, PRS	SGI, TI, VDEM	WJP, GI, EIU	IMD
현수준 (CPI: 62점)	상 (67점 ~71점)	WJP, VDEM SGI, PRS	PRS (정치인과 기업인 간의 정경유착형 비리)	SGI (공직자의 사적 남용을 막기 위한 통제시스템) VDEM (공공, 행정, 입법, 사법의 전반적인 공공부문의 부패)	WJP (공무원의 사적 지위 남용행위정도)	-
	중 (59점 ~61점)	TI, WEF, GI	WEF (기업활동에서의 부패)	TI (부패억제· 정부부패방지정도)	GI (기업활동에서의 부패)	-
	하 (53점 ~55점)	EIU, PERC IMD	PERC (국가의 부패수준)	-	EIU (공공자원의 관리/계약 등에서의 뇌물 관행)	IMD (국가의 부패수준)

그리고 원천자료 중 우상향지표(PRS, WEF, PERC)가 계속 개선되는 것을 전제로 IMD(국가 부패수준), EIU(공공자원의 관리/계약 등에서의 뇌물 관행), GI(기업활동에서의 부패), TI(부패억제·정부부패방지정도), WJP(공무원의 사적 지위 남용행위정도), SGI(공직의 사적 지위 남용을 막을 수 있는 정도), VDEM(공공, 행정, 입법, 사법의 전반적인 공공부문의 부패)의 평가에 긍정적 영향을 미칠 수 있도록 반부패·청렴실천에 대한 공공·정치·기업·시민사회 등 국가차원의 전사적인 노력이 필요함을 시사한다.

Ⅲ. CPI 분석을 통한 부문별 반부패·청렴 정책방향

부패는 특정분야에만 발생하는 것이 아니라 우리 사회 모든 분야에 발생하며 이를 막기 위해서는 모든 분야에서 협력적 연대가 필요하다.

대표적으로 국제사회에서는 국제투명성기구에서 만든 국가청렴시스템이 존재한다. 국가 청렴시스템은 청렴성·투명성·책임성에 기여할 수 있는 기둥(pillars)으로 정당, 행정부, 입법부, 사법부, 법률집행기관, 반부패기관, 최고회계감사기관, 공공조달, 언론, 시민사회, 기업 부문, 국제기관 등과 같은 여러 주체들이 상호협력체계인 거버넌스 관점에서 동시다발적인 전방위적인 접근방식(holistic approach)으로 반부패노력을 행함으로써 국가의 청렴성 향상과 더불어 법치주의 준수, 국민 삶의 질 향상, 국가의 지속적인 발전을 목적으로 하고 있다(이정주, 2008: 7).

우리나라에서도 이와 유사하게 노무현 정부에서 공공, 정치, 경제, 시민사회가 함께 했던 투명사회협약에 주목해 볼 필요가 있다. 투명사회협약은 부패친화적 사회구조로는 선진사회로 진입이 불가능하다는 인식하에 부패문제해결을 정책의 최우선 과제로 삼아 부패문제가 국가 주요 정책의제로 부상하게 하였다. 그러한 결과로 2008년 CPI점수가 전년 5.1점(10점 만점)에 비해 0.5점이 상승된 5.6점으로 평가받았으며 국제기구로부터 부패문제해결을 위한 국가단위 사회협약으로 반부패모범사례로 주목받았다(투명사회협약, 2008: 166; 이정주 외, 2019: 67)

문재인 정부에서 재계·직능·시민사회·언론 및 학계·공공부문 등이 참여하는 청렴사회민관협의회가 이와 유사한 형태라 할 수 있으며 사회전반의 청렴성 제고 과제를 발굴하여 권고제안하고 있다. 또한 국민권익위원회는 5개년 반부패종합계획에 따라 부패문제해결을 위해 범정부적인 과제를 각 부처와 협력해서 발굴하여 이행정도를 평가하고 있다.

2022년 3월 9일 새로운 정부가 출범할 예정이다. 국가경쟁력의 핵심가치인 청렴성은 보수 정부 이든 진보정부가든 간에 국민으로부터 국정신뢰를 확보하는 데 가장 기본이자 필수 가치인 만큼 차기 정부에서도 부패문제가 핵심 개혁과제로 포함될 것이다.

이에 본 글에서는 앞선 CPI를 구성하는 원천자료결과와 연계하여 투명사회협약에서 추진했던 분야별 즉 공공, 정치, 기업, 시민사회의 부문으로 나누어 청렴성 제고 전략에 대해 살펴보고자 한다.

1) 국가 부패방지정책프레임의 전환

첫째, 반부패정책 방향성과 관련한 기조 변화가 필요하다. 시대적 변화에 따른 청렴의 개념에 대한 재해석이 필요하다. 과거에는 주로 전통적 의미의 뇌물과 금품수수를 받지 않고

횡령을 하지 않는 것에 초점을 맞추었다면 오늘날 청렴은 뇌물, 금품수수, 횡령 이외에 공직자가 자신이 가지고 있는 역량과 전문성을 고객인 국민을 위해 책임성을 다하는 적극행정의 의미를 포함한다고 할 수 있다. OECD 청렴관리시스템상에서 청렴이 책임성 관점에서 구체화 될 수 있다는 점도 되새겨 볼 필요가 있다.

두 번째로 부패통제시스템의 변화 모색이 필요하다, 기존의 적발과 처벌 규정중심의 반부패(anti-corruption) 기초에서 청렴을 적극실천 할 수 있도록 하는 가치 중심의 청렴(integrity)으로의 변화필요성이 제기된다. 반부패의미는 부패척결(腐敗剔扶)로 발생한 부패 문제에 대해 선택과 집중의 원칙에 의해 대응하는 방식인 반면 청렴은 영문의 어원대로 순결성 이외에 통합성의 의미를 가진 것으로 부패문제에 대한 일대일 방식이 아닌 총체적 해결방식으로 반부패 의미보다 좀 더 확장된 개념이라 할 수 있다(이정주 외, 2015: 121, 이정주 2016:108)

지나친 적발과 처벌 중심의 반부패 관점 통제정책은 공직자를 복지부동하게 만들어 국민들에게 적극적인 서비스를 제공하지 못하게 하는 반면 청렴은 공직자의 의무이자 다른 직종에서 가질 수 없는 또 다른 권리라는 점에서 공직자 스스로 청렴 정책을 적극적으로 실천해 좋은 정부를 만드는데 일조하다는 점에서 정책 순응도가 높다(이정주 2016: 108). 최근 신자유주의가 지배하는 국제사회에서 청렴선진국들이 통제에 기반 한 규정준수적인 접근보다 책임성에 기반한 청렴으로 나아간다는 사실에 주목해 볼 필요가 있다(이정주 2016: 112).

결론적으로 기존에는 공직자에 대한 행위제한 규정정립과 규정 저촉에 대한 적발 및 처벌이 주요 정책이었다면 향후 공직자가 지향하여야 할 가치 정립을 위한 지원과 위법 사항 예방을 위한 제도마련에 주안을 두어야 할 것이다. 이러한 의미에서 공직자 이해충돌방지법이 LH사태 이후 제정(2021.5.18.)되어 시행(2022.5.19)되는 것이 아쉽지만, 그래도 공직자에게 주어진 업무의 공정성과 책임성이라는 공직가치를 함양시켜 공공기관의 신뢰확보로 이어져 국가청렴도 개선에 주요 정책수단이 될 것이다.

2) 범정부내 반부패 관련 기능 조정

부패통제는 부패발생 시점을 기준으로 사전 예방과 사후 적발·처벌로 나누어 볼 수 있으며, 적발 처벌기관으로는 감사원, 검찰 및 경찰, 공수처를 들 수 있으며, 예방기능 수행하는 기관으로 권익위와 인사혁신처를 들 수 있다.

이처럼 한국사회의 부패통제는 하나의 기관이 전담하는 것이 아니라 여러 기관이 수행하고 있어 이들이 수행하는 기능정립이 필요하다. 여기서 특히 권력기관 적발·처벌 등 부패통제 기능이 제대로 이루어지고 있는지를 누가 점검할 것인가의 문제에 있어 내부 자율통제가 바람직하나 지금까지의 권력기관이 국민들에게 줬던 신뢰가 크지 않다는 점에서 현재

기관들 대다수가 운영하고 있는 시민(감사)옴부즈만제도의 실질화를 통한 외부통제방식이 현재로선 적절하다고 본다. 그리고 권익위와 인사혁신처가 지니고 있는 반부패/청렴/윤리 관련 법률 제정 취지의 유사함에도 관련법령의 주무부처가 상이하여 일선기관에서는 비슷한 성격의 다수 공문으로 청렴 피로도를 하소연하고 있으며, 칸막이 행정으로 인한 반부패·청렴정책의 시너지가 반감될 우려가 있다(이정주, 2021: 156). 특히 최근 권익위의 공직자 이해충돌방지법 제정을 통한 공직자의 이해충돌상황을 예방하는 효과를 나타내기 위해서는 정책 지향점이 유사한 인사혁신처의 공직자 재산등록, 주식백지신탁제도, 퇴직공직자 취업심사 등을 업무의 일관성, 통일성, 전문성, 효율성 차원에서 통합 또는 기능적 연계를 고려할 필요가 있다(이정주, 2021: 157).

3) 반부패 정책 총괄 기구의 위상

현행 국민권익위원회는 국무총리 소속으로 부패방지, 고충민원 등 옴부즈만 기능 및 행정심판 기능 등 복합적 기능을 수행하고 있다. 이는 과거 부패업무를 전담했던 부패방지위원회(국가청렴위원회)가 대통령 직속기관인데 비해 국무총리 조직으로 조직 위상이 격하되어 정부의 청렴정책의지가 퇴색되었다는 비판이 제기된다. 또한 권익위 출범당시 부패방지 이외에 고충민원이나 행정심판의 업무간의 기능과 성격이 달라 시너지 효과가 반감될 수 있다는 지적에 따라 부패방지업무의 독립성 문제가 제기되기도 했다.

이에 문재인 정부에서 대통령 직속 국정기획자문회의의 100대 국정과제로 ‘국민권익위원회의 기능과 조직을 분리, 독립적인 반부패 총괄기구로서의 국가청렴위원회 신설’을 제시했지만 국회와 정부와의 논의과정에서 국정과제 원안과 다르게 행정심판을 제외한 국민고충과 국가청렴업무를 합한 조직으로서 국무총리소속의 국가청렴위원회 조직개편안(의안번호: 2011700)이 논의되다가 국회 임기만료로 폐기되었다. 문재인 정부에서도 국제사회의 UN 반부패협약에서 언급하는 독립적인 반부패기구설립을 통한 부패통제기능이 어렵게 된 만큼 차기정부에서 업무상의 독립성을 가진 부패방지기구 마련을 고려해 볼 필요할 것이다. 그리고 또한 조직도 상으로도 국민권익위원회를 리더의 반부패개혁의지가 반영되는 대통령 직속 형태와 현행 국민권익위원회 역할로 볼 때 행정부 이외에 입법부, 사법부를 대상으로 반부패 청렴정책을 총괄하는데 한계가 존재한다는 점, 부패문제 대해 정치권이 정략적 수단으로 접근하는 점이 증가함을 감안해 본다면 국가인권위원회처럼 정치적 독립성이 확보된 형태로 가는 것도 하나의 방안일 것이다.

한편, 현행 국민권익위원회 위원장(장관급)은 인사청문회 대상이 아니다. 부패문제가 특정사건의 이해당사자인 여야의 입장에 따라 정치적 중립성을 제기한다는 점에서 권익위 위원장을 인사청문회 대상으로 포함하여 기관의 정치적 중립성을 확보할 필요가 있을 것이다.

또한 부패신고의 경우 피신고자에 대한 실질적인 조사권 확보¹⁾를 통한 권익위의 부패문

제해결에 대한 적극적 의지를 표방할 필요가 있을 것이다.

4) 국민참여확대

과거 투명사회협약은 공공, 정치, 경제, 시민사회 부문의 대표성 위주의 연대로 국민이 직접참여할 수 있는 소통이 부족했다(이정주·강태경·황지태, 2019: 80). 지난 촛불혁명이 국민이 부정부패문제에 적극 참여한다면 세상을 변화시킬 수 있다는 주요 동력임을 일깨워 주었다는 점에서 반부패 정책과정의 국민 참여를 확대할 필요가 있을 것이다. 국민생각함, 국민신문고, 주요 포털사이트의 토론방, 시민사회단체의 온라인 사이트 등 온라인 방식과 인터넷을 잘 활용하지 못하거나 온라인 방식에 부정적인 인식을 가진 시민들은 권익위의 이동신문고 제도 등을 적극 홍보하여 활용할 필요가 있을 것이다.

이와 더불어 국가의 반부패 청렴정책성과에 대해 매년 대국민보고대회를 열어 한국사회가 청렴한 세상으로 한 단계 더 진일보 하고 있다는 긍정적 시그널(예: 부패·공익신고자는 철저히 보호받고, 신고로 인해 불이익 받지 않고 정당한 보상도 받으며 한국사회가 더 건전하고 정의롭게 변하고 있다)을 보내 국민이 청렴정책에 대해 적극 참여할 수 있게 유도할 필요가 있을 것이다.

5) 반부패·청렴교육의 실질화

최근 공직자의 LH 부동산 투기 근절을 위한 각종 정책은 대다수 처벌과 통제 중심으로, 청렴, 공정, 정의와 같은 공직가치를 어떻게 형성할 것인가에 대한 근원적 질문에 대한 답이 부족하다. 청렴이 공직의 자부심이라는 점에서 공직자를 잠재적인 부패자로 보는 것이 아니라 청렴을 적극적으로 실천할 수 있는 사람이라 보고 청렴교육을 실시할 필요가 있다.

현재 공직자 청렴교육은 청렴 관련 법과 제도 교육에 대해 왜(why)라는 관점보다 어떻게(how to)와 같은 다소 법령위주의 방법론적인 전달교육이 이루어지는 경향이 많다. 새로운 법령이 만들어지면 공직자가 제대로 알지 못해 미준수시 각종 처벌을 받기 때문에 법령지식에 대한 교육도 중요하다. 하지만 공직자에게 있어 법령과 법령에 따른 각종 제도가 왜 우리 조직에 필요하며, 이를 통한 우리 조직에 어떠한 부분에서 청렴도 개선에 기여할 수 있는지에 대한 생각을 불러 일으켜 조직구성원 스스로 청렴행동으로 이어지게 하는 내면화

1) 부패방지권익위법 개정(2021.8.17.개정, 2022.2.18.시행)으로 제59조④에 신고자를 대상으로 하여 사실 확인을 하였음에도 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩여부를 결정할 수 없는 경우에 한 해 피해자의 의사를 물어 피신고자의 의견이나 자료제출기회를 요구할 수 있게 되었다. 하지만 피고신고자의 동의 거부 시 권익위가 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩하는 수준이라는 기존 비판으로부터 여전히 벗어나기 힘들다.

교육도 소홀히 해서는 안 될 것이다.

또한 부패문제가 사회전반에 발생하고 있으며 부패개념이 공적영역에서 민간영역으로 확대²⁾되고 있어 공공부문 이외에 정치, 기업, 시민사회에서 전사적인 청렴교육이 필요하다. 청렴의 가치가 하루 아침에 형성되는 것이 아니기 때문에 정기적이고 지속적인 교육이 요구되며, 공직자를 대상으로 부패방지법³⁾을 뛰어 넘어 민간부문도 포함할 수 있게 5대 법정 의무교육⁴⁾에 청렴교육(윤리경영)을 포함시켜 운영할 필요가 있을 것이다.

이외에도 한국사회에서 정치분야에 대한 불신 풍조가 팽배한 만큼 선출직 공직자의 청렴 리더십 관련 교육을 강화하여 사회지도층에 요구되는 청렴가치를 고취시킬 필요가 있다.

6) 복지예산 증가로 인한 예산낭비 근절방안 마련

국가예산정책처(2021)에 따르면 2019년 기준 OECD 38개 회원국 GDP 대비 공공사회복지지출 비율이 한국은 12.2%로 OECD 평균인 20.0% 보다 매우 낮은 수준이지만, 1990년과 대비해 4.7배 상승하여 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 복지지출이 증가하고 있다는 평가이다.

저출산 고령화로 인한 인구절벽으로 인한 생산성 저하를 막기 위해 이에 대한 재원투자가 많을 것으로 예상해 볼 수 있다. 예산의 규모가 클수록 부패개연성이 높다는 점에서 복지관련 예산낭비를 막음과 동시에 예산집행의 투명성 확보가 앞으로 주요 정책의제가 될 것이다.

EIU 평가에서 CPI 상승에 가장 부정적인 요소로 공적기금 관리상의 문제점이 제기되는 바 보조금 보상금 출연금 집행에 있어 고의적이고 상습적인 부정청구를 막아 재원의 효율성을 극대화하는 방안마련에 주력해야 할 것이다. 특히 부정청구를 막기 위한 세 가지 법률인 국민권익위원회의 공공재정환수법, 기획재정부의 국고보조금법, 행정안전부의 지방보조금법 간의 관계를 유기적으로 연계할 필요할 것이다.

2) 세계은행(World Bank)과 국제투명성기구(Transparency International)는 부패개념을 각각 사적 이익을 위한 공적지위남용과 사적이익을 위한 위임된 권력남용과 같이 공공영역에 초점을 맞추고 있는 반면 경제협력개발기구(OECD)가 사적 이익을 위한 공적 직위 남용 이외에 사적 직위 남용까지 포함하여 부패개념을 공적 영역에서 민간영역으로 확대하였다(이정주, 2022). UN 반부패협약에서도 민간부문의 부패방지를 위한 국가의 의무와 노력(제12조)이 규정되어 있으며, 이러한 규정이 청탁금지법상 민간영역인 사립학교 교직원과 언론기관 종사들이 포함된 것에 대한 헌법재판소 합헌의 주요 논거가 되었다.

3) 부패방지법 시행령에는 청렴교육을 1년 1회 이상 연 2시간 이상 실시하여야 한다고 되어 있다.

4) 산업안전보건교육, 직장 내 성희롱예방교육, 개인정보보호교육, 직장 내 장애인 인식개선교육, 퇴직연금교육

7) 실질적 법치주의 실현

우리사회의 최근 불거지는 대다수 부패문제는 자본시장법, 전자금융거래법, 특정경제범죄 가중처벌법 등이 적용되는 ‘화이트칼라 범죄’인데 이들의 부패범죄에 대해 검찰의 낮은 기소율과 법원의 솜방망이 처벌이 이러한 최신유형의 부패를 부추인다고 한다⁵⁾. 부패문제가 공직영역 이외에 민간영역으로 확대되고 있어 발생 영역과 상관없이 부패발생 이후 부패행위자의 실질적인 처벌을 통한 법치주의가 실현될 수 있도록 사법적 통제노력도 필요할 것이다.

8) 부패신고자/공익신고자 보호보상 강화

은밀성이라는 부패속성으로 조직내부의 부패문제는 사실상 외부에서 알기 힘들다. 그러기 때문에 과거 원전비리나 H사 자동차 제작결함사건을 보듯이 부패신고나 공익신고가 국민의 생명과 조직의 건전성 확보를 위해 매우 중요하다. 하지만 집단주의 문화속성이 강한 한국사회에서는 신고 시 오히려 왕따 당하는 문화로 개인이 감당해야 할 정신적·경제적 고통이 커 부패·공익신고를 적극적으로 하기 힘든 구조이다.

그렇기 때문에 부패·공익신고를 활성화 할 수 있는 방안으로 제도를 개선할 필요가 있다.

현행 국민들은 자신들이 신고하는 행위가 부패방지권익위법상 부패신고 인지 공익신고법상 공익신고 인지 정확히 인지하지 못하며, 청탁금지법, 공공재정환수법, 이해충돌방지법상 신고제도가 개별적으로 규정되어 행정서비스를 이용하는 수요자인 국민의 입장에서는 일원화할 필요성을 느낀다. 『2022년도 국민권익위 공익·부패신고, 보호보상 추진계획』에 명시된 대로 현행 법률상 보호보상체계가 잘 되어 있는 공익신고자 보호법을 중심으로 단일 법안을 추진할 필요가 있을 것이다(국민권익위원회, 2022b. 1. 6자 보도자료). 또한 부패신고 및 공익신고 시 보상체계가 국제수준에 못 미친다는 지적에 따라 신고 보상금 지급비율을 구간제(부패 4%~30%, 공익 4%~20%)에서 정률제(30%)로 변경하고, 보상금 상한(30억)을 조정 또는 폐지하는 방안을 지속적으로 추진해 신고자에 대한 보상도 대폭 강화할 필요가 있다.

2. 정치부문

한국사회에서는 정치불신이 높은 편이다. 국민권익위원회 2020년도 부패인식도 조사에

5) https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/02/12/2020021203166.html 검색일자 2022.02.02.

의하면 일반국민, 기업인, 전문가 모두가 ‘정당·입법’이 가장 부패한 사회분야로 인식할 만큼 아직도 청렴도 개선의 필요성이 높은 부문이라 할 수 있다(국민권익위원회 보도자료, 2020. 12. 28).

그나마 국제사회에서 정치부패수준인 기업과 정치인간의 정경유착으로 인한 부패개선정도(PRS)가 과거에 비해 급격히 향상되고 있다는 긍정적 평가는 다행이다

국제사회에 정치분야의 청렴도가 개선되고 있다는 인식을 지속적으로 각인시키기 위해서는 정치권의 다각적인 노력이 요구된다.

먼저 정치구조를 돈을 많이 쓰는 사람이 당선되는 고비용 비효율적 정치구조가 아니라 청렴성이 높은 인물이 정당공천에 우선시 되며, 이러한 사람이 국민의 대표로 당선되는 구조인 일명 ‘청렴민주주의 전환’이 필요하다고 본다. 또한 지위고하를 막론하고 특권이 없는 법 앞의 평등이라는 관점의 법제도의 정비가 필요하다.

이를테면 정치자금의 투명성 제고과제로 출판기념회 책 판매 대금을 규율하는 법이 존재하지 않아 정치인의 출판기념회를 통해 고액이 오고가더라도 확인할 길이 없기 때문에 정치자금에 포함시켜 관리할 필요가 있다. 그리고 선거에 의하여 선출된 지방자치단체장이나 지방의원이 잘못된 행위나 부패행위를 했을 경우 주민소환을 통해 직을 박탈할 수 있듯이 국회의원에 대하여도 국민소환제도를 도입하여 국민주권을 공고히 할 필요가 있다.

부패 정치인의 경우 불체포 및 면책특권 제외를 통해 ‘법 앞의 평등’ 원칙을 정치권이 준수범하여 적극 실천한다는 시그널을 주어야 할 것이다. 한국사회의 부패의 특성이 엘리트 카르텔형 부패라는 점에서 학연·혈연·지연 등 연고주의와 같은 사적 이해관계를 통해 권력을 유지하는 기반을 만들어 부패행위를 하지 못하도록 정무직 공직자의 이해충돌방지법의 철저한 준수가 무엇보다 필요할 것이다.

3. 기업부문

기업가들은 한국에서 기업활동과정상에서 사업규제가 많으며 이를 푸는데 공공기관에 뇌물이나 비공식적인 추가비용을 제공해야 하는 관행이 과거보다 개선(WEF, GI)되고 있으나 여전히 존재하고 있다는 인식(GI)이 국가청렴도 저해요인으로 작용하고 있다고 평가하고 있다. 따라서 기업과 행정과의 관계에서 불필요한 규제를 완화·철폐하는 방향으로 전개해 가야 할 것이다.

최근 부패의 관심사가 공공영역에서 벗어나 민간영역인 기업분야로 확대하고 있다⁶⁾. 민

6) UN 반부패협약에서는 공공부문 이외 민간부문의 부패방지를 위한 국가의 의무와 노력(제12조)과 민간의 뇌물수수 및 횡령을 범죄로 규정(제21조~제22조)하는 등 부패범위를 사적영역까지 확장시켜 반부패의 국제흐름이 공직부패에서 민간부문의 부패로 무게중심이 이동하고 있다(이정주, 2016: 112; 이정주, 2019: 89)

간분야는 시장주의에 입각한 자율성에 기초하기 때문에 특별권력관계에 의해 규율되는 공직자와 같이 행위제한을 통해 부패를 억제하기 어렵다. 민간분야 종사자에 대한 직접적인 규제는 과도한 규제라는 오해와 반발을 야기할 가능성이 높기 때문이다. 결국 기업분야의 청렴성을 높이기 위해 공공기관이 지원자 또는 조력자의 역할을 수행하여, 기업이 자발적으로 청렴을 실천할 수 있게 인센티브를 부여하는 방향으로 기업부문의 청렴성 제고노력을 유도할 필요가 있을 것이다.

기업 스스로는 지속적인 발전을 위해 ESG 경영(윤리경영)을 원칙으로 삼고 ISO 37001과 같은 내부통제시스템을 통해 부패행위를 근절하려는 노력이 필요하다. 동시에 기업 간의 수주문화에서 발생하는 갑질행위를 근절함으로써 사회적 공정성 확보함과 동시에 기업의사결정의 투명성을 높이려는 노력을 진행해야 할 것이다.

이외에도 ‘부패와 뇌물에 대한 기업인들의 부정적인 견해’가 CPI 상승에 가장 부정적인 요소 중 하나로 꼽힌 점을 고려할 때 정책 수립에 앞서 이들의 의견을 듣고 소통하는 기회를 자주 마련하고 기업인들이 인식하고 있는 불공정 요인을 개선함과 함께 정부의 반부패 노력을 적극적으로 알리는 노력이 필요하다(김미경, 2022: 74).

4. 시민사회

과거 반부패국민연대 등 시민사회 중심의 투명사회협약이 국가청렴도를 상승을 견인했듯이 시민사회의 역할이 중요하다. 하지만 과거 투명사회협약이 정치적 지형변화로 와해되고 문재인 정부에서 투명사회협약과 유사한 청렴사회민관협의회가 구성 운영 중이다. 하지만 투명사회협약과 마찬가지로 시민사회의 청렴성을 지속적이고 안정적으로 견인하는데 법적·제도적 기반이 약하다⁷⁾. 시민사회 스스로의 청렴성과 더불어 공공기관, 기업, 정치권의 청렴성을 제고할 수 있는 다양한 아이디어와 방안을 체계적이고 지속적으로 담기 위해서 지금과 다른 새로운 형태의 민관협력 추진체계가 필요할 것이다.

또한 시민사회 스스로 청렴정책에 대한 주요 관심사를 시민이 체감하는 사회현안 문제 중심으로 이슈를 제기하고 해결방안 또한 제시하는 방향으로 전개할 필요가 있다. 이는 과거에 당연히 되었던 적폐관행에 대한 근절노력을 통해 시민으로 하여금 변화된 삶을 체감하게 함으로서 시민과 함께 하는 청렴사회운동을 전개해 가는데 도움을 줄 것이다.

지방자치제 강화를 기반으로 하는 분권화 정책이 지역사회의 폐쇄성과 학연·혈연·지연 등 부패친화적 연고주의가 결합될 경우 지역사회의 청렴생태계가 위협받을 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 지역의 특성을 고려해 부문, 분야, 직역 등 각계가 참여하는 지역민관협의체(예: 시민단체 주도형, 지자체 주도형, 지역공공기관 주도형, 지역커뮤니티 주도형 등)를

7) 과거 투명사회협약은 사단법인(투명사회실천협의회) 형태로 운영되었고 현 청렴사회민관협의회는 국민권익위의 민관협력부서가 간사역할을 수행하고 있다.

구성하여 지역단위의 맞춤형 민관협력네트워크를 강화할 필요가 있을 것이다(이정주, 2019: 88).

그 밖에 ‘와치도그(watch dog)’의 기능을 수행하는 언론을 들 수 있다. 대형 부패사건이 발생하면 일반 국민은 물론 국내외 기관, 전문가, 경제주체 등이 자연스럽게 언론 보도를 통해 우리나라 부패상황을 인식하게 된다. 일각에서는 언론의 관련 보도가 지나치게 부정적이거나 자극적인 기사를 확대 재생산해 국가청렴도 평가에 악영향을 미칠 수 있다는 지적도 있지만, 언론이 부패사건에 대해 적극적으로 보도하지 않고 눈감고 넘어간다면 사회에 더 큰 부작용을 양성시킬 수 있기 때문에 사회 청렴성 강화를 위한 언론의 역할이 매우 중요하다(김미경, 2022: 74).

IV. 결론

국가청렴도(CPI)는 기업가 또는 전문가에 의한 인식지수이라 부패 개념을 바라보는 시각에 따라 달라질 수 있어 부패측정이 정확한 것인가의 문제, 개별지표를 활용한 복합지표이기 때문에 하나의 지표로 합산하는 과정상의 편의와 개별자료상의 조사시기에 의한 차이로 인한 편의로 과연 부패측정이 정확한 것인가의 지적 등이 존재한다(이상환, 2004; 김진영, 2019). 또한 측정되는 내용이 주로 사회의 부패 수준정도를 측정하는 것으로 그 사회의 부패통제전략을 구체적으로 어떻게 구사해야 하는지 제시하는데 어려운 점이 있다.

그럼에도 불구하고 CPI는 원천자료상의 조사기관 및 사용자료의 신뢰성 검증, 집계과정에서의 표준화와 같은 방법론적 타당성을 통해 국제사회에서 부패수준을 측정하는 통상자료로 자리 매김하고 있다.

2021년도 한국사회의 청렴도 수준은 CPI를 구성하는 원천자료 중 공공분야<(SGI: 70점, WJP: 71점, V-DEM: 71점) 및 정치분야<(PRS: 67)의 청렴도의 영향으로 62점이라는 역대 최고점수를 기록하고 있으며 지난 5년간 계속해서 상승 추이를 보이고 있다.

이에 본 연구에서는 국가청렴도의 상승추세를 이끌어 가기 위해 주력해야 할 사항으로 공공, 정치, 기업, 시민사회 분야로 구분하여 제시하였다.

공공부문에서 반부패 정책방향성으로는 청렴을 전통적 의미의 뇌물, 금품수수, 횡령 이외에 공직자의 책임성을 다하는 적극행정의 의미를 포함하는 개념으로 전환할 필요가 있으며, 부패통제시스템은 기존의 적발과 처벌 규정중심의 반부패기조에서 청렴을 적극실천 할 수 있게 도와주는 가치 중심의 청렴으로의 변화가 필요하다. 반부패 관련 기관간의 역할에 있어서 감사원, 검찰 및 경찰, 공수처 등 적발·처벌을 통한 부패통제기능을 수행하는 권력기관은 시민(감사)옴부즈만제도의 실질화를 통한 외부통제방식으로, 부패예방기능을 주로 수

행하는 권익위와 인사혁신처가 공직자 이해충돌방지과 같이 정책 지향점이 유사한 기능을 수행할 경우 업무의 일관성, 통일성, 전문성, 효율성 차원에서 통합 또는 기능적 연계가 필요함을 제안했다. 이외에도 반부패총괄기구로서의 위상강화, 국민참여확대, 반부패·청렴교육의 실질화, 복지예산 증가로 인한 예산낭비 근절방안 마련, 실질적 법치주의의 실현, 부패·공익신고자 보호보상 강화 등을 제시했다.

정치부문에서는 정치구조를 돈을 많이 쓰는 사람이 당선되는 고비용 비효율적 정치구조가 아니라 청렴성이 높은 인물이 정당공천에 우선시 되며, 이러한 사람이 국민의 대표로 당선되는 구조인 일명 ‘청렴민주주의 전환’을 제시했으며, 지위고하를 막론하고 특권이 없는 법 앞의 평등이라는 관점의 법제도의 정비를 강조했다. 이외에도 출판기념회 책 판매 대금의 정치자금의 포함과 같은 정치자금의 투명화, 부패 정치인의 경우 불체포 및 면책특권 제외, 정무직 공직자의 이해충돌방지법의 철저한 준수를 제시했다.

기업부문에서는 기업이 자발적으로 청렴을 실천할 수 있게 공공기관이 인센티브를 부여하는 방향과 ESG 경영(윤리경영), ISO 37001규범 마련, 갑질행위 근절과 같은 내부윤리통제시스템 마련을 통해 기업내부 또는 기업 간의 청렴성·투명성·공정성을 높이려는 노력을 진행해야 할 것이다.

시민사회부문에서는 정치지형변화와 관계없이 시민사회의 청렴성을 지속적이고 안정적으로 추진할 수 있는 민관협의체가 필요하다. 또한 청렴정책에 대한 주요 관심사를 시민이 체감하는 사회현안문제 중심으로 시민과 함께 하는 청렴사회운동을 확산함과 동시에 지역특성을 고려한 지역단위의 맞춤형 민관협력네트워크를 강화할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 국민권익위원회(2020). 국민권익위, '2020년 부패인식도 조사 결과' 발표(2020. 12.28 보도자료).
- 국민권익위원회(2022a). 2021년도 국제투명성기구(TI) 국가청렴도(CPI) 대한민국 세계 32위, 62점으로 역대 최고(2022. 1. 25 보도자료).
- 국민권익위원회(2022b). 국민권익위, '부패·공익신고→보호보상→환수·제재' 단계별 기능강화로 부패·공익침해 행위 엄단(2022. 1. 6 보도자료).
- 김미경(2022). 국민권익위 주관 국가청렴을 위한 토론회 자료집. 71~75.
- 김진영(2019). 부패측정과 부패지수 비교연구: CPI, CCI, IPI를 중심으로. 『한국부패학회보』, 24(4): 47~74.
- 이상학(2022). 2021 부패인식지수(CPI) 결과 설명 자료.
- 이상환(2004). 국제적 부패관련 경험적 연구의 한계와 개선방안: 부패지수를 중심으로, 『세계지역연구논총』, 22(1): 139~164.
- 이정주(2008). 중국의 부패방지시스템에 관한 실태분석: 국가청렴시스템을 중심으로. 한국부패학회 13(4) : 1~27.
- 이정주(2016). 선순환적 부패통제메커니즘의 구축방향에 관한 연구: 반부패관점에서 청렴관점에서의 전환. 『한국부패학회보』, 21(1): 99~122.
- 이정주(2021). 반부패·청렴업무 전담기구로서의 국민권익위원회의 위상강화방안에 관한 연구. 『한국부패학회보』, 26(3): 141~166.
- 이정주·강태경·황지태(2019). 청렴사회를 위한 민관거버넌스 구축방향에 대한 연구: 투명사회협약의 경험을 중심으로. 『입법과 정책』, 11(1): 65~94.
- 이정주·윤은기(2013). 우리나라 청렴도 수준파악에 관한 연구: 국가청렴도 지수(Corruption Perceptions Index)산정에 활용되는 원천 자료상의 설문문항을 중심으로. 『한국부패학회보』, 18(4): 353~379.
- 이정주·이선중(2015). 공직가치 제고전략으로서의 청렴교육 활성화 방안에 관한 연구: 청렴연수원을 중심으로. 『한국부패학회보』, 20(3): 119~134.
- https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/02/12/2020021203166.html(검색일자, 2022.02.02.)
- <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-highlights-insights>(검색일자, 2022.02.02.)

투고일자 : 2022. 02. 21

수정일자 : 2022. 03. 15

게재일자 : 2022. 03. 31

<국문초록>

CPI 평가를 통한 한국사회의 반부패·청렴 정책방향에 관한 연구

이 정 주

본 연구는 지난 5년간의 국가청렴도(CPI) 분석을 통해 한국사회의 청렴성 제고를 위한 반부패·청렴정책의 향후 방향성을 제시하는데 있다. 특히, CPI를 구성하는 원천자료에 대한 횡단·종단·매트릭스 분석과 이를 통해 반부패·청렴정책의 방향성에 대해 거버넌스 관점이 반영된 투명사회협약(2005~2008)의 부문별 추진방식을 활용해 논의하였다.

공공부문에서는 국가부패방지정책 프레임으로 청렴을 전통적 의미의 뇌물, 금품수수, 횡령 이외에 공직자의 책임성을 다하는 적극행정의 의미를 포함하는 개념으로 전환하고 부패 통제시스템은 기존의 적발과 처벌 규정중심의 반부패(anti-corruption)기조에서 청렴을 적극실천 할 수 있게 도와주는 가치 중심의 청렴(integrity)으로의 변화 필요성 등을 제시하였다. 정치부문에서는 정치구조를 돈을 많이 쓰는 사람이 당선되는 고비용 비효율적 정치구조가 아닌 청렴성이 높은 인물이 정당공천에 우선시 되며, 이러한 사람이 국민의 대표로 당선되는 구조인 일명 ‘청렴민주주의 전환’을 제시했으며, 지위고하를 막론하고 특권이 없는 법 앞의 평등이라는 관점의 법제도의 정비 등을 강조했다. 기업부문에서는 기업이 자발적으로 청렴을 실천할 수 있게 공공기관이 인센티브를 부여하는 방향과 기업스스로 ESG 경영(윤리경영), ISO 37001규범 마련, 갑질행위 근절과 같은 내부윤리통제시스템 마련을 통해 기업 내부 또는 기업 간의 청렴성·투명성·공정성을 높이려는 노력을 제시했다. 시민사회부문에서는 정치지형변화와 관계없이 시민사회의 청렴성을 지속적이고 안정적으로 추진할 수 있는 민관협의체가 필요하며, 청렴정책에 대한 주요 관심사를 시민이 체감하는 사회현안문제 중심으로 시민과 함께 하는 청렴사회운동을 확산함과 동시에 지역특성을 고려한 지역단위의 맞춤형 민관협력네트워크를 강화할 필요가 있음을 제시하였다.

본 연구에서 제시된 반부패·청렴정책의 방향성이 차기 정부에서 반부패·청렴관련 국정과제를 도출하는데 유용한 준거자료로 활용될 것을 기대해 본다.

주제어: 국가청렴도, 반부패·청렴정책, 투명사회협약, 거버넌스