

## 행정개혁 관점에서 본 '국민의 정부'의 反 부패정책 평가와 과제

### The Evaluation and Reformative Strategies of DJ Government's Anti-Corruption Policy

전 주 수 (Jun, Joo Soo)\*

#### ABSTRACT

This is to critically appraise the Anti-Corruption Policy of Kim, Dae Joong Government and present the fundamental strategies to effectively implement the Anti-Corruption Policy.

Contrary to the indolent response to the public official's corruption problems at the first stage, Kim DJ government turned around its policy orientation toward serious anti-corruption policies with the outset of "comprehensive anti-corruption policy package". However, many civil servants are connected to various social absurdities just like before.

The government tried to reform the bureaucracy system, but realized that it is impossible to eradicate bureaucrat's corruptions without introducing the autonomous system, the independent investigation authority and the participation of officials in the promotion of anti-corruption policy.

To enhance the public efficiency and make 'clean' government, institutionalized and programed anti-corruption policies should be promoted coherently. For this purpose, Voluntary participation of the bureaucrat and the civil society, arrangement of concrete reform ideology and re-adjustment of government functions are needed.

---

\* 경기대 행정대학원 · 서울여자대학교 행정학과 강사(行·博)

## I. 서론

IMF 지원체제 극복이라는 대 명제를 안고 출범한 '국민의 정부'가 출범 한지 2년이 되고 21세기라는 새로운 시대를 맞이하는 시점에서 조차 사회 모든 분야에 만연된 부정부패의 어두운 그림자에서 벗어나지 못하고 있다. '국민의 정부'가 출범과 함께 국민들은 작고 깨끗한 정부 구현이라는 공약을 제도화할 것으로 믿으며 각종 개혁조치에 기대와 우려를 새 정부의 노력을 지켜 보았다.

특히 IMF 지원체제로 몰고 간 원인에 대한 다양한 연구와 의견 중에서 변화하는 시대에 뒤떨어진 행정체제와 공공분야를 비롯한 우리 사회 모든 곳에 만연되어 있는 부패와 부조리가 중요한 이유라는 주장이 항상 제기되어 왔다. 그러나 '국민의 정부'는 정권 인수위가 지정한 100대 과제에 반 부패정책 프로그램을 포함시키지 않았으며 정부의 효율성만을 강조하는 행정개혁에 주력하여 왔다. 깨끗한 정부를 약속한 '국민의 정부' 하에서도 공직자들의 크고 작은 부패가 끊임없이 발생하여 IMF 국난으로 고통받는 많은 국민들을 분노하게 만들었고 정부, 특히 국가발전의 선도자이자 중추가 되어야 할 공무원에 대한 불신이 커져만 가게 되었다. 당초 반 부패 정책에 소홀하던 '국민의 정부'는 계속되는 부패사건 발생과 비등하는 국민적 여론 등에 떠밀려 1999.8 '부패방지 종합대책'을 급조하여 발표하면서 대통령 직속의 반 부패특별위원회를 구성 하였고 '부패방지기본법' 제정을 추진하고 있다. 그러나 정부의 반 부패정책 추진 속도나 열의가 최근 연일 발생하는 공직자들의 부조리사건에 대한 국민들의 분노를 잠재우지 못하고 있는 형국이다.

반 부패정책이 지속 발생하는 공직 부조리와 국민적 압력에 떠밀린 정책이라면 '국민의 정부'의 행정개혁은 경쟁력 없는 정부를 작고 효율적인 정부로 탈바꿈 시킨다는 목적으로 정부 출범과 함께 공직사회 및 공직구조를 개혁시키기 위한 준비된 프로그램의 연속으로 볼 수 있을 것이다.

반 부패정책은 정부구조 속에서 종사하는 공무원의 의식과 제도, 구조와 문화의 변화없이 성 공할 수 없는 정책이라고 볼 수 있다. 21세기를 맞이하는 시점과 IMF 극복이라는 국가적 과제 앞에서 추진하는 행정개혁과 반 부패정책은 양면의 동전처럼 상호 교환적이라고 볼 수 있다. 각종 행정개혁 조치에 적응해 나가는 공무원들은 또다시 새로운 유형의 부패문화를 만들어 낼 수도 있는 것이며 기존의 부조리를 자연스럽게 없애 버릴 수도 있다는 것을 항상 염두에 두고 변화하는 개혁과정 속에 있는 공무원 사회의 고질화 된 공직 부패를 척결해야 할 제도적 장치를 강구해야 할 것이다.

본 논문은 국민정부가 출범한 지 2년을 맞이하는 시점에서 정부의 반 부패정책이 향후 국가 발전의 성패를 좌우하는 가장 중요한 정책이라는 전제 하에 국민의 정부의 반 부패정책 과정과 내용을 평가해 보고 정부가 늦게나마 그 심각성을 인식하여 추진하는 반 부패정책이 역대정권에서 실패한 경험을 교훈으로 재 검토 하고 성공적인 반 부패 정책이 정착되기 위한 전략을 구상하고 향후 정책과제 및 방향을 제시하고자 한다.

본 논문의 접근방법은 기존의 부패문제에 한정된 시각에서 벗어나 국민의 정부가 추진해온 행정개혁이라는 큰 틀 속에서 반 부패정책이 정착될 수 있도록 이념과 정책을 접목시키려는데 있다. 국민들의 공직에 대한 불신을 해소시키기 위한 행정 개혁적인 측면에서 그 대안을 제시해

보도록 한다. 그러나 국민의 정부의 행정개혁은 중앙부처 단위 구조적인 개혁이 완료 되었으나 지방자치단체 및 세부적인 제도적 장치가 아직 완비되지 않고 구상 및 준비단계에 있고 반 부패 정책도 기본방향만 설정되었고 아직 제도적으로 가시화가 되지 않아 '국민의 정부'의 행정개혁과 반 부패정책을 완전히 평가하기에는 한계가 있다.

## II. 反 부패정책의 필요성

### 1. 공직사회의 현실과 반 부패정책

우리나라가 1970~80년대 국가주도의 고도성장 시대를 유지하면서 국가발전의 선도 역할을 한 공무원들에 대한 국민들의 신뢰는 그 어떤 개도국보다 높았으며 공무원 자신들도 국가발전의 견인차로써 공직에 대한 자부심과 긍지가 높아 박봉 속에서도 밤낮을 잊으며 수출전선 및 새마을 운동 등 조국근대화 전선에 불만 없이 앞장서 왔다. 그러나 1998년 12월 IMF 지체제로 접어들면서 국가위기에 빠지게 된 것이 공무원의 무능력한 시대적응 능력과 사회 곳곳에 만연된 부패라는 여론과 객관적인 증거들의 제시로 국민들의 공무원에 대한 불신감이 고조되고 때마침 정권교체로 시작된 행정개혁에서 자기 목소리를 한마디로 내지 못하면서 개혁의 객체로 전락되는 수모를 당하였다. 공무원의 정원 10% 감원과 성과급제 및 개방형 임용제 도입 등 공무원사회 자체를 변화시킬 새로운 제도와 법 등이 도입되는 과정에서 공무원들은 주체적으로 참여하지 못하는 방관자로서 불만이 고조되고 있는 것이 사실이다. 새로운 시대의 개혁의 주체가 되지 못하고 객체로 전락된 공무원들도 새로운 정권 출범과 새로운 세기 도래를 앞둔 시점에서 조차 연일 계속되는 발생하는 비리사건에 대해서는 아연해 하면서 이제 공직사회에 만연된 부패문제가 더 이상 공무원을 통제하거나 정권유지 차원의 공무원 길들이기 정책이 아닌 국가 운명과 직결된다는 절박한 인식을 하게 되었다.

한국사회의 부정부패 현상은 공직사회이라는 부분적인 현상이라기 보다는 민간과 공공분야를 가리지 않고 사회전반에 걸쳐 있는 총체화된 모습을 띠고 있다(문정인·모종린, 28). 특히 한국의 공직사회의 부패의 특징은 1) 총체적인 부정부패 만연, 2) 구조화 및 관행화된 부정부패, 3) 상하계급 불문 만연된 부정부패 등으로 성격을 규정할 수 있을 것이다.

또한 먹이사슬과 뇌물고리로 연결된 다수의 행위자에 의해 행해지고 있고 개인적인 양심보다는 구조적 압력과 성격으로 발생하는 측면이 강하다는 것이다. 이는 우리나라 공직부패가 무의식 속에서 합법적인 가장 속에서 안정된 수단과 관행을 통해 빈번하고 지속적으로 행해지고 있다는 것을 의미한다.

역대 정권이 들어설 때 마다 부정부패의 척결을 명분으로 반 부패정책을 실시해 왔으며 '국민의 정부'도 연일 계속되는 부패사건으로 반 부패정책을 강도높게 시행하고 있다. 그러나 행정개혁을 필두로 시작된 공직사회 대한 개혁조치에 당사자인 공무원들은 개혁의 주체이자 변화 주동자라는 인식보다는 개혁의 객체로써 몸을 움추리고 태풍만 피해 보자식의 소극적이고 냉소적인 시각이 팽배해 있으며 정부도 각종 시행 준비중인 행정개혁 조치와 반 부패정책을 접목시키지 못하고 별도의 시각과 기구를 통해 공직사회를 개혁시키려 하기 때문에 과연 반 부패정책이

효과적으로 집행되어 깨끗한 공직사회가 될 것인가가 의문 시 되고 있다. '부패방지기본법'이나 '반부패특별위원회' 구성 등도 중요한 정책적 장치이지만 근본적인 공무원들이 스스로 자정하고 개혁에 동참하려는 의지 확산이 가장 중요하며 각종 행정개혁 조치가 반 부패정책과 연결되어 경쟁력 있고 효율적이며 깨끗한 공직사회로 탈바꿈 시키는 계기가 되어야 함에도 현실적으로 그렇지 못한 것이 현실이다.

## 2. 反 부패정책의 필요성

국민의 정부가 강도높은 종합적인 반 부패정책을 추진할 수 밖에 없는 이유는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 시대적 사명이다. 우리나라가 IMF 지원체제로 들어간 주 원인 사회에 만연된 부패 때문이라는 사실에서 더 이상 공직사회에서 부패는 용인되어서는 안된다는 절박한 현실인식에서 반 부패정책이 시작되어야 한다. 또한 뉴밀레니엄 시대를 맞이하여 행정의 역할과 기능이 바뀌고 있는 시점에서 이제 공무원이 국민들에게 서비스를 제공하고 진정으로 봉사하는 직종으로 변화되어야 하며 이제 권위주의 시대의 규제나 간섭에서 벗어나야 할 시점이다. 부패가 만연된 공직사회에서 국민에 대한 봉사와 희생은 기대하기 힘들며 국가경쟁력 제고는 요원하다.

둘째, 공직사회의 부패여부는 정부 및 정권의 운명을 좌우한다. 최근 발생한 고급옷 사건에서 볼 수 있듯이 고위공직자의 부패 뿐만 아니라 중·하위직 공무원들의 일상화 된 부패도 정권, 더 나아가 정부에 대한 국민들의 신뢰성을 좌우하는 척도로 여겨진다. 경제호전 등 아무리 좋은 정책성과를 제시하더라도 공직사회의 부패척결 없이는 정부에 대한 불신과 불만을 해소시킬 수 없다. 국민들이 이 시대 바라는 정부상은 깨끗한 정권 및 정부를 원하는 것이다. 부패된 정부는 오래가지 못한다는 사실 앞에 정권적 차원 뿐만 아니라 국가적 차원에서 반 부패정책을 실시해야 할 필요성이 제기된다.

셋째, 국제적 환경의 변화이다. 부패척결에 대한 국민들의 요구 뿐만 아니라 OECD 뇌물방지 협약 등의 국제적 환경변화에 따라 반 부패정책의 필요성 높아지고 있다. 1998년6월 세계은행(World Bank)과 협의하여 부패방지정책 추진을 위한 자금 345천불을 확보했듯이 이제 한나라의 부패는 세계적인 규제와 통제를 받게 되어 국가발전과 국제적인 지위에도 막대한 영향을 미친다.

넷째, 국민화합을 위해 부패척결이 최우선 과제로 제시되어야 한다.

IMF체제 들어간 이후 150만명 이상 실업자 발생 및 거리의 노숙자가 속출하고 박봉의 근로자들이 급여를 삭감 당하는 등 전 국민들이 고통을 감내하는 마당에 정치인들은 정경유착으로 거액의 정치자금을 운영하고 일부 공직자들이 관행적으로 뇌물을 받으며 일선공무원들은 고통받는 서민층으로 부터 금품수수 함으로써 국민들을 분노케 하고 있다. 공직자들의 부패는 국민들의 대 정부 신뢰감을 저하시킬 뿐만 아니라 부익부 빈익빈 현상을 더욱 심화시켜 국민화합을 저해시킨다. IMF 극복을 위해 전 국민의 화합 및 협력이 필요할 때 일부 공직자들의 부패는 국민적 노력에 찬물을 끼얹는 격이다. 부패척결 없이 정부는 국민들로부터 신뢰와 협력을 이끌어 낼 수 없다는 점에서 국민적인 국난을 극복 노력을 유도하기 위해서는 반 부패정책이 최우선적으로 시행되어 한다.

### Ⅲ. '국민의 정부'의 反 부패정책 평가

#### 1. 추진과정 및 내용

국민의 정부는 출범 이후 공직사회를 개혁의 제1대상으로 삼았으나 반 부패정책보다는 행정개혁을 단행하는 것이 우선 시 하였다. 국민의 정부의 행정개혁은 오스본과 게블러의 「정부의 재창조」를 경전으로 하여 정부조직의 효과성, 능률성, 적응성을 증대시키기 위해 조직을 근본적으로 변화시키는데 노력을 집중하고 있다(D. Osborne and P. Plastrik, 1998). 흔히 국가영역의 축소와 감축, 기업식 정부(entrepreneurial government), 재구조화, 민영화, 탈규제화, 탈국가화, 포스트포디스트 사회, 지능조직, 지식정부, 전자정부의 구현 등의 메타포들을 앞세우며 신자유주의적인 혁신을 제창하고 있다(이종수, 28). 이러한 혁신적인 사고와 방향성을 갖고 행정개혁을 단행하면서 IMF제로 몰고 간 정부의 무능력을 개선하기 위해 효율성과 대응성은 강조하였지만 정권 초기에는 반 부패정책이 지향하는 투명성과 공정성은 상대적으로 소홀히 다루었던 것이 사실이다. 국민의 정부 초기 반 부패정책은 야당에 의한 정권교체에 따른 공무원 사회 경각심 제고 차원의 사정실시, 기아시대 및 세풍사건, PCS 사업자 선정, 유선방송 인가 등 전 정권에서의 비리사건 연루자 웅징 등 발생하는 사건에 대해 임기응변적인 대응에 머물렀으며 종합적이고 체계적인 반 부패정책은 구상되거나 집행되지 않았다(박재완, 64). 그러나 고위 공직자들의 부패가 다시 표면화되고 신 정부의 도덕성 문제가 제기되자 1999년 1월 대검찰청에 '공직자 부정부패사범 특별수사본부' 및 1999년 9월 전국의 53개 지방검찰청 및 지청에 '공직자 부정부패 신고창구'를 신설하고 1999년 6월 국무조정실과 행정자치부가 합작으로 '공직자 10대 준수사항'을 국무총리령으로 발표하였다.<sup>1)</sup> 그러나 잇따른 비리사건으로 급조하여 발표한 정책은 오히려 비현실적이라는 공무원들의 반발과 논란의 대상이 되었고 준수사항 자체가 근본적인 반 부패정책이 아닌 단편적인 임시방편이라는 비판이 제기되었으며 발표된 지 반 년이 지난 시점에서 동 규정을 지키는 공직자들은 현실적으로 거의 없는 상황이라고 해도 무리가 아니다.

국민의 정부는 정치인 등 사회지도층의 병무비리가 밝혀지자 1999년 5월 '공직자 등의 병역 사항 신고와 공개에 관한 법률'을 제정하여 병역실명제를 도입하였다(1급이상 고위공직자 본인과 18세 이상인 남자 직계비속의 병역의무 이행상황을 신고 및 공개 의무화). 이러한 정부출범 초기의 단편적인 반 부패정책이 전직 고관 부인들의 옷로비 사건으로 국민들의 분노가 폭발 지경에 이르고 각종 사건 발생 시 마다 일선 공무원들의 관행적인 부조리 개입이 과거 정권과 다를 바 없이 지속 발생되자 특단의 부정방지대책 강구의 필요성이 대두되었다. 그 결과 1999년 8월에 국무조정실에서 '부정방지종합대책'을 발표함으로써 국민정부의 제2기 반 부패정책이 시도되는 새로운 전기를 맞게 되었다. 부정방지 종합대책은 '국민의 정부'에 들어서도 부패문제가 크게 개선되지 않았다는 여론에 의거하여 마련된 것으로 깨끗하고 신뢰받는 정부구현과 투명하고 공정한 사회실현, 국가경쟁력 제고를 통해 21세기 선진국 진입을 위한 기반구축을 위

1) 공직자 10대준수사항: 경조사 공지와 축·조의금의 접수금지, 향훈과 골프접대를 받는 행위 금지, 경조사나 이·취임식 화환과 화분의 수수금지, 퇴직·전근시 전별금과 촛지의 금지, 5만원을 초과하는 선물의 수수금지, 가족·친지의 관용차 사용금지, 호화 호텔과 시설을 이용한 결혼식 금지, 호화 유흥업소와 고급 의상실 출입금지, 고위공직자 부인 모임의 해체, 정당·국회의원 후원회 가입 및 기부행위의 금지

해 국제투명성위원회(Transparency International:TI)가 1995년부터 매년 발표하는 각국의 부패인지수(Corruption Perception Index:CPI)를 1998년 조사 대상국 85개국 중 43위에서 2003년 20위권 이내로 향상시키겠다는 목표로 1) 처벌위주의 사후통제보다는 사전예방에 역점, 2) 부패문제의 근본적인 해결을 위해 종합적이고 체계적인 접근, 3) 국민의 신뢰확보를 위해 실천가능한 대안제시를 기본방향을 설정하고 추진전략으로는 1)부패문제가 심한 세무, 건축, 건설, 위생, 환경, 경찰 등 6개 분야에 대한 행정개혁 우선적 추진, 2) 부패방지법 제정 및 민간중심의 부패방지기구 설치 등 부패방지 인프라 구축, 3) 부패추방을 위한 시민참여 확대 5) 부패추방을 위한 범국민적 분위기 조성, 6) 1999년말까지 부패방지 추진기반 구축을 통해 2000년 부패취약 분야에 대한 행정개혁과 민간부문의 부패방지 대책 및 국민의식개혁 병행 추진 등을 내용으로 하고 있다.

이와 같은 종합대책에서 구체적으로 제시되고 있는 추진방안으로는 6가지를 제시하고 있다.

첫째, 부패통제기반 구축을 위해 1) 대통령 직속의 심의 및 자문기구로서 민간 주도의 반 부패특별위원회를 구성, 2) 부패방지기본법의 조기 제정, 3) 자체 감사부서장 직위를 개방형으로 전환하고 독자적인 징계요구권과 감사부서 직원의 전보제한 기간을 2년에서 3년으로 연장하는 등의 자체 부패통제 기능을 활성화 시킨다는 계획

둘째, 공직자의 반 부패 의식개선과 처우개선으로 1) 향후 제정될 부패방지기본법을 근거로 대통령령으로 공무원 행동강령을 제정하여 공무원들의 자율적인 준수사항과 의무적 준수사항을 구분하여 의무적 준수사항 위반에 대해서는 강력한 행정처분을 단행, 2)1998년말 공무원 보수가 민간기업의 87%, 대기업의 70%수준인 점과 IMF 체제 이후 98년과 99년 연속 보수삭감 등으로 중·하위직 공무원들의 생활고는 더욱 가중되어 부패유혹에 쉽게 노출되어 있는 점을 감안하여 공직자의 생활안정과 자긍심 고취를 통해 부패방지를 위해 민간수준의 보수현실화를 시급히 마련한다는 계획

셋째, 부패문제의 근원적 해결을 위해 제도개선과 함께 궁극적으로 부패 친화적인 문화·의식의 전환이 매우 중요하다. 이를 위해 1) 반 부패 학교 및 사회교육 실시, 2) 공익성 프로그램 제작 및 방영 등을 통한 홍보활동 강화, 3) 건전한 시민고발 정신 배양, 4) 기업윤리강령 제정 등 건전한 부패추방 국민운동 전개, 5) 2000년 10월 부패방지를 위한 국제세미나 개최 추진 및 국가신인도 제고를 위해 국제회의 및 국제기구(TI, OECD, IBRD) 등에 홍보강화 등 반 부패 국제협력 강화

넷째, 부패를 유발하는 문화와 환경을 개선하기 위해 1) 퇴직공직자의 취업제한요건을 현행 퇴직전 2년간 본인 담당업무에서 퇴직 전 3년간 소속 부서의 담당업무로 강화, 2) 취업제한 대상업체를 현행 자본금 100억원 또는 매출액 300억원에서 자본금 50억원 또는 매출액 150억으로 확대하고 3) 기업회계 제도의 선진화 및 사외이사의 확대, 4) 政官經 유착구조 단절 및 정치선진화를 추진

다섯째, 부패에 대한 적발과 처벌을 강화하기 위해 1) 내부고발자 보호제도를 도입하고 고발 보상제도를 강화, 2) 시민감사관 및 감사청구제 활성화, 3) 단속실명제의 운영, 4) 공직자 재산등록시 연간 1천만원 이상의 수입증감에 대한 내역의 신고 의무화, 5) 자금세탁방지법의 제정, 6) 금품 수수자에 대한 기소 및 실형 선고율 제고, 7) 부패행위 면직자에 대한 취업 및 공직 재취업 제한기간의 신설, 8) 뇌물 공여자를 수뢰자와 동등한 수준으로 처벌

여섯째, 6대 취약분야(세무, 건축, 건설, 위생, 환경, 경찰)에 대한 행정개혁을 위해 1) 과도한 규제의 철폐 및 규제의 합리화, 2) 세무신고 및 각종 인허가 민원 등의 처리절차를 간소화 하고 정보공개 확대, 3) 지도·단속요건을 엄격히 제한하고 시민단체와 전문가 등의 합동단속 강화를 통해 지도단속의 투명화를 통해 부패소지 축소, 4) 공정한 경쟁질서를 확립하여 政官經 유착을 방지하고 경쟁력 있는 기업의 성장기반 조성

이상과 같이 국민의 정부는 출범 초기의 미온적인 부패방지 대책에서 탈피하여 종합적인 체계적인 대책을 발표함으로써 향후 공직부패를 척결하겠다는 결연한 의지를 보여 주었다. 그러나 이러한 발표에도 불구하고 인천 호프집 화재사건에서의 경찰 및 구청 공무원들의 만연된 부패고리가 일어나 다시 한번 국민들을 아연케 했으며 옷로비 특검에서도 최고위층의 조직적인 은폐 시도 등이 밝혀짐에 따라 정부의 부패척결 노력에 대한 국민들의 신뢰를 추락시키게 되었다.

## 2. 경험적 오류

국민의 정부는 반 부패정책을 종합적으로 집행하기 위해 노력하고 있으나 반 부패 정책에 대한 인식이나 집행단계에서는 몇 가지 오류를 범하고 있다. 지난 1, 2차에 통해 단행한 행정개혁과 지속적으로 도입하고 있는 새로운 행정경영기법 등을 부패방지정책과 연결시켜 총체적으로 추진할 경우 보다 효과적인 부패방지 대책이 자연스럽게 자리잡지 않을까 생각된다. 이러한 시각에서 국민의 정부의 지난 2년간의 반 부패정책의 문제점을 네 가지 지적하고자 한다.

### (1) 공무원의 자발적 참여 유도 실패

역대 정권은 항상 출범과 함께 사정활동을 개혁의 주요 수단으로 활용하는 것이 역사의 법칙처럼 반복되고 있다. 국민의 정부도 역대 정권과 같이 과거 정권 시 비리와 연관된 고위직 공무원 숙청과 중·하위직 공무원들에 대한 인적청산을 위해 사정을 애용하였다. 특히 제1차 및 제2차에 걸친 중앙행정조직 개편 과정에서 작은 정부 구현이라는 명목으로 공무원 인원감축을 추진하면서 공무원들을 개혁의 객체로 전락시켜 공무원들의 정권에 대한 반발과 자발적인 개혁동참을 유도하는데 실패하였다. 따라서 개혁시대를 맞이하여 개혁의 필요성을 공무원 및 전 국민들이 동감하면서도 개혁실천에서의 자발적 참여 분위기가 조성되지 않아 정권 담당자 일부의 주도에 의해 타율적인 개혁이 추진됨으로써 공무원들의 자존심이 훼손시켜 결국 공무원들을 개혁의 주체로 발전시키지 못한 오류를 범했다고 볼 수 있다. 캠페인성 '일제점검' 또는 '집중단속'은 후진형 전시행정의 표본이며 공무원들 사이에서 '소나기는 피하는 게 상책'이라며 고개 숙인 갈대처럼 '사정바람'이 지나가기를 기다리는 분위기를 만들었으며 공직자들의 과잉순응(overcompliance)내지 무사안일, 복지부동으로 표현되는 냉소적 분위기를 만들어 내는 결과를 초래하여 감시와 견제의 손길이 닿지 않는 곳에는 만연된 비리가 지속적으로 발생되고 있는 것이다.

공무원들은 기본적으로 변화 지향적이기 보다는 안정 추구적인 성향을 띠고 있다(박경효, 104). 따라서 정권교체기 마다 반복되는 司正위주의 부패척결 정책 집행이 오히려 보신주의로의 퇴행을 낳는 것이다. 행정개혁에서도 공무원들을 개혁의 객체로 전락시켜 불만이 확산되고 있는 시점에서 반 부패정책도 다른 또 하나의 공무원들을 개혁의 대상으로 만든다는 공직사회의 냉소적 분위기를 냉철히 관찰하여야 한다. 국가발전과 국민적·시대적 요청에 따라 종합적

이고 현실적인 반 부패정책의 필요성을 공무원들에게 인식시키고 반 부패정책이 자리잡을 수 있도록 공무원들의 자발적인 참여를 우선 유도했어야 했다.

## (2) 행정개혁과 반 부패정책의 접목노력 부족

정권 출범과 함께 행정개혁을 제1의 과제로 선정하여 제1차 중앙조직 개편에 이어 기획예산위가 주관이 되어 민간경영 단체 등이 참여하는 '정부 기관 경영진단'을 기초로 하여 제2차 조직개편을 단행했다. 작은 정부를 구현하겠다는 집권자의 의지와 함께 국가경쟁력 제고 및 공공분야 개혁을 통한 IMF 지원체제 이후 국민들과 고통을 분담하는 모습을 가시적으로 보여주기 위해 강도 높은 행정개혁을 추진했다. 조직개편 뿐만 아니라 공직사회의 변화와 발전을 위해 성과급제 도입, 개방형 임용제<sup>2)</sup> 시행발표 발표 등 공직사회의 근본을 변화시킬 제도를 시험적으로 도입하고 있다. 그러나 이러한 행정개혁이 공직사회의 고질적인 문제인 부정부패 척결이라는 명제와 연관시키지 못하고 각기 다른 입장에서 제도적 개혁을 시행하고 있어 상호 일관성 유지와 접목노력이 부족하다는 비판을 받고 있다.

국민의 정부의 행정개혁은 개발연대의 권위주의적 발전행정 폐해로부터의 탈피, 경제적 효율성의 제고, 세계화에 따른 유연성의 증대에 대한 요구 등으로 정리될 수 있는데 이는 비 동시적인 것이 동시적으로 존재하는 한국적 현실 속에서 김대중 정부의 행정개혁은 신 자유주의적 시각에 입각한 경제적 효율성의 극대화에만 치중되어 왔다(이종수, 41). 따라서 정부 출범 초기에는 부패의 추방에 대해서는 정치적 인식조차 희박했다. 이에 따라 야심적으로 추진했던 행정개혁과 후속 각종 공무원사회 새로운 혁신적인 제도도입 등에서 반 부패정책과 상호 연관을 갖고 동시적으로 추진하는 전략과 대안을 마련하지 못했다. 예를 들어 정부에서 공공부문의 경쟁력 강화를 위해 도입을 서두르는 개방형임용제의 경우 정실인사 등 새로운 부조리 파생우려가 상존하고 정부경영의 외주와 위탁경영 및 상업화의 확대 등도 부패를 촉발시킬 수 있으며 분권화와 권한위임, 책임운영기관(arm's-length agency)의 신설 등도 임명직 공무원의 선출직에 대한 공공책임성을 이완시킬 수 있다. 이와 같이 정부운영의 효율성추구가 합법성과 투명성이 확립되지 않은 상황에서는 새로운 부조리와 문제점을 파생시킬 수 있다는 것이다(박재완, 73).

이와 같이 행정개혁 조치들이 공직부패 문제에 어떠한 영향을 미치고 파생되는 문제점이 무엇이며 반 부패정책과의 연관성이 있는지 등을 면밀히 검토했어야 했으나 그러한 노력이 부족했다.

## (3) 정치권 등 상층부의 반 부패 노력 부족

한국의 부정부패는 일선공무원들의 만연되고 관행화된 부패도 심각하지만 정치권을 중심으로 한 정경유착에서 오는 대형 부조리가 가장 심각한 것으로 받아들여지고 있다. 부패추방이나 척결의지는 새로운 정권 출범 초기에 언제나 요란한 구호와 정책으로 대두되어 온 것이 사실이다. 김영삼 정부의 출범 초기 때도 '성역 없는 부정부패 척결'과 '위로부터의 개혁'을 취임사에 제1의 국정지표로 천명하였으나 부정부패의 관행은 도리어 심화되었고 '역사 바로세우기'의 일환으로 행해진 전두환·노태우 전직대통령의 비자금 사건의 구속처리는 정치부패의 척결의지에서

2) 개방형 임용제의 취지는 시민사회 중심의 개혁적인 성향과 해당분야의 전문성을 가진 인재를 외부에서 총원하는 것이다. 전통적인 관료조직을 아웃소싱하는 것이다. 그러나 당사자의 입장에서 보면 관료사회의 폐쇄성 및 배타분위와 낮은 보수, 공직사회의 보수성 등이 문제로 지적될 수 있으며, 반면 관료조직의 입장에서는 새로운 관리자의 채용에 따른適應費用이 문제로 대두 된다.



시도되었으나 대통령 본인의 아들의 부패혐의 구속, 한보사태로 대표되는 정경유착으로 시작된 경제위기는 부정부패의 뿌리가 얼마나 깊은가를 보여 주었다(김혁래, 15). 국민의 정부도 IMF 극복이라는 국민적 요구와 공직사회의 개혁 구호 속에서도 고급옷 사건으로 대표되는 상층부의 부조리가 발생되었고 검찰 및 경찰, 청와대 등이 관련된 크고 작은 부조리 사건이 지속 발생하고 있어 일선 중·하위직 공무원들의 부패와 함께 상층부의 부패척결도 아직 요원하다는 것을 보여주고 있다. 국민의 정부는 반 부패정책은 총리실 산하의 국무조정실에서 주도하고 있어 파급효과가 큰 정치권의 부패는 소홀히 다루고 있다. 즉 정치인과 판·검사 등 고위직의 구조적·고질적인 부패는 제쳐두고 중·하위직 공직자만 다그쳐서는 공감대의 형성과 확산은 기대하기 어렵다는 것이다.

#### (4) 현실적인 공직문화와의 괴리

아무리 좋은 제도와 법이 도입되더라도 그것이 정착될 토양이 구비되지 않았을 경우 사장되고 마는 것이다. 한국의 공직사회에 만연된 부패문화는 국가경쟁력을 저하시키고 국정운영의 기본이 되는 국민들의 신뢰감을 저하시키는 주 원인으로 지적되고 있다. 이러한 고질적인 문제점을 척결하기 위해 1999년 8월에 '부패방지 종합대책'이 발표되는 등 각종 방지책이 제후 발표되고 있으나 정작 대상자들인 공무원들은 정부의 부패방지 대책에 별로 큰 관심을 보이지 않는 것 같다. 그 원인은 어디에 있는 것 일까를 정책입안자들은 면밀히 검토해야 할 것이다. 1999년 6월 국무조정실과 행자부가 합작하여 제정한 '공직자 10대 준수'사항이 발표되었을 때 축·조의금의 접수금지가 큰 논란이 된 적이 있다. 당초에는 모든 공무원을 대상으로 직무와 관련된 단체와 업체 등에 대한 경조사의 고지 및 금품의 접수를 금지하고 중앙행정기관 및 각급 지방기관의 과장급이상 공무원은 일체의 축·부의금 접수 및 방명록 비치를 금지했다. 그러나 축·조의금의 사회 보편적 성격과 미풍양속의 측면, 실행가능성에 대한 회의적 반응이 비등하자 적용대상을 1급 이상 공무원으로 한정하고 말았다. 이와 같은 예에서 볼 수 있듯이 부정부패 척결이라는 명제로 무조건 공무원들의 통제하고 규제하려는 대책은 오히려 제도의 수용대상인 공무원들의 무관심, 냉소, 반발 등을 유발하여 공허한 메아리로 전락할 소지가 다분하다. 한국 공직문화가 과거와 같은 숙명주의, 가족주의, 연고주의, 권위주의 등으로 단정지을 수는 없지만 아직도 선진 공직문화(민주화, 인간화, 합리화, 객관화 등)와 전통문화가 혼재 되는 상황 속에서 우리 공직문화에 적합가능한 제도가 도입되어야 할 것이다. 시민단체의 끈질긴 요구로 '부정방지 기본법'시안에 내부고발자 보호제도가 도입되려하나 우리공직 문화에서 공직 내부를 폭로하는 공무원을 조직의 배신자로 인식하는 분위기가 아직 상존하고 있으며 부정행위 고발자에 대해서 보상금을 지급하는 제도 도입과 관련 금전과 연결시키는 것에 대해 부정적 반응을 보이고 있다.

현 정부가 정권초기 반 부정부패정책의 소극적인 입장에서 현재 매우 종합적이고 체계적인 접근을 시도하고 있으나 공무원들의 입장에서 볼 때에는 대상자인 자신들을 배제하고 외부 전문가, 시민단체, 정치권의 의견과 주장만이 반영될 뿐 정작 일선공무원들은 '반부패특별위원회' 참여 배제, '부정부패방지 기본법'제정 준비과정에서의 의견제시 전무 등이 철저히 소외되어 있다. 따라서 공직원을 무조건 범법 집단 시 한다는 불만이 제기되고 있고 각종 반 부패정책에 대한 냉소와 무관심을 보내고 있는 것이다. 행정개혁이 공무원을 개혁의 주체에서 객체로 전락시킨 것은 집권적이고 폐쇄적인 개혁추진에서 비롯된 것 처럼 반 부패정책도 제도의 대상자이자

실천자인 공무원들의 참여를 배제시키고 현재 공무원들의 가치와 생활양태인 문화를 반영하지 못할 경우 실천되지 못할 새로운 屋上屋이 될 가능성이 많다.

#### IV. 反 부패정책의 성공 전략

정부의 반 부패정책은 그 의도나 접근방법이 타당하지 못할 경우 선언적 의미 이상을 지니기 어려울 뿐만 아니라 심지어는 새로운 문제를 가중시킬 위험성도 있다. 과거의 경험에 비추어 볼 때, 반 부패정책이 성공적이 위해서는 기본적으로 다음의 전략들이 충족되어야 할 것이다.

##### 1. 부정부패의 핵심적 원인에 대한 재고

공무원들의 부정부패 등 행정문제의 원인에 대한 정확한 진단은 매우 중요하다. 올바른 진단이 결여된 채 처방전만 남발한다면 행정개혁과 각종 제도 도입 및 법률제정은 하나의 구호이자 패션화에 불과할 것이다 때문이다. 일반적으로 행정문제의 원인은 공무원의 가치 및 태도의 측면과 행정제도 및 환경의 측면으로 크게 양분될 수 있다. 우리의 경우 전자를 행정개혁의 주요 대상으로 삼아왔으며, 그 수단으로서로는 주로 공직사회에 대한 도덕성 요구와 사정강화를 채택하였다. 이러한 소위 '반 관료적 시각'은 개혁주체 세력과 공직사회를 이원화시킴으로써 동반자적 관계보다는 대결적 또는 회피적 관계를 심화시켰다(박경효, 110). 단적인 예로 문민정부 초기의 복지부동 현상은 사정개혁에 대한 공무원의 무언의 저항으로 설명될 것이다. 이러한 의미에서 국민의 정부의 반 부패정책이 성공하기 위해서는 부정부패의 핵심적인 원인에 대한 재인식이 필요한 시점이다. 그동안 많은 연구에서 지적되어 온 각종 부정부패 유형과 원인<sup>3)</sup> 중에서 현시점에서 가장 핵심적인 원인을 찾아내어 이를 최우선적으로 해결하려는 노력이 선행되어야 후속 개혁조치들은 원활하게 집행 및 정착될 것이다. 우선 한국 공무원 사회의 정치환경적 원인과 공무원 위상에 대한 재인식이 필요하다. 공직자가 자율적으로 공직에 충실하면서 국민에서 봉사하고 국가에 충성할 수 있는 물적토대를 만들어 주어야 부정부패의 유혹에서 벗어날 수 있을 것이다. 아무리 좋은 제도와 엄격한 제재장치가 마련되어 있더라도 공무원 개개인의 기본적인 생존권 및 기본적인 문화적 생활영위 능력이 안될 경우 부패의 유혹에서 벗어나기 힘들 것이다. 부정부패의 제1의 원인인 낮은 급여수준을 개선하지 않고는 국민들과 직접 접촉하는 중·하위직 공무원들의 부조리는 근절되지 않을 것이다.

또한 국민들이 감정적으로 가장 부정적으로 인식하고 있는 정치권 등 상층부의 자기혁신적 부정부패 척결노력이 선행되어야 공무원들의 자발적인 노력을 유도해 낼 수 있으며 반 부패정책의 의지와 노력을 국민들이 공감할 수 있을 것이다.

또한 국민들과 창구에 직접 피부로 마주치면서 공직을 수행하는 민원부서인 경찰의 파출소, 구청, 세무서, 등기소 등 각종 민원처리 과정에서의 비리는 서민층이 직접적으로 느끼는 공직사

3) 부정부패 원인에 대한 연구를 종합할 때, ① 정치행정적 원인 : 반 부패정책의 결여, 부패 담당기관들의 독립성 결여, 일관성과 공정성을 결여한 반 부패정책 집행, 고비용 정치구조, 권위주의적 독재정권, 과도한 정부 규제, 불합리한 행정행태 ② 경제적 원인 : 정부 주도의 국가발전전략 추진, 낮은 보수수준, 정경유착 ③ 사회 심리·문화적 원인 : 부패에 대한 모호한 개념정의, 가치관의 혼란, 모방심리, 인간의 탐욕, 시민의 부패에 대한 안일한 인식 등으로 정리

회의 부패정도를 가늠하는 기준이 되므로 민원부서의 대국민 서비스 향상과 함께 부패근절을 위한 최우선적인 제도적 장치 마련이 필요하며 민원부서에 대한 부패방지책으로는 부단한 감시와 견제 및 교육을 통한 의식개혁, 민원인들의 평가와 고발방안 등 부정부패 척결을 위한 국민들의 참여 유도가 필요하다.

## 2. 상향적인 개혁전략

공무원은 개혁의 대상인 동시에 개혁을 집행하는 주체이기 때문에 아무리 좋은 개혁안을 구상하더라도 그것을 실현하는 것은 공무원의 의지와 노력이므로 그들을 부정적 존재로 치부하여 통제하기 보다는 개혁에 동참할 수 있는 기회와 권한을 부여해 주어야 한다. 정권담당자들이 공무원을 복종의 대상이나 범죄집단이 아닌 동반자적인 관계로 인식하여 부정부패 척결 위한 각종 제도마련 과정에 일선 공무원들의 의견을 수렴하고 참여시켜야 할 것이다. 최근 외국의 경우를 보면, 이전과는 달리 민간전문가, 실무공무원 및 일반 국민의 개혁과정 참여 정도가 두드러짐을 알 수 있다. 미국의 클린턴 정부의 개혁안도 완전히 새롭고 특별한 내용이라고 보기는 어렵다. 많은 실무자들이 참여하여 다양한 사례를 통해 아주 구체적인 개혁안을 제시하고 있다는 점이 특징으로 보인다. 우리나라도 현재 진행중인 행정개혁과 부정부패 방지대책 마련 과정에서 일선 공무원들을 참여폭을 확대시켜 의견을 수렴하여 체계적인 개혁안을 제시한다면 공무원들의 동참을 자발적으로 유도해 낼 수 있고 현실적합성 있는 제도마련이 가능할 것이다. 제도의 대상자이자 집행자인 일선 공무원들의 참여를 배제한 부정방지 대책은 형식적인 내용이나 구호에는 좋을지 모르지만 현실적인 적용 및 정착가능성은 낮아질 것이다. 공무원을 포함한 각 계의 의견을 충분히 수렴하여 현실적합성이 높은 개혁안을 제시한다면 의미 있는 결과를 도출해 낼 수 있을 것이다.

## 3. 종합적이고 체계적인 개혁전략

부정부패 척결 정책은 지난 8월의 '종합대책'이 발표됨을 계기로 국민의 정부에서도 종합적이고 체계적인 추진이 진행되고 있다. 그러나 부정부패 방지는 단순한 공직사회에서의 부조리 제거만을 위한 제도 도입이나 법 제정만으로는 성공하기 힘든 것으로 행정 개혁적인 측면에서 동시에 고려되어야 한다. 즉 행정개혁은 신자유주의 사고에 의한 효율성 제고 이념으로 추진하고 반 부정부패 정책은 효율성이라는 이념과 다른 각도의 투명성과 윤리성이라는 기본 이념에서 출발한다. 국민의 정부 출범이후 우리나라의 행정 패러다임이 신 자유주의적 시각에 의한 신 공공관리(new public management)로 전환되면서 공직윤리 강조가 이완되고 그동안 공직자를 규율해 온 전통적인 가치와 새로운 공직환경에서 국민들이 공직자들에게 거는 기대 사이에 괴리가 증가하고 있으며 공무원들도 가치관의 혼란 속에 묻혀 있다. 효율성 증대를 위한 작은 정부 구현과 공무원들간의 경쟁을 통한 능력제고 등을 목표로 기구축소, 인원감축, 상호 경쟁을 위한 각종 제도 도입(성과급제, 개방형 임용제<sup>4)</sup>, 위탁경영, 책임운영기관 지정 등)을 추진하면

4) 공무원들은 개방형으로 임용된 공무원들이 정치적 배려나 정권적 차원에서 특정 연고나 배경에 의해 임명되어 합법성과 투명성이 확립되지 않으면 공무원 사회봉요 및 파벌주의 심화, 의사소통 이원화, 외부 청탁증가, 승진적체로 내부상납 대형화 등 효율성도 확보되지 못할 것이라는 여론 팽배

서 동시에 이러한 행정개혁들이 우리 공직문화의 가장 심각한 문제점인 부정부패 만연을 해소 하는데 어떠한 역할과 기능을 할 것인가에 대한 심각한 고려 없이 제도도입 그 자체만으로 만족하고 있다. 정부에서 추진하는 부정부패 방지종합대책도 행정개혁적 측면에서 도입되는 각종 제도와 함께 동시에 고려되면서 새로운 행정 패러다임이 성립되고 있는 시점에서 새로운 행정제도 도입이 부정부패에 어떠한 영향을 미치고 새로운 유형의 부패를 유발시킬 것인가 하는 논의 등 공직문화의 전반에 대한 총체적인 변화를 도모하는 것이 바람직 할 것이다.

## V. 반 부패정책을 위한 행정개혁 방향 모색

국민의 정부에서 공직사회의 부패척결 없이 국가경쟁력 제고와 국민들의 정부에 대한 신뢰성 확보가 어렵다는 전제하에 반 부패정책을 종합적으로 시도하고 있다. 그러나 행정개혁이라는 큰 틀에서 반 부패정책을 접근하지 않을 경우 그 성과는 한계에 봉착할 것이다. 거시적인 측면에서 반 부패정책도 행정개혁이라는 큰 틀 속에서 진행시켜야 할 것으로 부정부패를 척결하기 위한 기초로써 행정개혁의 방향을 제시하고자 한다.

### 1. 행정개혁 이념의 재 정립

국민의 정부 출범 이후 행정개혁에 관한 논의 핵심은 신 자유주의적 시각에서 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 주로 정부 출연연구소와 KDI, 전경련 산하 자유기업센터, 삼성경제연구소 등 대기업 등이 신 자유주의적 흐름에 경도 된 개혁을 주창해 왔다(이계식·문형표(편): 1995). 신 자유주의적 시각에서의 행정개혁은 복지국가의 해체와 함께 생산과 시장, 정보의 세계화가 급속히 진행되고 전통적인 국민국가가 위협받으며 풍미하게 되는데 정부조직의 효과성, 능률성, 적응성을 증대시키기 위해 조직을 근본적으로 변화를 도모한다. IMF지원체제로 들어간 원인을 공공조직의 무능력과 경쟁력 약화라는 국가의 실패에서 출발하고 있어 그동안 1,2차에 걸친 중앙조직 개편과 이후의 각종 행정개혁도 경쟁, 퇴출, 감원, 시장화 등의 담론이 지배적인 위치를 점하고 있다. 신자유주의 시각에 입각한 행정개혁의 이념이 효율성, 능률성, 효과성, 경쟁성이라며 부정부패 척결을 위한 기본적인 행정개혁의 이념은 개방성, 투명성, 윤리성, 형평성, 공정성 등으로 대변될 것이다.

한국 관료 문화적 특성으로 볼 때 신 자유주의적 시각에 입각한 행정개혁은 공무원들의 정서적 반감과 문화적 접목가능성에 부정적일 결과를 초래할 수도 있다. 즉 신 자유주의적 행정개혁이 제시하는 개인주의적 대안들이 한국행정에 전통적으로 존재해 유교적 민주주의, 소집단주의 행동방식, 체면문화 등의 요소와 충돌한 가능성이 상존하고 있다는 것이다(이종수, 30). 저비용 투입으로 고 성과 목표로 하는 효율성과 결과만을 강조하는 효과성 이념, 성과위주의 개인간의 경쟁유도를 통한 조직과업 성취 등을 이념으로 하는 행정개혁은 새로운 부패를 창출해 낼 수 있다. 즉 개인간의 경쟁과열로 탈락된 대다수 공무원들에게 조직에서의 성취감보다는 사적인 욕구충족으로 관심을 돌리게 할 수 있고 개방형 임용제 및 발탁인사 등으로 적체된 승진을 위해 내부 상납관행이 더욱 심화되고 대형화 될 수 있다.

효율성 제고차원에서 단행되는 공기업의 민영화가 업체선정 과정에서 비리가 발생될 확률이 높고 민영화 후 민간부문에서 시장경쟁 환경이 조성될 수 없으면 오히려 독점이나 담합과 같은 또 다른 유형의 부정부패가 발생할 소지가 있듯이 효율성과 함께 투명성을 확보하는 방안 강구가 필요하다(김준기, 125). 행정개혁을 단행함에 있어 개혁의 기본토대가 되는 개혁 이념을 현재 효율성과 경쟁성에 현재 우리공직 사회에서 가장 중요 시 되는 부정부패 척결을 위해 윤리성과 투명성을 추가해야 할 것이며 이들 이념간의 상호 보완적인 역할을 하도록 해야 할 것이다.

## 2. 정부기능의 재조정

우리나라는 그동안 정부 주도의 국가발전 전략 선택해 왔기 때문에 모든 사회문제는 정부가 앞장서 해결하고 일차적인 책임인다는 식의 논리가 공무원과 국민들 사이에 널리 퍼져 있었다. 그 결과는 정부는 필요 이상으로 비대해 졌고 공무원들의 권한과 역할이 막강하였다. 그러나 이제 정부는 발전되고 분화 및 전문화된 사회 각 요소를 직접 통제 및 주도해 나갈 능력이 없다. 이제 정부는 국가발전을 주도하고 사회를 통제하는 것이 아니라 국민의 삶의 질이 향상토록 지원적·조장적 기능을 담당하는 것으로 축소해야 한다. 따라서 행정개혁의 기본은 작은 정부를 지향해야 하는 것이다. 그러나 작은 정부는 모든 국가기능의 획일적인 축소를 의미하는 것이 아니며 정부가 '해야 할 일'과 '하지 말아야 할 일'을 구분하고 이에 따라 정부가 기능을 확대해야 할 일과 축소해야 할 일을 선별하여 해야할 일을 가장 효율적으로 수행하는 방법을 모색하는 일이다. 부정부패의 근원이 되는 정부의 과도한 규제와 재량권 행사 부분에 대해서는 '하지 말아야 할 일'을 찾는 시각에서 행정개혁을 단행해야 한다.

정부가 사회의 모든 분야, 특히 국민들의 일상생활과 밀접한 연관을 맺고 있는 인허가 권한, 서민들의 생활 터진인 각종 영업장에 대한 규제행위 및 직접적인 단속활동 등에 대한 불필요한 권한을 대폭 축소하여 민간 스스로 자율적인 규제활동을 전개토록 지원하고 조장하는 역할로 변화시켜 가야 한다.

공무원의 과도한 민간분야에 대한 개입과 간섭은 정부가 '하지 말아야 할 일'에 해당되므로 영역을 축소해 나가야 하며 정작 해야할 일에 대해서는 국민들의 불만과 반발이 있다해도 공익을 위해 원칙에 따라 엄정히 집행하는 원칙을 세워야 한다.

새로운 시대에 정부개혁의 기본정신은 기업자 정신으로 무장된 공직사회를 만드는 것이다. 정부운영을 기업가적인 경영을 통해 내부적으로는 관리적 효율성을 극대화하고 외부적으로는 국민에 대한 서비스를 최대한 공급하는 것이다. 이를 위해 경쟁원리의 도입, 민간경영기법의 적용, 공직자들의 창의성과 모험성 유도, 공직사회의 개방화 등을 필수적으로 필요하다. 이러한 원리들에 입각한 개혁을 추진하는 시점에서 과거와 같은 정부 주도의 국가운영에서 대표되는 규제와 간섭 위주의 행정은 더 이상 국민들을 위한 행정이 될 수 없고 경쟁력을 갖춘 공직사회로 변화시키기가 불가능하다. 새로운 시대정신이 요구되는 시점에서 정부기능의 재조정을 통해 더 이상 정부가 '하지 말아야 할 일'을 함으로써 부패와 부조리에 빠져 들어가는 오류를 범해서는 안될 것이다.

## 3. 공직자의 자율적 변화 유인

행정개혁과 부정부패 척결도 그 대상이자 주체인 공무원들의 자발적인 수용과 호응, 노력이

없이 성공할 수 없다. 공무원들의 인식과 자세의 변화가 없으면 아무리 좋은 제도와 법제정도 소기의 성과를 거둘 수 없는 것이다. 그동안 새로운 정권 출범 시 마다 사정활동을 통한 공무원 길들이식 행정개혁과 반 부패 운동이 모두 실패에 돌아간 원인이 공직자의 자발적 참여를 유도해 내지 못한 결과이다.

1999년 8월18일 발표된 종합대책에서도 공무원에 대한 감찰활동이 강화되고 있다. 특히 내부고발자 보호제도 도입을 포함한 부패방지기본법 제정, 민간전문가 중심의 대통령 직속의 반부패특별위원회 설치, 공무원들의 권한 축소 및 행동을 제한하는 내용의 각종 규제 등이 대거 포함되어 있어 공무원들을 마치 범죄집단화 시키고 있다는 느낌을 들 정도이다. 부패방지정책 뿐만 아니라 일련의 행정개혁을 추진하면서도 공무원들이 IMF 체제로 국가를 물고 간 주범인 양 매도하면서 개혁의 객체로 전락시키는 우를 범하고 있다. 물론 공직자들의 부패의 심각성과 변화하는 환경에의 능력노력 부족에 따른 국가경쟁력 저하는 반성되어야 할 것이지만 공무원의 발전과정에서의 기여 및 전문가 집단으로써 자존심과 명예를 살려 주고 그동안 정부와 국민들이 소홀히 했던 부문(보수, 후생복지 등)에 대한 동시적 반성이 전제되어야 할 것이다. 부정부패 척결이 성공적으로 정착되기 위해서는 일선 공무원들에 대한 최소한의 문화적 생활을 영위할 수 있는 급여 인상과 함께 의식개혁을 통한 자율적인 반 부패정서가 뿌리 내리도록 해야 한다. 공무원들에게 미진한 개혁을 활성화 시키기 위해서 경쟁과 인센티브제 도입, 각종 의사결정에 참여기회 확대, 실적과 결과에 대한 적절한 평가와 보상, 자율적인 책임감과 직무에 대한 성취 의욕을 제고시키는 유인체계 확립, 보수 및 사회적 대우의 개선 등을 확보해 주어야 자율적인 개혁의지가 발현되고 국민들의 요구하는 깨끗한 공직자의 사명을 스스로 하게 될 것이다. 따라서 정부의 행정개혁도 새로운 시대에 부합되는 제도 도입과 함께 공무원들이 스스로 변화할 수 있도록 하는 유인체제를 구축해야 할 것이다.

#### 4. 종합적인 反 부패정책 추진

정부는 지난 1999년 8월18일 종합대책을 발표하면서 보다 강력하고 종합적으로 반 부패정책을 추진하고 있다. 정부가 추진하는 반 부패정책 중 다음과 같은 조치는 총체적인 부패고리를 단절시키기 위해 조속히 도입해야 할 것이다.

첫째, 독립된 수사기관 필요하다.<sup>5)</sup> 국민의 정부에서도 부패방지 정책을 수립·심의·권고하기 위해 대통령 자문기구로 반부패특별위원회가 설치되었고 부패방지기본법 제정도 추진중이다. 그러나 정부의 반 부패 정책에 대한 확고한 의지를 표현하고 효율적인 법 집행을 위해 독립수사기관을 설치하여 정치인을 포함한 고위공직자들의 부패행위에 대해 엄격한 조사가 이루어 지도록 해야 할 것이다. 현재 우리나라 검찰에 대한 국민들의 신뢰저하 및 검찰·경찰 등 수사기관 자체가 부패된 집단으로 인식되는 상황에서 독립된 전담 수사기관은 절실하다.

둘째, 통합법으로써 반 부패기본법 제정이 필요하다. 현재 정부가 제정을 추진하고 있는 반부패기본법은 1996년 당시 야당이었던 국민회의와 시민단체가 공동으로 제출한 통합법 형태에서 후퇴하여 기본 법규의 존치를 전제로 부패방지과 추방의 기본적인 조항만을 나열한 형식을 취하고 있다. 공직자 윤리법, 재산등록과 공개제도, 돈세탁 방지제도, 공무원 부정범죄 수익의 몰

5) 주요국가의 부패방지법 내용과 독립수사기구 설치 현황(강성남, 22)

수 등에 관한 특례법, 부패행위의 처벌, 고위공직자 비리조사처의 신설 등의 내용이 기존의 법규에 위임하거나 별도 입법으로 제정하도록 하고 있다. 기존 법규들과 상호 연결되어 통일성을 갖출 수 있도록 통합법 형태를 취하거나 개별법의 형태로 하더라도 패키지 입법으로 동시에 입법화 해야 실효성이 있고 정부의 반 부패정책에 대한 강력한 의지를 보여줄 수 있을 것이다.

셋째, 각 분야별 효율적인 추진 전략·전술개발이 필요하다. 공직사회에 만연된 부패척결을 위해 앞에서 제시된 전략(핵심과제 선정, 상향적 전략, 종합적·체계적 전략 등)은 일반적 인 전략으로 볼 수 있다. 그러나 공직사회는 각 분야 및 요소별로 주어진 상황과 공무원들의 행태, 부패의 정도 및 유형이 다르기 때문에 각 분야로 별로 각기 다른 전략 전술이 필요하다. 선거직 등 정치권의 대형 비리와 정경유착적 비리, 국민들이 가장 심각하다고 피부로 느끼는 경찰 및 일선 창구(구청, 동기소 등) 비리, 학부모들에게 엄청난 부담과 사회악으로 평가되는 교육제 비리, 병무비리 등은 각 요소별 가장 실현가능성 있는 특별한 대책을 강구해야 할 것이다. 그러나 각 분야별 반부패정책은 결국 그 분야의 개혁과 연관될 수 밖에 없으므로 경찰개혁, 지방정부 개혁, 병무행정 개혁 등 행정개혁 차원에서 접근해야 한다.

## VI. 결론

최초의 여야간의 평화적 정권교체로 출범한 '국민의 정부'는 IMF지원체제라는 국난극복의 절박한 과제를 안고 각종 개혁조치를 취하고 있다. 그중 국가경쟁력 제고를 위해서는 그동안 개혁의 사각지대로 남았던 정부부문에 대한 개혁을 단행할 필요성을 절감하여 행정개혁을 추진하였다. 그리고 정권교체와 시대의 변화에도 불구하고 만성적인 공직사회의 부조리가 지속되고 있어 국민들의 정부에 대한 신뢰성이 극도로 저하되어 행정 개혁적 차원에서 반 부패정책을 강도

국 가	법 률	주 요 내 용
싱 가 폴	부패방지법(37년제정, 60년개정)	부패방지독립기구(CPIP)설치, 부패조사국장은 사전영장 없이 구속과 사법권 행사, 국가원수가 조사국장 임명, 특별수사권 부여
홍 콩	뇌물방지법(48년제정, 71년개정)	사정독립기구(ICAC) 설치, 입법부 의원, 공사 기업인, 정부관료 비리조사, 수사 및 조사 사법권 부여
태 국	반수뢰 및 부패방지법 제정(75년 제정)	부정방지위원회 설치 및 독점적 조사와 수사
인 도	부패방지법 제정(47년제정, 91년개정)	특별법관에 의한 재판
미 국	정부윤리법(78년제정, 89년개정) 해외부패관행법(34년제정, 77년개정)	주요 고위 공직자 재산공개, 정부윤리국 설립, 특별검찰관 설치 등
영 국	공공단체 부패행위 방지법 (1889년 제정, 1916년 개정)	국회의원의 정치윤리법에 의거 국회에 일임
호 주	독립부패방지위원회법(89년 제정)	부패행위의 청문회 실시, 부패의 포괄적 개념규정, 부패예방위원회 설치 등
네덜란드	형법상 부패관련 법규(76년 제정)	부패사건의 고지이무 실시, 국립범죄수사국이 부패행위 조사 책임
이탈리아	부패행위에 대한 형법의 특별규정 (90년 개정)	부패사건을 전담하는 특별법원과 검사운영

높게 추진하고 있다. '국민의 정부'는 반 부패정책에 대한 정권초기의 단일한 대응에서 벗어나 종합적이고 체계적인 대책을 마련 중으로 대통령 자문기구로 '반부패특별위원회'가 설치되었고 '부패방지기본법'도 지난 정기국회 때 제정되지 못했지만 임기 내에 제정 의지는 변화가 없는 것 같다. 이러한 조치로 볼 때 '국민의 정부'의 반 부패정책이 역대 어느 정권보다는 내실있게 추진되고 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다. 그러나 고질화된 공직사회의 부패가 일소되어 국민들로부터 '깨끗한 정부, 신뢰받는 정부, 봉사하는 정부'라는 평가를 진정으로 받기 위해서는 좀더 세밀하고 치밀한 전략·전술이 필요한 것 같다. 반 부패정책을 보다 거시적으로 행정개혁이라는 큰 틀에서 추진해야 하며 반 부패정책의 당사자인 공무원들이 개혁의 객체가 아닌 주체가 되어 스스로 국민들로부터 사랑 받는 공직자 될 수 있도록 유도해야 성공할 수 있을 것이다. 공무원들의 참여와 의식개혁이 함께 통합된 부패방지법과 독립적인 수사전담 기구 등을 통해 엄정한 법 집행 의지를 보여주어야 하며 집권층으로 반 부패정책에 대한 강력한 의지를 지속적으로 국민들에게 보여 줌으로써 국민들의 이해와 협력을 유도해 내야만 깨끗한 정부를 실현하는 반 부패정책이 성공할 수 있을 것이다.

효율성만을 추구하는 행정개혁에서 투명성과 윤리성을 강조하는 개혁이념의 재 정립과 과도한 개입과 규제 위주에서 지원하는 기능으로 정부역할의 변화를 통해 공직사회에 만연된 부패 문화가 새로운 시대에는 한국의 공직사회에서 영원히 사라지도록 해야 할 것이다.

## 참고문헌

### ◆ 국내문헌

- 기획예산위원회 (1998). 『공공부문개혁: 지금까지 한 일과 앞으로의 과제』.
- 김현웅 (1999). "21世紀를 대비한 행정서비스의 과제와 전망." 『한국행정연구』, 8(2). 한국행정연구원.
- 강성남 (1999). "부패방지법의 쟁점에 관한 비교론적 고찰." 한국부패학회보, 3, 한국부패학회.
- 김영종 (1996). 『부패학』. 서울: 숭실대학교 출판부.
- \_\_\_\_\_ (1995). 『신인사해정 및 정책론』. 서울: 형설출판사.
- 김준기 (1999). "부정부패 척결전략". 문정인 편 『한국의 부정부패』. 서울: 도서출판 오름.
- 남기범 (1998). "국민의 정부 행정개혁에 대한 평가: 비판과 제언." 『인문사회과학』, 27. 성결대 교수논문집.
- 노정현 등. (1994). 『행정개혁론』. 서울: 나남출판사.
- 문정인·모종린 편 (1999). 『한국의 부정부패』. 서울: 도서출판 오름.
- 박경효 (1997). "행정개혁의 과제와 추진방향." 『정책논단』, 2. 새정치국민회의 정책위원회.
- 박재완 (1999). "반부패정책의 평가와 과제." 『국민의 정부에 대한 중간 국정평가』. 연세대 사회과학연구소 추계 학술세미나 자료집.
- \_\_\_\_\_ (1998). "정부개혁의 방향과 과제." 국가개혁토론회 발표논문. 프레스센터. 1998.1.20.
- 안문석 (1998). "정부개혁의 이슈." 『한국행정연구』, 7(2).



- 이미정 역 (1999). 『권력과 부패』. 서울: 한국경제신문사.
- 이연택 (1997). 『세계의 행정개혁과 21세기 한국정부』. 서울: 고려원.
- 이원장 (1997). “한국 행정개혁의 과제와 방향.” 『인문사회』, 호남대 논문집 18. 호남대 출판부.
- 이종수 (1999). “정부조직 개편과 행정개혁.” 『국민의 정부에 대한 중간 국정평가』. 연세대 사회과학연구소 추계학술세미나 자료집.
- 오석홍 (1998). “행정개혁의 현안과 前略.” 『韓國行政研究』, 7(4).
- 전수일 (1996). 『관료부패론』. 서울: 도서출판 선학사.
- 정승건 (1999). “김대중정부의 신자유주의적 정부개혁에 관한 비판적 고찰.” 『韓世政策』, 6(1).
- 한국부패학회. 『한국부패학회보』, 2 (1998. 1). 3(1999. 2).
- 황경식·정원규 역 (1999). 『공직의윤리』. 서울: 철학과 현실사.
- 최창현 옮김 (1998). 『정부개혁의 5가지 전략』. Osborne, David and Peter Plastrik, Bani-shing Bureaucracy. 서울: 삼성경제연구소.

◆ 외국문헌

- Caiden, Gerald E. (1994). “Administrative Reform: American Style”.  
*Public Administration Review*. Vol. 54.
- Ferlie, E., Lynn Ashburner, L. Fitzgerald and Andrew Pettigrew (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Greer, Patricia. (1994). *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*.  
 Burkingham: Open Univ. Press.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Kennedy, P. (1993). *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House.
- Peters, B. Guy (1996). *The Future of Governing, Kansas: the University of Kansas*.