

혁신확산 관점에서의 반부패·청렴 거버넌스 평가

An Evaluation on the Anti-corruption and Integrity Governance from the Perspective of Diffusion of Innovation

이 선 중(Lee, Sun Joong)*

ABSTRACT

The purpose of this study is to evaluate the adoption process of the Integrity Social Public-Private Council to enhance social transparency based on the innovation diffusion model. Through a review of the literature, factors that hindered the sustainability of the K-pact(The Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency), which used to be an anti-corruption governance system, were identified. In addition, it examined how the obstacles were overcome in the process of making an innovation decision to establish the Integrity Social Public-Private Council.

If the K-pact(The Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency) was to establish a cooperative system to enhance social transparency with a social movement-like nature, the Integrity Social Public-Private Council seems to have gone through an innovation decision process to ensure the continuity of the anti-corruption governance system.

In order for the Integrity Social Public-Private Council to secure sustainability through anti-corruption governance, it is necessary to establish an institutional foundation. In addition, it is believed that sustainability can be secured when other public institutions recognize that anti-corruption governance is an effective tool for enhancing social transparency and preventing corruption by disseminating best practices for public institutions to choose anti-corruption governance as a means of innovation.

Key words: Innovation diffusion, Anti-corruption governance system, K-pact(The Korean Pact on anti-Corruption and Transparency), Integrity Social Public-Private Council

* 서울시립대학교 반부패시스템연구소 수석연구원, 행정학박사

I. 서론

우리 사회 청렴 수준에 대한 국제사회의 평가는 근래 들어 긍정적인 평가를 받고 있다. 이러한 근거로는 부패인식지수(CPI : Corruption Perceptions Index), 공공청렴지수, 아시아 부패지수의 국가순위나 점수가 지속적인 상승세를 보이고 있기 때문이다.

국제투명성기구가 발표하는 부패인식지수는 2017년 51위 54점에서 2020년 33위 61점으로 상승하였다. 부패인식지수의 상승은 우리나라의 청렴 수준이 지속적으로 나아지고 있다는 긍정적 신호이기는 하나 OECD 37개 국가 중 23위로 중위권에 속하는 수준이어서 우리나라 경제규모를 고려했을 때 아직 만족스러운 결과는 아니다. 2015년 유럽반부패국가역량연구센터에서 개발한 공공청렴지수는 2015년 23위에서 2019년 117개국 중 8.33점으로 20위로 나타나 한국의 청렴 수준이 나아지는 것을 확인할 수 있다(국민권익위원회, 2019a).

또한 우리 사회 부패 수준에 대한 시민들의 평가를 살펴보면 공직사회 부패 수준이 나아지고 있다고 인식하는 것을 확인할 수 있다. 국민권익위원회의 부패인식도 조사 결과를 살펴보면, 2020년 기준 일반 국민 응답자의 33.1%가 공직사회가 ‘부패하다’고 응답하였으며 전년 대비 ‘부패하다’는 응답은 7.2%가 감소하였다. 조사대상인 기업인, 전문가, 외국인, 공무원 등도 큰 수치의 감소는 아니지만 ‘부패하다’는 응답비율이 감소한 것으로 나타났다(국민권익위원회, 2020b). 부패인식도 조사에서 눈여겨볼 부분이 있는데 우리 사회 부패 수준에 대해서는 일반국민 응답자의 48.4%가 ‘부패하다’고 응답하였으며 이는 전년 대비 14.6%가 낮아져 사회 전반의 부패수준도 나아지고 있는 것으로 나타났다. 다만 공직사회 부패와 우리 사회 부패수준에 대한 응답에서는 우리 사회의 부패수준이 좀 더 높다는 것을 확인할 수 있다. 전반적으로 공직사회, 그리고 전체 사회의 부패수준은 줄어든다고 인식하고 있지만, 공직사회 부패수준과 사회 부패수준 응답을 비교했을 때 응답자들은 우리 사회 전반의 부패수준이 상대적으로 공직사회보다 높은 것으로 응답하고 있다.¹⁾

부패인식도 조사 결과를 통해 볼 때 청렴 수준 제고를 위해서는 공직사회의 부정부패 해결에만 국한하여 보는 것이 아니라 사회 제 분야의 투명성과 공정성 가치를 강화를 국민들이 요구하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 사회 전반의 투명성과 공정성 가치를 강화하여 이를 국민들이 체감할 수 있는 청렴문화 조성이 필요할 것으로 보인다.

사실 사회 전반의 부패문제 해결을 위해서는 정부가 중심이 되어 공공부문 종사자인 공직자에 초점을 맞춘 청렴 수준 향상뿐만 아니라 반부패 관련 이해관계자가 중심이 되어 사회 제 분야의 청렴 수준 제고 노력도 병행되어야 할 필요성이 있다. 사회 제 분야의 청렴 수준 제고를 위해서는 반부패정책과 투명한 사회문화 조성을 위한 노력이 함께 이루어질

1) 사회부패 수준과 공직사회 부패수준에 대한 일반국민의 응답결과를 2008년부터 살펴보면 2010년, 2013년, 2014년을 제외하고 일반국민 응답자는 공직사회보다 우리사회가 부패하다는 응답이 많은 것으로 나타났다.

필요성이 있으며 이를 위해서는 부패 예방과 사회 투명성 제고의 이행 주체를 다양화하고 이들 간의 협치가 필수적으로 요구된다(투명사회협약실천협의회, 2008). 부패는 공동체의 법제도, 경제문화, 정치제도가 반영된 사회체제의 결과물(Svensson, 2005), 또는 “사회제도적 요인과 인간의 기회주의적 선택의 제도화”(김은경 외, 2015)라는 관점에서 반부패·청렴 수준 제고 방안은 투명사회협약실천협의회에서 제시한 개별 부패방지대책뿐만 아니라 사회제도와 문화를 개선하기 위한 복합적 접근이 요구된다.

위와 같은 관점에서 부패방지 또는 청렴문화 조성을 위한 사회문화개혁 수단이 현재 존재하고 있는가? 또는 과거에 그와 같은 정책수단이 있었는가?라는 질문에 과거의 투명사회협약이 그 예이고 현재는 청렴사회민관협의회 활동이 그 예로 볼 수 있다. 투명사회협약은 지속가능한 투명시스템을 구축하고 이러한 투명시스템을 구축하는 방법으로 반부패 거버넌스 형태를 기본 모델로 하고 있다(투명사회실천협의회, 2008). 그리고 현재의 청렴사회민관협의회 및 지역 청렴사회민관협의회가 사회 또는 지역의 청렴 수준 제고를 위해 청렴사회협약을 체결하고 이를 실천하는 반부패 거버넌스 활동을 진행하고 있다.

지금 시기 공공부문의 부패척결과 사회 전반의 투명성과 공정성 제고에 대한 국민의 열망은 어느 때보다 강하다고 할 수 있다. 우리 사회의 청렴 수준을 한 단계 발전시키기 위해서는 사회 제 부분의 투명성을 제고할 수 있는 반부패 거버넌스에 발전방향에 대한 진지한 고민이 필요하다.

투명사회협약은 사회 전반의 투명성 제고라는 목표를 달성하기 위해 반부패 거버넌스 체계를 구축했다는 의의가 있다. 하지만 반부패 거버넌스가 지속되지 못하였으며 2018년 청렴사회민관협의회가 출범하고 지역별로 청렴사회협약을 체결하고 사회의 청렴성 제고라는 목표를 달성하기 위한 거버넌스 체계를 구축하였다. 어떻게 보면 청렴사회민관협의회는 사회 투명성 제고를 위한 투명사회협약이라는 과거의 경험을 토대로 반부패 거버넌스를 재구축한 것으로 볼 수 있다.

그렇다면 현재 이해관계자 간 협치를 통한 반부패 거버넌스인 청렴사회민관협의회는 과거 투명사회협약과 어떤 차이가 있는 것인가?²⁾ 같다면 이미 지속가능성이 담보되지 못하는 투명사회협약과 같은 거버넌스 체계를 구축하는 것이 우리 사회의 투명성 제고와 관련하여 어떤 의미가 있는 것인가? 다르다면 과거의 경험과 다른 어떤 내용을 반영하여 청렴사회민

2) 본 연구에서는 투명사회협약과 청렴사회민관협의회라는 반부패 거버넌스를 비교하고 있다. 투명사회협약과 청렴사회협약 또는 투명사회실천협의회와 청렴사회민관협의회를 비교하여 서술이 이루어질 필요가 있으나 2005년부터 2008년까지의 반부패 거버넌스 활동은 투명사회협약이 중심이 되었다. 투명사회실천협의회는 투명사회협약의 이행을 담보하기 위한 기구로 볼 수 있다. 2018년부터 현재 반부패 거버넌스 활동은 청렴사회민관협의회 및 지역 청렴사회민관협의회를 중심으로 청렴사회협약을 이행하는 형태로 이루어지고 있다. 따라서 본 연구에서는 2005년부터 2008년까지의 반부패 거버넌스를 투명사회협약으로 보고 2018년부터 현재까지의 반부패 거버넌스를 청렴사회민관협의회로 보고 이를 비교하면서 설명하도록 하겠다.

관협의라는 반부패 거버넌스를 재구축한 것이며 청렴사회민관협의회는 과거와 달리 지속가능성을 담보할 수 있을 것인가?라는 질문에 대한 설명이 필요하다.

본 연구에서는 이러한 의문에 대해서 혁신 확산(Diffusion of innovation)의 관점에서 이를 설명하고자 한다. Rogers(2003)는 혁신을 개인 또는 이를 받아들이는 조직이 새롭다고 인식하는 아이디어, 관행, 사물 등으로 정의하고 있다. 특히 이러한 혁신이 어떻게 소통되느냐에 따라 그 혁신이 다르게 나타날 수 있다는 점을 강조하고 있다는 점에서 과거 투명사회협약 경험에 대한 평가를 통한 문제점을 살펴보고 투명사회협약과 청렴사회민관협의회가 반부패 거버넌스 구축의 혁신확산 결정과정은 어떤 차이가 있는지를 평가하고 청렴사회민관협의회라는 반부패 거버넌스 구축이라는 혁신확산 결정과정에서 과거 투명사회협약의 한계를 극복했는지를 살펴보도록 하겠다.

현재의 청렴사회민관협의회라는 반부패 거버넌스를 과거에 논의되어왔으며 경험했던 투명사회협약과 비교하는 것은 새로운 연구주제는 아니다. 그런데도 투명사회협약과 청렴사회민관협의회라는 반부패 거버넌스 구축과정을 혁신확산 관점에서 비교하는 것은 반부패 거버넌스 관련 연구가 풍부하지 못하다는 점뿐만 아니라 반부패 거버넌스 경험의 역사가 짧았다는 점에서 이에 대한 새로운 시사점을 제시할 수 있을 것으로 판단된다. 반부패 거버넌스 체계가 출범하게 된 의사결정과정을 과거와 현재를 비교하고 그 시사점을 설명하도록 하겠다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 반부패 거버넌스 선행연구 검토

반부패 거버넌스에 관한 기존 연구는 거의 없는 것으로 나타났다. 다만 반부패 거버넌스 형태인 투명사회협약에 대한 선행연구는 소수 연구가 존재한다. 이러한 투명사회협약이 거버넌스 형태의 이해관계자 협치를 통한 사회 투명성 제고를 목표로 하는 하나의 시스템이었다는 점에서 반부패 거버넌스로 볼 수 있을 것이다.

거버넌스에 대한 논의에서 전통적 관료제 모형의 한계를 극복하기 위한 하나의 기제로서 이를 다루는 연구는 다양하게 이루어져 왔다. 이러한 거버넌스 관점에서 이론적으로 부패 문제 해결과 관련된 연구는 거의 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 이와 관련된 연구로 부패와 관련된 연구는 거의 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 다만 김홍주(2005)는 행정조직의 부패, 신뢰, 책임성과 관련된 내용을 다루면서 협동거버넌스가 부패라는 사회문제를 효과적으로 해결할 수 있는 하나의 모형이 될 수 있을 것으로 보고 있다.

이정주 외(2019)는 투명사회협약과 관련된 선행연구를 크게 두 가지 경향으로 구분하여 살펴보고 있는데 하나는 투명사회협약을 발전시키기 위한 과제를 도출하는 연구와 반부패 거버넌스인 투명사회협약이 해체된 이후 이에 대한 평가와 관련된 연구이다.

투명사회협약의 발전과제와 관련된 연구는 신동면(2006)의 연구로 이 연구에서는 새롭게 대두된 반부패 거버넌스 형태인 투명사회협약을 코포라티즘의 발전과정과 비교하면서 투명사회협약의 발전과제를 제시하였다(김거성, 2009).

두 번째 경향은 투명사회협약 해체 후 이에 대한 회고적 평가를 담은 연구로 볼 수 있다. 라영재(2008)는 우리 사회의 사회협약 사례인 노사정협약과 저출산고령화대책 사회협약과 비교하면서 투명사회협약이 정책공동체로서의 형태를 띠면서 정책협약이 확산하여가는 하나의 거버넌스 형태로 규정하였다. 다만 이러한 정책협약이 내실이 있게 이루어지기 위해서는 정부의 적극적 역할을 강조하였다. 김거성(2009)은 협력체계구축 관점에서 투명사회협약이 반부패전략으로서 소기의 성과를 거두었으나 협약이 자발성에 기초한다는 점에서 협약 주체의 적극성을 담보할 수 있는 유인책의 부재, 전문가그룹 참여의 부족, 각 주체의 능동적 참여를 조직화하는데 아래로부터의 지속적 압력의 부족을 투명사회협약의 지속가능성에 부정적 영향을 미친 요인으로 진단하고 있다.

이정주(2019)는 투명사회협약에 대한 체계적 평가가 이루어지지 못했다는 점에서 이에 대한 체계적 분석을 통해 향후 반부패 거버넌스가 나아가야 할 방향성을 제시하고 있다. 이 연구에서 투명사회협약과 같은 반부패 거버넌스 정책이 정착하기 위해서는 제도적 인프라 구축, 시민교육의 강화, 민간부문의 부패해결을 위한 활발한 논의가 이루어질 필요성을 제기하였다.

2. 혁신확산(Diffusion of Innovation)에 관한 논의

1) 혁신확산모형과 혁신확산 결정과정

혁신확산이란 새로운 아이디어, 제품, 서비스 등이 시간이 지남에 따라 어떻게 구성원들에게 의사소통이 이루어지는 과정을 의미한다. 혁신을 채택한다는 것은 이러한 혁신을 이용하는 과정으로 이러한 혁신확산 연구는 1962년 Rogers가 혁신확산이론을 제시하면서 다양한 학문영역에서 개인 차원과 사회 차원의 연구가 활발하게 진행되었다.

혁신확산모형은 사회 내에서 새로운 기술이나 아이디어가 채택되는 과정을 제시하고 단계별로 특징을 설명하면서 이러한 혁신이 어떻게 채택되는지 또는 이를 수용하는지를 설명하는데 유용한 기제로 활용될 수 있다. 이러한 관점을 정책분야에 적용하게 되면 정책혁신 확산에 관한 연구로 발전하게 된다.

Rogers(2003)는 혁신확산 연구의 유형을 8가지로 제시하고 있는데 그 내용은 다음과 같

다. 이러한 연구유형 중 사회체계 구성원들의 개혁성에 미치는 영향요인에 관한 연구가 혁신확산 연구에서 높은 비중을 차지하는 것을 보여 주고 있다. 이는 혁신확산과정에서 혁신의 채택과 채택하지 않는 이유는 무엇인지를 밝히는 연구가 주를 이룬다는 점이다.

〈표 1〉 혁신확산 연구의 유형

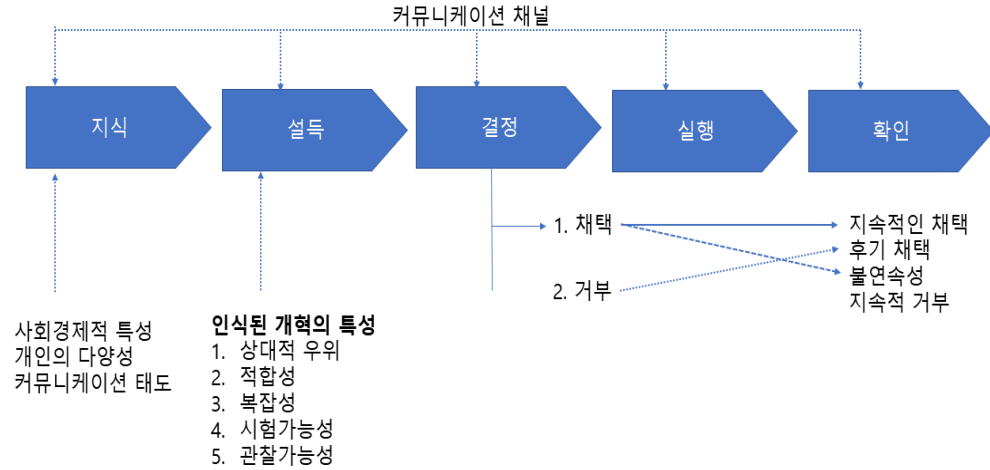
종속변수	독립변수
사회체계 구성원이 개혁에 대해 인지하는 시기	구성원의 특성(범지역성, 커뮤니케이션 채널 행위)
사회체계에서의 개혁 채택률	구성원들이 인지하는 개혁속성(복잡성, 적합성 등)
사회체계 구성원들의 개혁성	구성원들의 특성(범지역성, 자원, 사회적 지위, 개혁주도자들과의 접촉), 체계적 수준의 변수
개혁 확산에서 의견 지도력	구성원들의 특성(범지역성), 체계 규범 등의 변수, 커뮤니케이션 채널 행위
확산네트워크	체계에서 개인간의 연결이 이루어지는 네트워크 연계
다양한 사회체계에서 개혁채택률	사회체계
커뮤니케이션 채널 사용	체계의 구성원(개혁결정)
개혁의 결과	사회체계의 구성원: 개혁의 특성

출처 : Rogers(2003). Diffusion of Innovations. pp. 96-98. 재인용.

혁신확산을 정책혁신확산에 적용한 연구의 경향을 살펴보면 크게 정책확산의 특성과 요인이 되는 요인을 밝히는 연구, 정책채택관점에서 정책채택요인을 밝히는 연구, 정책유형에 따른 정책채택의 차이점을 밝히는 연구 등으로 구분해 볼 수 있다(홍성우, 2018)

본 연구는 반부패 거버넌스가 사회의 투명성을 높이는 하나의 혁신정책으로서 이를 어떻게 받아들였는가에 관한 내용이 주된 내용으로 혁신확산 연구에서 혁신확산 결정과정과 관련된 ‘사회체계구성원이 혁신으로서 수용하는 결정과정에 대한 탐색적 연구로 볼 수 있다.

혁신확산 결정과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 5단계로 진행된다. 지식단계를 시작으로 확인의 총 5단계로 혁신확산 결정과정이 구성된다. 혁신과정의 최초단계는 지식과정으로 이 과정은 혁신을 인지하고 수동적인 태도에서 혁신을 수행하는 능동적 과정을 거쳐 가게 된다. 이 과정에는 사회경제적 특성, 개인의 다양성, 그리고 혁신의 전달과 관련된 커뮤니케이션이 영향을 미치게 된다. 그리고 이러한 지식과정은 개혁과정을 통해 얻을 수 있는 이익과 불이익에 관한 판단, 이러한 혁신의 필요성과 혁신기제를 어떻게 이용할 것인가의 문제로 볼 수 있다. 이 과정에서 혁신주도자(변화주도자)는 이러한 혁신을 다수에게 효과적으로 전달하는 노력을 하게 된다.



〈그림 1〉 혁신확산 결정과정 모형

출처 : Rogers(2003). Diffusion of Innovations. p.170.

설득단계는 이 혁신기제가 어떤 특징이 있는지를 설득하여 이러한 혁신을 선택하도록 하는 것이다. 즉 반부패 거버넌스라는 혁신기제가 사회 투명성 제고에 어떠한 특징이 있는지를 설명하여 이를 확산해나가는 과정이다. 따라서 반부패 거버넌스가 사회 투명성 제고와 관련하여 다른 반부패정책보다 상대적 우위와 적합성을 갖고 있으며 이를 관찰할 가능성이 크다면 반부패 거버넌스에 대한 혁신기제에 대한 긍정적 인식을 하게 되어 이를 혁신의 기제로 채택하게 된다는 것이다.

결정단계는 혁신을 채택할지 거부할지에 대한 단계이다. 현재 반부패 거버넌스 형태인 청렴사회협약은 많은 공공부문에서 채택하고 있어서 채택률을 갖고 논의하는 것은 무의미할 수 있다 중요한 것은 혁신을 채택하고 이를 수용하였다고 하더라도 그 혁신의 질적 내용이 높은 수준인지에 관한 판단이 필요하다.

실행은 혁신기제의 실질적 활용을 의미한다. 이러한 실행단계에서는 혁신기제를 어떻게 활용할 것인가에 대한 문제로 귀결되며 이러한 혁신의 지속가능성을 확보하기 위해서는 변화주도자가 이에 대한 방법을 제공하는 보조 역할을 함으로써 좀 더 혁신의 확산을 확대해 나갈 수 있다.

확인단계는 혁신기제가 기대했던 효과를 달성하지 못할 때 이를 거부하거나 중단하는 것이다. 이러한 혁신 거부는 좀 더 나은 혁신을 채택하고 기존의 혁신을 중단하는 것을 의미한다.

2) 선행연구 검토

혁신확산모형이 정책분야에서 정책확산 연구로 발전하면서 정책혁신의 확산 개념을 규정

하고 있으며 이러한 정책혁신의 확산은 일정 지역의 정부가 도입한 정책들을 다른 지역정부가 받아들여 이 정책을 도입한 정부의 수가 증가하는 것을 정책혁신의 확산으로 정의한다(홍성우, 2018).

Berry · 김대진(2010)은 정책혁신과 확산모형에 대한 정책학 분야에서의 활용하는 설명요인을 제시하고 있는데 크게 주요 요인으로 내부결정요인 모형 : 인구사회학적 요인과 경제적 요인, 제도 및 환경적 요인으로 제시되어 있으며 지역확산모형은 공간적 요인이 주요요인을 제시되고 있다. 내부결정요인모형의 변수로는 교육수준, 소득, 재정, 정책수요/정치이념, 정당경쟁, 종교적 태도, 법령을 제시하고 있으며 지역확산모형은 경쟁, 사회적 학습, 정치적 압력, 재정자원 등이 변수로 활용되고 있음을 제시하였다.

반부패 거버넌스와 관련된 혁신확산 관점에서의 선행연구는 거의 없다고 볼 수 있다. 다만 부패 · 청렴과 관련하여 정책확산 관점에서의 선행연구가 있는데 김홍주(2013), 이대웅 · 권기현(2015), 한익현(2021)의 연구가 대표적이다.

김홍주(2013)의 연구는 공직자 부조리 신고포상금제도의 정책확산에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석한 연구이다. 이 연구에서는 반부패정책과 관련된 논의는 지속해서 이루어졌으나 반부패정책의 확산에 관한 연구가 없다는 점에서 지방정부가 반부패정책을 채택하는데 어떤 요인이 영향을 주는지 이론적 시사점을 제시하였다. 지역적 확산과 관련하여 광역자치단체 수준에서 외부 결정요인인 채택률이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며 내부적 결정요인으로 재정 · 경제적 요인 중 자체 재원, 정책사업예산의 비중이 정치 · 행정적 요인 중 선거시기와 반부패 제도 틀이 인구 · 사회학적 요인 중 지방투표율, 부패지수가 공직자 부조리 포상금 조례채택에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이대웅 · 권기현(2015)도 김홍주(2013)의 연구 사례인 반부패 신고포상금제도를 중심으로 지방정부에서의 혁신확산의 관점에서 연구를 수행하였다. 다른 점은 정책의 혁신수준에 따른 혁신의 확산요인에 대한 비교분석을 실시하였다. 이 연구에서는 신고포상금제도의 부패 행위 대상자, 신고방법의 수, 포상금의 액수에 따라 내용분석을 실시하고 이를 저혁신, 중혁신, 고혁신으로 구분하였다. 연구결과 혁신성이 높은 반부패 신고포상금제도를 운영하는 기관의 경우 네트워크 요인에 영향을 많이 받는 것으로 나타났으며 혁신성이 낮은 신고포상금제도를 운영하는 기관은 상위정부의 영향을 받는 것으로 나타났다.

한익현(2021)은 외부적 확산요인(수평적, 수직적)과 내부적 확산요인(정치적, 재정적, 행정적)요인이 시민감사관제 도입에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 이 연구에서는 기초자치단체의 시민감사관 제도 도입에 광역자치단체의 수직적 확산메커니즘의 영향을 받지 않는 것으로 나타났으며 지역의 경쟁적 정당구도가 시민감사관제도 도입에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구는 정책혁신 확산연구의 영향요인을 중심으로 한 실증분석을 통해 반부패 거버넌스 체계의 확산의 영향요인을 밝히기에는 어려움이 있다. 반부패 거버넌스라는 민관협력형

부패방지체계인 투명사회협약과 청렴사회민관협의회 두 사례 모두 내부결정모형이나 지역 확산모형을 통한 실증분석을 위한 자료가 풍부하게 구축되어 있지도 않아 혁신확산의 영향 요인을 분석이 곤란하다. 따라서 본 연구에서는 혁신확산결정과정에서 영향을 미치는 요인에 대하여 질적 연구방법을 통한 사례분석을 진행하도록 하겠다.

Ⅲ. 분석 기준

1. 투명사회협약의 지속가능성 저해요인

청렴사회민관협의회 추진 및 청렴사회협약 추진과 관련된 혁신확산 결정과정의 영향요인에 대한 설명을 위해 투명사회협약 추진과정에서 나타난 문제점을 살펴보고자 한다. 투명사회협약 추진과정에서 나타난 문제점을 정리하면 <표 2>와 같다. 본 연구에서는 투명사회협약 추진과정의 문제점을 투명사회협약이 지속가능성 확보에 영향을 준 요인을 중심으로 살펴해보도록 하겠다.

투명사회협약의 지속가능성 저해요인을 살펴봄으로써 청렴사회민관협의회라는 반부패 민관거버넌스가 우리 사회에서 청렴성 향상 정책으로서 각 이해관계자 사이에서 어떻게 소통되고 추진하기까지 어떻게 결정되었는지를 설명하는 근거로 활용하기에 유용할 것으로 판단된다.

<표 2> 투명사회협약 지속가능성 저해 요인

구분		지속가능성 저해요인
부문	공공부문	-특정 부처의 반발, -부패방지기능과 권한 강화 미비 -민관협력체계의 공고성 미약
	정치부문	-국회의원들의 권한 제한에 대한 반발 -참여 정당 간의 의제에 대한 이견
	경제부문	-대안의 수위에 대한 문제 제기
	시민사회	-참여주체에 대한 불신 -지역투명협의 활동과 비교해 중앙차원의 네트워크 및 시스템 취약
분야	공기업	-개별 기관의 이행력 부족, -반부패제도의 활성화 부족 -모니터링과 성과평가의 부족, -공기업 대표의 교체
	건설분야	-참여단체 간 의견수렴과 토론과정 부족, -이슈의 구체화 부족 -상층 중심의 보여 주기식 행사, -대표자의 의지 미약

보건의료	-참여단체가 해당 업계 이익 대변을 앞세우다 투명사회협약과 대립하는 사안의 절충 어려움 -법률제정과정의 이행절차 지연, -실천 의지의 부족(일회성), -제재수단 부재
금융	-협약구성의 취약성과 의제확보 제약 -이행책임과 실천의지 미약
교육분야	-협약이행의 주체 설정 부재, -책임감과 관심 부족 -공공부문의 역할 부족, -공감대 형성 부재
사회복지 분야	-뚜렷한 협약실천 실적 부족, -참여단체의 적극성 부족 -참여단체의 부정적 인식(규제와 간섭)
지역별	-재원의 부족(부산), -재원 부족 및 제도적 기반 미비(경남) -분담금 부담 이행 부족, -체계적 계획 부족, 시민사회참여 미비 -분담금 부족, -일회성 행사, -지방자치단체 참여의 소극적 태도 -상호이해 부족, -공공부문과 시민사회 부문의 이견, 이행을 위한 제도기반 부재

출처 : 투명사회협약실천협의회(2008)의 투명사회협약백서의 내용을 요약

투명사회협약은 부문별 분야별 협약을 진행하면서 나타난 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 부문별 투명사회협약에서의 문제는 각 이해관계자 간의 반부패 거버넌스에 대한 이해의 수준이 달랐다는 점이 가장 큰 문제점으로 요약할 수 있다. 각 주체의 이견 발생이나 참여 주체에 대한 불신은 반부패 민관 거버넌스라는 혁신기제에 대한 이해의 수준이 다르다는 점을 보여 주는 것으로 반부패 거버넌스가 확산되고 지속가능성을 확보하기 위해서는 반부패 민관 거버넌스에 대한 참여주체간 인식적 공유가 필요하다는 점이다.

분야별 투명사회협약의 문제점은 협약이행과 관련하여 분야별 참여 이해관계자의 반부패 거버넌스에 대한 이해 수준에 따라 그 발전양상이 상이하게 나타났으며 제도적 기반의 부재로 인하여 분야별 투명사회협약이 실질적인 집행이 되지 못했다는 점이다. 이정주(2019)도 투명사회협약 집행에 있어서 지속할 수 있는 제도적 기반의 부족을 그 한계로 제시하고 있다.

2. 혁신확산 결정과정에 관한 평가 기준

앞에서 살펴본 혁신확산 결정과정 단계별로 투명사회협약의 지속가능성 저해요인을 정리하고 이에 따라 청렴사회민관협의회 재구축 과정에서의 혁신확산 결정과정 요인을 비교하고 투명사회협약 추진과정에서의 저해요인을 극복했는지를 평가하는 기준을 제시하면 다음과 같다.

〈표 3〉 혁신확산 결정과정 요인에 의한 반부패 거버넌스 평가 기준

혁신확산 결정과정		투명사회협약의 지속가능성 저해요인	반부패 거버넌스 평가 비교기준
1. 지식 단계	사회경제적 특성 참여자의 다양성 커뮤니케이션 태도	-참여자의 반부패 민관 거버넌스 에 대한 인식공유 부재 -협약이행의 주체 설정 부재 -이해관계자 간 토론 부족 -참여주체에 대한 불신	■ 이해관계자 간 반부패 거버넌스 필요성의 인식공유 정도 -반부패 거버넌스 구축 환경(정치, 행정) -참여자 구성의 다양성 -커뮤니케이션 수준
2. 설득 단계	상대적 우위 적합성 복잡성 시험가능성 관찰 가능성	-협약에 대한 부정적 인식 -이슈의 구체화 부족 -책임성과 관심 부족 -적극적 참여 부족	■ 혁신 특성에 대한 이해 -반부패 정책으로서의 반부패 거버넌스의 우 위 인식 -부패문제 해결 수단으로서의 적합성 -부패문제 해결을 위한 방법의 확인가능성
3. 결정 단계	채택 : 지속적 채택, 불연속성 거부 : 후기 채택, 지속적 거부	-대안의 수위 조절 실패 -협약에 대한 이해 수준 상이	■ 혁신의 내용(수준)에 대한 동의 수준 -반부패 거버넌스 채택률
4. 실행 단계	결정자와 집행자의 상이성	-상호이해 부재 -모니터링과 성과평가의 부재	■ 추진체계의 명확성과 혁신수행의 방법에 대 한 명확성 -반부패 거버넌스의 활용방법 -반부패 거버넌스의 활용 다양성
5. 확인 단계	개혁의 강화 또는 거부	-제도화 기반 부재 -모니터링과 성과평가의 부재	■ 반부패 거버넌스의 내재화 수준 -반부패 거버넌스 촉진자의 역할 수준 -성과 도출

Ⅳ. 반부패 민관거버넌스 혁신확산 결정과정 비교평가

1. 반부패 거버넌스의 필요성에 대한 인식공유 수준(지식단계)

지식단계는 혁신을 인지하고 이를 적극적으로 받아들이고 수행하는 혁신확산의 첫 단계이다. 이 단계에서는 반부패 거버넌스의 필요성에 대한 인식공유와 이해관계자 간 소통을 통한 확산이 중요한 요인이다.

투명사회협약은 사회 전반의 부패가 한국 사회 발전을 가로막고 있으며 이 문제를 해결

하기 위해 공동의 약속과 노력을 통해 부패문제를 해결하자는 취지로 시민단체인 반부패 국민연대(현 한국투명성기구)가 2004년 제안하였으며 정부, 경제계, 정치권, 시민단체의 의견을 모아 추진하게 되었다. 하지만 이러한 반부패 거버넌스의 필요성에 대한 인식이 높다고 평가하기는 불가능하다. 이는 협약이행시 참여주체 간의 이해 수준의 상이, 이해관계자 간 토론의 부족 등으로 인하여 반부패 거버넌스에 대한 필요성에 대한 인식이 공유되었다고 보기 어려운 측면이 있다. 하향식 협약 추진과 중앙단위에서의 논의의 집중이 반부패 거버넌스가 확산되는 것을 방해하는 요인으로 작용하게 되었다.

청렴사회민관협의회라는 반부패 거버넌스를 채택하는 혁신과정에서 투명사회협약의 문제점을 어떻게 극복했는가를 살펴볼 필요성이 있다. 우선 추진과정을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4〉 청렴사회민관협의회 추진과정

일정	추진내용
2017년 4월	사회 각계가 참여하는 국가 차원의 반부패 민관협약체 구축 촉구
2017년 7월	새 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제 발표 ※ 시민과 정부가 함께하는 민관협력형 부패방지체계 확립(국정과제 2-4)
2018년 1월	청렴사회민관협의회 설치 및 운영에 관한 규정(국무총리 훈령) 제정
2018년 2월	제1기 청렴사회민관협의회 구성
2018년 3월	제1차 회의 개최
2018년 9월	부패방지권익위법 개정안 제출 ※ 청렴사회민관협의회 및 지역 청렴사회민관협의회 법적 설치 근거 마련
2018년 3월 - 2020년 2월	반부패·청렴정책 제안 8건 의결

출처 : 국민권익위원회(2020a)의 내용을 표로 재구성.

청렴사회민관협의회 출범과정을 살펴보면 반부패 거버넌스에 대한 제안은 투명사회협약과 마찬가지로 시민사회가 제안하였지만 이를 정부가 공식적으로 의제화하는 과정을 거치면서 반부패 거버넌스에 대한 인식적 공유를 강화하는 절차를 거치게 되었다. 그리고 이러한 청렴사회민관협의회라는 추진체계를 통해 청렴사회협약을 실천해나가는 과정을 거치면서 협약이행 주체에 대한 명확화뿐만 아니라 반부패 민관거버넌스가 제도적 기반을 마련하는 계기가 되었다. 이는 정치적 환경과 맞물려 있는 측면도 있다. 문제인 정부가 반부패청렴을 주요 정책의제로 다루면서 행정부가 이를 적극적으로 추진할 수밖에 없는 상황이 되었다. 또한 여야 정치권은 이러한 상황에서 청렴사회민관협의회에 참여하고자 하는 적극적 의지도 부족했던 상황이었다.³⁾

3) 이 부분은 심사위원이 심사의견으로 제시한 내용임. 혁신확산 결정과정에서 혁신기체인 반부패 거버넌스의 필요성에 대한 인식이 투명사회협약보다 청렴사회민관협회의 혁신확산 결정과정에 상대적

투명사회협약도 반부패협약을 촉구하는 시민사회 1백인 선언을 시작으로 공공부문, 2005년 3월 9일 공공부문, 정치부문, 경제부문, 시민사회부문의 주요 대표자 40여 명이 참여하고 서명함으로써 체결되었다. 이후 투명사회협약실천협의회라는 협약체결 당사자 간의 협약이행과 점검을 위한 기구를 구성하게 되었다.

투명사회협약은 사회 각 부문이 사회 투명성 제고라는 목표를 달성하기 위해 이와 관련된 의제를 발굴하고 이를 실천하기 위한 하나의 사회적 합의를 토대로 거버넌스 체계를 구축하기 위해 노력했다면 청렴사회민관협의회는 행정부의 제도적 기반을 토대로 이를 전파해 나가는 과정을 거쳤다고 볼 수 있다.

이러한 차이는 청렴사회민관협의회라는 민관협력형 반부패체계 구축과 관련된 혁신확산 결정과정에서 반부패 거버넌스 체계의 필요성을 공식의제화하는 형태를 띠었다는 것이다. 이는 사회적 학습을 통해 반부패 거버넌스 구축 시 공공부문 특히 행정부의 제도적 기반 없이는 민관협력형 반부패 체계 구축에 한계가 있을 수 있다는 점을 거버넌스 체계 내의 이해관계자들이 과거의 경험을 통해 이를 이해하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이는 투명사회협약을 추진했던 시민사회나 그때 당시 투명사회협약에 공공부문 참여자였던 국가청렴위원회(현 국민권익위원)가 이러한 문제점을 극복할 필요성을 공유했기 때문이기도 하다.

2. 반부패 거버넌스에 대한 이해(설득단계)

반부패 거버넌스라는 혁신확산 결정과정에서 과거 투명사회협약이 좌초되었던 경험을 생각해보면 민관협력형 반부패 체계를 혁신기제로 새롭게 활용하는 것에 대해서 이해관계자들은 사회 투명성 제고를 위한 정책수단으로서 효과에 대해서 불신하고 이를 거부할 우려가 있다. 이는 혁신기제가 지속가능성을 갖는 한계가 될 수 있다.

혁신확산 결정과정의 설득단계는 반부패 거버넌스라는 수단을 수용하는 입장에서 사회 투명성 제고와 관련하여 어떠한 유용성이 있는지 설명이 되고 수용되어야 확산되어 나갈 수 있다는 점에서 청렴사회민관협의회는 어떠한 혁신의 특성이 있는지를 살펴볼 필요성이 있다. 또한 지역이든 부문이든 반부패 거버넌스 체계에 참여하는 기관에게도 기관의 청렴수준 제고에 대한 효과성이 설득되어야만 반부패 거버넌스 체계를 구축에 동의하고 이에 대한 참여를 유도할 수 있기 때문이다. 이러한 설득단계에서는 혁신의 특성을 설명해야 하는데 Rogers(2003)는 다섯 가지 특징을 제시하였다.

첫째, 혁신수단의 상대적 우위이다. 즉 사회 투명성 제고와 관련하여 다른 반부패정책보다도 반부패 거버넌스 체계가 어떤 정책적 우위가 있는지 설명이 필요하다. 둘째, 적합성이다. 이는 부패문제 해결에 있어 기관이 다른 반부패정책보다 조직이 부패예방 업무를 수행

으로 강하게 작용하게 된 요인으로 볼 수 있다.

하는 방식과 맞는가의 문제이다. 셋째 복잡성은 혁신수단의 활용의 용이성을 의미한다. 반부패정책으로 쉽게 이를 채택하여 수행할 수 있는가의 문제로 볼 수 있다. 넷째, 시험가능성은 반부패 거버넌스라는 민관협력형 부패방지체계를 적용하여 그 효과를 검토하고 평가하는 과정으로 볼 수 있다. 마지막으로 관찰가능성은 다른 기관 또는 이해관계자가 이를 활용하는 것을 쉽게 확인할 수 있음을 의미한다.

이와 같은 혁신 특성을 반부패 거버넌스에 적용하여 살펴보면 다음과 같다. 투명사회협약은 다른 반부패정책보다 부패문제나 사회 투명성을 해결할 수 있다는 상대적 우위가 명확하게 있는가와 관련하여 이와 관련된 근거는 부족하다. 다만 우리 사회 부패문제 해결과정에서 공공부문을 중심으로 한 부패예방 노력에 한계가 있고 이러한 한계를 극복하고 민관이 함께할 때 사회 투명성 향상이라는 목표를 달성할 수 있다는 원칙이나 지식 등이 존재한다고 볼 수 있다. 청렴사회민관협의회도 사실상 다른 반부패정책보다 이점이 있다는 실증적 근거는 미약하나 국민이 공감하는 반부패정책을 제안하고 이를 실천하여 공정하고 투명한 대한민국을 실현한다는 원론적인 의미에서의 우위를 점하고 있다. 부패통제를 위한 제도 개선이 이루어지고 있지만 부패문제가 효과적으로 해결되고 있다는 평가는 어렵다. 또한 일반시민들은 부패문제 해결과 관련해서 사실 민관 거버넌스 형태를 통한 부패문제 해결보다는 제도적 개선에 대한 지지가 많은 것을 확인할 수 있다.⁴⁾ 반부패 거버넌스를 부패문제 해결 수단으로서의 인식적 공유가 부족한 것이 그 효과가 없다는 방증은 아니지만 반부패 거버넌스가 국민이 체감할 수 있을 정도의 정책수단이라고 인식하지 못하고 있는 것도 현실이다.

김거성(2009)은 투명사회협약의 국가 반부패 전략으로서의 의미를 제시하고 탐색적 차원에서 반부패 거버넌스의 효과성을 제시하고 있다. 그는 투명사회협약 추진 당시 2005년부터 2008년까지의 부패인식지수 상승효과를 근거로 투명사회협약이 반부패 전략으로서의 효과가 있음을 언급하고 있다. 회고적 측면에서 협약의 효과성을 제시하였다는 측면에서 의미가 있으나 김거성(2009)이 제시한 부패인식지수의 상승은 혁신확산 결정과정에서 본다면 투명사회협약을 추진하던 당시 반부패 거버넌스가 다른 반부패전략보다 상대적 우위가 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 따라서 반부패 거버넌스 추진 당시 반부패 거버넌스가 다른 부패방지전략보다 상대적 우위에 있다고 확인하기는 어려운 부분이 있다.

둘째, 적합성과 관련된 부분이다. 부패문제 해결에 있어 적합한 수단인지에 대해 청렴사회민관협의회는 투명사회협약이라는 역사적 경험을 토대로 민관협력형 부패방지체계의 적합성에 관한 인식은 높았던 것으로 판단된다. 사실 적합성은 혁신을 추진하는 주체의 가치

4) 2017년 한국투명성기구가 전문가를 대상으로 실시한 설문조사 결과 응답자(총 311명)의 40.5%가 권력핵심부의 결연한 반부패 의지, 15.5%가 반부패기구 정비 및 신설, 11.7%가 반부패 관련법 제정강화, 반부패사회협약 등 사회운동 전개는 7.9%로 나타났다. 황지태 외(2017)의 일반국민조사(총 1,011명)에서는 45.3%가 권력핵심부의 결연한 반부패 의지, 13.0%가 반부패기구 정비 및 신설, 19.1%가 반부패 관련법 제정강화, 반부패사회협약 등 사회운동 전개는 4.4%로 나타났다.

나 신념 그리고 처한 환경도 혁신수단의 적합성을 판단하는 중요한 요인이다. 투명사회협약 추진 당시 부패문제를 공공부문에 국한하여 공공부문이 부패행위의 비판대상이라는 점에서 투명사회협약 추진 당시 이 협약이 비판대상인 공공부문에 대한 면죄부를 주는 것은 아닌지 또는 척결의 대상이 부패문제를 해결하는 주체의 역할을 할 수 있는지에 대한 의문이 제기되었다.⁵⁾ 이런 측면을 고려했을 때 투명사회협약은 혁신수단으로서의 적합성이 상대적으로 이해관계자간 차이가 있는 것으로 유추해 볼 수 있다. 수단적 측면에서의 적합성을 살펴보면 반부패 거버넌스가 적절한 수단인지에 대한 의구심도 존재하였다. 공공부문의 경우 협약추진 당시 특정 부처의 반발을 가져오는 의제들을 사회적으로 합의하기는 어려움이 있었으며 정치부문의 경우 국회의원의 권한을 제한에 반발하는 등 그 과정이 순탄하지 않았다는 점에서 수단적 적합성으로서 혁신확산을 결정하기 위한 수단으로 설득력이 다소 약한 것으로 판단된다.

반면 청렴사회민관협의회는 투명사회협약이라는 역사적 경험을 토대로 시민사회, 공공부문 각 주체들이 거버넌스라는 측면에서의 정책수단으로의 적합성은 인지하였으나 이 거버넌스 체계 내에서 이해관계자들간의 가치와 상반되는 의제가 다루어지기보다는 논의의 과정을 거쳐 이러한 격차를 줄인 것으로 보인다. 다만 이해관계자들간의 합의가 되지 않는 의제 자체는 거버넌스 체계 내에서 적절히 논의되지 않는 문제가 발생할 우려가 있다.

혁신확산 기제의 특성에 대한 설득과 관련하여 복잡성은 해결하고자 하는 목표의 명확성과 혁신기제의 활용 용이성으로 판단할 수 있다. 사실 투명사회협약의 사회 투명성 제고나 청렴사회민관협의회가 국민이 체감할 수 있는 반부패정책의 제안을 통한 공정하고 투명한 대한민국 실현이라는 목표는 다분히 추상적이어서 이에 대한 목표에 대한 이해가 상이한 부분이 발생한다. 또한 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적 대안의 도출에 있어서 이해관계자간 협의와 논의를 통해 도출한다는 점에서 반부패 거버넌스를 채택하려는 기관의 입장에서는 부패문제 해결 수단으로서 반부패 거버넌스 체계는 활용 용이성이 낮은 것으로 인식할 수 있다. 다만 청렴사회민관협의회는 과거 투명사회협약의 경험이 있었기 때문에 활용 용이성이 상대적으로 높은 것으로 판단된다.

적용가능성과 관련하여 투명사회협약과 비교했을 때 청렴사회민관협의회와 지역 청렴사회민관협의회가 안정적으로 운영되고 있다는 측면에서 투명사회협약보다 민관협력형 부패방지체계를 다양한 형태로 활용할 수 있으며 부패문제 해결의 다양한 방법으로 활용할 수 있는 여지가 많아졌다는 측면에서 과거의 투명사회협약보다는 적용가능성이 높다고 볼 수 있다. 이러한 적용가능성을 확인하고 부패문제 해결을 위한 수단으로 반부패 거버넌스 체계

5) 투명사회협약백서에도 이 문제에 대한 고민이 기술되어 있다. “투명사회협약의 참여자들은 공공, 정치, 경제, 시민사회의 주요 대표자들이다. 이 중에서 공공, 정치, 경제는 투명성과 관련해 주로 질타의 대상이었다. 따라서 협약의 체결과 관련하여 기존에 제기되었던 비판은 크게 ▲투명사회협약은 부패로부터 자유롭지 못한 자들을 위한 사면의 명분이 아닌가 ▲과연 이들이 협약을 지킬 수 있을 것인가 ▲과연 이들이 협약에 합의할 수 있을 것인가하는 세 가지였다”(투명사회협약백서, 2008. p.29).

를 지속적으로 채택할 가능성이 높아졌다고 볼 수 있다. 또한 청렴사회민관협의회가 제도적 기반뿐만 아니라 청렴사회협약을 충실히 이행하고 있다는 측면에서 민관협력형 부패방지체계를 혁신기제를 채택하고자 하는 기관들의 관찰가능성을 높이고 있으며 이를 채택하는 기관들이 늘어나면서 혁신이 지속해서 확산할 수 있는 기회를 제공할 것으로 보인다.

〈표 5〉 설득단계에서의 혁신확산 결정과정에 반부패 거버넌스에 관한 비교 결과 종합

혁신확산 결정과정		투명사회협약	청렴사회민관협의회
설득 단계	상대적 우위	-사회투명성 제고를 위한 협력체계 구축을 통한 사회 투명성 제고 정책수단 활용에 대한 명분상의 상대적 우위 -협약 당시 반부패 거버넌스 체계가 다른 반부패 정책수단보다 효과적이라는 상대적 우위 확인 불가	-국민이 공감하고 체감할 수 있는 반부패정책을 제안하고 이를 실천함으로써 공정하고 투명한 대한민국을 실현한다는 명분상의 우위
	적합성	-거버넌스 형태의 부패방지정책의 최초 시도로 이에 대한 적합성을 판단하기 어려운 환경이었음 -가치적 측면의 적합성에 있어서 구성원에게 설득력이 약한 측면이 있음	-투명사회협약이라는 반부패 민관거버넌스 구축 경험을 통해 민관협력형 부패방지체계의 적합성에 대한 인식은 높으나 적합성이 높은 혁신수단 여부에 관한 판단이 어려움 -과거 경험을 토대로 이해관계자의 가치나 신념에 반하지는 않는 것으로 보임
	복잡성	-목표 측면에서의 복잡성 강함 -수단적 측면에서의 활용 용이성 낮음	-목표 측면에서의 복잡성은 투명사회협약과 동일하나 의사결정과정을 단순화하여 활용 용이성을 높였음 -혁신기제로 반부패 거버넌스 체계의 활용 용이성은 과거 투명사회협약의 경험에 대한 학습을 통해 상대적으로 활용 용이성이 높음
	시험가능성	-협약을 통한 다양한 실천을 적용하지 못하고 협약이 좌초되어 이에 대한 적용가능성이 다른 이해관계자에게 설득되지 못함	-청렴사회민관협의회 및 지역 청렴사회민관협의회 등의 추진기구와 청렴사회협약 체결을 통한 민관협력형 반부패체계 적용가능성이 높음
	관찰 가능성	-협약체결을 위한 논의과정을 거쳤지만 이를 관찰할 수 있는 협력체계가 다수 구축되지 못함	-청렴사회민관협의회 출범 후 지역 청렴사회민관협의회가 출범하였으며 이를 통해 민관협력형 부패방지체계를 활용하는 기관들에 대한 관찰가능성이 높음

3. 반부패 거버넌스에 대한 동의 수준(결정단계)

결정단계는 혁신을 채택할지 거부할지에 대한 단계이다. 현재 반부패 거버넌스 형태인 청렴사회협약은 많은 공공기관에서 채택하고 있으므로 채택률을 갖고 논의하는 것은 무의미할 수 있다. 중요한 것은 혁신을 채택하고 이를 수용하였다고 하더라도 그 혁신의 질적 내용이 높은 수준인지에 관한 판단이 필요하다.

투명사회협약은 국회 입법청원을 통해 다양한 형태의 사회 투명성 제고를 위한 정책 제안을 하였다. 투명사회협약 진행 기간의 정책 제안이다 보니 청렴사회민관협회가 제안한 정책 제안보다 수적으로 많은 것이기 때문에 이를 양적으로 비교하기는 어렵다. 다만 투명사회협약 당시 정책 제안이 현재 시행되고 있거나 입법화되어 있는 내용이 다수이다. 2008년을 기점으로 10여 년이 지난 지금 청렴사회민관협의회와 투명사회협약의 혁신과정에서의 질적 내용에 대한 단순비교는 어렵다.

다만 청렴사회민관협의회는 청렴사회민관실무협의회와 각 전문분과의 의견을 모아 정책 제안을 하고 이를 청렴사회민관협의회 명의로 공문을 발송하고 각 기관 감사실이 이를 공유하고 반부패정책협의회에 이를 정기적으로 보고하는 체계적인 전달체계를 강화하였다는 점에서 반부패 거버넌스에 대한 이해관계자의 실천을 담보하게 되었다.

〈표 6〉 투명사회실천협의회와 청렴사회민관협의회의 투명성 제고 정책 제안 내용 비교

구분	투명사회실천협의회		청렴사회민관협의회
제안 의제	정치 부문	<ul style="list-style-type: none"> -국회윤리특별위원회 강화 -국회의원 이해충돌방지 방안 -예산결산 기능 강화 -위원회 회의 투명성 강화 -입법지원조직 개선 -로비의 투명성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> -공익법인 등 투명성 제고를 위한 외부감사인 선임제도 개선
	공공 부문	<ul style="list-style-type: none"> -자체감사의 실효성 확보 법령의 재, 개정, -정책과정의 투명성 확보 및 민간부문의 참여 확대 제도 마련, -공익신고자 보호제도 강화 -정보공개법 개정, -기록물관리제도 개선, -몰수제도 강화, -정부산하기관 제도 개선, -지방자치단체 투명성 강화, -납세자 소송 도입, -인사제도 및 체제 전반 재정비, -불합리한 정부규제 개선, -공직부패 수사전담 특별기구 설립, -국방획득사업 제도개선, -이해충돌 회피제도 마련, -퇴직공직자의 유사기관 사기업체 취업제한제도 정비, -공직자 	<ul style="list-style-type: none"> -특수활동비 편성 및 집행관리 정책제도개선 -법조계 전관특혜 근절 -청렴사회협약 추진 -지방의회의원 겸직 투명성 강화 -공익신고자 보호 강화를 통한 신고활성화 -아파트 선분양 제도 공정성·투명성 강화 -초·중등 사립학교 사무직원 신규채용 공정성 강화

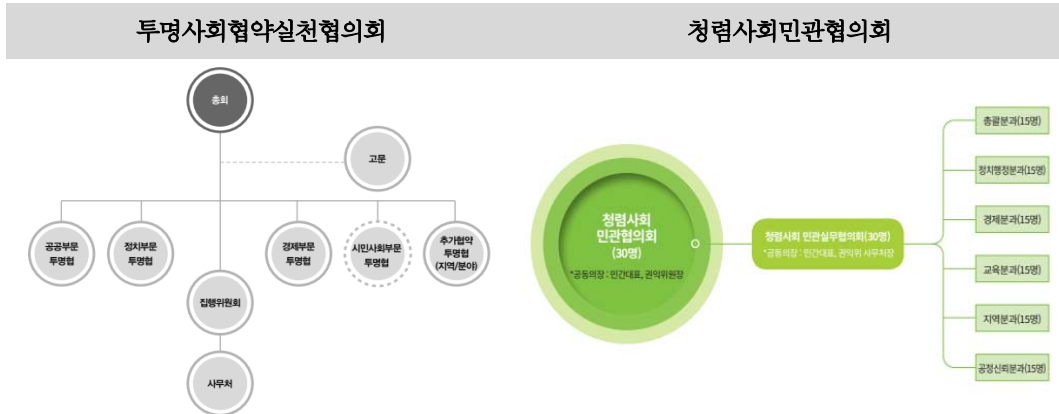
	윤리위원회 공정성, 전문성, 실효성 확보, -초중고 대학 등에서 투명성 교육과정 활성화
경제 부문	-윤리경영 강화를 위한 종합계획 수립, -윤리경영 담당조직 운영 -하도급 비리 등 기업부문 내부의 부패문제 개선, -뇌물방지를 위한 국제적 기업 경영원칙 준수, -기업의 사회적 책임 강화
시민 사회	-투명성 제고를 위한 체계적 종합계획 수립, -주민소환제, 주민투표제, 주민발안제 요건 완화 등 주민참여 활성화, -시민옴부즈만제도의 확대 시행 및 지원 확충

출처 : 투명사회협약실천협의회(2008), 국민권익위원회(2020a)의 내용을 정리하여 재인용.

4. 추진체계의 명확성과 혁신수행 방법의 이해(실행단계)

실행단계는 혁신기제의 활용을 의미하여 이의 활용을 확대하는 가로 볼 수 있다. 이러한 혁신기제가 확산되기 위해서는 추진체계가 명확해야 하며 이러한 추진체계 내의 구성원들이 혁신수행 방법에 대해 이해도가 높아야 한다. 사실상 추진체계는 반부패 거버넌스를 확산하는 확산체계의 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.

투명사회협약은 협약의 지속가능성과 효용성을 확보하기 위해 참여자를 포괄하는 형태이다 보니 참여 부문 간 발생하는 갈등을 조정할 수 있는 대표체가 없음으로 인하여 그 실행이 어려움에 봉착하는 모순에 빠지게 되었다(투명사회협약실천협의회, 2008). 이런 부분은 투명사회협약실천협의회 추진체계를 살펴봐도 확인할 수 있다. 부문별 협약과 이 협약을 체결한 이해관계자들이 의사결정을 하는 총회의 형태로 되어 있는 것을 확인할 수 있다. 청렴사회민관협의회는 전문분과와 실무협의회를 통하여 의견을 수렴하고 청렴사회민관협의회에서 논의하는 추진체계를 구축함으로써 반부패 정책 제안과 관련된 이해관계자 간 갈등을 조정하고 정책을 정교화하는데 좀 더 쉬운 형태로 구성되었다. 다만 투명사회협약 당시 참여주체로 정치부문이 있었지만 청렴사회민관협의회는 정치부문의 참여주체가 부재하다는 점은 아쉬움으로 남는다.



출처 : 투명사회협약실천협의회(2008), 국민권익위원회(2020)

〈그림 2〉 투명사회협약실천협의회와 청렴사회민관협의회 운영체계 비교

이러한 반부패 거버넌스 확산체계는 투명사회실천협의회와 청렴사회민관협의회가 다른 것을 확인할 수 있다. Rogers(2003:394-398)는 혁신확산 과정에서 수평적인 확산 양상을 보이는데 과거의 중앙집중적 확산체계가 탈중심적 확산체계로 구분하여 볼 수 있는데 탈중심적 확산체계는 확산체계 참여자들이 상호이해를 토대로 정보를 만들고 이를 공유한다는 점에서 쌍방향적 성격이 강하지만 중앙집중화된 확산체계는 선형적 일방향적인 성격을 띠는 것으로 보고 있다. 투명사회실천협의회는 수평적 네트워크를 이루는 확산체계를 보이지만 청렴사회민관협의회는 중앙집중적 확산체계의 모습을 보이고 있다.

중앙집중적 확산체계가 전문가들이 혁신의 결정을 전체적으로 조절하고 탈중심적 확산체계는 지역내에서 관리되고 확산이 자발적으로 이루어지는 특징을 갖는다. 투명사회협약은 다양한 이해관계자들이 모여 확산결정을 하는 구조라면 청렴사회민관협의회는 소수의 전문가들이 결정하는 구조로 이해될 수 있다. 청렴사회민관협의회도 다양한 참여주체가 있음을 부정하는 것은 아니다.

또한 수평적 관계에서의 이해관계자간 반부패 거버넌스 체계 확산을 주도하던 투명사회협약과 전문가와 일부 관료들로부터 반부패 거버넌스 체계가 확산되는 방향도 탈중심적 확산체계와 중앙집중적 확산체계의 차이로 볼 수 있다.

확산체계의 특성이 중요한 것은 혁신의 지속적 채택과 혁신의 재발명에 영향을 주기 때문이다. 탈중심적 확산체계가 혁신의 지속적 채택과 재발명에 중앙집중적 확산체계보다 높다는 점이다(Rogers, 2003). 이는 <표 6>의 내용을 통해서도 확인할 수 있다. 투명성 제고를 위한 투명사회협약이 제시한 정책이 청렴사회민관협의회 정책제안보다 다양한 부문의 반부패정책을 포괄하고 있다는 점이다. 투명사회협약은 2005년부터 2008년까지의 4년간의 활동이었다는 점에서 아직 2018년 출범 후 약 2년이 지난 청렴사회민관협의회의 반부패정책 제안과 단순 비교는 불가능하지만 확산체계가 갖는 특성에 따라 혁신을 수행할 수 있는

방법의 다양성에 차이가 발생할 수 있다는 것을 예측할 수 있다.

협약의 이행 여부를 점검하는 형태를 투명사회협약은 지역투명협의 주관기관이 주체가 되어 실적자료를 수합하고 이를 전문가 평가와 일반 국민 설문조사를 통해 협약이행에 대해 평가를 하였다. 다만 이행점검이 강제 사항은 아니어서 이행점검이 효과적으로 이루어지지 못한 것이 현실이다. 청렴사회협약의 경우 이행결과에 대한 자율평가를 시행하도록 협약 체결 구성원의 자율성에 맡겼지만 이를 공공기관의 청렴 수준 제고를 위한 노력도를 평가하는 부패방지 시책평가의 평가지표로 설정하고 이를 점검함으로써 청렴사회협약 주체들이 협약의 내용을 점검할 수 있는 이행기제를 마련하였다는 측면에서 차이가 존재한다. 2020년 기준 225개 협약대상기관 중 청렴사회협약 체결기관은 94.2%인 212개이며 이 기관들은 자율적으로 협약이행사항을 점검하고 있는 것으로 나타났다.

5. 청렴사회민관협의회의 내재화 수준(확인단계)

확인단계는 혁신을 강화할 것인가 아니면 이를 거부하고 새로운 혁신을 채택할 것인가 또는 일치하지 않는 부분이 있다면 이를 어떻게 개선할 것인가의 문제로 귀결된다. 부패문제 해결을 위한 이해관계자 간 협치모델인 투명사회협약이 좌초되게 된 것은 협약이 지속할 수 있는 제도적 기반이 부재했다는 것이다. 이 당시 지방자치단체를 중심으로 조례 제정을 통해 제도화 기반을 마련하는 노력을 하였지만, 일부 지방자치단체에서만 이루어졌고 이로 인하여 협약 당사자들이 협약에서 탈퇴함으로써 투명사회협약이 호지부지 운영되는 결과를 초래하게 되었다.

청렴사회협약을 중심으로 한 반부패 거버넌스 실행은 과거의 투명사회협약을 강화했는가에 관한 내용을 검토할 필요성이 있다. 이는 투명사회협약의 제도적 기반 부재와 성과에 대한 모니터링 부재를 저해요인으로 제시되었다.

투명사회협약과 관련된 제도적 기반이 마련된 것은 지방자치단체를 중심으로 이루어졌는데 2006년 대구광역시에서 최초로 투명사회협약 실천조례를 제정하였으며 2007년 울산광역시, 경기도 안산시, 2008년 경기도 구리시가 이 실천조례를 마련하였다. 하지만 그 이후 투명사회협약을 뒷받침할 제도적 기반을 마련하지 못한 한계가 있다. 협약을 뒷받침하는 제도적 기반 이외의 각 부문들이 투명사회협약을 체결했는데, 본 협약으로 투명사회협약이 2005년에 체결되었으며 개별협약으로는 건설, 공기업, 보건의료, 금융, 교육, 사회복지, 산림분야 투명사회협약이 체결되었다. 또한 지역별로는 부산, 경남, 대구, 충남, 안산, 인천, 울산, 경기 등이 지역 내 각 부문과 협약을 체결하였다(국민권익위원회, 2018).

현 정부 출범 후 반부패기관협의회의가 상설화되었으며 국민의 눈높이에서 국민이 체감할 수 있는 부패근절 노력에 대한 강조 후 2018년 3월 시민사회·경제·언론·학계 등 각계 대표 30인으로 민관협력형 부패방지 체계인 청렴사회민관협의회의가 출범하였다. 이후 사회

각 부문, 분야별, 지역 단위별 청렴사회협약을 체결하고 이를 확산하는 것을 주요 과제로 하였다.

2018년과 2019년 2년간 광역자치단체를 중심으로 한 지역 청렴사회민관협의회가 출범하였으며 이에 대한 제도적 기반도 거의 마련한 것을 확인할 수 있다. 과거 투명사회협약과 같은 형태의 청렴사회민관협회를 통한 청렴사회협약을 체결하는 등의 노력은 지역별 제도적 기반을 마련하는 형태로 개선되었다.

〈표 7〉 지역 청렴사회민관협의회 설치 현황

구분	조례 공포	협의회 설치	구분	조례 공포	협의회 설치
서울	2019.05.16.	2018.11.22.(구)	경기	2018.10.01.	2019.02.27.(출)
부산	2018.09.19.	2018.10.25.(출)	충남	2018.10.30.	2019.03.07.(구)
대구	2018.07.02.	2019.10.21.(출)	충북	2018.08.03.	2018.09.12.(출)
인천	2018.10.08.	2018.10.23.(출)	경남	2018.10.11.	2019.10.02.(출)
대전	2018.10.05.	2019.07.03.(출)	경북	2018.10.01.	2019.07.16.(출)
광주	2018.10.15.	2019.04.23.(출)	전남	2018.06.28.	2018.10.29.(출)
울산	2018.07.26.	2019.03.29.(출)	전북	2018.08.10.	2018.09.19.(출)
세종	2018.08.10.	2018.10.31.(출)	제주	2018.10.11.	2019.06.19.(출)
강원	2019.04.05.	2019.09.04.(출)			

출처 : 국민권익위원회 (2019b). 재인용.

* (구) : 구성, (출) : 출범

혁신확산 결정과정에서 확인 단계는 지속가능성을 담보하는 과정이다. 이런 지속가능성이 담보되기 위해서는 반부패 거버넌스 체계를 다양한 이해관계자가 채택을 유도하는 과정이 필요하다.

하지만 현재 청렴사회민관협의회는 사실상 중앙집중적 확산체계의 성격을 갖고 있다. 중앙집중적 확산체계의 약점을 극복하고 지역 청렴사회민관협의회가 지역 내의 다양한 이해관계자들이 반부패 거버넌스를 채택할 수 있도록 반부패 거버넌스 체계가 효과적인 정책수단임을 전파할 필요성이 있다. 또한 일반시민까지 기존의 반부패·청렴정책보다 훨씬 효과적인 정책수단임을 인지할 수 있도록 체감도를 제고하고 이에 대한 참여를 유도할 필요가 있다.

V. 결론

본 연구는 부패문제 해결을 위한 반부패 거버넌스의 지속성 확보를 위해 과거 투명사회협약과 유사한 반부패 거버넌스 형태인 청렴사회민관협의를 설치하는 혁신확산 결정과정에 대하여 혁신확산모형을 적용하여 반부패 거버넌스에 대한 평가를 진행하였다.

부패문제 해결을 위한 수많은 노력과 대책들이 기대했던 만큼 성과를 거두지 못하고 실패하는 경험을 할 수 있는데 이를 교훈 삼아 발전적인 사회 전반의 투명성 제고를 위한 정책을 수립할 필요성이 있다. 이런 측면에서 반부패 거버넌스가 성공적으로 우리 사회의 부패 문제 해결을 위한 효과적인 방안이 되기 위해서는 과거의 민관 거버넌스 형태의 반부패 정책인 투명사회협약의 한계를 반부패 거버넌스를 구축하는 이해관계자들이 공유하고 이를 확산시키는 역할을 할 필요성이 있다. 이런 측면에서 혁신확산 결정과정은 사회 투명성과 청렴 수준 제고의 한 수단으로 왜 반부패 거버넌스 체계가 확산되고 지속가능성을 확보할 수 있는지 이해할 수 있다.

반부패 거버넌스인 청렴사회민관협의회를 혁신확산 결정과정에서 고려되는 요인으로 평가한 결과 사회의 투명성 제고를 위한 수단으로서의 유용성을 인정하는 것으로 판단된다. 과거 투명사회협약이 반부패 거버넌스 체계로 첫 단계의 혁신결정으로 이를 확산시킬 주체들이 이러한 거버넌스 체계가 효과적인지 그리고 유용한지를 확인할 수 없었기 때문이다. 또한 이러한 혁신기제가 사회 투명성 제고에 이바지할 것이라는 의견주도자의 노력이 미비했기 때문이다. 특히 예방적 혁신은 장시간이 걸리지만(Rogers, 2003) 이익추구를 위한 혁신확산은 그 시간이 짧다는 측면에서 반부패 거버넌스는 예방적 혁신으로 장기적 관점에서 추진되어야 소기의 성과를 거둘 수 있을 것으로 보인다.

청렴사회민관협회의 성과는 둘째치더라도 지역 청렴사회민관협의회가 설치되었으며 이들이 청렴사회협약을 체결하고 이행하고 있다는 점에서 반부패 거버넌스를 우리 사회의 부패 예방과 투명성 제고의 수단으로 인식하는 기관들이 양적으로 증가하였다. 다만 청렴사회민관협의회가 중앙집중적 확산체계라는 점에서 반부패 거버넌스를 채택할 후속 채택자의 확산이 쉽지 않다는 점에서 이를 극복하기 위해 지역과 부문의 반부패 거버넌스 활동을 다양한 형태로 유도할 필요성이 있다. 향후 민관협력형 부패방지체계가 지속가능성을 확보하기 위해서는 사회 투명성 제고와 청렴 수준 제고를 위한 모범사례를 전파하여 이해관계자들이 이를 지속해서 채택하도록 할 필요성이 있다.

본 연구는 반부패 거버넌스라는 혁신기제를 반부패정책 수단으로 채택하게 된 과정을 혁신확산 결정과정의 요인으로 과거의 투명사회협약과 현재의 청렴사회민관협의회를 비교평가하고 시사점을 제시하였지만 다음과 같은 한계를 갖고 있다.

우선 혁신확산 결정과정에 대한 심도 있는 논의가 이루어지기 위해서는 이와 관련된 다

양한 해석을 할 수 있는 질적 자료가 풍부해야 하지만 혁신확산 결정과정을 해석하고 평가할 수 있는 자료의 확보가 쉽지 않았다는 점이다. 또한 혁신확산 결정과정에 대한 제한된 자료를 통해 이를 비교 해석하다보니 엄격한 객관성을 확보했다고 보기 어렵다. 따라서 반부패 거버넌스 추진 당시의 이해관계자에 대한 심도 있는 인터뷰를 통해 본 연구의 내용에 대한 객관적 검토가 요구된다.

부패는 우리 사회의 문화와 제도적 틀을 반영한 ‘기회주의적 행동’임을 고려할 때, 부패라는 탈을 쓴 기회주의적 행동이 사회의 관행으로 버젓이 자리 잡고 있다면 이를 개선하기 위한 노력은 공공부문인 정부만의 몫은 아닐 것이다. 또한 민간 부분만의 문제도 아닐 것이다. 이 주체들이 상호협력하고 우리 사회 부패문제를 해결하기 위한 노력을 한다면 좀 더 투명하고 공정한 사회를 만드는 밑거름이 될 것으로 판단된다. 부패방지대책은 동시대를 살아가고 있는 사람들이 알게 모르게 인정하고 있는 관행을 타파하고 새로운 가치와 문화를 창출하는 혁신의 문제로 바라보고 접근할 필요성이 있다.

참고문헌

- 국민권익위원회 (2018). 청렴사회협약 길잡이. 국민권익위원회.
- 국민권익위원회 (2019a). 국제투명성기구의 '18년 부패인식지수 발표에 대한 국민권익위원회 입장. 보도자료(2019.1.29.). 국민권익위원회.
- 국민권익위원회 (2019b). 2019년도 부패방지 시책평가 결과 보도자료. 국민권익위원회.
- 국민권익위원회 (2020a). 제1기 청렴사회민관협의회 성과보고서. 국민권익위원회.
- 국민권익위원회 (2020b). 2020년도 부패인식도 조사종합 결과. 국민권익위원회.
- 김거성 (2009). 성공적인 국가적 반부패 전략에 관한 연구: 투명사회협약 사례를 중심으로. 『한국부패학회보』, 14(3): 23-42.
- 김은경 · 신동준 · 이정주 · 이선중 (2015). 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석 I. 한국형사정책연구원.
- 김홍주 (2005). 협동 거버넌스에서의 부패, 신뢰, 그리고 책임성. 『한국행정논집』, 17(4):1123-1136.
- 김홍주 (2013). 지방자치단체 반부패정책 확산의 영향에 관한 연구-공직자 부조리 신고포상금 제도를 중심으로-. 『한국부패학회보』, 18(1):55-88.
- 라영재 (2008). 한국 정부에서 정책협회의 시도와 전망: 노사정사회협약, 투명사회협약, 저출산고령화 대책 사회협약 사례비교. 『한국정책학회보』, 17(3): 33-65.
- 신동면·이정철·김경순 (2006). 투명사회협약 발전방안 모색을 위한 연구. 투명사회협약실천협의회.
- 한익현 (2021). 기초지방정부의 시민감사관 제도 도입에 관한 영향요인 연구: 지방정부 정당구도에 따른 차이를 중심으로. 『지방정부연구』, 24(4): 217-247.
- 이대웅 · 권기현 (2015). 한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구-반부패 신고포상금제도를 중심으로-. 『한국정책학회보』, 24(3): 239-268.
- 이정주 · 강태경 · 황지태 (2019). 청렴사회를 위한 민관거버넌스 구축방향에 관한 연구: 투명사회협약의 경험을 중심으로. 『입법과 정책』, 11(1): 65-94.
- 투명사회협약실천협의회 (2008). 2005-2008 투명사회협약백서. 투명사회협약실천협의회.
- 홍성우 (2018). 정책속성에 따른 기초지방자치단체의 정책채택에 관한 연구. 『지방정부연구』, 22(3): 1-30.
- 황지태 · 강태경 · 이정주 (2017). 반부패민관협의회 구축·운영 등 민관협력형 부패방지체계 연구. 국민권익위원회 용역보고서.
- Berry, Frances S. · 김대진 (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. 『한국정책학회보』, 19(4): 75-113.
- Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations*. (5th ed.). New York: Free Press.
- Svensson, Jakob. (2005). "Eight Questions about Corruption." *Journal of Economics Perspectives*. 19(3) : 19-42.

투고일자 : 2021. 03. 08

수정일자 : 2021. 03. 26

게재일자 : 2021. 03. 31

<국문초록>

혁신확산 관점에서의 반부패·청렴 민관 거버넌스 평가

이 선 중

본 연구는 사회 투명성 제고를 위한 청렴사회민관협회의 설치 및 청렴사회협약을 추진하는 반부패 거버넌스 체계를 혁신확산모형에 근거해 평가하는 것을 목적으로 한다. 과거 반부패 거버넌스 체계였던 투명사회협약의 지속가능성 저해요인을 도출하고 청렴사회민관협회의 설치라는 혁신결정 과정에서 저해요인을 어떻게 극복하였는지를 살펴보았다.

투명사회협약이 사회운동적 성격의 사회 투명성 제고를 위한 협력체계 구축이었다면 청렴사회민관협회는 반부패 거버넌스 체계의 지속성을 확보하기 위해 투명사회협약의 문제점을 극복한 혁신확산 결정과정을 거친 것으로 판단된다.

향후 청렴사회민관협회가 반부패 거버넌스로 지속성을 확보하기 위해서는 제도적 기반을 구축할 필요성이 있다. 또한 다른 공공기관들이 반부패 거버넌스를 혁신수단으로 선택할 수 있는 모범사례를 전파하여 반부패 거버넌스가 사회 투명성 제고와 부패예방의 효과적인 수단임을 인지시킬 때 지속가능성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

주제어: 혁신확산, 반부패 거버넌스, 투명사회협약, 청렴사회민관협회

