

정책토론회

18대 대선과 반부패 정책과제

-대통령 후보에게 요구하는
시민사회의 반부패 정책제안-

일시_ 2012.09.12 오후2시

장소_ 명동 서울YWCA 4층 대강당

주최_ 경실련 / 부패방지전국네트워크 / 참여연대
/ 한국투명성기구 / 한국YMCA전국연맹 / 흥사단 투명사회운동본부

목차

발제

- | | |
|--|-----|
| 1.공직윤리와 반부패제도 | 5 |
| 윤태범 참여연대 행정감시센터 소장 | |
| 2.경제민주화시대 토건산업 부패척결 불가능한가 | 29 |
| 신영철 경실련 국책사업감시단장 | |
| 3.청탁금지의 필요성과 제도화 방안 | 65 |
| 송준호 흥사단투명사회운동본부 공동대표 | |
| 4.검찰개혁과 고위공직자비리조사처, 독립적 반부패기관의 설치 | 75 |
| 김거성 한국투명성기구 회장 | |
| 5.부패해결을 위한 거버넌스의 복원 | 103 |
| 류흥번 안산YMCA 사무총장 | |

토론

새누리당 / 민주통합당 / 통합진보당

새 정부의 효과적인 부패방지를 위한 개혁과제 : 법과 제도를 중심으로

윤태범 / 참여연대 행정감시센터 소장

1. 서론

2012년 말의 대통령 선거는 한 정권이 물러가고 새로운 정권이 들어서는 것을 결정한다. 새롭게 들어설 정권은 현 정권이 범한 우를 반면교사로 삼아 제대로 된 문제인식에 기초하여 제대로 된 정책을 추진할 수 있어야 할 것이다. 새 정부가 가장 우선적인 반면교사로 삼아야 할 것의 하나가 바로 부패방지에 대한 것이다.

우리나라는 여전히 부패문제로부터 자유롭지 못하다. 현직 대통령의 측근들은 물론이고 다수의 정치인과 기업인, 그리고 공직자들이 각종 권력형 부패로 구속되었음이 이를 증명하고 있다. 현 정부는 출범 시부터 경제를 국정운영의 최우선순위에 두었지만 기대만큼 경제문제가 풀리지 않았으며, 사회적 갈등은 증폭되었고, 부패문제는 후진국의 수준을 벗어나지 못하였다. 경제의 규모면에서는 선진국 대열에 올랐는지 모르지만, 비경제적인 다른 영역에서는 아직도 낮은 수준이라고 할 수 있다.

한 나라가 제대로 발전하기 위해서는 경제는 물론이고 사회, 환경, 정치 등 모든 부문에서 균형성을 확보하여야 할 것이다. 그런 관점에서 정부의 윤리, 투명성, 신뢰를 강조하는 것은 지극히 정상적이고 또 중요한 일이다. 여기에서는 지난 정부와 현 정부에서의 부패방지 관련 정책의 내용과 추진성과 등을 확인하고, 이에 기초하여 새롭게 들어설 정부가 우선적으로 추진해야 할 부패방지 및 윤리 관련 정책들을 제시하고자 한다.

2. 우리나라의 다양한 모습

우리나라의 모습을 보여주는 다양한 지표들이 있다. 이들을 통하여 우리의 본 모습을 좀 더 객관적으로 볼 필요가 있다. 경제적 측면과 더불어 사회적 측면의 다양한 지표들을 살펴보면 다음과 같다.

① 국가경쟁력

먼저 우리나라 정부가 매년 관심을 갖고 보도하는 국가경쟁력 수준 관련 자료가 있다. IMD등의 국가경쟁력 수준 관련 순위이다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 조사기관별로 차이가 있지만 비교적 높은 순위를 보여주고 있다.

<표 1> 한국의 국가경쟁력 수준

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IMD	38	29	31	27	23	22
WEF	23	11	13	19	22	24

② 사회적 자본 수준

최근 강조되고 있는 사회적 자본의 수준도 중요한 지표가 된다. 한 국가가 지속적으로 발전하기 위한 가장 중요한 인프라로서 사회적 자본이 강조되고 있기 때문이다. 다음의 <표 2> 삼성경제연구소가 측정한 자료이다. 여러 측면에서 OECD 수준에 미치지 못하고 있음을 보여준다.

<표 2> 한국의 사회적 자본 수준

분야	신뢰	사회규범	네트워크	사회구조
네덜란드	7.60(2)	7.33(9)	9.65(1)	7.10(8)
한국	5.21(24)	5.19(22)	6.00(13)	5.77(22)
OECD 평균	6.18	6.32	5.99	6.31

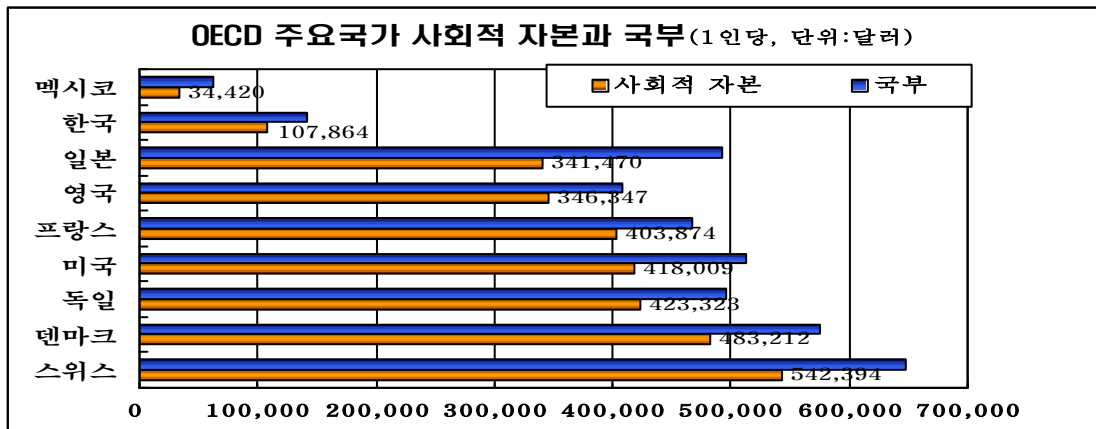
- 자료 SERI(2009a). 사회적 자본 확충을 위한 정책과제

우리나라의 사회자본의 구축정도는 세계은행 보고서를 통해서도 확인할 수 있다. 1인당 사회적 자본 순위에서 한국은 10만7864달러로, 분석대상 118개국 중 26위 수

준이다(세계은행,2007).¹⁾ OECD 회원국 평균 1인당 35만3339달러에 비하면 3분의 1에 불과한 수준임을 알 수 있다.

사회자본은 추상적인 가치 수준에 머무는 것이 아니라 실질적인 경제적 가치를 갖고 있는 것으로 평가되고 있으며, 따라서 사회자본의 축적은 곧 경제 발전을 위한 자본의 축적이라는 의미를 지니고 있다. 특히 지속적인 경제 발전을 위해서는 신뢰, 규범과 같은 무형의 사회 자본이 자연자원보다 더 중요한 것으로 평가되고 있다(World bank, 2006). 다른 조건이 동일한 상태에서 사회자본의 핵심인 신뢰지수가 10% 떨어지면 경제성장률은 약 0.8%p 하락하는 것으로 연구되기도 하였다(SERI,2009a:2)

<그림 1> OECD 주요 국가의 사회적 자본 수준

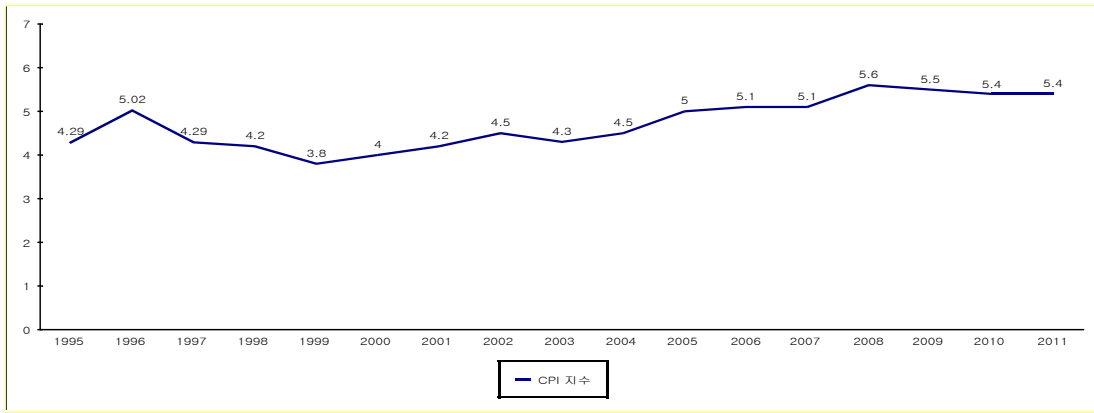


③ 우리나라의 부패수준에 대한 인식

매년 Transparency International이 발표는 부패인식지수(Corruption Perception Index)도 정부가 관심을 갖는 매우 중요한 지표의 하나이다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 수년째 정체 혹은 하락세를 보이고 있다. 물론 절대적 수준도 매우 낮은 편이다.

<그림 2> 우리나라에 대한 부패인식지수 변화 추이>

1) World Bank(2007). Where is the Wealth of Nations.



자료 : Transparency International, 각년도 자료.

TI 조사와 달리, 국민권익위원회에 의한 조사도 이와 비슷하다. 다음의 <표 3>에서 보는 바와 같이, 국민들이 국가사회 전체와 공직사회의 부패수준에 대해서 부정적으로 인식하는 것으로 조사되었으며, 2011년 조사결과는 2006년 조사결과보다 더 떨어진 것으로 나타났다.

<표 3> 부패인식수준 비교

(단위 : %)

구 분	국가사회 전체		공직사회	
	'06. 11.	'11. 11	'06. 11.	'11. 11
일반국민	63.4	65.4	57.1	56.7
기업인	27.8('07)	26.7	32.8('06)	28.9
공무원	19.1	15.1	3.0	2.9

자료 : 국민권익위원회(2012), 2011 국민권익백서. 내용 정리

④ 고위 공직자의 도덕성 수준

장관급 고위 공직자들은 국회의 청문회를 거친다. 따라서 청문회에서 어떤 문제들이 드러났는지가 매우 중요하다. 여기에 제시된 것들은 의혹으로 제기된 것들과 실제 드러난 것들이 모두 포함되어 정리되었기에 실제와는 다를 수 있다. 제기된 의혹 관점에서만 정리하였다. <표 4>에서 보는 바와 같이, MB 정부의 의혹 건수가 참여정부와 비교할 수 없을 정도로 많다.

<표 4> 청문회 제기된 의혹 건수 비교>

정부	대상원		계	부동산 (재산)	위장 전입	병역	탈세	논문
MB정부 (08-10)	56	의혹건수	121	40	19	20	32	10
		1인당 건수	2.16	0.71	0.34	0.36	0.57	0.18
		비중(%)	100.00	33.06	15.70	16.53	26.45	8.26
참여 정부 (03-07)	84	의혹건수	73	30	4	24	13	2
		1인당 건수	0.87	0.36	0.05	0.29	0.15	0.02
		비중(%)	100.00	41.10	5.48	32.88	17.81	2.74
총합계	140	의혹건수	194	70	23	44	45	12
		1인당 건수	1.39	0.50	0.16	0.31	0.32	0.09
		비중(%)	100.00	36.08	11.86	22.68	23.20	6.19

3. 역대 정부의 부패방지 관련 정책의 평가

1) 역대 대통령의 부패방지 관련 공약과 실현 여부²⁾

대부분의 역대 대통령들은 선거과정에서 부패방지과 관련한 다양한 공약들을 제시하였다. 선거과정에서 제시된 공약이라는 점에서 득표를 의식한 실천 의지가 뒷받침되지 않는, 원래부터 진정성이 약한 공약도 있지만, 이들을 통하여 당시의 부패방지 관련 이슈와 기본적인 입장들을 확인할 수 있다.

대통령 후보자로서 제시된 공약들은 취임 이후 우선적인 정책과제로서 추진되는 것이 일반적인데, 이 공약들이 현실적으로 대통령의 의지만으로는 추진되기 어려우며, 야당과의 관계, 이해당사자의 반발, 당시의 정치적 상황 등과 같은 다양한 요인들의 영향을 받는다. 그러나 역시 가장 중요한 요인은 대통령의 문제인식과 실천 의지라고 할 수 있다.

역대 대통령들의 주요 부패방지 관련 공약들과 이들의 실천 여부는 다음 표에 정리되어 있다³⁾.

2) 논의의 편의상 여기에서는 김영삼 대통령 이후부터만 논의범위로 한정하였다. 김영삼 대통령이 1993년 취임하였기 때문에 대략 현재까지 20년 동안의 경과에 대한 정리라고 할 수 있다.

3) 공약들 중 후임 대통령 재임 시에 이루어지는 경우도 있는데, 여기에서는 재임 중 실행 여부만을 기준으로 정리하였다. 공약 실현이 갖는 중요성을 감안하여 이후 내용과 중복되지만 별도로 추가 제시하였다.

<표 5> 역대 대통령의 부패방지 관련 공약들과 실천 여부

역대정부	주요 반부패 공약	실현 여부
김영삼 정부 (1993-1998)	·'부정방지위원회' 설치	감사원장 자문기구로 설치(93)
	·깨끗한 선거로 정치권 부패 추방	정치자금법 등 개정(94,97)
	·금융실명제 실시	금융실명거래법 제정(97)
김대중 정부 (1998-2003)	·반부패기본법 제정	부패방지법 제정(2001)
	·특별수사기구 설치	-
	·돈세탁방지제도 도입	자금세탁방지법 제정(2001)
	·내부고발자 보호제도 도입	부패방지법에 규정(2001)
	·상설 특별검사제 도입	한시적 특검으로 대체 활용
	·재정신청제도 강화	-
	·공직자윤리위원회 강화	-
	·반부패특별위원회 설치	부패방지위원회 설치(2001)
·공무원 행동강령 제정	공무원행동강령 제정(2003)	
노무현 정부 (2003-2008)	·고위공직자비리조사처	-
	·특별검사제도 상설화	-
	·인사청문회	-인사청문대상 전국무위원 확대(2005) -주식백지신탁(2005)
	·공직자윤리법 강화	-직계존비속 고지거부 허가제 도입(2007)
	·정치자금제도 투명화	-정치자금법 개정, 법인 정치자금 기부 금지, 고액 정치자금기부자 공개 등(2004)
	·부정부패사범 공소시효 연장	-
	·돈세탁방지법 강화	-고액현금거래 보고제도, 금융기관 고객주의 의무 도입(2005)
·행정정보공개범위 확대	·전자적 공개, 주요 정보 사전공개, 정보공개심의위원회 설치 등(2004)	
이명박 정부 (2008-현재)	·5대 취약분야(계약등) 특별감찰단	-
	·예방적 제도개선	-
	·부패사범 처벌기준 강화	-특정범죄가중처벌법 강화(뇌물사범 징역형 이외 수뢰액 2-5배 벌금 병과(2008)
	·투명사회협약 계도운동 활성화	- 투명사회협약 폐지
	·내부고발, 공익침해신고자 보호강화	-공익신고자 보호법 제정(2011)

김영삼 대통령의 공약들은 다소 추상적으로 제시되었지만, 대부분 실천된 것으로 평가할 수 있다. 당시 부패방지가 국정운영의 중요한 과제로 제시되었던 상황을 반영한 것이라고 할 수 있다. 정치부패 방지를 위한 정치자금법 개정, 지하경제와 관련하여 금융실명제의 전격적 실시 등이 이에 해당한다. 다만, 부정방지위원회 설치 공약의 경우, 감사원장 자문기구로서 '부정방지대책위원회'를 설치하는데 그쳐서, 이 부분에 대해서는 충분한 실천이 이루어지지 못하였다.

김대중 대통령의 경우, 부패방지와 관련한 기본 틀을 만드는 데 많은 기여를 하였다고 평가할 수 있다. 부패방지법과 자금세탁방지법 제정, 내부고발자

보호제도 도입, 부패방지위원회 설치, 공무원행동강령 제정을 가장 의미 있는 공약 실천으로 들 수 있다. 부패방지법 제정을 통하여 부패방지와 관련한 최초의 입법이 되었으며, 내부고발자 보호제도를 마련하였다. 또한 부패방지법에 근거하여 부패방지위원회를 설치되었다. 그러나 부패방지위원회의 경우, 당초 시민단체의 요구나 혹은 대선공약의 내용과 달리 수사권을 갖지 못하는 정책적 기구로 축소 설치되었다는 점에서, 당초의 공약이 부분적으로만 실행된 것으로 평가할 수 있다. 재정신청제도 강화나 공직자윤리위원회 독립성 확보 등은 이루어지지 않았다. 부패방지를 강조하고, 관련 기반을 갖춘 점에서는 긍정적인 평가가 가능하지만, 구체적인 프로그램 수준에서는 미흡한 부분들이 상당히 존재하였다.

노무현 대통령의 경우, 김대중 대통령과 마찬가지로 다양한 부패방지 관련 공약들을 제시하고 추진하였다. 상대적으로 세부적인 프로그램 수준의 과제들을 많이 추진하였다. 전 국무위원을 대상으로 하는 청문범위 확대, 주식백지신탁제도 도입, 공직자윤리법상 고지거부제 강화, 고액 정치자금 기부자 공개, 자금세탁방지법상 고액현금 거래 보고제도 도입, 전자적 정보공개 등 정보공개법 개정 등의 공약 실천은 매우 의미 있는 것들이라고 할 수 있다. 특히 주식 백지신탁제도는 공직자의 이해충돌 방지를 위한 새로운 제도로서 큰 의미를 부여할 수 있다. 그리고 인사청문의 대상을 전 국무위원으로 확대함으로써 고위 공직자의 도덕성 등을 보다 엄정하게 검증할 수 있는 기반을 마련하려고 하였다. 다만 김대중 대통령과 마찬가지로, 고위공직자비리조사처나 특별검사 상설화와 같은 과제는 실천하지 못했다. 이 과제들은 모두 검찰권 견제와 관련된 것으로, 검찰의 반발로 결국 추진되지 못한 공약들이다. 특히 당시 여소야대라는 정치적 상황은 부패방지 관련 정책을 추진함에 있어서 매우 불리하게 작용하였다.

이명박 대통령의 경우, 이전 대통령들과 비교하여 부패에 대한 문제인식은 물론 관련 공약들도 매우 적었다. 대통령 취임사에서 역대 대통령들과 달리 부패방지와 관련한 언급을 전혀 하지 않은 것이 이를 보여준다. 공약 중 특별감찰이나 예방적 제도개선 공약은 종전 정부에서도 하였던 업무로서 특별히 실천 여부를 평가하기 부적절하다. 부패사범에 대한 처벌기준 강화와 관련한 공약은 ‘특정범죄 가중처벌법’을 개정하여, 그리고 내부고발자 보호는 ‘공익신고자보호법’ 제정으로 실천한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 ‘투명사회협약 활성화’ 공약의 경우, 활성화가 아니라 오히려 폐지하였다는 점에서, 공약과 반대되는 활동을 한 것으로 평가할 수 있다.

2) 역대 정부의 부패방지 관련 정책과 특성

대통령의 공약으로 제시된 것들을 포함하여 역대 정부 하에서 다양한 부패

방지 관련 정책들이 추진되었다. 주요한 정책들을 중심으로 역대 정부의 부패방지 관련 정책들과 추진상황 등을 정리하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 역대 정부의 부패방지 정책과 특성

역대정부	부패방지 관련 정책	특성
김영삼 정부 (1993-1998)	<ul style="list-style-type: none"> ·공직자윤리법 개정 ·금융실명제 실시(금융실명거래법) ·부동산실명제 실시 ·공직선거및선거부정방지법 제정(94) ·부정방지대책위원회 설치 ·정보공개법 제정 ·정치자금법 개정,영수증 교부,정치자금수입지출 선관위 보고(94) ·정치자금법 개정,지정기탁금제 폐지, 처벌규정, 국고보조금의 정책개발비 지출 20% 이상(97) ·특정범죄가중처벌법 강화(국회 직원 기밀누설, 지방세 횡령시 가중처벌, 공기업 간부직원 적용 확대) 	<ul style="list-style-type: none"> ·부패문제를 국정운영의 최우선 과제로 인식하고 추진 ·대통령 중심(상층부)의 개혁법,제도 중심의 반부패정책 ·과거 부패에 대한 사정 ·정치자금 등 정치부패에 집중 ·금융실명제 실시
김대중 정부 (1998-2003)	<ul style="list-style-type: none"> ·부패방지법 제정 ·공무원행동강령 제정 ·부패방지위원회 설치 ·내부고발자보호제도 운영 ·공공기관청렴도 측정 ·국민감사청구권 ·인사청문회법 제정 ·범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 제정 ·특정범죄 가중처벌법 강화(수뢰금액 및 법정형 강화) ·공직선거 및 선거부정방지법 개정, 지역선관위선거부정감시단 설치, 후보자 납세실적 및 전과경력 제시 등(2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ·다양한 법과 제도의 실시 ·부패방지를 위한 법의 제정과 전담조직의 설치 ·내부 고발자 보호제도 마련 ·인사청문 법제화 ·돈세탁방지법 제정 ·청렴도 측정
노무현 정부 (2003-2008)	<ul style="list-style-type: none"> ·국가청렴위원회 설치(전 부방위) ·대통령 소속 반부패관계기관협의회 설치(2005) ·중장기 부패방지 로드맵 마련 ·부패행위개념 확대(부패강요 등) ·법령상 부패유발요인 평가 ·부패방지 통합정보 시스템 구축 ·신고자 신분보장 강화 ·주식백지신탁제도 ·재산등록시 고지거부 허용 제한 ·재산형성과정의 소명 ·불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법 ·인사청문대상 전 국무위원,헌법재판소 재판관, 중앙선관위원으로 확대 ·전자적 정보공개 도입 ·외부인 중심 정보공개심의회 강화 ·재정신청 범위 전면 확대(08.1.1) 	<ul style="list-style-type: none"> ·국가 차원 부패방지정책 추진 위하여 총괄협의기구 설치 ·부패방지 종합계획 수립 ·부패를 청렴 개념으로 확대 ·이해충돌 방지 관련, 백지신탁제도 도입 ·인사청문 및 검증제도 강화 ·정보공개제도 강화 ·재정신청범위 전면 확대 ·정치관계법 개정 등

	<ul style="list-style-type: none"> ·정치자금법 개정(04)-법인의정치자금 기부 금지, 회계책임자 지출권, 고액 정치자금 기부자 공개 등) ·사면법개정(07)-사면심사위원회 설치 ·특정범죄가중처벌법 강화(양형 현실화등) ·공직선거및선거부정방지법 개정(04 후보자,배우자 등 납세실적 5년으로 확대, 납세, 병역,전과기록 유권자에게 발송 ·직선거및선거부정방지법 개정, 선거부정감시단 상시운영 등(08.2.29) 	
이명박 정부 (2008-현재)	<ul style="list-style-type: none"> ·추천직 금통위위원의 재산등록,공개 ·부패방지법 폐지 ·국가청렴위원회 폐지(2008) ·국가청렴위, 국민권익위원회로 통합 ·특정범죄가중처벌법 강화(뇌물 사범에 대해 징역형 이외 수뢰액의 2-5배 벌금 병과) ·고위공직자 청렴도 평가 모델 개발 ·공직신고자 보호법(2011) 	<ul style="list-style-type: none"> ·국가청렴위원회 폐지 (→국민권익위원회로 대체) ·공익신고자보호법 제정

김영삼 정부의 경우, 공약으로 제시했던 금융실명제 도입 이외에 공직선거 및 선거부정방지법 제정, 정보공개법 제정과 같은 의미 있는 입법을 하였다. 특히 정보공개법은 정부와 행정 투명성 확보를 위한 의미 있는 법이라는 점에서 대표적인 입법활동으로 평가할 수 있다. 김영삼 정부 하에서는 정치부패 및 정치자금과 관련한 다양한 정책이 추진되었다는 특징을 발견할 수 있다. 당시의 가장 중요한 문제였던 정치부패에 대한 관심을 반영한 결과라고 할 수 있다.

김대중 정부의 경우, 대통령 공약으로 제시되어 추진한 과제 이외에, 인사청문회법을 제정하여 검찰청장, 국세청장 등 권력기관의 장들에 대한 국회 인사청문회 제도를 도입하였다. 이 제도 도입으로 이후 청문과정에서 고위직의 도덕성 문제가 부각되는 등 고위 공직자의 윤리관리의 중요성이 강조되기 시작하였다. 김대중 정부는 이전의 정부와 비교하여 구호보다는 다양한 법과 제도로서 대응하였다는 특징이 있다. 부패방지법의 제정과 부패방지위원회의 설치는 대표적인 성과이다. 돈세탁방지법을 제정하여 음성적인 자금의 유통을 막고자 한 것도 매우 의미 있는 노력이다.

부패방지와 관련한 가장 많은 정책적 활동은 노무현 정부 하에서 이루어졌다. 노무현 정부 들어와서 처음으로 부패방지 중장기 계획이 수립되었으며, 부패방지 관련 정책을 총괄조정하기 위하여 대통령 소속으로 ‘반부패관계기관협의회’⁴⁾가 설치, 운영되었다. 이 협의회를 통하여 각 부처의 부패방지 관

4) 그러나 이 조직은 이명박 정부 들어와서 폐지되었다.

런 정책들이 협의, 조정되기도 하였다. 오랫동안 논의되었던 백지신탁제도가 도입되고, 재정신청의 범위가 확대된 것은 상징적 활동이다. 특히 국회 인사 청문 대상을 전 장관으로 확대함으로써 고위 공직자에 대한 도덕성 문제를 핵심 쟁점으로 부각시킨 것도 의미 있는 정책으로 평가할 수 있다.

이명박 정부의 경우, 공직자윤리법을 개정하여 추천직 금융통화위원회 위원의 경우에도 재산을 등록, 공개하도록 하였으며, 특정범죄가중처벌법을 개정하여 뇌물 사범에 대해서는 징역형 이외에도 수뢰액의 2배 이상 5배 이하의 벌금을 병과하도록 하였다. 그러나 국가청렴위원회를 국민고충처리위원회 및 행정심판위원회와 통합하여, 그나마 제한적으로 갖고 있었던 기능마저 제대로 추진하기 어렵게 하였다. 결국 기존의 국가청렴위원회의 부패방지 기능은 축소될 수밖에 없었다.

4. 새 정부의 부패방지 관련 정책과제⁵⁾

1) 다시 시작되어야 할 부패방지 노력

MB 정부는 초기 경제회복과 성장을 핵심적인 가치로 국정을 운영하였다. 이로 인하여 정부의 윤리나 부패문제는 처음부터 뒷전에 밀려나 있었다. 이와 같은 잘못된 인식은 여러 곳에서 문제점으로 나타났다. 막대한 예산이 소요되는 정책들은 불투명하게 추진되었고, 수많은 고위직들은 도덕적 흠결의 지적에도 불구하고 임명되었고, 낙하산과 회전문 인사는 MB 정부의 상징이 되었다. 결국 정권 말기 들어와서, 연이어 수많은 권력형 비리들이 터져 나왔다. 대통령의 최측근들은 대부분 각종 비리로 구속되었다. MB 정부 5년은 부패방지 정책이 실종되었던 시기라고 해도 과언이 아니다.

정부가 국민으로부터 신뢰받기 위해서는 가장 우선적으로 강조되어야 할 것이 바로 투명성인데, 이것이 제대로 강조되지 못하였다. 투명성은 곧 정보공개를 의미하며, 정보공개는 충실한 기록에서 출발한다. 그렇기 때문에 기록물의 관리와 공개가 강조되는 것이다. 단순한 공개 차원에서 기록과 기록물 관리가 아니라, 이를 정부 내 각종 정책과정에서 유효한 자원으로 활용할 수 있어야 할 것이다. 때문에 MB 정부 들어와서 가장 후퇴한 것으로 평가받고 있는 정부 투명성은 다음 정부의 가장 우선적인 정책과제가 될 수밖에 없다.

5) 여기에 제시된 부패방지 관련 과제들은 참여연대가 작성한 ‘한국사회의 개혁방향과 과제’(2012.3)의 내용중 부패방지 관련 내용들을 정리한 것이다.

정부 투명성의 결여는 정부정책의 실패와 예산의 오남용으로 귀결된다. 정부는 국민의 신탁을 받아서 구성되고 운영되어야 한다. 직접 민주주의가 갖는 장점에도 불구하고 우리는 다양한 현실적 한계로 간접민주주의를 채택하고 있다. 그러나 국민들은 다양한 정부의 실패를 보고도, 주권자로서 할 수 있는 것이 많지 않다. 정치인은 국민들보다는 자신들만의 이익을 대변하는 경우가 많고, 정부의 책임성을 제대로 물을 수 있는 의미 있는 장치도 많지 않다. 결국 최소한도로 주권자로서의 국민의 의견을 직접적으로 표현할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 국민소송제도의 도입을 강조하는 이유의 하나가 바로 이것이다.

MB 정부는 출범 초부터 부패문제에 대해서 관심을 두지 않았다. 경제만 잘 돌아가면 부패는 문제될 것이 없다는 잘못된 문제인식을 갖고 있었다. 여전히 실업 문제는 심각하고, 부패문제는 더욱 심각해져 어느 정권보다도 권력형 부패가 심각한 것으로 드러났다. 부패방지는 경제의 뒷전에 밀려있는 것이 아니라 가장 중요하게 고려되어야 할 국정과제임에도 불구하고, 이를 제대로 인식하지 못한 결과이다. 주어진 권한도 많지 않은 국가청렴위원회조차 없애 버렸고, 부패방지 정책은 사실상 실종되었다. 지난 정부 하에서 존재하였던 최소한의 부패 및 윤리관련 조정기능도 사라졌다는 점에서, 부패방지 및 공직윤리 제고를 위한 전면적인 조직 및 정책의 재설계가 필요하다.

공직윤리의 가장 중요한 핵심은 이해충돌의 방지에 있음에도 불구하고, 부패방지 및 공직윤리 관련 법률에 있어서 이해충돌의 방지와 관련한 규정들이 제대로 만들어져 있지 않은 실정이다. OECD의 주요 선진국들이 이해충돌의 방지를 위하여 많은 법, 제도적 노력을 기울인 것과 비교하면 매우 부족한 실정이다. 공직자윤리법과 부패방지법의 개정은 물론 이들을 통합하여 부패방지 및 공직윤리 관련 법체계를 대대적으로 재정비할 필요가 있다.

공직부패나 윤리적 문제의 상당부분은 잘못된 인사에서 비롯된다. 고위직 인사만 제대로 이루어져도 문제의 절반은 해결된다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그래서 인사가 만사라는 말이 있다. 그러나 이명박 정부의 고위직 인사관리는 불통과 불신 그 자체라고 해도 과언이 아니다. 기본적인 도덕성조차 확보하지 못한 인사들을 국민의 기대와 상관없이 임용하여, 공직자로서 갖추어야 할 가장 중요한 '도덕성' 기준을 무력화 시켰다. 연이은 회전문 인사 등으로 전문성 결여는 물론 이해충돌을 야기하는 수많은 인사를 하였다. 가장 엄격하게 이루어져야 할 인사검증은 형식적으로 이루어졌다. 고위직을 포함한 공직인사의 기준을 새롭게 정립해야 할 시점이다.

권력은 부패하기 마련이다. 그런 점에서 통제받지 않는, 절제되지 못하는 권력은 부패할 수밖에 없다. 그래서 동서고금을 막론하고 대부분의 국가들은 부패에 취약할 수밖에 없는 권력에 대하여 늘 분권, 견제와 균형의 시스템을 만들고자 하였다. 그런데 우리에게도 아직 견제 받지 않는, 분권화되지 않은 절대적 권력(기관)들이 다수 존재한다. 검찰, 경찰, 정보권, 감사원 등이 그것이다. 이 조직들은 국정운영을 위한 필수적인 조직들이지만, 동시에 제대로 견제 받지 않아서 국민들로부터 많은 불신을 동시에 받고 있다. 가장 중요한 조직들이 국민들로부터 가장 큰 불신을 받고 있는 것은 다름 아니고 이 조직들의 권력이 제대로 견제되지 않고, 조직운영 및 정책들이 투명하게 드러나지 않기 때문이다. 그렇기에 이 기관들은 자신들의 이익을 위하여 정치권력과 부당하게 유착하곤 하였다. 민주주의 수준이 낮은 국가에서는 투명하지 않은 것이 권력의 원천이지만, 민주주의 국가에서는 오히려 투명한 것이 보다 큰 힘의 원천임을 인식할 수 있어야 할 것이다.

2) 새 정부가 추진해야 할 부패방지 관련 정책과제

(1) 정부 투명성, 책임성 강화

① 정보공개와 기록물 관리 강화

□ 현황과 문제점

- 공공기관의 정보는 공개가 원칙이며 예외적으로 비공개할 수 있음에도 비공개 대상이 과도하게 많고 범위가 추상적임.
 - 정보공개제도는 1998년 시행된 이후 통신망의 발달과 국민의 행정참여 요구 확대 등으로 이용이 확대되고 있음. 그러나 현재의 공공기관의 정보공개를 위한 법률(이하 정보공개법)은 2004년 법 개정 이후 제도개선이 거의 이뤄지지 않고 있음.
 - 이명박 정부 출범 이후 정보공개와 공개 원칙이 무시되고 자의적인 비공개가 늘어나고 있음. 중앙행정기관의 정보공개율은 지속적으로 하락하고 있고 취하율은 급격히 증가함.
 - 자의적(악의적) 비공개의 경우에도 제재 수단이 없어 청구권자의 권익이 침해되는 경우가 많음.

○ 공공기록물 관리 강화 필요

- 이명박 정부는 기록물관리를 행정 내부규제로 보고 있음. 기록물의 임의적 폐기를 합법화하고 기록관리전문요원의 자격을 완화하는 등 제도후퇴를 시도하기도 하였음. 또한, 공직윤리지원관실의 ‘민간인 사찰기록의 삭제’, ‘경찰의 선거개입기록 무단폐기’사건 등 기록물 무단폐기가 반복되고 있음.
- 의사결정이 이뤄지는 주요 회의와 위원회의 회의록과 속기록 작성이 제대로 이뤄지지 않거나 공개되고 않고 있음.

○ 시대착오적이고 입법부 통제 없는 국가비밀관리체계와 비밀주의 강화

- 현재 국가비밀은 보안업무규정에 근거해 관리되고 있으며 따라서 입법부의 통제에서 벗어나 있음. 정부는 2008년 12월 비밀의 보호 및 관리에 관한 법률을 발의했으나 국가 기밀 관리권한을 국정원이 독점하고 사실상의 보안감사권과 조사권을 부여하고 있음. 비밀수집에만 처벌이 과다하고 자의적 비밀지정에 대한 처벌이 없으며, 비밀의 범주와 개념이 불명확함. 뿐만 아니라 통상·과학·기술개발까지 비밀의 범위를 확대하고 있음. 정부안과 같은 비밀보호법안이 제정될 경우 국가정보원의 권한을 불필요하게 강화하고, 국민의 알권리를 심각하게 침해할 것임.

□ 실천과제

▪ 정보공개법의 전면 개정

- 정보공개 원칙 강화
- 사전 정보공개 강화, 비공개대상 축소 및 구체화, 정보공개 심의회 활성화, 행정심판의 공정성·신속성·전문성을 제고해야 함.
- 정보 위변조·은닉·허위 공개 시 형사처벌이 가능하도록 하는 내용을 포함하여 악의적 비공개를 방지할 수 있도록 정보공개법을 전면 개정해야 함.

▪ 무단폐기 처벌 강화·회의록 속기록 확대 및 공개 기록물관리법 개정

- 기록물의 체계적 관리를 위한 기록관리 전문성 보장, 기록물폐기심의 규정 명확화 및 외부 전문가 참여 명시, 기록물 무단폐기 처벌강화, 기록물 위변조시 처벌로 정보공개 시의 위변조를 예방 등의 내용으로 기록물관리법을 개정해야 함.
- 회의록과 함께 속기록 또는 녹음기록의 작성이 의무적인 주요 회의를 확대하고, 회의록은 원칙적으로 공개해야 함. 공개를 원칙으로 명시하고, 자의적 판단이 아닌 정보공개법의 비공개요건에 따라 공개(부분공개)여부를 결정해야 함.

▪ 비밀보호법안 폐기, 최소한의 비밀지정과 최대한의 비밀해제를 원칙으로 한 국가비밀관리법 제정

- 국정원 권한확대와 국민의 알권리를 심각하게 침해하는 정부의 비밀보호법안을 폐기하고, 비밀관리가 입법부의 통제를 받을 수 있도록 최소한의 비밀지정과 최대한의 비밀해제를 원칙으로 한 국가비밀관리법을 제정해야함.
- 현재 정부안에서 제안하고 있는 비밀 수집 탐지 등에 대한 과도한 처벌조항을 완화하고, 자의적으로 비밀을 지정하여 혼란을 야기한 경우 처벌조항을 신설해야함. 비밀관리기관에 국회의 정기보고와 같은 통제시스템을 확보하고, 비밀의 생산절차 준수 규정을 도입해야함. 일괄적 비밀보호기간을 등급별로 단축 조정하고 비밀호보기간의 연장도 일정기간을 넘을 수 없도록 해야 함.

② 행정절차·정부정책의 투명성 강화

□ 현황과 문제점

○ 하부법령·행정규칙 등의 자의적 비공개

- 행정규칙 등을 대외비로 지정하여 공개하지 않고, 심지어 법규명령을 비밀로 지정하는 경우도 있음. 꼭 필요한 비공개도 있을 수 있으나 ‘경찰의 특수자료관 운영규칙’과 같은 행정규칙 등을 비공개할 이유가 없고, 비슷한 성격의 ‘국방부 특수자료관 운영규정’은 공개되고 있다는 것을 고려하면 더욱 납득하기 어려움. 대외비로 지정된 행정규칙들은 해당기관의 홈페이지나 법제처 국가법령정보센터에서 목록조차도 찾을 수 없음.
- 법률이나 시행령에 규정되어야 할 주요한 사항이 위임 없이 하부 법령이나 행정규칙 등에 규정되어 있어 결정과정에 시민의 의견제시를 불가능하게 하거나 불이익이 있음에도 문제제기 할 수 없는 경우도 다수 있음.
- 2009년 세계경제포럼(WEF)의 <정부 정책 결정과정의 투명성>항목에 있어서는 조사대상국 139개국 중 111등

○ 불투명한 정부입법과정과 참여기회의 배제

- 정부입법은 통상의 의원입법에 비해 국민생활에 영향이 큼. 또한, 관련된 정보를 독점하는 행정부가 법안을 작성하므로 이해관계자에게 법안의 배경과 내용을 충분히 알리고 의견을 구하는 과정이 필요하기 때문에 의원발의에 비해 복잡한 과정을 거치도록 하고 있음. 그런데, 정부법안을 의

원발의를 통해 소위 정부 입법함으로써 정부입법에 요구되는 절차를 회피하는 관행이 문제로 제기되어 왔음. 이러한 정부입법 관행은 국민의 알권리와 국정참여의 권리를 배제하는 것임.

- 2011년 한미FTA 부속법안 날치기 과정에서 입법예고 기간이 20일에서 40일로 늘어남.

□ 실천과제

- 정부정책결정과정 전 과정의 공개와 투명성 보장
 - 정부정책과정에서 책임소재와 보고체계를 분명하게 규정하도록 하고, 회의록·의사록·보고서 작성 등의 절차를 기록하며, 의견청취과정을 실질화해야 함.
 - 행정절차의 투명성 강화를 위해서는 법규 명령 뿐만 아니라 행정규칙 등이 공개되어야 하고, 인터넷을 통해 쉽게 열람 가능해야함.
 - 정부입법의 경우 법률안 마련의 단계에서부터 국민의 참여가 가능하도록 하고 관련정보와 과정의 공개가 선행되어야 함. 이를 위해 행정절차법, 법제업무운영규정을 개정해야함.
 - 입법예고에 제시된 의견이 기록·공개되어 이후 관련입법과정에서 활용될 수 있는 시스템을 만들어야 함.
- 정책실명제 확대 및 책임성 강화
 - 정부 정책의 정책실명제 확대를 통한 정부의 투명성 및 공개를 확대강화해야 함. 민원 공사 실명제, 정책수립 참여위원 실명공개, 정책관리시스템 운영 등 정책실명제 확대를 통한 정책품질관리는 물론 기록물 관리시스템의 철저한 운영과 확산을 통해 기안과 결재, 협조가 철저히 기록되고 공개되도록 하여 전면적인 정책실명제가 구현되도록 해야 함.

③ 국민소송제도의 도입

□ 현황과 문제점

- 2011년 말 국가채무는 2011년 예산상 435조 5천억 원, 공공부문 부채까지 합치면 1,240조원에 이를 것으로 예상됨. 예산상으로만 따지더라도 2004년 200조원에서 7년 만에 2배가 넘게 증가한 것임. 이러한 국가재정의 악화추세를 볼 때, 예산낭비를 막고 재정에 대한 규율을 강화할 대책이 필요함.

- 이명박 정부가 매년 수 조 원대 예산 투입이 예상되는 4대강 사업을 대다수 국민들의 반대에도 불구하고 불법·졸속으로 추진한 것은 대표적 예산낭비 사례로 꼽힘. 국가예산 사용에 대한 국민들의 감시와 통제를 강화할 수 있는 제도 도입이 시급함.
 - 또한, 공공재정의 부담자인 국민의 참여에 의한 통제체도를 통해 예산낭비를 줄이고 공공재정에 관한 국민적 관심과 책임을 높일 필요가 있음.
- 이미 지방자치단체에는 주민소송제도가 도입되었으나, 지방자치단체보다 재정규모가 훨씬 큰 국가와 공공단체에 대한 국민적 통제체도는 없음.
- 참고할 예로는 미국의 납세자소송(Taxpayer's Suit)으로 미국의 대다수 주에서 인정하고 있음. 납세자 집단을 대표하는 1인 또는 복수의 자가 공금 및 공공재산의 오용·남용·횡령으로 납세자의 이익을 침해하는 위법한 행위에 대하여 납세자로서 구제를 구하는 소송임. 불법적 행위뿐만 아니라 낭비적 행위까지 대상으로 하고 있고, 재무적 사항뿐만 아니라 비재무적 사항(지방자치단체의 조직변경, 시청사 등의 입지선정 및 이전, 공무원 조합비의 사전공제 등)에 대해서도 소송제기가 가능함.

▪ 국민소송제도 도입

- 국민소송제도는 위법한 재무회계상의 행위로 국가 등의 공공기관이 재정상 손해를 입었거나 손해를 입을 염려가 있을 때 그 손해의 예방·확산방지·손해의 회복을 위해 국민이 소송을 제기할 수 있는 제도임. 이미 2000년대부터 ‘납세자소송’이라는 이름으로 도입이 논의되어왔음. 이는 지방자치법에 도입되어 있는 주민소송제도를 국가적 차원으로 확대한 것임.
- ‘납세자소송’이라는 명칭은 납세자만이 소송을 제기할 수 있는 것으로 오해될 소지가 있음. 직접세의 납부여부에 관계없이 국민이면 누구나 소송을 제기할 수 있다는 것을 분명히 하기 위해 ‘국민소송’으로 변경하는 것이 바람직함.
- 이미 권영길 의원의 대표발의로 2010년 국회에 제출된 ‘국민소송에 관한 법률’은 이전에 제출된 ‘납세자소송에 관한 특별법안’과 노무현 정부 시절 사법제도개혁추진위원회에서 검토한 ‘국민소송법’ 시안을 비교해 장점을 취합한 것으로 이 법안과 동일한 제도를 도입해야 함.

(2) 반부패, 공직윤리 제도와 인사제도 개혁

① 반부패제도와 공익제보 보호 강화

□ 현황과 문제점

- 현 정부는 부패방지에 대한 문제의식 없이 출범했음.
 - 이명박 대통령은 후보시절 마지못해 공약에서 부패방지와 관련한 일부 과제들을 제시했으나, 취임사에서는 관련한 내용을 언급하지 않아 특별한 문제인식을 갖지 않았던 것으로 볼 수 있음.
 - 정부 출범 직후부터 친인척-측근들의 비리가 드러나고 있으나 이명박 대통령은 개인적인 문제로 치부하고 권력형 부패를 인정하지 않았음. 부패에 대한 자각 없이 부패방지를 이끌어 낼 수 없음.
- 부패방지기구의 독립성 및 위상의 격하
 - 이명박 정부의 정부조직개편으로 반부패 전담기구라고 할 수 있었던 국가청렴위원회는 폐지되고 반쪽에 불과한 국민권익위원회가 설치됨. 통합과정에서 국무총리 소속으로 위상이 격하되었고, 행정심판위원회와 고충처리위원회가 통합되면서 반부패전담기구의 모습은 상실되었음.
- 공익제보자 보호 등 반부패제도의 정비 시급.
 - 2011년 공익신고자보호법의 제정으로 부패방지법의 공익제보자 보호제도가 민간으로 확대되었음. 그러나 공익신고자보호법의 제정과 시행령 제정과정에서 그 신고 대상과 범위, 보호대상이 대폭 축소되어 실효성을 거둘지 의심스러움.

□ 실천과제

- 사정체계의 정비 및 공직자윤리 관련조직의 일원화
 - 국민권익위원회와 공직자윤리위원회의 기능을 포함하여 공직윤리기능을 일원화한 부패방지 중심기구로 재정리해야 함.
 - 그 밖에도 △감사원의 국회이관과 독립성 강화, △검찰의 기소독점주의 개선, △검정 수사권의 합리적 조정, △고위공직자비리수사처와 같은 독립적인 수사기구 설치와 같이 사정기관 간 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있도록 전면적인 재설계가 필요함.
- 부패신고제도-공익제보자 보호제도 개선을 위한 법 개정
 - 부패방지법 상 부패신고와 신고자보호 등의 기준이 되는 공공기관과 공직자의 범위를 공공기관 운영에 관한 법률 제4조 1항에 따른 공공기관 ,

사회복지사업기관, 사립학교 등으로 확대.

- 국민권익위에 조사권 및 수사의뢰 기능부여.
- 국민감사청구와 관련하여 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항에 대해서도 감사의 대상이 되는 공공기관의 자체조사는 다른 기관의 감사에 해당되지 않는 것으로 규정해, 공공기관의 자체조사를 이유로 감사원이 국민감사청구를 거부하지 못하도록 해야 함.
- 부패방지법에 따라 신고나 자료제출을 이유로 신분상의 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 경우, 현행 과태료에서 1년 이하의 징역 또는 천만원 이하의 벌금에 처하도록 강화해야 함.
- 현행 공익신고자보호법과 시행령 제정과정에서 제외된 차명계좌, 분식회계, 배임, 횡령 등과 같은 기업의 대표적인 불법비리 행위에 대한 신고를 보호할 수 있도록 개정해야 함.
- 언론과 시민단체에 제보한 공익제보자도 보호할 수 있도록 해야 함.

② 이해충돌 방지와 공직윤리 강화

□ 현황과 문제점

- 올해 초 부산저축은행 사태 등의 사건을 통해 여전히 전직 고위공직자들이 아니라 금융권과 로펌, 군수업체 등에서 광범위하게 전관예우를 누리고 있다는 사실이 다시 한 번 확인되었을 뿐만 아니라 대규모 부패사건으로 연결될 가능성이 크다는 것이 증명되었음.
- 참여연대가 2006년부터 매년 발행해온 ‘퇴직후취업제한제도 운영실태 보고서’에 따르면 조금씩 감소하던 퇴직공직자의 업무관련 업체 및 협회 취업자 비율이 2010년 2.4배 급증한 것으로 나타나 이명박 정부가 공직자들의 취업 및 이해충돌 행위 규제를 제대로 하지 않았다는 것이 확인되었음.
- 저축은행 사태 이후 정부는 지난 7월 공직자윤리법을 개정했으나 이해충돌 문제를 근본적으로 해결하기에는 여전히 미흡하며 법령과 함께 개정된 시행령도 당초 입법예고안보다 후퇴했음. 또한 현행 부패방지법은 공직자의 이해충돌 등으로 인한 부정부패 신고의 대상이 되는 공공기관의 범위가 좁고 신고자 보호조치가 지나치게 제한적이며 비위면직자의 취업제한 범위가 협소해 실효성이 떨어짐.

□ 실천과제

- 공직자윤리법 개정을 통한 이해충돌 규제
 - 2011년 개정된 공직자윤리법은 취업제한 업체에 법무법인·회계법인·세무법인 등을 포함시켜 대상을 확대했지만 취업제한 사기업체의 규모는 자본금이 50억 원 이상이고 연간 외형거래액 150억 원 이상으로 종전과 다를 바 없어 실효성이 떨어짐. 따라서 △자본금 10억 원 이상 또는 지난 3년간 연간 평균 외형거래액 30억 이상인 사기업체와 △국가 및 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 참여하기 위해 등록된 기업체 △일정규모 이상의 계약실적이 있는 기업체 등으로 범위를 확대해야 함.
 - 공직자윤리법은 일정 직위 이상의 공직자와 가족의 재산의 등록과 공개를 규정하고 있지만, 본인과 배우자를 제외한 다른 가족들은 일정조건을 갖추면 예외를 허용하고 있음. 예외조항을 악용하여 고지거부가 허용되는 가족의 명의로 손쉽게 재산을 은닉할 수 있으므로 재산등록 고지거부 허용조항을 삭제하여 재산신고를 거부할 수 없도록 해야 함.
 - 주식매수선택권도 주식처럼 백지신탁 하도록 해야 함. 주식과 마찬가지로 재산상의 가치가 높고 이해충돌이 크게 발생할 수 있는 주식매수선택권의 보유를 제한하는 규정이 없어 이해충돌이 발생할 가능성이 큼.
 - 재산공개대상자의 주식거래가 공개되도록 하여 재산공개를 통한 공직자의 감시가 원활히 이뤄질 수 있도록 해야 함. 현행법에서 액면가로 등록하게 되어 있는 비상장주식의 경우 이해관계자가 20%이상 소유한 경우에는 회사매출액과 소유재산을 같이 신고하도록 하여 실질적으로는 부동산을 소유하거나 사업을 영위하면서도 주식회사의 지분형태로 보유하여 은닉하거나 축소하여 신고할 수 없도록 해야 함.
 - 전직대통령의 재산의 등록과 공개를 규정해야 함. 대통령은 국정운영 전반에 걸쳐 업무연관성이 크고, 영향력이 막대하며 전직 대통령에게는 근무기간 등에 상관없이 종신토록 연금급여와 의전을 제공하는 등 권한과 혜택이 크지만 재산의 등록과 공개 등을 규정하고 있지 않음. 따라서 전직 대통령이 재직 시 부정한 방법으로 획득한 재산과 부정행위에 대한 대가 등을 감시할 수 있도록 해야 함.
- 부패방지법 개정을 통한 비위면직자 이해충돌 규제
 - ‘비위면직자 취업제한’ 대상자에 현직에서 당연 퇴직, 파면 또는 해임된 자 외에 사전에 퇴직한 자라도 재직 중의 직무관련 부패행위로 유죄가 확정된 경우에는 포함하고, 제한기간도 확대해야 함. 또한 퇴직, 파면 또는 해임 또는 유죄가 확정된 원인이 된 부패행위와 직접 관련이 있는 영

리사기업체, 변호사 등, 협회에 취업할 수 없도록 하여 제도의 실효성을 높여야 할 것임.

③ 인사의 공정성 확보와 인사검증에 관한 법률 제정

□ 현황과 문제점

○ 고위공직자 인사/검증 문제

- 현 정부에서 고위공직자의 인사는 보은인사, 정책·정치적 책임을 물어 경질한 인사를 재기용한 돌려막기인사, 이해충돌을 고려하지 않은 회전문 인사가 수차례 반복되었고 야당·시민사회의 문제제기에도 임명을 강행하는 오기인사가 반복되었음.
- 이명박 정부 출범이후 2011년 2월 1일까지 국무위원 및 4대권력 기관장의 인사청문회 55회 가운데서 부동산 투기 의혹이 30번, 탈세 체납(건강보험 포함)이 27번, 병역의혹 19번, 위장전입 14번 등의 의혹이 제기됨. 고위공직자에게 요구되는 기본적인 자격조건을 충족시키지 못하는 비도덕적이고 비윤리적인 인사들이 계속 후보에 오르거나 빈번하게 고위공직자에 임용됨에 따라 고위공직자로서의 자질 검증에 요구되는 인사기준을 후퇴시키고, 공직윤리와 관련한 고위공직자에 대한 사회적 기대를 무력화시키는 사례들을 확인 할 수 있음.

○ 특혜채용 비리

- 유명환 전 외교통상부 장관 딸의 특채의혹이 제기되면서 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관의 공무원·직원의 채용과정에 대한 공정성 문제와 함께 인사특혜 의혹들이 제기되었지만 정확한 실태조차 파악이 되지 않는 등 특별채용제도의 악용사례들이 발생하였음.

○ 공공기관 등의 ‘낙하산’, ‘회전문’인사

- 능력과 해당분야에 대한 전문성이 없는 인사가 외부압력에 의해 하향식으로 충원되는 낙하산 인사가 근절되지 않고 있음.
- 민간기업/협회 등에서 활동하던 전직 공직자를 공직에 다시 발탁하여 본인이 몸담았던 민간분야를 감독하거나 거래하도록 하는 회전문 인사도 심각한 부작용을 낳음. 회전문 인사로 인해 이해충돌이 발생함은 물론, 반복될 경우 현직 공무원들에게 퇴직공직자가 여전히 잠재적인 상사로 인식되어 공정한 공무집행을 할 수 없음.

□ 실천과제

- 고위공직 후보자에 대한 인사검증시스템의 법제화
 - 고위 공직후보자 인사검증시스템을 강화할 수 있는 법률(고위공직자인사 검증에 관한 법률)제정 및 국회, 전담기구, 청와대 간 인사검증 협력시스템 구축이 필요함.
 - 현재 청와대의 1차 검증시스템을 개선하기 위한 법적 제도적 장치가 필요함. 고위공직자인사검증에 관한 법률을 제정하여 소위 고백이나 양심에 의지하고 있는 현재의 자기질문서를 실질적으로 검증하고, 검증결과에 대해서도 법적 책임성을 강화할 수 있도록 해야 함.
- 특혜채용 비리 전면 조사 및 엄정한 조치
 - 정부조직법에 의해 설립된 정부부서, 공공기관, 특별법에 의한 특수법인 전반에 대해 특혜채용 비리여부를 철저하게 감사하고, 그 결과에 따라 제도적 보완책을 마련해야 함. 위법행위가 드러날 경우, 채용 자체를 직권취소해야 함.
- 낙하산 인사 제한 및 청탁행위 처벌, 회전문 인사 지양
 - “공공기관의 운영에 관한 법률”에 의한 공공기관 운영위원회, 지방공기업법상의 임원추천위원회 등 인사심의에 관여하는 위원회의 독립성을 강화해야 함.
 - 낙하산 인사를 막기 위해 퇴직 후 취업제한제도를 강화하고, 임용조건을 명확히 해야 함. 또한 이해관계자의 취업을 제한해야 함.
 - 퇴직공직자를 다시 고위 공직에 임명하는 경우에는 퇴직기간 중 재산증가 내용 및 경위, 민간에서 수행한 업무와의 이해충돌가능성, 해당업무적절성, 청렴성 등에 대해 엄격히 심사하여야 함.
 - 회전문인사에 해당하는 인물은 공직임명에서 배제하되, 불가피한 사유가 존재하는 예외적인 경우에만 임명하도록 함.

5. 결론

MB 정부의 5년은 부패방지에 관한한 정책실종의 시기라고 해도 과언이 아닐 것이다. 부패문제의 속성상 대응하기가 쉽지 않으며, 제도적 대응은 더욱 더 쉽지 않다는 점에서, MB 정부는 부패문제에 대한 제도적 대응을 포기한 정부라고 할 수 있다. 이를 반증하듯 정권 말기에 무더기로 측근들의 비리가 터져 나왔던 것이다. 개인 수준의 부패에 그친 것이 아니라, 결국 국정을 농

단할 수밖에 없었다는 점에서, 부패는 국정의 실패를 불러올 수밖에 없었다. 역대 정부의 부패방지 관련 정책의 내용과 추진과정 등에 대한 평가에 기초하여, 다음 정부가 고려하여야 할 정책방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 김영삼 정부 이후 우리나라에서 부패방지의 역사는 곧 시민단체의 부패방지 노력의 역사라고 해도 과언이 아닐 것이다. 시민단체에 의하여 다양한 부패방지정책들이 제안되었으며, 정부는 늘 수동적, 방어적 입장에서 대응하였다. 처음에는 문제 자체를 인정하지 않으려 하고, 공론화 단계에 들어서면 제한적 범위에서 제기된 문제의 일부만 수용하고, 입법화 단계에서는 다시 다른 입장을 가진 이해관계자의 반대를 이유로 입법화를 지연시키기도 하는 등 늘 소극적, 방어적으로 대응하였다. 이로 인하여 관련 제도의 정비에 많은 기간이 소요되기도 하였다. 부패문제에 대하여 정부, 국회를 포함한 정책결정권자들 인식을 명확히 하도록 할 필요가 있다.

둘째, 정부나 국회에 의하여 수동적으로 부패방지 관련법과 제도가 마련되었어도, 결국 많은 흠결을 지닐 수밖에 없었다. 이로 인하여 결국 최초의 입법화 이후 흠결 있는 조항을 개선하기 위하여 추가적인 많은 노력들이 필요할 수밖에 없게 되었다. 처음 잘못 만들어진 법이 제자리를 잡도록 하는 것이 쉽지 않음을 수도 없이 경험하였다. 1981년 제정된 공직자윤리법은 그 동안 수십 차례 개정되었음에도 불구하고 여전히 많은 문제들을 갖고 있는 불완전한 법에 머물고 있다. 앞으로도 몇 번을 더 개정해야 할지 예측할 수 없을 정도이다.

셋째, 공직부패나 혹은 윤리문제에 종합적, 체계적으로 대응할 수 있는 시스템을 아직도 갖추지 못하고 있다. 늘 동일한 문제가 지적되고 있음에도 불구하고, 관련 부처의 이기주의나 관할권 수성 욕심으로 정비되지 못하고 있다. 노무현 정부 하에서 유사 기능을 제한적이거나 담당하였던 반부패관계기관 협의회는 이명박 정부 하에서 폐지되었으며, 또 노무현 정부 하에서 확정되었던 공직자윤리위원회-국가청렴위원회 일원화도 이명박 정부 하에서 무산되었다. 오히려 최소한의 기능밖에 갖고 있지 않았던 국가청렴위원회 마저 관련성이 없는 타 기관들과 통합하여 부패방지 관련 기능을 무력화시켰을 뿐이다.

넷째, 부패방지과 윤리관리에 대한 법체계가 아직까지 정비되지 않고 있다. 공직자윤리법과 부패방지법은 관련성이 매우 높은 부패방지 및 윤리관련 규정들을 제각각 규정하고 있을 뿐이며, 이들 간에는 제대로 연계되어 추진되

지 못하고 있다. 관련 법을 통합 재정비하고, 이에 기초하여 관련 조직과 제도, 시스템을 재구축하여야 할 것이다.

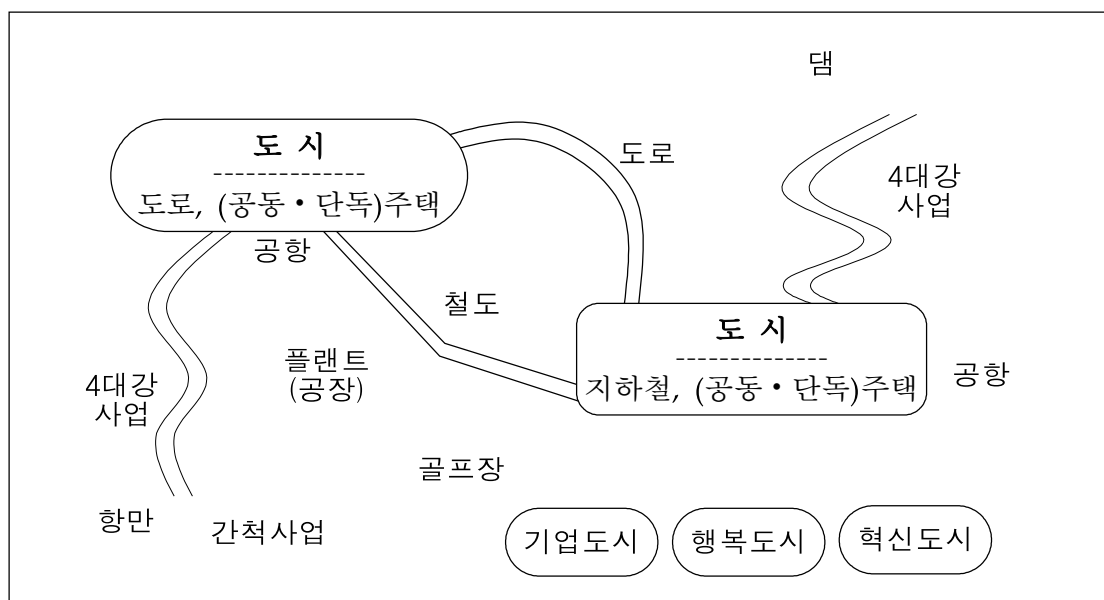
다섯째, 모든 정부 하에서 부패방지 및 윤리제고가 최우선의 과제로 제시될 수는 없을 것이다. 다른 중요한 정책들이 얼마든지 있기 때문이다. 문제는 우리나라에서 부패 및 윤리문제가 이제는 국정과제의 우선순위에서 제외되어도 될 정도인가 이다. 금감원과 은행 간의 유착문제는 어제 오늘의 문제가 아니니 지적할 필요도 없지만, 우리나라 사정체계의 핵심을 차지하는 감사원의 감사위원이 구속되는 사태를 보면 능히 우리나라의 상태가 어떠한 지를 짐작할 수 있다. 인정하고 싶지 않지만, 다음 정부에서는 부패방지와 공직자의 윤리문제를 다시 한 번 국정과제의 최우선 순위에 올려놓아 MB 정부가 범한 우를 반복하지 말아야 할 것이다.

경제민주화시대 토건산업 부패척결 불가능한가

신영철 / 경실련 국책사업감시단장

I 건설산업에 대하여

수도권과 지방을 구분하지 않고 개발명목의 갖가지 공사가 진행되고 있다. 이것은 현 정부만의 모습이 아니라 우리가 민주정부라고 말하는 지난 15년 이전부터 계속되어 왔다. 도심에서는 지하철공사, 아파트 등의 건설공사가 진행되고 있고, 도시와 도시가 연결되는 지역에서는 각종 도로(국도, 지방도, 재정고속도로, 민자고속도로), 철도, 항만, 댐 등의 SOC 사업들이 벌어지고 있다. 현 정부 들어서는 기존의 하천정비사업을 엄청 확장하여 일명 ‘4대강사업’이 대대적으로 진행되고 있다. 1990년대 초 일본의 버블경제 붕괴직전의 토건국가가 연상된다(그림1-1).



<그림1-1> 국내의 다양한 건설사업 형태

1. 건설사업 투자 규모

발주자별 공사기성액으로서 국내기성액(건설투자규모)은 2005년말부터 150조원에서 꾸준히 증가하여 180조원을 돌파하였으며, 그 중 공공부문의 기성액의 경우 지난 정부까지는 연간 50조원대의 기성액을 보이고 있었으나 현 정부 들어서는 연간 공사기성액이 60~80조원으로 그 증가폭이 매우 높다.

<표1-1> 발주자별 공사기성액(2005년~2011년)⁶⁾

(단위 : 10억원, %)

구 분	공 사 기 성 액							
	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'10년	구성비
합 계	152,189	161,257	181,657	211,556	217,021	214,530	224,518	100.0
국 내	147,298	151,708	165,519	178,819	186,902	184,002	185,741	82.7
공 공 부 문	53,440	53,285	57,411	63,737	82,616	76,963	73,799	32.9
· 중앙정부기관	9,714	8,576	8,826	8,697	10,639	12,172	12,098	5.4
· 지방자치단체	23,284	21,364	20,934	20,315	27,393	23,259	22,602	10.1
· 공 공 단 체	15,803	18,567	21,922	9,181	13,593	10,964	9,386	4.2
· 공 기 업	4,639	4,777	5,730	25,544	30,990	30,567	29,714	13.2
민 간 부 문	93,474	97,976	107,585	114,678	103,851	106,437	111,337	49.6
기 타 ¹⁾	384	447	522	404	435	602	605	0.3
해 외 ²⁾	4,890	9,550	16,139	32,736	30,119	30,528	38,776	17.3

☞ 1) 기타 : 국내 외국기관 발주 국내공사 및 해외발주 국내공사

2) 해외 : 해외지역 공사

2. 건설사업 분류

건설사업에 대한 분류방식은 공종별, 규모별, 사업기간별 등으로 할 수 있으며, 그

6) 통계청[보도자료], 2011년 기준 건설업조사 잠정결과(2012. 8. 29.) 등

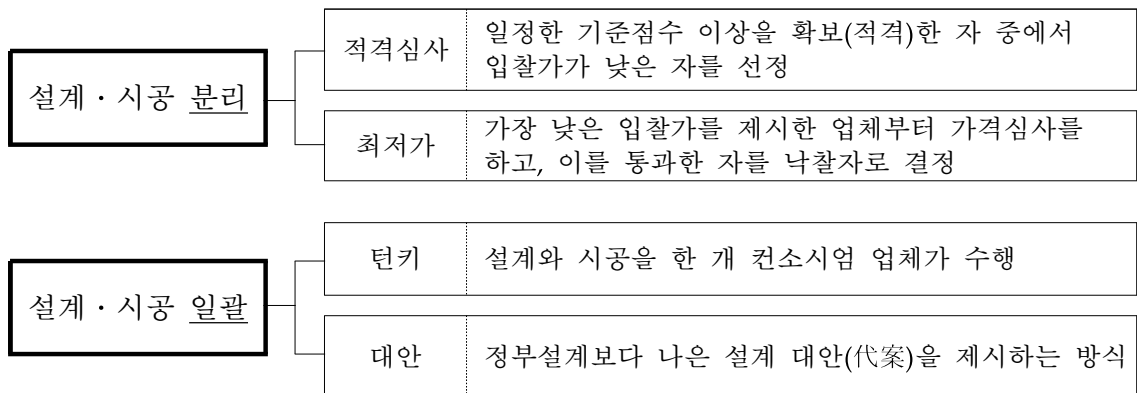
중 건설사업을 재원조달 방식에 따라 분류하면 <표1-1>와 같이 크게 재정사업, 민자사업 및 개발사업으로 구분할 수 있다.

<표1-1> 재원조달방식에 따른 건설사업 분류

구분	재정사업	민자사업 (정부고시+민간제안)	개발사업
재원조달	세금	민간자본	개발이익
사업주체	공공(정부, 지자체)	공공+민간	민간(일부 공공)
사업종류	도로, 철도, 항만 등	도로, 철도, 항만 등	주택건설 등

가. 재정사업 : 발주방식에 따른 분류

현행 우리나라의 발주방식은 <그림1-2>과 같이 설계와 시공을 분리하는 방식과 설계와 시공을 일괄로 발주하는 방식으로 구분할 수 있고, 거의 대부분이 이에 해당한다.



<그림1-2> 발주방식에 따른 분류

2009. 9. 25. 국회예산정책처는 「공공건설사업 낙찰제도 및 운용현황 평가」 보고서를 통해, 건설산업 선진화를 위해서는 공공건설사업 낙찰제도의 전면적인 개선이 필요하다고 제시하였다. 운찰제로 알려져 있는 적격심사 낙찰제도뿐만 아니라 최저가 낙찰제도까지도 나눠먹기식 운찰제로 운영되고 있으며, 턴키발주 공사의 낙찰자 선정은 가격경쟁을 회피하는 방식으로 이루어지고 있다는 것을 개선필요 원인으로 언급하였다.

7) BTO/BOT 방식의 경우 전적으로 민간자본만으로 추진되지는 않는다. 평균 30%가량은 재정지원, 40%가량은 정부의 저리 재무보증으로 사업이 추진되기 때문인바, 정확한 의미에서는 민자사업이 아니다.

아울러 공공건설사업의 낙찰자 선정은 공공성, 투명성 및 경제성을 충족시키지 못하였다면서, 세 가지의 문제점을 지적하였다.

첫째, 가격경쟁을 유도하여 턴키 및 대안발주공사의 낙찰자를 선정할 수 있음에도 불구하고, 일부 발주청들은 가격경쟁을 회피하여 높은 낙찰률을 유발하고 있으며,

둘째, 낙찰제도가 추구하는 목적을 고려하여 가격대비 품질 위주로 낙찰자를 선정해야 함에도 불구하고, 일부 발주청들은 품질과 무관한 사유로 높은 낙찰률을 유도하였고,

셋째, 적격심사 및 최저가심사제도는 저가투찰에 의한 건설업체의 경영악화 및 부실시공을 방지하기 위해 운영되는 제도이지만, 적격심사제도에는 실적공사비 적용에 따른 낙찰률 인하효과에 대한 고려가 없고, 최저가심사제도에는 건설이윤에 대한 고려가 없어 부실시공 및 경영악화 방지 효과를 기대하기에 어려움이 있다는 것이다.

나. 민자사업

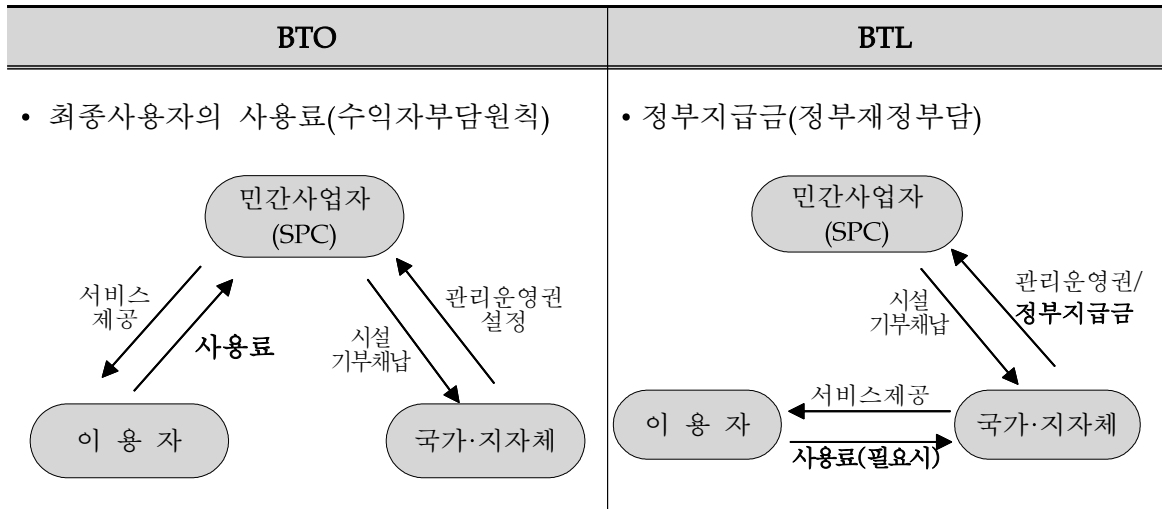
민자사업제도는 사회간접자본(SOC) 시설의 적기, 적량 공급을 위하여 부족한 정부재원을 대신하여 창의력과 효율성이 높은 민간자본의 투자유치를 위한 것으로서, 1998년 12월 개정(시행: 1999년 4월)된 사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 ‘민간투자법’이라 한다)이 주요 골격으로 현재에 이르고 있다. 민자사업 유형은 민간투자법 제 4조에서 4가지 유형을 주축으로 하고 있으며, 현재 국내에서 가장 많이 사용되는 유형은 수익형 민자사업(BTO)과 임대형 민자사업(BTL)의 두 경우이다.

사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 ‘민간투자법’) 제1조(목적)

이 법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

민자사업을 추진하기 위해서는 재정을 효율적으로 사용했음에도, 재정이 부족함이 전제되어야 한다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 재정사업의 투자규모는 계속 증가해왔고, 민자사업 투자규모는 2010년까지 약 70조원에 이른다. 이는 재정이 부족하였다고 보다는 지속적인 개발사업들을 발굴하였다고 보는 것이 합당할 것이다.

수익형 민자사업(BTO)과 임대형 민자사업(BTL)을 비교하면 다음과 같다.



<그림1-3> 투자비용 회수방식에 따른 구분(BTO vs. BTL)

- ㉠ 1. BTO(Build-Transfer-Operate) 방식 : 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식
2. BTL(Build-Transfer-Lease) 방식 : 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식

3. 건설산업만이 특수한가?

건설산업분야를 다루기 전에 반드시 언급되는 용어가 있는데, 그것은 다름 아닌 특수성에 관한 부분이다. 건설업이 특수하다고 하여 그 자체가 쟁점이 될 이유는 없지만, 정작 문제가 되는 것은 ‘특수하니까……’ 라는 말이 의도하는 바이다. 건설산업에 관해 이야기를 시작하게 하면, 예외없이 건설산업의 특수성을 이야기 한다. 업계 종사자뿐만 아니라 관련연구자들 마저도 ‘건설산업은 특수하다’라는 것을 대단한 명제인 것처럼 스스로없이 주장한다.

일반적으로 국내 건설산업에 대한 특성으로 언급되는 것은, 주문생산성, 이동성과 옥외성, 생산의 하도급 의존성, 생산의 장기성 및 종합적 산업을 들고 있다.

이에 건설산업의 일반적인 특징과 과연 건설산업만이 특수한지에 대하여 살펴본 결과, 건설산업의 특징은 있지만 다른 산업들 또한 나름대로의 특성을 갖고 있기에 건설산업만이 특수하다고 강조하는 것에 전적으로 동의하기는 어렵다.

건설산업의 특수성을 강조하는 진정한 의미는 각종 특혜요구로 활용되는 가장 단순

하면서도 효과적인 방법으로 건설산업의 위기가 곧 국가경제의 위기인 것처럼 국민들을 세뇌시켜 왔다. 이러한 논리를 통해 건설산업에 대한 경쟁배제, 가격경쟁보다는 적정한 공사비 및 이윤 제공, 지속적인 건설일감 제공 및 건설산업 위축시키는 각종 규제 철폐 등을 요구하고 있다. 결론적으로 건설산업이라 하여 다른 산업과 다르게 특수하므로 각종 특혜성 정책이나 보호육성 등의 주장에는 동의하기 어렵고 설득력이 높지도 않다.

- ① 먼저 수주산업이라는 특수성에 대한 부분이다. 건설산업만이 수주산업이 아니며, 조선, 항공우주, 대형범용컴퓨터 산업 역시 수주산업이다.
- ② 다음으로 건설산업의 옥외성을 이유로 계절의 영향이 매우 크다는 것이다. 그러나 건설산업만이 옥외성과 계절의 영향이 절대적이라고 할 수는 없다. 옥외성과 계절영향은 해수욕장, 스키장 등의 레저산업과 에어컨, 난방기 등의 계절형 전자제품이 더 많은 영향을 받고 있다.
- ③ 그리고 건설산업이 노동집약성이 타 산업에 비하여 높은 점이 있지만, 그것만을 이유로 건설업의 특수성을 논하기는 어렵다. 건설장비의 대형화 및 효율화로 건설산업의 노동집약 정도는 낮아지고 있는 추세이고, 공공건설사업의 대부분을 차지하는 사회간접자본(Social Overhead Capital, SOC) 시설물은 토목사업으로서 노동집약성이 건설 분야에서 가장 낮은 부문에 속하다.
- ④ 하나 더 추가한다면, 국내 공공건설사업에 대하여 국내 건설업체만이 참여해야 한다는 묵시적인 동의와 이를 당연시하는 무언의 공감대가 형성되어 있는 듯하다. 그러나 이는 시설물이 결코 이동할 수 없는 부동산의 성격임을 전혀 생각하지 않은 근시안적인 생각일 뿐만 아니라 내용없는 애국심의 발로일 뿐이다.⁸⁾

8) 현행 법령상 외국업체의 국내 공공건설공사 수주는 사실상 불가능하다. 먼저 국내에서 다양한 건설업종을 등록하여야 하고, 우수한 인력과 재무구조가 충분하더라도 해당 법인이 관련 시공실적이나 시공여유분이 없다면 결코 수주할 수 없는 구조이다.

2009년 9월말경 타이세이건설이 철수하면서 WTO협정으로 국내 건설시장이 개방된 직후인 1996년 국내에 진출했던 5개 글로벌 건설기업 가운데 일본의 후지타와 중국의 중국건축고분유한공사 2개사만 남게 됐다.[출처] 테스크칼럼 '타이세이건설 철수가 주는 의미'(2009. 10. 7. 건설경제)

II

왜 토건산업이라 불리는가?

1. 언론기사

공공건설사업의 예산낭비사례는 모든 언론사의 주요한 기삿거리로 이용되고 있다. 개별적으로 언급된 기사제목은 <표2-1>와 같다. 그 중에서도 “한국에는 이상한 공항이 있다”는 2007년 12월경의 AFP(Agence France-Presse, 프랑스) 통신사의 ‘올해의 황당뉴스’는 우리조차 황당하게 만든다.

<표2-1> 공공건설사업과 관련된 언론보도 내용

날짜	기사 제목	언론사
2005.3.10.	“국책사업 구상부터 사후까지 부실” 삼성경제연 분석 ... 불분명한 추진 목적·경제성 부족·사회변화 무시 지적	내일신문
2005.11.14.	인천공항철도 수도권 전철 2배, 민자건설 따른 공사비 4조 3,000억 조달 탓 ... 이용객 부담 늘 듯, 정부서 적자분 90% 보전, 혈세낭비 우려도	서울경제
2006.2.14.	건물만 ‘번듯’ 전시물은 ‘텅텅’, 지자체 ‘부실 박물관’ 난립	경향신문
2006.2.17.	1조원 든 신항 ... 왜 분주하나 했더니, [그 후 한달]컨테이너 선적 연습만 화물유치는 아직도 0	중앙일보
2006.3.22.	수천억 들여 지어 놓고 개항 미루는 신공항들. 안 쓰면 고장날까 가동 연습만	중앙일보
2006.7.21.	수해복구 건설업자·공무원의 ‘충격고백’ “공사비 5~8%는 뇌물로”, “돈이 내린다” 업자만 ‘好雨’	경향신문
2007.2.23.	‘재해복구 비리’ 드러난 실태, 태풍 소식에 복구업체들 “돈벼락 내린다” 반색	경향신문
2007.5.10.	“부적절한 공사발주로 정부기관 7천억 낭비” 감사원, 턱기제도 운용 감사결과 발표	내일신문
2007.9.4.	일본의 신도시건설 무엇이 다른가 日, 신도시 짓는데 10~20년 투기열풍→집값폭등 없었다	매일경제
2007.10.24.	승객 ‘뚝’ ... 지방공항 10곳이 ‘적자비행’ 정치논리에 휘둘러 건설 ‘예고된 침체’	경향신문
2007.12.26.	[휴지통] “한국에는 이상한 공항있다” AFP ‘올해의 황당뉴스’ 1억4000만 달러 들었는데 이용객 거의 없는 이상한 공항	동아일보
2008.7.7.	“한칸 승객 2명 ..공기만 실고 달린다” KTX 광명역행 셔틀 전철 운행 19개월 성적표	중앙일보
2009.3.31.	양양국제공항 간판 내린다. 파리날리는 10개 공항 .. 정비창·훈련기지로 항로 변경	중앙일보
2009.4.21.	민자도로 나랏돈 먹는 하마..3곳 3천억 보조 "사업 타당성 검토 방식 개선" 필요	조선일보

날짜	기사 제목	언론사
2009.5.12.	[심층취재] 텅텅 빈 채 달리는 인천공항철도 민간자본에 '과주기식 특혜' 의혹 / 수요분석때 리무진 승객 누락 / 공항 방문객도 3~5배 부풀려	조선일보
2009.8.7.	"건설사, 심사위원 후보 수천명 조직적 관리"	이코노믹리뷰
2010.5.19.	이재오 "대기업이 건설회사 갖는 이유는 비자금 때문"	조세일보
2010.7.14.	대형 국책사업 예비 타당성 조사 '하나마나' 경제성 없다던 사업 절반 정책적 판단으로 "진행중"	서울경제
2011.3.4.	짓는 데 853억, 부수는 데 250억 ... 세금 날린 인천 월미도 은하철도 이석연 전 법제처장 "예산 낭비한 공무원, 돈 물어내는 법 추진"	중앙일보
2012.4.9.	검찰, 용인경전철 수사 '마무리' 이정문 전 시장 '구속' ... '용두사미' 수사 '지적'	용인신문
2012.5.27.	이상한 민자고속도로 공사계약 "수천억 토지보상비 내겠다는 건설사는 안뽑고..."	경인일보
2012.5.17.	지하철 9호선 특혜, 서울시의회 방조로 잉태 2005~2009년 시의회 속기록, 일부 야당 의원만 문제 제기	서울타임스

2. 가격거품

직접시공단가를 비교한 <표2-2>를 보면, 원도급가격은 사업추진방식에 따라 현저한 차이가 있지만, 하도급가격은 비슷하게 형성되고 있다. 하도급 단계에서는 철저한 가격경쟁 원칙이 일관되게 적용되고 있는데, 그 결과 하도급가격은 원도급의 사업추진 방식과 상관없이 형성되게 된다.

여기서 문제는 사업추진방식과 상관없이 하도급가격은 비슷하게 형성되는데, 왜 원도급가격은 사업추진방식에 따라 큰 차이가 나타는 것인가에 있다. 그리고 무엇이 원도급가격이 사업추진방식에 따라 차이가 나게 만드는지에 대한 이유이다. 우리나라에서의 공사비 적산방식은 원가계산방식이 표준품셈방식과 실적공사비방식으로 대별되고 있으나, 근원은 역시 표준품셈에 있다. 앞서 언급한 바와 같이 실적공사비가 표준품셈에 의한 단가의 괴리를 일부 조정한다고는 하지만, 실적공사비의 근간은 표준품셈에 있기 때문이다.

<표2-2> 사업추진 방식별 직접시공단가 비교

구분	사업추진방식	단계별 시공단가 비교		
		설계가격	원도급가격	하도급가격
<토공사> 발파암깨기(일반) (단위: 원/m ³)	가격경쟁	8,356	3,400	3,400
	턴키	9,707	9,707	3,500
	민자1	8,336	8,336	2,800
	민자2	8,293	8,293	-
<구조물공사> 철근가공조립(복잡) (단위: 원/ton)	가격경쟁	301,850	225,000	225,000
	턴키	350,699	350,699	265,570
	민자1	360,873	360,873	220,000
	민자2	301,850	301,850	-

㉠ 가격경쟁(최저가) : 장성~담양 고속도로 2공구, 계약일 2001. 8. 18.
 턴키 : 성남~장호원 2공구 국도건설공사, 계약일 2002. 3. 5.
 민자1 : 대구~부산간 고속도로건설공사, 실시협약체결일 2000. 12. 14.
 민자2 : 서울~춘천간 고속도로건설공사, 실시협약체결일 2004. 3. 19.

표준품셈의 활용한 민자사업 공사비단가로 인한 사례로 '대구~부산간 민자도로'의 발파암깨기 공종을 들 수 있다. <표2-3>와 같이 발파암깨기 단 1개 공종에서만 500억원 규모의 부당이득을 취하였고, 여기에다 약 30% 가량의 간접비를 더하면 부당이득 규모는 650억원이라는 엄청난 규모이다.

<표2-3> 민자사업 직접공사비 부당이득 사례 : 발파암깨기

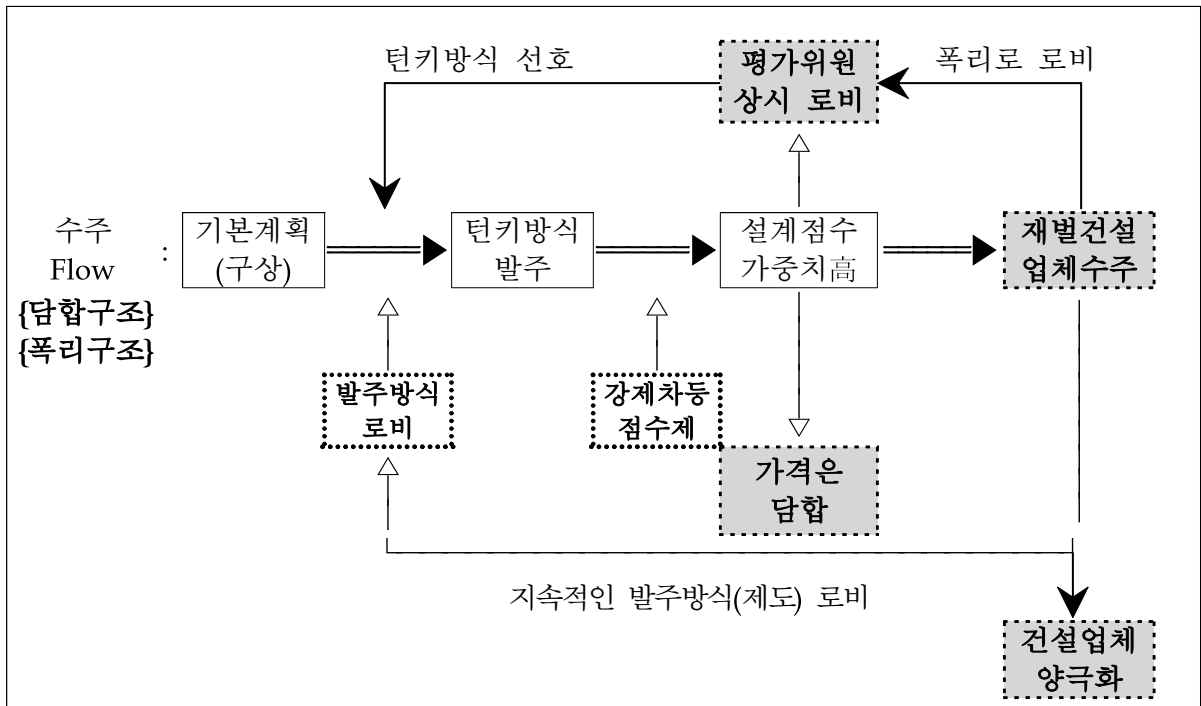
공종	단위	단가 현황			부당이득규모
		민간사업자 실시협약단가	실행단가 (≒하청단가)	차액	
발파암깨기 (일반)	m ³	8,336원	2,800원	5,536원	5,536원×9백만m ³ ≒498억

3. 각종 부패 양산구조

가. 턴키공사 수주 Flow

한편 턴키공사에서 가중치평가방식은 가격담합을 부추기는 역할을 담당하며, 그럼에도

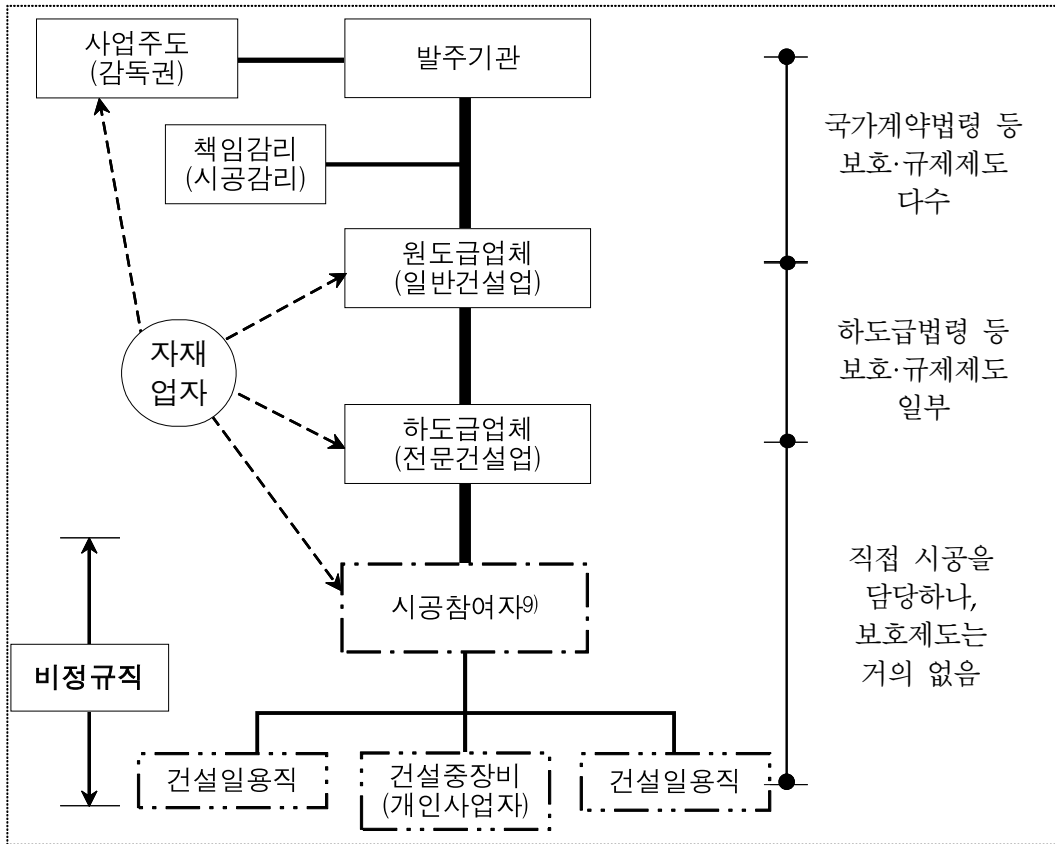
도 정부에서는 가격담합없이 가격경쟁이 발생하는 것을 방지하기 위하여 ‘강제차등 점수제’를 추가로 적용하고 있다. 현행 턴키 입낙찰제도는 가격담합을 정부에서 유도 (혹은 강제)한 측면이 크고, 이를 대형건설업체들은 수주 순환Cycle로 활용하는데, 이러한 전 과정의 턴키공사 수주 Flow는 <그림2-1>와 같다.



<그림2-1> 재별건설업체의 턴키공사 수주 Flow

나. 하도급에 의한 착취와 불공정구조

국내 건설산업의 생산구조는 <그림2-2>과 같다. 간단히 설명하자면, 우리나라 굴지의 건설회사들은 직접 시공을 담당할 건설기능인력, 건설중장비 및 건설자재를 직접 보유하고 있지 않다. 힐스테이트(현대건설), 레미안(삼성물산), 자이(GS건설), e-편한 세상(대림산업), SK뷰(SK건설), 푸르지오(대우건설), I-Park(현대산업개발) 등 아파트 브랜드는 달라도 실제 시공을 담당하는 하도급 업체는 같을 수 있으며, 하도급업체들 또한 고정적으로 건설노동자를 고용하지 않고 있다.



<그림2-2> 국내 건설업 생산구조

○ 원도급은 경쟁이 매우 제한되어 있고, 하도급은 철저한 가격경쟁원칙 가동

원도급업체(수급인)은 발주기관으로부터 직접 공사를 수주하는 과정에서 대부분 경쟁없는 턴키, 적격심사방식으로 공사수주를 하고, 부분적이거나 가격경쟁이 가동되고 있는 최저가낙찰 입찰제도마저도 저가심의회를 거치면서 제대로 된 가격경쟁은 발생되지 않고 있다.

반면 하도급업체들에 대하여는 원도급업체와 달리 가격경쟁원칙이 철저하게 적용되고 있다. 하도급업체들은 열위적 지위와 아울러 경쟁을 거쳐야만 비로소 수주를 할 수 있고, 하도급법령 등에 의하여 어느 정도 보호를 받고 있으나 특별한 사정이 없는 한 건설 관행의 그늘 속에서 자신들의 권리를 제대로 주장하지 못하고 있다.

○ 공사를 수행할 노무인력을 고용하지 않아도 되는 무늬만 시공회사

한국건설기술연구원이 1993년 12월경 미국내 중규모 건설회사(Frank Mercede & Sons Inc.) 수석부사장의 자문내용을 정리한 보고서에 의하면, 현장관리자만을 현장배치할 뿐 공사를 수행할 직접 노무인력을 보유하지 않는 형태를 브로커로 판단하고 있다. 국내 원

9) 2007년 5월 17일, 건설산업기본법에 '시공참여자'(일명 모작자) 정의가 삭제되어 2008년 1월부터 시행되었다(시공참여자 제도 폐지). 현재는 모작자를 포함하는 그 밑의 단계는 불법이다. 백성운 국회의원이 2010년 3월 건설노무제공자제도를 도입하자는 건설산업기본법 개정안 제출하였으나, 이는 기존 시공참여자 제도를 변형한 것으로서 인권위원회와 한국건설산업연구원은 각각 부정적 의견을 제시하였다.

도급업체는 자체적으로 공사를 수행할 장비와 노무인력을 보유하고 있지 않은 형태이므로, 미국의 건설생산구조를 기준으로 본다면 국내 원도급 건설업체는 거의 대부분 브로커라 불릴 수 있을 것이다.

미국에서의 종합건설업체는 보통 브로커(brokers)와 종합업체(full service contractors)의 2가지 형태로 구분된다. 브로커로 구분되는 업체는 모든 공사를 다양한 전문공종업체에게 하도급하는 형태를 말한다. 이러한 형태의 업체는 그들 자신의 감독자(superintendent)를 현장에 상주시키며 현장 또는 본사사무실에 근무할 프로젝트 매니저(Project Manager)를 고용하게 될 뿐 자체적으로 공사를 수행할 노무인력을 보유하고 있지 않은 형태이다.

한편, 종합업체는 1년을 주기로 직접 공사를 수행하여 인건비를 지불하는 다양한 공종의 인력을 고용하게 되는데 가장 보편적인 인력은 콘크리트 공사와 목공을 위한 작업원이 된다. 이러한 종합업체는 또한 스스로 굴착장비, 트럭 등을 보유하여 작업도 수행하고 있으며 또한 다양한 형태의 굴착 및 토공을 그들 자신의 인력으로 수행하게 된다. 이러한 형태의 종합업체도 역사적으로 보면 철근 가공·조립 및 설치, 전기 및 기계배관 작업에 대해서는 보통 하도를 주는 것으로 알려지고 있다. 종합업체는 조합, 비조합, 하도형태에 따라 노동자의 구분조항에 따라 구분된다.

○ 건설노동자들은 착취대상으로 전락

<그림2-2>에서 보듯이 건설노동자들은 실제 가장 일선에서 건설공사를 수행하고 있지만, 가장 보호받지 못하는 취약한 밑바닥 단계에 있는 집단이다. 원도급업체는 하도급업체를 착취하고 있으며, 하도급업체는 다시 모작자와 기계노동자들을 착취의 대상으로 삼고 있어 가장 밑바닥에 있으면서도 직접 생산에 참여하고 있는 건설노동자들은 보호받지 못하고 있다. 국내 건설업의 생산구조가 철저히 착취구조로 이루어져 있어 '착취경제'라 불려도 달리 반박하기 어려운 실정이다.

4. 건설업체들의 부실은 탐욕적 투기의 결과

결론적으로 말하자면 건설업체 100대기업의 30%이상이 부실화(워크아웃, 기업회생 신청 등)된 원인은 “탐욕적 투기(투자가 아니라)”에 그 원인이 있다고 보아야 한다. 2010년 10월 한 언론보도에 따르면 건설사의 구조조정 업체수는 <표2-4>에서 보는 바와 같이 2009년 29개사이었고, 2010년 16개사로 함께 45개사였다.¹⁰⁾

10) 경향신문, '막대한 건설사 부실, 이 정도로 해소될까', 2010. 6. 25.

<표2-4> 기업신용위험 평가 결과

(단위: 개, 자료: 채권은행단)

구 분	C등급		D등급		합 계		
	2009년	2010년	2009년	2010년	2009년	2010년	증감
구조조정 대상업체수	54	38	25	27	79	65	-14
건설사	24	9	5	7	29	16	-13
조선사	5	1	2	2	7	3	-4
해운사	3	1	7	0	10	1	-9
여타대기업	22	27	11	18	33	45	-12

아래는 워크아웃 등에 처해진 건설업체들로서, 괄호안은 개별 건설업체들의 아파트 브랜드 명칭으로 거의 대부분 부동산개발사업에 참여해 왔음을 알 수 있다.

2009. 1. 20.자 건설사 워크아웃 및 퇴출 명단을 보면, 퇴출업체는 대주건설(피오레), C&중공업의 2개사이고, 워크아웃업체는 경남기업(아너스빌), 대동종합건설(다:숲), 동문건설(굿모닝 힐), 롯데기공(인벤스家), 삼능건설, 삼호(e-편한세상), 신일건설(유토빌), 우림건설(필유), 월드건설(월드메르디앙), 이수건설(브라운스톤), 풍림산업(아이원) 이었다.

2010. 6. 25.자 주택건설업체 구조조정 현황을 보면, C등급은 벽산건설(블루밍), 신동아건설(파밀리에), 남광토건(하우스토리), 중앙건설(중앙하이츠), 한일건설(베라체), 청구(지벤), 한라주택(하우젠트), 제일건설(오투그란데), 성우종합건설(오스타)의 9개 업체이고, D등급은 금광건설(포란재), 금광기업(베네스타), 남진건설(-), 진성토건(전문건설업체), 풍성주택(신미주), 대선건설(드림채), 성지건설(포린)의 7개 업체이었다.¹¹⁾

2010년 이후로는 삼부토건(2011. 6. 28. 철회), 동양건설산업(파라곤), 고려개발(e편한세상), 임광토건(그대家), 벽산건설(블루밍) 및 남광토건(하우스토리)의 기업회생신청 등이 잇따르고 있다.

이러한 업체들의 공통점은 무리한 아파트 사업추진이라 할 수 있다. 2007년경 현 정부의 집권이 확실시되자 프로젝트 파이낸싱(Project Financing, PF)¹²⁾를 동원한 부지매입이후 글로벌 금융위기와 내수 부동산시장의 위축으로 미분양 적체로 인하여

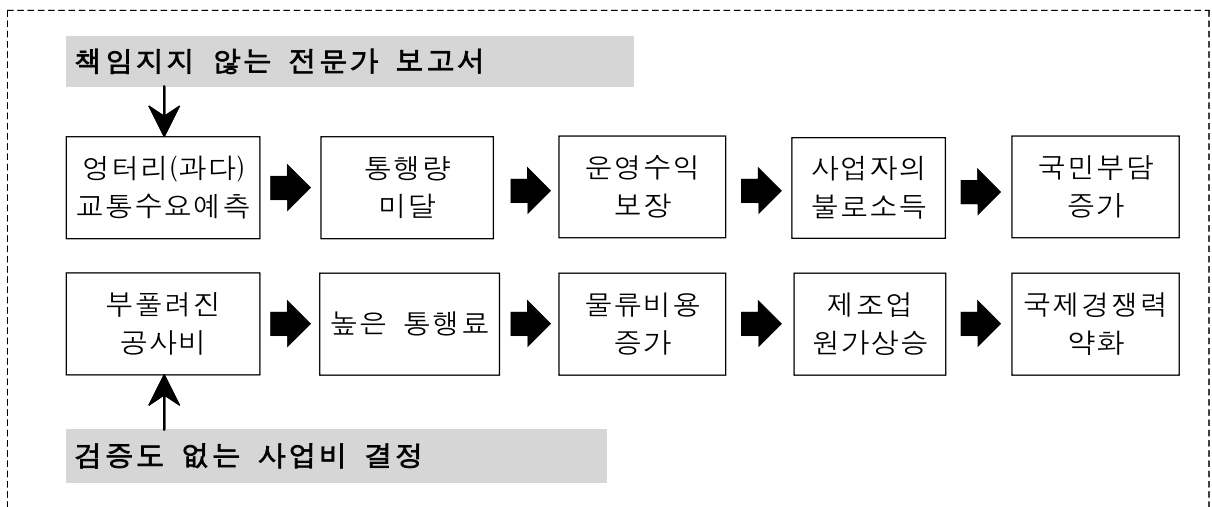
11) C등급은 워크아웃(기업개선작업), D등급은 자체 정상화 또는 기업회생절차 신청 대상에 해당한다.

12) 은행 등 금융기관이 사회간접자본 등 특정사업의 사업성과 장래의 현금흐름을 보고 자금을 지원하는 금융기법

유동성 위기를 겪게 되었다는 것이다. 이러한 원인분석은 상당수 경제지에서 심심치 않게 볼 수 있다. 문제는 이러한 현상이 여전히 진행중이라는 것이다.

5. 민자사업의 문제점 및 원인

우리나라 민자사업 중 민자고속도로 건설사업에 대한 왜곡된 추진경위 및 영향은 <그림2-3>과 같이 정리할 수 있다. 일명 전문가집단은 엉터리 교통수요예측을 통하여 사업타당성 확보와 총사업비의 약 80~90% 가량 비중인 공사비를 부풀려서 실시협약을 체결하여 민자사업자에게만 유리한 사업을 추진케 하고, 완공이후에는 높은 이용료(통행료)를 강요하여 국민에게만 부담을 가중시킨다. 이와 같이 왜곡된 민자사업은 무분별한 사업추진은 국민부담 증가 및 국가경쟁력 약화뿐만 아니라 환경 파괴 등의 문제점이 있다.



<그림2-3> 왜곡된 민자사업에 따른 직·간접적인 영향

가. 민자고속도로와 재정고속도로의 공사비 비교

2008년 12월 국회예산정책처는 ‘수익형민자사업의 재정부담과 개선방안’이라는 보고서에서 민자고속도로와 재정고속도로의 공사비를 비교한바 있다. <표2-5>에 의하면, 4개 민자유치사업에서의 평균 km당 단가는 220.1억원인 반면, 5개 재정사업에서의 평균 km당 단가는 157.1억원이었다면서, 민자유치사업에서의 건설단가가 재정사업에서의 건설단가보다 평균 40%(220.1억원÷157.1억원) 이상 높다.

<표2-5> 고속도로 건설단가 비교

구분	민자고속도로				재정고속도로				
	인천공항 고속도로	천안~ 논산	대구~ 부산	서울 외곽	대전~ 진주	청원~ 상주	서해안 (당진~ 목포)	익산~ 장수	김천~ 현풍
연장(km)	40.2	80.9	82.1	36.3	161.0	80.5	264.5	61.0	62.0
차로 수	6-8	4	4	8	4	4	4	4	4
교량길이 (km) (연장대비)	11.1 (40.2%)	14.4 (17.8%)	23.4 (28.5%)	8.4 (23.1%)	56.8 (35.3%)	29.7 (36.9%)	58.6 (22.1%)	23.9 (39.2%)	26.3 (42.4%)
터널길이 (km) (연장대비)	0.6 (1.5%)	2.95 (3.6%)	10.9 (13.3%)	12.0 (33.1%)	21 (13.0%)	13.7 (17.0%)	14.2 (5.4%)	20.6 (33.8%)	11.8 (19.0%)
건설단가 (억원/km)	198.5	184.1	271.2	453.1	149.2	162.4	124.9	198.2	150.9
사업기간	'95~'03	'97~'02	'99~'06	'01~'07	'92~'01	'98~'07	'90~'01	'98~'07	'95~'07
추진형태	정부 고시	정부 고시	정부 고시	정부 고시	재정 사업	재정 사업	재정 사업	재정 사업	재정 사업

☞ 자료출처 : 이재철, 수익형민자사업의 재정부담과 개선방안, 2008. 12., 24쪽

나. 인천국제공항민자도로의 MRG 특혜 약정 삽입 특혜

인천국제공항민자도로는 1995. 5. 24. 국고보조금없는 BTO(수익형 민자사업)으로 정부고시 되었으며, 같은 해 7. 24. 신공항고속도로(주)가 단독으로 사업계획을 제안 및 우선협상대상자로 지정되었으며, 약 3개월 뒤인 같은 해 10. 27. 주무관청을 국토해양부로 하여 실시협약을 체결하였다. 당시 재고시사업비는 1조 3천억원(불변가격) 상당이었고, 경쟁컨소시엄은 없었으며, 정부측 협상기관은 '민자심사단'이었다.¹³⁾

인천국제공항 민자도로는 1994. 8. 3.에 제정된 민자유치촉진법령에 따른 최초 민자 사업으로 1995. 10. 27. 최초 실시협약사항에는 운영수입보장제도(MRG)가 없었다.

그런데 주무관청인 당시 건설교통부는 개통(2000. 11. 20.)직후인 2000. 12. 27. 특별한 사유없이 최초 실시협약에 포함되지 않았던 “최소운영수입보장” 특혜 약정 조항을 변경협약서에 포함시켰다. 이에 따라 정부는 개통 다음해인 2001년도에 591억 원을 시작으로 매년 국고로서 민자사업자의 통행수입 적자분을 세금으로 메워주고

13) 국회예산정책처, 민자사업 편람, 2010. 7., 558~560쪽

있으며, 2011년까지의 운영수입보장 지원액 누계는 8,259억원이라는 엄청난 금액에 달하게 되었다.

<표2-6> 인천공항민자도로 MRG 특혜약정 부여 당사자

성명	2000. 12월 변경협약시 직책	그 외 주요 약력
김윤기	2000. 1. 14. ~ 2001. 3. 25. 건설교통부 장관	1997. 8. ~ 2000. 1 한국토지공사 사장 2004. 3. 25. ~ 2009. 6. 23. 인천국제공항철도 사장
강길부	2000. 8. ~ 2001. 4. : 건설교통부 차관	2004년 ~ 현재 : 제17 ~ 19대 국회의원
김세호	신공항건설기획단 단장	2003.4. 철도청장 취임 2004. 9. ~ 2005. 5. 건설교통부 차관

다. 지자체 경전철 민자사업

2011. 3. 11. 국무총리실(정책분석평가실)은 1990년대 이후 많은 지자체에서 민자사업 형태로 경쟁적으로 경전철사업을 추진한 결과, 개통이 임박한 지자체(용인, 부산-김해, 의정부 등)의 막대한 재정적자 등 많은 문제가 드러나고 있다는 지적하였다(표2-7).¹⁴⁾ 국무총리실은 지자체 민자사업에 대하여 기초지자체의 무리한 선심성 사업 추진, 해당 관할구역 내 폐쇄적 노선계획, 교통수요 과다예측 등 타당성 조사 부실, 교각 위주의 고비용 노선 건설의 네 가지를 원인으로 지적하였다.

<표2-7> 개통예정 경전철 예상적자 분석 (2011. 2월말 현재)

구분	부산-김해	용인	의정부**	
주민등록인구('09년말)	4,079,396명	839,204명	431,008명	
개통예정일	2011.4월(준공) 7월(개통)	소송으로 무기한 연기	2012.6월	
협약 체결시	개통년도	176,358명	146,180명	79,049명
	최종년도	340,225명	205,849명	126,421명
	MRG보장기간	20년	30년	10년
현재 예측	1일 예상승객(명) (개통~최종)	50,000~102,000	32,000*~72,000	45,000~62,000
	연간보전액	약800억	약850억	약100억
	적자 총액	약 1조 6천억원 (20년간)	약 2조 5천억원 (30년간)	약 1,000억원 (10년간)

14) 국무총리실, 지자체 경전철사업 분석결과 발표, 2011. 3. 11.

6. 높은 부패지수 및 부패통계 부존재

국민권익위원회가 2011년말경 약 1개월동안 실시한 「2011년도 부패인식·경험 조사」 결과를 보면, ‘건축/주택/토지’분야가 일반국민의 부패인식(77.3%) 뿐 아니라 부패경험(36.6%)에서도 가장 높은 업무분야로 나타났고, 기업인의 경우 ‘건축/주택/토지’분야와 ‘세무/관세’ 분야가 가장 높게 나타났다.¹⁵⁾

그런데 우리나라에서는 건설산업과 관련된 부패소식은 흘러넘치고 있으나, 건설부패와 관련된 체계적인 정보는 찾아보기 어렵다. 정확히는 아예 만들지 않는다고 보는 것이 정확해 보인다.

2005. 4. 22. 경실련과 경향신문이 공동조사한 “건설부패 실태조사 결과”가 최초의 통계자료가 아닌가라고 생각한다. 이에 따르면 우리나라의 건설부패는 전체의 55%를 상회하고 있으며, 뇌물수수자 중 64%가 건설과 관련되어 있었다(표2-8 내지 표2-12).

<표2-8> 부패사건 중 건설부패 비중

구분	건설	비건설	계
건수	320	264	584
비율	55.25%	44.74%	100
뇌물액(억원)	601	783	1,384
비율(%)	43.41	56.58	100
명수	673	374	1,047
비율(%)	64.2%	35.8%	100

- ㉠ 1. 조사기간 : 검찰과 경찰이 지난 12년간(1993. 1. 1. ~ 2005. 3. 30.) 사법처리한 뇌물 사건 중 언론에 발표된 내용을 주로 함. 단순횡령사건과 노태우 비자금사건은 제외.
 2. 조사 내용 : 뇌물수수내용, 보도시점, 뇌물 수수자(소속, 직책), 뇌물 공여자(소속, 직책), 뇌물 혐의액, 건설종류, 발주기관, 사법처리(구속, 불기소 등), 수사주체, 판결 등
 3. 뇌물액은 구속·불구속 시점의 혐의와 법원의 추정액을 근거로 산출한 결과

<표2-9> 정부별 건설 뇌물 비중

구분	김영삼정부(5년)	김대중정부(5년)	노무현정부(2년)	계
건수	187	58	75	320
비율(%)	58.4	18.1	23.4	100
명수	418	126	129	673
비율(%)	62.1	18.7	19.2	100

- ㉠ 김대중정부때 잠시 주춤했으나 노무현 정부 들어 2년만에 김대중 정부의 5년치를 넘어섰다. 정치,

15) 국민권익위원회, ‘11년도 부패 인식·경험 조사결과 발표, 2011. 12. 9.

사회전반의 개혁에도 불구하고 건설만은 오히려 부패가 심각해지고 있다.

<표2-10> 건설종류

구분	공공시설	아파트	다중시설	군시설	골프장	일반주택 및 건축	오피스텔 주상복합	기타	계
건수	134	56	18	12	11	8	7	74	320
비율	41.80%	17.50%	5.63%	3.76%	3.43%	2.50%	2.18%	23.20%	100
명수	286	132	30	33	23	14	32	123	673
비율(%)	42.49%	19.60%	4.50%	4.90%	3.40%	2.10%	4.80%	18.27%	100
뇌물액 (억원)	211	158	19	16	17	6	12	161	600
비율(%)	35.19%	26.30%	3.20%	2.65%	2.88%	1.01%	1.90%	26.81%	100

☞ 뇌물수수자 673명 중 286명(42.5%)이 정부·지자체·공기업이 발주한 공공시설과 관련되었고, 다음으로 아파트 132명(19.6%)이다.

<표2-11> 청탁내용

구분	수주·수 의계약	공사감리 ·감독	인·허가	떡값 상납	용도 변경	세무	불법부 실목인	기타	계
건수	75	74	54	20	19	14	10	54	320
비율	23.43%	23.10%	16.88%	6.25%	5.93%	4.38%	3.30%	16.88%	
명수	156	145	107	30	42	20	21	152	673
비율(%)	23.18%	21.55%	15.90%	4.45%	6.24%	2.97%	3.12%	22.58%	100
뇌물액 (억원)	198	67	70	9	58	18	5	175	600
비율(%)	32.94	11.21	11.71	1.53	9.60	2.92	0.88	29.17	100

☞ 공사수주·낙찰 및 공사감리·감독이 전체의 45%정도이고, 다음으로 인·허가관련이 15%로 모두 건설·개발관련 청탁내용이 최상위를 점유.

<표2-12> 뇌물 수수자

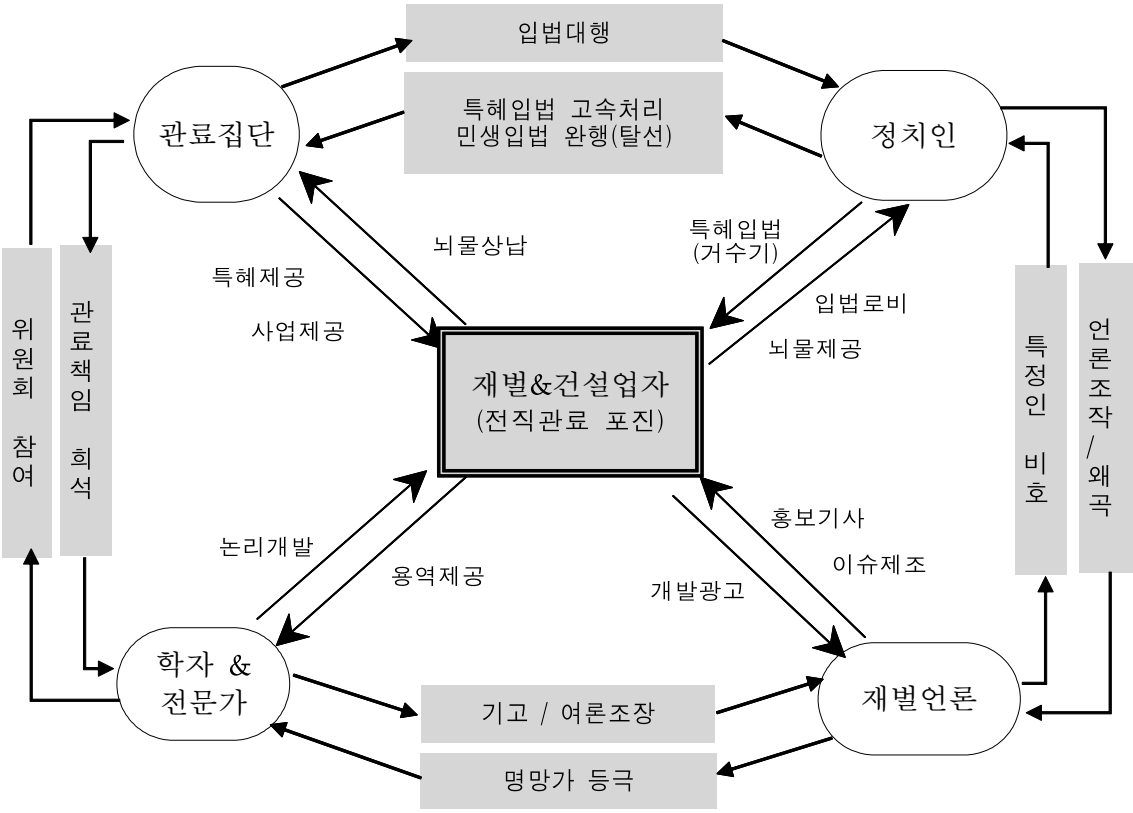
구분	지자체	중앙부처	정당	공기업	군(軍)	조합	대학	경찰	청와대	기타	계
명수	341	78	20	66	40	29	26	19	16	38	673
비율(%)	50.70	11.59	2.97	9.80	5.94	4.30	3.86	2.82	2.38	5.64	100
뇌물액 (억원)	148	72	36	65	28	42	4	4	91	111	601

☞ 지자체, 중앙부처, 공기업, 정당 및 청와대 관련 부패자는 77%이고, 뇌물액은 68%를 점유. 중앙부처와 공기업 근무자들이 받은 뇌물액이 1인당 평균 1억원에 육박, 청와대는 5.6억원으로, 지자체 공무원의 1인당 평균 4천3백만원 보다 훨씬 많다. 즉 영향력이 높을수록 뇌물수수자 숫자는 적어도 뇌물액은 커지는 경향이 있다.

Ⅲ 건설부패 5각 구조

건설부패가 전체 부패의 절반이상을 차지하고 있는 이유를 분석해야 할 것이나, 부패사건들을 개별적으로 분리하여 생각해서는 도저히 명확한 해답을 얻을 수가 없다. 그 이유는 부패사건의 원인 개별적이 아니라 종합적인 요인으로 인하여 발생하는데, 각 요소들이 어떤 구조적인 틀을 이루고 있다는 것이다. 그렇다면 건설부패가 기득권 세력들간의 강고한 유착관계에 의해서 구조적으로 형성되어 있을 것이라는 추측이 가능하다.

1970년대 시인 김지하는 권력상층부의 부정부패를 고발하면서 재벌, 국회의원, 고급 공무원, 장성, 장차관을 오적이라 하였다. 이후 40여년이 지난 지금 우리나라 사회는 일면 군사독재에서 벗어나는 듯하지만, 실제로는 경제독과점으로 인한 양극화·민생과단에 직면하였고 그 중 건설산업과 관련해서는 개발5각 구조라는 강력한 기득권 구조가 형성되어 있다.



<그림3-1> 건설부패 5각 구조

1. 재벌 및 건설업자

기업은 이윤창출을 최대의 목표로 삼고 있고, 건설업체 또한 마찬가지이다. 다만 기업의 이윤창출은 공정한 경쟁을 통해서 달성될 때만 정당하며 보호받을 가치가 있다.

하지만 재벌급 건설업체들의 이득 창출은 ① 가격통제없는 선분양 특혜제도를 이용한 아파트분양가 폭리, ② 공공공사에서는 가격검증없는 민자사업·턴키제도에 따른 폭리 및 ③ 이러한 폭리를 통해 축적한 비자금으로 특혜제도를 양산하여 폭리재생산하는 순환으로 이루어진다. 건설업체들의 이익이 자신들의 노력으로 창출된 것이라면 아무런 문제가 없을 것이나, 국민들로부터 십시일반하여 끌어 모은 것이고 거기에 세금부담까지 지워서 취하고 있기에 문제가 되는 것이다.

2. 정책관료집단

건설산업이 제도산업임을 본다면, 정책관료의 역할은 결코 짧게 정리하기가 어려울 정도이다. 1999년 턴키공사입찰과정에서 향응과 뇌물을 받은 교수 46명이 적발되었고, 2002년에는 중견건설업체가 연명으로 턴키대안입찰제도 폐지 건의서를 당시 부패방지위원회(현 국가권익위원회)와 건설교통부(현 국토해양부)에 제출하였다. 그리고 2002. 12. 6. 부패방지위원회는 ‘턴키공사 입찰제도 개선’에서 선설계-후가격 평가와 실행내역서 공개를 골자로하는 제도개선 권고를 하였으나, 정부는 가격평가점수를 약간 조정하는 것으로 부방위의 권고를 묵살하였다.

국민의 위한 최저가낙찰제 확대약속은 제도보완을 이유로 확대가 유보되어 왔다. 2012년 1월부터 확대시행키로 했던 100억원 이상 최저가낙찰제는 결국 2년 유예되었다. 현 정부의 대통령선거에서 연간 5조원을 절감하겠다는 공약이었음에도 불구하고 단 한 번도 확대시행하지 않았던 것이다. 김대중정부와 참여정부 또한 재정집행의 효율화를 위해 공공공사에 가격경쟁방식인 최저가낙찰제를 단계적으로 도입키로 하였으나, 이 또한 2001년과 2004년에 한 번씩만 이행했을 뿐 국민과의 약속을 거의 지키지 않았다. 오히려 정책관료집단은 일명 ‘저가심의제’라는 기발한 발상을 도입시켜 재정사업 낙찰율을 강제적으로 약10%가량 상승시켰고, 그만큼이 예산낭비라

할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 건설산업은 연간 약 150조원을 훨씬 상회하는 엄청난 규모로 조금이라도 특혜제도가 존재하는 한 이윤추구를 최우선하는 기업들의 전략목표가 되지 않을 수 없다. 때문에 '건설이 바로서야 나라가 바로 선다'라는 말에서도 보듯이, 건설산업의 공정경쟁 구도는 무엇보다 중요한데도, 이를 앞장서서 지켜야 할 관료집단은 오히려 국민보다 소수 건설업체들의 이익대변자임을 알게 된다.

그리고 주거문제에 있어서 정채관료는 국민 80%가 지지하는 원가공개를 철저히 외면하는 주역을 맡아왔다. 법원의 판결이 있는 뒤에도 갖은 방법을 들여 공급원가를 숨기기에 급급하였다. 아파트 건설원가에 거품이 존재하지 않는다면 국민의 절대적인 지지가 있는 사안에 대하여 정부의 산하기관에서라도 이를 공개하지 못할 이유는 어디에도 없음에도 이에 자신있게 공개하지 못하는 것은 미심쩍은 의심을 사기에 충분하다.

3. 정치인

공공건설사업과 관련한 대표적인 사례는, 정부 예산심의 의결권을 가진 국회가 2011년 9월경 정부의 예산절감을 위한 최저가낙찰제 확대이행을 유보하라는 국회본회의 의결이라 하겠다.

그러나 재벌을 위한 입법은 속행이라 할 수 있다. 국회는 2004년 11월 기업도시개발특별법(이강래)을 발의하고, 같은 해 12. 31. 재정되었다. 시민사회의 집단적인 반발이 있었지만, 기업도시에 대한 논의가 있는 지 6개월도 되지 않았지만 곧바로 처리되었던 것이다. 당시 경실련등 시민단체들은, 기업도시특별법이 민간기업에 대한 과도한 특혜와 특례로 인한 국민의 기본권과 재산권, 그리고 경제활동의 기회균등과 평등권의 침해와 국민경제 전반의 폐해를 초래할 수 있다면 철회를 요청하였던 것입니다. 그러나 정치인들의 이해관계와 일치하는 기업도시개발법안은 그대로 입법화되고 말았고, 이는 국민보다는 재벌들의 이익을 일사천리로 처리한 대표적인 사례라 하겠다.

4. 재벌언론

2006년경 부동산 보유세 부과를 앞두고 정치권과 언론에서는 ‘세금폭탄론’이 등장하였다. 지난해보다 몇 배가 올랐으니, 1주택 가구의 부담이 얼마나 늘며, 집값은 정부가 올려놓고 국민에게 세금부담이라니 등의 표현을 사용하며 보유세에 저항할 것을 선동하는 듯했다. 여기에다 일부 지역의 조세저항을 운운하면서 위헌제기 움직임을 비중있게 다루었다. 1%의 국민 또한 우리나라 국민들이기에 그들의 주장을 기사화할 수 있으나, 소외된 나머지 99%에 대해서는 아무런 해명이 없었다. 그러나 보유세 부과대상이 1%에 불과하고 ‘세금폭탄론’에 대한 여론이 좋지않자 슬그머니 기사를 줄였고, 보유세 납부율이 95%를 상회하자 더 이상 ‘세금폭탄론’을 언급하지 못하게 되었다.

반면 개발업자 제재조항에는 우려성 기사를 쏟아낸다. 건설산업기본법상 뇌물관련 처벌조항의 시행을 앞둔 2005년 8말경 대부분의 경제신문과 메이저신문은 우리나라 건설업체들이 모두 영업을 하지 못할 것 같은 기사를 생산하였고, 과도한 규제라느니 중복처벌규정이란느니 하면서 그간 개발업자들의 논리를 대변해 온 사람들을 위주로 인터뷰를 실는다. 그런데 뇌물조항 시행을 6년이 지난 현 시점에서, 건설업계의 뇌물사건이 다양하게 발생하였음에도 불구하고 이에 대한 영업정지 행정처분이 단 한 건도 없었다는 사실에 대해서는 아무런 언급을 하지 않았다.

건설업체가 대형 해외공사를 수주하면 실명을 거론하면서 많은 지면을 할애하나, 부패사건이 발생하면 기사를 축소보도할 뿐만 아니라 개발업자들의 회사명은 모두 이니셜로 처리한다. 물론 이미 공공연하게 확인된 부패사건에 대해서는 단순히 상황만을 전달할 뿐이며, 부패구조에 대해서는 집중취재가 거의 없다.

5. 사이비 학자, 전문가집단

각종 공청회나 토론회에는 전문가들이 대거 참석하고 있으나, 대다수 국민들을 위한 논리를 주장하는 이들은 거의 없다. 이유는 간단하다. 교수와 전문가집단들이 누구로부터 용역을 수주하는지를 생각해보면 어렵지 않게 답을 얻게 된다. 반면 불특정 다수의 국민들이나 재정이 빈약한 노동자집단은 교수나 전문가들에게 용역을 줄 돈이 없기에, 정부가 나서서 국민이익을 살펴 찾아내야 하나 정부 또한 개발업자들로부터

용역을 받는 교수나 전문가집단에게 용역을 주고 있다. 그리고 그것을 근거로 정책을 생산·결정한다.

그들은 이익단체 산하의 연구집단임에도 중립적인 전문가로 둔갑한다. 특히 건설업계의 이익단체인 대한건설협회 산하 연구집단인 한국건설산업연구원은 2005년 3월 “서울의 집값이 다른 나라에 비해 덜 올랐다.”며 ‘시장원리에 맡겨라’는 보고서를 발표한다. 그들은 각종 언론에서 건설업계를 대변하면서도 중립적이고 객관적인 전문가인 것처럼 행세하고, 언론들은 그들이 이익단체의 연구원임을 제대로 알리지 않고 있어 국민들 또한 그러한 사실을 제대로 알지 못한다.

2004. 12. 31. 직접시공 의무제가 100억원 이하 공사에만 도입되었고, 시행은 2006. 1. 1.부터였다. 건설산업기본법 시행령은 이조차도 30억원 미만 공사로 적용대상을 축소시켜 버렸는데, 여기에 동원된 보고서는 위 건설산업연구원이 2004년 11월 용역받아 납품한 ‘건설공사의 직접시공 촉진방안’ 결과에 따른 것이다.

학자나 전문가들은 건설업체를 위한 각종 언론에 자주 등장한다. 일례로 2007. 3. 5. 서울시는 국가계약법령에 적용되지 않는 서울시 산하 공사와 공단의 발주방식을 가격경쟁으로 실시하여 예산을 대폭 절감하겠다고 발표하였으나, 전문가들은 각종 언론을 통하여 검증되지 않은 ‘부실시공’과 ‘지역경제침체’ 등의 논리를 제기하기도 하였다.

연간 건설투자규모가 180조원을 상회하고 있는 등 국가경제에 미치는 영향이 지대하나, 반면 부정적 요인 상당하여 그로 인한 국가발전의 저해요인으로 작용하고 있다. 이에 건설산업을 바로 세우기 위한 공공건설사업에 대한 Master Plan 수립 및 [10대 의제]를 선정하였다.

※ 공공건설사업에 대한 Master Plan 수립

선진외국들은 이미 오래전부터 “더 빨리, 더 싸게, 더 좋게, 더 안전하게, 더 편리하게”를 목표로 범국가적인 차원에서 기술개발과 경쟁력향상을 위해서 노력하고 있으며, 그 결과 여전히 건설강국의 지위를 유지하고 있다. 그들은 건설경쟁력강화를 위하여 국가적 목표로까지 설정하고 있다.

1993년 11월 미국 클린턴정부는 미연방정부의 건설산업 향상을 위한 목표 NCG(National Construction Goals)를 수립하였고,¹⁶⁾ ‘더 나은 시설물의 건설과 건설인력의 건강과 안전’을 위한 연구개발을 위하여 다음과 같은 7가지 목표(Goals)를 설정하였다.

- 목표 1. 사업기간(인도시기)의 단축(50%)
- 목표 2. 시설물의 운영, 유지 및 에너지 비용 절감(50%)
- 목표 3. 사용자의 생산성과 편리성 향상(30%)
- 목표 4. 사용자의 질병 및 재해율 최소화(50%)
- 목표 5. 폐기물 및 공해발생 감축(50%)
- 목표 6. 시설물의 내구성 및 유연성 향상(50%)
- 목표 7. 건설인력의 질병 및 재해율 감축(50%)

영국의 경우는, 하원의원 출신인 레이삼경이 1994년 7월에 발표한 레이삼보고서 「Constructing the Team : 팀의 구축」이 있다. 레이삼보고서를 토대로 1998년

16) NCG 프로그램의 비전

“ 미국산업의 경쟁력과 (미국인) 삶의 질을 높이기 위하여 고품질 시설물을 제공하며, 국제 건설시장에서의 미국 산업의 위상을 높이는 것이다. 따라서 미국의 건설산업은 에너지 효율적이며 친환경적인, 그리고 자원 최대한 활용될 수 있어야 한다. 또한 사용자나 시공인력의 안전과 건강을 중시하면 여러 가지 요구사항을 충족시킬 수 있어야 한다.”

Egan 보고서 「Rethinking Construction : 건설을 다시 생각한다」가 작성되었고, 위 보고서에는 『5-4-7전략』이 제시되었다.

- 5대 개혁추진력 : 헌신적인 리더쉽, 고객중심사고, 건설 생산팀 통합, 품질중심 경영, 인적자원에 대한 헌신
- 4대 건설생산과정 개선부문 : 건설사업물 개발, Supply Chain 파트너링, 프로젝트실행, 생산요소 관리
- 7대 목표 (년간 달성 목표)
 - 건설사업비(capital cost) : 10% 절감
 - 공기(construction time) : 10% 단축
 - 예측도(predictability) : 20% 향상
 - 하자(defects) : 20% 감소
 - 안전사고(accidents) : 20% 감소
 - 생산성(productivity) : 10% 향상
 - 매출 및 이윤(turnover & profits) : 10% 향상

일본 역시 1995년 건설성 조사결과 미국에 비해 건설비용이 1.13~1.45배 높다는 충격적인 결과를 접하고서, 1997년 『건설대국으로의 필수조건』을 만들었고, 1998년 4월의 『공공공사 비용절감 행동지침』은 비용절감을 위한 4가지의 구체적 대책을 수립하였다. 4가지는 ① 공사계획, 설계 등의 재정립에 관한 대책, ② 공사발주의 효율화에 관한 대책, ③ 공사구성요소의 비용절감 대책, ④ 공사실시 단계에서의 합리화·규제완화 대책이다.

우리나라 또한 1999년 3월 『예산절감을 위한 공공건설사업 효율화 종합대책』을 발표하여 국가재정의 「고비용-저효율」 구조를 타파하여 20% 예산절감 목표를 설정한 바 있다.

□ **범정부 차원의 공공사업 효율화 종합대책 → 「고비용-저효율」 구조 타파**

- | | |
|---------------|-------------------|
| ○ 주먹구구식 사업계획 | ▷ 신중하고 치밀한 사전준비 |
| ○ 분산투자, 능력보상 | ▷ 집중투자, 신속·합리적 보상 |
| ○ 담합, 덤핑 입찰관행 | ▷ 품질·기술위주 경쟁체제 구축 |
| ○ 불공정 계약풍토 | ▷ 민-관간 공정거래 질서 확립 |
| ○ 사후관리 부재 | ▷ 책임지는 사업풍토 조성 |

1. 투명한 정보공개

우리나라 정보공개법 제정은 유럽선진국 및 미국보다 약 2~30년가량 늦으며, 이마저도 본격적인 제정논의부터 10여 년의 길고도 험난한 과정을 거쳐서 탄생한 것이다. 정보공개법은 87년 정치민주화 이후의 자발적인 국정참여 노력의 결과물로 이루어진 것이라 하겠으나, 공공기관은 제3자(주로 영리법인)를 보호하기 위한다는 명목으로 정보공개법 제9조 비공개사유를 광범위하게 확대·해석하여 비공개결정을 남발하고 있다.

법령상의 정보공개위원회의 구성원은 공무원 출신이 아닌 전원 민간위원으로 구성되어야 하는데 이는 국민의 관점에서 정보공개를 판단하여야 하기 때문이고, 정보공개위원회 및 하부기관에 운영되는 정보공개심의회의 의결내용을 모두 상시 공개하여야 한다. 아울러 공공기관의 정보비공개결정이 행정심판이나 소송 등을 통해 취소로 확정되는 경우에 대해서는 기관장과 관련 담당자에 대한 평가규정을 신설하여, 정보비공개결정이 남발되는 것을 막아야 한다.

2. 표준품셈 폐지 및 시장단가제로 전환

표준품셈은 지난 반세기동안 거의 유일한 공사비 적산기준으로서의 역할을 담당하였으나, 공사비 부풀림의 주도적 역할을 담당한 결과 국민들에게는 어떠한 이익도 제공하지 않은 백해무익한 존재로서 21세기 우리나라 건설산업의 국제경쟁력 강화를 위해서라도 즉시 폐지되어야 한다. 만약 표준품셈 폐지와 합리적 예산금액이 책정된다면 외국처럼 90%대의 정상적 낙찰율이 형성될 것이고 발주제도 논쟁은 한 단계 진일보하게 될 것이다.

정부 또한 1993년 7월경, 적산제도 개선방안 1단계 최종보고서에서 표준품셈의 점진적 민간이양과 실적공사비로의 적산방식 전환을 설정하였다(표4-1). 외국의 경우에는 발주기관과 건설업체들이 주요 공정에 대한 직접 시공을 당연시 여기고 있으므로, 도급계약단가를 토대로 한 실적공사비가 실질적인 시장거래가격이라고 할 수 있다.

<표4-1> 적산제도 개선 추진계획

구분	기간	목표	추진과업	세부추진과제	소요예산
1단계	'92.6 - '93.7 (1년간)	· 국내의 적산제도 현황 조사 및 비교·분석을 통한 적산제도 개선 방향 설정	- 국내 적산제도 현황 조사 및 문제점 분석 - 해외 적산제도 현황 조사 - 국내외 적산제도 비교·분석 - 적산제도 개선방향 설정	· 국내 적산제도 현황, 체계, 문제점 등 조사 · 일본, 미국, 영국 등 해외 주요 국가 적산제도 조사 및 국내외 비교·분석 · 적산제도 개선방향 대안별 검토 및 최종 개선방향 제안	336 백만원
2단계	'93.8 - '94.7 (1년간)	· 1단계 연구에서 제안된 개선방향을 실행하기 위한 구체적인 실행방안 및 제도적 여건 조성 · 실적공사비 적산방식 도입을 위한 건축부문 실무적 기반 조성	- 실적공사비 적산방식 도입 방안	· 국내 실적공사비 축적 및 활용 현황 조사 · 실적공사비 수집 방안 · 실적공사비 축적 및 공유 방안 · 실적공사비 활용 방안 · 실적공사비 적산방식 도입 단계별 계획	200 백만원
			- 적산사 제도 도입 방안	· 현행 기사 및 기술사 자격제도 검토 · 현행 적산업체 현황 조사 · 적산사 자격 기준 · 적산사 자격시험 실행 방안	
			- 민간 적산자료 발간회사 육성 방안	· 현행 적산자료 발간회사 현황 조사 · 민간 적산자료 발간회사 육성 방안	
			- 현행 표준품셈 제개정 및 관리의 민간이양을 통한 민간품셈 활용방안	· 민간 이양 대상 기관 검토 · 민간 이양시 관의 역할 · 민간 이양에 따른 문제점 및 해결방안	
2단계	"	"	- 적산연구센터 설립 방안	· 기존 유사기관 검토 · 적산연구센터 기능, 조직, 규모 등 · 적산연구센터 설립 절차 및 운영 방안	"
			- 관련 법령 제·개정 검토 및 시안 제안	· 입찰·계약제도 (2단계 연구 관련 부분) · 감사제도 등 (2단계 연구 관련 부분)	
			- 공사비 표준분류체계 마련 - 수량산출기준 제정 - 수량조서 작성기준 제정 - 적산전산시스템 개발	· 건축공사비 표준분류체계 · 건축수량산출기준 · 건축수량조서 작성기준 · 건축적산전산시스템	
3단계	'94.8-'96.7 (2년간)	· 실적공사비 적산방식 도입을 위한 토목 및 기계설비 부문 실무적 기반 조성	-공사비 표준분류체계 마련 -수량산출기준 제정 -수량조서 작성기준 제정 -적산전산시스템 개발	· 토목, 기계설비 공사비 표준분류체계 · 토목, 기계설비 수량산출기준 · 토목, 기계설비 수량조서 작성기준 · 토목, 기계설비 적산전산시스템	매년 300 백만원 (적산연구 센터설립 및
보완 및 적용	지속적으로 수행	· 3단계까지의 연구를 통해 설정된 각종 개선방안 보완 및 적용	- 3단계까지의 연구를 통해 설정된 각종 제도, 기준, 시스템 등의 운영을 통해 나타나는 각종 보완사항을 점검하고 이를 보완하여 지속적으로 적용하며 실적공사비 적산방식을 '96년 8월 이후 도입함.	운영기금 별도)	

일본의 경우, 1990년대 버블붕괴이후 기존 보과¹⁷⁾방식에서 탈피하여 시장단가제로 전환하였는데, 철근공사비의 사례를 보면 시장단가제 도입이후 6~7년만에 절반가격으로 공사비가 줄어들었고, 이후 5~6년만에 다시 절반가격으로 낮아진 추이를 보이

17) 우리나라의 표준품셈에 해당한다.

고 있다.

우리나라 역시 일본의 경우와 마찬가지로 표준품셈폐지 이후 공사비적산 대안방식으로 시장단가제가 바람직한데, 그 이유는 우리의 건설생산구조가 하도급으로만 이루어져 있기 때문이다. 2004년부터 실적공사비가 연 2회 발표되고 있지만, 폐지되어야 할 표준품셈을 근간으로 하고 있기 때문에 여전히 건설시장에서의 거래실례가격을 제대로 반영하지 못하는 한계와 문제점을 보유하고 있다.

3. 100억원 이상 공공사업부터 직접시공 의무화

결론적으로 <표4-2>와 같이 100억원 이상 공공건설사업(재정사업+ 민자사업)에 대하여 절반이상(51%) 직접시공을 의무화시켜야 한다.

<표4-2> 100억원 이상 공공건설사업에 대한 직접시공 의무화

구 분	현 행	제도개선
직접시공을 위한 발주기관 기준	<ul style="list-style-type: none"> 공공, 민간 구분없음 (건설산업기본법에 도입) 	<ul style="list-style-type: none"> 공공발주기관 (국가계약법, 지방계약법에 도입)
효과(장/단점)	<ul style="list-style-type: none"> 사업장수 과다로 관리 어려움 위장 직영 가능성 높음 → 입찰브로커 퇴출효과 미미 품질향상, 기술개발 유인 효과 전혀 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 중·대형업체 위주로 관리감독 편리 제도준수 가능성 높음 → 입찰브로커의 즉각적인 퇴출 건설인력 고용안정을 통한 품질 확보 가능 → 생산성 향상, 공기준수 등의 후방효과 발생
제도정비	<ul style="list-style-type: none"> 100억원 이상 대형공사에 우선적으로 51%이상 직접시공 의무화 개념있는 발주기관이라면, 100억원 이상 공공공사에 대한 입찰조건으로 일정비율이상 직접시공 의무를 명시하면 시행하면 됨 	

100억원 이상의 공공건설사업장은 대부분 책임감리 대상사업장으로서 관리감독이 용이하고, 계약이행 건설업체들의 규모 또한 일정정도 이상이 되므로 음성적인 위장직영을 할 가능성이 낮아 제도도입의 효과가 신속하게 달성되게 된다. 직접시공은 부실시공을 방지하는 가장 근본적인 처방이 되기도 하므로, 건설기능인력의 고용의 질을 높일 뿐만 아니라 부실시공도 방지하는 부수적인 효과를 거둘 수 있게 한다.

미국 뉴욕주의 경우, 뉴욕 주정부 도로교통부(DOT)와 뉴욕 주정부 조달청(OGS,

NYS Office of General Services)은 실제 직접시공 규정을 통해 건설업을 건강하게 만들고 브로커를 차단하는 데 도움을 주었다고 생각하고 있는데, 직접시공을 요구하지 않았던 3년 전과 비교할 때 입찰브로커의 감소, 품질 향상, 공기 준수 등의 효과를 본 것으로 평가하고 있다.¹⁸⁾ 19) 예전에는 낮은 가격을 제시하는 입찰자 중 입찰브로커가 많았기 때문임을 덧붙이고 있다.

나아가 직접시공 의무화는 고용의 안정성, 기술개발, 원가절감방안 향상 및 기능인력 양성화에 기여하게 되고, 대형업체에 대한 고용가능성은 젊은층의 건설기능직 진입을 활성화시킨다. 이러한 정책적 효과가 아니더라도, 건설회사로 하여금 상당부분을 직접시공토록 하는 것은 당연한 것이다.

4. 적정임금제 법제화

공공기관의 역할은 직접 생산의 주체가 되는 건설기능인력에 대하여 적정한 임금이 보장되도록 하고, 그들이 무제한적으로 노동착취 당하는 것을 차단하는 것이다. 이를 위하여 1931년 미국에 도입된 제도가 바로 Prevailing Wage(적정임금제)이다.

1930년 뉴욕주가 퇴역병원공사를 남부 앨라바마주의 한 작은 건설업체가 낙찰을 받았고, 공사를 위하여 앨라바마주의 흑인 기능인력을 투입하게 되면서 뉴욕주의 건설기능인력들의 노임이 깎여져 가는 상황이 발생하기 시작했다. 이러한 문제점이 미국의 적정임금제 도입을 위한 도화선이 되었고, 1931년 Davis와 Bacon 상의의원이 Prevailing Wage (Davis-Bacon Act)를 법제화시켜 현재까지 운용되고 있다(표 4-3).²⁰⁾

18) 한국건설산업연구원, 건설공사의 직접시공 촉진방안, 2004. 11., 168쪽.

19) 반면, 우리나라는 2006. 1. 1.부터 직접시공제를 도입하고서도 제도시행 전후에 대한 평가를 전혀 하지 않았다고 한다.

20) KBS 시사기획 창, “상생의 조건, 조주각씨와 Mr.힐러”, 2011. 9. 6.

<표43> 미국의 Prevailing Wage 제도 현황

구분	제도 내용	
Prevailing Wage	<ul style="list-style-type: none"> • 2,000달러 이상의 공공공사에 적용되며 주 차원에선 32개의 주에서 시행 중에 있음. 공공발주자는 prevailing wage를 공사원가에 반영하고 사업주는 근로자들에게 prevailing wage를 지급해야 한다. • 입찰자는 공법개선 등을 통해 투입인력수를 줄일 수는 있으나 개인별 임금을 삭감할 수는 없으며, 임금은 도제·기능인력·팀장 등 숙련별 3단계로 구분하고 있다. 	
이행 여부 감독	적용 현장에 관련 내용 게시 및 근로자 교육 실시, 근로자의 감시 및 신고, 원수급자에게 임금지급 내역 제출 의무 부과, 무작위 추출에 의한 세부 감사 등	
위반 시 제재	당해 공사의 공사대금 지불을 중단하고 향후 일정 기간 동안 건설업자의 공공공사 입찰을 제한	
건설업 이외에 적용되는 업종	건설공사 이외에 연방정부가 조달하는 제조업과 서비스업에도 적용됨.	
도입 효과	높은 낙찰률 및 사회적 가치달성	건설업체가 받은 낙찰금액이 공공 발주자의 설계금액과 큰 차이가 없어 대체로 90% 이상으로 형성되고 있음
	상생·건설시공	임금 삭감 경쟁을 억제해 전체적으로 적정 공사비를 확보함. 정상적인 시공을 가능케 하는 경영여건을 제공함과 동시에 건설업체 전체의 파이를 크게 해 원수급자-하수급자-근로자 모든 구성원의 상생을 가능케 함.
	내국인 고용·품질 제고·체불 예방	임금 삭감을 억제해 고임금 고숙련근로자(내국인)를 투입할 수 있음. 이것은 건설업체의 추가적인 비용 지불 없이도 품질 제고와 하자 저감을 가능케 함. 위반 여부를 감독해 임금체불을 예방함.
	숙련인력기반 확충	건설근로자의 임금 및 근로조건 보호를 보호하고 훈련 참여를 촉진해 숙련인력 육성 기반을 제공함. 건설생산물의 품질을 높이는 역할을 하게 됨.
	기술경쟁 촉진	가격경쟁의 가능성을 낮춤으로써 공정관리의 강화, 공법의 개선, 고숙련 근로자에 의한 고품질 유도 등 기술경쟁을 촉진함.

미국 뉴욕주 사례를 보면, 직종별 최저임금(prevailing wage) 지급이 의무화되어 있고, 6년 동안 2회 이상 최저임금 지급을 위반하면 5년 동안 원수급인의 자격을 박탈한다.²¹⁾

Section 102 - Bidding Requirements and Conditions(입찰요건)

102-08 Contract Clauses Required in Public Work(공공공사에서 요구되는 계약 조항)

6. Wage and Hours Provisions(임금과 근로시간 규정)

노동법(Labor Law)의 적용을 받는 공공공사의 계약일 경우 원수급인의 피고용인과 하수급자의 피고용인 모두 노동법에서 규정한 근로시간과 주간 근로일수를 초과하여 근

21) 한국건설산업연구원, 건설공사의 직접시공 촉진방안, 2004. 11., 148쪽-150쪽.

로할 의무가 없다. 또한, 원수급인과 하수급자는 임금지급에 있어서 최소한 노동법에 의해 주 노동부에서 발표한 직종별 최저임금(prevaling wage), 최저수당(prevaling supplements) 및 초과근로에 대한 수당(premium rates for overtime pay)을 지급하여야 한다.

102-16 Sample Form of Labor Rats(임금비율에 관한 서식)

Wage Schedule Instruction Sheet(임금표 사용에 관한 지시사항)

임금표를 계약서에 첨부해야 한다. 과거 6년 동안 고의적으로 최저임금과 추가 수당 지급 규정을 2회 위반하였을 경우 뉴욕 주 노동법에 의해 모든 주 또는 일부 지역에서 시행되는 모든 공공공사의 원수급자로서의 자격을 5년 동안 박탈한다.

미국의 경우 해당 주의 노동부에서 Prevailing Wage를 발표하고서 이를 반드시 노임산정기준으로 적용토록 하고 있는데, 노임현황은 노동조합(Union)이 매년 갱신하여 발표하고 있음을 고려하면 우리나라의 경우 이익단체인 대한건설협회에서 건설노임단가를 조사·발표하는 것은 재고의 여지가 있다.

5. 백서(白書)발간 의무화

“성공한 사업이든 실패한 사업이든 배울 점이 있다”는 원칙하에, 공공건설사업 추진의 전 과정을 수록한 백서발간을 의무화해야 한다. 사업의 최초 추진배경에서부터 사업 추진과정, 사업완공에 이르기까지 전체 내용을 상세히 수록하여야 한다.

사업의 추진배경 및 과정에서 어떠한 문제가 있었는지 참고할 만한 자료가 축적되지 못하여 비효율이 반복되고 있는 실정이다. 사후평가가 의무화되었지만 제대로 이행되지 않고 있을 뿐만 아니라 평가내용이 부실하게 운영되는 상황에서 백서발간 의무화를 거론하는 것이 또 다른 부담이 될 수 있을 것이다.

한편 그간 적어도 기획재정부의 총사업비관리 대상사업에서조차 백서발간을 하지 않았는지에 대해서는 의문으로, 백서발간 미이행의 원인으로 관련 법령 부존재나 예산 부족 등을 언급하는 것은 직무유기라 생각지 않을 수 없다.

6. 가격경쟁방식 원칙 정립

정부는 2000년 4월 낙후된 국내관행을 Global Standard로 이행하고, 정부의 보호대신 시장기능에 의한 경쟁률을 확립하는 방편으로 2001년부터 1000억원이상 공사에 대하여 최저가낙찰제를 시행하겠다는 『뉴밀레니엄 시대의 건설산업 구조개편 방

안』을, 2000년 8월에는 최저가 낙찰제 적용대상을 단계적으로 확대(2002년 : 500억 이상, 2003년 : 100억이상 공사)한다는 『건설업 경쟁력 확보방안』을 발표하였다.

<표4-4> 최저가낙찰제 확대도입 약속과 이행 현황

사업규모		2001. 1.	2003. 1.	2004. 1.	2005. 1.	2006. 1.	2008. 1.	2012.1
국민의 정부	약속일정	1천억원 이상	~ 100억원 이상	모든 공사				
	이행여부	이행	불이행	불이행				
참여 정부	약속일정			500억원 이상	100억원 이상	모든 공사		
	이행여부			이행	불이행	300억이상 부분 이행		
이명박 정부	약속일정						100억원 이상	
	이행여부						불이행	불이행

- ☞ 1) 국민의 정부는 2002년부터 확대약속 불이행
 2) 참여정부는 2006년 부분적 이행하였으나, 그 이후로 확대약속 불이행
 3) 이명박정부는 대선공약 하였으나, 단 한 번도 약속이행 한 적 없음.

대형공사부터 가격경쟁방식을 확대적용하겠다는 제도개선 로드맵은, 당초 목적과는 달리 가격담합의 비난을 받고있는 턴키/대안입찰방식으로 변경발주되어 오히려 재벌 급건설업체들의 초과이익을 보장해주는 수단으로 전락하였다.

정부 또한 2010. 4. 30. 보도참고자료에서 턴키공사는 공사금액기준으로 2009년 조달청 발주공사의 약 40%를 차지하는 등 공공부문 입찰에서 비중이 증가하고 있으나, 턴키공사에 대해 고가낙찰, 담합의혹, 대기업 수주집중 등의 문제점이 지속적으로 제기되고 있음을 시인하기에 이르렀다.²²⁾ 즉 턴키공사의 낙찰율은 평균 93% 수준으로 최저가낙찰제공사(70%)에 비해 23% 정도 높아 고가낙찰이라는 비판이 있으며, 입찰가격 순위 1~2위 업체간 가격격차가 0.1%미만인 경우가 29.5%, 1%미만인 경우가 56%로 나타나 담합의혹 제기된다는 것이었다.

7. 민간투자법령의 전면 개정 필요

민간자본의 창의성과 효율성을 담보로 추진되어온 우리나라 민자사업은 관련 법령의 제정이후 엄청난 성장을 이루어왔다. 그러한 성장의 배경에는 민자사업의 필요성도 있었겠지만, 무엇보다도 사업권을 확보할 경우 안정적 수주물량 확보 및 높은 시공

22) 기획재정부, 턴키제도 개선을 위한 실무T/F 구성, 2010. 4. 30.

이득이 보장되는 반면 그에 상응하는 Risk는 매우 낮기 때문이라 할 수 있다.

이러한 민자사업은 분명 민간투자법령이라는 제도적 장치에 따라 이루어졌는바, 민자사업에 대한 제도개선방안은 <표4-5>로 정리할 수 있다.

<표4-5> 민자사업 개선방안

해당 조문	개선방안	사유
법 제4조 제1호	삭제	• BTO방식 폐지(제한적 운영) : 운영권을 팔고 사라짐을 방지 ⇒ 해외는 BOT
법 제4조 제5호 법 제9조 시행령 제7조	삭제	• 민간제안방식 폐지 ⇒ 현행 법 9조는 포괄위임의 비판이 있음. • 민간제안 허용은, 공공의 임무를 포기한 것임
시행령 제6조 시행령 제8조	2천억→300억	• 국가계약법령의 대형공사 기준인 300억원으로 조정
법 제12조 시행령 제11조	삭제	• 민간에게 기본계획 변경제안권 부여는 불가
법 제13조	경쟁체제 도입 국회 승인내용 삽입	• 단독제안시 유찰시켜야 함 ⇒ 국가계약법령은 2인 이상 유효한 입찰만 인정함. • 예산심의의결권을 가진 국회의 역할 부여
시행령 제13조의2	3호 전면개정	• 정부표준품셈방식 적용은 삭제 ⇒ 품셈은 공사비부풀리기의 핵심수단임.
법 제19조	전면개정 필요	• 국공유지를 사업자에게 매각할 수 없도록 하고, • 필요한 경우라도, 유상으로 사용수익
법 제20조 제1항	삭제	• 민간에게 수용권을 주는 것은 사유재산침해의 위헌적 요소임 →다수의 분쟁이 있음
법 제21조의2	삭제	• 공공이 민간의 이익을 위해 동원되는 것은 막아야 함.
법 제45조 시행령 제35조	전면개정 필요 시행령 제35조는 삭제	• 감독권을 의무화하고, 명령권 강화 • 감독기간은 사업의 전기간으로 확대 • 감독범위를 시행령으로 제한하는 것은 잘못
법 제52조	삭제	• 공공부문이 출자할 사업이라면, 공공이 직접 수행해야 함이 타당
법 제53조 시행령 제37조	전면개정 시행령 제37조는 삭제	• 용지비의 범위내에서만 지원할 수 있고, • 보조금 지급현황은 국회 승인받아야 함.
법 제45조의2 (정보공개) 신설	상시 정보공개	• 주무관청은 민자사업 추진관련 정보를 홈페이지에 상시공개하여야 함 - 우선협상대상자 선정결과 및 평가점수 - 평가단 및 협상단 명단, 회의록 등 - 실시협약 체결전 전문 - 체결된 실시협약서 전문 - 공사비내역서(원, 하도급) 및 원하도급대비표 등 공사비관련 정보

8. 개발공약금지 법제화

선출직들의 개발공약으로 인하여 전국적 긴장을 촉진한 경우가 불과 몇 년전에도 다수 있었다. 행정수도 이전, 충청권 과학벨트, 동남권 신공항의 경우 유치경쟁으로 인하여 지역간 갈등이 고조되었다. 선출직들은 행정가 또는 적어도 준정치인으로서 포퓰리즘 공약남발의 경향이 매우 크고, 당선을 위해서는 무리한 공약을 내걸기도 한다. 그러나 개발공약이 내걸어진 해당 지역주민들은 당선 이후에 대부분 관계법령에 정한 절차에 대한 개념없이 즉각적인 사업추진을 요구할 뿐이고, 자칫 다른 지역으로 개발사업이 이전될까 노심초사 하는 경우 또한 많다.

최근 수년동안에 있어서 선출직들의 굵직한 개발공약으로 인하여 작게는 지역적으로, 크게는 지역이 양분되어 다투는 상황을 초래하게 만들었다. 대표적인 사례로는 4대강 사업, 동남권 신공항, 과학벨트 조성사업, 행정중심복합도시, 기업도시 및 혁신도시 등이 있는데, 지역개발을 기대한 지역주민들과 환경문제 또는 정치적 이유로 심하게는 극한 대립을 수반하는 경우가 되었다.

문제는 이러한 선출직들에 의한 개발공약들은 집권후 임기내 완공 또는 적어도 임기내 착공을 위하여 무리한 사업추진에 휘둘리게 되고, 그 과정에서 화합과 동반성장이 아니라 대립과 대결구도만이 증폭된 것이 사실이었다.

거듭 언급하는 부분이지만, 선출직들은 행정가 또는 적어도 준정치인의 성격에 있을 뿐 개발사업을 결정할 수 있는 전문가는 결코 아니다. 그렇다면 선출직들이 본연의 직책과는 관계없는 개발공약을 법률로서 금지시키는 것이 불가피해 보인다.

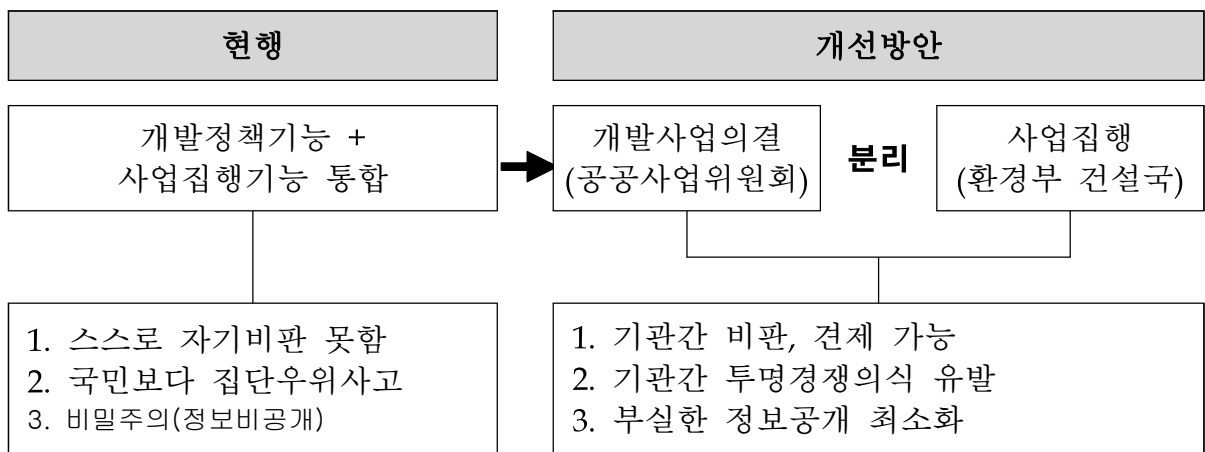
9. 국토해양부의 개발정책 및 집행기능 분리

정책기능과 집행기능이 동일부처에서 관장하고 있는 경우에는 사업집행과정에서의 문제점과 개선방안들이 정책에 반영되기가 매우 어렵다. 그 이유는 자기 부처에서 결정한 정책이 집행과정에서 정책결정의 문제점들이 드러날 경우, 사회적 비판을 우려하여 정책오류가 외부에 공개하지도 않을뿐더러 정책결정자의 책임을 감싸기 위하여 정책오류를 절대로 인정하기 않는 조직보호본능이 발동하기 때문이다. 내부적으로 발견된 정책오류가 공개되어 근본적 처방이 이루어진 경우는 매우 드물다.

개발사업에 있어서 국토해양부는 사업추진 결정기능과 사업집행기능을 동시에 보유

하고 있어, 국론분열, 공사지연, 비용증가 및 환경파괴 등의 문제가 발생하면 변명만 있을 뿐 근본적인 처방제시는 없었다. 정책기능과 집행기능이 동일부처에 집중되는 경우에 신속한 사업추진의 장점이 있겠지만, 그보다는 기능집중에 따라 외부비판 자체를 매우 어렵게 하여 정책에 대한 비판과 집행에 대한 견제를 전혀 할 수 없게 한다.

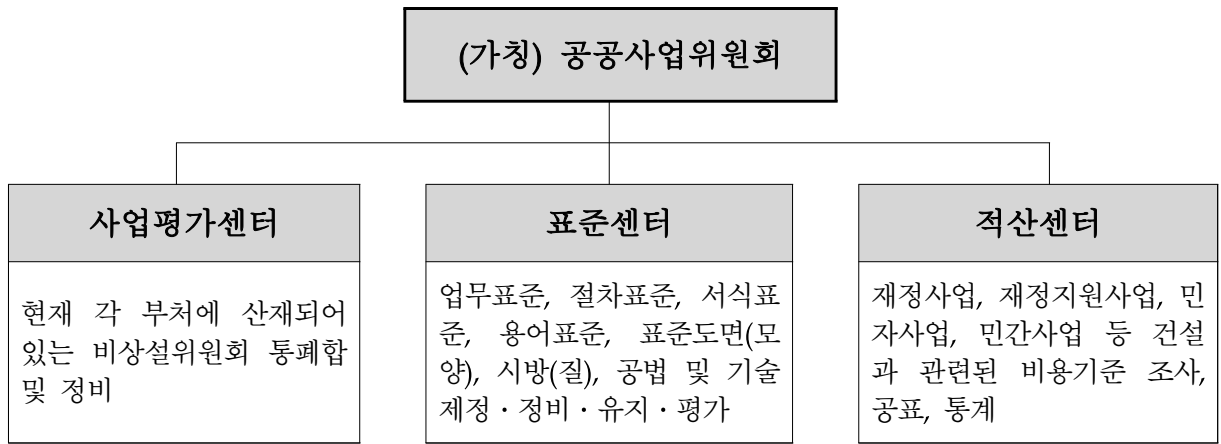
국토해양부는 사업집행 본연의 임무에 전념토록하고, 이를 위해 건설보다 상위개념인 환경의 관점에서 집행사업이 제어될 수 있도록 환경부 소속의 건설국으로 편제되어야 한다.



<그림4-1> 국토해양부의 개발정책 및 집행기능 분리

10. 독립적·상설 심의·의결기구 (가칭)공공사업위원회 신설

전국적인 개발사업은 쉼새없이 진행되고 있으나, 국토의 균형개발과 개발사업의 일관성을 유지하기 위한 총괄조직은 없는 실정이고, 그나마 부처별로 산재한 위원회들은 책임성이 낮고 해당부처 의사결정 거수기로 전락되고 있으며 참여위원들은 권한은 있으나 책임은 없는 비상설위원회로 운영되고 있다. 균형있는 국토개발을 위한 Control Tower 필요성을 고려한다면 상설 심의·의결기구인 국책사업위원회를 신설하여 국책사업총괄관리체계를 구축하여야 하고, 그간 개발을 주도해 온 국토해양부는 사업집행기관의 역할만을 담당하도록 해야 한다. 국책사업위원회는 각 부처에 산재되어 있는 거수기에 불과한 비상설위원회를 통폐합하여, 일정규모 이상의 모든 개발사업 및 국책사업에 대한 심의·의결과 완공사업에 대한 사후평가업무를 담당하게 한다.



<그림4-2> 공공건설사업 총괄관리체계 구축(안)

물론 상설기구인 위원회의 구성원은 전문성과 도덕성을 겸비해야 하고, 막강한 권한을 보유하고 있음과 비례하여 엄격한 책임을 요구해야 한다. 독립적 위원회가 설립되면 대통령이나 정치인들의 무분별한 개발공약과 졸속적 사업추진을 상당부분 막을 수 있고, 적어도 일방적 개발사업 추진을 제어할 수 있게 된다.

지난 몇 차례의 대통령 직선제를 거치면서 대통령선거 때마다 굵직한 개발사업들이 제안되어 왔으며, 대부분은 임기내 착수가 되었지만 국론분열과 국민들간 반감을 확대시키는 결과만을 초래하였다. 새만금 간척사업, 경부고속철도, 행정수도 이전, 한반도 대운하 등이 그것이다.²³⁾ 만약 독립적 국책사업위원회에서 국토의 균형개발을 위한 심의의결을 행한다면 대통령의 공약이라하여 무조건 추진되는 것을 제어할 수 있을 것이고, 정권교체와는 상관없이 일관된 국토개발계획이 추진될 수 있게 된다.

23) 특히 한반도 대운하의 경우, 대통령 취임후 임명된 관료들과 정책관들이 사업추진의 당위성을 주장하였고, 대통령의 절대적 영향력을 받는 국토해양부에서 대운하 추진을 위한 사업계획을 작성하는 등 독립적인 전문가집단의 판단은 전혀 개입되지 않았다. 대대적 국민저항이 지속되어서야 ‘대운하’라는 표현이 중단되었을 뿐, 새로운 ‘4대강 살리기’ 사업의 추진으로 대운하 사업이라는 논란은 지속되고 있다. 이는 국책사업의 심의·의결이 전문가집단의 판단이 아니라 대통령의 결단이라는 비아냥을 받을만 하다.

청렴문화 확산과 제도화 방안

송준호 / 흥사단 투명사회운동본부 공동대표

들어가며

사무엘 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 그의 저서 ‘문화가 중요하다 (Culture Matters)’에서 “문화적 가치가 일류발전을 결정한다.”라고 하였다. 현재 지구상의 선진국과 후진국, 즉 잘사는 나라와 못사는 나라를 결정하는 건 문화라는 것이다.

대한민국은 반부패 국가 건설을 위하여 10여 년간 부패방지위원회, 국가청렴위원회, 국민권익위원회로 이어지는 정부 부처를 운용하며, 청렴 문화의 확산을 도모해 왔다. 그 결과 반부패인식지수가 2000년, 10점 만점에 4.0에서 지난 해 5.4점을 받았다. 얼핏 보면 부패문화에서 벗어난 것처럼 보이지만, 세계 183개국에서는 43위에 불과하다.

최근 런던올림픽에서 세계5위를 기록하고, 지난 주 세계경제포럼(WEF)에서 발표한 국가경쟁력 19위와 비교하면 초라한 성적표이다. 더구나 한류 열풍이 동남아를 넘어 유럽은 물론 남아메리카까지 확산되는 것을 감안하면 드러내기 부끄러운 우리의 모습이다.

흥사단 투명사회운동본부는 부패후진국에서 투명 4강의 청렴선진국으로 들어서기 위해서는 ‘청렴문화’의 확산이 근원적이라 생각하고 1999년 5월 출범 이후 반부패 투명의 정책과 교육활동을 하고 있다.

문화라 하여 예술작품처럼 생각하고 창작하면 된다고 생각하며 오산이다. 또 청렴문화의 확산이라고 하여 거리에서 캠페인을 벌여서 되는 것이 아니다. 문화는 하루아침에 정착되는 것이 아니다. 어느 정권이 정권 초반에 바람을 일으켜 이루어지는 것도 아니다. 국민들 마음속에 청렴의 가치관이 자연스럽게

게 스며들어야 한다. 청렴하지 않으면 어색하고, 부패하면 부자연스러워 청렴할 수밖에 없어야 한다. 결코 우연히 얻어지는 것이 아니다.

이를 위해서는 철저하게 계산된 지속적 노력이 필요하다. 특히나 짧은 기간에 청렴문화를 정착하려면 시스템을 갖추어야 한다. 단기적으로는 법제도의 마련이고, 장기적으로는 교육이다. ‘법’이라는 앞바퀴와 ‘교육’의 뒷바퀴가 동시에 굴러가야 한다. ‘법’의 뒷받침이 없으면 부패는 독버섯처럼 번져 갈 것이고, 교육이 없으면 부패 근절은 항상 땀방에 불과할 것이다.

부정청탁 금지법의 제정

연고주의 타파

우리 사회는 부패문화에 친숙할 수밖에 없는 연고주의가 뿌리깊이 자리 잡고 있다. 혈연에서부터 지연, 학연의 전통적인 연고뿐만이 아니다. 산업사회 이후에는 직(장)연, 종(교)연도 만만치 않다. 연에 기대지 않고는 기득권에 들어가지 못하는 불공정한 풍토에서 우리는 살고 있다. 선거 때만 되면 종친회, 향우회, 동문회가 활발하게 활동하고, 관직 승진 때만 되면 직연과 종연이 힘을 발휘하는 곳이 대한민국의 현주소이다.

연고주의의 병폐는 청탁이 난무한다는 점이다. 결국 청탁은 너나 할 것 없이 일상에서부터 공직 업무에 이르기까지 광범위하게 이루어지고 있다. 주머니 받거나 하며 눈덩이처럼 커져만 간다. 그러다가 보니 부패행위를 하면서도 부패라는 인식은 결여되고, 편의와 융통성으로 미화한다. 아무리 청렴한 사람이라도 부패환경에서 벗어나기 힘들게 한다. 오히려 조직의 이단아, 심지어 왕따를 감수해야 하는 상황이다.

청탁에는 반드시 대가가 따르기 마련이다. 그것은 대부분 금품이지만, 때로는 인사비리로 이어지기도 한다. 청탁은 법과 규정을 준수하는 청렴한 사람을 뒷전으로 밀리게 한다. 배분의 공정성을 파괴한다. 돈의 흐름을 왜곡하여 독점과 부익부 빈익빈의 결과를 초래한다.

그러므로 직무 수행과정에서 이해당사자는 물론 로비스트인 제3자가 청탁을 하는 것을 근원적으로 차단하지 않으면 부패의 싹을 키우는 것이다. 공직사회와 민간사회가 다를 이유가 없지만, 먼저 공직사회부터 자리 잡으면 자연스럽게 민간사회에 파급될 것이니만큼 법으로 규정함이 필요하다. 부패의 예방적 차원에서 청탁은 금지되어야 한다. 공무원행동강령에 의해 양심에 맡겨서만

은 부패문화를 끊기가 어렵다.

일반국민의 87%가 공직사회에서 일어나는 알선·청탁이 대가성 여부와 관계 없이 부패라고 인식(2011. 8, 권익위 조사)하고 있다. 당연히 공직자는 청탁을 받으면 부당하게 그 직무를 수행해서는 안 된다. 또한 직무를 수행하면서 청탁을 무시하고 직무를 수행하면 되지 않겠냐 하는 소극적 행동을 해서는 한계가 있다. 보다 적극적으로 청탁을 받으면 이를 신고하고 고발하는 장치가 마련되어야 한다. 그러면 청탁하는 사람도 더 이상 청탁을 하기 힘들어진다.

일각에서는 현행법으로 청탁을 금지할 수도 있지 않느냐 하는 의문을 제기하기도 한다. 기존 반부패 관련 법령은 매우 제한적이다. 추상적·포괄적으로 규정되고, 처벌규정이 없어 실효성이 없다는 평가이다. 형법, 특정범죄 가중처벌에 관한 법률, 변호사법에서는 금품 등이 오가는 경우에만 처벌하도록 되어 있다. 그러나 미국의 형법을 보면 우리와 달리 공직자에게 부정하게 영향력을 행사할 의도로 은밀하게 의사를 전달하는 행위를 금지하고, 이를 위반하는 경우에는 10년 이하의 징역, 5만불 이하의 벌금에 처하고 있다.

주요 청탁 관련법의 한계

「형법」 : 공무원 범죄와 관련하여 수뢰죄, 배임죄 등 전통적인 대가성이 입증된 부패행위에 대해서만 규제하고 있으며, 이해충돌 및 새로운 부패개념을 규제하는 데에도 한계.
「권익위법」 : 부패행위는 정의에서 개념만 개략적으로 규정되고, 권익위 설치·운영 및 부패방지 정책수립, 부패행위 신고사항 처리절차 중심으로 규정.
「국가공무원법」 : 청렴의 의무, 겸직금지, 성실의무 등 포괄적이고 선언적인 규정들이 공직자의 복무 측면에서 규율되고 있어 부패방지에 한계.
「공직자윤리법」 : 적용대상을 재산등록의무자(4급이상 등)로 한정하고 있고, 재산신고, 퇴직자 취업 및 행위제한 등에 대해서 제한적으로 규정
「공무원 행동강령」 : 16개 금지행위가 포괄적으로 규정되어 있으나, 선언적 금지수준에 불과하고 처벌규정 및 관리방안이 미흡

금품 수수 금지

공직자가 직무수행을 하면서 이해관계자로부터 직접 또는 간접으로 금품과 향응을 받는 행위는 공직사회의 신뢰를 무너뜨리고 국민을 배신하는 것이다. 그런데 현행 법체계에서는 이러한 공직자의 금품수수 행위를 규제하는데 한계가 있어 국민의 정서와는 너무나 거리가 멀다. 형법상 수뢰죄가 성립하기 위해서는 직무관련성과 대가성이 인정되어야 하기 때문이다. 공무원행동강령

에서는 대가성이 없는 경우라도 직무관련자로부터 금품수수를 제한하고 있으나 처벌규정이 없어 실효성이 없다.

실례로 2011년 11월 대법원에서는 모처 공무원이 금품 향응으로 4천만 원을 수수하였으나, 잘 보이면 도움을 받을 수 있다는 막연한 기대감으로 금품을 주고받은 행위는 대가성 여부가 명확하지 않아 알선뇌물죄가 성립하지 않는다고 판결을 하였다.

따라서 공직자가 직무권한 범위 안에 있는 자로부터 금품 등을 수수하는 행위에 대해 대가관계를 불문하고 금지하고, 위반행위에 대해서는 처벌을 명확히 하여 형법상 처벌하기 곤란한 사각지대에 대한 규제를 강화해야 한다. 아울러 공직자의 가족 등을 통해 간접적·우회적으로 수수되는 경우에도 엄격히 제한할 필요가 있다.

대가성 여부에 관계없이 처벌하는 것은 선진국에서는 당연히 입법화되어 있다. 독일에서는 이익수수죄라 하여 대가관계와 상관없이 직무수행과 관련한 것이라면 3년 이하의 징역을 과하고 있다. 미국은 뇌물 및 이해충돌방지법에서 공직자가 자신의 직무수행에 영향력을 행사하거나, 부정한 직무행위를 할 것을 대가로 금품을 제공받는 경우 공직자 및 제공자는 15년 이하의 징역, 금품의 3배 이하의 벌금을 부과하고 있다.

사례금 역시 부패의 씨앗이다. 공직자가 외부 강의·강연·기고 등의 대가로 받는 사례금은 우회적인 금품 수수이다. 기부금과 후원금의 명목도 정책결정을 왜곡시킨다는 점에서 엄격한 기준을 설정해서 부패 예방의 단초를 마련해야 한다.

이해충돌 방지

세상에 “고양이한테 생선을 맡긴다”라는 말이 있다. 청렴해야 할 공직자가 국가예산을 집행하면서 사적인 이익을 추구하는 것은 고양이한테 생선을 맡기는 것과 마찬가지로이다. 공직자 자신뿐 아니라 가족과 개인적인 연고가 있는 자도 동일한 잣대를 가져야 한다.

공직자 자신이 특정직무의 상대방인 경우, 특정직무의 상대방이 공직자의 친족인 경우, 공직자의 가족이 특정직무의 상대방인 사업자등에 임직원 또는 사외이사로 재직하는 경우, 또 고문자문을 하는 경우 등 다양하다. 소위 이런 경우를 이해충돌이라 한다. 공직사회에서는 이해충돌의 여지를 차단해야

한다. 그렇지 않으면 공직남용, 비위행위, 배임 등의 부패행위로 이어지기 쉽다. 제척·기피·회피 장치를 제도화해야 한다.

이해충돌의 문제는 그동안 부패의 영역에서 간과해 왔던 부분이다. 어쩌면 이해충돌을 하면서 부패로 인식하지 않고 당연시하였는지도 모른다. 우리나라에서 부패가 광범위하게 만연된 것은 이해충돌에 관대화하였기 때문이다. 미국에서는 공직자 자신 및 가족 등이 재정적 이해관계가 걸려있는 특정 사안을 회피하지 않고 참여하는 것을 금지하고, 이를 위반하는 경우 5년 - 1년의 징역에 처하고 있다. 프랑스에서는 공직자가 취임시 이해관계를 신고해야 하며, 매년 정기적으로도 해야 한다. 고의적으로 누락하거나 명백하게 거짓으로 신고한 경우 3만 유로의 벌금형에 처하고, 선거권을 박탈한다.

무관용의 원칙(zero tolerance)

국민권익위원회가 일반국민을 대상으로 한 조사결과에 따르면 공무원 부정 부패의 가장 큰 발생 원인으로 ‘부패에 관용적인 사회문화’를 들고 있다. 국민들은 향후 우리 사회의 부패 문제 해결을 위한 최우선 과제로 ‘부패행위에 대한 적발과 처벌의 강화’(38.7%)를 압도적으로 지적하고 있다.

실제로 우리 법원에서 뇌물과 직권남용 등 공무원범죄에 대해 실형을 선고하는 비율이 낮고 실형의 경우 법정형 하한선에 머무르고 있을 뿐만 아니라, 집행유예의 비율도 50%가 넘는 등 온정주의적인 사법처리 경향이 있다. 대검찰청의 범죄통계표에 의하면 공무원범죄의 경우 1,100건이 입건되어 이중 5.4%인 59건이 기소되었고, 1.5%인 16건이 구속되었다. 이 중 82.9%는 혐의 없음으로 처리되었다.

아무리 훌륭한 법제도가 마련된다고 하여도 법에 대한 인식이 결여되고, 그 적용이 철저하지 못하다면, 그 법제도의 실효성이 없는 것이고, 공직자 비리는 만연되고 사회적 관용이 되는 상황에 놓이게 될 수밖에 없는 일이다.

공직자 비리의 대표적인 뇌물죄를 예를 들어본다면, 뇌물죄에 무관용의 원칙을 적용하여 엄격하게 처벌하고 함부로 사면하지 않는다면 뇌물을 주고받는 행위를 근본적으로 근절할 수 있는 계기가 될 것이다. 뇌물을 주어도 자신에게 이득이 없다면 뇌물을 주는 행위는 사라지게 될 것이고, 뇌물을 받아서 자신에게 엄청난 불이익이 있다면 뇌물을 받는 행위는 사라지게 될 것이기 때문이다.

특히 권력형 부패 사건에 대하여는 공정한 처리보다는 정치적으로 처리되었다고 국민들은 평가하고 있으며, 집권세력이 개입된 권력형 부패 사건은 정당하게 처벌되지 않는다는 국민적 의혹 역시 늘 존재해왔다. 고위직 공직자나 대통령 측근 및 친인척 등은 떡값이라는 명목으로 처벌되지 않았다. 처벌받더라도 멀지 않아 사면과 복권이 늘 그들 앞에서 기다리고 있었다.

노블레스 오블리주(noblesse oblige)까지는 바라지 않더라도 사회지도층부터 부패사건에 연루되고 손쉽게 풀려나오는 관행 아닌 관행으로 자리매김 하는 사회가 일반부패사범에 대한 엄정한 처벌을 요구하는 것은 무리다.

<표1> 역대정부 대통령 측근 및 친인척, 재벌 사면 관련 대표적 사례

노태우	1991년 전두환 대통령의 동생 진경환에 대해 특별감형
김영삼	1997년 전두환, 노태우 전직 대통령의 비자금 사건에 연루된 이진희, 김우중 등 7인의 재벌 총수를 특별사면
김대중	장학로 전 청와대 부속실장과 한보 비리의 핵심으로 지목된 권노갑 전 국회의원을 사면
노무현	2005년 16대 대선 당시 불법선거자금 사건에 관련된 정대철 등 13명의 정치인을 사면 복권시키고 김대중 전직 대통령 두 아들 사면
이명박	2011년 김두우 홍보수석 구속 2012년 은진수 전 감사위원 가석방, 대통령의 친형 이상득 의원 구속

그러기에 제18대 대통령 후보자들은 권력형 부패와 사면의 굴레를 벗어나겠다는 결의가 있어야 한다. 정치지도층이 부패사건에서 빠져나간다면 부패사범에 대한 처벌은 허언에 불과하다. 부패에 관용적인 문화를 변화시키는 것에 정치안의 역할이 크다면 그 선두에 서있는 것이 대통령이기 때문이다. 대통령 후보자 본인이 그 자리에 가더라도 측근과 친인척에 대해 엄격한 무관용의 원칙을 적용 할 것인가에 대한 확답을 받아 내는 것이 중요하다고 하겠다.

청렴교육의 확산

앞서 대한민국은 부패에 있어 10점 만점에 5.4점으로 낮은 평가를 받고 있다고 하였다. 그런데 홍사단 투명사회운동본부가 전국 7천여 명의 청소년(고교생)을 대상으로 조사한 바에 의하면, 우리의 미래가 되는 청소년마저 정직 지수가 100점 만점에 57.9점으로 나타나서 부패의 대물림이 일어나지 않을까 우려된다.

청소년들이 청렴하면 오늘은 부패하지만, 내일은 청렴하리라는 희망이라도 가질 수 있는데, 성인이나 매 한가지이라면 미래 역시 밝다고 전망하기 힘들다. 그래서 미래세대의 도덕성에 대한 투자는 장기적으로 중요한 문제이다.

미국의 경우에는 어릴 때부터 조지워싱턴의 벚나무 일화를 들으며 정직의 가치에 대해 스스로 배울 수 있는 시간을 갖는다. 홍콩의 경우에는 정규과목에서 반부패 관련 내용을 넣고 교육프로그램을 TV방송으로 방영한다.

그러나 우리의 경우에는 입시에 찌들려서인지 반부패 교육에 무관심하다. 어떻게 하든 점수 올리기에 이성을 잃고 있다. 초등학교 시절부터 부모가 자녀 숙제를 대신해주는 일이 적지 않다. 봉사도 실제 봉사시간이 아닌 부풀린 시간이 많다. 숙제 베끼기는 다반사이다. 인터넷에서 모자이크 숙제는 허가된 요령 부리기이다.

최근 하버드대에서 학내 신문인 하버드 크립슨이 기말고사 때 학부생 125여 명이 부정행위에 가담했다고 밝혔다. 이를 접수받은 대학행정위원회 교수들이 수개월간에 걸쳐 학생들의 과제물을 꼼꼼히 살폈다. 학교당국은 학생들이 과제물을 작성할 때 해당 과목 교수가 금지한 협업을 했거나 집단적으로 과제물을 베낀 사실을 밝혀냈다.

이에 드루 파우스트 하버드대 총장은 “신뢰를 배신하는 행위로 절대 받아들여질 수 없는 것”이라며 부정행위를 강력 성토했고 앞으로 해당 학생들은 대학 행정위원회 청문회에 참석해야하고 부정행위를 저지른 학생들은 1년 정학 등의 중징계를 받는 조치를 취한다고 하였다.

이 일화에서 우리는 많은 것을 배울 수 있다. 사회정의를 위한 내부고발자가 존재하고 이를 쉽게 넘겨버리지 않고 수개월 동안 조사를 한 대학행정위원회, 그리고 엄격한 잣대로 단호하게 처벌을 하고 공개하는 총장이 존재하는 구조이다.

늦었지만 우리도 다음 세대에게 투명한 문화를 넘겨주기 위해서는 정직의 가치를 교과서에 해당 내용을 반영하도록 해야 한다. 유아 시절부터 청소년에 이르기까지 반부패 교육의 의무화가 필요하다. 교사의 청렴연수가 심도 있게 이루어져야 한다.

청렴문화의 사회적 풍토를 위해서는 아동과 청소년에 관한 교육뿐 아니라 기업과 학교 가정 등 각계 각층에서 청렴교육의 확산이 이루어져야 한다. 현재 정부기관 및 공공기관에서 실시하는 청렴교육을 내실화하고, 교사대상의 연수에서도 청렴교육은 배가되어야 한다. 또 가정에서의 청렴 문화 확산을 위해 학부모대상 교육이 체계적인 교육프로그램 아래에서 진행되어야 한다.

부패 없는 문화를 가진 국가를 만든다는 것은

우리나라는 무역규모로 보면 세계경제순위에서 10위권 내에 있다. 반면 국가청렴도는 40위권이라는 부끄러운 위치에 있다. 22개국의 기업들이 해외 비즈니스에서 뇌물을 줄 가능성에 대한 순위를 보는 뇌물공여지수에서도 10점 만점에 7.5점으로 22개국 가운데 남아프리카공화국과 함께 공동 14위에 위치해 있다. 국민소득 수준이 4만 달러 이상인 네덜란드와 핀란드는 9점대의 청렴도를 유지한다.

KDI에 따르면 우리나라의 국가청렴도가 7.0점으로 개선될 경우 경제성장률은 최대 1.4%p 높아질 것으로 분석하였다. 서울시립대 반부패행정시스템연구소도 청렴도가 1점 상승하면 외국인 투자관심도가 26% 상승하고, 1인당 교역이 31% 상승하며, 1인당 GNP도 25% 상승할 것으로 내다보았다. 한국행정학회 또한 국가청렴도가 1점 올라가면 1인당 국민소득이 4,713달러 늘어난다고 전망하였다.

비리와 부패 없는 공정한 사회를 나타내는 국가청렴도는 곧 국가경쟁력이다.

차기 대통령은 부정부패를 도덕적 가치로만 이해해서는 안 된다. 여기 모인 시민단체들이 주장하는 부패라는 화두는 때로는 국가와 사회를 한순간에 무너뜨릴 수 있다. 이는 역사적으로 무수히 증명되어왔다. 부패는 국민의 통합과 국가의 번영을 가로막는 제1의 적이다.

이에 차기 대통령 후보들은 부패척결을 구호로서만이 아닌 정책으로 조목조목 담아야 한다. 그리고 대통령에 당선이 되면 일시적인 회오리 바람이 아니라 책임 기간 내내 관심을 갖고 착실히 이행해 가야 한다. 또한 친인척 등은 말할 것 없고, 측근에서 조차 부패와는 담을 쌓는 조치를 해주기 바란다.

이번 국민권익위원회에서 입법 예고한 ‘부정청탁 및 이해충돌 방지법안’은 결코 권익위만의 요구만이 아니다. 그간 시민사회에서 꾸준히 문제 제기를

하여 성안된 것인 만큼 여·야, 진보·보수를 가릴 것 없이 한 목소리로 통과 시켜 주었으면 한다. 그런 점에서 국회 상정시에는 각 정당의 정책의 위원장 공동발의로 하면 좋겠다. *

부패통제기구의 재구성

김거성 / 한국투명성기구 회장

1. 서론

한 사회가 지속가능한 발전을 이룩해 나가는데 큰 장애요소 가운데 하나가 바로 부패다. 부패는 신뢰를 저해하며, 정의와 평화를 깨뜨리고, 자연의 순진성을 훼손하며, 대다수 국민들의 삶의 질을 저하시키고, 나아가 다음 세대의 가치관을 왜곡시키는 탐욕에 바탕을 둔 죄악이다. 따라서 부패를 해결하는 것이 단지 당장의 행정의 효율성 차원에서만 중요하다고 보는 관점은 바람직스럽지 못하다. 오히려 부패와의 투쟁은 미래 세대의 바람직한 가치관의 형성을 위해서도 필수적인 과제로 인식되어야 한다. 부패는 그 자체로 반면 교사가 되는 한편 잘못된 윤리의식과 한탕주의에 바탕을 둔 그릇된 역할모델로 연결될 수 있기 때문이다. 그런 점에서 철저한 반부패는 그 자체로도 필요하거니와 자라나는 세대에게 올바른 윤리의식과 가치관을 심어주는 일이 된다는 점에서도 매우 소중한 과제가 된다.

따라서 차기 정부가 부패를 어떻게 다룰 것인지, 또 부패 극복을 위해 어떤 정책과 과제를 지시할 것인지는 매우 중요하다. 이 글에서는 이명박 정부 하에서의 부패 문제의 현실을 살펴보고, 또 한국사회 부패의 특징으로서 거시적인 부패 또는 지능형 부패에 대해 지적하였다. 그리고 현행 부패통제기구로서의 국민권익위원회와 검찰 등의 문제점과 독립 반부패기구와 고위공직자비리조사처의 설치와 관련한 논점, 검찰 개혁 방안, 나아가 장기적인 헌법적 과제 등을 찾아보았다.

2. 이명박 정부 하에서의 부패지수

안타깝게도 국제투명성기구의 부패인식지수 등 국제적인 여러 지표들에서도 우리나라의 부패정도는 이명박 정부 들어서 개선되기는커녕 오히려 악화된 것으로 나타났다.

국제투명성기구가 발표하는 부패인식지수(CPI)에서 IMF 외환위기 직후였던 1999년 한국의 점수는 3.84점이었으나 이후 지속적인 상승세를 보여 2008년에는 5.6점까지 올라갔다. 특히 노무현 정부 하에서는 2003년 4.3점으로부터 2008년 5.6점까지 1.3점의 큰 상승을 이룩하였다.²⁴⁾ 그러나 2008년 5.6이었던 한국의 점수는 2009년 5.5점, 그 다음에는 5.4점으로 하락하는 결과로 이어졌다(표 1. 참고).

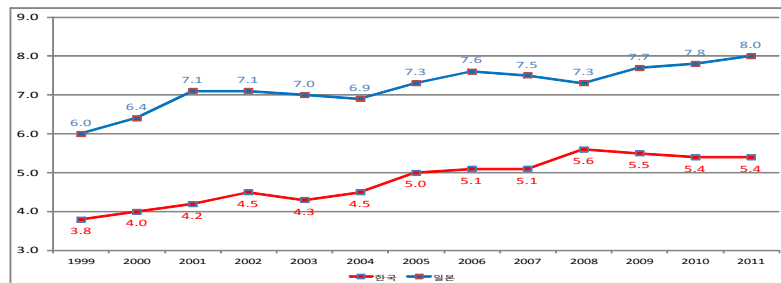
표 45. 한국의 부패인식지수(CPI) 변화 추이
(1995~2011)

연도	CPI 지수	순위	조사대상국
1995	4.29	27위	41개국
1996	5.02	27위	54개국
1997	4.29	34위	52개국
1998	4.2	43위	85개국
1999	3.8	50위	99개국
2000	4.0	48위	101개국
2001	4.2	42위	91개국
2002	4.5	40위	102개국
2003	4.3	50위	133개국
2004	4.5	47위	146개국
2005	5.0	40위	159개국
2006	5.1	42위	163개국
2007	5.1	43위	180개국
2008	5.6	40위	180개국
2009	5.5	39위	180개국
2010	5.4	39위	178개국
2011	5.4	43위	183개국

출처: 국제투명성기구 발표 국가별 부패인식지수(재구성)

이에 따라 일본과의 점수 차이도 지난 2008년 1.7점으로 근접했다가 2011년에는 다시 2.6점 차로 더욱 벌어지는 것으로 나타났다(그림 1. 참고).

그림 18 한국과 일본의 CPI 점수 추이(1999-2011)



24) 국제투명성기구에서는 CPI의 순위나 점수를 연도별로 수평 비교하는데 한계가 있음을 지적한다. 순위의 경우 해마다 조사대상 국가 숫자가 다르며, CPI 점수를 산출하는데 사용되는 원자료들의 종류나 질문 등이 상이하기 때문이다. 그렇지만 현실적으로 CPI 점수는 매년 각국의 청렴도의 상승과 하락의 판단 지표로 활용되고 있다. 따라서 이 연구에서도 그 한계에도 불구하고 유용성을 감안하여 연도별 비교 방식을 채택한다.

출처: 국제투명성기구 발표 국가별 부패인식지수(재구성)

이러한 점수를 MS-Excel 2007 프로그램에서 김대중, 노무현 두 대통령 시기인 1999년부터 2008년까지 10년 동안의 CPI 점수를 기초로 작성한 추세선과 비교해 보면 그림 2와 같이 그 하락세가 확연히 드러난다.²⁵⁾ 이로부터 도출된 추세선의 산식은 다음과 같다.

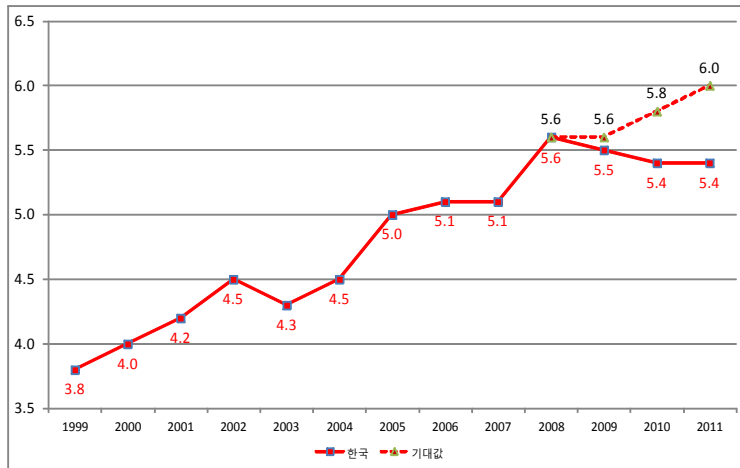
$$y=0.1824x+ 3.6067$$

여기서 y값은 해당년도 CPI 점수 기대값이며, x값은 해당년도에서 1998을 뺀 수치이다. 이를 실제결과와 비교해 보면 [표.2]와 같이 한국의 2011년도 CPI 점수 5.4점은 2008년 점수 5.6점으로부터 0.2점 하락한 것이지만, 기대값 6.0과 비교해보면 0.6점 차이 나는 것이라 할 수 있다. 그림2는 그 차이를 비교해 주는 그래프이다.

표 46 CPI 2009-2011에서 한국의 실제결과와 기대값

	실제결과(a)	기대값(b)	차이(a-b)
2009	5.5	5.6	-0.1
2010	5.4	5.8	-0.4
2011	5.4	6.0	-0.6

그림 2 한국 CPI 점수와 2009-2011 기대값 비교



출처: 국제투명성기구 발표 국가별 부패인식지수(재구성)

더욱이 부패인식지수의 원자료들 가운데 포함되는 홍콩 소재 정치경제위험 자문공사(Political and Economic Risk Consultancy, Ltd., PERC)가 발표

25) CPI 점수는 최근에는 2년 동안의 원자료들을 표준화하여 단일지수화하는 방식을 채택하였기 때문에 2008년 CPI 점수는 실제로 2007-2008년에 발표된 자료들을 기초로 산출된 것이다.

한 최근 아시아 각국의 부패 정도에서 대한민국은 이제 태국, 캄보디아에게조차 추월당하였고, 중국과 비슷한 점수를 받았다. 순위로는 아태지역 16개 국가/영토 중에서 지난해 9위였던 데에서 11위로 추락한 것이다(표3. 참고).²⁶⁾ 이 PERC의 자료 또한 CPI의 원자료들 가운데 하나로 이용된다는 점을 감안한다면, 올해 12월 5일 CPI에서 우리나라의 성적이 지난해보다 좋아질 가능성은 기대하기 어렵다.²⁷⁾

표 47 PERC 2011-2012 아태지역 국가별 청렴순위표

국가/영토	2012		2011	
	점수	순위	점수	순위
싱가포르	0.67	1	0.37	1
호주	1.28	2	1.39	3
일본	1.9	3	1.9	4
미국	2.59	4	1.39	3
홍콩	2.64	5	1.1	2
마카오	2.85	6	4.68	6
대만	5.45	7	5.65	7
말레이시아	5.59	8	5.7	8
태국	6.57	9	7.55	10
캄보디아	6.83	10	9.27	16
한국	6.9	11	5.9	9
중국	7	12	7.93	11
베트남	7.75	13	8.3	12
인도네시아	8.5	14	9.25	15
인도	8.75	15	8.67	13
필리핀	9.35	16	8.9	14

0점부터 10점까지. 가장 부패 10점, 가장 청렴 0점.

(출처: Political & Economic Risk Consultancy Ltd., 재인용)

왜 이런 결과가 초래되는 것인가? 이명박 정부는 지난 2008년 취임 초기부터 반부패를 마치 일종의 규제처럼 취급했던 것으로 알려졌다. 즉 ‘부패는 그냥 두어도 잘 조절될 수 있을 것’이라는 생각, 나아가 ‘반부패는 자유시장의 원리에 어긋난다’는 관념이 정책 배경에 깔려 있었던 것이라 해석할 수 있다. 따라서 적극적인 반부패 정책조차 ‘좌파적 정책’으로 ‘철폐되어야 할 대상’으로 취급된 측면이 강하다. 실제로 이명박 정부의 출범과 동시에 국가 청렴위원회는 국민권익위원회로 통폐합되었고, 대통령 후보 시절의 약속과는 반대로 투명사회협약에 대한 지원도 중단시켜 버렸다. (붙임 자료 4. 참고) 이러한 반부패 정책에 대한 공격적 반대에는 ‘도덕적으로 완벽한 정권’이라는 자만심이 깔려 있었고, 결국 “절대 권력은 절대 몰락한다”는 말대로 비참

26) <http://www.asiarisk.com/subscribe/dataindx.html> (2012.5.29. 검색).

http://www.ccac.org.mo/en/plaintext.php?cat=news&page=state&file=show_news.php&kind=N&lang=en&id=2784&filelink=120321.htm (2012.8.25. 검색).

27) 국제투명성기구는 2012년도 CPI에 대해 새로운 방법론에 기초하여 100점 척도를 채택하는 것으로 통보하였다.

한 몰락으로 이어지는 것이라 해석된다.

이러한 형편에서 다음 정부에서의 제대로 된 반부패정책의 수립과 집행은 국가의 기틀을 바로잡는 더욱 중차대한 과제가 된다.

3. 지능형 부패

2010년 11월 방콕에서 제14차 국제반부패회의가 열리던 때 태국의 영자신문 네이션(The Nation) 지는 (15A) 여론조사기관(Bangkok Poll Centre)의 조사 결과, “부패의 최악의 형태는 정치인들이 자신들의 이익을 위해 정책을 남용하는 것(40.8%)으로 나타났고, 이어 유착(16.4%), 정책이나 법집행에서의 이중 잣대(13.0%) 등으로 나타났다”고 보도한 바 있다. 이 세 가지 요소는 전통적인 부패 연구에서 제대로 다루어지지 않은 영역이지만, 부패를 극복하는 데 있어서는 필수적으로 해결되어야 할 요소라 하지 않을 수 없다.

1) 정책포획(policy capture)

정치인들 또는 정치인들을 앞세운 소수 금권 세력이 국민 대다수의 이익을 배반하고 자신들의 이익을 실현하기 위해 제도나 법제를 마음대로 주무르는 것은 미시적으로 보면 합법적인 절차를 거친 것이라 할지라도 거시적으로는 부패라 하지 않을 수 없다.

세계은행연구소에서 활동했던 카우프만(Daniel Kaufmann)은 소비에트연방이 해체된 이후 독립국가연합에 속한 몇몇 나라들에서 나타나는 ‘국가포획’(state capture) 현상을 지적한 바 있다.²⁸⁾ 이는 회사와 국가 사이에 영향력 행사와 행정적 부패 등과 대비되는 것으로, 공직자들에게 부당하고 불투명하게 사적으로 돈을 건넌으로써 법, 령, 규칙, 조례 등 기본적 게임의 규칙을 수립해 나가는 것을 말한다.²⁹⁾

이와 유사한 잘못이 정책수립의 과정에서도 발생할 수 있다. 몇몇 회사 또는 경제주체들이 정책결정 과정에 합법적 또는 불법적인 영향력을 행사하여 직간접적으로 그 혜택을 입는 것이며, 반면 납세자들 또는 주민들은 그들에게 혜택을 빼앗기는 것이다. 이것이 ‘정책포획’(policy capture)이다.³⁰⁾

28) 이하 내용에 대해서는 김거성, *op. cit.*, p. 35ff. 참조.

29) Joel S. Hellman, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition” (September 2000), World Bank Policy Research Working Paper No. 2444 (abstract). Social Science Research Network: <http://ssrn.com/abstract=240555> 참고.

30) Murat Kotan, “Rich country policy capture at the UN works out badly for billions in need and a

정책포획의 대표적 사례는 이명박 정부의 이른바 “4대강 살리기 사업”에서 찾을 수 있다. 이명박 정부는 취임 직후 몇 년 동안 수십조 원의 자금을 여기에 쏟아 부었다. 원래 운하를 건설하겠다는 프로젝트였지만, 국민들의 반발에 부딪혀 이름을 바꾸어 추진한 것이다. 이 자금 자체도 대부분 낭비라 여겨지지만, 사실 이로 말미암아 파괴된 생태계를 복원하기 위해서는 그보다 몇 십 배의 자금이 또 들어가야 할 것이라는 점에 그 심각성이 있다.

또 다른 대표적인 정책포획의 사례는 이른바 ‘최소운영수입보장제도’(Minimum Revenue Guarantee, MRG)에서 찾을 수 있다. 지난 1997년 외환위기 이후 많은 중앙정부나 지방자치단체 등에서 민자 유치 프로젝트들이 진행되어 왔다. 그러나 그 기획단계부터의 진실성에는 의문의 여지가 많다. 대부분 민자고속도로들이 원래 추정된 협약통행료수입의 절반 정도인 53.3%의 수입밖에 올리지 못하고 있다.³¹⁾

이런 격차는 몇몇 경전철 사업들에서도 그대로 나타난다. “용인경전철도 사업 협약 시 1일 예상 승객을 14만명으로 예측했지만 완공 후 추산한 하루 이용자는 3만명에 불과했다. 11만명이나 차이가 난다.”³²⁾ 용인 “시는 해마다 600억원씩 모두 1조8000억원의 재정보조금을 앞으로 30년 동안 용인경전철(주)에 줘야 한다”³³⁾. 또한 “부산~김해 경전철은 향후 20년간 1조 6천억원을, 의정부 경전철은 10년간 천억 원을 민간 사업자에게 보전해줘야 하는 상황이다”.³⁴⁾

이런 일관된 통행량 또는 수입의 예상치와 실제 사이의 차이를 통행량이나 통행수입 추정 연구용역 과정에서 우연히 발생한 실수라고 볼 수는 없다. 이런 여러 민자사업 배후 있는 큰 손 가운데 하나가 바로 맥쿼리한국인프라투자회사(Macquarie Korea Infrastructure Fund)이며, 의 중요 인물은 이명박 대통령의 형인 이상득 전 국회의장의 아들 이지형이라고 한다³⁵⁾. “이명

crisis free future: A critical reading of the co-facilitators' compromise proposal” *Jubilee Nederland* (June 2009):

http://www.jubileenederland.nl/db/upload/documents/Analysis_of_Compromise_text_JubNL.pdf

(Retrieved June 30, 2009) 참고.

31) “실제로 최근 11년(2001~2011년)간 주요 노선별 민자 고속도로의 협약통행료 수입 대비 실제통행료 수입 비율을 보면 △부산~울산 간은 3년 평균 47.2% △대구~부산 간은 6년 평균 51.7% △용인~서울 간은 3년 평균 69.3% △인천공항은 11년 평균 45.3% 등 개통 기간에 따라 다소 차이를 보였다. 특히 지난해 말 기준으로 대구~부산 간(48.3%), 부산~울산 간(44.8%), 인천공항(44.7%) 등 3개 노선은 40%대에 그쳤다.”

<http://news20.busan.com/news/newsController.jsp?newsId=20120824000157> 참고 (2012.8.26. 검색).

32) <http://local.segye.com/articles/view.asp?aid=20120420001063&cid=611100000000> 참고 (2012.8.26. 검색).

33) <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/529666.html> 참고 (2012.8.26. 검색).

34) <http://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=269248> 참고 (2012.8.26. 검색).

35) <http://www.ilyosisa.co.kr/news/article.html?no=17579&> (2012.8.9. 검색);

박 정권 인수위 시절 공기업인 한국투자공사(KIC)가 미국 메릴린치사에 투자했다가 최대 1조8천억원의 국고 손실을 입은 일에 ‘정권 실세’가 개입했다는 의혹”도 제기되었다.³⁶⁾

그렇다면 이런 큰 프로젝트들은 권력을 남용하여 납세자들의 세금을 허비하고 관련된 회사들 몇 개의 배를 채워주고 있을 뿐이라는 비판을 면할 수 없다. 더욱이 최근까지도 정부는 세계 최고 공항의 하나로 손꼽히는 인천국제공항공사나 전체 철도 사업 중 가장 중요한 흑자 수입원인 KTX 일부를 민영화하겠다고 밀어붙여 왔다.

이러한 정책-프로젝트들이 조작, 왜곡된 보고서에 기초하여 도입되고 실행된 후 엄청난 규모의 국민 세금을 허비하게 하고 있는 것이라면 그 피해는 파면 해임에 해당하는 몇 백 만원 정도의 수뢰와는 비교할 바가 아니다. 따라서 정책포획의 극복은 거시적 부패의 통제라는 측면에서 필수적인 과제가 되어야 한다.

2) 시간차 부패

회전문인사나 전관예우 등은 ‘간접적인’(indirect) 그리고/또는 ‘시간차를 둔’(delayed) 부패라 할 수 있다. 마찬가지로 공직윤리 영역에도 ‘시간차 이해충돌’(delayed conflict of interest)이 상존하고 있다.³⁷⁾

법관이나 검사 등으로 퇴임한 직후의 변호사에게 이른바 ‘전관예우’를 기대하는 의뢰인들이 많다. “전관 변호사의 ‘약발’은 퇴임 퇴임 직후 개업 초 1년 동안이 제일 세다”는 속설대로 그 기간에 수십억원의 돈을 모으는 변호사도 적지 않다고 한다.³⁸⁾ 더욱이 2011년 판검사 전관예우를 금하기 위한 개정변호사법이 시행되었지만, ‘원격변호’, ‘차명변호’ 등으로 편법을 동원하여 법망을 빠져 나가는 경우가 허다하다고 한다.³⁹⁾

주정판매나 주류업계, 주류협회 임원의 상당수는 국세청 출신이라고 한다.⁴⁰⁾

https://dbhedgeworks.cib.db.com/hedgeworks/blue_rice_investment_management/content/2865.htm

(2011.12.25. 검색)에 등장하는 Jay Lee와 동일인물로 추측됨.

36) http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/511594.html (2011.12.25. 검색) 참고.

37) 이해충돌(conflict of interest)에 관해서 2012년 8월 정부가 입법예고한 <부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안>의 제정은 필수적 과제이다.

38) <http://m.segye.com/Article.asp?aid=20110519005143&cid=0101080300000> (2012.8.9. 검색).

39) http://news.heraldm.com/view.php?ud=20120706000458&md=20120706105403_C (2012.8.9. 검색) 참고.

40) http://news.khan.co.kr/kh_news/art_print.html?artid=201107040312155 (2012.8.9. 검색).

과연 그들이 국세청 재직 시 엄격한 범집행을 했을까? 선임자가 버티고 있는 곳에 대해, 더욱이 자신이 앞으로 퇴임 후 해당기관으로 영입되어 갈 가능성이 있다고 할 경우 과연 법대로 철저하게 세원관리가 이루어 질 수 있을까?

비슷한 경우로 감사원 피감기관의 개방형 감사 직위에 감사원 출신이 우대받는 현상이 두드러져 있다. 그 우대하는 까닭이 꼭 전문성에 대한 평가 때문만은 아닐 것이다. 오히려 이른바 감사원에 ‘선’을 놓으려는 기대가 바탕에 깔려 있을 것으로 추정할 수 있다.

금융감독기관과 감독대상 금융기관 사이의 유착도 이와 유사하다. 금융감독원이나 금융감독위원회 등 감독기관 퇴직자들이 피검기관인 저축은행으로 재취업하는 것이다. 이는 최근 저축은행 사태 등에서 검사가 제대로 이루어지지 않은 까닭 가운데 하나로 상호저축은행 백서에서 지적되었다.⁴¹⁾

아울러 이를 제대로 통제하지 못하는 공직자윤리법이나 정부공직자윤리위원회 체계는 크게 손질할 필요가 있다⁴²⁾. 또한 정부공직자윤리위원회에서의 의결 결과에 대한 통계자료조차 공개되지 않는 한 퇴직공직자 취업제한여부 확인 제도는 면책을 위한 통과례일 뿐이라는 위원회에 대한 냉소적 시각을 지우기는 힘들 것이다.

이해충돌의 가능성이 높은 민간인 정부과건 근무제⁴³⁾ 등과 마찬가지로 이처럼 부패 또는 이해충돌을 방지하기 위해서는, 공직 재임시 편의를 제공하거나 유착관계를 형성하고 퇴임 후 또는 취임 전에 미리 그 대가를 받는 식의 시간차 이해충돌을 방지할 수 있도록 입구와 출구 양쪽에서의 통제가 필요하다.

3) 사면권⁴⁴⁾

사면(赦免, pardon)이란 대통령이 국가원수의 특권으로서 형을 선고받은 자에 대하여 형의 선고의 효과의 전부 또는 일부를 소멸시켜 주거나, 형의 선고를 받지 않은 자에 대하여 공소권을 소멸시켜 주는 것을 말한다(헌법 제

41) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120612020014> (2012.8.25. 검색).

42) 공직자윤리법 개정(2011. 10. 30. 시행)으로 이전까지 퇴직 전 3년 취업제한을 퇴직 전 5년으로 기간을 연장하였다.

43) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/02/17/0200000000AKR20120217166900004.HTML?did=1179m> (2012. 8. 25. 검색)

44) 김거성, 반부패 투명사회, pp. 83-91.

79조, 사면법 제1,3,5조). 즉, 사면권은 기본적으로 헌법으로 대통령에게 부여된 권한인 것이다. 따라서 ‘헌법 정신에 위배되지 않는 범위에서’ 대통령의 사면권은 존중되어야 한다. 그러나 과연 우리나라 역대의 대통령 가운데 사면권을 헌법정신에 합치하게 행사했다고 자신할만한 경우가 있는가? 오히려 이와는 반대로 이들이 사면권을 남용해왔다는 점에 대해서 사회적으로 일정한 정도의 합의가 이루어져 있는 것이 현실이다.

이처럼 사면권의 남용은 ‘사회지도층’의 도덕적 해이현상과 맞물려 한편으로 일반 국민들이 정치권에 대한 피해의식과 불신감을 갖게 만들었으며, 다른 한편으로는 국민들 사이에 오히려 부패의 도미노 게임에 끼어들어 이를 즐기게 하여 결과적으로 우리 사회가 부패의 악순환에서 벗어날 수 없게 만드는 것으로 이어져왔다.

더구나 사법처리 이후에 실시되는 대통령의 사면 뿐만 아니라 사법 처리 이전에 면죄부를 주는 ‘불법적 준사면권’이 실재하고 있다는 점도 큰 문제이다. 최고권력의 영향 하에 검찰이 불법 행위의 책임자들을 철저히 처벌하지 아니하고 정치적 고려로 ‘적당히’ 생색만 내는 법의 선별적 적용이 바로 그것이다.

이러한 사면권의 남용은 그 자체로 일종의 거대 부패이다.⁴⁵⁾ 따라서 대통령은 사면권을 행사함에 있어 그 범위나 대상을 정할 때 정치적 고려나 집권층과의 친분관계 등의 요소가 아닌 진정으로 국민의 복리를 증진할 수 있는가 하는 점을 판단기준으로 삼아야 할 것이다. 달리 말한다면 대통령이 헌법정신에 어긋나게 사면권을 남용하는 일은 없어야 한다.

4. 현행 주요 부패통제기구의 문제점

1) 국민권익위원회

첫째로, 현행 국민권익위원회는 그 구성에서 독립성에 큰 약점을 지니고 있다. 이명박 정부는 시민사회의 반대에도 불구하고(붙임 자료 5. 참고) 국가청렴위원회를 폐지하고 국민고충처리위원회, 행정심판위원회와 통폐합을 강행하여 국민권익위원회(이하 ‘권익위’라 한다)를 출범시켰다. 이는 국회에서 2008년 2월29일 비준한 ‘유엔반부패협약 제2장 제6조 제2항’에 규정된 독

45) Geo-Sung Kim, “Bridging Christianity and Anti-Corruption Movement” (연세대학교대학원 박사학위논문, 2009), pp. 75f. 참고.

립성이 부여된 부패방지기구의 설립이라는 당사국의 의무사항을 정면으로 배척한 것이라 비판된다. 독립성은 법적으로 또 실질적으로 보장되어야 함이 마땅하다. 물론 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’(이하 ‘법’이라 한다)은 제16조 제1항에 “위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다”라고 규정하고 있다. 그리고 위원회의 구성은 위원장 1명, 부위원장 3명, 상임위원 3명을 포함한 15명의 위원으로 구성하도록 규정하고 있다. 정권 초기에는 15명 가운데 비상임위원 1명씩을 국회와 대법원에서 각각 추천하여 임명 또는 위촉하도록 하였으나, 이후 법개정에 따라 현행으로는 국회와 대법원에서 3명씩의 비상임위원을 추천받도록 규정하고 있다(법 제13조). 그렇지만 여전히 위원장 1명, 부위원장 3명, 상임위원 3명과 비상임위원 2명 등 15명 위원 가운데 절대 다수인 9명의 위원을 정부에서 임명 또는 위촉하도록 되어 있다. 이는 과거 부패방지법에 국가청렴위원회(부패방지위원회, 이하 ‘청렴위’라 한다)를 대통령, 국회, 대법원에서 각 3명씩 추천하여 9명의 위원으로 구성하였던 것과 큰 차이를 보인다. 이런 구성의 불균형은 제16조의 규정에도 불구하고 현실적으로 독립성을 발휘하기 어렵게 만드는 첫째 요인이 된다.

둘째로, 권익위는 운영에 있어서 독립성을 제대로 발휘하지 못했다. 이명박 정권 초기 권익위의 업무는 거의 전적으로 청와대(민원제도개선비서관실)의 통제에 매달려 있다시피 하였다. 심지어 청와대에서는 자유롭게 현장방문 대상이나 어휘를 선택하는 것조차도 ‘허용’하지 않는 등의 간섭과 통제를 일삼았다. 이로 말미암아 권익위의 대통령 업무보고의 내용에서 ‘부패’라는 용어는 보고서에서 자취를 감추었다는 것이 대표적인 실례이다. 투명사회협약에 대한 지속적인 지원 여부에 대한 결정이나 감사원에 동 협의회를 감사해 달라고 요구하는 등의 중요한 정책적 판단 또한 청와대의 입장에 좌지우지 되고 말았다.

셋째로, 권익위는 정권의 잘못에 대해 쓴소리를 하지 못했다. 이는 권력과 가까운 인사들이나 에스맨들로 위원회가 장악되어 있었던 것이라는 비판으로 연결된다. 이 정부 초기 특정 인맥 중용 또는 부정부패 연루자 등의 추천으로 인사상의 난맥상을 보일 때에도 권익위는 침묵으로 일관했다. 정부에서 인천공항공사 매각이나 KTX 일부 민영화 등 정책포획으로 의심받을 사안들을 추진할 때에도 아무런 문제제기가 없었다. 정권 말기 온갖 권력형 부패, 비리 등이 쏟아져 나오는 때에도 권익위는 견제와 비판의 기능을 제대로 수행하지 하지 못한 것이다. 그래서 오직 평가 대상이 되는 하위 기관들에 대해서만 힘있는 기관으로 군림한다는 비판을 받는 것이다.

넷째로, 이전의 청렴위 시기와 마찬가지로 권익위에는 조사 권한이 부여되지 않아서 실제로 부패통제 기능을 제대로 담당하지 못하고 있다. 권익위의 권고 수용율도 2/3 선에 불과하다.⁴⁶⁾ 특히 검찰, 감사원 등의 기관들에 대한 권익위의 견제 기능은 전무하다시피 하며 마땅히 강제력을 갖춘 수단도 없다.

2) 검찰

실질적으로 부패 사건에 대한 수사권을 독점적으로 행사하고 있는 검찰에 대해서는 공정성에 대한 논란이 끊이지 않고 있다. “특히 이명박 정부 내내 검찰은 ‘권력의 시녀’ ‘정권의 전위대’라는 말을 들을 정도로 정부(정책)의 반대세력에 대해서는 끈질기고 가혹한 수사를, 살아있는 권력이나 검찰 자신의 비리에는 부실한 수사를 해왔”⁴⁷⁾다.

검찰은 부패방지기구에 대한 수사권 부여에 대해서도 완강한 반대입장을 밝혀왔다. 뿐만 아니라 부패방지위원회 시절 검찰 관련 사안에 대한 처리 과정이나 지난 제18대 국회의 사법제도개혁특별위원회에서 합의한 중수부 폐지안의 무력화 등에서 보여주는 것과 같이 실질적으로 이익집단과 비슷한 행보를 보이고 있다.

최고 권력과 검찰이 공생관계에 있다는 비판을 면하기 위해서는 대검 중수부를 해체하고 권력기관에 대해 강력한 부패통제 기능을 수행하는 ‘고위공직자비리조사처’ 신설이 필수적이다. 아울러 검찰의 문민통제를 뒷받침할 수 있도록 ‘검찰위원회’ 제도를 적극적으로 도입해야 한다.

5. 바람직한 부패통제기구 재구성 의견

1) 독립반부패기관의 설치

다시 한 번 강조하지만, 독립 반부패기관의 설치에 유엔 반부패협약 당사국으로서의 마땅한 의무이행이다. 그런데 독립성이 법적으로 조항에 규정되어 있다고 기계적으로 발휘되는 것은 아니다. 차기 정권에서는 현행 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률을 전면 폐지하고, 대신 독립

46) 전임 이재오 위원장 재직시인 2009년에는 그 수용율이 94.9%에 달했었다.

http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20110925000018&md=20120317064735_D.

47) 참여연대, “2012 한국사회 개혁방향과 과제” (참여연대 자료집 2012-01, 2012.3.12.), p.124.

성이 보다 강화된 반부패기관을 설치하는 것이 마땅하다.

다음은 독립반부패기관과 관련한 구체적인 내용으로 발제자 개인의 의견이다.

- 독립반부패기관을 설치하며, 그 명칭은 국가청렴위원회로 한다.
- 국가청렴위원회는 대통령 소속 기관으로 하되, 향후 개헌 논의시에는 헌법적 기관으로의 격상을 논의한다.
- 위원 구성은 9명으로 하되, 과거 부패방지법에 따라 구성되었던 부패방지위원회/국가청렴위원회처럼 위원장(상임) 1인, 부위원장(상임) 2인은 대통령이 위촉, 임명하며, 국회와 대법원에서 각 3명씩의 비상임위원을 추천받아 대통령이 위촉, 임명하도록 한다.
- 현재 행정안전부 소관으로 되어 있는 정부공직자윤리위원회 기능을 이관하여 독립반부패기관이 담당하도록 한다.
- 독립반부패기관의 설치 근거 법률로 청렴기본법을 제정한다.
- 청렴기본법에는 부패방지, 공직자윤리, 부정청탁금지 및 이해충돌방지, 공익신고자 보호, 부패 자산의 몰수회복특례 등의 개별법을 통폐합한다.
- 독립반부패기관 소속으로 조사권을 가진 ‘고위공직자비리조사처’를 둔다.
- 부패 개념을 확대하여 사기업 부문에도 적용한다.
- 독립반부패기관은 사회의 종합적 청렴성(integrity) 강화를 위한 교육과 홍보 등 장기적 프로그램 수립과 집행을 담당한다.

2) 고위공직자비리조사처 설치⁴⁸⁾

우리 국민들의 검찰에 대한 신뢰도는 매우 낮은 것으로 조사되고 있다. 만약 법 집행기관이 신뢰를 잃어버린다면, 이는 맛을 잃은 소금과 마찬가지로 아닌가? 정의를 세워야 할 기관이 조사권을 남용하고 나아가 기소권을 선별적으로 또 자의적으로 집행한다면 그런 기관은 존재 이유를 상실하고 마는 것이다. 따라서 검찰의 개혁은 ‘고위공직자비리조사처’(이하 ‘고비처’라 한다)를 비롯한 그 무엇으로도 대체할 수 없는 그 자체로 근본적 과제요 당위라 하겠다.

검찰 개혁의 가장 중요한 힘은 마땅히 검찰 내부에서 스스로 뼈를 깎는 개혁을 통해서 확보되어야 하는 것이 맞다. 그러나 검찰 내부의 개혁을 지켜보는 유보적인 견해는 더 이상 지지받기 힘들게 되었다. ‘그랜저 검사’, ‘벤

48) 이하 내용은 통합진보당 기관지 진보정치 제576호(2012.7.30.-2012.8.12.), p.15에 실린 필자의 글을 수정 보완한 것이다.

츠 검사'의 오명을 지울 수 있는 기회조차도 이미 상실한 것이 아닌가 생각한다. 최근 정치권에서 공직부패수사처 또는 고위공직자비리수사처의 신설에 대한 논의가 진행되고 있는 것도 같은 까닭이다. 여러 대통령예비후보자들이 앞을 다투며 이를 공약으로 제시하고 있고, 이미 법안도 발의된 바 있다. 필자 또한 “검찰개혁이 먼저다”라는 주장을 편 적이 있지만, 이제 자정노력을 기대해 달라며 고비처 설치를 반대하는 입장도 이제 더 이상 국민들의 지지를 받기 힘든 형국이 되고 말았다.

- 고비처 논의에서 유념할 가장 중요한 요소는 바로 ‘독립성’이다. 그조차도 독립성을 확보하지 못하고 권력의 눈치를 본다거나 봐주기, 축소, 은폐 등의 의혹을 받게 된다면 그 존재 가치를 어디서 찾을 것인가? 이를 위해서는 먼저 국가인권위원회와 같은 수준의 독립성을 갖춘 기구로 반부패기관을 설치한다는 전제에서 고비처는 그 독립반부패기관의 산하기관으로 두는 것이 바람직하다.

- 이른바 ‘3륜 비리’, 즉 법조계의 고질적 비리구조 혁파를 위해서 어떻게 고비처 내부의 인적 구성에서 어떻게 독립성을 확보할 것인지에 대해서 깊은 검토가 필요하다. 예를 들어 대검 중수부의 연장선상에서, 같은 검찰 출신 인사들을 다시 모아 이름표만 고비처라고 붙여 준다면 이미 그 구성에서부터 실패는 피할 수 없는 운명이 되고 만다. 몇 차례 특검에서의 실패사례들을 반면교사로 삼아야 할 것이다. 따라서 혁신적인 인적 구성을 통해서 서열문화에 침잠되어 있는 법조계로부터의 영향력이나 이해충돌을 최대한 회피할 수 있게 해야 한다.

- 더불어 각 사정기관의 협력과 지원은 필요하겠지만, 이들 사정기관에서 파견된 직원 등이 원소속 기관으로 정보를 빼돌리는 등의 유착 가능성을 차단하는 방안도 마련되어야 한다.

- 고비처는 고위공직자 등의 부패와 비리에 대한 본래적 조사 권한과 아울러 국회나 정부에서 요구하는 사안에 대한 조사권도 보유하는 것이 바람직하다.

3) 검찰개혁

최근 논의되고 있는 고비처 설치를 검찰개혁의 중착점이 아니라 시발점이 되도록 만들어야 한다. 그랜저 검사, 벤츠 검사, 또 스폰서 성접대 사건 등은 검찰권력에 대한 문민통제의 필요성을 절실히 보여주었다. 또한 특별검사제 요구나 기소독점주의에 대한 반대 등은 검찰개혁의 시급함을 나타내고 있다. 따라서 고비처 설치와 운영을 계기로, 검찰 내부에서 스스로 독립성과 중립

성을 확보하기 위한 뼈를 깎는 내적 각성과 실천도 동시에 시동이 걸려야 할 것이다. 검찰개혁은 공수처 설치에도 불구하고 포기할 수 없는 과제이다.

- 정치검찰의 오명을 불러오고 표적수사 등으로 지탄의 대상이 되고 있는 대검찰청 중앙수사부를 폐지한다. - 향후 일정 기간 동안 검찰총장의 외부 발탁을 통해 연공서열적 관료체제, 동기가 총장이 되면 줄줄이 ‘용퇴’하는 관행 등 봉건적 위계체제와 검찰 내 권위주의적 구조를 타파한다.⁴⁹⁾
- 검찰의 정치적 중립 강화와 문민통제의 실현을 위해 검찰 인사(총장 추천 포함) 등을 담당하는 시민참여형 법적 심의 의결기구로 (가칭)검찰위원회를 설치, 운영한다.
- 법무부 문민화와 검찰 민주화를 통해 독립성, 중립성, 공정성을 강화하기 위한 국민적 토론을 이끌어내며 내적인 변화의 노력을 지원한다.

6. 향후 헌법적 과제

1) ‘정보접근권’의 헌법적 기본권 규정

북유럽의 스웨덴이나 핀란드는 국제투명성기구의 부패인식지수에서 매년 손꼽히는 청렴국가의 위치를 차지하고 있다. 양국은 헌법상에 정보접근권을 보장하고 있다는 공통점이 있다.⁵⁰⁾ 우리나라에는 정보공개법이 있지만 정보비공개법이라는 비아냥을 받고 있는 것과 대비된다. 향후 헌법 개정시에는 정보접근권을 국민의 기본권의 하나로 추가하는 것이 바람직하다.

2) 반부패 기구의 헌법기관화

다음 개헌시에는 독립반부패기구와 국가인권위원회의 헌법적 위상을 확보하는 것을 적극적으로 고려하여야 한다.

3) 회계감사 기능의 국회 소속화

현재 감사원은 헌법 제97조⁵¹⁾와 감사원법 제20조의 규정에 따라 국가의 수입과 세출의 결산을 검사하고, 국가기관과 법률이 정한 단체의 회계를 상시

49) 한인섭, “검찰·법무 개혁 원년을 바라며”; 한상희, “법무·검찰의 개혁 - 그 목표와 방안” 참고.
http://www.peoplepower21.org/index.php?module=file&act=procFileDownload&file_srl=512935&sid=5922156dfa3d392b12d15d3028d931f8.

50) http://www.columbia.edu/hrlr/hrlr_journal/42.2/Peled_Rabin.pdf 참고.

51) “국가의 수입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.”

검사, 감독하여 그 집행에 적정을 기하며 행정기관의 사무와 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선, 향상을 도모하는 것을 임무로 하고 있다. 그런데 회계감사의 기능은 견제와 균형 원리에 합당하도록 하기 위해서 국회 소속으로 두고, 행정부에는 직무감찰의 기능을 주는 것이 바람직하다.⁵²⁾

7. 결론

이명박 정부 시기는 반부패와 관련해서는 후퇴한 시기로 기록될 것이다. 다음 정부는 뒷걸음질한 청렴성을 다시 중요한 국정과제로 인식하고, 사회 각 분야의 참여 속에서 진전을 이룩할 수 있도록 집중적인 노력을 기울여야 할 책임이 있다. 특히 차기 대통령은 취임사에서 이 반부패와 청렴성 과제의 중요성을 언급하며 사회 각 부문에서 함께 노력해 주기를 요청하는 것이 필요하다.

또한 차기 정부는 부패를 미시적으로만 접근하여 거시적 관점을 놓치는 일이 없도록, 즉 보다 지능화된 부패에 대해 인식하고 이를 제대로 통제해 나갈 수 있도록 좋은 법률과 제도, 인적 자원을 활용해야 할 것이다.

끝으로 단기주의-제도주의의 오류를 범하지 말고 장기적이며 윤리 인프라를 튼튼히 구축해 나가는, 자라나는 세대에게 올바른 윤리의식과 가치관을 심어 주는 과제 또한 충실히 담당해야 한다.

52) “한국 감사제도에서 특이한 점은 회계감사와 직무감찰을 동일한 기관에서 담당하고 있는 것으로, 이러한 국가는 오늘날 타이완과 한국뿐이다.” 브리태니커 백과사전.

[붙임자료. 1]

투명사회협약의 재활성화를 요청합니다

우리 국제투명성기구 아시아 태평양 지역 2012년 프로그램 회의의 참가자들은 한국의 거리를 보면서 정말 아름답고 깨끗하다고 감탄하였습니다. 또한 우리는 한국 사람들의 친절함과 환대, 특히 청렴협약에 서명한 국회의원들과 청소년들, 그리고 우리를 만찬에 초청해 준 김영란 국민권익위원회 위원장에게 마음 깊이 감사드립니다.

지속가능한 반부패 시스템(sustainable integrity system)은 한국에서 뿐만 아니라 우리 지역에서 나아가 지구적인 차원에서 추구되어야 할 과제입니다. 이를 실현하기 위해서는 반부패 기관이나 NGO의 노력 뿐만 아니라 공공, 정치, 기업부문 등 다양한 영역의 모든 역할자들이 함께 이를 과제로 인식하고 실천해 나가는 것이 필수적입니다.

이런 관점에서 국제투명성기구는 한국에서 지난 2005년 3월 9일 체결된 투명사회협약이 이러한 종합적인 접근방법의 역할 모델이 된다고 평가해왔습니다. 우리 국제투명성기구 참가자들은 이 투명사회협약에 대한 한국 정부의 지원이 지난 2008년 중단되었고, 몇몇 지역 차원에서만 그 명맥을 이어가고 있는 것을 안타깝게 생각합니다.

이에 우리는 한국 정부와 국회, 그리고 기업 부문에 시민사회가 요청하고 있는 바와 같이 투명사회협약의 재활성화를 위해 깊이 재고해 줄 것을 정중하게 요청합니다. 우리는 이런 변화가 한국이 국제투명성기구가 발표하는 부패 인식지수에서의 최근의 후퇴를 딛고 다시 큰 개선을 이룩하는 계기가 될 것이라 확신합니다. 나아가 우리는 한국이 국제사회에서 반부패운동의 역할모델로서 우뚝 서 줄 것을 기대합니다.

우리 국제투명성기구 아태지역 회의 참가자들은 각각의 나라에서도 그런 변화의 촉발자로서의 역할을 최선을 다해 담당해 나갈 것입니다.

2012년 5월 17일

국제투명성기구 아시아 태평양 지역 2012년 프로그램 회의 참가자 일동

2011년 부패인식지수(CPI 2011) 발표에 즈음한 한국투명성기구 성명

우리나라 부패지수에서 네 계단 추락 “안이한 반부패 인식과 정책부재 탓”

오늘 국제투명성기구(Transparency International)가 발표한 2011년도 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)에 따르면 우리나라는 10점 만점에 5.4점으로 지난 2009년과 2010년에 0.1점씩 하락한데 이어 정체된 점수를 받았다.

이는 지난 국민의 정부와 참여정부 시절의 개선 추세가 꺾여 버리고 5점대 정체와 하락세가 고정되는 안타까운 모습을 보여준다. 뿐만 아니라 우리나라는 조사 대상 183개국 중 43위로 순위로 보면 지난해보다 네 계단 추락한 것으로 나타났다.

우리나라 부패인식지수의 연이은 하락과 정체는 최근 몇 년간 나타난 우리 사회의 부패 불감 현상과 무관하지 않다. 반부패에 대한 인식 및 정책의 부재 속에 특권층 비리, 스폰서 검사로 대표되는 사정기관의 부패스캔들, 대통령 측근비리 등 우리사회 전반의 부패 현실을 반영하고 있다. 더욱이 양극화 등으로 서민의 고통이 심화되는 상황에서 이명박 정권의 친기업 정책 유지로 인한 윤리의식의 실종은 관행적 부패가 온존한 우리사회에 지능형 부패가 창궐할 수 있는 조건을 가져왔다.

국민들은 경제적 어려움이 가중되는 상황에서 정권과 사회지도층의 부패불감증과 탈법에 대해 분노를 넘어 냉소를 보내고 있다. 수차례 터져 나온 스폰서검사 사건은 법집행과 사정기관에 대한 신뢰를 뿌리 채 흔들었으며, 인선과정에서 위법이 드러난 고위공직자가 그대로 임명되는 행태가 이어지고 급기야 탈법적인 내곡동 대통령 사저마련 과정이 밝혀져 국민들을 허탈하게 하였다.

지금과 같은 상황을 초래한 가장 큰 원인은 투명하고 공정한 사회를 위한 인식의 부재와 그에 따른 반부패정책의 실종이다. 부패로 인한 부작용을 우습게 생각하고 스스로에게 관대한 잣대를 적용할 때 돌이킬 수 없는 폐해와 고통이 뒤따른다.

정부는 지금이라도 반부패의 중요성을 새롭게 인식하고 투명사회를 위한 실효성 있는 정책들을 추진하여 국민의 신뢰를 회복하고 사회발전을 위한 전망을 제시하여야 한다.

이에 우리 한국투명성기구는 다음과 같이 요구한다.

1. 유엔반부패협약을 이행하여 ‘독립적’ 반부패기관을 복원하여야 한다.
2. 반부패를 위해 각계각층이 함께 참여, 노력, 이행하는 ‘투명사회협약’을 복원하여야 한다.
3. 최근 스폰서 검사, 비리연루 등으로 말미암아 명예와 권위가 땅에 추락한 검찰, 감사원, 금감원 등 사정 감독기관의 비리 재발방지를 위하여 공직부패 수사처 설치 등 재발방지를 위한 제도적 보완과 함께 정치적 중립을 확보하는 방안을 마련하여야 한다.
4. 인사청문회나 사면 등에서 탈법과 부패에 대해 면죄부를 주는 일을 금하고 명백한 위법 탈법이 드러난 이들을 배척함으로써 근본적인 윤리적 기준을 회복하여야 하며, 학교와 사회의 반부패 교육을 강화하여야 한다.
5. 지배구조 개선 없는 홍보용 사회공헌 활동으로는 더 이상 기업의 부패상을 감출 수 없으므로 기업은 선진화된 윤리경영과 투명성 확보로 국제경쟁력을 갖추어야 하며 이를 뒷받침하기 위한 기업부패방지법을 제정하여야 한다.

2011년 12월 1일

한국투명성기구/국제투명성기구 한국본부

부패방지법 제정 10년에 즈음한 시민사회의 제언

부패는 민주주의의 정착, 건강한 시장, 사회통합, 그리고 지속가능한 미래를 위해 극복하지 않으면 안 될 사회적 압과도 같다. 관행화된 부패의 청산 없이는 진정한 선진국으로의 진입은 요원한 일이다. 우리 시민사회 단체들이 지난 1995년부터 줄기차게 반부패 법제를 요구해 온 까닭이 바로 여기에 있으며, 결국 약 6년 동안의 노력 끝에 2001년 6월 28일 부패방지법이 제정되었다. 하지만 법 제정 10년이 지난 지금 우리는 그동안의 부패 극복이나 투명성의 개선을 기뻐하거나 성과를 축하할 수 없는, 오히려 허탈한 마음으로 이 자리에 모였다.

남의 눈 속의 티끌을 캐면서 자신들은 마치 부패 문제에 한 치도 틈이 없을 것처럼 당당하게 출발했던 이명박 정부였음을 기억한다. 그런 이명박 정부에서의 반부패 성적표는 어떨까? 그동안의 개선 추세는 꺾이고 오히려 뒷걸음질 치는 결과를 보여주고 있다. 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)에서 우리나라는 지난 2008년 5.6점을 얻은 이래 매년 0.1점씩 하락하고 있다. 이제 우리에게서 반부패 기술전수를 받던 부탄 왕국보다도 뒤지고 있으며, 다른 지표들에서도 개선의 추세는 찾아보기 어렵다.

부패 문제를 극복하기 위해서는 정부의 투명성이 강화되어야 하지만 이 또한 진전이 없는 형편이다. 시민이 직접 공공기관을 감시할 수 있도록 실질적 정보공개가 이루어지고, 시민의 생활에 밀접한 문제들이 결정되는 회의는 마땅히 공개되어야 한다. 시민사회는 법에서 규정한 비공개요건과 무관한 악의적인 비공개를 처벌하도록 하는 등 투명성 강화를 위한 정보공개법 개정을 지속적으로 요구하였으며 이미 정부, 언론인들과 함께 구체적인 법률안까지 도출한 바 있다. 그러나 이는 발의조차 되지 못했고 이명박 정부 이후에는 논의 자체가 아예 사라져 버렸다.

국민이 체감하는 공직사회나 기업들의 부패 행태는 더욱 말할 나위도 없다. 최근에 불거진 부산저축은행 사태 등에서는 정권의 핵심 인사들이 거대 부패의 한 축을 이루고 있었음이 드러났다. 심지어 부패를 감시해야 할 책무를 맡았던 감사원이나 금융감독기구의 간부들조차도 오히려 부패의 주역으로 역할을 하고 있었던 것이다. 고위공직자 인사청문회 과정에서 불거진 부동산 투기, 탈세, 위장전입, 병역 등에 대한 의혹은 지난 정부에서 1인당 0.87건

이었던 데 비해 “현 정부에서는 2.16건으로 급등”했다는 연구결과는 가히 ‘윤리실종’이라는 딱지를 붙일 만하다. 그 틈에 회전문 인사와 낙하산 인사가 자잘한 뇌물보다 훨씬 큰 피해를 주고 있다. 민정수석과 중수부장을 거친 부산저축은행 변호인들이 받기로 되어 있었다던 변호사비와 성공보수는 과연 누구 주머니를 털어 나온 돈인지도 몰랐었던 말인가? 일부 기업들도 부패, 반인권, 반노동 등 사회책임에 반하는 행태를 거침없이 자행해왔다.

“도대체 나라가 어떻게 될 것인가, 그냥 온통 나라 전체가 비리투성이 같”다는 이명박 대통령의 문제의식은 왜 이제서야 나왔는지 궁금하다. 국정위 우선순위나 대통령 취임사에서 ‘반부패’는 빼어 버리고, 유엔 반부패협약 제6조의 규정이나 시민단체들의 반대에도 불구하고 국가청렴위원회는 위상을 끌어내려 통폐합시켜 버렸으며, ‘투명사회협약’조차 중단시킨 것이 이명박 정부 아니었나? 반부패 정책 부재와 실종에 대한 이명박 정부의 공식적 반성이 선행되어야 그 진정성을 조금이나마 인정받을 수 있을 것이다. 더욱이 국토부 연찬회 따위만 질타할 때가 아니다. 이른바 ‘4대강 살리기’나 인천국제공항공사의 매각 시도 등에서 발생할 수 있는 거대부패에 대해서도 걱정하지 않을 수 없는 시기이기 때문이다.

이처럼 암담한 형편에서 우리는 다시 한 번 반부패의 중요성을 되새기고자 한다. 우리 시민사회 스스로도 반부패를 위한 노력에 더욱 힘있게 나서지 못했음을 반성한다. 공공부문, 기업, 시민사회가 더불어 반부패에 협력해야 한다는 국제사회의 합의는 지금도 유효하다. 우리는 지난 6월 22일 시민단체 등이 개최한 부패방지법 제정 10년 기념 토론회에서 제시된 정책 과제들을 다음과 같이 제시하며, 어깨를 걸고 반부패 투명사회를 위한 힘찬 행진을 계속해 나갈 것을 다짐한다.

하나, 유엔 반부패협약 제6조에 맞게 조사권을 가진 독립적 반부패기관을 설치해야 한다.

둘, 고위공직자들의 부패행위에 대해 수사 독립성을 확보한 고위공직자비리조사처를 신설해야 한다.

셋, 인사청문회 등에서 드러난 허점투성이 인사의 중용, 회전문인사나 전관예우, 낙하산인사 등의 피해를 극복하고 흐트러진 국가적 윤리인프라를 재구축해야 한다.

넷, 정부의 투명성을 진전시키며 국민의 알권리를 보장하고 또 부패 감시가능이하도록 정보공개법 개정 등 제도를 정비해야 한다.

다섯, 기업 거버넌스의 개선과 부패 관행 극복을 위하여 기업부패방지법을

제정하고, 공익신고자보호법을 개정하여 기업 부문에서의 내부고발자들을 보호해야 한다.

여섯, 지난 해 G20 정상회의에서 채택된 ‘반부패 행동계획’에 발맞추어 공공, 기업, 시민사회의 협력적 거버넌스를 복원해야 한다.

2011년 6월 27일

경제정의실천시민연합

참여연대

한국YMCA전국연맹

한국투명성기구

홍사단투명사회운동본부

반부패전국네트워크

국민권익위원회 ‘투명신뢰협의회’ 출범에 대한
반부패전국네트워크/전국부패방지시민센터 입장

깨어진 신뢰의 무덤위에 발족하는 투명신뢰협의회를 고발한다

12월 9일, 국민권익위원회는 반부패를 위한 공공-민간의 협력체인 ‘투명신뢰사회실현을위한정책협의회(이하 투명신뢰협의회)’를 발족시킨다고 한다. 이게 무슨 소리인가? ‘공공-정치-경제-시민’이 손에 손을 걸고 투명사회를 약속하며 체결한 ‘투명사회협약’은 어디로 가고, 이제 와서 새로 협의회를 구성한단 말인가?

지난 2005년 3월 9일, 반부패 투명사회를 향한 전사회적인 약속인 ‘투명사회협약’이 체결되었다. 이는 그간 부패통제의 대상으로만 규정되던 정치인, 공직자, 기업인이 시민사회와 손잡고 투명사회를 위해 노력하기로 온 사회에 천명하고, 그 약속을 지키기 위한 첫 걸음이었다. 이후 각 부문은 분담금 납부와 실천과제 이행 등 투명사회를 향해 힘써 왔다. 그 뿐 아니라 지역별 협약과 분야별 협약 등 추가협약으로 발전하면서, ‘협력을 통한 부패 통제 방법으로서의 투명사회협약’이 국제적 주목을 받아오기도 하였다.

그러나 이명박 대통령 스스로가 최초 서명 당사자 가운데 한 사람이며 또한 후보 시절 투명사회협약을 지속하겠다고 약속했음에도 불구하고, 이 협약은 정부에 의해 중단되고 말았다. 2008년, 협약의 주요 당사자였던 정부는 국민권익위원회를 통한 분담금 지원을 일방적으로 중단하였으며, 예산횡령 의혹 운운하며 투명사회협약실천협의회에 대한 감사원 감사를 진행하였다. 또 다른 당사자인 국회는 전액 삭감된 예산안을 제출·통과시켜 합의를 저버렸으며, 경제 부문 일부도 투명사회협약에 대한 분담금 납부를 중단하고 ‘울며 겨자먹기’로 참여했었다는 식이었다. 이러한 협약정신을 산산이 부숴 버린 처사에 반발한 시민단체들이, 이는 투명사회협약의 파기라며 투명사회협약실천협의회 해산 과정에 나섰던 것이 바로 올해 초에 벌어진 일이 아니었던가?

이명박 정부 출범 이후 국제사회는 여러 경로를 통해 한국 반부패기구의 독립성 약화와 정부의 친기업 정책에 따른 반부패 정책 약화에 대한 우려를 표명하고, 또한 투명사회협약의 지속적 추진을 권고한 바 있다. 이런 이명박

정부 하에서의 반부패 정책의 후퇴는 국가별 부패인식지수(CPI)의 추이에서도 확인된다. 지난달 발표된 ‘2009년 부패인식지수’에 의하면 우리나라는 작년 2008년 5.6점에서 5.5점(10점 만점기준, OECD국가평균 7.04)으로 2003년 이후 6년 만에 처음으로 지수가 하락했다. 0.1점의 하락임에도 불구하고 그동안 투명사회협약 체결 이후 꾸준히 상승해 왔던 지수의 상승폭을 감안한다면 이 결과는 결코 무시할 수 없으며, “순위는 상승했다(권익위 보도자료 2009.11.17)”며 스스로 위안삼아 받아들여서는 안되는 것이다. 오히려 이를 이명박 정부 들어서 반부패 정책이 퇴조한 데 따른 당연한 귀결로 받아들이고, 반성과 사과, 그리고 이를 바탕으로 새로운 출발의 계기로 삼는 진정성이 요구되는 것이다.

그런데, 투명사회협약 파기 과정에서 중요한 한 몫을 차지했던 국민권익위원회가 이번엔 ‘투명신뢰협의회’라는 새로운 민관협의체를 발족시킨다고 한다. 협약을 깨뜨린 데 대한 한 마디 해명도, 사과도 없지 않았는가? 이처럼 헌신 짝처럼 약속을 저버린 자리에 ‘신뢰’라는 이름을 붙여 투명사회협약을 대체할 또다른 깃발을 꽂겠다는 말이 아닌가? 무엇이 투명이며, 무엇이 신뢰인지에 대해 그 개념이나 제대로 알고 있는지 궁금하기 짝이 없다.

그런 투명신뢰협의회가 어떻게 우리사회의 투명성과 신뢰를 위한 활동을 전개해 나갈 수 있을 것인가? 이제 국민권익위원회가 모든 실무를 담당하고 예산도 부담한다고 하니, 이처럼 아무런 실천적 ‘부담’ 없는 ‘무늬만’ 비슷한 협의체를 위해 국민들의 피땀 어린 세금을 헛되이 낭비하지 않을까 심히 우려하지 않을 수 없다. 또한 출범 후의 사업도 이렇다 할 것이 없다. 과거 투명사회협약은 협약문에 각 참여자들의 역할을 명시하고 이를 이행, 실천하기 위한 노력을 지속해왔다. 문안 하나하나를 만들기 위해서도 수개월간에 걸친 공동의 노력이 있었다. 그리고 그 노력을 함께 실천하는 과제를 사업화 하였던 것이다. 그런데 투명신뢰협의회는 이런 사업조차 없지 않은가? 그냥 각자 알아서 하면 되는 것이라면 왜 국민의 세금을 들여 굳이 이 협의체를 조직하려는 것인가?

우리가 정말 분노하는 것은 이것이 투명사회협약을 높이 평가해온 국제사회로부터의 따가운 시선을 모면하기 위해 ‘짝퉁 협의체’를 만들어 투명사회협약을 흉내만 내는 것이라는 판단 때문이다. 사회적 자본인 투명성 확립, 신뢰 구축은 어느 한 주체만의 단독 플레이로 이루어질 수는 없다. 바로 이런 이유에서 사회협약 모델을 도입한 투명사회협약이 출범했던 것이다. 모든 사회 구성원이 함께 머리를 맞대고 노력하여 사회적 합의를 만들어내지 못하

면 오히려 부패에 대한 내성, 정부정책에 대한 불신만을 초래한다는 사실을 우리는 똑똑히 알고 있다. 그 피해는 고스란히 국민의 몫으로 남고 마는 것이다.

더구나 이른바 ‘투명신뢰협의회’는 12월 9일 발족된다고 한다. 이 12월 9일이 무슨 날인가? 유엔이 정한 세계반부패의 날이며, 이는 유엔반부패협약의 조인을 기념하며 정한 날이다. 이미 우리나라를 포함한 세계 140개 국가가 비준한 유엔반부패협약은, 특히 독립적 반부패기관의 운영(제6조)과 시민사회와의 협력(제13조)을 필수적 이행과제로 규정하고 있다. 세계반부패의 날에 약속이 깨진 쪽박 위에 새 약속을 기념한다는 것은 세계반부패의 날을 모독하는 것이요, 전세계 반부패를 위해 노력하는 사람들을 비웃는 일이 되지 않겠는가?

우리 반부패전국네트워크와 전국부패방지시민센터 참여단체는, 그동안 국가 청렴위원회(현, 국민권익위원회)와의 협력관계를 소중한 가치로 간직하며, 확산 과정에 있던 투명사회협약이 결실을 보기도 전에 국민권익위원회로 통합된 후 파기된 것에 대해서 매우 안타깝게 생각한다. 이에, 정부, 정치권, 그리고 경제단체들에게 지금이라도 투명사회협약 파기의 책임을 인정하고 초심으로 돌아가 무늬만이 아닌 투명사회협약을 실질적으로 복원하여, ‘공공-정치-경제-시민’의 진정한 협력을 통한 실천노력을 이어나갈 것을 요구하는 바이다.

2009년 12월 7일

반부패전국네트워크/전국부패방지시민센터
(단체 명단 생략)

[붙임자료. 5]

국가청렴위원회 폐지와 반부패 정책 후퇴에 반대한다

- 반부패와 투명성 강화는 국민적 합의사항

반부패 투명사회 건설을 위해 노력해온 우리 시민단체는 지난 16일 발표한 대통령직인수위원회의 정부조직 개편안에 대해 깊은 우려를 표한다. 우리는 특히 국가청렴위원회의 폐지와 반부패 정책의 후퇴에 강력히 반대한다. 반부패와 투명성은 정권적 차원의 문제가 아닌 국민적 합의사항이고 글로벌 스탠더드이다. 선진화와 경제성장은 강력한 반부패 정책과 기업 지배구조의 개선, 반부패 인프라 구축 위에서 가능하다. 작고 효율적인 정부는 반부패와 투명성에 기초해야 하며, 정부 개혁은 시민사회의 민주적 합의과정을 거쳐 이루어져야 한다.

1. 우리 부패현실은 강력한 반부패 정책과 투명성의 추진을 요구하고 있다.

국민소득 2만 달러 시대에 접어들었지만 우리나라는 아직도 부패문제에서 후진국 수준을 면치 못하고 있다. 국제투명성기구의 2007년 부패인식지수에서 우리나라는 10.0 만점에 5.1점, 세계 180개국 가운데서 43위에 머무르고 있다. OECD 30개국 평균 7.18에 한참 미치지 못하고 순위도 25위에 그치는 부끄러운 수준이다. 고질화된 우리 사회의 부패문제는 국가발전의 가장 큰 장애요소이며 이의 해결 없이는 당선자가 말하는 선진화도 불가능하다.

우리는 인수위원회가 발표한 정부조직개편안과 국정 운영 방향에서 특별한 반부패 정책은 찾아볼 수 없고, 국가청렴위원회와 국민고충처리위원회 및 행정심판위원회의 통폐합, 정보공개위원회 폐지 등 오히려 부패방지 제도의 후퇴와 실종만 발견할 수 있을 뿐이다. 정부조직개편안이 제시하는 ‘국민권익위원회’는 기능과 성격이 상이한 기관을 인위적으로 통합함으로써 반부패 기능의 실종은 물론 권리구제 기능도 오히려 약화될 가능성이 크다. 공권력 피해자나 소외계층처럼 사회적 약자에 대한 배려는 기구를 통합한다고 가능한 것이 아니라 각 기관에 실질적 권한을 부여하고 독립적으로 해당 업무를 책임 있게 수행하도록 하는 것이 더욱 중요하다. 우리는 부패방지 제도를 혁신하고 반부패 정책을 더욱 강화하여 반부패 투명성에 기초한 선진화를 추진할 것을 촉구한다.

2. 국가청렴위원회는 존치되고 확대 강화되어야 한다.

반부패정책을 수립하고 비리를 제보 받아 조사하는 국가청렴위원회는 기관의 관료화와 운영상의 문제도 있으나, 본질적으로는 그 기능과 권한의 제한으로 인하여 제 기능을 못하고 있는 실정이다. 우리 시민단체들은 그간 부패문제 개선의 정체에 대해 청렴위의 권한 제약이 그 원인의 하나라고 진단하며, ‘고위공직자비리수사처’의 설치, 행정자치부의 공직윤리업무의 청렴위 이관, 정부 반부패 기능을 청렴위로 통합할 것과 조사권 부여 등의 권한강화를 꾸준히 주장해왔다. 새 정부는 반부패 제도의 실정을 직시하고, 독립적 부패방지기구로 국가청렴위원회를 존치하고 그 기능을 강화해야 할 것이다.

3. 국가청렴위원회의 폐지는 유엔반부패협약의 의무사항을 정면으로 위배하는 것이다.

국가청렴위원회의 폐지는 또한 부패방지정책과 독립적인 부패방지기구의 설치를 규정하고 있는 유엔반부패협약 제5조와 제6조의 의무사항을 정면으로 위배하는 것이다. UN반부패협약은 이미 전 세계 103개 국가가 이 협약에 비준하여 국제법적 효력은 물론 글로벌 스탠더드로 자리 잡고 있다. 우리나라는 2003년 정부가 이에 서명하였고 현재 ‘부패자산 환수에 관한 이행법안’까지 마련하여 국회 비준을 앞두고 있는 상태이다. 이런 마당에 청렴위를 폐지하는 것은 우리나라가 세계와 한 약속을 스스로 깨는 것일 뿐 아니라, 객관적으로 반부패정책을 후퇴시키는 것이다. 이는 부패인식지수의 악화와 국제적인 국가신인도 하락을 초래할 것이다.

4. 경제부문의 반부패 투명성을 더욱 강화해야 한다.

이명박 당선인의 공약대로 대한민국을 선진화하겠다는 비전을 이룩하기 위해서는 경제부문의 반부패 투명성을 더욱 강화해야 한다. 기업과 경제의 성장은 기업 영역에서의 부패를 통제하며 공정거래와 사회적 책임의 이행을 권장하는 정책을 강화하는 것에 기초해야 한다. 기업 거버넌스의 본질적인 개선 없이는 어떤 정책적 지원이나 규제철폐도 결과적으로 기업의 경쟁력을 강화시킬 수도 없고 기업의 가치를 끌어올릴 수도 없다. 또한 기업에 대한 반부패정책의 후퇴는 국가 신인도 하락으로 이어져 국제무대에서의 기업 활동에 장애가 될 것이다. 기업의 체질개선도, 경제성장 혜택의 공정한 사회적 배분도 반부패 투명성의 기초 위에서만 가능하다.

5. 경제성장에 걸 맞는 반부패 윤리인프라를 구축해 나가야 한다.

사정기관의 사후적 부패통제만으로 부패를 극복하는 것은 대단히 어렵다. 또한 부패를 극복하지 못하고 투명성을 높이지 못한다면 사회통합이나 국가경쟁력의 강화는 요원할 수밖에 없다. 힘없는 서민이건 재벌이건 누구나 법 앞에서 평등하다는 신뢰를 심어주어야 한다. 나아가 장기적으로 사회 각 분야의 준법의식과 윤리의 향상을 이끌어낼 강력하고도 지속적인 교육도 필수적 요소이다. 이런 노력들이야말로 반부패 윤리인프라 구축이며, 한국의 선진화를 이끌어낼 가장 핵심적인 경쟁력 가운데 하나이다. 우리는 당선인이 어떻게 국가적 반부패 시스템을 제대로 구축할 것인가 밝혀주기를 기대한다.

6. 국민의 소리에 귀 기울이는 새 정부를 기대한다.

우리는 새 정부의 정부조직개편안에서 나타난 반부패 정책의 후퇴에 대한 우려와 함께, 이러한 정책결정 과정이 여론수렴 없이 일방적인 결정으로 이루어진 것에 우려를 표한다. 당선인과 인수위는 이 같은 정책결정 과정이 정권이 출범도 하기 전에 국민들에게 오만한 인상을 줄 수 있다는 점을 명심하고 이제부터라도 정부조직개편안에 대해 야당과 시민사회를 비롯한 사회구성원의 여론을 수렴하여 새 정부의 정부조직을 확정해야 할 것이다. 특히 부패방지법과 국가청렴위원회는 지난 1999년부터 8백여 시민단체가 구성한 ‘부패방지입법시민연대’의 기나긴 투쟁과 국민적 합의를 통하여 이룩한 성과물이다. 국민적 합의를 통해서 만들어진 기구들을 새로운 합의 없이 졸속으로 축소하거나 폐지해서는 안 된다.

우리 반부패 시민단체는 대통령 당선인의 강력한 주도 아래 새 정부가 사회 각 부문과 더불어 이러한 반부패 청렴성 강화 노력을 경주함으로써 투명사회로의 진입을 가속해 나갈 수 있기를 기대한다.

2008년 1월 22일

경실련, 공익제보자와함께하는모임, 기업책임시민센터, 참여연대,
한국YMCA전국연맹, 함께하는시민행동, 흥사단투명사회운동본부, 한국투명성기구

부패 해결을 위한 거버넌스 복원
- 제2기 투명사회협약을 체결하자

류홍번(안산YMCA 사무총장)

부패해결을 위한 거버넌스의 복원

류흥번 / 안산YMCA 사무총장

1. 반부패 거버넌스로서의 투명사회협약의 체결과 파기

- 2003년 노무현 참여정부가 출범하면서 거버넌스에 대한 사회적 관심과 정책적 추진에 따라 다양한 거버넌스가 추진되었고, 반부패 운동도 노무현 정부를 기점으로 새로운 국면, 새로운 반부패 시스템을 맞이하게 되었다.

반부패 거버넌스의 대표적 사례이자 상징은 아마 2005년 3월 공공부문, 정치부문, 경제부문, 시민사회부문 등 4개부문 대표 40여명이 참가해 체결된 투명사회협약일 것이다. 협약실천을 위해 당해 4월에 결성된 투명사회협약실천협의회는 반부패 거버넌스의 조직적, 사업적 실체였다.

- 그러나 2008년 2월 반부패 정책을 포기한 이명박 대통령이 취임 후 국가 청렴위원회가 국민권익위원회로 통합되고, 부패방지법이 국민권익위법으로 대체되고, 결과적으로 국민권익위원회가 분담금 납부를 중단하면서 2008년 12월 자연스럽게(?) 부패방지 거버넌스 체제로서의 투명사회협약과 투명사회협약실천협의회는 사실상 해체의 길을 걸었다. 이후 이명박 정부는 투명협약 파기에 따른 사회적 비판여론이 제기되자 정부 주도로 국민권익위원회, 전국경제인연합회, 바른사회시민회의, 한국여성단체협의회 등 26개 기관·단체가 참여하는 반부패를 위한 공공·민간의 협력체인 '투명신뢰사회실현을 위한 정책협의회'를 투명협의 형식적인 대체체로 발족(2009.12.9일)하였으나 아무런 사회적 관심이나 참여, 활동없이 이름뿐인 형식적 반부패 거버넌스 조직으로 역사의 기록(?)으로 남아있다.

- 비록 이명박 정부에 의해 투명사회협약과 실천협의회가 해체되었지만 투명협이 남긴 사회적 의미와 한국사회 반부패 문화확산 측면에서는 세계적으로도 높이 평가받는 거버넌스 체제임은 분명하다.⁵³⁾ 따라서 반부패 거버넌

53) 2005년 국제투명성기구가 투명사회협약을 “획기적인 반부패모델”, 반부패의 “역할모델”로 평가하였고, 페터 아이젠 전 국제투명성기구 회장 ‘세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 모범적이고 바람직한 시스템’으로 평가. 그

스로서 지난 투명협약의 성과와 한계를 정밀하게 진단하고, 향후 새로운 투명사회협약, 제2기 투명사회협약을 체계적으로 구상하는 것은 우리사회의 지속가능한 반부패 시스템과 문화를 구축하는 계기가 될 것이다.

2. 한국 반부패 역사에서 짧았지만 의미 있었던 투명사회협약, 그리고 투명사회협약실천협의회

투명사회협약, 투명협약에 대한 사회적 평가는 아직 내려져있지 않다. 기간의 짧음도 있지만 해체과정에서 사회적 평가가 이루어지지 않았기 때문이다. 그러나 지역 반부패운동, 안산투명사회협약을 체결하고 안산투명협 활동을 해 온 개인적 경험을 통해 볼 때 투명협약은 한국사회 반부패 역사에서 매우 의미있는 성과와 발자취를 거두었다고 생각한다. 완전히 열매를 맺은 것은 아니지만 국가 차원의 최초의 민간주도의 거버넌스 모범사례이기도 하고, 실제 투명협약의 활동을 통해 이루어낸 다양한 제도적·정책적·문화적 성과도 적지 않고, 수평적 연대라는 새로운 패러다임에 대한 시도가 새로운 사회운영체제로서 유용하다는 공감대를 확산시키는 계기가 되었다고 생각한다.

투명협약 자료를 통해 투명협약 3년 10개월의 성과를 제도적·문화적·사회적·국제적 성과측면에서 간략히 요약하면 다음과 같다.⁵⁴⁾

1) 제도적 성과

□ 17대 국회의 투명성 관련 입법 제·개정

- 투명사회협약이 체결된 2005. 3.9일 이후 투명성 관련 법률안이 369건 발의되어 105건이 가결되었음. 이 중 신규법안은 9개로 옴부즈만 설치 및 운영에 관한 법률, 불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법, 주민소환법, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법, 국가재정법, 공공기관의 운영에 관한 법, 부패자산의 몰수 및 회복에 관한 특례법, 방위사업법 등임
- 그 외에 법률에 반영된 내용은 보면 정당의 후보자 추천관련 금품수수금지 규정의 신설 및 상임위원회의 직무와 관련된 영리행위 금지규정 신설, 하도급 규정강화 및 위반 시 제재강화, 법조윤리위원회 설치 및 법관인사위원회에 외부인사 참여, 금품수수로 파면·해임된 자를 다시 교원으로 채

의 수많은 국제회의와 토론회에 투명사회협약 소개되고 벤치마킹됨.

54) 출범부터 현재까지... 투명사회협약의 성과(발제 : 주영남/투명사회협약 총괄팀장). 2008. 11.26 안산투명사회협약 2주년 기념 평가토론회

용할 수 없도록 하는 규정 등...

- 그러나 17대 국회의 임기만료로 폐기된 252건 중 대표적인 법률로는 재산공개 고지 거부제 폐지, 공직부패 수사처 설치, 보궐선거비용의 원인자 제공자 부담원칙, 국회의원에 대한 국민소환제 도입, 검찰총장검사의 퇴직 후 취업제한 규정, 영업비밀 유출을 통한 부당한 이익의 몰수 또는 추징 규정, 이사와 회사 간 자기거래 요건 엄격화 등..
- 위의 결과가 투명협약의 직접적인 노력의 결과인지는 분명하지 않으나 투명협약 출범 후 반부패 제도의 개혁에 의미있는 성과를 거두었음은 사실이다.

□ 투명사회협약 체결 및 이행조례 제정

- 투명사회협약이 체결되고, 투명사회협약실천협의회가 구성되면서 지역 반부패 거버넌스로서의 지역 투명사회협약 체결이 확산되고, 일부 지역의 경우 지역투명사회협약실천협의회가 구성되었음. 광역자치단체로는 부산광역시를 시작으로 7개 지역(부산·경남·대구·충남·울산·경기·인천)에서, 기초자치단체에서는 안산시를 비롯한 8개 지역(구로·성동·송파·동대문·광진·목포·안산·구리)에서 지역협약이 체결되었음.

<투명사회협약의 체결 현황>

2005.3.9. 투명사회협약체결	공기업부문	분야	지역(광역)	지역(기초)
각 부문 대표 39명 서명 - 정부(11명) - 정치권(9명) - 경제계(9명) - 시민사회(10명)	2005.6.10 공기업투명사 회 협 약 체 결 (18개 공기업 참여)	2005.4. 건설분야 투명사회협약 체결	2005.7.21. 부산 투명사회협약 체결	2005.6.2. 구로구 투명사회협약 체결
		2005.9. 보건의료분야 투명사회협약 체결	2005.8.12. 경남 투명사회협약 체결	2005.9.12. 성동구 투명사회협약 체결
		2005.11. 금융분야 투명사회협약 체결	2005.9.27. 대구 투명사회협약 체결	2005.11.2. 송파구 투명사회협약 체결
		2006.5. 교육분야 투명사회협약 체결	2005.10.12. 충남 투명사회협약 체결	2005.11.2. 동대문 구 투명사회협약 체결
		2006.10. 사회복지분야 투명사회협약 체결	2007.2.27. 울산 투명사회협약 체결	2005.11.24. 광진 구 투명사회협약 체결
		2007.10. 산림분야 투명사회협약 체결	2007.1.31. 인천 투명사회협약 체결	2006.1.20. 목포시 투명사회협약 체결
			2007.6.4. 경기	2006.11.10. 안산시

			투명사회협약 체결	투명사회협약 체결 2008.11.13. 구리 시 투명사회협약 체결
--	--	--	-----------	---

□ 세계 최초의 반부패 규범인 유엔반부패협약 비준

- 2008년 2월 29일 국회에서 ‘UN 반부패협약 비준동의안’이 통과
- 당시 140개 국가가 서명하였으나 우리나라는 108번째로 동 협약을 비준

2) 문화적 성과

□ 투명성 제고의 추진동력인 통치문화에서 협치문화로 전환 및 필요성 확산

□ 반부패 문화를 측정 및 진단하고, 이에 대한 전략적 방향 제시

- 매년 주기적으로 부패인식도 조사, 사회지도층 청렴도 조사
- 로비스트 제도도입, 내부 고발자 제도 등 시대적 현안에 대한 국민 인식조사 등

□ 교육지원, 홈페이지 운영, 만화 및 국민공모전 실시, 토론극 공연 등 투명성 교육인프라 구축을 통해 선도적인 청렴문화 조성에 기여

□ 공정한 정치문화 형성에 기여

- 연고중심의 선거 아닌 정책 중심의 선거가 될 수 있도록 반부패 관련 정책공약 점검 및 제시운동 등

□ 다양한 홍보매체를 통한 실생활에서의 투명성의 가치 공유 및 확산

- 언론공동 기획, 일반광고, 월간지, 뉴스레터 등 발간

3) 사회적 성과

□ 투명성을 시민들의 생활영역으로 확장

- 기존 건설, 교육, 금융, 보건의료, 사회복지 5대 분야에서 산림분야 추가
- 분야별 협약의 성과

<p><예/ 보건의료분야의 성과></p> <ul style="list-style-type: none"> - 공동자율규약 제정 - 임직원 행동강령 제정 - 자율정화위원회, 유통조사단, 유통부조리신고센터 등 의약품 유통과정의 투명성 제고 및 협약이행의 점검차별시스템 구축
--

- 건강보험청구 투명성 강화

- 투명사회협약의 지역적 확산과 지역의 주민 반부패 역량 강화
: 청소년 및 시민을 대상으로 하는 반부패 학교 및 시민교육,
공동조사사업 (지방자치단체 위원회 운영실태 분석, 초과근무수당 현황 조사 등)

□ 한국사회에 수평적 연대를 새로운 발전동력으로 제시

- 사회협약을 다른 분야와 영역으로 확산
- 단순한 위기 극복이나 수동적인 협력 수준을 넘어 사회적 이해충돌, 갈등, 문제를 사회협약을 통해 능동적이며, 자발적인 참여와 협력의 방식으로 문제해결

□ 사회적 소통강화

- 900여개의 다양한 사회적 기관과 단체 참여
- 시민사회-기업 의사소통 과정 개설 등

□ 한국사회 다양한 주체들의 사회적 책임제고.

- 투명협에서 유엔글로벌콤팩트를 사회적 아젠더, 기업의 주요과제로 제기
- 2007년 9월 17일 유엔글로벌콤팩트 한국협회 창립 : 120여개 기업 참여
- 유엔글로벌콤팩트 진행보고서 설명회 개최 등

4) 국제적 성과

- UN, OECD, APEC 등 국제기구, 국제투명성기구(TI), 아시아 국가들에 반부패 모범 사례로 홍보

□ 반부패 모델 수입국가에서 반부패 수출국가로 전환

□ 한국사회의 투명도 개선을 통한 대외신인도 제고

- 2004년 부패인식지수(CIP) 4.5점에서 2005년 5.0점으로 개선, 2006년 5.1점 기록 하였고, 2008년은 5.6점으로 대폭 상승하였음
- 국제투명성기구 : 투명협이 한국의 투명성 개선에 기여하였다고 발표

3. 투명사회협약과 투명협은 지금도 유효한 반부패 전략과 시스템인가?

투명사회협약이 이번 대선에 반부패 정책의 핵심 공약이 되기 위해서는 우선 2005년 구성된 투명사회협약이 수년이 지난 현재에도 가장 유효한 시스템인가에 대한 합의가 필요하다. 아직 반부패시스템, 거버넌스 체제로서 투명사회협약 이외의 다른 제안과 경험, 사례들이 제시되고 있지 않다는 점에서 투명사회협약이 여전히 가장 유효한 방식 중의 하나인 것은 분명하다. 이에 2005년 투명사회협약 당시 제시된 추진배경과 필요성, 반부패 패러다임의 변화의 측면에서 투명사회협약의 복원의 당위성을 검토하고자 한다.

1) 2005년 투명사회협약의 추진배경과 필요성, 지금도 여전히 유효

2005년 당시 투명사회협약의 추진배경으로 제시된 내용으로는⁵⁵⁾

□ 선진사회로의 진입을 위해서는 반부패(투명성) 사회는 필수

- 투명협은 우리사회가 선진사회로 도약하기 위해서는 무엇보다 부패와 투명성 문제가 해결되어야 한다고 지적하고 있다. 특히 국민소득 1만불을 기점으로 투명성을 해결한 국가는 선진국으로 진입하지만 그렇지 못한 나라는 좌절한다고 하면서 97년 우리나라의 IMF 외환위기를 대표적 사례로 평가하고 있다.
- 그 근거로 2006년 부패인식지수(CIP)에 대한 선진국과 비교에서 우리나라가 163개국 중 42위로 경제규모 11위에 비해 현격한 차이가 나며, 세계경제포럼이 평가한 국가경쟁력은 102개국 중 18위이지만 정책일관성은 42위, 공무원 경쟁력은 75개국 중 57위, 기업이사회의 효율성은 45위, 은행건전성은 55위 등으로 하위권을 면치 못하고 있기 때문에 한국사회 발전을 저해한다고 진단하고 있다.
- 따라서 한국의 대외신인도를 제고하고, 코리아디스카운트를 해소하기 위해서는 정치와 공공부문, 경제에서의 부패를 극복하고 투명성을 높여야 한다고 제안하고 있으며, 이를 위해 부패온존, 부패용인, 부패친화적 사회구조를 극복하고 부패를 인내 가능한 수준으로 낮추기 위한 지속가능한 투명사회시스템을 갖추는 것이 최종과제라고 밝히고 있다.

□ 과거의 문화와 갈등의 극복과 새로운 발전동력으로서의 사회협약의 확산.

55) 투명사회협약의 필요성과 의미 : 김정수(투명사회협약실천협의회 사무처장). 2007년

- 한국사회의 사회경제적 발전을 주도했던 60-70년대의 하향식 지배력(산업화)과 80-90년대의 상향적 압력(민주화)의 일방적 의사소통방식으로는 불안정한 침체로부터 안정적 성장을 도모할 수 없다고 진단하고 있다. 즉 수직적 체제를 수평적 연대에 기초한 쌍방향적 의사소통이 필요하다는 것이다.
- 남아프리카, 아일랜드처럼 사회정치적 어려움을 겪은 나라들은 물론 스웨덴, 네덜란드, 독일과 같이 사회경제적 곤란을 경험했던 나라들도 기존에 반목했던 제 이해당사자들의 갈등조정과 협력을 통하여 문제를 해결하였다는 사례를 제시하고.
- 우리사회의 부패와 관행, 관성의 극복하기 위해서는 상호비난과 비판, 공권력과 처벌 등의 방식보다는 대화와 조정, 협력에 기초한 해결이 필요하다는 것이. 특히 우리사회가 여전히 이념적·계급적·의제적 갈등이 강하게 존재하는 상황에서 이를 넘어 선진사회로 진입하기 위해서는 전 사회차원의 협력에 기초한 지속가능한 협약의 체결이 필요하며, 투명사회협약도 이에 부응한다고 제안하고 있다.

⇒ 선진사회로의 도약과 새로운 사회문화체제로서 전환으로서의 투명사회협약은 지금도 여전히 유효하다.

2) 반부패 정책의 새로운 패러다임으로서의 투명사회협약, 여전히 유효하다.

□ 투명협은 투명사회협약이 반부패 정책과 전략의 새로운 패러다임을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 새로운 패러다임의 주요 내용으로는 크게 4가지로 첫째, <사후 적발과 처벌>에서 <사전 예방> 중심으로의 반부패 정책 전환 둘째, <외부 사정기관의 감사>에서 <내부의 자율과 사회적 합의>를 중심으로 반부패 정책 전환 셋째, <개별사안 처리>에서 <반부패 문화형성> 중심으로 반부패 정책 전환 넷째, <단기적이고 일회적인 대책>에서 <종합적이고 장기적인 반부패 전략> 중심으로 반부패 정책 전환 등이다.

	기존 반부패전략	새로운 반부패전략
부패범위	공공부문	사회 제 분야
지향	공공부문 신뢰도 향상	선진사회, 한국사회 신뢰도 제고
대상	정부기관, 공직자	사회 제분야
전략	정부중심	협력과 협치
부패범위	공공부문	사회 제분야
투명성의 개념	좋은 것	필수적인 것

⇒ 이러한 반부패 패러다임은 지금도 여전히 유효한 반부패 전략으로 의미 있다.

4. 투명사회협약 복원, 그러나 제2기 투명사회협약으로 재구성되어야

□ 무엇보다 투명사회협약이 ‘정치이벤트’로 전략하지 말아야

→ 정부 의존적 구조를 최소화하는 자발적·수평적 참여에 기반한 협약이 되어야

- 지난 투명사회협약은 체결 중심 당사자인 정부(국민권익위)가 분담금 납부를 중단, 이행약속을 지키지 않았고, 이에 편승한 정치와 경제부문이 협약 파기에 동조함으로써 투명사회협약실천협의회는 2008년 12월 31일 사실상 문을 닫았다. 결국 자발적이고 수평적인 참여와 연대라는 투명협의 정신과 방식이 정치상황의 변화와 이에 따른 각 부문의 책임의식의 부재로 결국은 ‘단기적 정치이벤트’에 불과했다는 사회적 비난을 면할 수 없었다.

- 지난 투명사회협약이 지속되지 못한 가장 큰 이유 중의 하나는 자신의 서명(sign)이 의미하는 약속과 그에 대한 신뢰를 명확하게 이해하고 책임력을 가지지 못한 각 부문과 한국 사회의 수준을 적나라하게 보여준 결과이다. 아직 사회체제로 정착하기에는 시기상조였음을 확인한 것이다. 따라서 지난 투명사회협약이 한번의 이벤트로 경험하는 것은 어쩌면 당연한 과정이지만 미래 반부패 시스템의 커다란 자영분, 굳건한 토대가 될 것은 분명하다. 지난 투명사회협약의 실패교훈을 타산지석으로 삼는다면 앞으로 새로 만들어질 투명사회협약은 좀더 사회적 책임 강화된 형태의 반부패시스템이 되어야 할 것이다.

- 이를 위해서는 ‘협약’의 기본적 가치가 되는 ‘자발성’과 ‘진정성’을 확대하는 참여가 필요하다. 자발적이고 진정성이 담보되지 않은 협약, 의무적·형식적 협약은 언제든지 일회적 이벤트로 전략할 수 있기 때문이다. 그러기 위해서

는 정부 의존적 구조를 극복해야 한다. 정부의 역할과 중요성이 가장 큰 요인이기는 하지만 정부 한부분에 의해 협약의 존망이 결정되는 구조는 개선될 필요가 있다.

□ 이명박 정부 후 추락한 한국사회의 부패지수와 투명성

→ 새로운 투명사회협약에 대한 사회적 필요성 증대

- 국제투명성기구가 발표한 우리나라 2011년 부패인식지수(CIP)는 5.4점으로 2008년 5.6점보다 0.2점 하락하여 전체 182개 국가 중 43위로 4계단 추락하였다. OECD 34개국 중에서는 27위를 차지하며 하위권에 머물렀다. 이명박 정부 출범 후 우리나라 부패지수는 매년 하락을 면치 못하고 있음을 확인해 주는 결과들이다.

- 그 외에도 연이은 대통령 측근비리 사건, 스폰서 검사로 대표되는 사정기관의 부패스캔들, 이명박 정부의 일방적인 친기업적 정책에 따른 기업윤리의식의 실종, 4대강 사업·한미FTA 등 일방통행적 정책추진에 비해 반부패기관의 통합, 투명사회협약의 파기 등 반부패시스템을 해체한 당연하고 예견된 결과이기도 하다.

- 이명박 정부의 출범 후 사회 저변에 확산된 부패불감증과 윤리의식의 실종, 사회적 책임의식의 결여 등은 우리사회의 부패구조를 더욱 구조화하는 상황으로 전개되고 있으며, 한국사회의 국가경쟁력과 선진사회로의 진입을 더욱 위협하고 있다.

- 따라서 이명박 정부의 반부패 정책의 파산 극복과 향후 투명하고 공정한 사회로의 도약을 위해서는 무엇보다 반부패 독립기구 복원과 더불어 보다 강력하고 책임있는 투명사회협약의 복원과 재개, 이를 통한 기업 등 각 부문의 투명성 제고와 상호협력 노력이 더욱 요구된다. 이미 정치경제부문 모두 사정기관과 유착되어 있는 사회 구조적 측면에서 볼 때 사정기관의 적발과 처벌만으로는 부패 방지와 척결에는 한계가 있다. 국가 부패인식지수 항상적인 상위권인 뉴질랜드(2011년 1위), 덴마크, 핀란드(2011년 공동 2위), 스웨덴(2011년 4위) 등은 해마다 9점대 이상의 높은 점수를 유지하는 이유는 다름이 아닌 높은 투명성, 건강한 거버넌스, 공정한 사회에 기반하고 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

□ 차기정부, 반부패 시스템의 복원과 정착의 과제 부여받아

→ 제2기 투명사회협약 체결 필요

- 이명박 정부를 제외하고는 우리사회의 반부패 정책은 끊임없이 발전하여 왔다. 김영삼 정부 이전에는 주로 비제도적 접근이 중심을 이루었다면, 97년 이전 문민정부 시기에는 반부패제도가 개별적으로 도입되기 시작하였고, 국민의 정부인 김대중 대통령의 기간에는 반부패 시스템이 개별적으로 도입되었으며, 노무현 참여정부에 들어와서 종합적인 반부패 시스템이 도입되었다고 볼 수 있다.

- 이명박 정부 시기는 이전 정부의 반부패 성과를 토대로 반부패 시스템을 정착해야 하는 과제를 안고 있었으나 오히려 퇴행시킨 상황에서 차기 정부는 다시금 반부패 시스템을 복원함과 더불어 동시에 이를 정착시켜야 하는 시대적 과제를 부여받고 있다.

- 그런 점에서 제2기 투명사회협약이 필요하다. 1기 투명사회협약이 투명사회협약을 구성하고 알리고, 반부패시스템의 제도적·사회적·문화적·정책적 기초와 토대를 마련하였다면 제2기 투명사회협약은 중장기적인 비전과 목표를 구체적으로 수립하고, 지속가능한 운영구조를 마련하며, 참가부문과 기관단체들의 실질적인 참여와 책임을 높이고, 사회운영원리로서의 사회협약을 사회적으로 확산시켜야 한다.

- 구체적 내용으로

■ 중장기 반부패 국가비전 수립 : 정치적 오해와 갈등 최소화

<p><2007년 3월 '투명사회 비전 2020' 채택 - 주요내용></p> <ul style="list-style-type: none">- 뇌물공여율 1% 이하로 줄여 생활부패 체감도를 유럽보다 낮춤- 안정적인 반부패시스템 정착으로 공공투명성을 세계상위권으로 향상- 기업의 윤리경영, 투명경영 등 지배구조 개선, 선진국 수준 구현- 법원, 검찰, 변호사의 청렴성과 책임성을 높여 법조투명성을 현재 서유럽 수준으로- 지역에서 주민참여 활성화, 부패발생 현재의 1/10 수준으로 감소- 공공기관과 제도에 대한 신뢰도 미국과 같은 정도의 중상위 수준으로 상승

■ 새로운 반부패 전략으로서의 투명사회협약 위상 강화

■ 중앙 정부차원을 비전을 넘어 지역 반부패 전략과 비전에 대한 전략적 접근

- 지역 투명사회협약 체결 및 투명사회협약실천협의회 확대를 통한 지역적 기반 강화
- 정부 위주의 운영구조 극복 : 재정운영 방식 변경/투명사회협약 지원법률 제정 등 안정적 운영구조 마련
- 참가기관들의 협약에 대한 실질적이고 구체적인 책임의식 제고
- 새로운 사회운영원리로서의 사회협약에 대한 국민적인 인식제고와 홍보 강화
 - 국가경쟁력 강화, 선진사회로의 진입의 핵심 수단으로서의 투명사회협약에 대한 범국민적 캠페인과 교육 확산운동 전개