

## 부패방지를 위한 사회역량의 강화와 시민단체(NGO)의 역할

### Social Empowerment and NGO's Role For Preventing Corruption in Korea

윤 태 범(부경대학교 행정학과)

Recently social empowerment and the role of non governmental organization(NGO) is emphasized for preventing corruption in Korea. The role of NGO in preventing corruption is evaluated affirmatively in many countries. Corruption is not a individual servant's problem but a reflection or outcomes of negative socio-political situation and structure. In this perspective, the importance of citizen's participation and the NGO's role will increase in Korea. Already many NGOs take an active role in corruption problems. But NGOs do not have sufficient resources(fund, manpower and etc) and are lacking of identity. And there are many disputes in NGO's direct participation in governmental administration. Thus, social empowerment and strengthen of NGO's identity are needed for efficient preventing corruption before direct participation in government as a decision-maker. The critical role of Korean NGO is severe critique to government's activities and policies as a sound watchdog first of all.

#### I. 서론

부패방지와 관련하여 최근 OECD, World Bank, UN, Transparency International 등 각종 국제기구에서는 효과적인 방지 주체로서 예외없이 시민사회와 NGO(Non Governmental Organization) 혹은 시민단체를 들고 있다. 그 이유로서 부패문제 자체의 구조적 특성, 정부에 대한 신뢰감 저하와 역할의 한계, 시민사회의 성장 등이 중요하게 제시되고 있다. 특히 부패문제가 국내의 문제가 아니라 국가간 문제로 영역과 인식이 확대됨에 따라서, 오히려 비정부부문의 역할에 대한 중요성과 기대감이 증대되고 있다.

부패방지를 위한 시민단체의 역할과 그 성과에 대해서는 이미 여러 국가의 경험에서 나타나고 있다는 점에서, 시민단체의 역할은 당위적인 것으로 인식되고 있다<sup>1)</sup>. 그런데 우리나라의 경우, 시민단체의 활동이 주목받게 된 것이 비교적 최근의 일일뿐만 아니라, 시민단체의 정체성과 역할에 대한 논의가 아직 분분한 실정이다. 그러나 이미 시민단체는 우리의 일상 생활이나 정치·경제적 상황에 깊숙이 개입하여 영향을 미치고 있다는 점에서, 시민단체의 역할과 정

1) 우리나라의 다른 국가에서의 시민단체의 부패방지활동에 대한 논의는 남궁근(2000)과 박홍식(2000)의 논문을 참고할 수 있음.

부와의 관계 설정에 대한 논의는 매우 의미 있다고 할 수 있다. 따라서 이 논문에서는 이러한 인식 하에 부패방지를 위한 시민단체(NGO)의 역할과 정부와 시민단체간의 역할체계를 논의하고자 한다.

그런데 아직 우리나라의 경우, 부패방지의 측면에서 정부와 시민단체간의 본격적인 상호작용이 이루어지기 시작한 것이 얼마되지 않았다는 점에서, 이 논문에서는 과거의 경험에 대한 평가는 지양하고자 한다. 뿐만 아니라 정부와 시민단체간의 역할과 관계 정립은 바람직한 것이라고 해도 인위적으로는 설정될 수는 없다는 점에서, 본고에서의 규범적인 내용은 한계를 지닐 수밖에 없다. 즉 본 연구는 규범적이며 탐색적인 연구의 성격을 지니고 있다.

## II. 부패의 구조와 체제성에 대한 이해

### 1. 신뢰성의 위기와 부패문제의 이슈화

최근 선·후진국을 막론하고 전세계적으로 부패의 억제가 중요 이슈로 제기되고 있는 것은 부패가 단지 일탈의 한 유형 혹은 저개발국에서나 발생하는 부정적 문제가 아니라 국가발전 수준과 상관없이 국가의 운영과 밀접하게 관련된 문제임을 의미하는 것이다. 적어도 1980년대 까지는 부패에 대한 연구경향이나 그 대상이 저개발국이었다는 것이 이를 반증한다(Werner, 1983). 이 시기까지 대부분의 연구는 저개발국에서의 발전 혹은 저발전의 한 원인으로서 부패 문제를 규명하는데 무게를 두었기 때문이다. 그러나 1990년대 이후의 연구는 이러한 경향을 탈피하여 선·후진국을 두루 논의의 대상으로 삼거나, 아니면 부패를 발전의 저해요인으로 인식하는 경향이 강해졌다.

그런데 우리는 이 같은 국제 흐름과는 다소 차이를 보이고 있다. 부패를 국정관리(Governance)와 관련된 핵심적인 문제로서의 인식이 부족하였다. 즉 역대 대통령이 제기한 부패 일소는 국정관리 차원이 아닌 정치적 대응의 차원이었다는 점에서, 부패문제에 대한 인식에 있어서 차이를 드러내고 있다. 우리의 경우 부패에 대한 문제제기는 주로 정권 초기에 이루어졌다. 초기의 부패문제 인식이 주로 정권 초기의 기강 확립이나 전 정권과의 차별성에 기초하고 있다면, 정권 중간과정에서의 부폐인식과 대응은 대형 부폐사건이 발생하거나 혹은 정치 상황과 밀접하게 연결되어 있다<sup>2)</sup>. 물론 정권 내내 부폐문제를 유일의 가장 중요한 이슈로 삼을 필요는 없다. 중요한 것은 우리의 경우 과연 부폐문제가 일시적 이슈에 불과한 것인가 하는 것이다. 즉 정권출범 초기에만 부폐의 심각성을 선언하는데, 부폐상황이 1-2년 사이에 쉽게 호전되지 않는다는 점에서, 부폐문제는 정권 내내 지속적 이슈로서 인식되고 또한 지속적 대응이 전개되어야 한다.

부폐문제가 일시적 이슈가 아니라는 것은 우리 나라의 부폐문제는 가끔씩 발생하는 “우연적” 사건이 아님을 의미한다. 즉 지속적으로 반복하여 발생하는 문제로서, 지속적 대응이 필요함을 의미한다. 더 나아가서 부폐는 단순히 현상이나 결과가 아니라 조건이며 환경으로서 구조의 특성을 지닌다<sup>3)</sup>. 부폐는 종속변수이면서 동시에 독립변수의 역할을 하기 때문에 조건의 의미를

2) 물론 이에 대하여 정부는 정치적 상황과는 별개라고 강조하고, 언론이나 야당에서는 정치적인 성격이 강하다고 반론을 제기하고 있는 것이 일반적이다.  
 3) 이것은 “체제부폐”的 상황으로서(윤태범, 1999:515-535), 이 상황하에서는 부폐는 결과보다는 조건의 의

지니고 있다. 부패는 개인, 조직의 일탈의 결과이지만, 동시에 또 다른 일탈을 부르는 조건의 역할을 하며, 그 종국은 사회와 국가의 일탈이다. 이렇게 되면 국가는 국가로서의 역할을 수행하지 못하고, 억압과 폭력의 수단으로 변질된다는 의미에서, 부패는 또 다른 폭력이며, 체제적·제도적 부패는 또한 체제적·제도적 폭력이다.

이렇게 부패가 구조의 특성을 지닌다는 것은 이것이 하나의 영향력으로 존재함을 의미한다 (Markovitz, 1988: 16). 별도의 힘(권력)이며 구조이다. 구조의 결과이면서 또한 독립된 구조로 작동한다. 따라서 구조를 형성하는 관련요소들이 많기 때문에 공직사회만을 부패문제의 대상으로 인식하는 것은 한계가 있다. 즉 부패문제에 체계적으로 대응하기 위해서는 부패의 구조와 체제성을 이해하는 것은 필수적이다. 부패 “구조”는 부패를 공무원 개인의 부정적 행동 혹은 공식적 법규의 위반만이 아닌 다양한 요인의 부정적 결합체로 인식하는 것이다. 그리고 부패의 “체제성”은 부패가 체제적 조건에 근거함을 의미한다(윤태범, 1999:519-521). 환경이 불결하고 건강이 약한 경우에 질병이나 전염병에 쉽게 감염되듯 부패도 이의 발생에 용이한 조건이 있다는 것이며, 이에 근거하여 부패가 발생할 수 밖에 없다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 부패는 체제의 결과물로서만 존재하는 것이 아니라, 이것 자체가 하나의 체제 혹은 조건으로 기능한다는 점에서 문제의 심각성이 존재한다.

이러한 다양한 논의에도 불구하고 공통의 결론은 부패가 필연적으로 국가의 “신뢰성 위기”로 귀결된다는 것이다<sup>4)</sup>. 즉 부패의 상황은 국가 내에서 법규와 질서가 유지되지 못하고 있으며, 비정상적인 방법이 선호되고 있음을 의미한다. 그리고 이러한 부패의 존재는 공무원의 불신, 정책의 불신, 법의 불신, 정치인의 불신 등 국가 전반적인 불신의 상황을 야기한다<sup>5)</sup>. 즉 부패 문제가 초래하는 가장 가장 커다란 문제는 바로 “신뢰의 위기” 혹은 “신뢰 적자(confidence deficit)”의 증가이다(OECD,1996:9). 신뢰위기는 비용/효과를 고려한 정부정책이 계획대로 추진되기 어려움을 의미한다. 즉 계획된 비용 이외에 추가비용이 소요되기 때문이다. 예를 들어 정부발주의 관급공사 계약이 있을 경우, 체제부패의 상황하에서는 발주를 하는 공무원이나 입찰에 참여하는 업자 모두 예정가격을 실질적인 공사비용으로 인식하지 않는다. 예정가격은 형식적인 가격이며, 실질적인 가격은 예정가격에  $+(-)\alpha$ 가 포함되어야 한다. 어떠한 경우 이든 이것은 사회적 후생의 손실의 나타날 수밖에 없다. 그리고 이 비용은 어떤 의미에서는 라이벤슈타인의 “초과 비효율성(X-inefficiency)”이다. 말하자면 국가 전체적으로 비효율성의 체제를 지향한다. 즉 부패의 결과는 곧 신뢰의 위기이며, 이것은 바로 비효율적인 국가체제를 의미한다.

## 2. 부패의 특성과 구조성·체제성의 이해

부패는 “사적 이익 획득을 위한 공적 권한의 부당한 사용”으로 정의할 수 있다. 이러한 정의는 보편적인 것으로서, 이 논문에서도 부패에 대한 기본개념과 인식은 이를 수용한다. 그러나

미가 강하며, 따라서 부패 행위자들은 부패의 원인을 자신이 아닌 체제의 탓으로 돌리며, 많은 부패행위자들이 이를 구실로 “부패로부터의 자유”를 강변한다.

- 4) OECD는 국가의 신뢰성 저하의 원인으로 스캔들이나 부패발생을 지적하고 있으며(OECD,1996:9), 국제 반부패회의(IACC:International Anti-Corruption Conference)의 리마선언(The Lima Declaration against Corruption,1997)에서도 부패는 사회의 도덕성을 파괴하고, 민주주의를 손상시키고, 법의 지배를 왜곡시키고, 발전을 저해하는 요인이라고 명시하였다.
- 5) OECD(1998) 조사에서 공무원과 정치인에 대한 신뢰도가 가장 낮게 나타난 것도 이를 반영한다.

부패개념을 좁은 의미로 이해할 경우 논의의 초점은 대개 개인에게 귀착된다. 즉 부패 자체가 아니라 부패행위를 한 “부패한 개인”에게 초점이 모아진다. 이러한 시각도 필요하지만, 인식 범위를 좁힐 때 따라서 부패의 원인과 처방도 개인 중심으로 논의되는 경향이 발생한다. 즉 개인적 윤리의식에 문제가 있다는 진단이나 적발과 처벌을 강화해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 인식은 일부의 부패문제에만 타당할 수 있지 모든 부패문제에 적용될 수 있는 것은 아니다. 즉 부패문제의 구조성과 체제성의 이해가 필요하다<sup>6)</sup>. 여기서 부패문제의 구조성이나 체제성은 부패가 발생하게 되는 정치·사회적 구조와 체제의 성격을 의미한다. 물론 최근 들어와서 부패문제에 대한 구조적 이해가 이루어지고 있기는 하지만 대부분 조직구조 수준을 벗어나지 못하고 있으며, 처방도 여전히 개인 중심에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이것은 부패문제에 대한 책임을 개인에게 귀착시키는 것으로서, 부패 우호적인 정치·사회체제에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 못하고 있음을 의미한다. 우리의 경우, 부패행위로 적발되어 처벌을 받는 개인들은 대부분 억울함과 부당함을 호소하는데, 이들의 주장은 정치사회체제가 부패 우호적이라는 것에 다름 아니다<sup>7)</sup>.

서울시 지하철에 설치되어 있는 정부의 부패방지 홍보그림을 보면, 상자에 담겨있는 많은 사과 가운데 썩은 사과(부패한 사람)를 꺼내면서 부패방지의 필요성을 주장하고 있다<sup>8)</sup>. 그러나 이 홍보도 앞서 언급한 바와 같이 지극히 개인 중심적 이해에 기초하고 있다. 적어도 부패 문제에 대한 구조적 혹은 체제적 이해를 하고 있다면, 이 홍보그림은 썩은 사과를 골라내는 그림이 아니라 사과가 상하거나 썩지 않도록 하는 제대로 된 보관상자를 만들거나 혹은 제대로 된 창고에 사과상자를 보관하는 그림으로 바뀌었을 것이다. 이렇게 인식이 전환될 경우, 부패 문제에 대한 책임은 개인만이 아니라 정치사회체제에 있게 된다. 제대로 만들지 않은 사과상자에서는 아무리 썩은 사과를 골라내도 또 다시 썩은 사과가 생길 수밖에 없기 때문이다.

결국 부패는 “우연히 발생하는(happens)” 결과적 사건이 아니라, 여러 가지 문제들이 얹혀 있는 “징후의 덩어리”라고 볼 수 있다(Johnston & Doig, 1999:14). 따라서 정작 심각한 것은 이미 발생한 부패문제 자체가 아니라, 부패가 이미 국가 혹은 사회내에서 안정된 균형상태를 보이는 경우이다<sup>9)</sup>. 즉 많은 국가에서 부패는 견고하게 조직화되어 있고 사회 내부적으로 안정상태를 보이고 있으며, 여기에다 저수준의 정치적 경쟁시스템, 저성장, 취약한 시민사회 등으로 인하여 이러한 부정적 안정성이 지속적으로 유지되고 있다<sup>10)</sup>. 이것이 한 국가의 부패 문제에서 가장 심각한 부분이라고 할 수 있다. 부패가 안정상태에 있는 국가에서 발견되는 부패를 흔히 “조직화된 부패”라고 한다<sup>11)</sup>. 조직화된 부패의 특징으로서 부패관계에서의 내부조

6) 특히 부패방지안의 구상에 있어서, 이러한 부패의 체제성을 고려하면, 공무원 개인에 대한 처방은 필요하기는 하지만 그 효과가 제한적이다. 이러한 부패의 체제성에 대한 이해를 위해서는 이준형(2000)과 윤태범(1999:515-535)을 참고할 수 있다.

7) 최근 “거버넌스(governance)” 이론이 제기되고 있는데, 이를 통해서도 부패문제에 대한 설명이 가능하다. 거버넌스 이론에 의존할 경우, 정부는 부분이 되며 정부의 부패는 전체 부패구조를 형성하거나 혹은 영향을 받는 부분 요소가 된다. 이러한 거버넌스의 논의에 대해서는 김석준 등(2000)의 책을 참고할 수 있다.

8) 아마도 썩은 사과가 주변의 사과를 썩게 만들 것이라는 염려에서 일 것이다.

9) 여기서 부패의 “안정성”이란 부패현상의 저변이 확산되어 있고, 부패의 형성이거나 구조가 조직화되어 있어서, 부패의 형성과 발생이 오히려 자연스러운 상태를 의미한다.

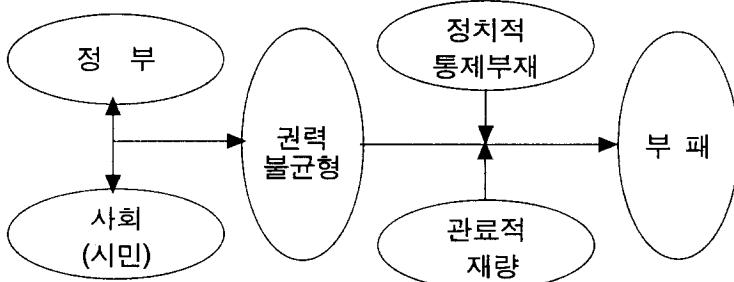
10) 물론 이러한 지적은 정도의 차이는 있지만 대부분의 국가에 적용될 수 있는 논리라고 할 수 있다. 다만 문제는 이러한 지적이나 혹은 인식이 부패의 안정성이 심할수록 자국민에게는 제대로 인식되지 못하고 있다는 것이다.

정, 부패관련 정보의 안정적이고 지속적인 공유, 부패로 인한 편익의 수직적·수평적 배분구조<sup>11)</sup>의 형성을 들 수 있다. 이러한 배분구조 상태에서 principal과 agent 간에는 우호적인 경제적 연결고리가 형성되어 있다. 여기서 principal이 보호와 통제, 수혜제공, 조정의 기능을 수행하는데 반해, agent는 자신들의 충성을 principal에게 제공한다. 그런데 조직화된 부패는 사회의 절대적 구성원인 client(즉 시민)의 정상적인 대안을 폐쇄시키거나 왜곡하는 역할을 한다. 조직화된 부패구조하에서는 부패한 방법이나 절차를 거부하는 agent나 client가 비판받고 배제된다(klitgaard, 1988:69-79).

국내에 조직화된 부패가 형성되어 있다는 것은 곧 지배적 정치세력에 대한 반대세력이 충분히 존재하지 않거나 정부에 대한 견제와 균형이 약화되어 있음을 의미한다. 따라서 조직화된 부패는 균형상태로서 정치·사회적 환경에 폭넓게 확산되어 있기 때문에, 정치사회 구조에 대한 근본적 변화가 없는 한 제거하기 어렵다. 이러한 상태에서는 대개 정치부패와 행정부패가 서로 얹혀 있다. 물론 정치부패와 행정부패가 상호 독립적으로 발생한다 하더라도, 사실상 양자는 상호공존하며 서로 연결되어 있다(Johnston & Doig, 1999:17). 조직화되고 안정적인 부패가 발생하고 있는 국가에서, 부패문제에 대한 직접적 대응은 기존 정치질서를 비판하는 일부 집단에 의해서만 제한적으로 이루어지는 것이 보통이다(Johnston & Hao, 1995). 즉 다수에 의한 문제 제기보다는 비판적 소수에 의한 문제 제기가 이루어진다. 이런 점에서 부패문제를 사회의제(social agenda)로 확대할 수 있는 기제 형성이 우선시 된다. 물론 이러한 경우에도 정치 지도자들에 의한 부패문제의 이슈화가 이루어지기도 한다. 그러나 이것은 McCubbins & Schwartz (1984) 가 말하는 “화재경보”식 접근에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 즉 비록 정치인들에게 부패에 대응하려는 정치적 유인과 공식적 역할이 있다고 하더라도, 이들은 정치적으로 급박하거나 체제유지의 위기상황 하에서만 간헐적으로 대응할 뿐이다. 그런데 정치지도자에 의한 부패문제의 이슈화도 의도대로 되는 것은 아니다. 예를 들어서 행정부패에 대한 정치적 시도나 대응은 정치와 행정의 권력관계에 의존한다. 여기서 행정관료들은 중요한 자원들을 보유하고 있다. 따라서 정치인들은 전리품에 있어서 관료들과 공유하고 있거나 혹은 자신들의 정치적 입지가 취약한 경우에는 상당한 정도의 관료부패에 대해서도 관용적인 입장이 된다(Johnston & Doig, 1999:17). 반대로 행정관료의 입장에서도 정치부문에서의 부패방지를 위한 부패문제의 이슈화도 앞서와 동일한 논리로 정치권과의 관계에서 협상의 대상이 된다.

- 
- 11) 조직화된 부패와 유사한 특징을 지니고 있어서 혼용되고 있는 것으로서 체제부패 개념을 들 수 있다 (Johnston, 1998:89). 체제부패는 특정유형의 부패형태를 의미하는 것이 아니라, 국가의 주요기관과 과정이 부패한 개인과 집단에 의하여 정례적으로 지배되고 부정적으로 유용되는 상태를 의미한다. 이런 상태에서는 대부분의 사람들이 부패한 공무원과 거래할 수 있는 실질적인 대안이 없다.
- 12) 혼히 말하는 상납과 하납의 구조를 의미한다. 상납과 하납은 부패관계 외부의 시각에서는 부패로 인식되지만, 내부 구성원의 입장에서는 부패로 인식되지 않는다. 이러한 내부에서의 부패에 대한 무감각이 이러한 상·하납의 구조로 형성된다는 점에서, 조직내에서 이루어지고 있는 조직화된 부패는 공통적으로 이러한 구조적 특성을 지니고 있다. 때문에 조직내에서 상·하납의 구조를 형성하지 않은 부패행위는 오히려 “부패행위”로 비난받고 동료 구성원으로부터 응호 혹은 보호되지 못하는 아이러니가 발생한다.

〈그림 1〉 정부-사회관계의 불균형성과 부패 발생



### 3. 부패문제에 대한 인식의 전환

이와 같이 부패문제의 구조와 체제성에 대한 이해와 더불어 시민사회 역할의 논의가 가능하기 위해서는 부패문제에 대한 인식의 전환이 필요하다.<sup>13)</sup> 먼저, 부패의 제거에서 통제의 가능성 증대로의 인식 전환이 필요하다. 부패는 억제와 방지의 대상임에 분명하지만, 강한 통제 방법을 활용하여 직접적으로 부패를 억제하는 것 보다는, 부패(발생)에 대한 통제의 가능성과 확실성을 지속적으로 증대시키는 것이 바람직할 것이다<sup>14)</sup>. 예를 들어서 “부패문화”라는 개념이라든지 혹은 부패에 대한 “사회문화적 접근”이 필요하다는 것은 이미 이와 같은 점을 내포하고 있다. 특히 우리처럼 문화적 측면에서 부패에 대한 설명이 설득력을 지니고 있는 경우에는 더욱 그러하다. 이러한 문화적 접근과 해석이 타당하다는 것은 미시적 접근과 더불어 거시적이고 근본적인 접근이 또한 효과적임을 의미하는 것이다<sup>15)</sup>.

둘째, 부패 유인적 권리(부정적 구조)에 대한 논의가 필요하다. 부패가 발생하기 위해서는 기본적으로 어떠한 형태이든 부패 발생의 주체에게 (상대적으로 행사되든 혹은 단독으로 행사되든) 일정한 권력이 부여되어 있어야 한다. 그런데 권력은 성격상 확장 지향적이기 때문에, 권리의 소유자가 이를 자율적으로 축소시키는 것은 현실적으로 한계가 있다. 즉 권리에 관한 자율적 축소나 통제를 기대하는 것은 어렵다. 권리의 의미있고 또 추구될 수 있는 것은 외적 통제와 압력의 부재 가능성 때문이다. 따라서 이러한 권리의 속성을 고려할 때, 권리의 영향 범위 밖(예를 들어서 정부 밖)에 존재하고 있는 제3자의 통제 주체 가능성을 고려해야 한다. 권리에 대한 내적 통제가 어려운 가운데 외부통제까지 결여될 경우 부패 발생 가능성은 증가 할 수밖에 없다. 따라서 부패를 방지하기 위한 기본적인 원칙의 하나는 권리 자체에 대한 근원적인 외부 통제수단의 확보라고 할 수 있다. 권리의 필연성 만큼 통제의 필연성을 확보하는 것

13) 이것은 부패방지에 대한 새로운 담론의 필요성(Anechiaricov & Jacobs, 1996)을 의미하는 것이다.

14) 이것이 물론 부패에 대한 직접적 통제의 효과를 부정하는 것은 아니다. 부패방지에 있어서의 “통제중심의 시각(panoptic vision)”은 우리의 경우와 같이 제도화, 체제화된 부패에 대응하는데 있어서는 앞으로도 상당기간 지속될 것은 분명하다(Anechiaricov & Jacobs, 1996:190). 그리고 정보사회로의 진전과 같은 흐름도 부패에 대한 통제의 방법을 더욱 강화시킬 수 있을 것이다. 예를 들어서 사람, 과정, 거래에 대한 과학적인 모니터링을 통하여 통제능력이 강화될 수 있기 때문이다.

15) 예를 들어서 부패방지법 제정의 주장과 부패방지를 담당할 수 있는 상설조직의 설치를 주장하는 것은 단순히 조직이 있어야 문제가 해결된다는 것 이상으로, 부패문제에 대한 체계적이고 세련된 접근이 필요하기 때문에 상설조직이 필요하다고 주장하는 것으로 이해하여야 할 것이다.

이다. 부패에 대한 통제는 곧 부패한 권력(부패할 가능성이 있는 권력)에 대한 통제를 의미한다<sup>16)</sup>.

셋째, 부정적 정치·사회체제에 대한 대응이 필요하다. 적어도 조직화된 부패가 만연되어 부패의 안정상태를 보이고 있는 체제부패의 단계에서는 의도적이든 그렇지 않은 정부의 반부패정책은 많은 협약을 받는다(Johnston & Doig, 1999:20). 즉 정부를 개선하고 부패를 방지하기 위한 노력들이 기존의 정치경제적 조건들과 환경에 의하여 협약을 받는다(Bately, 1994:492). 따라서 부패문제를 논함에 있어서 부패방지를 어렵게 하거나 혹은 부패방지 정책의 추진 자체를 어렵게 하는 정치경제적 제 조건에 대한 고려가 반드시 있어야 한다. 이러한 요인들 중에서 부패가 고착화된 국가에서 부패의 제거를 어렵게 하는 대표적인 요인은 바로 부패방지를 위한 개혁에 소극적이거나 혹은 겉으로는 적극적이면서 실제 행동은 취하지 않는 이중적 태도의 정치지도자들이다(Johnston & Doig, 1999:23). 화려하게 표현되는 반부패의 수사적 표현들은 많은 부정적 정치인들의 정형화된 모습들이다. 이 정치적인 수사적 표현들은 부패문제를 해결하려고 하는 의도의 표현이라기보다는, 정치적인 차원에서 외국의 투자자들이나 평가기관들에 대한 호소의 수단으로 이용되고 있다(Williams, 1987:125).

넷째, 부패방지의 주체와 대상의 논의가 필요하다. 부패방지정책은 다양한 주체들에 의하여 이루어지고 있다. 문제는 부패방지의 주체와 대상이 사실상 혼재되어 있기 때문에 양자를 확연하게 나누는 것은 한계가 있다. 예를 들어서 정부나 시민사회·모두 부패의 주체이면서 또한 부패방지의 주체이기 때문이다. 이러한 점에서 효과적인 부패방지를 위해서는 명확한 주체와 대상의 설정도 중요하지만, 이것 이전에 부패의 주체와 대상에 영향을 미치면서 부패발생의 조건을 좌우하는 기반에 주목하고 이를 개혁하려는 노력이 필요하다. 또한 부패가 지니고 있는 “다면적 속성”이나 혹은 부패가 “정치사회체제나 구조의 산물”이라는 표현 자체가 이미 부패방지에 있어서 다양한 주체와 객체가 있다는 것으로서, 부패통제정책에 있어서 1-2개의 주체가 1-2개의 객체만을 대상으로 하는 것은 한계가 있다는 것을 의미한다<sup>17)</sup>. 이런 점에서 부패문제에 있어서는 부분적이고 국지적인 대응과 더불어 사회전체를 포괄하는 종합적인 대응도 필요하다<sup>18)</sup>.

다섯째, 체계적이고 종합적인 대응이 필요하다. 부패문제에 대한 강한 대응은 강한 반발을 불러일으킨다. 이것은 부패에 의하여 발생하는 이익의 정도와 부패에 대한 적발로 인하여 받게 될 처벌의 정도에 비례한다. 이러한 점에서 부패문제에 대한 대응은 어느 정책보다도 체계적인 대응을 필요로 한다. 또한 부패의 다면성, 주체의 다양성, 대상의 포괄성, 정책의 국지성과 종합성, 부패의 체제성 혹은 조직화 등과 같은 특징들을 고려한다면, 부패문제에 대한 대응은 매우 복잡한 형태를 지닐 수 밖에 없다. 자칫 이렇게 다양한 수준의 정책에 대한 합리적 설계나 체계화 작업이 이루어지지 않는다면, 정책의 누수나 중첩현상이 발생할 수 있다. 누수와 중첩의 정책 결함을 최소화하기 위해서는 부패방지 정책의 계획, 추진 등에 대한 체계적인 틀의 마련이 필요하다. 이러한 논의를 뒷받침할 수 있는 개념으로서 국가 청렴 시스템(National

16) 권리가 발생할 수 있는 요소 혹은 근거로서 ①정보의 집중 혹은 독점 ②복잡한 조직구조 ③법규의 부재 ④집권적 의사결정 ⑤부족한 재화 ⑥비정형화된 의사결정구조 ⑦기능의 미분화 ⑧정책과정의 불투명성 ⑨재량권의 폭넓은 행사 ⑩정보의 미공개 등을 들 수 있다.

17) Ackerman(1978)도 지적하였듯이, 부패가 다양하게 발생하듯이 한 기관 혹은 정부의 한 수준에서 유용한 통제방안이 다른 기관과 수준에서도 반드시 유용한 것은 아니라는 점이다.

18) 이를 두고 어떤 학자는 부패방지에 있어서 “전략”과 “기술” 양자가 필요하다고 비유하였다.

Integrity System)을 들 수 있다. 이것은 “부패의 기회 억제를 통한 국가 발전의 추진을 위한 시스템”的 의미로 개발된 개념으로서, TI의 탄자니아 기구 의장이었던 Ibrahim Seushi에 의하여 개발되었다(stapenhurst & kpundeh, 1999:127-147). 이 시스템은 ①정치적 의지 ②행정개혁 ③감시기관 ④의회 ⑤사법기관 ⑥공공인식과 참여 ⑦미디어 ⑧사적 영역으로 구성된다. 이러한 인식은 부패방지가 정부의 전유물이 될 수도 없으며, 또한 불가능하다는 것을 주장하는 것이다. 즉 정부는 부패문제에 관한한 비판으로부터 자유로울 수 없기 때문이다<sup>19)</sup>.

### III. 우리나라에서의 시민단체(NGO)의 의미와 역할<sup>20)</sup>

#### 1. 시민단체의 의미와 중요성 : 규범과 현실

최근 시민단체가 대중적 인기를 얻고 있으며, 몇몇 시민단체 활동가들은 연예인에 버금가는 대중적 인기를 확보하고 있다. 유명 시민단체 활동가들의 행동이 뉴스의 초점이 되고 월간지의 기사로 소개되는 것이 낯설지 않은 실정이다. 이러한 시민단체에 대해서는 긍정과 부정의 양면적인 평가가 존재하고 있기 때문에(박상필, 1999c:173-174) 일률적인 평가는 어렵지만, 많은 시민단체가 정치사회발전에 긍정적인 기여를 한 것에 대해서는 대부분의 연구자들이 인정하고 있다. 그러나 이러한 성과와는 별도로 시민단체 자체의 입장에서만 보면, 우리나라의 시민단체는 계몽, 비판, 정책참여라는 다중적 기능을 동시에 수행하고 있다는 점에서, 소위 우리나라 정부에 적용되고 있는 “압축성장”的 특성이 시민단체의 발전에서도 나타나고 있다<sup>21)</sup>. 이렇게 시민단체가 대중적 인기와 신뢰를 받고 있는 것은 비단 우리나라만의 상황은 아니지만, 우리의 경우 이러한 신뢰성과 국민들의 기대는 정부에 대한 실망감과 비판에 대한 반사적 혹은 대응적 결과도 한 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 이것을 자칫 시민단체의 자체적인 신뢰성에 의해서만 구축된 것으로 이해해서는 안될 것이다. 이런 점에서 주목의 필요성이 높은 것이 바로 시민단체의 정체성과 자체 역량의 강화부분이다<sup>22)</sup>.

시민단체에 대한 정의나 범위는 다양하게 논의되고 있는데, 본 연구에서는 시민단체를 “공공 문제의 해결을 위하여 자발적으로 형성된 시민 중심의 비영리적 조직체”라고 정의하고자 한

19) 이러한 정부의 입장은 정부가 수행하는 부패방지 프로젝트에도 반영되는데, 정부의 프로젝트에 대한 Anechiarico & Jacobs(1996:193)의 다음과 같은 평가는 우리에게 시사하는 바가 있다.

① 수행하는 부패 방지 프로젝트가 지금 가져올 효과에 대하여 관심을 가졌다.

② 부패방지를 위한 프로젝트는 기존 정책의 확장이나 세련화라는 점에서 누적적이다.

③ 부패방지를 위한 프로젝트에서는 충재적인 정부의 효과성을 충분히 고려하지 않는다.

20) 기존의 연구에서는 시민단체와 NGO를 명확하게 구분하여 사용하지 않고 있으며, 양자의 혼용이 실질적인 문제를 야기하지 않는다는 점에서, 본고에서도 양 개념을 혼용하고자 한다.

21) 경제성장은 인정하되 방법에 이의를 제기하는 것처럼, 시민단체에 대해서도 유사한 평가가 이루어지고 있다. 이것은 외적 성과와 내적 정체성이 아직 유기적으로 연계되지 못하고 있음을 의미한다.

22) 즉 시민단체가 정부 정책과정에 참여하여 정부정책에 직접 개입하는 시민단체의 정책결정기관화는 정체성의 취약에 비추어 아직은 시기상조라고 할 수 있다. 아직 시민단체 자체의 역량 강화와 신뢰감의 구축이 더 필요하다. 예를 들어서 경실련, 총선연대의 일부 사례에서 보듯이, 1~2건의 적은 사건에 의해서도 시민단체가 상당한 충격을 받고 있다는 것은, 그 만큼 시민단체의 정체성 확립과 제도화가 충분히 이루어지지 않았음을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 정부에서의 정책결정과정에 대한 참여 이전에 시민단체에게 중요한 것은 시민단체 자체의 제도화라고 할 수 있다.

다23). 시민단체는 시민사회와 불가분의 관계에 있지만 구별 필요성은 있다. 시민사회는 “불특정성”과 “비조직성”으로 특징지어진다. 즉 특정한 사안에 따라서 시민사회의 의견(예를 들어서 여론)이 형성되기도 하고 이에 따라 집단행동이 이루어지기도 한다. 때문에 시민사회의 역할이나 기능을 명확하게 범주화하는 것은 어려움이 있으며, 문제 특성별로 결정된다<sup>24)</sup>. 그런데 이러한 불특정적이고 비조직적인 시민사회를 조직화하고 지배적인 여론을 형성하게 하는 것이 바로 시민단체라고 할 수 있다. 시민과 시민단체는 동전의 앞뒤와 같은 관계로서, 서로 상이한 특성을 지니고 있으면서도 또한 서로 의존하고 있는 관계이다. 예를 들어서 시민이 불특정한 구조라면, 시민단체는 구체적인 특정조직이라는 점에서 상이한 특성을 지니지만, 양자가 각기 서로에 존립근거를 두고 있다.

아직 우리나라의 경우 시민단체는 자발적인 시민의 참여가 부족한 실정으로, 시민단체의 활동이 어느 정도 불특정한 시민의 지지를 유도할 수 있을 것인가가 중요하다. 시민단체의 영향력은 조직 내부의 역량과 시민의 지지 획득에 달려있다. 특히 시민의 지지를 적극 유도하기 위해서는 시민단체 스스로의 높은 수준의 정직성, 윤리성, 성과를 확보하는 것이 중요하다. 그러나 시민단체는 자발적 결사체로서, 조직력, 자금력, 포괄성, 정책적 전문성 등 여러 가지 측면에서 제약요인들을 가지고 있다. 물론 시민의 지지와 여론이라는 무형의 자산을 가지고 있지만, 이러한 시민의 지지와 여론은 항상 존재하는 것이 아니라 사안별로 혹은 시민단체의 활동 성과 등에 따라서 결정되고 변화하기 때문에 지속성을 지니지 못하고 있다. 따라서 시민단체가 이러한 제약요인들을 어떻게 극복할 수 있느냐가 중요한 관건이라고 할 수 있다.

## 2. 시민단체의 기능적 다양성과 정체성

현실적으로 시민단체는 전문화된 영역별로 다양한 역할을 수행하기 때문에, 시민단체의 바람직한 역할 범위를 설정하는 것은 어려움이 있다. 어떠한 경우이든 시민단체의 활동을 통하여 사회와 국가의 발전을 기대한다는 점에서, 적어도 특정 시기에서 시민단체의 바람직한 역할을 설정하기 위해서는 실효성, 정체성, 지속성에 대한 논의가 필요하다. 이것의 확보가 전제될 경우, 문제별로 정부-시민단체간에는 다양한 협력과 갈등의 상호작용 형성이 가능하다. 그러나 이러한 전제조건들이 세대로 충족되어 있지 않을 경우, 정부-시민단체간 관계는 불균등하게 이루어지고, 상호작용도 형식적으로 이루어질 수 밖에 없다<sup>25)</sup>.

- 
- 23) 시민단체에 대한 대부분의 정의는 이와 유사하여 김준기(1999:667)는 NGO를 “집합적 서비스를 생산하며 기존의 시장 및 공공부문과 독립된 자발성이 강한 민간기구”로 정의하였으며, 박상필(1999b:263)은 “비정부·비정파·비영리 결사체로서, 시민들의 자발적이고 능동적인 참여로 이루어지고 자원주의에 입각하여 회원의 직접적인 수혜와 관계없이 공익 추구를 목적으로 하는 조직체”로서, 자주성, 공개성, 비판성, 공공성을 그 특징으로 한다고 하였다. 이러한 시민단체의 실천적 특성으로 인하여 시민단체의 유형도 다양함을 나타내고 있는데, 대부분 정부와의 관계에서 대립과 협력을 두축으로 하여 다양하게 유형화하고 있다. 예를 들어서 신팽영(1999)은 NGO를 갈등형 NGO와 합의형 NGO로 구분하고 있으며, 이러한 NGO의 특징으로서 ①사회운동 ②자발성 ③비경제성 ④민간 결사체 등을 지적하였다.
- 24) 우리의 경우 시민단체들의 성격이 유사한 경우가 많아서 경쟁관계에 있는 경우들이 많다. 물론 이러한 관계에 대해서 공·부정적인 양면이 있기 때문에 판단은 어렵지만, 최근 들어와서는 사안별로 협조체계(연대의 구성)를 구축하는 경우가 발생하고 있다. 그러나 이러한 연대의 형성이 개별 시민단체들의 정체성 확립과 발전이라는 측면에서 과연 긍정적인 기여를 할 것인지에 대해서는 의구심이 있다.
- 25) 여기서 사용하는 협력관계는 관계에 관련되는 양자가 공동의 노력을 수행한다는 의미만이 아니라, 동일한 가치를 지향하고 이를 위하여 각기 다른 영역에서 자율적인 역할을 수행하는 것도 협력관계라고 할 수 있다. 따라서 여기서 사용하는 “협력”的 개념은 통상 우리가 사용하는 개념보다 넓게 사용되고 있다.

- 지속성 : 정부-시민사회간 권력의 균형성
- 실효성 : 정부의 시민단체 수용가능성(상호작용)
- 정체성 : 시민단체의 자체 역량

결국 시민단체의 역할은 정부와의 관계에서 논의될 수 밖에 없다<sup>26)</sup>. 물론 시민단체와 정부는 기본적으로 갈등과 협력의 관계를 가지고 있다(박상필, 1999c:164-166). 예를 들어서 “정부실패”를 근거로 공공서비스 공급에 시민단체가 개입한다는 설명하는 것은 바로 양자간에 항상 잠재적 갈등관계를 형성하고 있음을 의미하는 것이다. 양자간에는 크게 갈등과 협력이라는 양축을 중심으로 여러 유형의 관계가 형성될 수 있다. 예를 들어서 신광영(1999:34)은 시민단체와 정부의 관계를 정부의 수용성과 시민단체의 유형을 기준으로 ①포섭적 관계 ②갈등적 관계 ③협조적 관계 ④지배적 관계로 분류하였다<sup>27)</sup>. 우리의 경우 이중에서 특정한 유형이 지배적인 것은 아니며, 대개 갈등형, 협조형, 지배형의 유형이 나타는 것으로 분석되고 있다. 이것은 다른 말로 표현하면 관변 시민단체에서부터 반정부적 형태의 시민단체까지 다양한 형태로 정부와의 친소성을 중심으로 구성되어 있음을 의미한다. 정부와 시민단체간의 관계에서 나타나는 대표적인 특징은 견제와 협력이지만(박상필, 1999a: 31), 최근 우리나라의 시민단체는 국가권력의 견제라는 성격을 강하게 지니고 있기 때문에 정치적 논의나 정치과정에서 항상 중심을 차지할 수밖에 없다. 즉 정치권력에 대한 견제권력으로서 인식되고 있다. 즉 우리의 시민단체는 시민의 자율적 영역의 확대라는 측면에서, 즉 국가권력의 축소라는 측면에서 성장하였다(박필상, 1999a:32). 이것은 기본적으로 국가와 시민단체의 상호작용이 zero-sum적 게임이라는 것을 의미한다<sup>28)</sup>.

정부-시민단체간 관계에 대해서 이근주(2000:292)는 NGO 신화와 실패의 개념으로 설명하고 있다. 시민단체는 정부 지원없이 민간의 자발적인 참여와 민간재원에 의해서만 운영되어야 한다는 시민단체의 신화가 항상 전제되어 있다. 물론 이것은 시민단체의 사회적 역할 때문이라는 지적에 기인하지만, 이러한 신화에 근거하여 정부-시민단체 간의 협력관계를 부정적으로만 볼 수는 없다는 반론도 물론 있다. NGO 실패론(이근주, 2000:293)은 정부-시민단체의 협력관계를 설명함에 있어서, 시민단체의 실패에 대한 지원으로 이해하고 있다. 시민단체 실패의 이유로 ①충분한 자원의 부족, ②서비스 전달의 제한, ③공급 자원의 불안정성-불안정적인 박애주의의 호소와 기대, ④전문성의 결여-도덕주의, 윤리주의 등이 지적되고 있다<sup>29)</sup>.

정부-시민단체간의 협력에 대한 필요성은 충분히 있다. 그러나 협력은 사안별이어야 하며,

26) 이러한 시민단체-정부관계는 중앙정부만이 지방정부 수준에서도 논의될 수 있다. 신희권은 Kuhnle와 Selle(1990:172-175)의 논의를 토대로 자발적 조직이라는 개념을 이용하여 지방정부와의 관계를 설명하고 있다. 신희권(1999:61)은 자금조달과 통제라는 자율성 측면과 의사소통과 접촉이라는 근접성의 2 가지를 고려하여 자발적 조직과 지방정부의 관계를 ①통합된 의존 ②분리된 의존 ③통합된 자율 ④분리된 자율의 4가지 관계로 유형화하였다. 그런데 그는 우리나라의 경우, 비록 학습사회나 지방정치라는 측면에서 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만, 여전히 우리의 지방정치를 민주화시키는데는 충분치 못하다는 부정적 평가를 하였다(신희권, 1999:62).

27) 김준기(1999:673)는 정부-NGO의 관계유형을 Gidron(1992)의 논의를 수용하여 재정과 서비스 공급 주체를 기준으로 ①정부주도형 ②이원형 ③협동형 ④제3섹터주도형으로 유형화하였다.

28) 그러면 양자간에는 플러스 씀 게임은 불가능한가? 즉 국가나 정부역할을 부정하는 것이 아니라 제대로 의 주어진 기능을 수행하도록 하는 것이라면, 단순한 영역의 다툼이 되어서는 안될 것이다.

29) 시민단체는 정부(기구)에 비하여 공식성이나 형식성은 현저히 떨어지지만, 시민사회로부터 받는 신뢰성은 상대적으로 높은 조직체라고 할 수 있다. 그러나 문제는 공식성이나 형식성은 충분히 갖추지 못하고 있다는 점에서 기반의 취약이라는 일정한 한계를 지니고 있다.

적어도 시민단체의 정체성과 자율성이 침해되지 않는 상황하에서만 가능하다. 미국의 경우 시민단체에 대한 정부 지원이 상당한 정도(시민단체 예산의 36% 정도)를 차지한다고 하지만(이근주, 2000:293), 이것은 시민단체가 정체성을 확보하였을 경우에 수용가능한 논의이다<sup>30)</sup>. 미국의 상황을 근거로 초기 단계부터 시민단체의 조기 정착을 위하여 정부지원을 받는 것은 타당하지 않다<sup>31)</sup>. 따라서 시민단체-정부간 역할 체계를 양자의 자율성을 유지하는 것이 매우 중요하다. 정부는 문제인지와 이슈화에 있어서 실패의 가능성성이 높으며, 시민단체는 정책 수행 과정에서 실패의 가능성성이 높기 때문에, 양자간의 실패가 서로 보완재로서의 역할을 수행할 수 있다. 문제는 이러한 실패를 양자가 인정하느냐 하는 것이다. 즉 양자가 이러한 실패의 가능성성을 수용하지 않을 경우, 결국 양자는 모두 실패한 상태로 남을 가능성성이 있기 때문이다. 물론 이러한 실패 가능성에 대한 수용은 사회적, 정치적 환경과 유관하다. 예를 들어서 정부가 부패 방지에 있어서 이슈 제기에 대한 실패 가능성성을 인식한다면, 시민단체가 이슈를 제기하도록 하기 위해서는 시민단체에 대하여 충분한 정보를 제공하여야 할 것이다. 그런데 시민단체가 정부의 정책과정에 개입하거나 혹은 정부가 시민단체를 정책과정에 개입시키는 것은 결국 시민단체의 공식화 혹은 제도화와 관련되어 있다. 즉 시민단체가 정부의 공식적인 정책과정에 공식적으로 그리고 빈번히 참여할수록 시민단체는 “類政府化”的 성격을 지니게 된다<sup>32)</sup>.

#### IV. 부패방지를 위한 사회역량의 강화와 시민단체<sup>33)</sup>

##### 1. 부패문제에 대한 집합적 대응과 사회역량의 강화

분명히 제도 개혁이 국가의 투명성과 책임성 강화에 기여할 수 있지만, 장기적으로는 사회역량의 강화(social empowerment)가 필요하다. 사회역량의 강화는 시민사회의 정치·경제적 생명력과 기능을 활성화시키는 것을 말한다(Johnston, 1998:85). 사회역량의 강화를 통한 정치·경제적 자원, 대안이나 활동에 대한 시민참여 확대는 시민사회에 대한 착취의 가능성을

30) 우리의 경우 현재 정부는 직접적 보조금 위주로 하고 있다(김준기, 1999:669-670). 이러한 직접적 지원 방식은 시민단체의 재정적 문제를 해소하는데는 도움이 되지만, 결국 시민단체의 성장에는 긍정적인 기여를 하기 어렵다는 점에서 최소화하여야 할 것이다.

31) 기우이겠지만 정부지원을 많이 받을 경우 해당 시민단체는 사회적으로 영향력있는 시민단체가 선택적으로 되는 것이 아닌가하는 의구심 든다. 특히 우리의 경우, 최근 시민단체들이 몇몇 이유로 정부지원을 거부하는 것도 이러한 사정들을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

32) 정부수립 이후 그 동안 많은 시민단체들이 있었지만 이렇게 주목을 받고 있는 것은 최근 들어와서의 일이다. 물론 과거의 시민단체 중에도 적극적인 활동을 한 경우도 있는데 대부분 정치적인 성격, 종교적인 성격, 혹은 친정부적 성격 등이 강한 조직들이어서 지금과 같은 대중적 신뢰를 얻지는 못하였다. 물론 이러한 현상의 저변에는 낮은 수준의 정치적 민주화가 깔려있었기 때문이다. 그러나 6공화국 이후 급성장한 사회권력과 정치권의 민주화 등으로 보다 자율적이고 개혁적인 시민단체들이 성장할 수 있는 기본적인 토대가 조성되기 시작하였다고 할 수 있다. 그동안의 여러 가지 시민단체의 성과에도 불구하고, 여전히 시민단체에 대하여 ①낮은 수준의 조직력 ②열악한 재정력 ③백화점식 영역 확대 ④유명인 주도의 폐쇄적 운영 ⑤회원, 자원봉사자의 부족 등의 비판도 제기되고 있다.

33) 많은 국가에서 부패방지를 위한 많은 노력이 있었지만 실패한 경우가 많은데, 그 이유중의 하나로서 시민참여의 결여를 지적하고 있다(Kisubi, 1999:117). 즉 부패방지가 성공한 국가들의 경우, 대부분 변화를 지지하는 국민들과 이들의 참여를 수용하고 이들에게 힘을 부여한 지도자가 있었다. 시민참여의 결여는 어느 정도는 정치사회체제의 성격을 반영할 수 밖에 없다는 점에서, 이러한 시민참여의 부족을 시민에게만 책임을 물을 수는 없다.

줄이고, 정치·행정과정에 시민이 참여하여 효과적으로 영향을 미칠 수 있으며, 이에 따라서 공무원의 사익 추구적 행동을 견제할 수 있다. 시민사회에 의한 견제가 효과적으로 이루어질 경우, 공무원들은 정치·경제부분에 있어서 자신들이 행사하고 있었던 독점권이나 자유재량권을 상당 부분 상실하게 된다. 이러한 공무원의 독점권이나 재량권은 Klitgaard(1988:75)가 말하는 부패의 기본적인 요소들이라는 점에서, 이러한 시민사회의 강화는 부패방지에 있어서 중요한 의미를 지니고 있다. 반부패 전략으로서의 사회역량의 강화와 권한 확대는 복잡하고 장기적인 과정으로서(Johnston, 1998:91), 이것이 조직, 인력, 관리 수준에서와 같은 단기적인 개혁까지도 대신하는 것은 아니다. 당연히 거시적이고 장기적인 수준에서의 시민사회에 대한 권한의 부여와 미시적이고 단기적인 수준에서의 개혁이 동시에 작동되어야 한다.

결국 부패방지에 있어서 시민사회의 기본적인 역량강화와 시민사회와 국가간의 권력 균형은 중요한 요소이다. 시민단체들은 바로 시민사회(시민들)와 국가간의 균형관계를 형성해 주는 중심축 내지는 연결고리의 역할을 한다. 시민사회의 발전과 역량 강화는 단기간에 일시적으로 이루어지는 것이 아니라는 점에서, 강화과정이 잘 인지되지 않거나 혹은 인지된다 하더라도 매우 불규칙적이고 무질서하게 보일 수 있다. 그러나 활기있는 시민정치는 본래적으로 불규칙적이다. 위로부터의 통제는 단기적으로는 부패 공무원들의 행동을 경직시킬 수 있지만, 보다 장기적으로는 시민사회의 발전을 통해서 부패억제를 지향하는 새로운 공공질서와 규범의 정착이 요구된다(Johnston, 1998:93). 바람직한 시민사회는 자유로운 상호작용이 가능한 사회로서, 자유로운 의사소통과 토론의 반복과정(학습과정)을 통하여 강력하면서도 정당성을 갖춘 사회적 규범을 형성할 수 있다.

이러한 시민단체의 역할은 OECD에 의해서도 상당히 강조되고 있다. OECD의 한 조사에 의하면<sup>34)</sup>, OECD 회원국가내에서 성실성(integrity)이 가장 높은 분야(기관)으로서 시민단체가 최고 평가를 받았다. 부패방지를 위한 개혁방안에서도 권한이양, 정치자금개혁, 금융개혁과 함께 시민단체의 발전을 제시하고 있어서, 시민단체가 반부패에 상당한 기여를 할 수 있음을 제시하였다. 최근 부패방지에 있어서 시민단체가 중요한 주체로서 부각되고 있는 것은 기본적으로 부패문제가 개인차원의 문제가 아니라, 조직, 사회, 국가 차원의 문제라는 인식이 전제 되기 때문이다. 즉 부패문제는 사적재가 아니라 공공재 혹은 집합재적 특성을 지니고 있다. 부패문제가 집합재의 특성을 지니고 있는 것으로 인식이 전환함에 따라서(김준기, 1999:665), 기본적으로 집합재적 문제에 관심을 가져왔던 시민단체들이 부패문제에 대해서도 관심을 갖는 것은 자연스러운 관심영역의 확장이다. 부패문제가 공공재로서의 특성을 지니고 있기 때문에, 부패문제에 직접 개입되어 이익이나 피해를 보지 않는 한 평상시에는 부패문제에 대하여 특별히 인식하지 않는다. 이런 점에서 시민단체의 역할은 부패문제가 공공재적 문제성을 지니고 있다는 것을 인식시키는 것이다.

공공문제로서의 부패문제에 비공식적인 시민단체가 등장할 수밖에 없는 것은 정부에 의한 부패방지정책이 실패하기 때문이다. 일반적인 정부실패에 대해서 시장이 개입하는 경우가 많은데, 부패문제의 경우에도 같은 논리로 시장과 시민단체가 개입하게 된다. 정부실패처럼 부패가 필요악적인 존재라는 인식이 퍼져있는 상태에서, 부패형성의 핵심요소의 하나인 시민의 의식개혁을 포함한 시민참여가 확보되지 않고서는 근본적인 개혁을 기대하기 어렵다. 이런 점에서 시

34) OECD가 1998년 OECD/USAID 공동의 국제세미나에서 조사한 결과이다. OECD.(1998).Results of the Pilot General Participant Survey-Combating Corruption in Transition Economies-.

민의 반부패 의식을 제고시키고 시민사회의 개혁을 유도하는 것이 바로 시민단체의 중심 역할이다<sup>35)</sup>. 물론 아직 대부분의 국가에서 시민단체의 힘이 약한 것이 사실이지만, 시민단체에 의하여 이러한 노력이 지속적으로 이루어질 때 부패에 대한 개혁의 가능성은 증대된다. 특히 시민단체는 특정한 계층이나 집단의 사람들만이 아니라 다양한 계층의 다양한 분야에 종사하는 사람들(종교인, 법률가, 회계사, 교수, 기타)에 의하여 구성되고 운영되기 때문에, 정부나 정치권과 비교하여 다양한 부패문제를 이슈화할 수 있다. 이것이 시민단체가 가지고 있는 가장 큰 장점의 하나이다.

## 2. 사회역량 강화 주체로서의 시민단체의 기능 : 문제의 지속성 유지

시민단체는 부패방지를 위한 중요한 주체들 중의 하나이지만 부패방지정책의 실행주체는 아니다. 물론 부분적으로 집행기능을 담당하기도 하지만, 이는 제한적으로 이루어지는 활동이다. 부패방지와 관련하여 시민단체가 기본적으로 수행할 수 있는 역할로서 ①문제(정책의제)의 지속적 제기 ②정부 정책에 대한 비판활동 ③정책대안의 제시 ④정부 정책, 제도, 조직의 개혁 요구 ⑤직접적 행동(시위) 등을 들 수 있다. 이러한 역할 중에서 가장 중요한 것이 문제의 지속적 제기라고 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 조직화된 부패 혹은 체제부패의 측면에서 보면 부패가 안정된 상태를 보이고 있는 국가에서 부패문제에 대한 대응에서 가장 중요한 첫 단계는 부패의 문제로서의 이슈화이다. 즉 부패문제에 대한 대응을 위한 구동(triggering) 메카니즘을 작동시키는 것이다. 이러한 메카니즘은 결국 외부 주체에 의하여 작동될 수 밖에 없는데, 그 역할이 바로 시민단체가 수행하여야 할 역할이다. 즉 부패가 안정된 국가에서 시민단체가 우선적으로 수행하여야 할 역할은 사회내에 부패문제에 대한 이슈나 의제가 보다 풍부해 지도록 만드는 것이다. 부패방지를 위해서는 풍부한 정책이 필요하지만, 우리의 경우 정책 이전에 부패문제를 지속적으로 의제화 하는 것이 필요하다. 이러한 역할의 수행은 어느 주체보다도 시민단체에 의하여 수행되는 것이 바람직하다. 이미 다른 국가의 경험에서 볼 수 있듯이, 부패방지에 어느 정도 성과를 거두기 위해서는 적어도 20년 이상의 시간을 소요한다는 점에서, 이러한 기간동안 부패방지가 효과적으로 추진되도록 하기 위해서는, 부패방지에 대한 정책과 논의가 지속적으로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 시민단체에 의한 부패문제의 지속적인 이슈화가 필요하다.

공공부문의 부패가 정부에 위임된 시민의 권한이 제대로 행사되지 못한 결과라는 점에서, 시민단체는 정부에 대한 비판과 더불어 위임된 권한의 부분적 철회를 주장하거나 역할을 대신하기 위하여 자발적으로 만들어진 조직체라고 할 수 있다. 이런 점에서 시민단체의 역할은 크게 비판과 대리로 구분할 수 있다. 때문에 시민단체는 실패한 정부(즉 부패한 정부)에 대한 보완책이면서 동시에 잠재적 대체제로서의 성격을 지니고 있다. 때문에 이러한 시민단체의 역할에 대해서 정부는 다양한 대응양식을 보일 수 있다. 즉 수용하는 경우와 그렇지 않은 경우인데, 문제는 어떠한 경우이든 정부의 권위나 역할이 제약된다는 점에서 갈등이 표출되기도 한다. 물론 최근에는 시민단체에 대하여 위임관계를 통하여 정부 스스로가 공식적인 권위를 부여

35) 부패방지에 있어서 시민의 협력이 필요한 이유로서 참여연대의 박원순 변호사는(1994:11-12) ①시민의 부패방지에 대한 확고한 의식없이는 부패방지는 한계에 직면하며, ②시민의 부패반대 의식의 제고와 확산이 부패예방의 조건이며, ③시민이 주체가 되어야 본질적인 부패 추방이 가능하다는 이유를 제시하였다.

하고 있는 경우도 있어서, 정부와 시민단체간 관계는 사안별로 서로 상이한 형태를 보이고 있다. 따라서 부패문제를 어떻게 인식하느냐에 따라서 부패방지를 위한 시민단체와의 관계설정에서 형태가 결정될 것이다. 즉 시민단체의 역할을 인정할 것인가 인정하지 않을 것인가. 그리고 인정한다면 어디까지 인정할 것인가가 문제이다. 그리고 정부의 의지와는 별도로, 시민단체 스스로의 입장에서도 시민단체의 역할을 어디까지 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 이것은 결국 정부의 역할 혹은 정부와의 관계를 어떻게 설정할 것인가와 맞물리는 논의라고 할 수 있다. 그런데 양자간에 문제에 대한 인식과 서로의 역할에 대한 인식이 상이할 경우, 양자간에는 갈등이 빚어질 수 밖에 없다.

우리나라의 경우, 많은 시민단체들이 전문적인 영역에서 각기 특화되어 활동하고 있다. 그런데 부패문제에 관해서는 특화된 영역에도 불구하고 정도의 차이는 있지만 대부분의 시민단체들이 관심을 갖고 활동하고 있다. 물론 이것은 부패문제가 다른 어떤 문제보다도 중요하다는 것을 의미하기도 하지만, 한편에서는 부패문제가 다른 분야와 달리 특별한 전문성을 필요로 하지 않는다는 인식을 전제하고 있다고 할 수 있다. 이러한 인식은 결국 부패문제에 대한 지속적 대응과 체계적 대응에 한계가 있을 수 밖에 없음을 의미한다. 시민단체 구성원의 다양성으로 시민단체의 역할과 책임을 일률적으로 논의하는 것은 한계가 있다. 예를 들어서 시민단체의 주요 구성원으로 내부 지도자, 전임 활동가(상근직원, 전문가), 일반 자원 봉사자, 비상임 전문적 활동자를 들 수 있는데, 물론 여기서 특히 중요한 구성원은 내부 지도자와 상근직원이라고 할 수 있다. 그런데 이들 구성원들의 역할이나 혹은 책임성 정도는 차이가 날 수 밖에 없다. 시민단체 구성원중 내부 지도자나 상근직원들이 정부의 위원회에 참여하는 것과 외부 비상임 전문적 활동자가 시민단체를 대표하여 참여하는 것은 성격이 다를 수밖에 없다. 즉 내부 직원들의 참여는 외부 전문가의 참여 보다 상대적으로 제약을 받을 수 있다는 것이다. 왜냐하면 직접적인 정책과정에의 참여가 긍정적인 요소가 없는 것은 아니지만, 결국 보다 강한 비판을 부분적으로 제약받을 수 밖에 없다는 점에서, 적어도 부패문제에 관한한 정부 위원회의 참여 등과 같은 직접적인 정책과정에의 참여가 바람직한 것인가 하는 의문이 제기될 수 있다.

## V. 부패방지를 위한 정부-시민단체(NGO)의 역할체계

### 1. 정부-시민단체간 균형과 상호작용 확보 : 공유와 긴장

시민단체는 여러 가지 측면에서 정부에 비하여 힘이 약하고 활용할 수 있는 수단이 제한된다. 따라서 반부패의 중요한 주체로서 시민단체의 역할을 수용한다면, 이를 위한 기반 조성은 필요조건이다. 여기서 가장 중요한 것은 시민단체와 정부간에 적절한 힘(권력)의 균형과 이를 토대로 한 상호작용이 이루어질 때 시민단체는 반부패 정책의 진정한 주체가 될 수 있다. 우리나라의 경우, 많은 시민단체들이 정부의 정책과정에 직간접적으로 참여하고 있지만, 상당 부분 구색 갖추기 용이 많은 것이 사실이다. 물론 과거에 비하여 보다 적극적인 참여가 이루어지고 있고 또 정책과정과 내용에 변화를 줄 수 있지만, 아직은 형식적인 참여는 그치는 경우가 많다. 따라서 가장 중요한 전제가 되는 기반은 바로 “정부-시민(혹은 시민의 대리로서의 시민단체)”관계의 균형의 유지라고 할 수 있다. 이러한 권력의 균등성이 확보될 수 있을 때, 양자간에 견제와 균형, 비판과 수용이 가능할 것이다. 정부-시민간의 균형을 가능하게 할 수 있는 조

건들은 다음과 같다.

〈표 1〉 정부-시민단체간 균형의 조건

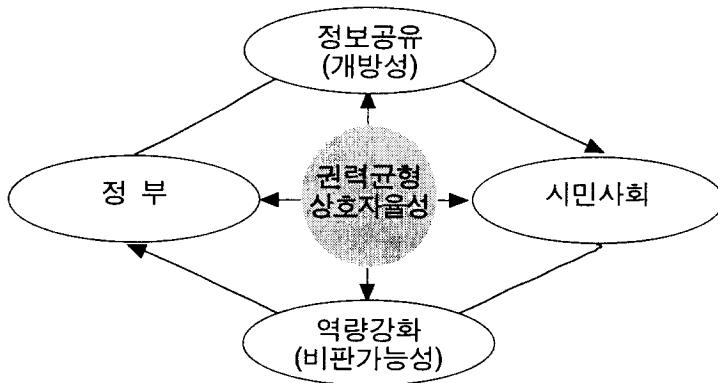
거시적 조건들	미시적 조건들
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정치적 분권화, 발전</li> <li>· 시민사회의 성숙과 발전</li> <li>· 자원(정보 등)의 공유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부에 대한 체계적 감시활동</li> <li>· 자율적인 조직의 인력과 예산 확보</li> <li>· 정규인력, 지원인력(자원봉사)</li> <li>· 전문성 강화 및 확보</li> </ul>

부패가 발생하는 근본적인 이유는 부패가 발생하는 조건, 상황, 결과 등에 대한 정보가 외부로 노출되지 않기 때문이다. 이러한 점에서 본다면, 부패방지가 효과적으로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 적절하고 정확한 정보가 조직 내·외부로 공개되는 것이다. 부패 발생에 우호적인 정보의 가치를 제거하는 것이다. 이것은 정보의 공개와 공유를 통하여 가능하다. 정부는 시민단체를 포함한 사회에 보다 많은 정확한 정보를 제공하는 역할을 담당하여야 한다. 이것이 정책과정에 시민단체를 직접 참여시키는 것 이상으로 중요하다. 정보의 공개와 공유는 부패문제에 대한 지속적 논의를 위한 공동의 장을 제공하는 것이다. 부패방지라는 공동의 목표가 효과적으로 달성되기 위해서는 부패문제에 대한 지속적 논의가 필요하다는 점에서도 정보의 공유와 공개, 이를 통한 공동의 논의의 장이 필요하다.

그리고 부패방지가 발전의 중요한 전제라는 점에서, 이것의 핵심적인 주체라고 할 수 있는 정부와 시민단체가 유기적인 협력관계를 구축하는 것이 매우 필요하다. 그러나 여기서 고려할 것은 이것은 현실의 차원인가 아니면 규범의 차원인가 하는 것이다. 부패방지를 위해서는 적극적인 협력이 필요하지만, 그 형태가 반드시 공동으로 일하는 것만을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 양자간에 공통의 가치와 목표를 지향한다면, 각기 다른 공간에서 자율적으로 활동하는 것도 바람직한 협력관계라고 할 수 있다. 정부와 시민단체가 좋은 목적으로라도 지나치게 유착되면, 결국 시민단체의 자율성과 정체성에 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 우선적으로 기대되는 바람직한 관계는 부패방지를 위한 협력관계 형성을 지향하되, 정부와 시민단체가 각각 자율성을 충분히 확보하는 것이다. 시민단체가 자율성을 확보하지 못한다면, 정부-시민단체의 협력관계는 곧 시민단체의 정체성 위기를 초래할 수 밖에 없다. 이러한 자율성의 유지는 결국 정부-시민단체간에 협력관계를 지향하되, 항상 일정한 긴장관계가 형성되어 있어야 한다. 즉 정부와 시민단체간의 상호작용에 있어서는 협력 이전에 전제적 자율성이 필요하다.

물론 여기서의 자율성은 Huntington(1968)이 말하는 “상호자율성(mutual autonomy)”을 의미한다. 상호자율성은 정부와 시민단체간의 배타성이나 고립을 의미하는 것이 아니라, 서로 작용하면서도 서로의 경계와 영역을 각각 유지하는 것을 의미한다. 따라서 양자간의 관계에서 정부는 시민사회에 대한 존중과 시민단체의 가치에 대한 인정을 의미하며, 시민단체는 정부의 의무와 가치, 기능에 대해서 올바로 이해하는 것을 의미한다. 물론 이러한 양자간의 상호자율성과 협력이 인정되기 위해서는 양자간에 특정한 가치에 대한 어느 정도의 공유가 전제되어야 한다. 만일 정부와 시민단체가 지향하는 가치가 충동할 경우, 양자간의 관계는 상호자율성의 관계보다는 고립적 의미에서의 갈등관계를 형성할 수 있다. 따라서 우리의 경우, 정부-시민단체 관계에서 고려해야 할 것은 이러한 양자간의 추구하는 가치의 동일성 정도 판단에 대한 것이다.

〈그림 2〉 정부-시민사회간 상호 자율성



그런데 이점에서, 우리의 경우 정부와 시민단체간에는 상당한 인식의 간극을 보이고 있다. 그 동안 우리나라 정부도 시민단체와 일정한 관계를 형성하였다. 그러나 적어도 80년대까지는 친정부적인 시민단체들이 정부와 협력관계를 형성하였다. 정부에 비판적인 시민단체들은 정부와의 협력관계가 형성되지 못하였다. 그러나 90년대 들어와서는 상이한 양상을 보이고 있다. 기존의 친정부적인 시민단체들의 협력관계가 계속 유지되는 가운데, 정부 비판적인 시민단체들이 부분적으로 정부와 협력관계를 형성하기 시작하였다. 물론 이것이 가능하게 한 가장 큰 변화는 정치환경의 변화라고 할 수 있다. 물론 정부 비판적인 시민단체의 활동은 친정부적인 시민단체의 활동과는 확연히 구분된다.

## 2. 시민단체의 역할 한계와 지속적 비판적 기능의 유지

부패방지에 있어서 시민단체-정부간 협력관계 구축이 필요하기는 하지만 아직은 양자 모두 일정한 제약요인을 지니고 있다. 먼저 정부 입장에서는 시민단체와의 협력체계 구축에 있어서 시민단체의 활동을 왜곡시킬 수 있다는 비판에 직면하고 있다<sup>36)</sup>. 정부 입장에서는 변화하는 사회의 흐름과 경향을 반영하기 위하여 시민단체를 정책과정에 형식적이든 실질적이든 참여시키고자 한다. 그러나 아직은 시민단체의 소극적 대응이나 혹은 시민단체를 왜곡 이용하여 어용화한다는 외부의 비판을 받고 있다는 점에서 적극적인 관계 형성에 제약이 있다. 물론 이러한 비판은 시민단체가 앞으로 더 활성화되더라도 지속적으로 제기될 수밖에 없는 문제이다. 그리고 장기적으로도 시민단체가 직접적인 정책활동을 수행하지 않는 이상 정책과정에 직접적으로 참여시키는데는 현실적인 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 이러한 비판과 한계를 극복하기 위

36) 부패방지에 있어서 정부는 주체임에도 불구하고 일정한 한계를 지니고 있는데, 이것은 정부를 포함한 정치사회적 환경의 특성에 의하여 영향을 받기 때문이다. 부패방지에 있어서 정부가 지니고 있는 제약요인들과 이로 인한 문제점은 다음과 같이 지적될 수 있다.

- ① 부패의 주체이자 문제의 당사자(정당성 확보의 한계)
- ② 부패에 문제 인식의 무감각(정책 이슈 제기 및 지속성의 결여)
- ③ 비판에 대한 거부의식(비판조직과의 갈등)
- ④ 정치적 판단과 선택(문제에 대한 정치적 대응)
- ⑤ 문제로서의 부패의 복잡성(정부 역할의 한계)

해서는 시민단체를 정책과정에 핵심적으로 참여시키도록 하거나, 혹은 시민단체가 정확하고 폭넓은 정보를 공유하여 정부와 정부정책에 대한 유효한 비판자가 될 수 있도록 제반 여건을 조성하는 간접적인 협력관계를 구축하는 방안을 고려할 수 있다<sup>37)</sup>. 현재는 적극적 참여도 여건 조성도 되지 못하고 있는 상황이다.

그리고 시민단체 입장에서는 정부와의 협력관계에 따라서 친여성 혹은 관유착의 비판에 직면할 수 있다. 시민단체를 활성화시키는 방법의 하나는 시민단체의 활동이 정부 정책과 관련하여 직접적인 성과를 담보하도록 하는 것이다. 즉 단순히 시민단체가 간접적인 비판기능만을 수행하는 것만이 아니라, 정부 정책과정에 실질적인 영향을 미쳐서 개혁과 변화를 야기할 수 있을 때, 일반 국민의 신뢰와 지지를 획득할 수 있다는 것이다. 우리의 경우처럼 아직 시민단체의 저변이 확대되지 않은 상태에서는 이렇게 성과에 대한 기대가 높을 수 밖에 없다. 이런 점에서 많은 시민단체들이 자의적 혹은 타의적으로 정부의 정책과정에 직·간접적으로 참여하고 있다. 물론 참여에 따른 긍정적 편익을 부정할 수는 없지만, 과연 현재의 우리나라와 같은 정치·사회적 상태에서 과연 어느 정도의 참여가 바람직한 것인지에 대해서는 구체적인 논의의 필요성이 있다. 즉 정책공동체(policy community)의 범주에 규범적으로는 시민단체를 포함시키는 것이 바람직할 수 있지만, 문제는 정부에서의 수용의도와 정도이다. 시민단체의 정부의 각종 위원회나 정책과정에 대한 참여가 자의적인 것이 아닐지라도, 결국에는 정부정책의 정치적 혹은 사회적 합리성을 확보하는데 일조하고 있다는 점에서도 문제를 지니고 있다.

시민단체가 지니고 있는 개혁과 가시적 성과에 대한 열망은 정부 정책과정에 대한 참여 뿐만 아니라, 한편으로는 정치권에 대한 직접적인 진입시도로 연결되기도 하였다. 즉 일부 명망 있는 시민단체 지도자들이 정치권에 진입하게 되는 이유를 대부분 개혁을 보다 직접적으로 실천하기 위해서라고 말하는 것이 이를 의미한다. 그러나 이러한 시민단체 지도자들의 정치권 진입이 성공하였다거나 혹은 의미있는 변화를 가져왔다는 평가를 찾기는 어렵다. 오히려 기성의 정치권에 동화되는 것이 우리의 현실이다. 결국 우리나라의 부패문제가 지니고 있는 특성과 우리의 정치·사회적 환경을 고려할 때, 정부와 시민단체의 관계는 여전 조성자와 비판자로서의 관계를 정립하고, 이를 상당기간 동안 지속화시키는 것이 필요하다. 시민단체에게는 더욱 더 강한 비판자로의 역할이 필요하다. 우리나라의 시민단체는 정책과정에의 직접적 참여보다는 아직은 보다 적극적인 비판자의 입장에 서야 할 것이다. 협력이나 공생산은 그 이후의 문제이어야 할 것이다. 특히 현 단계에서 시민단체가 정치단체로 전면에 나서지 않는 이상 직접적 참여는 시기상조라고 할 수 있다<sup>38)</sup>.

시민단체가 정책과정 등에 참여한다 하더라도 현실적으로 소수로서의 제한적 참여라는 점에서 정책의 내용과 결정을 주도할 수 없는 입장이다. 물론 주도는 못하지만 비판적인 입장을 견지함으로서 긍정적인 역할을 수행할 수는 있다. 그러나 아직까지 우리나라의 정치권이나 행정권이 시민단체를 정책과정의 핵심에 두지 않고 있으며, 또한 수많은 정책, 부패방지 논의들이

37) 그런데 이 문제는 결국 “여러 손”的 문제, 즉 정책결정 주체의 다원화에 따른 책임 소재의 문제를 초래 한다(hondeghen, 1998:1-2, 톰슨, 1987:92-96). 때문에 정부의 개방이 소극적으로 이루어 지거나 혹은 책임의 전가문제가 발생한다.

38) 즉 우리의 경우 아직 부패문제는 상당부분 정치논리로 접근되고 있으며, 시민단체의 직접적인 참여는 바로 정책과정에의 직접적인 참여를 의미한다. 이것은 시민단체의 정치적 참여를 반대하는 것이 아니라, 시민단체가 충분한 정체성을 확보하지 않은 상태에서 정치논리에 의하여 활용되는 것을 반대하는 것이다. 이런 점에서 필자는 정치권의 유혹에도 불구하고 정치에 거리를 두면서 시민단체의 활동에 전력하는 시민단체활동가들을 지지하는 입장이다.

정치의 논리로서 이루어지고 있다는 점에서, 직접적인 참여는 결국 시민단체가 좋은 삶든 정치의 장 한 가운데 설 수밖에 없음을 의미한다. 특히 현재와 같은 우리의 풍토하에서 시민단체가 정치활동을 수행하는 것은 정치사회 변혁에 있어서 분명히 매우 중요한 영향을 미친다. 그러나 문제는 모든 시민단체가 정치의 장 한 가운데 서는 것이 과연 바람직한 것인가 하는 데에는 이견이 존재한다.

예를 들어서 지난 2000년 총선에서 총선연대의 활동이 우리에게 시사하는 바는 매우 크다. 당시 총선연대의 낙천, 낙선운동은 분명 우리 정치사에 한 획을 그은 것만은 분명하다. 그러나 이 획은 다양하게 해석될 수 있다. 그 중에 한 해석은, 총선연대의 활동이 결국 국민의 자유의지와 선택권을 적어도 어느 정도 정치적으로 강요하였다는 것이다. 즉 총선연대의 결정은 옳고 정당한 것으로서, 이를 수용하지 않는 것은 반정의적이고 시민의식이 부족한 것으로 강제로 낙인한 것은 아닌가 하는 것이다. 우리가 민주주의를 지지하는 것은 민주주의는 강요하는 시스템이 아니기 때문이다. 만일 지난 총선과정에서 평범한 시민임에도 불구하고 이러한 시민단체들의 활동으로 선택에 있어서 윤리적 부담감을 느꼈다면, 과연 이것이 시민의 낮은 윤리성에 기인한 것으로 판단하는 것이 옳은가이다. 시민단체의 역할은 선택을 하여 일반시민에게 주는 것이 아니라, 일반시민에게 수많은 선택권이 있으며, 이를 자율적으로 행사할 수 있도록 유도하는 것이다. 이런 점에서 일반 시민의 대리로서의 시민단체가 직접적인 선택행위를 하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없다.

따라서 시민단체는 적어도 부패문제에 관한 한, 정책과정에 대한 직접적인 참여보다는 자율적인 입장에서 보다 엄격한 비판자로서의 입장과 나아가서 독자적인 실천자의 입장 갖는 것이 중요하다. 시민단체가 부패방지를 위하여 보다 우선적으로 해야 할 일은 사회 내에 반부패적인 분위기나 문제의 지속적 이슈화를 유지하는 것이라고 할 수 있다. 현실에서 생각하고 현실에서 실천하는 정부와 비교하여, 시민단체는 실천은 현실에서 하되, 이상과 가치는 보다 규범적인 수준을 견지하는 것이 오히려 필요하다. 시민단체가 현실을 적극적으로 반영하는 주장과 논의를 한다면, 이것은 정부의 정책과정에 개혁적인 인사가 일부 참여하고 있는 것과 차이가 없기 때문이다.

## VI. 결 론

우리나라나 외국의 경험을 고려할 때 부패문제에 대한 대응은 많은 시간과 노력을 필요로 한다. 그것은 부패문제가 지니고 있는 구조적 속성과 더불어, 부패문제가 정치·사회적 경향을 반영하기 때문이다. 부패문제와 관련한 이러한 속성들은 법과 제도 중심의 처방이 부패문제의 해결을 위한 단기적 응급처방은 될 수 있지만, 근원적인 처방은 될 수 없음을 의미한다. 이와 같은 점에서 최근 우리나라만이 아니라 국제기구에서도 법·제도적 처방과 더불어 윤리적 대응방안이나 혹은 시민단체의 활성화를 통한 부패방지를 강조하고 있는 것은 당연히 흐름이라고 할 수 있다.

이중 특히 주목을 받고 있는 것이 본고에서 논의한 시민단체의 역할이다. 부패방지에 있어서 시민단체의 역할이 특히 강조되고 있는 것은 시민단체의 활동에 대한 신뢰감만이 아니라, 시민단체의 활성화가 결국은 정부-사회관계의 균형을 의미하는 것이기 때문이다. 즉 부패 발생

의 가장 근원적인 원인은 바로 제대로 통제되지 않은 권력에 있으며, 부패 가능성이 험준하고 있는 권력을 근원적으로 통제하는 방법은 다름 아닌 정부-시민사회의 균형성에 있기 때문이다. 이러한 점에서 시민사회의 신뢰받는 대리인으로 인식되고 있는 시민단체의 역할이 기대되고 또한 강조되고 있는 것은 지극히 당연한 일이다.

문제는 우리의 경우, 아직까지 시민단체의 형성과 활동의 역사가 일천하고, 이에 따라서 아직 확고한 정체성과 자율성을 확보하지 못하고 있다는 점에서, 정부와의 협력관계 구축은 일정한 제약을 받을 수 밖에 없으며, 양자 공히 부담을 갖고 있는 것이 사실이다. 즉 정부와의 협력관계를 통하여 시민단체의 성과가 상당한 수준으로 담보될 수는 있지만, 이로 인하여 시민단체의 자율성 혹은 자율적 성장의 가능성 또한 이에 반비례하여 감소될 수 있기 때문이다. 특히 부패문제에 관한한 우리의 시민단체는 정부와의 정책상 협력체계 구축 보다는 보다 비판적인 입장에서 접근하여야 할 것이다. 물론 비판적 입장은 단순히 정부와의 적대감을 의미하는 것이 아니다. 앞서도 언급하였듯이, 우리의 경우 부패문제에 있어서 가장 커다란 문제점은 부패문제가 지속적인 이슈가 되지 못하고 일시적인 이슈로서 정치적으로 활용되는 경우가 대부분이었다는 점에서, 부패문제의 이슈화는 중요한 부분이라고 할 수 있다. 시민단체의 현실적인 여건과 이슈의 지속성 확보라는 점에서, 시민단체의 활동이 아직은 보다 비판적인 입장을 견지하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김석준 등. (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 대영문화사.
- 김종순. (1999). 한국 NGO의 실태와 발전방향. 한국행정연구원. 「한국행정연구」. 8-1.
- 김준기. (1998). 비영리단체의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인 이론의 관점에서. 서울대학교 행정대학원. 「행정논총」. 36-1.
- 김준기. (1999). 정부-NGO 관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO 지원사업 분석. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 남궁근. (2000). 반부패를 위한 국내 NGO 활동 분석. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문.
- 박상필. (1999a). 시민단체와 정부간의 견제·협력의 변증법적 조화 모색. 대구·경북행정학회. 「한국행정논집」. 11-1.
- 박상필. (1999b). 시민단체와 정부의 관계 유형과 지원체제. 한국행정학회. 「한국행정학보」. 33-1.
- 박상필. (1999c). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 한국행정연구원. 「한국행정연구」. 8-2.
- 박홍식. (2000). 해외 반부패 NGO 활동의 분석. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문.
- 송희준. (1999). 국가와 시민사회의 관계. 한국행정연구원. 「한국행정연구」. 8-1.
- 신광영. (1999). 비정부조직(NGO)과 국가 정책. 한국행정연구원. 「한국행정연구」. 8-1.
- 신희권. (1999). 지방정치의 변화와 자발적 조직의 역할. 한국행정연구원. 「한국행정연구」. 8-1.
- 윤태범. (2000a). 효율적인 반부패를 위한 윤리적 정부의 구축방안: 신뢰 시스템의 형성을 중심으로. 반부패 행정시스템 연구소 개소 기념 세미나 발표논문집.
- 윤태범. (2000b). 우리나라 정부의 반부패정책의 평가: 지속성의 확보 관점에서. 한국행정학회. 「한국행정학보」. 33-4.
- 윤태범. (1999a). 지속가능한 부패방지와 윤리적 정부의 구축방안. 한국행정학회·한국행정연구원 공동세미나 발표논문집.
- 윤태범. (1999b). 부패와 개혁: 체제적 접근. 한국행정학회 하계학술회의 논문집.
- 이근주. (2000). NGO 실패와 정부의 지원에 관한 연구: 환경 NGO를 중심으로. 「한국행정학보」. 34-1.
- 이준형. (2000). 「시스템의 이해」. 인하대학교 출판부.
- 임승빈. (1998). 「행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구」. 한국행정연구원, KIPA 연구보고 98-11.
- 정동근. (1999). 행정통제와 NGO. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 황경식·정원규 역. (1999). 「공직의 윤리」. 철학과 현실사.
- Anechiarico, Frank, James B. Jacobs. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago : The Univ. of Chicago Press.
- Batley, Richard. (1994). The Consolidation of Adjustment : Implications for

- Public Administration. *Public Administration and Development*. 14(5).
- de Spelville, Bertland E. D. (1996). The Experience of Hong Kong in Combating Corruption. paper presented at Uganda International Conference on Empowerment of Civil Society in the Fight Against Corruption, Mweya Lodge, Uganda. 21-25. April.
- Elliot, Kimberly Ann. ed. (1997). *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC : Institute of International Economies(IIE).
- Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael & Victor T. Levine. ed. (1989). *Political Corruption : A Handbook*. New Brunswick, NJ. : Transaction Books.
- Hondéghem, Annie. (1998). *Ethics and Accountability in a Context of governance and new Public Management*. IOS Press.
- Johnston, Michael, & A. Doig. (1999). Different Views on Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies. in Stapenhurst, R., & S. J. Kpundeh. (1999). *Curbing Corruption : Towards a Model for Building National Integrity*. EDI of World Bank.
- Johnston, Michael. (1998). Fighting Systemic Corruption : Social Foundations for Institutional Reform. M. Robinson. ed.(1998). *Corruption and Development*. U.K. : Frank Cass
- Johnston, Michael, & Yufan Hao. (1995). China's Surge of Corruption. *Journal of Democracy*. 6(4).
- Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*, Berkely, CA : Univ. of California Press.
- Langseth, Petter, Rick Stapenhurst & Jeremy Pope. (1997). The Role of a national Integrity System in Fighting Corruption. *EDI(Economic Development Institute of The World Bank) Working Papers*. 400/142.
- McCubbins, Matthew D., & T. Schwartz. (1984). Congressional Oversight Overlooked. *American Journal of Political Science*. 28.
- OECD. (1998). Improving Ethical Conduct in the Public Service-Recommendation of the OECD Council.
- OECD. (1998). Principles for Managing Ethics in the Public Service.
- OECD. (1998). Results of the Pilot General Participant Survey-Combating Corruption in Transition Economies-.
- OECD. (1996). Ethics in the Public Service. Occational Papers. 14.
- Porta D. d. & Alberto Vannucci. (1999). *Corrupt Exchanges*. Aldine de Gruyter.
- Pritchard, Jane. (1998). Code of Ethics. in *Encyclopedia of Applied Ethics*. Academic Press. 527-34.
- Robinson, Mark. ed. (1998). *Corruption and Development*. U.K. : Frank Cass
- Stapenhurst, R., & S. J. Kpundeh. (1999). *Curbing Corruption : Towards a*

- Model for Building National Integrity.* EDI of World Bank.  
Williams, R. (1987). *Political Corruption in Africa.* U.K.:Gower.  
World Bank. (1999). A Multipronged Strategy for Combating Corruption.  
World Bank. (1999). Fostering Institutions to Contain Corruption. *PREM Notes.* 24.

---

**尹泰範**: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문:한국 관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구, 1993) 경기개발연구원 연구위원을 역임하였으며, 현재는 국립 부경대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 인사행정, 공직윤리, 감사제도 등이며, 주요저서로서는 『관료부패와 통제』(공저, 1994), 『공무원 근무실적 평가를 위한 점수제 인사평정제도 도입방안』(공저, 1998), 『한국행정론』(공저, 1998), 『지속가능한 개혁을 위한 정부인력관리』(공저, 1999), 『공무원관리론』(공저, 1999), 『한국의 부패와 반부패 정책』(공저, 2000), 『지방정부개혁』(공저, 2001), 『정부와 NGO』(공저, 2000)등이 있으며, 주요 논문으로서 「우리 나라 지역통계 관리체계의 문제점과 발전방안」(1997), 「지방자치단체 인력관리의 경쟁력 강화에 관한 연구」(1997), 「공무원부패에 대한 법적 통제방안」(1997), 「개방형 공무원 임용제도 :영역 혹은 방법」(1999), 「지방자치단체에서의 목표관리제의 전략적 추진과 활용」(2000), 「우리 나라 정부의 반부패정책의 평가」(1999), 「공무원의 직무특성별 부패가능성과 방지전략」(2001) 등이 있다.