

## 우리나라와 개별 국가의 부패방지조직 및 기구에 관한 비교분석\*

– 부정청탁금지법의 시행에 즈음하여 –

A study on the comparative analysis of the anti-corruption organization and  
agency in Korea and other country

조 재 현(Cho, Jae Hyun)\*\*

### ABSTRACT

Most countries have proceeded the corruption prevention policy. And also they have the Corruption Prevention Act as a legislative control, corruption prevention organization like the police, the prosecution, administrative auditing institutions as a administrative and judicial control. Besides some nations have the strong independent organization for the corruption prevention. There are the Independent Commission Against Corruption(ICAC) of Hong Kong and Corruption Practices Investigation Bureau(CPIB) of Singapore as a strong independent agency. We have made various efforts to prevent and fight the corruption, to see a variety of mechanisms and to adopt better governance mechanisms and anti-corruption systems. Like anti-corruption mechanisms of the Singapore and Hong Kong, there are independent organization besides of the administrative and judicial corruption control in Korea, that is the Board of Audit and Inspection of Korea(BAI) and Anti-Corruption & Civil Rights Commission(ACC). BAI is the supreme audit institution for checking the accounts and economic management of the state and the public sector. It audits the accounts of the state organization and also inspects the work performed by government agencies and the duties of their employees. We might have modeled the ACC on Hong Kong's ICAC and CPIB that have achieved notable success in the investigation and prevention of corruption. BAI are required to come to the front in order to fight the corruption. But BAI is not able to take charge of all fields relation to the corruption taking account of the concerned provisions of the Constitution and legislations. Thus we need to make avail of ACC effectively enhancing the power and capacity to deal with the corruption case.

Key words: The Board of Audit and Inspection of Korea, Anti-Corruption & Civil Rights  
Commission, audit, inspection, corruption

\* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 동아대학교 법학전문대학원 교수

## I. 들어가며

부패현상의 근절은 시대를 넘어 모든 국가의 중요한 의제로 자리매김 하고 있다. 각 국가는 부패방지를 위해 법제도의 정비와 제도적 장치의 마련에 적극적이다. 대다수의 국가는 검찰, 경찰 등 수사기관, 행정기관 또는 사법기관에 의한 행정적 사법적 부패통제 및 부패방지시스템을 구축하고 있으며, 이를 뒷받침하기 위한 입법적 통제를 경주하고 있다. 그 밖에도 일부 국가에서는 강력하고 독립적인 부패방지기구의 설립에 적극적이다.

우리나라는 전형적인 행정적, 사법적 통제 외에도 헌법상의 독립기구로서 회계검사와 직무감찰을 주요한 기능으로 하는 감사원과 부패방지와 국민권익을 위한 총괄적 기관으로 국민권익위원회를 두고 있다. 헌법 제97조에서는 감사원의 헌법적 설치근거를 마련하면서 감사원법에 의하여 감사원을 설치 운영하고 있다. 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 권익위법)을 제정하여 부패방지를 위한 기구로 국민권익위원회를 설치하고 있다. 권익위법에서도 “고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적”으로 국민권익위원회를 설치한다고 밝히고 있다.<sup>1)</sup> 최근에는 입법적 통제와 행정적 통제를 강화하였다. 고질적 부정청탁과 금품수수의 관행을 근절하기 위하여 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(이하 부정청탁금지법)을 제정하였다. 부정청탁금지법의 시행이 얼마 남지 않은 시점에서 많은 비판과 문제점의 제기에도 불구하고 헌법재판소는 부정청탁금지법의 합헌성을 확인하였다.<sup>2)</sup> 부정청탁금지법에서는 공직자 등의 부정청탁 등 방지에 관한 업무의 총괄기관으로 국민권익위원회를 정하고 있다.<sup>3)</sup> 이처럼 국민의 권익보호를 위한 검찰, 경찰, 행정기관 등의 행정적 통제와 사법적 통제가 상시 가능함에도 불구하고 감사원이거나 국민권익위원회라는 부패전담기구의 설치나 부정청탁금지법과 같은 입법적 통제가 강화되고 있는 것은 부패방지와 국민의 권익보호가 충분히 달성되지 못하고 있다는<sup>4)</sup> 반성적 고려가 작용한 것이 아닌가 생각된다.

기존의 전형적인 입법적, 행정적, 사법적 통제에도 불구하고, 공공부문의 부정부패는 근절되지 않는 고질적 사회현상으로 인식되었다. 오늘날에는 공직부패를 포함한 공공부문의 부패현상에서 보다 확대되어 민간영역의 부패현상이 더욱 문제가 되고 있다.

1) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제1조.

2) 헌재 2016. 7. 28. 2015헌마236 등.

3) 제12조(공직자등의 부정청탁 등 방지에 관한 업무의 총괄) 국민권익위원회는 이 법에 따른 다음 각 호의 사항에 관한 업무를 관장한다.

1-5(생략)

4) 최진욱, “부패와 국민의 권익 그리고 제도적 대응: 국민권익위원회를 중심으로”, 『한국부패학회보』 제17권 제3호, 2012. 9, 14면.

공공부문 부패관행의 밀행성이나 확대가능성 뿐만 아니라 민간영역의 부패 등 새로운 부패 현상의 증가는 전형적인 행정적·사법적 통제의 한계를 노정시키게 되고, 그로 인해 개별 국가에서는 부패방지를 위한 독립 및 전담기구의 설치가 확대되고 있는 추세이다. 우리나라의 감사원이나 국민권익위원회도 그러한 결과의 반영이라고 볼 수 있다.

이하에서는 수사기관을 포함한 전형적인 행정적 통제와 사법적 통제, 입법적 통제에 관한 논의는 제외하고, 비교법적 시각에서 독립적인 부패방지 전담기구의 설치 필요성, 헌법적 의미, 그것의 역할과 기능을 중심으로 논의를 전개한다.

## II. 부패방지조직 및 기구에 관한 비교법적 검토

부패방지조직을 갖추지 않은 국가는 없다. 대다수의 국가는 전형적인 입법적, 행정적, 사법적 부패통제 시스템을 구축하고 있다. 차이점은 부패방지법과 같은 독자적인 개별법에 의한 입법적 통제를 구축하고 있는가? 또는 행정적, 사법적 통제 외에도 독립기관으로서 부패방지기관을 두고 있는 가에서는 차이를 보인다. 대체로 독자적인 부패방지법과 독립기관으로서 부패방지기구를 두고 있는 국가는 우리나라를 비롯하여 홍콩이나 싱가포르 등이다.<sup>5)</sup> 미국을 비롯한 많은 국가들은 공공의 부패를 억제하기 위하여 다중기관전략(multi-agency strategy)을 채택한다. 다중기관접근은 부패에 있어서의 공적 영역에 대한 조사, 방지, 교육을 담당하는 상호 교차적 기관(cross-cutting agencies)으로 특징지워진다.<sup>6)</sup> 다중기관 전략 하에서는 집중적이고 강력한 기관이 없다. 대신에 그들의 핵심적 능력이나 자치권을 보유한 전통적인 사법적·행정적 기능이 존재한다. 다중기관전략의 성공적 예가 미국의 공직자 윤리국(OGE)이다. 미국은 부패의 방지를 위한 단일의 강력한 기관을 두지 않고 있으며, 공직자 윤리국은 조사권이나 기소권한을 갖지 않는다.<sup>7)</sup> 그 밖에 독일이나 일본의 경우에도 독립적인 부패방지기구를 두지 않고 있다. 독일의 경우에는 내무부, 연방범죄청과 각 주의 상황에 맞는 조직을 갖추고 있다.<sup>8)</sup> 일본의 경우에도 국가공직자윤리심사회나 윤리감독관 등에 의해 부패통제가 이루어지고 있으며, 별도의 독립된 부패방지기구를 두고 있지 않다.<sup>9)</sup>

5) Jon S.T. Quah, "Globalization and Corruption Control in Asian Countries: The Case for Divergence", 4 Pub. Mgmt. Rev. 453 (2002), p. 457-64.

6) Joanna MacMillan, Reformasi and public corruption: Why Indonesia's anti-corruption agency strategy should be reformed to effectively combat public corruption, Emory International Law Review 2011, p. 597.

7) Joanna MacMillan(fn 6), p. 598.

8) 박규환, "독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구", 『지역법제연구』 제12-16-①-4, 2015, 23면 이하.

9) 배성호, "일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구", 『지역법제연구』 제12-16-①-8, 2015, 77면 이하.

## 1. 미국

미국의 공직자 부패방지조직은 특정 부서가 반부패정책을 독자적으로 수행하는 것이 아니라 견제와 균형의 원리에 따라서 중층적으로 수행한다. 연방수사국(Federal Bureau of Investigation, FBI), 정부윤리국(Office of Government Ethics, OGE), 법무부감찰국(Office of Inspector General, OIG), 특별조사국(Office of Special Counsel:OSC), 회계감사원(Government Accountability Office, GAO) 등이 공직자부패방지 정책을 예방하고 반부패 정책을 추진한다.<sup>10)</sup>

연방수사국은 공공부패는 국가 안보와 삶의 양식에 가장 근본적으로 위협할 수 있는 범죄로 보고, 이러한 공공부패를 척결하기 위하여 기술과 능력을 갖춘 요원들이 비밀리에 수사를 실시하고 있다.<sup>11)</sup> 그 밖에도 1978년에 제정된 정부윤리법(Ethics on Government of 1978)과 감찰국법(Inspector General Act of 1978)을 제정하여 이를 근간으로 정부윤리국과 감찰국을 설치·운영하고 있다.<sup>12)</sup> 정부윤리국은 공직자의 재산공개, 윤리교육 등 공무원의 윤리와 관련된 업무를 총괄하고 있다. 정부윤리국은 정부윤리법에 의해 설치될 당시에는 미 연방인사관리국(Office of Personal Management)에 소속된 기관이었으나, 1988년 법 개정을 통해 1989년부터 독립기관으로서의 법적 지위를 부여받았다.<sup>13)</sup> 정부윤리국은 공직자비리에 대한 조사나 처벌을 하는 집행기관이 아니라 공직윤리 확립을 위한 예방적 프로그램을 운영하는 역할을 하는 기관으로 규제적 권한, 재산공개, 윤리관련 교육훈련, 공식적 비공식적 조언과 상담, 감독 및 평가의 직무를 수행한다.<sup>14)</sup> 법무부감찰국은 법무부소속기관으로 법무부장관의 지휘감독을 받지만, 국장을 대통령이 임명하고 업무수행을 함에 있어서도 독립성을 보장받는다. 법무부감찰국은 사법기관과 감사기관의 성격을 모두 가지며, 사법적 수사권과 행정적 조사권을 함께 가지고 있다. 법무부감찰국은 법무부소속 모든 공무원을 감찰할 뿐만 아니라, 모든 정부부처 공무원의 신분보호와 인사상의 보복을 방지하기 위한 내부 고발자 보호 프로그램을 시행하고 있다. 특별조사국은 독립된 독립제 연방기관으로 기능적으로는 부패사건의 신고와 접수, 조사와 기소, 정책의 기획, 홍보, 자문 등의 기능을 수행한다.<sup>15)</sup> 회계감사원은 연방정의 자금이 효율적으로 사용되었는지, 의회가 의도한 대로 공공자금이 사용되었는지를 면밀하게 검토한다.<sup>16)</sup> 회계감사원은 의회에 의하여 설치되어 의회와

10) 나채준, “미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구”, 『지역법제연구』 제12-16-①-2, 2015, 69-70면.

11) 나채준(주 10), 29면.

12) 나채준(주 10), 67면.

13) 나채준(주 10), 71면.

14) 나채준(주 10), 73-75면.

15) 나채준(주 10), 76-77면.

16) 김선화, “주요국의 최고회계감사기관 제도와 문제점”, 『이슈와 논점』 제726호, 국회입법조사처, 2013. 10. 15.

미국 시민을 위해 업무를 수행하는 것이 주 목적이다.<sup>17)</sup> 그 밖에 공직자 청렴성수사국, 국세청범죄수사국, 정부감독국 등이 있다.

## 2. 영국

영국의 부패방지조직으로는 공무원 행동강령의 준수와 이행을 행정적으로 뒷받침하기 위한 기관으로 공무원인사위원회가 있다. 공무원행동강령 위반 등에 대하여 형사적으로 범죄 행위를 구성하는 경우 이를 처벌하기 위한 사법기관으로는 왕립검찰청과 중대부정수사청 등이 있으며, 회계감사기관으로 국가감사원이 있다.<sup>18)</sup> 공공부문의 부패에 관한 직접적인 통제자로서의 역할을 하는 기관은 공무원인사위원회라 할 수 있다.

공무원인사위원회는 2010년 통치구조개혁법(Constitutional Reform and Governance Act 2010)의 제정으로 법적 근거를 가지게 되었다. 지금은 내각사무처에 의하여 업무지원을 받고 있으나, 내각사무처 장관이나 소관부서의 구성부분이 아닌, 내각이나 장관으로부터 자율성을 가지는 집행적 성격의 비정부 공공기관(Non-departmental public body:NDPB)으로서의 성격을 가진다.<sup>19)</sup> 공무원인사위원회는 공무원 채용의 공정성, 공무원행동강령의 준수여부를 확인 점검하고, 공무원에 대한 중요한 규제자로서 공무원의 능력과 윤리적 사명감을 강화하는 공무원 조직에 최선의 관행이 유지·발전되도록 조력한다.<sup>20)</sup>

## 3. 싱가포르

싱가포르는 독자적인 부패방지법제와 부패방지조직을 두고 있다. 싱가포르는 부패방지법(Prevention of Corruption Act) 제3조에 근거하여 독립적 부패방지기구로 부패행위조사국을 설치·운영하고 있다. 독립적인 부패방지 기구를 설치하는 것이 부패에 대응하여 부패를 척결하는데 가장 효율적이라는 판단<sup>21)</sup>하에 집중적 반부패기관 패러다임이 선호되는 경향이 있으며, 싱가포르를 포함한 30개국 이상이 부패방지를 위하여 집중적 반부패기관(the

17) Jack. M Beermann, "Congressional administration", 43 San Diego L. Rev. 61, Feb.-Mar., 2006, p. 127-129. 미국의 의회(Congress)는 다양한 조직을 설립하고 재정적 지원을 함으로써 행정부를 통제하는 역할을 한다. 의회 자체적으로 조사권을 행사하는 것 외에도 행정권에 대한 조사권한을 행사하는 주요한 기구가 바로 감사기관이다. 미국 감사기관은 대체로 3300명 정도의 직원을 보유하고 있으며 의회에 의해 설치된다. 미국 감사기구의 수장(Comptroller General)은 상원의장대행과 하원의장에 의해 제시되는 후보 중에서 상원의 동의와 권고에 의해 대통령에 의해 15년의 임기로 임명된다.

18) 박경철, "영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구", 『지역법제연구』 제12-16-①-3, 2015, 79면.

19) 박경철(주 18), 80-81면.

20) 박경철(주 18), 83면.

21) C. Raj Kumar, "Corruption, Development and good governance: Challenges for promoting access to justice in Asia", Michigan State Journal of International Law 2008, p.526.

Centralized Anti-Corruption)의 형태를 설립하고 있다.<sup>22)</sup> 부패행위조사국과 같은 집중적 반부패기구(反腐敗機構)는 반부패활동의 핵심적 영역에서 집중된 리더십을 제공하는 기능을 가진 독립적이고 영속적인 정부기관으로서의 지위를 가진다.<sup>23)</sup>

싱가포르에서는 부패행위조사국이 설립되기 전에는 경찰의 특별 분과인 반부패브런치에서 부패행위를 통제하였으나, 1952년에 완전히 별개의 구별되는 독립된 기관으로 부패행위조사국이 설치되었다. 부패방지법 제3조 제1항에 의하면 부패방지국장(Director of the CPIB)은 대통령(President)에 의하여 임명되며, 총리실의 사무차관(Permanent Secretary of the Prime Minister's Office)에 대하여 직접적으로 책임을 진다.

부패행위조사국은 독립기관이며, 공적 영역과 사적영역의 부패행위의 조사와 방지에 있다. 부패하기 쉬운 부문(기관)과 공공단체의 업무수행과정이나 방식 등을 심사함으로써 부패를 방지하며, 시스템에 존재하는 부패와 잘못된 행정을 촉진시킬 수 있는 행정적 취약점(weakness)을 밝히려고 노력한다.<sup>24)</sup> 싱가포르의 부패방지시스템에서의 또 다른 특색은 부패방지체계가 형사사법시스템의 하나로 운영되며, 부패행위조사국은 타 국가기관이나 그 밖에 조직과 긴밀한 공조관계를 유지한다. 부패행위조사국은 검찰청(Attorney-General's Chambers, AGC)과 법원을 구성하는 형사사법시스템의 한 부분이다. 판결을 하는 기구로서 법원과 기소를 하는 기구로서 검찰청, 그리고 조사기구로서 부패행위조사국과 다른 집행기관이 있다. 모든 부패와 관련된 사건은 조사가 완료되면 부패혐의자에 대한 기소가 제기되기 전에 검찰의 동의가 있어야 한다. 그 후 피고인은 법원에서 유·무죄의 판결을 받게 된다. 조사과정에서 부패행위조사국은 부패행위와 관련된 증거를 수집하고 정보를 얻기 위하여 많은 다양한 정부기관과 함께 협력하여 직무를 수행한다.

부패행위조사국은 학생들을 교육시키기 위하여 해외연수프로그램(Learning Journey's Programme)을 실시하며, 해외연수프로그램의 실시를 위하여 싱가포르에서의 부패통제의 제3의 중요한 전략조직으로서 교육부와 긴밀한 공조를 한다. 그 밖에 부패행위조사국은 공무원들의 인식과 경각심을 일깨우기 위하여 다른 다양한 정부부서와 협력하는데, 특히 공무원대학과의 파트너십을 통하여 중요한 직책에 있는 공무원들을 위한 부패예방 및 방지프로그램에 관여하기도 한다. 부패행위조사국은 정부기관 외에도 직무수행을 위하여 역시 다른 다양한 사적 조직과도 협력한다.

22) Joanna MacMillan(fn 6), p.599.

23) Joanna MacMillan(fn 6), p.600.

24) Eugene Kheng-Boon Tan, "Law and Values in Governance: The Singapore Way", Hong Kong Law Journal 2000, p.111.

#### 4. 홍콩

홍콩은 부패방지를 위하여 조사, 예방, 교육이라는 세 가지 측면의 부패척결전략을 수립하고, 1974년 출범한 염정공서를 중심으로 공직사회에서 강력한 부패척결정책을 추진해 오고 있다. 홍콩의 강력한 부패척결정책은 민간부문으로 확대되어, 염정공서는 시민사회에서도 반부패활동에 참여하는 민관협력체계를 유지해오고 있다.<sup>25)</sup>

1948년 부패방지법을 제정하였고, 1971년에는 뇌물방지법이 입법화되었다. 1974년에는 염정공서설치근거법이 마련되었다. 염정공서는 1974년 염정공서법(Independent Commission Against Corruption Ordinance)에 근거하여 설립된 부패수사 전담독립기구로서 독립성을 보장받고 있으며, 독자적인 수사권을 가진 부패방지구사기구이다.

염정공서는 조직적·형식적으로는 행정부 밖에 위치하고 있다. 염정공서는 조직이나 구조, 인원, 재정, 권한에 있어서 독립적이다. 다만 염정공서 수장인 염정전원은 행정장관에 의해 임명되고, 행정장관에게만 책임을 진다.<sup>26)</sup> 독립기관은 행정부 수반으로부터 자유롭고 입법기관에 대해 책임이 강조되는 것이 일반적이는데, 염정공서 최고책임자인 염정전원은 행정장관에게 직속되어 있다.<sup>27)</sup> 염정공서의 직원과 공무원(경찰관 민간직원) 등은 시험과 선발을 거쳐 별도로 염정공서 자체에 의하여 충원되며, 인사위원회 권한 밖의 일이다. 염정공서 직원은 다른 부처로 이동할 수 없다.<sup>28)</sup>

권력분립의 견제균형의 요소가 부족한 홍콩의 정치구조에서 염정공서는 행정장관의 영향력에 의해 지나치게 통제될 가능성과 정치적 목적에 따라 오용될 가능성이 있다고 평가<sup>29)</sup>되기도 한다.

#### 5. 프랑스

프랑스의 부패방지기구는 중앙부패방지처, 공직윤리위원회, 공직생활투명성을 위한 고등사무국 등이 있으며, 부패방지를 위한 대표적 기관은 중앙부패방지처이다.

중앙부패방지처는 1993년 「부패방지과 경제활동 및 공공절차의 투명성에 관한 법률」에 의해 설치되었다. 중앙부패방지처는 부처관 합동기관이다. 중앙부패방지처는 각 국장의 역할을 수행하는 법관, 경찰위원, 세관부국장, 공정거래위원회 행정관, 조세검사관 등으로 구성되는 부처간 합동기관이며, 형식적으로는 법무부소관이다.<sup>30)</sup> 중앙부패방지처는 부패와 관

25) 유문무, “아시아 국가 반부패정책비교-한국의 반부패전략 개선을 중심으로”, 『아시아연구』 제11권 제3호, 2009, 194면.

26) 김정계, “홍콩의 반부패 전략의 평가와 성공요인”, 『동아인문학』 제22권, 2012, 404면-405면.

27) 최진욱(주 4), 328-329면.

28) 김정계(주 26), 406면.

29) 최진욱(주 4), 341면.

련한 정보의 종합화 기능을 수행한다. 중앙부패방지처는 법원과 검찰의 요청에 의해 진행중인 재판에 정보를 제공하며, 수사 착수를 위해 부패에 관한 전문적 감사의견을 제시한다. 그 밖에도 공공기관이나 대학의 요청에 의해 교육활동도 수행한다.<sup>31)</sup> 공직윤리위원회는 1993년 부패방지법에 의해 설치되었으며, 총리 산하의 기구이다. 구성은 공세이데타의 법관을 위원장으로 하며, 회계원의 선임재판관, 법관, 민간기업인 등으로 구성된다. 공직윤리위원회는 공무원이 현직에 있을 때 수행한 업무에 대해 영리활동과의 이해관계를 심사하는 업무를 수행한다.<sup>32)</sup> 고등사무국은 2013년 「공직생활투명성을 위한 법률」의 제정으로 공직 업무에서 성실의무를 증진하고 이해충돌의 방지를 위해 설립되었다. 고등사무국은 독립행정청의 지위를 가지고 있다.<sup>33)</sup>

## 6. 캐나다

캐나다의 부패방지는 대체로 이해충돌 및 윤리위원회, 공공부문 청렴위원회, 로비위원회 등에 의해 수행된다.

이해충돌 및 윤리위원회(Conflict of Interest and Ethics Commission)는 임명직, 선출직 공무원의 공적 의무와 사적 이익간의 충돌을 방지하고 회피할 수 있도록 하는 독립행정조직이다.<sup>34)</sup> 공공부문 청렴위원회는 캐나다 연방 공공부문의 부패행위에 대하여 조사하고, 공직자의 부패행위 신고자 및 조사에 참여한 자들에 대한 보복으로부터 보호하는 것을 지원한다. 청렴위원회는 2007년 공직자신고보호법에 의하여 설립된 독립적 연방기관으로 공공부문에서 행해질 수 있는 부패행위에 관하여 공무원 또는 일반인의 신고를 조사하며, 이에 관하여 의회에 직접 보고한다.<sup>35)</sup> 캐나다 로비위원회는 상·하원에 의하여 임명되며 7년의 임기로 활동하는 의회의 독립된 기관으로, 정책을 결정하는 정부의 청렴성에 대하여 국민의 신뢰를 증진시키기 위하여 공무원의 로비활동에 투명성과 책임성을 보장하고자 하는 것을 주 목적으로 한다.<sup>36)</sup>

30) 전훈, “프랑스 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구”, 『지역법제연구』 제12-16-①-6, 2015, 47-48면.

31) 전훈(주 30), 49면-50면.

32) 전훈(주 30), 50-51면.

33) 전훈(주 30), 51면.

34) 김현희, “캐나다의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구”, 『지역법제연구』 제12-16-①-1, 2015, 86면.

35) 김현희(주 34), 92면.

36) 김현희(주 34), 99면.



### Ⅲ. 우리나라의 부패방지기구

부패방지를 위한 시스템 및 조직은 공공부문의 부패를 방지하기 위한 전형적인 수사기관과 행정기관에 의한 행정적 통제원리가 핵심적 역할을 수행해 왔다. 침해된 국민의 권익구제와 공직자의 부패에 대한 사법적 통제원리도 중요한 부패통제 시스템의 하나에 속한다. 고위공직자 등의 부패와 관련하여 대법원은 이미 부패범죄 전담재판부 설치 등에 관한 예규(재형 2003-14)를 마련하여 부패전담재판부를 운영하고 있다. 부패전담재판부는 엄격하고 통일된 양형을 유지하기 위하여 설치되는 것으로 형사사법절차인 재판단계에서 부패방지시스템을 도입하고 있는 것이다. 부패방지입법을 위한 입법적 통제도 점차 강화되고 있다. 그 밖에도 이러한 전형적인 입법적, 행정적, 사법적 통제 외에도 헌법이나 법률에 근거를 두고 부패예방을 위한 별도의 독립기구가 설치되기도 한다. 집중적 반부패 패러다임의 경향이 선호되고 있으며, 이미 많은 국가에서는 부패방지를 위하여 집중적 반부패기관의 형태를 설립하고 있다.

외국의 입법례에서와 같이 부패예방 및 통제의 흐름은 우리나라에서도 크게 다르지 않다. 우리나라도 독립적 기관에 의한 집중적 반부패시스템을 두고 있다. 헌법과 감사원법에 설치 근거를 두고 회계검사와 공무원의 직무감찰을 주 목적으로 하는 감사원과 권익위법에 근거를 둔 부패방지총괄기관으로서의 국민권익위원회가 그것이다. 즉 우리의 부패방지시스템은 감사원과 국민권익위원회를 중심으로 하는 이원화 된 집중적 반부패체제로 구축되어 있다.<sup>37)</sup>

#### 1. 감사원과 국민권익위원회

헌법 제97조에서 “국가의 세입 세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 위하여 대통령 소속 하에 감사원을 둔다.”고 정하고 있다. 헌법은 회계검사권한과 융합된 직무감찰기능을 감사원에게 부여하고 있다.<sup>38)</sup> 헌법과 법률규정, 입법자의 의도에 따르면 감사원은 부패방지의 중심적인 기관이다.<sup>39)</sup> 헌법에서 직접 최고 감사기구와 부패규제기관으로서 감사원을 상정하고 있으며, 감사원도 부패방지를 위한 노력을 게을리 하지 않고 있다. 최고 감사기구로서 감사원은 공직감찰을 통해 비위를 적발하고, 행정제도를 개선하는 등 국가감찰체계를 총괄하고 있다. 감사원의 공직감찰본부

37) 김용훈, “국민권익위원회의 위상 제고 방안 -감사원과의 관계 정립을 소재로-” 『법과 정책연구』 제13집 제3호, 2013. 9, 15면.

38) 김용훈(주 37), 8면.

39) 방동희, “국가감사체계에 있어 감찰권의 합헌적 정립과 시행에 관한 소고 -헌법과 법률에 대한 연혁 검토, 문제상황 비판과 개선책 제시를 중심으로-”, 『공법연구』 제41집 제3호, 2013, 230면.

는 국가감찰활동을 총괄하는 컨트롤타워의 역할을 담당하고 있다.<sup>40)</sup>

부패의 양상은 다양하고, 광범위한 영역에서 발생하기 때문에 헌법과 법률에서 감사원을 최고 감사기구와 부패방지를 위한 중심 기관으로 상정하고 있다고 하더라도, 헌법과 법률규정이 부패척결을 위한 독점적 권한을 감사원에게만 부여한 것이라고 해석되지는 않는다.<sup>41)</sup> 감사원 외에 부패방지 기구를 헌법이나 법률에 의하여 설치하는 것이 위헌이 아니다. 물론 법률의 제정으로 감사원의 권한범위와 중복되거나 이를 침해하는 새로운 기관의 설치근거를 마련한다면 그것은 위헌이다. 그렇지만 감사원의 권한범위를 유월하지 않는 부패방지기구의 설치근거를 입법적으로 마련하는 것은 위헌이라 할 수 없다.

권익위법은 반부패 기능을 직접적으로 수행하는 기관으로 국민권익위원회를 상정하고 있다. 부정청탁금지법에서도 공직자 등의 부정청탁 등 방지에 관한 업무의 총괄기관으로 국민권익위원회를 정하고 있다. 부정청탁금지법의 취지는 여러 기관이 부패예방과 통제를 담당하고 있다고 하더라도, 부패의 예방과 방지를 위한 제도개선과 그에 대한 총괄적 책임을 갖는 기관으로 국민권익위원회를 상정하고 있는 것으로 평가된다.<sup>42)</sup>

## 2. 감사원과 국민권익위원회의 권한의 경합문제

부패방지를 위한 독립적 기관은 감사원과 국민권익위원회로 이원화 되어 있다. 헌법과 법률은 최고 감사기구로 감사원을, 권익위법과 부정청탁금지법은 국민권익위원회를 부패방지에 대한 총괄적 책임기관으로 설정하고 있다.

헌법 제97조와 감사원법 제20조에 의하면 감사원은 국가의 세입·세출의 결산 및 회계검사를 담당하도록 하고 있으며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하는 것을 주요 임무로 한다. 감사원법 제22조에서는 필요적 검사사항<sup>43)</sup>, 제23조에서는 선택적 검사사항<sup>44)</sup>을 정하고

40) 김용훈(주 37), 22면.

41) 김용훈(주 37), 12면.

42) 최진욱(주 4), 2면.

43) 제22조(필요적 검사사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 검사한다.

1. 국가의 회계
2. 지방자치단체의 회계
3. 한국은행의 회계와 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계
4. 다른 법률에 따라 감사원의 회계검사를 받도록 규정된 단체 등의 회계

② 제1항과 제23조에 따른 회계검사에는 수입과 지출, 재산(물품·유가증권·권리 등을 포함한다)의 취득·보관·관리 및 처분 등의 검사를 포함한다.

44) 제23조(선택적 검사사항) 감사원은 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 있는 경우에는 다음 각 호의 사항을 검사할 수 있다.

1. 국가기관 또는 지방자치단체 외의 자가 국가 또는 지방자치단체를 위하여 취급하는 국가 또는 지방자치단체의 현금·물품 또는 유가증권의 출납
2. 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부(交付)하거나 대부금 등 재정 원조를 제공한 자의 회계

있다. 동법 제24조에서는 감찰사항<sup>45)</sup>에 관해서도 규정한다. 헌법기관인 감사원은 감찰에 관한 총괄적인 조정기능과 기획권한을 헌법상 권한과 책무로서 부여받은 기관이라 할 수 있다. 감사원의 직무감찰권한은 헌법의 수권에 의한 것으로 행정기관의 공무원에 대한 배타적 감찰권한을 보유하고 있다.<sup>46)</sup>

그런데 감사원의 직무도 조직상 또는 기능수행상의 이유로 권한범위에 한계가 있을 수밖에 없다. 감사원은 대통령 소속기관으로서의 헌법상의 지위를 가진다. 소속상의 한계로 인하여 감사원의 직무감찰권은 국가영역에 전반에 미칠 수 없다. 감사원법 제24조 제3항에 의하면, 입법자도 직무감찰의 대상에서 국회, 법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외하고 있다.

최고 감사기구로서 감사원은 기능수행상의 한계 역시 존재한다. 현대감사의 특징은 합법성뿐만 아니라 경제성, 능률성, 효과성 등에 대한 사항도 검토되어야 하는 등 그 범위가 확대되고 있다. 소극적 통제적 수준에 머물지 않고 적극적 지원적 역할까지 수행해야 한다는 점에서 감사기능이 확대되고, 감사권한 역시 특정 기관이 독점하도록 하는 것은 무리이다.<sup>47)</sup> 또한 감사원의 결산 및 회계검사권한은 국가기관이나 지방자치단체 등 공공부문에

3. 제2호에 규정된 자가 그 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 다시 교부한 자의 회계
  4. 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계
  5. 제4호 또는 제22조제1항제3호에 규정된 자가 출자한 자의 회계
  6. 국가 또는 지방자치단체가 채무를 보증한 자의 회계
  7. 「민법」 또는 「상법」 외의 다른 법률에 따라 설립되고 그 임원의 전부 또는 일부나 대표자가 국가 또는 지방자치단체에 의하여 임명되거나 임명 승인되는 단체 등의 회계
  8. 국가, 지방자치단체, 제2호부터 제6호까지 또는 제22조제1항제3호·제4호에 규정된 자와 계약을 체결한 자의 그 계약에 관련된 사항에 관한 회계
  9. 「국가재정법」 제5조의 적용을 받는 기금을 관리하는 자의 회계
  10. 제9호에 따른 자가 그 기금에서 다시 출연 및 보조한 단체 등의 회계
- 45) 제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다.
1. 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무
  2. 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무
  3. 제22조제1항제3호 및 제23조제7호에 규정된 자의 사무와 그에 소속한 임원 및 감사원의 검사대상이 되는 회계사무와 직접 또는 간접으로 관련이 있는 직원의 직무
  4. 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 위탁하거나 대행하게 한 사무와 그 밖의 법령에 따라 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무
- ② 제1항제1호의 행정기관에는 군기관과 교육기관을 포함한다. 다만, 군기관에는 소장급 이하의 장교가 지휘하는 전투를 주된 임무로 하는 부대 및 중령급 이하의 장교가 지휘하는 부대는 제외한다.
- ③ 제1항의 공무원에는 국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다.
- ④ 제1항에 따라 감찰을 하려는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감찰할 수 없다.
1. 국무총리로부터 국가기밀에 속한다는 소명이 있는 사항
  2. 국방부장관으로부터 군기밀이거나 작전상 지장이 있다는 소명이 있는 사항
- 46) 방동희(주 39), 411면.
- 47) 김용훈(주 37), 15면.

한정되며, 민간영역을 포함한 모든 국가영역으로 확대될 수 없다. 오늘날의 부패현상이 공공부문에 한정되지 않고 점차 민간영역으로 확대되는 현상에 비추어 감사원의 부패통제기능은 제한될 수밖에 없다. 감사원이 감사와 감찰을 통한 부패통제에 전반에 관한 기능을 헌법상의 권한으로 부여받았다고 하더라도 모든 공공부문의 부패행위를 권한범위 안에 둘 수 없다. 공공부문 외의 민간영역 부패행위도 감사원의 권한범위 밖이다.

이러한 감사원의 부패방지 관련 권한 공백은 국민권익위원회 등 관련기구에 의해 메워질 수 있다.<sup>48)</sup> 국민권익위원회의 부패방지기능은 조사업무, 예방업무, 교육업무 등이 중시되고 있다. 권익위법 제12조 제5호와 제6호에서는 “공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사” 및 “공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가” 등의 업무를 정하면서, 동 법 제2조에서 공공기관의 범위를 확대하고 있다. 제2조에 의하면 공공기관에는 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회, 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회, 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원, 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체 등으로 정의하고 있다. 권익위법 제12조 제7호에서는 “부패방지 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행,”을 제8호에서는 “비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원” 등을 정하고 있다. 그 밖에 공공기관의 책무와 관련하여 제3조에서는 공공기관의 부패방지 책무를, 제4조에서는 정당의 부패방지 책무를, 제5조에서는 기업의 부패방지 책무를 각각 정하고 있다.

이처럼 부패의 예방과 통제를 위하여 국민권익위원회가 갖는 독자적인 영역의 존재를 부정할 수 없다. 국민권익위원회의 부패방지에 관한 독자적 영역은 그것의 제도설계의 취지에 서도 잘 나타난다.

2002년 1월 25일 부패방지법의 시행으로 부패방지위원회가 신설되었다. 기존의 사정기관들이 부패행위에 대한 사후통제기능을 주로 수행해 왔다는 점에 비추어 보면, 부패방지위원회는 사전 예방적 기능과 사후 통제적 기능을 종합적으로 수행하도록 설계되었다. 부패방지위원회와 같은 부패전담 독립기구의 설치는 종합적이고 체계적인 반부패전담기구를 설치하였다는 점에서 그 가치를 높이 평가할 수 있으며, 부패전담기관으로서 독립성 제고를 위해 노력하였다는 점에서 그 의의가 있다.<sup>49)</sup> 그 후 국가청렴위원회를 거쳐 국민권익위원회로 기관을 통합·발전시켰다. 국민권익위원회는 그 동안 반부패와 관련한 기능들이 여러 기관으로 나뉘어져 있어 국민의 혼란과 불편을 초래함에 따라 고충민원처리기능, 부패방지 및 행정심

48) 김용훈(주 37), 24면.

49) 노성민, “사회적 합의시스템으로서 위원회의 제도화에 관한 연구: 국민권익위원회를 중심으로”, 『현대사회와 행정』 제20권 제2호, 2010, 66면.

판의 기능을 통합함으로써 국민권익구제창구를 일원화 한다는 차원에서 설계되었다.<sup>50)</sup> 국민권익위원회의 설치에 반부패조직구조가 통합됨으로써 부패문제를 보다 종합적이고 체계적으로 다룰 수 있는 가능성이 높아졌다고 평가<sup>51)</sup>되고 있다.

### 3. 부패방지기관으로서 감사원과 국민권익위원회의 조화적 운용

부패에 대한 총괄적 책임기관이 감사원과 국민권익위원회로 이원화되고 있다. 그 때문에 감사원과 국민권익위원회의 양 기관의 권한과 기능의 중복 및 경합의 우려가 발생할 수 있다. 따라서 양 기관의 충돌이나 갈등 없는 조화적 부패방지 노력이 요구된다.

감사원은 독립적으로 직무를 수행하는 헌법기관이다. 회계검사와 직무감찰권한의 융합으로 감사와 감찰이라는 헌법상의 권한을 매개로 강력한 부패통제의 권한을 가진다는 점은 감사원이 갖는 헌법상 의의이다. 국민권익위원회는 비록 권익위법에 의하여 설치되지만, 독립적 부패전담기관으로서 총괄적 부패예방기능을 수행한다. 헌법 및 법률의 체계는 양 기관의 충돌보다는 각자 독자적 부패예방 및 통제영역의 형성을 전제로 한 조화적 운용 가능성이 형성되어 있다. 예컨대, 권익위법에서는 감사원 감사, 특히 공무원의 직무감찰과 관련하여 이러한 유기적 관계를 고려한 규정을 두고 있다. 권익위법 제59조<sup>52)</sup>에서는 공무원의 부패행위에 대한 신고에 대하여 조사가 필요한 경우 이를 감사원 등의 기관이나 검찰에 이첩 및 고발을 하도록 하는 의무를 명문화하고 있다. 동 규정의 입법취지는 헌법에 의하여 감사 권한을 부여받은 감사원으로 하여금 공직자 직무감찰권을 관장하도록 하기 위함이다. 공무원의 부패행위에 대한 신고는 국민권익위원회를 통하도록 하되, 부패행위에 대한 조사는 감사원법상 공무원의 직무에 대한 감찰과 동일하므로 헌법과 법률에 의하여 독립적으로 직무를 수행할 수 있는 권한을 가진 감사원에 그 사무를 귀속시켜야 한다는 것이다.<sup>53)</sup>

권익위법에 의하면 부패예방이나 규제 및 부패예방 교육과 관련해서는 국민권익위원회가 중심적 역할을 수행한다. 그 때문에 부패예방의 영역 등과 관련해서는 국민권익위원회를 중

50) 노성민(주 49), 76면.

51) 노성민(주 49), 77면.

52) 제59조(신고의 처리)

①-②(생략)

③ 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 조사가 필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩하여야 한다. 다만, 국가기밀이 포함된 신고사항에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 처리한다.

④ 위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 다음 각 호에 해당하는 고위공직자로서 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰에 고발을 하여야 한다.

(생략)

53) 방동희(주 39), 417면.

심으로 감사원의 협력적 관계가 요구된다고 할 수 있다. 감사원은 모든 공공부문에 대한 감찰권한을 행사하는 데는 한계가 있고, 민간영역의 부패나 부패예방교육 등 부패와 관련한 총괄적 정책의 수립 및 집행에는 한계가 있을 수밖에 없다. 국민권익위원회는 부패 규제와 관련한 상당한 전문성과 노하우를 달성해 왔다는 점에서 향후 부패와 관련한 규제를 행함에 있어서 국민권익위원회를 중심으로 하는 체제를 유지하는 것은 실익이 있다.<sup>54)</sup>

결국 헌법이나 법률의 해석상 감사원이 헌법상의 수권규범에 의해 조직된다는 점에서 감사원 권한의 우선적 행사를 전제로 국민권익위원회의 권한 행사의 가능성은 충분히 인정할 수 있다는 견해<sup>55)</sup>가 제시되는 것도 그 이유이다. 그렇지만 감사원과 국민권익위원회의 조화적 운용에는 앞으로도 해결해야 할 과제들이 많다. 감사원의 독립성 확보와 권한범위의 체계화를 위한 노력, 국민권익위원회의 독립성 확보, 권한 확대, 감사원을 비롯한 부패통제 기관간의 합리적 운용방안 설정 등이 그것이다. 이 점은 향후 헌법개정시 또는 입법자의 입법정책의 결정시 반드시 고려되어야 하는 사항이다.

## IV. 우리나라 부패방지기구의 조화적 발전방향

### 1. 부패방지기구의 조화적이고 독립적인 직무수행 보장

감사원은 우리 헌법상 최고 감사기구로서의 지위를 가진다. 일반적으로 최고 감사기구는 의회에 소속되도록 하거나 독립기관의 형태로 설치된다. 우리 헌법은 최고 감사기구를 대통령 소속기관으로 하고 있어 행정부 소속의 유형이다. 행정부 소속형은 행정부 수반의 지원을 통한 감사자료 수집 등이 용이한 것이 장점이며, 의회로부터 독립성을 유지하면서 업무를 수행할 수 있다. 반면에 의회의 재정통제기능을 약화시키거나 직무상의 독립성이 훼손될 수 있다는 단점이 있다.<sup>56)</sup> 현행 헌법은 감사원을 대통령 소속기관으로 설치하고 있고, 감사원법에서는 직무상의 독립성을 보장하고 있다.<sup>57)</sup> 그러나 헌법과 법률의 규정에도 불구하고 감사원이 대통령의 영향 하에 있다는 점은 여전히 문제가 되고 있다.<sup>58)</sup>

국민권익위원회는 국무총리 소속기관이다.<sup>59)</sup> 부패방지위원회 및 국가청렴위원회가 대통

54) 김용훈(주 37), 21면.

55) 김용훈(주 37), 9면.

56) 조형석/신민철, 『주요국 최고감사기구의 지위 및 기능에 관한 비교연구』, 감사연구원, 2012. 4, 24면.

57) 감사원법 제2조(지위) ① 감사원은 대통령에 소속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다.

② 감사원 소속 공무원의 임면, 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립성이 최대한 존중되어야 한다.

58) 차진아, “감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토”, 『고려법학』 제54호, 2009, 91면.

59) 제11조(국민권익위원회의 설치) 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부

령 소속 국가기관이었던데 비해 국민권익위원회는 국무총리 소속기관으로 바뀌었다. 국민권익위원회가 국무총리 소속기관으로 설치되면서 실제로 부패관련기구 직제가 축소되었으며,<sup>60)</sup> 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 법적 지위를 변경한 것은 국민권익위원회의 권한을 약화시킨 것이라고 평가<sup>61)</sup>되기도 한다. 그 때문에 국민권익위원회를 부패방지전담기구로의 재개편하고 대통령 소속기관으로 환원할 필요성<sup>62)</sup>이 있다거나, 입법·사법·행정의 권력구조로부터 분리된 제4부로 그 법적 지위를 변경할 필요성<sup>63)</sup>이 제기된다. 국무총리 소속기관인 국민권익위원회가 입법부, 사법부의 부패방지업무를 관장한다는 것은 권력분립원칙에 문제될 소지가 있기 때문이다.

이하에서는 이들 양 기관의 독립적이고 조화적인 직무수행의 보장을 위한 발전적 방향을 살펴본다.

감사원은 헌법상의 독립기관으로 설치된다. 비록 헌법에서는 감사원을 대통령 소속기관으로 정하고 있지만, 헌법과 법률에 의해 직무의 독립성이 보장되므로 규범적 독립성의 확보는 크게 문제되지 않는다. 다만 감사원의 독립성을 헌법 규범적으로 어떻게 보장할 것인가는 헌법개정시 반드시 고려해야 할 사항이다. 예컨대, 감사원의 소속, 감사원의 구성방법, 감사원장 및 감사위원의 임기, 감사원 조직의 독립성 등에 관한 사항이 그것이다. 규범적 독립성 외에 실질적 독립성의 확보도 중요하다. 감사원장, 감사위원의 임기나 구성방법 등 인적 독립성의 확보도 감사업무의 실질적 독립성을 확보하기 위한 중요한 요소이지만, 대통령 소속기관으로서의 현행 체제하에서도 감사업무 수행의 실질적인 독립성 확보를 위한 노력이 필요하다. 이는 감사원 조직 내부의 체계적인 시스템도 요구되지만, 감사원을 비롯한 모든 부패방지기관 상호간의 체계적인 시스템의 구축도 감사업무 수행의 독립성에 중요한 요소로 작용한다.

국민권익위원회는 국무총리 소속의 중앙행정기관이다. 국민권익위원회가 국가의 부패행위 총괄기관이라는 점을 고려한다면 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 설치되는 것은 다소 논란의 소지가 있다. 국무총리 소속기관으로서의 장점이 있을 수도 있으나, 부패전담기구로서의 독립성의 확보는 기대하기 어렵기 때문이다. 국민권익위원회의 설치 모델이 되고 있는 강력한 독립적 부패방지 기구인 싱가포르의 부패행위조사국이나 홍콩의 엄정공서에 비하면 우리 국민권익위원회의 독립성은 다소 부족한 것이 현실이다. 싱가포르의 부패행위조사국은 독립적 기관으로 설치되면서 조사국장이 대통령에 의해 임명되지만, 총리실에 대

패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회를 둔다.

60) 이종수, “한국의 국가적 반부패시스템의 진화 과정과 성과에 대한 고찰”, 『한국행정사학지』 제29호, 2011. 12, 231면.

61) 최진욱(주 4), 14면.

62) 이종수(주 60), 242면.

63) 최진욱(주 4), 14면.

하여 책임을 지는 구조이다. 홍콩의 엄정공서는 조직적으로 행정부 밖에 위치하고 있다. 엄정공서의 조직이나 구조, 인사 및 재정에 있어서 독립적이며, 단지 엄정공서의 수장인 엄정전원만이 행정장관에 대하여 책임을 진다. 비교법적 관점에서도 국민권익위원회의 소속 변경 필요성은 충분히 수긍할 수 있다.

부패방지전담기구로서 국민권익위원회의 소속은 과거와 같이 대통령 소속기관으로 환원할 필요성과 입법·사법·행정과는 분리된 제4부로의 변경 필요성 등이 주장된다. 그 밖의 의회소속 기관으로서의 설치나 독립행정기관의 형태 등이 있을 수 있다.

국민권익위원회를 대통령 소속기관으로 환원하는 문제는 부패전담기구로서 감사원이 갖는 한계와 동일한 상황에 직면하게 된다. 대통령 소속 기관으로서 입법·행정·사법을 포괄하는 국가전반의 부패문제를 총괄한다는 것은 권력분립의 원칙상 문제가 될 수 있다. 국민권익위원회를 입법부, 집행부, 사법부 어느 기관에도 소속시키지 않고 제4부의 독립된 기관으로 설치하는 것은 직무상의 독립이나 정치적 독립성을 어렵지 않게 확보함으로써 공정하고 객관적인 업무를 수행할 수 있다는 장점이 있다.<sup>64)</sup> 그런데 국민권익위원회의 직무와 기능을 고려하면 제4부로 설치하는 것은 헌법 개정이 없는 한 권력분립의 원칙에 비추어 불가능하다.<sup>65)</sup> 의회 소속의 기관으로 설치하는 것은 권익위법에서 정하고 있는 국민권익위원회의 행정기능에 비추어 문제가 될 수 있다. 국민권익위원회를 행정업무가 배제된 순수한 부패통제라는 비전형적 사무에 한정할 경우에는 가능할 수도 있지만, 행정사무기능과 고충처리 등의 기능을 분리시키지 않은 채 현행 국민권익위원회를 의회소속으로 설치하는 것은 권력분립의 원칙에 비추어 허용될 수 없다.

마지막으로 생각해 볼 수 있는 것은 현재 국민권익위원회가 수행하는 직무를 고려하여, 독립행정기관의 형태로 행정부 소속으로 도입하는 방안이다. 독립적 국가기관은 수행하고자 하는 업무가 행정업무에 포함되지 않는 비전형적인 사무이고, 업무수행을 위해 정치적 중립성 등의 요청이 강할 경우 독립기관으로 설치된다.<sup>66)</sup> 현재 국민권익위원회가 수행하는 업무를 부패관련 업무로 통합하고, 소속은 행정부 소속으로 하지만 직무수행에 독립성을 부여하는 방안이다. 지금의 감사원의 헌법적 지위와 마찬가지로 소속은 행정부로 하지만 직무수행에서의 독립성을 갖게 된다. 다만, 행정부 소속 독립기관으로 설치하는 경우에는 구체적인 대통령의 지휘·감독권은 배제될 수 있지만, 여전히 대통령을 비롯한 행정부와의 소통창구가 어떠한 형태로든 열려 있어서 비전형적인 지시권한을 가질 수 있다<sup>67)</sup>는 점은 문제될 수 있다. 이러한 문제점 등은 법률제정과정에서 의회의 통제가 작동할 수 있으므로 어느 정도 해소될 가능성은 있다. 독립기관의 설치에 행정부에 의해 설치되는 것이 아니고, 법률

64) 김용훈(주 37), 14면.

65) 김소연, “독립행정기관의 헌법적 체계화에 관한 연구-중앙행정기관으로서의 독립위원회를 중심으로-”, 『법조』 제62권 제9호, 2013, 20면.

66) 김소연(주 65), 46면.

67) 김소연(주 65), 18면.



에 의하게 되므로 법률제정과정에서 조직 및 구성과 직무수행에서의 독립성을 확보하는 방안을 강구할 수 있다. 국민권익위원회의 구성이 입법권자의 입법형성권에 맡겨져 있으므로, 형식적 독립성뿐만 아니라 업무수행에 있어서 실질적인 독립성이 확보될 수 있도록 기관구성이나 위원선임에 있어서 독립성 확보를 위한 장치를 얼마나 구체화할 수 있는가가 관건이다.

국민권익위원회를 독립 행정기관으로 도입하는 경우 권한범위도 문제된다. 통상 독립행정기관에 준입법권, 준사법권이 부여되어 있는데, 이러한 권력의 융합이 권력분립의 관점에서 헌법에 부합되는가가 문제된다. 헌법 또는 법률에 의해 조직상·직무상 독립성이 확보된 기관으로 설치된다면 부패전담기구의 업무가 행정업무가 아닌 비전형적 부패와 관련된 업무이므로, 그 업무가 비록 모든 국가영역을 향하고 있다고 하더라도 권력분립의 위반문제는 발생하지 않을 것으로 보인다. 그 권한범위와 관련해서도 독립적 행정기관에 준입법권 또는 준사법권을 부여한다고 하더라도 권력분립위반의 문제는 해소될 것으로 보인다. 권력을 분산 또는 분리하여 통제를 하는 목적은 기본권을 보장하기 위한 것이다. 오늘날의 권력분립 이론은 국가작용의 기능적 분배, 국가권력 간의 통제, 분할된 권력의 균형 등 국가권력의 기능과 한계를 설정하는 국가권력의 창설원리로서 기본권의 실현에 기여하는 것이 그 목적이다. 따라서 효율적인 업무수행을 위해 입법, 행정, 사법권의 일부가 융합되는 것이 절대적으로 금지되는 것은 아니다. 오늘날의 현대의 기능적 권력통제이론에 입각한다면 독립행정기관의 도입과 권한범위의 확대는 헌법상 권력분립원칙에 어긋나는 것은 아니다.<sup>68)</sup>

다만 독립기관 설치근거를 위한 헌법이나 법률의 개정 없이 현행 법체계 하에서 국무총리 소속으로 되어 있는 국민권익위원회에 준사법권이나 준입법권 등 권한범위를 확대하는 것은 권력분립원칙뿐만 아니라 다른 헌법기관 간의 권한충돌의 문제가 발생할 수 있다. 국무총리 소속 국민권익위원회가 국회나 법원 등 다른 국가기관 등에 대한 준사법권, 준입법권을 행사하는 것은 권력분립의 관점에서 문제될 수 있다. 그렇지만 부패문제의 효율적 대응을 위해 필요한 범위 내에서의 조사권을 인정하는 것은 크게 문제되지 않는다. 국민권익위원회가 부패문제에 효율적으로 대응하고, 공공부문과 함께 민간부문에 대한 부패통제를 규율할 수 있도록 그 법적 기능으로 조사권이 부여되어야 한다는 주장<sup>69)</sup>이 제기되는 것도 그런 이유이다. 부패의 예방과 방지를 위한 총괄기관으로서 국민권익위원회가 갖는 취약한 권한이 항상 문제라는 것이다. 그런데 국민권익위원회에 조사권을 부여하는 것은 위헌이라는 반론도 있다. 예컨대, 현행과 같이 국무총리 소속 기관인 국민권익위원회에 조사권을 부여하는 것은 그것의 부패방지업무가 행정부 외 국회, 법원, 선거관리위원회, 헌법재판소, 감사원 등의 헌법기관과 공직유관단체를 포함한 모든 공공기관을 대상으로 하고 있다는 점에서 국무총리 소속 기관이 이들에 대한 통제권을 행사하게 되어 권력분립의 관점에서 위

68) 김소연(주 65), 20-23면.

69) 이종수(주 60), 242면.

배<sup>70)</sup>되며, 현행법상 감사원과의 권한충돌을 가져올 수 있다고 한다.<sup>71)</sup> 또한 부정청탁금지법에서 부정청탁, 금품 등의 수수금지 등과 관련한 제반 업무를 수행함에 있어서 필요한 조사권을 국민권익위원회에 부여한다면, 헌법상 감찰에 관한 권한을 감사원에 부여한 헌법적 수권규범에 배치되며, 조사기관 이첩권이나 검찰에 대한 고발권한을 정하고 있는 권익위법 제 59와도 조화되지 않는다는 것이다.<sup>72)</sup>

생각건대, 감사원의 권한범위는 비록 헌법에서 수권하고 있으나, 구체적 권한범위는 입법권자의 입법형성권에 의해 결정된다. 감사원과 국민권익위원회의 구체적 권한범위는 결국 헌법적 원리에 따라 입법권자에 의해 결정된다. 국민권익위원회에 부패방지의 효율성을 위해 조사권을 부여하는 것은 권익위법에서 정하는 이첩권이나 고발권의 관계에서 동일 규범 내에서의 체계정당성의 관점<sup>73)</sup>에서 문제가 될지언정 그것이 위헌의 논리로 귀결되지는 않는다. 감사원의 이첩권이 인정되는 범위 이외에는 국민권익위원회가 조사권을 행사할 수 있도록 하는 것은 충분한 실익이 있다. 국민권익위원회에 조사권한이 인정된다면 민간영역의 부패행위와 관련해서도 부패문제를 효율적으로 해결할 수 있는 장점을 가진다.

## 2. 부패방지기구 상호간의 체계적·기능적 조화

우리 부패방지시스템에 있어서 감사원은 최고 감사기구로서, 국가감찰체계의 컨트롤타워로서, 국민권익위원회는 부패의 예방과 방지를 위한 총괄적 기관으로서 그 의의를 갖는다. 그 밖에도 우리나라에는 부패방지를 위한 다양한 헌법적 통제장치가 마련되어 있다. 이들 기관과의 유기적 협력체계를 마련하는 것은 향후 입법권자에게 부여된 과제라 할 수 있다. 감사원, 국민권익위원회와 그 밖에 부패방지기관의 독자적 권한범위를 명확하게 설정하는 것이나, 이들 기관 상호간에 협력적 관계의 구축, 부패방지기구 상호간의 권한 조정을 위한 반부패협의체 구성문제 등은 향후 이행되어야 할 입법적 과제이다. 그리고 입법권자는 감사원, 국민권익위원회, 경찰·검찰 등 수사기관, 행정기관 내부 자체감사기구, 부패전담사법부간 등 부패예방과 방지를 위한 전 국가영역에서의 감사와 감찰 및 부패예방을 위한 정보와 자료의 교류, 인적 교류 등 그 체계를 마련할 필요가 있다.

70) 김용훈(주 37), 22-28면.

71) 김용훈(주 37), 22-28면.

72) 방동희(주 39), 417면.

73) C. Degenhart, "Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat", C. H. Beck, 1976, S. 1f.; 현재 2004. 12. 16. 2003 헌가 12.

## V. 나가며

개별 국가들은 형태를 조금씩 달리하고는 있으나, 그 나라의 역사적인 발전과정에 따른 독자적인 부패방지정책을 추진해오고 있다. 대다수의 국가는 입법적·행정적·사법적 통제수단을 강구하고 있다. 이러한 전형적 부패통제수단 외에도 강력하고 독립적인 부패전담기구를 설치해 운용하는 국가도 있다.

우리나라도 대다수의 국가와 마찬가지로 부패방지시스템은 크게 다르지 않다. 전형적인 입법적·행정적·사법적 통제시스템을 구축하고 있으며, 독립적 부패방지기관으로 감사원과 국민권익위원회를 두고 있다. 헌법은 최고 감사기구로서 감사원을 상정하고 있으며, 감사원은 공직감찰을 통해 비위를 적발하고, 행정제도를 개선하는 등 국가감찰체계를 총괄하고 있다. 국민권익위원회는 싱가포르의 부패행위조사국과 홍콩의 엄정공서를 모델로 설치되었다. 국민권익위원회는 권익위법에 근거하여 부패방지, 예방, 정책개발 등 부패문제와 관련한 총괄적 기능을 수행하고 있다. 부정청탁금지법도 국민권익위원회를 부패방지업무 총괄기관으로 정하고 있다.

감사원과 국민권익위원회의 부패통제기능에 있어서 업무의 중복이나 권한의 경합적으로 적용가능성으로 인한 문제가 발생할 소지는 있다. 그렇지만 현행 헌법과 법률에 의하면 양기관은 각자의 고유한 업무영역을 가지고 독자적으로 기능을 수행할 수 있도록 설계되었다. 감사원은 국가를 포함한 공공부문의 회계검사 및 행정기관 공무원에 대한 직무감찰기능을 수행한다. 국민권익위원회는 감사원의 우선적 권한행사와 충돌되지 않는 범위에서 또는 감사원의 권한범위 밖인 민간영역이나 행정기관 외의 공무원에 대한 부패행위 등 부패와 관련한 총괄적 기능을 수행한다. 다만 여전히 남아 있는 문제점으로는 헌법상 독립기관으로 설치되고 있는 감사원의 실질적 독립성 확보문제, 국민권익위원회의 독립성 확보를 위한 권한이나 위상 확대문제, 감사원과 국민권익위원회의 체계적인 권한배분 문제 등이 그것이다. 이러한 사항 등은 향후 많은 연구와 논의를 전제로 하여 입법권자의 결단에 맡겨져 있는 입법적 과제이다.

## 참고문헌

- 김선화, 주요국의 최고회계검사기관 제도와 문제점, 이슈와 논점 제726호, 국회입법조사처, 2013. 10
- 김소연, 독립행정기관의 헌법적 체계화에 관한 연구-중앙행정기관으로서의 독립위원회를 중심으로-, 법조 제62권 제9호, 2013
- 김용훈, 국민권익위원회의 위상 제고 방안 -감사원과의 관계 정립을 소재로- 법과 정책연구 제13집 제3호, 2013. 9
- 김정계, 홍콩의 반부패 전략의 평가와 성공요인, 동아인문학 제22권, 2012
- 김현희, 캐나다의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 지역법제연구 제12-16-①-1, 2015
- 나채준, 미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 지역법제연구 제12-16-①-2, 2015
- 노성민, 사회적 합의시스템으로서 위원회의 제도화에 관한 연구: 국민권익위원회를 중심으로, 현대사회와 행정 제20권 제2호, 2010
- 방동희, 국가감사체계에 있어 감사원의 합헌적 정립과 시행에 관한 소고 -헌법과 법률에 대한 연혁검토, 문제상황 비판과 개선책 제시를 중심으로-, 공법연구 제41집 제3호, 2013
- 배성호, 일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 지역법제연구 제12-16-①-8, 2015
- 박정철, 영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 지역법제연구 제12-16-①-3, 2015
- 박규환, 독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 지역법제연구 제12-16-①-4, 2015
- 유문무, 아시아 국가 반부패정책비교-한국의 반부패전략 개선을 중심으로, 아시아연구 제11권 제3호, 2009
- 이종수, 한국의 국가적 반부패시스템의 진화 과정과 성과에 대한 고찰, 한국행정사학지 제29호, 2011. 12
- 전훈, 프랑스 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 지역법제연구 제12-16-①-6, 2015
- 조형석/신민철, 주요국 최고감사기구의 지위 및 기능에 관한 비교연구, 감사연구원, 2012. 4
- 차진아, 감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토, 고려법학 제54호, 2009
- 최진욱, 부패와 국민의 권익 그리고 제도적 대응: 국민권익위원회를 중심으로, 한국부패학회보 제17권 제3호, 2012
- C. Degenhart, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, C. H. Beck, 1976
- C. Raj Kumar, Corruption, Development and good governance: Challenges for promoting access to justice in Asia, Michigan State Journal of International Law 2008
- Eugene Kheng-Boon Tan, Law and Values in Governance: The Singapore Way, Hong Kong Law Journal 2000
- Jack. M Beermann, Congressional administration, 43 San Diego L. Rev. 61, Feb.-Mar., 2006
- Joanna MacMillan, Reformasi and public corruption: Why Indonesia's anti-corruption agency strategy should be reformed to effectively combat public corruption, Emory International Law Review 2011
- Jon S.T. Quah, Globalization and Corruption Control in Asian Countries: The Case for Divergence, 4 Pub. Mgmt. Rev. 453 (2002)

투고일자 : 2016. 09. 12

수정일자 : 2016. 09. 29

게재일자 : 2016. 09. 29

## &lt;국문초록&gt;

## 우리나라와 개별 국가의 부패방지조직 및 기구에 관한 비교분석

### - 부정청탁금지법의 시행에 즈음하여 -

조 재 현

개별 국가들은 그들의 전통과 역사적인 발전과정에 따른 부패방지정책을 추진해오고 있다. 대다수의 국가는 입법적 통제와 행정적 통제 및 사법적 통제수단을 강구하고 있다. 일부 국가에서는 전통적 부패방지조직 외에 독립적 부패방지 전담기관을 두고 있다. 싱가포르의 부패행위조사국, 홍콩의 엄정공서, 프랑스의 중앙부패방지처, 캐나다의 이해충돌 및 윤리위원회 등이 그러하다. 우리나라도 일반적이고 전형적인 행정적, 사법적 통제 외에 독립적 부패방지기관으로 감사원과 국민권익위원회를 두고 있다. 헌법은 최고 감사기구로서 감사원을 상정하고 있으며, 감사원도 부패방지를 위한 노력을 게을리 하지 않고 있으며, 공직감찰을 통해 비위를 적발하고, 행정제도를 개선하는 등 국가감찰체계를 총괄하고 있다. 국민권익위원회도 부패방지, 예방, 정책개발 등 부패문제와 관련한 총괄적 기능을 수행하고 있다. 최근 시행을 앞두고 있는 부정청탁금지법도 국민권익위원회를 부패방지업무 총괄기관으로 정하고 있다. 부패방지를 위한 양 기관의 업무의 중복이나 권한의 경합 등의 문제가 발생할 가능성을 배제할 수는 없으나, 현행 법률에 의하면 양 기관은 각자의 고유한 업무영역을 가지고 독자적으로 기능을 수행할 수 있도록 설계되었다. 다만 여전히 남아 있는 문제점으로는 헌법상 독립기관으로 설치되고 있는 감사원의 실질적 독립성 확보문제, 국민권익위원회의 권한이나 위상 확대시 감사원과의 권한 충돌 가능성, 국민권익위원회의 독립성 확보를 위한 조직 및 위원회 구성에 있어서의 독립성 확보문제 등이 그것이다. 향후 입법자의 정책적 결단을 위하여 많은 논의와 연구가 진행되어야 할 필요성이다.

주제어: 감사원, 국민권익위원회, 감사, 감찰, 부패