

## 반부패·청렴업무 전담기구로서의 국민권익위원회의 위상강화방안에 관한 연구\*

A study on Measures to Strengthen the Status of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission as a Dedicated Organization for Anti-Corruption and Integrity Affairs

이 정 주(Lee, Chung Joo)\*\*

### ABSTRACT

This study analyzed major policy issues in consideration of domestic and foreign evaluations of anti-corruption and integrity surrounding the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, the requirements of the times, and the experience of operating the legal system. Then, the plan for strengthening the status of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission was examined from the perspective of organization, function, and role.

As the derived tasks, first, organizational design measures such as the establishment of an independent or direct presidential anti-corruption organization, and the inclusion of institutions subject to hearings from the ACRC chairperson to secure political neutrality were presented. Second, a plan for integrating similar functions such as the linkage integration between the Anti-Corruption and Civil Rights Commission's right to check the implementation of the Code of Conduct for Public Officials and authority to inspect duties of the Board of Audit and Inspection was proposed. Third, it was suggested to strengthen the authority through the addition of new functions such as granting substantive authority such as the right to investigate. Fourth, the task of strengthening the authority by supplementing and strengthening the current functions, such as the enactment of the General Act for unification of the corruption reporting and public interest reporting system and the basic law related to anti-corruption policies, was presented.

Key words: Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Anti-Corruption and Integrity, Reinforcement of Status, Policy Issues.

\* 이 논문은 2021년 한국부패학회·국민권익위원회가 공동 개최한 하계학술대회에서 발표한 것을 수정·보완한 것임

\*\* 서울시립대학교 행정학과 겸임교수, 행정학박사

## I. 서론

부패(腐敗, corruption)는 한자어로 썩어서 무너진다. 영문으로는 함께 무너진다는 의미를 지니고 있다. 실제로 최순실 게이트와 같은 국정농단으로 국민들의 촛불시민혁명이 이어졌으며 문재인 정부가 들어서는 배경이 되었다.

문재인 정부는 과거적폐청산을 통한 나라다운 나라, 새로운 대한민국에 대한 국민들의 기대와 열망에 힘입어 100대 국정과제 중 “적폐의 철저하고 완전한 청산”, “반부패개혁으로 청렴한국 실현”, “국민의 국민을 위한 권력기관 개혁” 등과 같은 개혁과제를 제시하여 추진하고 있다. 대표적인 개혁 법안으로는 「공공재정환수법(2019. 4. 16.)」, 「고위공직자범죄수사처설치및운영에관한법률(2020. 1. 14.)」, 「공직자이해충돌방지법(2021. 5. 18.)」이 제정되기도 했다. 또한 청렴성 제고를 위한 범정부적 노력의 일환으로 국민권익위원회가 반부패청렴총괄기구로서 5개년 반부패 종합계획(2018. 4.)을 수립하고 매년 이행 정도에 대해 평가를 실시하고 있다.

부패척결이 정부의 주요 정책이슈가 되고 청렴성 제고를 위한 정부의 다양한 노력으로 문재인 정부 집권 이후 청렴도가 개선되고 있으며<sup>1)</sup>, 2020년 국가청렴도 지수(CPI: Corruption Perceptions Index)가 100점 만점 중 61점으로 세계 33위를 기록함으로써 2020년 CPI 20위권 진입을 위한 모멘텀(momentum)이 되었다.

하지만 여전히 우리나라의 청렴수준은 경제수준에 비해 높지 않고, 70점대가 되어야 사회가 전반적으로 투명한 사회로 평가받는다라는 점에서 청렴선진국으로 올라서는데 가야 할 길이 멀다.

국민권익위원회 2020년 부패인식도 조사에 의하면 부패척결을 위한 정부 대응에 대해 ‘효과 있다’고 응답한 일반국민의 비율이 전년에 비해 7.8%나 상승했으나, 2020년 조사결과만을 볼 때 부패척결을 위한 정부 대응에 ‘효과 없음(37.8%)’이 ‘효과 있음(28.8%)’보다 높아 정부차원의 청렴도 개선노력이 더욱더 요구되는 것으로 나타났다. 또한 올 연말에 발표될 2021년 부패인식도 조사결과도 최근 LH 부동산 투기사태로 부패척결에 대한 정부 대응에 있어 좋은 평가를 기대하기 힘들 것으로 보인다.

결국 이러한 사항을 종합해 보면 과거보다 국가청렴도는 개선되고 있으나, 반부패·청렴개혁이 국민적 기대수준에 미치지 못하여 차기 정부에서도 반드시 해결해야 할 최우선적인 정책과제가 될 것으로 판단된다.

본 연구에서는 이러한 인식하에 반부패·청렴정책을 총괄하는 국민권익위원회가 반부패·청렴개혁에 있어 국민적 지지에 부응하면서 국민이 기대하는 성과를 도출하기 위해 어

1) 문재인 정부가 집권한 시기를 시점(2017.5.10.)으로 2017년 CPI 점수가 전년도(2016년)에 비해 1점 오른 54점(51위), 2018년 57점(45위), 2019년 59점(39위), 2020년 61점(33위)으로 상승하는 추세를 보이고 있다.

떠한 역할과 과제를 수행해야 할 것인지에 대해 고찰해 보도록 한다.

## Ⅱ. 국민권익위원회의 일반적 현황

### 1. 연혁

2001년 6월 부패방지법 제정과 함께 대통령 소속기구인 부패방지위원회가 설립되고, 2005년 7월 국가청렴위원회로 개칭되었다. 그리고 2008년 행정기관 통폐합을 통한 비용절감, 효율성 강화, 권익구제 창구의 일원화라는 목적으로 국가청렴위원회를 국민고충처리위원회, 행정심판위원회와 통합해 국무총리실 소속의 국민권익위원회(이하 ‘국민권익위’)를 출범시켰다.

### 2. 기능

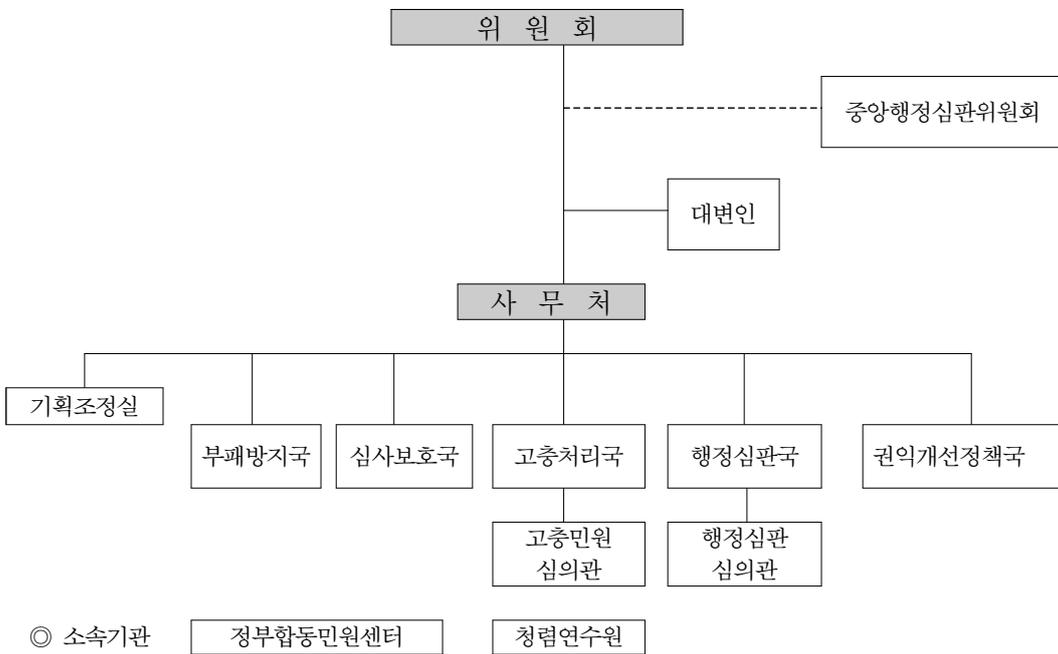
주요 기능으로는 크게 부패방지와 권익구제로 대별되며, 기능별 주요 업무로는 반부패·청렴업무, 고충처리업무, 신고처리 및 신고자 보호업무, 행정심판업무, 국민소통 및 제도개선업무를 처리하고 있다. 이 중 부패방지와 직접적인 관련이 있는 업무는 반부패·청렴업무, 신고처리 및 신고자 보호업무, 국민소통 및 제도개선업무 중 부패방지 제도개선업무가 이에 해당한다.

부패방지	권익구제
<b>반부패·청렴</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 반부패·청렴 정책 수립 및 청렴교육</li> <li>· 청탁금지 및 공직자 이해충돌방지 제도 운영</li> <li>· 공공기관 청렴도 측정</li> </ul>	<b>고충처리</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고충민원 처리 및 집단민원 조정</li> <li>· 민원처리 실태 확인·평가</li> <li>· 시민고충처리위원회 활성화 지원</li> </ul>
<b>신고처리·신고자보호</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 부패·공익신고 처리</li> <li>· 신고자 보호·보상 제도 운영</li> <li>· 공공재정환수제도 운영</li> </ul>	<b>행정심판</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정심판제도 총괄·조정</li> <li>· 행정심판 사건 처리</li> <li>· 행정심판 국선대리인제도 운영</li> </ul>
<b>국민소통·제도개선</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 부패방지 및 고충해소 제도개선</li> <li>· 국민신문고 / 국민생각함 운영</li> <li>· 민원 빅데이터 분석·정책환류</li> <li>· 정부합동 민원 안내·상담, 국민콜110</li> </ul>	

〈그림 1〉 국민권익위원회의 기능

### 3. 조직 및 인원

위원회는 위원장을 포함해 15인(위원장, 부위원장 3, 상임위원 3, 비상임위원 8)으로 구성되어 있으며, 사무처는 1실 5국 2관 1대변인 41과 3팀 2소속기관으로 이루어져 있다. 중앙행정심판위원회는 위원장(부위원장 1명 겸임) 포함 70인 이내로 구성(상임위원 4인 이내)되어 있다.



〈그림 2〉 국민권익위원회의 구조(2021. 9. 1.기준)

소속정원은 2021년 9월 1일 기준 정무직 4명, 고공단 17명, 3·4급 14명, 4급 35명, 4·5급 41명, 5급 204명, 6급-9급 234명, 전문경력관 8명, 특정직 3명, 연구사 1명으로 총 561명으로 나타났다.

〈표 1〉 정원

(단위: 명)

계	정무직	고공단	3·4급	4급	4·5급	5급	6급 ~9급	전문 경력관	특정직	연구사
561	4	17	14	35	41	204	234	8	3	1

#### 4. 예산

총 사업예산은 908억원으로 인건비478억(53%), 기본경비 74억(8%), 주요사업비 356억(39%)로 구성되어 있다. 특히 주요 사업비로는 청렴권익문화 확산 1,618백만원, 청렴권익행정정보화 8,861백만원, 청렴권익민간협력 1,055백만원, 부패·고충제도개선및소통활성화 10,682백만원, 국민고충해소 1,625백만원, 반부패청렴정책강화 10,580백만원, 행정심판 1,144백만원이 소요되고 있다.

2021년도 정부예산이 555조8천억원을 감안해 볼 때 권익위의 총사업예산은 정부예산액의 0.02%정도가 투입되고 있는 것으로 나타났다.

#### 5. 소관법령

소관법령으로는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 등 6개의 법률, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 등 8개의 대통령령, 행정심판법 시행규칙 등 3개의 총리령을 가지고 있다.

〈표 2〉 소관법령

종류	법령명
법률 (6)	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률
	부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률
	공직자의 이해충돌 방지법
	공익신고자 보호법
	공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률
	행정심판법
대통령령 (8)	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령
	부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령
	공익신고자 보호법 시행령
	공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률 시행령
	행정심판법 시행령
	국민권익위원회와 그 소속기관 직제
	공무원 행동강령
지방의회의원 행동강령	
총리령 (3)	행정심판법 시행규칙
	국민권익위원회와 그 소속기관 직제 시행규칙
	국민권익위원회 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙

### Ⅲ. 청렴 관련 주요 정책 이슈

차기 20대 대통령 선거는 2022년 3월 9일에 있을 예정이다. 어떠한 정권이 들어서든 차기 정부에서도 우리사회의 공정성 확보 및 부패문제해결이 여전히 중요한 핵심 개혁과제로 등장할 것이다. 그리고 여기에는 국민들이 반부패 총괄기구로서의 국민권익위원회에 거는 기대가 크다. 따라서 국민권익위원회가 반부패 청렴성 제고를 위해 어떠한 역할과 기능에 방점을 두어야 할지 정책방향성과 추진과제를 사전에 준비할 필요가 있다.

이를 위해 먼저 국민권익위원회를 둘러싸고 있는 반부패·청렴관련 국내·외 평가, 시대적 요구사항, 법제도 운영경험 등을 통해 고려해 보아야 할 주요 정책이슈를 살펴보도록 한다.

#### 1. 부패근절 및 공정성에 대한 국민적 관심증가에 따른 부패방지기구의 역할 증대/재조명

과거 역사를 돌이켜 보더라도 부패문제가 정권몰락을 가져올 수 있어 진보성향 이든 보수성향의 정부이든 해결해야 할 중요한 정책의제로 다루어지고 있다. 특히 부동산 가격상승으로 국민들의 삶이 고단한 시기에, 국민주거생활을 담당하는 LH 기관의 공직자들이 투기를 막아야 함에도 이를 주도했다는 점에서 국민적 분노감이 가히 폭발적이다. 공직자가 자신에게 주어진 권한을 공익차원에서 사용한 것이 아니라 자신 또는 제3자의 이익을 도모함으로써 공익과 사익간의 이해상충행위를 막지 못하고 부패가 발생하여 입법적으로 공직자의 이해충돌방지법이 제정되고, 공직자 윤리법이 개정되게 된 것은 어쩌면 당연하다 할 수 있다.

문재인 정부에서 2030세대 구직자에게 깊은 불신과 좌절감을 주는 채용비리를 뿌리 뽑기 위해 국민권익위원회, 기획재정부, 행정안전부가 합동으로 2017년부터 공공기관 채용실태 전수조사를 통해 비리연루자는 엄중제재하고 부정합격자는 퇴출하며 비리피해자는 새로 채용되거나 재응시 기회를 부여하여 사회곳곳의 반칙과 특혜를 해소하려는 노력을 진행하고 있다. 이외에 교육부의 학사·유치원 비리, 국무조정실의 공공분야 불공정 갑질, 기획재정부의 보조금 부정수급, 법무부의 지역토착 비리, 국세청의 편법·변칙 탈세, 보건복지부의 요양병원 비리, 국토교통부의 재건축·재개발 비리, 행정안전부의 안전분야 부패 등 범정부적으로 국민생활과 밀접한 생활적폐근절에 중점을 두고 있다.

이처럼 불공정, 우월적 지위 남용, 권력유착 및 사익 추구 등과 같은 부패문제해결에 대해 다양한 행정기관들이 관여되어 있어 부패방지 시너지 효과를 극대화하기 위해서는 부패방지업무수행에 대한 구심점이 필요하다.

하지만 현실적으로 범정부적인 부패문제해결에 있어 국민권익위원회를 제외한 각 부처는 자신들의 주요 업무가 아니기 때문에 대통령의 강력한 지시가 없으면 부처 간 협력이 어려운 여건이다.

따라서 대통령의 지시가 없더라도 안정적이고 지속적으로 통합관리 될 수 있는 제도적 기반이 더욱 필요하다. 또한 부패방지 관련 활동이 대부분 공공기관으로 한정되어 있어 과거부터 부패수준이 심각한 편으로 인식되고 있는 입법, 사법 분야의 공정성·청렴성 제고를 위한 국민권익위원회의 일정한 역할이 필요하다.

그만큼 불공정성, 이해충돌행위 등 부패문제에 대한 국민적 관심이 고조되고 있는 시점에서, 사회전반의 다양하고 지능화된 부패문제해결에 부패총괄기구인 국민권익위원회의 역할과 위상정립에 대한 재조명이 무엇보다 중요하다.

## 2. 부패의 개념의 변화<sup>2)</sup>: 공적영역에서 민간영역으로 확대

### 1) 국제 기구

초창기 부패문제에 대하여 국제기구는 공공영역에 주된 관심을 보이다가 최근 민간부문까지 관심을 확대하고 있다. 세계은행(World Bank)은 부패의 개념을 사적 이득을 위한 공적 지위의 남용(the abuse of public office for private gain)이라고 규정하고 있으며, 국제투명성 기구(Transparency International)는 사적 이득을 위한 위임된 권력의 남용으로 정의함으로써 주로 공직자와 정치인에 대한 공공영역에 초점을 맞추고 있었다.

이에 반해 경제협력개발기구(OECD)에서는 사적 이득을 위한 공적 혹은 사적 직위의 남용(abuse of public or private office for personal gain)이라고 하여 민간영역까지 확대하고 있다. 이외에도 UN 반부패협약에서는 부패의 범위가 공적 영역에만 적용되던 전통적인 관점에서 벗어나 민간부문의 부패방지를 위한 국가의 의무와 노력(제12조), 민간의 뇌물 수수와 횡령을 범죄로 규정(제21~22조)함으로써 부패의 범위를 사적 영역으로 확장하고 있는 것을 알 수 있으며, 이러한 경향이 「부정청탁 및 금품 등 수수금지에 관한 법률: (일명)청탁금지법」 상의 민간영역인 사립학교 교직원, 언론기관의 종사자들이 포함된 규정을 합헌으로 판단하는데 주요 논거로 작용하였다(이정주·강태경·황지태, 2019: 89; 이정주, 2016: 112).

### 2) 국내법

실제 민간영역에서의 부패와 관련된 국내법적인 보호체계에서도 변화가 일어나고 있다.

2) 윤해성·이정주·김민규(2019)의 연구내용 중 p. 21-24 일부내용을 수정 보완하여 재구성하였다.

『부패방지 및 국민권익위원회설치 및 운영에 관한 법률(약칭:부패방지권익위법)』상 부패행위는 1) 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위(공직자의 직무관련 부패행위), 2) 공공기관 예산 사용, 공공기관 재산의 취득, 관리, 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하는 공공기관의 재산상 손해를 가하는 행위(공적 재산침해행위), 3) 공직자의 직무관련 부패행위와 공적재산침해에 해당하는 부패행위 및 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 공적 영역을 규율하고 있다.

하지만 부패방지권익위법상 부패행위의 신고 및 신고자 보호와 관련하여 학교운영(특히 사립학교)의 투명성을 제고하기 위해 공공기관 및 공직자 등의 범위에 각급 학교와 교직원 등을 포함(법률 제14831호, 2017. 4. 18., 일부개정)하여 사실상 부패방지권익위법도 민간영역까지 포함하게 되어 향후 부패개념에 대한 새로운 법적인 정비가 필요하다.

이외에도 주로 공공영역에 있어서 부패방지권익위법상 부패신고자 보호·보상제도와 달리 민간영역에서의 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위를 신고한 사람을 보호하고 지원하는 공익신고자보호법이 존재하고 있다. 또한 앞서 언급한 청탁금지법상 사립학교 교직원이나 언론기관 종사자가 포함된 것도 부패문제가 사적 영역까지 확대되고 있는 것을 반증한다.

게다가 사인 간에 갑과 을이 발생할 수 있는 거래에 대하여 규율하는 『하도급거래공정화에 관한 법률(약칭: 하도급법)』에서도 원사업자(原事業者)와 수급사업자(受給事業者)가 대등한 지위(예: 부당한 특약금지, 부당한 하도급 대금의 결정금지)에서 상호보완하며 균형 있게 발전할 수 있도록 법률을 마련하여 지원하고 있다.

### 3) 연구경향

부패개념을 민간영역으로 확대할 필요성을 뒷받침하는 연구들이 있다. 김은경·신동준·이정주·이선중(2015)의 연구에서는 『기자가 본 100대 뉴스 및 공공기관 부패사건사례(2014)』를 대상으로 민간영역부패(28.6%)가 공공영역부패(26.9%)보다 다소 많았으며, 민간 부패영역 중 대기업이 46.4%로 많은 것으로 나타났다. 또한 동 연구에서 1990년~2015년 상반기(25년) 1,304개의 논문을 대상으로 연결망분석(Network Analysis)을 실시한 결과, 학술적 관심이 공적 영역에 대한 부패에서 개인, 조직 등 사적 민간영역에 대한 부패로 이동하고 있는 것으로 분석되었다.

### 4) 요약

결론적으로 부패문제는 공적인 영역만의 관심이 아니라 민간까지 확대하여 가고 있으며

한국사회도 법제도나 연구분야에서도 이를 반영하여 나아가고 있음을 확인할 수 있다.

### 3. 국가청렴도 원천자료 추이 분석을 통한 민간청렴도 개선 필요

국제투명성 기구에서 매년 국가청렴도 지수(CPI: Corruption Perceptions Index)를 발표하고 있다. 국가청렴도 지수는 베델스만 재단, 세계경제포럼, 정치경제위험자문공사, 정치위험서비스그룹 등이 발표하는 부패와 관련된 원천자료를 집계하여 활용하여 점수를 산정하는데 우리나라는 총 13개의 원천자료 중 국가경영개발원(IMD) 등 10개를 활용하고 있다.

지난 4년간의 추세를 보면, 첫째, 점수가 상승하는 유형으로는 SGI, TI, PRS, IMD, 둘째, 하락에서 상승으로 전환된 유형으로는 PERC, 셋째, 큰 변동이 없는 유형에는 WJP, GI, EIU, V-DEM, 넷째, 하락하는 추세는 WEF를 들 수 있다(한국투명성 기구, 2021)

이러한 추이를 통해 첫째, 국가전반적인 청렴수준(IMD, PERC)은 향상되고 있으며, 특히 공공분야(SGI, TI)<sup>3)</sup>와 정치분야(PRS)의 청렴도가 과거보다 크게 상승된 것으로 나타났다. 이에 반해 기업 및 민간의 경제활동 관련한 부패를 측정하는 WEF, GI는 정체 또는 하락을 보여 기업의 경제활동과 관련한 민간분야 청렴도 개선에 보다 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

〈표 3〉 지난 4년간 국가청렴도 구성 원천자료점수 변동 추이

구분	지수구분(기관)	조사항목	'17년 점수	'18년 점수	'19년 점수	'20년 점수	4년간 변동	
기업인 설문조사	국제경영개발원(IMD)	부패와 뇌물의 존재 여부	46	50	55	57	11↑	
	정치경제위험자문공사(PERC)	국가별 부패수준	45	42	47	53	8↑	
	세계경제포럼(WEF)	수출입, 공공계약, 법원 판결 등을 위해서 뇌물이나 비공식적인 추가비용을 지불하는 정도/공적기금의 유용 정도	55	56	54	54	1↓	
전문가평가	베델스만 재단(BF)	지속가능지수(SGI)	공무원의 사익목적 지위남용을 막을 수 있는 정도	53	62	62	70	17↑
		변형지수(TI)	직권남용 공무원의 처벌가능성/정부의 부패 억제 기능	53	53	61	61	8↑
	세계사법정의프로젝트(WJP)	공무원의 공적지위(공공의료시스템, 규제당국, 경찰, 법원 등) 악용정도	69	69	72	71	2↑	
	민주주의 다양성연구원(V-Dem Institute)	행정, 입법, 사법 부패수준 공공부문 부패수준	60	70	71	71	11↑	

3) 다만 공적기금의 남용 및 공공계약 등 공공자원에 대한 뇌물관행(WEF, EIU)에 대한 개선이 필요한 것으로 분석된다.

구분	지수구분(기관)	조사항목	'17년 점수	'18년 점수	'19년 점수	'20년 점수	4년간 변동
	아이에이치에스 마켓(GI)	경제활동(수출입이나 일상업무포함)에 영향을 미치는 부패나 뇌물	59	59	59	59	-
	이코노믹인텔리전스 유닛(EIU)	공적기금의 관리 책임, 유용, 감독 등 주로 공공자원의 관리/계약 등에서의 뇌물 관행	55	55	55	55	-
	정치위기관리그룹 (PRS)	정치와 기업 사이의 의심스러운 관계, 후원과 호의의 교환 등 정치시스템 내부의 부패	50	50	54	62	12 ↑

#### 4. 반부패 청렴정책대상 변화에 따른 접근 방식의 변화 필요성 증대<sup>4)</sup>

지금까지의 반부패 정책의 초점은 공공분야의 종사자들의 행위 규제였다고 평가할 수 있다. 일례로 청탁금지법상 금품수수금지, 공무원 행동강령상 11가지 행위 기준, 그리고 청렴도 측정을 통한 민원 담당자들의 행위 모니터링 등은 행위 규제와 관련된 대표적인 정책이다.

하지만, 우리 사회가 발전하면서, 공공보다는 민간분야의 중요성과 비중이 커짐에 따라 공공분야의 부패 못지않게 앞선 논의와 마찬가지로 민간분야 부패 문제 역시 중요한 사안으로 대두되고 있다.

그런데 공공분야와 같이 민간분야도 동일하게 행위규제로 통제할 수 있을 것인가?

민간분야는 시장주의에 입각한 자율성에 기초하기 때문에 특별권력관계에 의해 규율되는 공직자와 같이 행위제한을 통해 억제를 할 수 없다. 민간분야 종사자에 대한 직접적인 행위 규제는 과도한 규제라는 오해와 반발을 야기할 가능성이 높으며, 실제로 최근 청탁금지법을 원용한 민간선물 기준의 사례<sup>5)</sup>에서도 나타나고 있다.

따라서 민간분야의 부패 예방정책은 직접적인 행위규제보다 자율적으로 따라 올 수 있게 인센티브 부여 등을 활용하는 방향으로 정책내용 근간이 전환되어야 할 것이다.

#### 5. 청렴관련 업무 통합과 법 체계화를 통한 정책 실효성 확보 필요성 증대

청렴관련 주요 법률을 가지고 있는 주무기관으로는 크게 인사혁신처, 국민권익위원회로 하나의 부처가 청렴관련 업무를 전담하고 있지 않은 구조이다.

인사혁신처는 「공직자윤리법」을 가지고 있으며, 국민권익위원회는 「부패방지및국민권익

4) 국민권익위원회 김상년 정책과장의 토론문을 토대로 수정·보안하여 반영함.

5) <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=303089>(최종검색일, 2021년 9월 16일)

위원회의설치와운영에관한법률(부패방지권익위법)», 「부정청탁및금품등수수의금지에관한법률(청탁금지법)», 「공무원행동강령», 「공공재정부정청구및부정이익환수법(공공재정환수법)», 「공익신고자보호법», 「공직자의이해충돌방지법」등을 소관하고 있다.

이러다 보니 일선현장에서는 청렴 관련 공문이 부처별로 각기 내려와 업무처리에 있어 피로감을 피력하고 있으며, 국가차원에서 청렴업무 부서 간 협력이 원활하지 않을 경우 체계적이고 효율적 관리가 어려울 수 있다. 결국 일선행정기관의 청렴정책 수용도를 높이고 부패방지를 위한 정책효과를 극대화하기 위해서는 청렴 관련 업무의 통합 필요성이 제기된다고 할 수 있다.

또한 각종 법률 제정이 시대적 상황에 따른 주요 이슈에 의해 제정되다보니 법령 간 유사규정으로 인한 법체계상의 중복문제(예: 이해상충행위에 있어 청탁금지법 및 공무원행동강령과 공직자이해충돌방지법), 유사한 법체계구조임에도 적용규정의 상이함(예: 부패방지권익위법상 부패신고자 보호·보상과 공익신고자보호법상 공익신고자 보호·보상규정) 등으로 법률을 집행하는 공직자뿐만 아니라 법에 접근하는 국민의 입장에서도 혼란스러운 점이 존재하여 관련 법령간의 체계화 작업이 필요하다.

## 6. 청렴교육확산 및 공급체계혁신 필요성 증가

국제사회에서 우리의 청렴도 수준이 낮게 평가받는다라고 우리가 법적으로 불이익을 받는 것은 아니다. 하지만 국제사회에서 부패한 국가로 창피(name shaming)를 당하면 코리아 디스카운트로 이어져 국가 경쟁력이 저해되어 청렴성 제고 노력이 필요하다. 이러한 노력의 일환으로 국제협약인 UN반부패협약에서 부패를 막기 위한 사전 예방적 기능으로 청렴교육을 강조하고 있으며 현재 공공분야의 공직자를 대상으로 하여 청렴교육<sup>6)</sup>을 법제화하여 운영하고 있다.

청렴선진국은 어릴 때부터 청렴의 근간이라 할 수 있는 정직, 신뢰, 배려와 같은 교육을 실시하여 자연스럽게 청렴문화가 내재화 되는 반면에, 우리의 경우 자신들의 가치관이 어느 정도 정립된 상태의 성인을 대상으로 하는 청렴교육이 주요 학습방식이기 때문에 청렴문화 내재화가 상대적으로 어렵다. 결국 어릴 때부터의 청렴교육을 강화할 필요성이 제기된다.<sup>7)</sup> 어릴 때부터의 청렴교육이 잘 된 국가의 경우를 보면 부패방지와 관련된 기본적인 제도만 구비되어 있어, 부패방지를 위한 다양한 제도마련이나 기구 설립에 드는 추가 비용이 상대

6) 현재 부패방지권익위법 제81조의2(공직자 부패방지교육), 부패방지권익위법 시행령 제88조의2(부패방지교육의 실시 등), 청탁금지법 제19조(교육과 홍보 등)에 의거해 청렴교육이 실시되고 있다.

7) 투명하고 청정한 국가라 할 수 있는 핀란드는 어릴 때부터 우리나라의 소꿉놀이와 같이 각자의 역할을 주되 상호협력을 해야만 문제를 해결할 수 있는 과제를 부여한다고 한다. 이러한 지속적인 학습과정을 통해 상대방을 배려하고, 신뢰하고, 정직하게 생활해야 한다는 가치를 자연스럽게 습득해 청렴문화가 쉽게 형성될 수 있었던 것이다.

적으로 적게 드는 이점이 있다. 또한 부패라는 문제가 사회전반에서 발생하기 때문에 공공 부문 이외에 정치, 기업, 시민사회에서 전사적인 청렴교육이 필요하다. 특히 한국사회는 정치분야에 대한 불신적 풍조가 팽배한 만큼 선출직 공직자의 청렴리더십 관련 교육이 중요하다고 할 수 있다.

이처럼 청렴교육확산에 대한 정책적 타당성에도 불구하고, 다른 정책에 비해 청렴교육이 정책순위에서 밀려 국가 차원의 제대로 된 지원과 투자가 이루어지지 못하고 있다. 이는 정책성과평가가 단기적인 성과결과에 치중되어 있다는 점과 청렴교육 지원 및 투자 관련 정책부서 결정자들 스스로 청렴교육을 타 기관이 수행하는 일반 직무교육과 동일시함으로써 청렴교육정책이 부패로 인한 사회적·경제적 비용 지출을 사전에 막고, 사회적 자본인 신뢰 문화를 형성하는데 유용한 정책이라는 점을 제대로 인식하지 못한 정책적 이해 부족으로 판단된다.

어릴 때부터의 청렴교육을 통한 실생활 속의 청렴문화 내재화, 공공부문이외에 민간기업을 포함한 청렴교육 대상기관 확산, 최근 법률제정(공공재정환수법, 공직자 이해충돌방지법)으로 인한 교육프로그램 마련, 양질의 청렴교육을 위한 강사관리 방안 등과 같은 정책이슈를 해결하기 위해서는 청렴교육수요에 대비한 공급체계혁신이 필요하다.

## 7. 복지예산 증가로 인한 예산낭비 근절방안 마련의 필요성 증가

OECD 회원국별 공공사회복지지출 추이 분석에 따르면, 2019년 기준으로 OECD 38개 회원국의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율은 평균 20.0%, 한국은 12.2%로 38개국 중 35위로 OECD 평균보다 매우 낮은 수준이지만, 1990년과 대비해 4.7배 상승하여 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 지출이 증가하고 있다(국가예산정책처, 2021).

특히 저출산·고령화가 급격히 이루어져 인구절벽으로 인한 생산성 저하가 사회문제(<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03716246629119440&mediaCodeNo=257>)로 부상하는 만큼 이에 대한 많은 재원투자가 이어질 것으로 예상해 볼 수 있다. 그리고 예산 규모가 큰 사업일수록 부패할 개연성이 높다는 점(이정주, 2013)에서 복지 관련 예산이 제대로 집행되는지가 앞으로 주요 정책의제가 될 것이다. 공공사업이 제대로 관리되지 않으면 보조금, 보상금, 출연금 집행에 있어 고의적이고 상습적인 부정청구가 증가할 것이다. 이는 곧 국가재정누수로 이어져 지속가능한 복지사회가 되기 힘든 악순환을 초래할 것이기 때문에 예산낭비를 막아 재원의 효율성을 극대화 할 수 있는 방안 마련에 촉각을 곤두세워야 할 것이다.

## 8. 부패신고자/공익신고자 보호보상 강화

부패의 속성으로 은밀성이 있다. 조직내부에서 일어나는 부패문제는 사실상 외부에서 알기 힘들다. 과거 원전비리, H사 자동차 제작결함사건, 버닝썬 사건 등을 보더라도 부패신고나 공익신고의 기능이 매우 중요함을 알 수 있다. 하지만 안타깝게도 집단문화가 강한 한국 사회에서 부패신고/공익신고자는 조직의 배신자라는 부정적 인식이 강하며, 내부고발을 한 이후 동종업계의 채용이 막혀 생계에 어려움을 겪기 때문에 내부고발이 쉽지 않다.

따라서 부패 및 공익신고와 관련된 핵심은 부패 또는 공익신고 행위로 인해 불이익을 받지 않고 철저히 보호받을 수 있으며 사안에 따라 신고에 대한 충분한 보상을 받을 수 있다는 긍정적인 시그널을 주는 방향으로 정책을 강화하여 청렴문화가 사회전반에 내재화될 수 있게 노력할 필요가 있을 것이다.

## IV. 반부패총괄기구로서의 국민권익위원회 위상강화를 위한 향후 과제

국민권익위원회를 둘러싼 청렴이슈를 토대로 반부패총괄 기구로서의 위상강화를 위한 향후 과제를 조직, 기능, 역할, 법제도 등을 중심으로 살펴보도록 한다.

### 1. 부패방지기구의 독립성 및 정치적 중립성 확보

#### 1) 독립성을 가진 부패전담기구로서의 역할을 수행하는가?

##### (1) 이명박 정부

이명박 정부는 국가차원의 청렴업무와 개인 억울함과 관련된 국민고충 및 행정심판업무를 통합하여 국민권익위원회를 만들었다. 이에 대해 일각에서 업무간 기능과 성격이 다른데 이를 통합해서 과연 시너지 효과를 기대할 수 있는가에 대한 문제점이 지적되었다. 또한 반부패와 관련된 국제적인 흐름과도 역행했다는 평가도 있다. 국제사회<UN반부패협약(우리나라 2008년 2월 비준)>에서는 독립적인 반부패기구 설립을 권고하고 있음에도 불구하고 부패방지 업무가 기관의 국차원으로 전락하여 다른 업무와 같이 수행되어 반부패·청렴 업무의 독립성 확보가 후퇴했다는 점이다. 또한 과거 국가청렴위원회가 대통령 소속인데 반해, 국민권익위원회는 국무총리 소속으로 조직의 위상이 격하되어 청렴정책에 대한 정부의지가

다소 퇴색되었다는 평가가 있었다.

## (2) 문재인 정부

정의로운 대한민국, 나라다운 나라와 같이 공정, 반부패, 청렴이 국가의 주요 어젠더로 등장하면서 과거 국가청렴위원회와 같은 독립적인 반부패기구위상 복원을 정책과제로 제시하였다. 대통령 직속 국정기획자문위원회의 100대 국정과제로 ‘국민권익위원회에서 반부패 기능과 조직을 분리, 독립적 반부패 총괄기구로서 국가청렴위원회 신설’ 제시하였다. 그러나 국회 및 정부와의 논의과정에서 현 국민권익위원회의 조직개편(정부)안은 행정심판기능을 제외하고 국민고충과 국가청렴업무를 합친 조직<sup>8)</sup>으로 개편안(국무총리소속의 국가청렴위원회 개칭)을 국회에 제시(의안번호: 2011700)하였다가 임기만료로 폐기되어 문재인 정부에서 추진하고자 했던 국정과제보다 후퇴한 결과라고 평가할 수 있다.

## 2) 반부패기구의 조직설계

앞선 논의와 공정, 정의, 반부패라는 가치가 우리사회의 주요 이슈라는 점을 토대로 차기 정부에서도 국민권익위원회의 조직 위상에 대한 논의가 지속될 것으로 예견됨에 따라 이와 관련된 정책과제를 제시해 보고자 한다.

### (1) 독립적이거나 대통령직속의 반부패 기구설립

#### <1안> 독립적인 기구로 설계하는 방안

국민권익위원회가 행정부 이외에 입법부, 사법부를 대상으로 하는 반부패 정책을 총괄하는데 한계가 존재한다. 특히 부패관련사건이 여·야 정치권의 정략적 수단으로 악용될 소지가 많아 국가인권위원회와 같이 업무상 독립성을 가진 형태로 설계하는 안으로, 독립적인 반부패기구설립을 권고하는 UN 반부패협약을 충실히 이행하는 이점이 있다.

8) 국민권익위는 부패의 개념이 권한남용·금품수수 등 소극적 개념에서 부실·소극행정, 무사안일, 불공정한 행정 등 읍부즈만의 업무 영역으로 확대되는 추세인 점을 고려할 때, 부패방지 기능 및 고충민원 기능의 상호 업무연관성은 높은 것으로 평가하였다(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 정무위원회 검토보고서, 2018.7). 이와 달리 오준근(2017)은 국민권익위원회의 입법내용 및 운용현실을 검토한 결과, 고충민원, 행정심판과 부패방지를 한 기관에서 수행하도록 한 국민권익위원회의 행정조직은 통합으로 인한 상승효과를 발휘하기 보다는 각각의 기능에 장애요인으로 작용하기 때문에, 국민권익위원회는 부패업무를 전담하는 “부패방지위원회”와 고충민원과 행정심판의 실질적 통합을 고려한 “행정심판원”이라는 두개의 독립된 기구로 분리·개편하여야 함을 주장했다.

### <2안> 대통령직속으로 두는 방안

LH 사태와 같이 공직자의 청렴수준이 국민적 기대에 미치지 못해 공직사회에 대한 과감한 반부패개혁이 필요하며, 이를 위해서는 지도자의 의지가 정책에 반영되어 실천되어야 점에서 대통령 소속으로 두는 방안이다. 이 방안은 현행 우리나라 국가청렴도(CPI)가 61점인데 사회전반적으로 투명한 상태인 70점대로 나아가기 위해서는 지도자인 대통령의 반부패 실천의지가 중요함을 강조할 수 있는 이점이 있다.

한편, 두 가지 안 중 하나를 선택하더라도 현 국민권익위원회의 명칭을 부패척결을 강조한다는 의미에서 반부패와 공직사회가 추구해야 할 가치인 청렴을 결합하여 기관 명칭 개칭을 고려해 볼 필요가 있을 것이다(예: 반부패청렴위원회)

### 3) 정치적 중립성 확보를 위한 국민권익위원회장 인사청문회 대상기관 포함

정치적 중립성이 매우 필요한 국민권익위원장의 경우 현재 인사청문회 대상이 아니다. 그러다 보니 정치권에서 특정사안(예: 이해상충에 대한 해석문제: 조국 장관 및 추미애 장관 가족 관련 문제)에 대해 자신들이 불리하다고 판단할 경우 국민권익위원장에 대한 정치적 중립성에 대한 의혹을 제기함에 따라 인사청문회 대상으로 국민권익위원장을 포함시켜 기관의 정치적 중립성을 확보할 필요가 있을 것이다. 그리고 국민권익위원장의 인사추천방식은 여·야, 시민사회의 추천을 받아 대통령이 지명한 1인이 인사청문회를 거치는 방안도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

## 2. 반부패·청렴 관련 유사 기능 및 법 규정 통합

### 1) 권익위의 공직자 행동강령 이행점검권과 감사원의 직무감찰권과의 연계통합(감사원의 권한 분리: 회계감사기구로서의 역할 중점)

감사원의 권한은 직무감찰과 회계감사로 대별된다. 특히 회계감사의 경우 문재인 정부에서 감사원의 정치적 중립성 확보를 위해 국회로 이관하여 감사원을 회계감사기구로서의 역할에 충실하도록 하는 방안을 고려하였으나 권한 이관은 헌법개정사항(제97조)이라는 점, 감사원의 회계감사를 국회로 이관 시 국회 내에 정당간의 정파적 이익에 따라 오히려 정치적 중립성을 저해할 수 있다는 이유(감사원의 논리)로 실제로 이행하지 못했다. 하지만 여전히 차기 정권에서 감사원의 권한논쟁에 대한 불씨는 여전히 남아 있다.

이외에도 만약 감사원을 회계감사기구의 역할로 한정할 경우 또 다른 기능인 직무감찰권을 어떻게 할 것인가에 대한 문제도 있다<sup>9)</sup>. 직무감찰을 수행하는 새로운 기구를 둘 것인가?

아니면 기존에 있는 기관 중 유사기능을 수행하는 기관에 기능을 둘 것인가에 대한 논의가 뒤따를 것이다. 그러한 의견 중의 하나로 감사원 직무감찰권과 권익위의 공직자 행동강령 이행점검권과의 통합연계도 가능할 것이다.

최근 지방자치권의 강화로 인한 지방분권화가 대세이다. 하지만 중앙의 권한이 지방으로 이전됨에 따라 지역유착비리 또는 부패의 위험성이 높아질 개연성이 있다는 점에서 이를 중앙에서 통제할 필요가 있다고 본다. LH 부패사태의 도덕적 해이는 공공기관의 지역이전에 대한 중앙정부의 통제력 부재라는 의견이 있듯이, 대통령이 행정부 수반으로서 공직자를 통솔한다는 의미에서의 감사원의 직무감찰권을 국민권익위가 가지고 있는 공직자 행동강령 이행 점검권과 통합하여 운영할 경우 공직사회 청렴도 제고에 상당한 시너지 효과를 기대해 볼 수 있을 것이다.

## 2) 흩어져 있는 반부패·청렴 관련 법령의 통합 운영(공직자 윤리법과의 통합)

반부패·청렴 관련 법령으로는 대표적으로 국민권익위원회의 부패방지권익위법, 청탁금지법, 공익신고자보호법, 청탁금지법, 국가재정환수법, 공직자 행동강령과 인사혁신처의 공직자 윤리법 등이 존재한다.

문제는 관련법령의 주무부처가 상이하다 보니 일선기관에는 부처별로 쏟아지는 다수의 공문으로 인한 청렴 피로도를 해소연하고 있으며, 칸막이 행정으로 인한 반부패·청렴정책의 시너지 효과가 반감될 수 있음을 우려하고 있다.

일례로 인사혁신처의 국가공무원인재개발원은 주로 공직자 윤리법과 관련된 강의로 위주로 하고 있으며, 국민권익위 청렴연수원은 권익위가 가지고 있는 법령인 부패방지권익위법, 청탁금지법 등 위주로 강의를 이루어져 교육수강생인 공직자의 부담이 크며, 청렴·윤리 교육을 통합적이고 체계적으로 운영하기 어려운 구조이다. 또한 권익위의 부패방지권익위법상 비위면직자 취업제한제도와 인사혁신처의 공직자윤리법의 퇴직공직자 취업제한제도는 대상자만 차이가 있을 뿐 공직자의 취업제한에 대한 내용으로 관련 법제도 체계의 유사성으로 이를 하나로 통합 운영하는 것이 효과적일 것이다.

시민사회에서도 반부패정책, 부패·공익신고 기능이 성격이 다른 행정심판, 고충처리와 함께 국민권익위원회에 통합되어 있어 전문성을 발휘하기 어렵고, 오히려 위축되고 있다는 비판을 제기하면서, 공직자 재산 등록·공개, 직무 관련 주식 매각 및 백지신탁제도, 퇴직공직자의 취업제한 등 반부패의 일환으로서 다루어져야 할 공직윤리 기능을 인사혁신처가 맡으면서 제도 운영의 엄격성과 함께 공정성 논란을 지적하면서, 인사혁신처가 맡고 있는 공직윤리 기능을 국민권익위원회의 부패업무와 통합 운영할 것을 제안하고 있다.(<http://>

9) 제헌 헌법 당시 직무감찰위원회의 위상이 법률기관이었던 점을 감안해 본다면 굳이 직무감찰권은 헌법사항에 규정할 필요가 없다고 본다.

www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=1086536, 최종검색, 2021.8.24.).

동일한 맥락으로 최근 공직자의 이해충돌방지법이 제정됨으로써 이와 연관성이 매우 높은 공직자 재산등록과 주식백지신탁제도, 퇴직공직자 취업 심사와 부패공직자 취업제한 업무는 조직 이기주의에 매몰되지 않고, 반부패 정책 목표의 달성과 정부 효율성 측면에서 통합 운영될 필요가 있을 것이다.

결국 반부패/청렴/윤리 관련 업무의 일관성, 통일성, 전문성, 효율성 차원에서 법령에 대한 통합운영의 필요성이 제기된다.

### 3) 공공재정 부정청구 근절 관련 법체계 정비를 통한 예산낭비방지

과거부터 국가돈은 눈먼 돈이며, 남들 다 신청해서 받는데 나만 신청해서 받지 못하면 바보, 먼저 보는 사람이 입자라는 인식 상존한다.<sup>10)</sup>

이러한 인식에 근거해 고질적인 공공재정 부정청구근절 적용에 있어 보조금, 보상금, 출연금 등 기타 공공재정지급금은 일반법적 성격의 국민권익위원회의 「공공재정환수법」이 제정되고 시행되었다(2019.4.16.제정; 2021.1.5.시행).

하지만 실질적으로 보조금의 경우 국고보조금은 기획재정부의 「보조금관리에관한법률」과 지방보조금은 행정안전부의 「지방자치단체보조금관리에관한법률(2021.1.12.제정, 2021.7.13.시행)」에 부정환수에 대한 규정이 별도로 존재하여 국민권익위는 공공재정환수법상 보조금보다 보상금, 출연금 등 기타 공공재정지급금 부정청구근절에 초점을 맞출 수밖에 없는 실정이다.

결국 공공재정 부정청구에 대해 세 부처에서 부청청구에 대해 각기 달리 관리<①국민권익위의 공공재정환수법(보상금, 출연금 등 기타 공공재정지급금) ②기재부의 국고보조금법(국고보조금), ③행안부 지방보조금법(지방보조금)>하기 때문에 부청청구에 대한 통합적 관리기능이 요구된다고 할 수 있다. 또한 현재 국고보조금통합관리시스템관리단이 e-나라도움 구축운영 중이며, 지자체 보조금 관리법이 시행되어 지방보조금통합관리망 구축예정이기 때문에 분산화된 전산시스템의 통합이 필요하다. 부정청구로 인한 예산낭비가 부패인 만큼 부정청구관리의 효율성 제고를 위해 부패방지 주무기관인 국민권익위원회가 통합관리에 있어 주도적 역할을 부여받을 수 있는 법제도적 근거 마련이 필요하다.

10) <http://news.bbsi.co.kr/news/articleView.html?idxno=955441>,  
<http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1038549>,  
<https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20190802.010230753120001>

### 3. 새로운 기능추가를 통한 권한 강화

#### 1) 조사권 및 수사권 등의 실질적 권한 부여

현행 부패방지권익법(제59조)에는 신고자에게만 자료제출을 요구할 수 있고 조사할 수 있다. 즉 피신고인에게는 사실관계조차 확인 할 수 없는 구조이다. 다행히 최근 부패방지권익법 개정(2021. 8.17 개정, 2022. 2. 18시행)으로 제59조 ④에 신고자를 대상으로 하여 사실관계를 확인하였음에도 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩여부를 결정할 수 없는 경우에 한해 피해자의 의사를 물어 피신고자의 의견이나 자료제출기회를 요구할 수 있어 과거보다 좀 더 진일보 되었다. 하지만 피고자가 사실관계 확인에 대해 동의하지 않을 경우, 여전히 국민권익위원회가 관련 부처나 기관에 이첩 하는 정도의 역할에 그친다는 비판으로부터 벗어나기 힘들며, 국민권익위원회의 역할 무용론이 제기될 수 있다. 기업의 담합 및 불공정 행위에 대해서는 공정거래위원회가, 인권침해행위에 대해서는 국가인권위원회가 조사하고 결과를 발표하듯이 권익위에도 실질적 조사권 권한 부여 필요하다.<sup>11)</sup> 더 나아가 조사권 이외에 부패방지의 효율적 대응을 위해 국민적 관심사항의 경우 반부패에 대한 적극적 의지를 보여준다는 의미에서 수사권을 부여하는 방안도 고려할 필요가 있다.

앞서 언급한 것처럼 국민권익위원회에 공직자 행동강령 이행점검권 이외에 직무감찰권, 부패조사권 및 수사권을 부여했을 경우, 홍콩의 영정공서, 싱가포르의 탐오조사국처럼 강력한 반부패통제기구로서의 역할이 가능하며, 권력형 비리 등 ‘큰 부패’의 개선에는 별다른 기여를 하지 못했다는 기존 평가(이중수, 2011: 241)를 극복할 수 있는 전화위복의 계기가 될 수 있을 것이다. 이러한 부패통제 패러다임의 전환은 부패통제기구인 경찰, 검찰, 고위공직자범죄수사처 등 간의 견제와 균형 원칙에도 부합할 것이다.

#### 2) 민간청렴도 개선을 지원할 수 있는 법적 근거 및 제도 마련

부패는 공공부문 이외에 민간부문에서도 많이 발생하고 있어 이에 대한 청렴도 개선노력이 필요하다는 점을 누구도 부인하지 못할 것이다. 다만 공공영역이 아닌 민간영역은 자율성에 기초한 시장주의가 기본원칙인 만큼 정부가 적극적으로 나서서 주도하기보다는 청렴

11) 국민권익위원회에 접수된 신고사건의 처리에 있어 신고자뿐만 아니라 피신고자 등에 대해서도 조사를 할 수 있도록 하고, 신고가 접수되지 않은 경우라도 직권으로 부패행위의 혐의에 대해 조사를 할 수 있도록 하여 국민권익위원회가 부패행위에 대하여 적극적으로 대응할 수 있도록 한 유동수 의원(2105400)안이 정무위원회를 거쳐 제385회 국회(임시회) 제2차 법안심사제2소위에 상정(2021-03-23)되었다.

도 개선을 위한 지원자 또는 조력자의 역할이 더욱 필요할 것으로 판단된다. 민간영역의 청렴도를 높이기 위한 제도적 기반을 제공하거나 기업 스스로 자발적으로 할 수 있게 인센티브를 부여하는 방향으로 정책을 추진해 갈 필요가 있다.

하지만 현재 부패관련 법률 중 민간청렴도 제고를 위한 지원 법률이 없어 이에 대한 법적 근거 마련이 필요하며, 지원 법률에는 민간영역의 청렴성을 높이기 위해 민간부패근절을 위한 종합계획, 민간분야 청렴도 수준과약, 윤리준법경영 인증제 도입을 통한 인센티브 부여, 청렴사회민관협의회 운영 등이 규정될 필요가 있을 것이다. 그리고 정부가 직접 조직을 구성하여 지원하기 보다는 시민단체, 경제계 등과의 협의를 통해 공익적 성격이 강하고 지속가능한 사업을 수행하기 용이한 법인형태(예: 재단법인 또는 특수법인 설립)를 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

### 3) 반부패 공정 개혁을 위한 예산사업 부패위험성 진단제 신설

복지사회, 지방자치 강화로 보조금·지원금 등 각종 공공재정지출 증대로 예산낭비 가능성이 상존함에 따라 이에 대한 대비책 마련이 필요한 시점이다.

국민권익위원회는 ‘국가 돈은 눈먼 돈’이라는 인식을 근절하기 위해 공공재정환수법을 제정하여 운영하고 있으나 사후 통제적 성격이 강하다.

이외에도 기획재정부가 사업 예비타당성 조사를 통해 예산낭비적 요소를 통제하고 있으나 이는 주로 사업의 효율성 관점에서 주로 논의되어, 사업의 투명성과 특혜가능성 등 공정성 관점은 상대적으로 약하다 할 수 있다.

따라서 중앙부처·지자체에서 시행하는 보조·지원사업을 대상으로 예산사용의 공정성과 투명성 등의 평가요소가 포함된 사전예방적인 예산사업을 대상으로 부패위험성 진단제도 도입을 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

### 4) 입법부·사법부 청렴성 제고를 위한 정책 의견제시 및 표명권, 자문권 부여

국민권익위원회는 매년 부패인식도 조사를 시행하고 있다. 2020년도 조사결과에 의하면 11개 분야 중 일반국민, 기업인, 전문가가 정당·입법분야의 부패수준이 가장 심각한 것으로 나타났으며, 사법부도 이에 못지않게 각각 심각한 편(일반국민: 3위, 기업인 2위, 전문가 3위)에 해당되어 청렴개선 노력이 더욱 더 필요한 분야라 할 수 있다.

부패방지권익법상으로는 입법, 사법, 행정기관의 모든 공직자가 적용대상이라는 점에서 권익위의 입법부나 사법부의 청렴도 개선을 위해 정책을 제안하고 제도개선 하는 것은 논리적으로 당연하지만, 현실적으로 삼권분리 차원에서 행정기관인 국민권익위원회가 적극적인 활동을 하는데 부담을 가질 수밖에 없다. 이러한 상황을 종합해 본다면 입법과 사법분야

의 청렴도 개선을 위해 권익위가 청렴정책에 대한 의견표명이나 의견제시, 자문권에 대한 법적 근거 마련을 통해 사법부나 입법부 스스로 청렴을 실천할 수 있게 유도하는 것이 최선일 것으로 판단된다.

따라서 최근 청렴한 공직 문화 및 사회풍토의 확립을 위하여 국민권익위원회 등이 부패방지 업무를 처리하는 과정에서 개선이 필요한 사항을 발굴한 경우 대통령 또는 국회 등에 그에 대한 의견을 제출할 수 있도록 한 것[법률 제16827호, 2019. 12. 10, 일부개정]처럼 행정부 이외의 국회나 사법부 등을 대상으로 부패관련 정책사안에 대한 의견표명 또는 의견제시, 자문권, 모니터링 권한 부여를 부패방지법 개선사항으로 제시해 볼 수 있다.

#### 5) 청렴정책의 실효성(피드백) 확보를 위한 대국민보고대회 규정 마련

부패는 우리 사회 모든 분야에서 발생한다. 그러한 차원에서 과거 투명사회협약을 통해 사회전반의 투명성 확보에 대한 노력은 상당한 의미를 지닌다.

공공, 정치, 경제, 시민사회에서 청렴도 개선 노력을 위해 추진하고 있는 개혁과제가 무엇이(plan)며 어떻게 이루어지고(do) 어떠한 결과를 초래했는지(see)를 대통령 주재의 반부패정책협의회에 보고하는 방식으로 그치는 것이 아니라, 국민을 대상으로 대국민보고대회를 할 수 있도록 부패방지권익위법상 법적 근거를 마련할 필요가 있을 것이다.

이를 경우 청렴개선 진행 속도가 더딘 특정분야의 경우 대국민 보고를 통해 국민들의 관심과 참여를 불러 일으켜 청렴성 개선에 상당한 기여를 할 것으로 판단된다.

### 4. 현 기능의 보완 및 강화를 통한 권한강화

#### 1) 부패신고 및 공익신고제도 일원화를 위한 일반법과 반부패정책관련 기본법 제정

부패방지권익위법에는 부패사건의 신고와 접수 처리 그리고, 신고자에 대한 보호과 보상이 중요한 부분을 차지하고 있다. 신고자에 대한 보호 범위를 공공부패 뿐만 아니라, 건강, 환경, 공정거래, 소비자 이익 등까지 확대한 공익신고자 보호법이 2011년 제정되었고, 그 이후 제정된 청탁금지법과 이해충돌방지법 및 공공재정 환수법도 유사한 신고자 보호 보상 체계를 가지고 있다. 하지만 그 내용이 법마다 약간씩 상이하며, 특히 신고를 통하여 반부패 정책에 참여하는 국민의 경우 자신의 신고가 어느 법률에 적용되는지 정확히 인지하지 못하고 있다. 따라서 국민의 입장을 고려하여 부패방지법상 부패신고와 공익신고자 보호법상 공익신고를 일원화하여 운영할 필요가 있을 것이다.

실제로 두 법률 간 보호·보상에 대한 규정이 유사한 형태(부패방지규정이 공익신고규정을 준용하여 개정되는 사례가 많아지고 있음)로 개정되고 있으며 외국도 공적영역 이외 민

간영역까지 포괄하여 하나의 법률로 법적용을 하고 있어<sup>12)</sup> 일반법 성격의 「신고자보호·보상 기본법(가칭)」을 제정할 필요가 있을 것이다. 또한 이를 토대로 청탁금지법과 공공재정 환수법에 규정된 신고심사 및 보호보상 규정에 준용해 볼 수 있을 것이다.

또한 「신고자보호·보상 기본법(가칭)」과 별도로 부패행위의 정의와 공직자의 행위 기준 그리고 반부패 정책의 법률 근거를 규정하는 이른바 「반부패 정책기본법(가칭)」 제정을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

즉 신고자와 관련된 법체계(「신고자보호·보상 기본법(가칭)」)와 정책관련된 법체계(「반부패 정책기본법(가칭)」)로 간략히 정비된다면, 법체계에 대한 국민의 이해가 높아져 반부패정책에 대한 국민 참여가 실질화 되고 국가청렴도의 지속적 향상도 기대해 볼 수 있다.

## 2) 법적 의무교육으로서 청렴교육 추가 및 청렴교육지원 법률 마련

최근 LH 부동산 투기 근절을 위한 각종 대책이 많이 나왔지만, 대다수가 처벌과 통제 중심의 제도 방안으로 청렴, 공정, 정의 등 공직가치를 어떻게 형성할 것인가에 대한 궁극적인 질문에 대한 답이 좀 부족하다. 적발 처벌 중심의 반부패 통제전략(공직자를 부패의 잠재자로 보는 X인간관) 이외에 청렴이 공직의 자부심(공직자를 청렴을 적극 실천할 수 있는 Y인간관)이라는 것은 지속적인 청렴교육을 통해 이루어 질 수 있다는 점(이정주, 2016)에서 청렴교육을 법적 의무교육으로 시행할 필요가 있다. 현재 부패방지법 시행령 상 청렴교육을 1년 1회 이상 연 2시간 이상 실시하여야 한다고 되어 있으나, 5대 법정 의무교육(산업안전보건교육, 직장 내 성희롱예방교육, 개인정보보호교육, 직장 내 장애인 인식개선교육, 퇴직연금교육)에 빠져 있다. 청렴(윤리경영)교육이 법적 의무교육으로 들어갈 경우 공공영역(공무원, 공직유관단체) 이외에 민간의 청렴성 제고에도 상당한 기여를 할 것으로 보인다.

더 나아가 민간으로의 부패의 개념 확장과 국가청렴도(CPI) 분석을 통한 민간분야 청렴도 개선 노력의 필요성에 근거해 학생·일반국민 대상 청렴교육실시 근거법(가칭: 청렴교육지원법)을 마련하여 사회 전반의 청렴문화 확산을 전개해 가야 할 것이다.

## 3) 별도의 법인 설립을 통한 청렴연수원의 기능 및 권한강화

청렴교육이 법정 의무교육으로 되고, 공공부문 및 민간영역 등 사회전반에 확대 시행된다

12) 미국·영국·뉴질랜드 등 10여 개국에서는 ‘휘슬블로어’ 또는 ‘딥 스로트(Deep Throat)’로 불리는 내부 고발자를 보호하는 법이 제정되어 있다. 미국의 각 주는 누구 및 어떤 행위를 보호하는가와 관련해 공무원뿐만 아니라 ‘주 및 지방자치단체와 계약 관계를 맺고 있는 기업의 직원’도 보호 대상에 포함하고 있다. 공중 보건·안전·환경 등 공익과 관련된 기업 비리를 폭로할 경우도 신고 및 보호 대상으로 정하고 있다.

면 대규모의 청렴교육 수요로 청렴교육 공급체계의 혁신이 필요할 것이다.

특히 현재 소속기관에 불과한 청렴연수원을 조속히 확대개편 하여 청렴교육 뿐만 아니라, 정책 내용의 연구·개발을 담당토록 업무 영역을 확대할 필요가 있다.

이러한 방안의 하나로 국민권익위원회 소속기관인 청렴연수원을 여성가족부의 한국양성평등교육진흥원, 해양수산부의 한국해양수산연수원, 문화체육관광부의 한국문화예술교육진흥원과 마찬가지로 별도의 교육전담법인의 형태로 설치하여 교육전문기관으로서 위상을 정립하고, 선출직 공직자, 고위직, 미래세대, 기업 종사자, 시민사회 등 다양한 교육수요를 위한 전문강사양성과 교육콘텐츠 등 연구정책개발기능을 추가하여 청렴교육의 싱크탱크 역할을 강화할 필요가 있을 것이다. 청렴교육에 대한 법(청렴교육지원법)·제도(교육전담법인) 인프라 기반이 충족된다면, 지역사회의 대학이나 교육기관과의 청렴교육연계가 훨씬 용이할 것이며, 민주시민으로서 필요한 청렴의식내재화를 통한 청렴문화확산에도 크게 기여할 것이다.

#### 4) 사회 현안 과제와의 연계를 통한 법제도의 내실화

부패는 공직사회와 같은 공공부문 이외에 기업, 정치, 시민사회 등 우리 사회 전반에서 발생한다. 한국사회의 부패의 주요 관심사의 흐름을 보면 과거에는 정경유착을 통한 권력형 부패근절에 초점을 맞추었다면 최근 들어 공정이라는 사회적 이슈에 걸맞게 우리 실생활과 관련된 민생비리(예: 채용비리)에 초점을 맞추어 과거 당연시 간주되었던 적폐관행 근절 필요성에 대한 국민적 공감을 불러일으키고 있다.

현재 우리나라는 청렴도 개선을 위한 부패방지권익위법, 청탁금지법, 공공재정환수법, 공직자이해충돌방지법, 공익신고자 보호법, 공직자윤리법 등 부패근절을 위한 반부패제도인프라가 잘 구축되어 있다. 앞으로는 이러한 법제도를 통해 청렴을 내실화하는 것이 필요하며 이를 위해서는 부패사각지대를 구체적으로 하나하나씩 찾아 국민이 실제 체감할 수 있는 과제를 찾아 접근해 감으로서 법제도의 목적이 현실에 녹아들게 할 필요가 있을 것이다. 이를테면 앞서 언급한 복지예산낭비 관련 사례나 향후 지구 온난화로 인한 저탄소 절감 분야에서 예상되는 에너지 및 환경부패 문제, 청년들의 생애 첫 주택 마련에 있어 주택공급의 투명성 또는 공정성 문제 등 사회적 현안에 대해 역점을 둬서 생활 속의 청렴을 실천하려는 노력이 그러한 예일 것이다.

#### 5) 부패행위 개념 확대 등 국민의 눈높이에 맞는 법 제도개선

최순실 게이트 이후 국민들은 불합리, 불공정에 대해 많은 관심을 가지고 있다. 불합리한 사회구조에 대해 국민신문고나 청와대 게시판, 소셜 네트워크 등을 통해 적극 개선하고 이

를 사회적 정책이슈로 만들기도 한다.

이러한 차원에서 국민이 나서기에 앞서 부패관련 규정 중 불합리하거나 개선해야 할 사항을 찾아서 적극 개선함으로써 국민적 신뢰를 확보하는 것이 중요하다.

일례로 부패방지권익위법 제정 이후 제정된 청탁금지법 위반행위의 경우 직무관련성이 없는 금품수수의 경우 부패행위에 해당되는지 불분명하여 비위면직자의 취업제한을 받지 않는 결과가 초래되고 있다. 또한 각종 법령에 따라 설치된 위원회의 공직자 등이 아닌 위원, 권한을 위임·위탁 받은 법인 단체 개인 등과 같은 공무수행사인은 공무원 의제 규정에 따라 뇌물죄가 적용되어 처벌 받더라도, 부패행위 신고대상에는 해당되지 않아, 이를 포함함으로써 국민 눈높이에 맞는 제도개선이 필요할 것이다.

## V. 결론

문재인 정부가 적폐청산, 부패가 없는 정의로운 사회를 목표로 이를 달성하기 위한 노력으로 반부패정책협의회 복원, 청렴사회민관협의회 구성을 통한 민관협력강화, 범정부적인 5개년 반부패 종합계획 수립, 고위공직자범죄수사처 설립 등을 통해 우리사회의 청렴개선노력을 하였다. 그러한 노력의 결실로 국가청렴도가 지속적으로 개선되는 성과가 있었다.

하지만 반부패·청렴개혁을 진행하는 과정에서 주요 논점이 검찰개혁으로 흘러가다 보니 문재인 정부 초기 추진하고자 했던 다른 과제가 상대적으로 우선순위에 밀려, 차기정권으로 넘어갈 가능성이 높다.

이에 문재인 정부에서 추진하지 못한 과제와 시대적 상황을 반영한 새로운 과제를 이행하는데 반부패청렴업무의 주무부서인 국가청렴위원회의 역할이 매우 중요하다 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 국민권익위원회를 에워싸는 여러 쟁점사항을 중심으로 기관의 위상강화방안을 조직, 기능, 역할 관점으로 고찰해 보았다. “독립적이거나 대통령직속의 반부패기구설립, 정치적 중립성 확보를 위한 권익위위원장 인사청문회 대상기관 포함”과 같은 조직설계, “권익위의 공직자 행동강령 이행점검권과 감사원의 직무감찰권과의 연계통합, 권익위 소관법률과 공직자 윤리법과의 통합, 공공재정부정청구 근절관련 법체계 정비를 통한 예산낭비 방지근절”과 같은 반부패·청렴 관련 유사 기능 및 법 규정 통합, “조사권 및 수사권 등의 실질적 권한 부여, 민간청렴도 개선을 위한 지원 법적 근거 및 제도 마련, 반부패·공정개혁을 위한 예산사업 부패위험성 진단제 신설, 입법부·사법부 청렴성 제고를 위한 정책 의견제시 및 표명권과 자문권 부여, 청렴정책의 실효성(피드백) 확보를 위한 대국민보고대회 규정 마련”과 같은 새로운 기능추가를 통한 권한 강화, “부패신고 및 공익신고제도 일원화를 위한 일반법과 반부패정책관련 기본법 제정, 법적 의무교육으로서 청렴교육

추가 및 청렴교육지원 법률 마련, 별도의 법인 설립을 통한 청렴연수원의 기능 및 권한강화, 사회 현안 과제와의 연계를 통한 법제도의 내실화, 부패행위 개념 확대 등 국민의 눈높이에 맞는 법 제도개선”과 같은 현 기능의 보완 및 강화 과제를 도출하였다.

제시된 과제의 속성을 보면 권익위가 자체적인 노력으로 추진해 볼 수 있는 사항과 헌법 개헌이나 법률개정 등 국회와 타 행정기관과의 협의를 통해 이루어질 수 있는 사안도 있어 모든 과제를 단기간 내에 한 번에 해결되기 힘들 것이다. 또한 제시된 정책과제가 주로 반부패·청렴성 제고를 위한 조직이나 업무의 통합적 관점에서 시너지 효과를 기대했지만, 통합된 이후 조직내부 간의 주도권 경쟁 및 갈등 등으로 의도치 않은 결과를 초래할 가능성도 있다.

하지만 본 연구는 기존 연구와 달리 다양한 반부패·청렴이슈분석을 통해 부패방지 전담 기구로서의 국민권익위원회 위상강화를 위한 정책의 방향성과 추진과제를 제시함으로써 차기 정부의 정책어젠더 형성에 도움을 주어 한국사회가 청렴선진국으로 한 단계 더 발돋움 하는데 기여할 것으로 기대해 본다.

## 참고문헌

- 국가예산정책처 (2021. 02. 24). nabo focus.
- 국민권익위원회 (2020.12). 2020년도 부패인식도 조사 종합결과.
- 김은경·신동준·이정주·이선중 (2015). 「한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석」, 한국형사정책연구원, 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 15-34-01 연구총서 15-CB-0.
- 오준근 (2017). 국민권익위원회 개편 방안에 관한 입법정책적 고찰. 『경희법학』, 52(1): 3-29.
- 윤해성·이정주·김민규 (2019). 「민간분야 갑질의 원인 진단 및 종합대책에 관한 연구: 갑질 사례분석을 중심으로」, 한국형사정책연구원.
- 이정주 (2013). 예산낭비추이에 관한 탐색적 연구: 예산낭비유형을 중심으로. 『한국부패학회보』, 18(1): 27-54.
- 이정주 (2016). 선순환적 부패통제메커니즘의 구축방향에 관한 연구: 반부패 관점에서 청렴 관점에서의 전환. 『한국부패학회보』, 21(3): 99-12
- 이정주·강태경·황지태 (2019). 청렴사회를 위한 민관거버넌스 구축방향에 대한 연구: 투명사회협약의 경험을 중심으로. 『입법과 정책』, 11(1): 65-94.
- 이종수 (2011). 한국의 국가적 반부패 시스템의 진화 과정과 성과에 대한 고찰. 『한국행정사학지』, 29: 221-249.
- 정부위원회 검토보고서 (2018.7). 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안.
- 한국투명성 기구 (2021). 2020년 부패인식지수(CPI) 분석.  
<http://news.bbsi.co.kr/news/articleView.html?idxno=955441>(최종검색, 2021년 8월 15일).
- <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=303089>(최종검색, 2021년 9월 16일)
- <http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1038549>(최종검색, 2021년 8월 15일).
- <http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=1086536>(최종검색, 2021.8.24).
- <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03716246629119440&mediaCodeNo=257>(최종검색, 2021년 8월 15일).
- <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20190802.010230753120001>(최종검색, 2021년 8월 15일).

투고일자 : 2021. 09. 05

수정일자 : 2021. 09. 16

게재일자 : 2021. 09. 30

<국문초록>

## 반부패·청렴업무 전담기구로서의 국민권익위원회의 위상강화방안에 관한 연구

이 정 주

본 연구는 국민권익위원회를 둘러싸고 있는 반부패·청렴관련 국내·외 평가, 시대적 요구사항, 법제도 운영경험 등을 고려한 주요 정책이슈분석을 통해 국민권익위원회의 위상강화 방안을 조직, 기능, 역할 관점으로 고찰해 보았다.

첫째, “독립적이거나 대통령직속의 반부패 기구설립, 정치적 중립성 확보를 위한 권익위 위원장 인사청문회 대상기관 포함”과 같은 조직설계, 둘째, “권익위의 공직자 행동강령 이행점검권과 감사원의 직무감찰권과의 연계통합, 권익위 소관법률과 공직자 윤리법과의 통합, 공공재정부정청구 근절관련 법체계 정비를 통한 예산낭비 방지근절”과 같은 반부패·청렴 관련 유사 기능 및 법 규정 통합, 셋째, “조사권 및 수사권 등의 실질적 권한 부여, 민간 청렴도 개선을 위한 지원 법적 근거 및 제도 마련, 반부패·공정개혁을 위한 예산사업 부패 위험성 진단제 신설, 입법부·사법부 청렴성 제고를 위한 정책 의견제시 및 표명권과 자문권 부여, 청렴정책의 실효성(피드백) 확보를 위한 대국민보고대회 규정 마련”과 같은 새로운 기능추가를 통한 권한 강화, 넷째, “부패신고 및 공익신고제도 일원화를 위한 일반법과 반부패정책관련 기본법 제정, 법적 의무교육으로서 청렴교육 추가 및 청렴교육지원 법률 마련, 별도의 법인 설립을 통한 청렴연수원의 기능 및 권한강화, 사회 현안 과제와의 연계를 통한 법제도의 내실화, 부패행위 개념 확대 등 국민의 눈높이에 맞는 법 제도개선”과 같은 현 기능의 보완 및 강화 과제를 도출하였다.

주제어: 국민권익위원회, 반부패·청렴, 위상강화, 정책이슈