

## 우리나라 부패방지정책의 최근 동향과 주요 이슈에 관한 제언\*

A study on the recent trends in Korea's anti-corruption policy

조 재 현(Cho, Jae Hyun)\*\*

### ABSTRACT

In order to implement the constitutional spirit of the just society ideology, our society has made policy, legislative, and judicial efforts to prevent corruption. Anti-corruption policies have been promoted with interest in public officials and the public sector, where integrity and transparency have traditionally been emphasized. Recently, due to the severity of corruption in the private sector, the need for anti-corruption measures is increasing not only in the national sector but also in all national and social sectors, including the private sector. Corruption in the public sector has been subject to control under the Criminal Act, but the limitations of the Criminal Act, the Public Official Ethics Act, and the Code of Conduct for Public Officials have been pointed out in terms of effectiveness in terms of the scope of application of the laws, and for comprehensive anti-corruption measures, The Corruption Prevention and Civil Rights Commission Act was enacted. Since then, there has been legislative development, with corruption in the public sector being controlled by the Anti-Graft Act and the Conflict of Interest Prevention Act. As it was pointed out that there is no possibility of recognizing corruption in the private sector in advance unless it is through public interest reporting, the need to promote public interest reporting and the issue of protection for public interest reporters became issues. The Corruption Prevention and Civil Rights Commission Act limits the subject of reporting to corrupt acts by public officials, so in the case of public interest reporting in the private sector, the lack of protection provisions for public interest reporters was pointed out as a problem. In order to respond to these problems, the Public Interest Reporter Protection Act was enacted. Although the Improper Solicitation and Interest Act, the Anti-Graft Act, the Conflict of Interest Prevention Act, and the Public Interest Reporter Protection Act cannot be said to be complete, they are constantly evolving for a society of integrity. In addition to anti-corruption legislation, in order to prevent social corruption occurring not only in the public sector but also in the private sector, the functional control mechanism of corruption control agencies based on the Constitution and laws must be properly operated. The Anti-Corruption and Civil Rights Commission must play its role as a control tower for anti-corruption and a clean society by creating an honest public service culture and improving areas vulnerable to corruption. The Board of Audit and Inspection, which was established as the highest

\* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 동아대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

audit agency and independent institution under the Constitution, must perform a strong corruption control role by overseeing the national inspection system and exercising the authority to supervise public officials. There is a need to understand the overlapping performance of criminal justice functions by the police, prosecutors, and the Corruption Investigation Office from a complementary perspective, rather than viewing them only from a check-and-confrontation perspective. The complementary competitive system of criminal justice functions is expected to function positively in controlling corruption by stimulating political neutrality and accountability. In order to bring about a positive synergistic effect in the criminal justice function, the Corruption Investigation Office must maintain political neutrality and secure independence in performing its duties.

Key words: Corruption, Improper Solicitation and Graft Prohibition Act, Conflict of Interest Prevention Act, Public Interest Reporter Protection Act, Public Corruption Investigation Office

## I. 들어가며

우리 헌법은 정의사회이념을 헌법의 기본원리로 채택하고 있다. 정의사회이념이라는 헌법정신을 구현하기 위하여 우리 사회는 부패방지를 위한 정책적·입법적·사법적 노력을 경주해 왔다. 부패방지정책은 청렴성과 투명성이 강조되는 공무원과 공공분야에 관심을 가지고 추진되어 왔다. 1983년 「공직자윤리법」의 제정을 시작으로, 2001년 「부패방지법」의 제정, 2008. 2. 29. 「부패 방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 ‘부패방지권익위법’이라 한다.)의 시행으로 부패방지정책이 본격적으로 추진되었다. 최근에는 민간분야의 부패 심각성으로 인하여 국가영역뿐만 아니라 민간영역 등 모든 국가와 사회영역에서의 부패방지대책 필요성이 커지고 있다. 민간부문에서의 부패행위는 은밀하면서도 동시다발적으로 일어나기 때문에 공익신고에 의하지 않고는 발견조차 어렵다. 민간영역의 부패현상에 대한 공익제보자의 역할에 대한 인식이 증대되면서 공익신고자 보호의 중요성과 함께 「공익신고자보호법」이 제정되었다.<sup>1)</sup> 검사스폰서 파문 이후 끊임없이 제기되었던 고위공직자범죄수사처의 설치도 결실을 맺었다. 공공부문과 민간부문의 오랜 유착관계도 부패문제의 핵심적 영역이다. 정부와 지방자치단체의 공공부문은 무수히 많은 윤리적 결정에 직면하게 되고, 이들 영역이 사적 이익을 추구하는 경우에는 회복할 수 없는 사회적 질병을 야기하게 된다. 한국토지주택공사의 연이은 민관유착으로 발생한 사건 등이 결국에는 이해충돌방지에 관한 법률의 제정으로 이어지게 되었다.

이처럼 우리 사회의 부패방지정책은 계속 진화하고 있다. 부패방지정책은 공공부문을 중

1) 조재현, “공익제보자 보호제도의 현황과 앞으로의 과제”, 『한국부패학회보』 제16권 제3호, 2011, 121면.

심으로 시작되어, 민간부문 부패의 중요성과 심각성을 인식하게 되었고, 그에 대응하여 부패방지정책은 발전되어왔다. 공공성과 사적 이익이 결합한 민관유착의 부패현상에 대한 통제는 이해충돌방지에 관한 법률의 제정으로 부패방지정책에 최종 마침표를 찍게 되었다. 부패행위나 공익침해행위는 결코 사회에서 뿌리내릴 수 없다는 교훈과 청렴사회에 대한 공감대적 인식의 공유를 바탕으로 부패방지정책은 지속적으로 추진되고 있다. 이하에서는 그 동안 추진되어 온 우리의 부패방지정책과 입법 동향을 살펴보고 그에 대한 개선점과 향후 부패방지정책이 지향해야 할 방향을 제시한다.

## II. 부패방지정책의 노력

### 1. 공공부문 부패방지를 위한 입법정책

공공부문과 공직사회의 부패는 국가와 사회 전체의 운영체계에 대한 중대한 위협을 가져오기 때문에 그것을 통제하기 위한 입법 정책적 노력은 이미 오래전부터 시작되었다. 공공부문의 부패는 「형법」의 통제대상이 되었으나, 은밀하고 광범위하게 나타나는 부패통제에는 한계상황이 발생하였다. 「공직자윤리법」과 「공무원 행동강령」은 법령의 적용대상이 제한적이었고, 이들 법령은 구속력이 없는 선언적 규정인 경우가 많아서 실효성의 측면에서도 그 한계가 지적되었다. 그 결과 종합적 부패방지대책을 위한 부패방지권익위법 등이 제정되었다. 그럼에도 불구하고 고위공직자의 부패현상은 오히려 사회 전영역에서의 ‘부패카르텔’을 형성하는 등 공공부문 부패영역의 핵심이 되면서 이들에 대한 부패통제의 필요성은 더욱 강조되었다.

2012. 8. 김영란 당시 국민권익위원회 위원장은 ‘부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지 법안’을 입법예고하였으나, 2015. 3. 23. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 ‘청탁금지법’이라 한다.)이 제정되어, 2016. 9. 28. 시행되었다. 2012년 청탁금지법 공론화 당시, 공직자의 사적 이해충돌방지를 통하여 공정한 직무수행을 보장한다는 차원에서 이해충돌방지규정이 청탁금지법의 핵심적 내용으로 논의되었으나, 입법화되지 못한 채 2015년 청탁금지법만 국회를 통과하였다. 이해충돌방지규정을 제외하고 청탁금지법을 통과시킨 것은 반쪽짜리 입법이라는 오명과 함께 이해충돌방지법에 대한 입법요청이 지속적으로 제기되었고, 결국 부동산 민심을 폭발하게 된 트리거(Trigger)가 되었던 한국토지주택공사 직원들의 부동산투기 사건인 이른바 LH사태를 계기로 2021. 4. 29. 「공직자의 이해충돌 방지법」(이하 ‘이해충돌방지법’이라 한다.)이 제정되었다.<sup>2)</sup>

2) 조재현, “사회적 부패방지를 위한 이해충돌방지법에 관한 연구”, 『한국부패학회보』 제26권 제2호,

부패범죄에 대한 수사 등의 통제를 목적으로 하는 홍콩의 엄정공서나 싱가포르의 부패행위조사국과 같은 반부패독립기관의 설치를 위한 논쟁이 아주 오래전부터 논의되어 왔으며, 검사의 권한남용사례가 자주 등장하면서 공직자의 부패통제문제는 검찰권한 견제라는 검찰개혁의 문제와 결합하게 되면서, 2020. 1. 14. 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘공수처법’)의 제정으로 이어졌고, 2020. 7. 15. 공수처법이 시행되었다.<sup>3)</sup> 고위공직자범죄수사처(이하 ‘공수처’라 한다.) 설치의 실질적 동력은 공직자의 부패척결이라는 부패척결형 모델이었으나, 검찰에 대한 견제<sup>4)</sup>라는 검찰분권형 모델의 성격이 가미<sup>5)</sup>되면서, 공수처법은 두 가지 성격을 함께 가지게 되었다.<sup>6)</sup>

## 2. 민간부문에서의 부패행위 통제

공공부문의 부패행위는 부패방지권익위법, 청탁금지법, 이해충돌방지법 등에 의해 통제가 이루어지는 등의 입법적 발전이 있었다. 민간부문의 부패행위에 대한 통제는 개별 법령에 의해 규율되고 있다. 민간부문에 대하여 직접적으로 부패 통제작용을 하고 있는 법률로는 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특별법」(이하 ‘부패재산몰수법’이라 한다.)이 있으며, 그 밖에 「형법」, 「형사특별법」, 「상법」, 「행정에 관한 법률」 등 개별 법률에 산재해 있다.

민간부문의 부패행위는 은밀하게 동시다발적으로 발생하고 그것이 가져오는 사회적 파장이나 결과도 공직사회의 부패에 비하여 결코 가볍지 않아, 민간부문의 부패행위 통제 필요성이 중요한 쟁점으로 등장하였다. 특히 사회전반에 걸쳐 있는 민간부문의 부패행위는 공익신고에 의한 경우가 아니라면 사전에 부패행위를 인지할 가능성이 없다는 것이 문제점으로 지적되면서, 공익신고를 활성화해야 할 필요성과 공익신고자에 대한 보호 문제가 이슈가 되었다. 2001년 「부패방지법」과 2008년 부패방지권익위법에서는 부패행위 신고자를 보호하는 규정을 두었다. 부패방지권익위법은 신고대상을 공직자의 부패행위로 한정하고 있어서 민간부문에서 일어나는 공공의 안전, 건강, 환경 등 국민생활에 밀접한 영향을 미치는 공익침해행위에 대한 공익신고의 경우에는 공익신고자 보호규정이 없다는 점이 문제로 지적되었다. 이러한 문제에 대응하기 위하여 2011. 3. 29. 「공익신고자보호법」이 제정되었다.

2021, 66면.

3) 조재현/김형섭, “공수처의 조직과 인사의 개선방안에 관한 고찰”, 『한국부패학회보』 제28권 제1호, 2023, 168면.

4) 이운제, “공수처 검사의 법적 지위에 대한 오해와 혼란”, 『형사법연구』 제33권 제3호, 2021 가을, 222면.

5) 박준휘 외 5인, “고위공직자범죄수사처에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2019. 12, 137-138면.

6) 오병두, “공수처 어떻게 운영되어야 하나? - 공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 『형사정책』 제32권 제2호, 2020. 7, 130면.



### Ⅲ. 부패방지정책에 대한 평가와 개선방안

2001년 「부패방지법」 제정 이후 정의사회이념을 구현하고 청렴사회를 위한 반부패총괄기관의 설치와 이에 대한 법적 근거를 마련하기 위하여 부패방지권익위법의 제정되었다. 그 후 공공부문과 민간부문의 부패통제를 위한 입법적 노력의 결과 청탁금지법, 이해충돌방지법, 「공익신고자보호법」 등이 제정되었다.

#### 1. 청탁금지법에 대한 평가와 개선방안

2020. 9. 29. 국민권익위원회 보도자료에 의하면 국민 87.8%가 청탁금지법을 지지한다는 조사결과가 있었다. 청탁금지법 제정 당시에 제기되었던 많은 논란에도 불구하고 청탁금지법은 청렴사회로의 진입을 위한 첫걸음으로서 그 역할을 하였다는 것이 국민적 평가라고 볼 수 있다. 이러한 긍정적 평가에도 불구하고 여전히 청탁금지법에 대해서는 규율의 대상과 범위 그리고 시행의 결과를 두고 논란이 계속되고 있다. 청탁금지법 시행 후 상당한 기간이 경과하였음에도 불구하고 법 적용 사례들에 대한 형평성 관점에서 문제가 제기되고 있고, 청탁금지법의 문언에 관한 해석, 법률과 시행령의 조문체계와 내용, 적용 예외규정의 광범성, 경제적 상황변화에 따라 시시각각으로 개정되는 금품수수관련 규정내용 등에 대해서도 다양한 평가가 있다. 특히 청탁금지법의 적용대상인 공직자와 일반 시민들이 이 법을 정확하게 이해하고, 이에 합치하는 행위기준에 따르도록 하는 것은 쉽지 않다는 점도 해결해야 할 과제로 남는다.

주요 내용과 쟁점은 다음과 같다.

청탁금지법은 부정청탁의 금지, 금품 등 수수금지, 외부강의 제한 등에 관하여 규율하면서, 적용대상을 공직자에 한정하지 않고 사적 영역에 해당하는 언론과 사립학교 교직원을 포함시키고 있다.

청탁금지법은 공직자의 공정한 직무수행을 보장하고, 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁행위 자체를 금지하고 있다. 청탁금지법은 예시적 규정의 형식으로 부정청탁행위의 개념을 정의하고 있다.<sup>7)</sup> 청탁금지법은 부정청탁행위에 대하여 과태료나 형벌을 부과하도록 규정하고 있는데, 이와 같은 벌칙조항을 적용하기 위해서는 금지되는 부정청탁의 대상 직무를 명확하게 밝혀야 할 필요가 있다. 그런 점에서 현행 청탁금지법과 같이 예시적 규정의 형식으로 부정청탁행위의 개념을 정의하는 것은 문제라는 지적이 있다.<sup>8)</sup> 따라서 헌법상 명확성의 원칙에 비추어 부정청탁 대상인 직

7) 정혜영, “부정청탁금지법의 법적 쟁점과 개선방안”, 『한국부패학회보』 제21권 제4호, 2016, 100면; 김준성, “부정청탁금지법의 문제점과 개선방안”, 『영남법학』 제44권, 2017, 219면.

8) 정혜영(주 7), 100면; 김준성(주 7), 219면.

무와 청탁행위를 구체적으로 망라하면서도, 일반적인 부정청탁행위의 개념을 정의하는 입법 형식도 고려할 필요가 있다.<sup>9)</sup> 또한 민간영역에 해당하는 언론인과 사립학교 교직원을 청탁 금지법의 적용대상으로 정하면서, 언론에 대해서만 부정청탁에 관한 규정을 두고 있지 않은 것은 문제라고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

청탁금지법은 공직자의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 공직자 등의 금품 등 수수행위를 직무관련성이나 대가성이 없는 경우에도 제재할 수 있도록 규정하고 있다. 청탁금지법은 1회 100만 원 또는 매 회계연도 300만 원을 초과하는 금품 등을 수수한 경우에는 직무 관련 여부나 명목에 관계없이 처벌하도록 정하고 있다. 금품수수행위를 대가성과 직무관련성의 입증 없이도 처벌하도록 규정하고 있는 것은 직무와 대가를 고려하지 않고 공익성만을 이유로 처벌하는 것이어서 과도한 입법이라는 비판과 함께 형사처벌의 체계정당성과 과잉금지원칙에 위배될 우려가 있다. 금품수수금지규정은 직무관련성이나 대가성에 관계없이 오로지 수수되는 금액에 따라서만 처벌하도록 정하고 있어, 직무의 중요성이나 영향력 등을 전혀 고려하지 않게 되는 결과가 되므로, 직무의 중요성이나 공직자가 직무수행으로 미칠 수 있는 영향력을 고려하여 처벌기준을 정하는 것이 필요하다. 헌법재판소는 청탁금지법상 금액기준 금품수수금지규정은 형사처벌의 사각지대에 불법적으로 이루어지는 공직자 등의 금품수수행위를 처벌하기 위한 불가피한 조치라고 보아 헌법에 위배되지 않는다고 하여 합헌으로 결정하였다.<sup>11)</sup>

청탁금지법상 수수가 허용되는 외부장의 등의 사례금이나 사교·의례 목적의 경조사비·선물·음식물 등의 가액은 법률로 규정하기가 어렵고, 현실의 변화에 대응하여 유연하고 탄력성 있는 규율을 필요로 하는데, 청탁금지법의 수범자가 이러한 내용에 대하여 숙지하고 그에 따라 적절한 행위기준에 마련할 것을 요구하는 것은 자칫 과잉처벌로 이어질 우려가 있다.

청탁금지법의 적용대상도 논란이 되고 있다. 청탁금지법은 적용대상이 되는 공직자 등의 범위를 공직자나 공직유관단체의 임직원 등에 한정하지 않고 언론인과 사립학교 관계자를 포함시키고 있다.<sup>12)</sup> 헌법재판소는 부패와 비리 문제가 계속 발생하고 있는 교육과 언론 부문의 현실, 사립학교 관계자 및 언론인이 사회 전체에 미치는 영향, 부정청탁 관행을 없애고자 하는 청탁금지법의 목적 등에 비추어 사립학교 관계자와 언론인에게는 공직자에 맞먹는 청렴성 및 업무의 불가매수성이 요청되므로, 사립학교 관계자와 언론인을 청탁금지법의 적용대상에 포함시키는 것은 헌법에 위배되지 않는다고 결정하였다.<sup>13)</sup> 그러나 교육의 공공

9) 정다영, “청탁금지법상 부정청탁의 금지 조항의 입법적 개선방안”, 『한국부패학회보』 제25권 제4호, 2020, 16면 이하.

10) 정혜영(주 7), 106면.

11) 헌재 2016. 7. 28. 2015헌마236등.

12) 오종원/김노사, “청탁금지법의 적용 대상에 관한 고찰”, 『한국민간경비학회보』 제21권 제1호, 2022, 38면 이하.

성과 언론의 공정성과 공익성에 근거하여 청탁금지법의 적용대상에 민간부문의 사립학교 관계자와 언론인을 포함시키는 것은 이들과 유사한 공공성, 공익성, 공정성을 요소로 하는 금융계, 법조계, 의료계 등 다른 집단을 제외하는 이유를 합리적으로 설명할 수 없으며, 사적 영역에 국가의 형벌권이 지나치게 개입한다는 점에서 비판의 여지가 있다.<sup>14)</sup> 특히 교육의 영역에서는 초·중·고등학교와 대학교는 수학능력, 교육방식 및 교육과정의 차이가 있음에도 불구하고 일률적으로 청탁금지법의 적용대상으로 확대하고 있다. 그것은 사제지간의 자율적인 학문적 교감도 법으로써 규제하게 되어 과잉입법이 될 수 있다는 점을 유의해야 한다.

청탁금지법은 도덕영역이나 사회상규를 규율할 의도로 제정된 것은 아니므로 그 방향성은 공직자의 비리에 두어야 한다. 청탁금지법이 인간의 순수하고 호혜적인 마음의 영역을 규율하고자 한다면 법 제정목적을 왜곡하는 것이 되므로, 청탁금지법이 과잉입법으로서의 역할로 확대되는 것을 경계해야 한다.<sup>15)</sup> 청탁금지법이 과잉입법이나 도피처로 활용되어서는 안 된다. 청탁금지법이 고위공직자 등으로 하여금 가벼운 형벌을 선택할 수 있도록 하는 도피처를 제공하는 법률로 기능하거나, 일상생활 속 서민들 사이에서만 적용되는 법으로 기능하도록 하는 것은 입법취지에 부합하지 않는다.

그 밖에 청탁금지법의 집행절차는 해당 기관의 제재, 행정기관의 과태료, 사법기관의 처벌 등 처리절차가 중첩적으로 되어 있어 사안이 복잡한 경우에는 집행절차에 혼선이 야기될 수 있다. 청탁금지법 위반사안이 복잡한 경우 국민권익위원회의 유권해석에 의존하게 되는데, 이 경우 국민권익위원회의 유권해석과 사법부의 판단이 다를 수 있고, 청탁금지법 규범수범자가 따라야 하는 행위기준이 명확하지 않다. 이러한 점은 앞으로 청탁금지법의 시행과정에서 고려해야 할 과제이다

## 2. 이해충돌방지법에 대한 평가와 개선방안

부패행위의 핵심적 쟁점으로 광범위하게 사용되는 것이 ‘이해충돌’의 개념이다. 공직자가 사적 이익을 얻기 위하여 위임된 권력을 사용하는 것을 이해충돌이라 한다. 공공성과 사적 이익이 충돌하는 현상을 발견하고 그것을 방지하는 것은 제도적 부패를 해결하는데 있어서 매우 중요한 요소이다.

「공직자윤리법」과 「공무원 행동강령」에서 이해충돌방지를 위한 행위기준이 이미 도입되어 시행 중에 있다. 「공직자윤리법」상 공직자의 ‘이해충돌방지의무’ 규정은 공직자의 재산등록 및 공개제도, 공직자 소유의 주식매각 및 백지신탁 제도, 선물 신고제도, 퇴직공직자의

13) 현재 2016. 7. 28. 2015헌마236등.

14) 이원상, “현행 청탁금지법의 평가와 개선점 고찰”, 『법학논총』 제33권 제2집, 2020, 132면.

15) 조재현, “청탁금지법 지금까지의 명암과 앞으로”, 『월간 공공정책』, 2021, 17면.

취업제한 및 행위제한 제도 등 구체적인 이해충돌상황에 관하여 규율하고 있다. 「공직자윤리법」은 공직자가 직면하는 구체적 이해충돌상황을 규율하고 있으나, 강제력이 약하고, 이해충돌방지를 위한 일반규범으로서의 기능을 수행하는 데에는 한계가 있다. 2003. 2. 18. 「공무원 행동강령」을 제정하여, 행정부 소속 공무원에게 적용하고 있으며, 다른 국가기관에서도 공무원 행동강령을 제정하여 시행하고 있다. 「공무원 행동강령」은 공직자의 직무수행 중 당면하게 되는 갈등상황에서 공직자가 추구하여야 하는 바람직한 가치기준과 준수하여야 하는 행위 기준을 구체적으로 제시하고 있다. 다만 「공무원 행동강령」은 규율대상이 공무원으로 한정되어 있고, 규제와 제제수단이 징계로 되어 있어서 민간부문의 부패통제에는 어려움이 있으며, 금지되는 행위기준만으로는 공공부문에서 전반적인 이해충돌방지를 위한 제도로 운영하기에는 한계가 있다.

미국, 캐나다, 프랑스 등 OECD 선진국들은 이해충돌방지법을 제정하여 공·사의 간 충돌상황을 제도적으로 규제하고 있다. 국제사회는 개별 국가가 공직자의 이해충돌과 관련한 규범을 제정하여 이를 규제할 수 있도록 촉구하는 경향을 보이고 있으며, 우리나라도 국제적 기준과 OECD 가입국 수준에 상응하는 공직윤리 정립을 위해 공직자의 이해충돌방지를 위한 법제의 확립 필요성이 지속적으로 요구되었다. 가족 채용 비리, 퇴직공직자에 대한 전관예우 등 공직자의 개인적 이해관계와 결부된 부패사건으로 국민적 불신이 야기되면서 이에 대한 통제와 국민적 신뢰 확보를 위한 이해충돌방지법의 제정 요구는 더욱 강해졌다. 그 결과 이해충돌방지법이 제정된 것이다.<sup>16)</sup> 공직자의 부정한 사익추구 행위를 막고 직무수행의 공정성을 담보하기 위해서는 이해충돌상황을 적절히 관리하고 통제할 필요가 있다. 이러한 국내외적 규범요청 상황 하에서 이해충돌방지법의 제정은 그 의의가 있다. 이해충돌방지법의 제정은 LH사태와 같은 내부정보를 이용한 투기행위에 대한 심각한 사회적 불신과 상대적 박탈감을 해소하고 사회적 투명성 확보하는 데에서 한 걸음 더 나아가 부패행위 사각지대 해소에 효과가 있을 것으로 기대된다.<sup>17)</sup>

이해충돌방지법은 공직자의 직무수행과 관련한 사적 이익추구를 금지함으로써 공직자의 직무수행 중 발생할 수 있는 이해충돌을 방지하고 공정한 직무수행의 보장과 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다. 이해충돌방지법은 부패행위에 대한 사후적 처벌보다는 사전 예방적 통제장치로서 중요한 의미를 가지고 있으며, 개별 법령에 산재해 있는 이해충돌방지규정에 대한 일반법으로서 지위를 가진다. 이해충돌방지법은 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청, 공직유관단체, 각급 국립 공립학교 등 모든 공공기관의 공무원, 공직유관단체 및 공공기관 임직원, 각급 학교장

16) 「공무원 행동강령」이 이해충돌방지법으로 상향 법제화되면서, 동일하거나 중복되는 「공무원 행동강령」상의 이해충돌방지규정은 개정을 통해서 삭제할 예정이다.

17) 이선중, “이해충돌방지법 제정, 우리가 풀어야 할 숙제는 무엇인가”, 「공공정책」 제187권, 2021. 519면.

과 교직원 등에 적용되지만, 청탁금지법의 적용대상인 언론사와 사립학교는 적용대상에서 제외하고 있다.

이해충돌을 규제하는 접근방법으로는 고지의무, 선택적 규율, 절대적 금지 등의 유형이 있다.<sup>18)</sup> 이해충돌방지법은 사적 이해관계자 신고, 공공기관 직무관련 부동산 보유·매수 신고, 민간부문 업무활동 내역 공개, 직무관련자 거래신고, 직무관련 외부활동 제한, 가족채용 제한, 수의계약체결제한, 공용물품의 사적 사용수익 금지, 퇴직자 사적 접촉 제한 등의 10가지의 행위기준을 두고 있다. 고지의무조항으로 제5조(사적이해관계자의 신고 및 회피·기피 신청), 제6조(공공기관 직무 관련 부동산 보유·매수 신고), 제8조(고위공직자의 민간 부문 업무활동 내역 제출 및 공개), 제9조(직무관련자와의 거래 신고) 규정을 두고 있다. 인가·허가 등 이해충돌방지법 제5조에서 정하는 직무를 수행하는 공직자는 자신의 직무관련자가 사적 이해관계자임을 안 경우 그 사실을 소속기관장에게 신고하고 회피를 신청하여야 한다. 직무관련자 또는 이해관계자는 그 공직자의 소속기관장에게 기피를 신청할 수 있다. 부동산을 직접 취급하는 공공기관의 공직자는 공직자 자신뿐만 아니라, 배우자, 공직자와 생계를 같이하는 직계존속·비속 등이 소속 공공기관의 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하면 이를 소속기관의 장에게 신고해야 하고, 그 외 공공기관의 공직자는 공공기관이 택지개발·지구지정 등 부동산 개발 업무를 하는 경우에 그 부동산을 보유하고 있거나 매수하면 이를 신고해야 한다. 고위공직자가 임용 전 3년 이내에 민간 부문에서 업무활동을 한 경우 그 활동 내역을 소속기관장에게 제출해야 한다. 소속기관장은 다른 법령이 금지하지 아니하는 범위에서 그 내용을 공개할 수 있다. 공직자는 자신, 배우자, 직계존속·비속 또는 생계를 같이하는 배우자의 직계존속·비속이 공직자의 직무관련자와 금전을 빌리거나 빌려주는 행위, 유가증권을 거래하는 행위, 부동산을 거래하는 행위, 물품·용역·공사 등의 계약을 체결하는 행위를 한다는 것을 알게 된 경우 그 사실을 소속기관장에게 신고하여야 한다. 선택적 규율에 관한 조항으로는 제10조(직무 관련 외부활동의 제한), 제11조(가족 채용 제한), 제12조(수의계약 체결 제한), 제13조(공공기관 물품 등의 사적 사용·수익 금지), 제15조(퇴직자 사적 접촉 신고), 제16조(공무수행사인의 공무수행과 관련된 행위제한 등) 등의 규정을 두고 있다. 공직자는 직무관련 외부활동이 제한된다. 직무관련자에게 사적으로 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위, 소속 공공기관의 소관 직무와 관련된 지식이나 정보를 타인에게 제공하고 대가를 받는 행위, 공직자가 소속된 공공기관이 당사자이거나 직접적인 이해관계를 가지는 사안에서 자신이 소속된 공공기관의 상대방을 대리하거나 그 상대방에게 조언·자문 또는 정보를 제공하는 행위, 외국의 기관·법인·단체 등을 대리하는 행위, 직무와 관련된 다른 직위에 취임하는 행위 등이 제한된다. 공공기관은 소속 고위공직자, 채용업무를 담당하는 공직자, 해당 산하 공공기관의 감독기관인 공공기관

18) 조재현/강혜림, “사회적 부패방지를 위한 이해충돌방지법에 관한 연구”, 『한국부패학회보』 제26권 제2호, 2021, 72면.

소속 고위공직자, 해당 자회사의 모회사인 공공기관 소속 고위공직자 등의 공직자의 가족을 채용할 수 없다. 해당 공직자는 소속 공공기관에 자신의 가족이 채용되도록 지시·유도 또는 묵인을 하여서는 아니 된다. 공공기관은 소속 고위공직자, 해당 계약업무를 법령상·사실상 담당하는 소속 공직자, 해당 산하 공공기관의 감독기관 소속 고위공직자, 해당 자회사의 모회사인 공공기관 소속 고위공직자, 해당 공공기관이 「국회법」 제37조에 따른 상임위원회의 소관인 경우 해당 상임위원회 위원으로서 직무를 담당하는 국회의원, 「지방자치법」 제41조에 따라 해당 지방자치단체 등 공공기관을 감사 또는 조사하는 지방의회의원, 해당 공직자 등의 배우자 또는 직계존속·비속, 해당 공직자 등이 대표자인 법인 또는 단체, 해당 공직자 등과 관계된 특수 관계사업자와 물품·용역·공사 등의 수의계약을 체결할 수 없다. 해당 공직자는 수의계약을 체결하도록 지시·유도 또는 묵인을 하여서는 아니 된다. 공직자는 공공기관이 소유하거나 임차한 물품·차량·선박·항공기·건물·토지·시설 등을 사적인 용도로 사용·수익하거나 제3자로 하여금 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 공직자는 직무관련자인 소속 기관의 2년이 지나지 않은 퇴직자와 골프, 여행, 사행성 오락 등의 사적 접촉을 하는 경우 소속기관장에게 신고하여야 한다. 형사처벌 등의 제재를 두고 있는 절대적 금지규정으로는 제14조(직무상 비밀 등 이용 금지)를 두고 있다. 제14조 제1항에 의하면 공직자는 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 하여서는 안되며, 이를 위반하여 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 한 공직자는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다.<sup>19)</sup> 동 조 제2항에 의하면 공직자로부터 직무상 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보임을 알면서도 제공받거나 부정한 방법으로 취득한 자는 이를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하여서는 안되며, 이를 위반하여 공직자로부터 직무상 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보임을 알면서도 제공받거나 부정한 방법으로 취득하고 이를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득한 자 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.<sup>20)</sup> 동 조 제3항에 의하면 공직자는 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 사적 이익을 위하여 이용하거나 제3자로 하여금 이용하게 하여서는 안되며, 이를 위반하여 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 사적 이익을 위하여 이용하거나 제3자로 하여금 이용하도록 한 공직자 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.<sup>21)</sup>

이해충돌방지법은 그 적용대상을 공직자로 정하고 있다. 따라서 공직 외의 공적 영역에서 발생하는 다양한 이해충돌상황을 규율할 수 없다는 점은 한계로 지적된다. 이해충돌방지법

19) 「이해충돌방지법」 제27조 제1항.

20) 「이해충돌방지법」 제27조 제2항 제1호.

21) 「이해충돌방지법」 제27조 제3항 제1호.

에서는 사적인 이해관계자의 범위를 ‘공직자 자신 또는 그 가족’ 등 이에 준하는 일정범위를 규율하고 있으나, 공직자와 관련된 사적인 이해관계자의 범위를 어떻게 정할 것인가의 문제는 향후 이해충돌방지법의 시행에 있어서 성공여부를 가늠할 수 있는 관건이다.<sup>22)</sup> 또한 이해충돌방지법의 벌칙규정은 청탁금지법에 비하여 형벌이 다소 과하게 규정하고 있기 때문에 헌법상 평등의 원칙이나 비례성원칙에 합치되도록 이를 조정할 필요가 있다.

### 3. 「공익신고자보호법」에 대한 평가와 개선방안

부패방지권익위법에서도 부패행위 신고 및 신고자에 대한 보호규정을 두고 있으나, 공익 신고의 대상이 되는 부패행위를 공직자의 직무와 공공기관 등의 공공부문에 한정함으로써 민간부문에서 발생하는 공익침해행위는 공익신고의 대상에서 제외하고 있다. 따라서 공공부문에서의 부패행위 신고에 관해서는 부패방지권익위법이, 민간부문에서의 공익을 침해하는 행위를 신고한 자의 보호에 관하여는 「공익신고자보호법」이 적용된다.

「공익신고자보호법」은 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위를 공익침해행위로 보고 있으며, 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 공익신고로 정의한다.<sup>23)</sup> 「공익신고자보호법」은 공익신고에 관한 개념 정의를 통하여 공익신고대상의 범위를 확대하고 있는데, 이는 긍정적으로 평가할 수 있다. 「공익신고자보호법」은 공익신고기관으로 공익침해행위를 하는 사람, 기관이나 기업 등의 대표자 또는 사용자, 행정기관이나 감독기관, 수사기관, 국민권익위원회, 국회의원과 공공단체 등을 규정하고 있다.<sup>24)</sup> 이러한 공익신고기관의 입법체계에 대해서는 개정 요구가 계속되고 있다. 우선 「공익신고자보호법」은 다수의 공익신고기관을 규율하고 있는데, 공익신고기관의 다양성은 신고의 용이성의 측면에서는 유리하지만, 공익신고자의 신분이 노출될 위험성이 단점으로 지적된다. 「공익신고자보호법」은 공익신고기관에 언론을 제외하고 있다.<sup>25)</sup> 언론은 대다수의 국민들이 손쉽게 접근할 수 있어 공익신고가 용이하다는 장점이 있는 반면, 공익신고자의 신분노출 위험성을 무시할 수 없으므로 언론을 공익신고기관으로 지정하는 문제는 신중하게 접근해야 할 필요가 있다. 다만, 사안이 긴급하고 중대하거나, 객관적이고 공정한 제3의 판단기관에 의한 진실여부의 파악이 중요한 쟁점이 되는 사안, 이미 공익신고가 이루어진 바 있으나 위반사항이 개선되지 않거나 지속되고 있어서 정상적 해결을 위해서는 추가적이고 보완적인 공익신고가 필요한 경우에는 언론기관에

22) 정신교, “공직자의 부패방지를 위해 이해충돌방지 개선해야”, 『월간 공공정책』 213, 2023, 16면.

23) 「공익신고자보호법」 제2조.

24) 「공익신고자보호법」 제6조.

25) 이주희/조한상, “언론제보와 공익신고”, 『한국부패학회보』 제27권 제3호, 2022, 119면 이하.

공익신고를 하도록 하는 것은 매우 효과적일 수 있다. 공익신고사항의 언론제보는 그러한 사실만으로도 적극적 조사나 수사를 촉구할 수 있을 뿐만 아니라 전파력이 강한 인터넷이나 SNS를 매개로 하여 사회적 파급효과를 가져올 수 있어, 공익신고사항의 처리과정에 대한 소극적 태도를 방지하는 결과를 가져올 수 있다. 아울러 공익신고기관을 접수기관과 신고기관으로 구성하는 것은 공익신고업무의 처리절차를 일원적으로 규율할 수 있어 공익신고업무의 효율성을 증대시킬 수 있다. 공익제보사항의 접수기관은 접수기관으로서의 역할을 수행하고, 접수기관에 접수된 공익침해행위는 단일의 공익신고기관에 의해 관리되도록 한다면, 공익신고자의 신분노출의 위험성을 줄이면서, 체계적이고 단계적인 공익신고절차에 의해 공익신고업무의 효율성을 높일 수 있다. 공익제보사항의 접수기관과 신고기관을 분리한다면, 접수기관에는 제한을 둘 필요가 없다. 공익제보사항의 접수는 기업, 행정기관뿐만 아니라 언론 등에 할 수 있도록 하는 것이 가능하다. 접수기관에 의해 접수된 공익제보사항은 공익신고기관인 국민권익위원회로 모두 신고가 되도록 하고, 국민권익위원회는 공익신고사항을 자체적으로 조사하거나 사안에 따라 감독·조사 및 수사기관에 이첩해서 처리되도록 할 필요가 있다.

『공익신고자보호법』은 공익신고자의 보호에 관하여 신변보호조치, 보호조치, 특별보호조치 등의 보호절차를 규율하고 있다. 신변보호조치는 공익신고자뿐만 아니라 그 친족 또는 동거인 등이 공익신고를 이유로 생명이나 신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 있는 명백한 경우에 요구할 수 있으며, 이 때 경찰관서의 장은 신변보호조치를 하도록 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 보호조치는 공익신고자가 공익신고를 이유로 불이익조치를 받은 때 국민권익위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치를 신청하는 것을 말하는데, 공익신고자는 공익신고를 이유로 파면·해임·해고 등 신분상의 불이익조치, 징계·정직·강등 등 부당한 인사조치 등의 불이익한 조치를 받을 위험이 있으며, 이 때 국민권익위원회가 결정할 수 있는 보호조치결정으로서는 원상회복조치, 차별되거나 체불된 보수 등의 지급, 불이익조치에 대한 취소 또는 금지 등이 있다.<sup>27)</sup> 특별보호조치는 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 공익침해행위가 발생하였다고 믿을만한 합리적인 이유가 있는 경우 국민권익위원회가 취할 수 있는 보호조치결정이다.<sup>28)</sup>

그 밖의 불이익조치 추정규정의 기간철폐, 이행강제금의 상한 조정 등 현행 『공익신고자보호법』에 대한 체계적인 점검이 필요하다. 『공익신고자보호법』에 의하면 국민권익위원회는 불이익조치에 대한 보호조치결정을 받은 후 정해진 기간까지 보호조치를 취하지 아니한 자에게는 3천만원 이하의 이행강제금을 부과하도록 하고 있는데,<sup>29)</sup> 이는 기업의 입장에서

26) 『공익신고자보호법』 제13조.

27) 『공익신고자보호법』 제17조, 제20조.

28) 『공익신고자보호법』 제20조의2.

29) 『공익신고자보호법』 제21조의2.



보면 보호조치결정에 대한 실효성을 담보하기에는 지나치게 적은 금액이어서 공익신고자를 위한 보호조치를 이행하는 방법보다 상대적으로 부담이 적은 이행강제금을 납부하는 방법을 선택할 수도 있다.<sup>30)</sup> 「공익신고자보호법」은 공익신고 등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자 등에 대하여 불이익조치를 한 경우에는 공익신고자 등이 해당 공익신고 등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정하도록 하는 ‘불이익조치 추정 규정’을 두고 있는데,<sup>31)</sup> 이는 내부 공익신고와 불이익처분 간의 인과관계에 대한 입증책임을 소속기관 또는 사용자에게 전환하는 규정으로 공익신고자 보호의 관점에서는 상당히 진일보적인 입법이라고 평가할 수 있으나, 불이익조치 추정규정에 대한 기간 제한이 지나치게 단기로 되어 있는 것은 공익신고에 대한 동기를 감소시킬 수 있다.<sup>32)</sup> 또한 민간영역의 부패는 결국 공익제보자의 신고에 의할 수밖에 없으므로 공익신고를 활성화 방안이 필요하다. 「공익신고자보호법」에는 공익신고 등과 관련하여 공익신고자 등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다고 하여 임의적 책임감면조항을 두고 있는데, 필요적 감면조항으로 변경할 필요성이 있다.<sup>33)</sup> 공익신고자 등은 보상금, 포상금, 구조금의 지급을 신청하도록 하고 있으나, 현실적으로는 그 금액이 공익신고자 등으로 하여금 적극적으로 공익신고로 나아가도록 할 만큼 충분한 보상이 되지 않는 상황이다.<sup>34)</sup> 공익신고제도의 주관부처로서의 역할을 수행할 수 있도록 국민권익위원회에 실질적인 권한을 부여하는 방안도 고려되어야 한다.<sup>35)</sup>

## IV. 부패방지정책의 방향과 제언

### 1. 부패방지정책의 방향

부패방지정책 추진에 있어서 부패는 공공부문뿐만 아니라 민간영역에서도 뿌리내릴 수 없다는 인식의 공유가 무엇보다도 중요하다. 공직자 스스로가 청렴문화의 확산을 선도하는 첨병으로서의 역할을 수행해야 한다는 ‘염자목지분무’의 정신을 가져야 하며, 부패방지정책의 최후의 보루로서 국민은 매의 눈으로 공공부문과 민간영역의 부패와 일탈행위를 감시해

30) 조수영, “공익신고자 보호와 공익신고자보호법 연구 : 공익신고자보호법 시행을 중심으로”, 『공법학연구』 제12권 제4호, 2011, 154면.

31) 「공익신고자보호법」 제23조.

32) 조수영(주 30), 158면.

33) 김준성(주 7), 283면.

34) 김병수, “부패범죄 공익신고자 보호 및 보상에 관한 형사법적 제언”, 『한국부패학회보』 제27권 제3호, 2022, 154면.

35) 김남욱, “청탁금지법 시행 5년의 의미와 평가”, 『부패방지법연구』 제4권 제2호, 2021, 32면.

야 할 필요가 있다.

부패방지를 위한 입법 체계와 부패방지기관의 기능적 메커니즘은 상호 보완적으로 작동해야 한다. 우선 입법 정책적으로 부패를 통제하는 체계적인 규율을 필요로 한다. 현행법상 부패방지권익위법, 청탁금지법, 이해충돌방지법, 「공익신고자보호법」 등은 완성된 단계라고는 할 수 없지만, 끊임없이 청렴사회를 위해 진화해가고 있다. 이들 법령에 대한 주관부서로서 반부패정책총괄기관인 국민권익위원회는 부패방지입법을 추적하여 미비점을 발견하고 향후 입법정책에 반영해야 한다. 청탁금지법의 추진방향은 공직부패로 향해야 한다. 규범수범자인 공직자와 일반인이 규범내용을 보다 정확하게 이해할 수 있도록 금지되는 부정청탁 행위나 금품수수 등의 행위기준이 명확하게 규정되어야 한다. 적용대상의 범위 확대는 청탁금지법의 기능과 다른 법령과의 관계에 비추어 신중한 접근이 필요하다. 이해충돌방지법은 예방적 부패통제장치로서 기능이 효과적으로 뿌리를 내릴 수 있도록 입법영향평가 등을 통하여 지속적인 관찰이 필요하다. 공공부문과 민간영역에서의 부패행위를 근절하기 위해서는 공익신고제도가 활성화 되어야 하며, 「공익신고자보호법」상의 공익신고기관, 불이익추정기간, 이행강제금, 공익신고자의 보호와 공익신고 활성화를 위한 제 규정에 대한 체계적인 점검이 필요하다.

## 2. 부패통제기관 간의 기능적 통제

공공부문뿐만 아니라 민간영역에서 발생하는 사회적 부패현상을 방지하기 위해서는 헌법과 법률에 근거한 부패통제기관의 기능적 통제의 메커니즘이 제대로 작동되어야 한다. 부패방지권익위법에 설치 근거를 두고 있는 국민권익위원회는 국민의 권익침해를 신속하게 해결하고 부패행위를 효과적으로 예방하기 위한 반부패정책총괄기관으로서의 기능을 수행하고 있다. 국민권익위원회는 청렴한 공직문화를 형성하고, 부패 취약분야를 개선함으로써 반부패와 청렴사회를 위한 컨트롤타워로서의 역할을 수행해야 한다. 청탁금지법, 이해충돌방지법, 공익신고자보호법 등의 부패방지입법의 운영 주체로서 공공기관과 공직문화의 청렴도 향상과 민관협력을 통한 반부패 파트너십을 위한 정책을 추진해야 한다.

경찰, 검찰, 법원 등은 그 동안 행정적·사법적 부패통제기관으로서 부패통제기능을 수행해왔다. 헌법과 「감사원법」에 설치근거를 두고 있는 감사원은 국가의 세입·세출의 결산 및 회계검사와 공무원의 직무감찰 기능을 수행함으로써 최고의 독립된 사정기관으로서 지위를 가진다. 공수처법에 따라 설치된 공수처는 고위공직자범죄 등에 대한 수사와 특정 고위공직자의 고위공직자범죄 등에 대한 공소제기 및 그 유지에 필요한 직무를 수행하고 있다. 경찰 등 형사사법기관, 감사원, 공수처, 국민권익위원회와 같은 부패통제기관은 조사, 수사, 감사, 감찰, 감독, 평가 등의 기능을 통하여 국가기관에 대한 부패통제를 실시한다. 수사와 감사 및 감찰은 ‘법적 책임’을 목표로 하는 부패통제활동이며, 감독이나 평가는 정책목표에 도달

하는 과정을 정기적으로 점검하고, 사정을 통한 정책에 대한 환류정보를 제공함으로써 정책의 성과를 향상시키기 위한 ‘비법적 책임’을 목표로 하는 부패통제기능이라 할 수 있다.<sup>36)</sup> 따라서 수사와 감찰 등은 특정한 사안에 대하여 특정한 시기에 부패통제의 기능을 수행하며, 감독이나 평가 등은 평상시에 수시로 행해지는 상시적 부패통제기능으로 이해할 수 있다.

공공부문과 민간영역에 대한 부패의 통제는 다양한 기관에 의하여 수행된다. 미국을 비롯한 다수의 국가들은 공공의 부패를 억제하기 위하여 다중전략기관(multi-agency strategy)을 채택한다. 다중기관접근은 부패에 있어서 공적 영역에 대한 조사, 방지, 교육을 담당하는 상호 교차적 기관(cross-cutting agencies)으로서의 특징을 가진다.<sup>37)</sup> 다양한 기관에 의한 중복적·중첩적 부패통제행위는 부패에 대한 적극적 대응이라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 경우에 따라서 중첩적인 국가기관의 권한행사는 자칫 체계적이고 효율적인 국정수행을 저해할 수 있다. 따라서 체계적이고 효율적인 부패통제기능이 적절하게 조화되는 메커니즘이 가장 바람직한 부패통제장치라고 할 수 있으며, 조건 없는 중첩적 부패통제는 국가기관 간의 충돌을 야기할 수도 있다.

#### (1) 국가기관 감사기능의 경합

국가기관은 행정에 대한 체계적인 지휘감독권을 행사하고 있으며, 이러한 행정의 지휘감독권에는 정책평가기능이 포함된다.<sup>38)</sup> 헌법은 행정권을 대통령을 수반으로 하는 정부에 맡기면서, 국무총리로 하여금 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하도록 정하고 있다.<sup>39)</sup> 『정부조직법』에서는 국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 정하고 있다. 『정부조직법』은 정부의 수반으로서 법령에 따라 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독하도록 하는 대통령의 지휘감독권과, 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독하는 국무총리의 지휘감독권을 정하고 있다. 대통령과 국무총리의 행정에 대한 지휘감독권에는 일반적인 지휘감독권과 정책평가기능을 포함하고 있다.

헌법과 개별 법률에서 특정한 국가기관에는 감사기능을 부여하고 있다. 국가기관이 행하

36) 이윤식, “우리나라 정책평가에 있어서 국무조정실과 감사원의 바람직한 역할과 과제”, 『정책분석평가학회보』 제14권 제2호, 2004, 3-5면.

37) 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.

38) 양홍석, “한국의 정책평가제도 변동에 관한 정부별 비교 연구”, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 2015, 12면.

39) 헌법 제66조 제2항.

는 감사기능은 외부감사와 내부감사로 구분할 수 있다. 외부기관이 행하는 주요한 외부감사 기능은 ‘감사원 감사’, ‘국회 감사’ 등이 있고, 국가기관 내부에서도 중층적인 내부감사시스템을 두고 있다.<sup>40)</sup> ‘감사원 감사’와 ‘국회 감사’는 헌법에 그 근거를 두고 있다. 헌법과 「감사원법」은 감사원을 독립기관으로 설치하면서 행정의 합법성, 능률성, 민주성, 책임성 등에 대한 통제를 위하여 재정통제기능으로 국가의 세입세출의 결산검사 및 회계검사와 부패통제기능으로서 행정기관 및 공무원에 대한 직무감찰권한을 부여하고 있다.<sup>41)</sup> 헌법과 「국정감사 및 조사에 관한 법률」은 국회에 국정감사권한과 특정한 국정사안에 대한 조사권한을 부여하고 있고, 「국회법」은 국회는 의결로 감사원에 대하여 「감사원법」에 따른 감사원의 직무 범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있는 감사청구 권한을 부여하고 있다.<sup>42)</sup> 이처럼 국가기관이 행하는 국가의 감사기능은 중첩적으로 행해질 수 있고, 그 기능이 행정에 대한 지휘감독권으로서 정책평가기능과 중복될 수 있다.

전통적으로 감사의 의미는 ‘합법성 통제’에 중점을 두고,<sup>43)</sup> 회계검사와 직무감찰 등의 의미를 포함하는 법적 책임을 의도하는 국가의 활동으로 정의할 수 있다. 학자들에 따라서는 공공부문에 대한 통제와 환류를 통한 공공책임성의 확보를 지향하는 정부활동으로 정의하기도 하며, 감사, 검사, 평가 등의 개념을 혼용하여 사용하기도 한다.<sup>44)</sup> 감사의 개념을 회계검사와 직무감찰 등으로 좁혀서 이해하지 않고, 검사나 평가 등의 의미로 확대하는 경우에 감사원, 국회 등의 외부감사와 국가기관 내부에서의 감사 외에도 행정권에 대한 감독이나 평가가 실질적으로 감사기능을 수행하게 되어 국가의 감사기능이 경합할 수 있다. 중층적 감사시스템에 의한 감사기능의 경합은 행정의 합법성과 책임성을 다층적으로 통제한다는 점에서는 긍정적으로 기능할 수도 있으나, 또 다른 행정이념인 행정의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 점에서, 헌법이나 법률에서 부여하는 외부 또는 내부 ‘감사기능’과 ‘행정에 대한 지휘감독권’은 구별할 필요가 있다. 행정감사는 합법성 통제가 주요 목적이므로 감사활동의 객관성 유지를 위하여 독립적이고 중립적인 외부기관에 의해 수행되어야 하고,<sup>45)</sup> 내부 행정감사의 경우에도 내부 감사기구의 중립성과 객관성을 갖추도록 하는 것이 중요한 요소이다.<sup>46)</sup> 행정권의 지휘감독은 독립기구로의 행정을 통제하는 것이 아니라 상급기관으로서 하위기관에 대하여 행정의 적정성과 효율성을 통제하는 것이 주요한 목적<sup>47)</sup>이므로 반드시 독립적이고 중립적인 외부기관에 의한 통제나 내부에서의 객관적인 통제가 필수적으로 요청

40) 송진섭, “지방자치단체 내부감사의 기능강화에 관한 연구”, 『한국행정논집』 제21권 1호, 2010, 218면.

41) 조재현, “우리나라와 개별 국가의 부패방지조직 및 기구에 관한 비교분석”, 『한국부패학회보』 제21권 제3호, 2016, 99면 이하.

42) 「국회법」 제127조의2.

43) 이윤식(주 36), 5면.

44) 조재현, “국민감사청구제도에 관한 고찰”, 『공법학연구』 제7권 제1호, 2006, 301면.

45) 송진섭(주 40), 222면.

46) 조재현, “부패통제영역에서 감사원의 헌법상 지위와 권한”, 『감사논집』 제27호, 2016, 126면.

47) 양홍석(주 38), 10면.

되는 것은 아니다. 「정부조직법」에 의하면 국무총리는 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독하며, 각 중앙행정기관의 행정의 지휘·감독, 정책 조정 및 사회위험·갈등의 관리, 정부업무평가 및 규제개혁에 관하여 국무총리를 보좌하기 위하여 국무조정실을 두도록 규정하고 있는 것도 그러한 이유이다. 따라서 「정부조직법」상의 국무총리의 행정지휘감독권 및 정부업무평가와 국무조정실의 보좌기능은 내부 감사기관에 의한 행정감사기능과는 구별할 필요가 있다.<sup>48)</sup> 내부 감사기능은 행정에 대한 법적 책임을 묻는 합법성 통제를 목표로 하고 있고, 평가 및 행정감독은 행정에 대한 지휘·점검·분석·평정 등 행정의 적정성과 효율성을 통제하는 비법적 책임의 성격을 가지고 있다.<sup>49)</sup> 국무총리와 국무조정실은 행정에 대한 지휘감독과 정책평가기능을 수행하는 것이 「정부조직법」의 입법취지에 부합하며, 이러한 기능에서 더 나아가 법적 책임추궁을 목표로 합법성 통제의 감사기능을 수행하는 것은 자칫 행정의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다.<sup>50)</sup> 행정에 대한 감사는 독립적이고 중립적인 외부 감사기관과 객관성이고 중립적인 내부 감사시스템에 유보하는 것이 현행 헌법과 법률의 체계정당성에 부합하는 것으로 볼 수 있다.

## (2) 국가기관 형사사법 기능의 경합

공수처법은 공수처 검사에게 검사의 직무 및 군검사의 직무를 수행하도록 정하고 있다. 공수처 검사의 직무와 권한 등에 관해서는 공수처법에 반하지 않는 한 「검찰청법」과 「형사소송법」을 준용하도록 되어 있어, 「검찰청법」상의 검사와 공수처법의 검사가 수행하는 형사사법 기능이 경합한다. 헌법재판소는 공수처법이라는 법률에 근거하여 공수처라는 행정기관을 설치하는 것이 헌법상 금지되지 않으며, 검찰의 기소독점주의 및 기소편의주의를 견제할 별도의 수사기관을 설치할지 여부는 국민을 대표하는 국회가 검찰 기소독점주의의 적절성, 검찰권 행사의 통제 필요성, 별도의 수사기관 설치의 장단점, 고위공직자범죄 수사 등에 대한 국민적 관심과 요구 등 제반 사정을 고려하여 결정할 문제로서, 그 판단에는 본질적으로 국회의 폭넓은 재량이 인정된다고 결정하였다.<sup>51)</sup> 또한 형사사법기능의 경합적 행사와 관련하여 권력분립의 관점에서도 문제가 없다는 입장이다. 헌법상 권력분립원칙은 국가기능을 입법·행정·사법으로 분할하여 이를 각각 독립된 국가기관에 귀속시키고, 국가기관 상호간의 견제와 균형을 통하여 국가권력을 통제함으로써 국민의 자유와 권리를 보호하고자 하는 원리이기 때문에, 이를 위해서는 단순히 국가권력을 분할하는 것만으로는 충분하지 않고 분할된 권력 상호간의 견제와 균형을 통한 권력간 통제가 이루어져야 한다는 것이다. 따라

48) 김대인, “행정권한의 분배와 조정을 위한 행정조직법적 과제”, 『행정법학』 제13호, 2017, 87면 이하.

49) 강주영, “부패방지를 위한 감사작용의 공법적 검토”, 『한국부패학회보』 제25권 제2호, 2020, 173-176면.

50) 이윤식(주 36), 30면 참조.

51) 헌재 2021. 1. 28. 2020헌마264등.

서 우리 헌법은 다른 국가기관과의 협력 하에서만 헌법적 과제를 이행할 수 있도록 규정함으로써 기관간의 관계를 ‘협력적 통제관계’로 형성하고 있다. 우리 헌법에서 권력분립원칙은 권력의 분할뿐만 아니라 권력 간의 상호작용과 통제의 원리로 형성되어 국가기관 상호간의 통제 및 협력과 공조는 권력분립원칙에 대한 예외가 아니라 헌법상 권력분립원칙을 구성하는 하나의 요소가 된 것이다.

### (3) 부패방지기관의 조화적이고 독립적 직무수행

특정 기관에 권한이 독점되거나, 기관에 분배된 권한과 권력이 엄격하게 절연되어서도 안 된다. 부패통제기관은 서로 기능적으로 통제하고 상호 협력관계를 유지해야 한다. 부패통제기관은 헌법과 법률에 의해 부여된 각자의 권한에 집중하면서 타 기관을 견제하고, 다른 한편으로는 그들과 조화를 이루려는 능동적이고 충실한 균형감각을 갖추어야 한다.

반부패총괄기관으로서 국민권익위원회는 부패방지권익위법, 청탁금지법, 이해충돌방지법, 「공익신고자보호법」을 운영하면서 제도적 개선사항을 끊임없이 발견하고 보완해야 한다. 헌법상 최고의 감사기관이자 독립기관으로 설치된 감사원은 국가감찰체계를 총괄하고 공무원에 대한 직무감찰권을 행사함으로써 강력한 부패통제역할을 수행해야 한다. 다만 감사원법에서는 직무감찰의 범위를 제한하고 있다. 감사원법 제24조에 의하면 국회, 법원 및 헌법재판소 소속 공무원에 대한 직무감찰과 국무총리로부터 국가기밀에 속한다는 소명이 있는 사항, 국방부장관으로부터 군기밀이거나 작전상 지장이 있다는 소명이 있는 사항에 대한 감찰도 금지된다. 경찰, 검찰, 공수처의 형사사법기능의 중첩적 수행을 견제와 대립적 시각에서만 볼 것이 아니라 상호보완적 지위에서 이들 관계를 이해할 필요가 있다. 형사사법기능의 상호보완적 경쟁체제는 정치적 중립성과 책임성을 서로 자극하면서 부패통제에 긍정적으로 기능할 것<sup>52)</sup>으로 평가된다. 형사사법기능의 긍정적 상승효과를 가져오기 위해서는 공수처가 정치적 중립성을 유지하면서 직무수행에서의 독립성을 확보해야 한다. 공수처가 경찰이나 검찰의 또 다른 기관에 불과하다든가 검찰의 영향으로부터 자유로울 수 없다는 태생적 한계에 대한 우려<sup>53)</sup>를 불식시키기 위해서는 공수처 조직의 안정성이 중요하다. 우선 공수처 규모의 측면에서 고위공직자의 부패를 담당할 수 있을 정도의 수사 인력의 증원이 있어야 하며, 공수처장 및 공수처 검사의 임기 등 신분보장이 있어야 한다. 예산에서 독립기관의 지위를 부여받는 것도 공수처 직무독립성과 조직의 안정성을 위해서는 필수적이다. 공수처는 독립기관으로 설계되었다. 일반적인 행정조직과 독립기관을 구별하는 가장 중요한 개념은 ‘독립’ 그 자체이다.<sup>54)</sup> 독립기관은 강력한 행정권에 직면하여 견제와 균형 장치

52) 박준희 외 5인(주 5), 264면.

53) 민경선, “공수처법의 몇 가지 쟁점에 관한 소고”, 『경찰법연구』 제18권 제1호, 2020, 82-84면.

54) Paul R. Verkuil, “The purposes and limits of independent agencies”, 1988 Duke L.J. 257, p. 259.

를 확보하기 위한 헌법적 도구이다.<sup>55)</sup> 그 때문에 독립기관으로 설계된 공수처가 본래의 목적에 충실하게 직무를 수행하기 위해서는 공수처의 조직과 운영에 있어서 독립기관의 구성 원리가 적용되어야 한다. 직무수행에서의 독립성, 조직 인사에서의 독립성, 조직의 예산 및 재정에서의 독립성, 정치적 중립성 그리고 민주적 통제와 같은 민주적 정당성의 원리 등이 적용되어야 한다. 이러한 독립기관의 구성원리가 구체화 되어서 나타나는 입법적 특징으로 다양한 정치세력에 의한 독립기관의 장 임명, 독립기관 구성원의 임기에 의한 보장, 독립기관 구성원의 해임을 위한 특별한 사유 등이다.<sup>56)</sup> 따라서 공수처법에는 임명에서의 정치적 중립성 보장, 임기의 보장, 정당한 이유에 의한 해임권의 행사와 같이 독립적 요소의 특징을 완전히 갖추고 있어야 한다.<sup>57)</sup>

## V. 나가며

우리 헌법은 정의사회이념을 헌법의 기본원리로 채택하고 있다. 정의사회이념이라는 헌법정신을 구현하기 위하여 우리 사회는 부패방지를 위한 정책적·입법적·사법적 노력을 경주해 왔다. 「형법」 등 전통적 형사 법률과 「공직자윤리법」, 「공무원 행동강령」 등은 적용대상과 효력상의 한계가 있었고, 그 때문에 부패방지를 위한 입법 정책적 노력은 지속적으로 요청되었다. 그 후 부패방지권익위법, 「공익신고자보호법」, 청탁금지법, 공수처법, 이해충돌방지법 등의 입법적 발전이 있었다. 현행 부패방지권익위법, 「공익신고자보호법」, 청탁금지법, 이해충돌방지법, 공수처법 등은 완성된 단계라고는 할 수 없지만, 끊임없이 청렴사회를 위해 진화해가고 있다. 부패방지를 위한 입법 정책적 노력 외에도 사회적 부패현상을 방지하기 위해서는 헌법과 법률에 근거한 부패통제기관의 기능적 통제의 메커니즘이 제대로 작동되어야 한다. 부패방지권익위법에 설치 근거를 두고 있는 국민권익위원회는 국민의 권익침해를 신속하게 해결하고 부패행위를 효과적으로 예방하기 위한 반부패정책총괄기관으로서의 기능을 수행하고 있다. 국민권익위원회는 청렴한 공직문화를 형성하고, 부패 취약분야를 개선함으로써 반부패와 청렴사회를 위한 컨트롤타워로서의 역할을 수행해야 한다. 청탁금지법, 이해충돌방지법, 공익신고자보호법 등의 부패방지입법의 운영 주체로서 공공기관과 공직문화의 청렴도 향상과 민관협력을 통한 반부패 파트너십을 위한 정책을 추진해야 한다. 헌법상 최고의 감사기관이자 독립기관으로 설치된 감사원은 국가감찰체계를 총괄하고 공무

55) Valerie J. Pelton, "Agency independence: A case study of the federal aviation administration", 19 Tex. Tech. Admin. L.J. 151, p. 168.

56) Paul R. Verkuil(fn 54), p. 259.

57) Ronald J. Krotoszynski, Jr. Johnjerica Hodge Wesley W. Wintermyer, "Partisan balance requirements in the age of new formalism", 90 Notre Dame L. Rev. 941, p. 962.

원에 대한 직무감찰권한을 행사함으로써 강력한 부패통제역할을 수행해야 한다. 경찰, 검찰, 공수처의 형사사법기능의 중첩적 수행을 견제와 대립적 시각에서만 볼 것이 아니라 상호보완적 지위에서 이들 관계를 이해할 필요가 있으며, 형사사법기능의 긍정적 상승효과를 가져오기 위해서는 공수처가 정치적 중립성을 유지하면서 직무수행에서의 독립성을 확보해야 한다. 부패방지를 위한 입법 정책적 노력과 부패방지기관의 상호 기능적 협력체계의 구축은 사회적 부패현상과 부패카르텔이 머물 곳을 제공하지 않게 된다.



## 참고문헌

- 강주영, “부패방지를 위한 감사작용의 공법적 검토”, 『한국부패학회보』 제25권 제2호, 2020
- 김남욱, “청탁금지법 시행 5년의 의미와 평가”, 『부패방지법연구』 제4권 제2호, 2021
- 김대인, “행정권한의 분배와 조정을 위한 행정조직법적 과제”, 『행정법학』 제13호, 2017
- 김병수, “부패범죄 공익신고자 보호 및 보상에 관한 형사법적 제언”, 『한국부패학회보』 제27권 제3호, 2022
- 김준성, “부정청탁금지법의 문제점과 개선방안”, 『영남법학』 제44권, 2017
- 민경선, “공수처법의 몇 가지 쟁점에 관한 소고”, 『경찰법연구』 제18권 제1호, 2020
- 박준휘 외 5인, “고위공직자범죄수사처에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 2019. 12
- 송건섭, “지방자치단체 내부감사의 기능강화에 관한 연구”, 『한국행정논집』 제21권 1호, 2010
- 양홍석, “한국의 정책평가제도 변동에 관한 정부별 비교 연구”, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 2015
- 오병두, “공수처 어떻게 운영되어야 하나? - 공수처의 운영방향에 관한 제언-”, 『형사정책』 제32권 제2호, 2020. 7
- 오종원/김노사, “청탁금지법의 적용 대상에 관한 고찰”, 『한국민간경비학회보』 제21권 제1호, 2022
- 이선중, “이해충돌방지법 제정, 우리가 풀어야 할 숙제는 무엇인가”, 『공공정책』 제187권, 2021
- 이윤식, “우리나라 정책평가에 있어서 국무조정실과 감사원의 바람직한 역할과 과제”, 『정책분석평가학회보』 제14권 제2호, 2004
- 이윤제, “공수처 감사의 법적 지위에 대한 오해와 혼란”, 『형사법연구』 제33권 제3호, 2021 가을
- 이원상, “현행 청탁금지법의 평가와 개선점 고찰”, 『법학논총』 제33권 제2집, 2020
- 이주희/조한상, “언론제보와 공익신고”, 『한국부패학회보』 제27권 제3호, 2022
- 정다영, “청탁금지법상 부정청탁의 금지 조항의 입법적 개선방안”, 『한국부패학회보』 제25권 제4호, 2020
- 정신교, “공직자의 부패방지를 위해 이해충돌방지 개선해야”, 『월간 공공정책』 213, 2023
- 정혜영, “부정청탁금지법의 법적 쟁점과 개선방안”, 『한국부패학회보』 제21권 제4호, 2016
- 조수영, “공익신고자 보호와 공익신고자보호법 연구 : 공익신고자보호법 시행을 중심으로”, 『공법학연구』 제12권 제4호, 2011
- 조재현, “공익제보자 보호제도의 현황과 앞으로의 과제”, 『한국부패학회보』 제16권 제3호, 2011
- 조재현, “국민감사청구제도에 관한 고찰”, 『공법학연구』 제7권 제1호, 2006
- 조재현, “부패통제영역에서 감사원의 헌법상 지위와 권한”, 『감사논집』 제27호, 2016
- 조재현, “우리나라와 개별 국가의 부패방지조직 및 기구에 관한 비교분석”, 『한국부패학회보』 제21권 제3호, 2016
- 조재현, “사회적 부패방지를 위한 이해충돌방지법에 관한 연구”, 『한국부패학회보』 제26권 제2호, 2021
- 조재현, “청탁금지법 지금까지의 명암과 앞으로”, 『월간 공공정책』, 2021
- 조재현/강혜림, “사회적 부패방지를 위한 이해충돌방지법에 관한 연구”, 『한국부패학회보』 제26권 제2호, 2021

조재현/김형섭, “공수처의 조직과 인사의 개선방안에 관한 고찰”, 『한국부패학회보』 제28권 제1호, 2023

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

Paul R. Verkuil, “The purposes and limits of independent agencies”, 1988 Duke L.J. 257

Ronald J. Krotoszynski, Jr. Johnjerica Hodge Wesley W. Wintermyer, “Partisan balance requirements in the age of new formalism”, 90 Notre Dame L. Rev. 941

Valerie J. Pelton, “Agency independence: A case study of the federal aviation administration”, 19 Tex. Tech. Admin. L.J. 151

투고일자 : 2023. 12. 08

수정일자 : 2023. 12. 27

게재일자 : 2023. 12. 31

<국문초록>

## 우리나라 부패방지정책의 최근 동향과 주요 이슈에 관한 제언

조 재 현

정의사회이념이라는 헌법정신을 구현하기 위하여 우리 사회는 부패방지를 위한 정책적·입법적·사법적 노력을 경주해 왔다. 부패방지정책은 전통적으로 청렴성과 투명성이 강조되어 온 공무원과 공공분야에 관심을 가지고 추진되어 왔다. 최근에는 민간분야의 부패 심각성으로 인하여 국가영역뿐만 아니라 민간영역 등 모든 국가와 사회영역에서의 부패방지 대책 필요성이 커지고 있다. 공공부문의 부패는 「형법」의 통제대상이 되었으나, 「형법」, 「공직자윤리법」, 「공무원 행동강령」은 법령의 적용대상이 실효성의 측면에서도 그 한계가 지적되었고, 종합적 부패방지대책을 위하여 부패방지권익위법 등이 제정되었다. 그 후 공공부문의 부패행위는 청탁금지법, 이해충돌방지법 등에 의해 통제가 이루어지는 등의 입법적 발전이 있었다. 민간부문의 부패행위는 공익신고에 의한 경우가 아니라면 사전에 부패행위를 인지할 가능성이 없다는 것이 문제점으로 지적되면서, 공익신고를 활성화해야 할 필요성과 공익신고자에 대한 보호 문제가 이슈가 되었다. 부패방지권익위법은 신고대상을 공직자의 부패행위로 한정하고 있어서 민간부문 공익신고의 경우에는 공익신고자 보호규정이 없다는 점이 문제로 지적되었다. 이러한 문제에 대응하기 위하여 「공익신고자보호법」이 제정되었다. 부패방지권익위법, 청탁금지법, 이해충돌방지법, 「공익신고자보호법」 등은 완성된 단계라고는 할 수 없지만, 끊임없이 청렴사회를 위해 진화해가고 있다. 부패방지입법 외에도 공공부문뿐만 아니라 민간영역에서 발생하는 사회적 부패현상을 방지하기 위해서는 헌법과 법률에 근거한 부패통제기관의 기능적 통제의 메커니즘이 제대로 작동되어야 한다. 국민권익위원회는 청렴한 공직문화를 형성하고, 부패 취약분야를 개선함으로써 반부패와 청렴사회를 위한 컨트롤타워로서의 역할을 수행해야 한다. 헌법상 최고의 감사기관이자 독립기관으로 설치된 감사원은 국가감찰체계를 총괄하고 공무원에 대한 직무감찰권한을 행사함으로써 강력한 부패통제역할을 수행해야 한다. 경찰, 검찰, 공수처의 형사사법기능의 중첩적 수행을 견제와 대립적 시각에서만 볼 것이 아니라 상호보완적 지위에서 이들 관계를 이해할 필요가 있다. 형사사법기능의 상호보완적 경쟁체제는 정치적 중립성과 책임성을 서로 자극하면서 부패통제에 긍정적으로 기능할 것으로 평가된다. 형사사법기능의 긍정적 상승효과를 가

저오기 위해서는 공수처가 정치적 중립성을 유지하면서 직무수행에서의 독립성을 확보해야 한다.

주제어: 부패, 청탁금지법, 이해충돌방지법, 공익신고자보호법, 공수처