

국가청렴위원회 기능과 역할강화를 위한 방향성

Exploring future directions for KICAC
-with a particular reference to strengthening its function and role-

양덕순(Yang, Duk Soon)* · 최영출(Choi, Young Chool)** · 권해수(Kwon, Hae Soo)***

ABSTRACT

This paper critically examines the achievements KICAC has made since its establishment in 2002 and puts forward its future management directions enabling the Commission to play a major role in safeguarding the transparent and corruption-free public organisations in Korea. Based on the assumption that corruption undermines national competitiveness and impedes the effective operation of the national government as well, it attempts to analyze the current governance system relating to preventing corruption-related things taking place in public sector organisations in Korea, identifies the main problems connected to anti-corruption measures in operation and suggests some ideas to be able to strengthen the capacity and capability of the Commission, especially in terms of enhancing the governability of the Commission. The paper concludes that the Commission should introduce the personnel recruit system by which professionals can be more easily employed in the Commission and be more open to the public.

(key words, anti-corruption measures, KICAC, integrity)

Key Words : 국가청렴위원회(KICAC), 반부패(anti-corruption), 청렴성(integrity)
국가경쟁력(The National Competitiveness)

I. 서론

OECD 에서는 1998년부터 공직의 윤리를 본격적으로 논하고 있다. 이는 1990년대 초부터 본격적으로 주요 선진국들에게 널리 파급되고 있는 신공공관리론의 영향과도 관련된다. 신공공관리론에서는 민간부문의 역량과 자원을 활용하자는 취지에서 민간부문과 공공부문과의 교류와 연계성을 강조한다. 이러한 관계가 빈도면에서나 정도면에서 강화되어 오고 있기 때문에 공무원의 공공의무와 공무원의 개인적인 사적이익사이의 상충이 발생하며 이로부터 공직윤리의 훼손가능성이 문제되고 있다. 이것이 모든 나라에서 관심사가 되고 있으며 이것이 적절히 관리되지 않으면 공공부문과 민간부문 다 같이 부패를 야기시킬 수 있다고 한다. 이와 관련하여 특히, OECD 에서는 2002년 공무원들의 직위를 이용한 민간부문과의 유착문제를 강조하게 되었다. 이러한 유착문제가 잘 통제

* 행정학박사, 제주대학교 행정학과 교수

** 정책학박사, 충북대학교 행정학과 교수

*** 행정학박사, 한성대학교 행정학과 교수

되지 않으면 부패를 낳을 수 있고, 정부의 공권력에 대한 불신→정부경쟁력 약화→민간 부문경쟁력약화→ 전체국가경쟁력 약화로 이어지는 악순환에 빠지게 된다고 지적한다. 이와 관련하여 2003년 6월에는 OECD 국가들에게 공직 윤리에 관한 권고안을 가이드 라인으로 제시하고 적극적으로 이에 대처하고 있다.

한편 1993년 설립된 국제투명성기구(TI)에서는 국가들의 부패인식지수(Corruption Perception Index, CPI), 뇌물공여지수(Bribe Payers Index, BPI), 세계부패척도(Global Corruption Barometer, GCB)를 매년 발표해 오고 있으며 부패방지과 개선을 위한 국제적 노력을 해 오고 있다.

우리나라도 이러한 국제적 노력에 맞추어 2002년 부패방지위원회가 만들어졌으며 ‘국가청렴도 제고’라는 적극적 목표를 달성한다는 취지로 2005년 현재의 국가청렴위원회로 명칭을 바꾸어 운영되고 있다.

이제 5년이 경과한 시점에서 국가청렴위원회가 과연 당초의 설립목적은 잘 달성하고 있는지, 향후 개선해야할 사항은 없는지를 검토해 보는 것은 의미있는 일이라고 하겠다. 다만, 한 기관이나 제도에 대한 종합적 평가를 한다는 것은 대단히 어려운 일이며 많은 노력과 시간이 요구되는 작업이다. 이러한 한계점 때문에 여기에서는 국가청렴위원회에 대한 종합적 평가가 아니라, 그동안 주요 쟁점이 되었던 부분을 중심으로 논의해 보고자 한다.

연구방법은 설문조사와 문헌조사로 구성되어 있다. 설문조사는 행정학자 67명에게서 얻은 자료를 바탕으로 한다. 이 설문조사는 행정학 교수를 대상으로 하여²⁾ 2007년 1월 17-1월 25일까지 이메일을 통해서 얻어졌다. 설문조사는 청렴위원회의 그간의 활동에 대한 평가 및 향후 개선해야할 과제에 대한 문항분석에 바탕을 두고 있다. 이에 더하여 경실련에서 정보공개청구를 통해서 구득한 자료들 및 OECD와 국제투명성기구에서 발간된 자료들을 이용한다.

II. 우리나라 공공부문 부패수준에 대한 일반적 현황과 중요성

1. 국제투명성기구의 부패인식지수

국제투명성기구에서 발표한 2006년도 부패인식지수보고서의 내용중 우리나라와 관련된 순위를 살펴보면 아래 <표 1>과 같다.

아래의 표에서 보는 바와 같이 우리나라의 전체 순위는 2002년 40위이며 점수는 10점만점에 4.5점을 차지하고 있다. 2003년도에 다시 악화되다가 2004, 2005, 2006년으로 올수록 점수는 높아지고 있으나 순위는 다소 들쭉날쭉하다. OECD 30개 국가의 순위를 볼 때, 2005년보다 2006년에는 1단계 더 나아지고 있다.

2) 조사는 2007년 1월에 진행되었으며 전체 응답율이 낮은 상태임.

<표 1>국제투명성기구의 부패인식지수(CPI) 변화

구분	2002	2003	2004	2005	2006
전체순위	40위(4.5)	50위(4.3)	47위(4.5)	40위(5.0)	42위(5.1)
OECD 순위	24위	26위	24위	24위	23위

자료: <http://www.transparency.org>

주1: 2002년은 102개국, 2003년은 133개국, 2004년 145개국, 2005년158개국, 2006년은 163개국

주2: 점수는 높을수록 좋은 것임.

한편, 아래 <표 2>는 각 국가의 국민들이 자기나라 정부의 반부패활동의 효과성에 대해서 평가한 내용이다. 전체 국가들의 평균을 보면 약 22%가 자기나라 ‘정부의 부패방지활동이 효과적’이라고 믿고 있는 반면, 우리나라는 14%만 ‘효과적’이라고 믿고 있다. 동시에 약 45%의 우리나라 국민들은 ‘비효과적’이라고 생각하는 반면 전 세계 평균은 38%가 ‘비효과적’이라고 생각하고 있어서 우리나라 국민들의 경우 비효과적이라고 생각하는 비율이 상대적으로 더 높다.

<표 2>외국의 경우 정부의 부패방지활동에 대한 평가(%)

정부는	전체 표본	EU	South East Europe	NIS	Africa	Latin America	Asia-Pacific	North America	한국
매우 효과적	5	4	6	3	17	7	4	2	2
효과적	17	18	21	14	27	18	15	17	12
비효과적	38	42	30	40	24	29	34	50	45
부패에 대하여 싸우지 않음	16	14	19	24	20	19	18	9	24
부패에 대하여 싸우지 않고 오히려 조장함	15	14	9	15	9	23	15	19	17
자료없음	8	8	14	5	3	4	15	4	0

자료: Transparency International Global Corruption Barometer 2006

주: NIS:Newly Independent States(Moldova, Russia, Ukraina)

즉, 이는 아직도 우리나라 국민들의 경우 정부의 반부패활동에 대해서 만족스럽게 생각하고 있지 않다고 할 수 있다.

2. 국가경쟁력과 부패수준과의 관계

세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)의 국가경쟁력 보고서(The Global Competitiveness Report 2006-2007)에 의하면 우리나라의 국가경쟁력은 5.1점으로 125개 국가중 24위를 차지하고 있다. 이는 전년도 19위(5.28점)에서 5단계 하락한 것이다. 국가경쟁력의 상위 80개 국가와 각 국가의 부패인식지수와 상관계수가 있는지 분석해 보면 아래 <표 3>과 같이 국가경쟁력과 부패수준은 상관계수 0.895로서 높은 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

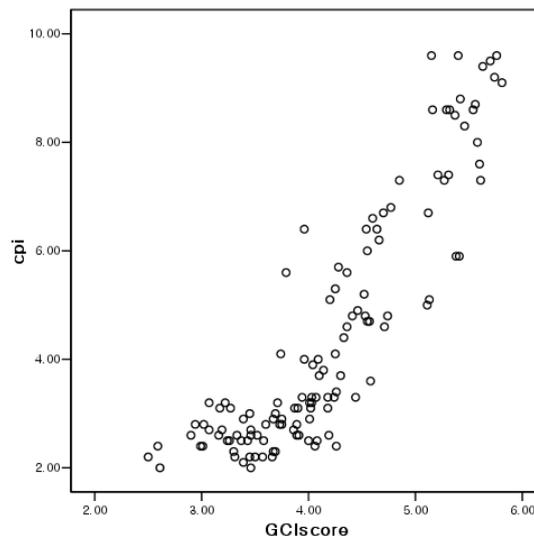
<표 3> 국가경쟁력과 부패인식지수와의 상관관계

		상관계수	
		GCI score	cpi
GCI score	Pearson 상관계수	1	.895**
	유의확률 (양쪽)		.000
	N	125	80
cpi	Pearson 상관계수	.895**	1
	유의확률 (양쪽)	.000	
	N	80	80

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

이를 다시 세계경제포럼의 국가경쟁력지수를 구성하는 지표들 중 부패와 관련되는 지표들만 별도로 선정하여 상관관계를 분석해 본 결과, 아래 <표 4>와 같이 역시 국가경쟁력과 부패수준은 상당히 높은 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다.

<그림 1> 국가경쟁력과 부패인식지수와의 상관관계



<그림 1>에서 보는 바와 같이 국가경쟁력 지수가 높아지면 부패인지지도도 양호해져서 두 변수간에는 높은 상관관계가 있음을 알 수 있다.

<표 4> 국가경쟁력과 부패지표와의 상관관계

	국가경쟁력 점수	수입과 수출에서의 비정상적 지불	공익시설에서의 비정상적 지불	조세에서의 비정상적 지불	정책이나 법률에 영향미치기 위해 뇌물사용	부패의 기업비용	연고주의의 영향	합계점수
국가경쟁력 점수	1	.812(**)	.851(**)	.824(**)	.816(**)	.880(**)	.838(**)	.894(**)
		.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000
	125	125	125	125	125	125	125	125
수입과 수출에서의 비정상적 지불	.812(**)	1	.889(**)	.923(**)	.872(**)	.841(**)	.770(**)	.948(**)
	.000		.000	.000	.000	.000	.000	.000
	125	125	125	125	125	125	125	125
공익시설에서의 비정상적 지불	.851(**)	.889(**)	1	.912(**)	.817(**)	.857(**)	.763(**)	.939(**)
	.000	.000		.000	.000	.000	.000	.000
	125	125	125	125	125	125	125	125
조세에서의 비정상적 지불	.824(**)	.923(**)	.912(**)	1	.833(**)	.848(**)	.744(**)	.945(**)
	.000	.000	.000		.000	.000	.000	.000
	125	125	125	125	125	125	125	125
정책이나 법률에 영향미치기 위해 뇌물사용	.816(**)	.872(**)	.817(**)	.833(**)	1	.871(**)	.882(**)	.935(**)
	.000	.000	.000	.000		.000	.000	.000
	125	125	125	125	125	125	125	125
부패의 기업비용	.880(**)	.841(**)	.857(**)	.848(**)	.871(**)	1	.905(**)	.947(**)
	.000	.000	.000	.000	.000		.000	.000
	125	125	125	125	125	125	125	125
연고주의의 영향	.838(**)	.770(**)	.763(**)	.744(**)	.882(**)	.905(**)	1	.892(**)
	.000	.000	.000	.000	.000	.000		.000
	125	125	125	125	125	125	125	125
합계점수	.894(**)	.948(**)	.939(**)	.945(**)	.935(**)	.947(**)	.892(**)	1
	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	
	125	125	125	125	125	125	125	125

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의.

자료: WEF, The Global Competitiveness Report 2006-2007 및 Transparency International, CPI 2006

주: 부패관련 지표들의 점수는 높을수록 부패가 없는 것이고 낮을 수록 부패가 심한 수준임.

위의 표는 세계경제포럼의 국가경쟁력 지수에 포함되는 주요 부패관련 지표들과 국가경쟁력 지수와 상관관계를 보기 위한 것이다. 모든 경우에 있어서 높은 상관관계가 있음을 알 수 있다. 즉, 국가경쟁력을 높이기 위해서는 부패수준에 대한 개선이 없이는 거의 불가능하다는 것을 보여주는 것으로서 부패수준의 개선이 중요함을 알 수 있다.

한편, 2006년도 OECD 30개 국가의 부패인지지도 평균은 7.18, 한국은 5.10이다. 만약

현재 한국의 부패인지수수준이 OECD 평균 수준인 7.18이 된다고 가정했을 경우 한국의 국가경쟁력지수는 5.4927이 되며(상수 없앤 회귀식에서 $Y=0.765 \times \text{경쟁력지수}$, $R^2=0.923$) 이는 현재 한국의 국가경쟁력 수준 5.13점의 24위에서 11위인 홍콩(5.46)을 제치고 국가경쟁력 11위 수준에 이를 수 있다고 가정된다.

이렇듯 부패수준은 국가경쟁력 수준에 막대한 영향을 미치는 중요한 변수이다. 따라서 이를 정부적 차원에서 관장하는 국가청렴위원회의 역할과 효과적 기능수행은 실로 막중하다고 하겠다.

III. 국가청렴위원회의 역할에 대한 주요 쟁점과 방향

1. 분석의 틀

한 국가의 공공부문 청렴성을 보장하기 위한 기관을 평가하기 위해서는 일정한 평가틀이 있어야 할 것이다. OECD에서는 이와 관련하여 Public Sector Integrity: A Framework for Assessment(2005), Managing Conflict of Interest in the Public Service-OECD Guidelines and Country Experiences(2003) 등을 발간하고 있다. 한편 국제투명성기구(TI)에서도 개별국가들의 청렴성에 관한 보고서 및 다양한 발간물들을 내고 있으며 이러한 발간물들 중 국가들의 청렴성에 관한 제도를 비교 분석하기 위하여 질문문항을 설정하고 있다(National Integrity Country Studies Questionnaire Guidelines). 이 질문 문항속에는 각 국가들의 반부패기관들에 관련된 질문내용들이 있으며 이러한 질문들의 내용은 우리나라의 청렴위원회의 제도적 현황분석에 도움이 된다고 할 수 있다. 아래 <표 5>는 이러한 질문내용들을 정리한 것이다. 즉, 이러한 질문문항들은 한 나라의 청렴성을 유지하고 개선하는데 참고해야할 항목들이라고도 할 수 있을 것이다.

OECD의 보고서나 국제투명성기구의 자료에서 제시하고 있는 내용들이 다 유용하지만 본 연구에서는 국제투명성기구에서 각 국가들의 청렴성유지, 개선을 위한 비교문항들을 활용하여 우리나라의 청렴위원회 과제를 검토해 보고자 한다.

한편 <표 5>에서 제시되고 있는 문항들은 각 국가의 청렴성유지, 개선을 위해서 중요한 변수들이기에 국제투명성 기구에서 설정한 것으로 이해된다. 따라서 이러한 문제들은 우리나라에 비추어 볼 때 관심있게 살펴보아야 할 사항들이라고 생각할 수 있다. 다만, 이러한 질문과 관련한 제도를 만드는데 있어서 어떤 유일한 방법은 없을 것이다. 각 국가의 처한 상황에 따라 다양한 정책적 조합이 가능할 것이다. 이러한 점을 고려해 볼 때, 최근 우리나라에서 청렴위원회와 관련하여 제기된 문제들도 거의 같은 범주에 든다고 할 수 있을 것이다.

<표 5> 국제투명성기구의 반부패기관 비교조사 문항

구분	질문내용	비고
1. 반부패기관의 역할	정부차원의 반부패 전담 기관이 있는가? 반 부패업무가 여러기관 사이에 나누어져 있는가? 있다면 그들은 어떤 기관인가?	
	반부패기관은 공공부문만 커버하는가?, 민간부문도 커버하는가?	✓
	중앙수준인가 아니면 지방수준도 포함하는가?	
	공식적 독립성이 있는가? 실질적인 독립성이 있는가?	✓
	직원들은 실적에 바탕을 두고 채용되는가?	
	직원들은 정당한 사유없이 해고되지 않도록 보호되는가?	
	공식적으로 자체예산을 관리하는가?(예산상의 독립)	
	반부패기관의 주요기능? 조사, 예방, 교육, 기소권을 가지고 있는가?	✓
	적극적 예방조치와 사후적 조치와의 배분비율은 어느 정도인가?	✓
2. 자원/구조	반부패기관의 예산/직원?	✓
	예산과정은 타 기관과 차별성이 있는가?(예산상의 독립)	
	비밀자금(off-the-books fund)을 가질수 있는가?	
3. 보고책임성	반부패기관에 대한 감독규정은 무엇인가? 이러한 규정은 효과적인가?	
	법적으로 누구에게 보고하는가?	
	일반 국민들은 반부패기관의 업무에 자문할 수 있도록 규정되어 있는가? 이러한 자문이 실제 효과적으로 이루어지는가?	✓
4. 청렴성 유지 메카니즘	조직내부적인 업무행동 강령을 가지고 있는가?	
	이해상충에 관한 규정을 가지고 있는가? 이 규정은 효과성이 있는가?	
	선물과 향응에 대한 규정이 있는가? 이 규정들은 효과성이 있는가?	
	퇴직후 제한규정이 있는가? 이러한 제한규정들은 잘 지켜지는가?	
5. 투명성	보고서들은 공표되는가? 어떤 방법으로 공표되는가?	
	보고서들이 일반국민들에게 접근허용되는가?	
6. 민원/처리집행메카니즘	정부의 잘못된 행위에 대해 내부고발에 대한 규정이 있는가? 이러한 규정들이 효과적으로 잘 이용되는가?	✓
	사람들은 보복두려움없이 기관에 대해서 민원을 제기할 수 있는가?	✓
	내부고발자 보호를 위해서 어떤 보호장치가 있는가? 누구를 위한 것인가?	✓
	기관내에 내부적인 민원제기 장치가 있는가?	
	이 기관에 의해서 부패척결목표가 얼마나 잘 설정되고 처벌되었는가?	✓
7. 다른 기관들과의 관계	이 기관은 어느 정도로 국가의 청렴성유지를 위한 핵심기관인가?	✓
	이 기관이 상호 관련하고 있는 유관기관들은 무엇인가? 보다 적극적으로 상호 협조해야할 기관들은?	✓

자료: TI, National Integrity System Country Studies Questionnaire Guidelines(2005)

주: ✓는 우리나라에서 특히 쟁점이 될 수 있다고 생각되는 부분을 주관적 판단으로 표시한 것임

2. 주요쟁점

1) 전반적 평가결과

우선 국가청렴위원회의 지난 5년간의 활동에 대한 행정학자들의 전반적인 평가결과부터 인용해 보기로 한다. 국가청렴위원회(부패방지위원회 포함)의 지난 5년간의 부패방지기능과 청렴성 제고를 위한 활동 평가에 대해서 1점(매우 못하고 있다)에서 10점(매우 잘하고 있다)까지의 점수스케일에서 평균 4.4점을 나타내고 있다. 행정학자들은 그간의 활동에 대해서 보통 정도로 이해하고 있다.



이러한 점수반응은 위에서 언급한 국제투명성기구의 보고서(Transparency International Global Corruption Barometer 2006) 내용중 정부의 반부패활동 평가에 대한 결과와 큰 차이가 없는 것으로 볼 수 있다.

다음 국가청렴위원회의 활동중 가장 잘 하고 있는 부분에 대해서는 아래 <표 6>과 같은 결과를 보여주고 있다. 즉, 반부패취약분야 제도개선권고활동과 공직사회 청렴의식 고취분야로서 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

<표 6> 국가청렴위원회의 활동 중 가장 잘 하고 있다고 평가하는 부분

내 용	응 답	응 답 비 율 (%)
국제적 반부패 이미지개선 활동	10	14.9
민간의 반부패의식고취	3	4.5
공직사회 청렴의식고취	19	28.4
반부패취약분야 제도개선권고활동	24	35.8
잘하고 있는 활동 없다	11	16.4

한편, 가장 미흡한 활동분야에 대해서는 아래 <표 7>과 같이 공직자 부패행위 적발활동과 제도개선 권고활동의 실효성 분야를 들고 있다.

<표 7> 국가청렴위원회 활동 중 가장 미흡하다고 평가하는 부분

내 용	응 답	응 답 비 율 (%)
공직자부패행위 적발활동	22	32.8
제도개선 권고활동의 실효성	22	32.8
국제적 국가청렴도 향상을 위한 부패지수 평가활동	6	9.0
온정주의, 지역주의 척결을 통한 민간부문의 반부패의식 개혁활동	17	25.4
기타	0	0

아래 <표 8>은 향후의 기능제고를 위한 개선책의 필요성에 대한 질문인 바 기능면에서는 독립성 확보, 민간인 비율의 강화, 조사권 부여, 공직자 부패 적발기능 강화, 제도개선 권고활동 강화, 반부패활동강화, 신고자 보호기준 강화, 공직자윤리위원회 기능통합등에 대해서 대체로 많은 필요성이 있음을 보여주고 있다.

<표 8> 국가청렴위원회 기능제고를 위한 필요성 정도

	매우 필요하다	약간 필요하다	보통이다	대체로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다
대통령산하로부터의 독립적 지위 보장	30(44.8%)	15(22.4%)	13(19.4%)	8(11.9%)	1(1.5%)
인력비율의 민간인 비율 확대	23(34.3%)	25(37.3%)	12(17.9%)	5(7.5%)	2(3.0%)
조사권 부여	23(34.3%)	26(38.8%)	11(16.4%)	5(7.5%)	2(3.0%)
공직자부패행위 자체 적발기능 강화	25(37.3%)	27(40.3%)	11(16.4%)	3(4.5%)	1(1.5%)
제도개선 권고 활동 강화 및 이행과정의 적극적인 모니터링	32(47.8%)	25(37.3%)	9(13.4%)	1(1.5%)	0
반부패국민의식제고활동	32(47.8%)	21(31.3%)	10(14.9%)	3(4.5%)	1(1.5%)
보호보상기준의 강화	14(20.9%)	28(41.8%)	18(26.9%)	6(9.0%)	1(1.5%)
분리되어있는 공직자윤리위원회 기능의 통합	23(34.3%)	26(38.8%)	11(16.4%)	4(6.0%)	3(4.5%)

2) 국가청렴위원회의 역할

이하에서는 우리나라 국가청렴위원회의 역할방향을 위에서 살펴본 <표 5>와 같이 국제투명성기구의 비교질문문항과 관련하여 검토해 보고자 한다. 한 나라의 제도를 종합적으로 평가하고 방향을 제시하기 위해서는 많은 시간과 노력을 요하는 큰 과제이다. 이하에서는 여러 가지 여건상 종합적인 측면에서 역할을 논의하기 보다는 주요 쟁점이 되고 있는 사항에 국한하여 논의해 보기로 한다.

다만, 고위공직자비리수사처의 신설등의 문제는 근래에 이루어지기가 쉽지 않을 것이라는 판단아래 그에 대한 문제는 장기적으로 다루기로 하고 여기에서는 크게 다루지 않기로 한다.

국가청렴위원회의 역할문제와 관련해서 쟁점이 되는 사항들을 <표 5>의 국제투명성기구의 국가청렴성 제도 비교를 위한 질문문항과 관련해서 정리하면 다음과 같다.

- 민간부문에 대한 관여문제
- 실질적 독립성 확보방안
- 조사권 문제
- 적극적 예방조치의 강화문제

(1) 민간영역의 부패문제

부패는 주는 사람과 받는 사람이 있어야 발생한다. 부패는 당연히 공직분야에만 국한되지 않고 사적분야도 불가피하게 개입된다. 청렴위의 기능이 사적영역에서의 부패문제에도 관여될 수 있도록 하는 것이 타당하다고 생각한다. 특히, 사적영역에서의 의식제고를 위한 노력과 초등학교부터의 학교교육과정에서 부패의식 교육이 강화될 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 특히, 단순히 부패방지라는 소극적 기능에서 벗어나서 위에서 살펴본 바와 같이 국가경쟁력 강화라는 거시적 기능을 달성할 수 있도록 사회인프라구축에 큰 역할을 해야 할 것이다.

이를 위해서는 부패방지법상의 부패개념을 사적부문까지 포괄할 수 있도록 수정할 필요가 있다(TI Korea, 2006)고 생각한다. 이를 통해서 사회에 만연하고 있는 연고주의의 폐해를 시정하는 데에도 적극적인 노력이 요구된다. 특히, 전술한 바와 같이 초등학교부터의 교육현장에서 생생한 사례위주의 다양한 교육프로그램이 활성화되도록 해야 할 것이며 청렴위가 적극적으로 교육교재 및 방식의 개발과 지원등에 앞장서야 할 것이다.

(2) 조사권 문제

영국이나 뉴질랜드의 경우처럼 청렴성유지 기관들은 부패혐의 대상자들에 대한 조사권과 기소권을 가지고 있는 국가도 있고 그렇지 않은 국가도 있다. 우리나라의 경우에는 신고인으로부터 취득한 정보에 따라 고발할 수 있는 권한만 있는 상태이다. 조사권

이 없는 상태에서는 특히 수사나 감사관련 기관이나 기타 권력기관이 관련된 사안에 대해서는 제대로 된 기능을 할 수 없다. 이 문제는 예전에도 계속 제기되어 온 것으로서 최소한 조사권은 주어져야 할 것이다. 물론 이는 청렴위의 기능정립을 어떻게 할 것인가와 관련되는 것으로서 단순한 사안은 아니지만 고위공직자 부패를 전담하는 기관이 없는 상태에서는 최소한 조사권은 주어져야 할 것이다.

비리고발권이 있는 공정거래위원회, 중앙선거관리위원회 등은 조사권이 부여되어 있다는 점도 고려되어야 할 것이다.

(3) 실질적 독립성 문제

청렴위가 현재 행정기관들에 대하여 정책권고 내지 제도개선을 권고하는 수준의 기관에 그치고 있다는 많은 비판이 있다(TI Korea, 2006). 이러한 기능이 독립성 결여³⁾에 기인한 것인지는 명확하지 않으나 관련성은 있다고 볼 수 있다. 청렴위는 직무상 독립성을 가진 대통령소속의 합의제 국가기관으로서 외견상으로는 독립성이 확보되어 있는데 왜 권력과 관련된 사회현안에 대해서 제 목소리를 내지 못하고 명실상부한 역할을 못하고 있는가 하는 점이다. 이는 두 가지 이유로 설명될 수 있을 것이다. 하나는 외견상 독립성이 보장되어 있어도 실질적으로 독립성면에서 미흡한 점이다. 대통령 직속기관으로 설치되어 있으며 위원장의 임기가 대통령 임기보다 짧다는 점을 들 수 있다. 둘째는 조직의 장의 능력과 관련된다. 조직의 장이 주어진 권한을 최대한 활용하는 적극적인 리더쉽을 보여주는 것이 필요하다. 적어도 청렴위가 국민들로부터 높은 점수를 받기 위해서는 과거 권력형 부패사건으로 부상한 사회적 이슈들에 대해서 조직의 장이 중심이 되어 전 위원회 이름으로 비판성명서 발표 등 주어진 권한의 범위내에서라도 적극적인 조치를 취했어야 했다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 청렴위의 소속을 대통령 소속이 아니라 장기적으로는 중앙선거관리위원회나 헌법재판소처럼 3권과 분리된 독립기관으로 하는 방안, 단기적으로는 청렴위의 성과에 대한 외부평가시스템을 적극적으로 활용하는 방안, 위원들의 임기를 길게 하되 외부평가결과에 따라 도중에라도 임기종료시킬 수 있는 방안도입 등도 필요하다고 생각한다.

(4) 사전적 예방정책의 강화

부패영향평가제도 등 사전예방정책을 시행하고 있으나 OECD 에서의 권고사항처럼 다양한 사례위주의 컨설팅형 사전예방정책이 더욱 강화되어야 할 것이다.

3) 국제투명성 기구의 한국보고서에 의하면 우리나라의 청렴위원회의 독립성은 '없다'고 평가하고 있음. TI, National Integrity System 한국보고서 내용중.

3) 국가청렴위원회의 자원/구조

자원/구조와 관련해서는 청렴위원회의 예산과 직원문제를 생각해 볼 수 있다.
 먼저, 청렴위원회의 연도별 정원변동추이를 보면 아래 <표 9,10,11,12,13>과 같다.

<표 9> 청렴위원회 정원(2002년 12월 기준)

구분	계	정무직	1급	검사	2·3급	3·4급	4급	4·5급	5급	6·7급	기능직
정원	139	3	1	1	3	5	11	15	31	38	29
현원	136	3	1	1	3	5	9	9	39	36	28

예산: 15,172 백만원 → 1인당 111,558,824 원

<표 10> 청렴위원회 정원(2003년 12월 기준)

구분	계	정무직	1급	검사	2·3급	3·4급	4급	4·5급	5급	6·7급	기능직	별정직
정원	139	3	1	1	3	5	11	15	31	38	29	2
현원	136	3	1	1	3	5	11	6	38	38	28	2

예산: 15,922 백만원 → 1인당 117,073,529 원

<표 11> 청렴위원회 정원(2004년 12월 기준)

구분	계	정무직	일 반 직							기능직	검사	검찰	경찰	별정직
			1급	2·3급	3·4급	4급	4·5급	5급	6·7급					
정원	171	3	1	4	5	13	15	42	47	31	1	2	5	2
현원	147	3	1	3	6	11	6	37	42	28	1	2	5	2

예산: 16,259 백만원 → 1인당 110,605,442 원

<표 12> 청렴위원회 정원(2005년 12월 기준)

구분	계	정무직	일 반 직							기능직	검사	검찰	경찰	별정직
			1급	2·3급	3·4급	4급	4·5급	5급	6·7급					
정원	172	3	1	4	5	13	15	43	47	31	1	2	5	2
현원	166	3	1	4	5	12	14	40	46	31	1	2	5	2

예산: 18,048 백만원 → 1인당 108,722,892 원

<표 13> 청렴위원회 정원(2006년)

| 위원회정원

구분	합계	정무직	특정직			일반직										별정직			기능직
			계	검사	경찰	계	고위 공무원 원단	3· 4 급	4· 5 급	5급	6급	7급	연구 사	계	5급	6급			
정원	205	3	6	1	5	162	6	5	16	19	55	41	19	1	2	1	1	32	

예산: 19,696 백만원 → 1인당 96,078,049 원

위의 표에서 보는 바와 같이 직원들의 수자는 지속적으로 증가되어 오고 있으나 과연 성과면에서 효과적으로 수행되고 있는지에 대해서는 의문이다. 성과에 대한 정당성은 청렴위원회가 자체 자료를 이용하여 제시할 필요성이 있을 것이다.

한편, 타 위원회의 직원구성현황과 청렴위 직원현황을 대비하여 보면 청렴위원회의 경우 민간인 비율이 월등히 적음을 알 수 있다.

<표 14> 인권위원회의 출신별 직원현황 (2006.12.31)

계	공무원	시민단체	법조인	기타
194명 (100%)	94 (48%)	36 (19%)	6 (3%)	58 (30%)

※ 정원 201명 현원 194명.

<표 15> 인권위원회의

3급이상 공직자 중 민간인 비율 (2006.12.31).

계	공무원	시민단체	법조인	기타
11명 (100%)	2 (18%)	3 (27%)	1 (9%)	5 (46%)

<표 16> 고충위의 출신별 직원현황

계	공무원	시민단체 및 전문가	법조인	기타
264 (100%)	164 (62%)	59 (22%)	1 (0.3%)	40 (15%)

기타 : 40명(비상임위원, 법조인, 공기업파견, 공무원파견 등)

<표 17> 고충위의 3급이상 공직자 중 민간인 비율

계	공무원	시민단체	법조인	기타
13명 (100%)	3 (23%)	3 (23%)	1 (7.6%)	6 (46%)

기타: 6명(비상임위원)

<표 18> 청렴위의

출신별 직원현황 (기준일 : 2006.12.31.)

구 분	정 원	민간인(시민단체)출신 공무원	법조인(변호사자격소지)출신 공무원	비 고
계	205	6	7	
비 율(%)		2.93%	3.41%	
3급이상/비율(%)	15	1 / 6.67%	3 / 20%	
4급이하/비율(%)	190	5 / 2.64%	4 / 2.11%	

※ 정무직 및 파견검사 포함

- 민간인(시민단체 경력자) : 정무직 1인, 계약직4호(팀장급) 1인, 계약직5호 3인, 계약직6호 1인
- 법조인(변호사자격소지자, 검사포함) : 정무직 1인, 실국장급 2인, 계약직4호(팀장급) 1인, 5급 3인

위의 표에서 보는 바와 같이 청렴위원회의 경우 민간인 출신 공무원들은 전체적으로 3%에도 미치지 못하고 있어 고층위와 인권위와는 큰 차이를 보여주고 있다. 청렴위의 성격상 인권위원회나 고층위보다도 오히려 민간인 출신비율이 높아야 될 것인데 이보다 훨씬 낮은 것은 개선되어야 할 사항이라고 생각한다. 부패친화적 사회문화를 해결하는데 있어서 기존의 공무원 중심조직으로는 한계가 있을 수 밖에 없다. 공무원 중심의 조직은 부패의 주체이자 대상이라는 모순을 안게 되며 구성상의 문제점으로 부패문제에 대한 적극적인 의제설정에서부터 집행까지 한계가 있을 수 밖에 없다(TI Korea, 2006). 따라서 거버넌스적 개념에 입각하여, 반부패전문가, 전문성을 가진 시민운동가등 민간의 아이디어가 접목될 수 있도록 적어도 민간인 출신비율을 30%이상은 되도록 하는 것이 필요하다고 생각한다.

3) 보고책임성

보고책임성과 관련해서는 일반국민들이 청렴위원회의 운영과 관련하여 어느정도 의견을 반영시킬 수 있는 방법이 있는가와 관련될 것이다. 즉, 부패방지활동에 시민참여의 보장정도, 외부 전문가의 참여정도 등이 하나의 고려사항이 될 것이다. 이러한 측면에서 외부의 의견이 보다 적극적으로 반영될 수 있는 노력이 필요할 것이다.

4) 민원처리 집행메카니즘

민원처리의 집행메카니즘과 관련해서는 주로 내부고발자들에 대한 실질적 보호장치 및 부패척결목표의 달성여부와 관련된다.

우선 전자부터 보면, 국가청렴위에 신고를 한 사람들의 신분이 국가청렴위에서 노출되는 경우가 발생하기도 하는 등(2006년 8월 18일 한겨레 기사: 7월 대구패션조합 관련

건, 2005년 9월 13일 연합뉴스 기사: 국회사무처 직원신분노출 등) 신고자들에 대한 철저한 보호 조치가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

청렴위의 부패척결목표 달성여부와 관련해서는 관련 자료들을 먼저 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 2002년부터 2006년까지 부패관련 신고사항을 보면 아래 <표 19> 및 <표 20>과 같다.

<표 19> 부패신고접수 및 처리현황(2002년~2005년)

계	2002년	2003년	2004년	2005년
460건(167건)	137건(38건)	113건(48건)	75건(25건)	91건(34건)

*()은 내부공익신고

▶처리 현황 : 기소 246명 / 징계 96명 / 주의 309명 / 기관주의 63개 / 추정 회수액 514억원

<표 20> 부패신고접수 및 처리현황 (2006년)

부패신고 접수	92건
처리현황	이첩 80건 / 행동강령 조사 9건 / 진행 중 3건

2002년 설립초기 당시와는 달리 부패관련 신고 건수가 감소하고 있는 상태이다. 이는 부패발생자체가 줄어들고 있어서인지 아니면 신고자 신분노출 등의 이유로 신고자들이 신고를 꺼려서인지 정확히 알 수 없는 상태이나 사회전체적으로 부패가 줄어들고 있다는 명확한 증거가 없는 상태에서는 단순히 사회가 나아지고 있다고 판단하기는 어렵다.

한편 아래 <표 21>은 공무원 행동강령 위반행위의 사유별 건수를 보여주고 있다.

공무원 행동강령 위반행위에 대한 위의 표를 보면 2004년부터 2006년까지 해가 갈수록 전체적인 위반행위 건수는 대폭 줄어들고 있는 추세에 있다. 이 역시 공직내의 청렴성 정도가 대폭 개선된 것이 이유인지를 정확히 구분짓기 어렵다.

아울러 지금까지, 청렴위의 일련의 공직자 부패관련 사건처리과정에서 보면, 국민의 기대와는 동떨어진 모습을 많이 보여주었다고 생각한다. 가령, 고위 공직자가 연루된 의혹사건이 발생하면(이해찬 전 총리의 '3.1절 접대골프 및 이명박 전 서울시장의 일명 '황제테니스' 건 등, 경향신문 2006년 3월 22일자) '신고가 있어야 조사할 수 있다', 하고 신고가 들어오면, '언론보도수준으로는 판단이 어렵다', 퇴임하고 나면 '물러난 사람을 어떻게 조사하느냐'는 논리로 지나치게 소극적이고 형식에 치우친 감이 없지 않다는 점이다. 공직의 청렴성을 확보하기 위한 기구치고는 너무나 무기력한 모습을 보여줌으로써, 주어진 목표달성에 성공하고 있다고 보기는 어렵다.

<표 21> 공무원행동강령 위반행위

사유별 구분	연도별	총계	이해관계 직무의 회피 (제5조)	특혜의 배제 (제6조)	예산의 목적 외 사용 (제7조)	이권개입 등의 금지 (제10조)	공용물의 사적사용 (제13조)	금품·향 응수수 (제14조)	경조금품 위반 (제17조)	(공직)금품 제공금지 (제17조)
현장 적발	소계	163			3		-	159	-	1
	2004	135			3		-	132	-	
	2005	20			-		-	20	-	
	2006.6.	4			-		-	4	-	
	2006.7~12	4						3		1
신고 접수	소계	247		1	10	1	3	226	6	
	2004	7			-		-	6	1	
	2005	209			-		2	202	5	
	2006.6.	9			1		1	7	-	
	2006.7~12	22		1	9	1		11		
총 계		410		1	13	1	3	385	6	1

5) 다른 기관들과의 관계

사정기관인 감사원, 검찰, 경찰 등과는 그 업무수행에 있어서 상호 견제와 균형을 유지할 수 있도록 실질적 독립성이 확보되어 있는지를 검토해 보아야 할 것이다.

부패방지법과 공직자윤리법을 통합하고 양 기능의 주관기관을 청렴위원회로 일원화하여 통합적으로 관리하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 현재 개별기관에 설치되어 있는 공직자윤리위원회는 제 기능을 다 하고 있는지 의문스럽다.

IV 결론

한 나라의 부패수준이 향상되는 데에는 단순한 제도변화로 가능한 것이 아니라 연결되어 있는 수많은 고리들에 대한 종합적이고 총체적인 노력이 필요하다. 그러한 점에서 국가적 차원에서 많은 시간과 노력이 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고 전술한 바와 같이 우리나라의 부패인지수준이 OECD 평균수준이 된다면 2006년 국가경쟁력 순위도

24위에서 11위 정도로 올라 갈 수 있다는 점은 많은 시사점을 준다. 국가경쟁력이 강화 될려면 국가전체적인 부패수준이 나아져야 함은 당연하다고 하겠다. 이 같은 관점에서 현재의 국가청렴위원회의 역할과 기능을 검토해 보았으며 향후 방향을 제시하면 다음과 같다.

1. 청렴위의 역할면에서 볼 때, 우선 부패방지법상의 부패개념에 민간부문의 부패도 포함시켜서 민간영역의 부패문제도 관장할 수 있도록 하는 것, 청렴위가 부패혐의 대상자에 대한 조사권을 가질 수 있도록 할 것, 청렴위원회 위원들에 대한 외부평가제도를 통해서 청렴위원회 위원들이 적극적으로 제 목소리를 낼 수 있도록 유도하는 방안, 사전적 컨설팅형 부패방지정책의 강화 등이 필요하다고 하겠다.

2. 청렴위원회의 자원과 구조면에서 볼 때, 현재의 지나친 공무원 위주 조직에서 민간인들 - 특히 반부패전문가, 전문성 있는 시민운동가 등-이 직원으로 충원될 수 있는 적극적 조치가 필요하다. 적어도 민간인 출신비율이 30%이상은 되도록 하는 것이 기능 활성화에 도움이 될 것이라고 생각한다.

3. 보고책임성

일반 국민들의 의견이 보다 많이 반영될 수 있는 실질적 장치가 마련되어야 할 것이다. 특히, 권력형 부패사건으로 사회적 이슈가 되었음에도 전혀 제 목소리를 내지 못한 청렴위원회에 대해서 국민적 기대가 저하되었음에도 이를 적절히 반영해 줄 수 있는 노력이나 장치가 미흡하다는 점이다. 이러한 점을 적극적으로 반영하는 자세가 필요하다.

4. 민원처리 집행 메카니즘

부패신고자들에 대한 철저한 신분보장조치가 따라야 하며 이들에 대한 보호, 보상조치가 더욱 강화되어야 할 것이다.

5. 타 기관과의 관계

부패방지법과 공직자윤리법은 통합하여 통합법으로 하며, 양 기능의 주관기관은 국가청렴위원회가 수행하도록 하는 것이 국가청렴수준 향상에 도움이 될 것이라고 생각한다.

<참고문헌>

- 최영출. 임성일. (2001). 영국의 지방정부와 공공개혁. 서울 : 법경사.
- Choi, Young-Chool. (1999). *The Dynamics of Public Service Contracting: The British Experiences*. Bristol: The Policy Press.
- TI Korea. (2006). 국가청렴위원회 4년 평가와 과제 세미나 자료집.
- OECD. (2003). *Managing Conflict of Interest in the Public Service*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Paris: OECD.
- World Economic Forum. (2006). *The Global Competitiveness Report 2006-2007*. Geneva: WEF.
- TI(TransparencyInternational).(2006).(2005).(2004).(2003).(2002). Corruption Perception Index Report(<http://www.transparency.org>).
- TI(Transparency International). (2006). Transparency International Global Corruption Barometer 2006(<http://www.transparency.org>).

저자약력 : 양덕순은 1999년 경희대학교에서 '지방정부의 행정품질관리제도의 성과에 관한 연구'로 행정학박사학위를 취득하였고 제주발전연구원 연구위원을 거쳐 2005년 3월부터 제주대학교 법정대학 행정학과 교수로 재직중이다. 관심분야는 지방자치, 지방행정, 지방경영 등이다. 주요저서로는 '지방자치경영론'이 있고 역서로는 '일본의 지방분권' 등이 있다. 연구논문으로는 '자치단체의 효율적 운영에 대한 소고', '지방정부의 행정혁신 우선순위 선정', '지방정부의 선택적 복지도입에 관한 고찰' 등 다수의 논문을 발표하였다. (yds0017@cheju.ac.kr)

저자약력 : 최영출은 영국 뉴캐슬대학교(University of Newcastle)에서 정책학 박사학위 (Privatisation of Local Government Services and the Politics of Transaction Costs)를 받고 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직중이다. [*The Dynamics of Public Service Contracting: The British Experiences*],[영국의 지방정부와 공공개혁]등 저서가 있으며 현재 경실련 정부개혁위원회 위원장 및 한국시스템다이내믹스학회 편집위원장으로 활동하고 있다(ycchoi@chungbuk.ac.kr).

저자약력 : 권혜수는 서울대학교 대학원에서 행정학 박사학위(사회운동과 공공정책의 역동적 관계 연구)를 받고 현재 한성대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 서울행정학회 부회장, 경실련 정부개혁위원장, 한성대 사회과학원장을 역임했으며 [새한국정부론], [한국의 지방분권] 등 저서와 '로컬거버넌스이론의 실천적 제도화를 위한 검토'등의 논문이 있다. 현재 정보화평가위원회 위원 및 경실련정부개혁위원회 위원으로 활동하고 있다.(haesoo@hansung.ac.kr)