

10

부패방지법 제정 10년 반부패 정책의 성과 및 과제

2011. 7. 19(화) 14:00~17:40

한국언론진흥재단 (프레스센터-국제회의장 20층)



국민권익위원회 / 한국부패학회

Anti-Corruption & Civil Rights Commission

후원 : 투명사회정책협의회

PROGRAM

부패방지법 제정 10년 반부패 정책의 성과 및 과제

개회사

14:00~14:01

개회 및 국민의례

청렴총괄과장(권익위)

14:01~14:06

인 사 말 씀

김영란 국민권익위원회 위원장

14:06~14:11

축 사

오필환 백석대 법정학부 교수, 한국부패학회장

14:11~14:16

축 사

이재오 특임장관

SESSION 1

14:16~15:36

- 발제 : 이종수(한성대 행정학과 교수)
 - 부패방지법 제정의 의미와 향후 부패방지 제도의 발전방향
- 토론
 - 학 계 : 하태훈(고려대 법학과 교수)
심재승(청주대 행정학과 교수)
 - 연구기관 : 이천현(한국형사정책연구원 기획조정실장)
 - 법 조 계 : 이 현(시민과 함께하는 변호사들 공동대표, 변호사)
 - 언 론 계 : 김남기(조선일보 논설위원)
 - 시민단체 : 이태호(참여연대 사무처장)

15:36~15:51

정리 및 질의 응답(사회자, 발제자)

15:51~16:01

휴식

SESSION 2

16:01~17:31

- 발제
 - 금현섭(서울대 행정대학원 교수)
 - 청렴도 측정방식의 진단을 통한 합리적인 개선방향
 - 이정주(서울시립대 반부패시스템연구소 수석연구원)
 - 공직자 행동강령 운영 성과의 반성 및 발전방향
- 토론
 - 학 계 : 김태일(고려대 행정학과 교수)
채원호(가톨릭대 정경학부 교수)
 - 연 구 기 관 : 박중훈(한국행정연구원 선임연구위원)
 - 지방자치단체 : 임 철(대전광역시 교육청 감사담당관)
 - 위 원 회 : 양종삼(권익위 청렴조사평가과장)
이상범(권익위 행동강령과장)

17:31~17:40

정리 및 질의 응답(사회자, 발제자)

CONTENTS

SESSION 1

• 부패방지법 제정의 의미와 향후 부패방지 제도의 발전방향

주제발표 이종수 교수(한성대 행정학과) / 3

토론 하태훈 교수(고려대 법학과) / 29
이천현 실장(한국형사정책연구원 기획조정실) / 35
이헌 변호사(시민과 함께하는 변호사들 공동대표) / 41
이태호 사무처장(참여연대) / 47
심재승 교수(청주대 행정학과) / 55
김남기 논설위원(조선일보) / 61

SESSION 2

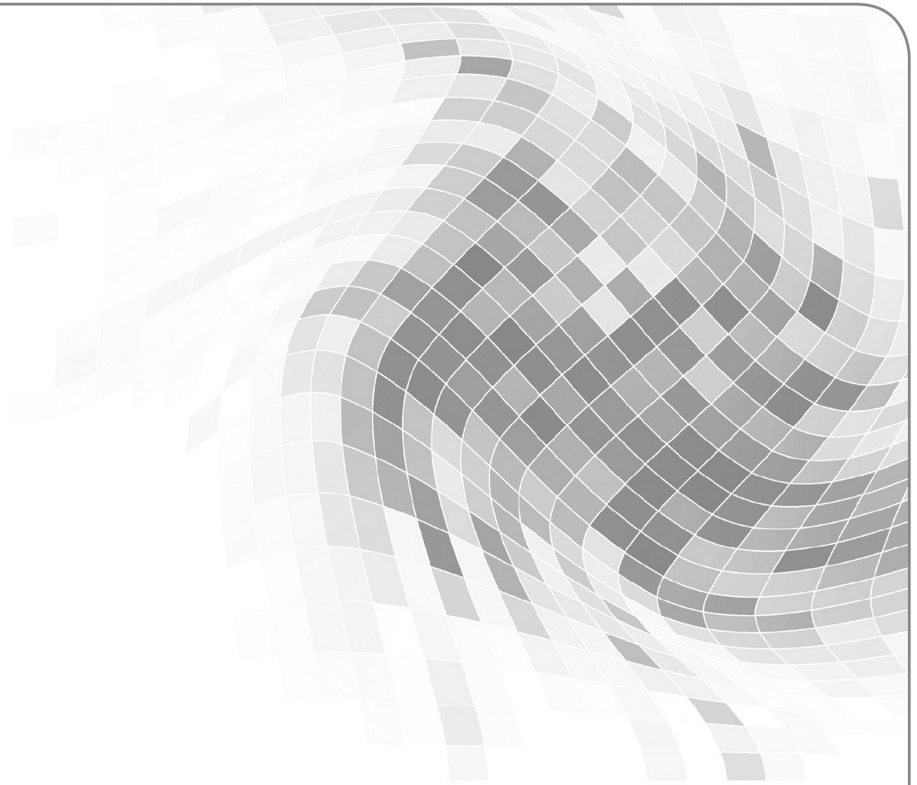
• 청렴도 측정방식의 진단을 통한 합리적인 개선방향

주제발표 금현섭 교수(서울대 행정대학원) / 71

• 공직자 행동강령 운영 성과의 반성 및 발전방향

주제발표 이정주 수석연구원(서울시립대 반부패시스템연구소) / 85

토론 박중훈 선임연구위원(한국행정연구원) / 107
김태일 교수(고려대 행정학과) / 115
양종삼 과장(권익위 청렴조사평가과) / 121
채원호 교수(가톨릭대 정경학부) / 129
임철 감사담당관(대전광역시 교육청) / 135
이상범 과장(권익위 행동강령과) / 141



Session 1

- **부패방지법 제정의 의미와
향후 부패방지 제도의 발전방향**

주제발표 _ 이종수 교수(한성대 행정학과)

사 회 _ 전수일 교수(광운대)

토 론 _ 하태훈 교수(고려대 법학과)

이천현 실장(한국형사정책연구원 기획조정실)

이 헌 변호사(시민과 함께하는 변호사들 공동대표)

이태호 사무처장(참여연대)

심재승 교수(청주대 행정학과)

김남기 논설위원(조선일보)

부패방지법 제정의 의미와 향후 부패방지 제도의 발전방향

 이종수 교수 (한성대 행정학과)

I. 서론

한국의 부패방지법이 제정(2001. 7. 24. 공포)¹⁾된 지 올해로 10년째를 맞고 있다. 부패방지법 제정을 계기로 우리 사회에서는 공공부문의 부패를 근절하고 반부패 청렴문화를 조성하기 위한 국가적 반부패시스템(national integrity system)이 비로소 체계적으로 구축되기 시작하였다.

그동안 부패방지 전담기구로서의 부패방지위원회와 국가청렴위원회, 그리고 현재의 국민권익위원회²⁾는 전정부적 부패방지 시책을 통합적으로 조정·시행하고, 법령의 제·개정 시 부패유발요인을 분석, 소관기관에 개선을 권고하는³⁾ 등 반부패 인프라 구축에 크게 기여하였다. 반부패 전담기구는 또한 그동안 공무원 행동강령을 제정·운영하고 각 공공기관의 부패방지 노력을 분석·평가하며, 청렴교육을 강화하는 등 윤리관리(ethics management)의 제도화를 통해 청렴문화를 전 사회적으로 확산시키는 데 크게 공헌하였다. 국민권익위원회의 이러한 노력에 힘입어 우리나라는 부패 문제에 체계적으로 대응할 수 있는 법적·제도적 기반을 갖추게 되었으며, 공직자는 물론 일반 국민의 부패에 대한 각성 수준이 크게 높아지고, 사회 전체적인 청렴도 수준이 꾸준히 개선되고 있다.

그러나 국제기구에서 평가하는 우리 사회의 청렴도는 여전히 선진국 수준에 크게 미치지 못하는 것으로 나타나고 있으며, 일반 시민들이 느끼는 부패 체감도도 획기적으로

1) 2008년 2월 이명박행정부 출범 이후에는 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’로 통합됨.

2) 2002년 1월 설립된 부패방지위원회는 2005년 7월 국가청렴위원회로 명칭을 변경하였으며, 2008년 2월에는 국민고충처리위원회, 국무총리 행정심판위원회 등과 함께 국민권익위원회로 통합되었다.

3) 국민권익위원회는 2005년 7월 부패영향평가 제도를 도입, 그동안 5,808개 제·개정 법령에 대한 부패영향을 평가, 그중 1,058(18.2%)개 법령에 대해 2,479건의 부패유발요인을 발굴, 소관기관에 개선을 권고하였다(국민권익위원회, 2011a : 5).

개선되지 않고 있다. 더욱이 이명박행정부 들어 각종 부패 관련 지표들은 급격히 악화되고 있는 것으로 나타나 국가 사회의 성장과 발전에 큰 장애를 초래할 것으로 우려되고 있다. 특히 근년 들어 지속적으로 불거지고 있는 감사원, 금융감독원, 검찰, 경찰, 국세청 등 사정기관의 부패 연루 사태는 부패가 우리 사회 구석구석에 뿌리 깊게 제도화되고 있다는 심각한 우려를 불러일으키고 있다.

이러한 문제의식에 기반하여 이 글에서는 ‘부패방지법 제정의 의미와 부패방지 제도의 발전 방향’을 체계적으로 살펴보고자 한다. 제2장에서는 제도 형성과 진화의 메커니즘이라는 관점에서 한국의 반부패시스템의 진화 과정을 살펴보고자 한다. 제3장에서는 부패방지법 제정의 의의를 고찰하고 제4장에서는 지난 10년간 추진되어온 반부패 정책의 성과와 한계를 고찰하고자 한다. 그리고 제5장에서는 한국의 부패방지 제도의 발전 방향을 모색하고자 한다.

II. 한국의 국가적 반부패시스템의 진화 과정

1. 제도 형성과 진화의 메커니즘

제도의 형성과 변화에 관한 이론적 관점은 다양하다. 한 사회의 특정한 제도는, 거시적 관점에서 볼 때, 그 사회의 지배 집단 또는 지배연합(ruling coalition)이 자신들의 이익을 수호·증진시키기 위한 수단으로 형성한다고 볼 수 있다.

특정한 사회적 제도는 지배집단이 자신들의 이익을 확보·증진하기 위해 만든 도구에 기에 일단 한번 확립된 제도는 상황에 따라 쉽게 변화하는 것이 아니라 그 속성을 그대로 지속시키려는 관성을 지닌다. 합리적 선택 제도주의자들(rational choice institutionalists)은 ‘제도적 균형’을 하나의 규범(norm)으로 본다(Steinmo, 2001). 그들은 게임의 규칙이 안정되어 있는 정치의 정상상태 속에서 행위자들은 그 제도에 적응하면서 그 속에서 그들의 효용 즉 사적 이익의 극대화를 추구한다고 주장한다. 특정한 제도적 구조에 비록 모든 사회집단들이 만족하는 것은 아니라 하더라도 그 제도로 인해 이득을 보는 중요한 사회적 동맹세력들은 제도변화가 초래할 불확실성 때문에 제도의 변화를 꺼리게 된다는 것이다(Shepsle, 1986).

그러나 제도는 혁명 또는 정권 교체와 같은 변혁기를 맞아 사회집단 간 세력 균형이

깨어질 때 변화의 계기를 맞게 된다. 일부 학자들은 제도가 전쟁이나 공황 등 외부적 충격에 의해서 변화한다고 주장하기도 하나, 근래에 들어 역사적 제도주의와 사회학적 제도주의는 제도의 내적 모순과 균열 등 내부적 요인에 의해 제도변화가 일어난다고 주장한다. 즉 제도는 단일 논리나 요소로 구성되어 있는 것이 아니라 복수의 이질적인 논리 혹은 요소로 구성되어 있는 바, 제도를 구성하는 이러한 요소들 간의 균열과 갈등이 제도 변화의 주요 요인이라는 것이다(Orren & Skowronek, 1994).

결국 일체의 사회적 제도는 사회 집단 간의 권력 균형의 변화가 이루어질 때 변화의 계기를 맞게 된다. 이 때 새로이 권력을 장악하게 된 지배집단 또는 지배집단 연합이 자신들의 이익에 유리한 방향으로 게임의 규칙을 정하게 되면서 제도 변화가 일어나게 되는 것이다.

우리나라에서 부패방지법의 제정을 둘러싸고 시민단체들과 제도 정치권 그리고 기존의 사정기구 등 반입법 동맹(counter legislation coalition)세력이 펼친 정치적 게임도 이러한 제도 형성과 진화의 관점에서 이해될 수 있을 것이다. 즉 부패방지법의 제정은 시민사회단체의 10년간에 걸친 투쟁과 정권 교체 등을 통해 사회 집단 간의 권력 균형의 변화가 초래됨으로써 비로소 가능해졌다고 할 수 있다. 부패방지위원회의 출범 자체에 대해 그리고 부패방지위원회에의 조사권 부여 및 고위공직자비리수사처 설치 등에 대해 기존의 사정기관인 검찰, 감사원 등이 얼마나 집요하게 방해해 왔느냐 하는 사실도 이러한 이론적 관점에서 이해할 수 있을 것이다. 이론은 이미 일어난 현상의 해명에 유용할 뿐만 아니라 앞으로 닥쳐올 미래를 예측하고 변혁의 방향과 전략을 설정하는 데에도 쓰임새가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 반부패 전담기구의 역할 재정립을 위해서는, 기존의 사회 집단 간, 정부기관 간 권력 균형을 깨뜨릴 수 있는 새로운 창도연합(advocacy coalition) 또는 정치연합의 구축이 선행되어야 할 것이다. 우리 사회에서 이와 관련된 새로운 에너지源(源)은 부패 구조와 상대적으로 떨어져 있는 시민사회단체에서 찾을 수 있을 것이며, 그 시간적 기회는 새로운 집권세력이 등장하는 정권 교체기에서 찾아질 수 있을 것이다.

2. 한국의 반부패시스템 진화 과정의 특성

한국의 반부패시스템의 진화과정은 부패방지법 제정 이전 시기, 부패방지위원회 및 국가청렴위원회 시기, 그리고 국민권익위원회 시기로 나누어 볼 수 있다. 다음에서는 한국의 반부패 시스템이 각 시기별로 어떤 특징을 지니고 어떻게 진화해 왔는지를 살펴보고자 한다.

1) 부패방지법 제정 이전 시기

한국 정부의 부패 방지 활동은 2001년 부패방지법 제정 이전에는 정권의 권력 기반을 공고히 하기 위한 사정 활동의 형태로 추진되어 왔다. 어느 정권이나 정권 초기에는 취약한 정권의 정통성을 보완하고 관료집단의 순응을 확보하기 위한 수단으로, 그리고 이전 정권의 정치·사회적 기반을 허무는 수단으로 사정 활동이 추진되었다. 그리고 정권 말기에는 흐트러진 공직사회의 기강을 바로잡고 권력누수(權力漏水)를 방지하기 위한 정치권력적 목적으로 사정활동이 단속적으로 추진되어 온 것이다.

부패 문제가 단순한 권력 운용의 차원이 아닌 정책적 차원에서 비교적 진정성 있게 접근되기 시작한 것은 김영삼행정부 이후부터라고 하겠다. 대통령 후보 시절부터 부정방지위원회 설치, 정치부패 추방, 부패공직자 척결 등을 공약으로 내건 김영삼 전 대통령은 집권 후 감사원장 자문기구로 ‘부정방지대책위원회’를 설치(1993년)하고 ‘공직자윤리법’을 네 차례에 걸쳐 개정하는 등 부패방지에 힘썼다. 김영삼행정부는 또한 ‘공직선거및선거부정방지법’(현 ‘공직선거법’)을 제정(1994)하고, ‘정치자금에관한법률’(현 ‘정치자금법’)을 개정(1994년, 1995년 및 1997년)하는 한편 ‘금융실명거래및비밀보장에관한법률’을 제정(1997년)하는 등 광범위하고 강력한 부패방지전략과 수단을 채택하였다. 기회 있을 때마다 부패방지법 제정의 강력한 의지를 밝혀 온⁴⁾ 김영삼행정부의 집권기간 동안에는 그러나 부패방지법 제정이 구체화되지 않았다.

한국에서의 부패방지법 제정 운동의 구체적 동력은 시민단체 활동에서 찾아질 수 있다. 1995년 11월 21일 경제정의실천연합, 공명선거실천시민운동협의회 등 58개 시민단체로 구성된 부패추방 범국민운동본부 추진위원회는 ‘부패추방을 위한 시민대토론회’를 갖고 부정부패 추방을 위한 범국민운동을 벌여나가기로 결의했다. 이날 토론회에서 발제자들은 부패방지법의 제정과 독립된 부정부패사건 전담 조사기관으로서의 부패방지위원회의 설치 등을 제안하였다. 또한 1996년 2월에는 경실련, 민변, 민교협, 전국연합, 민주노총, 참여연대, 여연, 환경연합 등 대표적인 8개 시민사회단체가 정책협의회를 구성하여 ‘부패방지법’의 제정을 핵심적인 공동 요구사항 가운데 하나로 제시하였다. 그리고 1997년 2월에는 경실련, 참여연대, 민주노총 등 13개 단체로 구성된 ‘시민·사회·종교단체 연석회의’가 특별검사제 도입과 부패방지법 제정을 위한 국민운동에 들어간다고 선언하였다⁵⁾. 이후 1999년 6월 24일에는 참여연대, 경실련, 한국노총, 민주노총 등 전국 195개

4) 조선일보는 1996년 3월 25일자 기사에서 감사원이 “감사원장 자문기구인 부정방지대책위가 거론한 부정부패방지법 제정을 적극 검토키로 했다”고 보도했다.

5) 조선일보는 “[경실련 등 13개 단체] 특별검사 도입 국민운동 선언”이라는 제목의 1997년 2월 26일자

시민·사회단체들이 ‘특별검사제 도입과 부패방지법 제정 촉구 국민행동’을 구성, 부패방지법 제정을 촉구하게 되었다. 또한 2000년 5월 16일에는 경실련, 한국 YMCA 전국연맹, 참여연대 등을 포함한 시민단체들이 모여 부패방지법 관련 시민단체 공동안을 마련한데 이어 7월에는 38개 단체가 참가하는 부패방지법 시민연대가 결성되었다. 이와 같이 한국의 시민단체들은 1995년 이후 2001년 부패방지법이 제정되기까지 입법청원과 국회의원 개개인을 대상으로 한 면담, 서명운동은 물론 기자회견, 성명서 발표, 사이버 공동행동, 집회와 시위, 소송 등 다양한 활동을 통해 부패방지법 제정 운동을 주도적으로 이끌어 왔다(홍일표, 2006: 144-145, 152, 154).

시민단체 영역에서의 이와 같은 부패방지법 제정 운동은 제도정치권에 큰 영향을 미쳤다. 1997년 대통령 선거에 출마한 각 정당 후보들이 부패방지법 제정을 주요 공약 가운데 하나로 내세우게 됨으로써 부패방지법 제정 움직임은 제도정치권 내에서 본격화되기 시작하였다. 그러나 특별검사 설치 여부를 둘러싼 논란 등 일부 제도정치 영역의 견제와 반발로 부패방지법의 제정은 결코 순탄치 않았다. 1999년 12월 당시 여당이던 새정치국민회의의 반부패기본법과 한나라당의 부정부패방지법안이 법사위에 계류되어 있었으나 단 한 차례의 심의도 받지 못한 채 15대 국회의 임기만료로 자동 폐기되었다.

2000년 4월 총선을 맞아 당시 여야 3당은 모두 부패방지법의 제정을 공약으로 내걸었으며 총선 이후 개최된 여야 영수회담에서도 부패방지법 제정에 합의하게 되었다. 여당인 새천년민주당⁶⁾은 2000년 11월 25일 반부패기본법안을 다시 발의하였고, 같은 해 12월 16일에는 야당인 한나라당도 부정부패방지법안을 다시 국회에 제출하였다. 법제사법위원회는 심의 과정에서 두 당이 제출한 법안은 본회의에 부의하지 않기로 결정하고 대신 법제사법위원회가 통합 대안을 제안하기로 하였다. 이후 본회의 과정에서 법제사법위원회의 통합 대안과 그에 대해 일부 의원들이 제출한 2개의 수정안⁷⁾이 표결에 부쳐져 결국 법제사법위원회의 대안이 2001년 6월 28일 최종적으로 본회의를 통과하게 되었다(국회, 2001: 제222회 제9차 본회의 회의록 참조). 부패방지법 제정 운동이 전개된 지 6년만의 일이다.

한국의 부패방지법 제정 과정에는, 앞서 살펴 본 바와 같이, 국내 시민단체의 연대

기사에서 “참여민주사회시민연대, 민주사회를 위한 변호사 모임, 경제정의실천시민연합, 전국민주노동조합총연맹 등 13개 단체로 구성된 「시민사회종교단체연석회의」는 26일 오후 중구 프레스센터에서 기자회견을 갖고 특별검사제 도입과 부패방지법 제정을 위한 국민운동에 들어간다고 밝혔다”고 보도하였다.

6) 기존의 여당인 새정치국민회의가 2000년 1월 20일 확대 개편되어 새천년민주당으로 명칭이 변경되었다.

7) 법사위원회의 통합 대안에 대한 2건의 수정안은 특검 설치 및 내부고발자에 대한 보호 강화 조치 등을 담고 있었다.

활동이 큰 영향을 끼쳤다. 그러나 시기적 측면에서의 결정적 계기는 이른 바 각종 게이트 사건 등 권력형 부패 사건이 불거진 국내 정치적 상황이 마련해 주었다. 야당 시절 고위 공직자비리조사처 신설, 내부고발자에 대한 보호 조치 강화, 공직자윤리 관련 조항 등을 포함하는 반부패기본법안을 제출, 확고한 반부패 의지를 내보였던 김대중행정부는 그러나 집권 이후 제출한 법안에서는 고위공직자비리수사처 등 핵심적 반부패 장치를 삭제하는 등 부패방지법 제정에 미온적 태도를 보여 왔다. 그러나 집권 3년차를 맞아 정현준 게이트(2000년), 진승현 게이트(2000년), 이용호 게이트(2001년) 등 각종 권력형 부패 사건이 연이어 불거지고 현직 대통령의 아들들이 이들 게이트에 연루되어 구속되는 등⁸⁾ 곤경에 처한 김대중행정부는 국면 전환의 목적으로 부패방지법 제정에 적극성을 띠게 되었다.

부패방지법 제정의 외적 환경 조성에는 또한 국제사회의 활발한 반부패 움직임도 적지 않은 영향을 미쳤다. 1995년 미국 정부 주도로 윤리라운드가 출범하면서 OECD는 1997년 뇌물방지협약을 체결하였다. 국제통화기금(IMF) 또한 1997년 IMF 지원 자금을 유용한 국가에 대해 자금 제공을 보류기로 하는 등 회원국의 부패척결을 위한 새로운 지침을 발표했다. 세계은행(IBRD)도 1996년부터 세계은행이 자금을 지원하는 프로젝트에서의 부패척결을 위해 관련 국가 및 기업에 대한 제재방안을 강구해 왔다. 국제사회의 이러한 일련의 움직임은 한국의 부패방지법 제정에 직접적 영향을 미쳤다. 한국 정부가 1998년 8월 17일 서둘러 부패방지종합대책을 발표한 것도 국제사회로부터의 압력에 대한 대응으로 볼 수 있으며, 반부패특별위원회와 국무총리 국무조정실이 부패방지법과 돈세탁방지법 제정에 심혈을 기울인 것도 국제사회의 영향 때문이라고 할 수 있다(김태룡, 2003: 18-19).

국회를 최종적으로 통과한 부패방지법과 시민단체의 요구안은 몇 가지 점에서 큰 차이를 나타낸다. 가장 큰 차이는 부패방지위원회에 조사권을 부여하지 않은 점과 특별검사가 제외된 점이다. 그리고 부패방지위원회의 위상이 시민단체의 요구안과 달리 독립적 국가기구가 아닌 대통령 직속기구로 결정된 점과 공직자 윤리규정이 제외되고 공익제보자에 대한 보호 조치가 미흡하게 규정된 점도 큰 차이 가운데 하나다. 이러한 이유로 부패방지입법시민연대는 부패방지법의 제정을 ‘절반의 성공’으로 평가, 곧바로 개정운동을 벌이겠다는 입장을 밝혔다.

다음의 <도표 1>은 부패방지법 제정 이전의 각 행정부별 반부패정책 추진제도(법·기구

8) 김대중 전 대통령의 장남 홍일 씨는 이용호·진승현 게이트에, 차남 홍업 씨는 이용호·정현준·진승현 게이트에, 그리고 삼남 홍걸 씨는 최규선 게이트(2002)에 각각 연루된 사실이 밝혀져 이들 가운데 홍걸 씨와 홍업 씨는 2002년 5월과 6월에 각각 구속되었다.

등)의 특징을 정리한 것이다.

도표 1 부패방지법 제정 이전의 각 행정부별 반부패 정책 추진체계 및 정책의 특징

구분 (연도)	반부패 추진기구 및 제도	반부패 정책의 특징
이승만행정부 (1948-1960)	- 심계원, 감찰위원회, 사정위원회	- 반부패를 특정한 정책의제로 선정하지 않고 통상적인 사정활동으로 수행
장면행정부 (1960-1961)	- 부정선거 관련자 처벌법 제정	* 부패 관련 법조항 분산
박정희행정부 (1961-1979)	- 감사원 설치 - 부정축재처리법 제정	- 부패를 주요 국정과제와 연결시켜 거국적·종합적 차원에서 접근 - 그러나 외형적·하향적·하위직에 초점을 맞춤으로써 권력형 부패 통제는 미흡
전두환행정부 (1980-1987)	- 공직자윤리법 제정	- 사회정화운동을 통해 강력하고 체계적인 부패척결 시도 - 그러나 집권 세력 자체의 부패로 부패가 제도화됨
노태우행정부 (1988-1992)		- 부패통제 정책이 일관성 있게 추진되지 못함
김영삼행정부 (1993-1997)	- 공직자재산공개 제도 도입 - 공직선거 및 선거부정방지법 제정 - 금융실명제 실시 - 행정절차법, 정보공개법 및 행정규제기본법 제정	- 부패통제를 국정의 최우선 과제로 선정, 관련 법률을 다수 제정했음에도 불구하고, 체계적인 부패통제 방안 및 추진체계 마련 미흡
김대중행정부 (1998-2002)	- 부패방지법 제정 - 부패방지위원회 설치 - 공무원 행동강령 마련 - 자금세탁방지 관련법 제정	- 부패방지위원회 설치로 부패방지 정책의 가시적 효과가 나타남 - 그러나 부패방지위원회의 기능 제한으로 한계 노출

자료: 부패방지위원회(2003: 185)의 <표 4-1> 내용을 일부 수정한 것임.

2) 부패방지위원회 및 국가청렴위원회 시기

부패방지위원회는 2002년 1월 부패방지에 필요한 법령, 제도 등의 개선과 정책의 수립·시행 등을 위하여 대통령 소속하에 설치되었다. 부패방지위원회는 부패방지 전담기구로 다음의 업무를 수행하도록 기능을 부여받았다(부패방지법 제11조). (1) 공공기관의 부패

방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고, (2) 공공기관의 부패방지시책 추진 상황에 대한 실태조사·평가, (3) 부패방지 교육·홍보계획의 수립·시행, (4) 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원, (5) 부패방지 등과 관련한 국제협력, (6) 부패행위에 대한 신고의 접수 등, (7) 신고자의 보호 및 보상, (8) 그 밖에 부패방지를 위하여 대통령이 위원회에 부의하는 사항.

그러나 이러한 제반 기능을 효율적으로 수행하기에는 부패방지위원회에 부여된 권한과 역할이 미흡하였다. 부패방지위원회의 부패탐지 활동은 공익제보자의 신고에 크게 의존한다. 내부고발자에 대한 보호 및 보상 제도가 미흡한 상황에서는 부패탐지 활동이 제대로 이루어질 수 없을 뿐만 아니라 그와 관련된 여타 활동도 한계를 지닐 수밖에 없다. 공익제보자에 대한 보호를 위해서는 부패신고를 받은 기관이 신고자를 보호할 실질적인 권한을 가질 수 있어야 한다. 그러나 2001년 제정된 부패방지법에는 부패신고를 받은 부패방지위원회에 조사권이 부여되지 않음으로써 신고자를 보호할 수 있는 실질적 권한이 미흡하였고 보상액 역시 최고 2억 원으로 한정됨으로써 부패행위 신고에 대한 유인책으로서의 의미도 상실하였다(부패방지위원회, 2003: 214).

그리고 고위공직자비리수사처 설치 등 반부패 인프라의 주요 장치들이 누락된 점도 부패방지법의 한계로 지적되고 있다. 특히 고위공직자비리수사처 설치의 무산은 부패방지위원회가 권력형 부패의 방지에 아무런 기여도 하지 못한 결과를 초래하였다. 지난 10년간 ‘관행화된 부패’와 ‘사소한 부패’의 발생이 줄어들고 적지 않은 제도 개선이 이루어진 데 비해, 권력형 비리가 여전히 줄어들지 않고 있는 것은 정치권력으로부터 독립된 고위 공직자비리수사처가 설치되지 않은 점에서 원인을 찾을 수 있을 것이다.

그밖에도 시민단체의 최종 요구안에 포함되어 있었던 공직자 윤리 관련 조항들이 부패방지법에서 제외된 점도 문제점으로 지적되고 있다. 공직자 윤리 관리 기능의 배제는 반부패 전담기구로서의 부패방지위원회의 통합적 역할 수행을 제약하는 요인으로 오늘날 까지도 작용하고 있다. 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산의 공개, 퇴직공직자의 취업제한 등 공직자 윤리 관리 기능은 오늘날 국회·대법원·정부·지방자치단체 등 각급 기관별로 설치된 공직자윤리위원회에 분산되어 있을 뿐만 아니라 행정부 내에서도 행정안전부·국무총리실·국민권익위원회 등에 분산되어 있는 바, 이러한 공직자 윤리 관리 기능은 부패전담 기구가 통합 관리할 필요가 있을 것이다⁹⁾.

부패방지위원회가 이와 같이 불완전한 절름발이 기구로 출범하게 된 데는 검찰, 감사원

9) 노무현행정부는 국가청렴위원회와 정부공직자윤리위원회를 통합하기로 결정하였으나 이명박행정부 들어 국가청렴위원회가 폐지됨으로써 이 조직의 통합이 무산되었다.

등 기존의 사정기관들의 반발과 견제 때문이라고 할 수 있다. 부패방지법 제정운동이 시작된 초기부터 법무부, 검찰, 감사원 등 기존의 사정기관들은 부패방지법 제정에 대해 강하게 반발하였다. 고위공직자비리수사처 신설과 특검제 도입에 대해 법무부는 그것이 헌법이 보장한 검찰의 기소독점주의와 수사권 일원화 원칙의 근간을 흔드는 것이라는 이유로 반대하였다. 법무부는 또한 민간인으로 구성된 위원회가 부패방지를 위한 제도 개선 등을 총괄할 경우 다른 행정기관의 자율성을 침해할 수 있다는 논리와, 다른 기관과의 기능 중복, 민간위원들의 전문성 부족, 견제장치의 부재 등의 논거로 반대 입장을 분명히 하였다. 감사원 역시 반부패특별위원회가 순수 자문기구가 아닌 집행기구적 성격을 갖는 것에 대해 반대하면서 특히 그것이 감사원의 상부기관이 되는 것이 아닌가라는 강한 우려를 나타내며 반발하였다(이영권, 2002: 81-82; 홍일표, 2006: 142, 149).

이와 같이 법무부와 검찰, 감사원 등 주요 사정기구들의 강력한 반발은 대통령의 거듭된 법 제정 약속을 무력화시켰다. 이들 기존의 사정기구들은 법 제정 자체를 반대하는 강한 비토세력(veto player)으로 기능하면서 제도정치 영역 내의 ‘강고한 반입법동맹’을 형성하였던 것이다. 이들 사정기구들의 반발로 최종적으로 국회를 통과한 부패방지법에서는 결국 고위공직자비리조사처와 특별검사제 관련 조항은 물론 조사권 관련 규정도 삭제되었다. 부패방지 전담기구로서의 부패방지위원회는 이러한 법제의 미비라는 한계 외에 업무 수행과정에서의 검찰 등의 집요한 견제¹⁰⁾로 제대로 된 기능을 발휘하지 못하는 한계를 드러냈다.

그러나 부패방지위원회는 이러한 불리한 여건 속에서도 2003년 2월 18일 ‘공무원의 청렴유지등을위한행동강령’(현 ‘공무원행동강령’)을 제정하는 등 반부패 인프라 구축에 크게 기여하였다.

부패방지시스템은 2005년 7월 부패방지위원회가 국가청렴위원회로 명칭 변경되면서 제도 정비의 기회를 맞게 된다. 국가청렴위원회 체제로 바뀌면서 우선 설치 목적이 확대되었다. 즉 “부패방지에 필요한 법령, 제도 등의 개선과 정책의 수립·시행 등을 위하여 대통령 소속하에 부패방지위원회를 둔다”는 기존의 설치 목적(부패방지법 제10조)이 “국가청렴도의 향상 및 부패방지에 관한 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속하에 국가청

10) 부패방지위원회는 출범 직후인 2002년 3월 장관급 공무원과 전직 검찰총장 및 현직 고위검사 등 3명의 고위공무원을 검찰에 고발했으나, 검찰은 불기소 처분으로 대응하였다. 부패방지법 21조는 ‘부패방지위원회는 필요할 경우 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출요구 및 실태조사 등의 조치를 할 수 있다’고 규정하고 있음에도 불구하고 검찰은 또한 동년 7월 부패방지위원회가 제기한, 고위 공직자 3명에 대한 수사기록 열람 요청을 두 차례나 묵살하였다. 그리고 법원 또한 동년 8월 부패방지위원회가 낸 재정신청을 기각함으로써 이후 부패방지위원회의 활동은 크게 위축되는 결과가 초래되었다(조선일보 2002년 7월 19일자 및 8월 14일자 기사 참조).

럼위원회를 둔다”로 바뀌게 되었다. 이러한 명칭 및 설치 목적의 변경은 정책 목표의 확장이라는 측면에서 긍정적으로 이해될 수도 있겠으나, ‘부패 방지’라는 국가적·사회적 어젠다에 ‘청렴’이라는 개인 윤리 차원의 목표가 부가됨으로써 정책 추진의 초점이 흐려지고 강도를 약화시키는 부정적 영향을 끼치게 된 것도 사실이다.

국가청렴위원회의 출범과 때를 같이하여 또한 미시적 차원의 제도적 미비점이 보완되었다. 우선 부패행위의 개념이 확대되었다. 즉 직접적인 부패행위 외에, 부패행위를 강요·제외·권고·유인하거나 그 은폐를 강요하는 등의 간접적인 부패행위도 부패행위의 개념에 포함시켰다(법 제2조제3호 다목 신설). 그리고 국가청렴위원회에 법령 등의 부패유발요인을 분석·검토하여 소관기관의 장에게 그 개선에 필요한 사항을 권고할 수 있도록 하는 새로운 기능이 부여되었다(법 제20조의2 신설). 또한 부패행위신고자에 대한 신분보장 및 신변보호 조치가 강화되었다. 즉 누구든지 신고로 인하여 인·허가 등의 취소, 계약의 해지 등 경제적·행정적 불이익을 당한 때에는 위원회에 원상회복 또는 시정을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있도록 하였다(법 제32조제3항 신설). 그리고 부패방지법 제33조를 개정하여 신고자가 신고를 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있는 경우 해당 신고와 관련한 조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」을 준용하도록 함으로써 신고자의 신분이 노출되는 것을 최소화하였다.

국가청렴위원회 시기에는 또한 주식백지신탁제 도입을 골자로 하는 공직자윤리법의 개정(2005. 5. 18)이 이루어지는 등 반부패시스템 구축 작업이 꾸준히 추진되었다.

3) 국민권익위원회 시기

한국의 반부패 국가시스템은 이명박행정부 들어 큰 변화를 겪게 된다. 우선 국민권익위원회의 기관 성격이 크게 바뀌었다. 기존의 부패방지위원회 및 국가청렴위원회가 반부패 전담기구였는데 비해 국민권익위원회는 부패방지 업무 이외에 고충민원의 조사와 처리 업무 등도 함께 수행하는 복합 기능 기구로 바뀌게 된 것이다. 그리고 기존의 부패방지위원회 및 국가청렴위원회가 대통령 소속 국가기관이었던데 비해 국민권익위원회는 국무총리 소속 기관으로 바뀌었다. 그리고 부패 관련 기구의 직제가 크게 축소되었다. 부패방지위원회 및 국가청렴위원회가 장관급 기관장 등 정무위원 3명을 포함한 정원 139명(부패방지위원회, 2002년) 및 172명(국가청렴위원회, 2005년)의 독자적 국가기관이었던데 비해, 국민권익위원회의 부패담당조직인 부패방지국은 고위공무원단 ‘나’ 등급을 부서장으로 하는 직원 91명(2011년 7월 현재)의 국(局) 단위 조직으로 크게 축소되었다¹¹⁾.

그리고 노무현행정부에서 부패방지 정책을 총괄 조정하기 위해 대통령 소속으로 설치·운영되던 반부패관계기관 협의회가 이명박행정부 들어 폐지되었다.

이와 같이 이명박행정부 들어 부패 전담 조직이 축소되고 반부패 정책이 탄력을 잃게 된 것은 부패 문제에 대한 이명박행정부의 낮은 문제인식이 반영된 것으로 보인다. 부패 문제에 대한 이명박대통령의 인식은 대통령 취임사에서 찾아볼 수 있다. 김영삼대통령, 김대중대통령, 노무현대통령 등 역대 대통령들이 취임사에서 부패방지를 특별히 강조한 데 비해 이명박대통령은 취임사에서 부패방지와 관련된 내용을 사실상 언급하지 않았다(윤태범, 2011: 16-17). 그리고 반부패를 일종의 규제로 인식한 현 정부의 기업친화적 정책기조도 부패 문제에 대한 경각심의 해이를 불러온 원인 가운데 하나로 볼 수 있다. 또한 2005년부터 추진되어 반부패 청렴문화 확산에 적지 않은 성과를 거둔 것으로 평가받아 온¹²⁾ ‘투명사회협약’ 운동도 현 정부 출범 뒤 중단되었다.

부패방지에 대한 현 정부의 이와 같은 소극적 자세는 부패인식지수의 악화 등의 결과로 나타나고 있다. 국제투명성기구(TI)의 ‘2009 세계부패바로미터(GCB: Global Corruption Barometer)’에 따르면 한국 정부의 반부패 정책에 대한 국민의 신뢰도는 현 정부 들어 크게 떨어진 것으로 조사됐다. 즉 한국인 응답자 700명 가운데 81%가 현 정부의 반부패 정책을 ‘비효과적’으로 평가했다. 이 같은 수치는 2008년도 같은 조사의 67%보다 14% 포인트 늘어난 것으로 세계 평균치인 56%를 크게 넘어서는 수준이다(조선일보: 2009. 06. 03). 또한 뒤편의 <도표 4> 및 <도표 5>에서 볼 수 있듯이 국민권익위원회, 장지원 등의 부패인식도 조사 결과를 보면, 특히 2010년 들어 한국 사회의 각 부문별 부패도가 다시 크게 높아지고 있음을 알 수 있다.

이명박행정부는, 다른 한편, 부패방지를 위해 ‘특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률’을 강화(2008년 12월 26일)하고¹³⁾, 공익신고자보호법을 제정(2011. 3. 29)하는 조치를 취하였다. 그리고 부패유발 구조·관행에 대한 법·제도 인프라를 획기적으로 강화하기 위해 국민권익위원회 주도로 (가칭)‘공직자 청탁수수 및 사익추구 금지법’ 제정을 추진하고 있다. 국민권익위원회가 2012년 입법을 목표로 추진 중인 이 법안은 그러나 벌써부터 관련 부처들의 견제를 받고 있는 바, 제정과정에서 법안의 본질적인 내용이 누락

11) 물론 국민권익위원회 자체는 장관급 위원장 등 정무위원 4명을 포함한 정원 469명의 기구이나, 그 속에는 부패방지 업무 이외에 국민고충처리 및 행정심판위원회 관련 조직이 모두 포함되어 있다.

12) 장지원(2010: 294)은 “노무현 정권 출범 이후 2006년까지 부정부패의 심각성이 다소 감소한 것은 노무현 정권이 도덕성을 부각시키면서 출범한 배경 이외에도 2005년 투명사회협약과 이를 이행하기 위한 투명사회협약실천협의회의 반부패활동에서도 기인한 것으로 보인다”고 해석한다.

13) ‘특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률’ 제2조에 제2항에 “「형법」 제129조, 제130조 또는 제132조에 규정된 죄를 범한 자는 그 죄에 대하여 정한 형(제1항의 경우를 포함한다)에 수뢰 액의 2배 이상 5배 이하의 벌금을 병과(兵戈)”하는 규정을 신설하였다.

되는 등 본래의 입법취지가 왜곡되지 않도록 관련 시민단체들이 관심을 갖고 지켜볼 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 부패방지법 제정의 의의

우리 사회에서 부패방지법 제정은 부패 문제에 체계적으로 대응할 수 있는 법적·제도적 기반을 최초로 마련하였다는 데서 역사적 의의를 찾을 수 있다. 아울러 부패방지위원회라는 최초의 부패 전담기구 설치를 통해 국가적 반부패시스템을 체계화하기 시작한 점에도 의미를 부여할 수 있을 것이다. 또한 부패 문제를 개인의 윤리 차원에서뿐만 아니라 제도적·사회문화적 차원에서 접근, 법률·제도적 개선책은 물론 청렴문화의 확산과 같은 사회문화적 해결책까지 모색하게 된 점에도 의미를 부여할 수 있다. 그리고 부패행위가 일어난 뒤 사후적으로 적발·처벌하는 사정 활동 중심의 기존의 부패방지 정책을 사전적 예방 대책까지 포괄하는 종합적 정책으로 확대하게 된 점도 의미를 지닐 수 있을 것이다.

우리나라는 정부가 수립된 지 50여년이 지나도록 체계적이고 종합적인 법률이 제정되지 않았다. 영국의 경우, 공공단체 부패방지법은 1889년에 이미 제정되었다. 아시아의 경우도 싱가포르의 부패방지법은 1937년, 홍콩의 뇌물방지조례는 1948년, 인도의 부패방지법은 1947년, 필리핀의 반수뢰 및 부패방지법은 1960년, 그리고 말레이시아의 부패방지법은 1961년에 제정되었다. 우리나라는 OECD 등 국제기구가 중심이 되어 1997년 ‘부패라운드’의 움직임을 시작하자 부랴부랴 동 협약에 가입하고, 이행입법으로 1998년 12월 28일 ‘국제상거래에 있어서의 외국공무원에 대한 뇌물방지법’을 제정하기에 이르렀다는 점에서 다른 나라에 비해 크게 뒤쳐져 있었다고 하겠다. 이러한 상황에서 부패방지법의 제정은 부패 문제에 체계적으로 대응할 수 있는 법적·제도적 기반을 최초로 마련하였다는 의미를 지닌다고 하겠다(부패방지위원회, 2003: 189-190).

부패방지법의 제정은 또한 부패방지위원회라는 최초의 부패방지 전담기구의 설치를 통해 국가적 반부패 시스템을 구축하는 계기를 마련하였다는 점에서 의미를 지닌다. 부패방지위원회가 설치되기 이전까지는 반부패 활동이 검찰, 경찰, 감사원 등 개별 사정기관을 중심으로 산발적·단속적(斷續的)으로 이루어져 왔다. 반부패 전담기구가 신설됨에 따라 여러 기관에 의해 산발적으로 추진되던 부패방지 관련 정책들이 시스템적으로 통합,

체계적으로 추진될 수 있는 제도적 기반이 마련된 것이다.

부패방지법의 제정은 다른 한편 부패 문제를 개인의 윤리 차원에서 인식하는 기존의 접근방식에서 제도적·사회문화적 차원에서까지 폭넓게 접근하는 계기를 마련해 주었다. 부패의 문제는 그 원인을 관료 개인의 윤리의식과 자질의 탓으로 돌리는 도덕적 차원에서 접근(moral approach)할 수도 있을 것이며, 법과 제도상의 결함이나 운영의 미숙에서 부패의 원인을 찾는 제도적 차원의 접근(institutional approach)도 있을 수 있다. 그리고 관료 부패를 사회문화적 환경의 종속 변수로 보는 사회문화적 접근(socio-cultural approach)도 가능할 것이며, 부패를 환경과 제도 그리고 행태 등 복합적 변수의 산물로 보는 통합적 접근(holistic approach)도 있을 수 있다. 부패방지법 제정 이전까지 역대 정부는 부패 문제를 '공직자들의 도덕성과 책임성 결여'라는 개인적 차원에서 인식함으로써, 사정 활동의 강화와 의식 개혁을 통해 부패를 통제하려 하였다(박영호, 1999: 223-224; 홍일표, 2006: 139). 부패방지법의 제정은, 다시 말하면, 부패문제에 대한 이전의 단편적 접근에서 통합적·장기적 대책까지 모색하는 계기를 마련해 주었다. 특히 사정기관 중심의 처벌 위주 대책에서 제도의 개선과 윤리의식의 고취, 불합리한 문화의 개선까지를 포괄하는 종합적·체계적 대책을 추진할 수 있는 제도적 틀을 부패방지법의 제정이 마련해 준 것이다.

부패는, 사회발전 정도와 그 문화적 특성에 따라, 여러 가지 유형¹⁴⁾으로 구분할 수 있다. 부패의 유형은 거시적 차원의 권력형 부패(corruption of power)와 관료부패로 구분될 수 있을 것이며, 또한 케이든(G. E. Caiden)이 말하는 이른바 체계적 부패(systemic corruption)와 관료 개인 차원에서 저질러지는 사소한 부패(petit corruption)로 구분될 수도 있다. 부패방지법의 제정은 이러한 다양한 부패 문제를 체계적으로 다룰

14) 케이든(Caiden, 1988: 5)은 관료부패의 20가지 유형을 다음과 같이 망라적으로 제시하고 있다. (1) Non-performance of duties; desertion; parasitism, (2) Treason; subversion; illegal foreign transactions; smuggling, (3) Kleptocracy; privatization of public funds; larceny and stealing, (4) Misappropriation; forgery and embezzlement; padding of accounts; diverted funds; misuse of funds; unaudited revenues; skimming, (5) Abuse and misuse of coercive power; intimidation; undeserved pardons and remissions; torture, (6) Deceit and fraud; misrepresentation; cheating and swindling, (7) Perversion of justice; criminal behaviour; false evidence; unlawful detention; frame-ups, (8) Bribery and graft; extortion; illegal levies; kickbacks, (9) Tampering with elections; vote-rigging; gerrymandering, (10) Misuse of inside knowledge and confidential information; falsification of records, (11) Unauthorized sale of public offices, loans, monopolies, contracts, licences and public property, (12) Manipulation of regulations, purchases and supplies; bias and favouritism, (13) Tax evasion; profiteering, (14) Influence-peddling; favour-brokering; conflicts of interest, (15) Acceptance of improper gifts and entertainments; "speed" money; blackmail, (16) Protecting maladministration; cover-ups; perjury, (17) Black market operations; links with organized crime, (18) Cronyism; junkets, (19) Misuse of official seals, stationery, residences and perquisites, (20) Illegal surveillance; misuse of mails and telecommunications.

수 있는 종합적 틀을 마련해 준 것이다.

부패방지법의 제정은 또한 부패방지정책이 독자적인 국가정책의제로 설정되는 계기를 마련해 주었다. 사정활동 중심의 기존의 반부패 활동은 정권의 통치기반을 확고하게 하기 위해 정치적 반대 세력을 제거하거나 그들의 활동을 억제하는 수단으로 활용되었다. 사정 활동은 또한 집권 말기의 권력누수를 방지하기 위한 수단으로도 활용되었으며, 다른 한편 권위주의 통치체제에서는 사회통제의 수단으로 이용되기도 하였다. 부패방지법의 제정은 정치 권력적 목적에 의해 추구되던 이와 같은 반부패 활동을, 청렴한 공직 및 사회 풍토의 확립을 통해 장기적 국가사회 발전의 토대를 마련한다는 독자적 국가정책의제의 지위에 올려놓았다는 의미도 지닌다고 하겠다.

IV. 한국의 반부패 정책의 성과와 한계

1. 반부패 정책 추진의 성과

반부패 기본법으로서의 부패방지법(2001)이 제정된 지 10년이 경과하였다. 이 법에 의해 창설된 부패방지위원회는 ‘고위공직자비리수사처’의 불비(不備), 조사권 부재 등 제도상의 제약과 검찰, 감사원 등 기존 사정기관의 견제에도 불구하고, 지난 10년간 반부패 인프라를 구축하고 공직사회에 청렴문화를 확산·정착시키는데 큰 기여를 하였다. 반부패 정책의 최종적 성과는 부패 발생건수의 감소, 부패인식도 개선 등의 성과 지표로 측정되어야 할 것이다. 그러나 공공영역에서는 성과 지표의 미비 등의 한계로, 최종 성과(outcome)가 아닌 투입(input) 또는 산출(output)을 성과의 대리 지표로 삼는 경우가 많다. 여기서는 반부패 정책의 중간 산출로서의 제도 개선, 청렴도 교육 성과 등을 살펴보고, 부패인식도 개선 등의 종국적 성과도 아울러 살펴보고자 한다.

1) 부패방지 제도의 정비·개선

부패방지위원회, 국가청렴위원회, 국민권익위원회 등 부패전담 기구는 지난 10년간 무엇보다도 부패방지 제도를 정비·개선하는 큰 성과를 거두었다. 먼저 부패방지위원회는 출범 시부터 ‘구조적·고질적 부패취약분야의 근원적 제도개선 사업’을 추진하여 2002년부터 2010년까지 총 108건(세부 과제 1,121건)의 제도개선 과제를 발굴하여 관계 기관에

개선을 권고하였다. 그 가운데 63개 과제는 정상 추진되어 제도개선이 완료되었으며, 현재 추진 중인 과제가 22건이다. 이 사업은 구조적 부패취약분야 중 공사·계약, 인사·세무 등 매년 3-5개 중점분야를 선정하여 제도개선을 추진하는 사업이다. <도표 2>는 연도별 제도개선 중점분야와 권고건수를 정리한 것이다.

도표 2 연도별 제도개선 중점분야와 권고건수

연도	제도개선 중점분야	권고건수
2011	국고보조사업 분야, 지방행정 분야, 관리감독 소홀 민간분야	추진 중
2010	건설 분야, 공기업, 민간위탁인중	22
2009	교육 분야, 예산집행 분야	16
2008	불합리한 부담, 정부재정 낭비, 독점적 지위, 획일적 기준, 관행적 부조리 5대 분야	8
2007	지역개발, 국가정책자금 지원, 공직유관단체 구조적 유착 비리	7
2006	인사, 교육, 법조, 기업금융지원, 민간뇌물거래방지	12
2005	세무, 공사, 계약, 단속·점검, 대외신인도, 공기업	11
2004	건설·건축, 공직윤리 확립, 정부업무위탁 및 감독	15
2003	정치자금, 병역특례, 수의계약	9
2002	교원·지방공무원 인사, 정치 및 권력형 부패 방지	8

자료: 국민권익위원회 부패방지국 (2011a: 6).

그리고 2006년부터 도입된 ‘법령상 부패유발요인 개선·정비 사업’도 제도개선에 큰 기여를 하였다. 이 사업은 그동안 5,808개 제·개정 법령에 대한 부패영향을 평가하여 1,058(18.2%)개 법령에 대해 2,479건의 부패유발 요인을 발굴, 소관기관에 개선을 권고하였다. 관계기관의 협조와 이행률 제고 노력으로 개선의견 수용률이 2009년 85.3%, 2010년 90.7%로 크게 향상되고 있다. 그동안 추진된 주요 사업을 보면 2008년 5월부터 2009년 11월 사이에는 법령에 근거 없는 규제를 신설·강화하거나 불명확한 기준으로 인한 예측가능성 저해 등 불합리한 행정규칙을 정비하는 사업을 추진하였다. 이 사업의 일환으로 국민권익위원회는 국토부 등 37개 중앙부처의 행정규칙 1만1천여 개를 검토·분석하여 총 1,684건의 개선과제를 발굴하여 9차례에 걸쳐 국무회의에 보고하였다. 국민권익위원회는 또한 2008년부터 2010년 사이에 경기도 등 8개 기관의 자치법규 등을 검토하여 조례 등 237개 과제에 대해 개선을 권고하고, 한전·도로공사 등 14개 기관의 사규 등을 검토하여 385개 과제에 대해 개선을 권고하였다(국민권익위원회 부패방지국, 2011a: 5).

부패방지위원회는 또한 2003년 공무원행동강령을 제정한 뒤 지속적으로 개정·보완하는 작업을 추진하고 있다. 2008년도의 개정에서는 공무원행동강령 위반행위에 대한 신고창구를 확대하고, 알선·청탁 금지 및 외부강의 신고 등과 관련된 조항을 보완하였다. 그리고 2004년에는 부패방지위원회의 권고에 따라 404개 공직유관단체에서 ‘임직원 행동강령’을 자율적으로 제정·시행하여 2011년 현재 677개 공직유관단체에서 임직원 행동강령을 시행하고 있다. 공무원행동강령 시행 초기에는 그 효용에 대해 냉소적 인식도 없지 않았으나, 부적절한 촌지·선물을 추방하고, 업무추진비의 올바른 사용을 유도하는 등 반부패 청렴문화를 확산하는데 크게 기여한 것으로 평가받고 있다. 행동강령을 적용받는 공직자는 2011년 현재 1,227개 기관(행정기관 306개, 지방의회 244개, 공직유관단체 677개)의 130여만 명이다. 그동안 적발된 금품수수 등 행동강령 위반자 수는 총 6,792명이며, 이들 중 3,238명이 파면 등 징계처분을 받고, 2,738명이 주의·경고를 받았으며 658명이 인사조치·훈계 등의 처분을 받았다. 또한 이들로부터 47,844천원이 환수되었다(국민권익위원회 부패방지국, 2011a: 11-12).

그리고 부패방지법에 규정된 공익신고자에 대한 보호·보상 제도도 지속적으로 개선·강화되었다. 부패신고로 인한 불이익으로부터 신고자를 보호·보상하여 공익제보자가 안심하고 신고할 수 있도록 2005년에는 부패 개념을 확대하고 공익제보자에 대한 신분보장 조치를 강화하며, 신분비밀보호 조치를 강화하고 보상금 지급 요건을 완화하는 등의 부패방지법 개정 작업을 추진하였다. 이러한 신고자 보호제도에 의거해 요구된 ‘신분보장’ 건수는 99건으로 이 가운데 30건이 신분보장 조치를 받았으며, 17건이 기각되고, 33건이 취하되었다. ‘신변보호’의 경우 보호가 요구된 16건 가운데 11건이 받아들여졌으며, 2건이 기각되었다. 그리고 신분공개와 관련하여서는 문제가 제기된 4건 가운데 3건이 징계 조치되었다. 그리고 부패신고자에 대해서는 그동안 보상금이 134건에 2,851,245천원, 포상금이 33건에 321,500천원 지급되었다.

국민권익위원회는 또한 공익신고자에 대한 보호를 강화하기 위해 2011년 3월 29일에는 공익신고자 보호법을 개별법으로 제정하였다. 위원회는 또한 부패의 근원은 고질적인 청탁 풍토에 있다는 인식에 근거하여 공직사회 전반에 걸친 청탁을 근절하기 위해 그리고 이권개입 등 공직을 사익추구 수단으로 활용하는 풍토를 개선하기 위해, 2012년 제정목표로 (가칭)‘공직자 청탁수수 및 사익추구 금지법’ 제정을 추진하고 있다.

2) 반부패 추진정책의 체계화

반부패 전담기구로의 부패방지위원회가 출범한 뒤, 그동안 기관별로 산발적으로 수행

되었던 반부패 대책이 체계적으로 추진될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다는 점도 성과로 칠 수 있다. 즉 반부패 전담기구의 설치 이전에 이루어졌던 개별 사정기관 중심의 사후적 부패방지 활동이 통합적·사전사후적 활동으로 바뀌게 된 것이다.

부패방지위원회 등 반부패 전담기구는 종합적인 정책 조정과 반부패 정책 추진지침의 시달을 통해 각급 기관이 자발적으로 반부패 정책을 추진할 수 있는 통합적 정책 추진 체계를 구축하게 된 것이다. 다시 말하면 부패 전담기구는 ‘반부패 추진기획단’, ‘반부패 추진실무단’, ‘반부패대책 추진 점검회의’ 등을 구성·운영하면서 매년 ‘반부패 청렴정책 추진지침’을 시달, 각급 공공기관이 자발적으로 부패방지 대책을 수립·추진할 수 있는 시스템을 구축한 것이다. 반부패 기구는 또한 정부기관 중심의 반부패 대책에서 시민사회 등 민간부문과 함께 부패방지 대책을 추진하는 반부패 거버넌스를 구축하게 되었다.

3) 공공기관 청렴도 측정 및 청렴교육을 통한 반부패 문화의 확산

반부패 전담기구는 또한 공공기관의 청렴도 측정과 청렴교육 등을 통해 반부패 문화를 확산시키는데 크게 기여하였다. 즉 반부패 전담기구는 공공기관의 주요한 대민·대기관 업무별로 부패수준을 측정함으로써, 기관별 부패취약분야에 대한 체계적인 진단과 이를 바탕으로 한 제도·관행 개선을 가능하게 하였다.

반부패 전담기구는 그리고 각급 공공기관 소속 공직자를 대상으로 한 청렴교육 전문가 과정과 온라인 사이버 청렴교육 과정을 통해 각각 11,614명과 293,564명의 교육과정 운영 실적을 기록하였다. 이러한 청렴교육은 사회 구성원들의 전반적인 반부패·청렴의식을 제고하는데 크게 기여하였다. 공공기관에 대한 지속적인 청렴도 측정과 이를 바탕으로 한 제도와 관행의 개선 및 청렴교육을 통해 공공기관의 청렴도는 2002년 6.43점에서 2010년 8.44점으로 크게 상승하였다(국민권익위원회 부패방지국, 2011a: 2).

4) 부패인식도 개선

지난 10년간 추진된 다양한 반부패 정책의 효과는 부패인식도 등 객관적 지표의 개선으로 나타났다. 먼저 국제투명성기구(TI)가 조사한 한국 사회의 부패인식 지수(CPI: Corruption Perceptions Index)는, <도표 3>에서 보듯이, 부패방지위원회가 출범하기 이전인 2000년의 4.0에서 2010년 5.4로 완만한 상승세를 나타내고 있다¹⁵⁾.

15) CPI지수는 0점(가장 부패)부터 10점(가장 청렴)까지의 점수로 표시되며, 점수가 높을수록 청렴도가 높은 것을 나타낸다(3점대: 사회가 전반적으로 부패한 상태, 7점대: 사회가 전반적으로 투명한 상태).

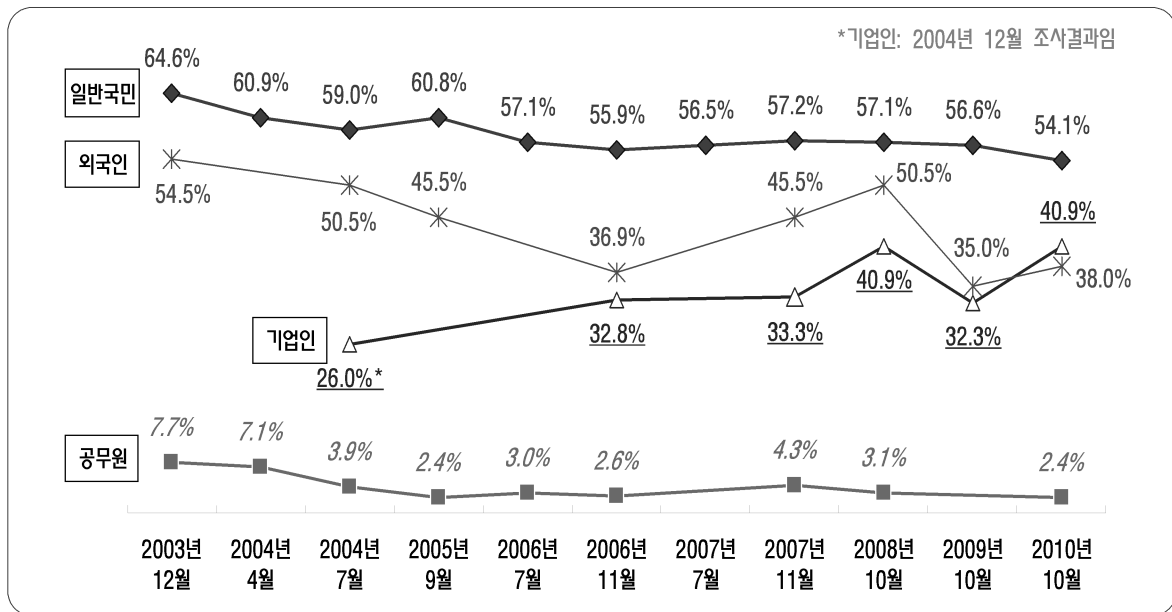
도표 3 한국사회의 부패인지지수(CPI)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CPI	4.0	4.2	4.5	4.3	4.5	5	5.1	5.1	5.6	5.5	5.4

자료: 국제투명성기구(TI)

또한 국민권익위원회가 조사한 공무원 부패수준에 대한 일반국민, 외국인, 기업인, 공무원의 인식을 보면, <도표 4>에서와 같이, 기업인을 제외한 일반국민·외국인·공무원이 인식하는 한국 공무원의 부패수준은 전반적으로 개선되고 있음을 알 수 있다.

도표 4 우리나라의 공무원 부패수준에 대한 인식 추이



자료: 국민권익위원회 부패방지국 (2010: 4)

한편 장지원(2010)이 일반기업체 관계자 600명 및 자영업자(도소매업, 음식·숙박업, 기타 서비스업: 이·미용업, 목욕탕업, 세탁업 등) 400명을 대상으로 하여 부패 실태 인식을 조사한 결과, 우리나라 공직분야의 부정부패도는, <도표 5>에서 보듯이, 2000년의 83.6에서 2010년 67.8로 크게 개선되고 있다. 이 조사는 부패와 일상적으로 접할 기회가 많은 기업인과 자영업자를 대상으로 하였다는 점에서 의미를 지닌다고 하겠다.

5점대: 절대 부패로부터 벗어난 상태를 가리킴).

도표 5 한국 공직분야의 부정부패도

연도	2000	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
공직분야 부패도	83.6	85.0	86.0	83.0	79.0	86.6	76.9	65.7	67.8

자료: 장지원 (2010: 293). <그림 4-25>의 그래프를 표로 옮긴 것임.

결론적으로 말하여 각종 부패인식도 조사를 통해 본 우리나라 공직 사회의 부패도는 부패방지위원회가 출범한 2002년 이래 지난 10년간 꾸준히 개선되고 있다고 하겠다.

2. 반부패 정책 추진의 한계

부패방지 전담기구로서의 부패방지위원회, 국가청렴위원회 및 국민권익위원회는 지난 10년간 어려운 여건 속에서도 우리나라의 국가적 반부패 인프라 구축에 큰 기여를 하였다. 반부패 전담기구의 이러한 노력에 힘입어 부패인식지수 등을 통해 나타난 우리 사회의 청렴도는 점진적으로 개선되고 있다(<도표 5> 참조). 특히 많은 국민들이 일상적으로 접하는 민원 행정 분야 등의 ‘사소한 부패’는 많이 개선되었음에 틀림이 없다.

그러나 근년 들어 불거진 소위 ‘스폰서 검사 사건’, 판·검사와 변호사가 함께 연루된 법조브로커 사건, 공사장식당 운영과 관련된 ‘경찰간부 뇌물 수수 사건’, 부산저축은행 사건과 연루된 ‘감사위원 최초 구속 사건’, ‘금융감독원 간부 뇌물 수수 사건’, ‘국세청 간부 뇌물 수수 사건’ 등 여러 사건은 우리 사회의 부패 그 가운데 권력형·정치형 부패 사건이 조금도 줄어들지 않고 있음을 나타내 준다고 하겠다. 그리고 보다 더 심각한 문제는 부패 방지의 최후 보루가 되어야 할 검찰·경찰·감사원·금융감독원 등 사정기관 자체가 부패하고 있다는 점이다.

<도표 6>을 보면 또한 정치인, 법조인, 고위공직자 등이 연루된 권력형·정치형 부패의 수준은 다른 분야의 부패에 비해 그 수준이 여전히 높을 뿐만 아니라 지난 10년간 거의 개선되지 않고 있음을 볼 수 있다. 또 하나 특기할 사실은 입법·행정·사법 부문 가운데 사법 영역의 부패도가 그동안 상대적으로 낮은 것으로 인식되어 왔으나, 2010년도의 조사에서는 사법 71.1%, 입법 67.7%, 행정 64.6%의 순으로 사법 영역의 부패도가 가장 심한 것으로 나타났다는 점이다(장지원, 2010: 294). <도표 6> 등의 자료를 통해 드러난 사실은 결국 부패방지 전담기구의 설치가 정치인·법조인·고위공직자 등이 연루된 권력형·정치형 부패의 개선에 대해서는 전혀 기여하지 못하고 있음을 나타낸 것인 바, 고위공직자 비리수사처 설치의 필요성을 다시 한번 증언한 것이라고 하겠다.

도표 6 연도별 정치인·법조인·고위공직자·경찰·세무공무원·교육공무원의 부정부패 심각성의 정도

연도	2000	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
정치인	95.0	96.0	95.8	94.8	91.2	94.6	92.1	94.3	94.5
법조인	76.8	82.6	76.8	72.0	72.0	80.2	81.2	71.6	84.0
고위공직자	80.6	85.3	83.4	76.4	76.6	85.0	83.0	76.9	86.5
경찰	78.6	63.6	69.4	66.4	55.8	60.2	59.4	64.7	67.1
세무공무원	79.6	72.3	78.8	71.8	59.6	63.0	66.1	65.1	63.8
교육공무원	58.4	53.1	56.2	51.0	52.8	50.6	52.6	47.0	54.0

자료: 장지원(2010: 304-318)의 여러 그림과 표를 통합하여 재작성한 것임.

〈도표 7〉은 환경, 식품·위생, 교육 등 일반 행정 분야의 부패도에 비해, 건설·건축 등 고질적·관행적 비리가 뿌리 깊은 분야의 부패도는 80-70%대의 월등하게 높은 수준을 여전히 유지하고 있음을 보여준다. 이는 지난 10년간 행정 각 분야의 부단한 제도 개선을 통해 시민들의 접촉 빈도가 높은 일반 행정 분야의 비리는 의미 있는 감소 추세를 나타내고 있으나, 일반 시민들의 접촉빈도가 낮아 감시가 소홀한 분야의 제도개선은 크게 미흡함을 나타낸 것이라 할 것이다.

도표 7 건설·건축분야, 환경분야 등의 부패심각성 정도 비교

연도	2000	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
건설·건축 분야 부패심각성 정도	82.7	74.9	80.6	81.6	75.6	75.8	73.7	80.0	75.7
환경 분야 부패심각성 정도	50.2	44.2	48.0	45.2	41.2	50.4	42.5	40.6	35.1
식품·위생 분야 부패심각성 정도	64.2	53.1	65.6	60.2	59.0	57.8	50.9	58.0	44.7
교육 분야 부패심각성 정도	56.2	56.0	58.2	55.0	55.0	53.2	55.9	46.0	55.4

*자료: 장지원(2010) 자료를 통합 정리한 것임.

마무리 하자면, 우리나라의 반부패 전담기구인 지난 10년간 수많은 제도개선과 청렴도 측정 및 교육을 통해 ‘사소한’ 부패의 개선에는 큰 기여를 하였으나, 조사권조차 부여받지 못한 제도적 한계와 아울러 검찰 등 기존 사정기관의 견제로 출범 초부터 활동이 위축됨으로써 ‘큰 부패’의 개선에는 별다른 기여를 하지 못하였다고 하겠다.

V. 한국의 부패방지 제도의 발전 방향

다음에서는 지난 10년간 한국의 반부패 노력이 거둔 성과와 한계의 원인 분석 등에 근거하여 한국의 부패방지 제도의 발전 방향에 대해 논하고자 한다.

1. 국가적 반부패시스템의 재구축

1) 국민권익위원회의 부패방지 전담기구로의 재개편

이명박 행정부 출범 이후 느슨해진 반부패 정책기조로 인해 부분적으로 재부활하고 있는 부패 풍토를 척결하기 위해서는 복합적 기능을 수행하는 현 국민권익위원회를 강력한 반부패 전담기구로 재개편할 필요가 있을 것이다. 새로운 반부패 전담기구가 권력형 부패까지 다룰 수 있기 위해서는 국가인권위원회와 같이 독립성이 강화된 국가기구로 출범하는 것이 바람직하겠으나, 그것이 아니면 이전의 부패방지위원회와 같이 대통령 소속 기구로 환원될 필요가 있을 것이다.

새로운 반부패 전담기구가 또한 부패문제에 대해 효과적으로 대응할 수 있기 위해서는 무엇보다 조사권이 부여되어야 할 것이다. 그리고 이전의 반부패 관계기관협의회와 같이, 범정부적 반부패 정책을 통합·조정할 수 있는 권능을 부여하여야 할 것이다. 또한 국가 차원의 종합적·체계적 부패방지를 위해서는 공공부문과 함께 민간부문에 대한 부패통제가 절실한 만큼 민간부문의 부패를 함께 규율할 수 있는 법적 기능을 부여할 필요가 있을 것이다.

2) 고위공직자비리수사처 등 독립적 수사기구의 설치

사정기관 자체가 부패된 오늘날의 상황에서 부패문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 기존의 사정기관을 사정할 수 있고 권력형 부패를 다룰 수 있는 강력하고 독립적인 수사기구를 설치할 필요가 있다. <도표 6>에 나타난 바, 판·검사 등 법조인의 부정부패 심각성의 정도가 84.0%(2010년)에 달하고, 사법기관의 부패 감시 기능이 잘 작동되고 있다는 대답이 27.5%에 불과하며 감사원의 부패감시 및 통제 기능이 잘 작동된다는 응답 또한 34.2%에 불과한 설문조사 결과(장지원, 2010: 190-192)는 새로운 독립적 수사기구 설치의 필요성을 단적으로 나타낸 것이라고 하겠다. 지난 10년간 정체되어 온 우리나라

반부패 시스템의 근본적 혁신을 위해서는 특히 무소불위의 막강한 권한을 행사하는 검찰 권력을 견제할 수 있는 새로운 독립적 수사기구의 필요성이 절실하다 하겠다. 새로운 수사기구는 고위공직자비리수사처와 같이 별도의 독립기구로 설치될 수도 있겠으나, 국 단위의 소규모 조직으로 반부패 전담기구 내에 설치될 수도 있을 것이다.

3) 공직윤리 관리체계의 재정비 및 일원화

제도의 진화·왜곡을 통해 사문화되고 있는 공직자재산등록·공개 제도, 주식백지신탁 제도 등의 본래 취지를 되살리고 공직윤리 관리의 실효성을 제고하기 위해서는 현재 행정 안전부, 국무총리실, 국민권익위원회 등에 분산되어 있는 공직윤리 관리체계를 반부패 전담기구로 일원화할 필요가 있다.

4) ‘이해충돌 방지 장치’의 제도화 등 관련 법·제도의 재정비

부패를 좀 더 근원적으로 방지하기 위해서는 현재 국민권익위원회에서 추진하고 있는 (가칭)‘공직자 청탁수수 및 사익추구 금지법’을 제정할 필요가 있다. 이러한 법제 정비를 통해 아직 상징적 규정으로만 의미를 지니는 ‘이해충돌 방지 장치’를 법률로 구체화하고 전·현관예우 관행 등 부패의 뿌리를 근원적으로 제거할 수 있는 법적 장치를 마련할 필요가 있다.

2. 실효성 있는 반부패 정책의 추진

1) 제도적 부패유발 요인의 지속적 제거

부패를 사전에 예방하는 수단으로서 부패를 유발하는 각종 법령·제도 개선의 중요성에 대해서는 전체 공무원 응답자의 81.8%가 ‘중요하다’고 응답한 데서 알 수 있듯이(국민권익위원회 부패방지국, 2011b: 10), 부패를 효과적으로 방지하는 중요하고 근본적인 수단 가운데 하나는 부패 유발 제도의 개선이다. 이러한 의미에서 국가청렴위원회시기부터 도입된 부패영향평가 제도는 지속적으로 개선·보완되어야 할 것이다. 특히 국민권익위원회의 제도 개선 권고안에 대해 해당기관의 이행을 담보할 수 있도록 법적 강제력을 강화할 필요가 있다.

2) 내부고발자 보호·보상 조치의 강화

반부패 활동의 성과와 과제에 대한 국민권익위원회의 인식조사 결과, 공직 부패를 방지하기 위한 조치 가운데 가장 미흡한 제도는 ‘내부고발자 보호·보상’으로 나타났다(국민권익위원회 부패방지국, 2011b: 3). 은밀하게 이루어지는 공직사회 부패의 특성상 이를 효과적으로 적발하기 위해서는 내부고발자에 대한 보호·보상 조치가 보다 강화될 필요가 있다. 특히 정무직과 고위공직자 부패 사건이 지속적으로 발생하고 있으나 위원회에 접수되는 고위공직자 관련 사건은 급격한 감소추세를 보이고 있는 현상¹⁶⁾을 타개하기 위해서는 내부고발자에 대한 보호·보상 장치가 실질적인 인센티브로 작용할 수 있을 정도로 강화되어야 할 것이다. 그리고 근년 들어 인터넷을 통한 부패신고가 급격하게 증가하고 있는 현실(2005년 12.9%, 2006년 43.2%, 2008년 62.4%, 2010년 74.7%)을 반영하여 공익신고자들이 SNS 등을 활용하여 편리하게 신고할 수 있도록 다양한 제도를 마련할 필요가 있을 것이다. 마침 국민권익위원회는 2011년 3월 29일 ‘공익신고자보호법’을 제정하는 조치를 취하였다.

3) 공무원행동강령, 청렴교육, 청렴도평가 등을 통한 반부패 청렴문화의 확산

반부패 청렴문화의 확산을 위해서는 공무원행동강령의 지속적인 개정·보완과 청렴교육의 확대, 그리고 청렴도 평가 제도를 실효성 있게 운영할 필요가 있다. 특히 행동강령 행위기준의 명확한 세부기준 및 해석지침을 별도의 하위규정으로 제정하여 모호한 규범 적용의 애로를 해소하고 행동강령이 보다 표준화된 틀로 운영될 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있을 것이다. 반부패 청렴교육의 중요성에 대해서는 전체 공무원 응답자의 71.4%가 ‘중요하다’고 응답하였듯이 반부패 문화의 확산을 위해서는 공무원에 대한 청렴교육 뿐만 아니라 초·중·고 학생 등에 대한 효과적인 반부패 교육을 지속할 필요가 있을 것이다. 그리고 청렴도 평가와 관련하여서는 표본의 대표성 논란을 비롯하여 부패가 많이 발생한 기관의 청렴도가 높게 나오는 등 현실과 괴리된 평가 결과에 대해 논란이 그치지 않고 있는 만큼, 타당성 있는 새로운 지표의 발굴 등 실효성 있는 평가체계 정립을 위한 노력을 지속하여야 할 것이다. 특히 인식도라는 주관적 지표에만 의존하는 기존의 평가 방식에서 탈피하여 부패공직자의 적발·처벌 실적을 점수화한 객관적 자료를 청렴도에 반영하는 등 새로운 측정 모형의 개발에 힘써야 할 것이다.

16) 2008년 이후 2011년 3월 현재까지 정무직 공무원과 1급 이상의 고위공직자에 대한 비리 신고는 단 1건도 없었다(국민권익위원회 부패방지국, 2011a: 22).

3. 시민단체 및 국제기구와의 협력적 거버넌스 강화

1) 민·관 협력을 통한 반부패 거버넌스의 구축

우리나라에서 시민단체는 부패방지법 제정 과정에서 어느 사회 부문보다 주도적 역할을 수행하였다. 시민단체와의 연대 강화는 또한 부패방지 정책을 효과적으로 추진하는 데도 필요하다. 따라서 반부패 정책 추진의 새로운 동력을 얻고 부패방지정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 2008년도에 활동을 중지한 투명사회협약실천협의회의 운영을 부활하는 등 반부패 거버넌스를 폭넓게 재구축할 필요가 있을 것이다.

2) 국제기구와의 협력을 통한 세계적 반부패 연대의 공고화

반부패 청렴풍토의 기반 구축 및 확산을 위해서는 국제기구와의 협력 강화 또한 중요하다. 국제기구는 우리나라의 부패방지법 제정과정에서 긴요한 역할을 수행하였듯이, 부패방지 정책의 강화·확산을 위해서도 국제기구와의 협조체제를 강화할 필요가 있다.

VI. 결 언

우리나라의 반부패 전담기구로서의 국민권익위원회는 지난 10년간 조사권조차 부여되지 않은 권한의 미비, 인력의 부족과 같은 어려운 여건 속에서도 국가적 반부패 시스템을 구축하는데 큰 기여를 하였다. 특히 5,808개 제·개정 법령의 부패영향평가를 통해 2,479건의 부패유발요인을 발굴하여 개선을 권고하는가 하면, 중앙부처의 행정규칙 1만 1천여 개를 검토·분석하여 1,684건의 개선 과제를 발굴하는 등 제도 개선에 큰 기여를 하였다. 그리고 각 공공기관의 반부패 시책을 평가하고 청렴도를 측정하는 한편 삼십만 여명의 공직자·학생에 대한 청렴교육을 통해 사회전반에 걸쳐 반부패 문화를 확산시키는 데 큰 기여를 하였다. 이러한 노력의 결과 공직사회 전반의 부패도가 점진적으로 개선되는 성과를 거두었다.

그러나 현 정부의 반부패 정책 추진 의지의 약화를 계기로 사회 각 부문의 부패관행이 다시 되살아나는 양상을 나타냄으로써 큰 우려를 자아내고 있다. 더욱 심각한 문제는 부패 방지의 최후 보루가 되어야 할 검찰·경찰·감사원·금융감독원 등 사정기관 자체가

부패하고 있다는 점이다. 사정기관 자체가 부패된 오늘날의 상황에서 부패문제를 근본적으로 해결하기 위해서는, 그리고 지난 10년간 아무런 의미 있는 개선을 이루지 못한 권력형 부패를 척결하기 위해서는 고위공직자비리수사처와 같은 강력하고 독립적인 수사 기구를 설치할 필요가 있다. 그리고 복합적 기능을 수행하는 현 국민권익위원회를 강력한 반부패 전담기구로 재개편할 필요가 있을 것이다. 새로운 반부패 전담기구가 부패방지 정책을 효과적으로 추진할 수 있도록 하기 위해서는 조사기능의 부여는 물론 제도 개선 권고안의 이행을 해당기관에 관철시킬 수 있는 법적 강제력을 강화할 필요가 있다.

그러나 국가적 반부패 시스템의 재정립을 위해서는 기존의 사회 집단 간, 정부기관 간 권력 균형을 깨뜨릴 수 있는 새로운 창도연합(advocacy coalition)의 구축이 선행되어야 할 것이다. 우리 사회에서 이와 관련된 새로운 에너지 원(源)은 부패 구조와 상대적으로 떨어져 있는 시민사회단체에서 찾을 수 있을 것이며, 그 시간적 기회는 새로운 집권세력이 등장하는 정권 교체기에서 찾아질 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 고계현 (2011). 부패방지를 위한 정부, 시민단체의 역할 평가. 경실련 외. 부패방지법 제정 10년 기념 대토론회 자료집 「한국사회 부패방지제도 10년의 평가와 앞으로의 과제」.: 39-55.
- 국민권익위원회 (2011a). 부패방지법 제정 후 10년간의 부패방지정책 성과와 개선방향.
- _____ (2011b). 공정사회 구현 국민과 함께하는 청렴 확산방안 보고.
- 국민권익위원회 부패방지국 (2011a). 부패방지법 제정 후 10년간의 부패방지정책 성과와 개선방향.
- _____ (2011b). 지난 10년간 반부패활동의 성과와 과제에 대한 인식조사 결과.
- _____ (2010). 일반국민·공무원·기업인·외국인 대상 '10년 부패인식도 조사결과 분석.
- 국회. (2001). 제222회 제9차 본회의 회의록.
- 박영호 (1999). 한국의 부패통제에 관한 연구: 역대정부의 접근방법을 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 부패방지위원회 (2003). 「부패방지백서 2002」.
- 여의도연구소 (2010). 공직비리 척결, 어떻게 할 것인가?: 공직자비리수사처 설치를 중심으로. 여의도 연구소 세미나 자료.
- 윤태범 (2011). 우리나라 부패방지 시스템의 평가와 발전방향. 경실련 외. 부패방지법 제정 10년 기념 대토론회 자료집 「한국사회 부패방지제도 10년의 평가와 앞으로의 과제」.: 9-37.
- 이영권 (2002). 정책결정과정에서 시민단체의 역할과 한계: 부패방지법 제정 과정을 중심으로. 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 이종수 (2011). 반부패 거버넌스 시스템 구축에 관한 연구. 한성대학교. 「사회과학논집」. 24(2): 1-27.
- 장지원 (2010). 「한국공공부문의 부패실태 추이분석」. KIPA 연구보고서 2010-14-1.
- 홍일표 (2006). 부패방지법 제정운동의 사례를 통해 살펴본 한국 시민입법운동의 동학 (dynamics). 법과사회이론학회, 「법과사회」. 135-163.
- Caiden, Gerald E. (1988). Toward a General Theory of Official Corruption, *Asian Journal of Public Administration*, 10(1): 3-26.
- Krasner, Stephen D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*. 21(1): 66-94.
- Orren, K. and Skowronek, R. (2004). *The Search for American Political Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shepsle, K. A. (1986). Institutional equilibrium and equilibrium institutions. *Political Science: the science of politics*. H. Weisenberg. New York: Agathon Press.
- Steinmo, Sven (2001). The New Institutionalism. in Barry Clark and Joe Foweraker (eds.). *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routledge.
- Thelen, K., and S. Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In S. Steinmo, K. Thelen, and F. Longstreth(eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Session 1

‘부패방지법 제정의 의미와 부패방지 제도의 발전 방향’에 대한 토론문

토론자 : 하 태 훈 (고려대 법학과 교수)

‘부패방지법 제정의 의미와 부패방지 제도의 발전 방향’에 대한 토론편

 하태훈 교수 (고려대 법학전문대학원)

I. 들어가며

이번 반부패 심포지엄은 부패방지법 제정 10주년을 맞아 부패방지법의 의미를 되새겨 성과를 분석하고 보다 효과적인 부패방지방안을 모색하는 매우 의미 있는 작업이다. 부패방지법이 제정되어 10년이 지난 지금도 여전히 공직사회의 부패문제가 국민을 분노하게 만들고 있는 상황에서 반부패정책의 한계를 점검하여 부패방지법의 개정 필요성을 검토하고 부패방지 제도의 발전방향을 제시하는 주제발표와 토론은 시의적절하다.

이하에서는 특히 구조적 부패취약분야로 볼 수 있는 법조분야에 초점을 맞추어 토론하고자 한다.

II. 본론

발표문에 인용된 부정부패 심각성 정도 조사결과에 의하면 사법 분야의 부패수준이 여전히 높고 지난 10년 동안 거의 개선되지 않은 상황임을 알 수 있다. 국민의 법위반에 대하여 최종적으로 옳고 그름을 판단하는 사법기관(검찰 포함)이 부정부패로 인하여 불신을 받는 것이므로 다른 국가기관에 대한 불신보다 문제의 심각성은 훨씬 더하다. 부정부패의 발생건수로 치면 상대적으로 적을 지도 모른다. 극히 일부로 전체를 재단한다며 억울하다고 말하고 싶을 것이다. 그러나 법조의 윤리의식에 대한 국민의 기대수준이 높기 때문에 잊을만하면 터지는 법조비리가 매우 충격적이고 실망스러워 국민의 뇌리에 오래 남게 되고 그 기억이 불신으로 이어지는 것이다.

1998년 의정부 사건 이후로 촉발된 사법개혁이 새로운 정부가 들어설 때마다 개혁과제로 등장했지만 10여년이 지난 지금도 그 때와 크게 달라 보이지 않는다. 변호사직역도 마찬가지다. 전직을 과시하고 전관예우를 암시하면서 사건수임을 유혹하는 변호사나 그 사무장, 사무장에게 고용된 사법연수원 수료 신참 변호사, 법조브로커에게 명의를 빌려주거나 사건알선 브로커를 고용한 변호사, 수임료를 편취하거나 판·검사 교제비명목으로 금품을 갈취한 변호사, 심지어는 재소자에게 휴대전화나 담배를 제공하고 범죄수익을 관리하는 등 변론은 뒷전이고 감옥수발로 돈을 챙긴 집사형 변호사도 있었다. 전직 검찰총장이나 고검장, 대법원장이나 대법관이 퇴임 후 줄줄이 변호사로 개업하거나 대형 로펌의 변호사로 취직하며 전관의 예우를 누리는 것이다.

‘부패방지 전담기구가 사법영역에서는 부패개선에 전혀 기여하고 있지 못하고 있는 것’이므로 고위공직자비리수사처 설치의 필요성을 입증한 것’이라는 발표자의 주장은 매우 설득력이 있다. 사법 분야의 부정부패가 개선되지 않는 이유 중의 하나는 비리 법조인에 대한 징계와 형사처벌 미흡하기 때문이다. 실제 판사, 검사, 변호사 등 비리를 저지른 법조인에 대한 징계와 처벌이 아주 미흡한 현실이다. 그래서 국민들은 부패의 발생 원인으로 법조인의 부정부패에 대한 관대한 처벌과 부패에 관용적인 사회문화를 들고 있는 것이다.

1998년 의정부 법조비리 사건을 시작으로 1999년 대전 법조비리, 2005년 법조브로커 윤상림 게이트, 2006년 김홍수 사건, 2005년 안기부 X파일 의혹과 2007년 삼성 떡값검사 리스트, 박연차 리스트, 검찰총장 후보자와 현직 검사장과 대검 검찰부장의 스폰서 검사 논란, 그랜저 검사 등등 끊이지 않는 법조비리가 국민을 절망에 빠뜨렸다. 법조관련 비리의 경우 최근 스폰서검사와 그랜저 검사 사례 등에서 드러났듯이 수사도 어렵사리 착수되고, 수사가 진행되더라도 기소단계에서는 머뭇거리고, 설사 공소가 제기되더라도 유죄판결을 받아내기가 쉽지 않고, 유죄라 하더라도 실형은 더 더욱 어렵고, 실형이 선고되어 집행되더라도 금세 사면의 은사를 받으니 겹겹이 특혜를 받는 것이 우리의 부끄러운 사법실상이다. 이는 정치인이나 기업인의 비리와 불법에 대해서도 마찬가지다. 어느 국회의원의 냉소처럼 과연 ‘만인’에게 평등한 법적용이었는지, 아니면 ‘만 명’에게만 평등하고 정의로운 검찰과 법원이었는지 묻지 않을 수 없는 것이다. 그러니 법의 효력에 대한 신뢰가 쌓이지 않아 부정부패예방의 효과(형벌의 적극적 일반예방효과)를 누릴 수 없게 되는 것이다.

III. 맺음말

지금의 사법 불신은 전관예우를 통한 유전무죄·무전유죄현상, 양형의 지역 간 불균형과 법관 개인편차, 판검사를 포함한 고위공직자 등 화이트칼라의 반사회적 범죄행위에 대한 관대하고도 솜방망이 같은 처벌에 그 뿌리를 두고 있다.

사법개혁의 일환으로 새로 도입된 제도들이 법조비리의 예방에 기여할 것으로 본다. 법학전문대학원 도입으로 사법시험과 사법연수원의 기수 및 성적으로 만들어진 서열위주의 관료적 위계질서의 폐해가 어느 정도 해소될 것이다. 법조일원화, 불구속수사와 재판의 원칙, 형사사법절차의 투명화 등을 통하여 법조비리가 차단될 수 있을 것이다. 또한 국민의 사법참여나 공판중심주의적 법정절차의 강화를 통하여 외부의 영향력 및 비리 개입 가능성이 차단될 수 있을 것이다.

대법원 양형위원회에서 2009년 4월 24일 의결되어 2009년 7월 1일부터 시행되고 있는 뇌물범죄의 양형기준이 법관의 양형재량여지를 좁혀 양형의 공평성과 투명성이 보장될 수 있을 것이다. 뇌물수수의 경우 액수에 따라 6가지 유형(천만 원 미만, 천만 원, 3천만 원, 5천만 원, 1억 원 이상, 5억 원 이상)으로 구분하고 각 유형별 기본, 감경, 가중영역으로 나누어 형량을 정하고 양형인자도 감경요소와 가중요소, 특별양형인자와 일반양형인자 등으로 나누어 각 양형인자들을 제시하고 있다. 또한 뇌물범죄에서 상대적으로 높은 집행유예를 규율하기 위하여 집행유예의 기준(주요참작사유와 일반참작사유, 부정적 요소와 긍정적 요소)도 제시하고 있다.

전관예우 금지에 관한 개정법도 법조비리를 방지할 수 있는 장치로 작용할 수 있을 것이다. 법관과 검사, 장기 군법무관 및 그 밖의 공무원직에 재직한 변호사들에 대해 퇴직 1년 전부터 퇴직할 때까지 근무한 법원과 검찰청, 군사 법원, 금융위원회, 공정거래위원회, 경찰관서 등이 처리하는 사건을 퇴임일로부터 1년간 수임할 수 없도록 하는 내용의 법조계의 ‘전관예우 금지법’으로 불리는 변호사법 개정안과 일정 직급 이상의 고위직 공무원이 퇴직 후 1년 동안 관련 업무를 취급할 수 없도록 하고, 퇴직공무원의 업무 관련성 판단기간을 퇴직 전 3년에서 5년으로 늘리는 내용을 담은 공직자윤리법 개정안(전관예우 금지법)이 시행되고 있다.

발제자가 주장하는 개선방안으로 국민권익위원회의 부패전담기구로의 재편과 고위공직자비리수사처(이하 공수처) 등 독립적 수사기구의 설치에 공감한다. 대검찰청 중앙수사부의 폐지와 특별수사청 설치에 국회 사법개혁특별위원회에서 논란을 벌이다 결국 좌초된

바 있다.

문제는 공수처를 어디에 설치할 것인가와 공수처의 권한, 그리고 국민권익위원회와의 관계설정이다. 공수처에 수사권과 기소권을 부여하고 국민권익위원회가 조사권을 갖게 된다면 고위공직자(대한민국 국민의 0.01%에 해당하는 5,000명정도)와 그 이외의 공직자 비리에 대한 전담기구가 분리되는 것이고, 국민권익위원회가 조사한 사건의 처리는 누가 할 것인가의 문제도 검토되어야 한다. 현실적으로 공수처설치법안의 국회통과가 성사될 것인지도 매우 불투명하다. 이번 국회 사개특위의 검찰개혁에서 보여준 것처럼 검사출신 국회의원과 검찰의 조직적 반발이 개혁의 장애요인이기 때문이다.

Session 1

부패방지법 발전의 한계와 향후 부패 통제방안

토론자 : 이 천 현 (한국형사정책연구원 기획조정실장)

부패방지법 발전의 한계와 향후 부패 통제방안

 이천현 기획조정실장 (한국형사정책연구원)

1. 부패방지법 발전의 한계

‘부패방지법’(현행, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’)은 2001년 7. 24일 제정되어 - 타법개정에 의한 자구수정을 제외하면 - 2005년, 2007년, 2008년, 2009년 총 4차례 개정되었다.

구분	부패방지법			부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	
제개정	2001.7.24. (제정)	2005.7.21.	2007.8.3.	2008.2.29. (제정)	2009.1.7.
소속	대통령			국무총리	
위원회명	부패방지 위원회	국가청렴위원회		국민권익위원회	
내용	-	- 부패개념 확대 - 법령 등에 대한 부패영향평가 - 신고자 신변보호	- 신고자의 보호 업무 포함	- 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합	- 공직자의 업무상 비밀이용의 죄의 대상을 공직자의 일반적인 업무로 확대

이러한 변화(개정)의 역사를 볼 때, 부패방지법의 지난 10년 동안의 발전을 긍정적으로 평가하기는 어렵다고 생각된다.

2. 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(CPI)의 이해

한국의 부패인식지수(CPI)는 2000년 이후 상승세를 나타내다 2005년에 5.0점으로

처음으로 5점대에 진입한 이후 계속 상승하다가 2008년에는 5.6점으로 역대 가장 높은 점수를 받았다. 그러나 2009년 5.5점, 2010년 5.4점으로 매년 0.1점씩 낮아지고 있는 추세이다. 이는 - 여러 측면에서 설명이 가능할 수 있지만 - 최근 2~3년간 나타난 우리 사회에서 문제되고 있는 교육비리, 특권층 비리, 고위 공직자 자녀의 채용비리, 사정기관의 부패 등을 그 원인으로 찾아 볼 수 있을 것이다(한국투명성기구).

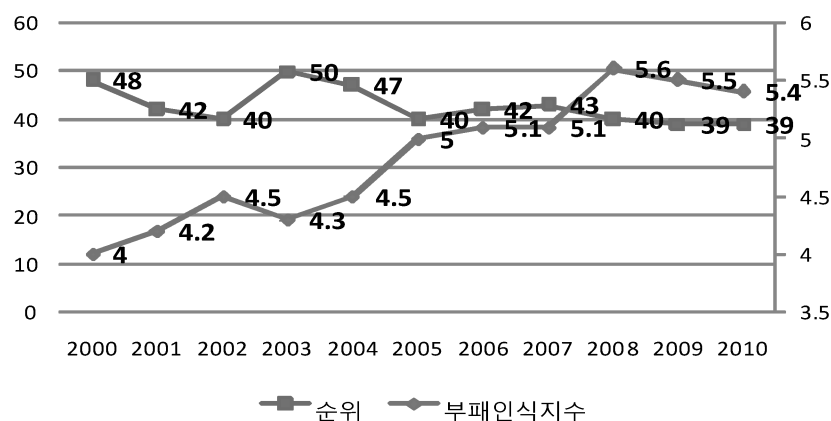
반면, 한국의 부패인식지수 국가별 순위는 2008년 이후에도 거의 변동이 없다는 점은 부패인식지수의 이해에 고민을 갖게 한다.

표 1 한국의 부패인식지수(CPI) 현황(2000~2010)

년도	부패인식지수	순위	조사대상국
2000	4	48	101
2001	4.2	42	91
2002	4.5	40	102
2003	4.3	50	133
2004	4.5	47	146
2005	5	40	159
2006	5.1	42	163
2007	5.1	43	180
2008	5.6	40	180
2009	5.5	39	180
2010	5.4	39	178

※ 자료: 국제투명성기구(TI)

그림 1 한국의 부패인식지수(CPI) 현황(2000~2010)



3. 국가적 반부패시스템 재구축

우리나라의 반부패전담기구인 국민권익위원회가 부패를 방지하기 위한 실질적이고 강력한 권한이 없고 정치권으로부터 완전히 독립되어 있다고 할 수는 없을 것이다. 따라서 이를 보완할 방안이 필요하다는 사실을 부정하기 어려울 것이다.

그러나 한편으로는 현행 국민권익위원회에 공공부문 및 민간부문에서 발생하는 부패에 대한 조사권을 도입하는 등 강력한 반부패전담기구로 개편하고, 나아가 고위공직자비리 수사처 등 독립적 수사기구 설치 등의 내용은 또 다른 하나의 권력기관의 탄생으로 이어질 우려를 떨쳐버리기 어렵다.

4. 부패통제방안

부패통제의 난제의 해결은 부패통제‘기관’을 어떻게 만들고, 어떠한 기능과 권한을 부여할 것인지 등 ‘통제기구’ 한 가지로 어렵다는 점은 부정할 수 없는 사실일 것이다. 다양한 분야에서 공통적인 목표를 향해 가고 있는 여러 기관과 여러 법적·제도적 통제가 함께 움직여야 할 것이다.

또한 법적·제도적 통제 뿐만 아니라 우리사회에 깊게 자리잡고 있는 부패의 주요 요인으로 지목되고 있는 연고주의, 온정주의, 답례문화, 선물관행 등의 사회문화적, 조직문화적 요인 제거를 위한 고민이 필요하다.

Session 1

부패방지법 제정의 의미와 향후 부패방지 제도의 발전방향에 대한 토론문

토론자 : 이 현 (시민과 함께하는 변호사들 공동대표, 변호사)

부패방지법 제정의 의미와 향후 부패방지 제도의 발전방향에 대한 토론문

 이 현 변호사 (시민과 함께하는 변호사들 공동대표)

발제문에서 지적한 바와 같이 부패방지법의 제정은 지난 10년간 반부패 인프라를 구축하고 공직사회에 청렴문화를 확산·정착하는 데에 기여하였고, 우리나라 공직 사회의 부패도는 지난 10년간 꾸준히 개선되었으나, 제도적 한계 등으로 큰 부패의 개선에는 기여하지 못하였다는 점에 동의한다. 그리고 우리나라의 부패방지 제도의 발전방향으로서 국가적 반부패시스템의 재구축, 실효성 있는 반부패 정책의 추진, 시민단체 및 국제기구와의 협력적 거버넌스 강화 등을 제시한 점에 관하여도 큰 틀에서 공감한다.

권력 부패(공직비리)라는 것은 인류역사와 그 기원을 함께하였다고 할 정도로 오랜 역사를 가진 문제라고 한다. 국제적으로 높이 평가되는 우리나라 산업화·민주화의 이면에는 권력자와 공직자 및 사회지도층의 도덕적·윤리의식의 해이, 실종이라는 그늘이 존재하였다. 역대 모든 정권들은 권력 부패 척결의 의지를 천명하면서 출범하였으나, 이는 구호에 그치고 2명의 대통령이 뇌물죄로 구속되는 등 대부분 정권이 권력 부패에 연루된 것으로 드러났다. 깨끗한 정권으로 기대되었던 노무현 정부조차 권력층의 공직 비리 사실이 밝혀지거나 의혹이 제기되어 많은 국민들을 실망하게 하였다. 이명박 정부도 수차례 “공직사회의 부정에 단호하게 대처하겠다”고 공언하였으나, 최근 저축은행 사건, 함바 사건, 검사 스폰서 문제 등을 비롯해 끊임없이 발생하는 권력기관의 부패 사건을 바라보면서 현 정부에서 권력 부패가 척결될 것이라 믿는 국민들은 그리 많지 않다고 본다.

국제투명성기구가 발표한 2009년 부패인식지수에서 우리나라는 10점 만점에 5.5점으로 39위에 불과해 세계 10위권의 경제력을 자랑하는 국가로서는 부끄러운 수준이었다. 얼

마전 국민권익위원회의 조사결과에서는, 내국인과 국내 거주 외국인 절반 이상이 ‘공직 사회가 부패하다’고 인식한다는 것이고, ‘부패에 관용적인 사회문화’를 가장 큰 발생 원인으로 들었다고 한다. 권력 부패를 해결한다는 문제는 우리나라 선진화의 가장 큰 걸림돌이라고 지적되는 우리 사회의 신뢰와 소통 및 통합의 문제를 해결하는 일이다.

권력 부패에 대해서는 공직자가 스스로 공직사회가 부패하다는 우리 국민의 인식을 타할 일이 아니라, 공직윤리에 벗어나는 비리행위를 단호히 물리쳐야 한다는 의식을 가지고 처신하도록 하는 것이 무엇보다 필요하다. 이에 대하여 공직자에게 과거 권위주의식 무한정 의무만을 강요할 것이 아니라, 부패방지법 제9조 공직자의 생활보장, 제9장 부패 행위 등의 신고 및 신고자 보호 등에 있어 공직비리의 원인을 제거할 수 있는 실질적인 여건도 반드시 마련되어야 할 것이다.

권력 부패의 대표적인 뇌물죄에 대해 법원이 무관용의 원칙을 적용하여 엄정하게 처벌하고 이에 대해 대통령이 함부로 사면권을 남용하지 않아야 할 것이다. 뇌물을 받아서 자신이 감당하지 못할 불이익이 있다면 뇌물을 받는 행위는 사라지게 될 것이고, 뇌물을 주어도 자신에게 이득이 없다면 뇌물을 주는 행위는 사라지게 될 것이라고 믿는다.

소위 스폰서가 건네는 금품이나 향응에 대하여 공무원에게 높은 직업윤리가 요구되고 공무원에게 청렴의무가 부과되는 이상, 이를 형법상 뇌물죄의 적용대상이 되도록 별도의 구성요건을 신설하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 그렇지는 못하더라도, 부패방지법 제7조 공직자의 청렴의무, 제8조 공직자의 행동강령 등 일반조항에 형법상 뇌물죄의 적용이 어려운 부분을 보완적으로 적용하게 하는 방안을 강구할 수도 있을 것이다.

나아가 이번 사법개혁의 논의과정에서 입법화하기로 한 전관예우 문제를 비롯하여 ‘스폰서, 떡값’ 문제에 관하여 공무원윤리법이나 법관윤리강령 및 검사윤리강령에서 받을 수 있는 선물과 받을 수 없는 선물을 구분하여 금지된 선물을 받았을 때 공직자윤리위원회 등에 신고하여 법에 따라 반환하거나 보상받게 하는 방안 등을 마련하여 권력 비리를 규제하는 법원·검찰 등 사법기관에 대한 공정성과 국민의 신뢰를 회복하도록 하여야 할 것이다.

권력 부패를 제도적으로 막기 위해서, 권력 부패의 원인을 제공할 수 있는 행정권한의

과도한 집중과 규제 위주의 제도를 개선해야 할 것이다. 특히 제왕적 대통령제도가 권력 부패의 근본적 원인이라는 시각에서 개헌을 통해서라도 대통령에게 제왕적 권한이 집중되는 체제를 개혁해야 할 것이라는 주장도 제기된다.

또한 공직자를 감시·감독하고 견제하는 검찰, 경찰, 감사원 등 사정기관이 본래의 역할을 다하도록 해야 하며, 그 역할을 다할 수 있도록 공직비리를 통제하는 기관이 권력으로부터 독립되도록 해야 할 것이다. 최근 국회의 사법개혁 과정에서 권력 부패에 대한 제도적 방안에 해당하는 공직자비리수사처의 도입이 논의되었다가 결국 무산되었다. 이 제도의 도입에 찬성하는 여론이 높다는 사실은 국민 대다수가 권력 부패에 대해 검찰의 엄정한 수사를 요구하고, 그간의 검찰 수사결과를 불신한다는 점을 반증한다. 그러나 이 제도의 도입을 주도하는 측에게는 권력 부패 등 거악에 맞서는 검찰의 본래적 기능을 부인하고 검찰의 권한을 무력화시키려는 정치적 의도가 있었다는 지적이 있다.

‘부패에 관용적인 사회문화’를 변모시키고 국민들이 바라는 진정한 권력 부패에 대한 대책을 강구함에 있어서는 새 제도의 도입에 대한 소모적인 논쟁 보다는, 현행 제도 하에서 권력 부패를 다루는 사정기관이 본래의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 하는 것이 가장 현실적인 최선의 대책이라는 점을 강조하고자 한다.

Session 1

참여연대의 반부패제도 개선 과제 제안

토론자 : 이 태 호 (참여연대 사무처장)

참여연대의 반부패제도 개선 과제 제안

 이태호 사무처장 (참여연대)

1. 들어가며

- ▶ 부패방지법이 제정된 지 10년을 맞는 2011년, 부실저축은행사태 등을 계기로 다시 반부패 문제가 사회적 화두가 되고 있음.
- ▶ 부패방지법의 제정은 1990년대 초반부터 진행된 한국 시민사회 반부패운동의 소중한 성과임.
- ▶ 여기서는 부패방지법 제정의 역사적 의의에 대해서 다시 언급하기 보다는 토론문을 대신하여 참여연대가 최근 제안한 반부패 제도개선 과제를 간략하게 제시하고자 함.

2. 참여연대의 반부패제도 개선 제안

- ▶ 여기서는 가장 시급하게 도입되어야 할 반부패제도 개선 과제를 참여연대가 최근 입법청원하거나 국회에 제안한 4개의 법률안 중심으로 제시하고자 함
- ▶ 4개의 법률안은 고위공직자비리수사처 법안 제정안, 부패방지 및 국민권익위원회 설치에 관한법률(이하 부패방지법) 개정안, 공직자윤리법 개정안, 정보공개법의 개정안임.
- ▶ 4개의 법률안 외에도 이미 도입된 주민소송제를 국가 차원으로 확대하여 국가기관의 세금낭비에 대해 국민이 직접 소송을 제기할 수 있도록 하는 국민소송법(납세자소

송법) 제정안이 이미 국회에 제출되어 있음. 이 법안도 국회에서 장기적으로 검토되어야 할 것임

1) 고위공직자의 부패행위와 범죄를 수사하는 ‘고위공직자비리수사처’법안 제정

- 참여연대는 지난해 6월 16일 ‘고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률’ 제정안을 국회에 입법청원 하였음.
- 참여연대의 청원안은 검사를 비롯한 특정 고위공직자의 권력형 부패와 범죄를 수사하고 이에 대한 기소를 담당하는 독립기구로서 고위공직자비리수사처 설치와 운영을 규정하고 있음.
- 지난 해 진행된 ‘스폰서 검사’에 대한 수사나 ‘그랜저 검사’에 대한 수사에서 드러났듯이 검찰을 견제하고 수사하는 기구의 필요성이 더욱 높아진 상황임.
- 참여연대가 제출한 입법청원안의 주요 내용은 다음과 같음.
 - ① 고위공직자의 비리 수사과 기소를 담당하는 공직자비리수사처의 설치 운영
 - ② 수사대상이 되는 고위공직자의 범위를 검사 및 판사, 국회의원, 고위공무원 등과 대통령 친인척 등으로 특정하고 수사대상이 되는 범죄도 형법상 뇌물죄 및 공무원범죄 등으로 특정,
 - ③ 수사처의 독립성확보를 위해 수사처장 추천위원회를 구성하여 2인을 추천하여 대통령이 임명하되 인사청문회를 거치도록 하고, 예산 편성의 독립성 부여, 조직과 운영에 필요한 사항을 수사처 규칙으로 정하도록 함.
- 고위공직자비리수사처 도입은 부패방지법 입법운동을 시작하면서부터 제기한 문제이고 참여연대가 최초 입법청원한 부패방지법법안에는 포함되어 있었으나 검찰의 반발로 입법화되지 못했었음.
- 올 해 국회 사법개혁특별위원회에서 고비처 대신 검사와 판사 등의 부패범죄를 수사하는 특별수사청 논의가 진행되었으나 검찰의 반발로 무산된 바 있음. 검찰 권한의 견제와 권력형 부패의 척결을 위해서는 고위공직자비리수사처의 설립이 절실한 상황임.

2. 공공기관의 범위 확대하고, 공익제보자 보호 범위 강화하는 부패 방지법 개정

- ▶ 부패방지법은 2001년 제정된 이후 몇 차례 개정되어 공익제보자에 대한 보호 보상이 상당수 개선되었지만 여전히 보완되어야 할 부분이 있음
- ▶ 참여연대는 지난 해 12월 부패신고의 대상과 보호되는 공익제보자의 범위를 확대하기 위해 공공기관의 범위를 확대하고 공익제보자에 대한 보호 장치를 강화하는 ‘부패방지과 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률’ 개정안을 유원일 의원에게 제안하였고 이를 유원일 의원이 발의했음.
- ▶ 참여연대가 제안한 개정안의 주요 내용은 다음과 같음.
 - ① 부패방지법 상 신고대상이 되는 공공기관의 범위에 각급 사립학교를 포함
 - ② 국민권익위원회에 부패신고의 진위 확인을 위한 조사권한 부여
 - ③ 부패신고와 공익제보자 보호 준용 규정을 부패행위를 수사기관에 고소·고발한 경우와 언론기관에 제보한 경우 등까지 확대
 - ④ 부패신고자에 대한 보복행위에 대한 형사처벌 조항 강화
 - ⑤ 국민감사청구에 있어 국민감사를 청구할 수 없는 예외조항인 ‘1. 국가의 기밀 및 안전보장에 관한 사항’ 삭제
 - ⑥ 비위면직자 취업제한 조항을 퇴직 후라도 재직 중 직무관련 부패행위로 유죄가 확정된 경우까지 확대하는 것임.
- ▶ 국민권익위원회의 조사권 부여 문제는 고위공직자비리수사처의 도입과 불가분의 관계에 있음. 하지만 그 이전이라도 부패신고자 보호의 범위를 확장하기 위한 부패방지법의 개정은 시급하게 처리되어야 할 것임.

3. 고위공직자의 공직윤리를 제고하고 이해충돌을 막기 위한 공직자 윤리법 개정

- ▶ 참여연대는 고위공직자의 공직윤리를 제고하고 직무수행과정 및 퇴직 후의 이해충돌을 방지하기 위해 2010년 11월 조승수 의원실과 함께 공직자윤리법 개정안을 제

안한 바 있고, 그 내용을 다시 2011년 6월 입법청원한 바 있음.

▶ 참여연대가 입법청원한 공직자윤리법 개정안의 주요 내용은 다음과 같음

- ① 공직자윤리법에 공직자의 청렴의무와 이해충돌 회피 의무를 명확히 규정
- ② 재산등록/공개 제도를 강화하여 등록재산의 취득경위, 일자 및 소득원 등을 소명하도록 의무화하여 재산등록내용 심사 실질화
- ③ 퇴직대통령을 재산 등록/공개 대상에 포함하고 직계존비속의 고지거부권 삭제
- ④ 기존 공무원행동강령에 규정된 선물수수의 금지와 이해충돌의 회피 등을 공직자윤리법에 포함
- ⑤ 직무외 소득제한 조항을 두어 공직자가 공직에 전념하도록 함
- ⑥ 퇴직후취업제한제도 대폭 강화. 특히 퇴직공직자가 현직공직자를 대상으로 한 로비행위를 처벌하는 행위제한 규정의 도입

▶ 올해 부실저축은행사건을 계기로 퇴직공직자의 전관예우를 막기 위해 지난 6월 말 공직자윤리법 개정이 이뤄졌음. 그 주요한 내용은 퇴직후취업제한제도를 강화하고, 고위 퇴직공직자의 경우 1년간 업무취급제한제도를 신설하고, 청탁행위 등을 제한하고 처벌하는 행위제한제도를 도입하는 것임.

▶ 공직자윤리법의 개정은 환영할 만한 일이지만 퇴직공직자의 이해충돌을 규제하는 내용으로 여전히 현직공직자의 이해충돌을 막기 위한 제도는 법률화되지 못하고 있음. 현직공직자의 이해충돌 방지제도는 대통령령인 공무원행동강령으로 규정되어 있고 그 실효성이 떨어지는 상황임.

▶ 공직자에 대한 선물과 향응에 대한 신고제 도입, 이해충돌의 회피, 주식매수선택권에 대한 백지신탁제 도입 등 현직공직자의 공익과 사익의 충돌을 방지하는 제도를 법제화하는 논의가 시작되어야 할 것임. 얼마 전 국민권익위원회에서 추진하고 있다고 보도된 ‘공직자의 청탁 수수 및 사익 추구 금지법’ 논의가 시민사회와 함께 이뤄져야 할 것임.

4. 허위공개 처벌하고 정보공개 범위를 확대하는 정보공개법 개정

- ▶ 정보공개법은 직접적인 반부패제도는 아니지만 국민의 알권리에 기반하여 정부의 투명성을 높이는 제도로 광의의 반부패제도로 볼 수 있음.
- ▶ 참여연대는 지난 해 11월 국민의 알권리를 확장하기 위해 정보를 위조·변조하거나 허위로 공개한 경우 처벌하도록 하고, 정보공개 범위를 대폭 확대하는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’ 개정안을 백원우 의원에게 제안하여 백원우 의원이 이를 발의한 바 있음.
- ▶ 참여연대가 제안한 정보공개법 개정안의 주요내용은 다음과 같음.
 - ① 공공기관의 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 적극적으로 공개하여야 한다는 정보공개 원칙을 정보공개법에 명시
 - ② 공공기관이 생산·보유하는 정보를 실시간 또는 사전적으로 공개하는 제도를 도입
 - ③ 정보목록의 빠짐없는 공개
 - ④ 자의적 비공개 방지를 위해 비공개 대상 축소 및 구체화하고 비공개 대상 정보라도 공익상 필요한 경우에는 공개하도록 의무화
 - ⑤ 외부전문가 위촉비율을 2분의 1 이상으로 하여 정보공개심의회를 활성화
 - ⑥ 청구인이 원할 경우 사본·복제물 교부 의무화
 - ⑦ 이의신청 및 행정심판의 공정성 및 신속성 제고
 - ⑧ 정당한 정보공개에 대한 신분상 불이익 금지
 - ⑨ 정보를 위조·변조하거나 허위로 공개한 경우 등에 대한 벌칙 규정 신설
- ▶ 정보공개법 개정을 위해 행정안전부와 시민사회가 2007년 말 3개월여의 논의 끝에 구체적인 최종안을 만든 바 있음. 하지만 새 정부 출범과 함께 합의안을 추진은 없었던 것이 되었음.
- ▶ 정부에 대한 신뢰는 정부가 가진 정보의 투명한 공개에서 시작되는 것으로 정보공개 확대와 정보공개법의 개정은 지금 당장 추진되어야 할 사안임.

Session 1

부패방지법 제정의 의미와 부패방지제도의 발전방향에 대한 토론문

토론자 : 심 재 승 (청주대 행정학과 교수)

부패방지법 제정의 의미와 부패방지제도의 발전방향에 대한 토론문

 심재승 교수 (청주대 행정학과)

- ▶ 우리나라는 그동안 어느 정권이나 부패 척결과 투명성제고를 국가의 시책으로 내 걸고 있었지만 획기적인 개선을 이루지 못하고 있으며 권력형 비리와 부패로부터 자유로운 정권이 없었음. 왜 우리는 이토록 오랜 시간동안 반부패 정책이 효과를 발휘하지 못하고 있는가? 우리는 부패인식지수가 OECD 평균을 넘어 궁극적으로 9점대로 올라갈 수 없는 국가인가? 오늘 발제문은 이 질문에 대한 다양한 답안을 제시하고 있음.
- ▶ 지난 6월28일이 부패방지법이 국회를 통과한지 10년이 되었음. 우리사회는 오랜 기간 관행화된 사회 곳곳의 부패로 몸살을 앓아왔지만 부패방지를 위한 기본법안을 마련하지 못했음. 그러나 시민사회의 자발적 노력으로 부패방지법안을 마련하여 국회에 청원하였고 우여곡절 끝에 10년전(2001년) 6월 국회를 통과. 이는 우리나라의 부패방지를 위한 새로운 출발점이 되었음.
- ▶ 그러나 최근 저축은행사태가 계기가 되기는 하였지만 발제문에서 지적된 바와 같이 우리나라는 여전히 부패로부터 자유롭지 못하고 사회 곳곳이 부패가 만연하고 있음을 확인할 수 있음. 부패방지법이 시행된 지 10년이 되었지만 여전히 많은 문제점들이 우리 앞에 놓여 있음. 발제문의 지적처럼 부패방지법 중 많은 조항이 개정을 필요로 하며 나아가서는 효율적인 부패방지를 위한 시스템의 전반적인 개선도 필요한 시점에 오늘의 심포지움은 대단히 의미있다고 사료됨. 또한 부패방지법 제정 10년을 맞아 부패방지법 제정의 역사를 재확인하고 현행 부패방지법과 제도 전반에 대한 점검을 통하여 향후 보다 효과적인 부패방지를 위한 방안에 대한 기회를 제공

하는 자리이며 또한 이 의도에 상응하는 발제문임.

▶ 우리나라 부패의 심각한 문제는 발제문이 지적하는 것처럼 정치인이나 일반공무원 등에 의한 일반적 부패수준을 넘어서 부패 방지의 최후 보루가 되어야 할 검찰·경찰·감사원·금융감독원 등 사정기관 자체가 부패하고 있다는 점이며 이는 제도도 중요하지만 사람의 문제에 직결되기도 한다는 방증임. 따라서 부패전담기구로서의 국민권익위원회의 전환, 고위공직자비리수사처와 같은 강력하고 독립적인 수사기구의 설치, 조사기능의 부여 및 법적 강제력 강화 등에 더하여 국민권익위 산하의 청렴문화교육기관을 별도 설립하여 체계적 부패교육의 실시도 필요하다고 여겨짐. 또한 방송매체와 공조하여 부패가 사회에 미치는 영향을 특정시간대에 지속적으로 홍보하는 한편, 초등학교부터 부패관련내용을 정규 과목으로 하여 철저한 부패교육을 실시하는 것도 한 방편일 것임.

▶ 한편 오늘의 발제문과는 별도로 부패가 사회경제에 미치는 현황을 살펴보면 경제수준과 부패인식지수 간에는 대체로 상관관계가 성립됨. 경제수준이 높으면 부패인식지수도 높고 경제수준이 낮으면 부패인식지수도 낮아진다는 의미. 그러나 오늘날 경제력이 세계 10위권에 있는 우리나라는 예외적으로 부패인식지수는 세계 40위권 언저리에서 벗어나지 못하고 있음. 즉 경제력에 걸맞지 않은 부패문화를 갖고 있음. 반대로 말하면 만연한 부패문화에 비해 너무 잘 살고 있다는 것임. 발제문을 참고로 세계투명성기구가 발표한 2010년 우리나라의 부패인식지수는 10점 만점에 5.4(OECD국가 평균 7점)으로 세계 178개국 중 39위임(아시아 국가의 순위를 보면 싱가포르가 9.3으로 공동 1위, 일본이 부패지수 7.8, 대만은 5.6임). 경제수준과 부패인식지수 간의 관계를 정리해 보면,

- TI: 부패지수가 1포인트 높아지면 지하경제(2000년대: 한국의 지하경제는 GDP의 20%대 중반)가 5.4%하락
- 한국개발연구원(KDI: 2009): 2009년 5.5점인 우리나라의 청렴도가 7.0점으로 개선될 경우 경제성장률은 최대 1.4%포인트 높아질 것으로 분석
- 한국행정학회(2009): 국가청렴도가 1점 올라가면 1인당 국민소득이 4천713달러 증가 전망.
- 서울시립대 반부패행정시스템연구소: 청렴도가 1점 상승하면 외국인투자관심도 26%, 1인당 교역이 31%, 1인당 GNP 25% 상승 전망

- 2010년 한국의 부패인식지수는 5.4로 OECD 30개국 평균 7.0에 비하면 1.6포인트 정도 낮은 편(1인당 GDP 약7천5백달러에 해당).
 - 세수효과와 관련하여 부패인식지수 1포인트 상승에 따라 2010년 세입액(약260조)의 약 10~15%의 증가 효과.
- ☞ 우리나라가 OECD 국가들의 평균정도의 부패인식지수를 가진다면 1인당 GDP는 2만 7천달러 이상이 되고 GDP도 1조3천5백억달러 이상됨. 이는 2010년도 세계 10대 경제대국인 러시아(1조4769억달러), 9위인 캐나다(1조5367억달러)에 거의 육박하는 규모로 OECD국가 평균정도의 청렴으로 언제든지 세계 10위권 경제대국에 들어갈 수 있다는 의미.
- 경제발전과 부패와의 불균형 때문에 사회가 불안정해짐. 부패의식이 높은 사람과 그렇지 못한 사람이 공존하기 때문에 갈등도 높아짐. 지금까지는 부패한 가운데서도 어느 정도의 외형적 성장은 이루어왔지만 한 차원 높은 진정한 발전을 위해서는 더 이상의 부패가 허용되어서는 안됨. 부패방지법이 강력한 법적 강제력과 국민권익위가 수사권을 가진 강력하고도 독립된 부패전담기구로서의 새로운 환생이 절대적으로 필요시 되는 이유임.

Session 1

부패는 권력에서 나온다.

권한 남용 방지와 권한 행사의 투명화 장치가 필요하다

토론자 : 김 낭 기 (조선일보 논설위원)

부패는 권력에서 나온다. 권한 남용 방지와 권한 행사의 투명화 장치가 필요하다

 김 낭 기 논설위원 (조선일보)

1. 부패방지법과 권익위 활동에 대한 평가

1) 부패방지법 제정 이후 활동은 긍정적이다.

발제문대로 부패는 공직자 개인의 도덕과 윤리, 법과 제도의 허점 연고주의·적당주의 같은 사회문화적 환경 등 여러 요인이 복합적으로 작용하는 것이다. 부패방지법 제정을 계기로 이런 여러 측면에 초점을 맞춰 다양한 활동을 펴온 것은 긍정적으로 평가할 만하다.

공공기관의 청렴도 측정과 청렴교육을 통한 반부패 문화의 확산, 공무원 윤리교육과 윤리강령 제정은 부패의 개인적 요인과 사회문화적 요인에 초점을 맞춘 것이라 할 수 있다. 법령상 부패유발요인을 분석·발굴해 소관 기관에 개선을 권고한 것은 법과 제도적 요인에 초점을 맞춘 활동으로 볼 수 있다. 5,808개의 법령을 평가해 1,058개(18.2%) 법령에 대해 2,479건의 부패유발요인을 발굴해서 개선을 요구했고, 개선의견 수용률이 2009년 85.3%, 2010년 90.7%나 됐다고 하는데 이는 무엇보다도 중요한 활동이었다고 본다.

2) ‘사소한’부패는 과연 줄어들었을까

발제자는 국제투명성기구가 조사한 한국사회의 부패인식지수가 2000년 4.0점에서 2005년 5점, 2010년 5.4점으로 꾸준히 높아진 점, 일반 국민들의 부패 수준에 대한 인식이 2003년 64.6%에서 2010년 54.1%로 낮아진 점 등을 들어 공무원의 부패 수준이 전반적으로 개선되고 있다고 평가했다. 그러면서 스폰서 검사 사건, 부산저축은행 사건 등으로 미뤄볼 때 검찰·경찰·국세청·감사원·금감원 같은 권력 및 사정 기관이 관

련된 권력형·정치형 부패는 조금도 줄어들지 않고 있다고 했다.

권력형·정치형 부패가 별로 개선되지 않았다는 지적은 충분히 수긍할 만하다. 그러나 사소한 부패가 정말로 과거보다 줄어들었는지는 회의적이다. 각종 지표 조사에선 개선된 것으로 나오지만, 지표 조사는 조사 시기를 전후해 사회적 이목을 끌 어떤 부패 사건이 있었는지 없었는지, 부패 문제가 언론의 집중 조명으로 사회적 관심을 끌었는지 여부 등에 따라 달라질 수 있을 것이다.

한국형사정책연구원 통계에 따르면 공무원 수취 적발 건수는 2000년 455건, 2003년 490건, 2006년 367건, 2008년 405건, 2009년 464건으로 큰 차이를 발견하기 어렵다. 이걸 보면 공직자 부패가 아직 크게 개선된 것은 아닌 것으로 추정되기도 한다. 다만 발제문대로 환경, 위생, 식품 등의 분야에선 부패가 줄고 건설, 건축 분야에선 그대로 남아 있는 등 행정분야에 따른 부패 발생 빈도의 변화는 있을 것이다.

요즘 언론에 보도되고 있는 사례만 봐도 공무원 부패는 아직도 과거와 큰 차이가 없는 느낌이다. 지자체 복지 담당 공무원들이 빈곤층 등 복지정책 수혜자들에게 돌아가야 할 돈을 착복하는 새로운 유형의 범죄도 생겨났다. 복지정책이 강화되면서 복지 대상자, 분야, 예산이 증가하는 시대변화에 따른 범죄다. 지자체장을 민선으로 뽑은 뒤 지자체장이 승진 대가로 뇌물을 받는 인사 비리도 민선 지자체 시대 개막 이후 새로 등장한 비리다.

2. 부패방지 위해 권익위가 중점을 뒀으면 하는 활동 내용

부패는 권력(권한 또는 힘)에서 나온다. 공무원 각자가 갖고 있는 권한 또는 특정 기관이 기관으로서 갖고 있는 권한이 부패의 원천이다. 검찰, 경찰, 국세청, 공정위, 금감원이 권한이 셀수록 부패가 많이 따른다. 건설과 건축을 담당하는 국토해양부는 국가 전체 규제 총량의 22%에 해당하는 1,592건의 인·허가권을 갖고 있다. 그런 국토부 공무원들에게 부패가 빈발하는 것은 필연적인 현상이다. 국민연금공단이 연금을 주식에 투자하면서 친분이 있는 증권사를 골라 거래를 맡기고, 인사를 안 왔다고 증권사의 등급을 깎고 한 사실이 얼마 전 드러났다. 이 역시 국민연금과 증권사 간의 甲乙관계라는 관계에서 빚어진 일이다.

따라서 부패를 줄려면 공무원 개인 또는 특정 기관이나 부서의 권한을 줄이거나 권한 행사를 투명하게 해 가급적 남용을 하지 못하도록 해야 한다. 부패를 막으려면 부패의 원천이라 할 수 있는 ‘권한 남용’을 막을 수 있어야 하는 것이다.

1) 부패유발요인의 분석·발굴을 더 체계화·강화해야 한다.

이런 점에서 권익위가 부패방지법 제정 이후 해온 부패유발요인의 분석·발굴과 개선 요구 활동을 특히 주목한다. 여기서 중요한 문제는 부패유발요인을 얼마나 체계적이고 빈틈없이 골라내느냐 하는 것이다. 발제문에 보면 ‘법령에 근거 없는 규제를 신설·강화하거나 불명확한 기준으로 인한 예측가능성 저해 등 불합리한 행정규칙’이 예시되어 있다. 권한 남용과 이로 인한 부패는 권한의 범위와 내용이 불명확하거나, 재량권이 너무 크거나, 담당 공무원 한 명에게 권한이 집중돼 있거나, 공무원들 사이의 권한 행사를 상호 체크할 수 없거나 할 때 일어나기 쉽다. 앞으로 부패유발요인의 발굴·분석을 좀 더 체계적이고 과학적으로 할 수 있는 방안을 짜낸다면 부패방지에 큰 기여를 할 것으로 본다.

나아가 공무원 의사결정 과정을 보다 투명하게 하는 장치를 마련할 필요도 있다. 아무리 권한을 갖고 있더라도 그 권한 행사 과정이 공개적이고 투명하다면 권한남용과 이로 인한 부패 발생을 줄일 수 있을 것이다. 예컨대 위원회의 경우 회의록을 있는 그대로 작성하고 회의 뒤 곧바로 일반인이나 시민단체가 열람할 수 있게 한다든지, 인·허가 결정 과정을 있는 그대로 문서에 남겨 나중에 검증을 받을 수 있도록 하는 방안이다.

권익위는 발굴한 부패유발요인이 어떤 것들인지, 관련 부서가 이를 어떻게 개선했는지를 국민에게 공개해 여론의 검증을 받게 하는 것도 검토할 필요가 있다. 아울러 문제의 법령을 개선한 뒤 실제로 부패가 얼마나 줄어들었는지도 추적 조사해 미흡한 점이 있으면 보완해 나가야 한다.

2) ‘공직자 청탁 수수 및 사익 추구 금지법’ 제정 꼭 필요하다.

권익위가 전관예우 문제와 관련해 공무원들에게 퇴직 공무원들을 만났을 경우 그 내용을 기록해 보고하게 하는 법 제정을 추진한다고 한다. 갓 퇴직한 공무원이 현직을 만나거나 접촉해서 청탁을 하면 우리 문화에서 현직이 물리치기 쉽지 않을 것이다. 청탁은 곧 부패로 연결되기 쉽다. 이를 막으려면 현직이 1~2년 전 퇴직한 공무원을 만났을 때는 만난 사람, 목적, 일시, 장소, 대화 내용을 구체적으로 적어 보고하게 하는 제도의 마련은 꼭 필요하다. 전관예우 관행이 심한 특정 기관들의 공무원에 대해선 아예 매월 의무적으로 이런 보고서를 써내게 하는 제도도 도입해야 한다. 보고를 하지 않거나 거짓 보고를 하면 형사처벌하는 규정도 뒤야 한다. 이렇게 강력하게 해야 이 제도가 유명무실해지지 않고 실효성을 가질 수 있을 것이다.

3. 독립된 수사기구 꼭 필요한가

1) 고위공직자비리수사처 신설과 권익위에 조사권 부여 문제

발제자는 반부패정책의 한계로 고위공직자비리수사처 등 독립적 수사기구 설치와 권익위에 조사권 부여가 관철되지 못한 점을 들면서 특히 권력형·정치형 부패 척결을 위해 독립적인 반부패 전담기구 설치 필요성을 강조했다. 현재 검찰이나 감사원 같은 사정기관이 제 역할을 다하지 못하고 있다는 걸 부인할 사람은 없을 것이다. 이들 기존의 사정기관들이 공비처 신설 등을 조직이기주의 차원에서 반대하고 견제한 것도 사실이다.

그러나 공비처 같은 별도의 수사기구가 과연 기대하는 효과를 낼 수 있을지 회의적이다. 첫째는 독립성과 중립성 문제다. 공비처가 제 기능을 하려면 기존의 검찰과 달리 정권 눈치보지 않고 독립적으로 수사할 수 있어야 한다. 옛날 부패방지위원회가 제시한 공비처 신설안을 보면 공비처장 임명 제청권을 부방위에 두도록 하고 국회 인사청문회와 임명 동의를 거치도록 했다. 당시 부방위는 입법, 행정, 사법부가 각 3명씩 위원을 추천해 구성했다. 이런 부방위가 공비처장을 임명 제청하면 임명권자인 대통령의 영향을 받지 않고 독립성과 중립성을 유지할 것이라고 본 것이다.

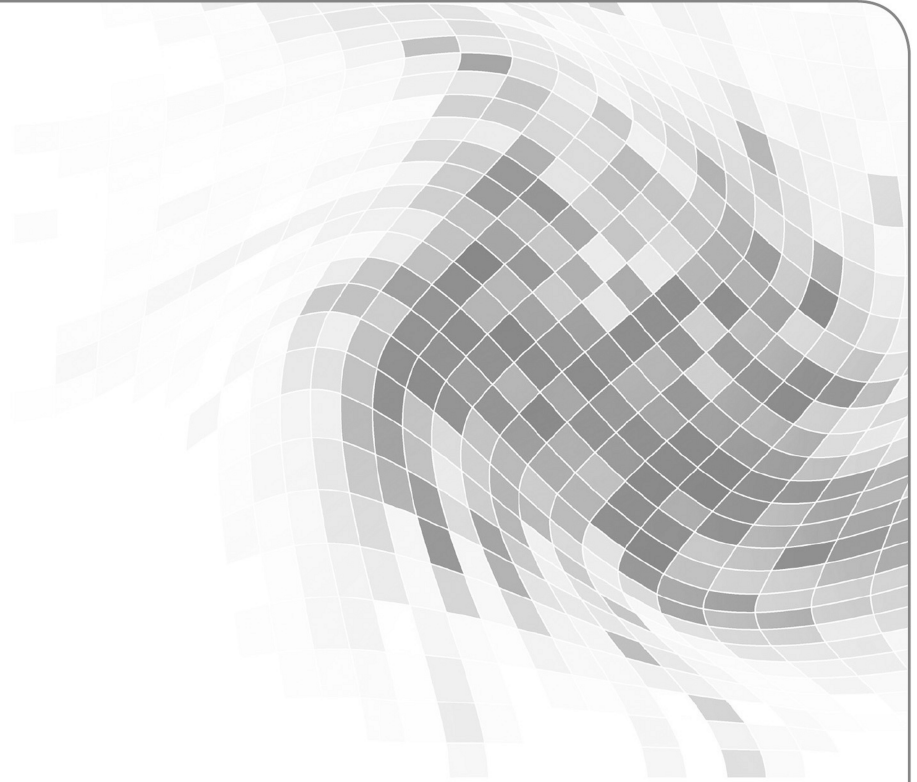
그러나 그런 임명 과정을 거친다고 해서 공비처가 정권의 영향에서 벗어나 독립적으로 수사할 수 있을지는 의문이다. 국가인권위원회가 그 예일 수 있다. 인권위는 독립적 기관으로 만들었지만 노무현 정부 때와 이명박 정부 때의 활동상이 전혀 다르다. 노무현 정부 때는 진보 좌파적 입장, 이명박 정부에선 보수 우파적 입장에서 활동했다. 공비처 역시 누가 처장이 되고 그를 어떤 식으로 임명하든 정권의 영향에서 벗어나기 어려울 것이다. 그 가장 큰 원인은 종국적인 임명권자가 대통령이라는 사실 때문이다. 우리 정치 현실에서 대통령이 임명권자라는 사실이 갖는 현실적인 힘은 상상 이상이다. 현재 검찰총장도 국회 인사청문회와 임명 동의를 받는다. 법무부장관이 부당하다고 판단되면 거부할 수도 있게 돼 있다. 그럼에도 검찰이 독립성과 중립성을 유지하지 못한다는 비판이 많다. 그 가장 큰 원인 역시 검찰총장을 대통령이 임명하기 때문이라고 생각한다. 그런데 민주주의 국가 조직 원리상 정부기관장을 대통령이 임명하지 않을 도리는 없다. 대법원장과 헌법재판소장까지 대통령이 임명하고 있다.

공비처의 수사 대상은 판검사, 국회의원, 장차관, 시도지사, 군 장성 같은 고위직이 될 텐데 공비처가 이런 사람들을 수사할 때 여·야에 따라, 또는 정권 입맛에 맞춰 한다면 수사의 독립성은 그것으로 끝나는 것이다.

두번째는 수사 효율성 문제다. 권력층 비리를 수사하려면 평소 광범위한 범죄 정보 수집 능력, 오랜 수사 경험에서 나오는 수사 능력(신문 능력, 증거 수집 능력 등), 탄탄한 팀워크를 갖추고 있어야 한다. 이런 능력을 하루 아침에 쌓을 수는 없다. 공비처가 이런 능력 면에서 기존 검찰을 능가하려면 수십년 세월이 필요할 것이다.

2) 검찰 견제 장치를 마련하는 게 더 낫다.

공비처의 독립성과 효율성 확보에 이런 문제가 있다면 권력층 비리 수사는 검찰에 맡길 수 밖에 없다. 그러기 위해선 검찰이 수사권과 기소권을 남용하지 못하도록 견제장치를 만들어야 한다. 일본의 검찰심사회가 한 예가 될 수 있다. 일본 검찰심사회는 검찰이 아니라 법원에 설치돼 있다. 검찰이 권력층 인사를 불기소 하면 일반 시민들로 구성된 검찰심사회가 검토해 재수사나 기소 결정을 내릴 수 있다. 기소 결정을 내리면 법원에 의해 강제 기소되고 법원이 변호사 중에서 검사 역할을 할 사람을 지정해 공소유지를 하게 한다. 권력층 비리를 고발한 사람이나 단체는 수사 결과가 미흡하다고 판단되면 검찰심사회에 심사를 요구할 수 있게 돼 있다. 일본 정계 최대 실력자로서 정치자금법 위반 혐의를 받은 오자와 이찌로 전 민주당 간사장이 이런 절차를 거쳐 기소됐다. 기소 여부를 배심원들이 결정하는 인사들이 관련된 사건의 경우는 기소 여부를 반드시 배심원 심의를 통해서 하도록 하면 검찰이 정치적 고려에 따라 특정인을 기소 또는 불기소하는 것을 상당 부분 막을 수 있을 것이다. 검찰심사회나 대배심제나 부작용도 있지만, 검찰 견제 장치가 미흡한 우리 현실에선 그래도 충분히 도입할 만한 제도다.



Session 2

- **청렴도 측정방식의 진단을 통한 합리적인 개선방향**

주제발표 _ 금현섭 교수(서울대 행정대학원)

- **공직자 행동강령 운영 성과의 반성 및 발전방향**

주제발표 _ 이정주 수석연구원(서울시립대 반부패시스템연구소)

사 회 _ 전수일 교수(광운대)

토 론 _ 박중훈 선임연구원(한국행정연구원)

김태일 교수(고려대 행정학과)

양종삼 과장(권익위 청렴조사평가과)

채원호 교수(가톨릭대 정경학부)

임 철 감사담당관(대전광역시 교육청)

이상범 과장(권익위 행동강령과)

청렴도 측정방식의 진단을 통한 합리적인 개선방향

 **금현섭** 교수 (서울대 행정대학원)

1. 청렴도 조사의 의의와 성과

부패방지법이 제정된 지 10년이 지났음에도 불구하고 우리사회에서의 부패수준, 특히 공공부문에서의 부패수준에 대한 평가는 그리 높지 않다. 아니 낮다. 이러한 평가에 대해 일부에서는 그동안의 부패방지를 위한 노력에 대한 회의와 비판을 가하기도 한다. 하지만 그 보다는 부패 자체가 일종의 사회성을 띠면서 지속적으로 진화해 오는 것으로 보는 것이 좀 더 적절한 해석일 수 있다.

분명 어느 사회에서나 부패문제는 척결과 방지의 대상이었고 항상 심각하다는 우려와 함께 해 왔다. 하지만 현재 우리가 겪고 있는 부패수준이 다른 나라에 비해 절대적으로 높은 수준이라 볼 수 있을까? 또한 과거에 비해 더욱 높아졌다고 볼 수 있을까? 분명한 답을 찾기는 곤란하다. 그 이유는 부패에 대한 인식은 결국 그 사회가 당면하고 있는 사회문화적 속성과 연계되어 있어 이러한 속성을 무시한 채 시도되는 직접적인 사회간 비교는 매우 제한적인 정보만 제공하기 때문이다. 또한 과거에 비해 지속적으로 부패의 카테고리화 인식은 확장되어 왔고, 이로 인해 예전에는 부패로 인지되지 않고 용인될 사안들이 현재에는 부패로서 발견되고 지적되기 때문이다.

하지만 이러한 개연성이 결코 현재 우리사회의 부패수준에 대한 변명이 될 수는 없다. 우리의 지향점은 위에서 밝힌 부패자체의 진화현상에도 불구하고 이를 보다 억제하고 방지할 수 있는 윤리적·제도적 방안을 통하여 보다 건전한 사회형성에 있기 때문이다. 따라서 지속적으로 우리의 상대적 위치를 파악하고 발전을 다지는 노력이 필요하다. 다만 지나친 우리 자신에 대한 비하나 우려, 그리고 이를 단시간내에 획기적으로 근절할 수 있는 치유책을 찾으려는 조급함은 그리 건강한 대안이 되지 못한다는 점을 지적하고 싶다.

“측정할 수 없으면 관리도 불가능하다(Lord Kelvin)”라는 말이 있다. 부패문제의 해

결을 위해서는 적절한 대안을 찾아야 하고, 이를 위해서는 원인을 파악해야 하며, 또 다시 원인을 파악하기 위해서는 문제의 현상을 객관적이고 명확하게 기술하고 이해할 수 있어야 한다. 물론 부패현상에 대한 적절한 기술과 분석은 어느 단일의 방법이¹⁾ 있을 수는 없으며, 그 중 어떤 기술방법을 선택할 것인가는 결국 조사 또는 연구의 목적에 얼마나 부합하는지의 정도에 달려있을 것이다.

국민권익위원회(이하 권익위)에서 지난 9년간에 걸쳐 수행해온 청렴도 조사²⁾는 정부 주도하에, 공공부문을 대상으로, 부패의 발생현황에 대해 경험과 인식정도를 대규모 설문 조사를 통해 파악하고 그 결과를 부패방지를 위한 정책수행활동에 활용하려는 매우 독특한 제도이자 정책이라 할 수 있다. 일반국민이 아닌 유경험자로서 민원인(외부청렴도)과 공직자(내부청렴도)를 응답자로 하고, 그들이 직접 경험한 특정기관, 특정업무(주요 대민·대기관업무)를 조사대상으로 하며, 응답자의 주관적 인식뿐 아니라 객관적인 경험(금품 제공 빈도와 규모 등)에 대해 설문하고 있다. 이러한 조사방식은 부패관련 조사에서 일반화되어 있는 일반국민(불특정 다수)에 대한 인식도조사나 특정집단에 대한 경험조사와는 구별된다. 더욱이 가장 최근에 이루어진 2010년 조사의 경우 외부청렴도의 경우 707개 기관, 2,395개 업무와 관련한 150,454명이 참여하였고, 내부청렴도의 경우 710개 기관, 5개 분야에 대해 76,401명이 참여하는 등 공공부문 부패관련 단일조사로는 매우 큰 규모를 갖는다고 할 수 있다. 또한 최근 실시된 공직자 대상 조사에서 공직사회 부패 예방에 가장 큰 역할을 한 위원회의 정책 및 제도로써 응답자의 28%가 공공기관 청렴도 측정을 들고 있는 것처럼 공직사회의 청렴도 제고에 일정부분 기여를 하는 수단으로서의 역할도 찾아볼 수 있다.

청렴도 조사가 갖는 조사설계 및 조사규모의 특징과 그리고 정책수단으로서의 성과는 사뭇 주목할 만하지만 실제 그 연혁은 오래되지 않았다. 우리나라에서 공식적인 공공부문 부패실태조사는 전두환 정부 하인 1982년 현대사회연구소가 수행한 사회정화도 설문조사³⁾ 파악되는데(윤태범, 2010), 이후 매 정권마다 명칭과 내용은 다르지만 공직사회

- 1) 구체적인 부패사례를 중심으로 이와 관련된 이해관계, 관련자, 부패의 규모, 부패의 빈도, 그리고 그러한 부패사슬의 폭과 깊이를 가늠해 볼 수도 있으며, 대규모의 서베이를 통하여 부패현상에 대한 평균적인 인식도를 파악해 볼 수도 있다. 또한 부패개연성이 높은 특정 집단에 대한 집중적인 관찰과 면담 조사를 통해 파악해 볼 수도 있고, 소수 전문가 집단에 대한 의견조사를 통해서도 가능하다.
- 2) 현재의 청렴도조사는 기존의 인식위주의 조사방식으로 인한 조사결과의 객관성 부족을 보완하고, 지나치게 거시적인 조사단위의 한계를 극복하기 위해, 1999년도 반부패특별위원회의 설립과 함께 외부청렴도 측정모형의 개발을 통해 2002년부터 측정을 실시해 왔다. 특히, 2006년도 내부청렴도 측정모형의 개발과 2008년 청렴도 측정모형의 전면개선, 2009년 내부청렴도 설문문항 수정 및 가중치 재산정의 작업이 수행되었으며, 2002년 실시 이후 지속적으로 측정대상기관의 확대가 이루어졌다.
- 3) 당시 조사에서는 공직사회 청렴도의 구성지표로서 금품수수 정도, 특권의식 행위, 무사안일 정도, 그리고 관리부조리를 활용하였는데, 조사가 진행된 1982년부터 1986년까지 매년 공직사회청렴도

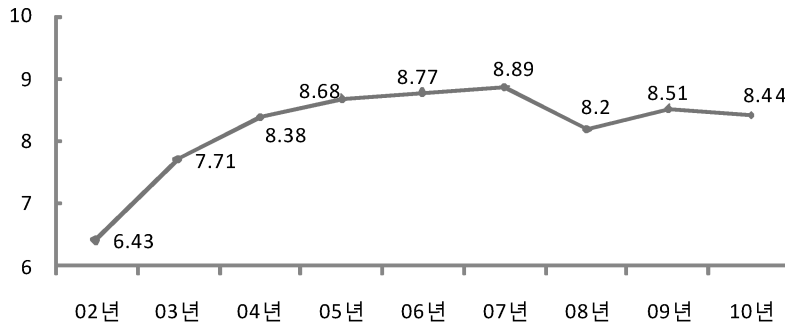
부패수준에 대한 조사는 계속되었다. 아마도 그 이유는 부패척결에 대한 정부의지 표명이라는 정치적 의도가 일정부분 작동했음을 부정할 수 없다. 하지만 시민입법운동에 의한 부패방지법이 제정(1999)된 이후 2002년부터 시작된 청렴도 조사는 과거에 비해 공직사회의 부패진단 및 예방이라는 합목적성이 보다 강조되었고, 이를 정부차원(권익위)에서 직접 주도하고 있으며, 매년 유사한 방법으로 공통적으로 조사·공표되는 공식적 측정(official measure)으로서 일정부분 제도화(institutionalized)되었다는 점에서 큰 의의가 있다.

실제 청렴도 측정결과는 우리나라 공직사회의 부패수준에 대한 일종의 reference point로서 부패수준의 추이와 개선현황, 그리고 기관간 차이를 파악하는 기초자료로 이용되고 있다. 사실 어떤 현황에 대한 이해는 절대수치 자체로 파악하기 보다는 비교를 통해 보다 명확히 파악할 수 있고 그 차이에 대한 분석을 통해 차이 또는 변동의 원인을 찾아볼 수 있다. 바로 이러한 이유로 광범위하고 지속적인 측정의 필요성이 강조되고 권익위의 청렴도 조사에 주목하는 것이다.

예를 들어 지난 9년간의 청렴도 조사결과를 개략적으로 살펴보게 되면, 먼저 2002년 이후 2007년까지 즉, 현 정부 이전까지 종합청렴도 점수가 매년 상승해왔음을 알 수 있다. 이는 동일한 기관이 매년 주관하며 상대적으로 일관성이 있는 조사와 그 결과의 공표로 지속적인 환류(feedback) 과정이 일어남으로써 실제 청렴도 수준의 제고가 일어났다고 이해할 수 있다. 하지만 청렴이라는 조사내용의 특성과 지속적으로 청렴도 제고를 강조하고 성과지향적 정치환경으로 인해 청렴도 측정 자체에서의 오염(contamination) 가능성이 완전히 배제할 수도 없다. 하지만 중요한 점은 해석의 시각이 긍정적 또는 부정적이던 이에 상관없이 부패(또는 청렴)문제에 대한 관심과 노력이 기울여지는 성과를 유인했다는 점이고, 이는 현재와 같은 지속적인 조사제도가 정착되지 않는 경우 찾아볼 수 없다. 또한 2008년을 기점으로 이전과 이후의 청렴도 수준에 있어서 차이가 나타나는데 이는 측정도구의 변화(측정모형 전면개선), 조사대상 규모의 급속한 확대, 정권변동 등으로 인한 결절(interruption)로 보이지만 이러한 추측 역시 추가적인 연구를 통해 확인되어야 하고, 그 결과는 다시 향후 지속적으로 수행된 청렴도 측정결과의 해석에 고려요인으로 투입되어야 할 것이다.

수준은 상승하였다(62.1에서 65.6으로 상승).

청렴도 변동추이(2002-2010)



이처럼 청렴도 조사 및 그 결과는 반부패정책을 위한 중요한 기초자료이자 정책효과와 관련된 다양한 가설을 검토해 볼 수 있는 중요한 도구로서 향후 누적되면 될수록 보다 가치있는 정보를 제공할 여지가 크다. 하지만 이러한 긍정적 측면과 함께 많은 학자, 실무진, 언론으로부터 다양한 비판에 직면해 있는 것도 사실이다. 이러한 비판의 대표적인 예로서 (1) 구체적인 부패사례와 청렴도 측정결과가 불일치한다는 비판, (2) 측정 대상 기관의 특성이 충분히 고려되지 못하다는 비판, (3) 측정이 기관본부 중심으로 되어 있어 하부조직에 대한 정보가 불충분하다는 비판, 그리고 (4) 공공기관만 대상으로 하여 국가수준에서의 지표로서 한계가 있다는 비판 등을 들 수 있는데, 이들 대부분은 결국 청렴도 측정결과에 대한 타당성(validity)과 신뢰성(reliability)에 대한 비판으로 볼 수 있다. 실제 타당성과 신뢰성은 모든 측정에서의 가장 기본이며 소망되는 특징이지만 그만큼 확보하기 힘들 뿐 아니라 그 성격 또한 조사의 목적에 따라 차이가 나게 된다. 본 발제에서는 이러한 청렴도 측정의 타당성과 신뢰성 문제를 청렴도 측정 목적에 비추어 살펴보고자 한다.

2. 청렴도 측정의 목적

청렴도조사 메뉴얼에 따르면(2010) 청렴도 측정의 목적은 각 기관의 부패취약분야가 어디인지 진단하고 이를 토대로 각 기관의 성격과 상황에 맞는 반부패전략을 자발적으로 수립·추진하도록 지원하는데 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, ① 공공기관의 청렴도를 객관적·과학적으로 측정함으로써, 부패척결과 청렴도 제고 및 효과적인 반부패활동을 위한 기초 자료를 제공, ② 청렴도에 영향을 미치는 부문별 청렴도의 수준을 도출

함으로써, 특정 기관의 청렴도를 향상시키기 위한 우선 개선영역 및 취약업무를 파악, ③ 측정결과에 대한 대국민 공표 과정 등을 통해 공공부문이 자율적으로 청렴도 제고를 위한 활동을 할 수 있는 환경을 마련, ④ 청렴도 측정에 대한 홍보를 통해 부패척결과 청렴도 제고라는 사회적 공감대를 공공부문 뿐만 아니라 민간부문까지 확산하고 조성하는 계기로 활용하는 것 등으로 요약할 수 있다.

이러한 청렴도 측정의 목적은 결국 기술(description), 분석(analysis), 그리고 처방(prescription)이라는 정책연구의 일반적 목적에 대체로 일치하는 것으로 기관별 부패현황에 대한 기술, 기관별 부패취약분야의 식별을 위한 분석, 그리고 조사결과의 공표를 통한 기관의 개선안 마련과 같은 처방을 지향하고 있다. 따라서 청렴도 측정(measurement)이 각각의 목적에 맞게 이루어졌을 때 타당성을 확보할 수 있고, 반복적 측정이나 다양한 측정 결과가 동일하거나 그 차이가 매우 적을 때 신뢰성을 확보한다고 할 수 있다. 이를 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

1) 기술적 측면(descriptive dimension)

현재 청렴도 측정은 단순한 반부패 개념을 넘어서서 기관의 업무수행에 있어서의 투명성과 책임성을 포괄하는 광의의 개념에 입각하여 측정되고 있으며, 이에 따라 상당히 포괄적이고 체계적인 접근방식을 취하고 있는데, 각 기관수준-업무수준에서의 청렴도 수준을 청렴도 지수(점수)라는 composite index로 구성하여 파악하고 있다. 청렴도 지수의 구성은 먼저 측정대상자를 유형범자로 한정하고, 이들을 내외부로 구분하여 민원인에 의한 외부청렴도와 내부공직자에 의한 내부청렴도를 측정하고 있으며, 외부청렴도는 광의의 청렴도 개념에 입각하여 부패지수, 투명성지수, 책임성지수를 그 하위 구성요소로 삼고 있고, 내부청렴도의 경우 청렴문화지수와 업무청렴지수를 그 하위요소로 구성하고 있다. 각각의 하위구성요소들은 또 다시 하위항목으로 나뉘는데 크게 부패인식과 부패경험, 그리고 제도와 문화에 관련된 것들이다. 이러한 요소들의 측정을 위해 대민·대기관 업무 중 조사가능한 업무를 중심으로 측정하고 있다. 이를 통해 개별지수와 이들의 가중평균인 내·외부 청렴도 지수, 그리고 이들에 대한 가중평균인 종합청렴도 지수가 산출되며, 따라서 각 지수들이 대변하는 업무분야에서의 부패수준은 물론 응답대상자 수준에서의 부패수준 및 종합적인 기관수준에서의 부패수준에 대한 기술이 가능한 구조로 구성되어 있다. 기술적 측면에서의 청렴도 측정 타당도는 결국 현재의 구성요소에 따른 각각의 지수와 종합지수가 해당 기관의 부패수준을 충분히 기술하고 있는가에 대한 것이라 할 수 있다.

2) 분석적 측면 (analytical dimension)

현재의 청렴도 측정은 기관의 업무들 중 부패취약분야에 대한 진단을 지향한다. 즉, 기관에서 판단하는 부패취약 업무들 중에서 어떤 업무에 어떤 유형의 부패가 많이 발생하는지를 진단해 보는 것이다. 이때 측정대상업무는 적게는 2-3개에서 많게는 8개의 범위를 갖고 있으며, 이를 통해 구조적·행태적·제도적 원인을 찾고자 한다. 이때, 측정대상업무는 기관의 특성을 반영하면서도 중요하다고 여겨지는 대민·대기관 업무 중 부패개연성이 높다고 판단되는 업무를 중심으로 권익위와 해당기관의 협의로 통해 선정되는데, 이는 이들 분야에 대한 기관의 관심정도를 반영하려는 의도이다. 따라서 분석적 측면에서의 청렴도 측정 타당도는 기관의 부패수준에 대한 분석에 있어 부패취약분야의 식별과 그 원인을 정확히 진단할 수 있을 만큼 충분한 정보를 제공하고 있는가에 대한 것이라 할 수 있다.

3) 처방적 측면 (prescriptive dimension)

처방적 측면에서 볼 때 현재의 청렴도 측정은 그 결과를 공표함으로써 각 기관들이 자신의 특성과 상황에 맞는 반부패전략의 수립 및 추진을 도모할 것을 기대한다. 측정 결과의 공개는 일종의 정보제공수단으로 이를 통한 기관 간 비교와 전년대비 개선실적 비교를 통해 기관의 자발적인 부패방지 또는 청렴도 제고 노력을 기울이게 할 수 있다는 점에서 간접적이지만 매우 효과적인 정책수단으로 여겨질 수 있다. 청렴도 측정이 단순한 조사를 벗어나 정책으로서의 역할을 담당할 수 있는 부분이 바로 이러한 점인데, 특히 외부주체에 의한, 동일측정도구에 의한, 일괄조사가 갖는 객관성은 기관의 자발적 노력과 경쟁을 유인하는 중요한 기제가 된다. 하지만 실제 부패의 원인에 대한 진단은 그 자체로서의 연구검토가 필요한 부분이어서 청렴도 측정으로 기대할 수 있는 바는 실질적인 처방보다는 처방의 필요성과 분야에 대한 정보를 제공하는데 그친다고 보는 것이 보다 적절하다. 따라서 처방적 측면에서의 청렴도 측정 타당도는 제약적이지만 자발적인 반부패전략의 수립 및 추진 정도로 살펴볼 수 있을 것이다.

3. 문제점 및 개선방향

1) 기술적 측면(descriptive dimension)

기관수준에서의 청렴도 측정값이 각 기관의 청렴도 수준을 얼마나 잘 기술하고 있는

지는 현재 수행되는 청렴도 측정의 1차적 목적이자 가장 많은 문제점 지적을 받고 있는 부분이다. 현재의 청렴도 측정이 현실을 제대로 기술하지 못하고 있다는 사례는 다양하다. 하지만 그 지적들이 모두 적절한 것인지는 분명치 않다.

먼저 최근 불거진 국세청⁴⁾ 및 국토부⁵⁾에서의 비리사건과 같이 청렴도 측정에서는 우수한 평가를 받은 기관에서 비리사건이 적발되는 경우를 들 수 있다. 즉, 청렴도 측정이 기관의 실제 부패정도를 제대로 측정하지 못하고 있다는 비판이다. 하지만 청렴도 측정은 해당 기관의 제도, 문화, 행태에 있어서 평균적인 청렴도 수준을 측정한 것으로 그 수준이 높다는 점이 개별적인 부패사안이 없다는 의미는 아니다. 물론 다른 모든 조건이 동일할 때 청렴도 수준이 높은 기관이라면 부패사안의 발생가능성은 대체로 낮을 것이다. 하지만 개별 관측치의 값이 모두 평균에 일치하기를 바랄 수 없는 것처럼 개별 비리사건으로 청렴도 수준 및 측정 자체를 부정하는 것은 다소 비논리적이다. 또한 특정분야의 비리(부패)사건이 있는 기관이라 해서 그 기관 전체가 부패하였다고 볼 수도 없는 것이다.

예를 들어, 한 학교에서 학생들에 대해 시험을 치루고 국어과목에 대한 학급별 평균 점수를 구한 후 학급간 비교를 한다고 했을 때, 평균점수가 높은 학급에서 최저성적이 나오지 말라는 법은 없으며, 학급간 성적차이는 국어과목에 한정된 것이지 수학이나 영어에 있어서도 동일한 순위가 이루어질 것으로 볼 수 없다. 또한 특정학급에서 수학과목 시험도중 부정(cheating)이 적발되었을 때, 이를 이유로 국어와 영어시험결과에 대해 모두 부정(cheating)이 일어났다고 유추하기는 곤란하다. 그 이유는 수학과목은 literacy라는 측면에서 국어과목과 많은 차이가 있어 따라서 그 부정(cheating) 가능성도 국어과목에 비해 훨씬 높을 수 있기 때문이다.

또 다른 지적은 공공기관의 부패수준에 대한 청렴도 측정결과가 일반인식과 그리고 국제기구에서 발표되는 부패수준과 차이가 크다는 것이다. 즉, 우리나라 공공기관에 대한 일반국민의 인식과 국제기구에서 발표하는 부패수준은 매우 낮음에도 불구하고(예를 들어, TI의 경우 5점대 중반), 2010년도 청렴도 측정 결과에 따르면 공공기관의 종합청렴도는 지속적으로 상승해 10점 만점에 8.4점을 기록하고 있어 상당히 긍정적이라는 것이다. 하지만 이러한 갭(gap)은 일정 부분 당연한데, 언론에 민감한 국민들의 주관적 인식이나 국제기구에서 이용하는 부패개념⁶⁾ 및 측정대상·분야가 현재 권익위에서 수행되는 청렴도

4) 국세청의 경우 징계공무원의 수가 전년대비 73.9% 증가했으나 청렴도 평가에서는 전년대비 0.32점이 상승하는 모습을 보였다.

5) 국토부의 경우 작년 중앙정부기관 38곳 중 2위를 차지했고, 외부청렴도에서는 우수, 내부청렴도에서는 매우 우수, 그리고 부패방지시책평가(노력도)에서도 매우 우수 등급을 받았음에도 불구하고, 최근 뇌물수수 및 연찬회 지원수수 등의 비리가 지적되었다.

6) 실제 매뉴얼(국민권익위원회, 2010)에 따르면, 청렴도란 공직자가 부패행위를 하지않고 투명하고 책임

측정에서의 개념 및 측정대상·분야와 다르기 때문이다. 이처럼 측정개념, 대상, 그리고 분야의 차이를 무시하고 오직 측정점수에만 주목하여 해당부처 전체 공무원과 해당부처 모든 업무에 대한 대표값으로 이해하는 방식은 적절하지 않다.

하지만 여전히 공공기관의 청렴도 수준의 측정결과가 국민들의 일반 인식과 큰 차이를 보인다는 점은 청렴도 수준을 적절히 기술하려는 측정목적에 충분히 부합하지는 않는다. 따라서 현황의 적절한 기술이라는 측정목적을 유지하면서도 일반적 인식과의 차이를 줄이기 위해서는 이러한 차이의 원인이 되는 측정방식과 측정분야와 대상, 그리고 평가주체를 확대·개편해야 하는 선택이 필요하다. 이러한 결정은 현재의 청렴도 측정 설계에 중요한 turning-point가 될 수 있는데, (1) 응답자 개인수준에서의 인식과 경험에 기초한 설문조사에 더해 기관수준에서 관찰된 비리사건의 정도(빈도와 규모 등)를 청렴도 평가에 반영하는 방안, (2) 대민·대기관업무 중심의 설문조사 가능한 측정대상업무와 분야를 확대·개선하는 방안, 그리고 (3) 측정대상자로 업무 유경험자 이외에 전문가와 일반 국민을 평가주체로 확대하는 방안 등이 그것이다.

먼저 비리사건이 적발되어 징계를 받은 경우 이를 청렴도 평가에 반영하고자 하는 노력은 2010년 청렴도 평가에서 적발·처벌지수를 이용하여 일부 반영되었다. 청렴도 측정에 근간이 되는 설문조사에 부가해서 실제 적발·처벌실적을 지수화하여 청렴도 측정결과와 병기하였지만 아직 종합청렴도 점수에 합산하지는 않았다. 기본자료는 부패공직자DB자료이며, 외부적발사례에 한해 직위, 부패금액, 처분유형에 따른 중요도에 따라 가중치를 부여하여 산정하였다. 하지만 이러한 적발·처벌지수의 활용 및 유용성 여부는 지수산정의 기초가 되는 부패공직자DB를 얼마나 잘 유지·관리할 수 있는지, 비리사건의 처분확정 기간의 장단에 따라 매년 이루어지는 청렴도 측정의 시기적 타당성을 훼손하지 않는지, 주의·경고·근신 등 경미한 처분까지 모두 반영할 필요가 있는지, 또 반영한다면 그 정도를 어느 정도로 할 것인지, 그리고 이러한 사후적 적발·처벌실적의 반영이 청렴도 제고에 실질적인 효과를 끼친다는 객관적 증거를 확보할 수 있는지 등에 대한 합의수준에 따라

있게 업무를 처리한 정도로 정의되어 있으며, 이러한 개념(concept)에 따라 측정의 구성(measurement structure)이 설계되었는데, 먼저 외부청렴도와 내부청렴도로 구분되며, 외부청렴도는 공직자가 부패 행위를 하지 않고 투명하고 책임있게 업무를 처리한 정도를 고객입장에서 평가한 것이고, 내부청렴도는 소속직원이 내부고객의 입장에서 해당기관의 청렴도를 평가한 것을 지칭한다. 또한 외부청렴도는 부패지수(금품·향응·편의수수 등에 대한 부패경험 및 인식정도), 투명성 지수(투명하고 공정하게 업무처리의 기준 및 절차를 준수한 정도), 책임성 지수(공직자가 공직윤리에 따라 권한남용없이 업무 완수에 노력한 정도)로 구성되며, 내부청렴도는 청렴문화지수(조직내에서의 부패행위 관행화 및 용인 정도와 부패방지제도 운영의 실효성 정도)와 업무청렴지수(인사·예산집행·업무지시 등 내부업무의 수행에 있어서 본인이나 타인의 사익을 추구하지 않고 투명하고 공정하게 업무처리한 정도)로 구성되어 있다. 이러한 청렴도 측정 구성요소는 각각 설문조사 항목 결과값에 대한 항목별 가중치 산정에 따라 종합되어 종합청렴도가 계산되게 된다.

것으로 보인다.

둘째, 측정대상업무와 분야를 획기적으로 개선·확대하자는 방안으로는 측정대상업무 선정에 있어서 기관의 특성을 좀 더 반영할 수 있도록 하거나(검찰의 경우 구조적으로 불리함을 호소), 대민·대기관업무가 아니더라도 부패개연성이 높은 업무는 새롭게 포함 하거나(정책결정업무 등), 또는 전화설문(외부청렴도) 또는 e-mail 설문조사(내부청렴도) 라는 측정도구의 제약을 넘어서는 업무분야를 포함하는(비설문·객관적 정보도 활용해야) 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 분설하면 다음과 같다.

현재의 측정방식은 명시적으로는 기관 간 특성을 반영하고 있지만 상당부분 대민·대기관 업무 중에서 설문조사가 가능한 재정관련 업무를 중심으로 매년 반복적으로 청렴도를 측정하고 있는데, 이는 기관간·시계열적인 비교가능성을 제고하기 위한 노력이라는 점에서 일면 인정할 수 있다. 하지만 2010년도 조사결과에서 나타난 바와 같이 규제·단속기관의 외부청렴도 수준은 평균 8.51인데 비해, 조성·지원기관의 외부청렴도 수준은 평균 8.78로 기관성격에 따라 청렴도 수준의 차이가 구조적으로 발생할 여지가 있다는 점은 개선되어야 할 부분으로 보인다.

측정대상을 민원인(외부·내부)과의 접촉이 빈번한 업무 등에 한정하다보니 기관특성에 따라 부패개연성이 높은 업무분야가 상당부분 배제되는 결과를 낳고 있다. 물론 측정대상 업무 선정에 있어서 해당 기관과의 협의를 거쳐 부패개연성을 고려한다고 하지만 이를 충분히 반영하지 못하는 것이다. 대표적인 예가 대민접촉이 희소한 정책결정업무 등은 측정대상에서 제외되는 경우가 그러하며, 바로 이 부분에서의 부패사태가 적발될 때 청렴도 측정결과와의 괴리가 분명해 진다. 즉, 청렴도 측정의 사각지대가 발생하는 것이다.

또한 대민·대기관 접촉이 빈번한 업무라 할 지라도, 예를 들어 계약/관리 업무의 경우, 기관에 따라(조달청과 통계청) 그 내용이나 규모, 성격과 비중이 달라 실제 동일한 업무라 보기 힘든 실정임을 고려하지 못하고 있고, 평가항목이 금품/향응/편의 제공관련 인식과 경험으로 한정되어 있어 기관내 업무간의 차이점 뿐만 아니라 업무내 기관간 차이점에 따른 특성을 반영하지 못하고 있다.

비슷한 맥락에서 고위공직자의 경우 내부청렴도 응답대상에서 제외되는 것도 재고할 필요가 있다. 이들은 가장 경험이 많고, 경력이 오래되었으며, 부패의 유혹이 다분하며, 또한 부패개연성에 대한 판단력을 갖고 있기 때문에 익명성과 비밀보장으로 진솔한 응답을 해준다면 가장 정확한 정보를 제공할 수 있기 때문이다.

그리고 전화설문이라는 조사도구의 제약으로 인해 설문하기 어려운 업무 역시 측정대상 업무에서 제외되고 있는데, 이 경우 설문 이외의 객관적 정보나 전문가 의견수취가 가

능한 경우 포함시켜도 무방할 것으로 보인다. DB를 이용한 적발·처벌지수의 산정에서 볼 수 있듯이 객관적 정보활용이 가능한 경우 설문조사를 강요할 필요는 없기 때문이다.

측정대상업무가 매년 유사하다 보니 각 기관에 있어서는 측정대상이 되는 업무에 대해서만 청렴도를 높이는 개선활동을 추진하는 잘못된 유인구조를 제공하고 있다. 부패의 개념과 개연성이 점차 확대되어 가는 현실에서 측정대상업무를 고정시킬 실익은 그리 크지 않다. 따라서 청렴도 측정업무를 선택하는데 있어서 기관의 특성을 반영할 수 있도록 다변화하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 물론 시계열적인 비교 및 개선정도를 살피기 위해서는 측정대상업무의 총체적 변경 역시 적절하지 않기 때문에 균형감있는 선택이 필요하다.

이러한 점에서 측정대상업무를 공통업무와 특성업무로 구분하고, 이들 중 일정 수준에 도달한 업무는 졸업시키면서 새로운 업무를 포함시키되, 이들을 지속적으로 rotation 시키면서 조합을 구성하는 방안을 고려해볼만 하다. 이는 마치 대규모 패널조사에 매년 유지되는 공통설문과 매년 변경되는 부가설문의 조합구조와 유사한 성격이라 할 수 있으며, 이 경우 기관간 비교영역과 기관내 비교영역을 구분하여 관리하는 방안도 함께 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한 기관 및 업무 특성에 따라 일정부분 설문조사가 아닌 행정자료(총리실, 감사원 등 감사·감독부처의 지적), 언론보도 및 전문가 자문 등의 정보를 이용하는 방안도 긍정적인 검토가 필요하다.

셋째, 일반국민의 인식수준과 차이를 줄일 수 있도록 현재의 관련업무 유경험자만을 대상으로 한 측정에 부가해서 일반국민과 전문가들을 응답자 범주에 포함시키는 것도 고려해볼만 하다. 일반국민을 대상으로 한 조사는 국민이 체감하는 부패인식수준을 반영한다는 측면에서 긍정적이나 결국 인식도 조사의 한계를 벗어나지는 못할 것이다. 한편, 일반국민이나 유경험자(민원인)에 대한 설문조사는 비리사건의 적발 등 언론에 매우 민감한 것이 사실이기 때문에 시기적으로 민감한 시점에서의 설문조사 결과는 청렴수준에 대한 과소 또는 과대추정의 가능성을 안고 있다. 이 경우 보다 전문성과 객관성을 갖고 있는 전문가 집단에 대한 설문과 의견청취를 통하여 이를 보정할 수도 있을 것이다. 문제는 이들 국민 응답자와 전문가 집단의 구성방법과 규모, 이들에 대한 설문내용, 그리고 이들의 평가결과를 어느 정도 종합지수에 반영할 것인지가 될 터인데, 초기에는 기존 청렴도 지수와 비교에 중점을 두는 참고사항으로, 그리고 점차 청렴도 지수에 가중치를 활용하여 편입하는 방향으로 순차적으로 접근한다면 큰 문제는 없을 것으로 보인다.

2) 분석적 측면 (analytical dimension)

부패취약분야의 식별과 부패원인에 대한 진단이라는 분석적 측면에서의 측정목적을 지원하기 위해서는 먼저 대민·대기관 업무 중 설문조사로 측정가능한 업무라는 제약에 대한 재고가 필요하다. 실제 대민접촉이 없는 업무, 반복적 처리 업무, 설문조사가 어렵거나 빈도가 극히 낮은 업무 등은 구조적으로 측정대상업무에서 배제되고 있으며, 고위층에 의한 정책결정 업무들 역시 배제되고 있다. 예를 들어, 외교통상부의 경우 오직 계약 및 관리업무만이 측정대상업무로 선정되어 있고, 해외공관의 중요한 대민접촉업무인 비자발급업무와 예산집행업무 등은 배제되어 있다. 하지만 이러한 업무들이 부패개연성이 떨어지는 업무라 볼 수는 없다. 따라서 기관수준에서의 청렴도 수준을 파악하는데 중요한 정보공백이 생길 수 있는 것이다.

또한 현재의 청렴도 측정 방식은 기관의 본부중심으로 측정대상업무가 선정되는 경향이 크고, 하부조직에 대한 정보는 불충분한 구조를 갖고 있다. 예를 들어, 현재 지방관서별로 표본을 할당·조사하고 있으나 집계는 본부에 포함시키고 지방관서별 결과는 제공하지 않고 있다. 따라서 정확한 부패현황의 판단과 그 원인을 파악하는데 제약이 있는 것이다. 권익위가 금년부터 지방관서·실·국 등 하부조직수준에서 청렴도를 측정하고 그 결과를 공개하기로 한 점은 이러한 측면에서 긍정적이다. 다만 동일기관내 내부조직간 비교가 이루어지게 되면 결국 조직간 경쟁을 조장하게 되고, 이 경우 해당조직의 구성원이 느끼는 측정결과에 대한 이해관계가 커지게 되어 보다 우호적인 응답경향을 보일 가능성이 있음을 설문설계에 있어서 고려해야 할 것이다.

한편, 현재의 청렴도 측정방식은 전문가 Delphi를 통해 각 하위요소(영역 및 평가항목)들에 대한 가중치를 부여하여 측정요소간 부패수준의 중요도를 반영하게끔 하고 있고 그 가중평균으로 기관수준에서의 청렴수준을 산정하게끔 하고 있다. 하지만 가중치의 산정이 기관이나 업무 특성은 배제한 상태에서 단지 평가항목수준에서의 비중만을 반영하기 때문에 기관에 따른 업무 특성의 차이를 고려하지 못한다는 문제가 있다. 예를 들어, 2010년의 경우 어떤 기관이던, 어떤 업무이던 “금품/향응/편의 제공에 대한 인식” 항목은 0.232의 가중치를 부여하고 있으며, “금품제공빈도”에 대해서는 0.246의 가중치를 부여한다는 것이다. 물론 기관별 업무별로 가중치를 새롭게 산정하는 것이 항상 긍정적이거나 실현가능하지도 않다. 하지만 획일적 가중치 부여 또한 그리 긍정적이지 않다. 지속적인 가중치 개선작업과 simulation을 통해 그 변동폭의 민감도와 적정성에 대한 평가가 뒤따라야 할 것으로 보인다.

3) 처방적 측면 (prescriptive dimension)

앞서 논의한 바와 같이 청렴도 측정 자체가 갖는 처방적 목적은 다소 제약적이다. 하지만 측정결과의 공표를 통해 자발적 반부패전략의 수립 및 추진을 도모한다는 점과 사회적 공감대를 형성하여 민간부문에서의 청렴도 제고노력을 유인하겠다는 청렴도 조사의 목적에 비추어 볼 때 결코 방기할 수 없는 부분이다. 이러한 점에서 현재에도 일부 반영하고 있는 반부패노력 정도의 평가비중을 좀 더 확대할 필요가 있다. 또한 궁극적으로 반부패·청렴도 제고의 대상이 공공기관에 한정되지 않고 중장기적으로 민간부문에까지 확대되기를 바라는 점에서 반부패노력의 구성요소로서 민간부문과의 반부패협력·연계·지원 노력을 중시하는 방안도 고려해볼만하다.

한편, 현재의 청렴도 측정은 시간적으로 매우 신속한 진단과 처방을 요구하는 구조이다. 매년 12월에 당해연도 청렴도 수준 결과를 발표한 이후 다음해 청렴도 측정이 이루어지는 8월 이전까지 즉, 상반기 안에 개선에 필요한 행태변화를 위한 제도적 조치를 취해야 하는 시간상 제약이 있다. 하지만 실제 부패문제에 대한 해결은 제도적·문화적·행태적 개선이라는 장기적 노력이 필요한 부분이라는 점에서 좀 더 신속적인 운영방안이 필요하다. 이러한 점에서 측정대상업무의 rotation과 우수기관에 대한 측정면제의 확대 뿐 아니라 우수업무분야에 대한 측정면제 (또는 졸업)의 확대방안에 대해서도 적극적인 고려가 필요하다.

4. 결론

지난 9년간 진행되어 온 청렴도 측정과 관련하여 일정부분의 성과와 일정부분의 비판이 함께 존재한다. 본 발제에서는 기 수립된 청렴도 측정의 가치를 좀 더 개선하려는 노력이라는 입장에서 고려할 수 있는 몇 가지 방안에 대해 논의해 보았다. 이 모든 문제점 지적을 모두 반영하기는 힘들겠지만 청렴도 측정의 타당성 확보는 지속적으로 추진되어야 한다는 점에서 심각히 고려해 볼 필요가 있다. 한편, 현행 기관별 청렴도 조사결과에 대해 기관장은 관심을 갖지만 기관 구성원들은 상대적으로 관심이 적다는 지적도 있다. 청렴도 조사결과의 활용을 인지하고 있는 공무원들이 자신이 속해있는 조직의 부정적 측면을 노출하는 부패경험과 인식에 대한 응답의 질(quality)에 대해서도 조심스러운 것이 사실이다. 민원인들의 응답 역시 이해관계의 성격과 부패에 대한 직·간접적인 경험으로부터의 주관적 판단 정도에 따라 그 변동폭이 클 것으로 예상되기도 한다. 하지만 이러한

문제점에도 불구하고 공무원사회의 청렴문화 정착을 지향한다는 청렴도 측정 목적에 비추어 볼 때 청렴도 측정의 당위성과 필요성에 대한 공감대 형성 노력이 필요한 것으로 보이며, 청렴도 측정의 타당성과 신뢰성 제고는 이러한 노력의 중요한 첫걸음이라 판단된다.

공직자 행동강령 운영 성과의 반성 및 발전방향

 이정 주 수석연구원(서울시립대학교 반부패시스템연구소/경희대 겸임교수)

I. 들어가며

우리사회는 산업화·도시화를 통해 눈부신 경제적 발전을 이루었으나 윤리나 청렴수준은 경제수준에 미치지 못하고 있다. 이러한 현실 속에서 역대정부는 각종 국가별 경제지표와 청렴수준이 밀접한 상관관계가 있음을 주목하여 각종 다양한 반부패·청렴을 제고하기 위한 노력을 행하였다. 이명박 정부의 ‘공정사회구현’도 그러한 취지의 일환이다.

하지만 최근 검사 스폰서 사건, 부산저축은행 등과 같은 각종 공직부패 관련 게이트가 발생함에 따라 공정사회 좀 더 엄격히 말하자면 공직사회에 대한 국민적 불신이 증폭되고 있는 실정이다.

공직부패는 정상적인 업무처리를 왜곡시켜 공직사회뿐만 아니라 사회 전체적으로도 유해한 결과를 초래해 국가경쟁력 및 사회통합을 저해한다는 점에서 아무런 이의가 없다.

이러한 점에서 공직부패를 막을 수 있는 공직 윤리성 확보 방안이 절실히 필요한 시점이다. 특히 ‘소 잃고 외양간 고친다’는 사후 처벌이 아닌 사전 예방적인 방안이 더욱 중요하다.¹⁾

즉 공직자²⁾가 처해 질 수 있는 갈등적 상황이 무엇이 있을 수 있는지를 도출하고, 그러한 상황을 회피하는데 실질적인 도움을 줄 수 있는 구체적인 행동지침이나 기준이 필요한 것이며, 이러한 것이 ‘공직자 행동강령’일 것이다.

1) 사후 처벌적 방식은 부패가 발생하고 난 이후 해결 비용이 많이 들어 갈 뿐 만 아니라, 공직자로 하여금 반부패정책은 사정(司正) 중심의 정책으로 인식하여 공직자의 대국민 서비스에 대한 적극적 행정을 저해할 수 있기 때문이다. 이에 반해 사전 예방적 방안은 부패가 발생하지 않으므로써 이를 해결하기 위한 비용이 추가적으로 발생하지 않을 뿐만 아니라 때로는 공직자 자신 스스로를 미리 사전에 보호할 수 있는 장치로도 활용될 수 있기 때문이다.

2) 본 글에서는 공직자를 공무원행동강령과 공직유관단체 행동강령에 적용받는 관련자 중심으로 주로 논의하였다.

본 글에서는 공직자 행동강령을 중심으로 지난 약 8년(2003~2011) 동안의 추진과정을 돌이켜 그동안 추진실적 및 성과, 그리고 한계점을 되짚어 보고, 공직윤리 내면화를 위한 공직자 행동강령의 향후 발전방향에 대해 논하고자 한다.

이러한 연구목적을 위해서 다음과 같은 방식으로 진행하도록 한다.

제Ⅱ장에서는 국제적인 환경변화에서 행동강령의 중요성과 OECD국가의 행동강령의 운영 실태를 파악함으로써 우리나라 행동강령에 적용해 볼 수 있는 시사점을 도출한다.

제Ⅲ장에서는 행동강령에 대한 전반적인 이해를 위해 그동안 우리나라의 공직자 행동강령의 변천과정과 주요 내용, 신고처리건수와 같은 운영 실태를 분석하도록 한다. 제Ⅳ장에서는 제Ⅲ장의 실태분석을 통해 드러난 행동강령의 성과와 한계점에 대해 살펴보고, 마지막으로 제Ⅴ장에서는 제Ⅳ장의 주요 한계점을 중심으로 행동강령의 향후 발전방향에 대해 논의해 보고자 한다.

Ⅱ. 국제적인 환경변화와 OECD 국가의 행동강령 운영사례

1. 국제적인 환경변화에서 행동강령이 가지는 의미

최근 공공성을 추구하는 행정분야에서도 기업적 요소가 반영되어 관료문화가 인센티브 중심의 기업문화로 이전되고 있다. 이는 시장주의 원리를 정부조직에 반영하는 것으로 정부의 효율성 또는 능률성을 제고하는데 있다. 문제는 지나친 효율성 위주의 방식이 행정윤리 혹은 공직윤리를 훼손하고 있다는 점이다(Gregory, 1999).³⁾

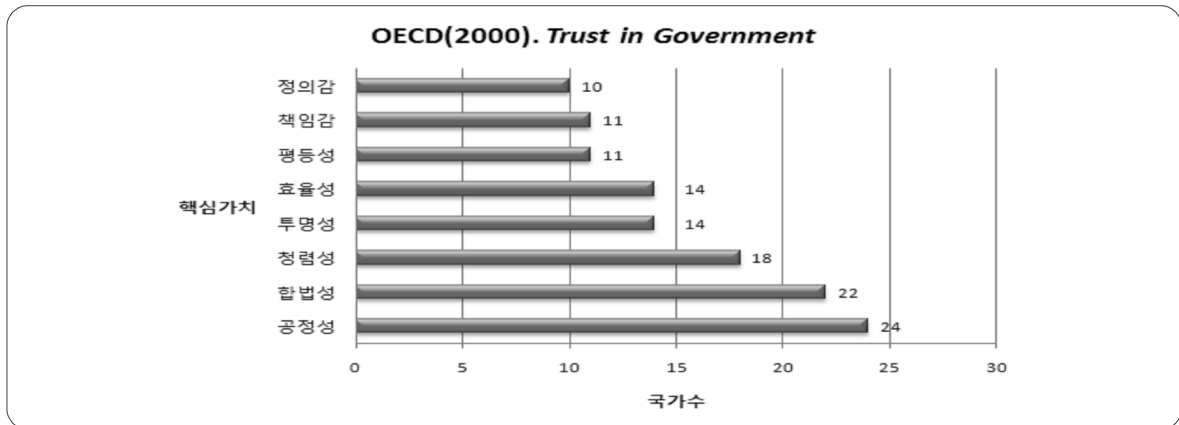
최근 경찰분야의 경우 자기가 신고하고 자기가 출동하는 어처구니없는 상황⁴⁾이 실제 일선행정에서 벌어지고 있다. 이러한 현상은 우리나라뿐만 아니라 서구 국가에서도 유사하게 발생함에 따라 OECD에서는 행정개혁의 이념적 발판인 신공공관리의 지속적인 전개와 더불어 행정윤리성 확보를 위한 방안을 동시에 추진해야 함으로 강조하고 있다. 특히 이러한 윤리성 확보 방안으로 공무원 행동강령⁵⁾을 대표적으로 제시하고 있다. OECD 국가의 행동강령에서 가장 빈번하게 제시되고 있는 핵심적인 공직사회의 가치는 공정성, 합법성, 청렴성, 투명성 등이 가장 중요한 핵심가치로 고려되고 있다(부패방지위원회, 2003).

3) 신공공관리가 지나칠 경우 조직구성원의 성과에 대한 피로감과 회의감이 팽배해짐에 따라 조직효과성을 높이는 방향으로 직접적으로 연계가 되지 않는다는 실증연구도 존재한다(이정주, 2010)

4) 파출소 직원이 112신고 출동...지역경찰 '성과제' 뺑뺑이 잦다(국민일보, 2009.09.03)

5) UN반부패협약 제8조에서도 공무원에게 청렴성·정직성·책임감을 권장하기 위해 공무원행동강령 관련 규정을 제시하고 있다.

그림 1 OECD 국가의 강령에 나타난 핵심가치



2. OECD 국가의 행동강령 운영사례

OECD국가의 행동강령 운영사례를 보더라도 OECD국가 대다수는 자국 공무원에게 기대되는 기준행위를 강령에 기술하고 있다(부패방지위원회, 2003). 가장 보편적인 것이 ‘이해충돌(conflict of interest)’을 일으킬 수 있는 상황에 대한 기준을 기술하고 있다.⁶⁾ 특히 OECD국가의 절반 정도는 공무원이 공직을 떠나 이익창출을 위해 민간분야로 옮기기 위해서는 공직을 떠난 후 몇 년 동안은 로비를 금지하는 등 특별한 조건이나 허가를 요구한다.

그림 2 행동강령에 규정되는 표준행위



6) 선물이나 수수료, 보상, 접대와 같은 이익과 공적인 정보의 사용, 겸직근무와 사후고용과 같은 부수적인 직무도 포함되어 있다.

OECD국가들은 법(law), 행동강령(code of conduct), 그리고 지침서(guideline)와 같은 공식화된 문서의 행태로 공무원들에게 기대되는 기준행위를 기록한다. 그리고 OECD 국가의 2/3이상이 공무원의 기준행위를 법률적 형식으로 규정하고 있다. 법률 형식은 헌법(터키), 공직에 대한 일반법(덴마크, 프랑스, 헝가리, 미국), 공무원법(일본), 행정절차법(그리스, 포르투갈), 노동법(체코), 처벌법(포르투갈), 공직에 대한 이해상충과 사후고용에 관한 규범(캐나다) 등 매우 다양하다.

표 1 OECD 회원국의 공무원 행동강령 제정 기준

- ① 공무원 윤리기준은 명료하여야 한다.
- ② 윤리적 기준은 법적인 틀에 반영되어야 한다.
- ③ 윤리적 안은 공무원에게 적용가능하여야 한다.
- ④ 공무원들은 부패행위를 하였을 경우에 자신의 권리와 의무를 알고 있어야 한다.
- ⑤ 윤리에 대한 정치적 지지는 공무원의 윤리적 행동을 강화하여야 한다.
- ⑥ 의사결정과정은 다른 사람이 알 수 있도록 투명하고 공개적이어야 한다.
- ⑦ 공공부문과 사적 부문간의 상호작용에는 명료한 기준이 있어야 한다.
- ⑧ 고위 관리직들은 윤리적 행동을 하고 이를 증진시켜야 한다.
- ⑨ 관리정책, 절차와 관행들은 윤리적 행동을 증진시켜야 한다.
- ⑩ 공무원의 근무조건과 인적자원관리는 윤리적 행동을 강화하여야 한다.
- ⑪ 적절한 책임성의 메카니즘이 행정기관에 존재하고 있어야 한다.
- ⑫ 충분한 절차와 제재가 잘못된 행동을 다루기 위하여 존재하여야 한다.

특히 미국의 경우, 지난 1924년 ICMA(국제도시관리자협회)가 공무원을 위한 제한적인 전문가적 강령을 제정한 이후, 1958년 의회의 연방공무원을 위한 행동강령(code of conduct)의 제정, 그리고 1970년대 워터게이트 사건을 계기로 한 “정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978)”의 제정 등의 단계로 강화되었다.

우리의 경우 현재 공무원 행동강령이 대통령령으로 규정되어 있는데, 최근 각종 공직 비리들로 인한 국민적 불신과 국제사회의 우리사회에 대한 부정적 시각⁷⁾이 지배적인 현 시점에서 대통령령을 미국과 같이 법률로 상향하여 공직윤리강화에 대한 강력한 의지의 표방이 필요한 시점일 것이다.

7) 2011년도 PERC 아시아 국가별 부패지수(0-10점대인데 점수가 낮을수록 청렴)에 따르면 아시아 16개 국가 부패지수에서 우리나라는 전년(6위, 4.88점)보다 3단계 하락한 9위(5.90점)로 나타났으며, 2010년도 세계경제포럼(WEF)에서는 2009년(19위, 5.00점)보다 3단계 하락한 22위(4.93점)를 기록하는 것으로 나타나 올해 청렴도지수(CPI)의 전망을 어렵게 하고 있다.

Ⅲ. 국내 공직자 행동강령운영실태

1. 행동강령의 개념 및 역할

강령이란 일반적으로 변호사, 의사, 공무원 등 특정 조직이나 집단이 지향하고 있는 바람직한 가치를 행위 유형별로 명문화 한 것으로 이러한 강령 중 공직사회에 적용하고 있는 것이 공무원 행동강령이다(국민권익위원회, 2010a).

즉, 「공무원 행동강령」은 공직자가 직무수행 과정 중 당면하게 되는 갈등상황에서 추구해야 할 바람직한 가치기준과 준수해야 할 행위기준을 구체적으로 제시한 것으로 부패행위는 아니지만 부패를 유발시킬 수 있는 바람직하지 않은 요인들을 명확하게 규정하여 규제함으로써 부패의 유인을 사전에 차단하는 예방지향성 기능을 수행한다.

또한 행동강령은 국민들에 대해 공무원들이 수행하고 있는 업무와 활동의 기준을 공개적으로 선언함으로써 공직자를 스스로 부패위험으로부터 보호함과 동시에 공직에 대한 신뢰성 확보를 위한 역할을 수행하기도 한다. 더 나아가 행동강령이 제대로 준수될 경우 공직자를 감시해야 하는 물리적인 통제장치, 이를테면 고위공직자 비리조사처나 특별검사제등과 같은 반부패관련 제도적 장치를 추가적으로 설치할 필요가 없기 때문에 기관 손실을 줄여 저비용 고효율 윤리시스템을 구축할 수 있는 이점이 있다.

2. 행동강령의 법적 근거

행동강령의 법적 근거로는 ① 「국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제3조(공공기관의 책무), 제7조(공직자의 청렴의무), 제8조(공직자 행동강령), 제12조(기능), ② 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 제9조(행동강령의 시행·운영 등), 제10조(행동강령 위반행위의 신고·처리 등), ③ 「공무원 행동강령」(대통령령), 「공직자 행동강령 운영지침」(권익위 예규), ④ 「지바회의의원 행동강령」(대통령령)이 존재한다.

3. 행동강령의 적용대상 및 운영체계

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제8조의 규정에 따라 대통령령으로 제정된 공무원 행동강령은 행정부 소속 국가공무원 및 지방공무원을 적용대상

으로 하고, 기타 헌법기관(국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회)의 규칙으로 제정된 공무원 행동강령은 소속 헌법기관의 공무원이 적용대상이 되며, 공직유관단체의 내부규정(사규)으로 제정된 공직유관단체 임직원 행동강령은 각각 공직유관단체⁸⁾ 내부직원이 적용대상이 되고 있다.

4. 행동강령의 변천과정

변화된 공직환경과 높은 국민의 기대수준을 반영하고, 행동강령의 구체화·현실화를 통해 공직자의 직무공정성을 높이기 위해 여러 차례의 공직자 행동강령을 개정하였다.

1) 공무원 행동강령의 변천과정

공무원 행동강령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제8조(공공의 규정에 근거하여 공무원이 직무수행과정에서 지켜야 할 행위준칙을 담은 「공무원행동강령」을 대통령령으로 제정·공포하고(2003.2.18) 중앙행정기관 및 지방자치단체 등 기관에서 각 기관별 실정에 맞는 「기관별 공무원행동강령」을 제정하여 2003년 5월 19일 일제히 시행함으로써 공정하고 청렴한 공직사회의 윤리적 기반을 마련하고 있다.

헌법기관(대법원, 중앙선거관리위원회, 헌법재판소)은 각각 규칙으로 「공무원 행동강령」을 제정·시행(2003. 9)하였다.

그동안 「공무원 행동강령」 주요 개정 사안으로는 ① 위반행위 신고창구 확대, 알선·청탁 금지 및 외부강의 신고 등 보완(2005. 12. 29), ② 특혜의 배제에 종교편향 금지 추가(2008. 11. 5), ③ 직무관련자 범위 확대, 이해관계 직무범위 확대, 직위의 사적 이용 금지 규정 신설, 외부강의 신고내용 강화(2008. 12. 31)를 들 수 있다.

8) 공직유관단체란 「공직자윤리법」 제3조의2의 규정에 의하여 다음과 같은 기관 중 대통령령으로 고시 되는 기관을 의미한다.

표 2 공무원행동강령 행위기준의 주요 내용(16개)

공정한 직무수행	부당 이득의 수수 금지	건전한 공직풍토의 조성
○ 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 지시에 대한 처리 ○ 이해관계 직무의 회피 ○ 특혜의 배제 ○ 예산의 목적 외 사용금지 ○ 정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리 ○ 인사청탁 등의 금지	○ 이권개입 등의 금지 ○ 직위의 사적 이용 금지 ○ 알선·청탁 등의 금지 ○ 직무관련 정보를 이용한 거래 등의 제한 ○ 공용물의 사적·수익의 금지 ○ 금품등을 받는 행위의 제한 ○ 금품등을 주는 행위의 금지	○ 외부강의·회의 등의 신고 ○ 금전의 차용금지 등 ○ 경조사 통지 및 경조금품 등 수수 제한

2) 공직유관단체 행동강령 변천 과정

공직유관단체는 처음 부패방지위원회 권고에 따라 404개 공직유관단체에서 「임직원 행동강령」 자율적으로 제정·시행하도록 하였다(2004. 9). 그런 이후 2005년 7월 (구) 「부패방지법」 제8조에 공직유관단체 행동강령 제정의 법적 근거를 마련하여 현재 (2010. 7) 677개 공직유관단체에서 「임직원행동강령」을 제정·시행하고 있다.

3) 지방의원 행동강령 변천과정

지방의원은 2003년 ‘공무원 행동강령’ 제정 당시부터 동 행동강령을 적용받아 왔다. 그러나 ‘공무원 행동강령’이 일반직 공무원을 중심으로 구성되어, 선출직 공무원인 지방의원의 신분적 특성을 반영하지 못하여 이를 직접 적용하는 데 여러 한계가 있었다(이상범·이정주 2010).⁹⁾ 따라서 이러한 한계를 극복하고 지방의회 의원의 신분과 직무에 보다 적합한 행위기준을 제시하고자 2010년 11월 2일에 대통령령으로 ‘지방의회의원 행동강령’을 제정하여 2011년 2월 3일부터 시행하고 있다.¹⁰⁾

9) 지방의원에 대한 공무원 행동강령이 제대로 적용되지 못함에 따라 지방부패가 심각해지고 이에 대해 지방의원만을 대상으로 하는 행동강령 마련에 대한 인식이 고조되었다. 일례로 2009년 11월, 국민권익위원회가 일반국민 500명, 지방공무원 250명, 지방의회 의원 250명을 대상으로 지방의회 의원 행동강령 제정 관련 국민인식도 조사를 실시한 결과에 따르면 일반국민 64.3%, 지방의원 52.0%, 지방공무원 64%가 지방의회 의원 행동강령 제정에 찬성하는 것으로 나타났다. 특히 지방의회 의원 스스로는 지방의원 행동강령 제정에 대해 소극적인 응답이 나올 것이라는 예상과 달리 지방의원 50% 이상이 찬성한 것으로 나타난 것은 지방의원 스스로도 윤리의식이 매우 취약하다는 것을 반증한다고 할 수 있다.

5. 행동강령 운영실적(2003-2011년)

현재 2011년 6월 공무원 행동강령을 적용받는 공직자는 1,227개 기관(행정기관 306개, 지방의회 244개, 공직유관단체 677개) 총 130여만 명이고, 2010년 말까지 행동강령 위반 자수는 총 6,792명이며 국민권익위원회가 처리한 행동강령 위반 신고사건 처리건수는 총 461건이다.

표 3 적용기관 현황

(‘11. 6월 기준, 단위: 개)

계	행정기관				지방의회	공직유관단체								
	소계	중앙행정기관	지방자치단체	교육자치단체	소계	소계	한국은행	공기업	지방공사공단	출자출연보조	출자/출연	업무위탁	임원임대	
1,227	306	46	244	16	244	677	1	27	136	262	10	6	235	

출처: 국민권익위원회 내부자료.

표 4 공무원 행동강령 위반자 현황

(‘10. 12월말 기준, 단위: 명)

처분유형별		합계		'03. 5~12.	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
		건수	비율								
계		6,792	100.0	367	842	937	678	679	764	1,089	1,436
징계 처분	소계	3,238	47.7	198	426	465	400	364	296	366	723
	파면	543	(16.8)	27	62	52	64	71	55	86	126
	해임	403	(12.4)	18	42	53	52	57	62	46	73
	정직	672	(20.8)	52	81	123	70	67	52	78	149
	강등	3	(0.1)	—	—	—	—	—	—	—	3
	감봉	736	(22.7)	45	112	97	106	76	60	66	174
	견책	881	(27.2)	56	129	140	108	93	67	90	198
주의·경고		2,738	40.3	126	254	380	180	172	423	581	622
기타 (인사조치·훈계등)		658	9.7	43	157	82	70	85	33	119	69
진행중		158	2.3	—	5	10	28	58	12	23	22

출처: 국민권익위원회 내부자료.

- 10) 국민의 신뢰 회복과 청렴한 의정활동을 돕고자 만들어진 「지방의회의원 행동강령」은 지방의원이 지켜야 할 15개의 행위기준과 행동강령 운영에 관한 사항 등을 포함하여 총 24개 조문으로 구성 되어 있다.

표 5 위원회 신고사건 처리 현황

(‘10. 12월말 기준, 단위: 건)

구분	처리					진행 중
	계	이첩	위반통보	기관송부	종결	
합계	461	10	218	37	196	40
2004	11	—	4	2	5	—
2005	40	—	10	8	22	—
2006	61	—	23	5	33	—
2007	80	4	36	9	31	—
2008	87	2	29	9	47	—
2009	82	—	47	4	31	—
2010	100	4	69	—	27	40

출처: 국민권익위원회 내부자료.

행동강령 운영·이행실태 조사점검은 2010년 말까지 총 41회 실시하여 219명을 위반 통보하고, 47,844천원을 환수하였다.

또한, 각 공공기관의 자율적 행동강령 운영 정착을 위해 ① 행동강령 제·개정을 효과적으로 지원하고 기관별 행동강령의 적정성을 확보하기 위한 행동강령 제·개정안을 심사하거나 ② 각 기관의 행동강령책임관이 상당·교육 및 자체점검 등을 수행토록 하고 반기별로 그 운영실적을 제출받아 운영실적을 분석하고 ③ 각 공공기관의 자율적 행동강령 이행 기반을 구축하고자 우수사례를 발굴·선정하고 도입권고¹¹⁾하고 ④ 행동강령 규정에 대한 이해를 돕기 위해 홈페이지에 전용 상담창구를 개설하여 운영하여 2011년 5월까지 총 1,033건의 상담처리를 하였으며 ⑤ 기타 각 공공기관에 각종 교육자료 보급, 행동강령책임관 연찬회 개최, 기관별 맞춤형 컨설팅 등 지원을 행하였다.¹²⁾

11) 2010년도 공직자 행동강령 운영사례집에 따르면 행동강령 제도·시스템 구축(9건), 행동강령평가(4건), 행동강령교육(7건), 행동강령 신고·상담(2건), 행동강령 규정 강화(1건)를 소개하고 있다(국민권익위원회, 2010b).

12) 행동강령 운영·지원에 대한 각급 기관의 만족도가 2020년을 기준으로 75%로 높게 나타나 각급기관이 행동강령의 체계적 운영에 관심이 많은 것으로 나타났다.

IV. 공직자 행동강령의 성과 및 한계

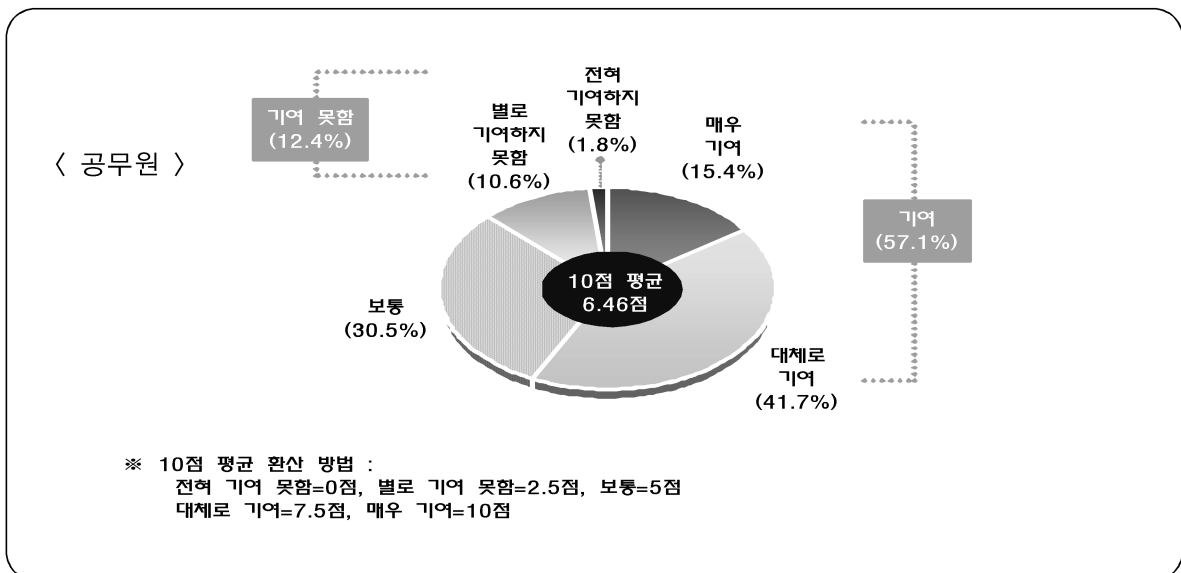
1. 공직자 행동강령의 성과

1) 공직사회의 윤리성 제고

공무원 행동강령 시행 초기에는 그 효용에 대해 냉소적인 인식도 있었으나, 종래 관행적으로 행해지던 접대·향응과 경조사 등 분야에서 잘못되거나 부당한 관행들이 개선됨으로써 건전한 공직윤리 풍토조성에 기여했다는 평가이다.

실제로 최근 2011년 5월16일에서 5월 19에 걸쳐 국가직·지방직 공무원 1000명을 대상으로 지난 10년간 반부패활동으로 공무원 행동강령이 그간 공직사회의 잘못된 관행에 대한 인식변화 등 공직사회 윤리성 제고기여 정도에 대해 공무원의 57.1%가 기여했다고 응답함으로써 공무원행동강령의 긍정적인 역할을 공직자 스스로도 느끼고 있는 것으로 나타났다.

그림 3 공무원 행동강령의 공직사회 윤리성 제고 기여도



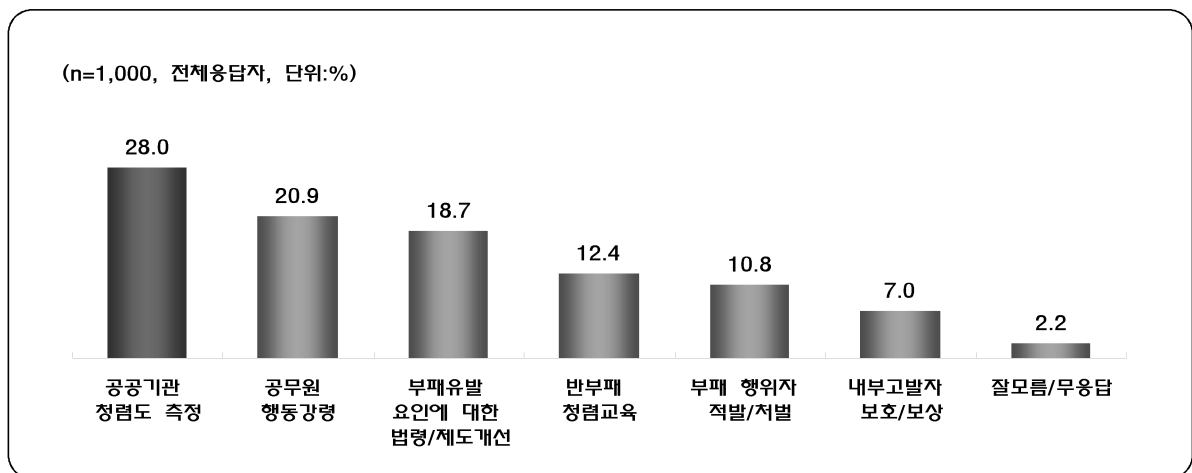
출처: 지난 10년간 반부패활동의 성과와 과제에 대한 인식조사결과(2011. 5)

2) 공직사회 부패예방기능수행

공무원 행동강령의 성격상 사후적 처벌보다 사전 예방적 기능을 주된 목적으로 한다는

점에 예방지향성 성격을 지니고 있음을 앞서 보았다. 실제로 이러한 성격에 부합하게 ‘지난 10년간 반부패활동의 성과와 과제에 대한 인식조사결과’(2011. 5)에 의하면 공직사회 부패예방에 가장 큰 역할을 한 정책이나 제도로 ‘공무원행동강령(20.9%)’이 ‘공공기관의 청렴도 측정(28.0%)’ 다음으로 높게 나타났다. 이러한 결과는 공무원 행동강령의 적용대상인 공무원 스스로도 행동강령의 중요성과 실효성에 공감하고 있다고 유추해 볼 수 있다.

그림 4 공직사회 부패예방에 가장 큰 역할을 한 정책이나 제도



출처: 지난 10년간 반부패활동의 성과와 과제에 대한 인식조사결과(2011. 5)

3) 지방 청렴도 제고기능

윤리 또는 청렴이라는 가치는 공직자가 지켜야 할 기본 도리이며, 그 지역의 경쟁력 확보를 위한 선결조건이다.

특히 지방의원은 지역주민의 대표로 조례 제·개정, 예산의 심의의결, 주요정책의 심의의결, 집행기구에 대한 감사·조사, 주민의 청원수리 등 지역 정책의 의사결정에 미치는 영향력이 지대하다는 점에서 윤리가 반드시 전제가 되어야 할 것이다.

그러한 관점에서 최근 제정되어 운영되고 있는 지방의회의원 행동강령은 기존의 공무원 행동강령이 공직사회 윤리를 제고하였듯이, 지방 청렴도 제고에 기여할 것으로 본다.

2. 공직자 행동강령의 한계

1) 사회지도층의 비리측면

과거부터 현재까지 국내·외를 막론하고 우리사회의 부정부패를 유발하는데 가장 주도적인 역할을 수행하고 있는 주체에 대해 정무직 공무원인 국회의원이라는 응답이 가장 많이 나타나고 있다. 최근 국민권익위원회 조사(2011. 6)에서도 이를 다시 한 번 더 입증하는 인식결과가 나타났다.¹³⁾ 일선 현장의 경우 중하위직의 공직자의 가치는 가장 큰 불만은 “왜 우리만 윤리·청렴교육을 강조하느냐? 오히려 고위직이나 국회의원들을 대상으로 윤리교육을 강화해야 하는 것이 아니냐?” 하는 불멘 목소리이다.

우리 공직사회는 국회의원을 포함한 고위공직자들이 윤리준수에 대해 솔선수범하는 모습을 적극적으로 보이지 않음에 따라 공직사회 내부 위화감이 조성되어 행동강령과 관련된 윤리정책의 효과가 반감되는 측면이 존재한다.

2) 행동강령 제도운영측면

(1) 윤리관련 규범의 분산화로 인한 행동강령의 실효성 저해

우리나라의 공직윤리규범은 체계적이고 종합적으로 규정되어 있지 않고 다양한 법령과 훈령 등에 분산되어 규정되어 있어, 윤리규범의 체계적인 이해와 적용을 어렵게 하며, 윤리규범의 중의 하나인 행동강령의 실효성을 저해한다. 특히 공직사회의 부패의 근원은 고질적인 ‘청탁과 사익추구’에 있음에도 현재 사익추구 통제장치가 공무원행동강령, 국가공무원법, 지방자치법, 공직자윤리법¹⁴⁾ 등에 단편적으로 산재되어 은밀화·고도화 되는 특정 개인·집단을 위한 사익추구행태를 막기에는 역부족인 상황이다.

(2) 조직 내 행동강령의 체화 부족

공직자 행동강령을 적용받는 기관이나 공직자 수가 해마다 양적으로 증가하고 있으나 많은 공직자들이 부패 전(前)단계에서 행위를 제한하는 행동강령의 특성을 이해하지 못하는

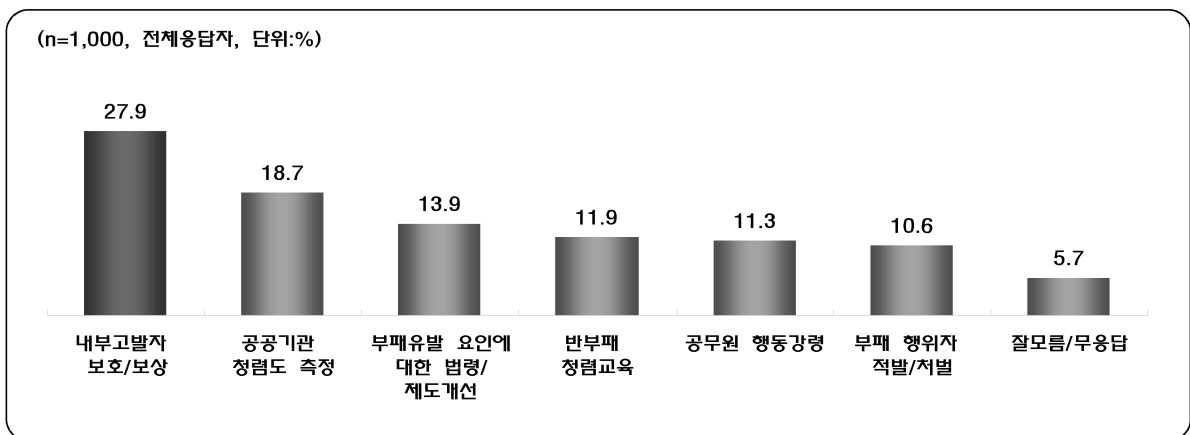
13) 국민권익위원회(2011.6)에서 실시한 조사결과, 부정부패를 유발하는 가장 주도적인 역할을 하고 있는 주체에 대해 공무원 1000명 중 46.6%, 일반국민 1000명 중 56.3%가 ‘국회의원’이라고 가장 높게 응답을 하였다.

14) 공직자윤리법상에는 모든 공직자가 아닌 4급 이상의 재산등록의무자 등에 한정하여 재산등록, 퇴직자 취업제한 등 일부 이해충돌 상황을 규율해 놓고 있어 모든 공직자 이해상충관계를 규율하기는 어려운 측면이 있다.

등 일상생활에서 행동강령이 내면화되지 못하는 측면이 존재한다.

공직사회 부패예방에 가장 미흡한 정책이나 제도로 공무원 1,000명 중 11.3%가 공무원 행동강령으로 인식하는 측면도 존재함에 따라 실제 공무원 행동강령 제도의 의의라 할 수 있는 사전예방적인 기능에 대해서 다소 회의적인 시각이 일부 존재하는 것으로 나타났다. 이는 일부 공직자들이 행동강령규정을 부패를 부터 자신들을 보호하기 위한 규정이라기보다는 처벌을 위한 규정으로 왜곡하여 인식하는 것으로 행동강령에 대한 사전 예방적 기능에 대한 정확한 인식의 부족에서 기인한다고 볼 수 있다.

그림 5 공직사회 부패예방에 가장 미흡한 정책이나 제도

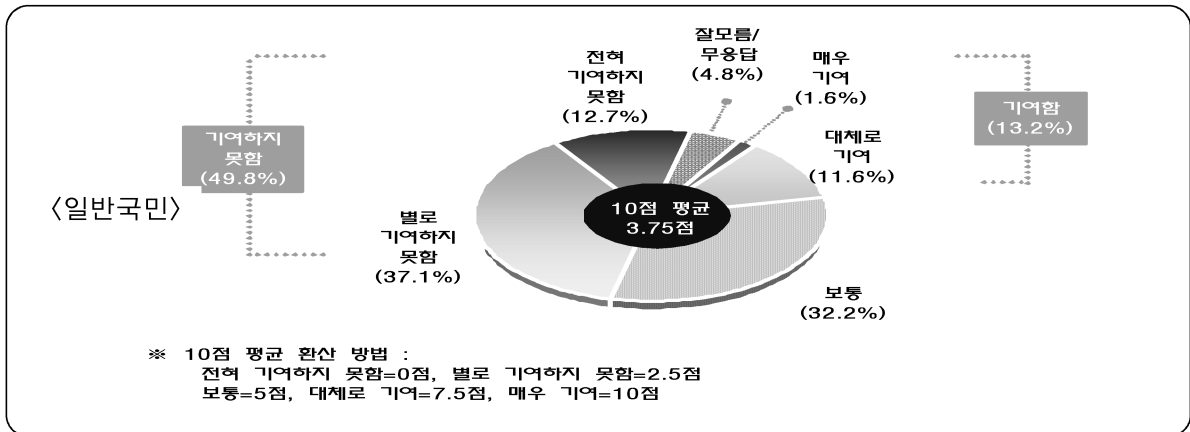


출처: 지난 10년간 반부패활동의 성과와 과제에 대한 인식조사결과(2011. 5)

(3) 행동강령에 대한 국민들의 정확한 인식부족

또한 일반 시민 1000명을 대상으로 공무원 행동강령의 공직사회 윤리성 제고 기여도 정도를 조사한 결과, 일반 시민의 49.8%가 ‘기여하지 못한다’는 부정적인 인식(기여: 13.2%)이 나타났다. 이는 행동강령의 직접 적용대상인 공무원의 긍정적인 인식(57.1%)과 상반된 결과로, 일반 시민들이 행동강령에 대한 사전 예방적 기능에 대해 정확히 인식하지 못하고, 행동강령을 행동강령 위반 시 관련 기관에서 처벌을 행하지 않거나 미약한 처벌을 행하는 사후 처벌적 기능으로 국한하여 인식한 결과로 판단된다.

그림 6 공무원 행동강령의 공직사회 윤리성 제고 기여도



출처: 지난 10년간 반부패활동의 성과와 과제에 대한 인식조사결과(2011. 5)

(4) 기관장의 의지에 따른 격차

우리의 현 반부패 정책이 주변의 환경변화에 상관없이 시스템화 되어 조직 내에서 잘 작동되고 있다고 평가하기는 어려운 것처럼 행동강령도 그러한 여건이라 할 수 있다. 이러한 상황에서는 기관장이 어떠한 가치를 가지는가가 중요한데, 실제 기관장의 의지 등 변수에 따라 행동강령을 잘 운영하는 기관이 있는 반면, 그렇지 못한 기관이 있어 기관간의 제도운영의 편차가 존재하고 있다.

(5) 행동강령의 세부적 기준의 미정비

행동강령의 실행 단계 시 각급행정기관이 행동강령 16개 행위기준에 대한 세부 기준 및 운영지침을 마련하지 않아 기관별 자율적 행동강령 운영이 미흡한 실정이다.

3) 행동강령 위반 신고사건 처리측면

그 간 행동강령 신고 내역이 「금품등 수수 금지」, 「예산의 목적외 사용 금지」 등 일부 행위기준에 치우친 경향이 있음에 따라 16개 행위기준 전체에 대한 준수 필요성을 전파할 필요가 있다.

표 6 행동강령 위반 신고사항 조치현황(위반유형별 현황)

('11. 5. 31. 기준, 단위: 명)

유형별 연도	연도별	총계	예산의 목적외사용 (제7조)	공공물의 사적사용 (제13조)	금품향응수수 (제14조)	경조금품위반 (제17조)	기타
	총계	2,221	1,773	16	329	29	67
연도별	2004	6	—	—	5	1	—
	2005	213	—	2	204	6	1
	2006	44	10	1	29	—	4
	2007	47	9	2	26	—	10
	2008	69	40	6	19	—	4
	2009	154	112	2	26	3	11
	2010	1,600	1,533	2	9	19	37
	2011	88	69	1	11	0	7

출처: 국민권익위원회 내부자료(국무회의 보고관련 참고자료).

또한 행동강령 위반자에 대한 처분은 해당기관장의 권한이고 해당기관 자체적으로 처분이 이루어짐으로 인해 징계수준이 미약한 한계가 존재한다. 그러다 보니 징계처분에 이르지 않는 주의·경고등이 많고, 부당집행 된 예산의 환수도 불이행되거나 지연되는 경우도 발생하고 있다.

표 7 행동강령 위반 신고사항 조치현황(처벌유형별 현황)

('11. 5. 31. 기준, 단위: 명)

유형별 연도	연도별	총계	파면	해임	정직	감봉	견책	경고·주의	기타
	총계	2,184	2	3	9	17	56	709	1,388
연도별	2004	6	—	—	1	2	—	3	—
	2005	213	—	—	2	1	3	204	3
	2006	44	1	—	—	2	4	29	8
	2007	47	1	2	2	4	8	19	11
	2008	69	—	—	2	4	17	13	33
	2009	154	—	—	2	3	7	139	3
	2010	1,600	—	1	—	1	8	260	1330
	2011	51	—	—	—	—	9	42	—

출처: 국민권익위원회 내부자료(국무회의 보고관련 참고자료).

4) 행동강령 인력·예산 등 운영측면

행동강령의 적용대상이 양적으로 증가함에도 불구하고, 총괄운영기관인 행동강령과의 업무시스템 확대에 반영되지 않아 행동강령 제도 운영 및 신고사건 처리 등 업무처리의 물리적 한계에 이르고 있는 실정이다.

또한 행동강령과 예산 주요 사업으로 편성되어 있으나, 사업구조가 국내여비와 일반 수용비로 단순화 되어 있고 예산총액도 1억원 수준으로 타 사업에 비해 매우 미흡함에 따라 매년 예산이 부족하여 연말에 타 부서 예산을 차용하여 집행하는 등 예산사업이 기형적으로 운영되어 행동강령을 실질적으로 운영하기에 어려운 여건이 존재한다.

V. 공직자 행동강령의 발전방향

공무원의 윤리가 충분히 확보되어 있지 못하면 국민적 신뢰를 받지 못한다. 정부가 아무리 좋은 정책을 추진하더라도 윤리성이 확보되지 않으면 국민들이 이를 믿지 못하여 결국 정책실패 가능성이 높아지게 된다.

이와 같이 윤리성을 확보하기 위한 다양한 방법이 있을 수 있는데 이 중 하나의 방식이 행동강령이라 할 수 있다. 하지만 지난 8년간 행동강령을 추진하는데 있어 앞선 언급되어 있듯이 추진과정상의 한계점이 나타나고 있다. 이러한 한계점을 극복하고 신뢰적자가 아닌 신뢰흑자가 존재하는 윤리적 정부¹⁵⁾로 거듭나기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요할 것이다.

1. 기관장의 역할 정립 강화

앞선 한계점에서 기관장의 역할에 따라 조직의 행동강령 운영실태가 달리 나타나는 만큼 조직 기관장의 관심과 노력을 적극적으로 유도하여 행동강령이 제대로 실천될 수 있도록 하여야 할 것이다. 기관장과 같은 사회지도층이 행동강령을 준수하지 않으면, 부하직원들은 행동강령을 단순히 자신들을 통제하기 위한 또 하나의 규제 내지는 징계

15) 이정주(2008)는 OECD국가를 대상으로 사회적 자본이라는 신뢰를 중심으로 신뢰적자(결속형 사회적 자본)에 비해 신뢰흑자(교량형 사회적 자본)가 많은 국가일수록 청렴도가 높은 윤리적 정부임을 실증적으로 분석했다.

수단으로 간주하게 될 것이다(하태권, 2002).

또한 행동강령 위반 시 기관장은 국민권익위원회에서 제시하는 행동강령 표준안 및 기관의 자체내규의 징계양정기준을 고려해 그에 합당한 처벌이 주어질 수 있게 행동강령을 합리적으로 운영함으로써 부패행위 처벌에 대한 예측가능성을 높여야 할 것이다.

2. 공직자들에 대한 행동강령 내면화 노력 강화

행동강령이 필요한 이유는 공무원 개개인의 자발적인 준수의식 없이 법적 강제만으로는 윤리의식을 제고하는 것은 기본적인 한계가 있기 때문이다. 따라서 행동강령에 대한 구성원 상호간의 합의와 자발적 협력과 같은 공직자의 수용가능성이 전제되어야 한다. 앞서 언급했듯이 행동강령이 공직자를 처벌하거나 규제하기 위한 것이 아니라 부패로부터 스스로를 보호하기 위한 것으로 인식시킴으로서 행동강령의 내면화 노력이 필요할 것이다.

또한 행동강령은 본질적으로 경험적 접근이 아니라 윤리적 규범적 접근이라 보니 구체성이 떨어지는 편이다(하태권, 2002). 따라서 행동강령 행위기준 중 구체적이지 못한 사항을 구체화하고, 행동강령의 어려운 내용을 쉽게 설명하여 일선에서 행동강령을 보다 쉽게 이해할 수 있도록 개선할 필요가 있을 것이다. 이를 위해 국민권익위원회에서 각급 기관장이 윤리적 지도력을 발휘하거나 윤리교육을 적극적으로 실시¹⁶⁾할 수 있도록 교육 콘텐츠를 개발하여 각 기관에 제공하고, 위원회 주관 행동강령 책임관 회의도 정례화하여 행동강령에 대한 교육·홍보를 강화할 필요가 있다.

대통령령으로 제정된 행동강령에 다양한 기관의 모든 특성을 반영하기 어렵기에 각급 기관은 「공무원 행동강령」 또는 「공직유관단체 임직원 행동강령 표준안」의 범위 안에서 기관의 특성을 반영하여 실정에 맞게 보다 구체적으로 행동강령을 제정·운영하는데, 직무관련자의 범위를 구체화·명확화 하여, 일선의 공직자들이 직무관련성과 행동강령에 대한 이해를 체화하도록 유도할 필요가 있을 것이다.

그리고 「지방의회의원 행동강령」의 경우 지방의원의 신중 부패사태에 대한 실태조사를 통하여 행위기준에 대한 지속적인 보완작업과 행동강령 위반행위 시 징계처분의 실효성을 확보하기 노력을 행하여야 할 것이다.

더 나아가 최근 지방의원행동강령이 제정되어 시행되고 있듯이, 보다 성실히 국민의 뜻을 받들어야 할 국회의원의 윤리의식제고를 위해 현행 「국회의원 윤리실천규범(1991

16) Brumback(1991)은 윤리문화의 내면화를 위해 형벌이나 내부고발제도의 활용보다 조직관리자의 윤리적 지도력이나 윤리교육이 더욱 중요하다고 보았다.

제정, 1993년 일부개정)을 보다 현 시대적 상황에 맞게 구체화·명확화 하여 부패한 주체가 아닌 국민들로부터 신뢰받고 존경받을 수 있는 공직자가 될 수 있도록 규정을 재정비하거나, 「지방의회의원 행동강령」과 같이 ‘국회의원 행동강령’을 국회의원의 신분상 특성에 맞게 제정하는 방식을 고려해 보아야 할 것이다.

3. 행동강령 행위규범의 구체화 등 체계적인 규범체계마련 및 관리체계 정비

공무원행동강령은 공직자의 공정하고 청렴한 직무수행 과정을 주요 내용으로 다루다 보니 특별권력관계에 있는 공직자가 적용 대상이기 때문에 현재 시행령인 대통령령으로 제정되어 있다.

하지만 공직자에 의한 정책결정이나 각종 권한 행사와 같은 직무수행은 국민의 재산권이나 자유권과 같은 권리행사 또한 제약에 영향을 미치는데, 국민들의 입장에서는 대리인 공직자가 어떠한 기준 하에서 직무를 수행하는지 누구나 알 수 있도록 행동강령을 법률로서 규정되어야 할 것이다.

물론 현행 공무원 행동강령사항을 모두 법률로 담을 수는 없지만 적어도 공무원행동강령상의 행위기준 중 이해 충돌 방지¹⁷⁾ 등 중요한 일부기준만이라도 법률로 상향할 필요가 있을 것이다. 과거 미국(1962)이나 최근 캐나다(2006)가 「이해충돌방지법」 제정을 통해 공직자의 사적인 이해관계를 엄격하게 관리하고 있듯이, 우리나라도 이해충돌방지와 관련된 법률을 제정하여 행동강령의 행위기준을 담을 수 있는 것도 하나의 방안일 것이다.¹⁸⁾

또한 이러한 법률을 실효성 있게 시행하기 위해서는 현행 대통령령인 공무원 행동강령에 행동강령 행위기준의 명확한 세부기준 및 해석지침을 별도의 하위규정으로 제정하여, 모호한 규범적용의 애로를 해소하고 행동강령이 보다 표준화된 틀로 운영될 수 있도록 지원해야 할 것이다.

한편, 행동강령을 법률로 제정 시 사안에 따라 타 법률(공직자 윤리법)과의 중복이라

17) 최근 이해충돌관련 규정(청탁수수 및 사익추구행위)이 공무원 행동강령, 공직자 윤리법, 국가공무원법, 지방자치법 등 개별법령에 산재함에 따라 이를 통합적으로 엮어서 이해충돌 관련 법률을 제정하려는 움직임도 존재한다

18) 미국, 캐나다 이외에도 OECD에는 2003년도에 이해충돌 가이드라인 제정하여 회원국에 권고하고 있다.

든지 법해석상의 문제 등이 예견될 수 있으나, 향후 이해 충돌 등과 관련된 규정은 표준화된 행동강령으로 체계적으로 통합·관리하여 행정의 효율성 및 국민의 윤리규정에 대한 인지도를 높여야 할 것이다.

그리고 표준화된 행동강령을 모든 기관의 공직자에게 획일적으로 적용하는 것은 업무의 특성을 무시하게 되어 오히려 부작용을 초래할 수 있다. 그러므로 기관들은 표준화된 행동강령을 기준으로 하되 업무의 특성을 고려하여 차별화되고 세분화된 행동강령을 제정하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.

4. 각 공공기관 자율적 행동강령 운영의 기반마련

중앙정부의 행동강령 총괄운영에는 한계가 있으므로 각 기관의 행동강령책임관의 역할¹⁹⁾을 강화하고 기관 자율적인 운영 역량을 강화할 필요가 있을 것이다.

특히 행동강령책임관은 행동강령 운영 전반에 대한 직무를 담당할 뿐만 아니라 기관의 윤리성을 제고하는데 중요한 역할을 수행하게 된다. 따라서 그에 상응하는 역할을 갖추어야 함은 물론, 기관장과 소속 공무원과의 적절한 관계를 유지하는 것도 매우 필요하다. 특히 기관장은 전문성과 도덕성을 갖춘 공무원을 행동강령책임관을 지정하되, 이들이 공정하고 객관적으로 직무를 수행할 수 있도록 이들의 직무상 독립성을 충분히 확보해 줄 수 있는 노력을 기울여야 할 것이다. 이것이 행동강령의 실효성 확보를 위한 중요한 전제조건인 하나라고 할 수 있다.

이와 더불어 실제로 행동강령을 운영하는 각 기관의 실질적인 아이디어와 행동강령을 효율적으로 운영하는 사례를 적극적으로 발굴하여 각 공공기관에 확산하려는 노력도 병행해야 할 것이다.

5. 공직자 행동강령에 대한 대국민적 홍보기능 강화

지난 10년간 반부패활동의 성과와 과제에 대한 인식조사결과(2011. 5)에 따르면 일반 시민이 공무원 행동강령의 공직사회 윤리성 제고 기여도에 대해 상당수 부정적인 인식을 가지는 것으로 나타났다. 이는 일부 공직자도 행동강령을 자신들을 보호하기 위한 예방

19) 기관의 감사 또는 윤리업무를 담당하는 부서의 장이 행동강령책임관이 되며 이들은 ① 행동강령 관련 각종 상담 ② 행동강령 교육계획 수립 및 교육 실시 ③ 행동강령 실태조사 및 준수여부 점검 ④ 행동강령 위반행위 신고접수 및 조사처리 ⑤ 행동강령 위반 신고자 보호 및 비밀 보장 ⑥ ‘기관별 행동강령’ 제정 및 개정 등을 담당한다.

적인 기능을 임을 알지 못하고 처벌 또는 제재하는 기능인 것처럼 인식하듯이 대다수의 일반 국민들도 그렇게 인식하는 것으로 보인다. 따라서 대리인인 공직자들이 직무수행 시 당면하게 되는 갈등을 어떠한 기준 하에서 해결하려고 하는지, 주인인 국민들에게도 행동강령에 대한 정확한 취지와 내용을 알려 현장에서 성실히 일하는 공직자들이 행동강령 행위기준 준수를 통해 국민들에게 보다 공정한 서비스 제공을 위해 노력하고 있음을 적극적으로 홍보해야 할 것이다.

6. 행동강령 위반 신고사건에 대한 선진화된 처리기법 모색

행동강령 적용대상기관의 증가로 인한 인력 및 예산과 같은 행동강령 추진체계의 물리적 보강과 더불어 신고사건 증가, 위반 유형 복합·다양화, 특히 신고자 등에 대응하기 위한 행동강령 조사기법을 지속적으로 발전시킬 필요가 있으며, 핵심법령에 대한 적용 능력 강화 등 사건조사의 전문성을 강화할 수 있도록 해야 할 것이다.

그리고 일관된 조사 기준 마련 및 피신고자 권익보호 등을 위한 신고사건조사 매뉴얼 마련 등 사건 처리 개선방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 국민권익위원회. (2010a). 「공직자 행동강령의 이해」 .
- 국민권익위원회. (2010b). 「공직자 행동강령 운영 사례집」 .
- 국민권익위원회. (2011). 국민권익위원회 내부자료.
- 국민권익위원회. (2011. 4). 「통계자료집」 .
- 국민권익위원회. (2011. 6). 「지난 10년간 반부패활동의 성과와 과제에 대한 인식조사 결과」
- 국민일보. (2009. 9. 3). 지역경찰 ‘성과제’ 뺑뚱기 잦다.
- 부패방지위원회. (2003). 「공무원 행동강령 운영을 위한 참고자료」 .
- 이상범·이정주. (2010). 지방의원의 윤리성 제고방안에 관한 연구: 지방의원 행동강령 제정을 둘러싼 찬반 논의를 중심으로. 「한국부패학회보」 15(4). 43-63. 한국부패학회.
- 이정주(2010). 행정윤리풍토유형에 따른 형태론적 조직효과성에 관한 탐색적 연구: 경기도 G시 공무원의 인식을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」 21(2). 29-53. 서울행정학회
- _____. (2008). 사회적 자본과 부패와의 관계에 대한 OECD 국가간 비교연구: 교량형 사회적 자본과 결속형 사회적 자본을 중심으로. 「한국부패학회보」 13(2). 35-52. 한국부패학회.
- 하태권. (2002. 6). 공직윤리의 내재화: 실천가능한 행동강령의 시행. 한국행정학회. 「kapa@포럼」. 통권 제98호. 32-35.
- 한국윤리전략연구원. (2008). 「공직자행동강령 발전방안 연구」.
- Brumback, G. B. (1991). Institutionalizing Ethics in Government. *Public Personnel Management*. 20(3). 353-364.
- Gregory, Robert J. (1999). Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Probity in Public Service. *PAR*. 59(1).

Session 2

청렴도 조사의 문제점과 개선방안 관련 토론문

토론자 : 박 중 훈 (한국행정연구원 선임연구위원)

청렴도 조사의 문제점과 개선방안 관련 토론문

 박 중 훈 선임연구위원 (한국행정연구원)

국민권익위원회는 지난 약 10년에 걸쳐 공공기관을 단위로 한 청렴도 조사를 수행하고 있는 바, 이는 정부차원의 핵심적인 반부패 활동으로 실시되고 있음. 하지만 그간의 커다란 성과에도 불구하고 청렴도 조사는 최근 2010년도 조사에서 매우 우수한 것으로 평가된 국토해양부에서 다양한 형태의 관행적인 부패행위가 적발되면서 포괄적인 불신의 문제가 제기되고 있음. 이러한 시기에 청렴도 조사와 관련하여 그간의 성과와 문제점을 규명 및 분석하고 보다 합리적인 개선방안을 모색하는 본 토론회는 매우 의미가 크다고 생각함.

■ 청렴도 조사의 목적과 내용

청렴도 조사의 한계와 문제점을 논하기 전에 먼저 청렴도 조사가 지니고 있는 속성과 더불어 그 목적과 내용에 대한 이해가 전제될 필요가 있음. 부패수준은 여타 범죄행위와 달리 어느 나라에서도 그 객관적인 수준을 정확하게 나타내는 측정하고 제시하는 경우는 없음. 부패행위의 특성상 부패수준은 객관적이고 정확한 파악이 불가능하여 다양한 접근을 통한 추정치가 조사되고 있는 실정임. 이는 발제자께서 인용한 바와 같이 “측정할 수 없으면 관리도 불가능하다(Lord Kelvin)”는 전제하여 부패문제를 가능한 객관적이고 합리적으로 접근하고 관리하고자 조사되고 있는 것임(없는 것 보다 유용성이 매우 큼). 부패 관련 실태를 가능한 객관적으로 파악하고자 하는 이러한 청렴도 조사결과는 발제자께서 제시한 “기술, 분석, 처방차원”과 같이 부패와 관련된 실태와 현황을 파악하고, 부패취약 분야를 규명하며, 자발적인 반부패 활동을 유인하는 기제로서의 목적을 구현하고 있음.

이러한 기술적이고 분석적인 목적을 위해 접근된 청렴도 조사는 기관을 단위로 선정된 업무와 관련하여 실제 업무처리 경험이 있는 민원인을 대상으로 설문조사를 통해 매년

실시되고 있음. 이때 설문조사의 내용은 결과로서의 부패실태 뿐 아니라 부패행위를 유발하는 요인들의 작용상태도 반영하여 구성되고 있음. 나아가 최근에는 외부 민원인과의 관계 뿐 아니라 기관내적 측면도 반영하기 위해 외부청렴도와 내부청렴도로 구성하고 있음.

■ 청렴도 조사의 개선을 위한 접근

청렴도 조사결과에 대한 불신이나 문제에 대한 분석과 개선방안 모색에 있어 이러한 청렴도 조사의 목적과 그것이 제시하고 있는 성과나 가치에 대한 분명한 인식을 전제할 필요가 있음. 근본적으로 부패실태/수준을 측정하는 청렴도 조사는 어떤 개선이나 방법을 통해서도 정확성을 확보하는 것은 불가능함. 그런 가운데 불완전하지만 청렴도 조사는 부패문제에 대한 인식/관심 제고와 그에 기초한 반부패 활동의 유인과 활성화 측면에서 매우 큰 성과와 효과를 실현함. 이러한 반부패 활동의 유인과 활성화로 인해 결과적으로 2000년대 이후 공공부문에서의 부패문제는 점진적이지만 매우 성공적인 것으로 국내외에서 평가되고 있음. 이러한 측면에서 볼 때, 현행 청렴도 조사를 정확하지 못하다고 불신하고 부정하기 보다는 현재 실현되고 있는 많은 장점과 효과가 지속되고 강화될 수 있도록 보완되는 차원에서 접근될 필요가 있음.

■ 청렴도 조사의 성과와 한계

일반적으로 기업인이나 불특정 다수의 민간인을 상대로 인식에 기초하여 조사되는 일반 부패실태 조사(CPI 등)와 달리 “공공기관과의 관계에서 직접 업무처리 경험이 있는 민원인을 대상으로 경험과 인식에 기초하여 부패관련 실태를 조사”하는 현행 청렴도 조사는 “결과로서의 부패수준과 더불어 부패를 유발하는 요인의 작용상태”를 통해 기관의 부패/청렴수준을 추정/측정하고 있음. 이러한 청렴도 조사는 청렴관련 현황을 객관적으로 제시함으로써 기관중심의 자체적이고 자발적인 반부패 활동을 유도하는데 획기적으로 기여함. 즉, 모든 공공기관에 있어 기관장을 중심으로 한 부패척결의지를 조성하고, 부패취약분야의 제도개선이나 반부패 교육의 활성화 등 부패를 유발하는 요인들의 해소를 위한 다양한 형태의 활동을 활성화함. 이러한 접근을 통해 민간분야에 비해 공공부문에서는 부패문제에 대한 관심을 집중시키고, 궁극적으로는 공공부문에서의 부패문제 해소에 크게 기여하고 있음.

이러한 효과와 성과에도 불구하고 청렴도 조사와 관련하여 제기되는 불만과 문제로 다음과 같은 점들이 제기되고 있음

- 연도별로 특정 기관의 청렴지수가 크게 등락하는 문제(불신의 원인이 되고 있음)
- 기관간 상대적 비교에 대한 불만과 불신 : 비교대상 기관간 업무 내지는 기관성격의 차이에도 불구하고 상대적 비교를 통한 순위제시
- 기관단위 조사로 인해 중앙행정기관의 실질적인 활동주체인 지방청 내지는 사무소 등 소속 기관이 다루어지지 못하는 점
- 조사 방법론적 측면에서의 문제들 : 기관별 조사대상 업무의 한정성, 조사대상이 민원인에 한정되는 점(관리/감독 대상기관의 미반영, 정부내 적 관리에 초점이 있는 기관 등)
- 부패문제에 대한 규명이나 분석차원에서는 바람직하지만 청렴도 조사의 내용에 결과로서의 부패수준이 아닌 부패유발요인의 작용상태가 반영되는 점
- 실제 외부적으로 노출된 부패행위 사례나 사건 등이 반영되지 못하는 점

■ 개선방안

청렴도 조사의 객관성과 더불어 실효성을 높이기 위한 개선 노력은 다음과 같은 인식과 초점하에서 접근될 필요가 있음

- 청렴도 조사에 대한 평가대상 공공기관이나 공직자의 불신과 반발은 당연한 현상으로 어떤 방식하에서도 발생하게 됨(부패수준에 대한 공직자의 인식과 민간인의 인식은 크게 차이가 남). 실질적인 부패수준을 객관적이고 정확하게 제시하는 수단은 없는 바, 부정확하고 부족할 지라도 현황파악을 위한 조사는 지속되어야 함.
- 하지만 아무리 좋은 평가라도 평가만을 통해 부패문제를 해소할 수 없으며, 오히려 지나치게 다양하거나 많은 평가는 평가로 인한 혼란과 불신을 조장하고 평가의 가치를 떨어뜨림
- 각 기관에서 부패문제를 분명하게 인식하고 그 해소를 위해 보다 자발적이고 적극적인 활동을 하도록 유도하는데 초점
- 점수측면에서의 접근이 아니라 실질적인 반부패 노력과 활동이 활성화되고 반영되도록 접근

이러한 원칙하에서 현행 청렴도 조사의 객관성과 가치를 제고하기 위한 개선방안은 다

음과 같음

- 조사내용으로 결과로서의 부패실태/수준의 측정에 초점을 둘 수 있도록 현행 조사 모델상 투명성 지수 및 책임성 지수 등 부패유발요인의 작용상태를 배제
- 결과로서의 부패발생 실태/수준의 측정을 위해 청렴도 조사에 실질적인 비리행위 발생건수나 내용이 반영되도록 함(이 경우 기관내 자체적인 부패방지를 위한 통제를 유도할 수 있도록 기관외부에서 포착된 사례만을 반영할 필요)
- 기관단위의 청렴도 수준 조사결과에 대한 대외적인 (국민으로부터)신뢰를 확보하기 위해 기관내 공직자를 대상으로 이루어지는 내부청렴도 조사를 삭제하거나 분리
- 민원업무 외에도 정책결정이나 고위직 중심의 관행화된 부패를 반영하기 위해 공공기관의 관리나 점검대상이 되는 산하기관, 협회, 기업 등을 조사대상자에 반영
- 매년 기관을 단위로 조사되는 청렴도 수준에 대한 신뢰를 확보하기 위해 다음과 같은 개선이 필요
- 기관단위 지수의 오차범위를 인정하고, 기관간 상대적 비교를 통한 순위문제를 완화하기 위해 현행 점수를 등급으로 전환(비교대상 기관의 조정은 기관의 수준문제가 아닌 상대적 순위문제에 불과함)
- 연도별 조사결과와 들쭉 날쭉을 방지하기 위해 TI CPI에서와 같이 최근 3년 조사결과를 가중치를 통해 반영
- 기관단위 청렴도 조사를 크게 “결과로서의 부패실태 조사와 반부패 활동수준을 측정”하는 것으로 한정
- 이 경우 반부패 활동수준은 각 기관에서 자체적으로 마련한 반부패 활동시스템, 부패행위의 발생을 차단하기 위한 예방적 차원의 접근과 활동수준(제도개선 및 자체 평가 등), 비리행위의 적발과 처벌 등 통제차원의 접근과 활동수준(적발을 위한 노력과 처벌부과 실태 등)
- 청렴도 조사를 현행기관단위 외 기관내 업무활동 수행의 주체가 되는 지방청/사무소 등 소속 기관을 단위로 한 조사가 이루어질 수 있도록 유도하거나 직접 수행
- 청렴수준의 파악과 청렴수준 제고를 위한 접근 등 정부의 반부패 정책과 활동에 있어 민간분야도 대상이 되고 관리될 수 있도록 접근할 필요.
- 하지만 현행 우리의 관행과 인식상 민간분야를 대상으로 한 청렴도 파악은 불가능하다고 생각함.
- 오히려 정부가 대기업을 중심으로 한 민간기업을 대상으로 부패문제를 인식하고 노력할 수 있도록 가이드 라인(기업이 대 정부, 그룹내 기업, 하청업체, 납품업체 등과의

- 관계에서 준수해야 할 핵심 사안을 중심으로 한 기업윤리 내지는 행동강령 등)
- 정부는 주요 민간기업들이 이러한 가이드라인을 얼마나 준수하고 있는가를 중심으로 민간부패문제를 파악하고 관리
 - 민간분야에서의 이러한 여건을 고려할 때, 공공 및 민간부문을 포괄하는 별도의 국가단위 청렴도 조사는 의미가 없다고 생각함(또한 국내에서 개발하여 측정하는 국가단위 청렴도 수준은 비교대상 외국이 없고, TI CPI 등 기존 국가간 비교 지수에 비해 신뢰성 내지는 효용성이 낮을 것임)

Session 2

청렴도 측정제도의 발전방향 토론문

토론자 : 김 태 일 (고려대 행정학과 교수)

청렴도 측정제도의 발전방향 토론문

 김태일 교수 (고려대)

국민권익위원회에서 지난 9년간 수행해온 청렴도 조사는 발제문에서도 논의하였듯이, 나름대로 부패방지 활동에 기여한 측면이 있는 반면에 여전히 결과의 신뢰성과 타당성 측면에서 논란이 많다.

측정하려는 현상이 질적인 속성을 많이 지닐수록, 응답자들이 솔직하게 답하기를 회피하는 성향이 많을수록 설문조사에 의한 측정값은 왜곡되기 쉽다. 그런데 불행히도 ‘청렴도(혹은 반부패 정도)’라는 것은 이 두 가지 속성을 모두, 그것도 매우 많이 지니고 있다. 따라서 설문조사에 의하여 ‘청렴도’를 측정하는 것은 아무리 개선을 한다고 해도 본질적인 특성으로 인하여 측정값의 신뢰도와 타당성은 논란이 될 수 밖에 없다.

상황이 그렇다면 어떻게 해결해야 할 것인가? 일단 청렴도 조사를 그만 두는 것은 가능한 대안이 아닐 것이므로 이는 제외하고 생각해 보자.

역시 실현 가능성은 낮지만, 차선책으로 그나마 바람직한 것은 결과의 활용을 바꾸는 것이다. 사실 설문조사 중에는 질적인 현상을 측정하는 것도 많고 응답자가 (고의든 아니든) 솔직하게 답하지 않을 개연성이 있는 것들도 제법 된다. 그렇다고 그러한 속성을 지닌 모든 설문조사들이 무용한 것은 아니다. 그러한 결과들도 나름대로의 활용 가치는 있다. 측정값이 지닌 한계를 인지하고, 그에 맞는 활용을 하면 된다. 한계를 넘어서는 활용을 하기 때문에 문제가 된다.

어떤 활용이 한계 내의 것이고, 어떤 활용이 한계를 벗어나는 것일까?

측정오차(게다가 오차의 상당 부분은 무작위가 아니다!)를 많이 포함하고 있는 측정값들을 서로 비교하여 순위를 매기고 그 결과에 따라 특정한 조치를 취하는 것은 어디에 해당할까? 한계를 벗어나는 쪽에 더 가까우리라는 것은 전문가가 아니라도 짐작할 수 있는 일이다.

각 기관들의 측정값들을 보고 대강의 상황(청렴도가 양호한 집단, 떨어지는 집단 등)을 가늠하거나, 시계열적인 변화 양상을 통하여 청렴도의 추세 정도를 파악하는 것은 그다지 한계를 벗어나는 것은 아닐 것 같다.

기관 특성과 청렴도 측정값의 상관관계 등을 파악하는 것도 한계를 벗어나는 것은 아닐 것 같다.

몇 가지 예를 들었지만, 현재 청렴도 측정결과의 활용 내역 중에서 어떤 것이 한계를 벗어나는 것이고 어떤 것이 아닌가는 차분히 앉아서 상식적으로 따져 보면 어렵지 않게 알 수 있다.

누구나 동의하겠지만, 가장 논란이 될 수 있는 것은 ‘측정값들을 서로 비교하여 순위를 매기고 그 결과에 따라 특정한 조치를 취하는 것’이다.

이상한 일이지만 (아니, 어쩌면 당연할지도 모르겠지만), 아무리 신뢰성과 타당성이 떨어지는 평가라도(청렴도 조사가 그렇다는 것은 결코 아니다), 일단 순위가 매겨지고 그 결과가 공식적으로 발표되면 그 자체가 권위를 지니게 된다. 피평가자들은 불만을 갖더라도 드러내 놓고 항의하기보다는 주어진 평가체제 내에서 점수를 잘 받기 위한 방안에 몰두한다. 평가자들도 평가 당시에는 문제가 많다는 것을 인지해도, 일단 결과가 나오면 스스로도 거기에 매몰되어 그 결과가 당연히 타당한 것처럼 받아들이고 행동한다.

청렴도 조사뿐만 아니라, 무척이나 다양한 각종의 공공부문 평가가 이런 식으로 진행된다. 문제가 있다는 것은 모두가 인지하면서도, 의례 평가란 그런 것이라고 치부하고 넘어간다(이 대목은 대학에서 계량분석과 정책분석평가를 가르치는 교수로서 가장 자괴감을 느끼는 부분이다. 나는 항상 ‘할 수 없는 것은 하지 마라’라고 가르치는데, 다수의 학생들은 ‘할 수 없는 것을 할 수 있는 것처럼 보이게 하는 것’이 계량분석과 정책분석평가의 목적이라고 생각하는 듯 하다).

대다수의 공공부문 평가가 그렇듯이, ‘측정값들을 서로 비교하여 순위를 매기고 그 결과에 따라 특정한 조치를 취하는 것’이 청렴도 조사의 활용 방안으로서 반드시 해야 한다고 평가담당기관이 주장한다면 어떻게 해야 할까?

측정오차를 완전히는 고사하고 상당히 없애는 것도 본질적으로 불가능하다. 그렇다면 조금이라도 더 신뢰성과 타당성을 높이는 개선이 가능하다면 그 방안을 채택해야 한다. 발제문에서도 그런 취지에서 몇몇 개선 방안을 제시하고 있다.

발제문에서 ‘기술적 측면’에 대한 개선 방안이 측정오차로 인한 문제를 개선하기 위한 방안에 해당한다. 발제문에서는 이에 대하여 다음과 같은 세 가지를 제시하고

있다.

① 응답자 개인수준에서의 인식과 경험에 기초한 설문조사에 더해 기관수준에서 관찰된 비리사건의 정도(빈도와 규모 등)를 청렴도 평가에 반영하는 방안, ② 대민·대기관업무 중심의 설문조사 가능한 측정대상업무와 분야를 확대·개선하는 방안, ③ 측정대상자로 업무 유경험자 이외에 전문가와 일반국민을 평가주체로 확대하는 방안.

①과 ②는 고려해 볼 만한 것이다. 다만 방안 ③은 현실적 필요성은 인정할 수 있으나 논리적으로는 다소 문제가 있다.

특히 방안 ①의 적발건수의 포함이나 ② 중에서 객관적 정보나 전문가 의견수취가 가능한 경우 포함하는 방안은 도입을 검토할 필요가 있는 것으로 생각된다. 다만, 이런 방법들을 포함할 경우 기존의 설문조사 결과와 이러한 방법들에 의한 결과를 포함하여 ‘청렴도 지수’라는 것을 산출하는 것은 신중해야 할 것으로 보인다.

개인적으로는 이러한 객관적 정보들을 이용할 경우, 굳이 ‘청렴도 지수’ 산정에 포함시킬 필요는 없을 것 같다. 그 대신 그냥 청렴도 ‘평가’로 이용하고 그 결과를 활용하면 될 것 같다.

공기업 평가에서는 1년간의 경영 실적을 평가하여 등수를 매기고 그 결과를 성과급 차등 지급 등에 활용한다. 비리 사건은 경영 실적 자체와는 무관할 수 있다. 하지만 비리 사건이 발생한 기관은 이를 점수에 반영하여 아무리 객관적인 경영 실적이 우수해도 낮은 점수를 받는다.

‘청렴도 지수’를 산정하고 그 결과로 등수를 매긴다고 하면, ‘지수’라는 말 때문에 비리 사건 등을 반영하기 곤란할 수도 있다. 그렇다면 그럴 필요 없이, 청렴도 평가 체계를 설문조사에 의하여 측정한 ‘청렴도 지수’ 항목과 언론의 비리 사건 및 내부적인 비리 적발 실적 등에 의한 항목으로 구분하고 이를 종합하여 청렴도를 평가하고 순위를 매긴다고 해서 안 될 이유는 없을 것이다.

발제문에서 “측정할 수 없으면 관리도 불가능하다”라는 말을 이용하였다. 멋진 말이다. 그런데 이를 좀 더 다져보면 다음의 말이 더 맞을 것 같다. “타당하게 측정할 수 없으면 타당한 관리도 불가능하다”

Session 2

공공기관 청렴도 측정제도의 성과 · 문제점 및 개선방안

토론자 : 양 종 삼 (권익위 청렴조사평가과장)

공공기관 청렴도 측정제도의 성과·문제점 및 개선방안

 양종삼 과장 (권익위 청렴조사평가과)

1. 그 동안의 성과

국민권익위원회(과거의 부패방지위원회 및 국가청렴위원회 포함)는 2002년부터 공공기관의 대만·대기관 업무에 대한 청렴도 측정을 실시해 오고 있는데, 그간의 청렴도 측정의 성과를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1) 부패수준에 대한 객관적·체계적인 평가제도 확립

먼저 청렴도 측정은 일반국민에 대한 단순 부패인식도 조사에서 탈피하여 공공기관의 부패수준을 객관적·체계적으로 진단·분석한 평가 시스템이라고 말할 수 있다. 공공기관의 업무와 사정을 잘 알 수 있는 입장에 있는 외부민원인(또는 공무원)과 내부직원이 업무과정에서 실제로 경험한 사례와 부패인식을 점수화한 것이다. 기존 다른 평가제도의 문제점으로 지적되어 오던 일반국민의 간접경험에 의한 부정확한 인식을 평가에서 제외함으로써 조사결과의 객관성을 높이게 되었다.

2) 부패예방시스템으로 정착발전

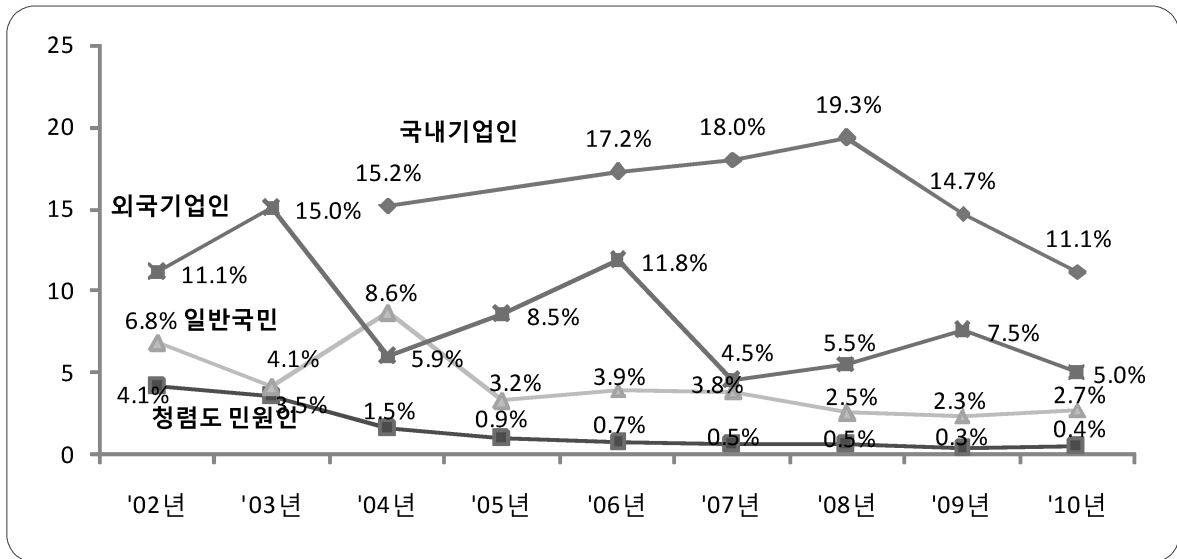
청렴도 측정제도는 전체 공직사회에서 부패에 취약한 분야, 부패의 전달경로 및 그 위험수준을 알려줌으로써 각 기관의 대책마련과 개선노력을 유도하는 데 기여하였다. 기존의 부패통제전략들이 개별 부패행위가 발생하면 사후 적발·처벌하는 데 집중하였다면 이제는 원시적인 방법에 의한 응징보다 제도적인 개선방안 마련과 과학적인 부패예방에 주력할 수 있게 된 것이다. 그 결과 2002년 이후 청렴도 측정 대상기관이 지속적으로 확대되었고, 측정분야도 기관의 대외 업무뿐만 아니라 조직 내부의 인사예산 등 운영부

문까지 확대되었다. 지난 5월에 실시한 공직자 인식도 조사에 의하면 공직사회 부패예방에 가장 큰 역할을 한 위원회의 정책으로 인식¹⁾되고 있기도 하다.

3) 공직사회 청렴수준 향상에 기여

청렴도 측정의 가장 중요한 성과는 공공기관의 자율적인 청렴도 개선노력을 촉발하여 전체적으로 공공기관의 청렴도가 개선되었다는 데 있다. 평가결과 공공기관의 청렴수준은 2002년 평균 6.43점에서 시작, 2010년 평균 8.44점으로 지속적으로 상승하였다. 특히 청렴도 측정대상업무에서 나타난 금품·향응 제공율은 2002년 4.1%에 이르렀으나 2010년에는 0.4~0.5% 정도로 대폭 낮아졌다. 이는 전체 공직사회를 대상으로 한 일반국민의 금품·향응 제공경험조사에서 나타난 2002년 6.8%, 2010년 2.7% 수준과 비교해 봐도 현저히 낮은 수치라고 할 수 있다. 청렴도 측정대상 분야에서 각 기관의 자정노력이 집중되었다는 것을 보여주는 것이다.²⁾

공직사회 금품·향응제공 인식과 청렴도 측정업무의 금품·향응제공을 비교



1) 공직사회 부패예방에 큰 역할을 한 국민권익위원회 정책이나 제도를 묻는 질문에 대해 28.0%는 공공기관 청렴도 측정, 20.9%는 공무원 행동강령, 18.7%는 부패유발요인에 대한 법령·제도 개선, 10.8%는 반부패 청렴교육이라고 응답하였다.

2) 공무원 1000명에 대한 설문조사 결과에서도 46.6%는 청렴도 평가가 공직사회 부패예방에 효과가 있다고 응답하였다. 반면, 23.8%는 효과가 없다고 하고, 28.8%는 보통이라고 인식하고 있다.

2. 공공기관 청렴도 측정의 문제점 및 이에 대한 개선방안

그간의 성과에도 불구하고 평가 제도가 10년간 운영되면서 여러 문제점이 지적되고 있기도 한 것이 사실이다. 이하에서 제기되는 문제점에 대한 반성을 바탕으로 향후 발전방향을 논의해 보면 다음과 같다.

1) 기관특성에 대한 고려

공공기관 청렴도 측정은 각 기관의 모든 업무수행과정에서 부패가 없어야 한다는 것을 목표로 삼아 모든 대상기관을 동일한 평가항목과 조사방법으로 실시하고 있다. 하지만 기관의 규모·기능이나 업무성격이 상이한 기관을 동일척도로 측정하고 있어 기관간 비교에 있어 형평성의 문제가 제기되고 있다.

이에 대해 중장기적으로는 기관의 특성·업무유형을 고려하여 유형별로 다른 모형을 적용하는 방안에 대한 검토가 필요하다고 본다. 또한 단기적으로는 업무유형별로 가중치를 차등 적용하는 방안과 모든 기관에 대한 일괄조사 일괄발표 방식에서 벗어나 평가 대상기관과 결과 발표시기를 탄력적으로 운용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

2) 조사 방식의 개선

청렴도 측정은 공공기관의 부패취약분야 중 설문조사가 가능한 업무를 대상으로 실시되고 있다. 정확한 평가결과를 얻어내고자 일반국민이 아니라 공공기관에서 업무를 처리한 경험이 있는 민원인·공직자 또는 내부직원을 대상으로 조사하는 것이다. 하지만 이런 평가방식은 청렴도 측정결과의 신뢰성을 높여 주는 최대 장점이 되기도 하지만, 동시에 청렴도 측정의 한계로 지적될 수 있는 측면도 존재한다.

예를 들어, 정책결정사항과 같이 기관의 주요업무이더라도 설문조사가 곤란한 경우 측정대상에서 제외될 수 있고, 예산의 횡령·유용 등 외부에서 잘 알기 어려운 부패행위에 대해서는 평가하지 못하는 문제가 있다. 그런 이유 때문에 부패사례가 있는 기관의 청렴도가 높게 나오는 등 구체적인 부패실태와 청렴도 점수 간의 괴리가 발생하는 경우도 있다.

그래서 현재 100% 설문조사에 의한 조사방식을 보완하기 위해 객관적 계량지표를 추가하는 방안을 고려하고 있다. 우선 위원회가 수집한 부패행위로 인해 징계를 받은 각 기관의 직원현황자료를 점수화하여 청렴도 평가에 반영하는 것이다. 부패유형, 부패금액,

직위 등을 점수화하는데, 기관의 자율적인 적발·처벌 의지를 저해하지 않도록 자체감사에 의한 적발·처벌은 제외하고 외부적발사례만 반영할 예정이다.

또한 측정대상업무가 제한되어 있고 측정결과가 일반국민 인식과 괴리되는 것을 방지하기 위해 전문가와 일반국민으로 평가주체를 확대하여 국민의 체감적인 부패인식 수준을 반영하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 금년도에는 조사모형을 개발하여 우선 중앙행정기관 및 광역자치단체에 시험적용을 할 예정이고, 시험적용결과를 바탕으로 '12년 평가에의 반영여부를 결정할 것이다.

예를 들어, 중앙행정기관의 경우 해당 기관 업무와 직·간접적으로 관련이 있는 협회·단체·기관의 구성원들로 평가단을 구성하고, 지방자치단체의 경우에는 주민 평가단을 구성하는 방안도 있을 수 있다. 또한, 전문가 평가단은 해당 기관의 출입기자, 관련 시민단체, 국회 보좌관, 관련 학회 회원 등으로 다양하게 구성할 예정이다.

3) 분석 및 결과 활용도 제고

현재 대규모 기관의 경우 지방관서별로 표본을 할당·조사하고 있으나, 집계는 본부에 포함시켜 점수화하고 있다. 이와 같은 결과분석의 방법은 지방조직 등 하부조직이 방대한 기관의 경우 하부조직의 청렴수준에 대한 정보가 불충분하여 내부정책 추진에 한계가 있으며, 기관장과 감사부서 이외에 일선조직 단위까지 청렴도에 관심을 가지고 제고노력을 기울이도록 유도하기에는 부족한 측면이 있다.

따라서 본부차원에서의 순위경쟁이 아닌 기관 전체의 청렴도 향상을 위해서는 대규모 기관의 지방조직별 또는 본부의 실·국별로도 청렴도를 조사하고 그 결과를 제공하여 해당 기관의 자체적인 반부패 정책추진에 활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 중장기적으로는 각 기관들이 자체적으로 하부조직에 대해서는 자율평가를 시행하도록 지원하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편 청렴도 측정결과와 활용도를 높이고, 기관의 실질적인 반부패 노력을 유도하기 위해서는 반부패 노력도를 평가하는 부패방지 시책평가와의 연계를 보다 강화할 필요가 있다.

4) 청렴도 측정제도의 교류·확산

2011년 PERC(정치경제위험자문공사) 보고서에서는 우리나라에 대해 민간부문에서의

부패문제가 특히 심각한 수준이라고 평가하고 있다. IMD, WEF 등에서 발표하는 국가 경쟁력 보고서에서도 공공부문 뿐만 아니라 민간부문의 부패문제에 대한 지적이 나오고 있다. 우리나라 전체의 청렴수준을 높이기 위해서는 공공부문만의 노력으로는 한계가 있기 때문에 민간부문이 함께 파트너가 되어 서로 노력하고 도와줄 필요가 있는 것이다. 그러나 아직까지 민간부문에 있어서는 부패수준을 체계적으로 진단하고 관리하는 정책적 수단이 부족한 형편이다.

기존 청렴도 측정제도는 공공기관만을 대상으로 하고 있어 기업·시민사회 등 사회 각 분야를 포괄하는 국가청렴지수로서는 대표성에 한계가 있다. 따라서 국가청렴도 향상을 위해서는 민간부문의 투명성 역시 중요하므로 기업·시민사회와 협력하여 민간부문의 청렴수준을 진단·관리하는 별도의 프로그램을 개발할 필요가 있다고 본다. 공공기관 청렴도 측정제도의 문제점을 꾸준히 개선·보완하면서 민간부문까지 포함된 국가청렴지수로 발전시킬 때 현재 인도네시아·태국 등 개발도상국에 기술이전이 되고 있는데 머물지 않고, 세계적인 부패예방프로그램으로 인정받을 수 있을 것으로 기대된다.

Session 2

공직자 행동강령 제도의 발전방향

토론자 : 채 원 호 (가톨릭대 정경학부 교수)

공직자 행동강령 제도의 발전방향

 채원호 교수 (가톨릭대 정경학부)

1. 들어가며

우리 사회에서 공직자가 수행하는 업무의 영향력은 어느 영역보다도 크고 중요한 것으로 국민들에게 인식되고 있다. 이는 공직자들의 가치관이나 의사결정 등과 같은 공직 생활이 미치는 영향력은 매우 크기 때문이다.

이러한 관점에서 공직자의 바람직한 윤리의식과 공정한 직무수행을 담보하기 위한 구체적 행동기준이 요구되는 바, 이러한 기능을 수행하는 것이 공직자 행동강령이다.

또한 공직자 행동강령은 공직자의 공직생활에 가장 기본이 되는 준칙이 되며, 공직자들에게 가장 관심이 많은 공직윤리 분야로도 작용하고 있다고 본다.

2001년 부패방지법이 제정된 후 본격적으로 시행된 공무원 행동강령의 8년 동안의 추진과정을 살펴볼 때 필자도 발제자의 견해와 같이 공직사회의 부당한 관행들이 많이 개선되는 등 건전한 공직윤리 풍토 조성에 기여했다고 생각한다.

저는 오늘 자리에서 발제자께서 제시하신 공직자 행동강령의 향후 발전방향에 대해 기본적으로 공감하면서, 저의 개인적 소견을 밝히고자 한다.

2. 공직자 행동강령의 향후 발전방향

저는 공직자 행동강령이 지속적으로 발전하여 공직사회의 청렴성 제고에 기여하기 위해서는 몇가지가 먼저 정착되어야 한다고 본다.

첫째, 다양하게 존재하고 있는 공직윤리 규범들을 체계적이고 통일성 있게 설계한 기본적인 윤리규범이 필요하고 본다.

현행 법령상 공직윤리 제도는 공직자윤리법, 국가·지방공무원법, 오늘 논의 되고 있는 공직자 행동강령 등 다양하게 존재하고 있다. 이는 즉 다양한 제도를 통하여 공직자들의 윤리성을 제고할 수 있다는 점이 장점이 있을 수도 있겠지만, 종합적이고 체계적 관리가 어려우며, 윤리규범중 가장 기본이 되는 공직자 행동강령의 실효성도 저해될 수 있다고 본다. 또한 개별 규범으로 인하여 일선 현장에서 제대로 적용하기도 어려운 면이 있다. 물론, 단일화된 윤리규범을 만든다고 할 경우 기관마다 서로 이를 선점하기 위한 이해관계 대립이 심각할 수 도 있지만, 공직윤리 제고라는 종국적 목표에 비추어 볼 때 지금쯤은 논의가 필요하다고 본다.

둘째, 행동강령상 행위기준중 알선·청탁금지 등 일부 기준을 법률로 상향함과 동시에 이를 실현할 수 있는 확실하고 엄격한 장치를 보다 구체화하여 설계할 필요가 있다고 본다.

이점은 발제자가 밝힌 행동강령 행위규범의 구체화 등 체계적인 규범체계 마련과도 같은 취지일 것이다. 저도 공감하는 부분으로서, 공직사회에서 벌어지고 있는 알선·청탁은 결국에는 국민의 기본적 권리를 침해할 수 도 있는 것임을 감안할 때, 행위기준을 법률로 상향한다는 것은 행동강령 제도를 제대로 시행하겠다는 의지의 표현이자, 공직자들의 윤리성 제고를 위한 확실한 규범체계를 구축하는 것이라고 본다. 최근 언론에 보도된 바 있는 권익위의 공직자 청탁수수 및 사익추구 금지법(안) 발표가 그 일환이라고 본다.

셋째, 행동강령 제도가 발전하고 제대로 정착되기 위해서는 각급기관이 자율적으로 행동강령을 운영할 수 있는 기반이 강화되어야 한다고 본다. 상급기관에서 시달된 지침을 그대로 답습하여 운영하기 보다는 기관 특성에 부합하는 행동강령을 보완·발전시켜야 한다고 본다. 왜냐하면 획일화된 행동강령 지침은 다양한 업무특성을 지니는 기관별 특수성을 모두 만족 시킬 수 없기 때문이다.

넷째, 기관장을 비롯한 고위공직자들이 솔선수범하여 공직자 행동강령을 준수하는 모습이 필요하다. 이들의 솔선수범은 중하위 공직자들에게 모방을 통한 학습효과를 가져오게 된다. 기관장이 솔선수범하여 행동강령을 준수하고, 이를 위반한 공직자는 엄격하게 징계하는 모습을 보일 때 행동강령이 제대로 정착될 것이다.

부패방지법 제정 10주년을 기념하는 오늘 이 자리에서 저는 공직자 행동강령이 더욱 발전하여 공직사회의 공직윤리를 선도하는 선두주자가 되기를 진심으로 바라며, 저를 비롯한 공직자, 시민사회, 일반국민 등 모두의 노력이 절실하다고 본다.

Session 2

공직자 행동강령 운영성과와 반성 및 발전방향에 대한 토론

토론자 : 임 철 (대전광역시 교육청 감사담당관)

공직자 행동강령 운영성과와 반성 및 발전방향에 대한 토론

 임 철 감사담당관 (대전광역시 교육청)

최근 국제사회는 국가청렴도가 국가경쟁력이라는 인식의 팽배로 청렴도 향상에 심혈을 기울이고 있습니다. 또한 국민의 청렴성이 선진국민의 의식과 일맥상통한다는 국제사회의 분위기에 편승해 각 국가들은 청렴을 통한 국가홍보 및 이미지 개선에 총력을 기울이고 있습니다.

우리나라 또한 산업화와 민주화 이후 선진 일류국가 실현에 대한 국민적 열망에도 불구하고 선진화가 지체되고 있습니다. 이것은 우리사회의 문화적 특성 때문이라고 생각합니다. 우리사회는 지연, 혈연, 학연 등 연고주의에 의한 이권개입, 알선청탁 등이 별다른 의식 없이 행해지고 이러한 관행들은 특히 관료집단 및 고위공직자 중심으로 뚜렷이 나타나고 있는 것이 현실입니다

지난 6월 15일 국민권익위원회는 국민과 함께하는 청탁 근절방안 실행에 나선다는 보도 자료를 통하여 공직사회의 청탁풍토나 공직을 사익추구의 수단으로 남용하는 부패행위를 근본적으로 방지하기 위한 「공직자의 청탁수수 및 사익추구 금지법」을 제정하는 방안도 검토할 계획임을 밝힌 바 있습니다.

이러한 의미에서 국민권익위원회가 부패방지법 제정 10주년을 맞이한 시점에서 그 동안의 반부패 정책에 대한 성과를 평가하고 향후 발전방향을 논의해 보고자 하는 이번 심포지엄은 정부의 공정사회 구현과도 관련이 있는 시의적절한 행사라고 볼 수 있습니다.

발제자께서는 외국 및 국내 행동강령 운영사례를 소개하고, 그 동안의 공직자 행동강령 운영 성과 및 한계와 앞으로 발전방향에 대하여 자세하게 말씀해 주셨습니다. 먼저 좋은 발제를 해주신 이정주 교수님께 감사를 드립니다.

발제자의 내용 중 ① 우리나라 공무원행동강령이 대통령령으로 규정되어 있는데, 미국과 같이 법률로 상향하여 공직윤리 강화에 대한 강력한 의지 표명이 필요하다는 점,

② 공직자 행동강령의 성과에 있어서 공직사회의 윤리성 제고, 부패 예방기능 수행 면에 대한 분석, ③ 그리고 행동강령 한계에 있어서의 사회지도층의 비리측면과 제도운영 측면에서 본 윤리관련 규범의 분산화로 인한 행동강령의 실효성 저해, ④ 조직 내 행동강령의 채화부족, 행동강령에 대한 국민들의 정확한 인식부족, 기관장의 의지에 따른 격차 등등은 동감하는 바가 큼니다.

또한, 공무원의 윤리가 충분히 확보되어 있지 못하면 국민적 신뢰를 받지 못하고 윤리성을 확보하기 위한 다양한 방법 중 하나가 행동강령이고 신뢰적자가 아닌 신뢰흑자가 존재하는 윤리적 정부로 거듭나기 위해서 첫째, 기관장의 역할 정립 강화 둘째, 공직자들에 대한 행동강령 내면화 노력 강화 셋째, 행동강령 행위규범의 구체화 등 체계적인 규범체계마련 및 관리체계 정비 넷째, 각 공공기관 자율적 행동강령 운영의 기반마련 다섯째, 공직자 행동강령에 대한 대 국민적 홍보기능 강화 여섯째, 행동강령 위반 신고 사건에 대한 선진화된 처리기법 모색 등등 공직자 행동강령의 발전방향에 대한 발제자의 주장에 대하여도 적극 동감을 하는 바 입니다.

특히, 체계적인 규범체계마련 및 관리체계 정비를 위하여 공직윤리 관련 제 법령(국가공무원법, 지방공무원법, 경찰공무원복무규정, 국회법, 법관윤리강령 등등)의 통합 운영이 무엇보다 필요하다고 봅니다.

부패는 부패행위에 대하여 적발과 강력한 처벌도 중요하지만 부패행위가 발생하지 않도록 사전에 예방하는 것이 더 효과적이고 이러한 의미에서 공직사회에 공직자 행동강령을 어떻게 성공적으로 정착하느냐의 여부가 청렴정책의 성공요건이라 할 수 있으며, 이를 위해서는 공직자가 업무추진과정에서 직접적인 연관성과 영향을 미치고 있는 정치, 사회, 경제, 행정 환경의 요인들이 공직자 행동강령의 효과적 목표달성에 어떻게 작용하느냐의 문제도 짚어볼 필요가 있다고 생각합니다.

저는 이번 심포지엄에서 짧은 경험을 토대로 공무원행동강령의 문제점이라고 생각되는 몇 가지를 말씀드리고자 합니다

첫째, 고위공직자의 윤리의식 부재입니다. 고위공직자들은 행동강령 준수는 하위직 공무원들에게만 적용(교육·홍보·처벌)되고 있다는 인식이 팽배하여 규범준수에 대해 다소 소극적인 점과 이로 인해 행동강령 준수가 일상화되지 못하고 있다는 점입니다.

둘째, 제도적인 측면에서 처벌기준 및 행위기준이 명확하지 않다는 것입니다. 금품수수 이외의 행동강령 위반에 대한 사항은 처벌기준이 없다거나, 직무관련자의 범위, 접대기준, 선물수수 한도액, 이해충돌 회피 등에 대한 세부적인 내용 등 행위기준이 명확하게 명시되어 있지 않은 점과 위반행위를 소속기관 행동강령책임관에게 신고할 경우 비밀보장과

신고 된 부패행위가 적법하게 처리 될지 불분명하거나 불확실하여 조직 내부구성원의 행동강령 위반 신고 건수가 미비한 수준에 머물고 있다는 점입니다.

셋째, 현행 행동강령책임관제도의 실효성 측면에서 볼 때, 행동강령책임관의 전문성 및 관심부족입니다. 행동강령책임관의 순환보직으로 인하여 전문성(예를 들어 교육, 상담, 제도운영 관련 업무지식 등) 및 관심부족으로 행동강령업무를 부수적 업무(각급학교 행동강령책임관은 교감으로 지정되어 업무의 전문성 결여, 학생교육이나 학사업무 전념)로 생각하여 업무소홀이 나타나고 행동강령 실행에 대한 부서 간 비협조 등이 가장 큰 문제점으로 나타나고 있습니다.

그 외에도 공무원의 외부강의에 대한 강사료의 명확한 기준이 없다는 점입니다. 행동강령 운영지침에 경조사비는 5만 원이하, 축하 난은 3만 원이하 등 명확한 기준이 있는데 반해 이와는 대조적으로 강의료는 별도의 상한선이나 하한선 등 대가에 대한 명확한 기준이 없어 공무원들의 도덕적 해이를 야기 시킬 우려가 있습니다. 소속기관의 정책에 대한 강의는 일반 국민의 정책에 대한 이해도를 높인다는 차원에서 긍정적인 측면도 있으나, 행동강령 제15조에 외부강의를 할 경우 미리 소속기관의 장에게 일시와 장소, 대가 등을 신고하도록 규정되어 있어 강의 전에 일부 민감 사안 정보가 노출될 부작용도 따릅니다. 이렇듯 현행 공무원행동강령은 많은 부분에서 미흡한 부분이 나타나고 있습니다.

따라서, 앞으로 공무원행동강령이 실효성 있고 준법적 가치 지향을 위한 규범으로 거듭나기 위해서는 현재의 형식에 치우친 규범보다는 구체적이고 체계적인 규범 명시 등 현실성에 부합되도록 이러한 문제점을 개선하고 특히 최근 고위공직자의 비위가 연이어 발생하고 있는 실정을 감안하여 고위공직자의 알선·청탁 및 이해충돌 비리를 사전에 예방할 할 수 있는 방향으로 개정이 필요하다고 생각합니다.

또한 사립학교 교직원도 행동강령의 적용범위에 포함시켜야 합니다. 공무원행동강령의 적용범위는 국가공무원법, 지방공무원법에 의한 공무원으로 되어 있고, 사립학교 교직원은 원칙적으로 적용대상이 아닙니다. 대전시교육청은 2007. 12월 관내 전 사립학교(50개교 : 초2, 중18, 고28, 특수2)에 대하여 학교법인 정관을 개정토록 하여 사립학교 2천700여명의 소속 교직원들이 공립학교 교직원들과 같은 행동강령을 지키도록 전국 최초로 이를 의무화 한 바 있습니다만 사립학교 교직원들도 행동강령의 적용대상에 포함하도록 개정하여야 합니다.

그리고 지속적인 교육과 홍보가 필요합니다. 아직도 행동강령에 대한 무관심, 인식부족 등으로 행동강령 규정 자체를 정확하게 알지 못하는 공직자가 많이 있습니다. 또한 행동강령이 공직자를 처벌하거나 규제하기 위한 것이 아니라 부패로부터 스스로를 보호하기

위한 것인데도 처벌을 위한 규정으로 왜곡하여 인식하는 경우도 있습니다. 규정의 왜곡, 무관심, 인식부족 등은 지속적인 교육과 홍보를 통해서만 해소할 수 있다고 생각합니다. 이를 위해서 대전시교육청에서는 “행동강령책임관이행수첩”, “공무원행동강령 길라잡이 (매뉴얼)”을 매년 제작하여 1만5천여 공·사립 교직원에게 배포하는 등 공무원행동강령의 중요성을 강조하고 이를 실천하려고 노력하고 있습니다.

지금까지 살펴본 바와 같이 공직자 행동강령은 공직자로서 지켜야할 행위기준을 구체적으로 규정한 윤리규범입니다. 아무리 좋은 제도(법, 규정 등)라 하더라도 그것을 운용하고 수용하는 공직 구성원의 적극적인 사고의 전환이 이루어지지 않는다면 우리가 최고의 가치로 실현하고자 하는 “청렴한 세상 국민이 행복하고 깨끗한 나라”는 먼 나라의 이야기가 되는 것은 아닐까 생각해보면서 이상으로 토론을 마치고자 합니다.

- 감사합니다. -

Session 2

공직자 행동강령 성과와 향후 발전방향

토론자 : 이 상 범 (권익위 행동강령과장)

공직자 행동강령 성과와 향후 발전방향

 이상범 과장 (권익위 행동강령과)

1. 시작하는 말

- ▶ 부패방지법 제정 10주년을 맞아 개최되는 오늘 심포지엄은 지난 10년간 부패방지 정책의 성과와 한계를 살펴보고 향후 발전방향을 모색함으로써, 향후 부패방지업무에 중요한 전기가 될 것으로 기대됨.
- ▶ 특히, 최근 연이은 공직부패 사건으로 인해 그 어느 때보다 부패예방의 중요성이 부각되고 있는 상황에서 오늘 심포지엄 행사는 시의적절함.
- ▶ 이에 따라, 공직자 행동강령의 지난 8년간 성과와 한계 및 발전방향을 살펴보는 것은 부패예방을 통한 공직윤리 강화를 위해 매우 중요함.

2. 그간 공직자 행동강령 운영의 성과와 한계

- ▶ 현재 행동강령을 적용받는 공직자는 1,226개 기관, 총 130여만명이고, '10년말까지 행동강령 위반자수는 총 6,792명이며, 이중 권익위가 처리한 행동강령 위반 신고 사건 처리건수는 총 461건임.

* 행동강령 운영·이행실태 조사점검은 현재까지 총 41회 실시(219명 위반통보, 47,844만원 환수)

- ▶ 또한, 각 기관의 행동강령 운영 정착을 위한 행동강령 상담 및 교육, 행동강령 제·개정 심사, 우수제도 확산 등을 통해 제도운영 지원

- ▶ 「공무원 행동강령」 시행 초기에는 그 효용에 대해 냉소적 인식도 있었으나, 행동강령을 8년간 시행하면서 공직사회 부패를 예방하는데 기여하여 커다란 변화를 가져왔음.
- ▶ 그러나, 행동강령 자율적 운영에 대한 기관간 편차가 있고, 행동강령이 일상에서 공직자들에게 내면화되지는 못한 한계는 있음.

3. 향후 공직자 행동강령의 발전방향

1) 공직자들에게 행동강령을 내면화하는 다양한 콘텐츠 개발

- ▶ △행동강령 자가 측정, 청렴 마일리지 제도, 트위터 활용 행동강령 전파, 청렴 관련 공모 활용, 교육 의무화 등 각 기관의 행동강령 우수제도를 발굴·확산, △다양한 행동강령 교육·홍보 콘텐츠 제공 등 방안 강구
- ▶ 이러한 노력을 통해, 행동강령이 공직자들의 직무수행 과정에서 반드시 지켜야 할 기준이라는 인식이 공직자 개개인에게 내면화 되도록 유도

2) 각 공공기관의 자율적 행동강령 운영 역량 강화

- ▶ △행동강령책임관을 직제에 공식화, △분임행동강령책임관 제도 운영, △기관별 행동강령을 업무특성에 맞게 구체화, △위반 정도에 상응하는 처벌, △행동강령 연찬회 등을 통한 네트워크 강화 등 추진
- ▶ 이와 더불어, 각 기관장의 적극적인 부패척결 의지를 강화하여 각 기관이 반부패 윤리규범으로서의 행동강령을 자율적으로 운영하고 발전시켜 나갈 수 있도록 지원

3) 행동강령의 세부 행위기준 구체화 및 해석지침 개발

- ▶ △행동강령 16개 행위기준의 세부기준, △다양한 적용사례에 대한 해석지침 개발을 통해 행동강령이 구체적이고 명확하게 운영되도록 지원
- ▶ 이를 통해, 각 기관의 자율적인 문제해결 능력을 제고하고, 유사사례에 대한 기관간 운영 편차를 줄임과 동시에 보다 정치하고 강도 높게 행동강령을 운영하여 공직자

들에 대한 기강을 확립해 나갈 필요

4) 「지방의회의원 행동강령」의 지방의회별 정착 지원 강화

- ▶ △지방의회별로 구체화된 행동강령 제정, △「지방의회의원 행동강령 운영지침」 제정을 통한 행동강령 운영 표준화, △지방의원들을 위한 행동강령 교육·홍보 콘텐츠 개발 등 지원 강화
- ▶ 행동강령 내용이 특정그룹 특성에 맞게 전문화되고, 기관 성격에 맞게 운영시스템을 갖추는 것은 바람직한 방향이므로 행동강령의 수준을 한 차원 더 높이는 계기가 될 것으로 예상

4. 마무리하는 말

- ▶ 최근 연이은 공직자의 부적절한 처신으로 공직사회에 대한 불신이 높아지고 있는 바, 이는 국민들의 공직자에 대한 윤리적 기대수준이 그만큼 높아졌다는 점을 방증하는 것임.
- ▶ 이와 더불어, 부패에 대한 사후처벌로는 그 이전 상태로의 정신적·물질적인 가치 회복이 어렵기 때문에 부패의 사전예방에 대한 관심과 노력은 갈수록 커질 것으로 예상됨.
- ▶ 오늘 말씀드린 △행동강령의 내면화, △기관 자율성 강화는 부패예방을 위해 공직자 개인과 기관 스스로의 역량을 강화하자는 것임.
- ▶ 또한, △지방의회와 같은 특정분야의 행동강령을 별도로 제정하고, △행위기준을 구체화하여 행동강령을 정치하게 운영하는 것은 미래사회의 보다 고도화된 공직윤리를 지향하는 바람직한 방향이라고 생각함.
- ▶ 오늘 심포지엄에서 나온 다양하고 좋은 의견들은 향후 행동강령을 공직사회의 부패예방을 위한 좋은 교범으로 발전시키는 데 참고·활용해 나가도록 하겠음.