

민선 6기 지방자치단체의 성공적 운영을 위한 지방부패 근절 정책 토론회



- 일 시 | 2014년 3월 20일(목) 15:00 ~ 17:00
- 장 소 | 대한상공회의소 국제회의장(지하 2층)



국민권익위원회

고충처리·부패방지·행정심판·제도개선

■ 인사 말씀

여러분 안녕하십니까?

국민권익위원회 위원장 이정보입니다.

먼저, 바쁘신 일정에도 불구하고 오늘 토론회에 참석하여 주신 방청객 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

아울러, 평소 지방자치 발전을 위해 힘쓰고 계시는 중에 귀한 시간을 내어 토론회 개최를 축하해 주시기 위해 오신 대통령 소속 지방자치발전위원회 심대평 위원장님께 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

그리고, 바쁘신 의정활동에도 불구하고 참석하시어 토론회를 빛내주신 함진규 의원님, 김현 의원님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한, 사회를 맡아주신 김영래 동덕여대 총장님, 발제를 맡아 주신 연세대 이종수 교수님, 한양대 최병대 교수님과 김진 중앙일보 논설위원님을 비롯하여 학계, 시민단체를 대표하여 토론에 참석해 주신 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 이 토론회는 얼마 있으면 시작될 민선 6기 지방자치단체의 성공적인 운영을 바라는 마음으로 지방부패의 실태와 문제점을 진단해 보고 해결 방안을 모색하기 위해 마련한 자리입니다.

오늘 이 자리에 계신 분들도 공감하시겠지만 우리 공직사회가 청렴하고 투명한가라는 질문에 선뜻 ‘그렇다’라고 대답할 수 없는 것이 현실이 아닌가 생각합니다.

중앙행정기관을 비롯한 각급 공공기관의 청렴도는 계속 담보 상태이고, 국제사회가 바라보는 우리나라의 청렴수준 또한 나아질 기미를 보이고 있지 않습니다.

2013년 우리 위원회의 부패인식도 조사결과에 따르면, 일반국민의 54.3%가 공직사회가 부패하다고 생각하고 있는 반면, 공무원은 응답자의 4%만이 부패하다고 인식하는 것으로 나타났습니다.

떡값, 스폰서 등 일반 국민들의 시각에서는 용납할 수 없는 부정과 부조리에 대해 아직도 일부 공직자들은 관행이라는 이유로 정당화하면서, 아무런 문제의식을 갖지 못하는 경우가 종종 있습니다.

이러한 사실이 공직사회 부패에 대한 국민과 공직자간의 현격한 인식 차이를 대변한다 할 것입니다.

공직자들의 부패를 바라보는 시각과 인식을 전환하고 예방과 근절을 위한 방안을 제도화함으로써, 우리 공직사회의 전반적인 청렴수준을 향상시켜 나가야 할 것입니다.

시각을 지방으로 돌려 보겠습니다.

1995년 본격적인 지방자치가 시행된 지 20여년의 세월이 흘렀습니다. 얼마 후면, 제6회 전국 동시 지방선거가 있기도 합니다.

우리의 지방자치에 대해 평가해 본다면, 선거가 정기적으로 자유롭고 공정하게 치러지고 있는가라는 측면에서는 충분히 정착되었고 성숙해 졌다고 생각합니다.

반면, 지방공직사회가 공정하고 투명하게 행정을 펼치면서 지역발전을 이끌어내고, 지역주민의 삶의 질을 향상시켰는가라는 실질적 측면에서는 아직 미흡하다는 평을 내리고 싶습니다.

23, 59, 78, 94,

여러분! 이 숫자들의 의미를 알고 계십니까?

민선 1기부터 4기까지 각종 불법행위와 비리혐의로 기소된 기초자치단체장의 숫자입니다.

또한, 토론회 자료에서 보시는 바와 같이 최근 3년간 부패행위로 제재 처분을 받은 국가 전체 공직자 5,080명 중 57.5%인 2,919명이 지방공직자인 것으로 나타났습니다.

1995년 단체장 직선을 통해 지방자치가 본격적으로 부활한 이래 주민의 요구와 기대수준은 높아져 왔고, 지역사회는 성숙해졌음에도 지방의 부패는 줄어들지 않고 있습니다.

각종 지역개발과 관련된 이권 제공이나 특혜성 수의계약의 대가로 금품을 수수하고, 무분별한 지역축제와 이벤트성 행사 개최로 예산을 낭비하는 등 재정 분야의 부패,

매관매직이나 특정 인사를 승진시키기 위한 서류 조작, 선거 보은을 위한 측근 인사의 산하기관장 임명, 부당한 영향력 행사를 통한 가족, 친·인척 채용 등의 인사 비리,

방만경영으로 재정난에 허덕이면서도 성과급 잔치를 벌이는 산하기관들,

지금 우리의 지방행정 분야에서 발생하고 있는 여러 형태의 부조리와 문제점들입니다.

지방부패 문제를 논의할 때 무엇보다 중요한 것은 단체장과 선거비용의 문제일 것입니다. 많은 비용과 인력을 들여 단체장으로 선출된 경우 부패의 유혹을 뿌리치기 힘들 것이기 때문입니다.

앞에서 말씀드린 지방행정의 여러 부정과 부조리 사례들은 상당 부분 선거와 단체장의 이해관계에서 비롯되기 때문에 지방부패의 근절을 위해서는 단체장의 자세와 역할이 무엇보다 중요하다고 생각합니다.

그리고, 단체장의 권한남용과 전횡을 견제하고, 지방공무원들의 행정운영을 감시하여 비위발생을 예방하는 권한과 책임이 부여된 지방의회의 역할도 중요할 것입니다.

주민들 또한 지역사회의 혈연이나 학연을 이용하여 영향력을 행사하거나, 청탁을 통해 공직자들의 합법적인 권한 행사를 훼손하는 관행을 타파해야 할 것입니다.

일반 국민들은 자신들과 가장 많이 접촉하면서 직접적인 영향력을 행사하는 일선의 지방행정을 통해 공직사회의 청렴 수준을 판단할 것입니다.

그러므로, 우리사회의 청렴도 제고는 지방의 공직자들로부터 시작되어야 할 것입니다. 지방부패의 근절이 무엇보다 중요한 이유입니다.

지방의 부패문제 해결을 위해 지금 당장 결실을 얻을 수 없더라도 끊임없이 원인을 분석하고 대안을 모색함으로써 한걸음씩 앞으로 나아가야 할 것입니다.

오늘 이 자리를 통해 모두가 공감할 수 있고, 실현 가능성 높은 개선대책이 논의되기를 바랍니다.

우리 위원회도 올 한해 지방부패의 근절을 위해 노력하겠습니다.

먼저, 연고관계를 매개로 발생하는 이권개입, 특혜부여 등 고질적인 토착 비리를 막기 위해 공직자 행동강령 운영지침을 개정하고, 지방부패 빈발 분야의 실태를 점검하여 반부패 정책에 반영할 계획입니다.

또한, 지방의회 행동강령 제정이 확대될 수 있도록 노력하고, 각급 기관에서 추진하고 있는 반부패 우수 시책을 발굴하여 보급하는 등 자치단체의 반부패 개선활동을 지원하겠습니다.

한편, 인구 50만 이상의 기초자치단체를 부패방지 시책평가 대상에 포함시키는 등 반부패 노력에 대한 평가도 강화할 예정입니다.

다산 선생은 그 유명한 저서 목민심서를 통해 “청렴은 목민관의 본무이며 모든 선의 원천이며 모든 덕의 근본이다. 청렴하지 않고 목민을 할 수 있었던 자는 없다”라고 말씀하셨습니다.

지방화시대에 지역주민을 위해 봉사하는 공직자들의 마음가짐이 어떠해야 하는가에 대해 시사하는 바가 크다 할 것입니다.

토론회에 참여해주신 각계 전문가 여러분들의 다양한 경험을 바탕으로 고견을 제시해 주시기 바랍니다.

모아진 소중한 의견은 민선 6기 지방자치단체의 성공적 운영을 위한 반부패 정책 추진에 좋은 밑거름으로 사용될 것입니다.

다시 한 번 바쁘신 와중에도 오늘 토론회를 빛내주기 위해 참석해주신 모든 분들께 감사드립니다.

감사합니다.

국민권익위원회 위원장 이성보

토론회 시간 계획

구 분	주요 내용	
개회식 (15:00~15:15)	개회식	안준호(청렴총괄과장)
	인사말씀	곽진영(국민권익위원회 부패방지부위원장)
	외빈축사	심대평(지방자치발전위원회 위원장)
사 회	김영래(동덕여대 총장)	
발제 및 토론 (15:15~16:55)	발 제	
	• 종합 발제(박계옥 부패방지국장) • 주제 발제 – 지방인사의 문제점과 개선 방안(이종수 연세대 교수) – 지역개발, 계약 등 지방재정 분야 부패실태와 개선 대책(최병대 한양대 교수)	
	토 론	
	– 함진규 의원(새누리당) – 김 현 의원(민주당) – 김 진 중앙일보 논설위원 – 윤태범 방송통신대 행정학과 교수 – 박순애 서울대 행정대학원 교수 – 김 혁 서울시립대 행정학과 교수(반부패시스템연구소장) – 김수태 전라북도 감사관(변호사)	
질의응답 및 폐회 (16:55~17:00)	사회자 진행	

목 차

발제 »»

- 지방부패 근절을 위한 정책토론회 종합 발제자료 1
박계옥 국민권익위원회 부패방지국장
- 지방자치단체 인사비리 실태와 개선방안 75
이종수 연세대학교 행정학과 교수
- 지역개발, 계약 등 지방재정 분야 부패실태와 개선 대책 97
최병대 한양대학교 행정학과 교수

토론 »»

- 함진규 새누리당 의원 119
- 김 현 민주당 의원 123
- 김 진 중앙일보 논설위원 127
- 윤태범 한국방송통신대학교 행정학과 교수 131
- 박순애 서울대학교 행정대학원 교수 143
- 김 혁 서울시립대학교 반부패시스템연구소 소장 155
- 김수태 전라북도 감사관(변호사) 163

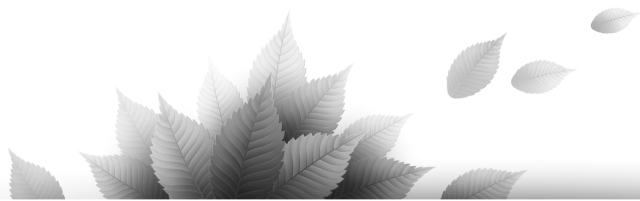


지방부패 근절을 위한 정책토론회 종합 발제자료

박계옥 국민권익위원회 부패방지국장

- 지방부패 현황 및 반부패 정책 제언
- 2014년도 지방부패 관련 반부패 대책
- 공직자 가족·친족에 대한 각종 특혜제공 차단 방안





지방부패 현황 및 반부패 정책 제언

I . 추진 배경

- 신뢰받는 깨끗한 정부 구현을 위해서는 중앙뿐만 아니라 국민 접점의 지역단위의 부패 근절이 무엇보다 중요
 - ※ '10년~'12년, 지방에서 발생한 부패공직자가 국가 전체의 57.5%를 차지(권익위 DB)
- 그러나, 자치단체장, 지방의회의원, 일선 현장의 공무원까지 지방 행정 여러 분야에서 부패·비위행위가 지속적으로 발생
 - 민선 지방자치제 도입 이후 선거법·정치자금법 위반, 뇌물수수·횡령 등과 관련하여 자치단체장 기소 건수 증가
 - ※ 자치단체장 기소현황 : 9.3%(1기) → 24.2%(2기) → 31.5%(3기) → 43.9%(4기)
 - 자치단체의 공사·계약 분야와 관련하여 특혜성 수의계약, 공사 쪼개기 등과 결부된 금품수수 사례 등 부패행위 지속 발생
 - ※ 뇌물·향응의 대가로 각종 편의보장 및 자격미달 업체와 수의계약, 각종 심사에서 결점을 눈감아 주는 등 자치단체 건설공사 관련 비리 복마전('12.5월, 연합뉴스)
 - ※ 시의원 가족이 대표인 건설사가 수해복구공사를 수의계약으로 수주 받아 3억 4,000여만원 부당 수익('12. 2월, 감사원)
 - 채용, 근무성적평정, 승진 등 지방공무원 인사와 관련한 서류조작, 청탁 및 금품 수수 등 부패행위 빈발
 - ※ 서울시 등 65개 자치단체 감사 결과, 49개 기관에서 승진 관련 금품수수 등 인사비리 적발('11년 감사원)
- 지방부패에 대한 엄정한 대처를 통해 공직자의 책임성을 강화하고 지방행정 대한 지역 주민의 신뢰도 제고 필요
 - 최근 3년간 지방부패의 현 수준을 진단하고 빈발분야에 대한 부패 현황을 분석하여 효과적인 대처 방안 마련

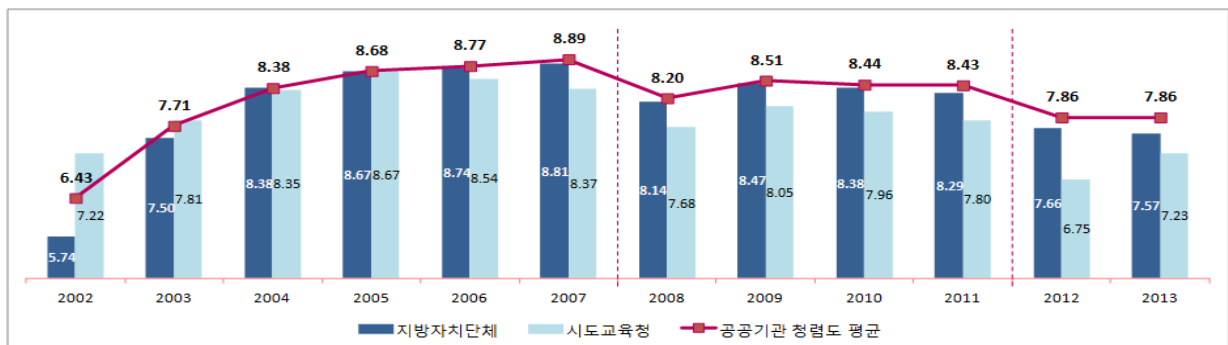
Ⅱ. 지방 부패 현황

1. 지방자치단체의 청렴도 측정 결과

□ 지방자치단체 및 시도교육청 청렴도가 해마다 하락 추세

- 국민들이 경험하거나 인식한 금품·향응 수수 등 공직자의 부패 수준을 평가하는 공공기관 청렴도가 최근 담보상태
- 지방자치단체 및 시도교육청 청렴도 측정 결과는 해마다 낮아져 공공기관 평균에도 미치지 못하는 수준

< 청렴도 점수 추이 >

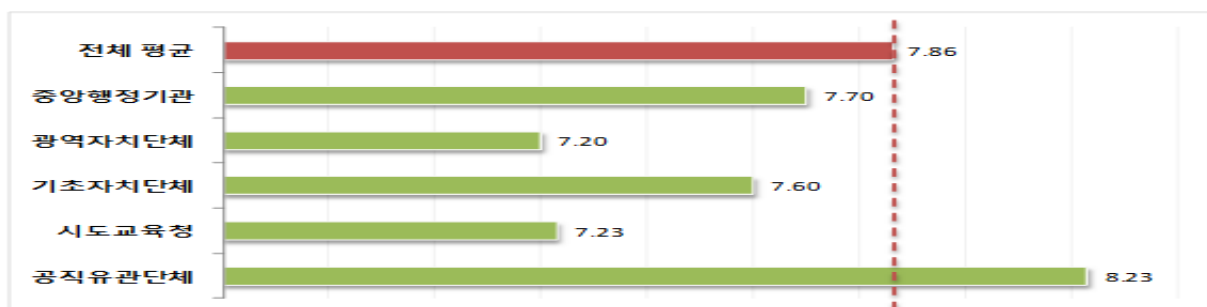


* '08년·'12년은 모형개편으로 인해 시계열 단절, 전년도에 비해 각각 0.69점/0.57점 하락

* 지방자치단체는 광역자치단체 및 기초자치단체 청렴도 측정의 평균값

- 2013년도 청렴도 측정 결과, 지방자치단체는 모두 평균(종합청렴도 평균 7.86점) 이하로 광역자치단체가 가장 낮은 수준(7.20점)

< 기관유형별 종합청렴도 >

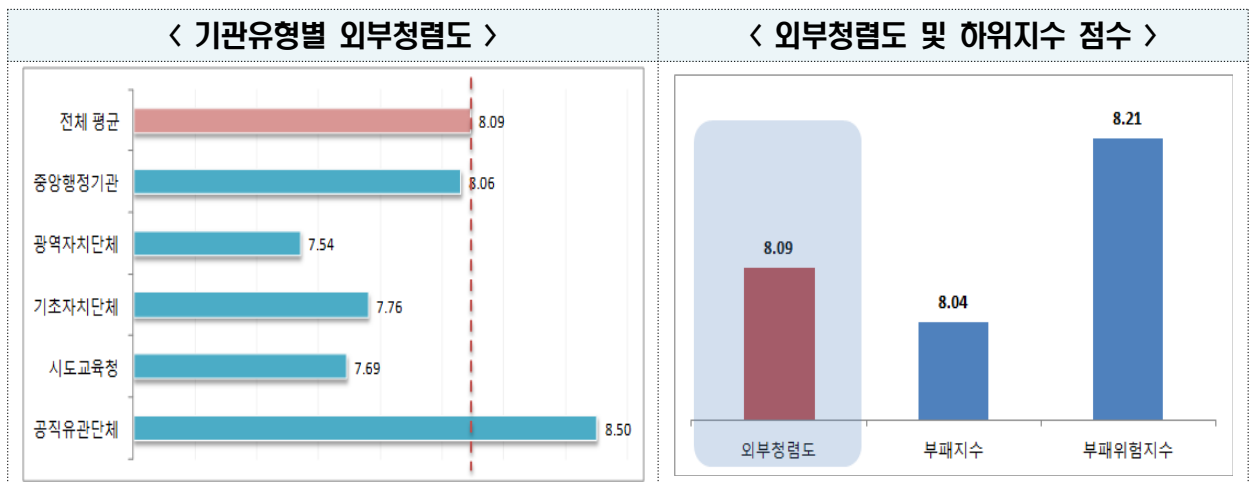


※ 종합청렴도 = 외부청렴도 + 내부청렴도 + 정책고객평가

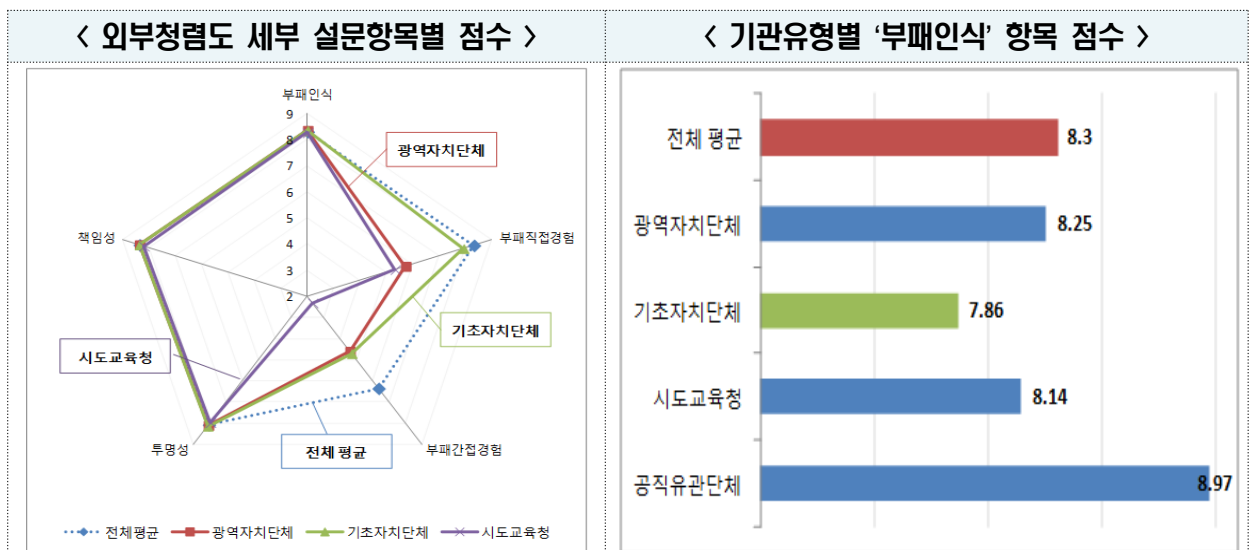
□ 업무처리 경험자가 평가한 외부청렴도 결과, 광역자치단체가 최저

- 외부청렴도 측정 결과, 광역자치단체(7.54점)가 가장 낮은 수준이고 시도교육청(7.69점), 기초자치단체(7.76점) 모두 평균 이하

※ 외부청렴도는 업무처리과정에서 민원인의 부패경험과 인식을 반영하는 부패지수(부패직접경험, 부패간접경험, 부패인식)와 업무처리과정의 투명성과 책임성을 반영하는 부패위험지수(책임성지수, 투명성지수)로 구성



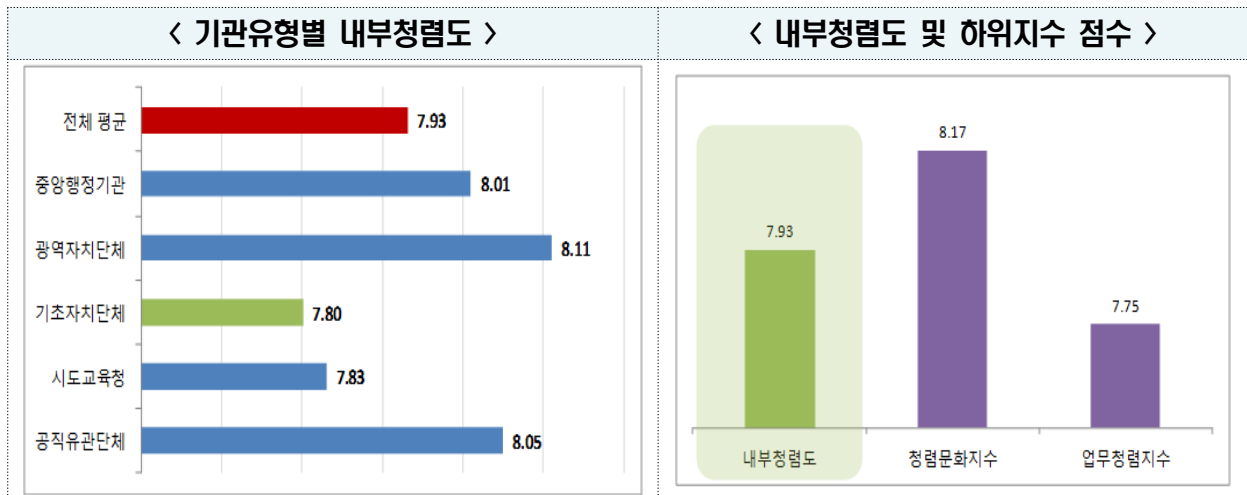
- 광역자치단체는 금품·향응·편의제공 등 부패 직·간접 경험이가장 취약하고, 연고주의 등 부패인식도 낮은 수준
- 기초자치단체는 연고주의·특혜부여·사익추구 등 부패인식에 있어 기관유형 중 가장 낮은 수준으로 평가



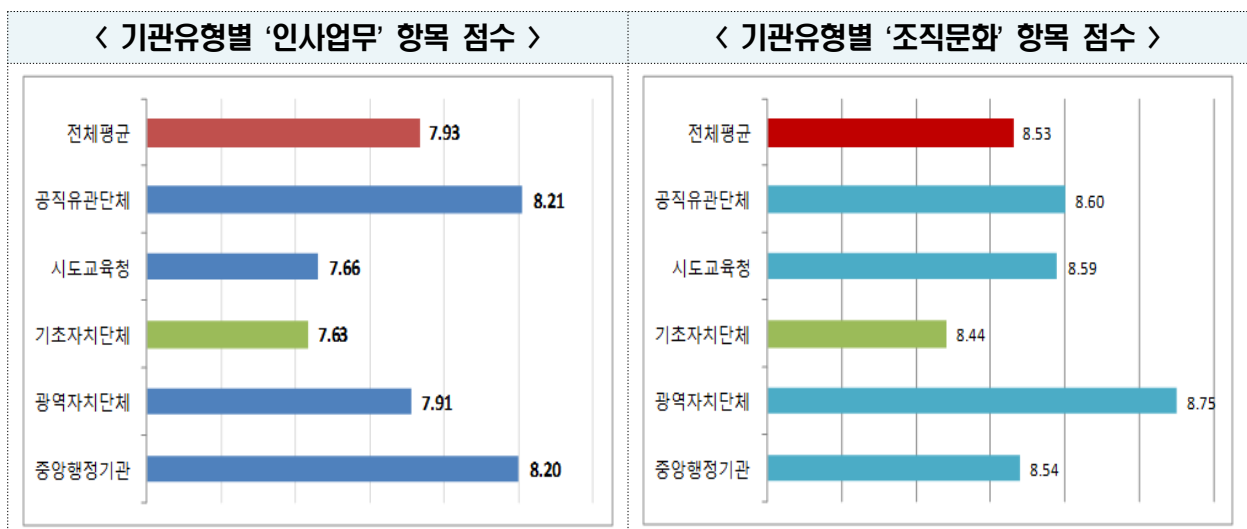
□ 소속직원이 평가한 내부청렴도 결과, 기초자치단체가 최하위

- 내부청렴도 측정 결과 광역자치단체(8.11점)가 가장 높고, 기초자치단체(7.80점)와 시도교육청(7.83점)이 낮은 수준

※ 내부청렴도는 인사, 예산집행, 업무지시 영역을 평가하는 업무청렴지수와 조직문화와 부패방지제도를 평가하는 청렴문화지수로 구성



- 기초자치단체는 조직문화, 인사, 예산집행에 있어서 기관유형 중 가장 낮은 수준으로 평가
- 시도교육청은 부당한 업무지시 등 업무지시의 공정성이 가장 취약하고, 조직문화 중 연고관계에 의한 업무처리가 상대적으로 저조



〈 업무유형별 청렴도 수준 〉

- 업무유형별로는 재량권이 많거나, 사업규모가 큰 업무가 청렴도가 낮은 것으로 측정
- 광역자치단체는 규모가 크고 현장근무가 많은 공사 관리·감독 (6.25점)이 가장 저조

〈 광역자치단체 업무별 점수 비교표 〉

업무유형	외부청렴도	부패지수	
		부패지수	부패위험지수
인허가 및 대민업무(소방, 상수도 등)	7.06	6.45	8.17
공사 관리 및 감독	6.25	5.17	8.23
용역 관리 및 감독	7.27	6.64	8.40
보조금 지원	8.58	8.67	8.43

- 기초자치단체는 인허가(7.58점)업무의 청렴도가 가장 낮은 수준

〈 기초자치단체 업무별 점수 비교표 〉

업무유형	외부청렴도	부패지수	
		부패지수	부패위험지수
공사 관리 및 감독	7.96	7.65	8.54
보조금 지원	8.02	8.06	7.96
재·세정	8.04	8.24	7.68
지도·단속	8.47	8.82	7.87
인허가	7.58	7.54	7.68

- 시도교육청의 경우 운동부 운영(5.89점)의 청렴도가 가장 취약

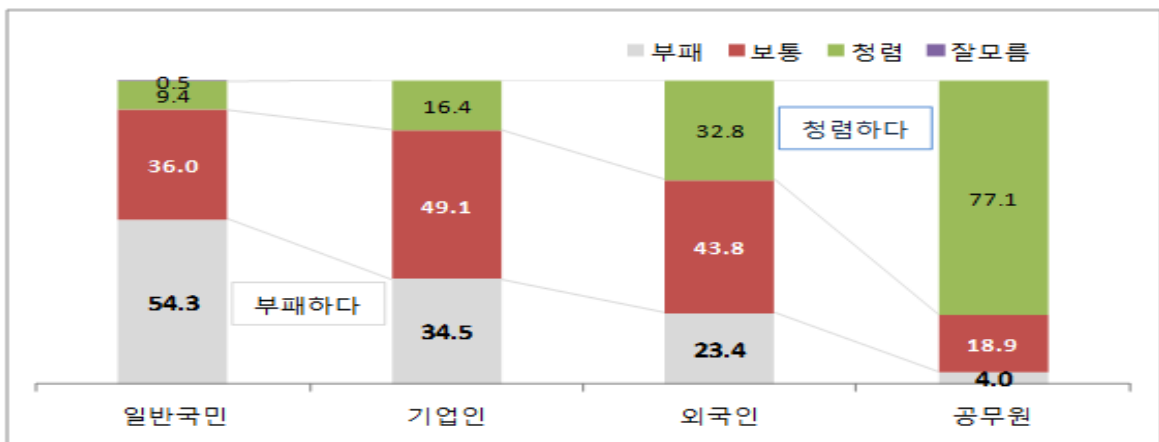
〈 교육청 업무별 점수 비교표 〉

업무유형	외부청렴도	부패지수	
		부패지수	부패위험지수
공사 관리 및 감독	8.42	8.37	8.53
학교급식 운영 및 관리	8.06	8.22	7.79
현장학습관리, 수학여행, 수련회	7.96	7.73	8.38
운동부 운영	5.89	4.82	7.82
방과후 학교 운영	7.78	7.65	8.02
학교환경위생정화구역 심의	7.58	8.03	6.80

2. 국민의 부패인식 · 경험 조사 결과('13년 부패인식도 조사 결과)

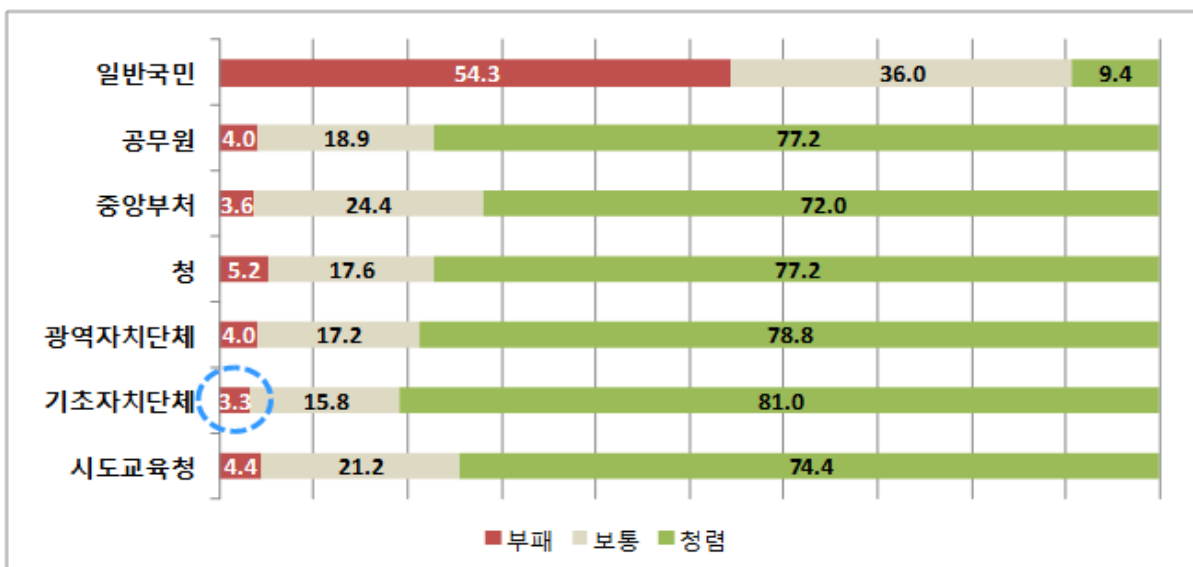
- 일반국민들의 인식과 달리 공무원들은 공직사회가 부패하지 않다는 인식이 절대 다수인데, 기초자치단체에서 이러한 인식이 강한 경향
- 공무원 부패수준에 대해 일반국민·기업인은 '부패하다'는 의견이 다수인 반면, 공무원은 4%만이 부패하다고 인식

< 공무원 부패수준 >



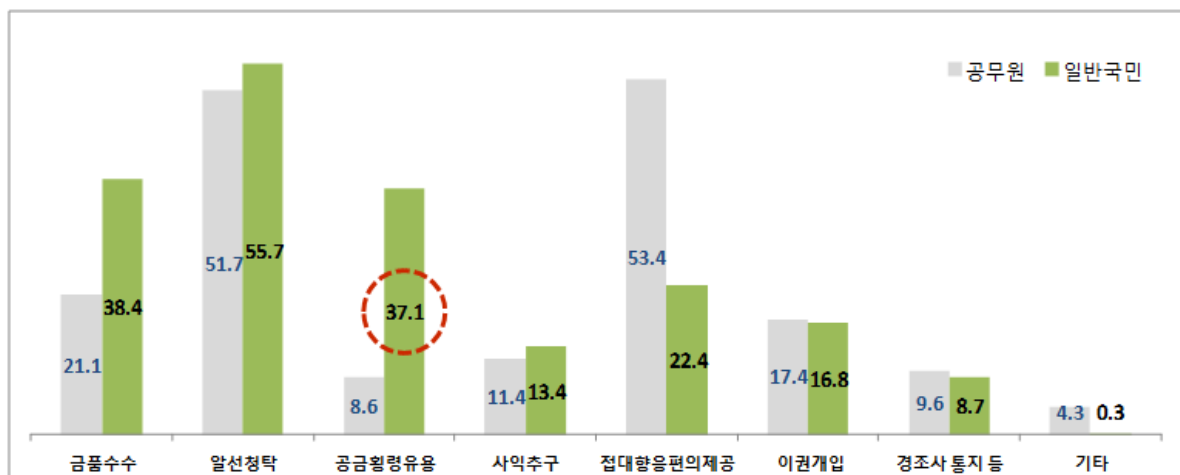
- 기초자치단체(3.3%)는 '공무원이 부패하다'고 인식하는 비율이 가장 낮게 나타났는데, 일반국민의 인식(54.3%)과 16.5배나 차이

< 공무원 소속기관별 부패인식 수준 >



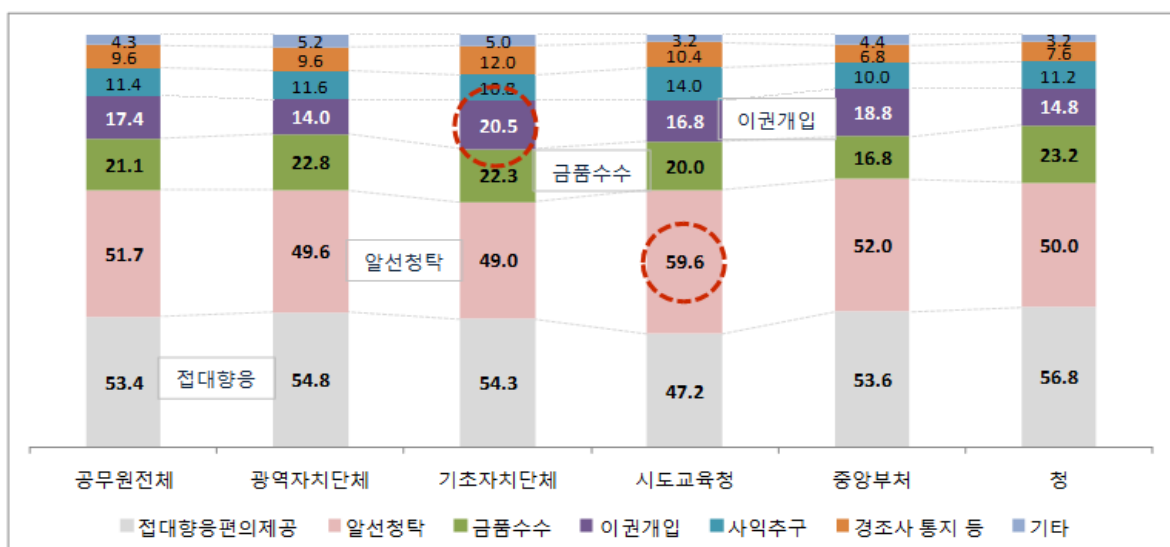
- 일반국민들은 공무원들의 ‘금품수수’, ‘공금횡령·유용’이 심각하다고 인식하나, 공무원들은 ‘접대·향응’ 정도의 부패가 많다고 인식
- ‘공금횡령·유용’에 대해 일반국민들은 빈발(37.1%)한다는 응답이 인 반면, 공무원들은 심각하지 않게 인식(8.7%)
- 한편, 공무원들은 ‘접대·향응·편의제공’(53.4%)이 공직사회에서 가장 빈발하는 부패로 인식하나, 국민들은 공무원 인식의 절반 수준

< 공직사회 빈발 부패발생 유형 >



- 기초자치단체(20.5%)는 ‘이권개입’ 관련 부패 응답비율이 다른 기관 유형(광역자치단체 14.0%, 시도교육청 16.8%)에 비해 높게 나타남

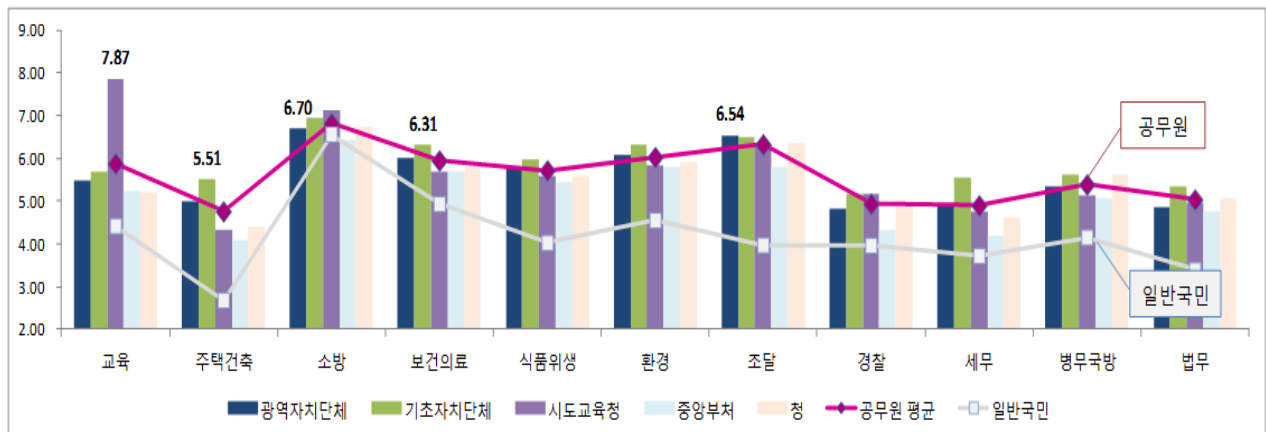
< 공무원 소속기관별 공직사회 빈발 부패유형 인식 >



□ 주민의 일상에 직·간접적인 영향이 많은 주택건축, 교육, 보건 의료, 식품위생 등 자치단체 행정영역이 낮은 수준으로 평가

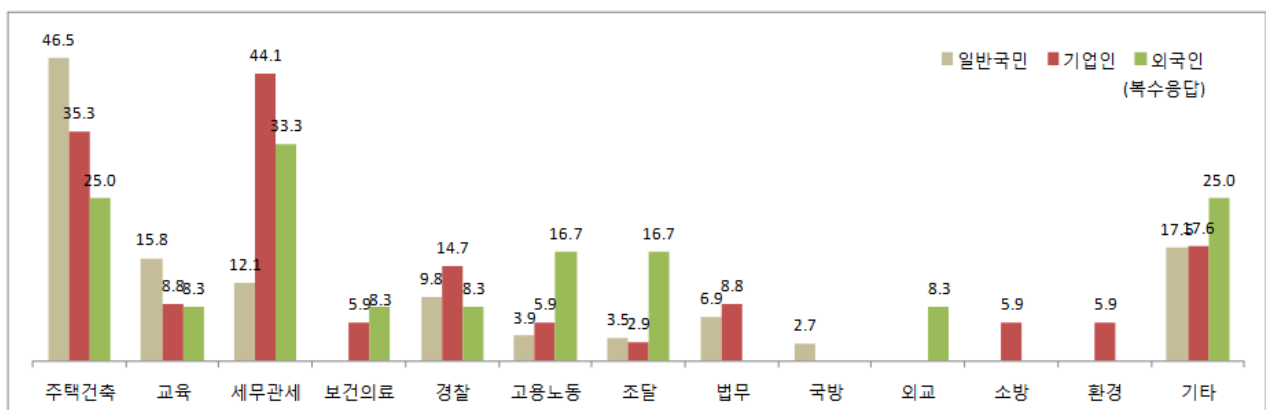
- 주택건축 분야의 경우 일반국민(2.68점)들은 가장 부패한 분야로 인식하고 있으나, 일선현장에서 업무를 수행하는 기초자치단체 소속 공무원(5.51점)들은 상대적으로 좋게 인식
- 교육분야 부패수준에 대해 시도교육청 소속 공무원(7.87점)들은 일반국민(4.42점)이나 공무원(5.87점)들의 평균 인식보다 월등하게 청렴한 것으로 인식

< 행정분야별 부패수준 >



※ 일반국민은 금품·접대 제공 등 부패가 가장 빈번한 분야로 주택건축 (46.5%), 교육(15.8%) 순으로 많다고 응답

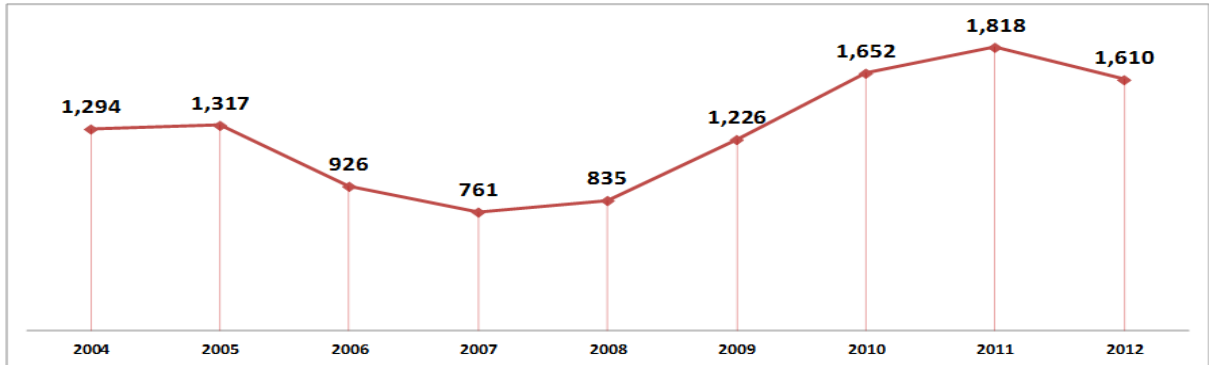
< 부패경험 >



3. 지방부패공직자 발생 현황

- 부패행위, 행동강령 위반행위로 징계 등의 조치를 받은 부패공직자가 2008년 이래 지속적으로 증가 추세

< 연도별 부패공직자 추이 >



- 최근 3년간 부패공직자(5,080명)를 살펴보면 과반수 이상(2,919명, 57.5%)이 지방행정에서 발생
- 지방행정 분야 부패공직자가 중앙행정기관 보다 약 2배나 많은 수준

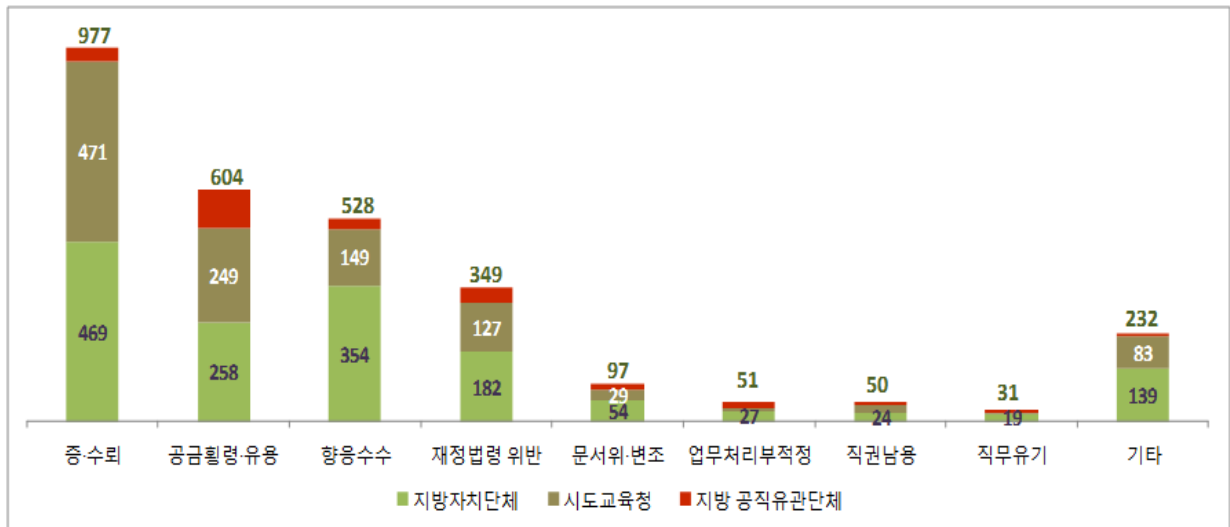
< 기관유형별 현황 >

(단위 : 명)

기관유형 \ 연도	합 계	2010년	2011년	2012년
부패공직자(전체)	5,080	1,652	1,818	1,610
• 중앙행정기관	1,491	472	536	483
• 지방 부패공직자	2,919	1,115	1,053	751
- 지방자치단체	1,526	584	515	427
- 시도교육청	1,140	478	418	244
- 지방 공직유관단체	253	53	120	80

- 지방자치단체(53.9%)와 시도교육청(54.4%) 부패의 과반수 이상은 증수뢰 · 향응수수 등 금품 관련 부패
- 증수뢰가 전체 유형의 33.5%(977명)로 가장 많았고, 다음으로 공금 횡령 · 유용(20.7%), 향응 수수(18.1%), 예산 · 재정 관련 법령위반(12%) 순

< 부패유형별 현황 >



□ 부패행위가 재정·경제분야에서 가장 많이 발생하고 있으며, 물품·용역분야, 인사분야 부패도 여전히 높은 상황

○ 특히, 계약(807명), 예산·회계(598명), 인사(187명), 인·허가(108명) 등 업무 수행과정에서 부패가 빈발

< 발생분야별 현황 >

기관유형 발생분야	합 계	지방자치단체	시도교육청	지방 공직유관단체
합 계	2,919	1,526	1,140	253
재정·경제	585	208	325	52
교육	496	7	475	14
물품·용역	476	259	194	23
건설·토목	271	211	35	25
인사	180	115	53	12
건축·주택	103	80	16	7
농림	83	82	1	-
도로·교통	47	45	-	2
환경	42	40	-	2
소방·방재	41	41	-	-
복지	38	37	-	1
보건·위생	37	34	3	-
기타	520	367	38	115

※ 재정·경제 : 물품·용역 분야를 제외한 예산, 회계 및 보조·지원 등에 관련된 사항

□ 지방부패가 심각함에도 자체감사 적발은 낮은 수준(15.9%)에 불과하고, 대부분 검·경찰 등 외부기관에 의해 적발(69.7%)되는 상황

○ 지방자치단체의 자체감사 적발율은 평균에도 못 미치는 11%에 불과

< 적발유형별 현황 >

(단위 : 명, %)

적발유형 기관유형	합계	검·경찰	자체감사	외부기관	진정 등	감사원	기타
합 계	2,919 (100)	1,596 (54.7)	463 (15.9)	439 (15.0)	205 (7.0)	140 (4.8)	76 (2.6)
지방자치단체	1,525 (100)	970 (63.6)	168 (11)	235 (15.4)	51 (3.3)	69 (4.5)	32 (2.2)
시도육청	1,140 (100)	591 (51.8)	242 (21.2)	79 (6.9)	132 (11.6)	66 (5.8)	30 (2.7)
지방 공직유관단체	254 (100)	35 (13.8)	53 (20.9)	125 (49.4)	22 (8.7)	5 (2.0)	14 (5.2)

□ 부패행위가 적발되어도 경징계 이하의 경미한 제재에 그치고 있어
온정적 처벌 관행 고착화되는 경향

○ 부패공직자 중 경징계를 받은 자가 1,183명(40.5%)으로 가장 많았고,
정직 이상(875명, 30%), 주의·경고(719명, 24.6%), 당연 퇴직(142명, 4.9%) 순

※ 경징계 이하 비율 : 지방자치단체(65.6%), 시도교육청(66.2%), 지방공직유관단체(57.9%)

< 처분유형별 현황 >

(단위 : 명, %)

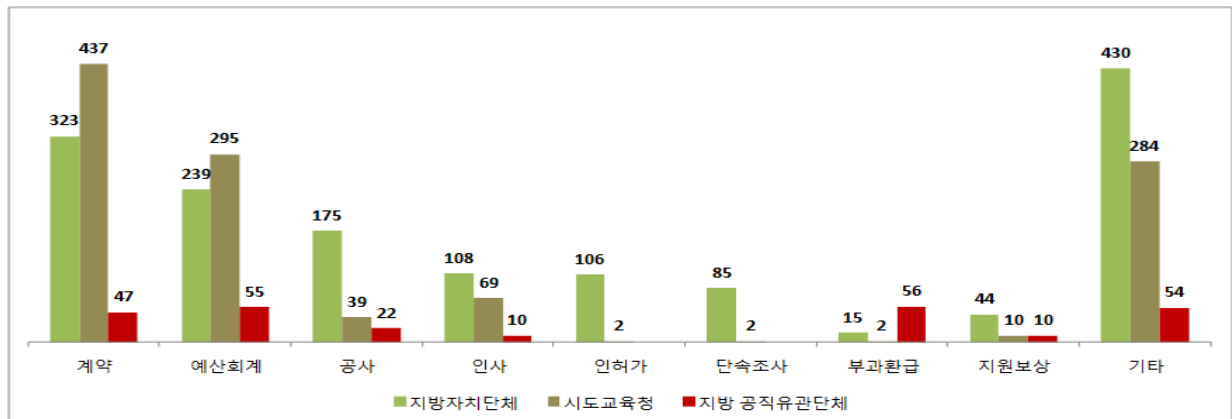
처분유형 기관유형	합계	주의·경고	징계		당연퇴직
			견책·감봉	정직 이상	
합 계	2,919 (100)	719 (24.6)	1,183 (40.5)	875 (30.0)	142 (4.9)
지방자치단체	1,525 (100)	356 (23.3)	645 (42.3)	405 (26.5)	119 (7.9)
시도 교육청	1,140 (100)	309 (27.1)	445 (39.1)	375 (32.9)	11 (0.9)
지방 공직유관단체	254 (100)	54 (21.3)	93 (36.6)	95 (37.4)	12 (4.7)

Ⅲ. 취약분야별 부패발생 현황

1. 부패공직자 현황

- 지방 부패공직자는 계약 분야(27.6%)에서 가장 많이 발생하였고, 예산·회계(20.2%), 공사(8.1%), 인사(6.4%), 인·허가(3.7%) 등의 순으로 빈발

< 발생분야별 현황 >



2. 인사 분야

가. 인사권이 집중된 교육감·교장의 비위행위 빈발

- 교육감이 교원·교육전문직 인사를 별다른 통제장치 없이 전적으로 행사함에 따라 보직·승진을 둘러싼 금품제공 사례 빈발
 - ※ 前 서울교육감 공○○은 장학관, 평생교육국장 등 9명으로부터 인사 청탁 등과 함께 금품을 받고, 교육공무원에 대해 부정 승진을 지시한 혐의가 인정되어 징역형('11.2월, 대법원)
- 장학관이 교원·교장·교육전문직에 대한 인사를 독점적으로 행사함에 따른 부조리 발생
 - ※ ○○교육청 교장은 '09.3월 자신의 교장 승진에 대한 감사 취지로 ○○국장의 처에게 현금 1,000만원을 주었고, 같은 해 4월 인사담당장학관에게 승진 발령에 따른 감사의 취지로 현금 300만원을 제공(권익위 부패공직자 DB)

- 보직교사 임명, 근무평정, 기간제(계약직) 교원 채용 과정에서 **학교장의 인사권** 관련 비리 사례 빈발
 - ※ ○○교육청 교장은 교장승인 및 교원인사와 관련하여 9명으로부터 청탁을 받고 총 3,495만원의 뇌물을 수수(권익위 부패공직자 DB)
- 교육감·교장의 인사권에 대한 견제기능 미약
 - 교육감 인사의 공정성 제고를 위해 구성된 「인사위원회」가 부실하게 운영되어 견제역할 수행에 한계
 - ※ 인사위원의 상당수가 내부인사로 구성되고, 외부인사의 경우에도 견제역할을 수행할 전문성 있는 인사가 거의 없는 실정
 - 학교장의 독점적 권한 행사 견제를 위해 도입된 「학교운영위원회」가 형식적으로 운영되어 학교장 관련 인사 부조리 사례 빈발

나. 자치단체장 측근 인사 부당승진 등 자의적인 인사 운영

- 자치단체장 측근인사 부당 승진 등을 위해 근무성적평정 순위 변경, 승진명부 조작 등 인사 전횡까지 발생
 - ※ ○○군의 경우 6급 이하 공무원의 상반기 근무성적평정 시 군수가 특정인의 근무성적평정 순위 변경을 지시하여 해당직원을 5급으로 승진('11.7월 감사원)
 - ※ ○○군 인사과 직원은 '10.6월 특정인의 승진후보자 명부순위를 높이기 위해 '08년 근무성적평정 점수를 사후에 임의로 변경(권익위 부패공직자 DB)
- 승진후보자 중 최상위 순위자가 승진에서 제외되는 등 자치단체장 성향에 따라 승진이 좌우되어 공무원들의 줄서기 심각
 - ※ 서울시 ○○구의 경우 5급 승진심사 6회 동안 승진후보자 명부 1~2순위자가 제외된 횟수가 4회, 1순위 제외횟수는 5회에 달함('11.7월 권익위 실태조사)
- 승진사례금, 승진 청탁 등의 금품수수 사례 빈발
 - ※ 前 경산시장은 직원 두명에게 승진사례금 으로 5천만원과 3천만원을 받은 혐의 등이 인정되어 징역형 선고('12.11월, 법원)

○ 인사위원회가 서면심사 위주로 운영되어 실질적 심의 미흡

- ※ A, B, C, D 자치단체의 경우 '08년부터 '10년까지 인사위원회에서 특별임용 관련하여 모두 서면심사로 의결('11.7월 권익위 실태조사)

< '08년~'10년 자치단체 특별임용 서면심의 현황 >

구 분	A 단체	B 단체	C 단체	D 단체	E 단체
소 계	47	45	22	21	18
서면심의	47	45	22	21	14
대면심의	0	0	0	0	4

- 일부 자치단체에서는 인사담당자가 외부위원의 도장을 보관하고 있다가 서면심의 때는 서명란에 도장으로 날인

- ※ ○○군의 경우 인사위원회 운영 시 외부위원들의 도장을 보관하다 서면심의 때 임의로 날인하는 등 부적절하게 인사위원회 운영('11.7월 권익위 실태조사)

다. 자치단체장 친인척·측근 등의 산하기관 부당 채용

○ 자치단체장의 친·인척 채용을 위한 채용공고 생략, 위반 등 채용절차 무시 사례 발생

- ※ 서울시 ○○구 도시관리공단의 경우 전직 구청장 조카사위를 사무직 8급 임용규정을 위반하고 사무직 6급으로 임용('11.7월 감사원)

○ 자치단체장의 비서·보좌인력 등 측근 채용을 위한 채용공고 임의 변경 등 부당 임용 사례 발생

- ※ ○○도 산하 ○○문화재단의 경우 도지사의 연설문 담당보좌관 출신을 채용공고 내용과 달리 계약직 3급(팀장)으로 특별채용('11.7월 감사원)

- ※ ○○도 산하 ○○문화재단의 경우 시장 인수위원회 위원출신을 사무국장으로 채용하기 위해 자격기준 변경 후 임용('11.7월 감사원)

3. 계약 분야

가. 자치단체는 하위 직급, 시도교육청은 교장급에서 빈발

- 자치단체에서는 6급 이하의 하위직에서 부패가 빈발하나, 시도교육청의 경우 학교장 비리가 상당한 수준

< 자치단체 직급별 현황 >

(단위 : 명, %)

구 분	합계	4급 이상	5급	6급	7급	8급 이하	소방직	기능직	기타
부패공직자 수	323	8	28	91	127	33	6	23	7

< 시도교육청 직종 · 직급별 현황 >

(단위 : 명, %)

구 분	합계	행정직				교원			기능직	기타
		4급 이상	5급	6급	7급 이하	교장	교감	교사		
부패공직자 수	437	4	32	60	12	229	12	73	8	7

나. 학교장의 부패행위는 주로 용역계약 과정에서 많이 발생

- 특히 학교 수학여행이나 단체행사 관련 숙박업소나 운송업체 선정의 대가로 금품을 수수하는 경우가 빈번

※ 학교장 부패공직자(229명) : 용역계약(96명), 공사계약(50명), 물품계약(41명), 기타(42명)

< 학교장 관련 주요 부패사례 >

유 형	주요 사례(권익위 부패공직자 DB)
용역 계약	▶ ○○교육청 교장은 방과 후 학교 영어교실 위탁운영업체 선정의 대가로 20만원 수수 ▶ ○○교육청 교장은 숙박업체 대표로부터 학생 단체행사 숙박계약의 대가로 100만원, 운송업체 대표로부터 운송계약 대가로 87만원 수수 ▶ ○○교육청 교장은 교장실에서 숙박업체 대표로부터 수학여행 숙박계약에 대한 대가로 300만원 수수

공사 계약	▶ ○○교육청 교장은 학교 인조 잔디 공사 관련 업체선정의 대가로 학교 주차장 공사비 1,100만원과 싸이클부에서 사용할 승합차 구입비용 2,300만원을 대납하게 함 ▶ ○○교육청 교장은 학생상담실 리모델링 공사를 본인의 아들이 대표로 있는 건설업체와 수의계약을 통해 체결 ▶ ○○교육청 교장은 영어전용 교실, 시청각실 교체 공사 분할하여 특정업체와 수의 계약
물품 계약	▶ ○○교육청 교장은 교장실에서 앨범업자로부터 졸업앨범 계약 및 납품까지 편의 및 계약 지속의 대가로 30만원 수수 ▶ 평택지역 초등학교 교장은 교육청으로부터 노후철판 교체비를 배정 받아 사업을 추진하면서 철판 납품 업체 영업사원으로부터 현금 150만원을 수수 ▶ ○○교육청 교장은 학생 급식용 육류를 특정업체에서 구매하는 대가로 업체대표로부터 현금 70만원과 설날 선물로 5만원 상당 고기세트 등 총 75만원 상당 금품 수수

다. 공사조개기 발주 등 특혜성 편법 수의계약 빈발

- 공사 조개기 등 편법적 방법으로 특정업체에 혜택을 주거나 계약의 대가로 금품 등을 수수하는 사례 발생
 - ※ ○○교육청 교장은 '10년 5월경 운동장 정비 공사를 진행하면서 3개 공종으로 분할 계약하여 특정업체에 수주 특혜 제공(권익위 부패공직자 DB)
 - ※ ○○시 공무원은 '09년 광화문광장 조성사업 등 일반 경쟁입찰 대상인 공사를 기존 공사에 편법으로 추가하여 설계변경 지시하는 등으로 수의계약 특혜 부여(권익위 부패공직자 DB)
- 우월적 지위를 이용하여 계약업체에 친인척과 수의계약을 요구하거나 친인척 채용을 요구하는 사례
 - ※ ○○도 산하 공직유관단체 직원은 문화재발굴조사용역을 자신의 손윗동서가 대표로 있는 업체와 수의계약을 체결하기 위해 타 업체에는 관련 사실을 알리지 않는 등의 방법으로 해당업체와 부당하게 수의계약 체결(권익위 부패공직자 DB)

- ※ ○○광역시 공무원은 공원사업소 팀장으로 근무하면서 '10년 공원사업소에서 발주한 ○○공원 시설경비 및 안내용역 업체를 선정 후 자신의 지위를 이용하여 부인을 해당 용역업체에 채용(권익위 부패공직자 DB)

라. 수의계약 제한규정을 위반한 사례 발생

- 자치단체는 자치단체장·지방의원 등의 배우자 및 직계 존·비속이 자본금 총액의 50%이상을 소유한 업체 등과 수의계약을 체결할 수 없음에도 부당한 특혜성 수의계약을 체결(지방계약법 제33조)
- 지방의회 의원 중 상당수가 건설업체 등과 관련되어 있어 자치단체에 본인 관련 업체에 유리하도록 영향력을 행사할 가능성 내재
 - ※ ○○군에서는 '06.3월부터 '10.4월까지 지방의회 의원 A씨의 배우자 및 자녀가 주식지분의 50%이상을 보유한 ○○건설과 총 28건의 수의계약을 체결하였으며, 같은 기간동안 또 다른 지방의원 B씨의 자녀가 운영하는 △△건설과 총 12건의 수의계약 체결('12. 5월, 감사원)

마. 자치단체 계약심의위원회 구성의 객관성 및 운영의 실효성 미흡

- 상당수 자치단체 계약심의위원회는 전·현직 공무원이나 건설업체 종사자 등으로 편중되게 구성
 - ※ 자치단체에서 실시하는 일정 금액(광역 70억, 기초 50억)이상의 공사계약은 반드시 계약심의위원회의 심의를 거쳐야 함(지방계약법 시행령)

< 기관유형별 계약심의위원회 위원 구성 사례 >

('12. 8월 권익위 실태조사)

구 분	전·현직 공무원	건설 업체	교 수	변호사	시민단체 민간단체	합 계
○○도	2	7	2	2	2	15
○○시	4	4	2	1	1	12
○○시	2	7	3	-	-	12
○○군	4	2	1	1	1	9

- 계약심의위원회 심의대상 공사계약 금액(광역 70억원, 기초 50억원) 기준이 지나치게 높아 대다수 사업은 심의대상에서 제외

< 자치단체 계약심의위원회 최근 3년간 심의안건 현황 >

(’12. 9월 권익위 실태조사)

구 분	공사계약 건수	계약심의위원회 상정안건				
		금액기준	협상에 의한 계약	수익계약	부정당업자 제재 등	합 계
OO도	623	4	1	1	12	18
OO시	1,170	-	1	-	5	6
OO군	911	-	1	1	15	17

4. 인 · 허가 분야

가. 하위 직급에서 빈번하며, 지방의원의 비위사례도 발생

- 인허가 분야 비위행위자는 자치단체에서 106명, 시도교육청에서 2명이었고, 6급 이하 하위직이 전체의 73.7%를 차지하나, 지방의회 의원 2명이 업체로부터 인허가 청탁관련 금품수수로 처벌

※ 시도교육청 부패행위자 2명은 학원설립 인허가 과정의 금품수수로 적발되었으며, 인허가 권한이 없는 지방공직유관단체에서는 부패사례 없음

< 직급별 현황 >

(단위 : 명, %)

구 분	합계	정무직	4급 이상	5급	6급	7급	8급 이하	소방직	기능직등
자치단체	106	2	3	15	30	34	7	6	9
시도교육청	2			1					1

나. 인허가 과정에서 특혜부여 및 금품수수 비리 빈발

- 광역자치단체에서 기초자치단체에 도시관리계획을 변경하는 등 특혜부여를 위한 부당한 업무지시

- ※ ○○광역시에서 '11.1월 특정업체가 아파트를 건설할 수 있도록 관할 중구청장에게 당초 공유수면 매립목적(관광사업 시설용지)에 어긋나게 도시관리계획(제1종 지구단위계획)을 변경(공동주택 허용)하도록 부당하게 지시('13.1월, 감사원)
- ※ '10.6월 前 아산시장은 A에게 골프장 증설 허가를 내주기 위해 골프장 설치가 금지된 농림지역을 계획관리지역으로 변경하도록 부당하게 지시하여 도시관리계획을 위법하게 변경하였고 그 대가로 A로부터 1억2천만원의 금품을 수수한 혐의 등으로 징역형을 선고받음('13. 8월, 서울고법)
- 특혜부여 등을 위해 심의과정에 이해관계자 참여, 서류조작, 절차 위반 등 다양한 형태의 이해충돌 사례 빈발
 - 담당공무원이 친인척을 용역업체로 선정하기 위해 심의과정 조작, 정보 유출 등 비위행위를 주도한 사례
 - ※ ○○시 공무원은 진입도로개설공사 책임감리 용역업체 선정을 위한 기술평가시 발주업체 직원과 공모하여 평소 친분이 있던 공무원을 평가위원으로 선정하고 자신도 평가위원으로 참석하여 자신의 아들이 근무하는 업체에 유리한 점수를 부여하는 등의 방법으로 해당업체가 낙찰받도록 함(권익위 부패공직자 DB)
- 지방의회 의원이 인허가 청탁의 대가로 금품을 수수하는 등 인허가 관련 금품수수 사례 빈발
 - ※ ○○시의회 의원은 아파트 건축 인허가 청탁의 대가로 업체로부터 3억여원 수수(권익위 부패공직자 DB)
 - ※ '08년 前 당진군수는 지역 건설업자로부터 인허가 과정에서 특혜를 주겠다는 약속과 함께 대형 아파트 분양대금 12억원을 대납시키는 등 총 14억원의 뇌물을 받은 혐의로 징역형('10. 11월, 대전지법)
 - ※ ○○시 공무원은 '08년 풍력발전단지 인허가 및 사업승인, 정책자금 배정을 도와주는 대가로 현금과 주식 등 3,600만원 상당의 뇌물수수(권익위 부패공직자 DB)

5. 공사 분야

가. 건설·토목 공사 등의 감독과정에서 빈번하게 발생

- 공사 분야 부패행위는 대부분 자치단체에서 발생하였고, 주로 6급(59명, 33.7%), 7급(48명, 27.4%)으로 하위 직급에서 빈번

< 직급별 현황 >

(단위 : 명, %)

구 분	합계	4급 이상	5급	6급	7급	8급 이하	소방직	기능직	기타
자치단체	175	18	28	59	48	12	1	7	2
시도교육청	39	1	8	15	12	3	-	-	-

- 건설·토목 공사의 감독 과정에서 발생한 부패가 113명(64.6%)으로 가장 많았고, 설계 28명, 감리·준공 26명, 기타 8명 순

나. 공사계약과 연계된 접대·금품수수 등 비리 빈발

- 계약 내용과 달리 설계·시공된 것을 묵인하거나 특정업체에게 특혜를 부여하기 위해 부당하게 영향력 행사
 - ※ ○○시는 상수도 노후관 개량공사를 시행하면서 설계자문위원회 심의도 없이 제대로 검증되지 않은 공법으로 발주하여 공사비가 추가 소요(3억원) 되거나 품질이 떨어지는 자재를 사용한 것을 묵인('13.1월, 감사원)
 - ※ 경기도 ○○시 공무원 B는 호수생태공원조성공사와 관련하여 원도급업체에게 ○○시 관내 특정업체에 하도급을 주도록 부당하게 강요(권익위 부패공직자 DB)
- 공사 분야 부패행위는 대부분 청탁이나 골프 등 접대 등과 연계
 - ※ 광주광역시 ○○구 공무원은 '11.4월 업체로부터 총인처리시설 공사 설계평가시 유리한 점수를 달라는 청탁과 함께 금품 1,000만원 수수(권익위 부패공직자 DB)
 - ※ 강원도 ○○시 공무원은 건설업자로부터 18회에 걸쳐 405만원 상당의 골프접대를 받고, 8회에 걸쳐 205만원의 향응수수(권익위 부패공직자 DB)

6. 예산·회계 분야

가. 기관의 편차 없이 대부분 하위 직급에서 많이 발생

- 자치단체에서는 6급 이하 하위직이 전체의 71.5%, 시도교육청은 교사가 전체의 45.1%, 교원 중에서는 73.8%를 차지

※ 계약 분야의 경우 교원 중 교장이 차지하는 비율이 73%

< 자치단체 직급별 현황 >

(단위 : 명, %)

구 분	합계	4급 이상	5급	6급	7급	8급 이하	소방직	기능직	기타
부패공직자 수	239	2	36	100	61	11	9	17	3

< 시도교육청 직종·직급별 현황 >

(단위 : 명, %)

구 분	합계	5급	6급	7급	8급 이하	교원			기능직	기타
						교장	교감	교사		
부패공직자 수	295	7	19	13	3	35	12	133	29	44

나. 부패유형 중 공금의 횡령·유용이 가장 높은 비율 차지

- 자치단체와 시도교육청에서는 공금 횡령·유용이 전체 부패유형 중 과반수 이상(자치단체 59.4%, 시도교육청 61%)을 차지

- 지방공직유관단체의 경우도 전체 부패유형 중 43.6%에 해당

< 부패유형별 현황 >

(단위 : 명, %)

구분	합계	횡령·유용	법령위반	증수뢰 향응수수	문서위변조	기타
자치단체	239	142	53	22	10	12
시도교육청	295	180	66	21	7	21

- ※ 경북 ○○군 직원은 보건진료소에 근무하면서 환자로부터 받은 진료수입금 등 694만원을 개인용으로 사용하였으며, 보건진료소 계좌에서 총 2억 9,684만원을 지출증빙서류 없이 임의로 지출(권익위 부패공직자 DB)
- ※ 전북 ○○군 공무원은 허위로 출장여비 약 9천7백만원을 횡령하여 상급기관 방문시 접대비용, 선물구입 및 계 운영비 등에 사용(권익위 부패공직자 DB)
- ※ ○○도시공사 팀장은 실무담당자로부터 포상금 5,310만원을 수령하여 경조사비, 격려금으로 사용하고 사장 등에게 제공하는 등 포상금을 유용·횡령하였으며, 간부들에게 허위영수증을 작성토록 요구한 후 포상금 가지금금 10,800만원(49건) 중 10,400만원(47건)에 대하여 부당한 집행 결재(권익위 부패공직자 DB)

7. 부과·환급 분야

□ 지방공직유관단체의 주차요금 징수와 관련된 부패가 대부분

- 부과환급 분야 지방부패공직자 73명 중 76.7%(56명)가 자치단체 산하 도시관리공단에서 발생
 - 공단에서 발생한 비위행위 중 96%는 주차요금 부과·징수 과정에서 요금 착복, 부당 감경 등
 - ※ ○○구 도시관리공단 직원은 주차권 발매 및 요금 정산 과정에서 차액 착복 등 717만원의 주차요금 횡령(권익위 부패공직자 DB)

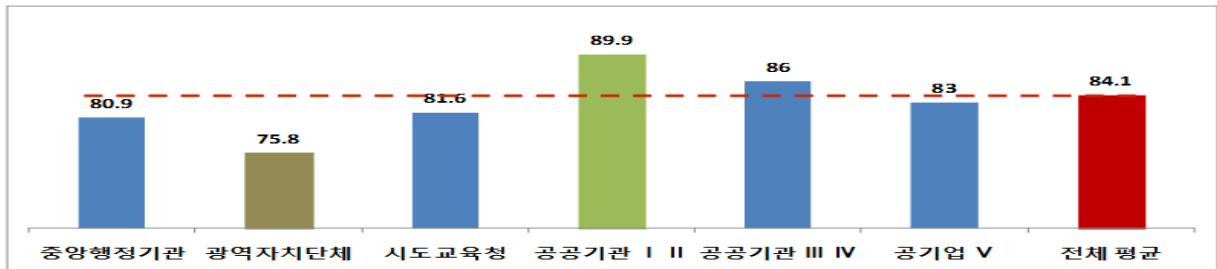
□ 자치단체에서 과태료, 이행강제금, 지방세 등 부과·환급과정의 공금 횡령 빈발

- ※ 전북 ○○군 공무원은 경지정리 환지청산 업무를 담당하면서 환지청산금 340여만원 횡령(권익위 부패공직자 DB)
- ※ 경남 ○○시 세무직원은 취득세등의 부과대상이 아님에도 부과하여 타인이 납부한 세금을 유사상호로 사업지등록 후 부당 환급받아 2억 1,900만원 편취(권익위 부패공직자 DB)
- ※ 전북 ○○시 공무원은 교통과에서 자동차 책임보험 과태료 징수업무를 담당하던 중 과태료 계좌통장에서 부인 계좌로 이체하는 방법으로 3백만원의 공금 횡령(권익위 부패공직자 DB)

IV. 부패방지 시책 추진 평가(반부패 경쟁력 평가)

- 부패방지를 위해 각급기관들의 노력도를 평가한 결과(반부패 경쟁력 평가)는 공공기관의 점수가 가장 높고, 광역자치단체가 가장 취약

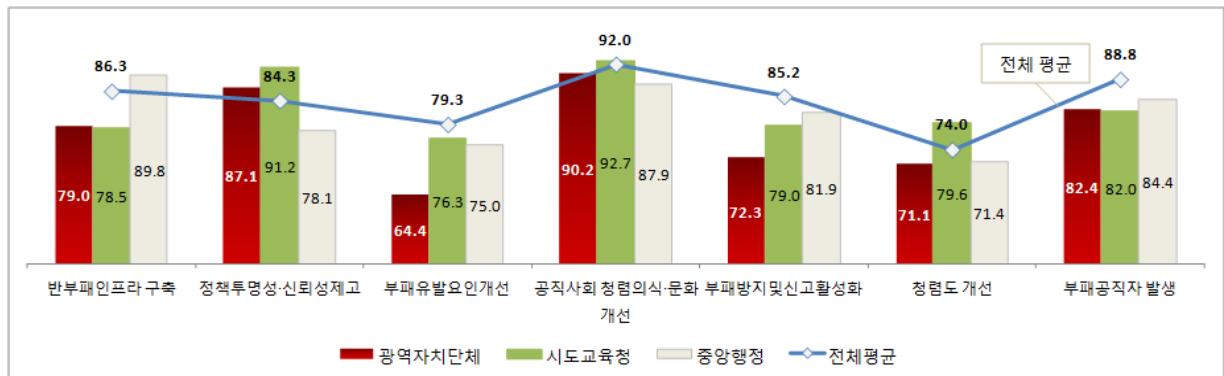
< 기관유형별 평균 점수 >



* 공공기관 I·II 임직원수 천명 이상 48개, 공공기관 III·IV 임직원수 300명 이상 42개

- 광역자치단체는 부패유발요인 제거·개선을 포함한 3개 부문에서 최하위, 시도교육청은 반부패인프라 구축 최하위 등 4개 부문에서 평균 이하

< 평가부문별 점수 >



※ 반부패 경쟁력 평가는 △ 반부패 의지 노력(90%), △ 부패방지 성과(10%), △ 반부패시책 추진 협조(감점)로 구성

반부패 의지 노력	▶ 반부패 인프라 구축(자체감사 활성화, 부패공직자 처벌 강화 등)
	▶ 정책투명성·신뢰성 제고(업무추진비 공개, 청렴시민감사관 등)
	▶ 부패유발요인 제거·개선(제도개선 과제 이행, 자율시책 추진 등)
	▶ 공직사회 청렴의식·문화 개선(반부패 수범사례 확산, 청렴교육 활성화 등)
	▶ 부패방지 및 신고 활성화(행동강령 위반방지, 공익신고 활성화 등)
부패방지 성과	▶ 청렴도 개선(청렴도 개선 정도)
	▶ 부패공직자 발생(부패사건 발생 정도)

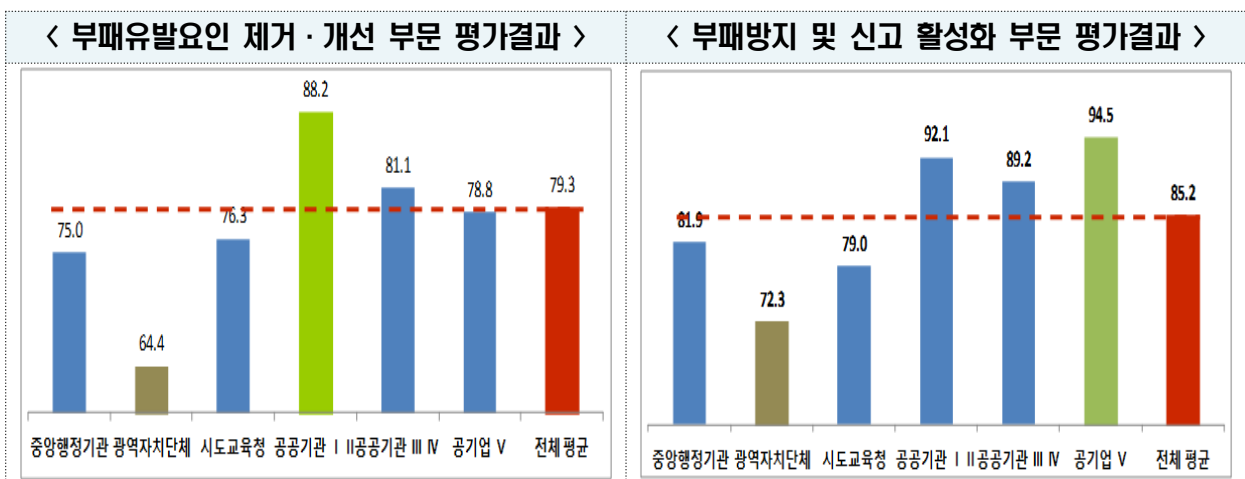
- 광역자치단체는 조직 내 부패유발요인을 발굴·개선하기 위한 기관의 제도적 노력을 평가하는 ‘부패유발요인 개선’(평균 79.3점) 부문이 특히 취약(64.4점)

- 대전광역시, 경상북도 등 일부 광역자치단체의 제도개선 권고과제 이행실적이 저조

※ 부패유발요인 개선 : 제도개선과제 권고과제 이행, 부패영향평가 개선과제 이행, 반부패 자율시책 추진, 부패취약분야 집중개선 등 4개 단위과제

- 또한, 광역자치단체는 부패 예방을 위해 자체점검을 강화하고, 부패·공익신고에 대한 보호 정도를 평가하는 ‘부패행위 방지 및 신고 활성화’(평균 85.2점) 부문도 최하위 수준

※ 행동강령 위반방지 제도화, 공익신고 활성화 및 신고자 보호 등 2개 단위과제



- 시도교육청은 반부패 시책 추진 기반 마련 정도를 평가하는 ‘반부패 인프라 구축’ 부문(평균 86.3점)에서 최저 수준(78.5점)

- 서울시 교육청, 세종시 교육청, 경상남도 교육청 등에서 반부패 인프라 구축이 다소 취약한 것으로 평가

※ 청렴인센티브 제도 구축 및 내부협력 강화, 자체감사 활성화, 부패공직자 처벌 강화, 산하기관 반부패 청렴수준 제고 등 4개 단위과제

V. 정책적 시사점

1. 자체감사를 통한 비위행위 적발노력 강화 필요

○ 지방부패공직자 2,919명 중 자체감사를 통해 적발된 자는 456명으로 **15.6%**에 불과

- 특히, 인허가 분야의 경우 자체감사를 통한 적발율이 **3.8%**에 불과

<분야별 자체감사 적발율>

(단위 : %)

구 분	계약	예산회계	공사	인사	인허가	단속조사
자치단체	6.8	23	4.6	12	3.8	4.7
시도교육청	13.3	34.2	2.6	2.9	-	-
지방 공직유관단체	23.4	9.1	13.6	10	-	-

2. 비위행위자에 대한 온정적 처벌 관행 개선

○ 비위행위로 처벌받은 2,919명 중 경징계 이하의 처분을 받은 자가 1,900명(주의·경고 714명, 경징계 1,186명)으로 전체의 **65%**에 해당

○ 특히, 자체감사를 통해 적발된 456명 중 **70% 이상**이 경징계 이하의 처분

<주요 분야 경징계 이하 비율>

(단위 : %)

구 분	계약	예산회계	공사	인사	인허가	단속조사
자치단체	65.4	75.3	58.8	57.4	43.5	63.5
시도교육청	60.2	68.5	71.8	34.8	-	-
지방 공직유관단체	57.4	65.4	59.1%	60	-	-

3. 계약업무 과정의 투명성 제고

- 계약과정의 정보공개를 확대하고, 시도교육청은 각급 학교의 공사·용역 계약시 학교장에 대한 관리·감독 강화
 - ※ 자치단체는 6급 이하 하위직이 전체의 77.7%, 시도교육청은 교장이 차지하는 비율이 전체의 52.5%, 교원 중 교장이 73%

4. 인사운영의 공정성 제고 및 빈발 직급에 대한 감독 강화

- 인사 분야 부패행위는 자치단체는 5~6급에서, 시도교육청은 교장급에서 승진 관련 금품수수가 가장 많이 발생
 - ※ 자치단체는 5~6급이 전체의 30.5%, 시도교육청은 교장이 52.2% 차지
- 시도교육청의 경우 기간제교사 등의 채용과 관련된 부패행위도 빈발하므로 채용·임용 과정의 비위행위 차단 장치 마련
 - ※ 시도교육청 부패발생 원인 : 승진(49.3%), 채용·임용(23.2%)
- 가족 관련 인사 비위행위 차단을 위한 장치 마련
 - ※ 우월적 지위를 이용 자녀를 산하단체에 채용시키거나, 공직자 가족이 금품을 수수하는 사례 발생

5. 예산집행 과정의 모니터링 강화 및 윤리교육 확대

- 예산·회계집행 과정에 하위직급의 공금횡령이 빈발
 - ※ 자치단체에서는 6급 이하 하위직이 전체의 71.5%, 시도교육청은 교사가 전체의 45.1%
 - ※ 공금횡령이 차지하는 비율 : 자치단체(59.4%), 시도교육청(61%), 지방공직유관단체(44%)
- 예산 집행과정의 모니터링 강화, 담당자 윤리교육 확대 등 대책 마련

6. 지방부패 근절을 위한 자발적인 노력 강화

- 반부패 경쟁력평가 결과, 시·도 등 자치단체의 부패방지 노력은 전반적으로 미흡한 상태

※ '12년도에는 부패유발요인 개선을 포함한 4개 부문에서 최하위를 기록하는 등 모든 부문에서 평균 이하 기록

< '12년도 평가부문별 평균 점수 >

(단위 : 점)

평가유형	반부패 인프라 구축	정책투명성 제고	부패유발 요인 개선	청렴의식· 문화개선	부패방지· 신고활성화	종합 청렴도	청렴도 개선
중앙행정	85.8	74.1	73.5	79.8	91.2	77.3	74.8
자치단체	85.6	74.6	61.7	75.7	80.7	72.9	75.1
교육청	86.7	80.8	79.9	79.7	91.4	63.9	73.9
공공기관 I	89.5	84.0	81.8	86.7	95.0	82.0	78.5
공공기관Ⅱ·Ⅲ	88.6	82.7	79.6	83.4	95.4	84.6	77.7
지방공기업	87.0	68.8	64.4	78.9	91.4	80.6	78.3

- 권익위 제도개선 권고과제 이행 철저

※ 자치단체 청렴도 취약 분야 및 부패발생 빈발 업무를 대상으로 24건 권고

< 자치단체 대상 권고과제 현황 >

분야	제도개선 권고 과제
인사	▶ 공무원 징계·소청심사의 실효성 제고 ▶ 공무원 장학지원 특채제도 폐지
계약·공사 ·개발	▶ 도시계획위원회 등 심의기구 투명성 제고 ▶ 동종·유사 용역 계약의 분할 발주 금지 및 용역계약시 공신력 있는 기관에 의한 원가산정 의무화 ▶ 생활폐기물 대행계약의 투명성 제고 ▶ 수도공사 대행업 장기 수의계약 폐지 ▶ 임도개발 사업의 투명성 제고 ▶ 지방자치단체의 민간수탁기관 선정의 공정성 확보 ▶ 산지 개발·관리의 투명성 제고

복지 · 문화	▶ 사회복지시설 위탁운영의 투명성 제고 ▶ 문화행사(지방축제) 지원금 개선 ▶ 국공립 보육시설 위탁 투명성 제고 ▶ 장애인 단체 지원제도 투명성 제고 ▶ 노인요양시설 관리체계의 투명성 제고
재정 · 예산	▶ 지방자치단체 금고 운영 관련 투명성 제고 ▶ 공공기관 운영 과정의 예산낭비 방지 ▶ 기업유치 지원사업 투명성 제고 ▶ 지방공기업(공사·공단) 운영 투명성 제고 ▶ 자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고 ▶ 국공립병원 의료행정 투명성 제고
기타	▶ 불법 주정차 단속 과태료 투명성 제고 ▶ 휴양림 예비객실 운영 투명화 ▶ 수요자 중심의 고지제도 실질화



2014년도 지방부패 관련 반부패 대책

2014년도 지방부패 관련 반부패 대책

< 중점 추진방향 >

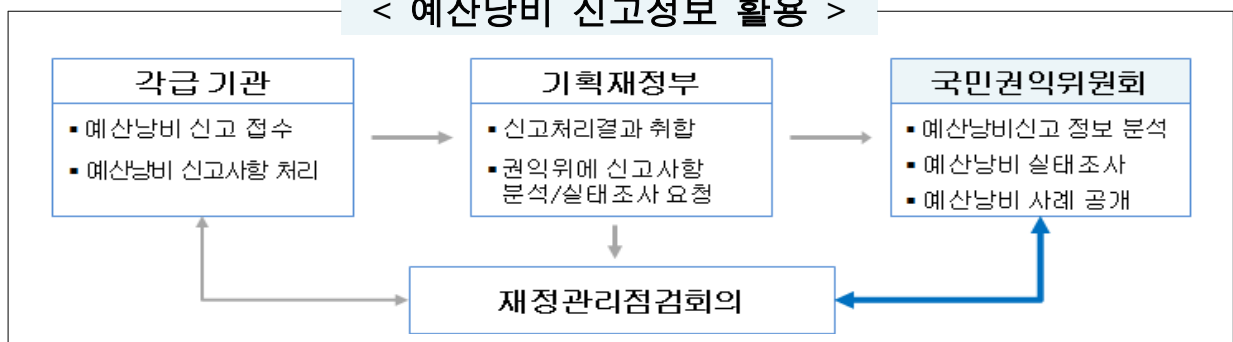
- ◆ 3대 중점분야 비리 「비정상의 정상화」 추진
 - * 재정누수 차단, 부패공직자 처벌 정상화, 공공기관 방만경영 개선
- ◆ 공직자들의 부당한 사익추구 금지를 위한 제도 정비
- ◆ 지방자치단체의 반부패 개선 활동 지원 및 평가 강화

1. 예산낭비 등 지방 재정누수 차단장치 강구

① 「예산낭비신고센터」 활성화로 지방재정 누수를 철저히 감시

- 각급기관에서 개별 관리되던 예산낭비신고 정보를 권익위·기재부가 종합·공동활용하는 체계 구축(연중)
 - 권익위는 예산낭비신고 정보분석 및 실태조사를 통해 빈발 분야·유형 등을 심층적 분석하여 재정관리점검회의에 보고
 - 각급기관은 예산낭비 사항에 대한 시정 및 조치결과 보고
- ※ 예산낭비신고센터 설치·운영에 관한 지침 개정('13년), '14.1월부터 시행
- 지방자치단체의 고질적인 전시성 예산낭비, 유사·중복사업 등의 재정누수를 철저히 발굴·개선

< 예산낭비 신고정보 활용 >



- 중앙행정기관 중심의 예산낭비신고 공동대응체계를 지방재정분야, 교육부문, 공직유관단체까지 확대 추진(연중)
- 예산낭비신고센터가 설치되어 있지 않은 시·도 교육청(17개), 공직유관단체(810개)에 신고센터 설치 유도(부패방지 시책평가 연계)
- 지방재정을 총괄·조정하는 안전행정부와 지방자치단체 예산낭비 방지를 위한 협업 추진

2 지방재정 등 정부예산의 허위·부정청구에 대한 제재장치 강화

- 정부와의 계약, 보조금 등을 허위·부정청구하거나 부정한 지출로 인한 재정누수를 철저히 감시·환수하는 종합 관리시스템 도입
- 허위·부정한 청구 등으로 공공기관에 발생된 직접적인 손해를 모두 환수하고, 고의·위반정도 등에 따라 징벌 환수제도(2~5배) 도입
 - ※ 미국은 손해액의 3배 환수 / 산업기술혁신촉진법·고용보험법 등은 5배 환수
- 공공기관에 허위·부정청구에 따른 부당이득 환수의무를 부여하고, 환수에 관한 세부 처리절차를 구체적으로 마련
- 허위·부정청구 등에 대한 신고 활성화를 위해 불이익조치 금지 등 신고자 보호를 한층 강화
- 부정청구자 명단 공표, 관허사업 참가자격 제한, 일정액 이상 허위·부정청구시 형사고발 의무화 등 실효성 확보장치 마련
- (가칭) 「공공기관 예산등의 허위·부정청구 금지에 관한 법률」 제정 추진
 - 국내외 입법례 및 개별법상의 제도 운영현황 조사('14년 상반기)
 - 지방자치단체 등 재정누수 실태조사('14년 상반기)
 - 국민·전문가 등 의견수렴, 법제화 추진('14년 하반기)

2. 자치단체 등의 부패공직자 온정적 처벌 관행 개선

- 부패행위자에 대한 ‘제식구 감싸기식 비정상적 처벌 관행’ 지속
 - 지방자치단체를 비롯한 대부분 기관들의 부패행위자 적발은 검·경찰 등 외부기관에 의존하고, 내부감사 적발 노력이 부족
 - 「지방공무원 징계 및 소청 규정」 등에 징계기준이 마련되어 있으나, 상당수 지방자치단체에서 형식적으로 운영
 - 금품·향응 수수, 공금횡령 등 중요 부패행위자 징계감경이 제한됨에도 불구하고, 징계위원회에서 부당 감경하는 등의 감경처분 빈발
 - 금품수수, 공금횡령에 대해 50만원 미만에 해임·정직 처분이 있는 반면, 1억원 이상도 정직에 그치는 등 유사 비위에 대한 기관별 징계편차 심각
 - 특히, 지방공사·공단 등 공직유관단체들은 징계양정 기준이 불명확하고, 징계시효를 단기로 규정한 기관이 많아 처벌 실효성 저하
 - 부패행위자에 대한 의원면직 제한 규정이 미비하고, 퇴직금 감액이나 징계부가금 부과 등 재정상 불이익 부여장치가 미비된 상태
- 부패행위자 처벌시스템 정상화로 공직부패 신상필벌 원칙 확립
 - 권익위는 부패공직자 자료 등을 분석하여 「부패행위자 비정상적 처벌 관행 정상화 방안」을 마련하여 권고 예정(4월)
 - 각급기관의 이행상황은 부패방지 시책평가 중점 평가항목 반영 예정

< 주요 내용 >

- 지방공사·공단 등 공직유관단체 징계양정기준을 공무원 수준으로 강화
- 비위행위자 징계 감경금지 명문화, 중징계 의결 중 의원면직 제한 의무화
- 모든 행정기관 및 공직유관단체 부패행위자에 대한 고발기준 강화
- 각급기관의 징계제도 운영실태를 공개하여 자의적인 처벌 관행 차단

3. 지방공사·공단 등 공공기관 방만경영 정상화

□ 공공기관 「비정상의 정상화」를 지방공기업 등에 확산

- 공공기관 정상화 대책(기재부, 304개 공공기관 대상)이 지방공기업, 출자·출연기관 등 868개 공직유관단체까지 시행될 수 있도록 지원
- 공공기관 방만경영 빈발분야에 대한 실태점검 추진

< 방만경영 중점 점검분야(예시) >

- ◆ 대학교 학자금 등 과도한 교육비 지원
- ◆ 가족 무상 건강검진 등 과도한 의료비 지원
- ◆ 경조사비 예산지원, 고가 기념품 등 지급
- ◆ 특별채용·가산점 부여 등 고용세습 행위
- ◆ 퇴직자·친인척 일감몰아주기 등 계약 비리
- ◆ 유족보상, 유가족 학자금 지원 행위

□ 공공기관의 비정상적 관행 「청렴도 측정」 강화

- 예산의 부적정한 집행 등 공공기관 방만경영, 비정상적 관행에 대한 측정 지표 도입
- 청렴도 측정의 공기업 정책고객평가 등에 측정지표 도입 및 부패 사건 대상에 방만경영 사례를 포함, 감점조치

□ 공공기관 대상 제도개선 권고사항 이행실태 점검

- 부패영향평가·제도개선 등 권익위 권고사항에 대한 조속한 이행 독려 및 이행실태 점검

< 제도개선 권고(예시) >

- ◆ 공공기관등의 출자·출연기관 설립·운영 투명성 제고(2013)
- ◆ 공공분야 공제회 운영관리의 투명성 제고(2013)
- ◆ 공공기관 정보공개제도의 투명성·실효성 제고방안(2013)
- ◆ 클린카드 비리 근절을 위한 내부통제 강화 방안(2011)

<참고> 지방공기업 등 공직유관단체 대상 제도개선 권고(2008~2013)

연도	권고과제	권고일자
2013	공공기관 등의 출자·출연기관 설립·운영 투명성 제고	'13.11.18
2013	공공분야 공제회 운영관리의 투명성 제고	'13.10.21
2013	공공기관 상품권 구매 및 사용의 투명성 제고 방안	'13. 9.23
2013	올림픽공원 공연시설 대관사업의 투명성 제고방안	'13. 9.23
2013	공공기관 정보공개제도의 투명성·실효성 제고방안	'13. 6.17
2013	전문경력인사 초빙활용지원사업의 투명성 제고	'13. 6. 3
2013	청년 해외일자리 사업집행의 실효성 제고방안	'13. 4.22
2013	공공기관의 소송수행 변호사 선정·운영 투명성 제고 방안	'13. 1.21
2012	전력설비 관련 납품검사·검수 업무 투명성제고	'12.12. 3
2012	국공립병원 진료비 감면의 투명성 제고	'12.11.19
2012	발전소 주변지역 주민지원사업비 운영 투명성 제고 방안	'12.10.22
2012	국공립대학교 생활관 운영 투명성 제고	'12. 8.27
2012	노인 장기요양시설 운영관리체계 합리성 제고	'12. 8.27
2012	공무원 및 공공기관 임·직원 국외여행 과정의 이해관계자 유착 및 예산낭비 방지 방안	'12. 8.27
2012	공용차량 운영과정의 예산낭비 방지	'12. 7.16
2012	공공기관 유통·임대사업 투명성 제고	'12. 6.18
2012	자치단체 출자출연기관 운영 투명성 제고	'12. 5.21
2011	조경수 관리 투명성 제고방안	'11.11.21
2011	투명한 예약문화 정착 제도개선	'11.10.17
2011	클린카드 비리 근절을 위 한내부통제 강화 방안	'11. 9.28
2011	공공기관 미술품 취득관리의 투명성 제고를 위한 제도개선	'11. 6.20
2010	문화예술진흥보조금 횡령 등 부패 개선방안	'10. 9.27
2010	금융감독 업무의 투명성·실효성 제고방안	'10. 2. 1
2009	신용조회 평가의 공정성 제고를 위한 제도개선 방안	'09.12.27
2009	지방자치단체의 민간단체 포상수상 개선	'09. 9.30
2009	공공발주사업 하도급대금 지급 실효성 제고	'09. 7.23
2009	공무원의 회의참석 수당 관련 투명성 제고	'09. 5.22
2008	생활체육협의회 보조금 집행 및 운영의 투명성 제고 제도개선	'08.12.24
2008	「공공주택 공급 및 관리의 공정성·투명성 제고」를 위한 제도개선	'08.11.17
2008	자동차보험 부당청구 방지 제도개선	'08. 7.23

4. 특혜부여 등 공직의 사적남용 장치 강화

① 행동강령 위반 빈발분야 집중 개선

- 이권개입, 특혜부여 등 고질적인 지방 토착비리 근절을 위해 연고관계 직무회피 대상자 확대 등 「공직자 행동강령 운영지침」 개정

※ 알선·청탁의 발생 형태와 관련, 출신지역·학교 등 연고관계에 의한 알선·청탁이 가장 빈발한다고 공직자의 35%, 국민의 27%가 응답('13.12월 권익위)

< 연고관계에 따른 직무회피 대상자 추가(안) >

- ◆ 소속 기관 퇴직공무원(임직원)
- ◆ 최근 2년 이내에 같은 부서에서 근무하였던 자
- ◆ 채용시험, 출신학교 또는 지역을 통해 동기 또는 선후배 관계에 있어 친분이 있는 자
- ◆ 최근 2년 이내에 인·허가, 계약의 체결, 정책·사업의 결정 또는 집행 등 직무수행으로 직접적인 이익을 주었던 자

- 선심성 예산집행, 산하기관 특별채용 등 지방부패 빈발분야에 대한 행동강령 이행실태 집중 점검

< 지방부패 중점 점검분야(예시) >

- ◆ 임기 말 인·허가, 관급공사 몰아주기
- ◆ 전시성 예산낭비
- ◆ 승진인사 관련 금품수수 관행
- ◆ 출자·출연기관 제도개선 이행실태
- ◆ 외부강의 대가기준 준수 실태
- ◆ 국외활동 외부지원 실태(지방의회)

- 「지방의회의원 행동강령」 조례 제정 확산 및 정착 지원

- 지방의원 주요 위반사례를 발굴·보급하고, 광역의회 대상 지방의원 행동강령 제정 확산 추진

※ 총 244개 지방의회(광역 17개, 기초 227개) 중 61개 의회가 제정(25%), 광역의회는 경기도의회가 유일

② 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법」의 조속한 제정 추진

- 부정청탁 및 이해충돌 방지를 위한 종합적인 통제장치 법제화를 통해 선진국 수준의 부패예방시스템 구축
 - (부정청탁 금지) 공직자가 수행하는 직무에 대해 제3자를 통한 부정청탁을 금지하고, 공직자는 부정청탁에 따른 직무수행 금지
 - (금품수수 금지) 공직자가 직무관련 여부 및 명목여하를 불문하고 허용되지 않는 금품을 수수하는 것을 금지
 - (이해충돌 방지) 사적 이해관계가 있는 직무수행 금지, 소속기관 등에 가족 채용 제한 등
- 부정청탁금지법 추진경과 및 향후계획
 - 국무회의 의결('13. 7.30.), 국회 제출('13. 8. 5.) 및 정무위 상정('13.12. 6.)
 - 조속한 법안 제정을 위해 국회 법안심사 과정에 적극 협조
 - 법안 통과시 시행령 제정, 구체적인 세부 이행절차 마련 등 후속 조치를 신속히 추진
- 친인척 산하기관 채용제한, 직위 사적이용 금지 등 이해충돌 방지를 위해 각급기관의 자발적인 정책 도입사례를 발굴·확산

< 공직자의 부당한 사익추구 금지 사례 >

- ◆ 산하기관 가족 채용 금지 : 대구광역시, 대구광역시 달성군, 대전시 교육청 등
- ◆ 직무관련자와의 사적 만남 등 금지 : 울산광역시, 인천광역시, 인천항만공사 등
- ◆ 직무관련 정보 이용 금지 : 수출입은행, 신용보증, 대전지방행정공제회 등

<참고> 공직자의 부당한 사익 추구 사례

① 사적 이해관계가 있는 직무 수행 금지

- 공직자가 자신 또는 가족, 친족 등과 이해관계가 있는 직무를 수행하는 것을 금지하고, 제척·기피·회피 제도를 마련함으로써 공정한 직무수행 담보

* 前 OO시장은 자신의 재임기간 중 친인척이 구입한 토지를 용도변경하여 막대한 시세차익을 얻도록 하는 특혜를 제공('10.11월, 검찰청)

② 공정한 직무수행을 저해하는 외부활동 제한

- 공직자가 직무권한과 관련된 사업 또는 영리행위를 사실상 관리·운영하거나, 사업자등에게 노무 또는 조언·자문을 제공하고 대가를 받는 행위 등 금지

* OO평가원 직원이 사기업의 이사로 취임하여 업무를 수행하면서 보수를 받고, 소속기관에서 발주하는 용역계약에 심사위원으로 참여, 공직자가 이사로 있는 업체를 유리하게 평가('11.2월, 감사원)

③ 소속기관등에 가족 채용, 계약 체결 금지

- 고위공직자 및 인사담당자가 자신의 가족을 소속기관에 채용하거나 고위 공직자 및 계약담당자, 그 가족이 소속기관 조달계약의 상대방이 되어 계약을 체결하는 것을 금지, 인사 및 조달행정의 공정성 확보

* OO남도 지방의회 상임위 위원장의 자녀가 소관 상임위와 관련된 산하기관에 채용 되었으나, 채용시 제출한 경력이 허위로 밝혀짐('11.7월)

* OO기관의 단장은 친동생이 근무하는 기획사와 수의계약을 체결하면서 기획사에서 제시한 단가대로 실제보다 3억3천만원 과다 지급('11.5월, 감사원)

④ 예산·공용물 등의 사적사용 금지

- 공직자의 희박한 공·사 구분의식으로 인해 발생하는 관행적인 예산·공용물의 사적인 사용을 금지

* OO재판소장 후보자가 OO지방법원장으로 재직 시, 관용차 운전사에게 자녀들의 등하교·출퇴근·개인적 모임을 위해 운전하도록 지시('13.1.21, 연합뉴스)

⑤ 미공개 정보의 이용 금지

- 공직자가 직무수행 과정에서 알게 된 부동산 개발정보, 금융관련 정보, 단속정보 등 일반 국민들에게 공개되지 않은 미공개 정보를 이용금지

* OO연금공단 직원이 기금운용 계획 등이 담긴 대외비를 민간 자산운용사에 유출('13.2.13, 연합뉴스)

5. 지방자치단체의 반부패 개선 활동 지원 및 평가 강화

□ 협업을 통한 지방자치단체의 반부패 시책 추진 지원

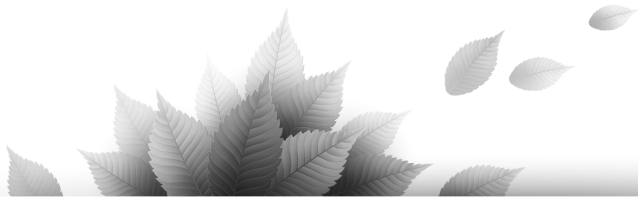
- 각급기관에서 시행하고 있는 우수 반부패 시책을 발굴·보급
 - 반부패 시책을 부문별로 유형화하여 과제를 선정·배포(3월)하고, 이행상황 모니터링(반기)
 - ※ 공공기관에서 추진중인 시책(총 296건 : 반부패경쟁력평가 제출사례 225개, 기관 자율제출 사례 71개), 언론보도 사례 중에서 선정
- 지방공사·공단, 출자·출연기관 등 신규 공직유관단체들의 반부패 시스템 구축 지원
 - 행동강령, 부패영향평가, 신고자 보호·보상 등 반부패시스템 구축
 - 클린카드·청렴계약제 등 기관 공통으로 적용할 수 있고, 시행이 용이한 반부패 표준안을 마련·보급

□ 지방부패 개선을 위한 반부패 노력에 대한 평가 강화

- 부패방지 시책평가* 대상을 종래 광역자치단체에서 인구 50만 이상의 기초자치단체까지 확대
- ※ '13년에는 반부패경쟁력평가로 발표하였으나, '14년에는 부패방지 시책평가로 명칭 변경
- 지방부패 근절을 위한 3대 중점분야에 대한 기관별 개선 노력 평가 강화

< 부패방지 시책평가 중점 평가항목 >

- ◆ 선심성 예산집행 등 지방재정 누수 차단을 위한 반부패 활동
- ◆ 부패공직자 처벌수준의 정상화를 통한 반부패 인프라 구축
- ◆ 지방공기업 등 방만경영 정상화 등 구조적·고질적 부패취약분야 개선



공직자 가족·친족에 대한 각종 특혜제공 차단 방안

I

추진 배경

- 청렴하고 투명한 정부구현을 위해서는 공무수행 과정에서 공직자의 사익 개입을 차단하고 의사결정 과정에서 공정성 확보가 중요
 - 그러나, 공직자의 이해충돌을 종합적으로 방지·관리할 제도적 장치 미비로 국민들의 대정부 신뢰도를 저해하는 비리 지속 발생
 - 공직자가 부당한 영향력을 행사하여 가족을 소속기관, 피감독기관, 직무관련 업체 등에 채용시키는 사례 빈발
 - 공직자 본인 또는 가족·친족 등이 운영하는 업체로 하여금 소속 공공기관과 수의계약을 체결하도록 하는 등 각종 특혜 논란 초래
 - 따라서, 공직자의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 관련된 사례를 분석하고 개선방안 모색
 - (권익위) 공직자의 이해충돌을 종합적으로 관리하는 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법」 제정 추진('14.3월, 국회계류중)
 - (각급기관) 법 시행 이전에도 가족·친족을 통한 우회 부패 차단을 위해 각급 기관의 행동강령, 인사·계약관리 규정 등에 이해충돌 방지제도를 우선 반영 필요
- ☞ 추진경과 : 최근 3년간 권익위 부패공직자DB, 국정감사 및 각종 감사지적 사례조사('14.1월), 공공기관별 제도 분석('14.2월), 개선안 권고('14.4월)

II

문 제 점

1 공직자의 사적 이해관계 종합 관리시스템 부재

- 공직자가 직무수행 과정의 이해충돌 회피장치인 제척·기피·회피 등이 개별 법령에서 산발적으로 규정되어 사익개입 방지 미흡
 - ※ 건축위원회, 분쟁조정위원회 등 각종 심의·의결 위원회는 위원의 공정성 담보 필요성이 크지만 구체적인 이해충돌방지 장치 미규정('12.5월 권익위)
- 공무원행동강령은 이해충돌 예방을 위한 16개 금지행위를 포괄적 규정하고 있으나, 선언적 금지 수준에 불과하고 처벌규정 및 관리방안 미흡
 - 행동강령 위반자에 대한 징계 여부가 임의적으로 규정되어 있어 공직을 이용한 부당한 사익 추구 억제에 한계
 - ※ 공무원행동강령 제20조는 소속기관의 장은 행동강령을 위반한 공무원을 징계 등 필요한 조치를 할 수 있도록 규정
 - 이해충돌 상황을 사전에 회피하기 위한 이해충돌 해결 방안이 미비하고, 채용·계약 등 사익추구 소지 높은 업무 규제장치 부재
 - ※ 공무원행동강령 제5조는 '직무가 배우자, 직계존비속, 4촌 이내 친족 등과 관련되는 경우에 직근 상급자 등과 상담후 처리'하도록 규정
- 각종 정부위원회 민간위원, 민간위탁업무수행자 등에 대한 이해충돌방지 장치 부재로 공공업무의 공정성 훼손 우려
 - ※ 공무원행동강령은 원칙적으로 공무원에게만 적용되므로 공무원으로 의제되지 않은 민간위탁업무수행자에 대한 공정성 담보 불가
 - ※ 민간위탁업무인 '다중이용업소에 대한 화재위험평가'는 그 결과에 따라 다중이용업주에 대한 혜택·제재 등이 부과되어 공공성이 큰 업무이나, 이를 수행하는 민간위탁업체 임직원에 대한 공무원 의제 규정 미비('13.11월 권익위)

2 공직자의 가족 및 친인척 부정채용 빈발

가. 공직자 본인의 소속기관에 가족 부정채용 심각

- 공직자가 소속기관에 가족을 채용하기 위한 불공정한 면접, 사전 문제유출, 무자격자 채용 등 불법행위 빈발

< 공직자 본인 소속기관 가족 부정채용 사례 >

기관명	관계	부정채용 유형	내 용
서울 ○○학교	자녀	문제 유출	교감은 신규교원 채용 문제 및 정답을 유출하여 아들에게 전달(권익위 '11년 부패공직자 DB)
서울○○ 초등학교	배우자, 자녀	무자격자 채용	교감은 교원자격이 없는 자신의 배우자를 포함한 무자격 교원을 채용하였고, 자신의 딸과 아들을 강사 및 고용원으로 채용하고 수업시수 등 증빙 자료 없이 인건비, 복지비를 지급(권익위 '11년 부패공직자DB)
○○ 교육청	자녀	부정청탁	장학사는 직위를 이용하여 현직교사에 딸의 임용시험(수업시연) 준비를 도와주도록 청탁 (권익위 '11년 부패공직자DB)
○○공단	자녀	불공정 면접	신규직원 채용관련 업무를 총괄한 처장은 자신의 아들이 응시한 사실을 면접위원들에게 알려주는 등 시험 공정성에 영향을 미칠 언행을 하여 필기 시험에서 18위를 한 아들이 면접에서 높은 점수를 받아 2위로 합격(권익위 '11년 부패공직자DB)

- 일부 공공기관의 경우 업무상 재해로 사망한 경우뿐만 아니라 **일반 사망의 경우까지 고용세습**을 할 수 있도록 현대판 음서제도 규정화
 - ※ 한국○○공단, 한국○○연구원 등은 단체협약에서 일반사망의 경우도 배우자 및 직계가족 중 1인이 채용을 원할 경우 조합과 합의하여 우선 채용할 수 있도록 규정('13.10, 국정감사)
- 혈연 등 연고주의에 의한 인사채용은 **조직사유화, 내부통제 기능 상실**로 각종 부패행위 발생요인으로 작용
 - ※ ○○협회는 자녀를 선수로 둔 단체장이 선수 선발과정이나 훈련비 지원 등에 특혜 제공('14.1, 문체부)
 - ※ 대한○○연맹은 임원을 회장 가족으로 임명하는 등 조직을 사유화하고 상임 부회장인 회장 자녀가 선수들의 개인 통장을 관리하면서 훈련수당 1억4천여 만원 횡령('14.1, 문체부)

나. 감독기관 공무원의 가족 및 친인척 채용 빈발

- 산하기관에 대한 예산·인사·업무감독 등의 포괄적인 권한을 가진 **감독기관의 공직자 인사청탁에 의한 친인척 채용 빈발**
 - ※ 경기지역 교육청 관내 ○○학원 이사장은 채용을 부탁받은 **교육청 담당 장학관의 아들**을 합격자로 내정 후 답안지 교체 등의 수법으로 교사로 임용('13.2, 감사원)
 - ※ ○○공공기관은 **감독기관 공무원의 친조카**를 합격시키라는 이사장의 지시에 따라 서류심사와 면접심사를 높게 채점토록 심사위원에게 청탁(권익위 '11년 부패공직자DB)
- **피감독기관 인력 증원을 승인해주면서 해당기관에 자녀를 취업시키거나, 자녀가 지원한 피감독기관 인사위원으로 참여**
 - ※ 경기지역 기초자치단체인 ○○시 건설국장은 자신의 **피감독기관인 도시공사**에 자녀가 입사지원한 사실을 알고도 해당공사 **인사 심사위원으로 참여**하였고 면접시험 심사, 최종 전형결과 보고서 등을 결재(권익위 '12년 부패공직자DB)

- ※ ○○광역시 사무관은 자신의 지도·감독기관인 시설관리공단의 인력증원안 승인통보 후 자신의 딸을 위 증원계획에 따라 실시된 해당 공단의 무기계약직으로 채용시킴(권익위 '11년 부패공직자DB)

다. 직무관련 업체에 우월적 지위를 이용한 인사청탁 빈발

- 계약 체결, 보조금 지원, 감독권한 등 甲의 위치에 있는 공직자가 직무관련 업체에게 가족·친인척 채용 청탁 사례 빈발

- 가족·친인척 채용 대가로 업체선정, 사업 몰아주기 등 특혜 제공

- ※ ○○공단 기금운용본부에 근무하는 공직자는 기금 거래기관인 ○○증권 팀장에게 자신의 친구를 채용해줄 것을 청탁(권익위 '12년 부패공직자DB)

라. 공직자 가족·친족 채용을 위한 불공정한 인사절차 만연

- 감독기관 공무원·기관장의 가족, 친인척, 지인 임용을 위한 맞춤형 채용 빈발

- 특정인을 위한 응시자격 완화, 직무수행 자격요건 등을 당초 채용계획의 부당변경 사례 빈발

- ※ ○○광역시 산하 체육회 업무를 관리감독하는 사무관은 본인 자녀가 체육회 응시자격 요건에 부합하지 않자 이를 완화한 체육회의 채용계획을 승인하였고, 결과적으로 자녀는 해당 체육회에 합격(권익위 '11년 부패공직자DB)

- 서류전형이나 면접절차 없이 특별채용하거나, 모집공고 등 제반 절차를 준수하지 않고 가족 등을 부당 채용

- ※ 충남 지역 중학교 교장은 방과후학교 대학생 도우미를 채용하면서 모집공고 등을 거치지 않고 자신의 자녀 채용(권익위 '13년 부패공직자DB)

- ※ ○○부 사무관은 자신의 감독대상인 ○○단체에 자신이 소속하는 기관 직원의 가족을 서류전형이나 면접절차 없이 채용토록 부당 개입(권익위 '12년 부패공직자DB)

○ 일부 공공기관은 기관장이 필요하다고 인정하는 경우에는 비공개로 특별채용 할 수 있다는 규정 마련후 비공개 채용 남용

※ ○○도시관리공단은 기관장이 지시하는 경우 비공개로 정규직을 특별채용 할 수 있다는 자체 인사규정을 근거로 비공개로 기간제근로자를 경쟁 없이 정규직 특별채용('13.11, 감사원)

○ 비정규직의 정규직 전환제도가 편법채용 통로로 악용

- 가족·친족 등을 공개경쟁 절차 없이 기간제로 채용후 비공개로 정규직 또는 무기계약직 공직자로 전환

※ 충남 지역 건설사업소 인사담당은 전 단속계장의 인사청탁을 받고 전 단속계장의 아들을 기간제 근로자 채용후 정원 1명이 증가하자 상기인을 공개 채용절차를 거치지 않고 무기계약직으로 채용(권익위 '13년 부패공직자DB)

3 공직자 가족·친족 관련 업체와 불공정한 계약체결 빈발

○ 공직자 가족·친족 관련업체 몰아주기식 계약 빈발

- 수의계약, 법령상 입찰공고 미실시, 객관적 평가기준 배제, 공직자가 직접 평가위원으로 참여 등을 통한 특혜 제공

※ ○○광역시 사무관은 책임감리 업체 선정을 위한 기술평가시 본인 및 본인과 친분 있는 공무원을 평가위원으로 위촉하고, 자녀가 근무하는 업체에 유리한 점수를 부여하고 평가점수를 유출하여 낙찰 받게 함(권익위 '11년부패공직자DB)

○ 가족·친족 관련업체와 계약체결후 기술유출, 부실검수 등 공공기관에 재산상 손실을 가하거나 계약체결 대가로 뇌물수수 등 부패 빈발

※ ○○도 공무원은 지인업체가 도에서 발주한 도로공사를 하도급 받을 수 있도록 원수급업체에게 청탁하여 해당업체는 총 3건(50억 상당) 공사를 하도급 받았고, 해당 업체로부터 아들 골프 해외전지 훈련비용 명목으로 2,100여만원 뇌물수수(권익위 '12년 부패공직자DB)

○ 공직자가 직무관련 업체를 가족명의로 설립한 후 일감을 몰아주는 사례도 발생

※ 경기지역 소방서 공무원은 부인명의로 소방장비·시설 업체 설립후 공공기관 물품구매 담당자들에게 공직자 자신이 해당회사의 기획팀장임을 홍보(권익위 '11년 부패공직자DB)

※ 서울지역 ○○기관 조사업무 담당자는 직위를 이용하여 보험모집인인 본인 배우자가 39건의 보험계약을 직무관련 업체와 체결할 수 있도록 주선(권익위 '12년 부패공직자DB)

4 공직자 가족·친족에 대한 다양한 특혜 제공 빈발

- 허위 기초수급자 지정, 부당한 정책자금 지원, 근평점수 조작 등 가족·지인 등에게 부당한 특혜제공으로 직무수행의 공정성 저해
 - ※ ○○도교육청 인사담당은 배우자가 향후 승진하는데 유리하도록 하기 위해 관리시스템에 입력되어 있던 배우자의 근평점수를 무단으로 조작(권익위 부패공직자DB)
- 직무상 취득한 비밀 정보를 가족·친족에게 누설하여 부당한 이익을 취하거나 개인정보 무단 침해
 - ※ 서울지역 동장은 관할구역내 공동주차장 설치사업 계획을 사전에 알고 다세대주택을 자녀 명의로 매입하였고, 그 후 보상금 7천7백여만원과 아파트 분양자격 취득(권익위 '12년 부패공직자DB)
 - ※ 전북지역 기초자치단체 민원실장은 16회에 걸쳐 심부름센터를 운영하던 동생에게 개인정보를 무단으로 유출(권익위 '12년 부패공직자DB)
- 연구용역을 수행하면서 가족을 연구보조원으로 참여시키거나 과태료 처분 면제, 인허가 부당처리, 무료 성형시술 등 가족·친족 관련 불공정 직무수행 사례 빈발
 - ※ 부산지역 소방서 공무원은 배우자가 신청한 민원사무(방염성능 검사 신청)에 대하여 직무 회피를 하지 않고, 신청 당시 제출된 방염시료와 실제 현장에서 시공된 것이 다름을 알고도 부당하게 방염성능성적서를 교부(권익위 '12년 부패공직자DB)
 - ※ 부산지역 대학교 교수는 연구과제를 수행하면서 배우자를 연구보조원으로 참여시켜 3년간 2,000여만원을 지급(권익위 '11년 부패공직자DB)
 - ※ 서울지역 ○○기관의 조사관은 자신이 직접 조사한 성형외과의원을 방문하여 큰딸 쌍꺼풀 수술후 182만원 상당의 치료비용 미지급(권익위 '13년 부패공직자DB)

5 사적 이해관계 있는 직무수행에 대한 온정적 처벌 관행화

- 최근 3년간 가족·친족 채용비리·수익계약 등의 비위자에 대한 경징계 처분 비율이 과반수가 넘는 70%로 처벌 관대화 경향

※ 가족·친족 관련 비위자 83명 중에서 31%인 26명이 징계처분 없이 주의·경고에 그침('14.2월, 권익위 분석)

< 최근 3년간 가족·친족 관련 비위행위자 처벌 현황 >

(단위 : 명, %)

구 분	합 계	당연 퇴직	중징계					경징계			주의·경고등	기타
			소계	파면	해임	강등	정직	소계	감봉	견책		
합 계	83	1 (1.2)	25 (30.2)	2 (2.4)	6 (7.2)	1 (1.2)	16 (19.3)	27 (32.5)	13 (15.6)	14 (16.9)	26 (31.3)	4 (4.8)
인사비리	37	0 (0.0)	7 (18.9)	0 (0.0)	2 (5.4)	0 (0.0)	5 (13.5)	13 (35.2)	4 (10.8)	9 (24.4)	17 (45.9)	0
계약 등 비리	46	1 (2.2)	18 (39.1)	2 (4.3)	4 (8.7)	1 (2.2)	11 (23.9)	14 (30.4)	9 (19.6)	5 (10.7)	9 (19.6)	4 (8.7)

- 뇌물수수 사실이 드러나지 않으면 공공기관에 끼친 재산상 손실 금액, 비난가능성 등의 고려 없이 경징계, 주의·경고에 그침

- 특히, 인사비리는 기관장 등 상급자가 연관되는 경우가 많으나 실무 담당자의 업무상 과실 등으로 경미한 처분 받는 사례 다수

※ 최근 3년간 가족·친족 채용비리로 처분을 받은 부패공직자의 81.1%가 경징계, 주의·경고 처분(계약비리 경징계, 주의·경고 처분 비율은 50.0%)

- 가족·친족 채용비리, 부당한 수익계약 등에 대한 징계양정기준이 세부적으로 규정되지 않아 자의적·온정적 처벌소지 상존

- 금액별로 징계양정기준이 구체적으로 규정되어 있는 금품·향응 수수와 달리, 채용·계약 비리는 비위정도, 고의·중과실 등 징계기준이 추상적으로 규정

○ 징계 이외의 제재장치가 없어 채용·수익계약 등으로 얻은 수익 박탈 등 부패행위 억제에 한계

※ 징계부가금은 금품·향응수수, 공금횡령·유용의 경우에만 부과(국가공무원법 제78조의2)

— <사 례> —

- ▶ 충남지역 건설사업소 인사담당은 전 단속계장의 인사청탁을 받고 전 단속계장의 아들을 기간제 근로자 채용후 정원 1명이 증가하자 공개채용절차를 거치지 않고 무기계약직으로 채용하는 특혜를 제공했으나, 주의·경고에 그침(권익위 '13년 부패공직자DB)
- ▶ 강원지역 교육지원청 시설담당은 처남이 대표로 있는 업체와 총 9건(6억9천여만원)의 창호시설공사를 수익계약으로 직접 발주했으나, 주의·경고에 그침(권익위 '12년 부패공직자DB)
- ▶ 경기지역 초등학교 교감은 과학실험보조원 채용과정에서 후보자 가운데 1인이 자신의 친인척이라는 것을 알고도 이를 알고 있는 교장과 함께 심사위원으로 참석하여 특정인에게 의도적으로 높은 점수를 주고 다른 응시자에게는 낮은 점수를 부여했음에도 주의·경고에 그침(권익위 '12년부패공직자DB)

Ⅲ

개선 대책

< 기본 방향 >

- ◇ (권익위) 공직자의 가족·친족 관련 사적 이해관계를 관리하기 위한 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법」 제정 추진
 - ※ 부정청탁금지법은 공직사회내 홍보·교육을 위해 계도기간(공포후 1년 경과후 시행, 제재규정은 공포후 2년)을 두어 시행까지 상당한 시일 소요
- ◇ (각급기관) 부정청탁금지법 제정·시행 이전에도 공직자의 가족·친족을 통한 우회적 부패차단 및 이해충돌 방지를 위한 제도적 인프라 구축

1. 공직자의 직무 관련 사적 이해관계 관리장치 마련 (각급 공공기관)

가. 가족·친족 등 이해충돌 방지 장치 마련

- 공직자가 수행하는 직무가 본인·가족·친족 등과 관련되는 경우 신고의무를 부과하고, 원칙적으로 해당 업무에서 배제
 - 공직자의 사적이익이 직무수행에 영향을 미치지 않거나 현저한 직무수행 초래를 입증하는 경우 등 특별한 사유가 있는 경우 예외적으로 소속기관장 허가를 받아 직무 수행
 - 소속기관장은 사적 이해관계 신고·배제·허가 현황 등을 기록·관리

외국사례

✓ 미국 「뇌물 및 이해충돌방지법」 제208조

공직자 자신 및 가족 등의 재정적 이해관계가 걸려있는 특정사안을 회피하지 않고 참여하는 것을 금지, 위반시 1년 이하의 징역이나 벌금형, 고의적으로 위반한 경우는 5년 이하의 징역이나 벌금형에 처함

○ 기관별 특성을 반영하여 가족·친족에 대한 특혜제공 소지가 높은 업무를 회피대상 업무로 구체화

※ 울산광역시교육청은 교원이 근무하는 학교에 자녀가 배치되는 경우 전보요청할 수 있도록 하는 규정 마련

< 울산광역시교육청 중등인사관리기준 >

제30조(비정기 전보) ② 학교장은 제1항과 관련하여 다음 각호의 사유에 해당하는 경우 임용권자에게 전보요청을 할 수 있다. 이 경우 임용권자는 교원 운용에 지장이 없는 범위 안에서 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 한다.

9. 동일교에 근무하는 부부교원 및 직계 존비속(학생자녀 포함, 2015.3.1자부터 적용)

○ 직무 특성을 고려하여 이해관계 직무회피 대상범위를 확대

- 심의·의결, 조사·수사 등 직무에 따라서 이해관계 직무회피 범위를 친족으로 확대

※ 「공무원 행동강령」에서 직무회피 범위를 직무관련자가 4촌 이내의 친족인 경우로 정하고 있으나, △위원의 제척·회피 범위, △수사시 회피범위를 친족으로 정한 입법례가 다수 있음

< 이해관계 직무회피 범위 확대 사례 >

▶ 개인정보보호법

제42조(위원의 제척·기피·회피) ① 분쟁조정위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제43조제1항에 따라 분쟁조정위원회에 신청된 분쟁조정사건의 심의·의결에서 제척된다.

2. 위원이 그 사건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우

▶ 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정

제15조(수사의 회피) 사법경찰관리는 피의자, 피해자, 그 밖의 사건관계인과 친족관계 또는 이에 준하는 관계로 인하여 수사의 공정성을 의심받을 염려가 있는 사건에 대해서는 소속 관서의 장의 허가를 받아 그 수사를 담당하지 아니하여야 한다.

나. 공무수행사인과 관련된 이해충돌 방지 장치 마련

- 민간심의위원, 공무수탁자 등 공무수행사인의 경우에도 가족·친족 등이 직무관련자인 경우 공직자와 동일한 회피의무 부과

※ 충청북도교육청은 학교환경위생정화위원회 위원이 심의관련 민원인과 친족등 관계가 있는 경우 회피하도록 학교환경위생정화위원 기준 개정

< 충청북도 학교환경위생정화위원회 설치 조례 >

제8조(위원의 위임·해촉) ① 영 제7조의4와 별도로 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해임하거나 해촉할 수 있다.

* 학교보건법시행령 제7조의4에 따라 해임·해촉되는 경우

2. 위원이 해당 안건의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우

2. 인사운영의 공정성·투명성 제고장치 마련 (각급 공공기관)

가. 소속기관 등에 가족 채용 금지

- 공직자가 자신의 가족을 소속기관 또는 산하기관에 채용을 제한하는 규정을 명문화
 - (적용대상) 고위공직자, 산하기관 담당자 등 소속·산하기관의 채용 과정에 영향력을 행사할 수 있는 공직자
 - (금지내용) 해당 공직자의 가족이 소속·산하기관에 채용되는 것 금지
 - (예외사항) 공개경쟁 등의 방법에 의한 채용은 허용
 - (위반시 조치) 채용과정에 영향력을 행사한 공직자에 대해서 징계 등 처분, 채용 취소 등의 조치의무 부과
- ※ 대구광역시, 대구북구 등은 공직유관단체를 지휘·감독하는 업무 담당자가 자신의 가족을 부당한 방법으로 해당 유관단체에 채용하는 것 금지

< 대구광역시 공무원 행동강령 >

제5조의3(소속기관 등에 가족 채용 제한)

- ① 공직유관단체 인사·예산에 권한을 가지거나 지휘·감독·지원업무 담당
공무원은 자신의 가족이 그 기관에 채용되도록 해서는 아니 된다.
- ② 제①항에도 불구하고 공개경쟁시험 절차에 의하여 채용하는 등 인사규정
등에 의한 정당한 채용의 경우는 예외로 한다.

○ 감독기관 공무원의 가족을 특별 채용하는 것을 제한하는 규정 마련

※ 부산항만공사는 소속 중앙행정기관 공직자 및 공공기관 임직원 등의
가족·친척 채용 제한

< 부산항만공사 인사규정 >

제12조(결격사유) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 직원으로 임용할 수 없다.

- 11. 비공개경쟁 방식의 특별채용이 진행되는 경우 소속 중앙기관 공직자 및
임직원의 가족, 친척인 자

외국사례

✓ 미국 연방 법전 제5편(정부조직법) 제3110조(친척 채용의 제한)

- 인사권한을 가진 공직자는 자신이 근무하거나 사법권·단속권을 행사하는 기관에 친척
(직계존비속, 형제자매, 배우자, 배우자의 직계존속·형제자매 등)을 임명, 고용, 진급,
승급시키는 것이 금지됨
- ※ 친척의 범위 : 공직자의 부모, 자녀, 형제자매, 부모의 형제자매, 사촌, 조카, 배우자,
배우자의 부모·형제자매, 자녀의 배우자, 편부모, 편자녀, 의붓 형제자매, 부모가
다른 형제자매 등
- 이 조항을 위반하여 임명, 고용, 진급, 승급된 자는 보수를 받을 권리가 없으며,
재무부는 이들에게 보수를 지급하지 아니함

✓ 캐나다 「이해충돌방지법」 제14조

- 정무직 공직자(각료, 장관, 정무차관)는 자신이 책임을 지고 있거나 담당하고 있는
공공기관이 자신의 배우자, 사실상 배우자, 직계존비속, 형제자매와 계약·고용관계를
맺도록 허용해서는 아니 됨
- 정무직이 아닌 업무처리 권한을 가진 공직자는 자신이 책임을 지고 있거나 담당하고
있는 공공기관이 자신의 배우자, 사실상 배우자, 직계존비속, 형제자매와 계약·고용
관계를 맺는데 관여하는 것이 금지됨

나. 직무관련 업체 등에게 가족·친족의 취업 청탁 금지

- 공직자가 우월적 지위를 이용하여 가족·친족의 채용 등을 요구하는 행위를 명시적으로 금지

※ 한국남부발전은 계약체결시 친인척의 취업알선 금지토록 규정

※ 대한석탄공사는 임직원의 직위를 이용한 친인척 취업 요구 금지 규정

< 친인척 취업청탁·알선 금지 사례 >

▶ 한국남부발전 임직원 행동강령

제18조(청렴한 계약의 체결 및 이행) 임직원은 회사에서 시행하는 모든공사·용역·물품구매의 입찰, 계약 및 계약이행 등에 있어서 관계 법령 및 사내규정에 규정된 절차에 따라 공정하고 투명하게 업무를 수행해야 하며, 거래상 우월적인 지위를 이용하여 금지된 금품 등을 요구하거나 불공정한 거래조건의 강요, 경영간섭, 본인의 재취업 또는 친인척의 취업알선 등 부당한 요구를 해서는 아니된다.

▶ 대한석탄공사 임직원 행동강령

제11조의3(협력사 업무유착 금지)

② 임직원은 甲의 직위를 이용하여 재취업·향응·친인척 취업 등 협력사에 부적절한 행위를 요구하거나 받아서는 아니 된다.

외국사례

✓ 미국 「뇌물 및 이해충돌방지법」 제227조

- 미국 의회의 상원의원, 하원의원, 대의원, 상주대표나 상하양원의 종사자, 대통령·부통령 등 행정부의 종사자 등이 민간부문 사업체의 고용결정이나 고용관례에 부정한 영향력을 행사한 경우 15년 이하의 징역에 처하거나 파면될 수 있음
- 부정한 영향력의 유형 : ① 공무상 행위를 하거나 거부, 또는 이를 시도하거나 위협
② 다른 공무상 행위에 영향을 미치거나, 영향을 미치도록 시도·위협

※ 당초 민간단체 고용결정에 대한 의원의 부당한 영향력 행사를 금지하였으나, 미국 「연방 의회정보의 부정거래 금지법(STOCK법)」에 의해 개정되어 입법부 및 행정부 공직자까지로 확대됨

다. 편법 채용으로 악용될 소지가 큰 불합리한 인사제도 개선

- 임·직원이 개인적인 사유 등으로 일반사망한 경우에도 배우자·직계가족을 우선 채용할 수 있도록 한 불합리한 고용세습 제도 폐지
- 불가피한 사유로 비공개경쟁으로 채용한 기간제 근로자를 비공개 경쟁 특별채용 방식으로 무기계약직 또는 정규직으로 전환·채용할 수 없도록 명시

3. 공직자 가족·친족 관련업체 불공정 수의계약 방지 (각급 공공기관)

가. 공직자 가족과의 수의계약 제한

- 공직자의 가족이 소속기관 또는 산하기관과 수의계약을 체결하는 것을 제한하는 규정 명문화
 - (적용대상) 고위공직자, 계약업무 담당자, 산하기관 담당자 등 소속·산하기관의 계약체결 과정에 영향력을 행사할 수 있는 공직자
 - (금지내용) 해당 공직자의 가족이 공직자의 소속·산하기관과 수의계약 방식의 계약체결 금지
 - (예외사항) 일정금액 이하 소액 계약, 법령에서 허용된 사항 등은 예외적 허용(기관별 실정에 맞게 세부기준 마련)
- ※ 법령에서 정하는 사유(예시)
국가계약법 시행령 1인 뿐인 경우 수의계약 허용
- (위반시 조치) 수의계약 체결 과정에 영향력을 행사한 공직자에 대하여 징계, 해당 수의계약에 대한 취소 등 조치 의무화
- ※ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서는 지방자치단체장 또는 지방의회의원의 배우자 및 직계 존·비속과 해당 자치단체가 영리를 목적으로 하는 수의계약을 체결하는 것을 금지

< 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 >

제33조(입찰 및 계약체결의 제한) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 사업자(법인의 경우 대표자를 말한다)인 경우에는 그 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 수의계약을 체결할 수 없다.

1. 지방자치단체의 장의 배우자
2. 지방자치단체의 지방의회의원의 배우자
3. 지방자치단체의 장 또는 그 배우자의 직계 존속·비속
4. 지방자치단체의 지방의회의원 또는 그 배우자의 직계 존속·비속
(이하 생략)

외국사례

✓ 캐나다 「이해충돌방지법」 제14조

정무직 공직자 및 업무처리 권한을 가진 공직자는 소속기관과 자신의 가족이 계약을 체결하도록 해서는 해서는 아니됨(다만, 일반 국민과 같은 계약조건으로 공공기관과 체결하는 물품·용역 계약에는 적용하지 않음)

나. 공직자 가족·친족의 입찰참여, 공급업체 등록시 신고제도 마련

- 공직자의 가족·친족이 소속기관에서 추진하는 계약 등에 참여하는 경우 해당 사실에 대한 신고의무 부과
 - (신고내용) 공직자의 가족·친족이 소속기관이 발주한 입찰에 참여하거나 소속기관과 계약을 체결 또는 공급업체로 등록한 사실
 - (신고방법) 해당 사실을 안 경우 즉시 서면으로 신고
 - (조치사항) 해당 공직자는 가족·친족 관련 업무에서 제척
- ※ 한국수력원자력, 근로복지공단은 친족이 회사 공급업체로 등록한 사실을 신고하도록 함
- ※ 한국공항공사, 우체국물류지원단은 임직원의 배우자, 직계존비속이 입찰참여·계약체결시 외부 이해관계보고서를 작성·신고

< 가족·친족 관련업체 신고제도 마련 사례 >

▶ 한국수력원자력 임직원 행동강령

제20조의2(친족의 공급업체 등록 사실 신고 및 이해관계 직무의 회피)

- ① 임직원은 자신의 친족이 회사에 공급업체 등록을 한 사실을 알게 된 때에는 즉시 소속부서장에게 별지 제6호 서식에 의하여 신고하여야 한다.
- ② 인사담당부서는 제1항에 따라 신고한 임직원의 경우, 등록업체와의 이해관계가 있는 직무에 보직하여서는 안 된다.

▶ 한국공항공사 임직원 행동강령

제19조(청렴한 계약의 체결 및 이행) ③ 임직원의 배우자, 직계존비속 및 형제자매가 공사에서 시행하는 입찰에 참여하거나 계약을 체결하는 경우, 또는 공동투자 등 실질적 운영에 참여할 경우 관계 임직원은 별지 제5호 서식의 외부 이해관계보고서를 작성하여 행동강령책임관에게 제출하여야 한다.

4. 사적 이해관계 있는 직무수행에 대한 징계 강화 (각급 기관)

- 사적 이해관계 있는 직무를 수행한 공직자 징계 의무화
- 사적 이해관계 있는 직무를 수행한 공직자에 대한 징계양정 기준을 구체화하여 온정적·자의적인 징계 차단
 - ※ 사적 이해관계 있는 직무수행으로 얻은 이익 또는 공공기관에 끼친 손실, 해당 공직자가 부당한 영향력 행사 가능성(고위공직자, 감독·인허가·계약 담당자 여부 등), 이행충돌 상황을 인식 여부 등 고려
- 공직자의 직무와 관련하여 가족이 비위행위시(공직자의 직무관련자로 부터 금품수수 등) 해당 공직자에 대한 징계 등 조치 규정 마련
 - ※ 한국중부발전은 청렴의무 위반시 제재와 관련하여 가족의 비위행위에 대하여 공직자와 동일한 기준을 적용하도록 함

< 한국중부발전 임직원 행동강령 >

제17조(배우자 등 가족의 금품 등을 받는 행위의 제한) 직원은 배우자 등 가족이 제16조 따라 수령이 금지되는 금품 등을 받지 아니하도록 하여야 하며, **배우자 등 가족의 비위행위**에 대하여도 회사의 관련규정에 따라 본인과 동일한 제재 기준을 적용할 수 있다.

외국사례

- ✓ 미국 「행정부 공직자 윤리행위기준」
공직자의 가족 및 친척이 받는 선물 등 간접적인 선물 수수도 원칙적으로 금지
- ✓ 캐나다 「이해충돌방지법」
공직자 또는 그 가족은 공직자가 업무수행을 함에 있어서 공직자에게 영향을 미치기 위한 것으로 보이는 선물, 신용대출 등 각종 혜택의 수수를 금지(제11조)
공직자 또는 그 가족이 금지되는 선물 또는 혜택을 수수한 경우 윤리감독관에게 그 내역을 신고하고(제23조), 선물제공자와 그 정황을 자세히 신고해야 하며(제25조제5항), 신고의무 위반시 \$500 이하의 과태료 부과(제52조)

5. 종합적 이해충돌방지 장치 마련 (권익위)

가. 부정청탁금지법 제정 추진

- 공직자의 가족·친족과 관련된 이해충돌을 종합적으로 관리하는 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법」을 제정을 추진 중('14.3월 현재, 국회 정무위 계류중)
- 법 제정시 시행령 및 세부 이행절차를 마련하고, 업무편람·사례집·교육자료 등을 제작 보급하여 새로운 제도 시행을 적극 지원

나. 기관별 가족·친족 관련 이해충돌 방지 제도 확산

- 기관별로 운영되고 있는 가족·친족 관련 이해충돌 방지 우수 정책사례 발굴하여 각급기관에 전파
 - ※ 부정청탁금지법상의 가족·친족 관련 이해충돌방지장치를 선도적으로 도입·시행하는 기관에 대해서는 '14년 부패방지 시책평가시 인센티브 부여 검토중
- 공공기관내 가족·친족 채용 실태점검 등 주요 위반사항에 대한 모니터링 집중 실시

IV

조치사항 및 협조 요청사항

1. 공공기관별 상황을 고려하여 관련 제도 우선적 정비

- 공직자의 가족·친족 관련 사익추구 현상이 심각한 수준이므로 각급기관은 조속히 이해충돌방지장치 도입·시행
- 권익위 권고사항, 공공기관별 우수 운영사례 등을 참고하여 기관별 실정에 맞게 제도를 개선·도입하되 보다 강화된 기준 적용 가능
 - 공직자의 가족·친족의 이해관계와 관련된 기관별 행동강령, 인사·계약 관련 규정, 기타 업무수행 관련 규정 등에 반영

<조치사항 요약>

구분	개선대책	소관기관
직무 관련 사적 이해관계 관리	○ 가족·친족등 이해충돌 방지장치 마련 ○ 공무수행사인 관련 이해충돌 방지장치 마련	전체 공공기관
인사운영의 공정성 제고	○ 소속기관 등에 가족 채용 금지 ○ 직무관련 업체 등에 가족·친족 취업청탁 금지 ○ 편법채용 관련 인사제도 개선	전체 공공기관
수의계약 방지	○ 공직자의 가족과 수의계약 제한 ○ 가족·친족의 입찰참여, 공급업체 등록시 신고	전체 공공기관
징계 강화	○ 징계양정 기준 구체화 ○ 가족 비위행위시 징계기준 마련	전체 공공기관
종합적인 이해충돌 방지장치 마련	○ 부정청탁금지법 제정 ○ 기관별 이해충돌 방지제도 확산 유도	권익위

2. 부정한 사익추구행위 감사 및 엄정한 처벌 노력 제고

- 은밀하게 이루어지는 인사·계약 분야의 부패행위를 효과적으로 적발하기 위한 상시 모니터링 및 자체감사 활동 강화
- 국민들의 정부에 대한 신뢰를 훼손하는 부정한 사익추구행위에 대한 엄정한 처벌기준 마련 및 적극적 징계 조치 필요

3. 소관 산하기관에 대한 관리·감독 강화

- 감독기관은 소관 산하기관을 대상으로 이해충돌방지장치 신속한 도입 독려 등 지속적 지도·관리
- 주무부처 및 감독기관은 산하기관의 가족·친족 관련 부정채용·수의계약 비리 등을 방지하기 위한 감찰·감사 활동 강화

① 공직자의 수수가 금지된 금품·향응 등의 수수 금지

- 공직자 가족의 고유한 사회적, 경제적 관계를 통한 금품수수는 허용
- 가족의 위반사실을 알고도 처리절차를 이행하지 않은 공직자를 공직자가 직접 수수한 것과 동일하게 제재(형사처벌 또는 수수금액의 2~5배 과태료)

② 공직자의 사적 이해관계 직무수행 금지

- 직무관련자가 가족·친족과 이해관계가 있는 경우 해당 직무에서 제척·회피·기피 대상이 됨
 - ▶ 직무관련자가 공직자의 4촌 이내의 친족
 - ▶ 가족이 직무관련자인 법인·단체에 임직원·사회이사로 재직
 - ▶ 가족이 직무관련자를 대리·고문·자문하거나 그러한 역할을 하는 법인·단체에 소속
 - ▶ 직무관련자가 가족이 일정비율 이상의 주식·지분 등을 소유하고 있는 법인·단체
- 해당 직무를 수행한 공직자는 과태료로 제재(3천만원이하)

③ 공직자의 직무관련자와 가족간의 거래 제한

- 공직자의 배우자, 생계를 같이하는 직계존비속이 공직자의 직무관련자와 금전차용, 계약체결 등 거래시 소속기관장에게 신고
- 공직자가 이를 지시·유도·묵인한 경우에 한하여 공직자를 과태료로 제재(2천만원 이하)

④ 공직자 소속기관과 관련된 계약 및 채용 제한

- 고위공직자, 인사(계약)업무 담당자, 산하기관 담당자의 가족이 소속기관 등에 채용되거나 수의계약을 체결하게 하는 것 금지
 - 다만, 공개경쟁절차에 의한 채용 등은 허용
- 공직자가 지시·유도·묵인한 경우 공직자를 과태료로 제재(3천만원 이하)

< 부정청탁금지법안의 가족·친족 관련 이해충돌 방지 조문 >

제8조(금품등의 수수 금지) ④ 누구든지 공직자에게 또는 그 공직자의 가족에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다.

제9조(수수 금지 금품등의 신고 및 처리) ① 공직자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 소속기관장에게 서면으로 신고하여야 한다.

2. 공직자가 자신의 가족이 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 받은 사실을 안 경우

제11조(공직자의 사적 이해관계 직무의 수행 금지) ① 공직자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 직무에서 제척(除斥)된다.

2. 직무관련자가 공직자의 4촌 이내 친족인 경우
3. 공직자 자신 또는 그 가족이 직무관련자인 법인 또는 단체의 임직원 또는 사외이사로 재직하고 있는 경우. 다만, 공직자의 가족이 수행하는 업무 또는 직위 등에 비추어 공직자의 직무수행에 실질적이고 직접적인 영향을 미치지 아니하는 경우는 제외한다.
4. 공직자 자신 또는 그 가족이 직무관련자를 대리하거나 직무관련자에게 고문·자문 등을 제공하거나 그러한 역할을 하는 법인 또는 단체에 소속되어 있는 경우. 다만, 공직자의 가족이 수행하는 업무 또는 직위 등에 비추어 공직자의 직무수행에 실질적이고 직접적인 영향을 미치지 아니하는 경우는 제외한다.
5. 직무관련자가 공직자 또는 그의 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체(이하 “특수관계사업자”라 한다)인 경우

제14조(직무관련자와의 거래 제한) ① 공직자는 자신, 배우자, 직계존비속(생계를 같이 하는 경우만 해당한다. 이하 같다) 또는 특수관계사업자가 공직자 자신의 직무관련자 또는 직무관련자이었던 자와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 경우에는 소속기관장에게 서면으로 신고하여야 한다. 다만, 그 직무관련자와 관련된 직무수행이 종료된 날부터 5년이 지난 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 금전을 빌리거나 빌려주는 행위 및 유가증권을 거래하는 행위. 다만, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」에 따른 금융회사등, 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」에 따른 대부업자 등이나 그 밖의 금융회사로부터 통상적인 조건으로 금전을 빌리는 행위 및 유가증권을 거래하는 행위는 제외한다.
2. 물품·용역·공사 등의 계약을 체결하는 행위
3. 부동산 등의 재산상 거래를 하는 행위

제15조(가족 채용 제한) ① 고위공직자는 소속 공공기관이나 그 산하기관(공공기관의 소속기관과 공공기관의 지휘·감독을 받는 기관을 말한다. 이하 같다)에 자신의 가족이 채용〔「국가공무원법」 등 다른 법령(제2조제1항나목 및 다목에 따른 공공기관의 인사 관련 규정을 포함한다)에서 정하는 공개경쟁 채용시험 절차에 따른 채용은 제외한다. 이하 같다]되도록 해서는 아니 된다.

② 공공기관의 인사업무 담당자(인사업무에 사실상의 영향력을 행사할 수 있는 공직자를 포함한다. 이하 같다)는 자신의 가족이 그 공공기관에 채용 되도록 해서는 아니 된다.

③ 공공기관의 산하기관을 지휘·감독·규제·지원하는 업무를 담당하는 공직자(이하 “산하기관 담당자”라 한다)는 자신의 가족이 그 산하기관에 채용 되도록 해서는 아니 된다.

제16조(소속 공공기관 등과의 계약체결 제한) ① 고위공직자는 소속 공공기관이나 그 산하기관과 물품·용역·공사 등 조달을 위한 계약(공개경쟁 절차에 의한 계약은 제외한다. 이하 “수의계약”이라 한다)을 체결해서는 아니 되며, 가족이나 특수관계사업자가 그 공공기관이나 산하기관과 수의계약을 체결하도록 해서는 아니 된다.

② 공공기관의 계약업무 담당자는 소속 공공기관과 수의계약을 체결해서는 아니 되며, 가족이 그 공공기관과 수의계약을 체결하도록 해서는 아니 된다.







지방자치단체 인사비리 실태와 개선방안

이종수 연세대학교 행정학과 교수

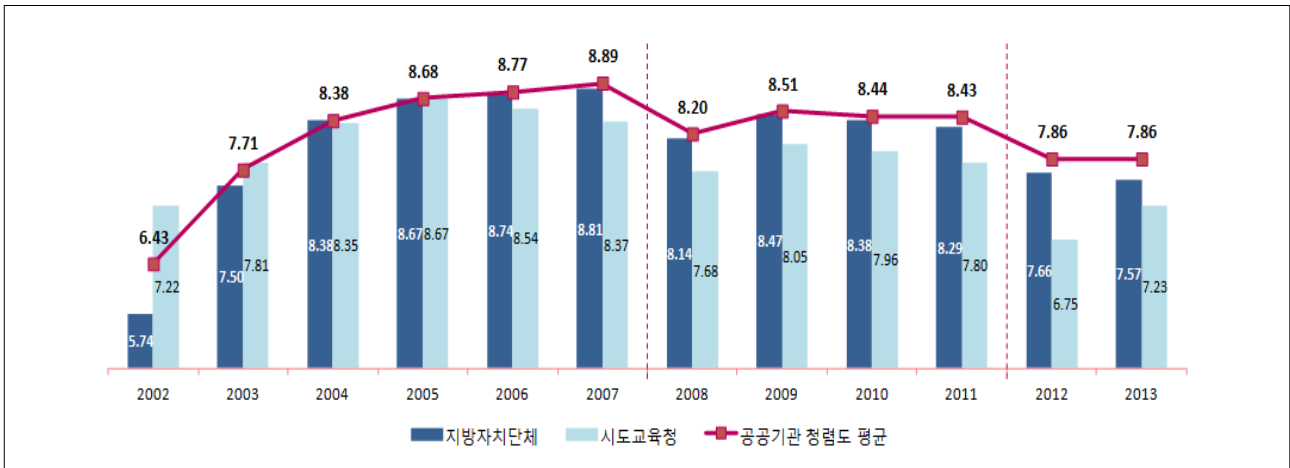


최근 3년간 부패행위, 행동강령 위반행위로 징계를 받은 공직자(5,080명)의 과반수 이상(2,919명, 57.5%)이 지방행정에서 발생해 왔다. 민선 지방자치제도 도입 이후 자치단체장 기소 건수도 급증하는 추세에 있다. 자치단체장이 기소 현황을 보면, 9.4%(1기) → 24.2%(2기) → 31.5%(3기) → 48.4%(4기)로 급증하여 왔다.

사회단체와 정부의 제도개선 요구와 권고에 대하여 자치단체는 단체장의 인사권 침해 등을 이유로 반발하고 있고, 개선방안 이행도 부실한 실정이다. 예컨대, 권익위원회가 권고한 승진 관련 위법한 인사행위 시정조치 규정 마련 등이 미이행 상태다. 감사원이 65개 자치단체를 대상 인사·조직부문 감사 실시결과('10.11.1~12.3) 49개 기관에서 대규모 인사비리 적발되기도 하였다. 단체장 측근 승진명부 조작, 특혜채용, 직무대리제도 편법운영 등에 걸쳐 101건이 적발되고, 전직 구청장 포함 전·현직 비위공직자 9명 고발, 인사팀장 등 13명 징계를 요구한 바 있다.

이를 반영하여 지방자치단체의 청렴도 측정 결과는 해마다 낮아지는 추세로 공공기관 평균에도 미치지 못하는 수준이다. 국민들이 경험하거나 인식한 금품·향응 수수 등 공직자의 부패수준을 평가하는 공공기관 청렴도가 최근 담보상태를 보이고 있는데, 지방자치단체 및 시도교육청은 하락하는 추세에 있다.

〈그림 1〉 지자체의 청렴도 점수 추이



출처) 권익위원회 내부자료

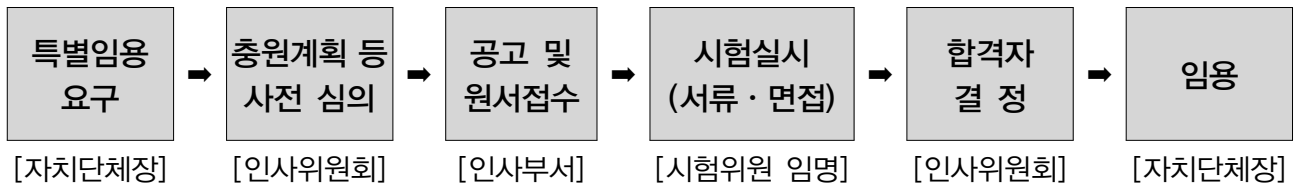
흥미로운 사실은 공무원 부패수준에 대해 일반국민·기업인 인식은 ‘부패하다’는 의견이 다수인데, 공무원 인식은 4%만이 부패하다고 하고 있다. 이 같은 단절과 간극을 넘어 지자체의 인사비리를 극복하는 것이 한국사회를 투명하게 하는 데 긴요한 과제라 하겠다.

Ⅱ 자치단체 인사 시스템과 비리 현황

1. 특별임용

자치단체 인사 시스템 가운데 부패와 부조리가 빈발하는 분야는 특별채용이다. 특별채용은 그림과 같은 절차를 거치는데, 임용권자가 특별임용시험으로 공무원을 채용하는 경우 시험실시기관의 장(인사위원장)에게 시험실시 요구(권익위원회, 2011). 여기서 지원자의 자격과 면접 그리고 합격자 결정의 단계에서 광범위한 문제가 지적되고 있다.

〈그림 2〉 특별채용 절차



감사원일 밝힌 특별임용 비리의 대표적 유형('11.7월 감사원)을 보면 다음과 같다.

- 특정인 채용을 위해 사전 내정 후 채용 공고 없이 채용
- 특정인 경력에 맞추어 채용 자격기준 변경
- 자치단체장의 자격기준 미달한 친·인척 부당 채용
- 5급 상당 계약직 공무원 채용 후 국장급 이상으로 대우

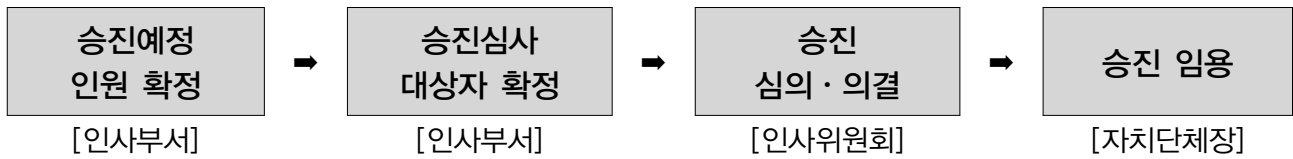
사례 ○○군의 경우 '08~'09년 실시한 별정직 6급 등 4종 채용 시 응시자격을 군내 거주자로 제한, 경쟁 없이 내정자 4명이 최종 합격('11.7월 권익위 실태조사)

사례 ○○군의 경우 별정직 7급 보건진료원 채용 시 자격기준을 군수 딸 경력에 맞추어 채용 자격기준을 변경하여 공고하여 특정인(군수 딸) 최종 합격처리('11.7월 감사원)

2. 심사승진 임용

이른바, 승진을 둘러싼 인사비리는 지속적으로 보도되어 왔다. 심사승진을 위한 절차는 그림과 같이 대상자를 확정하고 심의 및 의결을 거치게 되어있다. 심사승진에서는 근평이 매우 중요하게 작용하는데, 근평의 왜곡을 비롯한 심사 승진 부정 사례를 살펴보자.

〈그림 3〉 심시승진 절차



첫째, 근무성적평정과정의 공정성·투명성 미흡이다. 자치단체장이 승진 대상자 근무성적 평정 순위 변경을 지시하는 등 측근인사 부당 승진이 빈발한다.

사례 ○○군의 경우 6급 이하 공무원의 상반기 근무성적평정 시 군수가 특정인의 근무성적평정 순위 변경을 지시하여 해당직원 5급으로 승진('11.7월 감사원)

사례 서울시 ○○구의 경우 구청장이 자신의 비서실장 등 지방행정주사 5명을 승진대상자로 사전에 결정한 후 인사위원회의 형식적 심의를 거쳐 지방행정사무관으로 승진임용('11.7월 감사원)

사례 ○○시의 경우 시장이 4차례에 걸쳐 직접 5급 공무원 근무성적평정 순위를 10번까지 직접 정해 주고 근무성적평정위원회에서는 그대로 의결('11.7월 감사원)

대부분 자치단체는 원활한 인사운영 등을 이유로 근무성적평정 결과 공개를 기피하는 실정이다. 자치단체 공무원들이 인사담당자에게 근무성적평정 결과를 요청하는 경우는 거의 없다.¹⁾

둘째, 인사부서에서 승진명부 조작하거나 승진예정인원을 부당하게 늘리는 등 위법행위가 발생한다.

1) 지방공무원 평정규칙 제11조 제1항은 '평정결과는 ... 평정대상 공무원에게 알려주어야 한다. 다만, 임용권자는 해당 기관의 특수성, 인사의 원활한 운용 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 평정대상 공무원의 신청이 있는 경우에 근무성적평정 결과의 내용을 알려주도록 정할 수 있다.'고 규정한다.

사례 ○○시 인사과 직원은 특정인이 1~15위까지 순위를 받아 승진할 수 있도록 평정순위를 무단으로 임의 변경('11.7월 언론보도)

사례 ○○시의 경우 인사부서에서 평정단위별 서열명부를 작성하면서 평정 지침을 무시한 채 순위를 변경 작성하여 당초 1순위자가 아닌 다른 사람이 승진하는 결과 초래('08. ○○도 정부합동감사)

셋째, 승진심사대상 명단, 승진심사기준·절차, 심사위원 등을 사전에 공개하지 않아 심사결과에 대한 불신요인이 잠재한다. 현재는 보직관리 기준 및 승진·전보 임용기준에 대해서만 공개하고 있으며, 승진후보자 중 최상위 순위자가 최종 승진에서 제외되는 등 자치단체장 성향에 따라 승진이 좌우되는 실정이다.

사례 서울시 ○○구의 경우 5급 승진심사 6회 동안 승진후보자 명부 1~2 순위자가 제외된 횟수가 4회, 1순위 제외횟수는 5회에 달한다.

〈표 1〉 '08~'10년 사이 자치단체 5급 승진자 중 1순위 제외 현황

5급 승진	A 지자체	B 지자체	C 지자체	D 지자체	E 지자체
심사횟수	6	7	5	6	5
1순위자 제외횟수	5 (83.3%)	5 (71.4%)	1 (20.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)

자료) 국민권익위원회, 실태조사, 2011. 7.

단체장이 승진심사 대상자 범위를 악용하여 측근인사 승진명부 조작 등을 통해 ‘끼어 넣기’가 빈발하기도 한다. 또, 부 자치단체는 선거 전 자치단체장이 측근인사를 승진시킨 후 인구가 많은 읍장으로 발령, 선거에 간접적 영향력을 행사한 사례도 있다.

사례 승진예정인원이 5명일 경우 심사대상은 4배수이므로 명부순위 20위 이내에만 포함되면 승진 가능

사례 ○○시의 경우 지방선거를 위해 자치단체장 측근인 총무과장과 비서실장을 4급으로 승진시킨 후 인구가 많은 읍의 장으로 발령('11.7월 권익위 실태조사)

3. 지방계약직의 채용

지방계약직 공무원 자격기준이 불명확하여 자치단체장이 친·인척 또는 측근인사 채용수단으로 악용된다. 「지방계약직 공무원 규정」의 자격기준이 추상적·포괄적이어서 자치단체장의 자의적 운영이 가능한 것이다.

사례 ○○시의 경우 시장 비서관으로 근무하던 자를 채용하기 위해 법령상의 채용자격기준 외에 ‘국가직·지방직 전임계약직공무원으로 근무한 경력이 있는 자’라는 맞춤형 채용자격기준을 추가하여 특별채용('11.7월 감사원)

사례 서울시 ○○구의 경우 계약직 라급(8급 상당) 직원을 채용하면서 원서접수 후 당시 구의원 딸의 학력 및 경력에 맞추어 자격요건을 추가하여 채용('11.7월 감사원)

4. 산하기관의 인사

산하기관의 인사는 자치단체장의 전유물처럼 인식되고 있다. 자치단체장의 친인척·측근 등의 자치단체 산하기관 부당채용이 만연하고 있는 상태다. 자치

단체장의 친·인척 및 측근을 채용하기 위하여 채용공고를 생략, 위반하는 등 절차를 무시하는 사례가 나타난다. 비서·보좌인력 등 측근의 채용을 위해 채용 공고 임의 변경을 한 부당 사례도 있다.

사례 서울시 ○○구 도시관리공단의 경우 전직 구청장 조카사위를 사무직 8급 임용규정을 위반하고 사무직 6급으로 임용('11.7월 감사원)

사례 ○○시 관광진흥공사 : 전 시장 비서 4급 직원 특채, ○○구 도시관리공단 : 전 구청장 및 현 이사장 친·인척 채용('10.9월, '11.9월 언론 보도)

사례 ○○도 산하 ○○문화재단의 경우 도지사의 연설문 담당보좌관 출신을 채용공고 내용과 달리 계약직 3급(팀장)으로 특별채용('11.7월 감사원)

사례 ○○도 산하 ○○문화재단의 경우 시장 인수위원회 위원출신을 사무국장으로 채용하기 위해 자격기준 변경 후 임용('11.7월 감사원)

사례 ○○시 시장이 당시 선거참모를 산하기관인 도시철도공사의 사장으로 내정('11.9월 언론보도)

산하기관의 인사부정에는 지방의회 의원, 지역유지 등에 의한 자격미달자 인사청탁이 또 하나의 원인으로 작용하고 있다. 지방의회 의원, 지역토착유지 등에 의한 인사청탁으로 자격기준 미달자 특별채용이 빈발하고 있다. 예컨대, ○○시 산하 ○○문화재단의 경우 채용 자격기준이 미달함에도 전 시의원 딸과 여성단체협의회회장 아들을 행정7급으로 부당채용('11.7월 감사원)한 바 있다. ○○구 도시관리공단의 경우 현 이사장의 친·인척이 근무 중이고, ○○지방공사의 경우 전 시의원 자녀 근무 중이다('11.7월 감사원). 자치단체 산하기관

장이 지인의 인사청탁으로 공개채용이 아닌 추천방식을 통해 직원을 채용하기도 한다. ○○시 산하 청소년육성재단의 경우 이사장 추천을 이유로 채용 자격기준 미달자를 일반직 8급 직원으로 부당 채용한 바 있다. 지방의회 의원, 지역토착 유지 등에 의한 인사청탁으로 자격기준 미달자 특별채용 사례를 살펴 보자.

사례 ○○시 산하 ○○문화재단의 경우 채용 자격기준이 미달함에도 전 시의원 딸과 여성단체협의회장 아들을 행정7급으로 부당채용('11.7월 감사원)

사례 ○○구 도시관리공단의 경우 현 이사장의 친·인척이 근무 중이고, ○○지방공사의 경우 전 시의원 자녀 근무 중임('11.7월 감사원)

사례 ○○시 산하 청소년육성재단의 경우 이사장 추천을 이유로 채용 자격 기준 미달자를 일반직 8급 직원으로 부당채용('11.7월 감사원)

이 밖에, 산하기관을 친인척과 측근 채용을 위한 조직으로 생각하여, 이들을 위해 채용절차를 무시하거나 공고를 임의 변경하는 사례가 존재한다. 비위 면직된 측근 공무원의 채용 역시 유사하다.

사례 서울시 ○○구 도시관리공단의 경우 전직 구청장 조카사위를 사무직 8급 임용규정을 위반하고 사무직 6급으로 임용('11.7월 감사원)

사례 ○○시 관광진흥공사 : 전 시장 비서 4급 직원 특채, ○○구 도시관리공단 : 전 구청장 및 현 이사장 친·인척 채용('10.9월, '11.9월 언론 보도)

사례 ○○도 산하 ○○문화재단의 경우 도지사의 연설문 담당보좌관 출신을 채용공고 내용과 달리 계약직 3급(팀장)으로 특별채용('11.7월 감사원)

사례 ○○도 산하 ○○문화재단의 경우 시장 인수위원회 위원출신을 사무국장으로 채용하기 위해 자격기준 변경 후 임용('11.7월 감사원)

사례 ○○시 시장이 당시 선거참모를 산하기관인 도시철도공사의 사장으로 내정('11.9월 언론보도)

사례 ○○군 경리계장으로 근무하다 비위면직자로 당연퇴직('08.5.29)된 자가 '11.1월부터 현재까지 산하기관인 ○○군개발공사 경영사업팀장으로 근무

Ⅲ 인사 부조리 개선을 위한 방안

1. 특별임용 제도의 개선방안

특별채용의 경우, 자의적 부당 임용을 예방하기 위해서는 채용 대상자에 대한 규정을 구체화 하고, 시험위원 위촉을 공정하게 하는 것이 관건이다. 특별임용 대상자 자격기준을 구체화하기 위해서는 지방계약직 공무원 채용자격기준 중 자치단체장이 정하도록 한 각 계급(가~마)별 구체화 되지 않은 기준을 명확하게 규정할 필요가 있다. 이를 「지방계약직공무원규정」 및 각 자치단체 「지방계약직공무원규정 시행규칙」에 반영해야 한다.

특별임용 시험위원을 공정하게 위촉하기 위해서는 외부위원 참여규정과 위원 제척·회피 규정을 명문화 해야 한다. 이것이 부재하여 특혜의 가능성이 상존하고 있다. 지방공무원 인사규칙 제12조는 필기시험위원은 매 과목 2인 이상, 면접시험위원(서류전형 포함)은 2인 이상으로 한다고 규정하나, 지자체마다 외부위원 위촉 기준 다르고, 학연·지연 등 특정인이 시험위원으로 참여하는

사례가 발생한다. 특별임용 시험위원 선정의 공정성을 제고하려면, 특별임용 시험위원에 외부위원 1인 이상 의무적으로 참여하도록 하고, 시험위원이 응시자와 친족·사제 관계 등 공정한 평가 저해요소 발생에 따른 제척·기피·회피 제도를 도입해야 한다. 이는 「지방공무원 인사규칙」에 반영될 수 있다.

2. 승진임용의 투명성 제고

승진심사 대상자의 범위를 현행보다 축소하는 방안을 먼저 강구할 수 있다. 현행 4배수(승진예정인원 5명 이내 기준)를 2~3배수 범위로 조정하여, 인사권자의 재량을 좁히는 방안이다. 이는 「지방공무원 임용령」에 반영될 사안이다.

상위 순위자를 승진선발에서 제외할 경우, 제외사유를 명시하는 것도 하나의 방안이다. 승진후보자 명부의 상위자가 승진심사에서 탈락하는 경우 해당 사유를 회의록에 명시하는 것이다. 이는 「지방공무원 인사규칙(표준안)」에 반영하여야 하는 사안이다.

승진심사 대상, 심사기준 및 절차의 공개를 확대하는 것도 필요하다. 승진심사 전 승진심사 대상(명단), 심사기준 및 절차 등 공개(승진 심사 후) 하고 심사위원 명단과 심사결과를 공개하여 책임성을 확보하는 것이다. 이는 「지방공무원 임용령」에 반영할 사안이다.

3. 산하기관 인사의 공정성 제고방안 강구

인사규정 및 채용절차의 명확성을 제고하는 것이 필요하다. 내부 인사규정에 채용자격기준 등을 구체적으로 규정하고, 형식적 채용공고(무공고 채용) 등 채용절차의 투명성을 제고해야 한다. 산하기관 공직자 채용 시에는 특히 이해충돌 방지방안이 강구되어야 하는데, 자치단체장의 가족, 친인척, 보좌관 등 채용을

제한하고 특정인 맞춤형 채용이나 위인설관식 채용을 방지하는 게 관건이다.

산하기관의 직원 채용의 근거법령을 명확히 하는 것이 이를 위해서는 중요하다. 현재까지는 지방공무원 채용기준, 절차 등이 「지방공무원법」에 구체적으로 규정된 반면, 지자체 산하기관의 직원 채용 근거법령 부재하다. 따라서 지자체 산하기관이 직원 채용의 편의성을 도모하기 위해 내부 인사규정을 자의적으로 운영하고 있다. 산하기관마다 취업규칙, 인사규칙 등이 사규로 마련되어 운영된 셈이다. 직원 채용 관련 법적 통제 미비를 악용하여 내부 인사규정에 채용자격기준, 절차 등을 모호하게 규정하는 경우도 있다. 채용 규정을 마련하지 않은 채 채용할 때마다 자격기준과 절차를 임의로 정하여 직원을 자의적으로 채용하기 때문에, 이에 대한 근거 법령을 구체화하는 것이 필요하다.

인사규정 및 채용절차의 명확성을 제고하기 위해서는 내부 인사규정에 채용 자격기준 등을 구체적으로 규정하여야 한다. 또, 형식적 채용공고(무공고 채용)를 하는 등의 부실을 예방하기 위해 채용절차의 투명성을 강화할 것이 요구된다.

지방의원, 지방토착 유지 등의 인사청탁 방지방안도 마련되어야 한다. 영국 처럼 행동강령에 인사청탁을 하는 경우 의원직 박탈을 하거나, 벌과금을 부과하는 등 다양한 방안을 구상할 수 있을 것이다.

4. 인사위원회의 구성과 운영 개선

자치단체의 모든 인사비리의 원인을 치유하고, 대안을 찾기 위해서는 자치단체의 인사위원회의 건전화가 필수적 전제조건이다. 인사위원회의 독립성과 공정성을 보호하는 개선이 중요한데, 현재로서 핵심은 자치단체장으로부터의 독립성을 강화하고, 단체장을 견제하는 기능을 확충하는 것이다.

지방공무원법 제7~11조는 인사위원회 관련 규정을 담고 있는데, 2012년 개정된 내용을 중심으로 인사위원회 구성과 운영을 살펴보자. 인사위원회는

16~20명으로 구성하되, 인구 10만명 미만의 지역에서는 7~9인으로 구성할 수 있다. 종전에는 획일적으로 7~9인으로 구성토록 되어있었으나, 인사위원회가 성원이 안되어 서류로 대처하는 사례가 빈발하자, 일종의 pool제로 운영하기 위하여 위원을 확대하였다. 위원 가운데, 회의는 위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 8명의 위원으로 구성하되, 제7조제5항 각 호에 따라 위촉된 위원이 전체 구성원의 2분의1 이상이어야 한다. 다만, 제7조제2항 단서에 따라 인사위원회를 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성한 경우 그 인사위원회의 회의는 위원 전원으로 구성토록 되어있다.

지방자치단체의 공무원 인사를 위한 인사위원회 구성과 그 기능은 그림과 같다. 여기서 대안으로 가장 먼저 인사위원회의 독립성과 공정성 제고를 위해, 인사위원회 위원장 호선제를 도입할 필요가 있다. 현행 부단체장 당연직인 인사위원회 위원장을 위원 중에서 호선, 부위원장은 위원장이 내부위원인지 여부에 따라 교차 호선 할 수 있을 것이다. 예컨대, 위원장이 내부위원인 경우 부위원장은 외부위원 중 호선하는 방식이다. 현재 소청심사위원회 위원장은 외부위원 중에서 호선하도록 되어있다. 일본의 지방공무원법 제10조제1항도 인사위원회 위원장을 인사위원 중에서 호선하도록 되어있다.

그렇지 않으면, 인사위원회 구성 인원 중 자치단체장의 절대적 영향 하에 있는 내부위원이 회의를 주도한다. 특히 인사위원회 위원장이 임용권자 하위자인 부단체장(당연직)이므로 공정한 인사 운용이 곤란하다. 현행 「지방공무원법」은 인사위원회에 위원장·부위원장 각 1명을 두며, 위원장은 시·도의 국가공무원으로 임명하는 부시장·부지사·부교육감, 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 부시장·부군수·부구청장이 되고, 부위원장은 해당 인사위원회에서 호선하도록 규정하고 있다. 부위원장은 해당 인사위원회에서 호선하도록 규정되어 있으나 위원장, 부위원장 모두 자치단체 공무원인 경우가 대부분이다. 예컨대, 5개 기초 자치단체를 사례로 볼 때, 5개 기초자치단체 부위원장 중 내부직원인

경우가 3곳, 외부위원도 퇴직공무원인 경우가 1곳이다.

〈그림 4〉 지방인사위원회 구성과 기능

구성(내부+외부) : 16~20인(여성 2인 이상) 10만명 미만 7~9인		기능
내부 위원	• 위원장(부단체장) • 자치단체 공무원 ⇒ 재직위원 2분의 1 이내	• 공무원 총원계획 사전심의 및 각종 임용시험의 실시 • 임용권자의 요구에 따른 보직관리 기준 및 승진·전보임용 기준의 사전 의결 • 승진임용의 사전심의 • 공무원의 징계의결 또는 징계 부가금 부과 의결 • 공무원 인사 관련 조례안 및 규칙 안의 사전심의 • 임용권자의 인사운영에 대한 개선 권고(자료제출 요구권 포함) • 그 밖에 법령 및 조례에 따른 인사위원회 관장 사항
외부 위원 (위촉)	• 법관·검사 또는 변호사 • 대학 조교수 이상, 학교장 또는 교감 • 20년 이상 근속한 퇴직공무원 • 비영리 민간단체에서 10년 이상 활동 중인 지역단위 조직의 장 • 상장법인의 임원 또는 공기업의 지역 단위 조직의 장 ⇒ 재직위원 2분의 1 이상 ⇒ 임기 3년, 1회 한하여 연임 가능 ⇒ 퇴직공무원은 2인 이하	

〈표 2〉 5개 기초자치단체 인사위원회 부위원장 위촉현황

A 단체	B 단체	C 단체	D 단체	E 단체
외부위원 (대학교수)	내부위원 (총무국장)	외부위원 (퇴직공무원)	내부위원 (총무기획국장)	내부위원 (행정국장)

회의의 운용과 운용에서는, 외부위원에 대한 인사자료 미공개²⁾로 내·외부 위원간 정보의 비대칭으로 실질적 심의가 곤란하다. 내부위원이 심의를 주도하고 외부위원은 형식적으로 심의에 참여하는 형식이다. 예컨대, 서울시 ○○구의 경우 승진 심의·의결은 인사위원회 고유권한이나 인사위원회 개최 전 승진심사위원회(내부위원)에서 1.5배 인원을 사전 추천, 인사위원회 기능을 무력화하였다. ○○시의 경우 '09.8~9월 5급 승진심사 시 인사위원회에서 5급 승진자를 심의·의결해야 함에도 임용권자에게 심의·의결권을 위임하여 부당한 승진 임용이 발생하였다. 부산시 ○○구의 경우 구청장이 5급 직원 1명 등 3명을 승진심사대상자로 사전 결정하고 인사위원회의 형식적 심의로 승진 임용하였다. 광주시 ○○구의 경우 구청장이 6급 직원 3명을 승진대상자로 사전 결정하고 인사위원회의 형식적 심의를 거쳐 5급으로 승진 임용하였다.

인사위원회의 회의 운용이 무력화 되는 양태는 서면심사 위주로 인사위원회를 운영하는 데서 기인하기도 한다. 실질적 심의가 어렵게 되는 이유다. 2012년까지 대부분 지자체에서 인사위원회 심의·의결이 서면심사 위주로 운영하여 왔다. 일부 자치단체에서는 인사담당자가 외부위원의 도장을 보관하고 있다가 서면 심의 때는 서명란에 도장으로 날인하기도 한다.

〈표 3〉 5개 사례 단체의 '08.~'10. 특별임용 심의 현황

구 분	A 단체	B 단체	C 단체	D 단체	E 단체
소 계	47	45	22	21	18
서면심의	47	45	22	21	14
대면심의	0	0	0	0	4

2) 이를 해결하기 위해서는 인사위원회 개최 전에 안전에 대한 자료를 외부위원에게 필수적으로 제공하여야 한다. 그렇지 않으면, 내·외부 위원간 정보 비대칭이 해소될 수 없고, 실질적 심의를 하기 어려워진다.

5. 지자체 감사팀 개방형 채용과 ‘내부고발자’ 가점제 도입

조직의 불법과 비리를 합법적으로 고발하여 법적 보호를 받는 사람들을 공익 제보자라 한다. 이른바, 내부고발자들이다. 이들은 법적으로는 보호받도록 되어있으나, 실질적으로 전혀 보호받지 못하는 상황에 있다. 필자가 조사한 바에 따르면, 내부고발자에 대한 보상은 1인당 평균 2천만원 수준이고, 실제 조직의 보복에 의해 실직과 경제적 파탄, 이혼, 자녀 교육의 어려움, 심리적 고통과 소외를 호소하고 있다. 이들을 실질적으로 보호하면, 내부고발을 한국 사회 각 분야에서 활성화 하여 부패를 제거하고, 지자체와 공공기관의 부패를 획기적인 수준으로 통제할 수 있다.

현재의 공익제보자 보호 법률은 내부고발자가 내부에서 해고되지 않고 보복 당하지 않는 데 초점을 두고 있다. 그러나 실제로 내부고발자들은 2차 보복에서 사지로 내몰리고 있다. 표면적, 1차적으로는 법적 보호를 준수하는 것처럼 행동한 후, 조직은 인사발령과 배치 승진 등에서 견디기 어려운 보복을 감행하고, 조직의 문화가 내부고발자들을 수용하지 못하고 있다.

지자체의 경우, 부패를 통제하고 인사비리를 예방 및 척결하고자 한다면 감사팀을 가능한 범위까지 개방형으로 채용하되, 감사팀의 개방형 채용에서 합법적인 내부고발자로 보호되어야 할 사람들이 지원하는 경우 10~20%의 가점을 부여하면 된다. 지자체의 감사팀은 지금까지 순환보직에 의해 ‘내식구 감싸기’로 일관해 와, 부패 적발과 통제 기능이 매우 취약하였다. 내부고발자들을 감사팀으로 임용할 경우, 이들이 존재하는 것만으로도 견제력과 감시력을 발휘할 수 있고, 감사팀의 유전자를 근본적으로 바꾸는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

6. 행동강령 위반 빈발분야 집중 개선

이권개입, 특혜부여 등 고질적인 지방 토착비리 근절을 위해 연고관계 직무 회피 대상자 확대 등 「공직자 행동강령 운영지침」을 개정할 필요가 있다. 알선·청탁의 발생 형태와 관련, 출신지역·학교 등 연고관계에 의한 알선·청탁이 가장 빈발한다고 공직자의 35%, 국민의 27%가 응답하고 있다.

〈 연고관계에 따른 직무회피 대상자 추가(안) 〉

- 소속 기관 퇴직공무원(임직원)
- 최근 2년 이내에 같은 부서에서 근무하였던 자
- 채용시험, 출신학교 또는 지역을 통해 동기 또는 선후배 관계에 있어 친분이 있는 자
- 최근 2년 이내에 인·허가, 계약의 체결, 정책·사업의 결정 또는 집행 등 직무수행으로 직접적인 이익을 주었던 자

지방의회의원 행동강령을 위한 조례 제정 확산을 위해서는 국가적인 차원의 지원이 있어야 하는데, 지방의원 주요 위반사례를 발굴·보급하고, 광역의회 대상 지방의원 행동강령 제정 지원이 포함되어야 한다. 최근까지 244개 지방의회(광역 17개, 기초 227개) 중 61개 의회가 제정(25%)하였고, 광역의회는 경기도 의회가 유일하게 제정한 상태다.

7. 위법한 인사행정에 대한 시정근거 강화

승진명부 조작, 금품제공 등 위법한 인사행위에 대한 시정조치를 강화하는 것도 방안이다. 인사담당자의 승진명부 조작, 승진청탁 금품제공 등 위법사실 확인 시에도 승진취소, 강등 등 시정조치가 없기 때문이다. 대부분 정직 이하 징계처분으로 갈음하고 승진 직급은 그대로 유지되는 실정이다. 광주시 ○○구의 경우 '10.2월 4급 승진 사례금으로 2천만을 준 공무원이 '10.8.4.자로 '정직'

처분만 받고 현 직급을 유지하였다. 서울시 ○○구의 경우 '08.2월 5급 승진 사례금으로 3천만을 준 공무원이 '09.7.10.자로 '정직' 처분만 받고 현 직급을 유지하였다. ○○시의 경우 인사담당자가 본인의 근무성적평정 등 승진명부 순위 조작하여 승진심사대상에 포함시켜 '07.3월 승진 임용, 그 후 '08.12월 정직 2월 징계만 받고 현 직급을 유지하였다.

또한 지방공무원 징계의 실효성 강화 차원에서 '09년 4월 도입된 '강등' 조항 역시 인사비리 징계와는 무관하게 운영되고 있다. 2009년 「지방공무원 징계 및 소청규정」에 강등 조항이 신설 되었으나 인사비리 관련 강등 사례는 없다.

이를 개선하기 위해서는 위법한 인사행정에 대한 시정조치 근거규정을 마련해야 한다. 지방자치단체 위법한 인사행위 확인 시 상급기관 지도·감독 실효성 강화 차원에서 지방공무원법에 시정조치요구 근거규정이 필요한 셈이다.³⁾ 이는 「지방공무원법」에 반영되어야 할 사안이다.

3) 국가공무원법(제17조 제3항)의 (위법·부당한 인사행위에 대한 시정 및 징계요구 등) 관련 입법례 참조

참고자료

국민권익위원회 (2011). 지방공무원 인사제도의 공정성 제고

금창호, 권오철(2014) 지방자치단체의 인사관리 공정성 확보방안, 한국지방행정
연구원 세미나 발표자료, 2014년 3월 11일

오성호(2014) 지방공무원의 정치적 중립성 확보방안, 한국지방행정연구원 세미나
발표자료, 2014년 3월 11일

이종수(2006) 정부혁신과 인사행정. 서울: 다산출판사

Gerritsen, Tess (2007) *Whistleblower*, Center Point Publication

McCall, Dagney (2006) *Whistleblower: A Tale of Love and Market
Timing*, Lightning Source Inc







지역개발, 계약 등 지방재정 분야 부패실태와 개선 대책

최병대 한양대학교 행정학과 교수



지방정부의 부패근절방안

— 외부통제(옴부즈만제도의 도입)를 중심으로 —



2014. 3. 20

최 병 대

(전 서울특별시 청렴계약 옴부즈만 대표/한양대 교수)

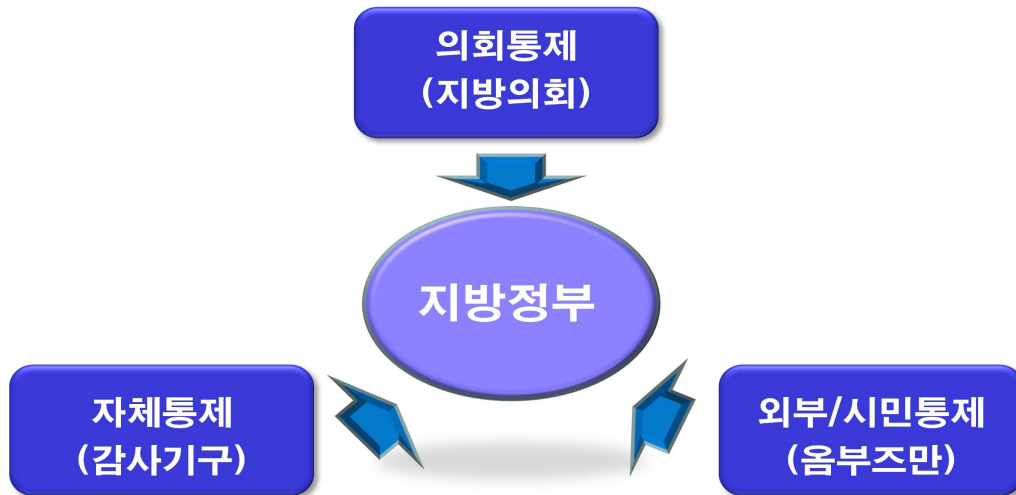
[목 차]

지방정부의 부패근절방안
— 외부통제 (옴부즈만제도의 도입)를
중심으로 —

- 지방정부의 통제시스템 및 특징
- 옴부즈만(Ombudsman)제도의 특징 및 기능
- 지방정부의 옴부즈만 (Ombudsman) 제도 도입실태
- 지방정부의 옴부즈만(Ombudsman)제도 도입 및 활성화 방안
- 외부통제의 강화: 옴부즈만제도의 효과

부패근절을 위한 지방정부의 통제시스템

■ 지방정부의 통제 중심축



■ 턴키공사 사전 담합에 따른 결과

동남권 유통단지 심사 ‘뇌물 파티’

공무원-교수-건설업체 임원 등 6명 영장

서울시가 추진하고 있는 ‘동남권 유통단지’ 입찰 과정에서 뇌물을 받은 공무원과 대학교수 등 28명이 검찰에 적발됐다.

서울동부지검 형사6부(부장 김희재)는 27일 시공사 선정 과정에서 높은 점수를 주는 대가로 금품을 수수한 서울시 과장 S(56) 씨, I대 교수 L(52) 씨, 모 공기기업 사장 J(50) 씨 등 평가위원 3명에 대해 건설산업기본법 위반 혐의로 구속영장을 청구했다. 또 이들에게 돈을 건넨 K건설 O(50) 씨 등 건설업체 임원 3명에 대해서도 같은 혐의로 구속영장을 청구했다.

검찰은 높은 점수를 주는 대가로 상품권이나 골프 접대를 받은 평가위원 8명과 이를 제공한 건설업체 관계자

14명에 대해서는 불구속 입건했다.

검찰에 따르면 S 씨는 2006년 11월 높은 점수를 주는 조건으로 함께 구속영장이 청구된 E건설사 상무 S(52) 씨에게서 3000만 원을, J 씨는 지난해 1월 같은 방식으로 O 씨에게서 5000만 원을 받은 혐의를 받고 있다.

L 교수는 2006년 10월 시공사 선정 대가로 K건설사로부터 상품권 500만 원어치와 H건설사, D건설사로부터 3000만 원 상당의 연구용역을 받은 혐의를 받고 있다.

또 구속영장이 청구된 H건설사 상무 K(58) 씨는 지난해 2월 1억 2000만 원의 연구용역을 불구속 입건된 평가위원 K대 P(50) 교수에게 주도록 한 혐의를 받고 있다.

검찰 조사 결과 적발된 건설업체들은 서울시가 평가위원 후보군으로 보유하고 있는 1800여 명을 대상으로 평소 골프 접대 등 향응을 제공하며 ‘관리’해 오다 심사 당일 오전 6시에 평가위원이 정해지면 금품 제공을 약속하며 집중 로비를 펼친 것으로 드러났다.

검찰 관계자는 “평가위원들이 전문성도 떨어지는 데다 청탁을 받은 업체에는 80점, 안 받은 곳에는 30점만 주는 식이었다”며 “평가위원들의 주관적 판단에 따라 낙찰 여부가 결정돼 치열한 로비전이 벌어질 수밖에 없는 구조였다”고 밝혔다.

검찰은 건설업체가 금품을 준 대학교수들에게 제공한 연구용역 자체가 날조됐을 가능성이 큰 것으로 보고 사실관계를 조사 중이다.

신광영 기자 neo@donga.com



최병대

한양대 교수
前 한국지방자치학회장

▶ 정부는 2008년부터 지방재정관리 전산 시스템인 'e-호조'를 전 지방자치단체에 도입했다. e-호조 시스템을 공무원들이 낯설어하고 일부 부서에서는 그 작동을 기피하더니 드디어 터질 것이 터졌다. 최근 여수시에서 8급 공무원인 김 모 씨가 공금(公金) 76억 원을 횡령한 사건이 보도됐다. 여수시는 e-호조 전산 시스템을 제쳐놓고 거액의 공금 입출납을 단 한 명의 공무원에게 전담시켰고 그는 수기(手記)에 의존했다. 이는 비단 여수시에서만 아니라 예천군, 안동군 등 다른 지자체(地自體)와 통일부 등 중앙 부처에서도 발생했다. 짐작컨대 여타 지자체에서도 비일비재할 것이다.

公金출납 담당자 순환보직 원칙 지켜야

이는 무엇보다도 정부 및 지자체의 관리 능력에 근본적인 문제가 있기 때문이다. 우리나라 공무원 인사의 기간은 1~2년을 주기로 하는 순환보직에 있다. 공무원의 전문성 축적을 마다하고 굳이 순환보직제를 채택한 이유는 부패 방지라는 큰 뜻을 실현하기 위함이다. 그럼

에도 불구하고 순환보직이 한층 요구되는 자리에 수년씩이나 근무하게 한 것이다.

회계의 투명성을 위해 e-호조라는 재정관리 시스템을 도입했음에도 이를 외면하고 수기에 의한 관리 시스템을 고집한 이는 비리의 주범이고, 이를 허용하고 방조한 이들은 모두 비리의 공범이란 명예를 벗어날 수 없다. 김 씨의 상급자는 위조 공문서의 도장을 확인하지도 않고 결재했고, 지역경제과에서도 상품권 회수 대금이 제대로 지급됐는지 한 번도 확인조차 없었다니 한심하기 그지없다.

또 다른 문제는 비리를 감시하고 예방해야 할 감사 시스템이다. 여수시의 경우 그동안 10여 차례의 감사가 있었지만, 모두 무사 통과했다고 한다. 정부는 지자체 내부감사에 한계가 있음을 인식하고 2010년부터 감사담당관을 개방형으로, 외부에서 전문성을 가진 사람들을 충원토록 했다. 하지만 개방형 감사담당관 제도가 선거에 따른 논공행상(論功行賞) 자리로 전락하거나 전문성이 취약한 내부 공무원을 배치함으로써 감사의 전문성을 확보하는 데 문제점을 드러내고 있다. 외국의 경우 회계의 투명성을 위해 회계감사 책임자를 단체장과 같이 주민의 직접선거를 통해 선출한다.

그러면 어떻게 이 같은 비리가 재발되지 않도록 할 것인가? 무엇보다도 공금을 관리하는 회계부서 업무는 세입·세출·출납을 반드시 분리하고, 담당자는 예외없이 1~2년 단위로 최대한

순환보직을 의무화해야만 한다. 또한 회계 투명성 제고를 위해 도입된 e-호조 시스템을 반드시 적용토록 하고, 세계에서 선도적인 정보·기술(IT) 강국, 전자정부란 명성에 걸맞게 이번 기회에 중앙정부 및 지자체의 회계관리 시스템을 재검토하고 지속적 모니터링을 통해 비리가 생길 소지를 근본적으로 차단해야 한다.

감사 인사권, 단체장 아닌 의회에 줘야

한편으로는 감사 시스템을 개선해야 한다. 현재 단체장 소관으로 있는 감사담당관 및 감사인력에 대한 인사권을 단체장으로부터 분리해 의회의 영향력 아래서 공정하고 투명한 인사 운영이 되도록 해야 한다. 집행부와 의결기관과의 대립적 구도에 부합하도록 감사 기능을 지방의회에 두는 것이 견제와 균형의 원리에도 부합한다. 또한 감사 책임자를 임명하기 위해 의회 내 '감사책임자 초빙위원회'를 뒤야 한다. 이 위원회에는 반드시 과반수 이상의 외부위원이 참여하도록 해 능력과 책임성 및 전문성을 가진 인사를 초빙하고 그에 걸맞은 예우와 책임을 지도록 한다.

감사 책임자는 매년 감사 리포트를 작성해 대내외적으로 공개토록 한다. 임기는 4년으로 하고 단체장의 임기가 겹치지 않도록 하여 단체장이 바뀌고 의회가 재구성되더라도 일정 기간 임기가 보장되도록 해야 한다. 비리 재발 방지를 위한 보다 강력한 대책을 촉구한다.

■ 1. 지방정부의 통제시스템 및 특징 ■ ■ ■ ■

우리나라 지방정부의 특징과 외부통제 강화

■ 강시장-의회 구조하의 지방정부 한계 노정

- 한국의 지방자치는 강시장 중심으로 의회의 견제기능이 미약

■ 주인 - 대리인 모델의 미작동, 정당정치적 신뢰 상실

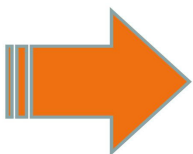
- 주인-대리인간 신뢰상실, 특히 지방정치에 있어서 중앙정당의 지나친 개입으로 냉소주의 만연

■ 지방정부의 투명성 제고를 위한 시스템의 미약

- 강시장 구조임에도 불구하고 집행부에 대한 투명한 견제 시스템의 미약

■ 비리근절을 위한 지방정부 자체감사기능의 한계 표출

- 자체감찰기능이 형식화되고 근본적인 비리근절에는 한계



외부통제 기능의 강화 필요 : 옴부주만제도의 도입을 중심으로

■ II. 옴부즈만(Ombudsman)제도의 특징 및 기능 ■ ■ ■

Ombudsman 제도의 특징

■ **행정부/집행부에 대한 강한 독립성**

- 독립된 인사권, 규칙제정권, 예산권 부여하여 행정부 간섭방지 및 직무상 독립성 보장

■ **접수된 비리/민원에 대한 다양한 조사권**

- 관계기관에 문서제출/설명 요구권, 출석요구/소환/심문권

■ **법적 강제력 없는 권고권**

- 강제집행력은 인정되지 않으나, 조치계획 통보요청은 가능
- 다수 외국 옴부즈만은 권고의 이행력 확보위해 감사 및 징계의뢰권, 형사고발권, 조사방해 등에 대한 벌칙 등 간접적 이행 수단 구비

■ **민원처리상황에 대한 의회 보고권 및 언론 공표권**

- 해당기관이 불수용 사안에 대해 정치적 부담을 갖도록 유도
- 임명권자가 행정부 수반이나 의회 보고권을 인정하는 경우도 있음(호주, 프랑스)

■ II. 옴부즈만(Ombudsman)제도의 특징 및 기능 ■ ■ ■

외부통제의 강화: 옴부즈만제도의 기능

■ **강시장-의회 구조하의 지방정부 한계를 보완**

- 한국의 지방자치는 강시장 중심의 단체자치가 근간이 되므로 주민자치가 어려움

■ **주인 - 대리인 모델의 보정**

- 양자간 닫힌 통로를 보완하고 주민참여 기재 강화

■ **제3자적 입장에서 감시 및 견제**

- 이해관계자적 입장이 아닌 제3자적 입장에서 감시 및 견제

■ **지방정부의 투명성 제고와 정당정치의 신뢰상실의 보완기재**

- 투명성제고에 기여하고 신뢰를 상실한 정당정치의 한계를 보완

■ **시정권고를 통하여 집행기관의 자기시정기능을 제고 시키는데 기여**

- 감찰기능이라기 보다는 시정권고의 성격을 지님

■ **지방정부 자체감사기능의 보완기능**

- 자체감찰기능의 한계를 보완

■ II. 옴부즈만(Ombudsman)제도의 특징 및 기능 ■ ■ ■

옴부즈만의 요건

■ 독립성

- 옴부즈만의 특성상 관계기관 또는 이해당사자로부터 독립

■ 공정성

- 건전한 상식을 가지며 제3자적 입장에서 공명정당하게 임무수행

■ 신뢰성/비밀보호

- 관계기관이나 이해당사자로부터 신뢰에 기반, 임무수행상 비밀 철저히유지

■ 봉사성

- 건전한 사회와 커뮤니티 형성에 자발적으로 기여하고자 하는 의지가 중요

■ 명예직/전문성

- 명예직에 기반한 실비보상, 최소한 특정분야에는 전문적 식견을 가질 필요

■ III. 지방정부의 옴부즈만 (Ombudsman) 제도 도입실태 ■ ■ ■

지방 Ombudsman 설치현황

■ 지방 옴부즈만 설치 현황

(2012.12.31 기준)

설치(11)	서울특별시('97.7) ※ 조례는 '00.5
	부천('97.5), 익산('08.9), 목포('08.4), 안양('09.2), 정읍('09.4), 원주('09.7), 서울 강동구('10.9), 제천('11.1), 서울 구로구('11.4), 서울 서대문구('11.5)
추진중(7)	조례제정(6) : 인천 중구('06.12), 김천('11.5), 화순('11.12), 담양('10.9), 영동('11.1), 시흥('12.10) 의회상정(1) : 성남('10.10)

※ 그 외 교육청 2개(경기도 교육청, 부산시 교육청), 특수옴부즈만으로 대구광역시가 복지옴부즈만을 운영

※ 부천, 익산, 목포, 안양, 서울 강동구(분야지정)는 독립제, 나머지는 모두 합의제로 의사결정

서울시의 청렴계약옴부즈만제도 개요

■ 공공부문의 계약과정 투명화, 부패 관행 최소화

- 서울특별시 민선 2기 “고건”시장하에서 공공부문 계약과정을 투명화하고, 부패 관행을 줄여나가는 환경 조성하는 것이 시급한 당면과제로 대두

■ 시민의 입장에서 서울시정의 부패 개연성을 확인/조사

- 행정의 투명성 제고, 부조리 예방 및 근절이 목적

■ 제도적 근거

- 서울특별시 청렴계약 옴부즈만 설치 및 운영규칙('97. 7) → 조례로 변경('00. 5)
* 현재는 『시민감사 옴부즈만제도』로 확대 개편

서울시의 청렴계약옴부즈만 제도의 개념

■ 서울특별시의 청렴계약옴부즈만 제도

- 각종 공사/용역 및 물품구매 등을 위해 업체와 계약을 체결할 때, 계약상대업체 대표와 관계공무원이 각각 작성한 『청렴계약이행서약서』를 상호 교환
- 계약시행과정에서 청렴서약을 위반한 사안이 발생할 경우, 관계 공무원은 문책을 하고 업체에 대해서는 입찰제한 등 상응한 제재 조치
- 이와 같은 일련의 과정을 『청렴계약옴부즈만』이 감시/평가 하는 제도임

■ 특성 및 성격

- 일반 민원보다는 대형 건설공사에 따른 부조리 감시활동이 주 목적임

■ III. 지방정부의 옴부즈만 (Ombudsman) 제도 도입실태 ■ ■ ■

서울시 청렴계약 옴부즈만 감시대상사업

■ **의무감시 대상(청렴계약옴부즈만 설치 및 운영규칙 제8조제1항)**

- 총공사비가 50억원 이상인 공사
- 10억원 이상의 설계 및 감리용역
- 2억원 이상의 물품구매

■ **기타 옴부즈만 운영협의회에서 선정하는 사업**

- 시민생활과 밀접한 시책사업
- 민원, 보상 등으로 공정이 지연되고 있는 사업
- 기타 옴부즈만 운영협의회에서 선정하는 사업

■ IV. 지방정부의 옴부즈만 (Ombudsman) 제도 도입 및 활성화 방안 ■ ■ ■

지방옴부즈만제도 활성화 방안/조건: 서울시 경험을 토대로

◎ **이 제도를 누구의 입장에서 바라 볼 것인가?**

- 단체장, 지방의회, 공무원, 옴부즈만, 시민?

■ **선출직: 단체장, 지방의회의원**

- 선출직 공직자의 시각? 특히 단체장의 인식이 중요

■ **공무원**

- 또 다른 감시자의 등장?

■ **옴부즈만, 시민**

- 기존 시스템에 대한 불신 또는 불만?

👉 **어떻게? → 단체장 & 지방의원의 정치적 결단이 필요**

▣ **주인-대리인 모델의 보완제로 or 주민자치의 보완기재로 접근**

옴부즈만 임명절차: 서울시의 경우



※ 2010년 시민감사관 임명 과정상의 갈등표출 : 소송에서 서울시가 패소→Why?

☞ How? → 독립성 확보가 관건

▣ 서울시 방식 or 집행기관과 의결기관의 간섭으로 부터 독립된 임명!
(시민단체 or 옴부즈만 연합체 3배수 추천 → 단체장 & 의회 동의 등)

옴부즈만의 구성

◎ 옴부즈만의 구성

- 옴부즈만의 선정을 각 공공기관별로 자체적으로 하는 것은 감시자역할을 기대하기 어려울 것임.
- 자체 감사기능의 한계: Y시 공무원의 80억 횡령사건(2012. 11),
- 부평구(2013. 11.11)의 LPG 용기폐기(30년 이상)처분 단속편의 제공 1.4억 횡령

■ 독립된 옴부즈만연합체를 구성

- 유사한 공공기관들을 통할하는 독립된 옴부즈만 연합체를 구성,
옴부즈만의 추천 및 운영을 자문하고 기술지원하도록 함

☞ 어떻게? → 권익위원회 or 독립된 옴부즈만 연합체 구성(공정성, 독립성)

▣ 연합체에서 옴부즈만 인력을 D/B화하고 관리 → 필요 요청기관에 인력지원, 모니터링

옴부즈만의 제도화

◎ 옴부즈만의 제도화?

- 현재 : 관심있는 일부 지자체에서만 활용

■ 현재 대부분이 조례로 제도화

- 서울시의 경우 : 규칙으로 출발했으나 현재는 조례제정
- 서대문구의 경우 : 시작시점부터 조례제정

☞ 의무사항 or 권장사항? → 장려는 하되, 강제규정으로 초래될 부작용 고려

☐ 안행부에 임의규정으로 제도화 검토 → 지자체 자체업무평가지 평가지표로 활용하여 권장 → 이럴 경우 전 지자체에 옴부즈만 설치 예상

기관 최고책임자의 역할

■ 해당 공공기관의 최고책임자(단체장)의 적극적인 관심유도

- 청렴계약옴부즈만 제도가 활성화되기 위해서는 무엇보다도
기관장의 적극적인 관심이 필수적인 요소임

☞ 옴부즈만의 자긍심 유도 → How?

☐ 기관장 및 책임자와 일정주기별(최소 년2회)로 정기간담회를 개최하여
청렴계약옴부즈만의 활동결과를 주기별로 기관장에게 보고 및 협의

옴부즈만의 위상

■ 옴부즈만의 조직과 위상

- 상설 or 비상설?
- 정규직 or 파트타임?
- 유급제 or 명예직?

☞ 기관내 경성조직과 차별화 → 경성조직과 연성조직의 조화, 탄력적 운용

■ 1안: 상설, 정규직, 유급제

2안: 비상설, 파트타임, 명예직

3안: 양자의 절충(대표 옴부즈만은 1안, 그외는 2안. 대표 옴부즈만은 1년씩 순환보직)

옴부즈만에 대한 지원

■ 지방정부의 옴부즈만에 대한 지원

○ 서울시의 경우

- 감사부서 1-2인이 파트타임 성격으로 지원
- 공공기관 현장을 방문한 결과, 아직도 옴부즈만을 형식적인 기구로 생각하는 경향

☞ 지원기능 강화 → How?

■ 기관내 전담팀 구성 → 가능한 한 개방직으로 임용, 주기별로 실적평가

- 옴부즈만의 인력만으로 방대한 조직과 다양한 기술분야를 전부 커버하는 것은 한계

옴부즈만의 신뢰성 구축방안

■ Chain Monitoring System의 구축

- 옴부즈만은 누구보다도 공정하고 신뢰를 받아야 함
- 업무수행의 비밀철저준수
- 의회 → 단체장, 단체장 → 의회, 의회 & 단체장 → 옴부즈만
- 즉 옴부즈만 활동하는 사람은 활동결과에 대한 평가 받아야 함
(단체장, 지방의원, 피평가자, 관계기관 등)

☞ 옴부즈만 제도의 성공은 책임성과 신뢰성이 필수적 요소 → How?

▣ 옴부즈만이 신뢰 상실시 : 단체장과 지방의회의 상호합의로 해촉 가능

감시활동 범위

◎ 옴부즈만의 활동범위

- 현재는 지방정부마다 특성이 상이

■ 서울시

- 건설공사, 기술용역, 물품구매 등 기술행정 분야에 초점

■ 서대문구

- 고충민원, 고질민원, 공공사업발주 등(기술행정분야)을 포괄

☞ 어느 범위까지? → 시민/고객적 시각에서

▣ 주인의 관점에서 : 가능한 한 포괄적으로 허용

기술분야: 대상사업 단계별 감시 대응은?

◎ 기술분야의 경우, 사업진행 단계는?

- 발주단계(1단계) : 계약방법, 공사기간, 계약일반 및 특수조건, 설계도, 시방서 주요 공법 적용의 적정성 등
- 계약단계(2단계) : 입찰공고내용, 청렴계약이행서약서 교부, 예비가격작성 입찰진행의 공정성, 적격심사의 적정성 여부 등
- 이행단계(3단계) : 공사추진내용, 설계변경, 기성대가지급, 기타 계약조건 이행내용, 업체와 공무원(감리원포함)간의 부조리 개연성 등

☞ 어느 단계에서? → 빠를수록 좋다!

▣ 발주단계(50%) → 계약단계(30%) → 이행단계(20%)

서울시 ○○개발 사업에서의 사례

- A, B, C 3개 공구의 대안입찰 사례: B공구는 남들보다 13%이상 높은 금액 [총공사비 2,860억원으로 약 372억원 높게 수주]에도 불구하고, 옵션은 전부 누락됨

구분(낙찰율)	A사 (81%)	B사 (95%)	C사 (82%)	비고
홀네트워크	○	×	○	유비쿼터스
주차관리시스템	○	×	○	
멀티미디어룸	○	×	○	주민복지시설
실내환기시스템	○	×	○	강제환기
터치형 절수기	×	×	○	싱크대용
아파트 외벽	화강석	점토벽돌	라임스톤	저층부
아파트 외벽	석기질타일	석재뿔칠	세라믹뿔칠	고층부

☞ 어떻게 이런 일이? 특히 기술분야의 경우? → 특히 전문성이 요구

▣ 전문가 인력풀 관리 : 사명감이 충실한 전문가를 임명(옴부즈만 연합체 활용)

옴부즈만 활동결과 관리

■ 옴부즈만 활동결과의 체계적인 관리

- 옴부즈만의 활동은 **항시 바로 바로 기록**으로 남기고,
활동결과를 보고서로 작성해야함
- 옴부즈만을 설치만 하고 모두 무관심하다 보면
전시행정적인 기구로 전락할 우려가 있음을 명심

☞ 옴부즈만의 적극적 활동유도 → How?

▣ 옴부즈만의 활동결과 → 단체장 & 의회 보고 → 직접 확인하고 결과를 환류
옴부즈만 활동하는 사람도 활동결과에 대한 평가 받음(연임은 가능한 한 제한)

옴부즈만의 신뢰성 구축방안

■ 옴부즈만의 윤리선언(실천강령)

- 옴부즈만은 누구보다도 공정하고 신뢰를 받아야 함
- 옴부즈만이 되기 위한 기본요건 마련

☞ 옴부즈만의 책임성 강화 → How?

▣ 옴부즈만이 되기 위해서는 반드시 윤리선언서에 사전 서명. 정치성 배제

■ IV. 지방정부의 옴부즈만 (Ombudsman) 제도 도입 및 활성화 방안 ■ ■ ■

옴부즈만 윤리실천 강령

* 옴부즈만 제도가 우리 사회의 공익실현, 민주성과 투명성의 제고를 위해 그 역할을 잘 수행할 수 있게끔 각 옴부즈만은 최소한 아래 실천강령을 준수할 것을 천명함

- 옴부즈만은 공익 실현을 위해 기관을 성실하고도 지속적으로 감시하여야 하며, 전문적인 지식이나 경험을 갖추고, 해당 기관이나 이해관계 집단으로부터 독립적이고 정치적으로 중립적이어야 함
- 옴부즈만은 활동을 위한 경비 이외의 보수를 받거나 유관 용역을 수행할 수 없음
- 옴부즈만은 부정부패 비리 전력이 있거나 이에 연루되어서는 아니 됨
- 옴부즈만은 해당 기관으로 하여금 그 활동결과를 기록 및 공개하도록 하고, 평가를 받는 경우에 이를 적극 수용해야 함

■ V. 외부통제의 강화 : 옴부즈만제도의 효과 ■ ■ ■

옴부즈만 감시활동의 효과

- 뇌물, 향응/접대행위의 감소 및 근절에 기여
- 발주기관 공무원 및 기술자들의 업무태만을 감시하여 부실공사 예방
- 입찰과정의 공정성을 증대하여 예산낭비 요인 제거
- 적절한 이행절차의 감시를 통해 행정업무의 신속처리
- 시민전문가의 협조를 통해 감사업무의 전문기술력 증대
- 현실에 부합되지 않거나 집단이익을 위한 모순된 제도들에 대한 개선방안 수립 및 요구
- 각종 민원사항에 대한 적극대처 의지 향상

“작은 이익을 탐하려 하면, 큰 일을 이루지 못한다”

見小利則，大事不成（論語）

정려  세상







지방부패 근절 정책 토론회

함진규 새누리당 의원









지방부패 근절 정책 토론회

김 현 민주당 의원





Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dashed lines.





지방부패 근절 정책 토론회

김 진 중앙일보 논설위원









지방행정의 부패 방지는 이해충돌 방지 장치의 제도화로부터

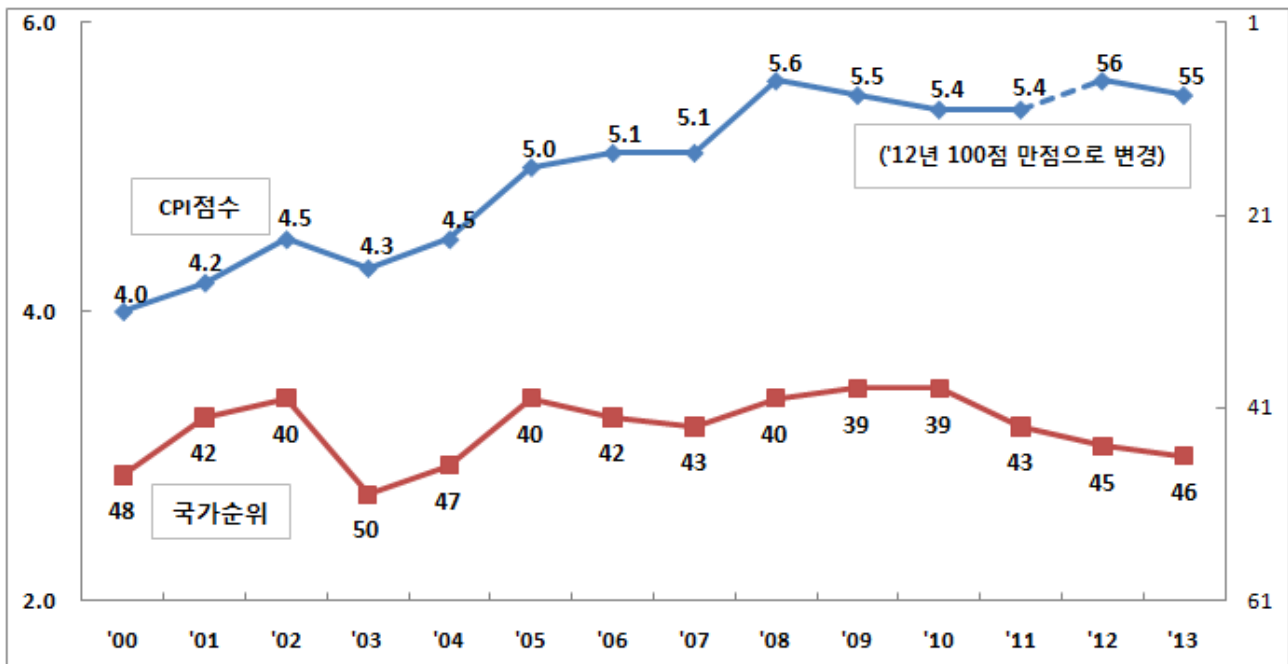
윤태범 한국방송통신대학교 행정학과 교수



1. 좀처럼 나아지지 않는 부패에 대한 국민들의 인식

- 정체 혹은 하락 추세의 부패인식지수(TI-CPI)

〈그림 1〉 우리나라 CPI 변동 추이



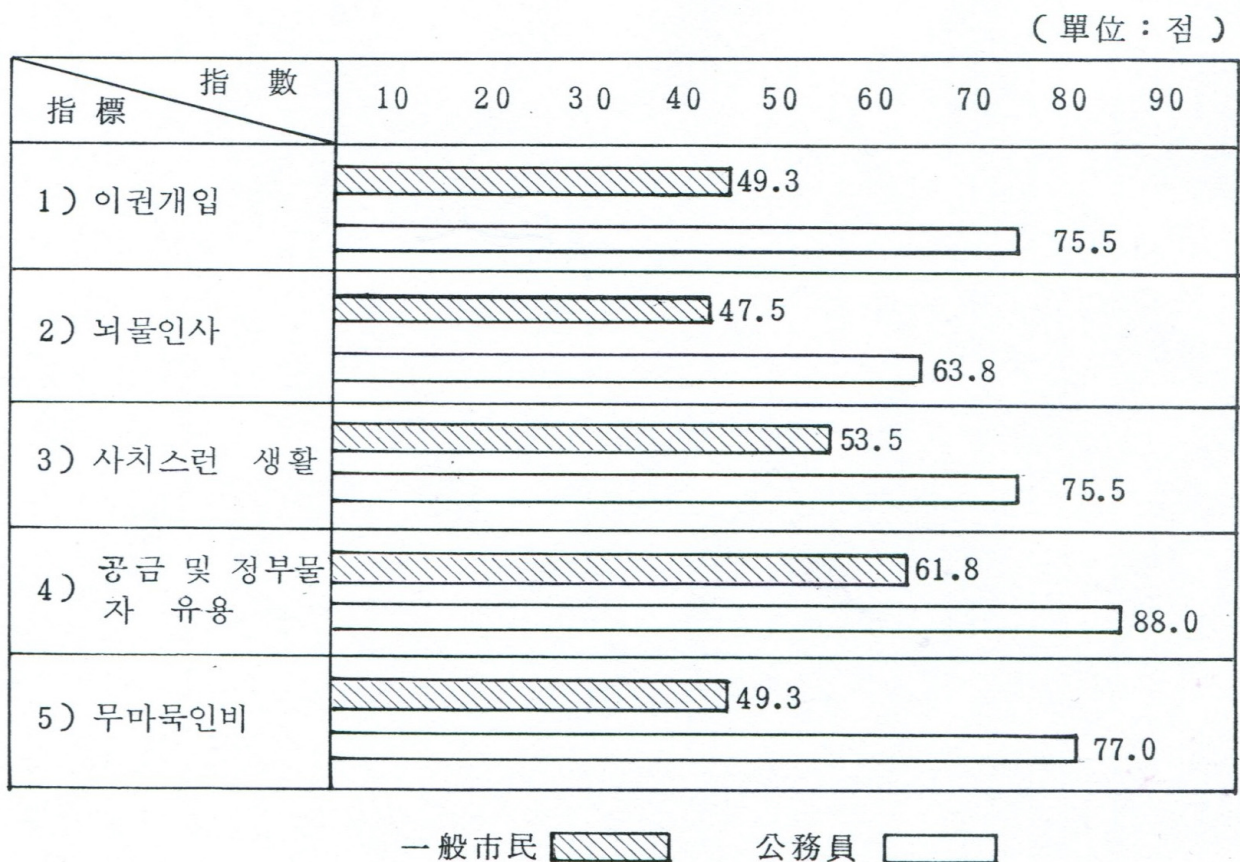
- 국민들의 공직 사회 청렴수준에 대한 여전히 낮은 평가(발제자료 참조)
- 특히 공직부패 수준에 대한 국민들과 공직자간의 심각한 인식의 격차
- 부패문제의 심각성에 대한 공직사회의 낮은 인식과 높은 청렴도(?)

2. 공직사회의 부패와 불신

- 공직사회 부패 수준에 대한 국민과 공직가간의 극심한 인식 차 존재
- 심각한 인식의 격차는 공직사회에 대한 국민들의 불신을 반영
- 과거 유사한 조사에서도 비슷한 응답 경향이 지금도 여전히 존재

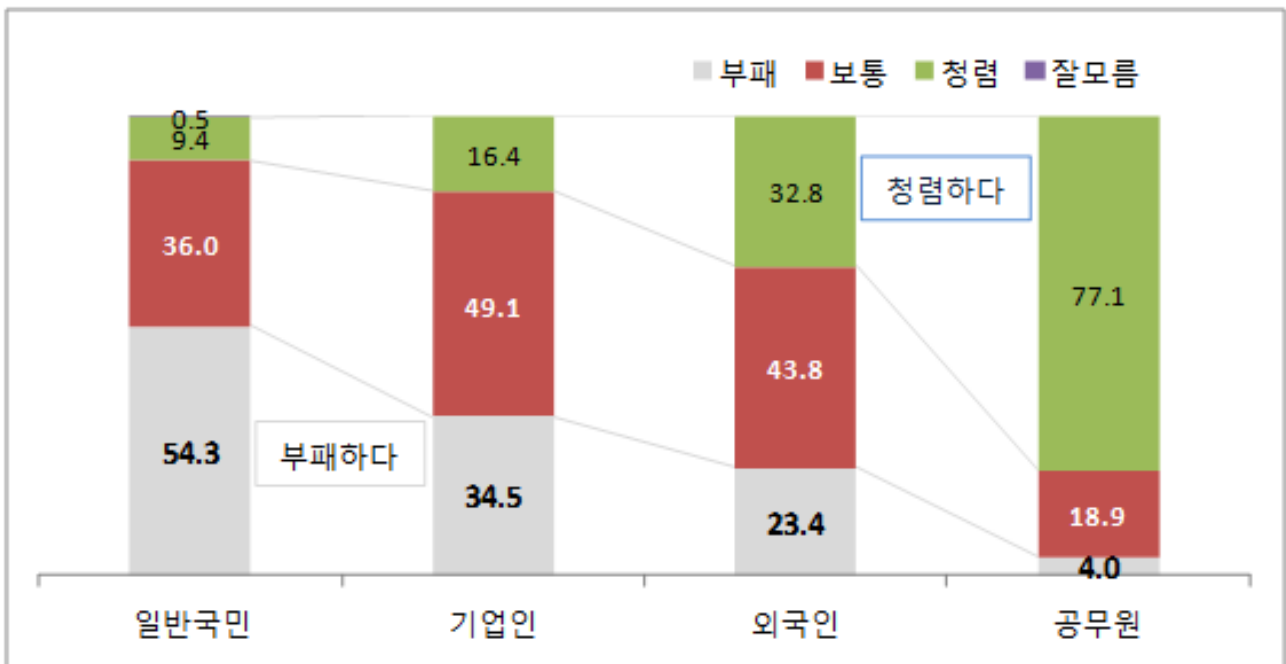
- 1989년 조사에서, 공직사회의 부패수준과 관련하여 조사 항목별로 20-30 점의 차이를 보였음
- 2013년 조사에서는 국민의 인식은 1989년과 비교하여 별로 개선되지 않은 반면, 공무원 스스로의 인식은 급격하게 개선된 것으로 응답
- 과연 공직사회 부패는 개선된 것인가?

〈표 1〉 공직사회 건전도에 대한 일반국민과 공무원간 인식차



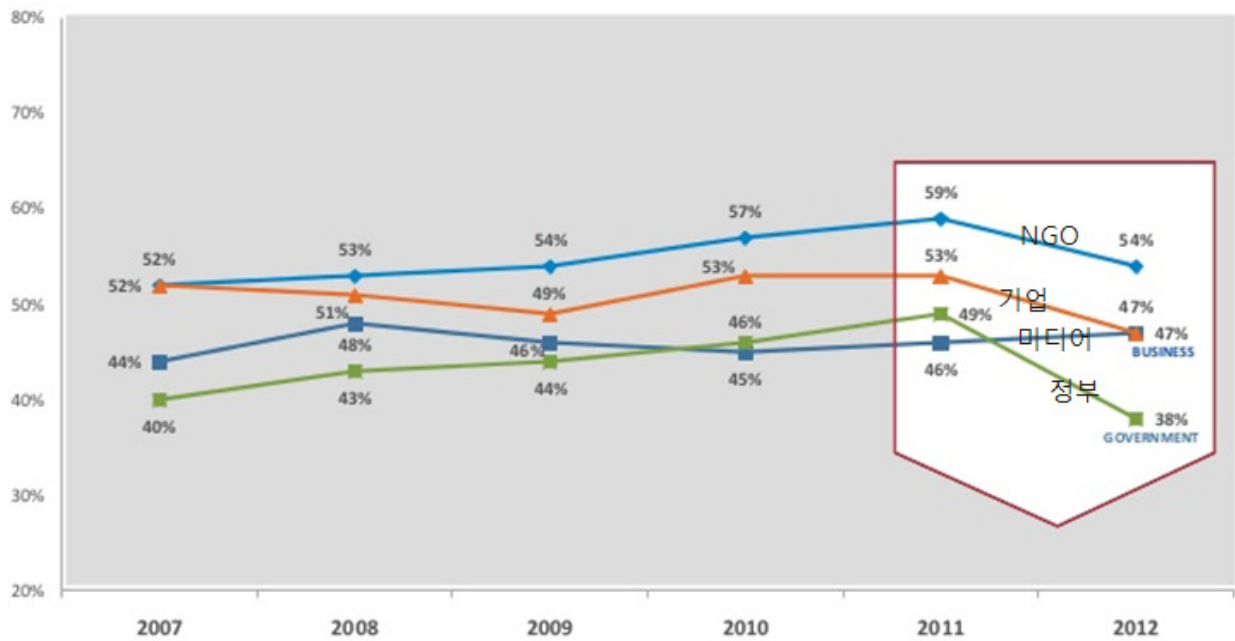
자료 : 국무총리실(1989). 공직사회 건전도 측정 보고서.

〈그림 2〉 공무원 부패수준에 대한 국민과 공무원간 인식 차이



자료 : 국민권익위원회(2013). 2013년 부패인식도 조사 결과

〈그림 3〉 정부 신뢰의 변화



자료 : Edelman Trust Barometer(2012)

3. 정부, 행정, 공직자의 정당성은 어디에서?

- 정부의 정당성은 국민의 신탁을 통하여 확보
- 주권자인 국민의 대리인으로서의 정부의 구성과 행정활동의 수행
- 정부와 행정, 공직자의 정당성은 국민의 신탁과의 관계에서 제대로 논의 가능
- 공직자의 부패는 정부에 대한 국민의 신탁을 배반하는 것
- 정부와 공직자에 대해서 윤리와 반부패를 요구하고, 각종 감사 장치가 의미 있는 것은 이를 통하여 정부에 대한 국민의 신탁을 유지, 확인할 수 있기 때문

4. 지방행정기관 부패의 핵심으로서의 ‘인사’

- 최근 지방행정기관에서 다양한 유형의 부패들이 여전히 발생(발제자료 참조)
- 이 부패유형들 중 상당수는 지방행정기관의 인사와 관련된 것들
- 인사 자체와 관련되거나 혹은 인간관계 등을 매개로 한 부패 사건들 발생
- 이로 인하여 지방행정기관에서 특히 인사 문제에 대한 공직자는 물론 지역 주민들의 불신이 높으며, 이에 대한 개선 요구 증가
- 인사를 여전히 기관장의 고유한 권한으로 인식
- 이와 같은 인식은 결국 기관을 개인의 소유물로 확대 인식하게 됨

5. ‘인사’는 기관장의 ‘고유 권한’?

- 중앙, 지방정부를 막론하고 인사 관련 사항들이 매우 비밀스럽게 진행
- 인사의 기준, 인사의 이유, 인사과정 등이 외부에 제대로 드러나는 경우는 매우 드문 실정

- 이런 가운데 가족 등 친인척의 특채, 자격 미달의 부적절한 낙하산 인사의 발생이 다반사로 발생
- 인사의 개방화, 투명화, 객관화의 요구에도 불구하고, 인사제도에 대한 개선은 제대로 진척되지 않음
- 기관장을 비롯한 많은 사람들은 여전히 공무원에 대한 인사를 기관장의 고유한 권한으로, 외부에 의하여 간섭받지 않는 가운데 전속적으로 행사되어야 할 특별한 권한으로 인식
- 이 때문에 인사 관련 각종 기준과 절차, 위원회가 존재함에도 불구하고, 이것이 적절하게 적용되는 경우는 많지 않음. 즉 미흡하나만 존재하는 제도 조차도 제대로 준수되지 않고 있음
- 공직에 대한 사유화 관념이 아직도 지배하고 있음을 반영

6. 공직윤리 관리의 첫 출발은 ‘이해충돌’의 확인과 제거로부터

- 공직자의 윤리는 늘 부적절한 이해충돌이 제대로 해소되지 않아서 발생
- 지방행정기관의 인사와 관련한 각종 부패들은 모두 이해충돌이 적절하게 확인, 제거되지 않아서 발생하는 문제들
- 주요 선진국들의 경우, 공직자 및 공직사회에서 이해충돌의 확인과 제거를 공직윤리의 가장 핵심적인 수단으로 활용(예를 들어서 미국의 정부윤리법상 각종 규정들)
- 그러나 우리의 경우, 아직까지 공직윤리의 확보를 위한 핵심적인 수단으로서 ‘이해충돌의 확인과 방지’가 제도화되어 있지 않은 상태
- ‘공직자윤리법’의 경우, 이해충돌 방지 의무(제2조의2)를 규정하고 있지만 선언적인 규정이며, ‘등록된 재산’에 대해서는 직무와 관련한 이해충돌을 확인하지 않고 있으며, 주식백지신탁과 퇴직후 취업제한 등에서 극히

제한적으로 이해충돌 문제를 확인하고 있을 뿐임

- 부패방지법의 경우, 공직자의 업무상 비밀 이용 금지(제7조의2), 공직자 행동강령 일부 조항 등을 통하여 제한적으로 규정하고 있을 뿐임
- 공직자윤리법과 부패방지법 등 공직윤리와 부패방지를 위한 핵심적인 법에서 조차 공직자의 이해충돌을 적극적으로 확인, 해소하기 위한 체계적이고 구체적인 규정들이 마련되어 있지 않음

7. 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법 조속한 제정 필요

- 이와 같은 점에서, 국민권익위원회가 공직자의 부당한 이해충돌 방지를 목적으로 하는 이해충돌 방지법을 제정 추진하고자 한 것은 적절
- 특히 기존의 공직자윤리법과 부패방지법이 공직자의 이해충돌을 방지하기 위한 적절한 규정을 갖고 있지 않다는 점에서, 이를 보완하기 위한 법률 제정을 추진한 것은 적절함
- 이해충돌 방지법에서는 지방행정 수준에서 발생하는 각종 인사 등 관련 부패를 구조적으로 방지하기 위한 관련 내용들을 규정하고 있음. 예를 들어서 사적 이해관계가 있는 직무수행의 금지, 직무관련자와의 거래 제한, 가족의 채용이나 관련 계약의 체결 제한 등의 규정이 포함되어 있음

8. 부패 방지는 곧 정부 신뢰의 구축

- 공공부문의 부패는 많고 적음을 떠나서 국민의 불신을 초래
- 정부와 공공부문에 대한 국민의 불신은 그 자체로서 국가경쟁력과 정부 효율성 감소 등 문제를 야기
- 따라서 국가 경쟁력과 정부 효율성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 먼저 공공부문의 부패방지과 윤리성 제고가 급선무임.

- 효과적 부패방지를 위해서는 전통적인 수후적 적발·책임 메카니즘 활용과 더불어, 부패 발생을 사전적으로 예방할 수 있는 공직윤리의 확보가 필요하며,
- 공직윤리를 효과적으로 확보하기 위한 가장 중요한 방법은 공직자가 직면하는 다양한 이해충돌의 상황을 확인하고 이를 적극적으로 해소할 수 있도록 하는데 있음
- 이와 같은 관점에서 국민권익위원회가 추진하는 이해충돌 방지법이 조속하게 입법화될 필요가 있음







지방부패 근절 정책 토론회

박순애 서울대학교 행정대학원 교수



1995년 6월 첫 지방자치단체장 선거 실시 이후 벌써 20여년이 흘렀다. 지방자치제도는 지역 주민들의 행정수요에 보다 효율적으로 대응함으로써 행정의 민주성 실현을 주요한 목적으로 한다. 지난 20년간 제도적 개선과 지역주민에 대한 서비스의 질 향상 등 지방자치제 실시의 성과는 적지 않다. 예컨대 조례 제정·개폐 청구 및 주민감사청구권의 도입(2000년), 주민투표제(2004년)와 주민소환제(2007년)의 시행으로 주민들이 해당 지역의 정책 수립 과정에의 참여와 감시가 보다 용이해진 것은 지방자치제도의 가장 큰 성과 중 하나일 것이다. 또한 서울시의 다산 콜센터 운영과 같이 주민 편의를 크게 향상시키는 서비스가 등장하는 한편, 전북 완주 지역의 ‘로컬푸드 건강밥상 꾸러미 사업’과 같이 마을 기업을 적극 활용하여 지역경제를 활성화하는 자치단체도 속속 생겨나고 있다. 이처럼 지방자치제도는 행정의 민주성 증진, 지역 맞춤형 경제 발전 모델의 개발 측면에서 좋은 평가를 받고 있다.

하지만 지방자치단체에 대해서는 ‘부패하다’는 인식이 우세한 실정이며(권익위 발제자료 p.10), 실제로 징계를 받은 공직자 중 지방자치단체의 공직자들이 과반수 이상을 차지하고 있어(권익위 발제자료 p.13) 지방자치단체의 청렴 수준은 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다. 그 동안 부패 척결을 위해 다양한 제도를 도입하였음에도 불구하고 왜 지방자치단체의 청렴 수준은 아직도 낮은 것일까? 지방부패 근절을 위한 제도적인 장치를 마련하기 위해서는 우선 지방자치단체의 부패 특성이 일반적인 공공 부패와는 다른 특성이 있다는 점을 고려해야 한다. 공공부문에서의 부패는 정치·사회적 맥락이나 관점에 따라 다양하게 정의되고 있지만, 우리나라에서의 공공 부패는 공인(public-officer) 혹은 고위 공무원(정치인)이라는 지위에 요구되는 의무나 규범을 위반하여 사익을 추구하는 행위로 여겨지는 경향이 크다(박순애, 2013: 7). 즉, 공직이라는 직위와 역할에 근거하여 부패를 바라보는 것이 일반적이며, 이러한 관점에 따라서 뇌물 수수, 금품 및 향응 수수, 공익에 반하는 업무 집행 등을 개선할 수 있는 제도적인 장치를 마련하여 그 성과를 평가하고 있다.

그러나 지방자치단체의 경우에는 조금 다른 시각으로 바라볼 필요가 있다. 지방자치단체의 수장인 단체장은 선출직으로서 지역 토호 세력들과의 유착이 당선 여부에 매우 중요하며(이승중, 2003: 554-558), 한정된 지역에서 연고주의를 매개로 하여 선출직인 자치단체장의 정치부패와 일선 행정관료의 행정부패가 중첩적으로 동시에 연결되어 있다(라영재, 2009: 5). 더욱이 중앙정부-지방정부의 관계를 고려하여 볼 때, 정보의 비대칭성과 권한의 문제로 인하여 중앙정부의 부패통제권에도 일정한 한계가 있다. 특히, 자치단체의 재량권이 큰 인사 분야와 재정분야(각종 공사/용역 및 물품구매를 위한 계약, 인허가 부분)에서 그 비리 정도가 매우 심각한 것으로 나타나고 있는 점(권익위 발제 자료 p.14), 알선·청탁, 이권개입 관련 부패가 높게 나타나는 점(권익위 발제 자료 p.11)이 이러한 측면을 잘 보여주고 있다. 이러한 비리·부패 문제는 지방정부에 대한 주민들의 신뢰에 직접적으로 영향을 미치는 것은 물론 결과적으로 지방재정의 누수와 비효율적인 행정으로 인해 지방정부 방만경영을 초래할 우려가 매우 크다. 예컨대 2012년 기준, 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치 단체는 총 123개로 전체의 50%에 달하고 있으며, 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체도 41개로 전체의 16.8%를 차지하고 있다. 이는 지방세 수입이 자치단체의 기본적인 재정 수요에 못미치기 때문이겠지만, 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌지도 생각해볼 수 있다(손희준, 2012: 27).

이러한 지방자치단체의 부패 특성을 고려해볼 때, 내부 통제장치를 강조한 이종수 교수님의 견해, 그리고 외부 통제 측면을 심도 있게 제안해주신 최병대 교수님의 견해에 깊이 공감하는 바이다. 특히 이러한 조치들은 부패 행위를 사전에 예방하고, 사후 처벌을 명확히 할 수 있는 근거를 공고히 할 수 있다는 점에서 적극 시행되어야 한다고 생각한다. 다만 내부통제 및 외부통제에 대하여 언급되지 않은 부분을 첨언하고자 한다.

1) 내부통제 강화 방안 : 부단체장의 역할 및 권한 강화

지방자치단체의 최고집행기관은 단체장으로, 주민의 선거에 의해 선출되며 4년간 직무를 수행한다(계속 재임은 3기에 한함). 부단체장은 ‘보조기관’으로 시·도지사의 제청으로 안전행정부 장관을 거쳐 대통령이 임명한다. 부단체장 운영 현황을 보면, 특별시와 광역시, 특별자치도 부단체장 정수는 2명(인구가 800만 이상의 광역시나 도는 3명), 기초자치단체는 1명으로 정해져있다(지방자치법 제110조). 법령상으로 부단체장은 지방자치단체장이 임무를 수행할 수 없는 경우에 그 권한을 대행·대리 하는 역할을 한다(동법 제111조). 그러나 행정 실무 과정상에서 부단체장은 행정청의 의사결정과정에 각 단계를 검토하고, 이후 행정청의 명의로 표시되는 것이 통례라는 점에서 볼 때 보조기관이 하는 실질적인 역할은 매우 크다고 볼 수 있다(한국지방행정연구원, 2012: 25). 일례로 특별시, 광역시의 부단체장은 정부무시장과 행정부시장을 구분하고 있는데¹⁾, 정부무시장은 자치단체장을 보좌하여 정책 수립 및 기획에 참여하고 정부 행사 및 회의 참석, 여론 수렴, 국회, 정부와의 협조를 주로 담당하고 있다. 또한 정부무시장을 경제부시장으로 지칭하는 대구, 울산광역시 등에서는 경제 관련 부서를 총괄하거나 일부 산업을 총괄하는 역할을 담당하기도 한다.

정부무시장의 경우 법령에 구체적으로 기능이 규정되어 있어 독자적인 권한 행사가 가능하지만 반면에 행정부시장의 경우 법규를 통한 기능이 구체적으로 열거되지 않고 ‘시 행정 사무 전반에 대한 총괄 및 소속공무원의 지도 감독’ 등으로만 기술되어 권한 행사에 한계가 있다(지방행정연구원 2012: 80).

1) 지방자치법 시행령 제73조 4항에 따르면 행정부시장·행정부지사는 시·도의 사무를 총괄하고 소속 공무원을 감독하며, 정부무시장·정부무지사는 해당 시·도지사를 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하고 그 밖의 정부적 업무를 수행한다. 다만, 광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 정부무시장·정부무지사는 시·도 조례로 정하는 바에 따라 행정부시장·행정부지사의 업무를 분담하여 수행할 수 있다.

〈표 1〉 부단체장의 담당사무 및 역할

		부단체장의 담당사무 및 역할	
대구	정무 부시장 (경제 부시장)	1. 시장을 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항 2. 경제통상, 신기술산업, 첨단의료산업에 관한 사항 3. 국비확보 등 중앙부처와의 협의에 관한 사항 4. 국제대회·행사, 투자유치에 관한 사항 5. 국회·정당·의회 등 대외협력에 관한 사항 6. 기타 시장이 지정하는 사항	대구광역시 행정기구 설치조례 제4조 제3항
		경제부시장 산하에 첨단의료산업국을 포함	대구광역시 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조
	행정 부시장	1. 시의 행정사무 전반에 관한 사항. 다만 경제부시장의 권한에 속하는 사무는 제외 2. 시장의 명을 받아 소속직원의 지휘·감독	대구광역시 행정기구 설치조례 제4조 제2항
		행정부시장 밑에 감사관을 둠	대구광역시 행정기구 설치조례 시행규칙 제3호
울산	정무 부시장 (경제 부시장)	1. 시장을 대리하여 정무적 행사·회의 참석에 관한 사항 2. 정부·국회 등과 관련되는 업무의 협조에 관한 사항 3. 정당·시민단체 등과 협조에 관한 사항 4. 시정에 대한 자문을 얻거나 주민 여론을 수렴하는 사항 5. 경제통상실, 환경녹지국, 도시개발과 소관업무에 관한 사항 6. 기타 시장을 정무적으로 보좌하기 위하여 필요한 사항	울산광역시 행정기구 설치조례 제4조 제3항
	행정 부시장	1. 시 행정사무를 총괄. 다만 경제부시장의 권한에 속하는 사무는 제외 2. 소속공무원을 지휘·감독	울산광역시 행정기구 설치조례 제4조 제2항
		행정부시장 밑에 감사관을 둠	울산광역시 행정기구 설치조례 시행규칙 제3조

자료 : 한국지방행정연구원(2012), p.83 인용

부단체장은 자치단체장의 지근거리에서 부패 행위를 견제할 수 있는 효과적인 장치로 기능할 가능성이 충분하다. 특히 강시장-의회의 구도를 보이고 있는 현 상황 하에서 지방의회의 지방정부에 대한 견제가 미흡하게 이루어지고 있는 측면을 부단체장이 효과적으로 보완해줄 수 있을 것으로 생각된다. 그럼에도 불구하고 현재 부단체장은 일부 지역에서는 경제 및 유관 기관들과의 협조 부문에서 상당한 역할을 수행하고 있지만, 내부 비리에 관한 사항이나 업무에 관하여서는 상대적으로 미흡한 권한을 갖고 있는 실정이다. 방만한 기금 운용 및 비효율적인 예산운영, 인사 청탁과 부정 채용, 선심성 행정, 상급 기관의 지침에 위배되는 업무의 수행, 방만한 사업 등에 대하여 부단체장이 실질적인 견제를 수행할 수 있도록 제도적인 장치가 고안될 필요가 있다. 예컨대 이종수 교수님께서 말씀하신 것처럼 인사위원회의 위원장으로서의 역할을 강화할 수 있는 방안, 혹은 부단체장의 해임 요건을 까다롭게 함으로써 소신껏 반부패 관련 업무를 할 수 있도록 하는 등 제도적인 기초를 마련해 주어야 한다.

한국지방행정연구원(2012)에서 발표한 연구 결과에 따르면, 시·군·구 부단체장들의 평균 재임기간은 약 19개월 정도인 것으로 나타났다. 이 중에서 가장 재임기간이 길었던 경우는 약 53개월, 가장 짧은 재임 기간은 6개월에 불과한 것으로 집계되었다.²⁾ 지방자치단체장의 임기가 4년이라는 점을 감안하면 1명의 지방자치단체장이 재임하는 동안 2~3명의 부단체장이 임명되는 셈이다. 빈번한 인사이동으로 부단체장이 이렇게 자주 교체되면 지방자치단체장에 대한 원활한 행정 보좌도 어려울 뿐만 아니라 지방정부에 은밀하고도 뿌리깊게 박혀 있는 부패와 부조리한 관행들을 개선하기는 거의 불가능하다. 따라서 부단체장 해임 시

2) 시, 군, 구의 부단체장 재임기간은 다음과 같다.

자치단체	평균	장기	단기
시	19 개월	53 개월	11 개월
군	19 개월	49 개월	10 개월
구	17 개월	35 개월	6 개월

자료 : 한국지방행정연구원(2012).

상급기관이나 지방의회의 해임 사유 검토와 승인을 거치는 등과 같이 해임 요건을 보다 강화할 필요가 있다. 더불어 자치단체장의 부조리를 감사할 수 있는 권한을 명문화 하는 것도 병행되어야 할 것이다.

2) 외부통제 강화 방안 : 중앙통제와의 조화 및 정보 공개의 확대

지방자치단체의 부패 척결을 위해서 내부 통제의 실효성을 확보하는 것은 지방 정책을 실제 담당하는 사람들이 내부의 부패 행위를 가장 잘 파악할 수 있기 때문에 부조리한 행위를 방지하기 위한 가장 강력한 수단이 될 수 있다. 그러나 ‘부패방지 시책 추진 평가(반부패 경쟁력 평가) 점수’에서 보듯이 지방자치단체의 반부패 의지 노력이나 부패 방지 성과 점수가 매우 저조한 것으로 나타나고 있기 때문에(권익위 발제자료 p.27) 외부 통제 장치가 병행되어야 한다고 생각된다.

이러한 점에 있어서는 최병대 교수님께서 발제하신 옴부즈만 제도가 매우 유용할 것이지만, 현재 모든 지방자치단체에서 이 제도를 활용하는 것은 아니기 때문에 우선은 적절한 수준의 중앙정부의 통제가 이루어질 필요가 있다. 물론 ‘지방자치’의 취지를 고려해 보았을 때, 중앙 정부의 통제는 지방의 자율성을 침해할 우려가 있지만 지방부패 척결을 위한 정책과 인식이 자리 잡힐 수 있는 기반이 마련될 때까지는 중앙의 정책과 병행되는 것이 효율적일 것이다. 이러한 측면에서 권익위원회에서 추진 중인 ‘예산낭비신고센터의 공동 활용’, ‘공직자들의 부당한 사익추구 금지 장치 강화’ 등의 조치는 매우 시의 적절한 것으로 생각된다.

그러나 적발·처벌에만 치중할 것이 아니라, 지방자치단체 공무원들을 대상으로 한 자체감사, 내부고발, 청렴도 평가 항목 및 점수 산정 방식, 부패 인식 교육 등을 지속적으로 수행하여 지방부패를 스스로 근절할 수 있는 역량을 심어

주는 방향이 동시에 추진되어야 한다, 특히 권익위원회 발표 자료에서도 보듯이 기초자치단체의 공무원들은 부패에 대한 인식이 일반 시민들과 매우 격차가 크다. 이는 그만큼 부패 행위들이 관행화 되어 있어 부패라고 느끼지 못할 만큼 부조리함이 만연해 있기 때문이라고도 볼 수 있다. 이러한 유형의 부패를 근절하기 위해서는 지방에서의 부패가 어떠한 유형으로, 어떤 경로를 통해 이루어지는지를 객관적으로 파악하는 작업이 매우 중요하다.

마지막으로 지방정부의 공공정보에 대한 접근성을 높여 투명성을 제고하는 한편, 예산 사용에 관한 사항 등에 관한 정보 공개를 확대하여 시민단체와 외부 전문가들이 지방자치단체의 활동을 평가하고 모니터링을 강화할 수 있도록 지원해주는 것이 필요하다.

참고문헌

- 라영재(2009). “지방정부 부패통제전략의 효과성 분석: 경기도 안산시 청렴도 개선 사례를 중심으로”, 한국행정학회 하계학술발표논문집. pp.1~20.
- 박순애(2013). 「한국사회의 부패: 진단과 처방」. 서울: 박영사.
- 손희준(2012). “이명박정부의 지방재정 확충정책의 성과 평가”, 「지방재정 제6호」. pp.6-33.
- 이승중(2003). 「지방자치론」.
- 한국지방행정연구원(2012). 「지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안」.







지방부패 근절 정책 토론회

김 혁 서울시립대학교 반부패시스템연구소 소장



일반적으로 시스템이란 특정목표를 성취하기 위해 상호작용하는 구성요소들의 집합체라고 할 수 있으며 이들은 상호 유기적이며 체계적으로 잘 연계된 특성을 지닌다고 할 수 있습니다. 그러한 관점에서 본다면 부패방지시스템이라 함은 청렴성을 제고하기 위한 구성요소들이 종합적이고 유기적으로 잘 연계된 집합체라고 정의할 수 있습니다.

지금 논의되고 있는 지방부패 근절도 지방부패를 둘러싸고 있는 여러 이해 당사자들 간 부패방지를 위한 협력적인 거버넌스를 어떻게 구축할 것인가에 대한 논쟁과도 마찬가지로 할 수 있겠습니다.

특히 지방부패는 타 분야 또는 부문에 비해 국민들 사이에서 심각하게 여겨지고 있고, 실제로 최근 3년간 부패행위 및 행동강령 위반행위로 징계를 받은 공직자의 과반수 이상이라는 점에서 청렴국가를 만들기 위해 반드시 해결해야 할 과제라 판단됩니다.

이를 위해서는 먼저 상호간의 협력체계를 어떻게 구축할 것인가가 중요한 문제라고 봅니다.

지금까지의 반부패 청렴의 문제해결방식은 주로 국민권익위원회에서 일반적인 표준안을 만들어 지방 스스로 지역실정에 맞는 맞춤형 방식을 채택하도록 유도하고 있습니다. 하지만 사실상 청렴업무를 전담하는 감사부서의 인력의 한계, 조직 내부적으로 청렴에 대한 이해 등의 부족으로 국민권익위원회에서 내려온 지침을 단순히 그대로 적용하여 형식적으로 운영하거나 제대로 실천하지 않아 반부패와 관련된 제도적 취지가 퇴색되는 경우도 많은 것으로 알고 있습니다. 조직내부 인력부족으로 국민권익위원회에서 내려오는 지침만 바꾸는 것도 큰 성과라고 인식한다는 점, 최근 지방의회의 경우 조례로서 지방의회의원 행동강령을 제정해야 함에도 불구하고 총 244개 지방의회 중 61개 의회만(25%)이 조례로 행동강령을 제정한 것도 반부패·청렴에 대한 정확한 인식부족으로 나타난 현상이라 할 수 있겠습니다.

부패방지의 주무부서라 할 수 있는 국민권익위원회가 전국의 모든 지방 부패를 직접 찾아서 해결하기에는 인력상·재정상 역부족인 상황과 지방자치단체의 자체적인 반부패 청렴 인프라가 높지 않다는 점을 감안해 본다면 국민권익위원회와 지방간의 연계고리로 반부패 관련 시민사회 또는 학계, 반부패전문연구기관을 활용하여 지방 자체의 청렴역량을 최대한 끌어올릴 수 있게 민관협력체계를 보다 강화할 필요가 있다고 봅니다.

다음으로 부패통제를 어떻게 접근할 것인가의 문제입니다. 일반적으로 부패 통제전략은 사전예방적인 기능과 사후처벌적인 기능으로 구분하여 접근해 볼 수 있겠습니다.

사전예방적인 기능으로서의 가장 중요한 것은 청렴문화가 하루 아침에 조성되지 않는다는 점에서 청렴문화 확산을 위해 지속적인 청렴교육 강화를 들 수 있겠습니다. 최근(2012.10.25) 국민권익위원회의 청렴연수원이 청주로 이전한 것으로 알고 있습니다. 청렴교육을 실제 들은 주변의 말씀을 빌리자면 청렴교육을 받기에 지리적으로 찾아가기가 좀 힘들다는 말씀을 들었습니다. 국민권익위원회에서 열심히 콘텐츠를 개발하여 온라인 및 오프라인으로 청렴교육을 실시하고 있지만 수많은 공직자를 교육하기에는 한계가 있다고 판단됩니다. 따라서 거점별로 청렴교육을 할 수 있게 부패관련 전문 위탁교육기관을 선정하여 이들과 청렴연수원과의 연계를 강화하여 전 공직자가 청렴교육을 손쉽게 접근하여 교육을 받을 수 있는 여건마련이 보다 필요할 것으로 판단됩니다.

이외에도 지방부패가 분야별로 심각성의 차이는 있겠지만 청탁이나 직무상 이해충돌 과정에서 많이 발생한다는 점에서 현재 국민권익위원회에서 추진하고 있는 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법」이 국회에서 하루 속히 제정될 수 있도록 반부패관련 여러 당사자들의 역량을 결집할 필요가 있을 것입니다. 특히 이 법률이 제정되면 청탁과 이해충돌에 대한 부분이 사전에 예방될 수 있는 효과가 있을 것이며, 공직사회에 대한 청렴수준을 한층 더 높일 수

있는 계기가 될 것으로 봅니다.

마지막으로 부패통제의 또 다른 축으로서 부패발생 시 사후처벌을 보다 강화해야 할 것으로 판단됩니다. 특히 부패행위자에 대한 무관용(zero-tolerance) 원칙, 온정주의 처벌을 막기 위해 기관과의 처벌 형량의 표준화와 처벌결과에 대한 정보공개가 바람직 할 것입니다. 결국 공직자들이 부패로 인한 편익보다 본인이 지불해야 할 비용이 많다는 인식을 심어 주어야 할 것입니다. 이와 별도로 부패의 개념에는 직권이나 지위남용 이외에 예산낭비가 포함되어 있는데 공직자가 자신의 이익을 아닌 국민 또는 시민을 위해 직무상 소임을 다하였음에도 의도하지 않은 정책실패로 예산낭비 등이 발생했을 경우 적극행정면책제도 등을 활용하여 부패통제로 인한 소극적인 행정이 일어나지 않는 노력도 병행되어야 할 것입니다.







지방부패 근절 정책 토론회

김수태 전라북도 감사관(변호사)





