연구용역

반부패 정책 · 법률 등 혁신 관련 정책연구

국민권익위원회
Anti-Corruption &
Civil Rights Commission

KAOS 한국조직학회
Korean Association for Organizational Studies

제 출 문

국민권익위원회 귀하

본 연구보고서를 「반부패 정책·법률 등 혁신 관련 정책연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2021. 12.

연 구 기 관 : 한국조직학회

연 구 책 임 자 : 곽창규(세종대학교 행정학과 교수)

참 여 연 구 원 : 김국진(인천대학교 행정학과 교수)
박종수(숙명여대 행정학과 교수)
승재현(한국형사·법무정책연구원 연구위원)

연 구 보 조 원 : 정재은(세종대학교 대학원 행정학과 석사과정)

차 례

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 목적 및 필요성 ····· 3

제2절 연구의 내용 및 방법 ····· 5

제2장 반부패 법령 통합 방안 ····· 11

제1절 부패 법령의 체계 및 연혁 ····· 13

제2절 반부패 법령의 주제별 검토 및 통합 필요성 ····· 72

제3절 반부패 법령 통합 방향 ····· 92

제3장 반부패 조직기능 현황분석 및 개선방안 ····· 101

제1절 반부패 조직기능 현황 및 개선 필요성 ····· 103

제2절 국민권익위원회의 주요 성과 및 쟁점 ····· 110

제3절 반부패 관련 위원회 기능 간 조정방안 ····· 126

제4절 반부패 관련 기관 간 기능 조정방안 ····· 134

제4장 반부패 정책기능 현황분석 및 개선방안 ····· 139

제1절 반부패 정책기능 현황 및 개선 필요성 ····· 142

제2절 부패적발 및 처리기능 강화방안 ····· 167

제3절 반부패 예방기능 강화방안 ····· 176

제5장 부패통제 거버넌스 현황분석 및 구축방안 ····· 185

제1절 부패통제 거버넌스 현황 및 개선 필요성 ····· 187

제2절 사회적 부패와 반부패 통제기제의 제도적 정합성 강화방안 ····· 204

제3절 범국가 차원의 반부패 기능 재설계 방안 ····· 236

제6장 결론 ····· 241

참고문헌 ····· 245

부 록 ····· 247

표 차 례

[표 2-1] 개별법령상의 정의 규정 ····· 73
[표 2-2] 현재 관련 법령상에서 유아교육기관, 사립학교, 언론사 차이점 ····· 78
[표 3-1] 국민권익위원회 소관법령: 6개 법률, 8개 시행령, 3개 시행규칙 ····· 104
[표 3-2] 국민권익위원회 2021년도 세출 예산내역 ····· 106
[표 3-3] 공공부문 반부패제도 기능 비교 ····· 135
[표 4-1] 최근 4년간('17~21) 국민권익위원회 추진정책 및 실적 ····· 141
[표 4-2] 실태조사 관련 법률 조항 ····· 145
[표 4-3] 2019~2021년 실태조사 관련 기관별 협조사항 ····· 147
[표 4-4] 최근 4년간(2017~2020) 국민권익위원회 정책연구용역 현황 ····· 149
[표 4-5] 공무원 부패인식도 조사결과 ····· 151
[표 4-6] 대한민국 부패인식지수(CPI) 연도별 변동 추이 ····· 152
[표 4-7] 부패방지교육 내용 ····· 153
[표 4-8] 부패방지교육과 청렴교육의 비교 ····· 154
[표 4-9] 부패방지 분야 법령의 의무교육 현황 ····· 155
[표 4-10] 대면교육 범위 및 대상자 ····· 156
[표 4-11] 고위 공직자 범위(기관 직제 기준) ····· 156
[표 4-12] 청렴교육 실시유형 ····· 157
[표 4-13] 교육조항 비교 ····· 157
[표 4-14] '21년도 청렴연수원 교육과정 ····· 158
[표 4-15] 각급 교윤훈련 기관 청렴 교육과정 ····· 158
[표 4-16] 청렴역량 네 가지 구성요소 ····· 159
[표 4-17] 예시: 청렴연수원 교육과정 - 부패대응능력 향상 과정 ····· 159
[표 4-18] 부패방지교육 대상기관 ····· 160
[표 4-19] 기관유형별 실적제출 현황 ····· 161
[표 4-20] 기관유형별 의무시간(2시간) 이수자 현황 ····· 162
[표 4-21] 기관유형별 교육방법 현황 ····· 163
[표 4-22] 기관유형별 기관장의 청렴교육 참여 현황 ····· 163
[표 4-23] 임명직 · 선출직 기관장이 소속된 기관의 청렴교육 이수 현황 ····· 164
[표 4-24] 주요 국가의 부패방지 전담기구와 교육훈련기관 ····· 165
[표 4-25] 위원회별 실태조사 관련 법률 내용 비교 ····· 173
[표 4-26] 기본교육기관과 전문교육훈련기관 교육 방안 ····· 182

[표 4-27] ICT 신기술 활용 교육 프로세스 ····· 183
[표 5-1] 부패통제의 단계별 구분 및 적용기제 ····· 204
[표 5-2] 부패방지법 및 시행령 상 부패예방 조항 ····· 209
[표 5-3] 청탁금지법 및 시행령 상 부패예방 조항 ····· 212
[표 5-4] 공익신고자보호법 및 시행령 상 부패예방 조항 ····· 212
[표 5-5] 공공재정환수법 및 시행령 상 부패예방 조항 ····· 213
[표 5-6] 이해충돌방지법 및 시행령 상 부패예방 조항 ····· 214
[표 5-7] 권익위와 그 소속기관 직제 상 부패예방 조항 ····· 216
[표 5-8] 반부패 거버넌스 구성의 차원 및 시기별 토픽분석 대상(문서 건수/단어 개수) ····· 223
[표 5-9] 전체 심의 · 의결사례분석결과(2002-2020) ····· 224
[표 5-10] 부방위 시기 부패통제기제의 제도적 정합성 분석(2002-2004) ····· 225
[표 5-11] 청렴위 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2005-2007) ····· 226
[표 5-12] 권익위 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2008-2020) ····· 227
[표 5-13] 부패방지법 단일법 시기의 부패통제기제의 제도적 정합성(2002-2011) ····· 228
[표 5-14] 공익신고자보호법 시행시기의 부패통제기제의 제도적 정합성(2012-2016) ···· 229
[표 5-15] 청탁금지법 시행시기의 부패통제기제의 제도적 정합성(2017-2019) ····· 230
[표 5-16] 공공재정환수법 시행시기의 부패통제기제의 제도적 정합성(2020) ····· 231
[표 5-17] 국민의 정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2002) ····· 231
[표 5-18] 참여정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2003-2007) ····· 232
[표 5-19] 이명박 정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2008-2012) ····· 233
[표 5-20] 박근혜 정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2013-2016) ····· 233
[표 5-21] 문재인 정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2017-2020) ····· 234
[표 5-22] 청렴사회민관협의회 제안 목록(2018-2020) ····· 237

그 림 차 례

[그림 1-1] 연구진 구성 및 업무분담 ····· 9
[그림 3-1] 국민권익위원회 조직도 ····· 108
[그림 3-2] 국민권익위원회 조직도 - 부패방지, 고충처리, 행정심판의 분화 ····· 132
[그림 3-3] 국민권익위원회 조직도 - 부패방지, 고충처리, 행정심판 기능 간 연계 강화 ····· 133
[그림 4-1] 공직사회 부패인식 추이 ····· 152
[그림 5-1] 공무원의 부패개념 인식 ····· 189
[그림 5-2] 대학생의 부패개념 인식 ····· 189
[그림 5-3] 공공부문 공금유용 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 191
[그림 5-4] 민간부문 공금유용 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 192
[그림 5-5] 공공부문 겸직 및 영리활동 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 193
[그림 5-6] 민간부문 겸직 및 영리활동 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 193
[그림 5-7] 공공부문 취업청탁 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 194
[그림 5-8] 민간부문 취업청탁 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 195
[그림 5-9] 공공부문 금품수수 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 196
[그림 5-10] 민간부문 금품수수 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 196
[그림 5-11] 공공부문 직장 내 갑질 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 197
[그림 5-12] 민간부문 직장 내 갑질 상황 및 행위에 대한 집단별 인식 ····· 198
[그림 5-13] ISO37001 작동기제 ····· 201
[그림 5-14] 청렴사회민관협의회 운영체계도 ····· 236

제 1 장

서 론

제1장 서 론

제1절 연구의 목적 및 필요성

그간 우리나라는 2008년 국민권익위원회(이하 '권익위') 출범을 기점으로 반부패 정책의 제도적 확산기에 접어들어 최근 제정된 「공직자의 이해충돌방지법」(이하, '「이해충돌방지법」')을 포함한 5개 반부패 관련 법률체계를 정비함으로써 법제적 측면 및 조직기능적 측면에서 제도적 성숙기에 접어들고 있다. 이러한 제도적 변화에 따라 2020년 국제투명성기구의 국가청렴도 평가에서 우리나라는 역대 최고인 세계 180개국 중 33위를 기록하기도 하였고, 같은 해 권익위에서 실시한 부패인식도 조사에서 공직사회와 시민사회에 대한 부패인식이 과거에 비해 크게 개선된 것으로 나타나는 등 부패통제기제의 제도화가 가시적 성과로 나타나고 있다고 볼 수 있다.

그럼에도 최근의 LH 사태 등에서 알 수 있듯이 여전히 일부 공직자 및 공공부문 종사자의 부패행위가 근절되지 못함으로 인해 정부의 반부패 정책에 대한 신뢰저하로 인한 사회적 손실이 발생하고 있으며, 이는 시민사회의 반부패 문화 정착을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 이처럼 반부패 정책의 외형적 확대에도 불구하고 사회적인 부패현상 및 행위가 근절되지 않는 원인 중 하나로 부패통제기제의 변화에 따라 부패의 메커니즘 역시 진화하는 점을 들 수 있다. 특히, 최근 일어나고 있는 우리사회의 부패문제는 과거와 같이 단순한 제도적 불비에 따른 것이라기보다는 부패현상의 복잡성 및 부패행위의 지능화에 따라 반부패 법률체계 간 상충되는 지점에서 발생하거나 반부패 관련 법률체계에 따른 부패통제 기능과 권한의 효과적인 위임·행사가 이루어지지 못하는 지점에서 발생하는 경향을 띄고 있다고 할 수 있다. 이는 제도적 정합성의 차원에서 우리사회의 부패통제기제가 부패를 효과적으로 포섭하지 못 해 발생하는 문제라 할 수 있으며, 이로 인해 제도와 현실의 괴리에 따른 착시현상을 불러일으킬 우려가 있다.

또한 반부패 정책의 제도적 확대와 함께 고려해야 할 또 다른 측면은 유사한 내용을 규정하는 반부패 관련 법률체계가 중복 규정될 가능성에 따라 반부패 정책이 오히려 공직사회 내 다수의 청렴한 공직자 및 공공부문 종사자들의 사기를 과도하게 저하하거나 시민 사회의 경직성을 야기할 수 있다는 점이다. 일례로 현재의 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 및 「공직자의 이해충돌 방지법」은 「공직자윤리법」과 유사한 내용을 규정함에도 소관 부처가 달라 반부패 정책의 정당성에도 불구하고 과잉

규정의 우려가 있다. 또한 반부패 관련 유사 법률이 혼재함에 따라 일반 국민들이 반부패 정책 및 법률에 대한 혼란이 발생할 수 있으며, 복잡한 법률체계로 인해 반부패 정책에 대한 규제적 체감도가 높아질 경우 시민사회의 경직화를 불러일으킬 수도 있다.

이에 그간 이루어졌던 범정부 차원의 반부패 5개 법률체계의 확립이라는 제도적 확산기의 성과를 평가함과 동시에 공직사회와 시민사회의 반부패 문화의 안정적인 정착을 위해 반부패 정책의 제도적 고도화 시기를 준비할 필요가 있다. 이를 위해 공직 및 시민 사회에서 새롭게 나타나거나 제도적으로 간과되었던 부패양태를 검토하되 새로운 제도의 신설보다는 기존 반부패 제도의 기능 및 권한의 조정·강화를 통해 범국가 차원의 반부패 기능을 재설계하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

본 연구는 우리나라 반부패 정책·법률 등 혁신 관련 정책연구를 위해 현재의 반부패 정책이 제도적으로 고도화 시기에 접어들었다고 보고 범국가 차원의 반부패 기능 재설계를 위한 종합적이고 체계적이며 실질적인 정책제언을 제공함으로 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 반부패 정책의 제도적 근간을 이루는 관련 법률체계를 분석하여 기능적 조정 및 통합을 위한 개편방향을 제시하고자 한다. 또한 반부패 정책과 관련하여 변화된 공직 및 시민 사회의 부패관련 인식 및 양태를 분석하여 정책 고도화 시기에 적합한 부패개념을 재정립하여 반부패 정책의 이론적 근거를 제공하고자 한다. 이처럼 반부패 정책의 새로운 법·제도·개념적 토대에 따라 반부패 정책을 총괄하는 기구인 권익위의 기능과 권한을 보완 및 재조정하기 위해 조직기능분석을 수행하여 반부패 조사기능 보완 및 반부패 정책 관련 옴부즈만 연계 방안을 제공하고자 한다. 마지막으로 조직 및 제도분석에 기반하여 거시적 관점에서 범정부적 반부패 정책 추진체계를 제시하고 범국가적 반부패 기능의 연계를 통한 반부패 정책을 국가-사회 간 거버넌스 조성방안을 제공함을 목적으로 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 범위와 내용

1.1. 반부패 법률체계의 개편 방향

본 연구에서는 권익위 소관 5개 반부패 법률체계의 검토 및 새로운 체계 개편방안 제시한다. 현재의 반부패 5개 법률은 반부패 관련 기본법 아래 통합적인 체계를 갖추었다기보다는 지난 20 여년에 걸쳐 시대별 이슈에 따라 정비된 관계로 법령 위반 사항에 대한 신고 및 처리 등에 있어 유사한 기준과 절차가 통합되지 않고 개별화되어 있고 법적 근거가 완비되지 않은 채 훈령 등에 의해 추진되는 등 적용과정에 문제점이 지적되어 왔다. 따라서 법학적 측면에서 본질적 성격과 기능이 유사한 반부패 법률체계를 하나의 법률체계로 통합하거나 개편 및 정비하고 법적 근거를 명확하게 하는 것이 현행 부패관련 법률처계의 기능적 복잡성 및 중복성을 해소하고 대국민 이해도 및 수용성을 증진시키는 방안으로 제시될 수 있다.

이를 위해 중단기적 관점에서 5개 반부패 법률을 체계적으로 분석하여 통합법제화 관점에서 기능이 유사한 조문 및 조항을 표준적인 내용으로 통합하거나 유사조항의 내용을 상호치환하여 반부패 통합 법률체계로 설계하여 이에 대한 조문화 작업을 통한 입법적 제안을 하는 것을 연구의 내용으로 한다. 구체적으로 보면, 먼저 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 및 「공직자의 이해충돌 방지법」과 유사한 내용을 규정하는 「공직자윤리법」과의 기능 조정 방안을 검토한다. 이와 관련하여 반부패 법률보다 시간적으로 선행하는 유관 법률인 「공직자윤리법」은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 및 「공직자의 이해충돌 방지법」과 유사한 내용을 규정하고 있음에도 공직자윤리위원회를 소관부처로 하여 기능상 중복에 대한 지적이 있어 왔다. 이에 본 연구에서는 이들 반부패 법률체계 간 기능적 상충 및 중복조문을 검토하고 이를 조정 및 통합하기 위한 법률적 분석 및 제언을 제공함을 목적으로 한다.

1.2. 부패 개념의 확장성 및 반부패 거버넌스 탐색

현재의 반부패 5개 법률체계의 정비로 인해 공공부패에 대한 통제수준은 과거에 비해 획기적으로 높아졌다고 할 수 있다. 그럼에도 부패 메커니즘의 진화는 공공부문과 민간부문의 부패연계성을 일소시키는데 제약요소로 작용하고 있는 것 역시 사실이다. 특히,

재벌 총수 등의 비자금 조성을 통한 공공부문의 부패 연계 등 민간부문의 부패는 공공부문 부패의 원천인 동시에 결과이기도 하다.

이에 본 연구는 문헌 연구 등을 통해 기존의 부패개념에 대한 정의와 현행 반부패 5개 법률체계 및 반부패 정책체계 하의 부패개념에 대한 정의를 비교분석함으로서 공공부문과 민간부문의 부패개념에 대한 정의에 있어 개념적 연계성 및 분석적 함의를 도출하고자 한다. 또한 공공분야와 민간분야에서 나타나는 부패의 양태를 비교검토하기 위해 상술한 부패개념에 대한 정의의 변천 및 부문 간 차이비교를 토대로 사회적 이슈분석을 수행하였다. 마지막으로 공공부패 및 민간부패를 규율할 수 있는 거버넌스를 제안하였으며, 이는 보다 장기적인 관점에서 부패통제를 위한 공공과 민간부문의 협력적 거버넌스 구축을 위한 규율체계 및 거버넌스 구성방안을 검토한다.

1.3. 반부패 조사 기능의 보완

최근 피신고인에 대한 사실확인권을 도입한 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 개정안이 국회 본회의를 통과하여 2022년부터 시행될 예정이다. 이에 본 연구에서는 동법 상 피신고인에 대한 사실확인권 관련 내용을 「공익신고자 보호법」, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 등 권익위 소관 타 법령으로 확대할 때 권익위의 반부패 조사기능을 보완할 수 있는 방안을 검토한다.

또한 권익위의 주요기능 증 하나인 부패취약분야 실태조사에 대한 법률적 근거 및 절차를 마련할 수 있는 방안을 탐색한다. 구체적으로 보면, 채용비리, 국회의원 부동산 전수 조사 등 부패취약분야에 대한 실태조사를 위한 법률적 근거 및 절차 마련을 위해 권익위의 실태조사 기능분석을 통해 기능 명확화 및 실효성 확보수단을 제안한다. 나아가 권익위 자체적인 반부패 관련 정책연구 기능 강화 가능성을 분석한다.

1.4. 반부패 정책 관련 옴부즈만 연계 방안

권익위는 과거 개별 위원회에서 분절적·독립적으로 운영하던 고충민원(국민고충처리위원회)·부패방지(국가청렴위원회)·행정심판(행정심판위원회)의 기능을 통합하여 출범하였으며, 이로 인한 제도적·구조적 기능조정문제로 인해 발생하는 사안에 대한 종합적 분석 및 대응방안 마련이 필요하다. 특히, 권익위의 3가지 주요 기능 중 고충민원과 부패방지 기능은 발생 원인에 대한 공유정도가 높으며, 특히 법령 및 공공부문의 제도 및 규제의 불합리성과 공직 문화 및 공직자의 행태적 부조리 측면이 사안의 주요 원인이

된다는 점에 주목할 수 있다. 다만, 최근의 행정 환경의 변화는 정부 기관의 행정 작용에 대한 국민권익의 직접적 침해에 대한 구제와 함께 행정 및 공공기관 내의 문화 등으로 제도화된 관행의 개선 및 절차 적용의 투명성 강조와 같은 행정 작용의 공정성 제고를 통한 간접적 권익 보호 및 구제의 중요성을 강조하고 있다. 이에 기존 행정 기관의 행정 작용 중심의 국민 권익 구제 및 보호를 위한 국가적 노력이 확대될 필요가 있으며, 고충의 발굴 및 접수 창구로서 권익위 옴부즈만의 기능과 이를 사전에 예방하고 고충 민원에 대한 적극적인 구제 절차의 진행을 위한 반부패 정책 및 제도 개선 간의 기능연계 역시 필요한 바 본 연구에서는 이들 기능 간 연계성을 조직 기능에 초점을 맞추어 분석한다.

또한 본 연구는 옴부즈만 기능을 기존 국민의 권익침해 사건의 접수 경로별, 침해 대상 및 가해 대상별로 구분하여 각 권익침해 정보의 수집과 유형화 등에 기여하는 수준을 진단하고, 영역 및 대상별 사각지대의 발굴을 통하여 권익침해 정보수집의 제한지역을 탐색한다. 나아가 부패 관련 민원 정보의 총괄 관리를 위한 전담 조직 또는 부서의 설계 필요성 및 타당성을 평가하고, 반부패 정책 추진 및 제도개선을 위한 민원정보 활용방안을 제시한다.

1.5. 범정부적 반부패 정책 추진 체계

현재 권익위는 범정부 반부패 정책을 총괄하는 기관으로서 반부패청렴의 정책목표와 관련한 공익신고제도, 부패신고자 보호, 청렴도 측정 및 부패영향평가, 청탁금지제도 등의 정책 사업을 추진 중에 있다. 또한 범정부 차원에서 보면, 권익위 외에도 행정안전부와 인사혁신처, 국무총리실, 감사원 등에 반부패 유관 기능이 산재해 있으며, 권익보호 정책의 총괄조정을 위한 고충민원처리 정책의 통합과 반부패 정책의 통합 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.

이러한 점에서 권익위의 반부패 정책은 고충민원과 공익신고 등을 통한 권익침해 사례의 접수 통합과 관련하여 부패 및 민원 정보의 통합분석을 통해 반부패 정책의 수립 및 추진을 위한 자료의 생산과 활용을 포함하는 방향으로 발전할 필요가 있다. 이에 본 연구는 권익침해의 주요 프로세스별 관련 법률과 소관 부처 및 주요 의사결정자의 내용을 담은 반부패 정책 범정부 전달체계의 거버넌스 구조의 내용적 특성을 파악하여 정책제안의 형태로 제시한다.

1.6. 범국가적 반부패 기능의 연계 및 조정방안

현재 「공직자윤리법」은 이해충돌방지와 관련하여 적극적인 이해충돌방지를 위한 제도라기보다는 동법 제2조의2 제2항 및 제3항의 공직자의 의무로서만 규정하는 것에 머물러 있다. 본 연구에서는 이와 같이 반부패 관련 법률들의 명확한 기술범위와 기준, 미비점을 분석하여 이들 간 상호 연계 및 통합, 조정방안을 도출한다.

또한 본 연구에서는 공직자의 청렴문화를 확산할 수 있는 청렴교육 기능 보강방안을 제시한다. 이를 위해 국민이 함께 할 수 있는 청렴교육과정을 탐색하며, COVID19의 특수한 상황을 고려한 온라인 활용 청렴교육 기능 강화방안을 탐색한다. 또한 청렴교육 의무화에 따른 교육과정 강화방안으로 국회의원 및 장·차관, 지자체장, 공공기관 임원 등 고위 공직자를 대상으로 한 반부패·청렴교육 의무화 제도의 효과적 구성방안을 제안한다.

마지막으로 본 연구에서는 중장기적 관점에서 권익위 소관의 반부패 5개 법률체계의 통합 법률화에 따른 반부패 유관 기관과의 기능 재설계 및 보강 방안을 제시한다. 특히, 고위공직자의 부패를 근절하기 위해 설치된 고위공직자범죄수사처와의 협력 및 기능연계 방안을 탐색한다.

2. 연구방법 및 추진체계

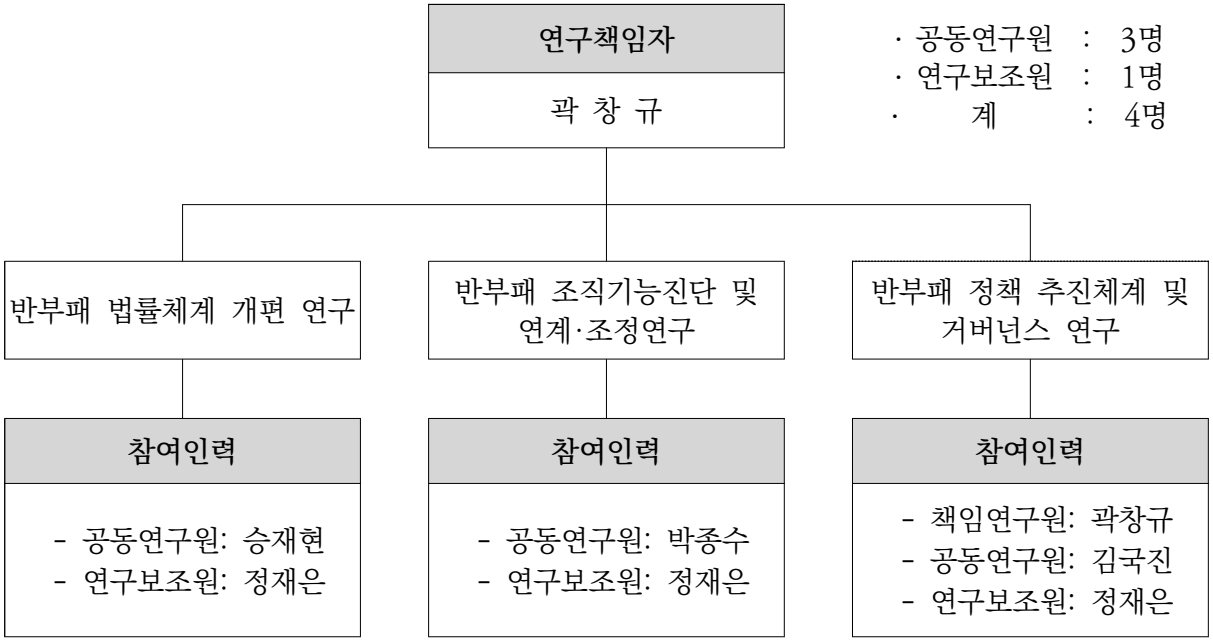
반부패 정책·법률 등 혁신 관련 정책연구를 위해 본 연구는 법률조문 분석 및 문헌분석, 설문조사, 포커스그룹인터뷰(FGI), 기획세미나를 활용하여 진행한다.

먼저, 법률조문 분석 및 문헌분석을 위해서는 반부패 법률체계의 개편방향 연구를 위해 비교법적 연구방법을 활용하여 5개 반부패 법률을 상호 대조 및 비교분석하여 법조문의 유사 내용 및 동일한 내용을 탐색하고, 통합법제화 관점에서 유사성을 검토하며, 통합적 반부패 법률체계의 구성을 위한 조문신설이나 조정방안을 도출한다. 또한 「공직자윤리법」 등 유사 반부패 법률과의 유사 혹은 동일한 내용을 치환하고, 미비한 부분은 상호보완의 의미에서 원용하거나 준용하는 방법을 활용한다.

또한 본 연구에서는 부패개념 및 양태 인식조사를 통한 개념화 및 정의를 위해 온라인 설문 플랫폼을 활용한 설문조사를 실시하고 이 과정에서 반부패 관련 정책 및 조직, 법률체계연구의 전문가를 대상으로 부패개념 및 통제 메커니즘에 대한 정의 및 개념적 확장성, 권익위 및 유관 기관의 기능조정방안에 대한 심층 인터뷰를 진행하여 정책제언을 개발한다. 마지막으로 연구 결과에 대한 학술적·제도적 공론화를 위한 기획세미나를 개최한다.

아래의 [그림 1-1]은 연구수행을 위한 연구진 구성 및 업무분담을 체계화하고 있다.

[그림 1-1] 연구진 구성 및 업무분담



제 2 장

부패 법령 통합 방안

제2장 부패 법령 통합 방안

제1절 부패 법령의 체계 및 연혁

1. 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 부패방지권익위법이라 함)

1.1. 의의

현재의 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률의 시작은 2002년에 시행된 「부패방지권익위법」이다.

「부패방지권익위법」은 부정부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 청렴한 공직 및 사회풍토를 확립하기 위하여 부패방지기구의 설치, 부패행위 신고자의 보호 및 보상, 시민의 감시 및 참여기능 강화 등에 관한 기본적인 사항을 규정하기 위해 제정되었다.

제정당시 “부패행위”를 「공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위와 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위」라고 정의하였으며, 공공기관·정당·기업·국민·공직자의 부패척결을 위한 제도개선 노력 및 부패방지시책에의 협력의무를 규정함과 동시에 부패방지에 필요한 법령, 제도 등의 개선과 정책의 수립·시행 등을 위하여 대통령 소속하에 부패방지위원회를 설치하였다. 위원회는 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고, 부패방지시책의 추진상황에 대한 실태조사·평가, 부패방지 교육·홍보계획의 수립·시행, 부패행위에 대한 신고의 접수 및 신고자의 보호 및 보상 등을 그 업무로 하였다.

누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 위원회에 신고할 수 있고, 공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의받은 경우에는 지체없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고하도록 하였다.

위원회가 신고를 접수한 경우에는 그 진위여부를 확인하고, 조사가 필요한 경우 감사원·수사기관 및 해당기관의 감독기관에 이첩하도록 하되, 신고된 부패행위가 차관급 이상의

공직자 등과 관련되어 수사 또는 공소제기가 필요한 경우에는 위원회 명의로 검찰에 고발하도록 하였다.

국민은 부패행위를 신고하거나 이와 관련한 진술 그 밖에 자료 제출 등을 한 이유로 소속기관·단체·기업 등으로부터 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니하고, 신분상 불이익처분을 당하였을 때에는 위원회에 신분보장조치를 요구할 수 있게 하였으며, 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우 신고자에 대하여 포상하거나 보상금을 지급할 수 있도록 규정하였다.

마지막으로 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 일정수 이상의 국민이 감사원에 감사를 청구할 수 있는 국민감사청구제도를 신설하여 부패척결을 위한 기본법이 만들어졌다.

이후 「부패방지법」은 2008년 당시 국민의 권리구제 및 권익보호를 위한 기능이 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회 및 행정심판위원회 등 여러 기관으로 나뉘어져 국민에게 혼란과 불편을 초래하고 있음에 따라 국민권익위원회를 설치하여 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합함으로써 국민의 권익구제 창구를 일원화하고 신속한 권리 구제를 우해 권익위원회가 출범함에 따라 2008년까지 2월 29일 기존의 「부패방지권익위법」은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」로 명칭이 변경되었다.

개정 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에서는 권익위원회의 설치 및 기능에 대해 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회를 설치하여, 고충민원의 조사와 처리, 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선사항의 수립·권고 등의 업무를 담당하는 위원회로 규정하였다.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」은 현재 총31회 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

1.2. 부패방지권익위법 목적 및 정의

1.2.1. 목적

국민권익위원회를 설치하여 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지

하기 위해 「부패방지권익위법」이 제정되었다.

1.2.2. 「부패방지권익위법」에서 사용하는 용어 정의

「부패방지권익위법」에서 말하는 “공공기관”이란 ①「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회, ②「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관, ③「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다), ④「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체(이하 “공직유관단체”라 한다), ⑤「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」, 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 사립학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인으로서 국가나 지방자치단체로부터 출연금 또는 보조금을 받는 기관을 말한다.[1)]

“행정기관등”이란 중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 및 법령에 따라 행정기관의 권한을 가지고 있거나 그 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

“공직자”란 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖의 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자, 공직유관단체의 장 및 그 직원, 각급 사립학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원[2)]을 말한다.

“부패행위”란 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, 이러한 행위에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위를 말한다.

“고충민원”이란 행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.

“신청인”이란 이 법에 따른 국민권익위원회 또는 시민고충처리위원회에 대하여 고충민원을 신청한 개인·법인 또는 단체를 말한다.

---

1) 다만 ⑤의 경우에는 부패행위 등의 신고 및 신고자 등 보호에 관한 규정을 적용하는 경우에 한정하여 공공기관으로 본다.
2) 각급 사립학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원의 경우에는 부패행위 등의 신고 및 신고자 등 보호에 관한 규정을 적용하는 경우에 한정하여 공직자로 본다.

“불이익조치”란 ①파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 불이익조치, ②징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치, ③전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치, ④성과평가 또는 동료평가 등의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급, ⑤교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치, ⑥주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위, ⑦직무에 대한 부당한 감사(監査) 또는 조사나 그 결과의 공개, ⑧인가·허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위, ⑨물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치를 말한다.

1.2.3. 공공기관과 정당의 책무

공공기관은 건전한 사회윤리를 확립하기 위하여 부패방지에 노력할 책무를 지며, 공공기관은 부패를 방지하기 위하여 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이 있거나 그 밖에 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 즉시 이를 개선 또는 시정하여야 하며, 공공기관은 교육·홍보 등 적절한 방법으로 소속 직원과 국민의 부패척결에 대한 의식을 고취하기 위하여 적극 노력하여야 한다. 또한 공공기관은 부패방지를 위한 국제적 교류와 협력에 적극 노력하여야 한다.

정당 역시 「정당법」에 따라 등록된 정당과 소속 당원은 깨끗하고 투명한 정치문화를 만들기 위하여 노력하여야 하며, 정당 및 소속 당원은 올바른 선거문화를 정착하게 하고 정당운영 및 정치자금의 모집과 사용을 투명하게 하여야 한다.

1.2.4. 기업 및 국민의 의무

기업은 건전한 거래질서와 기업윤리를 확립하고 일체의 부패를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 하며, 모든 국민은 공공기관의 부패방지시책에 적극 협력하여야 한다.

1.2.5. 공직자의 의무

공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 집무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다. 공직자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 하여서는 아니된다.

1.2.6. 공직자의 행동 강령

공직자의 행동강령에는 직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는 행위의 금지·제한에 관한 사항, 직위를 이용한 인사관여·이권개입·알선·청탁행위의 금지·제한에 관한 사항, 공정한 인사 등 건전한 공직풍토 조성을 위하여 공직자가 지켜야 할 사항, 그 밖에 부패의 방지와 공직자의 직무의 청렴성 및 품위유지 등을 위하여 필요한 사항을 포함하여야 하며, 공직자 행동강령을 위반한 때에는 징계처분을 할 수 있다.

1.3. 국민권익위원회

1.3.1. 의의

고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회를 두고 있다. 위원회는「정부조직법」따른 중앙행정기관으로서 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다.

1.3.2. 기능

권익위원회는 국민의 권리보호·권익구제 및 부패방지를 위한 정책의 수립 및 시행, 고충민원의 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명, 고충민원을 유발하는 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명, 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가, 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사, 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가, 부패방지 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행, 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원, 위원회의 활동과 관련된 국제협력, 부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등, 신고자의 보호 및 보상, 법령 등에 대한 부패유발요인 검토, 부패방지 및 권익구제와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석, 공직자 행동강령의 시행·운영 및 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호, 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원사항 처리실태 확인·지도, 온라인 국민참여포털의 통합 운영과 정부민원안내콜센터의 설치·운영, 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육, 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정 및 기업

애로 해소를 위한 기업고충민원의 조사·처리, 「행정심판법」에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항, 다른 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항, 그 밖에 국민권익 향상을 위하여 국무총리가 위원회에 부의하는 사항을 담당한다.

1.3.3. 권익위원회의 활동

위원회는 필요하다고 인정하는 경우 공공기관의 장에게 부패방지를 위한 제도의 개선을 권고할 수 있고, 공공기관의 부패를 계량적으로 측정할 수 있는 공정하고 객관적인 평가 지표를 개발하여야 하며, 법령 등의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고하여야 한다. 또한 이러한 기능을 수행하기 위하여 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출요구 및 실태조사, 이해관계인·참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 요구를 할 수 있다.

1.4 부패행위 등의 선고 및 신고자 보호

1.4.1. 부패행위 신고

누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다. 그러나 공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고하여야 한다. 그러나 신고의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우에는 이 법의 보호를 받지 못한다.

1.4.2. 신고의 방법

신고를 하려는 자는 본인의 인적사항과 신고취지 및 이유를 기재한 기명의 문서로써 하여야 하며, 신고대상과 부패행위의 증거 등을 함께 제시하여야 한다.

1.4.3. 신고처리

위원회는 접수된 신고사항에 대하여 신고자를 상대로 신고자의 인적사항, 신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특정에 필요한 사항과 신고내용이 ①국가기밀에 관한 사항, ② 수사·재판 및 형집행(보안처분·보안관찰처분·보호처분·보호관찰처분·보호감호처분·치료감호처분·사회봉사명령을 포함한다)의 당부에 관한 사항 또는 감사원의 감사가

착수된 사항, ③행정심판·소송, 헌법재판소의 심판, 헌법소원이나 감사원의 심사청구 그 밖의 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항, ④법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항,⑤판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 사항 또는 「감사원법」에 따른 감사위원회의에서 의결된 사항에 해당하는지 확인해야 한다. 이때 위원회는 신고사항의 진위 여부를 확인하는데 필요한 범위에서 신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

위원회는 ①신고의 내용이 명백히 거짓인 경우, ②신고자의 인적사항을 알 수 없는 경우, ③신고자가 신고서나 증명자료 등에 대한 보완 요청을 2회 이상 받고도 위원회가 정하는 보완요청기간 내에 보완하지 아니한 경우, ④신고에 대한 처리 결과를 통지받은 사항에 대하여 정당한 사유 없이 다시 신고한 경우, ⑤신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우, ⑥다른 법령에 따라 해당 부패행위에 대한 감사·수사 또는 조사가 시작되었거나 이미 끝난 경우에 해당하지 아니하는 경우에는 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 감사·수사 또는 조사가 필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩하여야 한다.

만일 위원회가 신고자를 상대로 사실관계를 확인하였음에도 불구하고 이첩 여부를 결정할 수 없는 경우에는 그 결정에 필요한 범위에서 피신고자의 의사에 반하지 아니하는 때에 한정하여 피신고자에게 의견 또는 자료 제출 기회를 부여할 수 있다.

위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 ①차관급 이상의 공직자, ②특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 및 특별자치도지사, ③경무관급 이상의 경찰공무원, ④법관 및 검사, ⑤장성급(將星級) 장교, ⑥국회의원에 해당하는 '고위공직자'인 경우 그 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰, 수사처, 경찰 등 관할 수사기관에 고발을 하여야 한다. 고발을 받는 관할 수사기관은 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 위원회가 고발한 사건이 이미 수사 중이거나 수사 중인 사건과 관련된 사건인 경우에도 또한 같다.

위원회는 접수된 신고사항을 그 접수일부터 60일 이내에 처리하여야 한다. 다만 신고된 사항을 확인하기 위한 보완등이 필요하다고 인정되는 경우에는 그 기간을 30일 이내에서 연장할 수 있다.

1.4.4. 조사결과의 처리

조사기관은 신고를 이첩받은 날부터 60일 이내에 감사·수사 또는 조사를 종결하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있으며, 위원회에 그 연장사유

및 연장기간을 통보하여야 한다. 또한 조사기관은 감사·수사 또는 조사결과를 감사·수사 또는 조사 종료 후 10일 이내에 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 감사·수사 또는 조사결과의 요지를 통지하여야 한다. 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 조사기관에 대하여 통보내용에 대한 설명을 요구할 수 있다.

위원회는 조사기관의 감사·수사 또는 조사가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우에는 감사·수사 또는 조사결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 대하여 재조사를 요구할 수 있다. 통지를 받은 신고자는 위원회에 대하여 감사·수사 또는 조사결과에 대한 이의를 신청할 수 있다. 재조사를 요구받은 조사기관은 재조사를 종료한 날부터 7일 이내에 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 통지하여야 한다.

1.4.5. 재정신청

고위공직자에 대한 부패혐의가 「형법」 제129조부터 제133조까지와 제355조부터 제357조까지(다른 법률에 따라 가중처벌되는 경우를 포함한다)에 해당되어 위원회가 관할 수사기관에 고발한 경우, 그 고발한 사건과 동일한 사건이 이미 수사 중에 있거나 수사 중인 사건과 관련된 경우에는 그 사건 또는 그 사건과 관련된 사건에 대하여 위원회가 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받았을 때에는 위원회는 그 검사 소속의 고등검찰청에 대응하는 고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

재정신청에 관하여는 검사가 당해 범죄의 공소시효 만료일전 10일까지 공소를 제기하지 아니한 때는 그 때, 위원회가 수사의뢰한 때에는 수사의뢰한 날부터 3개월까지 검사가 공소를 제기하지 아니한 때에는 그 3개월이 경과한 때 각각 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지가 있는 것으로 본다.

1.4.6. 이의 신청

고위공직자에 대하여 위원회가 관할 수사기관에 고발한 경우, 위원회가 사법경찰관으로부터 해당 사건을 검사에게 송치하지 아니한다는 통지를 받았을 때에는 위원회는 해당 사법경찰관의 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있다.

1.4.7. 불이익조치 등의 금지

누구든지 신고자에게 신고나 이와 관련한 진술, 자료 제출 등을 한 이유로 불이익조치를

하여서는 아니 되며, 신고등을 하지 못하도록 방해하거나 신고자에게 신고등을 취소하도록 강요해서는 아니 된다.

1.4.8. 신분보장 등의 조치 신청

신고자는 신고등을 이유로 불이익조치를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우에는 위원회에 해당 불이익조치에 대한 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치를 신청할 수 있다. 신분보장등조치는 불이익조치가 있었던 날(불이익조치가 계속된 경우에는 그 종료일)부터 1년 이내에 신청하여야 한다. 다만, 신고자가 천재지변, 전쟁, 사변, 그 밖에 불가항력의 사유로 1년 이내에 신분보장등조치를 신청할 수 없었을 때에는 그 사유가 소멸한 날부터 14일(국외에서의 신분보장등조치 신청은 30일) 이내에 신청할 수 있다.

신분보장등조치의 신청이 ①신청기간이 지나 신청한 경우, ②신고자 또는 「행정절차법」 따른 대리인이 아닌 사람이 신청한 경우, ③신분보장등조치 신청을 기각하는 결정을 받은 동일한 불이익조치에 대하여 다시 신청한 경우, ④다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 이미 구제를 받은 경우, ⑤신분보장등조치 신청의 요건을 갖추지 못하는 경우로서 신분보장등조치가 필요하지 아니하다고 인정되는 경우에 해당하는 경우에는 결정으로 신청을 각하할 수 있다. 이 경우 신분보장등조치를 신청한 사람과 그가 소속된 기관·단체·기업 등의 장 또는 관계 기관·단체·기업 등의 장에게 각각 서면으로 통보하여야 한다.

위원회는 신분보장등 조치에 대한 신청이 있는 경우 이에 대하여 조사를 하여야 한다. 이 경우 신분보장신청인, 불이익조치를 한 자, 참고인, 관계 기관·단체·기업 등의 출석을 요구하여 진술을 청취하거나 진술서·자료의 제출, 사실·정보의 조회를 요구할 수 있으며, 위원회로부터 이러한 요구를 받은 자는 성실히 따라야 한다. 이 경우 위원회는 조사과정에서 소속기관장등에게 충분한 소명(疏明)기회를 주어야 한다.

1.4.9. 신분보장 등의 조치 결정

위원회는 조사 결과 신분보장신청인이 신고등을 이유로 불이익조치[3]를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우에는 소속기관장등에게 30일 이내의 기간을 정하여 ①원상회복 조치, ②차별 지급되거나 체불(滯拂)된 보수 등, ③불이익조치에 대한 취소 또는 금지, ④전보, 그 밖에 필요한 조치를 요구하는 결정을 하여야 하며, 소속기관장등은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

3) 인가·허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위, 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치는 제외

위원회는 조사 결과 신분보장신청인이 신고등을 이유로 인가·허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위 혹은 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치 를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우에는 소속기관장등에게 30일 이내의 기간을 정하여 인가·허가 또는 계약의 효력 유지 등 필요한 신분보장등조치를 할 것을 권고할 수 있다.

위원회는 조사 결과 신분보장신청인이 신고등을 이유로 불이익조치를 받지 않았거나 받을 것으로 예상되지 아니하는 경우에는 신분보장등조치 신청을 기각하는 결정을 하여야 한다.

위원회는 신분보장등조치결정을 하는 경우에는 신고등을 이유로 불이익조치를 한 자의 징계권자에게 그에 대한 징계를 요구할 수 있다.

공직자인 신분보장신청인이 위원회에 전직, 전출·전입 및 파견근무 등의 인사에 관한 조치를 요청하는 경우 위원회는 타당하다고 인정하면 인사혁신처장 등 인사조치 요청과 관계된 기관의 장에게 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 인사혁신처장 등 관계 기관의 장은 위원회로부터 받은 요구를 우선적으로 고려하여야 하며, 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다.

신분보장등조치결정, 신분보장등조치권고 또는 기각결정을 하는 경우에는 신분보장신청인과 소속기관장등에게 각각 서면으로 통보하여야 한다.

1.4.10. 불이익조치 절차의 일시정지

위원장은 신고로 인하여 신분보장신청인에 대한 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우 혹은 신고로 인하여 신분보장신청인에 대한 불이익조치가 행하여졌고 추가적인 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우에 이를 방치할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있으며, 신분보장등조치 신청에 대한 위원회의 결정을 기다릴 시간적인 여유가 없다고 인정되면 신분보장신청인의 신청에 따라 또는 직권으로 45일 이내의 기간을 정하여 소속기관장등에게 불이익조치 절차의 잠정적인 중지 조치를 요구할 수 있다. 위원회의 요구를 받은 소속기관장등은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

1.4.11. 이행강제금

위원회는 신분보장등조치결정을 받은 후 그 정해진 기한까지 신분보장등조치를 하지 아니한 자에게 3천만원 이하의 이행강제금을 부과한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체는 제외한다.

1.4.12. 불이익 추정

신고자가 신고한 뒤 위원회에 신분보장등조치를 신청하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정한다.

1.4.13. 화해의 권고

위원회는 신분보장등조치 신청을 받은 경우에는 신분보장등조치결정, 신분보장등조치 권고 또는 기각결정을 하기 전까지 직권으로 또는 관계 당사자의 신청에 따라 신분보장등조치 등에 대하여 화해를 권고하거나 화해안을 제시할 수 있다. 이 경우 화해 권고나 화해안에 공무원의 징계에 관한 사항을 포함하거나 이 법의 목적을 위반하는 조건을 붙여서는 아니 된다.

1.4.14. 신고자의 비밀보장

누구든지 이 법에 따른 신고자라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다. 다만, 이 법에 따른 신고자가 동의한 때에는 그러하지 아니하다. 이를 위반하여 신고자의 인적사항이나 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실이 공개 또는 보도되었을 때에는 그 경위를 확인할 수 있다. 위원회는 위반 경위를 확인하는 데 필요하다고 인정하면 관계 기관에 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청받은 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 협조하여야 한다. 위원회는 신고자의 인적사항이나 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

1.4.15. 신변보호조치

신고자는 신고를 한 이유로 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정한 때에는 경찰청장, 관할 시·도경찰청장, 관할 경찰서장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다. 신변보호조치를 요구받은 경찰청장, 관할 시·도경찰청장, 관할 경찰서장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 즉시 신변보호조치를 하여야 한다. 신고자가 신고를 이유로 피해를

입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 해당 신고와 관련한 조사 및 형사절차에서 관련법 조항을 준용한다.

1.4.16. 협조자 보호

신고와 관련하여 신고자 외에 진술·증언, 그 밖에 자료제출 등의 방법으로 신고내용의 감사·수사 또는 조사에 조력한 자의 신분보장 및 신변보호를 할 수 있다.

1.4.17. 책임의 감면

신고등과 관련하여 신고자의 범죄행위가 발견된 경우 그 신고자에 대하여 형을 감경하거나 면제할 수 있다. 공공기관의 징계처분 역시 감경 또는 면제할 수 있다. 신고등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에 불구하고 직무상 비밀준수의무를 위반하지 아니한 것으로 본다.

1.4.18. 포상 및 보상 등

위원회는 위원회 또는 공공기관에 부패행위 신고를 하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 신고를 한 자에 대하여 「상훈법」 등의 규정에 따라 포상을 추천할 수 있으며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다. 다만, 공공기관에 부패행위 신고를 한 경우에는 해당 공공기관이 포상 추천 또는 포상금 지급을 요청한 경우만 해당한다. 신고자는 신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다.

신고자 및 협조자, 그 친족 또는 동거인은 신고등과 관련하여 ①육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용, ②전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용, ③원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, ④불이익조치 기간의 임금 손실액,⑤그 밖에 중대한 경제적 손해에 해당하는 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.

위원회는 보상금 또는 구조금의 지급신청을 받은 때에는 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금 또는 구조금을 지급하여야 한다. 다만, 공직자가 자기 직무와 관련하여 신고한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다.

보상금의 지급신청은 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감에 관한 법률

관계가 확정되었음을 안 날부터 3년 이내에 하여야 한다. 다만, 그 법률관계가 확정된 날부터 5년이 지나면 보상금 지급신청을 할 수 없다.

1.5. 벌칙

공직자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 한 경우에는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다. 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 이를 몰수 또는 추징한다.

신고자 비빌보장을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 불이익조치를 한 경우 혹은 신분보장등 조치결정 불이행 등을 한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 불이익조치이외의 불이익 조치 혹은 신고등을 방해하거나 신고등을 취소하도록 강요한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

불이익조치 절차의 일시정지등의 잠정적인 중지 조치 요구를 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(청탁금지법)

2.1. 의의

청탁금지법은 2015년 3월 27일 지속적으로 발생하고 있는 공직자의 부패·비리사건으로 인하여 공직에 대한 신뢰 및 공직자의 청렴성이 위기 상황에 직면해 있으며, 이는 공정사회 및 선진 일류국가로의 진입을 막는 최대 장애요인으로 작용하고 있으나, 이를 효과적으로 규제하기 위한 제도적 장치가 미비한 상태인 바, 공직자등의 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁 관행을 근절하고, 공직자등의 금품등의 수수행위를 직무관련성 또는 대가성이 없는 경우에도 제재가 가능하도록 하여 공직자등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하려고 제정되었고, 2016년 9월 28일 시행되었다.

주요내용으로는 누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 부정청탁을 하지 못하도록 하고, 부정청탁을 받은 공직자등이 거절하는 의사를 명확히 표시한 후에도 부정청탁이 계속되는 경우에는 소속기관장에게 신고하도록 함과 동시에 제3자를 위하여 부정청탁을 한 자 또는 제3자를 통하여 부정청탁을 한 자에 대하여

과태료를 부과하고, 공직자등이 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.

또한 공직자등이 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받은 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고, 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원 이하의 금품등을 받은 경우에는 해당 금품등 가액의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과하도록 하였다.

이와 함께 누구든지 이 법의 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 위반행위가 발생한 공공기관, 감독기관, 감사원, 수사기관 또는 국민권익위원회에 신고할 수 있도하였고, 부정청탁을 신고한 공직자등, 수수 금지 금품등을 신고·인도한 공직자등 또는 이 법 위반행위를 신고한 자 등에 대하여 불이익조치 금지, 신분 비밀보호, 책임감면 등의 보호장치를 마련하였다.

이 청탁금지법은 6회 개정되면서 공무원 사회에 청렴문화를 확산하는 계기를 마련하였다.

2.2. 청탁금지법 목적 및 정의

2.2.1. 목적

청탁금지법은 공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품 등의 수수(收受)를 금지함으로써 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 제정되었다.

2.2.2. 정의

청탁금지법에서 말하는 공공기관이란 ①국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체, ②「공직자윤리법」 따른 공직유관단체, ③「공공기관의 운영에 관한 법률」 따른 기관, ④「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인, ⑤「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 따른 언론사

또한 공직자란 ①「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로

인정된 사람, ②공직유관단체 및 공공기관의 장과 그 임직원, ③각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원, ④언론사의 대표자와 그 임직원

여기서 말하는 금품이란 금전, 유가증권, 부동산, 물품, 숙박권, 회원권, 입장권, 할인권, 초대권, 관람권, 부동산 등의 사용권 등 일체의 재산적 이익, 음식물 · 주류 · 골프 등의 접대 · 향응 또는 교통 · 숙박 등의 편의 제공, 채무 면제, 취업 제공, 이권(利權) 부여 등 그 밖의 유형 · 무형의 경제적 이익을 말한다.

2.2.3. 국가 등의 책무와 공직자의 의무

국가는 공직자가 공정하고 청렴하게 직무를 수행할 수 있는 근무 여건을 조성하기 위하여 노력하여야 하며, 공공기관은 공직자등의 공정하고 청렴한 직무수행을 보장하기 위하여 부정청탁 및 금품등의 수수를 용인(容認)하지 아니하는 공직문화 형성에 노력하여야 한다. 또한 공공기관은 공직자등이 위반행위 신고 등 이 법에 따른 조치를 함으로써 불이익을 당하지 아니하도록 적절한 보호조치를 하여야 한다. 공직자등은 사적 이해관계에 영향을 받지 아니하고 직무를 공정하고 청렴하게 수행하여야 하며, 공직자등은 직무수행과 관련하여 공평무사하게 처신하고 직무관련자를 우대하거나 차별해서는 아니 된다.

2.3. 부정청탁의 금지

2.3.1. 부정청탁의 대상 및 예외

누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 ①인가 · 허가 · 면허 · 특허 · 승인 · 검사 · 검정 · 시험 · 인증 · 확인 등 법령(조례 · 규칙을 포함한다. 이하 같다)에서 일정한 요건을 정하여 놓고 직무관련자로부터 신청을 받아 처리하는 직무에 대하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위, ②인가 또는 허가의 취소, 조세, 부담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 범칙금, 징계 등 각종 행정처분 또는 형벌부과에 관하여 법령을 위반하여 감경 · 면제하도록 하는 행위, ③채용 · 승진 · 전보 등 공직자등의 인사에 관하여 법령을 위반하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위, ④법령을 위반하여 각종 심의 · 의결 · 조정 위원회의 위원, 공공기관이 주관하는 시험 · 선발 위원 등 공공기관의 의사결정에 관여하는 직위에 선정 또는 탈락되도록 하는 행위, ⑤공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정 또는 우수자 선발에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인 · 단체 · 법인이 선정 또는 탈락되도록 하는 행위, ⑥입찰 · 경매 · 개발 · 시험 · 특허 · 군사 · 과세 등에 관한 직무상 비밀을 법령을 위반하여 누설하도록 하는 행위, ⑦계약 관련 법령을

위반하여 특정 개인·단체·법인이 계약의 당사자로 선정 또는 탈락되도록 하는 행위, ⑧보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인에 배정·지원하거나 투자·예치·대여·출연·출자하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위, ⑨공공기관이 생산·공급·관리하는 재화 및 용역을 특정 개인·단체·법인에게 법령에서 정하는 가격 또는 정상적인 거래관행에서 벗어나 매각·교환·사용·수익·점유하도록 하는 행위, ⑩각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리·조작하도록 하는 행위, ⑪병역판정검사, 부대 배속, 보직 부여 등 병역 관련 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위, ⑫공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 업무에 관하여 법령을 위반하여 평가 또는 판정하게 하거나 결과를 조작하도록 하는 행위, ⑬법령을 위반하여 행정지도·단속·감사·조사 대상에서 특정 개인·단체·법인이 선정·배제되도록 하거나 행정지도·단속·감사·조사의 결과를 조작하거나 또는 그 위법사항을 묵인하게 하는 행위, ⑭사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 업무를 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위, ⑮부정청탁의 대상이 되는 업무에 관하여 공직자등이 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 벗어나 행사하거나 권한에 속하지 아니한 사항을 행사하도록 하는 행위를 하여서는 안된다.

다만 ①「청원법」,「민원사무 처리에 관한 법률」,「행정절차법」,「국회법」 및 그 밖의 다른 법령·기준에서 정하는 절차·방법에 따라 권리침해의 구제·해결을 요구하거나 그와 관련된 법령·기준의 제정·개정·폐지를 제안·건의하는 등 특정한 행위를 요구하는 행위, ②공개적으로 공직자등에게 특정한 행위를 요구하는 행위, ③선출직 공직자, 정당, 시민단체 등이 공익적인 목적으로 제3자의 고충민원을 전달하거나 법령·기준의 제정·개정·폐지 또는 정책·사업·제도 및 그 운영 등의 개선에 관하여 제안·건의하는 행위, ④공공기관에 직무를 법정기한 안에 처리하여 줄 것을 신청·요구하거나 그 진행 상황·조치결과 등에 대하여 확인·문의 등을 하는 행위, ⑤직무 또는 법률관계에 관한 확인·증명 등을 신청·요구하는 행위, ⑥질의 또는 상담형식을 통하여 직무에 관한 법령·제도·절차 등에 대하여 설명이나 해석을 요구하는 행위, ⑦그 밖에 사회상규(社會常規)에 위배되지 아니하는 것으로 인정되는 행위에 대해서는 부정청탁법을 적용하지 아니한다.

2.3.2. 부정청탁에 따른 직무수행의 금지

부정청탁을 받은 공직자등은 그에 따라 직무를 수행해서는 아니 된다.

2.3.3. 부정청탁의 신고 및 처리

공직자등은 부정청탁을 받았을 때에는 부정청탁을 한 자에게 부정청탁임을 알리고 이를 거절하는 의사를 명확히 표시하여야 한다. 그럼에도 불구하고 불구하고 동일한 부정청탁을 다시 받은 경우에는 이를 소속기관장에게 서면(전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 신고하여야 한다. 신고를 받은 소속기관장은 신고의 경위 · 취지 · 내용 · 증거자료 등을 조사하여 신고 내용이 부정청탁에 해당하는지를 신속하게 확인하여야 한다.

소속기관장은 부정청탁이 있었던 사실을 알게 된 경우 또는 부정청탁에 관한 신고 · 확인 과정에서 해당 직무의 수행에 지장이 있다고 인정하는 경우에는 부정청탁을 받은 공직자등에 대하여 직무 참여 일시중지, 직무 대리자의 지정, 전보, 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 조치를 할 수 있다.

다만 직무를 수행하는 공직자등을 대체하기 지극히 어려운 경우, 공직자등의 직무수행에 미치는 영향이 크지 아니한 경우, 국가의 안전보장 및 경제발전 등 공익증진을 이유로 직무수행의 필요성이 더 큰 경우에는 그 공직자등에게 직무를 수행하게 할 수 있다. 이 경우 소속기관의 담당관 또는 다른 공직자등으로 하여금 그 공직자등의 공정한 직무수행 여부를 주기적으로 확인 · 점검하도록 하여야 한다.

공직자등은 신고를 감독기관 · 감사원 · 수사기관 또는 국민권익위원회에도 할 수 있다.

또한 소속기관장은 다른 법령에 위반되지 아니하는 범위에서 부정청탁의 내용 및 조치사항을 해당 공공기관의 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있다.

2.3.4. 금품 등의 수수 금지

공직자등은 직무 관련 여부 및 기부 · 후원 · 증여 등 그 명목에 관계 없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다. 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.

다만 외부강의등에 관한 사례금, 공공기관이 소속 공직자등이나 파견 공직자등에게 지급하거나 상급 공직자등이 위로 · 격려 · 포상 등의 목적으로 하급 공직자등에게 제공하는 금품등, 원활한 직무수행 또는 사교 · 의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물 · 경조사비 · 선물 등으로서 대통령령[4]으로 정하는 가액 범위 안의 금품등, 사적 거래(증여는 제외한다)로

4) 음식물 3만원, 경조사비 10만원, 선물 5만원 다만 농수산물의 경우에는 10만원

인한 채무의 이행 등 정당한 권원(權原)에 의하여 제공되는 금품등, 공직자등의 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다)이 제공하는 금품등, 공직자등과 관련된 직원상조회·동호인회·동창회·향우회·친목회·종교단체·사회단체 등이 정하는 기준에 따라 구성원에게 제공하는 금품등 및 그 소속 구성원 등 공직자등과 특별히 장기적·지속적인 친분관계를 맺고 있는 자가 질병·재난 등으로 어려운 처지에 있는 공직자등에게 제공하는 금품등, 공직자등의 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 통상적인 범위에서 일률적으로 제공하는 교통, 숙박, 음식물 등의 금품등, 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품 등이나 경연·추첨을 통하여 받는 보상 또는 상품 등, 그 밖에 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 금품등은 수수를 금지하는 금품에 해당하지 아니한다.

공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 또는 제2항에 따라 공직자등이 받는 것이 금지되는 금품등을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속해서는 아니 된다. 또한 누구든지 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다.

2.3.5. 수수 금지 금품등의 신고 및 처리

공직자등은 공직자등 자신이 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 받은 경우, 공직자등이 자신의 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 받은 사실을 안 경우에는 소속기관장에게 지체 없이 서면으로 신고하여야 한다.

공직자등은 자신이 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속이나 의사표시를 받은 경우 또는 자신의 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속이나 의사표시를 받은 사실을 알게 된 경우에는 이를 제공자에게 지체 없이 반환하거나 반환하도록 하거나 그 거부의 의사를 밝히거나 밝히도록 하여야 한다. 다만 멸실·부패·변질 등의 우려가 있는 경우, 해당 금품등의 제공자를 알 수 없는 경우, 제공자에게 반환하기 어려운 사정이 있는 경우에는 소속기관장에게 인도하거나 인도하도록 하여야 한다.

소속기관장은 신고를 받거나 금품등을 인도받은 경우 수수 금지 금품등에 해당한다고 인정하는 때에는 반환 또는 인도하게 하거나 거부의 의사를 표시하도록 하여야 하며, 수사의 필요성이 있다고 인정하는 때에는 그 내용을 지체 없이 수사기관에 통보하여야 한다. 소속기관장은 공직자등 또는 그 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 받은 사실을 알게 된 경우 수사의 필요성이 있다고 인정하는

때에는 그 내용을 지체 없이 수사기관에 통보하여야 한다.

소속기관장은 소속 공직자등 또는 그 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 받은 사실을 알게 된 경우 또는 금품등의 신고, 금품등의 반환·인도 또는 수사기관에 대한 통보의 과정에서 직무의 수행에 지장이 있다고 인정하는 경우에는 이법에 따른 조치를 할 수 있다.

공직자등은 신고나 인도를 감독기관·감사원·수사기관 또는 국민권익위원회에도 할 수 있다.

소속기관장은 공직자등의 배우자가 반환을 거부하는 금품등이 수수 금지 금품등에 해당한다고 인정하는 때에는 그 공직자등의 배우자로 하여금 그 금품등을 제공자에게 반환하도록 요구하여야 한다.

2.3.6. 외부강의 등의 사례금 수수 제한

공직자등은 자신의 직무와 관련되거나 그 지위·직책 등에서 유래되는 사실상의 영향력을 통하여 요청받은 교육·홍보·토론회·세미나·공청회 또는 그 밖의 회의 등에서 한 강의·강연·기고 등에서 40만원[5]을 초과하는 금액을 사례금을 받아서는 아니 된다.

공직자등은 사례금을 받는 외부강의등을 할 때에는 외부강의등의 요청 명세 등을 소속기관장에게 그 외부강의등을 마친 날부터 10일 이내에 서면으로 신고하여야 한다. 다만, 외부강의등을 요청한 자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 그러하지 아니하다.

소속기관장은 제2항에 따라 공직자등이 신고한 외부강의등이 공정한 직무수행을 저해할 수 있다고 판단하는 경우에는 그 공직자등의 외부강의등을 제한할 수 있다.

공직자등은 금액을 초과하는 사례금을 받은 경우에는 소속기관장에게 신고하고, 제공자에게 그 초과금액을 지체 없이 반환하여야 한다.

2.4. 부정청탁 등 방지에 관한 업무의 총괄

2.4.1. 공직자 등의 부정청탁 등 방지에 관한 업무 총괄

국민권익위원회는 ①부정청탁의 금지 및 금품등의 수수 금지·제한 등에 관한 제도개선 및 교육·홍보계획의 수립 및 시행, ②부정청탁 등에 관한 유형, 판단기준 및 그 예방

5) 시행령상의 문제점 : 법 제2조 제2호 가목 나목에 따른 공직자는 40만원, 법 제2조 제2호 다목 및 라목에 해당하는 공익자에 대해서는 100만원 가능(경제인문사회이사회 산하 국책연구기관은 나목의 공직유관단체 인지 아니면 공공기관운영에 관한 법률에 따른 공공기관인지 문제가 됨)하는 공익자에 대해서는 100만원 가능(경제인문사회이사회 산하 국책연구기관은 나목의 공직유관단체 인지 아니면 공공기관운영에 관한 법률에 따른 공공기관인지 문제가 됨)

조치 등에 관한 기준의 작성 및 보급, ③부정청탁 등에 대한 신고 등의 안내·상담·접수·처리 등, ④신고자 등에 대한 보호 및 보상, ⑤이를 위한 업무 수행에 필요한 실태조사 및 자료의 수집·관리·분석 등의 업무를 관장한다.

2.4.2. 부정청탁위반행위 신고 기관

누구든지 부정청탁 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 ①위반행위가 발생한 공공기관 또는 그 감독기관, ②감사원 또는 수사기관, ③국민권익위원회에 신고할 수 있다.

다만 신고의 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 신고한 경우, 신고와 관련하여 금품등이나 근무관계상의 특혜를 요구한 경우, 정한 목적으로 신고한 경우에는 보호 및 보상을 받지 못한다.

2.4.3. 신고의 처리

공공기관 또는 그 감독기관, 감사원 또는 수사기관기관(이하 조사기관)은 그 내용에 관하여 필요한 조사·감사 또는 수사를 하여야 한다. 국민권익위원회가 신고를 받은 경우에는 그 내용에 관하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후 수사기관에 이첩하고, 그 사실을 신고자에게 통보하여야 한다.

조사기관은 조사·감사 또는 수사를 마친 날부터 10일 이내에 그 결과를 신고자와 국민권익위원회에 통보(국민권익위원회로부터 이첩받은 경우만 해당한다)하고, 조사·감사 또는 수사 결과에 따라 공소 제기, 과태료 부과 대상 위반행위의 통보, 징계 처분 등 필요한 조치를 하여야 한다. 국민권익위원회는 조사기관으로부터 조사·감사 또는 수사 결과를 통보 받은 경우에는 지체 없이 신고자에게 조사·감사 또는 수사 결과를 알려야 한다. 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 신고자는 조사기관에 이의신청을 할 수 있으며, 국민권익위로부터 조사·감사 또는 수사 결과를 통지받은 신고자는 국민권익위원회에도 이의신청을 할 수 있다.

국민권익위원회는 조사기관의 조사·감사 또는 수사 결과가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우에는 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 재조사를 요구할 수 있다. 재조사를 요구받은 조사기관은 재조사를 종료한 날부터 7일 이내에 그 결과를 국민권익위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 국민권익위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 알려야 한다.

2.4.4. 신고자등의 보호 및 보상

누구든지 부정청탁 불법행위와 관련된 신고를 하지 못하도록 방해하거나 신고등을 한 자에게 이를 취소하도록 강요해서는 아니 된다. 또한 누구든지 신고자등에게 신고등을 이유로 불이익조치를 해서는 아니 된다.

위반행위를 한 자가 위반사실을 자진하여 신고하거나 신고자등이 신고등을 함으로 인하여 자신이 한 이 법 위반행위가 발견된 경우에는 그 위반행위에 대한 형사처벌, 과태료 부과, 징계처분, 그 밖의 행정처분 등을 감경하거나 면제할 수 있다.

국민권익위원회는 신고로 인하여 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 그 신고자에게 포상금을 지급할 수 있다. 국민권익위원회는 신고로 인하여 공공기관에 직접적인 수입의 회복·증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우에는 그 신고자의 신청에 의하여 보상금을 지급하여야 한다.

2.4.5. 위법한 직무처리에 대한 조치

공공기관의 장은 공직자등이 직무수행 중에 또는 직무수행 후에 부정청탁, 부정청탁에 따른 직무 수행, 금품수수 등 위반한 사실을 발견한 경우에는 해당 직무를 중지하거나 취소하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

2.4.6. 부당이득의 환수

공공기관의 장은 부정청탁, 부정청탁에 따른 직무 수행, 금품수수 금지를 위반하여 수행한 공직자등의 직무가 위법한 것으로 확정된 경우에는 그 직무의 상대방에게 이미 지출·교부된 금액 또는 물건이나 그 밖에 재산상 이익을 환수하여야 한다.

2.5. 벌칙

2.5.1. 징계

공공기관의 장 등은 공직자등이 청탁금지법 따른 명령을 위반한 경우에는 징계처분을 하여야 한다.

2.5.2. 벌칙

금품수수 금지 규정을 위반한 공직자, 자신의 배우자가 수수 금지 금품등을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속한 사실을 알고도 신고하지 아니한 공직자, 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 한 자, 공익신고자 보호규정을 위반하여 신고자등의 인적사항이나 신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자, 업무처리 과정에서 알게 된 비밀을 누설한 공직자 등에게는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

부정청탁에 따른 업무를 수행한자, 신고자에게 불이익조치(파면 해임, 해고)를 한 자, 보호조치결정을 이행하지 아니한 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

부정청탁 혹은 금품수수 등 신고등을 방해하거나 신고등을 취소하도록 강요한 자, 신고자에게 불이익조치를 한자(파면, 해임, 해고 이하)1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 공직자의 이해충돌방지법

3.1. 의의

공직자의 이해충돌방빕법은 공직자가 직무를 수행할 때 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황인 이해충돌을 사전에 예방·관리하고, 부당한 사적 이익 추구를 금지함으로써 공직자의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위해 2021년 5월 18일 제정하였다.

이 법의 주요 내용으로는 공직자가 자신의 직무관련자가 사적이해관계자임을 안 경우 그 사실을 소속기관장에게 신고하고 회피를 신청하여야 하고, 직무관련자 또는 이해관계자는 그 공직자의 소속기관장에게 기피를 신청할 수 있도록 하였으며, 부동산을 직접 취급하는 공공기관의 공직자는 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하면 이를 신고해야 하고, 그 외 공공기관의 공직자는 공공기관이 택지개발·지구지정 등 부동산 개발 업무를 하는 경우에 그 부동산을 보유하고 있거나 매수하면 이를 신고하도록 하였다.

고위공직자가 임용 전 3년 이내에 민간 부문에서 업무활동을 한 경우 해당 내역을 소속기관장에게 제출하고, 소속기관장은 다른 법령이 금지하지 아니하는 범위에서 그 내용을 공개할 수 있도록 하였다.

또한 공직자는 자신, 배우자, 직계존속·비속 또는 생계를 같이하는 배우자의 직계존속·비속이 공직자의 직무관련자와 금전을 빌리거나 빌려주는 행위, 유가증권을 거래하는 행위, 부동산을 거래하는 행위, 물품·용역·공사 등의 계약을 체결하는 행위를 한다는 것을 알게 된 경우 그 사실을 소속기관장에게 신고하도록 하였다.

공직자는 직무관련자에게 사적으로 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위, 소속된 공공기관의 상대방인 개인·법인을 대리하거나 조언·자문 또는 정보를 제공하는 행위 및 직무와 관련된 다른 직위에 취임하는 행위 등을 하여서는 안 된다.

공공기관 등은 「국가공무원법」 등에서 정하는 공개경쟁채용시험 등에 합격한 경우 등 예외를 제외하고는 소속 고위공직자 및 채용업무를 담당하는 공직자의 가족을 채용할 수 없고, 고위공직자 등은 소속된 공공기관에 가족이 채용되도록 지시·유도 또는 묵인을 하여서는 안된다. 뿐 만 아니라 공공기관(국회의원은 소속 상임위 소관 공공기관) 등은 해당 물품의 생산자가 1명뿐인 경우 등 예외를 제외하고는 소속 고위공직자, 국회의원, 지방의회의원, 감독기관의 고위공직자, 해당 계약업무를 담당하는 공직자 및 그 배우자 등과 수의계약을 체결할 수 없고, 고위공직자 등은 소속된 공공기관이 자신 및 배우자 등과 수의계약을 체결하도록 지시·유도 또는 묵인을 해서도 안 된다.

공직자는 공공기관이 소유하거나 임차한 물품·차량·선박·항공기·건물·토지·시설 등을 사적인 용도로 사용·수익하거나 제3자로 하여금 사용·수익하게 하여서는 안되며, 공직자는 직무수행 중 알게 된 비밀 및 미공개정보를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 하여서는 아니되며, 직무수행 중 알게 된 비밀 등을 사적 이익을 위하여 이용하거나 제3자로 하여금 이용하게 하여서는 안 된다.

공직자가 직무관련자인 소속기관의 퇴직자와 골프, 여행, 사행성 오락을 같이 하는 행위 등 사적 접촉을 하는 경우 소속기관장에게 이를 신고하도록 하였다.

이러한 내용을 규정하고 있는 공직자의 이해충돌방지법은 2022년 5월 19일부터 시행된다.

3.2. 이해충돌방지법 목적 및 정의

3.2.1. 목적

공직자의 직무수행과 관련한 사적 이익추구를 금지함으로써 공직자의 직무수행 중 발생할 수 있는 이해충돌을 방지하여 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다.

3.2.2. 정의

이해충돌방지법에서 말하는 공공기관이란 ①국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 ②「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회, ③「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관, ④ 「공직자윤리법」 따른 공직유관단체, ⑤「공공기관의 운영에 관한 법률」 따른 공공기관, ⑥「초·중등교육법」, 「고등교육법」 또는 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교를 말한다.

또한 공직자란 ①「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람, ②공직유관단체 및 공공기관의 장과 그 임직원, ③각급 국립·공립 학교의 장과 교직원을 말한다.[6]

“고위공직자”란[7] ①대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 국가정보원의 원장 및 차장 등 국가의 정무직공무원, ②지방자치단체의 장, 지방의회의원 등 지방자치단체의 정무직공무원, ③일반직 1급 국가공무원(「국가공무원법」 제23조에 따라 배정된 직무등급이 가장 높은 등급의 직위에 임용된 고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다) 및 지방공무원과 이에 상응하는 보수를 받는 별정직공무원(고위공무원단에 속하는 별정직공무원을 포함한다), ④대통령령으로 정하는 외무공무원, ⑤고등법원 부장판사급 이상의 법관과 대검찰청 검사급 이상의 검사, ⑥중장 이상의 장성급(將星級) 장교, ⑦교육공무원

6) 청탁금지법 정의 규정과 통일 필요

7) 고위공직자 수사처와 균형 및 부패방지권익위법과 비교 : 위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 ①차관급 이상의 공직자, ②특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 및 특별자치도지사, ③경무관급 이상의 경찰공무원, ④법관 및 검사, ⑤장성급(將星級) 장교, ⑥국회의원에 해당하는 ‘고위공직자’인 경우 그 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰, 수사처, 경찰 등 관할 수사기관에 고발을 하여야 한다. 고발을 받는 관할 수사기관은 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 위원회가 고발한 사건이 이미 수사 중이거나 수사 중인 사건과 관련된 사건인 경우에도 또한 같다.

중 총장 · 부총장 · 학장(대학교의 학장은 제외한다) 및 전문대학의 장과 대학에 준하는 각종 학교의 장, 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도의 교육감, ⑧치안감 이상의 경찰공무원 및 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도의 시 · 도경찰청장, ⑨소방정감 이상의 소방공무원, ⑩지방국세청장 및 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원인 세관장, ⑪이와 동급의 직위에 해당하는 임기제 공무원, ⑫공기업의 장 · 부기관장 및 상임감사, 한국은행의 총재 · 부총재 · 감사 및 금융통화위원회의 추천직 위원, 금융감독원의 원장 · 부원장 · 부원장보 및 감사, 농업협동조합중앙회 · 수산업협동조합중앙회의 회장 및 상임감사, ⑬그 밖에 대통령령으로 정하는 정부의 공무원 및 공직유관단체의 임원

"이해충돌"이란 공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다.

"사적이해관계자"란 ①공직자 자신 또는 그 가족(「민법」 제779조에 따른 가족을 말한다. 이하 같다), ②공직자 자신 또는 그 가족이 임원 · 대표자 · 관리자 또는 사외이사로 재직하고 있는 법인 또는 단체, ③공직자 자신이나 그 가족이 대리하거나 고문 · 자문 등을 제공하는 개인이나 법인 또는 단체, ④공직자로 채용 · 임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 재직하였던 법인 또는 단체, ⑤공직자로 채용 · 임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 대리하거나 고문 · 자문 등을 제공하였던 개인이나 법인 또는 단체, ⑥공직자 자신 또는 그 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식 · 지분 또는 자본금 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체 ⑦ 최근 2년 이내에 퇴직한 공직자로서 퇴직일 전 2년 이내에 동법 제5조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직무를 수행하는 공직자와 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 범위의 부서에서 같이 근무하였던 사람, ⑧그 밖에 공직자의 사적 이해관계와 관련되는 자로서 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 자를 말한다.

3.2.3. 국가 등의 책무

국가는 공직자가 공정하고 청렴하게 직무를 수행할 수 있는 근무 여건을 조성하기 위하여 노력하여야 한다. 또한 공공기관은 공직자가 사적 이해관계로 인하여 공정하고 청렴한 직무수행에 지장을 주지 아니하도록 이해충돌을 효과적으로 확인 · 관리하기 위한 조치를 하여야 한다. 공공기관은 공직자가 위반행위 신고 등에 있어서 불이익을 당하지 아니하도록 적절한 보호조치를 하여야 한다.

3.2.4. 공직자의 의무

공직자는 사적 이해관계에 영향을 받지 아니하고 직무를 공정하고 청렴하게 수행하여야 한다. 공직자는 직무수행과 관련하여 공평무사하게 처신하고 직무관련자를 우대하거나 차별하여서는 아니 된다. 공직자는 사적 이해관계로 인하여 공정하고 청렴한 직무수행이 곤란하다고 판단하는 경우에는 직무수행을 회피하는 등 이해충돌을 방지하여야 한다.

3.3. 공직자의 이해충돌 방지 및 관리

3.3.1. 사적이해관계자의 신고 및 회피 및 기피 신청

①인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인, 지정·등록, 등재·인정·증명, 신고·심사, 보호·감호, 보상 또는 이에 준하는 직무, ②행정지도·단속·감사·조사·감독에 관계되는 직무, ③병역판정검사, 징집·소집·동원에 관계되는 직무, ④개인·법인·단체의 영업 등에 관한 작위 또는 부작위의 의무부과 처분에 관계되는 직무, ⑤조세·부담금·과태료·과징금·이행강제금 등의 조사·부과·징수 또는 취소·철회·시정명령 등 제재적 처분에 관계되는 직무, ⑥보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금의 배정·지급·처분·관리에 관계되는 직무, ⑦공사·용역 또는 물품 등의 조달·구매의 계약·검사·검수에 관계되는 직무, ⑧사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 직무, ⑨공공기관의 재화 또는 용역의 매각·교환·사용·수익·점유에 관계되는 직무, ⑩공직자의 채용·승진·전보·상벌·평가에 관계되는 직무, ⑪공공기관이 실시하는 행정감사에 관계되는 직무, ⑫각급 국립·공립 학교의 입학·성적·수행평가에 관계되는 직무, ⑬공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정, 우수자 선발에 관계되는 직무, ⑭공공기관이 실시하는 각종 평가·판정에 관계되는 직무, ⑮국회의원 또는 지방의회의원의 소관 위원회 활동과 관련된 청문, 의안·청원 심사, 국정감사, 지방자치단체의 행정사무감사, 국정조사, 지방자치단체의 행정사무조사와 관계되는 직무 및 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회 규칙 또는 대통령령으로 정하는 직무를 수행하는 공직자는 직무관련자가 사적이해관계자임을 안 경우 안 날부터 14일 이내에 소속기관장에게 그 사실을 서면(전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 신고하고 회피를 신청하여야 한다.

직무관련자 또는 공직자의 직무수행과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 자는 해당 공직자에게 신고 및 회피 의무가 있거나 그 밖에 공정한 직무수행을 저해할 우려가 있는

사적 이해관계가 있다고 판단하는 경우에는 그 공직자의 소속기관장에게 기피를 신청할 수 있다.

다만 직무와 관련하여 불특정다수를 대상으로 하는 법률이나 대통령령의 제정·개정 또는 폐지를 수반하는 경우, 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인·증명을 신청하는 민원에 따라 해당 서류를 발급하는 경우에는 회피 또는 기피 규정을 적용하지 않는다. 또한 직무와 관련된 다른 법령·기준에 제척·기피·회피 등 이해충돌 방지를 위한 절차가 마련되어 있어 공직자가 그 절차에 따른 경우, 제1항에 따른 신고·회피 의무를 다한 것으로 본다.

3.3.2. 공공기관 직무 관련 부동산 보유·매수 신고

부동산을 직접적으로 취급하는 공공기관의 공직자는 공직자 자신, 배우자, 공직자와 생계를 같이하는 직계존속·비속(배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우를 포함한다)이 소속 공공기관의 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하는 경우 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 한다.

또한 부동산을 직접적으로 취급하는 공공기관 외의 공공기관의 공직자는 소속 공공기관이 택지개발, 지구 지정 등 대통령령으로 정하는 부동산 개발 업무를 하는 경우 공직자 자신, 배우자, 공직자와 생계를 같이하는 직계존속·비속(배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우를 포함한다)이 그 부동산을 보유하고 있거나 매수하는 경우 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 한다. 신고는 부동산을 보유한 사실을 알게 된 날부터 14일 이내, 매수 후 등기를 완료한 날부터 14일 이내에 하여야 한다.

3.3.3. 사적이해관계자의 신고 등에 대한 조치

사적이해관계 신고, 기피, 회피 및 부동산 보유·매수 신고를 받은 소속기관장은 해당 공직자의 직무수행에 지장이 있다고 인정하는 경우에는 직무수행의 일시 중지 명령, 직무대리자 또는 직무 공동수행자의 지정, 직무 재배정, 전보 중 하나에 해당하는 조치를 하여야 한다.

다만 소속기관장은 직무를 수행하는 공직자를 대체하기가 지극히 어려운 경우 혹은 국가의 안전보장 및 경제발전 등 공익 증진을 위하여 직무수행의 필요성이 더 큰 경우 해당하는 경우에는 공직자가 계속 그 직무를 수행하도록 할 수 있다. 이 경우 이해충돌 방지담당관 또는 다른 공직자로 하여금 공정한 직무수행 여부를 확인·점검하게 하여야 한다.

부동산 보유 또는 매수 신고를 받은 소속기관장은 해당 부동산 보유·매수가 이 법 또는 다른 법률에 위반되는 것으로 의심될 경우 지체 없이 수사기관·감사원·감독기관 또는 국민권익위원회에 신고하거나 고발하여야 한다.

3.3.4. 고위공직자의 민간 부문 업무활동 내역 제출 및 공개

고위공직자는 그 직위에 임용되거나 임기를 개시하기 전 3년 이내에 민간 부문에서 업무활동을 한 경우, 그 활동 내역을 그 직위에 임용되거나 임기를 개시한 날부터 30일 이내에 소속기관장에게 제출하여야 한다. 업무 활동 내역에는 재직하였던 법인·단체 등과 그 업무 내용, 대리, 고문·자문 등을 한 경우 그 업무 내용, 관리·운영하였던 사업 또는 영리행위의 내용이 포함되어야 한다. 소속기관장은 제출된 업무활동 내역을 보관·관리하여야 한다. 소속기관장은 다른 법령에서 정보공개가 금지되지 아니하는 범위에서 업무활동 내역을 공개할 수 있다.

3.3.5. 직무관련자와의 거래 신고

공직자는 자신, 배우자 또는 직계존속·비속(배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 특수관계사업자(자신, 배우자 또는 직계존속·비속이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체를 말한다. 이하 같다)가 공직자 자신의 직무관련자(「민법」 제777조에 따른 친족인 경우는 제외한다)와 ①금전을 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 대부업자등이나 그 밖의 금융회사로부터 통상적인 조건으로 금전을 빌리는 행위 및 유가증권을 거래하는 행위는 제외한다), ②토지 또는 건축물 등 부동산을 거래하는 행위(다만, 공개모집에 의하여 이루어지는 분양이나 공매·경매·입찰을 통한 재산상 거래 행위는 제외한다), ③위의 거래 행위 외의 물품·용역·공사 등의 계약을 체결하는 행위(다만, 공매·경매·입찰을 통한 계약 체결 행위 또는 거래관행상 불특정다수를 대상으로 반복적으로 행하여지는 계약 체결 행위는 제외한다)행위를 한다는 것을 사전에 안 경우에는 안 날부터 14일 이내에 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 한다.

만일 공직자는 직무관련자와의 거래행위가 있었음을 사후에 알게 된 경우에도 안 날부터 14일 이내에 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 한다.

소속기관장은 공직자가 신고한 행위가 직무의 공정한 수행을 저해할 수 있다고 판단

되는 경우에는 해당 공직자에게 직무수행의 일시 중지 명령, 직무 대리자 또는 직무 공동수행자의 지정, 직무 재배정, 전보 등의 조치를 취할 수 있다.

3.3.6. 직무 관련 외부활동의 제한

공직자는 ①직무관련자에게 사적으로 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위, ②소속 공공기관의 소관 직무와 관련된 지식이나 정보를 타인에게 제공하고 대가를 받는 행위. 다만, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제10조에 따른 외부강의등의 대가로서 사례금 수수가 허용되는 경우와 소속기관장이 허가한 경우는 제외한다, ③공직자가 소속된 공공기관이 당사자이거나 직접적인 이해관계를 가지는 사안에서 자신이 소속된 공공기관의 상대방을 대리하거나 그 상대방에게 조언·자문 또는 정보를 제공하는 행위, ④외국의 기관·법인·단체 등을 대리하는 행위(소속기관장이 허가한 경우는 제외한다), ⑤직무와 관련된 다른 직위에 취임하는 행위(다만, 소속기관장이 허가한 경우는 제외한다)를 하여서는 아니 된다. 다만, 「국가공무원법」 등 다른 법령·기준에 따라 허용되는 경우는 그러하지 아니하다.

3.3.7. 가족 채용 제한

공공기관(공공기관으로부터 출연금·보조금 등을 받거나 법령에 따라 업무를 위탁받는 산하 공공기관과 「상법」 제342조의2에 따른 자회사를 포함한다)은 ①소속 고위공직자, ②채용업무를 담당하는 공직자,③해당 산하 공공기관의 감독기관인 공공기관 소속 고위공직자, ④해당 자회사의 모회사인 공공기관 소속 고위공직자의 가족을 해용할 수 없다.

다만 「국가공무원법」 등 다른 법령(제2조제1호라목 또는 마목에 해당하는 공공기관의 인사 관련 규정을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에서 정하는 공개경쟁채용시험 또는 경력 등 응시요건을 정하여 같은 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 하는 채용시험에 합격한 경우, 「국가공무원법」 등 다른 법령에 따라 다수인을 대상으로 시험을 실시하는 것이 적당하지 아니하여 다수인을 대상으로 하지 아니한 시험으로 공무원을 채용하는 경우[8]는 그렇지 아니하다.

공직자는 자신의 가족이 채용되도록 지시·유도 또는 묵인을 하여서는 아니 된다.

8) 공무원으로 재직하였다가 퇴직한 사람을 퇴직 시에 재직한 직급(고위공무원단에 속하는 공무원은 퇴직 시에 재직한 직위와 곤란성과 책임도가 유사한 직위를 말한다. 이하 이 호에서 같다)으로 재임용하는 경우, 임용예정 직급·직위와 같은 직급·직위에서의 근무경력이 해당 법령에서 정하는 기간 이상인 사람을 임용하는 경우, 국가공무원을 그 직급·직위에 해당하는 지방공무원으로 임용하거나, 지방공무원을 그 직급·직위에 해당하는 국가공무원으로 임용하는 경우, 자격 요건 충족 여부만이 요구되거나 자격 요건에 해당하는 다른 대상자가 없어 다수인을 대상으로 할 수 없는 경우

3.3.8. 수의계약 체결 제한

공공기관(공공기관으로부터 출연금·보조금 등을 받거나 법령에 따라 업무를 위탁받는 산하 공공기관과 「상법」 제342조의2에 따른 자회사를 포함한다)은 ①소속 고위공직자, ②해당 계약업무를 법령상·사실상 담당하는 소속 공직자, ③해당 산하 공공기관의 감독기관 소속 고위공직자, ④해당 자회사의 모회사인 공공기관 소속 고위공직자, ⑤해당 공공기관이 「국회법」 제37조에 따른 상임위원회의 소관인 경우 해당 상임위원회 위원으로서 직무를 담당하는 국회의원, ⑥「지방자치법」 제41조에 따라 해당 지방자치단체 등 공공기관을 감사 또는 조사하는 지방의회의원, ⑦ 앞의 어느 하나에 해당하는 공직자의 배우자 또는 직계존속·비속(배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다), ⑧앞의 어느 하나에 해당하는 사람이 대표자인 법인 또는 단체, ⑨ ①~⑦까지의 어느 하나에 해당하는 사람과 관계된 특수관계사업자 와 물품·용역·공사 등의 수의계약(이하 “수의계약”이라 한다)을 체결할 수 없다. 다만, 해당 물품의 생산자가 1명뿐인 경우 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

3.3.9. 공공기관 물품 등의 사적 사용·수익 금지

공직자는 공공기관이 소유하거나 임차한 물품·차량·선박·항공기·건물·토지·시설 등을 사적인 용도로 사용·수익하거나 제3자로 하여금 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 경우에는 그러하지 아니하다.

3.3.10. 직무상 비밀 등 이용 금지

공직자(공직자가 아니게 된 날부터 3년이 경과하지 아니한 사람을 포함하되, 다른 법률에서 이와 달리 규정하고 있는 경우에는 그 법률에서 규정한 바에 따른다. 이하 이 조, 제27조제1항, 같은 조 제2항제1호 및 같은 조 제3항제1호에서 같다)는 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보(재물 또는 재산상 이익의 취득 여부의 판단에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정보로서 불특정 다수인이 알 수 있도록 공개되기 전의 것을 말한다. 이하 같다)를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 하여서는 아니 된다. 공직자로부터 직무상 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보임을 알면서도 제공받거나 부정한 방법으로 취득한 자는 이를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하여서는 아니 된다. 공직자는

직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 사적 이익을 위하여 이용하거나 제3자로 하여금 이용하게 하여서는 아니 된다.

3.3.11. 퇴직자 사적 접촉 신고

공직자는 직무관련자인 소속 기관의 퇴직자(공직자가 아니게 된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람만 해당한다)와 사적 접촉(골프, 여행, 사행성 오락을 같이 하는 행위를 말한다)을 하는 경우 소속기관장에게 신고하여야 한다. 다만, 사회상규에 따라 허용되는 경우에는 그러하지 아니하다.

3.4. 이해충돌 방지에 관한 업무의 총괄

3.4.1. 공직자의 이해충돌 방지에 관한 업무의 총괄

국민권익위원회는 ①공직자의 이해충돌 방지에 관한 제도개선 및 교육·홍보 계획의 수립 및 시행, ②이 법에 따른 신고 등의 안내·상담·접수·처리 등, ③신고자 등에 대한 보호 및 보상, ④이해충돌 방지를 위한 업무 수행에 필요한 실태조사 및 자료의 수집·관리·분석 등

3.4.2. 위반행위의 신고

누구든지 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 위반행위가 발생한 공공기관 또는 그 감독기관, 감사원 또는 수사기관, 국민권익위원회에 신고할 수 있다.

다만 신고자가 신고의 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우, 신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구한 경우, 그 밖에 부정한 목적으로 신고한 경우한 경우에는 보호 및 보상을 받지 못한다.

3.4.3. 위반행위 신고의 처리

국민권익위원회가 신고를 받은 경우에는 그 내용에 관하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후 조사기관에 이첩하고, 그 사실을 신고자에게 통보하여야 한다. 국민권익위원회는 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후에도 불구하고 이첩 여부를 결정할 수 없는 경우에는 그 결정에 필요한 범위에서 피신고자의 의사에 반하지 아니하는 때에 한정하여

피신고자에게 의견 또는 자료 제출 기회를 부여할 수 있다. 조사기관은 신고를 받거나 국민권익위원회로부터 신고를 이첩받은 경우에는 그 내용에 관하여 필요한 조사·감사 또는 수사를 하여야 한다.

조사기관은 조사·감사 또는 수사를 마친 날부터 10일 이내에 그 결과를 신고자와 국민권익위원회에 통보(국민권익위원회로부터 이첩받은 경우만 해당한다)하고, 조사·감사 또는 수사 결과에 따라 공소 제기, 과태료 부과 대상 위반행위의 통보, 징계처분 등 필요한 조치를 하여야 한다.

국민권익위원회는 조사기관으로부터 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 경우에는 지체 없이 신고자에게 조사·감사 또는 수사 결과를 통보하여야 한다. 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 신고자는 조사기관 혹은 국민권익위원회에 이의신청을 할 수 있다.

국민권익위원회는 조사기관의 조사·감사 또는 수사 결과가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우에는 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 재조사를 요구할 수 있다. 재조사를 요구받은 조사기관은 재조사를 종료한 날부터 7일 이내에 그 결과를 국민권익위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 국민권익위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 통보하여야 한다.

3.4.4. 신고자 등의 보호·보상

누구든지 부정청탁 이해충돌과 관련된 신고를 하지 못하도록 방해하거나 신고등을 한 자에게 이를 취소하도록 강요해서는 아니 된다. 뿐 만 아니라 신고에 관한 조사·감사·수사·소송 또는 보호조치에 관한 조사·소송 등에서 진술·증언 및 자료제공 등의 방법으로 돕는 행위를 해서는 안된다.[9] 또한 누구든지 신고자등에게 신고등을 이유로 불이익조치를 해서는 아니 된다.

위반행위를 한 자가 위반사실을 자진하여 신고하거나 신고자등이 신고등을 함으로 인하여 자신이 한 이 법 위반행위가 발견된 경우에는 그 위반행위에 대한 형사처벌, 과태료 부과, 징계처분, 그 밖의 행정처분 등을 감경하거나 면제할 수 있다.

국민권익위원회는 신고로 인하여 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 그 신고자에게 포상금을 지급할 수 있다. 국민권익위원회는 신고로 인하여 공공기관에 직접적인 수입의 회복·증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우에는 그 신고자의 신청에 의하여 보상금을 지급하여야 한다.

9) 이 조항은 청탁금지법 신고자 등의 보호 규정과 비교

신고자등과 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다) 또는 동거인은 신고등과 관련하여 ①육체적 · 정신적 치료 등에 든 비용, ②전직 · 파견근무 등에 따른 이사비용, ③원상회복 관련 쟁송절차에 든 비용, ④불이익조치 기간의 임금 손실액, ⑤그 밖에 중대한 경제적 손해(「공익신고자 보호법」 제2조제6호아목 및 자목에 따른 손해는 제외한다)에 해당하는 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 국민권익위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.[10][11]

3.4.5. 위법한 직무처리에 대한 조치

소속기관장은 공직자가 이해충돌관련 위법 사실을 발견한 경우에는 해당 공직자에게 위반사실을 즉시 시정할 것을 명하고 계속 불이행할 경우 해당 공직자의 직무를 중지하거나 취소하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

3.4.6. 부당이득의 환수

소속기관장은 공직자가 이해충돌 신고 및 회피 의무 또는 공공기관 직무 관련 부동산 관련 신고의무를 위반하여 수행한 직무가 위법한 것으로 확정된 경우에는 그 직무를 통하여 공직자 또는 제3자가 얻은 재산상 이익을 환수하여야 한다. 또한 소속기관장은 공직자가 공공기관 물품 등의 사적 사용 · 수익 금지 의무를 위반한 경우에는 공직자 또는 제3자가 얻은 재산상 이익을 환수하여야 한다. 다만 다른 법률에서 공직자 또는 제3자가 얻은 부당이득의 몰수, 환수 등에 대하여 규정하고 있는 경우에는 그 법률에 따른다.

---

10) 신고자 및 협조자, 그 친족 또는 동거인은 신고등과 관련하여 ①육체적 · 정신적 치료 등에 소요된 비용, ② 전직 · 파견근무 등으로 소요된 이사비용, ③원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, ④불이익조치 기간의 임금 손실액,⑤그 밖에 중대한 경제적 손해에 해당하는 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다(부패방지권익위법) 제5항 및 제6항에서 규정한 사항 외에 포상금 · 보상금의 신청 및 지급 등에 관하여는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제68조 제1항 · 제2항 · 제4항 · 제5항, 제69조, 제70조, 제70조의2 및 제71조를 준용한다. 이 경우 제68조 제1항 본문 중 "위원회 또는 공공기관에 부패행위 신고"는 "제18조 제1항에 따른 신고"로, 같은 항 단서 중 "부패행위 신고"는 "제18조 제1항에 따른 신고"로, 제70조의2 제1항 전단 중 "제2조 제1호 가목 중 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관, 같은 호 다목에 따른 기관"은 "제2조제1호 가목에 해당하는 공공기관"으로 본다.

11) 신고자 및 협조자, 그 친족 또는 동거인은 신고등과 관련하여 ①육체적 · 정신적 치료 등에 소요된 비용, ② 전직 · 파견근무 등으로 소요된 이사비용, ③원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용, ④불이익조치 기간의 임금 손실액,⑤그 밖에 중대한 경제적 손해에 해당하는 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다(부패방지권익위법) 제5항 및 제6항에서 규정한 사항 외에 포상금 · 보상금의 신청 및 지급 등에 관하여는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제68조 제1항 · 제2항 · 제4항 · 제5항, 제69조, 제70조, 제70조의2 및 제71조를 준용한다. 이 경우 제68조 제1항 본문 중 "위원회 또는 공공기관에 부패행위 신고"는 "제18조 제1항에 따른 신고"로, 같은 항 단서 중 "부패행위 신고"는 "제18조 제1항에 따른 신고"로, 제70조의2 제1항 전단 중 "제2조 제1호 가목 중 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관, 같은 호 다목에 따른 기관"은 "제2조제1호 가목에 해당하는 공공기관"으로 본다.

3.5. 벌칙

3.5.1. 징계

공공기관의 장은 소속 공직자가 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에는 징계처분을 하여야 한다.

3.5.2. 벌칙

직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 한 공직자는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다.

공직자로부터 직무상 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보임을 알면서도 제공받거나 부정한 방법으로 취득한 자, 신고자등의 인적사항이나 신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려 주거나 공개 또는 보도한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.[12)]

직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 사적 이익을 위하여 이용하거나 제3자로 하여금 이용하도록 한 공직자, 신고자에게 파면, 해임, 해고 등의 불이익조치를 한자, 공익신고자보호법 상의 보호조치결정 확정 후 및 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치결정을 이행하지 아니한 자, 업무처리 과정에서 알게 된 비밀을 누설한 사람에게는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

신고등을 방해하거나 신고등을 취소하도록 강요한 자, 신고자에게 파면, 해임, 해고 이외의 불이익조치를 한자에게는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

이 경우 징역과 벌금은 병과할 수 있으며, 죄를 범한 자(제1항의 경우 그 정을 아는 제3자를 포함한다)가 범죄로 인하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 몰수한다. 다만, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다.

4. 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률(공공재정환수법)

4.1. 의의

「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」은 공공재정에 대한 부정

12) 청탁금지법은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

청구 등이 지속적으로 발생하고 있으나, 개별법률상 환수할 수 있는 근거 규정이 마련되어 있지 아니한 경우가 많을 뿐만 아니라, 부정청구 등이 적발되더라도 경미한 제재에 그치는 경우가 많고, 제재부가금을 부과하고 있는 사례가 적어 고의적이고 상습적인 부정청구 등을 방지하는 데 한계가 있는바, 공공재정에 대한 부정청구 등을 금지하고, 부정청구로 인하여 얻은 이익을 전액 환수하되, 고의적이고 상습적인 부정청구 등에 대해서는 환수에 추가하여 5배 이내에서 제재부가금을 부과하도록 하며, 고액부정청구 등 행위자의 명단을 공표하도록 하는 등 부정청구 등으로 인하여 발생한 이익에 대한 환수·관리 체계를 확립하려고 2019년 4월 16일 제정되어 2020년 1월 1일부터 시행되었다.

공공기관을 국회, 법원 등 헌법기관, 중앙행정기관과 그 소속 기관 및 지방자치단체, 「공직자윤리법」에 따른 공직유관단체 등으로 정의하고, 행정청을 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관 등으로 정의함과 동시에 공공재정을 공공기관이 조성·취득하거나 관리·처분·사용하는 금전, 채권(債券), 물품, 상품권, 이용권(利用券), 그 밖에 이에 준하는 증표로 정의하고, 공공재정지급금을 법령 또는 자치법규에 따라 공공재정에서 제공되는 보조금·보상금·출연금이나 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하는 금품 등으로 정의하고 있다.

거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 자격이 없음에도 공공재정지급금을 청구하거나 법령 등에서 정한 절차에 따르지 아니하고 정해진 목적이나 용도와 달리 공공재정지급금을 사용하는 등의 행위로 공공재정에 손해를 입히거나 이익을 얻는 부정청구 등의 행위를 금지하고 있으며, 행정청은 부정청구 등이 있는 경우 부정수익자 등이 부정청구 등으로 공공재정에서 얻거나 사용한 금품 등의 부정이익과 부정이익에 대한 이자를 환수하도록 하고 있다.

행정청은 부정청구 등이 있는 경우 부정이익 등의 환수에 추가하여 부정이익 가액의 5배 이내에서 제재부가금을 부과·징수하도록 하고 있으며, 행정청은 직전연도부터 과거 3년간 제재부가금 부과처분을 받은 횟수가 2회 이상이고, 제재부가금 부과처분의 대상이 되는 부정이익 가액의 합계가 3천만원 이상인 고액부정청구 등 행위자의 명단을 공표하도록 했다.

누구든지 부정청구 등에 관하여 소관 공공기관 또는 그 감독기관, 감사원 또는 수사기관, 국민권익위원회에 신고할 수 있도록 하고, 신고 등을 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 않도록 신고자 등에 대한 보호조치를 정하며, 신고자에게 포상금이나 보상금 등을 지급할 수 있도록 하였다.

4.2. 공공재정환수법 목적 및 정의

4.2.1. 목적

이 법은 공공재정에 대한 부정청구 등을 금지하고 부정청구 등으로 얻은 이익의 환수·관리 체계를 확립함으로써 공공재정 운용의 건전성과 투명성을 제고함을 목적한다.

4.2.2. 정의

“공공기관”이란 ①국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체, ②「공직자윤리법」 따른 공직유관단체, ③「공공기관의 운영에 관한 법률」 따른 공공기관, ④「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교를 말한다.

“행정청”이란 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 그 밖에 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위탁받은 공공단체 또는 그 기관이나 사인(私人)을 말한다.

“금품등”이란 금전, 채권(債券), 물품, 상품권, 이용권(利用券), 그 밖에 이에 준하는 증표를 말한다.

“공공재정”이란 공공기관이 조성·취득하거나 관리·처분·사용하는 금품등을 말하며, “공공재정지급금”이란 법령 또는 자치법규에 따라 공공재정에서 제공되는 보조금·보상금·출연금이나 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 제공되는 금품등을 말한다.

“부정청구등”이란 ①거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없는데도 공공재정지급금을 청구하는 행위, ②거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하는 행위, ③법령·자치법규나 기준에서 정한 절차에 따르지 아니하고 정해진 목적이나 용도와 달리 공공재정지급금을 사용하는 행위, ④그 밖에 공공재정지급금이 잘못 지급된 경우로 공공재정에 손해를 입히거나 이익을 얻는 일체의 행위를 말한다.

“부정이익”이란 부정청구등으로 공공재정에서 얻거나 사용한 금품등(정당한 권리나 자격이 인정되는 금품등에 해당하는 부분은 제외한다)을 말하며, “부정수익자”란 부정이익을 얻은 자를 말한다.

4.2.3. 적용제외

「국세기본법」, 「지방세기본법」 및 「관세법」 등에 따른 조세(租稅)를 부과·징수하는 경우, 「부담금관리 기본법」에 따른 부담금을 부과·징수하는 경우, 벌금·과료, 몰수·추징 및 과태료를 부과·징수하는 경우, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 적용을 받는 사항과 그에 준하는 계약관계에 해당하는 사항에 대해서는 공공재정환수법을 적용하지 아니한다.

4.3. 부정이익 등의 환수 및 제재부가금의 부과·징수

4.3.1. 부정청구 등 금지

누구든지 부정청구등을 하여서는 아니 된다.

4.3.2. 공공재정기급금의 지급 중단

행정청은 부정청구등이 발생하였다고 인정될 만한 상당한 근거가 있는 경우에는 공공재정지급금의 전부 또는 일부의 지급을 중단할 수 있다.

4.3.3. 부정이익 등의 환수[13)]

행정청은 부정청구등이 있는 경우에는 부정이익과 이자를 환수하여야 한다. 부정이익 등을 환수하는 경우에는 공공재정지급금 지급 결정의 전부 또는 일부를 취소하여야 한다. 부정수익자에게 부정청구등에 따른 범죄혐의가 있다고 인정될 만한 상당한 이유가 있을 때에는 수사기관에 그 내용을 통보하여야 한다.

4.3.4. 제재부가금의 부과·징수[14)]

행정청은 부정청구등이 있는 경우에는 환수에 추가하여 부정이익 가액의 5배 이내에서 제재부가금을 부과·징수하여야 한다. 다만, 행정청은 부정청구등이 사소한 부주의나

13) 환수에 관하여 다른 법률에 환수, 징수, 회수, 반납명령, 반환명령, 반환요구 등 그 명칭에도 불구하고 그 성질상 환수로 볼 수 있는 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다. 이 경우 다른 법률에 따라 환수, 징수, 회수, 반납명령, 반환명령, 반환요구 등을 한 경우에는 환수한 것으로 본다.

14) 제재부가금에 관하여 다른 법률에 환수에 추가하여 환수의 원인이 되는 행위를 제재하기 위하여 금전을 부과하도록 하는 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다. 이 경우 다른 법률에 따라 환수에 추가하여 환수의 원인이 되는 행위를 제재하기 위하여 금전을 부과한 경우에는 제재부가금을 부과한 것으로 본다.

오류 등 과실로 인한 것으로 인정되는 경우 등의 사유가 있는 경우에는 산정된 제재부가금을 줄이거나 부과하지 아니할 수 있다.

4.3.5. 제재부가금의 감면 등

행정청은환수를 하기 위하여 「행정절차법」에 따라 사전 통지를 하기 전(사전 통지를 하지 아니하는 경우에는 환수처분을 하기 전을 말한다)에 부정수익자가 자진하여 신고하고, 부정청구등으로 인한 부정이익등을 모두 반환한 경우에는 따른 제재부가금을 부과하지 아니한다. 행정청은 제재부가금을 부과하기 전에 부정수익자가 해당 부정청구등과 관련하여 다른 법률에 따라 벌금·과료, 몰수·추징, 과징금 또는 과태료를 부과받은 경우에는 제재부가금을 줄이거나 부과하지 아니한다. 행정청은 제재부가금을 부과한 후에 부정수익자가 해당 부정청구등과 관련하여 다른 법률에 따라 벌금·과료, 몰수·추징, 과징금 또는 과태료를 부과받은 경우에는 제재부가금을 감면하여야 한다.

4.3.6. 제재부가금의 적용 배제

①환수 금액에서 이자를 제외한 금액(수회에 걸쳐 부정이익을 얻은 경우에는 그 누적된 금액을 말한다)이 100만원을 초과하지 아니하는 경우, ②「국민기초생활 보장법」에 따른 급여, 「장애인복지법」에 따른 장애수당, 「장애인연금법」에 따른 장애인연금, 「기초연금법」에 따른 기초연금, 「한부모가족지원법」에 따른 복지 급여, 「독립유공자예우에 관한 법률」·「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」·「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」·「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」·「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 보훈급여금 또는 그에 준하는 경우, ③ 제재부가금 부과·징수에 드는 비용이 부과·징수하려는 제재부가금보다 큰 경우 등 제재부가금을 부과할 실익이 크지 아니하다고 인정되는 경우에는 제재부가금을 부과하지 아니할 수 있다.

4.3.7. 가산금 및 체납처분[15)]

행정청은 환수처분을 받거나 제재부가금을 부과받은 자가 정해진 기한까지 부정이익 등을 모두 반환하거나 제재부가금을 완납하지 아니하면 그 기한 다음 날부터 부정이익 등을 모두 반환하거나 제재부가금을 완납한 날의 전날까지의 기간에 대하여 체납된 금액에 대통령령으로 정하는 이자율에 따라 계산한 금액을 가산금으로 징수한다. 이

15) 가산금 및 체납처분에 관하여 다른 법률에 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

경우 가산금을 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다. 행정청은 환수처분 또는 제재부가금 부과처분을 받은 자가 정해진 기한까지 부정이익등을 반환하거나 제재부가금을 납부하지 아니하면 기한을 정하여 독촉을 하고, 그 기한까지 부정이익등을 반환하거나 제재부가금 또는 가산금을 납부하지 아니하면 국세체납 처분의 예에 따라 징수하거나 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수할 수 있다.

4.3.8. 조사의 실시[16)]

행정청은 부정이익등을 환수하거나 제재부가금을 부과·징수하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 부정수익자 또는 부정청구등과 관련된 자(부정수익자에 해당하는 기관이나 법인 또는 단체의 실질적인 운영자나 대표자로 볼 수 있는 자 등 대통령령으로 정하는 자를 말한다. 이하 같다)에게 출석, 진술 및 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 출석 등의 요구를 받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다. 행정청은 출석, 진술 및 자료의 제출을 하지 아니하거나 부정청구등이 발생하였다고 인정될 만한 상당한 근거가 있는 경우에는 소속 공무원으로 하여금 부정수익자 또는 부정청구등과 관련된 자의 사무소·사업장에 출입하여 장부 또는 서류·시설·장비 등을 조사하게 할 수 있다. 출석, 진술, 자료제출의 요구 및 출입 등의 방법·절차에 관하여는 「행정조사기본법」에서 정하는 바에 따른다.

4.3.9. 재산 관계 공부의 열람

행정청은 부정이익등을 환수하거나 제재부가금을 부과·징수하기 위하여 필요한 경우에는 등기소나 그 밖의 관계 행정기관의 장에게 무료로 재산 관계 공부(公簿) 등의 열람·복사나 그 등본 또는 초본의 발급을 청구할 수 있다.

4.3.10. 이의신청[17)]

행정청의 공공재정지급금의 지급 중단, 부정이익등 환수처분, 제재부가금 부과처분, 가산금·체납처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 그 사유를 밝혀 문서로 행정청에 이의를 신청할 수 있다. 행정청은 이의신청에 대하여 30일 이내에

16) 조사의 실시에 관하여 다른 법률에서 부정청구등에 대한 조사를 할 수 있도록 하는 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

17) 이의신청에 관하여 다른 법률에 공공재정지급금의 지급 중단, 환수, 제재부가금 및 가산금·체납처분에 관하여 이의신청이나 그 밖의 불복절차(「행정심판법」에 따른 행정심판 및 같은 법 제4조에 따른 특별행정심판은 제외한다)에 관한 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

결정하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간 안에 결정을 할 수 없는 경우에는 10일 이내에서 그 기간을 연장할 수 있다.

4.3.11. 명단공표[18)]

행정청은 직전 연도부터 과거 3년간 해당 행정청으로부터 제재부가금 부과처분(이의신청이나 그 밖의 불복절차가 진행 중인 처분은 제외한다)을 받은 횟수가 2회 이상 그리고 제재부가금 부과처분의 대상이 되는 부정이익 가액이 합계 3천만원 이상에 해당하는 고액부정청구등행위자의 명단을 공표하여야 한다. 다만, 고액부정청구등행위자의 사망으로 명단 공표의 실효성이 없는 경우 등의 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

행정청은 이의신청이나 그 밖의 불복절차가 진행 중인 제재부가금 부과처분에 대해서는 불복절차가 끝난 후 고액부정청구등행위자에 해당하는 자의 명단을 추가로 공표하여야 한다.

액부정청구등행위자 명단의 공표 여부를 심의하기 위하여 각 행정청에 고액부정청구등행위자명단공표심의위원회를 둔다. 행정청은 명단 공표를 하기 전에 심의위원회의 심의를 거친 공표 대상자에게 명단 공표 대상자임을 통지하고 소명 기회를 주어야 한다.

4.4. 부정청구등 신고 및 신고자 보호·보상 등[19)]

4.4.1. 부정청구 등의 신고

누구든지 부정청구등이 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우에는 신고 내용의 소관 공공기관 또는 그 감독기관, 감사원 또는 수사기관, 국민권익위원회에 신고할 수 있다.

4.4.2. 신고자 보호

누구든지 제재부가금의 감면, 부정청구의 신고, 신고 사항에 관한 조사·감사·수사 또는 소송에서 진술·증언 및 자료제공 등의 방법으로 돕는 행위, 신고한 사람에 대한 신분보장 등 조치에 관한 조사·소송 등에서 진술·증언 및 자료제공 등의 방법으로 돕는

18) 명단 공표에 관하여 다른 법률에 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

19) 부정청구등에 대한 신고의 접수·처리, 신고자등의 보호, 포상 및 보상 등에 관하여는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제56조, 제57조, 제58조부터 제61조까지, 제63조, 제68조제4항, 제70조 및 제71조를 준용한다.

행위를 하지 못하도록 방해하거나 신고등을 한 사람(이하 “신고자등”이라 한다)에게 그 행위를 취소하도록 강요해서는 아니 된다.

4.4.3. 신분보장

누구든지 신고등을 이유로 소속 기관·단체·법인 등으로부터 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니한다.

또한 누구든지 신고등을 한 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 당하였거나 당할 것으로 예상되는 때에는 권익위원회에 해당 불이익처분의 원상회복, 전직(轉職), 징계의 보류 등 신분보장 조치와 그 밖에 필요한 조치를 요구할 수 있다.

그리고 누구든지 신고등으로 인하여 인가·허가 등의 취소, 계약의 해지 등 경제적·행정적 불이익을 당하였을 때에는 권익위원회에 원상회복 또는 시정을 위하여 인가·허가, 계약 등의 잠정적인 효력유지 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

권익위원회는 이러한 요구가 있는 경우에는 조사에 착수하여야 하며, 요구자 및 참고인에게 출석 요구 및 진술 또는 진술서 제출 요구, 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 자료 등의 제출 요구, 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보에 대한 조회를 할 수 있으며, 이 때 요구를 받거나 조회를 요청받은 자는 그 요구 또는 요청에 성실히 따라야 한다.

권익위원회는 조사 결과 요구의 내용이 타당하다고 인정할 때에는 그 요구를 한 자의 소속 기관의 장, 관계 기관의 장 또는 소속 단체·법인 등의 장에게 적절한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 권익위원회로부터 조치의 요구를 받은 소속 기관의 장, 관계 기관의 장 또는 소속 단체·법인 등의 장은 정당한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다.

공직자(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제3호의 공직자를 말한다. 이하 같다)인 신고자등이 권익위원회에 전직, 전출·전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구한 경우 권익위원회는 요구 내용이 타당하다고 인정할 때에는 인사혁신처장 또는 관계 기관의 장에게 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 권익위원회로부터 요구를 받은 인사혁신처장 또는 관계 기관의 장은 해당 사항을 우선적으로 고려하여야 하며, 그 결과를 권익위원회에 통보하여야 한다.

권익위원회는 신고등을 한 이유로 신고자등에게 신분상 불이익을 주거나 근무조건상 차별을 한 자에 대하여 징계권자에게 징계를 요구할 수 있다.

4.4.4. 신고자등의 비밀보장

누구든지 신고자등이라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도해서는 아니 된다. 다만, 신고자등이 동의한 때에는 그러하지 아니하다.

권익위원회는 신고자등의 인적사항이나 신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실이 공개 또는 보도되었을 때에는 그 경위를 확인할 수 있다.

권익위원회는 이러한 경위를 확인하는 데 필요하다고 인정하면 관계 기관에 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청받은 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

권익위원회는 신고자등의 인적사항이나 신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

4.4.5. 신변보호조치

신고자등은 신고등을 한 이유로 자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 권익위원회에 신변보호조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정할 때에는 경찰청장, 관할 시·도경찰청장, 관할 경찰서장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다.

권익위원회는신변보호조치를 요구하기 위하여 필요한 경우(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제29조 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다)에는 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출 요구 및 실태조사, 신변보호조치를 요구한 자, 참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 등의 조치를 할 수 있다. 신변보호조치를 요구받은 경찰청장, 관할 시·도경찰청장, 관할 경찰서장은 즉시 신변보호조치를 하여야 한다.

신고자등이 신고등을 한 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 해당 신고등과 관련한 조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」 규정을 준용한다.

4.4.6. 책임의 감면

신고등과 관련하여 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우에는 그 신고자등에 대하여

형을 감경하거나 면제할 수 있다. 신고등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 신고자등에게 징계를 하거나 불리한 행정처분을 하는 경우 권익위원회는 신고자등의 징계권자나 행정처분권자에게 그 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다.

권익위원회는 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구하는 데 필요하다고 인정하면 징계권자나 행정처분권자 또는 해당 신고자등이 신고등을 한 기관에 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요구할 수 있다. 이 경우 자료의 제출이나 의견의 진술을 요구받은 해당 기관은 정당한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다.

신고등을 한 경우에는 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에도 불구하고 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 아니한 것으로 본다.

4.4.7. 신고자 포상[20] 및 보상

권익위원회는 신고로 공공기관에 현저한 재산상 이익을 얻게 하거나 손실을 방지한 경우 또는 공익을 증진한 경우에는 신고를 한 사람에게 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제69조에 따른 보상심의위원회(이하 “보상심의위원회”라 한다)의 심의·의결을 거쳐 포상금을 지급하거나 「상훈법」 등의 규정에 따라 포상을 추천할 수 있다.

신고한 사람은 해당 신고로 인하여 부정이익등의 환수, 제재부가금 부과 어느 하나에 해당하는 조치를 통하여 공공기관의 직접적인 수입의 회복·증대 또는 비용의 절감에 기여한 경우에는 위원회에 보상금(補償金)의 지급을 신청할 수 있다. 이 경우 보상금은 신고한 사람이 신고를 한 이유로 불이익처분을 당하였을 때 해당 불이익처분에 대한 원상회복 등에 든 비용을 포함한다.

권익위원회는 보상금의 지급신청을 받은 경우에는 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 공직자가 자기 직무와 관련하여 신고한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다.

권익위원회는 포상금 지급 또는 보상금 지급을 위하여 필요한 경우(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제29조 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다)에는 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출 요구 및 실태조사, 포상금의 지급 대상자, 제2항에 따른 보상금의 지급을 신청한 자, 부정수익자, 부정청구 등과 관련된 자, 참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 요구등의 조치를 할 수 있다.

20) 포상금에 관하여 다른 법률에 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

4.5. 벌칙

신고자 인적사항 공개 등 금지 위반의 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 또한 신고등을 방해하거나 신고등을 취소하도록 강요한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 신분상 불이익을 주거나 근무조건상의 차별을 한 자가 조치 요구를 이행하지 아니하였을 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.[21]

5. 공익신고자 보호법

5.1. 의의

복잡·다난한 행정현실 속에서 행정기관의 조사능력만으로 사회 곳곳에서 발생하는 공익침해행위를 적발·단속하기가 점점 어려워지고 있는 점을 고려하여 공익침해행위를 신고하는 자와 그 협조자를 보호함으로써 공익신고의 활성화를 도모하고, 궁극적으로 국민 생활의 안정과 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지하기 위해서 공익신고자 보호법을 제정하였다.

공익침해행위의 범위를 「농산물품질관리법」, 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」, 「자연환경보전법」 등 공공의 건강, 안전 및 환경 보호 등에 관련된 법률에 따라 형사처벌 또는 인·허가의 취소·정지 등 행정처분의 대상에 해당하는 행위로 하였으며, 이 법에서 금지하는 불이익조치의 범위를 해고·징계 등의 신분상 불이익조치, 전보 등 부당한 인사조치, 임금 등의 차별 지급 및 행정적·경제적 불이익조치 등으로 정하였다.

누구든지 공익침해행위를 알게 된 때에는 공익침해행위를 한 기업 등의 대표자나 관계 행정기관 또는 수사기관에 신고할 수 있도록 하였으며, 공익신고는 신고자의 인적사항 및 신고내용 등을 적은 문서와 함께 객관적인 증거자료를 첨부하여 제출하도록 하였다. 또한 공익신고를 받은 조사기관은 공익신고에 따른 내용을 조사하고 그 결과를 신고자에게 통보하도록 하였다.

조사기관에서 공익신고에 대한 내용을 조사하는 경우 작성하는 조서 등에는 신고자 인적사항의 전부 또는 일부를 생략할 수 있도록 하고, 누구든지 이 법에 따라 보호되고 있는 공익신고자등의 인적사항이나 그가 공익신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을

21) 제19조 제1항에 따른 신분상 불이익을 주거나 근무조건상의 차별을 한 자를 과태료로 하고 있는바 다른 법령과 차이가 있다.

공개 또는 보도하지 못하도록 하였다. 그리고 공익신고등을 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입거나 입을 우려가 명백한 경우에는 경찰관서의 신변보호를 받을 수 있도록 하였다.

공익신고자등이 이 법에 따른 신고를 이유로 불이익조치를 받았거나 받을 것이 예상될 때에는 국민권익위원회에 보호조치를 신청할 수 있도록 하였으며, 민권익위원회로부터 보호조치 신청에 대한 보호조치결정 또는 기각결정을 받은 사람은 30일 이내에 행정소송을 제기할 수 있도록 하며, 신고를 한 후 1년 이내에 불이익조치를 당했거나 신고 방해 등을 받은 경우에는 공익신고를 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정하였다. 그리고 공익신고등을 이유로 불이익조치를 한 자와 국민권익위원회의 보호조치결정을 이행하지 아니한 자에 대하여 벌칙을 부과하는 것을 골자로 2011년 9월 30일 공익신고자 보호법을 제정하고 현재까지 13차례 개정되어 왔다.

5.2. 공익신고자 보호법 목적 및 정의

5.2.1. 목적

공익신고자 보호법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적하고 있다.

5.2.2. 정의

“공익침해행위”란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 공익신고자보호법 별표[22]에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위, 또한 별표에 규정된 법률에 따라 허가·인가·특허·면허·승인·지정·검정·인증·확인·증명·등록 등을 취소·철회하거나 말소하는 처분, 영업·업무·효력·자격 등을 정지하는 처분, 시정명령, 시설개수명령, 이전명령, 폐쇄명령, 철거명령, 위반사실 공표명령 등 의무자의 의사에 반하여 특정한 행위를 명하는 처분, 과징금, 과태료 등 위반사실을 이유로 금전 납부 의무를 부과하는 처분 등 행정처분의 대상이 되는 행위를 말한다.

“공익신고”란 ①공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자, ②공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관, ③수사기관, ④권익위원회, ⑤국회의원, ⑥공익침해행위와 관련된 법률에 따라

22) https://www.law.go.kr/LSW/flDownload.do?flSeq=99884999 참고(최종접속일 2021. 10. 29)

설치된 공사·공단 등의 공공단체에게 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 신고·진정·제보·고소·고발하거나 공익침해행위에 대한 수사의 단서를 제공하는 것을 말한다. 다만 공익신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 공익신고를 한 경우, 공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우에는 공익신고로 보지 아니한다.

"공익신고등"이란 공익신고와 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공하는 것을 말한다.

"공익신고자"란 공익신고를 한 사람을 말하고, "공익신고자등"이란 공익신고자와 공익신고에 대한 조사·수사·소송 및 공익신고자 보호조치에 관련된 조사·소송 등에서 진술·증언하거나 자료를 제공한 사람을 말한다.

"불이익조치"란 ①파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치, ②징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치, ③전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치, ④성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급, ⑤교육 또는 훈련 등 자기계발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치, ⑥주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위, ⑦직무에 대한 부당한 감사(監査) 또는 조사나 그 결과의 공개, ⑧인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위, ⑨물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치를 말한다.

"내부 공익신고자"란 ①피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등에 소속되어 근무하거나 근무하였던 자, ②피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등과 공사·용역계약 또는 그 밖의 계약에 따라 업무를 수행하거나 수행하였던 자, ③피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등에 소속되어 근무하기 전에 피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등에서 직무교육 또는 현장실습 등 교육 또는 훈련을 받고 있거나 받았던 자, ④피신고자인 공공기관의 감독을 받는 「공직자윤리법」 제3조의2에 따라 지정된 공직유관단체에 소속되어 근무하거나 근무하였던 자, ⑤피신고자인 기업, 법인과 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 계열회사의 관계에 있는 기업, 법인에 소속되어 근무하거나 근무하였던자, ⑥피신고자인 기업, 법인과 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제3호 및 같은 법 시행령 제3조제1항에 따른 지배·종속의 관계에 있는 기업, 법인에 소속되어 근무하거나 근무하였던 자, ⑦피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등의 지도

또는 관리·감독을 받는 자로서 공익신고로 인하여 피신고자인 공공기관, 기업, 법인, 단체 등으로부터 불이익조치를 받을 수 있는 자를 말한다.

5.2.3. 국가 등의 책무

국가 또는 지방자치단체는 공익침해행위의 예방과 확산 방지 및 공익신고자등의 보호·지원을 위하여 노력하여야 한다. 기업은 직장 내 공익신고자등이 보호받을 수 있는 여건을 조성하도록 노력하여야 한다. 국가 또는 지방자치단체는 기업의 공익침해행위 예방활동 등이 활성화될 수 있도록 지원하거나 협력할 수 있다.

5.3. 공익신고

5.3.1. 공익신고

누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 ① 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자, ②공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관, ③ 수사기관, ④권익위원회, ⑤국회의원, ⑥공익침해행위와 관련된 법률에 따라 설치된 공사·공단 등의 공공단체에게 공익신고를 할 수 있다.

5.3.2. 공직자의 공익신고 의무

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공직자(이하 “공직자”라 한다)는 그 직무를 하면서 공익침해행위를 알게 된 때에는 이를 조사기관, 수사기관 또는 위원회에 신고하여야 한다.

5.3.3. 공익신고의 방법

공익신고를 하려는 사람은 ①공익신고자의 이름, 주민등록번호, 주소 및 연락처 등 인적사항, ②공익침해행위를 하는 자, ③공익침해행위 내용, ④공익신고의 취지와 이유를 적은 문서(전자문서를 포함한다. 이하 “신고서”라 한다)와 함께 공익침해행위의 증거 등을 첨부하여 권익위원회, 수사기관, 국회의원 등 조사기관 중 하나에게 제출하여야 한다. 신고서를 제출할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술(口述)로 신고할 수 있다. 이 경우 증거 등을 제출하여야 한다. 이 경우 구술신고를 받은 자는 신고서에 공익신고자가

말한 사항을 적은 후 공익신고자에게 읽어 들려주고 공익신고자가 서명하거나 도장을 찍도록 하여야 한다.

5.3.4. 비실명 대리신고

공익신고자는 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하도록 할 수 있다. 공익신고자의 인적사항은 변호사의 인적사항으로 갈음한다. 이러한 공익신고는 권익위원회에 하여야 하며, 공익신고자 또는 공익신고를 대리하는 변호사는 그 취지를 밝히고 공익신고자의 인적사항, 공익신고자임을 입증할 수 있는 자료 및 위임장을 위원회에 함께 제출하여야 한다. 이 때 권익위원회는 제출된 자료를 봉인하여 보관하여야 하며, 공익신고자 본인의 동의 없이 이를 열람해서는 아니 된다.

5.3.5. 권익위원회의 공익신고 처리

권익위원회가 공익신고를 받은 때에는 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특정에 필요한 사항 등을 확인할 수 있으며, 공익신고자가 신고내용의 특정에 필요한 사항 등을 갖추지 못한 경우에는 상당한 기간을 정하여 공익신고자에게 보완을 요구할 수 있다.

권익위원회는 제출된 사항에 대한 진위여부를 확인하는 데 필요한 범위에서 공익신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 권익위원회는 사실 확인을 마친 후에는 지체 없이 조사기관이나 수사기관에 이첩 또는 송부하고, 그 사실을 공익신고자에게 통지하여야 한다.

권익위원회는 공익신고를 예외적으로 종결 처리할 수 있다.[23] 이 경우 위원회는 지체 없이 그 사실을 공익신고자에게 통지하여야 한다.

공익신고를 이첩 또는 송부받은 조사기관등은 조사·수사 종료 후 조사결과 또는 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 권익위원회는 조사결과 또는 수사결과를 통보받은 경우 그 요지를 공익신고자에게 통지하여야 하고, 공익침해행위의 확산 및 재발 방지를 위하여 필요하다고 인정하면 해당 조사기관이 조사결과에 따라 취한 필요한 조치 외에 관계 법령에 따라 제품의 제조·판매중지, 회수 또는 폐기 등, 영업정지, 자격정지 등, 해당 공익침해행위 제거 및 예방 등을 위하여 필요한 조치에 관한 의견을 제시할 수 있다.

통지를 받은 공익신고자는 권익위원회에 조사결과 또는 수사결과에 대한 이의신청을 할 수 있다. 권익위원회는 조사기관등의 조사·수사가 충분하지 아니하였다고 인정하거나

23) 이 경우는 공익신고자 보호법 제10조 제2항에 나와 있다.

공익신고자의 이의신청에 이유가 있다고 인정하는 경우 조사기관등에 재조사·재수사를 요구할 수 있다. 재조사·재수사를 요구받은 조사기관등은 재조사·재수사 종료 후 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 공익신고자에게 재조사·재수사 결과의 요지를 통지하여야 한다.

5.3.6. 조사기관 등의 공익신고 처리

조사기관등이 공익신고를 받거나 권익위원회로부터 공익신고를 이첩 또는 송부받은 때에는 그 내용에 관하여 필요한 조사 또는 수사를 하여야 한다. 조사기관등은 ①공익신고가 공익신고의 내용이 명백히 거짓인 경우, ②공익신고자의 인적사항을 알 수 없는 경우, ③공익신고자가 신고서나 증명자료 등에 대한 보완 요구를 2회 이상 받고도 보완 기간에 보완하지 아니한 경우, ④공익신고에 대한 처리 결과를 통지받은 사항에 대하여 정당한 사유 없이 다시 신고한 경우, ⑤공익신고의 내용이 언론매체 등을 통하여 공개된 내용에 해당하고 공개된 내용 외에 새로운 증거가 없는 경우, ⑥다른 법령에 따라 해당 공익침해행위에 대한 조사가 시작되었거나 이미 끝난 경우, ⑦신고 내용이 공익침해행위와 관련성이 없는 경우, ⑧공익침해행위를 증명할 수 있는 증거가 없는 경우, ⑨다른 법령 또는 그 위임에 따라 해당 공익침해행위에 대한 조사를 하지 아니할 수 있도록 한 경우에는 조사 또는 수사를 하지 아니하거나 중단하고 끝낼 수 있다. 조사기관등은 조사 또는 수사를 하지 아니하기로 하거나 조사 또는 수사를 중단하고 끝낸 때에는 지체 없이 그 사실을 공익신고자에게 통지하여야 한다.

조사기관등은 공익신고에 대한 조사 또는 수사를 끝냈을 때에는 조사 또는 수사 결과에 따라 필요한 조치를 취하고 그 결과를 공익신고자에게 통지하여야 한다. 공익신고를 접수한 기관의 종사자 등은 공익신고에 대한 조사 또는 수사 결과 공익침해행위가 발견되기 전에는 피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개하여서는 아니 된다. 조사기관등이 그 관할에 속하지 아니하는 공익신고를 접수하였거나 이송, 이첩 또는 송부받은 때에는 지체 없이 관할 조사기관등에 이송하여야 하고 그 사실을 공익신고자에게 통지하여야 한다.

5.4. 공익신고자등의 보호

5.4.1. 인적사항의 기재 생략

공익신고자등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고등을 이유로 피해를 입거나 입을

우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 조사 및 형사절차에서 「특정범죄 신고자 등 보호법」을 준용하여 인적사항의 기재 등을 생략할 수 있다.

5.4.2. 공익신고자등의 비밀보장 의무

누구든지 공익신고자등이라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하여서는 아니 된다. 다만, 공익신고자등이 동의한 때에는 그러하지 아니하다.

권익위원회는 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실이 공개 또는 보도되었을 때에는 그 경위를 확인할 수 있다.

권익위원회는 공익신고자 등의 인적사항 등이 공개 또는 보도된 경위를 확인하는 데 필요하다고 인정하면 해당 공익신고자등이 공익신고등을 한 기관에 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청받은 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 협조하여야 한다.

권익위원회는 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 사람의 징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

5.4.3. 신변보호조치

공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고등을 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우에는 위원회에 신변보호에 필요한 조치(이하 “신변보호조치”라 한다)를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정되면 경찰관서의 장에게 신변보호조치를 하도록 요청할 수 있다. 신변보호조치를 요청받은 경찰관서의 장은 즉시 신변보호조치를 하여야 한다.

5.4.4. 책임의 감면

공익신고등과 관련하여 공익신고자등의 범죄행위가 발견된 경우에는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다. 공익신고자등의 징계권자나 행정처분권자는 공익신고등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 관계 법령 등에 따라 공익신고자등에게 징계나 불리한 행정처분을 하는 경우 그 징계나 불리한 행정처분을 감경 또는 면제할 수 있다. 공익신고등과 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 공익신고자등에게 징계를 하거나

불리한 행정처분을 하는 경우 위원회는 공익신고자등의 징계권자나 행정처분권자에게 그 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 자는 정당한 사유가 있는 경우 외에는 그 요구에 따라야 한다. 공익신고등의 내용에 직무상 비밀이 포함된 경우에도 공익신고자등은 다른 법령, 단체협약, 취업규칙 등에 따른 직무상 비밀준수 의무를 위반하지 아니한 것으로 본다. 피신고자는 공익신고등으로 인하여 손해를 입은 경우에도 공익신고자등에게 그 손해배상을 청구할 수 없다. 단체협약, 고용계약 또는 공급계약 등에 공익신고등을 금지하거나 제한하는 규정을 둔 경우 그 규정은 무효로 한다.

권익위원회는 징계나 행정처분의 감경 또는 면제를 요구하는 데 필요하다고 인정하면 징계권자나 행정처분권자 또는 해당 공익신고자등이 공익신고등을 한 기관에 관련 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출이나 의견의 진술을 요청받은 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 협조하여야 한다.

권익위원회는 공익신고자등의 범죄행위에 관한 형사재판, 공익신고자등에 대한 징계 등이나 불리한 행정처분과 관련된 소송 또는 민사재판과 관련하여 법원의 요청이 있거나 필요하다고 인정할 때에는 법원의 담당재판부에 의견을 제출할 수 있다.

5.4.5. 불이익 조치 등의 금지

누구든지 공익신고자등에게 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 된다. 또한 누구든지 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고자등에게 공익신고등을 취소하도록 강요하여서는 아니 된다.

5.4.6. 인사조치의 우선적 고려

공익신고자등의 사용자 또는 인사권자는 공익신고자등이 전직 또는 전출·전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 그 요구내용이 타당하다고 인정할 때에는 이를 우선적으로 고려하여야 한다.

5.4.7. 보호조치의 신청

공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 때(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익신고를 한 경우를 포함한다)에는 위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치(이하 “보호조치”라 한다)를

신청할 수 있다. 보호조치는 불이익조치가 있었던 날(불이익조치가 계속된 경우에는 그 종료일)부터 1년 이내에 신청하여야 한다. 다만, 공익신고자등이 천재지변, 전쟁, 사변, 그 밖에 불가항력의 사유로 1년 이내에 보호조치를 신청할 수 없었을 때에는 그 사유가 소멸한 날부터 14일(국외에서의 보호조치 요구는 30일) 이내에 신청할 수 있다. 다른 법령에 공익신고등을 이유로 받은 불이익조치에 대한 행정적 구제(救濟)절차가 있는 경우 공익신고자등은 그 절차에 따라 구제를 청구할 수 있다. 다만, 공익신고자등이 보호조치를 신청한 경우에는 그러하지 아니하다.

5.4.8. 보호조치 신청에 대한 조사

권익위원회는 보호조치를 신청받은 때에는 바로 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았는지에 대한 조사를 시작하여야 한다. 이 경우 위원회는 공익신고자등이 보호조치를 신청한 사실을 조사기관에 통보할 수 있다. 권익위원회는 보호조치의 신청에 대한 조사에 필요하다고 인정하면 신청인, 불이익조치를 한 자, 참고인, 관계기관·단체 또는 기업에 해당하는 자에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.

또한 권익위원회는 위 관계인들을 출석을 요구하여 진술을 청취하거나 진술서의 제출을 요구할 수 있다. 또한 조사 과정에서 관계 당사자에게 충분한 소명(疏明) 기회를 주어야 한다. 권익위원회는 공익신고자등이 보호조치를 신청한 사실을 조사기관에 통보하면서 공익침해행위 조사와 관련된 자료의 제출 등의 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 조사기관은 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

5.4.9. 보호조치 신청의 각하

권익위원회는 보호조치의 신청이 ①공익신고자등 또는 「행정절차법」에 따른 대리인이 아닌 사람이 신청한 경우, ②공익신고가 그 내용이 명백히 거짓인 경우 등 공익신고를 조사 또는 수사를 하지 아니하거나 중단하고 끝낼 수 있는 경우, ③보호조치 신청기간이 지나 신청한 경우, ④각하결정, 보호조치결정 또는 기각결정을 받은 동일한 불이익조치에 대하여 다시 신청한 경우, ⑤권익위원회가 보호조치를 권고한 사항에 대하여 다시 신청한 경우, ⑥다른 법령에 따른 구제절차를 신청한 경우, ⑦다른 법령에 따른 구제절차에 의하여 이미 구제받은 경우에 해당하는 경우에는 결정으로 신청을 각하(却下)할 수 있다.

권익위원회는 보호조치 신청을 각하하는 경우 보호조치를 신청한 사람과 불이익조치를 한 자에게 모두 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 통지로 인하여 신청인이 불이익조치 등을 받을 우려가 있는 경우 불이익조치를 한 자에게는 통지하지 아니할 수 있다.

5.4.10. 보호조치결정 등

권익위원회는 조사 결과 신청인이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 원상회복 조치, 차별 지급되거나 체불(滯拂)된 보수 등(이자를 포함한다)의 지급, 그 밖에 불이익조치에 대한 취소 또는 금지의 보호조치를 취하도록 요구하는 결정을 하여야 하며, 신청인이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받았다고 인정되지 아니하는 경우에는 보호조치 요구를 기각하는 결정을 하여야 한다.

권익위원회는 조사 결과 신청인이 공익신고등을 이유로 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위 또는 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치에 해당하는 불이익조치를 받았다고 인정될 때에는 불이익조치를 한 자에게 30일 이내의 기간을 정하여 인허가 또는 계약 등의 효력 유지 등 필요한 보호조치를 취할 것을 권고할 수 있다. 보호조치결정과 기각결정 및 권고는 서면으로 하여야 하며, 신청인과 불이익조치를 한 자에게 모두 통지하여야 한다.

권익위원회는 보호조치결정을 하는 경우에는 공익신고등을 이유로 불이익조치를 한 자의 징계권자에게 그에 대한 징계를 요구할 수 있다. 또한 권익위원회는 보호조치결정 이후 2년 동안 불이익조치를 한 자의 보호조치 이행 여부 및 추가적인 불이익조치의 발생 여부를 주기적으로 점검하여야 한다.

5.4.11. 특별보호조치

내부 공익신고자가 신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유를 가지고 있는 경우 위원회는 보호조치결정을 할 수 있다.

5.4.12. 보호조치결정 등의 확정

신청인과 불이익조치를 한 자는 보호조치결정, 기각결정 또는 각하결정에 대하여 그 결정서를 받은 날부터 30일 이내에 「행정소송법」에서 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다. 이 기간까지 행정소송을 제기하지 아니하면 보호조치결정, 기각결정 또는 각하결정은 확정된다. 보호조치결정, 기각결정 또는 각하결정에 대하여는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다. 보호조치결정, 기각결정 또는 각하결정은 제1항에 따른 행정소송의 제기에 의하여 그 효력이 정지되지 아니한다.

5.4.13. 이행강제금

권익위원회는 보호조치결정을 받은 후 그 정해진 기한까지 보호조치를 취하지 아니한 자에게는 3천만원 이하의 이행강제금을 부과한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체는 제외한다. 위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 30일 전까지 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로 알려 주어야 한다. 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관, 이의제기 방법 및 이의제기 기관 등을 명시한 문서로 하여야 한다. 권익위원회는 보호조치결정을 한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 보호조치가 이루어질 때까지 반복하여 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 권익위원회는 불이익조치를 한 자가 보호조치를 하면 새로운 이행강제금을 부과하지 아니하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. 이행강제금 납부의무자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉을 하고 지정된 기간에 이행강제금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

5.4.14. 불이익조치 금지 신청

공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 명백한 경우(공익침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고의 준비 행위를 포함한다)에는 위원회에 불이익조치 금지를 신청할 수 있다. 권익위원회는 불이익조치 금지 신청을 받은 때에는 바로 공익신고자등이 받을 우려가 있는 불이익조치가 공익신고등을 이유로 한 불이익조치에 해당하는지에 대한 조사를 시작하여야 한다. 권익위원회는 조사 결과 공익신고자등이 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받을 우려가 있다고 인정될 때에는 불이익조치를 하려는 자에게 불이익조치를 하지 말 것을 권고하여야 한다.

5.4.15. 불이익조치 추정

①공익신고자등을 알아내려고 하거나 공익신고등을 하지 못하도록 방해하거나 공익신고등의 취소를 강요한 경우, ②공익신고등이 있은 후 2년 이내에 공익신고자등에 대하여 불이익조치를 한 경우, ③불이익조치 금지 권고를 받고도 불이익조치를 한 경우, ④공익신고자등이 이 법에 따라 공익신고등을 한 후 권익위원회에 보호조치를 신청하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소를 제기하는 경우에는 공익신고자등이 해당 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 것으로 추정한다.

5.4.16. 화해의 권고

권익위원회는 보호조치의 신청을 받은 경우에는 보호조치결정, 기각결정 또는 권고를 하기 전까지 직권으로 또는 관계 당사자의 신청에 따라 보호조치와 손해배상 등에 대하여 화해를 권고하거나 화해안을 제시할 수 있다. 이 경우 화해안에는 이 법의 목적을 위반하는 조건이 들어 있어서는 아니 된다. 화해안을 작성함에 있어 관계 당사자의 의견을 충분히 들어야 한다. 관계 당사자가 위원회의 화해안을 수락한 경우에는 화해조서를 작성하여 관계 당사자와 화해에 관여한 위원회 위원 전원이 서명하거나 도장을 찍도록 하여야 한다. 화해조서가 작성된 경우에는 관계 당사자 간에 화해조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 보며, 화해조서는 「민사소송법」에 따른 재판상 화해와 같은 효력을 갖는다.

5.4.17. 협조 등의 요청

공익신고를 접수한 기관이나 위원회는 신고내용에 대한 조사·처리 또는 보호조치에 필요한 경우 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등에 대하여 협조와 원조를 요청할 수 있다. 요청을 받은 관계 행정기관, 상담소 또는 의료기관, 그 밖의 관련 단체 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

5.5. 보상금, 포상금 및 구조금

5.5.1 보상금

내부 공익신고자는 공익신고로 인하여 벌칙 또는 통고처분, 몰수 또는 추징금의 부과, 과태료 또는 이행강제금의 부과, 과징금(인허가 등의 취소·정지 처분 등을 갈음하는 과징금 제도가 있는 경우에 인허가 등의 취소·정지 처분 등을 포함한다)의 부과, 그 밖에 대통령령으로 정하는 처분이나 판결에 해당하는 부과 등을 통하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다.

권익위원회는 보상금의 지급신청을 받은 때에는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 공익침해행위를 관계 행정기관 등에 신고할 의무를 가진 자 또는 공직자가 자기 직무와 관련하여 공익신고를 한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다. 보상금의 지급신청은 국가 또는 지방자치단체에 수입의 회복이나 증대에 관한

법률관계가 확정되었음을 안 날부터 3년 이내, 그 법률관계가 확정된 날부터 5년 이내에 하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

권익위원회는 보상금의 지급신청이 있는 때에는 특별한 사유가 없는 한 신청일부터 90일 이내에 그 지급 여부 및 지급금액을 결정하여야 한다. 보상금 지급과 관련하여 조사가 필요하다고 인정되는 때에는 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등에 출석, 진술 및 자료의 제출 등을 요구할 수 있다. 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등은 위원회로부터 출석, 진술 및 자료제출 등을 요구받은 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. 권익위원회는 보상금 지급결정이 있은 때에는 즉시 이를 보상금 지급 신청인과 관련 지방자치단체(지방자치단체의 직접적인 수입의 회복이나 증대 및 그에 관한 법률관계의 확정을 이유로 보상금을 지급한 경우에 한정한다)에 통지하여야 한다.

5.5.2. 포상금 등

위원회는 공익신고등으로 인하여 공익침해행위를 한 자에 대하여 기소유예, 형의 선고유예·집행유예 또는 형의 선고 등이 있는 경우, 시정명령 등 특정한 행위나 금지를 명하는 행정처분이 있는 경우, 공익침해행위 예방을 위한 관계 법령의 제정 또는 개정 등 제도개선에 기여한 경우 등에 해당되는 사유로 현저히 국가 및 지방자치단체에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 포상금을 지급하거나 「상훈법」 등의 규정에 따라 포상을 추천할 수 있다.

5.5.3. 구조금

공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고등으로 인하여 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용, 전직·파견근무 등으로 소요된 이사비용, 공익신고등을 이유로 한 쟁송절차에 소요된 비용, 불이익조치 기간의 임금 손실액, 중대한 경제적 손해에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.

권익위원회는 구조금의 지급신청을 받은 때에는 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금을 지급할 수 있다. 다만, 위원회 위원장이 긴급하다고 인정하는 경우에는 보상심의위원회의 심의·의결 이전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금의 전부 또는 일부를 우선 지급할 수 있다.

권익위원회는 구조금 지급과 관련하여 구조금 지급신청인과 이해관계인을 조사하거나 행정기관 또는 관련 단체에 필요한 사항을 조회할 수 있다. 이 경우 행정기관 또는 관련

단체는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

공익신고자등과 그 친족 또는 동거인이 피해 또는 비용 지출을 원인으로 하여 손해배상을 받았으면 그 금액의 범위에서 구조금을 지급하지 아니한다.

권익위원회가 구조금을 지급한 때에는 그 지급한 금액의 범위에서 해당 구조금을 지급받은 사람이 피해 또는 비용 지출을 원인으로 가지는 손해배상청구권을 대위한다.

5.5.4. 보상금 등의 중복 지급 금지

이 법에 따라 보상금, 포상금 또는 구조금을 지급받을 사람은 다른 법령에 따라 보상금등을 청구할 수 있다. 권익위원회는 이 법에 따라 보상금 또는 포상금을 지급받을 사람이 동일한 원인으로 이 법에 따른 보상금 · 포상금을 받았거나 다른 법령에 따른 보상금 · 포상금 등을 받은 경우 그 보상금 · 포상금 등의 액수가 이 법에 따라 지급받을 보상금 · 포상금의 액수와 같거나 이를 초과할 때에는 보상금 · 포상금을 지급하지 아니하며, 그 보상금 · 포상금 등의 액수가 이 법에 따라 지급받을 보상금 · 포상금의 액수보다 적을 때에는 그 금액을 공제하고 보상금 · 포상금의 액수를 정하여야 한다.

권익위원회는 이 법에 따라 구조금을 지급받을 사람이 동일한 원인으로 이 법에 따른 구조금을 받았거나 다른 법령에 따른 구조금을 받은 경우 그 구조금의 액수가 이 법에 따라 지급받을 구조금의 액수와 같거나 이를 초과할 때에는 구조금을 지급하지 아니하며, 그 구조금의 액수가 이 법에 따라 지급받을 구조금의 액수보다 적을 때에는 그 금액을 공제하고 구조금의 액수를 정하여야 한다.

다른 법령에 따라 보상금 · 포상금 등을 지급할 기관은 보상금 · 포상금 등을 지급받을 사람이 동일한 원인으로 이 법에 따른 보상금 · 포상금을 받은 경우 그 보상금 · 포상금의 액수가 다른 법령에 따라 지급받을 보상금 · 포상금 등의 액수와 같거나 이를 초과할 때에는 다른 법령에 따른 보상금 · 포상금 등을 지급하지 아니하며, 그 보상금 · 포상금의 액수가 다른 법령에 따라 지급받을 보상금 · 포상금 등의 액수보다 적을 때에는 그 금액을 공제하고 보상금 · 포상금 등의 액수를 정하여야 한다.

다른 법령에 따라 구조금을 지급할 기관은 구조금을 지급받을 사람이 동일한 원인으로 이 법에 따른 구조금을 받은 경우 그 구조금의 액수가 다른 법령에 따라 지급받을 구조금의 액수와 같거나 이를 초과할 때에는 다른 법령에 따른 구조금을 지급하지 아니하며, 그 구조금의 액수가 다른 법령에 따라 지급받을 구조금의 액수보다 적을 때에는 그 금액을 공제하고 구조금의 액수를 정하여야 한다.

5.5.5. 보상금등의 환수 등

권익위원회 또는 다른 법령에 따라 보상금등을 지급한 기관은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금등을 지급받은 경우, 구조금 신청인이 구조금을 지급받았으나 보상심의위원회가 구조금을 지급하지 아니하기로 심의·의결한 경우, 구조금 신청인이 지급받은 구조금이 보상심의위원회가 심의·의결한 지급금액을 초과하는 경우, 규정을 위반하여 보상금등이 지급된 경우, 착오 등의 사유로 보상금등이 잘못 지급된 경우에 해당하는 경우 보상금등을 지급받은 사람에게 반환할 금액 및 기한을 통지하여야 하고 그 보상금등을 지급받은 사람은 그 정해진 기한까지 이를 납부하여야 한다.

권익위원회로부터 보상금 지급결정을 통지받은 지방자치단체는 그 통지를 받은 날부터 3개월 이내에 위원회가 보상금 지급 신청인에게 지급한 보상금에 상당하는 금액을 위원회에 상환하여야 한다. 위원회는 보상금등을 반환하여야 할 사람과 보상금을 상환하여야 할 지방자치단체가 납부기한 또는 상환기간까지 그 금액을 납부하거나 상환하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

5.5.6. 손해배상책임

공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여 공익신고자등에게 손해를 입힌 자는 공익신고자등에게 발생한 손해에 대하여 3배 이하의 범위에서 배상책임을 진다. 다만, 불이익조치를 한 자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.

5.6. 벌칙

5.6.1. 처벌

피신고자의 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개한 자, 공익신고자등의 인적사항이나 공익신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

공익신고자등에게 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치에 해당하는 불이익조치를 한 자, 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치결정을 이행하지 아니한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

공익신고자등에게 파면, 해임, 해고 이외의 불이익조치를 한 자, 공익신고등을 방해하거나 공익신고등을 취소하도록 강요한 자에게는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의

벌금에 처한다.

5.6.2. 양벌 규정

법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제30조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제2절 반부패 법령의 주제별 검토 및 통합 필요성

1. 개요

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(부패방지권익위법), 부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(청탁금지법), 공직자의 이해충돌방지법, 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률(공공재정환수법), 공익신고자 보호법을 살펴보았다.

개별법령이 제정되는 시기와 목적이 달라 각각 고유한 체계와 내용을 담고 있으나 현재 시점에서 살펴보면 각각의 개별법령이 담아야 하는 고유한 영역도 있으나 다른 법령과 공통되거나 중복되는 부문도 존재한다.

이러한 이유에서 각 개별법령의 고유한 영역에서 요구되는 부문과 공통되는 부분을 구별하여 이를 통합 및 개별화하는 작업이 요구된다.

국민의 관점에서는 개별 법령 마다 공통적인 내용이 산발적으로 규정되어 있고, 더욱이 공통되는 내용에 대해 개별법령 마다 다소 다른 정의 및 절차 등을 규율하고 있는 것에 대해 매우 부자연스러운 의문을 가질 수 있다.

이러한 의문은 단순한 의문에서 시작되는 것이지만 법령에 대한 신뢰의 문제에 봉착할 것이다. 결국 이러한 불신은 법에 대한 집행력에 대한 근본적인 회의를 만들어 법령에 대한 불복종의 시민운동으로 전개될 가능성을 열어두고 있다.

이러한 이유에서 개별 법령에서 규정하고 있는 각각의 정의 규정을 검토해서 상호 모순되는 규정이 있는지 살펴보고, 각 개별법령에서 공통으로 다루어질 수 있는 영역으로 보이는 청탁금지법·이해충돌방지법의 내용을 살펴보고자 한다. 마지막으로 부패방지권익위법·청탁금지법·공공재정환수법·공익신고자 보호법 산재되어 있는 신고자 보호 제도를 살펴 각 법령이 나아갈 방향을 검토해보기로 한다.

2. 정의 규정

2.1. 개별법령상의 정의 규정

[표 2-1] 개별법령상의 정의 규정

부패방지권익위법	청탁금지법
1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다. 다만, 마목의 경우에는 제5장을 적용하는 경우에 한정하여 공공기관으로 본다. 가. 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회 나. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관 다. 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 고위공직자범죄수사처(이하 “수사처”라 한다) 라. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체(이하 “공직유관단체”라 한다) 마. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」, 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 사립학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인으로서 국가나 지방자치단체로부터 출연금 또는 보조금을 받는 기관	1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다. 가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체 나. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체 다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인 마. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조 제12호에 따른 언론사

이해충돌방지법	공공재정환수법
1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.	1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·법인·단체를 말한다.
가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 고위공직자범죄수사처, 국가인권위원회, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관	가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관 및 지방자치단체
나. 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회	나. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체
다. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관	다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관
라. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체	라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교
마. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관	
바. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 또는 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교	

2.2. 공공기관 ‘정의’ 관련 문제점

부패방지권익위법, 이해충돌방지법, 공공재정환수법에서는 “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다. 규정되어 있으나 공공재정환수법에서는 “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·법인·단체를 말한다로 규정되어 있다. 공공기관은 모두 법인격이 부여되어 있다. 굳이 법인을 별도로 규정할 실익은 없어 보인다.

각 법령에서 공공기관을 개별적으로 정의해 놓고 있다. 청탁금지법, 이해충돌방지법, 공공재정환수법에서는 “국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관”으로 규정하고 있으나 부패방지권익위법에서는 “「정부조직법」에 따른 각급 행정기관, 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법

재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 고위공직자범죄수사처"로 규정하고 있다.

공공기관의 정의 규정의 방식으로는 부패방지권익위법의 규정 방식이 타당해 보인다. 단순히 중앙행정기관이라고 하는 것보다는 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관으로 규정하는 것이 더 정확한 표현이 되기 때문이다. 다만 이렇게 규정할 때는 대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관이 포함되지 않을 수 있다는 점에서 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)으로 규정하는 것이 타당하다.

여기서 문제가 되는 경우는 중앙행정기관에 '국방부'는 포함이 되지만 육·해·공의 군 조직은 '공공기관 등'에 포함되는 것인지 불분명하다. 국방부 장관은 군정을 통하여 각 군 총장, 군령을 통하여 합참의장을 지휘 통제하고 있다. 여기서 직업군인은 '국가공무원법' 제2조에 해당되어 부패방지권익위법과 청탁금지법 상의 '공직자등'에 해당하지만 '공공기관 등'의 범주에 해당하는지 명확하지 않다. 이러한 점에서 중앙행정기관으로서 '국방부' 외 각 육·해·공의 군 조직 역시 '공공기관 등'에 포함되도록 하는 것이 직업군인이'공직자 등' 포함되는 것과 비교하여 필요하다.

또한 부패방지권익위법에서는 국가인권위원회가 공공기관에서 제외되어 있으나 당연히 국가인권위원회도 독립된 기관이지만 동시에 공공기관의 성격을 가지고 있다는 점은 분명하다는 점에서 부패방지권익위법 상의 공공기관에 포함되어야 한다.

"공공기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 · 단체를 말한다.

「정부조직법」에 따른 각급 행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관 및 각 군 조직을 포함한다), 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원, 「국가인권위법」에 따른 국가인권위원회, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 고위공직자범죄수사처

2.3. 지방자치단체 관련 문제점

부패방지권익위법과 이해충돌방지법에서는 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회로 규정하고 있으나 청탁금지법과 공공재정환수법에서는 '지방자치단체'로만 규정되어 있다.

지방자치법에서는 단체의 집행기관과 의회를 두고 있다는 점에서 단순히 지방자치

단체로 하기보단 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회로 규정하는 것이 타당하다.

「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회

2.4. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관 관련 문제점

부패방지권익위법과 이해충돌방지법에서는 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관을 공공기관으로 두고 있으나 청탁금지법 및 공공재정환수법에서는 전혀 규정이 없다. 오히려 청탁금지법에서는 사립학교 교원도 포함하고 있으며, 공공재정 관련해서 지방자치단체 및 의회가 공공기관이라면 지방 교육행정기관 역시 포함되는 것이 타당하다.

「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관

2.5. 「공직자윤리법」 상의 공직유관단체와 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 공공기관 문제

정부 공직자윤리위원회는 정부 또는 지방자치단체의 재정지원 규모, 임원선임 방법 등을 고려하여 한국은행, 공기업, 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체, 임원선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인 ·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체를 공직유관단체로 지정할 수 있다고 공직자윤리법에서 규정하고 있다.

반면 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 공공기관을 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부 지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원

임명 권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보한 기관, 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명 권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보한 기관, 위의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명 권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 위의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관을 공공기관을 지정할 수 있다.

다만 기획재정부장관은 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관, 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관, 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사를 공공기관으로 지정할 수 없도록 규정하고 있다.

즉 「공직자윤리법」 상의 공직유관단체와 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 공공기관은 다른 요건에서 별도로 지정되고 있다.

그럼에도 불구하고 부패방지권익위법에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관을 제외하고 있다. 당연히 포함해야 할 것이다.

> 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체
> 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관

2.6. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」과 관련된 문제점

부패방지권익위법에서는 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」, 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 사립학교 및 「사립학교법」에 따른 학교법인으로서 국가나 지방자치단체로부터 출연금 또는 보조금을 받는 기관을, 이해충돌방지법에서는 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 또는 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교로, 공공이익환수법에서는 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교로 규정되어 있다.

다만 청탁금지법에서는 그 입법 취지에 따라 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 학교와 더불어 「사립학교법」에 따른 학교법인을 포함하고 있다.

현재 관련 법령상에서 유아교육기관, 사립학교, 언론사와 관련해서는 차이점을 표로

정리하면 다음과 같다.

[표 2-2] 현재 관련 법령상에서 유아교육기관, 사립학교, 언론사 차이점

구분	부패방지권익위법 제2조1호	공익신고자보호법 제6조	공공재정환수법 제2조1호	청탁금지법 제2조1호	이해충돌방지법 제2조1호
유아교육기관	○	○	○	○	X
사립학교	○ ※ 신고자 보호·보상에 한해 적용	○	X	○	X
언론사	X	○	X	○	X

중요한 것은 유아교육기관 및 사립학교는 매우 강한 공익성과 공공성이 요구되는 기관이다. 또 유아교육기관 및 사립학교의 대표자 혹은 장이 내부 신고자에 대해 불이익 조치를 하는 경우 권익위원회의 보호처분에 대해 취소 소송이 제기되는 경우도 있다. 이러한 점을 고려한다면 부패방지권익위법, 공익신고자보호법, 공공재정환수법, 청탁금지법, 이해충돌방지법 모두 '유아교육기관' 및 '사립학교'를 공공기관 등에 포함하도록 하는 것이 필요하다.

다만 언론사의 경우 현재는 청탁금지법과 공익신고자보호법에는 규정되어 있지만 나머지 법에는 규정되어 있지 않고 있다. 언론사는 사회적 논의를 거쳐 언로사의 사회적 무게 외 공익성을 고려해 부패관련법률에 확대 포함여부를 신중히 검토할 필요가 있어 보인다.

「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교와 「사립학교법」에 따른 학교법인

2.7. ‘정의’ 규정의 통합 법 규정

1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.
 가. 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관 및 각 군 조직을 포함한다), 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원, 「국가인권위법」에 따른 국가인권위원회, 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 고위공직자범죄수사처
 나. 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회
 다. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체
 라. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관
 라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 「유아교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 국립·공립학교와 「사립학교법」에 따른 학교법인

3. 각 법령상의 ‘교육’ 관련 조항 통합방안

3.1. 부패방지권익위법

부패방지권익위법 제81조의2에서는 공직자 부패방지교육을 명문 공공기관의 장은 부패방지교육을 실시하고 그 결과를 위원회에 제출하여야 하고, 권익위원회는 부패방지교육 실시 여부에 대한 점검을 실시하여야 한다고 규정하고 있다. 동 법 시행령 제88조의2 부패방지교육의 실시 등에 따라 각급기관에서는 1년에 2시간 이상 부패방지 교육을 시행하도록 하고 있다. 이와 별도로 청탁금지법 제19조, 시행령 제42조, 이해충돌방지법 제42조, 공무원 행동강령 제22조에서는 “매년 1회이상 해당 법령내용을 교육” 하도록 규정하고 있어 각급 기관에서 교육을 위한 강사섭외, 교육내용 등 체계적인 교육이 이루어지기 어렵다는 점이 문제다.

그러므로 향후 법제 통합에서는 부패방지권익위법을 기본법으로 하고 이에 ‘교육방법’, ‘교육내용’을 정하고 이를 담당하는 권익위원회에서 별도의 ‘부패방지 교육지침’을 만들어 각 공공기관에 배포해 교육의 완성도를 높일 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 개별 연도에 있어서 부패 경향 등을 고려하여 집중적인 부패방지교육의 테마 등을 국민권익위원회에서 정해 ‘교육지침’을 정해 시의적절한 부패방지·청렴교육이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

여기에 더해 각 공공기관에서 부패방지·청렴교육이 형식적으로 운영되지 않도록 신규자와 승진자에 대해서는 각 반부패 관련 법령에 대한 기본교육과정을 신설하여 부패관련 법안에 대한 기본적인 지식을 함양할 필요가 있다. 신입자의 경우에는 기본적인

부패관련 법령에 대한 지식을 습득하여 자신이 진행하는 업무에 있어서 할 수 있는 일과 하지 말아야 할 일을 명확히 알고 공공기관의 업무를 진행할 수 있는 법령 교육을, 승진자에 대해서는 기본적인 반부패 법령에 더해 각 시행령 상의 세부적인 내용까지 습득해 관리자로서 동료직원에 대한 업무 지시에 있어서 위법, 부당한 지시가 없도록 체계적인 교육 프로그램의 운영이 필요하다.

4. 금품 등의 수수 금지 및 공직자의 이해충돌 방지-청탁금지법·이해충돌 방지법

4.1. 부정청탁 등 방지 및 이해충돌 방지에 관한 업무의 총괄

청탁금지법과 이해충돌방지법에 관한 업무를 총괄하는 부서는 국민권익위원회이며, 양 법률에서 규정하고 있는 조문들이 같거나 유사하다. 또한 양법의 목적이 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 하고 있다는 점에서 양법의 입법 목적이 동일하다. 향후 그러므로 양 법은 하나의 법으로 규율하는 것이 더 효과적이라고 판단된다.

그러므로 청탁금지법 제3장 다음에 이해충돌방지법에 규정되어 있는 사적이해관계자의 신고 및 회피·기피 신청, 공공기관 직무 관련 부동산 보유·매수 신고, 사적이해관계자의 신고 등에 대한 조치, 고위공직자의 민간 부문 업무활동 내역 제출 및 공개, 직무관련자와의 거래 신고, 직무 관련 외부활동의 제한, 가족 채용 제한, 수의계약 체결 제한, 공공기관 물품 등의 사적 사용·수익 금지, 퇴직자 사적 접촉 신고에 대한 내용을 제4장으로 규정하고 난 뒤에 제5장에 관련 업무의 총괄 규정을 두고 제6장에 벌칙조항을 두면 될 것이다.

다음에서는 양 법규에서 나타난 업무 총괄에 관련된 조항의 동일성과 유사성을 비교하여 보았다.

4.1.1. 총괄부서

청탁금지법	이해충돌방지법
국민권익위원회는 이 법에 따른 다음 각 호의 사항에 관한 업무를 관장한다. 1. 부정청탁의 금지 및 금품등의 수수 금지·제한 등에 관한 제도개선 및 교육·홍보계획의 수립 및 시행 2. 부정청탁 등에 관한 유형, 판단기준 및 그 예방 조치 등에 관한 기준의 작성 및 보급 3. 부정청탁 등에 대한 신고 등의 안내·상담·접수·처리 등 4. 신고자 등에 대한 보호 및 보상 5. 제1호부터 제4호까지의 업무 수행에 필요한 실태조사 및 자료의 수집·관리·분석 등	**국민권익위원회**는 이 법에 따른 다음 각 호의 사항에 관한 업무를 관장한다. 1. 공직자의 이해충돌 방지에 관한 제도개선 및 교육·홍보 계획의 수립 및 시행 2. 이 법에 따른 신고 등의 안내·상담·접수·처리 등 3. 제18조제1항에 따른 신고를 한 자(이하 “신고자”라 한다) 등에 대한 보호 및 보상 4. 제1호부터 제3호까지의 업무 수행에 필요한 실태조사 및 자료의 수집·관리·분석 등

4.1.2. 위반행위 신고

청탁금지법	이해충돌방지법
① 누구든지 이 법의 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에 신고할 수 있다. 1. 이 법의 위반행위가 발생한 공공기관 또는 그 감독기관 2. 감사원 또는 수사기관 3. 국민권익위원회 ② 제1항에 따른 신고를 한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 보호 및 보상을 받지 못한다.	① 누구든지 이 법의 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에 신고할 수 있다. 1. 이 법의 위반행위가 발생한 공공기관 또는 그 감독기관 2. 감사원 또는 수사기관 3. 국민권익위원회 ② 신고자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 보호 및 보상을 받지 못한다.

청탁금지법	이해충돌방지법
1. 신고의 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 신고한 경우	1. 신고의 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우
2. 신고와 관련하여 금품등이나 근무관계상의 특혜를 요구한 경우	2. 신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구한 경우
3. 그 밖에 부정한 목적으로 신고한 경우	3. 그 밖에 부정한 목적으로 신고한 경우
③ 제1항에 따라 신고를 하려는 자는 자신의 인적사항과 신고의 취지·이유·내용을 적고 서명한 문서와 함께 신고 대상 및 증거 등을 제출하여야 한다.	③ 제1항에 따라 신고를 하려는 자는 자신의 인적사항과 신고의 취지·이유·내용을 적고 서명한 문서와 함께 신고 대상 및 증거 등을 제출하여야 한다.

4.1.3. 위반행위의 신고

청탁금지법	이해충돌방지법
① 제13조제1항제1호 또는 제2호의 기관(이하 “조사기관”이라 한다)은 같은 조 제1항에 따라 신고를 받거나 제2항에 따라 국민권익위원회로부터 신고를 이첩받은 경우에는 그 내용에 관하여 필요한 조사·감사 또는 수사를 하여야 한다.	① 제18조제1항제1호 또는 제2호의 기관(이하 “조사기관”이라 한다)은 같은 조 제1항에 따라 신고를 받거나 이 조 제2항에 따라 국민권익위원회로부터 신고를 이첩받은 경우에는 그 내용에 관하여 필요한 조사·감사 또는 수사를 하여야 한다.
② 국민권익위원회가 제13조제1항에 따른 신고를 받은 경우에는 그 내용에 관하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사기관에 이첩하고, 그 사실을 신고자에게 통보하여야 한다.	② 국민권익위원회가 제18조제1항에 따른 신고를 받은 경우에는 그 내용에 관하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사기관에 이첩하고, 그 사실을 신고자에게 통보하여야 한다.
③ 조사기관은 제1항에 따라 조사·감사 또는 수사를 마친 날부터 10일 이내에 그 결과를 신고자와 국민권익위원회에 통보(국민권익위원회로부터 이첩받은 경우만 해당한다)하고, 조사·감사 또는 수사 결과에 따라 공소 제기, 과태료 부과 대상 위반행위의 통보, 징계 처분 등 필요한 조치를 하여야 한다.	③ 국민권익위원회는 제2항에 따라 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후에도 불구하고 제2항에 따른 이첩 여부를 결정할 수 없는 경우에는 그 결정에 필요한 범위에서 피신고자의 의사에 반하지 아니하는 때에 한정하여 피신고자에게 의견 또는 자료 제출 기회를 부여할 수 있다.
④ 국민권익위원회는 제3항에 따라 조사기관으로부터 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 경우에는 지체 없이 신고자에게 조사·감사 또는	④ 조사기관은 제1항에 따른 조사·감사 또는 수사를 마친 날부터 10일 이내에 그 결과를 신고자와 국민권익위원회에 통보(국민권익위원회로부터

청탁금지법	이해충돌방지법
수사 결과를 알려야 한다. ⑤ 제3항 또는 제4항에 따라 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 신고자는 조사기관에 이의신청을 할 수 있으며, 제4항에 따라 조사·감사 또는 수사 결과를 통지받은 신고자는 국민권익위원회에도 이의신청을 할 수 있다. ⑥ 국민권익위원회는 조사기관의 조사·감사 또는 수사 결과가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우에는 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 재조사를 요구할 수 있다. ⑦ 제6항에 따른 재조사를 요구받은 조사기관은 재조사를 종료한 날부터 7일 이내에 그 결과를 국민권익위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 국민권익위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 알려야 한다.	이첩받은 경우만 해당한다)하고, 조사·감사 또는 수사 결과에 따라 공소 제기, 과태료 부과 대상 위반행위의 통보, 징계처분 등 필요한 조치를 하여야 한다. ⑤ 국민권익위원회는 제4항에 따라 조사기관으로부터 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 경우에는 지체 없이 신고자에게 조사·감사 또는 수사 결과를 통보하여야 한다. ⑥ 제4항 또는 제5항에 따라 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 신고자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사기관에 이의신청을 할 수 있으며, 제5항에 따라 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 신고자는 국민권익위원회에도 이의신청을 할 수 있다. ⑦ 국민권익위원회는 조사기관의 조사·감사 또는 수사 결과가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우에는 조사·감사 또는 수사 결과를 통보받은 날부터 30일 이내에 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 재조사를 요구할 수 있다. ⑧ 제7항에 따른 재조사를 요구받은 조사기관은 재조사를 종료한 날부터 7일 이내에 그 결과를 국민권익위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 국민권익위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 통보하여야 한다.

4.1.4. 신고자등의 보호 보상

청탁금지법	이해충돌방지법
① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 신고 등(이하 “신고등”이라 한다)을 하지 못하도록 방해하거나 신고등을 한 자(이하 “신고자등”이라 한다)에게 이를 취소하도록 강요해서는 아니 된다.	① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 신고 등(이하 “신고등”이라 한다)을 하지 못하도록 방해하거나 신고등을 한 자(이하 “신고자등”이라 한다)에게 이를 취소하도록 강요하여서는 아니 된다.

청탁금지법	이해충돌방지법
1. 제7조제2항 및 제6항에 따른 신고	1. 제18조제1항에 따른 신고
2. 제9조제1항, 같은 조 제2항 단서 및 같은 조 제6항에 따른 신고 및 인도	2. 제1호에 따른 신고에 관한 조사·감사·수사·소송 또는 보호조치에 관한 조사·소송 등에서 진술·증언 및 자료제공 등의 방법으로 돕는 행위
3. 제13조제1항에 따른 신고	
4. 제1호부터 제3호까지에 따른 신고를 한 자 외에 협조를 한 자가 신고에 관한 조사·감사·수사·소송 또는 보호조치에 관한 조사·소송 등에서 진술·증언 및 자료제공 등의 방법으로 조력하는 행위	
② 누구든지 신고자등에게 신고등을 이유로 불이익조치(「공익신고자 보호법」 제2조제6호에 따른 불이익조치를 말한다. 이하 같다)를 해서는 아니 된다.	② 누구든지 신고자등에게 신고등을 이유로 불이익조치(「공익신고자 보호법」 제2조제6호에 따른 불이익조치를 말한다. 이하 같다)를 하여서는 아니 된다.
③ 이 법에 따른 위반행위를 한 자가 위반사실을 자진하여 신고하거나 신고자등이 신고등을 함으로 인하여 자신이 한 이 법 위반행위가 발견된 경우에는 그 위반행위에 대한 형사처벌, 과태료 부과, 징계처분, 그 밖의 행정처분 등을 감경하거나 면제할 수 있다.	③ 이 법의 위반행위를 한 자가 위반사실을 자진하여 신고하거나 신고자등이 신고등을 함으로 인하여 자신이 한 이 법의 위반행위가 발견된 경우에는 그 위반행위에 대한 형사처벌, 과태료 부과, 징계처분, 그 밖의 행정처분 등을 감경하거나 면제할 수 있다.
④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 신고자등의 보호 등에 관하여는 「공익신고자 보호법」 제11조부터 제13조까지, 제14조제4항부터 제6항까지 및 제16조부터 제25조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “공익신고자등”은 “신고자등”으로, “공익신고등”은 “신고등”으로 본다.	④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 신고자등의 보호 등에 관하여는 「공익신고자 보호법」 제11조부터 제13조까지, 제14조제2항부터 제8항까지, 제16조부터 제20조까지, 제20조의2, 제21조, 제21조의2 및 제22조부터 제25조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “공익신고자등” 및 “공익신고자”는 각각 “신고자등” 및 “신고자”로, “공익신고등” 및 “공익신고”는 각각 “신고등” 및 “신고”로, “공익침해행위”는 “이 법의 위반행위”로 본다.
⑤ 국민권익위원회는 제13조제1항에 따른 신고로 인하여 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 그 신고자에게 포상금을 지급할 수 있다.	⑤ 국민권익위원회는 제18조제1항에 따른 신고로 인하여 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익을 증진시킨 경우에는 그 신고자에게 포상금을 지급할 수 있다.

청탁금지법	이해충돌방지법
⑥ 국민권익위원회는 제13조제1항에 따른 신고로 인하여 공공기관에 직접적인 수입의 회복·증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우에는 그 신고자의 신청에 의하여 보상금을 지급하여야 한다.	⑥ 국민권익위원회는 제18조제1항에 따른 신고로 인하여 공공기관에 직접적인 수입의 회복·증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우에는 그 신고자의 신청에 의하여 보상금을 지급하여야 한다. ⑦ 신고자등과 그 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다) 또는 동거인은 신고등과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 국민권익위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다. 1. 육체적·정신적 치료 등에 든 비용 2. 전직·파견근무 등에 따른 이사비용 3. 원상회복 관련 쟁송절차에 든 비용 4. 불이익조치 기간의 임금 손실액 5. 그 밖에 중대한 경제적 손해(「공익신고자 보호법」 제2조제6호아목 및 자목에 따른 손해는 제외한다)
⑦ 제5항과 제6항에 따른 포상금·보상금 신청 및 지급 등에 관하여는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제68조부터 제70조까지, 제70조의2 및 제71조를 준용한다. 이 경우 “신고자”는 “제13조제1항에 따라 신고를 한 자”로, “신고”는 “제13조제1항에 따른 신고”로 본다.	⑧ 제5항 및 제6항에서 규정한 사항 외에 포상금·보상금의 신청 및 지급 등에 관하여는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제68조제1항·제2항·제4항·제5항, 제69조, 제70조, 제70조의2 및 제71조를 준용한다. 이 경우 제68조제1항 본문 중 “위원회 또는 공공기관에 부패행위 신고”는 “제18조제1항에 따른 신고”로, 같은 항 단서 중 “부패행위 신고”는 “제18조제1항에 따른 신고”로, 제70조의2제1항 전단 중 “제2조제1호가목 중 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관, 같은 호 다목에 따른 기관”은 “제2조제1호가목에 해당하는 공공기관”으로 본다. ⑨ 제7항에 따른 구조금의 지급 등에 관하여는 「공익신고자 보호법」 제27조제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “공익신고자등”은 “신고자등”으로 본다.

4.1.5. 부당이익의 환수

청탁금지법	이해충돌방지법
공공기관의 장은 제5조, 제6조, 제8조를 위반하여 수행한 공직자등의 직무가 위법한 것으로 확정된 경우에는 그 직무의 상대방에게 이미 지출·교부된 금액 또는 물건이나 그 밖에 재산상 이익을 환수하여야 한다.	① 소속기관장은 공직자가 제5조의 신고 및 회피의무 또는 제6조의 신고 의무를 위반하여 수행한 직무가 위법한 것으로 확정된 경우에는 그 직무를 통하여 공직자 또는 제3자가 얻은 재산상 이익을 환수하여야 한다. ② 소속기관장은 공직자가 제13조의 공공기관 물품 등의 사적 사용·수익 금지 의무를 위반한 경우에는 공직자 또는 제3자가 얻은 재산상 이익을 환수하여야 한다. ③ 제1항 또는 제2항에도 불구하고 다른 법률에서 공직자 또는 제3자가 얻은 부당이득의 몰수, 환수 등에 대하여 규정하고 있는 경우에는 그 법률에 따른다.

5. 신고자 보호 제도 - 부패방지권익위법·청탁금지법·공공재정환수법·공익신고자 보호법

5.1. 개요

5.1.1. 부패방지권익위법

부패방지권익위법 제5장에서는 부패행위 등의 신고 및 신고자 등 보호를 규정하면서 부패행위의 신고, 공직자의 부패행위 신고의무, 신고의 방법, 신고의 처리, 조사결과의 처리, 재정신청, 이의신청, 불이익조치 금지, 신분보장 등의 조치 신청 및 조치 결정, 불이익조치 절차의 일시 정지, 불이익 추정, 신고자의 비밀보장, 신변보호조치, 책임의 감면, 포상 및 보상과 관련된 규정을 두고 있다.

5.1.2. 청탁금지법

청탁금지법에서는 제4장 부정청탁 등 방지에 관한 업무의 총괄을 규정하면서 위반행

위의 신고, 신고의 처리, 신고자 등의 보호·보상 규정을 두고 있다. 다만 신고자 등의 보호·보상 신청 및 지금 등에 관하여는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 관련 규정을 준용하고 있다.

5.1.3. 공공재정환수법

공공재정환수법에서는 제3장에 부정청구 등 신고 및 신고자 보호 · 보상을 규정하면서 부정청구의 신고, 신고자의 보호, 신분보장, 신고자의 비밀보장, 신변보호조치, 책임의 감면, 신고자 포상 및 보상을 규정하고 있다. 이외에 신고의 접수 · 처리, 신고자등의 보호, 포상 및 보상 등에 관하여는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 준용하고 있다.

5.1.4. 공익신고자보호법

공익신고자보호법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 제정되었으며, 여기서 말하는 '공익침해 행위'에 부패방지권익위법, 청탁금지법, 공공재정환수법은 포함되지 않고 있다. 이러한 이유에서 청탁금지법과 공공재정환수법에서는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 즉 부패방지권익위법의 규정을 준용하고 있다.

생각하건대 부패방지권익위법에서 말하는 "부패행위"란 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득 · 관리 · 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위 및 이러한 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 보고 있는 반면 공익신고자 보호법에서 공익신고란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위(공익침해행위)로 공익신고자보호법에서 별표에 규정된 법률의 벌칙 혹은 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 행정처분의 대상이 되는 행위를 말한다.

결론적으로 양 법률에서 신고의 전제가 되는 '부패행위'와 '공익침해행위'가 다르므로 적용되는 모습의 차이가 발생할 수 있다. 부패방지권익위법에서 부패행위는 행위로서 '부패행위'에 한정되는 반면, 공익신고자보호법에서 전제되는 '공익침해행위'는 원칙적으로 별표에 규정된 471개의 개별 법령 위반을 전제로 하고 있다. 따라서 부패방지

권익위법의 '부패행위'보다 공익신고자보호법 상의 '공익침해행위'가 광범위하다고 할 수 있다.

5.2. 부패방지권익위법과 공익신고자 보호법의 신고 절차 및 보호관련 규정 비교

조문	부패방지권익위법	공익신고자 보호법
신고	○	○
신고의무	○	○
방법	○	○
비실명 대리신고	×	○
신고처리	○	○
보호 및 지원 안내	×	○
재정신청	○	-
이의신청	○	○
인적사항의 기재 생략	×	○
신고자 비밀보장 의무	○ (64조)	○
신변보호조치	○ (64조의2)	○
책임의 감면	○	○
불이익조치 금지	○	○
보호조치 신청	○ (62조의2 : 신분보장)	○
보호조치 신청의 각하	○ (62조의2 제3항)	○
보호조치 신청에 대한 조사	○ (62조의2 제4항)	○
보호조치결정	○	○
특별보호조치	×	○
보호조치결정 확정	○	○
이행강제금	○	○
불이익 조치 금지 신청	×	○
불이익 조치 절차의 일시정지	○	×

조문	부패방지권익위법	공익신고자 보호법
행정소송의 제기	○	○
불이익조치 추정	○	○
화해의 권고	○	○
보상금	○ (68조 1항)	○
포상금	○ (68조 2항)	○
구조금	○ (68조 3항)	○
보상금 등의 중복지급 금지	○	○
보상금의 환수	○	○
손해배상책임	×	○

'공익신고자보호법'과 '공공재정환수법'에는 권익위원회의 책임감면요구권이 규정되어 있는 반면 '부패방지권익위법', '청탁금지법', '이해충돌방지법'에는 동일한 사안에 대한 권익위원회의 책임감면요구권 규정이 없다.

법률	부패방지권익위법 제66조	공익신고자보호법 제14조제3항	공공재정환수법 제22조제2항	청탁금지법 제15조제3항	이해충돌방지법 제20조제3항
권익위의 책임감면요구권	X	○	○	X	X

중요한 것은 권익위원회의 '책임감면요구권'은 권익위원회의 권한을 강화하기 위한 규정이 아니라 신고자에게 신고로 인한 인센티브 부여로 보다 적극적인 신고를 활성화 할 수 있다는 것이다. 이러한 점을 고려한다면 5개 반부패관련 법령 모두에 권익위원회의 '책임감면요구권'을 규정하는 것이 필요하다고 보인다.

실무적으로는 '청탁금지법' 관련 신고에 있어서 권익위원회가 신고자에 대해 책임감면을 한 경우 이러한 책임감면이 위법하다고 대법원이 판시한 바 있어 청탁금지법에서 신고자에 대한 처벌이 이루어진 경우가 있다.

향후 법 개정을 통해 '청탁금지법'에도 권익위원회의 '책임감면요구권'이 신설이 적극적으로 요구된다.

5.3. 부패방지권익위법과 공익신고자보호법 이분법적 개념에서 검토

5.3.1. 비실명 대리신고

비실명 대리 신고란 신고자는 자신의 인적사항을 밝히지 아니하고 변호사로 하여금 공익신고를 대리하도록 할 수 있다. 이 경우 공익신고자의 인적사항은 변호사의 인적사항으로 갈음하는 것을 말하는데 '직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위'로 내부 고발의 경우 신고인 중 변호사로 하여금 대리신고를 할 경우 많아 보이지는 않는다. 그러나 신고자의 보호는 최소 보호가 아니라 최대보호라는 점을 고려하면 경우의 수가 적다 할지라도 규정 도입을 긍정적으로 보는 것이 타당하다.

5.3.2. 인적기재사항의 생략

공직신고자 보호법에서는 공익신고자등이나 그 친족 또는 동거인이 공익신고등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 조사 및 형사절차에서 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조(인적기재사항 생략), 제9조부터 제12조(인적 사항의 공개 금지 등의 특례 규정임)까지의 규정을 준용하도록 되어 있으나 부패방지권익위법에는 해당 규정이 없다. 부패방지권익위법에서 부패신고는 '직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위'라는 점에서 「특정범죄신고자 등 보호법」에서 규정된 인적기재사항 생략 규정 역시 신고자를 최대한 보호한다는 점에서 준용할 필요가 있다.

5.3.3. 특별 보호조치

공익신고자 보호법에서는 내부 공익신고자가 신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유를 가지고 있는 경우 위원회는 보호조치결정을 할 수 있도록 되어 있으나 부패방지권익위법에는 규정이 없다. 그러나 부패방지권익위법에서는 신고로 인하여 신분보장 신청인에 대한 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우 혹은 신고로 인하여 신분보장 신청인에 대한 불이익조치가 행하여졌고 추가적인 불이익조치 절차가 예정되어 있거나 이미 진행 중인 경우에 이를 방치할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있으며, 신분보장등조치 신청에 대한 위원회의 결정을 기다릴 시간적인 여유가 없다고 인정되면 신분보장신청인의 신청에 따라 또는 직권으로

45일 이내의 기간을 정하여 소속기관장등에게 불이익조치 절차의 잠정적인 중지 조치를 할 수 있는 규정을 두고 있다.

생각하건대 내부 신고자는 사실상 내부직원들 사이에서 누구인지가 드러날 수 있으며, 상급자의 권한남용, 제3자 이익도모, 법령위반 행위에 대해 부패신고를 한 경우에는 불이익이 현존하고 명백하다는 점에서 '불이익 조치 절차의 일시정지' 보다 강력한 '특별보호조치'가 입법화 될 필요가 있어 보인다.

5.3.4. 손해배상책임

공익신고자 보호법에서는 공익신고등을 이유로 불이익조치를 하여 공익신고자등에게 손해를 입힌 자는 공익신고자등에게 발생한 손해에 대하여 3배 이하의 범위에서 배상책임을 지도록 되어 있으나 부패방지권익위법에서는 규정이 없다.

생각하건대 공익신고자 보호법에 규정하는 공익침해행위는 관련 법령위반을 통해 구체화된 범법행위(광의의 형법 : 범죄와 형벌이 규정된 행위)에 해당함을 전제로 하고 있고, 부패방지권익위법에서의 "부패행위"란 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위로 징계행위까지 포함될 수 있다. 이러한 점에서 부패행위는 금전적 이익에 의해 발생하는 경우가 대부분이라는 점에서 공익신고자 보호법 규정을 준용하는 것이 필요하다.

제3절 부패 법령 통합 방향

1. 부패 방지에 대한 기본법의 제정

부패방지를 위한 각종의 법령들이 산재해 있음은 지금까지 살펴보았다. 이러한 검토를 바탕으로 부패방지와 관련된 법령이 일목요연하게 파악될 필요가 있다. 대한민국의 형사법체계에서 가장 중요한 공통된 내용을 규정하고 있는 것이 바로 형법총론이다. 이러한 형법총론을 바탕으로 각각의 법령에서 그 법령에서 필요한 개별규정을 규정함으로서 법체계의 통일성을 도모하고 있다.

이러한 점에서 부패관련 법령도 기본법을 제정하고 난 뒤 각각의 법령에서 필요한 개별규정을 두는 방향으로 전체 법령이 통합되고 개편될 필요성이 있다. 다음에서는 부패 관련 법령의 통합 방향에 필요한 고려사항을 정리해보도록 하겠다.

1.1. 전제되는 부패행위에 대한 개념 정의 필요

기본법이 마련되기 위해서는 전제되는 부패행위에 대한 명확한 구분이 필요하다. '기본법'과 '특별법'의 관계 설정을 하기 위해서는 '특별법'이 '기본법'과 공통되는 분모가 있으면 규정을 적용함에 혼란만 가중될 뿐이다.[24] **그러므로 '전제되는 행위'를 각각의 법령에서 분명하게 규정하여야 한다.**

그러나 현재의 법령에서는 중복적으로 적용될 수 있도록 법 규정이 만들어져있다.

부패방지권익위법에서의 '부패행위'는 "공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위" 혹은 "공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위"로 되어 있다.

이와 관련해 이해충돌방지법에서 '이해충돌'이란 공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황이라고 규정하고 있다. 그렇다면 부패방지권익위법의 제3자의 이익을 도모하는 행위 및 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여

24) 물론 신법 우선의 원칙 혹은 특별법 우선의 원칙에 의해 적용법령을 정할 수 있다.

재산상 손해를 가하는 행위가 당연히 이해충돌방지법상의 이해충돌에 해당한다.

청탁금지법상의 '부정청탁'중 하나인 '인가 · 허가 · 면허 · 특허 · 승인 · 검사 · 검정 · 시험 · 인증 · 확인 등 법령에서 일정한 요건을 정하여 놓고 직무관련자로부터 신청을 받아 처리하는 직무에 대하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위, 인가 또는 허가의 취소, 조세, 부담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 범칙금, 징계 등 각종 행정처분 또는 형벌부과에 관하여 법령을 위반하여 감경 · 면제하도록 하는 행위, 계약 관련 법령을 위반하여 특정 개인 · 단체 · 법인이 계약의 당사자로 선정 또는 탈락 되도록 하는 행위' 역시 부패방지권익위법상의 부패행위에 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위에 포함될 수 있다.

이해충돌방지법상의 '이해충돌'은 '공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황'[25]을 말하는데 이는 당연히 부패방지권익위법상의 부패행위에 포함될 수 있어 보인다.

공공재정환수법에서 '부정청구'라 함은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없는데도 공공재정지급금을 청구하는 행위 혹은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하는 행위 등을 말하는 것이다. 이 또한 부패방지권익위법에서 말하는 공공기관 재산의 취득 · 관리 · 처분과 연관성이 있다. 또한 공익신고자보호법상의 공익침해행위에 해당하는 범죄와 부패방지권익위법에서 말하고 있는 공직자가 법령을 위반한 행위와 완전히 겹치고 있다.

그러므로 향후 부패방지권익위법을 기본법으로 할 때 이러한 전제 범죄에 대한 논의를 충분히 해서 기본법과 개별법 사이에 상호 충돌 및 중복 적용을 방지해야 할 것이다.

2. 공익신고자보호법으로 공익 및 부패 신고자 보호 관련 법제 통합 방안

앞서 부패방지권익위법과 공익신고자보호법의 이분법적 접근에서 부패방지권익위법과 공익신고자보호법에 규정된 내용을 살펴, 개별법령에 규정된 법규를 검토하여, 부패방지권익위법에 포함될 규정이 있는지를 논증해 보았다.

공익신고자보호법 상의 공익신고의 범위가 넓고 또 그 신고자의 보호 역시 두텁게 하고 있다는 점에서 부패방지권익위법 상의 부패신고와 관련된 규정을 공익신고자보호법으로 편입하고 공익신고자보호법으로 관련 법제를 통합하는 것이 필요해 보인다.

25) 청탁금지법 상의 계약 관련 법령을 위반하여 특정 개인 · 단체 · 법인이 계약의 당사자로 선정 또는 탈락 되도록 하는 행위 역시 이해충돌방지법상의 이해충돌에 해당할 수 있다.

‘부패신고’는 ‘부패방지권익위법’에 규정되어 있고, ‘공익신고’는 ‘공익신고자보호법’에 규정되어 있다. 이러한 법제에서 각각의 신고자를 개별적으로 보호하고 있다. 그렇다면 부패방지권익위법 상의 부패신고를 공익신고자보호법의 정의규정에 포함하여야 할 것이다. 그리고 난 뒤에 앞에서 살펴본 바와 같이 공익신고자보호법을 기준으로 부패신고자를 보호하는 규정을 보완하면 될 것이다.

3. 청탁금지법과 이해충돌방지법의 통합 가능성 및 공직자윤리법상 재산등록과 주식백지신탁 논의

3.1. 청탁금지법으로 일원화

국민권익위원회에서 청탁금지법과 이해충돌방지법 관련 업무를 총괄하고 있다. 또한 앞서 법령을 검토하고 양 법률에서 규정하고 있는 내용을 검토하여 본바 양 법률에서 규정하고 있는 조문들이 동일하거나 유사하다.

또한 양법의 목적이 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 하고 있다는 점에서 그 목적이 동일하다는 점도 확인하였다. 이러한 점에서 청탁금지법과 이해충돌방지법은 하나의 법령으로 통합의 방향에서 개정되는 것이 필요하다.

그 방법으로는 청탁금지법을 모법으로 하고 이해충돌방지법을 흡수하는 방향이 타당해 보인다. 다만 이해충돌방지법의 고유한 의미가 있는 영역이 있다는 점에서 단순 흡수 개정이 아니라 이해충돌방지법에 규정하고 있는 내용을 살펴 개정할 필요가 있다. 이에 청탁금지법 제3장 다음에 제4장을 신설하여 이해충돌방지법에 규정되어 있는 사적이해관계자의 신고 및 회피·기피 신청, 공공기관 직무 관련 부동산 보유·매수 신고, 사적이해관계자의 신고 등에 대한 조치, 고위공직자의 민간 부문 업무활동 내역 제출 및 공개, 직무관련자와의 거래 신고, 직무 관련 외부활동의 제한, 가족 채용 제한, 수의계약 체결 제한, 공공기관 물품 등의 사적 사용·수익 금지, 퇴직자 사적 접촉 신고에 대한 내용을 규정하는 것이 타당해 보인다. 이후 제5장에 관련 업무의 총괄 규정을 두고 제6장에 벌칙조항을 두면 될 것이다.

3.2. 청탁금지법에 추가될 필요성이 있는 조항 검토

3.2.1. 공직자윤리법 제정의 목적

공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 한다.

3.2.2. 공직자윤리법의 재산등록 및 공개 규정

공직자윤리법상의 재산 등록의무자에는 대통령·국무총리·국무위원·국회의원, 4급 이상의 일반직 국가공무원, 법관 및 검사, 헌법재판소 헌법연구관, 대령 이상의 장교 및 이에 상당하는 군무원, 총경이상의 경찰공무원 등의 공직자이다. 이러한 공직자는 본인, 배우자, 직계 존·비속(직계비속인 여성과 외증조부모, 외조부모, 외손자녀 및 외증손자녀는 제외)의 부동산에 관한 소유권·지상권 및 전세권, 광업권·어업권·양식업권, 그 밖에 부동산에 관한 규정이 준용되는 권리, 일정 금액 이상의 동산·증권·채권·채무 및 지식재산권(知識財産權), 합명회사·합자회사 및 유한회사의 출자지분, 주식매수선택권이다. 이러한 공직자는 등록의무자가 된 날부터 2개월이 되는 날이 속하는 달의 말일까지 등록기관에 등록하여야 하며, 등록의무자는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지의 재산 변동사항을 다음 해 2월 말일까지 등록기관에 신고하여야 한다. 이 후 공직자윤리위원회는 등록사항을 심사하고 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 국가정보원의 원장 및 차장 등 국가의 정무직공무원, 일반직 1급 국가공무원, 고등법원 부장판사급 이상의 법관과 대검찰청 검사급 이상의 검사, 중장 이상의 장성급(將星級) 장교, 치안감 이상의 경찰공무원 등의 고위직 공무원에 해당하는 하는 경우에는 재산등록사항을 공개한다.

3.2.3. 공직자윤리법 주식 매각 또는 신탁

등록의무자 공개대상자와 기획재정부 및 금융위원회 소속 공무원 중 대통령령으로 정하는 사람이 보유한 주식의 총 가액이 1천만원 이상 5천만원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액을 초과할 때 2개월 이내에 해당 주식의 매각, 신탁 또는 투자신탁(이하 “주식백지신탁”이라 한다)에 관한 계약의 체결을 직접 하거나 이해관계자로 하여금 하도록

하고 그 행위를 한 사실을 등록기관에 신고하여야 한다. 또한 주식백지신탁계약이 체결된 경우에는 그 신탁계약이 해지될 때까지는 공개대상자등과 이해관계자 중 어느 누구도 새로 주식을 취득하여서는 아니 된다.

주식백지신탁의 수탁기관은 매년 1월 1일(주식백지신탁계약이 체결된 해의 경우에는 계약체결일)부터 12월 31일까지 신탁재산을 관리·운용·처분한 내용을 다음 해 1월 중에 관할 공직자윤리위원회에 보고하여야 한다.

공개대상자등은 공개대상자등 또는 그 이해관계자가 백지신탁한 주식이나 보유하고 있는 주식과 관련하여 해당 주식을 발행한 기업의 경영 또는 재산상 권리에 영향을 미칠 수 있는 직무에 결재, 지시, 의견표명 등의 방법을 통하여 관여해서는 아니 된다. 주식 매각 또는 주식백지신탁 계약의 체결 사실을 신고받은 등록기관의 장은 해당 사실을 공개하여야 한다.

3.3. 청탁금지법과 공직자윤리법 상의 재산 등록 및 주식백지신탁 규정의 통합 가능성

공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 제정되었다.

즉 공직자윤리법 제정의 목적이 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한을 규정함으로써 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이러한 목적은 바로 청탁금지법과 이해충돌방지법의 목적과 동일하다.

앞서 설명한 바와 같이 청탁금지법에 이해충돌방지법을 통합하는 방향으로 법 개정이 필요하다는 점을 설명하였다. 이러한 법 개정시 공직자윤리법상의 재산등록과 주식백지신탁 역시 청탁금지법에 포함여부를 관련 부처가 협의한다면 공직자의 공무집행의 공정성을 확보할 수 있는 **통합적인 법체계가 이루어 질 수 있을 것으로 보인다.**

4. 공공재정 환수법과 보조금 관리에 관한 법률 통합 가능성

4.1. 보조금 관리에 관한 법률

"보조금"이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 것을 말한다.

중앙관서의 장은 보조금을 받은 자가 보조금을 다른 용도에 사용한 경우, 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분을 위반한 경우, 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

또한 중앙관서의 장은 보조금의 교부 결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 보조금이 교부되었을 때에는 기한을 정하여 그 취소한 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다. 중앙관서의 장은 보조사업자가 보조금 반환 명령을 받고 반환하지 아니하는 경우에 그 보조사업자에게 같은 종류의 사무 또는 사업에 대하여 교부하여야 할 보조금이 있을 때에는 그 교부를 일시 정지하거나 그 보조금과 보조사업자가 반환하지 아니한 보조금 금액을 상계(相計)할 수 있다.

뿐 만 아니라 중앙관서의 장, 보조사업자 또는 간접보조사업자는 보조금수령자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금 또는 간접보조금을 지급받은 경우, 보조금 또는 간접보조금의 지급 목적과 다른 용도에 사용한 경우, 보조금 또는 간접보조금을 지급받기 위한 요건을 갖추지 못한 경우에 해당하는 경우에는 지급한 보조금 또는 간접보조금의 전부 또는 일부를 기한을 정하여 반환하도록 명하여야 한다.

중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 반환하여야 할 보조금 또는 간접보조금 총액의 5배 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조사업자 등에게 제재부가금을 부과·징수하여야 한다. 다만, 제재부가금을 부과하기 전 또는 부과한 후에 보조사업자등이 보조금 또는 간접보조금의 부정한 수급 등을 이유로 이 법 또는 다른 법률에 따라 벌금·과료, 몰수·추징, 과징금 또는 과태료를 부과받은 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 제재부가금을 면제·삭감 또는 변경·취소할 수 있다.

중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장인 보조사업자는 다음 각 호의 구분에 따라 반환금, 제재부가금 및 가산금을 국세 체납처분의 예에 따라 징수하거나 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수할 수 있다.

4.2. 공공재정환수법

4.2.1. 공공재정환수법 상의 공공재정지급금 및 환수

공공재정환수법에서 말하는 '공공재정지급금'이란 법령 또는 자치법규에 따라 공공재정에서 제공되는 보조금·보상금·출연금이나 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 제공되는 금품 등을 말한다. 이러한 공공재정지급금을 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없는데도 공공재정지급금을 청구하거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하면 행정청은 부정청구등이 있는 경우에는 부정이익과 그 이자를 환수하도록 하고 있다.

4.3. 관련 법조항 비교

공공재정환수법	보조금 관리에 관한 법률
제2조(정의) 5. "공공재정지급금"이란 법령 또는 자치법규에 따라 공공재정에서 제공되는 보조금·보상금·출연금이나 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 제공되는 금품등으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.	제2조(정의) "보조금"이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운용하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
제7조(공공재정지급금의 지급 중단) 행정청은 부정청구등이 발생하였다고 인정될 만한 상당한 근거가 있는 경우에는 공공재정지급금의 전부 또는 일부의 지급을 중단할 수 있다.	제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소) 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우 2. 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분을 위반한 경우 3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경

공공재정환수법	보조금 관리에 관한 법률
제8조(부정이익등의 환수) ① 행정청은 부정청구등이 있는 경우에는 부정이익과 대통령령으로 정하는 이자(이하 “부정이익등”이라 한다)를 환수하여야 한다. ② 행정청은 부정이익등을 환수하는 경우에는 공공재정지급금 지급 결정의 전부 또는 일부를 취소하여야 한다. ③ 행정청은 부정수익자에게 부정청구등에 따른 범죄혐의가 있다고 인정될 만한 상당한 이유가 있을 때에는 수사기관에 그 내용을 통보하여야 한다.	제31조(보조금의 반환) ① 중앙관서의 장은 보조금의 교부 결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 보조금이 교부되었을 때에는 기한을 정하여 그 취소한 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다. ② 중앙관서의 장은 보조사업자에게 교부하여야 할 보조금의 금액을 제28조에 따라 확정한 경우에 이미 교부된 보조금과 이로 인하여 발생한 이자를 더한 금액이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명하여야 한다. 다만, 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 중앙관서의 장으로부터 보조금을 지급받은 후 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 발생한 이자는 그러하지 아니하다.

4.4. 보조금 관리에 관한 법률 규정 중 제5장 보조금의 반환 규정 통합가능성

보조금 관리에 관한 법률은 보조금에 관한 기본법의 성격을 가지고 있다. 반면 공공재정환수법은 이러한 보조금이 부당하게 사용된 경우에 있어서 그 반환을 규정하고 있는 법률이다. 양 법률이 보조금 반환에 대해서는 공동의 목적이 있다.

보조금 관리에 관한 법률 중 제2장 보조금 예산의 편성, 제3장 보조금 교부 신청과 교부결정, 제4장 보조사업의 수행은 당연히 현행법 규정대로 하고 단 **제5장에 규정된 보조금의 반환에 관한 규정 중 공공재정환수법과 공통된 규정은 보조금 환수에 대한 특별법적 성격을 가지고 있는 공공재정환수법에서 통합 가능성을 열어 놓고 논의할 필요성이 있다.**

제 3 장

반부패 조직기능 현황분석 및 개선방안

제3장 반부패 조직기능 현황분석 및 개선방안

제1절 반부패 조직기능 현황 및 개선 필요성

1. 국민권익위원회의 조직 현황 및 특성

1.1 국민권익위원회의 일반적 현황

국민권익위원회(이하 권익위)는 2001년 부패방지법 제정과 함께 설립한 대통령 소속 기구인 부패방지위원회를 조직의 연원으로 하며, 2005년 7월 국가청렴위원회(국가청렴도 향상을 위한 활동)로의 명칭 변경 이후 2008년 국민고충처리위원회(국민 권리구제업무)와 행정심판위원회(행정과 관련한 쟁송업무)를 통합하여 현재의 국무총리실 소속의 조직을 갖추고 있다.

일반적으로 국민권익위원회가 담당하는 정책기능은 부패방지와 권익구제로 대별되며, 부패방지는 반부패·청렴업무, 신고처리·신고자보호업무를 세부 내용으로 그리고 권익구제는 고충처리와 행정심판업무를 세부 내용으로 하고 있다. 국민권익위원회가 제공하는 부패방지와 권익구제의 기능은 정책 집행 과정에서 국민과의 빈번한 소통을 필요로 하며, 그 결과 국민신문고와 국민생각함을 활용한 국민소통과 민원 데이터 분석 등을 통한 부패방지와 권익구제 기능 향상을 위한 제도 개선이 국민권익위원회의 기능으로 확장되고 있기도 하다.

위의 정책기능과 관련하여 국민권익위원회는 「부패방지 및 국민권위위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 부패방지법)을 중심으로 한 6개의 법률, 8개의 시행령(대통령령), 3개의 시행규칙(총리령)을 소관 법령으로 가지고 있다(아래 표 참조). 관련하여 부패방지법은 국민권익위원회의 주요 기능을 고충민원의 보고 및 공표, 부패방지를 위한 제도 개선 권고, 공공기관 부패의 계량적 측정, 법령 등의 부패유발요인 분석 및 검토 등을 정의하고 있기도 하다.

국민권익위원회를 집행기관으로 정의하고 있는 부패방지법은 주로 권익위의 역할을 부패방지 및 신고자보호를 포함한 반부패총괄의 정책기능 집행으로 규정하고 있다. 권익위의 역할과 기능은 다시 공직자에 대한 내부통제장치로서의 공공부문에 대한 반부패 기능(행동강령, 청탁금지)과 공공자원을 활용하는 시민에 대한 외부통제장치로서 공공부문에 대한 반부패기능(공공재정환수)으로 구분이 가능하다. 부패행위자에 대한 처벌을

중심으로 한 직접적 통제 기능 이외에 부패방지법은 공공부문 부패의 신고와 제도 개선을 통한 간접적 통제장치를 규정하고 있으며, 구체적으로 신고자 보호 및 보상(보호보상정책) 그리고 청렴정책의 총괄 기능 등이다.

반부패 분야 정책 기능 이외에도 권익위의 관련한 주요 법률은 국민의 고충처리를 위한 민원조사 기능과 행정심판을 위한 심판국 및 심의조사 기능을 권익위의 기능으로 규정하고 있다. 이 중 고충민원처리는 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인한 국민의 권리 침해 및 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 조사·처리하는 것으로 개별 국민의 민원 처리와 다수인이 관련된 집단민원의 조정 등이 포함된다. 행정심판은 행정기관의 위법·부당한 처분으로 침해된 국민의 권익을 구하는 준사법적 절차로 대안적 분쟁 해결의 장치로 조정과 심판에 대한 결정(인용) 등으로 구성된다.

[표 3-1] 국민권익위원회 소관법령: 6개 법률, 8개 시행령, 3개 시행규칙

법률(6개)	대통령령(8개)	총리령(3개)	담당부서
• 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	• 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 • 공무원 행동강령 • 지방의회의원 행동강령 • 국민권익위원회와 그 소속기관 직제	• 국민권익위원회와 그 소속기관 직제 시행규칙	부패방지국 • 법무담당관 • 보호보상정책과 • 청렴정책총괄과 • 행동강령과 • 혁신행정담당관 고충처리국 • 민원조사기획과 • 제도개선총괄과
• 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률	• 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률		부패방지국 • 청탁금지제도과
• 공직자의 이해충돌 방지법			부패방지국 • 행동강령과
• 공익신고자 보호법	• 공익신고자 보호법 시행령		부패방지국 • 보호보상정책과
• 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률	• 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률 시행령		부패방지국 • 공공재정환수제도과
• 행정심판법	• 행정심판법 시행령	• 행정심판법 시행규칙	행정심판국 • 행정심판총괄과
		• 국민권익위원회 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙	부패방지국 • 법무담당관

1.2 국민권익위원회의 조직 구조 및 예산 자원

국민권익위원회는 합의제 위원회 조직의 거버넌스를 갖추고 있으며, 거버넌스 리더쉽은 위원장을 포함한 15인의 위원(위원장 1인(장관급), 부위원장 3인(차관급), 상임위원 3인, 비상임위원 8인)으로 구성된다. 위원회의 인적 구성은 정무직 공무원인 위원장과 부위원장 그리고 임기제 공무원인 상임위원(고위공무원단 가등급)을 포함하며, 이 중 부위원장은 고유의 역할과 기능을 수행하며 구체적으로 3인의 부위원장이 각각 고충민원, 부패방지 업무, 중앙행정심판위원회의 운영업무를 분장하여 위원장을 보좌하고 있다. 위원회의 인적 구성은 행정-입법-사법부가 함께 참여하는 형식으로 이루어지며, 구체적으로 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 비상임위원 8명 중 2명은 대통령이 위촉하고 3명은 국회가, 3명은 대법원장이 추천하는 자를 대통령이 임명 또는 위촉하고 있다. 이를 요약하면, 15인의 위원 중 대통령 임명이 9인, 국회 추천이 3인, 대법원 추천이 3인이며, 이러한 인적 구성은 행정부에 대한 직접적 및 간접적 통제로서의 권익위의 역할과 정책의 특징을 반영한다.

권익위는 과거 독립적으로 고유의 기능을 수행하던 3개 위원회가 통합된 제도적 유산을 가지고 있으며, 이러한 특징은 부위원장을 중심으로 한 리더십 구성에서 잘 나타난다. 구체적으로, 권익위의 부위원장은 판사 및 검사와 고위공무원단의 경력을 갖춘 이들 중에서 주로 임명하고 있는데, 부패방지 분야 부위원장은 주로 검사 경력, 고충처리 분야 부위원장은 주로 행정부 경력직 공무원 또는 정치계 경력, 행정심판 분야 부위원장은 주로 판사 등 법조계 경력을 가지고 있다. 이는 부패방지가 부패방지법 등의 법률 위반에 대한 법적 통제 및 처벌 기능을 포함하고 있기 때문인데, 현재의 권익위원회는 부패방지 신고자 및 피신고자에 대한 사실확인과 신고자에 대한 보호 등의 기능으로 사법행정의 기능을 수행 중에 있다. 고충처리 및 행정심판의 경우 두 기능 모두 행정청의 위법 및 부당한 처분에 대한 사실 관계 확인과 그에 따른 분쟁 해결의 효과를 공유하고 있다. 하지만, 고충처리가 행정청에 의한 권익 침해 및 민원 발생에 대한 대안적 분쟁 해결을 제공해 준다는 점에서 행정부 공무원이 그리고 행정심판이 행정심판위원회의 위원회 조직을 통한 준사법적 수단을 통해 분쟁을 해결해 준다는 점에서 사법부 공무원 및 관련 경력자의 전문성이 인적구성에 반영되어 있다.

권익위는 위원 전원으로 구성하는 전원위원회를 통해 위원회의 주요 정책결정 및 운영, 다수인 관련 고충민원에 대한 시정권고, 고충민원의 예방과 부패방지를 위한 법령, 제도 및 정책 등의 개선 권고, 부패방지 또는 부패행위 신고사항 및 공익신고 사항, 청탁금지법의 위반행위 신고 사항 등을 심의하고 의결한다. 고충민원 처리를 위하여

5개 소위원회를 운영하고 있으며, 제1소위원회는 행정·교육·문화·복지·노동·교통·도로 등 일반 행정 및 사회 관련 분야의, 제2소위원회는 세무·농림·수산·환경 및 재정 등 경제 관련 분야의, 제3소위원회는 주택·건축 및 도시계획 등 건설 관련 분야의, 제4소위원회는 국방·병무·보훈 관련 분야(현역장병 및 군 관련 의무복무자 등이 제기하는 고충민원을 포함한다)의, 제5소위원회는 경찰기관(해양경찰기관을 포함한다)의 처분·수사 등 경찰 관련 분야의 고충민원과 이와 관련된 제도개선 권고사항 등을 맡아 처리하고 있다.

부패방지 분야의 의안과 관련하여서는 별도의 분과위원회를 2개 운영하고 있으며, 제1분과위원회는 부패방지 및 청렴분야 정책 개발, 부패신고, 공익신고 및 행동강령 위반 신고의 처리, 비위면직자 등의 취업제한 처리, 정치·일반행정·법무·외교·국방·병무 분야 부패방지 제도개선 추진 업무를, 제2분과위원회는 부패신고 등에 관한 심사와 보호·보상에 관한 정책 개발 및 제도의 운영 및 청탁금지법 위반 신고의 처리, 신고자의 보호 신청 처리, 사회·경제분야 부패방지 제도개선 추진 업무를 처리하고 있다

국민권익위원회는 2020년도 세출예산(추경 기준)으로 약 908억원의 재정 자원을 보유 중에 있으며, 재정 자원 중 인건비가 478여억원으로 52.6%, 주요사업비가 356여억원으로 39.2%를 차지하여 인건비 비중이 상대적으로 높은 특징을 가지고 있다. 주요사업비 중 비중이 높은 순으로 반부패청렴정책강화(사업비 중 31.5%), 부패·고충제도개선 및 국민소통활성화(종합상담창구 운영 예산을 의미, 사업비 중 30.8%), 청렴권익행정정보화(사업비 중 18.3%) 사업이 있다. 반부패청렴정책의 경우 부패신고자보호보상과 청렴도 측정 및 부패영향 평가의 사업비 지출이 높게 나타나는 특징을 보인다. 교육 및 문화 사업의 예산은 청렴교육 5.6%, 권익정책홍보 3.5%, 대내외 협력사업 9.0%이며, 권익구제를 위한 조사활동과 제도개선을 위한 연구활동은 전체 사업비의 11%의 비중이다. 연구활동은 다시 고충민원 조사 3.7%, 청렴도측정 및 부패영향평가 7.4%로 세분된다.

[표 3-2] 국민권익위원회 2021년도 세출 예산내역

(단위: 백만원)

사업명	2020년 예산(A)	2021년 예산(B)	증감(B-A)	증감률(%)
일반회계	90,088	90,835	747	0.8
인건비	47,029	47,833	804	1.7
기본경비	7,403	7,437	34	0.5
기관운영기본경비(대상)	2,910	3,003	93	3.2
기관운영기본경비(비대상)	4,493	4,434	-59	-1.3

사업명	2020년 예산(A)	2021년 예산(B)	증감(B-A)	증감률(%)
주요사업비	35,656	35,615	-41	-0.1
청렴권익문화확산	1,315	1,618	303	23.0
• 청렴권익정책알리기	1,315	1,618	303	23.0
청렴권익행정정보화	6,383	8,861	2,478	38.8
• 행정정보시스템운영(정보화)	3,506	5,137	1,631	46.5
• 국민소통시스템구축및운영(정보화)	2,877	3,724	847	29.4
청렴권익대내외협력강화	3,650	1,055	-2,595	-71.1
• 반부패기술지원(ODA)	132	78	-54	-40.9
• 청렴권익국제교류	2,942	401	-2,541	-86.4
• 청렴권익민간협력	576	576	-	-
부패·고충제도개선및국민소통활성화	10,766	10,682	-84	-0.8
• 부패·고충제도개선	74	74	-	-
• 종합상담창구운영	10,692	10,608	-84	-0.8
국민고충해소	1,295	1,625	330	25.5
• 고충민원조사활동	1,295	1,625	330	25.5
반부패청렴정책강화	11,087	10,580	-507	-4.6
• 청렴도측정및부패영향평가	2,622	2,520	-102	-3.9
• 청렴교육및의식확산	1,993	2,236	243	12.2
• 공직자행동강령운영	90	90	-	-
• 부패신고자보호보상	3,233	2,582	-651	-20.1
• 공익신고제도운영	2,242	2,242	-	-
• 정부보조금 통합신고센터 및 공공재정환수제도운영	400	400	-	-
• 청탁금지제도운영	507	509	2	0.4
행정심판	1,160	1,144	-16	-1.4
• 행정심판운영	1,160	1,144	-16	-

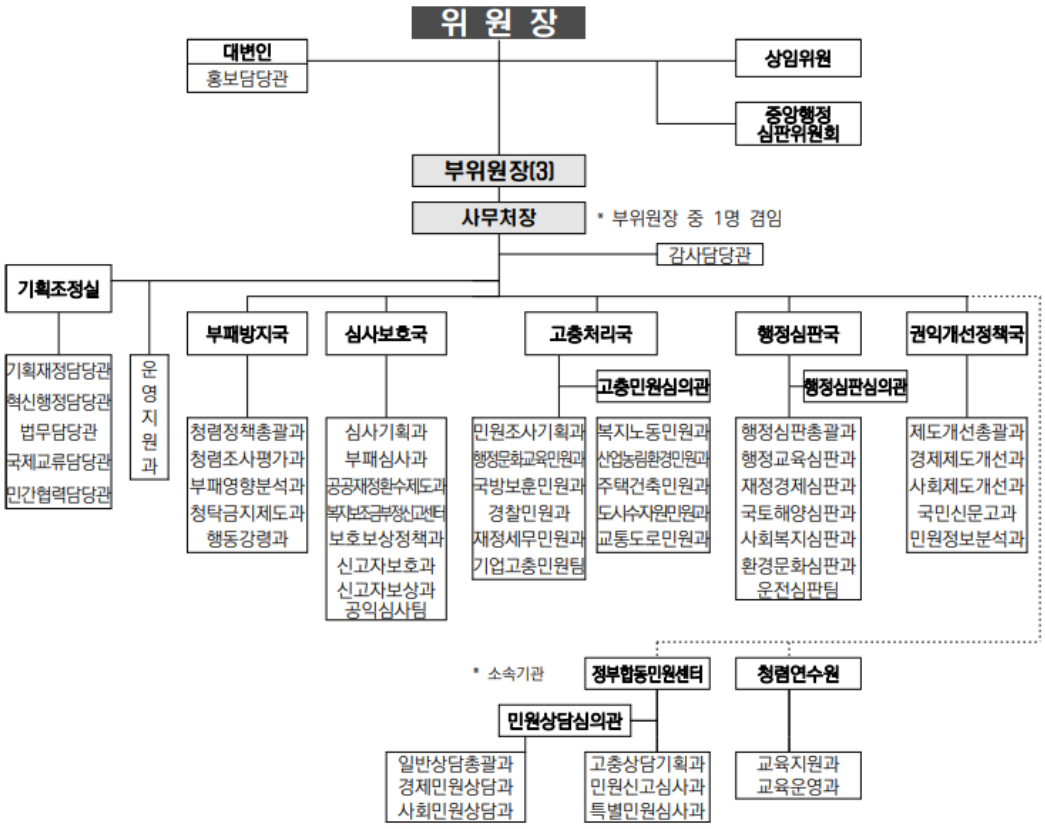
1.3 국민권익위원회의 조직 구조 - 거버넌스적 특성

위원회적 조직은 의결기구로서 주로 정책 기획 및 심의 기능을 담당하고 정책의 집행과 심의 과정의 운영을 위하여 별도로 집행부 성격의 사무처를 설치한다. 이에 따라 위원회의 운영과 별개로 사무처 성격의 권익위의 조직 구조를 살펴 보면 다음과 같다. 국민권익위원회는 부패방지 부위원장을 사무처장으로 하는 집행 조직을 구성하고 있으며 집행

조직은 1실 5국 2관 1대변인 41과 3팀 2단 1T/F 2소속기관의 조직 구조를 갖추고 있다. 집행조직의 사무처의 정원은 558명으로 상대적으로 적은 규모를 유지하고 있다.

국민권익위원회의 조직 현황을 보다 구체적으로 살펴보면, 위원장 직속으로 대변인 1명과 홍보담당관 1관 및 디지털소통 TF팀이 배치되어 있으며, 3명의 부위원장은 부패방지 및 심사보호 총괄, 고충처리 총괄, 행정심판 총괄로 역할과 기능을 각각 구분하여 전담하고 있다.

[그림 3-1] 국민권익위원회 조직도



부패방지 총괄 부위원장은 권익위의 최초 조직인 부패방지위원회(이후 국가청렴위원회)가 담당하던 부패방지 법령 및 제도 개선과 정책 수립 및 시행을 주요 업무로 소관하고 있으며, 권익위의 사무처장의 역할을 겸직하고 있어 기획·조정 및 운영지원, 감사담당 등의 업무가 부위원장에 배치되어 있다. 부패방지 분야는 부패방지국과 심사보호국의 2국으로 구성되며, 부패방지국은 부패방지 정책 및 제도 분야를 심사보호국은 부패심사, 신고자 보호보상 및 신고 후 후속 조치 등의 업무를 수행하고 있다. 또한, 한시조직으로 공공기관 채용비리 근절 추진단이 설치되어 운영 중에 있다.

고충처리 분야는 고충처리국의 1국과 고충민원심의관의 1관과 민원의 내용별로 10과

2팀의 과 단위 조직 및 국민고충긴급대응단과 적극행정 T/F 등의 조직 구조를 갖추고 있다. 고충처리 분야의 조직 구조는 고충민원의 접수·상담과 이를 신속하게 조사·처리하며 행정기관의 민원사무처리 상황을 감시하는 것을 목적으로 설치하였던 국민고충처리위원회의 제도적 틀을 그대로 유지하는 것으로 이에 따라 경제민원, 사회민원, 국방 및 경찰 분야 등 분야별 민원 담당 전담 과가 설치되어 운영 중에 있기도 하다.

행정심판 분야는 행정심판국과 행정심판심의관의 1국 1관으로 구성되며, 행정심판국은 행정업무의 내용별로 행정교육, 재정경제, 국토해양, 사회복지, 환경문화, 운전의 6개 심판과/팀과 1개 총괄과를 두고 있으며, 권익개선 분야는 권익개선정책국의 1국으로 구성되며, 경제제도, 사회제도의 개선과 국민신문고와 민원정보분석을 위한 4개 과와 1개 총괄과를 두고 있다.

권익위의 조직구조는 기존 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 행정심판위원회의 조직 구조의 원형을 그대로 유지한 형태로 대상이 아닌 기능/업무별로 전문화를 추진한 기능별 조직의 특징을 보여 주고 있다. 국가청렴위원회는 공공 부문의 반부패 총괄을 담당하고 있으며, 국민고충처리위원회와 행정심판위원회는 공공 부문의 비합리적 행정행위에 대한 권익 구제의 옴부즈만 및 심판 기능을 담당하던 조직이었다. 통합 이전 3개 위원회의 정책 기능이 권익위로의 통합 이후에도 그대로 유지되고 있는 것은 긍정적인 현상일 수 있으나 통합의 목적이었던 기존 3개 위원회의 기능 간 연계가 적극적으로 시도되지 않았고 그 결과 반부패 기능과 권익 구제 기능 간 칸막이 또는 경계를 업무 절차 단위에서 완화하는 방향으로의 소극적인 조직 개편만이 일부 이루어지고 있는 것은 한계이기도 하다.

제2절 국민권익위원회의 주요 성과 및 쟁점

1. 국민권익위원회의 조직 운영 현황

1.1 권익구제 신고접수 및 처리

권익위는 부패방지, 고충처리, 행정심판을 전담하던 기존 3개 위원회를 통합하여 출범하였고, 출범 이후 국민권익에 대한 관심의 증가와 사회 및 문화의 변화에 따라 다양한 업무량의 증가를 경험하고 있다. 권익위로의 통합 전후 업무량의 증가는 국민신문고, 110콜센터 등을 통해 접수한 민원 업무의 증가, 부패신고 처리 건수 및 보상금 금액의 증가 등으로 나타나고 있으며, 고충민원 및 행정심판의 처리 역시 상대적으로 적은 비율이지만 지속적으로 증가하는 중이다.

권익위의 주요 기능 중 권익구제에 대한 업무량의 증가는 국민신문고와 정부합동민원센터 110콜센터 등 다양한 유형의 온-오프라인 원스톱서비스형 민원 접수 창구의 도입 및 확대에 기인한다. 특히, 이동신문고와 현장조정과 같은 찾아가는 서비스의 적극적 활용은 국민의 권익위에 대한 접근성을 강화하는 수단이 되고 있다. 권익위의 권익구제 업무는 고충처리, 행정심판, 부패신고의 절차 및 통로를 활용하여 권익을 침해 당한 국민이 민원을 신청하는 과정에서 시작되며, 원스톱 상담을 위한 창구의 제공 및 활성화는 권익 구제 창구에 대한 접근성을 높여 권리 구제와 관련한 권익위 업무의 증가에 기여하고 있다. 권익 구제의 원스톱 상담 창구 운영은 행정심판, 고충민원, 부패신고 간 유사성과 상호 연계성을 고려한 것인데, 실제로 행정심판의 각하 대상이 고충처리 민원으로, 고충처리 민원이 행정심판으로, 고충처리 민원이 부패 신고 조사로, 부패신고의 대상인 행정처분이 행정심판으로 전환되는 등의 사례가 지속적으로 나타나고 있기도 하다.

반부패 및 청렴의 부패 관련 업무의 증가는 권익위가 주요 사업으로 추진하는 부패영향평가, 반부패·청렴지침, 청렴도 측정 및 부패방지 시책평가 등의 확대 실시에 기인한다. 특히, 최근 급증한 공공기관 및 공직자의 청렴도 강화에 대한 사회적 요구와 관심은 해당 분야의 업무를 지속적으로 증가시킬 것으로 예상된다.

하지만, 고충처리·행정심판·부패신고의 권익위의 주요 3개 기능은 권리 침해를 경험한 민원인의 권익을 구제한다는 결과적 측면의 유사성을 가지고 있으나, 구제 대상으로서의 민원의 내용과 수준에 따라 각 업무가 서로 다른 채널을 통해서 절차가 진행되는 과정의 분리 및 차별성을 가지고 있다. 고충처리-행정심판-부패 및 공익신고가 국민권익위

홈페이지와 국민신문고 등의 창구를 통하여 접수·연계되는 형식적인 통합은 이루어졌으나, 실제 권익 구제 및 민원 해결을 위한 절차와 과정은 상담 단계에서부터 분절되어 있는 상황이다. 하지만, 권익위의 주요 기능 대상 민원 업무의 내용 및 개념의 유사성은 권익 구제를 신청한 국민과 권익 구제를 진행하는 행정청 간의 인식의 차이를 가져오는 주요 원인이 될 수 있기도 하다. 권익 구제의 민원을 신청하는 국민의 관점에서는 고충과 행정심판, 그리고 부패신고의 대상이 모호하고 그 경계가 불명확한 경우가 발생할 수 있다. 이에 대응하여 권익위 역시 고충민원의 처리 과정에서 해당 민원을 행정심판으로 확장하거나 부패신고로 전환할 수 있도록 민원 처리의 절차의 상호 연계성을 고려한 협업 지향의 행정 절차의 개선 등을 지속적으로 추진하고 있기도 하다. 하지만, 고충-부패-행정심판의 내용이 다차원적으로 연결된 사안에 대하여 권익위가 종합적인 권익 구제 업무를 진행할 수 없다는 점에서는 여전히 한계 사항이 존재하기도 한다.

고충민원-부패신고-행정심판이라는 권익위 3대 조직 기능은 국민권익의 구제라는 목표를 공유하고 있으며, 목표 달성의 수단 또는 방법의 측면에서 차이를 가진다. 하지만, 권익 구제가 필요한 국민의 관점에서는 행정기관의 위법·부당한 행정 행위로부터 불편함을 인식하는 고충 민원의 제기에서부터 고충민원의 원인일 수 있는 부패신고, 그리고 고충민원의 적극적인 해소가 이루어지지 않은 상황에서의 행정심판 등의 기능의 확장을 경험할 수 있기도 하다. 이 때문에, 국민 권익 구제의 전주기적 관점에서 권익위의 3대 기능을 재검토하고, 권익구제의 목표 달성을 위하여 단일창구로서의 국민신문고의 기능을 강화하는 한편, 신고접수 이후 법령 및 이에 근거하여 분절화되어 있는 조직기능 간 연계성을 고려한 협업지향의 조직 과정 및 행정 절차의 개선이 추진될 필요가 있다. 더욱이, 고충민원-부패신고-행정심판의 여러 차원이 혼재하는 다차원적 권익 구제의 신고 사안에 대한 시너지 효과의 창출을 위한 기능 간 연계성 강화 및 모호성 완화가 필요하다.

쟁점 1. 고충민원-부패신고-행정심판 간 개념과 효과의 경계의 모호성

아래에서는 권익위의 고충-행정심판-부패방지 등 주요 업무의 내용과 2020년 현재의 성과를 정리하고, 문헌연구 및 전문가 FGI 조사결과를 토대로 주요 쟁점을 제시한다.

1.2. 고충민원 조사 및 처리

우선, 권익위의 고충민원 조사 및 처리는 행정기관 등의 1차 민원처리의 적정성에

대한 판단과 민원인과 행정기관 간 이해조정의 기능으로 구체화된다. 권익위가 접수한 고충 민원은 최근 3년(2018~2020년)간 37.8% 급증하였는데, 이러한 고충 민원의 증가는 온라인 국민신문고와 권익위 홈페이지 등을 활용한 온라인 고충 접수 창구의 운영에 기인한 것으로 판단된다. 하지만, 고충민원의 절대적인 양의 증가에도 불구하고, 고충처리 및 조사 담당자 인원의 양적 증가가 비례적으로 이루어지는 않았다. 업무량의 기준에서 보면, 고충민원과 담당인력의 비례적이지 않은 증가는 부족한 현원에 대한 실제 인원 충원의 실패로 나타날 수 있으며, 그 결과 조사관 1인당 평균 고충 민원 처리 건수 및 처리 기간의 지속적인 증가와 업무량의 증가 및 누적에 따른 조직 인원의 과부족 현상이 나타날 수 있다.

고충 민원의 접수는 서울과 경기의 수도권을 주소지로 한 민원이 전체의 50% 이상을 차지하고 있으나, 현재의 지역별 인구 분포를 고려하면 고충 민원의 특정 지역 쏠림 현상이 있는 것으로 보이지는 않는다. 권익위가 최근 접수한 고충 민원은 내용적 측면에서 도시, 주택, 환경, 교육 등 개인 단위가 아닌 집단 수준의 민원의 비중이 높아지는 특징을 보여 주고 있다. 이러한 현상은 전문가 FGI 조사결과로도 뒷받침 되는 바, 공공 및 사회서비스의 생산과 제공을 담당하는 (행)정부 기능의 범위와 역할의 증가에 따른 것으로, 행정기관의 결정과 관련한 집단 단위의 이익 충돌의 문제와 이에 따른 고충 민원 수요의 증가를 예상해 볼 수 있다.

권익위는 국민고충처리의 총괄 기구로 지방의 시민고충처리위원회의 설치 및 운영과 관련하여 자치법규안 및 운영안내서를 제공하여 표준화를 추진하는 등 간접적인 고충 처리 기능을 담당하고 있기도 하다. 시민참여의 확대를 통해 고충 처리 과정이 참여형 제도로 전환되고 있는데, 2021년 7월 현재, 56개 지방자치단체(7개 광역, 49개 기초)가 시민고충처리위원회 제도를 도입 및 운영하고 있는 상황이다. 지방자치제도의 성숙에 따라 지방의 시민고충처리위원회의 설치는 증가 추세에 있으며, 광역자치단체와 수도권 지역 기초자치단체, 특히 특례시 지역의 기초자치단체에서 시민고충처리위원회 또는 지방 옴부즈만의 도입 및 추진에 대한 논의가 진행 중에 있기도 하다. 이러한 환경 변화는 고충 처리와 관련한 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담에 대한 논의와 직접적인 민원 해결의 고충 처리 기능의 지방 사무로의 전환 및 위임, 그리고 고충 처리 제도의 고도화를 위한 정책 기능의 강화 등의 중요성을 부각시킨다. 이 때문에 권익위의 고충처리 기능을 제도의 집행 보다는 제도의 설계 중심으로 재정립하고, 국가사무의 행정 절차에 대한 고충 해소와 지방사무의 행정 절차에 대한 고충 민원의 보완적 성격의 기능을 구분할 필요가 있다.

쟁점 2. 고충처리 총괄 정책 기능 강화 - 보충성의 원칙, 지자체 고충 처리 우선의 원칙

권익위의 고충민원 처리과정은 다양한 접수창구(국민신문고, 홈페이지, 서신, 방문, 대통령 비서실 이관, 기타(팩스 등))의 운영, 국방 옴부즈만, 특별 민원 관리 등의 특정 민원 분야의 고충 처리 전문화 추구, 현장 중심 지향 등의 특징을 가지고 있다. 다양한 접수 창구의 운영은 고충 접수의 증가의 실제적 효과로 나타나고 있으나, 일반적인 고충 민원의 증가와 비교하여 다수인의 이해가 관련되어 있거나 사회적 파급효과가 큰 고충 민원, 검경수사 및 교육분야 등의 특수 분야의 고충 민원 해결은 미흡한 상황이기도 하다. 최근 경찰옴부즈만제도의 운영 등으로 사법행정 분야에서의 권익 구제 효과를 기대할 수 있는 상황이기는 하지만, 각 분야별 옴부즈만을 설치하고 운영하는 방식은 다부처 고충 해소를 효과적으로 해결하지 못하는 한계를 가지고 있기도 하다. 즉, 고충민원제도의 발전에도 불구하고, 특정 영역의 고충 해소와 관련한 사각지대가 존재하고 다부처 고충의 발생에 대한 대응 역량이 부족한 문제가 있는 것이다.

일례로 권익위는 국방 분야의 고충민원을 전담하는 국방옴부즈만(국방보훈민원과 지원)을 운영하여 국방(병무), 군사, 보훈 분야에서 일반국민, 현역장병 및 전역장병, 군 관련 의무복무자, 국가유공자 등의 고충 민원을 조사 및 처리하고 있다. 보다 구체적으로 권익위는 국방분야 중 군사분야에 관한 이동신문고를 통해 현역 입영장병을 대상으로 고충상담을 진행하는 한편, 보훈분야에서도 6·25전쟁 사망군인 등 2,048명의 전사·순직 통보가 70년 넘게 이루어지고 있지 않아 이에 대한 조속한 통보 및 유가족에 대한 국가유공자 예우 필요성이 있다는 점에서 국방부·국가보훈처와 협업으로 유가족 찾기를 추진하여 유가족의 상처를 치유하고 전사·순직 군인의 명예회복을 도모하고 있다. 또한 참전유공자가 지자체로 신규 전입 시, 참전명예수당을 신청하지 않은 경우 수당을 지급하지 않고 있어 미지급 사례에 따른 민원이 지속적으로 발생함에 따라 지자체 신규 전입 시 신청여부와 관계없이 지급요건을 갖춘 참전유공자에게 수당을 지급할 수 있도록 지자체 관련 조례 개정을 권고한 바 있다.

이러한 국방옴부즈만은 권익위 제4소위원회가 담당하며, 상임위원 1인 비상임위원 2인으로 구성된 소위원회는 국방(병무행정, 재산권 피해, 군사시설 등), 군사(전·현역 장병 및 군무원 고충 및 사건사고), 보훈(국가유공자 및 보훈의 분야별 고충민원의 상담 처리)을 담당하고 있다. 국방 분야의 권익구제의 대상 중 병무행정(사회복무요원 포함)과 군사시설 관련 민원은 지속적으로 증가하고 있으며, 군인권침해 관련 고충 민원도 증가 중에 있다. 하지만, 국방옴부즈만의 고충 중 상당수가 국방 분야이고, 군사 분야 특히

군 인권 침해 관련 고충 민원의 수가 적으며, 관련 민원이 권익위 이외에 국가인권위원회와 외부 군인권센터 등에 접수되는 경우도 상당하여 권익위의 국방옴부즈만의 기능의 확장 또는 재정립이 필요한 상황이다.

쟁점 3. 고충처리 사각지대의 해소 – 국방 등 특수분야 옴부즈만 기능 강화

이와 더불어 권익구제와 관련한 경찰 및 검찰, 공수처 등 사법 행정에 대한 옴부즈만 기능에 대한 수요 역시 존재한다. 이와 관련하여 경찰 옴부즈만의 경우, 수사의 지연·방치로 인한 공소시효 만료, 합리적 이유 없는 증거조사 미실시, 고소·고발 축소수사, 명백히 사실관계에 반한 내용의 수사보고 등이 있는 직무행위에 대한 고충민원을 접수받아 처리하고, 이와 더불어 경찰관서에 고충민원 처리 안내포스터 부착 및 권익위 주관으로 민원처리 마인드 향상 경찰관 교육 등도 병행하여 실시하고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 경찰에 한정되어 있는 수사기관에 대한 옴부즈만 제도가 검찰의 수사와 관련한 고충 민원을 소관하지 않고, 검찰 수사 관련 고충이 검찰 자체적으로 처리되는 한계를 보완하기 위한 수사관련 옴부즈만의 도입에 대한 논의는 지속적으로 제기되고 있다.

수사는 국민의 기본권에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 수사과정에서 발생할 수 있는 인신침해가 상시 문제가 될 수 있다는 점에서 수사의 독립성을 침해하지 않는 범위에서 수사기관인 검찰, 경찰, 공수처에 대한 '수사 옴부즈만'의 도입이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 현행「부패방지권익위법」상 검찰의 수사 관련 민원도 고충민원의 대상이 될 수 있으나, 검찰 옴부즈만 규정이 없어 수사 관련 민원처리는 경찰분야에 국한되고 있다. 이와 더불어 공수처 출범으로 공수처 수사 관련 고충민원이 제기될 수 있으나 현행 법령상 권익위의 처리 대상에서 제외되어 있다는 문제가 있다.

부패방지권익위법 관련 조항

제17조(소위원회) ① 법 제20조제1항에 따라 위원회에 다음 각 호의 분야에 관한 고충민원(법 제20조제1항의 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 제외한다)을 심의·의결하기 위하여 각 분야별로 소위원회를 둔다. 〈개정 2009. 5. 28., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉

1. 행정·교육·문화·복지·노동·교통 및 도로 등 일반 행정 및 사회관련 분야의 고충민원
2. 세무·농림·수산·환경 및 재정 등 경제관련 분야의 고충민원
3. 주택·건축 및 도시계획 등 건설관련 분야의 고충민원
4. 국방·병무·보훈관련분야의 고충민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자 등이 제기하는 고충민원을 포함한다)
5. **경찰기관(해양경찰기관을 포함한다)의 처분·수사 등 경찰관련 분야의 고충민원**

이에 따라, 민원인이 수사기관인 검찰과 경찰에 대한 고충민원을 접수할 경우, 경찰 관련 고충민원은 법령에 따라 위원회 조사·심의의결 후 처리하고 있으나, 검찰 분야의 민원은 법령에 따라 조사·심의의결 없이 이송·종결 처리되고 있다.

이러한 배경에 따라 법무·검찰개혁위원회에서는 검찰의 위법·부당한 수사 절차·행태를 방지할 수 있도록 국민의 고충민원을 해소하는 검찰옴부즈만 제도를 적극 수용할 것을 법무부에 권고('19.12.)한 바 있다. 또한 국회에서도 검찰, 경찰, 공수처 등 모든 수사기관을 포괄하는 '수사옴부즈만' 도입을 내용으로 하는 「부패방지권익위법」 개정안이 발의되었다.[26)]

그러나 이러한 제도적 변화의 함의에 대해서는 상이한 해석이 존재할 수 있으므로 보다 신중한 접근이 요구되는 것 역시 사실이다.

우선 검찰 옴부즈만과 같은 수사옴부즈만 제도에 대해 기존 검찰사무의 준사법적 특성을 고려하지 않아 검찰의 공정성·독립성 침해에 대한 우려가 존재하며, 형사소송법은 검찰사무에 대한 고유의 구제절차가 마련되어 있을 뿐 만 아니라 앞서 설명한 검찰 수사민원의 처리는 수사에 관한 사항을 이송 또는 각하할 수 있도록 규정한 부패방지권익위법 제43조에 반한다는 주장이 제기되기도 한다.

반면, 이에 대해 고충민원은 검사의 사법적 행위(수사 당부, 기소 여부 등)에 대한 심사가 아니므로 검찰의 공정성·독립성을 침해하지 않을 뿐 만 아니라 위원회 의결은 피신청기관에 자기 시정의 기회를 부여하는 것으로, 사법적 구제절차와 경합하는 것이 아니라 권익보호 측면에서 보완한다는 주장도 함께 제기되고 있다.

또한 부패방지권익위법 제43조는 수사 관련 민원처리의 전면적 제한이 아니라, 수사에 관한 사항으로서 그 관장기관에서 처리하는 것이 타당한 경우 이송 또는 각하할 수 있다는 의미이므로 검찰 수사 관련 민원처리가 제43조에 반하는 것은 아니라는 주장이 함께 제기되고 있기도 하다.

결국, 민주주의 사회에서 국민의 권익을 보장하는 것은 삼권분립의 국가구성원리와 동등한 가치를 지니는 헌법적 이념과 관계된 영역이라 할 수 있다. 그러므로 국민의 권익을 보장함과 동시에 수사의 독립성을 침해하지 않는 방안의 모색은 선택의 문제가 아니라 당위의 문제라 할 수 있다. 따라서 권익위에서 관계할 수 있는 수사관련부분에 있어서 옴부즈만의 범위가 검찰의 기소와 같은 사법적 판단이 아니라 수사과정에서 발생한 권익침해적 행위에 대해 검찰에서 고유한 구제절차 외에 국민권익위에서 중복적으로 침해를 방지하기 위한 방안의 모색이라는 점에서는 특별한 문제가 없다고 할 수

26) '21.5.10. 김종민의원 대표발의, '21.8.30. 정무위 법안2소위 회부

있다. 나아가 권익위에서 “수사와 관련해서는 수사과정에 발행하는 위법·부당한 행위로 인한 고충민원으로 한정”하는 것을 명확히 한다면 검찰과 공수처 등 수사옴부즈만의 도입에 대한 충분한 논의가 필요하다고 보인다.

이러한 수사옴부즈만 도입은 수사과정에서 발생 가능한 권익침해 행위를 구제할 수 있는 창구를 만들고 수사기관의 자기시정 기회를 부여한다는 측면에서 매우 의미있고, 수사기관에 대한 국민들의 신뢰를 회복할 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 예상된다.

아울러, 수사기관의 수사과정에서 권한남용, 수사지연·방치 등 공직자의 부패행위로 발전할 수 있는 개연성을 사전에 차단하여 국민들의 시각에서 국가 전체의 반부패·청렴 정책의 체감도를 높이는 효과도 있을 것으로 보인다.

쟁점 4. 수사옴부즈만 도입을 통한 국민권익 보호 사각지대 해소 및 부패 개연성 차단

1.3. 부패행위 및 공익 신고

부패행위 및 공익 신고는 2008년 이후 현재까지 지속적으로 증가하고 있으며, 2020년 기준 1.4만여건의 부패 관련 상담과 안내 그리고 6천여건 부패신고 접수가 권익위의 주요 성과로 확인되고 있다. 또한, 권익위가 접수한 공익신고는 2020년 현재 5,546건이다.

부패행위 및 공익 목적의 신고 처리 과정을 단계별로 살펴보면 최초 상담 및 안내가 주로 전화를 의사소통의 수단으로 그리고 신고 접수는 주로 인터넷을 접수 경로로 활용하고 있다. 권익위에 신고접수한 부패행위 중 부패행위와 연관이 없는 내용은 권익위 내에서 자체 종결되고 있으며, 부패 혐의가 있는 신고 건은 수시기관 이첩, 공공기관 송부, 행동강령 위반통보 등으로 신고처리가 이루어지고 있다. 2020년 기준 권익위가 조사기관에 이첩한 부패신고 446건 중 조사가 완료된 사례는 187건이며, 이 중 부패 혐의를 적발한 사건이 145건으로 부패적발률은 78% 정도이다. 권익위는 119명을 기소하였으며, 부패행위로 인한 징계를 받은 공직자는 9명이고, 부패신고 처리를 통한 추징 및 환수 대상액은 약 42억원에 달한다(2002년부터의 추징·환수대상액은 약 8,557억원에 달함). 권익위가 2002년부터의 현재까지 조사기관에 이첩한 부패신고는 총 3,279건이며, 이 중 상당수가 경찰청과 중앙행정기관, 대검찰청으로 이첩되었으며, 공무원의 내부적 통제 및 징계의 목적에서 그 외 지방자치단체, 감사원 등에 이첩되는 신고 건수가 일부 있다.

공익신고의 내용을 중심으로 살펴보면, 건강 및 안전 분야의 공익 신고가 증가 추세에 있는 것과 비교하여 환경 및 공정경쟁 관련 신고는 감소 추세에 있다. 이러한 공익신고의 내용은 돌봄 등의 사회/복지서비스의 공공성에 대한 사회적 관심과 인식의 변화를 반영한 것이기도 하다. 실제로, 2015년 설치한 권익위 내 복지·보조금 부정 신고센터는 범정부 합동조직으로 부정수급 관련 신고상담, 조사, 및 처리 업무를 수행하고 있으며, 2020년 현재 1,187건의 신고를 접수하였다. 부정수급 신고 건수 중 299건이 이첩, 313건이 송부되었으며, 2013년 이후 현재까지 신고접수로 이첩 및 송부된 사건은 총 2,563건이며 이 중 조사가 완료되어 혐의가 적발된 사건이 75%, 1,334억원의 보조금의 환수 결정이 이루어졌다. 부정수급의 신고 분야는 주로 보건복지 분야로, 복지재정 및 건강보험을 부정하게 사용한 사무장병원, 요양급여, 사회복지시설 등에서의 부정수급 환수액이 전체 환수액의 60% 이상을 차지하고 있다.

1.4. 행정심판

행정심판은 행정소송과 동일한 기능인 행정청의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권익을 구제하는 제도로, 행정심판의 심의 및 결정은 중앙행정심판위원회에서 그리고 행정심판을 위한 행정 업무는 행정심판위원회의 사무국 성격을 가진 권익위 내 행정심판국에서 이루어지고 있다. 2020년 현재 22,367건이 중앙행정심판위원회에 접수되었으며 이 중 심리 및 의결 단계로 진행한 22,727건 중 1,573건이 인용되어 인용률은 8.6%인 상황이다. 행정심판의 접수 건수는 2013년 이후 감소추세에 있으며, 인용률 역시 2013년 17.3%에서 2020년 8.6%로 급감하고 있다. 이러한 심판 접수 건수 및 인용률의 감소는 행정청에 대한 행정심판의 제도적 통제가 작동한 결과로 해석될 수 있는데, 행정심판 등을 통해서 위법 및 부당한 재량 행위의 범위가 규정되는 등의 효과가 발생하고 있기도 하다.

현재 권익위의 행정심판은 일반사건, 보훈사건, 운전면허사건으로 대별되며, 각 사건 유형별로 일반사건은 14.3%, 보훈사건은 3.6%, 운전면허사건은 7.7%의 인용률을 보이고 있다. 일반사건과 보훈사건의 인용률은 지난 4년간 큰 변화가 없으나, 운전면허사건은 2018년 이전 17%의 인용률이 2019년 강화된 도로교통법의 시행으로 인용률은 대폭 하락하였다. 이는 행정처의 처분 조치의 적정성에 대한 판단 근거인 법제도의 변화를 반영한 것으로, 2019년 소위 윤창호법의 제정 이후 강화된 도로교통법이 2021년 헌법재판소에서 위헌 판결을 받음으로써 운전면허 사건과 관련한 행정심판의 접수가 증가할 것으로 예상된다.

행정심판의 평균 사건 처리기간은 2020년 현재 88일이다. 행정심판법에서 정하는 60일 이내에 처리한 사건은 전체의 63%, 직권 연장이 가능한 90일 이내에 처리한 사건은 전체의 13%이며, 90일의 처리기간을 초과한 사건도 24% 정도 있어, 현재 행정 심판 업무는 법정 재결 기간을 준수하지 못하는 상황이다.

2. 국민권익위원회 조직 진단 - 기능을 중심으로

권익위가 현재 담당하고 있는 기능은 크게 고충민원·부패방지·행정심판의 복합적 옴부즈만 기능과 반부패·청렴의 총괄 기구로서의 반부패 제도 운영 및 정책기획 기능으로 대별할 수 있다.

2.1. 복합적 옴부즈만 기능 - 국민권익구제

옴부즈만 기능은 개인이 제기한 민원을 개별적으로 공정 및 객관적 기준에 따라 처리하는 것으로, 국민고충과 행정심판은 권익침해의 직접 구제 그리고 부패 및 공인신고는 권익침해의 간접 구제적 성격을 가진다. 권익위는 고충민원의 처리를 행정기관 등의 위법 및 부당하거나 소극적 처분, 불합리한 행정 제도로 인한 권리 침해 및 불편 및 부담 주는 사항에 관한 민원의 조사 및 처리로 개념적으로 정의하고 있으며, 고충민원절차의 시작을 위하여 인터넷(국민신문고 및 웹사이트), 방문접수(서울 및 세종), 우편 및 팩스 접수와 이동신문고를 활용한 찾아가는 접수 등의 다양한 경로를 활용하고 있다.

권익위가 접수하는 부패 및 공익신고의 대상은 부패행위, 공익침해 행위, 복지·보조금 부정수급 행위, 공공재정 부정청구, 청탁금지법 위반 행위, 채용 비리, 공직자 행동강령 위반 행위 등으로 다양하다. 권익위는 공익신고자의 고충을 공익신고자의 신분 및 비밀 보장, 신변보호 및 책임감면, 보상금 및 포상금의 금전적 보상 등의 수단으로 해소하고 있으며, 신고 행위에 대한 보호 및 보상은 국민으로서의 신고자의 권익침해를 예방하고 구제하는 간접적인 권익 보호 기능으로 구현된다.

행정심판은 행정기관의 위법 및 부당한 처분으로 침해된 국민의 권익을 직접적으로 구하는 절차로 온라인 및 서면 청구 등의 경로를 통해 심판을 청구할 수 있도록 한다. 행정심판은 조정 제도와 심판 재결 등을 통해 결정을 하며, 심판의 청구인은 청구가 인용되지 않았을 때 행정소송의 사법적 절차를 활용할 수 있으므로 행정심판 자체는 권익 구제의 기회를 침해하기 보다는 사전적·예비적 권익 구제의 효과를 발생시킨다.

권익위의 고충민원 처리는 ①상담 및 신청, ②민원조사, ③심의의결, ④처리결과 통보의

절차를 거치며, 민원조사 단계에서 권익위 조사관은 관계자료 및 서류 등의 제출 요구, 이해관계인의 출석 및 의견진술 요구, 실지조사 및 전문가 감정의뢰 등을 통한 사실관계 조사 등을 수행한다. 조사 완료 이후 심의 및 의결 대상으로 분류한 고충민원은 권익위 내 소위원회 및 전원위원회에서 사실관계와 증거 등을 심의하고, 시정조치의 권고, 법령, 제도, 정책 등의 개선 권고 및 의견표명 등의 방식으로 종결된다.

권익위의 권한과 관련하여, 권익위는 현재 고충민원의 제기-해소의 과정에서 결정 단계에 대한 권한을 보유하고 있는데, 고충민원에 대해 최종 결정권 및 특히 직권 조정권을 법적으로 인정받고 있다. 여기서 직권 조정은 민법상 화해와 동등한 기능을 가지는 것으로 고충민원 처리에 대한 권익위의 (국가행정) 옴부즈만 기능의 특징을 잘 보여 준다. 하지만, 권익위는 고충민원을 직접 조사할 수 있는 직권 조사권을 인정받지 못하고 있는데, 이는 고충이 개인 또는 집단의 문제로 권익침해를 경험한 주체가 구체적으로 민원 신청 및 접수를 선행해야 조사를 착수할 수 있는 제도적 특성 때문이다. 권익위는 고충민원을 사후적인 대응의 방식으로 해소하고 있으며, 고충 민원을 가져 오는 행정처분에 대한 시정 권고 및 제도 개선 등을 통해 고충 발생을 예방하는 사전적인 조치를 보완적으로 수행하고 있다. 권익위의 고충처리에 대한 시정권고와 의견표명의 최종 결정권은 법원의 판결 또는 행정심판의 재결과 같은 강제력을 보유하고는 있지는 않으나, 옴부즈만의 결정에 대한 타 행정 기관의 수용 및 이행이 일정 수준 확보된다는 점에서 최종 결정 권한의 역량은 충분한 수준으로 평가할 수 있다.

하지만, 권익위의 고충 해결 차원의 직권조사권 부재는 권익위가 국가인권위원회와 비교하여 권익 구제의 관점에서 제기된 고충 해소를 중심으로 한 소극적인 접근을 취하는 구조적 한계를 보여 준다. 국가인권위원회는 사회적 이슈와 관련한 권익 침해 문제에 대하여 직권조사권을 활용하고 있으며, 이 때의 직권조사권은 인식 또는 인지하기 어려운 권익의 침해를 위원회가 직접 탐색 및 조사하고 직접적인 구제조치를 행사할 수 있다는 점에서 권익구제의 효과성 및 효능감을 개선하는 수단이 될 수 있다. 하지만, 권익위는 권익침해를 경험한 민원인의 요청에 의하여 조사를 실시하는 사후적 대응의 구제 조치를 시행하고 있어 행정기관의 부작위 및 불합리한 행정제도의 적극적인 발굴 및 사전 예방적 구제가 이루어지지 않는 한계를 가지고 있다. 특히, 권익 침해의 인지가 어렵거나 권익 구제 신고가 제한되는 환경을 가진 조직 및 집단에 대하여 권익위가 사전 예방적 성격의 조치를 취하지 못하고, 문제 발생 이후에만 신고에 의해서만 개입하도록 하는 현재의 제도는 권익 구제의 관점에서 한계가 있기도 하다.

권익위의 고충 처리와 관련한 특징으로 특정 영역에 대한 특수 옴부즈만 제도의 운영을

찾아 볼 수 있다. 현재 특수 옴부즈만 제도는 국방, 기업, 경찰 분야에 한정하여 시행되고 있는데, 이러한 폐쇄직역의 특수 옴부즈만 활성화는 국민 권익구제 뿐만 아니라 투명성 확보를 통한 부패예방의 측면에서도 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

국방옴부즈만은 보훈과 방산 관련에서 현역 장병의 고충민원 처리로 기능의 확대 및 전환을 경험하고 있으며, 경찰 분야는 경찰에 1차적 수사종결권이 부여된 상황에서 옴부즈만을 수사 등 관련 민원 증가에 대한 대응 조치로 활용하여 수사와 관련한 고충 및 권익 침해를 해결하고 있다. 일반행정기관에 대한 고충 민원이 시민참여의 확대와 시민에 대한 공공서비스적 접근의 강화로 활성화되고 있는 것과 비교하여 사법행정기관(경찰 및 검찰)과 군대와 같은 정부 조직 및 행정기관의 활동이 가져 오는 권익 침해에 대한 고충 민원에 대한 관심과 수요 역시 최근 급증하고 있다. 권익위는 이러한 특수 영역의 고충 민원 증가에 대한 대응적 조치로 특수 옴부즈만 제도를 국방을 시작으로 기업과 경찰 분야로 확대하여 운영하고 있으나 사법행정기관 중 검찰(및 공수처)과 특히 수사 과정은 옴부즈만 제도의 적용 대상으로 포함되지 않고 있다. 검찰 및 수사 과정에 대한 고충 민원이 지속적으로 제기되고 있고, 사법 행정 영역에서의 고충 중심의 권익 구제에 대한 대안적 접근이 지속적으로 논의 및 탐색되고 있음에도 해당 분야의 옴부즈만 등의 기능에 대한 수요는 여전히 충족되지 못하고 있는 상황이다.

권익위는 반부패 기능 중 청렴 및 공익신고를 통해 권익을 침해당한 국민의 권익을 간접적으로 구제하고 있다. 이러한 간접적 권익 구제의 성격을 가진 부패 및 공익 신고는 부패, 청탁금지법 및 채용비리, 복지부조금 부정수급, 공익신고 등을 주요 내용으로 하며, 구제의 절차는 ①상담 및 신청, ②사실확인, ③신고서 이첩, 송부, 고발, ④조사기관의 조사실시 및 조사결과 통보, ⑤처리결과 통보의 과정으로 구성된다. 최초 상담 및 신고는 전화, 온라인, 우편 및 팩스, 직접 방문 등의 다양한 접수 경로를 통해 추진되고 있으며, 권익위에 공식적으로 신고 접수된 부패 사건에 대해서 위원회는 사실관계의 확인 절차를 거친 후 자체 종결 또는 수사기관 등에 이첩하는 형태로 사건을 처리하고 있다.

부패 사건의 처리 과정에서 권익위의 참여와 권한이 일정 부분에서 제한되고 있는데, 구체적으로 부패 사건에 대한 직접적인 조사가 검찰 및 경찰 등의 수사기관과 감사원 등의 조사기관, 해당 공공기관의 감독기관이 등에 의해 실시되는 것이다. 고충민원 처리와 달리 권익위는 신고 사건에 대한 직접 조사권을 보유하지 않고 있으며, 신고 사안에 대한 사실 관계 확인 이상의 조사 및 수사의 영역에서 권익위의 역할은 상당히 제한적인 상황이다. 권익위는 부패사건의 처리와 관련하여 조사 및 수사의 권한을 보유하고 있지는 않고, 2021년 법개정 이전에는 신고인에만 한정하여 사실관계를 확인하는 등 권익구제적

측면에서 제한된 권한을 활용하고 있었다. 2021년의 부패방지법의 개정법 시행으로 피신고자(부패혐의자)의 동의를 바탕으로 피신고자에 대한 의견 또는 자료 제출을 통한 사실확인이 가능한 상황이지만, 피신고인의 동의가 없는 사안에 대해서는 직접 조사권 등을 여전히 부여 받지 못한 상황이다.

이는 현행법에서 부패·공익신고 처리 단계의 권익위의 역할을 신고인의 신고 사실에 대한 확인과 수사의 의뢰, 그리고 신고자에 대한 보호 및 보상으로 한정하고, 피신고인에 대한 조사는 수사 및 조사, 감독기관의 권한으로 규정하고 있기 때문이다.

부패방지권익위법 관련 조항
제2조(기능) 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다.
2. **고충민원의 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명**
3. 고충민원을 유발하는 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명
4. 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가
10. **부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등**
11. **신고자의 보호 및 보상**

이러한 신고인과 피신고인의 대상 구분을 중심으로 한 조사권한의 정의는 권익위와 그 외 기관 간 역할과 기능의 구분으로 나타난다. 권익위는 청렴 및 공익 신고 등의 부패 사건의 신고와 조사 및 최종 결정까지의 단계가 하나의 단일 기관에서 이루어지지 않는 분화된 형태의 제도적 특성을 가지고 있다. 부패 및 공익 사건에 대한 조사와 처리의 독립성 및 전문성 측면을 고려할 때 권익위와 외부 유관 기관(조사, 수사, 및 감독기관) 간에 권한과 역할 및 기능을 구분하는 것은 일견 타당성이 있다.

하지만 행정 상의 독립성과 전문성의 추구가 권익 구제의 당사자 관점에서의 부패 신고의 효능감과 직결되지 않는 한계도 존재한다. 예를 들어, 공익신고를 한 당사자 관점에서 행정 절차의 대상과 책임의 주체가 권익위로 인식될 수 있으나 신고 내용에 대한 조사 및 주요 결정을 외부 기관이 수행함으로써 형식적인 주체와 실질적인 주체 간의 괴리가 존재할 수 있다. 특히, 공익신고자의 관점에서 공익신고의 전반적인 과정에서 권익위에 기대하는 역할과 영향력에 대한 기대와 현실 간의 괴리가 경험될 가능성이 존재한다.

또한, 이러한 프로세스에서 신고자는 권익위에 신고한 이후 사실확인 등을 위한 관련 자료제출, 진술 등을 실시 한 후, 권익위에서 수사기관 등에 이첩할 경우, 수사기관의 요청에 따라 또다시 자료제출, 진술 등의 같은 절차를 다시 경험해야 하는 비효율도

초래되고, 이 과정에서 신고자의 신분노출 등의 위험성도 상존하고 있다.

이러한 권익위의 제한된 권한은 신고인 뿐만 아니라 피신고인에 대해서도 의견 진술과 자료제출 요구권 등을 부여 받은 공정거래위원회, 국세청, 선거관리위원회, 국가인권위원회, 감사원 등과의 역할과 기능에서의 차이를 가져 온다.

권익위의 부패방지를 통한 권익 구제는 제도적으로 신고 사건의 관리와 신고자에 대한 보호 및 보상으로 제한되며, 권익위는 신고자의 이의신청 또는 권익위의 판단에 따른 조사기관의 조사결과에 대한 재조사 요구에 대한 권한을 현재 보유하고 있지는 않은 상황이다. 이러한 권한 구분은 공익신고의 관리자로서의 권익위의 역할과 조사자로서의 조사, 수사, 감독기관의 역할의 관계 및 상호작용의 재정립을 필요로 하는데, 특히, 공익신고 사건의 적극적 관리자로서의 권익위의 역할과 기능의 강화가 모색될 필요가 있다.

아울러, 권익위의 행동강령위반 신고는 반부패, 공익신고와 달리 위원회에서 직접 사실 관계를 확인조사하여 위반사실이 확인된 경우 공직자가 소속한 기관의 장 또는 감독기관의 장에게 위반사실을 통보하는 방식으로 이루어진다. 공직자의 행동강령 위반 신고 사건에 대하여 권익위가 조사권을 가지는 것은 공직자 행동에 대한 내부적 통제의 강화와 행정기관(권익위) 대 행정기관(기타 정부부처)의 관계라는 점에서 권익위가 피신청인에 대한 사실 확인 및 조사를 실시하는 것에 대한 찬반의 논쟁이 크지 않은 상황이다. 하지만, 공익신고의 경우 신고의 대상에 민간 또는 비정부 영역이 포함된다는 점에서 권익위의 조사 권한에 일정한 제약이 부여되고 있다.

쟁점 5. 권익위의 청렴 및 공익신고 권한 강화 – 부패신고 사안에 대한 조사·조정·관리 강화

2.2. 기능중심의 조직 편제 명확화

권익구제의 옴부즈만 제도와 함께 권익위는 반부패·청렴의 총괄기구로서 반부패 정책과 제도의 수립 및 운영, 청렴교육 및 문화확산 사업 등의 정책 기능을 담당하고 있기도 하다. 권익위의 반부패 및 청렴 총괄 기구의 역할은 부패방지를 위한 범정부 협력체계와 청렴사회민관협의회 등의 반부패 파트너십의 구축 및 활성화, 부패영향평가를 포함한 부패취약분야의 발굴 및 제도 개선, 공공기관 대상 청렴도 측정 및 컨설팅 지원 등을 통한 청렴도 향상, 청탁금지법과 공직자행동강령 관련 제도 운영(신고사건 접수 및 처리 포함), 청렴연수원 등의 운영의 기능으로 세분된다.

권익위 부패방지 부위원장 아래 부패방지국과 심사보호국이 반부패 기능이 분담되어 있는데, 부패방지국은 청렴 관련 정책 기획 및 제도 운영 기능 이외에 청탁금지제도 및 청탁조사처리의 기능을 분장하고 심사보호국은 부패 심사, 공공재정 환수, 신고자 보호 및 보상, 공익 심사 등의 기능을 분장하고 있다. 하지만, 부패방지국과 심사보호국 모두 정책 기능과 사건 조사 및 처리 기능을 수행하고 있어, 기능별 구분이 아닌 제도별 구분으로 조직이 운영되고 있는 상황이다. 즉, 청탁금지와 공무원행동강령, 공공기관채용비리와 같은 행동규범의 경우 부패방지국이 담당하고, 공공재정과 관련한 부패 사건의 경우 심사보호국이 담당하는 상황이다.

구체적으로, 부패방지국은 부패방지에 관한 정책의 수립 및 총괄, 조정과 부패 현안과 관련한 실태 조사 및 정책개발 등의 정책 기능을 주요 업무로 하고, 청탁금지법령의 제도 운영 및 공직자 행동강령 시행 및 모니터링, 그리고 부패방지교육의 모니터링 등의 사업을 추진하고 있다. 부패방지국은 공공분야의 종사자들의 행위 규제와 관련한 사건 처리 기능도 수행 중에 있는데 청탁금지법상 금품수수금지, 공무원 행동강령상 11가지 행위 기준, 그리고 공공기관 채용 비리와 관련한 내용이 포함된다. 이 외에도, 부패방지국의 주요 업무로 청렴도 측정을 통한 민원 담당자들의 행위 모니터링 등이 있다. 심사보호국은 비위면직자의 취업제한, 공공재정 환수법의 제도, 공익신고자 보호 제도의 운영과 같은 정책기능과 관련하여 부패 및 공익신고, 보조금 부정사건, 신고자보호 요청의 사건 처리와 보상금 지급의 사후 처리 등의 기능을 보유하고 있다.

이러한 제도 운영 중심의 조직 편제는 개별 조직의 기능 전문화와 연결되지 않는 한계를 가진다. 권익위의 역할을 반부패정책의 총괄로 고려할 때 정책기능과 사건 조사/처리 기능의 분화가 보다 명확해질 필요가 있다. 즉, 권익위의 정책기능은 반부패 관련 5개 법률의 제도의 안정화를 중심으로 확장될 필요가 있으며, 사건 조사 및 처리 기능은 여러 제도와 관련한 사건의 조사 및 처리를 통합하는 방향으로 정리될 필요가 있다.

쟁점 6. 반부패 정책 연구 기능 심화

권익위의 반부패 정책의 경우 부패방지법을 포함한 반부패 관련 5개 법률이 제정 및 시행됨에 따라 반부패 제도의 형식적 분화 및 고도화가 이루어진 상황이다. 특히, 공직자에 대한 행위 규제를 중심으로 한 청탁금지법과 이해관계 충돌에 관한 법률의 제정 등은 반부패 정책의 총괄기구로서의 권익위의 역할과 기능을 확대하고 있기도 하다. 반부패 정책의 구체적인 사업으로 대표적인 사업으로 공공기관에 대한 청렴도 측정이 있는데, 2021년 기준 47개 중앙행정기관, 243개 지방자치단체, 90개 교육청, 212개 공직유관

단체에 대한 청렴도 측정 사업이 진행되었다. 공공기관에 대한 청렴도는 외부 이해관계자가 경험 및 인식하는 부패의 수준(외부청렴도)과 내부 이해관계자가 인식 및 경험하는 부패의 수준(내부청렴도)을 종합 측정한다. 최근 실시한 청렴도 측정의 경우 전·현직 공직자의 이해충돌 방지의 사례와 제도 운영의 실효성, 그리고 대국민 대상 권한 남용 등을 조사에 반영하고 있어, 청렴의 대상의 내용적 변화가 발견된다. 하지만, 최근 조사 결과는 부패 경험관련 지표의 개선에도 불구하고 부패인식분야의 개선이 비례적으로 나타나고 있지 않아, 실제 체감하는 부패와 인식하는 부패 간의 격차를 보여주고 있기도 하다.

청렴도 측정 결과는 행정기관 공직자 및 정무직 공무원의 부패와 관련하여 금품수수, 직권남용, 향응수수, 공금유용, 내부정보 이용 사익추구 등의 행위가 여전히 존재하며, 금품수수 및 공금횡령 등의 금전적 부패 행동의 감소와 비교하여 직권남용 및 내부정보/사익추구의 비중은 증가하고 있어 부패행위 내용이 변화함을 보여 준다. 특히, 관리직의 직권남용과 중하위직의 공금 유용 및 사익추구 행위의 빈도 및 비율이 높은 상황은 반부패 정책 사업의 내용적 변화의 필요성을 시사한다.

최근 이해충돌에 관한 법률의 제정과 소극행정 및 적극행정에 대한 정책 방향은 반부패 정책의 대상이 될 수 있는 공직자의 행동과 관련한 다양한 환경 변화에 대한 분석을 필요로 한다. 현재 권익위는 청렴도 측정을 중심으로 이해관계 충돌에 대한 인식 및 제도화 인지, 그리고 소극행정의 유발요인과 적극행정의 저해요인 등을 분석하고 있다. 하지만, 부패 행위의 내용이 시간의 경과에 따라 변화하고 이를 법률과 제도의 형태로 직접적으로 반영하는데 있어서의 시차가 존재함에 따라 권익위의 적극적인 참여와 역할에 대한 수요가 존재한다. 이는 권익위가 반부패의 주요 현안에 대한 조사 및 연구를 통한 정책 기획 능력을 강화할 필요가 있음을 시사한다.

권익위의 반부패 정책의 사업 대상의 확대에 대한 논의가 지속적으로 제기되고 있기도 한데, 공공서비스 전달 체계에서 민간의 역할과 참여가 확대됨에 따라 반부패의 공공과 민간 간 영역 간 경계의 불명확성에 대한 논의가 대표적이다. 이에 따라, 공공성이 있는 영역에서의 민간 행위자에 대한 반부패 규제에 대한 정책화에 대한 논의가 일부 진행되고 있으나, 권익위의 반부패 정책 대상의 확대가 필요한가에 대해서는 아직 체계적인 논의가 진행되지 못하고 있는 상황이다.

쟁점 7. 권익위의 정책협력 기능 강화

권익위의 반부패 정책 기능 중 반부패거버넌스의 운영은 청렴사회민관협의회의 형태를 중심으로 성과를 보여 주고 있는데, 이 거버넌스는 반부패 과제의 선정과 발전 방향의

제시와 같은 의제선정네트워크(agenda-setting network)로 작동하고 있다. 2018년 이후 총 17회의 협의회가 개최되었는데, 주요 반부패 정책 의제로 국회 및 지방의회의 의원윤리 강화, 지방자치단체의 정보공개제도 실효성 제고, 기업 내부감사제도 실효성 제고, 국제반부패회의 관련 네트워킹 등이 선정되었으며 반부패 정책의 방향이 입법부, 지자체, 기업 등 기존 행정부 중심의 공직자 행동 통제에서 사회 전 분야의 청렴 기반 조성으로 발전하고 있는 중이다.

권익위의 반부패 거버넌스는 국민과 지역주민의 참여를 확대하는 방향으로 운영 중에 있기도 한데, 청렴정책에 대한 국민모니터단 운영, 공공기관에서 도입 중인 청렴시민감사관제도의 활성화, 지역별 및 분야별 청렴사회협약의 체결 등이 그것이다. 반부패 문화 및 사회적 기반을 위한 민간 기업에 대한 윤리경영시스템의 지원과 윤리경영 교육의 확대 등의 사업도 추진 중에 있다.

제3절 반부패 관련 위원회 기능 간 조정방안

1. 권익구제 절차 진행의 통합 — 사용자 관점의 강화

권익위는 현재 고충민원, 행정심판, 부패신고의 접수 및 처리 절차를 별도로 운영하고 있는 중이다. 현재 국민신문고가 고충민원에 대한 통합 신고 창구의 기능을 수행하나 적극 및 소극행정, 갑질 피해, 예산낭비 등에 대한 민원은 직접 신청이 가능하지만 부패 및 공익신고와 행정심판청구는 별도의 웹사이트를 연계하여 주는 구조를 가지고 있다. 이 때문에 고충민원, 행정심판, 부패신고 간 상호 유사성에도 불구하고, 고충민원이 조사과정에서 행정심판이나 부패신고의 대상으로 발전하거나 부패신고가 고충민원으로 분류 및 처리될 가능성이 민원 접수 단계에서 적극적으로는 반영되지 못하는 상황이다. 이러한 민원 접수 단계의 분절적 운영은 권리침해를 경험한 민원인인 일반 국민의 관점에서 고충민원, 행정심판, 부패신고의 경계를 모호하게 만들며, 실제 본인의 권익 침해에 대한 구제 절차 및 신청 경로의 불명확성 또는 모호성으로 인한 신고 접수 동기의 감소와 같은 애로 사항으로 발전될 가능성이 있다.

고충민원-행정심판-부패신고는 행정기관에 의한 권익구제라는 공통점을 공유하고 있으나, 권익침해의 내용과 적용 법률 및 제도의 차이 등으로 처리 절차의 차이를 가진다. 현재는 고충민원, 행정심판, 부패신고가 각 부위원장이 관할하는 고충처리국, 행정심판국, 심사보호국에서 개별적으로 권익구제의 기능을 제공하는 형태를 갖추고 있다. 권익위에 접수된 고충민원은 고충처리국이 통합하여 관리하고 있으며, 고충처리국은 고충민원의 처리 사항의 점검 및 통계 분석, 그리고 위원회 의결례 등의 정리 및 모니터링 등을 시행하고 있다. 심사보호국은 부패방지종합정보시스템 등의 구축 및 운영을 권한으로 가지고 있고, 부패행위 신고, 부정청탁 신고, 행동강령 위반 신고, 공공재정 부정청구 등 부패 관련 각종 신고의 접수 및 분류의 기능을 보유하고 있다. 행정심판국은 행정심판과 관련한 문서의 접수와 민원사무의 관리, 온라인 행정심판시스템의 구축 및 운영 등을 수행하고 있다. 이러한 소속기관 내 직제의 편제와 업무의 분장은 고충민원과 행정심판, 부패신고의 내용이 개별 전담국에서 별도의 통합시스템을 구축하여 관리되는 현상을 보여 준다. 이를 개선하기 위하여 권익개선정책국이 고충민원, 부패방지, 공익신고자보호 및 행정심판과 관련한 민원을 통합적으로 분석하고 있으나 제도 개선의 관점에서 기능이 제공된다는 점에서 권익구제의 통합적 절차와는 차이를 가진다.

권익위는 국민 고충과 관련하여 사전예방적 접근과 통합적 접근을 추구하고 있으나,

권익위의 3개 부위원회가 상호 독립적으로 업무를 처리하고 있어 의도와 달리 충분한 성과가 나타나지는 않고 있다. 권익위 통합 이전의 3개 기관(고충위, 청렴위, 행심위)이 고유 기능을 독립적으로 수행하고 있으며, 권익위라는 동일 조직 내에서 업무, 행태, 문화적 차원에서의 유기적인 연계와 시너지 효과가 조직 통합의 목적 대비 충분하지는 않은 상황이다. 종전 3개 기관 간의 협업은 국민의 권익 구제라는 공동의 목표를 지향할 필요가 있으며, 시너지 효과의 창출이라는 측면에서 고충민원, 반부패, 행정심판의 기능 간 상호 연관성을 제고할 필요가 있다.

이를 고려하여 권익위 내 3개 부위원회의 기능의 유사성을 중심으로 다음의 방향을 생각해 볼 수 있다. 권익위의 주요 기능은 옴부즈만 기능과 반부패 기능으로 구분이 가능한데, 옴부즈만과 반부패 기능은 불량한 행정서비스의 문제에 대하여 정부가 개선 조치를 취하는 해법에서의 공통점을 가지나 행정서비스 문제를 발생시키는 원인이 되는 절차 및 제도, 그리고 행정행태의 적법성과 위법성에서의 차이점을 가진다. 옴부즈만은 주로 문제 해결을 중심으로 하고, 문제의 원인 제거를 부차적으로 수행한다면, 반부패는 문제 원인 제거를 주기능으로 하고 문제 해결을 부차적으로 수행하는 것으로 볼 수 있다. 이 때문에, 옴부즈만과 반부패 기능은 문제의 원인과 해법에 있어 상호보완적인 관계를 가지며, 특정 기능에 대한 우선순위와 가중치에 따라 다양한 기능 간 연계와 융합의 방향을 조합해 볼 수 있다.

첫째, 고충민원과 부패 및 공익신고를 권익의 직접적 및 간접적 구제의 개념으로 재정의하고, 권익구제 기능을 통합하는 안이다(고충민원+부패심사 통합, 행정심판 분리). 고충민원과 부패신고는 행정기관의 행위와 결정의 위법·부당성을 검토한다는 측면에서 유사하며, 행정기관에 대하여 국민이 불만족을 경험하는 원인이 고충과 부패의 내용이 중첩될 가능성이 존재한다. 고충민원의 최초 상담 과정에서 고충민원이 해소될 수 있지만, 고충의 원인으로 부패 관련 내용이 탐색될 때 고충민원이 청렴 및 공익신고의 사안으로 발전될 수 있다. 특히, 고충민원은 행정처분에 대한 불만의 내용을 담고 있고, 이 불만의 내용이 상담 과정에서 구체화되어 고충민원과 부패신고의 내용으로 분화될 수 있다는 점에서 최초 상담 및 접수 단계에서부터 고충민원과 부패신고를 구분한 현재의 조직 편제는 적합하지 않을 수 있다. 이 때문에 권익위는 국민권익구제의 통합시스템을 운영하는 관점에서 접수 창구의 구분 없이 고충민원과 부패 및 공익신고를 통합하여 상담-접수-관리를 제공할 필요가 있다. 즉, 신청인의 관점에서는 국민신문고 등의 권익구제 통합 시스템을 통하여 직접 및 간접적 권익구제의 행정 절차의 신청 및 접수 창구가 통합되어 단일한 채널이 제공되는 것이다. 권익구제의 행정 기능과 관련하여서 권익위가 운영하는

통합창구의 담당자가 접수한 민원의 내용을 필터링하고 고충민원과 부패행위 및 공익신고의 내용을 구분하고, 사건 담당자와 민원인을 매칭시켜 주는 역할을 수행한다. 이러한, 권익구제의 통합 시스템 운영은 고충민원과 부패행위의 경계가 모호한 상황이나 다수인 또는 다부처가 관련된 권익침해 사안에 대한 권익위의 대응 역량을 강화할 수 있을 것이라 기대된다.

비교하여, 고충민원과 행정심판은 행정처분을 대상으로 한다는 점에서 유사하나, 고충민원이 공익의 합목적성과 국민의 일반적 상식을 준거로 판단이 이루어진다면, 행정심판은 현행 법률체계를 존중하여 절차적 목적성을 준거로 판단이 이루어진다는 점에서 차이를 가진다. 또한, 행정심판의 대상인 권익 침해 사안이 주로 운전면허, 보훈사건 등 법률의 재량적 해석에 따른 행정적 처분을 포함하고 있어 국민의 권익 구제의 내용과 방향의 측면에서 고충민원과 행정심판 간의 차이가 존재한다. 이 때문에, 고충민원과 행정심판의 통합 운영의 필요성은 높지 않으며, 특히 행정심판의 내용에 대하여 권익위가 사실확인 등의 조사 기능을 수행하지 않음에 따라, 고충민원과 행정심판을 통합하였을 때의 장점이 크지 않은 상황이다.

둘째, 고충민원과 행정심판을 통합한 국가옴부즈만 기능의 강화와 부패조사국의 기능 강화에 대한 안이다. 이는 고충처리와 행정심판이 행정기관의 결정 및 처분에 대한 권익구제(옴부즈만 기능) 그리고 부패방지 및 조사(반부패 기능)가 공직자의 행동에 의한 권익침해의 구제의 기능적 차이에 주목하는 접근이다. 이 제안은 고충처리와 행정심판을 통합하여 옴부즈만 기능을 강화하며, 구체적으로 권익보호 및 구제를 총괄하는 국 또는 실 단위 조직을 설치하고, 고충민원처리의 조사와 해결과 행정심판이 필요한 수준의 고충민원 사안에 대한 심판 기능을 추가하는 것을 주요 내용으로 한다. 행정심판은 과거 법제처에서 현재의 권익위로 이관되었으나, 현재의 행정심판을 위한 조직 구조는 권익위의 위원회 안에 행정심판위원회를 별도로 두고 권익위원장이 아닌 행정심판위원장(권익위 부위원장)이 행정심판 사건처리를 관리하는 형태이다. 권익위가 국민의 권리 구제를 총괄하는 기구라는 관점에서 권익위를 중심으로 행정심판을 통한 권리구제가 효과적으로 추진될 필요가 있으며, 이 때문에 고충민원의 해결을 중심으로 고충처리와 행정심판의 기능을 통합하는 것을 고려해 볼만하다. 고충처리와 행정심판의 기능을 통합하는 안은 고충민원, 집단민원, 행정심판의 사건 접수, 조사, 처리에 있어서 통합형 시스템을 구축하는 것을 전제로 한다. 권익구제를 위한 조사 기능 이외에 (가칭)권익구제국은 접수한 민원 정보 및 행정심판 결정례 등에서 데이터를 수집하고, 빅데이터 분석 및 AI 적용 등을 통하여 반복되는 민원의 내용 예측과 법령 및 제도의 불일치로 인한 불합리성에 대한

사전적 권익 침해 예방 기능을 주요 업무로 수행할 수 있다.

2. 부패방지 기능의 강화 - 반부패정책과 부패사건처리의 기능의 전문화

권익위의 현재 조직 편제 중 반부패 정책은 부패방지국과 심사보호국의 2국에서 담당하고 있으나, 정책기능과 사건 조사 및 처리 기능의 조직 간 분업과 전문화는 충분히 이루어지지 않은 상황이다. 현재 부패방지업무는 권익위의 핵심 기관 업무로 규정되어 있고, 조직의 편제 역시 부패방지 부위원장을 사무처장으로 하고 있다. 하지만, 권익위의 부패방지 업무의 전달 체계는 반부패 정책의 주요 제도 및 사업을 중심으로 2개 국에 분장되어 있는 상황이다. 이러한 조직 편제는 반부패 정책 간 연계성 및 유사성을 충분히 반영하지 못한 것으로, 정책기획, 제도운영, 신고심사, 보호보상의 주요 기능이 2개 국에서 모두 제공되고 있다.

권익위의 부패방지 관련 기능의 강화를 위해서는 부패방지의 정책기획과 사건조사 및 처리의 2개 기능을 중심으로 조직을 재편할 필요가 있다.

우선, 부패방지국의 기능을 정책기획 및 반부패 제도 운영의 총괄로 재조정하고, 공공 및 민간 분야의 청렴 문화 및 사회적 기반 조성을 위한 정책 수립 역량을 강화할 필요가 있다. 공공부문에서 나타나는 부패의 내용과 형태가 달라지고 있고, 이해관계 충돌과 같은 새로운 법률 제정 및 시행으로 기존의 뇌물로 대표되는 부패행위에서 공공 의사결정 참여 과정에서 획득한 정보의 사적인 이용과 같은 이해충돌의 잠재적 부패행위로 반부패 정책의 초점의 전환이 필요한 상황이다. 또한, 공공과 민간의 경계가 불명확해지고, 민관 협력 및 협업의 거버넌스가 상시화되면서 반부패 정책의 초점 역시 공공 부문에서 민간 분야를 포함하는 형태로 확장될 필요가 있기도 하다. 정책기능의 전문화를 위해 부패방지국에 있는 청탁금지제도 및 행동강령 관련 제도 운영 업무는 다른 국 또는 과로 재조정될 필요가 있다. 이는 정책기획을 조사 및 평가, 연구 및 기획 기능 중심으로 확장하고, 공직자 및 유관단체 종사자의 청탁금지 및 행동강령 관련 사건에 대한 조사 및 처리는 신고심사의 전문화된 조직으로 이관하여 기능별 조직으로 권익위를 재편하기 위함이다.

심사보호국의 기능은 신고심사와 보호보상 업무로 구분되는데, 신고심사는 부패 사고에 대한 조사와 사건 관리를 보호보상은 부패 신고를 한 공익신고자의 보호 및 보상의 기능을 포함한다. 심사보호국은 부패 및 공익신고의 내용으로 청탁금지, 행동강령, 이해관계 충돌, 복지-보조금 신고 등을 포함하여 사건의 접수 및 처리와 관련한 기능이 집중될 수 있도록 한다. 그리고 심사보호국 내 별도의 조직 또는 부패방지 부위원장 아래 독립된 조직으로 보호보상의 전담하는 조직을 설치하여 신고심사와 보호보상의 기능을 구분하여 공익

신고자에 대한 신변 보호 및 신고 행위에 대한 보상 기능을 강화할 필요가 있다. 공익신고자의 보호에 관한 법제도의 제정과 시행에도 불구하고, 공익신고자 보호에 대한 불안감은 일정부분 여전히 존재한다. 이 때문에, 공익신고의 접수 단계부터 공익신고자의 보호가 이루어질 수 있도록 권익위가 공익신고자 보호에 적극적인 조치를 취할 필요가 있다.

3. 부패방지 기능의 강화 – 반부패정책의 접근 방법 변화

권익위는 기존의 옴부즈만(고충처리), 부패방지(반부패·청렴정책), 신고자보호, 행정심판, 제도개선, 국민소통의 6개 기능 이외에 (법률 적합성이 아닌) 부당성 판단, (사후적 구제보다는) 사전 예방, (내부고발 활성화를 위한) 보상, (공공부문 및) 민간 부패 예방의 4개 기능의 확대를 추진할 필요가 있다.

현재 부패관련 법률 중 민간청렴도 제고를 위한 지원 법률은 구체적으로 명시되지 않고 있어, 민간 부문의 반부패 문화 조성 및 사회적 기반 조성을 위한 권익위의 기능 강화가 더욱 필요한 상황이다. 최근 ESG를 중심으로 한 윤리경영의 거버넌스 제도에 대한 관심과 연계하여, 윤리준법경영 인증제 도입을 통한 인센티브 부여 또는 청렴사회민관협의회 운영 등의 주관 또는 지원 기관으로 권익위의 기능을 확대할 수 있을 것이다.

정부의 기능과 역할의 확대에 따라 보조금·지원금 등 각종 공공재정지출 증대가 일어나고 있는데, 공공재정의 부당한 사용의 위험에 대한 사전적 예비조치가 함께 고민될 필요가 있다. 권익위를 중심으로 한 공공재정환수법의 운영은 사후 통제적 성격이 강하며, 예비타당성 조사 등을 통해 기획재정부를 중심으로 한 사전적 통제가 일부 이루어지고 있기는 하나 사업 집행의 단계에서 투명성과 특혜, 공정성에 대한 보호 조치가 실제적이지 않다는 지적이 있기도 하다. 따라서 중앙부처·지자체에서 시행하는 보조·지원사업을 대상으로 예산사용의 공정성과 투명성 등을 주요 평가요소로 하고, 권익위를 중심으로 예산사업에 대한 부패위험성 진단제도의 설계 및 도입을 고려할 필요가 있다.

4. 국내외 청렴도 측정 결과를 활용한 연구 및 각급기관 청렴컨설팅 기능 보강

현재 반부패·청렴정책과 관련하여 권익위는 행정 및 공공기관의 반부패 역량에 대한 청렴도 조사를 시행하고 있으며, 측정 결과를 활용하여 컨설팅을 수행하여 기관의 반부패 역량의 강화를 지원하고 있다. 현재의 컨설팅은 모든 행정 및 공공기관을 대상으로 하지만, 자원의 한계로 인하여 청렴도 측정 결과 미흡 기관에 대한 컨설팅은 20여개 기관으로

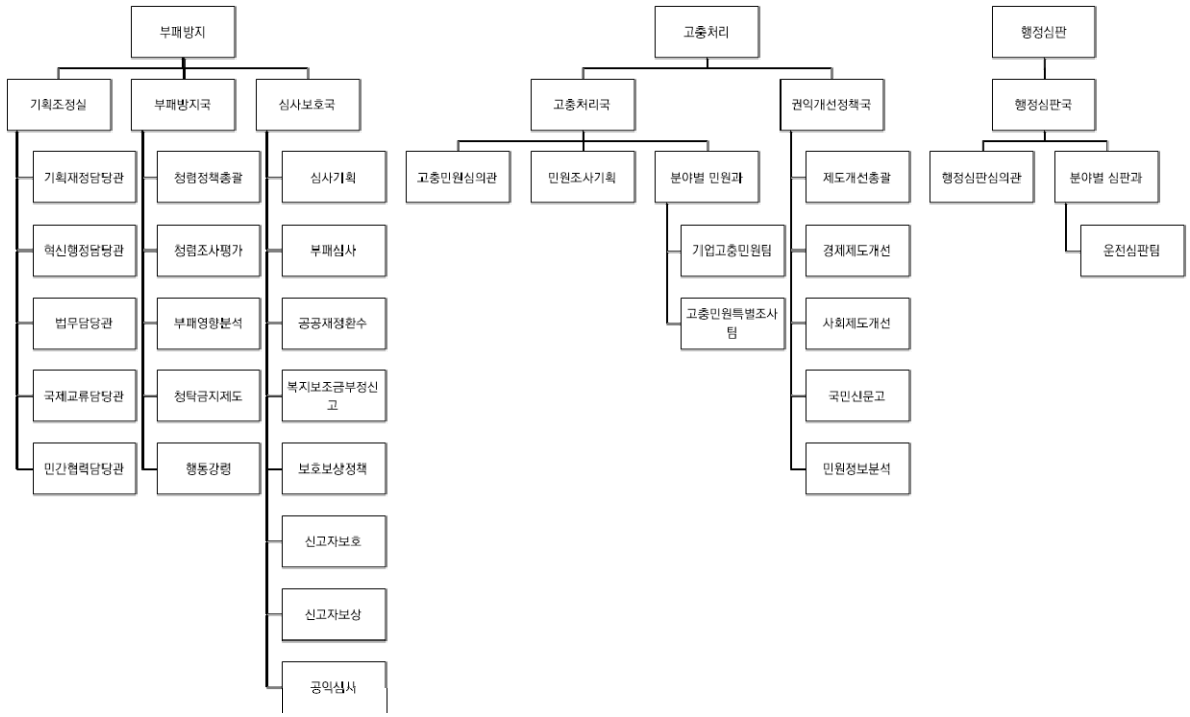
한정되어 있다. 권익위를 중심으로 한 반부패 총괄 기능의 강화는 컨설팅 참여 기관의 확대를 통하여 일부 달성될 수 있기도 하다. 그리고, 권익위가 제공하는 컨설팅이 청렴도 우수 기관의 벤치마킹이 될 수 있으며, 국제사회의 국가청렴도 조사 연구의 흐름, 대국민 부패인식도의 조사, 각급 기관의 청렴도 측정 결과의 자료를 종합적으로 분석하여 반부패 및 청렴 정책의 방향성 설정의 기회를 제공할 수 있다는 점에서 청렴도의 품질 관리의 관점에서의 컨설팅의 확대 개편을 고민해 볼 시점이기도 하다.

이를 위해서는 현재 각 실국의 개별 부서별로 추진하고 있는 다양한 조사·분석 및 컨설팅 업무를 별도의 심의관 조직으로 확대 개편하여 정책추진의 효과성과 효율성을 제고할 필요가 있다. 보다 구체적으로는 현재 권익위의 부패방지국 청렴정책총괄과에서 수행하는 국가청렴도 관리대응 및 청렴컨설팅 운영기능과 부패방지국 청렴조사평가과의 각급기관 청렴도 측정 및 시책평가, 대국민 부패인식도 조사기능, 기획조정실 국제교류담당관실에서 수행하는 국제기구와의 공조기능과 같이 분절화된 기능을 부패방지국에 '평가분석심의관실'을 신설함으로써 청렴조사 평가 및 분석업무를 분리 운영하고, 각종 국내외 자료를 토대로 한 분석·연구기능을 확대하여 국제사회에서 청렴선진국으로서 입지를 확보하며, 각급 기관에 대한 청렴도 측정결과를 활용하여 4등급 이하의 기관에 대해서는 청렴컨설팅을 의무화하는 방안을 고려할 수 있다.

5. 소결

이상의 내용을 요약한 결과는 아래의 그림과 같이 제시할 수 있다. 아래 그림은 권익위 내 위원회 간 기능의 재조정과 관련한 안을 담은 내용으로, 권익위의 기능을 기존 부패방지, 고충처리, 행정심판에서 부패방지와 권익개선의 2개 기능으로 통합 후 재분류하는 것을 주요 내용으로 한다. 부패방지 기능의 경우 반부패정책총괄 기능의 전담화, 신고심사와 보호보상의 분화를 방향성으로 하며, 고충처리 및 행정심판 기능의 경우 고충처리 내 부패신고 및 상담 기능의 통합 그리고 고충처리와 행정심판의 분화를 방향성으로 할 필요가 있다.

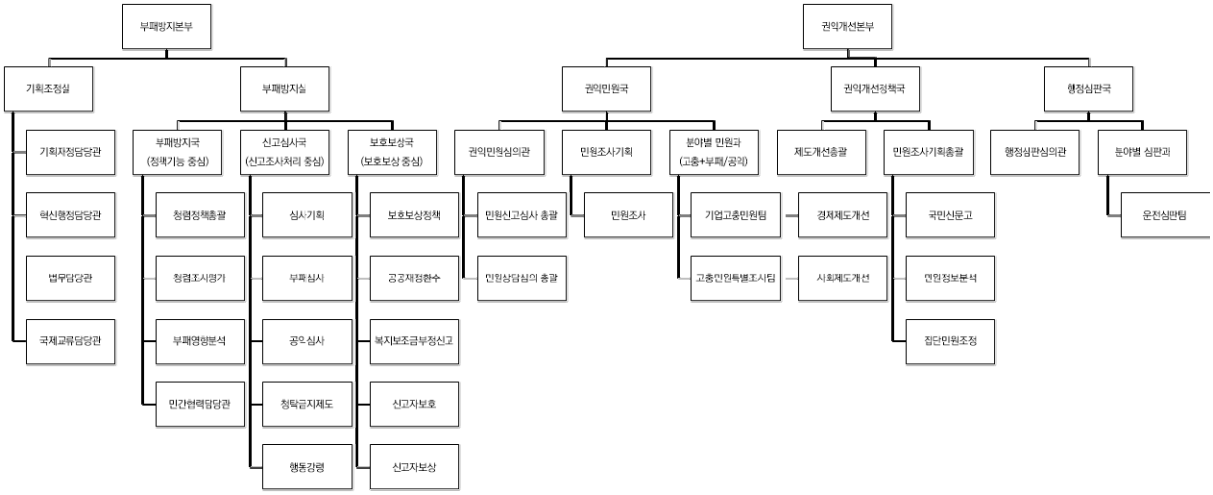
[그림 3-2] 국민권익위원회 조직도 - 부패방지, 고충처리, 행정심판의 분화



나아가 반부패총괄 기능의 강화를 위해 권익위는 부패방지국의 수행 기능으로 청렴정책총괄의 기본 기능 이외에 민관협력기능의 강화와 조사연구기능의 강화를 추진할 필요가 있다. 현재 권익위의 조직편제에서는 기획조정실과 부패방지국의 개별 부서별로 반부패 총괄 기능을 분산하고 있는데 구체적으로, 부패방지국 청렴정책총괄과는 국가청렴도의 관리 및 대응과 청렴컨설팅의 운영, 부패방지국 청렴조사평가과는 행정 및 공공기관의 청렴도 측정 및 평가, 대국민 부패인식 조사, 기획조정실 국제교류담당관실은 반부패 정책 관련 국제 협력을 담당하고 있다. 반부패 정책의 제도화가 다양한 반부패 법률의 입법을 통하여 가시적인 성과를 거둔 현재 시점에서, 반부패총괄 기능은 부패 관련 현상의 원인 진단과 적절한 해결 탐색과 같은 정책 연구 및 조사 그리고 컨설팅 기능을 중심으로 재편될 필요가 있다.

반부패의 제도 운영은 공익신고자에 대한 보호 및 보상을 중심으로 운영되고 있는데, 심사보호국이 제공하는 공익신고 및 심사와 신고자에 대한 보호 및 보상을 분리하여 각 기능의 전문성을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 심사보호국은 분야별로 통합창구에서 접수된 권익구제 민원 중 청렴 및 공익신고와 관련한 내용을 심사하고 필요한 경우 사건을 조사 및 처리하는 기능을 전담하도록 하고, 보호보상국은 공익신고자의 심사와 예비 및 실제적 공익신고자에 대한 보호기능을 강화하도록 하는 것이 필요하다.

[그림 3-3] 국민권익위원회 조직도 - 부패방지, 고충처리, 행정심판 기능 간 연계 강화



제4절 반부패 관련 기관 간 기능 조정방안

1. 공공부문 반부패 정책 기능의 조정

현재 우리나라의 공공부문의 공직자에 대한 반부패 정책은 부패방지법, 청탁금지법, 이해충돌방지법 이외에 공직자윤리법의 법률로 제도화되어 있다. 이 중 공직자윤리법은 입법, 행정, 사법부 및 지자체와 교육청에 개별 공직자윤리위원회를 두고, 공직자의 재산등록사항의 심사와 처리, 퇴직공직자의 취업 제한 등의 내용을 처리하도록 규정하고 있다. 공직자윤리법은 공직자의 내부통제를 위하여 재산등록 및 공개(법 제2장), 주식백지신탁(법 제2장의 2), 선물신고(법 제3장), 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한(법 제4장)을 주요 내용으로 하고 있으며, 재산등록은 4급 이상(및 7급 이상)과 임직원(공직유관단체) 공직자를 대상으로 그리고 재산공개는 1급 이상 고위공직자를 대상으로 한다. 주식백지신탁은 이해관계상충의 내용을 담은 것으로 기획재정부와 금융위원회의 4급 이상 공무원 및 그 외 재산공개대상자에게 보유 주식의 매각 또는 백진신탁계약을 의무화한다. 선물신고는 청탁금지의 내용과 일부 유사성을 가지며 외국 또는 외국인으로부터 일정 금액(10만원 또는 100달러) 이상의 선물을 받은 경우 해당 선물을 신고 및 인도하는 것을 의미한다. 그 외 퇴직공직자의 취업 및 행위제한 역시 이해관계상충과 관련한 것으로 직무 상 획득한 정보 및 관계의 사적인 이용을 금지하는 내용을 담고 있다.

권익위의 반부패 정책은 공직자 및 민간을 모두 포함하고 있으며, 공직자만을 대상으로 하는 인사혁신처의 공직자윤리법 상의 반부패기능과의 차별성을 가진다. 권익위의 반부패 정책은 제도의 대상이 다양한 영역과 계층을 포함하고 있다는 점에서 인사혁신처보다 넓은 범위를 대상으로 한다는 특징을 가지며, 이해충돌법의 제도 시행을 통하여 인사혁신처의 공직자윤리법과 유사한 기능을 수행하는 특징을 보여 준다. 인사혁신처의 공직자윤리법의 반부패 기능이 이해충돌 상황의 제도적으로 제한하는 사전 예방적 장치의 기능을 수행하였다면, 권익위가 관할하는 이해충돌법은 직무수행 과정에서의 이해충돌을 금지하는 보다 폭넓은 기능을 수행한다.

하지만, 권익위의 반부패 기능과 인사혁신처의 반부패 기능 모두 이해충돌 상황에 대한 규제 또는 통제를 내용으로 한다는 점에서 정책 간 중복이 발생하고 있는 상황이며, 공직자윤리법이 행정기관 및 공공기관을 대상으로 함에 따라 적용 범위(coverage)의 제한이 일부 있는 상황이다. 이해충돌로 인한 부패예방의 원인에 대한 통제의 제도화가 법률 등을 통하여 시작되고 있는 상황에서, 보다 다양한 계층과 유형을 대상으로 하는

권익위 소관 이해충돌방지법을 중심으로 공직자윤리법의 재산등록과 주식백지신탁 부분을 통합하여 반부패총괄 기능을 강화하는 방향을 생각해 볼 필요가 있다.

[표 3-3] 공공부문 반부패제도 기능 비교

법률	시행령	집행기관	적용대상	구분
부패방지권익위법	동법 시행령	국민권익위원회	공직자 • 각급 행정기관 및 지자체 집행기관, 지방의회 • 교육행정기관 • 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 고위공직자범죄수사처 • 공직윤관단체 • 사립학교의 장과 교직원, 법인 임작원	공공+민간
	공무원 행동강령	국민권익위원회	공직자 • 직무관련자 및 직무관련공무원	공공(+민간)
	지방의회의원 행동강령	국민권익위원회	지방의회의원 직무관련자 • 의원자신, 4촌 이내 친족, 2년 이내 재직 법인 및 단체, • 의원 자신 또는 가족이 재직 중인 법인 및 단체 등	공공(+민간)
청탁금지법	동법 시행령	국민권익위원회	공직자 등: • 공무원과 공무원으로 인정된 사람 • 공직유관단체 및 기관의 장과 임직원 • 학교 및 학교법인의 장, 교직원, 임직원 • 언론사의 대표자와 임직원	공공+민간
이해충돌방지법		국민권익위원회	공직자 및 고위공직자 • 각급 중앙행정기관 및 그 소속기관 • 지자체 집행기관 및 지방의회 • 국회, 법원, 헌법재판소, 건거관리위원회, 감사원, 고위공직자범죄수사처, 국가인권위원회 • 공직유관단체 • 공공기관 • 교육행정기관: 각급 국립·공립학교	공공
공직자윤리법	주식백지신탁, 재산등록, 퇴직공직자 행위제한 제도 등	인사혁신처	공직자와 공직후보자, 퇴직공직자 • (국가) 정무직공무원(대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원) • (지방) 정무직공무원(단체장, 지방의회의원) • 4급 이상 국가 및 지방 공무원(별정직 포함) • 법관 및 검사 • 헌법재판소 연구관 • 장교(대령 이상) 및 군무원, 경찰(총경 이상), 소방공무원(소방정 이상) • 공기업 임원 • 공직유관단체 임원 • 특정 분야 공무원 및 공직유관단체 직원	공공

2. 반부패 정책 집행 관련 부처 간 기능 재설계 및 보강

반부패 관련 부처 간 기능의 구분은 제도의 기획 및 운영을 권익위가 담당하며, 반부패 사건의 조사 및 수사는 공수처와 검찰, 경찰 등이 수행하고, 공직자의 일탈행동에 대해서는 감사원과 각 행정 및 공공기관의 감사실 등에서 관장하고 있다. 권익위의 반부패 총괄 기능이 부패 유발 요인에 대한 진단과 평가 및 제도 개선을 중심으로 설계된다 하더라도, 부패 사건 처리에 있어 권익위의 역할과 기능 역시 개선될 필요가 있다.

권익위는 반부패 관련 제도의 시행 이후에 제도의 고도화를 위해서 제도의 운영 단계에 참여하고 제도 운영에 대한 모니터링 및 필요한 경우 제도 개선 및 관리를 시행할 필요가 있으며 이를 위해 부처 간 협의를 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 권익위는 부패 및 공익 관련 신고를 접수 받고 있지만, 권익위 이외에도 공수처와 검찰, 경찰, 감사원 등의 조사 및 수사 기관에서 신고를 접수하는 사례도 존재한다. 신고 접수된 부패 관련 사례에 대하여 권익위와 관련 부처 및 기관 간의 협업 프로세스를 제도화하여 권익위가 처리한 부패 사건의 결과에 대한 직접 및 간접적인 관리가 권익위를 통해서 제공될 수 있도록 할 필요가 있다. 더욱이, 행정 및 공공기관에서의 부패 이외에 입법 및 사법 영역에서의 부패 사례 및 부패의 문화 또는 사회화 현상이 우리나라의 부패에 대한 국내외의 인식에도 영향을 줄 수 있음을 고려할 때 부패 사건에 대한 권익위의 참여의 범위가 보다 확대될 필요가 있다. 이를 위해, 권익위가 수사 및 조사 기관과의 네트워크 활동을 강화할 필요가 있으며, 개별 부처에서 수집 및 분석한 부패 영향 요인에 대한 공유와 사례 관리 및 컨설팅 등의 정보 교환 및 협업의 체계화를 추진할 필요가 있다. 나아가 반부패 총괄 기관로서 부처 간 협업 및 기능 재조정 과정의 효과성 제고를 위해 권익위를 부총리급 기관으로 격상하는 방안을 고려하는 것도 하나의 대안으로 고려할 필요가 있다.

또한 실제 부패로 나타나는 공직자의 일탈행위에 대한 대응에 있어, 권익위의 역할의 조정이 필요한데 이는 기관의 격상에 따른 권익위의 조사권한의 강화와 반부패 역량의 강화를 통해서 추진되어야 한다. 조사권한의 강화는 권익위가 특수사법행정기관으로 직접 조사 및 수사를 수행하는 방향에서부터 사실 확인을 위한 조사 및 수사의뢰와 관리감독의 권한을 부여하는 방향까지 다양한 수단으로 나타날 수 있다. 권익위의 역할을 반부패를 통한 권익구제로 정의할 경우 권익위는 부패 사건의 처리 역량 강화를 위한 제도 개선과 관련 직무 수행자에 대한 교육 훈련 기능을 확대하는 것을 고려해 볼 수 있다. 특히, 권익위는 신고자에 대한 보호 및 2차 피해 예방을 위한 제도 개선을 적극적으로 추진할 필요가 있으며, 이는 권익위가 직접적으로 심사 및 보호하는 대상 이외에 각급 기관에서의 부패 사고의 신고자에 대한 보호로 확대될 필요가 있다.

권익위는 범정부 차원에서의 반부패 관련 조사 및 연구 기능을 수행하는 총괄기구로서의 역할을 통하여 반부패에 대한 교육 및 훈련, 컨설팅, 슈퍼비전 및 사례 관리 등의 네트워크 활동을 확대하는 것도 고민할 필요가 있다. 특히, 권익위는 청렴도 및 반부패 관련 인식 및 조사활동을 지속하고 있으며, 이를 통하여 다양한 부패 유발 요인에 대한 연구 및 정책 기능을 수행하고 있다. 현재 권익위가 수행 중인 청렴도 조사와 평가 결과의 환류 및 컨설팅을 제공하는 수준을 넘어서, 부패 관련 제도, 행태, 문화, 및 환경 분석과 같은 실태 연구와 현황 조사, 그리고 사전 예방적 성격의 반부패 정책 연구 및 기획, 사후 관리 역량 강화의 반부패 교육 및 훈련의 총괄 기구로 권익위의 역할을 재정립하는 것이 필요하다.

제 4 장

반부패 정책기능 현황분석 및 개선방안

제4장 반부패 정책기능 현황분석 및 개선방안

국민권익위원회(이하 권익위)는 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 2021년까지 4년간 추진한 정책방향 및 성과는 다음과 같이 요약된다. 이러한 정책 추진으로 인해 2019년에는 부패인식지수(CPI)가 3년 연속 상승하여 역대 최고 점수를 기록하기도 하였고, 공공청렴지수(IPI)는 대상국 117개국 중 20위를 기록하는 성과를 보여주기도 하였다. 그러나 최근 LH사태 및 채용비리 등 크고 작은 부패사건들이 끊임없이 발생하고 있어, 권익위의 정책기능 개선에 대한 필요성이 제기된다.

[표 4-1] 최근 4년간('17~21) 국민권익위원회 추진정책 및 실적

정책목표	세부 정책내용	추진실적
지속적 반부패 개혁 견인으로 국가청렴도 제고	범국가적 대응체계 구축	• 대통령 주재 '공정사회 반부패정책협의회' 및 '청렴사회민관협의회' 운영
	2. 중장기 전략수립	• '5개년 반부패 종합계획' 수립·이행
	3. 법·제도적 기반 강화	• 청탁금지법 실태점검, 「공공재정환수법」 시행
	4. K-청렴 확산	• 제19차 LACC(국제반부패회의) 개최
국민 눈높이에 맞지 않는 반부패 현안 적극 대응	생활적패 개선	• 범정부 생활적폐대책협의회 운영 • 고등교육법·사립학교법·유치원3법, 직장내 괴롭힘 금지 3법, 의료법·건강 보험법·범죄수익환수법 등 개정
	2. 채용비리 근절	• 정부합동 공공기관 채용실태 전수조사 정례화
	3. 공공기관 사규 개선	• 495개 공공기관 사규 3개년 전수 점검 계획 수립·이행
	4. 적극행정 지원	• 적극행정을 청렴도 평가지표 및 부패영향평가 시 평가기준에 포함
국민이 신뢰할 수 있는 신고자 보호제도 지속 강화	보호 범위 확대	• 신고자 범위 확대
	2. 비밀보장 강화	• 부패·공익신고자의 신분을 공개한 자에 대한 처벌강화 및 비실명 대리신고 제도 도입
	3. 보호·보상 제도 강화	• 보호조치 신청기관 연장(3개월→1년), 공익신고 보상금 지급한도 상향(20억→30억) 등
	4. 적극적 보호·보상	• 4년간('17~'20.11) 202건 보호, 보·포상금 190억원 지급, 법 위반자 고발·징계요구 33건 등
국민중심·현장중심의 사회적 갈등과 고충 해소	적극적 국민고충 해소	• 이동신문고 확대 운영, '국민고충 긴급대응반' 신설 등
	2. 칸막이 없는 민원상담	• '정부합동민원센터' 개소('19.10.)
	3. 행정심판 처리	• 행정심판 국선대리인 제도 및 행정심판 조정제도, 간접강제제도 도입
국민의 목소리를 반영한 정책·제도개선	공정·포용지원 제도개선 추진	• 문재인 정부 출범 이후 총 218건의 공정·포용분야 제도개선 권고('20.12월 기준)
	2. 국민 소통·참여 기반 확대	• 차세대 국민신문고 개통, 소통참여플랫폼 국민생각함 개인화서비스 등
	3. 빅데이터 분석·활용체계 마련	• 미세먼지, 코로나19 등 이슈민원 분석, '한눈에 보는 민원빅데이터' 개통('19.1월)

(출처: 국민권익위원회 내부자료 재구성)

제1절 반부패 정책기능 현황 및 개선 필요성

본 파트는 권익위에서 보다 나은 부패방지 정책을 수립하고 시행하기 위한 반부패 정책기능 개선방안을 중심으로 논의한다. 반부패 정책기능 개선방안은 행정통제[27]의 개념을 적용하여, 법적이고 공식적인(정치적 상관) 수단을 이용한 외적통제와 개인의 가치와 신념, 양심을 관리·통제하는 내적통제로 나누어 접근한다. 외적통제수단으로서는 권익위의 실태조사 권한에 대한 분석 및 대안 제시가 이루어졌으며, 내적통제수단으로서는 청렴교육 및 정책연구 강화방안을 제시한다. 효과적인 반부패 정책기능을 수행하기 위해서는 공직자의 행태와 윤리에 영향을 주는 이 두 가지 통제 방식의 균형과 조화가 필요하다.

1. 실태조사

LH 사태 이후 이해충돌방지법이 제정되고, 공직자윤리법이 강화되었지만 재산신고 및 공개제도는 등록 대상을 일부 확대하는 선에 그치고 있으며 현행 재산등록 및 공개제도는 사각지대가 존재해 공직자의 부정한 재산축적을 막는 데 한계가 있음이 지적[28]되는 등 권익위의 반부패 조사기능의 강화에 대한 필요성이 제기되고 있다. 특히, 권익위의 조사기능 중 고충처리 부분의 경우 권익위에서 직접조사 및 직권조정이 가능한 반면, 부패방지 부분은 직접조사와 직권조정 모두가 불가능하여 이에 대한 보안책 마련에 대한 필요성이 제기된다. 이에 대한 보완책으로서 권익위의 실태조사 권한의 한계점을 근거로 한 개선방안을 제시하였다.

1.1. 실태조사의 의의 및 필요성

권익위에서 고충처리(옴부즈만) 기능은 직접조사가 가능하지만 부패방지 기능은 직접조사가 불가능하다. 따라서 권익위는 직접조사 아닌 실태조사(예. 부패방지시책 추진상황 실태조사, 부패취약분야 실태조사 등) 실시를 통해 부패방지 기능을 실행하고 있다.

실태조사는 “있는 그대로의 상태나 상황을 알기 위하여 실시하는 조사”를 의미한다. 권익위의 실태조사의 필요성은 3가지 차원에서 제시될 수 있다. 첫째, 정책평가 차원에서

27) 행정통제란 행정부이 정책수행 등에 있어서 실효성을 거두기 위한 사전·과정·사후적 통제를 의미하며, 부패를 관리하고 행정 책임을 확보하는 주요한 수단으로 여겨진다. 행정통제는 크게 공직자의 개인적 가치와 신념, 양심에 의해 자신을 관리하고 통제하는 내적통제와 법적이고 공식적인 외적통제로 나눌 수 있다 (쿠퍼, 2018; Mosher, 1982; 김흥회, 2020)

28) 참여연대 (https://www.peoplepower21.org/Government/1833962)

실태조사의 필요성이 제기된다. 정책평가의 일환으로 권익위에서 이를 수단적 활용, 개념적 활용, 설득을 위한 활용 등 세 가지 측면에서 활용할 수 있다는 것이다. 이는 법률에서 부여된 권익위의 기능 및 역할 즉, '부패 발생 예방과 부패행위의 효율적 규제' 기능을 수행하기 위해서 실태조사 결과를 활용할 필요성이 있다는 것이다. 국회 입법조사처의 경우 '행정서비스 실태조사'를 국회 차원에서 입법을 통한 정책 기능 및 행정부 견제기능을 수행하는데 활용하고 있다(국회입법조사처, 2015). 권익위의 경우는 권익위에서 실시한 공공기관의 부패 방지를 위한 시책 및 제도개선 사항 이행 결과를 실태조사 자료를 활용하여 평가할 경우 권익위는 본 평가결과를 활용하여 입법부 설득 및 견제 그리고 타행정기관과의 협업 필요성 제시 등에 활용될 수 있다. 또한 이행사항에 대한 하자·결함이 있을 경우 실태조사 결과를 바탕으로 이를 조속히 시정할 수 있다. 시민들에게는 본 결과를 제공함으로써 시민의 알권리 증진 및 책무성·투명성 제고를 이룰 수 있다.

둘째, 조사연구의 용도차원에서 실태조사의 필요성이 제기된다. 이는 전문가 FGI 조사결과에서도 지적되는 바, 권익위가 부패 관련 정책 제시 및 실행을 할 때, 보다 정확한 근거를 가지고 체계적이고 논리적인 분석을 한다면 보다 효과적인 결과를 도출할 수 있다. 권익위의 주요 업무는 예방을 위한 예측, 그리고 규제를 위한 분석을 하는 영역이기 때문에, 실태파악을 위한 조사연구가 필요하다.

조사연구의 기능으로는 ① 사람들의 일반적 특장과 서비스 환경 및 문제점과 같은 자료를 수집 ② 정책(예방 및 규제) 대상집단의 교육을 위한 기초자료로 활용 ③ 정책(예방 및 규제) 대상집단의 현재 욕구와 기대점 등을 파악함으로서 향후 정책 및 프로그램을 체계적으로 구성하는데 도움 ④ 수행한 정책에 대한 만족도를 평가하고 보완점과 개선점을 모색하는데 중요한 근거 등이 있다.

국가인권위원회의 경우 조사연구 차원에서 매해 기관 차원에서의 국가인권실태조사 보고서와 하위 부서별 역할에 따른 실태조사 보고서(예. 사회인권과: 가구방문 노동자 인권상황 실태조사; 아동청소년인권과: 청소년 노동인권상황 실태조사; 군인권조사과: 장병 건강권 보장을 위한 군의료체계 실태조사; 특별조사팀: 여성 전문체육인 인권상황 실태조사; 혐오차별대응기획단: 트랜스젠더 혐오차별실태조사 등)를 출간 하고 있다.

마지막으로는 부패방지를 위한 적극적 예방 조치로서의 예비조사 단계 차원에서의 필요성이 제기된다. 빠른 사회적 변화에 따른 사회·경제·경제 분야의 새롭고 다양한 부패 현상에 대응하기 위해서는 문제가 발생한 후(後) 실시하는 소극적인 예방조치가 아닌, 문제가 되기 전(前) 개선분야(이슈)를 선정하여 부패 발생을 예방할 수 있는 적극적인

예방조치로서 실태조사가 필요하다. 최근 이슈가 되고 있는 '가상자산'을 활용한 금품수수 관행 조사, 또는 '건축분야' 중 집중 개선분야 선정을 위한 예비조사 등이 실태조사를 활용할 수 있는 좋은 예일 것이다.

1.2. 국민권익위원회 실태조사 관련 업무

'부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률' 12조 4호와 29조 1항에 의거, 국민권익위(이하 권익위)는 다음의 업무와 관련하여 실태조사를 실시할 수 있다. 관련 업무는 다음과 같다.

위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사, 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사, 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가, 부패방지 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행, 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원, 위원회의 활동과 관련된 국제협력, 부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등, 신고자의 보호 및 보상, 법령 등에 대한 부패유발요인 검토, 부패방지 및 권익구제와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석, 공직자 행동강령의 시행·운영 및 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호 등이 있다.

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률

제12조(기능) 4. 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가
5. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사
6. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가
제29조(의견청취 등) ① 위원회는 제12조제5호부터 제14호에 따른 기능을 수행함에 있어서 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.
1. 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출요구 및 실태조사

1.3. 국민권익위원회 실태조사 추진현황

권익위는 부패 현안에 신속대응하기 위한 방법으로 부패·불공정 현안에 대한 실태점검을 실시하고 있다. 구체적으로는 ①보조금 부정수급 근절 관련 기획실태조사에 있어서는 지방자치단체 민간이전 보조금 집행실태를 중점조사한다. 특히 신고사건 빈발분야, 관리·감독 사각지대, 시사(時事) 분야에 대하여 관계기관 합동으로 기획실태조사를 실시하고 있다. 그리고 ②청탁금지법 관련 제도 운영 현황파악을 위해 실태조사를 하고 있으며

금품 수수 공직자의 자진신고 시 제공자에 대한 과태료 미부과 등 사건 처리가 미흡한 기관은 방문 점검하여 시정조치 하고 있다. ③채용비리 근절을 위한 정부합동 공공기관 채용실태 전수조사도 실시하고 있으며 ④기관 신고처리 현황에 대한 실태조사를 실시하고 있다. 관련 기관 협조사항으로는 청탁금지법 위반 신고 접수·처리, 교육·상담 현황 등에 대한 서면조사 시 자료 제출(1월, 7월) 및 현지 방문·점검 협조(4~6월, 10~12월)가 있다. 또한 부정청탁과 직간접적으로 연결된 관행 실태조사 관련 자료 제출 요청에 대해 협조를 구하고 있는 상태이다. 최근에는 채용비리, 부동산 비리 등 부패취약분야에 대해 실태조사를 실시를 강화하고 있다.

1.4. 국민권익위원회 실태조사 권한의 한계점

현(現) 권익위법 상 실태조사 관련 조항은 과거 국가청렴위원회와 고충처리위원회법의 관련 조항이 아래의 표와 같이 단순히 병합되어 현재까지 이어진 것이다.

[표 4-2] 실태조사 관련 법률 조항

구분	과거 통합전 조항	현재 권익위법 조항
부패관련	청렴위법 제11조 1. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사 2. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가	권익위법 제12조 5. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사 6. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가
고충관련	고충위법 제6조 제2항 4. 국민고충처리위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가	권익위법 제12조 4. 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가

이에 따라 현 권익위법에서는 실태조사 실시의 목적과 대상 등을 명확하게 나타내지 못하고 있고, 실태조사를 '고충관련', '부패관련' 조항으로 단순히 구분하여 적용함에 따라 권익위법에서의 <u>실태조사 개념은 불명확</u>하다고 할 수 있다. 이러한 불명확한 개념은 권익위가 실태조사를 실시함에 있어 권한과 역할을 축소 시킬 수 있다. 그 예로서 최근 공공기관 채용비리, LH 및 국회의원 부동산 투기 등 사회적으로 관심이 집중되는 분야에 대한 조사 요구에 대해 권익위의 실태조사 권한 기능, 역할에 해석이 분분하여 조사 초기에 혼란이 있었다.

동 법률 29조에서는 아래와 같이 권익위의 실태조사 권한에 대한 제한점과 실태조사를

받는 해당기관의 실태조사 협조사항을 명시하고 있다.

제29조(의견청취 등)

① 위원회는 제12조제5호부터 제14호에 따른 기능을 수행함에 있어서 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.
1. 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출요구 및 실태조사
2. 이해관계인·참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 요구

② 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 제1항에 따른 조치를 하여서는 아니 된다.
1. 국가기밀에 관한 사항
2. 수사·재판 및 형집행(보안처분·보안관찰처분·보호처분·보호관찰처분·보호감호처분·치료감호처분·사회봉사명령을 포함한다)의 당부에 관한 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항
3. 행정심판·소송, 헌법재판소의 심판, 헌법소원이나 감사원의 심사청구 그 밖의 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항
4. 법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항
5. 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 사항 또는 「감사원법」에 따른 감사위원회의에서 의결된 사항

③ 제1항 각 호의 조치는 제12조 각 호에 따른 위원회의 기능을 수행하기 위하여 필요한 범위에 그쳐야 하며 **공공기관의 업무수행에 지장이 없도록 유의**하여야 한다.
④ 공공기관의 장은 제1항에 따른 **자료의 제출이나 실태조사 등에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 하며**, 이에 불응하는 경우에는 그 이유를 소명하여야 한다.
⑤ 공공기관의 장은 제도의 개선 등과 관련하여 소속 직원 또는 관계 전문가로 하여금 위원회에 출석하여 그 의견을 진술하게 하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

그러나 동 법률 29조 3항의 “업무수행에 지장이 없도록” 구문과, 4항의 “성실하게 응하고 이에 협조하여”구문은 추상적이고 모호하게 표현되어 있어 실태조사 대상기관의 미흡한 협조 준수를 유발하여 실질적 실태조사 이행에 제한이 발생할 수 있는 한계점을 유발한다. 즉, 권익위에서 해당 공공기관의 이행실태를 면밀하게 확인하기 위해 필요한 사항(예. 자료제출 의무)은 조문에 포함되지 않아 협조사항에 그치고 있어 해당 기관의 협조가 미흡할 경우에 대한 방지대책이 없는 실정이다.

대상기관의 실태조사(예. 채용실태 전수조사, 공공재정 합동 점검, 청탁금지법 행동강령 실태점검)시 ‘요구자료 자료제출, 제도보완 이행여부 확인, 제도 운영현황, 부정청탁 내용 공개’ 등의 사항이 강제력이 없는 실태조사 대상기관에 협조요청 사항으로 되어 실태조사의 실효성을 제한할 수 있다.

아래의 [표 4-3]은 2019년부터 2021년까지 권익위의 실태조사 시 관련 기관별 협조

사항을 정리한 내용이다. 본 [표 4-3]은 권익위의 주요 실태조사 내용을 포함하고 있으며, 이는 권익위의 실태조사가 높은 실효성을 갖기 위해서는 대상기관의 적극적인 협조가 전제되어야만 한다는 것을 보여주고 있다. 대상기관의 협조가 알맹이가 없는 형식적이고 꼭 필요한 자료들은 제외된 체 불필요한 자료들만 제공하는 협조가 된다면 실태조사의 실효성을 잃어버리게 되는 것이다. 실태조사 협조사항 중 많은 부분이 대상기관에서 제공 또는 공유하기를 꺼리는 부분이기 때문에 대상기관의 적극적인 협조가 이루어지기는 쉽지 않은 것이 사실이다.

[표 4-3] 2019~2021년 실태조사 관련 기관별 협조사항

연도	협조사항	일정	대상기관
2019	'공공기관 해외출장 지원 실태 점검 결과' 보완 대책 이행	6월	통보받는 기관
	'공공기관 해외출장 지원 실태 점검 결과' 보완 대책 이행 연중	연중	점검대상 공공기관 (1,483개)
	청탁금지법 제도 운영 현황 실태 조사 자료 제출 현지 점검 협조	상·하반기	전 공공기관
	행동강령 운영성과 분석 및 이행실태 점검시 자료 제출·현장점검 등 협조	연중	전 공공기관
	부패취약시기 등 행동강령 이행실태 자체 점검 강화 연중 전 공공기관	연중	전 공공기관
	권익위 제도개선 실태조사 등 업무과정에 적극 협조	연중	전 공공기관
	현행법령 부패영향평가 자료제출 및 실태조사 협조	연중	해당 공공기관
	취업실태 현장점검 협조	연중	해당기관
2020	행동강령 위반 신고사건 조사, 이행실태 점검시 자료제출 등 협조	연중	전 공공기관
	부패취약시기 등 행동강령 이행실태 자체 점검 강화	연중	전 공공기관
	권익위 제도개선 실태조사 등 업무과정에 적극 협조	연중	전 공공기관
	현행법령 부패영향평가 자료제출 및 실태조사 협조	연중	해당기관
	공공재정 환수제도 운영현황 이행실태 점검 협조 요청	하반기	전 공공기관
	취업제한제도 위반 여부 검토 철저 및 취업실태 현장점검 협조	연중	해당기관
2021	권익위에서 행동강령 위반 신고사건 조사, 이행실태 점검 시 자료제출 등 협조	연중	해당기관
	부패취약시기 등 행동강령 이행실태 자체 점검 강화	연중	전 공공기관
	행동강령 관련 실태조사 제도개선안 이행	연중	해당기관
	부적절 관행에 대한 실태점검 자료 제출, 의견 청취 등 개선방안 마련 과정에의 협조	수시	전 공공기관
	권익위 제도개선 실태조사 등 업무과정에 적극 협조	연중	전 공공기관
	공공재정환수법 이행실태 점검	2~12월	해당기관
	취업제한제도 위반 여부 검토 철저 및 취업실태 현장점검 협조	연중	해당기관

(출처: 국민권익위원회 내부자료 재구성)

2. 정책연구

2.1. 국민권익위원회의 반부패 정책연구 현황

권익위는 반부패 정책연구를 「국민권익위원회 정책연구 관리 지침[29]」에 따라 실시하고 있다. 여기서 말하는 정책연구는 '중앙행정기관이 정책의 개발 또는 주요 정책현안에 대한 조사·연구 등을 목적으로 정책연구과제를 선정하고 연구에 대한 대가를 지급하는 용역사업'을 뜻한다.

- **중앙행정기관 범위**: 정부조직법상의 중앙행정기관 및 이에 준하여 정부조직관리가 이루어지고 있는 기관, 대통령 · 국무총리 직속기관
- **정책의 개발 또는 주요 정책현안에 대한 조사·연구**
  - 정책개발/정책현안과 직 · 간접적으로 관련되는 모든 조사·연구
  - 즉 정책 대안을 결과물로 제시하는 조사·연구는 물론 정책수립을 위해 실시하는 각종 실태조사, 설문조사 등도 포함됨
- **적용제외 대상**
  - 「과학기술기본법」 제11조에 의한 국가연구개발사업
  - 「학술진흥법」에 따른 학술연구
  - 「국민건강증진법」제19조에 따른 건강증진연구사업 관련 연구
  - 예산 및 기금운영 집행지침상의 기술 · 전산 · 임상 연구 용역
  - 고객만족도, 전화친절도, 청렴도 조사 등 반복적으로 실시되는 설문조사 또는 여론조사(* 정책개발보다는 주기적인 실태파악을 주된 목적으로 하고 연구내용도 정형화되어 있으므로 제외)
  - 1천만원 이하의 소액 예산으로 추진하는 정책연구용역은 적용대상에서 제외

(출처: 2019.7. 국민권익위워회 정책연구 관리 지침)

정책연구 추진은 개별 부서에서 이루어지며, 정책연구용역 과제의 선정, 관리, 결과의 평가에 관한 사항은 '정책연구심의위원회'에서 담당한다. 정책연구심의위원회는 총 11인으로 구성, 위원장은 기획조정실장이, 위원 10인은 내부위원 4인[30]과 외부위원 6인[31]으로 이루어져있다. 그러나 정책연구용역별 진행시점에 차이가 발생함에 따라 '정책연구심의위원회'를 개최하는 것이 용이하지 않아, '정책연구심의위원회' 업무의 효율적 수행을 지원하기 위해 '정책연구심의 소위원회[32]'를 구성하여 운영하고 있다.

29) 근거법률: 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」 (대통령령), 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 시행규칙」 (행정안전부령)
30) 제도개선총괄과장, 민원조사기획과장, 청렴총괄과장, 행정심판총괄과장
31) 위원회 업무에 관한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 외부 전문가 중에서 위원장이 위촉함.
32) 위원장: 정책연구과제를 담당하는 부서의 실·국장급 공무원 / 위원: 과장급 공무원, 민간전문가 3인 이상 선정

아래의 [표 4-4]는 권익위에서 최근 4년간 진행한 정책연구용역 현황이다. 권익위는 최근 4년간 27건의 정책연구과제를 선정·시행하였으며 이 중 15건(약 56%)이 학계에서, 8건(약 30%)이 연구소에서, 3건(약 11%)이 산업체에서 수행되었다. 여기서 눈에 띄는 점은 권익위의 예산은 매년 증가하고 있는 반면, 집행된 정책연구 과제의 수(數)에 있어 2017년도에는 총 9건의 정책연구과제가 수행되었지만 매해 과제의 수가 줄어들어 2020년에는 총 5건의 정책연구만이 수행되었다는 점이다.

[표 4-4] 최근 4년간(2017~2020) 국민권익위원회 정책연구용역 현황

연도	정책연구과제	수행기관	산·학·연
2020	1. 공공기관의 채용위탁 개선방안 마련을 위한 연구	한국조세재정연구원	연
	2. 비실명 대리신고 및 구조금 제도 활성화 방안	한국행정연구원	연
	3. 부패행위 신고심사 및 보호보상제도 보완사항 연구	한국형사정책연구원	연
	4. 국민참여 플랫폼 발전방안 마련 정책연구용역	연세대학교 산학협력단	학
	5. 수사 관련 고충민원의 조사처리 방안 연구	중부대학교 산학협력단	학
2019	1. 청탁금지법 쟁점 해소를 통한 해석기준 명확화 연구	단국대학교 산학협력단	학
	2. 공익신고 대상법률 관리의 효율성 제고 방안 연구	한국형사정책연구원	연
	3. 국가청렴지수 개발.연구	고려대학교 산학협력단	학
	4. 지방옴부즈만의 역할 강화 방안 연구 용역	한국행정학회	학
	5. 공공재정환수법 시행령 제정을 위한 정책연구	한국재정학회	학
	6. 국제반부패교육기관 설립방안 검토를 위한 정책연구용역	청지기윤리교육연구원	연
2018	1. 민간 부문 청렴지수 측정방안	고려대학교 산학협력단	학
	2. 청렴교육 교수학습자료 개발을 위한 정책연구용역	경상대학교 산학협력단	학
	3. 청렴교육 발전 혁신방안 연구	서울시립대학교 반부패시스템연구소	학
	4. 금융옴부즈만 도입 방안 연구	금융소비자연맹	산
	5. 비위면직자 등 취업제한제도 개선방안 연구	서울행정학회	학
	6. 반부패 정책 등에 대한 점검 평가 체계 개발 연구	서울시립대학교 반부패시스템연구소	학
	7. UN반부패협약 2주기 이행점검 대응방안 연구	한국투명성기구	산
2017	1. 110콜센터 연계, 통합사업 발전방안 연구	-	-
	2. 국민권익위원회 조직발전을 위한 미래설계 정책연구	한국행정연구원	연
	3. 반부패 민관협의체 구성·운영 등 민관협력형 부패방지체계 연구	한국형사정책연구원	연
	4. 부패공익신고자 보호기금 마련 방안 연구 최종보고서	한국정책분석평가학회	학
	5. 부패와 경제성장의 상관관계 연구	서울대학교 산학협력단	학
	6. 성과관리, 정부업무평가 내실화 방안 연구	㈜ 국가경쟁력컨설팅	산
	7. 청탁금지법 시행1년 성과 분석 및 발전방향 모색	한국행정연구원	연
	8. 청탁금지법상 직무관련성 해석 기준 마련 등 연구	경북대학교 산학협력단	학
	9. 행정심판의 완결성 강화방안 연구	한국행정법학회	학

2.2. 국민권익위원회 정책연구 강화의 필요성

대한민국의 부패문제에 있어 학교 선생님들의 촌지, 교통경찰의 뇌물수수 등 일상생활에서 일어나는 작은 부패행위들은 과거보다 많은 개선이 이루어진 것은 사실이지만, 대통령 측근, 국회의원, 검찰, 고위 공직자 등의 권력형 비리에 대한 대책은 국민들의 눈높이를 충족하기 어려운 것이 현실이다. 더욱이 LH 사태 등의 사건을 보면 개인 차원의 비리에서 더 나아가 조직 및 집단 수준에서 부패가 발생하였고, 최근 이슈가 되는 '가상자산'을 활용한 금품수수 사건을 보면 시간이 흐름에 따라 부패유형이 빠르게 다양화, 진화하고 있음을 알 수 있다. 이렇게 빠르게 변화하고 있는 부패의 유형을 선제적으로 예방하기 위해서는 적극적인 실태파악을 위한 조사와, 이를 바탕으로 과학적이고 체계적인 분석을 통한 이슈 도출이 필요하다. 즉, 권익위에서 실시하는 정책연구의 역할이 매우 중요하다는 것을 뜻하며, 이러한 정책연구는 문제가 발생한 후 이에 대한 개선방안을 연구하는 과거 지향적 연구가 아닌, 문제가 되기 전 사전에 부패 발생을 예방할 수 있는 미래 지향적인 정책연구가 이루어져야 한다는 것이다.

그러나 위의 [표 4-4]만 보더라도 현재 권익위의 반부패 관련 정책연구의 대부분은 아직도 현시점 또는 과거의 이슈를 중심으로 한 부패 관련 현황파악 및 이에 대한 제도 개선 방안을 발굴하는 과제가 정책연구의 대부분을 차지하고 있다. 그리고 권익위에서 자체적으로 실시하고 있는 부패 관련 평가 및 실태조사(예. 부패영향평가, 청렴도 조사)만으로는 과학적 근거(evidence-based)에 기반한 체계적이고 명확한 반부패 정책 결정을 이루기가 어렵다. 빠르게 변화·발전하고 있는 부패의 유형 및 내용들에 대한 사전 예방 조치를 강구하기 위해서는 권익위의 정책연구 기능 강화 및 변화가 필요하다.

3. 청렴교육

다산 정약용은 '목민심서'에서 "청렴함은 본연의 일로서 온갖 선의 근원이고 모든 덕의 근본이며, 청렴하지 않고서 수령 노릇을 제대로 한 사람을 아직 없다"라고 말하였다. 이는 공무원이 가져야 할 가장 기본적인 마음가짐이 청렴이라는 것이다.

그러나 우리나라의 청렴도 수준을 보여주는 대표적인 지표인 국제투명성기구(TI: Transparency International)의 부패인식지수[33](CPI: Corruption Perceptions Index)에 따르면 대한민국은 2020년에는 180개의 조사대상국 중 33위, 37개 OECD

33) 정부를 포함한 공공부문 부패수준에 대한 인식지수임. 국제투명성기구(Transparency International, TI)가 1995년부터 세계은행(World Bank) 등 13개 국제기관의 국가분석 전문가들을 대상으로 각국의 공공부문 부패수준에 대해 어떻게 인식하는지를 조사하여 매년 작성함. 점수가 낮을수록 부패함을 의미하고 높을수록 청렴함을 의미함.

회원 중에서는 23위를 차지하였다. 매해 순위가 오르고 있음에도 불구하고 전세계에서 경제규모 12위(세계은행 2018년 GDP 순위)임을 고려할 때, 국가 경제규모에 비해서 우리나라의 청렴수준은 여전히 낮다는 평가를 받고 있다.

국민권익위원회의 2020년도 '부패인식도 조사'결과에 따르면 공무원 부패수준에 대한 인식조사 결과 '공무원이 부패하다(매우 부패+부패한 편)'는 응답이 공무원은 1.4%인 반면, 일반국민은 33.1%로 공직사회에 대한 부패인식 차이가 크게 나타났다. 본 결과는 2019년에 실시한 부패인식도 조사결과와 비교하면 '공직사회가 부패하다'는 인식이 전반적으로 개선된 것이지만 여전히 일반국민과 공무원의 공직사회 부패인식 차이가 크게 나타나고 있어 이를 개선할 수 있는 방안에 대한 제시가 요구되고 있다. 더욱이 최근 이슈가 LH 사태 및 꾸준히 문제가 발생하고 있는 공공기관의 채용비리 등을 예방할 수 있는 근본적인 개선방안에 대한 필요성이 높아지고 있다.

그렇다면 우리사회의 청렴수준을 향상시키기 위해서는 어떠한 해결방안이 제시될 수 있을까?라는 물음이 던져지며, 여러 해결방안 중 하나가 '교육'을 통한 청렴수준 제고일 것이다. 이와 관련하여 문재인 대통령은 2021년 4월 13일 정부 부처에 "공직자 청렴교육을 강화하고, 나아가 공기업 윤리준법경영이 활성화될 수 있도록 해 나간다는 국민권익위원회 방침에 각 부처들은 적극 협조하라"고 지시함에 따라, 권익위가 공직자들의 청렴교육을 관장하는 기관으로서의 역할 강화를 위한 효율적이고 효과적인 청렴교육 방안 제시가 요구된다. 공직자에 대한 부패방지교육은 2016년도 의무화되었으나, 부패방지교육이 우리사회 저변까지 청렴문화를 조성하기위해서는 교육내용의 다양성 및 교육컨텐츠의 질적수준 제고 등 여전히 여러 과제가 남아있는 상태이다.

[표 4-5] 공무원 부패인식도 조사결과

(단위: 점)

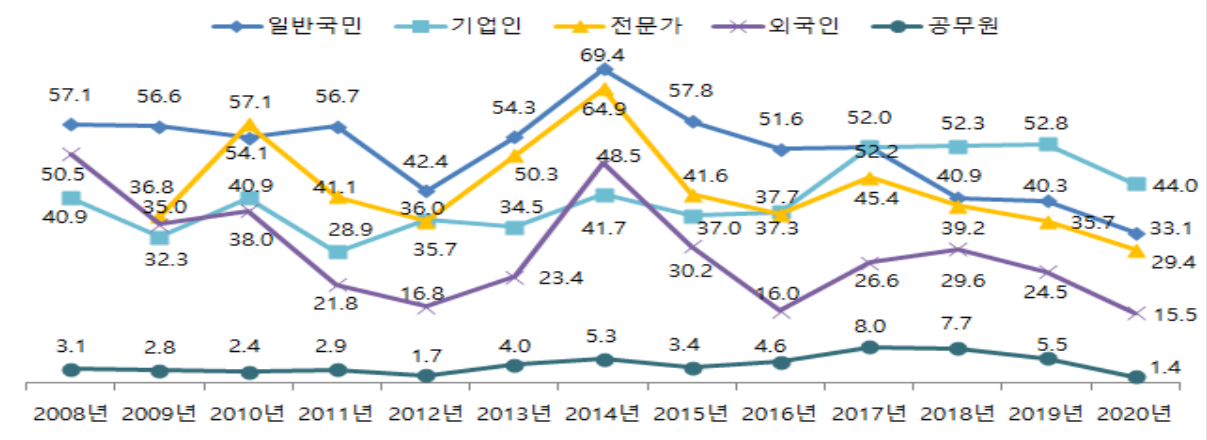
구분	일반국민	기업인	전문가	외국인	공무원
부패인식지수*	4.47	3.99	4.84	5.76	7.2

* 5점 척도로 설문 후 10점 만점으로 환산한 것으로 높을수록 청렴함

(출처: 국민권익위원회 2020년도 부패인식도 조사 종합결과)

[그림 4-1] 공직사회 부패인식 추이

(단위: %)



(출처: 국민권익위원회 2020년도 부패인식도 조사 종합결과)

[표 4-6] 대한민국 부패인식지수(CPI) 연도별 변동 추이

(단위 : 점, 국가수, 순위)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CPI	점수	5.4	56.0	55.0	55.0	54.0	53.0	54.0	57.0	59.0	61.0
	조사대상국	183	176	177	175	168	176	180	180	180	180
	순위	43	45	46	44	43	52	51	45	39	33
OECD	회원국	34	34	34	34	34	35	35	36	36	37
	순위	27	27	27	27	28	29	29	30	27	23

* 2012년부터 100점 만점으로 CPI발표(이전 연도까지는 10점 만점)

(출처: 국제투명성기구(TI) 「부패인식지수(CPI)」)

3.1. 청렴교육의 개념

청렴교육에 대한 개념을 이해하기 위해서는 먼저 '청렴'에 대한 정의가 정립되어야 한다. 청렴의 사전적 의미는 '성품과 행실이 높고 맑으며 탐욕이 없음'을 뜻한다. 학술적으로는 먼저 김국현(2014)은 *"개인이 신념, 말, 행동, 도덕적 의무 간의 일관성을 유지하기 위해서 필요한 도덕적 헌신과 용기에 의해 나타나는 인격의 특질이자 자질이다. 그래서 청렴 개념에는 정직, 신뢰, 책임, 공정 등 자신과 다른 사람들과의 관계에서 행동으로 나타나는 여러 가지 가치와 덕이 포함된다."*라고 정의하였으며, 조난심(2006)은 *"공·사 조직의 구성원이 개인의 사적인 이익을 도모하기 위하여 법규위반 및 일탈 행위를 하거나 지위 또는 권한을 부당하게 행사하여 조직의 공정성이나 공익을 훼손하는 일체의 행위를 하지 않으려는 반부패 의식과 더불어 조직이 규정하고 있는 행동 규범이나 자신의 역할*

에서 파생되는 원칙과 규범을 준수하여 결과적으로 조직의 공공성과 공익을 향상시키려는 성향"이라고 정의하였다. 법률에서는 국가공무원법 제61조와 지방공무원법 제53조에 청렴의 의무에 관한 규정을 둠으로써 청렴을 공무원의 의무 가운데 하나로 지정하고 있다.

국가공무원법 제61조(청렴의 의무)
① 공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다.
② 공무원은 직무상의 관계가 있든 없든 그 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다.

지방공무원법 제53조(청렴의 의무)
① 공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례(謝禮)·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다.
② 공무원은 직무상 관계가 있든 없든 그 소속 상사에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다.

청렴교육에 대한 개념은 명확하게 정립되어 있지는 않다. 하지만 실무적으로는 공직자에 대한 부패방지교육을 청렴교육과 동일시하여 사용되고 있다(국민권익위원회 청렴연수원, 2018). 부패방지교육 내용으로는 1. 부패방지 관련 법령 및 제도에 관한 사항, 2. 부패방지를 위한 시책수립 등 청렴정책 추진에 관한사항, 3. 그 밖에 청렴의식 함양과 부패방지에 필요한 사항으로 그 내용을 제시하고 있다.

[표 4-7] 부패방지교육 내용

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 [법률 제14145호, 2016.3.29. 일부개정]	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 [대통령령 제27517호, 2016.9.27. 일부개정]
제81조의2(공직자 부패방지교육) ① 공공기관의 장은 부패방지교육을 실시하고 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다. ② 위원회는 제1항에 따른 부패방지교육 실시 여부에 대한 점검을 실시하여야 한다. ③ 위원회는 제2항에 따른 점검결과를 다음 각 호의 평가에 반영하도록 해당 기관·단체의 장에게 요구할 수 있다. 1. 「정부업무평가 기본법」 제14조제1항 및 제18조제1항에 따른 중앙행정기관 및 지방자치단체의 자체평가와 같은 법 제21조제1항에 따른 지방자치단체 합동평가 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조제1항에 따른 공기업·준정부기관의 경영실적 평가	**제88조의2(부패방지교육의 실시 등)** ① 공공기관의 장은 법 제81조의2제1항에 따라 소속 공직자를 대상으로 매년 1회 이상, 연 2시간 이상의 부패방지교육을 실시하여야 한다. ② 제1항에 따른 부패방지교육은 다음 각 호의 사항에 대하여 강의, 시청각교육, 인터넷 홈페이지를 이용한 교육 등의 방법으로 실시할 수 있다. 이 경우 교육대상자가 신규 임용자나 승진자 등인 경우에는 대면(對面)에 의한 방법으로 하는 교육이 포함되어야 한다. 1. 부패방지 관련 법령 및 제도에 관한 사항 2. 부패방지를 위한 시책수립 등 청렴정책 추진에 관한 사항 3. 그 밖에 청렴의식 함양과 부패방지에 필요한

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 [법률 제14145호, 2016.3.29. 일부개정]	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 [대통령령 제27517호, 2016.9.27. 일부개정]
3.「지방공기업법」 제78조제1항에 따른 지방공기업의 경영평가 4.「초·중등교육법」 제9조제2항에 따른 시·도교육청평가 ④ 제1항에 따른 교육의 내용·방법, 결과 제출 및 제2항에 따른 점검 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2016.3.29.]	사항 ③ 위원회는 법 제81조의2제1항에 따른 부패방지교육에 필요한 사항을 정하기 위하여 부패방지교육 운영지침을 수립·시행할 수 있다. ④ 공공기관의 장은 법 제81조의2제1항에 따라 매년 2월 말일까지 전년도 부패방지교육 실시결과를 위원회에 제출하여야 한다. ⑤ 위원회는 법 제81조의2제2항에 따라 부패방지교육 실시 여부에 대하여 연 1회 정기점검을 실시하되, 필요한 경우 수시 점검을 실시할 수 있다. ⑥ 위원회는 공공기관의 장에게 부패방지교육의 실시에 필요한 교육자료 또는 교육전문인력을 지원할 수 있다.

하지만, 국민권익위원회 청렴연수원의 연구보고서(2018, p.21)에서는 청렴교육과 부패방지교육과의 차이점을 “청렴교육은 공공의 이익을 향상시키기 위하여 사회구성원들이 실천해야 할 가치에 대한 교육을 의미하며 여기에는 부패방지교육도 포함되는 것으로 청렴교육은 공직자에 국한된 교육이 아니라 일반시민의 인성이나 자질을 향상시키기 위한 교육으로 볼 수 있음”으로 기술하고 있다.

[표 4-8] 부패방지교육과 청렴교육의 비교

구분	부패방지교육	청렴교육
특징	규정을 중심으로 이를 준수할 수 있도록 부패방지제도와 정책에 대한 지식을 전달	가치를 중심으로 이에 대한 실천을 강조
교육내용	- 부패방지 관련 법령 및 제도 - 부패방지를 위한 시책수립 등 청렴정책 추진에 관한 사항 - 청렴의식 함양과 부패방지에 필요한 사항	- 합법성 교육 - 투명성 관련 교육 - 공정성 관련 교육 - 책임성 관련 교육
교육내용의 범위	협소	광의

(출처: 국민권익위원회 ‘청렴교육 발전 및 혁신방안 연구’, 2018, p.21)

3.2. 청렴교육 운영제도 현황

우리나라 모든 공공기관은 청렴교육과 관련하여 연간 교육일정, 교육방법·내용·시간, 교육 대상자 및 예상인원, 교육예산 등이 포함된 교육계획을 수립하고 있다. 교육내용으로는 관계법령 (예. 이해충돌방지법, 청탁금지법, 행동강령)에 따른 법정 의무교육으로 관계법령 내용을 포함 공익신고자 보호법, 공공재정환수법 등 반부패 관련 제도 및 정책 등을 부패방지교육 내용에 포함하여 교육을 시행하고 있다.

[표 4-9] 부패방지 분야 법령의 의무교육 현황

- 「부패방지권익위법」 시행령 제88조의2
  공공기관의 장은 법 제81조의2제1항에 따라 소속 공직자를 대상으로 매년 1회 이상, 연 2시간 이상의 부패방지교육을 실시하여야 함
- 「청탁금지법」 시행령 제42조
  공공기관의 장은 공직자등에게 연 1회 이상 교육을 실시하여야 함
- 「공무원 행동강령」제22조, 「공직자 행동강령 운영지침」제23조
  공공기관의 장은 소속 공직자에 대하여 행동강령 준수를 위한 교육계획을 수립하고, 매년 1회 이상 교육을 실시하여야 함
- 「이해충돌방지법」제24조
  공공기관의 장은 공직자에게 이해충돌 방지에 관한 내용을 매년 1회 이상 정기적으로 교육하여야 함

청렴교육 이수 대상자는 부패방지권익위법 제2조3호에 의거하여 공공기관 소속의 모든 공직자이며 연 2시간 이상 교육을 이수하여야 한다. 다만, 대면교육 의무 대상자는 연 2시간 이상 교육을 이수하되, 1시간 이상의 대면교육을 포함하여야 한다. 구체적으로는 대면교육과 관련하여 공직생애주기 해당 공직자[34]는 대면에 의한 교육을 포함(1시간 이상)하여 교육을 실시하고 있다.

권익위는 각급 공공기관의 관심 제고를 위해 교육추진 상황 및 점검결과를 위원회 홈페이지에 공고 및 국무회의 등에 보고하는 추진하고 있으며, 교육 미이수 기관, 실적 미제출 기관, 이수율 60% 미만 기관 점수 60점 미만 기관들에 대해서는 현장방문 및 감독기관 등의 사후관리를 통해 부패방지 의무교육 참여를 독려하고 있다.

34) 공직생애주기별 해당 공직자: 신규임용자, 승진(예정자), 고위공직자

[표 4-10] 대면교육 범위 및 대상자

구분	2020년	2021년
대면교육 범 위	• 집합교육 • 실시간 온라인 화상교육 • 사이버교육	• 집합교육 • 실시간 온라인 화상교육
대면교육 대 상 자	• 신규 임용자, 승진자(「부패방지권익위법」 시행령 제88조의2 제2항) • 기관장, 고위공직자(「부패방지교육 운영지침」)	

고위공직자의 경우 중간관리자를 포함하여 대면 교육 및 교육 훈련기관의 고위직 과정 등 부패방지교육이 포함된 교육과정을 이수한 경우 교육실적으로 인정된다. 고위공직자의 범위는 아래의 표와 같다. 이는 부패방지시책평가 청렴교육 관련 평가지표 상 고위 공직자 범위와 동일하다. 그러나 전문가 FGI 조사에서도 지적되듯이 고위공직자를 대상으로 한 청렴교육 범위에 국회의원을 포함한 장·차관급 공직자들에 대한 교육운영 내용을 포함되어 있지 않아 이에 대한 보안이 필요하다.

[표 4-11] 고위 공직자 범위(기관 직제 기준)

- 중앙행정기관 : 고위공무원단(고위공무원단에 상당하는 특정직, 별정직)
- 지방자치단체(광역) : 3급 이상(3급 상당의 연구관, 지도관, 특정직, 별정직)
  (기초) : 4급 이상(4급 상당의 연구관, 지도관, 특정직, 별정직)
- 지방의회(광역) : 지방의원, 3급 이상(의회 사무(처)국)
  (기초) : 지방의원, 4급 이상(의회 사무(처)국)
- 교육자치단체(지원청) : 4급 이상(유치원 및 학교장 제외)
- 공직유관단체 : 상임임원 이상
- 국·공립대학 : 학과장급 이상 교·직원
- 공공의료기관: 진료과장 이상

현재의 청렴교육 실행 주체는 크게 세 가지로 구분된다. 첫 번째는 각급기관에서 권익위법 및 동법 시행령에 규정된 청렴교육 이수 의무에 따라 소속 직원에 대한 교육을 직장교육의 일환으로 운영하고 있다. 두 번째는 각급 기관의 소속기관 형태로 운영 중인 교육훈련기관에서 실시하는 청렴교육이다. 각급 교육훈련기관에서는 소속 공무원 등을 대상으로 직무교육 등을 시행하고 있으며, 신규자·승진자 등을 대상으로 한 교육과정에 일부 차시(此時)를 배정하여 교육하고 있다. 세 번째는 국민권익위원회의 소속기관인 청렴연수원을 통한 교육이다. 청렴연수원[35]은 국내 유일의 청렴 전문 교육기관으로

35) 청렴연수원은 2012년 10월 공직자 등을 대상으로 청렴교육을 실시하기 위해 설립된 국민권익위원회 소속 청렴교육 전문기관이다.

각급 공무원과 공공기관의 종사자들을 대상으로 다양한 청렴교육 과정을 운영하고 있다.

[표 4-12] 청렴교육 실시유형

구분	각급기관 자체 교육	각급 교육훈련기관 청렴교육	국민권익위원회 청렴연수원 청렴교육
교육시간	2시간 내외	2시간 내외 *일부과정(신규자·승진자)에만 포함	1일~4일 과정
강사	내부강사 활용 또는 외부강사 초빙	외부강사 초빙	교수요원 활용 또는 외부강사 초빙 *사이버교육 과정 별도 운영
교육내용	청탁금지법·행동강령 등 법령 상 준수조항 위주	청탁금지법·행동강령 등 법령 상 준수조항 위주	청렴리더십, 반부패 법령, 청렴역량 향상 등
교육방식	전달식 교육	전달식 교육	전달식·참여형 교육

3.2.1. 각급 기관 부패방지 교육 운영실태

부패방지 권익위법 개정에 따라 부패방지 교육이 의무화('16.9월 시행) 된 이후 2시간 이상 교육을 이수한 공직자는 교육대상의 93.3%(162만 명)로 안정적으로 정착했다고 볼 수 있다. 다만 권익위법과 청탁금지법·이해충돌방지법 등에 정해진 반부패·청렴 교육의 횟수, 시간, 내용 등이 복잡 다양하여 일선현장에서 교육을 통한 효과 등에 대한 고민보다는 법에 정해진 의무를 달성했는지를 판단하는데 많은 공을 들이고 있다.

[표 4-13] 교육조항 비교

구 분	부패방지권익위법	청탁금지법	이해충돌방지법	공무원행동강령
관련 조항	제81조의2 및 시행령 제88조의2	제19조 및 시행령 42조	제42조	제22조
세부내용	각급기관에서는 1년에 2시간 이상 부패방지 교육 시행	매년 1회 이상 해당 법령내용 교육		

이에 따라 각급기관에서는 외부 강사를 초빙하여 직장교육 형태로 1년에 1~2회 청렴 교육을 실시하고 있으며, 청렴특강에 참여하지 못한 직원들은 사이버 청렴교육을 통해 수강하거나, 청렴연수원의 과정에 신청하여 교육을 수강하는 방식으로 청렴교육 이수 의무를 충족하고 있다.

[표 4-14] '21년도 청렴연수원 교육과정

분야	세부 분야	과정명	교육기간	회당인원	횟수
기관대상 청렴교육		청렴라이브(Live)(구 청렴콘서트)	1일	400	60
		공무원교육훈련기관 협업 과정		200	10
		지방의회 청렴연수 과정	1일	20	30
테마별 청렴 교육	청렴 의무화 교육	청렴리더십 과정(고위직)	1일	40	8
		신규자 과정	2일	40	6
		승진자 과정	1일	40	6
		부패대응능력 향상과정	3일	40	4
		청렴·감사담당 엑스퍼트 과정	2일	40	6
	강사양성 교육	청렴교육 강사양성 기본과정	4일	70	7
		청렴교육 강사양성 전문과정	4일	50	4
		청렴교육강사 보수교육	1일	50	6
	청렴 역량 강화 교육	밀레니얼 청렴리더십 과정	3일	40	6
		기관 유형별 청렴교육 과정 (온라인)	1일	400	10
		청렴韓 DAY 과정 (온라인)	1일	400	20
		청렴역량 향상과정	2일	40	5
		민원담당자 역량증진 과정	2일	40	4
		외국공직자 대상 청렴교육	수시 운영		
일반 국민 청렴교육		어린이, 청소년, 대학생, 성인 대상	수시 운영		

3.2.2. 각급 기관 부패방지 교육내용

각급기관에서 자체적으로 시행하는 반부패·청렴교육은 공무원 행동강령, 청탁금지법 등 다양한 반부패 관련 법령 교육에 집중하고 있으며 특히, 위반 시 처벌조항 등을 리마인드 하는 것에 집중하고 있다. 아울러, 각급 교육훈련기관의 교육도 각급기관 자체교육과 크게 다르지 않으며, 외부 강사를 활용하여 청탁금지법 등의 법령의 주요 의무조항 등의 교육을 주로 운영하고 있다.

[표 4-15] 각급 교육훈련 기관 청렴 교육과정

교육기관명	청렴교육 운영 대표 과정명	과목명
국제지식재산연수원	신규공무원 직무교육 과정	청탁금지법 및 반부패·청렴교육
국립환경인재개발원	신규임용자(일반직, 기초) 과정	반부패 청렴의 이해
조달교육원	검사기관 교육과정	청렴교육
통계교육원	9급신규자기본교육과정	청탁금지법 등 반부패·청렴 과목
해양수산인재개발원	청렴실무자 과정	청탁금지법의 이해
지방자치인재개발원	5급승진리더과정	청탁금지법의 이해
국립통일교육원	통일정책지도자과정	청렴교육

청렴연수원은 청렴전문 교육기관 답게 교육대상별로 다양한 교육과정을 운영하고 있다. 코로나-19 팬더믹 이후로는 대부분의 교육과정을 온라인으로 전환하였지만, 코로나-19 팬더믹 이전 교육과정을 살펴보면 각급기관 자체교육과 비교하면 상대적으로 다양한 교육기법과 강사를 활용하여 교육 효과를 이끌어내려는 노력을 엿볼 수 있다. 교육내용은 2~3일에 걸쳐 운영되는 과정으로 법령 위주의 교육과 더불어 청렴 리더십과 자체적으로 개발한 '청렴역량[36]의 네 가지 구성요소'에 기반하여 다양한 교육을 운영하고 있다.

[표 4-16] 청렴역량의 네 가지 구성요소

구분	주요내용
청렴 민감성 (Integrity Sensitivity)	일상생활과 공직 수행과정에서 청렴한 결정 및 행동과 관련 있는 신호를 알아차리는 능력으로, 누가 포함되었고, 어떤 행동이 취해지는지, 가능한 대응은 무엇인지 아는 것
청렴 판단력 (Integrity Judgement)	일상생활과 공직 수행과정에서 옳고 그름과 관련된 판단과 의사결정을 하는 것으로, 가능한 대안을 추론하고 어떤 행동이 가장 청렴한 것인지 판단하는 능력
청렴 동기화 (Integrity Motivation)	일상생활과 공직 수행과정에서 개인적 혹은 조직의 목표나 요구보다 청렴관련 가치와 행동을 우선시하는 능력
청렴 수행력 (Integrity Performance)	일상생활과 공직 수행과정에서 어려움 속에서도 어떻게 하는 것이 옳은 행동인지 아는 것을 바탕으로, 청렴한 행동을 끝까지 실천하는 능력

[표 4-17] 예시: 청렴연수원 교육과정 - 부패대응능력 향상 과정

과정예시 1 - 부패대응능력 향상 과정	교과목	교육시간(단위 : 시간)			
		계	강의	참여 실습	기타
합계	7개 과목	16	8	7	1
교육	청렴 마음열기	15	-	2	-
	청렴 소양특강		2	-	
	청렴4요소 및 윤리적 민감성		2	-	
	부패사례로 보는 청탁금지법 및 행동강령		2	-	
	딜레마 토론		-	2	
	공익신고자와의 대화		2	-	
	청렴실행력 팝아트 체험		-	3	
행정 등	입교식/수료식 설문조사	1	-	-	1

36) 미국의 도덕심리학자 James Rest의 도덕성 발달의 4구성요소를 응용하여 구성, 청렴연수원의 주요 교육과정에 적용 중('16년~)

과정예시 2 - 청렴 리더십 과정	교과목	교육시간(단위 : 시간)			
		계	강의	참여 실습	기타
합계	4개 과목	6	3	2	1
교육	청렴리더십 특강	5	1.5	-	-
	반부패법령의 이해 및 실천		1.5	-	
	청렴라이브 또는 교육연극		-	2	
행정 등	입교식/수료식 환영무대 및 청렴서약 설문조사	1	-	-	1

3.3. 공공기관 청렴교육(부패방지교육) 운영결과

국민권익위원회의 '2020년 공공기관 부패방지교육 결과' 보고서에 따르면, 2020년 부패방지권익위법 적용을 받는 1,966개의 공공기관을 대상으로 한 부패방지교육 실적 점검 결과, 2020년도 부패방지교육 실적 제출률은 96.9%(1,934개)로 2019년도 95.8%(1,858개), 2018년도 95.3%(1,386개)보다 증가하였음을 보여준다. 그러나 지방의회의 실적 제출률의 경우 전년와 같은 실적제출률을 보여주었으며 광역자치단체 지방의회는 전년도 대비 감소(11.8%)하였다. 여기서 주목할 점은 다른 공공기관의 실적 제출률과 비교하였을 때 실적제출률이 비교적 매우 낮다는 것이다.

[표 4-18] 부패방지교육 대상기관

구 분	계	중앙 행정기관*	지방자치단체			지방의회			교육 자치단체/ 지원청	국·공립 대학	공직 유관단체
			계	광역	기초	계	광역	기초			
대상 기관수	1,996	51	243	17	226	243	17	226	17/176 (193)	39	1,227

* 헌법기관(국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 감사원)도 부패방지교육 의무대상이나, 부패방지권익위법 제84조(국회 등의 특례)에 따라 자체적으로 교육과 점검 실시

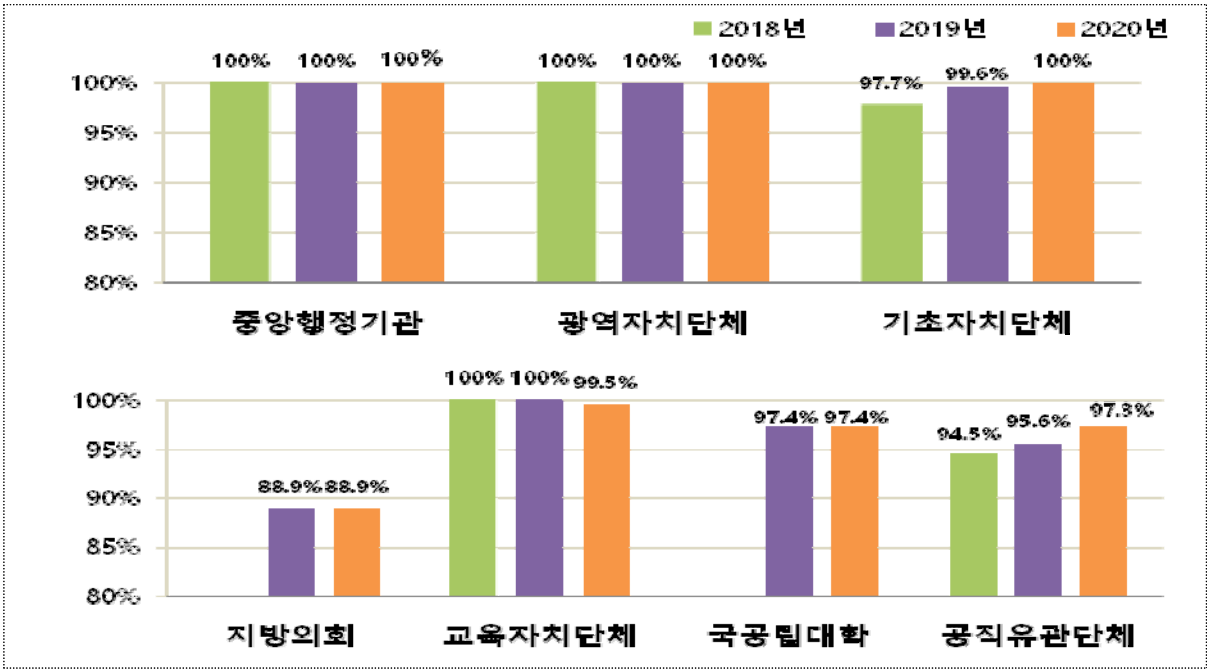
(출처: 국민권익위원회 '2020년 공공기관 부패방지교육 결과')

[표 4-19] 기관유형별 실적제출 현황

(단위 : 개)

구 분	계	중앙 행정기관	지방자치단체			지방의회			교육 자치단체/ 지원청	국·공립 대학	공직 유관단체
			계	광역	기초	계	광역	기초			
대상기관	1,996	51	243	17	226	243	17	226	17/176	39	1,227
제출기관	1,934	51	243	17	226	216	15	201	17/175	38	1,194
제출률	96.9%	100%	100%	100%	100%	88.9%	88.2%	87.2%	99.5%	97.4%	97.3%
전년대비 증감율	▲1.1%	-	▲0.4%	-	▲0.4%	-	▼11.8%	▲0.8%	▼0.5%	-	▲1.7%

※ 미제출(62) : 광역자치단체 지방의회(경상북도의회, 세종특별자치시의회), 기초자치단체 지방의회(서울 종로구의회 등 25개), 교육지원청(충청남도 금산교육지원청), 국공립대학교(공주교육대학교), 공직유관단체(인천복지재단 등 33개)



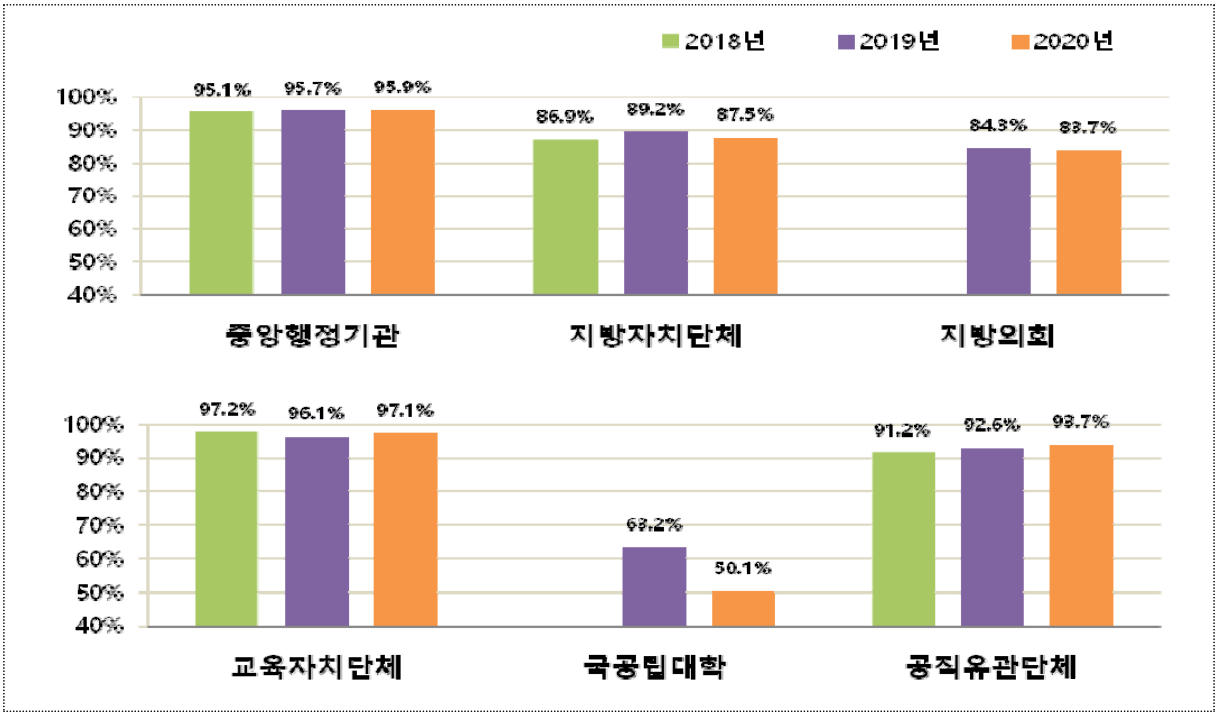
(출처: 국민권익위원회 '2020년 공공기관 부패방지교육 결과')

교육 이수율의 경우 전년대비 의무 이수율이 0.2% 소폭 상승하였다. 2시간 이상 청렴 교육을 이수한 공직자는 약 162만명(2019년의 경우 157만명)으로 93.3%의 이수율을 보여주었다. 그러나 기관유형별 이수율을 살펴보면 중앙행정기관과 교육자치단체의 이수율은 95% 이상의 높은 수치를 보여주고 있지만 지방자치단체와 지방의회는 80% 대의 비교적 낮은 이수율을 나타내고 있다. 특히 국·공립 대학의 이수율은 50.1%로 2명 중 1명 꼴로 교육 의무시간(2시간)을 이수하지 못한 것으로 나타나 개선방안이 필요한 사항이라고 판단된다.

[표 4-20] 기관유형별 의무시간(2시간) 이수자 현황

구 분	전체	중앙 행정기관	지방 자치단체*	지방의회**	교육 자치단체/지원청	국·공립 대학	공직유관 단체
대상자	1,737,301	269,687	338,005	8,435	532,099	21,189	567,886
이수자	1,620,761	258,613	295,703	7,061	516,602	10,625	532,157
이수율	93.3%	95.9%	87.5%	83.7%	97.1%	50.1%	93.7%
전년대비 증감율	▲0.2%	▲0.2%	▼1.7%	▼0.6%	▲1.0%	▼13.1%	▲1.1%

* 광역자치단체 90.1%, 기초자치단체 86.4% ** 광역의회 78.5%, 기초의회 85.8%



(출처: 국민권익위원회 '2020년 공공기관 부패방지교육 결과')

청렴교육방법으로는 전문강사, 일반강사, 교육훈련 기관교육, 시청각 교육, 사이버 교육 등이 있다. 2020년에는 코로나19의 영향으로 사이버 교육이 전년도 대비 22.0 증가하여 여러 교육 방법 중 56.1%로 가장 큰 비율을 차지하였다. 그 다음으로는 일반강사교육(22.8%), 전문강사교육(9.4%), 시청각교육(8.5%), 교육훈련기관(3.2%) 순으로 교육이 실시되었다.

[표 4-21] 기관유형별 교육방법 현황

(단위 :%)

구 분	전체	중앙 행정기관	지방 자치단체	지방의회	교육 자치단체/지원청	국·공립 대학	공직유관 단체
전문강사	9.4%	5.0%	11.7%	41.6%	7.7%	20.3%	10.8%
일반강사	22.8%	8.5%	5.7%	5.7%	48.6%	13.8%	18.8%
교육훈련 기관교육	3.2%	4.2%	5.1%	3.4%	3.2%	0.7%	1.7%
시청각 교육	8.5%	3.7%	6.8%	6.5%	14.0%	3.7%	7.6%
사이버 교육	56.1%	78.7%	70.6%	42.9%	26.5%	61.5%	61.1%

(출처: 국민권익위원회 '2020년 공공기관 부패방지교육 결과')

기관장의 청렴교육 참여현황을 살펴보면, 기관장이 부재한 기관을 제외 한 총 1,934개의 기관 중 약 82.4%인 1,593개의 기관만 기관장이 청렴교육에 참여한 것으로 나타났다. 이는 2019년에 비해 4.3% 감소한 수치이다.

기관장의 청렴교육 참여도에서 주목할 만한 사항은 기관장이 참석한 기관의 이수율이 불참한 기관보다 약 7.1% 높게 나타났으며, 선출직 기관장이 속한 기관의 교육 이수율이 88.8%인 반면 임명직 기관장이 속한 기관의 교육 이수율은 97.1%로 약 8.3%의 큰 차이를 보였다는 것이다. 이것은 먼저 기관장의 청렴교육에 대한 참여의지와 기관 직원들의 청렴교육 이수율은 유의미한 상관관계가 존재할 수 있음에 대한 실증을 보여주는 것이며, 그리고 선출직 기관장들의 청렴교육에 대한 중요성 인지와 교육 참여의지를 높일 수 있는 관리방안 마련이 필요함을 의미한다.

[표 4-22] 기관유형별 기관장의 청렴교육 참여 현황

(단위: 개)

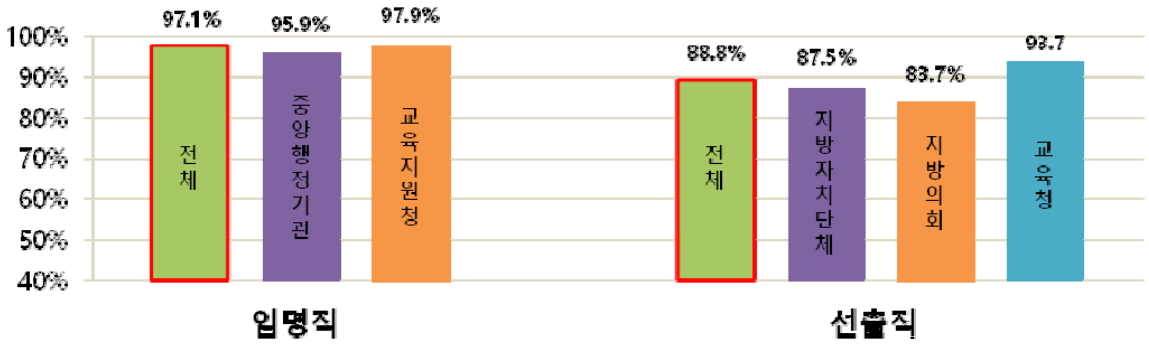
구 분	전체	중앙 행정기관	지방 자치단체	지방의회	교육 자치단체	국·공립 대학	공직유관 단체
계	1,934	51	243	216	192	38	1,194
미참석 (비율)	341 (17.6%)	10 (19.6%)	88 (36.2%)	43 (19.9%)	12 (6.3%)	23 (60.5%)	165 (13.8%)
참석 (비율)	1,593 (82.4%)	41 (80.4%)	155 (63.8%)	173 (80.1%)	180 (93.7%)	15 (39.5%)	1,029 (86.2%)

(출처: 국민권익위원회 '2020년 공공기관 부패방지교육 결과')

[표 4-23] 임명직·선출직 기관장이 소속된 기관의 청렴교육 이수 현황

(단위: 명)

구 분	임명직 기관			선출직 기관			
	전체	중앙 행정기관	교육 지원청	전체	지방자치단체	지방의회	교육청
대상자	701,254	269,687	431,567	446,972	338,005	8,435	100,532
이수자	681,059	258,613	422,446	396,920	295,703	7,061	94,156
이수율	97.1%	95.9%	97.9%	88.8%	87.5%	83.7%	93.7%



(출처: 국민권익위원회 '2020년 공공기관 부패방지교육 결과')

권익위의 2020년 공공기관 부패방지교육 결과보고서 결과, 지방의회의 청렴교육 참여를 제고할 수 있는 방안마련이 시급하다는 것을 알 수 있었으며, 각급 기관 직원들의 청렴교육 참여율을 높이기 위해서는 청렴교육에 대한 기관장들의 관심과 의지가 매우 중요하다는 것을 알 수 있었다.

3.4. 청렴교육 관련 해외사례

미국, 호주, 싱가포르, 홍콩, EU 등은 독립적인 부패방지 전담기관를 두고 있으며, 해당 조직의 주요기능 중 하나가 공직자에 대한 청렴 교육 및 훈련이다[37]. 여러 해외 국가 중 본 연구에서 중점적으로 관심을 두고 살펴본 나라는 싱가포르와 홍콩의 사례이다. 싱가포르와 홍콩은 한국과 같은 아시아 국가로서 청렴지수가 한국과 비교하여 매우 우수한 국가이다. 2020년 기준 부패인식지수(CPI) 조사대상 국가 중 싱가포르는 2위, 홍콩은 11위, 한국은 33위를 차지하였다.

싱가포르는 탐오조사국(CPIC; the Corrupt Practices Investigation Bureau)이 반부패 전담기관의 역할을 담당하고 있다. 본 기관은 타 국가들과 비교했을 때 매우

37) 국민권익위원회 '청렴교육 발전 및 혁신방안 연구(2018)'을 요약 정리함.

엄격한(strict) 적발 기준을 가지고 있으며 처벌수준 또한 매우 강력하다. 본 기관 경우 별도의 교육기관을 운영하고 있지는 않지만, 특징적인 점은 공무원뿐만이 아닌 일반 시민들을 위한 교육프로그램도 운영한다는 것이다 (예. 프로그램 이름: 'Public Eduction Talk', 'Learning Journey'). 프로그램 'Learning Journey'에서는 학생을 포함한 일반인들에게 부패의 정의, 부패가 사회에 미치는 악영향, 반부패 법률·정책 및 역사, 부패를 근절하기 위해 개인이 해야할 역할 등을 토론, 프리젠테이션, 현장답사 등의 다양한 방법을 활용하여 제공하고 있다.

홍콩에서는 염정공서(ICAC; Independence Anti-Corruption Commission)라는 기관에서 반부패업무를 전담하여 담당하고 있으며 염정공서는 집행처(부패범죄 수사), 부패방지처(부패 예방), 지역사회관계처(반부패 교육)로 구성되어 운영되고 있다. 홍콩의 사례에서 주목하여 볼 점은 우리나라 권익위와는 달리 민간 부분의 부패예방 또한 염정공서의 역할로 설정하여, 기관 산하 비영리기구로 윤리개발센터(Hong Kong Ethics Development Center)를 두어 민간부패 예방부분을 담당하게 하고 있다는 것이다. 윤리개발센터는 민간 비즈니스 관련 부패예방을 위한 교육을 교육정보 웹사이트를 통해 제공한다. 또한 홍콩 내 10개의 상공회의소와 함께 민간부분의 청렴교육을 실시하고 있다. 그리고 염정공서 내 지역사회관계처(community relations department)에서는 7개 지부로 나누어 교육을 제공하고 부패에 관한 신고도 접수한다. 교육내용으로는 공무원 청렴 리더십 강화를 위한 윤리적 리더십 프로그램, 청년을 대상으로 한 윤리 및 청렴교육 프로그램이 운영되고 있으며, 학생 교육을 위해 중·고등학생[38] 및 대학생[39]을 위한 특화된 프로그램이 운영되고 있다.

[표 4-24] 주요 국가의 부패방지 전담기구와 교육훈련기관

국가	기관명	설립근거	설립연도	법적지위, 권한	산하 교육훈련 기관
한국	국민권익 위원회 (ACRC)	부패방지 권익위법	2002년;부패 방지위원회 2008년;통합	국무총리직속 부패방지, 고충처리, 행정심판 3개 기능(공공부문)	청렴연수원 www.acrc.go.kr/edu/
홍콩	염정공서 (ICAC)	염정공서조례	1974년 2월	행정청장 직속 독립적 ·종합적 부패방지기구 (공공 및 민간부문)	별도기관 없으나 교육용 사이트 운영 www.hkbedc.icac.hk www.me.icac.hk www.icac.org.hk/icac /em/front.html

38) 중고등학생이 직접 염정공서에 방문하여 강의, 훈련, 직장체험, 연극관람을 통해 교육을 받는다.
39) '청렴대사'라는 프로그램으로서, 매해 선발된 140~150명의 대학생 청렴대사는 각 대학교의 학생을 대상으로 부패교육 활동 및 홍보활동 수행한다.

국가	기관명	설립근거	설립연도	법적지위, 권한	산하 교육훈련 기관
싱가포르	탐오조사국 (CPIB)	부패방지법	1952년 9월	수상직속 독립적 ·종합적 부패방지기관 (공공 및 민간부문)	별도기관 없음 www.cpib.gov.sg/public-education-talk
말레이시아	부패방지 위원회 (MACC)	부패방지위원회법	1967년:반부패청 (ACA) 2008년:독립 MACC	총리직속 독립적·종합적 부패통제기구 (공공 및 민간부문)	반부패 아카데미 (MACA) www.sprm.gov.my/index.php/en/maca
호주	법집행 청렴위원회 (ACLEI)	법집행청렴위원회법	2006년 12월	호주연방 독립반부패기구 (법무부소속)	별도기관 없음
	부패방지 위원회(ICAC)	부패방지위원회법	1989년 3월	뉴사우스웨일주 부패방지기구	별도기관 없음
	범죄부정 위원회(CMC)	범죄부정법	2002년 1월	퀸즈랜드州 부패방지기구	별도기관 없음
	부패범죄 위원회(CCC)	부패범죄위원회법	2004년 1월	웨스턴오스트레일리아州 부패방지기구	별도기관 없음
	경찰반부패 위원회(IBAC)	경찰규제법	2004년 11월	빅토리아州 부패방지기구	별도기관 없음
뉴질랜드	중대비리 조사청(SFO)	중대비리조사청법	1990년	독립적 수사기구 (법무부소속)	별도기관 없음
EU	부패방지총국 (OLAF)	EU 조약	1999년	독립성 보장 (기관장은 유럽의회와 이사회 및 감독위원회의 동의를 얻어 EU집행위원회에서 임명)	별도기관 없음 부패방지총국(OLAF)의 OAFNC에서 정기적 교육 세미나 운영
영국	중대비리 조사청 (SFO)	형사재판법	1988년 4월	독립성 보장 (청장은 법무장관이 임명, 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드 관할)	별도기관 없음
미국	정부윤리청 (OGE)	정부윤리법	1989년 10월	독립기관 (청장은 상원인준을 거쳐 대통령이 임명)	별도기관 없음
	특별심사청 (OSC)	공무원복무개혁법, 내부고발자보호법, 공무원정치활동 제한법	1979년 1월	독립기관 (청장은 상원인준을 거쳐 대통령이 임명)	별도기관 없음

(출처: 국민권익위원회 '청렴교육 발전 및 혁신방안 연구', 2018, p.48~49)

제2절 부패적발 및 처리기능 강화방안

1. 타 기관(위원회)의 실태조사 권한 사례

앞서 분석한 권익위의 실태조사 기능에 대한 한계점에 대한 대안제시를 위해 정부조직 중 사법기관 및 준사법기관을 제외한 타정부 조직의 경우에는 실태조사와 관련하여 어떠한 권한을 갖고 있는지를 살펴보고자 한다. 정부의 여러 조직(18부 5처 18청) 중에 권익위와 비교가 가능한 조직은 완전 독립 기관인 국가인권위원회와 국무총리 소속 합의제 행정기관으로 속해 있는 조직으로서 공정거래위원회, 금융위원회, 개인정보보호위원회, 원자력안전위원회가 있다.

1.1. 국가인권위원회

1.1.1. 기능

모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호·증진하여 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서 확립을 위한 인권전담 기구이다. 국가인권위원회는 고위공직자범죄수사처와 더불어 입법부, 사법부, 행정부 세 곳 모두에게서 업무 지휘를 받지 않는 완전히 독립된 기관으로서 사실상 준헌법기관이다. 위원회는 전체 위원이 참석하는 전원위원회, 위원장과 상임위원이 참석하는 상임위원회, 3인 내지 5인으로 구성되는 분야별 소위원회로 나뉘어 운영한다.

1.1.2. 소관사무

국가인권위원회 법 제19조에 의거 다음의 업무를 수행한다. 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명, 인권침해행위에 대한 조사와 구제, 차별행위에 대한 조사와 구제, 인권상황에 대한 실태 조사, 인권에 관한 교육 및 홍보, 인권침해의 유형, 판단기준 및 그 예방 조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고, 국제인권조약 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명, 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력, 인권과 관련된 국제기구 및 외국 인권기구와의 교류·협력, 그 밖에 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

1.1.3. 실태조사 관련 권한

국가인권위원회법 제 19조(업무) 4호에 의거 국가인권위원회는 '인권상황에 대한 실태조사'를 실시할 수 있으며, 동법 제22조 제1항은 실태조사 시 관계기관 등에 필요한 자료 등을 요구할 수 있다고 간접적[40]으로 나타내고 있다. 본 법률은 실태조사와 직접적으로 연관된 국가인권위원회의 권한을 부여하지는 않았지만, 국가인권위원회는 동법 제30조 제3항에 의거한 직권조사 기능이 부여되어 있어 '인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때'에는 직권조사의 형태로 실태조사를 실시할 수 있다[41]. 따라서 실태조사 시 관련 기관에의 자료제출 요구권한(동법 제36조)을 가질 수 있으며, 자료제출 요구에 응하지 아니하거나 거짓의 자료 등을 제출한 자에 대해 과태료를 부과할 수 있는 권한을 갖는다(동법 제63조).

국가인권위원회법

- 제19조(업무) 4. 인권상황에 대한 실태조사
- 제30조(위원회의 조사대상) ③ 위원회는 제1항의 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 이를 직권으로 조사할 수 있다.
- 제36조(조사의 방법) 제1항 2. 당사자, 관계인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 자료 등의 제출요구
- 제63조(과태료) 제1항 3. 정당한 이유없이 제36조제1항제2호 및 제4호 또는 제5항의 규정에 의한 자료 등의 제출요구 및 사실조회에 응하지 아니하거나 거짓의 자료 등을 제출한 자

1.2. 공정거래위원회

1.2.1. 기능

공정거래위원회는 독점 및 불공정 거래에 관한 사안을 심의 의결하기 위해 설립된 국무총리 소속의 중앙행정기관이자 합의제 준사법기관[42]으로 경쟁정책 및 소비자정책을 수립 운영하며 관련 사건을 심결 처리하는 역할을 담당한다.

40) 국가인권위원회법 제22조(자료제출 및 사실조회) 제1항: 위원회는 **그 업무를 수행하는 데 필요하다고 인정하는 경우** 관계기관 등에 필요한 자료 등의 제출을 요구하거나 사실에 관하여 조회할 수 있다.

41) 국가인권위원회는 2016년 12월 전국 대학원을 전수조사하여 급여 미지급이나 인분교수 사건과 같은 월권남용 및 대학원생 괴롭힘 등을 방지할 인권기구를 대학원 내에 설치하라고 권고한 사례가 있다. 2012년에는 미션 스쿨에서 강제로 하는 종교 수업에 대한 실태조사와 시정권고를 한 예가 있으며, 2005년에는 삼성전자 신입사원채용시 졸업연도 제한 등 채용과정에서의 차별 여부 예비조사를 위해 자료요구를 한 사례가 있다.

42) 독자적으로 과징금을 부과할 수 있기 때문에 준사법기관으로 분류된다.

1.2.2. 소관사무

시장지배적지위의 남용행위 규제에 관한 사항, 기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제에 관한 사항, 부당한 공동행위 및 사업자단체의 경쟁제한행위 규제에 관한 사항, 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위 규제에 관한 사항, 경쟁제한적인 법령 및 행정처분의 협의·조정등 경쟁촉진정책에 관한 사항, 기타 법령에 의하여 공정거래위원회의 소관으로 규정된 사항 등에 대한 업무를 수행한다.(「독점규제및공정거래에관한법률」 제36조)

1.2.3. 실태조사 관련 권한

공정거래위원회는 2021년 4월 소비자기본법 일부개정법률안 입법예고를 하였다. 입법예고안은 소비자정책위원회 운영 및 소비자권익증진을 위해 필요한 경우 공정거래위원회가 실태조사를 실시하여 공표할 수 있는 권한을 신설한다는 내용을 담고 있다. 기존 소비자 법률안(현행법상)으로는 사업자로부터 자료를 제출받을 수 없어 실태조사에 제한이 발생하여, 아래의 개정안에는 공정위가 사업자에 관련 자료를 요청할 수 있으며, 사업자는 정당한 사유가 없는 한 요청에 따라야 한다고 명시하였다.

가. 실태조사권한 신설(안 제26조, 제3항 내지 제6항 신설)

1) 공정위는 소비자권익증진, 소비자정책위원회 운영 등을 위하여 **필요한 경우** 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표할 수 있음
2) 공정위는 실태조사 및 공표를 위해 사업자에게 자료제출을 요청할 수 있으며, 사업자는 **정당한 사유가 없는 한 요청에 따라야 함**

1.3. 금융위원회

1.3.1. 기능

2008년 3월에 설립된 중앙 행정 기관의 하나로 금융정책 및 금융제도에 관한 정책의 수립, 금융기관 감독 및 관련 규정의 제·개정, 금융기관의 설립, 합병, 영업 양수·도 등과 관련된 인·허가, 증권·선물시장의 관리·감독 및 감시, 금융중심지의 조성·발전 관련 정책 수립 업무 등을 수행하고 있다.

1.3.2. 소관사무

금융에 관한 정책 및 제도에 관한 사항, 금융기관 감독 및 검사·제재(制裁)에 관한

사항, 금융기관의 설립, 합병, 전환, 영업의 양수·양도 및 경영 등의 인가·허가에 관한 사항, 자본시장의 관리·감독 및 감시 등에 관한 사항, 금융소비자의 보호와 배상 등 피해구제에 관한 사항, 금융중심지의 조성 및 발전에 관한 사항, 금융 및 외국환업무 취급기관의 건전성 감독에 관한 양자 간 협상, 다자 간 협상 및 국제협력에 관한 사항, 외국환업무 취급기관의 건전성 감독에 관한 사항, 그 밖에 다른 법령에서 금융위원회의 소관으로 규정한 사항 등이다.(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제17조)

1.3.3. 실태조사 관련 권한

현재 금융위원회 관련 법률에는 금융위원회가 압수수색 등 강제조사 권한을 갖는다는 것은 명시되어 있으나 실태조사와 관련한 사항이 적시되어 있지는 않다. 그러나 최근 금융위의 실태조사 권한과 관련이 있는 법률 개정안이 입법예고 되었다. 구체적으로는 2021년 1월 정부는 국민건강보험법과 보험업법 개정안을 각각 입법예고 하였다. 관련 법률 개정안 내용 중에는 보건복지부 소관 법률인 국민건강보험법과 금융위원회 소관 법률인 보험업법에 각기 ① 공·사의료보험연계위원회를 공동으로 설치·운영하고 ② 관련 현황 파악을 위한 실태조사 등을 실시할 수 있게 하며 ③ 이를 위해 보건복지부와 금융위에 각기 **실태조사 자료요구 권한을 부여**하는 규정 등을 신설한 것이 포함되어 있다. 이 중 실태조사 자료요구 권한을 부여하는 규정을 둔 것은 민간 보험사를 관리하는 금융위원회가 환자의 민감 정보와 의료기관의 비급여 내역 등을 법적으로 확보할 수 있게 하기 위함이라고 할 수 있다.

1.4. 개인정보보호위원회

1.4.1. 기능 및 소관사무

개인정보보호위원회는 개인정보의 처리와 보호에 관한 사안을 독립적으로 수행하기 위해 설립된 합의제 중앙행정기관이다.

> 개인정보 보호법 제7조(개인정보 보호위원회) ①개인정보 보호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 개인정보 보호위원회(이하 “보호위원회”라 한다)를 둔다. 보호위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

개인정보보호위원회는 개인정보 보호와 관련된 법령 개선, 정책·제도·계획 수립·집행, 권리침해에 대한 조사·처분, 고충처리·권리구제 및 분쟁조정, 국제기구 및 외국의 개인

정보 보호기구와의 교류·협력, 법령·정책·제도·실태 등의 조사·연구, 교육, 홍보, 기술 개발의 지원·보급 및 전문인력의 양성 등에 대한 업무를 수행한다(「개인정보 보호법」 제7조의8)

1.4.2. 심의·의결 사항

개인정보보호위원회는 개인정보 침해요인 평가(제8조의2), 개인정보 보호 기본계획(제9조) 및 시행계획(제10조), 개인정보 보호 관련 정책·제도·법령, 개인정보 처리 관련 공공기관 간의 의견조정, 개인정보 보호 법령 해석·운용, 개인정보의 목적 외 이용·제공 제한(제18조제2항제5호), 개인정보 영향평가 결과(제33조제3항), 과징금 부과(제28조의6, 제34조의2, 제39조의15), 개인정보 보호 법령 관련 의견제시 및 개인정보 처리 실태에 대한 개선권고(제61조), 개인정보 침해 시 시정조치(제64조), 개인정보 보호 관련 법규 위반 시의 고발 및 징계권고(제65조), 개선권고·시정조치 명령·고발 또는 징계권고·과태료 부과 내용에 관한 결과 공표(제66조), 과태료 부과(제75조), 개인정보보호위원회 소관 법령 및 규칙의 제정·개정·폐지 등에 관한 사항을 심의·의결합니다(「개인정보 보호법」 제7조의9).

1.4.3. 실태조사 관련 권한

보호위원회는 개인정보의 보호와 정보주체의 권익 보장을 위하여 3년마다 개인정보 보호 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 수립하고 있다(개인정보 보호법 제9조 제1항). 개인정보 보호법 11조(자료제출 요구 등)에서는 개인정보보호위원회가 기본계획을 효율적으로 수립하기 위한 실질적인 실태조사 기능을 수행할 수 있도록 **자료제출 요구권을 부여**하고 있다.

- ○ 보호위원회는 기본계획을 효율적으로 수립하기 위하여 개인정보처리자, 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 관계 기관 · 단체 등에 개인정보처리자의 법규 준수 현황과 개인정보 관리 실태 등에 관한 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요구할 수 있다 (제11조 제1항),
- ○ 보호위원회는 개인정보 보호 정책 추진, 성과평가 등을 위하여 필요한 경우 개인정보처리자, 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 관계 기관 · 단체 등을 대상으로 개인정보관리 수준 및 실태파악 등을 위한 조사를 실시할 수 있다 (같은 조 제2항).
- ○ 이러한 **자료제출 등을 요구받은 자는 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다**(같은 조 제4항).
- ○ 자료제출 등의 범위와 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(같은 조 제5항).

1.5. 원자력안전위원회

1.5.1. 기능 및 소관사무

원자력안전위원회는 원자로 관계 시설과 방사성 물질·폐기물 등의 검사와 규제 및 국내외 원자력 사고에 대비한 핵 안보 업무를 담당하는 원자력안전규제 전문기관이다. 소관사무로는 원자력안전관리에 관한 사항, 원자력안전관리에 따른 연구·개발에 관한 사항, 그 밖에 동 법률 및 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항이 있다(「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제11조).

1.5.2. 실태조사 관련 권한

2014년 업무추진계획으로 규제 강화와 더불어 사법경찰권 확보를 추진하였다. 행정조사권한만 가진 상태에서는 원전 비리 조사에 제한이 많기 때문에 사법경찰권을 가지면 내사나 압수 수색까지 가능해지면서 즉각적인 조사 단속원이 생기는 이점이 있기 때문이었다. 그리고 2017년 7월에 30명 규모의 원자력특별사법경찰이 출범하였다.

실태조사 관련 권한은 원자력안전법 8조에 의거한다. 동법 8조1항은 “위원회는 원자력안전정책을 효율적으로 추진하기 위하여 원자력 안전에 관한 실태조사를 실시하여야 한다. 이 경우 위원회는 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체로 하여금 실태조사를 실시하게 할 수 있다.” 그리고 동법 동조 2항에는 “위원회는 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요하다고 인정하면 원자력 관련 기업·교육기관·연구기관과 그 밖의 원자력 관련 기관에게 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요구할 수 있다.”로 나타나 있다.

원자력안전법 제8조(실태조사) ① 위원회는 원자력안전정책을 효율적으로 추진하기 위하여 원자력안전에 관한 실태조사를 실시하여야 한다. 이 경우 위원회는 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체로 하여금 실태조사를 실시하게 할 수 있다. ② 위원회는 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요하다고 인정하면 원자력 관련 기업·교육기관·연구기관과 그 밖의 원자력 관련 기관에게 **자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요구**할 수 있다.

[표 4-25] 위원회별 실태조사 관련 법률 내용 비교

구분	실태조사 개시사유	실태조사 시 자료제출 요구권한 부여	실태조사 시 자료제출 이행 준수 강제성 여부
국민 권익위원회	• 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사 (권익위법 제12조 4호) • 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립, 권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사 (권익위법 제12조 5호) • 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사(권익위법 제12조 6호)	○ (권익위법 제29조 1항 1호)	△ ※ 성실하게 응하고 이에 **협조**하여야 하며, 이에 불응하는 경우에는 그 이유를 소명해야 한다. (권익위법 제29조 4항)
국가 인권위원회	인권상황에 대한 실태조사 실시 (국가인권위원회법 제19조 4호) ※ 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 직권조사 가능 (동법 제30조 제3항)	○ (국가인권위원회법 제22조 1항)	○ ※ 실태조사를 '조사' 형태로 실시할 경우 국가인원위법 제63조에 의거하여 자료제출 불이행시 과태료를 부과할 수 있음.
공정 거래위원회	소비자권익증진, 소비자정책위원회 운영 등을 위하여 필요한 경우 실태조사를 실시 (2021년 4월 소비자기본법 일부개정법률안 입법예고)	○ (2021년 4월 소비자기본법 일부개정법률안 입법예고)	○ ※ 정당한 사유가 없는 한 요청에 따라야 함 (2021년 4월 소비자기본법 일부개정법률안 입법예고)
금융위원회	건강보험정책과 실손의료보험 정책의 연계를 위해 필요하다고 인정되는 경우 실시 (2021년 4월 소비자기본법 일부개정법률안 입법예고)	○ (2021년 1월 국민건강보험법과 보험업법 개정안 입법예고)	○ ※ 특별한 사유가 없으면 요청에 응해야 함 (2021년 1월 국민건강보험법과 보험업법 개정안 입법예고)
개인정보 보호위원회	개인정보보호위원회가 기본계획의 효율적 수립, 개인정보 보호정책 추진, 성과평가 등을 위해 필요한 경우 실시 (개인정보보호법 제 11조 1항, 2항)	○ (개인정보보호법 제 11조 1항, 2항)	○ ※ 특별한 사유가 없으면 요청에 응해야 함 (개인정보보호법 11조 4항)
원자력 안전위원회	원자력안정정책을 효율적으로 추진하기 위하여 원자력 안전에 관한 실태조사 실시 (원자력안전법 제 8조 1항)	○ (원자력안전법 제 8조 2항)	X

2. (소결) 실태조사 기능 보완 및 강화를 통한 부패적발 및 처리기능 강화

부패방지업무 수행을 효과적으로 하기 위해서는 조사활동에 확장된 개념으로서 실태조사 제도의 강화가 필요하다. 법률상 부패방지업무가 권익위의 주요임무임에도 불구하고 가장 기본적인 수단인 조사권에 대하여 제한점을 두는 것은 체계정당성[43]에 반한다고 볼 수 있다. 물론 2021년 7월 통과된 '부패방지 권익위법' 개정안에는 피신고자에 대해서도 조사를 할 수 있는 '피신고자 조사권'이 포함되어 권익위의 조사권이 강화되었지만, 이는 신고가 이루어졌을 경우에만 해당하는 조사권이다. 운영현황, 기획실태조사, 채용실태 전수조사 등과 같이 권익위가 자체적으로 부패사실을 파악할 수 있는 실태조사 기능은 아직도 제한점이 많은 상황이다. 최근 이슈가 되었던 부동산 및 채용비리 전수조사를 실시할 때에도 제도적(법률적) 뒷받침이 없어 이를 실시하는데 많은 어려움이 있어 국민의 눈높이에 맞는 권익위의 기능을 발휘하지 못하였다는 한계가 지적되기도 하였다.

권익위의 실태조사가 효과적으로 이루어지기 위해서는 권익위의 실태조사 시 국가인권위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 개인정보보호위원회의 경우와 같이 실태조사에 대한 보다 명확한 제도 마련 시도가 필요하다고 판단된다. 구체적으로는 먼저 실태조사 개시사유를 명확히 하여 진행할 필요가 있다. 예를 들어 '국가적·사회적 현안으로 대두된 사항', '부패·국민고충 다발 분야', '제도개선이 필요하다고 인정되는 사항', '부패행위가 발생하였다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정되는 사항' 등으로 구체화하여 실시하여야 한다. 두 번째로는 현재와 같이 '제도개선'을 전제하는 실태조사로 한정하는 것이 아닌, 구체적 결과물(제도개선 방안)이 도출되지 않는 '예비조사'의 기능을 수행할 수 있도록 실태조사의 기능을 확장하여야 한다. 2019년 기획재정부, 행정안전부, 고용노동부 등 관계부처와 함께 합동으로 공공기관 채용비리에 관하여 실태조사를 실시하였을 때, 권익위의 경우 실태조사에 대한 법률적 권한이 '제도개선'과 관련한 사항으로 한정이 되어 있어 관련 실태조사를 겉핥기 식으로만 할 수 밖에 없어 효과적·효율적으로 실시하는데 많은 어려움을 겪은 경험이 있다. 이에 따라 실태조사의 기능을 직권조사의 기능까지는 아니지만 구체적 결과물을 도출할 수 있는 경우에만 실시하는 것이 아닌, 권익위 자체적으로 부패예방을 위한 이슈를 발굴하고자 할 때에도 실시할 수 있도록 실태조사의 기능을 확장할 필요가 있다. 마지막으로는 실태조사의 실효성 제고를 위해 실태조사 시 권익위에서 요구하는 자료에 대해 해당 기관은 자료제출에 대해 협조가

43) 체계정당성(Systemgerechtigkeit)의 원리는 기본권을 제한하는 법률을 제정할 때 입법자는 동일 규범 내에서 혹은 당해 기본권을 규율하는 상이한 규범간에 구조나 내용 또는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되는 입법을 해서는 안 된다는 하나의 헌법적 요청이다 (2002헌바66). 체계정당성은 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 목적으로 하는 법치국가의 원리에서 도출된다.

아닌 의무사항으로 법률에 명시할 필요가 있다.

다만, 실태조사 권한 및 기능을 강화할 때 주의해야할 점도 함께 존재한다. 실태조사를 위한 자료 요구시 주민등록번호 등 개인정보가 포함된 인적사항 등을 고려한 실태자료의 범위에 대한 구체성, 명확성을 확보할 필요가 있다. 또한 실태조사의 권한과 기능이 강화될 경우 보다 심화된 실태조사를 실시하기 위해서는 시간과 비용이 늘어나게 되고 조사공무원이 고도의 조사지식 등을 갖추어야 하는 제약이 발생할 수 있다. 따라서 실태조사 권한 및 기능에 대한 제도적 강화와 더불어 권익위 자체의 내부인력에 대한 관련 업무 교육강화도 함께 이루어져야 한다.

제3절 반부패 예방기능 강화방안

1. 정책연구 강화방안

권익위의 정책연구를 강화하기 위한 방안을 크게 3가지로 나누어 제시하였다. 첫 번째 방안은 권익위의 반부패 관련 정책연구를 전담하여 실행하는 권익위 산하의 전문연구기관을 설립하는 것이다. 헌법기관인 감사원에는 감사연구원이 감사원의 정책연구를 전담하여 수행하고 있고, 행정부처인 기획재정부, 과학기술정보통신부, 산업부, 중소벤처기업부, 환경부, 농림수산식품부 등 대부분의 부 단위 행정조직들 또한 산하에 정책연구기관을 두고 있다. 국무총리 산하의 위원회 중에서는 원자력안전위원회가 한국원자력안전기술원의 주무기관으로 되어 있다. 그러나 권익위의 조직 규모를 고려한다면 타부처와 같이 연구를 전담하는 독립조직을 설립하기 위해서는 중·장기적인 계획에 따른 연구기관 육성이 필요할 것으로 생각된다. 차선책으로는 제시될 수 있는 방안은 한국행정연구원 또는 경제인문사회연구회 내 부패방지정책 담당센터를 설립하거나 업무협약(MOU)을 통해 권익위의 반부패 정책업무를 전담하여 수행하도록 하는 방안이 있다. 또는 한국정책학회, 한국행정학회, 한국조직학회 등 정부업무에 대한 연구성과를 공개발표하는 조직체인 학술연구 학회 내 행정윤리 또는 반부패 연구분과를 설립하여 반부패 정책 연구협력을 강화하는 방안이 제시될 수 있다.

두 번째 강화방안은 앞서 언급한 바와 같이 실태조사의 개시 사유를 확장 · 구체화하여 권익위 내 부서 단위에서는 정책연구에 활용할 수 있는 정책자료를, 권익위 단위에서는 부서 단위의 정책자료를 통합, 분석하여 반부패 정책수립에 도움이 될 수 있는 정책자료 백서 발간이 가능하도록 하는 것이다. 현재 권익위에서도 '국민권익 백서'를 발간하고 있지만 이는 권익위의 연간 조직성과를 요약한 홍보자료의 성격을 지니고 있다. 국가인권위원회의 경우 조사연구 차원에서 실태조사를 활용하여 각 부서별로 정책자료를 출간하고 있다 (예. 사회인권과: 가구방문 노동자 인권상황 실태조사; 아동청소년인권과: 청소년 노동인권상황 실태조사; 군인권조사과: 장병 건강권 보장을 위한 군의료체계 실태조사; 특별조사팀: 여성 전문체육인 인권상황 실태조사; 혐오차별대응기획단: 트랜스젠더 혐오차별 실태조사 등).

마지막으로 제시할 방안은 국민의 목소리를 반영할 수 있는 정책연구 마련이 필요하다는 것이다. 정책을 결정하는 데 있어 부패 관련 전문가의 의견을 수렴하는 것도 중요하지만, 국민이 체감할 수 있는 정책을 수립·집행하기 위해서는 국민의 목소리와

생각을 파악할 수 있는 정책연구가 필요하다. 대안으로는 국민들의 고충민원 내용을 토픽모델링을 사용하여 분석, 현재 국민들이 가장 불편하게 느끼고 있는 점을 파악한다면 이에 대한 해결책을 보다 빠르게 마련할 수 있다. 고충민원의 내용에 대한 통계분석을 통해 이슈를 도출한다면, 이는 권익위의 반부패 예방 역량강화로 이어질 수 있다. 또 다른 대안으로는 권익위에서 실시하고 있는 반부패 정책들에 대하여 주기적(연간)으로 '대국민 반부패 정책만족도 조사'를 실시하는 것이다. 매년 '국민권익위원회 주요정책 인지도 조사 결과보고서'가 설문조사를 통해 발간되고 있지만, 본 설문조사는 반부패 정책들에 대한 시민들의 의견을 담고 있지는 않다. '대국민 반부패 정책 만족도 설문조사'가 이루어진다면 반부패 정책 개선방안에 적극 활용될 수 있으며 이는 권익위의 역량강화에 도움이 될 것으로 판단된다.

2. 청렴교육 강화방안

국민들의 공직사회에 기대하는 청렴의 기준이 과거보다 매우 높아졌다. 과거에 '청렴'의 의미란 부패하지 않음을 뜻하는 소극적 의미였다면 현대 사회에서의 '청렴'이란 부패하지 않을 뿐 아니라 투명하고 깨끗한 정보공개, 공정한 민원서비스 제공, 권한을 남용하지 않고 업무처리를 위하여 노력하는 책임성 등의 의미를 포함한다. 이러한 국민들의 기대에 부응하는 청렴하고 신뢰할 수 있는 공직사회를 만들기 위해서는 공직자 스스로 청렴에 대한 인식변화가 필요하다.

해외 주요국가들의 반부패 정책의 관점은 전사회적 관점의 반부패통제전략을 취하고 있다. 이 중 반부패 의식개혁을 위한 청렴 가치 등의 사회적 내재화를 위해 전국민을 대상으로 한 청렴교육에 힘쓰고 있다. 또한 반부패 역량 제고를 위한 관리전략으로서 적발과 처벌과 같은 사후적 통제전략보다 사전적으로 구성원들이 청렴가치를 제고할 수 있는 제도적 관리장치를 다양화하고 이를 내실 있게 운영하기 위해 노력하고 있다. 이러한 반부패 전략에 대한 국제사회의 흐름에서 우리나라도 사후적 통제전략이라는 소극적 예방대책이 아닌 사전적 통제전략인 적극적 예방대책이 필요하다고 생각된다. 이 중 무엇보다도 청렴가치의 사회적 내재화를 위한 공직자 및 시민을 대상으로 한 올바른 청렴교육의 정착이 필요하다.

2.1. 청렴교육 민간확대

문재인 정부의 반부패정책의 방향은 공공부문을 중심으로 청렴수준 제고를 통해 민간

부문으로의 확산이라는 방향성을 고려하여 민간부문의 청렴의식 제고를 위한 청렴교육의 확대가 필요하다. 구체적으로는 청렴에 대한 국민의식을 제고하기 위해서는 국민이 함께 할 수 있는 청렴교육과정이 필요하다. 민주시민으로서의 소양을 쌓을 수 있는 내용이 국민이 함께하는 청렴교육과정에 담길 필요성이 있다. 교육내용으로는 인권의식, 양성평등 의식, 민주시민의식 등 사회 구성원으로서 갖추어야 할 다양한 소양에 대한 교육과 함께 청렴의 가치인 공정, 정직, 투명성 등의 가치 등에 대한 교육내용이 담겨야 한다.

이러한 청렴교육은 청렴지수 선진국들과 같이 초·중·고 및 대학교를 포함한 학교교육과 사회교육 과정을 통해 이루어질 수 있도록 구체적인 실행방안에 대한 논의가 필요하다. 구체적으로는 청렴교육 모범이 될 수 있는 국외 주요 국가들의 교육과정 및 교과서에 반영된 청렴교육 내용을 분석하여 벤치마킹[44]을 하는 방법이 있다. 이를 위해서는 각급 학교들의 학생과 교사들 등 교육관계자들의 의견을 수렴하고 현재 우리나라의 교육과정 및 교과서에 수록된 청렴교육 내용을 정확히 파악하는 것이 선행되어야 한다. 반부패·청렴을 위한 학교 및 사회교육이 강화된다면 부정이 없는 사회 및 부패를 눈감아 주지 않는 사회분위기 또한 조성될 것이다(Bhargava & Bolongaita, 2001).

2.2. 고위공직자 및 선출직 공무원 대상 청렴교육 강화

공직자 대상 윤리교육을 강화하는 정책수단은 공직자의 부정·부패를 줄이기 위한 효과적인 전략이다 (Anusiewicz, Verhijen, Dimitrova, 2001). 그러나 앞서 논의한 바와 같이 각급 기관장을 포함한 고위공직자들의 청렴교육 참여율을 상대적으로 가장 저조한 실정이다. 기관장의 청렴교육 참여와 해당 기간의 청렴교육 참여율과의 상관관계가 있음을 근거로 볼 때, 기관장을 포함한 각급 기관들의 고위공직자들의 청렴교육에 대한 관심과 참여율을 높일 수 있는 방안마련이 시급하다고 할 수 있다.

2021년 4월13일 국무회의에서 권익위는 국회의원과 장·차관, 지자체장, 공공기관 사장 등 전국 2000여 공공기관 소속 고위공직자 대상 대면 반부패·청렴교육을 의무화하는 등의 내용을 담은 청렴교육 활성화 대책을 보고했다.

국회위원 및 장·차관, 지자체장, 공공기관 사장 등 고위공직자 대상 반부패·청렴교육을

44) 홍콩의 염정공서(ICAC)는 반부패교육프로그램을 각급 학교에 보급하여 청소년 스스로 부패는 나쁘고 절대 용인할 수 없는 것으로 인식하도록 하는데 주력하고 있다. 홍콩에서는 청렴에 대한 가치가 형성되는 시기를 6세부터 22세로 보고 학교의 각 교과내용에 반부패청렴의 메시지가 반영되도록 하여 학생들이 자연스럽게 숙지할 수 있게 하고 있다. 그리고 홍콩은 특히 가정을 청렴교육의 시작점으로 보고 모든 가정과 함께 청렴인식 제고를 구축하고자 한다. 염정공서의 각 지부들은 모든 세대에 걸친 청렴 향상을 위해 학부모나 학교, 지역 조직과의 협력적 관계를 토대로 한 다양한 활동을 통해 공정성이나 청렴성 등의 가치를 확산시키고 있다 (출처: 국민권익위원회, 2016, '초·중등학교 교과서의 청렴교육 강화·확대를 위한 정책 연구', p.39~40).

의무화하는 제도가 마련도 중요하지만, 이를 효과적이고 안정적으로 정착시키기 위한 방안제시도 필요하다. 그 이유는 입법권을 가진 국회의원들을 행정적으로 통제하는 것이 쉽지 않지 때문이다. 모든 공직자의 청렴태도와 행위를 지속하고 강화할 수 있도록 끊임없는 교육과 지원체계가 요구된다.

2.3. 미래세대 청렴교육 강화

청렴의식이나 윤리의식은 한 순간에 생기는 것이 아니라 지속적 교육과 훈련을 통해 향상될 수 있다는 점에서 미래세대의 청렴교육이 사회의 청렴수준을 제고하는데 중요한 요인이다.

현재 국민권익위원회 청렴연수원에서는 '청렴교육 및 의식확산 사업' 중 '미래세대 대상 청렴교육 프로그램 개발·운영[45]'과 관련하여 2021년도 6억원(전체 사업비 중 약 27%에 해당)[46]을 편성하였다. 이는 2019년의 2천5백만원(약 1.5%), 2020년의 3천2백만원(약 1.6%)에 비해 크게 증액 편성된 것이다. 이에 따라 비율 및 절대적 규모가 증가한 만큼 교육 내용의 다양성을 더욱 강화하고, 교육효과에 대한 과학적 결과를 도출하여 사업의 효과성을 규명할 필요가 있다.

미래세대 청렴교육을 강화하기 위해서는 학교(유치원, 초·중·고등학교·대학교) 등에서 청렴교육이 체계적으로 진행되어야 한다. 이를 위해서는 초·중·고등학교 교사들을 대상으로 한 청렴교육과 청렴교육 교수방법에 대한 교육이 확대되어야 한다. 정부조직관리정보시스템에 따르면 2020년 한국의 교육 공무원는 총 361,218명(국가직 360,528명, 지방직 690명)으로 전체 공무원 중 약 32.6%를 차지하고 있다. 이러한 방대한 비율 및 인원수를 고려하여 관련 예산 및 프로그램 운영계획을 세워야 한다. 그리고 홍콩으로 사례와 같이 교육프로그램 및 자료의 개발에 있어 교사와 교장, 교육전문가, 심리학자, 청년근로자, 학부모 등 다양한 사람들로 구성된 미래세대 청렴교육을 위한 거버넌스 체계 구축이 권장된다. 더불어 COVID19의 특수한 상황을 반영한 유아 및 청소년들을 위한 온라인을 이용한 청렴교육 기능 강화방안 수립이 필요하다.

45) 프로그램 내용으로 학생이나 학교 밖 청소년들을 대상으로 청렴교육 몰입도를 높이고 청렴에 대한 긍정적인 인식을 내면화하기 위해 모바일 청렴 에듀게임을 개발하고, 웹드라마를 제작·보급하는 것이 포함되어 있다. 그리고 국민권익위가 운영하는 청렴교육 나라배움터 교육과정에 수어 통역, 나레이션, 자막 등 편의기능을 추가해 시청각 장애가 있는 공무원 및 공공기관 종사자들도 청렴교육을 이수할 수 있도록 하였다.

46) 국민권익위원회 청렴연수원의 '청렴교육 및 의식확산' 사업 예산규모: 2019년도(16억6천7백만원), 2020년도(19억6천5백만원), 2021년도(22억3천6백만원)

2.4. 부처 부패취약분야 및 청렴업무 담당자 교육 강화

권익위 산하 청렴연수원에서는 '부패대응능력 향상과정' 및 '청렴 엑스퍼트 과정' 프로그램을 통해 부패취약분야(인사, 감사, 계약, 허가 등) 담당자, 기관 감사 담당자 및 청렴 교육 담당자를 대상으로 청렴업무의 전문성 강화를 위해 여러 청렴정책에 대한 교육을 제공하고 있다. 그러나 인사혁신처에서도 같은 목적으로 공무원들의 「공직자윤리법」상 의무규정 준수를 독려하기 위해 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공직유관단체에서 청렴업무를 진행하고 있는 담당자(예. 인사 및 감사업무 담당자)를 대상으로 「공직자윤리법」에 대한 교육을 기관 산하 국가공무원인재개발원에서 실시하고 있다.

같은 목적의 교육이 청렴연수원과 국가공무원인재개발원에서 이원화되어 이루어지게 된 원인인 반부패 관련 법률 중 「공직자윤리법」은 인사혁신처 소관으로 이루어져 있기 때문이다. 청렴, 반부패, 윤리의 개념은 따로 떨어져 있는 개념이 아님에도 불구하고, 현재와 같이 교육을 이원화하여 실시한다면, 부패예방에 대한 교육효과는 떨어질 수밖에 없다. 더욱이 부패취약분야 및 청렴업무를 담당하는 공무원의 경우라면 교육내용을 교양수준을 넘어 직무교육 수준에서 이루어지는 심화 교육을 받아야만 하지만, 현재의 이원화 된 교육으로는 이를 이루기가 쉽지 않다. 따라서 부패취약분야 및 청렴업무 담당자들의 담당업무 역량 강화를 위한 직무교육 차원에서의 청렴교육이 이루기 위해서 권익위는 인사혁신처와의 협력 및 교육업무 조정이 필요하다.

2.5. 지식 전달 중심에서 동기부여 및 청렴 역량 제고를 위한 교육과정 개발 노력 필요

공직자를 대상으로 한 반부패·청렴 교육은 지식 전달의 측면도 있지만 반부패·청렴 정책 추진 과정에서 실제 행정행위를 행하는 공직자들이 투명하고 공정한 행정을 할 수 있는 동기를 부여하고, 때로는 본인의 의도와 달리 예기치 못하게 맞이하게 되는 부패상황에서 어떻게 행동을 하는 것이 청렴한 것인지에 대한 개인별 청렴역량을 높이는 것이 더 광의의 목적이라 볼 수 있다.

한 예로, 우리 사회에 청렴교육에 비해 광범위하게 실시되고 있는 4대폭력 예방교육(성희롱, 성폭력, 성매매, 가정폭력 예방교육)이나, 인권교육의 경우에도 지식 전달의 목적보다는 공감대를 형성하고, 각 주제에 대한 민감성을 높이고, 각 위험상황에서의 대처 요령 등을 습득하기 위해 실시하고 있는 것과 같은 맥락이다.

지금까지 공직자에 대한 반부패·청렴 교육이 공무원 행동강령과 청탁금지법 등 반부패·청렴 관련 법령에 따른 준수 의무 등을 교육하고, 반부패·청렴 교육 의무화에 따른 교육

이수율을 높이는 양적인 성장에 집중했다면, 앞으로의 방향은 법령 중심의 교육과 더불어 공직자의 공직 생애주기별 교육과 개인별·조직 유형별 맞춤형 교육을 통해 개인별 청렴 역량을 높이고, 이를 통해 조직 전체의 청렴성과 나아가 국가 전체의 청렴도를 향상할 수 있도록 질적인 성장을 추구할 필요가 있다.

특히, 과거의 청렴교육은 공직자의 의무로 청렴, 뇌물수수 및 청탁 금지를 강조하다 보니 교육생 입장에서 '우리를 잠재적 범죄자 집단으로 취급하는 듯한' 불편한 마음이 생기는 경우도 있어 피교육자 입장에는 선호하는 교육이 아니라는 인식이 대부분이었다.

피교육생의 동기가 상대적으로 약할 수밖에 없는 의무교육으로 행하는 청렴교육이 교육생의 관심과 흥미를 이끌어 내고, 2시간 내외의 교육으로 충분한 교육효과를 이끌어 내는 것은 한계가 있다.

2.5.1. 다양한 교육 콘텐츠 발굴·보급

이러한 환경에서 매년 2시간 내외로 실시되는 교육은 다수의 공직자 등이 흥미를 느낄 수 있는 주제와 결합하여 다양한 교육 컨텐츠 제작·발굴하는 것이 매우 중요한 과제이다. 각 법령에 정해진 교육 의무에 대해서도 법령 개정 등을 통해 통합·정리하고, 국민권익위원회에서 매년 지침을 통해 교육 주제와 컨텐츠 등을 매우 다양하게 공급하는 것이 중요하다.

교육컨텐츠의 경우에도, 반부패·청렴 분야는 최근 일반 국민들에게 크게 관심받고 있는 인문학이나, 역사, 사회심리학 또는 행동경제학 등과 연계가 가능하므로 다양한 분야의 전문가들과 함께 콘텐츠를 제작하여 보급한다면 공직자들이 반부패·청렴교육에 대한 인식이 개선되는 데에 큰 역할을 할 수 있을 것이라 판단된다.

단편적으로는 반부패·청렴과 인문학, 심리학, 경제학 등과의 연계성이 뚜렷해보이지 않을 수 있으나, 반부패·청렴 교육의 궁극적인 목표는 교육을 통해 사람의 청렴성을 높이도록 행동을 변화시키는 활동이라는 점에서 다양한 학문과 지속적으로 연계·융합해 나가는 것이 현재 학계나 사회적 관심도가 높지 않은 청렴교육의 저변 확대를 위해서도 의미 있을 것으로 생각된다.

다만, 이러한 청렴교육 컨텐츠의 다양화를 위해서는 권익위만의 노력만으로는 어려울 것으로 보이고, 학계나 관련분야 전문가들이 반부패·청렴 정책 분야와 청렴교육 분야에 관심을 갖도록 유도할 필요가 있으며, 이를 위해서는 권익위에 별도의 일정 수준 이상의 경력과 자격을 갖춘 교육전문가 등으로 구성된 전담 교수단 또는 연구팀이 구성되어 매년 일정수준 이상의 교육콘텐츠를 각계의 전문가와 함께 개발해 나가는 노력이 필요

할 것으로 판단된다.

2.5.2. 공직 생애주기별 표준 교육 커리큘럼 보급을 통한 교육훈련기관의 청렴교육 내실화

현재의 각급 교육훈련기관의 교육과 각급 기관의 자체 직장교육은 교육내용이 비슷하고, 같은 강사가 출강하는 경우도 있을 정도로 차별성이 부족한 상황이다.

반부패·청렴교육을 통한 청렴의식 향상 등의 효과를 도출하기 위해서는 교육훈련기관의 반부패·청렴교육과 각급 기관의 직장 교육은 교육내용 · 형식면에서 확실한 차별화가 필요하다.

신규자·승진자·고위직 등을 대상으로 임용·승진 등의 주요 공직 주기에 의무 교육을 실시하는 기본교육훈련기관에서는 청렴 의무의 중요성과 직급 상향에 따른 책임성 등을 체득할 수 있는 교육 운영을 통해 직급에 맞는 청렴 리더십을 체득할 수 있도록 할 필요가 있다. 나아가 본인이 얼마나 청렴을 지킬 수 있는 능력을 가졌는지 알도록 하고 그중 부족한 역량을 일깨워주고 이를 향상하기 위한 구체적인 방법을 지도해준다면 청렴 실천 능력을 가진 공직자로 거듭날 수 있을 것이다.

이와 달리 전문적인 역량·기술 등을 교육하는 전문 교육훈련기관의 경우에는 각 기관의 운영목적에 맞게 해당 분야에서 발생할 수 있는 부패 사건과 관련 분야에서 사회적으로 이슈가 된 사건·사고 등을 통해 위기 상황에서 청렴성을 지키며 대처할 수 있는 역량을 길러질 수 있도록 교육을 운영하는 것이 보다 실효성 있는 청렴교육이 될 수 있을 것이라고 판단된다.

[표 4-26] 기본교육기관과 전문교육훈련기관 교육 방안

구분	기본교육훈련기관	전문 교육훈련기관
교육기관(예시)	국가공무원인재개발원, 지방행정연수원, 국세공무원교육원 등	조달교육원, 통계교육원, 국제지식재산연수원 등
반부패 청렴교육 교과목(안)	• 청렴 의무의 중요성 • 직급상향에 따른 책임성 • 개인별 청렴 역량 강화 방안 • 공직생애 주기별 청렴리더십 • 상황별 시나리오 플래닝 • 인문학 연계 명사 특강 등	• 분야별 부패사건 케이스 분석 • 위기 상황의 대처 요령 • 공익신고 등 대처 방식 등

2.5.3. ICT 신기술을 활용한 청렴교육 확산

교육훈련의 목적이 피교육자의 부족한 역량을 파악하여 이 부문을 향상시키는 것이라면, 피교육자의 어떠한 역량이 얼마만큼 부족한지를 파악하고, 피교육자의 교육니즈 및 특성을 파악하는 것은 매우 중요한 선행조건이다. 그러나 오랫동안 우리나라 공무원 교육의 문제점 중 하나로 지적되온 점이 피교육자(단체)에 대한 정확한 진단 및 분석이 없이 공급자 주도의 교육을 실시한다는 것이다(함성득 외, 2000).

청렴교육 부문 역시 피교육자 특성 및 교육니즈에 대한 정확한 파악 없이 공급자 주도의 지식 전달에만 힘써온 것이 사실이다. 이는 효과적인 교육훈련의 결과를 얻지 못하는 결과로 이어졌다. 이를 극복하기 위해서는 개별 공무원의 '청렴' 역량과 수준을 파악하고 이를 보충하는 교육과정을 체계적으로 연결시킬 수 있는 '맞춤형' 교육훈련이 이루어져야 한다. 공직자 개인별 청렴역량을 분석하여, 부패 위기상황과 관련된 약점을 파악하고, 부족한 역량에 대한 맞춤형 교육을 제공하는 것이 필요하다. 여기서 말하는 청렴역량[47]은 청렴에 대한 지식뿐만 아니라 청렴을 일관적·지속적으로 실천할 수 있는 능력으로, 개인의 내적 특성과 개인이 속한 문화적 특성까지 포함하는 개념이다.

맞춤형 청렴교육을 구현할 수 있는 방법으로 제안될 수 있는 것으로 메타버스 환경을 활용, 가상의 공간에서 각자 수준에 맞는 강사와 상호작용이 가능한 쌍방향 교육 서비스 제공하는 것이다. 기존의 교육이 개인별 역량이 아닌 교육 대상자별(신규자·승진자·감사담당자 등) 전달형·참여형 교육으로, 교육효과와 교육생 확대에 일정부분 한계가 있는 반면, 메타버스를 활용한 맞춤형 교육은 개인별 역량진단을 통해 부족한 역량을 확인하고, 부족한 부분에 대해 메타버스 환경에서 강사와 1:1 집중 교육 실시, 200만 공직자에 대한 실효적 교육 시행할 수 있다. ICT 신기술을 활용한 교육 프로세스는 아래의 표를 참고할 수 있다.

[표 4-27] ICT 신기술 활용 교육 프로세스

단계	① 청렴역량 진단	② 교육과정 설계	③ 교육과정 이수	④ 청렴역량 진단
내용	청렴역량 진단 툴 활용 본인의 역량 확인 (예:MBTI 검사)	부족한 역량별 교육커리큘럼 설계	법령 교육 및 평가, 역할연기, 토론 등 다양한 교육기법 활용	청렴역량 진단 툴 활용, 교육이수 후 역량향상 및 학습 효과성 진단
적용 기술	VR(면접관)환경의 대화형 진단	메타버스를 활용한 맞춤형 강의실	VR, 메타버스 등 교육방식	VR(면접관)환경의 대화형 진단

47) 역량 = 지식(Knowledge) + 기술(Skill) + 태도(Attitude)

제 5 장

부패통제 거버넌스 현황분석 및 구축방안

제5장 부패통제 거버넌스 현황분석 및 구축방안

제1절 부패통제 거버넌스 현황 및 개선 필요성

1. 공공부문과 민간부문의 부패 개념 적용 구분의 명확성 문제

어떤 현상이나 행위를 부패로 보느냐는 부패개념에 대한 정의와 범주화의 문제와 직결된다고 할 수 있다. 이러한 부패개념에 대한 정의 및 범주화는 1차적으로는 사회적으로 합의되고 형성된 반부패 제도의 영향을 받는다고 할 수 있다. 가령, 「부패방지법」 제2조에서 정의하고 있는 “부패행위”에 따라 법적으로 명확성과 규범성을 부여한다.

그러나 이러한 부패개념의 정의 및 범주화를 사회적 수준으로 확장해보면, 공직자 윤리 등 공공부문에서 적용되는 부패 개념이 개인이나 기업, 시장 등 사적 영역에도 동일하게 적용되어야 하는가에 대해 국가마다 그리고 사회마다 각기 다른 합의를 도출하고 있는 것이 사실이다. 가령, 영국 등의 국가에서는 국가의 부패통제기능을 공적 영역 뿐 아니라 사적 영역에까지 확대하여 적용하고 있으며, 반면 미국과 같은 국가에서는 이들 영역 간의 부패통제를 명확하게 구분하고 있기도 하다. 이런 점에서 반부패 정책을 통한 우리나라의 부패통제 거버넌스는 공직자 윤리라는 공공부문 부패통제에 초점을 맞추어 형성된 측면이 강하며, 민간과 공공부문의 혼재영역이나 민간부문의 부패현상 및 행위에 대해서는 제도적으로 명확하게 규정하고 있지 않다고 할 수 있다. 다시 말해 사회적 수준의 부패개념에 대한 정의 및 범주화 과정에서 공공과 민간부문의 부패를 제도적으로 어떻게 정의하고 규범화하여 제도적 명확성을 제고할 것인가에 대한 사회적 합의가 충분히 이루어지지 못한 측면이 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 공공부문과 민간부문의 부패 개념 적용 구분에 있어 유사점과 차이점에 대한 분석을 바탕으로 향후 반부패 거버넌스의 구축과정에서 제도적 선명성을 확보하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해 부패개념에 대한 정의에 있어 공공 및 민간부문의 유사점 및 차이점을 확인하였다. 나아가 부패행위로 인식 가능한 동일한 혹은 유사한 사안에 대해 공공부문과 민간부문의 부패인식 정도의 차이와 유사성을 분석하였다. 여기서 ‘부패행위로 인식 가능한 행위’란 명확하게 법제도적으로 부패로 규정되지 않은 행위로서 상황이나 맥락에 따라서는 사적 혹은 관습적으로 용인되는 행위일 수 있는 중의적 해석이 가능한 사안을 의미한다. 이를 통해 공공부문 및

민간부문 부패개념 적용 구분상의 유사점과 차이점을 분석하여 반부패 거버넌스의 구성에 있어 부패개념의 정의 및 범주화를 위한 제도적 선명성의 기준을 제시하고자 하였다.

1.1. 조사설계

본 연구에서는 공공부문 행위자로서 청렴교육 대상자인 공무원 및 민간부문 행위자로서 전국 23개 대학의 행정학과 대학생을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이 때 행정학과 대학생은 민간부문의 부패인식을 공유하면서도 전공특성 및 직업관련성 측면에서 공공부문에 대한 관심 및 이해도가 상대적으로 높다는 점에서 본 연구의 분석 대상으로 정의하였다.

이를 위해 구조화된 문항을 통한 설문조사를 11월 9일부터 11월 23일까지 총 2주간에 걸쳐 수행하였으며, 그 결과 공무원 184명 및 대학생 460명이 설문에 응답하였다.

1.2. 부패개념 정의의 유사점과 차이점 분석

먼저, 부패라는 단어와 연관되는 개념을 조사한 워드 클라우드 분석결과를 보면, 아래의 [그림 5-1]과 [그림 5-2]에서 볼 수 있듯이 공무원은 부패를 '학연'이나 '지연', '혈연' 등으로 비롯되는 폐쇄적이고 불공정한 관계로부터 정의하고 있는 반면, 대학생은 '국회의원'이나 '정부', '권력', '남용'에서 알 수 있듯이 국회의원 등 고위 공직자의 권력남용으로 인해 발생하는 부정부패라는 권력구조적 속성으로 정의하고 있음을 알 수 있다.

이는 공공부문과 민간부문 모두 불공정한 차별과 특권을 부패현상 및 행위의 원인이라고 보고 있다는 유사성을 지닌다고 할 수 있다. 즉, 사회적으로 정의되는 부패개념은 제도화된 권한과 책임의 괴리를 발생시키는 집단화된 현상이나 문화와 관계있다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 부패현상이나 행위가 작동하는 기제에 대해서는 공공부문과 민간부문의 인식에 있어 차이점이 발견되는데, 공공부문은 이러한 기제를 관계적 속성에서 찾는 반면 민간부문은 구조적 속성에서 찾고 있음을 알 수 있다. 즉, 공공부문에서 정의하는 부패개념에 따르면 부패는 개인 혹은 집단의 관계화된 현상으로서 이에 대한 제도적 통제기제 역시 '연줄문화'로 불리는 비공식적 부패기제의 공식화 차원에서 논의될 수 있을 것이다. 한편, 민간부문에서 정의하는 부패개념에 따르면 부패는 사적 관계의 범주를 넘어선 권력구조적 속성에서 발생하는 현상으로서 이에 대한 제도적 통제기제는 이른바 '특권의식'이라는 부패기제에 대한 권력구조 개혁이라는 사회구조적 차원의 논의가 이루어져야 한다는 특징이 있다.

이러한 분석결과는 사회적 수준에서 부패개념에 대해 공공부문과 민간부문 모두 법제도상 보장되는 개인의 자유 및 역량의 자연스러운 발현을 왜곡하는 집단화된 이익추구행위를 부패로 정의하고 있다는 공통점에도 불구하고, 이러한 부패개념의 범주화가 다소 상이하게 나타나고 있다는 점에서 공공부문과 민간부문의 부패통제 거버넌스의 구성초점이 다를 수 있음을 고려해야 할 측면이라고 할 수 있다. 즉, 공공부문의 경우 본 연구에서 다루고 있듯이 오랜 기간 반부패 정책의 확산기를 통한 제도적 노력으로 공직자 윤리를 중심으로 한 부패통제기제의 효과성이 개선되어 분석결과와 같이 관계적 측면의 부패현상이나 행위에 대한 통제의 필요성에 초점을 맞출 수 있을 것이다. 반면, 민간부문의 경우 기업윤리경영 강화를 중심으로 한 제도화된 노력이 이루어진 측면이 있음에도 기본적으로 사적 관계에서 발생하는 현상이나 행위에 대한 제도적 부패 포섭의 한계로 인해 보다 거시적이고 구조적 측면의 부패현상이나 행위에 대한 통제 필요성이 제기되는 것이라 볼 수 있다.

[그림 5-1] 공무원의 부패개념 인식

[그림 5-2] 대학생의 부패개념 인식

1.3. 부패현상 및 행위의 부문별 범주화 분석

본 연구에서는 상술한 워드클라우드 분석을 통해 나타난 공무원과 대학생의 부패개념에 대한 인식 간 유사점과 차이점을 보다 구조화된 질문을 통해 보다 구체적으로 살펴보았다. 즉, 공공부문과 민간부문에서 인식하는 부패개념이 실제 사회에서 일상적으로 경험 혹은 인지할 수 있는 상황이나 행위를 부패로 인식하는데 있어 어떠한 영향을 주는지를 분석하고자 하였다. 이는 곧 동일한 맥락의 상황과 행위가 발생되는 영역에 따라 달리 인식되는지 혹은 부패유형에 따라 이러한 인식차이가 발생하는 것인지를 분석함으로써 우리 사회의 부패인식에 대한 공공과 민간부문의 경계를 확인하는 작업이라 할 수 있다.

이를 위해 본 연구에서는 전문가 자문 및 언론매체 분석을 통해 상술한 설문조사 대상에 대해 언론노출 등을 통해 일상적으로 경험 혹은 인지할 수 있는 부패로 '공금유용'과 '겸직 및 영리활동', '채용청탁', '금품수수', '직장 내 갑질'을 유형화하여 질문을 구조화하였다. 나아가 구조화된 질문은 명확하게 부패로 인지되지 않을 수 있는 행위나 상황 즉, 특정한 상황이나 맥락에 따라서는 부패가 아닌 것으로 인지될 수 있는 부패개념 정의상 경계에 있는 상황이나 행위를 문항으로 구성하였다.

1.3.1. 공금유용

부패유형 중 공금유용에 대해서는 공공부문과 민간부문의 상황을 구분하여 "부서(혹은 팀) 저녁회식비를 업무추진비로 결제하였다."에 대해 이를 부패로 생각하는지를 6점 척도를 사용하여 공무원과 대학생에게 질문하였다. 공공부문과 민간부문 모두에서 일반적이고 공공연하게 발생하는 해당 상황에 대한 부패 인정여부는 회식 및 업무추진비의 성격에 따라 달라질 수 있다. 이와 관련하여 대법원 판례에서는 회식 관련 사고의 업무상 재해 인정 요건과 관련하여 사회통념상 행사나 모임의 전반적인 과정이 업무담당자의 관리 하에서 이루어지며 순리적인 경로를 일탈하지 않는 한 부서나 팀의 저녁회식을 통상 업무처리의 연장으로 판단하고 있기도 하다(대법원 '95.5.26. 선고 94다60509 판결). 이런 점에서 부서나 팀의 저녁회식비에 대한 업무추진비를 사용한 결제는 업무추진비의 사용내역을 벗어난다고 보기 어려워 크게 보아 부패에 해당하지 않는다고 볼 수 있다.

그러나 2011년 권익위의 행동강령 위반사례집(사례 20)을 보면, 대학 행정실 직원의 회식에 대한 업무집행비 처리에 대해 공적인 기관 사업추진예산을 직원회식 등 사적 용도로 사용하였음을 지적하여 이를 소속기관에 대한 재산상 손해를 입힌 것으로 판단하고, 공무원 행동강령 제7조(예산의 목적 외 사용금지) 조항을 적용하고 있음을 알 수

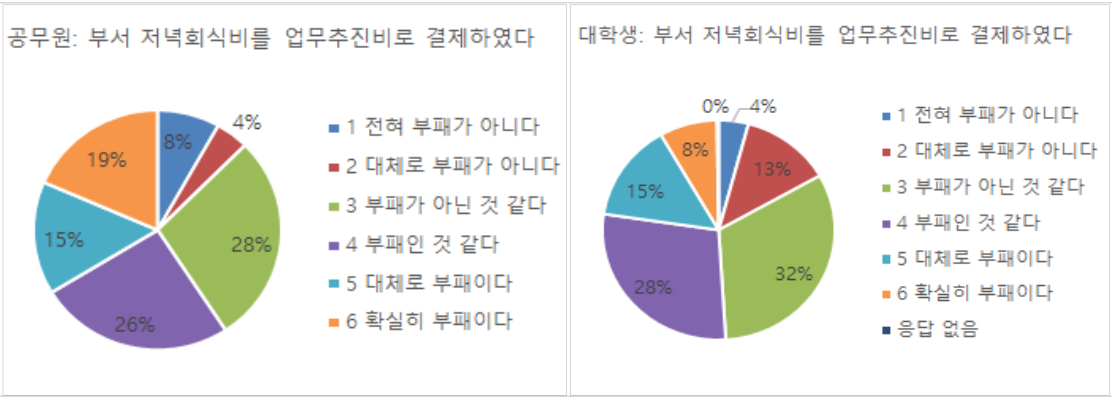
있다(권익위 2011:27). 이는 앞서 살펴본 대법원 판례와 상충하는 해석이라기보다는 회식의 성격에 대해 판례에서 밝히고 있는 순리적인 경로 일탈의 측면에서 업무관련성이 없거나 이를 기망한 경우 부패행위로 인정하는 것으로 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 회식의 성격, 특히 회식의 목적에 있어서 공사의 구분은 사회적 및 개인적으로 쉽지 않은 것임에 분명하며, 이러한 경계적 성격으로 인해 본 연구에서 공공 및 민간부문의 공금유용이라는 부패유형을 통해 공무원과 대학생의 인식으로 살펴보고 있다.

아래의 [그림 5-3]에서 보듯이 공공부문, 즉 정부조직이나 공공기관에서 부서 회식비를 업무추진비로 결제하는 것을 공금유용의 부패로 볼 것이냐에 대해 공무원과 대학생 집단의 인식차이가 나타나고 있다. 응답한 공무원의 60%가 이러한 행위를 부패로 인식하고 있는 반면, 대학생 집단의 경우 51%가 이를 부패로 인식하고 있음을 알 수 있다. 특히, 공무원의 19%는 이를 확실한 부패로 인식하는 반면, 대학생은 8%만이 이를 확실하게 부패로 인식하고 있음을 통해 해당 상황에 대한 부패인식정도의 차이를 알 수 있다.

그러나 이러한 결과는 동시에 공무원의 40%는 이를 부패로 여기지 않거나 부패라고 생각하지 않는 것으로 나타났으며, 대학생의 49% 역시 이를 부패로 인식하지 않는다고 응답하여 공공부문에서조차 부서 회식비의 업무추진비 사용이 사회적으로 부패로 인정되느냐에 대한 다양한 해석이 존재함을 알 수 있다.

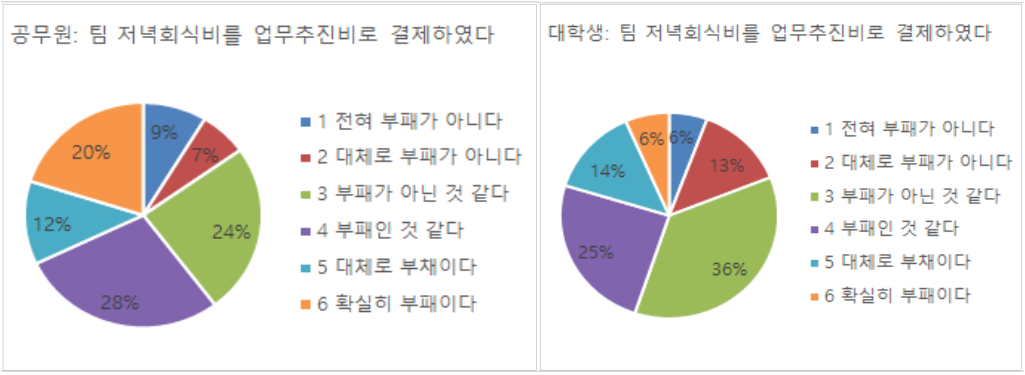
[그림 5-3] 공공부문 공금유용 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



한편, 동일한 상황이 민간부문에서 발생하였다는 가정에 대해서는 공공부문과 동일하게 60%의 공무원이 이를 부패로, 그리고 40%는 이를 부패가 아닌 것으로 인식하는 것으로 나타났다. 대학생의 경우에도 공공부문과 유사하게 55%만이 이를 부패로 인식하는 것으로 나타났다. 이는 공공부문과 달리 팀이나 부서 회식에 대한 민간기업의 업무추진비 활용이 폭넓게 허용되고 있는 민간부문에서도 이를 부패로 볼 것이냐 아니냐에 대해

사회적으로 명확한 정의가 이루어지기 어려움을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 5-4] 민간부문 공금유용 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



결과적으로 볼 때, 공공과 민간부문에 있어 부서회식의 업무추진비 사용이라는 공금유용 유형의 부패에 대해 인식상의 차이는 크게 나타나지 않음을 알 수 있다. 즉, 해당 행위는 부문과 관계없이 공통적으로 관찰되는 현상으로 볼 수 있으며, 이에 대한 부패통제기제의 적용은 공공과 민간부문을 포괄하는 방식으로 이루어질 필요가 있다는 함의를 제공한다고 할 수 있다.

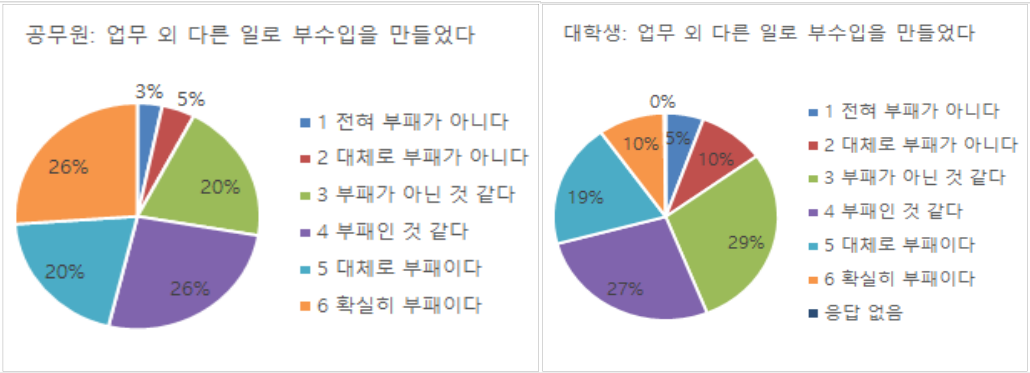
1.3.2. 겸직 및 영리활동

「국가공무원법」 제64조는 공무원의 공무 외 영리를 목적으로 하는 업무 및 겸직을 금지하고 있다. 그럼에도 부패통제기제의 적용은 이러한 겸직 및 영리활동 자체를 부패로 보고 금지하고 있지 않으며, 이러한 활동이나 행위가 현저함을 지니는 경우로 제한하여 이를 부패로 인정하고 있으며(대법원 1982.9.14. 선고.82누46. 판결), 기관장의 허가나 신고를 통해 겸직 및 영리활동을 허용하는 한편(지방의회의원 행위기준(대통령령 제22471호) 등) 이러한 허가나 신고에 부과된 의무를 위반하는 경우에 한해 이를 부패로 인정하여 통제하고 있다. 가령, 겸직 자체에 대한 부패통제가 아닌 겸직활동에 대한 근무시간 사용(권익위 2011:45)이나 외부강의에 대한 신고누락(권익위 2011:63) 등 겸직이나 영리활동을 구성하는 요건이나 파생의무에 대한 위반을 부패로 인정하고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 공공부문의 업무 외 부수입 활동에 대해 응답 공무원의 72%가 이를 부패로 인식하고 있다는 설문결과는 공직자들은 공공부문에서 일어나는 겸직 및 영리활동에 대해 제도보다 엄격하게 부패로 인식을 하고 있는 것이라 해석할 수 있다. 반면, 대학생 집단은 동일한 사안에 대해 56%가 부패로 인식하고 있는 것으로 나타나 과반이 넘는 부패인식정도를 나타내고 있으나 공무원 집단과 비교하여 상대적으로 공공

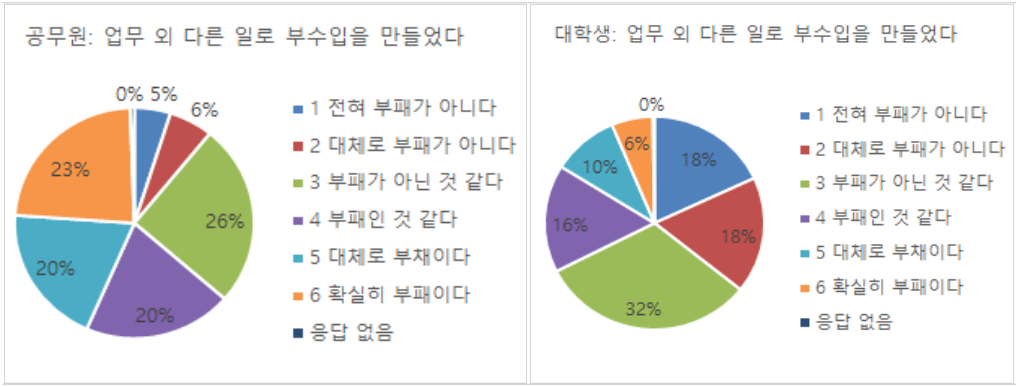
부문에서 겸직 및 영리활동에 대한 부패인식정도가 낮은 것으로 나타났다.

[그림 5-5] 공공부문 겸직 및 영리활동 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



한편, 민간부문에서 업무 외 부수입 활동에 대해서는 공무원은 공공부문과 유사하게 63%가 이를 부패로 인식한다고 응답하였으나, 그 정도는 상대적으로 공공부문에 비해 낮게 나타남을 알 수 있다. 또한 대학생 집단은 민간부문의 겸직 및 영리활동에 대해서는 32%만이 부패라고 인식하고 있으며, 18%는 이를 전혀 부패가 아니라고 응답하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-6] 민간부문 겸직 및 영리활동 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



결론적으로 업무 외 겸직 및 영리활동에 대해 공직자는 대체로 대학생 집단보다 엄격하게 이를 부패로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 부문별로 볼 때에는 공공부문에서 발생하는 겸직 및 영리활동을 민간부문에 비해 보다 부패로 인식하는 경향이 강한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 부패통제의 범주화의 측면에서 볼 때, 겸직 및 영리활동 금지의 사안에서 공공부문은 제도화에 비해 부패인식 수준이 높은 것이라 볼 수 있으며, 민간부문의 경우에는 사안에 따라 겸직 및 겸임에 대한 윤리통제의 정도가 높음에도 불구하고 이를 상대적으로 낮게 인식하고 있어 기업 중심으로 형성되어 있는 해당 사안에 대한

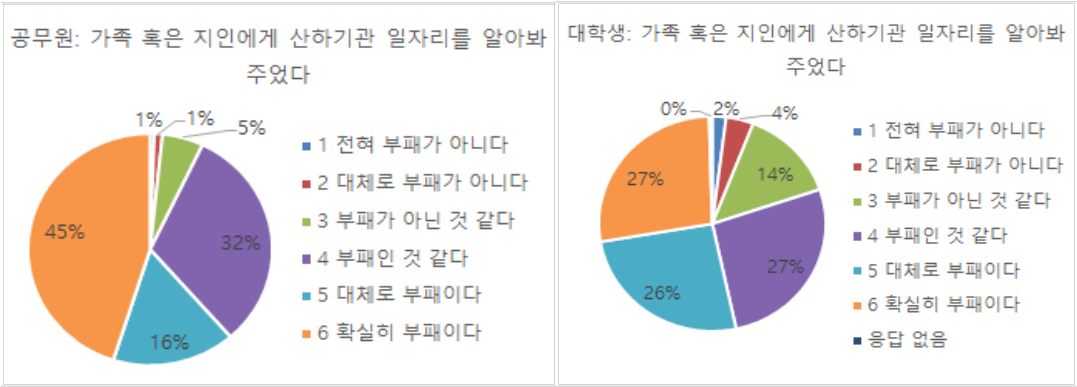
사회적 부패통제를 확장할 필요가 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

1.3.3. 채용청탁

채용 청탁과 관련한 부패는 공공부문 뿐 아니라 민간부문에서도 지속적인 사회적 관심 사안이 되고 있는 현상으로 앞서 워드클라우드 분석결과에서 나타나는 불공정한 차별과 특권이라는 민간과 공공부문의 부패인식의 교차점에 자리잡고 있는 부패현상이라 할 수 있다. 특히, 공공부문의 채용 청탁비리는 공적 권한과 지위의 사적이고 부당한 행사라는 점에서 청탁을 통해 이루어진 채용결과에 대한 직접적 부패통제(2020두39419) 뿐만 아니라 피임용자가 채용청탁의 사실을 몰랐던 경우나(울산지방법원 2020.7.8.선고. 2019가합17597 판결) 채용결과로 이어지지 않은 청탁 시도 역시 부패로 인정하는 등 부패인정 범위를 폭넓게 해석하는 추세라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 시장기제에 의해 움직이는 민간부문, 특히 민간기업의 채용과 관련한 사안에 대해서까지 강제성에 기반한 국가의 윤리가치를 투영시키는 부분에 대한 법적 적용의 모호성이 지적되는 것 역시 사실이다.

본 연구의 설문결과인 아래의 [그림 5-7]에서 나타나듯이, 공공부문의 채용 청탁에 대해서는 공무원(93%)과 대학생(80%) 모두 절대 다수가 이를 부패로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이는 설문 문항에서 산하기관 일자리의 채용유형이나 직종유형 등에서 다소 해석의 여지가 있음에도 불구하고 채용과 관련한 높은 사회적 부패인식 수준을 반영하는 것이라 할 수 있다.

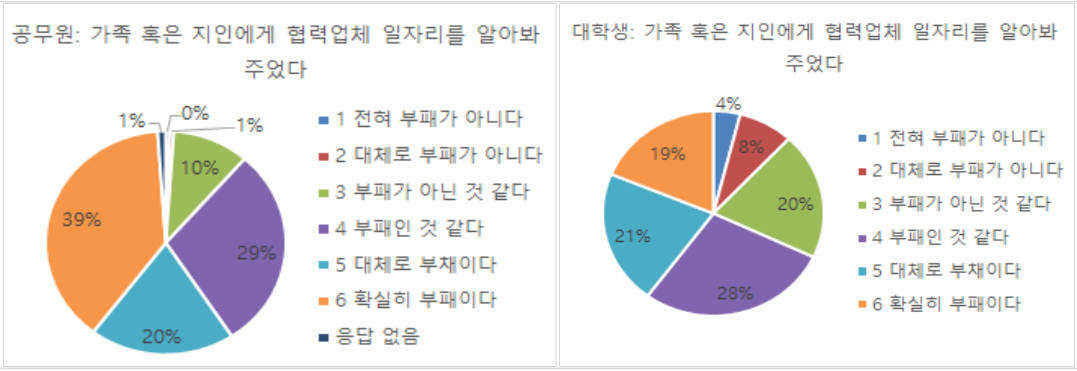
[그림 5-7] 공공부문 취업청탁 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



한편, 민간부문의 채용 청탁과 관련하여서는 여전히 공무원의 88%가 이를 부패로 인식하는 반면, 대학생은 68%가 이를 부패로 인식하는 것으로 나타나 여전히 과반수 이상이 민간부문의 채용 청탁을 부패로 인식하고 있으면서도 집단 간 차이가 나타남을

알 수 있다. 이는 상술하였듯이 아직 제도적으로 민간부문의 채용 청탁의 경우, 고위 공직자 등 공공부문으로부터 민간부문에 대한 채용 청탁 등 공공부문과의 연계성이 인정되는 경우에만 부패로 인정되고 있는 제도적 한계에도 불구하고 사회적으로 이를 부패로 인정하고 통제해야 할 필요성을 뒷받침하는 것이라 할 수 있다.

[그림 5-8] 민간부문 취업청탁 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



결론적으로 공공부문의 채용 청탁에 대해서는 공무원과 대학생 모두 이를 강하게 부패로 인식하는 명확한 범주화가 이루어져 있는 반면, 민간부문의 채용 청탁 사안에 대해서는 공무원에 비해 대학생이 인식하는 부패 범주화의 정도가 상대적으로 낮게 나타남을 알 수 있다. 이는 한편으로는 공공기관 및 공직유관기관을 중심으로 강하게 통제되고 있는 채용 부패에 비해 아직 개념적으로 민간부문의 채용 청탁을 부패로 인정할 것인가에 대해 사회적 합의에 따른 제도화 필요성을 시사한다고 할 수 있다.

1.3.4. 금품수수

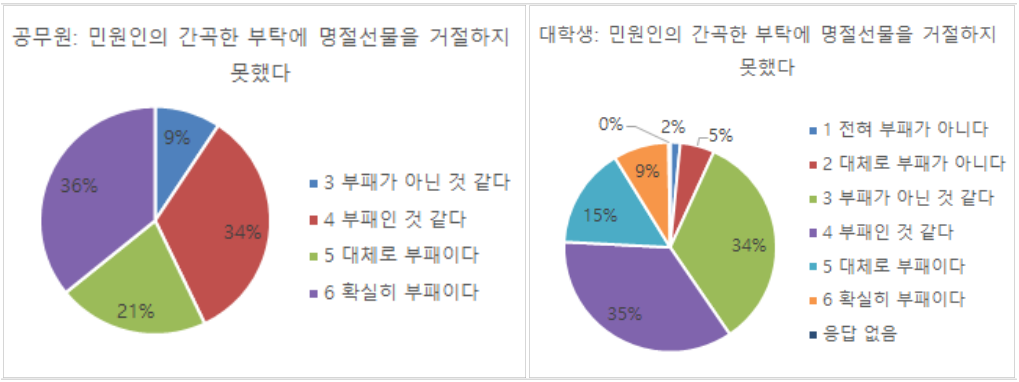
금품수수와 관련한 부패유형은 우리나라의 반부패 정책의 제도적 도입기부터 강조되어 왔던 핵심적인 부패인자로서 과거 역대 정부를 통틀어 적발을 통한 처벌이라는 강력한 공직자 부패통제기제의 대상이 되어왔다. 특히, 2016년 제정된 「부정청탁 및 금품수수 금지 등에 관한 법률」을 통해 금품수수는 공공부문 뿐만 아니라 공공과 민간이 혼재된 교사 및 언론인 등의 영역 나아가 민간부문에까지 사회 전체적으로 부패로 인정되고 반부패 청렴문화가 정착되는 계기가 마련되었다고 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 사회적 통념으로 인정되는 명절을 비롯한 관습 및 문화 영역에 있어 동법의 실질적 적용범위와 관련된 논란이 끊임없이 이어지고 있는 것 역시 사실이다. 특히, 관계에 의한 문화를 중시하는 사회적 특성 상 대가성을 입증하기 어려운 금품수수 등에 대한 법적 해석과 이에 따른 부패통제 실효성에 대한 사회적 논의가 필요한 시점

이기도 하다.

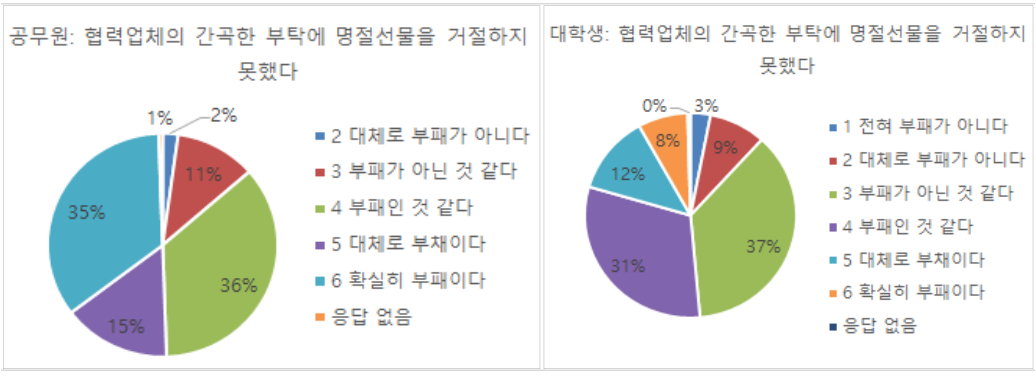
먼저 공공부문의 금품수수와 관련한 사안에 대해 상술한 관습적 문화 요인을 반영한 설문문항에도 불구하고 공무원 집단의 91%가 이를 부패로 인식하고 있음을 알 수 있다. 반면, 대학생 집단은 동일한 설문문항에 대해 응답자의 59%가 '부패로 인식한다'라고 응답하여 집단 간 인식의 차이가 있음을 알 수 있다. 이는 관습적 문화 요인을 고려하더라도 직접적인 법적 규제의 대상이 되는 공무원이 이에 대한 부패인정정도가 크다라는 것을 의미하며, 대학생의 경우 대체로 이를 부패라고 인정하지만 명절선물 등 관습적 문화 요인에 대한 영향이 배제되지 않는 것이 원인으로 설명될 수 있다.

[그림 5-9] 공공부문 금품수수 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



한편, 민간부문에서 명절선물을 금품수수 등 부패행위로 볼 것이냐에 대해 공무원은 공공부문과 유사하게 86%가 이를 부패로 인식한다고 응답한 반면, 대학생 집단은 51%만이 이를 부패로 인식한다고 응답하였다. 이는 공무원의 경우, 협력업체와의 관계를 통해 대가성이나 위계적 관계에 초점을 맞추어 이를 여전히 부패로 인식하는 반면 대학생은 민간부문의 관습적 문화요인이 고려된 사적인 호의제공으로 인식하여 이에 대한 부패인정정도가 상대적으로 낮게 나타난다고 해석할 수 있다.

[그림 5-10] 민간부문 금품수수 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



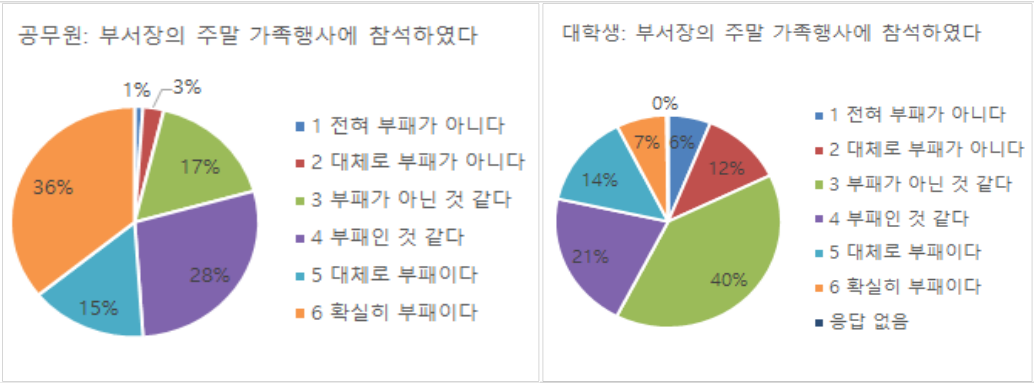
결론적으로 금품수수에 대한 부패인정은 일명 김영란법의 시행 이후 이의 직접적 적용을 받는 대상인 공무원 집단에서 공공부문과 민간부문 공통적으로 이를 부패로 인식하는 경향이 명확하게 나타난 반면, 동법의 적용대상과 상대적으로 거리가 있는 대학생 집단의 경우 관습적 문화요인이 고려될 경우 이를 상대적으로 부패로 덜 인식하는 것으로 나타났다.

1.3.5. 직장 내 갑질

직장 내 갑질을 비롯한 위계적 관계에 따른 사적이고 부당한 권한행사는 최근 들어 사회적으로 주목을 받고 있는 부패현상이라 할 수 있다. 특히, 2019년 개정·시행된 「근로기준법」의 직장내 괴롭힘 방지 조항은 부패통제기제로서 권익위의 소관 법률이 아님에도 사회적 부패 인식의 변화에 따라 새롭게 제도적 부패포섭의 필요성이 제기되고 있는 사안이라 할 수 있다. 나아가 이러한 직장 내 갑질은 공공부문 뿐만 아니라 민간부문에까지 부패통제기제의 영향력이 기속되는 부패유형으로서 제도적 실효성을 위한 부패유형의 범주화 등 다양한 논의가 여전히 진행되어야 할 필요가 있는 분야라 할 수 있다.

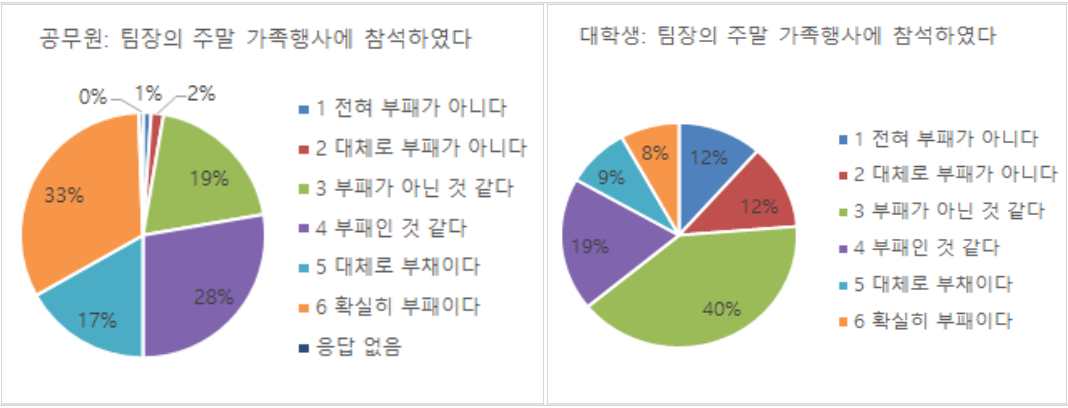
아래의 [그림 5-11]에서는 공공부문의 직장 내 갑질의 사례로서 부서장의 사적인 주말 가족행사에 대한 참석을 제시하고 있다. 이는 관점에 따라서는 지극히 사적인 교류에 따른 활동으로 볼 수 있는 측면과 부서장이라는 공적 위계성이 업무시간 외의 주말에 가족행사라는 사적 강요로 나타날 수 있는 부패의 측면이 중의적으로 해석될 수 있다. 이에 대해 공무원 집단의 경우, 응답자의 79%가 이를 부패로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 대학생의 경우, 42%만이 이를 부패로 인식하고 있는 것으로 나타나 집단 간 인식의 차이가 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 즉, 공무원은 공공부문에서 일어날 수 있는 주말 부서장 사적 모임 참석을 직장 내 갑질의 일종으로 부패로 인식하고 있는 반면, 대학생은 이를 위계에 의한 직장 내 갑질이 아닌 사적 관계에 따른 자율적 활동으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

[그림 5-11] 공공부문 직장 내 갑질 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



한편, 민간부문에서 일어날 수 있는 동일한 사안에 대해 공무원은 공공부문과 유사하게 전체 응답자의 78%가 이를 부패로 인식하는 것으로 나타난 반면, 대학생의 경우 공공부문의 사안에서보다 적은 36%만이 이를 부패로 인식하는 것으로 나타났다. 이는 대학생 집단의 특성 상 세대적 특징이 반영된 것으로 볼 수도 있으며, 또 다른 한편으로는 관료제적 위계질서를 직장에서 경험하고 있는 공무원 집단에서 이러한 행위에 대한 부패인식이 상대적으로 강하게 나타나는 것으로 볼 수도 있다.

[그림 5-12] 민간부문 직장 내 갑질 상황 및 행위에 대한 집단별 인식



결론적으로 직장 내 갑질이라는 새로운 부패 유형에 대해 공무원 집단은 공공과 민간부문 관계없이 다소 높은 비율로 이를 부패로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 반면 대학생 집단은 민간보다는 공공부문에서 발생하는 사안을 상대적으로 더 부패로 인식하는 경향이 있으나 대부분은 이를 부패로 인식하기 보다는 사적 관계의 일종으로 보는 경향이 강한 것으로 나타났다.

2. 민간부문 부패의 통제기제 분석

공직자 윤리를 중심으로 하는 공공부문의 부패통제기제와 시장기제를 중심으로 작동하는 민간부문의 부패통제기제는 추구하는 목적과 적용범위, 작동기제에 있어 다소간의 차이를 보이기 마련이다. 나아가 민간부문 부패통제기제의 경우, 기업을 중심으로 한 부패통제기제와 일반 시민사회 및 사적 관계를 포함하는 사회적 부패통제기제로 구분할 수 있다. 이 때 사회적 부패통제기제는 일반 사인의 보편적 자유에 대한 자율적 보호기제로서 상술한 특정화된 공공부문 및 기업 상거래부문의 부패통제기제를 포함한다고 할 수 있다. 즉, 사회적 부패통제기제는 공법을 통해 작동하는 공공부문 부패통제 및 민법과 상법상 규율되는 기업 상거래활동상 부패통제의 영향을 받되, 이를 포괄한 문화적

차원에서 형성된 비공식적 규율 및 제도를 함께 지칭한다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 앞서 살펴 보았던 법제적 측면 및 행정기능적 측면의 공공부문 부패통제기제 논의에 바탕하여 사회적 부패통제기제의 형성과 변화에 영향을 미치는 기업 상거래 활동상의 민간부문 부패통제기제에 대해 간략히 다루고자 한다. 이를 통해 기존의 공직자 윤리를 중심으로 강화되어온 반부패 정책의 제도화 과정에서 민간부문의 부패통제기제를 통해 보완될 수 있는 부분은 없는지 나아가 부패기제의 진화에 따른 공공 및 민간부문의 혼재영역에서 발생하는 부패에 대한 통제기제 적용 가능성을 살펴보고자 한다.

2.1. 민간부문의 부패통제기제의 추구가치 및 목적

일반적으로 민간기업에서 부패통제의 주된 목적은 기업의 자산보호로부터 도출된다고 할 수 있다. 즉, 유한회사로서 주주에 대한 책임을 최우선으로 하는 기업의 특성상 기업의 모든 유·무형 자산은 주주 및 기업의 이익관점에서 보호되고 해당 목적을 위해서만 활용되어야 한다는 가치판단의 근거를 마련할 수 있다.

> 민간기업 K사 윤리규정
>
> [유형 및 무형자산의 정의]
> 여하한 형식의 회사의 자금뿐만 아니라 기계장비, 보급품, 도구, 재고, 자금, 컴퓨터 시스템 및 장비, 컴퓨터 소프트웨어, 컴퓨터 데이터, 차량, 기록 또는 보고서, 기밀 정보, 지적재산권 또는 기타 민감한 정보 또는 자료, 전화, 음성메일 또는 전자메일을 사용한 통신 등

이에 따라 다수의 국민을 대상으로 하는 공공부문의 부패통제기제와 비교하여 민간부문의 부패통제기제는 그 추구가치 및 목적이 상대적으로 명확하고 좁게 해석된다고 할 수 있다. 이는 공공부문의 부패통제기제로서 5개 반부패 법률의 각1조의 목적을 통해 명확하게 비교되는데, 이들 법률에서는 부패통제기제의 목적 및 추구가치를 공직자 직무 중심의 공정성 및 적정성 확보(「부패방지법」, 「청탁금지법」, 「공공재정환수법」, 「이해충돌방지법」), 국민권익보호(「부패방지법」), 공직 및 사회의 청렴풍토 확립(「부패방지법」, 「공익신고자보호법」, 「청탁금지법」, 「이해충돌방지법」), 공공기관에 대한 국민신뢰 확보(「청탁금지법」, 「이해충돌방지법」)로 주요하게 정의하고 있다.

이를 통해 알 수 있는 부분은 민간부문의 경우 부패통제를 통해 보호해야할 가치에 대한 명확한 정의에서부터 목적이 도출되는 반면, 공공부문의 부패통제기제는 보호가치가 아닌 추구가치에 대한 정의 자체가 목적과 동일시된다는 것이다. 이러한 점에서 민간부문의 부패통제기제는 현재적 관점에서 보호되어야 하는 가치에 대한 효과적인 통제

수단의 마련이 용이한 반면, 공공부문의 부패통제는 미래의 관점에서 추구되어야 할 가치라는 점에서 사회의 변화에 따른 정의 및 범주화의 변화가 통제수단의 효과성에 영향을 줄 가능성이 큰 구조로 이루어져 있다고 할 수 있다. 특히, 공직자 및 공직사회의 직무수행에 대해서는 「국가공무원법」이나 「정부조직법」 등의 기본적 틀 속에서 비교적 명확한 가치할당이 용이하나 함께 추구되는 일반사회의 청렴문화 및 국민의 정부신뢰와 같은 사회적 가치에 대해서는 사실상 공직자 직무와 동일한 수준의 제도적 선명성을 확보하기 어렵다는 한계 역시 지닌다고 할 수 있다.

2.2. 민간부문의 부패통제기제의 적용범위 및 대상

기업을 중심으로 한 민간부문의 부패통제기제 적용대상은 협소하게는 기업조직의 임직원으로 정의할 수 있으나 보다 일반적으로는 상술한 기업의 핵심적 보호가치를 공유하는 모든 이를 대상으로 한다고 본다. 구체적으로는 금품 등 수수 및 제공의 행위와 관련하여 기업 내외부의 이해관계자 및 임직원의 배우자 및 직계 존비속 등으로 세분화하여 정의하기도 한다.

한편, 이러한 민간의 부패통제기제의 적용범위는 상거래상의 공정 및 준법에 해당하는 일반법의 적용을 받으며, 최근 변화하고 있는 부패개념 정의의 법적 확장에 따라 공공부문과 관계되는 기업활동에 있어 「청탁금지법」 상의 금품 등의 수수와 제공에 대해 명시적으로 금지조항을 적시하고 있기도 하다. 특히, 다수 기업의 경우에는 일반법의 적용을 넘어서는 부패통제 의무를 부과하고 있기도 한데 한편으로 이는 기업의 보호가치와 관련한 의무부과에 있어 법률적 상충이나 적용과정의 모호성이 발생할 경우 기업에서 정의한 부패개념과 적용범위를 우선하는 것으로 볼 수 있다. 또 다른 한편으로 이러한 적용상의 우위 규정은 기업의 보호가치가 영향을 미치는 범주 내에서는 법적으로 허용되는 윤리규정만을 준수하는 수동적 부패통제가 아닌 법적으로 미실현된 규범까지도 윤리규정을 통해 부패통제의 범주에 포함시키는 보다 적극적 통제라 할 수 있다.

> 민간기업 K사 윤리규정
>
> ...본 규정의 기준은 주로 우리 모두에게 적용되는 법에 기초하는 한편, 일부 경우 법적인 의무를 넘어섭니다...

이와 관련하여 정부조직을 비롯한 공직 유관단체 등 공공부문에서도 각 조직 및 기관별로 「부패방지법」 제8조에 따른 대통령령인 공무원 행동강령을 준용한 행동강령을 마련하여 시행하고 있다. 다만, 이들 정부조직 및 공공기관의 행동강령은 일부 특수한

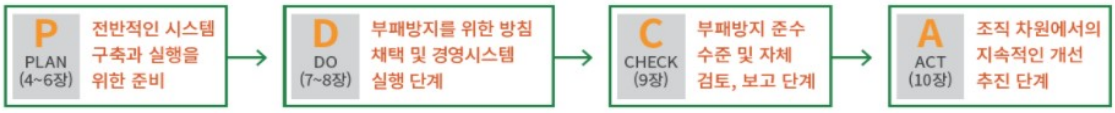
권력적 작용을 수행하는 국세청이나 금융감독원 등을 제외하고는 대부분 대통령령인 공무원 행동강령과 대동소이한 것이 사실이다. 이에 따라 “직무관련자” 및 “직무관련 공무원” 등 부패통제의 대상이 민원 등 직무수행과 직접적으로 관련되는 당사자로 한정되는 특징을 지니고 있다. 나아가 직무와 관련한 부패통제기제의 적용범위 역시 반부패 5개 법률을 비롯하여 직무 관련 법률의 지시적 위임에 따라 규정되어 있다는 특징을 지니고 있다. 이는 한편으로는 부패통제에 따른 국민의 기본권적 침해를 최소화하기 위한 공법적 특성에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 또 다른 한편으로는 공공부문의 부패통제에서 조직이나 직무의 특성에 따라 나타날 수 있는 다양성이 고려되지 못 하는 한계로 지적될 수 있는 부분도 있다고 할 수 있다.

2.3. 민간부문의 부패통제기제의 작동기제

부패통제기제의 작동기제와 관련하여 기업을 중심으로 한 민간부문에서는 주주의 권익을 위임받아 대리 행사하는 이사회의 역할이 가장 중요하다고 할 수 있다. 이는 최근 들어 글로벌 경제의 확대에 따른 국제기업윤리의 강화 추세와 더불어 더욱 강조되고 있는 부분이라 할 수 있다. 이는 2011년 OECD 기업지배구조 원칙에서 나타나듯이, 기존의 준법 감시기능에 초점을 맞추던 기업 이사회의 기능을 지배구조 개선을 통해 기업의 사회적 책임을 확보할 수 있는 보다 적극적 역할로 강화하는데 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다.

이러한 지배구조 개선을 통한 기업중심의 민간부문 부패통제기제 강화추세는 2016년 국제표준화기구(ISO)에서 만든 국제 윤리경영 공식인증인 ISO37001을 통해 그 실효성 측면에서 제도적으로 공고화되고 있으며, 우리나라의 각 민간기업 역시 이러한 국제기업 윤리 강화 및 기업의 사회적 책임 강화 추세에 따라 이러한 인증절차의 획득 및 미국의 해외부패방지법(FCPA) 준수 등 부패통제기제를 강화하고 있는 추세라 할 수 있다.

[그림 5-13] ISO37001 작동기제



출처: 권익위 홈페이지(http://www.acrc.go.kr/acrc/briefs/201902/sub5.html)

나아가 민간기업의 부패통제기제로서 이사회의 부패통제 책임 및 권한 강화와 더불어 부패통제의 실효성에 영향을 주는 기제로서 내부고발 활성화 및 내부고발자 보호제도를 들 수 있다. 이는 제도적 외형으로서 윤리규정 등의 마련 및 시행에도 불구하고 이러한

부패통제기제의 실천적 적용과정에서 발생할 수 있는 부패를 보완적으로 예방 및 교정하는 장치이자 제도적으로 포섭되지 않는 부패를 제도가 인지할 수 있도록 하는 실질적 부패통제기제의 기능을 수행한다. 우리나라 역시 2011년 「공익신고자보호법」의 제정에 따라 권익위의 주요 부패통제기능의 하나로 내부고발을 비롯한 공익신고 접수·처리 및 공익신고자 보호를 제도화하고 있다.

다만, 이러한 내부고발 활성화 및 내부고발자 보호제도는 상술한 기업의 보호가치를 중심으로 형성된 부패통제기제의 특성 상 기업 자체에서 자율적으로 통제되기보다는 권익위를 중심으로 한 국가기관의 개입에 따른 통제기제의 작동을 통해 이루어지고 있다. 이처럼 민간부문의 부패통제기제는 일반법의 적용에도 불구하고 자율적 규제의 특성을 지니나 이의 실효적 작용과 관련하여 내부고발을 통한 부패통제에 있어서는 국가의 공공성에 기반한 적극적 개입 및 공익보호자로서의 역할이 중요하다고 할 수 있다.

3. 사회적 부패통제기제의 공공성 확보 방안

어떤 사회이든 민간부문은 부패한데 공공부문만 청렴할 수는 없다. 반대로 민간부문은 청렴한데 공공부문만 부패할 수도 없다. 이는 곧, 사회 전체적인 청렴의 수준은 공공과 민간, 즉 사회를 구성하는 영역의 교호작용 혹은 상호작용에 의해 형성되는 것이라 할 수 있다. 이는 영국 등 민간부문에 대한 부패통제에 있어 국가 전체적인 통제를 강조하는 사회의 경우나 미국 등 민간부문의 자율성에 기반한 공공부문과 민간부문의 명확한 구분을 강조하는 사회 모두에 대해 적용될 수 있는 부분이기도 하다.

상술한 바와 같이, 민간부문의 부패통제기제는 분석의 한계 상 기업을 중심으로 형성된 윤리규정에 기반하여 분석되었으며 이로 인해 기업을 제외한 혹은 기업과 상호작용하는 사인을 포함한 전체 사회의 부패통제에 대한 분석에는 다소 제한적이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 기업의 윤리규정을 토대로 살펴본 민간부문의 부패통제기제는 기본적으로 주주 및 기업의 보호가치에 기반하고 있다는 점에서 추구가치를 목표로 하는 공공부문의 부패통제기제와 차이점을 나타내고 있으며, 그 적용범위 역시 해당 보호가치와 관련된 모든 주체를 포함한다는 점에서 법적 근거에 따른 명시적 적용대상 및 범위를 설정하고 있는 공공부문과 차이를 보이고 있다. 그럼에도 그 적용기제에 있어 부패통제기능을 수행하는 기업 내 조직, 특히 이사회의 책임성 강화가 현재의 국제기업 윤리 강화추세와 더불어 이루어지고 있으나 이러한 부패통제기제의 실효성을 담보하기 위한 내부고발의 활성화 및 내부고발자 보호제도는 기업의 자율적 영역이 아닌 권익위를 중심으로 한 국가기관의 개입에 따라 이루어지고 있다는 특징을 알 수 있다.

이러한 분석은 반부패 5개 법률체계로의 확대 및 권익위 조직 및 정책기능의 확대를 통한 공공부문의 부패통제기제의 제도적 확장에 따라 민간부문을 포함한 사회적 부패통제기제의 거버넌스 구축에 있어 정책적 함의를 제공한다고 할 수 있다. 가장 먼저, 사회적 부패통제기제의 목적 및 가치와 관련하여 일반법이 취하고 있는 추구가치적 정향성에 더해 국민의 기본권 보호와 관련한 보호적 가치가 명확하게 정의될 필요가 있을 것으로 판단된다. 특히, 최근 들어 증가하고 있는 공공과 민간부문의 경계선 상에서 발생하는 부패현상과 관련하여 이러한 부패행위가 특정 주체 간의 이해관계에 있어 위법사유적 측면에서 논의되는 것이 아닌 이러한 부패행위로 인해 침해되는 일반 국민의 기본권이라는 보호가치적 측면에서 논의가 진전될 필요가 있다고 보여진다. 이는 일반 사인으로서 국민 개인 및 공동체의 기본권 보호의 측면에서 국가와 사회, 그리고 민간부문의 기업과 사회 간 발생할 수 있는 부패발생 가능성에 대해 사회전체적 측면에서 일종의 보호가치로서 법적 기준뿐만 아니라 사회윤리적 측면의 규범기준을 제공할 수 있는 효용이 있다.

또한 사회적 부패통제기제의 적용범위 및 대상과 관련하여서도 상술한 보호가치에 근거하여 그 대상 및 적용범위에 있어 민간과 공공부문 간의 괴리를 줄여나갈 필요가 있을 것으로 판단된다. 특히, 기업을 중심으로 한 민간부문의 부패통제기제의 적용범위가 보호가치와 관련하여서는 일반법에 대한 상대적 우위를 인정할 수 있는 해석의 여지가 있는 반면, 이에 상응하는 공공부문의 행동강령 상 혹은 일반법 상 부패통제의 적용범위는 제한적으로 규정되어 실제 적용에 있어 효과적인 부패통제가 이루어지는데 한계가 있을 수 있다. 이는 일반법적 적용 상 통제를 받지 않거나 제도적으로 포섭되지 않는 부패 혹은 유사 부패행위에 대한 공공과 민간부문의 기대비용의 차이를 발생시킬 수 있다는 점에서 제도적 실효성을 저해할 수 있다. 따라서 상술한 바와 같이, 부패의 예방자로서 공공부문의 조직 및 기관별 직무특성과 환경분석에 따른 능동적 부패통제기제로서 행동강령 등을 구체화할 필요가 있다.

마지막으로 사회적 부패통제기제의 적용기제와 관련하여 과도한 부패통제기제의 작동에 따른 공직 및 사회의 경직화를 방지하되 효과적인 부패통제가 이루어질 수 있도록 제도 간의 연계성 강화 및 조정을 통해 부패통제기제의 작동이 시민사회에 의해 능동적으로 감시될 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 선언적으로 이루어지고 있는 「부패방지법」 제4조의 정당의 책무와 제5조의 기업의 의무, 제6조의 국민의 의무 등 사회를 구성하는 주체의 부패통제의 책임을 현재의 부패통제기제로서 제도 및 정책과 연계시킬 수 있도록 구체화하여 실질적으로 작동할 수 있는 기제화하는 것이 중요하다고 판단된다.

제2절 사회적 부패와 반부패 통제기제의 제도적 정합성 강화방안

1. 부패통제의 단계별 기제 분석

동일한 현상이나 행위라 할지라도 이를 부패로 인식하느냐 그렇지 않느냐는 개인과 조직, 사회의 수준별로 상이하게 나타날 수 있다. 나아가 부패로 인식을 하였더라도 이에 대한 대응양상은 또 집단에 따라 사회에 따라 달리 나타나게 마련이다. 마지막으로 이러한 부패인식 및 대응양상은 부패에 대한 사전적 예방기제에 따라 달리 나타날 수 있다.

이처럼 사회적으로 공유되는 부패인식 및 대응기제는 크게 보아 부패에 대한 개념적 정의 및 금지조항, 부패 예방, 부패발생 후 조치의 측면에서 구분하여 볼 수 있다. 또한 이러한 사회적 부패인식 및 대응기제는 그 사회가 공유하고 있는 규범적 제도화 즉, 부패통제를 위한 정책 및 제도적 형성 및 구성에 따라 영향을 받는다고 할 수 있다.

이런 점에서 본 절에서는 우리나라의 사회적 부패인식 및 부패대응기제에 영향을 주는 법제도를 아래의 [표 5-1]과 같이 정의 및 금지, 예방, 발생 후 조치의 단계로 구분하여 분석한다.

[표 5-1] 부패통제의 단계별 구분 및 적용기제

구분	부패 정의 · 금지	부패 예방	부패 발생 후 조치
법률	- 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 - 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 - 공익신고자 보호법 - 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률 - 공직자의 이해충돌 방지법	- 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 - 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 - 공익신고자 보호법 - 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률 - 공직자의 이해충돌 방지법	- 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 - 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 - 공익신고자 보호법 - 행정심판법 - 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률 - 공직자의 이해충돌 방지법
대통령령		- 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 - 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령	- 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 - 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령 - 공익신고자 보호법 시행령

구분	부패 정의 · 금지	부패 예방	부패 발생 후 조치
			- 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률 시행령
		- 국민권익위원회와 그 소속 기관 직제	
	- 공무원 행동강령 - 지방의회의원 행동강령	- 공무원 행동강령 - 지방의회의원 행동강령	- 공무원 행동강령
총리령		- 국민권익위원회와 그 소속 기관 직제 시행규칙	

1.1. 부패 정의 및 금지

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(약칭: 부패방지권익위법)」은 부패행위란 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, 이에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로 정의하고 있다(제2조 4[48]). 또한 공직자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하는 행위를 금지하고 있으며(제7조의2[49]), 직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는 행위, 직위를 이용한 인사관여·이권개입·알선·청탁 행위를 금지하고 있으며 이와같은 공직자 행동강령을 위반한 때에는 징계처분을 할 수 있다(제8조[50])고 규정하고 있다.

48) 제2조(정의) 4. "부패행위"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

49) 제7조의2(공직자의 업무상 비밀이용 금지) 공직자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 하여서는 아니 된다.

50) 제8조(공직자 행동강령) ① 제7조에 따라 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체의 내부규정으로 정한다.
② 제1항에 따른 공직자 행동강령은 다음 각 호의 사항을 규정한다.
1. 직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는 행위의 금지·제한에 관한 사항
2. 직위를 이용한 인사관여·이권개입·알선·청탁행위의 금지·제한에 관한 사항
3. 공정한 인사 등 건전한 공직풍토 조성을 위하여 공직자가 지켜야 할 사항
4. 그 밖에 부패의 방지와 공직자의 직무의 청렴성 및 품위유지 등을 위하여 필요한 사항
③ 공직자가 제1항에 따른 공직자 행동강령을 위반한 때에는 징계처분을 할 수 있다.
④ 제3항에 따른 징계의 종류, 절차 및 효력 등은 당해 공직자가 소속된 기관 또는 단체의 징계관련 사항을 규정한 법령

「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(약칭: 청탁금지법)」은 공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품 등의 수수(收受)를 금지하고 있다(제1조[51], 제8조[52]). 또한 공직자등은 사적 이해관계에 영향을 받지 아니하고 직무를 공정하고 청렴하게 수행하여야 하며, 직무수행과 관련하여 공평무사하게 처신하고 직무관련자를 우대하거나 차별해서는 아니 된다(제4조[53]). 공직자등이 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에는 징계 및 벌칙에 처한다고 규정하고 있다(제21조[54], 제22조[55]).

또는 내부규정이 정하는 바에 따른다.

51) 제1조(목적) 이 법은 공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품 등의 수수(收受)를 금지함으로써 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다.

52) 제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
② 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
③ 제10조의 외부강의등에 관한 사례금 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금품등의 경우에는 제1항 또는 제2항에서 수수를 금지하는 금품등에 해당하지 아니한다.
1. 공공기관이 소속 공직자등이나 파견 공직자등에게 지급하거나 상급 공직자등이 위로·격려·포상 등의 목적으로 하급 공직자등에게 제공하는 금품등
2. 원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품등
3. 사적 거래(증여는 제외한다)로 인한 채무의 이행 등 정당한 권원(權原)에 의하여 제공되는 금품등
4. 공직자등의 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다)이 제공하는 금품등
5. 공직자등과 관련된 직원상조회·동호인회·동창회·향우회·친목회·종교단체·사회단체 등이 정하는 기준에 따라 구성원에게 제공하는 금품등 및 그 소속 구성원 등 공직자등과 특별히 장기적·지속적인 친분관계를 맺고 있는 자가 질병·재난 등으로 어려운 처지에 있는 공직자등에게 제공하는 금품등
6. 공직자등의 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 통상적인 범위에서 일률적으로 제공하는 교통, 숙박, 음식물 등의 금품등
7. 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품 등이나 경연·추첨을 통하여 받는 보상 또는 상품 등
8. 그 밖에 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 금품등
④ 공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 또는 제2항에 따라 공직자등이 받는 것이 금지되는 금품등(이하 "수수 금지 금품등"이라 한다)을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속해서는 아니 된다.
⑤ 누구든지 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다.

53) 제4조(공직자등의 의무) ① 공직자등은 사적 이해관계에 영향을 받지 아니하고 직무를 공정하고 청렴하게 수행하여야 한다.
② 공직자등은 직무수행과 관련하여 공평무사하게 처신하고 직무관련자를 우대하거나 차별해서는 아니 된다.

54) 제21조(징계) 공공기관의 장 등은 공직자등이 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에는 징계처분을 하여야 한다.

55) 제22조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제8조제1항을 위반한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다). 다만, 제9조제1항·제2항 또는 제6항에 따라 신고하거나 그 수수 금지 금품등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 공직자등은 제외한다.
2. 자신의 배우자가 제8조제4항을 위반하여 같은 조 제1항에 따른 수수 금지 금품등을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속한 사실을 알고도 제9조제1항제2호 또는 같은 조 제6항에 따라 신고하지 아니한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다). 다만, 공직자등 또는 배우자가 제9조제2항에 따라 수수 금지 금품등을 반환 또는 인도하거나 거부의 의사를 표시한 경우는 제외한다.
3. 제8조제5항을 위반하여 같은 조 제1항에 따른 수수 금지 금품등을 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다) 또는 그 배우자에게 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 한 자
4. 제15조제4항에 따라 준용되는 「공익신고자 보호법」 제12조제1항을 위반하여 신고자등의 인적사항이나 신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도한 자
5. 제18조를 위반하여 그 업무처리 과정에서 알게 된 비밀을 누설한 공직자등
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제6조를 위반하여 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다)
2. 제15조제2항을 위반하여 신고자등에게 「공익신고자 보호법」 제2조제6호가목에 해당하는 불이익조치를 한 자
3. 제15조제4항에 따라 준용되는 「공익신고자 보호법」 제21조제2항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된

「공익신고자 보호법」은 공익침해행위란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위라고 정의하고 있다(제2조1[56]).

「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률(약칭: 공공재정환수법)」은 공공재정에 대한 부정청구 등을 금지하고 있다(제1조[57]). 또한 부정청구란 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없는데도 공공재정지급금을 청구하는 행위, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하는 행위, 법령·자치법규나 기준에서 정한 절차에 따르지 아니하고 정해진 목적이나 용도와 달리 공공재정지급금을 사용하는 행위, 그 밖에 공공재정지급금이 잘못 지급된 경우 중 하나에 해당하는 행위로 공공재정에 손해를 입히거나 이익을 얻는 일체의 행위라고 정의하고 있다(제2조6[58]).

「공직자의 이해충돌 방지법(약칭: 이해충돌방지법)」은 공직자의 직무수행과 관련한 사적 이익추구를 금지함으로써 공직자의 직무수행 중 발생할 수 있는 이해충돌을 방지한다(제1조[59]). 이때 이해충돌이란 공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다(제2조4[60]). 공공기관 물품 등의 사적 사용·수익(제13조[61])과 직무상 비밀 등 이용(제14조[62])을

보호조치결정을 이행하지 아니한 자

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제15조제1항을 위반하여 신고등을 방해하거나 신고등을 취소하도록 강요한 자
2. 제15조제2항을 위반하여 신고자등에게 「공익신고자 보호법」 제2조제6호나목부터 사목까지의 어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자

④ 제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 금품등은 몰수한다. 다만, 그 금품등의 전부 또는 일부를 몰수하는 것이 불가능한 경우에는 그 가액을 추징한다.

56) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "공익침해행위"란 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위

나. 별표에 규정된 법률에 따라 인허가의 취소처분, 정지처분 등 대통령령으로 정하는 행정처분의 대상이 되는 행위

57) 제1조(목적) 이 법은 공공재정에 대한 부정청구 등을 금지하고 부정청구 등으로 얻은 이익의 환수·관리 체계를 확립함으로써 공공재정 운용의 건전성과 투명성을 제고함을 목적으로 한다.

58) 6. "부정청구등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 공공재정에 손해를 입히거나 이익을 얻는 일체의 행위를 말한다.

가. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공공재정지급금을 청구할 자격이 없는데도 공공재정지급금을 청구하는 행위

나. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하는 행위

다. 법령·자치법규나 기준(제1호나목부터 라목까지의 기관·법인·단체의 기준·규정·사규를 포함한다)에서 정한 절차에 따르지 아니하고 정해진 목적이나 용도와 달리 공공재정지급금을 사용하는 행위

라. 그 밖에 공공재정지급금이 잘못 지급된 경우

59) 제1조(목적) 이 법은 공직자의 직무수행과 관련한 사적 이익추구를 금지함으로써 공직자의 직무수행 중 발생할 수 있는 이해충돌을 방지하여 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다.

60) 제2조(정의) 4. "이해충돌"이란 공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다.

61) 공직자는 공공기관이 소유하거나 임차한 물품·차량·선박·항공기·건물·토지·시설 등을 사적인 용도로 사용·수익하거나 제3자로 하여금 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 경우에는 그러하지 아니하다.

62) ① 공직자(공직자가 아니게 된 날부터 3년이 경과하지 아니한 사람을 포함하되, 다른 법률에서 이와 달리 규정하고 있는 경우에는 그 법률에서 규정한 바에 따른다. 이하 이 조, 제27조제1항, 같은 조 제2항제1호 및 같은 조 제3항제1호에서

금지한다. 공공기관의 장은 소속 공직자가 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 징계 및 벌칙을 하여야 한다고 규정하고 있다(제26조[63], 제27조[64]).

「공무원 행동강령[65]」과 「지방의회의원 행동강령[66]」에 의하면 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제8조 공직자행동강령[67]에 따라 공무원 및 지방의회의원이 준수하여야 할 행동기준을 규정하고 있으며 직무관련자와 금품등에 대해 정의하고 있으며 공정한 직무수행에 관한 법령, 부당이득의 수수 금지 등에 관한 법령이 나타나 있다.

같다)는 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보(재물 또는 재산상 이익의 취득 여부의 판단에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정보로서 불특정 다수인이 알 수 있도록 공개되기 전의 것을 말한다. 이하 같다)를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 하여서는 아니 된다.

② 공직자로부터 직무상 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보임을 알면서도 제공받거나 부정한 방법으로 취득한 자는 이를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하여서는 아니 된다.

③ 공직자는 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 사적 이익을 위하여 이용하거나 제3자로 하여금 이용하게 하여서는 아니 된다.

63) 제26조(징계) 공공기관의 장은 소속 공직자가 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에는 징계처분을 하여야 한다.

64) 제27조(벌칙) ① 제14조제1항을 위반하여 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 한 공직자(제16조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다. 이하 이 조 및 제28조제2항제1호에서 같다)는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제14조제2항을 위반하여 공직자로부터 직무상 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보임을 알면서도 제공받거나 부정한 방법으로 취득하고 이를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득한 자
2. 제20조제4항에 따라 준용되는 「공익신고자 보호법」 제12조제1항을 위반하여 신고자등의 인적사항이나 신고자등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려 주거나 공개 또는 보도한 자

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제14조제3항을 위반하여 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 사적 이익을 위하여 이용하거나 제3자로 하여금 이용하도록 한 공직자
2. 제20조제2항을 위반하여 신고자등에게 「공익신고자 보호법」 제2조제6호가목에 해당하는 불이익조치를 한 자
3. 제20조제4항에 따라 준용되는 「공익신고자 보호법」 제21조제2항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치결정을 이행하지 아니한 자
4. 제23조를 위반하여 그 업무처리 과정에서 알게 된 비밀을 누설한 사람

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제20조제1항을 위반하여 신고등을 방해하거나 신고등을 취소하도록 강요한 자
2. 제20조제2항을 위반하여 신고자등에게 「공익신고자 보호법」 제2조제6호나목부터 사목까지의 어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자

⑤ 제1항 및 제2항제1호의 경우 징역과 벌금은 병과(倂科)할 수 있다.

⑥ 제1항 및 제2항제1호의 죄를 범한 자(제1항의 경우 그 정을 아는 제3자를 포함한다)가 제1항 및 제2항제1호의 죄로 인하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 몰수한다. 다만, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다.

65) 제1조(목적) 이 영은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제8조에 따라 공무원이 준수하여야 할 행동기준을 규정하는 것을 목적으로 한다.

66) 제1조(목적) 이 영은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제8조에 따라 지방의회의원이 준수하여야 할 행동기준을 특별히 규정하는 것을 목적으로 한다.

67) 제8조(공직자 행동강령) ① 제7조에 따라 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체의 내부규정으로 정한다.

② 제1항에 따른 공직자 행동강령은 다음 각 호의 사항을 규정한다.

1. 직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는 행위의 금지·제한에 관한 사항
2. 직위를 이용한 인사관여·이권개입·알선·청탁행위의 금지·제한에 관한 사항
3. 공정한 인사 등 건전한 공직풍토 조성을 위하여 공직자가 지켜야 할 사항
4. 그 밖에 부패의 방지와 공직자의 직무의 청렴성 및 품위유지 등을 위하여 필요한 사항

③ 공직자가 제1항에 따른 공직자 행동강령을 위반한 때에는 징계처분을 할 수 있다.

④ 제3항에 따른 징계의 종류, 절차 및 효력 등은 당해 공직자가 소속된 기관 또는 단체의 징계관련 사항을 규정한 법령 또는 내부규정이 정하는 바에 따른다.

1.2. 부패 예방

부패 예방에 대한 규정은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률, 공익신고자 보호법, 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률, 공직자의 이해충돌 방지법, 국민권익위원회와 그 소속기관 직제, 공무원 행동강령, 지방의회의원 행동강령에 규정되어 있다. 부패 예방은 주로 부패 예방 교육과 부패 예방 및 방지 조치 형태로 나타난다.

현행 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따르면 ①공공기관은 건전한 사회윤리를 확립하기 위하여 부패방지에 노력할 책무를 지니며, ②부패를 방지하기 위하여 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이 있거나 그 밖에 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 즉시 이를 개선 또는 시정하여야 하고, ③교육·홍보 등 적절한 방법으로 소속 직원과 국민의 부패척결에 대한 의식을 고취하기 위하여 적극 노력하여야 하며, ④부패방지를 위한 국제적 교류와 협력에 적극 노력하여야 한다고 규정하고 있다(제3조). 이에 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회를 두었다(제11조).

[표 5-2] 부패방지법 및 시행령 상 부패예방 조항

법률	조문	내 용
부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	제12조 (기능)	위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다. 1. 국민의 권리보호·권익구제 및 부패방지를 위한 정책의 수립 및 시행 2. 고충민원의 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명 3. 고충민원을 유발하는 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명 4. 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가 5. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사 6. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가 7. 부패방지 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행 8. 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원 9. 위원회의 활동과 관련된 국제협력 10. 부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등 11. 신고자의 보호 및 보상 12. 법령 등에 대한 부패유발요인 검토 13. 부패방지 및 권익구제와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석 14. 공직자 행동강령의 시행·운영 및 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호

법률	조문	내 용
		15. 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원사항 처리실태 확인·지도 16. 온라인 국민참여포털의 통합 운영과 정부민원안내콜센터의 설치·운영 17. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육 18. 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정 및 기업애로 해소를 위한 기업고충민원의 조사·처리 19.「행정심판법」에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항 20. 다른 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항 21. 그 밖에 국민권익 향상을 위하여 국무총리가 위원회에 부의하는 사항
	제27조 (제도 개선의 권고	① 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 공공기관의 장에게 부패방지를 위한 제도의 개선을 권고할 수 있다. ② 제1항에 따라 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 이를 제도개선에 반영하여 그 조치결과를 위원회에 통보하여야 하며, 위원회는 이에 대한 이행실태를 확인·점검할 수 있다. ③ 제1항에 따라 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 위원회의 권고대로 조치하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 위원회에 재심의를 요청하여야 하며, 이 경우 위원회는 이를 재심의 하여야 한다.
	제81조 (교육과 홍보 등)	① 위원회 또는 시민고충처리위원회는 모든 사람이 자신의 권리를 인지하고 권리의 침해가 발생한 경우 이를 구제받을 수 있도록 하기 위하여 필요한 교육과 홍보를 할 수 있다. ② 위원회 또는 시민고충처리위원회는 학교에서 고충민원의 처리와 권리구제 및 부패방지에 관한 내용이 교육될 수 있도록 지원하기 위하여 교육부장관과 협의할 수 있다.〈개정 2013. 3. 23.〉 ③ 위원회 또는 시민고충처리위원회는 공무원의 교육훈련과정에 고충민원 제도 및 부패방지에 관한 내용이 포함될 수 있도록 관계 행정기관등의 장과 협의할 수 있다.
	제81조의2 (공직자 부패방지 교육)	① 공공기관의 장은 부패방지교육을 실시하고 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다. ② 위원회는 제1항에 따른 부패방지교육 실시 여부에 대한 점검을 실시하여야 한다. ③ 위원회는 제2항에 따른 점검결과를 다음 각 호의 평가에 반영하도록 해당 기관·단체의 장에게 요구할 수 있다. 1.「정부업무평가 기본법」 제14조제1항 및 제18조제1항에 따른 중앙행정기관 및 지방자치단체의 자체평가와 같은 법 제21조제1항에 따른 지방자치단체 합동평가 2.「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조제1항에 따른 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 3.「지방공기업법」 제78조제1항에 따른 지방공기업의 경영평가 4.「초·중등교육법」 제9조제2항에 따른 시·도교육청평가 ④ 제1항에 따른 교육의 내용·방법, 결과 제출 및 제2항에 따른 점검 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

법률	조문	내 용
동법의 시행령	제6조 (권익보호 및 부패방지 정책의 수립	① 위원회는 국민의 권리보호·권익구제 및 공공기관의 부패방지를 위한 중장기 기본정책 및 연도별 시행계획을 수립하여야 한다. ② 위원회는 공공기관으로 하여금 제1항에 따른 중장기 기본정책 및 연도별 시행계획에 따라 세부추진시책을 수립하여 시행하도록 권고할 수 있다.
	제8조 (권익 구제 및 부패방지 교육	위원회는 「초중등교육법」제23조에 따른 교육과정에 권익구제 및 부패방지에 관한 사항 등을 반영하기 위하여 교육부장관과 협의할 수 있으며, 「평생교육법」에 따른 평생교육단체 또는 평생교육시설에 대하여 그 교육내용에 권익구제 및 부패방지에 관한 사항이 포함되도록 권고할 수 있다.
	제29조 (부패 방지를 위한 제도 개선 권고의 절차 등	① 위원회는 법 제27조제1항에 따라 공공기관의 장에게 제도의 개선을 권고하는 경우에는 그 내용과 제도개선에 관한 위원회의 의견 및 조치기한을 기재한 서면으로 통보하여야 한다. ② 제1항에 따른 통보를 받은 공공기관의 장은 법 제27조제2항에 따른 조치결과를 제1항에 따른 제도개선 조치기한이 경과한 날부터 1개월 이내에 서면으로 위원회에 통보하여야 한다. ③ 공공기관의 장은 법 제27조제3항에 따른 재심의를 요청하는 경우에는 제1항에 따른 통보를 받은 날부터 1개월 이내에 그 사유를 기재한 서면으로 하여야 한다. ④ 위원회가 법 제27조제3항에 따라 제도개선에 관한 재심의를 하는 경우에는 그 결과를 재심의를 요청한 공공기관의 장에게 서면으로 통보하여야 한다. ⑤ 제4항에 따라 재심의 결과를 통보받은 공공기관의 장은 그 결과가 제도의 개선을 권고하는 내용인 경우에는 제2항에 따라 조치결과를 위원회에 통보하여야 한다.
	제88조의2 (부패방지 교육의 실시 등)	① 공공기관의 장은 법 제81조의2제1항에 따라 소속 공직자를 대상으로 매년 1회 이상, 연 2시간 이상의 부패방지교육을 실시하여야 한다. ② 제1항에 따른 부패방지교육은 다음 각 호의 사항에 대하여 강의, 시청각교육, 인터넷 홈페이지를 이용한 교육 등의 방법으로 실시할 수 있다. 이 경우 교육대상자가 신규 임용자나 승진자 등인 경우에는 대면(對面)에 의한 방법으로 하는 교육이 포함되어야 한다. 1. 부패방지 관련 법령 및 제도에 관한 사항 2. 부패방지를 위한 시책수립 등 청렴정책 추진에 관한 사항 3. 그 밖에 청렴의식 함양과 부패방지에 필요한 사항 ③ 위원회는 법 제81조의2제1항에 따른 부패방지교육에 필요한 사항을 정하기 위하여 부패방지교육 운영지침을 수립·시행할 수 있다. ④ 공공기관의 장은 법 제81조의2제1항에 따라 매년 2월 말일까지 전년도 부패방지교육 실시결과를 위원회에 제출하여야 한다. ⑤ 위원회는 법 제81조의2제2항에 따라 부패방지교육 실시 여부에 대하여 연 1회 정기점검을 실시하되, 필요한 경우 수시 점검을 실시할 수 있다. ⑥ 위원회는 공공기관의 장에게 부패방지교육의 실시에 필요한 교육자료 또는 교육전문인력을 지원할 수 있다.

「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(약칭: 청탁금지법)」에 따르면 국민권익위원회는 이 법에 따라 부정청탁의 금지 및 금품등의 수수 금지·제한 등에 관한 제도 개선 및 교육·홍보계획의 수립 및 시행과 부정청탁 등에 관한 유형, 판단기준 및 그 예방 조치 등에 관한 기준의 작성 및 보급에 관한 업무를 관장한다(제12조).

[표 5-3] 청탁금지법 및 시행령 상 부패예방 조항

법률	조문	내 용
부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(약칭: 청탁금지법)	제19조 (교육과 홍보 등)	① 공공기관의 장은 공직자등에게 부정청탁 금지 및 금품등의 수수 금지에 관한 내용을 정기적으로 교육하여야 하며, 이를 준수할 것을 약속하는 서약서를 받아야 한다. ② 공공기관의 장은 이 법에서 금지하고 있는 사항을 적극적으로 알리는 등 국민들이 이 법을 준수하도록 유도하여야 한다. ③ 공공기관의 장은 제1항 및 제2항에 따른 교육 및 홍보 등의 실시를 위하여 필요하면 국민권익위원회에 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 국민권익위원회는 적극 협력하여야 한다.
동법의 시행령	제42조 (교육 등)	① 공공기관의 장은 법 제19조제1항에 따라 매년 부정청탁 금지 및 금품등 수수의 금지에 관한 교육계획을 수립하여야 한다. ② 제1항에 따른 교육계획에는 교육의 대상·내용·방법 등이 포함되어야 한다. ③ 공공기관의 장은 법 제19조제1항에 따라 공직자등에게 연 1회 이상 교육을 실시하여야 하고, 부정청탁 금지 및 금품등 수수의 금지에 관한 법령을 준수할 것을 약속하는 서약서를 신규채용을 할 때 받아야 한다. ④ 국민권익위원회는 법 제19조제3항에 따른 지원을 위하여 전문강사 양성, 표준교재 및 강의안 개발·보급, 청렴연수원 집합교육 운영 등 지원 방안을 수립·시행할 수 있다.

「공익신고자 보호법」에 따르면 국가 또는 지방자치단체는 공익침해행위의 예방과 확산 방지 및 공익신고자등의 보호·지원을 위하여 노력하여야 한다(제3조).

[표 5-4] 공익신고자보호법 및 시행령 상 부패예방 조항

법률	조문	내 용
공익 신고자 보호법	제4조 (국민권익 위원회의 정책수립)	①공익신고자등을 보호하고 지원하기 위하여 국민권익위원회(이하 “위원회”라 한다)는 다음 각 호에 대한 정책을 수립하여야 한다. 1. 공익신고의 접수 및 처리 등에 관한 사항 2. 공익신고자등의 비밀보장 및 신변보호 등에 관한 사항 3. 공익신고자등에 대한 불이익조치 금지 및 보호조치 등에 관한 사항 4. 공익신고자등에 대한 보상금·구조금 지급에 관한 사항 5. 공익신고자 보호제도에 관한 교육 및 홍보 등에 관한 사항

법률	조문	내 용
		② 위원회는 제1항에 따른 정책을 효율적으로 수립하기 위하여 필요한 경우에는 제6조 각 호의 기관에 대하여 공익신고 처리 및 보호조치 현황 등에 관한 실태조사를 할 수 있다.
	제9조 (신고 내용의 확인 및 이첩 등)	① 위원회가 공익신고를 받은 때에는 공익신고자의 인적사항, 공익신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특정에 필요한 사항 등을 확인할 수 있다. ② 위원회는 제1항의 사항에 대한 진위여부를 확인하는 데 필요한 범위에서 공익신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. ③ 위원회는 제2항에 따른 사실 확인을 마친 후에는 바로 해당 조사기관이나 수사기관에 이첩하고, 그 사실을 공익신고자에게 통보하여야 한다. ④ 제3항에 따라 공익신고를 이첩받은 조사기관이나 수사기관은 조사·수사 종료 후 조사결과 또는 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 조사결과 또는 수사결과의 요지를 공익신고자에게 통지하여야 한다. ⑤ 위원회는 제4항에 따라 조사결과를 통보받은 후 공익침해행위의 확산 및 재발 방지를 위하여 필요하다고 인정하면 제10조제4항에 따라 해당 조사기관이 조사결과에 따라 취한 필요한 조치 외에 관계 법령에 따른 다음 각 호의 조치에 관한 의견을 제시할 수 있다. 1. 제품의 제조·판매중지, 회수 또는 폐기 등 2. 영업정지, 자격정지 등 3. 그 밖에 해당 공익침해행위 제거 및 예방 등을 위하여 필요한 조치 ⑥ 제4항의 통지를 받은 공익신고자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회에 조사결과 또는 수사결과에 대한 이의신청을 할 수 있다. ⑦ 위원회는 조사기관이나 수사기관의 조사·수사가 충분하지 아니하였다고 인정하거나 제6항에 따른 이의신청에 이유가 있다고 인정하는 경우 조사기관이나 수사기관에 재조사·재수사를 요구할 수 있다. ⑧ 재조사·재수사를 요구받은 조사기관이나 수사기관은 재조사·재수사 종료 후 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 공익신고자에게 재조사·재수사 결과의 요지를 통지하여야 한다.

「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」에 따르면 공공기관은 부정청구등의 예방과 확산 방지를 위하여 노력하여야 한다.

[표 5-5] 공공재정환수법 및 시행령 상 부패예방 조항

법률	조문	내 용
공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률	제27조 (국회 등의 특례)	국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회·감사원·고위공직자범죄수사처는 부정청구등의 방지를 위하여 자체적으로 제25조 및 제26조의 업무를 성실히 추진하여야 한다.

「공직자 이해충돌 방지법」에 따르면 국가는 공직자가 공정하고 청렴하게 직무를 수행할 수 있는 근무 여건을 조성하기 위하여 노력하여야 한다(제3조). 또한 공직자는 사적 이해관계로 인하여 공정하고 청렴한 직무수행이 곤란하다고 판단하는 경우에는 직무수행을 회피하는 등 이해충돌을 방지하여야 한다.

[표 5-6] 이해충돌방지법 및 시행령 상 부패예방 조항

법률	조문	내 용
공직자 이해충돌 방지법	제5조(사적 이해관계자의 신고 및 회피·기피 신청)	① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직무를 수행하는 공직자는 직무관련자(직무관련자의 대리인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 사적이해관계자임을 안 경우 안 날부터 14일 이내에 소속기관장에게 그 사실을 서면(전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 신고하고 회피를 신청하여야 한다. 1. 인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인, 지정·등록, 등재·인정·증명, 신고·심사, 보호·감호, 보상 또는 이에 준하는 직무 2. 행정지도·단속·감사·조사·감독에 관계되는 직무 3. 병역판정검사, 징집·소집·동원에 관계되는 직무 4. 개인·법인·단체의 영업 등에 관한 작위 또는 부작위의 의무부과 처분에 관계되는 직무 5. 조세·부담금·과태료·과징금·이행강제금 등의 조사·부과·징수 또는 취소·철회·시정명령 등 제재적 처분에 관계되는 직무 6. 보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금의 배정·지급·처분·관리에 관계되는 직무 7. 공사·용역 또는 물품 등의 조달·구매의 계약·검사·검수에 관계되는 직무 8. 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 직무 9. 공공기관의 재화 또는 용역의 매각·교환·사용·수익·점유에 관계되는 직무 10. 공직자의 채용·승진·전보·상벌·평가에 관계되는 직무 11. 공공기관이 실시하는 행정감사에 관계되는 직무 12. 각급 국립·공립 학교의 입학·성적·수행평가에 관계되는 직무 13. 공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정, 우수자 선발에 관계되는 직무 14. 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정에 관계되는 직무 15. 국회의원 또는 지방의회의원의 소관 위원회 활동과 관련된 청문, 의안·청원 심사, 국정감사, 지방자치단체의 행정사무감사, 국정조사, 지방자치단체의 행정사무조사와 관계되는 직무 16. 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 직무 ② 직무관련자 또는 공직자의 직무수행과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 자는 해당 공직자에게 제1항에 따른 신고 및 회피 의무가 있거나 그 밖에 공정한 직무수행을 저해할 우려가 있는 사적 이해관계가 있다고 판단하는 경우에는 그 공직자의 소속기관장에게 기피를 신청할 수 있다.

법률	조문	내 용
	제6조 (공공기관 직무관련 부동산 보유·매수 신고)	① 부동산을 직접적으로 취급하는 대통령령으로 정하는 공공기관의 공직자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 소속 공공기관의 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하는 경우 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 한다. 1. 공직자 자신, 배우자 2. 공직자와 생계를 같이하는 직계존속·비속(배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우를 포함한다) ② 제1항에 따른 공공기관 외의 공공기관의 공직자는 소속 공공기관이 택지개발, 지구 지정 등 대통령령으로 정하는 부동산 개발 업무를 하는 경우 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 그 부동산을 보유하고 있거나 매수하는 경우 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 신고는 부동산을 보유한 사실을 알게 된 날부터 14일 이내, 매수 후 등기를 완료한 날부터 14일 이내에 하여야 한다. ④ 제1항 및 제2항에 따른 신고 내용·절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	제7조 (사적 이해관계자의 신고 등에 대한 조치)	① 제5조제1항에 따른 신고·회피신청이나 같은 조 제2항에 따른 기피신청 또는 제6조에 따른 부동산 보유·매수 신고를 받은 소속기관장은 해당 공직자의 직무수행에 지장이 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하여야 한다. 1. 직무수행의 일시 중지 명령 2. 직무 대리자 또는 직무 공동수행자의 지정 3. 직무 재배정 4. 전보 ② 소속기관장은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 공직자가 계속 그 직무를 수행하도록 할 수 있다. 이 경우 제25조에 따른 이해충돌방지담당관 또는 다른 공직자로 하여금 공정한 직무수행 여부를 확인·점검하게 하여야 한다. 1. 직무를 수행하는 공직자를 대체하기가 지극히 어려운 경우 2. 국가의 안전보장 및 경제발전 등 공익 증진을 위하여 직무수행의 필요성이 더 큰 경우 ③ 소속기관장은 제1항 또는 제2항에 따른 조치를 하였을 때에는 그 처리 결과를 해당 공직자와 기피를 신청한 자에게 통보하여야 한다. ④ 제6조제1항 및 제2항에 따른 부동산 보유 또는 매수 신고를 받은 소속기관장은 해당 부동산 보유·매수가 이 법 또는 다른 법률에 위반되는 것으로 의심될 경우 지체 없이 수사기관·감사원·감독기관 또는 국민권익위원회에 신고하거나 고발하여야 한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 조치·확인·점검·통보, 신고·고발의 기록·관리 및 절차와 방법 등에 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.

법률	조문	내 용
	제11조 (가족 채용 제한)	① 공공기관(공공기관으로부터 출연금·보조금 등을 받거나 법령에 따라 업무를 위탁받는 산하 공공기관과 「상법」 제342조의2에 따른 자회사를 포함한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직자의 가족을 채용할 수 없다. 1. 소속 고위공직자 2. 채용업무를 담당하는 공직자 3. 해당 산하 공공기관의 감독기관인 공공기관 소속 고위공직자 4. 해당 자회사의 모회사인 공공기관 소속 고위공직자 ③ 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직자는 제1항을 위반하여 자신의 가족이 채용되도록 지시·유도 또는 묵인을 하여서는 아니 된다. ④ 제1항 및 제3항에도 불구하고 다른 법률에서 이 법의 적용을 받는 공공기관이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직자의 가족을 채용할 수 있도록 허용하고 있는 경우에는 그 법률의 규정에 따른다.

「국민권익위원회와 그 소속기관 직제」에 따르면 부패 예방을 위하여 부패방지국, 권익개선정책국, 청렴연수원 등을 둔다.

[표 5-7] 권익위와 그 소속기관 직제 상 부패예방 조항

법률	조문	내 용
국민권익위원회와 그 소속기관 직제	제9조 (부패 방지국)	① 부패방지국에 국장 1명을 둔다. ② 부패방지국장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다. ③ 부패방지국장은 다음 사항을 분장한다. 1. 부패방지에 관한 각종 정책의 수립·총괄 및 조정 2. 부패현안 및 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가 및 정책개발 3. 부패방지와 관련된 기관과의 반부패정책 협의 및 조정 4. 국민감사청구 제도에 관한 사항 5. 공공기관의 청렴도 측정에 관한 사항 6. 부패 관련 국내외 인식도 조사에 관한 사항 7. 초·중등 교육과정 및 평생교육기관에 대한 반부패·청렴 관련 내용의 반영 협의 및 지원 8. 반부패·청렴 홍보에 관한 사항 9. 부패영향평가 기본계획 및 지침의 수립·시행 10. 중앙행정기관 및 그 소속기관의 법령·행정규칙, 지방자치단체의 조례·규칙·교육규칙, 공직유관단체의 사규 및 그 제정안·개정안에 대한 부패영향평가 및 부패유발요인 개선에 관한 사항 11. 법령 등의 부패영향평가를 위한 실태조사와 개선권고의 이행·점검 및 평가

법률	조문	내 용
		12. 부정청탁 금지 및 금품 등 수수 금지·제한 등에 관한 정책·교육·홍보계획의 수립 및 시행 13. 부정청탁 및 금품 등 수수 신고 관련 제도의 운영 및 신고의 처리에 관한 사항 13의2. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 및 같은 법 시행령(이하 "청탁금지법령"이라 한다)의 해석 및 질의회신에 관한 사항 13의3. 청탁금지법령에 관한 판례·사례의 수집, 분석 및 자료의 발간 13의4. 청탁금지법령에 관한 상담안내 13의5. 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공공기관에 대한 청탁금지법령 해석의 지원 및 자문에 관한 사항 14. 공직자 행동강령 관련 제도의 운영 및 연구개선에 관한 사항 15. 공직자 행동강령 운영지침의 수립·시행 16. 기관별 공직자 행동강령의 심사·관리 17. 공직자 행동강령 위반행위에 대한 신고의 처리 등 18. 공직자 행동강령의 시행·운영 및 이행실태 등의 조사·점검 19. 공직자 부패방지교육 운영 지침의 수립·시행 20. 공공기관의 부패방지교육 실시에 관한 이행 점검
	제12조(권익개선정책국)	① 권익개선정책국에 국장 1명을 둔다. ② 권익개선정책국장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다. ③ 권익개선정책국장은 다음 사항을 분장한다. 1. 고충민원, 부패방지, 공익신고자 보호 및 행정심판 등과 관련된 제도개선(이하 이 조에서 "제도개선"이라 한다) 기본계획의 수립·시행 2. 제도개선 과제의 발굴 및 조사·연구 3. 제도개선 과제의 타당성 검토, 배분 및 조정 등의 총괄 4. 제도개선의 권고·의견표명 및 이에 대한 사후관리 5. 반복민원 분석 및 규제개혁 과제의 발굴·개선 6. 제도개선을 위한 기관협의회의 운영 7. 온라인 국민참여포털을 통하여 제출된 국민제안의 분석·평가 및 처리결과의 사후관리 8. 온라인 국민참여포털의 통합 및 운영에 관한 기본계획의 수립 및 시행 9. 온라인 국민참여포털의 구축·관리 및 운영평가, 교육·홍보, 개인정보에 대한 관리·감독 및 보호정책의 수립 등 운영 총괄 10. 온라인 국민참여포털의 민원처리 실태의 분석·평가·확인·지도점검 및 민원처리 결과의 사후관리 11. 정책토론의 운영 12. 온라인 국민참여포털 운영협의회 운영 13. 온라인 국민참여포털의 민원 심사 분류
	제14조의5(직무)	청렴연수원(이하 "연수원"이라 한다)은 부패방지 및 국민권익 교육에 관한 사무를 관장한다.

「공무원 행동강령」에 따르면 중앙행정기관의 장등은 공무원을 신규임용할 때 공무원 행동강령의 교육을 하여야 하며, 소속 공무원에 대하여 공무원 행동강령의 준수를 위한 교육계획을 수립·시행하여야 하고, 매년 1회 이상 교육을 하여야 한다(제22조).

또한 「지방의회의원 행동강령」에 따르면 의장은 해당 지방의회에 소속된 의원에 대한 행동강령의 교육·상담 및 행동강령 위반행위에 대한 신고의 접수 및 조사·처리, 그 밖에 행동강령 운영에 필요한 업무를 관장한다(제21조).

1.3. 부패 발생 후 조치

부패 발생 후 조치에 대한 규정은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률, 공익신고자 보호법, 행정심판법, 공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률, 공직자의 이해충돌 방지법, 공무원 행동강령에 규정되어 있다.

1.3.1. 「부패방지법」상 부패 발생 시 조치

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」은 누구든지 부패행위를 알게 된 때에는 이를 위원회에 신고할 수 있다고 규정하고 있다(제55조). 공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고하여야 한다(제56조). 이때 신고자에게 신고나 이와 관련한 진술, 자료 제출 등(이하 “신고등”이라 한다)을 한 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 되며, 신고등을 하지 못하도록 방해하거나 신고자에게 신고등을 취소하도록 강요해서는 아니 된다(제62조). 신고자는 신고등을 이유로 불이익조치를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회에 해당 불이익조치에 대한 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치를 신청할 수 있다(제62조의2). 또한 신고자의 인적사항이 비밀보장되며(64조), 신고를 한 이유로 신고자 본인과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우에는 위원회에 신변보호 조치를 요구할 수 있고(제64조의2), 신고등과 관련하여 신고자의 범죄행위가 발견된 경우 그 신고자에 대하여 형을 감경하거나 면제할 수 있다(제66조). 신고자가 위원회 또는 공공기관에 부패 신고를 하여 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 포상을 추천할 수 있으며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다(제68조). 또한, 공직자가 업무상 비밀을 이용하면 7년

이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다(제86조). 또한 비위면직자가 된 경우 취업제한이 있다(제82조).

1.3.2. 「청탁금지법」상 부패 발생 시 조치

「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」은 공직자등은 부정청탁을 받았을 때 부정청탁을 한 자에게 부정청탁임을 알리고 이를 거절하는 의사를 명확히 표시하는 조치를 하도록 하고 있으며(제7조), 수수 금지 금품등을 받거나 그 제공의 약속이나 의사표시를 받은, 경우 소속기관장에게 지체 없이 서면으로 신고하여야 한다(제9조)고 규정하고 있다. 또한, 누구든지 이 법의 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 신고할 수 있으며(제13조) 이때 신고자는 보호·보상받는다(제15조). 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 공공기관의 장은 공직자등에게 징계처분을 하여야 하며(제21조) 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금(제22조), 3천만원 이하의 과태료(제23조)에 처한다.

1.3.3. 「공익신고자보호법」상 부패 발생 시 조치

「공익신고자 보호법」은 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 공익신고를 할 수 있다고 규정하고 있으며(제6조) 공직자는 그 직무를 하면서 공익침해행위를 알게 된 때에는 이를 조사기관, 수사기관 또는 위원회에 신고하여야 하는 의무가 있다(제7조). 이때 공익신고자를 보호하기 위해 인적사항 기재 생략, 비밀보장, 신변보호조치, 책임의 감면, 불이익조치 등의 금지, 인사조치의 우선적 고려, 보호조치, 보상금, 포상금, 구조금 등의 조치를 하도록 하고 있다. 만약 이러한 조치가 이루어지지 않을 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 등에 처한다(제30조).

1.3.4. 「공공재정환수법」상 부패 발생 시 조치

「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」은 누구든지 부정청구 등이 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우 신고할 수 있다고 규정하고 있다(제17조). 이때 신고자는 신고 행위를 취소하도록 강요받아서 아니되며, 신분보장, 비밀보장, 신변보호조치, 책임의 감면, 포상 및 보상 등의 조치를 하도록 하고 있다. 만약 해당 조치가 아니되어 인적사항을 공개한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금, 신고방해·신분상 불이익·근무상 차별 등 조치 요구에 대한 불이행을한

자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1.3.5. 「이해충돌방지법」상 부패 발생 시 조치

「공직자의 이해충돌 방지법」은 공공기관은 공직자가 위반행위 신고 등 이 법에 따른 조치를 함으로써 불이익을 당하지 아니하도록 적절한 보호조치를 하여야 한다고 규정하고 있으며(제3조) 사적이해관계자의 신고 등에 대한 조치는 직무수행의 일시 중지 명령, 직무 대리자 또는 직무 공동수행자의 지정, 직무 재배정, 전보가 있다(제7조). 또한 이 법의 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 누구든지 신고할 있으며(제18조) 이때 신고자는 보호·보상을 받게된다(제20조). 공공기관의 장은 소속 공직자가 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에는 징계처분을 하여야 한다.

1.3.6. 「공무원 행동강령」상 부패 발생 시 조치

「공무원 행동강령」은 누구든지 공무원이 이 영을 위반한 사실을 알게 되었을 때에는 그 공무원이 소속된 기관의 장, 그 기관의 행동강령책임관 또는 국민권익위원회에 신고할 수 있다고 규정하고 있으며(제19조) 그에 따른 보고를 받은 소속 기관의 장은 해당 공무원을 징계하는 등 필요한 조치를 할 수 있다(제20조).

2. 반부패 통제기제의 제도적 정합성 분석

일반적으로 제도적 정합성은 제도 설계의 주체가 의도한 바대로 문제 현실과 제도 간의 괴리나 격차를 얼마나 줄어드느냐 혹은 문제를 해결하는데 있어 설계된 제도가 얼마나 실효성을 지니느냐로 판단할 수 있다(홍성만·윤병섭 2012). 따라서 제도적 정합성의 평가는 제도의 목적에 대한 명확한 정의뿐만 아니라 제도를 구성하는 다양한 요소들 간의 상호작용의 기제를 파악했을 때 비로소 가능하다는 어려움이 있다. 나아가 실제 제도가 문제 현실에 적용되어 나타난 결과를 통해서야 제도적 정합성에 대한 결과론적 평가가 가능하다는 한계 역시 존재한다.

이에 본 연구에서는 부패통제기제의 제도적 정합성을 탐색적으로 분석하기 위해 부패통제기제의 실질적 제도의 운영 및 집행을 담당하는 행정기능적 차원과 이러한 반부패 정책을 법제도적으로 뒷받침하는 법제도적 차원, 마지막으로 제도의 설계요인으로서 정부의 반부패 아젠다 및 과제라는 정치사회적 차원을 거버넌스라는 관점에서 살펴보고 있다. 보다 구체적으로 반부패 정책의 확산기에 형성되어 발전해 온 반부패 거버넌스의

구성요소별로 부패통제기구의 조직변동 및 반부패 법률체계의 변화, 그리고 해당 시기의 정부변화를 살펴본다. 또한 부패통제기제가 문제 현실인 사회적 부패현상 및 행위에 대해 적용되는 지점을 권익위(혹은 과거 부방위나 청렴위)에 대한 부패행위 및 공익에 대한 신고 중 심의·의결을 거쳐 검·경 이첩 등 제도적으로 포섭된 사례를 통해 살펴보고자 한다. 이는 곧 권익위라는 행정기능적 차원의 부패통제기제가 정치사회적 차원의 범정부적 반부패정책 정향성을 반영하여 법제도적 차원의 반부패 법률체계를 해석 및 적용하여 부패현상 및 행위를 통제하는 일련의 과정이라고 볼 수 있다. 이러한 다차원적 접근은 반부패 거버넌스의 구성과 변화에 따라 우리나라의 부패통제기제의 제도적 정합성이 어떻게 변화해 왔는지를 보여준다고 할 수 있다.

2.1. 부패통제기제의 제도적 정합성 분석을 위한 연구설계

본 연구에서는 부패통제기제의 제도적 정합성을 탐색적으로 분석하기 위해 연구분석 시기를 2002년 국민의 정부 시절 「부패방지법」의 시행을 통해 부방위가 독립적 부패통제기구로 출범한 시점부터 2020년까지로 정의한다. 이러한 시간적 구성에 따라 반부패 거버넌스의 행정기능적 차원 및 법제도적 차원, 정치사회적 차원을 중심으로 부패통제기제로서 권익위의 부패행위 및 공익신고 심의·의결사례를 제도의 적용사례로 정의하여 분석하였다.

이를 위해 권익위가 과거 부방위 시기부터 매년 발간하는 심의·의결례집 상 신고사건을 분석대상으로 하였다. 분석시기에 해당하는 2002년부터 2020년까지 부패행위 및 공익신고에 대한 심의·의결사례는 19개 년도에 총 2,187건이다. 이는 부패통제기제로서 권익위가 기존의 제도적으로 포섭되지 않은 부패 및 공익 관련 신고를 접수·처리하여 심의 및 의결과정을 거쳐 검찰이나 경찰, 감사원 등의 부패통제 제도로 다시 포섭하는 과정으로서 이들 사례를 분석함으로써 부패통제가 작용하는 기제를 파악할 수 있다는 장점이 있다. 다시 말해 각 차원에 따른 시기별 심의·의결사례의 공통점을 추출함으로써 차원별로 그리고 시기별로 제도적으로 포섭되지 않는 부패의 유형, 즉 제도적 부정합성을 파악할 수 있으며, 이러한 유형이 변화함을 관찰함으로써 제도적 정합성의 변화를 추론할 수 있는 것이다.

구체적으로 권익위 공익신고 심의·의결사례의 경향성을 살펴보면, 아래의 [표 5-8]에서 보듯이 2002년 부방위에서 첫 심의·의결례집을 발간한 당시에 77건이던 부패행위 및 공익신고 인정건수는 해마다 증감을 반복하다 2015년에 290건으로 정점을 찍고 이후 감소하기 시작하여 가장 최근인 2020년에는 52건의 인정건수를 기록하고 있으며, 해마다

평균 115건 정도의 인정건수에 해당한다. 물론 이러한 인정건수는 각 해에 신고되어 인정된 모든 부패행위 및 공익신고를 포함하지 않으며, 위원회에서 인정사례로서 사례집에 수록할 것을 판단한 일부만 해당하는 수치이긴 하나 대략적인 연도별 부패행위 및 공익신고 인정건수의 추이를 살펴볼 수 있다는 점에서 의미가 있다고 하겠다.

이를 각 차원별로 구체화하여 살펴보면, 먼저 행정기능적 차원의 조직변동에 따라서는 부방위 시기인 2002년부터 2004년까지는 총 248건(연평균 82.7건)의 인정사례가 보고되었으며, 청렴위 시기(2005-2007년)에는 총 130건(연평균 43.3건)으로 절반 규모로 줄어들었다가 권익위 시기(2008-2020년)에 다시 총 1,809건(연평균 139.2건)으로 급격하게 증가하였음을 알 수 있다.

다음으로 법제도적 차원의 법제화 추세에 따른 인정사례 변화를 살펴보면, 2002년부터 2011년까지의 「부패방지법」 단일법 체제에서는 총 717건(연평균 71.7건)의 인정사례가 보고되었으며, 다수법체제가 구축된 2012년 이후에는 「공익신고자보호법」(2012-2016년) 시기의 총 1,032건(연평균 206.4건)으로 급격하게 증가하였다가 「부정청탁방지법」(2017-2019년) 시기의 총 386건(연평균 128.7건), 「공공재정환수법」(2020년)의 총 52건으로 감소세를 나타내고 있다.

마지막으로 정치사회적 차원의 역대 정부별 인정사례 변화를 살펴보면, 초기 2002년도의 국민의 정부 시기에는 총 77건의 인정사례가 보고되었으며, 이후 참여 정부시기(2003-2007년)의 총 301건(연평균 60.2건), 이명박 정부시기(2008-2012년)의 총 460건(연평균 92건), 박근혜 정부시기(2013-2016년)의 총 911건(연평균 227.8건), 문재인 정부시기(2017-2020년) 현재까지 총 438건(연평균 109.5건)으로 나타났다.

본 연구에서는 이러한 권익위 심의·의결사례의 시기별·차원별 유형화를 위해 비정형 데이터 분석기법의 일종인 LDA 기반의 토픽분석(topic analysis)을 활용한다. 이는 각각의 화자가 동일한 다수의 문서나 서술문장 등에 내재하는 단어들 간의 의미조합을 확률론적 추론에 따라 도출하여 단어 간 네트워크 구조형성을 통해 숨겨져 있는 공통의 주제를 도출하는 분석기법이다(Carley). 이러한 분석기법은 주로 인간의 인지적 한계로 인한 오류가 발생할 수 있는 빅데이터 형식의 문서의 해석에 장점을 지니며, 특히 복잡하고 다양한 주제가 뒤섞인 경우에 이를 연구자가 의도하는 바에 따라 과학적이고 객관적인 방법에 따라 적절한 수의 주제로 정리해준다는 점에서 그 효용성이 크다고 할 수 있다.

이를 위해 본 연구는 19개의 심의·의결례집에 실린 총 2,187건의 사례에서 사건의 개요를 설명하고 있는 의안개요만을 추출하여 분석에 활용하였으며, 이를 다시 이론적 배경에서 유형화한 반부패 거버넌스를 구성하는 차원에 따라 구분하고, 마지막으로 차원별로 시기를 구분하여 분석을 수행하였다. 이에 따라 전체 2,187건의 사례의 의안

개요를 중복 및 비문언어를 제외하여 개별 단어 조합화한 결과 총 5,089개의 단어가 분석대상으로 최종 추출되었다. 아래의 [표 5-8]은 상술한 각 차원별·시기별 분석대상인 문서 및 단어의 수를 나타내고 있다. 한편, 분석을 위한 도구로는 넷마이너 4.3.3.e를 활용하였으며, 각 분석별 토픽수를 10개로 제한하고 토픽 당 주제어는 5개로 설정하였다.

[표 5-8] 반부패 거버넌스 구성의 차원 및 시기별 토픽분석 대상(문서 건수 / 단어 개수)

<table>
<tr><th>연도</th><th>인정
사례건수</th><th>행정기능</th><th>법제도</th><th>정치사회</th></tr>
<tr><td>2002</td><td>77</td><td rowspan="3">부방위
(248건 / 1,754 단어)</td><td rowspan="12">「부패방지법」
(717건 / 3,159 단어)</td><td>국민의 정부
(77건 / 871 단어)</td></tr>
<tr><td>2003</td><td>102</td><td rowspan="4">참여 정부
(301건 / 2,166 단어)</td></tr>
<tr><td>2004</td><td>69</td></tr>
<tr><td>2005</td><td>39</td><td rowspan="3">청렴위
(130건 / 1,424 단어)</td></tr>
<tr><td>2006</td><td>48</td></tr>
<tr><td>2007</td><td>43</td></tr>
<tr><td>2008</td><td>73</td><td rowspan="14">권익위
(1,809건 / 4,385단어)</td><td rowspan="4">이명박 정부
(460건 / 2,354 단어)</td></tr>
<tr><td>2009</td><td>107</td></tr>
<tr><td>2010</td><td>84</td></tr>
<tr><td>2011</td><td>75</td></tr>
<tr><td>2012</td><td>121</td><td rowspan="4">「공익신고자보호법」
(1,032건 / 3,349 단어)</td></tr>
<tr><td>2013</td><td>131</td><td rowspan="4">박근혜 정부
(911건 / 3,062 단어)</td></tr>
<tr><td>2014</td><td>236</td></tr>
<tr><td>2015</td><td>290</td></tr>
<tr><td>2016</td><td>254</td></tr>
<tr><td>2017</td><td>159</td><td rowspan="3">「청탁금지법」
(386건 / 1,706 단어)</td><td rowspan="4">문재인 정부
(438건 / 1,825 단어)</td></tr>
<tr><td>2018</td><td>172</td></tr>
<tr><td>2019</td><td>55</td></tr>
<tr><td>2020</td><td>52</td><td>「공공재정환수법」
(52건 / 446 단어)</td></tr>
</table>

2.2. 우리나라 부패통제기제의 제도적 정합성에 대한 토픽분석 종합결과

아래의 [표 5-9]는 2002년 「부패방지법」의 시행에 따라 부방위가 출범한 이후 2020년까지 19개 년도에 걸쳐 총 2,187건의 심의·의결을 통해 제도적으로 포섭된 부패현상 및 행위의 유형을 보여주고 있다. 이는 지난 20여 년 동안 부패통제기제로서 권익위의 부패행위 및 공익신고처리 기능을 통해 다루어져 왔거나 혹은 여전히 다루어져야 할 우리 사회의 부패현상 및 행위의 유형이라 할 수 있다. 이를 확률론적 네트워크로 연결되는 키워드를 토대로 각 토픽을 해석하면 다음과 같다.

- 토픽1(병원비리): 병원의 불법운영이나 판매행위 등에 대한 조사 건
- 토픽2(납품비리): 납품계약 등과 관련한 부패행위
- 토픽3(보조금 횡령): 보조금 지급과 관련한 횡령
- 토픽4(보조금 부정수급): 기초생활 급여 부정수급
- 토픽5(공직자 부패): 공무원의 금품수수 등 부패행위
- 토픽6(보조금 부정수급): 근무수당 및 보조금 부정수급
- 토픽7(불법 폐기물): 불법 폐기물 시설설치 및 처리
- 토픽8(보조금 비리): 법인이나 사업에 대한 불법 보조금 지급
- 토픽9(건설 비리): 발주 시공 공사 관련 공사비 부풀리기
- 토픽10(연구개발 부정행위): 연구개발 과제사업 수행과정의 횡령이나 부정행위

종합적으로 살펴보면, 지난 20여 년 간 공무원의 금품수수 등 공직부문에 한정되는 부정부패도 여전히 주요한 부패유형으로 다루어지고 있으며, 또 다른 전통적인 부패유형으로 지적되어온 건설, 납품, 병원, 불법 폐기물, 연구개발 등에서 발생하는 부패현상 및 행위가 권익위의 부패통제기제를 통해 주로 다루어져 왔다는 것을 알 수 있다. 여기에 더해 주목할 만한 점은 전체 10개의 부패유형과 관련한 토픽 중 4개가 보조금의 신청이나 지급 등과 관련하여 다루어지고 있다는 점이며, 이는 국가의 행정서비스 제공방식이 직접 지원에서 보조금 등을 통한 간접적 형태로 변화함에 따라 나타나는 현상으로 고려할 수 있다. 이는 과거 부패통제기제의 제도적 형성 및 정착기에 공직자 윤리 및 부패통제에 맞추어졌던 제도적 초점이 2002년 이후 제도적 확산기를 거치며 점차 보조금 분야 등 민간부문과 공공부문이 접점을 이루는 분야로 변화하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

[표 5-9] 전체 심의·의결사례분석결과(2002-2020)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
병원 비리	판매	병원	조사	행위	운영
납품 비리	업체	계약	납품	상당	특정
보조금 횡령	지급	보조금	횡령	지원	부패
보조금 부정수급	급여	수급	부정	생활	기초
공직자 부패	공무원	행위	부패	관련	수수
보조금 부정수급	보조금	근무	등록	부정	수급
불법 폐기물	처리	폐기물	불법	시설	설치
보조금 비리	사업	보조금	지원	시설	법인
건설 비리	공사	시공	공사비	발주	업체
연구개발 부정행위	연구	개발	과제	수행	사업

2.3. 부패통제 기구의 조직변동에 따른 부패통제기제의 제도적 정합성 분석

2.3.1. 부패방지위원회 시기(2002-2004)

아래의 [표 5-10]은 최초의 독립적 부패통제기구로서 부방위가 출범한 2002년부터 청렴위로 전환하기까지의 시기에 대한 분석결과이다. 제도 도입기 초기에 전문화의 원리에 따라 고충위와 행심위가 부패통제의 기능을 각기 수행하던 시기로서 부패통제기제에 포섭된 부패의 유형을 살펴보면, 공공부문 전반에 걸친 각종 비리와 횡령에 대한 신고를 통한 부패통제가 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 이러한 부패유형에 대해서는 특정 부패행위를 기준으로 한 사후적발 및 처벌을 통한 부패통제기제가 가장 효과적이라 할 수 있으나 공직자 사회 내에 부패문화가 만연해 있는 경우 이와 같은 제도적 부정합이 발생할 수 있다고 할 수 있다.

[표 5-10] 부방위 시기 부패통제기제의 제도적 정합성 분석(2002-2004)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
수사비리	사건	조사	수사	신고자	신고
사업계약 비리	지원	사업	부당	계약	기금
공공계약 납품비리	계약	납품	체결	과다	조달
지자체 건설비리	공사	허가	건설	건축	관내
지자체 폐기물 처리부정	처리	폐기물	지자체	직원	차량
공공기관 비리	기관	정부	공공	자금	기술
국립대학 시설비리	교수	시설	대학교	복지	국립
학교예산 횡령	횡령	개인	용도	학교	임의
뇌물공여 청탁비리	뇌물	제공	청탁	교부	부탁
연구사업 배임	사업	개발	이익	도모	연구

2.3.2. 국가청렴위원회 시기(2005-2007)

아래의 [표 5-11]은 부방위에서 청렴위로 조직이 개편된 시기에 기존 부패통제기제의 제도적 부정합이 발생하는 부패유형을 나타낸 것이다. 그 결과를 보면, 부방위에서 청렴위로 조직개편이 이루어졌음에도 불구하고 여전히 많은 부패발생이 지자체와 관급계약 등 공공부문에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 분석결과는 전문성의 강화를 통한 행정기능차원의 변화가 이루어졌음에도 제도적으로 포섭되지 않는 공공부문 부패

유형에 큰 변화가 없다는 것이며, 이는 곧 반부패 법률체계의 정비가 이루어지지 않은 상황에서 부패통제의 제도적 정합성을 강화하는데 있어 한계가 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

[표 5-11] 청렴위 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2005-2007)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
회계 비리	학교	회계	도로	집행	가격
대가성 향응제공	향응	제공	대가	현금	명목
지자체 허가비리	불법	허가	자치	단체	건축
공공계약 납품비리	공사	계약	사업	공공	납품
공공행사 비리	행사	제출	공공	처리	소속
보조금 횡령	보조금	운영	횡령	지원	방법
사건처리과정의 비리	조사	내용	신고	사건	신청
병원 비리	병원	재산	심사	의료	관계자
대학연구 비리	연구	특정	소속	대학교	연구원
수당 부정수급	구입	근무	요원	초과근무	수당

2.3.3. 국민권익위원회 시기(2008-2020)

아래의 [표 5-12]는 2008년 기존의 청렴위와 고충위, 행심위가 통합하여 권익위 체제가 출범한 이후 2020년까지 기간 동안 부패행위 및 공익신고 사건에 대한 심의·의결한 부패유형에 대해 10가지 토픽을 추출한 것이다. 2008년 이후 권익위는 과거 부방위와 청렴위 시기와 달리 고충처리 및 행정심판 기능을 통합한 조직형태를 지니고 있으며, 이러한 조직변화는 일반적으로 기능의 효율화와 종합화의 원리에 따라 이루어진다고 할 수 있다.

아래의 표에서 나타나는 부패통제기제가 작용한 부패유형은 과거 부방위나 청렴위와는 달리 공직자 윤리와 부패통제의 부분이 감소한 반면 보조금 관련 부패유형이 크게 증가하였음을 알 수 있다. 이는 상술한 바와 같이 정부의 행정서비스 제공방식이 직접공급에서 각종 사회단체나 유관기관을 통한 간접공급 혹은 지원의 방식으로 변화함에 따라 기존의 부패유형에서 발견되지 않던 새로운 부패통제 영역이 발생하는 것이라 볼 수 있다. 특히, 학교와 단체, 기초생활 수급과 같은 복지영역에 이르기까지 광범위한 사회적 서비스 영역에서 보조금 수급이나 지원과 관련한 부패의 양상이 발생하였음을 알 수 있다. 이에

더해 동일한 병원 비리의 경우, 과거 의료관계자의 재산형성과정에서 발생하는 횡령이 주를 이루었다면 의약품 등의 제조·판매 등 보다 전문화된 영역에서의 부패양상이 발견된다고 할 수 있다.

이러한 결과는 과거 주를 이루던 부패양상인 공직자 혹은 관급계약과정의 부패현상이나 행위가 제도적 개선과 더불어 권익위의 행정기능적 측면의 역할 강화로 어느 정도 통제되고 있다는 것을 의미함과 동시에 여전히 새롭게 발생하는 특히, 민간 혹은 민-관부문에서 발생하는 새로운 유형의 부패현상과 행위에 대한 통제기제로서 제도적 정합성을 강화할 필요가 있음을 시사하는 것이라 할 수 있다.

[표 5-12] 권익위 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2008-2020)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
교사 보조금 비리	근무	등록	수급	교사	보조금
단체 보조금 비리	보조금	사업	지원	제출	단체
공무원 금품수수	공무원	관련	업체	금품	담당
보조금 부정수급	급여	수급	생활	기초	보조금
불법 폐기물	처리	폐기물	시설	불법	오염
보조금 횡령	지급	보조금	횡령	사용	직원
연구개발 과제비리	연구	개발	과제	수행	사업
병원 비리	판매	병원	운영	의료	제조
장애인 복지비리	장애	활동	제공	지원	서비스
납품 비리	공사	납품	시공	업체	공사비

2.4. 반부패 법제화에 따른 부패통제기제의 제도적 정합성 분석

2.4.1 부패방지법 단일법 체계 시기(2002-2011)

아래의 [표 5-13]은 부패통제기제로서 「부패방지법」이 단일법으로 기능하던 2002년부터 2011년까지의 분석결과이다. 물론 「공직자윤리법」이 공직자의 부패통제를 위한 법제도로 기능하고 있었지만, 부방위라는 실질적인 기능적 권한을 부여한 독립적 총괄기구의 모법 역할로서 「부패방지법」은 반부패 거버넌스에서 오랜 기간동안 단일법의 역할을 수행하였다.

이 시기의 부패통제기제의 제도적 정합성은 주로 토목·건설분야의 비리와 부정에

대한 제도적 포섭과정에서 나타나는 것으로 보인다. 여기에 허가과정 등에서 대가성 뇌물수수나 농지변경 등에 대한 불법허가 등과 같은 공직자 혹은 공공부문의 부패행위가 발생하는 것을 알 수 있다. 다시 말해 단일법으로서 「부패방지법」은 당시 사회적으로 만연하던 건설·토목분야의 부패현상과 공공부문 간의 연결고리를 제거하는데 많은 기여를 했다고 볼 수 있다.

[표 5-13] 부패방지법 단일법 시기의 부패통제기제의 제도적 정합성(2002-2011)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
납품 비리	납품	업체	계약	구매	특정
대가성 뇌물 수수	수수	금품	뇌물	제공	대가
사건처리과정의 비리	조사	사건	신고자	신고	결과
건축허가 비리	허가	불법	업무	농지	건축
연구개발 부정	기관	연구	개발	공공	사업
건설 비리	공사	업체	발주	사업	공사비
입찰 비리	업체	사업	특정	선정	입찰
대학교수 횡령	학교	횡령	명목	개인	교수
폐기물 처리부정	처리	폐기물	직원	용역	업체
보조금 편취	보조금	지원	편취	운영	시설

2.4.2. 공익신고자보호법 시행 이후 시기(2012-2016)

아래의 [표 5-14]는 단일법이던 「부패방지법」이 2011년 「공익신고자보호법」의 제정·시행으로 복수의 법제화가 이루어지기 시작하는 시기의 부패통제기제의 제도적 정합성을 보여주고 있다.

구체적으로는 단순히 양적인 측면의 법제화 정도가 강화된 것에 그치지 않고 공익신고를 법제화하고 신고자에 대한 보상과 보호를 시행함으로 인해 기존의 부패통제기제에서 포섭되지 않던 새로운 유형의 부패현상 및 행위가 다루어지고 있음을 알 수 있다. 특히, 다양한 분야의 보조금 수급과 관련한 부정 및 비리행위뿐 아니라 불법 폐기물 투기나 식품제조 및 판매 등 공익침해 행위에 대한 신고접수가 이루어지고 있다는 점은 부패통제기제로서 법제도망이 촘촘해짐으로 인해 새로운 제도적 정합성을 만들어 가는 과정이라 볼 수 있다.

[표 5-14] 공익신고자보호법 시행시기의 부패통제기제의 제도적 정합성(2012-2016)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
어린이집 보조금 비리	보조금	등록	교사	어린이집	원장
건설 비리	공사	시공	사업	공사비	발주
공익침해 행위	행위	침해	장애	공익	폐기물
지자체 보조금 비리	단체	지방	자치	차량	보조금
보조금 부정수급	급여	생활	기초	지원금	근무
연구개발 부정	연구	사업	개발	과제	수행
보조금 횡령	보조금	지원	지급	사업	횡령
식품 비리	판매	식품	제조	운영	불법
요양급여 비리	요양	병원	급여	운영	의료
공공납품 비리	납품	상당	업체	공무원	담당

2.4.3. 부정청탁 및 금품수수 금지 등에 관한 법률 시행 이후 시기(2017-2019)

아래의 [표 5-15]는 일명 「김영란법」으로도 통칭되는 「청탁금지법」이 2017년부터 시행됨에 따라 공직자 중심의 부패통제기제의 기능이 민간부문으로 적용범위가 확장되는 시기의 분석결과를 보여주고 있다.

분석결과에서 나타나는 중요한 부분은 기존의 비리나 부정행위 등 행위기반의 적극성을 지닌 부패현상과 더불어 규정이나 의무위반에 대한 공익신고를 통한 제도적 포섭력이 관찰되고 있다는 점이다. 즉, 기존의 부패통제기제는 공직자를 중심으로 한 뇌물이나 향응, 금품수수 등 직접적인 부패행위에 기반한 적발·처벌의 원리에서 작용하고 있으나 「청탁금지법」의 시행 이후에는 앞서 「공익신고자보호법」 시기와 같이 신고 등 의무나 규정의 위반으로 인한 공익침해를 부패로 제도적으로 포섭하는 확장성을 발견할 수 있다. 특히, 이러한 위반사항에 대한 공익신고는 부패행위의 직접 당사자가 아닌 제3자의 부패인지에 의한 후속조치로 이루어지는 경우가 많으며, 공권력의 직접적 조사나 적발과 더불어 시민사회의 자율적 부패통제기제에 기인하고 있어 반부패 거버넌스가 민간 및 시민사회로 확산되는 현상을 설명할 수 있다.

[표 5-15] 청탁금지법 시행시기의 부패통제기제의 제도적 정합성(2017-2019)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
공무원 겸직의무 위반	법인	소속	인력	사건	공무원
연구과제 참여부정	연구	과제	개발	연구원	참여
시설교부금 부정	사업	지원	대표	시설	교부
폐기물 처리부정	활동	서비스	제공	지원	폐기물
인건비 도용	사용	지급	개인	용도	인건비
공공계약 부정	공공	기관	계약	용역	체결
보조금 부정수급	급여	생활	기초	부정	금액
민간업체 신고의무 위반	운영	판매	제조	신고	업체
건설 비리	공사	설치	사용	시공	발주
근무수당 부정수급	근무	등록	교사	요양	시간

2.4.4. 공공재정환수법 시행 이후 시기(2020)

2022년 시행예정인 「이해충돌방지법」과 2020년 시행된 「공공재정환수법」은 기존의 「부패방지법」을 기본으로 하는 법제도적 부패통제기제의 제도적 정합성을 개선시키는 기능을 수행할 것으로 기대되고 있다. 그런 점에서 아래의 [표 5-16]은 비록 단 년도 분석임에도 불구하고 현재의 반부패 5개 법률체계가 완전히 기능하는 2022년 이후의 법제도적 차원의 부패통제기제의 제도적 정합성을 잘 보여주고 있다고 할 수 있다.

앞서 「청탁금지법」 시기의 제도적 정합성 분석에서도 볼 수 있듯이 2020년 「공공재정환수법」이 시행됨에 따라 법제도망이 보다 촘촘해지면서 다양하고 새로운 유형의 부패현상 및 행위가 제도적으로 포섭되고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 보면, 각종 규정이나 의무 등의 위반에 따른 부패현상이 부패통제기제의 제도로 포섭되고 있음을 알 수 있으며, 특히 안전이나 복지, 에너지와 같은 다양한 사회분야의 부패현상에 대한 제도적 정합성이 강화되었음을 알 수 있다. 이러한 규정 등의 준수위반을 부패로 포섭함으로 인해 2차적으로 발생할 수 있는 직접적 금품수수 등의 부패행위에 대한 원천적인 통제가 국가적으로 그리고 사회적으로 기능할 가능성이 높아진다고 할 수 있다.

반면, 이처럼 부패포섭의 범위가 넓어졌음에도 여전히 건설 비리나 연구기관 지원금 부정과 같은 기존의 부패유형이 법제도망의 확장에도 불구하고 제도적 부정합성을 만들어내고 있다는 점은 제도적 확장과 더불어 개별 제도 간의 정합성을 강화할 필요가 있다는 점을 시사한다고 할 수 있다.

[표 5-16] 공공재정환수법 시행시기의 부패통제기제의 제도적 정합성(2020)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
위험물 인증규정 위반	제조	허가	판매	위험물	인증
의료기기 규정위반	의료	기기	사용	업무	시공
장애급여 부정수급	제공	장애	급여	활동	발달
공문서 위조	관련	작성	보조금	실제	서류
의약품 안전규정 위반	환자	병원	의약품	운영	유인
건설 비리	지급	토사	공사	발주	용역
농지경작규정 위반	신고	경작	위반	농지	관련
연구기관 지원금 부정	지원금	지원	사업	연구	기관
보조금 비리	농기계	등록	대표	공모	보조금
태양광 비리	태양	전지	모듈	시설	정보

2.5. 역대 정부별 부패통제기제의 제도적 정합성 분석

2.5.1. 국민의 정부 시기(2002)

아래의 [표 5-17]은 국민의 정부시기 부패통제기제의 제도적 정합성을 분석한 결과를 보여준다. 외환위기와 함께 출범한 국민의 정부는 경제위기의 원인이자 극복 동력이 부패통제에 있다고 보고 2001년「부패방지법」제정을 통해 최초의 독립적 부패통제기구인 부방위를 출범시켰다. 본 연구에서 다루는 분석기간이 부방위의 초창기 1년인 2002년에 한정되어 있으나 분석결과에서 당시 이러한 반부패 제도화와 체계화를 위한 정책적 노력이 필요한 상황을 이해할 수 있다. 구체적으로 보면, 10개로 추출된 모든 토픽이 각종 비리와 횡령에 대한 것임을 알 수 있다. 즉, 반부패 정책의 초기에 기존 부패통제기제의 제도적 부정합성이 잘 나타난다고 볼 수 있다.

[표 5-17] 국민의 정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2002)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
자금 횡령	횡령	개인	용도	명목	자금
뇌물 수수	사건	제공	뇌물	위원회	수사
조달 비리	정비	조달	체결	관계자	지급
허가 비리	허가	신고자	도선	대행	정화조
연구 비리	허위	작성	연구원	관계	연구
납품 비리	담당	공공	기관	대금	납품
소방 비리	불법	지방	대장	소방본부	항공
건축 비리	사업	건축	불법	담당자	지구
국립대학교 비리	자신	교수	대학교	공사	국립
공기업 비리	공사	공기업	선정	용역	대가

2.5.2. 참여정부 시기(2003-2007)

참여정부는 국정기조의 많은 부분에서 이전 국민의 정부를 계승했으나, 부패통제기제의 제도화에 있어서는 균형발전적 시각을 보다 강조함으로 인해 거버넌스적 접근을 취하고 있다. 이러한 특징은 아래의 [표 5-18]에서도 나타나듯이 시민들의 대정부 민원처리나 허가신청, 사건조사 등과 같이 시민의 관점에서 부패로 인식될 수 있는 현상이나 행위에 보다 초점을 맞추었다고 할 수 있다.

[표 5-18] 참여정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2003-2007)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
건설 비리	공사	업체	사업	건설	발주
사건조사의 불공정	조사	사건	결과	내용	신고
허가과정의 부실행위	허가	신청	확인	현장	관내
민원처리과정의 부실	처리	직원	청구	공공	기관
연구개발 부정	기관	연구	정부	대학교	개발
학교 비리	학교	횡령	구입	명목	개인
청탁 비리	금품	근무	뇌물	향응	청탁
보조금 비리	지원	보조금	사용	시설	운영
직무상 불법 이익추구	불법	이익	관리	변경	직무
납품 비리	업체	계약	특정	납품	체결

2.5.3. 이명박 정부 시기(2008-2012)

이명박 정부는 반부패 국정기조를 법치주의적 원칙의 확립에서 찾고자 하였으며 기존의 청렴위와 고충위, 행심위를 통합한 지금의 권익위 체제를 구축하고, 2011년 「공익신고자 보호법」 제정을 통해 내부 고발자 및 일반 시민의 공익침해에 대한 신고절차 및 과정에서 신고자 보호원칙을 수립하였다.

이러한 정치사회적 차원의 특징은 아래의 [표 5-19]에서 나타나듯이 각종 민간부문의 담합이나 기술개발의 지원비리, 오염폐기물 처리위탁과정의 위반사항 등 경제적 규제 영역에서 발생하는 부패를 통제하는데 초점을 맞추고 있다.

[표 5-19] 이명박 정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2008-2012)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
보조금 부정지급	지급	보조금	기관	예산	실제
기술개발 지원비리	개발	지원	정부	기술	상당
납품 비리	업체	납품	계약	공공	기관
보조금 비리	보조금	운영	시설	보조	지원
농지허가 비리	허가	담당	농지	불법	사실
공사비 담합	공사	공사비	시공	발주	설치
대가성 뇌물 수수	금품	대가	수수	뇌물	관련
연구비 횡령	연구	지급	횡령	집행	인건비
공익 침해	행위	침해	공익	판매	오염
폐기물 위탁위반	처리	폐기물	용역	위탁	발생

2.5.4. 박근혜 정부 시기(2013-2016)

박근혜 정부는 국정 아젠다로써 부패통제를 직접적으로 설정하지는 않았으나 청렴사회 구축을 통해 반부패 거버넌스를 민간부문까지 확장하는데 초점을 두었다. 이러한 제도적 방향성에 따라 2015년에 공직자뿐 아니라 민간부문을 포함하는 부패통제기제로서 「청탁금지법」을 제정하였다.

이러한 반부패 정책에 있어서의 국정철학은 아래의 [표 5-20]에서 볼 수 있듯이 민간부문의 불량식품의 제조 및 판매, 어린이집 비리, 각종 보조금의 수급 및 지원과정에서 나타나는 부패에 대한 제도적 포섭노력으로 나타났다고 할 수 있다.

[표 5-20] 박근혜 정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2013-2016)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
식품 비리	판매	제조	식품	운영	광고
어린이집 보조금 비리	등록	어린이집	교사	원장	보조금
보조금 부정수급	급여	생활	기초	실업	폐기물
요양급여 부정수급	요양	병원	급여	운영	활동
납품 비리	공사	납품	시공	발주	공사비
지자체 비리	단체	지방	자치	사업	업체
보조금 처리부정	보조금	금액	사용	카드	지급
연구개발 부정	연구	사업	과제	개발	수행
공무원 비리	사업	상당	공무원	담당	제공
시설 보조금 비리	보조금	지원	시설	지급	l직원

2.5.5. 문재인 정부 시기(2017-2020)

문재인 정부는 국정철학으로 반부패 기조를 국정과제의 최우선 순위로 설정하고 제도적으로도 2019년의 「공공재정환수법」이나 2020년의 「이해충돌방지법」을 제정하여 정책적 선명성을 강화하고 있다.

이러한 반부패 정책기조는 아래의 [표 5-21]에서 볼 수 있듯이 공공과 민간부문의 각종 불공정 및 부당한 행위를 부패의 영역으로 제도적으로 포섭하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 불공정이나 부당한 행위는 기존의 부패통제기제가 위법성을 기준으로 부패를 포섭하던 관점에서 이를 정당함과 공정성이라는 사회적 가치를 포함하는 관점으로 확장시키고 있다고 할 수 있다.

[표 5-21] 문재인 정부 시기 부패통제기제의 제도적 정합성(2017-2020)

토픽	1^{st} 키워드	2^{nd} 키워드	3^{rd} 키워드	4^{th} 키워드	5^{th} 키워드
납품 비리	공사	기관	납품	시공	환자
연구개발 부정	연구	과제	개발	연구원	인건비
불공정 직원계약	소속	직원	교육	인력	이용
허가 부정	제조	판매	업체	허가	해당
보조금 부정수급	급여	생활	기초	시설	소득
지원금 부당사용	사업	대표	지원	지원금	제출
근로시간 부당인정	근무	등록	교사	시간	요양
장애지원활동 부정	지원	제공	활동	장애	서비스
불공정 계약	주유	자동차	계약	화물	카드
법인활동비 부당사용	금액	직원	사용	개인	지급

3. 사회적 부패와 반부패 통제기제의 제도적 정합성 강화방안

상술한 부패통제기제의 제도적 정합성 분석결과에서 나타나는 몇 가지 정책적 시사점을 들자면, 우선 행정기능적 차원에서 기능적 통합에 따른 효율화와 종합화가 강화되었음에도 여전히 과거 부방위 시기부터 반복적으로 나타나는 반부패 제도상의 부정합이 있음을 알 수 있다. 이러한 제도적 부정합은 기존과 같이 권익위의 부패행위 및 공익신고에 대한 심의·의결 및 이첩을 통한 제도적 재포섭 기능만으로는 해소되지 않는다는 것이 실증적으로 증명되고 있다. 따라서 이처럼 지속적이고 반복적인 제도적 부정합 분야에

대해서는 행정기능적 차원에서 제도개선을 위한 기능을 보다 강화할 필요가 있다고 보여진다. 즉, 누적된 분석결과를 토대로 지속적인 부패행위나 공익신고가 이루어지는 분야의 제도에 대해 제도적 개선사항이 있는지를 점검하고 예방할 수 있는 실태조사 등의 실효성을 확보할 필요가 있다.

이는 법제도적 차원에서 부패통제기제의 제도적 정합성에 있어서도 유사한 시사점을 제공하는데, 과거 「부패방지법」의 단일법령체계에서 현재의 다수법령체계로 부패통제 기능과 범위가 촘촘해지고 확장됨으로 인해 과거의 단일법령체계에서 제도로 포섭되어야 했던 부패현상과 행위가 변화하고 있음을 확인할 수 있다. 물론 본 연구에서는 자료 및 시점의 한계로 인해 5개 반부패 법률체계 전체를 법제도적 차원에서 다루지 못 했으나, 분석결과에서 알 수 있듯이 과거 단일 법체계에서부터 현재의 다수 법체계에 이르기까지 반복적으로 나타나는 제도적 부정합성이 관찰된다. 이는 부패통제기제의 기능과 범위의 확장성의 문제라기보다는 부패통제기제로서 개별 법률들 간에 발생하는 중복 및 상충성을 인해 법제도의 양적 확대에도 불구하고 법률 간의 정합성이 제약되어 발생하는 문제로 볼 수 있다. 따라서 부패통제기제로서 현재의 법률체계간의 유기적 연계성과 실효성을 강화할 수 있는 정책적 조정이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 정치사회적 차원에서 부패통제기제로서 국정 아젠다 및 과제 등의 정부의 반부패 기조는 단순히 상징적 서술에 그치지 않고 구체적인 조직기능 및 권한의 배분이나 법제도의 실질적 적용 등의 방향성을 제공한다는 점에서 반부패 거버넌스의 구성에 있어 실질적인 의미를 지니고 있다. 본 연구에서도 각 정부의 반부패 아젠다에 따라 제도적으로 포섭되는 부패의 양상과 유형이 다르게 나타남을 알 수 있으며, 이에 따라 부패통제기제의 제도적 정합성 역시 다르게 나타남을 알 수 있다. 특히, 이는 현재의 확장된 부패통제 기제의 기능과 범위를 고려할 때, 민간부문의 부패현상 및 행위를 어떻게 제도적으로 포섭하느냐의 문제에 있어 앞으로 범정부적인 반부패 추진체계의 구성 및 범국가적인 반부패 아젠다의 형성에 있어 중요하게 고려되어야 할 것으로 보인다.

제3절 범국가 차원의 반부패 기능 재설계 방안

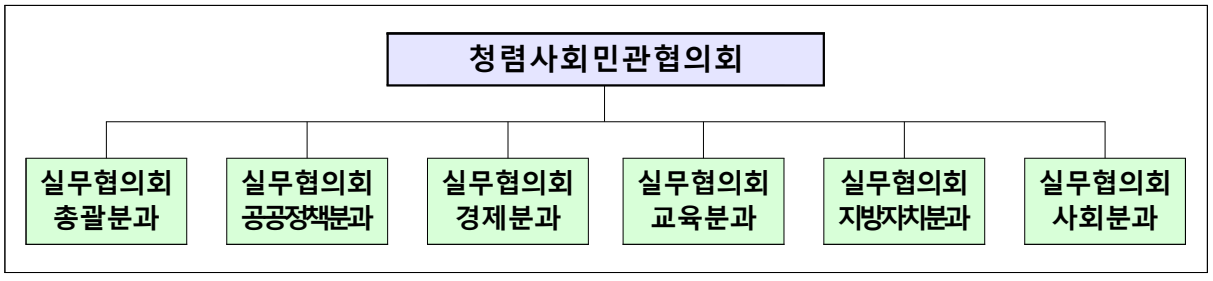
1. 범국가 차원의 반부패 기능 현황

그간 우리사회는 고질적인 부패통제를 국가적·사회적 아젠다로 설정하여 각 정부별 그리고 사회경제적 변화에 발맞추어 다양하고 실효적인 반부패 기능을 설계·운영해 왔다. 이를 위해 범정부 차원에서는 중장기 반부패 개혁 추진체계로 5개년 반부패 종합계획을 수립·이행하여 4대 분야 총 84개 단위과제에 대해 국민이 체감하는 개혁 성과를 도출하기 위해 노력하고 있다.

이를 위해 과거 정부주도의 정책방식으로부터 전환을 꾀하여 범국가적 차원의 반부패 거버넌스를 구성하기 위한 노력을 함께 경주하고 있다. 구체적으로 사회각계 각층의 참여에 따른 청렴사회민관협의회를 구성하여 단순한 반부패 정책 의견수렴부터 정부의 반부패 정책 수립 및 평가과정에의 참여 및 청렴사회 협약체결을 통한 공직사회를 비롯한 정당·기업·일반국민이라는 사회 전반의 청렴문화를 정립하기 위한 제도적 노력을 함께 하고 있다.

특히, 민관협의단체인 청렴사회민관협의회는 공직자를 비롯한 경제, 직능, 시민사회, 언론·학계 등 6대 부문의 대표자 37인으로 구성하여 범정부적 부패통제기제에 대한 보완적 기능을 수행함과 동시에 범국가적 반부패 아젠다를 형성하고 이를 정책 및 제도에 반영할 수 있는 기제로 작동할 수 있도록 하고 있다. 이를 위해 협의회 내에 실무협의회를 설치하여 반부패 정책 아젠다를 상시적으로 발굴하고 논의할 수 있도록 구성하였다.

[그림 5-14] 청렴사회민관협의회 운영체계도



이러한 거버넌스적 접근에 따른 범국가적 반부패 기능 활성화를 통해 청렴사회민관협의회 활동은 정부주도의 일방적이고 정부에 따른 일시적인 부패방지 활동에서 벗어나 사회적 합의에 바탕한 규범화를 통한 민주적이고 지속적인 반부패 청렴문화의 정착에 기여한 바가 크다고 평가할 수 있다. 특히, 아래의 [표 5-22]에서 나타나듯이 사회적으로

이슈가 되고 있으나 제도적으로 포섭되지 않거나 강화할 필요성이 있는 사안에 대해 이러한 활동을 통해 범국가적 반부패 의제로 형성화함으로써 기존의 부패통제기제의 제도적 취약점을 보완하는 역할을 충실히 이행하고 있다고 할 수 있다.

[표 5-22] 청렴사회민관협의회 제안 목록(2018-2021)

연번	제안명	제안일자
1	법조계 전관예우 근절	2018. 11. 2.
2	특수활동비 편성 및 집행관리 정책 제도개선	2018. 11. 2.
3	공익법인등 투명성 제고를 위한 외부감사인 선임제도 개선	2018. 11. 2.
4	청렴사회협약의 추진	2019. 4. 2.
5	지방의회의원 겸직 정보 투명성 강화	2019. 7. 11.
6	공익신고자 보호 강화를 통한 신고 활성화	2019. 10. 14.
7	아파트 선분양 제도 공정성·투명성 강화	2019. 12. 12.
8	초·중등 사립학교 사무직원 신규채용 공정성 강화	2019. 12. 12.
9	국회 및 지방의회 의원윤리 강화	2020. 5. 27.
10	지방자치단체 정보공개제도 실효성 제고	2020. 5. 27.
11	기업 내부감사제도 실효성 제고	2020. 10. 29.
12	국제반부패회의의 성공적 개최를 위한 적극적 민·관 협력	2020. 11. 25.
13	공직자의 이행충돌 방지법 제정 촉구	2021. 3. 11.
14	대학입시 투명성·공정성 제고를 위한 정보공개 강화	2021. 6. 23.
15	코로나19 이후 상황에 대응하기 위한 위험관리 체계 개선	2021. 6. 23.

이러한 성과에도 불구하고 현재의 범국가적 반부패 기제로서 청렴사회민관협의회는 제도적 관점에서 여전히 다양한 한계를 노정하고 있다. 가장 먼저, 민관협의회의 특성상 대표성에 기반하여 구성되었다는 민주성을 확보하고 있음에도 사회 각계 부문별로 기계적 대표성만 고려된 결과 사회적 협약체결이라는 선언적 성과에도 불구하고 이러한 협약의 지속성과 사회적 파급력에 있어 제한적이라는 한계를 보인다고 할 수 있다. 이처럼 실질적 대표성의 확보문제는 참여 민간기업 중에서 부패사건에 연루되는 경우가 발생하는 경우 이에 대한 사전적 혹은 사후적 통제장치가 미비하다는 점에서 협의회 전체적인 대표성의 약화로 이어질 가능성을 지니고 있다. 또한 정치적 상황이나 부처의 정책방향 등 외부의 정치적 환경에 따라 조직의 지속성이 위협받는 사례가 과거부터 이어져 왔다는 점 역시 범국가적 반부패 거버넌스로서 한계를 노정하는 것이라 할 수 있다.

다음으로 협의회의 법적 지위가 사단법인으로 규정되어 있음으로 인해 자체적인 조직 및 예산확보에 따른 안정적이고 지속적인 운영이 제약됨으로 인해 협의회에서 제안하는

아젠다의 중요성에도 불구하고 이를 후속적인 정책연구 및 제도와의 연계를 통해 사회적으로 확산시키는데 한계를 지니고 있다는 점 역시 지적될 수 있다. 특히, 근래의 「지방자치법」 전면개정 등을 통한 지방분권 및 자치가 확대되고 있으나 지역단위 네트워크 역량의 제약으로 인해 지방정부 및 지역사회를 포함하는 전 사회적인 운동으로 전개되기에 조직 및 제도상의 한계를 지니고 있다.

나아가 사회적 부패통제를 위한 범국가적 거버넌스로서 가장 중요한 기능이라 할 수 있는 일반 국민 참여의 광범위한 확보를 위한 제도 및 정책 수단이 결여되어 있다는 점에서 민관협의체로서 국가와 사회의 가교적 역할이 제한적이라는 한계를 가지고 있다. 특히, UN이나 OECD, 국제투명성기구 등 반부패 관련 국제기구와의 전략적 및 정책적 연계를 통해 시민사회에서 형성되고 있는 부패통제에 대한 논의 및 제도개선 방안을 정책적으로 수렴할 수 있는 기능이 부재한 점은 향후 범국가적 반부패 거버넌스 구축에 있어 반드시 고려해야 할 점으로 지적되고 있다.

마지막으로 청렴사회민관협의회에서 권익위가 총괄간사 역할을 수행하고 있으나 협의회의 결정사항에 대해 실질적인 이행여부 및 과정을 모니터링하고 평가 및 제도개선 권고를 할 수 있는 기능이 제한되어 있다는 점에서 제도적 실효성의 한계가 있다고 할 수 있다. 이는 특히, 본 연구에서 실시한 FGI 조사에서도 나타나는 바 범정부적 차원에서 반부패 정책의 총괄기구로서 권익위가 청렴사회민관협의회 운영에 있어 간사역할을 수행하고 있음에도 이러한 협의회 활동이 권익위의 성과로 평가되지 못 함으로 인해 실질적 간사기능을 수행함에 있어 구성원의 동기부여가 낮은 것이 사실이다. 이러한 한계는 다부처 관련 반부패 아젠다가 선정되는 과정에서 부처 간 협의 및 조정역할을 수행하여야 할 권익위의 기능을 사실상 제한함으로 인해 청렴사회민관협의회의 반부패 아젠다 설정기능의 약화로 이어지고 있는 실정이다.

2. 범국가 차원의 반부패 기능의 재설계 방안

청렴사회민관협의회로 대표되는 우리나라의 범국가적 반부패 거버넌스의 제도적 실효성을 강화하기 위해서는 우선 민관협의회의 실질적 대표성을 확보하고 강화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 기존과 같이 단순하게 업역별 혹은 부문별 대표성 확보에 초점을 맞춘 기계적 대표성 확보가 아닌 분과를 확대하여 보다 다양한 사회적 대표성이 협의회에서 목소리를 내고 실질적 의사결정에 참여할 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다. 특히, ICT기술을 활용한 일반 국민의 협의회 과정에의 참여확대는 기술적으로도 이미 공론화 위원회 등을 통해 검증된 바 있으며, 아젠다에 따른 분과구성의

다양화 및 옵저버 그룹의 구성 등을 통해 일반 사회의 시민들의 참여와 감시기능을 강화할 필요가 있다. 또한 이는 정치적·행정적 상황에 따른 외부효과를 감소시켜 협의회 기능의 지속가능성을 확보하기 위한 방안이기도 하다.

다음으로 청렴사회민관협의회의 조직·예산상 제약으로 인한 제도적 지속가능성을 개선하기 위해서는 현재의 사단법인 형태의 조직구성에서 제도적 안정성을 기반으로 한 재단법인 형태의 조직변경을 고려할 필요가 있다. 특히, 지역단위의 네트워크로의 확장을 위한 안정적인 예산 및 인력의 확보, 이를 통한 지역 반부패 아젠다의 발굴 및 논의의 장 마련은 향후 협의회의 제도적 지속가능성을 위한 필수적 요소라 할 수 있다.

마지막으로 청렴사회민관협의회의 반부패 제도적 기능을 강화하기 위해 현재의 간사기구역할만 제한적으로 수행하는 권익위의 공공부문 총괄기구로서 기능을 강화할 필요가 있다. 협의회에서 제안된 반부패 아젠다는 선언적 의미로만 그치는 것이 아니라 현재 우리 사회에서 제도적으로 가장 중요한 혹은 그럼에도 제도적으로 충분히 다루어지지 못 하는 부패이슈를 사회적 아젠다로 형성하여 정책과정에 반영시킨다는 점에서 매우 중요하다. 이러한 과정에서 아젠다의 이행과정 모니터링 및 제도개선반영 여부는 매우 중요한 협의회의 거버넌스적 기능의 지표라 할 수 있으며, 이 때 권익위는 공공부문의 범정부적 정책추진체계의 총괄기구이자 협의회 제안 아젠대에 대한 정책연구기관으로서 역할을 재정립할 필요가 있다. 이를 통해 민관협의회를 통해 제안된 반부패 아젠다에 대해 현재 제도상의 부정합 부분을 실태조사하고 이를 제도적 개선을 위한 방안을 마련하여 다시금 협의회 및 범정부 추진체계에 환류시키는 정책적 기능을 강화하여야 할 것이다.

제 6 장

결 론

제6장 결 론

본 연구는 우리나라 반부패 정책 및 법률체계의 제도적 확산기 동안 성과 및 과제를 평가하고 향후 범국가적 반부패 거버넌스 구축 등 제도적 고도화 시기를 대비하여 반부패 관련 법률체계의 실효성 강화 및 반부패 정책의 총괄기구로서 국민권익위원회의 기능 및 권한방안을 체계적이고 종합적으로 연구·분석하여 정책적 제안을 제공하고 있다.

이를 통해 먼저 부패방지에 대한 현재의 5개 법률체계의 분석을 토대로 개별 법률 간 상충 및 중복에 따른 법제적 비효율성을 개선하기 위한 부패방지에 대한 기본법 제정을 제안하고 있으며, 이러한 기본법에 바탕하여 각각의 법령에서 필요한 개별 규정을 두는 방향으로 전체 법령의 통합·개편방안을 제시하고 있다.

또한 반부패 총괄기구로서 권익위의 반부패 조직기능의 보강방안에 대해서는 중장기적으로는 부총리급 기관으로 격상을 통해 권익위의 반부패 총괄기구로서 기능을 강화하며, 이를 위해 현재의 부패방지업무를 중심으로 부패방지국과 심사보호국의 기능을 재조정하여 심사보호국은 신고조사와 보호보상의 기능중심으로 강화하며, 부패방지국은 반부패 총괄국으로서 정책기획 및 조사연구기능, 민관 반부패협의체 및 거버넌스 운영 핵심기관으로 재조정하는 방안을 제시하고 있다. 특히, 부패방지국의 주요 기능으로 정책연구기능을 추가하여 사회적 부패통제에 있어 제도적 정합성을 강화하는 사전예방적 기능을 수행할 것을 제안하고 있다.

반부패 정책관련 위원회 간 관련 기능 연계 및 조정 방안으로는 현재의 고충처리 및 공익신고처리 및 공익신고자 보호, 행정심판의 세 가지 기능을 유지하되, 기능 상 효과성 개선을 위해 고충민원접수와 부패신고는 권익개선을 통합창구 운영을 통해 단일화하고, 권익보호국을 통해 접수된 민원 내용을 통합하고 체계적으로 분석하여 제도개선에 반영할 수 있도록 제도개선국과 연계시키는 방안을 제안하고 있다. 나아가 현재의 각급 기관에 대한 청렴도 측정 결과를 활용한 컨설팅 기능의 보완 및 정책연구기능과의 연계를 위해 현재 각 실국 개별 부서별로 추진하고 있는 다양한 조사·분석 및 컨설팅 업무를 별도의 심의관 조직으로 확대 개편하여 정책추진의 효과성과 효율성을 제고할 것을 제안하고 있다.

권익위의 정책기능 강화방안과 관련하여서는 먼저, 실태조사의 개시사유 범위를 확장하고 명확화하여 실질적인 사전적 부패통제기능을 수행할 수 있는 제도적 개선방안을 제시하고 있으며, 특히 구체적인 결과물이 도출되지 않더라도 예비조사 기능을 통해

실태조사를 수행할 수 있고 이 과정에서 요구자료에 대한 해당 기관의 자료제출 의무를 부과함으로써 기능적 개선의 실효성을 담보하는 것을 제안하고 있다.

권익위의 청렴교육 기능강화에 대해서는 민간부문으로의 청렴교육 확대의 필요성에 따라 초중고 및 대학의 청렴교육과정 편입방안을 제시하고 있다. 나아가 국회의원과 장차관, 지자체장, 공공기관장 등 고위공직자 및 유관기관장 등에 대한 청렴교육 의무화를 통해 현재 사회적 부패통제의 아젠다를 제도적으로 반영할 수 있는 정책적 노력이 필요함을 강조하고 있다.

마지막으로 범국가적 반부패 거버넌스 구축을 위해서는 현재 반부패 제도의 제도적 부정합을 기존과 같은 정부주도방식이 아닌 민관협의에 의한 거버넌스적 접근을 통해 개선해 나갈 것을 제안하고 있으며, 이 과정에서 청렴사회민관협의회의 지속가능성과 제도적 실효성를 제안하고 있다. 특히, 범국가적 반부패 거버넌스의 구축에 있어 반부패 정책 총괄기구로서 권익위의 정책적 이행여부 및 과정 모니터링을 위한 제도개선 기능 강화 및 정책연구기능 강화를 통해 국가와 사회 간의 부패통제기제의 간극을 제도적으로 줄여나가는데 있어 그 역할을 강조하고 있다.

참 고 문 헌

국민권익위원회.(2021). 2020년 공공기관 부패방지교육 결과

국민권익위원회.(2021). 2021년도 부패방지교육 운영지침

국민권익위원회.(2020). 2020년도 부패인식도 조사 종합 결과

국민권익위원회 청렴연수원.(2018). “청렴교육 발전 및 혁신방안 연구”. 연구용역 보고서

국민권익위원회 청렴연수원.(2018). “청렴교육 발전 및 혁신방안 연구”

국민권익위원회.(2016). “초·중등학교 교과서의 청렴교육 강화·확대를 위한 정책 연구”

국회입법조사처.(2015). “정책연구용역보고서: 행정서비스 실태조사의 방법연구”

홍성만 · 윤병섭.(2012). 제도 부정합성에 따른 갈등증폭, 그리고 정책 고착화 탐색: 만안뉴타운사업을 중심으로. 국가정책연구 26(4): 141-163.

Anusiewicz, T., Verheijen, T., & Dimitrova, A. L. (2001). Tackling Corruption in Central and Eastern

Bhargava, V. K., & Bolongaita, E. P. (2001). Making national anti-corruption policies and programs more effective: An analytical framework. World Bank.

부 록

부 록

[첨부1] 설문조사

I. 부패개념에 대한 정의 및 인식

『부패』 하면 떠오르는 생각을 간단한 단어의 형태로 3가지 이상 기술해 주세요.

> 예시) 『여름』 하면 떠오르는 생각을 단어의 형태로 기술해 주세요.
> ⇒ '바다', '덥다', '푸른', '방학', '여행', '아르바이트'

『부패』하면 떠오는 단어는?

(　　), (　　), (　　), (　　), (　　)

2. 귀하는 다음 항목에 대해 어느 정도 동의하는지를 '전혀 그렇지 않다(1점)'에서 '매우 그렇다(6점)' 까지로 응답해 주시기 바랍니다. (부패의 법적/행정적 개념)

번호	문항	전혀그렇지않다					매우 그렇다
1	부패는 향응 등을 제공받는 사람의 책임이 크다	①	②	③	④	⑤	⑥
2	부패의 규모는 과장되는 경향이 있다	①	②	③	④	⑤	⑥
3	자연스러운 사회적 관계가 부패로 오해되기도 한다	①	②	③	④	⑤	⑥
4	모든 거래는 윤리적이어야 한다	①	②	③	④	⑤	⑥
5	대가성이 없는 호의는 부패가 아니다	①	②	③	④	⑤	⑥
6	사회적으로 용인되더라도 법적으로 허용되지 않는 부패는 처벌받아야 한다	①	②	③	④	⑤	⑥
7	우리 사회는 청렴하다	①	②	③	④	⑤	⑥

II. 부패발생 혹은 인지에 따른 대응

3. 다음의 내용은 정부조직이나 기관 등 공공부문에서 발생할 수 있는 일들을 예시한 내용입니다. 귀하는 각 항목의 내용이 어느 정도 부패에 해당한다고 생각하십니까? (부패행위 인식 -- 공공)

전혀 부패가 아니다	대체로 부패가 아니다	부패가 아닌 것 같다	부패인 것 같다	대체로 부패이다	확실히 부패이다
①	②	③	④	⑤	⑥

번호	문항	응답					
1	부서 저녁회식비를 업무추진비로 결제하였다	①	②	③	④	⑤	⑥
2	민원인의 간곡한 부탁에 명절선물을 거절하지 못했다	①	②	③	④	⑤	⑥
3	가족 혹은 지인에게 산하기관 후원 문화행사 입장권을 구해주었다	①	②	③	④	⑤	⑥
4	업무 외 다른 일로 부수입을 만들었다	①	②	③	④	⑤	⑥
5	가족 혹은 지인에게 산하기관 일자리를 알아봐 주었다	①	②	③	④	⑤	⑥
6	부서장의 주말 가족행사에 참석하였다	①	②	③	④	⑤	⑥
7	민원업체에 근무하는 가족 혹은 지인에게 민원처리 진행 경과를 알려주었다	①	②	③	④	⑤	⑥

4. 다음의 내용은 기업이나 단체 등 민간부문에서 발생할 수 있는 일들을 예시한 내용입니다. 귀하는 각 항목의 내용이 부패에 어느 정도 해당한다고 생각하십니까? (부패행위 인식 -- 민간)

전혀 부패가 아니다	대체로 부패가 아니다	부패가 아닌 것 같다	부패인 것 같다	대체로 부채이다	확실히 부패이다
①	②	③	④	⑤	⑥

번호	문항	응답					
1	팀 저녁회식비를 업무추진비로 결제하였다	①	②	③	④	⑤	⑥
2	협력업체의 간곡한 부탁에 명절선물을 거절하지 못했다	①	②	③	④	⑤	⑥
3	가족 혹은 지인에게 협력업체가 후원하는 문화행사 입장권을 구해주었다	①	②	③	④	⑤	⑥
4	업무 외 다른 일로 부수입을 만들었다	①	②	③	④	⑤	⑥
5	가족 혹은 지인에게 협력업체 일자리를 알아봐 주었다	①	②	③	④	⑤	⑥
6	팀장의 주말 가족행사에 참석하였다	①	②	③	④	⑤	⑥
7	협력업체에 근무하는 가족 혹은 지인에게 관련 업무 진행경과를 알려주었다	①	②	③	④	⑤	⑥

5. 귀하가 위의 사례들에서 부패여부를 판단하는 기준은 어떤 경로를 통해 형성 되었습니까? 다음 중 가장 대표적인 내용을 1개 또는 2개 선택해주세요.

① 부패 예방 교육을 통해서(또는 학교의 교육과정 중에서)
② 관련 기사, 웹사이트 정보, 유튜브 등 온라인 채널을 통해서
③ 주변에서 일어난 부패 사건을 보거나 들어서
④ 관련 방송 프로그램을 통해서
⑤ 사회관계망서비스(페이스북, 트위터, 인스타그램 등)의 정보나 교류를 통해서
⑥ 친구, 동료, 지인 등 또래 집단을 통해서
⑦ 부모님을 통해서
⑧ 관련 서적을 통해서
⑨ 기타 ( )

6. 위의 사례들이 귀하에게 당사자로서 발생하는 상황이라면, 어떻게 대처하시겠습니까?
   ① 모르는 척 하거나 슬쩍 자리를 피한다.
   ② 사회생활의 일종이라 생각하고 적당한 선에서 타협한다.
   ③ 상대방을 배려하되 거절의 의사를 완곡하게 밝힌다.
   ④ 상황의 발생이나 인지 시 즉각적이고 단호하게 상황을 중단시킨다.

7. 귀하가 위의 사례들과 같은 상황을 종합적으로 판단하여 부패라고 인지하게 된다면, 어떻게 대처하시겠습니까?
   ① 신고나 상담 등 특별한 조치를 취하지 않는다.
   ② 가족, 친구, 동료 등 지인에게 고충을 말하고 상담을 받는다.
   ③ 소속기관(혹은 기업 등)의 상사 또는 고충처리 담당자에게 조치를 취해 줄 것을 요청한다.
   ④ 관련기관(국민권익위원회 등)에 신고한다.

8. 만약 귀하가 위의 사례들과 같은 부패 상황에 대해 적극적으로 대처하지 않는다며, 그 이유는 무엇이겠습니까? 다음의 내용 중 1개 또는 2개를 선택해 주세요.
   ① 보복 또는 불이익을 당할까 봐 걱정되어서
   ② 신고 절차와 조사과정이 복잡하고 두려워서
   ③ 해당 행위가 부패행위인지를 명확히 알지 못해서
   ④ 신고하더라도 실질적인 처벌을 할 것 같지 않아서
   ⑤ 큰 문제라고 생각되지 않아서
   ⑥ 어떻게 대응해야 할지 몰라서
   ⑦ 행위자와의 관계가 나빠질까 봐
   ⑧ 나에 대해 안 좋은 소문이 날까 봐
   ⑨ 기타 ( )

9. 귀하는 부패 신고 및 사건 처리의 신뢰성에 대해 어떻게 생각하십니까? 다음의 내용에 응답해 주세요.

번호	문항	전혀그렇지않다					매우 그렇다
1	회사(혹은 학교)나 조직 내에는 부패행위를 신고하면 공정하게 처리하는 기구가 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
2	부패를 안심하고 신고할 수 있는 구제기관(국민권익위원회 등)이 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
3	부패 사건은 공정하고 객관적인 절차와 방법으로 처리되고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
4	부패 사건 처리 시 신고자 관점에서 신고자 보호가 우선적으로 고려되고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥
5	부패 사건 처리 시 피해자 관점에서 피해자 보호가 우선적으로 고려되고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥

10. 귀하는 부패 예방 및 방지를 위해서 어떤 점이 개선되어야 한다고 생각하십니까? 가장 시급하다고 생각되는 내용을 1개 또는 2개 선택해주세요.
    ① 행위자에 대한 공정한 처벌
    ② 원치 않는 사실 공개, 소문, 업무상 불이익 등 2차 피해 방지
    ③ 부패에 덜 민감한 조직문화 개선
    ④ 신고자 보호 및 지원과 보상 강화
    ⑤ 피해자 보호 및 치유 지원 강화
    ⑥ 고충상담 창구 홍보 강화 및 상담 활성화
    ⑦ 관리자를 포함한 전 직원 대상 부패 예방 및 재발방지에 대한 의식 제고
    ⑧ 사내 부패 예방 및 윤리경영 관련 규정 제·개정 및 홍보
    ⑨ 고충상담원 전문성 강화
    ⑩ 기타 ( )

III. 응답자 일반적 사항

1. 귀하의 성별은?
   ① 남성 ② 여성 ③ 지정성별 외

2. 귀하의 연령은? (만 _____세)

3. 귀하의 전공분야는?
   ① 인문·사회과학계열 ② 경영계열 ③ 법학계열 ④ 자연과학계열
   ⑤ 공학계열 ⑥ 의학계열 ⑦ 예술계열 ⑧ 체육계열 ⑨ 기타

[첨부2] FGI 조사 질문서

국민권익위원회 FGI 질문서

I. 권익위 정책기능 고도화

1. (실태조사 관련)

1-1. 현재 법률「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제12조4호 및 제29조 1항에서 명시하고 있는 권익위의 실태조사 권한에 대하여 어떻게 생각하시는지요?
권익위가 수행하는 반부패 총괄기능을 효과적으로 수행함에 있어 충분하다고 생각하시는지요?

1-2. 만약 개선이 필요하다는 왜 그렇게 생각하는가요? 어떻게 개선되야 할까요?

1-3. 법률개정시 '실태조사 개시사유'를 추가한다면, 실태조사 개시사유로서 어떠한 구문을 넣어야 할까요?

2. (권익위의 반부패 정책기능 관련)

2-1. 권익위의 반부패 정책 관련 기능 중 개선이 필요한 기능은 무엇입니까? 왜 그렇게 생각하십니까 ?

2-1-1. 권익위의 반부패 조사 관련 기능 중 개선이 필요한 기능은 무엇입니까? 왜 그렇게 생각하십니까 ?

2-2. 향후 정부조직 내 권익위의 역할 및 기능이 '확대, 축소, 또는 현상태 유지' 중 어떠한 방향으로 나아가야 한다고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하십니까?

3. (청렴교육 관련)

3-1. 현재의 부패방지교육 의무시간을 현행 2시간보다 늘려야 한다고 생각하시나요? 만약 늘려야 한다면 얼마나 늘리는 것이 좋을까요? 의무시간을 늘리는 것이 효과가 있을까요?

3-2. 공직자 대상 부패방지교육 내용 중 필요없는 사항(줄여야할 교육내용)과 추가(강화 또는 추가되어야 할 교육내용) 되어야 할 사항은 어떤 것이 있을까요?

3-3. 국회의원을 포함한 장·차관급 공직자를 대상으로 청렴교육을 할 때, 일반 공직자 대상 부패방지교육과 차별화된 교육이 필요할까요? 필요하다면 어떠한 교육이 차별화 되어 제공되어야 할까요?

3-4. 일반인을 대상으로 청렴교육을 계획 및 실시할 때 타부처와의 협의가 필요할 것으로 예상됩니다. 어떠한 부처와의 협의가 필요할 것이라고 생각합니까? 타부처와의 갈등도 발생할 것이라고 생각합니까? 갈등이 있다면 어떠한 갈등이 발생할 것이라고 생각합니까?

II. 권익위 조직기능 재설계

1. 권익위의 고충민원처리, 행정심판, 공익 및 청렴신고는 신고/접수부터 처리/종결까지 별도의 채널로 운영되고 있습니다. 각각의 법률에 근거한 다양한 신고들을 접수/상담을 위한 최초 채널을 국민신문고를 중심으로 하나로 통합하여, 민원인은 해당 단일 플랫폼에서 상담을 진행하고 해당 플랫폼을 통하여 접수된 이후 신고사항의 처리 유형을 권익위 공직자들이 고충-행심-부패(행동강령, 청탁, 공공재정, 이해충돌 등 포함)·공익으로 분류하는 방안에 대해서 어떻게 생각하시는지요?

2. 현재 각각의 소관 법률에 따라 신고 접수가 별도로 분리되어 있는데, 권익위가 접수하는 모든 유형의 사건을 접수단계에서는 고충민원 형태로 접수한 이후, 접수된 사건의 내용을 권익위 공직자들이 일차적으로 파악하여 그 분류결과에 따라 부패(행동강령, 청탁, 공공재정, 이해충돌 등 포함)·공익사건으로 처리하는 방안(연성화 방안이라 합니다.)을 도입할 경우 예상되는 장점과 부작용 및 한계점을 설명 부탁드립니다.

3. 권익위의 조사 관련 운영을 현행 소관법률이 아닌 피조사대상 조직을 기준으로 재편하여, 해당 부서에서 고충, 행심, 부패·공익의 3개 조사 기능을 통합관리하고, 사건 접수-종결까지 총괄하는 안에 대해서는 어떻게 생각하시는지요? (예상되는 장점과 한계점을 설명 부탁드립니다)
   * 현행 감사원 직제와 유사하게 조사1국 1과는 행정안전부와 인사혁신처 소관 고충민원, 부패 및 공익 사건 나아가서 행정심판까지 일괄 처리하는 방안입니다.

4. 권익위의 조직 운영을 기능별로 구분하여 초기상담, 사건관리, 사후관리로 분화하고, 초기상담은 통합부서, 사건관리 및 사후관리는 고충, 행심, 부패·공익의 3개 기능을 소관하는 각각의 부서에서 진행하는 안에 대해서는 어떻게 생각하시는지요? (예상되는 장점과 한계점을 설명 부탁드립니다)

III. 반부패 거버넌스 구축

1. 민간부문 부패에 대한 국가의 통제기제 확장의 장단점은 무엇이라 생각하십니까? 가령, 영국과 같이 민간부문에서 발생하는 부패를 포괄하여 국가에서 통제를 할 경우, 현재 권익위를 중심으로 한 범국가 차원의 부패통제기제의 실효성이나 부패 문제의 해결의 효과성이 강화될 수 있는 부분과 더불어 현재의 제도적 실효성이 혹시라도 약화되거나 희석될 수 있는 부분은 무엇이라 생각하십니까?

[첨부3] FGI 조사 결과

I. 권익위 조직기능 관련 FGI 결과

1. 고충(옴부즈만)기능

- 고충민원의 양상 변화 → 개인 민원(개발 보상 관련)에서 집단 민원으로 양상 변화, 대규모 단지 - 도로 노선, 학교 등의 위치 문제
- 합법적 행정, 절차의 어려움이 있는 경우 국민에게 유리한 방향으로...
- 고충민원의 해소 - 권고(위법/부당성 전제), 조정(위법/부당성 X, 행정기관의 재량 행사의 방향 개선을 위한 3자 협의체),
- 소관부처 - 권익위에 고충민원이 중복 접수되는 상황: 일반민원(1차민원)과 고충민원(2차민원), 소관부처/행정기관에 접수한 민원 중 권익위에 신고되는 민원 사례도 존재
- 고충민원이 부패/갑질로 신고되는 경우: 실제 현장에서 민원이 발생하는 문제
- 제도 - 제도개선
- 행태 - 담당자의 법해석 잘못, 자의, 소극 또는 제3자의 이익 발생 문제, 옴부즈만의 부패인지 및 관리: 개별신고 - 공익/부패신고, 민원 처리 과정에서 공익신고의 경우, 고소/이첩 등 부서 간 협업
- 문화 - 교육. 컨설팅
- 옴부즈만 - 지자체 시민고충처리위원회; 단체장 및 시의회 입장에서는 견제의 제3의 기관, 정치적 불만 및 불확실의 문제; 지자체 행정기관과 시민 간 갈등의 중재 역할
- 예산과 조직의 문제, 지자체는 인원/예산 부족 문제
- 지역 민원의 해결 방안 → 시범 사업(평택, 안성, 아산 등 3개 기초지자체), 울산시(고충위원장 출신) 시고위 활성화 사례(옴부즈만 권익위 과장 출신)
- 지자체에 한 번 가는 것에 대한 불편함. 불안감, 불확실성의 문제
- 권고는 강제성이 부재, 지자체의 고충 민원에 대한 권고의 수용률 개선의 문제, 사실관계 및 확인의 문제, 적극행정 개선을 위한 민원처리 역량 개선을 위한 노력
- 고충 중 70%가 지자체 민원, 이를 지자체 시고위에서 처리하면, 기존에 없던 정부 간 또는 광역 단위 고충이 새롭게 개발될 가능성
- 고충마인드 vs. 행정마인드
- 고충민원처리, not 해결 : 20% 이내
- 지방사무국의 설치에 관한 안 - 긍정적, 공정위 및 인권위의 사례 적용 가능성, 지역 시고위가 우선 처리, 달리는 국민 신문고를 통하여 접수/보완 중, 지역사무국 단위에서 고충민원처리와 부패방지를 함께 제공하는 안에 대해서도 고민 중
- 지역사무국 간, 시고위 간 편차의 문제
- 집단민원조정법 : 위법부당한 행정처분의 사례는 감소 중, 적법절차의 행정결정에 대한 사례는 증가 중, 지역 내, 행정 기관자체에서의 해결하지 못하는 문제에 대하여 조정자의 역할을 강화 (국무조정실의 갈등관리법, 갈등영향평가), 권익위의 갈등발생에 대한 처리역량 강화
- 행정기관이 민원 조정을 요청할 수 있도록 하는 방안 검토 필요. 현재는 국민만 민원 조정의 주체로 대상임
- 일반 옴부즈만, 개별 특수 옴부즈만(인권위 등) - 청렴위, 권익위, 인권위 협의체

2. 신고자 보호기능

- 공익신고자 보호법: 신고자 보호(60일 판정, 그 이후도 보호 지원 지속)의 악용 가능성, 계속하여 증가 중; 인력 활용의 문제 예상 중
- 신고자 보호/보상은 충분히 하되, 악용 가능성을 줄이고, 실태 조사 중심으로 기능 강화할 필요
- 정치적 쟁점을 권익위의 부패방지/실태조사로 연계하는 한계 - 본업인 실태조사를 강화할 필요

II. 권익위 정책기능 관련 FGI 결과

1. 실태조사

- 현행 부패방지절차는 신고접수 후 수사/조사 기관에 이첩 (사후 적발 및 조치)으로 구성
- 권익위의 특화 기능으로는 1) 신고자의 보호, 2) 사전 예방 - 미래 부패 발생 가능성을 차단
- 실태조사의 기능이 상당히 중요하며, 사전 예방을 위한 사전 조사적 성격의 실태조사의 필요가 강함
- 신고인이 자기 보호를 이해 권익위를 악용하는 경우, 부패 사건의 예방 및 재발 방지를 위한 조치가 충분치 않음
- 제도개선의 경우, 기업의 사외이사제도, 준법감시인제도, 준법지원인 등의 제도들이 전직공무원, 검사출신 등이 참여하여, 자율 감시제도의 제도화의 실제 목표를 형해화하고 있음
- 조사권의 부재 등 제도 개선에 대한 권익위 내부 의지가 부족한 문제, 제도화가 실제로 운영되기 위해서 필요한 동기 부여가 안 됨; 감사원과 유사한 조사권 등이 필요하나, 권한의 부재로 안 됨
- 실태조사를 통해 조사권을 보완할 필요, 연구진은 정책조사 기능을 통해 실태조사를 보완하는 안을 제시; 정책보고서 등의 정책 기능 강화
- 실태조사의 방향: 연구용역 + 실제조사(대학 기성회비 사용에 대한 감시 등) → 기관장 및 직원의 의지 및 노력이 추가될 필요
- 내부의 문제: 실제조사가 잘 안되는 문제, 부위원장 3개 체제, 권익개선정책국이 고충처리 부위원장 아래 소속, 부패방지실태조사가 권익개선정책국에서 주요 기능으로 언급될 필요; 정부합동민원센터(서울): 부패 5%, 고충 95%, 사무처장의 담당 업무; 권익개선정책국의 기능이 부패방지와 연계될 필요
- 개별 이슈가 권익위 실제 성과를 덮을 가능성이 존재, 권익위 성과를 재정립할 필요
- 공공재정환수법의 운영에 있어서, 실태조사의 과학적/체계적 접근이 필요함; 재정 누수의 비율 및 규모에 대한 체계적 및 총괄적 접근이 필요
- 권익위가 기관을 통제하는 모습을 보여야
- 이해충돌방지법도 기관 별 이해충돌의 빈도 및 내용을 조사하고 분석하여 각급기관에 제공할 필요: 실태조사의 선정 이유 등이 근거화되어 추진될 필요

2. 청렴교육 기능 강화

- 기관 내 부패방지교육 강사도 부패방지 교육을 받아야 하는 사례가 있어 현장에서는 불만이 있는 실정, 내부 강사의 우수 강사 양성을 위한 인센티브 제공, 보수 교육 등 필요
- 각급 공무원 교육기관에 주요 교육 내용으로 녹여내야 할 필요가 있으나 협조가 잘 되지 않음
- 부패방지 시책평가 상 교육을 잘 한 기관에 대한 인센티브가 약한 실정

III. 반부패 거버넌스 관련 FGI 결과

1. 청렴사회민관협의회

- 청렴사회민관협의회 → 권익위의 역할, 기조실 담당자는 권익위 실무자가 민관협의회에서의 보고자 역할을 기대, 공동 담당자의 체제로 간사기능 강화, 권익위의의 아젠다 세팅 노력이 성과평가에 반영되지 못하는 문제
- 부패방지 관련, 정치적 및 기관 간 협업의 문제는 민관협의회에서 다루어야... 특활비 폐지의 경우
- 하지만, 민관협의회와의 아젠다 세팅(부처 협의 없는 상태)과 권익위의 아젠다 세팅 사이의 연계가 안 되는 문제
- 관계 정립의 문제, 권익위의 정책 의지/방향과 관계 없는 민관협의회의 아젠다 세팅으로 인한 왜곡/오해의 문제; 전략적 활용/협업의 문제의 긴장 관계의 활용

2. 부패개념의 확장성 문제

- 민간부패 → 사적 관계에 대한 국가 개입의 범위/한계의 문제, 정부가 직간접적으로 연결되는 문제, 민간영역에서 방치되는 문제(SPC, 운전면허시험 등), 반민반관, 민관거버넌스는 정부 부패로 인식될 필요
- 순수한 민간의 업무/ 국가가 감독하는 업무, 불법 리베이트가 나타나는 상황, 민간 영역의 제도화된, 유착된 부패의 문제를 어떻게 조정할 것인지... 권익위가 직접 개입할 영역은 적으나, 순수 민간형 부패에 대하여 관계 소관 부처의 역할과 기능을 언급할 필요는 있음
- 공무원, 재취업심사: 권익위 출신 공직자의 재취업 관련하여 업무 연관성을 광범위하게 해석하는 경향(참조, 55세 퇴직 후 65세 연금 수령까지, 10년 간의 공백 기간 동안 재취업을 지원할 문제)
- 감사원 출신과의 형평성, 네트워크의 기회 살릴수 있도록... 감사원은 지방행정국으로 발령(공기업 취업 희망자의 경우), 기재부/산자부는 산하 기관 교차 파견
- 공직자 윤리위원회: 산자부 출신 동서발전 기관장 임용의 사례 실패의 경우(중간 협회장은 허용, 2차 임용은 실패의 문제)