

---

# 2022년 OECD 공공분야 고위급 청렴작업반 회의 참석 보고서

---

2022. 12.

국민권익위원회

## I. 회의명

- 국문 : 공공분야 고위급 청렴작업반 회의
- 영문 : Meeting of the Working Party of Senior Public Integrity Officials

II. 개최일자 및 장소 : 2022. 11. 24.(목) ~ 11. 25.(금) / 프랑스 파리  
OECD 본부

III. 주관기관 : OECD 공공행정국(Directorate for Public Governance)

## IV. 참석자

- 한국 측 : 국민권익위원회 국제교류담당관실 박정구 서기관, 혁신  
행정데이터담당관실 윤수성 사무관, 감사원 김상혁 부감사관
- 미국, 프랑스, 영국, 독일 등 38여개국 대표 및 EU 대표

## V. 핵심요지

### ☐ 배경

- 내부고발자 보호, 내부통제, 위험관리 등 공공부문 청렴성 증진  
방안을 논의하기 위해 2022년 제2차 청렴작업반 회의 개최

### ☐ 주요 내용

- 신뢰구축 및 민주주의 강화에 관한 공공행정위원회의 각료(장관)  
회의의 주요 논의 내용 및 SPIO에 대한 시사점

- 선출직·임명직 공무원의 정치적 청렴성을 증진시키는 방안과 이를 위한 SPIO의 지원 방법에 대한 논의
- 민주주의를 불안정하게 할 수 있는 외부 요인과 외부 간섭에 대한 회복력 구축에 필요한 청렴성 도구에 대해 논의
- 내부 통제, 감사 및 위험 관리 분야와 관련한 주요국들의 최근 혁신 사례를 공유하고 혁신을 위한 성공 요인을 논의
- 기존 공공 청렴지표에 대한 신뢰할 수 있는 대안을 제시하고 중요한 것을 넘어 실제로 작동하는 새로운 청렴지표 개발·추진
- 22개 OECD 국가의 정부 및 공공기관에 대한 신뢰조사 보고서의 주요 결과와 메시지를 공유
- 효과적 내부 고발자 시스템 구현과 관련하여 법적 또는 실제적으로 직면하고 있는 문제를 탐구하고 이를 극복하기 위한 모범 사례 공유

#### IV. 관찰 및 평가

- 디지털시대에 잘못된 정보와 허위 정보는 민주주의에 대한 중대한 위협이 되고 있으며 다원적이며 탄력적인 미디어와 정보 생태계가 민주주의에 있어 중요함을 강조
- 또한 OECD의 공공기관에 대한 신뢰조사 결과 응답자들은 미래의 위기에 대비할 수 있는 정부의 신뢰성에 대해 합리적으로 확신하고 있음을 알 수 있음
- ☞ 우리나라도 민주적 거버넌스와 공공기관에 대한 신뢰를 제고하기 위해 시민과 이해관계자의 강력한 참여 수단을 확보 필요. 또한 청소년 및 사회의 다른 과소평가된 집단의 목소리를 반영할 수 있는 민주적 의사결정 프로세스의 구축이 필요하며, 미래 위기에 대한 대비와 행정서비스 만족을 위한 투자 강화 필요

- 아울러, OECD는 기존 청렴지표에 대한 신뢰할 수 있는 대안을 제시하고 청렴지표가 중요한 것을 넘어서 작동하는 것으로 이동하기 위하여 새로운 공공 청렴지표를 개발하고 있음
- 반부패 및 청렴성 하위시스템의 강점과 약점을 보완하고 부패의 직접적인 조치와 부패 위험/취약성 지표의 균형을 맞추며 법(정책 및 규정)과 사실(실행 및 결과)을 모두 측정할 수 있는 청렴지표를 개발 중임
- ☞ 국민권익위원회가 지난 3월 발표한 2022년 공공기관 종합청렴도 평가 기본계획에 따른 개선된 종합청렴도 평가가 시행되는 첫 해인 만큼 종합적인 공공기관의 청렴도 정보를 제공할 수 있는 평가가 될 수 있도록 노력 필요
- ※ 개선된 종합청렴도 평가 : 국민과 공직자가 체감한 청렴수준뿐만 아니라 각급 기관의 반부패 개선 노력까지 함께 평가
- 각국은 효과적인 내부고발자 시스템 구현을 위해 다양한 노력을 하고 있으며 직면한 여러 문제를 극복하기 위한 노력을 하고 있음
- ☞ OECD 국가 간 우수 사례 공유 및 실증적 데이터 분석을 통하여 우리나라의 공익신고자보호 제도 발전을 위한 지속적 노력 필요

## VII. 상세내용

### < 11월 24일 >

#### □ 민주주의 강화에 관한 공공행정장관회의(SPIO에 대한 시사점)

이 세션에서는 2022년 11월 17~18일 룩셈부르크에서 열린 신뢰 구축 및 민주주의 강화에 관한 글로벌 포럼 및 공공거버넌스위원회(Public Governance Committee, PGC)의 각료(장관) 회의에서 얻은 주요 내용(선언문 - The Declaration on Building Trust and Reinforcing Democracy)을 설명함. 그 주요 내용은 디지털시대의 대화와 정보(잘못된 정보의 퇴치), 공공생활에서 대표성, 참여 및 개방성 강화, 정부의 글로벌 책임 수용과 탄력성 구축임. 또한 기후와 민주주의, 디지털화와 민주주의에 대한 도전에 대해서도 논의하였음을 설명함. 그리고 이 선언문을 향후 10년간 민주주의 강화와 공공기관에 대한 신뢰 강화에 대한 OECD의 의제로 설정함을 설명함. 또한 장관들은 참여와 대표, 양성 평등, 녹색통치 등 공공 거버넌스에 관한 OECD의 세 가지 행동계획을 환영했고 OECD는 이를 지원한다고 설명함. 이와 함께 포괄적인 행동 접근을 촉진하기 위한 신뢰구축과 민주주의 강화에 관한 OECD DIS/MIS 리소스 허브의 출시를 환영하며 OECD DIS/MIS 리소스 허브는 약속(Engagement), 좋은 관행의 축적, 정보 청렴성을 구축하기 위한 분석 등을 촉진시킬 것이라고 보고 있음.

더불어 잘못된 정보(오보) 및 허위 정보(가짜정보)의 위협과 청렴성 및 반부패 문제와의 연관성을 논의함. 이를 위해 자유롭고 다원적이며 탄력적인 미디어와 정보 생태계가 민주주의에 있어 중요하다는 것을 인식하고 언론의 자유를 보호하면서 잘못된 정보와 허위 정보를 다룰 것을 약속함. 시민과 이해관계자의 강력한 참여, 공공 청렴성, 포괄적인 대표성, 개방성 등은 민주적 거버넌스의 필수적인 중추이며 공공기관에 대한 신뢰를 지원하는데 필요하다는 것을 인식함.

그리고 로비와 영향력에 있어서 투명성과 청렴성에 관한 권고안(Recommendation on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence) 초안을 개정하기 위한 과정에 대한 업데이트를 제공하고 앞으로 있을 사업 지도 개발에 대해 대표들에게 그들이 로비와 영향력에 관한 OECD의 기준을 어떻게 충족시킬 수 있는지에 대한 브리핑 예정임.

- Mr. Julio Bacio Terracino, OECD 공공 거버넌스 이사회 공공 부문 청렴 부서장

## □ 민주적 기관과 선출직 공무원의 청렴성 증진(본과 그룹 토론)

대표단은 소그룹으로 나누어 선출직 또는 임명직 공무원의 정치적 청렴성을 강화하는 방법을 집중적으로 논의함. 민주주의 강화에 관한 PGC 장관급 회의에서 시작된 대화에 이어 민주주의 기관과 임명 및 선출된 공무원의 청렴성을 증진하기 위해 시행해야 하는 기준과 프로세스를 파악함. 대표단은 6개 그룹(한국은 루마니아, 노르웨이, 에스토니아, EU 등과 함께 6그룹에 포함)으로 나누어 선출 또는 임명직 공무원의 정치적 청렴성을 유지하도록 보장하는 행동이나 가치, 이를 위한 각국의 법적 기준(행동 강령 등) 마련 여부, 이러한 기준들을 설정, 감독 및 시행할 책임이 있는 기관과 그 과정에서 주요 과제에 대해 각국의 케이스를 공유함. 또한 그룹별 토의 내용 발표를 통해 SPIO가 국가별 노력을 가장 잘 지원할 수 있는 방법을 파악할 기회를 가짐.

정치인들이 법률을 제정할 수 있는 권한이 있기 때문에 선출직 공무원의 청렴성은 매우 중요한 문제로 지적되고 있음. 예를 들어 벨기에의 한 시장의 경우 내부정보를 이용하여 사적이익을 실현하는 경우도 있고, 루마니아의 경우 현재 수감중인 죄수가 선출직 선거에 당선되는 등 선출직 또는 임명직 공무원의 청렴성에 대한 우려가 현실화 되고 있음. 한국의 경우 최근 이해충돌방지법을 제정·시행하여 선출직 및 임명직 공무원들의 청렴성을 확보하기 위한 제도를 갖추고 있다고 설명함.

## □ 외부 간섭에 대한 회복력 구축: 로비와 영향력을 넘어서

이 세션에서는 악의적인 정치 금융, 불투명한 로비, 회전문(정치인이 정치적 호의에 대한 대가로 민간 부문의 일자리를 얻는 것) 및 허위 정보의 확산을 포함한 외부 요인이 어떻게 민주주의를 불안정하게 하도록 간섭할 수 있는지에 대해 논의하고 국가별 발표를 통해 외부 간섭에 대한 복원력을 구축하는 데 필요한 청렴성 도구뿐만 아니라 위험에 대해 논의함. 현재 OECD는 로비와 영향력에 관한 OECD의 기준의 개정을 연구하고 있음.

프랑스 TRACFIN\*은 외국 정부에 종속된 미디어 회사가 자국의 유튜브 채널에서 저널리즘적 목적을 가진 파이낸싱을 하거나 조작된 정보를 유포하는 경우를 대비하여 무제한 인출 및 10만 유로 이상 국제 계좌이체를 제한함.

\* '90년 자금세탁방지기구로 설립, '15년부터 범죄조직의 돈세탁, 탈세 등 재정 범죄 및 테러조직의 자금책을 파악하는 프랑스 재무부 소속 정보기관

## □ 내부 통제, 감사 및 위험 관리의 혁신

이 세션에서는 내부 통제, 감사, 위험 관리 분야에 대해 각 국가에서 발표함. 부정부패 사례 및 매커니즘, 내부 통제 시스템에서 중요한 청렴성 기준과 품질에 대해 논의함. 이에 비추어 OECD의 공공성 권고는 공공부문 조직의 청렴성, 특히 공공성과 공공서비스에서 명확한 목표를 가진 통제된 환경을 보장함으로써 내부통제 및 위험관리 프레임워크를 적용할 것을 촉구함.

3개국(핀란드, 벨기에, 폴란드)이 각 국가의 최근 혁신 사례를 소개함. 핀란드는 효과적인 내부 통제를 보장하기 위한 도구로써 중앙정부예산법 등에 대해, 벨기에는 감사 및 위험 관리 관행에서 최상의 데이터 사용·분석에 대해, 폴란드는 효율적인 내부 감사 시스템을 보장하기 위해 사용하는 주요 도구에 대해 각각 프리젠테이션을 실시

함. 더불어 이 세션에서 공공 부문 조직이 내부 통제 및 내부 감사의 질을 향상시키는 문제를 해결함에 있어 직면하는 새로운 과제와 국가가 적절한 수준의 공공 내부 통제 시스템을 보장하는 방법(예: 최고감사기관, 국제기구의 정기적 평가, 동료 검토, 내부 감사에 대한 외부의 질적 평가)에 대해 토론하고 위험 회피의 기술적 과제와 제도적 문화 속에서 혁신과 새로운 접근 방식을 개발하기 위한 성공 요인을 논의함.

다만, 부패 방지를 위한 혁신은 제도적 위험을 초래할 수 있어서 이에 대해 균형적인 시각이 필요하며, 지속적인 훈련과 성과에 대한 평가가 매우 중요함. 또한, 국가 간 비교와 더불어 외부감사, 내부 감사, 최고감사기관 감사 간의 효과성 비교도 유의미할 것으로 보임

- Ms. Jaana Kuusisto, 핀란드 재무부 정부 통제관
- Ms. Kathleen Meganck, 벨기에 연방 내부 감사 최고 감사 책임자
- Ms. Joanna Stachura, 폴란드 공공 지출 효율성 및 회계 부서 국장

## □ OECD 공공 청렴 지표 - 공공 정책 결정 및 위험 관리의 책임

이 세션에서는 새로운 공공 청렴 지표를 개발하기 위해 만들어진 OECD 공공 청렴 지표 TF 회의(11/23) 결과를 설명함. OECD 회원국들이 새로운 공공 청렴 지표를 개발하는 이유에 대해 기존 지표에 대한 신뢰할 수 있는 대안을 제시하고 중요한 것을 넘어 작동하는 것으로 이동하기 위함이라고 설명함.

새로운 지표는 반부패 및 청렴성 하위시스템의 강점과 약점을 보여주고, 부패의 직접적인 조치와 부패 위험/취약성 지표의 균형을 맞추며 법(정책 및 규정)과 사실(실행 및 결과)을 모두 측정한다고 설명함. 그리고 이해충돌, 로비, 정치자금, 오픈데이터, 오픈정부, 공론조사(Public Consultation)에 대한 공공 정책 수립의 책임에 대한 전체 데이터 세트를 제시함. 또한, 전략적 프레임워크의 품질(Quality of Strategic Framework)에 대한 보다 심층적인 분석에 대한 검토를 공유하고 특정



국가를 랜덤으로 선택하여 위험 관리(Risk Management)에 대한 예비 결과를 설명함.

바람직한 공공 청렴 지표가 되기 위해서는 각 지표가 가장 부패한, 또는 가장 청렴한 국가의 순위를 매기는 데 활용될 것이 아니라, 각 국가의 발전 방향 또는 현재 상태, 현재 개선이 시급한 사항을 판별하는데 활용되는 등 좋은 조언으로서 역할을 하도록 구성되어야 함.

- Mr. Jesper Johnsen, OECD 공공 거버넌스 공공부문 청렴성 수석 정책 분석가

## 〈 11월 25일 〉

### □ OECD 신뢰 조사 보고서

이 세션에서는 22개 OECD 국가에서 50,000개 이상의 응답을 대표하는 정부 및 공공 기관에 대한 신뢰에 대한 첫 번째 OECD 국가 간 조사의 주요 결과와 메시지를 발표함.

조사 결과를 보면, 응답자들은 정부가 서비스 제공 및 미래 위기에 대해 준비하고 있다고 신뢰하고 있으나, 대중의 피드백에 충분히 반응하지 않는 것으로 인식하는 것으로 나타남. 또한, 응답자의 대다수는 의사결정과정에서의 대표성 및 참여를 위한 동등한 기회 제공이 기대에 못 미친다고 보고 있고, 공공 청렴성에 대한 인식 수준보다 기대수준이 더 높은 것으로 나타남. 기회와 목소리가 작은 소외 집단의 정부 신뢰 수준이 더 낮은 것으로 나타남.

개인의 정부 신뢰는 정부 정책이 국가를 위한 것인지 여부 뿐만 아니라 개인에게 어떤 영향(이익)을 주는지까지 포함하여 판단하는 다층의 문제라는 것을 고려해야 함. 국가 정부에 대한 신뢰에 더 큰 영향을 미치기 위해 신뢰가 낮은 사람들에게 대해서는 사람들의 목소리를 강화하고 더 신뢰가 높은 사람들에게 대해서는 미래 위기에 대한 준비, 행정서비스의 만족 등에 OECD 국가들은 더 투자해야 함. 또한, 정부

의 청렴성에 대한 대중의 인식이 문제인 것으로 나타나는데 30%만이 정치인이 정치적 호의에 대한 대가로 민간 부문의 일자리를 거부하고 40%는 공무원이 뇌물을 거부할 것으로 인식함.

OECD 신뢰 조사 보고서에 대해 각국은 현재 결과만 있고 이와 같은 신뢰도가 나타나게 된 원인에 대한 분석이 필요하다고 하면서, 정부 신뢰 구축을 위해서는 국민의 의견을 지속적으로 모니터링 하는 등 지각있는 노력이 필요할 것이라고 첨언함.

- MS. Mónica Brezz, 공공 거버넌스 지표 및 성과 부문 책임자 OECD 국장

## □ 국가별 주요 개혁에 대한 교류

이 세션에서는 반부패 및 공공청렴 분야에서 여러 국가의 국내 우선순위와 주요 개혁에 대해 공유함.

노르웨이는 상향식 접근 방식을 전제로 중앙정부와 지방자치단체, 부처와 소속기관, 기관과 노동조합, 지역관리자와 공무원들 간의 신뢰 수준을 높이는데 초점을 맞추고 있음. 이를 실현하기 위해 지방정부에 권한 이양 및 일선 관료에 대한 재량권 부여, 불필요한 통제 및 보고를 감축하는 방향으로 진행 중. 목표에 따른 관리를 더 잘 작동시키는 것, 일선 직원에게 더 많은 자율성과 권위 부여, 고용주, 직원 및 조직의 협력 등을 개혁의 중요한 문제들로 제시함. 그리고 상향식 대중 당국의 개입, 지방 및 지역 당국의 더 많은 자유 대 평등과 법치 등을 개혁의 딜레마로 제시함. 다만, 번문옥레(Red tape) 제거를 위한 분석보고가 필요하겠지만 이것 또한 복잡한 프로젝트라는 비판이 상존

그리스(National Transparency Authority)는 내부감사, 로비활동을 수행하는 그룹, 대통령과 정부 구성원에 대한 선물 정책, 이해충돌, 내부고발자 보호 및 행정 징계 사례 모니터링 등을 포함하는 국가 청렴성 시스템(NIS)에 대해 발표함. 그리스는 현재 탐지(사기·부패에 대한 감사, 조사, 형사 법제화 수행), 방지(내부 감사 기준, 공직윤리, 이해충돌,

분야별 반부패전략 수립·발전), 인지 제고(공공기관에 대한 신뢰 증진, 교육, 시민 사회 참여 촉구 등)의 세 가지 차원의 접근 방식으로 부패 척결을 진행함.

헝가리는 반부패·공공청렴도와 관련된 정부 정책 업무를 수행하는 반부패청에 대해 소개하고 국가 부패 방지의 우선순위, 국가 반부패 전략(2020-2022, 주요 전략은 기술(technology) 기반, 준응(compliance) 기반, 가치 기반(value-based) 행동), 국제 뇌물 분야에서 부패 방지 교육 등에 대해 발표함. 특히 반부패청은 정부의 반부패 전략과 행동 계획(Action plan)을 준비하고 모니터링하며 청렴성과 부패 위험에 비추어 법 집행을 담당하는 장관이 명령한 법안 및 기타 계획 조치를 검토하며 국제 협력과 국제 협약에서 발생하는 업무의 이행에 참여한다고 소개함.

- Mr. Terje Dystard, 노르웨이 지방 정부 및 지역개발부의 사무차장
- Mr. Konstantinos Spanos, 그리스 국가투명성청 전략기획 및 행동 분석국 전략기획부 정책담당관
- Ms. Natalia Torres, 헝가리 반부패청 투명성 프로젝트 기획국 공공윤리국장

## □ 내부고발자 보호

이 세션에서는 효과적인 내부고발자 보호 시스템을 구현할 때 존재하는 격차를 확인함. 국가들이 여전히 법적·현실적으로 직면하고 있는 문제를 탐구하고 이를 극복하기 위한 모범 사례를 공유함.

이탈리아의 경우 직권남용 사례를 알게 되었을 때 46%의 고용자가 이를 묵인할 것이라고 답변하였는데, 그 이유는 신변상 불이익 우려(31%), 적절한 조치가 없을 것이라는 생각(27%), 이미 다른 사람도 알고 있을 것이라는 생각(20%) 순으로 나타났음. 이에 익명성 확보, 내부고발자 보호, 보상 조치 마련의 방식을 고려하고 있음. 다만, 익명성이 보장되는 경우 내부고발자에 대한 보상을 어떻게 추진할 수 있을지에 대한 고민이 필요함.

스위스 역시 내부고발자에 대한 법적 보호와 함께 각 보고는 기밀로 처리되고, 익명 제보를 허용하고 있음. 다만 내부고발을 보호하는 제도가 구축되어 있는가에 대한 질문에 대해 스위스 의회는 최근 내부고발자 보호제도가 포함된 법안을 부결시켜서 아직 법적인 제도는 미비한 상황임. 향후 사적 영역에서의 내부고발자 보호의 문제와 더불어 군·경찰과 같이 계급제 성격이 강한 조직에서의 내부고발자 보호의 문제도 검토해야 할 문제임.

이스라엘의 경우 내부고발자를 보호하기 위해 제어장치(가이던스, 최소한의 절차장벽, 감정적 지지, 경험과 전문성), 법적 도움(다양한 절차, 공사부문, 회계 적격성 검토 생략), 보호 강화 해석(신고 동기보다는 보고 내용에 기초한 평가) 세 가지 측면에서 접근하고 있음.

EU는 EU 차원에서 신고자 보호와 그 과제(면책조항, 복잡성, 보복 금지 및 보복 시 구제책 등)에 대해 발표함. 회원국 간의 불균형한 신고자 보호가 발생하므로 EU는 연합법의 집행을 강화하고 표현의 자유를 보호하기 위해 EU 차원에서 신고자를 보호함. 보복 방지를 위해서는 내부고발에 대한 공공의 이미지를 개선시키고, 보복에 따르는 비용을 높이는 접근방식을 활용함. 내부고발은 조직의 영속에 반하는 것이 아니라 오히려 조직을 위하는 것인데 대부분 개인이 부담과 역경을 동반하고 있음. 내부고발 노력에 대한 저평가 문화·인식을 바꿔 줘야 하는데 이는 국가마다 다르게 접근해야 할 것으로 보임.

- Ms. Sonja Levstik, 이탈리아 International Affairs National AC Authority, 서비스 및 공급품에 대한 공공 계약 감독
- Ms. Anne Rivera, 스위스 연방 외무부 계약 및 조달을 위한 Competence Center 책임자 및 Compliance Office 책임자

## ☐ 투자 시민권/투자 계획에 의한 거주 - 청렴성 위험

이 세션에서는 투자에 의한 시민권(CBI)/투자에 의한 영주권

(RBI)과 관련된 청렴성 문제를 해결하는 과정에 대해 논의함.

투자에 의한 시민권 또는 거주 제도는 외국인이 투자를 대가로 시민권 또는 영주권을 취득할 수 있는 프로그램으로 총 글로벌 가치는 250~300억 달러로 추정됨. 하지만 이것은 탈세, 자금세탁, 국제 부패 위험, 안전과 이동의 자유, 경제 개발과 안정 등에 있어 위험성이 확인됨. 이 문제는 신뢰 구축과 민주주의 이니셔티브 강화에 따른 조치의 문제로 확인되어 OECD SPIO가 이 문제를 검토하고 있음. 국가, OECD 및 국제적으로 조정이 필요한 국제적 문제로 SPIO 모범 사례를 실제 사례 연구에 적용할 수 있는 기회임. 이 문제는 부패 수입금 또는 부패한 공무원에게 안전한 피난처 제공, 로비에 대한 투명성 부족, 이해충돌, 적절한 감독과 검토 부족 및 공무원 뇌물 등 잠재적인 청렴성과 부패 위험이 있음. 이 문제와 관련하여 SPIO는 공공 청렴성 권고, 부패 위험 평가, 신중한 관리 감독, 로비 활동의 투명성 제고, 이해충돌을 인식하고 완화하기 위한 조치·권고 등의 권장 사항을 제공함.

- Ms. Shana Krishnan, OECD 공공거버넌스국 공공부문 청렴성 부국장