

최종보고서

한국형 융합행정 모형
정립을 위한 정책 연구 용역

2012년 12월 31일

가톨릭대 정부혁신생산성연구소

제 출 문

국민권익위원회 위원장 귀하

본 보고서를 귀 국민권익위원회의 연구과제
「한국형 융합행정 모형 정립을 위한 정책 연구 용역」의
최종보고서로 제출합니다.

2012. 12. 31

연구책임자 박 광 국 (가톨릭대학교 행정학과)
연구원 신 충 식 (경희대학교 후마니타스칼리지)
연구원 박 광 옥 (인천대학교 위기관리연구센터)
연구원 정 종 원 (가톨릭대학교 행정학과)

가톨릭대 정부혁신생산성연구소

<목 차>

I. 들어가는 글	1
II. 국민권익 신장을 위한 한국형 융합행정 모형 구축에 관한 연구: 법, 제도 검토를 중심으로	4
1. 문제제기	4
2. 권익보호와 부패방지의 통합기관으로서 ‘권익위’	6
3. 권익위의 통합기능에 대한 질적 분석	14
4. 반부패방지의 대표적 사례로서 홍콩의 ‘엄정공서’	24
5. 결론	33
III. 국민권익위원회 조직발전을 위한 시론적 모색: 조직문화 및 행태를 중심으로	38
1. 문제의 제기	38
2. 이론적 배경	40
3. 연구모형 및 설계	45
4. 결과분석과 논의	49
5. 결론 및 함의	60
IV. 공직자 기관 선호 및 권익위에 관한 인식 조사	63
1. 문제의 제기	63
2. 설문응답자 특성	64
3. 선호 기관 및 비선호 기관에 관한 조사 결과	67
4. 기관 선호 및 비선호 요인	71
5. 국민권익위원회에 관한 인식 조사	74
V. 마치는 글: 권익위 융합행정 모형 정립 및 발전방향	77
참고문헌	81

[부 록 1: 외부전문가 인터뷰]	86
[부 록 2: 개방형 설문응답: 권익위 내부 구성원]	99

I. 들어가는 글

2008년 2월 출범한 이명박 정부는 작은 정부, 효율적인 정부를 구축한다는 기치 아래 기존의 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회 및 국무총리 산하 행정심판위원회를 통합한 국민권익위원회(이하 권익위)를 출범시켰다. 건국이후에 처음으로 국민권익을 보호하는 기관으로 1964년에 소청심사위원회가 설립되었고, 국민고충을 처리하기 위한 기관으로는 1971년에 정부민원센터가 설립된 것이 그 시초라고 볼 수 있다. 하지만 공무원의 부정부패를 방지하기 위한 부패방지위원회는 그로부터 약 30년이 지난 2002년 1월에 「부패방지법」 제정으로 대통령 직속으로 설치되었다. 이들 세 기관의 설치로 인해 민주주의 국가에서 주권자인 국민의 권익을 보호하기 위한 노력은 결실을 맺었다고 볼 수 있다.

하지만 최근 전 세계 행정 패러다임은 크게 변모하고 있다. 농업사회에서 산업사회로, 다시 인터넷 사회가 도래하는가 하더니 어느새 스마트 사회로 이행하고 있다. 인터넷 사회가 온라인과 오프라인을 구분하는 사회라면 스마트 사회는 그야말로 온라인과 오프라인의 경계가 모호해지는 사회다. 여기에서는 모든 것이 융합되는 현상이 발생한다. 기실 어떻게 보면 권익위가 얼핏 보기에 이질적인 3가지 기능을 통합하여 발족한 것이 우연적이고 즉흥적인 것은 아닐 것이다.

문제는 그 이후다. 스마트 사회에서는 정부도 스마트 정부를 지향해야 한다. 단순한 물리적 통합만 될 경우는 득보다 실이 더 클 수도 있다. 따라서 화학적 통합을 지향해야 한다. 지난 5년 동안 권익위는 다른 어느 부처보다도 화학적 통합을 추구해 온 것이 사실이다. 2011년 권익위가 펴낸 국민권익백서를 보면, 고충민원처리를 집행적, 구체적 기능으로, 부패방지를 정책적, 예방적 기능으로, 그리고 행정심판을 절차적, 법률적 기능으로 파악하고 이들 3개 부문 간의 상호보완적 관계망을 잘 파악하여 보여주고 있다. 실제로 통합이후 세 부문 간 업무교섭 및 상호학습과정이 더 활발하게 이루어진

사례가 많이 나타나고 있다. 첫째, 통합 후에 과거 고충위와 청렴위 간의 활발한 인사교류로 정책적 성격이 강한 부패방지 업무의 노하우가 고충처리분야에 많이 이전되었다. 즉 부패방지를 위한 공공기관 청렴컨설팅 기법을 민원처리 컨설팅 기법으로 변환하여 고충처리업무에 적용함으로써 행정서비스의 질이 전적으로 향상되었다.

한편 고충민원처리와 행정심판업무 간에도 중요한 정책학습이 상당히 이루어진 것으로 보고되고 있다. 통합 전 고충처리는 권익구제 측면에 초점을 맞추는 반면, 행정심판은 행정의 정당성에 대한 통제 측면에 더 많은 비중을 두고 있었다. 하지만 두 부문이 통합되면서 고충처리기관의 권익구제 측면이 행정심판에도 많이 구현되면서 대국민 권익구제 측면이 더 한층 강화되었다. 대표적인 사례로 운전면허 등 생계형 사건에 대한 처벌기준의 탄력적 적용, 현장 구술청취의 활성화, 온라인 행정심판 청구제도 도입 등을 들 수 있다. 이와 더불어 세 기관이 통합되면서 나타난 가장 큰 시너지 효과는 바로 고충처리분야에서 민원정보 분석기능의 대표적 강화다. 통합 이전에는 단지 고충민원 접수 및 단순한 통계관리 수준에 불과했던 민원정보업무가 통합 후에 이의 중요성을 인식하면서 정책적 기능을 강화하게 되었고, 그 결과 민원정보분석센터실이 신설되었다. 이를 통해 2008년 이후 연간 100여만 건에 달하는 민원정보를 과학적으로 수집하고 분석하여 2011년까지 총 35건에 달하는 정책제안과 제도개선안을 제시하는 데 지대한 일익을 담당하였다.

하지만 이러한 괄목할만한 성과에도 불구하고 3개 기관을 통합한 권익위의 행정업무 효과성에 대한 비판적 시각도 다수 존재하고 있는 것이 사실이다. 이들의 주된 비판내용은 한국적인 부패친화적인 환경에서 과연 행정부내 위상이 낮은 권익위가 주어진 업무를 충실히 수행할 수 있느냐에 모여 있다. 일부 학자들은 권익위가 “고충민원업무와 행정심판상담업무 및 부패신고업무라는 성격이 전혀 다른 세 가지 메뉴를 한 그릇에 담아낸 혼합위원회(hybrid commission)”라는 것이다(강성남, 2012; 한세억, 2012). 한세억은

부패예방과 통제를 위한 권익위의 역할이 기관실패의 대표적 사례라고 비판한다. 강성남(2012)과 박경철(2008)은 권익위 조직이 실패한 가장 큰 이유로 “위원회의 권한 약화”를 들고 있다. 권익위의 권한이 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 위상이 격하되면서 실질적인 차원에서 부패방지업무의 정책적 수단이 상당히 위축되었다는 것이다. 현행 “부패방지및국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률”에서 부패신고자의 신분보장 등의 보호조치가 권익위, 공공기관, 감독기관에 신고한 경우에만 보호받을 수 있도록 제한하고 있는 것도 이명박 정부에서 반부패정책이 퇴보한 증거로 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 권익위를 비판하고 있는 대다수 학자들의 주장은 경험적 증거자료를 제시하지 못하고 규범적 차원에 머물러 있는 것이 사실이다.

따라서 본 연구에서는 더욱더 정교한 방법론을 차용하여 권익위의 실제 모습을 조망해 보고자 한다. 첫째, 현상학적 질적 연구방식을 도입하여 객관적 인식세계와 일상적 지식세계의 부단한 간격을 파헤치고 이들 간의 종합을 추구해 보고자 한다. 즉 질적 연구자는 삶의 현장인 생활세계(life world)에 뿌리를 내리고 있는 일상지식의 관점을 우위에 두고서 전문가적이고 객관적인 외부입장과 일상적이고 다소 주관적인 내부입장을 부단히 조율하는 것이 중요하다는 데 공감대를 형성한다. 둘째, 권익위 내부 공무원을 대상으로 그들의 실제 업무행태 및 그들이 몸담고 있는 권익위의 조직문화가 과연 단순한 물리적 결합이 아니라 화학적 통합을 지향하고 있는지를 실증적으로 밝혀 보고자 한다. 마치 병원의 의사가 환자의 병을 진단할 때 MRI(자기공명영상법)를 이용하여 찾아내듯이, 본 연구는 권익위가 주어진 국가적 현안과제를 효과적으로 추진하기 위해서 어떠한 법적, 제도적, 행태적, 조직문화적 개선을 해나가야 하는지를 두 가지 정교한 방법론을 사용하여 정확하게 진단하고 처방책을 강구하는 데 초점을 둘 것이다.

II. 국민권익 신장을 위한 한국형 융합행정 모형 구축에 관한 연

구: 법, 제도 검토를 중심으로

1. 문제제기

2008년 2월 25일 출범한 이명박 정부는 중도실용주의에 기초한 신자유주의 개혁프로그램인 저비용 고효율 정부의 일환으로 국민의 권리구제 및 권익보호를 위한 기능이 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 행정심판위원회 등 여러 기관으로 나뉘어져 국민에게 혼란과 불편을 초래하고 있음을 이유로 이들 위원회를 ‘국민권익위원회’(이하 권익위)로 통폐합하였다. 권익위라는 ‘원스톱 국민권익서비스’ 기구는 ‘더 잘 일하고, 더 적게 쓰는’ 정부를 추구하였던 현 정부의 개혁 목표와 정확히 부합하지만,¹⁾ 짧은 인수위 기간에 상이한 목적과 상이한 기능을 수행하는 세 국가기관을 다소 무리하게 통폐합하였다는 시각도 없지 않다. 옴부즈만 제도의 성격을 지니는 국민고충처리 기능과 국민의 권리구제뿐만 아니라 행정의 적법성과 합목적성을 사법절차에 따라서 확보해 나가야 하는 행정심판위원회의 준사법적 성격은 나름대로 융합이 가능하다고 대부분 공감할 것이다. 그러나 일부의 외부전문가들은 부패방지업무는 고도의 전문성과 독립성을 요구하고 있으므로, 권익위 중심의 반부패 거버넌스 구축이 쉽지 않은 점을 지적하기도 한다.

이러한 태생적인 어려움에도 불구하고 권익위는 지난 5년간 세 기관의 통합 이후 새 기구 초기업무 간의 부조화에 대한 많은 우려를 불식시키고 고충처리, 부패방지, 행정심판 업무의 통합기능을 효율적으로 수행하여 왔다는 평가를 받고 있다. 외형적으로 통합 전보다 더 적은 인원으로 30%이상 더 많은 고충민원과 행정심판을 처리하여 고충처리업무의 정책적 발전, 제도개선업무의 효율성 향상, 행정심판의 권리구제적 성격강화에 있어서 괄목할

1) 이명박 정부는 2008년 조직개편을 통해 종전의 18부 4처 18청을 15부 2처 18청으로 축소하였다. 이 조직개편의 가장 큰 특징은 각 부처에 흩어져 있던 유사·중복 기능을 통합·광역화함으로써 대규모 통합부처들을 출현시킨 것이라고 할 수 있다(행정안전부, 2008: 33-34).

만한 성과를 거두었다.²⁾ 실질적으로도 권익위는 세 기관을 통합함으로써 한국 고유의 국민권익모델을 수립하고 정착시키는 데 두드러진 성과를 거두고 있다. 그뿐만 아니라 권익위는 국민의 권익을 위한 업무를 시대적 필연성으로 자리매김하도록 하였다. 다시 말해서, 현대 행정의 비대화 추세 속에서 불량행정(maladministration)으로부터 권익위가 국민의 권익을 보호하고 청렴문화를 유지하는 일은 권익위 고유의 제도적인 규범과 가치들을 발전시켜 나갈 뿐만 아니라, 정부 신뢰도를 높이기 위해서도 필수적인 조건이라 할 수 있다. 앞으로도 권익위는 새 정부가 들어설 때마다 의례적으로 하는 단발성 조직개편에 휘말리기보다는 꾸준한 전략적 관리를 통해서 권익위 본연의 제도적 가치와 규범을 정착시켜나가는 것이 바람직할 것이다.

필자 역시 이 논문에서 추후 권익위의 발전방안을 법적-제도적 시각에서 기관의 설계(design)보다는 진화에 방점을 두고 모색해 보고자 한다. 이를 위해서 첫째, 권익위의 기능을 국민권익 부문과 부패방지 부문으로 대별하여 현행 제도의 발생과정 및 문제점들을 살펴본 다음 업무방식과 조직문화 등의 여러 환경이 서로 다른 조직들로 통합된 권익위가 시너지 효과를 거둘 수 있는 가능성을 타진하고자 한다. 둘째, 최근 서베이와 서면 질문 조사방식을 통해서 수집된 자료들을 현상학적 질적 연구방식에 의거하여 권익위의 통합기능과 독립성을 외부 전문가의 객관적인 인식과 다소 주관적이라 할 수 있는 내부의견을 종합적이고 해석학적으로 ‘스토리텔링(storytelling)’하며 미래의 권익위가 지향해야 할 지침을 도출하고자 한다. 셋째, 권익위의 부패방지기능을 강화할 수 있는 좋은 사례로서 홍콩의 엄정공서를 살펴볼 것이다. 그리고 결론에서는 최근 대선정국과 잇따른 감사의 뇌물비리와 성추문 사건이 맞물리면서 검찰 개혁은 물론이고 모든 공직사회의 반부패 척결을 위한 전문적이고 객관적인 조사와 조직개편이 불가피한 상황에서 견제와 균형에 입각한 부패통제 체계를 구축하는 방안에 대해 검토할 것이다. 새 정부

2) 권익위는 통합 전(542명)보다 76명이 적은 466명으로 31% 증가된 민원을 처리하였다. 통합 전(2007년) 고충처리가 23,373건에서 통합 후(2011년) 32,082건으로, 행정심판은 23,179건에서 28,923건으로, 110안내전화는 899,244콜에서 1,962,545콜로 대폭 증가했음을 알 수 있다(조정찬, 2012: 9).

는 권력형 부패의 근원적 개혁을 위하여 상설특검제 또는 고위공직자비리수사처의 설치와 같이 권력형 비리사건을 제도화방식으로 해결함으로써 국민의 신뢰를 확보할 수 있어야 할 것이다. 또한 신뢰받을 수 있는 행정내부통제시스템을 마련하여 분산된 행정내부통제 업무를 범정부차원의 독립성과 공정성을 확보할 수 있는 기관에서 통합 수행하는 방안도 검토할 것이다.

2. 권익보호와 부패방지의 통합기관으로서 ‘권익위’

2008년 2월 25일 출범한 ‘국민권익위원회’(Anti-Corruption and Civil Rights Commission)에서 운영 중인 ‘청렴도 평가제도’는 올해 유엔이 세계의 우수 공공정책과 제도를 선정해 수여하는 공공서비스 부분 대상을 수상하였다(2012년 5월 9일자 한겨레신문 참조). 세계 각국의 정부기관 및 공공기관에서 총 1,344개 정책 및 제도를 응모하였다고 하니 4년이라는 짧은 기간에 국민의 권리보호 및 구제와 부패방지를 위한 통합기관으로서 권익위의 대외적 위상이 예사롭지 않은 것이 사실이다. 권익위의 영문명이 선명히 보여주고 있는 것처럼, 이 신생조직은 부패방지와 국민의 권리보호 및 구제를 목적으로 설립되었다. 이 목적을 위해서 권익위는 과거의 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회가 해왔던 기능들을 동시에 수행하고자 한다. 이러한 기능들을 위한 법제화 과정은 각각 다른 시기에 다른 경로를 통해서 이루어졌고, 그 업무를 관장하는 기관도 달라 각 기능 간에 체계적인 연관성을 고려하지 못한 측면이 있었던 것이 사실이다(조정찬, 2012: 10).

총괄적인 구제기구로서 권익위가 과연 국민의 권익보호 업무를 효과적으로 이행할 수 있을지 구체적으로 논의하기 전에 세 위원회가 수행하였던 각 기능별 연혁을 간단히 살펴볼 필요가 있을 것이다. 먼저 한국형 옴부즈만이라 할 수 있는 ‘국민고충처리위원회’(Ombudsman of Korea)는 과도한 행정권력에 의한 위법·부당한 처분과 불량행정 등으로 인하여 국민의 권리 등이 침

해된 경우 제기되는 국민의 고충민원을 처리하고, 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하기 위해 1994년 4월 8일에 국무총리 소속으로 설립되었다. 노무현 정부 시절인 2005년 10월 30일 국민고충위는 국무총리 소속기관에서 대통령 소속기관으로 격상되었다. 한편 국민고충위보다 10년 앞선 1985년 10월 1일에 ‘국무총리행정심판위원회’(Administrative Appeals Commission under the Prime Minister)가 설립되었다. 이와 별도로 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 청렴한 공직 및 사회풍토를 확립하기 위해 1999년 대통령령으로 반부패특별위원회가 대통령의 부패정책 자문기구로 설치되었고, 2002년 1월 25일에 대통령 소속으로 ‘부패방지위원회’(Presidential Commission Against Corruption)가 설립되었다. 2005년 7월 21일 「국가청렴위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제정 및 시행으로 ‘부패방지위원회’의 명칭이 ‘국가청렴위원회’(Korea Independent Commission Against Corruption)로 변경되었다. 지금까지 간략히 살펴본 ‘고충위,’ ‘행심위,’ ‘청렴위’가 ‘권익위’로 이행하는 과정을 <표 2-1>에서와 같이 정리할 수 있을 것이다(강희원, 2012: 215-217; 조정찬, 2012: 10-13 참조).

<표 2-1> 권익위의 변화·발전역사

시기	고충위	청렴위	행심위
1964.9.10.			소청심사위원회 설립
1971.12.8.	정부민원센터 설립		
1980.11.14.	정부합동민원실로 확대		
1984.12.15.			「행정심판법」 제정
1985.10.1.			국무총리행정심판위원회 설립
1994.4.8.	국민고충처리위원회 설립(국무총리 소속)		
1996.4.1.			국무총리행정심판위원회 확대(중앙부처의 ‘행심위’ 통합)
2001.7.24.		「부패방지법」 제정	
2002.1.25.		부패방지위원회 설립 (대통령 소속)	
2005.7.21.		국가청렴위원회로 명칭 변경	
2005.10.30.	「국민고충처리위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제정·시행으로 대통령 소속으로 변경		
2006.12.21.	군대 옴부즈만과 경찰 옴부즈만 도입		
2008.2.29.	「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제정·시행으로 고충위, 청렴위, 행심위를 국민권익위원회로 통합·설립		
2010.7.26.			중앙행정심판위원회로 명칭변경

출처: 강희은, 2012: 216-217.

여기서 우리가 잠시 주목하여야 할 사실은 당시 ‘부패방지위원회’ 조직이 위원장 1인과 상임위원 2인을 포함한 9인의 위원으로 구성되었다는 점이다. 상임위원 3인은 대통령이, 비상임위원 6인은 국회와 대법원장이 각각 3인씩 추천하여 대통령이 임명하였다. 이에 반해서 현행 ‘권익위’는 위원장을 포함하여 15인으로 구성된다. 15명의 의원 중에서 국회에서 3인, 대법원에서 3인, 행정부에서 9인을 추천받아 대통령이 임명하는 방식을 취하고 있다. 재

적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 되어 있는 권익위의 의결정족수를 고려할 때, 이는 어느 정도 권익위의 독립성을 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 어디까지나 옴부즈만의 성격을 가지고 있는 권익위는 정부기관, 공공기관 등에 대한 국민의 고충민원을 ‘독립적으로’ ‘공정하게’ 조사·권고하는 위원회를 지향할 필요가 있다(강희은, 2012: 39).

2008년 2월 25일에 출범한 이명박 대통령의 실용정부는 국민의 기본적 권익 보호를 위한 고충민원 처리, 부패방지, 행정심판 등 유사업무가 유기적으로 연계되지 않고 별개의 기관에서 별도로 수행됨으로써 행정낭비와 국민의 불편이 초래되고 있다는 문제의식을 바탕으로 위에서 말한 세 위원회를 ‘국민권익위원회’라는 한 기관으로 통합하기에 이른다. 이러한 기관통합은 기본적으로 “수요자 관점에서 여러 기관 간의 기능을 연계하거나 시설·인력·정보 등의 인프라를 공동 활용하여, 저비용·고품질의 공공서비스를 더 신속히 제공함으로써 새로운 가치를 창출하는 창조적 업무방식”(행정안전부, 2011: 3; 이명박 정부의 정부조직개편의 융합전략과 방향에 대해서는 안경섭, 2009; 박천오·주재현·진종순, 2012a와 2012b 참조)으로서³⁾ 그 주요 가늠자는 ‘연계성’과 ‘효과성’이라 할 수 있다. 연계성이란 다수의 기관이 예산, 인력, 업무수행 관련정보 등을 공동으로 이용하여 특정 업무를 연계·추진하는 정도를 말하며, 효과성이란 공동으로 행정서비스를 제공함에 따라 예산절감, 업무처리 신속성, 중복성, 최소화 등 행정효율성이 제고되는 경우를 의미한다. 권익위는 이러한 추진기준에 합당하게 국민권익보호를 위해 세 상이한 기능을 통합·연계하여 유기적으로 처리함으로써 국민에게 더욱더 빠르고 편리한 원스톱(one-stop) 서비스를 제공할 수 있게 되었으니 성공적인 첫발을 내디딘 셈이다.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조에 따른 권익위의 주요기능을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 고충민원의 처리와 불합리한 행정제도개선을 통한 국민의 기본적 권익보호 및 행정의

3) 융합행정의 법적 근거는 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제3장 제2절(제44조~제46조)에서 찾아볼 수 있다.

적정성을 확보한다. 즉 고충민원의 조사, 처리, 관련사항 시정권고 및 의견표명을 하고 고충민원을 유발하는 행정제도의 개선을 권고하며 온라인 국민참여포털과 정부민원안내콜센터(110)를 운영하며, 여러 사람의 갈등을 중재하고 조정하며 기업고충의 민원을 조사하고 처리한다. 둘째, 부패예방과 부패행위의 주체를 통해서 청렴한 공직 및 사회풍토를 확립한다. 더 구체적으로 부패방지정책을 수립, 시행, 평가, 교육 및 홍보한다. 나아가서 공공기관의 부패방지를 위한 제도개선을 권고하고 법령 등에 대한 부패유발요인을 검토한다. 또한 부패신고를 접수 처리하고 신고자를 보호하며 보상한다. 공직자의 행동강령을 운영하며 위반행위의 신고를 접수하고 처리한다. 마지막으로 비영리 민간단체의 부패방지활동을 지원하고 이와 관련된 국제협력을 도모한다. 셋째, 행정심판법에 따른 중앙행정심판위원회를 운영한다.⁴⁾

국민권익보호의 시대적 소명으로 출범한 권익위는 마야흐로 종전에 별도 조직으로 이루어져 오던 ‘국민고충처리위원회,’ ‘국가청렴위원회’ 그리고 ‘국무총리행정심판위원회’의 서로 다른 세 기관의 기능을 합침으로써 모든 국민권익업무를 자기 완결적 프로세스를 통해서 관장할 수 있게 되었다. 고충민원처리, 행정심판, 부패방지기능이 모두 국민권익업무의 처리과정에서 유기적으로 연계되어 있어 그것 중 어느 한 가지를 소홀히 하는 경우 업무목적

4) 구체적으로 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’의 제12조에 규정된 국민권익위원회의 기능은 다음의 21가지이다. 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, 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.

달성이 곤란하다. 문제는 권익위가 행정책임으로부터 자유로워야 할 옴부즈만 기구와 하급관청의 위법·부당한 행정을 상급기관이 시정하도록 하는 행정내부의 자기통제 기능을 어떻게 조정할 수 있을지에 있다.

다른 한편 세 상이한 목적과 기능들이 권익위 내부에서 합리적으로 조정되지 못하고 특정 기능과 정책 분야가 우선시되는 반면, 다른 기능이나 정책 분야들은 상대적으로 등한시되는 문제를 야기할 수 있다. 권익위의 고유기능 중에서 바로 반부패방지 기능이 다른 기능에 비해 다소 소홀히 되었음을 알 수 있다. 권익위의 부패방지기능은 기본적으로 국민권익보호를 위한 사전통제의 성격을 띠고 부패통제 역시 주로 조사, 평가, 권고, 이첩과 같은 비권력적 수단을 통해서 이루어져 그 실효성이 떨어지는 측면이 있다. 이는 통합 이전 세 위원회와 목표를 달리하는 조직구성원들 사이에 갈등이 빚어지거나, 조직구성원들의 불만과 사기저하를 초래하는 부작용을 가져올 수 있음을 보여준다(Cohen & Eimicke, 1995: 105-106 참조). 이러한 이유로 한국처럼 부패친화적인 환경에서 국민의식을 바로잡고 정치권과 행정의 부패행태 척결을 강력히 주장하는 반부패론자들에게 권익위는 “고충민원업무와 행정심판상담업무 및 부패신고업무라는 각기 다른 세 가지 메뉴를 한 그릇에 담아 낸 ‘혼합 위원회’(hybrid commission)”(강성남, 2012: 1; 한세억, 2012: 8)로 비치기도 한다. 부패예방과 통제를 위한 권익위의 역할은 “기관실패”(한세억, 2012: 8)라는 일부의 주장도 있다. 그들은 권익위 조직이 “실패한 조직”(강성남, 2012: 14; 박경철, 2008: 167; 한세억, 2012: 20)이 된 주요 요인으로 “위원회의 권한 약화”를 꼽는다. 권익위의 권한이 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 법적 지위가 변경되어 권익위의 인지도와 법적 위상이 저하되다 보니 실질적인 차원에서 부패방지업무의 정책적 수단을 갖추지 못하게 되었다는 것이다. 현행 법률(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」)에서 부패신고자의 신분보장 등의 보호조치가 국민권익위원회, 공공기관, 감독기관에 신고한 경우에만 보호받을 수 있도록 제한하고 있는 것도 반부패정책이 다소 약화된 원인으로 지적되고 있다. 이 때문에

권익위가 직접적인 부패방지업무 이외에도 제도개선, 부패영향평가 등 부패 예방차원의 종합적인 청렴정책을 수행하고 있음에도 이명박 정부에서 부패 통제의 핵심센터가 되지 못한 것이 사실이다. 반부패정책의 측면에서 볼 때 권익위의 기능은 다분히 후퇴로 해석될 수도 있을 것이다.

지난 11월 1일 국회도서관 소회의실에서 가진 “차기정부 반부패정책의 과제와 방향” 토론회에서 권익위의 “전면 폐지 및 개별부서로서 분산 구축이 필요하다”는 주장이 거침없이 쏟아져 나오기도 하였다. 그들은 차기정부 조직개편 시 무엇보다 “국민권익위원회 내 ‘고충국’을 행정안전부로 이관하고, 행정심판국은 법제처로 이관해야 한다. 부패방지국의 평가, 부패영향은 각각 총리실, 법제처로 이관하고 조사기능은 각 부처 민원실로 이관해야 한다.”(한세익, 2012: 20)라고 단언한다. 각기 다른 세 기능의 위원회가 ‘권익위’로 통폐합되는 방식이 중차대한 부패업무 담당기관의 위상을 낮추는 방향으로 이루어진 것은 심각히 재고하여야 할 사안임에는 분명하다.

그렇다면 해결방법은 간명할 수 있다. 현행 권익위를 대통령 소속으로 회귀함으로써 반부패 전담기구의 위상을 높여주는 것이다. 문제의 원인이 무엇인지 정확히 짚어야 제대로 된 해법을 낼 수 있을 것이다. 현 정부의 부패 방지정책의 후퇴는 부패방지기능이 권익위로 통합되었기 때문이 아니라, 부패방지기능을 약화시키고 그 위상을 저하시켰기 때문이라는 것을 분명히 인식해야 할 것이다. 권익위 조직을 해체시키자는 일부의 주장은 새 정부가 출범에 맞추어 부패척결과 사정활동을 빌미로 정권의 정당성을 확보하거나 사정활동을 계기로 관료조직을 순화시키려는 의도로 해석된다. 그러나 이러한 일은 결코 반복되어서는 안 될 것이다.

이러한 폐해를 근절하기 위해서 가장 중요한 것은 통수권자의 지속적인 면서도 강력한 청렴의지이다. 대통령이 부패방지회의를 직접 주재함으로써 국민, 공직자 및 국제사회에 정부의 부패방지와 청렴의지를 확고히 표명해야 할 것이다. 대통령이 주재하지 않는 실무급 차원의 회의만으로는 부패관련 정책의 조정이 미흡할 수밖에 없다. 한편으로는 기관별, 개별적으로 시행되

던 부패통제와 부패방지기능을 결집하여 관계기관들이 공동대책을 추진하고, 다른 한편으로는 한 기관에서 전담하기 어려운 부패통제 및 부패방지과제를 기관별로 역할을 분담하여 통합적으로 수행하는 것이 중요하다. 더욱이 권익위는 이러한 정책의 컨트롤 타워로서 그 위상과 책임을 강화해야 할 것이다.

프랑스 철학자 질 들뢰즈가 잘 지적한 것처럼, 사실 우리는 “역사는 부정을 통해, 부정의 부정을 통해 앞으로 나아가는 것이 아니라 문제들의 규정을 통해, 차이들의 긍정을 통해 앞으로 나아간다.”(들뢰즈, 2004: 564)는 점을 상기할 필요가 있다. 정치인과 공직자가 권한을 남용하고 사유화하는 부패행위를 효율적으로 규제하는 것 역시 국민의 권익보호 차원에서 수용할 필요가 있다. 국민권익을 지켜나가려는 긍정적인 차원이야말로 역사의 진보와 국가발전의 핵심적인 사안이 될 것이다. 바로 이 때문에 “역사는 그 어떤 경우 못지않게 피비린내 나고 잔혹하다. 부정을 통해 연명하는 것은 단지 역사의 그림자들뿐”(들뢰즈, 2004: 564)이라는 점을 유념해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 신생조직으로서 권익위가 차기 정부에서 국민권익의 총괄적인 구제기구로서 역할을 충실히 이행할 수 있기 위해서는 무엇보다 다층적인 차원의 부패방지기능을 활성화해야 할 것이다. 권익위는 무엇보다도 견제와 균형에 입각한 부패통제 체계를 구축해 나가야 한다. 현재 분산된 행정내부통제 업무를 범정부 차원에서 독립성과 공정성을 확보할 수 있는 기관에서 통합 수행하는 방안을 검토해야 할 것이다. 또한 전문적이고 객관적인 조사와 권력형 부패의 근원적 개혁을 위해서는 권력형 비리사건에 대한 한시적 대응이 아니라, 체계적인 대처과정의 제도화를 통해 국민의 신뢰를 제고해야 한다. 나아가 청렴문화를 확산하여 국가청렴도를 향상하려는 정책도 지속적이고 일관성 있게 추진해야 할 것이다.

다음 절에서는 권익보호와 부패방지의 통합기관으로서 권익위의 위상을 외부전문가의 객관적 인식(episteme)과 내부근무자의 주관적 의견(doxa)을 현상학적 질적 연구방식을 통해서 구체적으로 분석할 것이다.

3. 권익위의 통합기능에 대한 질적 분석

1) 현상학적 질적 연구방식

우리에게 잘 알려진 현상학적 질적 연구는 첫째, 연구자가 서면 인터뷰의 모든 자료를 철저히 읽는다. 둘째, 연구자는 각 자료로부터 의미 있는 진술들을 뽑아낸다. 셋째, 이러한 진술들은 의미로 형성되며 이 의미는 주제로 모아진다. 마지막으로 연구자는 하나의 내러티브 기술로 통합한다(크레스웰, 2005: 54). 이러한 절차는 그 자체의 주관적이고 상대주의적인 편향성으로 인해 ‘정황적 진리’(a circumstantial truth)에 머무르기 쉽다. 그래서 현상학에 기초한 질적 연구는 중범위 단위 전문가집단의 객관주의적 인식과 일선 직장에서 실제 근무하고 있는 다수 공직자들의 내부 의견들을 서로 대립시키고, 여기에 늘 존재하기 마련인 심각한 긴장 속에서 ‘구체적이면서도 보편적인 인과성’(a universal-concrete causality)을 도출해내고자 한다. 일반적으로 전자의 인식만을 고집하는 경우 객관주의(objectivism) 또는 실증주의(positivism)로 잘못 이끌리기 쉽기 때문에 우리가 다만 주관적이고 상대적인 것으로 경시해 왔던 ‘일상적인 의견’(doxa)을 과학적 토대로 삼을 필요가 있다.

요컨대, 지금까지 간략히 살펴본 현상학적 질적 연구는 객관적 인식세계와 일상적 지식세계의 투쟁으로 정식화될 수 있다. 이러한 투쟁을 통한 종합이야말로 주관적 해석이나 객관적 해석에 얽매이지 않는 보편적 지식으로 나아갈 수 있다. 질적 연구자는 삶의 현장, 즉 생활세계(life-world)에 뿌리를 내리고 있는 일상지식의 관점을 우위에 두고서 전문가적이고 객관적인 외부입장과 일상적이고 다소 주관적인 내부입장을 부단히 조율할 필요가 있다. 따라서 질적 연구자는 합목적적인 방식보다는 실제로 발생하고 있거나 공감하고 있는 실천적 이해를 중시하면서, 먼저 모든 객관적인 사실들을 이해하고 해석하려는 노력을 기울여야 할 것이다. 나아가서 연구자는 참여-관

찰적인 연구자의 입장에서 실제 주어진 공직자의 진술들을 해석할 필요가 있다. 이러한 과정에서 우리는 일선 공무원의 생활세계인 직장에서 터득한 생생한 경험적 통찰들을 유형화할 수 있을 뿐만 아니라 그것으로부터 새로운 발견을 끌어낼 수 있을 것이다.

2) 자료수집: 서면 인터뷰와 설문지

여기서 분석하고자 하는 경험적 자료는 면대면 심층인터뷰 대신에 11항목의 구체적인 질문에 의거한 서면 인터뷰 방식으로 수집되었다. 이 연구에서 서면 인터뷰 방식을 채택한 이유는 응답자가 질문내용을 즉흥적으로 대답하기에 어려운 측면이 있고 응답의 객관성을 최대한 확보하기 위해서였다. 서면 인터뷰에 응한 교수들의 연령, 전공분야, 학문적 경험은 다양하게 분포되어 있으며, 참여인원 수는 중범위 연구에 적합한 14명이었다. 참여자들의 성명과 소속대학은 익명으로 처리하였다.⁵⁾

또 다른 분석 자료는 2012년 11월 12일부터 26일까지 권익위 내부 구성원에 대한 설문조사를 실시한 결과물이다. 총 300부의 설문지를 배포하여 그 중 209부의 설문지가 회수되었다. 회수율은 69.7%이었다. 응답자의 특성을 살펴보면 과거 세 위원회에 근무한 경험이 있는 응답자가 132명(66.3%), 경험이 없는 응답자가 66(33.7%)이었다. 근무처는 고충처리국 57명(30%), 행정심판국 23명(12%), 부패방지국 52명(27.5%), 기타 57명(30.2%)이었다. 성별 분포를 살펴보면, 남성이 128명(67%), 여성이 63명(33%)이었고, 평균 공직경력은 12.63년(표준편차: 8.15)이었다. 직급별로 살펴보면 3급이 2명, 4급 20명, 5급 70명, 6급 77명, 7급 21명, 8급 9명, 9급 3명으로 나타났다. 본 연구는 심도 있는 질적 분석을 위해 권익위 업무의 융합도, 기능의 융합도를 높이기 위한 방안, 전문성 강화 방안, 전반적인 권익위 발전방안을 주관식 설문문항을 통해 의견을 조사하였다⁶⁾. 본 연구는 설문지에 제시한 서

5) 구체적인 사항은 조사된 의견을 정리한 부록 1을 참조할 것.

6) 구체적인 사항은 조사된 의견을 정리한 부록 2를 참조할 것.

면 인터뷰를 범주화하고 이를 중심으로 스토리텔링을 시도하였다.

3) 권익위 외부전문가의 객관적 인식

연구자는 외부전문가인 14명의 행정학 교수와 행정법 교수들에게 권익위의 핵심기능이라 할 수 있는 국민고충처리, 행정심판, 반부패기능이 유기적인 연계성을 가지고 국민권익신장을 위한 행정의 효율성을 도모하고 있는지 질문하였다. 이에 대해서 다수의 응답자들은 권익위가 실제 국민권익 향상에 기여한다고 응답하였다. 권익위의 장점으로 윈스톱서비스를 높이 평가하였으나 일부는 세 기능의 “유기적 연계와 관련하여 생산성은 상대적으로 크지 않다.”라고 응답하기도 하였다. 또한 기관통합으로 인해 “좀 더 권위 있는 기관으로 격상되었고” “국민관점에서 통합적, 종합적으로 조정할 수 있는 시스템을 갖추었으며” “조직적 낭비와 기관이기주의 및 할거주의를 어느 정도 방지할 수 있었다.”라고 평가하였다. 그러나 이에 대한 부정적인 응답으로 무엇보다 세 가지 기능이 “유기적으로 연계되지 않았고” 나아가서 “통합으로 인한 시너지효과를 극대화하는 데 성공하지 못하였으며” 가장 심각한 문제점으로 “공직부패를 포함한 사회전반의 부패와 불공정의 심각성이 여전하거나 오히려 더 심각해졌다.”라고 응답하기도 하였다. 국민들 입장에서 분할된 기능을 통합하여 “편리성을 증가시켰지만” 정부조직이 5년 내에 완전한 융합과 통합을 이루기에는 일정부분 한계가 있을 수밖에 없다는 점도 지적하였다.

강제력이 없는 국민고충처리위원회와 행정소송과 유사한 준사법적 기능으로서 행정심판 사이의 이질성이 일부 존재하기 때문에 “적정한 인사를 어렵게 하여 조직 전체의 경직을 가져올 수 있음”을 경고하기도 하였다. 이러한 연유로 권익위에서 국민고충처리업무가 더 많이 할당되고 다른 행정기관과 중복되어 존재하는 부패방지국과 행정심판국의 기능이 다소 왜소화되는 기능을 지적하기도 하였다. 일반적으로 통합된 기관들은 조직문화의 문제에

봉착하게 된다는 지적도 제기되었다. 요컨대, 권익위의 본래 세 기능은 상이한 측면이 있기 때문에 이 기능들을 “무리하게 섞을 것이 아니라 서로 간의 고유한 업무영역을 존중하면서 국민의 권익보장이라는 역할을 충실히 수행해 나가는 것이 좋을 것이라고 제안하기도 한다. 사실 조직의 융합과 고유한 업무의 효율적인 추진이 반드시 동일성을 갖출 필요는 없을 것이다.

권익위의 세 기능이 유기적으로 조화를 이룰 수 있는 융합적 행정의 방안에 대해서는 다음과 같은 의견들이 제시되었다. 무엇보다 권익위의 과거 세 기능을 유기적으로 조화시키기 위해서 “기획조정실의 기능이 강화되어야 하고” 권익위의 주요 전략목표들을 “각각의 기능과 주요과제와 연계되어 부서 간에 협력할 수 있도록 …… 성과관리시스템을 설계·운영할 필요가 있다.” 세 기능의 화학적 통합을 위해서는 내부직원들 간의 상호이동이 활발하게 이루어지고 “일반 국민의 권익보호 측면에서 현재의 기능을 유기적으로 연계시키는 방안이 강구되어야 할 것이다.” 이러한 융합과정에서 부패방지 기능이 다른 두 기능에 비해 유리된다는 점에 대해서도 주목할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 궁극적으로 권익위의 융합행정을 위해서 직원들의 가치 공유의식이 함양되어야 하고 업무 간의 상호연관성 여부를 공동으로 검토할 필요가 있으며, 순환보직과 문화교류행사 및 업무수행경험에 대한 스토리텔링과 교환의 필요성도 제기되었다. 요컨대, 모든 융합방안은 대국민 행정서비스개선이라는 큰 원칙에서 접근할 필요가 있을 것이라는 의견이 지배적이었다.

한편 세 기능이 통합된 권익위가 각 기능의 수행에 있어서 도움이 되었다고 생각하는 응답이 대부분이었다. 그들 응답의 특징으로 첫째, 통합 이전보다 부패를 발견하기 용이하고 둘째, 국민들 권익보호의 접근성이 신속해졌으며 셋째, 국민권익보호와 관련하여 산재된 기능과 역할이 단일창구화되어 권익위 내부에서 효율적으로 대응할 수 있게 되었다는 점을 들 수 있을 것이다. 반면에 세 가지 중요한 기능이 하나의 부서로 운영됨으로써 과거 세 기능이 공히 중요하게 고려되지 않는 측면을 지적한 의견도 간과할 수 없다.

다시 말해서 공무원의 부패방지기능이 상대적으로 소홀히 다루어지고, 민원 업무가 주를 이루는 권익위의 업무특성상 “민원서비스제공에 치우치는 가능성이 높아졌다.” 어떤 응답자는 권익위의 통합기능이 다만 “다른 성격과 기능을 보유한 조직들을 물리적·강제적으로 통합한 것”에 불과하다는 의견을 제시하였다. 이러한 부정적인 측면으로 인해 권익위의 주요업무와 관련하여 독립성이 가장 필요한 부문으로 부패방지업무와 행정심판업무를 지적하기도 하였다. 공직자 및 공공부문의 업무를 효율적으로 수행하기 위해서 무엇보다 중요한 것은 독립적인 지위를 확보하는 것이라는 응답이 많았다. 특히 권익위는 신고자가 안심하고 부패행위를 고발할 수 있도록 신분보장과 비밀보장을 기해야 한다는 점에서 다른 업무로부터 독립성이 보장되어야 한다. 행정심판업무 역시 사법적 기능을 띠고 있기에 독립성이 요구된다. 하지만 세 영역의 업무 모두 고도의 독립성을 요구하면서도 세 부분의 통합적 관리가 강화될 필요가 있다는 다음 응답자의 의견을 주목할 필요가 있다.

고충처리업무는 힘 있는 행정처분기관의 영향을 벗어나서 민원인의 고충사안을 객관적으로 조사·처리해야 하고, 부패방지 업무는 고위공직자들의 영향이나 압력으로부터 자유로워야 청렴정책 결정 및 부패방지 조치를 공정하게 수행해 나갈 수 있다. 행정심판업무 역시 준사법적 기능으로서 누구의 간섭도 받지 않고 재결을 해야 하므로 독립성이 매우 높게 요구된다. 그러나 이는 기구의 독립적 분할을 의미하는 것이 아니라, 오히려 이러한 각 부분의 독립성을 효과적으로 유지 또는 강화하기 위해서 세 부분의 통합적 관리 및 연계성 강화가 필요함을 의미하는 것이다.

여기서 우리는 권익위의 주요기능에서 독립성이 보장될 수 없는 이유가 무엇인지에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 권익위가 독립성을 확보할 수 없는 이유로 권익위 위원을 대통령이 임명하는 방식을 들고 있다. 권익위의 위상

또한 부 수준으로 격상되고 대통령 소속으로 변경되어야 타 부처로부터 독립될 수 있고, 권익위원장이 관계장관회의 주재와 같은 중요한 반부패정책결정의 발언권을 행사할 수도 있을 것이다. 국민권익위원장의 임기 역시 외국처럼 4-5년으로 장기화될 필요가 있고 그 임기도 철저히 보장되어야 하며, 기능적으로도 감사원이나 사법부에 버금할 수 있는 전문성과 조사권을 확보하여야 할 것이다.⁷⁾ 특히 권익위를 대통령 소속기관으로 격상하고 장기적으로는 국가인권위처럼 정부기관과 독립적으로 운영되어야 할 것이라는 의견도 지배적이었다. 나아가서 권익위 위원의 추천은 전문자격자보다 시민과 외부인사가 참여할 수 있는 제도적 장치를 만들고, 권익위가 단순히 대민서비스 기능만을 중요시할 것이 아니라 권익보호를 위한 정책기능을 강조하여 타 행정기관과 차별화하려는 노력이 중요하다는 의견이 제시되었다.

마지막으로 최근 국가청렴도를 실추시키는 권력형 · 정치적 대형 부패사건과 관련하여 고위공직자비리수사처(이하 공수처) 또는 상설특검제 설치와 같은 권력형 부패의 근원적 해결을 위한 제도화와 관련하여 권익위조직의 역할 분담에 대해서 전문가 의견을 주목할 필요가 있을 것이다. 공수처가 설치될 경우에 이는 고위공무원들의 부패와 관련이 있기에 권익위의 기능이 축소될 것이라는 의견도 있었다. 공수처 또는 상설특검제는 검찰과의 업무배분이 관건이 될 것이기에 권익위에 부여되는 부패방지기능에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 “고위공무원에 대한 부패방지를 사후적으로 처리함과 동시에 교육, 제도개선 등 사전적 정책방안에도 초점을 맞추어야 한다.”는 것이다. 그러나 공수처와 권익위의 부패방지업무는 서로 긴밀하게 연계되어 있으므로 권익위 본연의 업무에 더욱 치중하여야 하고 다른 기관으로부터 중립성을 보장받아야 한다는 의견들도 제시되었다. 다른 한편, 공수처를 새로운 기관으로 만들기보다는 “권익위의 부패방

7) 참고로 국내 조사기관 중에서 공정위는 직권으로 당사자를 조사할 수 있고 조사에 필요한 자료나 물건을 제출 요구할 수 있으며, 인권위 역시 당사자 또는 관계인 출석 요구할 수 있고 필요한 경우 조사할 수 있으며, 감사원은 세입과 세출의 결산을 확인하고 검사할 수 있다. 해외의 반부패전담기구, 예를 들어 오스트레일리아의 ‘부패방지청,’ 싱가포르의 ‘탐오조사국,’ 홍콩의 ‘엄정공서,’ EU의 ‘부패방지총국’의 경우 조사권은 물론이고 부패전담수사권을 가지고 있음을 상기할 필요가 있다(국민권익위원회, 2012a: 91-92).

지국을 확대 개편하는 것이 바람직하다.”라고 보는 견해가 있었다. 공수처의 기능이 매우 제한적이기에 설치 가능성 자체에 대해서 회의하는 의견도 있었다. 현실적으로 공수처를 권익위 산하에 설치하는 경우에 청렴정책 또는 부패방지를 위한 정책적 업무는 부패방지국에서 수행하고, 공수처는 발생사건에 대한 수사집행기능을 수행하는 것이 바람직할 것이라는 의견도 있었다. 다시 말해서 권익위는 일반적인 공직자의 부패방지를 위한 역할을 담당하고, 공수처는 검찰 등 고위공직자의 비리수사를 전담하는 기구로 역할분담을 하는 것이 이상적이라는 의견이 제시되고 있다. 예컨대, 조직 구성에 있어서 공수처는 권익위 소속의 별도수사기구(외청 형태)로 설치하고, 이의 독립성과 전문성을 보장하기 위해서 처장, 특별검사(3명 정도), 특별수사관을 두고 처장과 특별검사는 권익위 위원장의 제청으로 대통령이 국회인사청문을 거쳐 임명하는 방식이 가능할 수 있다. 그렇게 함으로써 수사와 인사업무에 있어서 외부의 영향을 일체 배제할 수 있게 되고 나아가서 처장과 특별검사는 고위공직자 등의 부패행위 수사, 공소제기 및 공소유지에 관하여 검사로서의 직무를 수행할 수 있게 된다는 것이다. 고위공직자비리수사처든 상설특별검사제든 권력형 비리사건 처리와 관련하여 제도화가 필요하다는 데 전문가들의 의견이 일치하고 있다.

4) 권익위 내부의견

권익위의 세 업무가 유기적으로 연계되고 있지 않는 이유에 대해서 많은 공무원들이 다양한 의견을 제시하였다. 상당수 응답자들은 가장 심각한 원인으로 업무 간의 이질성을 들었다. 부패방지전담기구였던 국가청렴위원회를 옴부즈만 기구인 국민고충처리위원회 및 행정심판위원회와 통합한 것 자체가 “조직개편의 잘못”이라는 것이다. 다른 의견으로 “우리 조직의 업무 자체가 …… 부패, 민원, 행정심판의 성격이 혼합되어 있는 경우가 많은데, 접수 단계에서 한번 분류가 되면 다른 국에서는 전혀 관여하지 않고 웬만하면 서

로 터치하려 하지 않는 조직문화가 있다.” 다시 말해서 조직, 제도, 시스템 등이 일부 연계되어 있지 않고 업무상 공유하여야 할 정보나 업무처리방식에 있어서 다소 유사성이 없다는 것도 지적되고 있다. 나아가서 부패방지업무는 단속과 적발의 성격을 가지고 있어 정서적으로 융합이 어렵게 된다는 측면을 지적하기도 하였다. 일부가 지적한 대로 유기적 연계가 자연스럽게 아니고 수단이 목표화되어 연계동기가 부족함에도 불구하고 조직이 출범한지 5년밖에 지나지 않았던 점을 감안할 때 아직 업무의 이질성을 속단하기에는 조금 이른 감이 있다. 일부 공무원은 여전히 해당업무에 대해서 무관심한 측면이 있고 상호정보교류가 부족하여 업무의 기획이 독자적으로 이루어지는 경우가 많은데, 이를 극복하기 위해서 더욱 노력할 필요가 있다고 말한다. 이는 곧 여전히 각각의 국 간에 교류가 별로 없는 조직문화가 상존하며, 연계시스템이 갖추어지지 않았기 때문이라고 볼 수도 있으나 공무원들 인사이동 기간이 보통 2년 주기임을 감안한다면 5년이라는 기간은 충분한 인사교류를 관찰하기에 너무 짧은 시간임을 감안해야 할 것이다.

그렇다면 권익위의 세 기능이 더 유기적으로 연계될 수 있게 하기 위해서는 어떤 방안이 필요할 것인가? 응답자의 3분의 1 정도는 유기적인 연계를 위해서 직원 간의 인사이동이 필요하다고 한다. 예컨대 실·국 간의 활발한 인사이동, 점심과 호프 미팅 같은 상호 인간적 교류와 간부 및 직원의 순환보직 실시 등을 들고 있다. 나아가서 내부 공무원들은 소통과 업무교류의 중요성을 강조한다. 조직들이 각기 고유한 역사성을 가지고 있어 상이한 부서에서 온 구성원들 사이에 업무를 공유하고 주요부서 간 수준별 협의시스템을 구축할 필요가 있다고 본다. 한편 응답자의 4분의 1 정도는 이러한 연계에 대해서 회의적이다. 어떤 응답자는 근본적으로 국민의 권익보호와 국가발전을 위해 “세 기능이 어떻게 통합되는 것이 과연 바람직한지, 조직 전체의 깊은 고민이 필요하다.”라고 한다. 사실 많은 공무원들이 서로 연계노력을 해왔지만 각각의 업무가 독립적이라서 만족할만한 결실을 얻지 못하였다는 것이다. 각자 업무의 전문성에 대한 프라이드도 상당히 높은 것으로 나

타났지만, 부분적으로 부패방지업무와 고충처리업무가 반드시 연계될 필요가 없다는 점을 감안해 볼 때 업무영역 사이의 충돌만 일으키지 않은 것만으로 만족할 필요가 있다는 것이다. 마지막으로 많은 응답자가 관련 업무를 재조정하고, 이를 제도화할 필요가 있다고 주장한다. 먼저 고충처리와 행정심판을 접수만 하면 원스톱처리가 가능하도록 연계할 필요가 있고, 고충민원과 부패신고 역시 유기적으로 연계처리하며, 관련자 간에 융합심사를 도입할 필요가 있다는 것이다. 그러기 위해서는 조직문화의 개선이 필요하고 간부들 간의 업무도 재조정될 필요가 있으며, 전혀 이질적인 성격의 업무는 타 부처에 이관할 필요도 있다는 것이다. 기타 권익구제라는 개념을 좀 더 명확히 하여 세 기능을 포섭할 수 있는 노력이 필요하고 직원 간의 연대와 소속감이 필요하며, 결정과정에 관한 공동연구가 있어야 한다고 말하기도 한다.

권익위가 부패방지업무를 수행함에 있어서 지속적으로 관심을 가져야 할 사안은 부패방지업무에 대한 전문성을 더욱 향상시키는 일이다. 가장 많은 응답자들이 교육과 연수의 미비를 들고 있다. 현재의 전문성이 다소 높다고 인식하면서도 교육과 연수의 미비를 지적하는 것은 구성원들이 각자의 분야에서 업무전문성의 중요성을 잘 인식하고 있다고 사료된다. 무엇보다 내부직원들에 대한 체계적인 직무교육이 필요하고 직원들을 적재적소에 배치하여 전문능력을 향상시킬 필요가 있으며, 업무능력 배양을 지속적으로 강조함으로써 추후 담당자의 인사보직에 인센티브를 제공할 필요가 있다는 것이다. 나아가서 업무노하우를 공유하고 지식관리시스템을 활성화하는가 하면 장기근속자를 장려하며 멘토링제도를 도입하는 것이 좋을 것이다. 그 다음으로 많은 응답자들은 조사업무의 전문성을 감안하여 너무 잦은 인사이동을 자제하여야 할 것이며, 일률적인 전보보다는 직원들 개인이 전문성이 있는 분야를 찾을 수 있도록 인사시스템을 개선해 나가야 한다고 본다. 업무의 연속성을 위해서 파견근무를 줄여나가고, 부패방지과 관련된 다른 부처기능을 권익위가 통합적으로 수행할 수 있는 방안이 검토되어야 한다는 점도 고려하여야 할 것이다. 다른 응답자들은 직원들이 자신의 업무에 대해서 자긍심을 갖

도록 하고 기능별 업무추진이 아닌 조직 전체의 업무추진을 위한 통합의식이 중요하다고 본다. 이러한 통합의식이 지속되다 보면 부처의 전문성이 더욱 강화될 것이라고 낙관하는 응답자도 있었다.

그렇다면 권익위 발전을 위해 가장 필요한 것은 무엇인가? 이에 대한 상당수의 응답자가 권익위의 위상과 정체성을 강화하고 “국민권익보호 A/S 기능을 수행하는 기관답게” 그 성격이 독립적이어야 하며, 조직융합을 도모하기 위한 명확한 비전은 물론이고 타 기관과 구별되는 전문성 향상에 주력할 필요가 있다고 본다. 권익위 소속은 대통령 직속기관 또는 의회기관으로 변경하여야 한다는 것이다. 기관의 명칭 역시 국민들이 위원회의 업무성격을 쉽게 이해할 수 있도록 개정되어야 한다고 본다. 무엇보다 ‘국민권익’위원회 명칭이 위원회의 부패방지업무를 나타내지 못한다는 것은 큰 문제점으로 지적된다. 권익위의 독립성 강화와 전문성 향상을 위한 방안을 강구하여야 하고, 나아가서 권익위가 조사권을 확보할 수 있어야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 우수 인력이 권익위에 유입될 수 있도록 직원들의 소속감과 가치관을 제고할 필요가 있으며, 과건자가 많은 국별 업무의 특수성을 감안하여 직원 간의 수평적이고 수직적인 의사소통을 장려할 필요가 있다고 응답하였다. 마지막으로 “간부들은 조직의 비전에 대해 항상 고민하여야 하며, 기능별이 아닌 목적 지향적인 리더십”을 수립하여야 한다는 의견이 있었다.

일부 응답자들은 권익위 발전을 위하여 성과주의에 의한 기능들의 인위적 결합이 부작용을 낳을 수 있으므로 “기능마다 업무영역과 특성이 다르기에 차이를 인정하는 유기적 연결이 필요하다.”라고 하였다. 이러한 의미에서 물리적 융합보다는 “화학적 · 기능적 융합이 되지 않을 경우” 각자의 전문성 향상에 저해되고, 업무지시 역시 시의성과 필요성이 배려되어야 한다는 의견이 제시되었다. 권익위의 발전을 너무 단기적이거나 정략적 또는 정치공학적으로 접근하지 말고 조직학습의 측면을 고려하여 현 체제를 10년 이상 유지할 필요가 있으며, 고위공무원 간의 정원을 확충하여 승진을 통한 조직구성원의 사기도 제고하여야 한다는 의견도 있었다.

대다수 응답자들은 지난 5년 동안 권익위의 통합기능이 지나치게 강조된 나머지 강력하고 효과적인 부패방지과 부패척결 활동을 강화할 수 있는 방안이 간과되었다고 지적하였다. 권익위는 국무총리 소속의 위상적 한계 속에서 나름대로 다양한 반부패정책의 중추기관으로 기능해 왔지만, 현 정부의 청렴의지 약화와 조사권 미비 등의 태생적 한계 등으로 인해 국가청렴도는 지속적으로 하락하였다. 이런 문제점을 홍콩의 ‘염정공서’ 사례를 통해서 살펴보고자 한다. ‘염정공서’는 행정부로부터 독립된 부패전담기구가 권익위에 설치가능한지를 알아보는 데 매우 긴요하다고 사료된다. 전문성과 독립성이 부족한 기관이 강력한 권한을 행사하게 되는 경우 부패를 추방하기보다는 부패를 조장하는 주요 요인이 될 수 있음을 유념하여 권익위의 직접적인 부패방지업무를 근본적으로 재조정할 필요가 있을 것이다.

4. 반부패방지의 대표적 사례로서 홍콩의 ‘염정공서’

홍콩의 염정공서는 세계 최초의 부패수사전담 독립기구로 괄목할만한 성과를 이루고 있다. 부패 자체가 다중적인 원인과 결과를 통해서 발생하는 매우 복잡한 현상이기에 우리의 부패현실을 홍콩의 사례를 통해서 살펴본다는 것이 자못 조심스러운 일이다. 그러나 홍콩 역시 우리와 유사한 동양적인 권위주의 문화, 연고주의 및 온정주의 사회문화를 가지고 있음을 진지하게 받아들여 국가적인 부패인식지수나 청렴도가 높은 홍콩을 벤치마킹하고자 한다.

1) 홍콩 염정공서의 설립배경

홍콩의 부패척결 역사를 간략히 살펴보면 제2차 세계대전 이후 홍콩은 인구가 급격히 증가함으로써 물자가 부족하였고, 중국으로부터의 이민자들이 경찰이나 공무원의 괴롭힘을 피하기 위해 뇌물을 주었으며, 정부의 규제와

독점으로 인해 공무원이 부패하였고, 특히 경찰의 부패가 심한 사회였다(차재상, 2012: 52). 1974년 이전만 해도 홍콩에서는 공공부문에서 부패가 부처나 직급에 상관없이 관료사회에 만연해 있었고 사회구조 속에 체계적으로 깊숙이 뿌리박힌 사회악이었다. 그렇다고 홍콩이 부패를 척결하기 위한 법과 제도가 미비한 것도 아니었다. 일찍이 1898년 영국의 법을 모방하여 반부패와 관련하여 경범죄처벌법을 처음으로 입법화하였고 1948년에는 부패방지법이 제정되었으며, 1971년에는 뇌물금지법으로 대체되었는데 이 과정에서 부패에 대한 처벌은 점차 강화되었다(최진욱, 2005: 327).

1972년 당시 뇌물수수 혐의로 조사를 받고 있던 홍콩 경찰의 최고책임자였던 피터 고드버(Peter Godber)가 영국으로 도피하자 홍콩 시민들이 정부에 대한 불신과 불만이 극에 달하여 1973년 6개월 동안 대규모 시위가 발생하는 사건을 발단으로 부패와의 전쟁에서 새로운 계기를 맞이하게 된다. 결국 고드버는 홍콩으로 다시 소환되어 4년의 실형을 선고받게 되고 이 사건은 홍콩 정부에도 상당한 정치적 부담으로 작용하여 정부는 “블레어-커(Blair-Kerr) 위원회”를 구성하고 이 위원회로 하여금 홍콩의 반부패정책을 평가하도록 하게 된다. 나중에 이 위원회의 2차 보고서 권고를 바탕으로 홍콩 정부는 1973년과 1974년에 이전의 뇌물금지법을 개정하고, 1974년 2월 홍콩 시민들의 지지 속에 염정공서를 설립하게 된다.

홍콩의 부패방지를 위한 근거법령은 반부패 3법으로 불리는 염정공서령(ICAC: Independent Commission Anti Corruption), 뇌물방지령(PBO: Prevention of Bribery Ordinance), 선거부정 및 불법행위방지령(ECICO: Elections Corrupt and Illegal Conduct Ordinance)이다. 염정공서령은 염정공서의 설립근거, 권한 및 기능을 규정하고 있는데, 주요한 기능으로는 조사권, 체포·감금·보석 승인권, 압수권을 가지고 부패혐의자에 대해 영장 없이 체포 및 48시간 내 구금 가능하며 부패관련 범죄뿐만 아니라 공직 남용 사실도 조사하도록 하고 있으며, 부패행위 고발자가 원하면 새로운 신분을 줄 수 있는 권한(이름, 주소 등)을 보유하고 있다. 뇌물방지령은 직무 수

행에 있어 이익을 바라고 하는 모든 행위가 부정이라고 규정하고 공직 영역 뿐 아니라 사적분야 부패행위의 단속 근거가 되며 공무원, 공공기관, 민간부문의 뇌물관련 조사권이 있어 뇌물관련 조사를 위해 은행계좌추적권, 혐의자의 자산·수입·지출 등과 관련된 자료제출 요구권 등이 있고, 현직뿐 아니라 전직 공무원도 봉급수준을 상회하는 생활에 대한 설명을 못하면 유죄로 인정하며, 몰수회피나 자금세탁 방지를 위한 여행관련 서류 보류권 및 재산처분 방지권 등이 있다. 선거부정 및 불법행위방지령은 선거에서의 부패 및 불법행위를 예방하기 위해 모든 공직선거에서 후보들은 1,000 홍콩달러 이상의 돈이나 서비스, 상품을 받을 경우 반드시 기부자의 이름과 주소를 명기하여 선거관리위원회에 보고를 하여야 하고, 선거부정 행위자는 20만-50만 홍콩달러의 벌금과 3-7년의 징역이 가능하도록 하고 있다(한국개발연구원, 2009: 127-128).

2) 염정공서의 부패행위 개념

염정공서의 조사대상이 되는 부패행위의 개념은 우리나라의 부패방지법이 공직자의 ‘직무관련 불법적 이익 도모행위’와 ‘예산사용 및 계약체결 등에 있어서의 불법으로 인한 손해 야기’라는 두 가지 추상적인 대상만을 부패행위로 규정한 데 반해, 홍콩 뇌물방지법은 제3조 또는 제11조에서 염정공서의 조사대상 사안인 부패범죄를 매우 포괄적이고 적극적으로 다음의 10가지로 규정하고 있다.

- ① 공무원 혹은 공공기관 종사자의 수뢰
- ② 공무원 혹은 공공기관 종사자에 대한 증뢰
- ③ 직무관련자로부터의 이익 수수
- ④ 직무관련자에 대한 이익 제공
- ⑤ 대리인(회사의 직원 혹은 개인이나 회사의 대리인)의 수뢰

- ⑥ 대리인에 대한 증뢰
- ⑦ 입찰부정
- ⑧ 경매부정
- ⑨ 전 현직 공무원의 보수수준을 상회하는 출처를 소명할 수 없는 소비나 자산의 보유
- ⑩ 증수뢰죄의 미수범 및 불능범의 처벌

염정공서의 조사대상이 되는 뇌물범죄는 크게 공무원, 공공기관 종사자 및 민간인(개인 혹은 회사의 직원이나 대리인)의 부패범죄로 크게 나누어 볼 수 있어 조사국의 조직도 이에 맞게 나누어져 있다. 여기서 공공기관 종사자는 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의회의원을 포함하는 모든 선출직 공무원과 정부의 임명을 받는 모든 위원회 및 산하기관, 단체의 장 및 해당기관 단체 종사자를 모두 일컫는데, 이에는 병원, 학교, 방송국 등도 포함한다(김상식, 2004: 36).

3) 염정공서의 제도적 특성과 기능

염정공서는 권한과 자원의 배분에서 기타 정부조직과 달리 독립성을 보장받고 있고, 입법회보다 실질적인 권한이 강한 행정장관 직속으로 되어 있어 행정부에 대한 대외적 견제 기제가 부족한 상황에서 행정장관의 영향력에서 벗어나지 못하거나 염정공서 자체에 의해 권력이 남용될 가능성이 높음에도 불구하고 지난 30여 년 동안 성실하고 공명정대한 법집행기구의 역할을 다하여 왔다. 염정공서가 이와 같은 역할수행을 할 수 있었던 주요한 이유 중의 하나가 염정공서의 활동을 검토·감독하고 반부패활동에 대한 권고를 제시하며, 시민들의 반응을 관찰하는 4개의 자문위원회가 중요한 내부 통제기관으로 자리하고 있기 때문이라고 한다(최진욱, 2005: 329).

염정공서의 조직구조는 설립초기부터의 반부패전략인 수사 및 조사를 하

여 기소를 하고, 또 부패방지 및 대국민 홍보와 교육정책을 동시에 실시하는 전략에 따라 집행처(Operations Dept.), 방지탐오처(Corruption Prevention Dept.), 사구관계처(Community Relations Dept.)가 조직의 핵심적인 부서를 이루고 있다. 집행처는 3/4정도의 인력이 배치되어 있고, 정부영역과 민간영역에 걸쳐 부패와 관련된 위반사건을 접수하며, 지체심의를 통해 필요한 경우 사건을 조사하고 수사하는 핵심부서로서 사건을 수사한 후 사안의 정도에 따라 법무부에 해당하는 율정사(Dept. of Justice)의 동의하에 기소하건, 다른 행정부에 사건을 이첩하거나 행정징계위원회에 회부하는 부서이다. 방지탐오처는 공공부문에서 부패가 발생하는 것을 사전에 차단·방지하는 것을 목표로 행정부를 포함한 공공부문에서 부패에 취약한 공공조달, 민간계약 및 위탁, 인사관리, 법집행, 면허와 규제, 재정관리 등의 업무방식과 절차를 검토하여 부패와 연루될 수 있는 부분을 수정하거나 개선 및 삭제하는 기능을 수행하여 실질적인 제언을 해주고 있는 부서이다. 사구관계처는 반부패에 관한 시민들의 인식을 높이고 사회의 반부패환경을 조성하며, 염정공서에 대한 시민의 지지 획득을 목표로 언론매체를 통한 반부패 메시지를 전달하고 공공포럼, 세미나, 워크숍, 강연, 맞춤형 교육 프로그램 등을 통해 부패방지를 위한 다양한 대국민 캠페인과 사회교육 활동을 수행하는 부서이다(최진욱, 2005: 329-330).

4) 염정공서의 조사권한과 조사절차

염정공서에 부여된 조사권한은 사법경찰관에게 부여되는 수사권이 부여되어 경찰과 마찬가지로 형사소송법에 규정된 강제수사권을 모두 사용할 수 있다. 특히 염정공서령 제10조에서는 뇌물방지령, 염정공서령, 선거부정 및 불법행위방지령 등 3대 반부패법 위반 혐의자를 영장 없이 체포할 수 있는 권한은 물론이고 부패 조사과정에서 드러난 부패행위와 관련된 다른 범죄혐의자를 영장 없이 체포할 수 있는 권한 및 법원으로부터 영장을 발부 받아

주택이나 건물 등 장소에 진입하여 부패혐의와 관련된 증거를 찾기 위한 수색을 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 아울러 영정공서령 제10A조에서는 영정공서의 간부가 필요하다고 판단할 때에는 부패혐의자를 영정공서 시설 내에 48시간 동안 구금할 수 있다고 규정하고 있으며, 구금한 지 48시간 이내에 치안판사에게 데려가 승인을 받으면 48시간을 초과하여 구금할 수 있는 강력한 권한까지 부여하고 있다(김상식, 2004: 38).

아울러 영정공서에는 이러한 일반적인 수사권이외에도 뇌물방지법 제13조 또는 제17조에 의해 경찰에는 부여되지 않는 특별조사권이 추가적으로 부여되어 있는데, 이것은 부패혐의자의 은행 등 금융계좌 및 회계 관련 자료를 조사하고 복사할 권한, 부패혐의자로 하여금 지난 3년간 소유했던 재산과 본인 및 가족의 모든 지출, 해외송금, 재산반출 내역 등을 서면으로 제출하도록 할 수 있는 권한과 필요한 경우 제3자로 하여금 자신의 재산내역 및 그 입수시기와 누구로부터 입수했는지 등을 서면으로 제출하도록 함은 물론이고 필요한 정보를 제출하고 영정공서에 출두하여 수사관의 질문에 답하도록 요구할 수 있는 권한, 부패혐의자의 재산 혹은 그 재산을 대신 보관하고 있는 자의 재산을 법원의 승인을 받아 동결할 수 있는 권한, 변호사로 하여금 부패혐의자의 거래내역과 해외 송금내역 및 투자내역에 대한 정보를 제공하도록 할 수 있는 권한, 권한의 행사 및 임무의 수행에 있어 어떤 공무원에게도 지원을 요청할 수 있는 권한, 치안판사의 승인을 받아 부패혐의자의 여권을 압수할 수 있는 권한 등을 부여하고 있다. 또한 영정공서령 제13A조에서는 영정공서의 수사관이 조사 또는 수사 활동에 저항하거나 이를 방해한 자는 6개월 이하의 징역과 5천 달러 이하의 벌금을 병과하는 처벌을 받을 수 있도록 규정하고 있어 영정공서 조사의 강제성을 확실하게 담보하고 있다(김상식, 2004: 39).

조사절차는 부패방지법 12조에 규정된 신고접수 및 자체 인지에 의한 조사의 착수는 실무적으로 전화, 우편 및 방문을 통한 부패혐의 신고와 정보원 운용 및 잠입수사 등 기획수사기법을 이용하여 신고가 이루어지지 않은 부

패혐의에 대한 정보를 적극적으로 파악·입수하는 자체 인지 및 다른 기관에서의 통보 등 세 경로에 의해 이루어지며, 각 경우에 접수된 정보는 모두 24시간 운용되는 신고센터에서 취합한 후 분석하여 최초보고서를 작성한다. 매일 아침 부패조사처장 및 각 담당관이 참여하는 지휘부 조회 시에 최초 보고서를 검토하여 부패관련성이 있고 조사 가능한 사건의 경우에 담당 조사팀에 사건을 배정하여 조사를 시행하도록 하면 사건을 배정 받은 조사팀은 3개월 이내에 조사를 마쳐야 하며, 조사기한의 연장이 필요할 경우 조사처장의 승인을 득하여 다시 3개월을 연장할 수 있다. 조사가 종결된 모든 사건은 조사평가위원회(ORC: Operations Review Committee)의 검토 및 승인을 받아 조치를 취하게 되는데, 혐의가 입증된 사건은 법무부와의 협의를 거쳐 기소를 하게 되며 혐의가 입증되지 못한 사건은 종결 처리한다. 혐의가 입증되었으나 기소하기에는 지나치게 경미하거나 증거가 충분하지 못할 경우에는 역시 조사평가위원회의 승인을 거쳐 경고 혹은 해당기관 통보 혹은 징계요청 등의 조치를 취하게 된다(김상식, 2004: 41-42).

5) 영정공서의 반부패전략의 함의

한국에서 부패가 쉽게 근절되지 못하는 이유는 법과 제도, 기구의 부재라기보다는 만들어진 제도가 본래의 기능을 다하지 못하는 제도화의 문제가 가장 크게 자리 잡고 있는 것으로 보인다. 제도화가 성공하지 못한 이유 중의 하나로 부패사건을 담당하는 기관이 정치적 독립성·중립성을 확보하지 못하고 권력기관화 되었고, 반부패정책이 정치적 이득을 얻기 위한 정략적 도구로 사용되었던 사실이 지적되고 있다. 반부패 기관의 독립성·중립성을 확보하기 위해서는 법과 제도적 장치의 확보, 견제와 균형의 원칙, 시민사회의 성장 등과 같은 요인들도 중요하지만 대통령과 같은 정치지도자들의 결단과 의지가 중요하다는 사실을 간과해서는 안 된다. 또한 반부패 기관의 집권화와 분권화가 각각 장·단점이 있으나 홍콩의 사례를 통해서는 분산된

기능을 한 곳에 집중시키고, 부패사건을 처리하는 데 필요한 권한을 부여하는 방안을 진지하게 검토할 필요가 있다. 그리고 한국의 반부패 전담기관이 기능을 다하기 위해서는 필요한 인력과 예산을 충분히 확보하고 있는지, 즉 필요한 자원을 충분히 보유하고 있는가 하는 점이 검토되어야 한다는 것을 제시하고 있다(최진욱, 2005: 342-344).

끝으로 콰(Quah)에 따르면, 반부패전담기구가 성과를 내기 위해서는 적어도 다음 6가지가 전제되어야 한다는 것이다.

- ① 부패전담기구의 구성원이 부패해서는 안 된다. 따라서 이 구성원이 부패를 저질렀을 경우에는 매우 엄중하게 처벌을 하여야 한다.
- ② 반부패전담기구는 경찰과 정치적 통제로부터 독립적이어야 한다. 그래서 아무런 두려움 없이 정치지도자와 고위직 공직자를 조사할 수 있어야 한다.
- ③ 광범위한 반부패법이 제정되어야 한다. 부패의 의미와 유형을 구체적으로 정의하고 권한을 분명하게 해주며 정기적으로 시대 상황에 맞게 모니터링과 개정작업을 해야 한다.
- ④ 적절한 인적 자원과 자금이 공급되어야 한다. 즉 충분한 예산이 뒷받침되어야 한다.
- ⑤ 반부패법을 공평정대하게 집행하여야 한다. 즉 거물급의 부패는 무시하고 보호한다면 성과를 낼 수가 없고 나아가서 시민의 신뢰를 얻을 수가 없다.
- ⑥ 부패척결에 대한 정치적인 의지가 있어야 한다(차재상, 2012: 53-54에서 재인용).

홍콩의 염정공서 사례는 전 세계적으로 공직자의 부정과 비리가 고질적이고 불편한 시대의 특징이 되어버린 오늘날 사회현상으로서의 공직비리가 다만 청백리 정신과 같은 도덕적인 방식으로 다루어질 수 없는 구조적 문제를

가지고 있음을 극명하게 보여주고 있다(Caiden, G. & Caiden N., 2001). 권익위 역시 단일기구로서 국민의 권익보호를 위한 고충민원과 각종 민원사항을 조사·분석 처리하여 공직사회의 부패행위를 방지하고 공익침해행위를 통제하고자 했지만, 권익위 내 반부패전담기구의 권한약화와 부패척결에 대한 통치권자의 청렴의지 부족으로 제 기능을 다하지 못하였다. 그럼에도 불구하고 권익위가 가지고 있는 부패방지 기능의 장점은 사회지도층 부패감시활동의 일환으로 부정청탁근절시스템을 구축하고, 공직자비리 및 공익신고를 활성화하며, 고위공직자 인사검증시스템의 신뢰성을 제고하고, 부패유발 분야의 제도화와 시스템 개혁을 통해 사회적 부패균형점을 낮추려 하고 있다는 것이다. 이는 일부 비리공직자를 축출하는 방식으로 해결될 사안이 아니라, 사회통합을 위해서 더 근본적이고 구조적으로 대처해야만 하는 사안이라 할 수 있다.

이러한 시스템을 구축하는 데 있어 현재 권익위가 당면한 가장 시급한 현안은 권익위 소관 법령들을 체계적으로 통합·정리하는 일이다. 소관법령인 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률,’ ‘공익신고자 보호법,’ ‘행정심판법’ 등으로 기본법, 조직법, 작용법이 단순히 병렬식으로 통합되어 있어 통합으로의 상승효과를 기대할 수 없을뿐더러 실제 법을 운용하는 데도 많은 문제점을 노정하고 있다. 예컨대 고충처리의 경우에는 행정기관을 대상으로 하는 반면, 부패방지의 경우에는 공공기관을 대상으로 한다고 규정되어 있는데, 양자의 범주가 많이 겹침에도 불구하고 용어에 통일성과 일관성이 없어 불필요한 혼란을 야기할 수 있는 소재가 다분하다(조정찬, 2012: 24-28 참조). 이 문제점들을 해소하기 위해서는 단순히 현행법에 법률조항만 추가하는 기존의 방식을 넘어서 법이 하나의 완결된 법체계 정합성을 갖출 수 있도록 이른바 ‘국민권익보호에 관한 기본법의 제정’과 같은 독립적인 분법체계를 갖출 필요가 있을 것이다. 장차 권익위의 기본법은 이 분야 정책에 관한 국가의 기본적인 인식과 방향성을 제시하고, 그 정책의 일관성과 계속성을 견지하여 제도나 정책의 전체상을 제시할 수 있어야 할 것

이다.

지금까지 살펴본 염정공서의 사례는 분명 ‘국민권익기본법’을 통해서 고충 민원의 예방과 처리, 행정심판 절차를 통한 행정청의 부당한 처분으로 침해된 국민의 권리 또는 이익구제와 함께 부패행위를 효율적으로 통제하고 관련제도를 개선함으로써 부패발생을 방지하는 데 큰 지침이 될 수 있을 것이다(조정찬, 2012: 7-8, 11-12, 38). 현행 권익위법 제12조는 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립과 권고, 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사, 평가, 교육, 홍보를 계획하고 수행하는 문제 등을 담고 있지만 검찰이나 감사원의 부패방지기능과는 차원을 달리하는 것으로서 부패예방과 제도 개선에만 중점을 둔 나머지 공직자의 부패행위에 적극적으로 대처하지 못하는 문제점을 안고 있다. 향후 권익위는 권력형 비리의 악순환을 단절할 수 있는 종합대책을 수립·추진하여 신뢰받고, 투명한 공직사회 구현을 위해 만전을 기해야 할 것이다.

5. 결론

지금까지 살펴본 통합기구로서 권익위는 2007년 통합 이전 세 기관이 각각 운영하던 때보다 더 적은 인력으로 더 많은 민원을 해결할 수 있는 원스톱 행정처리가 가능해졌다. 고충처리민원과 부패방지 및 행정심판 간의 상호 정책학습에 의한 권익보호업무 수준이 향상되었던 것도 사실이다. 분산된 고충, 부패, 행정심판 관련 민원을 종합적으로 접수하여 이용자의 편의성을 향상하고 기능 간 연계처리를 강화함으로써 전반적으로 권익구제율을 향상시킬 수 있었다.

더 구체적으로 살펴보면, 첫째, 국민신문고 등을 통해서 접수된 연간 330여만 건의 민원을 과학적으로 분석하고 전자공공토론 등을 통해서 국민과의 정책소통을 공고히 하며 수많은 사회적 갈등요인을 선제적으로 대응할 수 있었다. 둘째, 고충·부패·행정심판을 유발하는 관행에서 제도개선과 법

정상 불합리한 요인을 원스탑으로 제거할 수 있었다. 셋째, 그동안 권익위가 출범이후 현장 중심으로 국민의 민원과 고충을 접근한 점이 주효했다. ‘현장 속에 답이 있다.’는 원칙하에 ‘1일 1현장 방문’(587곳 방문), ‘이동신문고 운영’(126지역에 설치), 해묵은 민원의 현장조정(100여 건), 정책과정에서 민원동향에 대한 체계적인 분석을 통해 신속하고 효과적으로 국민의 불편을 해소할 수 있었다. 넷째, 행정심판 역시 누구나 이용 가능한 ‘온라인 허브시스템’을 구축하여 간편하게 권리구제를 실시할 수 있게 되었다. 마지막으로 공공기관의 청렴도 평가대상을 381기관에서 704기관으로 확대하여 자율적 부패방지를 유도하고 청렴교육연수원을 통해 교육대상을 공직자 중심에서 시민사회와 기업으로 확대하여 청렴한 공직분위기와 사회풍토를 조성하려 많은 노력을 기울여왔다.

그러나 각 기능 간의 통합, 특히 국민권익보호와 부패방지기능이 더욱 긴밀하게 이루어지려면 위 분석에서 이미 드러난 바와 같이 먼저 권익위의 명칭 또한 국민권익과 부패방지기능이 동시에 드러날 수 있도록 ‘국민권익과 청렴위원회’ 같은 방식으로 변경될 필요가 있다. 권익위의 적극적 권익구제 대책에도 불구하고 그 수요는 지속적으로 증가하고 있는 반면에, 국제 평가기관의 국가청렴지수는 정체되어 있거나 계속 하락하는 추세이다. 권익위는 국민과의 공감대 형성을 통해 지속가능한 발전을 지원해야 하며, 국민이 신뢰할 수 있는 청렴사회를 위한 체계적인 부패방지 대책도 꾸준히 추진해 나가야 할 것이다. 최근 여론조사에서 볼 수 있듯이 차기정부에 대하여 국민들은 높은 수준의 권익보호와 부패 없는 투명한 공직사회를 동시에 요구하고 있다. 권익위는 지난 5년간의 성과를 바탕으로 한국형 국민권익보호 모델로서 더욱 막중한 책임감을 가져야 할 것이며, 이러한 권익위의 장기적인 발전을 위해서 아래와 같은 몇 가지 요소들이 보완되고 강화되어야 할 것이다.

무엇보다 시급한 점은 첫째, 각 기능을 통합하거나 연계할 수 있는 상위 개념으로서 ‘국민권익’의 개념을 입법화하고 지금까지 축적된 경험을 바탕으로 제도적 장치의 보완작업도 병행하여야 할 것이다. 「국민권익 법체계 개

편방안」에서 조정찬 원장이 잘 정리한 것처럼 국민권익보호를 위한 총괄기관으로서 권익위의 역할을 제고하고 국민권익을 법제도적으로 보호하기 위한 ‘국민권익기본법’의 제정에 대해 진지하게 숙고할 필요가 있을 것이다(조정찬, 2012: 62). 특히 ‘국민권익’과 ‘부패방지’를 아우를 수 있는 기본법 제정은 절박한 과제가 아닐 수 없다.

둘째, 권익위의 정체성을 더욱 확고히 하기 위해서는 장기적인 법제과제의 수립과 더불어 권익위 본연의 업무독립성이 보장되어야 한다. 국민권익업무를 담당하는 기관이 비권력적 통제의 실효성과 업무추진의 동력을 확보하기 위해서는 ‘방송통신위원회’처럼 권익위가 현행 국무총리 소속에서 대통령 소속으로 격상되어야 할 것이다. 권익위의 위상이 부 수준으로 격상되어야만 타 부처로부터 독립될 수 있고, 권익위원장이 관계장관 회의를 주재하여 중요한 반부패정책결정의 발언권을 행사할 수도 있을 것이기 때문이다. 이에 따라 권익위의 위상과 반부패방지기구로서 권익위의 독립성을 보장할 수 있도록 ‘부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률’이 개정되어야 하고, 대통령 소속으로 변경되는 경우에 당면하게 될 법체계의 변화에 대해서도 신중하게 검토해야 할 것이다(유길준의 토론문 참조). 권익위가 독립성을 확보할 수 없는 다른 이유로 대통령이 권익위 위원을 임명하는 방식을 들 수 있다. 15인으로 구성된 권익위 위원 중에서 과반수를 국회와 대법원장이 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉하는 법 개정이 바람직 할 것이며 나아가서 권익위원장의 임기는 대통령 취임시기와 겹치지 않게 외국처럼 4-5년으로 장기화하고 임기를 철저히 보장할 필요가 있다.

셋째, 권익위는 기능적으로도 감사원이나 사법부에 버금할 수 있는 전문성을 확보하여야 할 것이다. 권익위의 전문성을 고양하기 위해서는 권익위의 통합으로 약화된 부패방지업무 담당기관의 위상을 바로 세우는 것이 가장 시급한 현안으로 보인다. 전문성이 결여된 권익위의 부패방지업무는 부패행위의 예방과 통제기능이 크게 약화될 수밖에 없다(김형성, 2012: 129f.). 더 많은 실무인력을 보강할 필요가 있고 이들의 연수교육을 강화함으로써 소속

직원들을 더욱 전문화하고 타 유사기관의 업무와 차별화하는 것이 중요할 것이다. 현재 청주에 개원한 청렴연수원을 국제적인 반부패 청렴교육의 허브로 육성함과 동시에 직원 내부교육의 메카로 운영할 수 있도록 기능을 보강해 나가야 할 것이다.

마지막으로 견제와 균형에 입각한 부패통제 체계를 구축해야 한다. 분산된 행정내부통제 업무를 범정부 차원에서 독립성과 공정성을 확보할 수 있는 기관에서 통합 수행하는 방안을 검토해야 할 것이다. 효율성 측면에서 공직기강 및 공직윤리 업무를 반부패정책업무와 통합적으로 추진해야 할 것이며, 법률에 의해 독립성이 보장되고 객관적 처리가 가능한 기관에서 기관 내 견제와 균형을 통해 공정하게 처리하는 방향으로 내부 통제장치는 재설계되어야 한다. 특히 권력형 비리사건 처리와 관련하여 상설특검제 또는 고위공직자비리수사처 설치와 같이 상시적으로 사건을 처리할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 단순히 비리조사 기능만을 수행하는 별도기구의 설치보다 적발·처벌, 제도개선, 교육·홍보 등 종합적 기능을 수행하는 기관에서 고위공직자 부패통제를 전담하는 것이 효과적일 것이다. 이와 더불어 권익위의 조사권을 포괄적으로 인정하는 것이 중요할 것이다. 필요한 경우에 부패방지전담기구는 직권으로 수사권과 기소권을 행사할 수도 있어야 한다. 앞서도 언급한 것처럼 고충민원처리와 관련하여서는 권익위의 조사권을 인정하면서도 신고된 부패행위에 대해서 그 조사권을 인정하지 않는 것은 권익위 업무처리의 큰 문제점으로 지적되고 있다. 고충민원처리와 관련된 권익위의 조사권은 인정하면서 막상 부패행위에 대한 조사권을 인정하지 않는 것은 그 자체로 모순이다. 추후 권익위가 고충민원의 신청이 없는 경우, 즉 행정기관 등이 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편을 준다고 판단할만한 충분한 근거가 있을 경우에도 직권으로 조사할 수 있어야 할 것이다. 특히 권익위가 국가차원의 반부패대책 중심기구임에도 불구하고 조사권이 주어지지 않은 것은 반부패 통제기능을 효과적으로 수행하는 데 커다란 한계가 있다.

또한 깨끗한 정부, 청렴한 공직사회 구현을 위해서 국민의 기대수준을 충족시킬 수 있는 엄정한 공직윤리를 확립해야 할 것이다. 동시에 전관예우 등 유착 소지를 근절하기 위해서 퇴직공직자가 재취업할 수 없도록 하는 제도적 장치를 보완해 나가야 한다. 나아가 공공분야와 민간부문의 협력과 연계를 통해서 부패인식지수(CPI)를 OECD 선진국 평균수준으로 끌어올리려는 범국민적인 노력이 필요할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 범정부적 부패방지정책협의회를 운영하는 등 청렴문화 확산을 위한 노력이 이루어져야 한다.

Ⅲ. 국민권익위원회 조직발전을 위한 시론적 모색: 조직문화 및 행태를 중심으로

1. 문제의 제기

국민권익위원회(이하 권익위)는 지난 노무현 정부 때 분리되어 있던 공직청렴 및 부패방지, 행정심판 및 행정제도개선, 고충처리 및 국민의 권리보호라는 기능을 통합하여 출범하였는 바, 융합행정 모형의 모범사례로서 그 기대가 크며, 통합적 기능의 연계와 그 체계를 더욱 강화함으로써 중장기적으로는 정부신뢰를 촉진시키고, 국민의 권익 및 행정체계의 발전을 도모하고 있다. 최근 행정환경이 복잡해져 국가의 청렴도와 각종 사회갈등이 심화되고 있는 상황에서 권익위는 이에 적절히 대응하는 가운데 일선 현장에서 정부를 대표하며 다양한 사회갈등을 조율하고, 국민의 권익을 보호하며, 청렴한 정부를 이룩하기 위한 부패예방의 통합적 기능을 수행하고 있다.

즉 국민권익 관련 정부조직 개편을 통한 융합행정(integrated administration) 체계를 구축함으로써, 국민권익 및 청렴 관련 업무를 일원화하여 그 업무의 연계성을 높이고, 함께 융합적 권익보호 모델을 구축하고자 한 것이 권익위 통합의 배경이라 할 수 있다. 전체적으로는 권익위의 통합기능을 통해서 시민사회의 성장과 민주주의의 정착을 기할 수 있으며, 구체적으로 권익위의 적절한 개입과 적극적인 활동을 통해서 국민들의 요구가 정부와의 소통, 행정체계의 투명성 확보, 정부성과에 대한 책임성 강조 등 다양한 형태로 표출되고 있다. 오늘날 특히 정의사회 구현이라는 측면에서 살펴보았을 때, 정부에 대한 시민사회의 요구는 '윤리적 정부'의 구축으로 요약될 수 있다. 따라서 '윤리적 정부'의 구축을 위해 국민고충처리, 부패방지, 행정심판이라는 주요한 기능들을 통합적으로 수행하고 있는 기관으로서의 위상과 역할에 대해 심도 있는 논의가 필요한 시기라고 할 수 있다.

이 같은 현 정권의 야심찬 통합 추진에도 불구하고 최근에 발생되고

있는 다양한 비윤리적 공직행태와 권력형 비리, 비민주적인 행정행태 및 정책과정은 다양한 비판에 직면하고 있다. 결과적으로 이러한 현상은 정부의 신뢰를 떨어뜨리는 것은 물론 국민의 권익을 현저히 침해하고 있는 현상으로도 볼 수 있다. 이와 같은 상황은 권익위의 역할을 보다 더 선명히 하고 있음에도 불구하고 다양한 어려움에 직면하고 있는 것이 사실이다. 즉 권익위가 과거 대통령 직속에서 국무총리 소속으로 위상이 격하됨으로 인하여 대정부 감시 기능이 원활하지 못한 점은 물론, 통수권자와 정권의 관심을 받지 못한 것은 윤리정부 구축을 위한 통합된 권익위의 역할이 적절히 수행되는 것에 방해가 되는 요인이었다. 함께 급진적으로 추진된 통합으로 인하여 발생하는 다양한 문제점들을 충분히 고려하고, 다양한 예방책 및 융합관리책을 마련한 후에 통합이 이루어졌어야 함에도 불구하고, 정부조직법 및 관련 조직개편 법령의 일괄 개정의 차원에서 법률적 검토도 미비했던 점 역시 권익위의 융합을 저해한 요소라 할 수 있다. 이러한 관점에서 통합 5년 차를 맞이하게 되는 권익위의 기능 통합과 조직관리적 통합을 진단하고 그 문제점을 분석하는 것은 매우 적실하다 할 수 있다.

특히 세 위원회가 하나의 위원회로 통합됨으로 인해서 발생하는 조직관리 상의 문제점은 없었는지, 이질적인 조직문화를 갖고 있는 구성원들의 행태적, 문화적 융화는 어떠한지에 관한 분석을 통한 권익위의 융합의 정도를 살펴보고, 문제점을 파악하는 것은 관리적 측면의 실질적 함의는 물론, 조직학 연구에 있어서 정부조직의 통합 및 구조조정의 효과와 최근 각광을 받고 있는 조직융합관리(PMI, post merger integration)의 관점에서 다양한 학술적 의의를 제공할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 통합 이후, 권익위의 조직문화 및 행태와 조직의 융합도를 중심으로 권익위 조직을 진단하고, 통합이 가져온 효과와 문제점, 그리고 향후 과제를 살펴보고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 융합행정과 융합관리(PMI)

이명박 정부가 출범할 당시 급변하는 행정환경에 대응하고 분산되어 있는 정부 조직의 기능을 통합함으로써 ‘작지만 일 잘하는 정부’를 지향하였다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 2008년 2월 정부조직법을 개정하여 정부를 2원 15부 2처 18청 3실 5위원회 체제로 개편하였다. 이와 같은 개편은 ① 부처 간 기능 중복 없이 작고 효율적으로, ② 하부조직은 지원 부서를 축소하되 대국주의를 적용하여, ③ 인력증원은 원칙적으로 불인정을 원칙으로 하였다(안경섭·김나영·임채홍, 2009: 3). 이와 같은 대부처주의의 원칙 아래 유사성이 높고 중첩되어 있거나 혹은 연계성이 존재하는 정부조직의 기능을 통합하는 정부조직 개편을 단행함으로써 작고 효율적인 정부를 통한 효율적이면서도 융합적 행정을 추구하였다고 볼 수 있다⁸⁾.

그럼에도 불구하고 이와 같은 정부조직 개편이나 통폐합 및 구조조정이 비판을 받고 있는 것은 정권이 교체될 때마다 너무 자주 조직 개편이 이루어 진다는 점과, 이러한 변화가 대통령 당선 이후 인수위에서 매우 조급하게 결정되어, 정부조직법을 개정하여 거의 반강압적으로 이루어지고 있다는 점이다. 즉 정부조직의 개편이나 구조조정은 충분한 시간을 갖고 연구되어야 할 사항이며, 개편 이후의 효과와 역효과, 개편의 목적 등을 매우 면밀히 검토하여 해당 기관이 충분히 준비할 수 있는 시간적 여유가 있어야 함에도 한 달이 조금 넘는 인수위 기간 동안에 급진적으로 이루어지는 관행으로 인하여 조직 개편의 효과가 상쇄되고, 상당한 문제점을 발생시키고 있다. 따라서 정부조직의 개편과 구조조정이라는 것은 융합행정의 관점에서 그 목적을 분명히 하고, 그 업무의 특성과 조직의 특성을 고려하여 심사숙고하여 결정되어야 할 사항으로 판단된다.

8) 이명박 정부의 정부조직 개편으로 총 11개 중앙행정기관이 감소하였고, 3,427명의 인력을 감축하였다.

이와 같은 융합행정은 행정기관이 공공문제 해결을 위한 정책을 수행하거나 혹은 공공재화 및 서비스를 제공함에 있어서 과거 수직적 계층제에 의존하던 관행에서, 유사성과 연계성이 높은 기관을 통합하거나 혹은 네트워크적 협업적(collaborative) 행정과정을 수행하는 과정을 의미한다고 정의될 수 있다.⁹⁾ 행정안전부에서는 이와 같은 융합행정을 ‘복수의 행정기관, 공공기관 및 민간 주체들 사이의 협의와 역할분담, 협업을 통해 상호간의 기능을 연계하거나, 시설, 장비, 정보 등의 자원을 공동 활용함으로써 행정의 효과성을 제고하고 비용은 낮추는 업무수행 방식으로 정의내리고 있다(행정안전부, 2011; 박천오·주재현·진종순, 2012).

이러한 정의를 바탕으로 융합행정을 살펴볼 때, 융합의 의미는 기관과 기관의 통합의 관점이라기보다는 정책과정 혹은 공공재화 및 서비스의 제공에 있어서 정부기관과 정부기관, 정부와 NGO, 정부와 민간의 네트워크적 연계와 협력적 업무 추진을 통하여 그 효과성과 효율성을 높이는 측면이 강조된다는 측면이 강하다. 따라서 기관 통합을 통한 융합행정의 관점은 이와 같은 네트워크적 연계보다 더욱 강화된 차원의 융합이라 할 수 있다. 즉 유사성과 연계성이 높은 정부 기관을 통합함으로써 업무 상 연계를 통한 효과성과 효율성을 극대화 할 수 있다는 점에서 앞서 행정안전부의 융합행정의 정의보다는 보다 적극적인 차원에서의 융합이라 할 수 있다. 그러나 이와 같은 정부기관의 통합을 통한 융합행정의 추구는 반드시 긍정적 기대만을 갖게 하는 것은 아니다. 즉 각기 다른 조직문화와 업무 환경 및 절차를 갖고 있었고, 인사, 재무, 조직의 통합 상 어려움은 물론 화학적 통합을 위한 조직문화적, 행태적 충돌은 불가피한 현상으로 볼 수 있다.

따라서 이러한 통합 상의 문제점을 관리적, 전략적 차원에서 관리되어야 하는 융합관리(post merger integration, PMI)가 강조되고 있다. 최영근·한기호(2008)는 기관 통합으로 인하여 발생될 수 있는 갈등을 해결하고, 절차적, 물리적, 사회적, 문화적, 관리적 통합을 위한 다양한 관리활동을 융합

9) 박천오·주재현·진종순(2012)의 연구를 바탕으로 정리, 발전시킨 정의임.

관리로 정의하고 있다. 양세훈·정재한·황성돈(2008) 역시 대부처주의로 인한 기관 통합으로 예상되는 갈등을 최소화하고 공동의 목표를 달성하기 위한 조직문화, 인사, 기능의 전반적인 통합 관리활동을 융합관리로 개념정의하고 있다. 행정안전부(2008)에서도 “업무방식과 조직문화 등 제반 환경이 상이한 부처들을 진정한 의미의 단일실체로 변화시켜 통합부처의 새로운 미션에 모든 업무와 조직문화가 정렬되어 융합의 시너지 효과가 단기간 내에 창출되도록 하는 활동”을 융합관리로 정의하고 있다. 이러한 관점에서 융합관리는 조직 통합으로 인한 다양한 마찰음을 줄이고, 통합의 효과를 극대화 할 수 있는 다양한 관리적 방법론을 모색함으로써 물리적 결합이 아닌 화학적 결합이 이루어 질 수 있도록 하는 관리활동의 전반을 의미한다 할 수 있다.

그러나 최근의 다양한 부처 통합으로 탄생한 행정기관들의 경우 이러한 융합관리를 적절히 하지 못함으로 인하여 단기적으로 융합행정의 궁극적 목적을 달성하지 못하는 사례가 다수 발생하였다¹⁰⁾. 1998년 2월 ‘국민의 정부’가 출범하면서 내무부와 총무처를 통합한 행정자치부의 경우 초기 융합관리에서 난항을 겪은 것으로 평가되고 있다. 우선 인사융합관리에 있어서 양 부처 간 과장급 교차 인사를 단행하여 화합을 도모하였다. 그러나 소청심사 위원장에 총무처 출신이 아닌 내무부 출신이, 지방행정연수원장에 역시 내무부 출신 국장이 임명되면서 총무처 출신들이 인사에 불만들 갖기 시작하였고, 그 후 교차 인사가 적절히 이루어지지 않아 통합의 효과가 감소되었다. 문화적 융합에 있어서도 내부부, 총부처 각각 운영되어 온 상호회 통합이 난항을 거듭하고, 양 부처 간 조직행태의 차이, 보고 및 조직과정 상의 문화차이 등에서 문제가 발생되었다.

다소 오래됐지만, 1994년 경제기획원과 재무부를 통합한 재정경제원의 경우도 유사한 초기 부실한 융합관리 사례라 할 수 있다. 양 조직이 통합되면서 1차관보, 8국, 28과가 감소함에 따라 보직 수가 줄어들게 되고, 전체 직원의 15%에 해당하는 151명의 인원이 숨겨진 별도 정원이었으며, 보직을

10) 융합관리 실패 사례에 대해서는 안경섭(2009)의 연구에서 정리된 행정자치부, 재정경제원의 융합관리를 중심으로 살펴보고자 한다.

둘러싼 갈등이 끊이지 않았다. 함께 교차인사가 단행되지 않고, 양 조직의 각 국, 실에 따라 다른 문화들이 통합되지 못하면서 많은 문화적 충돌이 발생되었다. 함께 기능적 융합에서 역시 기능 조정이 전혀 되지 않고, 기존의 조직의 기능을 그대로 유지하는 차원에서의 통합이 이루어져 그 화학적 융합이 이루어지기까지 상당한 시간이 소요되었다. 그럼에도 불구하고 이러한 통합기관은 여전히 존속하고 있으며 시간이 지나면서 하나의 융합된 부처로써의 면모를 갖추었다. 최근에는 이러한 기능 융합에 따른 상호적업무연계로 인하여 행정안전부(구 행정자치부)와 기획재정부(구 재정경제원)는 정부 부처 중 소위 실제 부처로 자리를 잡으면서 통합의 효과가 상당부분 나타나고 있는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 이러한 통합이나 구조조정의 효과가 단기적으로 발생하는 것으로 단정 짓기보다는 장기적 관점에서 통합 이후의 효과를 살펴보아야 할 것으로 판단된다. 다만 통합 이후의 적절한 융합관리는 위의 사례들이 주는 교훈과 같이 조직문화의 화학적 융합과 기능의 유기적 연계를 앞당길 수 있는 기회를 제공하기 때문에 과거의 사례를 통하여 보다 면밀한 통합 이후의 관리가 요구된다 할 수 있다.

이상에서 살펴본 것과 같이 융합관리는 부처 혹은 정부조직의 통합으로 발생할 수 있는 문제점을 예기적 차원에서 분석하고, 다양한 전략을 세워야 한다는 것이다. 조태준·황혜신·최성락(2011)의 연구에 의하면 조직융합관리는 조직만족, 비용절감, 정책기능 원활화에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 이와 같은 융합관리에 대하여 안경섭(2009)는 기능융합관리를 통하여 통합조직의 업무특성에 대해 충분히 이해할 수 있는 과정을 거쳐 기능을 재분배하고 연계 및 목표 적합성을 높여야 하며, 이를 바탕으로 한 인사 및 문화 융합관리가 필요하다고 주장하고 있다. 함께 조직문화 및 행태적인 상황을 조직진단을 통하여 분석함으로써 그 원인과 내부적 의견을 충분히 수용하여 이를 반영한 투명한 융합관리가 필요할 것으로 판단된다.

2) 조직문화 및 행태

정부 조직의 통합으로 발생하는 가장 직접적인 부정적 충격은 구성원들이 겪게 되는 행태 및 문화적 충돌일 것이다. 오랜 시간 동안에 걸쳐 형성된 한 조직의 문화가 타 조직의 문화와 융화된다는 것은 조직행태 이론, 조직문화 이론, 신제도주의의 이론 등을 굳이 적용하여 복잡한 설명을 하지 않더라도 쉽게 이해가 될 수 있는 부분이다. 일찍이 백완기(1982)에 의하여 분석된 것과 같이 우리 공직사회는 가족주의, 운명주의, 권위주의라는 집단적 문화가 형성되어 있기 때문에 기관 통합으로 발생하는 충돌과 갈등은 명약관화한 상황이라는 것이다. 이러한 문화적 충돌은 다양한 조직산출 변수에 부정적 영향을 줄 수 있다. 즉 직무만족, 조직시민행동, 조직몰입은 물론 궁극적으로 조직성과에도 악영향을 줄 수 있고, 통합의 긍정적 효과를 상쇄할 수 있다.

이러한 맥락에서 조직문화 및 행태에 대하여 진단하고, 이를 바탕으로 한 적극적인 조직관리는 융합행정의 핵심적인 과제라 할 수 있다. 조직문화에 대한 진단에 있어서 가장 대표적으로 적용되는 모델은 경쟁가치모형(competing values model, CVM)이다(Quinn & Rohrbaugh, 1983). 경쟁가치모형은 조직문화를 발전적 문화, 집단적 문화, 합리적 문화, 위계적 문화의 네 형태로 구분하고 어떠한 형태를 갖고 있는지에 따라 다른 조직산출을 갖는다고 가정하고 있다¹¹⁾. 우선 ①발전적 문화의 경우 창의성과 기업가적 정신, 신축성, 성장, 새로운 자원, 혁신 등을 강조하고, ②집단적 문화는 응집성, 팀웍, 가족적인 인관관계, 사기, 전통 등을 강조한다. ③합리적 문화의 경우 경쟁, 목표달성, 시장우위성, 생산성 등을 강조하며, ④위계문화의 경우 명령, 규칙, 통제, 능률, 원만한 관리, 안정성 등을 강조한다. 변화의 속도 측면에서 보았을 때, 발전적 문화는 늘 새로운 변화를 집단적 문화에서는 장기적 변화를, 합리적 문화에서는 빠른 속도의 변화를, 위계적 문화에서는 점진

11) 조직문화와 관련하여서는 Quinn & Rohrbaugh(1983), Zammuto & Krakower(1991), Cameron & Quinn(1999)의 연구내용을 중심으로 살펴보겠다.

적 문화를 추구하게 된다(안경섭·김나영·임채홍, 2009).

변화의 속도 관점에서 보았을 때, 행정기관 간의 통합에 있어서 합리적 문화, 발전적 문화를 갖고 있는 조직의 경우 통합에 보다 적극적으로 대응할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 집단적 문화가 장기적 변화를 추구한다고 하여, 융합에 부정적인 영향을 미칠 것으로는 생각되지 않는다. 즉 집단의 응집성을 강조하고 있으므로 융합에 보다 적극적일 수 있다. 즉 조직문화의 다양한 측면에 다각적으로 분석하여 조직문화에 따른 행태 및 조직과정을 예측하고, 이를 통한 관리적 함의를 이끌어 낼 수 있다는 것이다.

따라서 조직문화에 대한 분석은 정부기관의 통합 이후 융합관리에 있어서의 매우 주요한 정보를 제공하게 되며, 이를 분석함으로써 과연 통합 및 융합에 관하여 구성원들이 어떠한 인식을 갖고 있고, 어떻게 제도적으로 혹은 행태적으로 관리를 시도하여 융합을 이끌어 낼 것인지에 대해 심도 있는 논의를 가능케 한다. 본 연구의 목적은 앞서 밝힌 것과 같이 통합 이후의 권익위가 과연 얼마나 융합되어 있는지, 그리고 그 융합의 과정에서 어떠한 문제점이 발생되었는지, 그리고 문제점을 해결하기 위하여 어떠한 노력이 필요한지를 조직문화 및 행태의 관점에서 분석하고자 하는 것이다. 따라서 아래에서는 권익위에 대한 실증조사를 통하여 조직문화 및 행태를 진단하고 이를 바탕으로 융합관리의 전략을 모색해보고자 한다.

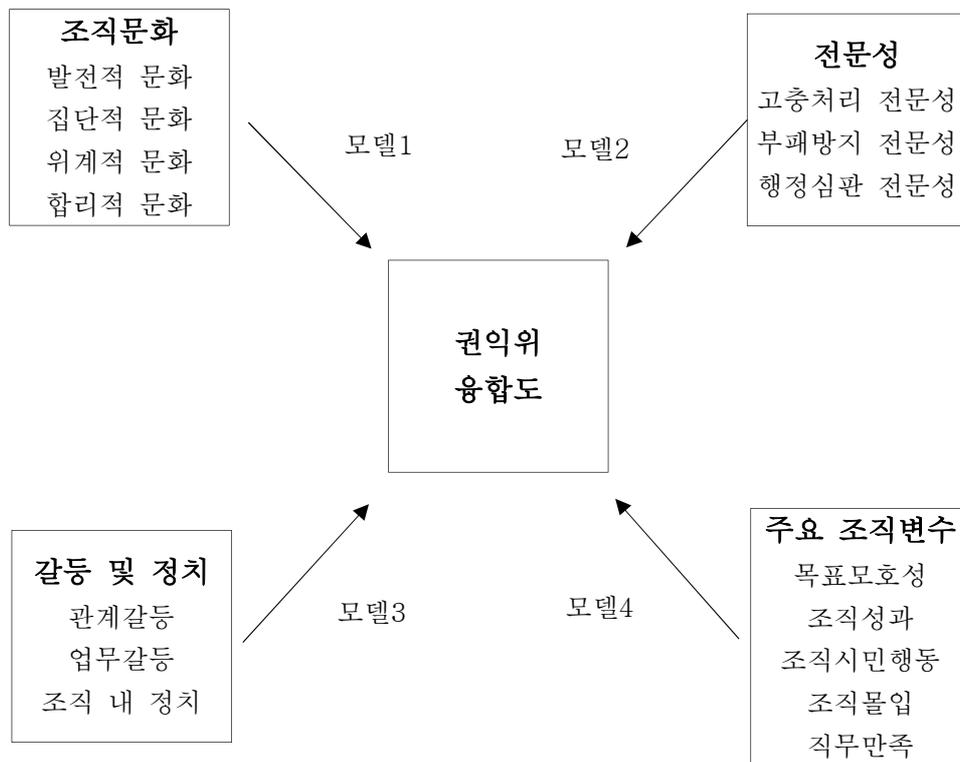
3. 연구모형 및 설계

1) 변수설정 및 연구모형

본 연구의 종속변수는 권익위의 융합도이다. 즉 통합 이후의 융합도가 얼마나 달성되어 있는지를 권익위 구성원들이 평가함으로써 그 현재를 살펴보고, 융합도에 영향을 미치고 있는 영향요인과의 인과관계 살펴봄으로써 융합관리로써의 함의를 도출해보고자 한다.

독립변수는 조직문화, 전문성, 조직갈등 및 정치, 주요 조직변수의 네 차원에서 각각 하위 독립변수를 설정하여 네 가지의 연구모형을 설정하고자 한다. 우선 조직문화는 경쟁가치모형의 발전적 문화, 집단적 문화, 위계적 문화, 합리적 문화를 독립변수로 설정하였고, 전문성에 있어서는 고충처리 전문성, 부패방지 전문성, 행정심판 전문성으로 설정하였다. 조직갈등 및 정치에 있어서는 관계갈등, 업무갈등, 조직 내 정치의 세 독립변수를 설정하였으며, 주요 조직변수로 목표보호성, 조직성과, 조직시민행동, 조직몰입, 직무만족의 다섯 독립변수를 설정하였다. 연구모델은 아래의 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 연구모델



2) 변수의 측정 및 자료수집

종속변수인 권익위의 융합도는 7점 리커트 척도의 단일 설문문항을 통하여 측정되었다(권익위의 고충처리 업무, 부패방지 업무, 행정심판 업무라는 세 기능은 유기적으로 잘 연계되어 있다). 일반적으로 설문디자인에 있어서 다문항으로 측정되는 것을 권고하고 있으나, 융합이라는 차원은 매우 단순하면서도 명료한 인식을 바탕으로 되어 있는 만큼 단일 문항으로 측정하는 것이 보다 간결성이 높을 것으로 판단하였다.

모델 1에서는 경쟁가치모형을 적용하여 조직문화를 측정하기 위한 설문은 Quinn & Rohrbaugh(1981)에 의하여 개발되고, Zammuto & Krakower(1991)에 의해 발전, 조작화 되어 많은 연구들에 적용되었다. 본 연구에서는 공공조직의 특성을 고려하여 Penday에 의해 수정된 설문문항을 통하여 조직문화를 측정하였다(Pandey & Garnett, 2006; Moynihan & Pandey, 2005). 각 문화 별로 3문항을 7점 리커트 척도로 측정하였다. 모델 2에서의 전문성은 권익위의 대표적인 3국인 고충처리국, 부패방지국, 행정심판국의 전문성에 대해 세 문항, 7점 리커트 척도로 측정하였다.

모델 3에서의 조직 내 갈등을 측정하기 위하여 Jehn(1995)에 의해 개발된 *Intragroup Conflict Scale*을 우리나라 공공분야의 특성을 고려하여 수정하여 적용하였다. 어느 조직이나 항상 존재하게 되는 갈등에 대한 선행연구에 의하면 조직 내의 갈등은 크게 두 가지 형태가 존재하게 된다. 흔히 감정적 갈등 혹은 인간관계에서 발생하는 갈등으로 관계갈등(*relationship conflict*)은 부정적인 갈등으로 인식되고 있으며, 감정적인 갈등으로 인하여 조직의 성과는 물론 다양한 산출변수들에 부정적 영향을 주고 있는 것으로 선행연구들은 보고하고 있다(Jehn, 1995). 긍정적인 갈등 유형인 업무갈등(*task conflict*)은 업무를 추진하는 과정에서 의사결정의 질을 높이기 위한 갈등으로 어느 정도의 업무갈등은 필수적이라고 여겨지는 갈등 유형으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 갈등의 수준을 통하여 권익위의 융합도에 어

떠한 영향을 주었는지를 살펴보고자 한다.

모델 4에서는 다양한 조직변수들과 융합도와의 인과관계를 살펴보고자, 목표보호성, 조직성과, 조직시민행동, 조직몰입, 직무만족의 다섯 독립변수를 설정하였다. 우선 목표보호성은 Rainey(1983)의 연구에서 적용된 설문문항을 수정하여 세 문항, 7점 리커트 척도로 적용하였다. 조직성과는 Brewer & Selden(2000), Chun & Rainey(2005)의 연구에서 사용된 설문문항을 수정한 세 가지 설문문항을 7점 리커트 척도로 적용하였다. 조직시민행동은 Podsakoff, Ahearne, & MacKenzie(1997)가 개발한 설문문항을 수정하여 7점 리커트 척도의 네 문항으로 측정하였다. 조직몰입은 Meyer & Allen에 의해 개발된 Organizational Commitment Questionnaire의 여섯 문항을 본 연구의 논지에 맞게 수정하여 7점 리커트 척도로 측정하였다(Meyer, Allen, & Smith, 1993). 직무만족은 일반적으로 일상적인 용어를 통하여 명료성을 높인 7점 리커트 척도의 두 설문문항으로 측정하였다. 이와 같은 계량적 설문문항과 함께 권익위의 융합도를 높이기 위한 방안, 전문성 제고 방안, 권익위의 당면과제 등에 대해서 개방형으로 설문을 함께 실시하였다¹²⁾.

본 연구는 2012년 11월 12일부터 26일까지 권익위 내부 구성원에 대한 설문조사를 실시하였다. 총 300부의 설문지를 배포하여 그 중 209부의 설문지가 회수되었다. 회수율은 69.7%이었다. 응답자의 특성을 살펴보면¹³⁾ 과거 세 위원회에 근무한 경험이 있는 응답자가 132명(66.3%), 경험이 없는 응답자가 66(33.7%)이었다. 근무처는 고충처리국이 57명(30%), 행정심판국 23명(12%), 부패방지국 52명(27.5%), 기타 57명(30.2%)이었다. 성별 분포를 살펴보면, 남성이 128명(67%), 여성이 63명(33%)이었고, 평균공직경력 은 12.63년(표준편차: 8.15)이었다. 직급별로 살펴보면 3급이 2명, 4급 20명, 5급 70명, 6급 77명, 7급 21명, 8급 9명, 9급 3명으로 나타났다. 본 연구는 자료의 분석을 위하여 기술통계, 분산분석, 회귀분석을 실시하였으며, 통계프로그램 SPSS 19.0을 사용하였다.

12) 자세한 설문문항은 부록을 참조할 것.

13) 응답자의 무응답으로 발생한 결측치로 인하여 그 총합이 209가 아닌 경우도 있음.

4. 결과분석과 논의

1) 기술통계 및 분산분석

본격적인 인과관계 분석에 앞서 본 연구는 권익위 융합도, 전문성, 조직문화, 조직 내 갈등 및 정치, 다양한 조직변수들에 대해 기술통계분석 및 분산분석을 실시하였다. 그 결과는 아래의 <표 3-1>과 같다.

우선 권익위의 융합도에 관하여 전체적으로는 3.53 정도의 융합 인식도를 나타내었다. 7점 척도인 점을 감안하였을 때, 높은 정도라고는 할 수 없다. 구체적으로 고충처리 소속 응답자는 3.59, 행정심판 소속 3.56, 부패방지 소속 3.21, 기타 소속 3.77로 나타나 기획조정실 및 기타 부서의 권익위 융합 인식도가 다소 높게 나타났다. 분산분석 결과 이러한 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

전문성과 관련하여 고충처리의 전문성에 대한 인식에 있어서 전체적으로는 5.30으로 고충처리 전문성이 다소 높은 것으로 인식되고 있었다. 구체적으로 고충처리 소속 5.71, 행정심판 소속 5.13, 부패방지 소속 5.05, 기타 소속 5.17로 고충처리국 소속 응답자들의 전문성 인식도가 가장 높게 나타났다. 분산분석 결과 이 차이는 통계적으로 95% 신뢰도 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 부패방지에 관한 전문성 인식도에 있어서 전체적으로는 5.00으로 다소 높은 전문성 인식도를 보였다. 구체적으로 고충처리 소속 4.94, 행정심판 소속 4.91, 부패방지 소속 5.11, 기타 소속 5.00으로 나타났으며, 분산분석 결과 이러한 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다. 행정심판의 전문성에 대한 인식도는 전반적으로 5.39로 세 기능 중 가장 높게 나타났다. 구체적으로 고충처리 소속 5.40, 행정심판 소속 5.65, 부패방지 소속 5.34, 기타 소속 5.31로 나타났다. 분산분석 결과 이러한 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

<표 3-1> 기술통계 및 분산분석

	고충처리국	행정심판국	부패방지국	기타	평균 (표준편차)	분산분석 유의도
권익위 융합도	3.59 (1.62)	3.56 (1.19)	3.21 (1.17)	3.77 (1.52)	3.53 (1.43)	.233
고충처리 전문성	5.71 (1.16)	5.13 (5.05)	5.05 (1.30)	5.17 (1.37)	5.30 (1.27)	.028**
부패방지 전문성	4.94 (1.20)	4.91 (1.12)	5.11 (1.29)	5.00 (1.46)	5.00 (1.29)	.896
행정심판 전문성	5.40 (1.17)	5.65 (1.19)	5.34 (1.10)	5.31 (1.36)	5.39 (1.21)	.718
발전적 문화	4.93 (1.17)	4.69 (0.60)	4.71 (1.24)	4.77 (1.08)	4.79 (1.11)	.706
집단적 문화	4.63 (1.30)	4.46 (0.70)	4.50 (1.22)	4.34 (1.23)	4.49 (1.19)	.652
합리적 문화	5.28 (0.97)	4.56 (0.78)	4.53 (1.10)	4.59 (1.07)	4.78 (1.06)	.000**
위계적 문화	4.95 (0.90)	4.73 (0.59)	4.60 (1.01)	4.62 (1.09)	4.73 (0.97)	.195
관계갈등	3.04 (1.42)	2.56 (1.09)	2.93 (1.24)	3.22 (1.28)	3.01 (1.30)	.215
업무갈등	3.87 (1.23)	3.33 (0.93)	3.61 (0.92)	3.75 (0.94)	3.70 (1.04)	.172
조직정치	3.19 (1.38)	3.22 (1.22)	3.37 (1.24)	3.58 (1.13)	3.36 (1.25)	.384
목표보호성	4.47 (1.24)	4.94 (1.10)	4.34 (1.44)	4.32 (1.40)	4.45 (1.33)	.272
조직성과	5.14 (1.05)	4.85 (0.53)	4.68 (1.08)	4.64 (1.35)	4.83 (1.13)	.081*
조직시민행동	5.12 (1.05)	4.70 (0.81)	4.72 (1.15)	4.66 (1.29)	4.82 (1.17)	.151
조직몰입	5.14 (0.99)	5.07 (1.00)	4.59 (1.27)	4.80 (1.21)	4.88 (1.15)	0.73*
직무만족	5.12 (1.26)	5.02 (1.00)	4.64 (1.17)	4.77 (1.43)	4.87 (1.27)	.210

* < .10 ** < .05 *** < .01 괄호는 표준편차

조직문화에 관한 기술통계 분석에 있어서, 첫 번째로 발전적 문화에 관하여 전체적으로는 4.79로 나타나 보통에서 다소 높은 발전적 문화를 갖고 있는 것으로 인식하고 있었다. 구체적으로 고충처리 소속 4.93, 행정심판 소

속 4.69, 부패방지 4.71, 기타 소속 4.79로 고충처리 소속이 권익위의 발전적 문화에 대한 인식도가 가장 높은 것으로 분석되었으나, 이는 분산분석 결과 유의하지 않은 것으로 나타났다. 집단적 문화에 대하여 전체적으로는 4.49로 보통에서 다소 높은 것으로 나타났다. 부패방지 소속은 4.63, 행정심판 소속 4.46, 부패방지 소속 4.50, 기타 소속 4.34로 나타났으며, 고충처리국이 가장 높은 집단문화를 갖고 있는 것으로 분석되었으나 이 역시 통계적으로 유의하지 않았다. 합리문화의 경우 전반적으로 4.78로 나타나 다소 높은 것으로 분석되었다. 고충처리 소속 5.28, 행정심판 소속 4.56, 부패방지 소속 4.53, 기타 소속 4.59로 나타났으며 이러한 차이는 통계적으로 95% 신뢰수준에서 유의한 것으로 나타났다. 즉 고충처리국이 가장 높은 합리적 문화를 갖고 있다고 분석될 수 있다. 위계적 문화의 경우 전체적으로 4.73으로 다소 높게 분석되었으며, 구체적으로는 고충처리 소속 4.95, 행정심판 소속 4.73, 부패방지 소속 4.60, 기타 소속 4.62로 나타났지만, 이러한 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

부정적 갈등인 관계갈등의 경우 전체적으로 3.01로 다소 낮게 나타났으며, 고충처리 소속 3.04, 행정심판 소속 2.56, 부패방지 소속 2.93, 기타 소속 3.22로 대체적으로 낮게 나타났다. 이러한 차이는 분산분석 결과 통계적으로 유의하지 않았다. 긍정적 갈등으로써의 업무갈등의 경우 전체적으로 3.70으로 분석되어 보통의 수준이었다. 구체적으로 고충처리 소속 3.87, 행정심판 소속 3.33, 부패방지 소속 3.61, 기타 소속 3.75로 나타났으나, 이 역시 통계적으로 유의한 차이는 아니었다. 조직 내 정치의 경우도 전체적으로 3.36으로 나타나 다소 낮게 분석되었다. 고충처리 소속 3.19, 행정심판 소속 3.22, 부패방지 소속 3.37, 기타 소속 3.58로 나타났으나, 이러한 차이는 통계적으로 유의하지 않았다.

다양한 조직변수에 관한 기술통계 분석에 있어서 우선 목표모호성의 경우 전체적으로 4.45로 나타나 권익위 전체적으로 목표모호성에 관한 인식의 어느 정도 있는 것으로 분석되었다. 고충처리 소속의 경우 4.47, 행정심

관 소속 4.94, 부패방지 소속 4.34, 기타 소속 4.32로 분석되었고, 이러한 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 조직성과의 경우 전체적으로 4.83으로 어느 정도 성과에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 조사되었다. 고충처리 소속 5.14, 행정심판 소속 4.85, 부패방지 소속 4.68, 기타 소속 4.64로 나타나 고충처리 소속 응답자들이 권익위의 성과에 대해 가장 높게 평가하였고, 이는 90% 신뢰도 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

조직시민행동의 경우 전반적으로는 4.82로 나타나 다소 높은 것으로 나타났다. 고충처리 소속은 5.12, 행정심판 소속 4.70, 부패방지 소속 4.72, 기타 소속 4.66으로 나타났으나 이러한 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 조직몰입은 전체적으로 4.88로 다소 높게 나타났고, 고충처리 5.14, 행정심판 5.07, 부패방지 4.59, 기타 소속 4.80으로 차이를 보였으며, 이러한 차이는 90% 신뢰수준에서 유의한 것으로 나타났다. 즉 고충처리 소속 응답자의 직무몰입도가 가장 높은 것으로 나타났으며, 행정심판 소속 응답자의 몰입도가 그 다음이라 할 수 있다. 직무만족의 경우 전반적으로는 4.87로 나타나 다소 높은 것으로 나타났으며, 고충처리 5.02, 행정심판 5.02, 부패방지 4.64, 기타 4.77로 나타났다. 이러한 차이는 통계적으로 유의하지 않았다.

이와 같은 기술통계 및 분산분석의 결과는 통계적 유의성의 차원에서 유의한 것과 유의하지 않은 것으로 분리할 수 있으나, 기술통계 분석 결과를 통하여 살펴볼 수 있는 것은 고충처리국 소속 응답자들의 경우 권익위의 융합도의 정도를 가장 높게 인식하고 있었으며, 높은 발전적, 합리적 문화를 갖고 있으면서도, 긍정적인 갈등인 업무갈등의 정도도 높았고, 조직 내 정치수준은 가장 낮았으며, 조직시민행동, 조직몰입, 직무만족 등 전반적으로 긍정적인 결과를 살펴볼 수 있었다.

2) 회귀분석

(1) 조직문화와 권익위 융합도

기술통계분석에 있어서 권익위의 조직문화는 어떠한 지배적 문화가 존재하기 보다는 전반적으로 발전적 문화, 집단적 문화, 합리적 문화, 위계적 문화가 비슷한 수준으로 분석되었다. 다만 합리적 문화에서 고충처리국 소속 응답자들이 권익위가 높은 합리적 문화를 갖고 있다고 인식하고 있었다. 조직문화와 권익위 융합도의 인식에 대한 회귀분석 결과 집단문화가 권익위 융합도에 통계적으로 99% 신뢰도 수준에서 유의한 긍정적 영향을 주고 있었다.

<표 3-2> 회귀분석 1: 조직문화와 권익위 융합도

	비표준화계수	표준화계수	t	유의수준
(상수)	.808		1.669	.097
발전문화	.120	.092	.877	.382
집단문화	.398***	.332	3.536	.001
합리문화	.184	.136	1.443	.151
위계문화	-.105	-.071	-.911	.364
R2= .220 Adj R2= .204 F= 14.354***				

* < .10 ** < .05 *** < .01

집단문화는 앞서 이론적 배경에서 살펴본 것과 같이 응집성, 사기 등의 가치를 강조하고, 조직형태로는 가족적 조직형태를 추구하고, 인력자원을 개발을 통하여 통합을 강조하는 조직문화라고 할 수 있다. <표 3-2>의 분석결과와 같이 집단적 문화는 네 문화 유형 중 가장 큰 표준화계수(0.332)를 갖고 있으며, 권익위 융합도에 긍정적인 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었

다. 즉 집단적 문화에 대한 인식도가 높은 응답자는 권익위의 융합도가 높은 것으로 인식하고 있다고 설명될 수 있다. 이러한 해석은 개방형 설문에서 응답된 것과 같이 권익위의 융합성을 높이기 위하여 호프타임, 티타임, 런치타임, 업무연찬회 등 상호교류를 적극적으로 해야 한다는 다수의 의견과 일치하는 결과라 할 수 있다.

(2) 전문성과 권익위 융합도

권익위 통합의 가장 큰 논리는 세 기능이 매우 유사성과 연계성이 높고, 이러한 기능 통합을 통하여 더욱 국민들의 권익을 높일 수 있다는 관점에서 이었다. 그러나 전문성의 차원의 정도가 지나치게 되면 기능 통합이 어려움을 겪을 수 있다. <표 3-3> 이러한 전문성과 권익위의 융합도의 인과관계를 분석한 결과이다.

위 결과를 분석하여 보면, 고충처리 전문성, 부패방지 전문성이 높다고 생각하면 할수록 융합의 정도가 높다고 인식하고 있는 반면, 행정심판 전문성이 높다고 인식하면 인식할수록 융합의 정도가 낮다고 인식하고 있다고 해석될 수 있다. 즉 행정심판의 전문성의 정도가 높을수록 권익위의 융합도에는 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이러한 결과를 확인하기 위하여 각 전문성 간의 상호작용을 확인하기 위하여 두 번째 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 고충처리 전문성과 부패방지 전문성의 상호작용은 융합도에 유의한 긍정적 영향을 미치고 있었지만 부패방지 전문성과 행정심판은 유의한 부정적 영향을 융합도에 미치고 있었다. 비록 통계적으로 유의하지는 않았지만 고충처리 전문성과 행정심판 전문성의 상호작용 역시 융합도에 부정적 영향을 미치고 있었다.

<표 3-3> 회귀분석 2: 전문성과 권익위 융합도

	비표준화계수	표준화계수	t	유의수준
(상수)	1.759		3.957	.000
고충처리 전문성	.229***	.268	2.756	.006
부패방지 전문성	.322***	.296	3.118	.002
행정심판 전문성	-.258**	-.217	-2.135	.034
R2= .140 Adj R2= .127 F= 11.081***				

	비표준화계수	표준화계수	t	유의수준
(상수)	2.623		9.11	.000
고충전문성 X 부방전문성	.097***	.780	3.909	.000
고충전문성 X 행심전문성	-.019	-.144	-.978	.329
부방전문성 X 행심전문성	-.043*	-.334	-1.834	.068
R2= .139 Adj R2= .126 F= 11.028***				

* < .10 ** < .05 *** < .01

이러한 결과는 권익위 설문에 응답자들이 행정심판을 고충처리와 부패방지와는 다른 차원의 전문성을 갖고 있다고 인식하고 있으며, 그 연계성이 떨어질 수 있다는 것으로 해석될 수 있다. 즉 행정심판의 업무 독립성이 다소 높다고 해석될 수 있는 근거가 회귀분석을 통하여 제공되었다는 것이다. 이러한 맥락에서 권익위의 융합적 기능 통합은 행정심판을 과연 고충처리와 부패방지와 어떻게 연계해야 하는지를 전략적으로 고찰해 보아야 한다는 관리적 함의를 갖는다 하겠다.

(3) 조직 내 갈등 및 정치와 권익위 융합도

조직 내 갈등 및 정치와 권익위 융합도에 관한 회귀분석 결과 업무갈

등은 융합도에 유의한 긍정적 영향을 미치고 있었고, 조직 내 정치는 유의한 부정적 영향을 주고 있었다. 자세한 분석결과는 <표 4>와 같다.

<표 3-4> 회귀분석 3: 조직갈등 및 정치와 권익위 융합도

	비표준화계수	표준화계수	t	유의수준
(상수)	4.419			.000
관계갈등	-.007	-.006	-.075	.940
업무갈등	.190**	.143	2.195	.029
조직정치	-.464***	-.411	-5.186	.000
R2= .199 Adj R2= .187 F= 16.949***				

* < .10 ** < .05 *** < .01

긍정적 갈등으로써의 업무갈등은 의사결정 단계에 있어서 보다 심도 있는 논의를 가능하게 하고, 자칫 아무런 소통 혹은 의견 충돌 없이 소극적으로 의사를 결정하고 조직을 관리하게 됨으로써 발생하는 부정적 조직과정에 필수적인 요소라고 할 수 있다. 융합행정 및 권익위의 기능 통합의 과정에 있어서 긍정적인 갈등이 많았다고 인식하는 응답자일수록 융합도에 대한 인식도가 높다는 것은, 그 만큼 권익위의 조직과정에 있어서 긍정적이고 소통적인 갈등이 더욱 많아 져야 한다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 개방형 설문에서 융합도가 낮은 것이 피상적인 대화와 무관심으로 발생되었다고 응답한 결과와 연계되어 있으며, 이러한 부정적 조직과정을 개선하기 위하여 소통과 연계노력, 상호교류, 이해와 존중 등이 강조되어 한다는 의견과 일치하는 해석이라 볼 수 있다. 즉 업무갈등이라는 것은 갈등의 긍정적 효과를 극대화 하기 위한 제도적 장치가 필요하다는 것이다. 서로의 의견 차이나, 의사결정과정에서 자연스럽게 나타나는 의견 충돌을 마치 감정싸움이나 혹은 하부 조직 간의 다툼정도로 치부하여 토론을 중지하거나 전혀 서로의 의견 차이를 들어내는 것을 회피하게 되는 분위기를 조성해서는 좋지 않다는

관리적 함의를 의미한다. 따라서 업무갈등은 권익위 구성원의 내부 개방형 설문조사에서 일관되게 응답되고 있는 연계의 구심점이 없고 소통이 활발하지 않다는 점에서 서로의 차이점을 이해하고 상호 신뢰를 구축하기 위한 자연스러운 과정으로 인식해야 하며, 함께 관리자들도 이와 같은 긍정적 갈등과 건설적인 논쟁을 자연스럽게 유도하고 보다 높은 수준의 의사결정이 가능하도록 조직과정을 관리할 필요성이 있다.

한편 조직 내 정치는 융합에 부정적 영향을 주고 있는 것으로 분석되었는데, 조직 내 정치는 상호간의 불신, 선호(preference)의 불일치 등으로 발생되어 이를 해결하는 방식을 주로 정략적이고, 힘의 논리에 의해서 해결되는 상황이 많을 때 발생하게 된다. 즉 개방형 설문에서 정치공학적, 정략적 조직과정을 개선해야 한다는 의견이나 혹은 실적 위주의 지나친 평가 등 기 등을 자제해야 한다는 의견과도 일맥상통한다고 볼 수 있다.

(4) 주요 조직변수와 권익위 융합도

<표 3-5>는 주요 조직변수와 권익위 융합도에 관한 회귀분석 결과이다. 우선 목표모호성과 융합도에 관한 결과는 매우 흥미롭다. 목표모호성이 높을수록 융합의 정도가 높다고 인식하고 있다는 결과이다. 세 기능이 통합되어 있으므로 인하여 발생할 수 있는 목표모호성은 표면적으로는 융합도에 부정적 영향을 줄 것으로 예상하였다. 그러나 권익위의 목표가 모호하다고 인식하고 있는 응답자가 융합도 역시 높게 인식한 것은 -역설적으로- 권익위의 세 기능이 통합을 이루어 가는 과정이기 때문에 그 목표를 명확히 할 수 없다고 인식하고 있는 것으로 해석될 수 있다는 것이다. 즉 만약 권익위의 세 기능이 전혀 연계되어 있지 않고, 명확히 분리되어 있어, 목표모호성이 낮은 상태라면 표면적으로 분리되어 있던 기관을 모아 놓은 통합으로 밖에 인식되지 않을 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 결과가 말해주고 있는 것은 권익위가 통합된지 불과 5년 밖에 되지 않은 상황을 고려할 때, 통합의

과도기적 상황이라고 볼 수 있으며, 이러한 통합의 과정 속에서 자연스럽게 나타나는 목표모호성이라 해석할 수 있는 것이다. 따라서 중·장기적 관점에서 융합의 관점에서 세 기능의 연계성을 높이고, 업무 과정을 체계화 한다면 이러한 목표모호성은 자연스럽게 사라질 수 있다는 것이다.

함께 조직성과를 높게 인식할수록 융합도 역시 높게 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 개방형 응답에서도 많은 응답자들은 현재 권익위가 그 기능을 충실히 수행하고 있고, 비록 연계성의 정도가 아직은 높지는 않으나 민원사례분석 및 신문고-E클린-행정심판시스템의 통합 운영을 통한 권익위 융합모형을 점진적으로 구축할 수 있다는 의견이 많았다. 이러한 관점에서 보았을 때, 권익위의 통합이 과도기적 성격을 갖고 있는 만큼 융합관리를 통한 권익위 업무효과성의 증대를 기대할 수 있을 것으로 판단할 수 있다.

〈표 3-5〉 회귀분석 4: 주요 조직변수와 권익위 융합도

	비표준화계수	표준화계수	t	유의수준
(상수)	-.028		-.062	.951
목표모호성	.223***	.214	3.312	.001
조직성과	.437***	.341	2.810	.005
조직시민행동	.085	.069	.560	.576
조직몰입	.051	.041	.396	.692
직무만족	-.046	-.042	-.400	.689
R2= .256 Adj R2= .238 F= 13.976***				

* < .10 ** < .05 *** < .01

(5) 권익위 통합에 관한 의견 조사 결과 분석

본 연구는 위와 같은 계량적 분석과 함께 보다 심도 있는 논의를 위하여 권익위 업무의 융합도, 기능의 융합도를 높이기 위한 방안, 전문성 강화 방안, 전반적인 권익위 발전방안에 대하여 개방형 설문문항을 통해 의견을

조사하였다¹⁴⁾.

우선 권익위의 세 기능의 유기적 연계가 잘 되지 않다고 인식하고 있는 응답자들은 주로 업무성격의 이질성, 융합 시스템의 부재, 융합에 대한 인식 및 노력 부족, 조직문화의 차이 등이 융합을 어렵게 만들고 있다고 의견을 제시하였다. 업무성격의 이질성이나 조직문화의 차이에 대한 의견은 자연스러운 반응이라고 할 수 있으나, 융합시스템의 부재 혹은 노력 부족의 경우 권익위가 앞으로 가장 우선적으로 해결해야 하는 당면과제라 판단된다. 앞서 회귀분석 결과에서 보았던 것과 같이 행정심판 전문성은 고충처리 전문성, 부패방지 전문성과 그 연계성이 떨어지는 것으로 나타났다. 연계성이 떨어지는 계량분석의 결과는 그 전문성의 정도가 매우 높아서일 수도 있지만 응답자들이 제시한 의견과 같이 융합시스템의 정비가 부족한 것이 그 이유일 수 있다. 특히 업무갈등의 정도가 다소 낮다는 것은, 업무갈등이 융합을 증진한다는 회귀분석 결과를 고려할 때, 융합 노력의 부족이라는 응답자들의 의견과 같이 보다 적극적인 융합의지 및 융합 시스템 구축을 내부 구성원들은 요구하고 있다고 볼 수 있다.

권익위의 융합을 위한 방안에 대해 일부 응답자들은 기능 분리, 과거와 같이 권익위를 해체해야 한다는 극단적인 방안을 제시하기도 하였으나 대부분의 응답자들은 실·국 간 적극적인 인사교류, 유기적 순환 근무, 타 업무를 이해를 증진하기 위한 교육 확대, 타소속 출신에 대한 적극적인 인사배려, 실·국 단위의 인력 배치가 아닌 업무 중심의 인력 배치가 중요하다고 의견을 제시하였다. 함께 화학적 결합을 위한 상호교류, 일과 후 호프타임, 점심미팅, 식사를 겸한 통합 회의, 업무연찬회, 워크샵 및 단합대회 개최 등도 융합 방안으로 제시하였다. 나아가 고충처리-부패방지-행정심판에서 각각 운영되고 있는 전산 및 민원 시스템을 통합, One-Stop 처리를 가능하게 하는 융합 권익위 시스템 개발, 운영하고, 과거 세 위원회 체제의 ‘국’ 운영이 아닌 업무 및 기능의 재배치를 통한 융합 방안에 대해서도 의견을 제시하였다.

14) 구체적인 사항은 조사된 의견을 정리한 부록 2를 참조할 것.

권익위 기능의 전문성 강화를 위한 방안으로는 대부분의 응답자들이 교육 강화와 재교육, 교육시스템 체계화, 업무능력배양 훈련, 멘토링 제도, 업무지식관리시스템의 구축 등 교육·훈련 강화에 대한 의견을 제시하였다. 이러한 교육·훈련 강화를 위하여 최근 개원한 청렴연수원의 활용이나, 외부 위탁교육을 통한 전문성 제고 등도 고려할 수 있겠다. 함께 전문가 인력의 충원에 관한 의견이 상당수 있었다. 즉 전문가 채용을 적극적으로 하여, 계약직이 아닌 일반적으로 전문가를 초빙해야 한다는 의견을 제시하였다.

권익위 발전방안에 대하여 응답자들은 권익위의 위상강화(대통령 직속으로의 전환), 부위원장 임명에 있어서의 내부승진 기회 강화, 대통령의 배석 권익회의 확대, 권익관련 정부기관 협의회 부활, 독립성 강화, 부패방지 관련 법적 권한 부여, 옴부즈만의 실질적 법적 권한 부여, 조사관 보호 및 능력 향상, 법령 개정을 통한 기능 강화, 국민에 대한 홍보 강화 등을 제시하였다. 이와 같은 발전 방향은 단기적으로 달성해야 하는 시급성을 갖기 보다는 그 우선순위를 정하여 위에서 응답자들이 제시하고 있는 융합강화 방안 및 전문성 강화 방안과 연계하여 구체적인 발전방안 로드맵을 구축해야 할 것으로 보인다.

5. 결론 및 함의

본 연구에서는 고충처리위원회, 행정심판위원회, 국가청렴위원회로 분리되어 운영되어 온 권익 증진 기능을 통합하여 출범한 국민권익위원회의 조직문화와 행태를 분석하고 이러한 문화·행태적 요인과 권익위의 융합도의 인과관계를 기술통계 및 분산분석, 회귀분석을 통하여 살펴보았다. 이와 같은 계량분석과 함께 본 연구는 권익위 융합과 발전을 위한 내부 구성원들의 의견을 개방형 설문을 통하여 함께 모색해 보았다.

앞서 살펴본 것과 같이 융합관리(post merger integration)는 기능적 관점, 인사·문화적 관점에서 접근할 수 있다. 우선 기능적 관점에서의 융합관

리는 유사도와 연계성이 높은 기능을 통합한 만큼 융합시스템을 얼마나 적절히 구축하고, 업무 및 기능의 면밀한 검토 및 분석을 바탕으로 기능 재배분 및 재배치가 이루어져야 한다. 권익위의 경우 정권교체에 따라 다소 조급하고 갑작스럽게 통합이 된 것이 사실이다. 이러한 이유로 통합을 준비하거나 기능 및 업무에 관한 연구 및 분석이 부족한 것이 사실이었다. 앞서 설문조사 분석에서도 나타난 것과 같이 권익위는 세 기능에 대한 연계성 및 유사성, 업무 및 직무 분석을 통한 재배분 및 재배치가 매우 절실하며, 함께 각각 운영되어 온 관리시스템의 융합도 필요할 것으로 판단된다.

인사·문화적 관점에서 많은 권익위 내부 구성원들은 인사를 통한 융합을 강조하고 있었다. 즉 과거 내무부와 총무처, 경제기획원과 재무부의 통합 사례에서 나타난 것과 같이 첨예한 승진경쟁, 편중 인사, 불편부당한 인사가 일어나지 않도록 주의해야 하며, 함께 인사 순환 및 교류를 통하여 타 업무 및 기능에 친밀도 및 전문성을 증진하여 실질적인 융합의 효과가 나타날 수 있도록 해야 한다.

이와 함께 고려되어야 할 것은 국민권익위원회의 업무 특성 상 입법부, 사법부를 포함한 모든 공공기관의 부패를 감시하고, 정부의 전반적인 대민원기관 역할을 하고 있으며, 행정심판위원회를 통하여 다양한 행정과정 상에 발생하는 문제를 담당하고 있다는 점에서 국무총리 소속기관으로써 국민권의 증진을 위한 역할을 하기에 그 위상이 적절하지 않은 점은 개선이 시급하다 할 수 있다. 과거 국민권익위의 하위 위원회들이 대통령소속이었던 점과 전 대통령들의 지속적인 관심 아래, 대통령이 직접 배석하여 회의를 주관했던 점등을 고려하여, 국무총리실 소속에서 대통령 소속으로 변경되어야 할 필요성이 있다. 이러한 소속 변경은 본 연구의 개방형 설문 응답에서 나타난 것과 같이 내부 구성원들의 사기를 떨어뜨리는 것은 차치하더라도 업무 추진에 있어서의 상당한 어려움으로 작용하고 있기 때문에 이는 시급히 변경되어야 할 사항으로 판단된다.

내부 구성원들이 교육 및 훈련에 대해 강조한 것과 같이 청렴 및 권익

교육을 확산시킬 필요성이 제기된다. 즉 내부적으로는 권익위의 전문성을 강화하고, 정부기관 및 공공기관에 청렴 및 공직윤리를 확립하기 위한 권익위의 기능이 강화될 필요성이 제기된다. 이러한 측면에서 청렴연수원의 설치 및 출범은 매우 고무적이라 할 수 있다. 함께 과거 부패방지정책협의회의 경우 대통령이 직접 주재함으로써 부패방지 및 청렴의지를 표명하였다. 이러한 과정을 통하여 기관별로 각기 시행되어 왔던 부패 및 청렴관련 업무의 통일성과 체계성, 정책 및 업무 방향의 공유를 도모할 수 있었다. 따라서 현재 대통령 주재회의 없이 실무회의만 개최되고 있는 점은 윤리정부 구축의 관점에서 바람직한 상황이라 할 수 없다. 따라서 통수권자의 윤리정부에 대한 확고한 의지는 매우 필수적인 요소라 할 수 있다.

마지막으로 강조하고 싶은 것은 차기 정부가 인수위를 구성하고 정부조직 개편을 단행할 때, 권익위에 대한 구조조정을 너무 성급하게 결정하지 않았으면 하는 것이다. 즉 권익위가 통합된 지 불과 5년이 지났을 뿐이고, 통합의 효과가 서서히 나타나고 있는 시점에서 단기적 성과주의적 관점에서 지나치게 엄격한 기준을 설정하여 평가를 하는 것은 무엇인가를 변화시켜야만 개혁이라고 판단하는 조급증에서 발생된 미봉책이 불과하다 할 수 있다. 즉 권익위가 국민권익 및 윤리정부 구축의 중차대한 역할을 담당하고 있는 만큼 보다 신중한 관점에서 차기정부는 권익위의 발전전략을 구축해야 할 필요성 있다. 그 무엇보다 시급한 것은 권익위의 위상을 정립하여 주는 것이고, 최일선에서 국민의 권익을 보호하고 전 정부 기관을 대상으로 윤리적이고 청렴한 정부를 구축하기 위한 감시자의 역할을 보다 효과적으로 할 수 있는 수단과 제도를 강구하는 것이라 할 수 있겠다.

IV. 공직자 기관 선호 및 권익위에 관한 인식 조사

1. 문제의 제기

본 연구는 권익위의 융합행정에 대해 평가하고, 그 평가를 바탕으로 어떻게 이 융합모형을 발전시켜 나갈 것인지에 대해서 고민하고, 함께 그 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 차원에서 앞서에서는 통합된 이후의 권익위의 조직구조, 업무 및 직무, 인사와 조직관리 측면에서의 융합 및 통합관리에 대해 질적인 방법과 양적인 방법을 통하여 다각도로 권익위의 융합과 발전방향에 대해서 살펴보았다. 이러한 방법의 적용에 있어서는 권익위 내부 구성원의 인식조사와 외부 전문가의 평가를 바탕으로 논의를 진척시켰다.

본 장에서는 권익위에 대한 보다 냉철한 평가를 위하여 타 부처 공직자들을 대상으로 하여 임용 당시의 선호부처, 비선호부처, 선호요인, 비선호요인, 부처 이동이 가능할 경우의 선호부처에 대해 조사하였다. 함께 타 부처 공직자로서 객관적인 시각에서 권익위 선호도, 권익위의 위상, 발전가능성, 업무 중요도, 업무 강도, 주위 평판 등에 대해서 조사를 하여 과연 공직사회에서 권익위를 어떻게 바라보고 있는지를 조사하고자 하였다.

2. 설문응답자 특성

본 조사는 2012년 10월 15일부터 19일까지 중앙공무원교육원에서 승진 대상자 교육을 받고 있는 200명의 공직자를 대상으로 설문지를 배포하고, 그 중 179부가 회수되었다(회수율: 89.5%). 회수된 응답자의 특성을 살펴보면, 우선 연령의 경우, 30대가 55.9%로 가장 많으며, 40대가 34.1%로 그 다음을 이었다. 연령에 관한 상세한 조사 결과는 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 연령(N=176)

연령 구분	빈도	%
20대	13	7.3
30대	100	55.9
40대	61	34.1
50대	2	1.1
결측치	3	

성별에 따른 분포를 살펴보면 남성이 147명(82.1%)로 여성 32명(17.9%)에 비해 월등히 많았다. 성별은 <표 4-2>에 정리되어 있다.

<표 4-2> 성별(N= 179)

성별 구분	빈도	%
남	147	82.1
여	32	17.9
결측치	0	

학력에 관한 분포를 살펴보면 고졸이하가 6.1%, 전문대졸 11.2%, 대졸 59.2%, 대학원졸 23.5%로 대졸 이상의 학력을 갖고 있는 공직자가 82.7%

로 고학력 공직자가 많았다. 학력에 관한 사항은 <표 4-3>에 정리되어 있다.

<표 4-3> 학력(N=179)

연령 구분	빈도	%
고졸 이하	11	6.1
전문대졸	20	11.2
대졸	106	59.2
대학원졸	42	23.5
결측치	0	

공직경력에 관한 분포를 살펴보면 1-10년이 22명, 11-20년이 46명, 21-30명이 86명, 31년 이상이 23명으로 평균 22년의 공직경력을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 응답자들은 충분한 공직경력을 갖고 있으며, 응답의 객관성과 신뢰성을 어느 정도 예측할 수 있을 것으로 보인다. 공직경력에 관한 자세한 사항은 아래의 <표 4-4>와 같이 정리되어 있다.

<표 4-4> 공직경력(평균: 22년, 표준편차: 7.30, N=177)

경력구분	빈도	%
1-10년	22	12.4
11-20년	46	26.0
21-30년	86	48.6
31년 이상	23	13.0
결측치	2	

응답자의 임용 당시의 직급을 살펴보면 5급 3명, 6급 6명, 7급 43명, 8

급 46명, 9급 76명으로 고루 분포하고 있는 것으로 나타났으나, 전반적으로 9급으로 임용된 응답자의 비율이 가장 높았다. 임용 당시의 직급에 대한 사항은 <표 4-5>에 정리되어 있다.

<표 4-5> 임용직급(N= 174)

임용구분	빈도	%
5급	3	1.7
6급	6	3.4
7급	43	24.0
8급	46	25.7
9급	76	42.5
결측치	7	

응답자의 현재 직급에 관한 분포를 살펴보면 5급이 10명, 6급이 164명으로 6급이 대다수를 차지하였다. 본 조사가 중앙공무원교육원의 승진 교육 대상자를 중심으로 이루어졌다는 점에서 사무관 승진 대상자가 조사에 많이 참여하였음을 알 수 있다. 현재 직급에 관한 사항은 <표 4-6>에서와 같이 정리될 수 있다.

<표 4-6> 현재직급(N= 175)

임용구분	빈도	%
5급	10	5.7
6급	164	93.2
결측치	4	

3. 선호 기관 및 비선호 기관에 관한 조사 결과

임용 당시의 선호 부처에 관한 조사는 <표 4-7>과 같이 분석되었다¹⁵⁾. 우선 가장 선호했던 부처는 기획재정부로 나타났고, 행정안전부, 지식경제부가 그 다음을 이었다. 1순위에 있어서 문화체육관광부가 14명으로 나타났으나 2순위, 3순위에서는 문화체육관광부를 선호했던 응답자는 없었다. 기획재정부는 1순위와 2순위에서 가장 높은 선호도를 보였으며, 행정안전부와 지식경제부는 1, 2, 3 순위 모두에서 높은 선호도를 보였다. 1순위와 2순위에서는 제외되었지만 3순위에서 국토해양부, 감사원, 금융위원회, 외교통상부가 선호되고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-7> 임용 당시의 선호 기관

부처	1순위	2순위	3순위	합계	퍼센트
기획재정부	36	20		56	27.58
행정안전부	23	14	12	49	24.13
문화체육관광부	14			14	6.89
지식경제부	13	14	8	35	17.24
국세청	8			8	3.94
통일부		6		6	2.95
법무부		5		5	2.46
국토해양부			9	9	4.43
감사원			7	7	3.44
금융위원회			7	7	3.44
외교통상부			7	7	3.44

총 응답자 : 143 명(복수응답)

15) 임용 당시의 경우 현재의 기관과는 다른 명칭 및 편제를 갖고 있을 수 있으나, 현재의 기관명을 제시하여 주고, 임용 당시 기관에 해당하는 현재의 기관을 선택하도록 하였다.

이와 같은 결과를 종합하여 보면, 전통적인 관점에서 보았을 때, 정부의 핵심적인 기능을 담당하는 기획재정부, 행정안전부, 지식경제부가 선호되는 것으로 파악될 수 있다. 즉 소위 예산, 재정, 인사, 조직, 치안, 경제 등의 정책을 담당하는 기관이 선호되며, 이러한 경향은 2, 3 순위에서 선호되고 있는 기관에서도 함께 발견되는 것을 알 수 있다. 한편 문화관광부의 경우 문화에 대한 전국민적 관심이 높아졌다는 점에서 최근 선호 부처로 부상하고 있다는 것을 알 수 있다.

임용 당시의 비선호 부처에 관한 조사 결과는 <표 4-8>과 같이 분석되었다. 그 중 고용노동부가 가장 높은 비선호 부처로 응답자들이 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-8> 임용 당시의 비선호 기관

부처	1순위	2순위	3순위	합계	%
고용노동부	15	9	5	29	21.32
기획재정부	11			11	8.08
여성가족부	11	13		24	17.64
농림수산식품부	9		5	14	10.29
국민권익위원회	7			7	5.14
보건복지부		6		6	4.41
통일부		6	6	12	8.82
국가보훈처		5	6	11	8.08
국토해양부		5		5	3.67
환경부			7	7	5.14
국가인권위원회			5	5	3.67
국방부			5	5	3.67

총 응답자 : 78명(복수응답)

그 이후로는 여성가족부, 농림수산식품부가 뒤를 이었다. 함께 국민권익위원회, 통일부, 국가보훈처, 환경부 등 역시 비선호 기관으로 응답자들은

인식하고 있었다. 이러한 기관들의 특성을 살펴보면 신설된 기관이거나, 혹은 여러 정권을 거치면서 통폐합 또는 기관의 구조조정이 빈번히 이루어졌던 기관이 다수 포함되며, 소위 정부조직법 상의 서열에 있어서 하위에 위치한 기관들이 많았다.

한편 1순위에서 기획재정부가 매우 높은 비선호도를 보이는 것은 매우 특이한 현상이다. 즉 가장 선호하는 부처로 인식하면서도 한편으로는 비선호하는 기관으로 함께 이름을 올리고 있는 것은 기획재정부의 업무 특성이 원인인 것으로 고려될 수 있다. 이와 관련된 사항은 아래의 선호, 비선호 요인 분석에서 다루도록 하겠다.

<표 4-9>는 만약 부처 이동의 기회가 부여된다면 어느 기관을 선호하는가에 대한 응답 결과를 분석한 것이다.

<표 4-9> 부처 이동 가능 시 선호 기관

부처	1순위	2순위	3순위	합계	%
대통령실	14			14	9.65
기획재정부	13	7	6	26	17.93
문화관광부	12	6		18	12.41
행정안전부	8	4	7	19	13.10
감사원	6	6	8	20	13.79
국무총리실	6	7	3	16	11.03
지식경제부	6	7		13	8.96
공정거래위원회		6	3	9	6.20
방송통신위원회		4		4	2.75
금융위원회			3	3	2.06
외교통상부			3	3	2.06

총 응답자 : 105명(복수응답)

앞서 임용 당시의 선호부처와 유사하게 기획재정부가 가장 선호되는

기관으로 나타났으며, 감사원, 행정안전부, 문화체육관광부가 그 뒤를 이었다. 1순위를 중심으로 살펴보면 대통령실이 가장 높은 선호도를 보였다. 이러한 선호도는 대통령제 국가의 특성이 잘 발현된 것이라 할 수 있으며, 오랜 공직 경험을 갖고 있는 응답자의 특성 상, 정책과정에 있어서의 최정점이라 할 수 있는 대통령실 근무를 희망하고 있는 것으로 해석될 수 있다. 그리고 최근의 경향과 같이 문화체육관광부에 대한 선호도가 매우 높게 나타났다. 전반적으로 응답자들은 대통령실, 기획재정부, 행정안전부, 감사원, 국무총리실, 공정거래위원회, 방송통신위원회 등 소위 정책과정에 있어서 많은 영향력을 갖고 있고, 규제 및 통제의 수단을 보유하고 있는 기관으로의 이직을 선호하는 것으로 나타났다.

<표 4-10>은 부처 이동이 가능할 경우 선호하지 않는 기관에 관한 조사 결과이다. 결과 기획재정부와 문화체육관광부가 가장 높은 비선호도를 보였다. 기획재정부와 고용노동부의 비선호도가 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 4-10> 부처 이동 가능 시 비선호 기관

부처	1순위	2순위	3순위	합계	%
기획재정부	14	3	5	22	17.32
여성가족부	10	8	3	21	16.53
고용노동부	8	10	4	22	17.32
국민권익위원회	6	5	6	17	13.38
국방부	5		3	8	6.29
국토해양부	5			5	3.93
통일부	5		6	11	8.66
농림수산식품부		5		5	3.93
행정안전부		5		5	3.93
국가보훈처		3	5	8	6.29
법무부		3		3	2.36

총 응답자 : 85명(복수응답)

여성가족부의 역시 매우 높은 비선호도를 보였으며, 국민권익위원회, 통일부, 국가보훈처, 국방부가 그 뒤를 이었다. 이 조사에도 역시 기획재정부는 선호되면서도 비선호되는 기관으로 인식되고 있었으며, 여성가족부와 고용노동부, 국민권익위원회, 농림수산물식품부, 국가보훈처는 임용 당시 비선호 기관과 유사하게 이직 기회가 부여되었을 때도 비선호하는 기관으로 나타났다. 이러한 결과는 기관들의 특성 및 업무가 갖고 있는 특성이 발현된 것으로 볼 수 있다.

4. 기관 선호 및 비선호 요인

위와 같은 기관 선호도와 비선호도에 과연 어떠한 요인들이 영향을 미쳤는지 조사하기 위하여 본 연구에서는 7개의 요인을 행정학과 교수 및 전문가 인터뷰를 통하여 선정하였다. 그 결과는 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 기관 선호요인

선호요인	1순위	2순위	3순위	합계	%
기관의 위상	56	15	16	87	25.73
기관의 발전 가능성	16	41	21	78	23.07
자신과의 업무 적합도	29	29	22	80	23.66
승진 가능성	17	13	29	59	17.45
업무 강도	1	2	5	8	2.36
주위 권유/평판	3	10	6	19	5.62
세종시 이전 여부	4	2	1	7	2.07

총 응답자 : 126명(복수응답)

선호 요인으로 가장 우선시 되는 것은 기관의 위상, 기관의 발전 가능성, 자신과의 업무 적합도로 나타났다. 그 외에도 승진가능성이 높은 선호요인으로 인식되고 있으며, 업무 강도, 주위 평판, 세종시 이전 여부는 다른 요인들에 비해 낮게 조사되었다.

앞서 살펴본 선호기관들의 특성과 연계하여 분석하여 보면, 정부의 핵심적인 기능이라 할 수 있는 예산, 재정, 인사, 조직, 치안, 경제 등의 정책을 담당하는 기관들이 선호되고 있는 관점에서 기관의 위상이 선호요인으로 가장 높은 인식도를 보인 것은 매우 연계성이 높다 할 수 있다. 함께 발전가능성의 관점에서 역시 가장 핵심적인 정책 기능을 담당하고 있는 부서들이 선호되고 있다는 점에서 선호기관 조사와 선호요인 조사는 매우 높은 관련성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

특히 자신과의 업무 적합도의 측면에 매우 높게 나타났다는 점에서 최근의 문화체육관광부가 선호되고 있는 현상을 어느 정도 설명해 줄 수 있을 것으로 판단된다. 함께 승진가능성 측면에서도 3순위에서는 가장 높은 선호요인으로 인식되고 있는 것으로 보아, 승진이 매우 적체되어 있는 기관의 경우 선호되지 않을 수 있다는 점을 살펴볼 수 있다. 업무 강도, 주위 평판, 세종시 이전 여부는 선호요인으로 미미한 인식도를 보이고 있었다.

한편 기관의 비선호요인에 관한 조사의 결과는 <표 4-12>에 정리되어 있다. 비선호 요인의 조사 결과의 특징은 매우 현격하게 영향을 주고 있다기 보다는 여러 요인이 복합적으로 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 우선 가장 높은 비선호도를 보인 것은 자신과의 업무 적합도로, 자신과 맞지 않은 기관에서의 근무에 대해 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났고, 그 뒤로 기관의 위상, 업무강도, 기관의 발전 가능성, 주위 평판의 순으로 분석되었다.

1순위의 경우 기관의 위상과 자신의 업무적합도, 업무강도가 비선호도에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 비선호기관 조사와 함께 분석하여 보면, 기관의 위상이 낮은 기관이나 통폐합 및 구조조정 등으

로 그 역할이 축소된 경우, 혹은 담당 업무의 중요도가 낮다고 인식되는 경우 비선호기관으로 인식될 가능성이 높다는 것이다. 이러한 결과는 여성가족부나 국민권익위원회, 고용노동부, 국가보훈처 등에 해당하는 경우라 할 수 있다. 함께 업무강도가 높을 경우 비선호도가 높을 수 있다는 결과에 대하여 선호와 비선호 기관으로 동시에 인식되고 있는 기획재정부가 이 경우에 해당될 것으로 판단된다. 즉 기획재정부의 경우 업무강도가 매우 높기 때문에 비선호 기관으로도 인식되고 있는 것으로 해석될 수 있다는 것이다. 함께 주위평판의 경우 선호요인에서는 낮게 나타났으나, 비선호요인에서는 13.89%로 높게 나타났는 것에서 비선호 인식에 영향을 주고 있는 것으로 판단된다. 함께 승진가능성이 낮은 경우에 역시 비선호도가 증가할 수 있는 것으로 예상되며, 세종시 이전 여부는 크게 중요한 비선호 요인으로 나타나지 않았다.

〈표 4-12〉 기관 비선호요인

비선호요인	1순위	2순위	3순위	합계	%
기관의 위상	30	10	19	59	17.82
기관의 발전 가능성	9	27	11	47	14.19
자신과의 업무 적합도	27	19	20	66	19.93
승진 가능성	8	13	16	37	11.17
업무 강도	23	12	15	50	15.10
주위 권유/평판	16	19	11	46	13.89
세종시 이전 여부	9	10	7	26	7.85

총 응답자 : 122명(복수응답)

5. 국민권익위원회에 관한 인식 조사

앞서 살펴본 것과 같이 권익위는 임용 당시 비선호 기관 중 1순위에서 수위를 차지하였고, 기관 이동이 가능할 경우 역시 비선호 기관으로 인식되고 있는 것으로 나타났다. 이러한 경향을 비선호요인들과의 연관관계를 살펴 보기 위하여 공직자들이 권익위를 어떻게 인식하고 있는지 조사하였다. 그 결과는 <표 4-13>과 같다.

우선 권익위에 대한 선호도는 2.69로 다소 낮은 선호도로 나타났다. 권익위의 위상은 2.94로 중간 정도로 높지 않게 나타났다. 발전 가능성의 경우 3.10으로 나타났다.

<표 4-13> 공직자의 국민권익위원회 인식도(5점척도)

항목	평균	표준편차	총 응답자
권익위의 선호도	2.69	.79	143
권익위의 위상	2.94	.86	137
권익위의 발전 가능성	3.10	.83	137
권익위의 담당 업무 중요성	3.29	.93	137
권익위의 업무 강도	2.94	.74	136
권익위에 대한 주위 공직자 평판	2.84	.77	137

업무의 중요성은 3.29로 권익위의 업무가 국민 권익 증진을 위한 고충 처리, 행정심판, 부패방지의 기능을 수행하고 있음에도 이러한 중요성에 대한 인식이 높지 않은 것으로 조사되었다. 함께 업무강도는 2.94로 높지 않은 것으로 나타났으며, 주위 평판 역시 2.84로 높지 않은 것으로 조사되었다.

권익위에 대한 비선호요인에 관한 인식조사에는 기관의 발전가능성이 낮다고 인식하여(25.85%) 선호하지 않은 것으로 나타났으며, 기관 위상 역시 23.67%로 권익위의 위상이 높지 않고, 업무 적합도도 21.49로 선호하지

않는 업무를 담당하고 있는 것으로 인식되고 있었다. 1순위 기준으로 보았을 때 주위 평판이 좋지 않게 나타난 것도 비선호 기관으로 인식되고 있는 요인으로 분석될 수 있다.

<표 4-14> 국민권익위원회에 대한 비선호요인

비선호요인	1순위	2순위	3순위	합계	%
기관의 위상	46	17	13	76	23.67
기관의 발전 가능성	21	37	25	83	25.85
자신과의 업무 적합도	20	23	26	69	21.49
승진 가능성	5	5	9	19	5.91
업무 강도	6	12	10	28	8.72
주위 권유/평판	19	8	4	31	9.65
부처 세종시 이전 여부	4	1	10	15	4.67

총 응답자 : 121명(복수응답)

이러한 결과를 종합하여 보면 권익위가 공직자들 사이에서 선호하는 기관이나 혹은 중요한 역할을 하는 기관으로 인식되고 있지 못하다는 점이다. 즉 이러한 결과는 권익위의 위상과 업무 특성, 발전 가능성이 낮은 점들이 비선호요인으로 작용하고 있다고 해석될 수 있다. 가장 강조되어야 할 부분은 발전 가능성이 낮다고 인식하고 있다는 부분이다. 즉 권익위가 고충처리, 행정심판, 부패방지라는 기능을 통합하여 발족한 기관임에도 불구하고, 그 위상이 과거 대통령 직속에서 국무총리 직속으로 격하됨과 동시에, 과거 부패관련기관 회의에 대통령이 직접 회의에 배석하였지만, 현 정권에서는 통수권자의 관심을 받고 있지 못한 점이 이러한 결과를 가져왔다고 볼 수 있

다.

앞선 질적분석과 양적분석에서 논의된 것과 같이 권익위는 헌법이 추구하고 있는 가장 근본적인 국민의 인권과 권익을 증진시키고, 함께 행정절차 및 정책 과정 상에서 발생할 수 있는 부조리와 비합리성을 시정하며, 공직부패를 감시하는 역할을 담당하고 있다. 이러한 기능들이 통수권자 및 정권에 의해 뒷받침되지 못하고, 그 조직의 위상이 격하되는 상황을 겪게 됨으로써 발전 가능성이 낮아지고, 통합의 효과가 반감되고 있는 것이 사실이다.

기관 통합 및 구조조정이라는 것은 그 개념이 함축하고 있는 것과 같이 기관과 구조가 보다 더 효과적이고, 목적을 달성하기에 적합하도록 재조정하는 것이라 할 수 있다. 과거 정부의 크기는 줄이기 위하여 단행된 구조조정이나 통폐합의 근시안적인 관점에서의 정부조직개편은 해당 기관의 효과적 기능수행을 저하시킬 뿐만 아니라, 함께 조직의 발전 역시 가로막을 수 있다.

권익위가 통합된지 불과 5년 밖에 되지 않았고, 그 통합의 효과가 나타나기도 전에 또 다시 해체 내지는 구조조정을 단행하는 것은 매우 성급하고 근시안적인 조직개편이라 할 수 있으며, 조직의 생애단계 및 발전단계적 관점에서 보았을 때, 그 기능과 역할이 원활히 수행될 수 있도록 위상을 강화하고, 5년 간의 업무 수행에서 나타났던 다양한 내, 외부의 평가를 바탕으로 업무 과정을 개선하는 것을 권익위 조직개편의 주요한 목적으로 삼아야 할 것으로 판단된다.

V. 마치는 글: 권익위 융합행정 모형 정립 및 발전방향

이 연구는 한국형 융합행정 모형정립을 위한 모범사례로서 ‘국민권익위원회’를 분석하려는 시도이다. 국민권익보호를 위한 신생통합기관인 권익위는 지난 5년 사이에 원스톱 국민권익서비스의 종합적 국민권익보호기관으로서의 위상을 정립하는 데 성공하였다는 평가를 받고 있다. 분명 권익위가 고충처리, 부패방지, 행정심판 업무의 갑작스런 통합에 따른 업무 간의 부조화 우려를 불식시킨 것은 사실이지만, 여전히 통합적인 국민권익보호 정책과 업무를 발전시켜나가야 하는 많은 과제를 떠안고 있다. 특히 권익위의 부패방지 기능은 지난 5년간 부패인식지수와 국가청렴도 지수에 있어 부정적인 평가를 받고 있다.

현 정부를 마무리하고 새 정부가 출범하는 시점에서 권익위의 통합성과를 이론적 측면에서 엄정히 평가하고, 바람직한 융합행정 모형으로서의 중장기적인 비전과 향후 발전방향을 제시할 필요가 있을 것이다. 무엇보다 이 연구는 권익위의 융합행정모형을 후기신공공관리(post-NPM) 개혁의 측면에서 접근하고자 하였다. 한마디로 후기신공공관리 개혁의 취지는 “신공공관리(New Public Management)에서 발생했던 분절화(fragmentation)와 분산(disintegration)에 적절히 대응하고 공공부문영역을 더욱 강력한 통합과 조정의 상황으로 끌어오려는 것”(Christensen & Lægreid, 2012: 259)이다. 따라서 후기신공공관리는 근대행정체계의 다차원적인 거버넌스와 관련이 있다. 신공공관리 하의 분절화는 더욱 지평적인 통합과 조정을 압박하게 되는데, 아이러니하게도 고위 정책결정자들은 이러한 상황을 기꺼이 받아들일 수 없는 어려움이 있다.

이 연구는 권익위가 지향하고 있는 융합행정을 구행정, 신공공관리 그리고 후기신공공관리 개혁 사이에서 질적 연구와 이의 주관적인 측면을 보완할 수 있는 양적 설문을 동시에 병행하는 ‘혼합접근방식’(mixed method)을 통해서 접근하고자 하였다. 첫째, 현상학에 기초한 질적 연구방식을 도입하

여 객관적 인식세계를 지향하는 전문가와 일상적 지식을 추구하는 권익위 내부근무자 간의 부단한 대화를 통해서 권익위의 중장기적인 발전방안을 강구하고자 하였다. 둘째, 권익위 내부근무자를 대상으로 실제 업무행태 및 그들이 몸담고 있는 권익위의 조직문화가 과연 단순한 물리적 결합이 아니라 화학적 통합을 지향하고 있는지를 실증적으로 밝혀 보고자 하였다.

이 연구의 결과로 먼저 권익위의 가장 큰 업적은 국민권익보호를 위한 고충민원 및 행정심판청구 사항과 관련된 민원사항을 분석하고 처리하며, 공직사회의 부패행위를 방지하고 공익침해행위를 통제하기 위한 단일기구로서의 위상을 정립한 점이었음을 알 수 있었다. 신속하고 거의 비용이 들지 않는 폭넓은 권익구제서비스를 제공하는 권익위는 사회적 약자에 대한 권익보호를 획기적으로 향상시켰고, 민원인의 특별한 사정을 고려한 탄력적인 권익구제가 가능하도록 했으며, 권익위로 집결되는 연간 100만여 건의 민원을 과학적으로 분석하여 이들을 곧바로 국정에 반영할 수 있도록 하였다.

이러한 권익위의 통합기능을 원활하게 하기 위해서 가장 중요한 사안은 국민권익에 대한 상위개념을 명확히 설정하고 정의하는 것이었다(제II장: 34-35 참조). ‘국민권익’이라는 개념이 권익위의 명칭과 개별 조문에 널리 사용되고 있음에도 명확한 개념을 제대로 제시해주지 못함으로써 고충처리, 부패방지, 행정심판이라는 개별적 기능들이 궁극적으로 ‘국민권익보호’를 위해 연계된다는 점을 포괄적으로 부각시키는데 어려움이 있었다. 사실 총괄기관으로서 권익위의 역할을 제고하고 국민권익을 법제도적으로 보호하기 위한 ‘국민권익기본법’의 제정이 매우 시급하다.

조정찬(2012)은 “‘국민권익의 보호’라는 목표로 기본법을 두고 이에 대한 개별법으로 고충처리, 부패방지, 행정심판 등 권익위의 각기 다른 기능들을 모을 수 있다면 법체계의 정립만으로도”(35) 현행 권익위의 업무부조화나 업무의 효과성을 충분히 제고할 수 있다고 주장한다. 첫째, 이 기본법은 국민권익위원회를 설치하여 고충민원의 예방 및 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고 부패행위를 효율적으로 통제할 수 있다. 둘째, 행정심

판결차를 통하여 행정청의 위법이나 부당한 처분으로 침해된 국민의 권리를 구제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보할 수 있다. 셋째, 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에도 기여하게 될 것이다. 즉 국민권익에 관한 국가정책방향을 기본법에 담는 것이야말로 차기정부에서 반드시 추진해야 할 실천과제일 것이다. 국민권익기본법에는 또한 국가기관 전반에 걸친 부패방지업무와 고충민원에 대한 행정기관의 권고 실효성을 확보하기 위해서 대통령소속기관으로 그 지위를 격상시키는 부분도 포함되어야 할 것이다.

나아가서, 한국형 옴부즈만 기구로서 권익위는 개별권익구제 차원을 넘어 ‘종합적인’ 국민권익보호 기능을 수행할 수 있어야 한다. 권익위 통합 이전의 신공공관리 개혁이 시장화, 사적 부문의 관리스타일, 명시적인 수행표준에 따른 공공부문의 확장과 파편화를 조장했다면, 후기신공공관리 개혁을 반영하고 있는 권익위는 민원인 중심의 총괄적인 관리스타일과 융합적인 목표, 불편부당하고 윤리적인 규범을 강조하는 포괄적인 컨트롤 타워를 지향한다. 그럼에도 후기신공공관리의 개혁운동은 지배와 외적 통제보다는 결합, 복잡성, 화학적 융합으로 나아갈 수 있어야 한다(Christensen & Læg Reid, 2012: 263). 추후 스마트 거버넌스를 지향하는 디지털 시대에서 내면적 효율성을 강조하는 신공공관리보다는 중심적인 통제기관을 통해서 하위제도와 수준들을 조정하려는 후기신공공관리가 더욱더 중요해질 것이다. 하지만 우리나라의 공공개혁에서 여전히 드러나고 있는 심각한 문제는 구행정, 신공공관리 그리고 후기신공공관리의 요소들이 다양하고 복잡하게 결합되어 발생하고 있다는 점이다. 이러한 맥락에서 권익위는 국민과 행정기관 간의 분쟁 조정 및 중재역할을 담당할 수 있는 핵심적인 기관으로 정립되어야 할 것이다. 현대행정의 복잡화와 이해관계의 다원화 경향으로 합법적인 행정처분에도 불구하고 국민과의 갈등이 일어나는 경우가 빈발하고 있는데, 이 역시 후기신공공관리 개혁을 지향하는 권익위의 주요과제가 되어야 할 것이다. 이를 위해서 권익위는 형식적인 협력과 조정보다는 실용적이고 지성적인 방식으

로 협력할 수 있는 수평적인 조정과 통합을 지향해 나가야 할 것이다. 요컨대 이러한 한국적인 상황에서 권익위는 한국형 권익보호모델을 구축할 수 있다고 본다. 권익위는 국민의 신뢰 속에서 행정에 대한 불편을 “한 곳에서 한 발 앞서 책임지고 해결하는 권익구제기구”로 기능할 수 있을 것이다. 국민권익 제고를 위한 한국형 융합행정 모델정립을 위해서 무엇보다 중요한 것은 전문성과 독립성에 기반을 둔 조정자로서의 위상강화가 절실하다는 외부전문가의 의견과 내부근무자의 다수 의견이 있었다(제II장: 16-24; 제III장: 60-62 참조).

마지막으로 외부전문가와 내부근무자들이 지적한 가장 심각한 사안으로 세 기능의 위원회가 권익위로 통합되는 과정에서 부패업무 담당기관의 심각한 위상저하가 있다. 이들은 그 해결책으로 현행 권익위를 대통령 소속으로 회귀함으로써 반부패전담기구의 위상을 높이는 것을 들었다. 이러한 폐해를 근절하기 위해서 가장 중요한 것은 통수권자의 지속적이면서도 강력한 청렴의지이다. 대통령이 부패방지회의를 직접 주재함으로써 국민, 공직자 및 국제사회에 정부의 부패방지와 청렴의지를 확고히 표명해야 할 것이다. 대통령이 주재하지 않는 실무급 차원의 회의만으로는 부패관련 정책의 조정이 미흡할 수밖에 없다. 여전히 문제는 고위공직자의 부패로 인해 정부에 대한 국민의 불신이 대단히 높은 상황에서 국민권익이라는 명칭으로 강력한 부패방지책을 담아낼 수 있는가에 있다.

<참고문헌>

- 강희은. (2012), 『옴부즈만, 국민의 친구입니다』, 서울: 탐북스.
- 강경근. (2004), 『헌법』, 서울: 법문사.
- 강성남. (2012), 차기정부의 반부패정책과제, 한국행정학회 하계학술발표논문집.
국민권익위원회 <http://acrc.go.kr>
- 국민권익위원회. (2011), 『2011국민권익백서』.
- 국민권익위원회. (2012a), ‘국민권익증진’을 위한 국민권익위원회 발전방안 자료집 (2012년 3월).
- 국민권익위원회. (2012b), 국민권익 법체계 개편 방안 자료집(2012년 8월 24일).
- 김남진·김연태. (2008), 『행정법 I』. 서울: 법문사.
- 김상겸. (2006), 한국사회의 청렴성 제고를 위한 헌법적 고찰, 『헌법학 연구』 12(1).
- 김상식. (2004), 부패방지기구의 조사제도와 부패 간 상호관계에 관한 국제 비교 연구: 한국, 홍콩, 싱가포르를 중심으로, 『한국부패학회보』 9(4): 21-53.
- 김용섭. (2008), 국민권익 높이고 공무원 부패 방지, 『국회보』 (2008.5): 56-59.
- 김용섭. (2010), 행정심판위원회제도의 현황과 과제, 『圓光法學』 26(1): 421-447.
- 김창균. (2006), 부정부패에 대한 형법의 재해석, 『형사법연구』 26: 429-450.
- 김철용. (1994), 행정심판법의 문제점과 행정심판의 과제, 『고시계』, 1994.12.
- 김택. (2011), 이명박 정부의 공정사회와 반부패 윤리, 한국행정학회 하계학술발표 논문집: 1-33.
- 김형성. (2012), 부패방지법의 문제점과 개선방안, 『성균관법학』 24(2).
- 들뢰즈, 질, 2004, 『차이와 반복』, 김상환 옮김. 서울: 민음사.
- 류전철. (2011), 부패범죄의 척결과 예방을 위한 형사절차상 대응방안, 『비교형사법연구』 13(2): 833-854.
- 류지태. (2004), 옴부즈만 유사 권익구제기관 현황과 평가, 『법학연구』 15(1): 115-139.
- 박경철. (2008), 내부공익제보자 보호제도의 현황과 문제점, 『법학연구』 18(3): 151-186.
- 박천오. (2011), 이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원들을 중심으로. 『행정논총』 49(1): 1-30.
- 박천오·주재현·진중순. (2012a), 우리나라 융합행정의 정책방향과 추진방안에 관한 연구. 『행정논총』 50(2): 35-64.
- 박천오·주재현·진중순. (2012b), 우리나라 융합행정의 발전가능성과 방향에 관한 탐색적 연구. 『한국정책과학학회보』 16(2): 85-112.

- 백완기(1982). 『한국의 행정문화』. 고려대학교 출판부.
- 법제처·국무총리행정심판위원회(2005), 『행정심판 20년사』.
- 송삼현. (2009), 제7회 한중 형법 국제 학술심포지움 : 공직부패 관련 형벌법규의 현황과 주요 내용, 『비교형사법연구』 11(2): 559-578.
- 안경섭. (2009), 성공적 정부조직개편을 위한 통합조직의 융합전략에 관한 연구. 『한국행정논집』 21(1): 261-285.
- 안경섭·김나영·임채홍(2009). 국토해양부의 조직문화 변화와 공무원 직무행태의 관계에 대한 실증분석. 『한국행정논집』, 21(2): 651-679.
- 양덕순 외. (2007), 국가청렴위원회 기능과 역할강화를 위한 방향성, 『한국부패학회보』 12(1).
- 양세훈·정재한·황성돈(2008). 정부조직 통폐합에 따른 조직 건강성 변화 및 PMI 수요측정 모형. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.
- 유문무. (2009), 아시아 국가 반부패정책 비교: 한국의 반부패전략 개선을 중심으로, 『아시아연구』 11(3): 175-210.
- 이승희. (2004), 한국 옴부즈만 제도의 정착을 위한 제안, 이승희 의원실, 2004.
- 이용식. (2011), 부패범죄의 의의와 반사회성: 부패범죄의 보호법익. 『비교형사법연구』 13(2): 505-530.
- 이정민. (2011), 금융감독원 부패에 대한 책임과 정책의 방향, 『비교형사법연구』 13(2): 739-764.
- 이종수. (2011), 한국의 국가적 반부패 시스템의 진화과정과 성과에 대한 고찰, 『한국행정사학지』 29: 221-249.
- 정진연. (2005), 공무원 부패에 관한 연구: 부패방지법을 중심으로, 『법학연구』 18: 195-219.
- 조정찬. (2012), 국민권익 법체계 개편방안. 국민권익위원회(2012b): 7-62.
- 조태준·황혜신·최성락. (2011), 조직융합관리와 조직효과성 간 관계에 관한 연구: 중앙정부 통합부처의 공무원 인식을 중심으로. 『한국행정논집』 23(2): 531-552.
- 차재상. (2012), 공무원 부패방지에 관한 연구, 광주대학교 대학원 석사학위 논문.
- 최석윤. (2011), 부패범죄의 원인과 대책, 『비교형사법연구』 13(2): 551-567.
- 최영근·한기호(2008). 다각화 유형에 따른 PMI 전략 모델링. 『PORI 경영연구』, 8(2): 57-78.
- 최진성. (2008), 국민의 권익구제를 위한 국가기관에 관한 연구: 국민권익위원회를 중심으로, 숭실대 대학원 법학석사 학위논문, 2008.
- 최진욱. (2005), 제도와 부패: 홍콩 염정공서(ICAC)의 반부패 활동에 대한 평가, 『한국행정학보』 39(4): 323-346.

- 크레스웰, 존. (2005), 『질적 연구방법론』, 조흥식 외(역), 서울: 학지사.
- 한국개발연구원. (2009), 사회적 청렴과 국가경쟁력 간 연관성 분석·연구 자료집.
- 행정안전부. (2008), 『정부조직개편 백서』.
- 한세억. (2012), 반부패정책의 문제점과 향후 개선방향, 2012년 특별정책토론회 발제문(2012년 11월 1일).
- 행정안전부(2008). 『정부조직개편의 성공을 위한 조직융합관리 매뉴얼: 물리적 결합에서 화학적 융합으로』, 행정안전부 내부자료.
- 행정안전부. (2011), 『융합행정매뉴얼』. 행정안전부 내부자료.
- 홍현선. (2002), 부패방지법과 부패방지위원회의 역할, 『형사정책연구』 13(2).
- Brewer, G. A. & Selden, S. C. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 685-711.
- Bruce, Willa ed., (2001), *Classics of Administrative Ethics*. Oxford: Westview.
- Caiden, Gerald E. (2001), Dealing with Administrative Corruption. In Cooper ed. (2001): 429-455.
- Caiden, Gerald E. and Caiden Naomi J. (2001), Administrative corruption. In Bruce, Willa ed., (2001): 177-190.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (1999). *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Chun, Y. H. & Rainey, H. G. (2005). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4):529-557.
- Christensen, Tom and Per Lægreid. (2007). “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform.” *Public Administration Review* 67(6): 1059-1066.
- Christensen, Tom and Per Lægreid. (2012). “Governance and Administrative reform.” *The Oxford Handbook of Governance*. ed. David Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press.
- Chun, Y. H. & Rainey, H. G. (2005). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4):529-557.
- Cohen, Steven and William Eimicke. (1995), *The New Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cooper, L. Terry ed., (2001), *Handbook of Administrative Ethics*. New York:

Marcel Dekker.

- Cooper, L. Terry. 2012, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for Administrative Role*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Jehn, K. A. (1995). A Multimethod Examination of the Benefits and Detriments of Intragroup Conflict. *Administrative Science Quarterly* 40(2): 256-282.
- Luo, Yadong. (2005), An organizational perspective of corruption. In *Management and Organization Review*. NJ: Blackwell: 119-124.
- Meyer, J. P., Allen, N. J., & Smith, C., (1993). Commitment to Organizations and Occupations: Extension and Test of a Three-component Conceptualization. *Journal of Applied Psychology*, 78(4): 538-551.
- Moynihan, D. P. & Penday, S J. (2005). Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 421-439.
- Pandey, S. K. & Garnett, J. L. (2006). Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications. *Public Administration Review*, 66(1): 37-51.
- Podsakoff, P. M., Ahearne, M., & MacKenzie, S. B. 1997. Organizational Citizenship Behavior and the Quantity and Quality of Work Group Performance. *Journal of Applied Psychology*, 82(2): 262-270.
- Quinn, R. E. & Rohrbaugh, J. (1983). A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. *Management Science*, 29(3), 363-377.
- Rainey, H. G. (1993). Public Agencies and Private Firms: Incentive Structure, Goals, and Individual Roles. *Administration and Society*, 15(2): 207-242.
- Werner, Simcha B. Werner. (2001), New directions in the study of administrative corruption. In Bruce, Willa ed., (2001): 191-208.
- Richter, William L. and Burke, Frances. (2007), *Combating Corruption, Encouraging Ethics*, 2nd ed. New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Sundquist, James L. (2001), Reflection on Watergate: Lessons for public administration. In Bruce, Willa ed., (2001): 163-176.
- Transparency International, www.transparency.org/about_us
- Truelson, Judith A. (2001), Whistleblower protection and the judiciary. In Cooper ed. (2001): 407-427.

Zammuto, R. F. & Krakower, J. Y. (1991). Quantitative and Qualitative Studies of Organizational Culture. *Research in Organizational Change and Development*, 5: 83-114.

부록 1. 외부전문가 인터뷰

질문 1. 국민권익위원회는 기능에 따라 분리되어 있던 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 행정심판위원회를 통합하여 세 기능의 유기적인 연계 및 국민권익 신장을 위한 행정의 효율성을 도모하고자 설치, 운영되고 있습니다. 이러한 통합으로 국민권익 기능이 신장되었다고 생각하십니까? 그렇지 않다고 생각하시면 그 이유는 무엇입니까?

긍정적인 응답:

1. 과거 성격이 다른 세 기관이 하나의 기관으로 이루어진 지 5년 정도 지난 지금 상호 성격이 다른 기구들이 묶였음에도 큰 잡음 없이 기능 통합이 이루어졌고, 실제 국민권익 향상에 기여한 바가 높다. 특히 과거에는 국민고충처리위원회의 국민권리 구제업무와 국가청렴위원회의 국가청렴도 향상을 위한 활동, 행정심판위원회의 행정과 관련한 쟁송 업무 등으로 업무가 세 기관으로 나누어져 국민들이 자신들의 권익 보호를 위해서 상당한 혼란을 일으켰다. 그러나 국민권익위원회의 원스톱 서비스를 통해 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합해 국민들의 권익 보호를 위해 편리한 장치가 마련되었다고 할 수 있다.
2. 세 기능의 통합으로 약간의 이질성에도 불구하고 상당한 정도의 성과를 거두었다고 봄. 다만 제도적으로 미비한 부분은 지속적으로 보완해 갈 필요가 있음
3. 세 기관이 개별적인 경우보다, 그리고 과거 정부보다는 현재 국민권익신장측면에서 향상되었다고 판단됨. 다만, 유기적 연계와 관련하여 생산성은 상대적으로 크지 않은 것으로 판단됨. 이것은 조직구조에서도 나타나듯이 조직 및 기능상의 유기적 통합이 미진한 측면에서 확인됨.
4. 통합으로 인한 국민권익 기능은 어느 정도 향상되었다고 봅니다. 특히 기관통합으로 인해 좀 더 권위있는 기관으로 격상되었다고 생각합니다.
5. 권익기능이 신장되었다고 봅니다.
6. 3개 위원회의 통합으로 (1) 행정기관으로부터의 국민의 권익보호와 관련된 대정부 민원 창구가 일원화되었다는 점, (2) 국민고충 행정과 공정·청렴한 행정, 그리고 합법적 행정을 하나의 기관에 의해 수행함으로써 연관되는 기능을 국민관점에서 통합적, 종합적으로 조정할 수 있는 시스템을 갖춘 점, (3) 관련기능이 여러 기관에 분산됨에 따른 조직적 낭비와 기관이기주의 및 할거주의를 어느 정도 방지할 수 있었음.
7. 종래의 세 부류로 나뉘어져 있던 때보다 통합된 현재의 권익위가 국민의 권익신장의 측면에서는 더 기여도가 크다고 생각함
8. 기능에 따라서 여러 기관으로 나뉘어져 국민에게 불편을 주었는데, 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합함으로써 국민의 권익 구제 창구를 일원화하고, 신속하고 충실한 원스톱 서비스 체제를 마련하였으므로, 국민권익 기능이 많이 신장되었다고 생각함.
9. 공수처가 설치될 경우 이는 고위공무원들의 부패와 관련이 있기 때문에 상당히 정치적인 성향이 강할 수밖에 없다. 그리고 공수처는 사정기관으로서 기능이 강화될 것이다. 따라

서 이 기관이 설치된다면 국가권익위원회의 기능이 축소될 수밖에 없는데, 이러한 한계를 극복하기 위해서는 고위공무원에 대한 부패방지를 사후적 처리 방안보다는 교육, 제도 개선 등 사전적 정책 방안에 초점을 맞추어 기능을 재편하는 것이 바람직하다. 그리고 고위공직자들의 부패와 관련하여 정치적 영향을 줄이기 위해서는 고위공직자 부패 매뉴얼과 정기관리 시스템 개발이 필요할 것이다.

부정적인 응답:

1. 세 가지 기능이 유기적으로 연계되지 않았다.
2. 이질적인 기능의 통합으로 시너지효과를 극대화하는 데 성공하지는 못하였다고 본다. 단적인 예로 인사의 적정성이 확보되지 못한 점을 들 수 있다.
3. 그렇지 않음. 공직부패를 포함한 사회 전반의 부패와 불공정의 심각성 여전 내지 오히려 보다 심각해짐

질문 2. 국민권익위원회의 세 기능이 유기적으로 조화를 이루고 있다고 생각하십니까? 조화롭지 못하다면 그 이유는 무엇입니까?

긍정적인 응답:

1. 국민들 입장에서는 과거 나누어진 기능을 통합해 편리성을 증가시켰다는 점에서 긍정적일 수 있으나……
2. 세 기능은 고충민원처리는 집행적, 구체적 기능, 부패방지는 정책적, 예방적 기능 그리고 행정심판은 절차적, 법률적 기능을 수행해 준다는 점에서 3개 기능의 상호보완이 이루어지고 있다고 봄.
3. 세 기능이 일정부분은 독립된 부분과 유기적 결합을 했을 때, 보다 효율성을 극대화할 수 있으나, 정부조직이 5년 내에 완전한 융합과 통합을 이루기엔 일정 부분 한계가 있음. 그럼에도 불구하고, 시대적 수요도 있지만 국민권익보호와 증진이라는 측면에서 상당한 성과를 인정할 수 있음.
4. 3개 기능이 국민의 애로해소 및 욕구충족이라는 상위기준에 의해 유기적으로 연결되어 수행됨으로써 상당한 수준의 조화를 이루어 왔다고 사료됨.
5. 위원회에서 담당하는 1) 고충민원의 처리와 이와 관련된 불합리한 행정제도 개선, 2) 공직사회 부패 예방·부패행위 규제를 통한 청렴한 공직 및 사회풍토 확립, 3) 행정쟁송을 통하여 행정청의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권리를 보호 등의 3가지 기능은 상호 매우 밀접하게 연관된 기능이므로, 국민권익위원회의 3가지 기능 유기적으로 조화를 이루고 있다고 생각됨.

부정적인 응답:

1. 행정심판은 준사법적 기능으로써 행정소송과 유사한 성격을 지니고 있지만, 국가청렴위원회는 행정심판과 전혀 성격이 다른 위원회이며, 국민고충처리위원회는 강제력이 없는 위원회로서 또한 성격이 다르다.
2. 세 기능의 이질성이 생각보다 크기 때문이고 이는 적정한 인사를 어렵게 함으로써 조직 전체의 경직을 가져오게 된 것이다.

3. 현행 주요기능인 고충처리기능, 부패방지기능, 행정심판기능 이외에 대체적 분쟁해결기능과 사회갈등해결기능, 국민권익보호정책기능을 추가하여 세 기능이 융합할 수 있도록 하는 것이 필요하다.
4. 먼저 국민고충 처리와 관련 된 업무는 주로 국민들의 민원과 관련된 업무이기 때문에 고충처리국 아래에 10개의 과로 이루어져 있어, 다른 부패방지국(9개 과) 및 행정심판국(6개 과)보다 국민고충 처리 업무에 더 많은 할당이 되어 있다. 물론 이른 부패방지국과 행정심판국의 기능이 다른 행정기관과 중복되어 존재하고, 국민권익 보호가 대부분 민원을 통한 국민고충을 해결하는 문제이기 때문에 이러한 고충처리국의 역할이 강조될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 국민권익위원회가 단순히 국민권익 보호를 위한 민원서비스 처리장으로 인식되기 때문에 과거 기능의 유기적인 통합이 이루어졌다고 볼 수 없다.
5. 외부입장에서 봤을 때 통합(문화부 등)된 기관들이 겪는 문제는 조직문화입니다. 조직문화가 잘 정착되면 기능에 대한 유기성도 확보할 수 있다고 봅니다.
6. 세 기능이 유기적으로 조화를 이루는 데는 한계가 있다고 봅니다. 그 이유는 고충처리기능과 청렴, 행정심판이 조직의 상위목표를 중심으로 협력하고 조율할 영역이 있는데 이러한 시스템적인 협조체제가 부재하다고 생각합니다.
7. 현재 세 기능이 유기적이지는 못한 것으로 판단됨. 그 이유는 본래 세 기능이 본질적으로 다른 면이 있기 때문임. 따라서 섞일 수 없는 세 기능을 무리하게 섞을 것이 아니라 서로 간의 고유한 업무 영역을 존중하면서 국민의 권익보장이라는 역할을 충실히 수행하면 될 것으로 판단됨. 조직의 융합과 고유한 업무의 효율적 추진은 반드시 같은 것이 아니라고 판단됨.
8. 그렇지 않음. 조직통합이 이루어졌다고 하지만 조직 내 기능이 3분되어 수행되고 조직 간 의사결정과 집행의 효율성도 떨어질뿐더러 전혀 다른 세 개 기관이 통합되다보니 조직의 정체성마저 불분명해져 무엇을 하는 국가기관인지 알기가 어려움. 형식적인 통합에 불과함.

질문 3. 국민권익위원회의 세 기능이 유기적으로 조화를 이룰 수 있는 융합적 행정의 방안은 무엇이라고 생각하십니까?

1. 먼저, 내부인사에서 인사의 교류와 원스톱서비스처럼 국민이 어떤 사안에 대해서 하나의 창구에서 접수하면, 가장 적합한 모델을 통해 국민의 민원을 해결하는 시스템이 갖추어져야 하는데, 법률적 장벽과 현실적 장벽이 있어서 실현가능성이 낮다고 사료된다.
2. 국민권익위원회가 과거 세 기능을 유기적으로 조화시킬 수 있는 융합 행정이 되기 위해서는 먼저 기획조정실의 기능이 강화되어야 한다. 고충처리국, 부패방지국, 및 행정심판국의 기능을 조화롭게 융합시키기 위해서는 위원장 및 사무처장을 중심으로 기획조정실이 단순히 기획조정, 행정관리, 국제교류, 민간협력, 국민신문고, 상담안내담당관제로 운영되기보다는 고충처리, 부패방지, 행정심판의 주요 기능의 배분 및 융합할 수 있는 담당관제를 운영하는 것이 보다 바람직할 것이다. 그리고 기획조정실 주관 아래 고충처리국, 부패방지국, 행정심판국장 사이에 정기적인 회의를 개최해 업무 조정 및 기능 융합이 필요할 것이다.
3. 권익위의 주요 전략목표들이 각각의 기능과, 주요 과제와 연계되고 부서 간 연계되어 협력할 수 있도록 성과관리시스템을 설계하여 운영할 필요가 있음

4. 3개 기능의 단순히 물리적 통합이 아니라 화학적 통합이 이루어지기 위해서는 내부 직원들 간의 상호이동이 활발히 이루어질 필요가 있다고 봄
5. 기능분석을 통해 궁극적인 수요자며 가치인 일반국민의 권익보호하는 측면에서 현재의 기능을 유기적으로 연계시키는 조직과 기능 융합방안이 강구되어야 할 것이고, 가치를 중심으로 위원회가 제공해야 하는 서비스를 일련의 순차적으로 구분하여 조직을 설계할 필요가 있음
6. 국민의 민원으로 제기된다는 점에서 융합적으로 운영은 가능하다고 봅니다. 다만 나머지 두 기능에 비해 부패방지 기능이 조금 떨어져있다는 느낌이 들어서 고민이 필요할 듯합니다.
7. 융합행정의 방안은 권익위원회의 조직상위목표를 중심으로 부서들을 재정렬하는 것입니다. 그리고 각 상위목표별로 성과목표로 지정하고 이른바 성과목표책임제를 실시하여 서로 다른 기능을 하는 부서들이 들어와 협력하고 조율해 나가도록 유도하는 것입니다.
8. (1) 3개 부서의 행정을 국민권의 또는 국민의 애로해소라는 최상위 가치기준에 따라 융합시키기 위해 최상위가치에 대한 직원들의 가치공유의식을 함양, (2) 기능수행 측면에서 실질적인 기능 연계성을 갖도록 하기 위해 모든 업무처리건별로 상호연관성 여부를 검토·체크하게 하여 관련 부서와 공동검토(협의)를 하도록 유도함. 예컨대, 제도적 불합리 문제에 따라 고충이 발생하고 거기에 부조리 가능성이 개입되고 그것이 행정처분의 부당·불법과 연관되어 있을 경우 그 제도를 개선하기 위한 최소단위의 공동협의체를 구성하여 운영하거나 협의체 구성까지는 아니더라도 직원 간 상호협의를 활성화할 수 있음. (3) 인력교류 측면에서 3개 부서 간 연관업무의 통로를 따라 제한적 범위의 순환보직을 실시 (4) 업무프로세스 측면에서 3개 부서가 각 개별업무를 처리할 시 관리자에 의한 연관성 확인 단계를 설정하는 것도 하나의 방법이 될 수 있음. (5) 문화 측면에서 다양한 문화교류행사, 업무수행경험에 대한 스토리텔링 및 교환 등 문화공유 노력을 추진할 것.
9. 본래 세 기능이 고유한 영역을 가지고 있으므로 인위적인 업무적 융합을 하는 것은 바람직하지 않다고 판단됨. 따라서 고유한 영역에서의 의사결정구조와 인적구성 배치 등은 각각의 전문성을 유지하고, 다만 국민의 권익추구라는 목적에 배치되지 않도록 의견조율을 할 수 있는 구조적 장치를 마련할 필요성이 있음.
10. 국민권익위원회의 기능 중 감찰 및 사법적 성격이 강한 부패방지 활동은 감사원 내지는 공직수사처(가칭) 등 별도의 신설전담조직으로 이관. 부패방지 활동을 제외한 나머지 행정부의 국민권리구제 기능에 초점
11. 국민 권리구제업무를 담당하는 고충처리국, 국가청렴도 향상을 위한 활동을 담당하는 부패방지국, 그리고 행정과 관련한 쟁송업무를 담당하는 행정심판국 등 3개 조직 사이에 업무의 유기적인 협조관계가 있어야 한다고 생각됨
12. 주기적으로 워크숍 등을 통해 기능 간 조화가 추구될 필요가 있으며 각 단위 기능에 있어 목표와 수단을 명확히 하는 것이 필요함.
13. 대국민 행정서비스 개선이라는 큰 원칙에서 접근하며 세부사항에 대한 융합조정이 필요하다고 봅니다. 즉 고충민원은 민원의 형식에 제약이 거의 없으나, 행정심판은 정형화된 민원해소 방식이며, 부패방지는 공무원의 청렴도 향상을 통한 서비스 향상이므로 하나의 틀 속에서 고려한다면 융합 조정이 가능함. 융합방안으로 세 기능 담당공무원의 주기적 융합인사와 고충민원과 행정심판 민원의 유사 공통 민원의 분류화를 위한 조직설치.

질문 4. 과거 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 행정심판위원회로 각각 분리되어 있을 때와 비교하여, 세 기능이 통합된 국민권익위원회가 각 기능의 수행에 있어 어느 정도 도움이 되었다고 생각하십니까? 도움이 되지 않았다면 그 이유는 무엇입니까?

긍정적인 응답:

1. 세 기능의 통합은 통합이전보다 부패발견의 용이와 부패방지의 실질화를 도모할 수 있는 장점도 크다고 본다.
2. 국민들 권익 보호의 접근 가능성을 증가시키고 원활하고 신속한 업무처리가 가능해졌다는 점에서 긍정적인 기능을 하였다고 할 수 있을 것이다.
3. 일정부분 각 기능의 수행에 도움이 되었다고 생각함. 다만 앞서 언급한 것처럼 각각의 기능이 유기적 협력체계가 없이 기능을 수행한다면, 이는 물리적 통합이지 실질적 융합까지 발전한 것은 아니라고 볼 수 있음.
4. 부패방지과 고충민원에 설치되었던 '제도개선' 부서가 합쳐지고 또한 행정심판의 사안과 고충민원의 대상이 중복될 수 있는데 하나의 위원회에 설치되어 유기적 업무 수행이 가능하여 도움이 됨.
5. 세 기능이 통합됨으로써 심각한 행정의 칸막이 현상이 어느 정도 완화되었다고 봄
6. 3개 위원회를 통합한 것은 국민권익보호차원에서 크게 도움이 되었다고 판단되고, 그 이유는 국민권익보호와 관련된 산재된 기능과 역할을 단일창구화하여 권익위 내부에서 효율적으로 대응한 데서 찾을 수 있음.
7. 유사기능의 혼란을 막을 수 있다는 점에서 통합을 긍정적으로 보고 있으며, 다만 그에 맞는 인력, 예산의 충분성도 뒷받침되어야 합니다.
8. 그래도 어느 정도는 도움이 되었다고 생각합니다.
9. 세 기능이 통합되어 각각의 기능에 어느 정도 시너지효과가 있다고 판단됨. 그리고 합쳐진 권익위의 위상도 더 커진 것으로 판단됨.
10. 국가권익위원회 아래에 국민 권리구제업무를 담당하는 고충처리국, 국가청렴도 향상을 위한 활동을 담당하는 부패방지국, 그리고 행정과 관련한 쟁송업무를 담당하는 행정심판국 등 3개 조직이 함께 하고 있어서 3개의 기능이 분리되어 있을 때보다도 효율적인 업무 협조로 기능을 수행하는 데 있어서 많은 도움이 있었다고 사료됨.

부정적인 응답:

1. 행정심판위원회의 위상문제, 각위원회의 위상문제가 있으며, 무엇보다도 정치적 이해관계를 가진 정치적 인물이 위원회의 수장을 맡게 되면 일시적으로 그 위원회의 위상과 해결능력이 높아 질수 있지만, 종국에는 사무와 위원회기능에 대한 부정적인 의견과 견해가 많아지며 전문성이 떨어지게 된다.
2. 각 기능의 업무수행은 통합이전과 별 차이는 없다고 본다. 다만 기능통합은 시너지효과를 극대화하기 위해서인데, 형식적 통합에 그침으로써 그러한 성과를 거두지 못하였다.
3. 과거 세 가지 기능이 하나의 부서로 운영이 되다 보니 과거의 세 기능이 모두 중요하게 고려되지는 않는다. 예를 들어 국가권익위원회가 주로 국민들의 의견을 반영하는 민원업

무가 증가하다 보니 공무원의 부패방지 기능이 상대적으로 소홀히 이루어질 수 있다. 그리고 민원업무가 주를 이루어 국가권익위원회의 업무 특성이 정책을 입안하고 결정하는 기능보다는 민원서비스 제공에 치우칠 가능성이 높다. 물론 세 가지 기능이 모두 똑같은 배분될 수는 없지만 과거 세 기능을 유기적으로 융합관리하기 위해서는 정기적 회의 (예를 들어 국장간의 정기회의)를 통해 업무 조정이 필요할 것이다.

4. 도움이 되지 않음. 다른 성격과 기능을 보유한 조직들을 물리적·강제적으로 통합한 것에 불과함

질문 5. 국민권익위원회의 세 가지 주요 업무와 관련하여 업무의 독립성이 가장 필요한 업무는 어느 것이라 생각하십니까? ①고충처리 업무; ②부패방지 업무; ③행정심판 업무 그 이유는 무엇입니까?

① 고충처리 업무

② 부패방지 업무:

1. 공무원의 부패방지 업무의 경우를 감사원 및 총리실 공직복무관리관실 등 유사기관에서 이를 수행하나 정기적인 공무원 부패방지기관이 필요하다. 따라서 국민권익위원회의 세 가지 업무 중에서 부패방지 업무가 가장 독립적으로 운영될 필요가 있다.
2. 공직자 및 공공부문의 부패방지 업무는 철저히 독립적 지위에서 판단하고 수행할 때만 그 실효성이 높음.
3. 대국민 부패방지업무에 독립성이 더 확보될 필요가 있음.
4. 부패방지업무임
5. 업무의 독립성이 존재하지 않는 한 ‘성역’은 없어지지 않으며, 부패방지는 공염불에 불과함
6. 가장 업무의 독립성이 필요한 업무는 ‘부패방지 업무’라고 생각됨. 국민권익위원회는 신고자가 안심하고 부패행위를 신고할 수 있도록 신고자, 협조자 등에 대한 신분보장·신변 보호·비밀보장을 하여야 하므로 다른 업무보다도 가장 독립성이 필요하다고 사료됨.

③ 행정심판 업무:

1. 행정심판은 형식적으로 행정부에서 수행하지만, 실질적으로는 독립성이 요청되는 사법기능이기 때문이다.
2. 행정심판업무라고 본다. 고충처리 업무와 부패방지 업무는 상호 연계성이 매우 크다고 본다.
3. 상대적 측면에서 행정심판업무가 일정부분 독립성이 인정됨. 그 이유는 이해당사자가 특정되고 사안 역시 제한된다는 측면이 강함
4. 행정심판업무임
4. 행정심판업무임. 행정심판은 준사법적 절차를 거쳐 국민의 법적 이익을 보호하기 위한 것이므로 가장 독립성이 요구됨
5. 심판 기능의 경우 독립성이 강하게 요구됨

④기타 의견:

1. 특별히 독립성이 필요한 업무는 없습니다.
2. 세 영역의 업무 모두 독립성을 요함. 고충처리업무는 힘 있는 행정처분기관의 영향을 벗어나서 민원인의 고충사안을 객관적으로 조사·처리해야 하고, 부패방지 업무는 고위공직자들의 영향이나 압력으로부터 자유로워야 청렴정책 결정 및 부패방지 조치를 공정하게 수행해 나갈 수 있다. 행정심판업무 역시 준사법적 기능으로서 누구의 간섭도 받지 않고 재결을 해야 하므로 독립성이 매우 높게 요구된다. 그러나 이는 기구의 독립적 분할을 의미하는 것이 아니라, 오히려 이러한 각 부문의 독립성을 효과적으로 유지 또는 강화하기 위해서 세 부문의 통합적 관리 및 연계성 강화가 필요함을 의미하는 것이다. 3부문 기능의 강력한 통합과 연계를 통하여 전체적 역량 및 영향력을 제고하고 이를 통해 각 부문이 필요로 하는 독립성을 보다 효과적으로 보호 및 신장할 수 있을 것임.

질문 6. 국민권익위원회 기능에 있어서 독립성이 요구되나 독립성이 보장되고 있지 않다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

1. 행정심판의 경우와 각종 위원회에는 운영에 있어서, 외부전문가의 참여는 대단히 긍정적 측면을 가지고 있으나, 변호사 등 전문가자격소지를 한 자를 참여시키는 것은 전문가격자가 영리를 추구하는 직업적 속성을 가지고 있다는 현실을 반영하지 않은 것으로 정부에 대한 독립성은 유지될 수 있으나, 기업이나 각종 이해관계에 대한 독립성을 확보하기 힘들다.
2. 부패방지기능을 들 수 있다. 부패문제에 효과적으로 대응하기 위한 수단인 조사권의 부여를 통해 기능의 독립성을 확보할 필요가 있다.
3. “국민권익”개념의 재정립을 통해 국민권익위원회의 국민권익보호기관으로서의 위상을 분명히 할 필요가 있다. 조직적으로는 국민권익보호정책국의 설치 등도 한 예가 될 수 있을 것이다. 그리고 국민권익위원회 위원장의 임기를 외국처럼 4년-5년으로 하여 종합적이고 장기적인 안목에서 업무를 수행하도록 할 필요가 있다.
4. 국민권익위원회의 조직 특징 상 여타 부처와 달리 행정고시 출신 보다는 비고시 출신이 상위계층에 많다는 것이다. 이러한 특징 때문에 국민권익위원회의 성과에 비해서 여론에 주목을 받지 못하고 있다. 그리고 비고시 출신이 많기 때문에 국민권익 보호를 위한 업무 수행에 있어서 고시 출신이 다수인 다른 정부부처와의 관계에 있어 독립성이 줄어들 수밖에 없다. 또한 국민권익과 관련하여 다른 유사한 행정기관(청와대 민정수석실, 감사원, 총리실 공직복무관리관실 등)에 비해서 정치적 지지가 미미하기 때문에 부처의 기능 수행에 있어서 독립성 보장이 어렵다고 할 수 있다.
5. 위원장의 정치적 성향 및 임명권자의 의중에 따라 업무 수행의 방향과 결과가 변할 수 있기 때문에……
6. 가장 큰 이유는 위원의 임명으로 국가인권위의 위원임명방식과는 다르게 국민권익위는 모두 대통령이 임명함
7. 특히 부패방지업무는 국민권익위가 고도의 독립성을 가지고 본 업무를 수행해야 하는 바, 이에 대한 더욱 강도 높은 조치가 필요하다고 봄.
8. 수행기능의 일정부분이 감사원, 총리실 및 행정안전부 등과 유기적으로 연계된다는 점임. 또한 위원장의 위상이 재임하는 개인이 아닌 정부조직법상의 구조에서 독립성이 명확히 확보되어야 할 것임

9. 정당출신의 위원장, 총리실 산하로 인한 통제성
10. 국민권익위원회의 위상이 부 수준으로 더 격상되어야 합니다.
11. 국민권익위원장이 장관급이긴 하나 국무위원이 아니므로 권익정책 결정이나 처분에 있어서 힘 있는 국무위원의 부정적 영향을 받을 우려가 있으며, 국무회의에서 중요한 정책 결정을 할 경우에 발언권의 수준 또는 영향력이 제약을 받을 가능성이 있음.
12. 현재 어느 정도 독립성이 보장되고 있다고 판단됨. 그러나 권익위의 의결이나 의사결정이 법적 구속력이 없고 단순히 행정기관에 대한 권고적 수준에 그치고 있어서 고충처리의 해결이나 부패방지의 효과가 현실적으로 반영되지 못하고 있음. 공공기관의 장에게 대한 제도개선의 권고나 의견표명에 보다 강력한 법적인 구속력이 있어야 함
13. 기능적으로는 감사원 내지 사법부와 중복되나, 이들 기관보다 전문성도 결여되어 있고 조직적으로도 행정부 소속이라는 점에서 권력형 비리에 대해서는 효과적으로 대응하기 곤란
14. 국무총리 소속으로 되어 있어서 독립성이 요구되지만 독립성이 보장되지 않고 있다고 사료됨.
15. 위원의 구성에 있어 임명권자에 과도하게 의존하는 것과 직무연한의 보장이 약함

질문 7. 국민권익위원회의 독립성을 강화하기 위한 방법은 무엇이라고 생각하십니까?

1. 국민권익위원회의 업무를 단순화하고 집중할 필요가 있으며, 그 인원구성에 있어서 영리 활동을 기본적으로 추구하며 이해관계인의 이익을 대변할 가능성이 높은 전문자격사(변호사, 회계사등)은 위원위촉에서 제외할 필요가 있으며, 위원의 추천을 정치적 과정이 아니, 시민과 외부인사가 참여할 수 있는 제도적 장치를 만들고 임기를 보장하여야 한다.
2. 먼저 국민권익위원회의 독립성을 강화하기 위해서는 타 부처와의 정책 연계를 통해서 국민권익위원회에서 중점적으로 다룰 업무를 우선적으로 조정하는 것이 필요할 것이다. 기능의 중복을 억제하기 위해서는 다른 유사 행정기관과의 업무 조정이 위원장 중심으로 이루어져야 한다. 그리고 국민권익위원회가 단순히 민원서비스만을 처리하는 대민서비스 기능만을 중요하게 여기는 것이 아니라, 국민권익보호를 위한 정책 기능을 강조하여 타 행정기관과의 차별성을 높여야 할 것이다.
3. 중립적 인사추천위원회를 통한 위원장 선출 혹은 추천, 또는, 위원회 운영 및 활동결과에 대한 정보 공개 및 시민사회의 참여를 통한 독립성 감시 기능 활성화
4. 위원임명을 국가인권위와 유사하게 임명하고 그 임기를 보장함
5. 현행 국무총리 소속에서 대통령 소속으로 하는 방안을 고려할 필요가 있음
6. 대통령 직속으로 설치하고, 기관장을 장관급 이상으로 해야 할 것이며, 일정부분 중복 기능에 대해 명확한 구분 또는 권익위 중심의 일원화가 적절할 것임.
7. 장기적으로 국가인권위처럼 정부기관과 독립되어 운영되었으면 합니다.
8. 국민권익위원회의 위상이 부 수준으로 더 격상되어야 합니다.
9. 국민권익위원장을 국무위원으로 격상하고, 국민고충사안 처리결정이나 시정 권고에 대하여 관계부처가 수용하도록 어느 정도의 강제성을 부여할 필요가 있음.
10. 보다 독립성을 위해서는 인사와 예산에 있어서의 독립성이 보장되어야 함
11. 현행 체계에서는 국민권익위원회의 독립성 확보는 어려움. 부패방지 기능은 폐지하는

것이 바람직함.

12. 대통령 소속 기관으로 하는 것이 필요하다고 사료됨.
13. 향후 동 위원회의 위상을 강화하기 위해서는 위원의 근무연한을 행정부 수반과 다르게 하고 지위를 보장함으로써 여야를 초월하여 국민의 권익을 증진하는 것이 필요함. 위원회에 국민권익관련 규정 제정 권한 등을 강화하는 것도 한 방법임.

질문 8. 국민권익위원회의 기능과 유사한 행정기관(청와대 민정수석실, 감사원, 총리실 공직복무관리관실 등)과의 업무 배분 및 관계에 대한 선생님의 의견은 어떠하십니까?

1. 공무원의 비위감사는 감사원이나 총리실의 공직복무관리관실로 통일하고, 회계감사 등은 감사원 또는 국회로 집중할 필요가 있다. 중복되는 업무를 여러 기관에서 중복처리할 필요가 없다.
2. 현행 주요기능인 고충처리기능, 부패방지기능, 행정심판기능 이외에 대체적 분쟁해결기능과 사회갈등해결기능, 국민권익보호정책기능을 추가한다면 유사기능을 가진 행정기관과의 업무재설계도 있을 수 있다.
3. 국민권익위원회의 업무 특성은 본격적인 정책 입안이 아닌 민원처리 등 실무에 초점이 맞춰진 만큼 정치적 성격이 배제되어야만 성공적인 업무수행을 이룰 수 있다. 그러나 타 유사 행정기관 들은 대부분 정치적 성격이 강하다. 따라서 국민권익을 위해서는 사항의 중요성을 판단하여 정치적 성격이 강하고 정치적 해결이 필요한 업무는 타 유관기관에서 집중으로 다루며, 민원처리 등 실제 국민들의 권익과 밀접한 관련이 있는 대민업무 및 정책개발은 지속적으로 국민권익위원회 책임하에 이루어져야 한다.
4. 업무의 중요성과 국민에 대한 책임성 측면에서 볼 때, 일정 정도의 중복 현상은 수용해야 할 듯함. 다만 각 기관의 중점 기능이 서로 다른 만큼 중점적 기능 위주로 업무를 배분하고 유기적 협조체계를 구축할 필요는 있음.
5. 각 기능을 함께 추진함에 따른 가외성(중첩성)이 있기 때문에 합치거나 조정할 필요는 없다고 생각함. 다만 권익위는 부패방지에 대한 전반적인 컨트롤 타워로서의 역할을 하는 방안을 제시해 볼 수 있음. 즉 총리실 공직복무관리관실의 현 정권에서의 문제로 인한 국민신뢰도 저하와 민정수석실의 지나친 정무적 간섭의 가능성 등을 고려하면 권익위가 중립적인 입장을 견지할 수도 있으며 보다 객관적인 접근도 가능하다고 봄. 국민 고충처리의 경우도 국민이 직접 청와대 민정수석실이나 감사원에 제소하는 경우가 많음. 이 경우에도 각 민정수석실과 감사원에서 접수를 받되 권익위가 정보의 허브역할을 해야 할 것으로 보임.
6. 국민권익위의 기능은 매우 중요하기 때문에(특히 부패방지업무) 여러 기관과 업무를 중첩시킨다고 해서 반드시 나쁜 것은 아니라고 봄.
7. 권익위는 일반 시민에게 열려진, 접근하기 용이한 기관이라는 점에서 폭넓은 기능과 역할을 할 수 있게 유도하고, 그 외 기관들(예로 청와대 민정수석실, 감사원, 총리실 공직복무관리관실 등)은 지극히 제한되고, 필요최소한의 범위 내에서 관련 기능을 수행하도록 할 필요가 있음
8. 권익위는 국민주도형 기관이라고 보기 때문에 타 행정기관과의 업무배분은 큰 문제가 없

- 다고 보고 있고, 타 행정기관의 컨트롤 타워 기능을 수행하는 것도 괜찮다고 봅니다.
9. 국민권익위원회가 주무부처로서 기능하고 청와대, 감사원, 총리실이 협력하는 방식으로 가야 합니다.
 10. 상기 각 기관의 업무가 모두 나름으로의 의미와 중요성을 갖고 있으므로 현행 업무기능은 존중되어야 한다고 봄. 다만 고층사안 조사·처리, 청렴 관련 실태조사 등 집행적인 업무에 관하여는 국민권익위에 대폭 권한을 위임할 필요가 있을 것임
 11. 권익위는 일반 공무원에 대한 부패방지를, 청와대는 대통령 가족이나 주변 인사들에 대한 비위감찰을, 감사원은 공무원의 일반적인 직무감찰과 예산의 집행과 관련한 비리를 담당하므로 각자 고유한 영역이 있음. 단, 총리실 공직복무관실은 폐지할 필요성이 있음
 12. 국민권익위원회의 부패방지 기능은 감사원으로 이관 내지는 공직수사처(가칭)로 이관.
 13. 유사한 행정기관 설립·운영에 관련된 법령에 근거하여 업무 배분과 기능이 규정되어 있으므로, 국민권익위원회와 청와대 민정수석실, 감사원, 총리실 공직복무관리관실 등과의 업무 배분과 관계에 대하여는 큰 문제가 없다고 사료됨

질문 9. 국민권익위원회가 국가적인 갈등관리 및 권익구제 등의 조정자 역할을 담당하기 위해 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

1. 갈등관리와 권익구제의 기본은 실질적인 강제력과 설득력을 지는 것이다. 강제력은 법률의 개정을 통해서 이루어질 수 있지만, 설득력은 국민권익위원회의 활동의 결과에 대한 국민의 평가일 것이다. 너무 시대를 앞서가거나, 일반 국민의 정서와 동떨어진 결과를 국민권익위원회에서 종종 도출한 적이 있기에 설득력과 조정자로서의 신뢰성이 떨어졌다고 본다.
2. 고층처리기능에 사회갈등해결기능을 확대하든가, 아니면 별도의 사회갈등해결기능을 추가함으로써 조정자 역할이 가능할 것이다.
3. 국무총리 산하에 있는 기관이다 보니 국무총리 권한 아래에서 타 행정부처와 국가적인 갈등관리 및 권익구제가 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 국민권익위원회가 다른 행정부처와 국민권익 보호와 관련하여 갈등 관계에 있을 때, 그리고 타 부처 간에 국민권익 보호를 위해 갈등 관계에 있을 때 실제로 조정역할을 하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이를 해결하기 위하여 무엇보다도 중요한 국가적인 갈등관리 및 권익구제에 있어서는 국무총리의 역할이 강화될 수 있도록 국민권익위원회에 타 부처와 관계에서 이를 조정할 수 있는 법적 제도적 권한이 주어져야 한다.
4. 의사결정시스템에 대한 시민 참여를 제도화할 필요가 있음
5. 현재 총리실소속을 대통령 직속으로 개편하는 방안을 검토 필요
6. 조정자 역할에 걸맞은 기관의 위상정립 및 위원회에 근무하는 공무원들의 전문성을 향상 시켜야 함.
7. 관련 전문가 풀(pool)의 확보와 체계화된 갈등관리 및 권익구제에 대한 다양한 학습을 통해, 분쟁의 이해당사자가 공식적 그리고 비공식적으로 신뢰할 수 있는 위상을 정립하는 노력이 필요함. 이를 위해 자체인력개발 노력도 필요하고, 조직상 이러한 구체적 부서설치와 위상 강화도 필요함.
8. 정치력의 배제입니다.
9. 권익위원회의 위상강화와 부로의 승격입니다.

10. 국민권익위원회가 강력한 조정권한을 가질 필요가 있으며, 이를 위해 국민권익위원장을 국무위원으로 격상시키고, 행정처분 부처에 대한 권익위의 시정권고권에 대하여 상당한 수준의 강제력을 부여할 필요가 있음.
11. 권익위가 부패방지과 국민고충처리의 중심기관으로 관련 기관들과의 정례적인 의견조율을 위한 절차가 필요하고, 상호 관련정보의 공유와 협력이 필요함. 권익위의 결정과 판단이 다른 행정기관을 구속할 수 있는 실질적인 효력을 인정하여야 함.
12. 국민권익위원회가 무엇을 하는 조직인지 일반 국민은 알기 어려움. 따라서 적극적인 대국민 홍보가 필요하며, 무엇보다도 실제로 업무상의 독립성을 확보하기 어려운 공직부패방지기능은 과감히 폐지하고 타 기관으로의 이관이 필요
13. 국민권익위원회 내에서 이들 사항을 담당하여야 하는지에 대한 담론을 거친 후에 필요하다면 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 개정하여 관련사항을 삽입하는 것이 필요하다고 생각됨.

질문 10. 청렴문화 확산을 위한 국민권익위원회는 다양한 노력을 기울이고 있습니다. 앞으로 어떠한 노력을 해야 한다고 생각하십니까?

1. 청렴문화 확산은 국민권익위원회의 본연의 활동인지에 대해 의심이 든다. 국민권익위원회가 특별히 청렴문화 확산을 위해 다른 국가기관과 구별되는 활동은 없다고 사료된다.
2. 청렴문화가 제도화될 수 있도록 청렴지표를 만들어 각 행정기관에서 이를 반영하는 제도를 만들어야 한다. 예를 들어 행정기관과 개인들의 평가지표로서 청렴도 지표를 설정하여 이를 보수와 평가에 반영하여 청렴도가 단순히 도덕적인 사항이 아니라, 조직과 개인 모두 평가와 보수에 밀접하게 연관될 수 있도록 해야 한다.
3. 부패가 발생하는 구조적 원인에 대한 진단과 개선 방안을 마련할 수 있어야 함.
4. 청렴문화와 고충처리 모두 홍보가 필요하다고 생각됨. 국민에게 국민권익위가 무슨 일을 하는 곳인지 지속적으로 인지시킬 필요가 있음
5. 법, 제도적 장치의 완비도 중요하지만 공무원에 대한 강도 높은 윤리교육을 이수시킬 수 있는 (가칭)청렴교육원을 신설하여 운영할 필요가 있음
6. 일반국민과 공직자 및 유관기관 종사자들에게 청렴의 명확한 개념정립과 이를 구현하기 위한 노력, 사례 등을 지속적으로 공급하고, 국제적으로 통용되는 기준(예로, TI가 수행하는 기능 등)에 걸맞은 사전 경쟁력 강화와 노력에 대한 평가 및 지속적 피드백이 필요함
7. 투명성, 공정성 등에 신경을 써서 국민들이 기댈 수 있는 기관이 되도록 노력하며 기관의 만족도, 이미지 조사 등을 정기적으로 시행하는 것도 좋을 듯합니다.
8. 청렴지수 등 여러 가지 지수들을 개발하여 공공부문을 평가하고 있으나 부처에 미치는 영향이 미미하므로 이를 정부업무평가체계에 반영하여 더 영향력을 강화해야 합니다.
9. (1) 국민 전반의 청탁문화 제거 운동, (2) 청렴성 지향 공로자에 대한 명예로운 칭호나 포상 수여, (3) 청렴시민연대 형성.
10. 청렴문화의 확산을 위해서는 일반 일선 공무원에 대한 부패방지교육을 강화할 필요가 있음. 권익위의 결정과 판단이 현실적인 실효성을 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요성이 있음.
11. 엄정한 부패척결이 체감될 수 있도록 하여야 한다고 본다.

12. 국민권익위원회는 국민고충처리 및 권리구제 기능에만 초점을 맞추는 것이 바람직하다.
13. 청렴교육, 사이버청렴교육, 청렴인물, 국가청렴교육, 청렴교육동영상, 청렴교육드라마 등을 국민들에게 배포·강연하는 것이 필요함.
14. 징벌적 금전 벌을 더욱 강화하고 일반적 부패 정보(예 : 개인이 아닌 합산된 부패정보 등)에 접근할 수 있는 권한이 필요하다.

질문 11. 만약 고위공직자비리수사처가 설치될 경우 국민권익위원회의 역할과 조직은 어떻게 조정되어야 한다고 생각하십니까?

1. 국민권익위원회에 공직자비리수사기능이 있다는 것 자체가 별로 타당하지 않은 기관구성으로 사료되므로, 고위공직자비리수사처가 설치되든 아니든, 공직자비리에 대한 조사사무는 다른 국가기관으로 이관되어야 할 것이다.
2. 본질적으로는 수사기구인 공비처는 검찰과의 업무배분이 문제될 것이고, 고위공직자에 한정되기 때문에 현재 국민권익위원회에 부여되어 있는 부패방지기능의 조정이 있을 것으로는 보지 않는다. 왜냐하면 국민권익위원회는 “국민권익”을 위한 한국의 옴부즈만이기 때문이다.
3. 공수처가 설치될 경우 이는 고위공무원들의 부패와 관련이 있기 때문에 상당히 정치적인 성향이 강할 수밖에 없다. 그리고 공수처는 사정기관으로서 기능이 강화될 것이다. 따라서 이 기관이 설치된다면 국가권익위원회의 기능이 축소될 수밖에 없는데, 이러한 한계를 극복하기 위해서는 고위공무원에 대한 부패방지를 사후적 처리 방안보다는 교육, 제도 개선 등 사전적 정책 방안에 초점을 맞추어 기능을 재편하는 것이 바람직하다. 그리고 고위공직자들의 부패와 관련하여 정치적 영향을 줄이기 위해서는 고위공직자 부패 매뉴얼과 정기관리 시스템 개발이 필요할 것이다.
4. 특별히 달라질 것은 없다고 생각됨, 공수처와 권익위의 부패방지 업무는 인과적 관계는 있으므로 권익위 본연의 업무에 더욱 치중할 수 있도록 조직을 운영하면 된다고 보임.
5. 권익위는 지금보다 더 확대될 뿐 아니라 중립성이 더 보장되지 않으면 유명무실할 것임.
6. 새로운 기관을 만드는 것보다 기존에 있는 국민권익위의 부패방지국을 확대 개편하는 것이 바람직하다고 봄.
7. 공수처의 경우 사법적 처벌을 전제로 진행되는 기관이라면, 권익위는 일상 속에서 대두되는 관련 이슈를 지속적으로 모니터링하는 기관으로 역할 정립 필요. 또한 권익위는 비리 등에 대한 사전억제 노력에 비중이 강해지고, 모니터링과정에서 대두된 이슈에 대해 공비처에 자료 제공, 수사보조 등의 역할도 가능할 것임.
8. 공수처의 기능이 매우 한정적이라 설치될 가능성은 희박하다고 봅니다만, 만약 생긴다면 부패방지기능이 처에 흡수되고 명칭과 기능이 좀 더 확대되어야 할 듯합니다(가령 행정윤리처 등)
9. 고위공직자비리수사처는 해당 비리대상자의 수사에 국한하는 업무를 맡게 되며 이때 권익위원회가 당연직 부처로 의사결정에 참여하여야 합니다.
10. 고위공직자 비리수사처를 국민권익위원회 산하에 설치하여 청렴정책 또는 부패방지를 위한 정책적 업무는 부패방지국에서 수행하고, 비리수사처는 발생사건에 대한 수사집행 기능을 수행하도록 하는 것이 바람직해 보임. 이러한 조직구조가 바람직한 이유는 (1) 정책과 집행의 연계성 및 일관성 유지, 그리고, 청렴정책 또는 부패방지정책과 그 집행

기능의 하나인 비리수사기능을 일원적 기관 내에서 협력적으로 수행하게 하여 공직청렴성 제고의 효과성을 높일 수 있음. (2) 비리수사처를 별도기관으로 설치함에 따른 권한 남용 우려 방지, (3) 비리수사처는 고위공무원만 대상으로 하므로 큰 조직규모가 필요 없으며, 기존 유관기관의 한 부서로 존재하는 것이 조직관리 관점에서 효율적일 것임. 이 경우 국민권익위의 기관명칭을 “국민권익청렴위원회” 또는 “국민권익부패방지위원회” 등으로 변경할 필요가 있을 것임.

11. 공비처의 설치에 대해 필요성은 공감하나 권익위의 조사권한을 확대하여 그 기능을 담 당케 하는 것도 가능하다고 판단됨. 만약 공비처가 설립된다면 권익위는 일반적인 공직 자의 부패방지를 위한 역할을 담당하고, 공비처는 검찰 등 고위공직자의 비리수사를 전 담하는 기구로 역할분담이 필요할 것임.
12. 국민권익위원회의 공직부패 기능은 폐지, 국민고충처리 및 권리구제 기능에만 초점을 맞추는 것이 필요함.
13. 현재의 국민권익위원회의 역할과 조직을 그대로 하고, 다만 법원과 검찰의 고위공직자 등을 대상으로 ‘권력형 비리사건’에 한해서 고위공직자비리수사처(공수처)를 대통령 직속 독립기관으로 설치하는 것이 필요하다고 사료됨.
14. 권익위는 국민 일반의 권익관련 업무성격이 강함. 그럼에도 불구하고 고위공직자비리수 사처는 수사권을 갖는 조직이므로 수사권이 없는 청렴위와 유기적 협조체계를 형성하는 것이 필요함.

부록 2. 개방형 설문 응답: 권익위 내부 구성원

1-2. 권익위 각국 간의 업무 간 유기적으로 연계되어 있지 않다고 생각하는 이유.

본질적인 업무성격 차이(이질성)
1.업무성격의 이질성 2.업무성격 상이 3.업무가 각각 개성 있는 업무로서 연계성이 떨어짐 4.업무연관성 없음 (각 분야별 독립적 업무수행 - 상호충돌) 5.업무성격상 연계기능 없음. 특히 고충업무와 부패방지업무의 기능 6.개별·독립적 업무성격임.
연계 시스템 부재 및 문제
1.연계시스템 구축 부족/ 2.연계시스템 부재 3.시스템이 분리되어 상호 정보교류 불가능 4.접수단계에서 한번 분류가 되면 다른 국에서는 전혀 관여하지 않고 웬만하면 서로 터치하려 하지 않는 조직문화가 있다. 또 연계시스템도 부족하다. 5.실제 케이스가 연계되지 않고 단절되어 있음. 시스템상 문제 6.상호 독립적으로 진행되며 사건의 이첩 등 업무연계가 거의 없음. 7.각 국 간에 교류가 별로 없어, 서로 업무를 잘 이해하지 못함.
연계 의식 및 노력 부족
1.노력의식 부족 2.말로만 융합을 이야기하지 3가지 업무가 따로 논다. 3.업무수행에 있어 특별한 연계나 협력이 없다. 4.각 부서 간의 업무협조가 이루어지고 있지 않음. 5.해당업무에 대한 무관심/ 6.상호정보교류 부족 7.각자 독자적으로 업무의 기획이 이루어질 때가 많은 것 같다.
조직문화의 차이 및 조직 간 갈등
1.이상적인 업무이며 조직문화도 이질적이다. 2.출신기관 업무를 하게 하고 그것이 편하다. 상하가 다 그렇게 생각하는 것 같다. 힘없는 사람이 다른 쪽으로 간다. 3.같은 위원장 하에서 행정심판에서는 안 된다고 하고, 고충처리에서 된다고 하는 경우가 많다. 부패방지 업무는 구제의 마인드보다는 단속과 적발의 마인드가 있어 정서적으로 융합이 어렵다. 4.직원들 간에는 여전히 장벽 존재 5.구 조직 구성원 간 갈등 (고충, 청렴, 행심)

6.인사 불통

기타 답변
1.특정 업무에 대한 하향 평가/ 2.인사, 평가, 보상의 균형된 시행 3.유기적 연계가 자연스럽지 않고 수단이 목표화되어 연계동기가 부족하다. *수단이 목표화: “연계”가 목표 아닌 수단에 불과 4.민원이나 사건 접수 시 핑퐁을 함/ 5.효율적으로 되어있지 않음 6.조직이 출범한 지 5년 밖에 지나지 않아 지금까지 다양한 시도는 이루어졌지만 그러한 노력이 정착되지는 않았음. 더 지켜보아야 함. 7.연계 시 업무부담(담당자 책임), 업무전가(핑퐁)

1-3. 권익위의 세 기능이 더욱 유기적으로 연계되기 위하여 어떠한 방안이 필요합니까?

직원 간 인사이동·교류 및 인사 관련
1.인사이동에 의한 교류·교환 근무 2.직원의 인사교류 등 3.인사정기교환, 간부급 전원 교체 수준 4.직원 간 인사이동 5.인사교류 활성화 6.실질적 인사, 조직 통합 7.간부 및 직원 순환보직 실시 8.적극적 인사교류 9.인사·정보교류 활성화 등 칸막이 제거로 의사소통 10.인사교류 11.실·국 간 활발한 인사이동 12.상호 인사교류 및 정보의 원활한 공유 13.예측 가능한 인사 (1년 or 6월 마다) 14.2년 주기로 순환보직 필요 (매년 정기 인사 시) 15.인사 교류 활성화. 16.상호 업무이해 (인사교류 등) 국 단위가 아닌 업무 분야별 부서 배치 17.직원 교류 확대 (각 업무별 이해도를 높여야) 18.인적 구성원의 유기적 순환근무 19.인사를 통한 각 부서의 이해 증진 필요 20.구성원 간 교류 및 타 업무에 대한 이해를 위해 교육이 필요 21.업무 간 인사이동의 적극적 실시 22.상호 교차(순환) 근무 23.타 소속 출신에게도 공정하게 인사배려가 필요

24.상호 교류 (일과 후 호프 미팅, 점심 등) 25.상호 교류 협력 (점심 · 호프 등 교류 중재) 26.인사의 공정과 형평 27.인사 교류 활성화 28.인적 물리적 통합

소통 및 업무 교류
1.행심 기각 시 -> 고충민원 연계 등 업무 연계방안 연구 필요 2.상호 업무과정에 문제점 개선방안 공유 필요 3.부서별 소통과 업무에 대한 상호 이해 4.업무관련 정보의 공유 5.상호 업무 간 이해 및 존중의 기회를 마련 6.업무연찬회 강화 7.3개 위원회의 통합된 소통 8.기능별 융합·분리 9.주요부서 간 수준별 협의 시스템 구체화 10.업무 기능 연계의 고도화, 세련 필요 11.공동의 비전, 문화 공유 시스템 연결 12.조직이 역사성을 가지고 목표를 구성원 상호 간에 공유해야 함 13.업무의 공유 14.업무 소통과 연계 15.소통

연계 반대 및 불가능
1.유기적 연결보다는 독립적 성격 강화 필요 2.국민의 권리보호와 국가발전을 위해 3기능이 과연 통합되는 것이 바람직한지 인위적인 (비정상) 기구가 아닌지 깊은 고민 필요. 3.각각 업무가 많이 독립적이라고 생각합니다. 그래서 서로 연계 노력을 해왔다고 생각하지만 만족하거나 눈에 보이는 결실을 얻지 못했다고 생각합니다. 4.업무 영역에 충돌만 없으면 된다고 생각, 가령 부패방지 업무와 고충처리 업무가 꼭 연계될 필요는 없다고 생각, 단지 부패행위로 민원이 생기면 유기적으로 처리 5.연계불가 6.통합이전의 각자 기관으로 가는 것이 옳다고 봄

업무 조정 및 제도 마련
1.간부들의 노력 업무 재조정 2.업무에 대한 명확한 정리 3.민원창구일원화, 또는 기능 재조정 4.고충처리 행정심판의 제도적 일원화(접수, 조사, 위원회 결정, 위원구성 등) 5.관련 업무를 연계할 수 있는 제도적 장치가 필요

<p>6.몇몇 다른 성격의 업무를 타 부처에 이관할 필요성이 있다.</p> <p>7.기본적 목표, 목표달성을 위한 수단에 근본적 차이가 존재한다. 이를 합리적으로 조정·배분할 필요가 있다.</p> <p>8.일단 조직문화 개선(융화)이 필요. 또한 규정에만 얽매이는 것이 아니라 국·기능 간 유기적 연계를 위해 재량, 자율적으로 업무를 추진하도록 시스템 개선 필요.</p> <p>9.업무 시스템 통합. 현재는 고충민원시스템(신문고), 부패시스템(E-클린), 행정심판시스템(SIMPAN.GO.KR) 별개 운영</p> <p>10.원스톱 처리 방안 강구</p> <p>11.기능분석을 통해 유기적으로 연계된 업무·조직을 과감히 통합하는 등의 노력을 통해 장기적으로 효과를 살펴보고 지속적으로 개선필요.</p> <p>12.기능을 융합할 수 있는 강력한 조정기능이 요구됨</p> <p>13.고충처리와 행정심판 간 업무프로세스 연계로 국민이 민원이나 심판을 접수만 하면 one-stop 처리가 가능하도록 연계. 고충민원과 부패신고 사건의 경우에도 유기적으로 연계처리 필요 -관련자 간 융합심사 등</p> <p>14.민원 제기 시 행정심판 신청기간 중단제도 등</p>
--

기타 답변 (강제력, 조직위상 강화, 직원태도변화)
<p>1.고충처리, 부패방지, 행정심판 업무의 균형된 평가</p> <p>2.업무특성감안 국무총리실 소속 -> 대통령실 소속으로</p> <p>3.강제력이 필요함</p> <p>4.직원의 소속감 강화</p> <p>5.연계의 필요성을 구성원들이 더 잘 느껴야 한다.</p> <p>6.가치관의 공유</p> <p>7.기관명칭 변경. 위원회의 기능이 나타나도록 명칭 변경 예: 국민권익위원회 => 청렴권익위원회 존재한다. 이를 합리적으로 조정·배분할 필요가 있다.</p> <p>8.권익구제라는 개념을 좀 더 명확화하여 세 기능을 포섭하기 위한 노력과 동시에 외국 사례나 단순홍보보다는 업무 전문성을 축적할 수 있는 시간이 필요</p> <p>9.결정권에 대한 공동연구 (결정과정, 이웃 등에 대해)</p>

2-5. 권익위 세 기능의 전문성을 높이기 위하여 어떠한 노력이 필요하다고 생각하십니까?

교육
<p>1.교육, 현장경험</p> <p>2.기능별 전문교육과 융합행정 스킬교육 필요</p> <p>3.직원별 적재적소배치, 전문능력 향상 교육</p> <p>4.교육 훈련기능 강화. 담당자 인사보직 인센티브 강화 등</p> <p>5.지속적인 교육(최근 교육이 많이 줄었음)</p>

- 6.업무역량강화 정기 교육·훈련
- 7.지식의 축적과 전문교육 강화
- 8.업무능력배양을 위한 전문화 지원(개인별 맞춤 교육과 특기화)
- 9.교육
- 10.관련 교육의 체계화 사수-부사수 제도
- 11.교육 강화(EX: 제도MAN 양성)
- 12.기능 간 교차 근무교육을 통한 시너지 효과 극대화
- 13.담당 직원 직무 훈련
- 14.구성원 재교육과 조직의 독립적 기능 수행이 가능토록 조정 필요
- 15.전문교육 강화
- 16.전문교육 강화
- 17.조사관 실무(조사)교육 및 외부 청탁 등으로부터 철저한 차단·보호
- 18.교육 강화
- 19.교육, 역량개발 기회 부여
- 20.구성원 간 교류 및 타 업무에 대한 이해를 위해 교육이 필요.
- 21.체계적인 내부 직원에 대한 직무교육이 필요함.
- 22.담당자들에 대한 지속적 교육 및 인력 충원 필요
- 23.교육, 경험축적
- 24.업무관련 전문교육 강화 및 민원처리 업무 담당자에 대한 힐링 시스템 마련
- 25.직무역량 제고 관련 교육 강화
- 26.교육
- 27.교육
- 28.분야별 직원에 대한 전문분야 훈련이나 교육을 통해 전문성 향상 기능
- 29.교육과 멘토링 제도, 업무 노하우 공유, 지식관리시스템 활성화 등 정보시스템 지원. 보직 경로제 운영 및 장기근속 장려 등

전문가 인력 충원 및 연계

- 1.전문가 채용확대(일반 공무원 출신↓ 전문가 출신↑)
*계약직으로 채용하여 능력자질에 대한 조직원 공감·인정이 확보된 자들 중에서 일반직으로 전환하여 채용
- 2.전문 직위 조사관 제도의 적극 활용
- 3.전문가 확보(특채 등)
- 4.인력충원방식을 중앙부처보다는 지방 또는 다양한 경험을 가진 자 중심으로 충원필요
- 5.대내의 협업체계 내실화(전문가그룹과 연계 강화)
- 6.능력 있는 조사관에 대한 충분한 대우
- 7.전문가 조언 및 소위의 기능 강화
- 8.조사관의 전문성 강화를 위해 부국 파견만 받을 게 아니라 타 부처로의 파견도 필요
- 9.관련 전문가 영입
- 10.전문관 직위 확충

권한 강화 및 인사시스템 관련

<ol style="list-style-type: none"> 1.조사의 업무도 전문성을 요하므로 잦은 인사이동 자제 필요 -> 업무 노하우, 전문성 축적 필요(일반행정업무와 다름) 2.직원들의 재량권 확대, 3.직렬별로 특화된 부서에 배치 일반 행정직이 많음 4.형식적인(일률적인) 전보보다는 직원들 개인이 전문성이 있는 분야. 전문성을 높이고 싶은 분야를 찾아 일을 할 수 있도록 인사시스템 개선 필요. 5.업무의 연속성 유지를 위한 인사 6.파견 축소 7.본인희망에 따른 근무기간 8.부패방지 관련해서 다른 부처에 있는 기능을 통합하여 권익위가 독립적으로 수행하는 방안검토 필요 9.기관 분리 및 독립 업무 전문성 강화

개인 노력 및 태도 관련
<ol style="list-style-type: none"> 1.직원의 마음가짐과 미래비전 제시 2.권익위법 법령 및 규정에 대한 이해도 향상 3.권익위법 법령 및 규정에 대한 이해도 향상 4.공부하고 연구하는 분위기가 아니고, 어떻게든 자기업무 실적을 매스컴에 나오도록 하는 사람이 유능하고 일을 많이 했다는 평가임. 5.승진직전에만 열심히 일하다가 승진만 하면 퍼져버리는 관행을 없애야 한다. 6.조사관 역량 강화, 간부의 업무 이해도 증가 7.다른 기능을 업무적으로 융합해 나갈 수 있는 포용력(사고유연화) 필요

기타 답변
<ol style="list-style-type: none"> 1.현 체제가 10년 정도만 유지되면 훨씬 높아질 것임 2.기능별 업무추진이 아닌 조직전체의 업무추진으로 통합의식, 성과극대화 필요. 3.정보교류, 의사소통체계 개선으로 정책분석기능 강화 4.상호 교류

3. 권익위원회의 발전을 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

법령 개정 및 장치
<ol style="list-style-type: none"> 1.법령 개정 등 조직발전을 위해 면밀한 검토 필요 2.소속감, 전문성, 업무역량을 발휘할 수 있는 법적 장치 3.법제상 기능강화를 통해 실효성 제고. 조직 내 문제가 아닌 정부 내 문제임. 조직 내 검토, 고민 불필요 4.세 가지 기능의 법적 취약요소 보완 5.부패방지 관련 법적 권한 부여 6.옴부즈만의 실질적 법적 권한 부여

조직원 차원 관련 답변

- 1.수평적, 수직적 의사소통
- 2.우수인력 적극 진입유도
- 3.고위직들의 가식적(개인적 경향)인 평가위주, 실적위주 지양. 기관장들의 재임 및 향후 조직의 비전을 위한 마인드 함양 지향
- 4.OPEN MIND!
- 5.간부들이 직원들을 편파적으로 대하지 말고 이해를 많이 하고 조직의 비전에 대해 고민해야 함.
- 6.원칙 준수와 상호신뢰
- 7.소속감, 일체감 강화.
- 8.상호 장점을 발전시켜야 하고, 상호 다름을 인정해야 한다.
- 9.협동. 애사심
- 10.건강한 마음을 갖고 업무에 임하는 자세가 필요하며 신바람 나는 근무환경 필요함.
- 11.직원들의 소속감 제고가 필요.
- 12.조직 구성원 간 상호 이해 및 존중
- 13.가치관 공유
- 14.직원 화합 목표일치
- 15.조사관 노력과 불필요한 업무 지향
- 16.전문성과 사명감
- 17.조사관의 전문성 강화, 업무의 독립성 강화
- 18.과건자도 많고 국별 업무 특색이 강해서 소속감과 일체감이 다소 부족하다고 생각함.
- 19.직원들의 자부심 및 안정적 조직문화 조성을 위한 조직 내의 고위층들의 협조
- 20.기능별이 아닌 목적지향적인 강력한 리더십

기타 답변 (홍보 관련)

- 1.지금 잘하고 있다고 생각한다. 홍보를 잘해야 한다.
- 2.지나치게 홍보를 강화해서는 안 됨.
- 3.국민과의 가까운 접촉
- 4.다양한 홍보. (국민에게), 국민권의 보호마인드(교육) 등
- 5.국민을 위한 끊임없는 가치창출
- 6.잘 모르겠음. 상이한 기능을 융합하는 문제는 어려운 문제라고 생각함.
- 7.옛 조직문화의 융화
- 8.정략적, 정치 공학적 측면보다는 조직학습 측면을 더 주목해서 현 체제를 10년 이상 유지시켜야 함. 5년의 실적으로 조직개편을 하는 것은 국가 예산낭비임.