

발 간 등 록 번 호
11-1140100-000089-01

국민권익위원회 연구용역
최 종 보 고 서

국민권익 법체계 개선 및 현행법 전면개정 방안 연구

2012. 8. 14.

제 출 문

국민권익위원회 위원장 귀하

본 보고서를 “국민권익 법체계 개선 및 현행법 전면개정 방안 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2012. 8. 14.

연 구 진

책임연구원

조 정 찬 (법령정보관리원 원장)

보조연구원

이 세 영 (법령정보관리원 책임연구원)

박 정 연 (법령정보관리원 전문연구원)

김 은 관 (법령정보관리원 전문연구원)

본 보고서는 국민권익위원회 정책연구용역의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구진의 견해이며, 국민권익위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

Contents



[요약서] 1

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적 51
제2절 연구의 범위 및 방법 71

제2장 국민권익위원회의 역할과 국민권익 법체계

제1절 국민권익위원회의 역할과 기능 52
제2절 국민권익 법체계의 현황 및 문제점 93
제3절 국민권익 법체계의 개선방안 44

제3장 국민권익기본법 제정안

제1절 국민권익기본법 개관 96
제2절 국민권익기본법의 구조 17
제3절 조문별 내용 3

제4장 개별법 제정·개정안

제1절 국민권익보호를 위한 제도개선 및 부패영향평가에 관한 법률(안) 101
제2절 고충민원의 예방 및 처리에 관한 법률(안) 621
제3절 부패방지법(안) 5
제4절 행정심판법 24

제5장 결론

제1절 국민권익법제의 발전과정 3
제2절 국민권익법제에 대한 방향 8

요약서



제1절 연구의 배경 및 목적

- 현재 국민권익위원회(이하 “권익위”라 함)의 소관 법령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공익신고자 보호법」, 「행정심판법」 등으로 기본법, 조직법, 작용법 등으로 흩어져 있고 계열화 되어있지 않아 운용상 문제점이 있음.
- 이에 따라 권익위의 관련 기능이 유기적으로 수행되어 시너지 효과를 극대화 할 수 있고, 현재 권익위가 추진 중인 국민권의 증진 발전방안을 법적으로 뒷받침할 수 있도록 관련 법령을 정비할 필요성이 있음.
- 이에 국민권익과 관련된 제반 법체계를 효과적으로 개편하기 위한 연구가 선행되어야 하며 이번 용역의 수행으로 기존 법체계를 정비함으로써 권익위의 운영을 법적으로 뒷받침 하도록 해야 함.

제2절 연구의 범위 및 방법

- 국민권익과 관련된 제반 법체계를 효과적으로 개선하기 위해서는 기존 권익위 소관 법령 뿐만 아니라 「공직자윤리법」, 「감사원법」, 회계관련 법령, 소송관련 법령 등 타 부처 소관 법령을 포함하여 검토해야 함.
- 이를 위하여 현행법령 연계분석·정리, 국내외 문헌조사, 담당자 및 관련분야 전문가 면담 조사, 자문 등을 실시하며, 시급히 추진할 필요가 있거나 사회적 논란이 없어 단기적으로 추진할 수 있는 과제와 사회적 합의를 필요로 하는 중장기적 추진방안으로 구분하여 추

진 단계별로 법제개선 방향을 제시함.

- 궁극적으로 「국민권의기본법」의 제정안을 제시하고 개별법의 제정·개정안을 제시함.

제1절 국민권익위원회의 역할과 기능

- 권익위는 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회가 해 왔던 기능들을 그대로 수행하고 있으며, 국민의 권익 보호를 위해 부패방지, 행정심판, 고충처리 등 업무를 통하여 제도개선의 필요가 있다고 판단되는 경우에 국가기관에 대한 권고, 의견표명 및 국가기관들 간의 조정역할을 담당하는 등 총괄적인 구제기구로서의 역할도 수행하고 있음.
- 권익위의 다양한 기능 중에서도 주요 기능을 정리하면 고충처리기능, 부패방지기능 및 행정심판기능인바, 공통적으로 각 기능은 국민의 권익 보호와 관련이 되는데, 현 정부 출범 당시에는 이러한 점에 착안하여 단일기구에서 권익보호를 담당하게 하여 업무수행의 효율성을 높이게 되었음.

제2절 국민권의 법체계의 현황 및 문제점

- 현재 권익위가 소관하고 있는 국민권의 법체계는 크게 나누어 다음 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공익신고자 보호법」 및 「행정심판법」을 중심으로 구성되어 있음. 타 부처 소관법령 중 「민원사무처리에 관한 법률」, 「행정소송법」 등 각종 소송 관련법령, 「공직자윤리법」, 「감사원법」 및 「지방자치법」 등이 권익위의 업무수행과 관련됨.
- 현행 권익위법은 2008년 폐지 전 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」과 「부패방지법」의 단순한 나열식 통합으로서, 통합으로 인한 상승효과보다는 어느 한 기능의 약화로 국민권익보호에 만전을 기하지 못할 우려가 있음.

- 현행법은 조직법과 작용법이 혼재되고 작용법의 영역도 여러 분야의 내용이 하나의 법률에 규정되어 있어 법체계를 이해하는데 어려움이 있음.
- 또한 현재 권익위 법체계는 권익위의 주요 기능 간 연계와 통합을 위한 법적 기반이 없고, 권익위의 역할과 위상을 제고하기 위한 법적 규율이 부족한 실정임.

제3절 국민권익 법체계의 개선방안

- 국민권익 법제의 체계적 불완전성은 단순히 현행법을 개정하는 것만으로는 개선되기 어려우므로 현행법을 기능에 따라 개별법으로 분법하도록 함. 분법은 단순히 법률 개수의 증가가 아니라 법체계적 정합성을 제고하고 국민권익 관련 업무 간 체계적 연계성을 위한 기반을 마련하여 국민권익보호에 기여하기 위한 필수적 조치임.
- 더불어, 국민권익에 관한 기본법을 제정하여 관련 정책이 일관되고 계속적으로 추진될 수 있도록 개별법에 대한 선도적 역할을 하고 국민권익 보호를 위한 각 제도들이 개별법을 통하여 그 기능을 충실히 발휘할 수 있도록 함.
- 기본법 제정 및 개별법으로의 분법을 통해 법체계의 정합성과 연계성이 갖추어질 수 있을 것이며, 국민의 권익의식 신장에도 긍정적인 역할을 할 것으로 봄. 나아가 헌법상 국민의 기본권이 보다 체계적이고 현실적으로 구현될 수 있을 것임.

- 이 법은 국민권익위원회를 설치하여 고충민원의 예방 및 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패행위를 효율적으로 통제하고 관련 제도를 개선함으로써 부패의 발생을 방지하며, 행정심판 절차를 통하여 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제하고 행정심판 절차의 수행과정에서 드러난 관련 제도의 불합리한 점을 바로잡음으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 함.
- 기본법 제정안은 권익위의 설치근거와 운영에 관한 사항을 정하는 조직법적 요소와 권익위의 중요 기능에 공통되는 이념과 정책방향을 제시하고 있음.

○ 제정안 중 기본법적 요소를 포함하고 있는 주요 내용은 다음과 같음.

가. 국민권익의 날 제정(안 제4조)

국민의 권익구제요구의 증대에 부응하고 국민권익보호 중요성에 대한 의식을 고취하기 위하여 '국민권익의 날'을 제정함.

나. 국민권익 보호 정책의 연구(안 제16조)

국민권익 보호를 위한 권익위의 정책 연구 등의 중요성을 강조하기 위하여 국민권익의 보호·구제 및 증진에 대한 주요 정책 및 사업 등을 연구하고 개발하도록 함.

다. 국민권익위원회를 대통령 소속으로 변경(안 제17조)

고충민원 처리상 권고의 실효성 확보, 권력분립의 원칙에 부합하는 부패방지 업무 수행, 불합리한 행정제도의 개선 등 권익위 업무의 원활한 처리를 위하여 권익위를 국무총리 소속에서 대통령 소속으로 격상함.

라. 윤리지원센터 및 지역상담센터(안 제33조 및 제34조)

윤리지원센터를 설치하여 민간부문에 대한 청렴도 향상에 기여하고, 전국에 지역상담센터를 설치하여 지역에 거주하는 국민들에게 대면 안내·상담을 할 수 있도록 하여 국민 권익을 증진시킴.

○ 「국민권익기본법」 제정을 통해 정책의 계속성과 일관성을 유지하기 위해 종합적이고 장기적인 시각에서 정책방향을 제시할 수 있을 것이며, 권익위의 관련 기능이 유기적으로 수행되어 시너지 효과를 극대화할 수 있을 것임.

제1절 국민권익보호를 위한 제도개선 및 부패영향평가에 관한 법률(안)

- 이 법은 국민권익위원회의 제도개선에 관한 기능 중 현재 이원화되어 있는 부패방지 제도 개선과 고충예방 제도개선을 통합할 수 있는 근거규정을 마련하고 두 가지 제도개선의 절차, 권고의 방법, 권고 후 절차 및 이행력 확보수단 등의 불균형을 정비하며 이를 통하여 고충민원, 부패방지 및 행정심판과 관련된 불합리한 제도·관행 등의 개선 기준 및 절차를 정비하고 이행력을 확보함으로써 국민의 기본적 권익을 최대한 보호하고 행정의 공익성과 합목적성을 실현하는데 목적이 있음.
- 한편, 권익위의 부패방지 등의 실효성 확보를 위한 부패영향평가가 그 중요성에 비하여 그동안 법률에서 구체적으로 규정하지 못한 문제점이 있으므로 이에 관한 사항을 제정하는데 의의가 있음.
- 제정안 주요내용을 살펴보면 다음과 같음.

가. 제도개선정책의 수립(안 제4조)

권익위가 국민의 권리보호·권익구제 및 공공기관의 부패방지를 위한 제도개선정책 및 시행계획을 수립할 수 있도록 하며, 공공기관에 대하여 이에 따른 세부추진시책의 수립·시행을 권고할 수 있도록 함.

나. 제도개선 규정 보완(안 제10조)

제도개선에 대해 분야별로 이원화되어 있던 종전의 근거규정을 일원화하여 제도개선 권고 등의 법적 근거를 확고히 하고, 부패방지 제도개선에 대한 이행력을 확보하기 위해 대통령, 국회 및 지방의회에 대한 제도개선의 제안대상에 부패방지 제도개선도 포함할 수 있도록 함.

다. 이행력 확보수단의 균형(안 제12조)

현행법에 따르면 권익위는 고충민원업무, 부패방지업무, 행정심판업무를 모두 수행함에

도 고충민원 분야에 한정하여 운영상황을 대통령 및 국회에 보고하고 있다. 따라서 부패방지, 제도개선을 공표대상에 포함하여 규정함으로써 소관업무와 관련한 사항 모두를 보고하고 공표할 수 있도록 하여 고충예방 제도개선 및 부패방지 제도개선의 이행력을 확보하도록 함.

라. 제도개선에 대한 시정조치 규정 신설(안 제14조)

「행정심판법」에 따르면 불합리한 법령 등의 개선을 위하여 시정조치를 요청할 수 있고 이에 따르지 않을 경우 벌칙을 부여하는 등 강행규정화 되어 있으나, 제도개선은 권고에 그치는 등 강제수단이 없음. 따라서 제도개선에 대한 시정조치 규정을 신설하여 해당 기관에 대한 제도개선의 이행력을 확보하도록 함.

마. 부패영향평가에 관한 장 신설(안 제4장)

부패영향평가는 법안심사과정에서 입법평가제도의 하나로 정착하여 그 성과를 거두고 있다고 평가되나, 법률에서 충분히 이를 규율하고 있지 못하고 있는 실정임. 따라서 부패영향평가에 관한 장을 신설하여 부패영향평가에 관한 권익위의 권한을 명확히 하고, 평가기준 및 평가절차에 관한 근거규정을 법률에 명시하도록 함.

- 중장기적 개선사항으로 ① 국민권의 제도개선 조정회의 규정 마련, ② 부패영향평가의 국민권익영향평가로의 확대 등을 제시함.

제2절 고충민원의 예방 및 처리에 관한 법률(안)

- 이 법은 고충민원처리기관으로서의 국민권익위원회의 역할을 정립하고, 사후적 고충민원의 처리 외에 사전적 고충민원 예방에도 역점을 두어 국민들의 권익보장에 만전을 기하는 데에 의의가 있음.
- 제정안 주요내용을 살펴보면 다음과 같음.

가. 고충민원 정책의 수립 및 평가 등(안 제2장)

권익위가 국민의 권리보호·권익구제 및 행정기관 등의 고충민원 예방·처리노력을 위한 고충민원 정책을 수립하고, 행정기관 등이 고충민원 정책에 따라 세부추진시책을 수

립하여 시행할 수 있도록 함. 또한 권익위가 행정기관 등의 고충민원 예방 및 처리노력에 대한 실태조사와 평가를 실시하고, 이에 따라 필요한 조치를 권고하거나 공표할 수 있도록 근거를 마련함.

나. 옴부즈만 설치 등(안 제3장 및 제4장)

중앙행정기관 및 공공기관에도 옴부즈만을 설치하여 운영할 수 있는 법적 근거를 마련해 자체 고충민원에 대해 책임성을 가지고 스스로 예방 및 처리할 수 있도록 유도함. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도와 인구 50만 이상 대도시에는 지방자치단체 옴부즈만을 반드시 두도록 하되, 해당 옴부즈만의 기능설정이나 구성 및 임기 등에 있어 지방의회의 참여를 보장하고 사무기구의 설치 등에 있어서도 지방의 자율권을 보장하도록 함.

다. 직권조사권의 신설(안 제23조제4항)

종전에는 고충민원으로 접수된 경우에 한하여 조사권을 인정하였으나 앞으로는 고충민원으로 접수되지 않은 경우라도 방치할 경우 고충민원을 유발하거나 사회적 갈등으로 발전될 가능성이 있는 경우 또는 행정기관 등의 불합리한 행정행위 등이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 경우에는 직권조사가 가능하도록 함.

라. 행정기관 등의 조정 신청 및 조정협의회 구성(안 제27조제2항 및 제28조)

행정기관 등은 소관 제도와 정책의 운용 또는 주요 사업의 추진으로 인해 발생한 다수인 민원 또는 갈등을 해결하는 과정에서 자체 해결이 어렵다고 판단되는 경우 위원회 등에 조정을 신청할 수 있도록 함.

그리고 다수인 민원 또는 갈등을 원만하게 조정하고 해결하기 위하여 필요한 경우 위원회 등에 이해당사자가 참여하는 조정협의회를 구성하여 운영할 수 있도록 하고 조정협의회의 구성 및 운영방법은 이해당사자의 합의에 따르도록 함.

마. 고충민원의 처리기간 명시(안 제29조)

종전에 대통령령에서 정하던 사항을 법률에서 직접 규정하여, 권익위는 접수된 고충민원을 지체 없이 처리하되, 특별한 사유가 없으면 60일 이내에 처리함을 원칙으로 하고 연장할 경우 통지의무를 규정함.

바. 위원회의 시정 권고 등에 대한 대응규정 보완(안 제32조)

권익위는 관계 행정기관 등의 장에게 민원을 처리함에 있어 그 행정기관등과 신청인 또는 이해관계인에게 미리 의견을 제출할 기회를 주도록 하고, 관계 행정기관 등의 직원, 신청인 또는 이해관계인은 위원회가 개최하는 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있도록 함.

사. 고충민원 협의회 개최(안 제41조제2항)

권익위의 위원장은 고충민원의 신속한 해결을 위하여 필요한 경우에는 권익구제기관이나 관계 행정기관등과 협의회를 개최할 수 있도록 함.

- 중장기적 개선사항으로 ① 사회적 갈등조정의 선도적 역할을 위한 갈등조정위원회의 설치, ② 고충처리 및 행정심판 기능의 연계 강화, ③ 파견조사관의 자체 정원규정의 도입 등을 제시함.

제3절 부패방지법(안)

- 이 법은 구 「부패방지법」의 입법목적에 계승하여 부패방지 관련제도를 입법적으로 정비·강화하고, 고충처리, 행정심판, 제도개선, 공익신고 등 국민권익에 관한 다른 기능 간의 상호 연계 및 융합을 위하여 여타 법령과 체계적 조화를 이루도록 하는데 그 의의가 있음.
- 제정안 주요내용을 살펴보면 다음과 같음.

가. 공직자 행동강령에 관한 장 신설(안 제2장)

공직자 행동강령에 관해 별도의 장으로 규정하고, 행동강령의 시행·운영과 위반행위 신고 처리에 관한 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」상의 규정을 상향입법하며, 부패행위 신고에 관한 처리 규정을 행동강령 위반행위 신고에 대하여도 준용하도록 함.

나. 청렴도 평가에 관한 장 신설(안 제3장)

청렴도 평가에 관한 장을 신설하여 공공기관 및 공직자의 청렴수준 평가, 부패방지시책 추진상황 평가 및 개선권고 등에 관한 권익위의 권한을 명확히 하고, 평가의 방법과 지원, 국가청렴도 개선 대책 추진에 관한 규정을 법률에 명시함.

다. 청렴교육에 관한 장 신설(안 제4장)

부패행위를 사전에 방지하기 위해서는 체계적인 청렴교육이 필요함에도 이에 관해 법률에서는 자세히 규정하고 있지 않아 그 중요성 등이 부각되지 못하고 있음. 따라서 청렴교육에 관한 장을 신설하여 교육운영, 교육효과의 평가 등에 관한 기본적인 사항을 정하되 세부적인 사항은 위원회규칙으로 정하도록 함.

라. 보호대상자의 확대 및 불이익조치 긴급중지제도(안 제30조 및 제31조)

부패행위 참여·은폐 등에 대한 거절 및 신고에 대한 준비행위 등을 이유로 한 불이익조치에 대해서도 신분보장조치를 요구할 수 있도록 함. 또한, 신고자에게 신분상 불이익조치 절차가 이미 진행 중이고, 위원회 결정을 기다릴 시간적 여유가 없는 경우에는 위원장이 불이익조치 절차의 잠정 중지 등 필요한 조치를 요구할 수 있도록 함.

마. 구조금제도의 도입 및 보상금 제도의 보완(안 제41조 및 제43조)

보상금 지급 시 사후적·통합적으로 지급 가능한 구조금적 지원비용을 보상금에서 분리하여 별도로 운용하며, 보상금 지급요건과는 무관하게 구조금 지급 요건을 충족하면 구조금을 지급하도록 함. 한편, 신고자 보호를 위하여 신고자가 노출되지 아니하는 현행 보상금 지급 절차와 「국고금 관리법」 제22조와 관계를 보다 명확하게 규정하여 위법성 논란을 차단하도록 함. 그리고 신고자가 허위, 부정한 방법으로 보상금을 지급받은 경우나 착오 등으로 보상금이 지급된 경우 이에 관한 환수규정을 신설하며, 공공기관의 이익 증대 등을 이유로 보상금이 지급된 경우 공공기관으로 하여금 이를 상환하도록 근거규정을 신설함.

바. 비위면직자의 취업제한의 실효성 확보(안 제50조)

영리사기업체에 대한 취업제한 시 업무관련성 판단 기준을 퇴직 전 3년에서 퇴직 전 5년간 소속하였던 부서의 업무로 강화하고, 비위면직의 원인이 된 부패행위와 직접 관련

된 영리사기업체의 경우에는 업체의 규모 등에 관계없이 취업을 제한하며, 취업의 개념을 고용형태에 관계없이 근로를 제공하고 대가를 받는 경우로 구체화함. 또한 퇴직 후 직무와 관련된 행위로 당연퇴직의 유죄판결이 확정된 경우에는 취업제한규정을 적용하도록 함.

사. 해임요구의 실효성 확보 및 해임제한(안 제51조 및 제58조제1항제4호)

공공기관의 장 등이 근거규정의 불비를 이유로 권익위의 비위면직자 해임요구에 불응하는 경우 이에 대한 제재조항이 없어 제재방안이 필요하며, 취업제한 위반이라고 하더라도 사안의 경중 등에 대한 고려 없이 일률적으로 해임요구를 하는 것은 문제가 있음. 따라서 공공기관의 취업규칙 등에 비위면직자 취업제한 등을 위반한 자에 대한 해임근거규정을 포함하도록 하고 위반 시 과태료를 부과함. 또한 공공기관의 장 등이 해임하기 전 대상자에게 소명기회를 부여하고 그 결과를 권익위에 보고하도록 하며, 권익위가 이를 검토하여 해임요구를 철회할 수 있도록 함.

- 중장기적 개선사항으로 ① 부패방지과 고충처리 업무의 연계수행, ② 공직윤리업무의 일원화, ③ 국민권익위원회의 조사권 도입, ④ 신고사실 확인을 위한 금융거래정보제공 요구 및 ⑤ 부패행위에 대한 감사청구의 법제적 일원화 등을 제시함.

제4절 행정심판법

- 행정심판절차에 사법절차가 준용되어야 한다는 것은 헌법의 요청이며, 이때 사법절차의 핵심적 요소 중 하나가 심판기관의 독립성·공정성이기 때문에 행정심판의 업무상 독립성은 인정되어야 할 것임.
- 따라서 권익위가 행정심판 업무의 독립성을 저해하지 않고 상급기관으로서의 위상을 확보하기 위해 권익위 위원장이 중앙행정심판위원회의 위원장이 되며, 필요한 경우 그 직무를 부위원장 중 1명으로 하여금 대행하도록 함(안 제8조제2항).
- 중장기적 개선사항으로 ① 고충처리와 행정심판 접수창구의 일원화 및 ② 특별행정심판기능의 중앙행정심판위원회로의 통합을 제시함.

○ 권익위는 통합 이후 그동안의 성과를 바탕으로 현행 법제의 미비점을 개선하여, 국민권익 보호를 위한 선진법제를 이룩하여야 할 시점에 놓여 있음.

○ 국민권익법제의 개선방향은 다음과 같이 요약할 수 있음.

첫째, 3개 기관의 단순통합에서 진일보하여 기능 간 연계와 융합을 통한 법적 개선을 모색하는 것임.

둘째, 권익위의 정체성 확립을 위한 업무개발과 법제 정비에 주력해야 함.

셋째, 「국민권익기본법」 제정을 통해 정책의 큰 방향과 국민권익보호를 위한 대원칙과 이념을 설정하고, 이러한 원칙과 방향 아래 고충처리, 부패방지, 행정심판 및 제도개선 등 주요업무 내지 주요기능이 서로 연계하고 융합하여 시너지효과를 낼 수 있도록 개별법을 정비해 나아가야 할 것임. 나아가 국민권익과 관련된 다른 법령과의 체계조화성을 위해 전반적인 법제개선을 이룩할 필요가 있음.

○ 이러한 권익위 소관법률의 체계화 과정에서 권익위의 대통령소속기관화, 청렴도평가 등 부패방지의 제도적 정착을 위한 법제화, 다수인 갈등 조정 등 정책적 개선과제도 도출되어 보고서에 반영하였음.

○ 본 보고서의 연구 결과가 당장의 국민권익 법체계 개선방향을 제시하는 데에서 더 나아가 앞으로 장기적 법제개선과제의 수립에도 그 방향을 제시할 수 있기를 기대함.

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

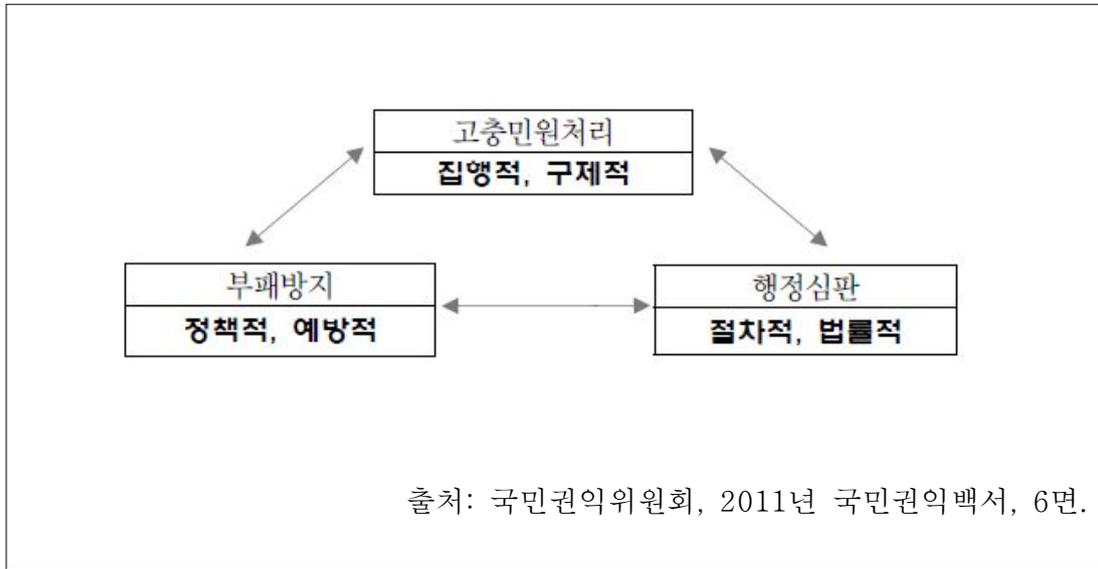
제2절 연구의 범위 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

I. 연구의 배경 및 개요

- 국민권익위원회(이하 “권익위”라 함)는 부패방지와 국민의 권리보호 및 구제를 위하여 과거 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회 등의 기능을 합쳐 2008년 3월 출범하였음. 국민의 권익을 위한 정부기관의 출범은 전 세계적으로 유래가 없는 것으로 우리나라 국민권익 신장에 기여한 데 의의가 큼.
- 이렇게 3개의 위원회를 하나로 통합한 이유는 국민고충처리위원회의 국민 권리구제업무와 국가청렴위원회의 국가청렴도 향상을 위한 활동, 행정심판위원회의 행정과 관련한 쟁송업무 등 국민의 권익보호 관련 업무들은 상호 밀접한 관련을 맺고 있어 이를 통합된 하나의 기관에서 처리하기 위한 것임.
- 또한, 이러한 기능들이 여러 기관으로 나뉘어져 있어 국민에게 혼란과 불편을 초래하였던 점을 감안하여 고충민원 처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합, 국민의 권익 구제창구를 일원화하고 신속하고 충실한 원스톱 서비스 체재를 마련한다는 데에서 권익위의 설립 의의를 찾을 수 있음.
- 권익위가 현재 하는 일은 다음과 같이 크게 세 가지임.
 - ① 고충민원의 처리와 이와 관련된 불합리한 행정제도 개선
 - ② 공직사회 부패 예방·부패행위 규제를 통한 청렴한 공직 및 사회풍토 확립
 - ③ 행정쟁송을 통한 행정청의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권리 보호

[국민권익위원회 주요 기능의 상호 보완도]



- 그러나 현재 권익위의 소관 법령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공익신고자 보호법」, 「행정심판법」 등으로 기본법, 조직법, 작용법 등으로 흩어져 있고 계열화 되어있지 않아 운용상 문제점이 있음.
- 이에 따라 권익위의 관련 기능이 유기적으로 수행되어 시너지 효과를 극대화 할 수 있고, 현재 권익위가 추진 중인 ‘국민권의 증진 발전방안’을 법적으로 뒷받침할 수 있도록 관련 법령을 정비할 필요성이 있음.
- 특히 금년은 권익위의 지난 간의 성과를 바탕으로 하여 제도개선이 이루어져야 할 시점이며 여기에는 권익위의 법제를 정비하여 향후 관련 주요기능이 잘 운영될 수 있도록 기틀을 마련해야 한다는 것이 포함되어 있음.

II. 연구의 목적

- 이번 연구의 개선대상 법령은 권익위 소관 법령들로서, 현행 소관법령은 과거 고충처리, 부패방지, 행정심판 등 세 가지 주요기능과 관련하여 권익위가 통합되기 이전부터 존재 하던 법령들이 대부분임.
- 권익위가 이러한 국민권의 관련 주요기능을 일원화하여 고충민원, 부패·공익신고, 행정심판 등 국민권익관련 업무를 수행한 지 4년이 지난 지금, 국민신문고로 접수된 정부 민원

처리, 110 콜센터 민원상담 처리, 행정심판 등의 권익 구제 민원을 신속·공정하게 처리하여 정책에 반영하는 등 국민 생활 속 불편사항의 시정과 부패 예방, 불합리한 관행 개선에 앞장서는 등 한국형 국민권익기관으로 자리매김 하였음.

- 우리나라의 국민권익 보호기관으로서, 출범한 후 4년이라는 짧은 역사에도 불구하고 통합에 의한 획기적인 시너지 효과를 거두어 나가고 있는 권익위는 이제 기능 간 연계와 융합을 통한 새로운 차원의 국민권익보호 서비스를 제공할 수 있도록 노력하는 중임.
- 따라서 권익위의 이러한 업무 간 연계와 한 단계 높은 국민권익보호 서비스를 제공하기 위해서는 먼저 국민권익 관련 법제의 정비가 전제되어야 함.
- 이에 국민권익과 관련된 제반 법체계를 효과적으로 개편하기 위한 연구가 선행되어야 하며 이번 용역의 수행으로 기존 법체계를 정비함으로써 권익위의 운영을 법적으로 뒷받침할 수 있을 것으로 기대됨.

제2절 연구의 범위 및 방법

I. 연구의 범위와 내용

1. 법체계 개선을 위한 추진방향 제시

- 국민권익과 관련된 제반 법체계를 효과적으로 개선하기 위해서는 다음의 기존 권익위 소관 법령뿐만 아니라 「공직자윤리법」, 「감사원법」, 회계관련 법령, 소송관련 법령 등 타 부처 소관 법령을 포함하여 검토가 필요함.

[국민권익위원회 소관 현행 법령목록]

- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」
- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」
- 「국민권익위원회 직제」
- 「국민권익위원회 직제 시행규칙」
- 「공무원 행동강령」
- 「지방의회의원 행동강령」
- 「행정심판법」
- 「행정심판법 시행령」
- 「행정심판법 시행규칙」
- 「공익신고자 보호법」
- 「공익신고자 보호법 시행령」

○ 이를 위하여 시급히 추진할 필요가 있거나 사회적 논란이 없어 단기적으로 추진할 수 있는 과제와 사회적 합의를 필요로 하는 중장기적 추진방안으로 구분하여 추진 단계별로 법제개선 방향을 제시하고자 함.

2. 「국민권익기본법」의 제정안 제시

(1) 기본법의 제정 목적

○ 기본법은 “정책입법·프로그램법으로서의 기능과 성격을 가지는 독특한 입법형식, 즉 해당 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형”으로, 기본법의 제정은 국가차원에서 그 분야의 정책이 중요하고 중점을 두어 추진한다는 인식을 제시하고, 그 책무나 결의를 명확히 함과 아울러 그곳에서 제시된 방향성과 지침에 따라 계획적·종합적·장기적으로 정책을 추진하는 데 그 목적이 있음.

(2) 기본법의 기능

① 기본법에 의하여 일정한 분야의 제도·정책의 기본적 방향을 정하고 관계되는 제도·정책을 정비하며 그 종합화·체계화를 도모하는 것은 사회가 점차 복잡화하고 국가의 역할이 비약적으로 확대된 현대에서는 일정한 의미를 가질 수 있음. 특히, 법제도의 고도화·복잡화 등에 수반하여 법률 간의 모순·충돌도 다수 발생하므로 그것을 기본

법에서 제시하는 이념·지침·조감도에 의하여 기본적 방향과 전체상을 명확히 할 수 있음.

- ② 기본법에 의하여 제도·정책의 종합화를 도모하는 것은 종합적·기동적인 대응의 방해, 권한쟁의 등의 원인이 되어 온 부처이기주의 행정의 폐해를 완화·시정하는 역할도 기대할 수 있음.
- ③ 기본법은 단기적이고 좁은 시야에서 형성되기보다는 현실의 정책을 장기적·종합적인 시야·전망에 입각하여 방향을 제시하고, 국회의 구성이나 정부가 변경되더라도 기본법에 규정된 정책이 유지되어 정책의 계속성·일관성·안정성의 확보에 이바지할 것이 기대됨.
- ④ 기본법의 제정을 통해 그 분야·사항의 정책에 관한 국가의 기본인식을 제시함과 아울러 그 이념이나 방향성을 명확히 하는 것은 국민에 대한 메시지도 될 수 있음.
- ⑤ 법리적으로 볼 때 기본법은 상위법 우선의 원칙, 특별법 우선의 원칙 등 제반 원칙과 맞지 않는 점이 있음. 즉, 우리 헌법이 예정한 법형식은 헌법-법률-대통령령-총리령 및 부령이 대중을 이루고 있으며, 기본법이란 법형식은 규정된 바가 없기에 기본법이 다른 관련 법률보다 상위의 효력을 갖도록 보장되어 있지 아니하며 기본법과 다른 관련 법률의 관계를 일반법과 특별법의 관계로 오인할 경우 특별법 우선의 원칙에 따라 기본법의 준립근거가 박약해지는 문제가 있는 것임. 그럼에도 불구하고 우리 법체계에서는 기본법이 하나의 뚜렷한 경향으로 자리잡고 있으며 위와 같은 여러 가지 역할을 담당하고 있음. 기본법이 이러한 기능을 담당하는 데는 입법정책적으로 기본법의 취지에 맞지 않는 관련 법률의 제정·개정을 억제하고 부득이하게 개정할 경우에는 기본법까지 보완하여 법률 상호간의 관계성을 유지하는 노력이 뒤따르기 때문임.

(3) 「국민권익기본법」 입법모델 제시

- 기본법의 제정목적과 그 기능을 고려할 때 「국민권익기본법」의 제정은 국민권익에 관한 정책이 일관되고 계속적으로 추진될 수 있도록 선도적 역할을 하고 개별법들이 규율하는 국민권익 보호를 위한 각 제도들이 그 기능을 충실히 발휘할 수 있도록 관련 법제 정비를 유도하는 한편, 관련 법체계의 정합성과 연계성이 갖추어질 수 있도록 하는 중요한 계기가 될 것임. 나아가 국민의 권익의식 신장에도 긍정적인 역할을 할 것으로 봄.

- 이와 같은 기본법의 입법취지 및 국민권익보호기관으로서의 권익위의 위상과 역할을 고려하여 다음과 같은 입법모델을 제시함.

<p>제1장 총칙</p> <ul style="list-style-type: none">· 목적, 기본이념, 정의, 다른 법률과의 관계 등 <p>제2장 국민권익의 보호 및 증진</p> <ul style="list-style-type: none">· 국민의 권리와 의무, 국가 및 공공기관의 책무, 기관 간 협조·협력· 각 분야별 기본시책· 공통적인 추진수단 및 방안 <p>제3장 국민권익위원회의 구성과 운영</p> <ul style="list-style-type: none">· 국민권익위원회의 설치근거, 기능, 구성, 업무 등 <p>※ 국민권익위원회의 고충처리, 부패방지, 행정심판 업무를 기능적으로 단일화할 수 있도록 조항을 반영하도록 함. 또한 각각의 업무에 관한 조항을 유기적으로 연계하여 정체성 확보를 최우선 순위로 둠.</p>

3. 관련 법률(분야별 특별법)의 제정·개정안 제시

(1) 제정·개정안의 방향

- 타 법률은 특별법 형식으로 유기적으로 역할을 분담하고 연계성을 높여 각 법률간 상호모순, 중복, 흠결이 없이 유기성, 통일성, 일관성, 시대성을 갖추도록 하고, 시대상황 변화에 맞게 세부적인 제정·개정안을 제시함.
- 제정·개정안, 제정·개정의 필요성, 주요조문별 내용 및 기대효과 등을 포함하여 구체적으로 연구결과를 도출함.
- 그 방안으로서 권익위의 설치·운영, 제도개선 및 부패영향 평가, 고충민원 조사·처리, 부패방지 및 청렴도 평가, 공익신고 및 신고자 보호, 공직자의 이해충돌 방지 및 행정심판 제도 운영 등 기능에 따라 법을 분류하고자 함.
- 또한, 각 법안을 도출할 때 ‘국민권익 증진 발전방안’ 및 부서별 업무개선 방향을 반영하도록 함.

II. 연구방법

1. 수행체계

- 법령정보관리원 소속 임직원 및 자문단 소속의 인력으로 연구진을 구성하도록 함. 이들은 법제처와 권익위 등에서 입법경험과 국민권익보호에 관한 경험을 풍부하게 갖춘 공직 출신자로서 국내외 정책사례 및 입법정보와 다양한 입법의견의 수집 분석, 입법정책에 대한 법리적 검토, 여러 가지 이견 또는 대안에 대한 분석, 합의를 도출할 수 있는 대안의 제시, 공청회와 전문 워크숍 등을 담당하도록 함.
- 권익위의 담당부서와 긴밀한 협조아래 관련 내용을 파악하고 체계를 정비하도록 함.

2. 업무수행 방법

(1) 현행법령 연계분석·정리

- 국가의 주요기능별 기본법 및 법체계 등 관련법 분석을 통하여 국민권익 관련 법체계의 문제점 및 개선을 위한 시사점을 도출
 - ※ 예컨대, 「교육기본법」, 「국세기본법」, 「관광기본법」, 「국토기본법」, 「건강가정기본법」, 「건설산업기본법」, 「근로복지기본법」, 「고용정책 기본법」, 「국가보훈 기본법」 등
- 국내외 통합된 정부기관 및 위원회 조직의 구성·기능과 국민권익보호 관련 타 기관의 기능에 대한 법제화 등 다양한 법적 사례 수집·분석

(2) 국내외 문헌조사

- ‘국민권익 증진 발전방안’ 등 국민권익 정책수행 과정에서 얻은 성과와 미비점 분석
- 국회의 입법자료, 각 부처의 정책자료, 국책연구기관·민간연구기관의 연구보고서, 관련분야의 선행 연구결과, 선진외국의 입법례 및 운영경험 등에 대한 자료 수집·분석
- 외국제도의 조사에 있어서는 단순한 입법사례 조사에서 그치지 않고 부패방지에 모범적 입법체제를 갖춘 싱가포르 등이라든지 고충처리제도의 모국인 스웨덴 등 각 분야별로 우수한 입법사례들을 특화시켜 수집 분석하고, 우리나라와 같은 통합형 국민권익보장제도를

갖춘 나라를 조사하되 후자의 경우 우리나라가 세계적으로 앞선 제도를 갖추고 있다는 점을 부각하는데 역점을 두게 될 것임.

(3) 담당자 및 관련분야 전문가 면담조사

- 권익위의 기능별(고충처리·부패방지·행정심판 등) 소관 부서장·실무자 및 관련기관 담당자 면담을 통한 자료 수집·분석
- 법리정립의 객관성·신뢰성 제고를 위해 연구자 이외의 관련분야 전문가들로부터 조언과 의견을 수렴·반영
- 공청회·토론회 또는 간담회 등 개최하고, 필요한 경우 시민단체·관련학회 등으로부터 의견수렴

(4) 자문단회의 구성 활용

- 법제처·국회사무처 및 입법의회부처 출신의 전직 고위공무원들로 구성된 자문단에 실무적인 내용에 대한 자문을 실시하여 연구보고서의 내실을 기할 수 있도록 활용

제 2 장

국민권익위원회의 역할과

국민권익 법체계

제1절 국민권익위원회의 역할과 기능

제2절 국민권익 법체계의 현황 및 문제점

제3절 국민권익 법체계의 개선방안

제1절 국민권익위원회의 역할과 기능

I. 국민권익위원회의 역할

1. 통합기관으로서의 국민권익위원회

- 국민권익위원회(이하 “권익위”라 함)는 부패방지와 국민의 권리보호 및 구제를 위하여 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회 등의 기능을 합쳐 2008년 2월 29일 출범한 기관임.
- 이와 같은 통합은 국민고충처리위원회의 국민 권리구제업무와 국가청렴위원회의 국가청렴도 향상을 위한 활동, 행정심판위원회의 행정과 관련한 쟁송업무 등 국민의 권익보호 관련 업무들을 한 기관에서 처리하기 위한 것임.
- 이러한 기능들이 여러 기관으로 나뉘어져 있어 국민에게 혼란과 불편을 초래함에 따라 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합함으로써 국민의 권익 구제 창구를 일원화하고 신속하고 충실한 원스톱 서비스 체제를 마련한 것임.
- 기관 통합으로 인한 효과는 이미 가시적으로 나타나고 있는바, 실제 권익위 출범 전인 2007년에는 3개 기관의 직원 수는 모두 542명으로 모두 46,000여건의 고충민원과 행정심판 사건을 처리하였던 것에 비하여 통합 후 3년이 지난 2010년에는 그보다 76명이 적은 466명으로 무려 39%나 많은 64,709건의 민원을 처리하는 성과를 이루었다는 점에서도 알 수 있음.¹⁾

2. 국민권익위원회의 역할

- 권익위는 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회가 해 왔던 기능들을 그대로 수행하고 있음. 그러나 여기에 그치지 않고, 국민의 권익 보호를 위해 부패방지, 행정심판, 고충처리 등의 기능을 하는 외에 이러한 업무를 통하여 제도개선

1) 국민권익위원회, 2011년 국민권익백서, 4면 참고

필요가 있다고 판단되는 경우에 국가기관에 대한 권고, 의견표명 및 국가기관들 간의 조정역할을 담당하는 등 총괄적인 구제기구로서의 역할도 수행하고 있음.

- 특히 단순히 해당 기관에 대한 권고적 조치에만 그치는 것이 아니라 ‘고충민원 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명 등 권익위가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가’ 등을 통하여 행정제도를 개선하는 역할을 함.
- 나아가 국민의 불편과 불만을 해소함으로써 국민과 소통하고 국가기능에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 행정의 적법성을 보장하기도 함.

II. 국민권익위원회의 기능

- 권익위의 다양한 기능 중에서도 주요 기능을 정리하면, 고충처리기능, 부패방지기능 및 행정심판기능인 바, 이는 3개 위원회가 권익위로 통합되기 이전 개별 위원회가 수행하던 기능에 해당함.
- 이러한 기능을 위한 법제는 각각 다른 시기에 다른 경위로 도입되었으며, 그 업무를 관장하는 기관도 달라 각 기능 간에 체계적 연관성이 없이 즉흥적으로 도입되었다는 비판을 받고 있음.
- 그러나 공통적으로 각 기능은 국민의 권익 보호와 관련이 있는데, 현 정부 출범 당시에는 이러한 점에 착안하여 단일기구에서 권익보호를 담당하게 하여 업무수행의 효율성을 높이게 되었음. 권익위의 각 기능별 연혁 및 주요내용을 살펴보면 다음과 같음.

1. 고충처리 기능

(1) 고충처리기능의 연혁

- 고충처리기능은 1994. 1. 7. 법률 제4735호로 제정된 「행정규제 및 민원사무기본법」에서 국무총리 소속으로 국민고충처리위원회를 설치함으로써 시작되었고 1997. 8. 22. 법률 제5369호로 제정된 「민원사무처리에 관한 법률」 제3장에서 국민고충처리위원회를 국무총리 소속으로 설치하고 고충민원, 즉 민원사항 중 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위 포함) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하

거나 국민에게 불편·부담을 주는 사항에 관한 민원을 신속하게 처리하도록 하였는데 당시에는 고충처리위원회가 국무총리 소속이기는 하였으나 실제 업무는 총무처에서 맡았음.

○ 그 후 2005. 7. 29. 법률 제7650호로 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 제정하여 민원사무처리에 관한 법률에서 고충처리업무를 분리규정 하였는데 동법에서는 국민고충처리위원회를 대통령 소속으로 변경하고 동법 시행령에서는 고충민원의 개념을 세분하여

1. 행정기관 등의 위법·부당한 처분(사실행위 포함)이나 부작위 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구
2. 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당 공무원의 처리지연 등 행정기관 등의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청
3. 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구
4. 그 밖에 행정과 관련한 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구 등으로 규정하고,

○ 시민고충처리위원회를 따로 구성하도록 하는 등 현행 제도와 유사한 제도로 발전시켰으나 동 법률은 총무처의 후신인 행정자치부가 관장하도록 하고 상임위원 등도 행정자치부 출신 공무원으로 임명하는 등 행정자치부가 동 업무를 관할하였음.

○ 고충처리기능은 행정심판이나 소송 등으로 구제하기 어려운 민원을 처리하는데 기여하였으며, 법적 구속력보다는 대통령 소속기관으로서 논리적이고 권위 있는 권고를 통하여 국민의 권익을 구제하는 기능을 수행하였음.

(2) 현행법상 기능

○ 「대한민국헌법」 제26조에서는 국민의 청원권을 인정하고 있으며, 이를 구체화한 법이 「청원법」임. 그러나 「청원법」 외의 다른 법률에 따라 청원권을 인정할 수도 있음. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “권익위법”이라 함)상 고충민원의 제기 역시 헌법상 보장된 청원권을 구체화한 한 유형이라는 점에 고충처리 기능은 헌법적 의의를 지님.

- 현행 권익위법 제12조제2호부터 제4호까지에서는 ‘고충민원의 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명, 고충민원을 유발하는 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명, 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가’와 같은 고충처리에 관한 권익위의 기능을 열거하고 있음.

2. 부패방지 기능

(1) 부패방지기능의 연혁

- 공직사회의 끊이지 않은 부패행위에 대하여 「형법」 등에 의한 처벌과 감사원제도 등에 의하여 강력하게 대처하였음에도 여전히 부패행위가 끊이지 않아 국민의 불신이 커지고, 부패행위로 인하여 국민들의 정당한 권익이 침해되는 사례가 늘어나자 국회는 2001. 7. 24. 법률 제6494호로 「부패방지법」을 따로 제정하기에 이르렀음.
- 2005. 7. 21.에는 법률 제7612호로 「부패방지법」을 개정하여 부패방지위원회를 국가청렴위원회로 개칭하였음. 국가청렴위원회는 검찰이나 감사원 등의 부패방지기능과는 차원을 달리하는 것으로서 부패의 예방과 제도개선에 중점을 두었으며 부패행위의 신고 등 국민의 권익과 직결되는 업무를 수행하였음.

(2) 현행법상 기능

- 권익위법에서는 공직자 등의 부패행위를 예방하고, 부패행위에 대한 신고, 신고자 보호 및 보상, 비위면직자의 취업제한 등을 통해 공직 및 사회의 청렴한 풍토를 조성하고자 함.
- 이는 「대한민국헌법」 제37조제2항에 따른 법치주의의 실현에 기여함. 한편, 공무원은 헌법상 국민 전체에 대한 봉사자로서 국민에 대하여 책임을 지는바, 공무원 등 공직자의 부패를 방지하고 이를 통제하여 청렴한 공직 및 사회풍토를 확립하는 것은 결국 국민 전체에 대한 봉사자로서의 지위를 확립하기 위한 것이라는 점에서 부패방지 기능은 헌법적 의의를 지니기도 함.
- 현행 권익위법 제12조에서는 부패방지를 위한 기능으로서 ‘공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가, 부패방지 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행, 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 권익위의 활동과 관련된 개인·법

인 또는 단체와의 협력 및 지원, 권익위의 활동과 관련된 국제협력, 부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등, 신고자의 보호 및 보상, 법령 등에 대한 부패유발요인 검토, 부패방지 및 권익구제와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석, 공직자 행동강령의 시행·운영, 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호' 등을 열거하고 있음.

3. 행정심판 기능

(1) 행정심판기능의 연혁

- 행정심판기능은 세 가지 기능 중 가장 오랜 연혁을 가지고 있음. 행정심판기능은 1951. 8. 3. 법률 제211호로 제정된 「소원법」에서 그 유래를 찾을 수 있음.
- 「소원법」에서는 행정청의 위법 또는 부당한 처분으로 인하여 권리 또는 이익을 침해당한 자에 대하여 소원을 제기하여 그 취소 또는 변경을 청구할 수 있는 행정쟁송제도를 규정하였으며, 다른 법률에서 특별한 행정쟁송절차를 규정한 경우에는 그 법률이 정하는 절차에 따르도록 하였음.
- 소원은 처분행정청을 경유하여 직접 상급행정청에 제기하도록 하되, 국무총리, 각부장관 또는 대통령직속기관의 처분에 대하여는 당해 기관에 제기하도록 하였으며, 국무총리, 각부장관 또는 대통령직속기관에 제기된 소원을 심사하고 의견을 상신시키기 위하여 해당 기관에 각각 소원심의회를 두도록 하였음.
- 그리고 소원제도는 당시 총무처가 관장하였으며 총무처는 소원제도가 국민의 권익보호에 제 기능을 발휘하지 못하여 그 이용률이 저조함을 이유로 법무담당관실에서 소원업무를 총괄하도록 하다가 법제처로 동 업무를 이관하였음.
- 그 후 1980년 제5공화국 헌법 제108조제3항에서는 "재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있음. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다."라고 하여 행정심판제도를 헌법에서 직접 규정하였고, 1984. 12. 15. 법률 제3755호로 「행정심판법」을 제정하여 「소원법」을 대체하였음.
- 여기에서는 행정심판의 중립성과 공정성을 확보하고 처분청의 잘못을 바로잡아 국민의 권익을 보호하기 위한 여러 제도적 장치를 갖추어 행정심판제도가 행정청의 위법·부당한 처분에 의하여 침해된 국민의 권익을 보호하는 기능을 제대로 수행하도록 하였음.

(2) 현행법상 기능

- 「대한민국헌법」 제107조제3항에서는 재판의 전심절차로서 행정심판제도를 규정하고 사법절차를 준용하도록 규정하고 있음.
- 행정심판제도는 약식쟁송으로서 국민의 권익구제제도로는 불완전한 면이 있기는 하지만, 행정권에 의한 행정작용의 자율적 통제를 통해 국민의 권익을 보호한다는 점, 그리고 상대적으로 간이한 절차에 따라 행정기관이 행정상의 분쟁을 심리·판정하게 함으로써 전문지식을 활용하고 사법절차에 따르는 시간이나 경비 등의 낭비를 피할 수 있다는 점에서 그 의의가 있음. 나아가 행정의 적정성을 확보하는 기능을 함.
- 현행 권익위법 제12조에서는 ‘「행정심판법」에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항’을 권익위의 기능으로 규정함으로써 권익위에 설치된 행정심판위원회로 하여금 이 기능을 수행하도록 하고 있음.

Ⅲ. 위원회의 각 기능간 연계·통합의 필요성

- 권익위가 담당하고 있는 세 가지의 주요 기능은 언뜻 각각 분리되어 수행되고 있는 것처럼 보이지만, 세부적인 업무 프로세스를 살펴보면 상당부분 연계하여 이루어지고 있으며 이념적·법적·행정현실적 논거 등에 의해 기능 간 연계와 통합의 필요성이 더욱 강조되고 있음.

1. 각 기능 간의 법적·현실적 연계성

(1) 부패방지와 고충처리의 기능간 연계성

- 공직자의 부패로 인한 부정한 업무처리는 고충 발생의 가장 큰 원인으로도 작용하여 고충 예방은 곧 부패예방으로 연계되며, 부패방지의 잠재청렴도 평가 및 법령의 부패영향평가 항목의 상당수가 고충예방을 위한 평가항목과 동일함.
- 행정기관이 부정한 청탁자의 이익에 편중된 결정을 하는 경우 제3자의 고충민원이 야기될 가능성이 크므로 고충민원 조사과정에서 부패행위를 적발할 가능성이 높음.

※ 고충민원 조사관이 부패행위 조사도 함께 연계하여 수행하는 방안 검토 필요

- 위법·부당한 행정처분을 통제하는 기관에서 부정부패를 함께 감시하는 것이 작은 정부를 지향하는 취지에 부합한다고 할 것임.
- 국민권익 업무를 연계하여 수행하는 경우 대국민 이미지가 향상되고 기관의 위상이나 비중이 높아져 부패방지 업무의 대외적 영향력이나 독립성이 오히려 강화될 수 있음.

(2) 고충처리와 행정심판 기능간의 연계성

- 고충의 개념은 단순히 법률상 이익의 침해만을 의미하는 것이 아니라 불편이나 부담 등을 포함하는 개념이므로 행정심판의 보호이익인 법률상 이익보다 포괄적인 개념임.

※ 권익위법상 고충민원의 개념

권익위법 제2조제5호: “고충민원”이란 행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정체도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.

- 이와 같이 행정심판 대상에 대해서도 고충처리기관에서 그 보호 기능을 담당할 수 있다는 점에서 연계성을 가짐.
- 실제로 국민의 입장에서 보면, 고충처리와 행정심판 기능은 행정기관의 처분·부작위에 대한 고충 및 이의제기를 접수하여 국민의 불편을 해결하여 준다는 의미에서는 본질적으로 유사한 기능임
- 다만, 그 법적성질, 해결방법 및 절차, 그리고 법적효력에서 차이가 있는 것임.
- 양 기능은 구제범위와 법적 효력에서 상호보완적 관계에 있으므로 최적의 국민권익 보호를 위하여 동일기관 내에서 유기적 협력 및 역할분담 체계를 갖추는 것이 필요함.

2. 국민권익 보호 업무의 효율성

- 민원창구를 일원화하고 인력과 시설을 공동으로 활용하며, 행정심판 재결례를 국민고충처리에 활용하는 등 정보의 기능 간 공유를 통해 업무의 효율성을 꾀할 수 있음.

- 실제로 권익위로 통합되기 전인 2007년에는 고충민원에 대한 처리건수가 23,373건이었으나 통합 이후인 2011년에는 32,082건으로 2007년에 비해 37.3% 증가하였음. 또한 행정심판의 경우 2007년에는 23,179건이었던 경우에 비하여 2011년에는 28,923건으로 24.8% 증가함.²⁾
- 한편 제도개선 업무는 부패방지제도, 고충처리제도 및 행정심판제도 각각의 운영 과정에서 그 개선과제가 발견된다는 점에서 제도개선 업무는 3개 기능 간 업무통합에 따른 시너지효과가 가장 큰 영역으로 볼 수 있음.
- 통합 전에는 업무별로 독자적으로 수행되었지만, 통합 후에는 업무 간에 공동으로 과제를 발굴하고 실태조사와 이행점검도 통합적으로 수행하게 되어 업무의 질과 효율성이 크게 높아졌음. 특히 제도개선 전담부서의 신설로 고충-부패의 통합, 복합과제 추진이 가능해졌고, 결재단계 단축으로 신속한 제도개선이 이루어졌음.

※ 부패방지 제도개선 실적 비교

구분	권고	세부과제수	담당직원수	1인당 권고건수
2005	11	193	-	-
2006	12	183	-	-
2007	7	147	26명	0.27
2008	8	103	23명	0.34
2009	16	128	15명	1.06
2010	22	178	21명	1.05
2011	33	189	18명	1.83
합계	109	1,121	-	-

※ 고충예방 제도개선 실적 비교

구분	권고	세부과제수	담당직원수	1인당 권고건수
2005	55	55	-	-
2006	101	101	-	-
2007	111	111	168(전담 10명)	0.66
2008	95	102	145(전담 12명)	0.65
2009	99	278	139(전담 12명)	0.71
2010	70	432	147(전담 21명)	0.47
2011	48	186	145(전담 18명)	0.33
합계	579	1,265	-	-

출처: 국민권익위원회, 2011년 국민권익백서, 7면

2) 국민권익위원회, '국민권익증진'을 위한 국민권익업무 발전방안, 9면 참고

- 또한 많은 제도개선 과제가 부패, 국민고충 등의 단일문제에 한정하지 않고 양자의 문제를 포함하는 것이 현실임. 따라서 국민고충과 부패방지의 통합적 문제해결은 국민권익보호업무의 효율성을 증대시킴. 나아가 위법·부당한 행정처분을 통제하는 기관에서 부정부패를 감시하는 것이 작은 정부를 지향하는 취지에도 부합함.

3. 국민의 편의 및 권익보호 증대

- 고충처리와 행정심판 기능은 법적 성질, 해결방법, 법적 효력 등에 있어서 다소 차이가 있지만, 국민의 입장에서 보면 행정기관의 처분·부작위에 대한 고충 및 이의제기를 접수하여 국민의 불편을 해결해 준다는 점에서 유사함.
- 따라서 국민의 입장에서는 행정심판의 대상이 되지 않는 사항에 대하여 행정심판을 제기한 후 각하 결정이 난 후에야 비로소 고충민원을 제기하게 하는 것은 국민의 권익을 신속하게 구제하는 데 장애가 되는 요소임. 또한 고충민원에 대하여도 행정심판을 거치도록 하는 것이 타당하다고 판단되는 경우에는 민원 제기 단계에서부터 행정심판을 거치도록 하는 것이 필요함.
- 이와 같이 국민이 행정심판을 청구하거나 고충민원을 제기하는 단계에서부터 해당 국민에게 유리한 제도를 선택하도록 유도함으로써 국민의 편의를 도모하고, 국민권익의 보호를 증대할 수 있음.

4. 사회적 약자에 대한 배려

- 행정소송 등 사법적 구제절차는 소송비용 등으로 인해 고충민원이나 행정심판에 비해 사회적 약자에게 부담을 주게 되며, 사회적 약자들은 구제절차의 기간이 길어지면 길어질수록 생활에 타격을 받는 정도는 커지게 됨.
- 나아가 복잡한 사법절차보다는 비사법적이고 절차적인 면에서 더 유연한 고충민원 등을 제기하도록 하는 것은 노인 등 상대적으로 사법절차에 대한 지식이 부족한 계층에 대하여 비교적 용이하게 행정청에 접근할 수 있는 수단을 제공하며, 접근 결과 행정심판 등 일정한 사법절차가 필요하다고 판단될 경우 해당 절차로 안내하는 등의 연계적 이용을 가능하게 할 수 있음.
- 이와 같이 행정심판제도와 고충민원처리의 연계적 수행은 사회적 약자를 보호하는데 기여하는바, 기능통합은 사회적 약자에 대한 배려라는 헌법적 이념을 실천하는 중요한 장치가 될 수 있음.

5. 국민권의 침해 행위에 대한 사전예방적 기능의 극대화

- 공직자의 부패행위는 국민의 고충 발생의 큰 원인 중의 하나로도 작용함. 따라서 부패행위를 방지하는 것은 곧 국민의 고충을 예방하는 것이 됨. 권익침해에 대한 사전예방적 기능을 극대화하기 위해서는 각 기능 간 통합처리가 전제되어야 함.

6. 국민과의 소통 및 갈등의 조정

- 권익위는 국민신문고를 통한 고충민원, 110 안내전화, 행정심판 청구 및 부패행위에 대한 신고 등을 통하여 국민의 소리를 듣게 됨. 이와 같이 집결된 고충민원을 비롯한 다양한 형태의 국민의 소리를 과학적 분석을 통해 현행 법적·행정적 문제점에 대한 개선안이나 제도적 개선 과제를 도출할 수 있으며, 이를 입법이나 정책에 반영할 수 있음.
- 이는 궁극적으로 국민과의 소통을 통해 행정을 비롯한 국가작용에 대한 국민의 신뢰를 회복하는 데 기여하게 되며, 갈등이 야기되는 영역에서 제도개선의 권고 등을 통하여 사회적 갈등을 조정하게 하는 역할도 하게 될 것임.

IV. 기능 간 연계·통합의 실현방안

1. ‘국민권익’이라는 상위적 개념의 설정

- 각 기능 간 통합이 이루어지려면 각 기능을 하나로 묶을 수 있는 보다 포괄적인 상위의 개념을 필요로 함.
- ‘국민권익’이라는 개념은 현행 권익위법상 제명, 위원회의 명칭 등 개별 조문에서 이미 사용되고 있음에도 불구하고 명확한 개념을 제시해주지 못함으로써 부패방지, 고충처리, 행정심판이라는 개별적 기능만이 부각될 뿐 각 기능이 궁극적으로 ‘국민권익 보호’를 위한 연계적 장치라는 점이 충분히 부각되지 못하는 점이 있음.
- 따라서 각 기능을 통합하거나 연계할 수 있는 상위의 개념으로서 ‘국민권익’의 개념을 입법화하고, 향후 각 기능의 꾸준한 연계적 발전에 있어서 견인적 역할을 할 수 있도록 해야 함.³⁾

3) 이에 대하여 ‘국민권익’이라는 개념 자체가 부패방지, 고충처리, 행정심판이라는 세 가지 기능을 포괄할 수 있는 개념충족적 기능을 가지고 있는지에 대한 의문을 제기하는 견해도 있음. 이 견해는 부패방지는

2. 기본법 제정을 통한 일관되고 지속적인 통합적 정책 추진

- 현행 권익위법으로는 기능 간 연계 및 통합의 취지를 실현하기 위한 충분한 제도적 장치를 마련하기 어려움. 고충처리, 부패방지 등 각각의 기능은 오히려 개별 기능 자체만으로도 중요하고 충분한 법적 규율이 필요한 영역임. 그럼에도 불구하고 단지 기능적 통합이라는 명목 하에 단일법 하의 단일한 장으로만 구성하는 것은 기능통합이라는 근본취지를 무색하게 할 우려가 있음.
- 따라서 개별 기능은 살리되 국민권익 보호라는 근본적 이념 내지 상위적 목표를 설정하고, 각 기능에 관한 개별법령의 내용이 이와 같은 정책적 목표를 일관되고 지속적으로 추진할 수 있도록 선도할 수 있는 국민권익에 관한 기본법을 제정할 필요가 있으며, 나아가 국민권익 보호라는 기본 이념 하에 각 기능 간 연계와 통합이 이루어지도록 선도하는 역할을 기본법이 담당해야 할 것임.

3. 권익보호 업무 수행을 위한 기관의 독립성 확보

- 국민의 권익보호에 관한 업무, 특히 부패방지 업무는 행정기관뿐만 아니라 사법부나 헌법재판소를 포함한 공공기관에 대하여도 그 기능을 수행하는 만큼 독립성을 확보할 필요성이 있음.
- 이를 위해서는 조직법상으로도 여타 기관으로부터 독립되어야 하며, 국민권익 보호라는 중요하고도 포괄적인 역할을 수행하는 만큼 조직적으로 일정한 규모를 가질 필요가 있는 것이 현실임.
- 나아가 제도개선의 권고 등 권익구제 기능에 있어서 다른 국가기관들에 대해 총괄기관으로서의 역할을 수행하기 위해서는 독립성 확보가 필수적임.

국민의 권익 실현을 위한 사회적 인프라에 해당하는 것이지 그 자체가 국민의 권익과는 직접적인 관계가 없다고 함(정운용, '국민권익 법체계 개편방안에 대한 토론문', 국민권익 법체계 개편을 위한 공개토론회 자료집, 2012. 8, 76-77면). 그러나 공직자 등의 부패행위는 단순히 기관 내부적으로 혹은 국가적 차원에서만 손실을 입히는 것에 그치는 것이 아니라 결과적으로 행정 상대방의 구체적 권익 침해로까지 이어지는 경우가 상당하며, 이러한 점에서 부패방지는 국민권익과 직접 관련된다고 보아야 할 것임. 나아가, 부패행위를 추상적 관점에서 접근하지 않고 보다 개별사안에서 구체적·현실적으로 접근해 보면 해당 부패행위로 인해 권익을 침해받는 피해자 역시 특정이 가능하다는 점, 오히려 공직자의 의도 하에 이루어진 부패행위로 인한 피해는 경우에 따라 단순히 제도의 불완전성이나 공무원 등의 과실에 의한 권익 침해보다 훨씬 더 피해가 클 수 있다는 점도 염두에 두어야 할 것임.

4. 단일 기구에서의 통합기능 수행

- 연계되는 개별적 기능을 각각 분리된 기관에서 수행하게 되는 경우 국민의 불편을 초래하고 인력이나 정보 등 공동이용이 가능한 사항에 대해서도 시기적절하게 이용하기 어려운 경우 등의 문제가 발생함.
- 또한 국민고충, 부패방지, 행정심판이라는 각 기능이 그 기능을 충실히 발휘되도록 하는 것뿐만 아니라 상호 연계적으로 구제가 이루어지도록 하려면 기관이 분리되는 것은 타당하지 않으며, 애초에 2008년 3개의 위원회가 통합하여 권익위가 출범한 이유도 여기에 있음.

V. 국민권익위원회의 폐지 및 기능 분산 주장의 문제점

- 위와 같이 국민권익보호를 위한 주요 기능 간 연계와 통합의 필요성에도 불구하고, 권익위를 폐지하고 종전 체제로 돌아가자는 주장 역시 일각에서 제기되고 있는 것도 사실임.
- 그러나 이러한 주장은 충분한 법적·현실적 검토 없이 제기되고 있는 것으로서, 다음과 같은 이유에서 비판받을 수 있음.

1. 조직발전 퇴보

- 권익위를 폐지하고 개별 위원회가 소관 업무를 담당하던 종래의 체제로 돌아가자는 주장은 모처럼 이룩한 조직발전의 성과를 원점으로 돌리는 결과를 가져오게 되므로 이는 행정력의 낭비로서 국민들의 지탄을 받을 수 있음.
- 또한 조직의 분리는 총무기능이나 공보기능 등을 통합하여 수행함으로써 행정력 및 예산 절감에 기여할 수 있다는 장점을 포기하는 것임.

2. 전문성 확보 곤란

- 기관 분리의 방안으로서 예전과 같이 행정심판업무를 법제처에서 담당하도록 할 경우 법령심사 및 법령해석에서 얻어진 법리적 지식을 활용하고 행정심판에서 찾아낸 법령의 미비점을 보완하는 등의 이점이 있는 것은 사실임.

- 그러나 법령심사와 행정심판은 기본적인 성격에서 서로 이질적이기 때문에 권익위 출범 이전부터 순환보직으로 인한 인력운용의 문제를 안고 있었음. 만약 권익위를 폐지하고 종전으로 돌아간다면 이와 같은 문제는 똑같이 발생할 수밖에 없음.
- 고충처리와 부패방지 역시 독립된 기관에서 서로 연관성 있는 업무에만 종사하게 됨으로써 얻어지는 전문성으로 인해 업무의 효율을 기할 수 있는 것인데, 기능을 분산시킬 경우 그러한 효과를 기대하기 어렵게 됨.
- 나아가 고충처리위원회를 과거처럼 행정안전부에서 관장하게 할 경우 방대한 행정안전부 조직에서 순환보직으로 인해 고충처리 업무에 관한 전문성 확보가 더욱 곤란함. 부패방지위원회 역시 단독으로는 조직규모가 적어 전문성을 갖춘 우수인력 유치 및 양성이 곤란함.

3. 국민권익보호를 위한 일관되고 지속적인 통합정책 추진 곤란

- 3가지 유사성 있는 기능을 하나의 기관에서 수행하게 해야 국민 권익 향상을 위한 새로운 정책개발에 도움이 될 것임.
- 단순히 일회적인 권익구제기능 수행에서 한걸음 더 나아가 국민권익 향상을 위한 정책개발에 있어 국민권익에 관한 각 기능 혹은 업무 간 연계와 협력이 전제되지 않는다면, 궁극적으로 국민권익보호에 관한 정책은 내실을 기하기 어려우며, 잦은 정책의 변경과 수정으로 인해 일관되고 지속적인 정책추진도 어려워질 것임.

4. 대통령 소속기관화를 통한 국민권익보호기관의 위상 제고 곤란

- 우리나라가 경제발전에 급급했던 구시대와는 달리 행정에 있어서 가장 큰 화두와 과제는 국민의 권익보호임.
- 이와 같은 국가적 과제를 충실히 수행하기 위해서는 국민권익업무를 담당하는 기관이 대통령의 지휘를 받게 하고, 정부 내 위상을 높이는 등 일련의 조치가 함께 이루어져야 함.⁴⁾

4) 권익위를 대통령 소속기관으로 하자는 주장에 대하여, 대통령 소속으로 변경하는 경우에는 부령을 제정할 수 없고 훈령이나 고시로 이를 대신하게 되어 사후적 심사에 그치게 되므로 기본법에 대한 통제가 제대로 이루어지지 못할 염려가 있다는 지적이 있음(윤길준, 「국민권익 법체계 개편방안」에 대한 토론문, 국민권익 법체계 개편을 위한 공개토론회 자료집, 2012. 8, 69면). 그러나 법체치의 법령에 대한 사전심사가 아니더라도 행정규칙에 대한 사후적 심사를 강화함으로써 법적 통제를 할 수 있으므로 사전적 심사가 가능한지 혹은 사후적 심사에 한하는지가 소속기관 변경에 대한 절대적 반대논거가 될 수 없

- 그러한 점에서 향후 권익위를 대통령 소속기관으로 하게 되면 행정심판기능까지 대통령 소속으로 함으로써 국민권익보호제도의 위상을 높일 수 있지만, 종래와 같이 기관을 분산하게 되면 조직의 축소 등으로 인해 위상을 격상시키기 어려운 문제점이 발생함.

VI. 소결 : 국민권익을 위한 통합기능 수행 주체로서의 국민권익위원회

1. 국민권익위원회의 기능적 독자성

- 권익위는 행정심판에서 비록 사법적 절차를 준용하는 경우를 제외하고는 비사법적 절차에 따라 국민의 권리를 보장한다는 점에서 헌법재판소나 법원이 수행하는 사법기능과 차이가 있음. 또한 포괄적이며 보충적인 권리구제를 통해 사법제도의 기능상 한계를 보완하는 역할을 함.
- 국민권익 구제와 관련해 행정소송이나 헌법소원 등을 통해 구제받을 수 있는 경우나 개인적 구제절차가 아닌 형사절차에 의하지 않는 경우 국민의 권익이 사실상 구제받을 수 없는 사각지대가 발생하는데, 이러한 영역에서 비사법적 절차에 의한 권익구제는 실질적으로 국민의 권익보호에 도움이 됨. 참고로 법원에서의 행정소송은 일반적으로 소송요건이 법정되어 있어서 그 요건을 충족하지 못하면 부적법 각하되어 본안에 대한 판단조차 받지 못하게 되는 등의 문제점이 있음.
- 예컨대, 행정소송법상 취소소송은 원고적격, 피고적격, 취소소송의 대상, 소의 이익, 제소기간 등의 요건을 준수해야 함. 행정심판의 경우에도 마찬가지로 그 심판청구요건상의 제약이 있어 권익구제에 만전을 기할 수 없다는 한계가 있음.
- 한편, 보다 포괄적인 권익구제제도라 이해되는 헌법소원제도에 있어서도 공권력 행사 또는 불행사라는 요건을 충족해야 하며, 보충성의 원칙으로 인해 국민권익 보장에 한계가 있음. 또한 국가인권위원회는 인권침해나 차별행위에 대한 조사와 구제라는 점에서 국민의 권익과 관련된 다양한 문제를 해결하기에는 부족함이 있음.
- 그러나 권익위는 사전예방적 권리 보장을 한다는 점에서 다른 권리구제기관보다는 그 기능에 있어서 더 확장되어 있음. 이와 같은 점에서 권익위는 국민권익 보호를 위한 통합적

을 것임. 나아가 설사 그렇다 하더라도 중요한 고시 등에 대해서는 사후적 심사 외에 권익위의 의결을 거쳐 사전적 심사를 도입하는 등의 방안도 강구할 수 있을 것임. 한편, 대통령은 행정부 수반 외에 국가원수로서의 지위도 가지고 있는바, 부패방지 업무 등 고도의 공정성과 중립성을 요하는 권익위의 업무 특성을 고려할 때 국가원수로서의 대통령 소속기관으로 하는 것이 타당하다고 판단됨.

기능을 다하기 위해 가장 적합한 단일기구임.

2. 국민권익 보호를 위한 총괄기관으로서 역할 수행

- 권익위는 국민의 권익 보호를 위해 행정심판, 고충처리 등의 기능을 하는 외에 고충처리, 행정심판 등의 업무를 통하여 제도개선의 필요가 있다고 판단되는 경우에 국가기관에 대한 권고, 국가기관들 간의 조정역할을 담당하는 등 총괄적인 구제기구로서의 역할도 수행하고 있음.
- 향후 국민권익 보호를 위한 각 기능 간 연계나 통합의 필요성과 시도는 보다 활성화될 것이며, 이러한 상황에서 총괄적인 권익구제기구의 필요성과 역할은 더욱 증대할 것으로 보임.
- 이와 같은 시대적 상황과 권익위의 출범 배경 및 현행 권익위법의 제정이유 등을 고려할 때 그간 국민권익 보호를 위한 개별 기능을 수행해왔으며, 지속적으로 기능 간 연계와 통합을 통해 국민의 실질적인 권익 구제와 행정의 적합성을 추구하고왔던 권익위로 하여금 국민권익 보호를 위한 통합적 기능을 추후 지속적으로 추구하도록 하며, 국민권익에 관한 기본법 및 관련법제의 정비업무 역시 총괄 기구인 권익위로 하여금 수행하도록 하는 것이 타당할 것임.

제2절 국민권익 법체계의 현황 및 문제점

I. 현행 국민권익 법체계

1. 국민권익위원회 소관 법령

- 현재 권익위가 소관하고 있는 국민권익 법체계는 크게 나누어 다음 3개의 법률을 중심으로 구성되어 있음.

(1) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」

- 입법목적 : 국민권익위원회를 설치하여 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정

제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함.

- 제1장(총칙) : 공공기관의 책무, 정당의 책무, 기업의 의무, 국민의 의무, 공직자의 청렴 의무, 공직자의 업무상 비밀이용 금지, 공직자행동강령, 공직자의 생활보장, 권익구제기관에의 협조요청
- 제2장(국민권익위원회) : 국민권익위원회의 설치, 기능, 구성, 위원장, 위원의 결격사유, 직무상 독립과 신분보장, 위원의 겸직금지 등, 위원의 제척·기피·회피, 위원회의 의결, 소위원회, 분과위원회, 전문위원, 사무처의 설치, 자문기구, 공무원 등의 파견, 운영상황의 보고 및 공표 등, 제도개선의 권고, 법령 등에 대한 부패유발요인 검토, 의견청취 등, 비밀누설의 금지, 벌칙 적용에 있어서 공무원 의제
- 제3장(시민고충처리위원회) : 시민고충처리위원회의 설치, 시민고충처리위원회 위원의 자격요건 등, 활동비 지원, 위원회에 관한 규정의 준용, 사무기구, 운영상황의 보고 및 공표 등, 시민고충처리위원회의 조직 및 운영에 관한 사항
- 제4장(고충민원의 처리) : 고충민원의 신청 및 접수, 고충민원의 이첩 등, 고충민원의 조사, 조사의 방법, 고충민원의 각하 등, 합의의 권고, 조정, 시정의 권고 및 의견의 표명, 의견제출 기회의 부여, 결정의 통지, 처리결과통보 등, 감사의 의뢰, 권고 등 이행실태의 확인·점검, 공표, 권익위원회 상호간의 관계
- 제5장(부패행위 등 신고 및 신고자 등 보호) : 부패행위의 신고, 공직자의 부패행위 신고의무, 신고자의 성실의무, 신고의 방법, 신고의 처리, 조사결과에의 처리, 재정신청, 신분보장 등, 불이익 추정, 신분보호 등, 협조자 보호, 책임의 감면 등, 준용규정, 포상 및 보상, 보상심의위원회, 보상금의 지급결정 등, 다른 법령과의 관계
- 제6장(국민감사청구) : 감사청구권, 감사청구의 방법, 감사실시의 결정, 감사청구에 의한 감사, 운영
- 제7장(보칙) : 제도개선에 대한 제안 등, 고충민원사무의 정보보호, 고충민원 신청사항의 게시 등, 관계 행정기관 등과의 협조, 교육과 홍보, 비위면직자의 취업제한, 취업자의 해임요구, 국회 등의 특례, 다른 법률과의 관계 등

- 제8장(벌칙) : 업무상 비밀이용의 죄, 업무상 비밀누설의 죄, 인적사항 공개 등 금지 위반의 죄, 비위면직 공직자 취업제한 위반의 죄, 조치요구에 대한 불이행의 죄, 과태료

(2) 「공익신고자 보호법」

- 입법목적 : 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함.
- 제1장(총칙) : 국가 등의 책무, 국민권익위원회의 정책수립, 다른 법률과의 관계
- 제2장(공익신고) : 공익신고, 공직자의 공익신고의무, 공익신고의 방법, 신고내용의 확인 및 이첩 등, 공익신고의 처리
- 제3장(공익신고자 등의 보호) : 인적사항의 기재생략 등, 공익신고자 등의 비밀보장의무, 신변보호조치, 책임의 감면 등, 불이익조치 등의 금지, 인사조치의 우선적 고려, 보호조치 신청, 보호조치 신청의 각하, 보호신청에 대한 조사, 보호조치결정 등, 보호조치 결정 등의 확정, 불이익조치 금지신청, 불이익조치 추정, 화해의 권고 등, 협의 등의 요청
- 제4장(보상금 및 구조금) : 보상금, 구조금, 보상금 및 구조금의 중복지급 금지 등, 보상금과 구조금의 환수 등
- 제5장(벌칙)

(3) 「행정심판법」

- 입법목적 : 행정심판 절차를 통하여 행정청의 위법 또는 부당한 처분(處分)이나 부작위(不作爲)로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제하고, 아울러 행정의 적정한 운영을 꾀함.
- 심판기관, 당사자와 관계인, 행정심판 청구, 심리, 재결, 전자정보처리조직을 통한 행정심판 절차의 수행, 보칙

2. 타 부처 소관법령

○ 권익위의 업무 중 고충처리업무는 「민원사무처리에 관한 법률」 등과, 행정심판업무는

「행정소송법」 등 각종 소송 관련법과 관련이 있음.

- 한편, 부패방지업무는 「공직자윤리법」 및 각 행동강령 등과, 국민감사청구는 「감사원법」과 「지방자치법」상 주민감사청구제도 등과 관련되며, 민간 차원의 부패방지에 관한 내용들도 권익위의 업무수행과 관련됨.

II. 국민권의 법체계의 문제점

- 앞에서 살펴보았듯이 권익위는 과거의 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리행정심판위원회를 통합하여 창설된 기구이지만, 과거의 세 위원회를 단순히 병렬적으로 통합하였다는 이미지를 벗고 권익위의 존재목적보다 명확히 하고 세 가지 기능을 보다 효율적으로 운영할 수 있는 방안이 논의되어야 할 때임.
- 그러나 현재의 국민권의 법체계는 이러한 개선방안을 법적으로 뒷받침하기에는 다음과 같은 점에서 충분하지 못함.

1. 국민권익위원회의 주요 기능 간 연계와 통합을 위한 법적 기반의 부재

- 현행 고충처리와 부패방지, 행정심판은 국민권익과 관련된다는 점에서 하나의 카테고리로 분류할 수 있지만, 하나의 기관에서 현재와 같이 소수의 법률로 그 기능을 충분히 수행하기에는 어려움이 따름.
- 예컨대, 권익위의 고충처리와 행정심판은 정부차원의 국민권익 구제장치로서 행정부 내부의 시정기회를 제공하고, 부패방지는 고충민원·행정심판을 야기하는 원인의 예방과 함께 사후 통제적 역할을 수행함.
- 고충민원과 행정심판은 사익의 구제라는 직접적인 구제기능을 수행하는 제도이고, 부패방지는 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립이라는 간접적인 국민이익의 추구라는 점에서 가치통합의 어려움이 있기 때문에 단일법으로 규율하는 것이 용이하지 않음.
- 따라서 과거 3개 위원회의 각 기능이 충실히 수행할 수 있게 되면서도 그 기능을 통합하거나 연계할 수 있도록 기능과 업무의 공통분모인 ‘국민권익’의 개념을 토대로 국민권익에 관한 사항을 정비할 수 있도록 해야 함에도 현행법상 ‘국민권익’에 관한 정의규정은 물론 국민권익에 관한 정책수립 등 기본적인 사항에 대해서조차 법적 규율이 전무한 실정임.

2. 국민권익위원회의 역할과 위상을 제고하기 위한 법적 규율 부족

- 권익위법에서는 권익위의 주요기능 중 2개의 기능만 각 장에 독립적으로 규정되어 있고 나머지 기능은 부각되지 못하거나 다른 개별법에서 규정함으로써 주요 기능을 하나로 아우르는 기능적 단일체로서의 권익위의 위상이나 역할이 제대로 드러나고 있지 않다는 문제점이 있음.
- 이에 따라 권익위는 소관 업무의 중요성에 비하여 그 존재와 기능에 대한 국민의 인지도가 낮고, 권익위가 출범한 지 4년이 지난 시점에서조차 여전히 국민들이 국가인권위원회의 기능 및 역할과 혼동하는 경우가 많음.
- 더욱이 최근 권익위의 역할과 업무가 증가되면서 국민들에게 보다 많은 행정서비스를 제공하고 있는 국민신문고, 110 콜센터 및 부패방지과 국가청렴도 향상을 위한 기능 등이 국내·외적으로도 관심을 받고 있지만 그에 관한 법적 규율이 미미한 실정임. 이러한 법적 규율의 부재로 인한 권익위의 역할과 위상 제고의 실패는 궁극적으로는 국민권익업무의 질적 개선 및 기능 간의 효율적인 업무수행을 저해하는 요소가 되기도 함.
- 따라서 권익위의 존재의의와 국민의 권익구제 및 부패방지를 통한 청렴국가의 구현이라는 중요한 임무를 체계적으로 정리하고, 관련법을 개선함으로써 구체적이고 실질적인 권익보호 기능을 구현할 수 있도록 해야 할 것임.

3. 복수 법제의 비체계적 혼재

- 권익위법 제정 이전 세 위원회의 소관법령으로 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」, 「부패방지법」, 「행정심판법」이 병존하고 있었음. 2008년 2월 현재의 권익위법을 제정하면서 입법자는 행정심판기능과 관련한 「행정심판법」은 별도로 존치시키되 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」과 「부패방지법」을 병렬적으로 통합하는데 그쳤다는 비판을 받고 있음.
- 권익위법은 연혁적으로 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 규정된 고충민원의 처리와 「부패방지법」에 규정된 부패방지를 권익위의 기본 미션으로 하고 행정구제제도인 행정심판을 부가적 미션으로 하면서 이들 상호간의 시너지 효과를 기대한 결과 위 양법을 통합하였고, 권익위의 조직 설정에 있어 행정심판은 별도의 법률에 의하여 별도의 위원회를 구성하고 그 법률에 의하여 업무를 처리하도록 하면서 고충처리와 부패방지는 본 위원회가 관장하도록 하는 체제를 채택하였는데, 법률의 제명을 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」로 한 것임.

- 이로 인해 제명상으로는 부패방지를 권익위의 최대 과제로 하는 것으로 보여 고충처리 기능이 충분히 부각되지 못하는 면이 있음. 또한 개별 기능에 관한 각 장의 내용과 총칙과의 유기적 연계성이 떨어져 총칙이 본칙에 관한 총칙으로서 충분히 기능하지 못하고 있음. 이는 충분한 준비 없이 단일법에 인위적으로 여러 법체계를 통합하여 규율함에서 온 필연적인 결과라고 할 수 있음.
- 한편, 공익신고자 보호는 구 권익위법 제5장 등에 규정된 내용을 보완하여 별도로 「공익신고자 보호법」을 제정한 것이며, 공무원 행동강령 등의 하위법령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 위임에 따라 제정된 법령임.
- 그렇다면 현재 권익위 소관 법령체계는 일정 부분 권익위법을 사실상 기본법으로 하면서 「행정심판법」, 「공익신고자 보호법」 등 개별법이 유기적 연계성 없이 혼재하고 있는 것임.

제3절 국민권의 법체계의 개선방안

I. 기능에 따른 개별법으로의 분법

1. 현행법의 운용상 문제점

(1) 단순 병렬식 통합법의 운용으로 인한 혼란

- 현행 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」은 2008년 폐지 전 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」과 「부패방지법」의 단순한 나열식 통합으로서, 통합으로 인한 상승효과보다는 어느 한 기능의 약화로 국민권익보호에 만전을 기하지 못할 우려가 있음.
- 예컨대, 고충처리의 경우에는 행정기관 등을 대상으로 하는 반면, 부패방지의 경우에는 공공기관을 대상으로 하고 있음. 양자는 그 범위에 있어서 상당부분 일치함에도 불구하고 용어가 구분되어 정의되어 있고 용어가 통일되지 않은 상태에서 개별 조문에서 각각 사용되어 해당 규정의 적용대상이 누구인지에 대한 혼란이 야기되는 경우가 발생함.

(2) 법체계의 불완전성

- 또한 현행법은 조직법과 작용법이 혼재되고 작용법의 영역도 여러 분야의 내용이 하나의 법률에 규정되어 있어 법체계를 이해하는데 어려움이 있음.
- 먼저, 제명에서조차 ‘부패방지’ 및 ‘국민권익위원회의 설치와 운영’에 관한 법률이라고 정하여, 단순히 부패방지에 관한 작용법과 권익위의 설치와 운영에 관한 조직법을 단순 통합하여 놓은 것과 같은 인상을 주며, 현행법이 작용법임과 동시에 조직법에 해당하더라도 총칙은 법령 전반에 걸쳐 공통적으로 적용되는 것을 규정하여야 함.
- 그럼에도 불구하고 공공기관, 정당, 기업, 국민 등의 책무 또는 의무 등 부패척결과 관련된 사항을 총칙에 규정하여 대부분의 규정이 조직법상의 총칙으로 규정되기에는 법리상으로 적절하지 않음.

2. 분법의 필요성

- 현행법의 가장 큰 문제점으로 지적되어 온 법체계적 불완전성은 단순히 현행법을 개정하는 것에 의해 달성되기는 어려움. 따라서 분법은 단순히 법률 개수만의 증가가 아니라 법이 하나의 완결된 법체계적 정합성을 갖추기 위한 필수적 조치에 해당함.
- 앞서 살핀 바와 같이 국민권익에 관한 기능 간 상호연계와 통합이 시대적 요청이며, 행정의 효율성을 달성할 수 있는 수단임에도 지금과 같은 단순 모자이크식 법률로는 기능 간 통합과 연계라는 목적을 달성하기 어려우며, 오히려 업무에 있어 혼란을 초래할 수 있음.

3. 분법에 따른 기대효과

(1) 법체계적 정합성 제고

- 현행법을 조직법과 작용법으로 분법하고, 나아가 작용법 분야에서도 각 기능영역이 기본적으로 상이하고 규율범위가 방대할 경우 별개의 법으로 분법절차를 거치게 되면 총칙이 총칙으로서 기능하고 본칙의 내용이 각 장별로 유기적으로 연결되어 법체계적 정합성을 살리게 될 것임.

(2) 국민권익 관련 업무간 체계적 연계성을 위한 기반 마련

- 현행법에서는 조직법과 작용법이 혼재되고 법체계를 이해하는데 어려움이 있어 업무에 있

어서 혼란을 야기하는 경우가 발생하였음.

- 따라서 우선 국민권익보장의 기본법을 마련하고 현행 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 분법하여 권익위 설치근거법인 조직법과 각 업무분야별로 작용법을 제정할 경우 부패방지업무, 고충처리업무, 행정심판업무 등 국민의 권익과 관련된 각 업무가 보다 체계적 연계성을 갖추어 그 역할을 다할 수 있을 것으로 기대됨.

(3) 국민권익보호에 기여

- 국민권익보호의 첫걸음은 단순히 정책의 완비에 있는 것이 아니라 ‘정책을 담은 그릇인 법’을 적용대상이 이해하기 쉽고 운용에 있어서 어려움이 없도록 정비하는 것임.
- 따라서 국민권익보호와 직접적으로 관련된 고충처리업무, 행정심판업무는 물론 궁극적으로 국민의 권익보호에 기여하게 되는 부패방지 및 제도개선업무를 그 분야별로 분법하여 체계적으로 정비한다면 국민과 행정기관의 법에 대한 이해를 높이고 규범력을 향상시켜 궁극적으로는 국민의 권익보호에 기여할 것으로 기대됨.

II. 기본법의 제정 필요성

1. 기본법의 의의 및 기능

(1) 기본법의 의의

- 일반적으로 기본법이라고 하면, 형식적으로 단순히 법령의 제명에 “기본법”이라는 명칭을 지닌 경우를 가리키기도 하지만 실질적으로는 사회에 대한 기본적인 법원칙이나 준칙 내지 일정한 법 분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본과 원칙·기준 등에 관하여 정하고 있는 법률을 지칭하는 것으로 이해할 수 있음.⁵⁾

(2) 기본법의 기능

가. 국가정책 방향의 제시

- 기본법을 제정하는 이유는 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거

5) 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009, 17면.

하여 시책을 추진하거나 제도를 정비하려는 데 있음. 또한 사회상황의 변화에 수반하여 그 분야의 정책을 크게 전환할 필요가 있는 경우에 기본법의 제정·개정으로 새로운 이념과 방향성을 명확하게 제시하고, 그에 따라 순차적으로 개별법의 정비나 정책의 변경을 도모해가는 방법을 채용하기도 함.

- 오늘날과 같은 적극국가·행정국가적 상황에서는 ‘행정은 법의 집행’이라고 하는 고전적인 법학의 이념보다는 ‘법은 행정 또는 국가권력행사의 수단’이라는 측면이 강조되고 있는 것이 현실임. 이는 실질적으로 국가의사의 형성이 입법부가 아닌 행정부에 의해 이루어지고 있으며, 대부분 행정부의 정책의지가 입법부를 통과하면서 법률이라는 형식을 갖추게 된다는 사실과 무관하지 않음.
- 이러한 행정부의 정책적 의사는 기본법이라는 입법형식으로 체계적으로 정리되어 향후 개별법에서 기본법에 제시된 입법자의 정책의사를 구체화하도록 유도하는 기능을 하게 되는 것임.
- 한편, 기본법은 그 분야의 정책에 관한 국가의 기본적인 인식을 제시함과 아울러 그 이념이나 방향성에 대해 국민에게 전달하고 홍보하는 기능을 하기도 함. 즉, 기본법은 국가가 국민에게 메시지를 발신하고 촉구하기 위한 유력한 수단이 되고 있으며, 특히 사회에서 새로운 이념이나 제도의 형성과 정착을 도모하는 경우에는 기본법의 제정을 통하여 사회의 이해와 인식, 의식개혁 등이 추진되도록 하는 기능을 하기도 함.

나. 정책의 계속성·일관성 확보

- 기본법을 제정하는 주된 동기 중의 하나는 정책의 계속성과 일관성을 유지하는 것에 있음. 개별 단일법에 흩어져 국가의 정책이 입법되어 있는 경우에는 지속적이고 일관된 국가 정책을 추진하기가 사실상 어려움. 또한 국가의 정책이 정권이나 국회구성의 변동에 따라 쉽게 폐지되지 않기 위해서는 보다 장기적인 계획을 입법하는 것이 필요함.
- 이러한 점에서 기본법은 현실의 정책을 종합적이고 장기적인 시각에서 방향을 제시하고 국회의 구성이나 정권이 바뀌더라도 기본법에 규정된 정책이 유지되어 정책이 계속적이고 일관되게, 그리고 안정적으로 유지될 수 있도록 하는 기능을 함.

다. 헌법이념의 구체화와 법체계의 형성

- 앞서 살핀 바와 같이 기본법은 헌법과의 관계에서 헌법을 보완함과 아울러 헌법과 개별법을 연계하는 매개법으로서 기능을 하기도 함. 예컨대 「대한민국헌법」 제31조에서는

교육을 받을 권리에 대해 규정하고 있는바, 교육기본법에서는 학습권, 교육기회의 균등, 의무교육을 받을 권리 등을 구체화하고 있으며, 국가와 지방자치단체의 교육에 관한 의무를 구체화하고 있음.

- 또한 해당 법 분야에 있어서 제도나 정책의 전체상을 제시하고 이를 체계화하는 기능을 함. 이는 어떤 개혁에 있어서 이념적·정책적 방향을 유도하기 위한 경우보다는 법령 수의 증대나 무계획적인 입법, 법제도의 복잡화·고도화에 따라 개별 법률 간의 모순이나 충돌이 발생하는 경우에 주로 그 기능을 발휘한다고 볼 것임. 기본법에서 제시하는 이념이나 지침에 의해 기본적 방향과 전체상을 명확히 하는 것은 제도나 정책의 통일성과 체계성을 꾀할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가됨.
- 한편, 기본법에 의하여 제도와 정책을 종합화하는 것은 부처이기주의의 폐해를 완화하고 시정하는 역할을 함. 즉, 기본법은 개별 법률들을 상호관련성 없는 단일 법률들의 집합에서 하나의 법체계로 융합시킬 수 있음. 기본법에서는 정책을 종합조정하기 위하여 기본계획을 체계적으로 규정하거나, 관계부처 공무원 등으로 구성되는 위원회나 심의회 등에 대하여 규정하게 되는 경우가 보통이므로 이들을 통해 조정과 연대의 효과를 도모할 수 있는 것임.

2. 기본법의 성립요건

- 기본법으로서의 지위를 갖추고 있는지를 판단하기 위해서는 ① 형식적인 의미로서 제명에 '기본법'이라는 명칭이 포함될 것, ② 실질적인 의미로서 일정한 법 분야에 있어서 제도·정책 등에 관한 기본적인 원칙이나 준칙 내지 기준 등에 관하여 정하고 있을 것, ③ 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 규정하고 있을 것의 3가지 요건이 필요함.
- ①과 ②의 요건에 모두 부합하였다고 하더라도 법에서 규율하고자 하는 제도의 기본이념이나 기본방향과 같은 기본적인 사항을 구체화·세부화 하는 다른 개별 법률이 없는 경우에는 실질적인 의미에 해당하는 기본법의 요건에 해당한다고 할 수 없음. 따라서 ②와 ③의 요건을 통하여 기본법인지의 여부를 실질적으로 판단하는 수밖에 없으며, 이 세 가지 요건을 갖추었는지의 여부에 따라서 기본법의 성립요건은 그 완결성을 이룰 수 있게 됨.

3. 기본법과 다른 법률과의 관계

(1) 견해 대립

- 기본법과 다른 법률과의 관계 혹은 기본법의 효력에 대해서는 다음과 같이 견해가 대립함.⁶⁾

가. 기본법의 우위를 인정하는 견해

- 기본법의 우위를 인정하는 입장에서는 그 기본법의 내용이 헌법규범을 구체화하는 것으로 이해하여 기본법이 다른 법률에 대한 우위를 확보할 수 있다고 함. 이 견해에 따르면 기본법을 시행하거나 목적달성을 위하여 개정되는 법률의 내용은 당연히 기본법의 목적·취지·내용에 적합할 것이 요청되며, 사후에 법률의 제정자인 국회에 대해 이러한 요청을 하고 있는 점에서 기본법의 우월성·지도적 성격이 나타난다고 함.

나. 기본법의 우위를 부정하는 견해

- 기본법의 형식을 강조하여, 기본법도 하나의 법률이고 이를 체계화하는 법률 또한 같은 효력을 가지는 법률로서 양자 간에는 특별법 우선의 원칙 및 후법 우선의 원칙이 적용되어야 한다고 보는 견해임. 이 견해를 취하는 입장에서는 기본법의 우위를 부정함.

다. 기본법의 우위를 한정적으로 인정하는 견해

- 개별법에서 의식적으로 기본법과 다른 규정을 둔 경우를 제외하고 원칙적으로 직접 적용되지 않으나, 가능한 한 개별법의 규정을 기본법이 규정하는 이념·원칙·방침 등과 조화적으로 해석되도록 하여야 한다는 견해에서는 기본법의 우위를 한정적으로 인정함.

(2) 소결

- 기본법은 다른 법률과의 관계에서 기본법에서 정한 사항이 관련 법률보다 우선하여 적용된다는 규정을 둘 수도 있지만, 대부분 다른 법률에서 달리 규정을 두지 않는 한 기본법을 적용한다는 규정을 두어 입법적으로 해결하는 경향이 있음.
- 이러한 규정이 없을 경우 위에서 언급한 견해처럼 후법 우선의 원칙에 따라 해석하여야

6) 박영도, 앞의 논문, 332~343면 참고.

한다는 주장도 있고, 또한 기본법이란 용어에도 불구하고 그 법적 성격은 다른 법률과 같은 효력을 가지며, 일반법과 특별법 사이의 관계에서 특별법 우선의 원칙이 적용되는 것과 관련지어 생각한다면 기본법은 오히려 일반법적 성격을 갖기 때문에 특별법보다 적용 순서가 뒤로 밀린다고 볼 수 있음. 그런 점 때문에 대부분의 기본법에서 “○○○에 관하여 다른 법률로 정한 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.”라는 규정을 두고 있는 것임.

- 다만, 국민권의기본법은 기존의 법체계를 재정비하여 개별법 상의 권익위 소관 업무를 유기적으로 체계화하는 역할을 하는 것이 핵심 내용이기 때문에 다른 법률과의 효력은 크게 문제되지 않을 것으로 보임.

4. 기본법의 구성체계

- 기본법의 구성 사례

[기본이념이나 원칙을 규정한 몇 가지 사례]

법률명	규정내용
「건강가정기본법」	<p>제1조(목적) 이 법은 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념) 가정은 개인의 기본적인 욕구를 충족시키고 사회통합을 위하여 기능할 수 있도록 유지·발전되어야 한다.</p>
「국가보훈기본법」	<p>제1조(목적) 이 법은 국가보훈(國家報勳)에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 사람의 숭고한 정신을 선양(宣揚)하고 그와 그 유족 또는 가족의 영예로운 삶을 도모하며 나아가 국민의 나라사랑 정신 함양에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념) 대한민국의 오늘은 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 분들의 숭고한 정신으로 이룩된 것이므로 우리와 우리의 후손들이 그 정신을 기억하고 선양하며, 이를 정신적 토대로 삼아 국민 통합과 국가 발전에 기여하는 것을 국가보훈의 기본이념으로 한다.</p>
「보건의료기본법」	<p>제1조(목적) 이 법은 보건의료에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 보건의료의 수요와 공급에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 보건의료의 발전과 국민의 보건 및 복지의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</p>

	<p>제2조(기본 이념) 이 법은 보건의료를 통하여 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 수 있도록 하고 국민 개개인이 건강한 삶을 영위할 수 있도록 제도와 여건을 조성하며, 보건의료의 형평과 효율이 조화를 이룰 수 있도록 함으로써 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 기본 이념으로 한다.</p>
「여성발전기본법」	<p>제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」의 남녀평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무(責務) 등에 관한 기본적인 사항을 규정하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념) 이 법은 개인의 존엄을 기초로 한 남녀평등의 촉진, 모성(母性)의 보호, 성차별적 의식의 해소 및 여성의 능력 개발을 통하여 건강한 가정을 이루고 국가와 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하며 책임을 분담할 수 있도록 함을 그 기본이념으로 한다.</p>
「고용정책 기본법」	<p>제1조(목적) 이 법은 국가가 고용에 관한 정책을 수립·시행하여 국민 개개인이 평생에 걸쳐 직업능력을 개발하고 더 많은 취업기회를 가질 수 있도록 하는 한편, 근로자의 고용안정, 기업의 일자리 창출과 원활한 인력 확보를 지원하고 노동시장의 효율성과 인력수급의 균형을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 지속가능한 경제성장 및 고용을 통한 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제3조(기본원칙) 국가는 이 법에 따라 고용정책을 수립·시행하는 경우에 다음 각 호의 사항이 실현되도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 근로자의 직업선택의 자유와 근로의 권리가 확보되도록 할 것 2. 사업주의 자율적인 고용관리를 존중할 것 3. 구직자(求職者)의 자발적인 취업노력을 촉진할 것 4. 고용정책은 효율적이고 성과지향적으로 수립·시행할 것 5. 고용정책은 노동시장의 여건과 경제정책 및 사회정책을 고려하여 균형 있게 수립·시행할 것 6. 고용정책은 국가·지방자치단체 간, 공공부문·민간부문 간 및 근로자·사업주·정부 간의 협력을 바탕으로 수립·시행할 것
「행정규제기본법」	<p>제1조(목적) 이 법은 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록 함을 목적으로 한다.</p> <p>제5조(규제의 원칙) ① 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.</p> <p>② 국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건</p>

	<p>및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 한다.</p> <p>③ 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.</p>
「환경정책기본법」	<p>제1조(목적) 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념) 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.</p>

5. 기본법의 운영현황

- 우리나라는 1966년 「중소기업기본법」이 제정된 이래 2012년 현재 ‘기본법’이라는 명칭을 가진 법률이 71개⁷⁾에 달하며, 2000년 이후부터 사회가 급변함에 따라 법제에서도 기본법을 제정하는 움직임이 활성화되기 시작하였음.
- ‘기본법’이라는 명칭을 사용하지 않더라도 실질적으로 기본법과 같은 성격을 갖는 법률들도 다수 존재함. 예컨대, 과학교육진흥법, 생명공학육성법, 무역거래기반 조성에 관한 법률, 고령자고용촉진법 등은 ‘기본법’이라는 제명을 가지고 있지는 않지만 해당 분야의 법률들에 대한 기본으로서의 지위에 있음.
- 이와는 반대로 ‘기본법’이라는 명칭을 사용하지만 실제로는 기본법의 일반적 성격에 맞지 않는 법률도 존재함. 예컨대, 「건설산업기본법」은 건설산업에 관한 기본법이라고 하면서도 동법 제2조제4호에서는 “건설공사”의 정의에서 전기공사 정보통신공사 소방시설공사 등 몇 가지 분야는 적용대상에서 제외시킴으로써 스스로 기본법이란 의미를 퇴색시키고 있음.

7) 법제처 국가법령정보센터 검색, 검색일: 2012. 6. 26.

- ‘기본법’ 중에는 순전히 기본적 이념과 정책방향만을 제시한 경우도 있는데 이런 것이 기본법의 가장 본래적 모습이라고 하겠으나 프로그램적 규정에 불과하여 법률로서의 규범성을 갖추었다고 보기 어려운 점도 있음.

※ 참조 : 「관광기본법」의 규정내용

< 「관광기본법」 >

- 제1조 (목적) 이 법은 관광진흥의 방향과 시책에 관한 사항을 규정함으로써 국제친선을 증진하고 국민경제와 국민복지를 향상시키며 건전한 국민관광의 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.
- 제2조 (정부의 시책) 정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 관광진흥에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 강구하여야 한다.
- 제3조 (관광진흥계획의 수립) 정부는 관광진흥장기계획과 연도별 계획을 각각 수립하여야 한다.
- 제4조 (연차보고) 정부는 매년 관광진흥에 관한 시책과 동향에 대한 보고서를 정기국회가 시작하기 전까지 국회에 제출하여야 한다.
- 제5조 (법제상의 조치) 국가는 제2조에 따른 시책을 실시하기 위하여 법제상·재정상의 조치와 그 밖에 필요한 행정상의 조치를 강구하여야 한다.
- 제6조 (지방자치단체의 협조) 지방자치단체는 관광에 관한 국가시책에 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- 제7조 (외국 관광객의 유치) 정부는 외국 관광객의 유치를 촉진하기 위하여 해외 홍보를 강화하고 출입국 절차를 개선하며 그 밖에 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- 제8조 (시설의 개선) 정부는 관광객이 이용할 숙박·교통·휴식시설 등의 개선 및 확충을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- 제9조 (관광자원의 보호 등) 정부는 관광자원을 보호하고 개발하는 데에 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- 제10조 (관광사업의 지도·육성) 정부는 관광사업을 육성하기 위하여 관광사업을 지도·감독하고 그 밖에 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- 제11조 (관광 종사자의 자질 향상) 정부는 관광에 종사하는 자의 자질을 향상시키기 위하여 교육훈련과 그 밖에 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- 제12조 (관광지의 지정 및 개발) 정부는 관광에 적합한 지역을 관광지로 지정하여 필요한 개발을 하여야 한다.
- 제13조 (국민관광의 발전) 정부는 관광에 대한 국민의 이해를 촉구하여 건전한 국민관광을 발전시키는 데에 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- 제14조 (관광진흥개발기금) 정부는 관광진흥을 위하여 관광진흥개발기금을 설치하여야 한다.

6. 각종 위원회의 기본법 제정 현황

각종 위원회	기본법	제정 목적	개별법률 여부	조직법 포함 여부	기관 성격
국가과학기술위원회	「과학기술 기본법」	제1조(목적) 이 법은 과학기술 발전을 위한 기반을 조성하여 과학기술을 혁신하고 국가경쟁력을 강화함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 나아가 국민의 삶의 질을 높이고 인류사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	1개 (「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」)	○	대통령 소속 행정위원회
규제개혁위원회	「행정규제 기본법」	제1조(목적) 이 법은 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상되도록 함을 목적으로 한다.	×	○	대통령 자문기구
국가인권위원회	×	-	×	○	독립기관
방송통신위원회	「방송통신 발전 기본법」	제1조(목적) 이 법은 방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응하여 방송통신의 공익성·공공성을 보장하고, 방송통신의 진흥 및 방송통신의 기술기준·재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 방송통신 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	업무의 종류별 16개	× (설치법 별도)	대통령 소속 행정위원회
금융위원회	×	-	업무의 종류별 29개	× (설치법 별도)	국무총리 소속 행정위원회

공정거래 위원회	×	-	업무의 종류별 12개	× (「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」)	국무총리 소속 행정 위원회
국민권익 위원회	×	-	3개	× (「부패방지 및 국민 권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」)	국무총리 소속 행정 위원회

(1) 국가과학기술위원회

- 국가과학기술위원회는 「과학기술기본법」에 근거한 대통령소속 행정위원회로서 과학기술 연구개발, 투자 및 인력자원 확충, 혁신환경 조성 등의 기능을 하며, 과학기술기본법의 개별법으로 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」을 두고 있음.
- 국가과학기술위원회는 권익위와 기관의 성격이 유사하여 권익위의 법체계를 정리하는 경우에 이를 참조하기 유용함.

(2) 국가인권위원회

- 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」에 근거한 독립적인 위원회로서 인권침해 및 차별 행위의 조사와 구제의 기능을 함.
- 「국가인권위원회법」은 개별 법률을 따로 두고 있지 않기 때문에 기본법으로서의 요건을 갖추지 못하였음.

(3) 방송통신위원회

- 방송통신위원회는 방송위원회와 정보통신부가 통합되면서 출범한 행정위원회로서 이는 권익위의 통합·출범과 그 성격이 유사함.
- 다만, 방송통신위원회는 독립적인 설치규정을 가지고 있고, 방송과 통신이라는 서로 다른

광대한 영역을 담당하여야 하기 때문에 양자를 통합하여 기본법을 제정하기는 사실상 불가능할 것으로 생각되며, 현재는 방송과 통신의 발전에 관한 사항만 기본법으로 담고 있음.

- 그 외에 업무의 종류별로 19개의 소관법률을 두고 있지만 이는 「방송통신발전기본법」의 개별법이라 보기는 어려움.

(4) 검토

- 현재 권익위와 같이 서로 다른 성격의 기능을 동시에 가지고 있는 위원회는 방송통신위원회라 할 것임. 그러나 방송통신위원회가 담당하는 방송과 통신이라는 기능은 각각의 범위가 너무 방대하여 방송과 통신의 발전이라는 특정 분야에 한정하여서만 기본법을 제정하고 있는 실정임.
- 한편, 국가과학기술위원회는 국가의 과학기술 연구개발 정책을 총괄 지휘하는 대통령직속의 행정위원회이지만 권익위처럼 성격이 서로 다른 기관이 통합되어 출범한 경우는 아님. 하지만 국가의 과학기술 연구개발이라는 목표로 과학기술기본법과 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」⁸⁾이 제정된 것과 같이 기본법(조직법 포함)이 작용법에 대한 컨트롤타워의 역할을 하는 체계는 해당 기관의 업무의 효율성이나 조직위상의 극대화 측면에서 큰 효과가 있을 것으로 생각됨.
- 현재 권익위에서도 고충처리, 부패방지 및 행정심판이라는 서로 다른 성격의 기능을 통합하기 위해서는 ‘국민권익의 보호’라는 목표로 기본법을 두고 이에 대한 개별법으로 고충처리, 부패방지, 행정심판 등 권익위의 각기 다른 기능들을 모을 수 있다면 법체계의 정립만으로도 현행 권익위의 조직체계나 업무의 효율화를 가져올 수 있을 것임.

7. 주요 기본법의 개별법 제정 현황

기본법	개별법	내용
「중소기업기본법」	「중소기업창업 지원법」	중소기업의 설립을 촉진하고 성장기반을 조성하여 중소기업의 건전한 발전을 통한 건실한 산업구조의 구축에 기여함.

8) 현재까지는 「과학기술기본법」에 대응하는 개별법은 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」만 제정되어 있음.

기본법	개별법	내용
	「중소기업기술혁신 촉진법」	중소기업의 기술혁신을 촉진하기 위한 기반을 확충하고 관련 시책을 수립·추진함으로써 중소기업의 기술 경쟁력을 강화하여 국가경제 발전에 이바지함.
	「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」	경제환경의 변화로 인하여 어려움을 겪고 있는 중소기업의 사업전환을 촉진하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 산업구조의 고도화를 달성함으로써 국민경제의 건전한 발전에 기여함.
	「중소기업은행법」	중소기업은행을 설치하여 중소기업자에 대한 효율적인 신용제도를 확립함으로써 중소기업자의 자주적인 경제활동을 원활하게 하고 그 경제적 지위의 향상을 도모함.
	「중소기업 인력지원 특별법」	중소기업의 인력수급 원활화와 인력구조 고도화 및 인식개선사업을 지원하여 중소기업의 경쟁력을 높이고 고용을 촉진함으로써 국민경제와 사회의 균형 있는 발전에 이바지함.
	「중소기업진흥에 관한 법률」	중소기업의 구조 고도화를 통하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 중소기업의 경영 기반을 확충하여 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함.
	「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」	소기업 및 소상공인의 자유로운 기업 활동을 촉진하고 구조개선 및 경영안정을 도모하여 균형 있는 국민경제의 발전에 이바지함.
	「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」	국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 하며 아울러

기본법	개별법	내용
		지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형 있는 발전에 이바지함.
「고용정책 기본법」	「직업안정법」	모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 취업할 기회를 제공하고, 정부와 민간부문이 협력하여 각 산업에서 필요한 노동력이 원활하게 공급되도록 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 국민경제의 균형있는 발전에 이바지함.
	「근로자직업능력 개발법」	근로자의 생애에 걸친 직업능력개발을 촉진·지원하고 산업현장에서 필요로 하는 기술·기능 인력을 양성하며 산학협력 등에 관한 사업을 수행함으로써 근로자의 고용촉진·고용안정 및 사회·경제적 지위 향상과 기업의 생산성 향상을 도모하고 사회·경제의 발전에 이바지함.
	「직업교육훈련 촉진법」	직업교육훈련을 촉진하는 데에 필요한 사항을 정하여 모든 국민에게 소질과 적성에 맞는 다양한 직업교육훈련의 기회를 제공하고 직업교육훈련의 효율성과 질을 높임으로써 국민생활 수준의 향상과 국가경제의 발전에 이바지함.
	「한국산업인력공단법」	한국산업인력공단을 설립하여 근로자의 평생학습 지원, 직업능력개발훈련의 실시, 자격검정, 숙련기술 장려사업 및 고용촉진 등에 관한 사업을 하게 함으로써 산업인력의 양성 및 공급의 효율화를 도모하고 국민경제의 건전한 발전과 국민복지 증진에 이바지함.

기본법	개별법	내용
	「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」	합리적인 이유 없이 연령을 이유로 하는 고용차별을 금지하고, 고령자가 그 능력에 맞는 직업을 가질 수 있도록 지원하고 촉진함으로써, 고령자의 고용안정과 국민경제의 발전에 이바지함.
	「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」	고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성 보호와 여성 고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지함.
	「파견근로자보호 등에 관한 법률」	근로자파견사업의 적절한 운영을 기하고 파견근로자의 근로조건등 관한 기준을 확립함으로써 파견근로자의 고용안정과 복지증진에 이바지하고 인력수급을 원활하게 함.
	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」	외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함.
「교육기본법」	「유아교육법」	유아교육에 관한 사항을 정함.
	「초·중등교육법」	초·중등교육에 관한 사항을 정함.
	「고등교육법」	고등교육에 관한 사항을 정함.
	「평생교육법」	평생교육의 진흥에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임과 평생교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항을 정함.
	「장애인 등에 대한 특수교육법」	국가 및 지방자치단체가 장애인 및 특별한 교육적 요구가 있는 사람에게 통합된 교육환경을 제공하고 생애주기에 따라 장애유형·장애정도의 특성을 고려한 교육을 실시하여 이들이 자아실현과 사회통합을 하는데 기여함.

기본법	개별법	내용
「과학기술기본법」	「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」	정부가 추진하는 과학기술분야의 연구개발 활동을 성과 중심으로 평가하고 연구성과를 효율적으로 관리·활용함으로써 연구개발투자의 효율성 및 책임성을 향상시킴.
	「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」	과학기술분야 정부출연연구기관의 설립·지원·육성과 체계적인 관리 및 책임경영에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 효과적인 국가 과학기술 혁신체제의 구축과 과학기술분야 정부출연연구기관의 경영 합리화 및 발전을 도모함.
「청소년기본법」	「청소년활동진흥법」	다양한 청소년활동을 적극적으로 진흥하기 위하여 필요한 사항을 정함.
	「청소년복지지원법」	청소년복지 향상에 관한 사항을 규정함.

8. 기본법 제정에 따른 기대효과

- 뒤에서 제시할 바와 같이, 현행 권익위법을 단순히 분법하는 것에 그치는 것은 법체계 개편방안으로서 큰 의미가 없을 수 있음.
- 그러나 기본법을 제정하여 국민권익에 관한 정책이 일관되고 계속적으로 추진될 수 있도록 개별법에 대한 선도적 역할을 하고 국민권의 보호를 위한 각 제도들이 개별법을 통하여 그 기능을 충실히 발휘할 수 있도록 법제 정비를 유도한다면 법체계의 정합성과 연계성이 갖추어질 수 있을 것이며, 국민의 권익의식 신장에도 긍정적인 역할을 할 것으로 봄.
- 한편, 국민권익에 관한 국가정책방향을 기본법에 담음으로써 일관되고 지속적인 국민권익 보호정책을 추진할 수 있을 것임.
- 나아가 국민권익은 인간의 존엄성, 행복추구권, 청원권, 참정권 등 헌법상 보장된 국민의 기본권과도 밀접하게 연관되어 있는바, 기본법을 통해 헌법상 기본권이 보다 체계적이고 현실적으로 구현되도록 한다면 궁극적으로 국민권익 보호에도 이바지할 것으로 기대됨.

Ⅲ. 현행법 전면 개정방안

- 현행 권익위법은 총 8장, 91개조로 구성되어 있으나 이전 법령의 병렬적 통합으로 인하여 권익위 설치에 관한 하나의 장이 새로 신설되었을 뿐 그 기능관련 규정이 혼재되어 있음. 따라서 유사조항을 통합하고, 기능에 따라 개별법에서 분장해야 할 것임.
- 조직의 근거법과 작용의 근거법을 분리하여 규율하게 되면 실질적으로는 각 주요 기능에 대한 법령체계를 확고히 하고 세부근거규정을 마련함으로써 업무의 균형성과 효율성을 높일 수 있게 됨.

1. 「국민권익기본법」 제정

(1) 현행법상 문제점

- 현재 권익위의 소관 법령으로는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공익신고자 보호법」, 「행정심판법」 등이 있음. 이는 2008년 권익위가 출범할 당시 대통령 소속의 국민고충처리위원회와 청렴위원회 및 국무총리 소속의 행정심판위원회를 통합하여 하나의 위원회로 설치하면서 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 제정 정도로 최소화하는 수준으로 법률을 정비하였음에 기인함.
- 그에 따라 현행 권익위 소관법령은 조직법과 작용법이 혼재하고 중요기능 상호간의 공통적인 이념 등에 관한 규정이 명확하게 드러나지 못한 점이 있는 등 체계가 잡혀있지 않아 조직을 운용하는 데 어려움이 발생하거나 조직의 위상을 저해하는 문제점이 발생하고 있음.

(2) 개선방안

- 이러한 문제의식 하에 제시된 제정안은 권익위의 설치근거와 운영에 관한 사항을 정하는 조직법적 요소와 권익위의 중요기능에 공통되는 이념과 정책방향을 제시하고 있음.
- 한편, 국민권익의 날을 제정하고 권익위로 하여금 국민권익의 보호구제 및 증진을 위하여 필요한 주요 정책 및 사업 등을 연구하고 개발하도록 함. 나아가 권익위를 대통령 소속으로 변경하며, 윤리지원센터 및 지역상담센터를 설치함.

2. 「국민권익보호를 위한 제도개선 및 부패영향평가에 관한 법률」 제정

(1) 문제점

- 현행법상 체계적인 제도개선을 위한 정책 수립 등에 관한 법적 규율이 부족한 상황임. 한편, 권익위의 제도개선에 관한 기능 중 현재 이원화 되어 있는 부패방지 제도개선과 고충예방 제도개선을 통합할 수 있는 근거규정을 마련하고 두 가지 제도개선의 절차, 권고의 방법, 권고 후 절차 및 이행력 확보수단 등의 불균형을 정비하며 이를 통하여 고충민원, 부패방지 및 행정심판과 관련된 불합리한 제도·관행 등의 개선 기준 및 절차를 정비하고 이행력을 확보할 필요가 있음. 이로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 공익성과 합목적성을 실현할 수 있으리라 봄.
- 또한 권익위의 부패방지 등의 실효성 확보를 위한 부패영향평가가 그 중요성에 비하여 그동안 법률에서 구체적으로 규정하지 못한 문제점이 있었는데, 이에 관한 법적 규율을 보다 명확히 함으로써 그 위상을 제고하고 향후 국민권익평가로의 이행을 위한 준비로서 역할을 하도록 해야 함.

(2) 개선방안

- 제도 개선에 관한 규정들을 별도의 단일법으로 입법하여 행정심판이나 고충처리 과정에서의 제도 개선뿐만 아니라 국민신문고 등 다양한 경로를 통한 국민의 불편사항과 개선요구를 접수하는 과정에서 도출된 제도개선안에 대하여 권익위의 개선요청권, 국민의 개선요구에 대한 처리 절차, 요청대상기관의 답변 또는 개선안 검토의무 등을 규정할 필요가 있음.
- 제도개선과 아울러 국민의 권익 보장을 위한 사전적이고 자발적인 노력으로서 정책과정 속에서 법령이 국민의 권익을 침해할 가능성을 평가하는 '부패영향평가'의 실시 근거를 입법할 필요가 있으며, 국민권익기본법상 국가의 국민권익보장이념의 실천을 위한 선진적인 입법이 될 것임. 그 내용으로는 평가 대상 선정, 평가절차, 평가결과에 대한 개선 및 보완요청 등을 포함해야 할 것임.

3. 「고충민원의 예방 및 처리에 관한 법률」 제정

(1) 문제점

- 현행 권익위법에서는 권익위와 시민고충처리위원회와의 권한 및 업무 관계가 불분명함.
- 또한 시민고충처리위원회는 재정이 지방자치단체에 예속되어 있으며, 시민고충처리위원회의 조직 및 운영이 지자체의 조례로 정할 수 있도록 규정되어 있어 시민고충처리위원회가 유명무실한 기관이 될 수 있다는 문제점을 내포함.
- 복지영역에서와 같이 사회적으로 약한 입장에 놓이기 쉬운 복지서비스 이용자의 권익을 옹호하기 위한 별도의 고충처리규정이 없음.

(2) 개선방안

- 고충처리기관의 체계화, 권한 근거 및 처리기관 간의 권한 범위, 처리 민원의 범위, 민원 신청인, 신청기관, 신청에 대한 답변 기간, 처리절차 등을 명시할 필요가 있으며, 지방자치단체에 설치되는 시민고충처리위원회를 활성화하기 위하여 권익위와 시민고충처리위원회의 업무연계에 관한 입법적 개선을 모색할 필요가 있음.
- 시민고충처리위원회가 명실상부한 옴부즈만기관으로서 자리잡기 위해서는 조례차원이 아닌 법률 차원에서 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항을 정할 필요가 있으며, 시민고충처리위원회에 대한 권익위의 일정한 감독권한을 규정할 필요가 있음.

4. 「부패방지법」 제정

(1) 문제점

- 현행 권익위법은 부패방지와 관련한 위원회의 권한이 지나치게 제한적이어서 부패방지의 실효성을 확보하기 어렵다는 지적이 있으며, 신고자 보호·보상, 비위면직자 취업제한제도 등 체계의 미비점을 보완할 필요성이 거듭 제기되었음.
- 한편, 공직자 행동강령, 청렴도 평가제도 및 청렴교육 등도 그 중요성에 비하여 그동안 법률에서 구체적으로 규정하지 못한 문제점이 있었음.

(2) 개선방안

- 공직자 행동강령에 관해 별도의 장으로 규정하고, 행동강령의 시행·운영과 위반행위 신고·처리에 관한 시행령 규정을 상향입법하며, 부패행위 신고에 관한 처리 규정을 행동강령 위반행위 신고에 대하여도 준용함.
- 청렴교육에 관한 장과 청렴도 평가에 관한 장을 신설하여 그에 관한 기본적인 사항을 법률에 규정함으로써 부패행위를 사전예방할 수 있도록 함.
- 부패행위 참여·은폐 등에 대한 거절 및 신고에 대한 준비행위 등을 이유로 한 불이익조치에 대해서도 신분보장조치를 요구할 수 있도록 하며, 불이익조치가 예상되는 경우에도 위원장이 불이익조치의 잠정적 중지를 요구할 수 있도록 함.
- 신고로 인한 원상회복에 소요된 비용을 별도로 신청할 수 있도록 하며, 보상금 지급요건을 갖추지 않았더라도 구조금지급사유를 충족하면 구조금 지급신청을 할 수 있도록 규정함.
- 신고자가 허위·부정한 방법으로 보상금을 지급받은 경우나 착오 등으로 보상금이 지급된 경우 이에 관한 환수규정을 신설하며, 공공기관의 이익 증대 등을 이유로 보상금이 지급된 경우 공공기관으로 하여금 이를 상환하도록 근거규정을 신설함.
- 영리사기업체에 대한 취업제한 시 업무관련성 판단 기준을 퇴직 전 3년에서 퇴직 전 5년간 소속하였던 부서의 업무로 강화하고, 비위면직의 원인이 된 부패행위와 직접 관련된 영리사기업체의 경우에는 업체의 규모 등에 관계없이 취업을 제한하며, 취업의 개념을 고용형태에 관계없이 근로를 제공하고 대가를 받는 경우로 구체화함. 또한 수사 중 의원면직된 경우에도 나중에 부패행위가 확인된 경우에는 취업제한규정을 적용하도록 함.

5. 「행정심판법」 개정

(1) 문제점

- 현행 「행정심판법」 제8조제2항 및 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제13조제1항 단서에 따르면 중앙행정심판위원회의 위원장은 국민권익위원회의 부위원장 중 1명이 되며, 그 조직의 구성 및 임무의 수행은 중앙행정심판위원회의 위원장이 독립적으로 수행하는 체계로 구성되어 있음.

- 그러나 중앙행정심판위원회에 부여된 준사법적 권한의 행사와 관련한 지휘감독 이외에 인사권 등은 상급기관에 남겨져 있는 것이 원칙이므로 중앙행정심판위원회의 구성과 관련하여 상급기관인 국민권익위원회가 중앙행정심판위원의 제청권을 행사하는 등의 일정 역할을 수행하는 것은 행정조직법상의 민주주의 원리에도 부합한다고 할 것임.

(2) 개선방안

- 행정심판절차에 사법절차가 준용되어야 한다는 것은 헌법의 요청이며, 이때 사법절차의 핵심적 요소 중 하나가 심판기관의 독립성·공정성이기 때문에 행정심판의 업무상 독립성은 인정되어야 할 것임
- 따라서 권익위가 행정심판 업무의 독립성을 저해하지 않고 상급기관으로서의 위상을 확보하기 위해 국민권익위원회 위원장이 중앙행정심판위원회의 위원장이 되며, 필요한 경우 그 직무를 부위원장 중 1명으로 하여금 대행하도록 함.

제 3 장

국민권익기본법 제정안

제1절 국민권익기본법 개관

제2절 국민권익기본법의 구조

제3절 조문별 내용

제1절 국민권익기본법 개관

I. 의의

- 「국민권익기본법」은 국민권익위원회(이하 “권익위”라 함)의 설치와 운영에 관한 기본적인 사항을 정하고 그 기능 상호간의 공통적 요소 등을 모아 유기적으로 체계화하는 역할을 담당할 기본법을 제정하는데 의의가 있음.
- 이 법은 권익위를 설치하여 고충민원의 예방 및 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패행위를 효율적으로 통제하고 관련 제도를 개선함으로써 부패의 발생을 방지하며, 행정심판 절차를 통하여 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익을 구제하고 행정심판 절차의 수행과정에서 드러난 관련 제도의 불합리한 점을 바로잡음으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 함.

II. 「국민권익기본법」의 제정 방향

- 기본법을 제정하는 방법에는 권익위의 모든 기능들을 하나의 법률에 통합시키는 방법과, 조직법과 작용법이 혼재되어 있는 현행 법체계를 기능별로 분법하는 방법이 있음.
- 그런데 성격이 다른 기능들을 하나의 법률로 규율한다면 자칫 법률의 양만 방대해지고 법률의 내실은 오히려 감소될 수 있을 것임.
- 성격이 다른 권익위의 기능들을 확실하게 규율하기 위한 방법은 역시 각 기능들을 분리하여 규율하는 것임. 「공익신고자 보호법」을 현행 권익위법에 포함시키지 못한 이유도 성격이 다른 기능을 통합할 경우에 발생하는 복잡함과 난해함이었으리라 생각됨.
- 그렇다고 각각의 기능을 분법의 방법으로 분리하게 되면 소관 법률의 수가 늘어나고 이를 통제하기 힘들게 될 수도 있을 것임.

- 따라서 이러한 문제를 방지하기 위하여 「국민권의기본법」은 현행 권익위법을 권익위의 주요 기능별로 분법하여 법체계를 정비함과 아울러 분법된 법률들에 대한 컨트롤타워의 역할을 할 수 있는 기본법을 제정하는 것으로 방향을 설정하였음.

Ⅲ. 제정안 주요 내용

- 이러한 배경 하에 제시된 기본법 제정안은 권익위의 설치근거와 운영에 관한 사항을 정하는 조직법적 요소와 권익위의 중요 기능에 공통되는 이념과 정책방향을 제시하고 있음. 기본법 제정안 중 기본법적 요소를 포함하고 있는 내용은 다음과 같음.

1. 국민권익의 날 제정(안 제4조)

- 국민의 권익구제요구의 증대에 부응하고 국민권익보호 중요성에 대한 의식 고취하기 위하여 ‘국민권익의 날’을 제정함.

2. 국민권익 보호 정책의 연구(안 제16조)

- 국민권익 보호를 위한 권익위의 정책 연구 등의 중요성을 강조하기 위하여 국민권익의 보호·구제 및 증진에 대한 주요 정책 및 사업 등을 연구하고 개발하도록 함.

3. 국민권익위원회를 대통령 소속으로 변경(안 제17조)

- 고충민원 처리상 권고의 실효성 확보, 권력분립의 원칙에 부합하는 부패방지 업무 수행, 불합리한 행정제도의 개선 등 권익위 업무의 원활한 처리를 위하여 권익위를 국무총리 소속에서 대통령 소속으로 격상함.

4. 윤리지원센터 및 지역상담센터(안 제33조 및 제34조)

- 윤리지원센터를 설치하여 민간부문에 대한 청렴도 향상에 기여하고, 전국에 지역상담센터를 설치하여 지역에 거주하는 국민들에게 대면 안내·상담을 할 수 있도록 하여 국민권익을 증진시킴.

IV. 제정 효과

- 기본법을 제정하는 주된 동기 중의 하나는 정책의 계속성과 일관성을 유지하는 것에 있으므로 장기적인 계획을 입법하는 것이 필요함.
- 이에 따라 종합적이고 장기적인 시각에서 정책방향을 제시하고 국회의 구성이나 정권의 변화에도 불구하고 정책의 유지가 확보될 수 있음.
- 한편, 「국민권익기본법」 제정을 통해 권익위의 관련 기능이 유기적으로 수행되어 시너지 효과를 극대화 할 수 있도록 하고, 여기에 현재 추진 중인 ‘국민권익 증진 발전방안’을 법적으로 뒷받침할 수 있도록 개별법을 체계화한다면 권익위의 위상이 극대화 될 수 있을 것임.

제2절 국민권익기본법의 구조

제1장 총칙
제1조(목적)
제2조(정의)
제3조(다른 법률과의 관계)
제2장 국민권익 보호 및 증진
제4조(국민권익의 날)
제5조(국민의 권리와 의무)
제6조(국가 및 공공기관의 책무)
제7조(법제상의 조치)
제8조(지방자치단체의 협조)
제9조(민간부문과의 협력)
제10조(국제협력)
제11조(불합리한 행정제도의 개선)
제12조(고충민원의 예방과 처리)
제13조(부패방지과 청렴성 제고)
제14조(공익침해행위의 규제 및 신고자 보호)

제15조(행정심판제도의 효율적 운영)

제16조(국민권의 보호 정책의 연구)

제3장 국민권익위원회의 구성과 운영

제17조(국민권익위원회의 설치)

제18조(기능)

제19조(위원회의 구성)

제20조(위원장)

제21조(위원의 결격사유)

제22조(직무상 독립과 신분보장)

제23조(위원의 겸직금지 등)

제24조(위원의 제척·기피·회피)

제25조(전원위원회)

제26조(소위원회)

제27조(분과위원회)

제28조(정보 등의 공개)

제29조(전문위원)

제30조(사무처의 설치)

제31조(자문기구)

제32조(공무원 등의 파견)

제33조(윤리지원센터)

제34조(지역상담센터)

제35조(국민권익도서관)

제36조(운영상황의 보고 및 공표 등)

제37조(비밀누설의 금지)

제38조(벌칙적용에 있어서 공무원 의제)

제4장 벌칙

제39조(업무상 비밀누설죄)

부 칙

제1조(시행일)

제2조(다른 법률의 폐지)

제3조(위원회, 위원장 및 위원에 관한 경과조치)

제4조(시민고충처리위원회 위원이었던 사람에 대한 경과조치)

제5조(다른 법률의 개정)

제3절 조문별 내용

I. 총칙

1. 목적

(1) 제정·개정의 필요성

- 현행 권익위법은 고충처리기능과 부패방지 기능 및 권익위의 설치를 주된 내용으로 하고 있음. 이에 따라 목적 규정에서 권익위의 핵심 기능 중 행정심판 기능이 누락되어 있기 때문에 목적조항이 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 것으로 판단됨.
- 「국민권익기본법」 제정 시에는 기본법 하에 각 개별법을 두는 체계가 되기 때문에 기본법에서는 고충민원의 예방 및 처리, 부패행위의 효율적 통제에 따른 부패의 방지, 행정심판 절차를 통한 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익 구제 및 이들 절차의 수행과정에서 드러난 관련 제도의 불합리한 점을 바로 잡은 등 권익위에서 행하고 있는 모든 기능을 목적 규정에 두는 방법을 취하여야 할 것임.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
제1조(목적) 이 법은 국민권익위원회를 <u>설치하여 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써</u> 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 국민권익위원회를 <u>설치하여 고충민원의 예방 및 처리, 부패행위의 효율적 통제에 따른 부패의 방지, 행정심판 절차를 통한 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 국민의 권리 또는 이익 구제 및 이들 절차의 수행과정에서 드러난 관련 제도의 불합리한 점을 바로잡음으로써</u> 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 한다.

(3) 기대효과

- 「국민권익기본법」의 목적조항에 권익위의 중요 기능을 모두 포함시킴으로써 권익위의 임무와 역할에 대한 체계가 정립되며, 기본법 체계 하에서 개별법을 기능별로 분리할 수 있는 구성이 마련될 수 있을 것임.

2. 정의

(1) 제정·개정의 필요성

가. 기본법과 개별법의 정의규정 체계

- 「국민권익기본법」은 체계상 개별법보다 상위의 개념에 있으므로 기본법에 나타나는 용어의 정의는 기본법에서 정하는 것이 타당함. 따라서 개별법에서 해당 용어를 사용하기 위해서는 기본법을 준용하는 방법으로 정하여야 할 것임.
- 「국민권익기본법」에서 사용빈도가 극히 적거나 사용하지 않는 용어는 개별법에서 따로 정의규정을 두는 것이 타당하므로 신청인, 시민사회단체, 시민고충처리위원회는 개별법으로 이동하게 됨.

나. 공공기관의 범위 확대

- 첫째, 업무의 공공성이라는 관점에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 ‘공공기관’이 추가되어야 함.
- 둘째, 국가 또는 지방자치단체로부터 보조금을 받는 사회복지법인과 사회복지사업을 하는 비영리법인은 노인·장애인·아동·한부모가정 등에 대한 각종 사업을 목적으로 시·도지사의 허가를 거쳐 설립되고 예산 등을 지원받는다든 점에서 업무상 공공성을 가지고 있으며 사회적 약자 보호라는 고도의 공익성을 가지고 있음. 이에 따라 일반적으로 예산을 지원받는 다른 기관과의 차별적 취급이 필요하며 보조금 편취, 횡령 등 예산관리에 대한 투명성 확보를 위해 부패예방과 부패행위 규제가 필요함.
- 셋째, 유치원, 사립학교를 포함한 각급학교 및 학교법인 역시 공공성이 강하므로 부패행위 등 방지 필요성이 크다는 점에서 국민권익기본법의 공공기관의 범위에 추가할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p><u><신 설></u></p> <p>1. "공공기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.</p> <p>가. 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회</p> <p>나. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회</p> <p>다. 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원</p> <p>라. 「공직자윤리법」 제3조제1항제12호에 따른 공직자윤리단체</p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p>2. "행정기관등"이란 중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 및 법령에 따라 행정기관의 권한을 가지고 있거나 그 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이</p>	<p>제2조(정의)</p> <p>-----</p> <p>1. "국민권익"이란 국민이 자기의 이익을 추구하고 위하여 국가 등 행정주체에 대하여 일정한 행위를 요구할 수 있는 법적인 권리와 이에 대한 침해를 방지하는 데 직접적 관련이 있거나 전제가 되는 잠재적 권리 및 이에 따르는 이익을 말한다.</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p>가. (현행과 같음)</p> <p>나. (현행과 같음)</p> <p>다. (현행과 같음)</p> <p>라. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직자윤리단체</p> <p>마. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 기관</p> <p>바. 「사회복지사업법」 제42조제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 보조금을 받는 사회복지법인과 사회복지사업을 하는 비영리법인</p> <p>사. 「유아교육법」에 따른 유치원, 「초·중등교육법」·「고등교육법」·「사립학교법」 및 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교(학교법인을 포함한다)</p> <p>3. (현행과 같음)</p>

<p>나 개인을 말한다.</p> <p>3. “공직자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>가. 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖의 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자</p> <p>나. <u>제1호 라목에 따른 공직유관단체의 장 및 그 직원</u></p> <p><신 설></p>	<p>4. _____ -----</p> <p>가. (현행과 같음)</p>
<p>4. “부패행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p>가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위</p> <p>나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위</p> <p>다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위</p> <p>5. “고충민원”이란 행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정체도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)을 말한다.</p> <p>6. “신청인”이란 이 법에 따른 국민권익위원회 또는 시민고충처리위원회에 대하여 고충민원을 신청한 개인·법인 또는 단체를 말한다.</p> <p>7. “시민사회단체”란 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 주무장관 또는 시·도지사에게 등록을 한 비영리민간단체를 말한다.</p>	<p>나. <u>제2호 라목부터 바목까지에 따른 기관·단체의 장 및 그 임직원</u></p> <p>다. <u>제2호 사목에 따른 유치원·학교 또는 학교법인의 장과 그 교직원(사립유치원을 설립·경영하는 법인 또는 사인의 임직원, 사립학교경영자의 임직원을 포함한다)</u></p> <p>5. (현행과 같음)</p> <p>6. (현행과 같음)</p> <p><삭 제></p> <p><삭 제></p>

<p>8. “시민고충처리위원회”란 지방자치단체 및 그 소속 기관(법령에 따라 지방자치단체나 그 소속 기관의 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 포함한다. 이하 같다)에 대한 고충민원의 처리와 이에 관련된 제도개선을 위하여 제32조에 따라 설치되는 기관을 말한다.</p>	<p><u><삭 제></u></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------

(3) 기대효과

가. 정의규정 체계

- 「국민권익기본법」에 정의규정을 두고 각 개별법에서 해당 정의규정을 준용하도록 함으로써 상위법인 기본법과 하위법인 개별법의 체계에 부합하게 됨. 다만, 기본법에서 사용하지 않고 개별법에서만 사용되는 용어까지 기본법의 정의규정에 두는 것은 법의 체계상 맞지 않으므로 각 개별법에서 따로 규정하도록 하여야 할 것임.

나. 공공기관의 범위 확대

- 업무상 공공성 또는 공익성을 가진 기관은 당연히 청렴의무를 가지게 되므로, 공공기관의 범위를 공공성 또는 공익성을 가진 기관으로 확대하는 것은 기관의 청렴도를 높이는 효과로 작용할 수 있을 것임.

3. 다른 법률과의 관계

(1) 제정·개정의 필요성

- 앞서 설명한 바와 같이 「국민권익기본법」의 제정은 권익위의 관련 기능이 유기적으로 수행되어 시너지 효과를 극대화하고, 현재 권익위가 추진 중인 ‘국민권익 증진 발전방안’을 법적으로 뒷받침할 수 있도록 관련 법령을 체계화하여 권익위의 위상을 극대화하는 것을 목적으로 하고 있음.
- 「국민권익기본법」은 기존의 법체계를 재정비하여 개별법 상의 권익위 소관 업무를 유기적으로 체계화하는 역할을 하는 것이 핵심 내용이기 때문에 다른 법률과의 효력문제는 크게 없을 것으로 보임.

- 다만, 기본법 시행 후 개별법과의 관계에서 오는 적용상 오해의 소지를 없애고 개별법이 국민권을 위한 기본법상 정책방향에 부합하도록 하기 위해 기본법에 명시적으로 개별법과의 관계를 밝히고, 향후 개별법의 제정 또는 개정 시 기본법에 부합되도록 할 것을 규정할 필요도 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제85조(다른 법률과의 관계 등) ① 이 법에서 정한 사항 외에 행정심판에 관하여는 「행정심판법」에 따른다.</p> <p>② 이 법에서 정한 사항 외에 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 감사원규칙으로 정한다.</p>	<p>제3조(다른 법률과의 관계) ① 고충민원의 처리, 부패방지, 행정심판 및 이에 관련된 불합리한 행정제도의 개선에 관하여는 다른 법률에 규정이 없으면 이 법이 정하는 바에 따른다.</p> <p>② 고충민원의 처리, 부패방지, 행정심판 및 이에 관련된 불합리한 행정제도의 개선에 관한 사항을 규정하는 법률을 제정 또는 개정하고자 할 때에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.</p>

(3) 기대효과

- 기본법에 명시적으로 개별법과의 관계를 밝힘으로써 기본법 시행 후 법적용상 혼란을 사전에 방지할 수 있으며, 향후 개별법의 제정 또는 개정 시 기본법에 부합되도록 할 것을 규정함으로써 국민권의 법체가 「국민권익기본법」의 선도 하에 보다 체계적이고 통합적으로 발정할 수 있을 것으로 보임.

II. 국민권익보호 및 증진

1. 국민권익의 날⁹⁾

(1) 제정·개정의 필요성

- 국민신문고대상 시상식을 국민권익의 날 기념행사로 격상하여 국민권익 보호의 중요성을

9) 국민권익위원회, 「국민권익의 날」 정부기념일 제정 설명자료, 2012, 국민권익위원회

강조하고 국민권익 보호 관련 유공자를 격려하도록 함.

※ 위 규정의 신설에 따라 「각종 기념일에 관한 규정」(대통령령)은 위 규정을 반영하여 개정할 것이 요구됨.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p>제4조(국민권익의 날) 정부는 국민의 권리의식 신장에 따른 권익구제 요구의 증대에 부응하고, 국민권익 보호의 중요성에 대한 범국민적인 의식을 고취하기 위하여 매년 2월 27일을 국민권익의 날로 한다.</p>

(3) 기대효과

- 국민권익의 날을 법정기념일로 제정함으로써 국민의 권리의식 신장에 따른 권익구제 요구 증대에 부응하고, 국민권익의 의의를 확인할 수 있을 것으로 생각됨.
- 조선시대 태종이 신문고 교서를 내린 날짜인 2월 27일을 국민권익의 날로 하여 한국형 권익보호가 시작된 시점이란 역사성을 가질 수 있으며, 이는 권익위 출범일인 2월 29일을 상기시킬 수 있는 수단이 될 수 있을 것임.

2. 국민의 권리와 의무

(1) 제정·개정의 필요성

- 국민의 권리와 의무는 선언적 내용이므로 권익위법의 입법목적과 권익위의 주요 기능을 중심으로 국민이 누릴 사항과 역할을 나타내는데 중점을 두어야 함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p>제4조(국민의 권리와 의무) ① 모든 국민은 고충민원을 제기하여 <u>정당한 조치를 받고, 부패행위를 신고하여 개선을 요구할 수 있으며, 행정심판 절차를 통하여 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 침해된 권리 또는 이익을 구제받을 권리를 갖는다.</u></p> <p>② 모든 국민은 부패를 조장하는 행위를 하여서는 아니되며 부패행위가 있음을 안 때에는 이를 <u>시정하는데 필요한 역할을 적극적으로 담당하여 청렴한 사회풍토를 확립하는데 이바지하여야 한다.</u></p>

3. 국민권의 정책연구기관 설립¹⁰⁾

(1) 제정·개정의 필요성

- 상대적으로 역사가 짧은 국민권익업무를 발전, 체계화하기 위하여 전문적인 연구를 수행하는 것도 중요한 기능을 할 수 있음.
- 이러한 연구를 소속 연구기관에서 전담함으로써 연구의 연속성 및 전문성을 향상할 수 있으며, 민원서비스 평가, 청렴도 측정 등 권익위 평가업무의 공정성, 전문성 담보를 위해서는 전문적인 연구기관에서 이를 수행하는 것이 적절함.

가. 정책연구기관의 주요 기능

- 국민권의 정책연구기관은 다음과 같은 기능을 수행함.
 - ‘국민권익’의 개념 정립 및 국민권익 지수 개발, 측정
 - 행정심판 재결 및 고충처리 시정권고의 기준 마련(사법적 구제와 차별화)

10) 국민권익위원회, 국민권익증진을 위한 국민권익업무 발전방안, 2012. 4.

- 국민신문고 민원서비스 평가
- 공공기관 청렴도 평가, 시책 평가 기능
- 고충민원 컨설팅, 청렴컨설팅 기법 연구 및 수행
- 국민권익(청렴) 교육과정 개발 및 교재 개발
- 고충민원, 행정심판 사례 분석 및 제도적 해결방안 연구
- 그 밖에 권익위가 의뢰하는 정책연구 수행

나. 정책연구기관의 설립 방법

- 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 설립
 - 정부의 예산으로 연구기관을 설립하는 방법 중 하나인 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 설립 방법으로 설립되는 연구기관은 경제인문사회연구회의 관리를 받게 되며 국무총리 산하로 포함됨.
 - 그러나 이러한 방법의 연구기관 설립은 국민권익이라는 독립된 분야의 연구에 제약이 발생할 수 있으며, 권익위의 정책연구기관이 아닌 정부의 정책 연구기관이 되기 때문에 권익위의 연구업무를 독자적으로 수행하는 것은 거의 불가능함.
 - 1989년 「한국법제연구원법」에 의하여 법제처 소속의 특수법인이었던 한국법제연구원이 법제처의 연구¹¹⁾만을 맡아왔던 것과 달리 1999년 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연 연구기관이 되어 정부의 요청에 의한 연구업무를 수행하는 것이 좋은 예가 될 수 있을 것임.

11) 한국법제연구원법(법률 제4141호, 1989. 12. 21. 제정) 제6조 (사업) ① 연구원은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 사업을 행한다.
 1. 국내외 법령정보의 체계적인 수집·관리 및 보급
 2. 법령의 입법취지 및 배경등에 관한 해열자료와 법령집의 발간·보급
 3. 입법기술·법령용어정비·고법전 및 한국법제사에 관한 조사·연구
 4. 국내외 연구기관과의 법제 및 입법정책등에 관한 공동연구
 5. 국내외 연구기관·개인에 대한 연구용역의 위탁 및 정부·민간단체로부터의 연구용역의 위탁
 6. 제1호 내지 제5호의 사업에 부대되는 사업 기타 연구원의 목적달성을 위하여 필요한 사업
 ② 연구원은 법제처장의 승인을 얻어 제1항의 사업외에 제1조의 목적을 달성하기 위하여 필요한 수익 사업을 할 수 있다.

※ 참조 : 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관

< 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 별표 >

1. 한국개발연구원
2. 한국조세연구원
3. 대외경제정책연구원
4. 통일연구원
5. 한국형사정책연구원
6. 한국행정연구원
7. 한국교육과정평가원
8. 산업연구원
9. 에너지경제연구원
10. 정보통신정책연구원
11. 한국보건사회연구원
12. 한국노동연구원
13. 한국직업능력개발원
14. 한국해양수산개발원
15. 한국법제연구원
16. 한국여성정책연구원
17. 한국청소년정책연구원
18. 한국교통연구원
19. 한국환경정책·평가연구원
20. 한국교육개발원
21. 한국농촌경제연구원
22. 국토연구원
23. 과학기술정책연구원

○ 권익위 직제 개편에 따른 연구부서의 설립

- 이는 권익위 직제를 개편하여 국민권의 관련 연구를 전담할 수 있는 부서를 새로 두는 방법으로 담당 공무원의 중점적인 연구로 전문성을 확보할 수는 있을 것임.
- 하지만 이 방법은 연구부서의 구성원이 모두 권익위 소속의 공무원이 되어야 하며, 공무원의 정원 확충의 문제를 해결해야만 가능한 방법으로서 현실적으로 실현되기 어렵다고 판단됨.

○ 특수법인의 설립

- “특수법인”은 국가가 공익을 위해 설립한 것으로 사회일반의 이익이 되는 사업을 수행하거나 그러한 역무를 제공해야만 하는 의무를 부담함. 이는 해당 기관에 소속되어 국가의 예산으로 해당 분야에 대한 독자적인 연구나 그 밖의 업무를 수행할 수 있도록 특수법인으로 연구기관을 설립하는 방법임.
- 연구기관을 특수법인으로 설립하게 된다면 정부출연 연구기관과 달리 하나의 기관에 소속되어 전문적인 연구를 할 수 있게 되고, 그 구성원을 반드시 공무원으로 둘 필요가 없으므로 직제개편에 의한 연구부서 신설에서 발생하는 문제점을 해결할 수 있을 것으로 생각됨.
- 「보건의료기술 진흥법」에 따른 한국보건의료연구원, 「문화산업진흥 기본법」에 따른 한국콘텐츠진흥원, 「저작권법」에 따른 한국저작권위원회, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 한국인터넷진흥원, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 한국공정거래조정원 등 현재 많은 특수법인이 각 기관의 소속으로서 국가로부터 예산을 지원받아 전담 업무를 수행하고 있음.

※ 참조 : 개별법에 따라 설립된 특수법인의 예

<p>< 「보건의료기술 진흥법」 ></p> <p>제19조(한국보건의료연구원의 설립) ① 보건의료기술 및 이를 이용하여 생산한 제품(식품 및 화장품에 관한 기술 및 그 제품은 제외한다. 이하 같다)에 대한 경제성 분석 및 성과 분석 업무를 수행하기 위하여 한국보건의료연구원을 설립한다.</p> <p>② 한국보건의료연구원은 법인으로 한다.</p> <p>③ 한국보건의료연구원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 설립등기와 그 밖의 등기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p style="text-align: center;">< 「문화산업진흥 기본법」 ></p> <p>제31조(한국콘텐츠진흥원의 설립) ① 정부는 문화산업의 진흥·발전을 효율적으로 지원하기 위하여 한국콘텐츠진흥원(이하 "진흥원"이라 한다)을 설립한다.</p> <p>② 진흥원은 법인으로 한다.</p> <p>③ 진흥원에는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.</p> <p>④ 진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다.</p>

1. 문화산업 진흥을 위한 정책 및 제도의 연구·조사·기획
 2. 문화산업 실태조사 및 통계작성
 3. 문화산업 관련 전문인력 양성 지원 및 재교육 지원
 4. 문화산업 진흥에 필요한 기술개발기획, 개발기술 관리 및 표준화
 5. 문화산업발전을 위한 제작·유통활성화
 6. 문화산업의 창업, 경영지원 및 해외진출 지원
 7. 문화원형, 학술자료, 역사자료 등과 같은 콘텐츠 개발 지원
 8. 문화산업활성화를 위한 지원시설의 설치 등 기반조성
 9. 공공문화콘텐츠의 보존·유통·이용촉진
 10. 국내외 콘텐츠 자료의 수집·보존·활용
 11. 방송영상물의 방송매체별 다단계 유통·활용·수출 지원
 12. 방송영상 국제공동제작 및 현지어 재제작 지원
 13. 게임 역기능 해소 및 건전한 게임문화 조성
 14. 이스포츠의 활성화 및 국제교류 증진
 15. 콘텐츠 이용자의 권익보호
 16. 그 밖에 진흥원의 설립목적을 달성하는 데 필요한 사업
- ⑤ 정부는 진흥원의 설립·시설 및 운영 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연 또는 지원할 수 있다.
- ⑥ 진흥원은 지원을 받고자 하는 공공기관에 그 지원에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.
- ⑦ 진흥원에 관하여 이 법과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 정한 것을 제외하고는 「민법」의 재단법인에 관한 규정을 준용한다.
- ⑧ 진흥원이 아닌 자는 한국콘텐츠진흥원의 명칭을 사용하지 못한다.

< 「저작권법」 >

제112조(한국저작권위원회의 설립) ① 저작권과 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리(이하 이 장에서 "저작권"이라 한다)에 관한 사항을 심의하고 저작권에 관한 분쟁(이하 "분쟁"이라 한다)을 알선·조정하며, 저작권의 보호 및 공정한 이용에 필요한 사업을 수행하기 위하여 한국저작권위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

- ② 위원회는 법인으로 한다.
- ③ 위원회에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「민법」의 재단법인에 관한 규정을 준용한다. 이 경우 위원회의 위원은 이사로 본다.
- ④ 위원회가 아닌 자는 한국저작권위원회의 명칭을 사용하지 못한다.

< 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 >

제52조(한국인터넷진흥원) ① 정부는 정보통신망의 고도화(정보통신망의 구축·개선 및 관리

에 관한 사항을 제외한다)와 안전한 이용 촉진 및 방송통신과 관련한 국제협력·국외진출 지원을 효율적으로 추진하기 위하여 한국인터넷진흥원(이하 "인터넷진흥원"이라 한다)을 설립한다.

② 인터넷진흥원은 법인으로 한다.

③ 인터넷진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 정보통신망의 이용 및 보호, 방송통신과 관련한 국제협력·국외진출 등을 위한 법·정책 및 제도의 조사·연구
2. 정보통신망의 이용 및 보호와 관련한 통계의 조사·분석
3. 정보통신망의 이용에 따른 역기능 분석 및 대책 연구
4. 정보통신망의 이용 및 보호를 위한 홍보 및 교육·훈련
5. 정보통신망의 정보보호 및 인터넷주소자원 관련 기술 개발 및 표준화
6. 지식정보보안 산업정책 지원 및 관련 기술 개발과 인력양성
7. 정보보호 안전진단, 정보보호 관리체계의 인증, 정보보호시스템 평가·인증 등 정보보호 인증·평가 등의 실시 및 지원
8. 개인정보보호를 위한 대책의 연구 및 보호기술의 개발·보급 지원
9. 분쟁조정위원회의 운영 지원과 개인정보침해 신고센터의 운영
10. 광고성 정보 전송 및 인터넷광고와 관련한 고충의 상담·처리
11. 정보통신망 침해사고의 처리·원인분석 및 대응체계 운영
12. 「전자서명법」 제25조제1항에 따른 전자서명인증관리
13. 인터넷의 효율적 운영과 이용활성화를 위한 지원
14. 인터넷 이용자의 저장 정보 보호 지원
15. 인터넷 관련 서비스정책 지원
16. 인터넷상에서의 이용자 보호 및 건전 정보 유통 확산 지원
17. 「인터넷주소자원에 관한 법률」에 따른 인터넷주소자원의 관리에 관한 업무
18. 「인터넷주소자원에 관한 법률」 제16조에 따른 인터넷주소분쟁조정위원회의 운영 지원
19. 방송통신과 관련한 국제협력·국외진출 및 국외홍보 지원
20. 제1호부터 제19호까지의 사업에 부수되는 사업
21. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 인터넷진흥원의 업무로 정하거나 위탁한 사업이나 행정안전부장관·지식경제부장관·방송통신위원회 또는 다른 행정기관의 장으로부터 위탁받은 사업

④ 정부는 인터넷진흥원이 사업을 수행하는 데에 필요한 경비를 충당하기 위하여 출연할 수 있다.

⑤ 인터넷진흥원에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「민법」의 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

⑥ 인터넷진흥원이 아닌 자는 한국인터넷진흥원의 명칭을 사용하지 못한다.

⑦ 인터넷진흥원의 운영 및 업무수행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

< 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 >

제48조의2(한국공정거래조정원의 설립 등) ① 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 한국공정거래조정원(이하 "조정원"이라 한다)을 설립한다.

1. 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항을 위반한 혐의가 있는 행위와 관련된 분쟁의 조정
 2. 다른 법률에서 조정원으로 하여금 담당하게 하는 분쟁의 조정
 3. 시장 또는 산업의 동향과 공정경쟁에 관한 조사 및 분석
 4. 사업자의 거래 관행과 행태의 조사 및 분석
 5. 그 밖에 공정거래위원회로부터 위탁받은 사업
- ② 조정원은 법인으로 한다.
- ③ 조정원의 장은 제37조(공정거래위원회의 구성등)제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 공정거래위원회 위원장이 임명한다.
- ④ 정부는 조정원의 설립과 운영에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 출연하거나 보조할 수 있다.
- ⑤ 조정원에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<신 설>	제16조(국민권의 보호 정책의 연구) 국민권익위원회는 국민권의 보호·구제 및 증진을 위하여 필요한 주요 정책 및 사업 등을 연구하고 개발하여야 한다.

(3) 기대효과

- 특수법인의 방법으로 연구기관을 설립하여 예산이나 직제개편의 부담 없이 해당 기관의 소속으로 전문적인 연구를 할 수 있게 될 것으로 생각됨.

Ⅲ. 국민권익위원회의 구성과 운영

1. 국민권익위원회의 설치

(1) 제정·개정의 필요성

가. 행정심판 기능 누락

○ 권익위의 업무는 고충민원 처리, 부패방지, 행정심판, 제도개선으로 크게 구분할 수 있으나, 현행 권익위법 제11조는 “고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.”고 규정하여 행정심판 업무를 제외시키고 있음.

○ 비록 현재 행정심판업무가 권익위와 독립적 구성을 취한 중앙행정심판위원회에 의하여 독자성을 가지고 운영되고 있다고 하더라도 행정심판업무가 권익위의 하위 업무 중 하나인 것은 분명하므로 기본법에서는 행정심판 기능을 권익위의 중요 기능으로서 함께 규정할 필요가 있음.

나. 대통령 소속으로의 변경

○ 권력분립원칙에 모순되는 부패방지 업무의 관할문제 해소

– 현행 권익위법에 따르면 부패방지 업무는 행정부 외 국회, 각급 법원, 선관위, 헌법재판소, 감사원 등 헌법기관과 공직유관단체를 포함한 모든 공공기관(공직자)이 적용대상인바, 국무총리 소속기관인 권익위로 하여금 입법부·사법부의 부패방지업무까지를 관장하게 하는 것은 권력분립 상 문제의 소지가 있음.

– 대통령은 행정부의 수반이면서 국가원수의 지위에 놓여 있기 때문에 대통령 소속기관으로 할 경우 국가기관 전반에 걸친 권익위의 업무를 수행하게 하는 논거가 될 수 있음.¹²⁾

12) 한편, 권익위를 대통령 소속으로 변경할 경우 시행규칙이 사라지고 훈령이나 고시로 이를 대신하게 되어 사후적 심사에 그치게 되므로 기본법에 대한 통제가 제대로 이루어지지 못할 염려가 있다는 지적이 있음. 그러나 행정규칙에 대한 사후심사 강화와 중요 고시에 대한 법제처의 사전심사 도입 등을 통해 법적 통제를 할 수 있으므로 크게 문제되지 않을 것으로 판단됨. 이에 대해서는 본 보고서의 각주 4) 참고.

○ 위원 추천에 관한 규정과의 불일치

- 현행 권익위법 제13조제3항¹³⁾에 따르면 권익위 비상임위원의 3인은 국회에서, 3인은 대법원장이 각각 추천하도록 규정하여, 입법부와 사법부에 대한 통제장치를 마련하여 대통령 소속기관으로서의 장치를 마련하여 두었음에도 불구하고 이를 대통령 소속이 아닌 국무총리 소속으로 하는 것은 법의 체계 및 취지와 일치하지 못한 점이 있음.

※ 권익위 통합 전 고충처리위원회와 부패방지위원회(청렴위원회)는 대통령 소속기관이었음.

○ 권익위 권고의 실효성 확보

- 국무총리 소속으로서는 권익위의 시정권고, 제도개선에 관한 권고 등에 대해 타 부처의 협조를 기대하기 어렵고, 비권력적 통제의 실효성을 확보하기 위해서는 가급적 높은 기관의 권위가 필요함.
- 증대되는 집단민원, 다수인 민원의 '조정'역할을 충실히 이행하고, 행정기관의 수용률 제고를 위해 범 국가기구적인 위상이 필요함.

○ 고충처리 및 부패방지 기능의 실효성 확보

- 권익위 통합 이전의 고충처리위원회는 대통령 소속이었기 때문에 고충처리 수단으로서 각급 행정기관에 대한 권고 등이 실효성을 가질 수 있었지만, 현재와 같이 국무총리 소속기관으로서는 법적 구속력이 없는 권고가 무의미해 질 수 있음.
- 종전에 청렴위원회도 대통령 소속기관으로서 역시 대통령 소속기관인 감사원과 대등한 지위에서 감사원이 감당하지 못하는 부분을 관장하였는데 국무총리 소속기관으로서는 그러한 위상을 발휘할 수 없음.

○ 행정심판의 비효율성 문제 해결

- 대통령 소속기관(방송통신위원회 등)은 자체 행정심판위원회를 설치·운영하고 있으나 청구건수가 미미함에도 별도로 설치하여 운영하는 것은 비효율적이라는 지적이 있음.
- 권익위를 대통령 소속기관으로 할 경우 모든 기관의 행정심판기능을 하나로 통합하는

13) 해당 조항은 2012. 2. 17. 법률 제11327호로 개정되었음.

것이 가능할 것임.

※ 최상위에 중앙행정심판위원회를 두고 하위에 각 기관에 산재되어 있는 행정심판 업무를 특별행정심판 업무로 나누어 통제가 가능할 것임. 다만, 이는 관련 부처와의 협의 등의 문제가 남아 있으므로 중장기적으로 추진되어야 할 것임.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제11조(국민권익위원회의 설치) <u>고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.</u></p> <p><신 설></p>	<p>제17조(국민권익위원회의 설치) ① <u>고충민원의 예방 및 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도의 개선, 부패발생의 예방과 부패행위의 효율적 규제 및 이와 관련된 제도의 개선, 행정심판업무의 원활한 처리와 행정심판 처리과정에서 드러난 제도적 불합리를 바로잡기 위하여 대통령 소속으로 국민권익위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.</u></p> <p>② 국민권익위원회는 「정부조직법」 제2조에 따라 설치된 중앙행정기관으로서 그 소관 사무를 수행한다.</p>

(3) 기대효과

- 권익위를 대통령 소속기관으로 됨으로써 증대되는 집단민원이나 다수인 민원의 '조정'역할을 충실히 이행하고, 범 국가기구적인 위상을 가지게 되어 행정기관에 대한 권고의 수용률 제고할 수 있을 것임.

2. 위원회의 기능

(1) 제정·개정의 필요성

가. 민원정보분석 기능 추가

- 정부 각 부처 등에 제출되는 각종 민원과 제안 등의 자료를 통해 국민의 뜻을 정확하고 신속하게 파악하여 사회문제로 확산되기 전에 먼저 적합한 해소방안을 모색할 수 있도록 이슈 민원에 대한 조기 경보체계를 구축할 필요가 있음.

※ ‘기능’ 부분에서는 민원정보 분석업무에 대한 내용만 포함시키되, 소통형 디지털 정부 관련 법령 제정 시 국민신문고, 110 콜센터 및 민원정보 분석업무를 통합하여 규정하도록 함.

나. 소통형 디지털 정부 강조

- 현재 권익위의 국민신문고 업무가 국민과 가장 가까운 소통의 창구가 되고 있으며, 권익 위 현재 업무에 이를 추가하여 강조할 필요가 있음.
- 기본법 제정 후 국민신문고, 110 통합콜센터, 민원분석업무를 단일법으로 제정하여 그 기능을 확고하게 하고, 정부기관 간 널리 퍼져있는 국민소통 서비스를 국민신문고로 통합하는 방안을 생각해볼 필요가 있음.

다. 비위면직자 취업제한 및 해임요구 기능

- 부패방지 업무 중 비위면직자의 취업에 대한 제한을 강화하는 추세에 있기 때문에 이에 대한 근거를 명확히 할 필요가 있음. 이에 대한 방법으로는 비위면직자에 대한 해임요구를 할 수 있다는 내용에 대하여 기본법에 근거를 두고 이에 대한 제한 내용을 개별법에서 구체화 하는 방법이 타당할 것임.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제12조(기능) 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민의 권리보호·<u>권익구제</u> 및 부패방지를 위한 정책의 수립 및 시행 2. <u>고충민원의</u> 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명 3. <u>고충민원을</u> 유발하는 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명 4. 위원회가 처리한 <u>고충민원의</u> 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가 5. 공공기관의 부패방지를 위한 <u>시책</u> 및 제 	<p>제18조(기능) 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민의 권리보호·<u>권익구제</u>, <u>행정기관등의 고충민원 예방과 처리 역량의 향상</u> 및 부패방지를 위한 정책의 수립 및 시행 2. <u>위원회에 접수된 고충민원의</u> 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명 3. <u>고충민원 및 행정심판과 관련된 행정제도</u> 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명 4. <u>행정기관등의 고충민원 예방 노력 및 처리결과와</u> 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가 5. 공공기관의 부패방지를 위한 <u>시책</u> 수립

<p><u>도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사</u></p> <p>6. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가</p> <p>7. 부패방지 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행</p> <p>8. 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원</p> <p>9. 위원회의 활동과 관련된 국제협력</p> <p>10. 부패행위 신고 안내·상담 및 <u>접수 등</u></p>	<p><u>및 제도개선 사항의 권고·의견표명과 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사</u></p> <p>6. (현행과 같음)</p> <p>7. (현행과 같음)</p> <p>8. (현행과 같음)</p> <p>9. (현행과 같음)</p> <p>10. 부패행위 신고 안내·상담, <u>접수 및 수사 의뢰 등</u></p>
<p><u><신 설></u></p> <p>11. 신고자의 보호 및 보상</p> <p>12. 법령 등에 대한 부패유발요인 검토</p> <p>13. 부패방지 및 권익구제와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석</p> <p>14. 공직자 행동강령의 시행·운영, 그 위반 행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호</p>	<p>11. 부패행위 신고사항에 대한 진위여부 조사</p> <p>12. (현행과 같음)</p> <p>13. (현행과 같음)</p> <p>14. (현행과 같음)</p> <p>15. (현행과 같음)</p>
<p><u><신 설></u></p> <p>15. 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원사항 처리실태 확인·지도</p>	<p>16. <u>취업제한규정을 위반한 비위면직자에 대한 해임요구</u></p> <p>17. 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원사항 처리실태 확인·지도</p>
<p><u><신 설></u></p> <p>16. 온라인 국민참여포털의 통합 운영과 정 부민원안내콜센터의 설치·운영</p> <p>17. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육</p>	<p>18. <u>민원정보에 대한 분석</u></p> <p>19. (현행과 같음)</p> <p>20. <u>중앙행정기관, 「고충민원의 예방 및 처리에 관한 법률」 제6조에 따라 설치된 공공기관 옴부즈만 및 같은 법 제12조에 따라 설치된 지방자치단체옴부즈만의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육</u></p>
<p>18. 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정 및 기업애로 해소를 위한 기업고충민원의 조사·처리</p> <p>19. 「행정심판법」에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항</p> <p>20. <u>다른 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항</u></p>	<p>21. (현행과 같음)</p> <p>22. (현행과 같음)</p> <p>23. 「<u>공익신고자 보호법</u>」 등 다른 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항</p>

21. 그 밖에 국민권의 향상을 위하여 국무총리가 위원회에 부의하는 사항	24. 그 밖에 국민권의 향상을 위하여 대통령의 위원회에 부의하는 사항
------------------------------------------	-----------------------------------------

(3) 기대효과

- 소통형 디지털 정부를 강조하여 온라인을 통한 정부와 국민간 수평적 소통을 바탕으로 실질적인 국민참여와 합의를 유도하는 새로운 국정운영 모델을 구상한다면 권익위의 위상 제고에도 큰 의의가 있을 것임.

3. 위원장

(1) 제정·개정의 필요성

- 대부분의 행정위원회나 국가인권위원회 등의 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며 대부분 이에 대한 내용을 법률에 담고 있음.

※ 참조 : 위원장의 국무회의 출석에 관하여 규정한 예

<p style="text-align: center;">< 「과학기술기본법」 ></p> <p>제9조의3(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회 사무를 총괄한다. ② 위원회의 예산 관련 업무에 대하여는 위원장을 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장으로 본다. ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다. ④ 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다. ⑤ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회가 미리 정한 상임위원 및 위원 순으로 그 직무를 대행한다.</p> <p style="text-align: center;">< 「국가인권위원회법」 ></p> <p>제6조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다. ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 상임위원이 그 직무를 대행한다.</p>

- ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.
- ④ 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안(이 법의 시행에 관한 대통령령안을 포함한다) 제출을 건의할 수 있다.
- ⑤ 위원장은 위원회의 예산 관련 업무를 수행할 때 「국가재정법」 제6조제3항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

< 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 >

제4조(금융위원회의 구성) ① 금융위원회는 9명의 위원으로 구성하며, 위원장·부위원장 각 1명과 다음 각 호의 위원으로 구성한다.

- 1. 기획재정부차관
- 2. 금융감독원 원장
- 3. 예금보험공사 사장
- 4. 한국은행 부총재
- 5. 금융위원회 위원장이 추천하는 금융 전문가 2명
- 6. 대한상공회의소 회장이 추천하는 경제계대표 1명

② 금융위원회 위원장(이하 이 절과 제2절에서 "위원장"이라 한다)은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 금융위원회 부위원장(이하 이 절과 제2절에서 "부위원장"이라 한다)은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

③ 제1항제5호 및 제6호의 위원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 기관의 추천을 받아 대통령이 임명한다.

④ 위원장과 부위원장은 정무직(政務職) 국가공무원으로 임명하고, 제1항제5호의 위원은 고위공무원단에 속하는 별정직공무원으로 임명하며, 제1항제6호의 위원은 비상임으로 한다.

⑤ 위원장, 부위원장, 제1항제5호의 위원 및 제15조에 따른 사무처의 장은 「정부조직법」 제10조에도 불구하고 정부위원이 된다.

⑥ 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다.

< 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 >

제38조(위원장) ① 위원장은 공정거래위원회를 대표한다.

② 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다.

③ 위원장이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 선임상임위원순으로 그 직무를 대행한다.

< 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 >

- 제6조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 회의를 주재하며 소관사무를 통할한다.
- ② 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다.
- ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.
- ④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장과 위원회가 미리 정한 위원 순으로 그 직무를 대행한다.
- ⑤ 국회는 위원장이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

< 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 >

- 제6조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며, 소관 사무를 총괄한다.
- ② 위원장은 필요한 경우에는 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다.
- ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.
- ④ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장과 위원회가 미리 정한 위원 순으로 그 직무를 대행한다.
- ⑤ 국회는 위원장이 그 직무를 집행함에 있어 헌법이나 법률을 위반한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제14조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표한다.</p> <p><신 설></p> <p>② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 지명한 부위원장이 그 직무를 대행한다.</p>	<p>제20조(위원장) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.</p> <p>② 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다.</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

4. 윤리지원센터

(1) 제정·개정의 필요성

- 민간부문에 대한 부패를 통제하고, 윤리경영에 대한 교육 등을 실시하기 위하여 윤리지원 센터를 설치함.
- 윤리경영센터는 윤리경영 진단 툴 개발 및 윤리경영 교재 개발, 국내외 윤리경영 동향 분석, 윤리경영 교육 그 밖에 윤리경영 협력 및 교류와 관련된 기능을 수행하게 됨.

※ 해외사례: 홍콩 윤리개발센터(HKEDC)

< 윤리개발센터의 설립 배경 >

과거에는 산업계가 부채근절에 대해 저항하거나 이를 소극적으로 수용하였으나 1990년대 이후 부패척결에 적극적으로 참여하는 자세로 전환됨.

또한, 산업계의 올바른 사업영위 기준의 설정에 대한 수요가 점차 증가하는 상황에서 1994년 홍콩의 엄정공서가 홍콩의 주요 상공회의소와 연합하여 기업윤리컨퍼런스를 개최함.

이후, 홍콩 엄정공서는 산업계의 의견을 수용하여 1995년 산하조직인 민관협력처(民官協力處; Community Relations Department) 후원 하에 윤리개발센터를 설립함.

< 윤리개발센터의 업무 >

윤리개발센터는 행동강령 작성, 교육과정 수립, 관리시스템 개선 등 윤리프로그램과 관련한 광범위한 자문 및 지원서비스를 제공함.

또한, 민간부문이 윤리문화 배양 등에 활용할 수 있도록 윤리 및 부패예방과 관련한 다수의 정보를 축적함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p>제33조(윤리지원센터) ① 위원회는 제9조에 따른 민간부문의 청렴도 향상 및 부패방지 활동을 효율적으로 지원하기 위하여 윤리지원센터를 둘 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 윤리지원센터의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

(3) 기대효과

- 홍콩의 경우 윤리개발센터 설립·운영으로 상장회사, 무역협회 및 전문기구의 약 70%가 자체적으로 행동강령을 제정하여 운영하고 있음.
- 또한, 기업부문 교육 프로그램 참가자의 90% 이상이 반부패 지식함양에 크게 기여하였다는 만족감을 나타내고 있으며, 세계은행(World Bank) 조사보고서에 따르면 홍콩을 부패 예방 및 교육 분야의 선진수범 국가로 인정하였으며 특히 윤리개발센터는 민관부문 파트너십 구축의 실용적 모델로 평가하고 있음.
- 우리나라의 경우에도 윤리지원센터를 설립하여 홍콩의 경우와 같이 성공적으로 운영한다면, 민간부문의 청렴도 향상 및 부패방지 활동에 크게 도움이 될 것으로 기대됨.

5. 지역상담센터

(1) 제정·개정의 필요성

- 현재 권익위는 권익위법에 규정된 민원상담·안내 기능과 같은 법 시행령의 전문상담위원 위촉 규정 등을 근거로 지역상담센터를 설치·운영 중에 있으나 이에 대한 법적·제도적 근거는 취약함.
- 이에 따라 기본법에 권익위 지역상담센터의 설치에 대한 근거규정을 두는 것이 필요함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<신 설>	제32조(지역상담센터) ① 위원회는 민원사항에 관한 안내·상담 등을 위하여 지역상담센터를 둘 수 있다. ② 제1항에 따른 지역상담센터의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(3) 기대효과

- 권익위 지역상담센터의 활용에 따라 권익위가 언제 어디서나 국민의 권익을 보호할 수 있는 기관으로 자리매김 할 수 있을 것임.

6. 국민권익도서관

(1) 제정·개정의 필요성

- 현재 권익위는 국민권익에 관한 국내외의 정보와 자료의 수집·정리 및 보존 등의 업무를 혼령에 근거하여 하고 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<신 설>	제33조(국민권익도서관) ① 위원회는 국민권익도서관을 둘 수 있다. ② 국민권익도서관은 고충민원의 처리, 부패방지, 행정심판 및 이에 관련된 불합리한 행정제도의 개선 등에 관한 국내외의 정보와 자료 등을 수집·정리·보존하여 각급 행정기관 및 일반인이 이용하도록 제공할 수 있다. ③ 국민권익도서관의 설치와 운영에 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

(3) 기대효과

- 현재 훈령에 근거하여 운영되고 있는 정보자료실을 국민권익도서관으로 확대하는 방향으로 기본법에 근거를 두어 국민권익과 관련된 자료의 확보를 용이하게 하고 이를 이용할 수 있는 대상을 국민으로까지 확대하여 국민의 권익의식 향상에 이바지함.

제 4 장

개별법 제정·개정안

- 제1절 국민권익보호를 위한 제도개선 및 부패영향평가에 관한 법률(안)
 - 제2절 고충민원의 예방 및 처리에 관한 법률(안)
 - 제3절 부패방지법(안)
 - 제4절 행정심판법
-

제1절 국민권익보호를 위한 제도개선 및 부패영향평가에 관한 법률(안)

I. 제정이유

- 현행 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “권익위법”이라 함)은 조직법과 작용법이 혼용되어 있으므로 조직법에서는 조직의 설치와 운영에 관한 사항을 규정하고, 국민권익위원회(이하 “권익위”라 함)의 중요기능별로 법률을 세분하여 규정함에 따라 국민권익 제도개선에 관한 총괄기관으로서의 권익위의 역할을 정립할 필요성이 있음.
- 또한 권익위의 중요기능 중 하나인 부패방지 등의 실효성 확보를 위한 부패영향평가가 그 중요성에 비해 법률에서 구체적으로 규정하지 못한 문제점이 있으므로, 이에 관한 사항을 함께 제정함. 특히 권익위의 주요 기능 중 국민권익향상에 중요하고 영향을 많이 끼칠 수 있는 제도개선과 부패영향평가를 함께 개별법에서 규정함으로써 권익위의 존재의의 및 두 기능의 중요성을 부각시키고자 함.

II. 법안의 개괄적 구조

제1장 총 칙

- 제1조(목적)
- 제2조(정의)
- 제3조(다른 법률과의 관계)

제2장 실태조사 및 제도개선 권고 등

- 제4조(제도개선정책의 수립)
- 제5조(실태조사)
- 제6조(제도개선의 권고 및 의견의 표명)

제7조(의견제출 기회의 부여)

제8조(재심의)

제9조(처리결과의 통보 등)

제3장 제도개선 권고 등의 사후관리

제10조(제도개선에 대한 제안 등)

제11조(공표)

제12조(운영상황의 보고 및 공표 등)

제13조(이행실태의 확인·점검·평가)

제14조(시정조치)

제4장 부패영향평가

제15조(부패영향평가)

제16조(평가절차)

제5장 벌칙

제17조(과태료)

Ⅲ. 제정안 체계 및 내용

1. 목적 및 다른 법률과의 관계(안 제1조 및 제3조)

- 현행법을 기본법과 개별법으로 분법함에 따라 다른 법률과의 관계 등에 혼란을 야기할 수 있으므로 이 법의 목적 및 다른 법률과의 관계를 규정함.
- 「국민권익보호를 위한 제도개선 및 부패영향평가에 관한 법률」 제1조(목적) 규정은 현행 권익위법 제1조 및 「민원사무처리에 관한 법률」 제1조를 참조하여 제도개선에 관한 목적을 규정할 수 있음.

※ 참조 : 현행 권익위법 및 「민원사무처리에 관한 법률」 상의 목적규정

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제1조(목적) 이 법은 국민권익위원회를 설치하여 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 한다.

< 「민원사무처리에 관한 법률」 >

제1조(목적) 이 법은 민원사무처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원사무의 공정한 처리와 민원행정제도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.

현행	제정안
<신 설>	제1조(목적) 이 법은 고충민원, 부패방지 및 행정심판과 관련된 불합리한 행정제도 및 관행 등을 개선하고 부패영향평가를 통하여 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성 확보에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

현행	제정안
<신 설>	제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 고충민원, 부패방지 및 행정심판 관련 제도개선 및 부패영향평가에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

2. 정의(안 제2조)

(1) 제정·개정의 필요성

- 제도개선, 공공기관, 부패영향평가 등 제정안 전체에서 빈번히 사용되는 용어에 대해서는 총칙에서 먼저 정의할 필요가 있음
- 현행 권익위법 제2조에서는 제도개선에 대한 정의규정이 없으므로, 권익위법 제12조 권익위의 업무규정과 「국민권익위원회 제도개선업무 운영지침」에서 사용하는 기존 정의를 참조하여 제도개선의 개념을 법률에 명시하여 정의할 수 있음.

※ 참조 : 제도개선 개념 관련 규정

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제12조(기능) 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1 ~ 2. (생략)

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 실태조사**와 평가

5. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 **제도개선 사항의 수립·권고**와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사

6 ~ 21. (생략)

< 「국민권익위원회 제도개선업무 운영지침」 >

제2조(정의) 이 예규에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “부패방지 제도개선”이란 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제12조5호 및 제27조에 따른 **부패방지를 위한 제도개선과 고충민원·행정심판 과정에서 발굴된 부패방지 관련 제도개선**을 말한다.

2. “고충예방 제도개선”이란 법 제12조3호 및 제 47조에 따른 **고충민원을 유발하는 관련 행정제도의 개선과 부패방지·행정심판 과정에서 발굴된 고충예방 관련 제도개선**을 말한다.

- 「국민권익기본법」에서 국민권익의 개념을 먼저 정의하고, 그 개념을 통하여 국민권익 보호를 위한 제도개선의 개념을 정의하는 방안을 선택함(안 제2조제1호).

- 부패영향평가에 대해서는 현행법상 명시적 규정이 없으나, 부패영향평가가 「부패방지법」에 별도의 장으로 마련되는 등 그 중요도에 맞추어 부패영향평가의 개념에 대해 별도로 정의할 필요가 있음. 현행 권익위법 시행령 제30조제1항에서는 부패영향평가의 개념에 대해 약칭의 방식으로 규정하고 있으므로 이를 활용하여 부패영향평가의 정의 규정을 둬.

※ 참조 : 부패영향평가 관련 규정

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 >

제30조(부패유발요인의 검토) ① 위원회는 법 제28조에 따라 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 "법령등"이라 한다)의 부패유발요인에 대한 분석·검토(이하 "부패영향평가"라 한다)를 실시하는 경우 다음 각 호의 사항을 평가하여야 한다.

1. 부패유발의 가능성

가. 부패를 유발할 수 있는 재량권의 존재여부

나. 법령 등의 적용기준 및 권한행사의 절차가 객관적이고 구체적인지 여부

다. 재량을 행사함에 있어 적정수준의 부패통제장치가 존재하는지 여부

2. 법령등 준수 의 용이성

가. 국민·기업·단체 등이 준수하기 어려운 내용이 포함되어 있는지 여부

나. 법령등의 위반시 제재내용 및 제재정도가 적정한 수준인지 여부

다. 특혜 유발의 가능성 및 수혜의 적정성·타당성 여부

3. 행정절차의 투명성

가. 필요한 경우 행정절차에 참여기회가 보장되고 관련정보가 충분히 공개되는지 여부

나. 준비사항·처리절차·처리기간 및 처리결과 등이 예측 가능한지 여부

4. 그 밖에 부패유발 가능성의 존재 여부

< 「부패영향평가업무 운영지침」 >

제2조(정의) 이 예규에서 부패영향평가(이하 "평가"라 한다)라 함은 제3조에 따른 평가대상(이하 "평가대상"이라 한다)의 부패유발요인에 대한 분석·검토를 실시한 후 다음 각 호의 의견을 도출하는 것을 말한다.

1. 원안동의 : 제3조에 따른 평가대상 전체에 부패유발요인이 존재하지 않는다고 판단되어 평가대상 내용을 그대로 수용한다는 취지의 동의

2. 개선권고 : 평가대상에 존재하는 부패유발요인의 제거·정비 등을 위하여 평가대상의 일부나 전부에 대하여 수정·보완 또는 삭제 등의 조치가 필요하다는 취지의 권고

3. 철회의견 : 평가대상 전반에 개선이 곤란할 정도로 심각한 부패유발요인이 내포되어 있어서 평가대상 전체의 철회가 불가피하다는 취지의 의견

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “제도개선”이란 「국민권의기본법」 제2조 제1호에 따른 국민권을 위하여 법령과 행정제도 및 관행 등을 개선하는 것을 말한다.</p> <p>2. “공공기관”이란 「국민권의기본법」 제2조 제2호 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관이나 단체를 말한다.</p> <p>3. “부패영향평가”란 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하는 것을 말한다.</p>

(3) 기대효과

- 기본법과의 체계적 조화성을 높일 수 있으며, 본칙에서의 규정 내용을 보다 간명히 처리할 수 있음.

3. 제도개선 정책의 수립

(1) 제정·개정의 필요성

- 체계적인 제도개선을 위한 정책 수립 등에 관한 법적 규율이 부족한 상황임.
 - 국고보조, 지방행정, 관리감독 소홀 민간분야 등 3대 부패취약분야를 선정하여 각종 제도와 관행에 관한 개선사항을 적극적으로 발굴하여 개선하거나, 서민복지향상과 사회통합을 위한 여러 가지 정책의 제도적 미비점을 개선하는 등 권익위는 분야별로 다음과 같이 제도개선 사항을 발굴하여 추진하고 있음.

※ 분야별 제도개선 추진현황



출처: 국민권익위원회, 2011 국민권익백서, 341면

- 제도개선의 전략적 접근 및 방향성을 높이기 위해 중장기 제도개선정책 및 연도별 시행계획을 수립하도록 하고, 효과적인 제도개선정책의 수립 및 시행을 위하여 권익위는 공공기관으로 하여금 정책시행을 권고할 수 있도록 규정할 필요가 있음.
- 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」에서 행정안전부가 민원행정 및 제도개선에 관한 기본지침을 매년 중앙행정기관과 지방자치단체에 통보하도록 하고 있으며, 각 기관은 기본지침에 맞추어 민원행정 및 제도개선 계획을 수립·시행하도록 하고 있으므로, 행정안전부의 제도개선 업무 범위, 영역 및 운영 실태 등이 행정안전부와 권익위가 중복되지 않도록 역할 조정이 필요함.

※ 참조 : 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」 제41조

< 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」 >

제41조(민원행정제도개선계획 등) ① 행정안전부장관은 매년 민원행정 및 제도개선에 관한 기본지침을 작성하여 국무총리의 승인을 얻어 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

② 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 기본지침에 따라 그 기관의 특성에 맞는 민원행정 및 제도개선 계획을 수립·시행하여야 한다.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p>제4조(제도개선정책의 수립) ① 「국민권익기본법」 제17조에 따른 국민권익위원회(이하 “위원회”라 한다)는 국민의 권리보호·권익구제 및 공공기관의 부패방지를 위한 제도개선정책 및 시행계획을 수립할 수 있다. ② 위원회는 공공기관으로 하여금 제1항에 따른 제도개선정책 및 시행계획에 따라 세부추진시책을 수립하여 시행하도록 권고할 수 있다.</p>

(3) 기대효과

- 체계적이고 효율적인 제도개선을 추진할 수 있을 것으로 기대됨.

4. 실태조사

(1) 제정·개정의 필요성

- 제도개선 실태조사 대상기관의 확대 등
 - 「국민권익기본법(안)」에 규정된 권익위의 기능 중 제도개선과 관련된 기능을 수행하기 위해서는 본 법안에서 이에 관한 권한과 업무를 자세히 규정해야 함.
 - 「국민권익기본법(안)」 제18조제3호도 포함시킴으로서 고충예방 제도개선에 대해서도 실태조사가 가능하도록 규정함(안 제5조제1항 본문).

※ 제도개선 업무

권익위는 부패행위와 고충민원 발생현황을 분석하여 과제를 선정하고 실태조사 및 전문가 의견수렴을 통해 개선안을 마련, 소관부처에 제도개선을 권고하고 있음. 또한 각급 기관은 자율적으로 제도개선과제를 선정하고 개선 추진하며 권익위는 반부패 경쟁력 평가 등

을 통해 이를 지원하고 있음.



출처: 국민권익위원회 홈페이지-위원회 자료-제도개선

○ 현행법 제29조제2항 삭제

- 제도개선은 고충민원 처리나 행정심판과 같이 업무 제척 조항을 둘 필요가 없음. 만약 동 조항이 있을 경우 해당 기관에서는 감사가 진행 중이라거나 소송이 진행 중이라는 이유로 자료제출을 거부할 가능성이 크고, 현재 판결사항이나 감사위원회에서 의결된 사항을 참조하여 제도개선을 추진하고 있음.
- 그동안 제도개선 실태조사 대상기관은 공공기관에 한정되어 있었으나 그 대상을 확대하여 공공기관 또는 행정기관등(해당 기관)에 대하여 실태조사를 할 수 있도록 규정할 필요가 있음.

○ 개인정보자료 제출 요구

- 한편, 권익위는 현행 권익위법 제29조 및 같은 법 시행령 제33조에 따라 공공기관 등에 자료 등을 요구할 수 있으나, 공공기관은 「개인정보 보호법」 제18조, 제23조 및 제24조 등을 근거로 자료제공을 거부하는 문제가 발생함.
- 개인정보가 포함되는 자료를 제공받기 위해서는 정보주체의 동의가 있거나 법령에서 특별한 규정이 필요하므로 그 근거규정을 마련함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제29조(의견청취 등) ① 위원회는 제12조제5호부터 제14호에 따른 기능을 수행함에 있어서 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.</p> <p>1. 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출요구 및 실태조사</p> <p>2. (생략)</p> <p>② (생략)</p> <p>③ 제1항 각 호의 조치는 제12조 각 호에 따른 위원회의 기능을 수행하기 위하여 필요한 범위에 그쳐야 하며 공공기관의 업무수행에 지장이 없도록 유의하여야 한다.</p> <p>④ 공공기관의 장은 제1항에 따른 자료의 제출이나 실태조사 등에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 하며, 이에 불응하는 경우에는 그 이유를 소명하여야 한다.</p> <p>⑤ 공공기관의 장은 제도의 개선 등과 관련하여 소속 직원 또는 관계 전문가로 하여금 위원회에 출석하여 그 의견을 진술하게 하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.</p> <p><신 설></p>	<p>제5조(실태조사) ① 위원회는 「국민권의기본법」 제18조제3호부터 제16호까지에 따른 기능을 수행함에 있어서 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.</p> <p>1. _____ 서류 정보 _____</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p><삭 제></p> <p>② _____ 「국민권기본법」 제18조 _____ _____.</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ 공공기관의 장은 제1항제1호에 따른 자료·서류·정보 등의 제출요구에 대하여 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보에 해당함을 이유로 그 제공을 거부할 수 없다.</p>

(3) 기대효과

- 기본법과의 체계 조화성을 꾀할 수 있으며, 개인정보가 포함된 자료제출 요구를 거부할 수 없음을 명시적으로 밝힘으로써 권익위 실태조사 등 업무의 효율성을 꾀할 수 있음.

5. 고충처리 관련 제도개선 권고 및 의견표명

(1) 제정·개정의 필요성

○ 제도개선 외의 의견표명에 관한 명시적 규정이 없으며, 제도개선에 관한 개별법을 제정할 경우 현재 이원화 되어있는 두 규정인 부패방지 제도개선(법 제27조)과 고충예방 제도개선(법 제47조)을 통합할 수 있는 규정을 마련할 필요성이 있음.

－ 제도개선에 관한 근거규정을 일원화함으로써 제도개선 권고 등의 법적 근거를 확고히 함.

※ 참조 : 고충예방 제도개선과 부패방지 제도개선간의 차이

구분	고충예방 제도개선(법 제47조)	부패방지 제도개선(법 제27조)
목적	고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요	부패방지
대상	관계 행정기관 등의 장	공공기관의 장
방법	합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명	제도개선의 권고
수단	의견제출기회의 부여	공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출요구 및 실태조사, 이해관계인·참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 요구 등(법 제29조)
절차	권고 전 의견제출 기회의 부여, 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출(법 제48조)	소속 직원 또는 관계 전문가가 출석하여 의견진술 및 자료제출(법 제29조제5항)
권고의 방법	서면으로 시정권고 또는 의견표명(시행령 제48조)	서면통보(시행령 제29조)
권고 후 절차	30일 이내에 처리결과를 통보(법 제50조), 처리곤란 시 통보, <u>재심의 가능</u> (시행령 제51조)	공공기관의 장은 조치결과를 위원회에 통보, 이행실태 확인·점검, 조치곤란 시 <u>재심의 요청</u> (법 제27조)
이행력 확보수단	이행실태 확인·점검(법 제27조), 공표(제53조), 제도개선 제안 및 의견제출(제77조), 운영상황 보고 및 공표 등(제26조)	이행실태 확인·점검(법 제27조)

※ 분야별 제도개선 권고실적

많은 제도개선 사항이 부패와 고충문제를 모두 포함하고 있는 현실을 반영하여 고충 + 부패의 통합적 문제해결이 필요함.

구분	부패방지 제도개선 실적		고충예방 제도개선 실적	
	권고	세부과제수	권고	세부과제수
2007	7	147	111	111
2008	8	103	95	102
2009	16	128	99	278
2010	22	178	70	432
2011	33	189	48	186

출처: '국민권의증진'을 위한 국민권의업무 발전방안, 10~11면

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제27조(제도개선의 권고) ① 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 공공기관의 장에게 부패방지를 위한 <u>제도의 개선을 권고</u>할 수 있다.</p> <p>제47조(제도개선의 권고 및 의견의 표명) 권의 위원회는 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관등의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.</p> <p><신 설></p>	<p>제6조(제도개선의 권고 및 의견의 표명) ① 위원회는 고충민원 및 행정심판을 유발하는 법령·제도나 정책, 부패방지를 위한 제도의 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.</p> <p>② 「고충민원의 예방 및 처리에 관한 법률」 제7조에 따라 설치된 중앙행정기관 및 공공기관 옴부즈만과 같은 법 제14조에 따라 설치된 지방자치단체옴부즈만(이하 “옴부즈만”이라 한다)은 고충민원을 유발하는 법령·제도나 정책의 개선이 필요하다고 인정</p>

	<p><u>하는 경우 위원회에 그 법령·제도나 정책의 개선을 권고하거나 의견을 표명하도록 건의할 수 있다.</u></p>
--	---------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 제도개선에 관한 현행법 개별 규정을 일원화함으로써 통합적이고 체계적인 제도개선 관련 제도의 발전을 모색할 수 있음.
- 지방자치단체읍부즈만에게 개선권고나 의견표명을 건의할 수 있는 권한을 인정함으로써 각급 읍부즈만의 역할 확대와 제도개선 권고 기능의 일원화라는 두 목적이 조화를 이룰 수 있음.

6. 의견제출의 기회 부여

(1) 제정·개정의 필요성

- 제도개선 및 의견표명 대상 기관이 공공기관으로 확대되면 현행법상 의견제출기회를 부여 받게 되는 기관을 행정기관등으로 한정하는 것은 문제가 있음.
- 제도개선 및 의견표명 대상 기관에 대하여 제도개선의 권고 또는 의견표명을 하기 전에 미리 의견제출 기회를 부여하고 고충예방 제도개선의 대상기관에 대한 자료 등의 제출요구권을 부여하는 것이 절차보장 차원에서 바람직함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><u>제48조(의견제출 기회의 부여)</u></p> <p>① <u>권익위원회는 제46조 또는 제47조에 따라 관계 행정기관등의 장에게 시정 또는 제도개선의 권고를 하기 전에 그 행정기관등과 신청인 또는 이해관계인에게 미리 의견을 제출할 기회를 주어야 한다.</u></p>	<p><u>제7조(의견제출 기회의 부여)</u></p> <p>① <u>위원회는 제6조에 따른 제도개선의 권고 또는 의견표명을 하기 전에 해당 기관과 신청인, 신고인 또는 이해관계인에게 미리 의견을 제출할 기회를 주어야 한다.</u></p>

<p>② <u>관계 행정기관등의 직원·신청인 또는 이해관계인</u>은 권익위원회가 개최하는 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.</p>	<p>② <u>해당 기관의 직원, 신청인, 신고인 또는 이해관계인</u>은 위원회가 개최하는 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 행정기관등 이 외의 기관도 의견제출 기회를 확보하게 되며, 사전적 절차보장과 해명기회의 기회 부여를 통해 향후 개선권고나 의견표명 사항에 대한 관철력을 높일 수 있음

7. 재심의

(1) 제정·개정 의 필요성

- 제도개선과 관련된 권고 또는 의견표명을 받은 행정기관의 장에게도 재심의 요청권을 부여함으로써 대상기관을 명확히 함.
- ‘위원회의 권고대로 조치하기가 곤란하다고 인정되는 경우’를 구체화하여 재심의 요건을 명확히 할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제27조(제도개선의 권고) ③ 제1항에 따라 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 위원회의 권고대로 조치하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 위원회에 재심을 요청하여야 하며, 이 경우 위원회는 이를 재심의 하여야 한다.</p> <p><신 설></p>	<p>제8조(재심의) ① 제6조에 따른 제도개선의 권고 또는 의견표명을 받은 공공기관의 장은 -- _____ _____ _____ -----.</p> <p>② 제1항에 따른 재심의 사유 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

(3) 기대효과

- 재심의 요건을 명확히 규정할 수 있음.

8. 처리결과의 통보 등

(1) 제정·개정의 필요성

- 처리결과의 통보기간 30일은 실무상 합리적이지 못하며, 통보 방식에 제한을 둘 필요가 있음.
- 처리결과의 통보대상도 현행법에서는 제도개선 권고로 한정되어 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><u>제50조(처리결과의 통보 등) ① 제46조 또는 제47조에 따른 권고 또는 의견을 받은 관계 행정기관등의 장은 이를 존중하여야 하며, 그 권고 또는 의견을 받은 날부터 30일 이내에 그 처리결과를 권익위원회에 통보하여야 한다.</u></p> <p>② 제1항에 따른 권고를 받은 관계 행정기관등의 장이 그 권고내용을 이행하지 아니하는 경우에는 그 이유를 권익위원회에 문서로 통보하여야 한다.</p> <p>③ 권익위원회는 제1항 또는 제2항에 따른 통보를 받은 경우에는 신청인에게 그 내용을 지체 없이 통보하여야 한다.</p> <p><신 설></p>	<p><u>제9조(처리결과의 통보 등) ① 제6조에 따른 제도개선의 권고 또는 의견을 받은 해당 기관의 장은 이를 특별한 사유가 없는 한 이를 존중하여야 하며, 그 처리결과 또는 제도개선계획을 위원회에 문서로 통보하여야 한다.</u></p> <p>② 제1항에 따른 제도개선의 권고 또는 의견을 받은 해당 기관의 장은 그 권고 또는 의견대로 이행하지 아니하는 경우 그 이유를 위원회에 문서로 통보하여야 한다.</p> <p>③ 위원회가 제6조제2항에 따른 읍부즈만의 건의나 고충민원 신청에 따라 제도개선의 권고 또는 의견 표명을 한 경우에는 해당 읍부즈만 또는 신청인에게 그 내용을 통보하여야 한다.</p> <p>④ 그 밖에 처리결과의 통보 방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

(3) 기대효과

- 처리결과 통보에 관한 업무를 보다 합리적이고 체계적으로 수행할 수 있을 것으로 기대됨.

9. 제도개선에 대한 제안 등

(1) 제정·개정의 필요성

- 현행법상 고충민원 외에 부패방지, 행정심판에 관한 개선사항에 대해서는 위원회의 의견 제출 권한이 없음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><u>제77조(제도개선에 대한 제안 등)</u></p> <p>① 위원회는 <u>고충민원의 처리과정</u>에서 불합리한 제도를 발견하거나 그 밖에 개선이 필요하다고 인정되는 사항이 있는 경우에는 대통령 또는 국회에 그에 대한 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>② 위원회 또는 <u>시민고충처리위원회</u>는 <u>고충민원의 처리과정</u>에서 관련 법률 또는 조례가 현저히 불합리하다고 인정하는 경우에는 그 법률 또는 조례의 개정 또는 폐지 등에 관한 의견을 국회 또는 지방의회에 제출할 수 있다.</p>	<p><u>제10조(제도개선에 대한 제안 등)</u></p> <p>① 위원회는 <u>고충민원, 부패방지 및 행정심판과 관련하여</u> _____ _____ _____ -----.</p> <p>② 위원회는 <u>고충민원, 부패방지 및 행정심판과 관련</u> _____ _____ _____ _____.</p>

(3) 기대효과

- 권익위의 소관업무에 관한 모든 사안에 대하여 대통령 또는 국회에 의견을 제출하거나 지방의회에 의견제출을 할 수 있게 되어 제도개선에 관한 권한을 보장함.

10. 운영상황의 보고 및 공표 등

(1) 제정·개정의 필요성

- 권익위는 고충민원업무, 부패방지업무, 행정심판업무를 모두 행하게 됨에도 불구하고 고충민원 분야에 한정하여 운영상황을 대통령·국회에 보고 및 특별보고 하도록 하는 것은 타당하지 않으므로, 소관업무와 관련한 사항 모두를 보고하고 공표할 수 있도록 규정할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제26조(운영상황의 보고 및 공표 등) ① 위원회는 매년 <u>고충민원과 관련하여</u> 위원회의 운영상황을 대통령과 국회에 보고하고 이를 공표하여야 한다.</p> <p>② (생략)</p>	<p>제12조(운영상황의 보고 및 공표 등) ① 위원회는 「<u>국민권익기본법</u>」 제36조제1항에 따라 <u>제도개선</u>의 운영상황을 대통령과 국회에 보고하고 이를 공표하여야 한다.</p> <p>② (현행과 같음)</p>

(3) 기대효과

- 기본법과의 체계조화성을 제고할 수 있으며, 부패방지 및 행정심판 관련 제도개선을 공표 대상에 포함시킴으로써 권익위의 소관업무와 관련된 사항에 관하여 보고하고 공표할 수 있게 되어 제도개선의 이행력 확보수단의 형평성을 기할 수 있음.

11. 이행실태의 확인·점검·평가 및 시정조치

(1) 제정·개정의 필요성

- 제도개선 이행실태의 사후평가 근거를 신설할 필요성이 있음.
- 제도개선 권고 등의 조치에도 불구하고 이를 따르지 않는 경우에 대한 제재규정이 없어 실제로 관철시키기 어렵다는 문제점이 있음.
- 「행정심판법」 제59조와의 관계

- 「행정심판법」에 따르면 불합리한 법령 등의 개선을 위하여 시정조치를 요청할 수 있고 이에 따르지 않을 경우 벌칙을 부여하는 등 강행규정화 되어 있으나 제도개선은 권고에 그치는 등 압박수단이 확보되어야 함. 따라서 제도개선에 대한 보고의무를 규정하는 등 간접적 압박수단에 대한 규정이 필요함.

※ 참조 : 「행정심판법」 제59조

< 「행정심판법」 >

제59조(불합리한 법령 등의 개선) ① 중앙행정심판위원회는 심판청구를 심리·재결할 때에 처분 또는 부작위의 근거가 되는 명령 등(대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시·조례·규칙 등을 말한다. 이하 같다)이 법령에 근거가 없거나 상위 법령에 위배되거나 국민에게 과도한 부담을 주는 등 크게 불합리하면 관계 행정기관에 그 명령 등의 개정·폐지 등 적절한 시정조치를 요청할 수 있다.

② 제1항에 따른 요청을 받은 관계 행정기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제52조(권고 등 이행실태의 확인·점검) 권의 위원회는 제46조 및 제47조에 따른 권고 또는 의견의 이행실태를 확인·점검할 수 있다.</p> <p>제27조(제도개선의 권고) ② 제1항에 따라 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 이를 제도개선에 반영하여 그 조치결과를 위원회에 통보하여야 하며, 위원회는 이에 대한 이행실태를 확인·점검할 수 있다.</p> <p><신 설></p>	<p>제13조(이행실태의 확인·점검·평가) ① 위원회는 제6조에 따른 권고 또는 의견표명의 이행실태를 확인·점검할 수 있다.</p> <p>② 위원회는 권고 또는 의견표명의 효과적인 이행을 위해 제1항의 이행실태 확인·점검 결과를 평가할 수 있다.</p> <p>제14조(시정조치) ① 위원회는 제도·관행 등의 개선이 필요한 경우 해당기관에 적절한 시정조치를 요청할 수 있다.</p>

	<p>② 제1항에 따른 요청을 받은 관계 행정기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</p>
--	---------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 제도개선 이행실태의 사후평가를 함으로써 입법목적 달성에 기여할 것으로 기대됨.
- 제도개선에 대한 해당 기관의 이행력을 확보할 수 있음.

13. 부패영향평가

(1) 제정·개정의 필요성

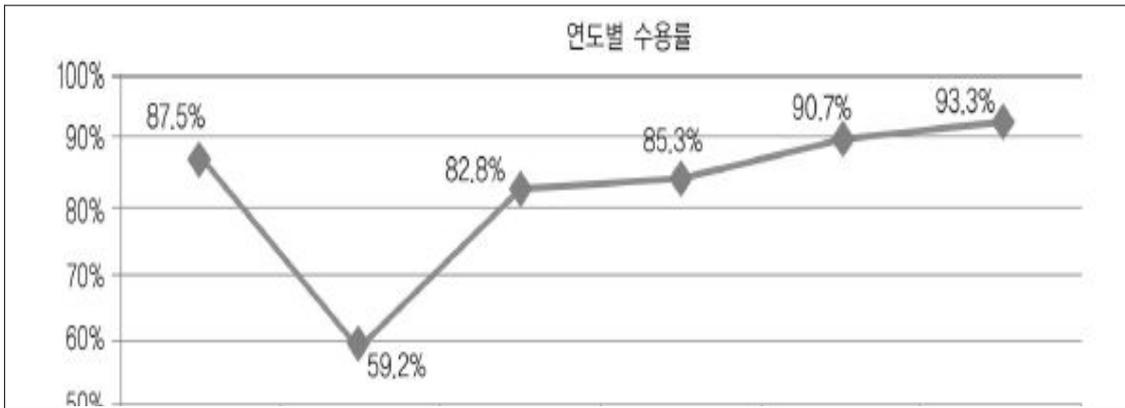
- 부패영향평가에 관한 장 추가
 - 현행법에서는 부패유발요인사항을 권고할 수 있음을 규정함으로써 부패영향평가의 근거를 두고 있으나, 그 중요성에 비추어 법적 규율이 부족한 상태임.

※ 제·개정법령 법령안에 대한 부패영향평가 현황(2011년)

초·폐기 법령안	임야·도이	개서 권규
----------	-------	-------

위원회는 부패영향평가에 따른 개선권고 과제에의 수용률을 높여 그 실효성을 확보하기 위하여 노력하고 있으며, 그 결과 제·개정 법령 부패영향평가 개선권고 사항에 대한 수용률은 2011년 10월 현재 93.3%로 2010년 수용률 90.7%보다 상향된 가시적 성과를 거두고 있음.

출처: 국민권익위원회, 2011년 국민권익백서, 234면



- 부패영향평가에 관한 세부적인 업무규정은 시행령 및 「부패영향평가업무 운영지침」(국민권익위원회 예규)과 같은 하위법령에서 규정하더라도, 평가절차에 관한 기본적인 사항은 법률에서 규정할 필요가 있음.
- 현재 권익위법에서는 제28조에서 부패유발요인사항을 권고할 수 있음을 규정함으로써 그 근거를 두고 있으나, 그 중요성에 비추어 입법적 규율이 부족한 상태이므로 이에 관한 내용을 별개의 장으로 구성하여 부패영향평가의 효율성을 달성할 수 있도록 해야 함.

※ 참조 : 권익위법 제28조

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제28조(법령 등에 대한 부패유발요인 검토) ① 위원회는 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다. ② 제1항에 따른 부패유발요인 검토의 절차와 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 부패영향평가의 대상

- 부패영향평가대상은 부패영향평가의 개념정의에 필요한 핵심사항으로 기존 「부패영향평가업무 운영지침」(국민권익위원회 예규)에 규정하고 있음. 그러나 이는 부패영향평가에 관한 핵심적인 내용으로서 법률에 규정되어야 할 사항이므로 이를 「부패방지법」으로 상향입법할 필요가 있음.

※ 참조 : 부패영향평가의 대상 규정

< 「부패영향평가업무 운영지침」 >

제3조(평가대상) 평가는 다음 각 호의 사항에 대하여 실시한다.

1. 법률·대통령령·총리령·부령의 제정 또는 개정안(이하 "제·개정 법령안"이라 한다)
2. 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 "법령등"이라 한다)
3. 지방자치단체의 장이 평가를 요청한 조례·규칙의 제정 또는 개정안(이하 "제·개정 자치법규안"이라 한다)
4. 공직유관단체의 장이 평가를 요청한 공직유관단체의 사규·정관 등(제정이나 개정하려는 경우를 포함한다) 내부규정(이하 "공직유관단체의 내부규정"이라 한다)

- 한편, 공공기관의 전반적인 부패방지를 위해서는 「부패영향평가업무 운영지침」에 따른 평가대상 외에 「국민권익기본법」 상의 여타 공공기관의 내부규정에 대해서도 부패영향평가를 규정할 필요가 있음.

- 다만, 이에 대해서는 해당 공공기관의 자율성 및 공직유관단체의 내부규정과의 형평성을 고려하여 해당 기관의 장이 요청한 경우에만 평가를 실시하도록 해야 함.

○ 평가항목

- 평가 대상 외에 평가 항목에 대해서는 권익위법 시행령 제30조제1항을 따르되 세부적인 사항은 시행령에서 그대로 규정하도록 하고, 그 대강만을 법률로 상향입법함.

※ 참조 : 부패영향평가의 항목 규정

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 >

제30조(부패유발요인의 검토) ① 위원회는 법 제28조에 따라 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 "법령등"이라 한다)의 부패유발요인에 대한 분석·검토(이하 "부패영향평가"라 한다)를 실시하는 경우 다음 각 호의 사항을 평가하여야 한다.

1. 부패유발의 가능성

- 가. 부패를 유발할 수 있는 재량권의 존재여부
- 나. 법령 등의 적용기준 및 권한행사의 절차가 객관적이고 구체적인지 여부
- 다. 재량을 행사함에 있어 적정수준의 부패통제장치가 존재하는지 여부
- 2. 법령등 준수의 용이성
- 가. 국민·기업·단체 등이 준수하기 어려운 내용이 포함되어 있는지 여부
- 나. 법령등의 위반시 제재내용 및 제재정도가 적정한 수준인지 여부
- 다. 특혜 유발의 가능성 및 수혜의 적정성·타당성 여부
- 3. 행정절차의 투명성
- 가. 필요한 경우 행정절차에 참여기회가 보장되고 관련정보가 충분히 공개되는지 여부
- 나. 준비사항·처리절차·처리기간 및 처리결과 등이 예측 가능한지 여부
- 4. 그 밖에 부패유발 가능성의 존재 여부
- ② ~ ⑨ (생략)

○ 부패영향평가의 절차

- 부패영향평가에 관한 세부적인 업무규정은 시행령 및 「부패영향평가업무 운영지침」 과 같은 하위법령에서 규정하더라도, 평가절차에 관한 기본적인 사항은 법률에서 규정할 필요가 있으므로 이에 대해 규정함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제28조(법령 등에 대한 부패유발요인 검토) ① 위원회는 <u>법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.</u></p> <p><신 설></p>	<p>제15조(부패영향평가) ① 위원회는 다음 각 호의 사항에 대한 부패영향평가를 실시하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>법률·대통령령·총리령·부령의 제정 또는 개정안</u> 2. <u>법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙</u> 3. <u>지방자치단체의 장이 평가를 요청한 조례·규칙의 제정 또는 개정안</u>

<p>② 제1항에 따른 부패유발요인 검토의 절차와 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p><신 설></p>	<p>4. 「국민권의기본법」 제2조제2호 라목부터 사목까지에 따른 공직유관단체·기관·법인·각급 학교 및 학교법인의 장이 평가를 요청한 소관 사규·정관 등 내부규정</p> <p>② 부패영향평가를 실시하는 경우 다음 각 호의 사항을 평가하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 부패유발의 가능성 2. 법령등 준수의 용이성 3. 행정절차의 투명성 4. 그 밖에 부패유발 가능성의 존재 여부 <p>③ 부패영향평가의 구체적인 평가 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제16조(평가절차) ① 위원회는 제15조에 따라 법령등에 대한 부패영향평가를 하는 경우에는 평가에 필요한 자료 등을 소관 기관의 장에게 요구할 수 있다. 이 경우 소관 기관의 장은 성실하게 응하여야 한다.</p> <p>② 위원회는 제1항에 따른 부패영향평가를 마친 때에는 소관 기관의 장에게 그 결과를 지체없이 서면으로 통보하여야 하고, 평가결과 소관 기관의 장에게 부패요인에 대한 개선권고를 하는 경우에는 그 내용과 조치기한을 기재한 서면으로 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 개선권고를 받은 소관 기관의 장은 위원회의 권고대로 이행하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 조치기한 내에 그 사유를 서면으로 위원회에 통보하여야 한다.</p> <p>④ 부패영향평가의 구체적인 절차와 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 부패유발요인 검토의 절차와 방법 등 부패영향평가에 관한 기본적 사항을 법률에 규정함

으로써 대상기관의 예측가능성과 평가의 공정성을 제고할 수 있을 것임.

IV. 중·장기적 추진방향

1. 권익위의 제도개선 총괄기관화

○ 현재 각 부처별로 제도개선 기능을 중복적으로 수행하고 있어 제도개선 업무추진에 혼선을 초래하고 있음. 따라서 권익위가 각급기관에 대한 제도개선 총괄역할을 하고, 중요한 사안에 관하여 권익위가 제도개선을 직접 권고할 수 있도록 하는 근거 규정을 마련해야 할 것임.

- 각 기관(유사 제도개선기관인 행정안전부, 법제처, 규제개혁위원회, 국가경쟁력강화위원회)의 제도개선 방법 및 절차와의 관계도 고려되어야 함.

기관	법적 근거
국민권익위원회	권익위법 제27조(제도개선의 권고) 및 제47조(제도개선의 권고 및 의견의 표명)
국가경쟁력강화위원회	국가경쟁력강화위원회규정(대통령령) 제1조(목적)
행정안전부	민원사무처리에 관한 법률 제27조(민원사무 정기조사 등), 제28조(확인·점검·평가)
법제처	법제업무운영규정(대통령령) 제24조(법제정비 추진)
규제개혁위원회	행정규제기본법 제23조(규제개혁위원회 설치)

○ 특히 중요사안에 대해서는 권익위가 제도개선을 직접 권고할 수 있도록 고질적인 취약분야, 다수부처 관련 공통사항, 이해단체 간 대립 분야, 사회변화를 선도하기 위해 방향제시가 필요한 제도개선, 국가적 사안 등에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 제도개선 권고를 이행하도록 의무를 부여하는 근거규정 마련

○ 그 밖에 각 부처의 제도개선 이행상황을 모니터 할 수 있도록 각 기관에서 제도개선 추진 계획 및 이행실적을 권익위에 제출하도록 하고, 이행실적을 평가하여 국무회의에 보고, 국회·지방의회 제안 또는 언론공표를 활용하여 이행을 독려할 수 있도록 근거규정을 마련함.

2. 국민권익 제도개선 조정회의 규정 마련

- 다수부처와 관련 국민권익 제도개선에 대한 사항을 심의·조정하기 위하여 권익위 소속하에 국민권익 제도개선 조정회의를 두는 근거규정을 마련함.
- 특히 부처·이해관계자의 이견이 첨예하게 대립하거나 주요 권고 미이행 과제에 대한 관계기관간의 협의 또는 조정기능을 수행할 수 있도록 권익위원장을 위원장으로, 관련부처 부기관장을 위원으로 구성하는 방안을 검토함.

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p>제○조(국민권익 제도개선 조정회의)</p> <p>① 다수부처와 관련 국민권익 제도개선에 대한 사항을 심의·조정하기 위하여 권익위 소속하에 국민권익 제도개선 조정회의(이하 “조정회의”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 조정회의는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다수부처 관련 2. 제도개선 관련 행정기관 및 이해관계자의 이견이 첨예하게 대립하는 사안 또는 불수용·미이행 과제에 대한 심의 및 조정 등에 관한 사항 3. 제도개선 업무의 효율적 추진에 관한 사항 4. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 <p>③ 조정회의는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>④ 조정회의의 장은 국민권익위원장으로 하고 위원은 관련 과제의 소관 행정기관의 부기관장으로 한다.</p>

3. 부패영향평가의 국민권익영향평가로의 확대

(1) 문제점

- 부패영향평가와 관련하여서는 현재 권익위법상의 부패방지영향평가만 규정되어 있음. 그러나 장기적으로 보았을 때 법이나 제도 등이 국민의 권익에 미치는 영향평가에 대한 입법적 수요가 증가할 것으로 예상됨.

(2) 개선방안

- 법령에 대한 부패영향평가 외에 국민권익 전반에 대한 영향평가로 그 범위를 확대하는 방안을 검토함.
- 그 확대방안으로서, 현재 권익위법에 따른 부패영향평가 외에 국민에게 미치는 영향평가에 관한 각종 규정을 추가하여 향후 국민권익 영향평가에 관한 법률을 단일법으로 제정할 것을 제안함.
- 한편, 「국민권익기본법」의 제정에 따라 국민권익의 범위가 설정되므로 이에 기초하여 국민권익 영향평가의 대상이 확정될 수 있을 것임.

제2절 고충민원의 예방 및 처리에 관한 법률(안)

I. 제정이유

- 「국민권익기본법」을 새로 제정하여 조직법과 작용법을 분리하고 권익위의 중요기능별로 법률을 세분하여 규정함으로써 고충민원처리기관으로서의 권익위의 역할을 정립하고, 고충민원과 관련된 단일의 법률을 만들 필요성이 있음
- 사후적 고충민원의 처리 외에 사전적 고충민원 예방의 중요성을 강조하기 위하여 제명에 예방 및 처리를 강조하며, 고충민원 관련 기능만 별도로 세밀하게 규정한 법률을 제정하여 대한민국 대표 고충민원처리기관으로서의 역할을 정립할 수 있을 것임.

II. 법안의 개괄적 구조

제1장 총칙

- 제1조(목적)
- 제2조(정의)
- 제3조(다른 법률과의 관계)

제2장 고충민원의 예방 등

- 제4조(고충민원 정책의 수립 등)
- 제5조(실태조사 및 평가 등)
- 제6조(권고 및 공표)

제3장 중앙행정기관 및 공공기관의 ombudsman

- 제7조(중앙행정기관 및 공공기관 ombudsman의 설치)
- 제8조(중앙행정기관 및 공공기관 ombudsman의 자격요건 등)
- 제9조(활동비 지원)
- 제10조(위원회에 관한 규정의 준용)
- 제11조(사무기구)
- 제12조(운영상황의 보고 및 공표 등)
- 제13조(중앙행정기관 및 공공기관 ombudsman의 조직 및 운영에 관한 사항)

제4장 지방자치단체 ombudsman

- 제14조(지방자치단체 ombudsman의 설치)
- 제15조(지방자치단체 ombudsman 위원의 자격요건 등)
- 제16조(활동비 지원)
- 제17조(위원회에 관한 규정의 준용)
- 제18조(사무기구)
- 제19조(운영상황의 보고 및 공표 등)
- 제20조(지방자치단체 ombudsman의 조직 및 운영에 관한 사항)

제5장 고충민원의 처리

- 제21조(고충민원의 신청 및 접수)

- 제22조(고충민원의 이첩 등)
- 제23조(고충민원의 조사)
- 제24조(조사의 방법)
- 제25조(고충민원의 각하 등)
- 제26조(합의의 권고)
- 제27조(조정)
- 제28조(조정협의회의 구성 및 운영)
- 제29조(고충민원의 처리기간)
- 제30조(결정의 통지)
- 제31조(시정의 권고 및 의견의 표명)
- 제32조(의견제출 기회의 부여)
- 제33조(처리결과의 통보 등)
- 제34조(감사의 의뢰)
- 제35조(권고 등 이행실태의 확인·점검)
- 제36조(공표)
- 제37조(위원회등 상호간의 관계)

제6장 보칙

- 제38조(고충민원사무의 정보보호)
- 제39조(고충민원 신청사항의 게시 등)
- 제40조(교육과 홍보 등)
- 제41조(관계 행정기관등과의 협조)

제7장 벌칙

- 제42조(과태료)

Ⅲ. 제정안 체계 및 내용

1. 정의

(1) 제정·개정의 필요성

○ 고충범위의 명확화

- 고충발생을 전제하지 않은 제도개선요청이 고충민원의 범위에 포함되는지 논의 등을 포함하여 기존 시행령에 규정되어 있던 고충민원의 범위를 법률에서 규정함으로써 고충민원의 범위를 명확히 할 필요가 있음.

※ 참조 : ‘고충민원’의 개념 규정

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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

< 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」 >

제2조(정의) ② 법 제2조제2호에 따른 "민원사무"라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 사무를 말한다.

- 1 ~ 5. (생략)
6. 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항의 해결 요구(이하 "고충민원"이라 한다)
7. (생략)

○ 기본법과의 체계적 연계성

- 현행법을 「국민권익기본법」 과 개별법으로 분리할 경우 정의 규정이 중복되는바, 기본

법과의 체계적 연계성이 떨어지므로 연계성을 보완할 수 있는 입법기술적 개선이 필요하다.

(2) 제정·개정 내용

현행	제·개정안
<p><신 설></p>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “행정기관등”이란 「국민권익기본법」 제2조제3호에 따른 국가기관·지방자치단체·법인·단체 또는 기관이나 개인을 말한다. 2. “공공기관”이란 「국민권익기본법」 제2조제2호에 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관이나 단체를 말한다. 3. “고충민원”이란 「국민권익기본법」 제2조제6호에 따른 민원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 민원을 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 행정기관등의 위법·부당한 처분(사실 행위를 포함한다)이나 부작위 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구 나. 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당 공무원의 처리지연 등 행정기관등의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청 다. 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구 라. 그 밖에 행정과 관련한 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구 4. “신청인”이란 「국민권익기본법」 제17조에 따른 국민권익위원회, 이 법 제7조에 따른 중앙행정기관 및 공공기관 읍부즈만 또는 제14조에 따른 지방자치단체읍부즈만에 대하여 고충민원을 신청한 개인·법인 또는 단체를 말한다.

(3) 기대효과

- 고충민원의 범위를 명확히 할 수 있으며, 개별법과 기본법의 연계성을 확보할 수 있음.

2. 고충민원 정책의 수립(안 제4조)

(1) 제정·개정의 필요성

- 현행법상 고충민원을 예방·처리하기 위한 정책 수립 등에 관한 법적 규율이 부족한 상황임

- 권익위가 국민의 권리보호·권익구제 및 행정기관등의 고충민원 예방과 처리노력을 위한 고충민원 정책을 수립하고, 행정기관등이 고충민원 정책에 따라 세부추진시책을 수립하여 시행하도록 할 필요가 있음.

※ 참고로 권익위는 고충민원 사전예방정책의 일환으로, 고충민원이 빈발하고 위원회의 시정권고 등에 대한 수용률 및 이행률이 저조한 기관의 신청을 받아 위원회의 고충민원 처리 경험과 기법을 전수하는 고충민원 컨설팅을 16개 기관으로 확대 실시하였음. 또한 행정기관 등의 고충민원 처리에 대한 책임성 제고를 위해 고충처리 실태를 점검 평가하기 위한 평가시스템을 구축하였음.

- 권익위의 고충민원 총괄기능화

- 현행 권익위법에서는 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가를 위원회의 업무로 규정하고 있음(권익위법 제12조제4호 참조).

- 민원행정 관련 정책기능을 행정안전부에 부여하고 있으나 고충민원의 정책기능에 대해서는 소극적이므로 관계 법령의 개정 및 고충민원법의 제정을 통해 고충민원의 정책기능을 원활히 수행할 수 있도록 해야 함.

※ 국민들의 고충이 민원처리결과로부터 발생하므로 민원법령 중 고충민원의 정책기능을 고충민원법으로 일원화시키는 방안 또는 「민원사무처리에 관한 법률」의 소관을 권익위로 이관하여 민원 전반에 대한 정책적 기능을 권익위에서 총괄 관장하는 방안을 검토할 수 있으나 「민원사무처리에 관한 법률」의 개정을 통하여 관련 규정을 고충민원법으로 이관시키려면 관계기관과의 협의가 필요함.

※ 참조 : 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」에 따른 고충민원의 처리

< 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」 >

제20조(고충민원의 처리) ① 행정기관의 장은 고충민원을 접수한 때에는 특별한 사유가 없는 한 7일 이내에 그 처리결과를 민원인에게 회신하여야 한다.

② 행정기관의 장은 제1항에 따라 처리하는 고충민원의 내용이 정당한 사유가 있다고 인정되는 때에는 지체 없이 원처분의 취소·변경 등 적절한 조치를 취하고, 그 내용을 민원인에게 통지하여야 한다.

③ 행정기관이 고충민원의 처리를 위하여 실지조사 등을 행한 경우 이에 소요된 기간은 제1항에 따른 처리기간에 산입하지 아니한다.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p>제4조(고충민원 정책의 수립 등) ① 「국민권의 기본법」 제17조에 따른 국민권익위원회(이하 “위원회”라 한다)는 국민의 권리보호·권익구제 및 행정기관등의 고충민원 예방·처리 노력을 위한 고충민원 정책을 수립하여야 한다.</p> <p>② 위원회는 행정기관등으로 하여금 제1항에 따른 고충민원 정책에 따라 세부추진시책을 수립하여 시행하도록 권고할 수 있으며, 필요한 경우에는 이에 관한 교육을 실시한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 고충민원 정책 수립과 교육에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

(3) 기대효과

- 고충민원 정책 수립과 교육 등을 통해 체계적이고 효율적으로 고충민원 정책을 추진할 수 있을 것으로 기대됨.
- 국민권익위원회의 고충민원 정책의 총괄기능 근거를 마련하고, 행정기관등으로 하여금 스스로 고충민원의 발생원인을 예방하고 사후적으로 처리하는데 효과가 클 것으로 기대됨.

3. 실태조사, 평가 및 권고 등(안 제5조)

(1) 제정·개정의 필요성

- 고충민원 정책과 실태조사 및 평가 실시간 상호 연계와 제도의 실효성
 - 고충민원 정책과 실태조사 및 평가 실시간 상호 연계성을 도모할 수 있는 법적 장치가 없음.
 - 한편, 실태조사 및 평가가 이루어지더라도 이에 따른 행정기관등의 개선조치가 이루어지지 않으면 제도의 실효성이 없게 됨.
- 각급 행정기관 등에 대한 실태조사 및 평가 기능을 위한 근거 마련 필요성
 - 현행 권익위법 제4장(고충민원 처리)은 접수된 고충민원 처리절차 등 집행적 기능 및 절차 위주로 규정되어 있음.
 - 현재 권익위법은 위원회가 처리한 고충민원 결과에 대한 실태조사 및 평가기능만을 규정하므로 타 행정기관에 대한 고충민원 처리결과에 대하여 권익위가 실태조사 등을 할 수 있도록 근거 마련이 필요함.
- 따라서 권익위가 행정기관등의 고충민원 예방노력에 대한 실태조사와 평가를 실시하고, 이에 따라 필요한 조치를 권고하거나 공표할 수 있도록 함.

※ 최근 5년간 고충민원 처리현황

구분	2007	2008	2009	2010	2011
처리건수	23,573	27,509	28,163	34,510	32,082
접수건수	25,437	29,433	31,621	36,034	32,351

권익위 출범 이후 계속 증가하던 고충민원이 한풀 꺾여 2011년에는 처음으로 감소하는 경향을 보였음. 이는 그동안 고충민원을 유발하는 불합리한 제도의 개선, 고충민원 컨설팅을 통한 고충민원 발생의 사전예방 등 정책적 노력에 기인하기도 함.

출처: 국민권익위원회, 2011년 국민권익백서, 63면

※ 고충민원 처리 현황

구 분	총 계	고충민원							비고충 민원
		시정 권고	의견 표명	조정 합의	기 각· 심의안내	이송· 이첩	각하	안내 회신 등	
2011년	20,762	349	315	2,350	1,578	50	526	15,594	11,320
2010년	27,043	480	271	3,282	3,223	357	912	18,518	7,467
증 감 (증감률)	△6,286	△131	44	△932	△1,645	△307	△386	△2,924	3,853
	△23.2	△27.3	16.2	△28.4	△51.0	△86.0	△42.3	△15.8	51.6

2011년에 처리한 32,082건의 민원의 처리유형을 살펴보면 시정권고 349건, 의견표명 315건, 조정·합의해결 2,350건, 기각·심의안내 1,578건, 이송·이첩 50건, 각하 526건, 안내회신 등 5,577건 등으로 고충민원 총 20,762건을 처리하였음.

출처: 국민권익위원회, 2011년 국민권익백서, 101면

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<신 설>	제5조(실태조사 및 평가 등) 위원회는 제4조에 따른 고충민원 정책에 따라 행정기관등의 고충민원 예방 및 처리노력에 대한 실태조사와 평가를 실시하고 그 결과를 제4조제1항에 따른 고충민원 정책에 반영하여야 한다.
<신 설>	제6조(권고 및 공표) ① 위원회는 제5조제1항에 따른 실태조사 및 평가에 따라 고충민원의 예방·처리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 행정기관등의 장에게 이에 대한 필요한 조치를 권고할 수 있다. ② 위원회는 제5조제1항에 따른 평가결과를 기초로 하여 행정기관등의 고충민원 예방 및 처리노력 실태 등에 관하여 공표할 수 있다.

(3) 기대효과

- 고충민원 예방정책과 실태조사 및 평가 실시간의 상호 연계를 통하여 정책의 실효성을 높일 수 있으며, 권고나 공표의 수단을 통해 개선조치를 사실상 강제할 수 있어 이행력을 높일 수 있음.

4. 옴부즈만제도(중앙행정기관 및 공공기관 옴부즈만)

(1) 제정·개정의 필요성

○ 옴부즈만 총괄

- 권익위의 옴부즈만 총괄기관으로서의 법적 근거를 규정하고, 권익위가 각급 기관에 설치되는 옴부즈만에 대하여 지원 및 지도협조를 할 수 있음을 명시하여 권익위의 권고사항을 이행하도록 하는 근거규정을 마련할 필요가 있음.

○ 중앙행정기관 및 공공기관 옴부즈만 설치에 관한 근거입법의 마련

- 중앙행정기관과 공공기관의 경우 옴부즈만 설치 근거가 없으며 운영실적도 미미한 상황 이므로 행정기관 등이 고충민원을 자체 해결할 수 있는 기반을 마련할 수 있도록 함.
- 중앙행정기관 및 공공기관에 옴부즈만을 설치할 수 있는 근거가 마련될 경우 고충민원의 예방 노력의 증가로 권익위에 접수되는 고충민원이 줄어들고 고질민원을 예방하는데도 효과가 클 것으로 기대됨.

○ 옴부즈만 관련 권익위와 중앙·지방·공공기관 간 관계 명확화

- 권익위는 행정기관 등의 옴부즈만 설치·운영지원, 운영능력 향상 교육, 분석 및 지도 등에 주도적 역할을 수행할 수 있는 근거를 마련하게 됨.
- 중앙·지방·공공기관은 옴부즈만에 국한하여 권익위와 대등 또는 호혜적 관계에서 권익위에 지원 및 지도 협조 요청, 권익위의 권고사항에 대한 이행 등을 하게 됨.

등) ① 시민고충처리위원회 위원은 고충민원 처리업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 지방자치단체의 장이 지방의회의 동의를 거쳐 위촉한다.

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자
2. (생략)
3. 4급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 자
4. 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 5년 이상 있거나 있었던 자
5. 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 자

② 시민고충처리위원회 위원의 임기는 4년으로 하되, 연임할 수 없다.

③ 지방자치단체의 장은 시민고충처리위원회 위원의 임기가 만료되거나 임기 중 결원된 경우에는 임기만료 또는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 위촉하여야 한다.

④ 결원된 시민고충처리위원회 위원의 후임으로 위촉된 시민고충처리위원회 위원의 임기는 새로이 개시된다.

<신 설>

<신 설>

자격요건 등) ① 중앙행정기관 및 공공기관의 임부직은 _____

_____ 중앙행정관 및 공공기관의 장이 위촉한다.

1. _____ 전문사 _____

2. (현행과 같음)

3. (현행과 같음)

4. _____ 소지한 자

5. _____

_____ 사단·단체 타법민 간단체지원법 제4조에 따라 주무장관 또는 시·도지사에게 등록을 한 비영리민간단체를 말한다) 또는 해당 지방의회로부터 _____

② 중앙행정기관 및 공공기관 임부직의 임기는 3년으로 한다.

③ _____ 중앙행정관 및 공공기관의 장은 임부직 _____

_____ .

④ _____ 임부직 _____

_____ 임부직 _____

----- .

제9조(활동비 지원) 임부직이 설치된 중앙행정기관 및 공공기관의 장은 임부직이 제7조제2항의 업무를 처리하는데 필요한 경비를 지원하여야 한다.

제10조(위원회에 관한 규정의 준용) 중앙행정기관 및 공공기관의 임부직에 관하여는

<p><신 설></p>	<p>「국민권의기본법」 제21조, 제22조제3항, 제23조, 제24조, 제32조 및 제38조를 준용한다. 제11조(사무기구) ① 중앙행정기관 및 공공기관의 장은 해당 옴부즈만의 사무를 지원하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다. ② 사무기구에는 사무기구의 장과 그 밖의 필요한 직원을 둘 수 있다.</p>
<p><신 설></p>	<p>제12조(운영상황의 보고 및 공표 등) ① 중앙행정기관 및 공공기관의 옴부즈만은 매년 그 옴부즈만의 운영상황을 해당 중앙행정기관 및 공공기관의 장에게 보고하고 이를 공표하여야 한다. ② 중앙행정기관 및 공공기관의 옴부즈만은 제1항에 따른 보고 외에 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 기관의 장에게 특별보고를 할 수 있다.</p>
<p><신 설></p>	<p>제13조(중앙행정기관 및 공공기관 옴부즈만의 조직 및 운영에 관한 사항) 이 법에 규정된 사항 외에 중앙행정기관 및 공공기관 옴부즈만의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 기관의 규칙으로 정한다.</p>

(3) 기대효과

- 권익위가 옴부즈만에 대한 주도적·정책적 기능을 수행하고 대표 옴부즈만으로서의 지위를 가짐을 명시하게 됨.

※ 참조 : 권익위의 옴부즈만 현황

< 권익위의 옴부즈만 설치 >

권익위는 「부패방지 및 국민권익위원회 설치 및 운영에 관한 법률」을 근거로 2008년 2월 29일 출범하여 대한민국 대표 일반옴부즈만으로서 정부 내 최종적 민원처리를 관장하고 있으며, 매년 3만건 이상의 고충민원을 접수하여 직접 처리 하는 등 옴부즈만에 대한 주도적·대표적 기능을 수행하고 있음.

현재 정부부처별 옴부즈만은 29개 기관이며, 지방자치단체 옴부즈만은 15개 기관으로서 동 법률에 따라 설치·운영 중임.¹⁴⁾

옴부즈만 유형	설치현황
특수 옴부즈만	법제처 국민법제관, 국가보훈처 보훈심사위, 농림수산물부 수산자원 보호옴부즈만, 환경부 시민환경감사관, 고용노동부 고용노동행정 옴부즈만, 국토해양부 건설현장 옴부즈만, 국세청 국세행정위원회, 관세청 옴부즈만, 대검찰청 검찰시민위원회, 병무청 병역판정 옴부즈만, 경찰청 경찰위원회, 산림청 민원보호담당관, 식약청 옴부즈만, 행정중심복합도시건설청 옴부즈만, 해양경찰청 명예감찰관, 지식경제부 중소기업 옴부즈만
청렴옴부즈만	방송통신위, 공정거래위, 교과부, 통일부, 법무부, 행안부, 지경부, 보건복지부, 여성가족부, 통계청, 기상청, 소방방재청, 특허청

그러나 현행 법령상 권익위는 대표 옴부즈만 기구라는 명시적 근거규정이 없는 상태에서 옴부즈만과 동일한 기능만 수행하고 있으므로 이를 위한 법적 근거가 마련되어야 할 것임.

< 옴부즈만 기구로서의 독립성 확보 >

대통령제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 행정작용으로 인한 고충민원 처리는 행정의 자기시정 기능차원에서 행정부의 수장인 대통령 소속하에 두는 것이 타당하며, 이 경우 강제력이 없는 시정권고 등을 내용으로 하는 옴부즈만의 결정에 대한 실효성을 높일 가능성이 있으므로 「국민권익기본법(안)」에 규정함.

5. 지방자치단체옴부즈만

(1) 제정·개정의 필요성

○ ‘지방자치단체옴부즈만’으로의 명칭변경

- 현행 법령상 권익위는 대표 옴부즈만 기구라는 명시적 근거규정이 없는 상태에서 옴부즈만과 동일한 기능만 수행하며, 대외적으로 옴부즈만 기능을 대변할 수 있는 영문표기

14) 2012년 2월 기준, 국민권익위원회, ‘국민권익증진’을 위한 국민권익업무 발전방안, (2012. 4.), 70면 참고.

도 제외되는 등 대표 옴부즈만 기구로서의 법령 근거가 취약하므로 명칭을 국제적 기준에 맞는 옴부즈만으로 변경함.

※ 참조 : 시민고충처리위원회의 개념

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1 ~ 7. (생략)

8. "시민고충처리위원회"란 지방자치단체 및 그 소속 기관(법령에 따라 지방자치단체나 그 소속 기관의 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 포함한다. 이하 같다)에 대한 고충민원의 처리와 이에 관련된 제도개선을 위하여 제32조에 따라 설치되는 기관을 말한다.

○ 지방자치단체옴부즈만의 의무적 설치

- 지방자치단체옴부즈만을 의무적으로 설치하도록 하여 현재 옴부즈만 제도와 각 지자체의 시민고충처리위원회가 일률적으로 운영될 수 있는 근거를 마련할 필요가 있음
- 종전에는 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 임의적으로 설치할 수 있도록 하였으나 앞으로는 특별시·광역시·도·특별자치도와 인구 50만 이상 대도시에는 지방자치단체 옴부즈만을 반드시 두도록 하되(안 제14조), 해당 옴부즈만의 기능설정이나 구성 및 임기 등에 있어 지방의회의 참여를 보장하고(안 제15조) 사무기구의 설치 등에 있어서도 지방의 자율권을 보장하도록 함(안 제18조).

○ 지방자치단체옴부즈만에 대한 이원적 설치구조

- 지방옴부즈만 설치 시 지자체에 사무국을 두도록 되어 있으나(현행 권익위법 제36조) 총액인건비제에 따른 자원부족으로 구성 자체를 기피하는 경향이 있음. 권익위가 인력·예산 등에 실질적으로 아무런 도움을 주지 못하고 있으며, 고충민원 발생량, 인력 등 지자체별 상황여건을 고려하지 않은 획일화된 설치요건과 자율 방임 등이 설치 및 운영의 저조 원인임.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제32조(시민고충처리위원회)의 설치) ① 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다.</p> <p>② 시민고충처리위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 시민고충처리위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가</p> <p>5. (생략)</p> <p>6. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 교육 및 홍보</p> <p>7. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력</p> <p>8. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원</p> <p>9. 그 밖에 다른 법령에 따라 시민고충처리위원회에 위탁된 사항</p> <p><신 설></p> <p>제33조(시민고충처리위원회 위원의 자격요건 등) ① 시민고충처리위원회 위원은 고충민원 처리업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수</p>	<p>제14조(지방자치단체읍부즈만의 설치) ① 지방자치단체 및 그 소속 기관(법령에 따라 지방자치단체나 그 소속기관의 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 포함한다. 이하 같다)에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체별로 지방자치단체읍부즈만을 둘 수 있다. 이 경우 특별시·광역시·도·특별자치도와 인구 50만 이상 대도시에는 지방자치단체읍부즈만을 두어야 한다.</p> <p>② 지방자치단체읍부즈만 ----- -----.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. 지방자치단체읍부즈만 ----- -----</p> <p>5. (현행과 같음)</p> <p>6. 지방자치단체읍부즈만 -----</p> <p>7. 지방자치단체읍부즈만 ----- -----</p> <p>8. 지방자치단체읍부즈만의 -----</p> <p>9. 다른 법령에 따라 지방자치단체읍부즈만에 위탁된 사항</p> <p>10. 그 밖에 해당 지방자치단체의 고충민원 처리와 관련하여 조례로 정하는 사항</p> <p>제15조(지방자치단체읍부즈만 위원의 자격요건 등) ① 지방자치단체읍부즈만 -----</p>

<p>관한 사항) 이 법에 규정된 사항 외에 <u>시민 고충처리위원회의</u> 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>	<p>에 관한 사항 _____ 지방 <u>자치단체</u> _____ _____ _____.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 지방자치단체옴부즈만제도가 활성화되어 지방자치단체 차원에서 고충민원의 해소에 크게 기여할 것으로 기대됨.

6. 권익위의 고충민원에 대한 직권조사권 부여 등(안 제23조제4항)

(1) 제정·개정의 필요성

- 옴부즈만의 조사는 민원제기가 있어야 가능하지만, 민원제기가 없더라도 스스로의 직권에 의해 특정관심 사안에 대해 조사할 수 있는 권한인 직권조사권을 부여할 경우 다음과 같은 이점이 있음.

- 1) 민원을 제기하기 어려운 사람들을 대신하여 옴부즈만이 직권으로 민원을 조사할 수 있는 권한을 부여함으로써 독립적인 조사를 할 수 있다는 점
- 2) 사회적 갈등이나 파급효과가 큰 사안의 경우 초기에 적극적으로 대응할 수 있다는 점
- 3) 행정기관 등의 민원의 사전 예방 노력이 활성화될 것이라는 점 등

※ 참조 : 각국의 직권조사권 도입사례¹⁵⁾

구분	스웨덴	호주	뉴질랜드	영국	프랑스	한국
소속	의회	내각사무처	의회	의회	행정부	행정부
권한	직권조사권 소추권 징계요구권 의견표명 등	직권조사권 의회보고권 등	직권조사권 시정권고권 의견표명권 등	출석요구권 형사고발권 조사권 의견표명 등	조사권 시정권고권 형사고발권 제안 등	자료제출요구권 출석진술요구권 시정권고권 의견표명권 제도개선권고권

15) 국민권익위원회, ‘국민권익증진’을 위한 국민권익업무 발전방안, (2012. 4.), 74면 참고.

- 그러나 이러한 논의는 1994년 고충위 출범과정에서도 다른 부처들의 반대에 따라 도입되지 못하였고, 2005년에도 재논의 되었으나 자칫 다른 부처의 행정권한을 침해할 우려가 있어 직권조사권 도입 대신 같은 민원이 반복되지 않도록 제도개선의 기능이 강화되는 방향으로 추진되었음¹⁶⁾.
- 또한 업무상 필요에 의해 실시해 온 기획조사 등의 경우 법적 근거미비로 관계기관 비협조 등 추진상 애로가 있으며, 현재 현장을 찾아가 고충 발굴·해결하는 이동신문고¹⁷⁾ 운영의 법적 근거도 불충분, 그동안 기획조사, 제도개선¹⁸⁾ 등 위원회에서 사실상 직권조사 기능을 수행해 왔고, 적극적 권익구제 기능수행을 위해 필요함
- 최근 고충민원의 신청이 없더라도 사회적 이슈가 되는 사안에 관하여는 권익위의 직권조사가 가능하도록 하여 독립적인 조사를 수행할 수 있도록 하자는 의원입법안¹⁹⁾이 나오는 등 직권조사권제도에 대한 긍정적 반응과 효과에 대한 기대가 있으므로 다른 부처와의 협의를 통하여 관련 내용의 신설에 대해 논의할 필요성이 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p><u>제23조(고충민원의 조사) ④ 위원회등은 제1항의 고충민원으로 접수되지 않은 경우에도 사회적 갈등을 유발할 가능성이 있거나 불합리한 행정행위가 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 판단되는 경우에는 이를 직권으로 조사할 수 있다. 이</u></p>

16) 기존 도입논의: 1994년 고충위 출범과정에서 행정쇄신위원회 건의안에 직권조사권 포함, 2005년 노무현 정부 시절 고충위 개혁을 위한 움부즈만 TF에서 직권조사권 재논의, 2010년 국회 정무위 유원일의 원안(11인)에 포함

17) 이동신문고는 민원상담은 물론 건의수렴, 현장방문 등을 패키지로 운영하며, 현장에서 주민들의 민원을 직접 듣고 접수·조사하여 관계기관에 시정권고, 제도개선권고를 하거나 조정·합의를 통해 민원을 해결하는 ‘움직이는 국민권익위원회’로서의 역할 수행. 2003년부터 2011년까지 9년간 총182개 지역에서 5,353건 상담, 그 중 1,227건은 고충민원으로 접수하여 처리, 874건은 현장에서 합의해결. 2011년 이동신문고는 46개 시·군·구를 방문하여 총 1,134건의 민원을 현장에서 상담하였고, 이 중 244건의 민원을 현장합의를 통해 해결. 2011년 국민권익백서, 63면.

18) 2011년의 경우 국민권익보호 취약분야 및 국민권익증진을 위하여 국가의 특별한 관심이 필요한 기회조사 과제를 선정하여 심층적인 실태조사를 통해 관계기관에 제도개선권고 및 정책제안을 실시함. 쪽방촌 및 비닐하우스촌 거주민 권익강화방안, 주취자 보호 개선방안, 국유지 기반 생계형 고충민원 해소대책 등 7개 과제를 추진하여 해당 기관에 제도개선 권고 또는 정책 개선방향 등을 제시함. 2011년 국민권익백서, 68~69면.

19) 국회 정무위 유원일의원을 비롯한 11인(강기갑, 박정숙, 고승덕, 김승곤, 김춘진, 이정희, 전혜숙, 조승수, 홍영표, 홍희덕)이 직권조사권 규정이 포함된 권익위법 개정안 발의(2010. 9. 13, 의안번호9321)

	<u>경우 조사의 중지 또는 중단에 관하여는 제1항 및 제2항을 준용한다.</u>
--	-----------------------------------------------

(3) 기대효과

- 고충민원이 잠재된 이슈사안이나 사회적 갈등 등에 대한 위원회의 개입이 가능해져 고충민원과 사회적 갈등의 예방에 큰 효과가 있을 것으로 기대됨.

7. 개인정보 포함 자료 제출 등 요구권한 등(안 제24조)

(1) 제정·개정의 필요성

- 한편, 위원회는 현행 권익위법 제29조 및 같은 법 시행령 제33조에 따라 공공기관 등에 자료 등을 요구할 수 있으나, 공공기관은 「개인정보 보호법」 제18조, 제23조 및 제24조 등을 근거로 자료제공을 거부하는 문제가 발생함.
- 개인정보가 포함되는 자료를 제공받기 위해서는 정보주체의 동의가 있거나 법령에서 특별한 규정이 필요하므로 그 근거규정을 마련함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><u>제42조(조사의 방법) ① 권익위원회는 제41조에 따라 조사를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.</u></p> <p>1. 관계 행정기관등에 대한 설명요구 또는 관련 자료·서류 등의 제출요구</p> <p>2. ~ 4. (생략)</p> <p><u>제29조(의견청취 등) ① 위원회는 제12조제5호부터 제14호에 따른 기능을 수행함에 있어서 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.</u></p> <p>1. 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류</p>	<p><u>제24조(조사의 방법) ① 위원회등은 제23조-----</u></p> <p>-----.</p> <p>1-----</p> <p>-----<u>서류정보</u> 등-----</p> <p>2. ~ 4. (현행과 같음)</p>

<p><u>등의 제출요구 및 실태조사</u></p> <p>2. <u>이해관계인·참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 요구</u></p> <p><u>제42조(조사의 방법) ② 권익위원회의 직원이 제1항에 따라 실지조사를 하거나 진술을 듣는 경우에는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.</u></p> <p><u>③ 관계 행정기관등의 장은 제1항에 따른 권익위원회의 요구나 조사에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 한다.</u></p> <p><u>제29조(의견청취 등) ④ 공공기관의 장은 제1항에 따른 자료의 제출이나 실태조사 등에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 하며, 이에 불응하는 경우에는 그 이유를 소명하여야 한다.</u></p> <p><u><신 설></u></p>	<p><u>② 위원등</u> _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p><u>③</u> _____ <u>위</u></p> <p><u>원등</u> _____</p> <p>_____ <u>하여야 하며, 이에 불응하는 경우에는 그 이유를 소명하여야 한다.</u></p> <p> </p> <p><u>④ 관계 행정기관등의 장은 제1항제1호에 따른 자료·서류·정보 등의 제출요구에 대하여 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보에 해당함을 이유로 그 제공을 거부할 수 없다.</u></p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 개인정보가 포함된 자료제출 요구를 거부할 수 없음을 명시적으로 밝힘으로써 업무의 효율성을 꾀할 수 있음.

8. 각하와 이송(안 제25조)

(1) 제정·개정의 필요성

- 현행법상 고충민원의 각하 사유와 이송사유가 동일하게 규정되어 각각의 사유로서 부적당한 경우가 발생함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제43조(고충민원의 각하 등) ① 권익위원회는 접수된 고충민원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 고충민원을 <u>각하</u>하거나 관계 기관에 이송할 수 있다.</p> <p>1. ~ 2. (생략)</p> <p>3. <u>수사 및 형집행에 관한 사항</u>으로서 그 관장기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항</p> <p>6. <u>판결·결정·재결·화해·조정·중재</u> 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항 또는 <u>감사원이 처분을 요구한 사항</u></p> <p><신 설></p> <p>4. 행정심판, 행정소송, 헌법재판소의 심판이나 감사원의 심사청구 그 밖에 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항</p> <p>5. 법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항</p> <p>7. 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항</p> <p>8. 행정기관등의 직원에 관한 인사행정상의 행위에 관한 사항</p> <p>② 권익위원회는 제1항에 따라 고충민원을 각하 또는 이송한 경우에는 지체 없이 그 사유를 명시하여 신청인에게 통보하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하는 때에는 신청인에게 권리의 구제에 필요한 절차와 조치에 관하여 안내할 수 있다.</p>	<p>제25조(고충민원의 각하 등) ① 위원회등은 ----- ----- -----<u>각하</u> 한다.</p> <p>1. ~ 2. (현행과 같음)</p> <p><u>3. 수사 및 형집행의 당부</u>----- ----- -----</p> <p>4----- -----<u>참법</u> 에 따른 감사위원회의에서 의결된 사항</p> <p>② 위원회등은 접수된 고충민원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 고충민원을 관계 기관에 이송할 수 있다.</p> <p>1----- ----- -----</p> <p>2----- ----- -----</p> <p>3----- -----</p> <p>4----- -----</p> <p>③ <u>위원회등</u>----- ----- ----- ----- -----</p>

<p>③ 관계 행정기관등의 장은 <u>권익위원회의</u> 조사가 착수된 고충민원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항임을 알게 된 경우에는 지체 없이 그 사실을 <u>권익위원회</u>에 통보하여야 한다.</p>	<p>④ _____ <u>위원등</u></p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____ <u>위원등</u></p> <p>_____.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 고충민원 처리의 적절성을 도모할 수 있음.

9. 행정기관등의 조정 신청 및 조정협의회 구성

(1) 제정·개정 필요성

- 행정기관등이 업무 등 처리과정에서 자체 해결이 어려운 민원이 발생한 경우 위원회등에 조정신청을 할 수 있는 근거가 없음.
- 조정의 특성을 고려하여 조정협의회의 구성 및 운영에 관해 규정할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><u>제45조(조정)</u> ① <u>권익위원회</u>는 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 조정을 할 수 있다.</p> <p><신 설></p> <p>② 조정은 당사자가 합의한 사항을 조정서에 기재한 후 당사자가 기명날인하고 <u>권익위원</u></p>	<p>제45조(조정) ① <u>위원등</u>는 _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____.</p> <p>② 행정기관등은 소관 제도와 정책의 운용 또는 주요 사업의 추진으로 인해 발생한 다수인 민원 또는 갈등을 해결하는 과정에서 자체 해결이 어렵다고 판단되는 경우 위원회등에 조정을 신청할 수 있다.</p> <p>③ _____</p> <p>_____ <u>위원등</u></p>

<p>회가 이를 확인함으로써 성립한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 조정은 「민법」 상의 화해와 같은 효력이 있다.</p> <p><신 설></p>	<p>이 _____.</p> <p>④ 제항에 따라 성립한 조정은 _____.</p> <p>제28조(조정협의회의 구성 및 운영) ① 위원회 등은 제27조제1항 및 제2항과 관련한 다수인 민원 또는 갈등을 원만하게 조정하고 해결하기 위하여 필요한 경우 이해당사자(소관 행정기관등을 포함한다)가 참여하는 조정협의회를 구성하여 운영할 수 있다.</p> <p>② 조정협의회의 구성 및 운영방법은 이해당사자의 합의에 따른다. 이 경우 다수인 민원 또는 갈등과 관련한 행정기관등의 장(행정기관등의 장으로부터 위임받은 자를 포함한다)은 조정협의회의 위원에 포함되어야 한다.</p> <p>③ 그 밖에 조정협의회의 합리적이고 효율적인 활동을 위하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 행정의 효율성과 신속한 갈등 해결을 도모할 수 있음.
- 이해당사자의 의사와 자율성을 존중하여 합리적인 조정절차를 통해 원만한 고충해결을 도모할 수 있을 것으로 기대됨.

10. 고충민원 처리절차의 명확화

(1) 제정·개정의 필요성

- 고충민원의 처리지연을 방지하기 위해서는 처리기간을 제한하고 불가피하게 연장하는 경우를 대비한 법적 근거를 마련할 필요가 있음.
- 위원회등은 접수된 고충민원을 지체 없이 처리하되 60일 이내에 처리하도록 하며, 부득이한 사유로 연장하는 경우 신청인에게 지체 없이 그 사실을 통지하도록 함.

- 고충민원의 처리기간에 산입하지 않는 기간에 대하여는 「행정절차법」 제19조제5항을 준용하도록 함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p>제29조(고충민원의 처리기간) ① 위원회등은 접수된 고충민원을 지체 없이 처리하여야 한다. 이 경우 특별한 사유가 없으면 접수일부터 60일 이내에 처리하여야 하며, 조정이 필요한 경우 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 그 처리기간을 연장할 수 있다.</p> <p>② 위원회등은 제1항 후단에 따라 처리기간을 연장한 경우에는 신청인에게 지체 없이 처리기간의 연장사실을 통지하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 고충민원의 처리기간에 산입하지 아니하는 기간에 대하여는 「행정절차법」 제19조제5항을 준용한다.</p>

(3) 기대효과

- 고충민원의 접수기간을 제한하고 연장 시 지체 없이 통지하도록 함으로써 신속한 민원해결 및 신청인의 절차적 권리를 보장함.

11. 권익위의 시정 권고 등에 대한 대응규정 보완(안 제32조)

(1) 제정·개정의 필요성

- 권익위는 관계 행정기관 등의 장에게 민원처리 시 그 행정기관등과 신청인 또는 이해관계인에게 미리 의견을 제출할 기회를 주도록 하고, 관계 행정기관 등의 직원, 신청인 또는 이해관계인은 권익위가 개최하는 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 그러나 민원처리에 있어서 이해관계인 등에 대한 의견제출기회 부여를 일률적으로 요구할 경우 자칫 절차의 지연을 초래할 수 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제48조(의견제출 기회의 부여) ① 권익위원회는 제46조 또는 제47조에 따라 관계 행정기관등의 장에게 시정 또는 제도개선의 권고를 하기 전에 그 행정기관등과 신청인 또는 이해관계인에게 미리 의견을 제출할 기회를 주어야 한다.</p> <p>② 관계 행정기관등의 직원·신청인 또는 이해관계인은 권익위원회가 개최하는 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.</p>	<p>제32조(의견제출 기회의 부여) ① 위원회등은 관계 행정기관등의 장에게 민원을 처리함에 있어 _____ 줄 수 있다.</p> <p>② _____ 위원회등이 _____ .</p>

(3) 기대효과

- 권익위로부터 시정 권고 등을 받게 되는 행정기관 등에게 사안에 대한 충분한 설명기회를 줌으로써 위원회의 결정이 보다 합리적으로 이루어지게 하고 행정기관등이 권고를 충실히 이행하게 될 것으로 기대됨.
- 절차적 권리의 보장과 민원처리의 신속성이라는 두 법익의 조화를 꾀할 수 있음.

12. 관계 행정기관등과의 협조(안 제41조)

(1) 제정·개정의 필요성

- 협조 요청 대상기관에 관한 법문을 간명하게 처리할 필요가 있으며, 경우에 따라 보다 긴밀한 협력체계를 구축할 필요성이 있음에도 현행법상 별도의 규정이 없음.
- 고충민원의 신속한 해결을 위하여 필요한 경우에는 권익구제기관이나 관계 행정기관등과 협의회를 개최하도록 할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제10조(권익구제기관 등에의 협조 요청) 국민 권익위원회 또는 시민고충처리위원회는 업무의 수행에 필요하다고 인정하는 경우에는 법률에 따라 국민의 권익을 구제하거나 사회정의와 공익증진을 위한 법령·제도의 개선을 목적으로 하는 국가인권위원회 등 행정기관 또는 법인·단체에 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>제80조(관계 행정기관등과의 협조) ① 위원회 또는 시민고충처리위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 행정기관등에 협조를 요청할 수 있다.</p> <p><신 설></p>	<p>제41조(관계 행정기관등과의 협조) ① 위원회 등은 업무의 수행에 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 행정기관 또는 법인·단체에 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>② 위원회의 위원장은 제1항에 따라 고충민원의 신속한 해결을 위하여 필요한 경우에는 권익구제기관이나 관계 행정기관등과 협의회를 개최할 수 있다.</p>

(3) 기대효과

- 관계기관 등과의 협조체계를 공고히 하여 신속하고 적절한 고충민원 해결을 도모할 수 있음.
- 고충민원의 해결을 위한 권익위와 관계기관 간의 협조가 강화되어 국민의 권익보호에 만전을 기할 수 있을 것으로 기대됨.

IV. 중·장기적 추진방향

1. 사회적 갈등조정의 선도적 역할

- 갈등조정위원회의 설치규정 필요성
 - 국무총리실에서 관리중인 사회적 갈등과제²⁰⁾ 중 고충민원 성격의 갈등과제를 대상으로 조정 시도 및 성공사례를 축적하여 권익위가 갈등조정 역할에 선도적 역할을 하도록

할 필요성이 있음.

- 국가조정정책회의 등 각종 조정회의체가 있으나 갈등조정전담인력의 부족 등으로 갈등 해결 역할이 미흡함.

○ 권익위에 설치 이유

- 권익위가 사회적 파급효과가 큰 갈등의 중립적, 독립적 조정과 사안별 갈등협의체 운영을 통하여 갈등조정 역할을 함.
- 고충민원 성격을 띤 대규모 사회적 갈등 조정에 권익위의 경험을 적극 활용할 수 있을 것으로 사료됨.

○ 설치 방안

- 국무총리실과의 협업체계 방식, 고충민원법안에 권익위의 갈등조정 역할에 대한 법적 근거 마련 및 권익위 내 갈등조정위원회의 설치 규정을 마련하는 방안을 모색함.

※ 참조 : 영국의 집단적 사회갈등 해결제도

영국의 경우 특별조사법(Inquiries Act, 2005)에 따라 집단적 사회갈등을 야기하는 문제들, 특히 대규모의 토지수용이 필요하거나 주요 시설의 입지과정, 도로의 건설 등과 관련하여 갈등이 예상되거나 발생한 경우 조사관을 임명, 조사위원회 구성 등을 통해 갈등해결 전 특별조사를 실시하는 것을 제도화하고 있음.

2. 고충처리 및 행정심판 기능의 연계 강화

○ 고충처리 및 행정심판 접수창구의 일원화

- 국민입장에서 보면 고충처리와 행정심판 기능은 행정기관의 처분·부작위에 대한 고충 및 이의를 접수하여 해결해 준다는 점에서 본질적으로 유사하나, 법적 성질, 해결방법 및 절차, 법적 효력에서 다소 차이가 있음.

20) 2011년 하반기 국무총리실에서 관리중인 사회적 갈등과제는 74개로 각 부분에서 지역·정책·이익갈등 등 다양한 갈등이 표출되고 있는 상황이며(국민권익위원회, '국민권익증진'을 위한 국민권익업무 발전방안, (2012. 4.), 68면 참고.), 이러한 공공갈등은 계속 증가할 것으로 보임.

- 권익보호 기능의 통합이라는 당초 위원회 설립취지를 살려, 양 기능간의 연계를 강화함으로써 민원인의 편의 및 민원해결의 효과성을 제고함.

3. 파견조사관의 자체 정원규정의 도입

(1) 문제점

- 고충민원의 처리 대부분이 파견조사관을 활용하는 실정²¹⁾이므로 과도한 파견비율은 다음과 같은 조직관리상 문제가 발생하고 있음.

- 1) 민원처리의 동기부족으로 인하여 낮은 성과와 조직의 발전을 저해할 수 있음.
- 2) 파견조사관의 빈번한 교체로 업무연속성을 저하시키고 업무의 공백을 발생시킬 수 있으며 타 조사관들의 업무 부담을 가중 시키는 등 업무추진이 곤란해 질 가능성이 있음.

(2) 개선방안

- 모든 파견인력을 자체 직원으로 대체하는 방법임. 직제의 개정을 통하여 고도의 전문성이 요구되는 등 파견인력의 활용이 불가피한 경우를 제외한 모든 파견인력을 자체직원으로 대체할 수 있음.
- 자체 조사관 정원 증원 방안이 있음. 역시 직제의 개정이 필요한 부분이며, 이를 위해서는 민원처리 업무량을 분석하여 필요한 조사관의 수를 산출해 내야 할 것임.²²⁾

21) 2012년 2월 기준 권익위 9개 조사과 중에서 경찰민원과를 제외한 대부분의 부서가 정원대비 30~50%대의 파견조사관을 활용하여 고충민원을 처리하고 있음. 국민권익위원회, '국민권익증진'을 위한 국민권익업무 발전방안, (2012. 4.), 77면 참조.

22) 권익위는 그동안 자체 정원화를 위한 노력을 추진하여 2012년 1월 9일 기준 조사인력은 111명(자체 70명, 파견 41명)으로 여전히 파견인력의 비율은 36.9%에 달하고 있음. 국민권익위원회, '국민권익증진'을 위한 국민권익업무 발전방안, (2012. 4.), 78면 참고.

제3절 부패방지법(안)

I. 제정이유

- 현행 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」은 공직사회에서 부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 청렴한 공직사회의 풍토를 확립함을 주된 목적 중의 하나로 하고 있음.
- 그러나 현행법은 기본법, 조직법, 작용법 등이 혼재하고 있어 운용상 불가피하게 미비점이 드러나 이를 분리하여 부패방지법을 별도로 제정할 필요가 있음.
- 나아가 부패방지와 관련한 위원회의 권한이 지나치게 제한적이어서 부패방지의 실효성을 확보하기 어렵다는 지적이 있으며, 신고자 보호 및 보상 등 체계의 미비점을 보완하고 청렴교육, 부패영향평가제도 등도 그 중요성에 비해 그동안 법률에서 구체적으로 규정하지 못한 문제점이 있으므로 이에 관한 사항을 제정하려는 것임.

II. 부패방지법의 연혁과 주요 법령체계

1. 연혁

- 부패방지법은 2001년 7월에 제정되어 몇 차례의 개정을 거치다가, 2008년 2월에 「부패방지법」, 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 폐지되고 권익위법으로 새로 제정되었음. 부패방지법의 연혁을 살펴보면 다음과 같음.

제정·개정 일자	주요 내용
2001. 7. 24	「부패방지법」 제정 부정부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제할 수 있는 제도적 장치를 마련함.
2004. 3. 11	국가공무원에 대한 인사행정의 전문성을 강화하고 공무원에 대한 임용권과 채용시험실시권한의 위임근거를 마련하는 한편, 육아휴직의 적용범위를 확대함.
2005. 7. 21	국가청렴도 제고라는 적극적 목표를 지향하기 위하여 ‘부패방지위원회’의 명칭을 ‘국가청렴위원회’로 변경하는 한편, 부패신고의 활성화를 위하여

	신고자보호보상 제도의 실효성 제고를 위한 실질적인 보호장치를 마련함.
2007. 5. 11	법적 간결성·합축성과 조화를 이루는 범위에서 법 문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 정리함.
2007. 6. 1	형사절차에 있어서 피고인 및 피의자의 권익을 보장하기 위하여 인신구속 제도 및 방어권보장 제도를 합리적으로 개선하고, 공판중심주의적 법정심리절차를 도입하는 한편, 국민의 알권리 보장 및 사법에 대한 국민의 신뢰를 높이기 위하여 형사재판기록의 공개범위를 확대함.
2007. 8. 3	국가청렴위원회의 기능에 공직자 행동강령의 위반행위 신고자의 보호 업무를 포함하고, 부패행위 신고처리기간을 신고접수일로부터 60일 이내로 법정화하며, 신고자의 신분보장을 강화함.
2008. 2. 29	「정부조직법」이 개정됨에 따라 중앙인사 관장기관을 행정안전부로 변경하고, 행정안전부에 고위공무원 임용심사위원회를 설치하여 고위공무원단에 속하는 공무원의 채용과 고위공무원단 직위로의 승진임용 및 고위공무원으로서 적격 여부를 심사하도록 함.
2008. 2. 29	「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제정 및 「부패방지법」 폐지
2009. 1. 17	실효적인 부패방지를 위하여 공직자의 업무상 비밀이용의 죄의 대상을 부패방지 업무에서 공직자의 일반적인 업무로 확대하고, 공기관의 법령위반 또는 부패행위에 대한 국민의 감사청구권을 보장하기 위하여 「공직선거법」과 「지방자치법」상의 선거권자와 주민 감사청구권자의 기준 연령과 같이 이 법에 따른 감사청구권자의 연령 기준도 19세 이상으로 확대 개선함.
2009. 2. 3	재산등록의무자의 재산등록 친족의 범위를 본인의 직계존비속으로 하되 그 범위를 합리적으로 조정하고, 금융통화위원회 추천직 위원에게도 권한과 지위에 부합하도록 재산등록 및 공개 의무를 부과하며, 등록의무자가 구금 등으로 사실상 재산신고가 곤란한 경우 신고의무를 유예 또는 면제할 수 있는 규정을 신설하는 등 재산등록제도의 실효성을 높이는 한편, 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함.
2010. 1. 25	「행정심판법」 개정에 따른 타법개정
2012. 2. 17	국민권익위원회의 위원 중 국회와 대법원장이 추천하는 비상임위원을 각각 1명에서 3명으로 늘려 고충민원과 부패방지업무를 더욱 공정하고 전문적으로 수행하도록 함.

2. 주요 법령체계

- 권익위법은 고충처리, 부패방지 및 제도개선 등 권익위의 주요 기능에 관한 작용법과 권익위의 설치와 운영 등 그 조직법이 혼재되어 있는바, 이 중 부패방지에 관한 주요 법령체계를 살펴보면 다음과 같음.
 - 먼저, 제1장 총칙에서는 부패방지를 비롯한 권익위의 주요 기능에 따른 업무를 위해 공통적으로 적용되는 사항으로서 목적, 용어의 정의, 의무 등을 규정하고 있음.
 - ※ 한편, 「공무원 행동강령」에서는 공무원의 청렴의무와 관련하여 권익위법 제8조에 따라 공무원이 준수해야 할 행동기준을 규정하고 있음.
 - 제2장에서는 국민권익위원회의 설치, 기능 및 위원회의 구성·운영 등에 대해 규정하고 있음.
 - 제5장에서는 권익위의 부패방지 기능에 관한 내용을 규정하고 있는바, 부패행위의 신고, 신고의 처리, 조사결과의 처리, 포상 및 보상 등을 규정하고 있음.
 - 제6장 국민감사청구에서는 감사청구권, 감사청구의 방법, 감사실시의 결정, 감사청구권에 의한 감사 등을 규정하고 있는바, 이 역시 공직사회의 부패행위에 대한 감시 역할을 한다는 점에서 부패방지에 관한 규정이라고 볼 수 있음.
 - 제7장 보칙에서는 제도개선에 대한 제안, 관계 행정기관등과의 협조, 교육과 홍보 등에 대해 규정하고 있는데, 특히 비위면직자의 취업제한 제한 및 해임요구 규정은 부패방지 제도의 실효성을 확보하기 위한 주요한 장치임.
 - 제8장에서는 벌칙에서는 비위면직자 취업제한을 위반하거나 신고자에 대하여 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 자 및 권익위의 조치요구에 불응한 자에 대하여 징역, 벌금 및 과태료 등 처벌규정을 두고 있음.
- 현행 권익위법에서 부패방지에 관한 사항은 주로 제5장에서 규정하고 있는바, 부패행위의 사전예방적 의미를 지니는 청렴교육, 청렴도 평가 등에 대해서는 법률의 내용이 부족한 실정임. 또한 부패행위의 신고 및 보상·포상에 관해서도 그 규율 정도에 비해 단일한 장으로만 구성되어 있어, 입법적 정비가 필요하다고 판단됨.

Ⅲ. 법안의 개괄적 구조

제1장 총칙

- 제1조(목적)
- 제2조(정의)
- 제3조(공공기관의 책무)
- 제4조(정당의 책무)
- 제5조(기업의 의무)
- 제6조(국민의 의무)
- 제7조(공직자의 청렴의무)
- 제8조(공직자의 업무상 비밀이용 금지)
- 제9조(공직자의 생활보장)
- 제10조(자료 제출요구 등)

제2장 공직자 행동강령

- 제11조(공직자 행동강령)
- 제12조(행동강령의 시행·운영 등)
- 제13조(행동강령 위반행위 신고의 처리 등)

제3장 청렴도 평가 등

- 제14조(공공기관 청렴도 평가 등)
- 제15조(평가의 방법)
- 제16조(평가에 따른 개선권고)
- 제17조(청렴도평가 등을 위한 지원)
- 제18조(국가청렴도 제고 대책)

제4장 청렴교육

- 제19조(교육과 홍보)
- 제20조(다른 기관과의 협의)
- 제21조(교육운영)
- 제22조(교육효과 등 평가)

제5장 부패행위 신고

- 제23조(부패행위의 신고)
- 제24조(공직자의 부패행위 신고의무)
- 제25조(신고자의 성실의무)
- 제26조(신고의 방법)
- 제27조(신고의 처리)
- 제28조(조사결과의 처리)
- 제29조(재정신청)

제6장 신고자 등 보호와 포상·보상

- 제30조(불이익 등 금지)
- 제31조(불이익조치에 대한 조사 등)
- 제32조(불이익 추정)
- 제33조(신변보호 등)
- 제34조(협조자 보호)
- 제35조(책임의 감면 등)
- 제36조(준용규정)
- 제37조(포상 및 보상 등)
- 제38조(구조금)
- 제39조(보상심의위원회)
- 제40조(보상금의 지급결정 등)
- 제41조(포상금 및 보상금의 지급절차)
- 제42조(보상금의 중복 지급 금지 등)
- 제43조(포상금 및 보상금의 환수)

제7장 국민감사청구

- 제44조(감사청구권)
- 제45조(감사청구의 방법)
- 제46조(감사실시의 결정)
- 제47조(감사청구에 의한 감사)
- 제48조(운영)

제8장 보칙

제49조(관계 공공기관과의 협조)
제50조(비위면직자의 취업제한)
제51조(취업자의 해임요구)
제52조(국회 등의 특례)
제53조(하위규정)

제9장 벌칙

제54조(업무상 비밀이용의 죄)
제55조(인적사항 공개 등 금지 위반의 죄)
제56조(비위면직 공직자의 취업제한 위반의 죄)
제57조(조치요구에 대한 불이행의 죄)
제58조(과태료)

부칙

제1조(시행일)
제2조(다른 법률의 개정)
제3조(계류 중인 부패행위사건 등에 관한 경과조치)

IV. 관련 법령체계 및 개선안

1. 정의

(1) 제정·개정의 필요성

- 현행법을 「국민권익기본법」 과 개별법으로 분리할 경우 정의 규정이 중복되는바, 기본법 과 개별법과의 관계를 고려하여 체계적 연계성을 유지하기 위한 입법적 방안이 마련되어야 함.
- 따라서 「부패방지법」 상의 주요 용어 중 공공기관, 공직자, 부패행위 등의 개념에 대해서는 「국민권익기본법」 에서 정의하고 있으므로 해당 규정을 인용하는 방식을 취하고, 공직유관단체에 대해서는 별도로 개념을 정의함.

- 공직유관단체에 대해서는 현행 권익위법 제2조제1호라목에서 「공직자윤리법」 제3조제1항제12호를 인용하고 있으나, 공직유관단체에 대해서는 「공직자윤리법」 제3조의2에서 직접적으로 규정하고 있으므로 인용조문 정비 차원에서 해당 조문을 수정함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제2조(정의) (생략)</p> <p>1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.</p> <p>가. ~ 라. (생략)</p> <p>2. “행정기관등”이란 중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관 및 법령에 따라 행정기관의 권한을 가지고 있거나 그 권한을 위임·위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.</p> <p>3. “공직자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>가. ~ 나. (생략)</p> <p>4. “부패행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p>가. ~ 다. (생략)</p> <p>5. ~ 8. (생략)</p>	<p>제2조(정의) (현행과 같음)</p> <p>1. “공공기관”이란 「국민권익기본법」 제2조 제2호 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관이나 단체를 말한다.</p> <p><삭제></p> <p>2. “공직자”란 「국민권익기본법」 제2조제4호 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>3. “부패행위”란 「국민권익기본법」 제2조제5호 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p><삭제></p> <p>4. “공직유관단체”란 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 기관이나 단체를 말한다.</p> <p><삭제></p> <p><삭제></p>

(3) 기대효과

- 기본법은 같은 법률이라는 점에서 개별법과 같은 효력이 인정되는 것은 사실이나 개별법에 대한 정책과 입법방향을 제시하고 선도한다는 점에서는 개별법에 대하여 우월적 지위를 인정할 수 있음. 따라서 같은 개념을 정의할 필요가 있는 경우 「부패방지법」 과 같이 기본법상의 정의 규정을 인용하는 것이 보다 체계적이며, 개별법과 기본법의 연계성을 확보할 수 있을 것으로 보임.

○ 한편, 공직유관단체의 인용조문의 정비를 통해 해석상 혼란을 방지할 수 있음.

2. 국민권익위원회의 반부패 기능(권한)

(1) 제정·개정의 필요성

○ 「국민권익기본법」 과의 체계조화성 고려

- 권익위의 전반적인 기능에 대해서는 「국민권익기본법」 에서 규정하게 되는데, 기본법 과의 체계조화성을 고려하여 권익위의 ‘반부패 기능’에 대해서는 기본법의 규정을 인용 함.

○ 개인정보 포함 자료 제출 등 요구권한 등

- 한편, 권익위는 현행 권익위법 제29조 및 같은 법 시행령 제33조에 따라 공공기관 등에 자료 등을 요구할 수 있으나, 공공기관은 「개인정보 보호법」 제18조, 제23조 및 제24 조 등을 근거로 자료제공을 거부하고 있음. 따라서 권익위의 자료 등 제출 요구에 대하여 「개인정보 보호법」 을 이유로 거부할 수 없음을 명시하여 업무의 실효성을 제고할 필요가 있음.

※ 참조 : 「개인정보 보호법」 에 따른 개인정보의 제공 등

< 「개인정보 보호법」 >

제17조(개인정보의 제공) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 정보주체의 개인정보를 제3자에게 제공(공유를 포함한다. 이하 같다)할 수 있다.

1. 정보주체의 동의를 받은 경우
2. 제15조제1항제2호·제3호 및 제5호에 따라 개인정보를 수집한 목적 범위에서 개인정보를 제공하는 경우

② ~ ③ 생략

제18조(개인정보의 이용·제공 제한) ① 개인정보처리자는 개인정보를 제15조제1항에 따른 범위를 초과하여 이용하거나 제17조제1항 및 제3항에 따른 범위를 초과하여 제3자에게 제공하여서는 아니 된다.

② ~ ⑤ 생략

제23조(민감정보의 처리 제한) 개인정보처리자는 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 “민감정보”라 한다)를 처리하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 정보주체에게 제15조제2항 각 호 또는 제17조제2항 각 호의 사항을 알리고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우
2. 법령에서 민감정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우

제24조(고유식별정보의 처리 제한) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여된 식별정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 “고유식별정보”라 한다)를 처리할 수 없다.

1. 정보주체에게 제15조제2항 각 호 또는 제17조제2항 각 호의 사항을 알리고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우
2. 법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우

② ~ ④ 생략

※ 입법례 : 「공직자윤리법」 상의 자료제출 요구

< 「공직자윤리법」 >

제6조(변동사항 신고) ① ~ ⑤ (생략)

⑥ 공직자윤리위원회는 등록의무자로부터 제1항에 따른 신고를 위하여 명의인의 동의를 받아 부동산 보유·등기 및 과세정보(지적, 건축, 주택에 관한 자료를 포함한다. 이하 같다)의 제공을 요청 받으면 「개인정보 보호법」 제18조에도 불구하고 정보통신망을 이용하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 공직유관단체, 그 밖의 공공기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 정보통신망을 이용하여 그 요청에 응하여야 한다.

⑦ ~ ⑨ 생략

○ 권익위의 자료제출요구 권한 등 제외대상의 축소

- 제정안 제10조제2항에서는 현행법과 마찬가지로 ‘위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 제1항에 따른 조치를 하여서는 아니 된다.’는 강행규정을 둬. 이에 대해 신고자가 이의신청 등 절차 개시 후 권익위에 부패신고 등을 하는 경우 동 조항에 따라 종결처리 되어 부패신고가 위축되는 문제가 있으므로 신고의 활성화를 위해 임의규정으로 할 필요가 있다는 의견이 있음.

- 그러나 부패행위 신고의 활성화도 전체 법체계나 구제절차와의 조화적인 관점에서 이루어져야 하는바, 행정심판 등 구제절차, 수사나 감사 절차 등이 진행되는 경우 그와 동일한 사항에 대하여 별도로 부패행위 신고를 인정하는 것은 각 기관에서 별개의 판단자료를 통해 다른 결론을 도출하는 등 상호 모순이 발생할 수 있음. 한편, 이와 같이 국가기밀 등 사항에 대해서는 「감사원법」에서도 감찰대상으로 할 수 없다고 강행규정으로 하고 있는 등 일반적인 입법례는 이와 같은 경우 감사나 조사의 대상에서 제외하는 경향이 있음.

- 다만, 행정심판·소송, 헌법재판소의 심판, 헌법소원이나 감사원의 심사청구 그 밖의 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항이나 법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자 간의 이해 조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항 등에 대해서까지 권익위의 조치대상에서 제외하는 것은 권익위의 권한을 지나치게 축소시켜 오히려 권익구제에 역행하는 문제점이 있으므로 해당 호를 삭제하는 방향으로 안을 제시함.

※ 참조 : 권익위법 제29조

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제29조(의견청취 등) ② 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 제1항에 따른 조치를 하여서는 아니 된다.

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

※ 입법례 : 「감사원법」 및 「행정조사기본법」

< 「감사원법」 제24조 >

제24조(감찰 사항) ④ 제1항에 따라 감찰을 하려는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감찰할 수 없다.

1. 국무총리로부터 국가기밀에 속한다는 소명이 있는 사항
2. 국방부장관으로부터 군기밀이거나 작전상 지장이 있다는 소명이 있는 사항

< 「행정조사기본법」 제3조 >

제3조(적용범위) ① 행정조사에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 행정조사를 한다는 사실이나 조사내용이 공개될 경우 국가의 존립을 위태롭게 하거나 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 국가안전보장·통일 및 외교에 관한 사항
2. 국방 및 안전에 관한 사항 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항
 - 가. 군사시설·군사기밀보호 또는 방위사업에 관한 사항
 - 나. 「병역법」·「향토예비군설치법」·「민방위기본법」·「비상대비자원 관리법」에 따른 징집·소집·동원 및 훈련에 관한 사항
3. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조제3항의 정보에 관한 사항
4. 「근로기준법」 제101조에 따른 근로감독관의 직무에 관한 사항
5. 조세·형사·행형 및 보안처분에 관한 사항
6. 금융감독기관의 감독·검사·조사 및 감리에 관한 사항
7. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」, 「방문판매 등에 관한 법률」, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」, 「약관의 규제에 관한 법률」 및 「할부거래에 관한 법률」에 따른 공정거래위원회의 법률위반행위 조사에 관한 사항

○ 과태료 규정의 신설

- 한편, 위원회가 부패신고사건 등의 처리를 위하여 공공기관에 각종 자료 등을 요구하는 경우, 공공기관에서 납득할 수 없는 사유로 자료의 제출을 지연하거나 거부하는 등의 사례가 발생하므로 이에 대한 과태료 규정을 신설할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제29조(의견청취 등) ① 위원회는 제12조제5호부터 제14호에 따른 기능을 수행함에 있어서 필요한 경우 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.</p> <p>1. 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류·등의 제출요구 및 실태조사</p> <p>2. (생략)</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 제1항에 따른 조치를 하여서는 아니 된다.</p> <p>1. ~ 2. (생략)</p> <p>3. 행정심판·소송, 헌법재판소의 심판, 헌법소원이나 감사원의 심사청구 그 밖의 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항</p> <p>4. 법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항</p> <p>5. 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 사항 또는 「감사원법」에 따른 감사위원회의에서 의결된 사항</p> <p>③ 제1항 각 호의 조치는 제12조 각 호에 따른 위원회의 기능을 수행하기 위하여 필요한 범위에 그쳐야 하며 공공기관의 업무수행에 지장이 없도록 유의하여야 한다.</p> <p>④ ~ ⑤ (생략)</p> <p><신설></p>	<p>제10조(자료 제출요구 등) ① 「국민권익기본법」 제17조에 따른 국민권익위원회(이하 “위원회”라 한다)는 같은 법 제18조제5호부터 제16호까지에 따른 기능을</p> <p>-----</p> <p>1. 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류·정보 등의 제출요구 및 실태조사</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 제1항에 따른 조치를 하여서는 아니 된다.</p> <p>1. ~ 2. (현행과 같음)</p> <p>3. 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 사항 또는 「감사원법」에 따른 감사위원회의에서 의결된 사항</p> <p><삭제></p> <p><삭제></p> <p>③ 제1항 각 호의 조치는 「국민권익기본법」 제18조제5호부터 제16호까지에 따른 위원회의 기능을 수행하기 위하여</p> <p>-----</p> <p>④ ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>⑥ 공공기관의 장은 제1항제1호에 따른 자료·서류·정보 등의 제출요구에 대하여 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보에 해당함을 이유로 그 제공을 거부할 수 없다.</p>

<p>제91조(과태료) ① (생략)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제62조제1항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 신분상 불이익이나 근무 조건상의 차별을 한 자 2. 제62조제6항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 같은 조 제5항에 따른 요구·조치 및 조치에 응하지 아니한 자 3. 정당한 사유 없이 제62조제7항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 위원회의 조치요구를 이행하지 아니한 자(제62조제1항에 따른 신분상 불이익이나 근무 조건상의 차별을 한 자를 제외한다) <p><신설></p> <p>② 정당한 사유 없이 제42조에 따른 업무수행을 방해·거부 또는 기피하거나 고의로 지연시킨 자는 500만원 이하의 과태료에 처할 수 있다.</p> <p>③ (생략)</p> <p>③ 제1항 및 제2항의 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회가 부과·징수한다.</p>	<p>제58조(과태료) ① (현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제30조제1항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 _____ 2. 제31조제3항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 같은 조 제2항에 따른 _____ 3. 정당한 사유 없이 제31조제4항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 _____ (제36조) 제5항에 따른 _____ 4. 정당한 사유 없이 제51조제5항을 위반하여 취업규칙, 고용계약 그 밖에 소속 직원의 임면에 관한 규정에 임직원이 비위면직 자임이 확인된 경우 해임할 수 있다는 내용을 포함시키지 아니하거나 그러한 규정의 적용을 정당한 사유 없이 거부한 자 <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 5백만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 사유 없이 제10조에 따른 업무수행을 방해·거부 또는 기피하거나 고의로 지연시킨 자 2. 정당한 사유 없이 제15조제2항에 따른 자료제출을 거부하는 등 위원회의 청렴도 평가 등의 업무수행을 방해한 자 <p>③ (현행과 같음)</p> <p><삭제></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 기본법과의 체계조화성을 살리고 권익위의 자료 등 제출 요구에 대하여 「개인정보 보호법」을 이유로 거부할 수 없음을 명시하여 업무의 실효성을 제고할 수 있음.

- 나아가 자료제출 거부 등 업무방해에 대한 제재규정을 마련함으로써 실질적인 규범력을 확보함.

3. 공직자의 행동강령에 관한 장 신설

(1) 제정·개정의 필요성

- 공직자가 준수해야 할 행동강령의 시행과 운영에 관한 사항을 규정하고 행동강령 위반행위의 신고에 대해서도 부패행위 신고에 관한 규정을 준용하여 법적 규율을 명확히 해 줄 필요가 있음.
- 이를 위하여 공직자 행동강령에 관해 별도의 장으로 규정하고, 부패행위 신고에 관한 처리 규정을 행동강령 위반행위 신고에 대하여도 준용하도록 함.
- 한편, 「국민권익기본법(안)」에서 공공기관의 범위에 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 기관, 「사회복지사업법」 제42조제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 보조금을 받는 사회복지법인과 사회복지사업을 하는 비영리법인, 「유아교육법」에 따른 유치원, 「초·중등교육법」·「고등교육법」·「사립학교법」 및 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교(학교법인을 포함한다)가 추가로 포함되고, 공직자의 개념 역시 추가된 공공기관의 장, 임직원 및 교직원 등을 포함하게 되므로 이에 맞추어 이들 공공기관의 공직자가 준수해야 할 행동강령도 내부규정으로 정하도록 함.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><u><신 설></u></p> <p>제8조(공직자 행동강령) ① 제7조에 따라 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 <u>공직유관단체의 내부규정으로 정한다.</u></p> <p>② (생략)</p> <p>1 ~ 3. (생략)</p>	<p><u>제2장 공직자 행동강령</u></p> <p>제11조(공직자 행동강령) ① 제7조에 따라 ----- ----- ----- 또는 <u>국민권익기본법</u> <u>제2조제2호 라목부터 사목까지에 따른 공직유관단체·기관·법인·각급 학교 및 학교법인의 내부규정으로 정한다.</u></p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>1 ~ 3. (현행과 같음)</p>

- 한편, 현재 입법 추진 중인 「부정청탁금지법(안)」에서는 권익위법 제8조제2항에 따라 「공무원 행동강령」에서 규율하고 있는 내용인 ‘직무관련자로부터의 향응·금품 등을 받는 행위의 금지·제한, 직위를 이용한 인사관여·이권개입·알선·청탁행위의 금지·제한 및 공정한 인사 등 건전한 공직풍토 조성을 위하여 공직자가 지켜야 할 사항 등’에 대해 규정하고, 경한 금지사항에 대해서는 필수적으로 징계하도록 하며, 중한 금지사항에 대해서는 징역, 벌금 등의 처벌규정을 두어 강력하게 대응하고 있음.
- 따라서 현재 상태에서는 권익위법 제8조에 대한 별도의 개정 없이 「부패방지법」에 편입시킬 수 있다고 하더라도, 향후 「부정청탁금지법(안)」이 제정될 경우에는 이와 같은 각 법의 규율범위 및 체계성을 고려하여 개정작업을 거쳐야 함.
- 한편, 「부정청탁금지법(안)」의 제정될 경우 행동강령과 규율범위가 일치함에도 제재가 달라지는 부분이 있으므로, 공무원 행동강령을 비롯한 각 행동강령에 대해서는 「부정청탁금지법(안)」과의 관계를 고려하여 전반적인 개정을 함으로써 국민의 이해를 돕고 법 적용의 혼란을 방지하도록 할 필요가 있음.

(3) 기대효과

- 공직자의 행동강령에 관한 장을 따로 두어 행동강령 시행과 운영의 중요성을 강조하고 행동강령 위반행위 신고 처리에 관한 법적 규율을 명확히 함으로써 행동강령 위반행위 규제의 실효성을 확보할 수 있음.

4. 청렴도 평가 등에 관한 장 신설(안 제4장)

(1) 제정·개정의 필요성

- 권익위의 공공기관 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사 및 평가업무는 현행 권익위법 제12조제6호에 그 법적 근거를 두고 있기는 하나, 권익위법상 부패방지를 위한 타 기능에 비해 실태조사 및 평가업무(청렴도 측정, 반부패경쟁력평가 등)의 방법과 절차가 세부적으로 규정되지 않은 채 운영되고 있음.
- 따라서 청렴도 평가에 관한 장을 신설하여 평가대상의 광범위성, 평가결과의 영향력 등을 고려하여 평가의 대상·범위·방법 및 절차 등에 관한 근거를 마련할 필요가 있음.

※ 청렴도 평가에 관한 사항은 공공기관 운영 및 정부업무평가에 관한 기본적인 사항을 정하고 있는 「공공기관 운영에 관한 법률 시행령」, 「정부업무평가 기본법」 등의 체계구성, 또

함 사항, 규율 범위 등을 참고할 수 있음.

○ 과태료 규정 신설

- 청렴도 평가 등에 있어서 공공기관에 자료 등의 제출을 요구하는 경우 「개인정보보호법」 제18조(개인정보의 이용·제공 제한), 제23조(민감정보의 처리 제한), 제24조(고유 식별정보의 처리 제한) 등을 근거로 자료제공을 거부할 수 있으므로 공공기관으로부터 개인정보가 포함되는 자료를 제공받기 위해서는 자료제출 등 요구에 관한 근거규정이 마련되어야 하고(제도개선법안 제5조), 이에 대한 제재규정을 둘 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><u><신 설></u></p> <p><신 설></p> <p><신 설></p>	<p>제3장 청렴도 평가 등</p> <p>제14조(공공기관 청렴도 평가 등) ① 위원회는 공공기관 청렴수준에 대한 객관적·과학적 진단과 이를 통한 공공기관 청렴수준 제고를 위하여 공공기관 및 공직자의 청렴수준을 평가할 수 있다.</p> <p>② 위원회는 공공기관의 실효성 있는 부패방지 노력을 유도하고, 부패방지 우수사례를 확산하기 위하여 공공기관의 부패방지시책 추진상황을 평가할 수 있다.</p> <p>제15조(평가의 방법) ① 제14조에 따른 평가(이하 “청렴도 평가 등”이라 한다)는 객관적이고 전문적인 방법을 통하여 결과의 신뢰성과 공정성이 확보되어야 한다.</p> <p>② 청렴도 평가 등은 평가대상 공공기관 및 공직자의 부패실태를 객관적으로 반영할 수 있어야 하며, 이를 위하여 필요한 경우 위원회는 제10조제1항에 따라 평가대상 공공기관에 해당 기관의 부패실태관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 청렴도 평가 등의 과정은 가능한 한 평가</p>

	<p>대상 공공기관의 민원인, 직원, 전문가 등 관련자(이하 “관련자”라 한다)가 참여할 수 있는 기회가 보장되어야 하며, 위원회는 평가를 위하여 필요한 경우 관련자를 대상으로 설문 조사를 실시할 수 있다.</p> <p>④ 위원회 및 평가대상 공공기관은 제3항에 따른 설문조사를 실시하기 위하여 관련자의 전화, 이메일 등 연락처를 수집할 수 있으며, 위원회는 제10조제1항에 따라 평가대상 공공기관에 설문조사 실시를 위한 관련자의 연락처의 제공을 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 위원회는 청렴도 평가 등의 객관성과 전문성 제고를 위하여 필요한 경우에는 평가업무의 일부를 전문연구기관에 위탁할 수 있다.</p> <p>⑥ 제5항에 따른 평가의 위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p><신 설></p>	<p>제16조(평가결과에 따른 개선권고) 위원회는 청렴도 평가 등의 결과 해당 공공기관의 청렴 수준을 개선할 필요가 있다고 판단되는 경우 해당 공공기관의 장에게 청렴도 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.</p>
<p><신 설></p>	<p>제17조(청렴도 평가 등을 위한 지원) 공공기관은 부패방지 시책을 추진함에 있어 필요한 경우 소속 공직자들의 청렴수준을 진단·평가할 수 있으며, 위원회는 평가방법과 평가지표의 개발·보급 등 필요한 지원을 할 수 있다.</p>
<p><신 설></p>	<p>제18조(국가청렴도 제고 대책) ① 위원회는 국가청렴도 향상을 위하여 공공부문과 민간부문을 포괄하는 국가청렴도 측정모형의 연구·개발·보급 등 국가청렴도 개선을 위한 대책을 추진할 수 있다.</p> <p>② 위원회는 제1항에 따른 국가청렴도 측정모형의 연구·개발을 위하여 필요한 경우 공공기관에 관련 통계자료 등 기초자료를 요청할 수 있다. 다만, 기업의 영업비밀 등 기업활동</p>

<p>제91조(과태료) ① (생략)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제62조제1항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 신분상 불이익이나 근무 조건상의 차별을 한 자 2. 제62조제6항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 같은 조 제5항에 따른 요구·조회 및 조치에 응하지 아니한 자 3. 정당한 사유 없이 제62조제7항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 위원회의 조치요구를 이행하지 아니한 자(제62조제1항에 따른 신분상 불이익이나 근무 조건상의 차별을 한 자를 제외한다) <p><신설></p> <p>② 정당한 사유 없이 제42조에 따른 업무수행을 방해·거부 또는 기피하거나 고의로 지연시킨 자는 500만원 이하의 과태료에 처할 수 있다.</p> <p>③ (생략)</p>	<p>을 저해할 수 있는 자료는 제외한다.</p> <p>제58조(과태료) ① (현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제30조제1항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 ----- ----- 2. 제31조제3항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 같은 조 제2항에 따른 ----- 3. 정당한 사유 없이 제31조제4항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 ----- ----- ----- ----- 4. 정당한 사유 없이 제51조제5항을 위반하여 취업규칙, 고용계약 그 밖에 소속 직원의 임면에 관한 규정에 임직원이 비위면직자임이 확인된 경우 해임할 수 있다는 내용을 포함시키지 아니하거나 그러한 규정의 적용을 정당한 사유 없이 거부한 자 <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 5백만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 사유 없이 제10조에 따른 업무수행을 방해·거부 또는 기피하거나 고의로 지연시킨 자 2. 정당한 사유 없이 제15조제2항에 따른 자료제출을 거부하는 등 위원회의 청렴도 평가 등의 업무수행을 방해한 자 <p>③ (현행과 같음)</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(2) 기대효과

- 평가의 구체적인 방법 및 절차를 법률에 규정함으로써 대상기관의 조사 및 평가에 대한 예측가능성과 평가의 신뢰성·공정성을 제고할 수 있으며, 이를 통하여 공공기관의 부패방지의 효과를 높이고 부패방지기구로서의 권익위 위상을 높일 수 있음.

4. 청렴교육

(1) 제정·개정의 필요성

○ 청렴교육에 관한 장 추가

- 부패방지를 사전에 예방하기 위해서는 무엇보다 지속적이고 체계적인 청렴교육이 필요함에도 불구하고, 현행 권익위법 제81조 및 동법 시행령 제8조에서 그 규정을 두고 있을 뿐 그 중요성에 비추어 청렴교육이 법령상 부각되지 못하고 있음.

※ 청렴교육 운영 실적(2003년~2011년)

「청렴교육전문가 과정」은 2003년 각급 공공기관 감사 및 공직윤리담당 공직자를 대상으로 청렴핵심요원 양성을 위해 개설되었음. 「청렴교육전문가 과정」은 운영 첫 해인 2003년부터 2011년까지 총 15,273명이 교육을 수료하였으며, 특히 2007년 위원회 자체 교육시설인 청렴교육관의 개관 이후 교육수료생은 급격히 증가하여 2011년에는 2,793명이 교육을 이수하였음.

구분	과정수	교육기간	회수	교육인원	교육대상	교육장소
2003년	2	3일	2	71	교수요원, 감사공무원	아카데미하우스 외 1개소
2004년	5	3일 또는 5일	10	669	부패방지 및 감사공무원	한국여성개발원 외 4개소
2005년	7	5일	10	504	.	서울시 교육연수원 외 1개소
2006년	4	4일 또는 5일	8	562	감사, 행동강령담당공무원	서울시교육연수원
2007년	8	1일,3일,5일	27	2,133	부패방지 및 감사공무원	청렴교육관
2008년	7	3일,5일	50	2,655	교사, 감사공무원 등	청렴교육관
2009년	20	3일,5일	44	3,227	중앙 및 지방공무원, 교사	청렴교육관
2010년	21	1일,3일,5일	50	2,659	공공기관 공직자 및 교사	청렴교육관
2011년	22	1일,3일,5일	50	2,793	공공기관 공직자, 교사, 시민단체 종사자	청렴교육관
계	96	1일,3일,5일	251	15,273		

출처: 국민권의위원회, 2011년 국민권의백서, 309~311면

- 따라서 현행 권익위법 제7장 보칙에 있는 청렴교육에 관한 근거를 「국민권익기본법」에서 권익위의 기능으로 규정하여 청렴교육에 관한 근거를 두는 한편, 「부패방지법」에 청렴교육에 관한 장을 추가하도록 하고, 부패행위에 대한 사적예방적 제도라는 점에서 부패행위 신고 등에 관한 장에 앞서 위치하도록 함.

※ 참조 : 권익위법 제81조 및 같은 법 시행령 제8조

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제81(교육과 홍보 등) ① 위원회 또는 시민고충처리위원회는 모든 사람이 자신의 권리를 인지하고 권리의 침해가 발생한 경우 이를 구제받을 수 있도록 하기 위하여 필요한 교육과 홍보를 할 수 있다.

② 위원회 또는 시민고충처리위원회는 학교에서 고충민원의 처리와 권리구제 및 부패방지에 관한 내용이 교육될 수 있도록 지원하기 위하여 교육과학기술부장관과 협의할 수 있다.

③ 위원회 또는 시민고충처리위원회는 공무원의 교육훈련과정에 고충민원 제도 및 부패방지에 관한 내용이 포함될 수 있도록 관계 행정기관등의 장과 협의할 수 있다.

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 >

제8조(권익구제 및 부패방지 교육) 위원회는 「초·중등교육법」 제23조에 따른 교육과정에 권익구제 및 부패방지에 관한 사항 등을 반영하기 위하여 교육과학기술부장관과 협의할 수 있으며, 「평생교육법」에 따른 평생교육단체 또는 평생교육시설에 대하여 그 교육내용에 권익구제 및 부패방지에 관한 사항이 포함되도록 권고할 수 있다.

○ 공공기관으로의 협의 대상 확대

- 부패방지를 위한 청렴교육은 행정기관 등의 공무원에 한정되는 것이 아니라 모든 공공기관의 공직자를 대상으로 한다는 점에서 교육훈련과정에 부패방지에 관한 내용이 포함될 수 있도록 하기 위해 협의할 상대방도 행정기관등의 장이 아닌 공공기관의 장으로 개정할 필요가 있음.

○ 「국민권익위원회 청렴교육 운영규칙」 일부 규정의 상향입법

- 「국민권익위원회 청렴교육 운영규칙」(국민권익위원회 훈령)에서는 교육기본계획(제3조), 교육대상 및 교육생 선발(제4조), 교육훈련과정(제6조) 및 교육방법(제7조), 교육료

과측정(제13조) 등 청렴교육의 원활한 수행에 필요한 사항을 구체적으로 규정하고 있으므로, 그 중 교육기본계획 및 교육대상 등에 관한 주요사항은 「부패방지법」에 상향입법하여 법률로 규정할 수 있을 것임.

- 다만, 경직된 업무수행을 피하기 위해서 세부적인 사항은 위원회규칙으로 정하도록 할 필요가 있음.

※ 참조 : 「국민권익위원회 청렴교육 운영규칙」

< 「국민권익위원회 청렴교육 운영규칙」 >

제3조(교육기본계획) 청렴교육과장은 당해 연도의 교육기본계획을 작성하여 1월 말일까지 위원장에게 보고하여야 하며, 교육기본계획에는 다음 사항을 포함하여야 한다.

1. 교육의 기본방향
2. 교육과정, 교육대상, 과정별 교육인원, 기간 등
3. 각 기관별 교육수요조사 결과, 예산편성
4. 기타 교육훈련과 관련하여 필요한 사항

제4조(교육대상 및 교육생 선발) ① 교육대상은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사·윤리담당 공무원
2. 신규임용자, 승진예정자 및 고위공직자 등 공직전환단계에 있는 자, 다만, 구체적 범위에 관한 사항은 기관 특성에 따라 위원장이 정할 수 있다.
3. 중앙행정기관·지방자치단체의 공무원 및 공직유관단체의 직원 중 해외파견 근무가 예정되어 있는 자
4. 부패취약분야 업무에 종사하는 공직자
5. 정부출연기관 및 공직유관단체의 임직원
6. 초·중·고등학교 교장·교감·교사 등 교육공무원
7. 기업 윤리담당자 및 시민사회단체 종사자
8. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 자, 다만, 사이버교육대상은 모든 공무원과 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체 소속 임직원으로 한다.

제6조(교육훈련과정) ① 교육과정은 반부패·청렴에 대한 전반적인 이해를 통해 청렴한 공직자를 양성하기 위하여 전문강사양성과정, 기관별맞춤과정, 대상별맞춤과정, 부패취약분야과정, 공직자생애주기별 과정, 고위공직자과정, 해외파견자과정, 시민단체과정 등으로 구분 운영할 수 있다.

② 교육과정의 세부명칭 및 교육내용, 교육대상, 인원 등 필요한 사항은 청렴교육과장이

<p>교육훈련계획으로 정한다.</p> <p>제7조(교육방법) ① 교육은 당해 교육과정의 성격, 교육목표 등을 고려하여 강의, 토의(워크숍, 세미나, 패널토의, 분임토의 등), 사례연구 및 발표, 과제연구 및 보고서 작성, 실습·실기, 시청각 교육, 현장학습(견학), 사이버교육 등으로 구분하여 실시하되, 최적의 교육효과를 달성할 수 있도록 다양한 교육방법을 활용한다.</p> <p>② 사이버교육은 사이버교육센터 홈페이지를 통하여 실시하며, 필요한 경우 집합교육 및 기타 적절한 방법을 강구, 병행하여 실시할 수 있다.</p> <p>제13조(교육효과측정) 청렴교육과장은 과정별로 교육이 종료된 후 당해 교육과정 전반에 관하여 다음 각 호의 사항에 대해 평가를 실시하고 만족도를 분석하여 그 결과를 교육기본계획 수립에 반영하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 교과편성의 적절성 2. 교육방법, 교육시간 배정의 적정성 3. 교육생의 교육내용에 대한 이수 만족도 4. 강사선정의 적정성 5. 교육내용에 대한 수용정도와 반응 6. 교육내용의 활용가능성 등 교육효과 예측 7. 기타 교육운영에 필요한 사항 등

○ 청렴교육전문기관의 설치 근거 마련

- 청렴교육의 수준을 향상시키고 부패방지 관련 연구과제의 수행을 통하여 청렴교육 환경 조성 및 연구개발에 매진할 수 있도록 청렴교육전문기관의 설치 근거를 「부패방지법」에서 규정하되, 구체적인 사항은 위원회규칙으로 정하도록 함.
- 이를 통하여 향후 직제상 독립기관으로 발전할 수 있도록 하고 국민권익위원회의 교육 기능을 원활히 수행할 수 있도록 할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p> <p>제81조(교육과 홍보 등) ① 위원회 또는 시민 고충처리위원회는 모든 사람이 자신의 권리</p>	<p>제4장 청렴교육</p> <p>제19조(교육과 홍보) 위원회는 부패방지를 위하여 공직자 등을 대상으로 부패방지 및 청</p>

를 인지하고 권리의 침해가 발생한 경우 이를 구제받을 수 있도록 하기 위하여 필요한 교육과 홍보를 할 수 있다.

② 위원회 또는 시민고충처리위원회는 학교에서 고충민원의 처리와 권리구제 및 부패방지에 관한 내용이 교육될 수 있도록 지원하기 위하여 교육과학기술부장관과 협의할 수 있다.

③ 위원회 또는 시민고충처리위원회는 공무원의 교육훈련과정에 고충민원 제도 및 부패방지에 관한 내용이 포함될 수 있도록 관계 행정기관등의 장과 협의할 수 있다.

<신 설>

<신 설>

럼에 관한 교육(이하 “청렴교육”이라 한다)과 홍보를 실시할 수 있다.

<삭 제>

<삭 제>

제20조(다른 기관과의 협의) ① 위원회는 학교에서 부패방지에 관한 내용이 교육될 수 있도록 지원하기 위하여 교육과학기술부장관과 협의할 수 있다.

② 위원회는 공공기관에서 공직자의 교육훈련과정에 부패방지에 관한 내용이 포함될 수 있도록 관계 공공기관의 장과 협의할 수 있다.

제21조(교육운영) ① 위원회는 제19조에 따른 청렴교육을 실시하기 위하여 연도별 교육기본계획을 수립하여야 하며, 교육기본계획에는 다음 사항을 포함하여야 한다.

1. 교육의 기본방향
2. 교육과정, 교육대상, 과정별 교육인원, 기간 등
3. 각 기관별 교육수요조사 결과, 예산편성
4. 그 밖에 교육훈련과 관련하여 필요한 사항

② 교육대상자의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따른 교육과정은 반부패·청렴에 대한 전반적인 이해를 통해 청렴한 공직자를 양성하기 위하여 위원회가 정하는 바에

<p><신 설></p>	<p>따라 과정을 세분화하여 운영할 수 있다. <u>④ 제19조에 따른 청렴교육을 실시하기 위하여 청렴교육전문기관을 둘 수 있으며, 그 운영과 관리에 관한 구체적인 사항은 위원회규칙으로 정한다.</u> <u>제22조(교육효과 등 평가) ① 위원회는 청렴교육이 종료된 후 해당 교육과정 전반에 관하여 교육의 적절성, 교육에 대한 만족도 및 교육효과 등에 대해 평가를 실시하고 만족도를 분석하여 그 결과를 제21조제1항에 따른 교육기본계획 수립에 반영하여야 한다.</u> <u>② 교육효과 등 평가에 관한 구체적인 사항은 위원회규칙으로 정한다.</u></p>
--------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 청렴교육의 법적 위상을 높여 그 중요성을 부각시키고, 체계적인 청렴교육을 통하여 공무원을 비롯한 교육 대상자들에 대한 예측가능성을 높임으로서 국민의 협조와 신뢰를 구할 수 있음.
- 나아가 장차 청렴교육법 내지 국민교육기본법으로 단일법화하여 그 위상을 제고하는 데에 발판이 됨.

5. 신고자에 대한 자료제출 요구권한 등

(1) 제정·개정의 필요성

- 신고자에 대한 출석 및 의견진술 권한 등 명시
 - 신고자에 대하여 자료제출, 출석 및 의견진술을 요구하는 것은 부패신고의 진위여부를 확인하는 데 필수적인 요소임.
 - 그러나 현행법은 신고자에 대한 자료제출 권한 외에 출석 및 의견진술 요구에 대해서는 명확하게 규정하고 있지 않음.

- 따라서 신고사실에 대한 진위여부를 확인하는 데 필요한 범위에서는 신고자에게도 자료 제출, 출석 및 의견진술을 요구할 수 있도록 명확히 규정할 필요가 있음.

○ 이해관계인의 자료제출권 부여

- 한편, 소명의 기회 부여 내지 절차 보장의 관점에서 피신고자 등을 비롯한 이해관계인에게도 자신에게 유리한 자료를 제출할 기회를 부여하자는 차원에서 진위여부 확인에 필요한 범위에서 자료제출권을 부여할 필요가 있음.
- 따라서 신고와 관련된 이해관계인은 자신에 대한 조사가 진행되는 것을 알게 된 경우 자신의 입장을 소명하기 위하여 권익위에 필요한 자료를 제출할 수 있도록 함.

※ 참조 : 권익위법 제59조

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제59조(신고의 처리) ① 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 신고자를 상대로 다음 각 호의 사항을 확인할 수 있다.

1. 신고자의 인적사항, 신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항
2. 신고내용이 제29조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는지의 여부에 관한 사항

② 위원회는 제1항의 사항에 대한 진위여부를 확인하는데 필요한 범위에서 신고자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

③ 위원회는 접수된 신고사항에 대하여 조사가 필요한 경우 이를 감사원, 수사기관 또는 해당 공공기관의 감독기관(감독기관이 없는 경우에는 해당 공공기관을 말한다. 이하 "조사기관"이라 한다)에 이첩하여야 한다. 다만, 국가기밀이 포함된 신고사항에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 처리한다.

④ 위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 다음 각 호에 해당하는 고위공직자로서 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 검찰에 고발을 하여야 한다.

1. 차관급 이상의 공직자
2. 특별시장·광역시장 및 도지사
3. 경무관급 이상의 경찰공무원
4. 법관 및 검사
5. 장관급 장교
6. 국회의원

⑤ 제4항에 따라 고발한 경우 검찰은 수사결과를 위원회에 통보하여야 한다. 위원회가 고발한 사건이 이미 수사 중이거나 수사 중인 사건과 관련된 사건인 경우에도 또한 같다.

⑥ 위원회는 접수된 신고사항을 그 접수일로부터 60일 이내에 처리하여야 한다. 이 경우 동 조 제1항제1호에 따른 보완 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 기간을 30일 이내에서 연장할 수 있다.

○ 고위공직자의 부패혐의 고발업무의 처리 대상 기관 확대

- 현행법과 같이 고발대상기관을‘검찰’로만 한정하면 검찰에서의 공정한 수사를 기대하기 어려운 경우(예컨대, 피고발인이 검사인 경우 등)에는 부패방지라는 권익위법의 목적 달성이 곤란하다는 문제가 있음.
- 한편, 「형사소송법」 제237조에서 고발대상 기관을 검사 또는 사법경찰관으로 규정되어 있음에도 권익위법에서 고발 대상기관을 검찰로 한정된 것은 차별적 규정으로 경·검간 갈등의 소지가 있으며 고급정보의 검찰 집중으로 ‘견제와 균형의 원칙’이 훼손될 수 있다는 지적이 있음.
- 따라서 고발업무 처리 기관을 다른 수사기관으로까지 확대할 필요가 있는바, 고발업무 처리 기관을 제한하지 않은 다른 입법례에 비추어 볼 때 ‘검찰’을 ‘수사기관’으로 변경하는 것이 적절함.

※ 입법례 : 「감사원법」 등에 따른 고발업무 처리기관

< 「감사원법」 >

제35조(고발) 감사원은 감사 결과 범죄 혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발하여야 한다.

< 「정치자금법」 >

제43조(자료제출요구 등) ① ~ ② (생략)

③ 선거관리위원회는 제42조(회계보고서 등의 열람 및 사본교부)제6항의 이의신청과 이 조 제1항의 규정에 의한 열람·보고 또는 제출된 자료 등에 의하여 회계장부 그 밖의 출납서류 또는 회계보고서의 내용 중 허위사실의 기재·불법지출이나 초과지출 그 밖에 이 법에 위반되는 사실이 있다고 인정되는 때에는 관할 수사기관에 고발 또는 수사의뢰 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.

< 「개인정보보호법」 >

제65조(고발 및 징계권고) ① 행정안전부장관은 개인정보처리자에게 이 법 등 개인정보 보호와 관련된 법규의 위반에 따른 범죄혐의가 있다고 인정될 만한 상당한 이유가 있을 때에는 관할 수사기관에 그 내용을 고발할 수 있다.

② ~ ③ (생략)

○ 고발대상자의 확대

- 현재 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제7조제1항에서 “다른 법령에서 지방자치단체, 시도 또는 시·군·구를 인용하고 있는 경우에는 각각 세종특별자치시를 포함하는 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.”고 규정하고 있지만, 개별법령에 명시하지 않을 경우, 국민들에게 혼란을 줄 여지가 있으므로 현행 권익위법 제59조제4항제2호의 지방자치단체의 장에 관한 규정도 법률에 특별자치시 또는 특별자치시장이 규정되어야 할 것임.
- 한편, 지방의회의원 역시 고도의 청렴성을 요한다는 점에서 국회의원과 다를 바 없으므로 고발대상자로 추가하는 것이 필요하나, 기초자치단체의 장은 고발대상에서 제외되는 점을 고려하여 시·도의원에 대해서만 고발대상자로 하는 것이 바람직함.
- 나아가 국·공립대학교의 총장 등의 부패행위가 문제됨에도 불구하고 고발대상자로 열거되지 않아 실제로 고발하지 못하는 경우도 발생하는 등 입법의 필요성이 제기되어 왔던바, 국·공립대학교의 총장 또는 학장도 고발대상자로 열거함.

○ 처리기간 연장 시 기간제한 삭제

- 위원회에 접수된 신고사항을 처리하는 경우 현실적으로 충분한 기간을 부여하지 않는 경우 부실한 업무처리로 인해 오히려 권익구제의 실효성이 반감되는 문제가 있으므로, 실무상황에 따라 합리적으로 제도를 운영하기 위해 기간연장제한 규정을 삭제할 필요가 있음.

○ 조사결과에의 처리

- 현행 권익위법에 따르면 신고를 이첩받은 조사기관은 감사·수사 또는 조사결과를 감사·수사 또는 조사 종료 후 10일 이내에 위원회에 통보하도록 규정되어 있으나, 감

사·수사 또는 조사가 종료된 이상 10일이라는 기간이 반드시 필요한 기간도 아니라고 판단되는바, 이는 재조사 요구에 따라 재조사가 끝난 후 그 결과를 통보하는 경우에도 마찬가지임.

- 한편, 재조사기간 제한이 없어 권익위가 부패행위에 대한 수사권한을 갖지 못하는 대신 이첩제도를 두어 국민권익보호에 만전을 기하려고 한 입법취지상 신속히 권익위에 그 결과를 통보하도록 하여 그 실효성을 제고할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제59조(신고의 처리) ① (생략)</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 신고내용이 제29조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는지의 여부에 관한 사항</p> <p>② 위원회는 제1항의 사항에 대한 진위여부를 확인하는데 필요한 범위에서 신고자에게 <u>필요한 자료의 제출을</u> 요구할 수 있다.</p> <p>③ (생략)</p> <p>④ 위원회에 신고가 접수된 당해 부패행위의 혐의대상자가 다음 각 호에 해당하는 고위공직자로서 부패혐의의 내용이 형사처벌을 위한 수사 및 공소제기의 필요성이 있는 경우에는 위원회의 명의로 <u>검찰에</u> 고발을 하여야 한다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 특별시장·광역시장 및 <u>도지사</u></p> <p>3 ~ 5. (생략)</p> <p>6. <u>국회의원</u></p> <p><신설></p>	<p>제27조(신고의 처리) ① (현행과 같음)</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2 신고내용이 제10조제2항 각 호의 _____</p> <p>_____</p> <p>② _____</p> <p>_____</p> <p>필요한 범위에서 신고자에게 <u>필요한 자료의 제출을</u> 요구하거나 <u>출석 및 의견진술을</u> 요구할 수 있다.</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____ <u>수감에</u> _____</p> <p>-----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. 특별시장·광역시장·<u>특별자치시장·도지사·특별자치도지사</u></p> <p>3 ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>6. <u>국회의원 및 시·도의원</u></p> <p>7. 「<u>고등교육법</u>」 제2조에 따른 학교 중 국</p>

<p>⑤ (생략)</p> <p>⑥ 위원회는 접수된 신고사항을 그 접수일부터 60일 이내에 처리하여야 한다. 이 경우 동조 제1항제1호에 따른 보완 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 기간을 30일 이내에서 연장할 수 있다.</p> <p><신설></p> <p>제60조(조사결과의 처리) ① (생략)</p> <p>② 제59조에 따라 신고를 이첩받은 조사기관은 감사·수사 또는 조사결과를 감사·수사 또는 조사 종료 후 10일 이내에 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 감사·수사 또는 조사결과의 요지를 통지하여야 한다.</p> <p>③ ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ 재조사를 요구받은 조사기관은 재조사를 종료한 날부터 7일 이내에 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 통지하여야 한다.</p>	<p>립·공립대학의 총장 또는 학장</p> <p>⑤ (현행과 같음)</p> <p>⑥ _____ _____ 처리하여야 한다. 다만 제항 제호에 따른 보완 등을 위하여 _____ _____ 그 기간을 연장할 수 있다.</p> <p>⑦ 신고와 관련된 이해관계인은 자신에 대한 조사가 진행되는 것을 알게 된 경우 자신의 입장을 소명하기 위하여 위원회에 필요한 자료를 제출할 수 있다.</p> <p>제28조(조사결과의 처리) ① (현행과 같음)</p> <p>② 제59조에 따라 _____ _____ 종료 후 자체 없이 위원회에 _____ _____.</p> <p>③ ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ 재조사를 요구받은 조사기관은 60일 이내에 재조사를 종료하여야 한다. 이 경우 조사기관은 조사종료 후 즉시 그 결과를 위원회에 통보하여야 하며, 위원회는 통보를 받은 즉시 신고자에게 재조사 결과의 요지를 통지하여야 한다.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

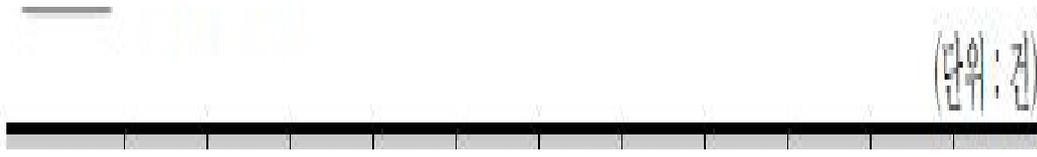
- 부패행위 신고의 진위여부를 확인하는데 이바지하고 신고와 관련된 이해관계인에게 소명의 기회를 부여하여 절차적 권리를 보장하게 될 것임.
- 고발업무 처리기관을 확대함으로써 피고발인이 검사인 경우 등에 발생할 수 있는 고발업무처리의 투명성과 공정성 논란을 해소할 수 있을 것이며, 견제와 균형의 원리에도 부합할 수 있을 것임.

- 한편, 합리적인 제도 운영을 통해 국민권익구제의 신속성과 실효성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

※ 부패행위 신고접수 및 처리 실적

구 부패방지위원회(2002. 1. 25)부터 권익위 출범(2008. 2. 29)이후 2010년 12월 말까지 총 22,102건의 신고가 접수되었으며, 이 중 총 22,047건을 처리, 감사나 수사 등의 필요성이 있어 조사기관 이첩한 사건이 822건(고발 3건 포함), 행동강령 위반이 확인되어 해당 기관에 통보 사건이 308건, 공공기관 송부 8,954건, 종결 11,963건임.

1. 신고접수 실적



2. 신고처리 실적

(단위: 건)					
구 분	합 계	이 첩	행동강령 위반통보	공공기관 송 부	종 결

출처: 국민권익위원회, 2011년 국민권익백서, 249면

6. 신고에 대한 보호대상자의 확대

(1) 제정·개정의 필요성

- 부패행위 신고자는 비밀의 보장, 신분보장 및 경제적·행정적 보장, 신변보호 등 신고로 인한 불이익이 없도록 권익위법에 규정된 보호를 받을 수 있음. 이는 부패행위 신고제도의 실효성을 위한 필수적 조건으로서, 2002년 권익위 출범 이후 2011년까지 10년 동안 신고자 또는 협조자가 보호조치를 요구한 것은 총 127건으로 연평균 약 12여건에 이룸.

※ 연도별 신고자·협조자 보호조치요구 현황

(단위: 건)

구분	계	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합 계	127	7	2	6	22	15	17	20	14	13	11
신분보장	107	4	2	4	20	12	15	18	12	9	11
신변보호	16	3	-	2	1	2	1	2	2	3	-

출처: 국민권익위원회, 2011년 국민권익백서, 269면

- 그러나 입법의 미비로 인하여 실질적으로 보호가 필요한 경우에도 보호대상에서 제외되는 경우가 있음. 특히, 부패행위 참여 및 은폐를 거절하였다는 것을 이유로 한 소속기관 등의 보복행위에 대해서는 신고를 전제로 한 보호요구를 기대하기 어려우므로 권익위법 제2조제4호 다목에 해당하는 경우 사전에 신고를 하지 않았다고 하더라도 보호대상에 포함시킬 필요가 있음.

※ 참조 : 권익위법 제2조제4호

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 3. (생략)
 4. "부패행위"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
 - 가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
 - 나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
 - 다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위
- ② ~ ④ (생략)

○ 나아가 현행 「공익신고자 보호법」 과 같이 부패행위 증거수집 등 신고준비 과정에서 불이익조치를 받은 경우 보호대상에 포함할 필요가 있음.

※ 참조 : 「공익신고자 보호법」 에 따른 보호조치 대상

< 「공익신고자 보호법」 >

제17조(보호조치 신청) ① 공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받은 때(공익 침해행위에 대한 증거자료의 수집 등 공익신고를 준비하다가 불이익조치를 받은 후 공익 신고를 한 경우를 포함한다)에는 위원회에 원상회복이나 그 밖에 필요한 조치(이하 “보호 조치”라 한다)를 신청할 수 있다.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제62조(신분보장 등) ① 누구든지 이 법에 따른 신고나 이와 관련한 진술 그 밖에 자료 제출 등을 한 이유로 소속기관·단체·기업 등으로부터 징계조치 등 어떠한 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니한다.</p> <p><신 설></p> <p>② 누구든지 신고를 한 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 당하였거나 당할 것으로 예상되는 때에는 위원회에 해당 불이익처분의 원상회복·전직·징계의 보류 등 신분보장조치와 그 밖에 필요한 조치를 요구할 수 있다.</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제30조(불이익 등 금지) ① 누구든지 다음 각 호의 행위를 한 이유로 소속기관·단체·기업 등으로부터 _____</p> <p>_____.</p> <p>1. 이 법에 따른 신고나 이와 관련된 진술 그 밖에 자료 제출</p> <p>2. 「국민권익기본법」 제2조제5호 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐의 강요, 제의 등에 대하여 이를 거절하는 행위</p> <p>3. 부패행위에 대한 증거자료의 수집 등 부패행위 신고를 위한 준비행위</p> <p>② 누구든지 제1항 각 호의 행위를 한 이유로 신분상 불이익이나 _____</p> <p>_____</p> <p>_____.</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

④ ~ ⑨ (생략) (개정안 제31조로 이동)	<삭제>
----------------------------------	------

(3) 기대효과

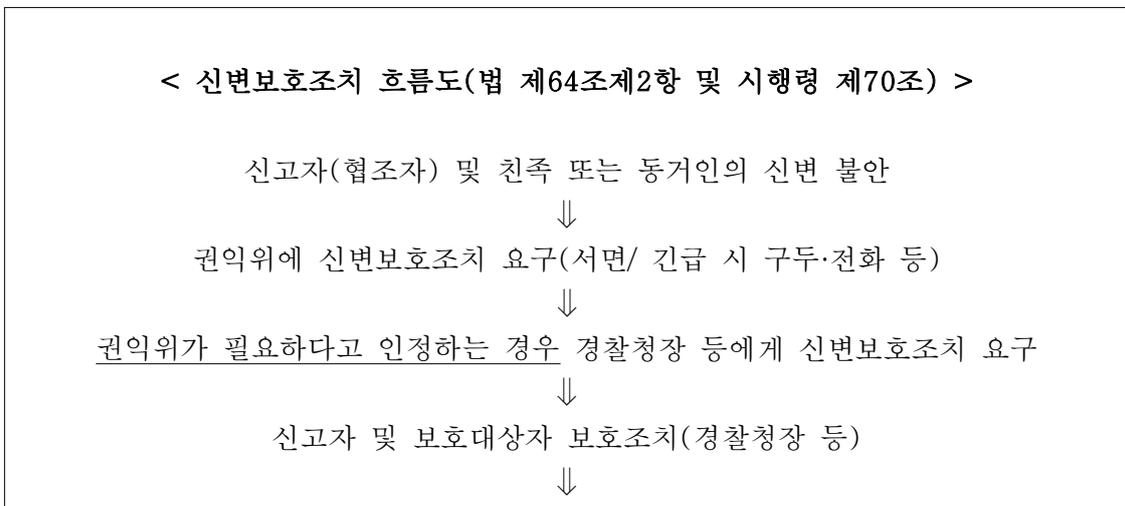
- 부패행위에 대한 내부협력을 거부함에 따른 불이익을 배제함으로써 부패행위를 근절하는데 이바지할 것임.

7. 불이익조치 긴급 중지제도의 도입

(1) 제정·개정의 필요성

- 신고자가 신분상 불이익이 예상되더라도 위원회의 보호조치 결정절차까지는 상당한 시간이 소요됨. 이로 인해 징계절차의 중지 등 적시의 보호조치가 부족하다는 지적이 있음.
- 따라서 불이익조치 절차가 진행되는 경우 등에는 위원회의 결정 없이 불이익조치를 잠정적으로 중단시킬 필요가 있음.
- 나아가 불이익조치 긴급중지제도의 실효성을 확보하기 위해서는 긴급중지조치의 불응에 대한 제재규정을 두어야 함.

※ 참조 : 부패행위 신고자에 대한 신변보호조치



보호조치 기간 종료 또는 조치필요성 소멸 시 권익위와의 협의를 거쳐 보호조치 해제
 ↓
 신고자에게 해제사실 통지

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 >

제70조 ③ 신고자 및 보호대상자에 대한 신변보호조치의 필요성이 급박하여 위원회의 결정을 기다릴 시간적 여유가 없을 경우에는 위원장이 경찰청장, 관할 지방경찰청장 또는 관할 경찰서장에게 신변보호조치를 요구할 수 있다.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설> (현행 제62조제4항 이동)</p>	<p>제31조(불이익조치에 대한 조사 등) ① 제25조 제2항 또는 같은 조 제3항에 따른 요구가 있는 경우 위원회는 조사에 착수하여야 한다.</p>
<p><신 설> (현행 제62조제5항 이동)</p>	<p>② 위원회는 다음 각 호의 방법으로 제1항에 따른 조사를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 요구인 또는 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취 또는 진술서 제출요구 2. 요구인, 참고인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 자료 등의 제출요구 3. 요구인, 참고인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보에 대한 조회
<p><신 설> (현행 제62조제6항 이동)</p>	<p>③ 제2항 각 호의 요구·조회·조치를 받은 사람은 이에 성실히 응하여야 한다.</p>
<p><신 설></p>	<p>④ 위원회는 조사결과 요구된 내용이 타당하다고 인정할 때에는 요구자가 소속한 기관의 장, 관계 기관의 장 또는 요구자가 소속한 단체·기업 등의 장(이하 “소속기관 등의 장”</p>

<p>(현행 제62조제7항 이동)</p> <p><신 설></p> <p>(현행 제62조제8항 이동)</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p>(현행 제62조제9항 이동)</p>	<p>이라 한다)에게 적절한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회로부터 요구를 받은 소속 기관 등의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.</p> <p>⑤ 공직자인 신고자가 위원회에 전직, 전출·전입, 파견근무 등의 인사에 관한 조치를 요구한 경우 위원회는 그 요구내용이 타당하다고 인정하는 때에는 행정안전부장관 또는 관련 기관의 장에게 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 위원회로부터 요구를 받은 행정안전부장관 또는 관련 기관의 장은 이를 우선적으로 고려하여야 하며, 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다.</p> <p>⑥ 위원장은 제30조제1항 각 호의 행위로 인하여 불이익조치 절차가 이미 진행 중이거나 불이익조치를 당할 것으로 예상되고, 위원회의 결정을 기다릴 시간적 여유가 없을 경우에는 소속기관 등의 장에게 불이익조치 절차의 잠정중지 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.</p> <p>⑦ 위원장으로부터 제6항에 따른 요구를 받은 소속기관 등의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.</p> <p>⑧ 위원회는 제30조제1항을 위반한 자에 대하여 징계권자에게 징계요구를 할 수 있다.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 부패행위 신고자에 대한 위원회의 보호조치의 실효성을 강화하여 부패행위 근절에 이바지하게 될 것임.

8. 협조자 보호 및 신고자 책임의 감면 등

(1) 제정·개정의 필요성

○ 협조자 보호범위 확대

- 소송에서 증언 등의 방법으로 협조한 자나 보호조사에서 진술 등의 방법으로 조력한 자에 대해서는 현행법이 보호 대상으로 규정하고 있지 않으므로 이러한 경우에 대해서도 보호범위에 포함시킬 필요가 있음.

○ 신고자 책임 감면

- 신고자의 위법행위가 발견된 경우 현행법에 따르면 징계권자가 징계처분에 대해 위원회가 아무런 요구도 할 수 없어 신고자가 자신에 대한 처벌을 두려워하여 신고의 활성화를 피하기 어려운 면이 있음.

○ 준용 규정

- 피신고자가 소속한 공공기관, 단체 또는 기업 등에 신고한 경우뿐만 아니라 감사원이나 수사기관에 신고한 경우 및 이러한 기관에서 감사·조사·수사에 협조한 자에도 신분보장, 신변보호 등의 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
제65조(협조자 보호) 이 법에 의한 신고와 관련하여 <u>신고자 외에 진술 그 밖에 자료제출 등의 방법으로 신고내용의 감사·수사 또는 조사에 조력한 자의 신분보장 및 신변보호에 관하여는 제62조, 제64조 및 제66조를 준용한다.</u>	제65조(협조자 보호) ----- <u>신고자 외에 진술·증언 그 밖에 자료제출 등의 방법으로 신고, 조사, 소송 또는 보조</u> ----- ----- <u>제30조, 제31조, 제33조 및 제35조를 준용한다.</u>
제66조(책임의 감면 등) ① ~ ② (생략)	제35조(책임의 감면 등) ① ~ ② (현행과 같음)
③ <u>이 법에 의하여 신고한 경우에는 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정</u>	③ <u>이 법에 의한 신고와 관련하여 발견된 위법행위 등을 이유로 신고자를 징계하는 경우</u>

<p><u>에 불구하고 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않는 것으로 본다.</u></p> <p><신 설></p> <p>제67조(준용규정) 제62조부터 제66조까지는 다음 각 호의 경우에 준용한다.</p> <p>1. ~ 2. (생략)</p> <p>3. <u>공직자 행동강령을 위반하는 행위를 신고한 경우</u></p> <p><신 설></p>	<p><u>위원회는 신고자의 징계권자에게 그 징계의 감경 또는 면제를 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 자는 정당한 사유가 없는 한 그 요구에 따라야 한다.</u></p> <p>④ 이 법에 의하여 신고한 경우에는 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에 <u>불구하고 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않는 것으로 본다.</u></p> <p>제36조(준용규정) 제30조부터 제35조까지는 다음 각 호의 경우에 준용한다.</p> <p>1. ~ 2. (현행과 같음)</p> <p>3. <u>공직자 행동강령 위반행위를 신고한 경우</u></p> <p>4. <u>감사원, 수사기관에 부패행위를 신고한 경우</u></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 보호대상이 되는 협조자의 범위를 확대함으로써 보호조치의 실효성을 꾀할 수 있고, 신고자 책임 감면 요구 등을 통해 부패방지제도의 활성화를 기대할 수 있음.
- 감사원이나 수사기관에 신고한 경우 및 이러한 기관에서 감사·조사·수사에 협조한 자에도 신분보장, 신변보호 등의 조치를 함으로써 국민권의보호에 충실을 기할 수 있음.

9. 구조금 제도의 도입

(1) 제정·개정의 필요성

- 현행법에서는 불이익처분에 대한 원상회복에 소요된 비용은 보상금에 포함시켜 회복할 수 있도록 규정하고 있음.
- 그러나 일반적인 보상금은 손해회복적 의미의 구조금과는 그 성질을 달리하는바, 현행 보상금 지급 시 사후적·통합적으로 운용되는 구조금적 지원비용을 보상금제도에서 분리하여 신축적으로 운용할 필요가 있음.

- 따라서 신고로 인한 원상회복에 소요된 비용을 보상금과는 별도로 신청할 수 있도록 하며, 보상금 지급요건을 갖추지 않았더라도 구조금 지급사유를 충족하면 구조금 지급신청을 할 수 있도록 규정함.
- 한편, 구조금제도 도입에서 있어서 입법기술적으로 보다 간명하게 규정하여 법 해석에 있어서 어려움이 생기지 않도록 하기 위해서는 구조금제도에 관한 별도의 조문을 두어 정리하고, 현행법상 구조금에도 적용되어야 할 조항은 준용의 방식으로 적용하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보임.

※ 참조 : 「공익신고자 보호법」 제27조

< 「공익신고자 보호법」 >

제27조(구조금) ① 공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신고등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 받았거나 비용을 지출한 경우 위원회에 구조금의 지급을 신청할 수 있다.

1. 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용
 2. 전직·과건근무 등으로 소요된 이사비용
 3. 원상회복 관련 쟁송절차에 소요된 비용
 4. 불이익조치 기간의 임금 손실액
 5. 그 밖에 중대한 경제적 손해(제2조제6호아목 및 자목은 제외한다)
- ② 위원회는 제1항에 따른 구조금의 지급신청을 받은 때에는 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금을 지급할 수 있다.
- ③ 위원회는 구조금 지급과 관련하여 구조금 지급신청인과 이해관계인을 조사하거나 행정기관 또는 관련 단체에 필요한 사항을 조회할 수 있다. 이 경우 행정기관 또는 관련 단체는 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.
- ④ 공익신고자등과 그 친족 또는 동거인이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 하여 손해배상을 받았으면 그 금액의 범위에서 구조금을 지급하지 아니한다.
- ⑤ 위원회가 구조금을 지급한 때에는 그 지급한 금액의 범위에서 해당 구조금을 지급받은 사람이 제1항 각 호의 피해 또는 비용 지출을 원인으로 가지는 손해배상청구권을 대위한다.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p> <p>제69조(보상심의위원회) ① 위원회는 제68조제 1항 및 제2항에 따른 포상금 및 보상금의 지급에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보상심의위원회를 둔다.</p> <p>② (생략)</p> <p>1. 포상금 및 보상금 지급요건에 관한 사항</p> <p>2. 포상금 및 보상금 지급액에 관한 사항</p> <p>3. 그 밖에 포상금 및 보상금 지급에 관한 사항</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제38조(구조금) ① 부패행위의 신고자와 그 친족 또는 동거인은 이 법에 따른 신고로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해를 입었거나 비용을 지출한 경우 위원회에 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금의 지급을 신청할 수 있다.</p> <p>1. 육체적·정신적 치료 등에 소요된 비용</p> <p>2. 전직·과건근무 등으로 소요된 이사비용</p> <p>3. 원상회복적 쟁송절차에 소요된 비용</p> <p>4. 불이익조치 기간의 임금손실액</p> <p>5. 그 밖에 중대한 경제적 손해</p> <p>② 위원회는 제1항에 따른 구조금의 지급신청을 받은 때에는 제39조에 따른 보상심의위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 구조금을 지급하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 구조금의 지급에 관하여는 보상금의 지급에 관한 제40조부터 제43조까지의 규정(제43조제3항의 규정은 제외한다)을 준용한다.</p> <p>제39조(보상심의위원회) ① 위원회는 제37조제 1항 및 제2항에 따른 포상금, 보상금 및 구조금(이하 “보상금 등”이라 한다)의 지급에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보상심의위원회를 둔다.</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>1. 보상금 등의 지급요건에 관한 사항</p> <p>2. 보상금 등의 지급액에 관한 사항</p> <p>3. 그 밖에 보상금 등의 지급에 관한 사항</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

(3) 기대효과

- 보상금 지급까지의 소요시간으로 인해 신고자 보호에 미흡하였던 문제점을 개선하고, 원상회복적인 측면에 대한 신고자 보호를 강화할 수 있음.

10. 보상금 지급 관련 규정의 상향입법

(1) 제정·개정의 필요성

- 보상금 지급에 관한 규정인 현행 권익위법 시행령 제82조에서는 보상금 또는 포상금의 지급절차에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거치도록 규정하고 있음.

※ 연도별 포상금 지급실적

(단위 : 원)

연도	포상금 지급건수	포상금 지급금액
계	38건	346,500,000
2006	3건	35,000,000
2007	8건	50,000,000
2008	6건	100,000,000
2009	6건	77,500,000
2010	10건	59,000,000
2011	5건	25,000,000

※ 연도별 보상금 지급실적

(단위 : 원)

연도	신청	지급	기타	보상대상가액	보상금액
계	154건	143건	13건	40,788,747,317	3,877,010,000
2002	1건	1건	-	7,430,000	743,000
2003	4건	2건	취하1, 기각1	1,114,962,340	73,744,000
2004	5건	5건	-	1,609,320,740	98,298,000
2005	19건	17건	기각2	3,669,619,859	268,868,000
2006	21건	19건	기각2	1,037,070,176	84,654,000
2007	26건	26건	-	2,049,584,101	277,340,000
2008	19건	18건	기각1	2,149,406,979	328,175,000
2009	21건	20건	기각1	5,811,771,029	642,146,000
2010	26건	23건	기각1, 보류2	4,505,568,093	603,641,000
2011	12건	12건	기각1, 보류1	18,834,014,000	1,499,401,000

출처: 국민권익위원회, 2011년 국민권익백서, 277~278면

- 부패행위신고자의 경우 신고자를 보호하기 위해 권익위 명의로 입금하지 않고 실무부서에서 사무관 등 개인명의로 입금하여 신고사실 노출 위험을 최소화하고 있는바, 현행 「국고금 관리법」 제22조에서는 중앙관서가 세출예산에 따라 지출하려는 지출관이 채권자 등의 계좌에 입금하는 방식으로 지출하도록 규정하고 있어 「국고금 관리법」에 따른 경우 권익위로부터 보상금을 지급받았다는 사실이 노출될 위험이 있음.

※ 참조 : 「국고금 관리법」 제22조제1항에 따른 국고금 지출

< 「국고금 관리법」 >

제22조(지출의 절차) ① 중앙관서의 장 또는 제21조에 따라 위임받은 공무원(이하 "재무관"이라 한다)이 그 소관 세출예산 또는 기금운용계획에 따라 지출하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 중앙관서의 장이 임명한 공무원(이하 "지출관"이라 한다)에게 지출원인행위 관계 서류를 보내야 한다.

② 지출관의 임명은 중앙관서의 장이 소속 관서에 설치된 직위를 지정하는 것으로 갈음할 수 있다.

③ 지출원인행위에 따라 지출관이 지출을 하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 채권자 또는 법령에서 정하는 바에 따라 국고금의 지급사무를 수탁하여 처리하는 자(이하 "채권자등"이라 한다)의 계좌로 이체하여 지급하여야 한다.

④ 지출관은 정보통신의 장애나 그 밖의 불가피한 사유로 제3항에 따른 방법으로 지급할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 현금등을 채권자에게 직접 지급할 수 있다.

⑤ 제1항·제3항 및 제4항에 따른 지출은 제30조제6항에 따른 지출관별 월별 세부자금계획의 범위에서 하여야 한다.

※ 참조 : 권익위법 시행령에 따른 보상금 등 지급절차

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 >

제82조(보상금 등의 지급절차) 포상금 또는 보상금의 지급절차에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

- 따라서 시행령 제82조의 규정을 법률로 상향입법하고, 포상금, 보상금 및 구조금 지급에 대해 ‘위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.’는 근거규정을 통해 「국고금 관리법」의

예외를 인정하여 법체계적 모순을 방지하고 신고자 보호 취지를 살릴 수 있도록 할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p><신 설></p>	<p>제41조(보상금 등의 지급절차) ① 포상금, 보상금 및 구조금의 지급절차에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.</p> <p>② 제1항에 따라 포상금, 보상금 및 구조금을 지급하는 경우에 「국고금관리법」 제22조는 적용하지 아니한다.</p>

(3) 기대효과

- 부패행위 신고자 등에 대한 보상금 등 지급의 비밀을 유지하여 신고를 활성화할 수 있을 것임.

11. 보상금 상환 및 상환

(1) 제정·개정의 필요성

- 공공기관으로부터의 보상금 상환
 - 현행 권익위법은 신고에 의하여 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 포상금을, 신고로 인하여 직접적으로 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 보상금을 신청할 수 있도록 규정하고 있음.
 - 그러나 권익위법에서는 허위 등에 의한 신고의 경우 포상금 또는 보상금에 대한 환수 규정을 두고 있지 않으며, 다만 시행령 제83조에서 허위 신고 등에 대한 보상금 환수 규정을 두고 있음.
 - 허위 신고 등의 경우 환수조치를 해야 할 필요성은 포상금에도 마찬가지로 적용되며,

나아가 국가 외에 지방자치단체나 공직유관단체 등 공공기관의 이익의 귀속이 국가와 동일시 될 수 없는 공공기관의 이익을 이유로 보상금(포상금)이 지급된 경우에는 공공기관으로부터 그 이익을 환수하기 위한 별도의 규정이 필요함.

- 현행 「공익신고자 보호법」 제26조제6항에서는 보상금 지급 결정 시 신고로 인해 이익을 얻은 지방자치단체에 이를 통지하도록 규정하고 있으며, 제29조제2항 및 3항에는 결정을 통지받은 지방자치단체로 하여금 그 이익을 권익위에 상환하도록 규정하고 있는 바, 이러한 규정을 참조하여 「부패방지법」 에도 이러한 규정을 도입할 필요가 있음.

※ 참조 : 「공익신고자 보호법」 상 보상금 등 환수제도

< 「공익신고자 보호법」 >

제26조(보상금) ① 공익신고자는 공익신고로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 등을 통하여 국가 또는 지방자치단체에 직접적인 수입의 회복 또는 증대를 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 때에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있다.

1. 벌칙 또는 통고처분
2. 몰수 또는 추징금의 부과
3. 과태료 또는 이행강제금의 부과
4. 과징금(인허가 등의 취소·정지 처분 등을 갈음하는 과징금 제도가 있는 경우에 인허가 등의 취소·정지 처분 등을 포함한다)의 부과
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 처분이나 판결

② 위원회는 제1항에 따른 보상금의 지급신청을 받은 때에는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제69조에 따른 보상심의위원회(이하 “보상심의위원회”라 한다)의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 공익침해행위를 관계 행정기관 등에 신고할 의무를 가진 자 또는 공직자가 자기 직무와 관련하여 공익신고를 한 사항에 대하여는 보상금을 감액하거나 지급하지 아니할 수 있다.

③ 제1항에 따른 보상금의 지급신청은 국가 또는 지방자치단체에 수입의 회복이나 증대에 관한 법률관계가 확정되었음을 안 날부터 2년 이내, 그 법률관계가 확정된 날부터 5년 이내에 하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 위원회는 제1항에 따른 보상금의 지급신청이 있는 때에는 특별한 사유가 없는 한 신청일부 90일 이내에 그 지급 여부 및 지급금액을 결정하여야 한다.

⑤ 위원회는 보상금 지급과 관련하여 조사가 필요하다고 인정되는 때에는 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등에 출석, 진술 및 자료의 제출 등을 요구할 수 있다. 보상금 지급 신청인, 참고인 또는 관계 기관 등은 위원회로부터 출석, 진술 및 자료제출 등을 요구받은 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

<p>⑥ 위원회는 제4항에 따른 보상금 지급결정이 있는 때에는 즉시 이를 보상금 지급 신청인과 관련 지방자치단체(지방자치단체의 직접적인 수입의 회복이나 증대 및 그에 관한 법률관계의 확정을 이유로 보상금을 지급한 경우에 한정한다)에 통지하여야 한다.</p> <p>⑥ 위원회는 제4항에 따른 보상금 지급결정이 있는 때에는 즉시 이를 보상금 지급 신청인과 관련 지방자치단체(지방자치단체의 직접적인 수입의 회복이나 증대 및 그에 관한 법률관계의 확정을 이유로 보상금을 지급한 경우에 한정한다)에 통지하여야 한다.</p> <p>제29조(보상금과 구조금의 환수 등) ① 위원회 또는 다른 법령에 따라 보상금 또는 구조금을 지급한 기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사실이 발견된 경우에는 해당 보상금 또는 구조금 신청인에게 반환할 금액을 통지하여야 하고 그 보상금 또는 구조금 신청인은 이를 납부하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 보상금 또는 구조금 신청인이 거짓, 그 밖의 부정한 방법으로 보상금 또는 구조금을 지급받은 경우 2. 제28조제2항 및 제3항을 위반하여 보상금 또는 구조금이 지급된 경우 3. 그 밖에 착오 등의 사유로 보상금 또는 구조금이 잘못 지급된 경우 <p>② 위원회로부터 제26조제6항에 따라 보상금 지급결정을 통지받은 지방자치단체는 그 통지를 받은 날부터 3개월 이내에 위원회가 보상금 지급 신청인에게 지급한 보상금에 상당하는 금액을 위원회에 상환하여야 한다.</p> <p>③ 위원회는 제1항과 제2항에 따라 반환 또는 상환하여야 할 보상금 또는 구조금 신청인과 지방자치단체가 납부기한까지 그 금액을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.</p>

○ 신고자에 대한 환수 금액 등 통지

- 한편, 신고자에 대한 환수의 경우 반환금액 등 통지에 대한 규정이 없어 절차적 보장이 미흡하다는 문제점이 있음.
- 「부패행위 신고자 포상 및 보상사무 운영지침」 제45조제6항에서 환수결정에 대한 통지를 규정하고 있으나, 법률에서 이를 명확히 해 줄 필요가 있음.

(2) 제정·개정안

현행	제정안
<신 설>	제43조(포상금 및 보상금의 환수) ① 위원회 또는 다른 법령에 따라 포상금 또는 보상금을

	<p><u>지급한 기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보상금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"><u>1. 신고자가 허위, 그 밖의 부정한 방법으로 포상금 또는 보상금을 지급받은 경우</u><u>2. 제42조제2항 또는 제3항을 위반하여 보상금 또는 보상금이 지급된 경우</u><u>3. 그 밖에 착오 등의 사유로 포상금 또는 보상금이 잘못 지급된 경우</u> <p>② 제1항에 따라 포상금 또는 보상금을 환수하는 경우 위원회는 신고자에게 그 반환할 금액을 통지하여야 한다.</p> <p>③ 위원회로부터 제40조제2항에 따라 보상금 지급결정을 통지받은 공공기관은 그 통지를 받은 날부터 3개월 이내에 위원회가 보상금 지급 신청인에게 지급한 보상금에 상당하는 금액을 위원회에 상환하여야 한다.</p> <p>④ 위원회는 제1항에 따라 포상금을 반환하여야 할 신고자, 보상금 지급 신청인 또는 제3항에 따라 보상금을 상환하여야 할 공공기관이 납부기한까지 그 금액을 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 부패행위 신고자에 대한 보상금 등의 지급사무를 합리적으로 수행할 수 있도록 하고 법령간의 형평을 유지할 수 있을 것임.
- 잘못 지급된 보상금의 환수에서 발생하는 민원해소에 이바지하고 절차적 미비점을 보완할 수 있음.

12. 비위면직자의 취업제한 강화 등²³⁾

(1) 제정·개정의 필요성

○ 취업제한의 강화

- 「공직자윤리법」 상 퇴직공직자 취업제한제도는 부패행위 등 비위로 인한 취업제한이 아니라 일정 범위의 퇴직공직자에 대하여 업무관련성이 있는 직업에 대한 취업제한제도 인 반면, 비위면직자 취업제한제도는 부패행위로 당연퇴직·파면·해임된 공직자를 대상으로 적용되는 제도라는 점에서 비위면직자의 취업을 더 엄격하게 제한할 필요가 있음.

※ 기관별 비위면직자 발생현황

각급 공공기관에서 권익위에 제출한 자료에 의하면 2006년부터 2011년 상반기까지 비위면직자 발생현황은 총 1,779명으로 나타났으며, 기관별로는 중앙행정기관이 645명으로 가장 많고, 지방자치단체가 494명, 교육자치단체가 211명, 공직유관단체가 429명인 것으로 나타났음.

기관구분	합계	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년(상)
합계	1,779	289	249	267	392	414	168
중앙행정기관	645	106	103	90	130	55	55
지방자치단체	494	83	60	74	102	49	49

출처: 국민권익위원회, 2011년 국민권익백서, 257면

- 따라서 3년이 아니라 적어도 5년간 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련성이 있는 영리사기업체에 대한 취업을 제한할 필요가 있음.

23) 2012 권익위 입법계획, 부패방지국 심사기획과 '비위면직자 취업제한제도 실효성 제고 방안'

※ 참고 : 퇴직공직자 취업제한제도와 비위면직자 취업제한제도의 비교

< 퇴직공직자 취업제한제도와 비위면직자 취업제한제도의 비교 >

권익위법상 비위공직자의 취업제한의 경우 영리사기업체에 대한 취업제한시 업무관련성 판단 기준은 퇴직 전 3년간 소속하였던 부서의 업무로 규정된 반면, 공직자윤리법상 퇴직공직자 취업심사대상 기준은 5년임.

퇴직공직자 취업제한제도	비위면직자 취업제한제도
공직자윤리법 제17조	권익위법 제82조
공무의 공정성 확보 목적	청렴한 공직 및 사회풍토 확립 목적
공직자의 부패행위를 전제로 하지 않음	공직자의 부패행위를 전제로 함
퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 영리사기업체 취업 제한	퇴직 전 <u>3년간</u> 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 영리사기업체 취업 제한
퇴직일부터 2년간 취업 금지	퇴직일부터 5년간 취업금지

○ 취업의 개념 구체화

- 고용형태에 관계없이 근로를 제공하고 대가를 받는 경우로 구체화함. 그 외에 사외이사, 고문 등을 통해 대가를 받는 것도 제한함이 바람직함. 이와 관련해서는 공직자윤리법 제17조제3항을 참조할 필요가 있음.

※ 참고 : 「공직자윤리법」 제17조에 따른 취업의 범위

< 「공직자윤리법」 >

제17조(의견청취 등) ① ~ ② 생략

③ 제1항에 따른 취업 여부를 판단하는 경우에 「상법」에 따른 사외이사나 고문 또는 자문위원 등 직위나 직책 여부를 불문하고 사기업체등의 업무를 처리하거나 사기업체등에 조언·자문하는 등의 지원을 하고 주기적으로 또는 기간을 정하여 그 대가로서 임금·봉급 등을 받는 경우에는 이를 취업한 것으로 본다.

④ ~ ⑦ 생략

- 업무관련성, 영리사기업체 범위 등을 대통령령에 위임
 - 「공직자윤리법」 상의 취업제한 기준은 정상적으로 퇴직한 공직자를 전제로 하는 것이므로 업무관련성, 영리사기업체 범위 등에 대해 제82조제2항에서 「공직자윤리법」 제17조제2항을 준용하도록 하는 것은 부적절하고 대통령령에 위임하는 것이 바람직함.

- 비위면직과 직접 관련된 영리사기업체에 대한 규모 요건 폐지
 - 비위면직의 원인이 된 부패행위와 직접 관련된 업체라도 규모 등이 적은 경우에는 취업할 수 있는 문제가 발생함.
 - 따라서 비위면직과 직접 관련된 영리사기업체는 자본금 및 외형거래액의 규모에 관계없이 취업을 제한할 필요가 있음.

- 면직의 개념 구체화 및 수사 중 의원면직에 대한 제재
 - 공직유관단체 임직원의 경우 비위와 관련하여 파면 또는 해임이라는 용어를 사용하지 않으므로 해당 규정을 수정할 필요가 있음.
 - 또한 비위와 관련하여 수사 중 의원면직하는 경우 등에는 제한하는 규정이 없음. 따라서 공직자가 퇴직 후 직무와 관련된 행위로 당연퇴직의 유죄판결이 확정된 경우 취업제한 규정의 적용을 받도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.

※ 직업의 자유 및 불이익추정금지 관련

수사 중 의원면직자에 대한 취업제한의 경우 지나친 직업의 자유 침해이라거나 불이익추정금지원칙 위반은 아닌지에 대한 법리적인 검토가 필요함.

직업선택의 자유는 공공복리 등을 위하여 법률로 제한이 가능한 자유라고 하겠으나(헌법 제37조제2항), 의원면직의 경우 임용권자는 이를 특별한 이유 없이 거부하는 것은 금지된다고 하겠으므로 단지 수사 중이라는 이유만으로 의원면직 자체를 금지하는 것은 과도한 제한이라고 하겠음.

그러나 부패행위 등으로 인하여 수사에 착수를 한 후 의원면직을 한 자에 대하여 추후에 비위사실이 밝혀진 경우에는 취업제한을 하는 것은 가능할 것임.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제82조(비위면직자의 취업제한) ① 공직자가 재직 중 직무와 관련된 부패행위로 당연퇴직, 파면 또는 해임된 경우에는 공공기관, 퇴직전 3년간 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 일정규모 이상의 영리를 목적으로 하는 사기업체(이하 “영리사기업체”라 한다) 또는 영리사기업체의 공동이익과 상호협력 등을 위하여 설립된 법인·단체(이하 “협회”라 한다)에 퇴직일부터 5년간 취업할 수 없다.</p> <p><신 설></p> <p>② 「공직자윤리법」 제17조제2항은 제1항에 따른 퇴직전 소속 부서의 업무와 영리사기업체 사이의 밀접한 관련성의 범위와 영리사기업체의 규모 및 협회의 범위에 관하여 이를 준용한다.</p> <p>③ <신 설></p>	<p>제50조(비위면직자의 취업제한) ① 공직자가 재직 중 직무와 관련된 부패행위로 당연퇴직, 파면 또는 해임 등 그 직을 면하게 된 경우에는 공공기관 및 다음 각 호의 영리를 목적으로 하는 사기업체(이하 “영리사기업체”라 한다) 등에 퇴직일부터 5년간 취업(고용형태에 관계없이 근로를 제공하고 대가를 받은 경우를 말한다)할 수 없다.</p> <p>1. 퇴직 전 5년간 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 일정규모 이상의 영리사기업체 또는 영리사기업체의 공동이익과 상호협력 등을 위하여 설립된 법인·단체(이하 “협회”라 한다)</p> <p>2. 당연퇴직, 파면 또는 해임 등의 원인이 된 부패행위와 직접 관련이 있는 영리사기업체 또는 협회</p> <p>② 제1항에 따른 퇴직 전 소속 부서의 업무와 영리사기업체 사이의 밀접한 관련성의 범위, 영리사기업체의 규모(제1호에 한한다) 및 협회의 범위에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 공직자가 퇴직 후 직무와 관련된 행위로 당연퇴직의 유죄판결이 확정된 경우에는 제1항·제2항, 제51조 및 제56조를 적용한다.</p>

(3) 기대효과

- 비위면직자의 취업제한을 강화함으로써 「공직자윤리법」 상의 제재와 균형을 도모하고, 비위면직자 취업제한제도의 실효성을 제고할 수 있을 것임.

- 취업제한제도를 회피하기 위해 의원면직하는 부패행위자에 실질적인 제재방안을 마련함으로써 비위면직자 취업제한제도의 실효성을 제고할 수 있음.

13. 해임요구의 실효성 확보 및 절차보장 등

(1) 제정·개정의 필요성

- 해임요구의 실효성 확보

- 공공기관의 장, 영리사기업체 또는 협회의 장이 권익위의 비위행위자 해임요구에 불응하는 경우 이에 대한 제재조항이 없어 위원회의 해임요구의 실효성이 부족하다는 지적이 있음. 따라서 해임요구 불응에 대한 과태료 등 제재방안을 마련할 필요가 있음.
- 해임은 당사자의 직업선택의 자유라는 개인의 기본권 내지 법률상 이익을 제한하는 것이며, 해당 기관과 당사자 간의 계약적 법리가 적용되는 영역에서 공법상 해임규정만을 근거로 사적 근로계약 등에 따라 이미 성립한 고용관계의 종료를 강요하는 것은 법리상 무리가 있음.
- 따라서 공공기관의 장이나 영리사기업체 또는 협회의 장이 취업규칙 등에 비위면직자 해임근거를 두도록 하고 그 근거규정을 두지 않거나 둔 경우라도 그 적용을 거부하는 경우에는 과태료를 부과하는 방안을 검토할 수 있을 것임.

- 취업제한 위반자에 대한 소명기회 부여 및 해임제한

- 비위면직자가 취업이 제한되는 공공기관 등에 취업한 경우라도 사안의 경중이나 취업 경위 등에 대한 고려 없이 일률적으로 해임요구를 하고 이에 따라 공공기관으로 하여금 지체 없이 해임하도록 규정하는 것은 문제가 있다는 지적이 있음.
- 따라서 해임 전에 그 취업자에게 소명의 기회를 주고 그 결과를 위원회에 보고하도록 하고 그 결과에 따라 사안의 경중과 경위 등을 고려하여 해임요구를 철회할 수 있도록 재량을 부여하는 것이 면직자에 대한 절차보장 및 행정의 비례원칙에도 부합한다고 봄.

정당한 사유가 없는 한 지체 없이 이에 응하여야 한다.

<신 설>

<신 설>

<신 설>

제91조(과태료) ① (생략)

1. 제62조제1항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 신분상 불이익이나 근무 조건상의 차별을 한 자
2. 제62조제6항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 같은 조 제5항에 따른 요구·조회 및 조치에 응하지 아니한 자
3. 정당한 사유 없이 제62조제7항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 위원회의 조치요구를 이행하지 아니한 자(제62조제1항에 따른 신분상 불이익이나 근무 조건상의 차별을 한 자를 제외한다)

<신 설>

③ 공공기관의 장, 영리사기업체 또는 협회의 장이 제1항 및 제2항에 따라 그 취업자를 해임하기 전에 대상자에게 소명의 기회를 부여해야 하며, 그 결과를 위원회에 보고해야 한다.

④ 위원회는 제3항에 따른 보고를 검토하여 사안의 경미성과 비위면직자의 취업제한 위반 경위 등에 따라 해임요구를 철회할 수 있다.

⑤ 공공기관의 장, 영리사기업체 또는 협회의 장은 취업규칙, 고용계약 그 밖에 소속 직원의 임면에 관한 규정에 임직원이 비위면직자임이 확인된 경우 해임할 수 있다는 내용을 포함시켜야 한다.

제58조(과태료) ① (현행과 같음)

1. 제30조제1항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 -----
2. 제31조제3항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 같은 조 제2항에 따른 -----
3. 정당한 사유 없이 제31조제4항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 ----- ~~제31조제4항~~에 따른 -----
4. 정당한 사유 없이 제51조제5항을 위반하여 취업규칙, 고용계약 그 밖에 소속 직원의 임면에 관한 규정에 임직원이 비위면직자임이 확인된 경우 해임할 수 있다는 내용을 포함시키지 아니하거나 그러한 규정의 적용을 정당한 사유 없이 거부한 자

<p>② <u>정당한 사유 없이 제42조에 따른 업무수행을 방해·거부 또는 기피하거나 고의로 지연시킨 자는 500만원 이하의 과태료에 처할 수 있다.</u></p> <p>③ (생략)</p>	<p>② <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.</u></p> <p>1. <u>정당한 사유 없이 제10조에 따른 업무수행을 방해·거부 또는 기피하거나 고의로 지연시킨 자</u></p> <p>2. <u>정당한 사유 없이 제15조제2항에 따른 자료제출을 거부하는 등 위원회의 청렴도 평가 등의 업무수행을 방해한 자</u></p> <p>③ (현행과 같음)</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 비위면직자 취업제한제도의 실효성을 제고하고 면직자에 대한 절차보장 및 행정의 비례원칙에의 부합효과를 꾀할 수 있음.

14. 불필요한 규정의 삭제 및 형량 조절

(1) 제정·개정의 필요성

- 현행 권익위법 제85조제1항은 당연한 규정으로서 무의미한 입법이므로 삭제함이 타당하고, 제88조(인적사항 공개 등 위반의 죄)의 '1천만원 이하의 벌금'부분과 제90조(조치요구에 대한 불이행의 죄)의 '1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금' 부분은 「공익신고자 보호법」 등과 체계적으로 균형이 맞지 않는 등의 문제점이 있으므로 이를 개정할 필요가 있음.

(2) 제정·개정 내용

현행	제정안
<p>제85조(다른 법률과의 관계 등) ① 이 법에서 정한 사항 외에 행정심판에 관하여는 「행정심판법」에 따른다.</p>	<p>제53조(하위규정) 이 법에서 정한 사항 외에 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 감사원규칙으로 정한다.</p>

<p>② 이 법에서 정한 사항 외에 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 감사원규칙으로 정한다.</p> <p>제86조(업무상 비밀이용의 죄) ① 공직자가 제7조의2를 위반한 때에는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>② ~ ③ (생략)</p> <p>제88조(인적사항 공개 등 금지 위반의 죄) 제64조제5항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>제89조(비위면직 공직자의 취업제한 위반의 죄) 제82조제1항에 위반하여 비위로 면직된 공직자가 공공기관, 영리사기업체 또는 협회에 취업한 때에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>제90조(조치요구에 대한 불이행의 죄) 제62조제1항에 따른 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 자가 제62조제7항(제67조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 조치요구를 이행하지 아니한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p>	<p><삭 제></p> <p>제54조(업무상 비밀이용의 죄) ① 공직자가 제8조를 위반한 때에는 _____.</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>제55조(인적사항 공개 등 금지 위반의 죄) 제33조제5항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자는 _____ 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>제56조(비위면직 공직자의 취업제한 위반의 죄) 제60조제항을 위반하여 _____.</p> <p>제57조(조치요구에 대한 불이행의 죄) 제30조제1항에 따른 신분상 불이익이나 근무조건상의 차별을 한 자가 제31조제4항(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 _____ 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(3) 기대효과

- 불필요한 규정을 삭제하여 보다 체계적이고 간결하게 입법할 수 있으며, 유사한 위반행위에 대해서는 동일한 형벌을 규정함으로써 법체계적인 균형을 유지할 수 있을 것으로 기대됨.

V. 중·장기적 추진방향

1. 공공기관의 정의 관련

(1) 문제점

- 권익위 담당 업무에 관하여 공직자윤리위원회가 지정하는 단체를 적용대상으로 한 것은 기관간의 위상 등에 비추어 매끄럽지 못한 점이 있음.

(2) 개선방향

- 따라서 장기적으로는 기본법 및 부패방지법에서 유관단체에 관하여 자체적으로 규정하는 방향을 모색할 필요가 있음.

2. 부패방지과 고충처리 업무의 연계수행²⁴⁾

(1) 문제점

- 고충예방과 부패방지 업무는 다음과 같은 측면에서 연계의 필요성이 제기됨.
 - 공직자의 부패로 인한 부정한 처리업무는 고충발생의 가장 큰 원인으로도 작용함.
 - 행정기관이 부정한 청탁자 이익에 편중된 결정을 하게 될 경우 제3자의 고충민원이 야기될 가능성이 크므로 고충민원 조사관이 부패행위 조사도 함께 연계하여 수행하는 방안 검토 필요.
 - 위법부당한 행정처분을 통제하는 기관에서 부정부패를 함께 감시하는 것이 행정조직의 효율성 및 작은 정부 취지에도 부합함.
 - 비권력적 수단에 의한 부패방지 업무는 타 행정기관에 대해 높은 기관 권위가 필요한바, 국민권익업무를 연계하여 수행할 경우 부패방지기관의 위상 및 독립성 측면에서도 이점이 있음.

24) ‘국민권익증진’을 위한 국민권익업무 발전방안, 36~39면.

(2) 개선방향

- 권익보호 기능의 통합이라는 취지를 살려 고충민원 중 부패의심 사건을 부패신고로 접수하고, 부패예방 정책에 고충예방 정책을 통합하여 수립·시행함.

※ 외국의 업무통합사례

유럽 등 선진국 옴부즈만 대부분이 고충과 관련된 부패사건을 조사, 이첩, 고발 및 수사 모니터링 권한을 가지고 있어 옴부즈만이 부패방지기능을 수행하는 것이 보편적인 현상이며, 미국, 호주, 캐나다, 미국의 옴부즈만은 고충민원과 관련한 부패조사권을 보유하고 있음.

3. 공직윤리업무의 일원화

(1) 문제점

- 현행법상 공직윤리 관련 업무는 국무총리실, 감사원, 검찰청, 행정안전부 및 권익위 등 유사 기능을 가진 여러 기관에서 특별한 협의나 조정 과정 없이 다원적으로 수행하고 있음.
- 이에 따라 업무 간 상호 중복되는 면이 있고 연계가 되지 않아 업무의 효율성이 저해되며, 공직자윤리법상 공직윤리 기능이 공직자 재산등록을 대상으로 하고 있어 종합적인 공직윤리 확보에 한계가 있음.

※ 싱가포르, 홍콩, 미국 등도 부패방지기구에서 공직윤리업무를 담당하고 있음

(2) 개선방향

- 「공직자윤리법」 상의 소관 기관을 행정안전부에서 권익위로 변경하는 방향으로 「공직자윤리법」의 개정입법을 검토할 필요가 있음.
- 이를 통해 부패예방 차원의 다양한 청렴정책을 수행하고 있는 권익위에서 공직윤리업무를 일원화하여 수행하도록 함으로써 청렴정책의 기조에 맞게 공직윤리업무를 추진함.

※ 참고 : 「공직자윤리법」 상 공직자윤리업무

< 「공직자윤리법」 >

제5조(재산의 등록기관과 등록시기 등) ① 공직자는 등록의무자가 된 날부터 2개월 이내에 등록의무자가 된 날 현재의 재산을 다음 각 호의 구분에 따른 기관(이하 "등록기관"이라 한다)에 등록하여야 한다. 다만, 등록의무자가 된 날부터 2개월 이내에 등록의무를 면제받은 경우에는 그러하지 아니하며, 전보(轉補)·강임(降任)·강등(降等) 또는 퇴직 등으로 인하여 등록의무를 면제받은 사람이 3년(퇴직한 경우에는 1년) 이내에 다시 등록의무자가 된 경우에는 전보·강임·강등 또는 퇴직 등을 한 날 이후 또는 제11조제1항에 따른 재산 변동사항 신고 이후의 변동사항을 신고함으로써 등록을 갈음할 수 있다.

1. ~ 12. (생략)

13. 그 밖의 등록의무자, 제5호부터 제7호까지 및 제12호 본문에도 불구하고 정부의 부·처·청 소속 공무원과 감사원·국가정보원 소속 공무원 및 공직유관단체의 임원으로서 제10조제1항에 따라 재산등록사항을 공개하는 공직자: 행정안전부

② ~ ③ (생략)

제14조의5(주식백지신탁 심사위원회의 직무관련성 심사) ① 공개대상자등 및 그 이해관계인이 보유하고 있는 주식의 직무관련성을 심사·결정하기 위하여 행정안전부에 주식백지신탁 심사위원회를 둔다.

② ~ ⑪ (생략)

제20조(기획·총괄기관) 행정안전부장관은 이 법에 따른 재산등록 및 공개, 선물신고 및 퇴직공직자의 취업제한에 관한 기획·총괄업무를 관장한다.

4. 위원회의 조사권 도입

(1) 문제점

- 부패행위 접수 시 권익위의 조사권 부재로 인해 신고사건 처리가 지연되고, 권익위의 신고심사 → 관계기관 이첩·조사라는 방식의 업무수행체계는 중복조사라는 비판이 있음.
- 또한 조사결과 미흡한 경우 재조사요구를 할 수 있더라도 실질적인 확인권과 조사권이 없는데다 신고사건의 조사 및 수사는 전적으로 이첩된 기관에 의존하고 있는바, 수사(조사)기관이 피신고자의 소속기관인 경우 신뢰성에 문제가 제기됨.

(2) 개선방향

- 부패행위 신고제도의 실효성을 확보하고 신고사건의 조사·처리·보호(보상)과의 연계성을 위해서는 권익위에서 일정 범위의 조사권을 가질 필요가 있음.
- 또한 반부패대책 중심기구로서 반부패통제기능을 효과적으로 수행하고 피신고자에 대한 인권침해시비를 차단하기 위해서라도 조사권 부여가 필요함.

※ 참고 : 국내 조사기관의 조사권

※ 국내 조사기관의 조사권 예시²⁵⁾

기관	주요기능	내용
공정거래위원회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 불공정거래행위 규제 ■ 부당한 공동행위 및 사업자 단체의 경쟁제한행위 규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 직권으로 필요한 조사 - 당사자, 이해관계인, 참고인의 출석 및 의견 청취 - 조사에 필요한 자료나 물건의 제출명령 및 제출된 자료나 물건의 영치 - 금융거래정보의 제출요구
국세청	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가재정 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 질문, 당해 장부·서류 기타 물건을 조사하거나 제출요구
선관위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공명선거 실시 	<ul style="list-style-type: none"> - 관계인에 대한 질문·조사 및 관계서류 등 자료의 제출 요구 - 선관위에 동행 또는 출석요구
인권위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인권침해 행위에 대한 조사와 구제 	<ul style="list-style-type: none"> - 당사자 또는 관계인에 대한 출석요구, 진술청취 및 자료 등의 제출요구 - 조사와 관련한 장소, 시설, 자료 등에 대한 실지조사 또는 감정 - 당사자, 관계인, 관계기관 등에 대한 조사 관련 사실·정보에 대한 조회 - 질문·검사권
감사원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세입·세출의 결산 검사 ■ 행정기관 및 공무원 직무감찰 	<ul style="list-style-type: none"> - 세입·세출의 결산 확인·검사 - 직무감찰, 관계자 등의 출석요구 - 관계물품 등의 제출요구 - 창고·금고·문부·물품 등의 봉인 - 금융거래정보 또는 자료제출 요구

- 다만, 현재 국무총리 소속기관으로서 권익위가 조사권을 가지는 것이 바람직한지에 대한 반대 견해가 강하고 부처 간 협의가 필요한 사안이므로 중장기적인 추진사항으로서 법리적 실무적 검토가 이루어져야 함.

5. 신고사실 확인을 위한 금융거래정보제공 요구

(1) 문제점

- 고위공직자의 부패행위 신고사건의 경우 권익위법 제59조에서 고발의무를 규정하고 있으나, 이에 상응한 구체적인 사실 확인이 미흡하여 근본적인 한계가 있으며, 피신고자에 대한 명예훼손의 문제를 야기할 수 있음.

※ 입법례 : 금융거래정보 요구권한

< 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 >

제50조(위반행위의 조사 등) ① ~ ④ 생략

⑤ 공정거래위원회는 제15조(탈법행위의 금지)를 위반하여 제9조(상호출자의 금지등)제1항의 적용을 면탈하는 행위를 한 상당한 혐의가 있는 자의 조사와 관련하여 금융거래 관련 정보 또는 자료(이하 "금융거래정보"라 한다)에 의하지 아니하고는 그 탈법행위 여부를 확인할 수 없다고 인정되는 경우 또는 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항제7호를 위반한 상당한 혐의가 있는 내부거래공시대상회사의 조사와 관련하여 금융거래정보에 의하지 아니하고는 자금 등의 지원 여부를 확인할 수 없다고 인정되는 경우에는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의 규정에 불구하고 제37조의3(전원회의 및 소회의 관장사항)에 규정된 회의의 의결을 거쳐 다음 각호의 사항을 기재한 문서에 의하여 금융기관의 특정점포의 장에게 금융거래정보의 제출을 요구할 수 있으며, 그 특정점포의 장은 이를 거부하지 못한다.

1. 거래자의 인적 사항
2. 요구대상 거래기간
3. 요구의 법적 근거
4. 사용목적
5. 요구하는 금융거래정보의 내용(제9조의 적용을 면탈하려는 행위 또는 부당지원행위와 관련된 혐의가 있다고 인정되는 자의 금융기관과의 제9조의 적용을 면탈하려는 행위 또는 부당지원행위와 관련된 금융거래정보에 한한다)
6. 요구하는 기관의 담당자 및 책임자의 성명과 직책 등 인적 사항

25) '국민권익증진'을 위한 국민권익업무 발전방안, 94면.

< 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 >

제4조(금융거래의 비밀보장) ① 금융회사등에 종사하는 자는 명의인(신탁의 경우에는 위탁자 또는 수익자를 말한다)의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고는 그 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료(이하 "거래정보등"이라 한다)를 타인에게 제공하거나 누설하여서는 아니 되며, 누구든지 금융회사등에 종사하는 자에게 거래정보등의 제공을 요구하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 사용 목적에 필요한 최소한의 범위에서 거래정보등을 제공하거나 그 제공을 요구하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 따른 거래정보등의 제공
2. 조세에 관한 법률에 따라 제출의무가 있는 과세자료 등의 제공과 소관 관서의 장이 상속·증여 재산의 확인, 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료의 확인, 체납자의 재산조회, 「국세징수법」 제14조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 조세에 관한 법률에 따른 질문·조사를 위하여 필요로 하는 거래정보등의 제공
3. 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따른 국정조사에 필요한 자료로서 해당 조사위원회의 의결에 따른 금융감독원장(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제24조에 따른 금융감독원의 원장을 말한다. 이하 같다) 및 예금보험공사사장(「예금자보호법」 제3조에 따른 예금보험공사의 사장을 말한다. 이하 같다)의 거래정보등의 제공
4. 금융위원회(증권시장·파생상품시장의 불공정거래조사의 경우에는 증권선물위원회를 말한다. 이하 이 조에서 같다), 금융감독원장 및 예금보험공사사장이 금융회사등에 대한 감독·검사를 위하여 필요로 하는 거래정보등의 제공으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우와 제3호에 따라 해당 조사위원회에 제공하기 위한 경우
 - 가. 내부자거래 및 불공정거래행위 등의 조사에 필요한 경우
 - 나. 고객예금 횡령, 무자원(無資源) 입금 기표(記票) 후 현금 인출 등 금융사고의 적발에 필요한 경우
 - 다. 구속성예금 수입(受入), 자기앞수표 선발행(先發行) 등 불건전 금융거래행위의 조사에 필요한 경우
 - 라. 금융실명거래 위반, 장부 외 거래, 출자자 대출, 동일인 한도 초과 등 법령 위반행위의 조사에 필요한 경우
 - 마. 「예금자보호법」에 따른 예금보험업무 및 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」에 따라 예금보험공사사장이 예금자표(預金者表)의 작성업무를 수행하기 위하여 필요한 경우
5. 동일한 금융회사등의 내부 또는 금융회사등 상호간에 업무상 필요한 거래정보등의 제공
6. 금융위원회 및 금융감독원장이 그에 상응하는 업무를 수행하는 외국 금융감독기관(국제금융감독기구를 포함한다. 이하 같다)과 다음 각 목의 사항에 대한 업무협조를 위하여 필요로 하는 거래정보등의 제공

- 가. 금융회사등 및 금융회사등의 해외지점·현지법인 등에 대한 감독·검사
 - 나. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제437조에 따른 정보교환 및 조사 등의 협조
 - 7. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 에 따라 설립된 한국거래소(이하 "한국거래소"라 한다)가 다음 각 목의 경우에 필요로 하는 투자매매업자·투자중개업자가 보유한 거래정보등의 제공
 - 가. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제404조에 따른 이상거래(異常去來)의 심리 또는 회원의 감리를 수행하는 경우
 - 나. 이상거래의 심리 또는 회원의 감리와 관련하여 한국거래소에 상응하는 업무를 수행하는 외국거래소 등과 협조하기 위한 경우. 다만, 금융위원회의 사전 승인을 받은 경우로 한정한다.
 - 8. 그 밖에 법률에 따라 불특정 다수인에게 의무적으로 공개하여야 하는 것으로서 해당 법률에 따른 거래정보등의 제공
- ② ~ ⑥ 생략

○ 다만, 권익위의 금융거래정보 요구권한 도입은 고위공직자의 부패행위를 적발하고 청렴한 공직사회를 실현하기 위해서는 충분히 입법적 가치가 있으나, 부처 협의과정에서 논란이 예상되고 사전에 정책적 합의가 필요한 사안이므로 중장기 개선과제로 하여 검토가 필요함.

(2) 개선방향

- 전형적인 고위공직자의 부패행위인 뇌물수수 확인 시 금융거래정보의 조회가 불가피하므로 권익위법 제59조에 열거된 고위공직자의 경우에는 부패행위 신고사건의 사실 확인을 위해 제한적으로 금융거래정보제공 요구권한을 인정할 필요성이 있음.
- 고위공직자 부패행위 신고사건의 진위확인을 철저히 하여 고발 등에 따른 명예훼손 가능성을 방지하고 고위공직자 부패행위에 권익위가 보다 철저히 대처함을 보여줌으로써 사전 예방기능도 발휘하게 될 것임.

※ 예시

제○조 ① 위원회는 제○조제○항 각호의 고위공직자에 대한 신고가 접수된 경우 신고사항의 진위여부를 확인하기 위하여 금융거래 관련 정보 또는 자료(이하 "금융거래정보"라 한다)에 의하지 아니하고는 그 진위여부를 확인할 수 없다고 인정되는 경우에는 「금융실명

거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의 규정에도 불구하고 위원회의 의결을 거쳐 다음 각호의 사항을 기재한 문서에 의하여 금융기관에 금융거래정보의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 그 금융기관은 이를 거부하지 못한다.

1. 거래자의 인적 사항
 2. 요구대상 거래기간
 3. 요구의 법적 근거
 4. 사용목적
 5. 요구하는 금융거래정보의 내용(신고된 부패행위의 진위여부를 확인하기 위하여 필요한 금융거래 정보에 한한다)
 6. 요구하는 기관의 담당자 및 책임자의 성명과 직책 등 인적 사항
- ② 제1항의 규정에 의한 금융거래정보의 제출요구는 조사를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다.
- ③ 제3항의 규정에 따라 금융기관이 위원회에 금융거래정보를 제공하는 경우에는 당해 금융기관은 금융거래정보를 제공한 날부터 10일 이내에 제공한 금융거래정보의 주요내용·사용목적·제공받은 자 및 제공일자 등을 거래자에게 서면으로 통지하여야 한다. 이 경우 통지에 소요되는 비용에 관하여는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의2(거래정보등의 제공사실의 통보)제4항의 규정을 준용한다.
- ④ 위원회는 제1항의 규정에 따라 금융기관에 대하여 금융거래정보를 요구하는 경우에는 그 사실을 기록하여야 하며, 금융거래정보를 요구한 날부터 3년간 동 기록을 보관하여야 한다.
- ⑤ 제1항의 규정에 따라 금융거래정보를 제공받은 자는 그 자료를 타인에게 제공 또는 누설하거나 그 목적 외의 용도로 이를 이용하여서는 아니된다.

6. 비위면직자 취업제한 관련

(1) 문제점

- 현행 권익위법은 직무와 관련된 부패행위에 대해서만 규정하고 있어 재직 중 직무와 관련되지 않은 부패행위에 대해 제재를 못하고 있음.

(2) 개선방향

- 취업제한제도가 직무의 공정성뿐만 아니라 공직자의 청렴성 확보라는 취지가 크다는 점을 고려할 때 재직 중 직무와 관련되지 않은 비위행위에 대해서도 취업제한을 둘 필요가 있음.

- 그러나 현행 권익위법상 부패행위 정의 자체가 공직자의 경우 직무 관련한 행위를 전제로 하고 있으므로 부패행위의 정의 규정 자체를 개정하는 것이 선행되어야 하나, 부패행위의 개념을 직무관련성을 배제하게 되면 권익위의 기능과 소관업무 전반에 대해 변화를 가져오게 되므로, 장기적인 관점에서 검토되어야 할 사항임.

7. 부패행위에 대한 감사청구

(1) 문제점

- 공공기관의 부정부패행위 등에 대한 국민의 감사청구에 대해서는 별개의 법(예컨대, 「국민감사청구에 관한 법률」)으로 규정하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 「지방자치법」 제16조에서는 지방자치단체 사무처리의 법령위반·공익위해에 대한 감사청구권을 규정하고 있음. 권익위법상 지방자치단체 역시 공공기관임에도 「지방자치법」과의 관계를 고려하여 제72조제3항에서 지방자치단체 사무처리의 법령위반·공익위해에 대해서는 「지방자치법」에 따르도록 규정하고 있는바, 이원적 규율이라는 체계적 비효율성이 드러남.

※ 참조 : 현행법상 주민 감사청구

< 「지방자치법」 >

제16조(주민의 감사청구) ① 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로, 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 감사를 청구할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다.

1. 수사나 재판에 관여하게 되는 사항
2. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
3. 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요 사항이 감사에서 누락된 경우와 제17조제1항에 따라 주민소송의 대상이 되는 경우에는 그러하지 아니하다.
4. 동일한 사항에 대하여 제17조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 소송이 진행 중이거나 그 판결이 확정된 사항

< 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 >

제72조(감사청구권) ① 19세 이상의 국민은 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 대통령령으로 정하는 일정한 수 이상의 국민의 연서로 감사원에 감사를 청구할 수 있다. 다만, 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 또는 감사원의 사무에 대하여는 국회의장·대법원장·헌법재판소장·중앙선거관리위원회 위원장 또는 감사원장(이하 "당해 기관의 장"이라 한다)에게 감사를 청구하여야 한다.

② (생략)

③ 제1항에도 불구하고 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리에 대한 감사 청구는 「지방자치법」 제16조에 따른다.

(2) 개선방향

- 장기적으로는 국민(지자체 주민 포함)의 감사청구에 관한 법률 등으로 일원화하여 규율하되, 지방자치단체 사무 등에 대해서는 해당 법안에서 별개의 장으로 구성하는 방안도 고려할 수 있음.

7. 보상금과 포상금의 지급 요건 명확화

(1) 문제점

- 권익위법 제68조제1항에서는 포상금 지급요건, 동조 제2항에서는 보상금 지급요건을 규정하고 있으나, 포상금과 보상금의 지급요건이 명확하게 구분되지 않는 문제점이 있음.

※ 참조 : 포상금과 보상금 지급요건

※ 포상금 지급요건 및 보상금 지급요건의 비교

포상금	보상금
권익위법 제68조 제1항 및 시행령 제71조	권익위법 제68조 제2항 및 시행령 제72조
공공기관의 수입회복에 대한 포상	공공기관의 수입회복에 대한 기여금 지급 외

	에, 신고로 받게 되는 불이익처분에 대한 원상회복적 성격 포함(법 제68조 제2항 제2문)
신고에 의하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우	신고로 인하여 <u>직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나</u> 그에 관한 법률관계가 확정된 때
<ol style="list-style-type: none"> 1. 부패행위자에 대하여 공소제기·기소유예·기소중지, 통고처분, 과태료 또는 과징금의 부과, 징계처분 및 시정조치 등이 있는 경우 2. 법령의 제정·개정 등 제도개선에 기여한 경우 3. 부패행위신고에 의하여 신고와 관련된 정책 등의 개선·중단 또는 종료 등으로 공공기관의 재산상 손실을 방지한 경우 4. 금품 등을 받아 자진하여 그 금품 등을 신고한 경우 5. 그 밖에 포상금을 지급할 수 있다고 법 제69조제1항에 따른 보상심의위원회가 인정하는 경우 	<p>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부과 및 환수 등으로 인하여 <u>직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나</u> 그에 관한 법률관계가 확정된 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 몰수 또는 추징금의 부과 2. 국세 또는 지방세의 부과 3. 손해배상 또는 부당이득 반환 등에 의한 환수 4. 계약변경 등에 의한 비용절감 5. 그 밖의 처분이나 판결. 다만, 벌금·과료·과징금 또는 과태료의 부과와 통고처분을 제외한다.

(2) 개선방향

- 포상금과 보상금의 지급요건을 보다 명확하게 구분하는 것이 필요함.
- 이를 위해서는 향후 포상 및 보상의 실무, 절차 등을 분석하고 부서 차원에서의 구체적인 협의가 필요할 것으로 보임.

8. 청렴교육법 제정 및 국민권익교육법으로의 확대

(1) 문제점

- 부패방지법(안)에 청렴교육에 관한 장을 별도로 마련하여 그 중요성을 부각시키고 체계적 교육을 위해 방법 및 절차를 규정하는 방안을 모색하는 것은 현실적으로 시급한 과제로서 바람직한 것임.

- 그러나 장기적인 관점에서는 앞으로 국민권익향상 수준이 높아지고 이에 따라 일반인에 대한 국민권익구제교육의 중요성과 그 법제 정비의 필요성이 더욱 강조될 것임.
- 또한 향후 일반국민, 학생, 외국인 등 다양한 교육수요에 탄력적으로 대응하고 교육을 수행할 전문기관이 필요할 경우를 대비해야 함.
- 따라서 공무원의 부패방지를 위한 청렴교육뿐만 아니라 국민권익 전반에 관한 교육의 중요성 증대와 국민권익 정책연구, 국민권익구제교육 등 다양한 관련 분야의 업무 수행에 대한 현실적 필요에 대비하기 위한 법적 개선이 이루어져야 함.

(2) 개선방향

- 장기적으로는 청렴교육에 관한 장의 내용 및 앞으로 새로 추가될 관련 내용을 입법하여 청렴교육에 관한 법을 단일법으로 제정하고, 나아가 장기적인 관점에서는 부패방지를 위한 청렴교육 외에 국민권익에 관한 다양한 교육·홍보·연구 등의 업무를 수행하기 위해 국민권익교육기본법으로 확대할 필요가 있음.
- 중기적 개선방안: 「청렴교육법」의 제정
 - 현행법 하에서는 부패방지법의 한 장으로서 청렴교육에 관한 근거규정을 둘 수도 있지만, 향후 일반국민, 학생, 외국인 등 다양한 교육수요에 탄력적으로 대응하고 국가차원의 청렴교육을 수행할 전문기관이 필요할 경우를 대비하여 단일법으로서 「청렴교육법」을 제정할 필요가 있음.
 - 부패방지법안의 청렴교육에 관한 장을 기초로 하여 단일법으로 구성하고, 청렴교육의 무이수제 도입 및 공직윤리시험제도의 법적 근거를 마련하며, 청렴교육관련 훈련기관의 설립근거를 법에 명시함으로써 전문교육훈련기관으로서의 법적 지위를 확보함.
 - 이를 위해서는 「공무원 교육훈련법」의 관련 규정 및 동법과의 관계를 검토할 필요가 있음.

※ 참조 : 「공무원 교육훈련법」 및 동법 시행령

< 「공무원 교육훈련법」 >

- 제4조(전문교육훈련기관) ① 특수한 직무를 담당하는 공무원의 교육훈련과 직무분야별 전문 교육훈련을 실시하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 중앙행정기관의 장 소속으로 전문교육훈련기관을 설치할 수 있다.
- ② 제1항 및 「정부조직법」 제4조에도 불구하고 공무원교육훈련을 효율적으로 운영하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장 소속으로 두 개 이상의 중앙행정기관 소속 공무원을 교육훈련하는 전문교육훈련기관(이하 "통합교육훈련기관"이라 한다)을 설치할 수 있다.
- ③ 통합교육훈련기관의 장은 필요하다고 인정되는 경우에는 제2항에 따라 교육훈련을 실시하는 중앙행정기관 소속 공무원 외의 사람을 교육훈련할 수 있다.
- ④ 통합교육훈련기관의 조직, 공무원의 정원, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

< 「공무원 교육훈련법 시행령」 >

제5조의2(전문교육훈련기관의 설치 절차) 법 제4조제1항 및 제2항에 따라 전문교육훈련기관(중앙행정기관의 보조기관 또는 보좌기관으로 설치하는 전문교육훈련기관을 포함한다)을 설치하려는 중앙행정기관의 장은 전문교육훈련기관의 설치 필요성, 교육훈련 운영계획 등에 관하여 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

○ 장기적 개선방안: 「국민권익교육법」으로의 확대

- 공무원에 대한 부패방지 교육 외에 국민의 권익구제교육을 보다 체계적으로 이행하여 국민의 권익향상수준을 높이고 국민권익구제의 실효성을 높이기 위해서는 중기적 발전방안으로 제시한 청렴교육법(안)의 규율사항을 포함하여 「국민권익교육법」을 제정할 것을 제시함.
- 부패방지를 위한 공무원에 대한 청렴교육 외에 권익위 홍보와 권익구제 및 부패방지에 관한 교육을 포함하여 규정함.
- 중기 발전방안으로 제시한 청렴교육전문기관의 개편방향으로서, 향후 해당 기관을 국민권익교육원으로 확대개편하여 국민권익교육과 국민권익 정책연구기관으로서의 연구업무를 동시에 수행할 수 있도록 법적 근거를 마련함.

※ 참조 : 국가인권위원회의 「인권교육법안」

국가인권위가 입법추진하였던 ‘인권교육법안’은 모든 사람에게 인권교육을 받을 권리를 보장하고 국가 등 공공기관에 인권교육 책무를 명확히 하며, 우리 사회 각 영역의 자발적 인권교육을 진흥하기 위한 종합적인 체계를 구축하는 데 필요한 사항을 정하였음.

※ 입법추진과정: 국가인권위원회의 인권교육진흥법안(2007. 8) → 인권교육에 관한 법률안(2007. 11) → 인권교육 지원에 관한 법률안(2011. 3. 31) 폐기

< 「인권교육지원에 관한 법률(안)」 >

제1장 총칙

제1조(목적)

제2조(정의)

1. “인권교육”이란 인권에 관한 지식의 습득과 이해를 통하여 자신에 대한 인권침해 및 차별행위에 대처하고 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 다른 사람의 인권을 존중하는 태도를 갖추기 위하여 필요한 모든 교육적 활동을 말한다.

제3조(인권교육의 기본원칙)

제4조(인권교육을 받을 권리)

제5조(국가 및 지방자치단체의 책무)

제6조(다른 법률과의 관계)

제2장 인권교육계획의 수립

제7조(인권교육종합계획의 수립 등)

제8조(인권교육시행계획의 수립 등)

제3장 인권교육 지원 조직

제9조(인권교육위원회)

제10조(인권교육협의회)

제11조(인권교육센터 등)

제4장 인권교육의 실시 및 평가

제12조(인권교육의 실시 등)

제13조(인권교육의 평가 등)

제5장 인권교육의 지원

제14조(인권교육의 촉진을 위한 지원 등)

※ 참조 : 외국의 입법례

- ① 일본 : 「인권교육 및 인권의식 개발에 관한 법률」을 제정하여 추상적·선언적으로 인권교육의 개념과 정부, 지자체에 인권교육시책수립·실시 의무 등 규정을 규정
- ② 페루 : 헌법에 인권교육을 의무화하고 있으며 「인권교육 정책과 인권의 전파 및 교육을 위한 국가계획 수립을 위한 법률」을 통하여 인권교육 계획수립 및 실시 등에 대한 사항을 규정
- ③ 필리핀 : 헌법 및 행정명령 등 다양한 형태로 인권교육의 의무 규정
- ④ 기타 : 유럽은 시민교육·정치교육의 일환으로 실시되고, 미주지역은 학교 및 지역사회를 중심으로 인권교육이 실시되고 있음

제4절 행정심판법

I. 개선안

1. 국민권익위원회와 행정심판위원회의 관계

(1) 행정심판 업무의 독립성 심화에 따른 조화의 불균형

- 현행 「행정심판법」 제8조에 따르면 행정심판 위원장은 권익위 3명의 부위원장 중 한명이 그 직무를 수행하도록 하고 있음.
- 한편, 현행 권익위법에 따르면 행정심판 업무는 「행정심판법」에 따르도록 되어 있으며, 그 조직의 구성 및 임무의 수행은 행정심판 위원장이 독립적으로 수행하는 체계로 구성되어 있음.
- 즉, 고충처리, 부패방지, 행정심판 업무를 수행하고 통할하는 권익위 위원장은 행정심판 위원회의 위원구성에 전혀 관여를 할 수 없는 구조임.

(2) 권익위 이관 전의 행정심판 업무의 구조

- 행정심판 업무는 2008년 2월 권익위가 탄생하면서 법제처에서 권익위로 이관되었음.
- 행정심판 업무(당시 국무총리행정심판위원회)가 권익위로 이관되기 전에는 법제처장이 행정심판 위원장이 되었으며, 필요한 경우에는 소속공무원으로 하여금 그 직무를 대행할 수 있도록 하고 있었음[「행정심판법」 법률 제7797호, 2006. 7. 1. 시행 제6조의2 제3항].

2. 국민권익위원회와 행정심판위원회의 관계 재정립

(1) 행정심판 업무의 독립성 인정

- 행정심판절차에 사법절차가 준용되어야 한다는 것은 헌법의 요청이며, 이때 사법절차의 핵심적 요소 중 하나가 심판기관의 독립성·공정성이기 때문에 행정심판의 업무상 독립성은 인정되어야 할 것임.
- 일반적으로 행정관청이 상하의 지휘감독체계에 따르고 있는 것과는 달리 감사원, 소청심사위원회, 행정심판위원회 등의 준사법기관들은 그 권한행사에 있어서 상급관청의 지휘를 받지 않고 독립하여 권한을 행사함.

(2) 권익위 위원장의 행정심판위원회 구성

- 그러나 당해 기관에 부여된 준사법적 권한의 행사와 관련한 지휘감독 이외에 인사권은 상급기관에 남겨져 있는 것이 원칙임.
- 따라서 행정심판위원회의 구성과 관련하여 상급기관인 권익위가 행정심판위원의 제청권을 행사하는 등의 일정 역할을 수행하는 것은 행정조직법상의 민주주의 원리에도 부합한다고 할 것임.²⁶⁾

26) 부위원장의 위원장 직무대행은 부위원장의 고유업무가 없는 결과가 되어 부위원장의 필요성이 낮다는 반증으로 작용할 수 있다는 의견도 있으나 현재 권익위는 고충처리, 부패방지 업무에 대하여도 부위원장을 두고 있으며 이에 대한 필요성이 문제가 되지는 않고 있기 때문에 크게 우려할 문제는 아니라고 판단됨.

○ 개정안

현행	개정안
「행정심판법」	「행정심판법」
제8조(중앙행정심판위원회의 구성) ① (생략) ② 중앙행정심판위원회의 위원장은 국민권의 위원회의 부위원장 중 1명이 되며, 위원장이 없거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없거나 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 상임위원(상임으로 재직한 기간이 긴 위원 순서로, 재직기간이 같은 경우에는 연장자 순서로 한다)이 위원장의 직무를 대행한다.	제8조(중앙행정심판위원회의 구성) ① (현행과 같음) ② 국민권의위원회의 위원장은 중앙행정심판위원회의 위원장이 되며, 필요한 경우에는 부위원장으로 하여금 그 직무를 대행하게 할 수 있다.
<이하 생략>	(현행과 같음)

II. 중·장기적 추진방향

1. 고충처리와 행정심판 접수창구의 일원화

(1) 문제점

- 행정심판은 준사법적 작용으로서 그 재결에 기속력이 부여되는 반면, 고충민원처리는 행정상 권고로서 대상 기관을 기속하지는 않는다는 점에서 차이가 있지만, 양자는 모두 행정기관의 처분·부작위에 대한 고충 및 이의제기를 접수하여 국민의 불편을 해소해준다는 점에서 본질적으로 기능이 유사함.
- 또한 양 기능은 구제범위와 법적 효력 면에서 상호보완적인 관계에 있으므로 국민권의 보호 기능의 통합이라는 취지를 살려 양 기능을 연계할 필요 있음.

(2) 개선사항

- 양자의 법적 성질, 해결방법, 절차 및 법적 효력의 차이를 고려할 때 전체적인 업무통합은 어렵지만, 적어도 민원 접수창구를 일원화하여 접수 후 분류를 통해 고충민원제기 및 행정심판청구 중 민원인에게 유리한 방향으로 청구할 것을 유도하는 것은 가능할 것이며, 이에 대한 규정을 마련하도록 함.

2. 특별행정심판기능의 중앙행정심판위원회로의 통합

(1) 문제점

- 행정심판 기능은 행정행위에 대한 행정부 내부의 자기반성, 상급행정청의 감독권 행사 등의 의미도 가지고 있지만 국민의 권익구제가 가장 중요한 목적이라 할 것이고, 「대한민국헌법」 제107조제3항에서 행정심판의 절차는 사법절차가 준용되도록 명시적으로 규정하고 있는 것은 국민의 권익구제와 절차적 보장의 중요성을 강조한 것임.
- 현행 특별행정심판기구들은 대부분 기관구성이나 재결에 있어서 처분청의 영향력이 미치는 구조로 되어 있어 위와 같은 행정심판의 헌법적 요청에 부응하기 어려운 면이 있음.

※ 예시

- ① 조세심판원이 국무총리실로 이관되기는 하였으나 기획재정부와 국세청의 조세담당공무원들이 실무에 투입되고 있어 제3자성 내지 공정성을 저해하고 있다는 비판을 받고 있음.
- ② 공정거래위원회 경우도 처분청이 재결청이 되어 제3자성 요구를 도외시키고 있어 운영상 여러 문제점이 지적되고 있음.

※ 참조 : 주요 특별행정심판제도

현행법상 주요 특별행정심판기관에는 ① 조세불복심판기관인 조세심판원, ② 토지수용재결기관인 중앙토지수용위원회, ③ 공무원에 대한 징계처분 등에 대한 소청심사위원회가 있음.

	조세심판원	중앙토지수용위원회	소청심사위원회
근거법령	「국세기본법」 제67조	「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제49조	「국가공무원법」 제9조
소속	국무총리실	국토해양부	행정안전부
기능	국세처분에 대한 심판 청구에 대한 심리·결정	토지 등의 수용과 사용에 관한 재결	소속 공무원의 징계처분, 그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분이나 부작위에 대한 소청의 심사·결정
문제점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 조직·인사·예산 등에 있어서 독립성과 공정성 문제 제기됨 2. 불합리한 법령이나 제도 개선에 대한 시정요구권이 없어 제도·정책의 개선효과를 가져오기는 어려움 3. 일반 행정심판제도에 비해 청구인의 권리 보호절차 미흡 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국토해양부 소속으로 되어 있어 토지수용 처분 등에 있어서 심판의 독립성 확보 어려움 2. 전문성 요구 수준이 낮아 특별행정심판제도를 둘 필요성이 적음 3. 중도위 재결에 대한 불복기간이 행정심판에 비해 짧고 구술심리·증거조사·집행정지 신청권이 인정되지 않는 등 청구인 절차보장에 미흡 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 위원회 구성에 있어서의 심리의 객관성이 문제됨 2. 전문성 요구 수준이 낮아 특별행정심판제도를 둘 필요성이 적음 3. 국가공무원법 적용대상 공무원의 소청심사만 대상으로 하고 있어 동일업무의 이원적 처리라는 불편과 비효율성 등이 나타남

(2) 개선사항

- 이러한 문제점을 해소하고 제3자성 내지 국민권익구제의 실효성을 확보하기 위해서는 국민권익구제의 중추 역할을 하는 권익위에서 행정심판 기능을 통합할 필요가 있음.

- 권익위의 중앙행정심판위원회는 행정전반을 대상으로 하고 있고, 행정심판의 오랜 경험이나 성과에 비추어 보더라도 특별행정심판기관보다 우수한 평가를 받고 있음.

- 단일한 행정심판기관에서 모든 분야의 행정심판업무를 관장하게 되는 경우 분야별 전문성 확보의 문제가 발생할 수 있으나, 다음과 같은 이유에서 통한 방안의 반대 논거로는 부족하다고 판단됨.

- ① 행정심판제도의 가장 중요한 기능은 국민의 권익구제라는 점
- ② 전문성 확보의 문제는 국민의 권익구제를 우선시한 다음 단계에서 조직 구성 내지 개편에 있어서 충분히 고려할 수 있는 문제라는 점
- ③ 현행법상 오히려 전문성이 강조되지 않는 분야에까지 특별행정심판기구가 설치되어 오히려 운영상의 비효율과 국민권익구제의 실효성만 약화시킨다는 비판이 있었다는 점
- ④ 프랑스의 국참사원과 같은 모범적인 해외 사례²⁷⁾에서도 하나의 기관에서 관장하고 있다는 점

○ 구체적인 개선방안으로서, 행정심판법 및 관련 법령의 개정으로 특별행정심판기관과 중앙행정심판위원회를 통합하고, 다만 업무의 독립성과 전문성을 위해 기능별 4개 분과위원회를 구성하여 단일 행정심판기구를 설치하는 방안을 모색함.

- 단일 기관에서 행정심판업무를 처리함으로써 국민의 불편을 해소하고 국민권익구제업무의 효율성을 도모할 수 있으며, 각 전문분과위원회에서의 심판절차도 심판대상의 특성에서 오는 예외적인 사항을 제외하고는 행정심판법이 적용됨으로써 청구인의 절차보장을 도모할 수 있음.

※ 기관 통합의 예시

- ① 통합 전 중앙행정심판위원회: 일반분과위원회
- ② 조세심판원 : 조세분과위원회
- ③ 중앙토지수용위원회: 토지분과위원회
- ④ 소청심사위원회: 소청분과위원회

27) 프랑스의 행정재판소로서 행정목적의 실현과 국민의 권익구제에 있어 일반 사법재판소보다 뛰어나다는 평가를 받고 있음. 벨기에, 이탈리아, 스페인 등에서도 프랑스의 국참사원과 같은 유사한 기관을 설치하고 있음.

제 5 장

결 론

제1절 국민권익법제의 발전과정

제2절 국민권익법제에 대한 방향

제1절 국민권익법제의 발전과정

- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이 제정되기 이전 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회 및 국무총리행정심판위원회의 관련 법령으로 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」, 「부패방지법」, 「행정심판법」이 병존하고 있었음.
- 통합입법으로 현재의 권익위가 출범하였으며 이전 세 위원회가 담당하던 기능을 권익위라는 하나의 기관에서 담당하며 국민권익을 직·간접적으로 보호하고 있음. 나아가 법체계 개편에 따른 조직 통합과 민원창구 일원화에 따라 보다 적은 인력으로 더 많은 민원을 해결하게 되는 등 업무의 효율성과 국민의 편익에 기여하게 되었음.
- 그러나 2008년 2월 29일 현재의 권익위법이 제정되면서 입법자는 행정심판기능과 관련한 「행정심판법」은 별도로 존치시키되 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」과 「부패방지법」을 병렬적으로 통합하는데 그쳤다는 비판을 받고 있는바,
- 현행 권익위법에서는 위원회의 주요기능 중 2개의 기능이 각 장에 독립적으로 규정되어 있고 나머지 기능은 부각되지 못하거나 다른 개별법에서 규정함으로써 주요 기능을 하나로 아우르는 기능적 단일체로서의 권익위의 위상이나 역할이 권익위 법체계에서는 제대로 나타나고 있지 않다는 문제점이 지적되고 있음.
- 더욱이 최근 권익위의 역할과 업무가 증가되면서 보다 국민들에게 많은 행정서비스를 제공하고 있는 국민신문고, 110 콜센터 및 부패방지과 국가청렴도 향상을 위한 기능 등이 국내외적으로도 관심을 받고 있지만 그에 관한 법적 근거가 미미한 실정인바 이러한 법의 부재로 인한 기능간의 효율적인 업무성과를 저해하고 있는 실정임.

제2절 국민권익법제에 대한 방향

- 현 정부 출범 당시 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 제정하여 종전에 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회 및 국무총리행정심판위원회 등 위원회 형태의 세 조직을 권익위라는 통합 위원회로 개편하고 종전의 3개 기관이 추구하던 목표의 공통분모로서 국민권익을 추출한 것은 나름대로 획기적인 발상이었음.
 - 권익위는 국가기관이 국정을 경영함에 있어 수반되는 부정적 측면인 부패와 위법·부당한 법집행 및 법집행과 관련된 국민들의 고충을 국민의 입장에서 해결함으로써 국민들의 권익을 보호 증진한다는 점에서 기관설치의 논거를 확보할 수 있었으며 이러한 공통적인 업무를 수행함에 있어 조직의 통합과 창구 일원화를 통한 인력의 효율적 운영과 국민권익 옹호를 위한 시너지 효과의 극대화라는 조직법적 요청을 충족시킬 수 있었다고 평가됨.
- 권익위는 통합 과정에서의 입법적 문제에도 불구하고 발족 후 제도적 정착과정을 잘 보여 주었으며 국민 권익 보호 증진에 새로운 이정표를 세워 가고 있음. 즉, 국가를 경영하고 이를 위하여 행정을 수행함에 있어 위법 부당한 행정처분 등으로 인하여 처분 상대방이 겪는 직접적인 불이익과 불편 외에 공공의 이익을 앞세운 행정집행으로 인하여 개인이 겪게 되는 고충을 해소할 책임이 국가에 있음을 천명함과 아울러 공무집행과정에서 발생하는 부정부패가 국민들의 정당한 권익을 직접·간접적으로 침해하는 경우가 많다는 점에 착안하여 부정부패의 방지 척결도 국민권익보호의 범주에 넣어 제도적 개선을 도모하려 하였다는 점에서 국민권익보호에 새로운 지평을 열었다고 평가할 수 있음.
- 이제 권익위는 통합 이후 그동안의 성과를 바탕으로 현행 법제의 미비점을 개선하여, 국민권익보호를 위한 선진법제를 이룩하여야 할 시점에 놓여 있다고 할 수 있음. 특히 현 정부를 마무리 하고 새로운 정부를 출범시키는 금년은 지난 4년간의 성과를 평가하고 중장기적 비전과 업무계획을 제시하며 이를 바탕으로 확고한 제도적 정비를 완료하는데 매우 적절한 시점임.
- 국민권익법제의 개선방향은 다음과 같이 요약할 수 있음.
- 첫째, 3개 기관의 단순통합에서 진일보하여 기능간 연계와 융합을 통한 법적 개선을 모색하는 것임.
 - 2008년 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 제정이 국민권익

관련 업무를 담당하고 있는 3개 기관의 통합에 중점이 있었다면, 통합운영의 경험이 어느 정도 축적된 지금에는 기능 간 연계와 융합을 통한 새로운 차원의 권익보호업무를 수행하는데 중점을 두어야 할 것임. 그동안 권익위가 실무적으로 고충처리, 부패방지, 행정심판 업무의 효율적 수행을 통해 업무 간 부조화 우려를 불식시키는 데 성공하였다고 한다면 이제는 그동안 미진했던 법제의 개선을 통해 이와 같은 기능의 연계와 융합이 보다 법적으로 정비되고 실제 업무수행에 버팀목이 되도록 해야 함.

- 둘째, 권익위의 정체성 확립을 위한 업무개발과 법제 정비에 주력해야 함.
 - 권익위의 정체성 확립을 위하여 위원회의 설립 취지에 부합되는 업무를 개발하고 그에 관한 법제를 정비해야 할 것임. 3개 기관의 통합에서 나아가 통합위원회다운 국민권익 보호 정책과 업무를 개발하고 그에 관한 입법을 통해 권익위의 정체성을 정립하도록 해야 할 것임.
 - 제도개선 및 청렴도 평가 업무 등은 권익위의 정체성 정립을 위한 업무로서 좋은 예가 될 것임. 특히 2012. 6. 25. 청렴도 측정제도가 유엔 공공행정시상식에서 공공행정의 부패방지 및 척결에 기여한 공로를 인정받아 정부 최초로 대상을 수상한 사실은 그 가능성을 충분히 보여주었음.
 - 현재 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에서 고충처리와 부패 방지에 관한 사항을 함께 규정하고 「행정심판법」에서 행정심판을 규정하도록 한 법체계는 권익위의 3대 기능을 체계적으로 정리한 것으로 보기 어려워 다음에 보는 「국민권익기본법」을 머리에 두고 각 업무분야별로 소관사항을 분리하여 정리할 필요가 있음.
 - 그리하여 「국민권익보호를 위한 제도개선 및 부패영향평가에 관한 법률」, 「고충민원의 예방 및 처리에 관한 법률」, 「부패기본법」 및 「부정청탁 및 이해충돌 방지법」 등의 법률을 새로 제정하고 「행정심판법」을 기본법과 조화되도록 일부 정비하며 「공익신고자 보호법」 등 기존의 법률과 병렬적으로 권익위 소관법률의 체계를 이루도록 정비하도록 할 필요가 있음.
- 셋째, 국민권익 보호를 위한 총괄기관으로서 권익위의 역할을 제고하고 국민권익을 법제 도적으로 체계적으로 보호하기 위한 「국민권익기본법」을 제정해야 함.
 - 행정의 비대해지고 관료화하면서 정작 행정의 목적이라고 할 수 있는 국민의 권익보호

는 때로는 그 목적에 역행하는 경우가 발생하며, 그 필요성이 제기되더라도 행정편의주의적인 사고와 법제의 미비가 이를 뒷받침해주지 못하는 경우도 비일비재하였음.

- 권익위의 존재 목적 내지 정체성을 생각해 볼 때, 권익위는 행정의 집행과정에서의 국민의 권익을 보호하고 나아가 국민의 권익을 침해하는 제도의 개선하며, 청렴한 공직사회, 나아가 청렴한 사회 풍토를 조성하기 위한 견인차의 역할을 할 수 있도록 하는 총괄기관으로서의 역할을 수행해야 할 것임.

- 이를 위해서는 현행법 체계를 과감히 개선하여 「국민권익기본법」 제정을 통해 정책의 큰 방향과 국민권익보호를 위한 대원칙과 이념을 설정하고, 이러한 원칙과 방향 아래 고충처리, 부패방지, 행정심판 및 제도개선 등 주요업무 내지 주요기능이 서로 연계하고 융합하여 시너지효과를 낼 수 있도록 개별법을 정비해 나아가야 할 것임. 나아가 국민권익과 관련된 다른 법령과의 체계조화성을 위해 전반적인 법제개선을 이룩할 필요가 있음.

○ 이러한 권익위 소관법률의 체계화 과정에서 몇 가지 정책적 개선과제도 도출되어 이를 반영하였는데 중요한 사항을 예시하면 다음과 같음.

- 권익위를 국무총리 소속으로 한 현행제도에서는 국민권익보호의 사각지대가 발생하고 업무추진의 동력을 충분히 확보하기 어렵다는 점에서 이를 대통령 소속으로 변경하는 것임.

- 종전에 행정심판위원회는 권익위와 별도의 구성원리를 갖고 있어 위원장도 별도로 임명하는 등 기관통합의 의의를 충분히 살리기 어려운 점이 있어 권익위 위원장이 행정심판위원회 위원장을 겸하게 하는 등 조직법적 정비를 필요로 함.

- 부패방지가 국민권익보호에 중요한 요소가 됨을 감안하여 부패영향평가 외에 청렴도 평가 등 부패방지의 제도적 정착과 공직사회 분위기 쇄신 등을 법제화하고 부정청탁 및 이해충돌 등 종전의 부패방지법제에서 충분히 다루지 못한 부분을 대폭 보완할 필요가 있음.

- 고충처리 과정 등에서 개인 또는 집단 간의 이해관계가 엇갈려 갈등을 빚는 경우가 다반사임에도 이를 조정할 제도적 장치가 충분하지 못한 점을 감안하여 이를 국민권익보호 차원에서 보완할 필요가 있음.

- 행정심판과 부패방지 및 고충처리업무를 수행하는 과정에서 파악된 현행 제도의 미비점을 개선하기 위한 장치가 대폭 보강될 필요가 있음.
- 본 연구는 이와 같은 법제적 개선방향 아래 권익위가 국민권익보호를 위한 시대적 요구를 충분히 수행할 수 있도록 하는데 그 목적이 있음을 제시하는데 주안을 두었음. 본 보고서의 연구 결과가 당장의 국민권익 법체계 개선방향을 제시하는 데에서 더 나아가 앞으로 장기적 법제개선과제의 수립에도 그 방향을 제시할 수 있기를 기대함.