

연구보고서 2022-08

새 정부 범정부 반부패 기본전략 도출



국민권익위원회

새 정부 범정부 반부패 기본전략 도출

2022년 8월 10일

부경대학교 산학협력단

연구책임자 : 함혜현 교수

제출문

국민권익위원회 위원장 귀하

이 연구보고서를
'새 정부 범정부 반부패 기본전략 도출'의 최종 연구보고서로 제출합
니다.

2022년 8월 10일

참여 연구진

- 연구 기관 : 부경대학교 산학협력단
- 책임 연구원 : 함혜현 부경대학교 교수(공공안전경찰학과)
- 공동 연구원 : 김연수 동국대학교 교수(융합보안학과)
이창배 동국대학교 교수(경찰사법대학)
주성빈 동의대학교 교수(경찰행정학과)
라광현 동아대학교 교수(경찰소방학과)

이 용역 최종보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
국민권익위원회의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

연구 흐름도



목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적	2
제3절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	3
제2장 연구의 이론적 배경	9
제1절 개관	9
제2절 공익	10
1. 공익(公益)의 개념	10
2. 사익의 증진과 보호로서 공익	11
제3절 공직선서	12
제4절 부패	13
1. 부패의 정의	13
2. 부패 관리의 공식이란 존재하는가	14
3. 반부패 정책	15
4. 부패 관리의 당사자는 누구인가	17
제5절 공적 책임성 문화	20
제6절 덕 윤리	22
1. 개념 및 특징	22
2. 18-19세기의 덕 윤리	23
3. 20세기 이후의 덕 윤리	23

4. 행정관료에게 있어 '덕 윤리'의 중요성	24
5. 덕 윤리 패러다임으로의 전환 필요성 대두	25
제7절 품성 : 행정인의 품성 자질	27
1. 개관	27
2. 품성에 대한 철학적 시각	28
3. 품성에 대한 심리학적 시각	32
4. 고결한 품성	34
제8절 윤리역량	39
1. 개관	39
2. 윤리역량의 의의	39
3. 윤리역량의 증진 방안	41
4. 윤리적 기준 형성에 영향을 미치는 요인	42
5. 옳은 것은 무엇인가(Defining Right)	43
제9절 윤리적 리더십	45
1. 개관	45
2. 윤리적 리더십의 효용성	46
3. 윤리적 리더십과 윤리역량 연구의 시사점	47
제3장 새 정부의 국정운영 방향	51
제1절 새 정부의 국정비전	51
제2절 새 정부의 국정운영 원칙	52
1. 헌법정신	52
2. 제20대 대통령 취임사	52
3. 국익, 실용, 공정, 상식	53
제3절 새 정부의 국정목표	54

제4절 새 정부 국정철학의 함의	56
1. 국정비전으로서 ‘함께 잘 사는 국민의 나라’	56
2. 국정운영의 원칙	56
제5절 새 정부의 국정과제	58

제4장 5개년 반부패 종합계획의 평가 63

제1절 기존 5개년 반부패 종합계획 개요	63
1. 개요	63
2. 주요내용	64
3. 5개년 반부패 종합계획의 4대 전략	64
4. 5개년 반부패 종합계획의 추진과제	67

제2절 대국민 설문조사 결과 및 함의	69
1. 개요	69
2. 국민 설문조사 결과	69
3. 국민 설문조사 결과의 함의	71

제3절 전문가 설문조사 결과 및 함의	73
1. 개요	73
2. 전문가 설문조사 결과	73
3. 전문가 설문조사 결과의 함의	77

제4절 5개년 반부패 종합계획에 대한 전문가 평가	78
1. 개요	78
2. 평가 결과	78

제5절 종합평가	84
1. 개요	84
2. 목표 달성도 평가	84

3. 과제별 평가	85
4. 주요 한계점	110
제6절 새 정부의 후속 전략 및 과제 수립 관련 함의	113
1. 신규과제 발굴보다 기존 과제 재평가 후 미비점 보완이 바람직	113
2. 부패에 대한 국민들의 이중 잣대를 바로잡는 노력 급선무	113
3. 부패 발생의 가장 큰 원인인 부패유발 문화 개선	114
4. 공직사회 청렴 의지가 사회 전반의 부패척결의 첩경	114
5. 부패처리 시스템 정착을 위한 전략 정교화 필수적	115
6. 반부패 정책과 성과가 국민생활에 뿌리내리도록 소통 및 관심 제고 ..	116
7. 반부패 정책 컨트롤타워인 국민권익위의 위상 제고	117
제5장 새 정부 반부패 기본전략 및 과제	121
제1절 새 정부 반부패 전략 설계의 기본방향	121
제2절 행정환경 변화에 따른 반부패 중장기 로드맵 설계	122
1. 제4차 산업혁명기술 도입에 따른 부패문제 및 대응전략	123
2. 코로나19 등 위기 상시화에 따른 부패문제 및 전략	132
제3절 새로운 반부패 정책의 추진 전략	138
1. 핵심 추진 전략	138
2. 핵심 추진 전략의 선정 배경	138
제4절 각 전략별 과제	144
1. “전략 1” : 「함께 하는 청렴」	144
2. “전략 2” : 「신뢰받는 공직사회」	160
3. “전략 3” : 「공정한 청렴 거버넌스」	177
4. “전략 4” : 「도약하는 청렴」	198

제6장 반부패 전략체계 구축·운영 방안	217
제1절 반부패 전략체계 수립·운영의 고려사항	217
제2절 반부패 전략 수립체계 검토	218
1. 정부 내 의견수렴	218
2. 분야별 전문가 의견수렴	221
3. 대국민 의견수렴	222
제3절 반부패 전략의 이행력 확보 방안	223
1. 대국민 보고	223
2. 이행 점검	223
대국민 의견수렴 설문조사지	227
참고문헌	231

표 목차

<표 2-1> 부패의 정의	13
<표 3-1> 새 정부의 부문별 6대 국정목표	54
<표 3-2> 새 정부의 반부패·공정 관련 국정과제	59
<표 4-1> 5개년 반부패 종합계획의 추진과제	67
<표 4-2> 4대 전략별 효과성·중요성	70
<표 4-3> 반부패 정책이 중점 추진되어야 할 분야	70
<표 4-4> 범정부 중장기 반부패 전략에 꼭 포함되어야 할 과제	71
<표 4-5> ‘함께하는 청렴’(전략1)의 추진과제별 중요성·효과성	74
<표 4-6> ‘깨끗한 공직사회’(전략2)의 추진과제별 중요성·효과성	74
<표 4-7> ‘투명한 경영환경’(전략3)의 추진과제별 중요성·효과성	75
<표 4-8> ‘실천하는 청렴’(전략4)의 추진과제별 중요성·효과성	75
<표 4-9> 향후 중점 추진되어야 할 반부패 분야	76
<표 4-10> 50개 추진과제의 사전예방·사후대응 분류표	90
<표 4-11> 이해충돌 방지 세부 행위기준(10개)	103
<표 5-1> 반부패 활용 ICT 기술에 대한 SWOT 분석	131
<표 5-2> 반부패정책협의회 구성	144
<표 5-3> 현행 국민감사 청구 대상(「부패방지권익위법」 제2조)	153
<표 5-4> 법령별 보호·보상 범위	164
<표 6-1> 전략별·유형별 과제 분류	220

그림 목차

[그림 4-1] 5개년 반부패 종합계획의 주요 내용	64
[그림 4-2] 국가청렴도(부패인식지수) 추이	84
[그림 4-3] 청렴도와 부패방지를 위한 시책의 개편 추진 방향	102

제 1 장 서 론

제1장 서론

제1절 연구의 배경

- 우리나라 반부패 정책의 법률적 근거는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 「부패방지권익위법」) 제12조 및 동법 시행령 제6조라고 할 수 있다.
- 반부패 정책의 수립과 시행은 부패문제의 특성 및 목표 달성에 장기간이 소요되는 점을 감안할 때, 체계적이고 일관성 있는 정책추진을 위해서 전략적 기획이 필수적이다. 지난 2017년 수립된 ‘반부패 5개년 종합계획’ (이하 5개년 계획)의 경우도 전략적 기획의 특성을 내포하고 있다.
- 2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부는 공공과 민간 부패 대책을 포괄하는 범국가 차원의 5개년 계획을 수립하고, 50개 과제를 이행하고자 하였다. 이를 통해 2022년까지 부패인식지수(국가청렴도) 20위권의 청렴국가 도약을 목표로 하였다.
- 2018년 2월 국제투명성기구(TI)에서 발표한 2017년 우리나라 국가청렴도(CPI : Corruption Perceptions Index)는 100점 만점에 54점으로 180개국 중 51위였다. 이는 개발도상국보다는 높지만 OECD 평균(68.4점)보다는 낮은 수준이었다.
- 우리나라 국가청렴도(CPI)는 국민권익위원회를 주축으로 한 범정부 차원의 노력과 다양한 공공 및 민간 부문의 협조와 참여에 힘입어 5년 연속 향상되는 성과를 거두었다. 즉, 2016년 53점(52위) → 2017년 54점(51위) → 2018년 57점(45위) → 2019년 59점(39위) → 2020년 61점(33위) → 2021년 62점(32위)로 나타났다.
- 우리나라의 경우를 놓고 본다면 경제 대국으로서의 위상에 비해 국가청렴도는 상대적으로 낮다고 평가할 수 있다. 국격을 제고하고 국가경쟁력을 향상시키기 위해서는 선진국에 걸맞는 국가청렴도 향상이 필수적 과제라고 할 수 있다.
- 따라서, 이 연구에서는 지난 정부의 5개년 계획에 대한 성과와 한계점을 분석하고, 이를 토대로 새 정부가 중점적으로 추진해야 할 반부패 전략과 분야별 추진 과제를 도출하고자 한다.

제2절 연구의 목적

- 지난 정부에서 수립되고 추진되었던 5개년 계획은 국가청렴도(CPI) 점수를 놓고 볼 때 2017년 이후 지속적으로 상승하여 2021년에 이르러서는 62점(32위)을 기록함으로써 일면 소기의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.
- 다만 앞으로 우리나라의 국가청렴도를 대한민국의 국격에 걸맞는 선진국 수준으로 지속 관리하기 위해서는 기존 5개년 계획의 성과와 한계에 대하여 면밀히 분석하고, 이를 바탕으로 앞으로 추진되어야 할 범정부 차원의 반부패 전략과 과제가 밀도 있게 제시되어야 한다.
- 특히, 제4차 산업혁명의 도래와 코로나19와 같은 신종감염병 재난은 행정환경의 급격한 변화를 가져왔다. 부패의 본질적인 개념은 달라지지 않았을지라도 변화된 행정환경에 따라 부패의 형태 역시 다변화하게 되므로, 새 정부의 반부패 전략은 반드시 이 같은 행정환경의 변화를 반영하여 과학적이고 체계적으로 수립될 필요가 있다.
- 따라서, 이 연구는 다음과 같은 목적을 가진다.
 - 첫째, 기존 5개년 계획의 성과와 한계를 종합적으로 분석하여 새 정부에서도 계속하여 추진해야 할 과제가 무엇인지를 선별하는 한편, 추가적으로 새로이 추진해야 할 과제에는 어떠한 것들이 있는지를 도출하고자 한다.
 - 둘째, 제4차 산업혁명과 코로나19에 따른 위기의 상시화 등으로 새롭게 변화된 행정환경 하에서 반부패 정책은 기존의 대응 전략으로는 한계가 있다는 점을 고려하여, 새 정부의 반부패 전략의 수립에 있어서 새롭게 요구되는 사항들이 무엇인지를 도출하고 이를 바탕으로 반부패 로드맵을 제시하고자 한다.
 - 셋째, 이상과 같은 연구를 토대로 새 정부의 국정철학에 부합한 범정부 반부패 전략을 도출 및 제시함으로써, 우리나라의 국가청렴도 상승을 견인하는 한편 국민들로부터 신뢰받는 명실상부한 선진국으로 도약하는데 기여하고자 한다.
 - 넷째, 이상의 과제를 중심으로 새 정부가 향후 보다 효과적인 범정부 반부패 전략을 수립하고 추진하기 위한 방안과 함께 다양한 이해관계자들의 참여와 협력을 이끌어 낼 수 있는 전략 추진체계의 설계방안을 제시하고자 한다.

제3절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 이 연구는 기존의 5개년 계획에 대한 분석을 토대로 새 정부에서 수립하고 추진해야 할 범정부 차원의 반부패 기본전략을 도출하기 위한 연구이므로, 국민권의위원회에서 수립한 5개년 계획을 중심으로 연구를 수행하였다.
- 새 정부에서 향후 5년간 추진해야 할 반부패 전략은 새 정부의 국정철학이 반영될 필요가 있으므로, 지난 정부의 5개년 계획의 연계성을 고려하되 새 정부의 국정철학과 국정운영 방향, 국정과제 등도 연구범위에 포함하였다.

2. 연구의 방법

1) 문헌연구

- 제2장 「반부패 정책의 이론적 배경」과 관련해서는 다양한 이론의 제시와 적용이 가능할 수 있겠으나, 기존 5개년 계획의 성격상 이론적 차원에서 체계적으로 도출된 것이 아니라, 각 정부 부처별로 각각 작성한 계획을 국민권의위원회를 중심으로 취합한 형태라고 할 수 있으므로, 통일적인 이론적 틀 또는 모형을 적용하기 어렵다는 한계가 있었다. 따라서 ‘반부패 정책’ 또는 ‘청렴 정책’이라고 하는 하나의 주제를 포괄하는 다양한 이론들을 탐색하고 연구에 적합한 이론들을 제시하였다. 특히, 기존의 연구들이 주로 행정학, 정책학, 조직학의 관점에서 접근하였다는 점에서 이 연구는 기존 연구와의 차별성을 갖기 위해 철학적 기반의 연구 결과들을 중심으로 문헌연구를 수행하였다.
- 제3장 「새 정부의 국정운영 방향」과 관련해서는 제20대 대선 정책공약집, 대통령직인수위원회 및 국민권의위원회 자료, 언론보도 등을 참고로 하여 새 정부의 국정비전, 국정운영 원칙, 국정목표를 검토하고, 새 정부의 국정철학에 담긴 함의를 도출하였다. 또한 새 정부의 110대 국정과제 중에서 ‘반부패 및 공정’과 관련된 9개 국정과제를 추출하였다.
- 제4장 「5개년 반부패 종합계획의 성과 및 한계점」과 관련해서는 이를 평가하기 위한 정책 평가모형과 관련하여, 기존의 5개년 계획이 수립 당시부터 이론적으로 체계화된 것이 아니라 정부 부처별로 과제를 나열하는 형태를 취함에 따

라, 하나의 이론적 모형을 일관성 있게 적용하기 어렵다는 한계가 있었다. 따라서 기존 5개년 계획에 대한 평가는 질적 연구와 아울러 국민, 전문가를 대상으로 한 실증연구와 전문가 자문을 위주로 수행하였다.

- 보다 구체적으로는, 5개년 계획에 대하여 4대 전략과 50개 과제를 다양한 유형별로 분류하여 평가하였다. 즉, 과제 유형별로는 ‘입법 필요 여부’ (입법 과제, 행정 과제), ‘이해관계자’ (공직자, 민간인, 시민사회단체), ‘대상 분야’ (반부패 법령 및 제도, 부패행위 적발·처벌, 공공 및 민간분야, 대외협력), ‘정책기능’ (사전예방, 사후대응) 등으로 분류하였다. 또한, 구체적인 평가방법과 관련해서는 기본적으로 과제별 계획 대비 목표 달성 여부를 위주로 검토하였고, 실무적으로는 입법 필요 여부와 분야별 과제의 이행 여부를 다각도로 검토하고 평가하였다.

○ 제5장 「새 정부 반부패 기본전략 및 과제」와 관련해서는 그간의 주요 변화의 하나로서 4차 산업혁명 기술의 도입과 코로나19와 같은 신종 감염병의 등장을 중심으로 한 행정환경의 변화에 따라, 앞으로 반부패 중장기 로드맵의 방향성을 어떻게 설정해야 할 것인지를 위주로 검토하였다.

- 또한, 기존 5개년 계획의 발전 전략을 도출하기 위한 차원에서 ‘핵심전략’ 4개와 ‘핵심전략별 추진과제’를 제시하였다.

- 특히, 세부전략을 도출하기 위한 연구방법으로서 기존 5개년 계획을 크게 ‘사전예방’과 ‘사후대응’으로 분류하였고, 이를 다시 사전예방 과제의 평가 및 개선점, 사후대응 과제(신고, 적발, 처벌, 환수)의 평가 및 개선점으로 구분하여 검토하였다.

- 무엇보다, 이 연구의 핵심이라고 할 수 있는 ‘분야별 중점 반부패 추진과제’와 관련해서는 4대 전략으로 ① 함께 하는 청렴, ② 신뢰받는 공직사회, ③ 공정한 청렴 거버넌스, ④ 도약하는 청렴을 도출하였고, 각 전략별 추진과제를 제시하였다.

○ 제6장 「반부패 전략체계 구축·운영 방안」과 관련해서는 제5장에서 도출된 전략과 과제를 이행하기 위한 방안을 검토하였다. 최초 전략 수립 단계에서의 정부 내 의견수렴, 전문가 의견수렴, 대국민 의견수렴 방안을 비롯하여, 범정부적 차원에서 수립된 전략의 이행력을 확보하기 위한 방안을 중심으로 검토·제시하였다.

2) 설문조사

(1) 대국민 설문조사

- 기존 5개년 반부패 종합계획에 대한 일반국민의 인식을 조사하기 위하여 2022년 4월 27일부터 5월 8일 간 국민 1,256명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문
에 참여한 사람은 일반국민이 1,066(84.9%)명이고, 나머지 190명(15.1%)은 행정기
관 및 공공기관에 종사하는 사람들이었다.
- 설문내용은 기존 5개년 계획에 대한 인지도, 효과성 및 중요성, 새로운 범정부
반부패 기본전략의 필요성 및 분야·과제 등이었다.
- 설문조사 방식은 국민권익위원회 홈페이지의 ‘국민생각함’을 활용함으로써 평
소 국민권익위원회 정책에 대해 관심을 가진 국민들이 참여할 수 있었다.

(2) 전문가 설문조사

- 기존 5개년 반부패 종합계획에 대한 전문가의 인식을 조사하기 위하여 2022년 4
월 27일부터 5월 12일 간 국민권익위원회에서 반부패 전문가 11명을 대상으로
온라인 이메일(전자우편)을 통한 설문조사를 실시하였다.
- 설문내용은 기존 5개년 계획의 효과성 및 중요성, 4대 전략의 추진과제별 중요
성·효과성, 새 정부 범정부 반부패 기본전략의 필요성 및 분야, 향후 추진해야
할 반부패 과제 등이었다.

3) 전문가 평가 및 자문

- 국민권익위원회에서 선정한 전문가 설문조사와 별개로 본 연구진들은 경찰, 검
찰, 행안부, 학계, 경제계 등 다양한 분야의 전직 공무원들과 민간 전문가들을
을 평가·자문단으로 구성하여 반부패 추진과제(50개) 중 세부과제(85개)를 중심
으로 그간의 성과와 한계점에 대한 보다 세부적인 평가 및 분석을 수행하였다.
- 이상의 전문가 평가 및 자문을 통하여 새 정부에서 추진해야 할 후속 전략 및
과제 수립과 관련한 함의를 도출하였다.

제 2 장 연구의 이론적 배경

제2장 연구의 이론적 배경

제1절 개관

- 공직윤리 및 반부패 정책 연구의 이론적 배경과 관련해서는 행정학, 정책학, 법학, 범죄학 등의 다양한 연구가 제시될 수 있을 것이다. 다만, 이 연구는 대부분의 기존 연구들이 이론적 배경으로 삼았던 행정학적인 접근에서 탈피하여 순수 학문인 **철학적 관점**을 중심으로 이론적 배경을 연구하였다.¹⁾ 이러한 접근은 다소 형이상학적이고 진부할 수도 있으나, 우리가 왜 공직윤리를 준수해야 하고, 어떻게 반부패 정책을 펼쳐나가야 하는지에 대한 근본원리를 제공해 준다는 점에서 커다란 의의와 가치를 지닐 수 있다.
- 이 연구의 이론적 배경에서 제시하는 철학적 기반들은 새 정부의 국정운영 방향과 함께 기존 5개년 계획의 성과와 한계를 평가하는데 있어서 하나의 지침을 제공해 준다고 할 수 있다. 또한, 새 정부 반부패 기본전략 및 과제를 도출하는데 있어서도 하나의 철학적 배경으로서 기능할 수 있는 중요성을 가진다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.
- 철학은 사람이 어떠한 가치를 지녀야 하는지를 묻고, 가치와 제시된 윤리적 쟁점을 사람이 어떻게 인지하고 다루는가에 대한 문제에 답하는 것을 돕는다. 철학은 가치가 어디에서 유래하며, 윤리행동에서 어떤 역할을 하는가 하는 우리의 의문을 해소하는데 도움을 준다.
- 멘젤과 카슨(Menzel & Carson, 1999)의 연구에 따르면 공직윤리라는 학문의 기원은 1970년대 중반으로 잡고 있으며 신생학문이라고 할 수 있다(테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 24). 미국에서 과학행정 패러다임이 불러온 윤리공백에 대한 반성은 1960년대 말과 1970년대 초에 다수의 공직자가 정책결정과정에는 관여하지 않고 다만 상부의 지시를 집행하는 가치중립적 태도를 문제 삼았던 일부 소장학자들의 ‘신행정운동’으로 표출되었다. 공직윤리는 ‘행정의 정치이론’으로서 행정윤리, 정치윤리, 정책윤리를 포괄하는 광의의 개념이라고 할 수 있다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 343).

1) 이 연구의 이론적 배경 부분은 테리 쿠퍼, (2018). 「공직윤리 핸드북 제1권·제2권」. 신충식 외 행정사상과 방법론 연구회 역(서울: 조명문화사); 테리 쿠퍼·도날드멘젤, (2018). 「윤리역량 : 공직리더십을 위한 윤리역량 성취」. 김성준 외 행정사상과 방법론 연구회 역(서울: 조명문화사)을 위주로 발췌하였음을 밝혀둔다.

제2절 공익

1. 공익(公益)의 개념

- 롱(Long, 1990)은 「행정을 위한 공익과 정책분석에 대한 개념적 주석」에서 공익의 개념에 대하여 ‘**결과에 대한 공중의 공통관심사**’ (171)라고 정의했다. 또한 그는 ‘**의견의 일치**를 본 가치들에 의해’ (170) 결과를 투영하고 평가해야 한다고 주장했다(테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 36).
- 英美에서 ‘공익’의 담론은 아이러니하게도 ‘사익’에서 출발하였다. 우리는 다음의 유명한 논설에서 이를 유추해볼 수 있다. 즉, Rossiter(1961)의 「페더럴리스트 페이퍼」(Federalist Papers) 제51번에는 다음과 같은 유명한 논설이 소개되었다. “야심은 야심으로 견제되도록 해야 한다. **사익**은 바로 그에 맞는 **헌법적 권리와 결부**되어야 한다. 그런 견제장치가 **정부의 권력남용을 통제**하기 위해 반드시 필요하다**는 것은 인간본성을 반영한 것인지 모른다. 그런데 인간본성이 가장 크게 반영한 것이 정부 그 자체** 아닌가? 만약 인간이 천사라면 어떠한 정부도 필요 없을 것이다. 천사가 인간을 지배한다면 정부에 대한 어떠한 대내외적인 통제도 필요 없을 것이다.” (테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 224). 이상의 담론은 안정적이고 훌륭한 정치질서를 구축하기 위한 초석으로서 함묵적적 최고선보다는 “**개인의 사익**”에서 시작해야 함을 주장한다.
- 이와 관련하여, 1640년대 영국에서는 공익보다는 ‘공공선’(common good), ‘공공복리’(public weal) 등의 용어가 정치공동체의 더 큰 전체 선(善)을 언급할 때 사용되었다. 이러한 용어들은 특수한 사익보다 더 큰 공동가치의 집합을 우선시하는 바람직한 가치로 인식되었다(Gunn, 1969; Hirschman 1977). 일부 비판가들은 공공선이 공동체 구성원 개개인들의 이익과 분리되어 정의될 수 있다는 전통적인 관점을 거부했다. 이들은 공공선을 사익의 견제와 인간 덕성 함양을 위한 도덕지침으로 보지 않았고, 공공선을 ‘사익의 파생물’이라고 주장했다. 이러한 사고의 전환은 안정적인 정치질서를 구축하는데 사익이 유익한 역할을 할 수 있다고 보았기에 나타났다. 공익은 정치체제의 선에 대한 독특한 논의 방식으로서 공동선을 대체할 정도로 17세기 말에 ‘이익’이라는 말이 공적 담론의 지배적인 핵심요소가 되었다(Gunn, 1969: 36; Hirschman 1977: 3-66; 테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 225 재인용).

2. 사익의 증진과 보호로서 공익

- 17세기 말 영국에서 자유무역 등에 대한 논쟁으로 ‘공공의 경제이익’이라는 것이 ‘사적인 경제이익’을 위한 개인들의 추구로 구성되며, 이의 결과물이라는 믿음이 널리 확산되었다(Gunn, 1969: 205-265). 이러한 믿음은 사익보호와 관련한 종교적·정치적 공리와 결합하여 “공익은 사익의 보호를 필요로 한다”는 논의의 장이 마련되었다(테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 226).
- 이상과 같은 역사 속에서 우리는 『공익에 관한 네 가지 주요 가정』을 도출해 볼 수 있다. ① 공익은 국민의 사익에 대한 고려 없이는 정의될 수 없다. ② 공익의 존재는 인공적 창조, 도구적 장치의 사안이지, ‘하늘에 쌓아놓았거나’, ‘공동선’·‘공공복리’와 같은 보편적인 도덕위상을 갖는 무언가가 아니다. ③ 정부의 주된 목적은 지배자와 피지배자 간 적절한 이해의 일치를 확보하는 것이지 국민의 정신적·도덕적인 덕성을 적극적으로 저돌적으로 키우고자 하는 것이 아니다. ④ 이익은 정부의 이상적인 토대가 아니고 단지 가장 가능한 최선의 것이다(Gunn, 1969: 187; 테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 226).

제3절 공직선서

- 공직선서는 공직자가 자신, 동료, 시민에게 하는 도덕적 약속이라고 정의할 수 있다.
- 공직선서는 공직에 따르는 모든 도덕기초를 정해줄 뿐 아니라, 인간본성과 부합하는 최상의 도덕적 표현 가운데 하나이다. 그러나, 안타깝게도 이론가들은 연구의제에 있어서 선서의 도덕적 중요성에 관한 연구를 소홀히 해 온 측면이 있다. 선서를 통해 공직자가 자신의 임기 동안 구체적이고 본질적인 도덕적 의무감을 갖게 하는 것은 행정조직에 있어서 중요한 일이다.
- 미국의 「블랙 법률사전」(Black's Law Dictionary)에는 선서에 대하여 “어떤 사람이 양심의 가책을 느껴 신실하고 진실하게 행동한다는 것을 의미하는 증언 형식…….”으로 정의하고 있다. 즉 선서란 우리가 (양심의 가책을 느껴) 할 수 있는 가장 근본적인 도덕헌신이고, 맹세행위는 일반시민에게 요구되는 것보다 더 높은 도덕기준을 개인이 따르도록 의무를 부여하는 것이다. 미국의 경우 개인에게 선서는 자신의 도덕신념을 건국가치(시민적 사고와 행동에 도덕의미, 목적, 합법성, 중요성을 부여함)에 기반을 두도록 한다. 그러므로 선서를 어긴다는 것은 생각조차 할 수 없는 일이다. 그 이유는 공직자로서 자신의 적절한 기능에 파괴적이고 아마도 자신의 도덕적 진실성에 돌이킬 수 없을 정도로 해를 입혀 무의미성이라는 소외위험을 자초하게 될 것이기 때문이다. 선서는 정부에 대한 충성맹세일 뿐만 아니라, 자신과 타인에 대한 도덕적 신뢰의 입증이기도 하다. 이러한 점에서 선서는 도덕적 중요성 있어서 법 자체를 초월한다고 주장될 수 있다(Schacht 1970, 161-204; 테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 314).

제4절 부패

1. 부패의 정의

- “어떠한 행정상 부당행위가 부적절한 공무원의 행위가 되는가?”, “정확하게 무엇이 행정부패인가?” 등과 같은 부패의 정의에 대한 질문에 대해서는 일반적으로 Nye의 다음의 견해를 참고할 필요가 있다. 즉, “부패는 개인과 관련된 것(가족, 가까운 사적 집단), 금전적인 것 또는 지위에 대한 것 때문에 공적인 역할에 부여된 정상의무로부터 이탈하거나 명백하게 사적인 이해관계 때문에 법규를 위반하는 행동이다. 이것은 뇌물수수, 정실주의, 공적 자원의 사적 유용 등을 포함한다.” (Nye, 1967: 966).
- ‘부패의 정의’와 ‘부패에 대한 태도의 심각성’에는 서열이 있다고 한다. 부패는 어느 정도 ‘상황’에 따라 결정된다고 한다. 즉, 어떤 시민, 학자 또는 공직자에게 부패일 수 있는 것이 다른 사람에게는 그저 정치적이거나 제3자에게는 재량일 수 있다는 것이다(Peters & Welch, 1978: 974). 연령, 사회경제적 지위, 거주지, 정치이념, 성별, 정치경험 등과 같은 제반 요인들이 부패에 대한 태도에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(Malek, 1993; 테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 58).
- 부패는 기대된 규범으로부터 이탈하여 사익을 목적으로 이루어지는 모든 공적 역할의 남용을 포함한다. 여기에는 공적 지위의 남용, 직무의 남용, 공무원의 행동에 영향을 미치는 외부의 여타 부적절한 행위, 공무원의 이탈행위에 영향을 미치는 조직범죄 유형들도 포함된다. 보다 구체적으로 부패의 정의는 다음과 같은 행정부패를 포함한다.

〈표 2-1〉 부패의 정의

구분	유형
1	반역, 전복, 불법적인 외국과의 거래, 밀수
2	부정축재정치, 공공자원 사유화, 절도
3	위조와 횡령, 장부 부풀리기
4	자금전용, 자금오남용, 회계처리가 되지 않은 수입, 매상을 속이는 탈세
5	강제권력의 오용과 유용, 협박, 분에 넘치는 용서와 사면, 고문
6	의무불이행, 유기, 빌붙기
7	사기, 허위진술, 속임수, 사취

8	정의왜곡, 범죄행위, 거짓증거, 불법역류, 날조
9	뇌물과 독직, 강탈, 불법적 강제할당, 리베이트
10	선거매수, 개표조작
11	내부지식과 비밀정보 유용, 기록위조
12	불법 대부, 독점, 불법 계약, 허가권 남용, 재산의 불법판매
13	불법 규제, 불법 구매, 공급의 조작, 편견과 편파성
14	탈세, 부당이득
15	부당한 영향력 행사, 부당한 편익중개, 이해관계충돌
16	부적절한 선물과 향응, 급행료, 갈취
17	불법감시(메일, 통신, 부당한 컴퓨터 사용과 왜곡)
18	정실인사, 시찰을 빙자한 여행
19	관인 오용, 사무용품 오용, 특권의 오용
20	부당한 행정의 보호와 은닉, 위증

※ 자료 : 테리쿠퍼 저 · 신충식 외 옮김, 2018: 640.

- 이상의 <표 2-1>에서 볼 수 있듯이 어떠한 행정부문, 공공부문, 사적부문도 부패로부터 완전히 자유롭지 않다는 사실을 알 수 있다. 이 중 어떠한 유형의 부패는 국가와 사회 전체를 위협에 빠뜨릴 수 있으며, 나아가 전 세계에 악영향을 미칠 수 있는 잠재성을 가진다.

2. 부패 관리의 공식이란 존재하는가

- 행정부패는 다양한 형태를 취할 뿐만 아니라, 다양한 원인과 이유에서 발생한다는 점에서 부패를 다루는 일률적인 공식 같은 것은 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 다만 한 가지 확실한 것은 행정개혁 또는 행정부패의 관리는 경제적 부패, 법률적 부패, 정치적 부패, 사회적 부패, 문화적 부패, 전문적 부패, 종교적 부패 등으로부터 분리될 수 없다는 것인데, 특히 정치부패로부터 분리될 수 없다. 행정부패는 다른 부패들을 먹여 살리며, 이들은 모두 연계되어 있는 것이다. 또한 행정부패는 행정과 접촉하는 모든 사람들을 오염시킨다(Heidenheimer et al., 1989; 테리쿠퍼 저 · 신충식 외 옮김, 2018: 641).
- 부패의 본질적 속성상 이는 매우 비밀스러운 행동이며, 따라서 부패에 빠져 있는 사람들은 자신이 부패했음을 쉽게 인정하지 않는다. 의심만으로는 충분치 않으며 명백하고 돌이킬 수 없는 증거가 있어야 한다. 하지만 이와 관련한 증거는 조사에 관한 예외적 방법에 의존하지 않고서는 입수하기가 어렵다. 또한, 어떠한 것들은 기소가 되지 않음으로써 대중을 혼란스럽게 하며 이러한 혼란스러움은 부패라는 문제 제기를 더욱 망설이게 한다.

- 부패는 관료제 병리의 특별한 형태로서, 일단 부패가 행정체계의 라이프스트림으로 들어가면 비록 한참 동안 감지되지 않는다고 하더라도 이는 모든 분야로 신속히 퍼져나간다. 만약 제대로 처리되지 않으면, 이는 마침내 파급된 구역의 효과와 역량을 과멸시킬 것이다. 최근의 전략은 **억제**와 **최소화**에만 목표를 둔다. 개인의 **청렴성과 책임성**만이 이러한 관료제 병리를 피해갈 수 있다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 670).
- 몇몇 부패문제는 매우 명백해서 잘 드러나지 않아서 공중에게 잘 지각되지 않는 부패문제와 비교할 때 척결이 어렵지 않다. 그러나 어떠한 해결책도 하나의 부패문제를 완전히 해결하는 것은 아니다. 이러한 해결책들이 적절하다고 가정해도, 이것들이 효과적인 것으로 남아있다는 것을 증명하는데 요구되는 시간보다 덜 지속되기 때문이다. 부패가 중대하고 심각한 곳에서는 즉각적인 효과를 내는 해결책은 거의 없다. 효과적인 치유책들을 제도화하는 데 여러 세대는 아닐지라도 수십 년이 걸릴 수 있다. 이것들이 일상 절차가 되고 믿을만하며, 능률적인 것이 될 때까지는 각각의 역할을 진지하게 담당한 많은 당사자가 필요할 것이다. 더 약하고 덜 중요한 부패유형들이 다루기에 훨씬 용이하다. 이들 유형의 부패를 척결하는데서 비교적 빠르고 즉각적인 성공은 개혁가들에게 용기를 주어서 더 심각하고 중대한 부패유형들을 해결할 수 있게 한다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 664).

3. 반부패 정책

- 부패는 알맞은 환경에서는 언제나 번성한다. 부패를 통제하려는 시도는 과도에 대항하는 크누트(Canute) 왕의 활동으로 비유되기도 한다. 이에, 더 나은 전략은 부패가 존재할 수밖에 없는 정당한 이유가 존재한다는 것을 깨닫는 것이다. 어쩌면 부패는 근절한다기 보다는 관리한다는 표현이 더 적합하지 않을까.
- 부패는 대체적으로 탐욕, 부족, 무책임, 불충분한 억제책과 관련된 ‘문화현상’이다. 이에 부패를 관리하기 위해서는 탐욕을 줄이고, 상품과 서비스에서 공급 및 수요의 균형을 맞추며, 공적 책임의 기제들을 개선하고, 자기검열의 기제들을 개선하는 것 등이 요구된다.
- 오랜 세월을 통해 사람들은 부패가 무엇이고, 이루 다 말로 할 수 없는 해악에 대해 인식하게 되었다. 여기서 해악이란 국가를 과멸시키고, 사회를 불안정하게 하며, 분배를 왜곡시키고, 소중한 자원을 낭비하며, 사회통합을 저해하고, 공공제

도에 대한 경외심을 저하시키며, 순진한 희생자들의 삶의 질을 저해하는 것 등이라고 할 수 있다. 질병이 육체를 공격하는 것처럼, 부패는 도덕과 정신을 공격한다.

- 극단적인 반부패 정책의 예로는 ① 부패방지를 위해 거의 행동하지 않고 부패가 번성하도록 놔둔 취약한 정부정책이 있는가 하면, ② 부패에 대응하기 위하여 대응의 수준과 형태를 달리 하였던 강한 정부 정책이 있다. 그러나 어떠한 정책도 완벽한 효과를 거두지 못했다. 이러한 정책들은 일반적인 매뉴얼일 뿐이라고 평가될 수 있다.
- 반부패 정책에 있어서 중요한 것은 ‘무엇을’ 해야 하는지가 아니라 ‘어떻게’ 해야 하고, ‘어디서’ 시작해야 하며, ‘어떠한 수단’을 선택해야 하고, 이러한 수단들이 상호 어떻게 강화를 하는지 등이다. 또한 부정적 상황에서도 포기하지 않는 지속적인 부패 대항 의지이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 651).
- 부패는 끊임없이 독창적으로 진화하는 특성을 가진다. 따라서 일반적인 반부패 정책은 모든 공공기관에서 특별한 보호수단을 수반해야 하는데, 특히 부패에 취약한 기관들에서 그러하다. 로버트 클리트가드(Robert Klitgaard)의 『부패통제』(Controlling Corruption, 1988)에는 정부기관의 반부패 프로그램을 수립하는데 실제적인 지침이 되고 있다. 그는 세무서, 경찰서, 세관, 조달기관, 사회복지전달망에서 발생할 수 있는 부패에 대처하기 위한 여러 정교한 프로그램을 포함한다. 이러한 프로그램에서 다루는 부패들은 뇌물, 급행료, 갈취, 리베이트, 사기 등이다. 클리트가드는 다음과 같이 정책분석을 위한 일반적인 토대를 제공한다.
 1. 믿을만한 대리인을 발견하기 위해 정직하지 않은 사람들을 걸러내고, 인적 연결망을 연결하면서 정직성과 능력을 보유한 사람들을 선택하라.
 2. 정직과 청렴성을 보상하고 부패를 억제하는 방식으로 보상과 처벌을 활용함으로써 관료제의 일반적인 유인책들을 적절히 활용하라. 예컨대 부패에서 얻은 이익을 환수하는 것.
 3. 회계와 관리정보체계를 향상하고 정부조직 안팎에서 정보원천(회계감사관들, 조사관들, 내부고발자들, 옴부즈맨들, 반부패 단체들)을 강화하고, 잠재적인 부패자를 입증하는 부담을 변경시킴으로써 적발 가능성을 증대시키는 정보를 수집하라.

4. 경쟁을 끌어들이으로써, 재량권을 감소시킴으로써, 보직을 순환함으로써, 정부 기관 활동의 특성을 변경시킴으로써, 그것들이 취약하지 않도록 함으로써, 고객들을 반부패 로비세력들로 조직화함으로써 취약성을 줄이기 위한 관계들을 재구축하라.
 5. 연수, 교육프로그램, 개인적 사례를 사용하고 윤리강령을 확대하며 정부조직 문화를 변경함으로써 부패에 대한 태도를 바꾸어라(Klitgaard, 1988: 94-95; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 660).
- 이상과 같은 방법 중에서 (i) 표면적인 것과 전략적인 문제를 구별하는 것, (ii) 정치적인 지지를 증대시키는 것, (iii) 공중을 동원하는 것, (iv) 정부조직의 부패문화를 깨뜨리는 것, (v) 부정적인 수단뿐만 아니라 긍정적인 수단을 사용하는 것, (vi) 조치들을 정부조직의 주요 임무에 연결하는 것, (vii) 미스터 청렴(Mr. Clean)을 발견하고 그를 지지하는 것은 중요하다(Klitgaard, 1998: 183-186; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 660).

4. 부패 관리의 당사자는 누구인가

1) 시민

- 대중은 절대로 어떠한 형태의 부패에 대하여도 관용을 보여서는 안 된다. 이들은 부패한 관행을 항의하기 위한, 부패한 조직을 척결하기 위한, 어디에 위치하든 부패한 행정관리들을 노출시키기 위한, 어디서 발견되든 부패한 관행들을 개선하기 위한 시민행동을 기꺼이 취해야만 한다.

2) 공공지도자

- 공공지도자들은 자신의 사회적 지위에 따른 이점을 포기하고 사익을 얻기 위한 공직의 이용을 포기해야 한다. 이들은 동일한 규율을 모든 공공의 구성원에게 적용해야 하고, 잠재적으로 가장 부패한 사람들이 공적 신탁을 받는 어떤 위치로부터도 차단되도록 확실히 해두어야 한다. 또한, 공공지도자들은 취임 직후 그 동안의 전통적인 관습들은 뒤로 남겨두고 공포나 정실 없이 공공이익을 위해 봉사한다는 맹세를 해야 한다.

3) 공직자

- 행정조직이 부패에서 자유로울 수 없는 환경이라면 가장 중요한 요소의 하나가 공직자의 공적 신뢰를 획득하는 것이다. 이는 첫째 능력 있고 덕성이 있는 사람들이 공직에 임용되어야 하고, 둘째 지나치게 큰 개인적 희생 없이 이들이 그 자리에 유지될 수 있도록 적절한 지위와 보상이 마련되어야 한다. 셋째, 대중의 신뢰를 받아야 할 공직을 차지하는 모든 공직자의 선발은 이들의 배경과 성품에 대한 엄격한 검증을 거쳐 이루어져야 한다. 넷째, 공직자 윤리강령을 위반한 공직자는 즉각적으로 배제되어야 한다.

4) 반부패 전문가

- 부패에 취약한 영역의 공공활동을 감시할 수 있고, 부패한 관행의 발생을 최소화하는 방법을 고안할 수 있는 별도의 반부패 전문가들이 필요하다. 부패한 행정조직을 처리하고 분명한 오염의 원천과 싸우기 위해 더 많은 행동력이 필요하다.

5) 국제사회

- 반부패 전문가들은 인터폴을 비롯하여 반부패 매뉴얼을 발행하는 UN형사사법국 등의 국제조직들과 연대하고 있다. UN형사사법국은 보다 더 많은 나라들이 다 음의 활동을 UN의 범죄예방을 위한 노력과 연계하도록 하는데 주요한 역할을 했다. 첫째, 온갖 종류의 부패와 부패 관련 행동들을 도와주거나 용이하게 하는데 관련된 행동에 대응하기 위해서 입법 절차를 포함해 형법의 적합성을 검토하는 활동, 둘째, 부패관행이나 권력남용을 예방하기 위한 행정적, 규제적 기제들을 고안하는 활동, 셋째, 부패관료들에 대한 감시, 조사, 기소의 절차를 채택하는 활동, 넷째, 부패행위로 획득한 자금과 재산을 몰수하는 법조항을 만드는 활동, 다섯째, 부패와 연루된 기업에 대한 경제적 제재 활동(UN, 1990: 4; 테리쿠퍼저·신충식 외 옮김, 2018: 645).
- 고위공직자의 부패로 야기된 대규모의 국제상업 및 신용은행(Bank of Commerce and Credit International)의 돈세탁 사건 이후, 반부패 운동의 주요 통로는 1993년 베를린에 설립된 **국제투명성기구**(Transparency International; TI)가 되었다. 이 기구는 세계은행 직원이었던 피터 아이젠(Peter Eigen)이 자신의 반부패 운동과 관련하여 세계은행으로부터 중단하라는 지시를 받은 뒤 사직서를 제출하고 조용

한 외교를 통해 국제적 차원의 뇌물과의 전쟁을 위해 설립한 것이다. 1977년의 해외부패방지법은 미국기업이 외국공무원에게 뇌물을 제공하는 것을 금지시켰으며, 국제투명성기구는 유럽연합(EU)이 이와 비슷한 조치들을 취하도록 하는데 일조를 했다. 이 조치들은 유럽연합 회원국으로 가입하고자 하는 국가들이 부패를 줄이도록 사전에 경고하는 효과를 가져왔다. 국제투명성기구는 소식지를 통해 은밀히 공공부패를 폭로하고, 국제기구와 국가들이 스스로 부패와의 전쟁에 참여하도록 유도하는 수단이다. 70개국 이상에 지부를 둔 국제투명성기구는 민간기업 및 공공부문 모두로부터 국제적인 찬사를 받았다. 또한 UN과의 협력을 통해 국제반부패회의에서 선도적 역할을 수행했고, 세계은행과의 협력을 통해 은행의 반부패 프로그램에 동참했다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 649).

제5절 공적 책임성 문화

- 부패문제 관리에 있어서 중요한 한 가지 요소로 ‘공적 책임성 문화’를 들 수 있다. 공적 책임성은 공중에 대한 책임성을 의미하는 것으로, 이는 부패를 다루는데 있어서 정부의 약점을 지적하기 위한 것이다. 그간 전문가들의 경우 공적 책임성 문화가 결여됨으로써 은행 등의 공적 자금 관리감독 과정에서 무관심, 부주의, 무능, 비도덕성 등으로 부패와 제대로 싸우지 못했다는 지적이 제기되었고, 공적 책임성 문화의 강화 필요성이 대두된 것이다.
- 공적 책임성의 문화가 약한 곳에서 전문 직업군들은 자신을 스스로 감시하는데 있어서 윤리규정에 맞게 살아오는데 실패하였다. 예컨대, 법조계와 의료계 전문가들은 그간 보건복지 기금 등의 편취 논란 속에서도 전문적인 지위를 빼앗긴 적이 없으며, 성과가 형편없거나 비위가 있는 전문가들도 단순한 경고나 경한 처벌을 받고 계속해서 영업을 할 수 있었다. 이러한 문화는 공적 분야에서도 다르지 않다. 이들 전문가들은 부패하고 왜곡되었으며 편향된 자기감시체계 내에서 자신의 이익을 보호하기 위해 공적 책임성을 ‘전문적 책임성’(직업에 대한 책임성)으로 대체해 왔다. 이들은 자신에게만 책임지기를 원하고, 자기 마음대로 할 수 있는 권력과 영향력을 소유한다(Caiden, 1988; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 662).
- 공적 책임성 이론의 시사점은 다음과 같다. 즉, 사람들이 법적제재에 대한 위협이 없이 자신에게만 책임을 져야 할 때, 이들은 자신이 원하는 것을 다른 모든 이들을 희생하고서라도 해낸다는 것이다. 바로 이 때문에 한 사람이 다른 사람에게 책임을 지는 것을 보장하기 위하여 제도적 보호수단과 점검체계가 작동되는 것이다. 공공의 영역에서 국가의 권력을 행사하는 사람들은 자기 행동이 개인적이든 집단적이든 또는 심지어 자신의 행동이 합법성을 의심받지 않는 경우라도 자신의 행동에 책임을 질 의무가 있다는 것이 중요하다(Jabbara & Dwivedi, 1988: 3; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 663).
- 여기서, 책임을 질 수 있다는 것은 국가권력이 정치적·법률적·도덕적·전문적으로 적절하게 실행되었는지 여부에 대해 공동체가 평가할 수 있게 한다는 것이다. 지역사회는 잘못된 행위가 이루어졌는지 아닌지를 판단하고 이에 대해 무엇을 해야 할지를 결정한다. 국가권력 소유자들은 자신이 국가를 인격화하게(personify)됨을 기억해야 한다. 이들은 국가를 명예롭게 여기고 존엄한 것으로

만들어야 한다. 만약 이들이 실패하면 이들은 **제거**되고 **대체**되어야 한다.

- 중요한 문제는 공적 책임성의 이론이 아닌, 공적 책임성의 실천인 것이다. 특히 공적 책임성의 문화를 이식하지 못한데 대한 **실패의 문제**에 대해 다루어야 한다. 현대 행정국가에서 공공기관과 사적기관들은 외부통제를 무효화할 수 있고, 공중을 경멸적으로 대할 수도 있다. 공공기관은 자기중요성으로 무장되어 있고 엘리트 특권의 지지를 받고 있으며, 자기 자신들 이외에는 누구에게도 책임감을 느끼지 않을 수 있다. 공공기관은 외부통제를 회피하는 법, 책임에서 면피하는 법, 타인들을 자신과 함께 하도록 설득하는 법, 타인들을 괴롭히는 법을 배우게 된다. 매우 기술적인 부분들로 인해 단지 내부자들만이 결정할 수 있는 문제들이 많다. 하지만 어느 누구도, 심지어 기관들조차도 모든 것을, 모든 사람을 일일이 추적하기란 어렵다. 그래서 마치 어느 누구도 통제받지 않는 것처럼 가능해질 수 있다. 부패한 조직의 내부 희생양들이 여론을 잠재우더라도 이러한 사건을 일으킨 근본 원인은 건드릴지 않을 수 있다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 664).
- 반부패 프로그램은 그 자체로는 부패를 줄이는데 충분치 않다. 여기에는 공적 책임문화를 개선하고자 하는 사회 내의 더 복잡한 임무가 수반되어야 한다. 이는 결국 모든 곳에서의 개인의 청렴성을 강화하고 공적 사업과 개인적 거래를 하는데 더 큰 정직성을 요구한다. 어떠한 조직도 예외가 아니다. 어느 한 조직의 행위들이 다른 조직의 행위에 영향을 끼치기 때문이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 669).

제6절 덕 윤리

1. 개념 및 특징

- 덕 윤리는 그리스·로마 철학을 출발점으로, 토마스 아퀴나스를 거쳐, 덕 윤리가 시민의 책임과 연관이 있다는 르네상스와 계몽시대에까지 이어진다. 당시에는 ‘덕’이란 ‘도덕적 선’ 또는 ‘도덕적 탁월성’으로 정의된다. 이 시기의 선과 도덕적 탁월성이란 ‘도덕적 규칙’에 대한 복종보다는 ‘성품적인 특성’을 주로 의미하는 것이었다. 즉, ‘덕 윤리’라고 하는 것은 내면적 성품의 특성을 발전시키는데 주안점을 둔 것이었으며, 외적인 도덕규칙에의 복종은 부차적인 것이었다. 이에 ‘덕 윤리’란 ‘좋은 성품의 윤리’와 같은 의미로 사용되었다고 볼 수 있다(Kupperman, 1991; 테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 198).
- ‘덕’이라고 하는 것에 있어서 가장 중요한 것은 도덕성의 ‘원칙’과 ‘자발적 준수’를 강조한다는 점이다. ‘덕 윤리’에 있어서 ‘원칙’은 ‘규칙’보다 우월하다고 한다. 그 이유는 원칙은 실제상황에 적용될 때 단순한 ‘복종’보다는 ‘사고’와 ‘의도’를 요구하기 때문이라는 것이다. 이러한 ‘원칙’에 대한 사고과정을 통해 개인은 지적인 능력을 발휘하며, 윤리적으로 성장할 수 있는 방향으로 자신의 정열을 인도한다. 그러므로 ‘도덕적 사고’는 ‘좋은 성품’을 성장시키는데 필수적이라고 할 수 있다. ‘선택’ 역시 외적인 보상과 도덕규칙에 의한 제재에 따른 것이라기보다는 올바른 행위를 하라는 피할 수 없는 ‘내면적 요구’의 결과라는 것이다(Arendt 1971). 따라서 행정조직을 포함한 모든 조직은 ‘규칙지향’이 아니라 ‘원칙지향’이 되어야 한다는 것이다. 또한 좋은 성품을 최대한 발전시킬 수 있도록 ‘용기’를 북돋워주어야 한다는 것이다. 예컨대, “올바른 원칙을 가르치고 자신을 스스로 다스리게 하라.”는 19세기 중반 미국 대선후보의 정책강령은 행정조직에 적용될 수 있는 덕 윤리의 핵심이라고 할 수 있다. 많은 철학자들이 언급하였듯이, 덕은 강요될 수 없는 것으로 ‘자발적 준수’ 역시 필수적인데, 인간의 훌륭한 성품은 반드시 **자발적으로** 성취되어야 한다는 것이 중요하다. 예컨대, 사춘기 자녀 부모의 말은 빌리자면, “도덕적 삶에 관한 검증된 진리는 **스스로 배우기 위해서 다른 사람의 지침을 반드시 넘어서야 한다**”는 것이다. 다시 말해 덕 윤리는 사회적 공학에서 나오지 않는다는 것이다(테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 199).

- ‘덕’의 효용성과 관련해서는, 피터 기치(Peter Geach)의 신념인 “인간이 무엇을 위해 존재하든지 간에 거기에 영향을 미치려면 반드시 덕이 필요하다”는 것에서 찾을 수 있을 것이다. 덕은 효용성을 극대화하고 좋은 인간관계와 조직의 목적을 성취하는데도 도움을 준다. 덕은 내재된 인간본성의 필수적인 측면이며, 인간 삶의 번영과 진정한 의미의 공동체를 구현하기 위한 전제조건이라고 할 수 있다(테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 200).

2. 18-19세기의 덕 윤리

- 로마시대의 스토아학파는 정치철학적인 성격을 보이기도 했다. 이들은 도의적 덕성과 정치적 의무를 결합해서 ‘시민의 덕’이라는 더 강력한 개념을 만들어 냈다.
- ‘시민의 덕’과 관련하여 아이작 크램니크(Isaac Kramnick)는 다음과 같이 정의한다. 즉, “시민의 인본주의, 즉 덕은 인간을 정치적 존재로서 상정하고 인간의 자아실현이 오직 공적 생활에 참여하며 공화국에 적극적으로 시민권을 행사할 때만이 가능하다고 본다. 선한 인간은 개인적이고 이기적인 목적이 아니라 주로 공적인 선, 공화제 또는 공동복지에 우선적으로 관심을 기울인다”라는 것이다. 또한, 그는 “부패는 시민적 덕성이 결여된 상태”라고 주장하였다(Kramnick, 1982: 630; 테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 195). 애덤 스미스의 경우도 좋은 사회를 구현하기 위한 ‘덕의 필요성’에 관한 한 위대한 권위자로 알려져 있다(Wood 1988; Rawson, 1975; 테리쿠퍼 지음·신충식 외 옮김, 2018: 195).

3. 20세기 이후의 덕 윤리

- 20세기 근대 자본주의의 발달과 새로운 기술의 개발은 정치철학자를 ‘실증주의’와 ‘계량화 기법’으로 유인하기에 충분했다(Wolin, 1960; 1969). 이러한 상황에서 ‘덕’은 없어져야 할 대상이 되었다. 특히 현대 행정관리의 원칙을 옹호하는 학자들 사이에서는 공직윤리와 관련하여 ‘조직’의 ‘직위’에 결부된 규칙의 도덕성이라는 틀 안에서만 고려하였고, ‘구성원의 도덕성품’에 관한 사안은 무시하게 되었다. 이는 조직이 개인에게 휘둘리도록 놔두어서는 절대로 안 된다는 조직관리의 가장 중요한 원칙에 부응해야 했었기 때문으로 파악된다. 이에 관리자들은 오직 개인의 기능성만을 중심으로 조직구조를 설계하였다(Cleveland, 1972, 25-26). 직위는 구조화되어 있으므로 직무기술서상의 기능적 규칙을 따르도록 훈련받은 사람이라면 누구나 말할 수 있는 것이었다. 이러한

규칙들에서 비롯되는 태도와 윤리가 확산되고, 공직윤리는 성품윤리보다 ‘규칙 윤리’와 동의어처럼 사용되었다고 한다(Kekes, 1988). 이에 대해서는 조직이론가와 실무자가 덕이라는 용어를 사용하지 않다시피 하고, 이러한 사안에 대해 언급조차 않은 것은 비정상적이라는 비판이 따른다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 197).

- 그러나, 20세기 말엽에 접어들어 ‘규칙윤리’가 별 도움이 안 되며 무미건조한 것이라는 사실이 드러나게 되었다. 이 같은 윤리적 공백을 새로운 이론가와 실무자들이 채웠는데, 이들은 바로 ‘좋은 성품’과 ‘덕 윤리’에 다시금 주목하게 된 것이다(Budziszewski, 1986과 1988; Pincoffs, 1986; Wilson, 1991). 특히 이러한 현상은 ‘행정 분야’에서 지지를 받았다. 1960년대 후반 미국 뉴욕 북부에서 개최된 미노브룩 회의가 시발점이 되어 1970년대에는 행정 분야에서 ‘덕 윤리’를 적용하고자 하는 움직임이 점점 증대하기 시작했다. 이와 관련한 대표적인 학자로는 왈도(Dwight Waldo)와 애플비(Paul Appleby)가 있는데, 이밖에도 많은 학자들이 ‘덕 윤리’에 대해 언급하였고, 행정 분야에서 ‘좋은 성품’이 매우 중요하다는 점을 인정하게 된 것이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 198).
- 덕 윤리 전통은 20세기 과학주의에 의해서 무너졌다가 최근 되살아나고 있으며, 공직윤리에 등장한 것은 1970년대 들어서이다. 덕이 행정이론과 실무에 있어 구체화되기 시작한 것은 비교적 최근의 일로서 아직 초기단계이며, 이전의 경향이 반전된 것으로 평가된다. 이는 행정이 정치철학이라고 하는 강력한 배경을 갖고 있는 점에서 이해될 수 있다.

4. 행정관료에게 있어 ‘덕 윤리’의 중요성

- 현대 공공조직의 행정관료에게 있어 ‘**덕성스러운 행정인**’이라는 명제가 새롭게 주목받고 있다. 행정관료는 덕을 자기 성품의 핵심 양상이 되게 해서 모든 조직행동을 이끌 수 있도록 해야 한다. **덕을 갖춘 지도자**는 여기에 더하여 **덕성스러운 부하직원**을 필요로 하고 이들을 후원해야 할 의무도 가지게 된다. 이는 아주 독특한 관계로 **견제와 균형의 궁극적인 체계**라고 할 수 있다.
- 제임스 매디슨(James Madison)은 『덕의 필요성과 중요성』에 대하여 다음과 같이 기술하였다. “나는 국민이 덕과 지혜를 겸비한 사람을 선출하는 덕과 지적인 능력을 가지고 있다고 믿는 이 위대한 공화주의 원칙을 지지한다. 우리에게 덕이 존재하지 않는 것일까? 만일 존재하지 않는다면, 우리는 정말 비참한

환경에 살고 있는 것이다. 어떤 이론의 견제도, 어떤 형태의 정부도 우리를 안전하게 지켜줄 수 없다. 국민 사이에 아무런 덕도 존재하지 않는데 정부가 자유와 행복을 지켜줄 것이라고 가정하는 것은 너무도 터무니없는 생각이다. 공동체에 충분한 덕과 지성이 존재한다면, 이러한 덕과 지성은 그 사람들을 선출하는데 행사될 것이다. 그러므로 우리는 우리 통치자의 덕이나 신뢰에 의존하지 않는다. 다만 통치자를 선출하는 국민에 의존하고 신뢰할 뿐이다.” (Madison, Padover 1953: 48-49). 이상의 제임스 매디슨(James Madison)의 말에서 중요한 점은 추종자들이 성품에 기초해 지도자를 선택할 수 있다는 것이다. 권력을 남용하는 지도자에 대항할 수 있는 이상적인 보증수표는 ‘덕을 따르는 사람들’이라고 할 수 있는 것이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 215).

- 조직의 모든 구성원들 간에는 ‘깊은 신뢰’가 있어야 하는데, 조직 구성원들을 하나로 함께 묶는 공동의 끈은 ‘덕’이다. 모든 사람들이 ‘덕’을 이해할 수 있기 때문이다. 이는 로베르트 미헬스가 강하게 설파한 ‘전문지식의 황포’ (Michels, 1915)를 막는 유일한 방지책이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 215).
- 이상에 의할 때, 덕을 갖춘 행정관료는 항상 자신의 덕뿐만 아니라 부하의 덕까지 진작시켜야 한다는 도덕적 의무감을 자각해야 한다. 타인에게 덕을 강요해서는 절대 안 되며, 어떤 종류의 강제력도 행사해서는 안 된다. 덕은 반드시 **자발적**이어야 한다. 대신 아주 어린 나이 때부터 덕에 관한 교육을 실시해야 한다. 덕을 진작시키는 정책과 프로그램, 습관을 계속 이어가야 한다. 덕을 갖춘 행정관료는 덕이 자신의 모든 행동을 인도하는 좋은 모범사례가 될 수 있도록 의식적으로 노력해야 한다(Hume, Miller, 1985: 54-55; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 216).

5. 덕 윤리 패러다임으로의 전환 필요성 대두

- 교육전문가들은 대부분의 사람들이 덕과 좋은 성품의 윤리관을 기꺼이 받아들인다고 하더라도, 만약 ‘리더십’이 개입하지 않는다면 덕은 조직에 충분한 영향력을 행사하지 못할 것이라고 주장한다. 예컨대, 소렐(Sorel)도 언급하였듯이, ‘상류층에 속하는 사람들’은 자기 아랫사람들보다 도덕적인 훈련이 필요하지 않다고 생각하는 경향이 있다는 것이 이를 방증한다(Sorel, 1906: 219). 즉, 지도자, 선출직관료, 정부고위관료, 대학총장 등은 ‘너무나 바쁜’ 나머지 윤리강의를 들을 시간이 없다고 항변한다는 것이다. 이들은 자신의 윤리적 헌신을 당연

한 것으로 여길 뿐이고, 조직을 운영하는데 필요한 모든 원칙을 인식하지 못하며, 윤리가 더 많은 것을 요구한다는 것도 알지 못한다고 한다. 덕 윤리는 더 많은 것을 요구하는데, 이는 덕 윤리가 개개인에게 덕을 둘러싼 도덕성품을 의도적으로 쌓을 것을 요구하기 때문이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 216).

- 덕 윤리의 가장 큰 장벽으로는 덕 윤리가 행정관리의 정설과 대립하는 측면이 있다는 것인데 다음의 세 가지가 제시된다. 첫째, 덕은 기본원리에 관한 한 어떠한 타협도 허용하지 않는 반면, 행정관리의 정설은 덕을 조직성공의 도구로 간주한다. 둘째, 덕은 진지한 연구와 집중적인 사고를 요구하는 반면, 행정관리의 정설은 윤리를 윤리문제에 대한 쉽고 빠른 해결책을 약속하는 진부한 이야기로 환원한다. 셋째, 덕은 인간 삶의 질을 조직의 성공 위에 올려놓지만 행정관리의 정설은 조직의 성공을 인간 삶의 질 위에 올려놓는다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 217).
- 이처럼 덕 윤리가 관리정설과 대립하는 측면이 존재함에 따라, 행정분야에서 덕 윤리의 패러다임을 받아들이는 것은 지배적인 패러다임인 관리정설을 뒤집는 것이라고 말할 수 있다. 하지만 조직의 발전을 위해 패러다임의 전환이 필요하다(Kuhn, 1970)는 점에 대해서는 반론의 여지가 없다. 예컨대, 1980년대 미국 국내 위기를 촉발했던 관리정설의 전반적인 실패에 따라, 이에 대한 재고 필요론이 대두되었다. 종합품질관리의 아버지로 불리는 데밍(W. Edwards Deming, 1986)은 “미국 산업이 떠안고 있는 질환의 근본원인은... 최고 경영진의 경영실패에 있다”고 하면서, “나는 경영이라는 단어에 ‘덕’을 갖춘”이라는 부사를 덧붙이고 싶다”고 했다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 217).
- 이상과 같은 시기에 즈음하여 점차 공직윤리에 대한 심각성과 중요성이 싹트기 시작했고, 윤리가 모든 조직관리의 근간이 되어야 한다는 점에 대하여 이해되기 시작했다. 즉, 모든 윤리적 체제 가운데 **덕 윤리는 인간본성과 가장 동질적**이라는 논의가 출발하였다.

제7절 품성 : 행정인의 품성 자질

1. 개관

- 행정학에서 특정 종류의 덕성 또는 개인특성을 제외하고 품성과 이의 질에 관하여 체계적으로 다룬 문헌은 상대적으로 적다. 그러나 최근에는 품성에 관한 쟁점이 부각되고 강조되고 있는 것이 현실이다.
- 덴하트(Kathryn Denhart)는 품성과 관련하여 명예, 박애, 정의를 도덕의 핵심으로 제시한다. ① **명예**는 공공의 신뢰의 토대이기에 가장 중요한 품성이자 덕성의 질이다(Denhart, 1991: 103). 이는 정직과 높은 수준에 일관성 있게 행동하는 것뿐만 아니라 위대성이나 위대한 정신 같은 특성을 포함한다. ② **박애**는 다른 사람의 복지를 증진하는 성향으로 동정, 열정, 서비스에 대한 강한 헌신을 함축한다. 이는 본질적으로 다른 사람의 이익에 대한 관심이 자신의 사익 또는 편협한 이익보다 더 중요하다고 생각하는 것이다. ③ **정의** 또는 존경과 헌신은 개인의 동등성, 존엄성, 가치가 다른 사람에 의해 어긋나지 않게 확실히 하는 것뿐만 아니라, 통치과정에 정통한 참여는 허용되며 심지어 장려되는 것을 보증하는 데 까지 이른다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 107).
- 하트(David K. Hart, 1984)는 행정이 근본적인 방식에서 경영과는 차별화되어 독특하다고 가정한다. 공직자는 차별화되는 일련의 개인특성 뿐만 아니라 일련의 도덕자질을 요구하는 높은 목표를 갖는다. 실제로 행정이란 구체적 도덕의무와 독특한 도덕품성을 요구하는 도덕상의 노력이다. 이는 뛰어난 신중함, 도덕적 영웅주의, 인간애에 대한 돌봄과 사랑, 시민에 대한 믿음, 도덕향상을 위한 지속적 추구를 포함한다. 하트는 이러한 이상의 핵심이 ‘개인행정인의 의지’, 즉 ‘자기명령’에 있는 것이라고 결론짓는다(Hart, 1984: 119; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 108). 자기명령에 의한 뛰어난 신중함은 명예로운 관료가 되는 것의 본질이며, 다음 추가적인 의무와 특징을 요구한다.
 - 첫째, ‘**도덕적 영웅주의**’는 자신의 도덕신념을 유지하기 위해 행정인에게 요구되는데, 특히 불의와 비도덕적 정책에 반대하도록 강제될 때 그러하다.
 - 둘째, ‘**보살핌**’은 자신의 행정영역에 있는 시민을 돌보는 능력을 요구하는데, 자신이 봉사하는 공공을 구성하는 개인의 최대 이익을 일관성 있게 고려하는 것이다.

- 셋째, ‘명예’는 행정인이 공공을 덕성스러운 시민으로 대함으로써 시민의 신뢰성을 믿고 이에 의존한다.
 - 넷째, ‘도덕적 고상함’ 또는 ‘고귀한 신분’에 따르는 도의상의 의무 추구는 자신의 도덕자질을 향상시키고 계발하며, 다듬는 지속적인 노력이다. 이러한 의무는 높은 지위의 공직에서 보다 요구되는데, 이는 개인의 도덕품성이 높은 책임의 수준에서 더 필요하고 잘 계발되기 때문이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 108).
- 하트(David K. Hart)는 또한 품성의 질에서 자발적으로 나오는 ‘도덕적 행동’이 행정의 도덕품성에 중요함을 강조하였다. 그는 좋은 품성을 가진 모범 행정인을 구별 짓는 다음의 네 가지 요소를 제시하였다. 첫째, 좋은 도덕품성은 간헐적으로 발생하는 것이 아니라, 모범행정인의 ‘인격’이라는 ‘지속적인’ 측면이다. 둘째, 규정이나 상관의 조직 권위로부터 강제적이지 않고 ‘의도적’이며 ‘자발적’으로 ‘자유롭게’ 행동해야 한다. 셋째, 모범행정인은 상대적으로 결함이 없어야 하는데, 모든 일에 완벽한 것이 아니라 그러하도록 ‘노력’해야 한다는 것이다. 넷째, 모범행정인의 행동은 가벼워서 안 되고, ‘실패하는 일이 있더라도 진정으로 선택해야 한다’는 것이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 108).

2. 품성에 대한 철학적 시각

1) 플라톤의 시각 : 발가벗은 영혼

- 플라톤은 품성을 ‘발가벗은 영혼’으로 기술했다. 아리스토텔레스는 품성을 ‘습관화된 행동모형’(Sherman, 1989; 1997)으로 이해했다. 그 이후의 철학적 정의는 시간을 통해 개인의 성향이 통일화된 것과 하나의 고정된 성품으로 조직화된 지배적인 습성상 경향의 표현으로서의 품성에 초점을 두었다(Dewey & Tufts, 1925). 콜즈는 사유와 행동의 스타일이라는 관점에서 인간의 깊은 내면에 있는 진실로 정의하였다.

2) 아리스토텔레스의 시각 : 품성의 직물

- 아리스토텔레스의 시각에서 좋은 품성이란 좋은 삶을 이끄는 덕성을 소유하는 것 이상이다. 덕성이란 행동방식이며 좋은 품성을 실현함으로써 나온다

(Sherman, 1989). 즉, 좋은 품성을 구분하는 것은 덕성이나 탁월성이 아니라 ‘**우수한 행동**’인 것이다. 좋은 품성을 가진 사람들의 한 가지 공통점은 그들이 ‘**실천이성**’을 갖고 있다는 것인데, 우수한 활동의 기초는 도덕지각, 선택, 협동으로 구성된다. 도덕지각이란 구체적·실제적 상황에서 도덕적으로 두드러진 모습을 인지하고 파악하는 것이다.

- (실천이성의 단계) **실천이성의 첫째 단계**는 윤리적 탁월성을 인지하고 도덕적 적합함을 인지적으로 판단하는 것과 관련이 있다. 이는 매우 중요한데, 사람이 어떻게 행동할까를 결정하기 전에 이 상황이 어떤 행동을 요구한다는 것을 인지해야만 하기 때문이다.
 - 실천이성의 둘째 단계에서는 어떤 상황이 행동을 필요로 하는 것으로 확인되면 어떻게 어떠한 방식으로 행동해야 하는지에 관한 선택이 이루어진다. 좋은 사람이 지니고 있는 숙고와 성찰이라는 특징들은 ‘합리적 선택’이라고 하는 특별한 종류의 숙의에 대한 선호이다. 합리적 선택은 두 가지 측면을 가진다. 첫째, 장기와 단기의 목표가 매우 복잡하면서도 상호의존적으로 연계되어 있는 상황에서 여러 목표를 균형 잡는 것을 포함한다. 둘째, 느낌과 감정이 합리적 선택을 몰고 간다는 점이다. 감정 자체가 도덕반응에 중요하며 도덕적으로 적합하다고 결정하는 것에 직접적으로 영향을 준다. 즉, 옳은 느낌과 감정의 결핍으로는 덕성을 표현하지 못한다고 한다(Sherman, 1989).
 - 실천이성의 세 번째 요소는 협동이다. 일반적으로 사회, 특히 폴리스는 상호의존으로 특징지어진다. 이에 좋은 품성인은 좋은 삶을 유지하기 위해 협동적이고 집단적인 행동에 관여해야 한다는 것이다.
- (실천이성과 덕성의 학습) 실천이성과 덕성(좋은 품성의 결과)이라는 것은 다른 상황과 개인의 발달단계에 따라 변하는 반복과 단계적으로 이어지는 시도를 통해 **학습**된다. 즉, 덕성은 우리에게 천성적으로 심어진 것이 아니다. 다만 우리는 천성적으로 이러한 덕성을 받을 능력이 주어져 있고, **반복적 습성**이 이 능력을 완성과 성취로 이끈다(Aristotle, 1980: 1103a). **습관**은 좋은 품성을 형성하는데 중요하다. 습관을 통한 행동은 수월해보이나 조심스럽고 매우 주의를 기울이게 된다(Hardie, 1980: 104). 그러므로, 실천이성에 본질적으로 관여하고 반응하며 이해하는 과정은 사유와 행동의 지속되는 유형으로서 **제2의 천성**이 된다. 아리스토텔레스는 “품성을 가진다는 것은 시간이 지나면서 인생으로부터 여러 다른 **목적과 이해관계의 통합**을 요구한다”고 믿었다(Sherman, 1989: 6). 이러한 품성은 어떠한 **일관성**이나 **구조**를 띠게 된다.

3) 공자의 시각 : 좋은 성품의 귀감으로서 군자

- 공자의 품성에 대한 생각은 아리스토텔레스의 그것과 비슷하다. 첫째, 도덕판단은 어떤 **일반적 원칙과 규율을 따름으로써 안내될 수 있는 것이 아니라**는 것이다(Kupperman, 1991). 둘째, 좋은 품성의 특징을 구별하는 주요 덕이나 특징적인 덕성을 별도로 분리할 수 없다. 오히려 일생에 걸쳐서 덕성과 악이 함께 도덕품성을 드러내는 상호연결된 개인체계를 형성할 뿐이다. 셋째, 결과적으로 좋은 품성계발은 **일생에 걸쳐 이루어지는 한 인간의 지속적인 자기수양의 과정**이라고 할 수 있다. 이 품성계발의 기저이자 동기부여는 ‘**잘 숙고된 도덕적 헌신**’이다. 공자는 좋은 품성인은 자신의 행동이 가지는 **윤리적 영향을 매일 점검**하며 일생동안 지속적이고 끊임없는 자기수양의 과정을 자극한다(Cua, 1992).
- 공자는 군자란 완벽하지는 않지만, 자신의 삶과 행위에서 인이라는 인류를 위한 깊은 도덕관심을 구현한 모범적인 사람이라고 하였다. 또한 군자를 모범적이라고 구별 짓는 좋은 품성의 세 요소(리, 의, 인)를 구현했다(테리쿠퍼 저·신충식의 옮김b, 2018: 113).
- (리<理>) 리의 도덕역량은 재능과 같이 학습될 수 있다. 모범적인 개인은 쉽게 받아들여진 도덕실천, 즉 리를 최소한 습득하지만, 급변하는 상황을 다루기 위해 유연한 태도와 합리성 또한 가져야 한다.
- (의<義>) 도덕교훈은 변화하는 상황에서 항상 해석에 영향을 받는다. 의는 환경이 변하고 어떠한 구체적인 규정이 적용되지 않을 때나 개인이 원칙 또는 의무의 갈등을 경험할 때 요구된다. 이는 올바름에 대한 개인의 감각의 문제이고, 문제 있는 상황을 대처하는 데 군자의 가장 중요한 자질이다(Cua, 1992).
- (인<仁>) 좋은 품성을 가진 사람에게 합리적인 판단은 무엇보다도 다른 사람에 대한 광범위한 관심(仁)에 의해 안내된다. 인은 자기 동료에 대한 돌봄 또는 다른 사람의 고통, 행복, 복지에 세심할 뿐만 아니라 모든 인간과 존재에 대한 인식과 관심에 초점을 둔다(Cua, 1992). 이는 모든 인간이 상호 얽혀있다는 점, 개인의 복지가 사회의 복지와 상호의존적이라는 것에 기초한다. 공자에게 인은 행동처방이라기 보다 좋은 품성을 위한 폭넓은 주제를 제시하는 것에 가까우며, 자신의 경험에 비추어 개인해석을 하는 것을 허락하는 것이다(테리쿠퍼 저·신충식의 옮김b, 2018: 114).

4) 의무론(칸트)과 공리론(벤담)의 시각 : 공정한 이성으로서 품성

- (칸트 : 개인감정의 초월) 칸트는 모든 개인이 욕망, 감정, 욕구를 갖고 있고 합리적이어서 무엇이 옳은 행위인지를 구분할 수 있다는 가정에서 출발한다. 좋은 품성을 가진 개인(“도덕가치를 지닌 사람”)은 옳은 행동을 추구하기 위해 **욕망, 감정, 욕구를 합리적 자기통제 내에서** 자신의 의지를 행사한다. 도덕가치를 지닌 사람은 욕구, 욕망이나 경향을 이성과 의무로부터 명확히 구분한다(Kant, 1898: 346-347). 좋은 품성인은 개인의 감정과 경향을 초월해 **모든 인간에게 보편적 일반화가 가능한 합리적으로 지워진 원칙과 의무**를 따른다(Munzel & Felicitas, 1998). 특히 칸트의 ‘정언명령’은 도덕가치의 사람들이 자신의 행동에 대한 원칙이 다른 모든 사람에게도 **보편적인 법칙**이 될 수 있는 그런 방식으로 행동한다고 한다. 이러한 원칙은 사익을 초월해 **내재화된 의무감**이 된다. 도덕가치의 사람에 의해 가장 깊숙이 지탱되는 원칙은 **선의지**이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 116).
- (벤담 : 공리론의 특징으로서 결과적 요소) 공리론에 있어서 도덕가치는 개인의 행동에 의해 성취되는 **결과(최대 다수의 최대 선)**나 실제적 성과에 있지 칸트가 말하는 개인의 원칙이나 의지에 있는 것이 아니라고 한다. 품성에 대한 이러한 접근은 벤담의 **효용의 원칙**에서 나온다. 행동은 이것이 의식적인 존재에게 행복을 증가시키고 불행 줄이는 결과를 초래할 때 옳고 선한 것이 된다. 좋은 품성인은 도덕적 결정을 하기 전에 합리적인 **공리주의적 계산**을 적용하려는 교육, 민감성, 꾸준한 자발성을 가지고 있다. 여기서 공리론은 합리적 계산의 인지적 과정을 가지고 개인들의 감정을 제압하거나 초월하려는 데 목적론과 맥을 같이 한다. 한 사람의 성향이나 동기는 단순히 추상적인 것, 즉 ‘일종의 허구적 실체’이고, 공리주의에서는 중요하지 않다. 도덕적으로 좋은 결과에 이르기 위해서는 개인은 충동이 얼마나 좋게 느껴지더라도 이를 **통제**해야 한다. 이에 공리론의 관점에서 좋은 품성인은 자신의 내적 충동, 성향, 마음의 상태가 **최대 다수에게 최대의 쾌락을 제공하는 결과**를 이끌도록 이러한 감정을 통제하는 사람이어야 한다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 117).

5) 도덕행위와 품성(듀이와 터프츠)

- 듀이와 터프츠는 도덕행위자의 도덕행위와 이에 따르는 품성에 초점을 둔다. 행위란 품성이 세 가지 방식(본능적 활동, 숙의적 선택, 습관)에서 특정 외부적 조

건과 상황의 맥락으로부터 행동하는 결과로 본다.

- 듀이와 터프츠 이론의 특징은 ‘습관’을 강한 품성을 형성하는 기초로 본다는 점이다. 습관이나 행동하고 반응하는 경향은 시간이 지남에 따라 개발되고, 다소 자동적인 습관이 된 이전의 숙의와 선택의 결과이다(Dewey & Tufts, 1925: 203). 습관은 숙의적인 선택, 평가, 주의의 결과로 선택의 점진적 과정을 거쳐 형성된다. 여기서, ‘습관’은 기계적인 반응으로 간주되어서는 안 되며, **무엇을 일관되게 생각하는 방식**(올포트의 ‘가치의 틀’과 유사함)으로 이해해야 한다.²⁾ 다만, **강한 품성**을 구성하는 것은 습관에 있는 **연속성과 일관성**이다. 듀이 및 터프츠는 강한 품성이 ‘습관의 침투’를 요구한다고 주장하였다(Dewey & Tufts, 1925: 38; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 119).
- 그러면, **좋은 품성**을 구별 짓는 것은 무엇인지에 대하여 듀이와 터프츠는 품성의 선택은 어떤 결과가 예측되는 경향(습관)에 나타난 것과 같이, 사람의 ‘**습관적 성향**’ (habitual dispositions)과 관련되어 있다고 하였다(Dewey & Tufts, 1925: 263). 이에 좋은 품성 하나가 미래, 즉 행동결과에 대해 더 위대한 사려의 습관을 계발해 왔다는 것이다. 듀이와 터프츠는 “우리의 주요 도덕업무는 결과에 익숙해지는 것이다”라고 하였는데(Dewey & Tufts, 1925: 464), 이는 행위자가 과거의 부주의한 행위, 태만에 빠진 행위에 대해 책임을 지는 의식적인 숙의와 반추를 계속하면서 **행동방식을 바꾸는 역량**을 요구한다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 119).

3. 품성에 대한 심리학적 시각

1) 개관

- 다수의 심리학자들은 품성이 성격과 매우 닮았다는데 동의하지만, 품성은 도덕적 질을 가지고 있고, ‘사회 내에서 **도덕평가를** 받아야 하는’ 내면화된 성향으로 규정될 수 있다고 한다(Hogan, 1973: 219).
- 올포트(Gordon Allport)는 “품성은 성격이 평가된 것으로, 단지 거기에 있는 우리 자신 내의 **도덕중심**”이라고 했다. 이에 의하면, 품성은 “**예측가능한 도덕행위의 종류와 질을 만들어내는 일관성 있는 태도 및 동기의 유형**”으로 간주될

2) 올포트(Allport, 1968)는 습관과 관련하여, 구체적이고 특정 행위의 단순 반복이라기보다는 획득된 성향이나 일반적 반응방식을 가지고 어떤 자극의 유형에 대하여 특별한 주의, 접근, 회피 등을 하는 것으로 설명한다.

수 있다(Peck & Havighurst, 1960: 164). 품성은 인성 개념이 결여한 도덕 차원을 담고 있다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 120 재인용).

2) 에리히 프롬의 ‘생산적 정향’

- 에리히 프롬은 품성의 기저를 이루는 기본에 대해 ‘사람이 어떻게 자신을 세계와 관계하는가’에 있다고 이해했다(Fromm, 1947). 품성은 어린 시절을 통해 사회화 과정의 결과로 인간에너지가 각인되고 방향이 설정되는 상대적으로 영속적인 형태라고 할 수 있다. 일단 에너지가 어떤 방식으로 흐름의 방향이 잡히면 행동은 ‘품성에 맞추어’ 일어난다는 것이다(Fromm, 1947: 59). 품성은 일관성 있고 합리적으로 유형화된 일련의 행태를 제공한다. 우리의 행동은 유전적으로 본능적인 유형에 의해 결정되지 않는다. 우리의 품성체계와 정향은 다른 동물에게서 발견되는 타고난 본능장치에 대한 인간의 대체물로 생각될 수 있다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 121 재인용).
- 에리히 프롬이 개발한 ‘생산적 경향’은 물질의 생산성보다 넓은 근본적 태도를 말한다. 모든 경험영역에서의 관계방식 또는 외부세계와 생산적이고 건강하게 발전하는 관계방식이다(Fromm, 1947). 이는 두 가지 주제로 구성된다. 하나는 다른 사람을 돌보고 책임지며 배워가는 것을 포함하는 ‘생산적 사랑’이다. 다른 하나는 ‘생산적 사고’로, 이는 이성의 깊이(사물의 근본과 과정을 볼 수 있는 능력)와 객관성(사물을 보고 싶은 대로가 아닌, 있는 그대로 볼 수 있는 능력)을 포함한다.
- ‘품성정향’은 자신이 자란 사회의 사회경제적·정치적 구조에 의해서 결정된다고 한다. 사람의 외부환경은 품성에 중요한 영향력을 미치며 환경은 사람마다 같지 않으므로 특정 경향을 보이는 개인에게는 차이가 있다. 개인은 어떠한 단일 경향 보다는 여러 가지 경향들이 결합되어 발현되는데, 일반적으로 한 개인을 특징짓는 지배적 경향 또한 존재한다. 이러한 지배적 경향의 행태는 개인에게 깊이 뿌리박고 있어 “품성에 근본적인 변화가 생겨야만 바뀔 수 있다”(Fromm, 1947: 61; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 121 재인용).

3) 콜버그의 도덕단계와 정의윤리

- 로렌스 콜버그(Lawrence Kohlberg)는 정의원칙을 선호하면서 정의가 단 하나의 주요 덕이자 도덕갈등 해결의 유일한 원칙이라고 주장했다. 도덕적으로 성숙한 성인인 ‘옳은 행동’에 이르기 위해 추상적인 정의의 원칙으로 생각하고, 이러

한 것에 기초해 행동하는 사람이다(Kohlberg, 1981a). 이러한 시각에 의하면 품성이란 “오로지 **인지구조** 또는 **생각과 판단의 방식**으로 규정된다”(Kohlberg, 1981b: 4).

- 콜버그에 의하면 도덕행위는 판단의 수준과 관련이 있는데, 한 개인이 도덕판단을 하는데 있어서 **정의개념과 원칙**에 근거하여 점차적으로 발달단계 또는 계층적 수준을 따르게 된다는 것이다(콜버그의 발달단계 모형은 생략). 이 중 가장 높은 수준은 ‘후인습적 수준’, ‘자율적 수준’ 또는 ‘원칙적 수준’이다. 이 수준은 본래 **공정성과 정의**에 초점을 두는 두 가지 특징적인 단계를 갖고 있다. 첫 번째 단계는 다른 사람의 권리에 대한 존중, 평등성, 합의에 이르는 과정에서의 상호 의무, 개인적 가치의 상대성과 절차적 규칙을 강조한다. 두 번째 단계는 구체적이기보다는 (십계명처럼) 포괄적이고 보편적이며 추상적인 (칸트의 정언명령처럼) 양심의 원칙 - 모든 인류가 따르는 보편적 윤리원칙 - 을 강조한다(Kohlberg, 1981a: 412; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 125 재인용).
- 콜버그는 도덕품성인의 특징적인 모습과 관련하여, 도덕품성인은 독립적이고 자율적이며 순수하게 ‘합리적 의사결정자’라고 하였다. 또한 정의의 일반원칙에 의해 인도되는 사람은 공정하고 불편부당하며 사심이 없는 자세가 주요 도덕판단을 하는데 있어서 추상적으로 작용한다고 하였다(Bluestein, 1991). 다만, 콜버그의 이론에 대하여는 ‘정의를 합리적이고 공정하게 적용해 도덕딜레마를 해결하는 도덕적으로 성숙한 개인의 특정 이미지’라는 것에 대해 비판이 제기되기도 하였다.

4. 고결한 품성

1) 개념

- 펙과 하비거스트는 “**지성과 감성**은 본질적 요소이다”(Peck & Havighurst, 1960)라고 주장함으로써 품성은 **사유의 도덕성**뿐만 아니라 **감정의 도덕성**으로부터도 나온다는 것으로 이해될 수 있다. 아리스토텔레스의 **실천이성** 또한 **숙의와 정념** 모두에 의존했다는 점도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.
- 각 개인들이 옳고 그름의 차이를 안다는 것만으로 충분하지 않다. 차이에 대해 **관심**을 갖는 것 또한 도덕품성에 요구된다. 도덕품성은 추상적으로 사유하는 능력뿐만 아니라 ‘**감정이입능력**’(규칙의 준수·위반 및 행동결과가 타인의 안녕에 어떻게 영향을 주는가)에 대한 관심을 필요로 한다. 여기서 두 가지의 품성에

대한 접근방법이 도출된다. 하나는 권리, 정의, 결과에 대한 공평한 이성(칸트, 벤담, 콜버그)이고, 다른 하나는 인간적 관심, 동감, 사랑(공자, 펙과 하비거스트, 길리간)이다. 이러한 점에서 품성과 공동체는 상호 관계가 있다(Gilligan 1982; Noddings, 1984; Bluestein, 1991; Cochran, 1982 참조; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 127 재인용).

- **품성의 선**(돌봄, 동감, 인)은 전형적으로 행동이 다른 사람에게 주는 ‘영향’을 고려한다. 품성의 강도가 낮으면 개인은 장기적 헌신과 책임에 대한 인식이 별로 없이 다양한 즉각적인 선한 행위에 의해 휩쓸릴 것이다. 이에 모범적 품성의 사람이란 **강하고 선한 품성**을 모두 갖고 있다. 강하고 선한 품성의 결합을 ‘**높은 품성**’이라고 말하고, 이는 **공직**에 종사하는 사람들에게 중요하다고 여겨진다.

2) 품성강도

- 공동체나 직장에서 준수해야 하는 **강령** 또는 규칙과 규범에 대한 **맹목적인 준수**는 강한 품성의 성장을 가로막고 저지할 수 있는 위험성이 있다. **공직자 개개인**이 직면하는 **도덕딜레마와 선택은 강령 또는 규칙에 담겨있는 것보다 상당히 많은 성찰과 숙의를 요구할 수 있다**는 점이 중요하다. 이는 베일리가 주장했듯이 모든 공공정책에는 내재적인 도덕모호성, 정치경제환경의 갈등적인 맥락의 힘들, 절차의 역설이 존재한다는 점에서 이해될 수 있다(Baily, 1965). 이러한 점에서 결국 공식적인 강령 또는 규칙, 원칙에 대한 무조건적이고 엄격한 강요는 통하지 않을 수 있으며 심지어 역효과를 가져올 수 있다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 125 재인용).
- 아리스토텔레스의 ‘실천이성’ 또는 공자의 ‘리(理)’는 도덕판단에 요구되는 여러 요소들 간의 상호관계를 볼 수 있는 능력을 포함한다. 즉, ① 도덕 원칙을 상황에 일반화·적용하며, ② 자신의 행동 결과를 예측하고, ③ 다중적 시각에 대해 비판적으로 고려하는 능력 등을 연계할 수 있는 능력이 내포되어 있다. 실천이성 또는 리에 내재하는 이러한 다중적 능력은 강한 품성의 세 가지 구체적 핵심요소인 다음에서 설명하는 ① 자아강도, ② 높은 수준의 추상화 능력, ③ 정체성을 부여하는 헌신적 실천 등에 기반을 둔다.
- **(자아강도)** 자아강도는 품성계발과 관련하여 다양한 ‘유익함’을 갖고 있다.

첫째, 현재의 즉각적인 자극으로부터의 **충동을 억제**해주고, 무엇을 하는 것이 효

과적인지에 대해 **합리적 사고력**을 발휘해 깨닫게 한다(Cole, 1981: 121; Peck & Havighurst, 1960). 로빙어(Loevinger, 1987)의 도덕발달에 대한 실증연구에서도 자아강도 또는 충동제어가 품성 계발에 중요한 요소임을 보여주었다. 더욱이, ‘약한 자아’ 또는 ‘약한 품성’의 사람은 **충동적이고 유혹에 빨리 넘어가며**, 이러한 사람에게 **미래는 단지 즉각적 쾌락의 기대에 불과하다**는 것을 보여주었다(Allport, 1955: 76; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 129 재인용). 둘째, 자아강도는 비판적 자기성찰에 관여하도록 하는 내적 안전을 제공한다. 셋째, 자아강도는 도덕적으로 옳은 것을 하는데 필요한 자아존중과 자아관심을 제공한다. 도덕적으로 행동하는 것은 “때때로 심히 당황스럽게도 사회적 리듬을 깨는 것이다”(Kupperman, 1991: 172). 이에 **자아강도가 없는 사람은 다른 사람이 자신에게 기대하는 것을 습관적으로 하는 극단적 순응주의자가** 되기 쉽다. 하트(Hart, 1984)가 지적하였듯이, 자아강도는 **도덕영웅주의** 또는 **도덕용기**의 선결요건이다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 125 재인용).

- **(높은 추상화 수준) 불의에 동조하도록 하는 유혹과 즉각적인 압력 등에 저항할 수** 있다는 것은 우리가 **그 순간을 뛰어넘어 사고하고 기획하는 능력 - 장기적으로 생각하고 다중적인 시각을 고려할 수 있는 능력 -** 을 요구한다(Jaques, 1976 참조). 이러한 능력은 **강한 품성의** 개인들에게서 두드러진다. 이러한 개인들은 “**미래를 두고 숙고하는 습성**”(Dewey & Tufts 1925: 464), “**목적에 대한 현명한 예견과 이를 달성하려는 단호한 노력**”(Dewey & Tufts 1925: 246)을 발전시켜 왔다고 할 수 있다. 즉, 이러한 능력은 행동의 미래이익과 영향을 고려하며, **즉각적인 행동을 제한하는** 효과를 가진다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 129 재인용).
- **(자아정체성을 부여하는 헌신)** 강한 품성은 ‘헌신’과 연결되어 있다. 여기서의 헌신에는 첫째, 도덕적 행위 또는 덕성스러운 행위에 대한 헌신을 포함한다. 둘째, 충직한 헌신은 원칙, 대의, 이념, 사람들과 같은 것들로 이루어진다. 이러한 것들은 개인에게 가장 중요한 것을 반영하는 **핵심적 헌신**이 되며, 핵심적 헌신은 개인의 중요한 가치들을 반영하고 **자아정체성을 부여**하게 된다(Taylor, 1985). 즉, 이러한 헌신은 자아정체성에 기여하고, 우리의 **현재 모습을 형성**하며, 우리의 **행동에 제약**을 가져오기도 한다. 약한 품성의 소유자는 자신의 핵심 언약(공약)에 반해서 행동하기 쉬우며, 다른 사람의 기대가 자신의 약한 헌신을 쉽게 압도하도록 만든다. 약한 품성의 소유자는 전형적으로 어떠한 일, 관계, 대의 등에 매우 일시적인 충성심만 가지고 있다(Kupperman, 1991; 테리쿠퍼 저·신충식 외

옴김b, 2018: 130 재인용).

3) 선한 품성 : 고결한 품성

- 강한 품성을 가졌다는 것이 선한 품성을 가졌다는 것을 보증하지는 않는다. 예컨대, 해로운 목적이나 기괴한 목표에 적극적으로 헌신하는 (강한 품성의) 사람이 선한 품성을 가졌다고 할 수는 없다. 즉, **다른 사람의 안녕에 대한 영향**을 고려하지 않고 단지 자신의 장기적 이익에 만족하기 위해 강한 의지를 갖고 행동할 뿐이다. 도덕품성을 논하는데 있어서는 무엇보다 **‘선’** (善, goodness)이 **핵심적인 고려사항**이 되어야 한다(Kupperman, 1988).
- (타인중심의 지각) 품성의 선은 우선 사익의 집착으로부터 자기관심의 이동이 요구된다. 강한 자존감 또는 자아강도에 기초한 다른 사람에 대한 돌봄과 관심을 **“타자 중심적”** (allocentric) 지각이라고 한다. 타자 중심적 시각이 널리 적용되면 자신이 만나보지도 못했던 사람들의 선(善)에 대한 광범위한 관심을 불러일으킨다. 돌봄에는 두 가지 핵심양상이 있다. 첫째, 비인성적 돌봄으로, 이는 유교의 인과 유사한 것으로 인간과 비인간의 복지를 위해 공직자가 갖는 위대하고 적극적인 관심의 개념이다. 둘째, 인성적 돌봄은 사람들보다는 특정인에 초점을 두고 우리가 사랑하는 누군가에 대한 부드러운 돌봄이라고 할 수 있다. 돌봄은 헌신과 다음의 점에서 확연히 구별된다. 즉, 우리는 사람, 이념, 대의처럼 다양한 것에 대해 관심을 가질 수 있으나, 이러한 것들에 반드시 헌신하는 것이 아니다. 사람들은 헌신의 대상에 관심을 갖지만 관심을 갖는 모든 것과 사람이 헌신의 대상은 아니다(Bluestein, 1991: 38; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옴김b, 2018: 132 재인용).
- (고결한 품성) 고결한 품성은 개인의 **‘품성의 강도’**와 **‘품성의 선’** 양자 모두의 산물이다. 고결한 품성을 갖춘 사람은 상당한 정도의 자기통제의 힘을 가져야 한다. 이러한 사람은 자신을 신뢰하므로 미래의 조건들에 상관없이 도덕적 헌신을 행하는 자신들을 신뢰할 수 있다. 고결한 품성의 획득과 유지에는 **이성과 감정의 통합**을 요구한다. 고결한 품성은 일생의 과정이기에 고상하고 어려운 목표이자 결코 이를 수 없는 목표이기도 하다. **고결한 품성을 위한 지속적 노력이 공직생활을 가장 특징짓는 것이** 되어야 한다. 심리학자들은 고결한 품성의 성취가 **목표지점이라기 보다는 지속적으로 추구하는 것**, 즉 결코 끝나지 않는 계속적인 것이라고 믿는다. 고결한 품성은 평생교육의 과정인 것이다. 일단 개인이 고결한 품성을 이루게 되면 그것에 대해 물러나 설 수 없다는 것이다. 다음의

경구가 이를 상징적으로 표현한다. “**고결한 품성을 활용하라. 그렇지 않으면 잃을 것이다.**” 요컨대, 심리학적 연구는 (강하고 선한) 고결한 품성인들이 새로운 경험에 대한 지속적 개방성과 함께 자신의 성품을 계속해서 성장하게 하고 정제해가는 경향을 갖고 있음을 강조하였다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 135-138).

4) 공직에서 고결한 품성의 필요성

○ 품성이 왜 공공리더십과 행정에서 필요한지에 대해서는 행정의 맥락에 대한 기본적인 이해가 필요하다. **선출직이든 직업공무원이든** 모든 공직지도자에게는 다음과 같은 선한 품성이 필요한 이유가 있다.

- 첫째, 공공지도자들은 **공동선의 관리자**로서 책무를 가진다. 특히 다른 사람에 대한 **관심** 또는 **돌보는 능력**은 고결한 품성의 핵심특성이다. 공직자들은 매일 직면하는 수많은 쟁점과 문제들은 ‘**시민의 복지**’ (행복)에 초점을 둔다. 공공지도자들은 이 같은 목표를 잃지 않도록 품성의 강도와 선을 가져야 한다.
- 둘째, 지도자는 자신이 관여하는 쟁점에 직간접적으로 영향을 받는 **당사자와의 연계성과 관계성에 대한 감각**을 가져야 한다(예 : 다른 사람에게 미치는 자신의 행동결과의 고려). 이는 **사물을 다양한 시각에서 볼 수 있는 능력**을 말한다. 이는 모든 것들이 연계된 공공행정의 세계에서 특히 중요하다.
- 셋째, 고결한 품성의 공공지도자는 **정직성**과 이에 상응하는 **대인 신뢰의 자질**을 가져야 한다. **청렴** 또는 잘 정리된 일련의 **헌신과 믿음에서 나오는 일관성 있는 행동**(Dobel, 1990)은 신뢰의 초석이다. ‘**정직과 신뢰**’는 상호 연계된 공공문제를 다루는데 **협력적, 협동적, 집단적 노력을 위한 저변에 있는 토대**이기 에, **공공리더십에 근본적**이다(Luke, 1998: 233). 공공지도자와 공공행정인의 대부분의 업무는 협력과 협동을 필요로 한다. 그래서 신뢰와 이에 따른 품성은 공공리더십에서 대단히 중요한 역할을 한다(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김b, 2018: 135).

제8절 윤리역량

1. 개관

- 최근의 연구는 공공서비스 리더십의 윤리역량 획득에 대한 관심이 점점 더 커지는 것을 보여준다. 미국 지방정부 고위관료들을 대상으로 한 2006년도 조사에 따르면 10명 중 8명꼴로 윤리가 성공에 매우 중요하다고 믿는 것으로 나타났다. 지식 또는 재능(예산운영, 사업평가, 정책분석, 민관협력) 중에서 윤리와 청렴성에 대해 부여하는 가치에 근접한 것은 없었다(Menzel, 2010: 2). 이와 비슷한 연구가 1999년 폴 라이트(Paul Light) 교수에 의해 수행되었다. 미국 상위 13개 공공정책 및 행정대학원 대학원생 1,000명에 대한 조사결과, 현재의 직무에서 성공하는데 가장 중요한 것으로 생각되는 “최상의 재능”은 “윤리적 수준(standard)을 유지하는 것”이라고 답변(75-89%)하였다. 다만, 그들의 학교교육에서 가장 도움이 되는 것이 무엇이었는가를 물었을 때 48%만이 “윤리적 수준을 유지하는 것”을 골라서, 학교 교육과 행정실무 간에는 커다란 괴리가 있다는 점을 보여주었다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 2).

2. 윤리역량의 의미

- 윤리역량을 정의하는 것은 매우 어려운 일이다. 다만 최근 윤리역량에 대한 포괄적 정의의 필요성이 제기되고 있으므로 이를 소개하고자 한다. 도날드 C. 멘젤(Donald C. Menzel, 2010)은 『정부의 윤리적 순간』에서 다음의 정의를 내렸다. (1) 개인적 또는 전문직업적 행태의 높은 수준에 대한 헌신, (2) 관련된 윤리장전과 법률에 관한 지식, (3) 곤란한 윤리적 상황에 직면했을 때 윤리적 논변을 수행할 능력, (4) 공공서비스 윤리와 가치들을 식별하고 실행할 능력, (5) 공공기관과 조직에서 윤리적 관행과 행태를 증진하려는 헌신 등이다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 9). 한편, 윤리역량의 구성요소로서, (1) 윤리문제를 지각하는 능력, (2) 윤리분석 기법의 습득, (3) 윤리이론에 대한 지식, (4) 조직설계가 윤리적 의사결정 및 행동을 어떻게 장려하거나 방해하는지에 대한 이해, (5) 자신의 윤리적 결론을 행동에 옮길 수 있는 성품의 강도, (6) 윤리행동의 중요성에 대한 긍정적 태도의 견지 등이 제시되기도 한다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 326).

- 대부분의 윤리역량에 대한 논의들은 행정학으로부터 나왔지만, 전문가 협회로부터 나온 정의에도 주목할 필요가 있다. 국제도시관리협회(ICMA)는 윤리적인 행동과 윤리역량과 관련한 오랜 역사(1924년까지 거슬러 올라감)를 갖고 있다. 국제도시관리협회는 윤리역량을 **개인적·전문가적·조직적 청렴성**의 관점에서 정의한다(ICMA, 2008). 미국 행정학회(ASPA)는 역량이라는 용어를 지금처럼 사용하지는 않았지만, 다소 늦은 1980년대 초에 윤리역량을 정의했고, 1995년에 대폭 개정한 것이 현재의 강령이다. 미국 행정학회는 윤리적 행정가가 갖추어야 할 역량으로 기대되는 다섯 가지 분야로 ① 공익에 봉사하기, ② 헌법과 법률을 존중하기, ③ 개인적 청렴성을 시현하기, ④ 윤리적 조직을 장려하기, ⑤ 전문가적 탁월성을 향해 매진하기 등을 확인하였다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 230).
- 윤리역량은 인식(지성)과 함께 정서적인 부분(감정)을 포함할 필요가 있다는 점에도 주목해야 한다. 즉, 개인적 자질과 관련하여 불확실성과 역경에 맞서 행동하는 용기, 타인들에 대한 연민과 진정한 관심, 개인적인 정직함과 청렴성, 탁월성에 대한 집념, 더 큰 자각과 윤리적 자율성을 위해 매진하는 심적 자세 등이 갖추어져야 한다. 이러한 다면적 윤리역량 마인드를 어떻게 함양하고 계발할 것인지는 교육가와 전문직업인들의 커다란 과제이다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 231).
- ‘행정이라는 전문직업에서 윤리역량은 무엇을 의미하는가?’, ‘행정전문가들을 어떻게 윤리적으로 유능하도록 교육할 수 있는가?’ 또한 중요하다. 윤리역량의 가장 기본적인 정의는 ‘윤리적 이슈를 인식하는 능력’이라고 할 수 있다. 또한 자신의 직업에 대한 ‘윤리적 경계’를 안다는 것은 바로 그 개인의 책임이라고 할 수 있다. 핀란드의 투로 비르타넨(Turo Virtanen)은 “윤리적 유능함은 한 문화에서 지배적인 도덕적 가치와 도덕적 규범을 따르는 것”이라고 주장하였다. 제임스와 보우만(James S. Bowman) 및 그의 동료들은, 윤리적으로 역량 있는 행정가들은 반드시 도덕적 추론(윤리적 추론)을 이해하고 실천해야 하며, 경쟁적인 가치를 선별해 나갈 수 있어야 하며, 신중한 의사결정을 해야 한다고 주장했다. 이는 원칙 있는 도덕적 추론을 하고, 윤리와 관련된 갈등을 인식하며, 비윤리적 행위를 거부하고, 윤리이론을 구체적 상황에 적용하는 방법을 아는 능력을 요구한다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 228).
- 스코트와 하트(1979)가 언급하였듯이, ‘인간조건의 전체’ (the whole of human

condition)를 지향하는 윤리적 가치적 고려가 행정실무의 일부가 되기 위해서는 행정인은 철학자의 언어를 배워야 하고, 철학자는 행정인의 언어를 배워야 한다고 강조한다. 이렇게 함으로써 사실은 검증될 수 있고 판단은 도덕적 윤리적 고려에 의해 깊어지고 완화될 수 있다. 일찍이 덴하트(K. Denhart, 1988)는 행정에서 윤리와 가치를 고려하는 행정인을 ‘신행정인’ (the new public administrator)이라고 부르며, 미래에는 이러한 신행정인이 행정을 주도해 나갈 것으로 전망하였다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 351).

3. 윤리역량의 증진 방안

- 존 에프 케네디(John F. Kennedy)는 다음과 같이 **공직자 윤리역량의 중요성**을 설파하였다. “정부의 어떠한 책임도 공공업무를 수행하는 사람들이 **최고 수준의 윤리적 행태를 유지하도록 하는 것보다 더 근본적이고 중요한 책임은 없다...** 이러한 원칙은 실제적인 측면에서만뿐만 아니라 **외관상으로도 준수되어야 한다. 공공의 신임은 효과적인 정부를 구축하는 기초이며, 그러한 신뢰는 윤리적 기준이 확고하지 못하고 흔들리거나 또는 흔들릴 것 같이 보일 때 위태롭게 된다.**”
- 이처럼, 공공부문의 역량은 ‘윤리역량’에 그 뿌리를 두고 있다. 즉, 재정, 교통, 경찰, 기타 정부의 모든 기능들이 제대로 작동되기 위해서는 시민의 신뢰여부가 필수적이다.
- 정부에 대한 신뢰 하락 현상에 대해 제시된 해결방안은 전반적으로 ‘윤리교육’의 실시와 책임성의 확보 요구와 관련된 것들이다. 다만 전문가들은 그동안 윤리교육이 공무원 등 비전문가에 의해 수행되어왔음을 지적하면서, 윤리교육은 윤리 전문가에 의해 전문 교과목으로 수행되어야 할 필요가 있음을 강조하였다(Johnson, 2007; Kennedy and Malatesta, 2010; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 152).
- 최근 미국의 테리 쿠퍼를 포함한 행정학자들은 조직 차원에서 윤리문제를 관리할 수 있고, 조직의 윤리역량 또한 신장할 수 있다고 주장하였다.
- 윤리역량을 증진시키는 요소 중에서 가장 빈번하게 고려되는 요소는 ‘개인의 도덕발달 수준’이다(Andreoli and Lefkowitz, 2009). 개인의 도덕발달 수준은 전문직업적 윤리교육에 있어서 교육과정을 평가하는 기초이기도 하다.
- 이론가들에 따르면, 윤리역량 교육에 있어서 핵심이 되는 다섯 가지 요소들은 다음과 같다. ① 도덕철학과 도덕적 주장에 대한 이해, ② 관리 및 자원 쟁점들

로부터 윤리적 쟁점을 구분하는 능력, ③ 윤리문제에 대한 해결을 추구함에 있어 논리적으로 추론할 수 있는 능력, ④ 자기 자신의 윤리적 준거들과 가치체계에 대한 이해 및 타인들이 그 체계를 공유하지 않을 수도 있다는 인식, ⑤ 윤리적이지만 않은 행동을 하도록 하는 압박이 있는 환경에서 윤리적으로 수행하는 능력 등이 그것이다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 162).

- 윤리역량의 측정은 개인수준에서는 개인에 대한 직접적인 평가를 통해서 측정이 가능하며, 개인이 영향을 미치는 여러 측면을 평가함으로써 조직수준의 윤리역량을 측정할 수 있다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 168).
- 미국의 이론가들에 따르면, 윤리역량을 성취하는 것은 평생 추구해야 할 도전적 목표라고 할 수 있다. 즉, 아무리 경험이 많은 행정인도 자신의 장기간 성공적인 경력에 먹칠을 할 수 있는 윤리적 맹점이 있을 수 있으며, 윤리역량의 추구는 흔히 가보지 않은 길로서 도전과 함정으로 가득 찬 어려운 일이므로, 평생에 걸쳐서 이루어져야 함을 강조하고 있다. 모든 공직자가 만족수준의 윤리역량을 지니기 위해서는 공식적 기준에 대한 규정 준수와 개인의 윤리적 책임성 양자를 포함하는 체계적 접근방법이 중요하다는 사실도 강조하고 있다. 또한 윤리역량의 추구는 개인을 넘어 조직의 윤리적 문화를 강화시켜나갈 때 공공 거버넌스에 밝은 미래를 담보할 수 있다.

4. 윤리적 기준 형성에 영향을 미치는 요인

- 무엇이 옳고 그른지에 대한 관념과 신념은 다양한 원천들(가족, 친구, 선생님, 매체, 종교, 사회적 관습)에 의해 형성된다. 특히 옳고 그름에 대한 신념의 형성은 유력한 사람들의 핵심적 역할이 내재되어 있다.
- 푸코(Foucault, 1984)와 콜버그(Kohlberg, 1976)는 윤리적 기준에 영향을 미치는 요인으로서 다른 사람들의 힘을 언급하였다. 푸코는 ‘권위의 힘’이 윤리기준을 형성한다는데 초점을 둔 반면, 콜버그는 지도자 개인의 힘과 사회적 동력이 윤리기준을 형성한다는데 초점을 두었다. 즉, 푸코는 권위를 갖고 있는 사람들에 의해 명확하게 표명되어 표준화된 가치가 결국에는 지배적이며 의문의 여지가 없는 기관 관행으로 정착되고, 이 관행은 거꾸로 기관 내에서 수용 가능한 형태에 관하여 정의하고 개인의 자주성을 제한한다고 주장하였다. 그는 이것이 권위의 힘에 대한 기관의 비자발적이고 때로는 무의식적인 복종이라고 하였다. 이러한 견해는 버나드(Barnard, 1946)에 의해 처음으로 도입되었는데, 부르디외(Bourdieu, 1990)에 의해서 개인들이 어떻게 평범한 관행을 만들어내고 유지하는

지, 그리고 이러한 관행이 기존의 윤리적 신념과 상충될 때, 개인에게 기대되는 역할을 어떻게 수용하는지를 보다 더 구체화해서 첨언하였다(테리쿠퍼·도날드 멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 153 재인용).

- 아울러, 콜버그(Kohlberg, 1976, 1981, 1986)와 주르키빅츠(Jurkiewicz, 2002b)는 조직구성원들이 어떤 행동은 윤리적이고 어떤 행동은 그렇지 않은지를 결정할 때에 준거로 삼는 윤리적 기준에 있어서 지도자들이 심대한 영향을 미친다는 사실을 검증해보였다. 즉, 윤리적 혹은 비윤리적 행동은 권위가 있는 지위를 지닌 사람들로 부터 학습된다는 것이다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 153 재인용).

5. 옳은 것은 무엇인가(Defining Right)

- 사회적인 수준에서 옳은 것을 정의할 때 법률은 어느 정도 도움이 될 수 있지만 법률이 유일한 해답은 아니다. 법의 본질상 의회에서 정치적 타협의 산물로 만들어지는 것으로 어떤 현상이나 사건에 대해 반응하며 만들어지는 경우가 많고, 한때는 합법적이던(윤리적이던) 것이 현재는 그렇지 않을 수 있기 때문이다. 미국의 경우를 보더라도 정치인들은 가장 존경받지 못하는 전문 직업군(Rasmussen, 2010)으로서 이들은 확실히 도덕의 상징 또는 권위자는 아니다.
- 윤리강령은 어떠한 특정의 집단에 대해서 무엇이 옳은 것인지를 정의하려고 한다. 그러나, 마피아나 갱단조차 그들 나름대로 윤리적이라고 정의하는 행동강령을 지키고 준수한다. 더욱이 개인은 종종 서로 상충관계에 있는 복수의 윤리규범을 따라야 하는 경우도 있다(Cummings and Monti, 1993; Parker, 2007; Schmitz and Christopher, 1997; USDOJ, 2005, 2008; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 154 재인용).
- 철학이 어느 정도의 통찰을 제공해 주지만, 많은 연구들에 의하면 공리주의와 의무론 사이에는 양립할 수 없는 긴장관계가 여전히 남아있다(e.g. Rawls and Herman, 2000).
- 투명성 및 책임성을 갖춘 체제 안에서 어떠한 행동에 대하여 윤리적인 행동과 그렇지 못한 행동에 대한 다양한 해석이 내려지며, 사회에 이익이 된다는 공통적인 맥락에 대해 전반적으로 합의가 내려지게 된다. 그리고 이러한 합의는 사회적 변화와 함께 변한다고 할 수 있다. 여기서 우리는 사회적 합의, 사회규범, 사회적 해악 등을 기준으로 삼을 수 있을 것이다.

- 공공행정에 있어서 윤리역량을 평가하는 요소들로는 조직에서의 투명성의 정도, 최고지휘관의 부하를 위한 조직에의 헌신 몰입의 정도, 조직이나 기관의 신뢰성에 대한 평판, 고충 불평의 객관적인 해결, 조직과 리더십에 대한 신뢰 등이 있을 것이다.

제9절 윤리적 리더십

1. 개관

- 윤리적 리더십은 윤리역량의 개념과 상당 부분 중복되지만, 윤리역량과 구별되는 윤리적 리더십만의 명확한 특징이 있다. 윤리역량은 일반적으로 그 사람 자체에 국한되거나 귀속되는 반면, 윤리적 리더십은 더 나아가 현실적으로 관계적이고 평판적(세평적)이다. 윤리적 리더십은 보는 사람의 생각과 눈에 달려있다고도 할 수 있다. 윤리역량은 다른 사람이 그 사람에 대한 평판을 의식하는지 여부에 덜 의존하지만, 윤리적 리더십은 지도자의 단순한 윤리역량을 넘어 윤리적으로 역량이 있음에 대한 다른 사람의 평판 또한 중요하다.
- 윤리역량은 그를 따르는 사람들에게 대하여 윤리적 의사결정과 행위에 대하여 적극적인 장려를 할 것을 포함하지 않는다. 그러나, 윤리적 리더십의 경우 그를 따르는 사람들에게 대하여 적극적이며 계획적으로 ‘윤리장려’를 하는 것을 중요시한다. 적극적 윤리장려가 없다면 윤리적 리더십은 존재할 수 없다.
- 쿠퍼와 멘젤(2013: 9)에 따르면, 윤리적으로 역량 있는 개인은 공공기관이나 조직에서 윤리적 실천과 행동을 촉진하며, 윤리적 리더십을 발휘할 책임성을 갖고 있다고 할 수 있다. 윤리역량은 윤리적 지도자에게 필요한 신뢰성을 제공해 부하직원들의 윤리적 역할모델이 되도록 해 준다. 지도자의 말은 힘과 신뢰성을 불어넣어 그들에게 다른 사람들을 통솔할 도덕적 권한을 주게 되는데, 이의 요인이 바로 ‘언행일치’인 것이다. 윤리와 청렴을 갖춘 리더십도 윤리역량이 없으면 이는 위선적인 것이며 부하직원들은 이 같은 허위적인 윤리성 선언을 쇼윈도 장식으로 간주하려 할 것이다(Trevino, Hartman & Brown, 2000). 즉, 윤리적 리더십은 다른 사람의 윤리역량을 개발하고 개선하며, 지원하고 강화시키는 핵심요소라고 할 수 있다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 61).
- 윤리적 리더십은 최고 수준의 리더가 가져야 할 리더십이라고 할 수 있을 것이다. 윤리적 리더십을 구성하는 세 가지 요소로는 리더의 도덕적 특성을 근거로 한 도덕적 인간이 되기, 지도자와 추종자와의 강력한 관계구축, 롤 모델로서 도덕적 관리자가 되는 길이다. 이러한 윤리역량은 윤리적 리더십으로 옮겨져야 하며, 그럴 때 이들의 관계는 선순환 속에서 상호 강화되는 속성을 가지게 된다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 347).

- 즉, “사람이 권력과 권위의 층계를 높이 오를수록 윤리적 사다리는 더 흔들거리게 된다”는 베일리(Stephen K. Bailey)의 지적과 같이, 윤리역량과 윤리적 리더십간의 선순환 관계 및 상호작용이 분명 존재하며, 이것이 사회 전체에 미치는 영향과 의미를 고려할 때 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

2. 윤리적 리더십의 효용성

- 경험적 연구는 윤리적 리더십이 많은 긍정적 결과를 가져올 수 있음을 보여준다. 적어도 윤리적 리더십은 지도자, 집단, 조직에 있어서 해로운 행태로부터 추종자들을 단념시킬 수 있다고 할 수 있다. 즉, 윤리적 리더십은 추종자들의 역효과적인 행태의 제한이라는 효과를 가진다(Avey, Palanski, and Walumbwa, 2010; De Hoogh and Den Hartog, 2008; Mayer et al. 2009; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 72 재인용).
- 윤리적 지도자의 추종자들은 비윤리적 행위를 덜 저지를 경향이 있고(Chou et al. 2010), 따라서 윤리적 규범과 가치를 위반하는 행태들을 덜 보이게 된다(Mayer et al. 2012; Trevino, Brown and Hartman 2003; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 72 재인용). 예컨대, 윤리적 리더십은 조작(속임수), 사기, 부정행위, 약자 괴롭히기 또는 재정 남용 등의 감소를 가져올 수 있다(Khuntia and Suar, 2004; Lasthuizen, 2008; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 72 재인용).
- 많은 연구들은 윤리적 리더의 추종자들은 더 나은 작업태도를 가지며 보다 헌신적이고, 자신의 작업에 몰두하게 된다고 한다(Brown, Trevino and Harrison, 2005). 또한 이들은 더 큰 자기효능(Walumbwa et al. 2005), 감소된 불확실성(Chou et al. 2010), 미래에 대한 낙관성(De Hoogh and Den Hartog, 2008)을 보인다. 결국 윤리적 리더십은 추종자들의 전반적인 성과(실적)를 향상시킨다고 보고하고 있다(Khuntia and Suar 2004; Walumbwa et al. 2011; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 73 재인용).
- 뿐만 아니라 윤리적 리더십은 추종자와 지도자, 팀, 그리고 더 넓은 조직과의 관계에도 영향을 미친다. 윤리적 지도자들은 추종자 간의 인간관계 갈등을 경감시킬 수 있다. 추종자들은 조직에 더 헌신적이고 조직과의 일체감을 보여준다(Den Hartog and De Hoogh, 2009; Kalshoven, 2010; Khuntia and Suar, 2004; Trevino et al. 2011). 또한 추종자들은 자신이 윤리적이라고 보는 지도자들에게 더 만족

한다고 한다. 대부분의 추종자들은 윤리적 지도자가 일반적으로 더 효과적인 지도자라고 생각하는 경향성을 가진다(Brown, Trevino, Harrison, 2005; 테리쿠퍼 · 도날드멘젤 지음 · 김성준 외 옮김, 2018: 73 재인용).

- 기업의 경우에도 윤리적 리더십의 실천은 기업의 사회적 책임을 달성하는데 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

3. 윤리적 리더십과 윤리역량 연구의 시사점

- 윤리적 리더십 연구는 다음과 같은 점을 제안한다. 사람의 윤리역량은 (1) 자기 자신의 윤리적 딜레마와 실수를 다른 사람과 함께 논의할 때 열려 있는 태도를 가짐으로써, (2) 자신의 행동과 실수를 인정하고 책임을 짐으로써, (3) 실수를 통해 중요한 학습경험으로 전환할 수 있는 능력을 가짐으로써 더 강화될 수 있다는 것이다.
- 윤리적 리더십 연구는 자신의 윤리역량을 개발하고 성과로 옮기는데 있어서 집단수준의 과정과 외부적 영향의 중요성을 강조한다. 즉, 쿠퍼와 멘젤이 언급했듯이 윤리역량은 “평생의 과정”이며, 공직윤리 교육 수강 등으로 한 번에 얻을 수 있는 성격의 것이 아니라는 것이다. 추종자들 역시 주변에서 역할모델 행동을 관찰하고, 조직의 지도자가 처벌하고 보상하는 것을 지켜보고, 윤리적 문제들을 다른 사람과 논의함으로써 자신의 윤리적 지식, 기술, 태도를 개발해야 한다는 것이다. 지도자와 동료들은 지속적으로 조직의 윤리문화에 영향을 미치게 되고, 결과적으로 지도자와 추종자 모두는 매일 매일의 윤리적 성과를 쌓아가게 되는 것이다(Lasthuizen, 2008; Mayer et al. 2010; Mayer, Kuenzi, and Greenbaum, 2010; Neubert, Wu, and Roberts, 2010; 테리쿠퍼 · 도날드멘젤 지음 · 김성준 외 옮김, 2018: 75 재인용).
- 요컨대, 윤리적으로 역량이 있다는 것은 윤리적 지도자가 되는 것과는 동일하지 않다. 윤리역량이 있다는 것은 윤리적 지도자가 되는 과정의 첫 단계에 불과하다. 만일 우리가 미래의 공직 지도자를 개발하고 강한 도덕적 기반위에 조직을 건설하고자 한다면, 우리는 지도자들의 윤리역량을 개발하는 일을 멈춰서는 안 된다. 우리는 윤리적 지도자에게 추종자와의 관계를 강화하고, 신뢰를 형성하며, 존경을 함양하고, 도덕적으로 권위를 얻는 방법을 가르쳐줘야 할 책임이 있다(테리쿠퍼 · 도날드멘젤 지음 · 김성준 외 옮김, 2018: 76).

제3장 새 정부의 국정운영 방향

제3장 새 정부의 국정운영 방향

제1절 새 정부의 국정비전

- 제4차 산업혁명의 도래, 급변하는 국제질서, 코로나19 등 신종 감염병 재난의 출현 등 국제사회는 새로운 변혁의 시대를 맞고 있으며, 대한민국 역시 급변하는 과학기술, 경제, 안보, 보건, 재난 등의 환경 속에서 국가경쟁력을 회복하고, **경제발전과 청렴수준이 함께 향상하는 실질적인 선진국**으로 도약해야 하는 시대적 과제에 직면해 있다.
- 국민들은 새로 출범하는 정부에 대해 ‘모든 국민이 함께 잘 사는 나라’를 요구하고 있고, 새 정부가 ‘반칙과 특권을 허용하지 않고 공정하게 국정을 운영’하기를 기대하는 한편, 이념편향과 분열을 극복하고 국력을 결집해 줄 것을 희망하고 있다.
- 2022년 5월 10일 출범한 윤석열 정부는 『국정비전』으로서 “**다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라**”를 설정하였다. 국정비전은 국정운영 과정에서의 최고 지향점이자 가치로서, 이는 시대적 소명과 국민의 요구를 받아들인 것으로 설명할 수 있다. ‘다시 도약하는 대한민국’은 시대적 소명을 반영한 것으로, 대한민국이 직면한 대내외적 도전과 엄중한 시대적 갈림길에서 국민역량을 결집해 **국가경쟁력을 회복하고 선진국으로 재도약**하자는 의미를 담고 있다.
- 국정비전이 포함하는 분야별 내용은 ① 일 잘하는 정부, ② 역동적 혁신성장, ③ 생산적 맞춤형복지, ④ 추격자에서 선도자로, ⑤ 글로벌 중추국가 등이다.

제2절 새 정부의 국정운영 원칙

1. 헌법정신

- 새 정부는 헌법정신과 헌법가치를 강조하고 있다. 헌법정신은 다음에서 보는 바와 같이 자유민주주의, 자유, 평등, 인간의 존엄성 등의 가치를 담고 있다.
- 우리 「헌법」은 전문에서 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 **각인의 기회를 균등히** 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 **국민생활의 균등한 향상**을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 8차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.” 고 하고 있다.
- 「헌법」은 제10조에서 “모든 국민은 **인간으로서의 존엄과 가치를 지니며 행복을 추구할 권리**를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다” 고 하고 있다.
- 「헌법」은 제11조에서 “모든 국민은 **법 앞에 평등**하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다” 고 하고 있다.

2. 제20대 대통령 취임사

- 윤석열 제20대 대통령은 취임사를 통해 자유민주주의, 시장경제체제, 자유, 인권, 공정, 연대 등의 가치를 기반으로 국민이 진정한 주인인 나라, 국제사회에서 책임을 다하고 존경받는 나라를 만들어가겠다는 의지를 밝혔다.

3. 국익, 실용, 공정, 상식

- 새 정부의 국정운영 원칙은 ① 국익, ② 실용, ③ 공정, ④ 상식으로 제시되고 있다. 이는 ‘무엇이 국민을 이롭게 하는가’를 기준으로 정책을 만들고, ‘이념이 아닌 국민상식과 공정’에 기반하여 국정을 운영한다는 원칙이다.
- 국정운영 원칙은 국정과제를 추진하는 **공직자들의 행동규범**이자 **판단기준**으로서 중요성을 가진다.
- **(국익과 실용)** 모든 공직자는 국민의 이익을 위해서라면 못 할 일이 없다는 자세로 대안을 모색하고 정책을 추진한다는 원칙이다. 실용은 어떤 정책이 국민을 더 이롭게 하는가를 기준으로 정책을 실행하겠다는 것을 의미한다. 예컨대, 객관적인 사실과 데이터에 기초하여 정책을 결정하고 집행하는 것이 있다.
- **(공정과 상식)** 이념이 아니라 국민의 상식에 기반하여 국정을 운영하고 국민 누구에게나 공정하게 법을 적용하는 법치의 원칙이다. 예컨대, 국민 다수가 동의하는 정책을 국민 다수가 공감하는 방식으로 추진하는 것이 있다.

제3절 새 정부의 국정목표

- 국정목표는 새 정부의 국정비전인 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라”를 만들기 위한 국정운영의 설계도라고 할 수 있다.
- 새 정부는 국정비전 달성을 위해 국정목표를 4대 기본부문별(정치·행정, 경제, 사회, 외교·안보) 국정목표와 아울러 미래, 지방시대를 추가하여 총 6대 국정목표를 설정하였다.

<표 3-1> 새 정부의 부문별 6대 국정목표

정치 행정	[국정목표 1] 상식이 회복된 반듯한 나라
경제	[국정목표 2] 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제
사회	[국정목표 3] 따뜻한 동행 모두가 행복한 사회
미래	[국정목표 4] 자율과 창의로 만드는 담대한 미래
외교 안보	[국정목표 5] 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가
지방 시대	[국정목표 6] 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대

- 새 정부의 부문별 6대 국정목표를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.
- (정치·행정 : 국정목표 1) 『상식이 회복된 반듯한 나라』는 공정과 상식을 바로 세우라는 국민의 목소리에 부응하여, 원칙이 존중되는 국민통합시대, 회복과 도약의 새 시대를 만들어간다는 의미를 담고 있다.

- (경제 : 국정목표 2) 『민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제』는 경제의 중심을 기업과 국민으로 전환하여, 민간의 창의와 역동성, 그리고 활력 속에서 성장과 복지가 공정하게 선순환 하는 경제시스템 구축을 담고 있다.
- (사회 : 국정목표 3) 『따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회』는 어려운 이웃과 사회적 약자를 더욱 따뜻하게 보듬어서 한 사람의 국민도 홀로 뒤처지지 않도록 약자와 동행하는 사회를 만든다는 의미를 담고 있다.
- (미래 : 국정목표 4) 『자율과 창의로 만드는 담대한 미래』는 4차 산업혁명이라는 세계사적 대 전환의 시대에, 가능성에 도전하고 미래를 개척하는 글로벌 선도국가로 도약한다는 의미를 담고 있다.
- (외교안보 : 국정목표 5) 『자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가』는 국익 실용의 외교전략과 튼튼한 국방역량으로, 영향을 받는 국가에서 주는 글로벌 중추국가로 도약한다는 의미를 담고 있다.
- (지방시대 : 국정목표 6) 『대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대』는 사는 곳의 차이가 기회와 생활의 격차로 이어지는 불평등을 멈추고, 수도권 쏠림-지방 소멸의 악순환을 끊어내는 지속 가능한 대한민국을 목표로 함을 의미한다.

제4절 새 정부 국정철학의 함의

1. 국정비전으로서 ‘함께 잘 사는 국민의 나라’

- 국정비전인 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라’ 중 ‘**함께 잘 사는 국민의 나라**’는 향후의 국정운영에 있어서 **최고의 지향점이자 가치**로서 **정부와 공직자에게 거는 국민의 요구**를 담고 있다.
- 그간 국민들은 일부 정치권의 독주 및 국회 운영의 파행, 고위공직자, 정치인의 가족의 입시비리, 부동산 투기 의혹, 공금유용 의혹, 검찰 및 사법부의 편향성 등을 접하면서 **특권층의 반칙과 부당이득에 대해 공분**하였고, 이는 모든 국민들이 **최소한 공정이라는 원칙이 지켜지는 나라에서 살고 싶다는 열망**이 국정철학으로 표출된 것으로 해석될 수 있다.
- 국민권익위원회를 비롯한 모든 정부부처와 지자체, 공공기관, 기업체들은 **헌법정신인 민주주의와 시장경제질서**의 기본원칙 아래, ‘함께 잘 사는 국민의 나라’가 구현될 수 있도록 **반부패 정책의 수립**에 있어서도 ‘**국익**’, ‘**공정**’, ‘**상식**’이라는 국정운영 원칙이 반영될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

2. 국정운영의 원칙 : 모든 공직자의 ‘행동규범’ 이자 ‘판단기준’

- 국정운영의 4대 원칙인 ‘**국익**’, ‘**실용**’, ‘**공정**’, ‘**상식**’은 모든 공직자의 행동규범이자 판단기준으로서 실천되어야 한다.
- 국회의 법률 제정 과정에서의 합의절차 생략 논쟁, 행정부 고위공직자의 수사개입 의혹, 사법부의 편파성 논란 등은 입법부, 행정부, 사법부를 불문하고 **국민들에게 국가정책 결정의 기준이 무엇인가에 대한 의구심**을 들게 만들었다. ‘**무엇을 위한 정책인가**’, ‘**누구를 위한 판결인가**’에 대한 **국민적 의구심**을 만드는 것은 누구에게도 공감받을 수 없다. 예컨대, 편향적 경제정책과 사법판결은 국민을 두 편으로 갈라놓아 **국민통합을 저해**하였으며, 이는 **공직사회 전반에 대한 불신**을 가져오고 나아가 **국가경쟁력마저 저하시키는 결과**를 가져다주었다.
- 입법, 행정, 사법을 비롯한 모든 공적부문에 있어서 법률의 제·개정, 국가정책의 수립과 집행, 사법적 판결 등에 있어서 **이의 기준은 ‘그것이 국익에 도움이 되는가’, ‘그것이 국민을 이롭게 하는가’** 등을 기준으로 **가장 객관적이고** 데

이터에 기반한 방식에 따라서 공정하고 투명하게 이루어져야 함을 상기시켰다.

- 무엇보다 국민들은 정치, 경제, 행정, 사법 등에 있어서 좌우 이념이 아닌 상식과 정의라고 하는 가치와 원칙이 적용됨으로써 국민 누구에게나 공정하게 법이 적용되는 법치가 실현되고, 국민적 의혹이 아닌 국민의 상식에 기반하여 국정이 운영되기를 염원해 왔다는 점을 본다면, 새 정부의 국정철학은 반부패 정책에 있어서도 커다란 의미를 갖는다
- 향후의 국가정책 수립과 운용은 국민 다수가 동의하는 법률을 정당한 절차에 따라서 제정하고, 국민 다수가 동의하는 정책을 국가의제로 결정하며, 국민 다수가 공감하는 방식으로 정책을 추진해야 함을 시사한다.
- 반부패 정책의 방향성 역시 이와 같은 원칙과 기준이 반영되어야 할 것이다. 반칙과 특권을 불허하고, 공정하게 국정을 운영하며, 이념의 편향성을 배제하는 것이 반부패 정책 수립과 국민권의 향상에 있어서의 앞으로의 과제라고 할 수 있다.

제5절 새 정부의 국정과제

○ 새 정부는 110대 국정과제를 선정·발표하였다. 이는 6대 국정목표별로 세부과제를 제시한 것이다.

국정목표1	상식이 회복된 반듯한 나라 ① 상식과 공정의 원칙을 바로 세우겠습니다. ② 국민의 눈높이에서 부동산 정책을 바로잡겠습니다. ③ 소통하는 대통령, 일 잘하는 정부가 되겠습니다.
국정목표2	민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제 ④ 경제체질을 선진화하여 혁신성장의 디딤돌을 놓겠습니다. ⑤ 핵심전략산업 육성으로 경제 재도약을 견인하겠습니다. ⑥ 중소·벤처기업이 경제의 중심에 서는 나라를 만들겠습니다. ⑦ 디지털 전환기의 혁신금융시스템을 마련하겠습니다. ⑧ 하늘·땅·바다를 잇는 성장인프라를 구축하겠습니다.
국정목표3	따뜻한 동행 모두가 행복한 사회 ⑨ 필요한 국민께 더 두텁게 지원하겠습니다. ⑩ 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다. ⑪ 문화공영으로 행복한 국민, 품격있는 대한민국을 만들겠습니다. ⑫ 국민의 안전과 건강, 최우선으로 챙기겠습니다. ⑬ 살고 싶은 농산어촌을 만들겠습니다.
국정목표4	자율과 창의로 만드는 담대한 미래 ⑭ 과학기술이 선도하는 도약의 발판을 놓겠습니다. ⑮ 창의적 교육으로 미래 인재를 키워내겠습니다. ⑯ 탄소중립 실현으로 지속가능한 미래를 만들겠습니다. ⑰ 청년의 꿈을 응원하는 희망의 다리를 놓겠습니다.
국정목표5	자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가 ⑱ 남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다. ⑳ 자유민주주의 가치를 지키고, 지구촌 번영에 기여하겠습니다. ㉑ 과학기술 강군을 육성하고, 영웅을 영원히 기억하겠습니다.
국정목표6	대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대

- 이 중 반부패·공정과 직접적으로 관련된 국정과제는 총 9개로 분류될 수 있다.
- ‘새 정부의 반부패 범정부 기본전략’은 아래와 같은 ‘새 정부의 국정과제’를 기반으로 수립될 필요가 있다.

〈표 3-2〉 새 정부의 반부패·공정 관련 국정과제

순번	국정과제	주요내용	소관부처
1	13.	○ 검소한 관사 운영 - 중앙부처, 자치단체, 교육청, 국공립대학 등의 관사 운영실태를 조사하고, 각 기관 대상 제도개선 권고 및 이행여부 점검	국민권의위원회 행정안전부
	유연하고 효율적인 정부체계 구축	○ 기부금 등 투명성 제고 - 기부금 수입 및 지출에 대한 국민참여 확인제를 도입하고, 비영리 민간단체의 회계 투명성·책임성 강화 장치 마련	
2	14.	○ 소신껏 일할 수 있는 공직사회 여건 조성 - 공무원 공익신고자 보호 - 감사 사각지대 해소, 비위정보 수집체계 개선 등	인사혁신처
	공정과 책임에 기반한 역량 있는 공직사회 실현		
3	29.	○ 시장반칙행위에 대한 철저한 감시 등을 통한 공정경쟁 원칙 확립 - 독과점 남용행위 및 담합행위 집중 감시, 사익편취·부당내부거래 등에 대해 엄정한 법 집행	공정거래위원회
	공정한 경쟁을 통한 시장경쟁 활성화		
4	30.	○ 플랫폼 분야 거래질서 공정화 - 자율규제 방안 및 필요 최소한의 제도적 장치 마련 - 플랫폼사업자의 입점업체 사업활동 제한행위 및 소비자 기만행위 시정	공정거래위원회
	공정거래 법집행 개선을 통한 피해구제 강화	○ 납품단가 제값받기 - 조정협의 불응 등 위법행위는 엄정 시정	
5	33.	○ 기술탈취 근절 - 피해기업의 입증지원 강화, 수사 직권조사 확대 및 과징금 상향을 통한 기술유용행위 제재 강화	공정거래위원회 중소벤처기업부
	불공정거래, 기술탈취 근절 및 대·중소기업 동반성장 확산		
6	36.	○ 자본시장 공정성 제고를 통한 투자자로부터 신뢰받는 시장 구축 - 내부자 지분매도시 처분계획 사전 공시, 주식양수도에 의한 경영권 변경시 소액주주 보호장치 마련 등 내부자거래 규제 강화 - 외부감사인 역량 강화를 통한 회계투명성 제고 및 불공정거래 행위 제재 실효성 제고 등 증권범죄 대응 강화	금융위원회
	자본시장 혁신과 투자자 신뢰 제고로 모험자본 활성화		
7	50.	○ 공정 채용질서 확립 및 법과 원칙에 기반한 공정한 노사관계 구축 - 공정한 채용기회 보장을 위한 공정채용법 입법 추진	고용노동부

	공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현		
8	82.	○ 공정한 대입제도 마련 - 입시비리 조사를 전담하는 부서 설치 등으로 신속한 입시비리 대응 체계를 마련하고, 균형적인 전형 운영 및 단순화 추진	교육부
	모두를 인재로 양성하는 학습혁명		
9	91.	○ 공정채용 기반 구축 - 국가자격시험제도의 불공정한 특례제도 개선 추진 - 채용비리 통합신고센터를 통한 상시 단속·점검, 교육·컨설팅 등 추진으로 공공부문 채용비리 근절 추진 - 불공정 사례 모니터링 및 공정문화 확산을 위한 홍보·캠페인 강화	고용 노동부 국민권익 위원회 금융 위원회 보건 복지부 국무 조정실
	청년에게 공정한 도약의 기회 보장		

제 4 장 5개년 반부패 종합계획의 평가

제4장 5개년 반부패 종합계획의 평가

제1절 5개년 반부패 종합계획 개요

1. 개요

- 문재인 정부는 공공과 민간 부패 대책을 포괄하는 범국가 차원의 50개 과제를 도출하였다. 그 주요 내용을 보면, 반부패 관계기관 및 사회각계와 협업하여 반부패 종합계획 추진하고 2022년까지 부패인식지수 20위권의 청렴국가의 도약을 목표로 하였다.
- 2018년 2월 국제투명성기구(TI)에서 발표한 '17년 우리나라 부패인식지수(CPI : Corruption Perceptions Index)는 100점 만점에 54점으로 180개국 중 51위이며, 이는 개발도상국보다는 높지만 OECD 평균(68.4점)보다는 낮은 수준이었다.
- 이 같은 여건에서 정부는 문재인 정부가 종료되는 2022년까지 부패인식지수를 세계 20위권으로의 도약을 목표로 공공과 민간을 포괄하는 종합적인 반부패 정책을 사회각계와 지속적으로 협업하여 추진하기로 했다.
- 또한 국민권익위원회는 2017년 12월부터 2018년 3월까지 ‘국민신문고 국민생각함’을 통해 반부패 정책에 대한 일반 국민의 의견을 청취했고, 그 밖에 2030세대 모니터단과의 간담회, 청렴사회민관협의회 등 사회 각계의 의견을 수렴하여, 이를 계획 수립 시 반영하였다.
- 정부의 반부패 개혁을 통해 우리나라 국가청렴도(CPI)가 2016년 53점(52위), 2017년 54점(51위), 2018년 57점(45위), 2019년 59점(39위), 2020년 61점(33위), 2021년 62점(32위)로 나타나, 5년 연속 향상되는 성과가 있었다. 다만 지방정부의 청렴성이 담보되지 않는다면, 반부패 정책의 성과를 국민들이 체감하기 어려울 것이다.
- 이와 같은 가시적 성과에도 5개년 반부패 종합계획의 당초 목표였던 2022년도 20위권 진입을 위해서는 2021년 결과에서 최소 3단계 상승이 필요하다. 우리나라의 경제적·문화적 위상에 비추어 볼 때, 향후 국가청렴도(CPI) 20위권의 안정적인 정착을 목표로 해야 할 것이다.

2. 주요 내용

- 5개년 계획은 기관별로 수립한 반부패 과제를 바탕으로 온라인·오프라인 국민 의견 수렴 결과를 반영하여 도출한 범국가 차원의 중장기 반부패 로드맵이다. 이 종합계획은 정책수립부터 평가까지 전 과정에 국민을 참여시키고, 반부패 정책이 공공부문에만 머물러 있는 것이 아니라 민간부문으로 확산하도록 전략을 짰 것이 특징이다. 이를 위해 기관별로 수립한 반부패 과제에 국민의견을 반영해 ▲함께하는 청렴 ▲깨끗한 공직사회 ▲투명한 경영환경 ▲실천하는 청렴 등 4대 전략과 50개 과제를 선정했다.

[그림 4-1] 5개년 반부패 종합계획의 주요 내용



자료: 연합뉴스(2022. 4. 30. 검색)

3. 5개년 반부패 종합계획의 4대 전략

1) 함께 하는 청렴

- 정부는 5개년 계획에 따라 ‘반부패정책협의회’를 통해 개별기관이 아닌 범정부 차원에서 반부패 정책을 수립·추진하기로 했다. 함께하는 청렴의 주요과제는 먼저, 국민과 함께하는 반부패 협력기반을 마련하고, 아울러 고위공직자범죄 수사처(이하 공수처) 등 반부패 관계 기구를 강화하겠다고 약속했다. 또한 정책

수립 및 추진·평가 등 전 과정에서 ‘청렴사회민관협의회’와 지속적으로 협력하고, 반부패 정책에 대한 국민제안과 평가를 확대하는 등 국민 참여를 활성화하여 국민이 공감하는 반부패 정책을 수립·추진하기로 하였다.

2) 깨끗한 공직사회

- 문재인 정부는 깨끗한 공직사회를 위한 과제로, 공공재정 누수 방지를 위한 법·제도를 정비하고, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 「청탁금지법」) 등 강화된 청렴 기준을 정착시키며, 공직자의 사적 이해충돌방지 체계를 구축하고, 공공분야 갑질 문화를 개선하며, 공공분야 채용 비리를 지속 엄단하고, 민관 유착 방지를 위한 제도개선을 추진하겠다고 약속했다.
- 먼저 부정 청구로 인한 예산 낭비를 근절하기 위해 ‘부정환수법’을 제정하는 등 관련 법·제도를 정비하고, 보조금 부정수급, 예산의 편법 지출 등 공공재정 누수에 대한 점검과 감시를 강화하기로 하였다.
- 그리고 부패 취약분야로 지적되어 온 공공부문의 채용비리 근절을 위하여 비리 연루자 등에 대한 업무배제, 직권면직 근거 마련 및 채용 관련 정보 관리 강화 등을 추진하기로 했고, 아울러 방산 비리, 지역 토착 비리의 근본적 예방을 위해 제도개선을 추진하고 비리 발생 시 제재 수준도 강화하기로 했다.
- 또한 상관의 위법한 지시·명령에 대한 이행을 거부할 수 있는 근거를 마련하여 공직자의 ‘갑질’에 대해서는 범정부 차원에서 엄정하게 대응하고, 관련법과 제도의 정비, 그리고 피해자에 대한 지원도 약속했다.
- 특히 각종 재난과 사고의 원인으로 지적되어 온 민관 유착 방지를 위해 퇴직자 단체와의 불공정한 특혜성 계약을 금지하고, 향만·해운 등 폐쇄 직역에 대한 정부의 관리 감독도 강화하기로 했다.

3) 투명한 경영관리

- 문재인 정부는 투명한 경영관리를 위해 기업의 준법경영시스템을 내실화하고, 기업의 반부패경영 지원 및 책임성을 강화하며, 공익법인의 투명성을 향상시키도록 노력하겠다고 약속했다.
- 이를 위해 사외이사, 준법감시인, 준법지원인 등의 기업 준법경영시스템에 대한 실질적인 감시·통제 기능 확보와 중요 경영 위험 관련 정보의 공시 확대 등도

추진하며, 이와 더불어 기업회계 투명성을 높이는 방안으로 외부 감사인의 독립성을 강화하고, 회계성실도 자료를 정기 세무조사 대상 선정에 반영하는 등 민간 분야의 청렴도를 제고하는 데 박차를 가하기도 했다.

4) 실천하는 청렴

- 문재인 정부는 실천하는 청렴의 일환으로 먼저, 부패행위자에 대한 징계처분의 실효성을 제고하고, 부패·공익 신고를 활성화하기 위해 신고자는 두텁게 보호하며, 사회 각 분야 청렴 사회협약을 확산해 나가겠다고 약속했다.
- 이를 위해 5대 중대 부패범죄(뇌물, 알선수뢰, 알선수재, 횡령, 배임)에 대한 단속과 처벌, 부패 범죄수익의 환수를 강화하는 한편, 부패공직자에 대한 온정적 봐주기 관행을 근절하기로 했다.
- 특히 변호사를 통한 대리 신고제와 긴급구조금 제도 등을 도입하여 공익신고자 보호를 실질적으로 강화하였고, ‘공익신고자의 날’ 지정, ‘공익신고 명예의 전당’ 설치 등을 통하여 불이익을 감수하고 용기를 발휘한 신고자의 명예를 확보하는 방안도 내놓았다.
- 그리고 고위공직자 교육과정 운영 확대 등 공직자 청렴 교육을 내실 있게 운영하고, 미래세대 대상 청렴 교육도 강화하는 한편, 반부패 관련 국제회의를 유치하는 등 국제사회와의 반부패 협력도 확대하기로 하였다.

4. 5개년 반부패 종합계획의 추진과제

<표 4-1> 5개년 반부패 종합계획의 추진과제

전략	과제	
 함께하는 청렴	① 범정부 반부패 정책 협의체 운영 ② 민관협력 반부패 거버넌스 확립 ③ 반부패·청렴 총괄기구 구축 및 기능 강화 ④ 고위공직자범죄수사처 설치 ⑤ 청렴도 측정·부패방지 시책평가를 통한 청렴노력 견인 ⑥ 정보 공개 확대 및 반부패 정보 활용 강화	
	⑦ 공공재정 누수 방지를 위한 제도정비 및 점검 강화 ⑧ 「청탁금지법」 등 강화된 청렴기준 정착 ⑨ 공직자의 사적 이해충돌방지 체계 확립 ⑩ 위법한 지시·명령 거부 법제화 ⑪ 공직자 재산등록 실효성 제고 ⑫ 퇴직자 행위제한 및 비위면직자 취업제한 제도 개선 ⑬ 공공분야 ‘갑질’ 근절 ⑭ 공공기관 채용비리 관리체계 강화 및 후속조치 이행 ⑮ 방위사업 비리 예방 및 제재 강화 ⑯ 지역 토착비리 업정 대처 및 제도개선 추진 ⑰ 대형 국책사업 비리 예방 등 투명성 제고 ⑱ R&D 예산집행 투명성 제고 ⑲ 국민연금기금 운용 투명성 강화 ⑳ 문화체육 분야 공정성 확립 ㉑ 병무행정 부패 취약분야 개선 ㉒ 지도·감독·조사 분야 유착소지 차단 ㉓ 민관 유착방지를 위한 제도개선 ㉔ 정치자금의 투명성 제고 ㉕ 법조분야 공정성 강화	
		 깨끗한 공직사회

전략	과제
 <p>투명한 경영환경</p>	㉔ 기업 준법경영시스템 실효성 확보 ㉕ 기업회계 내실화 및 감사인 독립성 강화 ㉖ 기업의 반부패경영 지원 및 책임성 강화 ㉗ 민간부문 청렴지수 조사를 통한 민간의 청렴노력 지원 ㉘ 공익법인의 투명성·공정성 강화 ㉙ 불공정 하도급 및 담합 근절 ㉚ 고질적 불공정 관행 정상화 ㉛ 재건축·재개발 분야 비리 예방 ㉜ 사학비리 근절 추진 ㉝ 공공조달 분야 부패행위 억제 ㉞ 보건·의료 분야 부패 관행 개선 ㉟ 악의적·지능적 탈세 근절 ㊱ 국부유출 방지 대책 추진 ㊲ 자본시장 불공정 거래 개선
	㊳ 부패사범 적발·처벌 강화 ㊴ 부패행위자 징계처분 등 제재 실효성 제고 ㊵ 부패 범죄수익 환수 강화 ㊶ 국민감사청구 대상 확대 및 국민소송제도 도입 추진 ㊷ 부패·공익 신고 활성화 및 신고자 보호 강화 ㊸ 참여와 협력에 기반한 안전 분야 부패방지 ㊹ 반부패·청렴 사회협약 확산 ㊺ 공직자 청렴교육 강화 ㊻ 미래세대 청렴교육 확대 ㊼ 국민을 위해 성실히 일할 수 있는 공직문화 조성 ㊽ 국제사회 반부패 협력 강화

※ 50대 추진과제는 85개 세부과제로 구성되어 있음

제2절 대국민 설문조사 결과 및 함의

1. 개요

- 기존 5개년 계획에 대한 일반국민의 인식을 조사하기 위하여 2022년 4월 27일 ~ 5월 8일 간 국민 1,256명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.
- 설문에 참여한 사람은 일반국민이 1,066(84.9%)명이고, 나머지 190명(15.1%)은 행정기관 및 공공기관에 종사하는 사람들이었다.
- 설문조사 방식은 국민권익위원회가 운영하는 ‘국민생각함’을 활용함으로써 평소 국민권익위원회 정책에 대해 관심을 가진 국민들이 참여하도록 하였다.

2. 국민 설문조사 결과

1) 기존 5개년 계획에 대한 평가

(1) 인지도

- ‘5개년 반부패 종합계획’에 대해서 ‘들어본 적 없거나 모른다’는 응답이 21.6%(271명), ‘조금 안다’는 응답이 66%(829명), ‘잘 알고 있다’는 응답이 12.4%(156명) 순으로 나타났다.
- ‘5개년 반부패 종합계획’에 대해 인지한다는 응답은 ‘조금 안다’(66%)와 ‘잘 알고 있다’(12.4%)를 포함하여 78.4%로 나타나는데, 대다수 국민들이 동 계획에 대해 인지하고 있다는 것을 알 수 있다.

(2) 효과성 및 중요성

- ‘5개년 반부패 종합계획’이 정부의 반부패 정책 추진에 ‘도움이 되었다고 생각하는가’에 대한 질문에 대하여 ‘매우 그렇다’는 응답이 16.2%, ‘그렇다’는 응답이 41.9%를 차지하여, “도움이 되었다”는 응답이 과반수(58.1%, 730명)를 차지한 것으로 나타났다. 반면, ‘그렇지 않다’(7.6%)와 ‘매우 그렇지 않다’(2.9%)는 응답은 10.5%(132명)로 나타났다.

- 4대 전략인 ‘함께하는 청렴’, ‘깨끗한 공직사회’, ‘투명한 경영환경’, ‘실천하는 청렴’의 효과성·중요성에 대해서는, ‘깨끗한 공직사회’ (38.3%(481명)·38.8%(487명))를 1순위로 응답한 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

<표 4-2> 4대 전략별 효과성·중요성

기준 \ 전략	함께하는 청렴	깨끗한 공직사회	투명한 경영환경	실천하는 청렴
효과성	33.2%(417명)	38.3%(481명)	12.8%(161명)	15.6%(196명)
중요성	27.3%(343명)	38.8%(487명)	13.1%(164명)	20.6%(259명)

2) 새로운 범정부 반부패 기본전략의 필요성 및 분야, 과제

- ‘정부의 효과적인 반부패 정책 추진을 위해서 종합적인 반부패 전략이 필요한지’에 대한 질문에 대해서는 **86.9%(1,091명)**가 긍정적으로 답변하였다.
- ‘향후 반부패 정책이 중점 추진되어야 할 분야’에 대해서는 ‘부패행위자 처벌기준 강화’ (24.8%, 729명), ‘적극적인 부패행위 감찰·수사’ (24.2%, 711명) 순으로 응답하였다. 이 문항은 중복선택이 가능(최대 3개)하였다.

<표 4-3> 반부패 정책이 중점 추진되어야 할 분야

분야	법령·제도 강화를 통한 부패 예방	문화·인식 개선을 통한 부패예방	적극적인 부패행위 감찰·수사	부패행위자 처벌기준 강화	부패수익 환수 및 징벌적 배상	기타*
비율	18.8% (554명)	14.2% (418명)	24.2% (711명)	24.8% (729명)	18% (529명)	0.1% (3명)

- ‘범정부 중장기 반부패 전략에 꼭 포함되어야 할 과제’에 대해서는 ‘부패행위자 강력 처벌’ (27.2%), ‘반부패 기준 강화’ (19.1%), ‘신고자 보호 강화’ (16%) 순으로 응답하였다. 이 문항에 대해서는 지나치게 많은 과제를 선택한 응답(4개 이상)을 제외한 답변(중복포함) 중에서 1,513개 답변을 반영하였다. 2개 이상을 선택한 응답자는 138명(11.9%)이 있었다.

〈표 4-4〉 범정부 중장기 반부패 전략에 꼭 포함되어야 할 과제

과제	범정부 협의체 운영	민관 협력 체계 구축	법령·기준 강화	민간·국제협력 강화	공직 문화 인식 개선	불공정 관행 발굴·개선
비율	3.4% (52명)	71명 (4.7%)	19.1% (289명)	1.5% (22명)	4.2% (64명)	5.4% (81명)
과제	채용 공정성 확립	부패행위자 엄정 처벌	민간분야 청렴성 향상	신고자 보호 보상 강화	기타	
					환수	
비율	8.8% (133명)	27.2% (412명)	1.7% (25명)	16% (242명)	4.1% (62명)	2.4% (36명)

- 범정부 중장기 반부패 전략 수립과 관련한 질문(개방형)에 대해서는 다음과 같은 내용들이 제시되었다.

- 부패행위에 따른 이익을 차단할 수 있는 부패수익 환수 및 징벌적 배상제 필요
- 부패·공익신고자 보호뿐만 아니라 불이익을 원천 차단할 수 있는 비밀보장이 중요
- 공직사회에 청렴 문화가 확산되도록 반복적이고 지속적인 부패방지교육 필요
- 고위공직자의 부패행위에 대한 엄벌과 함께 리더들이 청렴 리더십을 발휘해야 함
- 부패행위 사전 차단 및 조기 적발을 위하여 촘촘하고 상시적인 감시체계 구축

- 이 밖에도, 기타의견으로 지속적인 모니터링, 국민들과 지속적인 소통, 적극적 홍보·교육, 지방 토착비리 근절, 독립적인 반부패 기구 설치, 일관적인 전략 추진이 필요하다는 유의미한 응답이 있었다.

3. 국민 설문조사 결과의 함의

- 새 정부의 반부패 기본전략의 필요성은 효과적인 반부패 정책추진을 위해 ‘종합적 반부패 전략’이 필요하며, 아울러 향후 중점 추진되어야 할 분야는 ‘적극적인 부패행위 감찰·수사’, 그리고 ‘부패행위자 처벌기준 강화’를 들 수 있다. 또한 부패행위자 처벌기준의 강화, 법령·제도 강화를 통한 부패 예방, 부패수익 환수 및 징벌적 배상과 아울러 문화·인식 개선을 통한 부패 예방도 중요한 의제로 꼽았다.
- 반부패 기본전략의 필요 과제는 국민 다수가 부패행위자 강력 처벌(27.2%), 반부패 기준 강화(19.1%), 신고자 보호·보상 강화(16%)를 주요 반부패 과제로 언급했고, 이 외에도 채용 공정성 확립, 불공정 관행 발굴·개선, 민관 협력 체계 구축, 공직 문화·인식 개선, 범정부 협의체 운영, 민간분야 청렴성 향상, 민간·국제협력 강화 등도 요구했다.

- 그 외 새 정부의 반부패 과제 관련 주요 기타의견으로, 부패행위에 따른 이익을 차단할 수 있는 부패수익 환수 및 징벌적 배상제 필요, 부패·공익신고자 보호 뿐만 아니라 불이익을 원천 차단할 수 있는 비밀보장이 중요하며, 공직사회에 청렴 문화가 확산되도록 반복적이고 지속적인 부패 방지 교육의 필요성, 그리고 고위공직자의 부패행위에 대한 엄벌과 함께 리더들이 청렴 리더십을 발휘해야 함과 아울러 부패행위 사전 차단 및 조기 적발을 위하여 촘촘하고 상시적인 감시체계 구축이 요구된다고 했다. 기타의견으로, 부패방지를 위한 지속적인 모니터링, 국민들과 지속적인 소통, 적극적 홍보·교육, 지방 토착비리 근절, 독립적인 반부패 기구 설치, 일관적인 전략 추진 등이 필요하다고 응답했다.³⁾
- 즉 일반국민들이 반부패 정책이 성공하기 위해서는 사전 예방뿐만 아니라 사후 적발·처벌·환수과제가 균형 있게 추진될 것을 요구한다고 볼 수 있다.

3) “범정부 반부패 기본전략 과제 선정을 위한 대국민 의견수렴 결과”, 국민권익위원회 청렴정책총괄과 (2022.5.13.).

제3절 전문가 설문조사 결과 및 함의

1. 개요

- 기존 5개년 계획에 대한 전문가의 인식을 조사하기 위하여 2022년 4월 27일 ~ 5월 12일 간 국민권익위원회에서 반부패 분야 전문가 11명을 대상으로 온라인 이메일을 통한 설문조사를 실시하였다. 각 문항은 5점 만점이다.

2. 전문가 설문조사 결과

1) 기존 5개년 계획에 대한 평가

(1) 5개년 계획의 효과성 및 중요성

- ‘5개년 반부패 종합계획’이 “정부의 반부패 정책 추진에 도움이 되었다”는 응답이 대부분이었으며, “그렇지 않다”는 응답은 1명으로 나타났다.
- 응답자 대부분이 4개 전략이 모두 중요하다고 답변하였으며(91%), 이 중 가장 중요하다고 답변한 전략은 ‘실천하는 청렴’으로 평균 4.91점(5점 만점)으로 나타났다. 그 다음으로 중요하다고 답변한 전략은 ‘깨끗한 공직사회’ (4.82점), ‘함께하는 청렴’ 및 ‘투명한 경영환경’ (4.73점) 순으로 나타났다.
- 각 전략의 효과성에 대해서는 ‘깨끗한 공직사회’ (4.91점), ‘실천하는 청렴’ (4.55점), ‘함께하는 청렴’ (4.27점), ‘투명한 경영환경’ (3.82점) 순으로 효과가 있다고 응답하였다. 응답자 중 과반 이상(8명, 72.7%)이 ‘깨끗한 공직사회’를 1순위로 응답하였다.

(2) ‘함께하는 청렴’ (전략1)의 추진과제별 중요성, 효과성

- ‘함께하는 청렴’의 6개 추진과제 중에서 가장 중요한 과제로는 <표 4-5>에서 보는 바와 같이 ‘반부패 총괄기구 설치·운영’이라고 응답하였고, 가장 효과적인 과제로는 ‘청렴도 측정 및 부패방지 시책평가 제도 운영’이라고 응답하였다.

<표 4-5> ‘함께하는 청렴’ (전략1)의 추진과제별 중요성·효과성

과제	반부패 협의체 설치·운영	민관 거버넌스 구축·운영	반부패 총괄기구 설치·운영	공수처 설치·운영	청렴도 측정 등	대국민 정보공개 확대
중요성	4.55	3.91	5.00	3.73	4.55	4.36
효과성	3.82	3.09	3.55	2.45	4.27	3.55

- 또한, ‘함께하는 청렴’의 6개 추진과제 중에서 가장 우선적으로 추진되어야 할 과제로는 ‘반부패 총괄기구 설치·운영’ (45.5%)이라는 응답이 가장 많았다.

(3) ‘깨끗한 공직사회’ (전략2)의 추진과제별 중요성, 효과성

- ‘깨끗한 공직사회’의 19개 추진과제 중에서 가장 중요한 과제로는 <표 4-6>에서 보는 바와 같이, ‘공공재정환수법 제정 등 부정수급 방지’ (4.91점), ‘공공분야 채용비리 근절’ (4.91점), ‘국책사업 비리 근절’ (4.91점)이라고 응답하였다. 또한, 가장 효과적인 과제로는 ‘청탁금지법 및 이해충돌방지법 등 공직자 행위기준 강화’ (4.36점)라고 응답하였다.

<표 4-6> ‘깨끗한 공직사회’ (전략2)의 추진과제별 중요성·효과성

과제	부정수급 방지	공직자 행위기준 강화	공공분야 갑질근절	채용비리 근절	문화·체육 공정성 확립	법조분야 전관예우 관행개선	국책사업 비리근절
중요성	4.91	4.73	4.64	4.91	4.55	4.64	4.91
효과성	3.55	4.36	3.45	3.82	2.91	2.27	2.73

- 또한, ‘깨끗한 공직사회’의 19개 추진과제 중에서 우선적으로 추진되어야 할 과제로는 ‘법조계 등 전관예우 관행 개선’ (36.3%)이라는 응답이 가장 많았다.

(4) ‘투명한 경영환경’ (전략3)의 추진과제별 중요성, 효과성

- ‘투명한 경영환경’의 14개 추진과제 중에서 가장 중요한 과제로는 <표 4-7>에서 보는 바와 같이, ‘기업 준법경영시스템 강화와 회계제도 내실화’ (4.82점)라고 응답하였다. 또한, 가장 효과적인 과제로는 마찬가지로 ‘기업 준법경영시스템 강화와 회계제도 내실화’ (3.00점)라고 응답하였다.

〈표 4-7〉 ‘투명한 경영환경’ (전략3)의 추진과제별 중요성·효과성

과제	준법경영 시스템 강화	반부패 경영 지원	불공정 하도급· 담합 근절	분야별 불공정 관행 근절	재개발 비리 근절	사학비리 근절	지능적 탈세 근절
중요성	4.82	4.09	4.64	4.27	4.55	4.27	4.45
효과성	3.00	2.82	2.45	2.45	2.27	2.45	2.36

- 또한, ‘투명한 경영환경’의 14개 추진과제 중에서 우선적으로 추진되어야 할 과제로는 ‘기업 준법경영시스템 강화와 회계제도 내실화’(45.5%)라는 응답이 가장 많았다.

(5) ‘실천하는 청렴’ (전략4)의 추진과제별 중요성, 효과성

- ‘실천하는 청렴’의 11개 추진과제 중에서 가장 중요한 과제로는 〈표 4-8〉에서 보는 바와 같이, ‘부패범죄 수익 환수 강화’(4.91점), ‘부패·공익신고자 보호·보상’(4.91점)이라고 응답하였다. 또한, 가장 효과적인 과제로는 ‘부패·공익신고자 보호·보상’(3.64점)이라고 응답하였다.

〈표 4-8〉 ‘실천하는 청렴’ (전략4)의 추진과제별 중요성·효과성

과제	부패행위 적발·처벌	부패수익 환수 강화	신고자 보호·보상	참여기반 안전분야 부패방지	청렴교육 활성화	반부패 국제협력 강화
중요성	4.73	4.91	4.91	4.55	4.55	3.73
효과성	3.18	2.91	3.64	3.00	3.45	3.18

- 또한, ‘실천하는 청렴’의 11개 추진과제 중에서 우선적으로 추진되어야 할 과제로는 ‘부패·공익신고자 보호·보상’(45.5%)이라는 응답이 가장 많았고, ‘부패사범 적발 및 징계·처벌 강화’(36.4%)가 뒤를 이었다.

2) 새 정부 범정부 반부패 기본전략의 필요성 및 분야

- 효과적인 반부패 정책 추진을 위해서 ‘종합적 반부패 전략’이 필요한가의 질문에 대해서는 모두가 ‘매우 그렇다’고 응답하였다.
- 향후 중점 추진되어야 할 반부패 분야에 대해서는 〈표 4-9〉에서 보는 바와 같이, ‘문화·인식 개선을 통한 부패예방’(25%), ‘부패수익 환수 및 징벌적 배

상’ (25%)이라는 응답이 많았다. 이 문항에 대해서는 중복선택이 가능(최대 3개) 하였으며, 중복선택을 포함한 응답 수는 총 28건이었다.

〈표 4-9〉 향후 중점 추진되어야 할 반부패 분야

분야	법령·제도 강화를 통한 부패 예방	문화·인식 개선을 통한 부패예방	적극적인 부패행위 감찰·수사	부패행위자 처벌기준 강화	부패수익 환수 및 징벌적 배상
비율	5명 (17.9%)	7명 (25%)	4명 (14.2%)	5명 (17.9%)	7명 (25%)

3) 향후 추진해야 할 반부패 과제

- 새 정부에서 추진해야 할 반부패 과제로는 ‘범정부 반부패 협의체 운영’, ‘민간분야 청렴성 향상’, ‘민관 협력체계 구축’ 등을 중점적으로 추진해야 할 것이라고 답변했다.
- 이외에도 법·제도 및 시스템 정비와 함께 협력체계 구축이 매우 중요하므로, 정부뿐만 아니라 정치권, 사법부, 기업, 시민사회가 주체가 되어 함께 추진하는 반부패 전략이 수립되어야 할 것이라는 의견이 있었다.
 - 또한 공수처 설치, 수사권과 기소권 분리 등 형사사법체계의 다원화는 관계기관 간 긴밀한 협의와 조정을 요구하며, 제도변화의 이행기에 부패범죄의 사각지대가 발생하지 않도록 관계기관 간 협력적 거버넌스 구축이 필요하다는 의견도 제시됐다.
- 자유경쟁에 반하고 공정을 해치는 전관예우 관행의 대대적 개선이 요구되며, 법관뿐만 아니라 공공부문과 민간부문의 이해관계가 있는 모든 분야의 전관예우 관행을 발굴·개선하여 공정한 시장경제를 지향할 필요가 있다는 의견이 있었다.
 - 특히 법조 및 언론 분야 부패관행 개선이 요구되며, 법조계 전관예우 방지, 언론의 오보에 대한 징벌적 배상 등 사회적 책임성이 큰 법조와 언론 분야의 불공정 관행을 근절해야 한다는 의견도 있었다.
- 공공부문의 경우 「공직자의 이해충돌 방지법」(이하 「이해충돌방지법」) 등 반부패 청렴인프라가 현재 어느 정도 구축된 단계이기 때문에, 제도의 실효성을 확보하면서 이를 내실화할 수 있는 계획이 필요하다는 의견이 있었다.

- 더불어 ‘회전문 인사’ 문제에 대한 고민이 필요하며, 퇴직공직자 취업제한 제도와 같이 공직에서 민간으로 나가는 행위를 규율하는 것과 같이 민간에서 공직으로 들어오는 경우 이에 대한 최소한의 진입 제한 필요하다는 의견을 제시했다.
- 기타 의견으로는 특정 부패행위로 인한 공공의 손실이 큰 사건의 경우, 범죄수익을 모두 환수하고 공공의 피해를 보상하도록 해야 한다는 의견과 함께,
 - 채용비리 등과 같이 국민의 실생활과 관련된 불공정 과제를 발굴하여, 부패 관행을 개선하는 경우 국민에게 편리함을 줄 수 있는 과제를 추진해야 한다는 의견도 있었으며,
 - (가칭)청렴교육지원법 제정을 통해 민간에서도 청렴교육 및 윤리교육을 받을 수 있도록 법정 의무교육으로 포함하고 지원을 강화해야 한다는 의견 등이 제시되었다.

3. 전문가 설문조사 결과의 함의

- 반부패 관련 업무 경험이 있거나, 관련 분야에서 연구를 한 전문가들은 공통적으로, 국가의 청렴도가 향상되기 위해서는 범정부적이고 종합적인 전략 또는 계획이 필요하다고 답변하였다. 또한 반부패 총괄기구의 설치·운영의 중요성이 높다고 답변하여 반부패 정책이 종합적이고 체계적으로 운영될 필요가 있다는 점에 공감하고 있다.
- 더불어 공공분야 측면에서는 공직자의 반부패 행위규범 강화, 보조금 등 부정수급 방지, 갑질 및 채용비리, 전관예우 등 불공정 관행 근절, 국책비리 예방 등의 과제의 중요성을 높게 평가하여, 향후 지속적으로 추진할 필요성이 있다고 판단된다.
 - 민간분야 측면에서는 준법경영 시스템 강화, 불공정한 하도급·담합 근절 등의 과제를 중요하게 평가하고 있는바 해당 과제들의 발전 방향을 고민해야 할 것이다.
- 더불어 부패행위에 대한 적발·처벌·환수의 중요성을 강조하고 있으며, 이와 함께 신고자 보호·보상을 중요한 과제로 여기고 있어 추후에도 지속적으로 강화할 필요가 있다. 또한 국민과 공직자들의 청렴 역량을 향상시킬 수 있는 교육의 실효성을 확보하기 위한 방안도 마련해야 할 것이다.

제4절 5개년 반부패 종합계획에 대한 전문가 평가

1. 개요

- 이 절에서 다루는 5개년 계획의 성과 및 한계점 분석은 이상의 설문조사와는 별개로 정부기관에서 조직, 인사, 감사, 감찰, 수사 등의 업무를 수행한 경험이 있는 전직 공무원 및 행정학, 경찰학, 경영학, 국제통상학 전공 교수, 한국거래소 등 민간전문가들로 평가·자문단을 구성하여, 반부패 추진과제(50개) 중 **세부과제(85개)**를 중심으로 그간의 성과와 한계점에 대한 평가 및 분석을 수행하였다.
- 평가·자문단에는 김영헌 전 행정안전부 감사관, 한한석 전 국가정보원 서기관, 신상철 전 경찰대학 교수, 이춘수 부경대학교 경영학과 교수, 김상우 서울중앙지방검찰청 집행2과장, 이정국 서울동부지방검찰청 사건과장 등이 참여하였다.

2. 평가 결과

전문가들의 평가를 종합하면 “계획 대비 정책 추진 성과가 전반적으로 양호”하다고 할 수 있으며, “일부 과제의 경우 담보상태 또는 지지부진”한 것으로 향후 개선의 필요가 있는 것으로 평가되었다.

1) 전문가들은 소기의 성과를 거둔 것으로 평가

관계기관 합동으로 2018년 4월부터 추진한 세계 20위권 청렴국가 도약을 위한 ‘5개년 반부패 종합계획(50대 추진과제, 85개 세부과제)은 세부과제가 대부분 완료 또는 정상 추진되고 있어 소기의 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

- 이는 정부가 시대적 과제인 부패척결 정책의 시급성과 중요성을 무겁게 인식, 대통령소속 범정부 반부패 정책협의회를 복원한 후 성과 도출을 위한 7차례에 걸쳐 회의를 개최하는 등 실질적으로 운영한 것이 주효했다고 볼 수 있다.
- 특히, 국민권익위원회를 중심으로 추진 상황을 정기 점검해 미비점을 계속 보완하는 가운데 사회각계가 정책 과정에 참여하는 ‘청렴사회민관협의회’를 운영,

국가청렴성 향상과 부패방지 대책에 대한 국민참여를 활성화 한 것도 주요하였다.

- 또한 정책추진 과정에 기획재정부와 고용노동부를 참여시켜 정책 추진력을 강화하고 공공기관 감사관회의 등을 개최함으로써 관계기관 간 주요 부패 현안 공유 및 상호협조를 돈독히 한 것도 긍정적 효과로 작용한 것으로 평가된다.
- 아울러 주요 과제들이 비교적 짧은 기간에 가시적인 성과를 도출할 수 있었던 것은 60여개의 관련법률 제정 또는 개정과 이에 따른 시행령·시행규칙 손질 등 시의적절한 제도적 뒷받침이 있어 가능했던 결과로 보인다.
- 2022년 2월 국제투명성기구가 발표한 부패인식지수 평가에서 우리나라가 100점 만점에 역대 최고인 62점을 받아 세계 180개국 중 32위를 기록한 것은 이와 같은 반부패 정책의 성과가 반영된 것이라고 할 수 있다.

특히 반부패 관련 5개 법률을 신규 제정(부정이익 환수법, 이해충돌 방지법) 및 기존 법률을 시대상황에 부합하도록 개정함으로써 사회 저변의 뿌리 깊은 부패 문화가 개선되고 부패 신고 분위기도 고양되었다고 평가할 수 있다.

- 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익환수 등에 관한 법률」(이하 「공공재정 환수법」) 제정으로 “나랏돈은 눈먼 돈”이라는 잘못된 시각을 바로잡고, 각종 보조금 및 보상금, 출연금 등에 대한 재정관리 체계를 혁신하는 계기를 마련하였다.
- 「청탁금지법」 및 「이해충돌방지법」은 국회, 법원, 중앙 행정기관은 물론 공직 유관단체 등 모든 공직자들의 지위 권한을 이용한 사익 추구 행위를 예방하는 강력하고 실효성 있는 장치로 자리매김 하였다.
- 「공익신고자 보호법」 개정에 따라 신분노출을 우려하는 신고자가 변호사 이름으로 공익신고를 할 수 있고, 「부패방지권익위법」 개정을 통해 국회 또는 법원 증언 및 수사기관에 고소·고발한 경우도 보호규정이 준용되도록 한 것도 큰 성과로 볼 수 있다.
- 「청탁금지법」을 근거로 하여 개정된 「부정청탁 및 금품 등 수수의 신고 사무처리 지침」에 따라 고발이 의무화됨으로써 공직사회 전반에 부패에 대한 경각심을 크게 고취시켰다.

- 지속적인 공공분야의 갑질 근절 노력과 함께 행정정보 공개제도의 실질적인 운영에다 위법한 지시사항을 거부할 수 있도록 법제화함으로써, 향후 공직사회가 보다 공정하고 투명해 질 것이라는 기대감이 높아진 것도 사실이다.

그동안 사회적으로 부패문제가 꾸준히 제기되었음에도 개선이 지체되다가 관련 법률의 원 포인트 개정만으로도 성과가 두드러진 분야도 있다.

- 불공정 등 위반자 처벌을 강화하는 내용으로 「가맹사업법」과 「대리점법」을 개정된 이후 가맹 유통 대리점 등의 불공정 행위가 크게 줄어들었다.
- 「건설산업기본법」 개정을 통해 원 도급자에게 불법 (재)하도급 관리책임을 강화하자 건설현장의 불법 (재)하도급 행위가 눈에 띄게 감소하였다.
- 「화물자동차 운수 사업법」을 개정, 안전운임제를 도입하면서 화물운송 분야 불공정 관행이 개선되었으며, 화물자동차 운전자들이 과속을 자제함에 따라 사고율도 감소하였다.
- 「하도급법」 개정을 통해 수급 사업자의 권익을 보호하고, 「공정거래법」에 징벌적 손해배상을 명시하자 관행처럼 여겨지던 불공정 하도급 및 담합행위가 줄어든 것으로 나타났다.
- 「국가 연구개발 혁신법」을 제정, 대외기관 정보망을 연계하고 과세정보 제공 범위를 확대한 것이 연구비 집행의 투명성을 높인 주요 요인으로 작용하였다.

사안의 중요도에 비해 비교적 관심이 부족했던 분야에 대한 제도 보완이 사회 전반의 부패 의식감소로 이어지고, 특정분야 종사자의 권익 향상에도 기여한 것으로 나타나고 있다.

- 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제정 이후 지방보조금 수급부정 방지와 함께 지방보조금이 체계적으로 관리되고 지방보조 사업의 투명성도 제고되고 있는 것으로 나타났다.
- 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」 제정과 「국민체육진흥법」 개정은 잘못된 관행과 무관심속에서 오랫동안 피해를 당해온 예술인과 체육인들을 제도적으로 보호하고 이들 분야에 대한 공정성을 높이는 계기로 작용하였다.

- 「재난안전법」 개정과 「공직자윤리법」 개정을 통해 국민생활과 밀접한 분야에 안전 감시 역량을 집중하고, 이른바 ‘관피아’ 방지를 위한 퇴직공직자의 취업제한 확대 등으로 안전 분야의 병폐를 어느 정도 차단하는 효과도 나타났다.
- 「범죄수익 은닉 규제 및 처벌에 관한 법률」 개정으로 수출입 거래 악용 및 관세 탈루, 해외 기술 유출, 사무장 병원에 대한 제재를 강화하고, 「부패재산 몰수법과, 마약류 불법거래 방지 특별법」을 개정하여 부패범죄 수익을 제대로 환수할 수 있는 근거를 마련한 것도 큰 의미를 가진다.

일부 과제는 법률 개정 등의 뒷받침 없이 관계기관의 자체적인 제도개선 노력 및 적극 행정의 결과로 괄목할 만한 성과를 이루어낸 것도 발견되고 있다.

- 병무행정 부패 취약 분야는 부패정보 시스템과 병무감사 시스템을 꼼꼼히 재정비하여 부패 관련 민원 및 행정 착오를 최소화 한 것으로 나타났다.
- 근로감독 부조리 개선 분야는 노무관리 취약 사업장 사전예방 기능 강화, 정보 분석에 기반한 전략적 근로감독, 신뢰도 높고 효율적인 감독행정을 골자로 한 ‘근로감독 행정 종합 개선 방안’ 추진으로 정책의 신뢰를 회복한 것으로 평가되고 있다.
- 국제사회와 반부패 협력을 강화한 결과 UN 반부패 특별총회에서 위원장이 ‘한국의 반부패 노력’을 평가하였고, OECD 뇌물방지협약 보고서에 한국의 공익신고자 보호법이 모범사례로 언급되는가 하면, UNDP 등과 협력 하에 미얀마 등 8개국에 반부패 기술을 전수하여 국가위상을 제고한 것도 성과로 평가된다.

그간의 이상과 같은 정부의 많은 노력과 아울러 법률 제정 및 개정과 함께 관계기관의 다각적인 부패척결 정책 시행, 시민단체의 감시 강화 등의 결과 기업의 경영 투명성이 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다.

- 「상법」 개정으로 이사회 독립성이 강화되고 다중 대표소송제가 도입됨으로써 기업 지배구조 개선과 내부 통제가 강화됨은 물론 주기적 감사인지정제 도입을 골자로 한 「외부감사법」이 개정된 후 기업회계 신뢰도가 크게 향상되었다.

※ 스위스 IMD(국제경영개발대학원)가 2021.6월 발표한 ‘한국의 2021년 회계감사 실무적정성 평가’ 순위는 37위로 2019년 61위에 비해 24단계 상승

- 기업회계와 세무조사 연계, 기업 윤리경영 지원, 부패행위에 대한 기업의 책임 강화조치 등 강도 높은 반부패 정책이 기업의 개선 노력을 촉진하는 효과를 발생시키기도 하였다.
- 근래 대형 국책사업의 투명성이 높아진 것은 「건설기술 진흥법」과 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 개정을 통해 발주 기관의 권한남용을 막고 각종 점검 시스템을 체계화한데 따른 결과로 평가되고 있다.

2) 성과가 미흡한 10여개 세부과제가 앞으로의 숙제

성과가 미흡한 10여개의 세부과제는 대부분 정치권의 관심 부족과 이해당사자들의 반발 등으로 관련 입법이 늦어지고 있는 것이 가장 큰 이유라고 볼 수 있다.

- 반부패 기능 강화를 위한 「부패방지권익위법」 개정안, 정치자금 투명성 제고를 위한 「공직선거법」 개정안, 민간분야에 대한 공직자의 부정청탁 방지를 위한 「청탁금지법」 개정안, 공익법인 투명성 강화를 위한 「공익법인법」 개정안 등이 처리되지 않고 있다.
- 국민의 권익신장과 사회적 약자 보호 강화차원에서 추진 중인 형사고소인 제도 도입, 금융기관 준법감시인 제도 개선, 국민감사청구 대상 확대, 국민소송제 도입 등을 위한 관련법 제정 또는 개정이 답보 상태로 남아있다.
- 비리행위자 처벌 강화를 위한 「방위사업법」, 「도시정비 사업법」, 「의료법」, 「국민건강보험법」, 「자본시장법」 등도 이해 당사자의 지속적인 반발과 정치권의 의견대립 등에 따른 국회 심의가 지연되고 있는 실정이다.

일부 과제의 경우 관련법 제정 및 개정 등 당초 계획대로 제도는 개선하였으나, 이행이 부진하거나 개선효과가 기대에 미치지 않아 정책의 신뢰도를 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있는 여지도 남아있다.

- 정치권은 물론 여론의 참여한 대립 등 진통 끝에 출범한 고위공직자범죄수사처가 출범한지 1년이 지난 시점에도 규모(검사 25명, 수사관 30명)에 무능·불공정에다 무용론까지 대두되는 실정이다.
- 퇴직 공직자의 무분별한 재취업을 제한하는 내용으로 「공직자윤리법」을 개정

한 후에도 산자부·국토부 등 경제부처 퇴직자의 80퍼센트 이상이 재취업에 성공한 것으로 나타나고 있는바, 뿌리 깊은 관피아 문제가 크게 나아지지 않은 것으로 평가할 수 있다.

정부의 지속적인 개선 노력에도 불구하고 사회 곳곳에 고질화된 비리가 돌출해 이슈화되면서 정부와 정책에 대한 불만으로 이어지는 경우도 빈발하고 있다.

- 최근까지도 건설 현장에서 발생하는 크고 작은 사고를 조사하다 보면 어김없이 불법 하도급이 사고와 인과관계가 있는 것으로 밝혀짐에 따라 국민들의 공분을 유발하고 있는 것으로 볼 수 있다.
- 탈세한 자산가와 고액 체납자들이 숨겨놓은 타인명의 고급차량이나 현금 봉치, 사치성 귀금속, 고가의 미술품이 발견되는 생생한 현장이 전파를 타면서 대다수의 성실 납세자인 국민들을 댁 빠지게 하는 경우도 여전하다.
- 부패 범죄수익 환수, 해외 범죄수익 환수에 대한 사회적 관심이 높아지고 있음에도 이를 위한 조직·인사·예산 확충 노력은 여전히 일반적인 부정부패 수사, 재판에 비교해 부족한 실정이다.

최근 우리사회의 정치·사회적 상황과 맞물려 부정부패에 대한 인식마저도 이른바 내로남불 식으로 점차 바뀌는 경향이 있는데, 이는 국민 전체적으로 정부에 대한 신뢰도를 떨어뜨리는 결과를 가져올 수 있다.

- 이른바 조국 사태를 겪으면서 부정부패 행위도 국민들 간에 편이 양분되었고, 옹호하는 측에서는 상식적으로 터무니없는 입장만 내세우거나 “법을 위반한 다수를 놔두고 왜 특정인의 죄만 묻느냐”는 식의 억지가 난무하는 상황도 공공연히 발생하였다.
- 지난 20대 대선 기간 중 제기된 후보자 및 가족 비리와 관련해서도, 근거가 부족한 사항을 비리라고 주장하거나, 서로 “상대방의 비리가 더 무겁다”는 주장이 팽팽히 맞서 선거가 혼탁해지고 국론이 분열되는 상황이 전개되었다.
- 급기야 사법부의 판단까지도 자신에게 유리하면 공정한 판결이라고 치켜세우고 불리하면 불공정한 재판이라고 몰아 무분별하게 공격하는 경우가 비일비재함에 따라 이를 지켜보는 국민들에게 사법부에 대한 불신마저 초래하였다.

제5절 종합 평가

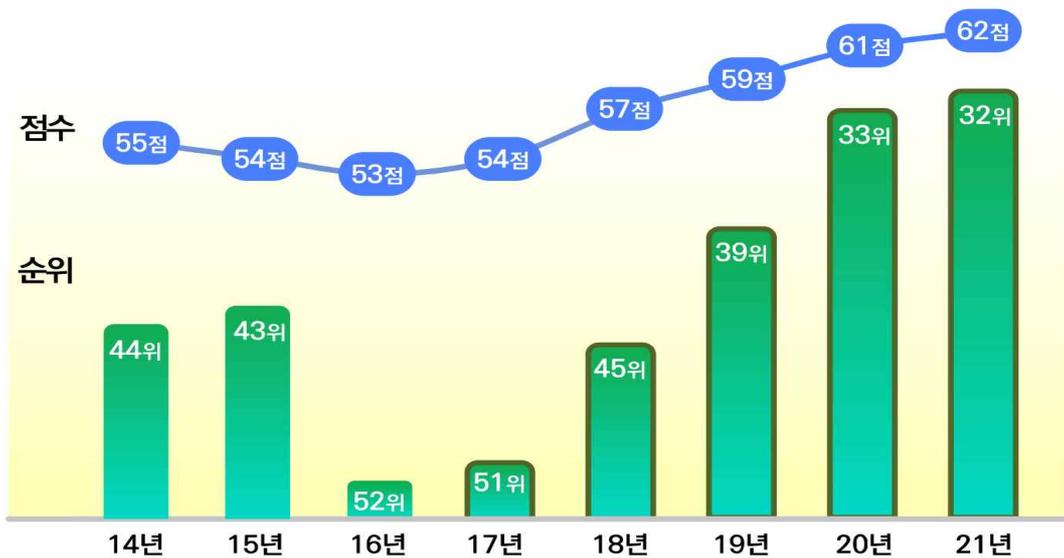
1. 개요

- 5개년 계획의 평가는 크게 목표로 설정된 국가청렴도(CPI) 향상과 개별 과제의 목표 달성 여부에 대해 평가할 수 있으며, 개별 과제에 대한 평가는 (1) 입법과제와 행정과제, (2) 사전예방과 사후적발 과제, (3) 분야별 과제 3가지 분류로 나누어 평가할 수 있다.
- 5개년 계획과 각 과제별 성과와 한계점을 분석하고 개선점을 도출하기 위해서는 계획의 종합적인 목표 달성도와 함께 개별 과제 평가가 모두 필요할 것이다.

2. 목표 달성도 평가

- 5개년 계획은 앞서 살펴보았듯이 4대 전략, 50대 과제를 통해 2022년 세계 20위권 청렴국가 도약을 목표로 하였다. 구체적으로는 국제투명성기구(TI)가 매년 국가별 공공·정치부문의 부패수준을 측정하여 발표하고 있는 부패인식지수(CPI)를 2022년까지 20위권으로 끌어올린다는 기준을 설정하였다.

[그림 4-2] 국가청렴도(부패인식지수) 추이



* 국민권익위원회 보도자료(2022.1.25.)

- 2021년 국가별 부패인식지수(CPI)를 살펴보면, 대한민국의 국가청렴도가 100점 만점에 62점으로 측정돼 세계 180개국 중 32위를 기록했다. 이로써 국가 순위는 5년 연속(51→45→39→33→32위) 상승했으며, 경제협력개발기구(OECD) 38개국 중에서는 22위로, 최근 5년 간 점수와 순위의 상승 폭이 가장 크게 나타났다.
- 2020년 한국의 부패인식지수 상승은 공무원의 사익 목적 지위남용을 막을 수 있는지를 보는 배텔스만재단의 지속가능지수(SGI·62→70점), 정경유착 등 정치 부패를 따지는 정치위험관리그룹의 국가위험지수(PRS·54→62점), 부패·뇌물 등을 평가하는 국제경영개발원(IMD)의 국제경쟁력지수(54→57점) 등 세부지표의 개선 덕분이다⁴⁾.
- 다만 OECD 국가들을 기준으로 하면 전반적인 부패수준(정치경제위험자문공사; PERC)과 공공자원 관리에서의 뇌물 관행(이코노미스트 인텔리전스 유닛; EIU)은 평균에 한참 못 미치는 것으로 나타났다. PERC는 평균과 13점, EIU는 12.4점의 차이를 보였다. 정치 부패를 보는 정치위기관리그룹(PRS)은 2012년 이후 정체됐다가 2019년부터 점수가 오르고 있지만 OECD 평균에 비하면 아직 6.1점 낮다.
- TI의 한국지부인 한국투명성기구는 반부패·청렴정책을 사회 전반으로 확산하는 정부와 사회 전반의 노력의 필요성을 강조하고 있고, 특히, 기업 역시 준법·윤리경영 실효성 확보를 위해 지배구조를 개선하고 내부 부패방지제도의 강화를 요구하고 있다.

3. 과제별 평가

1) 입법 및 행정 과제

- 정부가 추진할 수 있는 반부패 정책과제는 법률의 제·개정이 필요하여 입법부의 협조와 장기간의 시간이 소요될 수 있는 입법 과제와 법률 제·개정이 필수적이지 않은 행정부의 정책과 제도 운영 위주로 추진 가능한 행정 과제로 구분하여 평가할 수 있을 것이다.

(1) 입법 과제 평가 및 한계점

- 반부패 정책 과제에는 규율 대상의 권리·의무를 제한하는 사항, 반부패 기능을 수행할 수 있는 기관·기능 근거 마련, 사법체계의 변화 등의 내용을 포함하고

4) 21년 기준으로 지속가능지수는 70점, 국가위험지수는 67점, 국제경쟁력지수는 53점을 기록함

있어, 법률의 제·개정이 수반되어야 하는 과제가 5개년 계획에 다수 포진되어 있다.

- 규율 대상의 권리·의무를 제한하는 내용이 포함된 과제로는 공직자들의 행위 제한 및 의무 등을 규정한 「이해충돌방지법」(9번 과제), 「공직자윤리법」(11번, 12번, 45번 과제) 등이 있다. 또한 특정행위의 금지 및 처벌 등을 규정한 「공공재정환수법」(7번 과제), 「도시정비법」(33번 과제), 「의료법」(36번 과제) 등이 있으며, 기존의 사각지대를 보완하기 위해 여러 의무를 부과하는 「외부감사법」(27번 과제), 「사립학교법」(34번 과제) 등도 있다.
 - 기능 강화 및 기구 근거 마련을 위한 과제로는 「부패방지권익위법」(3번 과제), 공수처법(4번 과제), 「예술인권리보장법」 및 「국민체육진흥법」(20번 과제), 「공익법인법」(25번 과제), 「재난안전법」(45번 과제) 등이 있다.
 - 형사·사법 체계의 변동을 가져오는 과제로는 위에서 소개된 「공수처법」 외에도 「형사소송법」(25번 과제), 「국민소송법」(43번 과제), 「공익신고자 보호법」(44번 과제) 등이 있다.
- 23개 입법과제의 주요 성과로는 먼저 공직자의 행위기준을 국민 눈높이에 맞게 강화한 점을 꼽을 수 있다. 「이해충돌방지법」의 제정으로 사각지대로 지적되어 왔던 공직자의 이해충돌상황에서의 사적 이익 추구를 체계적으로 예방할 수 있는 기반이 마련되었다.
 - 또한 「공직자윤리법」의 개정으로 공직자의 재산등록 사각지대였던 부동산·주식 등 특정재산을 체계적으로 관리할 수 있게 되었으며, 퇴직공직자의 취업 제한 분야를 안전·식품 등 국민 생활과 밀접한 분야의 부패 발생 소지를 차단 하였다.
- 이와 함께 「공공재정환수법」 및 「지방보조금법」의 제정으로 부정청구와 이에 대한 제재를 위한 일반적 기준이 마련되었으며, 국가·지방재정의 건전성을 체계적으로 혁신할 수 있는 기반을 조성하였다.
 - 이외에도 「의료법」 및 「국민건강보험법」의 꾸준한 개정으로 사무장병원 문제를 해결하기 위한 노력을 지속해 왔으며, 당초 수립한 목표를 완전히 달성하지는 못하였으나 재건축·재개발 분야에서 발생할 수 있는 부패요인을 차단하기 위한 「도시정비법」 개정도 다수 이뤄졌다. 또한 「하도급법」, 「가맹거래법」, 「대리점법」 등의 개정을 통해 갑을 관계에서 나타날 수 있는 불공정행

위를 방지하기 위한 제도적 보완도 이뤄졌다.

- 부패행위 예방·근절을 위한 기구 설치 및 기능 강화 측면에서는 고위공직자와 그 가족의 부패범죄를 독립적으로 수사할 수 있는 공수처, 예술인 권리구제 기구 등의 설치 근거를 마련하였다.
 - 또한 체육계 부패를 독립적인 입장에서 감시할 수 있는 스포츠윤리센터의 조사 및 피해자 구제 기능을 강화하고, 중앙정부 및 지자체가 협력하여 안전부패 해결을 도모하기 위한 협의회의 설치·운영 근거 또한 마련하였다.
- 부패·공익신고 활성화와 신고자 보호 강화를 위한 제도적 기반도 지속적으로 보완되었다. 「공익신고자 보호법」 및 「부패방지권익위법」 개정을 통해 공익신고 대상을 확대하였으며, 신고자 보호의무 위반에 대한 제재 기준을 강화하였다. 특히 변호사를 통한 비실명으로 대리 신고할 수 있는 제도를 도입하여 내부 신고자의 신분을 더욱더 철저히 보호할 수 있게 되었다.
- 다만 이와 같은 성과에도 불구하고 입법과제 중 한계점이 나타나 향후 보완이 필요한 사항도 다수 존재한다. 법 통과로 공수처가 설치되어 공수처 설치라는 4번 과제의 주요 목표는 달성하였으나, 공수처가 고위공직자의 부패범죄를 효과적이고 엄정하게 해결하고 있는 지에 대해서는 비판적 의견이 다수 존재하고 있다⁵⁾.
 - 이외에도 반부패 총괄기구 구축을 위한 「부패방지권익위법」 개정이 이뤄지지 못하는 등 부족한 모습을 보였다. 더불어 정치·사법 체계의 투명성을 높이기 위한 다수의 법령 제·개정안이 국회에 계류 중이며, 그에 따라 이와 관련된 과제의 목표들 역시 달성하지 못하였다.

(2) 행정 과제 평가 및 한계점

- 5개년 계획 중 법률의 제·개정이 요구되지 않는 행정 과제로 분류한 과제는 총 27개이며, 주로 반부패 거버넌스 구축, 부패행위 점검·처벌, 부패유발요인 및 제도 사각지대 개선, 청렴문화 확산을 위한 교육·홍보 및 제도적 기반 마련 등의 내용으로 이뤄져 있으며, 해당 사항들과 부수적인 법령 제·개정이 함께 과제의 주요 내용을 이루고 있다.

5) 2021.12.13. 국민의힘 사법개혁위원회 의뢰로 한국사회여론연구소(KSOI)가 실시한 여론조사에 따르면 '공수처가 수사를 효율적으로 하고 있다고 평가하는가'라는 질문에 부정평가는 74.8%, 긍정평가는 18.1%로 집계됨(세계일보, 2021.12.18.)

- 행정 과제의 특성상 내부 규정 개선, 정기·특별 조사·수사, 협의체 구축·운영 등 설정된 목표에 따라 정기적으로 이행하는 내용으로 주로 구성되어 있어, 입법과제와 달리 크게 지연되는 상황 없이 과제들이 추진되었다. 즉 과제 자체의 이행률은 매우 높은 편이며, 다만 제시된 목표치를 달성함으로써 효과적인 반부패 정책이 추진되었는지는 개별적인 평가가 필요할 것이다.
- 반부패 거버넌스 구축 및 대외 협력 강화와 관련된 대부분의 과제가 목표에 따라 효과적으로 이행된 편이다. 먼저 대통령 주재 ‘공정사회 반부패정책협의회’를 총 7회 개최하면서 안전·교육·채용과 같은 국민 생활에 밀접한 분야의 부패 근절을 위한 과제를 도출하였으며, 중대 부패범죄와 탈세와 같은 반사회적 범죄에 대한 적극적 대응도 이끌어 냈다. 또한 제7차 협의회는 ‘LH 사태’라고 하는 긴급을 요하는 부패 현안에 적시에 대응할 수 있는 기반이 되었다.
 - 2018년 3월부터는 청렴사회민관협의회를 개최하여 사회 각계의 의견을 듣고 효과적인 반부패 정책 추진의 동력으로 삼았다.⁶⁾ 이와 더불어 제19차 국제반부패 회의(IACC) 개최 및 부패방지 시책평가 제도를 말레이시아 등 타 국가에 전수하는 등 국제 반부패 협력을 통한 성과도 달성하였다. 다만 범정부 및 민관 반부패 협의체를 지속적·안정적으로 운영하기 위해서는 법률적 근거 마련이라는 향후 과제가 남아있다.
- 부패유발요인 발굴 및 제도개선과 관련된 과제들의 이행률도 높은 편이라고 평가할 수 있다. 국무조정실 산하 정부합동 ‘부패예방추진단’에서 2017년부터 지속적으로 대규모 예산이 투입되는 국책사업에서 발생할 수 있는 예산낭비 요인에 대한 점검과 함께 제도의 개선을 추진하였다⁷⁾.
 - 이외에도 고용노동부, 공정거래위원회, 경찰청과 같이 유착 소지가 높은 지도·감독·조사권한이 있는 기관의 업무 운영 프로세스를 개선하고, 교차점검을 통해 부패 요인을 사전에 차단하는⁸⁾ 등 과제에 포함된 목표를 달성하였다.

6) 특히 정부에서 제안하기 어려운 특수활동비 편성 및 집행관리 개선방안, 지방의회의원의 겸직 투명성 강화 방안 등을 발굴하고 정책에 반영하였다. ‘이해충돌방지법’ 제정을 촉구하는 등 국민권익위원회를 비롯한 정부 반부패 정책의 추동력을 확보하는 데 큰 역할을 함(문화체육관광부, 2022)

7) 경제자유구역청 공무국외여행 및 기반시설 조성공사 점검(‘17.6.~’18.2.), 대규모 택지개발사업 보상실태 점검(‘19.8.~’20.3.), 화력발전소 건설·운영실태 점검(‘19.8.~’20.6.), 가스플랜트 건설 및 운영실태 점검(‘20.10.~’20.12.), 도시철도 8호선 연장사업(‘21.4.~’21.8.)(국무조정실, 2022b)

8) ① (고용부) ‘근로감독행정 종합 개선방안’ 발표(‘19.9.10.) 및 「근로감독관집무규정」(고용노동부 훈령) 개정(‘19.9.1.), ② (경찰청) 풍속업무담당자 적격심사 강화, 특별관리업소 집중 관리, 풍속사건 심의위원회 운영 등(경찰청, 2021) ③ (공정위) 「공정거래위원회 공무원의 외부인 접촉 관리 규정」 개정(‘19.2.21.)

- 부패행위 점검·처벌 강화와 관련된 과제들은 다수의 부패행위를 적발·처벌하여, 일견 소기의 목적을 달성하였다고 보인다. 다만 권력형 부패범죄에 대해서는 솜방망이 처벌로 끝났다는 지적도 다수 있어 일반 국민들의 기대에는 못 미쳤다고도 볼 수 있다.
 - 먼저 공공기관 채용비리 근절을 위해 공공기관 채용비리 근절 추진단을 운영하여 다수의 채용비리를 적발하고, 공정채용을 위한 제도 개선조치를 취하였다⁹⁾.
 - 또한 공공분야의 갑질 근절을 위한 다양한 분야를 포괄하는 종합적인 계획인 ‘공공분야 갑질 근절 종합 대책’(’18.7.5.)을 수립·이행하였다¹⁰⁾
 - 사회 결합력을 약화시키는 탈세행위에 대한 엄정한 대처¹¹⁾와 더불어 지역 토착비리와 중대 부패범죄에 대한 적발·처벌이 적극적으로 이뤄졌으며, 그에 따른 부패범죄수의 환수도 함께 이루어졌다¹²⁾¹³⁾.
- 청렴 문화 및 역량 강화¹⁴⁾를 위한 과제들은 다방면에서 성과를 보였다고 판단된다. 먼저 국민권익위원회는 청렴도 측정 및 부패방지 시책평가를 통해 공공기관들의 자율적인 청렴 노력을 독려했으며, 특히 2022년부터는 제도를 통합하여 국민들의 눈높이에 부합하며 기관들의 반부패 정책 추진을 견인할 수 있는 종합 청렴도 측정제도를 수립하였다.
 - 또한 공공기관 및 일반국민 대상 청렴교육을 활성화하여 청렴이라는 가치가 사

-
- 9) 총 4차례에 걸친 공공기관 채용실태 전수조사 결과 채용비리 679건(1차 338건, 2차 182건, 3차 83건, 4차 76건)을 적발하고 피해자 3,515명을 구제하여 국민들의 채용 공정성에 대한 신뢰도를 회복하였다.(국민권익위원회, 2022b)
 - 10) 가이드라인 및 사례집, 신고센터 등 인프라 구축, 「공무원 행동강령」 개정 등 성과가 있었으며, 국민 대상 갑질 인식 설문조사에 따르면 우리 사회 갑질에 대한 국민인식은 점차 개선되는 추세를 보인다(국무조정실, 2022b).
 - 11) 국세청은 대기업·대자산가 대상 세무조사를 통해 4년(’17~’20)간 총 93,257억원의 세액을 부과하였으며, 역외탈세 대상 세무조사를 통해 4년간 총 53,301억원의 세액을 부과하였다. 또한 고액·상습체납자에 대한 재산추적 조사를 통해 총 80,974억원을 징수하거나 채권을 확보하였다(문화체육관광부, 2022).
 - 12) 2021년 5대 중대 부패 범죄 305명 기소, 95명 구속(법무부, 2022)
 - 13) 2020년에는 부정부패사범 척결에 대한 국민적 기대 등을 반영하여 기존 주요 수사대상이었던 부정부패 범죄와 함께 국가경쟁력·투명성을 저해하는 ‘5대 중대 부패범죄’에 대한 강화된 검찰 사건처리 기준을 엄정 적용하여 5대 중대 부패범죄 사범 421명을 기소(74명 구속)하였고, 전국 검찰청의 부패범죄수사전담부를 중심으로 지역 토착비리 단속, 보조금 비리 수사, 공정한 시장경제질서 확립을 위한 증권·금융범죄 관련 수사 등 각종 부정부패 수사를 지속적으로 전개하였다. 또한 전국 검찰청의 범죄수익환수 전담반을 중심으로 철저한 자금추적을 통해 부패범죄로 인한 수익 148억 8천 4백만 원을 환수 조치함으로써 부패범죄 사범에 대한 범죄유발동기 차단에 주력하였다.(법무부, 2021)
 - 14) ㉠ 청렴도 측정·부패방지 시책평가를 통한 청렴노력 견인, ㉡ 정보 공개 확대 및 반부패 정보 활용 강화, ㉢ 「청탁금지법」 등 강화된 청렴기준 정착, ㉣ 기업의 반부패경영 지원 및 책임성 강화, ㉤ 민간부문 청렴지수 조사를 통한 민간의 청렴노력 지원, ㉥ 부패행위자 징계처분 등 제재 실효성 제고, ㉦ 공직자 청렴교육 강화, ㉧ 미래세대 청렴교육 확대, ㉨ 국민을 위해 성실히 일할 수 있는 공직문화 조성 총 9개

회 저변으로 확대될 수 있도록 지속적인 노력을 추진하였다¹⁵⁾. 이외에도 교육·홍보를 통한 기업의 반부패 경영을 지속적으로 지원하였다¹⁶⁾.

2) 사전예방 및 사후적발 과제

(1) 50대 과제 평가

- 반부패 정책은 크게 부패가 발생하지 않도록 하는 사전 예방적 방법과 발생한 부패를 적발·처벌함과 함께 부패수익을 환수하는 사후 대응적 방법으로 구분할 수 있다(이하 표 참조).

<표 4-10> 50개 추진과제의 사전예방·사후대응 분류표

사전 예방 (38)	① 범정부 반부패 정책 협의체 운영	②⑥ 기업 준법경영시스템 실효성 확보
	② 민관협력 반부패 거버넌스 확립	②⑦ 기업회계 내실화 및 감사인 독립성 강화
	③ 반부패·청렴 총괄기구 구축 및 기능 강화	②⑧ 기업의 반부패경영 지원 및 책임성 강화
	⑤ 청렴도 측정·부패방지 시책평가를 통한 청렴노력 견인	②⑨ 민간부문 청렴지수 조사를 통한 민간의 청렴노력 지원
	⑥ 정보 공개 확대 및 반부패 정보 활용 강화	③⑩ 공익법인의 투명성·공정성 강화
	⑧ 청탁금지법 등 강화된 청렴기준 정착	③② 고질적 불공정 관행 정상화
	⑨ 공직자의 사적 이해충돌방지 체계 확립	③③ 재건축·재개발 분야 비리 예방
	⑪ 공직자 재산등록 실효성 제고	③④ 사학비리 근절 추진
	⑫ 퇴직자 행위제한 및 비위면직자 취업제한 제도 개선	③⑤ 공공조달 분야 부패행위 억제
	⑬ 공공분야 ‘갑질’ 근절	③⑥ 보건·의료 분야 부패 관행 개선
	⑮ 방위사업 비리 예방 및 제재 강화	③⑨ 자본시장 불공정 거래 개선
	⑰ 대형 국책사업 비리 예방 등 투명성 제고	④① 부패행위자 징계처분 등 제재 실효성 제고
	⑱ R&D 예산집행 투명성 제고	④③ 국민감사청구 대상 확대 및 국민소송제도 도입 추진
	⑲ 국민연금기금 운용 투명성 강화	④⑤ 참여와 협력에 기반한 안전 분야 부패방지
	⑳ 문화체육 분야 공정성 확립	④⑥ 반부패·청렴 사회협약 확산
	㉑ 병무행정 부패 취약분야 개선	④⑦ 공직자 청렴교육 강화
	㉒ 지도·감독·조사 분야 유착소지 차단	④⑧ 미래세대 청렴교육 확대
	㉓ 민관 유착방지를 위한 제도개선	④⑨ 국민을 위해 성실히 일할 수 있는 공직문화 조성
	㉔ 정치자금의 투명성 제고	⑤① 국제사회 반부패 협력 강화
	㉕ 법조분야 공정성 강화	

15) 2017년에 19,805명이었던 공직자 대상 원내집합 청렴교육 수강 인원이 2021년에는 88,329명으로 크게 증가하였으며, 청렴연수원이 운영하고 있는 사이버 청렴교육과정을 2021년에 296,979명의 공무원이 수강하였음. 더불어 공무원 대상 외에도 세대별·집단별 특성에 맞는 청렴교육 콘텐츠를 개발·보급하였으며, 미래세대를 위한 맞춤형 콘텐츠 개발과 학교로 찾아가는 청렴체험교실 등을 운영함 (국민권익위원회, 2022a)

16) 국민권익위원회 윤리준법경영 브리프스(월간) 등을 발간·배포하고 있으며, 관련 교육을 지속적으로 추진(2021년 기준 119개 社 대상)하고 있음(국민권익위원회, 2022a)

사 후 대 응 (12)	신 고	⑩ 위법한 지시·명령 거부 법제화 ④④ 부패·공익 신고 활성화 및 신고자 보호 강화
	적 발 · 처 벌	④ 고위공직자범죄수사처 설치 ⑭ 공공기관 채용비리 관리체계 강화 및 후속조치 이행 ⑯ 지역 토착비리 엄정 대처 및 제도개선 추진 ⑳ 불공정 하도급 및 담합 근절 ㉑ 악의적·지능적 탈세 근절 ㉒ 부패사범 적발·처벌 강화
	환 수	㉓ 공공재정 누수 방지를 위한 제도정비 및 점검 강화 ㉔ 국부유출 방지 대책 추진 ㉕ 부패 범죄수익 환수 강화

○ 5개년 계획을 구성하고 있는 50개 과제 또한 사전 예방적 과제와 사후 예방적 과제로 구분할 수 있을 것이다. 많은 과제가 양가적 성격을 가지고 있으나, 이하에서는 주요 내용과 성과를 기준으로 구분하여 평가하고자 한다.

- <표 4-10>과 같이 사전 예방적 측면에서는 「청탁금지법」 및 「이해충돌방지법」과 같은 행위규범 강화·정착, 청렴교육 강화·확대, 민간 및 국제 반부패 거버넌스 구축 등의 과제를 포함하고 있으며, 총 39개 과제가 해당된다. 사후 대응적 과제에는 부패행위에 대한 신고와 적발 및 처벌, 그리고 그에 따른 부당한 수익을 환수하는 과제들로 구성되어 있으며, 총 11개 과제가 해당된다.

○ 즉 5개년 계획은 전반적으로 사전 예방 측면으로 치우쳐 있다고 볼 수 있다. 반부패 정책이 성공적으로 작동하기 위해서는 법령·제도 강화, 문화 및 인식 개선, 다양한 주체들과의 협력 확대도 필요하나, 사회에 경각심을 일깨우고 부패에 따른 기대수익을 박탈함으로써 부패를 막을 필요가 있다는 측면에서 추후 균형 잡힌 과제 구성이 요구될 것이다.

(2) 사전 예방적 과제 평가

가. 사례 분석 : 반부패 행위규범 내재화 측면

○ 부패 및 불공정 행위에 따른 전국 243개 지방자치단체 및 지방의회를 대상으로 2022년 2월 말부터 5월까지 ‘반부패 규범 운영실태’를 점검하였다. 부패 및 불공정 행위 점검은 지방자치단체 집행부와 지방의회의 행동강령 및 「청탁금지법」 운영 현황을 주로 점검하였고, 법정 의무교육인 공직자 청렴교육 운영 현황도 함께 점검하였다. 부패 및 불공정 행위의 사전 예방을 위한 ‘지방정부 반부패 운영실태’에서 상당수 지자체가 행동강령 및 「청탁금지법」을 위반한 사례가 다수 확인되는 등 지자체 및 지방의회의 반부패에 대한 노력이 미흡한 것

으로 나타났다.¹⁷⁾

- 구체적인 점검 결과는 다음과 같다. 행동강령 운영실태의 경우 2018년 7월 이후 2021년 12월까지 3년 6개월 동안의 기관별 행동강령 운영 규정의 정비 정도, 제도 운영 현황 및 위반 신고사건 처리 현황 등을 점검하였고, 「청탁금지법」 운영실태의 경우 법이 시행된 2016년 9월 28일부터 2021년 말까지 기간 동안 각급 기관의 법 위반 신고사건 처리결과와 교육·상담 및 청탁방지담당관 지정 등 제도 운영 전반을 확인하였다. 특히 「공무원 행동강령」 운영실태 점검에서 대다수 제도보완 필요사항과 행동강령 상 의무 위반사례가 발견되었고, 일부 지자체의 자체 행동강령에서 직무권한과 지위·직책 등에서 유래한 부당행위 금지, 감독기관의 부당한 요구 금지 규정의 누락 등이 발견되었으며, 지방의회 자체 행동강령에서도 의원 취임 전 민간분야 업무 활동 내역 제출, 가족 채용 제한, 사적 노무 요구 금지 규정, 직무 관련 정보를 이용한 거래 등 제한 규정 누락과 운영 부실이 확인되었다.
- 더구나 2018년 행동강령에 반영된 공직자의 취임 전 민간분야 업무 활동 내역에 대한 제출 의무는 지자체장 55.7%, 지방의회의원 74.1%가 이행하지 않았고, 지방의원의 경우 소속된 상임위원회 또는 특별위원회의 직무와 직접 관련된 집행부의 각종 위원회에서 위원으로 활동하는 등 이해충돌 발생 의심 사례도 24,000여 건이나 발견되었다. 또한 「지방계약법」 등 관련 법령에 따라 지자체와의 수의계약 체결이 제한되는 지방의원 및 배우자 등 28명이 26개 지자체와 총 81건의 수의계약을 체결하였다.
- 행동강령에 담겨 있던 이해충돌방지규정이 「이해충돌방지법」으로 상향 법제화됨에 따라 2022년 5월 19일부터 시행된 이해충돌 방지규정 위반시 징계뿐만 아니라 과태료 및 형사처벌까지 받게 된다는 점에서 지방자치단체 고위공직자의 경각심 제고가 더욱 요구된다고 할 수 있다.
- 상술한 「청탁금지법」 제도운영 점검에서도 다수의 법 위반과 부적정한 처리 실태 등이 확인되었는데, 특히 공직자에 대한 부정 청탁과 관련하여 지자체 과장이 산하 기관 계약직 채용 시험의 면접위원에게 응시자인 조카의 채용 청탁을 한 사례를 비롯해, 구청 공무원이 특정 업체를 재개발구역 철거용역 사업의 감

17) 국민권익위, 지방정부 반부패 규범 운영실태 일제 점검(국민권익위원회, 2022.2.24. 보도자료), 국민권익위, “상당수 지자체 행동강령·청탁금지법 위반사례 다수 확인돼” 시정 및 제도보완 시급(국민권익위원회, 2022.4.28. 보도자료), 국민권익위, “지난해 청탁금지법 위반으로 공직자 321명 처벌받아” (국민권익위원회, 2022.5.17. 보도자료), 국민권익위, 민선 7기 지자체장·지방의회의원 절반 이상 민간 분야 업무활동내역 미제출(국민권익위원회, 2022.6.22. 보도자료)

리자로 지정해 줄 것을 담당자에게 청탁한 사례 등이 있었고, 금품 등 수수 위반사례로는, 지자체 공무원이 과태료 감면을 대가로 2천만 원을 수수한 사례를 비롯해 지방의회 의원이 관내 업체 소유의 법인 차량을 제공 받아 장기간 이용한 사례도 나타났다. 일부 지자체의 경우 「청탁금지법」 위반자에 대한 과태료 부과 통보 또는 수사 의뢰 등 조치 없이 자체 징계 처분만 한 후 사건을 종결시켰고, 금품 등 수수자만 처벌하고 제공자나 소속 법인·단체 등에 대해서는 과태료 부과 통보를 하지 않는 등 위반 행위에 대한 온정적·뉘우기식 사건 처리 관행 드러났다.

나. 성과 및 한계점

- 사전예방 38개 추진과제 중 28개 과제가 완료되거나 정상적으로 이행되었으나, 10개 과제는 입법이 지연되었다. 「이해충돌방지법」 제정, 청렴 문화·인식 확산, 정부의 투명성 확보 등 다양한 성과가 있었으나, 지연되고 있는 과제는 지속적인 입법 추진 노력과 변화된 상황에 맞는 대안의 도출이 필요하다고 평가할 수 있다.
- 대표적인 지연 과제로는 추진과제(25)의 일환으로 ‘공직퇴임 변호사의 수임 제한 기간 연장’, ‘변호인 선임서 미제출 변론행위(몰래 변론) 처벌 근거 마련’, ‘변호사가 아닌 퇴직공직자의 사무직원 명시’ 등을 포함한 「변호사법」 개정안을 마련하였으나 현재 법사위에 계류 중인 상태로 남아있다.
 - 동일한 과제에서 수사 단계에서 국선변호인이 지원하는 ‘형사공공변호인’ 제도를 도입하고자 「형사소송법」과 「법률구조법」 개정을 시도하였으나, 입법적 결실을 맺지 못하였으며, 형평성 및 공정성 논란이 야기되기도 하였다(장진희, 2021).
- 또한 국민이 부패의 온상으로 지목하는 정치권 부패 근절 시도는 제한적이라고 볼 수 있으며, 선거비용 초과 지출 또는 선거범죄에 따른 기탁금·선거비용 반환의 실효성 제고를 위해 이를 반환하지 않는 경우, 공직선거 입후보를 금지하는 「공직선거법」 개정안이 국회에 제출되었으나 입법이 지연됨에 따라, 정치권만 반부패 정책의 대상에서 누락되었다는 점에서 국민적 신뢰의 저하가 우려된다.
- 전국 부처와 지자체가 각 공익법인의 주무관청이 되어 공익법인을 관리함으로써 공익법인의 통일적인 관리가 어렵고, 공익법인의 설립과 운영과정에서 특혜나

비리·부패, 회계부정 등이 발생할 수 있다는 지적이 있어 왔다. 그러나 이를 해결하기 위한 공익법인의 총괄기구로서 시민공익법인을 설치하고, 시민공익위원회로 하여금 공익법인을 체계적·효과적으로 관리하고자 하는 「공익법인법」 개정안이 국회 계류 중이다.

- 공직자 대상 청렴 교육은 2021년에 지자체 공직자 92.2%가 법정 교육을 이수해 제도가 점진적으로 안착 중으로 볼 수 있으나, 지자체의 청렴성을 책임지고 있는 자치단체장의 교육 이수율(70%)이 상대적으로 저조해 앞으로 해결해야 할 과제로 볼 수 있다.

다. 개선 필요사항

- 먼저 국민과의 접점인 지방자치단체의 도덕적 해이를 방지하기 위한 대책을 마련할 필요가 있다. 특히 낭비성 및 편법 지출 예산에 대한 감시를 강화하여야 하며, 이는 투명성 제고를 위한 전략으로, 지방의회의 부실한 연구용역계약(위탁), 해외연수보고서 표절 사례 등 예산을 낭비하는 사업 근절을 추진할 수 있다. 현재 각 지방자치단체의 연구용역과제 선정과 연구 진행, 그리고 결과 평가 등 단계별 부패 취약요인에 대한 실태점검은 미흡한 상태이다.
- 이와 함께 강화된 반부패 행위규범을 명확히 인지하고, 청렴에 대한 인식을 근본적으로 변화시킬 수 있도록 청렴교육을 내실화해야 한다. 자치단체장의 일반 직원에 비해 낮은 교육 이수율을 이끌어 올리는 한편, 고위공직자들이 갖춰야 할 청렴 소양과 지식으로 구성된 맞춤형 프로그램을 제공해야 할 것이다. 이를 위해 최근 도입된 교육 이수 저조 기관을 대상으로 하는 특별교육명령 등이 실효성 있게 추진될 필요가 있다.

(3) 사후 대응적 과제 평가

가. 신고 부문

- ‘신고’ 관련 추진과제(10, 44)는 법의 제·개정을 요구함에도 불구하고 효과적으로 진행된 것으로 보이고, 「국가공무원법」과 더불어 「공익신고자 보호법」 및 「부패방지권익위법」을 개정하여 신고를 활성화할 수 있도록 유도했다는 점에서 긍정으로 평가할 수 있다.

- 더불어 부패행위 근절을 위해서는 다양한 시각에서의 감시가 중요하며, 이는

신고자 신분 비밀보장 의무 위반이 「공익신고자 보호법」 및 「부패방지권의 위법」에 따라 5년 이하의 징역이나 5,000만 원 이하의 벌금 대상이 될 수 있는 점에서 의미를 살펴볼 수 있다.

- 이와 관련하여 부패행위의 감시와 신고 과정에서 국민의 참여가 제한되어 있고, 일반적으로 부패는 효과적인 감시가 부재한 상황에서 발생한다는 점에서 볼 때 ‘투명성’이 핵심어로 도출될 수 있을 것이다¹⁸⁾.
- 공직자의 신고는 「부패방지권의위법 시행령」 제78조에 의해 보상이 제한되는 등 “당위적 의무”로 규정될 뿐 “보상”의 대상은 아니라는 점에서 볼 때, 신고 장려의 실효성에 대해 의문이 제기될 수 있다. 또한, 공직자의 부패는 공직자의 권한에서 비롯되는 “구조적인 문제”로서 공직사회의 부패는 내부의 분위기에 매우 민감하여 일종의 하위문화에 해당한다고 볼 수 있고, 이를 개선하기 위한 노력으로 외부의 감시와 병행하여 내부에서 자정의 노력이 함께 추진되는 것이 적절하다.
- ‘신고’는 지배적인 가치에 대한 개인의 적극적인 저항으로 표현될 수 있고, 누구나 쉽게 수행 가능한 일이라기보다는 진정한 용기와 결심이 필요한 것으로 판단된다. 이러한 신고를 장려하기 위해서는 신고자의 용기에 대한 격려와 보상 등을 통한 조직의 적극적인 지지가 수반되어야 할 것이다.

나. 적발 및 처벌 부문

- 사후대응 11개 과제 중 6개가 ‘적발 및 처벌’에 해당하여 사후대응 과제 중에서 최대 비중을 차지하고 있다. 특히 부패범죄 및 탈세와 같이 포괄적인 과제 외에도, 공공분야 채용비리, 불법 하도급 및 담합 등 불공정행위가 자주 발생하는 분야에 집중된 과제 또한 포함되어 사회 전반에서 발생하는 부패의 적발을 모색하는 등 다각적인 접근을 시도하였다.
- 이와 관련하여 전반적인 가치에 영향을 줄 수 있는 상황이 최근 전개되었다. 과제(40) 이행을 통하여 부정청탁에 따른 직무수행 시 형사고발을 의무화하였고, 뇌물, 알선수뢰, 알선수재, 횡령, 배임이라는 5대 중대범죄에 대한 검찰의 사건처리기준을 상향하였다. 그러나 최근 삼성전자 이재용 부회장, 부영 이중근 회장이

18) 국민은 정부 서비스의 수요자로서 국민의 참여는 공공 및 민간 영역의 투명성 확보에 기여한다. 43번 과제(국민감사청구 대상 확대 및 국민소송제도 도입 추진)에서 ‘국민감사 청구 대상의 확대’와 ‘국민소송제도’ 도입을 추진하였으나, 두 정책의 입법절차가 지연되어 정부의 부패를 감시하는 과정에 국민의 참여가 적절하게 이루어지지 않았다는 점에서 소위 전시행정이라는 비판에서 자유로울 수 없을 것이다.

가석방되면서 처벌에 대한 실효성이 상실되었다는 지적이 제기되었다(장진희, 2021).

- 권력형 비리 사건에 대한 공정한 수사 및 기소 및 사법부의 공정하고 합리적인 양형기준 확립되어야 한다. 문재인 정부에서 공수처 설치가 완성되고 현재 이른바 검수완박으로 수사권과 기소권 분리되고 있는 등 형사사법 체계의 다원화는 이루어지고 있어 이에 대한 관계기관 간 긴밀한 협의와 조정이 요구된다. 이러한 제도변화의 이행기에 부패범죄의 사각지대가 발생하지 않도록 관계기관 간 협력적 거버넌스 구축이 필요하고, 특히 특정 부패행위로 인한 공공의 손실이 큰 사건의 경우 범죄수익을 모두 환수하고 공공의 피해를 보상하도록 해야 할 것이다.

다. 환수 부문

- 부패란 “사적인 이익의 추구를 위한 공적 권력의 오남용”을 말하는데, 이때 사적인 이익은 대개 “경제적인 의미”를 포함한다. 따라서 부패범죄의 회복은 피해를 추정하고, 이를 “환수”하는 절차가 매우 중요한 의미를 가질 수 있다. 그럼에도 불구하고 전체 50개 과제 중에서 환수와 직접적으로 관련한 과제의 수는 3개에 불과하다.
 - 과제(7)에 근거하여 공공재정의 누수를 방지하고자 「부정환수법」 제정, 지방보조금 부정수급 관리체계의 강화, 보조금 부정수급이 빈발한 분량의 집중 점검 및 제도개선, 낭비성, 편법 지출 예산에 대한 감시의 강화라는 4가지 정책을 시도하였다.
 - 또한, 「공공재정환수법」 및 「지방보조금법」을 제정하여 국가재정을 좀먹는 부정수급을 막기 위한 체계적 기반이 마련되었다. 또한 부정수급의 원인을 제거하기 위해 「농어촌정비법」, 「국민건강보험법」, 「전기사업법」, 「국가연구개발혁신법」 등 보조금과 관련된 9개 법령을 개선하는 등 입법적인 노력이 전개되었다.
 - 하지만, 지방의회의 낭비성 예산 집행을 실질적으로 방지하기 위해 수행하는 지차제의 감사 범위에 지방의회 사무기구가 대상에서 권고사항으로 명시된 점은 강제력의 부재로 실질적인 통제가 어렵다는 지적이 제기될 수 있다.
- 향후에는 공공재정 누수 방지를 강화하기 위한 제도 정비를 추진하고 그에 따른 점검을 강화해 나가야 한다. 이를 위해 부정 청구로 인한 예산 낭비의 근절을

위해 「공공재정환수법」의 규정대로 부정 청구로 인한 부정 이득은 엄격히 환수하고, 사안에 따라 그 액수의 최고 5배까지 환수 조치하여야 할 것이다. 이와 함께 부정수급액과 그에 따른 환수액 등을 체계적으로 관리할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 행정청 내부의 전문인력 확보는 물론, 국세청, 수사기관, 금융기관, 보험협회 등 유관기관 간의 과세·금융정보 등을 공유하고 내부인력의 전문성을 강화하도록 이들 기관들과의 인력교류, 교육 위탁 등을 검토해 볼 수 있을 것이다.

- 또한 대규모 공공재정이 투입되는 계약분야의 부정청구에 대해서는 공공재정환수법이 적용되지 않는 문제에 대해서도 심도 있는 검토가 필요할 것이다.
- 이와 함께 지방보조금 부정수급 근절 등 관리체계를 강화하여야 한다. 이를 위해 지방보조금 집행 전 과정에 대한 실시간 관리시스템을 마련하여 행안부 주관으로 통합시스템을 가동하여야 하며, 지방보조금 신청부터 집행, 정산까지 보조금 관리 전반을 정보시스템으로 처리할 수 있도록 실시간 관리하여 중복 및 부정수급을 사전에 차단하고, 실거래 증빙을 통해 용도 외 사용 여부 등 검증·통제장치를 조속히 마련하여야 한다.
- 또한 보조금 부정수급 빈발 분야를 점검하여 제도개선을 통한 부정수급을 점검하며, 나아가 범정부 대책인 보조금 부정수급 근절방안을 마련하여 추진하여야 한다. 이는 부정수급 빈발 분야를 중심으로 국민 생활 밀접성, 구조적·고질적 관행 여부, 예산 규모 및 시의성, 파급효과 등을 고려하여 합동점검반을 편성하여 운용하면 좋을 것이다. 예를 들면, 분야별 과제 선정을 통해 지역·사업방식 등 유형에 따라 무작위로 표본을 선정하여 점검한 후, 구조화된 부정수급이 확인되면 전수조사를 실시하고, 법령·제도·관행 등 종합 개선을 통해 보조금 부정수급 예방을 위한 체계적 운영을 도모할 수 있을 것이다.

3) 분야별 과제

- 5개년 계획을 분야별 정치, 사법, 행정, 민간(시민사회 및 국제협력 포함) 총 4개의 분야로 구분하여 평가할 수도 있을 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 정치분야 과제는 1개만 존재하며, 공직선거법 개정 지연 등과 같이 과제 목표 달성률이 미흡한 상태이다.
- 사법분야 과제는 총 6개이며, 지역 토착비리 단속, 중대 부패범죄 적발¹⁹⁾, 부패

19) 2018년 6월 '5대 중대 부패범죄' 관련 검찰 사건처리기준을 개정하여 구속기준 중 뇌물 범죄 구속사

수익 환수와 같은 부패행위에 대한 엄정한 대처와 함께, 공수처 설치와 같은 법률 제정과 별도 기구 마련이 필요한 과제에서 성과를 보였다. 그러나 법조분야의 공정성 강화를 위한 「변호사법」 개정안이 여전히 국회 계류 중이며, 국가 재정 집행의 강력한 시민통제 수단인 납세자소송제 도입을 위한 「국민소송법」 제정안 역시 2020.12.31.에 발의되었으나 납소의 우려, 현행 법체계와의 충돌 등 반대의견을 이유로 국회에서 계류 중인 상태이다.

○ 정치·사법분야 과제 이외의 나머지 대부분의 과제들은 행정 및 민간분야와 관련 있는 과제들이다. 행정분야 과제는 총 23개로 가장 많은 과제를 포함하고 있으며, 전반적으로 높은 이행률을 보였다.

- 행정분야 과제로 분류될 수 있는 23개 과제 중 20개 과제가 완료되거나 정상이행 중이다. 주요 성과로는 앞서 살펴본 「이해충돌방지법」 및 「공공재정환수법」 제정과 같은 입법적 성과 외에도 청렴도 측정과 부패방지 시책평가를 통한 각급기관의 자율적인 반부패 노력을 견인한 점을 꼽을 수 있을 것이다.

- 또한 공공정보공개 확대를 통해 정부의 투명성을 향상시킨 부분도 눈에 띄는 성과이다. 2020년 12월 22일 「정보공개법」을 대폭 개정하여 정보공개위원회 소속이 행정안전부에서 국무총리 산하로 격상되었고, 정보공개와 관련된 제도와 법령에 대한 조사 및 개선 권고 등 관련 기능이 강화되었다. 정보공개심의회의 설치 대상이 준정부기관, 지방공사·공단까지 확대되어, 해당 기관들이 보유하고 있는 정보의 공개 여부에 대해 전문적이고 중립적인 판단을 받을 수 있는 기반이 마련되었다(문화체육관광부, 2022).

- 다만 법률 개정이 수반되는 과제들인 반부패 총괄기구 구축, 「청탁금지법」 정착, 방위사업 비리 예방, 3개 과제의 관련 입법이 지연되고 있어 조속한 통과를 도모할 필요가 있다. 또한 새로 도입된 「이해충돌방지법」 등 강화된 공직자 행위규범이 공직사회에 내재화시킬 방안을 고민할 필요가 있다.

○ 민간분야 과제는 총 20개 과제로 민간분야에서 발생할 수 있는 부패를 예방·적발하고, 반부패 정책의 효과적으로 추진하기 위한 민관협력 및 청렴역량을 강화할 수 있는 과제로 구성되어 있다.

유를 추가하는 등 처리기준을 강화하고, 기존 주요 수사 대상이었던 부정부패 범죄와 함께 '5대 중대 부패범죄'에 대한 단속과 처벌을 더욱 엄격히 집행하였음. 그에 따라 100억대 양도소득세 탈루 세무비리 사건 등 937명 단속, 233명 구속(2018), 방위사업 관련 정부출연금 횡령 사건 등 709명 단속, 179명 구속(2019), 코레일유통 前 상임이사 뇌물수수 사건 등 421명 단속, 74명 구속(2020), 성남시·지역경찰 유착 비리 사건 등 305명 단속, 95명 구속(2021) 등 다수 성과가 있었음(국무조정실, 2022a)

- 주요 성과로는 민관 반부패 거버넌스인 ‘청렴사회민관협의회’를 통해 사회 각계의 의견을 수렴하여 5개년 계획에 반영하였고, 2018년 출범 이후 2022년 1분기까지 ‘공익법인 등 외부감사인 지정제 도입방안’, ‘지방의회의원 겸직 정보 투명성 강화’ 등 19건의 반부패 정책과제를 정부와 사회에 제안하였다. 또한 2019년에는 전국 17개 광역지방자치단체가 모두 지역 청렴사회민관협의회 설치를 위한 조례를 제정하였으며, 자율적으로 정기회의를 개최하고 있다. 2018년부터 2021년까지 17개 광역지방자치단체 및 9개 분야 840여개 기관이 청렴사회협약 체결에 동참하여 각 지역·분야에서 청렴문화를 확산하기 위해 노력하였다.
 - 기업의 준법·윤리경영을 지원하기 위한 노력도 지속 추진되었다. 2020년 12월 29일 「상법」을 개정하여 감사위원 1인을 이사와 분리하여 선출하도록 함으로써 내부감사의 독립성을 강화하고, 다중 대표소송제를 도입하여 그동안 고질적인 문제점으로 지적되어 온 국내 기업의 불투명한 의사결정 구조를 개선할 수 있는 기반을 마련하였다. 또한 2017년 10월 31일 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 전면 개정을 통하여 과거 외부감사 대상이 아니었던 유한회사를 외부감사 대상에 포함시키고, 상장회사에 대한 주기적인 감사인 지정제를 도입함으로써 감사의 객관성을 확보하였다(문화체육관광부, 2022). 이외에도 청렴윤리경영 브리프스 및 청렴경영 교육을 제공하여 기업의 자율적 청렴경영을 지원하고 있다.
 - 청렴사회민관협의회가 매년 꾸준히 운영되어 왔으나 현재 국무총리 훈령²⁰⁾으로 되어 있어 법률적 근거가 미비한 측면이 있다. 이에 향후 반부패 민관 거버넌스의 지속적 운영의 장애물로 작용할 수 있으며, 반부패 거버넌스를 어떻게 운영할 것인지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 또한 ESG 경영 등 민간분야의 높은 청렴성이 요구되고 있는 점을 감안하여, 민간 및 기업의 청렴역량을 강화할 수 있도록 맞춤형 가이드라인과 교육 등 적절한 지원이 필요하다.
- 결론적으로 대부분의 과제 행정 및 민간분야에 치우쳐 있으며, 그에 따라 국민들이 절실하게 개혁을 요구하는 정치 및 사법 분야의 개선은 제한적이었다. 즉 5개년 계획의 성과에도 불구하고 반쪽짜리 성공이라고 볼 수 있어, 향후 개선이 필요할 것이다.

20) 「청렴사회민관협의회 설치 및 운영에 관한 규정」(국무총리훈령 제753호)

4) 개별 주요 사례

(1) 청렴도 측정·부패방지 시책평가를 통한 청렴노력 견인

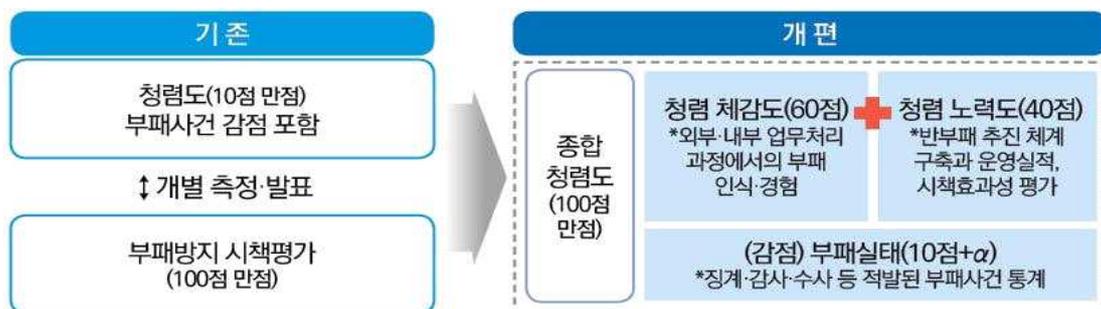
- 청렴도 측정모형의 개선·보완 및 부패취약분야 진단 확대를 통해 공공부문 청렴수준을 체계적으로 진단하였다.
 - 업무처리과정에서의 갑질 관행('18년), 적극행정('20년), 직무상 비밀·미공개 정보의 사적사용·이해충돌방지제도 운영 실효성 등 이해충돌 방지 관련 항목('21년) 등 변화된 환경과 국민 눈높이를 반영하여 신규 측정항목 반영하였다.
 - 공공기관의 부패현실을 보다 합리적으로 반영할 수 있도록 청렴도 결과에 반영되는 부패사건 발생현황 감점 방식 개선 및 평가를 강화하였다.²¹⁾
 - 지방의회, 지방 공사·공단 등 지방현장의 청렴도 측정을 확대하고, 지방체육계까지 포함한 체육분야('20.)를 측정하는 등 측정범위를 확대하였다.²²⁾
- 반부패 개혁 중점 추진방향 등을 반영한 부패방지 시책평가 지표를 마련하고, 평가결과를 기반으로 우수기관에게 인센티브를 제공하였다.
 - 기관장·고위직 노력도 평가 강화, 이해충돌 방지 관련 제도 정착 노력 지표 신설·강화 등 평가지표를 정비하고, 공기업 전수 측정 및 기초지자체 측정을 확대 추진하였다.
 - 매년 평가 결과에 따른 우수 기관·담당자 포상 등 인센티브 지원으로 기관의 자율적인 청렴노력을 지속적으로 견인하였다.
- 측정·평가 결과가 우수한 기관과 청렴정책 사례를 확산하고, 청렴지도를 제작·공개하여 우리사회 전반에 청렴문화를 확산하였다.
 - 결과 발표 시 우수사례 선정 및 우수기관 담당자 사례 발표, 기획보도('20.), 우수사례집 발간('21.), 시책평가 결과보고서에 지표별 우수사례 수록(매년) 등을 통해 우수사례를 확산시켰다.
 - 국민들이 보다 쉽게 공공기관의 청렴도를 볼 수 있도록 '17년 측정결과를 반영한 청렴지도를 제작하여 대국민 공개('18.6.)한 이후 매년 청렴도 결과 발표 시 청렴지도를 제작·공개하였다.

21) (개선) 사건 발생시점별 가중치 차등('19.), 공직유관단체 감점 점수화 방식 개선(19.) 등 (강화) 소극행정('19.), 고위직의 직무관련 성비위('21.)도 감점 반영, 주요 부패사건 등은 정성평가를 통해 추가 감점('21.)

22) 학교 현장의 예체능 분야(운동부, 예체능고등학교) 청렴수준 측정·발표함('21.12.)

- 또한 청렴도가 낮은 기관을 대상으로 청렴컨설팅을 통해 기관별 맞춤형 대안을 제시해주고 있다. 2006년을 시작으로 2021년까지 167개 기관을 대상으로 컨설팅을 실시하여 해당 기관의 청렴역량을 향상시키기 위한 지원이 이뤄졌다.
 - 2018년부터는 국민권익위가 청렴컨설팅 대상기관을 1:1로 직접 지원하는 방식에서 권역별 컨설팅 그룹(1멘토기관/2~3멘티기관)을 지원하는 방식으로 개편하였다. 그룹 컨설팅은 동일권역 또는 동일유형 내에 청렴도가 높은 기관을 ‘멘토기관’으로, 청렴도가 낮은 기관을 ‘멘티기관’으로 컨설팅 그룹을 구성한 후, 그룹 단위의 공동 컨설팅을 통해 기관간 청렴도 향상 노하우 공유와 우수 부패방지시책에 대한 상호 학습 등의 형태로 운영되었다(국민권익위원회, 2022a).
- 기존에 추진된 측정·평가 모형의 부분적 보완에서 더 나아가 공공기관 청렴수준 평가제도의 발전적 개편을 추진하였다. 그동안 별개로 운영해 온 청렴도와 부패방지 시책평가를 통합한 종합평가 체계로의 개편을 추진하였다(’ 21.).
 - 종합평가 체계는 이해관계자 대상 설문조사를 통해 외·내부 업무과정에서 체감한 기관의 청렴수준을 측정하는 청렴 체감도, 각급 기관의 반부패 노력의 실적과 성과를 평가하는 청렴 노력도, 기관별 부패사건 발생현황을 반영한 부패실태 감점으로 구성하였다.
 - 또한 기존에는 청렴도 측정과 부패방지 시책평가를 모두 받는 기관은 일부 기초자치단체를 포함해 270개 수준이었으나, 2022년에는 모든 기초자치단체를 포함해 500개 이상의 공공기관의 종합청렴도를 평가하게 되어 종합평가 대상도 확대되었다(국민권익위원회, 2022a).

[그림 4-3] 청렴도와 부패방지를 위한 시책의 개편 추진 방향



※ 청렴체감도(60점), 노력도(40점) 및 부패실태 평가(10점+α) 가중치의 경우 2022년에 한하며, 추후 검토·변경될 수 있음

(2) 공직자의 사적 이해충돌방지 체계 확립

- 국민권익위원회는 사전적으로 이해충돌방지제도 도입을 위한 「공무원 행동강령」을 개정·시행(' 18.4월)하였다.
 - 공직자의 공적 업무수행과 사적 이익이 충돌할 수 있는 상황을 예방·관리하기 위한 이해충돌 방지제도²³⁾ 도입으로 공직자의 공정한 직무수행 보장 및 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 확보하였다.
- 공직자들의 지위·권한을 이용한 사익 추구 행위를 근원적으로 예방하는 제도적 장치로서 「이해충돌방지법」을 제정(' 21.5월)하였다.
 - 이해충돌방지법은 국회를 비롯한 헌법기관, 중앙행정기관, 지방자치단체 등에서 근무하는 모든 공무원과 공직유관단체 임직원 등이 공적인 직무를 수행하는 과정에서 준수해야 할 구체적인 10가지 행위기준을 담고 있다.

<표 4-11> 이해충돌 방지 세부 행위기준 (10개)

신고 및 제출 의무	제한 및 금지 행위
① 사적이해관계자 신고 및 회피·기피	⑥ 가족 채용 제한
② 공공기관 직무 관련 부동산 보유·매수 신고	⑦ 수의계약 체결 제한
③ 직무관련자와의 거래 신고	⑧ 직무 관련 외부활동 제한
④ 퇴직자 사적 접촉 신고	⑨ 공공기관 물품 등의 사적 사용·수익 금지
⑤ 고위공직자 민간부문 업무활동 내역 제출	⑩ 직무상 비밀 등 이용 금지

- 이해충돌방지법 제정·시행에 따라 가족 채용 비리, 퇴직공직자에 대한 전관예우 등 공직자의 개인적 이해관계와 결부된 부패사건을 통제할 수 있는 기반이 마련되어 국민의 신뢰 확보에 한 걸음 가까워졌다고 볼 수 있다.
 - 특히 「공무원 행동강령」 개정으로 운영되어 왔던 공직자의 사적 이해관계 관리 체계를 법률로 상향 법제화하여, 공공부문 전반에 통일적인 제도 운영과 위반 시 제재수단이 징계뿐만 아니라 형사처벌 및 과태료를 부과할 수 있게 되어 이해충돌방지 체계의 실효성을 확보하였다.
 - 또한 미국, 캐나다, 프랑스 등 OECD 선진국들은 이전부터 이해충돌방지법을 제정하여 공·사익간 충돌 상황을 제도적으로 규정하고 있었으며²⁴⁾, 우리나라

23) 사적 이해관계 신고, 고위공직자의 민간분야 업무활동 내역 제출 등

도 법 제정을 통해 국제기준과 OECD 가입국 수준에 걸맞는 공직윤리 정립이 이루어졌다고 볼 수 있다.

(3) 공공분야 갑질 근절

- 공공분야가 우리사회 갑질 근절에 선도적인 역할을 하기 위해 ‘공공분야 갑질 근절 종합대책’을 마련하고 추진하였다(문화체육관광부, 2022).
 - 갑질의 개념, 갑질 여부 판단기준, 갑질 신고 처리절차, 피해자 행동 요령 등 구체적인 가이드라인을 한국행정연구원 및 한국형사법무정책연구원과 공동연구를 통하여 2019년 2월 마련하고 공공분야 전 기관의 내부 인트라넷 및 인터넷 홈페이지에 게시·전파하는 등 직원들의 갑질 인식을 제고하기 위한 기반구축을 추진하였다
 - 2018년 7월 국민신문고를 통하여 갑질 신고사건을 접수하여 처리하는 ‘법정부 갑질 피해 신고센터’를 운영하기 시작하였고, 2018년 9월에는 익명성이 보장될 수 있도록 국민콜 110 모바일 갑질피해 익명채팅 상담서비스도 제공하였다.
 - 2018년 12월 「공무원 행동강령」 개정을 통하여 공무원이 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 ‘직무 관련이 없거나 직무 범위에서 벗어나는 부당한 지시 또는 요구’를 하지 못하도록 금지하였다.
 - 「공무원 징계령」 및 「공무원 징계령 시행규칙」 개정을 통하여 갑질 행위에 대한 징계기준을 신설하고 갑질 피해자에게 의견 진술권을 부여하는 등 갑질에 대한 공직 내 경각심을 제고하였다. 2018년 12월 갑질 신고자에 대한 2차 피해를 방지하기 위하여 부패방지권익위법에 부패행위 신고자 등에 대한 비밀보장, 불이익 조치 금지 등의 규정을 확대 적용하였다.
- 정부는 공공분야에서 발생하는 불공정한 갑질 관행을 바로잡고 이를 민간영역으로 확산함으로써 국민 삶의 질을 개선하고자 2018년 8월 우리 사회 전반에 만연된 직장 내 괴롭힘을 금지하는 ‘직장 등에서의 괴롭힘 근절 종합대책’을 발표하였다.
 - 2019년 7월 16일에는 ‘직장 내 괴롭힘’을 법률에 정의하고 금지하되 사업장

24) ① 미국 「뇌물 및 이해충돌방지법(Bribery, Graft and Conflict of Interest Act)」(1962년) 및 「정부윤리법(Ethics in Government Act)」(1978년), ② 캐나다 「이해충돌방지법(Conflict of Interest Act)」(2006년), ③ 프랑스 「공직사회의 투명성법(Act on transparency in public life)」(2013년) 등

별 상황에 맞게 예방·대응할 수 있는 시스템을 마련하여 취업규칙에 정하도록 「근로기준법」을 개정하였으며, 2019년 7월 「산업재해보상보험법」 개정을 통하여 직장 내 괴롭힘을 업무상 재해로 인정하도록 하였다.

- 이러한 노력의 결과 우리 사회의 갑질에 대한 국민 인식은 개선되는 추세를 보이고 있다.
 - 일반국민 대상 설문조사 결과, ‘우리 사회의 갑질이 매우 심각하다’는 응답이 2018년도에는 절반 가량인 49.8%였으나, 2021년도에는 28.0%로 감소하였다. 다만 여전히 10명 중 8명은 심각하게 인식(매우 심각+약간 심각)하고 있어 향후에도 정부의 지속적인 노력이 필요할 것으로 판단된다.

(4) 공공재정 누수의 제도적 예방

- 국고보조금과 지방보조금을 비롯한 공공재정의 규모는 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 그러나 복지예산 등 의무지출의 증가와 함께, 공공재정을 부정하게 청구하여 수령하는 부정수급 사례도 함께 증가하고 있다. 다양한 분야와 유형으로 발생하는 공공재정 부정수급을 예방하고, 부정하게 지급된 공공재원의 환수 및 제재를 도모하기 위하여 일반법의 필요성이 대두되었으나 오랜 기간 제정되지 못하였고, 이는 부적절한 관행을 야기하는 제도적 원인으로 지적되어 왔다(문화체육관광부, 2022).
 - 이에 2019년 4월 16일 「공공재정환수법」이 제정됨으로써, 공공재정에 대한 부정청구 등이 금지되고 부정청구에 따른 이익을 환수·관리할 수 있는 제도적 기반을 확립하게 되었다.
 - 2021년 7월 13일에는 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」이 제정되어, 연간 17조 원에 달하는 지방보조금의 편성, 교부신청 및 결정, 사용 등 지방보조금의 전 주기적 관리체계의 구축을 통하여 공공재정의 중요한 두 축을 이루는 국고보조금과 지방보조금의 종합적 관리체계 구축을 완료하였다.
- 최근 급증한 R&D 예산의 투명성과 공정성을 담보하기 위하여 2020년 6월 9일 「국가연구개발혁신법」이 제정되어, 건강보험자격득실확인서(국민건강보험공단), 기업휴·폐업사실증명(국세청), 수입신고필증(관세청) 등 연계가 가능해졌다. 사업 금액변경 등을 포함한 과세정보의 제공범위가 확대되어 연구비 집행의 투명성이 확보되었다.

- 또한 ‘R&D 부정사용 신고센터’를 2019년부터 운영하여 사업비 부정사용에 대해 적극적으로 적발하고, 부정사용자에 대하여 보조금 사업 참여제한 기간을 확대하였으며, 유용금액의 최대 5배에 해당하는 징벌적 과징금을 부과하였다.
- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」을 각각 개정하여 뇌물을 제공한 부정당업자의 제재에 대하여 감경기준을 적용할 수 없도록 하였다. 그에 따라 뇌물 제공 업체에 대한 제재의 실효성을 높여 공공조달 과정의 투명성 제고에 기여하였다.

(5) 공공부문 채용비리 근절

- 2017년 강원랜드 등 일부 공공기관에서 발생한 채용비리는 우리 사회에 큰 파장을 일으켰으며, 채용비리 의혹에 대한 진상규명 및 비리 연루자 제재에 대한 국민적 관심이 고조되었다. 이에 전 공공기관에 대한 특별점검을 시작으로, 채용비리근절추진단 출범 및 공공기관 채용실태 정기 전수조사 등 채용비리 근절을 위한 종합대책을 추진하였다(문화체육관광부, 2022).
- 채용실태 정기 전수조사 결과 공공기관의 채용비리 적발 건수는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으며, '21년 전수조사 결과 채용비리 적발 건수는 '18년 최초 조사 대비 약 77%가 감소하였다(국민권익위원회, 2022b).
 - 또한 채용비리로 인한 피해자를 최대한 구제한다는 원칙 하에 채용 과정에서 피해를 입은 응시자에게 응시 기회를 제공하였으며, 이를 통하여 채용을 완료하는 등 채용비리 피해자 3,515명을 구제하였다.
- 정부의 채용비리 근절 노력은 적발 건수의 감소뿐만 아니라 지난 채용비리 사건으로 인하여 훼손된 국민의 채용 공정성에 대한 신뢰를 회복하는 데에도 기여하였다.
 - 한국조세재정연구원이 2020년도에 실시한 공공기관 채용 공정성 인식도 조사에 따르면, 채용 공정성에 대한 전반적 인식도는 채용비리 사건이 사회적 화두가 된 2017년 대비 27% 상승한 것으로 조사되었다. 또한 공공기관 종사자 및 취업준비생 다수(61.7%)가 그간 정부의 공정채용 대책이 긍정적 효과를 나타낸 것으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

(6) 문화 분야 공정성 확립

- 관련 공무원, 공공기관 직원 등 관련자들의 책임 규명을 위해 문화예술계 블랙리스트 사건의 경위 및 사실관계를 파악하고, 법·제도 개선을 통해 표현의 자유 보장, 문화예술 분야 공공기관 자율성·전문성을 강화하기 위해 문화계 불공정 방지 대책을 마련하였다.
- 법령 제·개정으로 인한 성과는 예술인의 권리를 명문화하고 국가의 불법적인 개입을 금지하는 관련 규정 마련으로, 사각지대에 놓인 예술인 보호 강화를 기대하기 위한 ‘예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률’을 제정(’21.9.24.)하였고, 예술인 정의 확대, 권리구제 기구(예술인 권리보장 및 성희롱·성폭력 피해구제 위원회, 예술인보호관) 설립 등에 대한 내용을 포함하였다.
- ‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회’가 2017년 7월 31일에 출범하여 진상조사, 제도개선, 백서 발간, 대외소통 사업 등을 추진하였다. 진상조사위는 2017년 7월부터 2018년 6월까지 운영하면서 총 112회 회의를 개최하였으며, 제도개선 권고와 책임규명 권고를 발표하였다. 이에 문체부는 2018년 12월에 책임규명 이행계획을 발표하였으며, 2019년 2월에는 진상조사위 백서가 발간되었다.
 - 또한 진상조사위 활동이 종료된 이후에도 2018년 7월부터 블랙리스트 재발방지 제도개선 이행협치추진단이 구성되어 현재까지 운영되고 있으며, ’22년 2월 기준으로 총 36번의 회의가 개최되었다²⁵⁾.

(7) 기업회계 내실화

- 고질적인 문제로 지적되었던 감사인의 낮은 독립성, 기업의 회계처리에 대한 책임성 부족, 회계부정에 대한 미온적 처벌 등 부실회계의 근본적인 원인을 해소하기 위해서 기업회계의 대내외 신뢰제고를 목표로 회계개혁을 추진하였다.
- 회계투명성·신뢰도 제고를 위해 상장사 주기적 감사인 지정제 도입 등을 내용으로 하는 외부감사법 전부개정법률 시행(’18.11월)하였다.²⁶⁾
- 기업의 회계처리 역량 및 외부감사의 품질 제고를 효과적으로 지원하기 위해

25) 문화체육관광부, “문체부 장관, 문화예술 현장이 체감할 때까지 지속적인 제도 개선 추진 약속”, 2022.2.17.

26) ① 유한회사도 외부감사 대상에 포함, ② 상장사 주기적 감사인 지정제, ③ 표준감사시간제 도입, ④ 상장사 내부회계관리제도 감사 의무화

「회계감독 선진화 방안」을 마련('19.6월)하였고, 기업회계 감독방식의 선진화를 위해 기존 ‘감리(Audit Inspection)’ 위주에서 ‘재무제표 심사(Review)’²⁷⁾ 중심의 감독시스템을 구축하였으며, 회계개혁과제가 시장에 연착륙하는 것을 상시 지원하기 위해 관계기관 공동²⁸⁾으로 ‘회계개혁 정착지원단’을 구성·운영(‘19.4월~)하였다.

- 또한, 기업의 원칙중심의 국제회계기준(IFRS)을 올바르게 적용할 수 있도록 「국제회계기준 질의회신제도 개선방안」²⁹⁾을 마련(‘20.5월)하였고, 그간의 회계개혁 활동, 회계투명성 제고를 위한 제반의 노력 등으로 스위스 IMD(국제경영개발대학원)에서 발표한(‘21.6월) 한국의 ‘21년 ‘회계·감사 실무적정성 평가’ 순위³⁰⁾는 37위로 ‘19년(61위) 대비 24단계 상승하였다.
- 과거 대형 회계분식 등으로 지속되었던 회계투명성에 대한 부정적 인식이 시장 참여자 변화 체감 등에 힘입어 긍정적으로 전환되고 있다.

(8) 기술 유출 등 근절

- 공모전, 입찰, 거래제안 등 기업 간 기술 거래과정에서 제공받은 참신한 아이디어를 무단으로 사용하는 불공정한 관행이 잔존하였다. 즉, 아이디어 무단 사용 사건이 발생하여 피해자가 민사구제를 통해 손해배상을 받으려는 경우 피해입증 방법 및 비용과 시간의 한계로 인해 사실상 보호가 어려운 실정이었다. 이에 대응하기 위하여 관련 법령 개정 및 제도개선을 통해 기술 유출 사건 발생 시 가해자 제재 및 피해자 구제방안의 실효성을 제고하고자 하였다.
- 「특허법」 개정(‘19.1., ‘20.6., ‘20.9. 개정)
 - 고의적 특허 침해에 대해 손해액의 3배까지 배상하도록 하는 3배 배상 제도 시행(‘19.7. 시행)하였고, 특허 침해에 대한 실시료 배상금액을 “합리적으로” 받을 수 있는 금액으로 변경(‘19.7. 시행)하였다. 그리고, 기본 손해배상액(1배) 현실화를 위해 특허권자 생산능력을 초과하는 침해자 제품판매에 대해서도 손해 배상하도록 개정(‘20.12. 시행)하였으며, 특허침해죄를 친고죄에서 고소기간의 제한이 없는 반의사불벌죄로 전환(‘20.10. 시행)하였다.

27) 공시된 재무제표를 모니터링하여 혐의가 경미하면 신속한 정정을 유도하는 취지이다.

28) 금융위원회, 금융감독원, 한국거래소, 상장협, 코스닥협, 공인회계사회 등

29) ① 그간 회신하지 않았던 회계처리 판단의 적절성을 묻는 질의는 원칙적으로 회신하고, 그 과정에서 회계처리 판단에 도움이 되는 사항을 상세히 안내, ② 질의회신 공개 사례를 확대

30) 16년 61위, '17년 63위, '18년 62위, '19년 61위, '20년 46위, '21년 37위

- 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호법」 개정('19.1., '20.10. 개정)
 - 고의적 영업비밀 침해에 대해 손해액의 3배까지 배상하도록 하는 3배 배상 제도를 시행('19.7. 시행)하였고, 영업비밀 비밀관리성 요건을 완화하여 보호범위를 확대('19.7. 시행)하였다. 그리고 국내외 영업비밀 유출에 대한 징역·벌금 등 처벌을 강화('19.7. 시행)하였다.
- 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 개정('18.12. 개정)
 - 특허청 특별사법경찰의 수사범위를 기존 상표에서 특허·디자인·영업비밀 침해까지 확대('19.3. 시행)하였다.

(9) 부패 · 공익 신고자 보호 · 보상 강화

- 부패 및 공익신고자의 보호를 강화하기 위한 제도개선이 지속적으로 추진되었다. 「공익신고자 보호법」을 3차례 개정하여 공익신고의 대상을 대폭 확대하였으며, 부패방지권익위법을 개정하여 국회·법원에서의 증언 또는 수사기관에 고소·고발한 경우에도 보호규정이 준용될 수 있도록 하였다.
 - 또한 신분노출을 우려하는 신고자가 본인의 인적사항을 기재하지 않고 변호사의 이름으로 신고할 수 있는 비실명 대리신고 제도가 공익신고에 2018년 10월에 도입되었으며, 부패신고에도 2022년 7월에 도입되었다.
- 위협을 감수하고 공익을 위해 용기를 낸 신고자에 대한 보상 또한 강화되었다. 2018년 5월부터 공익신고의 보상금 상한액이 20억원에서 30억원으로 상향되었으며, 2019년 10월에는 부패신고의 보상금 지급 사유와 포상금 지급 대상이 확대되었다.
- 신고자 비밀보장 등과 같은 보호규정 위반자와 위원회의 요구를 이행하지 않는 자에 대한 형사처벌 기준을 높였으며, 보호조치결정 위반시 부과할 수 있는 이행강제금 제도를 강화하여 신고자 보호 인프라를 확대하였다.
 - 이와 함께 2021년도에는 공익신고자에 대한 징계·행정처분을 기관 자체적으로 책임감면 할 수 있게 하였으며, 신고자 책임감면과 관련하여 국민권익위원회가 법원에 의견을 제출할 수 있는 근거를 마련하였다.

4. 주요 한계점

- 사상 첫 대통령 탄핵 결정을 이끌어 낸 시민들은 문재인 정부에 많은 것을 기대했다. 문재인 정부는 ‘촛불 정부’를 자임하며 탄핵 시기 분출한 사회 대개혁 요구를 국정과제로 추진할 것을 약속하였고 시민사회가 요구했던 개혁과제들을 수용할 것을 천명하였기 한국 사회의 질적 변화에 대한 시민사회의 기대감도 높았다.
- 집권 초기 문재인 정부는 높은 지지율 속에서 적폐청산과 반부패 등 개혁과제 이행을 추진했다. 하지만 많은 개혁과제 이행에도 국민들에 기대 수준을 충족시킬 수 있는 변화를 만들어내지는 못했다. 많은 공직자가 부패에 연루되었고, 특히 LH 사태 등 도덕적 해이 문제는 우리 사회에 커다란 이슈로 떠올랐으며, 이에 따른 주거 및 부동산 정책이 패착되기도 하였다.
- 이처럼 시민의 요구에 부응하지 못했던 문재인 정부의 5개년 계획의 이행 과정에의 일반적 한계점으로 몇 가지를 지적할 수 있다. 첫째는 반부패 기반조성의 취약점, 부패통제 확보의 미흡, 그리고 반부패 계획 수립과 그에 따른 성과 창출 및 확산이다. 또한, 공정한 인사시스템을 위한 공정하고 투명한 정부인사시스템 구축과 공직 윤리 강화와 관련된 과제와 관련하여 5대 비리 관련 고위직 임용기준 강화 등 인사청문제도 개선 등은 이루어지지 못하였다. 깨끗한 공직사회를 위한 공직자 재산심사 강화 등의 세부과제의 경우도 LH 사태 등을 통해 실효성에 한계를 드러냈다. 그리고 부패방지시스템 구축 실천과제의 경우 국민권익위원회에서 반부패 기능과 조직을 분리, 독립적 반부패 총괄 기구를 설치하는 방향도 정착되지 못하였다(장진희, 2021).

1) 구성체계 측면 : 미흡한 분야별 균형

- 앞서 살펴본 바와 같이 5개년 계획의 50개 과제를 공공·행정, 정치, 사법, 기업·민간 및 시민사회 등 4개 부문과 과제 유형별로 분류할 수 있으며, 부문별 정책과제가 불균형적임을 알 수 있다. 5개년 계획 50개 과제 중에서 23개 과제가 공공·행정 부문의 과제로 특정 분야에 집중되어 있는 것을 알 수 있다.
 - 반면, 정치분야 투명성을 위한 정책은 단 하나의 과제에 불과하다. 한국사회의 정치부패의 심각성, 부패인식도조사 등에서 정치분야 및 입법부에 대한 부패 체감도가 낮지 않은 실정에서 정치부패 예방과 통제를 위한 정책과제가 단 하

나만 계획되었고 그나마도 거의 이행되지 않았다는 것에 주목해야 할 것이다.

- 사법분야의 반부패정책이 부족한 것도 주목할 사항이다. 공수처 설치 외의 이행실적이 미흡한 수준이어서, 사법(법집행기구)분야에 있어서도 중장기 전략 차원의 반부패 정책 수립이 필요하다는 점을 시사한다. 기업·민간부문과 시민사회·국제협력 부문의 정책은 비교적 균형적으로 수립되었다. 전반적으로 국가 차원의 중장기 전략에 따른 부문별 체계성이 미흡한 구성체계라 할 수 있다
- 우리나라의 행정 및 공공부문의 반부패 노력은 일정 수준을 갖추고 있고 반부패 정책 과제에서 높은 비중으로 계획·추진되고 있음에도 입법부문이나 사법부문의 청렴시스템의 수준이나 추진계획은 절대적으로 부족하다. 입법부의 정쟁에 의해 주요 반부패 법제 관련 입법활동이 무산되고, 부패행위에 대한 적발 실효성을 높이더라도 사법부의 가벼운 처벌에 그치게 되거나, 접대받은 금액을 시간 단위로 나누어 법집행을 피하는 범조계 청렴성의 결핍, 정치논리에 의한 재벌총수의 가석방이 여전히 이루어지는 등의 문제는 입법·사법·행정 삼부의 청렴시스템 조차 심각한 불균형에 처해있음을 보여준다. 따라서 상대적으로 빈약한 부문의 반부패청렴시스템을 균형적으로 정비하는 것이 필요하다. 특히 정치부문과 사법부문, 선거관리기구, 정당, 언론 등에 대해 관심을 가져야 할 것이다

2) 입법적 측면

- 대표적인 입법적 성과는 공직자의 「이해충돌방지법」 및 「공공재정환수법」 제정으로, 비로소 「공익신고자 보호법」, 「부패방지권익위법」, 「청탁금지법」과 함께 5대 반부패 법체계를 갖추게 되었다. 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」의 제정과 「경찰법」, 「검찰청법」 등의 개정도 대표적 개혁 입법이다. 그 외에도 반부패 정책 추진을 위해 「경찰공무원법」, 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」, 「공익신고자 보호법」, 「사학법」, 「공직자윤리법」, 「국세조세조정법」, 「국방과학기술혁신촉진법」, 「국민체육진흥법」, 「형사소송법」 등을 개정하였다.
- 반면 제·개정이 무산되거나 목표 달성이 미흡한 법률도 있는데, 반부패 총괄기구 설치를 위한 「부패방지권익위법」 개정안의 무산이 대표적이며, 「국민소송제 도입을 위한 법률」 개정안, 「변호사법」 개정안 등이 국회에서 계류 중이다.

3) 제도적 측면 : 국가 반부패총괄기구의 정비 미비

- 국가청렴시스템(NIS) 방법론에서 반부패기구에 요구하는 지표는 자원, 독립성, 투명성, 책임성, 구성원의 청렴 매커니즘, 부패예방 활동, 반부패 교육, 수사권이며, 이에 대해 법적 수준과 실무적 수준에서 평가하도록 되어있다. 우리나라 반부패총괄기구로서의 국민권익위원회에 대해 개괄적으로 평정할 때, 최소한 자원과 독립성, 수사권 등 권한의 수준은 낮게 평가될 것이다.
- 최소한 반부패기구로서의 위상, 권한, 기능의 정비가 필요하다. 따라서 대통령 직속기관으로의 위상 회복과 조사권한의 부여를 생각해 볼 수 있다. 또한 「이해충돌방지법」과 연계성을 고려할 때, 인사혁신처의 공직윤리기능을 국민권익위원회로 이관시키는 것도 고려할 수 있다.

4) 중장기 로드맵 수립 근거의 미비

- 각 기관은 투입 위주의 반부패 활동과 일회성 행사보다는 도입한 계획의 효과가 실효성 있게 나타날 수 있는 이행체계 확보가 필요하다.
- 5개년 계획과 입법과제의 개괄적 평가를 통해 정책 추진환경에 따라 반부패정책이 추진되거나 좌초되는 것을 발견할 수 있었다. 이는 중장기적 관점의 부재와 정책추진 동력의 부족에서 기인한다. 야당의 반대를 돌파하기 위해 국민여론을 끌어오는 노력도 부족했고, 대통령이 주재하는 반부패정책협의회를 운영하면서도 부처간 이해를 조정하는데 어려움을 겪었다. 중장기적 관점을 가진 반부패정책 수립이 절실한 근거이다.
 - 이를 위해서는 현 수준에 대한 과학적 진단이 선행되어야 한다. 한국의 국가청렴시스템에 대한 평가는 시민단체에 의해 한 차례 이루어졌는데, 그 이후 체계적 검토와 평가는 진행되지 못했다. 국가청렴시스템 평가를 통해 중장기 로드맵을 수립하는 것이 반부패정책 수립에 선행할 요건이라 생각한다. 그리고 국가청렴시스템 평가를 통해 각 부문별 반부패청렴시스템을 균형적으로 정비하고, 부문간 연계성을 효과적으로 구축하는 진정한 의미의 중장기 로드맵의 수립이 필요하다. 따라서 이러한 정책평가와 중장기 전략의 수립은 법적 근거를 가져야 한다.

5) 취약한 민관협력 거버넌스

- 청렴사회민관협의회와 운영과 부문별·시도별 청렴사회협약 운영은 민관협력의 큰 성과라 할 수 있다. 중앙정부 단위의 민관협력 거버넌스로 청렴사회 민관협의회가 추진되기 이전에도 시민감사위원회, 청렴옴부즈만 등 반부패·청렴 분야의 각종 위원회에 민간부문의 참여가 활성화되고 있었고, 청렴사회협약이 추진되기 이전에도 지역 클러스터 등의 지역 내 민관협력 활동이 이루어지고 있었다.
- 그럼에도 불구하고 청렴사회민관협의회에는 공공분야에서 비록 대한민국시도지사협의회 및 대한민국시도의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회 등이 참여하고 있으나 논의 주제가 제한적인 측면이 있어, 정치분야의 참여 주체 확대가 필요하다. 또한 부문별 참여로 구성되고 있으나 협의회 결정사항에 대한 구속력에 한계를 갖고 있어 조직구성이 갖는 의미에 대한 비판적 점검이 필요하다. 물론 반부패·청렴활동에 시민사회의 다양한 참여는 긍정적이다. 그러나 반부패정책 활동에서 좀 더 효과적인 기능을 하기 위해서는 새로운 관점의 전망 제시가 필요할 것으로 보인다.
- 각 부문별 균형있는 발전을 전제하는 국가청렴시스템(NIS)의 관점에서 볼 때, 부문별 협력을 위한 거버넌스의 구축이 필요하다. 균형있는 청렴수준 향상을 위한 정보공유와 협력이 좀 더 폭넓게 추진될 필요가 있는데, 지금의 청렴사회민관협의회는 정부부문이 국민권익위원회를 통해 다양한 민간부문이 결합되어 있는 구조이다. 따라서 현재의 협의회를 활용하든 새로운 거버넌스를 구축하든 폭넓은 거버넌스 구축이 필요하다.

제6절 새 정부의 후속 전략 및 과제 수립 관련 함의

1. 신규과제 발굴보다 기존과제 재평가 후 미비점 보완이 바람직

- 그동안 추진해 온 반부패 과제는 사회전반의 부패를 망라한 것으로 가급적 과제를 새로 추가하기 보다는 큰 틀에서 기존 과제를 심층 검토한 다음 2트랙으로 접근해 성과를 점차 높여나가는 방식이 합리적이라고 할 수 있다.
- 우선 미흡한 과제를 차질 없이 추진해 나가기 위한 제도 보완 차원에서 국회에 계류 중인 관련 법안이 조속히 처리될 수 있도록 관계 부처 및 기관들이 역할을 분담해 정치권 및 이해당사자 대상 설득 등에 역량을 집중할 필요가 있다.
- 법률 제·개정 완료 또는 제도가 정착단계로 정상 추진 중인 과제는 현상유지에 중점을 두고 차질 없이 추진해 나가되, 추진 과정에서 나타나는 허점 등을 찾아내 개선함으로써 국민들의 정책성과 체감도를 제고하는 것도 중요하다.
- 기존의 반부패 과제 중에서 주요 대선공약과 연계 또는 상호 보완하여 추진할 경우 시너지효과를 낼 수 있는 부분을 적극 발굴하는 방안도 정책성과를 거두는데 효과적인 방법이라고 할 수 있다.
- 정책홍보와 관련하여 성과가 뚜렷한 과제는 한데 모아 정기적으로 국민권익위원회 홈페이지 및 언론 등을 통해 발표하는 등 적극적인 성과 알리기를 통해 국민들의 관심을 이끌어 내는 것도 중요하다고 할 수 있다.

2. 부패에 대한 국민들의 이중 잣대를 바로잡는 노력 급선무

- 청렴 사회를 위한 반부패 정책 추진의 실효성·지속성 확보를 위해 청렴에 대한 국민들의 인식 개선을 위한 노력이 요구된다.
- 특히, 부패를 바라보는 시각마저도 양극화 또는 편이 갈리는 현상이 심화되면서 국민 통합과 화합을 가로막는 요인이 되고 있으므로, 이를 바로잡기 위한 정부와 시민단체 및 언론 등의 적극적이고 실질적인 액션이 매우 중요한 시점이다.

3. 부패 발생의 가장 큰 원인인 부패유발 문화 개선

- 부패 유발 원인의 하나인 불합리한 제도는 그간 정부의 노력으로 크게 개선되었으나, 개개인의 부패 및 윤리 의식은 단기간에 변화하기 어려운 만큼, 전 국민의 의식을 바꾸기 위한 더욱 다양하고 꾸준한 노력이 절실하다.
- 시민단체, 경제계, 직능계, 학계, 언론계 및 공익 대표 인사들이 참여하는 **청렴사회민관협의회**가 향후 5년간 ‘작은 부패도 용인하지 않는 문화 조성’에 적극 나설 수 있도록 활성화 및 지원 방안을 강구할 필요도 있다.
- 한편, 중앙당 차원의 고비용 정치구조는 점차 개선되는 분위기이나, **지자체장 및 지방의원 선거와 관련한 공천현금 수수, 토호세력과 후보자 간의 결탁** 등은 여전히 기승을 부리고 있는 만큼, 불·탈법 행위에 대한 **단속 강화 및 적극적인 사법처리 노력으로 전 국민적 경각심을 고취할** 필요가 있다.
- 특히 적발된 부정부패 행위에 대해서는 엄격한 사법처리와 함께 부패수의 환수 노력을 배가하고 철저히 추징함으로써 “부패로 얻을 수 있는 이익은 하나도 없다”라는 인식을 사회 저변까지 확산시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 부정부패 범죄에 대한 추징 시효를 더 연장함은 물론, 사망 이후에도 관련 재산 추적이 가능하고, 차명 의혹 재산에 대한 수사기관 등의 입증책임을 경감하는 내용의 새로운 입법이 뒷받침해야 할 것이다.
- 사회 전반의 청렴 문화 확산을 위한 홍보도 필요한 실정이다. 이에 더해 초등학교부터 대학, 그리고 성인에 이르기까지 의식을 변화시킬 수 있는 교육을 실시할 것도 요구된다. 이는 평가를 위한 형식적인 교육이 아닌 실질적인 인식의 변화를 이끄는 교육으로 전환되어야 하고, 향후 시민사회발전기본법이나 민주시민교육기본법 등이 제정될 경우 청렴교육이 필수화 될 수 있도록 국민권익위원회와 관계부처와의 의견 조율도 필요하며, 아울러 아동·청소년 청렴교육과 더불어 사회 각 분야의 공정성이 정착되기 위해 부패행위가 발생했을 때의 행동지침, 보호체계 등에 대한 체계적인 교육의 필요성도 절실히 요구된다.

4. 공직사회 청렴 의지가 사회 전반의 부패척결의 첩경

- 부패 관련 5개 법률이 대부분 공직자를 향하고 있어 공직사회가 깨끗해졌다고는 하나 **공공부문 종사자들의 부동산투기 의혹 등 각종 불·탈법 행위가 끊이지 않고** 있으므로 법적제재와 함께 자정노력을 배가하도록 독려해야 한다.

- 국회의원과 장·차관, 지방자치단체장, 공공기관 임원 등 고위공직자들이 사회 전반의 부정부패 차단과 국가의 청렴도를 높이는데 솔선수범할 뿐 아니라 국민들의 인식변화에도 적극 동참하도록 반부패 청렴교육을 실시하고, 청렴리더십을 강화해야 한다.
- 공직자들의 재산형성 과정에 대한 논란이 자주 발생하는데 이로 인해 징계를 받는 사례가 거의 없어 “공직사회가 제 식구 감싸기를 한다”는 비판이 제기되고 있으므로, 공직자 재산등록 심사과정을 보다 강화하는 한편 불법행위 적발 시 적극 처벌 등 원칙적으로 대응해야 한다.
- 특히 퇴직공직자의 재취업 실태를 전수 조사, 위법행위가 드러나면 법에 따라 엄정 조치하고, 그 위법행위가 현직과 관련된 사항이라면 공무원으로 의제해 더욱 엄격한 처벌이 필요하다. 아울러 경제부처 퇴직자들이 쉽게 재취업하여 발생하는 이른바 관피아 문제가 재발되지 않도록 「공직자윤리법」을 꼼꼼하게 다시 손질해야 한다.
- 한편 공수처의 경우 “조직의 역량에 비해 역할이 매우 미흡하다”는 지적이 대두된 만큼, 정부가 관심을 갖고 공직사회 전반의 부패방지를 위해 일정 부분 힘을 보탬 수 있는 방안을 마련하는 것도 필요하다.

5. 부패처리 시스템 정착을 위한 전략 정교화 필수적

- 다소 시간이 걸리더라도 부패의 신고·적발 및 부패수익 환수 등 일련의 과정이 하나의 시스템으로 전개되고 뚜렷한 정책 성과로 이어질 수 있도록 기존 과제를 보다 정교하게 다듬는 등 미비점을 보완하는 것도 중요한 과제이다.
- 우선, 부패 신고자들이 부패의 성격이나 시간·장소 등의 제한을 받지 않고 편리하게 신고할 수 있도록 제도와 시스템을 지속적으로 보완하고, 신고자 보호 및 보상의 형평성과 통일성 제고 차원에서 5개 반부패 법령상의 신고제도 및 신고자 보호·보상 제도를 일원화할 필요가 있다.
- 보조금 부정수급 빈발 분야(보건, 복지, 농림, 수산, 고용, 교육, 환경) 외에 중소기업정책자금, 복지시설보조금 등 날로 지능화되고 있는 보조금 분야에 대한 상시 점검 체제 유지 등 보조금 부정수급 분야 점검 제도를 고도화시켜야 한다.
- 대기업·대자산가 탈세, 수출입 악용 및 관세 탈루 등은 탈세 규모가 크고 단속과 적발이 어려워지는 점을 고려하여, 내부 신고자의 신고정신과 실천력을 강화

하기 위한 **청렴교육 강화, 신고 포상금 확대** 등 유인 대책을 마련해야 한다.

- 성남시 대장동개발 의혹처럼 민간사업자에게 막대한 부당이익을 안겨주는 것은 국민정서와 크게 동떨어져 있어 「국가계약법」 및 「지방계약법」 등에 따른 계약관계에 대해서도 「**공공재정환수법**」을 적용하는 방향으로 **공공재정 환수제도를 강화**해야 한다.
- 범죄자가 사망하거나 해외 도주, 인적사항 불특정 등의 사유로 인해 공소제기 또는 유죄 선고가 불가능한 경우에도 범죄수익을 몰수·추징할 수 있도록 **미국, 독일, 호주 일부 주에서 시행 중인 ‘독립 몰수제’** 등의 도입을 적극 검토해야 할 것이다. 다만, 선의로 불법수익을 취득한 제3자를 어떻게 보호할지, 헌법상의 무죄추정의 원칙과의 양립가능성 등 도입에 앞서 사회적 합의나 치밀한 법리 검토를 해야 함은 물론이다.

6. 반부패 정책과 성과가 국민생활에 뿌리내리도록 소통 및 관심 제고

- 반부패 정책과 제도의 변화 및 혁신 내용, 반부패 정책과 제도의 성과 등에 대해 국내 및 해외, 공직사회 내외의 소통을 보다 강화할 필요가 있다.
- 특히, 새 정부의 핵심 화두인 ‘**공정과 상식**’에 부합하고 **시대적 과제**로 부각되고 있는 **반부패 정책**의 차질 없는 추진과 성과 극대화, 나아가 성과가 국민생활 전반에 녹아들게 하기 위해서는 범정부적 관심과 전략적 접근이 중요하다.
- **비실명 대리신고제도**와 **각급 기관의 비리신고센터** 등이 부패 적발에 효과가 클 것으로 기대됨에도 아직 **홍보가 덜된 정책**들이 있으므로, **공익광고** 소재 활용 등의 다양한 방법으로 **국민들에게 알리는 노력을 배가**해야 할 것이다.
- 부정부패 특성 및 반부패 업무의 성격상 이를 적발하거나 부패수익의 환수가 어려운 점을 고려하여, 관련 업무 담당자들에 대한 동기부여 차원에서 실적 우수자에게 인센티브를 제공하는 등의 특별 포상제도 도입도 검토 필요가 있다. 특히, 관련 실적에 대한 피드백뿐 아니라 이들의 전문성 함양·유지를 위해 지속적인 교육과 이와 연계된 전문수사관 프로그램 개발을 연계해야 할 것이다.
- 해외 기술유출 차단 및 적발, 해외 범죄수익 환수 등의 효율적인 추진과 함께 실질적인 성과로 이어질 수 있도록 **국민권익위원회와 외교부, 법무부, 대검검찰청, 관세청 등 관계기관 합동 반부패 상시 대응기구 운영** 등 반부패 기능을 가진 중앙부처들의 유기적인 협력방안도 강구할 필요가 있다.

7. 반부패 정책 컨트롤타워인 국민권익위의 위상 제고

- 반부패 정책 컨트롤타워인 국민권익위원회가 보다 책임의식을 갖고 역할을 제대로 수행하기 위해서는 제도적 뒷받침이 우선돼야 하므로 관련 법안의 최우선 처리 지원과 예산 증대 및 인력 증원 등 위상 제고 방안을 서둘러 마련함이 중요하다.
- 반부패 정책 컨트롤타워의 위상 제고를 위해 국민권익위원장의 국무위원 제도화 등 조직 상향화, 실질적인 반부패 정책 및 집행 부처로서의 권한과 기능 강화, 여성가족부·보건복지부 등이 가진 여성·청소년·장애인 등 사회적 약자의 권익 보호 기능을 국민권익위에서 총괄 조정하는 방안, 검찰·경찰·공수처 등의 반부패기능에 대한 실질적 컨트롤타워 기능 구축 등을 추진하는 방안을 검토해야 할 것이다.

제5장 새 정부 반부패 기본전략 및 과제

제5장 새 정부 반부패 기본전략 및 과제

제1절 새 정부 반부패 전략 설계의 기본방향

- (전략 목표 설정) 새로운 반부패 전략의 목표는 새 정부의 국정운영이 마무리되는 2027년을 기준으로 **국가청렴도(CPI) 20위권**에 도달하도록 설정할 수 있을 것이다. 이를 통해 아시아 최상위 청렴국가 달성이라는 성과도 거양할 수 있다.
- (성과달성 전략) 반부패 성과를 달성하기 위해서는 공공재정환수법, 이해충돌방지법, 공수처 등 새롭게 제정·도입된 법률과 제도를 보다 효과적으로 **내재화**하고 적용하는 전략을 설계하고, 반부패 정책성과에 대하여 국민, 공직사회, 외국 정부 등과 **소통 및 홍보를 강화**하는 전략이 요구된다.
- (전략 수립 방향) 반부패 기본전략의 수립과 관련해서는 다음과 같은 점들이 고려되어야 한다.
 - 첫째, 그간 추진한 **전략들의 성과를 평가하고 그 성과를 적극적으로 활용**해야 한다. 이를 위하여 기존 5개년 반부패 종합계획의 성과와 미흡점을 도출하고, 이를 통해 새로운 범정부 반부패 전략을 마련해야 한다.
 - 둘째, 계획 수립과 추진 과정에 **국민의 참여를 확대**해야 한다. 반부패 정책의 성과가 체감되도록 하기 위해서는 전략 평가와 새로운 전략의 수립 과정에 국민의 적극적 참여가 이루어지도록 해야 한다.
 - 셋째, **분야별·목적별로 균형 있는 과제를 선정**해야 한다. 분야별로는 정치, 사법, 행정, 민간 등 분야별로 구성하고, 목적별로는 사전예방과 사후대응으로 구분하여 균형 있는 반부패 과제가 도출되도록 해야 한다.

제2절 행정환경 변화에 따른 반부패 중장기 로드맵 설계

- 오늘날 부패 문제는 국경을 넘나들며 그 형태와 수법이 날로 복잡하고 은밀해지고 있다. 이러한 부패 문제 해결은 국가 경쟁력향상과 사회통합의 달성 등 국가의 지속가능한 미래를 위한 전제조건이라는 점은 이미 주지의 사실이다.
- 광복 이후 지난 반세기 동안, 역대 모든 정권들은 부패 척결을 최우선의 국정과제로 채택하고, 부패통제를 위한 다양한 법률과 제도들을 수립·추진하여 왔으나 효과에 대한 대내외적 체감도는 높지 않다고 생각된다. 이는 국제투명성기구(TI)가 주관하는 우리나라의 부패인식지수(CPI)가 2005년 50점(100점 만점)을 기록한 이후 2010년대 후반까지 별다른 변화를 보이지 못하고 정체되었다는 것에서도 잘 나타나고 있다.
- 부패는 시간이 흐를수록 진화되고 지능화되기에 적절한 견제나 감시가 없으면 급속히 복원되고 또 새롭게 진화하는 성격을 가지고 있기에 정부의 반부패 정책은 국가개혁 차원에서 장기적 관점을 가지고 지속적으로 추진되어야 한다. 과거 부패 문제는 주로 공공영역에서의 ‘공직 부패’를 중심으로 제기되었으나, 오늘날 급속한 경제성장과 더불어 국제화, 세계화 추세가 강화되면서, 사적 영역에서의 ‘민간부패’ 또한 큰 사회적 문제로 대두되고 있다. 이러한 민간 부패 및 그와 유착된 공공기관의 조직적 부패 현상은 국민의 생활과 안전을 심각하게 위협하는 수준에 이르고 있기에 이에 대한 대응책 마련 또한 시급한 실정이다. 이러한 부패 문제가 공공조직에서만 발생하는 것이 아니라 경제계, 정치계, 시민 사회 전반에서 발생하고 있다는 점에서 볼 때 반부패의 추진체계는 정부뿐만 아니라 다양한 주체들이 참여하는 새로운 반부패 정책 패러다임의 정립이 필요한 시점이 되었다.
- 무엇보다, 코로나19 팬데믹으로 인하여 세계 경제의 흐름과 영향이 크게 바뀌었다. 아이러니하게 코로나 19가 인류의 바이러스 확산 방지와 그에 따른 비대면 혁신기술에 대한 수요와 활용을 앞당긴 중요 요소라고 할 수 있다.
- 최근 4차 산업혁명기술의 도입과 COVID-19 팬데믹의 여파는 행정환경의 급격한 변화를 가져왔다. 따라서, 부패의 본질적인 개념은 달라지지 않았을지라도 변화된 행정환경에 따라 부패의 형태는 변화무쌍하게 나타나게 된다. 따라서, 새로운 행정환경 변화에 따른 부패문제와 전략을 살펴보고 그에 따른 중장기 로드맵의

방향을 설정할 필요가 있다.

- 먼저 4차 산업 환경과 관련해서는 5G, 인공지능(AI), 가상현실(VR), 증강현실(AR), 사물인터넷(IoT), 자율주행, 3D프린팅산업, 공유경제, 구독경제, 로봇산업, 바이오의료산업, 빅데이터, 가상화폐, 블록체인기술, 메타버스 등 전반에 걸친 기술활용에 따른 투명경영을 통한 부정부패의 소지를 제거하는 것이 필요하다.

1. 제4차 산업혁명기술 도입에 따른 부패문제 및 대응전략

- 오늘날 새롭게 등장한 4차 산업혁명 기술은 공공서비스를 비롯한 사회 전분야에 사용되며, 점차 그 적용 영역을 확대해 나가고 있다. 다만, 4차 산업혁명 기술의 도입은 새로운 부패 문제를 야기할 수 있는 부정적 측면과 해당 기술을 이용한 반부패 전략 마련과 같은 긍정적 기대를 동시에 해볼 수 있는 성격을 갖는다.
- 윤석열 정부는 세계를 선도하는 개방과 소통의 디지털정부를 구현하겠다고 천명했다. 코로나19 팬데믹으로 세계 경제의 흐름과 영향은 크게 바뀌었고, 아이러니하게 코로나 19가 인류의 바이러스 확산 방지와 그에 따른 비대면 혁신기술에 대한 수요와 활용을 앞당긴 중요 요소가 되었다. 새 정부는 개방과 소통의 디지털 정부를 표방하였기에 언제 어디서나 공유·협업하는 업무환경을 구현하고, 안정적·효율적 디지털정부 인프라를 강화하며, 국민 중심의 안전한 디지털정부를 구현함과 아울러 국제적 확산을 도모하며, 공공부문 데이터 개방 활용을 강화하겠다고 발표했다.
- 새 정부가 이러한 정책 기조를 수립한 배경으로는 클라우드, 모바일 등 최신 ICT기술을 적용하여 언제 어디서나 공유·협업할 수 있는 스마트한 업무환경을 제공하여 공공부문의 일하는 방식의 혁신과, 정부·국민·기업에 파급효과가 크고 범정부적으로 중점 관리가 필요한 디지털정부 핵심 과제의 추진을 지원하며, 나아가 인공지능, 빅데이터 등 첨단정보기술을 접목한 새로운 공공서비스를 발굴·확산함으로써 행정기관의 업무효율과 대민서비스의 개선을 도모하는데 그 목적이 있다. 이를 위해서 새 정부는 디지털정부 정보자원의 활용 효율성 제고 및 공공 웹사이트 이용환경 개선을 통한 국민 편의성 도모와, 자치분권 실현 및 4차 산업혁명시대 대응을 위한 지역주민 중심의 디지털 지역혁신 서비스 구현 등 디지털 중심 전자지방정부 기반을 마련하여야 하며, 지방행정 체계를 혁신하고 노후화된 정보시스템을 최신기술로 변화하여 활용하는 등 효율성과 편의성을 확보하도록 법·제도와 업무 환경을 개편하여야 할 것이다.

- 이러한 변화에 대응하기 위해 행정안전부 등 중앙부처와 지자체 등은 소관 기반 시설에 대한 사이버위협 대응 역량을 강화하고, 편리하고 안전한 디지털정부 인증 서비스 제공을 위하여 국민·기업이 필요로 하는 공공데이터의 적극 개방 및 편리한 활용을 위한 표준화 및 품질 강화를 통한 혁신성장을 도모하여야 할 것이 요구된다.
- 이러한 변화와 더불어 4차 산업 환경 기술이 의사결정과 사무처리에 적용 가능해짐에 따라 5G, 인공지능(AI), 가상현실(VR), 증강현실(AR), 사물 인터넷(IoT), 자율주행, 3D 프린팅산업, 공유경제, 구독경제, 로봇산업, 바이오의료산업, 빅데이터, 가상화폐, 블록체인기술, 메타버스 등 4차 산업 혁명기술에 기반을 둔 투명행정과 투명경영 수단을 개발하여 부정부패의 소지를 제거하는 것이 더욱 필요하게 되었다.

1) 4차산업혁명 기술의 부패 악용 가능성

- 4차 산업혁명기술은 기술의 복잡성을 악용한 부패 은폐, 책임소재 불분명, 해킹 등의 취약성 문제 등으로 인해 새로운 부패 문제에 악용될 가능성이 높다. 이차에서는 대표적인 4차산업혁명 기술과 관련한 부패문제 악용 가능성과 그 사례를 탐색해 보았다.

(1) 알고리즘

- 알고리즘은 인공지능과 함께 고려되어야 할 것이지만, 각종 플랫폼에서 이를 악용한 사례가 많아 별도로 구분하여 설명하고자 한다. 알고리즘과 관련한 부패의 문제는 ‘알고리즘의 편향성 문제’와 ‘알고리즘의 권력화’ 문제로 구체화할 수 있다.
- 먼저, 알고리즘 편향성 문제는 알고리즘이 개발자와 관리자의 결정을 중심으로 생성되기 때문에, 알고리즘 사용자에게 특정 관점을 투영한 의도적인 정보 노출 가능성이 있다(알고리즘의 편향성). 그런데 이런 알고리즘이 특히 정치분야로 연결되면 ‘알고리즘의 권력화’ 문제로 나아갈 수 있다. 즉, 여론조작 및 특정 정당이나 정책에 의도적으로 노출시킴으로써 사용자의 경향을 변화시키거나 강화시키는 문제가 발생할 수 있는 것이다.
- 아울러 최근에는 각종 플랫폼 기업에서 알고리즘을 의도적으로 조작하여 특정 기업 등에게 경제적 이득을 부여하는 사례가 등장하고 있다. 국내의 대표적인

포털사이트인 ‘네이버’가 쇼핑·동영상 분야 검색 서비스를 운영하며 검색 알고리즘을 인위적으로 조정·변경하여 자사 상품과 서비스는 검색결과 상단에 올리고, 경쟁사는 하단으로 내린 행위가 적발되어 공정거래위원회로부터 시정명령과 과징금 부과를 받은 사례가 있다(한국일보, 2020.10.7.). 또 최근에는 카카오모빌리티가 가맹택시에 대해 일명 ‘콜 몰아주기’ 의혹을 받자 택시 배차 알고리즘을 외부에 알리지 않고 변경하여 문제가 된 사례가 있다. 택시배차 알고리즘은 콜 수락율, 기사평점, 운행패턴 등 다양한 변수의 영향을 받는데, 간접적으로 가맹택시에게 유리한 복잡한 알고리즘을 설계한 의심을 받고 있는 것이다(중앙일보, 2022.5.2.).

- 디지털 플랫폼 정부 실현 등 새정부 국정과제의 추진 과정에서 알고리즘 편향성과 권력화 문제가 정책 의사결정 등에 있어 불공정성 문제를 야기하지 않도록 적절한 대안마련이 필요한 부분이다.

(2) 인공지능

- 인공지능의 기반이 되는 알고리즘 편향성 문제는 특정 계층 및 분야의 이해관계 집단에 유리한 편향된 정책을 채택하는 정책 포획 등을 유발할 가능성이 있다. 또한, 특정인과 집단에 편향된 데이터를 학습한 인공지능을 인사관리와 채용관리에 활용할 경우 인사와 채용비리의 가능성에서 자유롭지 못하다. 인공지능 정치봇을 이용한 가짜뉴스가 범람하는 것도 한 사례가 된다. 즉, 잘못된 정보를 의도적으로 확산시켜 여론 조작을 시도하는 것이다.
- 한편, 인공지능 자체의 기술적 한계 혹은 잘못된 데이터 학습으로 인한 불합리한 결과 도출도 예상해볼 수 있다. 이는 궁극적으로 정부에 대한 신뢰도 하락으로 이어질 수 있는 문제가 된다.
- 이외에도 인공지능을 이용한 정책 결정에 대한 인과관계 역추적이 불가능함에 따른 책임소재 불분명 문제, 해킹 등의 사이버 공격 가능성과 보안취약성을 악용한 국가기밀 유출의 가능성도 제기된다.
- 실제 인공지능을 이용한 기사생산 봇(Bot)의 기술적 오류로 자본시장이 혼란에 빠진 사례도 있다. 미국의 경제전문 통신사인 다우존스가 ‘구글이 애플을 90억 달러에 인수한다’는 가짜뉴스를 발표한 사례인데, 이는 다우존스의 로봇 저널리즘 프로그램 ‘뉴스와이어’의 기술적 오류가 원인이었다. 한편, 인공지능의 잘못된 데이터 학습으로 인한 특정 집단의 차별이 발생한 사례도 있다. 2016년

미국의 12개 주에서 판사 등이 재판 전에 피의자의 수감 필요성 및 수감 시 감독 유형 등의 판단을 지원하는 도구로 ‘COMPAS’ 라는 범죄예측 프로그램을 검토한 결과 재범 가능성 높은 사람으로 흑인을 오류 예측할 확률이 백인에 대해 2배가 높았고, 재범가능성이 낮은 사람으로 백인을 오류 예측할 확률도 흑인에 비해 2배 높은 편향성을 발견되었다(김동현, 2019). 이외에도 ‘아마존’의 인공지능 면접이나 국내의 인공지능 챗봇 ‘이루다’의 경우 편향성 문제로 인해 서비스를 중단한 사례가 있다(중앙일보, 2017.10.11.).

(3) 빅데이터

- 빅데이터는 앞서 살펴본 인공지능이나 알고리즘 생성과 운용의 필수 자원이다. 그런데, 빅데이터를 확보하고 활용하는 과정에서 과도한 정보수집으로 인해 개인 정보가 침해되는 문제가 발생하기도 한다. 개인정보가 수집 목적 외의 목적으로 사용되거나 유출될 수 있고, 해당 정보를 관리하는 공무원에 대한 청탁 등으로 제3자에게 개인의 정보가 유출될 가능성이 있는 것이다.
- 빅데이터가 특정 정치적 목적 등 집단의 사익추구에 이용되거나 잘못된 결론을 뒷받침하는 식으로 악용될 가능성도 배제할 수 없다.
- 정부 관리 하의 개인정보가 범죄에 악용되는 사례는 쉽게 찾아볼 수 있다. 국내의 경우 사회복지무요원이 개인정보를 열람 유출하여 디지털 성착취 범죄가 가능하게 방조·공조한 N번방 사건이 대표적이다.

(4) 사물인터넷

- ICT 발달에 따라 디지털화된 개인정보는 대규모 수집과 축적이 가능해졌다. 다만, 과도한 정보수집으로 인해 개인정보가 침해될 수 있으며, 공적 목적 외의 사적 목적으로 악용될 가능성이 있어 주의를 요한다. 특히, 스마트시티와 같이 정부 주도로 대량의 데이터를 수집하는 사업에서는 시민들의 개인정보 유출이 더욱 심화될 수 있다. 지속적인 개인정보 침해 문제는 궁극적으로 정보의 수집과 관리주체인 정부 및 관련 기업에 대한 신뢰도 저하로 이어질 수 있어 매우 조심스럽다.
- 사물인터넷 해킹으로 나타날 수 있는 피해로는 스마트TV, 스마트 월패드 등의 동작 방해 및 카메라를 통한 사생활 침해, 맥박 제어기 및 인슐린 펌프 등의 의료기기 해킹에 따른 생명과 신체의 위협, 스마트 홈 해킹으로 불법침입과 보안

무력화, 공장 내 센서 및 생산 자동화 설비 해킹을 통한 경쟁사의 영업방해, 텔레매틱스 연결 자동차 해킹으로 운전자 안전 위협 등을 예로 들 수 있다(데이터넷, 2013.12.16.).

(5) 가상화폐

- 블록체인 기술을 기반으로 하여 메타버스 등 온라인 가상공간 내에서 활발한 경제활동이 가능해졌다. 메타버스 내에서의 경제수단을 불법적 정치자금 후원, 청탁 및 뇌물수수 수단으로 악용할 가능성이 제기된다. 실제 가상화폐의 뇌물 활용 가능성에 대한 언급은 수년전부터 있었다.³¹⁾
 - 또한, 직무상 알게 된 정보를 이용하여 공정하지 않은 투자에 이용하는 문제는 비단 증권시장이나 투자시장에서의 문제로 국한되는 것이 아니다. 가상화폐가 투기의 대상이 됨으로써 공직사회에서는 일탈과 부패의 원인으로 지목되기도 한다. 실제 국고를 빼돌려 주식과 가상화폐 투자를 했다가 징역형을 선고받은 공무원의 사례가 이를 반증한다(SBS뉴스, 2022. 5. 27.).
- ⇒ 이상의 새로운 기술을 악용한 부패 행위에 대한 처벌, 범죄수익 환수 등과 관련하여, 검찰과 경찰 등을 중심으로 법률검토 및 효과적인 예방, 적발, 환수를 위한 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

2) 4차 산업혁명기술을 이용한 반부패 전략

- 4차 산업혁명기술은 부패의 수단으로 활용될 수 있지만, 반대로 반부패의 전략으로 활용될 수도 있다. 특히, 4차 산업혁명 기술은 정부와 시민, 그리고 각 구성원 간의 원활한 정보공유를 유도하여 정보의 비대칭성 완화, 투명성 강화, 그리고 부패문제 해결을 위한 시민들의 적극적 참여 증진을 가능하게 할 수 있는 것이다.
- 다만, 4차 산업혁명기술을 이용한 반부패 전략 마련 이전에 선행되어야 할 문제 역시 존재한다. 즉, 국내에서 발생하는 부패문제의 유형화와 각 유형에 대응한 적절한 기술매칭이 고려되어야 한다. 각 기술이 갖고 있는 장단점을 고려해야 한다는 것이다. 또, 반부패 전략에 활용될 각 기술의 실현 가능성에 대한 고려도 중요하다.

31) “가상화폐로 돈을 버는 사람들 사이에선 ‘뇌물’로 가상화폐를 주고받는다라는 얘기가 나와요. 검사나 수사관, 경찰과 같은 사람들에게 가상화폐를 뇌물로 줘서 문제가 생길 때를 대비하는 ‘관리’를 하고 있다는 거죠.” (검찰 출신 법조인 A 씨)(일요신문, 2017.12.8.).

- 더불어, 정부에 대한 신뢰도가 이미 낮은 상황이라면, 4차 산업혁명 기술의 복잡성은 기존의 신뢰도를 오히려 더욱 낮추는 결과를 초래할 수 있는 점은 매우 주의해야 할 부분이다. 기술의 복잡성이 정부 불신기조와 만났을 때 오히려 부작용이 더 크게 작용할 수 있는 것이다. 따라서 새로운 기술 도입에 대한 시민들의 이해를 증진하고 동의를 구하는 절차가 반드시 선행되어야 한다.
- 4차산업기술의 반부패 활용과 관련하여 Nurkey와 그 동료들(2022)은 적용분야와 활용방안을 자동화(automation), 투명성(transparency), 감독(monitring), 정보화(infomatization), 책임성(accountability), 예방(prevention), 장려(encouragement), 교육훈련(training) 등 8가지 측면에서 설명하고 있다.

(1) 자동화

- 행정처리 과정에서 인간의 개입을 축소하여 재량권 남용이나 제3자 중간 개입 가능성을 방지할 수 있다. 더불어 공공행정 처리의 효율성 증대가 가능하다. 여기에는 빅데이터 이용 예측분석, 인공지능, 블록체인, 전자정부(E-government) 등이 관련하여 활용될 가능성이 있다. 자동화 기능은 사소한 부패행위의 차단에 유용하게 활용이 가능한 장점이 있다.

(2) 투명성 확대

- 정부기구는 이용자 친화적 관련 웹사이트 운영을 통해 실시간으로 행정 운영 관련 핵심사항을 공유하고, 블록체인이나 빅데이터, 오픈 데이터 포털 사이트 등을 활용하여 관련자의 정보 은폐 가능성을 축소/차단할 수 있다. 이러한 투명성 확대는 시민과 서비스 수혜자의 동기를 강화해준다.

(3) 부패행위 감독

- 정부 및 기업의 부패행위에 대한 감독수단으로 소셜미디어, 빅데이터, 블록체인, 인공지능, 기타 알고리즘 역추적 등의 기술을 활용할 수 있다. 특히 공공조달, 국제 무역 등 규모가 비교적 큰 부패문제에 대해 사기 거래 행위 적발이 가능하다는 장점이 있다.

(4) 정보제공

- 반부패 정책에는 저항이 따르기 마련인데 이를 극복하기 위하여 반부패 정책의 내용과 수단 그리고 기준 등을 정책 대상집단과 국민들에게 정확하게 설명하여 정책 수용성을 향상시키고 정책의 추진 동력을 확보하는 것이 필수적이다. 또한, 부패에 취약한 업무에 대한 정보 공개는 시민단체 및 언론 등의 외부 통제를 가능하게 해준다는 측면에서 부패행위의 차단에 유용한 장점이 있다. 여기에는 관련 웹사이트의 운영이나 클라우드 기술, QR 코드 등의 활용 등이 포함될 수 있다.

(5) 시민의 책임의식 강화

- 정부 및 기업의 부패문제에 대한 사용자 내지 시민들의 내부 공익제보를 촉진하고 적극적인 내부고발을 유도하는 것이 중요하다. 여기에는 소셜 네트워크, 전자정부(e-government), 블록체인, 인공지능 등의 기술 등은 공익제보자의 익명성을 보장하면서도 동시에 책임의식을 강화할 수 있는 방안을 제안한다.
- 공익신고자들의 신고를 유도하기 위해서는 신고자의 비밀이 보장될 수 있는 방안이 반드시 담보되어야 한다. 공익신고 제도에 4차 산업혁명기술을 접목시키는 것은 공익신고자의 개인정보 침해를 해소할 수 있는 근본적인 방안을 마련할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 신고자 비밀 보호의 완전성은 부패사건과 공익신고에 대한 심리적 문턱을 낮추는 한편, 현재 자신의 신분 노출을 걱정하는 내부 공익신고자는 신고자 이름 대신 변호사의 이름으로 공익신고를 하는 ‘비실명 대리신고’를 기술적으로 보완함으로써, 실질적인 익명 신고의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

(6) 부패예방

- 부패관련 보고서와 여타 정보제공 및 소셜미디어를 통한 공표는 경미한 부패행위를 차단하는데 기여할 수 있다. 즉, 부패행위에 대한 정보를 지속적으로 공개하고 전달함으로써, 조직구성원 및 시민들의 의식 개선을 유도하고 스스로 부패로부터 조심하게 하는 예방효과를 가져오는 것이다. 일종의 인지(cognitive) 과정을 통한 윤리의식 함양 내지 내적 윤리적 민감성 향상을 도모하는 전략이다. 여기에도 소셜 네트워크, 이중 회계감사(double audit), 블록체인, 인공지능 기술 등이 활용될 수 있다.

(7) 시민참여 독려

- 온라인 회의 등을 통한 정치과정의 시민참여를 증진하고, 정부와 시민간의 직접적 소통 통로의 마련은 투명성 제고로 이어져 부패억제에 중요한 기능을 할 수 있다. 특히, 최근 COVID-19 팬데믹 이후 언택트(untact)를 넘어 온택트(ontact)가 일상화된 가운데, 각종 위원회와 의사결정 과정이 온라인을 통해 실시간 공유될 수 있는 환경이 만들어진 점에서 시민참여는 과거보다 훨씬 수월해진 시대가 되었다. 여기에는 소셜 네트워크, Youtube와 같은 소셜미디어 플랫폼, 블록체인, QR코드 등이 유용하게 활용될 수 있다.

(8) 부패방지 교육

- 부패방지 교육은 관련 규제에 대한 안내와 윤리적 의식 함양 교육을 통해 정부기관의 책임성을 강화하고 정부에 대한 신뢰도 향상을 꾀할 수 있다. 여기에는 소셜 네트워크, 클라우드 기술, QR코드 등이 활용 가능하다. 한편, VR/AR/XR 등은 현실성 높은 시뮬레이션 교육훈련을 가능하게 하여 실감형 교육을 제공해줄 수 있다. 코로나 이후에는 원격교육 형태의 청렴 교육과 관련 법률 교육이 일상화되고 있다.

⇒ 특히, 2020년부터 부처별 부패사건에 대한 통계 데이터가 지속적으로 구축되고 있어, 가까운 시일 내에 빅데이터 분석을 통해 기관별·직급별·개인별 등 업무수행 주체별로 필요한 반부패 교육이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

3) 반부패 활용 ICT 기술에 대한 SWOT 분석

- Nurkey와 그 동료들(2022)은 반부패 전략에 활용될 수 있는 다양한 ICT 기술들이 갖는 장단점을 분석·제시하고 있다. 간략히 표로 정리해보면 아래 표와 같다.

〈표 5-1〉 반부패 활용 ICT 기술에 대한 SWOT 분석

기술유형	강점 Strengths	약점 Weaknesses	기회 Opportunity	위협 Threads
QR코드 Quick Response	<ul style="list-style-type: none"> • 다목적 활용가능 • 사용자 친화성 • 신속한 연계 • 경제적 효율성 • 저장 장점 • 친환경 • 기업친화적 	<ul style="list-style-type: none"> • 실행불량 가능성 • 낮은 고령자 접근성 • 스마트폰 필수 	<ul style="list-style-type: none"> • 광범위하고 신속한 부패문제 공지에 유익 • 필요한 정보와 자료 저장의 유용 	<ul style="list-style-type: none"> • 보안측면의 취약성 • 스마트폰 비이용자의 경우 정보전달 어려움
블록체인	<ul style="list-style-type: none"> • 프로세스 무결성 • 보안성 • 감지가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 반(反)환경성 • 경제적 비효율성 • 고비용 	<ul style="list-style-type: none"> • 잠재적 부패위험 감소 • 강력한 책임성 제공 • 시스템 상의 지하(그림자)경제와 부패 공개 	<ul style="list-style-type: none"> • 막대한 에너지와 자원 소모로 인한 편익자체의 감소 가능성 • 자격을 갖춘 IT 전문가 필요
클라우드 기술	<ul style="list-style-type: none"> • 구현 용이 • 접근성 • 경제적 효율성 • 신속성 • 유동성 • API 액세스 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 대역폭 문제 • 기술적 문제 • 인터넷 연결 의존성 	<ul style="list-style-type: none"> • 무제한 저장 기회 제공 • 웹기반 제어 	<ul style="list-style-type: none"> • 보안위협 성능의 불안정성 • 경제적 비효율성(운영비용 문제)
빅데이터	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 소스 데이터의 가용성 • 접근성 • 경제적 효율성 • 예측가능성 • 오픈 데이터의 활용성 	<ul style="list-style-type: none"> • 복잡한 데이터 처리 절차 요구 • 데이터 저장 형식의 통일성 요구 	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 데이터 제공 • API 사용으로 타사 애플리케이션 연결 가능 • 예측가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터 유출위험 • 데이터 처리 문제
인공지능	<ul style="list-style-type: none"> • 정확한 예측 • 단순한 결과해석 • 지속적 모니터링 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 데이터 부족 • 성능 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 신기술의 개발 • 신규데이터의 유입 지속 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 및 법률문제 • 개인정보남용 등 윤리적 문제

2. 코로나19 등 위기 상시화에 따른 부패문제 및 전략

- 코로나-19 팬데믹 등 위기의 상시화로 인한 공직자 재량권 및 국가재정 지출 확대에 부패 발생 가능성 증가가 예상된다. 또한 암호화폐와 같은 4차 산업혁명 기술을 악용한 부패수익 세탁 및 은닉 고도화 등 새로운 부패유형이 지속적으로 발생할 가능성이 농후하다.

1) COVID-19로 인한 정부 규모의 확장

- COVID-19로 국가적 차원의 위기상황이 상시화 됨에 따라 정부 주도의 적극적인 대응방안이 다양하게 제시되고 있다. 즉, 팬데믹 상황은 정부 규모의 확장과 공권력 강화에 대한 당위성을 제공해줄 수 있게 되었다.
- 또한 국가적 위기 상황 아래에서 투명성이나 민주적 절차에 기초한 국가운영보다는 신속하고 효율적인 대응을 위한 적극적 개입과 그에 따른 정부의 재량 확대를 야기함으로써, 특히 부패문제에 취약한 사회구조를 형성할 가능성이 있다.

2) COVID-19 팬데믹 상황에서 발생할 수 있는 부패문제와 사례

(1) 과도한 개인정보 수집 및 악용 가능성

- 우리나라는 감염병 확산 방지를 위해 코로나19 초기대응부터 적극적으로 확진자의 이동 동선 및 접촉차를 파악하였다. 이 과정에서 GPS 추적기술과 휴대전화 위치추적, 신용카드 및 교통카드의 사용 이력 등 다양한 수단을 통해 고유 식별 정보 및 민감정보 등 개인정보를 과도하게 수집하여 동선을 파악하고자 하였다.
- 정부에서 수집하는 정보의 양이 많아질수록 개인정보의 유출 가능성도 높아진다. 특히, 내부자에 의한 고의적인 개인정보 유출은 또 다른 부패 문제 형성을 야기하고 정부에 대한 신뢰도 하락에 기여할 수 있다.

(2) 확대재정정책 시행에 따른 재정 건전성 훼손 우려

- 코로나 19로 인한 경기침체를 타개하기 위해 우리 정부는 적극적인 확대재정정책을 시행 중이며, 이러한 기조는 2024년까지 유지할 것이라는 방침을 밝혔다. 다만, 확대재정정책을 시행함으로써 재정 누수 현상이 발생할 가능성이 높아졌다.

- 각종 재난지원금에 대한 명확한 지급 기준과 이를 관리·감독할 장치가 마련되어 있지 않은 경우에는 재량권 행사로 인해 국가재정이 공정하게 운영되지 않을 수 있는 것이다. 더불어 지원금 지급 과정에서 발생할 수 있는 부정수급의 가능성도 있기 때문에 사후 관리 방안 역시 확실하게 마련해야 한다.
- 실제 우리나라도 코로나19 팬데믹 초기 정부와 지자체의 재난지원금 부정 지급 사례가 있어 이를 환수하는 일이 발생하기도 했다(경기일보, 2020.11.25.). 전 지구적 위기상황에서 신속한 재정지원을 위한 목적이기는 하였으나, 중앙정부의 지침 변경이 계속되는 과정에서 행정의 신속성과 효율성만을 강조하다 발생한 문제로도 볼 여지가 있다.
- (국내 실태) 국내 실태를 살펴보면, 2022년 2월, 국민권익위원회에 따르면 2021년 하반기 동안 부패공익신고 상담 건수는 모두 6,475건이며, 이 가운데 보조금 부정수급과 관련한 상담이 1,161건으로 17.9%를 차지했다. 상담이 잦은 보조금 부정수급 유형은 기초생계비 부정 수급 233건, 고용유지지원금·실업급여 부정수급 138건, 연구개발지원금 부정수급 94건 순이었다. 특히 기초생계비 부정수급 상담은 지난해 상반기 대비 35.5% 늘었고, 주로 위장 이혼 또는 소득·재산의 타인 명의 이동 등의 부정한 방법으로 정부 보조금을 수급했을 때 신고가 가능한지와 신고 방법에 대한 문의가 빈번했다. 국민 건강과 안전, 환경 등과 관련한 공익신고 상담은 1,587건으로 지난해 상반기 대비 18.8% 늘었다. 구체적으로는 사무장 병원, 의약품 리베이트, 무자격자 의료행위, 의료용품 재사용 등 의료법 위반 상담이 175건으로 가장 많았다. 코로나19 방역지침 위반 등 감염병 예방법 상담은 74건으로 집계됐다. 국민권익위원회가 직접 접수해 처리한 정부보조금 부정수급 신고 사건의 지난해 환수 결정액은 모두 148억원에 이른다. 또한, 2022년 5월에 시행하는 「이해충돌방지법」 관련 문의도 예전에 비해 급증했고, 주로 겸직금지 의무 위반, 사적 이해관계 신고, 공용물의 사적 사용 등에 관한 문의가 다수를 구성하였다.
- (해외 실태) 국외에서는 남아프리카공화국에서 수십억 달러(수조 원) 규모의 코로나19 조달관련 비리 의혹을 적발했고, 조사 결과, 정치적으로 연줄이 있는 회사들이 개인보호장구(PPE) 공급계약을 따낸 것으로 밝혀졌다. 또한, 코로나19 구호와 관련한 정부 부처들이 국민 구호수단으로 식료품 지원과 PPE, 사회 보조금 등으로 제공하는 자금 규모는 1천474억 랜드(약 10조 3천 500억원)에 달했는데, 감사 결과 조달 과정에서 PPE 가격이 200%나 부풀려지는 등 개인이나 사업체에 비용을 과다 지불하는 일련의 조달 비리 혐의들이 속속 포착돼 추가 조사를 위

해 사법기관에 넘겨지는 사례가 드러나기도 하였다. 코로나19와 관련된 부패는 아프리카에만 국한되지 않았다. 폴란드 보건장관이 지난달 의료장비 조달 부패 혐의로 물러났고 영국 신문 보도에 따르면 집권 보수당 기부자나 당원과 연계된 세 회사가 1억8천만 파운드(약 2천 800억원) 상당의 PPE 공급권을 따낸 사례도 밝혀졌다.

⇒ 범정부 차원에서 국민권익위원회와 국무조정실이 중심이 되어 **보조금과 지원금 등 공공재정 전반의 부정수급 대책을 마련할 필요가 있다.**

(3) 팬데믹 상황을 악용한 공직자의 직권남용

○ 팬데믹 상황에서는 의료용품 지급 혹은 백신관리와 같은 모든 감염병 대응 정책이 정부 주도 하에서 이루어진다. 이 과정에서 자연스럽게 발생하는 정부와 시민 간의 정보 비대칭성으로 인해 일부 공직자들이 직권남용 사례가 전 세계적으로 발생하고 있다.

○ 방글라데시의 경우 공무원들이 취약계층에 지급될 쌀을 빼돌린 사례가 있었는데, 남미 콜롬비아에서는 격리 가정에 지급될 식료품 상자에서 파스타, 커피 등 물품을 시중 가격보다 비싸게 구매한 공직부패 사례가 있었다(연합뉴스, 2020.4.27.). 또, 에콰도르에서는 보건 담당 공무원과 범죄조직이 공모하여 ‘바디백’을 높은 가격으로 책정해 병원에 유통한 사례가 있었다. 이는 생필품 조달 과정에서 투명성보다는 속도가 우선시 되면서 공개입찰이나 기타 안전장치가 생략되면서 부정부패가 발생한 사례로 볼 수 있다.

○ 한편, 고위공직자들이 절차를 무시하고 불공정한 백신 우선 접종 사례도 여러 언론을 통해 확인되는 문제이다.

○ 공직자의 직권남용을 위해 반부패 행위규범이 제대로 정립이 되어 우리 공직사회가 국제기준과 OECD 가입국 수준에 걸맞는 공직윤리를 갖추어 직무수행의 공정성을 확보하고 국민의 신뢰를 확보하는 계기를 마련해야 한다.

⇒ 이해충돌방지법 등 **강화된 공직자의 반부패 행위규범 내재화**를 통해 업무수행의 적정성을 확보하고 국민 신뢰를 제고할 필요가 있다.

(4) 일부 기업의 독점 및 부당한 이익취득

- 투명성보다는 신속성에 기초한 감염병 대응과정에서 의료용품을 취급하는 일부 기업의 불공정한 독점과 부당이익 취득의 발생사례가 나타나기도 했다. 이는 공개입찰을 비롯한 각종 안전장치의 부재에서 기인한 것으로 특히, 팬데믹으로 인해 수요가 폭발적으로 증가한 마스크의 경우 일부 국가의 경우 비리가 심각한 수준으로 확인된다.
- 루마니아의 경우 의료용 마스크를 시장가의 2배에 공급하는 계약을 체결한 기업 사례가 있었고, 남아프리카 공화국에서는 팬데믹 동안 개인보호장구(PPE) 등 보건물자 조달 실태를 조사한 결과, 약 62%가 비리에 연루된 것으로 나타나기도 했다.

3) 팬데믹 위기 상황 부패문제 대응전략

- 전 세계가 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 확산사태 속에 세계 각국에서 부패도 만연하고 있다. 미 워싱턴 포스트(WP)는 ‘부패라는 전염병: 장당 5만원 가까운 마스크와 의심스러운 계약들, 사라지는 쌀 등 코로나19에 오염된 관료주의’ 기사를 통해 세계 각 국에서 자행되는 부패의 실상을 고발했다. 많은 나라들은 코로나19에 따른 경제적 타격에서 벗어나기 위해 수조 달러의 막대한 재원을 쏟아붓고 있는 등 사상 최대의 재정적 대응이 이루어지고 있다. 그러나 많은 정부들이 투명성보다 속도를 우선시하면서 경쟁 입찰 등 부패를 막기 위한 안전장치들은 포기되고 있는 실정이다(The Washington Post, A pandemic of corruption: \$40 masks, questionable contracts, rice-stealing bureaucrats mar coronavirus response, 2020년 4월 26일 기사; 한국무역협회, 2022년 4월 20일 검색).
- 팬데믹과 같은 위기 상황에서의 공직사회는 부패문제에 더욱 취약해지기 쉽다. 위기 타개라는 목표를 내세우며 신속성을 추구한다는 명분으로 내부적 통제를 위한 기존의 규칙과 절차를 무시하기 쉽기 때문이다.
- 특히, 코로나 상황에서 정부 보조금의 부정수급 문제는 기존의 전통적인 반부패 전략과 정책으로 대응하기에는 적절하지 않을 수 있다. 즉, 위기상황에 부합하는 반부패 전략이 별도로 마련되어야 한다. 여기에는 암행감찰과 같은 방법을 통해 신속한 부패 문제발굴과 처벌이 수행되어야 하고, 이 사실의 대대적인 공개가

수반되어야 한다. 결국, 부패문제로 인한 처벌의 신속성과 확실성을 공직사회는 물론 일반 시민들에게도 전파하여 억제력이 발휘할 수 있게 해야 한다는 것이다.

- 또한, 코로나 상황으로 일상생활에 부정적 영향을 받는 시민들과 직결되는 부패, 채용비리, 인허가 등의 급행료, 행정조사 등에서의 봐주기 특혜 등에 대한 엄정한 예방과 공직기강 확립 대책이 마련되어야 한다. 예컨대, 공정사회 구현을 저해하는 진입규제, 채용 비리, 특혜 제공 등 생활 속 불공정행위, 코로나19 등을 핑계로 민원방치 등 소극 행정에 대한 특별 점검을 실시하여 국민 불편이 없는 재난 비상시기를 극복하여야 하며, 아울러 하계 휴가철 및 추석 명절 등 비위가 발생하기 쉬운 취약시기 집중 감찰로 금품향응 수수, 복무 위반 행위, 기타 업무 처리 부적정 등 위반 사범에 대한 엄벌주의를 정착하여 엄정한 공직기강을 확립하여야 한다.
- 여기에는 앞서 살펴본 4차 산업혁명 기술들을 적극 활용하여 내부 고발을 유도하고 그에 대한 적절한 보상은 물론 익명성을 철저히 보장함으로써 내부고발과 반부패 문화 조성이 선순환 구조를 이룰 수 있도록 해야 한다.
- 영국 서식스 대학의 리즈 데이비드-배럿 부패연구소 국장은 코로나19와 관련된 부패 대책으로 계약 과정을 투명하게 해 사람들이 정부에 책임을 묻도록 하는 방안을 제시하였다. 또한, 조달비리 후폭풍에 남아공은 코로나19 대응 물자 및 서비스 조달 관련 회사들 명단을 모두 온라인에 공개했고, 케냐 대통령도 4천 700억원 규모 코로나19 대응 물품 구매내용을 공개하도록 지시하는 등 투명성 있는 물자 관리가 필수적이다.
- 2020년 12월 9일, 안토니우 구테흐스(Antonio Guterres) 유엔 사무총장은 ‘세계 부패 근절의 날’ (International Anti-Corruption Day)을 맞이하여 부정부패 행위가 코로나19의 사회경제적 여파로부터의 회복 노력을 저해해서는 안 된다고 밝히면서 부패 근절의 필요성을 강조하였다. 구테흐스 총장은 현재 코로나19 위기 상황에서 각국 정부가 재정지출의 확대를 통해 경제침체를 완화하고, 자국 시민들에게 비상지원책을 제공하고 있는 가운데 재정지출에 대한 감독(oversight)이 약화되고 있으며 뇌물과 부정수수 행위에 대한 취약성이 증대되고 있다고 우려하였다. 총장은 부정부패가 재원 배분을 왜곡하고 정부기관에 대한 신뢰를 감소시키며 코로나19로 인해 드러난 부의 격차를 심화시키는 등 코로나19로부터의 사회경제적 회복을 방해한다고 강조하면서 유엔 부패 방지 협약(UN Convention against Corruption)에 의거하여 감독·책무성·투명성 강화를 위한 범세계적 협

력의 필요성을 강조하였다. 총장은 또한 회원국 정부와 국제사회가 협력하여 부패 근절 활동을 추진하고, 지속가능발전목표(SDGs, Sustainable Development Goals)에 의거하여 거버넌스(governance)를 강화하고, 조세피난처(tax havens)를 이용한 조세회피 행위를 근절하며 도난 자산을 회복하는데 노력해야 한다고 역설하였다(United Nations, 2022. 06. 15. 검색).

- 한편, 이러한 코로나-19 환경 속에서 부패 예방을 위해 비대면을 통한 청렴 교육 방식을 지속 병행하여 공직사회의 반부패 윤리규범을 보다 내재화할 필요가 있다. 비대면 온라인 교육 병행은 코로나19의 단계적 일상 회복 진행 여건에 맞추어 온라인 교육과 대면 교육 병행을 병행하며, 신규자, 승진자, 고위직 등 대면 교육 필수자를 위해 실시간 대면 화상교육을 운영하되, 코로나19의 단계적 일상 회복에 따라 집합 교육으로 전환하여 운영할 수도 있을 것이다.

제3절 새로운 반부패 정책의 추진 전략

- 새 정부의 반부패 정책의 핵심 추진 방향은 먼저, 국정철학인 **공정과 상식을 사회 전반에 확산시키고**, 둘째, 청렴국가로서 **대한민국의 국가브랜드와 국격을 향상시키며**, 셋째, 주권자인 **국민이 성과를 체감하고 평가하도록** 해야 할 것이다.
- 구체적인 전략으로는 ① 반부패 정책의 참여와 협력을 촉진함으로써 **“함께 하는 청렴”**을 구현하고, ② 신뢰자본 구축을 통하여 국민에게 **“신뢰받는 공직사회”**를 실현하며, ③ 기업활동 등 다양한 민간분야의 공정성 향상을 위한 **“공정한 청렴 거버넌스”**를 정착시키고, ④ 사회 전반적 청렴역량 수준을 한 단계 향상시키는 **“도약하는 청렴”**이라는 4대 전략을 제시하고자 한다.

1. 핵심 추진 전략

4대 전략
① 함께 하는 청렴
② 신뢰받는 공직사회
③ 공정한 청렴 거버넌스
④ 도약하는 청렴

2. 핵심 추진 전략의 선정 배경

1) 함께하는 청렴

- ‘공익’은 결과에 대한 공중의 공통 관심라고 정의된 바 있다. 이러한 공익을 보호하기 위한 가장 효율적인 방법은 정부조직을 통한 구현이겠지만, 복잡하고 다양한 분야로 구성된 국가의 특성으로, 다양한 이해관계들이 조화된 공익을 보호하는 것은 공공부문의 역할만으로는 한계가 있다고 할 것이다. 즉 국가를 구성하는 다양한 부문의 구성원들이 다 함께 참여하지 않는다면, 부패의 척결이라

는 소기의 목적을 달성하기 어려울 것이다.

- 이론적 배경에서 언급한 바와 같이 부패 관리의 주체는 시민, 공공지도자, 공직자, 반부패 전문가, 국제사회 등과 같이 매우 다양하다고 할 수 있다. 이에 따라 공익 또는 공동선이라고 하는 국가 공동체의 공동 목표를 구성하는 하위요소인 ‘반부패’를 효과적으로 달성하기 위해서는 다양한 이해관계자들이 다 함께 참여할 수 있는 제도적 기반의 마련이 요구된다.
- 새 정부의 국정목표인 “따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회”에서도 볼 수 있듯이, “어려운 이웃과 사회적 약자를 더욱 따뜻하게 보듬어서 한 사람의 국민도 홀로 뒤처지지 않도록 약자와 동행하는 사회를 만든다”는 것은 반부패 전략 역시 특정 계층이 아닌 정부와 국민 모두가 함께 동행하는 것이 바람직하다는 점을 보여준다.

2) 신뢰받는 공직사회

- 행정조직의 부패를 통제하는 효과적인 방법 중 하나는 공직자의 ‘공적 신뢰’를 획득하는 것이다. 이를 위해서는 첫째, **능력 있고 덕성이 있는 사람들이** 공직에 임용되어야 한다. 둘째, 지나치게 큰 개인적 희생 없이 이들이 그 자리에 유지될 수 있도록 **적절한 지위와 보상**이 마련되어야 한다. 셋째, **대중의 신뢰**를 받아야 할 공직을 차지하는 모든 공직자의 선발은 이들의 **배경과 성품에 대한 엄격한 검증**을 거쳐 이루어져야 한다. 넷째, **공직자 윤리강령을 위반한 공직자는 즉각적으로 배제**되어야 한다.
- ‘공적 책임성 문화’와 관련하여 그간 공적 책임성 문화가 약한 곳에서 전문직업군들은 자신을 스스로 감시하는데 있어서 **윤리규정에 맞게 살아오는데 실패**했다는 지적을 받아왔다. 이들은 **편향된 자기 감시체계** 내에서 자신의 이익 보호를 위해 공적 책임성을 ‘전문적 책임성’(직업에 대한 책임성)으로 대체해왔다. 이들은 **자신에게만 책임지기를 원하고** 자기 마음대로 할 수 있는 권력과 영향력을 소유해 왔다(Caiden, 1988; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 662).
- 공공의 영역에서 국가의 권력을 행사하는 사람들은 자기 행동이 개인적이든 집단적이든 또는 심지어 **자신의 행동이 합법성을 의심받지 않는 경우라도 자신의 행동에 책임을 질 의무**가 있다. 여기서, 책임을 질 수 있다는 것은 **국가권력이 정치적·법률적·도덕적·전문적으로 적절하게 실행되었는지 여부에 대해 공동체가 평가할 수 있게** 한다는 것이다(Jabbara & Dwivedi, 1988: 3; 테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 663).

- 중요한 문제는 공적 책임성의 이론이 아닌, **공적 책임성의 실천**인 것이다. 현대 행정국가에서 공공기관들은 외부통제를 무효화할 수 있고, 공중을 경멸적으로 대할 수도 있다. 공공기관은 자기중요성으로 무장되어 있고 엘리트 특권의 지지를 받고 있으며, 자기 자신들 이외에는 누구에게도 책임감을 느끼지 않을 수 있다. 공공기관은 **외부통제를 회피하는 법, 책임에서 면피하는 법, 타인들을 자신과 함께 하도록 설득하는 법, 타인들을 괴롭히는 법**을 배우게 된다. 매우 기술적인 부분들로 인해 단지 내부자들만이 결정할 수 있는 문제들이 많다. **부패한 조직의 내부희생양들이 여론을 잠재우더라도 이러한 사건을 일으킨 근본원인은 건드려지지 않을 수 있다**(테리쿠퍼 저·신충식 외 옮김, 2018: 664). 반부패 프로그램은 그 자체로는 부패를 줄이는데 충분치 않다. 여기에는 **공적 책임문화**를 개선하고자 하는 사회 내의 더 복잡한 임무가 수반되어야 한다.
- 여기서 생각해 볼 또 한 가지 중요한 문제는 과거 우리나라 공직사회의 **복지부동** 현상이다. 이는 공무원들이 열심히 일하다 보면 부득이하게 예상치 못한 결과에 대해 책임을 져야 하는 상황이 발생할 수 있는데, 이로 인해 공무원들이 적극적으로 일하지 못하고 소극적으로 되어간다는 주장이다. 이에 공무원들의 복지부동을 방지하기 위해 **공직자의 업무수행상의 적극적인 행정행위에 대해서는 결과에 상관없이 면책해주자는 정책**까지 등장하게 되었다. 즉, 공무원들에게 일의 결과에 대한 책임을 지우지 말자는 것이다.
- 이와 관련, 혹자들은 **공적 책임성을 강화할 경우 복지부동을 더욱 증폭시키는 것이 아니냐**고 반문한다. 하지만, 공적 책임성을 강화하는 것은 기존에 쟁점이 되었던 공무원의 면책조항과는 성격이 다르다고 본다. 즉, 공적 책임성을 강화하자는 것은 **공직자 자신의 부패행위에 대해 공직자들이 제재규정이 있음에도 불구하고 심리적으로 회피하거나 책임성을 인식하지 못하게 될 경우 이에 대해 정직성을 갖도록 하거나 책임성을 갖도록 하여 스스로가 부패행위에 물들지 않도록 하자는 것이 핵심**이므로 일반적인 면책조항과는 다른 차원의 문제이다.
- 공적 책임성을 강화하는 것은 현대 행정에 있어서 간과할 수 없는 부분임에는 의심의 여지가 없다. 공적 책임성을 강화하는 것은 궁극적으로는 공직자에 대한 국민의 신뢰를 높이기 위함이다. 이에 **공무원들의 적극행정에 대해서는 책임면탈 조항을 적용하되, 부패 관련 법률이나 행동강령 등을 위반하는 공무원들에게는 법적 제재와 아울러 공적 책임성을 강화하는 정책을 마련함으로써 공직사회 전반의 부패환경을 개선하고 궁극적으로 국민들로부터 신뢰받는 공직사회를 구현하는 방향으로 나아가야 한다.**

- 기존 반부패 5개년 계획에 대한 대국민 설문조사에서도, 반부패 4대 전략의 효과성·중요성에 대한 질문에서 ‘깨끗한 공직사회’를 1순위로 응답한 비율이 가장 높았다는 것은 국민들이 아직까지 **공직사회의 청렴노력에 대한 필요성**을 높게 인식하고 있다는 것을 말해준다. 따라서, 향후에도 **깨끗한 공직사회를 구현하기 위한 노력을 지속적으로 기울임으로써 궁극적으로 국민의 신뢰를 회복**하는 것을 중요한 정책적 과제로 삼아야 할 것이다. 정부의 모든 기능들이 제대로 작동되기 위해서는 국민의 신뢰 여부가 필수적이다.

3) 공정한 청렴 거버넌스

- 법무부 범죄백서 등의 범죄통계에 따르면 전통적 형태의 부패인 뇌물 수수 등이 감소추세에 있고, 직위·권한 남용과 관련된 공무원 범죄의 비율이 높아져 반부패 정책방향의 변화 추세와 일치한다고 할 수 있다. 이는 「부패방지권익위법」, 「공익신고자 보호법」, 「청탁금지법」, 「이해충돌방지법」 등의 법률 제정 흐름과도 상당부분 궤를 같이 한다고 할 수 있으며, 부패와 관련한 공공부문 통제 전략은 그간 상당한 효과를 거두어왔다고 평가할 수 있다.
- 이와 달리 민간부문의 부패 통제전략은 국가청렴도에서 민간 경영과 관련된 지표들이 여전히 개선되지 않는 부분 있기에, 향후 국가청렴도를 견인하기 위해서는 민간부문의 부패는 앞으로 개선하고 극복해야 할 과제라 할 수 있다. 특히 민간부문이 비대해지고 권한과 기능이 확대되어 가는 추세에서, 우리 사회에 잔존해 있는 부패·비리 관행과 문제점을 해결하는 것 외에도, 선진국 진입에 따른 글로벌 스탠다드에 부합하는 청렴수준이 확보될 필요성이 높아져 가고 있다. 특히 가습기 살균제 피해, 아파트 붕괴 등 우리 사회에 국민의 건강과 안전을 위협하는 사건들이 지속적으로 발생하고 있는 부분을 간과해서는 안 될 것이다.
- 한편, 민간을 대상으로 한 정부의 각종 규제정책들은 공익의 확보를 목적으로 한 것이라고 하더라도, 피규제 대상의 입장에서는 경영을 저해하는 요인으로 인식하고 있어 규제포획 등을 통해 또 다른 부패와 편법을 양산하는 등 부작용을 만들고 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 보다 현실에 부합하는 규제를 설계하여 규제의 수용성을 향상하는 한편, 정부와 민간 부문이 상호 협력적 거버넌스를 구축하여 반부패 협력을 위한 노력을 제고해야 한다. 또한 글로벌 스탠다드에 부합하는 청렴윤리경영의 필요성을 인식하고, 협력적 관계 속에서 바람직한 청렴 경영문화를 조성해야 할 것이다.
- 민간 부패의 정의는 “경제적 부문에서 관련 지위를 가지고 있는 민간조직 관련

자가 민간조직 또는 제3자에 대하여 손실을 끼치거나 불이익의 발생 또는 발생을 예견하면서, 자기 또는 제3자의 이익을 취득하기 위하여 자신이 직접 또는 교사를 통하여 행하는 경제적 지위의 남용” 이라고 할 수 있다.

- 민간의 경우 부패발생의 가장 큰 원인 중 하나인 부패유발 문화를 개선하기 위한 전략이 요구된다. 청탁금지법 시행 이후 개개인의 반부패 및 윤리 의식이 향상되고 있는 추세로 평가할 수 있지만, 사회전체의 전반적인 의식과 문화가 개선되지 않고서는 개개인의 의식변화만으로는 부족하다고 할 것이다. 앞으로 전 국민의 의식과 문화를 개선하기 위한 다양하고 꾸준한 노력이 필요하다.
- 특히 최근 사회적 책임경영(CSR)에서 투자자 관점의 ESG경영이 대두되면서, ‘G’ 분야와 관련되어 반부패(anti-corruption)의 중요성이 커져가고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 유럽의 경우 비재무 정보 보고지침(NFRD)를 보완한 지속가능경영 정보공시(CSRD), 지속가능 금융정보공시(SFDR) 등에서 일정 규모 이상 기업의 경우 부패방지 및 뇌물방지 정책, 부패 리스크 관리 등의 필요성을 강조하고 있고, 내부신고자 보호지침(Whistle-Blowing Directive)을 통해 공익신고자를 보호하고 있는 등 부패방지 대책이 강화되고 있다. 블랙록 등 투자회사, 무디스 등 신용평가 기관 등도 ESG 경영을 중요한 투자 기준으로 삼고 있는 점을 고려할 때 민간부문의 반부패 노력은 기업의 생존과도 직결된 문제라는 점에서 큰 의미가 있을 것이다. 또한 인도-태평양 지역 국가 간 경제·안보협력체인 IPEF가 출범(2022.5.23.)하였고, 4대의제(무역, 공공망, 청정에너지·탈탄소·인프라, 조세·반부패) 중 반부패에 기업 내부통제 등의 컴플라이언스가 포함됨에 따라 향후 의제의 구체화 과정을 눈여겨 볼 필요가 있다.

4) 도약하는 청렴

- 미국 행정학회는 윤리적 행정가가 갖추어야 할 역량으로 기대되는 다섯 가지 분야로 ① 공익에 봉사하기, ② 헌법과 법률을 존중하기, ③ 개인적 청렴성을 실현하기, ④ 윤리적 조직을 장려하기, ⑤ 전문가적 탁월성을 향해 매진하기 등을 확인하였다(테리쿠퍼 · 도날드멘젤 지음 · 김성준 외 옮김, 2018: 230).
- 존 에프 케네디(John F. Kennedy)는 다음과 같이 **공직자 윤리역량의 중요성**을 설파하였다. “정부의 어떠한 책임도 공공업무를 수행하는 사람들이 **최고 수준의 윤리적 행태를 유지하도록 하는 것보다 더 근본적이고 중요한 책임은 없다...** 이러한 원칙은 실제적인 측면에서만뿐만 아니라 **외관상으로도 준수되어야 한다.** 공공의 신임은 **효과적인 정부를 구축하는 기초**이며, 그러한 신뢰는 윤리적 기준

이 확고하지 못하고 흔들리거나 또는 흔들릴 것 같이 보일 때 위태롭게 된다”. 이처럼, 공공부문의 역량은 ‘윤리역량’에 그 뿌리를 두고 있다.

- 청렴역량과 관련되는 청렴리더십은 최고 수준의 리더가 가져야 할 리더십이라고 할 수 있다. 윤리적 리더십을 구성하는 세 가지 요소로는 리더의 도덕적 특성을 근거로 한 도덕적 인간이 되기, 지도자와 추종자와의 강력한 관계구축, 롤 모델로서 도덕적 관리자가 되는 길이다. 이러한 **윤리역량은 윤리적 리더십으로 옮겨져야 하며, 그럴 때 이들의 관계는 선순환 속에서 상호 강화되는 속성을 가지게 된다**(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 347).
- 미국의 이론가들에 따르면, **윤리역량을 성취하는 것은 평생 추구해야 할 도전적 목표**라고 할 수 있다. 즉, 아무리 경험이 많은 행정인도 자신의 장기간 성공적인 경력에 먹칠을 할 수 있는 윤리적 맹점이 있을 수 있으며, **윤리역량의 추구는 흔히 가보지 않은 길로서 도전과 함정으로 가득 찬 어려운 일이므로, 평생에 걸쳐서 이루어져야 함**을 강조하고 있다. 모든 공직자가 만족수준의 윤리역량을 지니기 위해서는 공식적 기준에 대한 규정 준수와 개인의 윤리적 책임성 양자를 포함하는 체계적 접근방법이 중요하다는 사실도 강조하고 있다. 또한 **윤리역량의 추구는 개인을 넘어 조직의 윤리적 문화를 강화시켜 나갈 때 공공 거버넌스에 밝은 미래를 담보할 수 있다**.
- 대국민 설문조사에서도 공직사회의 청렴문화가 확산되도록 반복적이고 지속적인 부패방지 교육이 필요하다는 응답이 있었으며, 고위공직자의 부패행위에 대한 엄벌과 함께 리더들이 청렴리더십을 발휘해야 한다고 응답하였다.
- 청렴역량의 강화는 하나의 **전략으로서 개발될 필요가 있다**. 우리의 경우 청렴교육을 지속적으로 시행하고 있지만, 역량의 관점에서 접근하기 보다는 단순히 공직윤리의 관점에서 접근하고 있다. 따라서, 모든 공직자들의 청렴역량을 발전시키기 위한 다양한 전략과 방법들이 지속적으로 연구되고 개발되어야 한다.

제4절 각 전략별 과제

1. 전략1 : 「함께 하는 청렴」

과 제
① 범정부 반부패 정책 협의체 운영 고도화
② 민간 및 국제 반부패 거버넌스 활성화
③ 투명한 정부 구현
④ 국민감사청구 대상 확대 및 국민소송제도 도입
⑤ 부처별 부패 예방·처벌 기능의 통합 및 재조정

1) 범정부 반부패 정책 협의체 운영 고도화 5개년 계획

* 주관부처 : 국민권익위원회

- 국민권익위원회는 정부의 반부패 정책을 종합적·체계적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 ‘반부패정책협의회’를 설치하여 운영하고 있으며, 근거는 대통령훈령인 「공정사회 반부패정책협의회 규정」(대통령훈령 제414호)이다.

<표 5-2> 반부패정책협의회 구성

위원	대통령(의장), 국민권익위원회 위원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 법무부장관, 국방부장관, 행정안전부장관, 인사혁신처장, 국무조정실장, 검찰총장, 국세청장, 관세청장, 경찰청장, 민정수석비서관
배석	감사원장, 국정원장

- 반부패정책협의회는 범정부 차원에서 반부패 정책을 수립하고 법·제도의 개선을 논의하기 위한 협의체로서, 반부패 관련 국정과제, 다수 부처 관련 공동 대응이 필요한 과제 등에 대해 논의하며, 의장이 필요하다고 인정할 경우 개최함으로써 반부패 현안에 대해 탄력적으로 대응할 수 있는 장점을 가진다.

- 아울러 반부패 정책협의회와 연계하여 ‘**반부패정책실무협의회**’ (국장급)를 운영함으로써 반부패 정책협의회에 상정할 안건을 발굴·검토하고, 반부패 현안을 논의하며, 후속조치의 이행·점검 등을 체계적으로 수행한다.
- 또한, 반부패 정책의 효과적 이행을 위해 ‘**공공기관 감사관 회의**’ (1,400여 개 공공기관 감사관)를 정기(연초) 및 수시(현안 발생시)로 개최하여 반부패정책협의회 논의 결과 등을 신속히 공유하고, 현장에서의 조속한 이행을 도모하고 있다.
- 새 정부의 핵심 화두인 ‘**공정과 상식**’에 부합하고 **시대적 과제로 부각되고 있는 반부패 정책**의 차질 없는 추진과 성과의 극대화, 나아가 성과가 국민 생활 전반에 녹아들게 하기 위해서는 범정부적 관심과 전략적 접근이 중요하다. 또한, 범정부 차원에서 반부패 정책과 제도의 변화 및 혁신 내용, 반부패 정책성과 등에 대해 국내 및 해외, 공직사회 내외의 소통을 보다 강화할 필요가 있다.
- 따라서 반부패정책협의회와 같은 범정부 반부패 협의체를 정례화할 필요가 있다. 현재 반부패정책협의회는 행정규칙인 대통령훈령에 근거하고 있으며, 의장인 대통령이 필요하다고 인정되는 때에 회의를 할 수 있다고 규정하고 있어 협의회의 운영이 대통령의 의지에만 전적으로 달려있다고 볼 수 있다.
 - 그러나 반부패 정책의 일관되고 체계적인 추진과 새롭게 만들어질 반부패 종합 전략의 이행점검 및 피드백 등과 같은 범정부 협의체에 필요성을 고려할 때, 협의체의 정기적이고 체계적인 운영은 필수적일 것이다. 따라서 근거를 부패방지권익위법 등에 명시적으로 마련할 필요가 있으며, 협의체의 구성, 목적, 소집 사유 등을 구체적으로 규정해야 할 것이다. 이와 함께 협의체를 보좌할 실무협의체에 대한 근거와 운영방향도 관련 법령에 규정할 필요가 있다.
- 정례적 협의체뿐만 아니라 해외 기술유출 차단 및 적발, 해외 범죄수의 환수 등 부패행위 적발·처벌의 효율적인 추진을 위해 국민권익위원회와 외교부, 법무부, 대검찰청, 관세청 등 **관계기관이 합동으로 반부패 상시 대응기구를 운영**하는 등 반부패 기능을 가진 중앙부처들의 유기적인 협력방안도 강구할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 및 동법 시행령
- ▶ 주요 내용 : 반부패 정책을 논의하는 범정부 협의체의 명칭, 구성, 설치 및 운영 관련 사항을 관련 법령에 명시

2) 민간 및 국제 반부패 거버넌스 활성화 5개년 계획

* 주관부처 : 국민권익위원회

- 국민권익위원회는 반부패 정책 과정에 국민 참여를 활성화하고 사회 각계(경제·직능·언론·학계·시민사회 등 30여명)가 참여하는 민관협력체계를 구축하기 위해 ‘청렴사회민관협의회’를 설치 운영 중이며, 그 근거는 국무총리훈령인 「청렴사회 민관협의회 설치 및 운영에 관한 규정」(국무총리훈령 제753호)이다.
 - 청렴사회민관협의회는 반부패 정책 과정의 참여, 사회협약 등 다양한 반부패 협력과제의 수행 등을 들 수 있다. 예컨대, 반부패 정책 등에 대한 의견 제시 및 추진상황 등에 대한 점검·평가, 민간 부패 대책 검토, 사회협약 체결 지원·평가 등이 있다.
- (청렴사회민관협의회 등 민관협력체의 제도화 및 사회적 정착) 시민단체, 경제계, 직능계, 학계, 언론계 및 공익 대표 인사들이 참여하는 청렴사회민관협의회가 향후 5년간 ‘작은 부패도 용인하지 않는 문화 조성’에 적극 나설 수 있도록 활성화 및 지원 방안을 강구할 필요가 있다.
 - 먼저 **청렴사회민관협의회**가 확고히 뿌리 내릴 수 있도록 「부패방지권익위법」 등에 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 반부패정책협의회와 마찬가지로 청렴사회민관협의회 역시 행정규칙인 국무총리훈령에 근거하여 설치·운영되고 있어, 명시적인 법적 근거가 부족한 상태이다. 따라서 협의회의 제도화 수준을 높이기 위해 설치·구성·운영 등에 대한 내용을 법률에 포함시킬 필요가 있으며, 이런 측면에서 현재 국회 정무위원회에서 계류 중인 「부패방지권익위법」의 통과를 위한 지속적인 입법 노력이 필요할 것이다.
 - 또한 협의회를 통한 반부패·청렴 정책의제의 발굴과 제안을 위해 시의성 있는 주요 반부패·청렴 현안을 의제화할 수 있도록 지원하고, 심의·의결된 안건은 보도자료 배포 등 적극적 홍보를 통해 사회적 관심을 환기시킬 필요가 있다. 이와 함께 의결된 안건이 실효성을 가질 수 있도록 안건과 관련된 공공기관과의 소통 채널을 구축하여, 권고한 안건이 조속히 이행될 수 있도록 해야 한다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 및 동법 시행령
- ▶ 주요 내용 : 반부패 정책을 논의하는 민관 협력제의 명칭, 구성, 설치 및 운영 관련 사항을 관련 법령에 명시

○ 청렴사회민관협의회의외에도 국민권익위원회는 온·오프라인의 다양한 방식을 통해 반부패 정책에 국민들의 직접적 참여를 이끌어 내고 있다. 먼저 온라인 측면에서 국민권익위원회는 ‘국민생각함’을 활용하여 반부패 정책에 대한 국민 제안·평가 등을 수행하고 있다. 또한 오프라인 방식으로 청렴정책모니터링단을 통해 5개년 계획의 일부 과제에 대한 점검과 평가를 하는 등 중요 반부패 정책에 대해 국민들을 모니터링, 성과평가에 참여시키고 있다.

※ 국민생각함 : 국민들이 공공정책의 전 과정(수립·추진·평가)에 참여할 수 있는 온라인 기반의 플랫폼(idea.epeople.go.kr)

○ (청렴시민감사관 등 국민참여 활성화 및 제도화) 향후에도 국민들의 실질적 참여가 이뤄질 수 있도록 국민생각함, 청렴정책모니터링단을 지속 활용하여 반부패 정책을 수립할 필요가 있으며, 반부패 전략을 수립하는 과정에서도 상기 의견수렴 기제를 적극 활용해야 할 것이다.

- 이와 함께 시민사회단체 종사자, 변호사 등이 참여하는 공공기관 감사기구에 대한 외부 통제 수단인 청렴시민감사관을 제도화할 필요도 있다. 부패방지 시책평가를 통해 제도의 도입을 촉진했던 것을 넘어서, 표준운영지침 및 법률적 근거의 마련 등을 통해 각 기관에 제도를 정착시킬 필요가 있다. 특히 LH 사태 등에서 볼 수 있듯이 해당 기관의 내부직원들로 구성된 감사기구의 효율성·투명성의 관점에서 이를 보완할 수 있는 제도는 필수적일 것이다.

- 또한 정책홍보와 관련하여 성과가 뚜렷한 과제는 한데 모아 정기적으로 국민권익위원회 홈페이지 및 언론 등을 통해 발표하는 등 적극적인 성과 알리기를 통해 국민들의 관심을 이끌어 내는 것도 중요하다고 할 수 있다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 정책의 운영 근거 마련을 통한 제도화 및 적극적 대국민 홍보
- ▶ 관련 법령 : 국민권익위원회 소관 훈령 제정
 - * 가칭 「반부패 정책과정의 국민참여에 관한 규정」, 「정렴시민감사관 운영 규정」 제정 등
- ▶ 주요 내용 : 반부패 정책 단계별 국민들의 참여 기제, 절차, 각급 공공기관의 정렴시민감사관 설치 및 운영 관련 사항 규정

- UN, OECD, G20, APEC, IPEF 등 국제 다자협약체 내 반부패 실무그룹에서 논의되는 부패의 양상과 부패 이슈는 날로 다변화되고 있다. 예컨대, 가상화폐 출현으로 인한 금융의 디지털화에 따른 국경을 넘는 신종 부패 이슈에 대하여 관계부처 간 공동 대응 필요성이 증대되고 있다.
 - 그러나, 범죄수익 환수는 법무부 및 검찰청에서 역외탈세 차단은 국세청 및 관세청에서 담당하는 등 부패 이슈에 따라 소관 부처가 다르고, 소관이 불명확한 경우도 있어, 특정 부처 단독 소관이 아닌 이슈에 대한 국제적 협력에서의 신속한 대응에 어려움이 있다.
- (반부패 국제이슈 전문 대응 위한 범부처 협조체제 구축) 따라서, 반부패 국제이슈에 종합적이고 전문적인 대응을 위해 법무부, 국세청, 금융위 등 관계 부처 간 협조체제 구축이 필요하다. 기존의 개별사례 해결을 위한 단편적인 협의나 회의를 넘어 서울남부지검의 금융·증권범죄 합동수사단과 같은 **상시적 조직을 구성**하거나, 아래와 같은 **협의체 구성**을 생각해 볼 수 있을 것이다.
 - 법무부, 금융위, 기재부, 국세청, 관세청, 조달청 등 국제업무 부서와 반부패 관련 업무 공유 채널을 구축하는 등 기관별 반부패 국제공조 및 협력업무 파악을 위한 주기적 자료 공유 협조체제를 마련해야 한다. 예를 들어 (가칭) ‘반부패 국제협력 기관협의체’ 등 반부패 국제협력 관계기관 협의체를 구성하고, 주기적(분기별) 회의를 통해 국제 반부패 이슈와 국제 반부패 규범 이행현황 등 공동 대응할 필요가 있다. 국무총리실에 2014년부터 공직사회와 사회 전반의 부정부패를 점검, 관리, 관련 대책을 강구하는 **정부합동부패예방추진단이 설치되어 유관기관들의 역량을 종합하여 유의미한 성과를 거두고 있는 바, 위 대응기구의 설치, 운영을 위한 참고가 될 수 있을 것이다.**

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ 추진 수단 : 관련 부처간 실무 협의체 구성 및 운영
- ▶ 관련 법령 : 가칭 「반부패 국제동향 대응 협의회 운영 규정」(국무총리 훈령) 제정
- ▶ 주요 내용 : UNCAC, OECD 뇌물방지 방지 협약 등 반부패 국제협약의 이행 점검 및 국제적 자원의 반부패 이슈(불법 자금 세탁, 국가 간 탈세 등) 범정부 대응체계 구축 및 운영
 - * 반기 1회 정기회의(국장급) 및 분기 1회 실무회의(과장급)을 통한 국제적 반부패 이슈의 발굴과 대응 방안 수립 및 추진

○ (반부패 정책의 해외 전수) 이와 함께 지속적으로 추진하고 있는 반부패 정책의 해외 전수 노력도 지속되어야 할 것이다. 부패방지 시책평가가 말레이시아 및 우즈베키스탄(2019), 알제리 및 몬테네그로(2021)에 전수되었으며, 부패영향평가도 미얀마 및 코소보(2018), 콜롬비아(2021)에 수출된 사례와 같이 개발도상국과의 협력도 꾸준히 진행하여 대한민국의 반부패 정책에 대한 인식의 개선과 함께 국제적 책무를 다하는 노력을 지속해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 4 >

- ▶ 추진 수단 : 예산 투입 및 정책공유를 통한 주요사업 형태로 추진
- ▶ 관련 법령 : 해당 사항 없음
- ▶ 주요 내용 : ODA 사업 또는 개별 국가의 반부패 당국과의 양자 협의를 통한 반부패 정책 수출 및 기술지원
 - * 주요 대상 : 정령도 측정, 부패방지 시책평가, 부패영향평가, 정령교육 등

3) 투명한 정부 구현 국정과제

* 주관부처 : 행정안전부, 국민권익위원회

- 오늘날 급변하는 행정환경은 전통적인 관료제 위주의 정부 운영에서 탈피, 유연하고 개방적인 정부로의 패러다임 변화와 새로운 도전을 요구하고 있다. 글로벌 경제위기에 따른 고용률 정체, 양극화 심화 등 사회·경제적 위기가 초래한 저성장 및 불평등 구조 속에서 경제부흥과 사회발전을 위한 새로운 동력(momentum)의 발굴을 요구하고 있다. 그리고 기존의 국가 주도의 방식으로 해결하기 어려운 복잡·다기한 공공문제(public affairs)의 증가로 인해 부처 간 공동대응 및 민·관 간 협력적 거버넌스(collaborative governance) 구축의 필요성이 증대되고 있다. 이와 함께 ITC 기술의 발달 등 지식정보사회로의 급진전에 따라 정부와 민간의 관계가 일방향적 관계에서 쌍방향 및 협력적 관계로 변화하고 있으며, 모바일·SNS 등 소셜미디어의 확산에 따라 국민들의 정책에 대한 참여 욕구 및 정부 행정의 투명성 요구가 증대되고 있다.
- 투명한 정부 구현과 관련된 국정과제에서 도출된 추진 방향은 다음과 같다.
 - 첫째, 소통하는 투명한 정부이다. 이를 위해 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족, 공공데이터의 민간 활용 활성화, 민·관 협치 강화를 추진한다.
 - 둘째, 일 잘하는 유능한 정부이다. 이를 위해 정부 내 칸막이 해소, 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선, 빅데이터(big data)를 활용한 과학적 행정을 구현한다.
 - 셋째, 국민 중심의 서비스 정부이다. 이를 위해 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공, 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화, 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고, 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출을 추진한다.
- 이를 위해 국민들의 정보주권 강화의 측면에서 정보공개제도의 내실화와 적극적·선제적인 공공정보 개방을 확대할 필요가 있다.
 - (정보공개제도 내실화) 정보공개제도의 경우 5개년 계획의 추진을 통해 「정보공개법」이 대폭 개정되어 정보공개위원회의 위상이 강화되고, 정보공개심의회의 설치범위가 확대되었으며, 비공개 대상 정보의 관리가 강화되는 성과가 있었다. 다만 **변화된 제도가 실효성 있게 작동되도록 지속적으로 운영상황을 모니터링할 필요가 있을 것이다.**

- (공공데이터 개방) 더불어 소극적인 투명성 확보 방안이라고 할 수 있는 정보공개제도에서 더 나아가 각 기관이 자율적으로 개방·공개하고 있는 공공정보의 양과 질을 더욱더 높일 필요가 있다. 2021년 중앙행정기관을 기준으로 정보공개포털에 등록된 원문은 212,119건이며, 공개된 원문은 108,099건으로 51%의 공개율을 보이고 있다³²⁾. 원문 공개율은 2015년 43.5%, 2017년 43.9%, 2019년 44.7%로 지속적으로 증가하고 있으나 더욱 선제적이고 적극적으로 원문 데이터를 공개할 필요가 있을 것이다.

< 중요 세부 과제1 >

- ▶ 추진 수단 : 정보공개 및 공공정보 개방 현황의 모니터링, 결과의 정기적 공개 등
- ▶ 관련 법령 : 정보공개법 및 하위법령 등
- ▶ 주요 내용 : 범정부 자원 및 각 공공기관의 정보공개비율 등 현황을 주기적으로 모니터링하고, 국무회의 및 언론 등에 그 결과를 공개

- 또한, 새 정부의 110대 국정과제로 포함된 과제들의 이행도 함께 추진할 필요가 있다. 대표적으로 공무원 관사를 목적에 맞게 운영할 필요가 있으며, 기부금품의 투명성을 제고하기 위한 제도적 보완이 필요할 것이다.

- (검소한 관사 운영) 검소한 관사 운영을 위해서 중앙부처, 지방자치단체, 교육청, 국공립대학 등의 관사 운영실태를 조사하고, 실태조사 결과를 기반으로 각 기관 대상 개선을 권고하고 이행 여부를 점검해야 한다. 또한, 호화관사 폐지, 관사 규모 및 사용 기준, 투명한 공개시스템 방안을 마련해야 한다. 특히 개선안을 마련 시 적극적인 공론화 과정을 통해 국민들의 참여를 이끌어 내야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 개선안의 수립·권고 및 이행점검
- ▶ 관련 법령 : 국유재산법 등
- ▶ 주요 내용 : 실태조사(각급 공공기관별 관사보유 및 운영실태)를 실시하고, 연구용역 등을 통하여 개선안을 마련, 해당 공공기관에 권고 추진

32) 정보공개포털(open.go.kr) 원문공개율('21.1.1~'21.12.31.)

- (기부금 투명성 제고) 기부금 등의 투명성 제고를 위해 기부금 수입 및 지출에 대한 ‘국민참여 확인제’를 도입하고 비영리 민간단체의 회계 투명성·책임성을 강화하는 장치를 마련해야 한다. 먼저 기부금 수입, 사업별·비목별 세부 지출내역 등을 기부통합관리시스템을 통해 국민에게 제공하여, 공개적 검증을 할 수 있도록 해야 한다. 또한 비영리 민간단체의 회계 투명성 강화를 위해 온라인 심사제도를 도입하고 회계 컨설팅을 강화하는 등 전담 관리정보시스템(NPAS)을 고도화할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정 등을 통한 개선안 마련
- ▶ 관련 법령 : 기부금품법
- ▶ 주요 내용 : 대국민 및 관련 기관 의견수렴을 통한 개정안 마련, 관리정보시스템(NPAS) 고도화를 통한 비영리 민간단체 회계 투명성 강화 지원

4) 국민감사청구 대상 확대 및 국민소송제도 도입 5개년 계획

* 주관부처 : 국민권익위원회, 법무부

- (국민감사청구 대상 확대) 국민권익위원회는 현재 공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인해 공익을 현저히 해하는 경우 국민 300명 이상의 연서로 감사원에 감사를 청구하는 제도인 국민감사청구 제도를 운영 중이다. 그러나 현재 규정만으로는 국민감사청구를 할 수 있는 대상이 중앙행정기관, 지방자치단체, 공직유관단체 등 공공기관에 한정되어, 국가의 재원이 지원되는 민간분야의 회계 운영에 대한 국민의 통제가 제한되고 있다.

<표 5-3> 현행 국민감사 청구 대상(「부패방지권익위법」 제2조)

- ▶ 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회
- ▶ 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회
- ▶ 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원
- ▶ 「공직자윤리법」제3조의2에 따른 공직유관단체

- 따라서 국민권익위원회는 국가나 지방자치단체로부터 보조금을 교부 받는 자의 보조금 관련 회계 사무가 국민감사 청구 대상에 포함되도록 「부패방지권익위법」 개정안을 2020년 6월 25일 국회에 제출하였다. 그러나 2022년 8월 현재 국회 정무위에 계류되어 있는 상태이며, 국민감사청구제도의 실효성을 높이기 위해 해당 개정안이 조속히 통과될 수 있도록 지속적인 노력이 필요할 것이다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 개정
- ▶ 주요 내용 : 국가 및 지방자치단체로부터 보조금을 교부받는 자의 보조금 관련 회계 사무처리를 국민감사청구 대상으로 포함

- (국민소송제도 도입) 국민소송제도는 정부기관 등이 위법한 재정행위를 했을 시, 국민이 직접 소송절차를 진행해 국가의 재정낭비를 방지하고 국가의 재무건전성과 재정행위의 민주적 정당성을 확보하기 위해 소송절차를 마련하는 것이다.

- 문재인 정부는 국민소송제도를 국정과제로 선정하였으나 법안이 발의된 이후 국회에서 제대로 된 논의를 하지 못했다. 참여정부 당시에도 국정과제로 채택되었지만 실제 지방자치단체 단위의 주민소송제를 도입하는 성과만 냈고, 중앙 정부를 대상으로 하는 제도 도입은 좌절된 사례가 있다.
 - 미국에서는 주(州)나 지방행정기관의 위법·부당한 예산 집행 등에 대해 납세자가 다룰 수 있는 ‘납세자 소송제도’, 연방정부를 상대로 허위 기타 부정한 방법으로 손해를 끼친 자에 대해 국민이 직접 예산 환수를 청구하는 ‘허위청구방지소송제도’가 시행되고 있다. 일본에서도 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 주민이 소를 제기할 수 있는 ‘주민소송제도’가 활성화되어 있어 국민들의 재정주권을 보장하고 있다.
 - 국민이 소송절차를 통해 국가 및 공공기관의 위법한 재정행위를 감시하여 재정 낭비를 막는 일이 제대로 이루어져야 국민들의 조세 저항을 줄일 수 있다는 점에 국민소송제도 도입의 필요성이 있다.
- 재정의 부실관리, 조달과정에서의 부패, 의료보험금 과다허위청구, 사회간접자본의 부실건설 등 다양한 분야에서의 위법행위와 재정누수는 사회의 통합적 발전에 치명적인 위협요인이 될 수 있다. 국민소송법이 도입되면 국민은 공정성이 담보되는 법정 절차를 통해 재정의 투명성을 감시할 수 있게 되고, 행정주체는 소송제기를 의식해 재정을 보다 더 투명하게 운영하려는 방향으로 행동하게 될 것이다.
- 제도의 설계에서 국민소송제도 성공을 위해서는 공익제보자 보호 및 포상제도도 중요하다. 상당한 정도의 풍문이나 언론 자료를 수집하여 국민이 소송을 제기하더라도 아직 어떤 언론이나 상급기관도 전체를 파악하지 못하고 있는 입찰비리라든가 행정기관 고위공직자가 뇌물을 받아 결정한 정책과 같은 경우에는 내부의 공익제보자의 역할이 절대적이다. 그리고 소송에 들어갈 경우 해당 국가기관 내부 정보가 공개되어야만 입증이 가능하므로, 국민소송제도의 성공은 일정한 공익제보자 보호 규정과 적절한 포상제도의 도입에 있다고 해도 과언이 아니다. 미국의 경우 내부 공익제보가 활발한데, 최초 제보인지, 승소에 기여한 정도가 큰지 등에 따라 포상금 지급의 기준이 자세히 정해져 있다.
- 납소 방지책도 중요한 내용이다. 현행 주민소송에는 감사전치주의와 연서명 제도가 도입되어 있다. 손해배상소송은 행정행위가 종료된 후에 제기되는 것이어서 소송이 제기되더라도 행정행위를 부당하게 지체시킬 우려가 거의 없어서 남

소의 우려보다는 소송을 활성화할 필요성이 크다. 따라서 국민소송을 도입할 경우 적어도 손해배상의 경우에는 감사전치주의나 연서명제도를 폐지하는 것이 타당하다. 그러나 중지소송, 취소소송, 위법확인소송의 경우 남소를 방지하면서도 국민의 재정 참여권 보장을 비례형량하여 달성할 수 있는 방안이 무엇인지 논의가 필요하다. 또 헌법재판과 같이 변호사강제주의를 도입하는 것이 남소방지의 한 방안이 된다(조수진, 민주사회를 위한 변호사모임 입법제안).

- 따라서 정부는 외국의 유사제도를 연구하고, 현행 소송법 체계와의 조화, 시민사회·전문가 의견을 종합적으로 검토하여 국민소송제도의 마련을 추진해야 할 것이다. 즉, 향후 다양한 주체들의 의견을 반영하여 국민소송제도 도입을 위한 법률(안)을 도출하여 입법을 추진해야 할 것이다. 더불어 국회의원들이 발의한 ‘납세자소송에 관한 특별법안’이나 ‘재정민주화를 위한 국민소송법안’ 등과 연계도 필요할 것이다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 제정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 가칭 국민소송법 제정
- ▶ 주요 내용 : 중앙정부의 위법한 재정 행위에 대한 국민들의 직접 소송의 근거, 소 제기 요건과 절차 및 소의 효과 등 규정

5) 부처별 부패 예방·처벌 기능의 통합 및 재조정 신규제안

* 주관부처 : 부패행위 예방 및 적발·처벌 기능을 보유한 유관기관

- 부패의 예방과 신고·적발 및 부패수익 환수 등 일련의 과정이 하나의 시스템으로 전개되고 뚜렷한 정책성으로 이어질 수 있도록 기존 반부패 정책 및 집행 추진체계를 보다 정교하게 다듬는 등 미비점을 보완하는 것도 중요한 과제이다.

(1) 예방기능의 통합적 운영

- 국가 차원의 부패 방지 및 공정성 향상 대책을 수립·추진하기 위해 2017년 9월 범정부적 부패 방지 및 공정성 향상 추진체계로서 반부패정책협의회를 운영하기 시작하였다. 2020년 1월에는 공정사회 반부패정책협의회로 확대·개편하였다(국무조정실, 2021: 34).
 - 주무 부처인 국민권익위원회는 범정부 부패방지 정책을 총괄하고 있으며, 반부패·청렴의 정책목표와 관련한 공익신고제도, 부패신고자 보호, 청렴도 측정 및 부패영향평가, 청탁금지제도 등의 정책을 추진하고 있다.
- 다만, 국민권익위원회 외에도 행정안전부(지방 및 안전분야 부패 통제)와 인사혁신처(공직 윤리), 국무조정실(부패예방감시단), 감사원 등에 부패방지 유관 기능이 산재해 있고, 이러한 기능들은 통일성보다는 부처별 목표에 따라 제각각 수행되고 있다. 부패는 처벌보다는 예방의 중요성과 효과성이 더욱 크다고 평가할 수 있으며, 다양한 부패 문제를 보다 근원적으로 예방하기 위한 차원에서 본다면, 부처별로 분산된 예방적 기능을 하나의 목표를 위하여 통합하고 조정함으로써 보다 거시적이고 체계적인 안목에서 부패 예방이 가능하다고 할 수 있다.
 - 또한 부패의 예방과 부패의 처벌이 상호 연계성이 없이 운용되기보다는 상호 체계성을 갖고 이루어질 경우 서로 시너지효과를 가져올 수 있다는 점을 고려한다면, 부처별 예방기능의 통합 및 재조정은 보다 효과적인 방안으로 제시될 수 있다.
- 예를 들어 권익위의 반부패 기능과 인사혁신처의 공직윤리 기능이 모두 이해충돌 상황에 대한 규제 또는 통제를 내용으로 한다는 점에서 정책 간 중복이 발생하고 있는 상황이며, 「공직자윤리법」이 행정기관 및 공공기관을 대상으로 함에 따라 적용 범위(coverage)의 제한이 일부 있는 상황이다.

- 따라서 장기적으로는 이해충돌로 인한 부패의 예방과 관련하여 원인에 대한 통제 제도가 법률 등을 통하여 시작되고 있는 상황에서, 보다 다양한 계층과 유형을 대상으로 하는 국민권익위원회 소관인 「이해충돌방지법」을 중심으로 「공직자윤리법」의 재산등록과 주식백지신탁 부분을 통합하여 반부패 총괄 기능을 강화하는 방향을 생각해 볼 수 있다(곽창규 외, 2021).
- 이와 더불어, 반부패 정책의 힘 있는 추진을 위해 정부만이 아닌 국민의 시각에서 국민의 목소리를 담아내기 위한 평가·환류·정책화 등의 소통체계를 구축하는 것도 좋은 방안으로 생각해 볼 수 있다. 또한 국민권익위원회가 민관 반부패 협력 및 지원의 컨트롤타워로서의 역할을 수행하도록 하는 것도 부패 예방적 기능의 효율성을 높이는 방안이라고 할 것이다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 부처 간 기능 조정
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법, 공직자윤리법, 정부조직법 등
- ▶ 주요 내용 : 부패예방 관련 부처들의 조직 진단을 통한 관련 기능의 운영 현황과 성과 도출 후 부처 간 기능 조정안의 마련 및 관련 법령 개정 추진

(2) 처벌기능 간 협력체계 구축

- 반부패 관련 부처 간 기능의 구분은 (i) 제도의 기획 및 운영을 국민권익위원회가 담당하고, (ii) 반부패 사건의 조사 및 수사는 공수처와 검찰, 경찰 등이 수행하며, (iii) 공직자의 일탈행동에 대해서는 감사원과 각 행정 및 공공기관의 감사실 등에서 관장하고 있다(곽창규 외, 2021).
- 특히 현재 고위공직자의 비리를 수사하고 처벌하는 기능을 가진 공수처의 경우, 설립 당시의 취지와 국민적 기대에 걸맞은 역할을 수행토록 하기 위해서는 조직 및 인력 보강, 수사역량 제고 등이 시급하다는 지적이 국회, 언론, 법조계를 중심으로 제기되어 왔다.
- 공수처의 경우 조직 및 기능 진단 등을 통한 조직체계의 적정성 확보, 조직역량 강화 방안, 인적 역량 강화 방안, 반부패 수사 기능의 보강 등 내부적인 노력과 아울러 범정부 차원의 반부패 수사역량 강화를 위한 협업체계를 강화해야 한다.

- 따라서 법무부, 대검찰청, 경찰청, 관세청 등 반부패 조사·수사 기능을 가진 중앙부처들이 관계기관 합동 반부패 상시 대응기구 운영 등을 통해 처벌 기능의 통합 및 조정을 도모하고, 국민권익위원회 차원에서는 반부패 제도 및 기능에 대한 실질적인 컨트롤 타워의 역할을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 부처 간 기능 조정과 조직 보강
- ▶ 관련 법령 : 공수저법, 형사소송법, 검찰청법, 정부조직법 등
- ▶ 주요 내용 : 부패범죄 저벌 관련 부처들의 기능·운영 현황 분석 및 조직 진단 후 부처 간 효율적인 기능 조정·보강안 마련 및 관련 법령 개정 검토

2. “전략 2” : 「신뢰받는 공직사회」

과 제
① 공직가치 및 공직윤리의 실효성 확보
② 보호·보상제도 내실화 및 강화
③ 강화된 공직자 행위규범 정착 및 내재화
④ 고위공직자 윤리실천규범 내실화
⑤ 정치자금의 투명성 제고

1) 공직가치 및 공직윤리의 실효성 확보 5개년 계획 신규제안

* 주관부처 : 국민권익위원회, 인사혁신처

- 공직자들이 어떤 가치와 윤리를 내면화하고 있는가가 이들의 의사결정을 설명하게 되며, 이를 ‘공직가치’라고 한다. 공직가치는 공무원들의 의사결정 기준과 우선순위를 정해주는 윤리적 지침이 되는 한편, 공무원들의 전반적인 근무행태와 조직문화, 그리고 업무관행에 영향을 미치며 일반 국민들의 행정에 대한 수용성에도 영향을 미치며, 장기적으로 국가경쟁력의 수준을 결정하는 요인이 된다.³³⁾
- (공직사회의 특성을 고려한 접근) 공직사회라는 것이 사람들의 집합체인데, 그 구성원들이 동일하고 일관된 양태를 보이지는 않으며, 무엇보다 부패에의 노출 정도에도 차이가 있으므로, 공직사회의 이러한 다양한 관점과 특성을 고려할 필요가 있다.
 - 공직자를 공적 직무와 사적 이익의 충돌에 관한 측면에서 살펴보면, 선출직 공무원과 직업공무원에겐 다른 접근이 필요하다. 물론 이들 모두 개인의 재산상

33) 최근 세월호 참사, 군납 및 소방 비리 등 일련의 사건 등에서 나타난 일부 공무원들의 무사안일과 책임회피, 부패와 비리로 인한 공복(公僕)의식 부족, 공직자 청렴성 부재 문제 등이 부각되어, ‘공직가치’에 대한 관심 고조되고 있다. 올바른 공직가치 확립을 위해서는 선언적 차원이 아닌 법·제도 및 규정 등의 제도적 기반이 필수적으로 요구된다. 또한, 코로나-19 및 4차 산업혁명 등 환경변화에 따라 부패가 진화하고 있는 환경에 대한 인식이 필요하다. 즉, 코로나-19 팬데믹 등 위기의 상시화로 인한 공직자 재량권 및 국가재정 지출 확대로 부패발생 가능성이 증가하고 있고, 암호화폐와 같은 4차 산업혁명 기술을 악용한 부패수익 세탁 및 은닉 고도화 등 새로운 부패유형이 지속적으로 발생 가능하다.

이해관계가 직무와 충돌하지 않도록 규제받아야 하며, 자신만이 아니라 가족의 이해관계와도 충돌해서는 안 된다. 당연히 부정청탁행위에 관여해서도 안 된다. 다만, 선출직 공무원은 선거를 통해 우리 사회의 누군가를 ‘대표하겠다’는 약속을 내걸었고, 시민들이 그 약속을 보고 선택을 했기 때문에 직업윤리로서 책무가 더 크다고 할 것이다.

- 공직자를 계층적 측면에서 살펴보면, 상층관료의 경우에 정치권 특히 의회와 연결되어 이익집단과 결탁되는 부패적 연결고리에 쉽게 접근하거나 접근 당할 가능성이 높다. 반면, 중층관료와 하층관료는 이러한 철의 삼각형 모형과는 그리 큰 연관성을 찾기 어렵다. 하층관료의 경우 권력을 소유한 집단과 연결될 기회를 갖기 보다는 지역사회의 학연, 지연, 혈연 중심의 연대에서 비롯되는 부패나 지역 이익집단의 직접적 경제적 이익의 제공 등에 노출될 가능성이 높다고 보는 것이 옳다(김혁, 2015: 267).
 - 시대변화를 반영한 공직윤리, 공직가치의 법제도화를 통한 공직가치의 행동준칙 근거를 구체화하는 방향으로 추진되어야 한다. 공직가치 그 자체로는 추상적인 개념일 수밖에 없기 때문에, 선언적·윤리적 강조만으로는 공직자들의 인식과 가치 변화를 기대하기 힘들 뿐만 아니라 실효성 있는 공직행위 변화를 가져오기 어려운 실정이다. 법령을 통해 구체적으로 제시된 실천 준칙들이 공직사회와 현장에 정착하기 위해서는 이러한 공직가치들의 확산과 내재화시킬 수 있는 체계적이고 구체적인 정책 방안이 필요하다.
- (이해충돌 취약분야 이행 점검) 이를 위해 공공기관별 행동강령 내 ‘직무 관련 정보를 이용한 거래 제한’ 등 **공직자의 이해충돌방지를 위한 행위기준의 운영 실태를 점검**하고, 지역사회 유착구조에 기반한 특혜성 수의계약, 법령을 위반한 계약 발주 등 불공정 관행 해소를 위한 지방계약 분야 **실태점검이 주기 또는 수시로** 이루어져야 한다. 또한 변경된 내용이나 위반사례를 공직자들이 인지할 수 있도록 적극적인 교육과 홍보도 병행되어야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ **추진 수단 : 공직자 행위기준의 모니터링 체계 구축과 주기적인 실태조사**
- ▶ **관련 법령 : 부패방지권익위법, 이해충돌방지법, 공무원 행동강령 등**
- ▶ **주요 내용 : 기관별 업무별 공직윤리 취약분야(이해충돌 및 부정청탁 빈발) 모니터링 체계 구축, 기관별 공직윤리 자체 점검 실시 및 결과 공개**

- (전관예우 관행 개선) 자유경쟁에 반하고 공정을 해치는 전관예우 관행의 대대적 개선이 필요하다. 이는 법관뿐만 아니라 공공부문과 민간부문의 이해관계가 있는 모든 분야의 전관예우 관행을 발굴·개선해야 한다.
 - 특히 ‘회전문 인사’(revolving)를 어떻게 방지할 것인가를 고민할 필요가 있다. 「공직자윤리법」상 퇴직공직자 취업제한 제도에서 공직에서 민간으로 나가는 행위를 규율하고 있는 것과 같이, 민간으로 나간 공직자가 다시 공직으로 들어오는 경우 이에 대한 최소한의 진입 제한을 「이해충돌방지법」이나 「공직자윤리법」에 규정할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 관련 법령 개정을 통한 제도화와 제도 운영 혁신
- ▶ 관련 법령 : 공직자윤리법, 이해충돌방지법 등
- ▶ 주요 내용 : 퇴직공직자의 공직 재진입시 이해충돌 상황 방지를 위한 기준 마련
 - * 퇴직 이후 민간분야 활동과 관련성이 높은 공직 취임시 Cooling time 마련,
 - 관련 민간 영역 활동 내역 제출 기준 강화와 공개 의무화 등

- (공직자 재산등록 심사 강화) 공직자들의 재산형성 과정에 대한 논란이 자주 발생하는데도 이로 인해 징계를 받는 사례가 거의 없어 “공직사회가 제 식구 감싸기를 한다”는 비판이 제기되고 있으므로, 공직자 재산등록 심사과정을 보다 강화하는 한편 불법행위 적발 시 적극적으로 처벌하는 등 강력히 대응해야 한다.
 - 한편 공직자 재산등록에 대한 국민들의 감시를 강화하기 위해 **공직자 등록재산 공개창구를 일원화 할 필요성**이 있다. 「공직자윤리법」 제10조에 따라 각 헌법기관, 지방자치단체별 공직자윤리위원회에서 소관 공직자의 재산을 개별적으로 공개하고 있으며, 그에 따라 공직자의 재산공개 정보에 접근하려면 관할, 공개 방식, 재산공개사항이 수록된 특정 관보 및 공보를 찾기 위한 검색과정 필요한 상황이다. 따라서 국민의 알권리 보장 및 공직사회의 투명성 확보를 위해 「공직자윤리법」 제10조의 개정과 공직윤리시스템(PETI) 개편을 통하여 한 곳에서 한 눈에 공직자 재산등록 실태를 확인할 수 있게 해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ 추진 수단 : 관련 법령 개정을 통한 제도화와 운영 시스템 혁신
- ▶ 관련 법령 : 공직자윤리법 및 관련 하위 규정
- ▶ 주요 내용 : 공직자 재산등록 및 공개장구 일원화를 위한 법령 개정, 공직윤리시스템 (PETI) 개편 추진

○ (퇴직공직자의 무분별한 재취업 제한) 퇴직공직자의 무분별한 재취업을 제한하는 내용으로 「공직자윤리법」을 개정된 후에도 산업통산자원부, 국토교통부 등 경제부처 퇴직자의 80% 이상이 재취업에 성공한 것으로 나타나고 있는바, 뿌리 깊은 관피아 문제가 크게 나아지지 않은 것으로 평가할 수 있다.

- 따라서 퇴직공직자의 재취업 실태를 전수 조사하여, 위법행위가 드러나면 법에 따라 엄정 조치하고, 아울러 경제부처 퇴직자들이 쉽게 재취업하여 발생하는 이른바 관피아 문제가 재발되지 않도록 「공직자윤리법」을 꼼꼼하게 다시 손질해야 한다.

< 중요 세부 과제 4 >

- ▶ 추진 수단 : 실태조사와 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 공직자윤리법 및 그 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : 부처별 퇴직공직자의 재취업 실태 점검 및 조치, 법령 개정을 통한 퇴직 공직자 재취업 심사기준의 개선

2) 보호·보상제도 내실화 및 강화 5개년 계획 신규제안

* 주관부처 : 국민권익위원회, 인사혁신처

- 「공익신고자 보호법」 및 「부패방지권익위법」 개정에 따라 신분 노출을 우려하는 신고자가 변호사 이름으로 공익·부패 신고를 할 수 있고, 「부패방지권익위법」 개정을 통해 국회 또는 법원 증언 및 수사기관에 고소·고발한 경우도 보호규정이 준용되도록 한 것은 큰 성과로 볼 수 있다.
- 다만, ‘신고자 보호’ 정책 집행의 차별이 존재한다는 불신감, 국민들로부터 형평성이 지켜지지 않는다는 불신감 등은 신고자보호제도의 확대에 있어서 치명적인 문제라고 할 수 있다. 누가 누구를 신고하더라도 신고자 보호의 대원칙은 공평하게 적용되고 지켜져야 한다는 것이 신뢰의 차원에서 확립되어야 한다.
- 범정부 차원에서 적극행정을 활성화하고 공익신고자를 보호하기 위해서는 그간 드러난 문제점들을 개선하기 위한 방안을 마련하고 이를 법률로 명시해야 한다. 아울러 적극적인 문제점 개선에 대한 적극적인 홍보를 통해 우리사회에 신고자 보호제도가 안전하다는 인식을 강화하고 제도가 조속히 뿌리내릴 수 있도록 문화적인 개선책을 마련해야 할 것이다.
 - 대표적으로 부패 신고자들이 부패의 성격이나 시간·장소 등의 제한을 받지 않고 더욱 편리하게 신고할 수 있도록 청렴포털 등을 보완하고, 신고자 보호 및 보상의 형평성과 통일성 제고 차원에서 5개 반부패 법령상의 신고제도 및 신고자 보호·보상 제도를 일원화할 필요가 있다.
- 구체적으로 국민권익위원회는 5개 법령(부패방지권익위법, 공익신고자보호법, 청탁금지법, 공공재정환수법, 이해충돌방지법)과 관련한 신고를 접수받아 법 위반 행위를 적발하고 각종 불이익으로부터의 신고자 보호 조치, 신고 보상금 및 포상금 지급 등의 업무를 수행하고 있다. 그러나 5개 법령에서 각각 신고자 보호 및 보상제도를 규정하고 있어 신고자 보호제도와 보상금 및 포상금 지급 수준이 다른 문제가 있다.
 - 예를 들어, 신고자에 대한 불이익조치 절차를 멈추도록 하는 ‘불이익 조치 절차 일시정지’ 제도는 「부패방지권익위법」에 따른 부패행위 신고에만 적용돼 공익신고 등 다른 신고에는 적용되지 않는다. 또한, 「공공재정환수법」에는 국민권익위의 신고자에 대한 해고·징계 등의 원상회복 요구를 이행하지 않을 때 부과하는 ‘이행강제금’ 제도가 마련돼 있지 않다. 뿐만 아니라 보상금 지급

률도 신고유형마다 다르게 규정되어 있다(국민권익위원회, 신고자 보호·보상법 일원화를 위한 토론회 자료집, 2022).

〈표 5-4〉 법령별 보호·보상 범위

구 분	부패신고 (권익위법)	공익신고 (공익신고자 보호법)	공공재정환수법 위반 신고	청탁금지법 위반 신고	이해충돌방지법 위반 신고
불이익조치 절차 일시정지	○	×	×	×	×
이행강제금	○	○	×	○	○
보상금 지급대상	권익위 신고자	내부 신고자	모든 신고자	모든 신고자	모든 신고자
보상금 지급요건	공공기관 수입 회복	국가·지자체 수입 회복	공공기관 수입 회복	공공기관 수입 회복	공공기관 수입 회복

- (신고자 보호·보상제도 일원화) 따라서 신고자 보호·보상제도에서 어느 법률을 적용하는지에 따라 보호·보상 여부가 달라지는 등 국민과 공직자들의 혼란 및 형평성 문제가 발생하고 있으므로, **신고자 보호 및 보상 관련 규정을 일원화하는 방안을 마련**해야 한다. 신고자 보호 및 보상 관련 규정이 하나로 통합될 경우 신고자는 신고유형과 관계없이 같은 수준의 보호를 받고 보상금을 지급받을 수 있다.
- 또한 현재 부패·공익 신고에 따른 보상금은 최고 30%까지 줄 수 있지만 30억은 넘지 못하도록 규정되어 있다. 하지만 지난 2011년 제도가 시행된 이후 지금까지 보상금 평균은 보상대상가액 대비 8%에 머물렀고, 역대 최고 보상금도 11억에 불과한 실정이다.
 - 따라서 공익신고에 따른 보상이 신고자 기여에 부합하는 수준으로 이루어질 수 있도록 상한액 제한 없이 환수금액의 30%를 일률적으로 지급(정률제)하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.
- 이와 함께 공익신고에 수반하는 법률적 어려움을 해소하기 위해 공익신고에 대한 법률지원을 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 공익신고 전 법률 전문가로부터 신고와 관련한 법적 위협에 관하여 상담을 받을 수 있도록 한다면 신고자의 부담감을 해소할 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있다. 이와 더불어 공익신고에 뒤따르는 각종 고소·고발·제소와 관련한 경제적 부담을 제거하기 위해서는

이들 민·형사 절차에 소요되는 비용에 대한 지원책 마련을 고려해 볼 수 있다 (국회입법조사처, 공익신고자 보호제도 현황과 개선과제, 2021).

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법, 공익신고자보호법 등 5개 반부패 법률
- ▶ 주요 내용 : ① 5개 반부패 법률에 산재된 신고자에 대한 보호·보상 기준의 통일,
② 신고자에 대한 보상 기준의 혁신
 - * 상한제 조정·폐지 및 30% 정률제로 개편
 - * 신고자 대상 지원금 대상 확대(민형사 절차 소송 비용 보전)

○ (공익신고 공무원 인사보호 조치 및 법적 지원) 이와 더불어, 공직사회의 부패문제에 대한 경각심을 일깨우기 위해 「공익신고자 보호법」상 공익신고자로 인정 받은 공무원에 대하여는 인사·신분상 불이익을 줄 수 없도록 「국가공무원법」에 명문화하고, 적극행정을 모든 공공기관, 지방자치단체까지 확대하며, 적극적인 직무수행 공무원에 대한 감사·소송 부담 완화 및 인센티브 강화 방안도 모색해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 국가공무원법 및 지방공무원법과 그 하위 규정
- ▶ 주요 내용 : 공익신고자로 인정되는 공직자에 대한 신분상 불이익 금지 및 인센티브 부여 근거 마련, 적극행정 공직자에 대한 인센티브 체계 강화

3) 강화된 공직자 행위규범 정착 및 내재화 5개년 계획

* 주관부처 : 국민권익위원회, 국무조정실

- 최근 공직자들의 청렴성에 대한 사회적인 요구가 높아지고 있고, 공직자들의 내부정보를 활용한 부동산 투기 사건(이른바 “LH 사태”) 등을 거치며 「이해충돌방지법」이 통과되어 2022년 5월 19일부터 시행되었다. 또한 우리 국민의 87.5%가 청탁금지법을 지지한다고 밝히고 있어(국민권익위원회가 2021. 9. 실시한 설문 조사 결과), 향후에도 공직자의 윤리와 관련된 행위기준은 더욱더 강화될 것이다.
 - 한편, 반부패 관련 5개 법률이 대부분 공직자를 향하고 있어 공직사회의 윤리 기준이 높아졌다고는 하나 공공부문 종사자들의 부동산투기 의혹 등 각종 불·탈법 행위가 끊이지 않고 있으므로 위반행위에 대한 법적제재와 함께 자정 노력을 배가하도록 독려하는 한편 제도 운영의 사각지대를 해소해 나갈 필요가 있다.
- (청탁금지법 내실화) 「청탁금지법」의 제재기준을 더욱 강화하여 공직사회의 청렴성을 보다 높은 수준으로 끌어올려야 한다는 주장과 적용 범위나 금액 기준을 대폭 완화해야 한다는 주장이 대립되고 있는 가운데, 최근 5년간 「청탁금지법」 적용을 강화하려는 움직임과 완화하려는 움직임이 모두 진행되어 왔으나, 대체적인 흐름은 규제를 강화하는 방향으로 나아가고 있는 것으로 평가할 수 있다. 특히 2021.12.7. 「청탁금지법」 개정으로 논문심사 및 학위수여, 수용자의 계호 업무 등이 부정청탁 직무로 규정되어 법의 사각지대가 개선되고, 변호사를 통한 비실명 대리신고제도가 청탁금지법 위반 신고에도 도입되는 성과가 있었다.
- 다만 청탁금지법이 더욱 확고히 공직사회와 국민 생활에 자리잡기 위해서는 꾸준히 제도 운영 실태를 파악하여 부패취약분야와 법적 미비점을 보완하고, 각급 기관의 자율적 노력을 독려할 필요가 있다.
 - 또한 현재 공무원 행동강령에 규정되어 있는 공직자의 민간부문에 대한 부정청탁 금지 규정을 법으로 상향 입법함으로써 민간기업의 채용·협찬 등 부패취약분야에서 발생할 수 있는 문제를 예방해야 할 것이다.
- (이해충돌방지법 정착) 200만 공직자를 대상으로 한 「이해충돌방지법」이 제정('21.5.18.)됨에 따라 시행령, 운영지침 표준안 등 하위규범을 완비하고, 공공기관을 대상으로 찾아가는 교육 등을 통해 안정적인 법 시행을 위한 노력이 추진

되었다. 또한 시행령 제정(' 21.12.31), 운영지침 표준안 제정·배포(' 22.2.18.), 업무편람 배포(' 22.3.31.), 신고사무 처리 지침 마련(22.4.25.) 등 법의 안정적 시행을 위한 기반도 차질 없이 진행하고 있다.

○ 그러나 ' 22.5.19.부터 시행된 「이해충돌방지법」 과 제도가 차질 없이 운영·정착되기 위해서는 각 기관의 해석 수요에 대한 대응 및 운영 현황 파악을 통한 제도개선 노력이 필요할 것이다. 또한 공직자의 법에 따른 원활한 의무 이행을 위한 지속적인 교육·홍보도 요구된다.

- 따라서 각급기관의 유권해석 수요와 현안 이슈에 대해 적시에 대응할 수 있는 조직과 인력을 마련해야 하며, 일정기간의 시간이 흐른 후 각 기관의 이해충돌방지제도의 운영실태를 점검하여 제도가 조기에 정착되도록 노력해야 할 것이다. 특히 점검은 기관별 이해충돌방지담당관 지정, 운영지침 제정, 고위공직자의 민간부문 업무활동 내역 제출 여부, 사적이해관계자 신고 현황 등을 중점적으로 파악할 필요가 있을 것이다.
- 또한 법 시행일까지 이뤄진 적극적인 홍보와 교육 또한 꾸준히 추진되어야 한다. 각급기관을 대상으로 한 대면교육 이외에도 감염병 확산 상황 등을 고려하여 비대면 교육을 적극적으로 제공해야 하며, 법과 제도의 주요 내용에 대한 대국민 인식 제고를 위한 보도자료, 카드뉴스, 언론, SNS 등 다양한 방식의 홍보 방안도 마련해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화와 정책 집행 강화
- ▶ 관련 법령 : 정탁금지법, 이해충돌방지법, 공무원 행동강령 및 관련 하위 규정
- ▶ 주요 내용 : ① 공직자의 민간분야에 대한 부정정탁 금지 근거를 법률로 상향
 ② 반부패 행위 규범에 대한 실태조사 강화와 각급기관 이행 지원
 ③ 반부패 행위 규범에 대한 공직자 대상 교육 강화

○ (갑질 문화 근절) 그간 공공분야 갑질 근절 대책 시행 이후 관련 법·제도의 개선 및 갑질 근절 인프라 구축, 민간 확산 등의 주요 성과를 달성하였다.

- 공공기관과 업무 경험이 있는 국민 대상으로 조사한 갑질 관행 외부청렴도가 2018년 이후 매년 상승되고 있으나, 갑질 신고자에 대한 2차 가해, 직장 내 따돌림, 부당한 지시 등 내부청렴도와 관련된 사항들은 아직 미흡한 실정이며, 현장 체감도는 여전히 저조한 상황이다.

- 외부청렴도(갑질관행) : (' 18) 8.94 → (' 19) 8.99 → (' 20) 9.13 → (' 21) 9.14
- 내부청렴도(갑질관행) : (' 18) 7.99 → (' 19) 8.04 → (' 20) 7.97 → (' 21) 7.22

○ 따라서 향후에도 공공분야 갑질 근절 인프라의 지속적인 보완과 함께 체감도 개선을 위한 일상생활 속 갑질 근절 문화 정착을 목표로 지속적인 정책 추진이 필요하다.

- (공공분야) 정부합동 갑질 근절 대책의 이행 관리와 제도 보완 등 갑질 근절 인프라를 지속적으로 구축·운영할 필요가 있으며, 현행 국무조정실이 주관하는 형태에서 국민권익위원회, 인사혁신처, 기획재정부, 교육부, 행정안전부 등 관련 부처들을 중심으로 협조체계를 구축하고, 보다 전문적으로 대응하는 것이 효율적이라고 할 수 있다. 이와 함께 기관별 갑질 설문조사, 고위직 대상 갑질 예방 교육 등 조직 내 갑질 문화를 개선할 수 있는 방안을 중점 추진해야 한다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 현행 정책의 집행 강화 및 내재화
- ▶ 관련 법령 : 국가공무원법, 공무원 징계령 시행규칙 및 공무원 행동강령
- ▶ 주요 내용 : 기관별 갑질 관행 수준 평가 강화 및 결과 공개를 통한 책임성 강화, 고위직 대상 갑질 예방교육 및 정기적 실태조사 실시

- (민간분야) 국민들이 체감할 수 있도록 일상생활 속 갑질문화의 개선을 위해 직장 내 괴롭힘을 예방하고, 교육계, 문화예술계, 체육계, 의료계와 같은 취약분야를 중점 관리하는 등 민간분야의 갑질 관행이 개선되도록 관계 부처 합동으로 관련 정책을 지속적으로 추진 및 점검해 나가야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ 추진 수단 : 현행 정책의 집행 강화 및 내재화
- ▶ 관련 법령 : 근로기준법, 산업안전보건법 등 관련 법령
- ▶ 주요 내용 : 일상생활 속 갑질문화 근절, 민간분야 직장 내 괴롭힘 예방 및 처벌 등

4) 고위공직자 윤리실천규범 내실화 신규제안

* 주관부처 : 국민권익위원회, 국회사무처

(1) 장관 등 고위공직자 행동기준 강화

- 일반적으로 “윤리실천규범” 또는 “행동강령”이란 특정한 조직이나 전문가집단이 지향해야 할 바람직한 가치를 명문화한 것으로서, 고위공직자 역시 윤리실천규범이나 행동강령의 적용을 받게 된다. 그러나 고위공직자, 특히 장관들은 특정 부처를 대표하는 사람이자 국정운영의 책임을 부담한다는 측면에서 일반적인 윤리실천규범이나 행동강령의 내용만으로는 미흡한 부분이 발생할 수 있다.
 - 고위공직자의 참여와 실천을 통해 공직사회 전반에 국민이 체감할 수 있는 수준의 공직문화 조성 노력 필요하며, 이를 위해 장관과 같은 고위공직자를 대상으로 하는 **별도의 행동강령**을 마련하고, 정무직·선출직 등 고위공직자에 대한 맞춤형 청렴교육을 강화하여 고위직이 솔선수범하는 문화를 유도하여야 한다.
- 2003년 「공무원 행동강령」 제정시부터 이 영은 국가공무원과 지방공무원에 적용하도록 하고 있어서, **당연히 장·차관 등 정무직 공무원도 적용대상이나, 불공정 지시에 대한 처리, 위반시 징계 등 정무직 공무원에 적용하기 어려운 조항도 존재**하고 있다. 장·차관은 부처 등 기관의 최고 관리자 및 정책결정자로서 고도의 도덕성, 윤리성, 청렴성, 책임성이 요구되므로 **기존 「공무원 행동강령」보다 더 높은 별도의 행위기준이 요구된다** 할 것이다(윤태범, 2012).
- 특히 **영국 등 주요 선진국의 장관 행동강령**은 국가별로 다양한 내용들을 규정하고 있으며, 특히 우리의 경우와 비교하여 상대적으로 다양한 내용들을 규정하고 있다는 점에서 차이가 크다고 할 수 있다. 따라서 외국사례와 우리나라의 상황을 반영하여 **장관 행동강령을 마련**할 필요성이 있다. 여기에는 기존 「공무원 행동강령」의 내용 외에도 아래와 같은 사항을 담을 수 있어야 할 것이다.
 - (품위있는 행동의 유지) 고위공직자로서 모범이 되도록 품위있는 행동을 유지해야 할 의무의 부과가 필요하다. 장관은 한 부처를 책임지는 최고위 공직자로서, 공적인 생활은 물론이고 사적인 생활에 있어서도 타인의 모범이 될 수 있도록 품위 있게 행동하여야 한다.
 - (공정하고 합리적인 의사결정) 장관은 직무수행과 관련한 의사결정에 있어서 다양한 의견을 균형 있게 수렴하도록 노력하여야 한다. 또한 장관은 부처의 정책

을 결정, 집행함에 있어서 공익을 최우선의 기준으로 활용하도록 한다.

- (공정하고, 객관적인 외부활동) 장관은 공사를 불문하고 대외적인 활동을 함에 있어서 공정성과 객관성을 유지할 수 있도록 노력하여야 한다.
- (책임 있는 언론관계) 장관은 언론에 대해서 부처와 관련한 객관적이고 명확한 정보를 제공할 수 있도록 노력하여야 한다. 또한 장관은 공적인 직무와 관련하여 언론에 사적인 의견을 제시하는 것을 주의하여야 하며, 대변인실 등 기관 내의 공적인 수단을 활용하여야 한다.
- (정치인 등 부당한 요구의 처리) 현행 「공무원 행동강령」에도 관련 조항이 있으나, 장관의 특수성을 고려하여 더욱 강화된 규정이 필요하다. 장관은 정치인이나 정당 등으로부터의 부당한 직무수행을 요청받은 경우 이를 거부하여야 한다. 또한 장관은 정치인이나 정당 등으로부터 부당한 지시나 청탁을 받지 않도록 하여야 하며, 만일 부당한 청탁과 지시를 받은 경우, 해당 공무원이 공정한 직무수행을 할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.

○ 이와 함께 맞춤형 윤리실천규범 마련을 지원하는 것 외에도 장관 등 기관장들의 ‘셀프 징계’ 문제의 해결이나, 소속직원들에 대한 갑질행위의 신고·조사를 해결하기 위해 정부 내 독립적 위원회를 구성·운영하여 규정 위반여부 및 징계·양정 판단을 할 수 있도록 하는 방안 등도 검토할 필요가 있을 것이다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 제정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 가칭 고위공직자 행동강령 제정
- ▶ 주요 내용 : 장·지관 및 지방정부 집행부 선출직 공직자 등 고위공직자들의 업무 수행에 있어 적용될 수 있는 구체적 행위 기준 정립 및 책임성 확보 장치 구축
 - * 품위 유지, 공정한 의사결정, 외부의 부당한 압력·청탁 등의 예방 규정 마련
 - * 고위직 행동강령 대상 공직자들의 일탈 행위에 대한 실효성 있는 제재 결정 및 부과 체계 설치

(2) 국회의원 윤리실천규범 내실화

○ 국회는 사회의 축소판이라는 점에서 사회적 과제의 응집물이자 동시에 사회적 네트워크의 핵심이다. 그동안 국회는 조직구조, 운영절차, 인적요소 등의 제도 개혁을 통해 국회 본연의 기능인 대표성, 전문성을 향상시켜 왔다. 그러나 여전히 국민들은 국회를 불신의 대상으로 비난하고, 국회의 ‘권위와 품격’에는 의

구심을 표명한다. 이러한 불신에는 국회의 무질서, 파행, 정쟁뿐만 아니라 국회의원 개개인의 폭력사태, 부정부패, 특권남용, 사생활 문제와 같은 윤리적 타락이 큰 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 국회의 윤리가 중요한 이유는 국회의원 개개인의 윤리문제가 집단적 국회에 대한 평가와 연결되어 전체 신뢰도를 하락시킬 수 있기 때문이다. 국회 선진화, 운영 정상화 노력이 이루어졌음에도 불구하고, 국회 개혁의 근간이 될 수 있는 국회의원의 개인적, 집합적 차원의 윤리 문제는 크게 개선되지 않았다는 지적이 있다(프레스안, 2022.06.20. 검색).

○ 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산 형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 하는 「공직자윤리법」, 국회의원의 품위유지, 청렴의무, 직권남용금지, 직무관련 금품등취득금지 등과 관련된 윤리강령인 「국회의원 윤리실천규범」 등의 제·개정으로 국회의원의 윤리실천규범이 강화되었음에도 여전히 개선이 필요한 실정이다.

- 미국 하원의 경우, 의원 스스로가 윤리기준에 저촉되는 일을 손쉽게 알 수 있어 일탈의 범위가 축소되는 효과를 지닌 400페이지 이상의 구체적이고 광범위한 윤리실천 규범이 규정되어 있다. 그럼에도 의원 윤리위반 문제가 반복적으로 제기됨에 따라, 2008년 일반인으로 구성되어 윤리위반 사실에 대한 사전조사 및 보고를 담당하는 하원 내 독립기구인 의회윤리실(Office of Congressional Ethics)이 설치되었다. 영국 의회의 경우, 윤리규범은 자율규제와 자기통제의 기본 정신을 바탕으로 하고 있지만 2009년 다수 의원들의 공개 사과, 지출금 반납과 사임 및 해임, 은퇴선언을 일으켰던 ‘의회지출 스캔들’ 이후 의회, 정부, 정당으로부터 독립적이고 법적 규정력을 지닌 ‘독립의회윤리기관(Independent Parliamentary Standard Authority)’이 창설되었다. 주요 국가의 의회윤리는 구체적이고 엄격한 윤리규범을 기반으로 의원에 대한 윤리 의무를 강화하고 있는 추세라고 볼 수 있다.

- 이에 비해 한국 국회의 윤리는 국회의원 개개인의 준법정신이 높지 않아 질서가 제대로 유지되지 않고, 윤리 위반 행위에 따른 징계요구안이 제출되어도 가결되는 경우는 거의 없다는 점에서 유명무실한 윤리특별위원회의 심사제도와 징계제도의 실효성 문제가 제기되고 있다. 또한 비현실적이고 사회적 문제를 제대로 반영하지 못하는 윤리 관련 규정 역시 비판의 대상이다. 이와 같은 국

회의원의 비윤리적 행태, 실효성 약한 윤리특별위원회, 국회 윤리의 제도 미비 등 문제점을 개선하기 위해서는 국회의원의 불합리한 특권을 제한하고, 윤리 관련 법령을 구체화하고 합리적으로 개선해야 하며, 징계기준을 다양화하고 제도를 내실화가 필요하다.

- 특히 윤리특별위원회 기능의 정상화 차원에서 자문기구인 윤리심사자문위원회의 구성과 운영을 내실화하고 권한을 강화함으로써 의원들에 대한 징계심사가 보다 투명하고 공정하게 진행되도록 해야 한다. 또한 그동안의 국회 내 ‘제 식구 감싸기’ 관행을 개선하기 위해 윤리특별위원회에 중립성 있는 민간인사의 참여도 고려해야 할 것이다. 국회 윤리의 제도적 개선은 의원들의 윤리의식을 향상시킴으로써 결국 국민들의 의회에 대한 신뢰도를 상승시켜 국회의 정통성을 확보하는 방향으로 개선되어야 한다.
- 이와 함께 「국회의원 윤리실천규범」에 「이해충돌방지법」 제정 및 「청탁금지법」 개정 등으로 강화된 공직자 행위규범의 내용을 반영하거나, 「국회공무원 행동강령」의 적용대상에 국회의원을 포함시켜 강화된 기준을 적용받게 하는 방안도 고위공무원의 책임성 강화 및 형평성 차원에서 고려될 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 관련 법령 제·개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 국회법, 국회의원 윤리실천규범의 개정 등
- ▶ 주요 내용 : 국회의원의 윤리적 행위기준과 실효성 확보 방안 마련
 - * 의사활동 내외의 품위유지 및 직권남용, 직무 관련 부패행위 예방을 위한 사례별 행동요령 제시
 - * 윤리심사자문위원회 및 윤리특별위원회의 구성과 운영 개선방안 마련

(3) 지방의회의원 청렴역량 강화

- 반부패 정책의 성과에 대해 국민들이 체감하기 위해서는 **국민과의 직접인 지방자치단체의 청렴성 확보**가 무엇보다도 중요할 것이다. 그럼에도 불구하고 앞서 살펴본 바와 같이, 지자체 공직자의 청렴성 특히 지방의회의원의 청렴성 확보는 미흡한 상태이다.
- 국민권익위원회가 2022년 2월부터 6월까지 지방자치단체 행동강령 운영실태를 점검한 결과에 따르면, 자체 지방의회의원 행동강령에서도 의원 취임 전 민간 분야 업무활동 내역 제출, 가족 채용 제한, 사적노무 요구 금지, 직무 관련 정

보를 이용한 거래 등 제한의 규정 누락과 운영 부실이 확인되었다. 더구나 2018년 행동강령에 반영된 공직자의 취임 전 민간분야 업무 활동 내역에 대한 제출 의무는 지자체장 55.7%, 지방의회의원 74.1%가 이행하지 않았고, 지방의원의 경우 소속된 상임위원회 또는 특별위원회의 직무와 직접 관련된 집행부의 각종 위원회에서 위원으로 활동하는 등 이해충돌 발생 의심사례도 24,000여 건이나 발견되었다. 또한 「지방계약법」 등 관련 법령에 따라 지자체와의 수의계약 체결이 제한되는 지방의원 및 배우자 등 28명이 26개 지자체와 총 81건의 수의계약을 체결하는 등 여전히 국민의 눈높이에 미치지 못하는 수준을 보이고 있다.

- 그러나 주민들을 대표하는 지방의회의원은 술선수범의 차원에서 높은 윤리기준을 요구받는다. 측면에서 지방의회의원들의 윤리기준인 「지방의회의원 행동강령」을 강화할 필요가 있다. 즉, 「지방의회의원 행동강령」을 현행 「공무원 행동강령」과 비슷한 수준으로 강화할 필요가 있다. 즉 현재 「공무원 행동강령」에만 규정된 감독기관의 부당한 요구 금지(제14조) 등을 「지방의회의원 행동강령」에 반영해야 할 것이다.
- 또한, 지역사회에서 발생하기 쉬운 이해충돌 문제를 방지하기 위해 2022.5.19.부터 시행된 이해충돌방지법이 정착되기 위한 방안도 함께 추진해야 할 것이다. 지방의회의원을 대상으로 한 맞춤형 교육을 실시하고, 사적이해관계자 신고·회피나 민간부문 업무활동 내역 제출과 같은 제도운영 실태를 점검하여 이해충돌방지법이 지방의회에 자리 잡을 수 있도록 해야 한다.

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화, 현행 정책의 확대 시행 및 강화
- ▶ 관련 법령 : 지방의회의원 행동강령, 이해충돌방지법
- ▶ 주요 내용 : ① 감독기관의 부당한 요구 금지 의무 등 반영 필요
 - * 외부 기관 및 단체의 부당한 요구 금지 등으로 전환하여 반영
- ② 지방의회 의원 대상 맞춤형 이해충돌방지 등 반부패 행위규범 교육 실시, 사적 이해관계 신고 및 회피, 민간부문 업무활동 내역 제출 등 이해충돌 예방 의무의 이행여부 점검 강화

5) 정치자금의 투명성 제고 5개년 계획 신규제안

* 주관부처 : 중앙선거관리위원회

- 자유로운 선거운동이 실현되고 후보자 및 대표자의 활발한 정치적 활동을 위해서는 정치자금의 필요하며 정치 영역에서 윤희유와 같은 역할을 하지만, 한편으로 부패, 정치비리, 선거부정의 문제와 깊은 관련성을 맺고 있어 규제의 대상으로 여겨지고 있다. 따라서 대부분의 민주주의 국가에서는 정치활동에 있어서 비용의 필요성을 인정하면서 투명성과 공정성 유지를 위한 제도적인 장치들을 마련하고 있다.
- 선거와 투표의 공정성을 확보하려는 제도적 노력은 특히 제도의 운용을 위해 투입되는 비용에 대한 효과적 통제에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 현 시점에서 우리나라의 정치자금 수입과 지출을 규제하는 법률에 대한 검토를 통하여 정치자금 투명성 확보를 위한 개선방안을 모색하는 것이 필요하다(김대근, 2015).
- 현행 「정치자금법」에 대한 개선 요구는 유권자와 시민단체, 그리고 중앙선거관리위원회 등 다양한 측면에서 제기되어 왔다. 제도 정비의 핵심은 당연히 정치자금의 수입과 지출에 관한 투명하고도 시의적절한 정보의 공개를 통해 유권자들이 이를 적극적으로 활용할 수 있도록 지원하는 데에 있어야 한다.
- 특히, 한국의 정치자금 제도의 투명성과 공정성 확보를 위한 개선방안은 정치자금의 공개 시기와 관련해 정보공개와 신속성 확보가 필요하며, 시민들의 접근성 관련하여 공개범위의 확대, 인터넷 공개 확대 그리고 정치자금 정보의 데이터베이스 등의 형태로 추진되어야 한다.
- 주요 개선 방향은 거시적과제와 미시적 과제로 구분하여 제시될 수 있다.
 - (거시적 과제) 국고보조금 액수 제한 설정, 득표수 비율에 따른 국고보조금 배분, 이른바 먹튀 방지법의 제정과 부패의 외관 규제 등이 있다. 현재 우리나라의 국고보조금제도는 「헌법」상 근거를 두고 시행되고 있지만, 「헌법」이 보장하는 결사의 자유, 표현의 자유, 평등권, 의회민주주의의 원리 등과 많은 부분에서 조화되기 어려운 성격을 가지고 있다. 정당에 대한 국고보조는 그 현실적 필요성에도 불구하고 정당과 당원, 정당과 유권자 간의 유대관계를 해치며, 정당이 하나의 관료조직으로 전락할 가능성을 안고 있는 것으로 지적이 있으며, 국고보조제도를 도입하고 있는 각국의 운용현황을 살펴봐도 이러한 우려가 현실적 문제로 논의되어야 한다(손희두, 2001).

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 정치자금법
- ▶ 주요 내용 : 국고보조금 상한액 설정, 국고보조금 배분 비율 개선(득표율 기준) 및 공직선거 후보자 사퇴시 관련 국고보조금 반환 근거 신설 등

- (미시적 과제) 후원금 익명기부제도 폐지, 후원금 모금·기부한도 축소, 무정액 정치자금 영수증 폐지, 후원금 공개기준 엄격화, 당비의 상한선 설정, 고액 당비 공개, 비공개 조건부 기탁제도 폐지, 출판기념회 수입금 지출보고³⁴⁾ 및 선거비용 공개 상시화, 선거비용 접근성 강화 등이 있다. 미국 연방선거운동법(FECA: Federal Election Campaign Act)의 정치자금 규율 과정을 살펴보면, 기부금 한도 이외에도 기부금 관련 제한으로는, 다른 사람 이름으로는 후원금을 기부할 수 없고, 100달러 이상의 현금 기부는 금지되며, 익명의 기부자가 현금으로 기부할 경우에는 그 액수는 50달러를 넘을 수 없고, 50달러가 넘는 익명의 기부는 즉시 선거운동자금에서 제외하고 있다. 일본의 경우도 본인 이외의 명의 또는 익명에 의한 정치활동에 관한 기부는 금지된다. 다만, 가두 또는 일반에 공개된 강연회 내지는 집회 장소에서 정당 또는 정치자금단체에 대한 기부로 1,000엔 이하 것에 한하여, 익명에 의한 기부가 가능하다.(김대근·배상균, 2020).

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 정치자금법
- ▶ 주요 내용 : 후원금 익명 기부 폐지, 출판기념회 수입금 지출보고, 상시적인 선거비용 공개 등의 근거 마련

34) 출판기념회 모금액을 정치자금의 범위에 포함하여 관리하거나 고액 특별 당비 관련 사항을 관련 법령에 명시하는 등 정치자금의 투명성 제고를 위한 법·제도적 개선이 요구된다.

3. “전략 3” : 「공정한 청렴 거버넌스」

과 제
① 사회 내 불공정행위 근절
② 공익법인의 투명성·공정성 강화
③ 자본시장 공정성 강화
④ 청년에게 공정한 도약의 기회 보장
⑤ 악의적·지능적 탈세 근절
⑥ 기업의 반부패경영 지원 및 책임성 강화
⑦ 공공재정 누수 방지를 위한 노력

1) 사회 내 불공정행위 근절 5개년 계획 국정과제

* 주관부처 : 공정거래위원회, 중소벤처기업부

(1) 하도급 및 담합 등 불공정거래행위 근절

- 우리 경제의 정책 방향인 시장의 공정성과 효율성 향상을 뒷받침하기 위해선 공정한 경제를 구현하는 것이 중요하다. 공정한 경제풍토를 조성하기 위해서는 부당하게 시장경쟁을 제한하는 담합 및 불공정거래행위 등을 근절해야 하며, 특히 시장경제의 암적 존재인 담합에는 무관용 원칙이 적용됨을 널리 알리고, 예방교육을 확대하여 경제주체들의 담합 억지력을 배양하는 것도 중요할 것이다.
- (하도급 근절) 현행 「하도급법」에는 원자재가격 변동이 납품단가에 반영될 수 있도록 납품단가 조정협의 제도(법 제16조의2)를 규정하고 있으나, 올해 원자재 가격 급등 업종에 대한 실태조사 결과에 따르면 계약서에 관련 조항이 있다고 응답한 비율은 62.1%, 원사업자가 협의에 응하였다고 응답한 비율은 51.2%에 불과한 등 법을 준수하지 않는 사례가 많은 것으로 나타나고 있다³⁵⁾. 따라서 납품단가 조정 신고센터를 내실 있게 운영하고 하도급 분야의 서면 실태조사 실시 등을 통하여 위법행위를 적발하여 엄중하게 시정할 필요가 있다.

35) 공정거래위원회 보도자료(원자재 가격상승에 따른 납품단가 조정실태 1차 점검 결과 발표, 2022.5.13.)

- 이와 함께 하도급 분야에 시민 옴부즈만 위원을 지정·운영하여 외부 감시체계를 마련할 필요가 있다. 하도급 거래에 대한 감독시스템 개선을 위해 기존 시민 옴부즈만 중 관련(계약, 건설업) 분야의 전문가를 추가 지정하여 감사실 담당자와 병행 점검하여 운영하는 방안도 있다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 모니터링과 실태파악을 통한 위반행위 시정 및 제도 사각지대 개선
- ▶ 관련 법령 : 하도급법, 건설산업기본법 등 관련 법령
- ▶ 주요 내용 : ① 전담대응팀 가동을 통해 현장에서의 신속한 납품단가 조정 활성화와 관련 요건 및 절차 개선 및 상시 모니터링 실시
 ② 하도급법 위반행위 시정 및 법 사각지대 개선
 ③ 하도급분야 시민 옴부즈만 제도 운영 등 감시체계 다변화

- (담합 근절) 이와 함께 공정한 경제풍토를 조성하기 위해서는 부당하게 시장경쟁을 제한하는 담합 및 불공정거래행위 등을 근절하는 것이 필요하다. 특히 시장경제의 암(癌)적 존재인 담합에는 무관용 원칙이 적용됨을 널리 알리고, 예방교육을 확대하여 경제주체들의 담합 억지력을 배양하는 것도 중요할 것이다.

- 이를 위해 가계부담 가중, 정부예산 낭비 등을 초래하는 담합행위를 집중 감시하고, 신규 사업자의 시장진입을 차단하거나 경쟁사의 사업활동을 부당하게 방해하는 불공정거래행위에 대한 조사·시정을 강화해야 한다. 특히 현재 운영하고 있는 입찰담합 방지 협의체 등을 확대하여 담합 억지력을 제고함과 동시에 기업, 미래 경제주체(대학생 등)을 대상으로 담합 예방교육을 제공하는 등 담합 근절을 위한 인프라를 구축해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 위반행위 엄정 대처, 법령 개선 및 제도개선
- ▶ 관련 법령 : 공정거래법 및 그 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : ① 대기업집단의 건전한 지배구조와 거래질서 정립 및 담합근절을 위한 상시 모니터링·사전 예방활동을 강화, 담합 예방교육 실시·입찰담합 방지협약체 구성을 통한 발주기관 담합감시시스템 구축
- ② 담합에 가담한 법인 외 행위자 개인에 대한 고발 활성화, 징벌적 손해배상제도를 적극 활용하여 담합의 유인 감소 유도
- ③ 정부·공공기관 발주 국책사업에서의 입찰담합 및 소비재 등 민생분야에서의 담합 중점 감시 및 엄중 제재

- 또한 신속한 피해구제 및 반복되는 공정거래법 위반을 억제하는 데 한계가 있는 현행 **공정거래위원회 중심의 법집행체계를 분산·다양화**하는 방안을 추진해야 한다. 현행 과징금 부과 수준이 글로벌 수준에 비해 낮고, 공정거래법 위반으로 인한 기대이익을 상쇄할 만큼 높지 않다는 점을 고려해 **과징금 부과기준을 상한을 2배로 높이는 방안**도 검토할 필요가 있다.
- 하도급대금 미지급, 본사의 대리점에 대한 물량 밀어내기, TV홈쇼핑사들의 구두 발주 등 빈번하게 발생하는 법 위반 행위에 대한 대책마련이 필요하다. 또한 코로나 시기와 최근 국내 경제의 어려움 속에서 국민생활과 밀접한 관련성이 있는 불법 다단계, 예식장, 산후조리원, 상조 등에서 자행되고 있는 **비정상적 관행도 근절**해야 한다. 이를 위해서 협력업체의 ‘하도급법 준수 의무’ 명시 등에 대해 실질적 모니터링을 통해 비정상적 거래관행을 지속 감시, 점검하고 **제도개선**이 완료된 과제들에 대해서도 비정상적으로 회귀하지 않도록 주기적으로 관리 및 점검해야 한다.

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개선 및 제도개선
- ▶ 관련 법령 : 공정거래법 및 하도급법 관련 법령
- ▶ 주요 내용 : ① 공정위에 집중된 사건처리 부담을 분산해 합리적인 처리체계 정립
- ② 과징금 부과기준을 글로벌 스탠다드에 부합하는 기준으로 개선
- ③ 하도급법 준수 여부에 대한 모니터링 강화

(2) 기술탈취 등 동반성장 저해행위 근절

- 경제의 활성화를 위해서는 불공정거래·기술탈취 방지, 분쟁조정 활성화를 통해 율의 피해를 신속하게 구제할 수 있는 공정시스템을 구축하고, 대기업-중소기업 간 새로운 동반성장 모델 확산을 이루어야 한다.
- 대기업과 중소기업 간의 기술탈취와 관련된 소송에서 정보의 비대칭으로 인해 피해기업이 기술탈취의 피해를 입증하는데 어려움이 발생하고 있다. 이를 해결하기 위해 「상생협력법」 개정(2022년 2월)을 통해 법원의 자료 송부요구권을 도입하였으나, 기술분쟁 소송에서 사건기록을 법원이 취득해서 활용하는 것에 한계가 있고, 「중소기업 기술보호법」은 입법 자체가 불비한 상태이다.
- 따라서 법원이 기술침해 조사 결과를 손해배상청구 소송 등에서 활용하여 피해 입증 지원을 강화하도록 법적·제도적 개선을 추진하는 한편, 법원에 중소기업 벤처부의 행정조사 관련 자료를 원활하게 제공하여 법원이 입증자료를 재판에 활용하고 피해입증 지원을 강화할 필요가 있다. 더불어 입증지원을 강화하는 「상생협력법」 개정 추진 내용을 반영하여 「중소기업 기술보호법」의 규정도 강화할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 4 >

- ▶ 추진 수단 : 도입된 정책의 현실적 운용 및 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 상생협력법, 중소기업 기술보호법 등
- ▶ 주요 내용 : 제출대상 자료 구체화, 자료제출의 의무요건 규정 등 법원의 자료송부 요구권의 실효성 확보 근거 마련

- 더 나아가 분쟁조정 실효성을 높이기 위해 「상생협력법」을 개정하고, 수·위탁 분쟁조정협의회의 권한 및 조정안의 효력을 강화하는 방안도 고민해 볼 수 있다. 특히 분쟁조정조서에 재판상 화해효력을 부여하고 협의회에는 자료제출요구권 등이 부여되어야 하며, 의무고발요청제도와 관련해서는 피조사 기업의 피해구제·재발방지·상생협력 노력을 반영해야 한다.
- 중소기업 대상 기술유용행위는 중소기업의 핵심 자산을 유용하는 불법 행위이자 중소기업의 경쟁력을 크게 저해하는 행위로 엄정한 대처가 필요할 것이다. 특히 5년간 기술탈취로 피해받은 기업은 246개사, 피해금액은 5,400억원으로, 그 피해가 심각한 상황이다.

- 그럼에도 불구하고 하도급법상 과징금 최고 금액이 13.8억원에 불과해 솜방망이 처벌이란 비판이 지속되고 있으며, 위반행위의 적발에 치중하여 중소기업에 대한 교육 등 예방 노력 부족한 측면이 있다.
- 따라서 기술유용에 대한 예방부터 감시·적발, 조사·제재, 피해구제까지 아우르는 체계적인 법 집행 시스템을 구축할 필요가 있다. 구체적으로는 기술자료 보호를 위한 중소기업 대상 교육·홍보를 통해 기술유용을 예방하고, 기술유용에 대한 신고 확대를 위한 신고 포상금을 상향하는 한편, 수사 직권조사를 통해 실시간 적발·조사가 이뤄질 수 있도록 해야 할 것이다.
- 이와 함께, 「하도급법」 및 하위 법령의 개정을 통하여 정액 과징금 상한을 10억원에서 20억으로 상향하여 기술유용의 기대이익을 낮춤과 동시에 기술유용으로 인한 손해액을 산정·추정할 수 있는 규정을 두어 하도급업체의 손해액 입증 부담을 완화하는 방안도 고민할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 5 >

- ▶ 추진 수단 : 관련 법령 개선 및 제도개선
- ▶ 관련 법령 : 상생협력법, 하도급법, 사범경찰관리법 등
- ▶ 주요 내용 : ① 분쟁해결제도의 활성화 및 신속, 전문, 효율적인 분쟁조정 방안 마련
 ② 중소기업을 대상으로 한 기술유용행위에 대한 감시·적발, 조사·제재, 피해 구제 및 예방 등 체계적인 시스템 마련
 ③ 신고 포상금 확대, 정액과징금 상향, 기술전문성을 바탕으로 수사 강화 등을 통한 기술탈취행위 근절

- 추가적으로 중·소 상공인이 체감할 수 있는 피해구제 체도를 마련하기 위해 분쟁조정통합법을 제정하거나 공정거래종합지원센터를 설치하는 방안과 신속하고 자발적인 피해구제에 대해서는 과징금 감경을 확대하는 것도 고려의 여지가 있을 것이다(대한민국 정책브리핑, 2022년 5월 30일 기사).

2) 공익법인의 투명성·공정성 강화 **5개년 계획**

* 주관부처 : 법무부

- 각종 설문조사 결과에 따르면 기부를 받는 단체의 투명성에 대한 신뢰가 크지 않은 것이 기부를 망설이는 가장 큰 원인으로 나타났고, 이는 공익법인의 투명성의 중요성을 인식할 수 있는 부분이다(손원익, 재정포럼, 2012).
- 공익법인에 대한 외부평가는 공익법인과 기부자들 간의 정보 불균형을 해소하고, 합리적인 기부 의사결정을 내리는 데 중요한 판단 자료이다. 미국의 경우 150여 개가 넘는 평가기관들이 고유의 평가척도를 개발하여 NPO의 투명성과 효율성 등을 평가하고 있지만, 우리나라는 ‘한국가이드스타’가 유일하게 공익법인 평가기관으로 활동하고 있다. 2020년 공익법인 평가 대상이었던 585개 법인들에게 투명성 및 책무성 평가를 위한 8가지 자료 제출을 요청한 결과, 총 43곳의 법인이 참여했다. 전체 공익법인 중 약 10% 정도의 기부금만이 제대로 평가를 받은 것이다. 나머지 대부분의 공익법인이 투명하게 운용되고 있지 않다는 결론은 아니지만, 대다수의 공익법인들이 투명성에 관한 스스로의 기준을 갖추고 있지 않거나 무관심하다는 것으로 결론 내릴 수 있다.
 - 다만, 한국가이드스타가 평가 기준을 설정하고 평가 대상을 선정하는 방식, 평가와 그에 대한 피드백을 수용하는 절차의 개선이 필요하다. 한국가이드스타가 GSK 인덱스를 통해 제시하고 있는 평가 기준은 지나치게 단순하고, 현실적으로 관련 자료를 확보할 수 있는 가능성이 매우 낮아, 이를 기초로 계산하는 별점이 유의미한 것인지도 의문이 제기된다(손원익, 재정포럼, 2012).
- 우리나라는 공익법인의 회계 투명성 제고를 위하여 연간 수입금액이 50억원 이상이거나 기부금이 20억원 이상인 경우는 외부 회계감사를 의무화시켰다. 마지막 평가는 그 조직이 무엇을 바꾸고 개선해야 할지, 또 앞으로 어떻게 법인의 투명성을 확보할 수 있을지에 대한 방향성을 찾을 수 있는 방법이다. 평가된 결과를 통해 기부자들은 신뢰를, 공익법인들은 개선책을 얻을 수 있다(미래한국, 2021년 10월 7일 기사).
- 지난 정부에서 5개년 계획의 과제의 일환으로, 공익법인의 투명성·공정성 제고를 위해 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 전부개정을 통하여 공익법인의 총괄기구로서 ‘시민공익위원회’를 설치하고, 시민공익위원회로 하여금 공익법인을 체계적·효과적으로 관리하여 공익법인의 공정성·투명성을 제고하는 방안이 제시되었다. 이는 중앙부처와 지자체가 각 공익법인의 주무관청으로서 공익법인

을 관리할 경우 통일적인 관리가 어렵고, 공익법인의 설립과 운영과정에서 특혜나 비리·부패, 회계부정 등이 문제될 소지가 빈번하게 발생했다는 점에 대한 해결방안으로 제시되었다.

- 그러나 관련 부처, 전문가, 시민사회 간의 이견 조율로 인해 법률(안)이 2021년 7월에야 마련되어, 현재는 법사위에 계류 중인 상태이다. 따라서 제출된 「공익법인법」 전부개정안이 통과될 수 있도록 국회 및 이해관계자들과의 긴밀한 소통과 협조가 필요한 상태이다.

< 중요 세부 과제 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 공익법인법 및 그 하위 규정
- ▶ 주요 내용 : 시민공익위원회의 설치를 통한 공익법인의 총괄적 조정 및 관리체계 구축

3) 자본시장 공정성 강화 **5개년 계획** **국정과제**

* 주관부처 : 금융위원회

- 대한민국의 자본시장은 대내외 불안요인에도 불구하고 양적·질적 측면에서 비약적 성장을 이뤘다. 그러나 외연 확대의 과정에서 투자자에 대한 보호는 여전히 미흡한 측면이 존재하는 것이 사실이다. 특히 자본시장의 공정성을 제고하여 투자자로부터 신뢰받는 시장을 구축함과 동시에 자본시장과 실물경제의 지속적인 성장을 도모할 필요성이 크다고 할 것이다.
- 이에 신사업을 분할하여 별도 자회사로 상장하는 경우에 모회사의 소액주주의 권리가 침해되지 않도록 「상법」이나 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」을 정비할 필요가 있다. 또한 내부자의 지분 매도시 처분계획을 사전 공시하도록 하는 한편, 주식 양수도에 의한 경영권 변경시 소액주주에 대한 보호 장치를 마련해야 한다. 더불어 외부감사인의 역량 강화를 통해 회계 투명성을 제고하고, 불공정거래행위의 제재 실효성을 제고하는 등 증권범죄에 대한 대응을 강화 방안을 강구할 필요성이 있다.
- 5개년 계획의 일환으로 자본시장 불공정 거래행위 근절을 위해 「자본시장법」을 개정하여 불공정거래행위에 대한 벌금(부당이득금 1~3배 → 3~5배로 강화)과 징역(10년 이하의 징역 → 1년 이상의 유기징역) 수준을 강화하였으며, 손해배상 시효(3년 → 5년)를 확대하였다. 그러나 불공정거래행위에 대해 신속하고 효과적인 제재를 목적으로 하는 과징금 제도를 도입하기 위한 「자본시장법」 개정안은 현재 국회 정무위에서 계류 중인 상태이다.
- 따라서 민간경제를 위축시키는 규제의 개혁 일환으로 추진되고 있는 경제형벌 규정의 합리화 측면에서도, 현재 형사처벌만 가능한 불공정거래행위에 대한 과징금 제도를 신설하여 제재 방식의 다변화하고 규제를 합리화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 다만 불공정거래행위에 대한 솜방망이 처벌로 인해 법의 목적을 달성하지 못하는 상황을 방지하고, 변화된 환경을 반영하기 위한 면밀할 검토가 전제되어야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화 및 제재 방식의 다변화 모색
- ▶ 관련 법령 : 자본시장법, 상법 등 관련 법령
- ▶ 주요 내용 : ① 내부자거래의 규제 강화, 외부감사인의 역량 강화, 불공정거래행위에 대한 제재 강화 등 자본시장의 공정성 확보 방안 마련
② 과징금 대상을 불법 이익 전액으로 하고 고의 또는 중과실이 아닌 경우에도 부과. 또한 제삼자에 대한 피해 등 사회적 비용을 금전적 제재에 반영하는 제도 도입 등

4) 청년에게 공정한 도약의 기회 보장 **5개년 계획** **국정과제**

* 주관부처 : 국민권익위원회, 고용노동부, 교육부

- 한국사회의 청년세대는 ‘공정 세대’ 라고 호칭될 만큼 공정함을 중요한 가치로 내세우고 있다(박원익·조윤호, 2019). 청년층은 특히 기회 공정성(fairness of opportunity)에 민감하다. 기회의 공정이 청년의 생애과정에서 ‘주로 개인의 능력과 재능을 키울 수 있는 기회와 연관’ 되어 있기 때문이다(신광영, 2016a).
- 여러 기회들이 복합적으로 상호작용하는 기회의 연쇄도 청년들의 기회 공정성에 대한 민감성을 높인다. 자녀의 기회가 부모의 사회경제적 배경에 따라 결정된다는 ‘수저 담론’ 부터 기회가 자격 없는 자에게 주어저서는 안 된다는 ‘무임승차론’ 까지 다양한 담론과 상반된 처방들이 표출되고 있다. 기회의 공정성에 대한 상반된 담론의 확산은 불공정과 불평등으로 인한 사회 갈등의 심화와 사회 연대감의 약화 가능성을 강하게 시사하기 때문에 주요 과제로 선정하여 고려되어야 한다(이희정·박선웅, 2021). 청년들이 경험하는 2가지 큰 문턱으로 채용과 입시를 꼽을 수 있으며, 따라서 채용 및 입시의 공정성 확보는 청년들의 삶에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 무엇보다도 중요하다 할 것이다.

(1) 사회 전반에 공정채용 문화 확산

- 고용노동부는 채용에서 평등하게 기회가 보장되고, 공정한 과정을 통해 누구나 당당하게 실력으로 경쟁할 수 있는 기회가 보장됨을 강조하였다(고용노동부, 2022년 5월 29일 검색). 앞으로 공공·민간의 채용과정에서 출신지·가족관계·신체적 조건(키, 체중, 외모)·학벌 등 편견이 개입되어 불합리한 차별을 야기할 수 있는 인적사항은 요구하지 않아야 하며, 실력(직무능력)을 우선적으로 평가하여 인재를 채용하는 방식이 공공 및 민간 전 분야로 더욱 확산되어야 한다.
- 공정채용 기반을 구축하기 위해서는 국가자격시험제도의 불공정한 특례제도 개선을 추진하고, 채용비리 통합신고센터를 통한 상시 단속·점검, 교육·컨설팅 등 추진으로 공공부문 채용비리 근절을 추진해야 한다. 이와 더불어 불공정 사례 모니터링 및 공정문화 확산을 위한 홍보·캠페인을 강화하여야 한다.
- 채용에서 평등하게 기회가 보장되고, 공정한 과정을 통해 누구나 당당하게 실력으로 경쟁할 수 있는 기회를 보장하는 방안들이 적극적으로 도입되어야 한다.
 - 공공기관·지방공기업, 민간 기업의 실력평가 체계 도입을 위한 전문기관의 컨

설팅 및 인사담당자 교육 지원을 강화하고, 소규모 공공기관을 대상으로 채용 계획 수립, 채용공고, 서류심사, 필기평가, 면접운영 등 단계별 집중 컨설팅을 실시하는 한편, 채용 직무별 필요한 능력에 따른 채용을 위한 직무역량 평가모델을 개발·보급하여 기업의 공정채용 역량 강화를 지원해야 할 것이다.

- 또한 취업준비생을 위한 특성화고·대학 등 수요자 맞춤형 ‘찾아가는 설명회’ 및 ‘맞춤형 컨설팅’ 운영하고, 기업의 최종면접자를 대상으로 한 탈락 사유의 자율적인 피드백을 시행·지원하여 채용 과정의 정보 비대칭을 해소해야 한다.
- 또한 채용절차법의 현장 이행력을 높이기 위한 집중 지도·점검기간을 주기적으로 운영하여 기업들의 경각심을 일깨울 필요가 있다. 더불어 장기적으로는 채용 과정의 절차적 공정성만을 규정하고 있는 現 채용절차법의 실제적·내용적 공정성을 강화한 공정채용법을 마련하는 것도 고민해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 제정을 통한 제도화 및 지원 프로그램 마련
- ▶ 관련 법령 : 채용절차법, 가칭 「공정채용에 관한 법률」 제정 등
- ▶ 주요 내용 : ① 공공과 민간채용을 아우르는 실제적·내용적 공정성 확보 방안을 반영한 「공정채용에 관한 법률」 제정 추진
 ② 공정채용문화 확산을 위한 평가모델, 우수사례 보급 및 지도·점검 추진

○ 특히 공공분야는 민간분야보다도 더 높은 채용 공정성을 요구받는다고 할 것이다. 2018년부터 지금까지 운영되고 있는 ‘공공기관채용비리근절추진단’을 확대·강화하여 공공부문의 채용비리를 근절하고 불합리한 규정을 개선해야 할 것이다. 특히 추진단이 한시적 조직으로 설치됨에 따라 발생할 수 있는 공백을 방지하고, 공공분야가 공정채용 문화를 선도하기 위해 공공부문 공정채용을 전담하는 조직을 신설할 필요성이 크다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 제정을 통한 제도화 및 관련 조직의 기능 보강
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 등 관련 법령
- ▶ 주요 내용 : 공공기관 채용비리 근절 추진단의 상설조직화 및 인력 보강을 통한 채용비리 조사체계 확립 및 공공기관의 공정 채용 지원

- 이와 함께 공무원에 대한 국가자격시험의 면제 혜택에 대한 개선도 추진할 필요가 있다. 특히 최근 세무사 자격시험에서 공무원에게 부여된 면제 혜택이 젊은 수험생에 대한 차별 논란과 결부되면서 개선 요구가 확산되고 있다. 이와 함께 일부 전문자격시험에서는 파면·해임 등 징계 조치된 공직자에게도 시험면제 특혜를 부여해 논란을 초래한바 있다. 이 외에도 공직 퇴임 이후 전 소속기관을 대상으로 수임을 제한하는 등 행위제한 규정이 없고, 무차별적으로 수임을 허용하여 전관특혜 발생의 우려가 있다.
- 따라서 주요 국가전문자격시험제도에서의 과도한 공직자 우대 특혜를 폐지하고, 공직을 퇴임한 자격소지자의 수임 제한규정을 도입하는 등 전관특혜를 방지 위한 개선안을 마련할 필요가 있을 것이다. 개선안에는 국가전문자격증을 소지한 공직자의 퇴직 이후 수임제한을 위한 행위기준 마련 및 내부통제장치 강구 등의 내용이 포함되어야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정 및 새로운 정책의 개발과 도입
- ▶ 관련 법령 : 세무사법 등 국가자격증 관련 법령
- ▶ 주요 내용 : 세무사 등 각종 국가자격증 취득시 공직 경험자에 대한 과도한 특혜소지 개선안 마련

(2) 입시 비리 근절

- 입시 비리를 근절하는 것은 청년들에게 평등한 출발선을 제공해 줄 수 있다는 측면뿐 아니라 학부모들의 우려를 불식시킬 필요가 있다는 점에서 매우 중요한 과제이다. 이에 교육부가 중심이 되어 입시부정 예방을 위해 대입 공정성 강화 방안(2019.11.28.)³⁶⁾을 추진하였으나, 여전히 대입 공정성에 대한 학생과 학부모의 신뢰도는 높지 않은 상황이다. 따라서 입시부정에 대해 체계적이고 신속하게 대응하여 입시부정 발생을 예방하고 대입 공정성에 대한 신뢰도를 제고할 필요성이 크다.
- 입시비리를 근절하기 위해서는 정책연구를 통해 그간의 입시부정 사례들을 분석하고, 체계적인 대응 기준을 마련할 필요가 있다.

36) ①대입 전형자료의 공정성 강화(학생부 비교과 영역 축소, 고교·교원 책무성 강화, 자기소개서 및 교사추천서 개선·폐지), ②평가의 투명성·전문성 강화(학종 운영의 투명성 강화 및 전문성 강화) ③대입 전형 구조개편(정시·수능 위주의 전형 확대, 사회통합전형 도입·의무화, 특기자 전형 및 논술위주 전형 폐지)

- 교육부 또는 관계기관 합동으로 입시비리를 전문적으로 조사할 수 있는 기구(가칭 ‘입시비리조사팀’)의 설치를 추진하여 신속한 입시비리 대응체계를 마련할 필요가 있다. 이러한 기구를 통하여 입시비리 예방 활동의 수행, 입시부정 사안 조사 및 후속조치 등의 업무를 수행하도록 해야 할 것이다.
- 이와 함께 그간 추진한 제도개선책에 대한 이행 점검을 실시하여 제도의 착근을 독려하고, 제도의 사각지대와 변화된 상황을 반영해야 하는 부분을 지속적으로 보완해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 4 >

- ▶ 추진 수단 : 입시부정 대응 기준 및 조직 마련
- ▶ 관련 법령 : 사립학교법, 고등교육법, 공공기록물관리법 등 관련 법령
- ▶ 주요 내용 : 입시부정 사례의 신속한 대응 및 실태점검, 제도개선 등을 전담하는 전문조사기구 근거 마련 및 설치

5) 악의적·지능적 탈세 근절 **5개년 계획**

* 주관부처 : 국세청, 관세청

- **정당한 세금 부담 없이 부를 축적하거나 대물림하는 탈세행위는 공평과세원칙을 훼손하고 성실하게 세금을 신고·납부한 대다수 국민들에게 상대적 박탈감을 유발한다.** 특히 법인자금을 유출하여 호화 사치생활을 영위하고, 부동산·주식 등을 자녀들에게 변칙적으로 증여하는 대기업·대자산가의 탈세, 해외 조세회피처를 활용하여 국외소득을 은닉하는 역외탈세는 사회 갈등을 유발하고 건전한 납세문화를 저해하는 등 그 폐해가 크다.
 - 최근에는 국제거래의 활성화, IT 기술의 발달 등으로 거래가 복잡해지면서 탈세도 점차 지능적이고 교묘해지는 추세이다. 특히 부과된 세금에 대해서도 가상자산 등을 통하여 지능적으로 재산을 은닉하여 체납처분을 회피하는 사례도 증가하고 있다. 성실한 세금신고와 납부의무 이행을 담보하기 위하여 불공정 탈세분야에 대해 세무조사 역량을 집중하여 엄정 대응할 필요성이 대두되고 있다(문화체육관광부, 2022).
- **(대기업·대자산가의 탈세)** 국세청은 대기업·대자산가의 사익편취 및 변칙적 부의 이전 등 불공정 탈세에 대해 세무조사 등으로 집중하여 관리하고 있으나, 최근 대기업·대자산가의 탈루유형은 조세전문가의 조력 없이는 이용하기 어려운 기법을 사용하는 등 과세당국의 감시와 검증을 회피하기 위한 계획적이고 지능적인 방법으로 진화하고 있다. 그러나 **대기업·대자산가의 지능·고도화된 탈세** 기법은 중견기업의 모방탈세를 부추기고, 선량한 다수 납세자에게 박탈감과 함께 납세 순응에도 부정적인 영향을 주고 있어 특별히 엄정하게 관리할 필요가 있다.
 - (과세인프라 고도화) 대기업·대자산가의 관리·점검 과세 인프라를 고도화하고, 업무 프로세스의 개선을 통해 관리 사각지대를 축소하도록 노력해야 할 것이다. 또한, 부의 편법승계를 목적으로 하는 불공정 자본거래, 신종금융상품 이용한 탈세 등에 대한 정보 수집을 강화하고, 반사회적 불공정 탈세행위가 발견된 대자산가에 대해서는 엄정 대응해야 한다.
 - (관계부처 협업) 「과세자료제출법」에 의하여 대주주의 지분변동상황 등 주요 공시자료와 과세 관련 자료를 관계부처로부터 수집하여 효과적으로 활용 중에 있는 바, 공정위, 금감원 등 관계부처의 보유자료 중 대자산가 과세 검증에 필요한 자료를 추가 수집하여 세원관리와 세무조사에 적극 활용할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 현행 정책의 확대 강화
- ▶ 관련 법령 : 과세자료제출법 및 관련 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : ① 유관기관 보유 정보 수집체계 및 정보분석 인프라 고도화
 ② 엄정한 세무조사 등을 통해 악의적 탈세에 강력 대응
 ③ 과세자료제출법 개정을 통한 수집 항목의 추가·보완

○ (역외탈세) 현재 전문가 집단의 조력을 받아 역외탈세 수법이 갈수록 지능화·고도화되고 있으며, 지능적인 역외탈세는 국민들에게 상실감을 주고 국가 경제에 미치는 폐해가 큰 만큼 엄정한 대응이 필요하다.

- (역외탈세 검증 강화 및 엄정한 세무조사) 조세회피처 및 페이퍼컴퍼니를 이용한 거래의 은폐·축소, 우회·다단계거래 등 지능적 역외탈세에 대한 검증을 강화하는 한편, 역외탈세에 대한 정보수집을 강화하고 세무조사 역량을 집중하여 끝까지 위반자를 추적하여 과세해야 할 것이다.
- (처벌 근거 마련) 역외탈세를 차단하기 위한 관련 범죄의 처벌 규정을 신설할 필요성도 있다. 비거주자·외국법인 명의를 이용한 악의적 역외탈세에 대한 명시적 처벌 규정을 마련해야 하며, 역외거래를 이용한 조세포탈을 교사·방조하는 역외탈세 조력자도 조세범으로 처벌할 수 있는 규정을 신설해야 한다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 관련 법령 개정을 통한 제도확와 제도 운영 혁신
- ▶ 관련 법령 : 조세범처벌법 및 그 하위 법령, 외국환거래법 및 그 하위 법령, 역외탈세 방지특별법(안), 관세법, 범죄수익은닉규제법 등
- ▶ 주요 내용 : ① 유관기관 및 외국 과세당국과의 공조 강화
 ② 엄정한 세무조사, 명의위장 역외탈세 및 조세포탈 조력자의 명시적 처벌 규정 마련

○ (고액·상습 체납자) 또한 납부 능력이 있음에도 납세의무를 회피하는 고액·상습체납자는 성실한 납세자에게 상대적 박탈감을 야기할 뿐만 아니라 건전한 납세문화를 훼손하고 있다. 따라서 고의적으로 재회피하는 자에 대해서도 엄정한 대응이 필요할 것이다.

- (추적조사 강화) 갈수록 지능화되는 재산은닉행위에 대해 정보수집·분석을 강화하고, 빅데이터를 적극 활용하여 자금 유출 및 은닉재산을 분석해야 한다. 또한 금융자산을 활용한 재산은닉행위 등 새롭고 다양한 편법행위의 발굴을 통해 기획분석을 확대·강화해야 할 것이다. 특히 부촌지역에 실거주하거나, 고액의 자산을 양도, 고급자동차를 소유하는 등 재산은닉의 혐의가 있는 호화생활 체납자에 대한 추적조사를 중점적으로 실시할 필요가 있다.
- (체납인프라 확충) 공개하는 주소의 범위를 ‘도로명’에서 ‘공동주택명’까지 확대하는 등 고액·상습체납자의 명단공개를 강화하는 한편, 소송 관련 전산시스템을 개선하는 등 체납인프라를 지속적으로 확충할 필요가 있다.
- (세무서 역량 강화) 체납인프라의 확충과 함께 실제 체납업무를 담당하는 세무서의 역량을 강화할 필요가 있다. 최근 체납정리업무를 병행하는 세무서 추적과에 재산추적조사만 전담하는 체납추적전담반을 시범 운영(2022.1월~, 8개 세무서) 중에 있다. 향후에는 추적조사를 전담하는 경우와 체납정리와 병행하는 경우의 업무성과를 비교·분석하여, 운영실태·문제점 등을 보완해 전 관서 확대 실시하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ **추진 수단 : 조사 역량 강화 및 체납 방지를 위한 인프라 구축**
- ▶ **관련 법령 : 국세기본법 및 그 하위 법령, 세법, 범죄수익은닉규제법 등**
- ▶ **주요 내용 : ① 추적조사 및 세무서 역량강화를 위한 취약부분 개선을 위한 유관기관과의 협조체계 운영**
② 체납정리 인프라를 확충 및 국세징수권 소멸시효 악용 사례 검토 등을 통한 정책 적용의 현실화

- (국부유출, 무역거래 악용 범죄) 무역거래를 악용하여 기업 실적을 부풀리거나, 사주일가의 해외 비자금 조성하는 등의 경제범죄 증가와 다국적기업의 국제거래구조 다양화로 인해 과세 쟁점이 심화되고 있다. 이러한 상황에서 건전한 무역질서를 훼손시키는 사익편취 등 불법·부정행위 엄단하고, 심사 사각지대에 놓여있던 업종에 대한 심사가 필요한 시점이다.
- 따라서 관세청을 중심으로 국부유출, 배임·횡령·사기 성격의 수출입가격 조작 등 사회적 법익의 침해가 큰 무역 경제범죄에 대한 단속에 역량을 집중할 필요가 있다.

- 국내외 페이퍼컴퍼니를 이용한 허위 수입거래, 수출입 가격조작을 통한 재산도피, 자금세탁 행위 등에 대한 기획 단속을 실시하고, 코스닥 등에 신규 상장을 준비하는 기업이 매출액 조작을 위해 수출실적을 부풀려 투자자를 기망하는 행위에 대한 단속·모니터링을 강화할 필요가 있다. 더불어 수출입실적과 연계된 각종 국가보조금, 무역금융 등을 지원받기 위한 허위 수출 및 수출가격 고가 조작 행위도 원천적으로 차단해야 한다.
- ‘기업심사 통합정보 시스템’의 구현을 통한 다국적기업에 대한 대응력을 제고할 필요도 있다. 업종·품목별 위험관리, 조직 내·외부 정보 융합 및 해외기업 통합정보 구축 등과 같은 방안을 강구하여 위험성 분석 기반의 고도화를 추진해야 한다.
- 또한 그간 심사 실익이 낮게 평가된 업종에 대한 세액 탈루 및 통관 요건 위반 여부에 대한 점검을 통해 사각지대를 이용한 기업의 부패 가능성을 사전에 차단할 필요도 있을 것이다.

< 중요 세부 과제 4 >

- ▶ 추진 수단 : 모니터링 강화 및 법령 개정을 통한 제도화
- ▶ 관련 법령 : 관세법 및 그 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : ① 무역 경제범죄 단속 및 엄정 대응
 ② 기업심사 통합정보 시스템 및 유관기관 협조체계 구축

6) 기업의 반부패경영 지원 및 책임성 강화 5개년 계획

* 주관부처 : 국민권익위원회

- 국가청렴도(CPI)의 지속적 상승 등 공적 부문의 반부패 노력에 대한 평가는 상승하였으나, WEF, IHS Markit 등 국가청렴도의 하위평가지표 중 기업부문과 관련된 평가는 담보 상태인바 기업 및 민간부문의 경영 투명성 확보가 절실한 상태이다.
 - 최근 기업의 지속가능경영, 윤리경영을 넘어 환경(Environment), 사회(Social), 거버넌스(Governance)를 뜻하는 ESG경영이 화두이다. ESG는 지속가능성(Sustainability)을 달성하기 위한 기업 경영의 3가지 핵심요소로, 투자를 위한 기업 평가 시 전통적 방식(재무적)뿐 아니라 기업의 경영방식과 성과를 다각도로 평가하기 위해 비재무적 측면을 종합적으로 고려해야 함을 시사하고 있다. 특히 오늘날 공기업·글로벌 기업들은 국가 단위를 넘어 전 세계를 무대로 경영활동을 전개하고 있으므로, 부패 발생 시 강력한 제재로 인한 경영손실 등을 최소화하기 위해 국제적 반부패 동향을 면밀히 검토하여 경영활동 과정에서 발생할 수 있는 부패 리스크에 적극적으로 대응할 필요가 있다고 할 것이다(국민권익위원회, 2022c).
- 따라서 국민권익위원회는 기업들의 반부패·윤리경영을 지원하기 위한 다양한 방법을 강구할 필요가 있다. 지난 6월 공공기관을 대상으로 한 청렴윤리경영 컴플라이언스 가이드라인이 마련·배포되었으나, 청렴윤리경영 컴플라이언스(K-CP)의 보급 및 컨설팅 등을 통해 기업 등의 자율적 청렴윤리경영 실천을 유도하고, 투명성 향상을 지원해야 할 것이다. 더불어 컨설팅 등을 통해 발굴된 미흡사항은 보완하고, 우수사례는 전파하는 피드백 체계를 구축할 필요가 있다.
 - 특히 경제단체·기업 등과의 협력을 통해 기업용 K-CP를 개발 및 배포하고, 기업이 K-CP를 적극 활용하도록 인센티브를 마련하여 글로벌 스탠다드에 부합하는 반부패·윤리경영 문화가 정착·확산되도록 하여야 한다.
- 이와 함께 청렴윤리경영과 관련된 교육환경을 조성하고, 맞춤형 교육과정을 운영할 필요가 있다. 전문적인 교육과정 운영을 위한 청렴윤리경영 개요, 국내외 동향, 실천 프로그램, 윤리적 갈등상황 대응 등으로 구성된 특화 교육 프로그램 개발이 필요하며, 고위직, 청렴윤리경영 담당자, 기업별 사업담당자 과정 등 교육대상별로 차별화된 교육과정 운영하여 교육의 실효성을 제고해야 한다.

- 또한 기관 자체의 청렴윤리경영 교육기반 마련을 위한 지원도 병행해야 한다. 자체교육 수행을 통한 조직 내부의 청렴윤리경영 문화 정착을 선도할 수 있는 내부 전문가 양성을 지원하는 한편, 기관별 청렴윤리경영 상황에 부합하는 교육을 할 수 있도록 전문 강사 풀을 보급해야 한다.

< 중요 세부 과제 >

- ▶ 추진 수단 : 정책의 확대·강화를 통한 자율적 노력 지원
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 및 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : ① 컴플라이언스 프로그램 개선·보급 및 윤리경영 관련 자료 지원
② 청렴윤리경영 특화 교육 프로그램 마련·지원

7) 공공재정 누수 방지를 위한 노력 5개년 계획

* 주관부처 : 국민권익위원회, 국무조정실

- 코로나 19의 확산은 사회 전 분야에 많은 고통을 가져왔으며, 정부는 방역지원금 및 손실보상금, 긴급고용지원금, 고용안정지원금, 무급휴직고용지원금 등 국민들의 고통을 경감하기 위한 다양한 지원책을 마련하였다. 그러나 이와 같은 재정지원의 확대는 허위·중복 청구, 오지급과 같은 공공재정의 누수를 초래하고 있다. 따라서 포스트 코로나 시대에는 재정건정성의 확보를 위해 공공재정의 누수를 방지하기 위한 방안에 대한 진지한 고민이 필요할 것이다.
- (공공재정환수법 운영 기반 마련) 공공재정의 건정성을 위해 제정된 「공공재정환수법」의 안정적 운영을 위한 기반을 마련할 필요가 있다. 현재 한시적으로 운영되고 있는 공공재정환수법 운영 조직의 확충이 요구되며, 모든 공공재정지급금의 부정수급 데이터를 관리할 수 있는 체계적 시스템의 구축이 필요하다.
 - 법의 운영상 사각지대와 문제점도 개선할 필요가 있다. 먼저 개별 법률마다 상이하게 규정하고 있는 공공재정지급금의 부정수급에 대한 제재규정을 「공공재정환수법」을 기준으로 통일시킬 필요가 있다. 장기적인 관점에서는 대규모의 예산이 투입되는 계약관계 상의 부정청구에 대하여도 「공공재정환수법」이 적용되게 하여, 계약관계에 따른 재정손실을 환수할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화와 현행 정책 확대 시행
- ▶ 관련 법령 : 공공재정환수법 및 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : ① 개별법상 상이한 공공재정의 허위부정청구 처분 기준 통일, 허위·부정 공공계약에 대한 책임성 확보와 재정손실 환수체계 마련 등 법령 개정
② 공공재정환수제도 전담조직 및 데이터 관리를 위한 전문시스템 등 인프라 구축

- (보조금 부정수급 빈발 분야 개선) 보조금 부정수급 빈발 분야에 대한 집중점검과 제도개선도 이어나갈 필요가 있다. 보조금 지속 확대에 따라 국가재정 낭비·누출 요인을 선제적 파악하고 개선할 필요성이 증대되고 있다. 따라서 다수 부처에 걸친 구조적·고질적 비리와 장기간 미점검되고 있는 부패 사각지대, 국

민 체감도가 높은 부조리 사례 등을 통합적으로 점검할 필요가 있다.

- 보건·복지, 농림·수산, 고용·노동, 교육, 환경 분야 등 부정수급 빈발 분야를 중심으로 국민 생활과 밀접한 구조적·고질적 관행, 예산 규모, 과급효과 등을 고려하여 관계기관이 합동으로 점검할 필요가 있다. 또한 외부기관에 의한 점검이 장기간 이뤄지지 않거나, 부정적 언론보도가 된 사업, 부정수급 사실이 제보된 사안 등을 중심으로 과제를 선정·점검하여 보조금 부정사용·낭비·누출 사항 확인하고, 위반사실이 발견된 경우 엄격한 행정·사법적 조치를 추진해야 한다. 또한 점검 과정에서 부정사용·낭비·누출을 유발하는 불합리한 법령과 제도를 발견하는 경우에는 종합적 개선방안도 마련해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화와 현행 정책 확대 시행
- ▶ 관련 법령 : 공공재정관수법, 보조금 지급 관련 개별법령 등
- ▶ 주요 내용 : 부정수급 빈발분야에 대한 집중점검 및 제도개선

4. “전략 4” : 「도약하는 청렴」

과 제
① 고위공직자 청렴리더십 강화 ② 청렴교육 내실화 ③ 종합청렴도 측정을 통한 청렴노력 견인 ④ 부패행위 적발·처벌 강화 및 부패수익 환수 ⑤ 자치법규 개선을 통한 지자체 청렴역량 제고

1) 고위공직자 청렴리더십 강화 신규제안

* 주관부처 : 국민권익위원회

- 최근 청렴한 공직사회에 대한 국민들의 기대 수준은 지속적으로 상승하고 있다. 이와 관련하여 고위공직자의 반부패 의지와 노력이 기관의 청렴 수준에 큰 영향을 미치며, 전체 공직사회로의 파급효과도 크다는 점에서 고위공직자 대상 청렴교육과 청렴리더십의 강화는 매우 중요하다(국민권익위원회, 보도자료, 2019. 3. 26).
 - 경험적 연구는 윤리적 리더십이 많은 긍정적 결과를 가져올 수 있음을 보여준다. 적어도 윤리적 리더십은 지도자, 집단, 조직에 있어서 해로운 행태로부터 추종자들을 단념시킬 수 있다고 할 수 있다. 즉, 윤리적 리더십은 추종자들의 역효과적인 행태의 제한이라는 효과를 가진다(Avey, Palanski, and Walumbwa, 2010; De Hoogh and Den Hartog, 2008; Mayer et al. 2009; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 72 재인용).
- 고위공직자의 솔선수범이 중요한 만큼 고위공직자를 대상으로 한 청렴문화 확산과 공직사회의 관행적 부조리 근절에 역량을 집중할 필요가 있다. 고위공직자의 청렴에 대한 인식과 실천 의지를 높여 투명하고 공정한 문화를 확립하고 유지함으로써 사회 전반의 윤리 강화를 위한 기준점이 되도록 해야 한다.
 - 윤리적 지도자의 추종자들은 비윤리적 행위를 덜 저지를 경향이 있고(Chou et al. 2010), 따라서 윤리적 규범과 가치를 위반하는 행태들을 덜 보이게 된다

(Mayer et al. 2012; Trevino, Brown and Hartman 2003; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 72 재인용). 예컨대, 윤리적 리더십은 조작(속임수), 사기, 부정행위, 약자 괴롭히기 또는 재정 남용 등의 감소를 가져올 수 있다(Khuntia and Suar, 2004; Lasthuizen, 2008; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 72 재인용).

- 국민권익위원회는 고위공직자에 대한 청렴리더십과 관련하여 조직의 리더에 걸맞는 고위직의 청렴역량을 강화하기 위한 맞춤형 교육을 실시하고 있다. 즉, 청렴한 조직문화 만들기를 실천할 수 있는 역량 함양에 중점을 두어 고위공직자 맞춤형 청렴 교육과정 운영을 확대하고, 공공기관을 대상으로 고위공직자의 반부패·청렴교육 이수 여부를 점검하고 있다(국민권익위, 5개년 반부패 종합계획, 2018).
- 윤리적 리더십 연구는 자신의 윤리역량을 개발하고 성과로 옮기는데 있어서 집단수준의 과정과 외부적 영향의 중요성을 강조한다. 쿠퍼와 멘젤이 언급했듯이 윤리역량은 “평생의 과정”이며, 공직윤리 교육 수강 등으로 한 번에 얻어질 수 있는 성격의 것이 아니라는 것이다. 추종자들 역시 주변에서 역할모델 행동을 관찰하고, 조직의 지도자가 처벌하고 보상하는 것을 지켜보고, 윤리적 문제들을 다른 사람과 논의함으로써 자신의 윤리적 지식, 기술, 태도를 개발해야 한다는 것이다. 지도자와 동료들은 지속적으로 조직의 윤리문화에 영향을 미치게 되고, 결과적으로 지도자와 추종자 모두는 매일 매일의 윤리적 성과를 쌓아가게 되는 것이다(Lasthuizen, 2008; Mayer et al. 2010; Mayer, Kuenzi, and Greenbaum, 2010; Neubert, Wu, and Roberts, 2010; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 75 재인용).
- 고위공직자 청렴리더십과 관련해서는 반부패 최신 이슈에 대한 교육 강화 등 **청렴인식 개선 및 관심 제고**를 위한 다각적 노력과 청렴교육 관리시스템의 효율화 방안을 마련하는 방향으로 추진되어야 한다. 그간 사각지대에 있던 **선출직 등 고위공직자에 대한 청렴교육 확대**가 중요한 이슈로 제기되고 있다. 이를 위해 청렴연수원 및 교육훈련기관의 **고위직 청렴교육 확대의 내실화**, 지방자치법 전부개정·시행에 따른 지방분권 확대에 발맞춰 **신임 지자체장, 교육감 및 지방의원의 청렴리더십 강화 방안**을 마련해야 한다.
 - 지자체장 취임시 청렴교육 수강을 의무화 방안을 마련하고, 갑질 등 주요 숙지사항을 포함한 맞춤형 교육과 행동변화를 위한 청렴감수성을 높일 수 있는 프로그램 등의 마련을 검토해야 할 것이다. 또한 장기적으로는 청렴리더십을 취

입 직후부터 퇴임시까지 주기적으로 측정할 수 있는 측정도구를 개발하는 것도 리더십 강화에 효과적인 유인책으로 볼 수 있다.

○ 타 공직자 보다 높은 기준을 부과하고 위반시 강력한 제재를 통해 고위공직자의 청렴 책임성을 확보하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 반부패 5대 법률 및 「공직자윤리법」상 의무 위반 시 명단을 공표하거나, 「공무원 징계령」상 징계기준을 강화하는 방안이 있을 수 있을 것이다.

- 다만 이러한 제재적 행위의 기준을 강화하는 것은 조심스러운 접근이 필요하며, 인사혁신처 등 관계부처 및 일반국민, 전문가들의 의견을 종합적으로 청취하여 적절한 대안을 도출해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화와 현행 정책 확대 시행
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 등 관련법령
- ▶ 주요 내용 : ① 고위공직자 맞춤형 프로그램 개발 및 제공
② 고위공직자의 공직 취임시 청렴교육 수강 의무화 및 고위공직자의
대면교육 의무화 등을 위한 법령 개정
③ 위반시 명단 공표나 고강도 징계 등 제재 방안 검토

2) 청렴교육 내실화 **5개년 계획**

* 주관부처 : 국민권익위원회

(1) 공직자 맞춤형 청렴교육 확대

① 부처별·업무별 특성을 반영한 공직자 맞춤형 교육

- 국민권익위원회는 공직자에 대한 맞춤형 교육을 위해 고위직에 대한 교육을 확대하고, 교육생의 유형(고위직, 신규자, 승진자 등)과 교육목적 등으로 구분하여 이에 적합한 교육을 실시하고 있다. 또한 청렴연수원의 교육과정도 이에 맞게 개편하였다.
 - 국민권익위원회는 「청탁금지법」 등 반부패 법령·제도에 대한 교육의 강화에 중점을 두었다. 즉, 다양한 홍보콘텐츠, 워크숍 등을 통해 최근 제정된 「이해충돌방지법」 외에도 「청탁금지법」, 「공무원 행동강령」 등에 대한 적극적인 공직자 교육을 통해 공감대를 확산하는 데 주력하였다.
 - 또한 청렴교육 협력체제 구축을 위해 권익위-각급기관-교육훈련기관 간 협력을 통해 모든 공직자에 대한 내실있는 교육(1년 2시간 이상)을 실시하였다. 국민권익위원회는 교육콘텐츠 등의 지원역할을 하였고, 교육훈련기관은 교육과정에 청렴교육과정을 확대 개편하였으며, 각급 기관은 업무 특성에 맞는 자체적인 교육을 실시하였다.
- 전문가들은 그동안 윤리교육이 공무원 등 비전문가에 의해 수행되어왔음을 지적하면서, 윤리교육은 윤리 전문가에 의해 전문 교과목으로 수행되어야 할 필요가 있음을 강조하였다(Johnson, 2007; Kennedy and Malatesta, 2010; 테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 152). 즉 반부패 및 청렴·윤리 전문가 양성·활용에 대한 체계적 로드맵을 설정이 요구된다 할 것이다.
 - 참고로, 윤리역량 교육에 있어서 핵심이 되는 다섯 가지 요소들은 다음과 같다.
 - ① 도덕철학과 도덕적 주장에 대한 이해, ② 관리 및 자원 쟁점들로부터 윤리적 쟁점을 구분하는 능력, ③ 윤리문제에 대한 해결을 추구함에 있어 논리적으로 추론할 수 있는 능력, ④ 자기 자신의 윤리적 근거들과 가치체계에 대한 이해 및 타인들이 그 체계를 공유하지 않을 수도 있다는 인식, ⑤ 윤리적이지만 않은 행동을 하도록 하는 압박이 있는 환경에서 윤리적으로 수행하는 능력 등이

그것이다(테리쿠퍼·도날드멘젤 지음·김성준 외 옮김, 2018: 162).

- 향후, 권익위는 청렴교육의 중요성을 감안하여 공직자에 대한 맞춤형 청렴교육을 확대 강화해 나가야 할 것이다. 각 부처 및 공공기관 등의 인사 및 감사 부서 등과 협조하여 설문조사 등을 통해 기관별 청렴교육의 문제점을 진단하여 개선방안을 마련하고, 기관의 특성과 구성원의 성격에 부합한 양질의 교육콘텐츠와 교육방법을 지속적으로 개발해 나가야 할 것이다.
- 즉 그간의 반부패·청렴 교육을 전문적 관점에서 체계적으로 진단하고, 심리학, 교육학, 철학, 법학, 행정학 등 다양한 측면에서 연령, 신분, 직역 등을 고려한 보다 전문화된 생애주기별 교육콘텐츠를 개발할 필요가 있다
- 특히, 각 부처별·기관별 업무성격을 기반으로 주로 적발되는 **부패 사례**에 대한 **분석**을 통해 기관별·개인별 요구되는 청렴교육의 내용을 도출할 수 있고, 이를 바탕으로 **맞춤형 교육** 및 **청렴가치 내재화 교육**이 가능할 것이다.
- 장기적으로는 청렴포털 등에 등록된 기관별 주요 부패사건을 분석하고, 기관별·직위별 업무 특성과 개인별 보직경로까지 고려한 맞춤형 교육 프로그램 개발해야 할 것이다. 다만 현재 상황에서는 부패취약 분야별 교육 프로그램의 구성을 선행하여 단계별로 추진할 필요가 있을 것이다.
- 양질의 교육 프로그램을 만드는 것과 함께, 2022.1.4. 「부패방지권익위법」 개정으로 도입된 청렴교육 저조기관에 대한 **특별교육명령 제도**를 내실 있게 운영하여 청렴교육의 이행력을 높여야 할 것이다. 다른 공공기관과 달리 소규모 인원의 조직, 청렴교육에 대한 낮은 공감도, 연구원 등 조직문화에 따라 청렴교육 이수현황이 부실한 기관에 맞는 교육을 제공하고, 이후에도 청렴교육을 꾸준히 이수할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 현행 정책의 확대 및 보강
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 및 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : 부패취약 분야별 특성과 사례에 기반한 맞춤형 교육 프로그램 개발, 교육 부진기관에 대한 특별 명령과 지원 추진 등

② 청렴연수원의 전문성·위상 제고

- 청렴교육 수요가 지속적으로 증가하고 있는 여건에서 국내 유일의 국가청렴교육 전문기관인 청렴연수원의 전문성과 위상을 강화하여 청렴교육의 내실화와 확산을 도모할 필요가 있다.³⁷⁾
- (연구기능 마련) 내실 있는 교육을 위하여 교육정책 연구, 교육과정 개발 등을 전문적으로 수행하는 연구개발센터를 하부조직으로 설치하는 방안을 고려할 필요가 있다. 교육과정, 콘텐츠 등의 연구·개발 업무를 담당하는 연구개발센터를 국가인재개발원에 설치·운영하고 있는 사례를 참고할 수 있을 것이다.
- (전문인력 보강) 교육정책 및 과정 연구·개발 전문인력, 교수요원 등의 확충을 통한 인적 역량의 제고 방안도 고려할 수 있다. 인사혁신처 산하 국가인재개발원에는 8명, 감사원 산하의 감사교육원 5명의 전문인력이 있는 반면, 청렴연수원 1명에 불과한 실정이다.
- (명칭 및 위상) 기존 공직자 위주에서 학생, 시민, 기업까지 교육 대상을 확대하는 것에 걸맞게 ‘국가청렴교육원’으로 확대 개편하여, 청렴교육 정책 및 학술 연구, 전문인력 양성, 공직자·학생·일반국민·기업 대상 청렴교육 실시 등 청렴문화 확산하는 허브 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 법령의 개정 및 관련 조직의 기능·조직 보강
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 및 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : 청렴연수원 명칭 변경, 기능 및 전문 인력 보강 등을 위한 법령 개정 등

(2) 미래세대 청렴역량을 위한 대국민 생애주기 청렴교육 지원

- 부패 유발 원인의 하나인 불합리한 제도는 그간 정부의 노력으로 크게 개선되었으나, 개개인의 부패 및 윤리 의식은 단기간에 변화하기 어려운 만큼, 전 국민 의식을 바꾸기 위한 더욱 다양하고 꾸준한 노력이 절실하다.
 - 권익위의 전문가 설문조사에서 향후 중점적으로 추진되어야 할 반부패 분야에

37) 청렴교육의 대부분을 담당하는 국민권익위 청렴연수원의 열악한 여건으로 공급이 수요를 충족하지 못하는 상황이다. 즉, '17.~'19. 청렴연수원 집합교육 누적 수요는 총 46,918명이나, 교육시설, 인력 부족 등으로 9,761명만 교육(교육수용률 20.8%)을 실시하였다.

대해 ‘문화 인식개선을 통한 부패예방’ (25%)이라고 응답한 사람이 다수를 차지하였다. 아울러, 전문가들은 향후 추진해야 할 반부패 과제로서 ‘민간분야 청렴성 향상’을 제시하기도 하였다. 또한 일부는 가칭 ‘청렴교육지원법’ 제정을 통해 민간에서도 청렴교육(윤리교육)을 받을 수 있게 법정 의무교육으로 포함시켜야 한다고 제안하였다.

- 특히 세계 10위의 경제력에 걸맞은 청렴선진국 진입을 위해서는 공공부문은 물론 사회 모든 부문으로 청렴문화가 확산· 정착되어야 한다. 그러나, 공직자 외에 미래세대, 일반국민을 대상으로 하는 교육은 제도적 기반이 미비한 상황이다.

- 사회 전반의 청렴 문화 확산을 위한 홍보도 필요한 실정이다. 이에 더해 **초등학교부터 대학, 그리고 성인에 이르기까지 생애주기별로 청렴교육**을 실시할 것도 요구된다. 이는 형식적인 교육이 아닌 실질적인 인식의 변화를 이끄는 교육으로 전환되어야 한다. 부패행위가 발생했을 때의 행동지침, 보호체계 등에 대한 체계적인 교육의 필요성도 절실히 요구된다.

※ 미국의 이론가들에 따르면, 윤리역량을 성취하는 것은 평생 추구해야 할 도전적 목표라고 할 수 있다. 즉, 아무리 경험이 많은 행정인도 자신의 장기간 성공적인 경력에 먹칠을 할 수 있는 윤리적 맹점이 있을 수 있으며, 윤리역량의 추구는 흔히 가보지 않은 길로서 도전과 함정으로 가득 찬 어려운 일이므로, 평생에 걸쳐서 이루어져야 함을 강조하고 있다.

- 국민권익위원회는 초중고 등 청소년 청렴 교육을 위해 자유학기제, 청렴 관련 범교과 학습자료 등을 개발하여 초중고 전 학교에 보급하는 등 청소년 대상 청렴교육을 강화하였다. 초·중·고등학생을 대상으로 다양한 참여형·체험형 활동으로 구성된 청렴교육 프로그램을 운영하였으며, 대학생, 예비공직자 등 사회 진출을 앞둔 사람들을 대상으로 반부패 정책 전반에 대한 이해도 제고를 위한 청렴교육을 확대 실시하였다.

- (미래세대 교육의 법적근거 마련) 이를 위한 방안으로 **미래세대 교육을 강화**하는 한편, 보다 체계적이고 전문적이며 일관성 있게 실시하기 위한 **법적 근거의 마련**이 필요하다. 예컨대, 「통일교육지원법」 제8조(학교의 통일교육 진흥) 등을 참고하여 대국민 대상 청렴교육 지원 근거를 마련할 필요가 있다.

- (맞춤형 프로그램 지원) 학생들에게는 초·중·고교 대상 찾아가는 청렴교실 ('22년도 45회 운영 예정)과 같이 교육기관과 협업으로 초·중등 교육과정 중 실질적 청렴교육 실시로 미래세대에 자연스러운 청렴 체득 기회를 제공하고,

- 일반국민이 쉽게 참여할 수 있는 청렴 프로그램과 평생교육기관 강좌(국가평생교육진흥원 K-MOOC에 청렴강좌(문화와 생활 속 청렴 I,II) 제공 중)를 다양화하여 청렴의 생활화를 지원해야 할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ 추진 수단 : 법령의 개정을 통한 제도화 및 현행 정책의 확대
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 및 그 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : 미래세대 대상 부패방지교육 지원을 위한 법률적 근거 마련, 생애주기별 맞춤형 교육 프로그램 마련

3) 종합청렴도 측정을 통한 청렴노력 견인 **5개년 계획**

* 주관부처 : 국민권익위원회

- 공공기관의 청렴도를 측정하는 것은 각 기관이 자율적으로 청렴수준을 개선할 수 있도록 하고, 공공부문의 청렴수준에 대해 국민들이 지속적으로 관심을 갖게 하여 부패 척결과 청렴도 개선에 대한 공감대 형성의 계기를 제공하기 위함이다.
- 권익위는 매년 청렴도 측정 대상기관 의견수렴 및 워크숍, 사회조사·통계 분야 등 각계 전문가의 자문을 거쳐 측정의 타당성·신뢰성을 제고하였다. 특히 변화하는 정책 환경을 반영하여 설문항목 보완, 측정 대상자 범위 확대, 민원인·내부구성원·전문가의 설문결과 가중치 변경 등 모형의 타당성을 확보하기 위해 노력하였다. 따라서 전면 개편된 종합청렴도 제도 역시 평가 대상기관의 의견을 상시적으로 수렴하고, 변화하는 환경을 반영할 수 있도록 모형을 지속적으로 보완할 필요가 있을 것이다.
- 또한 이전의 부패방지 시책평가에 해당되는 청렴노력도가 우수한 기관에 포상 등 인센티브를 부여하고, 우수사례는 전 공공부문에 확산하여 자율적인 청렴 역량 향상을 위한 노력을 지원해야 할 것이다.
- 더불어 종합청렴도 평가제도와 결과를 국민 대상으로 보도자료, SNS, 카드뉴스, 유튜브 등 다양한 매체를 통해 적극적으로 홍보하여 국민들에게 청렴의 중요성을 환기시키고, 각급기관의 청렴도 향상 유인을 높여야 할 것이다.
- 청렴도가 낮은 기관을 대상으로 맞춤형 솔루션을 제공하고 있는 청렴컨설팅도 강화할 필요가 있다. 먼저 각 기관의 청렴컨설팅 수요를 충족할 수 있도록 양적 확대가 필요하다. 많은 수요로 인해 2018년부터 권익위와 멘티기관 간 1:1 컨설팅에서 그룹별 컨설팅(멘토기관-멘티기관-전문가)으로 방식이 변경되었음에도 불구하고, 여전히 수요를 충족하고 있지 못하다. 따라서 전담인력을 추가하거나, 외부 전문기관을 통한 서비스 제공도 고려해야 할 것이다.
- 컨설팅의 질적 측면의 개선도 필요할 것이다. 청렴도 우수기관인 멘토기관과 반부패 전문가들이 참여하여 수요기관에 맞춤형 해결책을 제시해주고 있으나, 보다 심층적인 조사, 면담 등 컨설팅 방식을 보완하여 근원적인 문제점까지 포착하고 해결할 수 있도록 해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 >

- ▶ 추진 수단 : 현행 정책의 보완과 혁신
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 및 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : ① 정령도 평가 체계의 개선 및 정착
 - * 정령도 측정과 부패방지시책평가의 융합, 홍보 강화 및 우수 기관 인센티브 강화② 정령 컨설팅 운영 체계 개선
 - * 외부 전문 인력 활용을 통한 컨설팅 수요 증족 및 원인 진단의 타당성 향상

4) 부패행위 적발·처벌 강화 및 부패수익 환수 5개년 계획

* 주관부처 : 법무부, 대검찰청, 국민권익위원회

(1) 부패사범 적발·처벌 강화

- 대통령은 2022년 7월 26일 법무부 업무보고에서 “부정부패와 서민·다중피해 범죄에 대한 엄정한 대응체제 구축”을 지시했다. 검·경간의 효율적인 협력체제는 물론 국세청, 금융감독원, 관세청, 공정거래위원회 등 유관기관과의 협력체제의 구축도 필요하다는 해석이다(조선일보, 2022. 7. 26자).
- 5개년 계획에서는 법무부와 검찰청이 주관부처로 중대 부패범죄에 대한 엄정한 처벌 기조 확립을 위한 과제를 수행하였다. 그 결과 5대 중대 부패범죄(뇌물, 알선수뢰, 알선수재, 횡령, 배임)의 현상, 구조적 원인 등을 파악하고, 전국 검찰청 반부패특별수사부(반)를 중심으로 전면적·상시적 단속을 실시하였다. 또한 5대 중대 부패범죄에 대한 검찰 사건처리기준을 강화해(2018.6.12.), 부패범죄에 대해 엄정히 대처하였다.
- 한편, 법무부는 검·경 수사권 조정과 검찰의 직접수사 대상 범죄가 제한³⁸⁾된 이후 부정부패 대응 역량이 약화되었다는 판단 아래, 검찰의 직접 수사 기능 회복을 추진하였다. 법무부는 2022년 7월 26일 대통령실 업무보고에서 축소된 검찰의 범죄정보 수집 부서의 기능을 원위치시키고, 검찰의 부정부패 범죄 수사 역량을 회복하는 5대 핵심 추진과제를 보고했다. 대검찰청 정보관리담당관실의 범죄 수사·정보수집 기능을 다시 활성화하는 것도 그 일환이다(조선일보, 2022. 7. 26자).

※ 검찰의 5대 중대 부패범죄 단속 인원 :

(' 17년) 1,254명 → (' 21년) 255명으로 급감 (2021년 11월 기준)

- 특히, 법무부는 2022년 8월 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」(대통령령) 개정안 입법예고를 통해 부패·경제 범죄 이외에 공직자범죄, 선거범죄, 일반 형사사건까지로 검사의 수사범위를 확대하는 방안을 추진하고 있다. 이는 검찰청법에서 ‘부패범죄, 경제범죄 “등” 대통령령으로 정하는 중요범죄’라고

38) 검경 수사권 조정 이후 검사의 직접수사 개시 범위는 검찰청법상 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 6개 중요범죄에 한정되었다. 그러나, 2022년 4월 검찰청법 개정에 따라 검사의 직접수사 개시 범위가 6개에서 2개(부패·경제 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄)로 다시 축소되었다.

표현하고 있다는 점을 근거로 검사의 수사개시 범위는 예시적 의미로 사용한 것이며, 따라서 “그 외” 중요범죄로도 해석이 가능하다는 논리이다. 법무부는 직권남용, 기부행위 등 공직자 범죄, 선거범죄 일부를 ‘부패범죄’ 범주에 포함시키고, 마약 유통과 기업형 조폭도 ‘경제범죄’로 재분류하고자 한 것이다. 이에 대하여 경찰청 및 학계 일각에서는 법률(「검찰청법」)에서 삭제된 범죄를 시행령에서 다시 부활시키는 것은 상위법과 충돌한다는 비판의견을 제기하였다(KBS NEWS, 2022년 8월 26일자). 부패사범의 국가적 적발·처벌 총량의 확대는 필요하나, 국민의 권리 보호 관점에서 형사처벌의 대상이 되는 행위와 구성요건은 명확하게 규정하여 실질적 법치주의가 훼손되지 않도록 주의가 필요할 것이다.

- 현 시점에서는 부패사범 적발·처벌 강화를 위해서 검찰을 포함한 경찰, 공수처 등 수사기관이 부패범죄를 신속하고 엄정하게 처리할 수 있도록 현행법에서 허용하는 범위에서의 수사 역량을 강화하는데 주력하는 한편, 수사 및 조사 기관 간 긴밀한 협조체계를 구축·유지함으로써 한 치의 공백이나 사각지대도 발생하지 않도록 유념해야 할 것이다. 이와 아울러 중대 부패범죄 단속 성과가 있는 경우, 이를 적극적으로 홍보하여 부패범죄에 대한 사회적 경각심을 일깨우고 국민들의 인식을 개선하는 데 총력을 기울여야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 1 >

- ▶ 추진 수단 : 부패범죄 방지를 위한 수사 역량 강화 및 협조체계 구축
- ▶ 관련 법령 : 형사소송법, 검찰청법 및 하위법령
- ▶ 주요 내용 : 수사기관별 수사역량 강화 및 협조방안 마련, 수사조직 보강 및 필요시 기능 개편 추진

(2) 부패 범죄수익 환수 강화

- 향후 자금세탁 범죄에 대한 선제적 대응 기반을 조성할 필요가 있다. 이와 관련, 대형 범죄수익 환수 현안 대응, 범죄수익 환수의 효율성 확보 등을 위해 조직체계를 정비할 필요가 있다.
 - 예컨대, 대검찰청에 범죄수익환수과, 서울중앙지검에 범죄수익환수부를 신설한 것이 그것이다('18. 2.). 또한, 2020년 7월 부산지검, 2021년 8월 수원·대구지검, 2022년 2월 서울남부지검 및 인천지검에 범죄수익환수전담팀이 신설되었다(조선일보, 2022. 7. 22자).

- 2022년 8월 현재 전국 8개 검찰청에 범죄수익환수 부서를 운용중이며, 향후 전국의 주요 지방검찰청에 범죄수익환수부 또는 범죄수익환수과, 지청에 범죄수익환수팀을 설치한다는 계획이다(조선일보, 2022. 8. 2자).

※ 범죄수익 환수 부서는 범죄수익 환수 대상 범죄를 찾고, 횡령, 배임, 사기 등 경제범죄에서 발생한 불법 수익을 환수하는 업무 등을 수행한다. 서울중앙지검의 범죄수익환수부의 경우, 반부패, 강력범죄를 전담하는 차장검사 산하에 부장검사와 검사 3~4명, 검찰수사관들을 배치, 수사과와 재산형 강제집행을 담당하는 집행2과와 협업하며 범죄수익 환수를 위한 계좌 추적, 책임재산 관련된 수사, 관련 재산에 대한 추정보전 청구 및 관리, 범죄피해에 피해재산 환부 등의 업무를 담당하고 있다.

- 또한, 일선 현장의 범죄수익 환수역량 강화를 위해 새로운 환수업무 패러다임 설계하고 매뉴얼 발간, 전담 인력 확충 등을 추진한다. 전문화·지능화·국제화 경향을 보이는 자금세탁 및 범죄수익은닉 수법에 적극 대응해야 한다.

○ 범죄수익 환수를 위한 유관기관 간 공조 또한 필요하다. 국내외 유관기관과의 협력으로 범죄수익환수 정보 분석 및 환수기법 연구 등 환수역량을 극대화하는 방안, 대검 범죄수익환수과를 중심으로 법무부 출입국·외국인정책본부, 외교부, 국세청, 금융정보분석원(FIU), 예금보험공사, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단, 지자체 등 유관기관과 협력체계 및 재산정보 공유시스템을 구축하고, 해외 범죄수익환수 기관과의 공조를 통해 국내외 범죄수익 환수를 추진하는 방안 등이 주요 내용이다.

- 특히 향후 4차 산업혁명과 관련한 새로운 기술을 악용한 부패행위에 대한 적발과 처벌, 범죄수익 환수 등과 관련하여, 검찰과 경찰(국가수사본부) 등을 중심으로 효과적인 예방, 적발, 환수를 위한 방안을 검토하고 유기적으로 공조할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 2 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화 및 관련 조직 보강
- ▶ 관련 법령 : 검찰청법 및 하위법령
- ▶ 주요 내용 : 범죄수익 환수 조직 보강, 유관기관간 공조 강화

(3) 비위면직자 취업제한 제도 내실화

- 국민권익위원회는 「부패방지권익위법」 제82조 등에 근거하여 매년 반기별로 비위면직자 취업실태 점검을 실시해 취업제한규정 위반자를 적발하고 있다. 그러나 비위면직자 취업제한 기관 및 대상자 확대(2016.9.30. 「부패방지권익위법」 개정)에 따른 위반사례가 증가함에 따라, 현행 사후 점검 위주의 방식에 비해 위반행위의 사전예방 및 비위면직자 취업관리 기능이 상대적으로 부족하다는 지적이 있을 수 있다. 따라서 제도 운영의 사각지대 관리 강화와 더불어 취업제한 위반행위에 대한 사후적발 체계를 사전예방 체계로 전환할 필요가 있다.
- 먼저 비위면직자 취업제한 제도의 사각지대 관리를 강화할 필요가 있다. 국회의원, 중앙·지자체 고위공직자, 지방의원, 방산·건설 관련 공직자 등 비위면직자 입력 누락률이 높은 분야를 집중적으로 관리해야 한다. 또한 공공기관이 제출하는 업무관련성 자료에 대한 국민권익위원회 차원의 기관 방문 점검을 통해서 비위면직자가 누락되지 않도록 관리할 필요도 있다.
- 또한 비위면직자 취업심사 강화를 위해 제도 운영방식을 개선할 필요도 있다. 「부패방지권익위법」을 개정하여 사전심사제를 제도화하여, 비위면직자가 취업하려는 경우 취업제한 여부 확인을 의무화하고, 국민권익위원회에서 사전적으로 취업이 가능한지 여부를 검토할 수 있게 해야 한다. 이와 함께 「부패방지권익위법」 개정(2022.7.5.)으로 인해 의무화된 공공기관의 비위면직자에 대한 취업제한 안내 제도가 내실 있게 이뤄질 수 있도록 공공기관을 대상으로 적극적으로 홍보하고, 의무 이행 여부를 점검할 필요가 있다.

< 중요 세부 과제 3 >

- ▶ 추진 수단 : 법령 개정을 통한 제도화와 정책 운영 강화
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법과 관련 하위 법령 개정
- ▶ 주요 내용 : 비위면직자 취업 전 심사제 도입 추진 및 관련 제도 홍보 강화 등

5) 자치법규 개선을 통한 지자체 청렴역량 제고 신규제안

* 주관부처 : 국민권익위원회

- 국민권익위원회는 법령 등에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가하고, 그에 대한 개선대책을 마련하여 부패행위를 사전에 예방하는 부패영향평가 제도를 운영하고 있다. 특히 「부패방지권익위법」 개정(2019.4.16.)으로 법령 및 자치법규 외에도 공공기관의 사규에 대한 점검이 가능해졌으며, 이에 공공기관의 사규를 3년간 전수 조사하여 인사, 계약, 위원회 운영 등 다양한 분야의 부패유발요인을 개선하고 있다.
- 향후에는 지방자치단체의 조례, 규칙 등 자치법규에 대한 점검을 통해 숨겨진 부패유발요인을 제거해야 할 필요성이 크다. 특히 지자체는 국민들의 생활과 밀접히 관련되어 있으며, 지자체의 기능·권한이 확대됨에 따라 이와 관련된 부패행위가 지속적으로 발생할 여지가 있다. 따라서 각 부패행위 사안마다 사후적으로 적발·처벌에 중점을 두는 소극적 부패통제만으로는 한계가 있으며, 사전적으로 부패유발 가능성이 있는 규정을 제거해야 할 필요성이 크다.
 - ※ 단체장 및 지방의회의원의 출장비 부당수령 및 부적정한 수의계약, 부당한 과태료 감면, 인·허가권과 관련된 뇌물 수수, 지방의회 심의·의결시 이해충돌상황 발생 등 부패행위 다수 발생 가능
- 특히 청렴도가 낮은 지자체와 그 동안의 법령 및 사규 점검에서 취약한 분야로 나타난 사항을 중심으로 자치법규를 검토할 필요가 있을 것이다. 지자체의 수가 총 243개이며, 전체 자치법규는 약 15만 개에 달하므로 모든 자치법규를 검토하는 것은 물리적으로 불가능할 것이다. 따라서 **부패유발요인이 다수 있을 것으로 예상되는 기관과 분야에 집중할 필요가 있다.**
- 부패영향평가를 통한 개선사항에 대한 확산도 중요할 것이다. 개선사항을 국민들에게 적극적으로 홍보하고, 각 지자체에 공유하여 **부패를 유발할 수 있는 자치법규가 만들어지지 않도록** 해야 할 것이다.

< 중요 세부 과제 >

- ▶ 추진 수단 : 정책의 추진 범위 확대와 강화
- ▶ 관련 법령 : 부패방지권익위법 및 그 하위 법령
- ▶ 주요 내용 : 각급 공공기관 소관 법령 및 자체 규정에 대한 부패영향평가 강화
 - * 지자체 자치법규 평가를 통한 공직자의 출장비 부담수령, 수익계약, 채용 및 의사결정과정의 공정성·투명성 확보

제 6 장 반부패 전략체계 구축·운영 방안

제6장 반부패 전략 체계 구축·운영 방안

제1절 반부패 전략 체계 수립·운영의 고려사항

- 앞서 살펴보았듯이 부패는 이제 일부 공공기관이나, 특정 민간 영역에 한정된 문제가 아니다. 부패의 발생 영역은 이제 공공과 민간을 가리지 않고 있으며, 각급 기관과 조직 역시 반부패를 고유의 기능 중 하나로써 추진하여야 할 시기가 도래한 것이다.
- 이러한 부패 문제의 특성을 감안할 때, 반부패 전략의 수립과 추진 체계를 설계하고 운영함에 있어 가장 중요한 사항은 소관 부처인 국민권익위원회와 직접적 관련 부처인 검·경 및 감사원 등을 포함한 공공기관과 정치·경제·언론·학계 및 시민사회 그리고 일반 국민들을 망라하는 우리 사회의 구성원들의 적극적 참여와 분야 간 협업을 유도하는 것이다. 이를 통해 수립된 정책의 타당성을 확보하고, 정책 적용 대상자들의 자발적 수용을 통하여 정책 추진 과정의 실효성을 얻도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.
- 특히 범정부 특정 반부패 과제 선정에 있어서 개별 과제를 이행하는 주요 주체는 해당 사항을 소관하고 있는 부처이므로, 소관하는 부처의 동의와 협력을 얻는 것은 매우 중요한 사항일 것이다. 또한 반부패 정책의 강력한 이행을 위해 가장 필요한 것은 국가 수반인 대통령이 반부패 정책 추진을 위한 강력한 의지를 표명하고 관련 부처들을 독려하는 것이 필요할 것이다.
- 따라서 마지막 장에서는 반부패 정책과 관련된 효과적인 범정부적인 전략을 수립하기 위한 방안과 이해관계자들의 참여와 협력을 이끌어 낼 수 있는 전략 추진 체계의 설계방안을 검토하고자 한다.

제2절 반부패 전략 수립 체계 검토

1. 정부 내 의견수렴

1) 국민권익위원회

- (총괄적 절차) 반부패 정책의 주관부처인 국민권익위원회 단위에서부터 반부패 전략 수립을 위한 의견수렴이 1차적으로 필요할 것으로 판단된다. 이를 위하여 부패방지과 관련된 정책부서와 부패사건을 처리하는 현장부서 간의 간담회와 워크숍 등을 통하여, 계획 수립 시점에서 부패 관련 이슈와 현행 제도상 문제점 등을 수집·분석하여야 한다. 이와 함께, 외부 전문가가 주관하는 연구용역을 통해 내부 의사결정의 한계를 보완하고 외부 전문가의 의견을 반영하여 수립되는 반부패 전략의 타당성을 확보하는 것이 필요하다.
- (내부 논의) 국민권익위원회의 부패 관련 업무 부서는 3개의 국과 국별로 소속된 과 단위의 조직들로 구성되어 있다. 국 단위 기능을 요약하면 (i) 부패방지국은 부패방지 정책의 총괄과 부패수준의 측정 그리고 「청탁금지법」과 「이해충돌방지법」 등 다양한 공직자 대상 반부패 제도의 운영과 관리를 담당한다. (ii) 심사보호국은 위원회에 신고된 부패사건의 처리와 사후관리 그리고 신고자에 대한 보호·보상 업무를 주요 기능으로 한다. (iii) 권익개선정책국에서는 국민신문고를 통하여 접수된 민원의 분석과 부패를 유발하는 각종 행정제도의 개선을 담당하고 있다.
 - 국민권익위원회 내부 논의를 통하여 과거 계획의 성과와 한계를 정확히 진단하는 한편, 계획 수립 시점에서 부각된 부패 이슈를 서로 공유하고, 그에 대한 국민권익위원회 차원의 개략적인 대응 방향이 도출될 수 있다. 이러한 논의는 사무실에서 공식적인 회의보다는 보다 자유로운 분위기의 간담회와 워크숍을 활용하여 보다 자유로운 의견을 유도할 수 있을 것이다.
- (연구용역 수행) 정책 수립과 집행을 직접 수행하는 국민권익위원회 직원들의 논의를 통하여 도출된 전략과 세부 과제들은 실현 가능성은 매우 높지만, 조직 내부의 시각에 매몰되어 집행이 용이한 과제 위주로 구성되어, 국민들이 느끼는 정책의 성과 체감도와 이론적 정합성은 낮을 가능성이 크다. 외부 전문가의 연구용역 결과 도출된 반부패 기본전략에 대하여 소관 부서별 담당자들이 모여 체

택여부 및 보완점에 대하여 자유로운 토론을 통해 최종 의사결정을 하는 방법을 적절히 활용할 필요가 있을 것이다.

2) 유관부처

- 비록 국민권익위원회가 반부패 정책의 주관 부처이기는 하지만, 국민권익위원회의 기능이 예방과 적발·처벌을 포괄하는 반부패 정책의 모든 분야를 포함한다고 할 수는 없다. 예컨대, 공직자의 반부패 행위 규범과 관련하여 인사혁신처 소관의 「공직자윤리법」은 공직자의 재산등록과 퇴직공직자의 재취업 심사 등 중요한 부분을 담당하고 있다. 이렇게 반부패 정책과 관련된 유관부처의 업무와 계획 등이 반부패 전략에 포함되어야만 명실상부한 범정부 대책으로서 정체성을 확보할 수 있을 것이다.
 - 따라서 국민권익위원회가 반부패 전략을 수립함에 있어 부패 예방 및 적발·처벌과 관련된 부처들의 과제와 계획에 대한 의견을 반드시 수렴할 필요가 있다. 이를 위해서 유관부처 감사관 회의 등 기존에 구성된 공공기관 감사관 회의 또는 반부패정책실무협의회 등 국민권익위원회 주관의 반부패 정책협의체를 활용하여 각 부처의 의견을 청취하고 수정 및 보완사항을 제공 받을 경우 반부패 정책의 추진에 있어서 중요한 요소인 유관부처 간 유기적인 협력이 보다 잘 이루어질 수 있을 것이다.
 - 더불어, 제안된 과제들을 모두 추진하는 것에 있어 정책적 환경이 호의적이지 않은 경우까지 고려할 필요가 있을 것이다. 4대 전략으로 제안된 다양한 과제들은 크게 (i) 국정과제와 관련된 과제, (ii) 국민권익위원회가 자체적으로 추진할 수 있는 과제, (iii) 각 부처별로 진행을 추진할 예정인 과제, (iv) 추진 필요성은 높으나 부처 간 협의의 난이도가 높은 과제로 구성할 수 있을 것이다(〈표 6-1〉).
- 결론적으로, 국민권익위원회가 중심이 되어 범정부 반부패 전략을 수립 및 추진함에 있어서 관련 부처들을 적극적으로 설득하는 한편,
- I. “실제 추진이 용이한 과제들”(국정과제, 국민권익위원회 소관과제, 부처별 추진 예정인 과제)을 먼저 추진하고,
 - II. “협이가 어려운 과제들”은 지속적인 의사소통을 통해 새로운 과제로 추가하여 진행하는 등 전략 추진의 실효성을 높이는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

<표 6-1> 전략별·유형별 과제 분류

유형 전략	국정과제	권익위 소관 과제	추진예정 과제	협이상 어려움이 예상되는 과제
함께하는 청렴	③투명한 정부 구현 -2 및 3(관사 및 기부금 투명성 제고)	①범정부 반부패 정책 협의체 운영 고도화 ②민간 및 국제 반부패 거버넌스 활성화 ④-1 국민감사청구 대상 확대		③투명한 정부 구현 -1(공공데이터 개방) ④-2 국민소송제도 도입 ⑤부처별 부패예방· 처벌 기능의 통합 및 재조정
신뢰받는 공직사회		①공직가치 및 공직 윤리 실효성 확보 -1(이해충돌 취약 분야 점검) ①공직가치 및 공직 윤리 실효성 확보 -2(회전문 인사 방지) ②보호·보상제도 내실화 및 강화 -1(체계 일원화) ③강화된 공직자 행위규범 정착 및 내재화-1(청탁금지법 및 이해충돌방지법) ④고위공직자 윤리 실천규범 내실화 -1(고위공직자 행동 기준 강화) ④고위공직자 윤리 실천규범 내실화 -3(지방의회의원 청렴역량 강화)	①공직가치 및 공직 윤리 실효성 확보 -3(공직자 재산등록 시스템 개선) ②보호·보상제도 내실화 및 강화-2 (공무원 신고자 보호 강화) ③강화된 공직자 행위규범 정착 및 내재화-2 및 3(갑질 관행 근절)	①공직가치 및 공직 윤리 실효성 확보 -4(퇴직공직자 재 취업 제한) ④고위공직자 윤리 실천규범 내실화 -2(국회의원 윤리 실천규범 내실화) ⑤정치자금의 투명성 제고
공정한 청렴 거버넌스	③자본시장 공정성 강화-1(자본시장 투명성 강화) ④청년에게 공정한 도약의 기회 보장 -1~3(공정채용문화 확산) ④청년에게 공정한 도약의 기회 보장 -4(입시비리 근절)	⑥기업의 반부패 경영 지원 및 책임성 강화 ⑦공공재정 누수 방지를 위한 노력 -1(공공재정환수법)	①사회 내 불공정 행위 근절-1 및 2(하도급 및 답합 근절) ①사회 내 불공정 행위 근절-4(기술 탈취 근절) ⑤악의적·지능적 탈세 근절 ⑦공공재정 누수 방지를 위한 노력 -2(보조금 취약분야 개선)	①사회 내 불공정 행위 근절-3(처리 체계 정립, 과징금 기준 개선) ①사회 내 불공정 행위 근절-5(기술 탈취 근절) ② 공익법인의 투명성·공정성 강화 ③자본시장 공정성 강화-2(불공정행위 과징금 기준 신설)

<p>도약하는 청렴</p>		<p>① 고위공직자 청렴 리더십 강화 ② 공직자 맞춤형 청렴교육 확대 ③ 종합청렴도 측정을 통한 청렴노력 견인 ④ 부패행위 적발·처벌 강화 및 부패수익 환수-3(비위면직자 취업제한제도) ⑤ 자치법규 개선을 통한 지자체 청렴역량 제고</p>		<p>① 고위공직자 청렴 리더십 강화(고위공직자 제재수준 강화) ④ 부패행위 적발·처벌 강화 및 부패수익 환수-1 및 2(부패사범 처벌 및 부패수익 환수 강화)</p>
---------------------------	--	---	--	---

2. 분야별 전문가 의견수렴

- 부패는 공공분야만의 문제가 아니라, 정치·경제 등 사회의 다양한 분야에서 발생하는 문제이다. 특히 정치와 경제 분야의 경우 비록 해당 업역 종사자들의 신분은 민간인인 경우가 많지만, 이들 분야가 국가 공동체에서 수행하는 자원 배분과 가치창출 기능을 고려한다면, 공공분야 못지않게 반부패 정책의 추진이 필요한 분야라고 할 것이다. 그러한 차원에서 공공분야 외 다양한 사회 각 분야의 참여를 보장하는 것은 반드시 필요한 부분이다.
- (청렴사회민관협의회) 앞서 언급한 다양한 사회 각 분야들이 참여한 반부패 민관협력 거버넌스가 현재 국민권익위원회의 자문기관인 청렴사회민관협의회라는 형태로 운영 중이다. 현재, 청렴사회민관협의회는 경제·언론·학계 및 시민사회 등 다양한 분야의 대표자들로 구성되어 있다. 하지만, 국가적 차원의 자원 배분 등 주요한 의사결정을 담당하는 정치 분야가 현재 참여하지 않은 점을 조속히 보완할 필요가 있다고 할 것이다. 이를 위해 향후 청렴사회민관협의회를 통하여 민간분야별 과제에 대한 의제 발굴과 과제에 대한 검토 등이 실질적으로 이루어질 수 있도록 청렴사회민관협의회 관련 규정의 제도화와 보완이 필요할 것으로 보인다.
- (학술대회·토론회 등의 활용) 부패는 개인, 행정조직, 행정제도 및 외부환경 등 다양한 요인으로 발생하므로, 그 대책 역시 법학, 행정학, 범죄학, 형사사법학, 윤리학, 철학 등 다양한 유관 학문 전문가들의 폭넓은 참여가 필요하다. 따라서, 이러한 반부패 유관 분야와의 학술대회 등 적극적인 소통을 통하여, 최근의 학계 동향을 파악하고, 반부패 정책의 발전방향을 논의해야 할 것이다. 또한, 분야

별 주제에 대한 토론회 개최 등으로 반부패 종합전략의 필요성을 국민들이 공감할 수 있도록 하고, 실제로 반부패 정책수립에 필요한 국민생활과 밀접한 다양한 과제들을 도출하는 계기로 활용해야 한다.

- (반부패규범자문단) 현재 국민권익위원회는 「청탁금지법」, 「이해충돌방지법」 등 소관 반부패 행위규범의 해석과 적용의 타당성을 향상시키기 위하여 변호사, 교수 및 관련 분야 종사자 등으로 구성된 전문가집단을 구성·운영하고 있다. 반부패규범자문단을 적극적으로 활용하여 법률, 제도 등과 관련한 사안에 대하여 자문을 구하거나, 간담회 등을 통해 다른 전문가집단에서 논의하기 어려운 부분들에 대한 의견을 도출할 수 있을 것이다.

3. 대국민 의견수렴

- 반부패 정책은 주권자이자 정책의 수혜자인 국민의 공감과 지지를 받을 때 그 필요성과 정당성이 확보되며, 정책의 추진이 원활하게 이루어질 수 있다는 점에서 대국민 의견수렴의 중요성은 무엇보다 핵심적인 요소가 된다.
- (국민생각함) 국민권익위원회에서 활용하고 있는 플랫폼인 국민생각함을 적절히 활용하여 국민들이 관심을 가지는 사안에 대하여 과제로 도출하거나, 과제 수단에 대하여 국민들의 의견을 수렴할 수 있는 창구로 적극 활용하도록 활성화 방안을 강구해야 할 것이다.
- (청렴정책모니터링단) 청렴정책모니터링단을 통해 반부패 전략별·과제별 모니터링을 통해 필요성과 적절성을 검토하는 수단으로 활용하고, 모니터링단 논의를 통해 도출된 문제점을 중심으로 보완사항을 도출함으로써 청렴정책의 완결성을 높일 수 있을 것이다.
- (2030세대 간담회) MZ세대 등 공정성과 청렴이라는 가치에 민감한 세대를 중심으로 사회적 현안인 채용, 입시 등 공정과 관련한 주제를 중심으로 자율적인 간담회를 실시하고, 이를 통하여 얻은 결과를 과제 도출에 반영할 수 있을 것이다.

제3절 반부패 전략의 이행력 확보 방안

1. 대국민 보고

- 현재 대통령 소속으로 설치된 범정부 반부패 정책협의체인 공정사회 반부패정책 협의회를 심분 활용하는 것이 새롭게 수립된 반부패 전략의 이행력 확보를 위한 첫 단계라고 판단된다. 대통령이 주재하는 동 회의를 통하여 범정부 차원의 반부패 전략을 최종 심의·확정하고 그 회의결과를 국민께 보고하는 형태로 공개할 경우, 자동적으로 이는 새 정부 임기 동안 추진할 반부패 전략과 과제의 위상을 획득하게 된다. 특히 대통령제 국가인 우리나라에서 가장 영향력이 큰 지배적 주권기관인 대통령이 반부패 정책에 관심을 갖고, 책임감 있게 임기 내에 공개된 반부패 전략을 추진한다는 신호를 공직사회 등 사회 각 분야에 전달할 수 있기에 그 어떤 수단보다 가장 효과적인 이행력 확보 방안이 될 수 있을 것이다.
- 다만 현실적으로 대통령이 직접 주재하는 정책협의회의 개최가 곤란할 경우에는 국무회의 등 행정부의 책임과 권위를 담보할 수 있는 회의체를 통하여 반부패 전략을 심의·확정하고, 그 결과를 보도자료와 국민권익위원장의 브리핑 등의 방식으로 국민께 보고하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.
- 아울러, 부처 업무보고 시 및 공공기관 감사관회의 등과 연계하여 국민권익위원회를 중심으로 하여, 각 정부 부처 및 공공기관에서 반부패 과제를 공유하고 적극적으로 추진할 수 있도록 독려하는 등 실무적인 수준에서의 추진체계도 병행되어야 할 것이다.

2. 이행 점검

1) 반기별 이행점검을 통한 이행력 제고

- 반부패 과제가 수립만으로 끝나지 않고, 실제로 범정부 차원에서 올바르게 작동되는지, 이행 과정상의 문제점은 없는지, 개선방안은 없는지, 어떠한 효과를 가져오는지에 대하여 최소한 반기별로 점검을 하여 반부패 정책의 이행력을 제고할 필요가 있다. 아울러 이러한 과제 추진상 이행점검 체계는 최초 반부패 전략의 대국민 공개 시에 함께 포함되어, 과제 소관 부처 장관 및 과제 담당 실무자

들이 자신의 책임 범위를 명확히 알 수 있도록 하여야 한다.

- 이를 위하여 주무부처인 국민권익위원회를 중심으로 부처별 및 과제별로 이행점검체계를 마련하여 매 반기별 정기적인 이행 점검을 실시하는 한편, 특히 국민들의 참여가 필요한 과제의 경우 청렴정책모니터링단 등을 활용하여 국민 눈높이에서의 점검도 병행하는 것이 효과적일 것이다.
- 아울러 추진 성과가 뚜렷한 과제는 정기적으로 국민권익위원회 홈페이지 및 언론 등을 통해 발표하는 등 적극적인 성과 알리기를 통해 국민들의 관심을 이끌어 내고, 이는 다시금 정부의 반부패 과제의 결정과 추진 과정에 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

2) 이행점검의 성과 공유 및 피드백

- 국민권익위원회를 중심으로 이행점검이 이루어지고 결과가 도출된 경우, 그 성과와 문제점, 한계점 등에 대해서는 반드시 범정부 반부패 정책협의체와 공공기관 감사관회의 등을 통해 대통령 및 해당 부처 기관장 등 책임자에게 공유되도록 함으로써 피드백이 이루어질 수 있도록 관리·감독을 해 나가야 할 것이다.

3) 정책성과의 대국민 홍보

- 국민이 모르는 정책은 올바른 정부 정책이라고 평가될 수 없다. 따라서, 정책의 수립과 발표 단계는 물론 정책성과에 대해서도 국민들이 제대로 인식하고 이해할 수 있도록 보도자료 배포는 물론 카드뉴스, SNS, 유튜브 등 국민들이 접근하기 용이한 다양한 매체를 통해 홍보해야 할 것이다.
- 또한, 반부패 과제 수립에 있어서의 국민참여의 중요성을 감안할 때, 정책성과에 대한 국민들의 다양한 비판과 평가를 수립함으로써 향후 새로운 반부패 과제의 수립에 피드백 자료로 활용해야 할 것이다.

4) 우수기관에 대한 인센티브 부여

- 반부패 과제에 대해 적극적인 실천을 통해 정책 성과를 달성한 기관에 대해서는 우수기관으로서 인증하고, 가점 및 우수기관 포상 등 실질적인 인센티브를 부여함으로써 기관의 노력에 상응한 처우가 이루어지도록 해야 한다.
- 또한 현재 국민권익위원회에서 시행 중인 종합청렴도 평가제도를 적극적으로 활용하여 기관의 적극적 참여를 유도할 수 있는 방안도 고민해 볼 필요가 있다.

<대국민 의견수렴 설문조사지>

청렴한 대한민국을 위해서는 어떤 정책이 필요할까요?

반부패 정책 총괄기관인 국민권익위원회는 종합적인 반부패 정책을 체계적으로 추진하기 위해 범정부 차원의 '5개년 반부패 종합계획('18.~'22.)'을 수립해 추진하고 있습니다.

그 동안 종합계획을 통해 “범정부 및 민관 협의체 구축, 고위공직자범죄수사처 설치, 이해충돌방지법·공공재정환수법 등 법률 제정, 채용비리 근절 추진, 부패행위자 처벌 강화, 신고자 보호 확대” 등 다양한 반부패 정책을 추진했습니다.

국민권익위원회는 공정하고 깨끗한 대한민국을 위해 국민들의 의견을 수렴해 새로운 중장기 반부패 전략을 마련하고자 합니다.

대한민국의 반부패 정책 추진 전략 마련을 위한 여러분의 소중한 의견 부탁드립니다. 여러분의 참여가 청렴하고 공정한 대한민국을 만듭니다.

설문에 참여하시는 분 중 무작위로 100명을 선정하여 온라인상품권(5천원 상당)을 드릴 예정입니다.

< 설문 문항 >

1. 국민권익위원회가 수립·관리하고 있는 '5개년 반부패 종합계획'을 알고 계셨습니까?
① 들어본 적 없거나 모른다 ② 조금 안다 ③ 잘 알고 있다
2. '5개년 반부패 종합계획'이 정부의 반부패 정책 추진에 도움이 되었다고 생각하십니까?
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

3. '5개년 반부패 종합계획'을 구성하는 4대 전략을 **효과성**을 기준으로 순위를 매겨주십시오.

- ① 함께하는 청렴
(대통령 주재 협의회, 청렴사회민관협의회 운영, 공수처 설치 등)
- ② 깨끗한 공직사회
(청탁금지법·이해충돌방지법 등 청렴기준을 강화, 갑질·채용비리 근절 등)
- ③ 투명한 경영환경
(기업의 반부패경영 강화, 분야별 불공정한 관행 근절 등)
- ④ 실천하는 청렴
(부패행위자 적발·처벌 강화, 신고자 보호·보상 강화 등)

4. '5개년 반부패 종합계획'을 구성하는 4대 전략을 **중요성**을 기준으로 순위를 매겨주십시오.

- ① 함께하는 청렴
(대통령 주재 협의회, 청렴사회민관협의회 운영, 공수처 설치 등)
- ② 깨끗한 공직사회
(청탁금지법·이해충돌방지법 등 청렴기준을 강화, 갑질·채용비리 근절 등)
- ③ 투명한 경영환경
(기업의 반부패경영 강화, 분야별 불공정한 관행 근절 등)
- ④ 실천하는 청렴
(부패행위자 적발·처벌 강화, 신고자 보호·보상 강화 등)

5. 정부의 효과적인 반부패 정책 추진을 위해서 종합적인 반부패 전략 또는 계획이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

6. 반부패 정책이 중점적으로 추진되어야 할 분야는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 법령·제도 강화를 통한 부패예방 ② 문화·인식 개선을 통한 부패예방
- ③ 적극적인 부패행위 감찰·수사 ④ 부패행위자 처벌기준 강화
- ⑤ 부패수익 환수 및 징벌적 배상 ⑥ 기타 ()

〈참고문헌〉

1. 국내문헌

- 곽창규 외. (2021). 반부패 정책·법률 등 혁신 관련 정책연구, 국민권익위원회·한국조직학회
- 곽형석 (2008). “한국과 미국의 청렴정책의 효과성에 대한 비교연구”, 한국정책학회 춘계학술발표논문집, 33-60.
- 관계기관 합동, (2018). 5개년 반부패 종합계획.
- 국무조정실. (2021). 문재인정부 4년 100대 국정과제 추진실적, 경성문화사.
- 국무조정실. (2022a). 문재인정부 5년 100대 국정과제 추진실적.
- 국무조정실. (2022b). 정부합동 부패예방추진단 성과자료집.
- 국민권익위원회. (2011). 2011년도 공공기관 청렴도 측정 기본계획.
- 국민권익위원회 (2020). 2020년도 공공기관 청렴도 측정 결과.
- 국민권익위원회. (2018a). 청렴한 대한민국. 범정부 반부패 백서.
- 국민권익위원회. (2018b). 2017 국민권익백서.
- 국민권익위원회. (2019). 2018 국민권익백서.
- 국민권익위원회. (2020a). 2019 국민권익백서.
- 국민권익위원회. (2020b). 권익위 자체평가 보고서.
- 국민권익위원회. (2021). 반부패 정책·법률 등 혁신 관련 정책 연구.
- 국민권익위원회. (2021a). 2020 국민권익백서.
- 국민권익위원회. (2021b). 공공기관 반부패 시책 우수사례 100선.
- 국민권익위원회. (2022a). 2021 국민권익백서.
- 국민권익위원회. (2022b). 공공기관 채용비리 근절 추진단 백서.
- 국민권익위원회. (2022c). 공공기관 청렴윤리경영 컴플라이언스 가이드라인
- 권수진·윤성현. (2016). 공익신고제도의 개선방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 연구총서 16-AA-03, 196-197
- 권향원·오영균·황혜신. (2017). 중앙행정기관 대상 평가제도 개선방안 연구. 국무조정실 용역보고서.
- 김상헌. (2012). 지방자치단체 세출구조에 관한 연구, 한국조세연구원.
- 김정수. (2020). 반부패의 세계사 . 도서출판 가지.
- 김 혁. (2015). 거버넌스적 접근을 통한 관료통제에 대한 연구: 부패방지 체계로서의 청렴 거버넌스 구축을 중심으로, 한국정당학회보, 제14권 제2호.
- 김혁 외. (2018). 반부패정책 등에 대한 점검·평가체계 개발 연구. 국민권익위원회 용역보고서: 94-128.
- 남궁근. (2021). 문재인 정부 국정과제의 성과평가 과정과 결과. 정책분석평가학회보

31(2).

- 문화체육관광부. (2019). 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서
- 문화체육관광부. (2022). 문재인정부 국정백서 14. 겸손한 권력, 완전한 민주주의 국가로 도약.
- 박광국·최상일·주효진. (1999). 지방자치단체장의 관공비 예산결정과정 및 지출패턴분석. 한국행정학보, 33(3): 309-325.
- 법무부. (2021). 2020년도 법무연감.
- 법무부. (2022). 2021년도 법무연감.
- 신무섭. (2009). 기초지방자치단체장의 업무추진비 공개 실태분석, 한국자치행정학회보, 23(1): 1-22.
- 오철호. (2013). 정책평가의 외연 넓히기 텍스트 읽기로써의 평가. 정책분석평가학회보 23(3).
- 윤태범. (2012). 부패방지 추진정책 성과 및 과제 . 국민권익위원회 용역보고서.
- 이근주. (2018). 정책평가에 있어 국민참여 확대에 대한 시론적 논의. 정책분석평가학회보 28(2): 342-352.
- 이승중 외. (2007). 반부패 청렴정책의 성과평가와 향후 정립방향 . 국가청렴위원회 용역보고서.
- 이윤식. (2011). 우리나라에서 지식정보화에 따른 정책평가연구의 변화 방향에 관한 탐색적 연구. 한국정책분석평가학회보 21(4).
- 이자성. (2014). 지방자치단체 청렴도 인식에 관한 연구-공무원집단을 중심으로-. 인적자원관리연구, 21(5): 203-225.
- 이재성. (2002). 지방재정 개혁-재정낭비 및 부조리 척결. 한국지방자치학회 2002년도 하계학술대회 발표논문.
- 이정주. (2010). 서울시 청렴실태 및 개선방안: 청렴도 모형을 중심으로, 시민대토론회 부패제로, 청렴서울로 가는 길.
- 이정주. (2018). 반부패·청렴 정책 평가. 월간 공공정책: 152.
- 이창균 · 하능식. (2008). 지방자치단체 재정효율성 제고방안, 한국지방행정연구원.
- 이희승. (2003). 국어대사전 . 서울: 민중서림.
- 장시복. (2019). 문재인 정부의 경제정책 비판_마르크스주의 연구16(1).
- 정책기획위원회. (2021). 문재인정부 4주년 국정비전과 성과 컨퍼런스 자료집.
- 조용석 · 황문태 · 김상헌. (2018). 정치적 변수가 업무추진비에 미치는 영향에 관한 연구, 행정논총, 56(2): 191-212.
- 최종술. (2020). 문재인 정부의 대선 공약 : 자치경찰제 도입방안과 변화과정. 정책학회 추계학술대회 자료집.
- 테리 쿠퍼. (2018). 「공직윤리 핸드북 제1권」 . 신충식 외 행정사상과 방법론 연구회 역. 서울: 조명문화사.
- 테리 쿠퍼. (2018). 「공직윤리 핸드북 제2권」 . 신충식 외 행정사상과 방법론 연구

회 역. 서울: 조명문화사.

테리 쿠퍼 · 도날드 멘젤. (2018). 「윤리역량 : 공직리더십을 위한 윤리역량 성취」
. 김성준 외 행정사상과 방법론 연구회 역. 서울: 조명문화사.
행정안전부. (2020). 2016-2020 지방예산낭비신고 사례집.

2. 외국문헌

Menzel, D.C. and Carson, K. (1999). A review and assessment of empirical research on public management ethics: implications for scholars and managers. *Public Integrity*, 7:239-264.

Long, N.E. (1990). Conceptual notes on the public interest for public administration and policy analysts. *Administration and Society*, 22:170-181.

Gunn, J.A.W. (1969). 「Politics and Interest in the Seventeenth Century」. University of Toronto Press, Toronto.

Hirschman, A.O. (1977). 「The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph」. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Black, H.C. (1979). 「Black's Law Dictionary」, 5th ed. West Publishing, St. Paul, MN.

Schacht, R. (1970). 「Alienation. Anchor Books」, Garden City, NY.

Nye, J.S. (1967). Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *In Political Corruption* (A.J. Heidenheimer et al., eds.). New Brunswick, NJ: Transaction Books, pp. 963-983.

Peters, J.G. and Welch, S. (1978). Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory. *American Political Science Review*, 72: 974-984.

Malek, K.L. (1993). Public Attitudes Toward Corruption: Twenty-Five Years of Research. *In Ethics and Public Administration* (H.G. Frederickson, ed.). Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Heidenheimer, A.J., Johnston, M., and LeVine, V.T. (1989). *Political Corruption*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Klitgaard, R. (1988). 「Controlling Corruption」. Berkeley: The University of California Press.

United Nations. (1990). 「Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development: Realities and Perspective of International Co-operation」. Document A/CONF. 144/8, Vienna: Crime Prevention and

Criminal Justice Division.

Caiden, G.E. (1988). Toward a general theory of official corruption. *Asian Journal of Public Administration*, 10(1): 3-26.

Jabbara, J.G. and Dwivedi, O.P. (1988). 「Public Service Accountability」. West Hartford, CT: Kumarian Press.

Kupperman, J.J. (1991). 「Character」. Oxford Press, New York.

Arendt, H. (1971). Thinking and Moral Considerations. *Social Research*, 38: 417-446.

Geach, P.T. (1977). 「The Virtues」. Cambridge University Press, Cambridge, England.

Kramnick, I. (1982). Republican Revisionism Revisited. *American Historical Review*, 87: 630.

Wood, N. (1988). 「Cicero's Social and Political Thought」. University of California Press, Berkeley, California.

Rawson, E. (1975). 「Cicero」. Cornell University Press, Ithaca, New York.

Wolin, S.S. (1960). Politics and Vision. Little, Brown, Boston, Massachusetts.

Wolin, S.S. (1969). Political Theory as a Vocation. *American Political Science Review*, 63.

Cleveland, H. (1972). 「The Future Executive」, Harper and Row, New York.

Kekes, J. (1988). 「The Examined Life」. Pennsylvania State University Press, College Station, Pennsylvania.

Budziszewski, J. (1986). 「The Resurrection of Nature: Political Theory and the Human Character」. Cornell University Press, Ithaca, New York.

Budziszewski, J. (1988). 「The Nearest Coast of Darkness: A Vindication of the Politics of Virtues」. Cornell University Press, Ithaca, New York.

Pincoffs, E.L. (1986). 「Quandaries and Virtues: Against Reductivism in Ethics」. University Press of Kansas, Lawrence, Kansas.

Wilson, J.Q. (1991). 「On Character: Essays」. The AEI Press, Washington, D.C.

Padover, S.K. (ed.) (1953). 「The Complete Madison: His Basic Writings」. Harper & Brothers, New York.

Michels, R. (1915). 「Political Parties (E. and C. Paul, trans)」. Dover Publications, New York.

Miller, E.F. (ed.) (1985). 「David Hume, Essays: Moral, Political, and Literary」. Liberty Classics, Indianapolis, Indiana.

Sorel, G. (1906). 「Reflections on Violence, (I.E. Hulme, trans.)」. Collier Books, New York.

- Kuhn, T.S. (2nd ed., 1970). 「The Structure of Scientific Revolutions」. University of Chicago Press, Chicago.
- Deming, W.E. (1986). 「Out of the Crisis」. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.
- Denhardt, K.G. (1991). Unearthing the moral foundations of public administration: honor, benevolence, and justice. *In Ethical Frontiers in Public Management* (J.S. Bowman, ed.). JosseyBass, San Francisco, California, pp. 91-113.
- Hart, D.K. (1984). *The founders, the Scots, and moral sense*. Institute of Public Management, School of Management, Brigham Young University, Provo, Utah.
- Sherman, N. (1989). 「The Fabric of Character: Aristotle's Theory of Virtue」. Clarendon Press, Oxford.
- Sherman, N. (1997). 「Making a Necessity of Virtue: Aristotle and Kant on Virtue」. Cambridge University Press, New York.
- Dewey, J. and Tufts, J.H. (1925). 「Ethics」. Holt and Company, New York.
- Sherman, N. (1989). 「The Fabric of Character: Aristotle's Theory of Virtue」. Clarendon Press, Oxford.
- Aristotle. (1980). *The Nicomachean Ethics* (D. Ross, trans.). Oxford University Press, New York.
- Hardie, W.F.R. (1980). 「Aristotle's Ethical Theory」. Clarendon Press, Oxford.
- Kupperman, J.J. (1991). 「Character」. Oxford Press, New York.
- Cua, A.S. (1992). Competence, concern, and the role of the paradigmatic individuals (chun-tzu) in moral education. *Philosophy East and West*, 42:49-68.
- Kant, I. (1898). 「Fundamental Principles of the Metaphysics of Morals (T.K. Abbott, trans.)」. Liberal Arts Press, New York.
- Munzel, F., and Felicitas, M. (1998). 「Kant's Conception of Moral Character」. University of Chicago Press, Chicago.
- Hogan, R. (1973). Moral conduct and moral character: a psychological perspective. *Psychological Bulletin*, 79:217-232.