

『청렴옴부즈만의 정책제언자로서의 역할: 부패방지기본계획수립 자문 어떻게?』

서울시립대학교 행정학과 겸임교수
이정주

● 공공기관

- 국가청렴위원회 상근전문위원(정책분야)
- 행정자치부 조직진단센터 중앙진단팀 사무관

● 시민사회

- 투명사회협약실천협의회 정책팀 차장
- 현 한국투명성기구 정책위원

● 교육 및 연구활동

- 서울시립대학교 반부패시스템연구소 기획부장/연구위원
- 경민대학교 소방행정학과 강의전담교수
- 경희대학교 사회교육원 겸임(주임)교수
- 한국부패학회 총무위원장/이사
- 국무총리실 정부업무(부패방지)평가위원
- 국민권익위원회 부패방지시책평가위원
- 지방정부학회 반부패·청렴위원회 위원장



chungjooly@hanmail.net

- 현 서울시립대학교 행정학과 겸임교수
- 현 한양대학교 미래인재교육원 겸임교수
- 현 한국청렴연구소 부소장
- 현 한국부패학회 편집이사
- 현 국민권익위원회 청렴연수원 청렴교육강사
- 현 국민권익위원회 청렴아카데미 자문위원
- 현 국민권익위원회 청렴사회민관실무협의회 의원

● 자문활동(운영자문, 청렴/감사 옴부즈만, 적극행정면책위원)

- (전) 코트라, 한국관광공사, 한국에너지기술평가원, SH, 경기도 도시공사, 서울메트로
- (현) 관세청, 질병관리청, 그랜드코리아 레저, 정보통신산업진흥원, 서울복지재단, 서울시설공단 등

목 차

- I. 청 렬 옴 부 즈 만 의 역 할 과 활 동 영 역
- II. 부패방지기본계획관련 정책조언은 어떻게?

청렴옴부즈만의 역할과 활동영역

1. 청렴옴부즈만 역할의 중요성 및 성공조건
2. 업무프로세스별 활동영역

1. 청렴옴부즈만 역할의 중요성 및 성공요건

❖ 청렴옴부즈만 역할 중시

내부통제【자율통제】 → 외부통제
거버먼트 방식 → 거버넌스 방식

❖ 기관의 청렴성 제고에 대한 역할을 제대로 수행하고 있는가?

역할수행의 조건

- 윤리와 청렴에 대한 관심
- 기관에 대한 열정(고객)
- 청렴정책에 대한 통찰력
- 해당분야에 대한 전문성



청렴옴부즈만에 대한 기관 시각

- 형식적 존재로 인식
- 의원들이 가진 장점을 최대한 살려 전략적 사고를 가지고 잘 활용하는가
- 의원들이 제시한 의견을 최대한 반영해서 운영하는가?

- 단순한 관찰자가 아닌 외부적 시각을 내부 조직에 접목시켜 기관의 청렴성 제고를 위한 조연자/자문가로서의 역할
- 기관의 준구성원으로서 책임감이 생길 수 있게 기관의 적극적 역할 필요

2. 업무프로세스별 활동영역



- 부패방지기본계획수립【전략적 방향, 추진 과제발굴】자문, 검토
- 자체 반부패 청렴정책 효과성 설문문항 검토

- 부패방지기본계획집행 점검
- 채용/징계/적극행정 면책/용역【계약】심사/감사참여/부패공익 신고 접수
- 타 기관 시민청렴옴부즈만과의 교류참여
- 제도개선과제 제안
- 부패영향평가 검토의견
- 청렴교육【고위직, 직원】

- 부패방지기본계획 대비 집행 점검, 평가, 자문
- 활동을 통한 개선필요 사항 발굴
- 각 부서에 추진하고 있는 각종 반부패 청렴제도에 대한 평가
- 기관 우수 사례나 청렴상 선정 참여
- 직원 워크숍을 통한 한해 반부패 청렴정책 소회 및 향후 과제 도출 자문

II 부패방지기본계획 관련 정책조언은 어떻게?

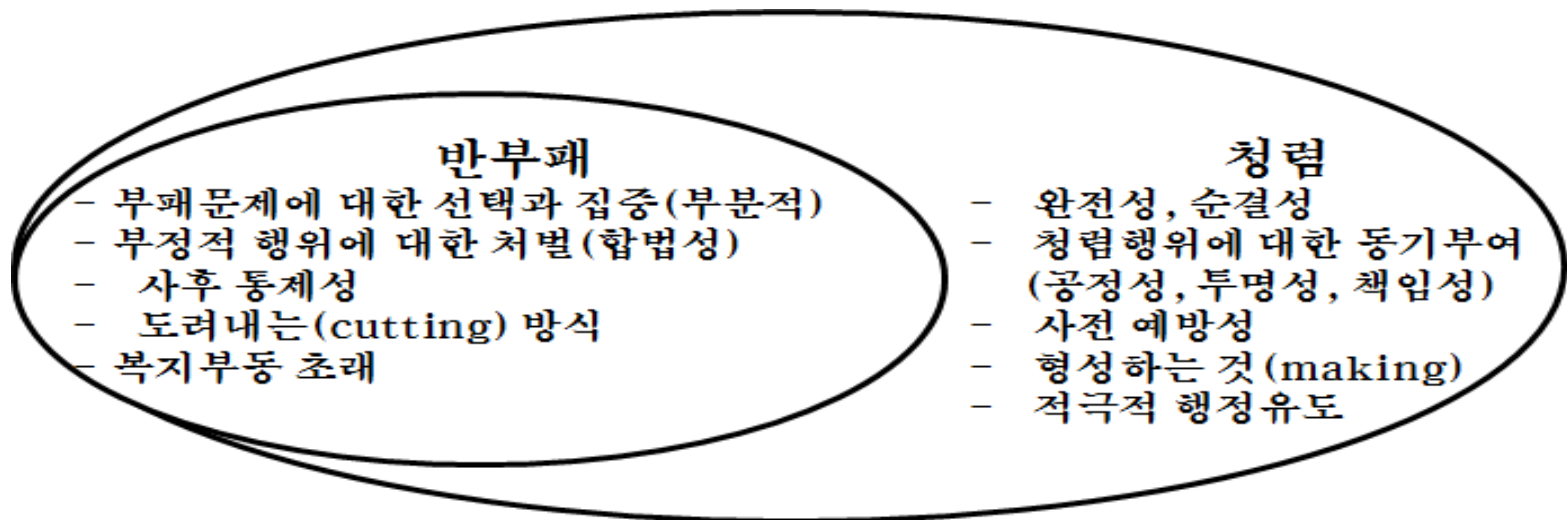
1. 공공기관 종합청렴도 평가의 이해
2. 반부패 · 청렴의 개념구분을 통한 청렴도 제고전략
3. 부패방지기본계획 수립시 조언사항

2. 반부패 · 청렴 개념구분을 통한 청렴도 제고전략

반부패와 청렴은 동일한 개념인가?

- ❖ 반부패(anti-corruption)의 개념과 청렴(integrity)이라는 개념은 의미론적 측면과 부패를 바라보는 시각의 차이로 구분

<그림> 반부패와 청렴의 개념



2. 반부패 · 청렴 개념구분을 통한 청렴도 제고전략

반부패와 청렴 구분에 따른 공직윤리제고방식

❖ 규정 준수에 의한 접근(반부패)

- 공직자의 재량행위가 부패를 일으키는 주요 원인이라는 전제
 - ✓ 법률에 의한 규정과 규제가 주요 원칙
 - ✓ 공직자는 조직의 청렴성을 보호하고 부패관행의 기회를 줄이기 위해 제한된 개인적 재량을 지녀야 함
 - ✓ 규제가 적절하게 이루어진다면 관료부패를 감소시키고 부패로 인한 경제적 · 정치적 · 사회적 비용을 낮은 수준으로 이끌 수 있음

❖ 가치중심적 접근(청렴)

- 공직자의 재량을 제한하기 위해 만든 규정과 규제의 실행가능성과 효과성에 대한 의구심 전제
 - ✓ 조직 규범과 가치에서 적절한 행동인지를 결정할 수 있는 도덕적 강령을 지녀야 함
 - ✓ 공직정신을 기반으로 도덕적 선택을 할 수 있는 충분한 개인적 재량을 지녀야 함
 - ✓ 규정이 모든 경우의 수를 다룰 수 없음
 - ✓ 규정을 만들고 집행하고 모니터링하는데 소요되는 행정적인 시간과 비용을 줄이기 때문에 효율성이 높음

2. 반부패 · 청렴 개념구분을 통한 청렴도 제고전략

반부패와 청렴 구분에 따른 부패통제전략

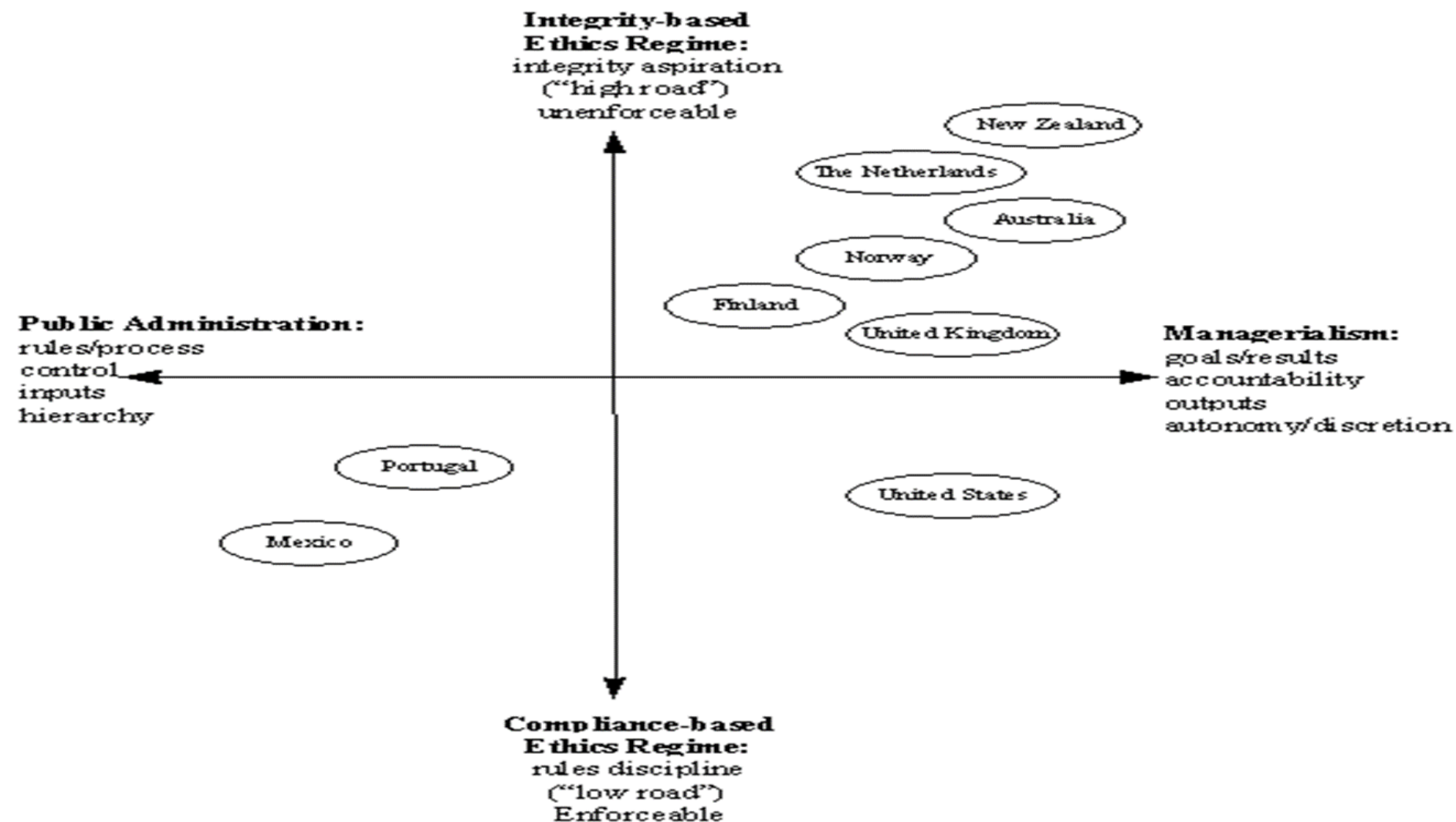
	부패통제전략	
	반부패(anti-corruption)	청렴(integrity)
공직윤리 제고방식	규정준수형	가치중심형
부패통제시기	사후적	사전예방
행정이념	합법성	투명성, 공정성, 책임성
통제범위	부분성	완전성
통제수단	처벌중심(negative)	인센티브 중심(positive)
조직인	X 인간관	Y 인간관
추진방식	타율성	자율성
대표적인 정책	원스트라이크 아웃 부패징계처벌수준 강화	공직자 행동강령, 청렴교육

2. 반부패 · 청렴 개념구분을 통한 청렴도 제고전략

<부패통제시스템의 전환: 반부패에서 청렴으로>

- 홍콩의 부패통제메카니즘의 변화 주목
 - 과거 홍콩의 부패방지통제는 제도차원의 규정 중심 방안
 - 하지만 홍콩이 중국으로 반환된 이후 윤리적인 문제가 부각.
 - 홍콩이 중국으로 반환되기 이전에 공직을 지배했던 관료의 경우 퇴직 이후 홍콩을 떠나고 그 자리는 현지사람으로 채워졌는데 그들은 일찍 퇴직해서 기업부문으로 이동하려는 경향이 많아 과거보다 훨씬 더 크게 잠재적인 이해충돌의 문제발생
 - 홍콩에서도 퇴직 후 취업제한제도가 있지만 실제로 공직에서 퇴직 이후 직무와 관련한 민간기업의 재취업은 연기된 이익(deferred advantage)으로 나타날 가능성이 높아졌음에도 이에 대한 이해충돌이 있었다는 것을 입증하기 어려운 한계
 - 이에 홍콩 정부는 윤리적 논쟁을 규정중심의 방안을 뛰어넘어 가치 중심의 윤리성 확보에 대한 중요성을 강조.
 - 현재 홍콩은 과오를 적발하고 나쁜 행위에 대해 처벌하는 것보다 바람직한 공직가치로서 좋은 행위를 할 수 있게 하는 방식에 대한 논의에 초점

CHART: COUNTRIES BY OVERALL MANAGEMENT AND ETHICS



OECD/PUMA(1996), *Ethics in the Public Service*, p.34.

2. 반부패 · 청렴 개념구분을 통한 청렴도 제고전략

<바람직한 부패통제전략은>

- ❖ 한국사회는 공직자를 믿고 스스로 청렴을 적극적으로 실천할 수 있게 하는 가치중심적 접근보다 공직자를 잠재적인 부패행위자로 보고 규정준수에 입각한 부패통제 관점이 강함
- ❖ 최근 국제적인 맥락에서 규정준수적 접근보다 가치중심적 접근이 점차적으로 증가하고 있다는 점에서 현 우리사회의 부패통제전략 패러다임의 전환 필요
- ❖ 청렴을 실천하면 개인에게 이득이 되고 조직의 청렴성 및 경쟁력을 제고에 도움이 되는 포지티브(positive)한 정책변화 필요 → 선순환적 부패통제 메커니즘 형성을 통한 청렴정책순응제고
- ❖ 하지만 한국사회의 특성상 지역주의, 온정주의 관행으로 인한 솜방망이 처벌을 막기 위해 무관용원칙(Zero-tolerance)도 가미될 필요 존재

3. 부패방지기본계획 수립시 조언사항

① 추진계획

1) 단순히 평가점수를 잘 받기 위한 단기적 시각 지양하고 **장기적 관점에서 청렴문화 형성에 초점을 두어라**

- ✓ 조직의 담당자가 바뀌더라도 일관적이고 지속적으로 추진할 수 있게 중장기적인 관점에서의 청렴대책 필요

2) Plan-Do-See의 관점으로 체계적으로 구성하라.

3) 기존 반부패 · 청렴대책에서 제시되고 있는 **각종 제도에 대한 성과와 한계점에 대해 정확히 분석하라**

- ✓ 대다수의 반부패 청렴 대책이 답습적으로 이루어짐

4) **과제의 추진 배경의 필요성을 부각하라**

- ✓ 타 기관과 비슷하거나 동일한 정책이지만, 왜 우리기관에서 해당 정책이 반부패 청렴성 제고를 위해 필요한지에 대한 추진 배경 잘 피력

3. 부패방지기본계획 수립시 조언사항

① 추진계획

- 4) 조직 내 · 외부 고객만족(적극행정)의 관점에서의 반부패청렴정책 마련하라.
- 5) 기관특성에 맞는 청렴브랜드 정책(제도)에 대해 고민하라.
- 6) 제도개선과제로서 부패취약분야를 잘 선정하라
 - 기관 청렴도 측정결과 등 청렴수준 평가결과
 - 상급기관 감사결과 등
 - 기관의 취약분야 분석의 적절성
 - 기관의 업무 · 조직 특성 반영 수준을 평가

3. 부패방지기본계획 수립시 조언사항

② 공공기관 청렴성 제고

- 1) 직원들의 반부패 청렴 정책 관련 소통메커니즘을 구축(소통)하라
 - ✓ 인프라가 구축 이후 반부패 청렴정책이 제대로 작동하고 있는지 실효성 관점에서 접근
 - ✓ 최근 MZ 세대들의 증가에 따른 상하간의 불통문제, 직원의견이 피드백 되지 않는 문제 존재여부점검
 - ✓ 감사실만의 업무가 아닌 조직전체의 업무라는 인식
- 2) 기관별 청렴수준 향상을 위한 다양한 의견수렴과 모니터링을 통해 시책의 적정성 및 실현 가능성을 높여라
- 3) 청렴체감도(내부청렴도와 외부청렴도 평가항목)을 중심으로 낮게 나타난 근원적 원인에 대해 분석하라.

3. 부패방지기본계획 수립시 조언사항

② 공공기관 청렴성 제고

- 4) 청렴도 제고 노력에 있어 도전적이고 다양한 과제를 발굴하라
 - ✓ 부패 국정과제, 5개년 반부패 종합계획, 이해충돌방지제도 정착 대책, 민생·경제분야 등 공정성 제고 대책, 청렴도 측정결과를 반영한 부패취약분야 개선 계획 등 다양하고 도전적인 시책추진을 고려하여 평가
- 5) 개선내용의 적정성, 효과성에 대해 가급적 계량화 시켜라
- 6) 공공기관의 청렴노력을 민간으로 전파 확산하고 민간분야의 청렴문화확산을 위한 유인책을 마련하라
- 7) 남들이 하지 않는 가점 항목을 노려라.

3. 부패방지기본계획 수립시 조언사항

③ 청렴성 제고 실행력 담보

- 1) 리더의 관심과 의지를 독려하고 이를 부각하라 (리더를 대상으로 하는 청렴교육 필요성 강화)
- 2) 과제유형의 분류를 통해 체계적으로 관리하라
 - ✓ 과제의 유형분류(계속과제, 강화과제, 신규과제 등)를 통해 반부패 청렴정책의 효과적 관리
- 3) (부패취약분야) 법령, 규정, 사규 제·개정 등을 통해 제도화 시켜라.
 - ✓ 지속적이고 일관적으로 추진될 수 있게 규정마련
- 4) 주기별(월별)로 추진현황에 대해 점검하라

경청해주셔서 감사합니다.

Q & A

