

정부•공직자 부정부패의 척결
- 구체적 실천방안을 중심으로 -

2014. 5.

국가미래연구원 법•정치 분과

1. 정부·공직 사회의 현주소

- 한국은 2010년에 이코노미스트가 선정한 “잘 하는 민주주의(full democracies)”국가 군에 포함되었고, 경제 수준 역시 주변 국가들의 부러움을 받고 있다.

그럼에도 잊어버릴만하면 신문지상을 장식하는 공직자의 대형 부정·부패 사건으로 인하여 국민들은 낙망한다. 특히 이번 세월호 참사는 정부·공직자들의 부정·부패 종합판으로 국민들에게 큰 좌절과 절망감을 안겨 주었다.

- 국민들은 일자리를 찾기 위해 줄곧 달려왔고, 어렵게 얻은 직장에서 열심히 경쟁하며 살고, 꼬박꼬박 세금을 내고 있고, 법을 지키며 살고 있음에도 정부·공직사회의 부정부패로 인한 신뢰감 상실로 행복하지 못하고 희망을 가지지 못한다.
- 법과 원칙이 통하고 공정성이 살아있는 법치사회를 만들어야만 할 당위성은 바로 정부·공직자에 대한 국민의 신뢰회복과 이를 통한 진정한 국민행복의 실현에 있다.

2. 부정부패 발생원인 및 근절되지 않는 이유

가. 제도적 요인

(1) 제도 내용적 측면에서의 원인

- 공무원에 대한 과도한 재량권의 부여
- 법령의 내용의 불명확성
- 공직자의 교육 및 숙지 과정의 미비

(2) 제도 운영적 측면에서의 원인

- 행정의 비공개성과 은폐성
- 공직자 업무집행에 대한 검증 과정의 비분권화
- 공직자 복무기준상 윤리 규정의 미비

나. 엄격하지 못한 처벌로 부정부패 조장

(1) 처벌의 내용면에서의 요인

- 공정하고 신속한 법 집행 체계의 미비
- 명확한 양형기준의 미비
- 부정부패 처벌의 비일관성

(2) 처벌의 절차면에서의 요인

- 소극적 수사 관행
- 신고에 대한 사회적 저항성

- 비관여가 우선이라는 사회적 분위기
- ‘적법한 절차보다는 인맥이나 편법’이라는 불신 사회적 분위기
- 잘하고 있는 사람보다 잘못하고 있는 사람이 더 혜택이 크다는
생각

3. 부정부패의 근원적 해결책

가. 해결책의 기본방침

- (1) 규칙의 준수: 부정부패의 원인이 되는 규제와 재량권 철폐
- (2) 개방성의 확보: 행정정보의 전면 공개
- (3) 효율과 공정: 부정부패를 감시, 적발하기 위한 실효성 있는 장치
설치
- (4) 법 앞의 평등: 부정부패에 대한 엄격한 처벌
- (5) 처벌보다는 격려: 법과 규정을 지키며 노력한 사람에 대한
국가적 장려

나. 구체적 집행방안

- (1) 행정위임입법을 줄여 행정의 통일성을 보장하고 재량권을 축소해야
한다.

국민들은 행정민원 처리 시 마다 매번 달라지는 듯한 절차와 요건 때문에 혼란과 어려움을 겪고 있다. 같은 일인데도 처리하는 사람에 따라, 지역에 따라, 상황에 따라 다른 절차를 경험하게 되고, 그러다보니 아는 사람부터 찾게 되고 편법을 동원하게 된다. 이러한 현실은 결국 부당한 절차를 당연시하게 되어 공직자의 재량권의 여지를 부여하여 부정부패가 발생할 수 있는 소지를 생산하게 되는 것이다.

- ① 불필요한 규제나 재량에 의한 처분이 가능하도록 하는
위임입법을 시급히 개선해야 한다. 법을 집행하는 공무원의
직무 기준을 명확하게 명시하여 재량의 여지를 없애어
부정부패를 선제적으로 예방하여야 한다.

- ② 시민의 입장에서 무엇이 가능하고, 무엇이 금지된 것인지를
명확하게 알 수 있도록 법규를 명확히 만들어 국민 편의의
입장에서 법 집행이 되도록 해야 한다. 담당 공무원의
요령과 편법이 아니라 명확한 절차와 기준을 미리 알려
주고, 이를 문서로 명확하게 명시하여 그대로 적용한다.

- ③ 무엇보다 국민에게 편리한 절차가 되도록 행정 규칙을
간소화하고 지역이나 행정 책임자에 따라 달라지는 행정이
아니라 늘 동일한 문제에 대해서는 동일한 절차와 결과가
보장되도록 한다.

- ④ 모든 인허가 등 규제는 법률이 아니면 정하지 못하도록 하여

행정위임입법을 불가능하게 하여 공무원들의 행정규제를 통한 재량권 행사를 원천적으로 봉쇄하는 방안을 마련해야 한다.

(2) 행정정보와 절차■ 전면 공개하여 국민으로 하여금 부정부패■ 감시하게 해야 한다.

부정과 부패는 늘 가려진 곳에서 이루어진다. 떳떳하고 공정한 일을 한다면 이를 굳이 감출 이유가 무엇일까. 부정부패가 없는 공정하고 깨끗한 사회가 되기 위해서는 무엇보다 사실이 사실로서 투명하고 명확하게 알려져야 한다.

- ① 가능한 한 많은 행정정보와 행정행위를 공개하여 국민의 비판과 감시의 대상이 되게 함으로써 부정부패의 가능성을 뿌리 뽑아야 한다. 현행 공공기관의 정보공개에 관한 법률은 비공개대상 정보를 너무 폭넓게 허용하여 공무원으로 하여금 행정정보를 은폐할 수 있는 구실을 쉽게 만들어 준다. 바로 이런 행정정보의 은폐가 국민들의 감시와 비판이 불가능하게 하고 결국 부정부패를 조장할 수 있다. 따라서 민원관련 행정정보가 보다 널리 공개되어야 한다.

(3) 부패의 근원이 되는 현직, 퇴직 공직자의 이해상충행위■ 철저히 관리해야 한다.

우리 사회의 부정부패는 국정외의 중요 부분을 책임지는 고위 공직자, 사회지도층과 연루된 것이어서 더욱 심각한 문제다.

‘관피아’란 용어가 말해 주듯이 우리의 부정부패는 정부·공직자와 협회, 조합 등 산하기관, 그리고 피감독기관 사이의 서로 봐주고 챙겨주는 이른바 “한통속 문화”와 이를 가능케 하는 고위 공직자들의 퇴직후 산하기관, 피감독기관 임직원으로 자리 이동하면서 생기는 “전관예우”를 통한 “부정부패의 공모사슬”이란 구태의 관행화가 핵심문제다.

고위공직자의 산하 기관, 피감독기관 취업을 금지하는 한편, 고위 공직자 임명 후보자들의 경력을 철저히 조사, 공개하여 산하기관, 피감독기관에의 취업 경력이 있을 경우 임명을 철회하여 부정부패의 공모사슬을 원천적으로 봉쇄해야 한다.

이해상충 회피제도는 비단 국민들을 위한 것일 뿐 아니라 공무원들 자신은 스스로 보호할 수 있도록 하는 예방적 기능도 수행하게 될 것이다.

국가 지도층이 먼저 깨끗하고 투명해야 국민들도 자괴감에서 벗어나 나라에 대한 신뢰를 가지고 보다 나은 한국을 위해 정진할 수 있다.

- ① 공직자윤리법상의 이해상충행위 규제 제도를 전면적으로 보완해야 한다. 공익을 우선한다는 선언적인 의무를 넘어서서 보다 구체적인 금지 규정과 그 위반에 따른 처벌규정을 두어야 한다.
- ② 국무총리실 공직복무관리관을 이해상충 정책 담당기관으로 확대 개편하여 여기에서 공직자들이 이해상충의 상황을 파악하고 이를 해소하는 방법을 소상하게 적은 매뉴얼을

개발하여 배포하며, 금지된 행위를 탐지하여 정보접근을 제한하거나, 전근 혹은 전직, 개인적 이익의 신탁, 공직 사임 등 적절한 조치를 통해 부당한 이득을 취하지 못하도록 해야 한다.

③ 이러한 과정에 대해서도 어떤 문제가 이해상충 상황을 야기했으며, 이를 어떻게 해결했는지 면밀히 기록하고 이를 공개하여 유사한 상황이 발생하지 않도록 예방하는 데에도 주력해야 한다.

④ 특히 (가칭) 공직자 윤리 담당관을 신설하여 기존의 감사관실 기능을 통합하여 감사원, 국민권익위원회, 검찰, 경찰 등과 정보를 공유하는 체계를 구축하도록 함으로써 부당 이득을 취하지 못하도록 철저히 관리하고 교육해야 한다.

⑤ 고위 공직자 인선은 법을 잘 지킨 인사를 임명하고 철저한 검증이 이루어 지도록 최선의 노력을 해야 한다. 우선, 고위 공직자를 추천하는 기관과 자체 검증하는 기관을 분리하여 몇 사람의 인맥에 의해 인사가 결정되지 않도록 해서, 모든 인사는 청와대로 통한다는 통념을 깨야 한다.

⑥ 청와대 인사담당 수석실이 추천하고, 이를 인사검증기관에서

검증한 뒤, 별도의 인사위원회에서 이를 확정하여 천거하는 방식을 통해 결정권이 한 곳에 집중되지 않고 여러 곳으로 분산되도록 해야 한다.

(4) 내부 고발자에 대한 면책 등 제보자 장려책을 도입하고 부정부패로 얻은 부당 이득에 대하여 50배 이상의 징벌금을 물려 공무원으로 하여금 부정부패의 유혹에 빠지지 않도록 하는 예방 체계가 마련되어야 한다.

부정부패가 다시 나타나지 않도록 하기 위해서는 부정행위에 대한 엄격하고 공정한 법 집행이 실천되어야 한다.

우리 사회는 언제 부터인가 목소리 큰 사람, 권력이나 재력이 강한 이기는 사회가 되어 버린 것 같다. 하지만 우리 대한민국은 법치 국가이다. 법이 살아 있고, 법이 공정하고 국민이 법앞에 실질적으로 평등할 때 부정과 부패가 없어질 수 있다.

① 첫째 부정부패행위자에 대한 엄정한 수사와 형벌이 집행되어야 한다.

② 부정부패 행위자에 대한 엄정한 수사가 되도록 하기 위해서는 내부고발자에 대한 면책 등 보호제도가 필요하다. 정확한 진술과 증거 공개가 이루어질 때 그에 대한 처벌이 가능하기 때문이다.

③ 그간 우리나라에서 부정부패행위자에 대한 처벌은 솜방망이

처벌이란 비난이 많다. 부정이 밝혀진 대상에 대해서는 엄정한 양형기준에 따라 강력한 처벌이 이루어지도록 해야 한다.

- ④ 특히 부정행위로 인해 얻는 이득이 처벌로 인한 불이익보다 더 많다는 생각이 계속적인 부정 부패 현상을 양산하고 있다. 따라서 이러한 풍토가 지속되지 않도록 부당 이득의 50배 정도의 벌금을 물리는 방안과 같은 혁신적인 처벌 방안을 마련하여 이를 실행해야 한다.

(5) 민원처리과정에 정당하고 합리적인 이유 없이 장기간 지연이 발생한 경우 시민에게 손해 배상하고, 만약 해당 공무원의 고의과실이 있는 경우 구상권을 행사하여 민원처리에 있어 시민 우선의 원칙을 확립해야 한다.

고위 공직자가 큰 돈을 받는 행위만이 부정 부패가 아니다. 우리사회에 만연한 무사안일한 공직자도 소극적인 부정 부패 공직자이다. 열심히 일하는 사람이 인정받고 억울함을 느끼지 않는 사회를 만들기 위해 이러한 무사안일에 대해서도 철저히 대처해야 한다.

- ① 민생관련 인허가의 자동부여제도를 광범위하게 확대 시행해야 한다. 대부분의 자영업자들은 빛을 내어 사업을 준비하는 것이 현실이다. 사업 인허가가 나와야 사업이 개시되어

투자비를 회수하고 수익을 얻을 수 있다는 사실을 우리 모두 잘 알고 있다. 그러나, 인허가 담당 공무원은 이를 계속 지연시키거나 없는 이유를 만들어 반력을 거듭하여 사업자는 막대한 금융비용 때문에 사업 자체를 포기하거나 아니면 뇌물을 써서라도 빨리 인허가를 받으려 노력하지 않을 수 없다. 따라서 인허가 신청 후 법정 시한이 경과하면 바로 사업인허가가 이루어진 것으로 간주하는 규정을 두어, 부정부패의 소지를 없애고, 의욕을 가지고 일하는 서민들의 권리가 보장되도록 해야 한다.

② 필요적 보상제도를 시행하여 민원의 처리가 지연됨으로써 입게 되는 금전적인 손해를 줄이기 위하여 합리적 처리시한을 넘어서는 지연기간에 해당하는 금융비용은 민원인에게 보상하는 제도가 마련되어야 한다.

③ 이러한 조치 이외에도 지연처리를 일으킨 공무원에 대해서는 민원처리기간을 수량화하여 점수가 일정 점수를 초과하면 그 자체로서 징계하도록 하는 한편 지연보상에 대한 구상권 행사 혹은 벌과금을 부과하는 방안도 모색되어야 한다.

**(6) 금융, 기업, 조세 등 재벌기업들의 경제 범죄를 획기적으로 줄이기
위한 대책이 시급하다.**

우리 국민들은 법은 늘 멀리 있고, 돈 있고 권력 있는 사람 편이라는 불신을 가지고 있는바, 그 이유의 상당 부분이 재벌그룹 등의 경제범죄가 빈발함에도 이를 처벌하는 강도가 약하고 그래서 지속적으로 재발한다는 것에 있다.

금력과 권력의 결합, 특히 사법부의 숨방망이 처벌은 심지어 신뢰의 최후보루인 사법부조차 믿을 수 없게 만들어 국가기관의 신뢰를 더욱 떨어뜨리고 있다.

사법부의 부당한 심리와 재판결과는 전관예우 때문이라는 이유로 사회적 이슈가 생길 때마다 근절책이 논의되지만 아직도 해결책이 없고 근절되지 않고 있다.

① 고의적 경제 범죄에 대한 최저형을 대폭 상향해야 한다. 더 이상 잊혀질만 하면 집행유예로 풀려나 버리는 일은 없어야 한다.

② 사면은 대통령의 특권이 아니다. 사면이 필요하다고 생각할 때에는 반드시 국민의 의사를 반영하여 결정해야 한다.
정치적인 계산 때문이거나, 돈 있고 힘 있는 사람을 위한 사면이라는 인식은 없어야 한다.

③ 민간부문에 대해서도 내부 고발자 보호 장치를 마련하여 면책장치 등의 제도적 보완해야 한다.

**(7) 법을 제대로 지킨 사람에게는 응분의 보상이 돌아가게 하고, 반대로
법을 위반한 사람에게는 그에 응하는 제재가 이루어져야 한다.**

부정부패가 없는 사회, 원칙이 통하는 사회는 잘못된 사람을 엄정하게 징계하는 것도 중요하지만 건설하게 일하여 사회와 국가를 위해 해야 할 의무를 다한 사람들의 가치가 인정되도록 하는 일이 더욱 중요하다. 하루하루 묵묵히 열심히 일하고, 국민된 의무와 책임을 다하는 사람들이 행복한 사회가 되어야 한다.

① 때로 물려가 때를 쓰면 해결된다는 이른바 때법은 인정하지

말아야 한다. 현행 법률이나 제도로 불가능한 일에 대하여 불법 시위 등을 통하여 때를 쓸 경우 이른바 다수민원 해소라는 미명 하에 불법적인 선처를 베푸는 경우가 빈번하고, 또 공권력이 불법시위 등을 방치하여 이것이 결국은 선량한 시민들에게 피해를 입히게 되는 결과가 되풀이 되곤 한다.

- 법률에 순종한 사람은 인허가 혜택 등 손해를 보는 반면에 불법 시위 등으로 때를 쓴 사람에 대하여 국가의 혜택이 돌아간다면 준법의식을 가진 건전한 시민들은 피해의식을 가지게 되고 국가와 사회에 대한 불신을 갖게 된다. 결국 이들도 나중에는 불법을 사용해서라도 자신의 목적을 이루려고 하는 적극적 부정부패 행위자로 전략할 수 있게

되는 것이다.

- 때문에, 법률과 원칙에 따라 법을 집행하면서, 불법시위를 통한 폐법을 사용하는 사람들에 대한 지나친 관용을 더 이상 허용해선 안된다. 특히 불법시위에 대해서는 사후 손해배상 등 책임 추궁을 통하여 재발을 방지하고 억울한 서민들이 더 이상 피해를 입지 않도록 해야 한다.

- ② 불법 탈세, 의도적인 미납자들에 대해서는 철저히 응징해야 한다. 어떠한 이유이던, 탈세에 대해서는 그에 상응하는 벌금과 처벌을 단행해야 한다. 반면에, 세금을 잘 낸 사람은 연말정산 혜택을 많이 받을 수 있는 세제를 만들어야 한다. 예컨대, 5년간 성실납세자에 대해서는 세액의 10%를 공제하는 방안을 마련하여, 성실히 세금을 낸 시민들이 이득을 보도록 해야 한다.

부정부패는 이제 더 이상 국민의 뇌리에서 익숙한 일이어서는 안 된다. 뛰어난 민주주의 제도와 부러움을 받는 경제적 수준, 그리고 문화적인 우월성을 가진 우리나라에서 여전히 부정한 행위가 일상적으로 일어나고, 누구나 그런 유혹을 느끼게 된다는 것은 정말 수치스러운 일이 아닐 수 없다.

우리 국민 대다수는 법을 지키고, 절차를 준수하고, 정해진 규칙을 잘 따르며 열심히 일하며 살고 싶어 한다. 국가가 이러한 대다수 국민들을 분노하게 하고, 법대로 하면 손해를 보고 올바른 행정 절차보다는 뒷거래를 선택하는 것이 낫다는 생각을 갖게 한다면, 그 나라의 미래는 비관적일 것이다.

이제 우리나라는 이러한 악순환의 고리를 과감하게 벗어나야 한다.

Ⅹ 참고사항(이해상충행위)

1. 이해상충행위의 개념

이해상충의 일반적인 개념은, “충실의무를 부담하는 공적 지위 또는 수임인(예를 들어, 변호사, 관리인, 수탁자 등)의 지위에 있는 사람이 어떤 직무상의 결정을 함에 있어서 개인적 이해관계로부터 영향을 받아 본래의 직무에 충실한 결정을 하기 어려운 상황”을 의미합니다.

공직자의 부정부패를 막기 위한 규제 대상으로서 이해상충행위는 공무원의 공적인 의무와 책임의 이행에 부당하게 영향을 줄 수 있는 공무원이 가진 ‘개인 자격의 이익’과 공무원의 ‘공적 의무’ 간의

충돌을 의미합니다. 공무원이 현재 어떤 공적인 결정을 하지 않더라도
장차 어떤 공적인 결정을 하게 될 경우 개인적 이익이 그 공적
의무의 적절한 수행에 영향을 줄 수 있는 잠재적 상태가 존재한다면
이 역시 이해상충의 범주에 속합니다.

2. 공무원의 이해상충행위에 대한 규제

공직자 윤리법상 재산적 이해상충 상태에서 공익을 우선하도록 하는
선언적 규정이 있고(공직자윤리법 제2조의 2, 제 1항, 제2항),
구체적인 행위의 제한으로 주식취득의 제한(공직자윤리법 제 14조의 4
내지 제 14조의 10), 공직퇴직 이후 취업 제한(공직자윤리법 제17조
내지 제19조)이 있습니다.

국가공무원법 제 64조는 공무원의 영리 업무 종사 및 겸직을
일반적으로 금지하고 있고, 이해상충행위가 부패행위로 연결된
경우에는 파면 등 징계(국가공무원법 제78조 내지 제83조의 3),
이익에 대한 조세 부과(소득세법 제21조, 기타소득),
변상책임(감사원법 제31조), 징계부과금(국가공무원법 제78조의 2),
퇴직급여의 감액(공무원연금법 제 64조) 등이 있습니다.

그러나 이러한 규제들이 이해상충 상황을 발생시키는 개인적 이익의
범위를 재산적 이익에 국한시키고 있고, 공익 우선의 선언적 의무만
부과할 뿐 이해상충 행위를 직접적으로 규제하고 있지 않으며, 특히

예방적 조치는 거의 포함하지 않고 있는 문제가 있습니다.

3. 공직윤리담당관의 요건

현재 국무총리실 공직복무관리관을 이해상충 정책 담당기관으로 확대 개편하여 (i) 이해상충 정책의 수립과 규범의 제정, (ii) 이해상충 상황의 파악, 해소에 관한 매뉴얼의 개발, 배포, (iii) 공직자 대상 정기교육의 실시, (iv) 개별 기관 내 이해상충 관장부서에 대한 업무 지휘, (v) 이해상충행위 금지 위반 행위의 탐지 등 공직자의 이해상충행위의 관리를 총괄하도록 한다는 것입니다. 이러한 이해상충행위의 관리 업무 외에 현재 각 부처에 속해 있는 감사관실의 감찰 기능을 통합하여 맡기도록 하겠습니다. 감시, 감독의 대상인 각 부처에서 업무상 독립할 수 있도록 독립된 인사체계, 독립된 예산체계를 허용하여야 할 것입니다.