

청렴도 향상 방안을 위한 지방차원의 제안과제

성 태 규

충남연구원 행정복지연구부 선임연구위원
tgsung@cni.re.kr

이 연구는 새로운 정부 출범에 따라 우리사회에 청렴성을 제고할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하는데 목적이 있음. 매년 개선되지 않고 있는 우리나라의 청렴도 향상을 위해 청렴 선진국의 정책을 참고하여 지방차원에서 제안할 수 있는 방안을 제시하고자 함

CONTENTS

1. 청렴도 향상의 배경 및 필요성
2. 우리 사회 부정부패의 현황
3. 청렴도 상위국의 청렴정책, 감사제도
4. 청렴도 향상을 위한 지방차원의 제안과제

요약

- 새로운 정부가 들어설 때마다 부정부패와 청렴에 대해 정권 차원에서 항상 강조하였지만, 현재까지 모든 정권이 부정부패에서 자유로울 수 없었음
- 이 연구는 새로운 정부 출범에 따라 우리사회에 청렴성을 제고할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하는데 목적이 있음. 매년 개선되지 않고 있는 우리나라의 청렴도 향상을 위해 청렴 선진국의 정책을 참고하여 지방차원에서 제안할 수 있는 방안을 제시하고자 함
- 본 연구에서는 국가청렴도 향상을 위한 지방차원의 제안과제로, 공수처 확대, 국회(지방)의원의 특권/허례허식 탈피, 공직자 공직윤리체계의 확보, 국가청렴위원회 설치, 감사원 개혁, 정부 투명성 제고, 청렴의식 국민계몽 확산, 주민소환제 요건 완화, 소득 연동 범칙금 제도 도입 등을 제안하였음.

01

청렴도 향상의 배경 및 필요성

- 박근혜 정부의 탄핵을 계기로 우리사회에 공직자 청렴에 대한 문제의식이 드높아짐
 - 새로운 정부가 들어설 때마다 부정부패와 청렴에 대해 정권차원에서 항상 강조하였지만, 현재 까지 모든 정권이 부정부패에서 자유로울 수 없었음
 - 새로운 정부 출범에 따라 우리사회에 청렴성을 제고할 수 있는 제도적 개선방안을 모색할 필요가 있음
- 우리나라의 국가 부패지수는 아직 중진국 수준에 머물러 있음
 - 국제투명성기구(TI)는 매년 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)를 발표하고 있음
 - TI의 CPI기준으로 우리나라는 2016년 53점으로 176개 국가중 52위의 수준임.¹⁾ 이는 전 세계 국가중에서는 중간 정도에 불과하고, OECD국가 중에서는 최하위의 수준에 불과함
 - 국제투명성기구가 발표한 2016년 청렴 선진국은 덴마크, 뉴질랜드, 핀란드 등의 순서이며, 아시아에서는 싱가포르가 유일하게 세계 10위권의 청렴도를 유지하고 있음

1) TI의 CPI는 100점이 가장 청렴한 국가이며, 0은 가장 부패함을 나타냄

[표 1] 세계 청렴국가 순위(2016년 기준)

순위(2016)	국가	점수(2016)	점수(2015)	점수(2014)	점수(2013)	점수(2012)
1	Denmark	90	91	92	91	90
2	New Zealand	90	88	91	91	90
3	Finland	89	90	89	89	90
4	Sweden	88	89	87	89	88
5	Switzerland	86	86	86	85	86
6	Norway	85	87	86	86	85
7	Singapore	84	85	84	86	87
8	Netherlands	83	87	83	83	84
9	Canada	82	83	81	81	84
10	Germany	81	81	79	78	79
10	Luxembourg	81	81	82	80	80
10	U.K.	81	81	78	76	74

자료 : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016(검색일 : 2017.5.15일)

- 매년 개선되지 않고 있는 우리나라의 청렴도 향상을 위해 청렴 선진국의 정책을 참고하여 지방차원에서 제안할 수 있는 방안을 제시하고자 함

02

우리 사회 부정부패의 현황

1. 정치부문

- 대통령선거부터 지방선거까지 선거 때마다 불법선거자금으로 인하여 많은 단체장과 교육감들이 구속되는 일이 반복되고 있음
- 국회의원 및 지방자치선거에서는 공천헌금을 둘러싼 뒷돈 거래로 의혹이 제기되고 있고, 정당의 비민주성으로 인해 공천을 둘러싼 잡음이 끊이지 않고 있음. 아직도 공직후보 선출과정의 불공정한 경우가 나타나고 있어, 부정부패로 이어지고 있음

2. 행정 및 공공부문

- 건설비리, 각종 인허가 관련 공무원의 비리가 많이 개선되었지만, 근절되지 않고 있음
- 감사기관, 시민사회의 성장으로 공직사회의 비리와 부정이 많이 개선되고 있지만, 잘못된 관행으로 비리가 발생되고 끊어지지 않고 있음

3. 경제 및 산업부문

- 뇌물로써 기업의 이익을 추구하는 비리행위가 정치권력~대기업~중소기업까지 사슬이 형성되어 지속되고 있음
- 편법상속 등 재벌기업들의 도덕성은 사회적 문제가 되었고, 편법상속사건, 분식회계, 위장 내부거래 등 경제적 비리가 발생하고 있음

4. 교육 및 사회

- 사학 비리, 교수 연구비 횡령 등 교육계에도 비리가 있음
- 우리 사회에서 “돈이면 다 된다”는 뿌리깊은 부패문화가 아직 남아 있음
- 주민소환제와 같은 주민의 직접 참여제도가 제도화되어 있지만, 아직 비리와 부정부패를 제어할 만큼 주민들의 시민의식이 뒷받침되지 못함

03

청렴도 상위국의 청렴 정책, 감사제도

1. 덴마크²⁾

● 덴마크는 언론과 사법기관의 부패감시 공조체제를 구축하고 있음

- 덴마크에서는 공수처와 같은 특별수사기관은 설치되어 있지 않고, 언론이 공수처와 같은 역할을 담당하고 있음
- 덴마크 언론에서는 “고발기자(investigative journalists)”를 양성하여 부패문제를 고발하게 함으로써 부패를 사전에 차단하고 있음. 언론에 의해 부패사건이 보도되면, 검찰에서 예외없이 진상을 조사하여 언론에 공개하고 있음.

● 검찰과 경찰의 정치적 중립성

- 덴마크 국민의 94%가 법원 판결을 신뢰하고 있는 것으로 조사됨. 뇌물, 부정부패가 없는 청렴한 공공행정이 검경에 대한 믿음으로 이어지고 있음.
- 형사정책연구원이 조사한 우리나라 사법기관에 대한 신뢰도는 검찰 16.6%, 법원 24.2%, 경찰 24.9%임. 특히 검찰은 교도소(19.1%)보다 낮게 나타나 검찰의 정치적 중립성에 대한 국민의 높은 불신을 보여줌.³⁾

● 입법부의 높은 청렴과 탈권위

- 덴마크 국회의원은 의전차량도 없고 별도의 주차장도 설치되어 있지 않음. 대부분은 국회의원은 자전거를 타고 출퇴근함. 정치인의 탈 권위·허례허식으로 덴마크에서는 정치인의 뇌물수수, 청탁이 없음

2) 일요신문 2016년 7월 29일자 참조 <http://www.wolyo.co.kr/news/articleView.html?idxno=39155>(검색일자: 2017년 5월 15일)

3) 형사정책연구원(2016), 형사정책과 사법제도에 관한 평가연구 보고서

※ 관련 사례

- 2009년 한국을 방문한 덴마크 대법원장 뮐러는 “2008년 실시한 법원의 여론조사에서 국민 94%가 법원에서 받은 서비스에 만족하며 법원 판결을 신뢰하고 있고, 패소 판결을 받은 사람들도 절대 다수가 ‘부당한 처우를 받지 않았다’라고 답했다”며, 이는 “너물수수나 부정부패가 없는 공공행정에 대한 높은 신뢰가 법원에 대한 믿음으로 이어지기 때문”이라고 말함.

● 시사점

- 언론에 의한 부정부패에 대한 사회적 고발은 중요하나, 우리나라의 경우 언론의 정치적 중립도 높지 않은 만큼, 덴마크의 사례는 사법기관의 높은 정치적 중립성이 우리나라의 청렴도 향상에 중요함을 시사함
- 의원의 탈 권위·허례허식이 정치인의 청렴에 중요함을 시사함. 새로운 정부가 탈 권위, 허례허식 탈피를 추구하는 만큼, 국회(지방)의원의 특혜, 권위, 허례허식을 없애는 것이 정치적 중립성을 강화하고 깨끗한 정치풍토가 사회의 청렴분위기 향상에 필요함. 특히 의회의원에 대한 특혜, 특권을 없애고, 명예직으로서의 성격을 강화할 필요가 있음.
- 깨끗한 정치는 국가 청렴의 기초가 되어야 함. 부패 없는 정치환경은 행정에서의 비리, 부패의 여지도 없애는 단초가 됨.

2. 핀란드⁴⁾

● 세금기록 공개

- 청렴한 핀란드의 제도적 기반은 세금기록 공개임. 국민은 모두 국세청 정보공개 청구를 통해 자신이 알고 싶은 타인의 납세 내역을 확인할 수 있음. 이는 공직자의 부정부패를 사전에 방지하고 직위를 이용한 부당 소득을 사전에 예방하는 심리적 예방책이 되고 있음
- 주식거래, 납세, 인허가 관련 정보, 교육·공공기관 운영 관련 정보 등 비리와 부패의 여지가 있는 정보에 대해서는 원천적으로 완전 공개되고 있음

4) 일요신문 2016년 7월 29일자 참조, <http://www.wolyo.co.kr/news/articleView.html?idxno=39155>(검색일자: 2017년 5월 15일)

● 데이파인 시스템(dayfine system)

- 투명한 소득공개를 바탕으로 범칙금을 월 소득에 비례해 부과하는 제도임. 이 제도는 고소득자에게 사회적 청렴을 강요하는 제도임.
- 많은 경우에 사회적으로 지도적 지위에 있는 시민이 고소득자이기 때문에, 데이파인 시스템은 사회적 고지위자의 솔선수범을 강요하는 시스템임. 동시에 자연스럽게 ‘노블레스 오블리주’를 실천하고 있음

● 철저한 공직비리 방지

- 공직비리를 엄격하게 관리하고 있음. 업무관계자와의 식사, 공직자에 대한 명예박사학위 수여도 뇌물로 간주됨

※ 관련사례

- 2003년 핀란드 교육부가 한 골프장 주변을 개발하는 과정에서 교육부 장관이 그 골프장의 회원이라는 사실이 밝혀짐. 국회에서 대정부 질문이 이어지자 교육부 장관은 그 자리에서 자진하여 장관직을 사임함
- 수입정도에 따라 범칙금을 부과하는 데이파인 시스템(dayfine system)에 따라 노키아 간부 안사 반조키는 고속도로에서의 속도위반 혐의로 직전년도 수입의 1/14인 8만 4,000유로(약 1억 4,000만원)를 납부하였음

● 시사점

- 우리의 경우 고위공직자의 재산신고에 국한되어 있으나, 핀란드는 모든 공직자들의 납세기록을 상시적으로 공개할 수 있는 제도를 도입하고 있음. 이를 도입할 경우, 공직자들의 인권침해를 고려하여 납세내역 공개 청구의 요건을 규정할 필요가 있음
- 공직자에 대한 명예박사학위 수여, 전직 고위 관료의 정년후 관계기관 취업을 금지하는 등을 법제화하여 비리를 원천적으로 예방할 필요가 있음

3. 스웨덴⁵⁾

● 철저한 정보공개

- 스웨덴은 250년 전에 정보공개를 세계 최초로 법제화함
- 1766년 ‘행정의 모든 것을 공개해야 한다’는 원칙에 따라 ‘출판언론자유법’을 제정함. 의회·행정·사업 자료 뿐만 아니라 공직자의 이메일 등도 ‘공식 기록’으로 규정하여 시민청구시 공개함
- ‘교회세’를 이유로 교회총회 전반의 재정 및 운영상황도 정보공개 대상
- 다만 비공개 자료 남발을 막기 위해 1982년 ‘기밀보호법’을 제정해 기밀 사항 외에는 빠짐없이 공개하고 있음

● 공직 비리에의 엄격한 처벌

- 뇌물을 주기로 약속한 이메일, 전화통화 등 증거만 있으면 범죄로 기소함. 그 대상이 공무원일 경우 처벌 수위는 더 높아짐

※ 관련 사례

- 전 스웨덴 부총리 모나 살린은 한 대형 슈퍼마켓에서 조카에게 줄 기저귀와 초콜릿, 식료품 등 생필품 2000크로나(약 34만원)어치를 공공카드로 구입한 사실이 정보공개 과정에서 밝혀졌음. 그는 이후 자기 돈으로 카드대금을 메워 넣었음을 항변하였으나, ‘정부와 국민의 돈과 개인 돈을 구별하지 못한다’는 여론의 강한 질타로 결국 부총리직에서 낙마함

● 시사점

- 공직자의 이메일 등도 청렴 차원에서 정보공개 청구의 대상이 됨

5) 일요신문 2016년 7월 29일자 참조. <http://www.wolyo.co.kr/news/articleView.html?idxno=39155>(검색일자: 2017년 5월 15일)

4. 뉴질랜드⁶⁾

□ 독립된 부패방지를 위한 중대비리조사청(SFO, Serious Fraud Office) 설치⁷⁾

● 정치적 독립성 유지

- 1988년 설립된 불법 정치자금이나 부패 또는 사기사건 등을 전담하는 정부의회로부터 독립된 반부패 기관으로 설치됨. 중대비리조사청법에 의하여 중대하고 복합적인 부패혐의 사건에 대한 수사 또는 사건이나 자체 법에 위반하는 행위의 소추에 대하여 어떤 결정을 내리든 법무장관에게 책임을 지지 아니하고, 독립적으로 행해야 한다고 규정되어 있을 정도로 철저하게 독립성을 보장받음

● 조직

- 전체 직원이 35명으로 청장, 검사, 비리조사를 담당하는 조사요원인 회계사, 조사관 등과 지원인력으로 구성됨

● 권한

- 정부수집 및 수사, 직무상 비밀보호 의무의 제척, 강제진술 청취, 중대비리조사청법상 위반행위 제재, 특수비리제보 접수 등의 권한을 지님
- 필요한 정보 획득을 위하여 위법행위 혐의자들 뿐만 아니라 수사와 관련이 있다고 판단되는 자들에게 문서의 제출, 정보의 제공, 그 외 문서들의 존재 또는 소재에 대해 질문하여 답변을 요구할 수 있음
- 기관에 출석하여 답변하는 자는 자신에게 불리한 경우에도 반드시 진술해야 하며, 중대비리조사청법은 엄격한 법적 직무특권을 제외하고는 모든 직무상의 비밀보호 의무를 제척하고 있음
- 중대비리조사청법상 기관의 수사 방해, 기록의 파괴·변경·은폐 또는 수색에 저항하는 자는 범죄행위로 기소될 수 있고 이러한 위반 행위는 실형이나 벌금형, 또는 병과로 처벌됨
- 위법행위 혐의자 뿐 아니라 수사와 관련이 있다고 판단되는 이들에 대한 문서제출, 정보제공, 답변 요구권을 보유함
- 중대비리조사청의 직원은 법원의 영장 없이 신분증의 제시만으로 비리혐의자 뿐만 아니라, 제3자, 민간기관이라 할지라도 조사요원의 자료수집, 증거 및 증언확보 등 비리조사에 필요한 모든 사항에 대해 협력을 요청할 수 있음

6) https://www.kengy.go.kr/nuri/bbs/download.php?bf_idx=72079 참조.

7) 국가청렴위원회 블로그에서 정리(검색일자 : 2017년 5월 18일)

- 수집된 첩보나 신고, 고발은 물론 경찰, 회계감사기관, 세무담당기관에서 요청시 직접 조사에 착수할 수 있는 권한을 지님
- 수사방해, 기록의 파기·은폐, 수색에 대한 저항은 범죄행위로 기소할 수 있으며 실형이나 벌금 형으로 처벌할 수 있음
- 중대비리조사청 직원은 법원의 영장 없이 비리혐의자, 제3자, 민간기관에 대해 비리 조사에 필요한 협력을 요청할 수 있음

● 주요 비리 사례

- 자연환경보호부 공무원이 두 유령회사를 만들어 실제 하지도 않은 일에 대한 대금으로 NZ\$180,000(한화 약 1억 8천만 원)를 자연환경보호부에 청구하고 이의 지급을 승인함. 그는 배심평결 전에 스스로 유죄를 인정하고 1년 8개월의 징역형을 선고받음
- 산업은행 이사가 당초 사업설명서를 제공하지도 않고 투자자들의 자금을 부정직하게 획득하다 오클랜드지 방법원으로부터 징역 4년을 선고받음

● 부패에 대한 무관용(Zero Tolerance) 정책

- 공직사회 및 일상생활에서 발생하는 어떠한 사소한 규칙 위반에도 지위고하 등을 고려한 관용을 베풀지 않음

※ 관련 사례

- 2004년 지방 시찰 중이던 헬렌 클라크 前 총리는 업무 수행 중 과속을 하여 이를 목격한 주민들의 신고로 벌금형을 선고받음
- 전 국회의원이자 각료를 역임했던 타이토 필립 필드는, 2008년 불법 체류자인 태국인에게 불법비자를 발급해 준 대가로 돈을 지불하지 않고 집수리 등을 시켜 뇌물을 수수한 혐의로 뉴질랜드 정계 사상최초로 징역 6년의 실형을 선고받아 국회의원직을 박탈당함

● 시사점

- 부패방지를 위한 정부·의회로부터 독립된 반부패 기관이 설치됨

5. 싱가포르⁸⁾

● 탐오조사국(貪汚調査局, CPIB)을 통한 부패 처벌

- 1960년 부패사정기관 탐오조사국(CPIB)을 설치하여 부패를 적발하고 처벌을 실시하고 있음
- 리완유 초대 총리를 비롯한 공직자들은 강한 부패척결의지로 탐오조사국의 독립성 보장 등 반부패정책을 뒷받침

● 공직 비리에 대한 엄중한 처벌

- 공무원이 뇌물을 받지 않았더라도, 의도가 있었거나 이에 따른 처신을 한 경우에도 범죄로 인정함
- 뇌물수수자에 대해서는 형벌과 별도로 뇌물 전액을 반환하되, 반환능력이 없는 경우 액수에 따른 징역을 추가로 부과함

※ 최고 5년의 징역에 해당하는 벌금도 1만 싱가포르달러(약 87억원)에 달함

● 공익신고자 보호

- 공익신고자 보호를 위해 익명으로도 부패신고가 가능하고, 고발인이 해당사건의 민·형사재판 증인으로 설 수 없도록 함

※ 관련 사례

- 1987년 리완유 총리는 친구였던 치앵완(鄭章沅) 국가개발부 장관이 뇌물수수혐의로 CPIB에 적발되자, 주변 인물들의 ‘선처’ 요청에도 불구하고 끝까지 수사에 개입하지 않음. 그의 자살 후 미망인이 최소한 부검은 피하게 해달라고 부탁하였으나, 자연사 이외에는 부검을 하는 것이 법적 의무라는 점을 들어 부탁을 거절
- 싱가포르에는 모기가 존재하지 않음. 공무원들이 업자들의 집요한 설계·구조 변경 로비와 뇌물 공세를 물리치고, 모든 하수구의 경사를 물이 괴지 않도록 절묘하게 조절하여 만들었기 때문

● 시사점

- 부패방지를 위한 정부·의회로부터 독립된 반부패 기관이 설치됨
- 공익신고자 보호제도를 강화하고 있음

8) https://www.kengy.go.kr/nuri/bbs/download.php?bf_idx=72079 참조

6. 홍콩⁹⁾

- 반부패 수사기구(염정공서(廉政公署, ICAC, Independent Commission Against Corruption)를 설치하여 부패를 방지
 - 1974년 반부패 수사기구로 홍콩 특별 행정구 장관이 직접 지휘하는 독립적인 기구이며, 독자적인 수사권을 갖춘 부패 방지 수사기구임
 - 부패 혐의자를 영장없이 체포하고, 48시간 동안 구금할 수 있는 수사권한을 보유하고 있음
 - ‘부패예방처’는 공공기관의 업무절차 및 제도개선, 민간부문의 부패방지를 위한 조언을 제공함
 - ‘지역사회관계처’는 부패방지를 위한 대민교육, 드라마·광고 등을 활용한 시민의 지지확보에 주력하고 있음
 - 홍콩은 우리나라와 같이 강력한 수사체계를 갖고 있는 검찰이 없기 때문에 ICAC를 우리나라와 단순 도입하기에는 어려움이 있음

※ 관련 사례

- 한 경찰공무원은 재산증식 과정을 설명하지 못한 이유로 1200만 홍콩달러(약 17억원)를 반납하고 2년형 선고
- 한 부정축재 공무원은 경마를 통해 돈을 벌었다고 증언하였으나, 결국 거짓임이 드러나 3년 3개월형 선고
- 법무부의 고위검사도 재산증식 사유를 설명하지 못해 12만 홍콩달러(약 1,700만원)를 반납하고 7년형을 선고, 형 집행 후에는 국외로 추방

● 시사점

- 독립적 반부패 수사기구가 설치되어 있을 뿐만 아니라, 청렴문화 확산을 위한 부서를 운영하고 있음

9) https://www.kengy.go.kr/nuri/bbs/download.php?bf_idx=72079 참조.

7. 독일¹⁰⁾

● 합리적인 규제 및 예방 활동으로 부패방지

- 연방정부가 1997년 제정한 「반부패법」은 이유를 불문하고 뇌물을 주고 받는 것만으로 처벌 가능한 조항을 규정하고 있음. 법 제정 이전에는 뇌물을 주고받을 때 ‘부정행위 혐의’, 다시 말해 ‘특정한 결과를 위해 부탁’하는 행위가 입증되어야만 처벌 가능
- ‘연방행정의 부패예방을 위한 연방정부가이드라인’의 적용대상은 연방정부와 주정부, 독일연방 은행과 같은 공공기관과 협회, 재단, 유한회사, 주식회사 등의 민간단체까지 모두 포함

※ 관련 사례

- 1999년 헬무트 콜(Helmut Kohl) 전 연방총리가 기업으로부터 기부금 210만 마르크(원화 약 36억원)수령, 정치권에서 물러남
- 2008년 다국적 전기·전자기업인 지멘스(Siemens)가 해외 대규모 계약을 성사 위해 약 2억 유로(원화 약 3,470억원)비자금 조성, 그 결과 전직 경영진의 퇴진, 2억 유로가 넘는 벌금, 부패와 연루된 직원 500여 명 해고

● 시사점

- 부패 가이드라인이 공직자 뿐만 아니라 민간단체까지 모두 포함하고 있음

10) https://www.kengy.go.kr/nuri/bbs/download.php?bf_idx=72079 참조

1. 공수처(고위공직자비리수사처) 확대

□ 현재 상황

- 현재 국회에는 3건의 공수처 설치법안이 발의된 상태임
- 공수처는 독립 기구 형태로 설치되며, 고등검찰청급 규모의 인력과 예산이 투입될 전망임
- 정치, 행정, 사업, 경제 등 전반에 걸쳐 고위공직자·가족의 비리사건 수사 등을 전담할 것으로 전망됨

[표 2] 국회에 발의된 공수처 설치법안의 주요 내용

구분	노회찬안	박범계·이용주안	양승조안
수사인력	-10인 이내 특별검사 -45인 이내 특별수사관	-20인 이내 특별검사 -특별수사관은 인원수 미정	-3인 이내 특수검사 -30인 이내 수사관
인적구성	-처장(수사 지휘 및 감독)-차장(처장 보좌)-특별검사(수사·기소 권한)-특별수사관(일선에서 수사활동)으로 구분		
수사대상	-차관급 이상 공무원 -국회의원 -지자체장 -법관 및 검사 -준장급 이상 장교 -경무관급 이상 경찰 -퇴임후 3년 이내 고위 공직자 -고위공직자의 가족	-전직 대통령, 대법원장, 대법관, 헌법재판관, 검찰총장 -국회의원 -광역단체장 -법관 및 검사 -장관급 장교 -법관 및 검사, 헌법연구관 -장관급 장교 -경무관급 이상 경찰 -고위공직자의 가족	-국회의원 -국무총리, 국무위원, 행정각부 장·차관 -광역단체장 -법관 및 검사 -장관급 장교 -치안감급 이상 경찰 -퇴임 후 3년 이내 고위 공직자 -고위공직자의 가족 -대통령은 4촌 이내 방계혈족까지 포함
수사권 발동	-수사대상 범죄 인지 -고소, 고발 -국회, 감사원, 대검, 국방부의 수사 의뢰	-수사대상 범죄 인지 -감사원, 인권위, 권익위, 금강원, 금융위의 수사 의뢰 -국회 재정의원 1/10 이상 수사 요청	-별도 규정 없음
기소권 제한	-별도 규정 없음	-기소법정주의(충분한 혐의가 인정된 경우에만 공소 제기) -불기소처분은 불기소심사위원회에서 심사	-기소강제주의(범죄혐의가 인정된 경우 반드시 기소)

자료 : 연합뉴스 2017년 5월18일자

<http://www.yonhapnews.co.kr/photos/1991000000.html?cid=GYH20170518000100044&input=1363m>(검색일자 : 2017년 5월 18일)

□ 제안내용

- 현재 고위공직자에 국한된 공수처 설치 법안의 대상을 모든 공직자로 확대
- 뇌물, 알선수재, 알선수뢰, 배임, 횡령을 “5대 중대 부패 범죄”의 범죄 혐의가 인정될 경우 기소법정주의를 채택하고 사정에 따른 기소편의주의를 배제하여 처음부터 엄정한 대응이 되도록 함
 - 검찰의 경우 전면적 재정신청 제도 채택. 고발인에게도 법원에 검사의 불기소 결정이 올바른 것인지 심판하게 하는 신청권 부여하여 법원이 기소결정을 하게 하는 재정신청 제도 전면 채택함
 - 재정신청 제도 확대로 시민단체나 반부패단체의 고발권을 실질화하여, 시민단체 등이 검사의 불기소 권한을 효과적으로 견제할 수 있도록 함
- 독립성 보장
 - 처장 임명 방식의 민주화 : 독립적 추천자문위원회와 국회 인사청문회 거침.
 - 임기 : 3년의 단임제로 임기 보장
 - 처장과 차장은 법관에 준하는 신분보장 : 탄핵 또는 금고이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면 또는 퇴직하지 아니함.
 - 기소권, 수사권 부여하고, 특별검사보로서 검사의 역할 수행
 - 공수처의 권한 남용 가능성 방지 및 엄정성과 공정성 확보를 위하여 국가청렴위원회 산하에 설치하되, 운영상의 독립성은 확보

2. 국회(지방)의원의 특권, 허례허식 탈피

□ 현재 상황

- 현재 국회의원은 헌법에 보장된 면책특권 이외에 각종 특권으로 그 자체가 비리인 것으로 사회적으로 인식되고 있음
 - 연봉으로는, 기본급(월 600여만원), 입법활동비(월 300여만원), 정근수당/명절휴가비(연1,400여만원), 관립업무수당(월58만원), 정액급식비(월13만원) 등 1억3천여만원을 받고 있음
 - 이외, 유류비/차량유지비(별도 지원), 항공기 일등석 전액 무료, 전화/우편요금(월91만원), 보좌진 7명 운영비(연 3억8천만원), 연 2회이상 해외시찰 보장, 전화비(월36만원), 차량유지비(월 36만원), 유류비(월 110만원), 상임위원장 관공비(월 1천만원)
 - 보험가입시 A등급, 변호사/의사 겸직 가능, 가족수당(배우자 월 4만원), 정치 후원금 모금 가능, 국회 의원회관내 무료 헬스/병원(가족들도 무료 진료), 골프장 회원 우대, 의원전용사우나, 공항 귀빈실, 및 귀빈 전용주차장 이용, 국유철도/비행기/선박 무료 이용, 등등
 - 허위사실로 다른 사람의 명예를 훼손해도 책임지지 않음.
 - 예비군/민방위훈련 제외, 해외 출장시 재외공관 영접
- 현행 「주민소환에 관한 법률」에 의하면, 특별시장·광역시장·도지사, 시장·군수·자치구청장, 지역선거구 사·도의회 의원 등에 대해서는 주민소환의 대상임
 - 그러나 국회의원을 주민소환의 대상이 아니므로 주민에 의한 탄핵이 불가능한 실정임
- 「국회법」에 의하면 국회의원이 불법·비리를 저질러도 제명하기에 어려운 절차를 담고 있음.
 - 국회의원 제명의 경우, 국회 윤리위의 제명결정 이후, 본회의에서 재적의원의 2/3이상 찬성을 통해 이루어짐.
 - 국회투표도 인사문제에 관한 한 무기명 비밀투표로 되어 있어, 비리의원이라 하더라도 동료의원에 대한 봐주기로 가결되기가 어려운 실정임
- 지방의원
 - 의원 전용 주차장, 지나치게 과다한 사무실 등

□ 제안 내용

- 정치인의 청렴문화를 사회적으로 확산하기 위해 의원의 특혜, 허례허식을 철폐

- 의원의 명예직 성격을 강화하여 부패없는 정치환경을 조성(예, 덴마크)
- 「주민소환에 관한 법률」을 개정하여, 주민소환의 대상에 국회의원을 포함시킴
- 본회의 제명의결 정족수를 재적의원 과반수 이상 투표에 투표수 과반수 이상의 찬성, 그리고 무기명 비밀투표를 기명투표로, 「국회법」을 개정함.

3. 공직자 공직윤리체계의 확보

1) 공직자등록 재산 변동 공개시스템 도입

□ 현재 상황

- 현재 공직자윤리법에 의해 일정 직위 이상의 공무원들의 재산을 의무적으로 등록하고 있음
 - 대상 공무원은 4급 이상 일반직 공무원, 법관과 검사 전원, 대령 이상 군인, 국립대학의 총장, 부총장, 대학원장, 학장
 - 등록재산은 본인과 배우자 그리고 직계 존비속 소유의 부동산과 동산임
 - 재산 등록 시기는 최초로 등록 대상 직위에 보직되었을 때이며, 매년 12월 31일을 기준으로 변경된 내용을 공직윤리종합정보시스템을 통해 2월말까지 신고해야 함
- 현재 등록재산에 대한 재산검증 절차에서는 다음과 같은 문제점이 있음
 - 재산공개 대상자가 되기 전까지는 직무관련성 확인절차가 없음
 - 처벌규정이 미약함. 등록대상재산의 허위기재, 중대과실로 인한 누락, 오기, 또는 직무상으로 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상 이익을 취득할 경우, 경고 및 시정조치, 2천만 원 이하의 과태료 부과, 해임 또는 징계 의결요청을 할 수 있기 때문임. 비리 의혹이 있어도 사표를 제출할 경우, 대부분의 사건은 흐지부지 종결됨.¹¹⁾
- 현재 주식거래의 신고내용을 비공개로 되어 있음(공직자 윤리법 제6조의2 3항)
- 또한 재산등록업무에 종사하는 사람이 공개된 재산등록 사항 외의 재산등록사항을 정당한 사유없이 누설하면 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하며(공직자 윤리법 제28조의 1항), 금융거래의 내용에 관한 자료를 제공받은 사람이 그 자료를 타인에게 제공 또는 누설하거나 그 목적 외의 용도로 이용하면 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하게 되어 있음(공직자 윤리법 제28조의 2항)
- 비리사례
 - 2016년 지검 금융조세조사부장에 재직했던 진모 검사장이 도교증권거래소에 상장된 주식을 팔면서 38억의 시세차익을 남겨서, 적정성 논란이 있었음

□ 제안 내용

11) 조선일보 2016.4.21일자 참조

- 처벌규정의 강화

- 현재의 미약한 처벌규정을 강화하여 공직자 청렴의무를 강화

- 등록대상 재산설정 기점 확대

- 현재는 등록의무자가 시점의 현재의 재산을 등록하도록 되어 있음(공직자윤리법 제5조 1항)
- 등록대상 재산설정의 기점을 등록의무자가 된 날로부터 1년 소급 적용으로 개정(미국의 사례 적용)

- 공직자윤리법에 등록된 주식거래를 포함한 모든 정보를 공개하는 것으로 법 개정(공직자윤리법 제6조의2 3항을 개정)

- ※ 핀란드의 경우에는 주식거래 등도 공개를 원칙으로 하고 있음. 또한 정보공개 청구를 통해 국민은 공직자의 모든 납세 내역을 확인하는 제도를 통해 공직자의 청렴을 유지하고 있음

2) 공직자윤리위원회 강화 및 엄격한 공직자 재산등록 심사

□ 현재 상황

- 현재 공직자윤리법 및 정부공직자윤리위원회는 인사혁신처가 담당하는데, 부패방지-공직윤리의 일원화 관점에서 (신설)청렴위로 이관하여 통합관리
- 현행 공직자윤리법상 공직자가 등록한 재산과 직무간의 이해충돌 여부에 대한 심사가 이루어지지 않고 있다는 점에서, 이해충돌 여부를 심사하도록 하여 공직자의 윤리를 확보할 필요가 있음

□ 제안내용

- 정부 공직자윤리위원회의 구성을 공직자가 아닌 외부 인사 중심으로 구성하도록 하여 윤리위원회의 독립성과 공정성 확보

3) 전직대통령의 재산 등록과 공개 신설

□ 현재 상황

- 현행 공직자윤리법은 현직 대통령에 대해서만 재산등록 및 공개가 이루어지도록 하고 있음. 그러나 현직 대통령에 대해서는 사실상 엄격한 법적용이 쉽지 않다는 점에서, 공정한 재산등록 및 심사가 이루어지기 쉽지 않음

□ 제안 내용

- 공직자윤리법을 개정하여 대통령 재임기간만이 아니라 퇴임 후에도 일정한 기간 동안 재산등록과 공개가 이루어지도록 하여, 대통령의 재임중 혹은 퇴직후의 재산변동 상황이 투명하게 확인될 수 있도록 할 필요가 있음

4) 대통령 친인척 비리 차단

□ 현재 상황

- 대통령 친인척 비리에 대한 수사·기소권이 검찰에 있어서, 정치적 중립을 지키기 어려움.

□ 제안 내용

- 대통령 친인척 비리 수사는 ‘고위공직자비리수사처’가 담당
 - 대통령 친인척에 의한 비리를 어느 것보다도 엄정하게 처리하도록 하기 위하여 새롭게 설치될 독립적 부패방지기구인 고위공직자비리수사처가 이를 담당하도록 함
- 대통령 친인척 비리 등 감시, 관리 기능은 ‘국가청렴위원회’가 담당
 - 대통령 친인척의 비리 발생을 사전에 예방하기 위하여 가족과 친인척의 재산을 등록, 공개하도록 하고, 비리의 발생 가능성을 사전에 예방할 수 있도록 관련 기능을 국가청렴위원회가 수행함

5) 『고위공직자 인사검증에 관한 법률(가칭)』을 제정 및 국회 “인사청문회” 강화

□ 현재 상황

- 최순실 사건을 계기로 고위공직자의 인사검증 단계부터 청렴성을 검증받을 수 있는 사전검증시스템을 강화할 필요가 있음

□ 제안 내용

- 『고위공직자 인사검증에 관한 법률(가칭)』을 제정하여 장,차관, 공기업 기관장 등 고위공직자의 도덕성 기준 명확하게 규정하고, 체계적인 인사검증 절차 및 시스템을 법제화하도록 함.
- 국회, 인사검증 전담기구, 청와대간 인사검증 협력시스템 구축 통하여 엄정하게 검증된 인사를 청와대가 임명 또는 국회청문회에 추천함
- 특히 청와대 추천 이외에도 국회 등 다양한 분야의 추천에 의한 인사에 대해서도 동일한 높은 수준의 인사검증을 실시함
- 법률과 절차에 따라서 제대로 검증된 인사가 국회의 인사청문회를 거치도록 함으로서 대통령의 인사권을 남용하지 않으며, 국회 인사청문회가 정쟁이 아닌 충실한 정책검증의 장이 되도록 함

6) 공기업 등 공공기관 낙하산 인사 및 회전문 인사 근절

□ 현재 상황

- 아직도 공공기관에 정치권·행정부로부터의 낙하산 인사가 이루어지고 있음

□ 제안 내용

- 공기업 낙하산 인사 방지 시스템 강화
 - 공공기관위원회 등의 위원 구성시 민간위원의 수를 과반수 이상으로 하여 위원회 운영의 공공성과 독립성을 확보함
 - 위원회의 공공성을 확보하기 위하여 노동계, 시민단체, 공익대표 등이 위원으로 참여하도록 법제화함
 - 공공기관의 기관장 등 임원이 되기 위한 자격기준을 법률에 명확하게 규정하여 부적격한 인사가 낙하산으로 임용되는 것을 방지함

7) 퇴직공직자의 직무상 이해충돌 관련 업체에 대한 취업 제한 강화

□ 현재 상황

- **현행 공직자윤리법상 취업제한이 적용되는 업체는 자본금과 연간 외형거래액 기준으로 되어 있음**
 - 자본금이 50억원 이상 외형거래액이 150억원 이상인 사기업이 적용대상임. 법무법인, 회계법인, 외국법자문법률사무소의 경우 연간 외형거래액 150억원, 세무법인은 외형거래액 50억원 이상인 경우 적용 대상이 됨

□ 제안 내용

- **이해충돌이 적용되는 기업체의 확대**
 - 이해충돌은 자본금이나 외형 거래액 규모와 상관없이 발생할 뿐만 아니라, 많은 사기업체들이 외형 거래액의 증가에도 불구하고 자본금을 증액하지 않는 경우가 많다는 점에서, 자본금의 규모를 하향 조정하는 방안을 강구함. 현재 10억원
- **‘취업’만이 아니라 이해충돌이 있는 ‘활동’도 제한함**
 - 현행 퇴직후 이해충돌이 있는 ‘취업’의 제한을 ‘취업과 활동’의 제한으로 강화하도록 함
- **포괄적 관리업무에 대해서도 이해충돌 기준 적용 확대**
 - 현행 공직자윤리법은 이해충돌의 여부를 확인하는 기준으로서 인허가 등 특정 업무를 직접적으로 수행한 경우만 적용하고, 포괄적인 관리적 업무에 대해서는 적용하지 않고 있어서, 사실상 다수의 고위직들이 공직자윤리법의 적용을 받지 않고 사실상 이해충돌이 있는 업체에 취업하고 있음
 - 따라서 이해충돌 여부를 직접적인 업무 수행에서 관리적인 업무까지 확대하여야 고위 공직자의 퇴직 후 이해충돌있는 업체에의 취업을 효과적으로 제한할 수 있음
- **공직자윤리위원회의 취업 승인 기준 강화**
 - 현재 관할 공직자윤리위원회의 승인을 받은 때에는 취업이 가능하도록 되어 있는데, 관할 공직자윤리위원회의 승인이 매우 폭 넓게 인정되고 있어서 공직자윤리위원회가 사실상 이해충돌 있는 취업을 인정해주는 기구로 오용되고 있다는 점에서, 승인을 기준을 보다 엄격하게 적용 필요 있음

8) 공직자 주식의 백지신탁제도 강화

□ 현재 상황

- 현행 공직자윤리법에서는 3천만원 이상의 이해충돌 있는 ‘주식’에 대해서만 매각하거나 신탁하도록 되어 있음
- 현행 공직자윤리법은 주식 백지신탁에 있어서 최근 대부분의 대기업에서 활발하게 활용하고 있는 ‘주식매수선택권(옵션)’은 대상에서 제외되어 있음

□ 제안 내용

- ‘주식 매수 선택권(옵션)’에 대해서도 백지신탁제도 적용 확대
 - 이것은 미래에 주식 이상의 높은 가치를 창출할 수 있는 사실상의 주식이라는 점에서, 당연히 심사대상에 포함되어야 할 것임

9) 비위 면직자 취업제한 대상 확대

□ 현재 상황

- 현행 『부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률』에서는 공직자가 재직 중 직무와 관련된 부패행위로 당연 퇴직, 파면 또는 해임된 경우에는 공공기관, 퇴직전 3년간 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 일정규모 이상의 영리를 목적으로 하는 사기업체(영리사기업체) 또는 영리사기업체의 공동이익과 상호협력 등을 위하여 설립된 법인·단체(협회)에 퇴직일부터 5년간 취업할 수 없도록 하고 있어서, 부패 행위로 면직된 경우에만 적용됨

□ 제안 내용

- 퇴직 후 드러난 부패행위에 대해서도 확대 적용
 - 비위면직자의 취업제한 대상자에 현직에서 당연 퇴직, 파면 또는 해임된 자 이외에 ‘사전 퇴직’한 자라도 재직 중 직무와 관련한 부패행위로 유죄가 확정된 경우에는 규정이 동일하게 적용되도록 부패 공직자에 대한 처벌을 강화함

10) 공익신고자에 대한 불이익조치 처벌 강화

□ 현재 상황

- 현행 『공익신고자 보호법』에서는 공익신고자에 대한 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치를 취한 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하 벌금. 공익신고 등을 취소하도록 강요한 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(기타)을 부과하고 있음

※ 사례

- 세계 7대 경관 선정과 관련하여 KT가 부당한 전화요금을 소비자에게 전가한 것과 관련하여 이를 신고한 직원을 부당하게 발령하고, KTX 사고의 원인과 관련하여 문제를 제보한 직원을 징계한 철도공사 등 공익을 위하여 신고한 사람에게 돌아온 것은 소속 회사의 징계 등 보복 조치임. 회사의 부당한 조치에도 불구하고 공익신고자를 보호할 수 있는 적극적 수단은 여전히 미흡함

□ 제안 내용

- 공익신고자에 대한 적극적 보호와 더불어 소속기관에 의한 불이익 조치를 방지하기 위하여 불이익 조치에 대한 처벌을 강화할 필요가 있음
- 공익신고자의 원상회복과 더불어 징벌적 손해배상 제도를 도입하여 악의적 불법행위에 대한 제재를 확대할 필요가 있음

11) 공익신고의 범위 확대

□ 현재 상황

- 현행 공익신고자 보호법은 신고대상이 되는 공익을 매우 좁게 제한하고 있음
 - 현행 공익신고자 보호법은 ‘국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위’에 대해서만 신고의 대상이 되도록 제한하고 있음. 또한 공익신고도 수사기관, 국민권익위원회, 국회의원, 공공단체 등으로 제한되어 있음

□ 제안 내용

● 대기업의 배임 등 공익신고의 대상 범위 확대

- 사실상 국가경제에 심각한 악영향을 미칠수 있는 대기업의 차명계좌, 분식회계, 배임, 횡령 등 대표적인 불법비리 행위를 제외되어 있다는 점에서, 이들도 공익신고에 대한 보호의 대상이 되도록 영역을 확대함
- 또한 공익신고자는 신분의 노출 등 불이익에 대한 위협에 시달리고 있다는 점에서, 공공기관 이외에 언론과 시민단체에 제보한 공익 신고자에 대해서도 적극적 보호조치가 이루어지도록 할 필요가 있음

4. 국가청렴위원회 (혹은 반부패특별위원회) 설치

□ 현재상황

- 이명박 정부하에서 유명무실해진 반부패 기구를 복원하고 실효성있는 부패방지 정책을 추진할 독립적 전담기구를 설치함

□ 제안내용

- 독립적 부패방지기구의 위상 확보
 - 대통령 소속 독립위원회로 설치하여, 국민권익위원회로부터 독립화, 전문화
- 효과적 부패방지 위한 정책 수립 및 부패행위에 대한 조사 강화
 - 행정기관, 공기업 등 전공공기관 대상 부패방지 관련 정책수립
 - 공직자에 대한 체계적 부패방지 교육 실시
 - 공직자 행동강령 시행 및 위반행위 처리
 - 부패행위 신고에 대한 공정한 조사 및 신고자의 적극적 보호 및 보상

5. 감사원 개혁

1) 성과감사 중심으로 감사원 개편과 감사원 전문성 확보

□ 현재상황

- 현재 우리나라 감사원은 회계검사와 직무감찰이라는 양대 영역을 핵심기능으로 수행하고 있음
- 이와 같은 복합적 기능 수행은 선진국에서는 발견하기 어려운 것으로서, 이것은 감사원의 역사와 밀접하게 관련됨. 즉 1963. 3. 정부 수립 이후 존재하였던 심계원(회계)과 감찰위원회(직무)가 감사원으로 통합되면서 직무감찰 기능이 감사원의 업무가 되었음
- 복합적 기능의 수행 속에서 감사원 감사는 주로 법규성 중심으로 이루어졌으며, 선진국과 같은 ‘성과’중심의 감사는 강조되지 못하고 있음. 예를 들어서 영국, EU, 네덜란드, 미국 등 주요 선진국의 국가감사기구들은 감사의 핵심적인 방향으로 성과감사를 공통적으로 지향하고 있음

□ 제안내용

- 성과감사는 정부정책의 타당성, 효과성, 효율성, 성과 등을 강조하는 것으로서, 이것이 가능하기 위해서는 해당 정책에 대한 고도의 전문성과 방법론을 핵심역량으로 확보하고 있어야 할 것임

2) 나눠먹기식 감사위원 임명의 관행 폐지와 개방성 확대

□ 현재상황

- 감사원법상(감사원법 제7조) 감사위원으로의 선임자격은 매우 제한적임. 즉 고위공무원단 소속의 고위 공무원, 판검사 등 법조인, 대학교수, 공기업 임원에게만 감사위원 선임의 자격을 부여함
- 감사위원에게는 감사 활동과 관련한 전문성의 확보도 중요하지만, 이 보다 더 중요한 것은 정치나 정권에 휘둘리지 않고 엄정하고 공정하게 감사위원으로서의 직무를 수행할 수 있는 도덕성이라고 할 수 있음

- 그런데 현재는 제한적인 인사에게만 자격을 부여하고 있으며, 이마저도 대통령과의 관계 속에서 임명되고 있어서, 독립적인 감사위원으로서 활동하는데 근본적인 한계가 있는 인사들이 선임되어 왔음. 현행 임명구조상 대통령에 직접적으로 예측될 수밖에 없는 선임방식임

□ 제안내용

- 감사위원회에 대한 임명절차에 국회가 간여할 수 있도록 임명절차를 개선할 필요가 있음. 즉 일정수의 감사위원회에 대해서 야당이 추천권을 행사할 수 있도록 하거나, 현재와 같은 방식을 유지할 경우 감사위원회에 대해서도 국회의 인사청문회와 동의를 거치도록 할 필요가 있음

3) 감사원장의 임기 연장 및 보장

□ 현재상황

- 현재 감사원장의 임기는 대통령의 임기보다도 짧은 4년 중임임. 게다가 이 임기마저 채우지 못하고 정권 교체와 함께 퇴임하는 경우가 다반사로 발생하고 있음
- 감사원 및 감사원장이 대통령으로부터 독립되어 공정하고 엄정하게 관련 업무를 수행하고 있다는 증거가 없음

□ 제안내용

- 감사원장의 임기를 대통령보다 길게(6년 이상)하여 정권과 상관없이 감사원장으로서의 직을 수행하도록 함
- 주요 선진국의 감사원장은 종신직이거나 혹은 7년 이상 장기 재임하여 정권의 변동과 상관없이 독립적으로 감사활동을 수행하도록 하고 있음

[표 3] 각국의 국가감사기구장의 임기와 임명방식

국가	소속	임기	임명방식
미국	의회	15년	상원의 동의 얻어 대통령이 임명 상·하 양원 공동결의에 의해서만 해임
일본	내각 독립	7년	감사관회의는 3인의 감사관으로 구성 국회 양원(중의원, 참의원) 동의 얻어 내각이 임명하고 천황이 인증
호주	의회	10년	회계감사합동위원회 동의거쳐 총독이 임명 의회 양원의 결의에 의해서만 해임
캐나다	의회	10년 (정년65세)	총리(내각)의 제청에 따라 총독이 임명하 감사원장 해임은 상원·하원 양원합동으로 공식 요구가 있을 경 우 총독이 해임
독일	의회, 행정부와 독립	12년 (퇴임=정년)	법관과 같은 독립성
프랑스	회계법원	종신	국무회의를 통해 대통령이 임명 법관 신분
스웨덴	의회 소속 독립기구	7년	의회에서 지명·선출된 3인 감사원장으로 구성

4) 감사원 회계 감사권의 국회 이관

□ 현재상황

- 감사원의 국회로의 이관은 감사원 개혁의 오랜 숙제로 인식되어 왔음
- 현재 대통령 직속의 감사원은 정부기능의 일부처럼 활동하고 있음. 즉 우리나라 감사원은 대통령 직속기관으로 되어 있어 권력으로부터의 독립성과 정치적 중립성이 미확보된 상태임
- 헌법상 독립기관이라고 하지만, 실질적으로는 대통령의 직접적 지휘와 통제를 받는 행정부처의 하나로 오래전에 전락하였음
- 더군다나 감사원 업무가 공직자윤리위원회, 국민권익위원회와 중복되어 조직 간의 갈등 발생과 행정력 낭비를 초래함

□ 제안내용

- 감사원을 국회로 이관하여 국회의 행정부에 대한 감사 기능을 지원하도록 함

- 헌법 개정사항이라는 어려움 있지만, 행정부에 대한 국회의 재정통제기능의 실질화와 재정민주주의의 실현을 위하여 필요함. 최근 헌법 개정 논의가 이루어지고 있다는 점에서, 이 과정에서 논의될 필요가 있음
- 회계검사 기능을 국회로 이관할 경우, 직무감찰과 관련한 기능은 기존의 부패방지를 수행하는 부처와 통합하여 행정부의 기능으로 존치함. 예를 들어서 국가청렴위원회와 같은 반부패 전담기구가 부활할 경우, 직무감찰 기능을 이곳으로 통합하는 방안도 구상이 가능함

5) 대통령에 대한 수시보고의 폐지

□ 현재 상황

- 현행 감사원법상(제42조) 감사원은 감사 결과 중요하다고 인정되는 사항에 관하여 수시로 대통령에게 보고하도록 하고 있음
- 이와 같은 규정은 감사원이 직무상 대통령에게 직접적으로 예속되어 있음을 의미하는 것으로서, 감사원의 독립적이고 공정한 직무 수행을 저해하는 규정으로 활용될 수밖에 없음

□ 제안내용

- 특히 감사원이 정권의 교체에 따라서, 혹은 권력자의 의사에 따라서 활동이 좌지우지되고 있는 상황을 고려한다면 이와 같은 수시보고 규정은 삭제되어야 할 것임

6) 감사원과 관련한 국회기능의 활성화

□ 현재 상황

- 국회의 안전심의를 위해 필요한 전문적인 회계조사시스템이 부재한 상태임

□ 제안내용

- 감사원법 개정하여 모든 감사대상기관의 회계에 대한 검사결과를 국회에 의무적으로 보고하도록 함
- 감사원이 국가 중요사업에 대한 감사결과를 국회에 의무적으로 보고하도록 함

6. 정부투명성 제고

1) 자의적인 비밀 지정 금지

□ 현재 상황

- 현재 정부의 비밀관리는 1964년 대통령령으로 제정되어 국가정보원에서 담당하고 있는 『보안업무규정』에 의하여 이루어지고 있음
- 동 규정 제정 이후 몇 차례 개정되었지만, 국가안보에 치우쳐져 있어서 냉정 종식의 상황을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 비밀에 대한 정의, 비밀의 등급에 대한 규정이 명확하지 않아서, 그 동안 비밀관리가 매우 자의적으로 이루어져 왔으며, 이것은 투명한 정부를 지향하는 것과 맞지 않음
- 2008년 12월 정부에서 『비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안』을 제출하였었지만, 많은 문제가 있는 것으로 지적됨
 - 비밀의 범주와 개념이 불명확하며, 국가안보 관련 사안으로 국한돼 있던 비밀의 범위를 통상·과학·기술개발까지 과도하게 확대하고,
 - 국가 기밀 관리 권한을 여전히 국정원이 독점하는 것은 물론 사실상의 보안 감사권과 조사권을 부여하고 있으며,
 - 비밀의 수집분야에만 처벌 조항이 과다하다는 점에서 국민의 알권리를 과도하게 침해하고 국정원의 불필요한 권한 행사를 초래할 우려가 있다는 문제가 지적되기도 하였음

□ 제안내용

- 국민의 알권리와 국가 안전을 균형있게 반영한 ‘국가비밀관리법’ 제정
 - 최소한의 비밀지정과 최대한의 비밀해제를 원칙으로 함
 - 비밀의 개념을 명확히 하여 과도한 비밀 확대를 제한함
 - 비밀의 지정원칙을 최대한 공개원칙, 최저등급 지정원칙, 불법사실 비지정원칙 등으로 하여 자의적인 비밀 지정을 금지함
 - 비밀의 자동해제제도, 비밀의 공개제도를 도입함
 - 비밀관리 기관의 임무 및 기능의 명확화

2) 정보공개법 개정

□ 현재 상황

- 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』 제정으로 정보공개제도가 1998년부터 시행되었지만, 지속적인 국민의 행정참여요구 확대와 참여적 거버넌스의 지향에도 불구하고 정보공개법은 전향적으로 개정되지 않음. 오히려 정보공개 상황은 더욱 악화되었음
- 최근 정보의 공개 원칙이 제대로 지켜지지 않았으며, 자의적인 비공개가 늘어났음
 - 중앙행정기관의 정보공개율은 지속적으로 하락한 반면, 취하율은 급격히 증가함.
 - 즉 중앙행정기관의 정보공개율이 2007년 79%였으나 이명박 정부가 출범한 2008년 (전부) 공개율이 68%, 2009년 67%, 2010년 65%로 큰 폭으로 하락함
 - 또한 대통령실은 2007년 전부공개율이 44.33%였으나 2010년에는 4.02%으로, 참여정부와 비교하여 10분의 1로 나타났음. 대통령실을 비롯한 검찰, 경찰 등 권력기관에서 정보공개가 후퇴하는 경향이 뚜렷하게 나타났음.

□ 제안내용

- 정보공개 원칙 강화
 - 현재는 ‘공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다’고 규정되어 있을 뿐, 정보공개 원칙을 제대로 규정하지 않고 있다는 점에서 이를 명확하게 규정함. 특히 국민의 ‘알 권리’를 보장하는 방향으로 명확하게 규정함
- 적극적 사전 정보공개 및 비공개 정보목록의 공개
 - 사전적인 정보공개를 확대 강화함. 즉 국민의 청구가 없어도 공개 가능한 정보는 사전적으로 공개가 되도록 의무화하고, 특히 전자적 접근이 가능하도록 함
 - 비공개 대상이 되는 정보를 대폭 축소함. 특히 비공개 대상이 되는 정보의 목록을 공개하도록 함
- 기관별 정보공개심의회 위원 구성의 공정성과 전문성 확보
 - 위원중 공무원의 숫자를 3분의 1 이하로 축소
 - 국방, 외교 등의 기관은 외부 위원을 1인 이상으로만 규정하고 있는데, 이를 2분의 1 이상으로 확대함
 - 해당 분야의 전문가 위촉 등 위원자격의 명확화

- 정보의 위변조나 은닉, 허위 공개에 대한 엄한 처벌 강화

- 정보의 위변조, 은닉 등에 대한 별도의 처벌 규정이 없다는 점에서, 관련 규정을 마련함

3) 옴부즈만제도 도입 확대

□ 현재 상황

- 현재 행정기관과 공기업 등 일부 공공기관에서 자체적으로 실시하고 있음

□ 제안내용

- 옴부즈만 제도를 전면적으로 확대 실시하여, 업무처리과정과 내용의 불공정성, 불합리함 등에 대하여 시민들의 체계적인 감시와 수정이 이루어지도록 함
 - 옴부즈만이 실질적인 역할을 수행할 수 있도록 공정한 옴부즈만의 선임과 독립적 지위, 실질적 활동 지원에 대한 법률적 기반을 마련함

4) 정책실명제 강화

□ 현재 상황

- 국가의 주요한 정책들이 투명하게 결정되지 않는 경우가 많고, 또한 정책이 실패하여도 정책과정에 참여한 공직자들이 명확하게 정리되어 있지 않아서 그에 상응하는 책임을 규명할 수 없는 경우가 많음
- 정책에 대한 정부와 공무원의 책임성을 확보하기 위하여 1991년 『사무관리 규정』에 정책실명제의 실시에 대한 근거를 마련하였으며, 2011년에 『행정업무의 효율적 운영에 관한 규정』으로 개정하였음. 그리고 개별 자치단체에서는 조례를 통하여 자체적으로 실시하고 있어서 기관별로 실명제 실시에 차이가 있음
- 현 규정은 주요 정책의 결정과 집행과 관련한 사항(참여자, 직급, 발언내용 등)을 기록하도록 하고 있어서, 주요 정책에 대한 명확한 기준이 없으며, 이로 인하여 정책실명제가 자의적으로 활용되고 있음

□ 제안내용

- 정책실명제가 실질적으로 작동할 수 있도록 정책 실명제의 적용대상이 되는 주요정책에 대한 명확한 기준을 설정할 필요가 있음.
- 사업비가 일정수준 이상인 경우 반드시 정책실명제가 적용되도록 함
- 정책수립에 참여한 위원의 실명공개
- 정책 실명제의 실효성 확보를 위하여 법률로 강화

7. 청렴의식 국민계몽 확산

□ 현재 상황

- 부정부패를 없애기 위해서는 事後 조치 뿐만 아니라 事前 예방도 매우 중요함. 부정부패를 막기 위해서는 궁극적으로 의식개혁이 선행되어야 함.
- 현재에는 의식이 고정된 성인의 부정부패에 대한 제도·대책이 청렴정책의 주된 내용이었음. 따라서 국민에 대한 의식계몽을 통해 청렴의식을 강화할 필요가 있음

□ 제안내용

- 초·중·고교 교과서 청렴윤리 내용 보강
 - 초·중교 도덕, 고등학교의 윤리 과목에 청렴내용을 강화
 - 성인이 되기 이전에 청렴을 모든 국민이 지켜야 할 윤리로 정신계몽을 강화함
- 반부패, 청렴 주제 TV·라디오 국민공익광고 확대
 - KBS 등 공중파방송에 청렴공익광고 지속 실시
 - 청렴내용을 유아들이 즐겨 보는 만화영화에 반영하여 EBS 등 공영방송을 통해 방영
 - 과거 “양심냉장고” 방송과 같이 “적당히 넘어가도 되겠지”라는 “적당히” 의식 조차도 허용하지 않는 인기가 있는 오락방송을 방영
 - 복지지원금, 농촌보조금 부정수급 등 주변생활에서 흔히 무의식적으로 이루어지는 불·편법 사례를 국민공익광고를 통해 방송함으로써, 작은 부문에서부터 ‘기초질서지키기’ 의식 제고
- 홈페이지 활용 기관특성별 반비라·부태 분위기 확산
 - 공공기관별 대표적 부정부패, 불·편법사례를 조사하여 자료집을 만들어 공공기관의 홈페이지에 게재하고, 교육자료로 활용

8. 주민소환제 요건 완화

□ 현재 상황

- 시·도지사의 경우에는 전체 공직선거 유권자의 10% 이상이 서명해야 주민소환 투표를 할 수 있고, 유권자의 1/3이상의 투표참여에 과반이 찬성하면 해임됨
- 2006년 도입된 주민소환제도는 엄격한 규정으로 실효성이 없어서, 선출직 공무원에 대한 부정부패를 막는데 미흡함
 - 지난 1년간 80여건의 주민소환투표가 발의되었지만, 실시된 것은 8건에 불과하고, 개표까지 진행된 것은 2건에 불과함
- 현재에는 국회의원을 소환할 수 있는 제도는 마련되어 있지 않아 의원들의 위법·부당행위에 대한 책임을 물을 수 없음

□ 제안내용

- 주민소환에 관한 법률 개정을 통해 주민소환 요건을 완화함
 - 유권자 총수, 주민소환투표청구에 필요한 서명, 서명요청 방법 등을 완화하여, 주민소환제가 실질적으로 청렴을 강화하는 수단으로 작동할 수 있도록 함

9. 소득연동 범칙금제도 도입

☐ 현재 상황

- 현재에는 범칙금은 모든 사람에게 동일한 범칙금이 부과되고 있음. 청렴의식을 확산하기 위해서는 사회지도층의 솔선수범이 필요하기 때문에, 사회적 차원에서 ‘노블레스 오블리주’를 실현할 필요가 있음

☐ 제안내용

- 투명한 소득공개를 기반으로 월 소득에 연동하여 범칙금을 부과(예, 핀란드의 데이파인 시스템)

참 고 자 료

국민권익위원회, 2015년도 반부패·청렴정책 추진지침, 2015.

국민권익위원회, 2016년도 반부패·청렴정책 추진지침, 2016.

국민권익위원회, 2017년도 반부패·청렴정책 추진지침, 2017.

국민권익위원회, 공공기관 부패방지 시책 개발 가이드라인, 2014.

국민권익위원회, 지방부패 근절 정책 토론회 자료, 2014년.

대검찰청, 반부패 수사기구 해외 입법례 및 평가, 2013.

윤태범, 새정부 반부패 청렴정책 방향, 2017.