

## 국민권익위원회 조직개편과 기능강화 방안 연구

### A Study on the Reorganization and Enhancement of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission

김병관(Kim, Byeong Gwan)\*·방동희(Bang, Dong Hee)\*\*

#### ABSTRACT

Since the founding of the Republic of Korea, corruption has been a top policy issue for any regime, but no regime has been free from corruption. With the enactment of the Anti-Corruption Act, the Korea Independent Commission against Corruption was launched in 2002 and the Anti-Corruption and Civil Rights Commission(ACRC) was established in 2008, but the investigation of corruption awareness has been stalled and major corruption cases have repeatedly erupted. In the future, anti-corruption and integrity reform tasks will continue to be the top policy tasks. Therefore, the role of ACRC is still significant.

The purpose of this study is to examine the organizational legal history and characteristics of the Anti-Corruption, Ombudsman and Administrative Appeals of ACRC's functions, and to examine the direction of reorganization by analyzing the correlation between functions. In addition, measures to strengthen the status and function of ACRC as a general agency for anti-corruption were summarized.

ACRC was launched by the integration of the Korea Independent Commission against Corruption, the Ombudsman of Korea and the Administrative Appeals Commission in 2008 under the new government's 'Small Government' policy stance. However, it has been pointed out that the three functions of the Anti-Corruption, Ombudsman and Administrative Appeals do not function organically through chemical fusion due to the integration of the three institutions of a heterogeneous nature.

Analysis of the correlation between the three functions shows that the Anti-Corruption and Administrative Appeals are heterogeneous, the Anti-Corruption and Ombudsman can be fused, and Ombudsman and Administrative Appeals are different, but on the contrary, there is a possibility of a positive correlation. Therefore, the direction of government reorganization, in which ACRC, a general agency for preventing corruption, separates Administrative Appeals function and leaves Ombudsman function, can be evaluated as positive. However, if the positive correlation between Ombudsman and Administrative Appeals is considered together, an alternative to separating not only the Administrative Appeals but also Ombudsman function can be considered. However, it is not simple to move on to the question of whether to make Ombudsman a separate organization or combine it with Administrative Appeals. Legislative policy discussions on the procedures and organizational design of

\* 제1저자, 부산대학교 일반대학원 법학과 석사과정

\*\* 교신저자, 부산대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

Administrative Appeals and Ombudsman functions need to be preceded.

Apart from discussions on reorganization, ACRC has been criticized for its deterioration from the president to the prime minister, undermining its status, independence and political neutrality, and lacking practical authority to realize anti-corruption functions. In order to solve these problems and strengthen the overall anti-corruption function, it is proposed to establish an independent anti-corruption organization, to include the Chairperson of ACRC in the list of Confirmation Hearings, to grant investigation rights, and to improve the whistleblower protection system.

Key words: Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Corruption, Anti-Corruption, Ombudsman, Administrative Appeals, reorganization

## I. 서론

대한민국 건국 이래 어느 정권이든 부패문제는 최상위의 정책과제였다. 1948년 이승만 정부부터 2022년 윤석열 정부에 이르기까지 역대 대통령은 임기 초반 부패 척결을 부르짖었다. 그러나 안타깝게도 이승만 대통령이 부정부패 사건과 선거 부정으로 퇴진한 것을 시작으로 역대 대통령이나 대통령의 친인척은 물론 측근 고위공직자가 부패 사건에 연루되어 온 나라가 떠들썩했던 적이 비일비재하다. 어떤 정권도 부패문제로부터 자유롭지 못했다.

그러나 역대 정부와 우리 사회는 반부패·청렴 개혁을 위한 노력을 게을리 하지 않았다. 1990년대 중반 시민사회계의 입법청원으로 촉발된 부패방지총괄기구의 설립 논의는 2001년 「부패방지법」 제정과 2002년 「부패방지위원회」 출범으로 결실을 보았다. 부패방지위원회는 2005년 대통령 소속의 「국가청렴위원회」로 명칭을 변경하였다가 2008년 국민고충처리위원회, 국무총리행정심판위원회를 통합한 「국민권익위원회」로 몸집을 키워 반부패 총괄기관으로 현재까지 기능하고 있다. 조직적 측면 외에도 2011년 「공익신고자 보호법」, 2016년 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」, 2020년 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」, 2022년 「공직자의 이해충돌 방지법」 등 각종 법률 제정으로 우리나라 부패방지제도의 규범적 수준은 지속적으로 개선되고 있다. 이러한 노력은 실제로 국제투명성기구(Transparency International, TI)가 발표하는 국가청렴도 지수(Corruption Perceptions Index, CPI)가 2016년 이후 6년 연속 상승하며 2022년에는 180개국 중 31위로 역대 최고 성적을 기록하는 성과로 나타났다.<sup>1)</sup>

1) 국가청렴도 지수(CPI)는 국제투명성기구가 1995년부터 매년 국가별 공공·정치 부문에 존재하는 부패 수준을 평가하는 대표적인 국제 반부패 지표다. 국제투명성기구가 2023년 1월 31일 발표한 2022년도 국가청렴도 지수에서 한국은 100점 만점에 63점, 180개국 중 31위로 역대 최고 성적을 기록했다. 2016년 청탁금지법 시행 이후 6년 연속 상승세를 이어가고 있다. \*'17년 51위(54점)→'18년 45위(57점)→'19년 39위(59점)→'20년 33위(61점)→'21년 32위(62점)→'22년 31위(63점). 국민권익위원회, 보도자료

그런데 우리 국민이 바라보는 내부 평가는 아직도 냉정하다. 국민권익위원회가 매년 조사해 발표하는 부패인식도 조사에서는 우리사회가 ‘부패하다’고 응답한 비율이 50~65% 사이에서 매해 등락을 반복하고 있다. 2022년 조사에서는 54.4%로 전년(60.9%)에 비해 개선되었다고 하지만 2020년 48.4%, 심지어 2012년 44.3% 였던 점을 고려하면 개선되었다는 표현을 쓰기가 민망해질 정도다.<sup>2)</sup> 또한 강원랜드 채용비리, 엘시티 특혜사건, 사법농단, 각종 블랙리스트, LH 직원 부동산투기 의혹 사건 등 대형 부정부패 사건은 입법·행정·사법 모든 영역에서 반복적으로 터져나오고 있다.

부패는 그동안 우리 사회가 해결해야 할 주요 과제로 꾸준히 지적되어 왔지만 앞으로도 반부패·청렴 개혁 과제는 최우선적인 정책과제가 될 것이다. 반부패 총괄기관인 국민권익위원회 역할의 중요성은 여전히 크다고 하겠다. 그러나 국민권익위원회는 이질적 성격의 세 기관 통합에 따라 부패방지, 고충민원, 행정심판이라는 세 기능이 화학적 융합을 통해 유기적으로 기능하지 못한다는 지적이 끊이질 않았다. 이러한 맥락 하에 2018년 정부는 국민권익위원회에 부패방지와 고충민원 기능을 남기고 행정심판 기능을 분리하는 조직개편을 추진했었고, 정부가 제출한 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』 개정안이 국회에서 심사 중이다.<sup>3)</sup> 한편에서는 고충민원 기능까지 분리하여 과거 부패방지위원회와 같은 전담기구로 가야한다는 견해도 있다.

2008년 ‘작고 실용적인 정부’라는 정치적 구호에서 단행된 조직 개편은 물리적인 기관간 통합에 그쳤다. 이번 조직개편은 명확한 목적과 방향설정이 필요하다. 반부패·청렴 강화라는 목적을 달성하기 위해 과제 수행에 적합하도록 기능 중심 재편이 이뤄져야 조직개편의 타당성이 확보될 수 있다. 본 연구는 국민권익위원회 3가지 기능의 조직법적 연혁 및 특징을 살펴보고 기능 간 상관관계를 분석해 조직개편 방향을 검토하는 것을 목적으로 한다. 나아가 부패방지업무를 안정적이고 지속적으로 통합관리할 수 있는 반부패 총괄기관으로서의 국민권익위원회 역할 제고 및 위상정립 방안을 고민해본다.

구체적으로, 국민권익위원회의 설립연혁 및 일반현황(Ⅱ)에서는 먼저 부패방지위원회, 고충처리위원회, 행정심판위원회의 설립연혁을 살펴보고, 2008년 국민권익위원회 설립과정과 현재 국민권익위원회 조직·인원·예산·기능 등 일반현황을 소개한다. 국민권익위원회의 기능 재조정을 통한 조직개편 방향(Ⅲ)에서는 기계적 기관 통합에 따른 이질적 기능 간 부조화 문제점을 살펴보고, 행정심판 기능을 분리하는 내용으로 국회에 제출된 조직개편 법률안의 주요내용과 개편 논의를 소개하며, 부패방지·고충민원·행정심판 기능별 상관관계를 조직법적·운영실태 측면에서 분석하고 이를 토대로 합리적인 조직개편 방향을 검토한다.

“2022년도 대한민국 국가청렴도(CPI) 세계 31위로 역대 최고 성적”, 2023.1.31. 참조.

2) 국민권익위원회, “2022년도 부패인식도 조사 종합 결과”, 2022.12. 4쪽 참조.

3) 2020년 6월 25일 정부가 제출한 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안』이 국회 정무위원회 법안심사소위에서 심사 중이다.

반부패총괄기구로서의 국민권익위원회 기능 강화 방안(IV)에서는 과거 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 격하되어 조직의 위상이 하락하고 독립성 및 정치적 중립성이 훼손되는 문제, 부패방지기능 실현을 위한 실질적 권한 미흡 문제를 다루면서 개선과제로서 전문적 독립기구 설치를 통한 독립성 확보, 위원장 인사청문 실시 및 위원 추천방식 개선, 부패방지 기능의 실효성 확보를 위한 조사권 등 실질적 권한 부여 논의, 부패행위 신고자 보호 강화를 위한 제도개선 사항 등을 제시한다.

## II. 국민권익위원회 설립연혁 및 일반현황

### 1. 국민권익위원회 설립연혁

국민권익위원회는 2008년 이명박 정부의 정부조직 개편 과정에서 「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “부패방지권익위법”이라 한다) 제정에 따라 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 국무총리행정심판위원회 등 3개 기관이 하나로 통합되어 설립되었다. 부패방지권익위법 제정이유에 따르면, 국민의 권리구제 및 권익보호를 위한 기능이 여러 기관으로 나뉘어져 국민에게 혼란과 불편을 초래하고 있어 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합함으로써 국민의 권익구제 창구를 일원화하고 신속하고 충실한 원스톱 서비스를 제공하도록 하려는 것이 국민권익위원회의 설립 취지이다.<sup>4)</sup>

이하에서는 통합 이전 각 기능별 전담기구의 구축과정과 국민권익위원회 설립과정을 살펴본다.

#### (1) 부패방지 전담기구 구축과정

부패방지 전담기구의 출발은 2001년 「부패방지법」 제정<sup>5)</sup>에 따라 2002년 설립된 ‘부패방지위원회’이다. 「부패방지법」 제정 전에는 「형법」, 「국가공무원법」, 「공직자윤리법」 등에서 각각 공직자의 비리행위 및 뇌물 등에 대해 다루고 있었는데, 국제사회에서 부패한 국가에 대한 신뢰도 저하, 공직사회 부패가 IMF 사태의 주요 원인이라는 평가, 각종 게이트 등 부패 문제에 염증을 느낀 국민 여론 악화, 사전적·종합적·실효성 있는 부패방지 업무를 위

4) 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(법률 제8878호) 검색결과

5) 「부패방지법」은 부정부패의 발생을 예방하고 부패행위를 효율적으로 규제할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 청렴한 공직 및 사회풍토를 확립하기 위해 2001년 7월 24일 제정되어 2002년 1월 25일 시행되었다.



해 부패방지 전담기구 설치 입법 요구 증대 등의 상황적 요인이 누적되어 「부패방지법」이 제정되었다.<sup>6)</sup> 부패방지위원회는 대통령 소속 하에 설치되었고, 부패방지 시책수립, 제도개선, 실태조사·평가, 부패방지 교육·홍보, 부패행위에 대한 신고 접수 및 신고자 보호 및 보상 등 부패방지를 위한 종합적 기능을 독립적으로 수행하였다. 또한 과거 행정부 위주의 부패통제에서 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 감사원과 같은 헌법기관을 포괄하고 대통령이 임명하는 9명의 위원 중 3명은 국회가, 3명은 대법원장이 추천하도록 하여 조직 구성 측면에서도 국가적인 부패방지 전담기구였다.

이후 2005년 「부패방지법」을 개정하여 부패방지라는 소극적인 목표보다 국가청렴도 제고라는 적극적 목표를 지향하기 위해 부패방지위원회의 명칭을 ‘국가청렴위원회’로 변경하였다. 또한 직접적인 부패행위 외에 부패행위를 강요·제외·권고·유인하거나 그 은폐를 강요하는 등의 간접적인 부패행위도 부패행위의 개념에 포함시키고, 위원회가 법령의 부패유발요인을 검토하여 개선을 권고할 수 있도록 하는 등 부패방지의 실효성 제고를 위한 제도개선책을 보완하였다.

그리고 2008년 부패방지권익위법이 제정되면서 국가청렴위원회는 국민권익위원회에 통합되어 오늘에 이르고 있다.

## (2) 고충민원 전담기구 구축과정

고충민원처리기관의 연원을 살펴보면, 1970년 「민원사무처리규정」(대통령령)에 근거해 각 부처 민원실, 정부합동민원실, 감사원, 청와대 민정비서실 등에서 민원처리를 해오고 있었는데, 이러한 방식은 절차적 번잡성과 엄격성, 절차에 따른 시간과 비용 등의 부담으로 일반 국민은 손쉽게 이용하기 어려운 문제가 있었으며, 국민이 정부합동민원실, 청와대 등에 민원을 제기할 경우 대부분 그것을 해당 행정기관으로 이첩 처리하여 결국 민원발생의 원인 제공자가 민원을 처리하게 됨에 따라 사실상 민원이 해결되기 어려운 구조적 한계를 가지고 있었다. 그 결과 국민들은 고충민원을 내봤자 실효를 거두기 어렵다는 행정에 대한 불신만 증폭되었다. 이러한 문제의식 하에 법률적 근거를 가진 독립된 기관에서 직접 민원을 처리해야 한다는 필요성이 제기되었고,<sup>7)</sup> 1994년 「행정규제및민원사무기본법」이 제정되면서 정부합동민원실을 개편하여 국무총리 소속으로 ‘국민고충처리위원회’를 설치하였다. 국민고충처리위원회는 설립 당시 독자적인 행정업무 지원조직이 없어 정부합동민원실장이 위원회

6) 「부패방지법」과 부패방지위원회가 제도화됨으로써 비로소 반부패 정책이 반부패 ‘시스템’으로서의 모습을 갖추기 시작했다는 의견으로는 박진영, “한국 반부패 시스템의 구축과정과 특성: 부패구조의 변화에 대한 조응성을 중심으로”, 『미래정치연구』 제7권 제2호, 명지대학교 미래정치연구소, 2017, 161쪽 참조.

7) 유제열, “옴부즈만제도로서의 국민고충처리위원회에 관한 고찰”, 『공법연구』 제24집 제2호, 한국공법학회, 1996, 348~349쪽.

간사로서 행정업무를 지원했으나 직제 규정 마련, 종합민원상담센터 설치 등 조직 외연을 꾸준히 확대해 3국 12과 체제의 종합민원행정기관으로 발전하였다.<sup>8)</sup>

그러다가 2005년 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정되어 국민고충처리위원회를 대통령 소속기관으로 격상시키고, 직무의 독립성을 보장하며, 위원장을 장관급 상임직으로 하는 등 위원회 위상과 독립성을 한층 강화시켰다. 또한 기존에 가지고 있던 고충민원 조사결과 위법·부당한 처분에 대한 시정조치 권고권, 제도개선 권고 및 의견 표명 외에도 조정제도, 감사원에 감사의뢰권, 위원회의 조사를 정당한 사유없이 방해, 거부, 기피한 경우 과태료 부과 규정 등을 새롭게 마련하였다.

이후 2008년 부패방지권익위법이 제정되면서 국민고충처리위원회는 국민권익위원회로 통합되었고, 국민권익위원회 부위원장 중 1명이 고충민원 업무를 맡고 고충처리국에서 실무를 담당하고 있다.

### (3) 행정심판 전담기구 구축과정

우리나라에서 행정심판제도는 1951년 「소원법」 제정을 통해 도입되었다. 그러나 당시에 는 근거 법률은 있었으나 집행기구인 ‘소원심의회’가 구성·운용된 1964년까지 전혀 운영되 지 못하였다.<sup>9)</sup> 소원심의회도 소원을 심사하고 의견을 상신하는 자문위원회의 기능만 부여 되어 있어서 현재의 행정심판위원회와는 거리가 있었다.<sup>10)</sup>

1951년 「소원법」 제정 이후 행정수요가 팽창하고 위법·부당한 행정처분에 대한 재송사 건이 급증하여 국민의 권리구제 절차 강화의 필요성이 증가하였고, 행정심판절차에 사법절 차가 준용되어야 한다는 헌법 규정<sup>11)</sup>을 반영하여 1984년 「행정심판법」이 제정되었다. 이에 근거해 각 행정청에 의결기관으로서 ‘행정심판위원회’를 설치하고 행정심판위원회의 의결대 로 재결청이 재결하도록 하였다. 1995년에는 「행정심판법」 개정으로 중앙행정기관 소속 행 정심판위원회를 흡수하여 ‘국무총리행정심판위원회’ 관할이 확대되었다. 국무총리행정심판 위원회는 행정청의 위법·부당한 처분을 심판하는 준사법기관으로서 위원장(법제처장)을 포함한 50명의 위원으로 구성되었다.

이후 2008년 부패방지권익위법이 제정되면서 국무총리행정심판위원회는 국민권익위원회

8) 국민고충처리위원회, 「2006년도 운영상황보고서」, 2007, 3~4쪽.

9) 국민권익위원회·중앙행정심판위원회, 「행정심판 30년사」, 2015, 1쪽.

10) 오준근, “국민권익위원회 개편 방안에 관한 입법정책적 고찰”, 『경희법학』 제52권 제1호, 경희대학교 법학연구소, 2017, 14쪽.

11) 1980년 10월 27일 개정 헌법 제108조제3항에 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심 판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다”는 규정이 신설되어 행정심판이 헌법적 근 거를 가지게 되었으며, 행정심판이라는 용어가 비로소 법령용어로 사용되기 시작했다. 국민권익위원 회·중앙행정심판위원회, 앞의 책, 1쪽.

소속으로 변경되었고 국무총리행정심판위원회 위원장은 법제처장에서 국민권익위원회 부위원장으로 바뀌었다. 2010년에는 「행정심판법」 개정으로 ‘중앙행정심판위원회’로 명칭이 변경되어 오늘에 이르고 있다. 국민권익위원회에는 중앙행정심판위원회가 행하는 행정심판을 보조하기 위해 행정심판국이 설치되어 있다.

#### (4) 국민권익위원회 설립과정

제17대 대통령직 인수위원회는 ‘작고 유능한 실용정부’의 기조에서 11개 중앙행정기관을 감축하는 큰 폭의 정부조직개편을 단행했다. 국민권익위원회 설립은 이러한 새 정부의 대부처주의 기조와 맞닿아있다. 인수위원회는 국민의 권리구제와 권익보호를 위한 기능이 여러 기관으로 나뉘어 혼란과 불편을 초래하고 있으며, 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 행정심판위원회 등 창구는 많지만 아는 국민이 별로 없거나, 여기저기를 기웃거리는 상태라고 지적하였다.<sup>12)</sup>

이러한 문제의식 하에 2008년 1월 21일 안상수의원 등 130인으로부터 정부조직개편 관련 법률안 중 하나로 「국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안」이 발의되어 국회 심사를 거쳐 제명을 「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」로 변경해 같은 해 2월 26일 통과되었다. 부패방지권익위법 제정에 따라 국가청렴위원회 설치근거법이었던 「부패방지법」은 부패방지권익위법으로 폐지제정되었고, 국민고충처리위원회 설치근거법이었던 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」은 폐지되면서 각 위원회 소관사무는 국민권익위원회가 승계하였다. 한편, 행정심판은 재판의 전심절차로서 헌법상 재판절차가 준용되는 준사법작용으로서의 기능이 요구되기 때문에 법제처가 그 운영을 담당해오던 국무총리행정심판위원회를 국민권익위원회 소속으로 변경하고, 그 구성과 운영 등에 관한 사항은 「행정심판법」이 독립적으로 규율하도록 하였다.<sup>13)</sup>

국민권익위원회는 권익구제 창구의 일원화, 행정기관 통폐합을 통한 비용절감 및 효율성 강화를 목적으로 3개 기관을 통합해 출범했지만, 국회 심사과정에서 3개 기관의 설립목적이 각각 상이하고, 부패방지, 고충민원 및 행정심판 업무는 상호 이질적인 부분이 있어 법체계상 합치되지 않으므로 재고가 필요하다는 의견도 있었다.<sup>14)</sup>

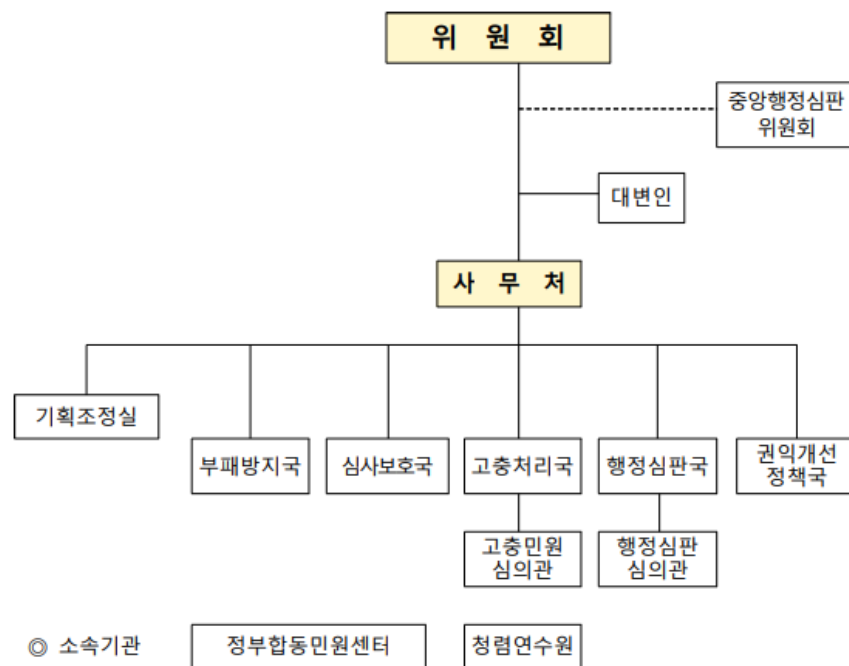
12) 안동규, “국민권익위원회 조직개편의 타당성 및 보완방안 검토 -행정심판기능의 분리를 중심으로-”, 『법제』, 법제처, 2018, 12~13쪽.

13) 안동규, 앞의 논문, 13쪽.

14) 국회 정무위원회, “국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안 심사보고서”, 2008. 2., 14쪽.

## 2. 국민권익위원회 일반현황<sup>15)</sup>

국민권익위원회는 국무총리 소속 하의 합의제 행정기관으로 위원장을 포함한 15명의 위원(위원장, 부위원장 3명, 상임위원 3명, 비상임위원 8명)으로 구성되어 있으며 부위원장은 각각 부패방지, 고충민원, 행정심판 업무로 분장되어 있다. 중앙행정심판위원회는 위원장(국민권익위원회 부위원장 중 1명이 겸임)을 포함한 70명 이내의 위원(상임위원 4명 이내)으로 구성되어 있다. 사무처는 1실 5국 2관 1대변인 42과 4팀 2소속기관으로 이루어져 있다.



〈그림 1〉 국민권익위원회 조직도<sup>16)</sup>

국민권익위원회의 총 정원은 2022년 12월 31일 기준 566명이고,<sup>17)</sup> 2023년도 세출예산은 약 950억원으로 인건비 478억원, 기본경비 74억원, 주요사업비 397억원으로 구성되어 있다.<sup>18)</sup> 소관 법률은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」, 「공직자의 이해충돌 방지법」, 「공익신고자 보호법」, 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」, 「행정심판법」 등 6개 법률이다.

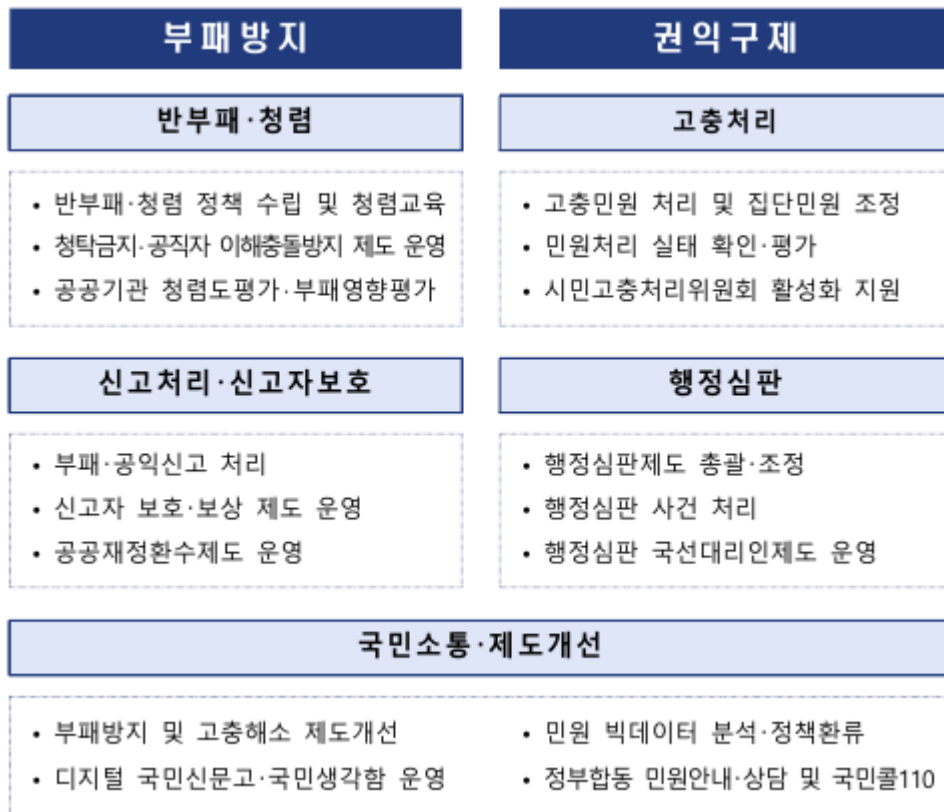
15) 국민권익위원회, “국민권익위원회 주요 업무 현황”, 2022. 7., 1~3쪽.

16) 국민권익위원회, “국민권익위원회 주요 업무 현황”, 2022. 7., 2쪽.

17) 국민권익위원회, 「2022국민권익백서」, 2023, 10쪽.

18) 국회예산정책처, 「2023 대한민국 재정」, 2023, 450쪽.

국민권익위원회의 주요 기능은 부패방지과 권익구제(고충처리, 행정심판)로 나눌 수 있다. 부패방지권익위법 제12조는 부패방지 정책수립, 실태조사, 교육·홍보, 부패행위 신고 업무 및 신고자 보호, 고충민원 조사와 처리, 「행정심판법」에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항 등 21가지 기능을 나열하고 있고, 그 외 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제12조, 「공직자의 이해충돌 방지법」 제17조에서는 국민권익위원회가 공직자 부정청탁 방지와 공직자 이해충돌 방지에 관한 업무를 총괄한다고 명시하고 있다.



〈그림 2〉 국민권익위원회 기능<sup>19)</sup>

### 3. 소결

지금까지 2008년 국민권익위원회로 통합되기 전 각 기능별 전담기구의 구축과정과 국민권익위원회 설립과정을 살펴보았다. 국민권익위원회는 2008년 이명박 정부의 ‘작은 정부’ 조직개편 기초 하에 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 국무총리행정심판위원회 등 3개 기관이 하나로 통합되어 설립되었다. 국민권익위원회 설립 취지는 국민의 권익구제 창구를 일

19) 국민권익위원회, “국민권익위원회 주요 업무 현황”, 2022. 7., 1쪽.

원화하여 신속한 원 스톱 서비스를 제공하려는 것이나, 이질적 성격의 3개 기관 통합에 따라 부패방지, 고충민원, 행정심판이라는 3가지 기능이 화학적 융합을 통해 유기적으로 기능하지 못한다는 지적이 끊이질 않았다.

이하에서는 기관 통합에 따른 이질적 기능 간 부조화 문제를 짚어보고 이를 토대로 국민권익위원회 기능 간 재조정을 통한 조직개편 방향을 살펴본다.

### Ⅲ. 국민권익위원회의 기능 재조정을 통한 조직개편 방향

#### 1. 기관 통합에 따른 이질적 기능 간 부조화

국민권익위원회는 권익구제 창구의 일원화, 행정기관 통폐합을 통한 비용절감 및 효율성 강화를 목적으로 3개 기관을 통합해 출범했지만, 출범과정부터 3개 기관의 설립목적이 각각 상이하고, 부패방지·고충민원·행정심판 업무는 상호 이질적인 부분이 있어 법체계상 합치되지 않는다는 지적이 있었다.<sup>20)</sup> 3개 위원회가 융화없이 물리적으로 하나의 위원회로 통합한 것을 두고 ‘한지붕 세가족’이라는 비판도 있다.<sup>21)</sup>

국민권익위원회 설립과정에서 이러한 기관 통합에 따른 이질적 기능 간 부조화 문제를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 3개 기관의 설립목적이 상이하다. 앞서 살펴보았듯이 반부패정책 수립기관인 국가청렴위원회, 고충민원을 전담하는 옴부즈만 성격의 국민고충처리위원회, 준사법기관인 행정심판위원회는 성격이 다르다.<sup>22)</sup> 국회 심사과정에서도 기존 3개 위원회의 설립목적이 각각 상이하므로 향후 이러한 부분에 대한 보완 및 문제점을 최소화하고 통합의 시너지효과를 제고하기 위한 노력을 기울여야 할 것이라고 지적한 바 있다.<sup>23)</sup>

국민권익위원회 설립 근거법인 부패방지권익위법 입법체계도 문제가 있다. 부패방지권의 위법은 사실상 「부패방지법」과 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 합쳐 놓은 것에 불과하다. 「부패방지법」 53개 조문과 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 49개 조문을 합해 91개 조문을 만들면서 상이한 체계의 법률들을 단순 병렬적 입법방식으로 기계적으로 통합했다. 심지어 제12조에 규정된 국민권익위원회 기능은 각 위원회 근거법 상 기능 조문을 짜깁기하는 수준으로 통합해 21개 항목으로 단순 나열하였을 뿐이다. 제12조(기능)는 기능통합을 통한 효율성 강화라는 조직의 설립취지를 보여주는 핵심

20) 국회 정무위원회, “국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안 심사보고서”, 2008. 2., 14쪽.

21) 최용진, “국민권익위원회의 법적 지위와 조직법적 과제”, 『부패방지법연구』 제2권 제2호, 한국부패방지법학회, 2019, 48쪽.

22) 최용진, 앞의 논문, 52쪽.

23) 국회 정무위원회, “국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안 심사보고서”, 2008. 2., 5쪽.

적 조문임에도 불구하고 3개 기능이 유기적으로 작동할 수 있도록 엄밀한 기능·업무범위 재설계에 기반해 성안되었다고 보기는 어렵다. 더군다나 「부패방지법」과 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 짜깁기하는 수준으로 통합해 부패방지권익위법을 제정하고 기관을 통합하다보니 부패방지권익위법 제12조(기능)에서 기존 행정심판 기능은 제19호에 “「행정심판법」에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항”만 포함되었을 뿐이다.

보다 근본적인 문제점은 각 기능별 성격이 이질적이라는 것이다. 부패방지가 간접적으로 국민의 권익구제를 실현한다고는 하나 고충민원·행정심판과 같은 권익구제 수단과 이질적인 것은 부인할 수 없다. 행정심판은 행정처분으로 인한 신속한 국민 권익구제를 위해 행정소송의 전심절차로서 헌법에서 직접 규정하고 있는 것으로 위원회의 의결에 행정기관이 불복할 수 없는 강제력을 부여하고 있다. 반면, 국민고충처리위원회는 단순 민원해결기관으로서 그 결정도 권고적 효력에 그치고, 국가청렴위원회의 업무도 부패방지계획의 수립 및 시행, 부패신고사건 조사 등이어서 행정심판업무는 이들 기능과 이질적인 성격을 가지고 있다.<sup>24)</sup>

이처럼 이질적 성격의 기능을 수행하는 기관들을 기계적으로 통합하다보니 3가지 기능이 유기적으로 작동하여 시너지 효과를 기대하기란 처음부터 불가능했을지도 모른다. 특히 준사법작용으로서의 기능을 수행하는 행정심판위원회는 별도의 법률인 「행정심판법」에 따라 사실상 별도로 운영되었다. 명목상 위원회의 간소화를 내세웠지만, 실질적으로 위원회를 간소화하지 못한 셈이다. 그 결과 합의제 행정기관인 국민권익위원회는 그 내부에 다른 법률에 의해 독립성이 부여된 다른 행정기관을 포함하여 운영하는 독특한 형태를 가지게 됐다. 한 기관 안에 두 명의 위원장이 공존하면서 중앙행정심판위원장은 행정심판 재결권을 가지지만, 행정심판위원회 예산 배분 권한은 국민권익위원장이 가지고 있다.<sup>25)</sup> 이렇다보니 부패방지권익위법은 통일된 체계로서의 법의 완결성을 갖추지 못한 졸속입법이고, 3개 기관의 통합은 성급하게 이뤄진 기계적 통합이라는 비판이 꾸준히 있어왔다.<sup>26)</sup>

이러한 기관 통합에 따른 이질적 기능간 부조화 문제점을 해결하고자 2017년 들어선 문재인 정부는 국민권익위원회에서 행정심판 기능을 분리하는 개편안을 제시하고 2018년(제20대국회), 2020년(제21대국회)에 부패방지권익위법 개정 법률안을 국회에 제출했다. 각 법률안의 제안배경 및 주요내용과 국회 심사과정에서 제기된 다양한 논의를 살펴본다.

24) 국회 법제사법위원회, “행정심판법 일부개정법률안 심사보고서”, 2008. 2., 4쪽.

25) 오준근, 앞의 논문, 15쪽; 국민권익위원회는 사실상 하나 같지만, 국민권익위원회와 행정심판위원회의 두 개로 구성되어 있어 ‘한지붕 두가족’의 어정쩡한 법적 지위를 가지고 있다는 의견으로는 최용진, 앞의 논문, 51, 55쪽 참조.

26) 안동규, 앞의 논문, 14~15쪽.

## 2. 국민권익위원회 개편 논의

2017년 문재인 정부는 대통령 직속 국정기획자문위원회의 100대 국정과제 중 하나로 ‘국민권익위원회에서 반부패 기능과 조직을 분리, 독립적 반부패 총괄기구로서 국가청렴위원회 신설’을 제시하였다.<sup>27)</sup> 2017년 8월 28일 국민권익위원회의 대통령 업무보고 시 “투명하고 깨끗한 대한민국을 만드는 사령탑으로서 위상을 분명하게 세워주기 바란다”는 대통령 지시에 따라<sup>28)</sup> 주요 국정과제의 하나로 설정된 ‘독립적 반부패 총괄기구 설치 및 기능 보강’ 방안 마련을 위해 국민권익위원회는 2017년 9월 29일 민간전문가로 구성된 ‘반부패·권익행정 혁신추진단’<sup>29)</sup>을 출범시켜 외부전문가의 시각에서 조직진단을 실시하였고 혁신추진단의 건의 내용을 토대로 2017년말 혁신 방안을 마련해 발표하였다. 이에 근거해 2018년 국민권익위원회의 개편 방향을 담은 법률안을 국회에 제출했다.<sup>30)</sup>

제20대국회에서 2018년 1월 31일 정부가 제출한 법률안은 「부패방지권익위법 일부개정법률안」(의안번호 2011700호), 「행정심판법 일부개정법률안」(의안번호 2011699호)이다.<sup>31)</sup> 국민권익위원회를 반부패·청렴 정책 중심으로 재편하기 위하여 국민권익위원회의 기능 중 중앙행정심판위원회의 운영 등 행정심판 관련 기능을 삭제하고, 중앙행정심판위원회의 소속을 국민권익위원회에서 국무총리로 변경하면서 중앙행정심판위원회 위원장을 국민권익위원회 부위원장에서 법제처장으로 변경하는 내용이다. 아울러 국민권익위원회의 명칭을 ‘국가청렴위원회’로 변경한다.

2017년말 국민권익위원회의 혁신방안에 따르면, 제안이유는 국민권익위원회가 국가적 차원의 반부패 개혁을 보다 내실있게 추진하기 위해 현재의 고충민원처리 및 부패방지 기능의 시너지효과를 살리면서 반부패 청렴정책 추진 기능을 보다 강화하기 위함이다. 정치현실적으로는 국민권익위원회가 통합된 이후 당시 국정농단과 권력형 대형비리 등에 대해 반부패 총괄기구로서의 역할을 다하지 못한 것에 대한 반성에 따른 것이다.<sup>32)</sup>

국민권익위원회에서 행정심판 기능을 분리하는 정부 개편안에 대한 국회 심사과정은 녹록지 않았다. 국회 정무위원회 전문위원은 검토보고에서 “現 국민권익위원회가 수행하고 있

27) 이정주, “반부패·청렴업무 전담기구로서의 국민권익위원회의 위상강화방안에 관한 연구”, 『한국부패학회보』 제26권 제3호, 한국부패학회, 2021, 154쪽.

28) 국민권익위원회 기획조정실, “반부패·권익행정 혁신방안”, 2017. 9., 1쪽.

29) 반부패·권익행정 혁신 추진단은 민간 참여자와 국민권익위원회 관계자로 구성하고 핵심정책·국가청렴이미지 개선·민관협력·조직혁신의 4개 TF로 구성되었다. 또한, 민간 전문가로 구성된 조직진단팀을 구성해 조직진단팀의 진단결과를 반영하여 조직혁신 분과는 조직 혁신방안을 마련하였다. 국민권익위원회 기획조정실, “반부패·권익행정 혁신방안”, 2017. 9., 3쪽 참조.

30) 국민권익위원회, 보도자료 “국민권익위, “반부패·권익행정 혁신 추진단” 출범”, 2017. 9. 29.; 국민권익위원회, 보도자료 “국민권익위, “반부패 개혁을 위한 종합적 혁신 방안” 마련”, 2017. 12. 28.

31) 국회의안정보시스템 검색 결과

<[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC\\_X1U8J001N3Z1M1R8P0U5A3R4I4O2X7](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_X1U8J001N3Z1M1R8P0U5A3R4I4O2X7)>

32) 국민권익위원회, 보도자료 “국민권익위, “반부패 개혁을 위한 종합적 혁신 방안” 마련”, 2017. 12. 28.



는 기능 중 부패방지(반부패·청렴) 기능과 행정심판 기능은 상호 업무연관성이 낮은 것으로 평가되고 있다는 점을 고려할 때 이를 분리하여 반부패·청렴 정책 중심으로 조직을 재설계하려는 취지는 긍정적인 것으로 보인다. 다만, 現 국민권익위원회가 수행하고 있는 기능 중 고충민원 기능과 행정심판 기능은 상호 업무연관성이 적지 않을 것으로 보임에도, 행정심판 기능만 별도로 분리하는 것은 고충처리 업무 수행의 효율성을 저하시킬 가능성이 있다는 점을 고려하여야 할 것으로 보인다.”고 지적했다.<sup>33)</sup> 국회 정무위원회 법안 심사과정에서는 국민권익위원회가 반부패 업무 수행에 집중하기 위해 행정심판 기능 분리가 필요하다는 의견, 단순히 명칭만 바꾼다고 반부패·청렴 기능이 강화되는 것은 아니라는 의견, 반부패 목표 달성을 위해서는 실질적 권한이 뒷받침되어야 한다는 의견, 부패방지와 고충민원 간 연관성 보다는 고충민원과 행정심판 간 연관성이 더 크므로 행정심판 기능 분리는 부적절하다는 의견, 명칭에서 ‘국민’, ‘권익’을 빼고 ‘국가청렴위원회’로 바꾸면 국민들은 고충민원 기능도 사라진 것으로 오해할 수 있다는 의견, 법령의 입안 및 유권해석 권한을 가진 법제처에서 행정심판 기능까지 맡는 것은 문제라는 의견이 있었고<sup>34)</sup> 결국 이들 법안은 국회 정무위원회 법안심사 과정을 통과하지 못하고 제20대국회 임기만료로 폐기되었다.

제21대국회가 들어서자 정부는 2020년 6월 25일 재차 「부패방지권익위법 일부개정법률안」(의안번호 2101025호), 「행정심판법 일부개정법률안」(의안번호 2100995호)을 국회에 제출했다.<sup>35)</sup> 주요내용은 국민권익위원회에서 행정심판 기능을 분리해 법제처로 이관하는 것으로 2018년 법안과 동일하고 국민권익위원회의 명칭을 ‘부패방지국민권익위원회’로 변경하는 내용이다. 2020년 법안에 대해서는 국회 정무위원회에서 몇 차례 회의에 상정되어 논의되었으나 「공직자의 이해충돌 방지법」 제정 논의에 밀려 구체적인 심사가 이뤄지지는 못했다. 이들 법안은 현재(2023년) 국회 정무위원회 법안심사제2소위원회에 계류 중이다.

국회 법안심사과정을 들여다보면, 2008년 이명박 정부에서 3개 기관을 통합하여 설립한 국민권익위원회를 2017년 문재인 정부에서 행정심판 기능을 분리하여 사실상 해체시키려고 하는 것에 대해 2018년 당시 여당인 더불어민주당 소속 의원은 찬성하고 야당인 자유한국

33) 국회 정무위원회, “행정심판법 일부개정법률안, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 7., 16~17쪽.

34) 이태규 의원은 명칭만 바꾼다고 반부패·청렴 기능이 강화되는 것이 아니라 조사권과 같은 실질적 권한이 뒷받침 되어야 한다는 의견, 유의동 의원은 고충처리는 부패방지 보다는 행정심판과 연관성이 더 크다는 의견, 고용진 의원, 지상욱 의원은 ‘국가청렴위원회’라는 명칭이 고충민원 기능을 아예 배제하는 것처럼 오해의 소지가 있으므로 명칭을 수정해야 한다는 의견, 성일종 의원은 법령의 입안 및 유권해석 권한을 가진 법제처에서 행정심판 기능까지 맡는 것은 문제라는 의견을 제시하였다. 국회사무처, “제362회국회(임시회) 제1차 정무위원회 회의록”, 2018. 7. 24. 참조; 김진태 의원도 법령의 입안 및 유권해석 권한을 가진 법제처에서 행정심판 기능까지 맡는 것은 문제라는 의견을 제시하였다. 국회사무처, “제363회국회(임시회) 제1차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의록”, 2018. 8. 28. 참조.

35) 국회의안정보시스템 검색 결과

<[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC\\_C2A0T0I6B2T5F1Z7C4L3F1L5X9M8V7](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_C2A0T0I6B2T5F1Z7C4L3F1L5X9M8V7)>

당, 바른미래당 소속 의원은 반대하는 모습이었다.<sup>36)</sup> 이러한 정치 진영간 입장 차이는 이어지고 있는 것처럼 보인다. 실제로 2022년 윤석열 정부 출범 이후 정부와 여당(국민의힘)에서는 국민권익위원회 조직개편에 관한 실질적 논의가 제기되고 있지 않다. 국민권익위원회의 기능 재조정 자체에 대한 심도 있는 논의 결과 통과되지 못한 것이 아니라, 각 정부별 조직개편 방향과 정치 진영간 입장 차로 인해 결실을 보지 못하고 있는 것 아니냐는 비판은 피할 수 없다.

### 3. 부패방지·고충민원·행정심판 기능별 상관관계에 따른 조직개편 방향 검토

부패방지권익위법과 「행정심판법」 개정은 부패방지 기능의 강화뿐만 아니라 기존의 국민권익위원회가 수행하는 3가지 기능의 관계와 경계를 명확히 재설정하는 의미도 갖는다.<sup>37)</sup> 지금부터는 부패방지, 고충민원, 행정심판 등 3가지 기능이 서로 조화롭게 작동될 수 있는지 살펴보고 어떻게 기능 재조정을 해야 기능간 융합효과를 제고할 수 있을지 검토해본다.

#### (1) 부패방지·고충민원·행정심판 기능별 상관관계

먼저 ‘부패방지’와 ‘행정심판’은 기능·조직·운영 측면에서 전혀 다르므로 양 기능은 분리 가능하다. 부패방지는 권익구제 수단으로서 준사법적 기능을 수행하는 행정심판과는 전혀 다른 기능으로 양자를 분리하는 것이 국민권익위원회 개편논의에서 일차적 해법으로 거론된다.<sup>38)</sup> 조직·운영 측면에서도 행정심판위원회는 별도의 법률인 「행정심판법」에 따라 사실상 별도로 운영되었다.<sup>39)</sup> 국민권익위원회의 ‘반부패·권익행정 혁신추진단’에서 분석한 결과에 따르면, 부패방지 기능 수행 과정에서 나타나는 요구사항은 공공행정 전반과 민간 영역에서의 부패관행, 문화 및 제도에 대한 전반적인 개선 요구가 주류이며, 이와 함께 위

36) 정당별 의원들의 발언에 대해서는 국회사무처, “제362회국회(임시회) 제1차 정무위원회 회의록”, 2018. 7. 24; 국회사무처, “제363회국회(임시회) 제1차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의록”, 2018. 8. 28; 국회사무처, “제364회국회(정기회) 제2차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의록”, 2018. 11. 26. 참조.

37) 안동규, 앞의 논문, 11쪽.

38) 부패방지와 행정심판은 목적·기능·절차·조직·운영에서 상호 연계된 지점이 전혀 발견되지 않으므로 행정심판기능을 분리하는 방안을 지지하는 입장으로는 안동규, 앞의 논문, 23쪽, 참조; 국민권익위원회가 부패방지 주관부처라는 것에는 이견이 없으므로 행정심판 기능을 분리하고 부패방지위원회 또는 국가청렴위원회로 명칭을 변경할 필요가 있다는 의견으로는 김권일, “부패방지기구의 현황과 평가: 국민권익위원회를 중심으로”, 『부패방지법연구』 제4권 제2호, 한국부패방지법학회, 2021, 76~77쪽, 참조.

39) 행정심판위원회는 준사법기관으로 부패방지, 고충민원 기능과 본질적인 차이점이 있고, 실정법적 측면에서 행정심판법의 적용을 받으며 운영면에서도 별도의 행정심판위원회에서 독자적으로 운영되었음을 지적하는 논문으로는 최용전, 앞의 논문, 59쪽, 참조.

원회에 신고된 부패관련 사건에 대한 진실 규명을 요구하는 사항인 반면, 행정심판 기능 수행 과정에서는 청구된 심판 사건에 대한 공정·신속한 판단을 통해 실체적 진실과 정의구현에 대한 요구가 주된 것으로 나타났다.<sup>40)</sup>

다음으로 ‘부패방지’와 ‘고충민원’은 제도개선 및 업무연관성 측면에서 기능간 융합효과가 인정될 여지가 크다. 양 기능은 부패행위와 고충민원이라는 대상행위가 다르고 고충민원은 부패방지와 달리 권익구제 수단이라는 차이점이 있으나, 한편으로는 권익구제와 제도개선 측면에서 유사성이 있다. 부패방지는 직접 국민의 권익구제를 도모하지는 않지만, 공직자 부패방지를 통해 공직의 오남용에 따른 국민의 권리침해를 방지한다는 점에서 간접적으로 국민의 권익구제에 기여할 수 있다. 또한 부패행위는 민원을 야기하게 마련인데 유사한 고충민원이 반복될 경우 법령상 미비점이나 제도개선 사항을 검토해 부패방지책을 만들 수 있을 것이다. 즉 부패방지 제도개선 논의는 고충민원 해결을 위한 제도개선 논의와 중첩될 가능성이 높다. 국민권익위원회의 ‘반부패·권익행정 혁신추진단’은 고충민원은 불합리한 제도, 공직자의 부적절한 행태, 보신주의적 조직문화 등 부패와 유사한 원인에서 발생하며, 부패의 개념이 권한남용·금품수수 등 소극적 개념에서 부실·소극행정, 무사안일, 불공정한 행정 등 옴부즈만의 업무 영역으로 확대되는 추세인 점을 고려할 때, 부패방지 기능 및 고충민원 기능의 상호 업무연관성은 높은 것으로 평가하였다.<sup>41)</sup> 2018년 정부 개편안에서 고충민원 기능을 남겨둔 것은 지난 10여 년간 국민권익위원회의 업무처리 과정에서 부패방지와 고충처리 기능이 연계될 경우 상호 시너지효과가 큰 것으로 진단되었음을 고려한 것이다.<sup>42)</sup>

여기까지만 보면, 부패방지와 융합효과가 높은 고충민원은 남겨두고 행정심판을 분리하는 것이 타당한 개편 방향이다. 그런데 부패방지와 고충민원을 함께 두어야 한다는 것에 대한 법적·이론적 엄밀한 논증이 뒷받침된 선행연구는 찾을 수 없었다. 정부 개편안을 포함해 대부분의 견해는 행정심판만 분리하면 조직변동을 최소화하면서 조직개편을 달성할 수 있을 것이란 생각이 바탕에 자리잡고 있는 것으로 보인다. 더군다나 행정심판 기능을 별도의 조직을 설립하지 않고 법제처가 수행하도록 한다면 조직개편 범위를 더욱 최소화할 수 있다. 행정심판만 분리하면서 부패방지와 고충민원이 좀더 유기적으로 작동해 시너지 효과가 나타나도록 해야 한다는 것이 당면과제가 되다 보니, 부패방지와 고충민원 간 상관관계가 높다는 것은 마치 당위적 명제 성격이 짙어 보인다.<sup>43)</sup>

40) 국회 정부위원회, “행정심판법 일부개정법률안, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2020. 7., 18쪽.

41) 국회 정부위원회, “행정심판법 일부개정법률안, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2020. 7., 18쪽.

42) 국민권익위원회, 보도자료 “국민권익위, “반부패 개혁을 위한 종합적 혁신 방안” 마련”, 2017. 12. 28.; 국가청렴위원회와 국민고충처리위원회는 화학적 결합을 통해 어느 정도 통합의 효과가 있었다는 의견으로는 최용진, 앞의 논문, 59쪽, 참조.

43) 중앙행정심판위원회 위원장을 법제처장이 겸임하고 법제처가 행정심판 총괄기능을 수행하도록 하는

그러면 마지막으로 ‘고충민원’과 ‘행정심판’ 간 상관관계를 살펴본다. 양 기능은 분명한 차이점이 있으나 고충민원은 행정심판의 보완적 제도로서 양자 사이 융합효과가 인정될 여지가 있다는 견해도 존재한다. 양 기능은 행정기관의 위법·부당한 행위로부터 시정을 구하는 국민의 권익구제제도라는 점에서 유사하지만, 결정효력, 업무 처리의 형태와 범위에 있어 명확한 차이가 존재한다. 행정심판은 행정쟁송제도인데 반하여 고충민원은 비쟁송적이며 보충적인 행정구제제도이고, 고충민원 규율대상에는 행정지도 등 사실행위도 포함되며, 행정심판은 소정의 심판청구기간 내에 하여야 하지만 고충민원은 그러한 제한이 없고, 행정심판의 재결은 처분청을 비롯한 관계 행정청에 대해 기속력을 가지는 반면 고충민원에 대한 결정은 기속력이 인정되지 않고 권고적 효력에 그친다는 점에서 양 제도는 차이가 있다.<sup>44)</sup> 국민권익위원회는 실제 운영에 있어서 재량적 권고를 주로 하는 고충민원 처리와 쟁송적 권리구제라는 절차적 특수성이 있는 행정심판 기능은 연계성이 떨어진다고 보았다.<sup>45)</sup>

하지만 이러한 차이점을 통해 오히려 고충민원은 행정심판의 대상이 되지 못하는 사실행위, 불합리한 행정제도를 규율할 수 있고, 행정심판 제기기간이 도과한 경우 고충민원으로서 불복할 수 있는 가능성이 있으며, 고충민원은 행정심판이나 행정소송과 연계되는 법적 해결방식으로는 구제할 수 없는 국민의 불만사항에 대해 행정적 해결책을 강구할 수 있다는 점에서 행정심판제도를 보완하는 관계에 있다는 해석도 가능하다.<sup>46)</sup>

## (2) 소결

지금까지의 논의를 정리해보면, 부패방지과 행정심판 기능은 상호 이질적이고, 부패방지과 고충민원 기능은 융합 가능하며, 고충민원과 행정심판 기능은 차이점이 있으나 융합효과가 나타날 여지도 있다는 것으로 요약된다. 국민권익위원회는 부패방지 총괄기관이므로 부패방지 기능을 중심으로 접근할 때, 행정심판은 분리하고 고충민원을 남겨두는 정부 조직개

것에 대해 법제처가 기존 심사·해석결과에 종속되어 행정심판 제도를 소극적으로 운영할 가능성, 법제처의 주된 업무가 법령해석이라는 점을 고려할 때 심판기능을 동시에 담당하는 것은 바람직하지 않다는 문제제기 등에 대해서는 국회 정부위원회, “행정심판법 일부개정법률안, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2020. 7., 19~23쪽; 안동규, 앞의 논문, 25~27쪽, 참조. 본 연구에서는 행정심판 기능이 분리될 경우 그 소속, 조직 및 운영방식에 대해서는 다루지 않는다.

44) 국민권익위원회·중앙행정심판위원회, 앞의 책, 19쪽.

45) 이에 대한 이견리 국민권익위원회부위원장겸사무처장의 발언은 국회사무처, “제363회국회(임시회) 제1차 정부위원회 법안심사제2소위원회 회의록”, 2018. 8. 28., 15쪽 참조.

46) 고충민원은 대안적 분쟁해결로서 행정심판도 넓게 보면 대안적 분쟁해결을 포괄할 수 있다는 의견으로는 오준근, 앞의 논문, 6쪽, 참조; 양 기능에 대해 사전권리구제 절차, 행정기관에 대한 권익구제 절차로서 행정기관의 위법·부당, 소극적 처분을 대상으로 하고, 행정기관의 재량권행사에 대한 부당성 심사를 한다는 점에서 서로 유사하고 상호보완성이 있다는 의견으로는 안동규, 앞의 논문, 29쪽, 참조.

편방향은 긍정적이라 평가할 수 있다.

다만, 고충민원과 행정심판 간의 긍정적 상관관계 가능성에 대한 의견을 함께 고려한다면, 추가로 2가지 대안이 제시될 수 있다. 우선은 별다른 조직 개편 없이 현행과 같이 3가지 기능이 함께 공존하는 것이다. 이 안은 고충민원 기능을 연결고리로 현행 국민권익위원회 조직 형태를 유지하면서 3가지 기능의 유기적 연계 효과 극대화를 위해 체계적인 조직의 융합관리 및 운영상 묘책 마련이 필요하다. 그러나 이는 부패방지과 행정심판 기능의 기묘한 동거를 해결할 수는 없고, 작은 정부 기조 하에 설계된 기계적 통합을 그대로 받아들이는 상태에서 운영상 해법으로 돌파하는 것이 적절한 것인지는 의문이다.

또 다른 방향은 고충민원이 행정심판의 보완 기능을 하는 측면도 있으므로, 행정심판 뿐만 아니라 고충민원 기능까지 분리하여 국민권익위원회를 과거 부패방지위원회와 같은 전담기구로 만들자는 견해이다. 이 개편방향은 부패방지 기능에 집중한다는 점에서 일응 긍정적이나, 고충민원을 별개 조직으로 할 것이냐 행정심판과 합칠 것이냐 문제로 나아가면 간단치 않다. 고충민원을 분리해서 행정심판과 연계·통합하는 경우 행정심판 기능을 단순히 법제처에 보내 맡긴다는 비교적 간단한 조직개편으로는 불가능하고 큰 틀에서 행정심판 기능의 조직설계를 다시 해야 하는 복잡한 과제에 직면하게 된다. 고충민원과 행정심판을 일련의 민원절차로 통합 운영하는 방안까지 포함해 새로운 조직설계를 통해 고충민원과 행정심판의 기능적 융합을 이루는 방안까지 검토되고 그에 따른 입법정책적 논의가 병행되어야 한다.<sup>47)</sup> 즉, 행정심판과 고충민원 기능을 함께 분리하는 안은 국민권익위원회 조직개편 틀에 국한되지 않고 국민의 권익구제 절차 전반에 대한 충분한 논의가 선행된다는 전제 하에 의미있다고 판단된다.<sup>48)</sup>

#### IV. 반부패총괄기구로서의 국민권익위원회 기능 강화 방안

지금까지 살펴본 기능 재조정을 통한 조직개편으로 국민권익위원회의 설립과정 및 운영상 나타나는 모든 문제를 해결할 수는 없다. 과거 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 격하되어 조직의 위상이 하락하고 독립성 및 정치적 중립성이 훼손되는 문제, 부패방지기능 실현을 위한 실질적 권한 미흡 문제 등은 기능 재조정을 통해 풀 수 없는 것들이다. 이하에서는 국민권익위원회가 반부패총괄기관으로서의 역할을 보다 내실있게 수행하기 위해 어떻게 위상을 재정립하고 기능을 강화할 것인지에 대한 문제를 다뤄본다.

47) 부패방지 기능을 독립시키고 고충민원과 행정심판을 분리해 일련의 민원절차를 통합 운영하는 방안을 제시하는 논문으로는 오준근, 앞의 논문, 6, 21쪽; 안동규, 앞의 논문, 28~37쪽 참조.

48) 본 연구는 행정심판 기능이 분리될 경우 그 조직 및 운영방식 개선을 위한 쟁점과 과제 논의까지 나아가지 않는다.

## 1. 독립적 지위 부여를 통한 국민권익위원회의 위상 강화

기존 국가청렴위원회와 고충처리위원회는 대통령 소속이었으나, 국민권익위원회로 통합되면서 국무총리 소속으로 낮아져 법적 지위 격하는 물론 부패 관련 외형적 조직이 크게 축소되어 조직의 위상도 하락하였다.<sup>49)</sup>

통합 전 부패방지위원회·국가청렴위원회는 2002년 정원 139명에서 2007년 210명으로 확대되었으나 국민권익위원회로 통합되면서 부패담당조직은 2011년 91명으로 축소되어 부패 관련 기구 직제가 크게 축소하였다.<sup>50)</sup> 위원회를 지원하는 사무처 조직규모도 과거 3개 위원회의 사무처 조직을 합한 1실 1국 5본부 3단 5관 1센터 56팀 규모에서 1실 3부 7단·관 41과로 20개 조직이 축소·통합되었다.<sup>51)</sup> 아울러 UN 반부패협약 제6조에서는 독립적인 반부패기구 설립을 권고하고 있음에도 불구하고 부패방지 업무가 기관의 국 차원으로 전락하여 다른 업무와 같이 수행되어 반부패·청렴업무의 독립성 확보가 후퇴했다.<sup>52)</sup> 국민권익위원회를 국무총리 소속으로 둔 것에 대해 법률에 의해 설치된 위원회 조직에 대통령, 국회, 정부를 아우르는 기능을 뒤섞어 놓고 그 위상은 국무총리 소속으로 분류해 놓은 입법 현실을 이해하기 어렵다는 의견도 있다.<sup>53)</sup>

국민권익위원회의 위상을 높이면서 독립성을 강화하는 방안으로 크게 독립적 기구를 설치하거나 대통령 소속 기구로 환원하는 방안을 제시할 수 있다.<sup>54)</sup> 먼저 국가인권위원회, 방송통신위원회, 고위공직자범죄수사처와 같이 어디에도 소속되지 않는 제4의 기구로 설치하는 방안이다. 현재의 국무총리 소속 국민권익위원회는 행정부 이외에 입법부, 사법부를 대상으로 반부패 정책을 총괄하는 데 한계가 존재한다. 특히 부패관련 사건이 여야 정치권의 정략적 수단으로 악용될 소지가 많아 국가인권위원회와 같이 업무상 독립성을 가진 형태로 설계하자는 것이다. 이는 독립적인 반부패기구 설립을 권고하는 UN 반부패협약을 충실히 이행하는 이점이 있다.<sup>55)</sup> 다음은 과거 국가청렴위원회와 같이 대통령 소속으로 하는 방안

49) 김권일, 앞의 논문, 72쪽.

50) 최용전, 앞의 논문, 53쪽.

51) 통합 전 국가청렴위원회 1실 1본부 3단 2관 25팀, 국민고충처리위원회 4본부 2관 1센터 24팀, 국무총리행정심판위원회 1국 1관 7팀을 합한 1실 1국 5본부 3단 5관 1센터 56팀에서 국민권익위원회는 1실 3부 7단·관 41과로 20개 조직이 축소·통합되었다. 국회 정무위원회, “2007회계연도 국가청렴위원회 소관 세입세출결산 및 예비비지출승인의건 검토보고(일반회계)”, 2008.9., 36쪽 참조.

52) 이정주, 앞의 논문, 153쪽.

53) 오준근, 앞의 논문, 5쪽.

54) 독립적 제4의 기구를 설치하거나 대통령 소속으로 하는 방안을 제시하는 논문으로는 김권일, 앞의 논문, 77쪽; 이정주, 앞의 논문, 154~155쪽; 최용전, 앞의 논문, 56쪽; 안동규, 앞의 논문, 19~20쪽; 오준근, 앞의 논문, 12쪽; 김용훈, “국민권익위원회의 위상 제고 방안 -감사원과의 관계정립을 소재로-”, 『법과 정책연구』 제13권 제3호, 한국법정책학회, 2013, 1019쪽; 최철호, “공공기관의 부패방지를 위한 정부의 역할과 법적 방안”, 『토지공법연구』 제85집, 한국토지공법학회, 2019, 270쪽 참조.

55) 이정주, 앞의 논문 154쪽. 새로운 기구는 고위공직자범죄수사처와 유사한 형태로 지위를 정하여 독립

이다. LH 사태와 같이 공직자의 청렴수준이 국민적 기대에 미치지 못해 공직사회에 대한 과감한 반부패개혁이 필요하며, 이를 위해서는 지도자의 의지가 정책에 반영되어 실천되어야 한다는 점에서 대통령 소속으로 두자는 것이다.<sup>56)</sup>

국민권익위원회는 입법부, 행정부, 사법부를 아우르는 반부패 총괄기관으로서 직무상 독립성을 강화하기 위해서는 과거 국가청렴위원회와 같이 대통령 소속으로 회귀하는 방안 보다는 어디에도 소속되지 않는 제4의 독립적 기구로 설치하는 방안을 우선적으로 검토하는 것이 적절하다고 생각된다. 이 안은 헌법에 규정되지 않은 통치기구를 법률에 의해 설치하는 것이 헌법에 위배되지는 않는지에 대한 논란이 있을 수 있으나,<sup>57)</sup> 다른 합의제 행정기관의 사례를 참고해 강력한 독립성이 부여된 조직을 설계하는 것은 국민권익위원회의 기능강화를 위한 최우선적인 과제임은 틀림없다.

## 2. 정치적 중립성 확보를 위한 위원장 임명 및 위원 추천방식 개선

국민권익위원장은 직무상 독립과 정치적 중립성이 강하게 요구되는 자리다. 정치권에서 부패방지, 이해상충 등 특정사안에 대한 국민권익위원회의 판단이 자신들에게 불리하다고 판단할 경우 국민권익위원장의 정치적 중립성에 대한 의혹을 제기하고 위원장 직위에서 물러나라고 비판한다.<sup>58)</sup>

부패방지권익위법 제16조는 위원회의 직무상 독립과 신분보장을 규정하면서 위원장과 위원의 임기를 각각 3년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있도록 하여 위원장의 임기를 명시적으로 규정하고 있다. 대통령이 바뀌는 등 정치적인 이유로 위원회 업무가 영향을 받는 것을 방지하겠다는 취지다. 그러나 대부분의 국민권익위원장이 정치적 이유 등으로 임기를 채우지 못하고 중도하차했다.<sup>59)</sup> 위원장의 임기가 법으로 명시되어 있는 만큼 위원장은 책임있는 자세로 불편부당하게 직무를 수행할 필요가 있다.

또한 같은 장관급 합의제 행정기관인 국가인권위원장과 달리 국민권익위원장은 국회 인사청문 대상이 아니다. 물론 국회 인사청문을 거쳤다고 해서 정치적 중립성이 무조건 담보된다고 보기 어렵다. 실제 국회에서 후보자 적격여부에 대한 여야 이견으로 국회 인사청문

성을 확보하는 방안을 고려할 필요가 있다는 의견으로는 김권일, 앞의 논문, 78쪽, 참조.

56) 이정주, 앞의 논문, 155쪽.

57) 국가인권위원회에 대한 헌법재판소 결정을 들어 독립적 기구를 법률로서 설치할 수 있다는 견해로는 오준근, 앞의 논문, 12~13쪽 참조. 본 연구에서는 제4의 독립기구로 설치하는 방안의 위헌성 여부에 대한 구체적인 논의는 다루지 않는다.

58) 이정주, 앞의 논문, 155쪽.

59) 초대 위원장은 2대 위원장으로 임명된 특정 정치인에게 자리를 내주며 1년 6개월 만에 퇴임하였고, 2대 위원장은 국민권익위원장 임기 중에 보궐선거로 국회의원이 되면서 9개월 만에 퇴임하였으며, 3대 위원장 역시 정치적 이유로 2년만에 퇴임하였다. 5대 위원장은 정권교체에 따라 임기가 절반 가량 남았음에도 스스로 물러났다. 오준근, 앞의 논문, 5~6쪽.

보고서가 채택되지 않았는데 대통령이 임명을 강행하는 사례는 많았다.<sup>60)</sup> 그러나 국민권익위원장은 반부패기구의 수장으로서 그 능력과 자질 및 도덕성을 사전적으로 검증할 필요가 있다는 점, 국민권익위원회와 같은 합의제 행정기관의 장 중 국가인권위원장, 금융위원장, 공정거래위원장 및 방송통신위원장은 인사청문회를 거치고 있다는 점, 미국, 폴란드 등 외국의 반부패기관장도 직·간접적으로 의회의 검증을 거치고 있다는 점 등을 감안할 때<sup>61)</sup> 국민권익위원장을 인사청문대상에 포함하는 방안도 고려해볼 직 하다.<sup>62)</sup>

국민권익위원장의 정치적 중립성 확보를 위해 국민권익위원장을 인사청문대상에 포함시키자는 논의는 오래되었다. 제20대 국회에서는 국민권익위원장을 국회 인사청문 대상으로 추가하자는 내용의 「부패방지권익위법 일부개정법률안」(대안)이 2017년 12월 소관 상임위원회인 정무위원회에서 의결되었으나, 법제사법위원회에 계류되면서 결국 임기만료 폐기된 바 있다.<sup>63)</sup> 제21대 국회에서는 2020년 윤재옥의원이 대표발의한 「부패방지권익위법 일부개정법률안」(의안번호 2101615호)이 국회 정무위원회에 계류되어 있다.<sup>64)</sup>

국민권익위원회의 정치적 중립성을 제고하고 위해 위원장 뿐만 아니라 위원 위촉 방식을 개선하는 방법도 생각해볼 수 있다. 부패방지권익위법 제13조 제1항 및 제3항에 따르면, 국민권익위원회는 위원장을 포함한 15명의 위원(위원장, 부위원장 3명, 상임위원 3명, 비상임위원 8명)으로 구성되는데, 위원장 및 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 상임이 아닌 위원은 대통령이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 상임이 아닌 위원 중 3명은 국회가, 3명은 대법원장이 각각 추천하는 자를 임명 또는 위촉한다.

이처럼 국민권익위원회의 경우 현재는 비상임위원만 국회나 대법원장이 추천하고 있는데,

60) 지난 2000년 인사청문회 도입 이후 시기마다 그 대상이 조금씩 달라지긴 했지만, 노무현 전 대통령은 3명, 이명박 전 대통령은 17명, 박근혜 전 대통령은 10명, 문재인 전 대통령은 34명에 대해 임명을 강행했다. 윤석열 정부에서는 임기초 내각 구성 당시, 18개 부처 장관 중 40%에 가까운 7명과 국세청장, 합참의장, 금융위원장, 경찰청장이 국회의 인사청문보고서 채택 없이 임명장을 받았다. 중앙일보, “‘청문회 폐식’ 대체 언제까지…11명 되도록 책임 떠넘기기 일삼는 여야”, 2022. 8. 10. 참조 <<https://www.joongang.co.kr/article/25093427>>

61) 국회 정무위원회, “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2020. 9. 2~3쪽. 외국의 반부패기관장의 입법부 검증 사례는 앞의 검토보고서 참조.

62) 국민권익위원장을 인사청문 대상에 포함시킬 필요가 있다는 주장으로는 이정주, 앞의 논문, 156쪽 참조.

63) 국회 운영위원회, “국회법 일부개정법률안, 인사청문회법 일부개정법률안 검토보고”, 2020. 9. 8쪽. 법제사법위원회에서 통과되지 못한 이유에 대해 「부패방지권익위법 일부개정법률안」(대안)에는 고충민원 조사대상기관에 검찰을 포함하는 내용이 있었는데, 이에 대해 법무부가 반대의견(검찰의 준사법적 처분 및 수사 등에 대해 행정구제절차를 통해 개입하는 것은 법체계상 적절하지 않음)을 제시하였고 이에 대한 이견이 해소되지 아니하였다는 내용은 앞의 검토보고서 참조.

64) 이와 함께 윤재옥의원이 대표발의한 「국회법 일부개정법률안」(의안번호 2101611호) 및 「인사청문회법 일부개정법률안」(의안번호 2101613호)이 함께 발의되어 국회운영위원회에 계류되어 있다. 국회의 안정보시스템 검색 결과 <[http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_R2X0D0R7R0H8Y1T1W0S4E0T8G9D9S4](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_R2X0D0R7R0H8Y1T1W0S4E0T8G9D9S4)>



국가인권위원회의 위원 추천 방식<sup>65)</sup>을 참고해 국회나 대법원장이 부위원장과 상임위원도 일부 추천권을 행사하는 등 위원 위촉 방식을 개선하는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>66)</sup>

### 3. 부패방지 기능의 실효성 확보를 위한 조사권 부여

부패방지권익위법 상 부패·공익침해신고센터를 통해 접수된 신고는 신고사건 처리과로 배정된 다음, 조사관의 심사와 확인, 주심위원 검토, 국민권익위원회 자체위원회의 의결 등의 절차를 거쳐 「감사원법」에 의한 감사가 필요하다고 인정되는 경우는 감사원에, 범죄 혐의가 있거나 수사가 필요한 경우에는 수사기관에, 그 밖에 신고사항에 대한 조사가 필요한 경우에는 해당 공공기관의 감독기관에 이첩하게 된다. 신고사항을 이첩 받은 조사기관은 감사·수사 또는 조사를 종결하고 10일 이내에 국민권익위원회에 그 결과를 통보하여야 한다. 국민권익위원회는 조사기관의 감사·수사 또는 조사가 충분하지 않다고 인정되는 경우 새로운 증거 자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 재조사를 요구할 수 있다.<sup>67)</sup>

이처럼 국민권익위원회는 신고된 부패행위에 대해 신고자에 대한 확인권·자료요청권, 피신고자에 대한 자료제출 기회 부여권, 조사·감사·수사가 필요한 경우 해당 조사기관에 이첩권, 조사기관의 불충분한 조사에 대한 재조사청구권, 신고된 자가 고위공직자인 경우 검찰고발권은 가지고 있지만, 독자적인 조사권은 없다. 신고된 부패행위에 대한 국민권익위원회의 업무 프로세스는 부패신고를 접수하고 이를 확인하여 감사원·수사기관·해당 기관에 감사·수사·조사를 의뢰하는 것이 사실상 전부라고 볼 수 있다.<sup>68)</sup> 부패방지기구로서 제 기능을 다하기 어렵고 사실상 정거장 역할에 불과하다는 비판도 무리는 아니다.<sup>69)</sup>

국민권익위원회의 부패방지 기능에 대해 그 실효성을 확보하기 위한 방안 중에 대표적으로 언급되는 것이 부패행위 조사권 신설이다.<sup>70)</sup> 기업담합 불공정행위는 공정거래위원회, 인권침해행위는 국가인권위원회가 조사하고 결과를 발표하듯이, 국민권익위원회에도 실질적 조사권을 부여할 필요가 있다는 것이다.<sup>71)</sup>

65) 국가인권위원회는 위원장을 포함한 11명의 위원(위원장, 상임위원 3명, 비상임위원 8명)으로 구성하는데, 「국가인권위원회법」 제5조제2항에서는 이 중 국회가 4명(상임위원 2명 포함)을 선출하고, 대법원장이 3명을 지명하도록 규정되어 있다.

66) 국가인권위원회를 참고해 위원 위촉 부분을 개선할 필요가 있다는 견해로는 김권일, 앞의 논문, 79쪽 참조; 위원의 임명에 국회와 대법원장이 관여하는 방식을 도입하는 것이 필요하다는 입장으로는 김용훈, 앞의 논문, 1019쪽 참조.

67) 국민권익위원회, 앞의 책, 135쪽.

68) 오준근, 앞의 논문, 10쪽.

69) 최용진, 앞의 논문, 53쪽.

70) 김권일, 앞의 논문, 79쪽.

71) 이정주, 앞의 논문, 158쪽; 감사원 등 국내조사기관에 대한 조사권 부여 현황의 구체적인 내용은 국회 정부위원회, “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 11., 8쪽 참조; 그 밖에 국민권익위원회에 부패행위 조사권 신설 필요성을 제기한 논문으로는

국민권익위원회가 조사기관에 이첩한 부패행위 사건의 상당수가 무혐의 또는 내사종결되고 있고,<sup>72)</sup> 피신고자가 조사기관에 소속된 사건 등의 경우에는 조사기관이 자신과 관련된 부패사건을 스스로 조사하게 되는 모순이 발생하게 된다는 점,<sup>73)</sup> 영국, 미국, EU, 스페인 등 반부패기관에 부패행위에 대한 별도의 조사권을 부여하고 있는 해외사례<sup>74)</sup>가 많다는 점과 국민권익위원회가 직접 조사하는 경우 신속하게 부패사건을 처리할 수 있다는 점은 국민권익위원회에 부패행위 신고 사건에 대한 실질적인 조사권을 부여할 필요가 있다는 주장을 뒷받침한다.

한편, 국민권익위원회에 조사권을 부여할 경우 수사기관이나 감사원과 동일한 기능을 수행하게 되므로 중복조사로 인한 피조사자 인권침해 또는 국민의 불편 등 부작용이 우려된다는 점, 국민권익위원회는 출범당시 기관 성격이 부패방지 정책연구기구로 만든 것이지 직권조사권 또는 수사권을 가진 기관을 더 만들겠다는 것이 아니므로, 그 역할은 접수된 신고 사항에 대해 징계 등 최종처분을 하는 것이 아니라 사실관계 등을 확인하여 이첩 또는 고발하는 것에 주목적이 있다는 점을 주지할 필요가 있다는 반론도 존재한다.<sup>75)</sup>

국민권익위원회에 부패행위 조사권을 신설하는 것은 과거 부패방지위원회 출범 이후 계속되어 온 오래된 쟁점이다. 실제 직접적인 조사권까지는 아니지만 일부 진전이 있었다. 2021년 8월 17일 개정되고 2022년 2월 18일 시행된 개정 부패방지권익위법 제59조제5항에서는 수사기관 등으로의 이첩 여부 결정 등 신고사건의 적절한 처리를 위해서는 신고자뿐만 아니라 피신고자 등에 대해서도 최소한의 사실관계 확인이 필요한 점을 고려하여 국민권익위원회가 신고자를 상대로 사실관계를 확인하였음에도 불구하고 이첩 여부를 결정할 수 없는 경우에는 그 결정에 필요한 범위에서 피신고자의 의사에 반하지 아니하는 때에 한정하여 피신고자에게 의견 또는 자료 제출 기회를 부여할 수 있도록 하였다. 즉, 직접적인 조사권을 부여한 것은 아니지만, 부패방지 기능의 실효성 확보를 위해 최소한 피신고인에

오준근, 앞의 논문, 13~14쪽.; 김용훈, 앞의 논문, 1020쪽.; 김형성, “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 『성균관법학』 제24권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2012, 135~136쪽.; 신봉기, “부패방지 법제의 연구범위와 주요 쟁점”, 『부패방지법연구』 제1권 제1호, 한국부패방지법학회, 2018, 26~27쪽.; 최철호, 앞의 논문, 270~272쪽 참조.

72) 국민권익위원회에 따르면, 2002년부터 2018.9월까지 조사기관에 이첩하여 회신 받은 부패신고사건 1,883건 중 523건(27.8%)이 무혐의 처리되었고, 523건 중 201건은 수사개시 없이 내사종결 되었으며 42건을 증거자료 등을 보강하여 재조사 요구하였으나 15건만 혐의를 적발하였다. 국회 정무위원회, “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 11., 4~5쪽.

73) 국회 정무위원회, “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 11., 4~5쪽.

74) 외국의 반부패기구 주요기능 및 조사권 보유 현황의 구체적인 내용은 국회 정무위원회, “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 11., 7쪽 참조.

75) 국회 정무위원회, “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 11., 5~6쪽.

대한 의견진술과 자료제출 요구권이 신설될 필요가 있다는 지적을 받아들인 것이다.

국민권익위원회에 부패행위 조사권이 신설되면, 신고자 제출 자료에만 의존하지 않고 직접 정보를 확보할 수 있게 되어 접수된 부패사건의 사실관계 확정, 심사 등에 있어서 보다 높은 객관성과 엄밀성을 확보할 수 있게 된다. 또한 감사원이나 수사기관은 국민권익위원회 자체 조사를 거쳐 이첩된 사건을 처리함에 있어 보다 신중을 기할 것으로 예상된다.<sup>76)</sup> 따라서 국민권익위원회에 접수된 부패사건에 대한 조사권 부여는 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 물론 부패행위 조사권 신설은 감사원, 검찰·경찰 등 다른 기관과의 권한 충돌은 없는지, 실질적인 조사권을 수행할 수 있을만한 조직·인력·예산이 확보되어 있는지 등 넘어야 할 산이 많다. 그러나 부패방지 기능의 실효성 확보를 위한 핵심적인 논의인 만큼 조사권 부여, 조사권한의 범위와 이에 따른 유관기관과의 범정부 차원에서의 업무분장과 협력체계 등에 관해 입법정책적 검토를 지속해야 할 것이다.

#### 4. 부패행위 신고자 보호를 위한 불이익조치 금지 절차 보완 및 비밀보장의무 위반 조사대상 범위의 확대

현행 부패방지권익위법 상 부패행위 신고자 보호제도로 불이익조치 금지, 신분보장등조치, 신고자의 비밀보장, 신분보호, 책임감면 등이 마련되어 있다. 신고자 보호제도는 내부 조직원의 능동적 신고의식을 제고하여 자율적인 개선을 이끌어낼 수 있는 저비용·고효율의 반부패 정책이다. 일반 사조직에 비해 폐쇄적인 특징을 갖는 공조직 내에서 은밀하게 이루어지는 부패행위를 내부 직원이 제보하는 것은 상당한 위험을 감수해야 하는 일이다. 추후 내부 신고자로 밝혀질 경우 불이익을 입을 가능성이 크고, 조직 내 밀고자, 배반자로 인식되기도 해 더 이상 공직생활을 하기가 어려워질 수도 있다. 따라서 이러한 내부 신고자의 철저한 비밀보장과 신분보장을 담보함으로써 누구나 안심하고 신고할 수 있는 여건을 조성하는 것은 부패방지정책의 실효성을 제고하는 기본적인 사항이다.<sup>77)</sup> 부패행위 신고자 보호 제도는 2002년 부패방지위원회 출범과 함께 「부패방지법」에 도입된 이래 여러 차례 법령 개정을 통해 부패신고자 보호 범위가 확대되었으나, 실효성 있는 신고자 보호제도 확립을 위해 지속적인 제도개선 노력은 경주되어야 할 것이다.

불이익조치 금지는 누구든지 신고자에게 부패행위 신고 또는 이와 관련한 진술, 자료제출 등을 이유로 불이익조치 하는 것을 금지하는 것이다. 신고자는 신고 등을 이유로 불이익조치를 받았거나 받을 것으로 예상되는 경우에는 국민권익위원회에 해당 불이익조치에 대한 원상회복이나 체불된 보수의 지급 등 그 밖에 필요한 조치(신분보장등조치)를 신청할 수 있

76) 한국행정연구원, “국민권익위원회 조직발전을 위한 미래설계 정책연구”, 국민권익위원회·한국행정연구원, 2017, 141쪽.

77) 국민권익위원회, 앞의 책, 157쪽.

고, 국민권익위원회는 신분보장신청인, 불이익조치를 한 자, 참고인, 관계기관·단체·기업 등을 상대로 출석요구·진술청취·자료제출요구·사실조회 등을 통해 조사를 실시한 후 그 결과에 따라 신분보장등조치결정을 한다. 국민권익위원장은 신분보장등조치결정 이전에 신청 또는 직권으로 신분보장신청인의 소속기관장에게 최대 45일 간 불이익조치 절차의 잠정적인 중지를 요구할 수도 있다. 불이익조치 절차의 일시정지를 위해서는 ‘불이익조치를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려’, ‘신분보장등조치 신청에 대한 위원회의 결정을 기다릴 시간적인 여유가 없을 경우’라는 요건이 충족되어야 한다.

그러나 현행 부패방지권익위법 제62조는 불이익조치 금지에 대해 ‘예외없는 원칙적 금지’로 규정하고 있으므로 불이익조치가 발생하거나 예정되어 있을 경우 불이익조치 절차가 진행되지 못하도록 정지할 수 있어야 한다. 불이익조치 절차 일시정지를 위한 요건을 위와 같이 별도로 엄격하게 규정하는 것은 법체계상 불합리한 측면이 있다. 또한, 최근 3년간(2020~2022년) 신분보장등조치 신청은 95건, 85건, 88건인데 반해, 불이익조치 일시정지 신청은 6건, 3건, 5건에 그치고 있다.<sup>78)</sup> 즉 현행 불이익조치 절차 일시정지의 요건이 엄격하게 규정되어 있어 신분보장등조치결정 이전까지 신고자에 대한 보호 공백이 발생할 우려가 있으므로 신고자에 대한 선제적·적극적 보호를 위해 제도의 요건을 완화할 필요가 있다. 요건을 완화하면 신분보장신청인의 신청 뿐만 아니라 국민권익위원회가 보다 적극적으로 직권으로 일시정지를 할 수 있게 될 것이다. 또한, 국민권익위원회의 조사가 진행 중인 상황에서는 불이익조치를 하지 못하도록 잠정 금지하고, 그 조사 결과에 따라 불이익조치 여부를 결정하도록 하는 것이 신고자 보호 제도의 취지에 부합하는 것이므로 불이익조치 절차의 일시정지 기간을 45일 이내가 아닌 신분보장등조치결정이 나올때까지로 완화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 부패방지권익위법 제64조에서는 누구든지 신고자의 동의 없이 신고자의 인적사항이나 신고자를 추정할 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개·보도하는 것을 금지하고 있다. 이러한 비밀보장 의무 위반에 대해 국민권익위원회는 신분공개 경위를 확인할 수 있고, 필요한 경우 ‘관계기관’에 관련 자료 제출이나 의견의 진술을 요청할 수 있다. 그러나 앞서 불이익조치 금지 의무 위반에 대한 조사 시 관계기관 뿐만 아니라 ‘신분보장신청인, 참고인’ 등을 상대로도 조사할 수 있도록 하고 있는바, 비밀보장의무 위반 조사도 조사대상 범위를 확대하여 보다 정확하게 사건의 경위를 확인하게 함으로써 비밀보장의무 위반 조사의 실효성을 제고할 필요가 있다.

78) 국민권익위원회, 앞의 책, 160쪽 참조.

## V. 결론

국민권익위원회는 2008년 이명박 정부의 ‘작은 정부’, ‘대부처주의’ 정부조직 개편 기조 하에 권익구제 창구의 일원화, 행정기관 통폐합을 통한 비용절감 및 효율성 강화를 목적으로 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 국무총리행정심판위원회 등 3개 기관이 하나로 통합되어 설립되었다. 그러나 이질적 성격의 3개 기관 통합에 따라 부패방지, 고충민원, 행정심판이라는 3가지 기능이 화학적 융합을 통해 유기적으로 기능하지 못한다는 지적이 끊이지 않았다. 먼저 반부패정책 수립기관인 국가청렴위원회, 고충민원을 전담하는 옴부즈만 성격의 국민고충처리위원회, 준사법기관인 행정심판위원회는 각각 설립목적이 다르다. 또한, 부패방지권익위법은 「부패방지법」과 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 짜집기하는 수준으로 만들다보니, 제12조 ‘기능’ 조항은 기능통합을 통한 효율성 강화라는 조직의 설립취지를 보여주는 핵심적 조문임에도 불구하고 기능과 업무범위 재설계에 대한 깊이 있는 고민 없이 21개 항목으로 단순 나열하였을 뿐이다. 특히 행정심판위원회는 별도의 법률인 「행정심판법」에 따라 사실상 별도로 운영되었다. 이렇다보니 3개 기관의 통합은 성급하게 이뤄진 기계적 통합이고 ‘한지붕 세가족’이라는 비판도 있었다.

2017년 문재인 정부는 이러한 이질적 기능간 부조화 문제점을 해결하고 독립적 반부패 총괄기구로서의 기능을 재정립하기 위해 국민권익위원회에서 행정심판 기능을 분리하는 개편안을 제시하고 부패방지권익위법 개정 법률안을 국회에 제출했으나, 기능 재조정에 대한 이견으로 국회 문턱을 넘지 못하고 있다.

앞서 부패방지·고충민원·행정심판의 기능별 상관관계를 분석했다. 권익구제 수단인 부패방지와 준사법적 수단인 행정심판은 상호 이질적이고 행정심판위원회가 「행정심판법」에 따라 별도로 운영되어 왔던 만큼 양자를 분리하는 것은 국민권익위원회 개편논의에서 일차적 해법으로 거론된다. 더군다나 부패방지와 고충민원은 제도개선 및 업무연관성 측면에서 기능간 융합효과가 인정될 여지가 크다고 평가되므로, 부패방지 총괄기관인 국민권익위원회에서 행정심판은 분리하고 고충민원을 남겨두는 정부 조직개편방향은 긍정적이라 평가할 수 있다.

다만, 고충민원은 행정심판의 보완적 제도로서 양 기능의 긍정적 상관관계 가능성에 대한 의견을 함께 고려할 경우 2가지 대안이 추가로 제시될 수 있다. 먼저 고충민원을 연결고리로 현행과 같이 3가지 기능이 함께 공존하는 안은 부패방지와 행정심판 기능의 기묘한 동거를 해결할 수 없고 기계적 통합에 따른 기능간 부조화를 운영상 해법으로 돌파하는 것이 적절한 것인지는 의문이다. 반대로 행정심판 뿐만 아니라 고충민원 기능까지 함께 분리하는 안은 부패방지 기능에 집중한다는 점에서는 일응 긍정적이나, 고충민원을 별개 조직으로 할 것이냐, 행정심판과 합칠 것이냐 문제로 나아가면 간단치 않다. 이 안은 행정심판과 고충민

원, 국민 권익구제 기능의 절차 및 조직 설계에 대한 입법정책적 논의가 선행될 필요가 있다.

이러한 기능 재조정을 통한 조직개편 논의와는 별개로, 국민권익위원회가 반부패총괄기관으로서의 역할을 보다 내실있게 수행하기 위해 어떻게 기능을 강화할 것인지에 대한 논의도 중요하다. 먼저 기존 국가청렴위원회와 고충처리위원회는 대통령 소속이었으나, 국민권익위원회로 통합되면서 국무총리 소속으로 낮아져 조직의 위상이 하락하고 독립성이 훼손된 문제는 국가인권위원회, 방송통신위원회와 같이 어디에도 소속되지 않는 제4의 독립 기구로 설치하거나, 과거 국가청렴위원회와 같이 대통령 소속으로 환원하는 방안이 제시된다. 국민권익위원회의 정치적 중립성 확보 방안으로는 국민권익위원장을 국회 인사청문대상에 포함하는 방안, 국가인권위원회의 위원 추천 방식을 참고해 국회나 대법원장이 부위원장과 상임위원도 일부 추천권을 행사하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 또한, 국민권익위원회는 신고된 부패행위에 대해 감사원·수사기관 등에 감사·수사·조사를 의뢰하는 것이 사실상 권한의 전부로 부패방지기구로서 제 기능을 다하기 어려우므로 부패행위 조사권을 신설할 필요성은 인정된다. 다만, 조사권 신설에 대한 찬반입장이 대립하고 있는 만큼 조사권 부여, 조사권한의 범위와 이에 따른 유관기관과의 범정부 차원에서의 업무분장과 협력체계 등에 관해 입법정책적 검토를 지속해야 할 것이다. 한편, 부패방지정책의 기본이라 할 수 있는 부패행위 신고자 보호정책의 제도개선 사항으로 법체계상 불합리한 불이익조치 절차 일시 중지 요건을 완화하는 방안, 비밀보장의무 위반 조사대상 범위를 확대하는 방안을 제시하였다.

지금까지 국민권익위원회 3가지 기능의 조직법적 연혁 및 특징을 살펴보고 기능 간 상관관계를 분석해 조직개편 방향을 검토하였고, 반부패 총괄기관으로서의 국민권익위원회 역할 제고 및 위상 강화 방안을 정리하였다. 대한민국 건국 이래 어느 정권이든 부패문제는 최상위의 정책과제였지만 어떤 정권도 부패문제로부터 자유롭지 못했다. 『부패방지법』 제정으로 2002년 부패방지위원회가 출범하고 2008년 국민고충처리위원회, 국무총리행정심판위원회를 통합하여 반부패 총괄기관으로서 국민권익위원회가 출범했으나, 부패인식도 조사는 제자리걸음 중이고 LH 직원 부동산투기 의혹 사건 등 대형 부정부패 사건이 반복적으로 터져나오고 있다. 앞으로도 반부패·청렴 개혁 과제는 최우선적인 정책과제가 될 것이다. 따라서 반부패 총괄기관인 국민권익위원회 역할의 중요성은 여전히 크다고 하겠다. 본 연구가 국민권익위원회의 기능 재조정을 통한 조직개편 방향과 반부패기능 강화를 위한 향후 과제를 제시함으로써 우리 공직사회의 청렴도를 제고하는데 기여할 수 있기를 기대해 본다.

## 참고문헌

### 단행본

- 국민권익위원회, 『2022국민권익백서』, 2023.
- 국민권익위원회·중앙행정심판위원회, 『행정심판 30년사』, 2015.
- 국민고충처리위원회, 『2006년도 운영상황보고서』, 2007.
- 국회예산정책처, 『2023 대한민국 재정』, 2023.

### 논문

- 곽진영, “한국 반부패 시스템의 구축과정과 특성: 부패구조의 변화에 대한 조응성을 중심으로”, 『미래 정치연구』 제7권 제2호, 명지대학교 미래정치연구소, 2017, 141~172쪽.
- 김권일, “부패방지기구의 현황과 평가: 국민권익위원회를 중심으로”, 『부패방지법연구』 제4권 제2호, 한국부패방지법학회, 2021, 65~84쪽.
- 김용훈, “국민권익위원회의 위상 제고 방안 -감사원과의 관계정립을 소재로-”, 『법과 정책연구』 제13권 제3호, 한국법정책학회, 2013, 993~1029쪽.
- 김형성, “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 『성균관법학』 제24권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2012, 115~139쪽.
- 신봉기, “부패방지 법제의 연구범위와 주요 쟁점”, 『부패방지법연구』 제1권 제1호, 한국부패방지법학회, 2018, 3~42쪽.
- 안동규, “국민권익위원회 조직개편의 타당성 및 보완방안 검토 -행정심판기능의 분리를 중심으로-”, 『법제』, 법제처, 2018, 8~43쪽.
- 오준근, “국민권익위원회 개편 방안에 관한 입법정책적 고찰”, 『경희법학』 제52권 제1호, 경희대학교 법학연구소, 2017, 2~29쪽.
- 유제열, “옴부즈만제도로서의 국민고충처리위원회에 관한 고찰”, 『공법연구』 제24집 제2호, 한국공법학회, 1996, 337~363쪽.
- 이정주, “반부패·청렴업무 전담기구로서의 국민권익위원회의 위상강화방안에 관한 연구”, 『한국부패학회보』 제26권 제3호, 한국부패학회, 2021, 141~166쪽.
- 조재현, “우리나라와 개별국가의 부패방지조직 및 기구에 관한 비교분석”, 『한국부패학회보』 제21권 제3호, 한국부패학회, 2016, 91~112쪽.
- 최용전, “국민권익위원회의 법적 지위와 조직법적 과제”, 『부패방지법연구』 제2권 제2호, 한국부패방지법학회, 2019, 47~62쪽.
- 최철호, “행정심판위원회의 조직법적 쟁점과 과제”, 『부패방지법연구』 제1권 제1호, 한국부패방지법학회, 2018, 43~66쪽.
- 최철호, “공공기관의 부패방지를 위한 정부의 역할과 법적 방안”, 『토지공법연구』 제85집, 한국토지공법학회, 2019, 259~279쪽.
- 한국행정연구원, “국민권익위원회 조직발전을 위한 미래설계 정책연구”, 국민권익위원회·한국행정연

구원, 2017.

## 기타자료

- 국민권익위원회, “국민권익위원회 주요 업무 현황”, 2022. 7.
- 국민권익위원회, “2022년도 부패인식도 조사 종합결과”, 2022. 12.
- 국민권익위원회, “2023년 주요업무 추진계획”, 2023. 2.
- 국민권익위원회, 보도자료 “국민권익위, “반부패·권익행정 혁신 추진단” 출범”, 2017. 9. 29.
- 국민권익위원회 기획조정실, “반부패·권익행정 혁신방안”, 2017. 9.
- 국민권익위원회, 보도자료 “국민권익위, “반부패 개혁을 위한 종합적 혁신 방안” 마련”, 2017. 12. 28.
- 국민권익위원회, 보도자료 “2022년도 대한민국 국가청렴도(CPI) 세계 31위로 역대 최고 성적”, 2023. 1. 31.
- 국회 법제사법위원회, “행정심판법 일부개정법률안 심사보고서”, 2008. 2.
- 국회 정무위원회, “국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안 심사보고서”, 2008. 2.
- 국회 정무위원회, “2007회계연도 국가청렴위원회소관 세입세출결산 및 예비비지출승인의건 검토보고 (일반회계)”, 2008. 9.
- 국회 정무위원회, “2009년도 국민권익위원회소관 세입세출예산안 검토보고(일반회계)”, 2008. 11.
- 국회 정무위원회, “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 11.
- 국회 정무위원회, “행정심판법 일부개정법률안, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 7.
- 국회 정무위원회, “행정심판법 일부개정법률안, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2020. 7.
- 국회 정무위원회, “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고”, 2020. 9.
- 국회 운영위원회, “국회법 일부개정법률안, 인사청문회법 일부개정법률안 검토보고”, 2020. 9.
- 국회사무처, “제362회국회(임시회) 제1차 정무위원회 회의록”, 2018. 7. 24.
- 국회사무처, “제363회국회(임시회) 제1차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의록”, 2018. 8. 28.
- 국회사무처, “제364회국회(정기회) 제2차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의록”, 2018. 11. 26.
- 국회사무처, “제380회국회(임시회) 제1차 정무위원회 회의록”, 2020. 7. 28.
- 국회사무처, “제385회국회(임시회) 제1차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의록”, 2021. 3. 18.
- 국회사무처, “제385회국회(임시회) 제2차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의록”, 2021. 3. 23.
- 국회사무처, “제388회국회(임시회) 제1차 정무위원회 법안심사제2소위원회 회의록”, 2021. 6. 30.

국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>)



중앙일보, “‘청문회 패싱’ 대체 언제까지…11명 되도록 책임 떠넘기기 일삼는 여야”, 2022. 8. 10.  
<<https://www.joongang.co.kr/article/25093427>>

투고일자 : 2023. 11. 21

수정일자 : 2023. 12. 27

게재일자 : 2023. 12. 31

## &lt;국문초록&gt;

## 국민권익위원회 조직개편과 기능강화 방안 연구

김병관 · 방동희

대한민국 건국 이래 어느 정권이든 부패문제는 최상위의 정책과제였지만 어떤 정권도 부패문제로부터 자유롭지 못했다. 「부패방지법」 제정으로 2002년 부패방지위원회가 출범하고 2008년 국민권익위원회가 설립되었으나, 부패인식도 조사는 제자리걸음 중이고 LH 직원 부동산투기 의혹 사건 등 대형 부정부패 사건이 반복적으로 터져나오고 있다. 앞으로도 반부패·청렴 개혁 과제는 최우선적인 정책과제가 될 것이다. 따라서 반부패 총괄기관인 국민권익위원회 역할의 중요성은 여전히 크다고 하겠다.

본 연구는 국민권익위원회의 부패방지·고충민원·행정심판 3가지 기능의 조직법적 연혁 및 특징을 살펴보고 기능 간 상관관계를 분석해 조직개편 방향을 검토하는 것을 목적으로 한다. 더불어 반부패 총괄기관으로서의 국민권익위원회 위상 및 기능 강화 방안을 정리하였다.

국민권익위원회는 2008년 이명박 정부의 ‘작은 정부’, ‘대부처주의’ 정부조직 개편 기조 하에 권익구제 창구의 일원화, 행정기관 통폐합을 통한 비용절감 및 효율성 강화를 목적으로 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 국무총리행정심판위원회 등 3개 기관이 하나로 통합되어 설립되었다. 그러나 이질적 성격의 3개 기관 통합에 따라 부패방지, 고충민원, 행정심판이라는 3가지 기능이 화학적 융합을 통해 유기적으로 기능하지 못한다는 지적이 끊이지 않았다.

3가지 기능 간 상관관계를 분석해보면, 부패방지와 행정심판 기능은 상호 이질적이고, 부패방지와 고충민원 기능은 융합 가능하며, 고충민원과 행정심판 기능은 차이점이 있으나 긍정적인 상관관계 가능성도 있다는 것으로 요약된다. 권익구제 수단인 부패방지와 준사법적 수단인 행정심판은 상호 이질적이고 행정심판위원회가 「행정심판법」에 따라 별도로 운영되어 왔던 만큼 부패방지 총괄기관인 국민권익위원회에서 행정심판은 분리하고 고충민원을 남겨두는 정부 조직개편방향은 긍정적이라 평가할 수 있다. 다만, 고충민원은 행정심판의 보완적 제도로서 양 기능의 융합효과를 함께 고려할 경우 행정심판 뿐만 아니라 고충민원 기능까지 함께 분리하는 안을 생각해볼 수 있다. 그러나 이 안은 고충민원을 별개 조직으로

할 것이냐, 행정심판과 합칠 것이냐 문제로 나아가면 간단치 않다. 행정심판과 고충민원, 국민 권익구제 기능의 절차 및 조직 설계에 대한 입법정책적 논의가 선행될 필요가 있다.

이러한 기능 재조정을 통한 조직개편 논의와는 별개로, 국민권익위원회는 과거 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 격하되어 조직의 위상이 하락하고 독립성 및 정치적 중립성이 훼손되었으며, 부패방지기능 실현을 위한 실질적 권한이 미흡하다는 지적을 받아왔다. 이러한 문제점을 해결하고 반부패 총괄기능을 강화하기 위해 독립적인 반부패 기구를 설립하는 방안, 정치적 중립성을 확보하기 위해 국민권익위원장을 인사청문대상에 포함하는 등 위원장 임명 및 위원 추천방식을 개선하는 방안, 부패방지 기능의 실효성 확보를 위해 조사권 등 실질적 권한을 부여하는 방안, 부패행위 신고자 보호 강화를 위한 제도개선 사항 등을 제시하였다.

주제어: 국민권익위원회, 부패, 부패방지, 고충민원, 행정심판, 조직개편

