

부패와 국민의 권익 그리고 제도적 대응: 국민권익위원회를 중심으로*

Corruption, Civil Rights, and Institutional Response:
The Case of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea

최진욱(Jin-Wook Choi)**

ABSTRACT

Corruption is one of key factors that impinges civil rights and public interest. In particular, corruption in the government leads public officials to make policies arbitrarily and provide services discriminately which, in turn, deprive the public of rights and interest they are entitled to be served. Given that a problem of corruption seems to be more serious recently in Korea, this article aims at examining the role and function of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) from three perspectives. In light of legal status and powers, the legal base of the Commission's independence and neutrality should be enhanced. Together with empowering the ACRC with investigative powers, anti-corruption policy initiatives of the Commission should be enforced. Assuming the increasing private sector corruption, the ACRC's jurisdiction should be expanded to cover the private sector. From a perspective of organizational functions and operation, it is necessary for the ACRC to strengthen the public recognition toward the Commission. Moreover, the ACRC should strive to overcome routinized anti-corruption works and develop anti-corruption measures to react to recent corruptions. Finally, in terms of resource allocation, the current level of budget and manpower for the ACRC is not sufficient to expect the Commission to carry out its legal mandates. Accordingly, adequate resource allocation is needed to allow the ACRC to prevent corruption and protect civil rights and public interest.

Key words: Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Corruption, Civil rights and public interest

I. 서론

지난 2011년 봄 Tunisia에서 촉발되어 인근 중동 국가에 확산된 “자스민 혁명 (Jasmine Revolution)”은 지역전문가가 지칭하듯이 “빈곤의 혁명(Hunger Revolution)”에 다름없다(Shah, 2011). 추상적인 차원에서 중동의 혁명을 “민주주의 결핍(deficit of democracy)”에 대한 열망으로 규정지을 수도 있지만, 실질적인 차원에서 바라볼 때

* 이 논문은 저자가 고려대학교 연구년(2011년9월~2012년 8월) 기간 동안 수행한 연구이다.

** 고려대학교 정경대학 행정학과 부교수

생존과 관련된 국민들의 기본권(basic human rights)에 대한 욕구로 해석할 수도 있다. 국민의 기본적인 권리 보장이 민주주의의 근간임을 감안할 때 빈곤의 혁명과 민주주의 혁명 사이는 불가분의 관계를 맺고 있다. 빈곤에 기인한 기본권의 침해와 민주주의의 결핍은 비단 저개발국가 만의 문제는 아니다. 정도의 차이만 있을 뿐 모든 국가에서 사회 불평등과 빈곤, 국민의 기본권과 사익(私益), 정치적 불평등과 민주주의 사이에 갈등은 항상 존재하였고, 최근 금융자본의 탐욕과 금-정-관(金-政-官) 유착을 비판하는 미국의 “월가 점령(Occupy the Wall Street) 운동”이 보여주는 것처럼 이러한 문제는 국제적으로 점차 심각해지고 있는 상황이다.

국가에서 사회적 불평등, 사익, 정치적 불평등의 문제가 발생하는 원인은 매우 다양하나, 2000년대 초 개도국의 현실을 목도한 Stiglitz(2002)의 주장과 같이 부패가 이 같은 문제의 근본적인 원인 가운데 한 가지라는 점에는 이론의 여지가 없다. 부패가 사회의 공정성과 공익을 저해하고, 부정한 수단을 동원한 불평등과 사익의 추구가 국민의 기본적 권리를 침해한다는 사실은 부패방지과 국민의 권익보호가 밀접히 관련되어 있음을 의미한다. 특히 부패발생의 근원이 권력과 자원을 보유한 국가(정부)라는 점을 감안하면, 국민의 권익보호에 있어 효과적인 공공부문의 부패예방과 통제가 얼마나 중요한 의미를 갖는지 알 수 있다.¹⁾

우리나라의 경우 복수의 기관이 부패예방과 통제를 담당하고 있지만, 부패방지를 위한 제도의 개선과 정책 수립의 책무를 국민권익위원회에 두고 있다는 측면에서 위원회가 부패방지에 관한 총괄적 책임을 갖는 기관으로 볼 수 있다. 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 국무총리 행정심판위원회의 통합으로 2008년 초 설립된 국민권익위원회는 다른 나라와는 달리 독특한 조직적 구조와 기능을 띠고 있다. 조직적인 측면에서 국민권익위원회는 세 개의 서로 다른 기관이 물리적으로 통합된 “혼합형 위원회(hybrid commission)”의 형태를 띠고 있다. 기능적으로는 기존의 “부패”, “국민고충”, “행정심판”의 개별적 업무의 범주를 넘어 “국민의 권리와 이익”이라는 새로운 가치를 추구하고 있다. 특히 국민권익 보호에 관한 국민권익위원회 기능의 법적 규정을 보면 국가(정부기관)가 보호해야 할 권리의 침해에 대하여 국가기구(국민권익위원회)가 보호한다는 데서 위원회는 국민의 자유를 보호하는 성격도 갖고 있다.²⁾

출범 4년 반이라는 짧은 기간 동안 부패방지과 관련하여 국민권익위원회가 이룬 성과는 결코 작지 않다. 부패방지위원회 시절 도입된 청렴도조사는 이제 정착 단계를 넘어 2012년 UN이 수여하는 공공서비스(UN Public Service Awards) 대상에 선정되는 영예를 안을 정도로 세계 여러 국가들이 주목하는 우수사례로 인정받고 있다. 위원회의 반부패 시책평가는 우리나라 공공기관 운영의 투명성과 책임성을 높이는데 적지

1) “Corruption=Monopoly+Discretion-Accountability”라는 Klitgaard(1988)의 공식과 같이 부패는 통제되지 않은 국가(정부) 권력으로부터 비롯된다고 볼 수 있다.

2) 엄격한 의미에서 국민의 권리(civil rights)와 국민의 자유(civil liberties)는 서로 다른 의미를 갖는다. 국민의 권리는 “정부에 의해(*by the government*) 보호되어야 할 권리”를 의미하는 반면, 국민의 자유는 “정부로부터(*from the government*) 보호되어야 할 권리”를 의미한다.

않은 영향을 끼쳤다. 그러나 이러한 성과와는 달리 최근 영역을 가리지 않고 발생하고 있는 부패 사건은 국민적 우려를 자아내기에 충분하다. 부패에 대한 사회의 우려가 실제 부패 수준을 고스란히 반영하고 있다고 말하기는 어렵다. 그러나 부패에 대한 국민적 인식이 심각한 수준에 이르고 있다는 점은 국민권익위원회의 그간의 노력에도 불구하고 부패예방과 통제, 국민권익 보호에 관한 위원회의 제도적 대응이 사회적 기대에 미치지 못하고 있음을 의미하고, 이는 다시 위원회의 역할과 기능에도 보완할 점이 있다는 것을 시사한다.

이 논문은 부패방지를 통해 국민의 권익을 보호하는데 있어 국민권익위원회의 역할과 기능의 제약이 무엇이고, 그 개선은 어떻게 이루어져야 하는지 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 우선 다음 II절에서는 부패로 인한 국민의 권리와 이익 침해에 관한 이론적 논의와 더불어 효과적인 국민권익 및 부패방지를 위한 제도적 요건을 살펴본다. III절에서는 자료 분석을 통해 부패와 권익 간의 인과관계를 우리나라의 경우와 국가 간 비교로 나누어 살펴본다. IV절에서는 부패방지와 권익보호를 위해 개선되어야 할 부분을 법적 지위와 권한, 기능과 운영, 자원의 세 가지 측면에서 살펴본다.

II. 부패방지와 국민권익 보호를 위한 제도적 대응

1. 국민권익의 의미, 보호대상 및 방법

가장 손쉬운 의미의 국민의 권익(civil rights and public interest)은 국민으로서 누려야 할 권리와 이익을 뜻한다. 그러나 간편한 정의와는 달리 국민의 “어떤” 권리를 “누가” “어떻게” 보호해 주어야 하는가에 대해서는 명확한 해답을 내리기 쉽지 않다. 보호되어야 할 국민의 권리와 이익은 시대와 상황에 따라 얼마든지 변할 수 있기 때문이다. 우선 보호되어야 할 국민의 권리는 위협으로부터 개인의 안전을 스스로 보호할 수 있는 기본적 권리(basic rights)에서부터 선거에 참여할 수 있는 정치적 권리(political rights), 사회적 약자가 국가의 복지정책에 의해 보호받을 수 있는 사회적 권리(social rights) 등 그 범위가 매우 광범위하다(Janoski, 1998). 아울러 보호되어야 할 국민의 이익(public interest)을 효용(utility)으로 이해한다면 국민의 효용을 높이는 근원은 열거하기 어려울 정도로 복잡성을 갖고 있어, 이에 대한 보호 의무의 폭을 한정하기가 쉽지 않다. 예컨대 경제적 활동으로 인해 국민들이 효용, 즉 이익을 얻는다면 자유로운 경제활동이 보장되어야 하고, 문화적 활동으로 이익을 누린다면 자유로운 문화 활동 향유가 보장되어야 한다.

국민의 권익보호가 행정에서 구현된다는 것은 정부기관이나 공직자의 자의적 혹은 차별적 대우로부터 국민의 권익이 보호되는 것을 의미한다.³⁾ 자의적·차별적 대우로부터의 자유를 이해할 수 있는 보다 손쉬운 방법은 자의적·차별적 대우가 존재할 때 발

생하는 결과를 살펴보면 명확해진다. 예컨대 국민들을 대상으로 정부와 공직자가 자의적이고 차별적인 대우를 한다면 사회의 형평성(equality)이 훼손되어 국민이 정당한 서비스를 누리지 못하는 결과를 낳게 된다(Rothstein and Thorell, 2008; Kurer, 2005).

“누가” “어떻게” 국민의 권리를 보호해야하는가에 관한 문제도 권익의 범위만큼이나 쉽게 합의되지 않는다. 사회의 발전수준이 높고 사회가 안정되어 있을 경우 국민의 권익은 사회 구성원의 자발적 규범과 순응(voluntary social norms and compliance)에 의해 보호되기도 하나, 통상적으로 권익은 국가가 주체가 되어 법적인 절차와 수단에 의해 보호된다. 그러나 국가가 권익을 보호하는 경우라도 실제에 있어서 보호의 대상에 따라 다양한 국가기관이 간여할 뿐만 아니라, 법을 포함한 보호와 관련된 제도적 절차와 수단도 국가에 따라, 기관에 따라 매우 상이한 형태를 띠고 있다(Kumar, 2003).

국가가 국민의 권익을 보호할 수 있는 기제는 여러 가지가 있지만 그 중 가장 보편적인 방식은 사법기능에 의한 보호이다. 그러나 사법적 보호는 그 속성상 국민의 권익이 침해당한 후 구제가 사후적으로 일어날 뿐만 아니라 피해자의 시각에서 시간과 비용이라는 부담과 비효율이 발생하게 된다(Reif, 2000). 따라서 사법부는 국민권익을 위한 최후의 보루로써 기능할 수 있으나, 사전적이고 적극적인 권익보호에는 한계가 있을 수밖에 없다. 아울러 저발전국가에서 빈번하게 나타나고 있는 것처럼 국민의 권익을 보호해야 할 사법부가 오히려 권익을 침해할 때 이를 견제할 별개의 권익보호 기관이 존재하지 않을 경우 국민의 입장에서 권익을 보호받기란 매우 어렵게 된다. 따라서 많은 국가에서 사전적이고 적극적인 측면에서 국민권익을 별도의 제도적 틀로 보호하고 있다(Sunstein, 1991).

2. 부패와 국민권익의 침해

부패는 때와 장소를 가리지 않고 발생하며, 이로 인한 피해는 이미 이론적·실증적으로 널리 알려져 있다. 발생하는 영역에서 볼 때 정치에서의 부패는 국가 입법 과정을 왜곡하고 대의제를 훼손하여 정치에 대한 불신을 가중시켜 종래에 민주주의의 위기를 가져올 수 있다. 시장에서의 부패는 자원의 분배를 왜곡시켜 시장의 효율성을 약화시킬 뿐만 아니라 시장에 대한 불신이 가중되어 건전한 경제활동에 악영향을 미친다. 정부에서 발생하는 부패는 정부 정책 결정과 집행에서 공익을 침해하고, 이로 인한 정부의 왜곡된 자원배분으로 인하여 사회 정의와 형평성에 부정적인 영향을 미친다(Rose-Ackerman, 1999; Sen, 1999; Uslaner, 2008).

3) 미국의 경우 “국민 권리(civil rights)”의 가치가 본격적으로 다뤄진 사건이 흑인 차별에 대한 1954년 “Brown v. Board of Education”이고, 이후 10여년 간의 논쟁을 통하여 1964년 민권법(Civil Rights Act)이 제정되었다. 당시 민권법의 핵심은 흑인에 대한 차별 금지였고, 이후 다양한 이슈에서 사회 소수에 대한 차별 금지로 이어져 왔다.

일반적으로 부패는 “사익을 위해 공직을 오남용하는 행위”로 규정되고 있다. 이러한 부패의 정의는 부패유발의 주체를 공직자에 한정하고 있는데, 공직자에 의한 부패는 공직자로서 당연히 수행하여야 할 책무를 다할 수 없게 하여, 정부의 책임성, 투명성, 효과성을 약화시키고 결국 정부의 역할과 기능을 왜곡시킨다. 부패로 인한 불편부당성(impartiality)을 강조하기 위해 Kurer(2005: 227)는 부패를 “공무원이 사적인 이득을 위해 비차별이라는 공직규범(non-discrimination norms)을 어기는 행위”로 정의하고 있다. 정부가 제 기능을 다하지 못할 때 사회의 이익은 보장되기 어렵고, 아울러 국민의 권리도 보호받지 못하게 된다(Warren, 2004). 특히 정부에서 발생하는 부패의 상당 부분은 부패공여자에 대한 특혜의 형태를 띠고 있다는 점에서 부패에서 제외되는 개인과 집단은 정부로부터 응당 받아야 하는 혜택을 누릴 수 없게 되어 사회의 공정성과 형평성이 심각하게 훼손되는 결과를 낳는다(Della Porta and Vannucci, 1997; Rothstein and Thorell, 2008). 부패가 야기하는 사회적 차별과 불평등은 저개발국가에서 더욱 심각하게 발생한다. 이러한 맥락에서 Kofi Anan 전 유엔 사무총장도 부패는 저개발국가의 빈곤층에게 더욱 해를 입히며, 더 나아가 경제성장, 빈곤퇴치 그리고 국가발전에 가장 큰 저해요인으로 작용한다는 점을 강조하였다(Anan, 2003).

부패가 국민의 권리침해와 사회의 정의, 형평성의 훼손을 야기한다면 부패 문제의 해결대상은 반드시 공직에만 해당되지 않는다. 국민 권리침해의 기본적 형태가 균등한 기회로부터의 박탈을 의미하고, 부패가 이를 조장한다면 시장에서의 불공정 거래나 정치 영역에서의 차별 역시 부패의 한 형태로 보는 것이 타당할 것이며, 국민권익 보호의 차원에서 이를 적극적으로 방지하고 구제할 필요가 있다. 다만 부패로 인한 국민 권리보호의 관계를 공직에서 민간부문까지 확대한다면 앞서 논의한 국민의 권리 개념에는 국민의 자유 개념까지 포함되어야 된다. 즉 공직에서 발생하는 부패로 인해 국민의 권리가 침해되는 경우 부패방지가 “정부(의 불법행위)로부터” 국민의 권리를 보호하는 의미를 갖는다면, 민간에서 발생하는 부패방지는 “정부에 의해” 보호되어야 할 국민의 권리를 의미하기 때문이다.

부패로 인해 침해되는 국민권익은 구체성에 있어서 국민들의 경제적 자유와 민주적·시민적 자유에 대한 훼손뿐만 아니라 사회경제적인 측면에서 볼 때 분배의 왜곡으로 인한 소득 불평등 심화의 문제를 일으킨다. 국가나 제3자의 부당한 간섭이 없이 개인이 자신의 이익을 위해 자발적인 교환에 참여할 수 있는 권리를 의미하는 경제적 자유는 부패가 만연한 국가에서 보장받기 어렵다. 시장의 경제적 교환에서 국가가 부패공여자에게 특혜를 주는 경우가 부패로 인해 국민의 경제적 자유가 침해되는 사례이다. 동시에 국민들의 경제적 권리가 보장되기 위해서는 권리의 침해가 발생할 때 국가가 법에 근거하여 침해를 구제해주어야 하나 부패 그 자체가 법의 지배(rule of law)의 실효성을 약화시킨다(Uslander, 2008). 결과적으로 부패가 만연했을 때 법의 명확성은 떨어지고, 자의적으로 해석되며, 차별적으로 적용된다.

부패는 시민이 누려야 할 민주적 자유도 침해한다. 은밀하게 발생하는 부패의 문제

를 부각시키기 위해서는 시민과 사회의 감시가 있어야 한다. 시민과 사회가 이러한 역할을 하기 위해서는 민주주의의 기본 원칙인 언론의 자유가 보장되어야 한다 (Sandholtz and Koetzle, 2000). 반면 부패가 만연한 국가에서는 부패로 인한 사적 이득을 유지하기 위해서 매우 제한된 정보를 공개할 뿐만 아니라 언론의 자유와 같은 시민의 기본적인 권리도 제한하게 된다.

부패는 분배의 정의와도 밀접히 관련되어 있고, 분배 정의의 왜곡은 소득의 불평등을 낳는다(Rothstein and Uslaner, 2005). 불공정한 과세는 이러한 관계의 전형적인 사례이다. 즉 부정확한 수단에 의존하여 과세의 공정성을 저해하는 계층은 보편적으로 저소득보다는 고소득 집단이며, 고소득층에 의한 탈세는 그만큼 국가의 재정과 저소득층을 위한 국가의 재분배 기능을 왜곡시킨다. 아울러 적지 않은 공공재원이 소요되는 저소득 계층을 위한 사회복지 프로그램도 부패가 만연한 곳에서는 제대로 집행되지 않으며, 이 역시 부패로 인해 소득 불평등이 가중되는 사례이다.

이처럼 부패는 정부의 효율성·효과성을 약화시키고, 제 기능을 다하지 못하는 정부는 국민의 권익을 보호해주지 못한다. 또한 부패는 경제적 자유, 시민적 자유, 공정한 소득 분배를 저해함으로써 국민의 권익을 침해하는 직접적인 요인으로도 작용한다.

3. 효율적 부패방지 및 권익보호를 위한 제도적 대응

부패방지과 국민의 권익보호 기능에 대한 제도적 대응은 국가가 처한 상황에 따라 다양한 형태를 보인다. 통상적으로 부패방지는 반부패위원회(independent anti-corruption agency)가 담당하고, 시민들의 고충과 민원처리는 별도의 옴부즈만(Ombudsman Office)이 담당한다. 그러나 일부 국가에서는 여러 기능을 동시에 수행하는 혼합형 위원회(hybrid commission)를 구성하기도 한다. 그러나 부패방지와 국민 권익의 실현을 위한 국가의 제도적 구조가 어떤 형태를 띠는지에 관계없이 위원회가 주어진 소임을 다하기 위해서는 몇 가지 조건이 선행되어야 한다.

인권(human rights)과 권리(civil rights)를 전담하는 조직의 성공적 조건을 살펴본 Rief(2000)는 6가지의 효과성 요인(effectiveness factors)을 제시하고 있다. 여기에는 기관의 독립성(independence), 잘 규정된 관할권과 충분한 권한(defined jurisdiction and adequate powers), 접근성(accessibility), 협력(cooperation), 운영의 효율성(operational efficiency), 책임성(accountability)이 포함되어 있다. 한편 반부패기관의 성공적 운영을 위한 조건을 살펴본 Charron(2008)과 Meagher(2005)는 정치적 중립성(independence from political influence), 충분한 권한과 자원(adequate powers and resources), 조화로운 사법절차(synchronized judicial process)의 확보를 강조하고 있다. 아시아 반부패전담기관의 효과성을 비교·검토한 Quah(2007)는 반부패기관 자체의 청렴성(integrity), 정치적 중립성 및 독립성(political neutrality and independence), 포괄적 반부패 법률의 제정(comprehensive anti-corruption legislation), 충분한 자원과

권한(adequate staff and funding), 강력하고 엄정한 법 집행(impartial enforcement of anti-corruption laws), 반부패에 관한 정치적 리더십(political will) 등을 성공적인 기관 운영을 위한 주요 조건으로 제시하고 있다.

부패방지와 권익보호를 위한 전담기관이 효율적으로 작동하기 위해 필요한 조건으로 선행연구가 제시한 항목들은 크게 기관의 법적 지위와 권한, 기관의 기능과 운영 그리고 기관의 자원으로 분류된다. 기관의 법적 지위와 권한과 관련해서는 기관의 독립성과 중립성이 가장 빈번하게 거론되고 있는 필수 조건이며, 이에 더하여 법에 주어진 소임을 다하기 위해서 수반되어야 하는 권한이 포함된다. 기관의 기능과 운영에 관련된 조건에는 기관의 존재에 대한 국민의 인지를 넘어 기관의 역할에 대하여 정당성을 부여해 줄 수 있는 국민적 지지와 사회적 협력이 필요하다(Choi, 2009, 2011). 또한 사회의 기대에 부응할 수 있도록 법의 권한을 엄정하게 적용하는 것도 중요하다. 특히 기관이 보호하거나 통제하려는 대상을 둘러싼 환경이 끊임없이 변화할 경우 이에 대한 적절하고 신속한 대응은 기관의 성공적인 임무수행에 중요하다. 마지막으로 기관의 자원의 중요성은 예산과 인원이 적절한 수준에서 주어져야 함을 의미한다.

III. 부패와 정부 그리고 국민권익: 한국과 국가 간 비교

정부에서 발생하는 부패는 그 자체가 국민들의 삶에 부정적인 영향을 미치기도 하지만, 장기적이고 구조적인 관점에서 부패는 정부의 기능을 약화시키고, 이로 인해 국민들이 누려야 할 권리와 이익이 훼손당하는 결과를 야기한다. 부패가 실제로 어느 정도 정부 기능에 부정적인 영향을 미치고, 국민의 권리와 이익을 침해하는지 알아보기 위해 이 절에서는 2000년에서 2011년 기간 동안의 우리나라 자료와 2010년 국가 수준에서 측정된 자료 두 가지를 활용하여 분석한다.

우선 우리나라 분석에 사용된 자료는 다음과 같다. 우리나라 공공부문 부패는 기존에 조사된 여러 자료를 동시에 사용한다. 구체적으로 국민권익위원회의 공공기관 청렴도조사(2002년-2011년), 한국행정연구원이 조사한 공공부문 부패실태조사(2000년-2001년, 2004년-2011년) 그리고 2000년-2010년 기간 동안 Transparency International의 CPI(Corruption Perception Index)를 사용한다. 국민권익위원회의 청렴도 조사는 10점을 만점으로 점수가 높을수록 기관의 청렴도가 높다는 것을 의미한다. 한국행정연구원의 부패실태조사는 0%-100%의 구간에서 측정되며, 비율이 높을수록 부패에 대한 응답자의 인식이 부정적임을 뜻한다. CPI는 국가 간 부패연구에서 가장 많이 사용되는 자료 중 한가지이며, 각 국가의 공공부문 부패를 여러 원자료(raw data)를 바탕으로 환산한 점수이다. CPI는 0에서 10까지의 값을 갖고 점수가 높을수록 부패가 적은 국가를 의미한다.

2000년과 2002년-2010년 사이의 정부효과성(Government Effectiveness)은 World

Bank에서 국가의 거버넌스 측정에 사용되는 6가지 지표 중 한가지로 공공서비스의 질, 정부 관료제의 질, 공무원의 역량, 정부의 정치적 중립성, 정책에 대한 정부의 책임을 여러 원자료를 토대로 재구성한 자료이다. 경제적 자유(Economic Freedom of the World)는 2000년-2004년 자료를 사용하였고, 이 지표는 Fraser Institute가 정부의 규모, 소유권 보장을 위한 법적 구조 등 21개 세부지표를 종합·산출하여 각 국가의 경제적 자유 수준을 측정하는 것이다. 이 지표는 0-10점으로 측정되었고, 점수가 높을수록 국가의 경제적 자유가 높음을 의미한다. 시민의 자유(Civil Liberties)는 2000년-2009년 동안의 자료를 사용하였고, 이 지표는 Economic Intelligence Unit가 각 국가의 언론의 자유, 표현의 자유, 집회와 결사의 자유, 적법한 사법절차 등을 반영하여 이를 시민의 자유로 개념화한 것이다. 이 지표는 0-10점 척도로 구성되어 있으며 점수가 높을수록 시민의 자유가 보장되고 있음을 뜻한다. 마지막으로 소득불평등 계수(Gini coefficient)는 우리나라 통계청이 2003년-2011년 동안 측정한 자료를 사용하였고, 이 지표는 전국 2인 이상 비농가의 가처분소득을 기준으로 계산되었다. 지니계수는 수치가 낮을수록 평등한 소득분배가 이루어진다는 것을 의미한다.

분석의 주된 목적이 정부기능과 국민권익에 대한 부패의 영향을 파악하는 것인 점을 감안하여 분석에는 다음과 같은 단순선형회귀모형을 사용하였다.

$$\text{분석 모형: } Y_i = \alpha + \beta X_i$$

모형에서 X_i 는 부패 수준을 의미하며, Y_i 는 정부의 기능과 권익에 대한 수준을 의미한다. 분석 자체가 평이하고 단조롭기 때문에 회귀분석 결과는 별도로 제시하지 않고, 아래 그림과 같이 변수들 간의 관계를 보여주는 산점도에 회귀선과 회귀결과를 제시하였다.

분석에 사용된 시계열적 자료는 아래 <표 1>과 같고, 그 특징을 요약하면 다음과 같다. 우선 우리나라 공공부문 부패에 대한 인식결과를 보면 조사기관마다 다소 다른 추세를 보여주고 있다. 국민권익위원회의 청렴도조사 결과는 2007년까지 높아지는 추세를 보이다 2008년 이후에는 다소 하락하는 모습을 보이고 있다. 한국행정연구원의 조사 결과는 2009년에 가장 긍정적인 응답이 나온 이후 지난 2년 사이(2010년-2011년)에는 다시 부정적인 인식이 강해지고 있고 있다. TI의 CPI는 2010년 전년에 비해 다소 하락했으나 전체적으로 2000년 이후 조금씩 향상되고 있는 추세를 보여주고 있다. 국가의 부패 수준을 객관적이고 정확하게 측정할 수 있는 방법은 존재하지 않는다는 점에서 위 세 가지 측정 중 어느 결과가 현실을 보다 정확하게 반영하는지 알 수는 없다. 아울러 인식에 기초한 설문조사는 조사대상, 조사시점에 따라 결과가 적지 않게 달라질 수 있다. 다만 이러한 자료의 한계를 감안하더라도 TI의 CPI보다 우리 국민들을 조사 대상으로 삼은 국민권익위원회의 조사나 한국행정연구원의 조사가 부패에 대한 우리 사회의 인식을 보다 포괄적으로 반영한다고 보면, 지난 2년간 우리나라

라 공공부문의 부패는 다시 심각성을 더해 가고 있는 것으로 보인다. 더불어 최근 우리 사회에서 발생하고 있는 부패는 발생 영역과 부패연루 가담자의 사회적 위치라는 맥락에서 국민적 우려를 자아내기 충분해 보인다. 국제적 기관이 측정한 우리나라 정부의 효과성이나 경제적 자유는 점증적으로 개선되고 있는 것으로 나타나고 있는 반면, EIU가 측정한 시민의 자유는 2011년에 하락한 것으로 나타나고 있다. 통계청에 의한 소득불평등 계수는 2003년부터 2009년까지 점차 악화되다가 2010년에는 소폭 개선되는 추세를 보여주고 있다.

<표 1> 한국 공공부문 부패에 관한 인식 추세

년도	국민권익 위원회 청렴도	한국행정 연구원 조사(%) ^a	TI CPI ^c	WB 정부 효과성	FI 경제적 자유	EIU 시민자유	통계청 소득 불평등
2000		75.6	4.0	76.6	6.63		
2001		70.3	4.2		6.97		
2002	6.43		4.5	79.5	6.91		
2003	7.71		4.3	79.0	6.93		0.277
2004	8.38	77.2	4.5	81.5	7.07		0.283
2005	8.68	71.0	5.0	82.4			0.287
2006	8.77	64.8	5.1	82.9			0.291
2007	8.89	69.8	5.1	84.5			0.295
2008	8.20	60.9	5.6	82.5		8.24	0.296
2009	8.51	42.1	5.5	81.8			0.294
2010	8.44	51.2	5.4	84.2		8.82	0.288
2011	8.43	72.4				8.53	0.288

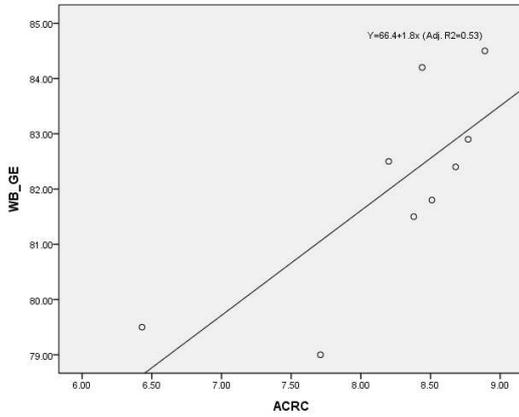
출처: 국민권익위원회, 장지원(2011), TI(Transparency International), WB(World Bank), FI(Fraser Institute), EIU(Economic Intelligence Unit), 통계청

^a 사회문제로써 부정부패의 심각성에 대한 응답비율(%)

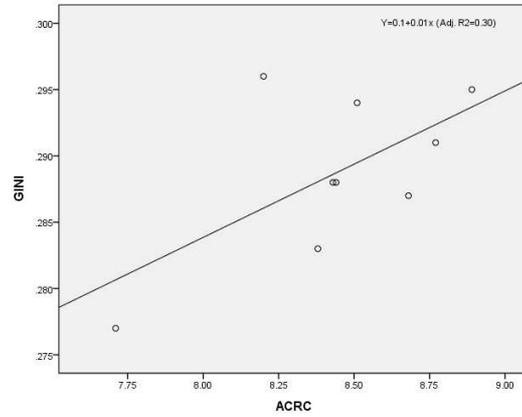
부패, 정부, 국민권익 간의 관계와 회귀분석 결과는 다음 그림에 나타나 있다.⁴⁾ 지난 12년간의 자료를 대상으로 분석해 보면 대체적으로 부패와 정부 효과성 간에는 일반적으로 알려진 인과관계를 보이고 있다. 즉 부패가 심각해지면 정부효과성은 약화되고, 부패문제가 개선될 경우 정부 효과성도 높아진다는 기존의 연구결과가 우리나라의 경우에도 해당되며, 이러한 사실은 [그림 1]과 [그림 5]에서 확인할 수 있다. 다만 특이한 점은 부패와 소득불평등의 관계인데, 일반적으로 알려진 것과 달리 우리나라의 경우 부패문제가 개선될수록 소득불평등도 악화되는 것으로 나타났다.

4) 2000년부터 2011년 기간 동안 지표별 관찰치에서 차이가 있고 그 수가 많지 않아 회귀분석의 통계적 엄밀성은 높다고 할 수 없다. 또한 Fraser Institute의 경제적 자유와 Economic Intelligence Unit의 시민의 자유 지표는 불과 3년~5년 사이의 자료 밖에 없어 회귀분석에 포함시키지 않았다. 한편 [그림 1]-[그림 6]에서 회귀선이 표시되지 않은 경우는 회귀분석에서 독립변수(X_i)의 계수가 통계적으로 유의미하지 않음을 뜻한다.

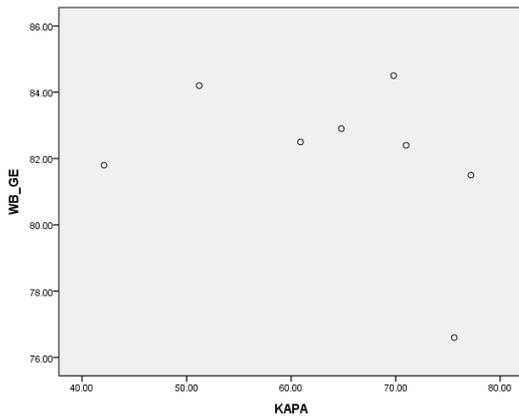
[그림 1] 청렴도조사와 정부효과성



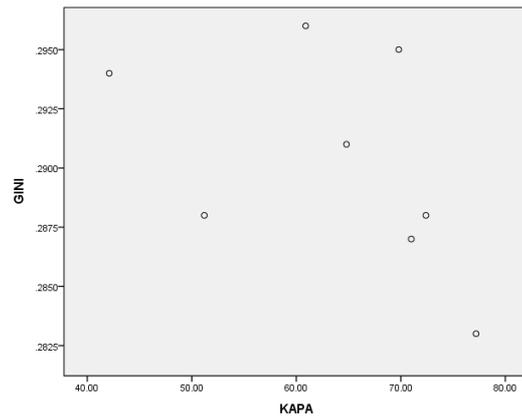
[그림 2] 청렴도조사와 소득불평등



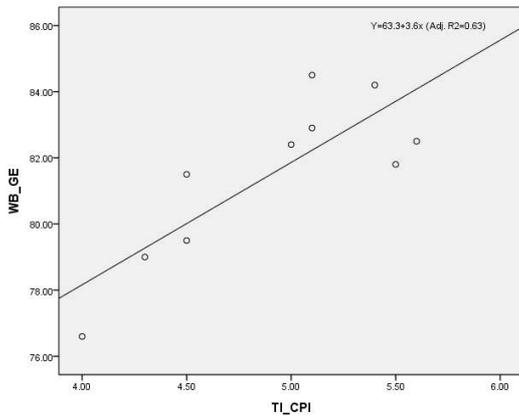
[그림 3] 한국행정연구원조사와 정부효과성



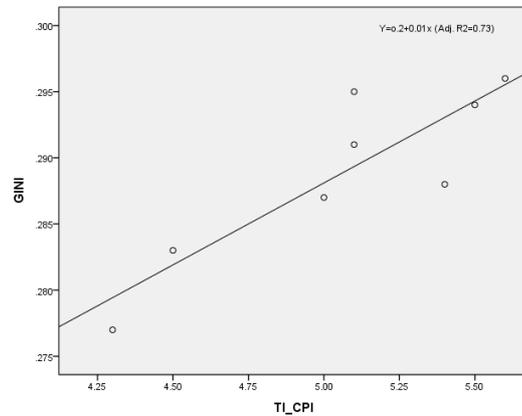
[그림 4] 한국행정연구원조사와 소득불평등



[그림 5] CPI와 정부효과성



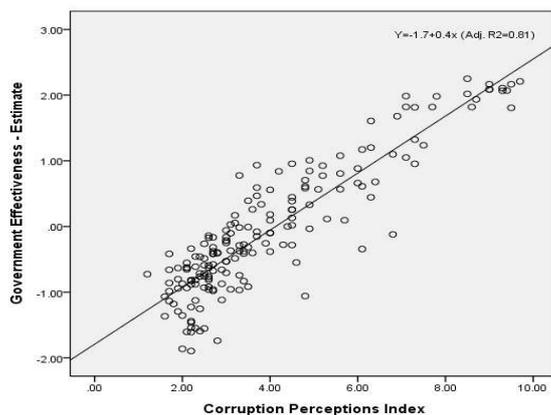
[그림 6] CPI와 소득불평등



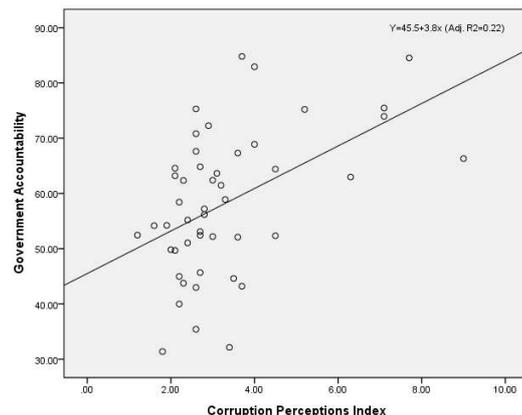
우리나라의 시계열적 분석과 별도로 정부의 기능과 국민권익에 대한 부패의 영향을 보다 체계적으로 알아보기 위해 2010년 194개 국가 자료를 토대로 동일한 분석을 하였다. 국가 간 분석에 사용된 자료는 한국 대상의 분석 자료와 일부 차이를 보인다. 우선 국가의 부패 수준은 TI의 CPI만을 사용하였고, World Bank의 정부효과성, Fraser Institute의 경제적 자유, Economic Intelligent Unit의 시민의 자유 지표 이외에 정부책임성 지표를 추가하였다. 정부책임성(Government Accountability)은 Global Integrity에서 측정한 것으로 각국 정부의 이익충돌 관련 규제의 효과성, 퇴직관료의 재취업, 공직자 재산공개 규정, 정부 예산의 투명성을 종합적으로 반영한 지표이다. 이 지표는 0-100점 척도로 구성되어 있고, 점수가 높을수록 정부책임성이 높다는 것을 의미한다. 마지막으로 소득불평등에 관한 지표는 UNDP의 Human Development Index에 포함된 지니계수(Gini coefficient)를 사용했다. 이 지표는 개인이나 가구의 소득불평등 정도를 보여주고 있고, 0점은 완전평등, 100점은 완전불평등을 뜻한다. 마지막으로 가구소득불평등(Household Income Inequality) 지표가 추가되었고, 이 지표는 University of Texas의 불평등 프로젝트에서 생성된 것으로 국가 내 가구 간 불평등 수준을 보여주며, 점수가 낮을수록 평등한 소득분배가 이루어진다는 것을 의미한다.

아래 [그림 7]-[그림 12]는 부패와 정부 기능, 시민의 권리, 자유, 소득불평등 간의 관계를 산점도와 회귀분석결과를 통해 보여주고 있다. 분석결과는 선행연구와 동일한 인과관계를 나타내고 있다. 국가의 부패가 심각할수록 정부의 효과성은 낮아지고, 정부책임성도 약화되는 것으로 나타나고 있다. 아울러 부패는 시민의 자유와 경제적 자유에도 부정적인 영향을 미치고 있으며, 소득불평등도 심화시키는 것으로 나타나고 있다.

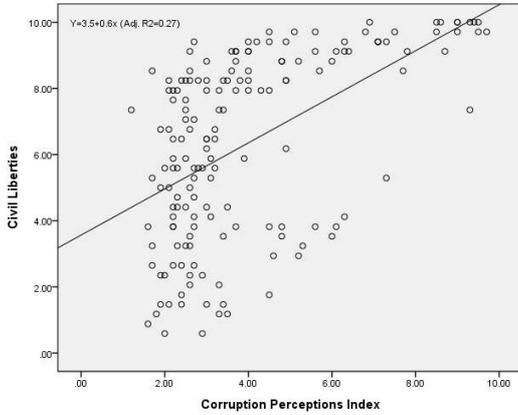
[그림 7] 부패와 정부효과성



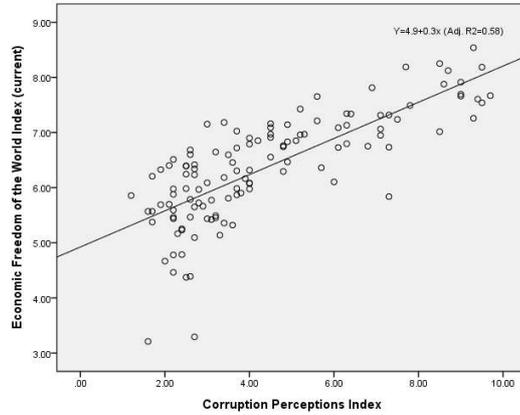
[그림 8] 부패와 정부책임성



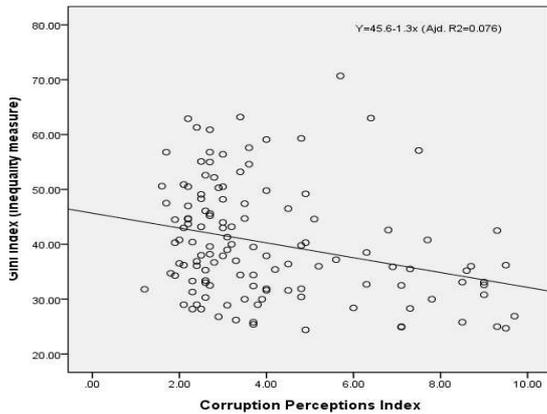
[그림 9] 부패와 시민의 자유



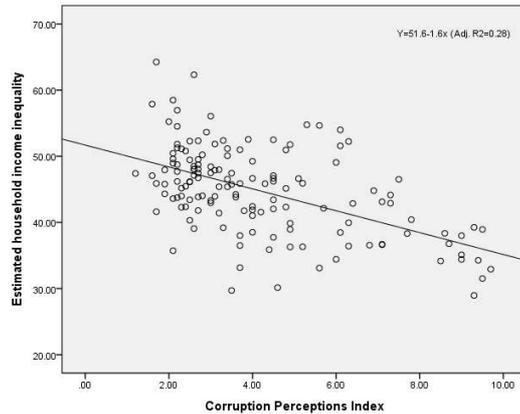
[그림 10] 부패와 경제적 자유



[그림 11] 부패와 소득불평등



[그림 12] 부패와 가구소득 불평등



우리나라와 국가 간 비교를 통한 분석결과를 종합하면 “정부의 부패→정부의 기능과 역할 왜곡→국민의 권익침해”의 연결고리가 있음을 추론해 볼 수 있다.⁵⁾ 이러한 관계에서 볼 때 앞서 언급한 것과 같이 최근 우리 사회에서 부패의 문제가 심각해지고 있다는 점은 결과적으로 부패로 인한 국민의 권익에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사하고 있다. 이 같은 결과는 부패방지에 관해 제도적·정책적 책무를 담당하고 있는 국민권익위원회의 역할과 기능의 점검과 개선이 국민의 권리와 이익을 보호하기 위해 중요하다는 것을 의미한다.

5) 이러한 추론의 근거는 “정부 역할→권익의 침해”의 관계를 살펴보면 좀 더 분명해진다. 정부의 효율성이 시민의 자유, 경제적 자유, 소득불평등에 영향을 미치는지 국가 간 비교에서 사용된 자료를 토대로 회귀분석을 해본 결과 4개의 모형 모두 독립변수(정부효과성)가 통계적으로 유의미했으며, 그 방향도 선행연구의 결과와 일치하였다. 즉 정부효과성이 낮을수록 시민의 자유, 경제적 자유가 낮게 나타났으며, 소득불평등과 가구소득 불평등은 악화되는 것으로 나타났다.

IV. 부패방지를 통한 국민권익 향상을 위한 조건

우리나라에서도 다른 국가와 마찬가지로 사법부에 의한 보호·구제 이전에 여러 정부 기관으로 하여금 국민의 권익을 보호하도록 의무화하고 있다. 국민권익 보호를 정부의 여러 기관에 의무화한 이유는 부처의 기능과 역할이 다르며, 이에 따라 보호되어야 할 권익의 대상과 내용이 다르기 때문이다. 다만 권익보호 제도와 관련하여 우리나라 제도상 독특한 점은 국민의 권익을 종합적으로 보호하기 위해 2008년 기존 국가청렴위원회, 국민고충처리위원회, 국무총리 행정심판위원회 세 기관을 통합하여 국민권익위원회를 설치한 것이다.⁶⁾ 통합 기관으로서 국민권익위원회는 통합 이전의 세 기관이 수행하던 업무를 고스란히 승계하였고, 서로 상이한 세 기관이 각각 수행하던 업무의 유기적 통합이 위원회의 중요한 과제로 인식되었다(국민권익위원회 2012a).

통합 후 국민권익위원회가 기관의 미션으로 삼고 있는 “원스톱 국민권익서비스 제공”이 성공적인가를 판단하기에는 여러 차원의 검토가 필요하지만, 투입자원 대비 효율성으로 볼 때 비교적 좋은 성과를 거둔 것으로 보인다.⁷⁾ 다만 국민권익은 한 방향에서 높아질 수 있는 것이 아니라 복합적이고 광범위한 차원의 노력이 필요하며, 그러한 노력 중 부패방지를 통한 권익증진도 중요한 의미를 갖는다. 국민권익위원회가 고충민원 처리와 행정심판 업무에서 나름의 성과를 거둔 것과는 달리 위원회의 부패방지 업무와 관련된 성과는 그다지 긍정적인 것만은 아니다. 오히려 <표 1>에서 볼 수 있는 것처럼 공공부문의 부패는 측정지표에 따라 통합 이전보다 오히려 후퇴하고 있는 모습을 확인할 수 있다. 부패문제의 악화로 인해 국민의 권익이 침해당할 가능성이 충분하다는 점에서 부패방지와 권익보호를 위한 우리나라 조직과 제도의 강화를 모색하는 일이 의미를 갖는다.

앞서 논의한 권익 보호와 부패방지 기관의 효율성에 대한 조건은 혼합형 위원회로써 국민권익위원회가 갖추어야 할 조건과 다름이 없다. 아래에서는 국민권익위원회의 효율적 부패방지와 국민권익 업무를 위해 강화되어야 할 부분들을 법적 지위와 권한, 기능과 운영, 조직의 자원 세 측면에서 살펴보도록 한다.

6) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제11조(국민권익위원회의 설치)는 위원회의 기관 임무를 “고충민원의 처리와 이와 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제”하는 것으로 규정하고 있다.

7) 고충민원 처리 업무에 있어 1인당 처리량 수치는 통합 전인 2007년 186건에서 285건으로 53.2%가 증가했고, 고충민원 만족도도 62.8점에서 75.82점으로 13점 높아졌다. 아울러 행정심판의 평균 재결기간은 2007년 81.6일에서 2010년 79.3일로 단축되었다(국민권익위원회, 2012a).

1. 법적 지위와 권한

정부의 각 부처가 국민의 권익을 보호해야 하고, 감사원, 검찰, 경찰 등 부패 방지의 책임을 지닌 기관이 있음에도 불구하고 국민권익위원회가 신설된 이유는 기존의 제도적 틀에서 부패방지와 국민권익 보호가 충분히 달성되지 못하고 있기 때문이다. 정부에 의해 국민의 권리가 침해될 경우 이를 감시하고 통제할 수 있는 기관이 명확하지 않거나 부패방지를 위한 기존의 기관들이 중립성과 독립성을 유지하지 못한다는 점은 이미 잘 알려진 사실이다(최진욱, 2005). 따라서 기존의 제도적 한계를 극복하기 위한 대안으로써 국민권익위원회가 제 기능을 다하기 위해서는 독립성과 중립성의 법적 지위가 무엇보다 중요하다(김병섭, 2002).

통합 이전 부패방지 업무를 전담한 국가청렴위원회는 대통령 직속 위원회로 속해 있었으나, 통합 후 위원회의 법적 지위는 국무총리 소속으로 변경되었다.⁸⁾ 우리나라 정부 운영의 현실에서 볼 때 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 법적 지위를 변경한 것은 위원회의 권한을 약화시킨 것으로 해석되기 충분하다.⁹⁾ 그러나 설령 위원회의 법적 소속을 대통령 직속으로 다시 변경한다 해도 권한의 강약에 차이를 둘 뿐 궁극적으로 위원회가 대통령의 영향으로부터 자유롭기는 쉽지 않다.¹⁰⁾ 이러한 점에서 국민권익위원회가 실질적으로 독립적·중립적인 역할을 수행할 수 있게 하기 위해서는 현재와 같은 행정부의 통제보다는 입법, 사법, 행정의 권력구조로부터 분리된 제4부의 법적 지위로 변경이 필요할 수 있다.¹¹⁾

독립성·중립성과 함께 국민권익위원회가 부패방지 본연의 기능을 수행하기 위해서

-
- 8) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제11조(국민권익위원회의 설치).
- 9) 예컨대 국민권익위원회의 부패방지 대상은 모든 공공기관이 포함되는데, 위원회는 국무총리실에서 주관하는 정부업무평가를 받고 있다. 이는 국민권익위원회의 감시·견제의 대상이 되는 기관(국무총리실)이 다시 위원회를 평가하는 모순적인 구조를 띠고 있는 것이다. 따라서 국민권익위원회의 업무평가는 자체적으로 하되, 별도로 민간자문위원회가 자체평가의 적정성을 검토할 수 있도록 하는 것이 위원회의 독립성과 중립성을 보장하는 한 가지 제도적 보완이다.
- 10) 그간 부패방지 업무와 관련하여 국민권익위원회의 독립성·중립성에 대해 논란이 된 경우는 찾아보기 어렵다. 그 가장 큰 이유는 후술하는 바와 같이 위원회의 부패방지 권한이 제한적이며, 따라서 정치적으로 민감한 업무수행이 많지 않기 때문으로 보인다. 만일 위원회가 정치적으로 민감한 역할을 수행한다면, 우리나라의 권력관계와 현행 위원회의 법적 지위를 감안할 때 상급기관(대통령, 국무총리실)의 영향이 작용할 가능성은 충분하다.
- 11) 제4부의 법적 지위를 갖고 있는 대표적 기관이 국가인권위원회다. 그러나 우리나라와 같은 정치권력 구조 내에서 제4부가 업무수행의 독립성과 중립성을 온전히 확보할 수 있는가에 대해서는 여전히 논란이 될 수 있다. 법적인 독립성이 보장된 것과는 별개로 독립위원회의 위원 선출 방식, 의사결정 방식 등 실제 운영의 측면에서 특정 권력이 영향력을 행사할 가능성이 있을 경우 기관의 법적 독립성은 훼손될 수 있다. 예컨대 국민권익위원회의 위원회는 위원장을 포함하여 총 15명의 위원으로 구성되어 있다. 이 중 위원장 1명, 부위원장 3명, 상임위원 3명, 비상임위원 8명 중 2명을 포함한 9명에 대한 임명권을 대통령이 갖고 있고, 나머지 비상임위원 6명은 국회와 대법원장이 각각 3명 씩 임명 혹은 위촉하게 되어 있어 실제 위원회의 의사결정에서 대통령의 영향력이 행사될 수 있는 개연성은 충분하다(박경철, 2008).

는 법적 조사권한을 부여할 필요가 있다. 현행 위원회의 부패방지 업무는 “공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선을 위한 실태조사”에 권한이 한정되어 있고, 부패방지 업무의 핵심이라 할 수 있는 조사권은 포함되어 있지 않다.¹²⁾ 반면 위원회 업무의 또 다른 축인 국민고충 처리의 경우 조사권을 부여받아 보다 적극적으로 대처하고 있다는 점을 고려할 때 부패방지 업무와 고충처리 업무 간 권한의 균형이 이루어지지 못하고 있다(박경철, 2008). 아울러 국민권익위원회의 법적 권한과 관련하여 현행 부패방지 업무의 중심인 시책 및 제도개선 사항 수립 업무는 공공기관에 대하여 권고할 수 있는 권한에 그치고 있어 공공부문 부패를 사전에 예방할 수 있는 제도를 강제하지 못한다는 한계를 가지고 있다.¹³⁾

국민권익위원회의 법적 권한과 관련되어 마지막으로 지적될 수 있는 점은 현행 위원회의 부패방지 권한이 공공기관에 한정되어 있다는 점이다. 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률은 부패방지의 책무를 공공기관(제3조)과 공직자(제7조 및 제8조)뿐만 아니라 정당(제4조), 기업(제5조), 국민(제6조)까지 확대하여 규정하고 있으나 실제 부패방지를 위한 위원회의 법적 권한은 공공기관에 그치고 있다. 현실적으로 부패발생의 상당 부분이 공공부문에서 발생하고 있고, 이러한 이유로 인해 대다수 국가들은 법적 부패방지 권한을 공공부문에 한정하고 있는 것도 사실이다. 그러나 최근 들어 민간에서 발생하는 부패의 문제가 심각해지고 있는 점을 고려할 때 현행법의 개정을 통해 위원회의 부패방지 관할영역을 민간의 부패까지 확대할 필요성이 점차 높아지고 있다.¹⁴⁾

2. 기능과 운영

기관이 주어진 임무를 성공적으로 완수하기 위해서는 적절한 법적 지위의 부여와 함께 주어진 권한이 기관의 목적에 맞도록 제대로 행사될 수 있어야 한다(Choi, 2009, 2011). 국민권익위원회의 법적 지위와 권한이 정치적 환경에서 주어진 것이라고 한다면, 위원회의 기능과 운영은 스스로 만들어 나가는 역량이라고 볼 수 있다. 기능의 활성화와 운영의 효율성을 높이기 위해서 국민권익위원회는 다음과 같은 몇 가지 과제를 안고 있다.

12) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제12조 (기능).

13) 국민권익위원회가 반부패 업무를 수행하는데 있어 조사권한과 제도개선의 강제권한에 대한 필요성은 위원회의 전신인 부패방지위원회, 국가청렴위원회 때부터 지속적으로 지적되어 왔다(예: 김병섭, 2002; 최진욱, 2005; 홍현선, 2002; Choi, 2009). 양덕순 외(2007)는 국가청렴위원회의 반부패 활동에서 가장 미흡한 부분으로 공직자 부패활동 적발과 제도개선 권고활동의 실효성을 들고 있다.

14) 홍콩과 싱가포르와 같이 국가의 반부패 시스템이 효과적으로 작동할 경우 공공부문의 부패는 줄어들기 마련이다. 그러나 우리보다 앞선 반부패시스템을 가동하고 있는 국가에서도 민간부문에 대한 부패 통제력이 상대적으로 약해 국가 전체적으로는 민간부문 부패의 상대적 비중이 높아지고 있다. 이러한 점은 홍콩과 싱가포르도 마찬가지다.

첫째, 조직에 대한 대국민 인지와 이미지는 기관의 존립에 중요한 의미를 갖는다. 정부기관의 존립은 기관에 대한 국민적 정당성을 필요로 한다(Kumar, 2003). 기관이 국민적 정당성을 획득하기 위해서는 무엇보다 주어진 임무를 원활하게 수행하는 것이 필수적이지만, 이에 앞서 기관에 대한 국민적 인지와 긍정적 이미지가 중요하다(Rief, 2000). 기관의 생애주기로 볼 때 국민권익위원회는 설립된 지 채 5년이 되지 않아 여전히 초기 단계에 놓여 있다. 기관이 존립을 튼튼하게 하기 위해서는 설립 후 처음 몇 해가 결정적인 영향을 미친다. 이러한 점에서 국민권익위원회는 국민적 인지를 충분히 확보하지 못하고 있다. 특히 2008년 통합 후 위원회가 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 기관의 임무와 기능에 대하여 여전히 많은 국민들이 인지하고 있지 못하는 점은 향후 위원회의 운영에 부담으로 작용할 수 있다.¹⁵⁾

둘째, 국민권익위원회는 법이 부여한 권한과 기능을 보다 적극적으로 행사할 필요가 있다. 위원회에서 부패방지 업무는 부패방지국의 10개과가 담당하고 있다. 부패관련 부서의 실제 활동은 청렴조사평가과의 공공기관 청렴도 및 부패 인식도 조사, 부패영향분석과의 부패영향평가, 심사기획과의 취약분야 실태조사, 비위면직자 취업제도 운영, 부패심사과의 부패신고 사건 처리, 행동강령과의 행동강령 제도 운영, 보호보상과의 부패행위 신고 제도 운영, 청렴교육과의 교육 및 홍보 등으로 구성되어 있다. 부패방지국의 이 같은 업무 수행은 법에 규정된 위원회의 기능을 충실하게 이행하고 있는 것으로 볼 수 있으나, 동시에 기존의 업무에서 크게 벗어나지 못하고 상당히 정형화(routine)된 상태로 운영되고 있다. 공공부문의 부패 발생이 큰 변화 없이 유지된다면 정형화된 업무가 크게 문제되지 않으나, 앞서 언급한 바와 같이 최근 공공부문의 부패 문제가 심각성을 더해 간다면 관행적 업무 수행으로는 이를 예방하기 쉽지 않다. 위원회의 부패방지 업무가 정형화되고 있는 가장 큰 원인은 앞서 논의한 위원회의 법적 권한의 한계와 뒤에서 논의될 위원회 자원의 한계에서 비롯된다. 따라서 부패발생 환경의 변화에 따라 이를 방지하는 기능의 효율성을 높이기 위해 위원회의 필요한 법적 권한 부여와 적절한 자원의 확보가 필요하다.

3. 조직의 자원

기관이 주어진 임무를 수행하기 위해서는 필요한 권한과 더불어 충분한 인적·물적 자원을 지원받아야 한다(김병섭, 2002; 최진욱, 2005; Choi, 2009, 2011; Quah, 2007). 그러나 국민권익위원회의 물적(예산)·인적(인원) 자원은 부패방지 업무를 수행하기에는 부족한 형편이다. <표 2>에서와 같이 2011년을 기준으로 국민권익위원회의 총 정

15) 2010년 국민권익위원회가 자체적으로 전국 2,000명을 대상으로 위원회의 주요사업에 대한 인지도를 조사한 결과 “국민신문고(52.7%)”, “행정심판(39.1%)”, “110 콜센터(30.9%)”, “부패신고 및 상담전화(20.1%)”로 나타나고 있다(국민권익위원회, 2012b). 이 같은 인식조사 결과는 위원회의 가장 중추적인 부패방지 업무가 제대로 알려지지 않았을 뿐만 아니라, 이로 인해 부패방지를 통한 권익보호라는 궁극적 목표 달성에도 제약이 되고 있을 것으로 보인다.

원은 476명이고, 예산은 약 613억원이다. 전체 예산 중 부패와 관련된 사업 예산은 전체 예산의 약 13.6%에 그치고 있다(국민권익위원회, 2012). 한편 부패방지 업무와 관련된 인원은 위원회 총 정원의 34%인 163명에 불과하다.

부패방지와 관련된 국민권익위원회의 부족한 인력과 예산은 해외 유사기관과 비교할 때 더욱 명확해진다. 예컨대 반부패기관으로서 국제적 명성을 얻고 있는 홍콩의 ICAC(Independent Commission Against Corruption)와 싱가포르의 CPIB(Corrupt Practices Investigation Bureau)와 비교해 보면, 총 인구대비 반부패 관련 전담 부서의 예산과 인력 규모는 홍콩이나 싱가포르가 월등히 높음을 알 수 있다. 인구대비 기관 전체 예산규모를 비교해보면 홍콩 ICAC와 싱가포르의 CPIB의 예산은 국민권익위원회에 비해 각각 15배와 5배 가량 크다. 인구대비 기관의 인력규모도 권익위원회에 비해 홍콩은 약 22배, 싱가포르는 약 2.8배 많다. 부패방지 업무에 한정된 자원의 규모를 비교해도 홍콩 ICAC의 인구 만 명당 부패방지업무 예산과 인력은 국민권익위원회에 비해 각각 25.4배와 13.6배 많은 것으로 나타나고 있다. 국민권익위원회와 홍콩 ICAC의 업무와 관련된 자원 규모는 반부패 교육·홍보 예산과 인원을 비교해 보면 차이가 더욱 두드러진다. 홍콩의 경우 반부패 교육·홍보 예산은 국민권익위원회에 비해 35.2배, 인원은 155배가 많은 것으로 나타나고 있다. 따라서 국민권익위원회가 부패방지와 권익보호의 소임을 다할 수 있게 하기 위해서는 적절한 규모의 자원배분이 필요하다.

<표 2> 아시아 3국 부패방지위원회 예산과 인원

구분	한국 국민권익위원회 (2011/2012년)	홍콩 ICAC (2011-2012년)	싱가포르 CPIB (2011년)
기관 총 예산	613.25억원 (US\$53.6 mil.)	HK\$824.1 mil. (US\$106 mil.)	S\$34.07 mil. (US\$27.2 mil.)
부패방지업무 예산	40.96억원 (US\$3.5 mil.)	HK\$55.8 mil. (US\$7.1 mil.)	
반부패교육·홍보 예산	42.9억원 (US\$3.7 mil.)	HK\$136.7 mil. (US\$17.6 mil.)	
기관 총 인원	479명	1,394명	138명
부패방지 업무 인원	151명	68명	
반부패교육·홍보 인원	12명	222명	
총 인구	5,172만명	698만명	518만명
인구10,000명당 기관 총 예산	US\$10,363	US\$151,862	US\$52,509
인구10,000명당 부패방지업무 예산	US\$1,392	US\$35,386	
인구10,000명당 반부패교육·홍보예산	US\$715	US\$25,214	

인구10,000명당 기관 총 인원	0.09명	1.99명	0.26명
인구10,000명당 부패방지업무 인원	0.03명	0.41명	
인구10,000명당 반부패교육·홍보 인원	0.002명	0.31명	

출처: 국민권익위원회(2012a), <http://www.budget.gov.hk/2011/eng/speech.html>,
http://www.mof.gov.sg/budget_2011/expenditure_overview/pmo.html, Quah(2011)

주: 국민권익위원회 예산은 2011년, 인원은 2012년 기준임. “부패방지업무 인원=부패방지국(105명)-청렴교육과(12명)+신고심사심의관(58명)”에 의해 계산됨.

IV. 결론

이 논문은 국민권익에 대한 부패의 영향을 살펴보고, 부패방지를 통해 국민의 권익을 보호하는데 있어 국민권익위원회가 안고 있는 문제점을 고찰함으로써 향후 위원회의 역할 강화 방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 부패방지와 국민권익은 별개의 관계처럼 보일 수 있으나 부패가 초래하는 여러 형태의 부정적인 효과를 살펴보면 국민의 권리와 이익은 부패에 의해 상당 부분 침해받는다. 부패한 정부는 정책을 자의적이고 불공정하게 형성할 뿐만 아니라 공공서비스를 차별적으로 제공하며, 이는 곧 국민이 누려야 할 권리와 혜택을 앗아가는 결과를 초래한다(Della Porta and Vannucci, 1997; Rose-Ackerman, 1999; Warren, 2004). 부패로 인한 정부의 역기능 그리고 권익의 침해는 우리나라와 국가 간 분석을 통해서도 확인할 수 있었다.

특히 우리나라와 같이 급속하게 사회적·경제적 성장을 이룬 국가에서 부패방지와 권익보호에 대한 높은 국민적 관심과 기대를 국가가 적절하게 대응하지 못할 경우 더욱 첨예한 사회적 문제를 일으킬 수 있다(Kumar, 2003). 이러한 점에서 최근 심각성을 더해가는 우리 사회의 부패는 부패방지와 국민권익 보호의 총괄적인 책무를 부여 받은 국민권익위원회의 입장에서는 큰 고민이 아닐 수 없다. 국민권익위원회의 법적 지위와 권한, 조직의 기능과 운영, 자원의 세 가지 측면에서 위원회가 효과적인 부패방지 기능 제고를 통해 국민권익을 적극적으로 보호하기 위해서 다음과 같은 개선이 필요하다.

첫째, 법적 지위와 권한과 관련하여 위원회의 독립성과 중립성을 한층 더 강화할 필요가 있으며, 부패방지의 효과적 임무수행을 위해 법적 조사권과 제도 및 시책 집행에 대한 강제권을 부여해야 한다. 아울러 증가하는 민간부문의 부패에 대응하기 위해 위원회의 반부패 권한을 민간영역까지 확대할 필요가 있다.

둘째, 위원회의 기능, 운영과 관련하여 기관의 대국민 인지를 강화할 필요가 있고, 위원회의 정형화된 부패방지 업무를 넘어 지속적으로 변화하는 부패발생 환경에 대응하기 위한 시책 발굴과 제도 개선 노력이 있어야 한다.

마지막으로 부패방지와 국민권익 보호라는 어려운 문제를 해결하기에는 위원회의 예산과 인력이 매우 부족한 것이 현실이다. 따라서 위원회가 소임을 다할 수 있게 기대하기 위해서는 업무에 상응하는 적절한 자원이 배분될 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 국민권익위원회. (2012a). 「국민권익백서 2011」. 서울: 국민권익위원회.
- 국민권익위원회. (2012b). 「국민권익위원회 2011년 자체평가 자료」.
- 김병섭. (2002). 부패방지위원회의 독립성. 행정논총 40(4): 25-54.
- 박경철. (2008). 내부공익제보자 보호제도의 현황과 문제점. 법학연구 18(3): 151-190.
- 양덕순·최영출·권해수. (2007). 국가청렴위원회 기능과 역할강화를 위한 방향성. 한국부패학회보 12(1): 1-18.
- 장지원. (2011). 「한국 공공부문의 부패실태 추이 분석」. 서울: 한국행정연구원.
- 최진욱. (2005). 부패와 제도: 홍콩 염정공서(ICAC)의 반부패 활동에 대한 평가. 한국행정학보 39(4): 323-346.
- 홍현선. (2002). 부패방지법과 부패방지위원회의 역할. 형사정책연구 13(2): 5-28.
- Anan, K. (2003). Statement on the Adoption by the General Assembly of the United Nations Convention Against Corruption, October 31. Available at <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/background/secretary-general-speech.html>.
- Charron, N. (2008). "Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: A New Database for 18 Countries," Paper presented at the New Public Management and the Quality of Government Conference, November 13-15, Gllteborg, Sweden.
- Choi, J. W. (2009). Institutional Structures and Effectiveness of Anticorruption Agencies: A Comparative Analysis of South Korea and Hong Kong. *Asian Journal of Political Science* 17(2): 195-214.
- Choi, J. W. (2011). Measuring the Performance of an Anticorruption Agency: The Case of the KPK in Indonesia. *International Review of Public Administration* 16(3): 45-63.
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kumar, C. R. (2003). National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights. *American University International Law Review* 19(2): 259-300.
- Kurer, O. (2005). Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement. *Political Studies* 53(1): 222-239.
- Meagher, P. (2005). Anti-Corruption Agencies: Rhetoric versus Reality. *Journal of Policy*

- Reform*. 8(1): 69-103.
- Della Porta, D. and Vannucci, A. (1997). The 'Perverse Effects' of Political Corruption. *Political Studies* 45(3): 516-538.
- Quah J. S. T. (2007). Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis. Paper presented at the Sixth Asian Forum on Public Management on Comparative Governance Reform in Asia, Jan. 12-13, Bangkok, Thailand.
- Quah, J. S. T. (2011). Combating Public Sector Corruption in Singapore and Hong Kong: Lessons for the Private Sector in Asian Countries. Paper presented at the 2011 APSAC Conference, November 15-17. Fremantle, Australia.
- Rief, L. C. (2000). Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. *Harvard Human Rights Journal*. 13: 1-69.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. and Thorell, J. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance* 21(2): 165-190.
- Rothstein, B. and Uslaner, E. M. (2005). All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics* 58(1): 41-71.
- Sandholtz, W. and Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. *International Studies Quarterly* 44(1): 31-50.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Shah, A. (2011). The Tunisia Effect: Will Its "Hunger Revolution Spread? *Time*, Jan. 16.
- Stiglitz, J. F. (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W.Norton & Company.
- Sunstein, C. R. (1991). Three Civil Rights Fallacies. *California Law Review*. 79: 751-774.
- Uslaner, E. M. *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, M. E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*. 48(2): 328-343.

국문초록

부패와 국민의 권익 그리고 제도적 대응: 국민권익위원회를 중심으로

최진욱(고려대)

부패는 속성상 사회의 공정성과 공익을 저해하고, 부정한 수단을 동원한 불평등과 사익의 추구는 국민의 기본적인 권리를 침해한다. 특히 정부에서 부패가 발생할 경우 정부기관과 공직자는 자의적이고 차별적인 정책과 행정서비스를 제공하게 되며, 이는 국민으로서 누려야 할 권익에 심대한 장애요인이 된다. 부패발생의 근원이 권력과 자원을 보유한 국가(정부)라는 점을 감안하면, 국민의 권익보호에 있어 효과적인 공공부문의 부패예방과 통제가 얼마나 중요한 의미를 갖는지 알 수 있다. 이 논문은 부패방지를 통해 국민의 권익을 보호하는 책임을 안고 있는 국민권익위원회의 역할과 기능의 제약을 제도적 시각에서 살펴보고, 위원회의 효과적인 국민권리 보호와 부패방지를 위한 개선방안을 법적 지위와 권한, 기능과 운영, 자원의 세 가지 측면에서 분석하였다. 법적 지위와 권한의 측면에서 볼 때 위원회의 독립성과 중립성 강화와 부패방지 업무수행을 위한 조사권 및 제도·시책 집행의 강제권 부여 그리고 민간영역까지 위원회의 반부패 권한을 확대할 필요가 있다. 국민권익위원회의 기능, 운영과 관련하여 위원회의 대국민 인지 강화와 더불어 정형화된 부패방지 업무를 넘어 지속적으로 변화하는 부패발생 환경에 대응하기 위한 시책 발굴과 제도 개선 노력이 요구된다. 자원배분의 측면에서 현행 국민권익위원회의 예산과 인력은 부패방지와 국민권익 보호라는 어려운 문제를 해결하기에는 매우 부족하다. 따라서 위원회가 소임을 다하기 위해서는 업무에 상응하는 적절한 자원이 배분되어야 한다.

주제어: 국민권익위원회, 부패, 권익