부패방지위원회의 독립성

김 병 섭*

〈目 次〉

Ⅰ. 연구목적과 필요성
Ⅱ. 독립성의 요건
Ⅲ. 부패방지위원회의 독립성 제고 방안
Ⅳ. 맺는말

〈요 약〉

행정위원회의 독립성은 위원회의 생산성과 직결되어 있기 때문에 위원회 독립성에 대한 연구가 요망되나 이에 대한 연구는 많지 않다. 그래서 먼저 위원회의 독립성에 관한 요건을 이론적으로 살펴보았다. 결과 독립성은 일반적으로 알려진 위원회의 구성상의 요건(임기, 신분보장, 수와 상임 여부, 자격과 임용과정 등) 뿐만아니라 예산, 인사, 조직, 법령제정상의 독립성과 기능상의 독립성이 중요함을 기술하였다. 그리고 이를 토대로 하여 부패방지위원회의 독립성을 제고하기 위한 방안을, 특히 기능을 중심으로 하여 제시하였다.

Ⅰ. 연구목적과 필요성

우리나라는 제5부라고 일컬어지는 정부위원회의 수가 많은 위원회 공화국으로 불려지고 있다. 제5부라는 것은 위원회 구조(board governance)가 정부시스템에서 중요한 부분으로 인식되고 있고(Croley, 1997: 166), 특히 자문위원회의 권한과 중요성이 입법부, 사법부, 행정부, 규제위원회에 못지않게 커지고 있음을 표현한 것이다(1972년 미국 청문회의록, Bybee, 1994). 이러한 자문위원회보다 더 많은 역할과 기능을 수행하는 것이 행정위원회인데, 우리나라의 경우 이러한 행정위원회가 1992년 15개에서 1995년 17개, 1997년 25개, 1998년 30개, 1999년 31개, 2000년

* 서울대학교 행정대학원 교수

34개, 2002년 현재 35개로 계속 증가추세를 보이고 있다.

행정위원회가 일단 생기면 별도 사무실과 공무원들을 파견받아 행정기구화하는 예가 많아 작은 정부에 반하는 경향을 보임에도 불구하고 이와 같이 늘어나게 되는 것은 사회가 다원화되어 독임제보다는 위원회 형태의 조직이 적합한 측면이 많아지기 때문이다. 그리고 권위주의적 행정문화나 제왕적 대통령제의 문제를 시정하기 위해서도 행정위원회제도의 도입이 요구되고 있다.

행정위원회가 이러한 기능을 제대로 수행하기 위해서는 무엇보다도 위원회의 독립성과 자율성이 중요한 과제가 된다. 그 이유는 먼저, 행정위원회의 성격에 관해서 논란이 없는 것은 아니나, 대체로 합의제 행정기관으로 직무상의 독립성을 지닌 행정관청으로 정의되고 있기 때문에(김유환, 1994), 개념 규정상으로 독립성이 중요한 과제가 된다. 다음, 행정위원회와 성과간의 관계에 관한 직접적인 연구는 찾아보기 어렵지만 비슷한 연구를 살펴볼 경우 조직의 독립성과 성과 간에는 긍정적인 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 가령 Houghton(1988)에 의하면 자문위원회가 독립적일수록 정책에 대해서 영향을 많이 미치는 것으로 나타나고 있다. 이영구(1994)는 여러 외국 학자들의 연구를 종합분석한 결과 중앙은행의 독립성이 확보될수록 정책의 신뢰성이 증가하며 장기적으로 안정적인 물가수준을 유지하기가 용이하다는 결론을 내리고 있다. 또 Beasley(1996)는 감사위원회의 독립성이 감사결과 보고의 질을 결정짓는 중요한 변수라는 것은 밝혀냈다. 그래서 Blue Ribbon Committee(1999)는 감사위원회가 집행부와 독립되어 존재할 것을 강력하게 권하고 있다. 그리고 또 실제 행정위원회를 설립하려 하거나(예: 조용환, 2001), 운영하는 과정에서(예: 김광웅, 1999) 위원회 독립성에 대한 필요성이 계속 제기되어 왔다.

그럼에도 불구하고 위원회의 독립성에 관한 학계의 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 무엇보다도 위원회 자체에 대한 연구가 많지 않다. 정부위원회에 관한 석사학위논문은 상당히 오래 전부터 나타나고 있고(예: 김길조, 1963; 최운지, 1963), 또 그 뒤로도 지속되고 있지만(예: 김주섭, 1976; 백광호, 1981; 백승빈, 1998), 학계에서 발표된 논문들은 1990년대 들어서 그것도 제한적으로 나타나고 있다. 그래서 오석홍(2002)은 학자들이 위원회 조직에 더 많은 관심을 가질 것을 주문하고 있다. 그런데 위원회에 관한 기존 연구들을 살펴보면, 위원회에 관한 일반적인 논의(김영섭, 1992)로부터 위원회의 활성화 방안 연구(정홍익 · 김호섭, 1991), 갈등조정기제로서의 위원회제도 연구(이종범 · 윤견수, 2000; 이병훈 · 유범상, 1998), 위원회 조직개혁 평가(김병섭 · 김철, 2002) 등은 있으나 위원회의 독립성에 관한 연

구는 많지 않다. 예외적으로 국가인권위원회(조용환, 2001), 방송위원회(황근, 2000), 행정위원회의 독립성에 관한 일반적 논의(서원석, 2002) 등이 있을 뿐이다.

따라서 위원회의 독립성에 관한 연구가 필요한데 본 연구에서는 이를 부패방지위원회를 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 크게 두 가지로 정리하여 볼 수 있다. 하나는 행정위원회의 형태와 존재이유가 다양하기 때문이다. 즉 여러 가지 정부조직 형태 중 행정위원회를 채택하는 이유는 (1) 행정의 공정·중립성의 보장, (2) 전문적 지식의 도입, (3) 이해의 조정, (4) 각종 행정의 통합 조정, (5)지방적 특수성의 보장 등 다양하다(김유환, 1994). 그런데 전문적 지식의 도입이 목적인 위원회는 독립성 보다 전문성, 이해의 조정이 목적인 위원회는 이익대표성의 확보가 주된 관심사가 되는 반면, 행정의 공정·중립성이 목적인 위원회는 상대적으로 독립성이 더 주요한 과제가 된다. 그런데 부패방지위원회는 공정·중립성이 필요한 대표적인 위원회 중의 하나이기 때문이다.

다른 하나는 근래 부패방지위원회의 독립성에 관해서 논란이 많이 제기되고 있기 때문이다. 2001년 7월 24일 제정된 부패방지법을 근거로 2002년 1월 25일부터 출범한 부패방지위원회는 그간 기대와 우려를 동시에 받아 왔다. 사정기관에 대한 견제와 감시가 주요한 기능의 하나인 부패방지위원회가 헌법기관에 종사하는 현직 장관급 한 명과 사정기관에 소속된 두 명의 전·현직 고위간부를 고발한 사건이 검찰의 불기소처분에 이어 법원의 재정신청까지 기각 결정됨으로써 부패방지위원회가 그 역할을 수행하는데 있어서 중요한 한계를 지니고 있음이 드러나 위원회의 독립성을 제고하기 위한 방안의 모색이 요구되고 있다. 그리고 각종 게이트에 청와대비서실, 검찰, 경찰, 국정원, 국세청, 금융감독원, 국회의원 등 사정기구 관계자와 고위공직자가 직·간접적으로 연루된 것으로 수사결과 드러나 사정기구 개혁에 대한 요구가 드세 지면서 특별수사검찰청이나 특별검사제의 상설화, 대통령 친인척 관리기구의 소속변경 등이 제기되고 있는데 이는 부패방지위원회의 역할과 기능 변화와 직접적으로 연결되어 있다. 게다가 대통령 선거를 계기로 부패청산 프로그램을 제도화하고 개혁하려는 정책의 창(policy window)이 활짝 열려 있기 때문에 지금이 부패방지위원회의 독립성을 논의할 적절한 시점이라고 생각된다.

따라서 본 연구는 부패방지위원회를 중심으로 위원회 조직의 독립성 제고 방안을 모색함을 그 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 위원회의 독립성에 관한 요건을 살펴본 다음, 둘째 이를 중심으로 부패방지위원회의 실태를 살펴보고, 셋째 부패방지위원회의 독립성 제고 방안을 모색하고자 한다.

II. 독립성의 요건

위원회 독립성의 요건, 그 자체를 연구의 목적으로 삼은 논문은 찾아보기 어렵다. 위원회 독립성의 필요성을 지적한 논문들도 독립성을 위한 방안을 몇 가지 제시하는 수준이지, 독립성이 무엇이고 독립성의 요건이 무엇이지를 본격적으로 규명한 논문은 찾아보기가 쉽지 않다. 그래서 국내외 인터넷 학술정보 검색사이트(ProQuest와 한국학술정보 등)를 이용해 독립성을 제목 또는 주제어로 하는 논문을 검색하였다. 결과 관련 논문들은 각각 독립성의 요건을 서로 다른 측면에서 여러 가지를 제시하고 있는 것을 알 수 있었는데, 이들을 유형화하면 크게 다음 세 가지로 나눌 수 있다.

일반적으로 지적되는 독립성의 첫 번째 요건은 위원의 자격, 임명, 신분보장 등 위원회 구성에 관한 사항이다(박동서, 1967; 오성호, 1999). 이 위원회 구성을 통한 독립성 확보방법은 위원회 조직의 신설과 운영의 논의에서(예: 조용환, 2001; 황근, 2000) 빠짐없이 등장하는 핵심적인 독립성 요건의 하나라고 할 수 있다. 이에 비해 다소 적게 지적되기는 하지만 중요한 것으로 지적되고 있는 독립성의 두 번째 요건은 조직운영과 관련된 것이다. 위원회가 독립성을 가지기 위해서는 조직, 인사, 예산 운영상의 자율성 확보가 필요하다는 것이다. 이는 행정위원회가 독립된 사무조직이 없는 경우 실질적 기능을 하기 어렵다는 비판(예: 김유환, 1994)과 예산, 인사운영 및 법령제정과정을 통해서 대통령이나 국회가 독립규제위원회에 대해서 영향을 미칠 수 있다는 반성(예: Lu, 1998)에서 비롯되었다. 그리고 또 위원회의 독립성을 논의할 때 제기되는 세 번째 요건은 위원회가 수행하고 있는 기능과 관련된 것이다. 위원회의 독립성 논의에서 많이 나타나고 있는 것은 아니지만 조직일반의 자율성 논의에서는 곧잘 언급되는 것이 바로 이 문제이다. 가령 Parsons(1960)는 관료제의 자율성을 크게 세 가지, 즉 전략적 자율성(strategic autonomy), 행정적 자율성(administrative autonomy), 운영적 자율성(operational autonomy)으로 나누고 있다. 이 분류는 조직 내 관리수준에 따른 것으로 최고관리층, 중간관리층, 하급관리층별로 각각 전략적, 행정적, 운영적 자율성이 중요하다는 것을 지적하고 있다. 그런데 행정적 자율성과 운영적 자율성은 조직 내부에서 부서간 및 상하급자간의 자율성을 의미하는 것으로 운영상의 자율성으로 볼 수 있고 독특한 것은 전략적 자율성이다. 이것은 조직의 임무와 목적을 설정할 수 있는 자율성을 의미하는 것으로 조직이 다른 기관과 구별되는 임무와 목적 그리고

기능을 가지는 것이 중요하다는 것을 시사하고 있다. 이렇게 볼 때 위원회의 독립성을 종합적으로 논의하려면 세 가지 차원, 즉 구성상의 독립성, 운영상의 독립성, 기능상의 독립성을 함께 고려할 필요가 있음을 알 수 있다. 따라서 이 세 가지를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 구성상의 독립성

위원회 위원의 구성이 외부기관으로부터 독립성을 확보하는데 있어서 중요한 요건이 됨은 앞에서 지적한 바와 같다. 위원 구성과 관련하여 보다 구체적으로 살펴보아야 할 것은 위원의 임기, 신분보장, 수와 상임 여부, 자격과 임용과정 등이다.

첫째, 위원의 임기와 관련하여 임기가 장기적이어야 한다는 주장(김유환, 1994)과 장기적일 경우 오히려 독립성이 떨어질 수 있다는 비판(Carcello & Neal, 2000)이 공존하고 있다. 전자는 임기가 단기적이면 교체가능성 때문에 소신껏 활동을 하기 어려울 것이라는 생각이고 후자는 독립성이 낮으면 굳이 위원을 교체할 필요성이 없을 것이라는 생각이다. 어느 주장도 경험적 연구를 토대로 한 것이 아니고 또 장기와 단기의 구별 기준이 애매하기 때문에 결론을 내리기 어렵다. 우리나라 행정위원회 위원들의 임기는 대체로 3년으로 되어 있으며, 드물게 2년(예: 규제개혁위원회)과 4년(예: 청소년보호위원회)의 임기로 되어 있다. 독립규제위원회의 경우는 대통령의 영향력으로부터 벗어나게 하기 위해서는 임기를 대통령과 같거나 더 길게 할 필요가 있고, 실제로 미국의 중앙인사원회의 위원은 7년, 캐나다의 인사위원회 위원은 10년, 일본 인사관 위원의 임기는 4년으로 보장되고 있다(서원석, 2002).

둘째, 임기의 길이는 이와 같이 다양성을 보이지만 위원의 임기가 보장이 되어야한다는데 대해서는 이론의 여지가 없다. 다시 말해서 임기 동안의 위원의 신분이 철저히 보장되어야 독립성을 유지할 수 있다. 직무수행이 현저히 곤란하거나 불가능한 경우가 아니고는 그 의사에 반하여 면직되지 않도록 하는 해임의 엄격성 규정이 요구된다. 그런데 법적인 해임의 엄격성이 되어 있는 경우에도 위원들이 더 나은 자리가 있는 경우 임기를 채우지 않고 이동하는 경우가 많아지게 되면 위원회의 안정성은 떨어지게 된다. 개인적 수준에서는 타의에 의한 이동이 아니기 때문에 독립성을 저해한다고 할 수는 없으나 조직적 수준에서 보면 조직의 안정성 저하는 조직의 생존 이유와 직결되기 때문에 독립성의 중요한 문제가 될 수 있다. 미국의 독립규제위원회가 위원을 일정한 주기를 가지고 일괄적으로 전부 교체하는 것이 아니라 부분적으로 교체하면서 안정성을 유지하도록 하는 것도 바

로 이런 이유 때문이라고 할 수 있다.

셋째, 위원회 위원, 특히 상임위원의 수는 독립성과 밀접한 관계가 있는데 그 관계에 대해서는 의견이 갈리고 있다. 한편에서는 위원회 위원의 수가 적은 경우에는 다양한 관점과 이해관계를 대변하기 어려워 공정성을 상실할 가능성이 있고(Mitchell, 1997), 위원회에 영향을 미치려는 조직 또는 집단의 영향을 받기가 상대적으로 용이하여 독립성이 떨어질 수도 있으며, 혼자가 아니라 다른 위원들이 자신의 행동을 보고 있다는 것을 인지하는 것도 독립성 확보에 중요하다(윤성식, 1994)는 지적이 있다. 그리고 다른 한편에서는 위원의 수가 많은 경우에는 위원들의 무임승차 또는 책임성 결여로 오히려 효과성이 떨어질 수도 있다는 지적도 있다. Beasley(1996)에 의하면 감사위원회의 규모와 허위 재무정보를 보고할 가능성 간에는 높은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉 규모가 작은 감사위원회가 큰 규모의 감사위원회보다 더 효과적인 것으로 나타났다.

그렇다면 어느 정도 규모의 위원회 위원 수가 적정한 것인가? 이 질문에 대한 답을 발견하기는 쉽지 않다. 다만 현재 우리나라 행정위원회 위원 규모는 적게는 5인에서 많게는 30인(예: 비상기획위원회)까지 다양하나, 대체로는 5인(예: 중앙인사위원회), 7인(예: 교원징계재심위원회), 9인(예: 공정거래위원회) 등 홀수로 되어 있는 경우가 많고 9인 위원 형태가 가장 많다. 미국 자문위원회의 경우에도 9인으로 된 위원회가 가장 많은 것으로 나타났다(Mitchell, 1997). 추천기관이 많은 경우 가령 대통령이 단독으로 임명하는 경우에 비해서 입법부와 사법부가 임명에 참여하는 경우가, 반드시는 아니지만, 위원이 많은 것으로 보인다.

그러나 이러한 위원회 위원 수에 관계없이 위원장이 위원회를 독점적으로 운영하면 합의제가 지니는 독립성 제고의 의미는 무너지게 된다. 그럼에도 불구하고 권위주의 행정문화에 젖어있는 우리 정부조직은 위원회 위원들 간에도 위원장, 상임위원, 비상임위원으로 서열화하고, 특히 위원장에게 권한이 집중되는 문제가 발생한다는 비판이 제기되고 있다. 위원장에 권한이 집중되는 것은 위원장이 인사, 조직, 예산권을 가지고 있기 때문에 직원들의 경우는 승진 등을 위해서는 위원장에게 충성을 다하려는 모습을 보이기 때문이기도 하고, 위원회의 기능이 확장됨에 따라 위원장의 '독임형' 기관장화하는 경향 때문이기도 하다. 즉 위원회는 더 이상 위원들의 집합체로서 심의·의결만 하는 것이 아니라 그와 관련된 조사·연구·기획·집행·인허가·단속·대외협력 등 다양하게 업무영역을 넓혀 나가고 있으며, 이에 따라 직접 위원회 의결을 거치는 업무보다 위원장의 단독으로 결정하는 사무의 양이 많아져 일반 독임형 기관과의 차이가 점차 엷어지고 있

다는 것이다(김영호, 2002).

이러한 현상을 방지하기 위해서는 위원장의 독주를 방지할 수 있는 견제장치가 마련되어야 할 것이며, 동시에 위원들의 권한이 확보될 수 있도록 역할을 분담하여 수행하는 체제를 갖추어야 할 것이다. 그 방법으로 생각할 수 있는 것은 위원장이 민주적 리더십을 행사할 수 있도록 하는 것이다. 위원장이 위원회의 성과에서 차지하는 비중이 크기 때문에(Spangler, 1990) 위원장으로 권한이 어느 정도 집중되는 것은 인정한다고 하더라도 위원장 선임을 위원의 호선으로 함으로서 위원회 운영이 민주적으로 되도록 하는 방법이다. 다음 상임위원을 두고 위원장과 상임위원에게 일정한 업무를 나누어 배분하는 것을 생각할 수 있다. 즉 비상임위원의 경우는 다른 업무를 수행하면서 위원회 업무에 참여하기 때문에 아무래도 상임위원에 비해서 해당 업무에 충실하기 어려운 문제점이 있기 때문에 직무에 전념할 수 있는 상임위원을 안정적으로 확보하는 것이 필요하다(서원석, 2002). 그러나 이 경우 상임위원을 많이 두게 되면 작은 정부에 위배되는 문제가 발생할 수 있고, 또 그렇게 상임위원의 배치가 가능하다고 하더라도 비상임위원과의 권한 불균형은 여전히 문제가 된다. 따라서 위원회가 합의제로서 독립성을 확보하게 하는 또 다른 방법은 위원회의 안건에 대해서 충분히 논의가 가능하도록 위원회의 활성화 방안이 모색되어야 한다는 것이다. 정홍익 · 김호섭(1991)에 의하면 위원들이 전문지식과 의지가 있어도 정책문제에 대한 정보나 자료가 부족한 경우 위원회의 운영이 형식으로 흐르고 있다고 한다. 조사대상 위원들 가운데 안건심의에 필요한 정보가 '충분' 또는 '매우 충분'하다고 응답한 사람이 각각 27%와 2%에 불과한 반면 '불충분'(50%) 또는 '매우 불충분'(16%)하다고 응답한 사람이 70%에 달하였다. 아울러 위원들은 정보 뿐 아니라 사전에 안건을 검토할 시간마저도 충분히 갖고 있지 못한 것으로 나타났다. 사전에 안건을 검토할 시간을 '충분'히 갖고 있다는 사람은 전체의 30%에 불과한 반면 '불충분'또는 '매우 불충분'하다는 사람은 70%에 달하였다. 물론 이 연구결과는 자문위원회 위원들을 대상으로 한 것이기는 하나 행정위원회의 경우에도 독립성 제고를 위해서 시사를 받을 점이 많다고 생각된다.

넷째, 위원의 자격과 임용과정과 관련한 사항이다. 위원회의 성과는 어떤 자격을 가진 위원으로 위원회를 구성하는가에 달려 있다. 가령 감사위원회의 경우 위원의 구성이 감사결과 보고서의 질을 결정짓는 중요한 변수로 나타나고 있다(Beasley, 1996). 그러나 이러한 필요성에도 불구하고 여기에 관한 연구가 충분히 이루어지고 있지 않다(Zahra & Pearce, 1989). 이러한 현상은 관심의 부족도 있겠지

만 위원회 일반에 적용할 수 있는 자격이 있는 것이 아니고 위원회의 유형과 성격에 따라 바람직한 위원의 자격이 달라지기 때문이라고 할 수 있다(Bilimoria & Piderit, 1994). Mitchell(1997)은 자격과 관련하여 위원회의 유형을 네 가지로 나누고 있다. 즉 신탁대표성(Trustee Representation), 위임대표성(Delegate Representation), 지위대표성(Status Representation), 상징대표성(Symbolic Representation)이 그것이다. 신탁대표성은 전문가로 객관적인 입장에서 국가 전체의 이익을 대표하는 것을 의미하고, 위임대표성은 위원으로 임명한 자의 관점을 대표하는 것을 의미한다. 후자는 정부에서 파견된 위원의 경우 그 부처의 이익을 대변하는 것이 예가 될 것이다. 지위대표성은 자신이 속한 지위를 대표하는 것을 의미하는데, 노동계나 기업쪽의 대표가 출신 집단을 대표하는 것이 예가 될 것이다. 그리고 상징적 대표성은 계층제에 의해서 결정된 사항을 상징적으로 추인해주는 것을 의미한다. 이와 같이 위원회의 목적과 형태가 다양하기 때문에 위원의 구성은 위원회의 목적에 맞게 구성하는 것이 중요하다. 즉 위원회의 종류에 관계없이 신탁대표성이 가장 중립적인 방법이라고 할 수는 없다. 때로는 충돌되는 각각의 이익을 잘 대표하는 것이 가장 중립적인 결과를 생산해낼 수 있다. 가령 노동위원회의 경우 노동자의 대표만으로 구성되어서는 되지 않고 사용자 측의 대표자도 참석이 되어야 오히려 위원회의 독립성이 확보될 수 있는 것이다.

그런데 국가전체의 입장에서 공익을 대변하는 신탁대표성의 경우 이익의 대변자가 아니라 이해관계인들로부터 독립된 인사여야 한다는 점이다. 그 이유는 가령 감사위원회의 경우 회사와 특별관계에 있는 인사가 차지하는 비중이 높을수록 감사보고의 질이 떨어진다는 보고가 있다. 특별관계라는 것은 현재 직원이거나 직원 경력이 있는 사람, 계열회사 직원, 관리자의 친인척, 회사에 대한 자문그룹(은행, 법률자문가), 주요부품 공급 회사 및 주요구매처의 인사, 제휴회사 등을 통칭한다. 이들 특별관계인사가 감사위원회에서 차지하는 비중이 높을수록 회사의 부실 상태가 보고될 가능성이 적은 것으로 나타났다(Carcello & Neal, 2000). 그래서 Blue Ribbon Committee는 (1999) 감사위원들이 집행부와 독립되어야 하는 것을 강력하게 권하고 있다.

이러한 감사위원 구성상의 독립성 원칙은 행정위원회의 경우에도 그대로 적용될 수 있다. 행정수반인 대통령으로부터의 독립성이 중요하기 때문에 대통령의 자의적인 위원임명을 견제하기 위한 장치로서 국회나 사법부의 추천을 받는 인사로 구성할 필요성이 제기되고 있다. 물론 대통령에 의해서 지명된 위원들이 의회에 의해서 지명된 위원들보다 신탁대표성을 더 높게 평가하고 있는 것으로 나타

나고 있지만(Mitchell, 1997), 위원의 추천이 정당의 이익을 반영하기 위한 것이라기보다는 여러 가지 상이한 추천 경로를 통해서 위원회 구성을 다양화함으로서 대통령의 영향력을 완화하고 그래서 보다 중립적인 논의 결과를 도출하도록 하는 의미가 더 강하기 때문에 입법부와 사법부의 추천은 필요하다고 여겨진다. 이것은 감사위원회의 독립성 제고를 위해서 일반소액주주와 기관투자가의 감사위원 추천권을 부여하는 방안(김재형, 2000)과 맥을 같이 한다. 그런데 위원들을 국회에서 추천하는 경우 어떤 인사를 추천할 것인지에 대해서, 미국의 경우는 양당제의 전통에 따라 정당출신이 형평성있게 고루 임명되도록 하는 전통이 있으나, 일본의 경우는 정당적 배경을 배제하고 있다(서원석, 2002). 우리나라의 경우는 일부 국회의 동의를 필요로 하는 위원들의 경우 정당적 배경이 고려될 소지가 있으나 이 경우에도 가능한 한 중립적인 인사를 추천하는 것이 필요하다고 여겨진다(김영섭, 1991).

그런데 위원회가 대통령으로부터만 영향을 받는 것이 아니라 이익집단으로부터 영향을 받기 때문에 이들로부터 독립적인 위원으로 구성될 필요가 있다. 가령 클린턴대통령시절 미국 의료개혁위원회가 소기의 목적을 달성하지 못하고 실패하게 된 까닭은 이 위원회가 의료집단, 이익집단, 학자들이 정치적으로 실현가능한 대안을 제시하는 것을 거부하였기 때문인데(Smith et al., 1998), 이런 점을 감안할 때 이익집단으로부터도 독립된 인사를 구성하는 것이 필요하게 된다. 따라서 위임대표성이나 지위대표성을 기하는 것이 아니고 국민 전체의 공익을 대표하는 것이 주목적인 위원회라면 위원의 구성도 중립적인 인사로 구성하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

중립적인 인사와 관련하여 몇 가지 차원에서 대립적인 주장이 제기되고 있다. 먼저 위원의 전문성을 강조하는 주장과 상식적인 판단을 강조하는 주장이 있다. 전자는 공익에 관한 객관적인 판단과 결정이 가능하고 또 바람직하다고 가정한다. 따라서 이들에 의하면 위원의 자격으로는 해당분야에서의 전문지식과 경험 등이 우선 고려될 수 있다. 그리고 이러한 자격요건을 강조하게 되면 위원회 위원의 주요 대상으로는 대체로 법조인과 학자 및 공무원 경력자 등이 포함된다. 반면 후자는 공익이 누구나 인정하는 객관적인 기준과 증거에 의해서 결정되는 것이 아니라 건전한 상식에 의해서 결정되기 때문에 상식적인 일반시민의 참여가 강조된다. 즉 시민단체와 고객인 일반국민의 참여를 적극 확대해 나갈 것이 요청된다. 이렇게 될 경우 사회적 명망가가 포함될 가능성이 있고 그렇게 되면 아마추어 정부(amateur government)라는 비판을 받을 가능성이 있다(Cohen, 1996). 특정 분야의 활

동으로 사회적으로 명성을 얻은 사람들이 정부의 직에 참여하는 경우 정부관료제의 복잡성을 제대로 해결하지 못하고 실패하게 되는 문제가 발생하게 된다는 것이다. 따라서 앞으로 이러한 양면성을 어떻게 조화시킬 것인지 논의가 필요하다.

다음, 하나의 위원회에 위원들의 태도와 가치지향이 유사성을 많이 가질수록 의사전달이 잘되고 일체감이 조성되어 위원회의 성과가 좋아진다는 지적이 있는가 하면(Wagner et al., 1984), 위원의 다양성이 집단사고의 문제를 줄여주고(Janis, 1982), 비일상적인 문제의 해결에 도움이 된다는 지적도 있다(Bilimoria & Piderit, 1994). 그러나 위원회의 독립성에 주목할 경우 위원들의 동일한 사고와 가치지향보다는 다양성이 더 강조되어야 할 것이다. 그리고 위원회 위원의 구성도 다양해야 하지만 선임된 위원들도 자신들에게 요구되는 역할에 부응하는 것이 필요하다. 주어진 역할을 대표하지 않는 경우도 발생하기 때문이다.

마지막으로, 위원의 개인적 특성과 관련된 사항이다. 개인적인 특성이 중립성과 관련이 있는 것인지, 관계가 있다면 어떤 특성이 보다 중립적인 결정과 긍정적 관계를 가지는 것인지를 살펴볼 필요가 있다. Mitchell(1997)에 의하면, 학력이 높을수록 신탁대표성을 인식하는 경향이 강하고, 평균연령(조사대상 위원의 평균연령은 54세)이 낮은 위원보다는 높은 위원이 신탁대표성을 인식하는 경향이 강한 것으로 나타났다. 그리고 위원구성에서 여성의 참여비율이 낮고 이 때문에 여성에게 상대적으로 불리한 결과가 도출될 우려가 있다는 지적이 제기되고 있는데(Bilimoria & Piderit, 1994), 그래서 우리나라의 경우에도 여성참여의 비율을 높여야 한다는 주장이 제기되고 있다(안성민, 2000). 그런데 이와 같이 위원의 구성에 있어서 사회 각 계층별, 직업별, 성별에 관한 고려가 필요하다는 지적이 있는가 하면(김영섭, 1992; Nixon, 2001), 전문성에 기초한 위원 인사가 필요하다는 주장도 있다.

2. 운영상의 독립성

독립성을 보장할 수 있는 위원회 구성이 이루어졌다고 하더라도 행정위원회가 완전히 자유스럽고 독립적인 결정을 할 수는 없다. 상급기관 또는 관련기관이 행정위원회에 영향을 미칠 수 있는 방법이 다양하기 때문이다. 행정위원회가 자율성과 독립성을 제고하기 위해서는 관련기관에 대한 의존의 정도를 줄이는 것이 필요하다. 자원의존이론에 의하면, 조직은 생존에 필요한 자원을 모두 스스로 생산 조달할 수는 없기 때문에 외부 환경에 의존적일 수밖에 없다. 그런데 이러한

자원은 거저 확보될 수 있는 것은 아니다. 대가를 지불해야 확보되는 것이다. 따라서 조직은 그의 생존을 지속하는데 필요한 자원을 제공해 주는 다른 조직들의 요구에 주의를 기울이지 않을 수 없다. 즉 조직이 그들과 상호의존적인 다른 조직들로부터 일련의 압력을 받게 된다. 따라서 조직이 보다 많은 자율성과 자유를 누리기 위해서는 가능한 한 외부 환경에 덜 의존적이 되도록 노력해야 한다(Pfeffer & Salancik, 1978).

조직이 필요한 자원은 조직, 인사, 예산, 그리고 법령 등으로 이러한 자원 확보상의 자율성이 독립성의 요건이 된다. 이러한 자원들이 어떻게 독립성 요건이 되는지를 미국의 독립규제위원회를 중심으로 살펴보고자 한다. Lu(1997)에 의하면, 미국의 독립규제위원회는 자율성을 가지고 외부의 직접적 통제로부터 벗어나도록 되어 있지만 완전히 독립적이지는 않다. 규제정책 결정 및 집행과 관련하여 입법부 및 관련 행정부의 영향을 받기 때문이다. 입법부는 청문회, 예산 심의, 법령 제정 등의 과정에서 영향을 행사하며, 대통령과 관련 부처는 위원회 위원과 위원장의 임명과 지명에 의해서, 그리고 예산과 인력 지원 과정을 통해서 영향을 미칠 수 있다. 실제로 미연방통신위원회(FTC)가 규제완화에 동참하도록 하기 위해 레이건 대통령은 세 가지 통제 방법을 행사하였다. 하나는 기관장의 임명과 관련된 것이다. 그는 규제완화에 관심을 가지고 있는 인사를 위원장에 임명하였다. 위원장의 지명은 위원회의 방향성에 대한 분명한 메시지를 전달하는 상징적 효과를 보여주어 실제로 규제완화에 대한 조치들이 이루어졌다. 예산의 삭감은 또 다른 영향력 확대조치였다. 지역사무소의 축소를 통해 30년 이상 지속되어온 규제일변도의 FTC 활동에 대해서 방향을 수정하도록 하는 효과를 나타냈다. 그 다음은 인력감축이다. FTC를 활성화하려고 한 닉슨대통령은 지원인력의 수를 현격하게 증가시켰지만, FTC를 거대정부의 상징으로 자리매김한 레이건 대통령은 인력을 대폭 감축하는 조치를 취하였다. 결과 FTC는 대통령의 의지에 순응하면서 독립성을 상실하게 된 것이다.

이러한 자율성의 요건은 우리나라의 행정위원회 설립과정에서도 끊임없이 논의되어 왔다. 가령 국가인권위원회의 설립과 관련하여 조용환(2001)은 인권위원회의 독립성에 영향을 미치는 주요한 요인으로 인권위원의 수, 선임절차, 제도적 독립성, 재정과 인사의 독립성의 네 가지로 나누고 있다. 그에 의하면 제도적 독립성은 법령제정과 조직상의 독립성을 의미하는데, 가령 인권위원회가 대통령령을 국무총리에게 건의할 때에는 사전에 법무부장관과 협의할 의무를 부과한 것은 인권위원회의 조직과 활동에 관한 사항을 정하는 데 법무부장관이 개입하여 인권위원

회의 조직과 운영을 저해하는 방향으로 나타날 것이라고 우려를 표한 바 있다. 그는 재정과 인사의 독립성도 지적하고 있다. 기획예산처 장관이 인권위원회의 예산을 일방적으로 삭감해도 인권위원회는 아무런 조치도 할 수 없게 되면 호주와 같이 인권위원회의 활동을 못마땅하게 생각한 정부가 인권위원회의 예산을 삭감함으로써 그 활동을 위축시킨다고 지적하고 한나라당 법안처럼 ①위원회의 경비는 독립하여 국가예산에 계상하고, ②위원회의 예산편성에는 위원회의 독립성과 자율성을 존중하도록 하는 조항을 추가해야 하며, 보다 근원적으로는 "기획예산처장관이 위원회의 예산요구액을 감액할 경우에는 위원장의 의견을 들어야 한다."는 조항을 추가하여 최소한 방송위원회 수준의 독립성은 보장해야 한다고 주장하고 있다. 아울러 의문사진상규명위원회의 경우처럼 사무총장을 비롯한 인권위원회 소속 공무원에 대한 인사권을 인권위원회에 부여함으로써 인권위원회가 인권문제에 전문성을 가진 공무원을 자율적으로 임용하여 훈련하고 양성할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 주장한다.

그러나 조용환(2001)이나 인권관련 시민단체의 주장처럼 국가인권위원회에 조직, 인사, 예산, 법령제정상의 전권을 다 줄 수는 없다. 국가기관인 이상, 견제와 균형 차원에서 또 국민에 대한 책임성 제고 차원에서 어느 정도의 통제는 불가피하다. 따라서 위에서 언급된 시민단체 등의 요구사항이 국가인권위원회법에 모두 반영되지는 않았다. 그리고 이 경우 필요한 예산과 인력을 안정적으로 확보하기 위해서는 다른 기관과 독립적인 인사가 아니라 국회나 대통령으로부터 추천을 받은 인사, 관심과 지지를 받고 있는 인사의 위원 선임이 오히려 바람직할 수 있다는 점이 간과되고 있다.

행정위원회가 앞에서 지적한 바와 같은 조직, 인사, 예산 등 그 운영에 관한 결정을 얼마나 자율적으로 할 수 있는가를 현행 법령을 중심으로 살펴보면, 정부조직법(제2조2항)에서 '중앙행정기관은 부·처·청으로 한다'고 규정하여 통상 위원회는 중앙행정기관의 지위를 갖지 못함에도 불구하고, 대통령·국무총리 소속의 10개의 행정위원회 중 자체 정원·하부기구를 갖지 않는 규제개혁위원회와 중소기업특별위원회를 제외한 8개 위원회는 기관운영상 '중앙행정기관에 준하는' 운영상의 자율성을 보장받고 있다. 그리고 공정거래위원회는 독점규제및공정거래에관한법률에서 중앙행정기관으로서의 지위를 부여받고 있다. 인사상으로는 부처청과 같이 소속장관으로서의 임용권을 가지며(공무원임용령 제2조4호), 조직상으로는 독자적으로 '직제'를 보유하고 있다. 예산상으로는 관례상 중앙인사위원회, 공정거래위원회, 국가인권위원회는 독자적으로 예산안을 편성·제출하고 있다(김영

호, 2002). 그러나 이러한 조직, 인사, 예산상의 자율성이 행정각부의 자율성 보다 더 높은 것은 아니며 행정자치부, 인사위원회, 기획예산처 등 정부관리부처의 수평적 통제를 여전히 받고 있다. 그리고 직원들의 직업안정성 즉 신분의 보장이 필요한데, 가령 의문사진상규명위원회는 특별별 제13조에서 직원의 신분보장을 '위원회의 직원은 형의 선고 징계처분 또는 위원회의 규정이 정하는 사유에 의하지 않고는 그 의사에 반하여 퇴직, 휴직, 강임 또는 면직을 당하지 아니한다'고 규정하고 있지만 다른 위원회는 그러하지 아니하다. 그리고 무엇보다도 위원회 운영과 관련하여 자율성이 제약되는 것은 독자적인 법령안 제출권이 없다는 것이다. 현행 법령상으로는 대통령, 국무총리, 행정각부만이 법규명령인 대통령령, 총리령, 부령을 발할 수 있다. 위원회는 내부행정명령인 규칙·훈령만을 발할 수 있고, 관련법령 제안은 국무총리 또는 관련 국무위원을 통해 할 수밖에 없다. 국무총리 소속 위원회의 경우는 총리명의로 총리령을 발하기도 하지만 대통령 소속위원회의 경우는 대통령령까지만 입안할 수 있는 한계가 있다. 그런데 행정위원회는 각 부처보다 더 높은 수준의 독립성이 요구되고 있으므로 인사, 조직, 예산, 법령제정상의 자율성이 제고되어야 할 것이다.

3. 기능상의 독립성

위원회의 독립성은 위원회 구성과 운영에서 확보될 수 있지만 이러한 구성과 운영상의 자율성이 지향하는 최종적인 관심사는 위원회 결정에 있어서의 독립성이다. 위원회의 기능 과 역할이 얼마나 독자적으로 확립되어 있고, 위원회가 소관업무를 수행하는 과정에서 관계부처 및 단체로부터 독립하여 독자적인 결정을 내릴 수 있는가가 가장 중요한 독립성의 요건이라고 할 수 있다.

기능상의 독립성이 중요한 이유를 Wilson(1989)은 영토(turf)와 자율성의 두 가지 개념으로 설명하고 있다. FBI의 후버 국장은 마약수사권을 FBI가 담당하도록 하라는 국회의 요구를 거절하였다. 후버 국장은 이것을 맡게 되면 예산과 인력이 증가되는 줄 알았고, 이것이 증가하면 공무원들이 가장 원하는 승진을 시켜줄 수 있는 자리가 늘어나는 것을 알았음에도 불구하고 이것을 거절하였고 그럼에도 불구하고 미 FBI 역사상 가장 유능한 장의 하나로 인식되고 있다. 후버 국장과 그 뒤의 FBI 고위관리들이 기능을 확대하지 않으려고 하는 것은 기관의 핵심업무에 마약밀매라는 새로운 기능을 추가하게 될 경우, 관계되는 사람의 수가 늘어나고 이러한 외부관계자의 수가 늘어나는 것은 기관의 자율성을 저하시킬 가능성이 있기 때문

이라는 것이다. 마찬가지로 미국 농무성은 식품교환권 프로그램을 전통적인 농림부의 영역이 아니라 복지프로그램의 영역으로 인식하고 이 프로그램과 관련된 이익단체와 의회 상임위원회의 간섭을 배제하기 위해서 농무성 이관을 반대하였다.

Wilson(1980)은 이러한 사례들의 분석을 통해서 조직이 자율성을 획득하기 위해서 무엇보다도 중요한 것은 고유한 관할영역(domain), 관할범위(jurisdiction) 또는 고유한 임무(mission), 정체성(identity)을 가지는 것이라고 주장한다. 그리고 이러한 고유한 관할범위와 임무를 가지기 위해서는 다음 몇 가지 사항에 대한 고려가 필요하다고 지적한다. 첫째, 다른 조직에 의해 형성되어 있지 않은 임무를 찾을 것. 둘째, 당신 조직의 임무를 수행하려고 하는 조직과 싸울 것. 셋째, 조직의 핵심임무 또는 업무와 그렇지 않은 업무를 구별하고 핵심역량과 다른 업무를 맡는 것을 피할 것. 넷째, 협력 또는 공동사업을 주의할 것. 다섯째, 적대적인 사람들을 양산하는 임무는 피할 것 등등이다.

이렇게 볼 때 위원회는 고유한 임무와 관할영역을 가지는 것이 대단히 중요하다. 그런데 우리나라 행정위원회의 경우 위원회와 타기관간 업무영역의 충돌, 의견대립이 많을 경우 위원회의 독자성·독립성이 손상될 소지가 있다. 현재 대통령·국무총리 소속 행정위원회를 보면 대개 고유의 업무영역을 가지고 있으나, 정부기능의 배타적 구분이 곤란하고, 또 일부 위원회는 여러 부처의 업무의 조정·총괄 역할을 수행하므로, 어느 정도의 기능중복과 관련부처와의 업무협력은 불가피한 면이 있다(김영호, 2002). 예컨대, 인사위의 경우는 행정자치부와 함께 '중앙인사관장기관'으로 되어 있어 인사정책·집행관련 기능중복이 지적되고 있으며, 금융감독위원회, 공정거래위원회의 업무도 경제부처의 경제정책과 완전히 격리하여 수행하기 어렵다. 또 국가인권위원회도 그 기능상 여러 부처의 정책에 개입할 수밖에 없는 바 기능중복과 업무마찰이 예상된다. 그래서 행정위원회의 독립성 확보를 위해 중복기능을 정리하고 고유한 기능과 업무를 보유해야 한다는 주장이 제기되고 있는 것이다. 예를 들어 오성호(1999)는 중앙인사위원회가 인사정책결정기능 뿐만아니라 행정자치부의 집행기능까지 포괄해야 한다고 주장하고 있고, 황근(2000)과 조용환(2001)은 각각 방송위원회와 문화관광부, 국가인권위원회와 감사원간의 기능 중복에 대한 문제를 독립성 제고를 위해서 해결해야할 과제로 제시하고 있다.

III. 부패방지위원회의 독립성 제고 방안

앞에서 행정위원회의 독립성을 제고하기 위해서는 구성상, 운영상, 그리고 기능상의 요건들이 필요함을 살펴보았다. 이를 근거로 해서 부패방지위원회의 독립성 제고방안을 살펴보고자 한다. 다만 위원회의 설립이 1년이 채 되지 않았기 때문에 위원회 구성과 운영상의 문제보다는 기능상의 독립성을 중심으로 논의하고자 한다. 이는 Wilson(1989)이 적절히 지적하고 있는 바와 같이 조직의 임무나 관할권과 관련된 자율성을 확보하는 가장 적기는 조직이 신설되는 때이기 때문이기도 하고, 부패 통제의 사회적 필요성이 크게 제기되고 있기 때문이기도 하다.

1. 구성상의 독립성

부패방지법 제15조 1항은 위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다고 하여 위원회의 직무상 독립을 선언하고 있다. 이를 위해 부패방지위원회의 위원장과 위원의 임기는 각각 3년으로 하고 위원의 결격사유, 심신장애로 인한 직무수행 곤란의 경우를 제외하고는 본인의 의사에 반하여 면직 또는 해촉되지 아니한다고 규정하고 있어 다른 행정위원회와 비슷한 임기와 해임의 엄격성을 보장받고 있다고 할 수 있다. 그런데 위원의 교체 시기를 달리하여 조직의 안정성을 기하는 것은 당분간 어려울 것으로 보인다. 위원이 궐위한 경우에는 지체 없이 새로운 위원을 임명 또는 위촉하도록 하고 있으나 첫 번째 임기 동안 궐위가 생길 가능성이 많지 않을 것이기 때문이다. 따라서 연임의 경우에는 과도기적으로 1년, 2년, 3년으로 각각 임기를 달리 정할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 생각된다.

위원의 수는 9인으로 위원장과 상임위원 및 기타 일인은 대통령이 임명하고, 3인은 국회가, 3인은 대법원장이 추천하는 자로 임명하게 되어 있어 구성상의 독립성은 어느 정도 보장되고 있다. 입법부와 사법부가 임명에 참여하고 있어 9인으로 되어 있는 위원의 수도 적절한 것으로 보인다. 위원들 간에는 세 개의 분과 즉 정치 · 일반행정, 사회 · 문화, 경제분과로 나누어지고 각 분과에는 3인의 위원이 참여하는 형태로 업무의 배분이 이루어지고 있다. 그리고 위원회에 상정하는 의안은 원칙적으로 분과위원회의 심의 · 의결을 거치도록 하여 분과위원회의 활성화를 기대하고 있다. 그런데 부패방지위원회운영세칙제27조는 위원회는 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회의 결정을 집행하기 위한 절차 · 방법에 관한 사항

등과 기타 반복적인 행정사무의 집행에 관한 사항은 위원장에게 위임하여 위원장이 정책 집행과 일상적인 업무에 관한 독임성을 가지도록 하고 있는데다, 물론 이는 불가피한 측면이 있지만, 아울러 상임위원이 사무처장을 겸하여 위원장과 상임위원은 상하관계를 형성하도록 되어 있기 때문에 수평적인 합의제 기능이 약화되는 문제점이 있다. 따라서 사무처장과 상임위원을 분리하여 합의제의 정신이 살 수 있도록 하는 것이 필요하다고 생각된다. 아울러 위원장의 선임을 위원들의 호선으로 선출하는 방송위원회와 같은 식으로 운영하면 더욱 독립성이 이루어질 것으로 여겨진다.

그리고 위원의 구성과 관련하여 법률전문가가 전체 9명의 위원 중 6인을 차지하고 있어서 이의 비중이 과다한 것으로 보인다. 국회가 추천하는 3인과 대법원장이 추천하는 3인은 모두 법률가로 이루어지고 있는데 이는 신고심사 등 법적인 사건이 많기 때문에 이해가 되나, 비상임위원들이 모두 법률전문가인 것은 다소 문제가 있다고 생각된다. 부패방지법제12조에서 지적하고 있는 바와 같이 부패문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 자라는 정의가 다소 애매하기는 하나 부패문제에 대해서 전문성을 가진 자의 비율을 높이는 것이 중요하다고 생각된다. 그리고 여성이 한 명도 없는데 특히 여성이 남성에 비해서 보다 윤리적이라는 연구가설을 받아들인다면 여성위원의 비율을 확대하는 것이 필요하다고 여겨진다. 모든 연구가 동일한 것은 아니지만 거의 대부분의 연구는 여성이 남성에 비해서 윤리적 성향을 더 많이 보이는 것으로 보고하고 있고(McDaniel, et al., 2001), 특히 여성이 내부의 문제에 대해서 고발할 가능성이 남성에 비해서 높은 것으로 나타나고 있기 때문에(Sims & Keenan, 1998) 여성 위원을 참여시킬 필요가 있다.

그리고 또 위원회가 이해관계자로부터 독립성을 확보하기 위해서 시행령은 다음 사항에 관한 심의·의결에는 해당 위원이 관여할 수 없도록 하고 있다. 즉, 자기와 직접적인 이해관계가 있는 사항, 친족·호주 및 가족의 관계가 있거나 이러한 관계가 있었던 자와 직접적인 이해관계가 있는 사항, 증언·감정·법률자문 또는 손해사정을 한 사항, 위원이 되기 전에 감사·수사 또는 조사에 관여한 사항 등이다. 그리고 특정 위원에게 심의·의결의 공정을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 이해관계자가 위원장에게 기피신청을 할 수 있도록 하여 위원회의 공정성을 기하도록 하는 장치를 마련하고 있다.

2. 운영상의 독립성

기관운영을 위한 인사, 조직, 예산, 법령 제출 등과 관련된 독립성을 살펴볼 때

부패방지위원회는 다른 행정위원회와 비슷한 실태를 보이고 있다. 가령 부패방지법에 대한 위원회의 관할권이다. 조직과 관련하여 별도의 독립된 사무처를 두고 있어 부패방지위원회의 미션을 수행할 수 있는 조직상의 요건은 확보되어 있다고 할 수 있다. 다시 말해서 다른 많은 행정위원회가 부처의 과 단위에서 지원을 받고 있는 것에 비하면 상대적으로 여건이 나은 편이라고 할 수 있다. 파견인원을 제외하고 정원이 139명이기 때문에 어떤 기능을 중시 또는 보강할 것인가에 따라서 달라지겠지만 다른 행정위원회와 비교한다면 작은 규모는 아닌 것으로 평가된다.

인사관리와 관련하여 위원회는 부패방지업무의 수행에 요구되는 청렴성 · 도덕성 및 전문성을 갖춘 자를 전문위원 및 소속직원으로 임용할 수 있으며, 필요한 경우 공공기관 · 관계법인 또는 단체에 대하여 공무원 또는 직원의 파견을 요청할 수 있다. 그런데 파견공무원은 두 기관의 연결핀(linking pin) 기능을 하는데 때로는 이들이 원 소속기관의 입장 중심으로 일을 처리하기 때문에 문제가 발생하기도 한다. 그런 의미에서 파견공무원을 어떻게 할지는 보다 신중한 접근이 필요하리라 여겨진다. 인사관리와 관련하여 또 하나 주목할 점은 위원 · 전문위원 및 소속직원이 고도의 청렴성 및 도덕성을 유지할 수 있도록 윤리규정을 제정 · 시행하고 있다는 점이다. 그런데 부패방지법시행령제12조에는 전문위원 및 직원들이 청렴하고 공정하게 부패방지업무에 헌신할 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다고 되어 있지만 실제 급여상의 차이가 있지 않다. 홍콩 등 다른 청렴 선진국들과 같이 부패방지업무에 헌신할 수 있도록 급여상의 인센티브가 필요할 것으로 여겨진다. 아울러 독립성은 직원들의 높은 전문성에도 영향을 받기 때문에 채용과 교육훈련 등에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있다.

그리고 앞에서도 살펴보았듯이, 위원회 운영과 관련하여 자율성이 제약되는 것은 독자적인 법령안 제출권이 없는 것이다. 현행 법령상으로는 대통령, 국무총리, 행정각부만이 법규명령인 대통령령, 총리령, 부령을 발할 수 있다. 관련법령 제안은 국무총리 또는 관련 국무위원을 통해 할 수밖에 없기 때문에 법령 제정 또는 개정과 관련하여 관련부처의 영향을 받을 수밖에 없다. 행정위원회가 대부분 독립성이 중요함을 가정할 때 이러한 법령제출권이 없다는 것은 문제라고 할 수 있다. 따라서 먼저 전체적으로 행정위원회가 법령안 제출권을 가질 수 있도록 되어야 할 것이다. 부패방지법에서 규정하고 있는 제도 중 국민감사 청구제도를 제외하고는 모든 제도와 기능이 부패방지위원회가 행사하도록 되어 있다는 점을 감안할 때 위원회가 이 법의 소관기관이 되어야 할 것이다. 그런 점에서 볼 때 부패방

지위원회에, 국가인권위원회(법제6조)나 방송위원회(법제22호)처럼 국무회의 의안제출권이 부여될 필요가 있다. 그리고 또 독립성 못지않게 책무성도 중요하기 때문에 부패방지위원회의 국회출석 발언권도 필요할 것으로 여겨진다.

3. 부패방지위원회의 기능상의 독립성

부패방지위원회가 모든 종류의 부패와 그 원인을 다 관할할 수는 없다. 정부 수립 이후부터 부패통제를 위한 기구들이 존재해왔기 때문에 이들 기구들과 차별적인 부패방지위원회의 영토(turf)와 역할을 설정하는 것이 기능상의 독립성에 중요하다. 기존 부패통제들이 관할하여 왔던 영역 중에서도 그 개선이 지속적으로 제기되고 있는 부분도 있고 중요하지만 그동안 관심을 집중하지 않은 영역도 있다. 부패방지위원회의 미션은 바로 중요하지만 간과되어온 부분과 기존 통제기구들이 주어진 역할을 잘 할 수 있도록 하는 부분이라고 할 수 있다.

부패문제를 해결하기 위한 기능과 기구의 예를 살펴보면, 대개 부패문제가 해결된 선진국의 경우 미국과 같이 수사, 회계감사, 직무감찰, 인사관리 등 관련기능이 해당기관에 분산되어 있는 반면, 홍콩, 싱가포르, 호주 등과 같이 부패문제 해결을 계획적으로 그리고 단기간에 해결하려는 국가일수록 종합적인 기능을 가진 기구를 설치한 것을 알 수 있다. 국가적으로는 다양한 기능이 있다고 할지라도 이를 의도적, 계획적으로 추진하기 위해서는 하나의 법령체계와 하나의 기관에 집중시키는 것이 바람직한 전략인 것이다. 우리나라의 경우 부패방지법 제정 이전에는 부패통제를 위한 장치와 기능이 개별법령과 기관에 분산되어 있었으나 법 제정에 따라 부패방지위원회에 집중시킨 것은 이러한 전략에 따른 것이라고 할 수 있을 것이다. 그런 의미에서 부패통제정책의 종합적 추진이 부패방지위원회의 주된 미션이라고 판단된다. 그래서 부패방지위원회는 부패방지 시책의 수립 및 제도개선 기능을 수행토록 함에 따라 정책, 수사 및 조사, 감사, 공직 복무관리 및 기강확립 등 종합적인 기능을 갖추게 되었다.

부패방지위원회의 기능을 부패방지법에서 제시된 것을 중심으로 소개하면 다음과 같다(법제11조). 1. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선사항의 수립·권고, 2. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가, 3. 부패방지 교육·홍보계획의 수립·시행, 4. 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원, 5. 부패방지 등과 관련한 국제협력, 6. 부패행위에 대한 신고의 접수 등, 7. 신고자의 보호 및 보상, 8. 그 밖에 부패방지를 위하여 대통령이 위원회에 부의하는 사항

그리고 이러한 기능을 수행하기 위해서 위원회에 다음과 같은 권한을 부여하고 있다. 즉 1) 제도개선 권고권(법제20조), 2) 의견청취권(법제 21조), 3) 조사결과 설명요구 및 재조사 요구권(법제30조), 4) 재정신청권(법제31조), 5) 신분보장 요구권(법제32조), 6) 신변보호 요청권(법제33조) 등의 권한을 부패방지위원회는 가지고 있다.

<표1>에서 보는 바와 같이 이러한 종합적인 기능을 수행하도록 되어 있기 때문에 기존 부패통제기구들과의 기능상의 중복 또는 갈등이 야기되고 있다. 따라서 이러한 기능들을 어떻게 설정하는가에 따라서 위원회의 독립성이 많은 영향을 받는다고 할 수 있다. 이들 기능과 관련된 작금의 논의들을 중심으로 기능상의 독립성을 살펴보고자 한다. 이것을 크게 정책결정 및 평가기능, 적발 및 처벌 기능, 신고보호 및 보상기능을 중심으로 살펴보고자 한다.

<표 1> 정부의 부패방지기관 및 기능

기 관 명	기 능	비 고
부패방지위원회	시책수립 및 제도개선 권고 부패방지시책 평가조사 교육홍보 민간단체 활동지원 국제협력 부패행위 신고의 접수 등 신고자 보호·보상	정책기관 조사기관 견제기능
감사원	회계감사 직무감사	국민감사 청구
검찰·경찰	수사·조사	
국무조정실 행정자치부	공직기강 공직자 복무관리	
국세청, 공정위, 금융감독위 등	보완적 부패통제기능 수행	
각 부처 및 지방 자치단체(감사관실)	자체감사 직무감찰	주민감사청구

1) 정책결정 및 평가 기능

부패방지정책결정 및 평가기능은 거의 모든 국가기관이 관련되어 있어 이들로부터 임무수행상의 저항과 영향을 받을 수 있는 기능이다.

부패통제와 관련하여 대상의 확대, 사전적 통제전략, 장기적·종합적 전략의 수

립이 필요하고 이것이 가장 주된 부패방지위원회의 기능임을 많은 사람들이 지적하고 있다. 사실 부패방지위원회가 설립되는 과정에서 여러 가지 변화가 있었지만 부패방지를 위한 민관합동회의, 반부패특별위원회를 거치면서 지속적으로 강조되어온 것이 바로 정책기능이다. 그리고 이러한 기구들의 이론적 토대가 되었던 문신용(1999)의 「국가 부패통제체계의 개선 방안」 연구보고서에도 기존 부패통제체계가 집행위주의 부패통제체계로 구성되어 있어 부정부패 통제에 대한 전반적 정책수립 및 부패통제기관간의 조정역할을 수행하는 선도기관이 없으며, 또한 부정부패 통제에 대한 정책 및 평가기능이 미약한 상태이고, 부정부패 통제를 위한 홍보 및 교육 등 예방기능도 결여되어 있다고 지적하고 있다. 그리고 부패통제기관간의 연계성 결여되어 있어 각 부패통제 기관 간에 유기적 연계관계를 강화시켜주는 정책네트워크가 형성되어 있지 않다고 지적하고 이를 개선하기 위해서는 부패방지정책위원회의 신설이 필요하다고 지적하고 있다. 이와 같이 종합적 부패통제 정책수립과 이의 평가기능이 중요함을 알 수 있다. 따라서 부패방지위원회는 이러한 정책결정 및 평가를 위한 여러 가지 활동을 수행하고 있다. 가령 각종 세미나 등을 통해서 다양한 부패방지제도의 수립에 노력하고 있다. 예를 들어 정치부패를 근절하기 위한 정치자금법 개정이나 선거법, 정당법 등의 개정 제안이 그러한 한 예로 볼 수 있다. 그러나 부패통제를 위한 제도개선과 관련하여 일반시민이나 시민단체, 또는 관련전문가들의 참여를 확대하는 정책공동체 또는 정책네트워크의 수립 및 활성화가 요망된다. 특히 제도설계와 정책결정은 다른 부처 또는 관계집단의 이해와 관련되어 있는 경우가 많기 때문에 이들의 저항을 극복하기 위해서도 정책공동체 또는 네트워크의 수립이 필요하다.

다음, 제도개선의 보다 효율적인 집행을 위해서, 부패방지법 제20조(제도개선의 권고)는 ① 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 공공기관의 장에게 부패방지를 위한 제도의 개선을 권고할 수 있다. ② 제1항의 규정에 의하여 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 이를 제도개선에 반영하여야 하며 그 조치결과를 위원회에 통보하여야 한다. ③ 제1항의 규정에 의하여 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 위원회의 권고대로 조치하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 이를 위원회에 통보하여야 한다고 규정하고 있다.

그런데 문제는 제도개선에 대해서는 기관 간 입장의 차이가 있을 수 있고, 해당기관 입장에서는 숨기고 싶은 부분인 경우도 많기 때문에 자발적인 노력을 기대하기 어려운 것이 사실이다. 그러므로 위원회의 제도개선 권고를 받은 기관이 권고대로 조치하기 어렵다고 판단할 경우 현행 규정대로 위원회에 통보만을 하는

것은 제도개선 권고의 취지를 살리기 어렵다. 따라서 제도개선 권고권의 취지를 살리기 위해서는 해당기관이 위원회에 일방적으로 통보만 할 것이 아니라 위원회에 재심을 요청토록 하여야 할 것이다. 이러한 기능이 확보되지 않을 경우 부패방지위원회의 주요 기능이 타 기관의 반발에 의해서 수행되지 못하게 되는 문제가 발생한다.

이외에도 제도개선 권고를 위해서 활용할 수 있는 제도 중의 하나가 바로 기관에 대한 평가기능이다. 기관별 부패지수 측정 및 발표 제도는 노태우 정부 때 이미 사용한 적이 있었으나 제대로 집행되지 못하였는데(박영호, 1999), 측정지수의 조작화에 대해서 신중을 기하고 있기 때문에 앞으로는 이 방식을 채용할 수 있을 것으로 보인다. 이것이 중요한 것은 부패는 개인적인 문제로서 기관의 책임자가 부패행위를 통제하는데 대한 인센티브 메카니즘이 작동하지 않았으나 기관에 대한 청렴도 측정 및 발표를 통해서 기관과 최고책임자의 관심권으로 이동하는 계기가 되었다. 따라서 부패가 개인적 부패도 있지만 기관적 · 제도적 부패도 많고 또 이것이 더욱 심각하기 때문에 이 방법을 이용하는 것은 중요하다고 생각된다. 그리고 평가항목에 기관의 제도개선 이행 정도를 포함시킬 경우 권고한 제도개선 사항의 이행을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다.

다음, 제도개선과 관련하여 또 다른 방안 중의 하나는 구제척인 법령을 관할하는 것이다. 대표적인 것이 공직자윤리규정이다. 각국에서 부패방지법이라 불리는 법안은 공직자윤리규정을 정하고 있지만, 현행 부패방지법의 경우 공직자 윤리규정이 제외되어 있다. 부패방지법 심의 과정에서 시민단체들이 이러한 문제를 제기하자 국회 법사위는 관련 규정을 부패방지법에 포함시키지 않는 대신 해당 상임위(행자위)에 공직자윤리법 개정의견을 전달하겠다며 어물쩍 넘어가고 말았다. 그러나 공직자윤리법을 세세하고 철저하게 개정하여 이를 종합적 부패방지법으로 통합 일원화하는 것이 여전히 필요하다(장유식, 2002). 공직부패의 상당부분이 재산과 관련된 사항이므로 부패방지법상의 내용과 공직자윤리법의 내용상 연계성이 매우 중요한 요소가 되는 점을 고려할 때 공직자윤리법의 내용을 부패방지법에 포함하는 방안을 강구할 필요가 있다고 할 것이다. 다만, 부패방지법이 기본법적인 성격을 가지고 있는 반면, 공직자윤리법은 절차법적인 성격을 가지고 있어 현행 절차적 규정 중 상당부분을 시행령으로 위임하는 방안도 아울러 검토할 필요가 있다. 이렇게 되면, 현재 거의 형식적으로 운영되고 있는 공직자재산등록도 보다 실질적인 심사가 강화될 수 있어 공직윤리를 개선할 수 있을 것으로 여겨진다.

2) 적발 및 처벌기능

앞에서 논의한 정책기능이 반드시 그런 것은 아니지만, 사전적으로 부패 발생 기회를 줄이려는 것이라면 적발 및 처벌기능은 부패행위자가 적발될 확률을 높이고 적발될 경우 처벌의 효력을 제고하는 것이다.

부패방지위원회는 현재 부패행위의 적발 처벌기능과 관련하여 부패행위 신고의 접수·처리 권한, 조사기관에 대한 재조사 요구권, 고위공직자에 대한 고발권을 부여받고 있다. 즉 부패방지위원회는 위원회는 부패행위 신고의 접수를 받아 신고사항을 확인하여 이를 조사기관(감사원, 수사기관, 해당 공공기관의 감독기관)에 이첩하도록 하는데(법 제25조, 제29조), 혐의자가 고위공직자인 경우에는 단순 이첩에 그치지 않고 검찰에 고발해야 한다(법 제29조제4항). 그런데 이첩 또는 고발한 사안에 대해서 조사기관의 감사·수사 또는 조사가 충분하지 아니하다고 인정되는 경우에는 위원회는 그 결과를 통보받은 날부터 14일 이내에 새로운 증거자료의 제출 등 합리적인 이유를 들어 조사기관에 대하여 재조사를 요구할 수 있고(법 제30조 제4항), 고위공직자의 혐의범죄가 뇌물이나 횡령·배임 등의 범죄에 해당하는 경우로서 위원회가 검찰에 고발한 사건에 대하여 검사가 공소를 제기하지 않은 경우 위원회는 고등법원에 재정신청을 할 수 있다(법 제31조).

이와 같이 부패행위에 대해서는 부패방지위원회에 조사기관의 조사결과에 대한 견제기능을 부여함으로써 적발 및 처벌기능의 개선을 이루고 있다고 할 수 있다. 특히 고위공직자에 대하여는 부패방지위원회에 재조사요구권과 재정신청권의 이중적 견제기능을 부여하고 있다. 그러나 이러한 견제장치에도 불구하고 고위공직자에 대한 부패통제에 있어 문제점이 드러나고 있어 이의 개선이 요망된다. 다시 말해서 일반적 부패행위에 대하여는 검찰 등 조사기관이 중립성을 유지하는데 제도적 장애요인은 없다고 볼 때 부패방지위원회에는 신고내용에 대한 사실확인권만을 부여하고 이를 보완하는 장치로서 조사결과에 대한 재조사 요구권을 부여하고 하고 있는 현행제도는 나름대로 타당성을 가지고 있지만(홍현선, 2002), 고위공직자의 경우는 현재의 제도가 통제의 한계를 보이고 있다. 각종 권력형 부패스캔달과 관련하여 검찰의 수사가 미진하여 많은 국민들로부터 지탄을 받았으나 부패방지위원회가 이 문제에 개입하여 부패통제를 효과적으로 하기에는 어려움이 많다.

첫째, 고위공직자의 정의와 관련된 문제이다. 각종 게이트들은 권력형 부패로

정의되지만 대통령 아들과 각종 게이트에 연루된 사람들 중 부패방지법이 정의하는 고위공직자에 포함되는 인사들은 많지 않다. 예를 들어 진승현 게이트의 경우 권노갑 전 민주당 고문, 정성홍 국정원 과정 등이 이 건 관련 구속된 적이 있지만 부패방지법상의 고위공직자에 포함되지 않는다. 따라서 대통령의 친인척을 포함한 대상의 확대가 되어야 부패방지위원회의 고유한 미션 중의 하나인 고위공직자 부패통제를 기할 수 있을 것이다.

둘째, 일반적인 부패행위 신고에 대해서는 문제가 없으나(홍현선, 2002), 고위공직자의 부패행위에 대해서는 조사권을 어떻게 설정할 것인지가 논란이 되고 있다. 특히 전·현직 고위공직자를 고발하였으나 검찰이 불기소처분한 것과 관련하여 조사권 논의가 부패방지위원회의 기능상 독립성에 핵심적 과제의 하나로 되어 있다.

부패방지법은 고위공직자에 대하여는 위원회에 직접적인 고발권을 부여하고 있다. 이 고발권과 함께 조사권을 부여하는 문제에 대하여는 필요하다는 입장과 불필요하다는 양론이 엇갈리고 있다. 조사권이 불필요하다는 입장은 위원회의 신고처리 과정에서 조사권을 행사할 경우 나중에 수시기관의 조사와 중복되는 점이 있고, 피신고자의 증거인멸·도주 등 수사방해 결과를 초래할 가능성도 있다는 것이 그 근거이다.

그러나 고발권을 부여하면서 조사권을 부여하지 않을 경우 또 다른 문제를 낳게 된다. 우선 고위공직자의 경우, 고발을 당했다는 사실 자체만으로도 개인적으로는 커다란 명예의 실추가 될 뿐만 아니라 공권력에 대한 불신을 유발하는 요인이 되기 때문에 고발에 신중을 기해야 한다. 그러나 조사권이 없을 경우 피신고자에 대한 사실 확인이 불가능하게 되므로 부실한 고발이 발생할 소지가 매우 높다. 또한 관련 입법례에 비추어 볼 때에도 예외가 없이 고발권을 부여할 때에는 조사권을 동시에 부여하고 있다. 선거범죄의 고발, 조세범 조사, 불공정거래행위에 대한 조사와 국가인권위원회의 조사권 등이 그러한 예이다.

그럼에도 불구하고 현재는 신고된 사건에 대하여 신고자만을 상대로 신고자의 인적사항, 신고경위 등 기초적 사항에 국한하여 확인기능만 형식적 조사권에 불과하여(제29조 1항) 실질적 조사에 있어서는 다른 기관에 이첩해야 하므로(제29조 3항) 그 실효성이 의문시되고 있으며, 실제 특정 사건과 관련하여 이점이 문제로 지적되어 언론과 대상자의 비판을 받은 바 있다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 부패방지위원회가 신고 내용에 대한 실질적 조사가 가능하도록 해야 할 것이다. 이를 위해서 신고인은 물론 피신고인에 대한 자료 제출 요구 및 조사 권한,

이해관계인·참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 요구권 부여 등이 필요하다. 즉 피신고인에 대한 직접 조사를 통하여 피신고인의 조사내용과 관련하여 모든 자료나 물건의 조사가 가능하도록 해야 할 것이다.

한편 부패방지위원회가 고위직 비리에 대해 내부적으로 인지하였을 때 직권으로 조사가 가능하도록 인지조사권한 부여할 필요성이 제기되고 있다. 현재 부패방지위원회는 피동적으로 신고된 사항에 대해서만 제한된 확인과정을 거쳐 관계기관에 이첩하게 되어 있고 신고되지 않은 부패행위에 대해서 적극적으로 적발·조사할 수 있는 기능이 부여되지 있지 않아 부패행위의 적발 기능에 한계를 보이고 있기 때문에 적극적 부패통제를 위해서 인지조사권이 필요하다는 지적이다. 심지어 검찰기능이 국민적 기대에 미흡하고 있기 때문에 고위공직자들의 비리, 부패행위뿐만 아니라 이들이 관련된 정치적 사건, 일반 형사사건까지를 모두 포함하는 비리조사처의 신설이 정치권과 시민단체 일각에서 제기되어 왔다.

이러한 검찰권의 이원화가 검찰에 대한 견제와 분권화를 이루는 방법이기는 하나, 그 실현가능성 측면에서 볼 때 국민들이 이미 그 정당성을 충분히 인식하고 있는 특별검사제의 도입으로 해결하는 것이 순리가 아닌가 생각된다. 즉, 인지수사는 여전히 검찰의 기능으로 하되, 신고를 활성화할 수 있는 장치를 마련하고 이 신고 사항에 대하여 부패방지위원회가 실질적인 조사를 하고 이를 특별검사에게 수사를 요청할 수 있도록 허용하는 것이다.

부패방지위원회가 특검을 요청하는 방안과 관련하여 현재 정치권에서는 국회의 동의를 거치도록 하는 방안이 논의되고 있으나 대상자가 국회의원인 경우 등 실효성이 의문시 될 수도 있기 때문에 부패방지위원회가 직접적으로 특검을 요청할 수 있도록 하는 길이 열려야 할 것이다. 국회에 특검을 요청하면 이를 개별적 특검법을 적용하여 발동여부를 국회가 결정하는 방식이 아니라, 특검을 제도화한(제도적 특검제)한 다음 부패방지위원회가 요청하면 바로 발동할 수 있도록 하는 것이 요망된다. 이것이 부패방지위원회의 고유한 핵심역량을 유지하면서

3) 신고자의 보호 및 보상

제보자의 보호는 부패를 예방하고 내부적 비리를 적발하는데 핵심 중의 핵심인 기능이다. 그러나 관련기관과의 기능상의 중복문제는 발생하지 않을 것으로 보인다. 그러나 이 기능이 제대로 작동되기 위해서는 다음 몇 가지 사항의 시정이 요

망된다.

현재 부패방지법은 신고자의 신분비밀보호를 위하여 먼저, 위원회와 신고사항을 이첩받은 조사기관의 종사자는 신고자의 동의 없이 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 안 된다(법제 33조)라고 규정하고 있고, 이의 시행을 위하여 ① 신고접수 시 신분공개의 동의여부를 묻도록 하고(시행령 제20조), ② 신고자가 신분공개에 동의하지 않은 경우 그 인적사항을 제외하고 조사기관에 이첩하도록 하고 있으며(시행령 제22조(4)), ③ 조사기관은 신고자의 신분이 공개되지 않도록 필요한 조치를 강구(시행령 제24조)하도록 하고 있고, ④ 위원회나 조사기관의 종사자가 신분비밀을 공개한 경우 징계조치(시행령 제33조)를 하도록 함으로써 여러 가지 보장장치를 두고 있다.

그러나 문제는 조사기관의 조사과정에서 신고자의 인적사항을 파악하게 되는 경우, 이러한 규정만으로는 조사상의 편의에 의한 신분비밀 보장이 어려울 수 있다는 점이다. 더구나 공개재판의 원칙이 적용되는 재판과정에서는 적어도 법적으로는 이러한 신분비밀 보장장치가 적용되지 않을 수 있다. 따라서 신고자의 신분비밀을 보장하기 위한 특단의 조치가 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서 현재 마약범죄, 조직폭력 범죄 등에 적용되고 있는 특정범죄신고자 등 보호법에서 규정하고 있는 바와같이 검사 또는 사법경찰관의 조서에서 인적사항의 기재생략(동법 제7조), 조서에서 인적사항이 제외된 신고자에 대한 신원관리 카드의 작성 · 관리(동법 제9조), 법원의 증인소환 및 신문의 특례 (동법 제11조), 법원의 소송진행 과정에서 검사 및 변호인과 협의 (동법 제12조)등 보호장치가 적용되는 것이 바람직하다.

그리고 신고자의 신분보장과 관련하여 신고자 보호제도가 실효성이 있으려면 보복행위에 대한 통제가 확실해야 한다. 제보자의 신원을 함부로 발설하거나 제보자의 신분을 불안하게 하거나 제보행위에 대해 보복행위를 용인해서는 실효성이 없다. 그런데 통과된 법은 제보자 보복행위에 대한 처벌 규정이 없고 다만 경미한 과태료만 부과하도록 한 반면 '고의적 허위신고'에 대해서는 1년 이상 10년 이하의 가중처벌을 하도록 해(제49조) 온갖 외압을 딛고 실명으로 비리를 제보하는 이들을 부당하게 옭아맬 위험이 제거되지 않고 온존하게 되었다. 공익제보자 보호를 위해 보복행위자에 대해서는 형사처벌이 요망된다.

또한 보복행위를 당했을 때, 그 입증책임을 제보자가 지도록 하고 있는 점도 문제다. 통상 제보자에 대한 보복은 "평소 근무태도가 불성실하다", "상사의 명령에 불복종했다" 등등의 논리로 교묘히 포장되는 경우가 많다. 이 경우 이의 사실여부를 판명할 수 있는 인사자료들은 모두 관계기관장이 보유하고 있으므로 제보자가

이를 입증하는 것은 대단히 어렵고 시간이 걸리는 일이다. 보복행위에 대한 입증은 보복피해자(제보자)가 아닌 보복가해자(관계기관장 등)가 입증하는 것이 타당하다.

그리고 부패행위의 신고로 인해 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우에는 위원회에 보상금의 지급을 신청할 수 있도록 하여 내부고발자에 대한 보호와 함께 내부고발에 대한 유인제공의 필요성 때문에 지속적으로 제기되었던 보상에 관한 규정도 마련하였다. 그리고 이 보상에 대한 심의를 미국의 경우와 같이 법원의 판단에 맡기는 것이 아니라 위원회에서 담당하도록 하고 있어 중요한 기능을 특화하고 있다고 여겨진다.

IV. 맺는말

지금까지 위원회의 독립성의 요건을 살펴보고 이를 토대로 하여 부패방지위원회의 독립성 제고방안을 살펴보았다. 현 시점에서 가장 중요한 사항은 부패방지위원회의 기능상의 독립 특히 위원회의 고유한 미션을 담당할 수 있는 실질적 기능과 권한의 확보가 필요하다는 것을 지적하였다. 그리고 아울러 위원회 구성과 운영과정에서도 가령 위원장의 독임제화 방지, 법령제안권 및 국무회의 출석발언권 등의 권한이 필요함을 지적하였다.

그런데 독립성은 정태적인 것이 아니라 동태적인 것임을 인식할 필요가 있다. 어쩌면 위원회 뿐만아니라 일반 행정기관도 독립성을 유지 또는 확대하기 위해서 끊임없이 투쟁하는 과정에 있다고 할 수 있으며 행정위원회의 경우 이점이 특히 강하다고 할 수 있다. 그런 의미에서 부패방지위원회도 어느 정도 조직이 성숙되고 제도화되기까지 계속적인 갈등과 투쟁이 이어질 것이라고 생각된다. 만약 핵심기능을 좁게 잡아 정책결정 및 평가기능만 담당한다고 가정할 경우 이 기능을 수행하는데 있어서의 독립성 문제는 많이 발생하지 않을 것이다. 그러나 부패방지위원회의 존재이유를 우리나라 부패척결에 둔다면 이를 위해서 기능의 확대가 요구된다. 특히 현재의 검찰과 같이 그 고유기능을 제대로 수행하지 못할 경우 부패방지위원회의 기능 확대가 요구되고 이것은 검찰 등 기존 부패통제기구와 갈등을 유발하게 될 것이다. 이런 동태적인 독립성 확립 과정에서 위원회 구성과 조직, 인사, 예산, 법령 제정권 등이 중요한 요건이지만 무엇보다도 일반국민들의 지지가 대단히 중요하다는 것을 인식할 필요가 있다.

참 고 문 헌

김광웅(1999). 중앙인사위원회의 출범의 의의와 전망, 중앙인사위원회 창립기념 한국행정학회 특별세미나.

김병섭 · 백승빈(2001). 김대중 정부의 부패통제 정책평가: 가능성과 지속되는 문제, 「행정논총」, 39(2).

김병섭 · 김철(2002). 정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문, 한국행정학회 「추계학술대회 발표대회논문집」.

김영섭(1992). 한국의 행정위원회제도 소고, 한양대학교 「사회과학논총」, 11(1).

김영호(2002). 위원회형조직의 독립성 제고 및 발전방안. 행개련 산하 정부개혁연구소 창립3주년 기념토론회, 「위원회형 부처조직의 독립성 확보방안」, 2002. 6. 11.

김유환(1994). 행정위원회 제도에 관한 연구, 「미국헌법연구」, 5(1): 1-45.

김길조(1963), 한국 행정부의 자문위원회에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

김재형(2000). 감사위원회의 독립성 확보방안에 관한 연구, 「상사법연구」, 19(1): 1-23.

문신용(1999). 「국가 부패통제체계의 개선 방안」, 한국행정연구원 보고서.

박동서(1967). 인사기관의 독립성, 「사법행정」, 18-20.

박영호(1999). 한국의 부패통제에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

백광호(1981). 우리나라의 노동위원회에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

백승빈(1998). 노동법 개정과정에서 『노사관계개혁위원회』의 역할 분석: 제3자적 조정기능을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

서원석(2002). 위원회형 부처조직의 독립성 확보방안, 행개련 산하 정부개혁연구소 창립3주년 기념토론회, 「위원회형 부처조직의 독립성 확보방안」, 2002. 6. 11.

안성민(2000). 정부위원회의 여성참여와 정책결정, 한국행정학회 「정부와 여성참여 기획세미나」 발표논문집.

오석홍(2002). 위원회 조직에 더 많은 관심을, 「행정포커스」, May/June.

오성호(1999). 중앙인사기관의 구조와 기능에 관한 연구, 「한국행정학보」, 33(3):

55-70.

윤성식(1994). 감사인의 독립성과 적정감사인의 규모: 대리인이론과 게임이론적 관점, 「한국행정학보」, 28(3): 753-767.

이병훈 · 유범상(1998), 한국 노동정치의 새로운 실험: 노사관계개혁위원회와 노사정위원회에 대한 비교 평가, 「산업노동연구」, 4(1).

이영구(1994). 중앙은행의 독립성에 대한 소고, 「서강경제논집」

이성무(2000). 「조선의 부정부패 어떻게 막았을까?」, 서울: 청아출판사.

이종범 · 윤견수(2000), 정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구: 노동위원회의 분쟁조정제도 변천을 중심으로, 「한국정치학회보」, 34(3).

장유식(2002). 반부패관련법, 2002년 민변 「악법개폐 · 개혁입법 심포지엄」 발표논문집, 316-327.

조용환(2001). "국가인권위원회와 감사원의 기능 충돌론"에 관한 논평.

최운지(1963). 행정위원회에 관한 고찰, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

최종원(1998). 통신위원회와 공정거래위원회간 관할권 배분에 관한 연구, 「행정논총」, 36(2).

최종태(1967), 한국 행정부의 자문위원회에 관한 비교연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

한국행정연구원. 「청렴지수 시험측정 결과 보고서」, 2000. 8.

홍현선(2002). 부패방지법과 부패방지위원회의 역할, 한국형사정책연구원 주최 29회 형사정책세미나 「한국부패방지의 현주소: 법적 · 제도적 개선방안」, 2002. 5. 10.

황 근(2000). 독립규제기구로서의 방송위원회의 구조적 특성에 관한 평가연구, 「사이버커뮤니케이션학보」, 6(2): 264-298.

Barth, Thomas J. (1995). Autonomy grounded in subordination: A framework for respo -nding to competing institutional norms, *American Review of Public Administration*, 25(3): 231-246.

Beasley, M. (1996). An empirical analysis of the relation between the board of director composition and financial statement fraud. *The Accounting Review*, 71: 443-465.

Bilimoria, Diana & Sandy Kristin Piderit (1994). Board committee membership: Effects of sex-based bias. *Academy of Management Journal*, 37(6): 1453-1477.

Bilimoria, Diana & Sandy Kristin Piderit (1994). Qualifications of corporate board committee members, *Group & Organization Management*, 19(3): 334-362.

Blue Ribbon Committee (1999). Report on improving the effectiveness of corporate audit committee, *Business Lawyer*, 54: 1067-1096.

Brigman, William E. (1981). The executive branch and the independent regulatory agencies, *Presidential Studies Quarterly*, 11(2): 244-61.

Bybee, J. (1994). Advising the president: Separation of powers and the Federal Advisory Committee Act, Yale *law Journal*, 104(1): 51-128.

Carcello, Joseph V. & Terry L. Neal (2000). Audit committee composition and audit reporting, *The Accounting Review*, 75(4): 453-467.

Cohen, David M. (1996). Amateur government: When political appointees manage the federal bureaucracy, *CPM Working Paper*, 96-1.

Cook, Brian J. (1992). Subordination or independence for administrators? The decision of 1789 reexamined, *Public Administration Review*, 52(5): 497.

Croley, Steven P. & William Funk (1997). The Federal Advisory Committee Act and good government, Yale *Journal on Regulation*, 14: 451.

Douglas, James W., & Roger E. Hartley (2001). State court budgeting and judicial independence, *Administration & Society*, 33(1): 54-78.

Ellison, Brian A. (1995). A conceptual framework for analyzing bureaucratic politics and autonomy, *American Review of Public Administration*, 25(2): 161-180.

Houghton, David G. (1988). Citizen advisory boards: Autonomy and effectiveness, *American Review of Public Administration*, 18(3): 283-296.

Janis, I. L. (1982). *Groupthink*, Boston: Houghton Mifflin.

Kitts, Kenneth (1996). Commission politics and national security: Gerald Fords' response to the CIA controversy of 1975, *Presidential Studies Quarterly*, 26(4): 1081-1098.

Lu, Haoran (1998). Presidential influence on independent commissions: A case of FTC staffing levels, *Presidential Studies Quarterly*, 28(1): 51-67.

McDaniel, Charlotte, Schoeps, Nancy & John Lincourt (2001). Organizational ethics: Perceptions of employees by gender, *Journal of Business Ethic*, 33(2): 245-256.

Mitchell, Jerry (1997), Representation in government boards and commissions, *Public Administration Review*, 57(2): 160-167.

Moe, Terry M. (1985). Control and feedback in economic regulation: The Case of the NLRB, *American Political Science Review*, 79(4): 1094-1160.

Moe, Terry M. (1982). Regulatory performance and presidential administration, *American*

Journal of Political Science, 26(2): 197-224.

Nixon, Davis C. (2001). Appointment delay for vacancies on Federal Communications Commission, *Public Administration Review*, 61(4): 483-492.

Parsons, Talcott (1960). *Structure and Process In Modern Societies*, New York: Free Press. 59-69.

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, N.Y.: Harper & Row.

Raelin, Joseph A. (1989). An anatomy of autonomy: Managing professionals, *Academy of Management Executive*, 3(3): 216-228.

Vafeas, Nikos (2001). On audit committee appointments, *Auditing*, 20(1): 197-207.

Seidman, Harold (1998). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*, Oxford Univ. Press.

Sims, R. & J. Keenan (1998). Predictors of external whistle blowing: Organizational and intrapersonal variables, *Journal of Business Ethics*, 17(4): 411-421.

Smith, Daniel A., Leyden, Kevin M. & Stephen A. Borrelli (1998). Predicting the outcomes of presidential commissions: Evidence from the Johnson and Nixon years, *Presidential Studies Quarterly*, 28(2): 269-285.

Spangler, William D. & Louis Braiotta, Jr. (1990). Leadership and corporate audit committee effectiveness, *Group & Organization Management*, 15(2): 134-157.

Stewart, Joseph Jr. & Jane S. Cromartie (1982). Partisan presidential change and regulatory policy: The case of the FTC and deceptive practices enforcement, 1938~1974, *Presidential Studies Quarterly*, 12(4): 568-73.

Wagner, W. G., Pfeffer, J. & O'Reilly, C. A. (1984). Organizational demography and turnover in top management groups, *Administrative Science Quarterly*, 29: 74-92.

Weingast, Barry R. & Mark J. Moran (1983). Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the Federal Trade Commission, *Journal of Political Economy*, 91(5): 765-800.

Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.

Zahra, S. A. & Pearce, J. A. (1989). Boards of directors and corporate performance: A review and integrative model, *Journal of Management*, 15(2): 291-334.