

2018년도 반부패·청렴 업무 담당자 국외 반부패 교육훈련 결과 보고서

2018. 7.



국민권익위원회

Anti-Corruption & Civil Rights Commission

목 차

I. 교육훈련 개요

- 1. 목적 및 교육기관 소개 1
- 2. 교육훈련 세부일정 4

II. 교육훈련 내용

- 1. Overview of Corruption in Today's Environment 5
- 2. Comparative Studies on Anti - Corruption Policy 8
- 3. Fraud Prevention Tools and Concepts 11
- 4. Public Procurement, Vulnerabilities and Best Practices 16
- 5. [기관방문]오스트리아 감사원(ACA) 19
- 6. Corruption Risk Analysis & Case Studies 22
- 7. [기관방문]UN마약범죄국(UNODC) 32
- 8. Organizational Integrity 39

III. 기관별 적용 방안

- 1~8. 국제 반부패 정책 적용방안 사례 46~66

- * 불임 : 참가자 현황 67

I. 교육훈련 개요

1 목적 및 교육기관 소개

□ 과제명 : 부패방지 시책평가 대상기관 청렴 업무 담당자 교육훈련

□ 목 적

- 부패방지 시책평가에서 우수 성적을 거둔 담당자에 대한 국제 반부패 교육을 통해 대상기관의 청렴 역량 견인
- 반부패 국제기구와의 접점을 넓혀 청렴 이슈 관련 국제적 동향을 이해하고, 청렴 선진국의 우수 시책과 경험 공유

□ 기 간 : '18. 5. 30. ~ 6. 7.(7박 9일)

□ 국제반부패아카데미(IACA) 소개

○ 기관 개요

- 성격 : 국제기구

※ '11. 3. 8. 기관설립 협정 발효, 국제기구 지위 획득

※ 가입서명('10. 12. 29.), 비준서 기탁('11. 12. 15.), 협정 국내 발효('12. 2. 13.), 협력 MOU 체결(권익위, '12. 3. 27.), '13년 기여금 납부, '14년 과장급 파견

- 개관 : 2010년 10월

- 위치 : 오스트리아 락센부르크(Laxenburg)

○ 설립배경

- UN부패방지협약 등 일련의 국제 반부패 협약의 효율적인 이행을 지원할 국제기구가 필요

- 반부패 분야의 연구 및 교육·훈련을 담당하는 선도적인 기구가 필요하다는 인식 하에 다자* 간 공동 이니셔티브로 발족

* UN 마약범죄국(UNODC), EU부패방지총국(OLAF), 오스트리아 정부

○ 설립 목적

- 반부패 분야에 대한 총체적·포괄적 접근방법 제시
- 반부패 연구·교육에 관한 국제기준 및 우수사례 개발과 공유
- 부패방지 업무와 부패사건 수사의 전문성과 효율성 제고
- 세계 반부패 행위자 간 파트너십 형성 및 협력 촉진

○ 주요 업무

- 세미나와 사례 연구에 기초한 교육 프로그램의 설치 및 운영
- 부패방지와 관련한 동료 간(peer-to-peer) 교육 및 훈련
- 각 국가별 특수성에 기초한 조사·수사기법에 대한 교육
- 부패방지를 위한 공공·민간의 협력 촉진
- 각 분야의 반부패 전문가 간 네트워크 형성

○ 조직 구성

- 당사국총회(Assembly of Parties)
- 집행이사회(Board of Governors)
- 국제수석자문위원회(International Senior Advisory Board)
- 국제학술자문위원회(International Academic Advisory Board)
- 학장(Dean) ※ Martin Kreutner(2012~현재)
- 사무국 : 학술기획국, 교육운영국, 행정국

□ 교육 프로그램

○ 반부패 석사과정(MACS, Master in Anti-Corruption Studies)

- 2년간 총 7개 모듈*(모듈별 3개월) 학습 및 논문 제출 후 석사 학위 부여

* ①부패의 개념과 이론, ②정치학과 부패, ③부패경제학, ④(반부패)법률과 국제적 조치, ⑤(반부패)규정준수와 민간영역, ⑥(반부패)법집행과 공공부문, ⑦ 부패예방

- 지원 자격 : 3년 이상의 경력을 갖춘 정부, 민간, 국제, 시민단체, 언론 종사자 및 반부패 분야 연구경력을 갖춘 학자

○ 국제반부패여름아카데미(IACSA, Int'l Anti-Corruption Summer Academy)

- 반부패 실무진을 위하여 매년 7월 개최되는 2주 단기과정

○ 기타 분야별 특별강의 및 맞춤형 강의(Tailor-Made Trainings)

부패예방(Prevention)	국제협력(International Cooperation)
· 부패측정 · 반부패노력의 성공사례 · 공공부문 반부패 전략 수립 · 조달시스템, 민간부문 법률준수 프로그램 · 독립적인 반부패위원회 운영 · 감사기구의 중요성	· 상호법률지원 · 부패사범에 대한 사법 공조 · 부패자산 추적 및 환수
수사(Investigation)	자산회복(Asset Recovery)
· 사례연구 · 조사 및 수사 기법 · 효율적인 사법 시스템	· 은닉자산 추적, 회복 및 동경 · 불법적 자금흐름 차단 · 정부의 감시 시스템

2

교육훈련 세부일정

일자	교육 내용	비고
5.30.(수)	▶ 인천 출발(12:50) ▶ 비엔나 도착(17:10) ※ 약 11시간 소요	
5.31.(목)	▶ <Session 1> ① Overview of Corruption in Today's Environment ② Comparative Studies on Anti-Corruption Policy	IACA (12:30 ~17:00)
6.1.(금)	▶ <Session 2> ① Fraud Prevention Tools and Concepts (I) ② Fraud Prevention Tools and Concepts (II)	IACA (09:00 ~17:00)
6.2.(토)	▶ 국제기구 반부패 정책의 개별기관 적용 방안 강구	
6.4.(월)	▶ <Session 3> ① Public Procurement, Vulnerabilities and Best Practices (I) ② Public Procurement, Vulnerabilities and Best Practices (II) ③ Excursion to the Austrian Court of Audit	IACA (09:00 ~12:30) ACA (13:30 ~17:00)
6.5.(화)	▶ <Session 4> ① Corruption Risk Analysis ② Corruption Risk Analysis Case Studies ③ Excursion to UNODC/Vienna International Center (VIC)	IACA (09:00 ~12:30) UNODC (13:30 ~17:00)
6.6.(수)	▶ <Session 5> ① Organizational Integrity (I) ② Organizational Integrity (II) ▶ 비엔나 출발(18:40)	IACA (09:00 ~13:30)
6.7.(목)	▶ 인천 도착(11:50) ※ 약 10시간 소요	

II. 교육훈련 내용

1 Overview of Corruption in Today's Environment

- ◇ 일시 및 장소 : '18. 5. 31.(목) 13:15, 국제반부패아카데미(IACA)
- ◇ 강사 : Martin Kreutner

□ 부패란 무엇인가?

- 부패의 정의 : 사적 이익을 위해 위임받은 권한을 남용하는 것
☞ 한 쪽의 일방적인 제공이나 약속도 부패로 인정하는 추세
- 부패의 범위

성격별	종류별
◆ 비신뢰적 행동 ◆ 비윤리적 행동 ◆ 비상식적 행동 ◆ 범죄적 행동 ◆ 인권 위반¹⁾	◆ 큰 부패 vs 작은 부패 ◆ 공공영역 vs 민간 영역 ◆ 일시적 vs 조직적 ◆ 능동적 vs 수동적 ◆ 제공자 주도 vs 요구자 주도

(참고) CPI(Corruption Perceptions Index), 부패인식지수

- 공공·정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표
- 한 번 정해진 순위가 매년 크게 바뀌지 않고(국가별 정형화 및 그룹화), 단순 '인식'에 대한 측정으로서 기소 및 벌금 등 실질적인 경우를 기준으로 하면 결과가 크게 달라질 수 있다는 맹점 존재
- 이에 부패를 통제하고 공공자원을 부패와 관행 없이 소비되도록 하는 사회능력을 평가하는 IPI*(Index of Public Integrity), 공공청렴지수가 부각
- * 구성 : 사법 독립, 행정 부담, 무역 개방, 예산 투명성, 전자 시민권, 언론자유 등 6개 분야

1) 부패에서 비롯된 인권 위반 사례 : (인도) 뇌물을 제공하지 않자 병원에서 산소통을 교체해주지 않아 입원해 있던 9살 소년 사망, (이탈리아) 뇌물 비용으로 인해 내진설계과정이 건축과정에서 삭감, 이후 지진 발생으로 교내에 있던 학생 다수 사망

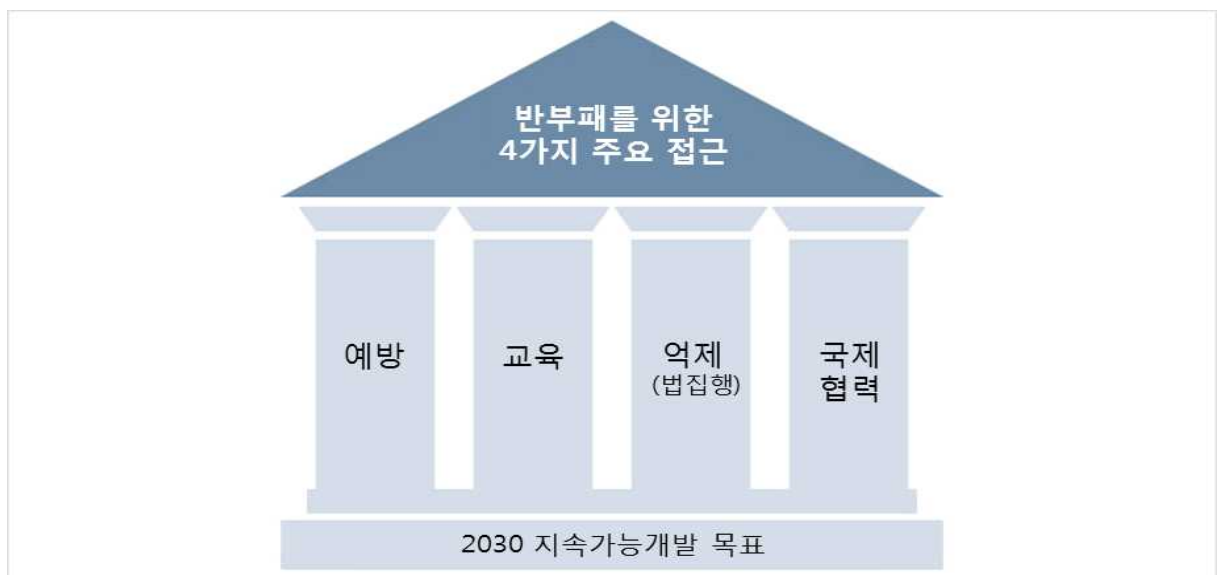
□ 부패로 인해 야기되는 문제점

- 뇌물 등 부패비용으로 인한 손실비용이 연간 2.6조원 (2018, UNODC)
 - 모든 계약에 약 10%, 공공계약의 경우 무려 25%의 부패비용 추가
 - GDP 감소 (아프리카 : 25% ↓, 아시아 : 17% ↓, 유럽연합 : 6~7% ↓)
- ☞ 부패는 남의 나라 일? 전 세계적으로 우리 모두에게 일어나는 일!

□ 주요 반부패 대책

○ 4 Pillars for Anti-Corruption

- Prevention : 사전 부패 예방노력
- Education : 교육을 통한 반부패 의식 제고
- Repression : 법 집행을 통한 부패 억제 및 처벌
- International Cooperation : 반부패를 위한 국제적 협력 및 연대



- ☞ ‘반부패(Anti-Corruption)’만이 지속가능한 개발을 위한 가장 현명한 투자

○ 가장 효과적인 부패 예방법 : 권력 분산

- (기본) 입법, 행정, 사법 3권 분립
- (추가) 소셜미디어를 포함한 언론의 자유, 접근권, 독립성 보장



[Session1] Overview of Corruption in Today's Environment (IACA)

- ◇ 일시 및 장소 : '18. 5. 31.(목) 15:00, 국제반부패아카데미(IACA)
- ◇ 강사 : Jaesik Suh

□ 부패의 의미

- 국가별 다양한 역사, 경제, 사회, 문화적 상황으로 인해 공통적으로 명확히 규정된 정의는 없으나, 큰 개념에서 접근해 보면 '사익을 위한 권력의 사유화'로 정의 가능

□ 부패 범위의 확대

- (기존) 공공영역, 결과적 측면, 유형의 이익 수수 여부로 판단
- (변화) 민간영역으로 확대, 과정 포함, 무형의 이익 수수 금지

□ 국가별 부패인식지수(CPI)

〈 CPI 개요〉

- 발표기관 : 국제투명성기구(TI, Transparency International, 독일 베를린 소재)
- 부패인식지수 개념 (CPI, Corruption Perceptions Index)
 - 공공·정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표
- 조사대상 : 180개국(매년 변동)
- 조사방법 : 기업인 대상 설문조사 결과와 애널리스트 평가 결과를 집계

- 객관적인 사건 데이터나 평가자의 부패경험률이 아닌 평가자의 주관적 인식을 기준으로 국가별 부패수준을 측정

- 객관성, 신뢰성 등의 문제점도 있으나 현재 국가별 부패인식을 비교하고 반부패에 대한 관심을 불러일으키는 유용한 도구로 평가됨

□ '17년 CPI 결과에 따른 국가별 반부패 정책 비교

○ 미국(16위)

- 업무추진비 부재, 금전적 가치 있는 물건 요구 및 수수 불가
- 공용물 사적사용 금지: 직장 내 장거리 전화비용 자부담 등
- 사적 노동사용 금지: 부하 직원에게 개인용도의 타자 요청 금지 등

(참고) 미국 vs 필리핀

- 한때 미국의 식민지로서 여전히 그 문화가 많이 남아있는 필리핀의 경우 미국의 각종 반부패 제도를 차용하였으나, 미국과 달리 여전히 많은 부패가 발생하고 있고 '17년 CPI 결과에서도 34점으로 111위를 차지
 - 왜? 각종 규제와 복잡한 절차를 빌미로 관료들의 부패가 지속되고 있으나 사법부의 구성원들이 학연으로 연결되어 있는 등 견제권이 거의 없고 유명무실하며, 장기간 부패로 인해 국민들도 이를 당연시 여기는 문화 형성
- 부패는 결국 제도 부재의 문제가 아니라 이를 운영하는 사람과 그 문화의 문제임

○ 일본 (20위)

- 이해관계자로부터의 금품수수 금지, 직위 사적사용 금지 등 반부패 관련 각종 규정이 존재하나 다소 소극적이고 수동적인 편

○ 대한민국(51위)

- '17년 CPI에서는 '16년 대비 1단계, 1점 상승하였는데 이는 최근 반부패에 대한 국민적 관심이 급증하고 있고, 정부가 국정과제 등을 통해 보여준 반부패 개혁 의지와 노력 등이 대내외적으로 긍정적 영향을 미친 것으로 판단됨

- 그러나 국격이나 경제수준 대비 아직 낮은 수준 (OECD 국가 중 29위/35개국)
 - 우리나라는 청탁금지법 및 행동강령 등 법적·제도적인 측면에서의 반부패 정책은 잘 마련되어 있으나, 문화적으로 수용성이 떨어지는 편임
- ※ (예시) 대한항공 땅콩회항사건, 공관병 사적 이용, 대학 교수의 조교 갑질사건 등
- ☞ ‘반부패’ 수용성 제고를 위한 세부 정책 개선 및 문화적인 환경조성 필요



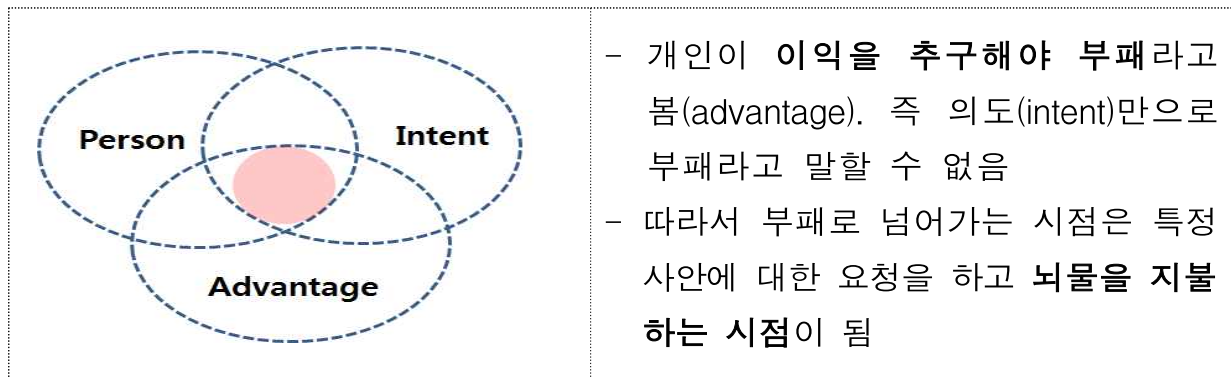
[Session2] Comparative Studies on Anti-Corruption Policy (IACA)

3 Fraud Prevention Tools and Concepts

- ◇ 일시 및 장소 : '18. 6. 1.(금) 09:00, 국제반부패아카데미(IACA)
- ◇ 강사 : Georg Krakow(Partner, Baker & Mckenzie)

□ 부패는 어떻게 발생하는가

○ 부패의 발생 요건



○ 부패가 발생할 수 있는 최소 인원

- 일반적으로 뇌물을 제공하는 자와 뇌물을 받는 자, 두 행위자의 문제라고 생각하나 그 부패행위로 인해 피해를 본 사람이 있어야 부패가 성립. 따라서 최소 3명이 필요



- 일반적으로 공무원은 개인의 이익이 아닌 국가를 위해 일하는 사람이므로 공무원이 뇌물을 받았다면 국가에 해가 되는 행위를 했다고 보므로 부패사건이라고 판단

□ 과도하게 엄격한 규정(준수프로그램)의 문제점

(사례) 오스트리아 국립방송국 기자가 방문하여 대화를 나누던 중, 커피를 대접하려고 하자 방송국의 규정(준수프로그램)상 사전신고를 하지 않았기 때문에 절대 먹을 수 없다고 거절함. 사전신고 없이는 커피는 물론, 그 어떤 선물·향응·혜택(benefit)도 받을 수 없다고 규정되어 있다고 함

○ 임직원의 규정 위반을 유도하는 결과 초래

- 현실을 전혀 고려하지 않은 과도한 준수 프로그램은 해당 기업의 반부패에 오히려 악영향을 미치게 됨
- 사전에 발생가능한 모든 일을 예측해 신고하는 것은 불가능하고 위 사례의 방송국의 경우 실제로 사전 신고된 사례도 없음

⇒ 결과적으로 직원의 규정 위반을 오히려 유도

○ 반부패를 위해 진정 필요한 업무를 등한시 하게 되는 결과

- 만약 모든 직원들이 미팅에서 커피를 마실 예정이라고 사전 신고 한다면, 준수프로그램 담당 부서에서는 사전 신고 관련 처리업무만 하게 되어 회사의 반부패를 위해 진정 필요한 본연의 업무는 할 수 없게 됨
- 즉, 규정이 과도하면 사소한 문제에만 집중하게 되어 실제 부패가 발생할 가능성이 있는 중요한 부분을 놓치게 되는 결과 발생
- 준수프로그램은 소속 임직원이 이해할 수 있는 수준이어야 의미가 있으므로, 위와 같은 사례의 경우 임직원들이 직접 준수프로그램 담당자에게 비현실적인 규정임을 설명하여 보완해야 함

○ 협박을 받는 등 공무원에게 불리하게 작용

- 나이지리아의 경우, 공무원은 상사의 허락 없이 어떠한 혜택도 받을 수 없게 되어 있음(가족에게 받는 경우도 안 됨)

- 즉, 공무원이 본인의 생일에 부인으로부터 넥타이를 받게 되는 경우도 상사에 사전 신고해야 하며 무신고는 형법 위반임
- 공무원이 (예측이 불가능하여) 신고 없이 부인에게 넥타이 선물을 받았고 이를 타인이 알게 되어 협박을 당하는 경우도 발생
- 이렇게 엄격한 규정을 운영하는 나이지리아는 아이러니하게도 반부패 국가와 거리가 멀다

⇒ 과도한 규정은 반부패에 결코 도움이 되지 않음을 역설적으로 보여줌

○ 과도한 규제가 폭동·혁명의 원인이 되기도 함

- (스위스 사례) 몇 세기 전 스위스의 일부가 합스부르크가의 영토였던 적이 있었고, 그 지역의 주지사는 스위스와 합스부르크가의 강력한 동맹을 희망하여 합스부르크가를 상징하는 모자를 막대에 걸어놓고 이에 경의를 표해야 하는 규정을 제정하였으나, 자존심이 강한 스위스인은 이 규정에 반발해 오히려 폭동을 일으켜 합스부르크가로부터 독립하게 되는 계기가 됨

⇒ (기업 적용) 강력한 규정으로 인해 유능한 직원을 잃을 수 있음

○ Head of Janus

- 부패는 개인의 이익과 기관이 추구하는 바가 다르기 때문에 발생. CEO는 본인의 이익이 회사의 이익이라고 생각하는 경향이 있으나 실제로는 CEO의 이익이 기관 전체의 이익과 일치하지 않는 경우가 대부분(CEO는 '회사를 위한 결정'이라고 생각하지만 사실은 본인의 이익에 부합하기 때문에 하는 결정이 많음)
- 준수 프로그램(규정) 담당 부서에서는 인간의 본성이 자기 이익을 취하는 방향으로 가기 쉽다는 점을 인지하여야 하고, 규정이나 정책 수립 시 지나치게 과도한 규정이 되지 않도록 현실적인 상황을 고려하여 수립하여야 의미 있는 규정임을 명심

□ 부패 관련 사례 검토를 통한 다양한 고찰

○ 금융기관의 마케팅 담당자 행사 초대 건

(사례) 금융기관에서 100대 우수기업을 뽑아 CEO나 CFO를 초대하여 일종의 초청행사를 개최하는데, 내가 마케팅 담당자라면 이 행사에 참석해도 되는가? (원래는 참가비용이 있는 행사임)

- (부패 O) 금융기관에서는 향후 관련 업무 시 도움이 되길 바라는 의도를 가지고 초청했으므로 부패로 볼 수 있음. 원래 참석 대상으로 법인이 뽑힌 것이며 CEO는 해당기관의 대표로서 자격이 있으나 개인인 마케팅 담당자는 참석 대상이 아니었다는 측면에서 부패임
- (부패 X) CEO가 아닌 일개 마케팅 담당자는 기업의 의사결정에 영향을 미치지 않으며(영향력 없음), 마케팅 담당자 입장에서 행사에 참석하여 다양한 네트워킹을 한다면 장기적으로 회사의 이익에 부합하므로 부패가 아님
- (기타의견) 비용을 지불하고 간다면 괜찮다는 의견도 있음(비용을 지불하고 갈 정도로 회사의 이익에 도움이 된다고 판단)

○ 건설회사 대표의 뇌물 제공 건

(사례) 건설회사 대표인 B는 시의 건설공사 입찰을 앞두고 시장이자 자신의 형인 A에게 고가의 와인을 선물했을 때, 이는 부패행위인가?

- 형제에게 선물을 할 수도 있으므로 부패가 아니라는 측면과 와인을 선물한 시점이 입찰 시점이므로 의도가 있는 선물이라고 보아 부패로 볼 수 있다는 측면이 공존
- 이에 대한 오스트리아 법무부의 guide line은 평소의 친분관계 등 정황을 파악하여 판단한다는 것인데, 이는 정성적인 부분이므로 정확한 판단이 어려움(현재 소송 진행 중)

- (향후 동일사례 방지를 위한 조언) A시장은 동생인 B가 입찰에 참여한다는 것을 알았을 때 이해관계 신고를 하고 해당 업무를 회피했어야 함. 다만, 대부분의 사람들은 이해관계 신고에 대해 부정적이므로 내부적으로 이해관계 신고를 장려하는 조직문화 개선 필요



[Session3] Fraud Prevention Tools and Concepts (IACA)

-
- ◇ 일시 및 장소 : '18. 6. 4.(월) 9:00, 국제반부패아카데미(IACA)
 - ◇ 강사 : Johannes Schnitzer
-

□ 공공조달의 의미

- 정부가 공공기능의 원활한 수행을 위해 재화, 용역, 노동을 구매하는 것
- 그 규모는 통상 GDP의 15 ~ 30% 수준

□ 공공조달에서의 부패비용

- 부패금액이 계약금액의 20 ~ 25% 정도를 차지
- (원인) 공항, 철도, 도로 등 공공건설계약은 공사비 규모가 크고 절차적 복잡성으로 인하여 부패유발의 개연성이 높음

□ 공공조달 절차의 이해

- 공공조달은 입찰준비, 입찰, 계약이행의 3단계를 거침
 - 입찰준비(PRE-TENDER) : 공공조달의 범위를 정하고 입찰절차, 입찰단계 등 과정을 구조화하는 단계
 - 입찰(TENDER) : 입찰참가자를 모집, 입찰서 접수, 평가 및 계약을 체결하는 단계
 - 계약이행(POST-TENDER) : 계약당사자가 계약을 유효하게 이행하는 단계

⇒ (부패발생) 준비단계에서는 특정 기업에 유리하도록 입찰조건을 조정하는 형태로, 계약이행 단계에서는 계약조건 변경 등을 통해 부패가 증가하는 추세임

□ 공공조달의 4가지 유형

- 공개경쟁입찰 : 가장 일반적이며 최저가 응찰자가 낙찰자로 결정되며, 미사용 시에는 그 사유를 공고문에 명시해야 함
 - 제한경쟁입찰 : 사전자격심사 등 2단계 심사를 통해 소수 기업만 참여하게 됨
 - 협상에 의한 계약 : 기술적 문제로 사용가능한 방법 등이 없을 때 사용하는 계약형태로 IT 등 첨단 분야에서 주로 사용됨
 - 수의계약 : 부패위험성이 가장 높은 제도로, 일정 금액 이하의 경우 계약상대방을 지정하여 계약 체결하는 제도
- * 수의계약 요건 : 시급성을 요하는 경우, 제한적 기술을 가지고 있는 경우, 국가안보와 연결되어 있을 경우, 10만 EURO 이하의 경우

□ 공공조달 부패유발 인적 요소

- 뇌물제공자 : 입찰자, 계약자, 하도급자, 공급자 등
- 뇌물수수자 : 공무원, 재량권을 보유한 자 등

⇒ (부패방지장치) 입찰자 간 반부패 협약을 통해 입찰 방해 또는 담합 등을 사전에 제거하고, 입찰방해 시에는 연 매출의 10%를 과징금을 부과, 대표자는 2 ~3년의 징역에 처하도록 법제화

□ 부패예방기재

○ 제도적 요인

- UNCITRAL MODEL LAW(개별국가에서 선별적 사용 가능)
- WTO GOVERNMENT PROCUREMENT AGREEMENT(한국 가입, 구속력 있음)
- EU PUBLIC PROCUREMENT DIRECTIVE
- UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION(UNCAC)

○ 비제도적 요인

- 규정 준수를 위한 정치적 의지, 효과적인 사전 모니터링 체계, 윤리적 행동에 대한 법제화, 전자입찰 등
- 전 과정이 전자 입찰 과정을 도입해야 부패예방 효과가 큼. 한국의 경우 전자입찰 최우수 선진 국가임

□ 부패예방의 기본 원칙

- 투명성, 경쟁, 차별금지, 효율적 경제, 객관성, 실행가능성 등

□ UNCAC의 사전검토체계(review mechanism)

- 공급예정자가 구매기관에 물품에 대한 규격 등이 사전에 공개가 진행되지 않았음을 독립기관인 오스트리아 행정법원에 재고 요청
- EU 가입시점(1995년)부터 운영되었으며, 연간 400~500건 접수



[Session4] Public Procurement, Vulnerabilities and Best Practices (IACA)

5 [기관방문] 오스트리아 감사원(ACA)

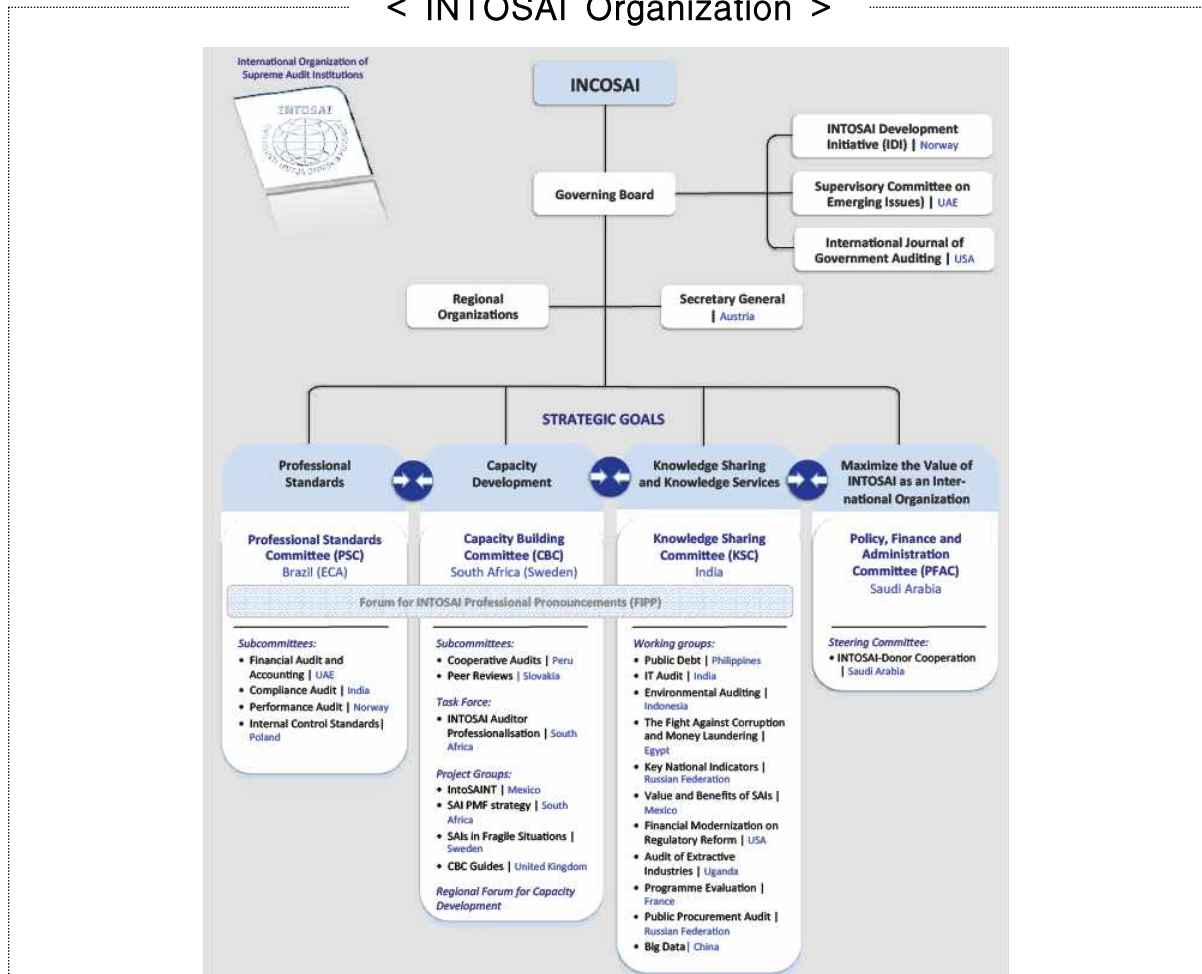
◇ 일시 및 장소 : '18. 6. 4.(월) 13:30, the Austrian Court of Audit

□ 기관 개요

○ 주요업무 : 감사, 자문, 국제협력 업무(INTOSAI* 본사 역할 수행)

* INTOSAI는 국제감사기구로 1953년 설립되었으며 한국은 1974년 가입, 감사 업무의 국제적 기준 마련, 지식 공유, 역량 강화 등 수행

< INTOSAI Organization >

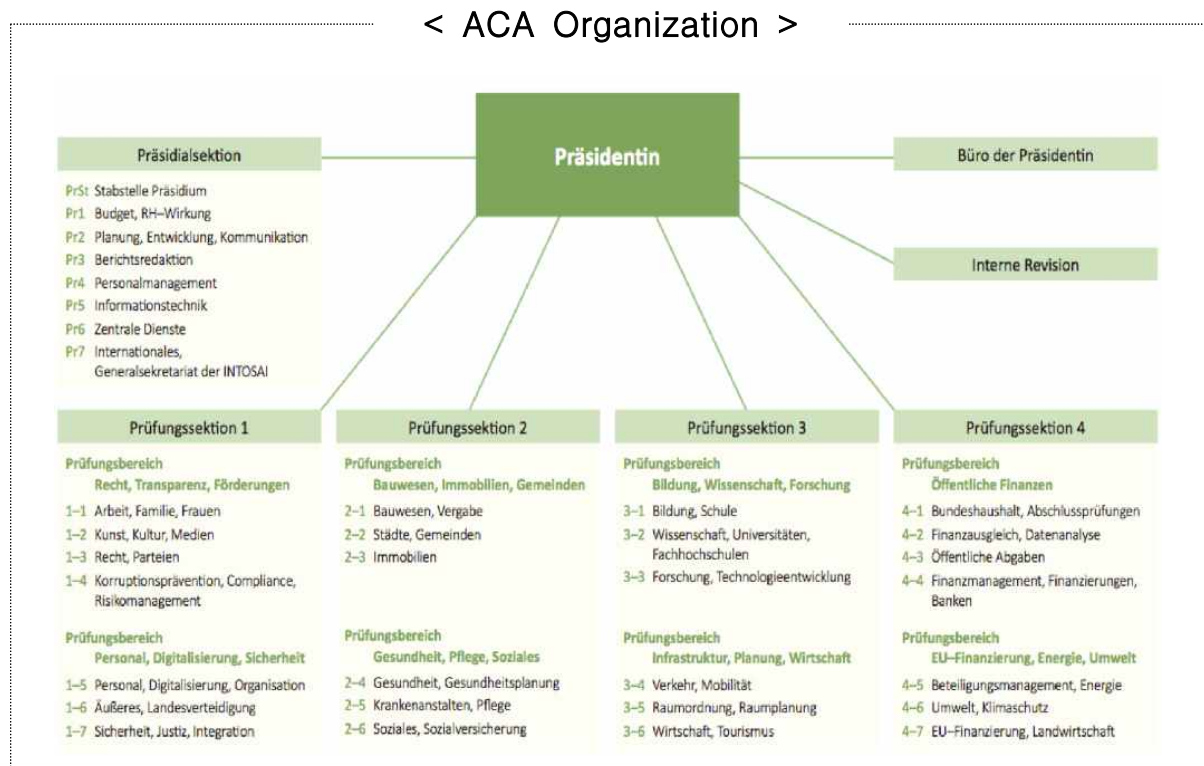


○ 설립연도 : 1761년

○ 기관목표 : 공공자원의 효과적 사용

○ 직원 수 : 311명(감사 업무 81%, 행정 업무 19%)

○ 평균연령 : 48세



□ 반부패 분야 감사 활동

○ 6,500개 기관을 대상으로 반부패 활동 준수 프로그램 작동 여부 확인

□ 반부패 분야 자문 활동

○ 오스트리아 감사원 홈페이지에 부패 관련 핵심 내용 서술

※ (예) 부패예방 - 기관 체계, 인사 차원의 조치, 조치 과정

○ 법안 및 입법 초안의 평가

○ 강의, 스피치, 프리젠테이션 등

□ 반부패 분야 감사 가이드라인

○ 각 기관별 반부패 활동 평가에 대한 가이드라인 제시

- 관리자(고위직)의 솔선수범: 윤리경영 세미나, 교육 참석 여부 등
- 부패위험 평가를 통한 분석 등



- (목표) ACA의 감사과정에서 반부패 접근법의 체계적인 통합(감사팀 지원)
- ACA의 광범위한 감사 권한으로 인한 어려움 존재
- 규정 준수 관리 시스템 표준*을 기반으로 함
 - * Culture, Aim, Risk, Programme, Organisation, Communication, Check/Adjust
- 부패란 사적 이익을 위해 위임된 권력을 남용하는 것
- 사례 연구 추가 등을 통해 수정 · 보완 중



[Session5] ACA(오스트리아 감사원) 기관 방문

- ◇ 일시 및 장소 : '18. 6. 5.(화) 09:00, 국제반부패아카데미(IACA)
- ◇ 강사 : Drago Kos

□ 기초 이론

○ 부패, 윤리, 청렴

- (부패) 공적 권한을 사적 이익을 위하여 남용하는 것
- (윤리) 도덕적으로 받아들이는 선, 또는 가치
- (청렴) 개인, 조직, 제도적 수준의 부패에 저항하거나, 특정 위치에서 비롯된 유혹에 저항하는 경향

○ 위험평가의 정의

- 사업 중단, 평판도 저하, 사람들에게 줄 수 있는 위해 등을 주의 깊게 조사하는 것

○ 일반적인 위험평가의 절차

- | | |
|--------------------|----------------------|
| 가. 위험요소 식별 | 라. 발견된 내용 기록 및 조치 이행 |
| 나. 피해범위 파악 | 마. 평가 검토 및 보완점 도출 |
| 다. 위험 평가 및 예방조치 결정 | |

가. 위험요소 식별

- 내·외부 위험 파악
- 구성원 의견 수렴
- 외부 사례 수렴(문헌, 보고서 등)
- 기관의 과거 사례 활용

나. 피해범위 파악

- 피해자가 없는 위험은 없다
- 피해범위(Who): 구성원
- 피해범위(What): 경제손실, 사업 중단, 대외 평판도 저하, 공신력 훼손, 청렴도 저하 등

다. 위험 평가 및 예방조치 결정

- 위험 발생 가능성 및 예상 결과의 영향력에 따라 우선순위 도출
- 새로운 통제 방법의 소개 및 기존 방법의 개선
- 수용 가능한 수준으로 위험 축소

라. 발견된 내용 기록 및 조치 이행

- 위험 평가 결과를 기록하고 구성원과 공유
- 모니터링 담당자 지정
- 평가 결과를 내부 경영목표와 연계
- 개선방안 이행

마. 평가 검토 및 보완점 도출

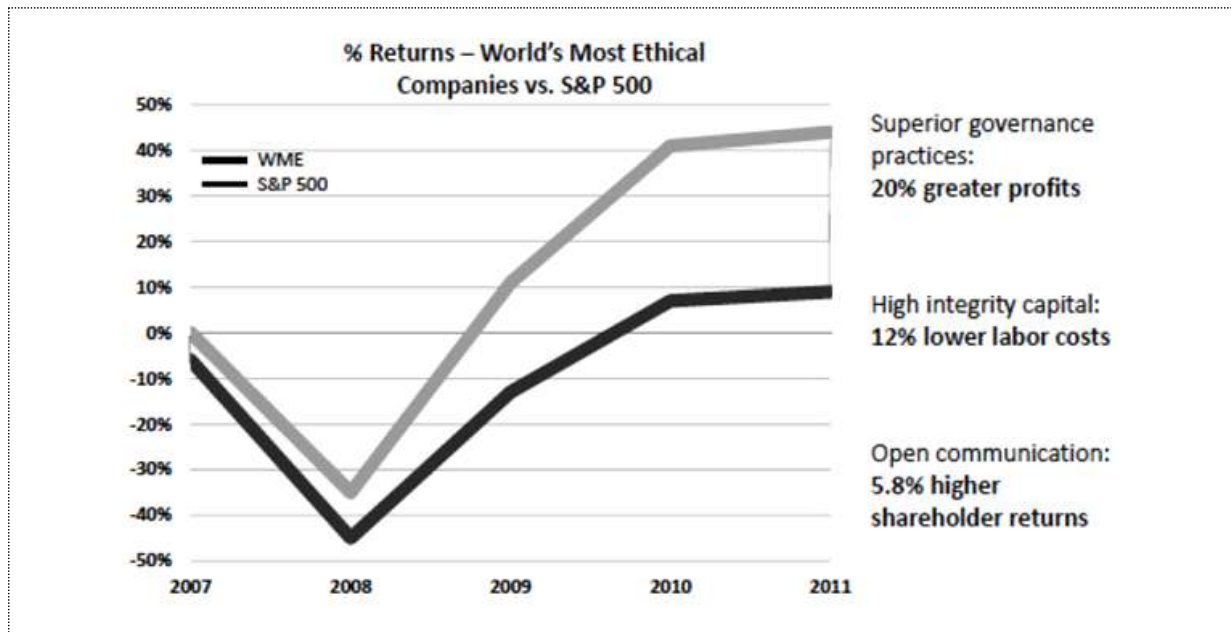
- 법률 구조, 기관의 설립, 업무환경, 위험 및 결과, 제어 방법 등 전반적인 변화에 대응하기 위하여 위험 평가와 제어 방안 조정

○ 기관 청렴도의 중요성

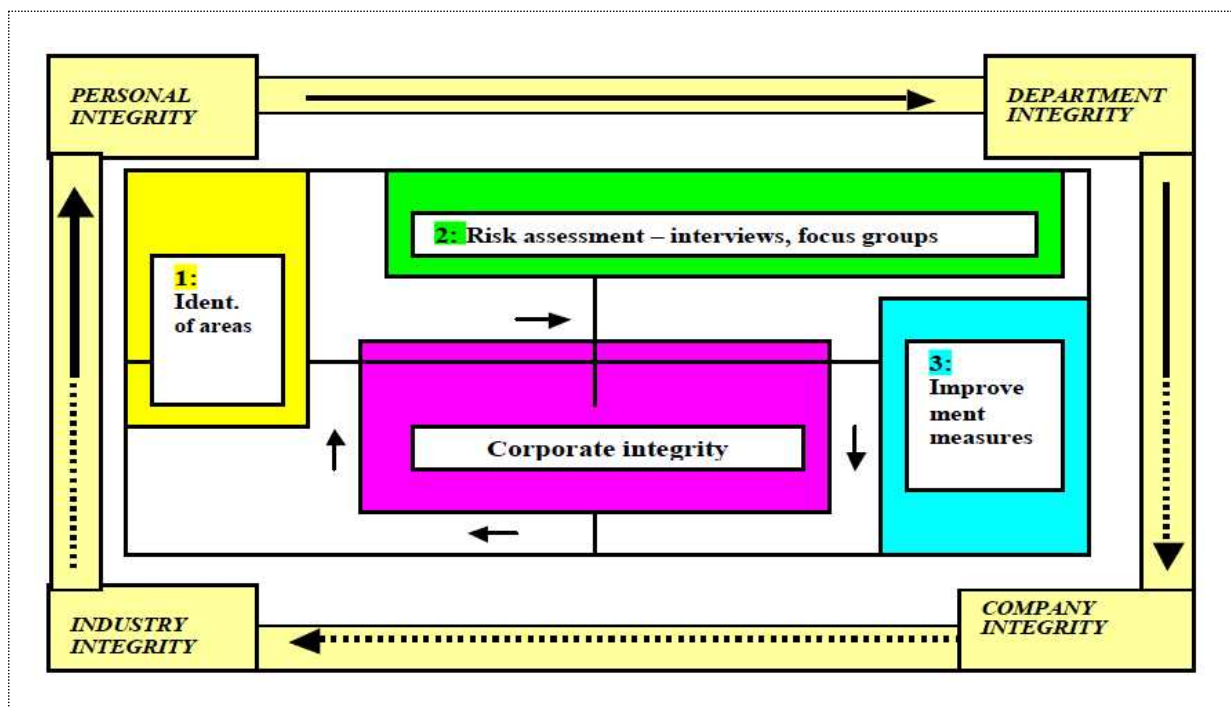
- 업무 성과 및 사회 복지
- 부패에 따른 효율성 저하 및 비용 지출
- 신뢰 형성에 따른 근로자 업무의욕 제고, 성과 향상, 혁신성 제고

- 노사 상호관계 개선, 구성원 자존감 제고, 애사심 향상
- 윤리적 투자를 통한 이해관계자의 기대감 제고

○ 윤리적 기업의 성과



○ 기관 청렴성



○ 청렴계획

- 업무의 법적, 윤리적, 전문적 품질 향상을 위한 가장 최선의 방법
- 예방적 관리 프로그램
- 조직적 사기 및 부패 취약점을 판별하는 방법
- 조직 내 부패 발생 및 확산을 예방하는 가장 실용적인 수단

○ 청렴계획의 구성

- 조직 내 부패 확산 평가
- 청렴 계획 프로젝트 그룹에 대한 정보
- 업무 프로세스 및 의사결정 방법 설명
- 부패 위험 예방 수단
- 법적 조치 수단
- 기타(기관 특성에 따라 적용)

○ 청렴계획의 장점

- 예방 체계 강화
- 취약업무에 대한 경각심 고취
- 조직 청렴성 제고 가능성 확보
- 능률, 신뢰, 상호존중, 품질 수준 제고
- 기관의 부패 면역력 제고
- 구성원 경각심 고취 등

○ 청렴계획(4단계)

가. 작업 준비 단계

나. 취약 업무 평가

다. 기존 예방 수단에 대한 점검

라. 새로운 기법 및 통제수단 도입

마. 보고서 작성

가. 작업 준비 단계

- 경영진의 프로젝트 진행 결정
- 프로젝트 그룹 지정 및 리더 선임
- 프로젝트 그룹에서 청렴계획 준비
- 청렴계획 프로그램 승인

나. 취약 업무 평가

- 업무 프로세스 점검
- 법령, 지침, 내부규정 세부 검토
- 가장 취약한 업무/위험 평가

다. 취약 업무 평가

- 기존 예방 시스템의 점검
- 현 상황에 대한 문제점 분석(우편설문/인터뷰)
- 평가된 취약 업무/위험에 대한 문제점 분석

라. 새로운 기법 및 통제수단 도입

- 개선 권고 사항
- 개선 우선순위
- 경영진의 승인 및 이행 감독

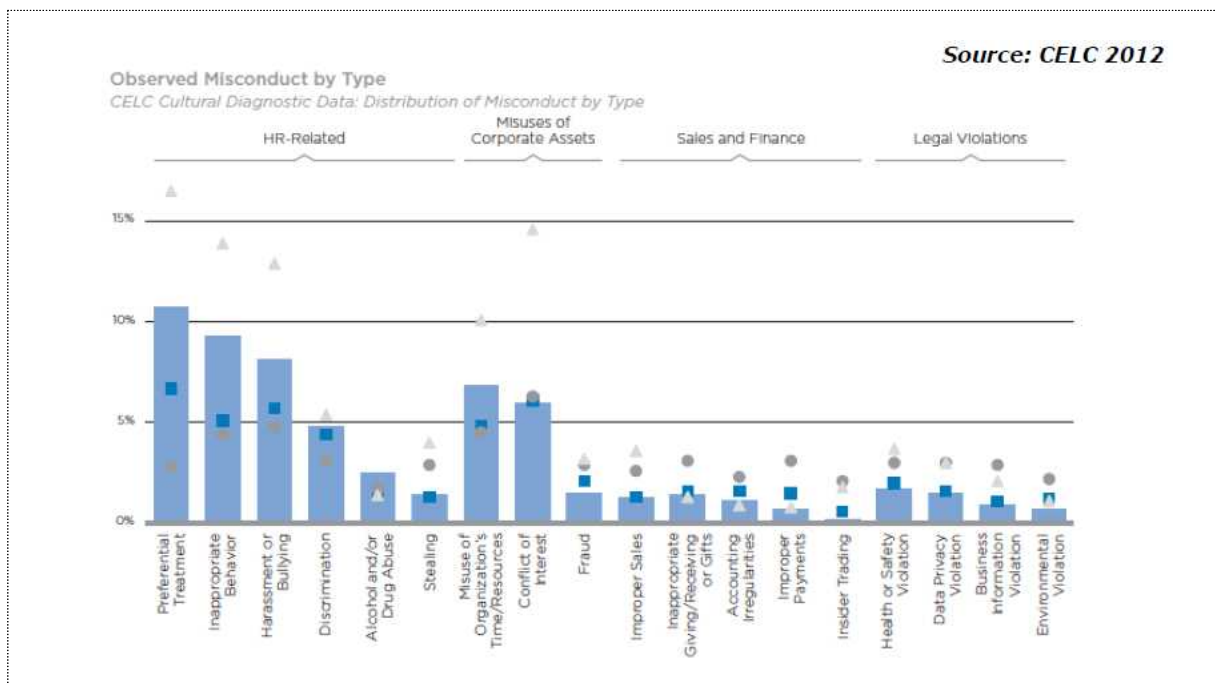
※ 청렴계획은 도출된 위험 제거를 위해 다음 사항을 포함하여야 함

1. 개선 과제 제안(경제성, 효율성, 이행가능성)
2. 위험 수준에 따른 우선순위 결정
3. 이행 주체
4. 이행 시기
5. 모니터링

○ 위험 분야

일반 분야	윤리 및 청렴 분야	업종별 세부사항
지배구조	뇌물·금행료·강요 방지	기업비밀 거래
재무관리/내부통제	돈세탁 방지	지적재산
계약	이해상충	수입/지출
인사	선물, 향응, 출장	중개자
문서관리	정치헌금	
보안/정보보안	기부/스폰서	
홍보	공익신고 방해	
	직장 내 따돌림	

※ 알려진 비윤리·범죄 행위



□ 사례 연구

○ Case A

1. 당신은 지자체 대외 원조 담당입니다. 스포츠 시설 개선 예산이 있으며, 기준에 따라 자금 조달 우선순위를 작성합니다. 어느 날 당신의 직속 상관이 당신에게 한국 축구 국가 대표팀 주장이던 축구 선수 A.S.를 소개하고, "A.S.에게 지원금을 줘야 한다"고 말했습니다. 기준을 따르면 A.S.는 우선 순위 최하위입니다. A.S.는 일주일 후에 방문 예정입니다.

만약 당신이 "그렇다"고 대답한다면, 어떻게 하시겠습니까?

"아니오"라고 대답한다면, 당신의 행동 방침은 무엇입니까?

2. 방문한 A.S.에게 당신은 요청을 따를 수 없다고 했습니다. 그가 당신의 사무실을 떠난 후 5분이 지난 후에 당신의 상사가 와서 AS의 요청을 긍정적으로 검토하라고 명령했습니다. 당신의 부서장은 청렴하기 때문에 당신을 지지할 것 같지만, A.S.에 의한 부정적 언론 플레이도 우려하고 있습니다. 또 당신 직속 상관이 정치적 연줄을 가지고 있다는 것도 잘 알고 있습니다.

당신은 그에게 어떻게 하라고 충고할 건가요?

○ Case B

1. 당신은 행정부의 인사 담당이고 서울시장이 회의를 위해 당신의 사무실에 방문했습니다. 그는 딸의 취업을 요청했습니다.

당신은 채용은 인사부에서 절차에 거쳐 처리될 것이라고 말했으나 그는 딸의 취업에 대한 확실한 약속을 원합니다.

그에게 어떻게 대답할 건가요? 누가 그 약속을 할 수 있을까요?

2. 다음 회의에서 시장은 딸이 아직도 취업이 되지 않은 사실에 불만을 표시하고 총리를 만나 당신이 무능하다고 비방했습니다. 그의 딸이 직장을 얻을 수 있는 적절한 방법은 무엇일까요?

○ Case C

1. 시에서 회계사로 근무하는 당신의 친구는 시장 집무실과 가까운 곳에 책상이 있어서 열린 문 사이에서 시장의 통화를 들을 수 있습니다. 어느 날 시장이 계약을 대가로 업체에게 태국 여행을 약속 받는 것을 알게 되었고 이웃에 살고 있는 부패방지팀 형사에게 그 사실을 알려주었습니다.
그녀의 행동에 대해 어떻게 생각하세요?
2. 두 달 후 경찰이 시장을 조사하자, 시장의 태도가 급격히 변합니다. 그러나 시장은 신고와 관련해 어떤 것도 언급하지 않습니다. 1주일 뒤 시장이 신규 프로젝트 장소가 급히 필요해 그녀의 책상을 옮겨달라며 화장실 근처로 책상을 옮겼습니다.
어떤 생각이 드십니까?
3. 며칠이 지났는데 원래 그녀의 자리는 아직도 비어 있습니다. 그녀의 일은 점점 줄고 그녀의 조수가 모든 업무를 처리합니다. 처음엔 밀린 업무가 있어 관찮았지만 곧 일이 떨어졌습니다. 상황이 계속되자 법률사무소를 방문하지만 변호사는 증거가 없어 도와줄 수 없다고 말합니다. 지금은 어떻게 생각하세요?
4. 바람이 많이 부는 복도에서 심한 폐렴에 걸려 쉬었지만 돌아온 후에도 상황은 변하지 않습니다. 유일한 "놀이"는 화장실에 오는 사람과 이야기하는 것입니다. 이제 폐렴이 재발하여 직장도 그만둔 그녀는 당신의 도움을 바라며 매일 당신을 찾아옵니다.
그녀의 법적 상황을 어떻게 평가하나요? 조언할 만한 것이 있나요?

○ Case D

1. 사무실 동료 중 한명이 지자체 프로젝트에 대한 긴급 예산 지원 신청을 접수합니다. 동료는 현 부서 발령 전에 경기도지사에게 전달받았다고 말합니다. 요청서는 경기도지사 서명이 있었고 규정에 맞게 완벽히 작성되어 있습니다. 그러나 내용을 보면 어제 사무실에서 논의된 최신 정보가 포함되어 있습니다.
당신은 지금 그에게 어떻게 대답할 건가요?

2. 당신은 신청기한이 두달 전에 만료된 것을 알게 되었습니다. 경기도지사는 지방에 홍수가 나서 일찍 준비할 수 없었다고 주장했지만 홍수가 났다는 뉴스는 어디에도 없습니다. 또한 허용 금액의 3배를 요구하고 있습니다. 당신의 동료는 매일 찾아와 그 요청을 어떻게 처리할 것인지를 독촉하고 있습니다.

당신은 지금 무엇을 생각하고 무엇을 할 것인가요?

3. 승인할 수 없다는 결론에 도달하게 되고, 동료에게 설명합니다. 그는 실망한 것 같지만 아무 말도 없습니다. 동료가 나가고 3분 후에 매우 화가 난 경기도지사의 전화를 받았습니다. 그는 당신에게 홍수 피해를 입은 지자체에 어떻게 대응했는지 언론에 알릴 것이라고 협박합니다.

현재 상황에 대한 당신의 법적 판단은 어떻습니까?

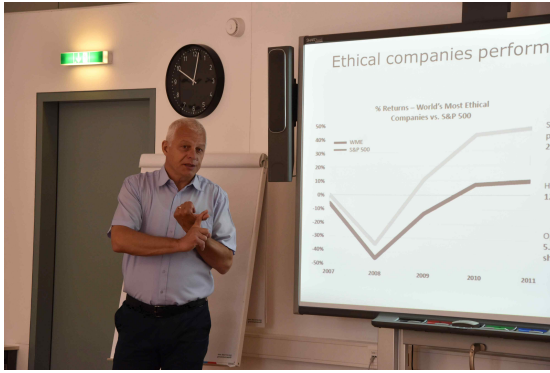
어떻게 하실 건가요? 당신은 누구에게 이 사실을 알릴건가요?

○ 사례를 통한 부패 대처 방법

- 부당한 업무지시에 대처하는 법

- ① 최대한 상사와 직접충돌을 피하면서, 상사의 지시를 이행하지 말기. 대신 법 준수 범위 내에서 내가 최대한 노력하고 있다는 사실을 보여주기. 이외에도 문제점을 상사에게 간곡히 말하고, 이에 대한 해결책을 동시에 가져가기 등
- ② 지시를 따라야 하는 불가피한 상황이 올 경우, 자신을 보호하기 위해서 상사가 부당한 지시를 했다는 증거를 이메일 등을 통해 남기기

- 동료, 가족(와이프 사례) 연루 부패: 부패행위 하지 말고, 자신이 부패에 연루됐을 때 상대방도 타격을 입을 수 있는 운명공동체임을 최대한 이해시키기



[Session6] Corruption Risk Analysis & Case Studies (IACA)

7 [기관방문] 유엔 마약범죄국(UNODC)

◇ 일시 및 장소 : '18. 6. 5.(화) 13:00, UNODC

□ 기관 개요

○ 설립

- 전 세계적인 불법 마약유통, 범죄예방 및 범죄사범, 국제 테러와 부패에 보다 포괄적으로 대처하기 위해 설립(1997년)

○ 조직

- 1개 본부(집행국장실 외 4개과) 설치
- 2개 연락사무소(뉴욕, 브뤼셀) 및 21개 지역사무소
- 운용인원 : 약 550명

○ 주요 기능

- 약물규제 및 마약범죄예방
- 부정부패, 조직범죄, 인신매매 및 국제적 테러 방지 활동

□ UN 반부패협약(UNCAC)

○ 정책적 배경

- UN의 「UN반부패협약」은 국가 간의 반부패 및 청렴정책 추진에 대한 필요성을 공론화한 최초의 움직임
- 세계 최대의 반부패 규제규범으로 작동하고 있는 본 협약이 우리 공직사회에 있어서 가지는 정책적 의의를 보다 심도 있게 분석하여 우리의 반부패·청렴 정책에 대한 총론적 모니터링 필요성 제기

○ 연혁

- 행동강령 및 선언문 발표('96년)
- 협약서 마련을 위해 '02년 1월부터 '03년 10월까지 UNODC 주관으로 7차례 임시위원회 개최
- '03. 10. 31 : 제58회 유엔 총회에서 협약 최종안 채택
- '03. 12. 9 : 멕시코 메리다에서 우리나라를 포함한 120여 개국 정부 대표(장관)들이 참석한 가운데 UNCAC 서명회의 개최
- 현재 185개국이 반부패협약에 참여하는 등 국제 사회가 부패 척결을 위해 공조하고 있으며, 실질적 이행이 이루어질 수 있도록 지속적 노력을 기울이고 있음

○ 우리나라 비준

- '03.12.10 : UN부패방지협약에 서명한 후, 범정부 차원에서 동협약의 비준 추진
- '08.2.26 : 협약의 이행입법인 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례 법안」이 국회 본회의 통과
- '08.2.29 : 「UN부패방지협약 비준동의안」 국회 본회의 통과

○ 협약 구성 및 주요내용 : 5개 영역 8장 71개 조항

□ UN 반부패협약(UNCAC) 주요내용

○ 제2장 : 예방조치(Preventive measures)

〈 UN반부패협약 관련 조항 〉

제5조 부패방지 및 시행	제6조 부패방지기구	제7조 공공부문
제8조 공무원행동강령	제9조 공공조달 및 공공재정관리	제10조 공공보고
제11조 사법부문	제12조 민간부문	제13조 사회의 참여
제14조 자금세탁 방지		

○ 제3장 : 범죄화와 법집행(Criminalization & law enforcement)

〈 UN반부패협약 관련 조항 〉

제15조 자국공무원 뇌물수수	제16조 외국공무원 뇌물수수	제17조 공무원 횡령·배임
제18조 영향력 행사	제19조 직권남용	제20조 부정축재
제21조 민간부문 뇌물	제22조 민간부문 횡령	제23조 범죄수익 세탁
제24조 은닉	제25조 사법방해	제26조 법인의 책임
제27조 참여와 미수	제28조 인지와 의도	제29조 공소시효
제30조 기소, 재판, 제재	제31조 동결, 압수, 몰수	제32조 증인·피해자 보호
제33조 신고자 보호	제34조 부패행위 결과	제35조 손해배상
제36조 전담기구	제37조 법집행기관과의 협력	제38조 국가기관 간 협력
제39조 국가기관과 민간부문 협력	제40조 금융비밀	제41조 범죄기록
제42조 관할권		

○ 제4장 : 국제협력(International cooperation)

〈 UN반부패협약 관련 조항 〉

제43조 국제협력	제44조 범죄인 인도	제45조 수형자 이송
제46조 사법공조	제47조 형사절차 이관	제48조 법집행 협력
제49조 합동수사	제50조 특별수사기법	

○ 제5장 : 자산회복(Asset recovery)

〈 UN반부패협약 관련 조항 〉

제52조 범죄수익 이전의 방지 및 적발	제53조 재산의 직접회복 조치
제54조 국제협력을 통한 자산회복	제55조 몰수를 위한 국제협력
제56조 특별 협력	제57조 자산의 반환과 처분
제58조 금융정보기관	제59조 양자·다자 협정

○ 제6장 : 기술지원과 정보교환

〈 UN반부패협약 관련 조항 〉

제60조 훈련 및 기술지원	제61조 부패 관련 정보의 수집·교환과 분석
제62조 기타 조치	

○ 부패방지기구 설립을 통해 효과적 반부패 활동 추진(제6조, 제36조)

- 기구의 독립적 위상, 적절한 자원, 충분한 재정 지원 등이 필요하며, 강력한 규제, 평가체계 구축을 통한 이행상황을 점검하는 시스템 필요

○ 공공부문의 반부패 활동(제7조)

- 특히 공공부문에 있어 공무원 채용, 퇴직체계, 교육훈련 프로그램, 순환보직, 부패에 대항할 수 있는 공적 지위, 정당으로부터 독립적 지위 등 확보

○ 공무원행동강령 마련(제8조)

- 윤리적 딜레마 상황에 적절히 대응할 수 있는 행동 가이드 제공 등 명확한 행동지침 제시 필요
- 구성원에게 강령에 대한 충분한 설명 등으로 신뢰 구축 필요하며 통상적으로 준수 강령*과 청렴성 기준**은 조직 여건, 청렴성 등

상황에 맞게 적용하는 것이 필요하나 일반적으로 병행·적용이 효과적

* 구성원이 반드시 지켜야 하는 최소한의 준수 기준을 제시, 심각한 부패 상황에 직면한 경우 효과적이며 모든 상황에 대한 구체적 기준

** 가장 높은 수준의 행동기준을 제시하는 것으로 일반화된 원칙으로 구성, 추상적 개념으로 기준에서 벗어나도 처벌 어려움, 청렴성에 기반한 강령

○ 공공조달 분야(제9조)

- 공공조달 분야는 예산규모가 커서 부패 개연성이 크며, 투명성, 객관성, 경쟁이 핵심 요소임
- 정부에 의한 조달 기준의 객관적 기준 공표, 객관적 의사결정 기준, 실효성 있는 내부심사 제도, 공무원의 책임감 등이 투명성 향상의 개선 등이 중요 항목임

입찰 준비단계	입찰단계	입찰 후 단계
구체적 계약적 요구사항 파악, 특정업체의 기술 조건 배제, 입찰 기간 검토, 최소 요구조건 등	공고 및 입찰자 평가 단계로 다양한 사례의 부패사례가 발생 가능하므로 인적·제도적으로 최고 수준의 투명성 필요	계약 이행과정의 적정성이 계약 목적물의 최종 품질을 결정 계약변경 점검·평가시행 시 금품 수수 등 부패 발생이 가능하므로 제도적 기준 마련 및 모니터링 시스템 필요

< 공공조달 부문의 청렴성 향상 방안 >

- 인적·제도적 차원의 지속적 개선 등을 부패 유발요인 제거
- 발주자와 계약 상대방간의 신뢰를 통한 발전적 관계 구축
- 내부 고발 시스템의 활성화 방안 마련
- 전자조달 시스템 등 담당자간 접촉 횟수 차단 등으로 부패요인 제거, 단, 정보 보안 등의 기술적 문제 해결 필요

- 국가적으로 투명한 정보 공개 등 정보 접근성 강화(제10조)
 - 국민들에게 정보공개 및 공공기관의 의사결정 절차의 공개
 - 행정절차의 단순화 등
- 민간부문에서의 방지책(제12조)
 - 회계, 감사시스템 강화 등 견제 및 감시 체계 실효성 확보
- 자금세탁방지(제14조)
 - 글로벌화 됨에 따라 국가 간 긴밀한 협력이 필요

□ UN반부패협약 이행점검 체계(Implementation Review Mechanism)

- 협약 당사국 간 지속적 총회의 개최(2006년~2015년)를 통하여 반부패 정책 관련 정보 교환, 추진방안 마련, 실행력 검토 등의 활동을 전개
- UN 반부패협약(UNCAC) 관련 조약기구 구조



- 점검 체계(Review Mechanism)
 - 1단계(phase)는 2 사이클(각 5년)로 구성

〈 UN 반부패협약 점검 체계 〉 (첫 번째 사이클) UNCAC 제3장(Criminalization and law enforcement)과 제4장(International cooperation)의 이행에 대해 점검 (두 번째 사이클) UNCAC 제2장(Preventive measures)과 제5장(Asset recovery)의 이행에 대해 점검
--

- 점검 대상 국가는 매 사이클 초 추천을 통해 선정되며, 점검 국가 또한 매년 초 추천을 통해 두 나라가 선정됨(인접국가 1, 비인접국가 1)
- 요약보고서는 의무 공개, 전체보고서는 점검 대상 국가 공개 여부 선택
- '15년부터 두 번째 사이클로 UNCAC 제2장(예방조치)과 제5장(자산회복)의 이행 여부 점검
- 우리나라는 협약 이행현황에 대해 지난 2013년 1주기 점검을 받았으며 2019년에 2주기 점검을 받을 예정

□ 우리나라의 정책적 대응 방향

○ 정부차원의 정책적 대응

- 본 협약의 이행입법인 「해외부패관행법」의 정비를 통한 고도의 반부패 인프라 확보 및 청렴계약제와 같은 제도적 구축·보완을 통한 본 협약의 적극적 적용

○ 민간차원의 정책적 대응

- 민간영역(기업, 시민단체 등)이 윤리경영 강화를 통해 본 협약이 요구하고 있는 뇌물 관련 범죄 행위 근절을 위한 노력 필요
- 나아가 시민단체 활동 강화를 통한 투명성 확보를 병행적으로 추진할 필요



[Session7] UNODC(유엔 마약범죄국) 기관 방문

8 Organizational Integrity

- ◇ 일시 및 장소 : '18. 6. 6.(수) 09:00, 국제반부패아카데미(IACA)
- ◇ 강사 : Katalin Pallai

□ 청렴·부패 등 용어 정의

- Integrity(청렴)의 의미 : 옳다고 생각하는 것을 그대로 행동으로 옮기는 것
 - 가치나 경험에 따라 개인차가 있을 수 있으며,
 - 기관의 입장에서는 시스템적인 접근방식이 필요함
 - ☞ 직원 모두의 가치를 포괄할 수 있는 제도·가이드라인·절차 등의 장치 필요
- 부정·부패구성의 3요소*가 충족될 때 부정사건이 나타날 수 있음
 - * Opportunity(기회), Motivation(동기), Justification(정당화)

- ① 기회(부정의 기회) : 시스템·제도가 갖추어지지 않았다면, 부정·부패의 기회가 될 수 있음
- ② 동기 및 압력 : 부정을 저지르게 되는 동기 및 개인 또는 기관에서 어쩔 수 없이 하게끔 하는 압력도 포함
- ③ 정당화 : 사회적인 분위기로 인한 합리화
 - ※ (예시) 나만 그런 것이 아니다, 어쩔 수 없는 환경에서 그랬다 등



도널드 크레시의 부정삼각이론(Fraud Triangle)

○ 개인의 청렴(Personal Integrity)

- 개인적 가치와 더불어 기관의 가치에 부합하는 결정을 내려야 함
- 이와 같은 결정을 내리면, 만족감(본인은 정직하고 청렴한 사람이라는)을 느끼게 됨

○ 청렴한 조직

- 청렴한 조직을 목표로 규정*을 만들고, 이러한 규정을 이행하게 되면 결국 청렴한 조직이 된다는 프로세스

* 조직 및 구성원들의 가치나 목표를 충족시키는 규칙을 만들어야 함.
단, 규정이 잘 갖추어져 있더라도 청렴한 기관이 되는 것은 아님

☞ 직원들의 윤리 및 가치를 실제로 이행하도록 지원하는 것이 가장 중요함

□ 윤리경영을 위한 두 가지 접근방법

○ 규칙 기반(Rules-based) 관리와 가치 기반(Value-based) 관리

규칙기반 관리	가치기반 관리
- 비윤리적 행동 회피 - 인간 본성에 대한 부정적 관점 - 구성원에 대한 통제 강조 - 규정 및 임직원행동강령 등 제도·절차	- 윤리적 행동 촉진 - 인간 본성에 대한 긍정적 관점 - 구성원 스스로 생각을 바꾸게 함 - 워크숍·교육, 컨설팅 및 개별지도

- 두 가지 접근법은 상호 보완적이므로 적절히 조화시켜 적용할 필요
- OECD에서도 두 가지 관리 사이에서 균형을 갖고 업무에 적용시켜야 함을 강조
- Compliance(Rule) & Ethics(Value) Balance 중요(시너지)
- FCPA(해외뇌물방지법) Resource Guide 2012에서도 룰과 가치를 조화롭게 균형을 이루는 것을 중요시 함
- Compliance is the Outcome(‘Compliance’는 결과이지 수단은 아님)
 - ※ 너무 낮은 공무원 급여는 부패와 연관성이 있지만, 일정수준 이상의 공무원 급여는 부패와 연관성이 낮아짐(행동과학 측면)
- 규정이 너무 강하거나 많으면, “기관이 나를 믿지 않는다.”라는 불신을 심어주게 되고, 기관에서는 직원의 신뢰를 잃으면 청렴하려는 의지를 꺾게 만듦

< ‘빙산의 일각’의 관점으로 바라본 규칙기반/가치기반 >



‘역량 없는 학위’, ‘믿음 없는 기관장’ 등과 같이 빙산의 아래에 있는 가치들이 뒷받침하지 않으면 규칙들은 무용지물이 될 수밖에 없음. 따라서 빙산 아래에 있는 가치들이 규칙들을 뒷받침해야 의미 있는 규칙이 될 수 있음

□ 청렴윤리 경영체계

○ 2가지 접근방법, 3개의 기둥(축), 2개의 계층

- 2가지 접근방법 : 규칙기반, 가치기반
- 3개의 기둥(축) : 수단, 절차, 구조(OECD Framework)
- 2개의 계층 : 핵심수단, 보완수단

○ 3개의 기둥(Pillars)과 2개의 계층(Layers)

구분	수단	절차	구조
핵심수단	강령, 규칙, 지침, 청렴훈련 및 권고	지속적인 청렴 개발 과정, 일회성 계획들	청렴담당자, 경영인
보완수단	인력 선발 및 승진 기준으로서의 청렴, 조달에 있어서의 청렴 등	인력관리, 조달·계약 관리 절차 등	인력관리, 재무관리 담당자 등

□ 사례를 통한 적용방안 연구

○ 환경분석

구분	네덜란드 (공공분야)	헝가리	오스트리아 (민간분야)
환경	- 부패가 용납되지 못하는 사회 - 강력한 청렴문화 존재 - 정교한 내부통제시스템 - OECD에서도 대표적인 윤리경영의 수범사례	- 부패가 만연한 사회 - 부패가 점차 증가함에 따라 부패 통제시스템도 점차 강력해지고 있음 - 부패에 대한 용인수준이 상대적으로 높음	내부통제시스템이 있고, 지점이 세계 각국마다 다양한 환경이 존재하여 그 환경에 맞는 통제 시스템 적용
	Value에 Focus	Rule · Value 동시에 주목	서로 다른 환경에서 어떻게 적용할지 유연하게 대처
주요 참여자	Integrity Coordinators	Integrity Advisors	Ethics Ambassadors

○ 각 사례별 분석

① 네덜란드(소규모 지방자치단체, 주민 수 : 40,000명)

- 환경 : 직원(240명), Integrity coordinator(1명)가 청렴을 담당
- Integrity coordinator의 역할

- 신입사원 윤리교육(+직원 청렴교육)
- 직원 및 관리자들과의 ethics issue 토의/소통
- 행동강령 제정
- 정기적인 risk 분석(시스템 문제 도출에서 해결까지)
- 믿을 수 있는 counsellors와의 정기적인 만남 및 조언
(상황에 따른 조언(변호사, 외부신고까지 가능))

☞ Integrity coordinator는 기본적인 Rule 정비뿐만 아니라 Value를 개선하기 위해 직원들에게 믿음을 줄 수 있는 대화나 토의를 지속 수행

② 네덜란드(규모가 큰 기관 - 암스테르담, 주민 수 840,000명)

- 환경 : 직원(13,000명), 청렴부서(Integrity Bureau)에서 청렴을 담당
- 청렴부서(Integrity Bureau)의 역할 : 부서 직원(20명)

- 내부조사 실시 및 외부기관과 공동감사
- 다른 부서에서 risk 분석 시, 청렴부서에서 의견 제시
- 교육 및 조언, 위반 시 보고
- 청렴 위반 행위에 대한 보고 및 상담 등을 수행
- 부서 직원 20명은 각 분야별 전문가로서, 각 부서에서 추진하는 리스크 분석에 참여하여 보고서를 만들고 이를 시장에게 보고함

☞ 각 업무를 하는 부서에서 위험분석을 할 때, IB에서 참여하여 의견을 주고 이를 바탕으로 Rule에 적용시켜 기관만의 Framework을 만들

③ 헝가리 사례

- 환경 : 청렴(Integrity) 업무 영역이 넓음(Integrity Advisors : IA)
 - 청렴업무 담당자 : 각 부서별로 1명씩(부서장급, facilitator) TF를 구성, 위험 분석에 참여
 - 각 부서별 조력자(facilitator)들은 고위직 및 반부패 교육 수료 후 업무 수행, 충분한 전문지식 습득(시스템 전체를 바꾸어야 할 정도로 개선사항이 많아 모든 부서에서 참여 필요)
 - 시스템 전반에 걸쳐 개선해야 할 사항이 존재
 - TF는 기관장 직속에 두며, 워킹그룹의 헤드 역할
- ☞ 모든 부서에서 청렴에 참여하는 장점이 있으며, 부서별 의사결정을 하는 부서장이 직접 함에 따라 청렴업무에 대한 추진동력 확보

④ 민간기업 사례(BOREALIS, 국제기업)

- 환경 : 전 세계 20개국에 지사 보유 (청렴 대사, Integrity Ambassador)
- 공통적인 Rule은 갖추어져 있으나, 이에 대한 Value가 다양해서 다양하게 해석될 수 있어 혼란이 야기될 수 있음
- 청렴대사의 역할

- 커뮤니케이션 스킬 필요(유연한 사고를 가진 신뢰할 만한 지역인재 채용)
- 다양한 분야의 전문가
- 윤리적인 대화 , 직원들과 소통, 관리자들에게 간접적인 보고
- 전문분야 업무에 90%, 윤리업무에 10% 정도 할애

☞ 해외에 지사를 갖고 있는 기업에서 활용할 수 있으며, 각 지사별 다양한 환경 및 문화로 인해 다양하게 해석이 될 수 있으나, 이는 청렴대사의 역량에 따라 직원들과 소통 등을 통해 극복 가능

□ 결론 및 시사점

- 윤리경영을 위한 접근방법으로는 규칙기반 관리와 가치기반 관리로 나누어 살펴볼 수 있음
- 규칙기반 관리는 대부분의 기관에서 각종 제도/규정/강령 등으로 잘 갖추어져 있으나, 직원들의 '의지·협력·믿음·소통'으로 대변되는 '가치'가 반영되어 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요함
- 또한, 이를 위해 청렴담당 부서에서는 지속적인 '소통', '공감'의 네트워킹을 통해 조직의 청렴의지 및 청렴문화가 내재화 될 수 있도록 해야 함



[Session8] Organizational Integrity (IACA)

III. 기관별 적용 방안

1 윤리경영 체계 정립을 위한 청렴추진리더 역량 강화 추진

□ 추진 배경

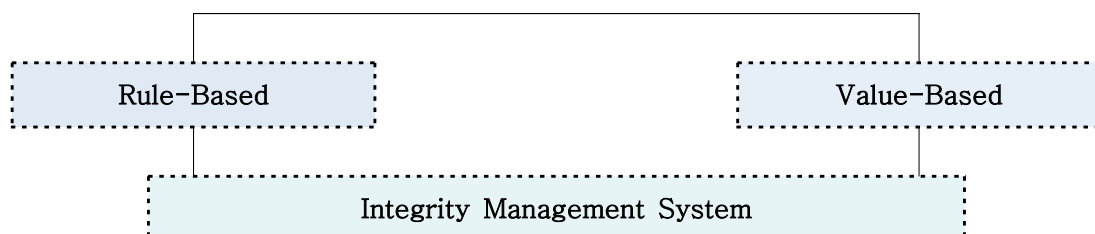
- 공직사회의 부패수준에 대해 일반국민의 52.0%가 “공직사회가 부패하다”라고 응답한 반면, 공직자는 8.0%만이 부패하다고 응답*

* ‘17년 부패인식도 조사 결과

- 이러한 인식의 차이는, 공공부문에 대한 국민의 요구가 청렴이 단순히 법적·제도적 책임성을 넘어 시민들의 삶의 질 개선을 위한 보다 적극적 노력을 요구하는 수준으로 확대됨에 따라 발생
- 공공부문 청렴 수준에 대한 국민의 높은 요구를 수용하기 위해 규정 기반 접근에서 가치 지향 접근으로 방법론적 전환 필요

□ 내용

- 윤리경영을 효율적으로 관리하는 조직은 규정기반(Rule-Based)과 가치기반(Value-Based) 측면 모두 균형적으로 운영
 - 두 개의 기반이 모두 동일하게 유지되기는 힘들지만, 한 쪽으로 치우치면 그에 대한 대비책을 마련하여 균형을 유지하려 노력



- 규정기반(Rule-Based)과 가치기반(Value-Based) 관리의 차이점을 이해하여 상호보완 할 수 있는 윤리경영 실천전략 설정

□ 적용방안

- 권익위의 청렴도 측정 및 부패방지 시책평가 등의 시행으로 많은 공공기관의 윤리경영 제도 수준은 다른 나라에 비해 높은 수준임
- 그러나 여전히 부패행위는 존재하며, 국민들의 공직사회에 대한 부패수준도 부정적임. 이는 윤리경영 활동이 규정기반에서 가치기반으로 방향 전환이 필요함을 보여줌
- (적용방안) 오스트리아 BOREALIS사의 ‘청렴대사’는 기관에서 운영하고 있는 ‘청렴추진리더’ 제도와 유사, 청렴추진리더의 활동을 강화하여 윤리경영의 가치기반 측면을 강화 할 수 있도록 체계 정립

〈 BOREALIS (Austria 정유화학 회사) 사례 〉

- 전 세계 20개국에 지사를 둔 정유화학 회사, 윤리에 대한 규정(Rule)은 같으나 나라별 윤리 문화와 사회적 분위기가 다르기 때문에 가치(Value)가 달라 규정 이행이 어려움
- 각 나라별 ‘Ethic Ambassadors’ 운영으로 이질적 윤리·문화적 가치의 벽을 넘어 윤리규범을 적극적으로 이행
 - ※ Ethic Ambassadors 위촉 기준 : 지사의 신뢰를 얻고 있으며 소통에 능하며, 그 나라의 윤리문화 가치를 소유하고 있는 자
 - ※ Ethic Ambassadors 활동 : 직원의 윤리교육, 행동강령 제·개정, 내부신고 등
- 본인 업무 분야에 90%, 윤리업무에 10% 정도 할애

- 청렴추진리더 역량 강화를 위한 청렴 교육 범위 확대

- ※ 반부패·청렴 교육(기존의 청탁금지법, 부패·공익신고 제도 및 신고자 보호)
+ 청렴가치, 커뮤니케이션 스킬 교육

- 내부신고 활성화를 위한 부서별 소통 강화

※ 각 부서별 부패 및 임직원 행동강령 위반(부당업무지시 등) 의심 사례가 발생할 경우, 청렴추진리더와 소통을 통해 해결

- 청렴추진리더 인센티브 제공

※ 윤리경영 활동 인센티브 제공으로 부서별 윤리업무에 일정(5~10%)부분 할애 하도록 유도

□ 기대효과

- ‘구성원이 생각하는 청렴, 청렴가치, 부패가 무엇인지’ 규정하고 공유하여 기관의 청렴 가치 수준 향상
- 내부신고 활성화 유도 및 신고 문화 정착에 기여, 기관의 문제점 조기 발견과 개선을 통한 부패예방 효과

2 인적자원 · 교육 중심의 '가치(Value) 기반' 윤리 경영

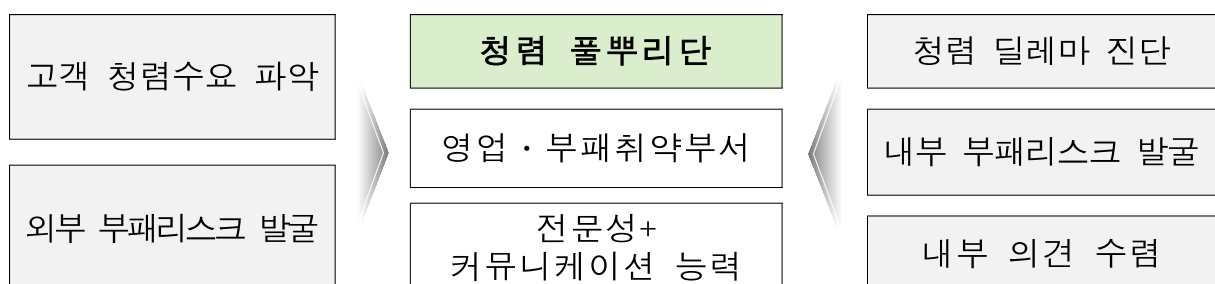
□ 추진 배경

- 우리나라는 '가치 기반'(Value-Based)의 윤리 경영 접근법이 취약
 - 오스트리아 등 청렴 선진국들은 청렴가치 내재화를 우선순위로 두어 부패방지 법·제도 구축이 보조수단이라고 인식될 정도로 규율 정비, 발전 속도가 예상 외로 더딤
- 고위직 연루 대규모 부패사고로 강화된 감사·윤리기준(규율) 등으로 인해 직원들의 소극적 업무 태도와 청렴 피로도 확산
- ☞ 전 직원 대상 '청렴 DNA'를 심어주는 ①인적자원(청렴 풀뿌리단), ②교육(감수성 교육) 중심의 가치 지향적 윤리경영 프로그램이 필요

□ 내용

- (청렴 풀뿌리단) 조직의 부패 취약요소를 가장 잘 알고 있는 내부 직원들을 선발, 자발적 청렴문화 기틀 구성에 활용
 - (구성) 고객과의 점점 분야인 영업 부서(조사·인수·보상)와 부패취약 분야(인사·계약 등) 종사자 중 업무 전문성과 커뮤니케이션 능력이 탁월한 직원들을 청렴 풀뿌리 직원으로 위촉

< 청렴 풀뿌리 추진체계(안) >



- (주요업무) 풀뿌리단이 부패리스크 발굴, 외부 고객 서비스 강화, 내부 청렴딜레마 진단 및 직원들의 의견수렴 창구 업무 담당

- 담당 업무별 부패리스크를 선제적으로 발굴 및 의견을 제출하여 감사, 준법 담당 부서에서 규정·제도 정비, 사전 리스크 차단 시 활용
- 청렴한 일처리 = 고객 친화적 서비스라는 적극적 청렴 개념 확산으로 외부 고객들의 청렴서비스 수요를 현장에서 파악 후 전달
- 외부표출이 어려운 상사의 부당지시, 예산·인사의 위법성 및 청렴 딜레마 상황 등에 대한 이슈를 비공식적으로 탐지, 감사 부서에 전달하는 직원들의 대변인, 청렴 멘토 역할 담당

- (운영) 분기별 1회 정기 모임, 매 모임별 업무과제 부여

- (인센티브) 풀뿌리 청렴단에 대한 적극적 인사, 수당 포상을 실시하여 참여 유도 및 윤리경영의 프레임을 적발 → 보상·칭찬으로 전환

- (감수성 교육) 공급자 중심의 획일적 교육주제와 이론 중심이 아닌 직원들의 수요가 높은 교육주제 선정 및 참여형 교육 방식 개발

- 설문과 청렴 풀뿌리단의 의견 수렴을 거쳐 교육주제(사례교육 필수), 방식(토론형·참여형 중심), 교육 수강생 범위 등을 차별화
- 특히 기관의 실제 부패 발생경험, 부패노출 사례를 논의 및 재발 방지안을 함께 도출하는 “청렴 공론화장”을 조성하여 교육과 솔루션 도출 작업을 병행

□ 기대효과

- 규제, 규율 중심의 청렴 정책에 따른 직원들의 청렴 피로도 감소, 자발적인 청렴 참여도와 윤리의식 제고
- 양대 윤리 경영 접근법(가치&규율)의 상호보완으로 기존에 운영 중이던 청탁금지법, 행동강령, 내부통제, 신고시스템 등 규칙·제도의 실효성 강화

3 업무 담당자의 자기감사 제도 도입

□ 추진 배경

- 업무의 다양화, 전문화, 세분화에 따라 1인 독립 업무 증가 추세
 - 업무를 수행하면서 노출되는 부패 위험 요인은 지속적으로 늘고 있으나 기존의 일방향 감사로는 위험 요인의 제거 어려움
 - 전산시스템을 통한 상시 리스크 모니터링 제도를 도입하고 있으나, 전산상으로 확인 가능한 범위에 국한되어 있음
- 청렴문화 정착을 위하여 현업 부서에서 자발적 업무를 점검하고 개선할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요

□ 내용

- 자기감사 매뉴얼 제작 및 배포
 - (작성대상) 상시 리스크 점검에서 확인할 수 있는 일상적인 공통 업무 및 사업 부서의 특성화 업무에 대한 자기감사 매뉴얼 제작

(공통업무) 세무, 자금, 자산, 출납, 계약, 공사, 시설물관리, 국내 출장, 해외 출장, 부임여비, 사내복지기금, 복리후생, 차량관리, 보안, 인사, 고객만족도 등

(특화업무)交通安全사업, 운전정밀적성검사, 화물·버스자격시험, 피해자지원사업, 자동차검사, 구조변경승인·검사, 기기정도검사, 내압용기재검사, 기계식주차장검사 등

- (작성내용) 관련 법규·규정, 검토 문서, 감사 절차 및 착안사항, 과거 유사 지적 사례 등

(현업부서) 업무 프로세스 기반의 점검 체크리스트 마련을 통해 사업별
특화된 매뉴얼 제작

(감사부서) 기존의 지적사항 중심으로 체크리스트 마련을 통해 동일
지적사항 반복 예방

※ 매뉴얼은 매년 소관 업무 부서에서 업데이트 실시를 통해 현행화

○ 사업부서의 자기 점검 및 문제점 발굴

- (감사대상) 부서 업무 전반 (자기감사 매뉴얼의 체크리스트 활용)
- (감사자) 사업부서 자체적으로 업무 전문가 1인 선출
 - ※ 부서 담당자 청렴마일리지 부여, 우수부서 담당자 포상 등 인센티브 부여
- (감사기간) 상시 운영. 단, 해당 부서의 정기종합감사 시행 전까지 점검이 완료된 항목에 한하여 감사실 컨설팅 실시
- (감사결과) ① 점검 결과 및 자체 개선방안을 감사시스템에 등록, ② 감사실에 자기감사 컨설팅 요청, ③ 부서 담당자와 협업을 통한 컨설팅 실시

○ 감사실 컨설팅 시행

- (인센티브) 자기감사 실시 후 자체적인 개선사항 발굴 및 제도개선 계획을 수립한 경우 해당 업무는 종합감사에서 면제
- (면책제도) 컨설팅 과정에서 나타난 경미한 잘못에 대해서는 「적극 행정 면책 제도」 적용하여 자율적 자기감사 분위기 조성

□ 기대효과

- 감사실의 사후 적발 위주의 감사에서 업무 담당자 중심의 맞춤형 사전 리스크 예방 차원의 업무 점검을 통한 상시 점검체계 구축
- 업무 담당자의 인사이동 등으로 발생할 수 있는 업무공백 최소화 및 타 부서 등의 동일 감사지적 사례 반복 최소화

4 조직 차원의 청렴성 제고 방안

□ 추진 배경

- 청탁금지법 시행으로 사회 전반에서 공직자에 대한 높은 수준의 청렴성을 요구
- 조직 차원의 청렴성 제고를 위하여 체계적이고 다각적인 활동 필요
- 부패로 인한 사회적 비용*을 고려할 때 청렴성은 공공 조직의 필수 요소이며, 사회적 가치에도 부합

* GDP의 15~30% 수준의 공공조달에 있어서, 부패금액이 계약금액의 10~25%를 차지

□ 내용

- 청렴경영체계 구성요소
 - 청렴성 결정 및 정의(예: 위험 분석, 행동강령, 선물·향응 정책)
 - 청렴으로의 유도(예: 교육, 지도, 소통, 윤리적 리더십)
 - 청렴 감시(예: 내부신고자 정책, 일상점검, 설문조사를 통한 측정)
 - 청렴 강제(예: 비공식적 제재, 징계 절차)
- 윤리(청렴)경영에 관한 두 가지 접근법

규칙 기반(Rules-based) 접근법	가치 기반(Value-based) 접근법
· 비윤리적 행동 회피 · 인간 본성에 대한 부정적 관점 · 구성원에 대한 통제 강조 · 전형적 수단 : 법률, 엄격한 행동강령, 엄격한 절차	· 윤리적 행동 촉진 · 인간 본성에 대한 긍정적 관점 · 구성원 스스로에 의한 통제 강조 · 전형적 수단 : 워크숍·교육, 의욕적인 행동강령, 개별 지도

○ 청렴경영체계 구성요소별 청렴성 제고방안

① 청렴성 결정 및 정의

- 행동강령 제정 등을 통하여 규정화할 필요가 있음
 - ※ 대부분 기관별로 이미 자체적인 행동강령을 제정하여 운영하고 있음
- 행동강령은 규칙기반 접근법, 가치기반 접근법 두 가지의 조합으로 구성할 필요가 있으며, 상호보완적이므로 적절히 조화시켜 적용할 필요
- 직원들 간의 재검토 및 토론으로 명문화되지 않은 기준 확립도 필요하며 과도하게 엄격한 규정은 문제점을 가짐

※ 과도하게 엄격한 규정(준수프로그램)의 문제점

- 임직원의 규정위반을 유도하는 결과 초래하여 반부패에 오히려 악영향을 미침
- 사소한 문제에만 집중하게 되어 반부패를 위해 진정 필요한 업무를 등한시하게 되는 결과
- 협박을 받는 등 직원에게 불리하게 작용
- 과도한 규제는 직원 불만의 원인이 됨

② 청렴으로의 유도

- 내부소통채널(게시판, 인트라넷, 정기토론 등)을 통한 지속적인 열린 소통문화 조성이 필요
 - ※ 우리나라는 청탁금지법 및 행동강령 등 법적·제도적인 부분에서의 반부패 정책은 잘 마련되어 있으나, 문화적으로 수용성이 떨어지는 측면도 같은 맥락으로 이를 위한 환경조성이 필요함
- 정기적이며 내실 있는 교육으로 직원들의 청렴에 대한 기본 소양을 높이는 것이 필요
 - ※ 공직자는 「부패방지교육 운영지침」에 따라 연1회, 2시간 이상의 부패방지교육이 의무화

③ 청렴 감시

- 내부 신고채널 활성화 및 신고자에 대한 보호·보상제도 확립 중요
- 부정한 목적의 신고사례에 대한 제재조치도 필요
- 청렴위반 및 청렴 딜레마에 대한 조직차원의 면밀한 계획 수립

④ 청렴 강제

- 공정하고 적정한 조사 및 제재 절차 확립
- 일상적 감독의 결과로서의 비공식적인 제재조치도 포함
- 규정화된 절차는 모든 임직원에게 실질적으로 동일하게 적용하여 절차적 정당성을 확보하여야 함

□ 기대효과

- 조직 전체의 청렴성 향상을 위하여 단순히 엄격한 규정으로 제재하는 것이 아니라, 끊임없이 조직 구성원의 합의를 이끌어냄으로써 청렴한 조직으로의 유도
- 국제기구의 반부패 정책 및 기법 도입으로 조직의 청렴문화 조성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대

□ 추진 배경

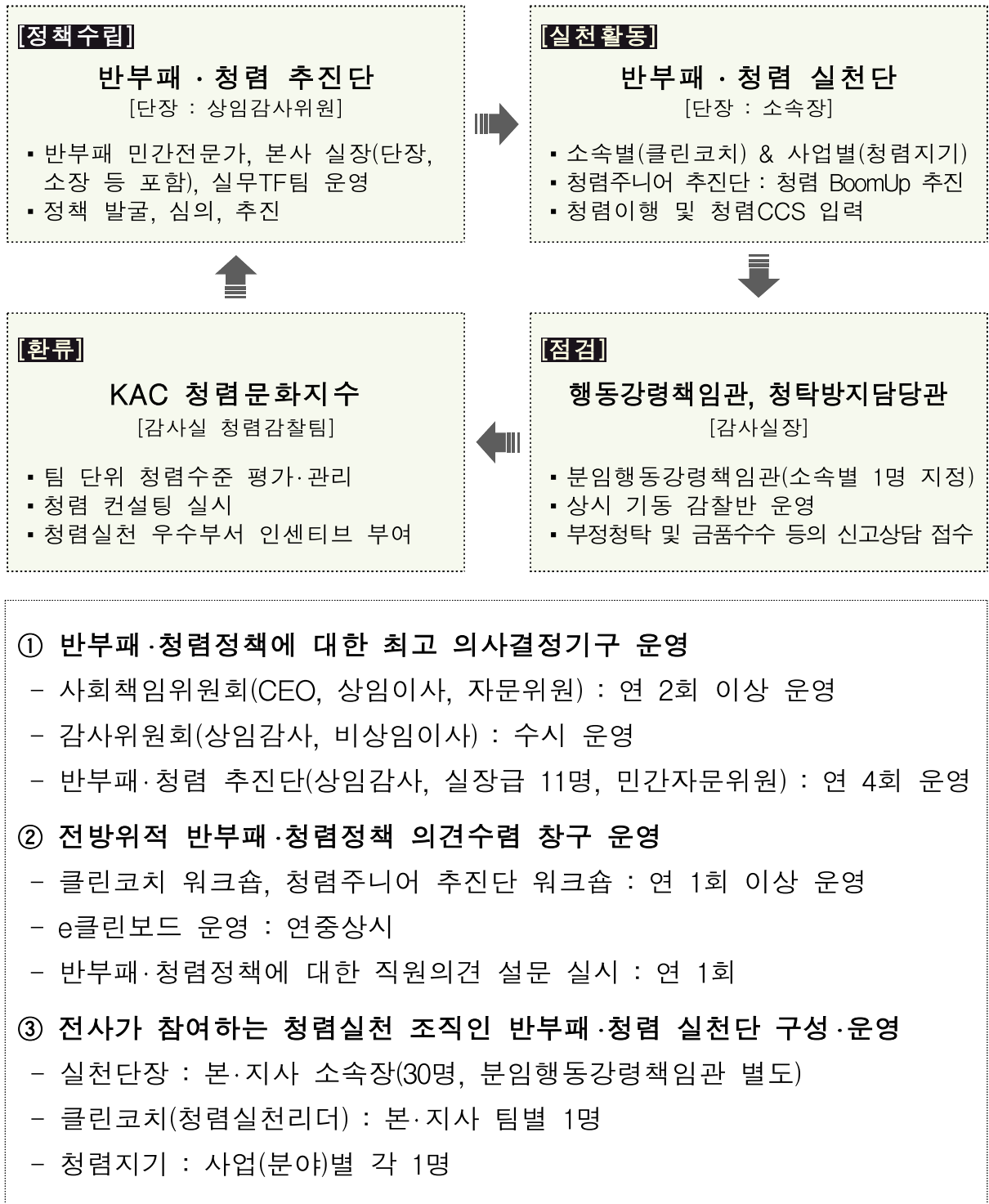
- 매년 30여개의 청렴정책들을 계획하고 이행하고 있으며, 60여개의 지침·규정 및 행동강령 등으로 청렴정책이 제도화 되어 있음
- 그러나, 지금까지 이러한 청렴정책이나 제도 등이 직원들의 가치를 반영하고 있는지 여부에 대해서는 검토한 사례가 없음

□ 문제점 및 시사점

- 직원들에게 피로도를 느끼게 하는 정책은 기관의 청렴의식 수준을 높이고 청렴도를 향상시키고자 하는 목적과는 상반된 결과가 도출될 수 있음
- 규정이 너무 강하거나 많으면, 직원 입장에서는 “기관이 나를 믿지 않는다.”라는 불신을 갖게 되고, 기관에서는 직원의 신뢰를 잃으면 청렴하려는 의지를 꺾게 만듦 < Organizational Integrity 강의 >

□ 내용

- 소통·공감의 청렴정책 수립 및 추진을 위한 인프라 구축
 - 청렴정책 「수립 ▶ 실천 ▶ 점검 ▶ 환류」의 전사적인 시스템 구성·운영
 - 직원들의 의견을 수렴하여 정책이나 제도에 반영하기 위해서는 감사실(청렴감찰팀)의 역할도 필요하나, 이와는 별개로 각 직급별/소속별 등 세분화된 인프라 구축을 통한 전사적인 참여 기반 마련 필요



○ Red Point(취약분야) 발굴을 위한 진단·발굴 및 개선점 도출

- 조직의 부패취약분야 발굴을 위해 환경을 분석하고, 전사적 인터뷰 등을 통해 문제점 발굴 및 개선점 도출 추진

※ 가치들이 규칙들을 뒷받침해야 의미 있는 규칙이 될 수 있음

① 환경분석 실시

- 기관의 제도 및 규정, 행동강령 등 제도적 장치에 대한 검토 실시

② 전방위적 반부패·청렴정책 의견수렴을 위한 인터뷰 실시

- 내부 직원 인터뷰 : 직급별/직렬별/연령별 요소를 고려하여 표본 선정 및 직접 대면 인터뷰 실시
- 외부 민원인 대상 의견 청취 : 공사/물품/용역/임대 등 분야별 전화인터뷰 실시

③ 취약점에 대한 개선방안 도출 및 적용

- 환경분석 및 인터뷰를 통한 취약점 발굴
- 제도적 장치에 대한 개선사항 적용

④ 피드백

- 적용하여 추진 중인 제도에 대한 사후 검토 및 의견청취

□ 기대효과

- Top-down 방식의 정책이 아닌, 함께 공유하고 공감대를 형성한 결과를 바탕으로 도출된 제도 및 정책 추진으로 청렴에 대한 조직 내 신뢰도 제고
- ‘청렴피로도’에 대한 인식 경감 및 청렴의식 수준 향상
- 반부패·청렴정책에 대한 최고 의사결정기구 운영으로 청렴 정책 수립 및 추진의 동력 확보
- 청렴실천 조직(반부패 청렴 실천단, 청렴주니어 추진단 등) 구성·운영을 통한 전사적인 청렴 실천 활동 추진

6 공공조달 개선과 신고 활성화

□ 추진 배경 및 문제점

- 부패방지를 위한 각종 대책을 수립·시행하고 있으며 청탁금지법, 행동강령 등 청렴교육을 강화하고 있으나, 공정한 업무환경을 저해하는 금품수수 등 부패행위가 여전히 발생
- 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률을 비롯한 반부패 3법 시행 등 변화된 환경에 부합하는 통제방안 마련이 요구됨

주요 부정부패 사례

- 설계변경 등 공사진행 과정에서 편의제공에 대한 사례로 금품수수 (파면)
- 하도급업체 참여 및 업체변경 승인을 대가로 금품수수 (파면)
- 특정 지급자재를 선정하여 이를 납품하는 대가로 뇌물수수 (파면)
- 공사와 임대차 갱신계약을 체결함에 있어 공사를 방문한 고객의 증액보증금을 개인이 수령하는 등 총 5차례에 걸쳐 공금을 횡령 (파면)
- 직무관련자인 하수급인과 골프여행을 다녀오고, 공사비를 이중으로 지급하는 등 감독자로서의 업무 소홀 (감봉)

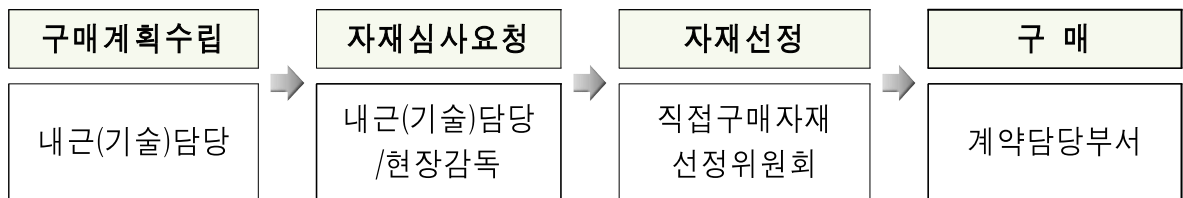
□ 내용

① 공공조달 단계에서의 개선대책 마련

- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 계약예규 등 우리 법령의 내용과 서구 선진사례를 비교해 볼 때 제도적인 측면에서 커다란 차이는 없으나, 의사결정 및 분쟁해결 과정에서 독립된 위원회를 구성하여 검토가 이루어진다는 것에 시사점이 발견됨

- 자재 및 공법선정 시 심사위원회에 타 직종 직원의 참여 확대하고, 공정성 확보를 위해 심사단계에서 제조업체를 익명처리 하는 등
특정자재·공법 선정절차 개선
- 정부권장자재 등 수의계약자재 구매결정 절차의 투명화 추진
 - 설계적합성, 정부권장인증 등을 고려하여 자재심사 요청
 - 직접구매자재 선정위원회 2/3이상 찬성 시 구매결정
- 자재구매 시 자재업체의 의견을 수렴하는 기회 제공
 - ‘구매규격 심사위원회’를 마련하여 자재업체의 타당한 의견을 반영할 수 있는 시스템 마련

※ 개선된 수의계약자재 구매절차



② 신고 활성화 방안 수립

- 현재 익명신고시스템을 비롯한 부조리신고, 감사핫라인, 공사와 거래신고, 겸직신고, 금품반환신고, 외부강의 신고, 청탁신고 등 각종 신고시스템을 운영하고 있으나,
 - 공사와 거래신고, 외부강의 신고를 제외한 나머지 부분의 실적은 상대적으로 미약한 수준임
- 이에 각종 신고시스템을 하나로 통합하여 외부고객 및 내부직원 모두가 손쉽게 인지·신고 할 수 있도록 신고시스템을 개선하여 공익신고 활성화 도모

- 이를 LED 게시판 등에 상시 홍보하여 효과 극대화

※ 통합신고방 운영 화면



□ 기대효과

- 공공조달 단계에서의 개선대책 마련을 통해 선도적으로 공공조달 투명성 확립
- 내부고발 등 공익신고 활성화를 통해 부패행위 발생을 사전에 예방하여 국민 눈높이에 맞는 청렴한 국민 공기업으로 도약

□ 추진 배경

- 기관 특성에 맞는 ‘부패’의 정의와 발생 원인을 파악하여, 부패 직·간접 경험 발생(공공기관 청렴도 측정)에 대한 적절한 대처방안 강구
 - 업무별로 내재된 부패유발요인을 면밀히 분석하여 부패를 원천적으로 차단하는 등 청렴 수준의 향상 필요
- 「Fraud Prevention Tools and Concepts(Georg Krakow)」를 참조하여, 부패의 개념을 명확히 하고 부패해소를 위한 ‘준수 기준’ 마련 검토

□ 내용

- ‘부패’ 및 ‘청렴’의 개념 명확화를 통한 ‘준수 기준’ 마련

※ 개념 정의

- 부패행위 : 사적 이익을 위해 자신에게 부여된 권한을 오·남용
- 청렴 : 부패와 반대되는 개념으로 더 포괄적이며 어떠한 일에 대한 정당한 결정 또는 행위의 기준이 되는 신념

- (문제점) 업무를 처리할 때 자신의 행위가 부패행위에 해당하는지 여부에 대한 자각이 기관의 청렴성 향상에 중요한 역할을 하지만, 개념이 다소 주관적이어서 명확한 판단에 혼란 야기
- (해결방안) 기관의 업무 영역이 다양하여 각 업무별로 부패위험요소가 상이한바, 업무를 수행하는 임직원이 지켜야 할 원칙을 ‘준수 기준’으로 마련하여 공포하고자 하며,

- 고위직·관리자의 경우 권한의 크기로 인해 부패에 쉽게 노출될 수 있으므로 직위별 '준수 기준'도 마련해야 할 필요가 있음
- (주의사항) 과도한 규제는 유능한 직원을 잃을 수 있어 청렴도 향상을 위한 시도가 결과적으로 기관의 손실을 가져올 수 있으므로, 임직원의 의견수렴 등의 절차를 거쳐 현실적인 기준을 마련해야 함

○ '준수기준'의 전사적 공감대 형성을 위한 절차 시행

- '준수기준'이 허울뿐인 규정이 되지 않기 위해서 전사적 공감대 형성이 매우 중요
- 기관의 청렴 실행조직(청렴리더단)과 의결조직(윤리경영위원회)의 충분한 심의를 거쳐 기관 특성에 맞는 '준수 기준' 마련 필요

○ 실천을 위한 교육 강화 및 위반 시 신고 장려 문화 정착

- 모든 임직원이 업무별·직위별 '준수기준'을 정확히 이행할 수 있도록 주기적인 교육 실시(온라인, 오프라인 교육 병행)
- '준수기준'을 위반했을 경우 기관의 신고채널을 통해 자진하여 신고하거나 제보할 수 있는 분위기 조성
- 지정된 직원 외에는 신고내용을 절대 열람할 수 없도록 하고, 신고로 인한 효과 발생 시 신고자에게 인센티브를 부여하는 등 신고행위에 대한 조직적 신뢰 확보 노력

□ 기대효과

○ 기관 청렴도 향상으로 대국민 신뢰도 향상

- 부패위험요소는 업무를 수행하는 담당자가 가장 잘 알 수 있으므로, 부패에 대한 정확한 이해도를 제고하여 자신의 업무처리가 부패

행위에 해당하는지 여부를 정확하게 파악

- 만약 위반했을 경우에는 반드시 신고해야 하는 문화를 조성하여 업무별로 내재된 부패위험요소를 조기에 발굴하여 차단함으로써 기관의 청렴도 향상 견인

○ 청렴문화 내재화로 인한 업무 효율성 향상

- 조직에 청렴문화가 자리 잡으면 부당한 업무지시 등 각종 부패행위를 더 이상 할 수 없게 되므로, 이로 인한 불필요한 행정 근절
- 조직의 구성원들은 자신의 권한 범위 내에서 규정에 맞게 업무 처리를 함으로써, 궁극적으로는 업무 효율성이 향상되어 기관의 발전에 기여할 수 있는 토대가 됨

□ 추진 배경

- 반부패·청렴정책 환경변화에 능동적으로 대처하고 청렴시책 추진 과정에서 고위관리직의 솔선과 전 직원 참여 유도 필요
- 청렴시책은 어느 한 부서가 전담하여 추진 할 성질의 것이 아니라 전사 차원의 참여와 협업이 필요한 대표적 융·복합 업무

□ 내용

① 「청렴추진본부」 구성 및 운영

○ 구성

- (명칭) 청렴추진본부
- (구성) 본부장(상임감사) 및 9개팀(팀장: 본부·실·국장)

○ 기능 및 역할

- 본부장(상임감사): 추진본부 운영상황 총괄, 회의 주재 등
- 팀장(본부·실·국장): 소관 업무분야의 부패취약 요인별 문제점 분석 및 대책방안 마련, 소관 분야의 불합리한 제도 및 관행 개선을 통한 업무투명성·공정성, 고객 신뢰도 확보

※ 각 팀 이외의 본부·실·국과 업무가 복합된 경우 각 팀장이 본부·실·국과 협업하여 관련사항 추진

○ 운영계획

- 반기 1회 회의 개최(3월, 9월)
- 소관 분야별 추진상황 보고 및 점검을 통한 기관 청렴시책 실효성 확보

② 「반부패 청렴실천단」 구성 및 운영

○ 구성

- (명칭) 반부패 청렴실천단
- (구성) 단장(감사실장) 및 본부·소속기관 청탁방지담당직원

○ 기능 및 역할

- 단장(감사실장): 실천단 운영상황 총괄, 청렴시책 추진계획 수립 등
- 단원(본부·소속기관 청탁방지담당직원): 본부·실·국 및 소속기관 자체 외부청렴도 향상 대책 발굴·이행 및 불합리한 업무관행 개선, 청렴 정책 소속 직원 전파 및 참여 유도, 청탁금지법 등 법률·규정 위반사례 등 신고·상담 및 법 위반 여부(부정청탁, 금품 등 수수) 조사 및 조치

※ 청탁금지법 유권해석 질의창구 일원화, 법 위반 여부 자문의뢰 및 위반사례 상담·토론 등을 위한 실천단원 전용 플랫폼(토론·질의·자문의뢰용) 개설

○ 운영계획

- 반기 1회 회의 개최(5월, 11월)
- 청탁금지법, 행동강령 개정사항 및 최신 (위반)사례 전파·공유
- 소속기관 우수 청렴시책 및 업무관행 개선사항 전파·공유

□ 기대효과

- (청렴추진본부 각 팀) 분야별 청렴도 향상대책 수립 및 추진
- (청렴실천단 구성원) 소속기관 청렴시책 추진계획 자율적 수립 및 추진
- 이원화된 추진체계 구축으로 청렴정책의 효과적 수행과 활동 강화
- 고위관리직 주도의 청렴조직 운영으로 고위관리직의 역할과 책임 강화
- 현장관리자 중심의 청렴실천조직 구성으로 전 직원의 관심과 참여 유도

붙임
참가자 현황

번호	소속	직급(직위)	부서명	성명
1	국민권익위원회	서기관	심사기획과장	정가영
2	국민권익위원회	주무관	행동강령과	김수환
3	국민권익위원회	주무관	청렴조사평가과	홍혜연
4	국민권익위원회	통번역사	국제교류담당관실	한효정
5	보건복지부	주무관	감사담당관실	박혜진
6	조달청	주무관	감사담당관실	백대길
7	충청남도	주무관	감사과	성백남
8	경기도 수원시	주무관	감사관실	김영균
9	경상남도교육청	주무관	감사관실	하정숙
10	근로복지공단	과장	청렴윤리부	이정현
11	한국도로공사	대리	감사실	서준호
12	한국전력공사	차장	감사실	심지은
13	한국토지주택공사	차장	감사실	김전태
14	대한적십자사	대리	청렴감사팀	김두수
15	인천국제공항공사	차장	감사실	강은정
16	한국공항공사	과장	청렴감찰팀	염규선
17	한국자산관리공사	대리	감사실	김하영
18	한국교통안전공단	차장	감사처	유정제
19	한국승강기안전공단	대리	청렴감찰팀	조은영
20	한국무역보험공사	대리	경영평가부	최가영
21	선박안전기술공단	과장	감사실	김민수
22	한국산업기술평가관리원	전임	감사실	이현길
23	한국산업기술진흥원	선임연구원	감사실	신은주
24	정보통신산업진흥원	수석	감사실	김성수