

ISSUE & FOCUS

공직 윤리, 제도적 장치와 직무윤리 강화해야

이용환 한반도선진화재단 사무총장



※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 무관합니다.

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

공직 윤리, 제도적 장치와 직무윤리 강화해야

이용환 한반도선진화재단 사무총장

< 제언 요지 >

- 공직윤리의 제고는 ▲관련법 제·개정을 통한 제도 도입 및 강화 ▲ 내부 규제 강화 ▲공직윤리 교육 강화 등이 병행되어야 한다.
 - ▷ 공직윤리 강화는 선공후사 정신의 조직 분위기 쇄신과 관련 교육을 지속적으로 시행해야 한다.
 - *사회구조가 복잡다기해짐에 따라 공직윤리 교육도 다양한 관점에서 접근하고 이를 구체적으로 인지시키는 노력이 필요하다.
 - *현장에서 부딪히는 다양한 윤리적 문제를 판단할 수 있도록 컴퓨터 시뮬레이션 프로그램의 개발과 사례훈련을 통하여 공무원들의 가치관 전환훈련 및 능력발전을 도모해야 한다(미국 법무성의 Quandaries 교육프로그램 참조).
- '부정청탁금지 및 공직자이해충돌방지법'과 '공직자 윤리법 개정'은 부정부패의 근절과 공직자 퇴직 후 산하 및 유관기관 취업으로 유발되는 유착 근절 차원에서 접근하되 공무원 조직의 사기진작과 축적된 전문능력의 활용 측면도 함께 검토되어야 한다.

국회에서 표류하는 '공직윤리' 관련법

제안 당시 국민들로부터 높은 지지를 받았다가 호지부지 될 뻔했던 '부정청탁금지 및 공직자이해충돌방지법'-일명 '김영란 법'을 국회가 다시 심의하기로 했다. 이 법은 2013년 8월 정부가 국회에 제출한 뒤, 그동안 정무위원회에서 5차례 심의만하다가 2014년 5월 27일을 마지막으로 논의가 중단됐다. 이 법은 공직자의 부패·비리 사건으로 떨어진 국민들의 정부에 대한 신뢰를 다시 높이고, 국가청렴도를 제고하려는 차원에서 만들어졌다. 기존 부패방지 관련 법률의 한계를 보완하는 실체법으로서 부정청탁 및 이해충돌 방지를 위한 기본법 성격도 지니고 있다.

한편 정부는 산하·유관기관 간 인적 결함과 봐주기를 일삼는 그릇된 관행을 개선하기 위해 '공직자윤리법 일부 개정 법률안(2014.6.23)'을 국회에 제출했다. 이와 관련된 의원 발의 법률안도 14건이나 된다. '부정청탁금지 및 공직자이해충돌방지법'이나 공직자의 재취업 제한을 핵심내용으로 하는 '공직자윤리법 개정안'의 국회 통과까지는 많은 난관이 예상된다. 언론은 이미 11월 24일 '국민권익위원회'가 당

정협의 자리에서 보고한 ‘부정청탁금지 및 공직자이해충돌방지법’ 협의안에 대하여 당초 내용보다 후퇴했다고 비판하고 있다. ‘공직자윤리법 개정안’ 역시 의견 조율에 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다.

공직윤리, 무엇이 문제인가?

공직자는 국민에 대한 봉사자라는 특성 때문에 타 직업보다 더 높은 수준의 윤리가 요구된다. 하지만 최근에는 공직자로서 마땅히 그리고 스스로 준수해야 할 행동규범이 약화되고 있다는 진단이다. 세월호 참사를 비롯해서 방산부패, 연이어 터지는 각종 사고를 접하면서 국민들은 우리나라의 공직윤리의 현주소를 실감한다. 퇴직공무원의 산하·유관기관에의 재취업에 따른 민관유착도 공무원 윤리의 한 단면을 보여주고 있다. 유착의 부작용은 관리 감독의 실종, 각종 사건에 연루된 부정부패, 선공후사의 정신을 저버린 자기 이익 우선의 행태로 나타났다. 이런 행태가 ‘관피아’라는 이름의 조어를 탄생시켰다. ‘관피아’는 전현직 공무원의 유착을 통해 정당한 공무집행을 방해하고 관리 감독을 실종시키며 부정부패를 잉태하기도 한다. 이는 분명 공복으로서의 책무를 저버린 행위이다.

최근 공무원 연금 개혁에 대한 공무원들의 집단행동은 국민의 이익보다 공무원 집단이익 우선의 전형적인 사례이다. 국민연금과의 형평성, 재정부담의 한계를 일반 국민보다 더 잘 아는 사람들이 자기 이익침해라는 이유로 집단행동을 하고 있다. 공무원들이 보여준 행태에서 국민들은 공무원의 모습을 청백리도, 국민의 공복(公僕)도, 계약에 의한 대리인(agent)도 아닌 집단이익만 추구하는 이익집단으로 바라보고 있다.

이런 상황에서는 공무원들의 투철한 공직관도 윤리관도 기대하기 힘들다. 국가의 청렴도 제고 노력은 연목구어에 불과하게 된다. 실제 역대 정부가 공무원의 부정부패를 근절하고자 노력했지만 재발하는 방산비리를 보듯이 부정과 부패는 독버섯처럼 번져 있다. 부정부패가 근절되지 않은 원인은 어디에 있는가? 바로 과잉규제 때문이다. 부패는 과잉규제에 기인한 부정한 청탁과 권한 남용에서 발생한다. 규제순응에 어려움이 느낀 사람들이 규제를 회피하려고 부정청탁을 하게 되기 때문이다. 따라서 규제가 많으면 많을수록 부정청탁방지 제도를 아무리 만들더라도 부패는 독버섯처럼 번지게 된다. 역대 정부에서 부정부패 방지를 위해 다양한 노력을 했음에도 개선되지 못한 것은 규제개혁과 병행하는 노력을 하지 않았기 때문이다.

자기 이익과의 이해충돌 문제도 그러하다. 자기 자신의 이해충돌과 관련한 부정부패는 드러나기도 어렵고 적발하기도 쉽지 않다. 이런 상황에서는 아무리 제도를 정교하게 만들어도 부정부패는 해소되지 않고 때만 되면 공직윤리에 대한 논란과 함께 챗바퀴 돌듯이 돌고 만다.

퇴직공무원의 재취업 문제도 마찬가지이다. 공직윤리관이 제대로 잡혀있는 사람이라면 퇴직 후 자기가 가야할 곳과 가지 말아야 할 곳을 구분할 수 있다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 이권이 있는 곳에 더욱 적극적으로 가려고 한다. 이런 현상은

행정공무원뿐만 아니라 사법공무원이나 정치인도 마찬가지다. 힘이 있고 규모가 큰 공기업이나 산하기관 및 유관기관에 대한 낙하산 인사가 이를 반증한다. 이런 행위들이 공직에 대한 신뢰와 공직윤리를 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

우리나라의 퇴직 공무원의 재취업은 외국과 다른 행태를 보인다. 외국은 공직생활에서 얻은 다양한 지식과 경험을 바탕으로 자문을 제공하거나 로비스트로 활동하면서 정책에 영향을 미친다. 우리나라처럼 정부기능을 방해하거나 유착으로 정부정책을 왜곡시키는 일은 거의 없다. 만일 그런 일이 발생할 경우에는 관련자들에 대한 처벌이 매우 엄격할 뿐만 아니라 더 이상 자신이 속한 계층이나 분야에서 활동할 수 없게 되는 제약을 받는다.

긍정적 측면에서 접근할 때 문제 해결도 가능

제도나 규제의 강화는 실현성이 전제되어야 하고 부(不)의 효과보다 정(正)의 효과가 커야 한다. 그래서 제도 도입이나 규제 강화 시에는 기대 효과 못지않게 부작용도 검토해야 한다. 공직자 윤리와 관련된 제도의 도입과 규제의 강화 역시 마찬가지이다. 부정부패의 예방도 중요하지만 자칫 이것이 공무원의 사기와 생산성을 저하시키는 행정의 경직화를 유발해서는 안 된다. 새로운 제도의 도입은 예방적 기능도 갖고 있다. [부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법(김영란 법)안]의 내용도 사후적 징벌보다는 ‘공무원의 행동강령’이나 ‘행동준칙’으로 이해하면 부정부패의 예방적 기능을 할 수 있다.

공직자 윤리법 개정문제도 비슷하다. 고위 공직자의 퇴직은 단순히 민관 유착과 관련된 ‘관피아’ 시각을 넘어 공무원 조직의 활력을 유발하는 측면이 있음을 유념할 필요가 있다. 공무원은 사기업에 비해 신분의 안정성이 높기 때문에 고위직이 자리를 이동하지 않으면 인사의 적체현상은 물론 신진대사조차 여의치 못하게 된다. 고위직 한 명이 퇴직하면 연달아 승진이 가능하다. 이는 공무원 조직의 사기진작에 기여함은 물론 직무의 효율성과 효과성을 유발하는 긍정적인 효과를 발휘할 수 있다.

퇴직공무원이 민간 분야로 이동하는 경우에도 과도한 재취업 제한보다는 민관유착의 고리역할을 하지 않도록 하는 조치가 선행되어야 한다. 이런 조치가 이루어지면 경험 많은 공무원의 민간부문 재취업은 전문성을 활용하는 장점이 있다. 개인 입장에서는 자신의 전문성을 활용하면서 자기발전은 물론 사회발전에도 이바지하는 기회가 될 수 있다.

다만 전직의 직무와 관련된 공공기관이나 협회로 가는 낙하산에 대해서는 해당기관의 성격에 따라 다른 처방이 적용되어야 한다. 정부의 관리를 받는 민간 협회에 퇴직공무원들을 보내는 것은 정부 관리를 무력화시키는 데에 이들이 활용될 수 있다. 이런 재취업은 금지되어야 한다. 그러나 정부 기능을 대행하는 공공기관의 혁신을 위해 퇴직공무원을 활용하는 것은 아래와 같은 이유로 인하여 여타 대안에 비해 바람직하다.

* 퇴직공무원들의 공공기관 재취업을 막는 경우에는 내부인사, 교수 혹은 정치인들이 그 자리를 채우게 되는데, 내부인사는 공공기관 개혁에 소극적일 가능성이 많다. 또한 교수나 정치인은 기관의 실무적 사항을 잘 모르거나, 사적 이익 추구의 기회로 삼는 경향을 보일 가능성이 적지 않다.

* 퇴직한 고위공무원들의 경우, 대부분이 부처에서 능력을 인정받은 사람들이 많고(특히 차관 등 1급 이상 공무원들), 해당 기관의 기능에 대한 이해가 높으며, 평생 공공의 이익을 위하여 살아온 사람들이기 때문에 여타 부류의 후보들보다 더 적임자일 가능성이 높다.

공직자 윤리 문제를 다룰 때 제도적 장치도 중요하지만 공무원 개개인의 자세 역시 중요하다. 부정부패의 척결이나 퇴직 후 재취업 제한에 대해서도 말의 성찬이나 제도의 강화에 앞서 공무원 스스로의 직무윤리 고양이 중요하다. 이는 스스로의 다짐과 철저한 교육 그리고 실천의지가 있어야 한다. 공직윤리에서 중요한 것은 선공 후사의 정신을 바탕으로 한 정직과 성실의 조직 문화이고 나아가 개개인의 투철한 직무윤리 확립이다.

직무윤리 확립에는 교육이 중요하다. 현재의 복잡다기한 직무환경에 적응하기 위해서는 소프트웨어 윤리교육 프로그램을 개발하여 다양한 사례에 대한 적응훈련을 실시해야 한다. 공직자 퇴직 후의 재취업 문제 역시 '관피아'라는 부정적인 시각에서만 볼 것이 아니라 축적된 지식과 경험 활용과 인적자원의 적재적소 활용이라는 긍정적 측면에서의 검토가 필요하다. 다만 이해관계가 얽힌 유관 기관이나 협회에 대해서는 특별한 조건을 부과해서 재취업을 제한하는 것이 바람직하다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.
(한 통 2,000원)