

3-1 부패신고란

“공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고하여야 한다.”

— 부패방지권익위법 제56조(공직자의 부패행위 신고의무) —

부패신고의 정의

- 부패신고란 부패방지권익위법 상에 규정되어있는 부패행위에 대한 신고를 말한다.
- 부패행위의 정의는 다음과 같다.

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조제4호

4. “부패행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

- 가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
- 나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에

위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위
다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

해당 조항의 용어 설명

- 공직자의 부패행위란 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”를 말한다.
- ‘직무’란 공직자가 그 직위에 따라 공무로 담당하는 일체의 직무를 말한다. 이와 관련해서는 형법상 공무원의 직무에 관한 죄와 관련한 대법원의 판례를 참고할 수 있다.
- ‘지위 또는 권한을 남용하여’란 형식적으로 해당 공직자의 일반적인 직무권한에 속하는 사항에 대하여 목적이나 방법 등에 있어서 실질적으로 위법한 조치를 취하는 것은 물론 외관상 직무권한과 아무런 관련이 없더라도 부당한 목적을 달성한 경우에는 여기에 해당하는 것으로 본다.
- ‘법령을 위반하여’란 공직자가 준수해야 할 각종 법령에 위반하여 행위하는 경우를 말한다. 여기서 법령이란 대통령령, 시행규칙 등 제반 행정규칙을 포함한다.
- ‘자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위’에서 ‘이익’이란 재산적 이익 뿐 만이 아닌, 이익 수령자의 정치적, 경제적, 법적, 인격적 지위를 유리하게 해주는 것을 말한다. 다만, 비재산적 이익인 때에는 객관적으로 측정할 수 있는 내용을 가질 것을 요한다.

3-2 부패신고 대상의 범위

“공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 집무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다.”
- 부패방지권익위법 제7조(공직자의 청렴의무) -

대상 설명 ① 공직자의 부패행위

- 2003년 대통령령으로 공포 시행된 공무원 행동강령은 공무원에게 기대되는 바람직한 가치판단이나 의사결정에 부응하는 규범부패방지법 상의 부패 신고의 적용 대상인 공직자의 범위는 다음과 같다.
 - 국가공무원법 및 지방공무원법, 다른 법률에 따른 공무원
 - 공직자윤리법 제3조제1항 제12호에 따른 공직유관단체의 장 및 그 직원
- 공무원 외의 공직유관단체의 목록은 인사혁신처가 고시하는데 ① 한국은행 ② 공기업 ③ 지방공사 및 지방공단 ④ 정부 또는 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체 ⑤ 지방자치단체로부터 출자·출연을 받은 기관·단체가 단독 또는 공동으로 재출자·재출연한 금액이 자본금의 전액이 되는 기관·단체 ⑥ 업무위탁/대행 ⑦ 임

원을 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 선임·임명·위촉하거나 그 선임 등을 승인·동의·추천·제청하는 기관·단체 ⑧ 기타 공공기관으로 분류된다.

- 2016년 6월 인사혁신처 고시(변통일 2016.7.1)를 근거로 한 서울시 및 자치구의 공직유관단체의 현황은 다음 표와 같다.

서울시 및 자치구의 공직유관단체 현황

지방공사 및 지방공단	서울메트로
	에스에이치(SH)공사
	서울특별시농수산식품공사
	서울특별시도시철도공사
	서울특별시시설관리공단
	각 자치구 도시관리공단 및 시설관리공단
정부 또는 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체	(사)서울특별시자원봉사센터
	서울연구원
	서울장학재단
	서울특별시 여성가족재단
	서울특별시생활체육회
	서울특별시장애인체육회
	서울특별시체육회
	(재)강남문화재단
	(재)마포문화재단
	(재)서울디자인재단
	(재)중구문화재단
지방자치단체로부터 출자·출연을 받은 기관·단체가 단독 또는 공동으로 재출자·재출연한 금액이 자본금의 전액이 되는 기관·단체	서울메트로9호선운영(주)
	(주)서울도시철도그린환경
	(주)서울메트로환경
	(주)서울도시철도엔지니어링
업무위탁/대행	서울관광마케팅주식회사

임원을 지방자치단체의 장이 선임·임명·위촉하거나 그 선임 등을 승인·동의·추천·제청하는 기관·단체	서울산업진흥원
	서울신용보증재단
	서울특별시 서울의료원
	서울특별시평생교육진흥원
	재단법인 구로문화재단
	재단법인 서울문화재단
	재단법인 서울시립교향악단
	재단법인 서울복지재단
	재단법인 서울테크노파크
	재단법인 서초문화재단
	재단법인 성동문화재단
	재단법인 세종문화회관
	종로문화재단

부패신고 대상 설명 ② 법령위반으로 공공기관에 재산상 손해를 가하는 행위

- 부패신고 대상행위 두 번째는 예산사용 및 공공재산의 취득 및 관리, 계약체결과 관련하여 법령을 위반하여 공공기관에 재산상의 손해를 가하는 행위이다.
- 여기에서 공공기관의 정의는 다음과 같다.
 - 가. 「정부조직법」에 따른 각급 행정기관과 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회
 - 나. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육감, 교육청 및 교육위원회
 - 다. 「국회법」에 따른 국회, 「법원조직법」에 따른 각급 법원, 「헌법재판소법」에 따른 헌법재판소, 「선거관리위원회법」에 따른 각급 선거관리위원회, 「감사원법」에 따른 감사원

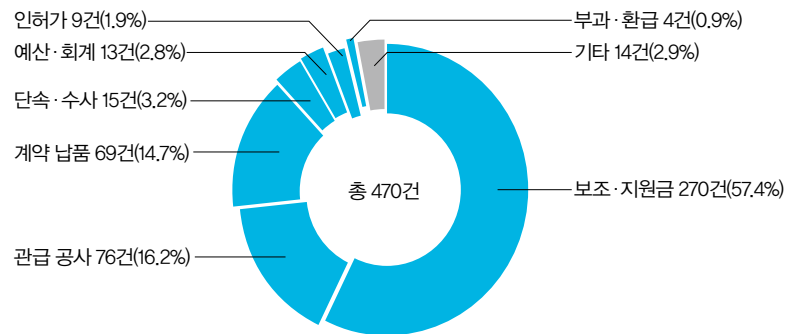
라. 「공직자윤리법」 제3조제1항제12호에 따른 공직유관단체

- 이러한 신고 적용 대상에는 공공기관에 재산상의 손해를 가한 사기업이나 타 기관이 포함된다.

이는 부패행위가 반드시 ‘공직자’에 의하여만 이루어지지 않으며 공공기관의 상대방으로서 계약을 체결하고 재산을 매매 관리하는 사인(私人) 또는 사기업 등도 부패 행위자로 규정될 수 있다는 점에서 중요하다.

– 국고보조금을 부당 편취한 사회복지기관, 회계서류를 위조하는 등의 방법으로 공적자금을 지원받은 사기업, 발주받은 공사를 하면서 설계를 위반하여 부실시공한 건설사, 부당한 방법으로 의료보험비를 청구하는 의료기관의 행위 등이 모두 이 범주에 포함된다.

- 공공기관에 재산상 손해를 끼치는 이러한 부패행위 관련하여, 국민권익위는 최근 4년 간 부패행위 이첩 사건 470건 중 보조금 및 지원금 편취 관련이 270건(57.4%)로 가장 많았으며, 관급공사 관련 부정이 76건(16.2%), 계약납품 부정이 69건(14.7%) 순으로 많았다고 밝혔다.⁹



9 2014. 11. 4 국민권익위원회 주최 「공공재정 허위 부정청구 등 방지법」 제정을 위한 공개 토론회 자료집 p.3

- 특히, 보조금 비리의 경우, 보건·복지, 고용, 농수축산, 연구·개발, 문화·체육·관광 등 보조금이 지급되는 모든 분야에서 발생하였으며, 환수 대상액만 539억 8천만원에 달했다고 한다.

부패신고 대상 ③ 부패행위나 그 은폐를 제의 강요하는 행위

- 부패행위는 통상 공모의 과정을 거친다. 그 방식은 부당한 강요, 회유, 권유, 제의, 유인 등 다양할 수 있으나 이러한 일체의 행위 또한 부패행위로 규정된다.
- 또한 부패행위 은폐를 위한 제의 및 강요 역시 부패행위로 규정된다. 허위 증언, 축소 보고, 자료 조작 등은 모두 이에 해당한다.



3-3 신고 대상인 부패행위의 유형

“시민은 스스로가 공정하고 부패없는 맑은 사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 반부패 의식의 향상에 노력하고, 시의 공익제보 시책에 참여한다.”
- 서울시 공익제보지원조례 제3조제2항 -

부패행위의 처벌 유형

- 국민권익위원회가 2014년 2월 발표한 「부패신고 접수 처리 및 비위면직자 취업제한 제도 운영현황(2013년 말 기준)」를 보면, 전체적으로는 공공기관(공직유관단체 포함)과 민간부문의 적발 부패행위 건수가 6:4의 비율이었다.
- 부패행위 처벌 유형별 건 수로 보면, 공공기관 임직원의 경우 ‘업무 부적정’이 104건(26.7%), 형법 상 ‘증·수뢰’가 80건(20.5%), ‘예산 및 재정관련 법령 위반’이 68건(17.4%) 순이었다.
- 민간 부문은 형법 상 ‘사기(편취)’가 147건(56.9%)으로 가장 많았고, ‘공금횡령 및 유용’이 56건(21.7%)로 대다수를 차지했다.

	합계	증수뢰	공급 횡령/ 유용	예산 및 재정 관련 법령위반	문서 위/변조	직권 남용/ 직무 유기	배임	사기 (편취)	업무 부적정	기타*
합계	647 (100.0)	85 (13.1)	101 (15.6)	87 (13.5)	26 (4.0)	22 (3.4)	20 (3.1)	161 (24.9)	106 (16.4)	39 (6.0)
중앙행정기관 (헌법기관 포함)	103 (15.9)	24	21	18	3	3	1	5	21	7
광역자치단체	23 (3.6)	5	2	5	1	3	1	-	6	-
기초자치단체	138 (21.3)	25	7	23	8	7	8	3	48	9
교육자치단체	28 (4.3)		8	6	5	1	1	-	-	6
공직유관단체	97 (15.0)	18	9	17	5	8	5	6	23	6
민간부문	258 (39.9)	5	56	19	8	-	5	147	2	16

*기타 : 비밀누설, 논문대작, 업무방해, 품위손상 등

보건·복지 분야 부패 유형¹⁰

- 어린이집 및 아동복지시설 등 : 아동인원과 보육시간 및 종사자 등을 허위 등재
 - 실제 보육시간을 조작하거나, 퇴소아동을 대상으로 보육통합정보시스템에 허위 등재 또는 시설 상근근무자를 허위로 등재하여 보조금을 횡령

¹⁰ 이하는 2014. 11. 4 국민권익위원회 주최 「공공재정 허위 부정청구 등 방지법」 제정을 위한 공개 토론회 자료집 pp.51~56을 전재한 것이다.

사례

- 보육시설원장이 보육을 받지 않은 아동을 보육통합정보시스템에 허위 등재하거나 퇴소한 원생을 퇴소처리하지 않으면서 수천만원을 횡령하고 퇴소 아동 자립 정착금을 미지급하는 수법으로 약 1억원 횡령
- 아동센터의 경우, 자신의 처를 상근 근로자를 허위로 등재하거나, 교육교사 등의 통장을 직접 관리하면서 근로계약서상 임금보다 과소 지급하는 수법을 통해 수천만원 편취

- 장애인 및 노인복지시설·요양병원 등 : 부대비용 과다계상 및 허위 서류 작성 빈발
 - 요양병원의 허위 진료기록부 작성 및 진료 횟수 부풀리기 및 자가 요양사 시간 외 허위 등재
 - 평소 거래하던 업체와 공모해 허위로 매출서류를 작성하고, 차액을 현금으로 돌려받는 수법

사례

- 요양병원 운영자가 허위진료기록부 작성, 진료 횟수를 부풀리는 수법을 동원해 보조금을 신청하는 수법으로 약 6천만원 편취
- 사회복지관장이 경로식당 사업을 추진하면서 음식재료 구매 대금을 부풀려 결제하고 되돌려 받는 수법과 노인요양센터 수용인원을 초과하여 수용 후 그 수입금을 별도의 통장으로 관리하는 수법으로 보조금 횡령
- 사회단체 운영자가 물품단가와 수량을 부풀려 허위매출 전표를 발행하거나, 지급해준 식대와 유류대를 현금으로 돌려받는 수법으로 약 6천5백만원의 보조금을 횡령

고용·노동 분야 부패 유형

- 청장년 인턴 사업을 악용해 인턴 사원으로 허위 채용하거나 퇴사 직원이 계속 근무하는 것처럼 속여 보조금 편취
- 일자리 사업에 참여하는 근로자의 근로시간·급여내역을 부풀리고, 참여자의 어려운 처지를 악용해 급여 일부를 임의 공제 후 지급

사례

- 직업전문학교에 종사하는 자가 청년취업 인턴제를 악용해 새로 취업한 자로 위장신고하여 약 1천5백만원의 보조금을 편취
- 지역실업자 위탁훈련을 실시하는 학원장이 허위로 수강생을 등록해 훈련비 등 수익원을 편취
- 지원금 지급 조건에 미달하는 센터 소속 요양사들의 급여내역을 허위로 꾸며 관할기관에 제출하는 수법으로 지원금 수천만원 편취

연구개발 분야 부패 유형

- (대학 연구과제 보조금 횡령) 연구과정에 참여한 보조연구원 인건비 편취
 - 교수의 지위를 이용해 보조 연구원의 통장을 직접 관리를 하면서 인건비 횡령 및 연구원 허위 등록하는 수법
 - 연구 과제 편법 수행 및 허위 정산 등

사례

- 국립대 조교수는 지자체 연구용역 과제를 수행하면서 학생들을 연구

원으로 참여시키고도 인건비를 지급하지 않거나, 허위서류를 제출하는 수법으로 학교 지원금 횡령

- 국립대 교수는 정부 육성사업을 수행하면서 영리기업의 대표이사직을 겸임하고, 실제 참여하지 않은 연구원이 연구에 참여한 것처럼 속여 인건비를 편취하거나 지원금 50%를 리베이트로 수수
- 대학 교수가 현금으로 시세보다 비싸게 물품을 구입하면서 시세차액을 다시 돌려받는 수법으로 공금 횡령

- (산업체 연구과제 보조금 횡령) 인건비·경비 등으로 허위 지출 및 계약 번발

- 보조금을 자신이 운영하는 사업체의 연구에 수행되는 인건비와 각종 경비 및 자재구입비 등으로 충당한 후 허위 정산
- 친인척과의 허위 계약 및 용역 등을 수행한 것처럼 허위서류 작성하는 수법으로 보조금 횡령

사례

- 연구소로부터 378억원을 지원받아 전차엔진을 개발하는 자가 자기 회사에 연료비, 연구원 인건비를 엔진개발에 사용한 것처럼 하여 29억원을 횡령하고 원가를 부풀려 42억원 편취
- 해양플랜트 기술개발 사업을 하는 자가 자신의 처가 대표로 있는 회사로부터 연구자재를 구매한 것처럼 허위로 계약서를 작성하고, 대금을 지급하였다가 돌려받는 수법으로 약 15억원 횡령
- 중소기업 기술개발 지원사업을 수행하는 자가 이미 개발된 제품의 사업 계획서를 허위로 제출하는 수법으로 보조금 약 4천만원 횡령

농·어업 분야 부패 유형

- (농·축산업종사자들의 보조금 편취) 농업시설 공사대금 과다 계상, 허위서류 작성·제출 등
 - 공사업체와 공모해 각종 농업시설 공사대금을 편취하고, 단가 및 수량 등을 부풀려 보조금 편취
 - 구제역 예방 살처분 등 긴급히 시행되는 특정 보상금 지급체계의 허점을 이용해 농지원부 및 농장일보 등을 조작하는 수법

사례

- 화훼육성 시범단지 육성자로 선정된 자가 생산단지 공사를 수행하면서 일정 부분 자기부담금을 부담하여야 함에도 공사업체와 공모하여 자기부담 없이 부품단가 및 수량, 인건비를 부풀리는 방법으로 보조금 편취
- 쌀농사를 짓지 않는 자가 관할관청이 이를 제대로 확인하지 않는 점을 악용해 실제로 쌀농사를 지은 것처럼 허위서류를 작성해 직불금 부당 수령
- 영농법인 산하 3개 직영농장을 운영하는 자가 직영농장의 구제역 돼지 살처분 과정에서 농장일보를 조작하는 수법으로 약 23억원 상당 편취

- (임·어업종사자들의 보조금 편취) 자재 등 원재료 허위구입, 자부담 부분 허위 정산, 면세유 편취 등

사례

- 표고재배단지 조성사업을 수행하는 자가 불량 표고목을 저가로 납품 받고 허위 정산서류를 제출하는 수법으로 수천만원 편취

- 약용시설 가공업자가 보조금 및 자부담 등 사업비 20억원으로 사업을 추진하면서 허위 정산서를 제출하는 수법으로 보조금 수익원 상당을 편취
- 어촌계장 및 계원 등이 어촌계장 날인만으로 조업증명을 이용하고 있다는 점을 이용하여 약 20,000리터의 보조금을 횡령
- 어촌계장이 대형교량 건설과 관련한 어업손실보상금을 지급하면서 보상금 지급대상에 포함되지 않은 자를 보상금 지급대상에 포함해 지급

문화·체육 분야 부패 유형

- (청소년 시설·공예공방 등 사업운영자) 위탁 및 보조 사업자 등이 공사 및 장비 구입비 명목으로 허위서류를 작성하여 보조금 횡령
- (문화·예술 및 문화재 사업) 문화행사 보조금 허위 정산 및 사찰 등 문화재 보수·정비 사업 등의 허위 공사와 정산 등 수법
- (지자체 체육회 관계자) 각종 체육행사를 개최하면서 선수단의 숙박비와 식사비 및 출전비 등을 과다하게 부풀린 후 횡령

사례

- 공예공방 사업 수행자가 장비 구입비를 부풀려 정산하는 수법으로 수천만원 보조금을 편취
- 지자체로부터 영화체험마을 사업비 등의 보조금을 지원받는 자가 마을 홈페이지 구축과 영상체험 장비를 구입하면서 허위 정산서를 제출하는 수법으로 보조금 수천만원 횡령
- 시의 문화재 전승 보조금을 총괄하는 자가 보조금의 일부를 회원 명목으로 부당하게 공제하여 횡령

- 체육회 전무로 있는 자가 경기력 향상 지원금을 숙박비, 식비, 출전비 등으로 부풀려 약 1,200만 원 횡령

산업 분야 부패 유형

- (중소기업 시설운영자금 등) 허위 납품서 제출, 라벨 부착 등의 방법으로 시설운영자금, 장비구입비 편취
- (지역연구사업 보상금 등) 허위 기업 설립, 사업계획 서류 조작 등의 방식으로 지역연구사업, 국가 균형발전 정책사업 보상금 편취 등

사례

- 청으로부터 글로벌네트워크 시스템 구축, 마케팅 사업 등을 추진하는 자가 가격을 부풀리고 연구용역비를 항공료, 골프비 등으로 정산하거나 직원 인건비를 높게 책정하는 수법 등을 동원해 6억원 편취
- 공단의 클린사업을 수행하는 자가 장비에 허위 사양레벨을 부착하는 방법으로 약 6억원 편취
- 지역연구사업 수행자가 친척과 직원명으로 지원기업을 설립한 후, 업체선정 및 사업계획 서류를 조작하여 약 1억5천만원 횡령
- 「국가균형발전특별법」에 따라 수도권에 있는 기업을 지방으로 이전하는 자가 공장 건물면적과 기업신용평가 등급을 부풀려 작성하는 수법으로 국비와 지방비 수십억원 편취

교통 분야 부패 유형

- (도로공사 과정에서 과다보상 등) 보상업무 공무원과 결탁해 과다 보상 받거나, 보상수급자를 기망해 보상금 일부 편취
- (화물운송사업자 유가보조금 편취) 특수용 화물차를 일반화물차로 용도변경하거나 등록서 위조 및 실제 주유량보다 많은 금액을 결제한 후 돌려받는 수법

사례

- 지자체 공무원이 교량공사와 관련하여 편입된 건축물 등 지장물 보상 업무를 담당하면서 보상대상 건축물 및 지장물을 과다 보상
- 군청 직원이 해수욕장 도로확장공사에 따른 시설물 철거비 등으로 사용해야 한다고 보상금 수급자를 기망하여 보상금의 절반을 편취
- 화물차 운송사업자가 특수용도용 화물차를 일반 화물차로 불법 변경 등록하고, 유가보조금을 약 12억원을 편취
- 화물자동차 운전자가 화물차에 주기적으로 기름을 주유하면서 실제 주유한 기름의 양보다 많이 주유한 것처럼 카드결제를 하고 이를 돌려받는 수법으로 약 3천만원을 돌려받는 수법으로 보조금 편취