

훈련성과보고서 요약서

성 명	윤 중 장	파견연도	2017
훈련 분야	일반행정 - 감사/ 기획		
훈련 과제	반부패시스템 비교연구를 통한 공직윤리 제고방안		
훈련 국가	미 국		
훈련 기관	럿거스반부패연구소 (RIACS)/ 공공성과관리센터 (NCPP)		
보 고 서 내 용 요약	<p><u>[국외훈련기관 훈련상황 보고서]</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 훈련과제 선정사유 및 훈련기관 소개 - 훈련기관에서의 직무훈련 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 훈련기관의 평가 등 		
	<p><u>[훈련과제 연구결과 보고서]</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 연구의 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 부패척결은 주요 국정과제이지만, 가시적 개선 효과 미흡 - 세계 각국의 반부패 시스템을 비교 연구하여 정책적 시사점 도출 <input type="checkbox"/> 해외 공직윤리제도 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 공직윤리 관련법은 세계적으로 제도화가 강화되는 경향 - 공직윤리 담당조직의 경우 미국, 싱가포르, 영국에서는 공직윤리를 전담하는 정부조직이 있으며, 조사권 보유. - 미국을 비롯한 선진국들은 반부패 담당 조직(기관)들이 다양하되, 역할은 명확하게 구분되는 시스템을 갖추고 있음. <input type="checkbox"/> 정책적 시사점 <ul style="list-style-type: none"> - 공직윤리 관련법의 개선 및 공직윤리 위반행위에 대한 처벌 강화 - 공직윤리 담당기관의 역할 및 시민단체의 감시기능 강화 등 		

럿거스반부패연구소·국가공공성과관리센터
국외훈련기관 훈련상황 보고서

2019. 2.

제출자 : 행정3급 윤 종 장

1. 국외 훈련 개요

- 훈련 국가 : 미 국
- 훈련 기간 : 2017. 2. 28 ~ 2019. 2. 27
- 훈련 분야 : 일반행정 - 감사/ 기획
- 훈련 과정 : 직무훈련
- 훈련 과제 : 반부패 시스템 비교연구를 통한 공직윤리 제고방안
- 훈련 기관
 - 럿거스반부패연구소 (RIACS) : 2017. 2. ~ 2017. 8.
 - 공공성과관리센터 (NCPP) : 2017. 9. ~ 2019. 2.
- 훈련 방법 : 훈련기관 직무 인턴십 및 훈련과제 연구 병행

2. 훈련과제 선정사유 및 연구방법

- 우리나라의 경우 역대 모든 정부에서 공직부패 해소를 주요 국정과제로 내걸어 왔었고 현재 ‘부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법’이 시행중에 있음에도 불구하고, 고위 공직자 등의 부정부패는 계속 발생되고 있음.
- 공직자에 대한 신뢰가 위기 수준에 있다는 지적이 많은 상황에서 현행 공직윤리제도의 개선방안을 발굴해서 시행하는 일은 매우 필요하다고 하겠음. 특히, 공직자 윤리제도에 대한 해외 각국의 비교 연구를 통해 정책적 시사점을 찾아내는 일은 매우 유의미하다 하겠음.
- 해외사례에 대한 비교연구를 위해 공직윤리와 관련된 다양한 국내·외 각종 제도 등을 살펴보고 특히, 미국 연방정부의 관련조직(공직윤리청, 검찰청 등)과 영국, 싱가포르 등의 공직윤리제도 운영 실태를 비교 분석할 필요가 있음.
- 각국의 주요 정책사례 연구를 위해 문헌연구, 기관 홈페이지 검색, 대학연구소 및 관련 기관에서 주최하는 각종 세미나, 컨퍼런스 참석 및 발표자료 수집·분석, 관련전문가 인터뷰, 면담 등을 통해 연구 진행.

3. 훈련 국가(기관) 선정 사유

- 미국 연방정부 윤리청(OGE)과 감찰국(OIG)은 다양하고 풍부한 사례와 시스템을 통해 미국 연방정부의 공직윤리와 반부패 제고를 위해 노력하고 있음.
- 첫 번째 훈련기관인 럿거스반부패연구소(RIACS - Rutgers Institute on Anti-Corruption Studies)는 개인 및 공공기관의 부패에 관한 연구 및 이를 줄이기 위한 정책대안들을 연구하는 권위 있는 연구소로서, 연구진들의 글로벌 네트워크가 체계화되어 있으며, 부패문제와 정책대안 발굴을 위해 경제 및 거버넌스 인프라를 강화하고 기업, NGO 및 국가와 국제적으로 협력하고 있음. 특히, RIACS 비전은 프로젝트에 대한 아이디어 교환 및 협력 작업을 통해 부패에 대응하고 반부패에 대한 교육 및 기술 지원을 제공하는 것임. 연구소는 UN, 세계은행(WB) 및 국제 투명성기구(Transparency International)와 같은 다른 기관들과의 글로벌 네트워크를 통해 비전을 이행하고 있음.
- 두 번째 훈련기관인 국립 공공성과관리센터 (NCPP : National Center for Public Performance)는 1975년 설립된 연구기관(센터장 : Marc Holzer)으로 공공 부문의 생산성 향상을 위한 교육·연구 및 공공 서비스 제공을 목적으로 운영되고 있으며, New Jersey 주정부 및 The Sloan Foundation에서 예산 등 운영을 지원하고 있음. 특히, 공공 부문의 생산성 향상을 위해 교육·연구 및 공공 서비스 제공과 공공부문의 성과관리 및 측정에 관한 연구, 공공 관리자를 위한 교육과정 개발 및 On-line 교육, 시민 중심의 정부 성과에 관한 연구 및 교육 등을 실시하고 있음.
- 또한 연수지역 및 훈련기관이 뉴욕인근인 뉴저지주에 위치하고 있어 반부패제도 뿐만 아니라 선진도시의 각종 행정시스템 및 시민 서비스 시스템 등에 대하여 뉴욕 등 미국 대도시 사례연구에 적합하였음.

4. 훈련기관 훈련내용

1) 훈련 상황

훈련자	성 명	윤 종 장	훈련기간	2년 ('17. 2 ~ '19. 2)
	훈련기관	미국 럿거스반부패연구소 (RIACS) : 17. 3 ~ 17. 8 미국 국립공공성과관리센터 (NCPP) : 17. 9 ~ 19. 2		
	훈련과제	반부패시스템 비교연구를 통한 공직윤리 제고방안		
감독관	성 명 (직 책)	Yahong Zhang (Ph.D. Director of RIACS) Jongmin Shon (Ph.D. Professor at Rutgers Univ.) Andrew Ballard (Managing Director, NCPP)		
	연 락 처	1-973-353-3681		

- 근무방법 : 럿거스반부패연구소(RIACS) 및 국립성과관리센터(NCPP) 직무 인턴쉽 수행 및 훈련과제 연구를 위한 리서치, 관련세미나 참여 등 병행
- 근무장소 : RIACS 및 NCPP 공용 사무실, Rutgers 행정대학원 별도 연구실 등
- 각종 세미나, 기관방문, 각종 회의참가 등

2) 훈련과제 진행내용

- 반부패연구소(RIACS)의 기존 연구자료 조사 및 분석
- 반부패연구소(RIACS) 주관 정기 세미나 참석 및 발표자료 분석
- 미국 연방 및 주정부의 반부패 정책 수집 및 분석
- 세계 각국의 반부패 정책 수집 및 분석
- 기타 시정협조 및 선진사례 체험 및 견문활동

3) 훈련 기간중 해외정책사례 보고서 제출현황

구 분	제출일	보고서 주요 내용	비 고
훈련국가 등 해외 우수정책 사례 보고서	'17. 5. 10	미국 뉴욕의 지하철 I : 운영현황	
	'17. 5. 11	미국 뉴욕의 지하철 II : 운영상 문제와 시사점	
	'17. 8. 18	뉴욕 센트럴파크 어댑트벤치 운영사례	
	'17. 9. 5	미국 스포츠시설 명칭사용권	
	'17. 9. 5	뉴욕시 세입자보호조례	
	'17. 9. 10	메트로폴리탄 미술관(The Met) 투어 가이드 프로그램	
	'17. 11. 20	뉴욕시 주민참여예산제도	
	'17. 12. 13	미국 공무원의 내부고발제도	
	'18. 1. 21	미국 뉴욕시-뉴저지주 제설관련 규제 내용	
	'18. 1. 21	뉴욕시 혼잡통행료 징수관련 최근 동향	
	'18. 5. 5	MTA 뉴욕 버스서비스 개선	
	'18. 5. 25	에어비엔비의 사무실 공간 혁신	
	'18. 5. 27	뉴욕의 차량공유 서비스 현황과 문제점	
	'18. 7. 11	뉴욕시 도시교통분야 최근 정책동향	
	'18. 7. 11	뉴욕-뉴저지 복지·환경분야 최근 정책동향	
	'18. 10. 1	미국의 1회용 생활용품 규제현황 및 시사점	
	'18. 10. 20	미국의 신재생에너지 정책의 현황 및 시사점	
	'18. 10. 20	뉴욕-뉴저지 도시행정분야 최근 정책동향	
	'18. 12. 17	뉴욕-뉴저지 교육문화분야 최근 정책동향	

4) 훈련기관 감독자의 훈련평가서 및 훈련이수확인서

Long-Term Training Program Evaluation Form

(To be completed by the training organization and/or supervisor)

TRAINEE

Name	Jong Jang Yoon	Organization	SPAA, Rutgers University - Newark NCPP: National Center for Public Performance
Training Assignment	A Study on the Enhancement of Public Office Ethics through Comparative Analysis of Anti-Corruption Systems		
Supervisor	Jongmin Shon, PhD (Assistant Professor, School of Public Affairs and Administration, Rutgers University - Newark)		
	Andrew Ballard (Managing Director - National Center for Public performance)		

TRAINING STATUS

Training Period	March 2017 ~ Jan 2019
Training Venue	National Center for Public Performance and Rutgers University
Average Hours	25 Hrs/ Week
Training Contents	<p><u>In Rutgers Institute on Anti-Corruption Studies (2017.3.2 ~ 8.31)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · Observing Staff meeting : once a week · Participating to 'SPAA anti-Corruption seminar' ; <ul style="list-style-type: none"> - 2017 : 5 times in total (Ethics of Immigration and Corruption, etc.) - 2018 : 3 times in total (Preventing Corruption, etc.) <p><u>In National Center for Public Performance(2017.9.1 ~)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · Observing Staff meeting : twice a month · Performing joint projects with training institutions <ul style="list-style-type: none"> - Performance Training (State of New Jersey) - Local Health Report, etc. · Observing Conference : 10th Public Performance Conference(09/28/2017) · Interviewing service providers : project manager, etc.

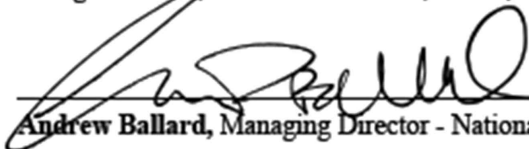
	<p><u>At the School of Public Affairs and Administration, Rutgers Univ.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · Participating in Master level program focused on public ethics and leadership theories and practices. · Interacting with master and doctoral students who are also working in Agencies. · Regular supervision meetings with Dr. Shon (monthly on average) <p><u>Independent research on public ethics program in US including:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · Collection and Analysis of U.S. federal and state anticorruption policies · A Study on the Advanced Administrative Examples of Major Cities in the United States, including New York City
<p>Comments</p>	<p>Since 2017, Director Yoon has been worked as a visiting scholar in the Rutgers Institute on Anti-Corruption Studies, and the National Center for Public Performance.</p> <p>He has conducted his internship and actively participated in his research during his staying in the U.S. Furthermore, he has collaborated with the faculty and graduate students in both institutes, and exchanged the advances in Seoul policies. He plans to provide his research outcome in 2018, as well as to present his research to the faculty and graduate students in 2019. In particular, at the seminar, which will be held early next year, Director Yoon will announce his research results.</p> <p>We expect that his research will offer benefits to Rutgers-SPAA and we hope that Rutgers SPAA will keep the mutually beneficial relationships with Seoul Metropolitan Government.</p>

I would like to submit the evaluation concerning the training progress of the trainee involved with our organization NCPP and RU.



10/17/2018

Jongmin Shon, Assistant Professor, SPAA, Rutgers University - Newark. mm/dd/yyyy



10/17/2018

Andrew Ballard, Managing Director - National Center for Public performance. mm/dd/yyyy

RUTGERS

School of Public Affairs
and Administration | Newark

School of Public Affairs and Administration (SPAA)
Center for Urban and Public Service
Rutgers, The State University of New Jersey
111 Washington Street
Newark, NJ 07102

<http://spaa.newark.rutgers.edu>

spaa@andromeda.rutgers.edu

p: 973-353-5093

f: 973-353-5907

February 20, 2019

Seoul Metropolitan Government
31 Taepyungro, 1Ga, Junggu
Seoul, 100-744
Republic of Korea

To Whom It May Concern:

This letter is to inform that Mr. Jong Jang Yoon, Director-General in Seoul Metropolitan Government, has completed the training program in the Rutgers Institute on Anti-Corruption Studies in the period of the two years (March 2017 through February, 2019). Please do not hesitate to contact me at jmshon@rutgers.edu if you have any further question.

Sincerely,



Jongmin Shon
Assistant Professor
School of Public Affairs and Administration
Rutgers, the State University of New Jersey

반부패시스템 비교연구를 통한 공직윤리 제고 방안 연구

2019. 2.

제출자 : 행정3급 윤 종 장

목 차

I. 연구의 배경 및 필요성	12
II. 공직윤리의 이론적 배경	13
1. 공무원윤리와 부패의 개념	13
2. 부패인식지수(CPI)	14
3. OECD 국가신뢰도	14
4. 국민권익위 청렴도조사	15
5. 공무원범죄 현황	16
III. 우리나라 공직윤리제도 현황	17
1. 공직윤리 관련법규	17
2. 공직윤리 담당기관	21
IV. 세계 각국의 공직윤리제도 현황 및 시사점	24
1. 미국 공직윤리제도 현황 및 시사점	24
2. 싱가포르 공직윤리제도 현황 및 시사점	34
3. 영국 공직윤리제도 현황 및 시사점	39
V. 비교연구를 통한 정책적 시사점	42
※ 참고문헌	46

반부패시스템 비교연구를 통한 공직윤리 제고 방안

I. 연구의 배경 및 필요성

2014년 세월호 사고는 부정확한 허위보고, 무기력하고 비효율적인 구조시스템, 정부 재난컨트롤타워의 혼선 등 정부 재난관리대책의 대규모 허점이 드러난 대표적인 사례이다. 아울러 사고조사과정에서는 각 부처와 그 산하기관, 관련 협회 등과의 유착과 ‘봐주기식’ 관리감독 행태가 속속히 드러나 ‘관피아’(관료+마피아)라는 용어가 유행하기도 했으며, 결과적으로 세월호 사고는 공직자의 직업윤리와 전문성이 여론의 관심을 모으는 계기가 되기도 했다(임성근, 2014). 그러나 공직자의 윤리와 관련하여 우리나라는 이미 1981년 12월에 공직자윤리법을 제정하여 시행하였고, 그동안 여러 개정과정을 통해 상당한 체계를 갖추게 되었으며, 2008년에 제정된 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’도 공직윤리와 관련된 법이라고 할 수 있으며, 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법’도 시행중에 있다.

이처럼 공직윤리 관련 법안이 계속 제정·시행되고 있는 이유는 우리 사회에는 여전히 공직자의 부패·비리가 심각한 수준에 있다는 현실과 더불어 공직윤리 관련법에도 미흡한 점이 있기 때문이다(임성근, 2016). 현실적으로 공직자의 부패·비리의 사건 사고는 계속 발생하고 있으며, 공직신뢰도 역시 심각한 위기 국면에 있다는 점을 감안해 본다면 현행 공직윤리제도를 재검토해 보고 개선방안을 모색하는 일은 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히 우리나라와 선진국의 공직윤리제도를 비교 연구하는 과정을 통해 제도적 개선방안을 찾아내는 일은 매우 시급하다고 할 수 있으며, 선진국의 반부패 시스템 사례에 대한 비교연구가 필요하다고 하겠다. 미국, 영국과 아시아에서 공직자의 청렴성을 인정받고 있는 싱가포르를 선정하였다. 여기에서는 세계 각국의 적극적인 공직윤리제도를 비교하여 우리나라 공직윤리 제도에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 공직윤리의 이론적 배경

1. 공무원 윤리와 부패의 개념

공무원 윤리는 국민 전체에 대한 봉사자로서 공무원이 마땅히 지켜야 할 직업윤리를 일컬으며, 국가 공무원법, 지방 공무원법, 공무원 행동 강령 등 실정법으로 법제화하여 준수토록 의무를 부여하고 있다(임성근, 2014). 실정법과 공무원 윤리헌장에 나타난 공무원 윤리는 공무원은 뇌물수수, 공금 횡령, 사익추구 등 부정부패와 특혜부여 등 비윤리적 행위를 해서는 안된다는 ‘소극적 차원의 윤리’뿐만 아니라 국민의 뜻에 적극 대응하고 국민의 요구로 아직 구체화되기 전이라도 바람직한 행정상황을 먼저 만들어 내는 등 주도적 역할을 해야 한다는 ‘적극적 차원의 윤리’까지 포함한다고 할 수 있다(박경원, 2012).

부패란 ‘불법 또는 부당의 방법으로 물질적 혹은 사회적 이득을 직접 얻거나 또는 타인으로 하여금 얻도록 돕는 일체의 일탈행위’로 정의되나(이광모, 2011), 부패현상은 특정국가의 정치·행정제도나 가치관, 그리고 사회적안 트렌드를 반영한다. 부패의 개념정의에 대한 학자들의 견해를 살펴보면, Friedrich(1940)는 공익적 관점에서 사익을 추구함으로써 공익을 훼손하는 행위로, Nye(1967)는 법적관점에서 공식적인 의무나 규칙을 위반하는 행위로, Heidenheimer(1989)는 공공의 의견의 관점에서 무엇이 부패인지가 핵심 질문이라면 동시대 사람들이 어떤 행위를 부패로 보는지 실증적으로 확인하는 것이 바른 접근이라는 견해를 보이고 있다(임성근, 2016. 나채준, 2013).

우리나라의 관련 법률인 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에서는 부패행위를 ‘공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 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’로 정의한다(제2조). 결국 부패의 개념정의에서 중요한 것은 행위자 개인이 자신의 사익을 추구할 목적으로 직책을 이용하여 부당한 거래관계를 하는 불법행위라고 할 수 있다(이광모, 2011).

2. 부패인식지수(CPI)

세계 각국의 부패실태를 감시하는 NGO인 국제투명성기구(Transparency International)가 발표하는 부패인식지수(Corruption Perception Index, 이하 CPI)는 국가별 공직윤리 실태를 평가하는 대표적인 지표라고 할 수 있다(임성근, 2016). CPI는 각국 공공부문의 부패실태를 관련 분야 전문가와 민간부문에 속하는 사람들이 인식하는 수준을 나타내는 지수로서, 가장 높은 청렴도 수준이 100점, 가장 낮은 청렴도 수준은 0점이 부여된다. 2013년 조사결과에 따르면¹⁾, 한국은 CPI가 55점으로 177개국 가운데 46위를 기록했으며, 1위는 91점을 받은 덴마크와 뉴질랜드가 차지했다. 일본은 74점으로 18위, 미국은 73점으로 19위, 중국은 40점으로 80위를 차지하고 있으며, 한국은 OECD 회원국(34개국)에서 27위로 하위권에 머무르고 있어 점수에서는 OECD 평균(68.6점)에 비해 13.6점이나 낮았다(임성근, 2014). 아시아에서는 싱가포르, 홍콩, 일본, 부탄, 대만에 이어 6위에 그쳤다. 한국의 CPI는 상승해 왔지만 최근에는 주춤한 상태다(임성근, 2014).

국제투명성기구는 2010년까지의 반부패지수는 경제수준과 관련이 있었다는 분석을 내놓았는데, 반부패지수가 낮은 대부분의 국가는 경제적인 수준이나 빈곤대책, 사회복지대책 등에서 특히 열악했으며, 아프리카의 대부분 국가는 반부패지수가 매우 낮았다. 또한 부패는 비용을 발생시키는데, 국제투명성기구는 세계적으로 부패가 발생시키는 비용은 연간 1조 2,600억 달러에 달한다고 한다. 국제투명성기구는 향후 기후변화, 경제위기, 빈곤 등을 효율적으로 대처하기 위해서는 부패라는 장애물을 없애야 한다고 강조하고 있다(임성근, 2014).

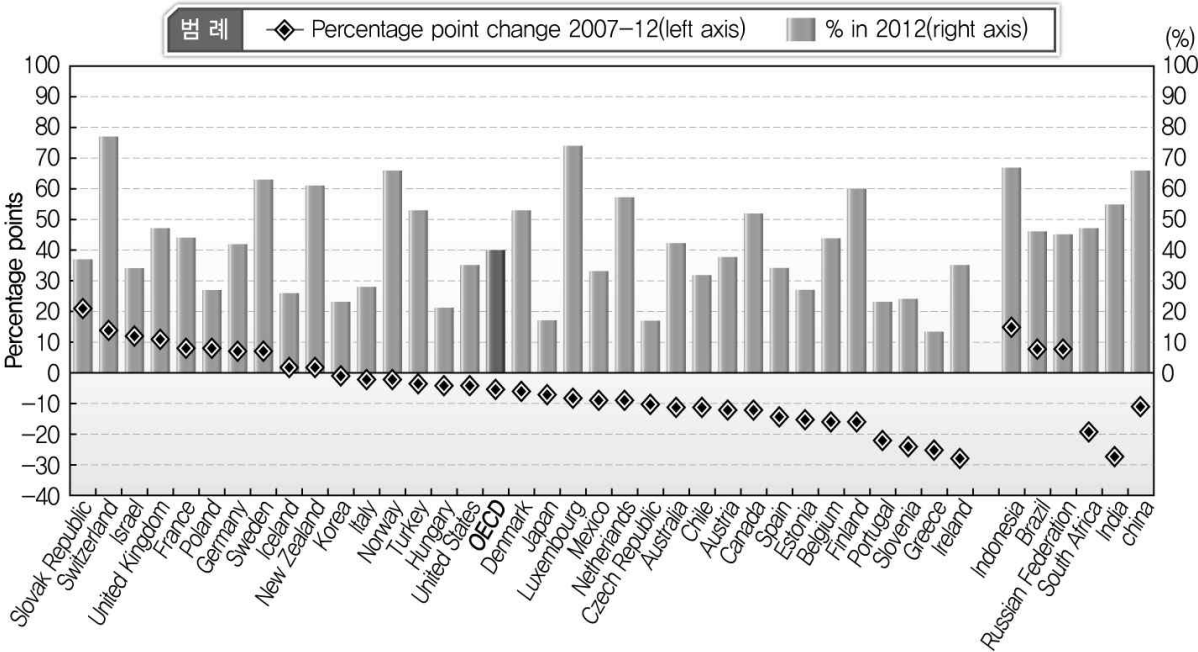
3. OECD의 국가별 신뢰도지수

OECD에서는 2009년 이후 격년으로 34개 회원국 정부를 대상으로 정부의 신뢰도, 정부예산 프로세스, 재정정책 및 경제성장, 고용창출 등 8개 분야를 평가하고 있다. 2013년 보고서에 따르면, OECD 회원국은 전반적으로 2008

1) 한국투명성기구(<http://ti.or.kr/>)

년 세계적인 금융위기 이후 정부의 역할이 중요해진 반면, 정부에 대한 신뢰도는 저하되고 있는 것으로 나타났다(임성근, 2014). 경제침체와 국제적 경제위기상태에 놓여 있는 그리스, 슬로베니아, 포르투갈 등에서 정부의 신뢰도 지수가 크게 하락했으며, 한국도 예외는 아니었다.²⁾

[그림 1] OECD 국가별 신뢰도(2012년)



출처 : 임성근(2014). OECD (2013). Government at a Glance 2013, p.41. 재인용

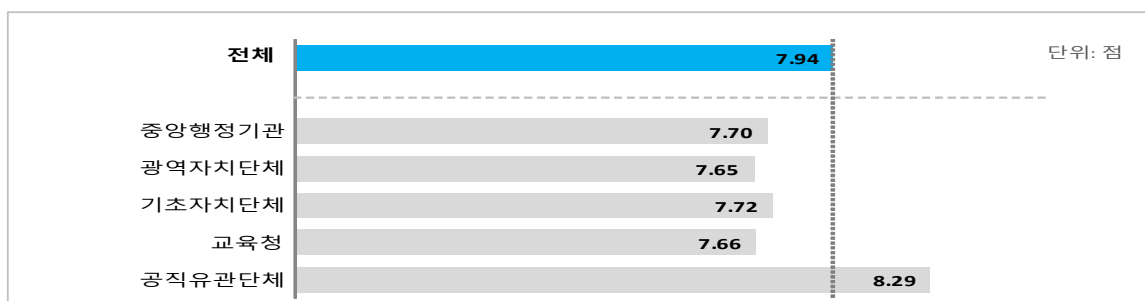
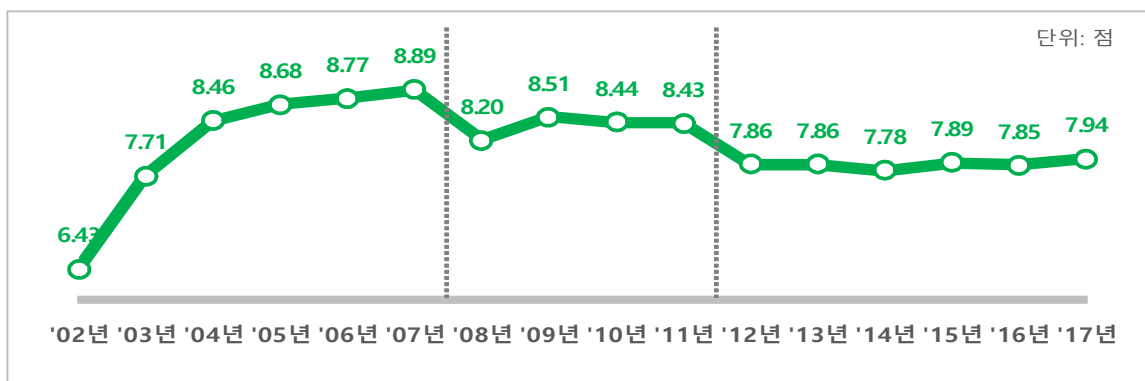
4. 국민권익위원회 청렴도 조사

우리나라의 국민권익위원회는 일반국민, 공공부문 종사자, 기업종사자, 외국인 등을 대상(4천여명)으로 전화, 인터넷, 직접면접, 이메일, 팩스 등을 통해 청렴도를 조사하고 있다. 조사에 의하면, 우리나라의 청렴도는 2002년부터 2007년까지 꾸준히 상승하였으나, 2008년 이후 정체, 혹은 오히려 하락한 것으로 나타났다(임성근, 2014). 가장 최근의 조사결과로 2017년도의 경우 공공기관 573개에 대한 청렴도를 조사한 결과 종합청렴도 점수는 10점 만점에 7.94점으로 2016년보다 0.09점 올랐는데, 기관유형별로 보면 공직유관단체의 종합청렴도가 8.29점으로

2) OECD (2013). Government at a Glance 2013, p.41.

가장 높았고 기초자치단체 7.72점, 중앙행정기관 7.70점, 시·도 교육청 7.66점, 광역자치단체 7.65점 순이었다(서울신문. 국민권익위, 2017).

[그림 2] 국민권익위원회의 청렴도 지수 추이 및 기관유형별 청렴도 수준³⁾



출처 : 국민권익위원회 (<http://www.acrc.go.kr/acrc/>)

5. 공무원범죄 현황

공무원범죄는 사회의 전반적인 범죄율 증가와 상관관계가 있을 뿐만 아니라, 공무원에 대한 강력한 사정과 기강확립 차원과는 관련이 있는데, 공무원범죄는 정치적 변화와 무관하지 않기 때문에 정권마다 증가와 감소가 반복되고 있다(임성근, 2016). 2007년 이후 공무원범죄는 증가세로 돌아섰는데, 2011년에 잠깐 감소한 것을 제외하고는 증가세가 계속되고 있으며, 공무원이 직무와 관련하여 범한 범죄는 공무원이 범한 전체 범죄사건 중에서 5%에서 20% 정도를 차지한다(임성근, 2016).

³⁾ 국민권익위원회 (<http://www.acrc.go.kr/acrc/>)

III. 우리나라의 공직윤리제도 현황

1. 공직윤리 관련법규

1) 헌법

헌법에서는 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다”고 그 지위를 규정하고 있으며(제7조), “국민전체에 대한 봉사자’는 공무원이 사적 이익, 일부 국민, 특정 정파를 위해서가 아니라 국민 전체의 이익을 위해 직무를 수행해야 한다는 것을 의미한다. 또한 공무원이 직무상 불법행위로 국민에게 손해를 입힌 경우, 국민은 국가나 공공단체를 상대로 배상을 청구할 수 있으며, 공무원의 책임을 물을 수 있다고 규정하고 있다(제29조). 한편 국회는 대통령, 국무총리, 국무의원, 장관, 헌법재판소장 등 정무직 공무원이 직무상 불법행위를 저지른 경우, 탄핵소추를 의결할 수 있다.

2) 국가공무원법

국가공무원법에서는 청렴의 의무(제61조) 등을 준수해야 하며, 취임할 때에 이를 소속 기관장 앞에서 선서해야 한다(제55조). 국가공무원법에서 청렴의 의무란, 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례 .증여 또는 향응을 주거나 받는 행위, 직무와 관계없이 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받는 행위의 금지를 말한다(제61조).⁴⁾

3) 공직자윤리법

공직자윤리법은 1981년 제정된 이후 1993년 재산등록 의무자의 범위가 확대되고, 소명자료를 첨부하도록 하는 등 강화되었으며, 처벌조항도 신설되었다. 2001년 4월에는 재산등록 의무자가 7급 이상 건축, 토목, 환경, 식품

4) 제61조(청렴의 의무)

① 공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례 .증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다.

② 공무원은 직무상의 관계가 있든 없든 그 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니 된다.

위생분야 등으로 대폭 확대되었다. 공직자윤리법은 공무집행의 공정성 확보와 공익과 사익의 이익충돌방지를 위해 공무원에게 제한되는 행위유형을 규정하고 있으며, 금지행위 유형을 중심으로 공직윤리를 규율하고 있는 것으로, 이 법은 어떤 상태나 행위 자체가 나쁘다고 단정할 수 없는 상황에서 그 상태나 행위가 나쁜 목적, 즉 부정부패로 연결될 수 있는 가능성을 예방하기 위한 규정이라고 할 수 있다(임성근, 2016). 그 목적은 “공직자 및 공직후보자의 재산 등록, 등록재산 공개 및 재산 형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정”해 “공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립”하는데 있다(제1조). 공직자윤리법의 적용범위는 아래의 표와 같다.

[표 1] 공직자윤리법의 적용범위

적용유형	규제내용
재산등록·공개제도 (제2장)	<ul style="list-style-type: none"> • 4급 이상 공무원(일부 특정분야 7급 이상), 공직유관단체 임직원은 재산을 등록하고, 1급 이상 고위 공직자는 재산을 공개 • 등록재산은 관할 공직자윤리위원회에서 심사
주식백지신탁제도 (제2장의 2)	<ul style="list-style-type: none"> • 재산 공개대상자 및 금융위원회 소속 4급 이상 공무원이 보유한 주식가액이 3천만 원을 초과하는 경우, 이를 매각하거나 백지신탁계약 체결 후 등록기관에 신고 • 주식백지신탁심사위원회에서 직무관련성 여부를 심사
선물신고제도 (제3장)	<ul style="list-style-type: none"> • 공직자가 외국 또는 직무와 관련된 외국인으로부터 10만원 또는 100달러 이상의 선물을 받은 때에는 이를 소속기관의 장에게 신고하고 인도함 • 신고 선물은 국고로 귀속
퇴직공직자 취업제한 및 행위제한 (제4장)	<ul style="list-style-type: none"> • 재산등록의무자였던 공직자는 퇴직일로부터 2년간 퇴직 전 5년 이내에 소속했던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 일정 규모 이상의 사기업체 등(영리사기업체, 영리사기업체가 회원으로 가입한 협회, 법무법인, 회계법인, 세무법인, 외국법지문법률사무소)에 취업을 제한

출처 : 임성근(2016)

4) 부정청탁 및 금품수수의 금지에 관한 법률(청탁금지법)

청탁금지법은 2016년 9월부터 시행되었으며, 공직자 등에 대한 부정청탁이나 금품수수 금지를 통해 공직자들이 공정하게 직무수행을 할 수 있도록 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 제정되었다.

① **적용대상** : 청탁금지법의 적용대상기관은 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 국가인권위원회, 중앙행정기관 및 그 소속기관, 지방자치단체 및 시·도 교육청, 유치원, 초·중·고교 및 대학교 등 법령에 따라 설치된 각급 학교, 「사립학교법」에 따른 학교법인, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조 제12호에 따른 언론사(방송사업자, 신문사업자, 잡지 등 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자, 인터넷신문사업자)이다(노컷뉴스).

② **부정청탁 금지** : 부정청탁 행위란 법상 열거된 14가지 대상사무와 관련하여 ‘법령을 위반하여’ 또는 ‘지위·권한을 남용하여’ 처리하도록 하는 행위인데, 청탁금지법에서는 부패가 자주 일어날 수 있는 대상 직무와 관련된 부정청탁 행위유형을 열거하고 있다(주택금융월보, 2017년 1월호). 동 법에서는 부정청탁의 내용 실현 여부와 무관하게 부정청탁 행위 그 자체를 금지대상으로 하고 있는데, 이는 부정청탁을 받은 공직자등이 부정청탁에 따라 직무를 수행하지 않는 경우에도 부정청탁을 한 자는 제재대상에 해당한다는 의미이다(주택금융월보, 2017)년 1월호). 또한, 청탁금지법에서는 누구든지 ‘직접 또는 제3자를 통하여’ 직무를 수행하는 공직자등에게 하는 부정청탁이 금지된다. 동 법에서는 공공기관의 재화·용역에 관련한 직무는 ‘법령에서 정하는 가격 또는 정상적인 거래관행을 벗어나’ 처리하도록 하는 경우를 규제하고 있는데 이때의 정상적인 거래관행이란 부정청탁이 없었다면 이루어졌을 통상적인 거래조건을 의미하며 특별한 사정이 없이 공공기관의 내부 기준, 사규 등을 위반하여 특정인에게 특혜를 부여하는 경우 등은 정상적인 거래관행에서 벗어난 행위에 해당한다(임성근, 2016).

③ **‘금품 등’의 수수금지** : 청탁금지법은 ‘직무 관련 여부 및 그 명목에 관계 없이 동일인으로부터 1회 100만 원 초과 또는 매 회계연도 300만원을 초과하여 수수하는 경우’ 형사처벌의 대상으로 하고 있으며, ‘직무와 관련하여서는

대가성 여부를 불문하고 1회 100만원 이하 금품 등을 수수할 경우' 과태료 부과 대상으로 하고 있으며, 직무관련성 및 대가성을 요건으로 하고 있어 법 위반에 대한 입증이 어려웠던 「형법」상 뇌물죄와는 달리 입증책임을 완화시켜 규제의 사각을 보완한 것으로 보인다(임성근, 2016).

④ **외부강의 등 사례금 수수 제한** : 청탁금지법은 '공직자등은 자신의 직무와 관련되거나 그 지위·직책 등에서 유래되는 사실상의 영향력을 통하여 요청받은 교육·홍보·토론회·세미나·공청회 또는 그 밖의 회의 등에서 한 강의·강연·기고 등의 대가로서 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 사례금을 받아서는 아니 된다'고 규정하고 있다(제8조).

5) 형법 '공무원의 직무에 관한 죄'

형법에서는 공무원의 직무와 관련된 범죄를 적시하고 있다. 구체적으로 직무유기(제122조), 직권남용(제123조), 불법체포 및 불법감금(제124조), 폭행 및 가혹행위(제125조), 피의사실 공표(제126조), 공무상 비밀누설(제127조), 선거방해(제128조), 수뢰 및 사전수뢰(제129조), 제3자 뇌물제공(제130조), 수뢰후 부정처사 및 사후수뢰(제131조), 알선수뢰(제132조), 뇌물공여(제133조) 등이다(임성근, 2014).

7) 공무원행동강령

공무원행동강령은 국가공무원(국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회) 과 지방공무원에 적용되는데, 행동강령은 공직자가 직무수행과정에서 준수해야 할 윤리적 판단기준을 구체적으로 제시해 자율적인 실천을 통해 외부로부터 불법적이고 부당한 유혹을 극복하기 위한 행위준칙이라고 할 수 있으며, 행동강령은 크게 공정한 직무수행, 부당이득의 수수금지, 건전한 공직풍토의 조성 등을 규정하고 있다. 공정한 직무수행을 위해서는 상급자의 부당한 지시에 대한 처리(제4조), 이해관계 직무의 회피(제5조), 특혜의 배제(제6조), 예산의 목적 외 사용금지(제 7조), 정치인 등 부당한 청탁에 대한 처리(제8조)를 요구하고 있다(임성근, 2014). 부당한 부당이득의 수수를 막기 위해서는 이권개입 등의 금지

(제10조), 직위의 사적 이용 금지(제10조의2), 직무관련 정보를 이용한 거래 등의 제한(제12조), 공용물의 사적사용 및 수익금지(제13조), 금품 등의 수수 금지(제14조)를 규정하고 있고, 건전한 공직풍토를 조성하기 위해 외부강의 .회의 등의 신고(제15조), 금전의 차용 금지(제16조), 경조사의 통지 제한과 경조 금품의 수수 제한(제17조)을 규정하고 있다(임성근, 2014).

2. 공직윤리 담당기관

1) 정부공직자윤리위원회

우리나라의 경우 공직윤리 관련 법규에 의거해 공직윤리를 담당하고 있는 기관은 정부공직자윤리위원회, 국민권익위원회, 검찰청 등으로 구분할 수 있으며, 각 부처에서는 감사관을 두고 있다. 이 중에서 정부공직자윤리위원회는 공직자윤리법상 재산등록과 취업제한제도를 처리하고 있다. 즉 재산등록사항의 심사와 결과처리, 퇴직공직자의 취업제한 여부확인 및 취업승인 등을 심사하고 결정하기 위해 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 정부 및 지방자치단체, 특별시·도·특별자치도교육청에 각각 공직자윤리위원회를 두도록 규정하고 있으며(제9조, 동법시행령 제16조), 공직자윤리위원회의 구성은 위원장과 부위원장 1명씩을 포함해 11명으로 구성된다(임성근, 2014). 위원장을 포함한 위촉직(7인)은 법관, 교육자, 학식과 덕망이 있는 자 혹은 시민단체 추천인사 중에서 대통령이 위촉하며 임기는 2년(1차 연임 가능)이며, 정부공직자윤리위원회에서는 재산등록사항의 심사와 결과처리, 퇴직공직자의 취업제한 여부확인 및 취업승인, 업무취급 승인, 기타 공직자윤리법과 다른 법령에서 공직자윤리위원회에 부여한 권한 등을 담당(제8~10조, 제22조, 동법시행령 제22조)한다(임성근, 2014).

2) 국민권익위원회

국민권익위원회는 국무총리 소속 위원회이다. 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회를 통합해 2008년 2월 탄생했는데, 국가청렴위원회는 2001년 7월에 부패방지법의 신설에 따라 부패방지위원회로

발족했으며, 2005년 7월 국가청렴위원회로 개편했고, 국민권익위원회는 크게 세가지 기능을 가지고 있는데, 그중 하나가 공직사회 부패 예방과 부패 행위 규제를 통한 청렴한 공직 및 사회풍토 확립이다(임성근, 2014). 국민권익위원회의 설치, 기능, 위원회구성, 권한 등은 부패방지권익위법에서 규정하고 있는데, 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원(부위원장 3명과 상임위원 3명 포함)으로 구성된다(제13조). 위원은 고충민원과 부패방지 관련 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있는 자로 임명, 위촉하고, 국민권익위원회는 고충민원을 처리하기 위한 소위원회, 분과위원회, 전문위원, 자문기구 등을 두고 있으며, 위원회 사무 처리는 사무처에서 담당한다(임성근, 2014). 사무처장은 위원장이 지명한 부위원장이 겸직하며, 위원회의 소관 사무 관장과 소속 직원을 지휘감독권을 가진다(제23조제2항).

3) 검찰청

검찰청에서 공직비리와 부정부패는 대검찰청 반부패부 총괄하에 지방검찰청 반부패특별수사부를 중심으로 단속하고 있으며, 지검과 지청에 ‘부정 부패 신고창구’를 개설해 운영하고 있으며, ‘검찰청 사무기구에 관한 규정’에 따르면, 대검찰청에서는 차장검사의 범죄정보업무를 보좌하는 기관으로 범죄정보기획관을 둘 수 있다(임성근, 2014). 대검찰청 반부패부 반부패부는 2013년 4월에 폐지된 중앙수사부의 대체조직으로 2013년 12월에 설치되었는데, 중수부와는 달리 반부패부는 직접수사 기능이 없으며, 일선청의 특별수사부를 지휘, 감독, 지원하는 역할을 담당하고 있어 구조적 비리와 범죄요인을 파악하고, 이를 바탕으로 중점 수사 분야와 그 대상을 선정하는 역할을 한다(임성근, 2014).

4) 감사원

감사원은 국가의 세입·세출의 결산을 검사하고, 회계감사를 감독하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰한다(제20조). 감사원의 직무감찰은 “행정기관 등의 사무와 공무원 등의 직무 및 이와 관련된 행위에 대하여 조사·평가 등의 방법으로 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를

시정, 개선하기 위한 행정사무감찰과 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로잡기 위한 대인감찰”(직무감찰규칙 제2조)을 말한다. 공무원의 비위 적발을 위한 비위감찰뿐만 아니라, 법령과 제도, 행정관리상의 모순이나 문제점 개선 등에 관한 기능이 포함되는데, 직무감찰대상은 “①정부조직법 및 기타 법률에 의하여 설치된 행정기관) 의 사무와 그에 소속한 공무원)의 직무, ②지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무, ③한국은행과 국가 또는 지방자치단체 출자법인(1/2이상)의 사무와 임원, 감사원 감사대상 회계 사무와 직간접적으로 관련 있는 직원의 직무, ④국가 또는 지방자치단체가 위탁하거나 대행한 사무, 기타 법령에 의하여 공무원 신분 또는 공무원에 준하는 자의 직무 등”이다(감사원법 제24조). 감사원은 필요한 경우에 실지감사를 실시할 수 있는데, 국가공무원법이나 기타 법령에 규정된 징계사유에 해당하건 정당한 사유 없이 감사를 거부 혹은 자료제출을 게을리한 공무원에 대해 소속 장관 또는 임용권자에게 징계를 요구할 수 있다(임성근, 2014). 또한 감사원은 감사 결과 위법 혹은 부당하다고 인정되는 사실이 있을 때에는 소속 장관, 감독기관의 장 또는 해당기관의 장에게 시정, 주의 등을 요구(제33조)할 수 있으며, 감사 결과 범죄혐의가 있다고 인정될 경우에는 수사기관에 고발해야 한다(제35조).

IV. 세계 각국의 공직윤리제도의 현황 및 시사점

1. 미국의 공직윤리제도의 현황 및 시사점

1) 미국 공직윤리의 의의 및 법적 근거

연방제를 채택하고 있는 미국의 경우 공직윤리에 관해서 다양한 분야에서 폭넓게 규정되어 있는데, 연방 차원에서는 모든 공무원은 헌법 및 정부윤리법을 비롯해 각종 법령이 적용되고 있으며, 주정부는 주정부 공무원의 각종 부정부패를 감시하기 위한 규범과 지침을 갖고 있다. 공직윤리를 담당하는 독립기관으로 정부윤리청(OGE, US Office of Government Ethics)이 있으며, 각 부처 마다 감찰국을 설치해 공직비리 수사를 맡기고 있으나, 국제투명성기구의 부패인식지수를 보면, 미국은 제도적 우수성에 비해 성과는 그에 미치지 못하고 있다(임성근, 2014). 미국 정부의 정부윤리법은 이익충돌과 관련된 공직윤리를 규정하고 있고, 공무원법은 재산상의 이익에 대한 제한, 복무규정, 공무원 결격사유 등을 두고 있으며, 형법은 뇌물수수, 반정부활동, 퇴직자 활동, 이익충돌, 외부의 급여, 정치활동, 외국의 대리, 비밀정보 취급 등을 형사처벌 대상으로 금지하고 있다(나채준, 2013).

① **연방 형법 등** : 미국의 연방 형법에서는 뇌물 및 이해충돌과 관련하여 직무에 영향을 미치거나 부정행위의 대가로 뇌물을 요구 또는 뇌물을 받은 공무원에 대해서는 벌금이나, 징역형, 자격정지 등의 형벌법규가 적용된다. 또한 적절한 직무수행을 제외한 행정기관의 절차나 계약에서 미국이 당사자이거나 또는 실질적인 이해를 가지는 사안에 기여한 대가로 보수를 요구하거나 수수한 경우, 그리고 공무원의 경우에 적절한 직무수행에 의거한 경우가 아닌데 행정기관 또는 법원의 절차나 소송 등에서 미국이 당사자이거나 직접적인 이해를 가진 사건에서 다른 당사자를 대표하여 활동한 경우에도 처벌되며, 공무원은 사기업 재취업이 금지되지는 않지만, 퇴직 후에 공무원으로 재직시 실질적으로 담당할 업무와 관련이 있는 경우에는 사기업 대표로 행정기관과 접촉할 수 없고, 일반직 봉급표 16등급 이상의 고위공직자와 군장교는 퇴직 후 1년간 이전 소속기관의 소관업무와 관련된 사항과 관련하여 사기업을 대표해서

해당 기관 공무원과 접촉할 수 없다(임성근, 2014). 또한 공무원은 본인 또는 그 가족, 소속단체 혹은 향후 재취업을 위해 협의 중인 단체에 경제적으로 이익이 되는 사항에 대해서는 어떤 업무적인 결정에도 참여할 수 없으며(제208조), 공무에 대한 대가로 민간으로부터 급여를 받는 것도 금지된다(임성근, 2014). 임명되는 직위에 취임하기 위한 영향력 행사나 이를 위한 금전 등의 수수도 처벌대상이며, 홉스법(Hobbs Act)은 범죄의 공갈 또는 폭력행위를 규제하기 위한 법률이지만, 공무원의 직권남용에도 적용되고 있다(나채준, 2013). 그리고 사기방지법(Statute of Frauds)도 ‘사기(Fraud)’의 개념을 확대해 다양한 부패행위를 포괄하고 있으며, 여행법(Travel Act)은 고속도로에서 뇌물공여를, 부정 및 부패조직법(Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act)은 조직의 부정한 자금사용을, 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practices Act)은 외국공무원에 대한 뇌물공여 행위를 금지하고 있다(임성근, 2016).

② **공직윤리 관련법** : 펜들턴 공무원법(Pendleton Civil Service Reform Act)은 1883년 제정된 연방 공무원 임용법률로 공무원 임용의 정치적 중립을 확보하기 위해 독립기관인 인사위원회 설치, 공무원 공채제도 도입, 공무원의 정치자금 제공 및 정치운동 금지 등을 규정하고 있다(임성근, 2016). 이 펜들턴법은 연방 공무원제도를 ‘엽관제’에서 실적제로 전환시키는 역할을 하였는데, 1974년에 발생한 워터게이트 사건의 영향으로 1978년에 정부윤리법(Ethics in Government Act 1978), 검찰국법(Inspector General Act 1978), 공무원개혁법(Civil Service Reform Act of 1978) 등이 연이어 제정되었다(임성근, 2016). 정부윤리법은 1989년에 윤리개혁법(the Ethics Reform Act of 1989)으로 개정되었고, 고위공직자 재산공개, 퇴직공무원의 행위규제, 선물 및 강연료 관련 규정 등으로 구성되었다(임성근, 2016).

2) 미국 공직윤리 관련 정부조직

미국 정부조직에서 공직윤리를 담당하는 행정부 조직은 다양하고 그 수도 많지만, 각각의 역할분담은 잘 되어 있다(임성근, 2016). 1978년 정부윤리법과 검찰국법에 의거해 정부윤리청(OGE: Office of Government Ethics)과 검찰국

(OIG: Office of Inspector General)이 설치되었고, 1989년 독립기관이 된 정부윤리청은 연방정부 공무원의 이해충돌과 관련된 운영원칙에 대한 감독을 담당하지만(정부윤리법 제402조), 검찰국은 정부부처의 업무와 관련된 감사와 수사기능을 가지고 있는데(감찰국법 제8조), 정부윤리청이 사전예방을 주로 담당하는 반면, 검찰국은 부패행위에 대한 사후조사를 수행한다고 할 수 있으며, 공무원개혁법은 공직윤리를 확립하기 위한 장치로 내부 고발자를 법적으로 보호하고 있다(임성근, 2016).

(1) 미국 연방정부윤리청(OGE: Office of Government Ethics)

① **법적 지위** : 연방 정부윤리청은 정부윤리법에 의거해 1978년 설립된 이후 1989년 독립기관으로 격상되었으며, 연방행정규칙에 구체적인 조직과 업무내용이 규정되어 있다. 연방 정부의 공직윤리를 담당하며, 연방정부의 각 부처뿐만 아니라 공공기업(government corporation), 독립기구(independent establishment) 등이 포함된다(연방법 제5장 제105조).

②**조직 및 주요업무** : 정부윤리청은 청장(Office of the Director) 밑에 4개 Division, 6개 Branch를 두고 있다. 청장은 상원의 승인을 거쳐 대통령이 임명하며, 임기는 5년이며, 법률자문 및 법정책국, 업무지원국, 법령준수국, 국제협력국이 있고 연방 행정기관 소속 공직자의 이해충돌행위와 관련된 자체 방침의 운영상황을 감독한다(임성근, 2014).

또한 이해충돌의 사전적인 예방업무도 담당하는데, 이해충돌과 관련된 행정입법의 제정권, 고위공직자의 재산신고서 검토, 윤리법 및 규칙 등에 대한 교육 및 훈련, 부처별 윤리담당자에 대한 지침제공 및 관련 법령의 유권해석, 연방정부의 윤리프로그램 모니터링 등이다(나채준, 2013). 정부윤리청은 조사권은 갖고 있지 않고 대신 조사권은 검찰국에 부여되어 있으나 정부윤리청장은 연방행정규칙에 의거한 청문여부를 판단하기 위한 조사(investigation)를 할 수는 있으며(제5장 제2386절 제504조) 이는 조사보고서 작성 등에 한정되어 있기 때문에 실질적인 조사권이라고는 말할 수는 없다(임성근, 2016).

[그림 3] 미국 정부윤리청(OEG) 조직도



출처 : 임성근(2016) : OGE 홈페이지(<https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Organization>)재작성

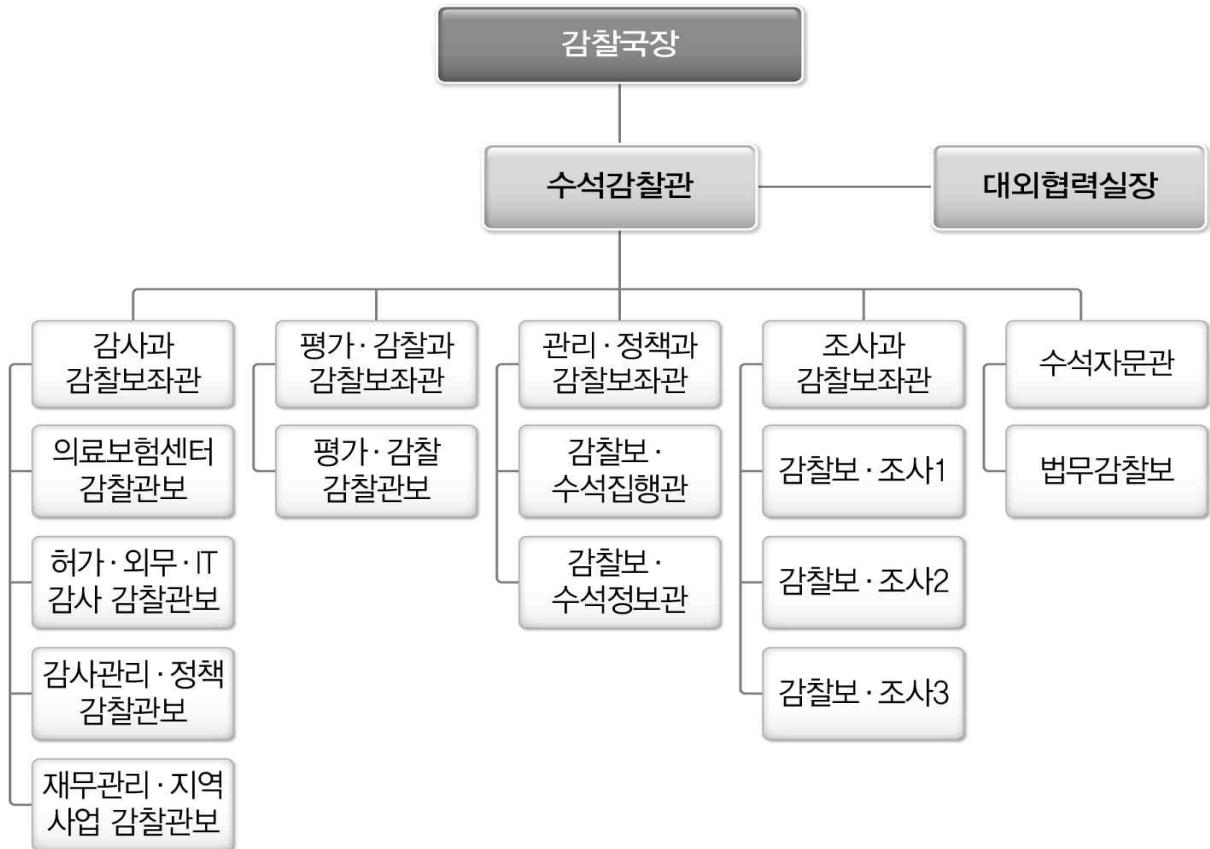
(2) 감찰국

① **법적인 지위** : 1978년 이후 각 행정기관의 내부조직으로 설치되었으며, 부처마다 설치시기가 다르다. 국장은 대통령이 임명하지만, 해당 부처 장관의 지휘와 감독을 받으며, 행정기관의 장이 감찰국의 감사나 조사를 가로막지 못하도록 하여 독립성을 보장하고 있고, 군사기밀 등 국가안보에 심각한 위협이 인정되는 사안은 장관 등의 통제를 받는데, 소속 부처뿐만 아니라 의회의 규제를 받으며, 이들 기관에 보고서를 제출해야 한다(임성근, 2016). 감찰관은 상원의 승인을 거쳐 대통령이 임명한다. 감찰관을 해임하고자 할 경우, 대통령은 상하 양원에 그 이유를 설명할 의무가 있고, 의회가 요구할 경우, 개별사안에 대한 설명과 보고의무가 있으며, 감찰국의 행정적 감독은 대통령 직속의 청렴, 효율성 위원회(Presidential Commission on Integrity and Efficiency)에서 담당한다(임성근, 2016. 나채준, 2013).

② **조직** : 감찰국은 소속 부처의 업무를 규정한 법률과 행정입법 등에 의거해 감사담당 감찰보좌관과 조사담당 감찰보좌관을 두고 있으며, 감찰국의 조직은

소속 부처마다 조금씩 다른데, 미국 연방 보건복지부 감찰국의 경우, 국장 밑에 수석감찰관과 대외협력실장이 있다(임성근, 2014).

[그림 4] 미연방 보건복지부의 감찰국 조직도



출처 : 임성근 (2016). 미국 보건부 감찰국 홈페이지(<https://oig.hhs.gov/images/hhsoig.orgchart.jpg>)
재작성

감찰국 가운데 가장 큰 조직은 1989년에 설립된 법무부 감찰국이며, 법무부 감찰국은 자문관실 이외에 5개 과를 두고 있으며, 법무부와 산하기관의 직원에 대한 감찰을 담당하는데, 구체적인 감찰 대상기관으로는 연방검찰청 (USAO), 연방 보안관(USMA), 연방교정국(BOP), 마약청(DEA), 연방수사국(FBI) 등이 있으며, 이들 기관의 직원 수는 총 14만 명에 이른다(임성근, 2016).

③ **주요임무** : 감찰국은 소속 정부부처의 업무분야별 감사와 수사를 담당한다(감찰국법 제8조). 감찰국법에서는 감찰국의 임무를 다음과 같이 규정하

고 있다(임성근, 2014).

- a. 정부기관의 업무 및 활동과 관련된 조정하고 위한 정책방향 제시
- b. 소속기관의 업무 및 활동과 관련된 법률·규칙을 검토하고, 이들의 효율성 및 경제성, 부정행위와 직권남용에 관한 조사보고서 작성
- c. 해당기관의 부정행위 및 직권남용 예방관련 정책 제언
- d. 해당기관에의 부정행위 및 직권남용 행위에 가담한 자의 신원파악과 기소, 정부기관간의 조정 및 감시를 위한 방침 제언
- e. 소속기관의 장과 연방의회에 부정행위, 심각한 문제, 직권남용, 결함 등을 보고

감찰국의 조사대상은 정부윤리법과 규칙뿐만 아니라 연방법과 행정규칙 등을 위반한 행위를 포함하는데, 공직윤리와 관련된 비리조사를 핵심업무로 담당하며, 비리조사는 고발이나 진정 등에서 시작된다(임성근, 2016). 또한 감찰국은 조사권을 가지는데, 조사권에는 정보의 수집, 고발과 관련한 접수, 자료의 열람, 조사, 체포 등 강제행위 등이 포함된다. 자체 조사를 원칙으로 하지만 사안에 따라서는 FBI등에 조사를 의뢰하는 경우도 있다(임성근, 2016). 감찰국법에서는 소속기관 공무원의 법규위반, 규칙위반, 직무태만, 재원낭비, 직권남용 등을 고발하고 조사할 수 있다고 규정하고 있고, 조사과정에서 형법에 위반될 경우에는 법무장관에게 보고해야 하며, 공직윤리를 위반한 경우에도 법무장관에게 보고할 의무가 있으나 감찰국은 기소권이 아닌 징계권고권을 가지고 있으며, 징계처분은 해당기관의 장이 결정한다(나채준, 2013).

(3) 미연방 특별심사청

① **법적 지위** : 연방특별심사청은 연방 공무원과 공직후보자가 부패신고로 불이익을 받지 않도록 내부 고발자를 보호하는 등 공직윤리를 지원하는 업무를 담당하는 독립기관으로, 청장은 상원의 승인을 거쳐 대통령이 임명하는 특별검사가 맡으며, 대통령은 무능, 직무태만 등의 이유로 청장을 해임할 수 있다(임성근, 2016).

② **조직 및 주요업무**: 특별심사청은 인사관리 전문가, 조사관, 변호사 등 100여명으로 구성되며, 부패사건의 신고·접수, 조사·기소, 정책기획·홍보·자문 등 기능에 따라 조사기소국, 분쟁해결국, 자문국, 의회·공무국, 재정·관리

국 등이 있고, 신고고발국 산하의 제보반은 연방정부에서 부정행위 및 법규 위반 등을 고발할 수 있는 채널을 확보하고, 필요한 정보프로그램을 운영하고 있다(임성근, 2016).

[그림 5] 연방특별심사청 조직도



출처 : 임성근 (2016). OSC 홈페이지(<https://osc.gov/Pages/about.aspx>) 재작성

연방특별심사청의 주된 임무는 내부고발자를 보호하는 것으로 공직부패와 관련된 고발사건을 조사해 시정조치나 징계를 요구할 수 있으며, 실적시스템보호위원회(MSPB: Merit Systems Protection Board)와 함께 내부고발자 등이 받은 피해에 대해 보상조치와 복직 등 구제책을 마련한다(임성근, 2016). 시정조치가 시행되지 않은 경우에도 MSPB에 제소할 수 있고, 특별심사청은 공직부패에 책임이 있다고 인정되는 공무원에 대한 징계조치를 취할 수 있는데, 징계조치에는 면직, 강등, 정직, 벌금 등이 있다(임성근, 2016).

3) 재산등록제도

미국의 경우 공개의무자와 공개범위 등을 규정하는 재산공개제도를 운영하고 있다. 재산공개의무자는 연방정부의 고위공직자(SES: Senior Executive Service

positions)인데, 연봉이 11만 5천달러 이상인 공무원이 여기에 속한다. 고위공직자 이외에도 군 고위급장교, 판사, 연방의회 및 연방법원 직원 일부 직원 등도 대상에 포함되고, 대통령(후보자)과 부통령(후보자), 그리고 상원의 인준을 거치는 모든 공직자는 정부윤리청(OGE)에 재산을 신고해야 한다. 또한 연방 상·하원의원 모두 각각의 사무국장에게 재산을 신고해야 한다. 고위공직자의 경우에는 소득, 선물, 금전거래, 소속 단체에서의 지위나 직책 등을 보고해야 하는데, 구체적인 금액과 신고범위는 별도로 규정되어 있다. 그러나 공무원 자신과 배우자 혹은 자녀간의 거래 및 주택 거래는 제외되는데, 재산공개 의무자는 처음으로 보고서를 제출하기 2년 전부터 5,000달러 이상의 소득을 제공한 사람을 제시해야 하며, 고위공직자는 서비스내용도 밝혀야 하고, 비영리단체를 포함해 회사나 단체에서의 지위도 보고해야 한다(이선우·박흥식·이창길, 2009. 임성근, 2016 재인용).

4) 백지신탁제

미국에서 백지신탁제도는 1953년에 도입되었고, 당시 재정적 이해충돌이 사회문제로 부각되었으며, 국민들의 의혹에서 벗어나기 위해 고위공직자의 백지신탁을 도입했는데, 1978년 정부윤리법이 재정될 때까지 대통령 후보자들은 세부사항에 대한 규정 없이 법무부와 상원 인준위원회와 협의해 처리했으며, 이후 1977년에 대통령 후보자를 대상으로 새로운 윤리지침이 제정되었으며, 1978년 정부윤리법에 백지신탁 관련 규정이 포함되었다(임성근, 2016). 1989년 백지신탁제도를 보완하기 위해 세금면제규정을 도입한 certificate of divestiture 발행을 규정하였다.

5) 취업제한제도

퇴직공무원의 취업제한은 연방법률 제18편 제207편에서 규정하고 있고, 윤리개혁법은 이를 개정했다. 행정부 공무원은 퇴직 이후 타인을 위한 영향력 행사를 목적으로 ①미국정부가 일방 당사자이거나 이에 대한 직접적 인 이해관계를 가지고 있으며, ②공무원 본인이 재직시 직접 실질적으로 관여한 사안에 대해서는 영구히 미국 연방정부 또는 워싱턴 특별지역구 정부의

각 부처, 기관, 법원 등에 소속된 공무원 또는 직원과 연락하거나 접촉할 수 없으며, 유사한 경우에 해당 사안이 공무원 본인의 퇴직 전 1년 이내에 자신의 직무범위 내에 있었음을 알고 있거나 알아야 할 의무가 있었던 경우에는 2년간 위의 사람들과 접촉이 금지된다(최정학, 2003). 또한 의회의원을 포함한 행정부와 입법부 소속 공무원 또는 직원 중에 퇴직 전 1년 이내에 미국을 대표해 외국과의 무역 또는 조약협상에 실질적인 역할을 수행했고, 그 과정에서 법적으로 공개가 금지된 정보를 취급했으며, 이러한 정보의 공개금지를 인지했거나 인지가 가능한 자는 퇴직 후 1년간 이러한 정보를 이용해 미국을 제외한 다른 당사자를 대리, 보조, 조언할 수 없다(임성근, 2016). 이외에도 일정 등급 이상의 지위에 있는 정부 고위공무원은 퇴직 후 1년간 이전에 근무한 부서의 공무원과 접촉할 수 없도록 규정하고 있으며, 최고위 공무원과 의회 의원 및 의회 공무원에 대해서는 별도의 제한조치가 부과된다.

6) 비법제상의 윤리규범

미국에서 연방공무원은 공직윤리 관련법 이외에 OGE의 행정부 공직자윤리강령(Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch)과 각 부처가 정한 보완적인 행동지침을 준수해야 하는데, 공직자윤리강령은 존슨 대통령이 측근의 윤리문제가 드러나자 1965년에 대통령령으로 제정했으며, 윤리강령은 법적 구속력을 가지며, 이에 규정은 구체적이고 상세하다(임성근, 2016).

공직자윤리강령은 일반규정, 외부선물, 공직자 상호간 선물, 재정적 이해충돌, 공무수행의 공정성, 외부취업, 직위남용, 외부활동 등과 관련하여 아래와 같이 규정하고 있다(임성근, 2016).

첫째, 일반규정과 관련하여 공직자는 국민에 대한 책임성을 강조하고 있으며, 공공에 대한 신뢰성 확보 및 성실하게 직무를 수행할 것을 규정하고 있다. 또한 정부기관은 보조규칙을 제정해야 하며, 윤리담당관을 임명해야 한다고 규정하고 있다.

둘째, 수령이 금지된 대상에서나, 공직자의 공적 지위를 이용해 선물을 요구하거나 받는 것을 금지하고 있는데, 선물수령이 금지된 대상이란 공직자의 소속기관과 거래관계가 있거나 직무상 이해관계가 있는 자나 단체 등으로서 20달러 이하는 허용되지만, 연간 50 달러를 초과할 수 없으며, 사적 관계에 의거한 선물이나 할인 혜택 등도 예외로 규정하고 있다(임성근, 2014).

셋째, 상사에게 선물을 주거나 하급자로부터 선물을 받는 것도 금지되는데, 하급자에게 선물을 강요해서도 안되지만, 10달러 이하의 물품이나 사적이고 간단한 접대, 경조사 선물, 자발적 기여 등은 예외이다(임성근, 2014).

넷째, 재정적 이해충돌에서는 외부기관에 공직자가 참여하는 것을 금지하고, 아울러 금전적 이익을 추구하는 것도 금지하고 있다.

다섯째, 지위남용 부분에서는 개인적인 이익을 위해 공공사무실이나 비공개된 정보, 정부의 공공용 재산이나 시간 등에 대한 사용금지를 규정하고 있다.

여섯째, 외부 활동 부분에서는 외부기관에의 취업, 사적인 채무관계 등을 규정하고 있는데, 외부취업 등은 사전승인이 필요하고, 직무와 관련된 강의나 저술 등에 따르는 경제적 보상도 금지된다.

7) 미국 공직윤리제도의 시사점

미국 감찰국은 1년에 두 번 공직자 비리와 관련된 조사보고서를 의회에 제출해야 한다. 최근 경향을 살펴보면, 뇌물수수, 폭력·모욕·권리침해, 직무외위반 등은 감소경향을 보인 반면, 이해충돌과 직권남용, 절도 등은 증가한 경향을 보이고 있으며, 사기와 낭비·과실은 증가와 감소를 반복하고 있는 것으로 나타났다(임성근, 2014). 이와 관련하여 미국 연방 정부윤리청에서는 공직윤리 관련 홍보와 교육을 강화하고 있으며, 팸플릿, 동영상 등을 통한 홍보와 교육자료를 배포함과 동시에 연방공무원과 윤리담당관을 대상으로 정기적으로 교육을 실시하고 윤리담당관은 매년회의를 개최해 우수사례를 공유

하고, 의견을 교환하고 있다⁵⁾.

2016년 미국의 부패인식지수는 76점으로 16위에 머물고 있는데, 이는 윤리제도 자체의 문제라기보다는 통치형태와 관련된다고 보여지는데, 정당보다 개별 정치가의 영향력이 강하게 작용하는 미국의 정치문화와 정치적 임명이 부패를 조장하고 있다는 것이다(임성근, 2016). 미국의 경우 공직윤리와 관련된 문제나 공직부패 문제는 대부분 정치적인 공무원이 유발하고 그 정도도 약하지 않음에도 불구하고 공직윤리제도 자체는 효율적이라는 평가가 우세하다. 이는 워터게이트사건 등과 같은 대형비리사건을 계기로 제도적·규범적으로 끊임없는 보완을 이어 온 결과라고 할 수 있다. 법규범으로는 공직자 이해충돌방지를 규정한 ‘뇌물 및 이해충돌에 관한 법률’, 공직자 재산등록 등 공직윤리제도를 규정한 정부윤리법과 윤리개혁법 등이 운용되고 있으며, 공무원윤리강령을 통해 구체적인 행위규범을 제시하고 있고, 독립기관인 정부윤리청에서 예방적 차원에서 조사와 교육을 실시하고 있으며, 부처별 감찰국에서 감사와 수사를 담당하고, 특별심사청에서는 내부고발자를 보호하기 위한 조사기능을 가지고 있다으며, 사전 예방적 차원의 활동에서부터 사후 조치까지 다차원적인 공직제도를 갖추고 있다는 점에서 제도적 우수성을 평가받고 있다(국민권익위원회, 2015).

2. 싱가포르의 반부패제도 현황 및 시사점

싱가포르는 국제투명성기구(Transparency International)가 실시하는 부패인식조사에서는 항상 상위권에 속해 있는데, 2016년 부패인식지수 조사결과에 따르면, 싱가포르는 177개 국가 중 다섯번째 청렴한 국가이며, 아시아에서는 가장 청렴한 국가이다. 싱가포르는 생활수준을 고려한 1인당 국내총생산이 최상위권이며, 해외투자과 무역을 중심으로 하는 싱가포르의 경제가 비약적으로 발전할 수 있었던 이유 중 하나는 싱가포르가 가지고 있는 이러한 반부패와 청렴한 국가의 이미지가 주요하게 작용했다고 볼 수 있다(임성근, 2016. 나채준, 2013).

5) 출처: OGE(2013). Performance and Accountability Report, p.16, p.18.

1) 공직윤리제도 연혁 및 법적 근거

과거에는 싱가포르에 부정부패가 사회전체에 만연해 있었는데, 1959년 집권한 리관유(Lee Kuan Yew)는 국가발전을 저해하는 가장 큰 요인으로 부정부패를 지목하였고, 부정부패 해결을 최우선 국정과제로 채택했다. 그는 부정부패 척결을 위해 국가지도자의 청렴함과 엄정한 법적용을 강조했는데, 공직자들의 비리가 발견될 경우 지위고하에 관계없이 법대로 강력한 처벌을 받아야 한다는 것이다.

싱가포르에는 1960년 이전까지 부패방지조례(Prevention of Corruption Ordinance)가 있었으나 효과적이지 못했고, 이를 개선하여 1960년 Prevention of Corruption Act⁶⁾이 제정되었다. 이법에 따르면, “부패행위는 여러 가지 물질이나 서비스를 제공받는 것”을 의미한다(제2조). 예를 들면, 돈이나 선물을 받거나 주는 것은 물론이고 부적절한 편의를 봐주는 것이나 청탁을 하는 행위 또한 부패행위에 해당하며, 실제로 이러한 행위가 일어나지 않았더라도 이러한 물질이나 서비스의 제공을 약속하거나 시도하는 것만으로도 부패행위가 성립된다는 것뿐만 아니라 자기 자신외에 누군가를 대신해 이러한 물질이나 서비스를 제공받거나 전달해 주는 행위도 처벌대상이 된다(임성근, 2016. 조재현, 2014). 부정부패에 관한 기본적인 처벌은 10만 달러(SGD)(약 8,328만 원) 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처해진다(제6조). 그러나 부패행위가 정부사업의 계약 관련인 경우에는 형량이 7년 이하로 늘어나고(제7조), 특히 부정한 재화나 서비스를 받고 그에 대한 대가를 지불 혹은 시행하지 않았을지라도 그 자체만으로도 부패행위로 간주해 처벌하고(제8조), 부패방지법은 특정행위, 예를 들면 정부사업 입찰, 수주 등을 성사시키는 것뿐만 아니라 하지 못하게 하는 행위도 부패행위로 간주하여 처벌한다(임성근, 2016. 조재현, 2014). 그리고 1989년에 제정된 부정축재몰수법(Corruption Confiscation of Benefits Act)에 의거해 부정하게 받은 재화와 축재된 재산은 국가로 환수된다.

부패방지법에 따르면, 부패행위조사국은 부정부패 행위와 관련된 정보를 입수한 경우, 혹은 혐의가 의심되는 경우, 영장 없이 관련자를 소환해 조사할 수 있는 권한을 가지고 있는데, 부정부패행위에 대한 조사는 광범위하게 실시될

6) 출처 : file:///C:/Users/sky/Downloads/ 제작성

수 있다(임성근, 2016. 조재현, 2014). 예를 들면, 부패행위조사국은 관련자의 은행계좌와 거래내역 등을 조사할 수 있는 권한이 있고, 가족의 계좌와 재산 변동 내역 등을 추적할 수 있는 권한도 가지고 있으며, 부정부패 행위와 관련된 조사에 협조하지 않고 요청자료를 제출하지 않을 경우, 2,000달러의 벌금 또는 1년 이하의 징역형에 처해질 수 있고, 사안에 따라 벌금과 징역이 동시에 부과될 수도 있다(임성근, 2016. 조재현, 2014). 부정부패 행위에 대한 조사와 처벌은 공공영역 뿐만 아니라 사적 영역(일반기업 등)도 대상으로 하는데, 부정부패 행위의 처벌이 어려운 이유 중 하나로 정보제공자(고발자)에 대한 보호가 적절히 이루어지지 않는다는 점을 들 수 있다(임성근, 2016). 싱가포르의 부패방지법에 따르면, 부정한 방법으로 얻어진 이익은 서비스, 재화 등을 포괄하는데, 부정한 방법으로 축재된 이익의 가치는 법원에서 판단하며, 부정을 저지른 자는 법원에서 판단한 가치만큼의 재산을 국가에 납부해야 한다(임성근, 2016, 조재현, 2015).

2) 공직윤리 관련 정부조직

싱가포르는 독립 이전인 1952년 반부패 총괄기구로 부패행위조사국(CPIB: Corrupt Practices Investigation Bureau)을 설치했지만 초창기 부패행위조사국의 활동은 그다지 성공적이지 못했는데 그 주요 이유 가운데 하나는 법과 제도가 제대로 갖추어지지 않았기 때문이었다(CPIB Booklet, 2014). 법과 제도가 부실했기 때문에 부패행위조사국은 부패행위를 적발해도 처벌하기가 쉽지 않았고, 당시에는 부정부패 척결에 대한 국민의 인식이나 지지도 높지 않았다(CPIB Booklet, 2014). 부패방지법에 따르면, 부패행위조사국 국장은 (총리의 추천을 받아) 대통령이 임명하며, 조사국은 총리실 산하 독립 기관으로 부패행위조사국은 부정부패와 관련한 신고나 불만사항 접수, 혹은 자체적인 정보를 활용하여 공직자의 (잠재적인) 부정부패를 조사하고 단속한다(임성근, 2016, 조재현 2015).

부패행위조사국은 3개의 부서로 나뉘어져 있으며, 운영과, 업무과, 조사과가 그것이다. 운영과내에 있는 정보부에서 정보수집의 업무를 중점적으로 담당하고, 조사과는 특별 조사부와 일반조사부로 나뉘어져 있는데, 특별조사부는 좀 더 중대하고 복잡한 사안들을 다루는 부서이며, 일반조사과는 통상

적인 부패 사례를 담당하고 있다(조재현, 2015).

[그림 6] 싱가포르 부패행위조사국 조직도



출처: CPIB 홈페이지(<https://www.cpi.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure>) 재작성

3) 재산등록제도

싱가포르는 부패방지법 이외에 장관행동강령(Code of Conduct for Ministers)을 통해 고위공직자의 비리를 규제하고 있는데, 이 행동강령은 고위공직자 행동규범을 담고 있으며, 이 규범 위반이 반드시 법적 제재로 이어지는 것은 아니지만, 행동규범 위반 사안이 수사로 이어져 결국 법적 제재를 받을 수 있다(임성근, 2016). 이 행동강령에 따라 고위공직자는 임명과 동시에 자신과 배우자, 자녀의 수입과 재산을 공개해야 하며, 매년 총리는 이를 대통령에게 보고하게 되는데, 수입과 재산을 공개하고 신고하는 이유는 이후 재산증식이 부정부패를 통해 이루어졌는지의 여부를 확인하기 위함이다. 재(임성근, 2016, 조재현, 2015).

4) 선물신고제도

장관행동강령에 따르면, (고위)공직자는 (직무와 관계가 있는)어떠한 선물도 받을 수 없으며, 선물의 범위는 물질적인 것과 비물질적인 것(예를 들면, 여흥, 여행 등)을 모두 포함한다(임성근, 2016). 이 규정은 공직자 자신뿐만 아니라 공직자 가족에게도 해당되는데, 여기서 가족이란 공직자의 배우자, 부모, 자식뿐만 아니라 주요 생활을 공유하는 친인척을 포함하지만 모든 선물이 금지되는 것은 아니어서 친구로부터 순수한 호의에 의한 선물이라든가, 직무나 지위와 전혀 관계가 없는 선물 등은 받을 수 있으며, 직무와 관련이 있다고 하더라도 그 선물이 공직자의 행동에 영향을 미칠 수 없을 정도로 아주 미미한 것이라면 선물수수는 허용된다(임성근, 2016).

5) 취업제한제도

싱가포르의 공직자는 부패행위조사국이나 소속 기관의 사전 허락 없이는 어떠한 사기업에도 취업할 수 없다. 그러나 퇴직 후에는 취업에 제한이 없으며, 부패행위조사국과 소속기관은 공무원의 사기업 근무와 부정부패와의 연관여부를 심사한다. 퇴직 후 취업은 공무원 재직 중의 업무활동과 관련이 없는 경우에는 제한이 없으나, 공무원 재직 중 취업을 이유로 한 대가제공으로 사기업에 이익 등을 제공한 경우에는 처벌의 대상이다.

6) 싱가포르 공직윤리제도의 시사점

싱가포르는 부패방지법과 장관행동강령을 통해 공직자들의 비리를 통제하고 있다. 부패행위조사국의 연간 보고서에 따르면, 싱가포르 부정부패 신고건수는 매년 대략 8~900건에 이르는데, 시민들은 부패행위조사국에 전화 등 다양한 방법을 통하여 공직자 부정부패행위를 신고할 수 있다. 부패행위조사국에 접수된 신고는 심사를 거쳐 조사여부가 결정되는데, 매년 실제 조사 비율은 약 20% 정도라고 할 수 있다(임성근, 2016). 싱가포르 정부는 공직자의 부정부패를 줄이기 위해 국민과 학생을 대상으로 하는 교육프로그램을 시행하고 있으며, 이를 통해 부정부패가 국가와 국민에게 미치는 악영향을 알려주고 부정행위를 신고하는 것이 모두를 위한 행동이라는 것을 주지시키

는데 주안점을 두고 있다(임성근, 2016). 싱가포르의 낮은 부정부패 지수는 1960년대부터 지금까지 부패방지법 등과 같은 법제정 및 반부패 정부조직 등을 통한 엄격한 법집행 등 싱가포르 정부와 국민이 적극적으로 부정부패를 척결하기 위한 노력의 결과라고 볼 수 있다. 따라서 법·제도의 정비, 엄격한 법집행, 공직자와 시민 대상의 지속적인 교육 등이 부정부패를 줄이는데 매우 중요한 요소라는 것이 싱가포르 공직윤리제도가 주는 시사점이다.

3. 영국의 공직윤리제도 현황 및 시사점

1) 공직윤리의 법적근거

영국의 공직윤리는 다양한 법규와 강령의 규제를 받고 있는데, 국가공무원은 ‘2010년 개헌 및 통치법’(Constitutional Reform and Governance Act 2010), 공무원행동강령(Civil Service Code), 공무원관리규범(Civil Service Management Code) 등에 규정된 윤리기준을 엄격히 준수해야 한다(전용일, 2015). 국제투명성기구의 부패인식지수에서 영국은 10위권 중반을 유지하고 있는데, 1990년대에 청탁 및 뇌물금지, 그리고 이익충돌을 엄격하게 규제하려는 움직임이 나타났다. 영국정부가 설치한 공직생활윤리위원회(The Committee on Standards in Public Life)는 1995년 공무원법과 윤리강령의 도입을 제안했으며, ‘공직생활의 7가지 원칙’(The Seven Principles of Public Life)을 제시했다(임성근, 2016).

[표 2] 영국 공무원의 공직생활 7대 원칙

- 이타성(Selflessness): 공익성의 절대적 추구를 위한 사심의 배제
- 청렴성(Integrity): 공무를 수행하는 데 있어서 영향력을 행사할 수 있는 외부 인사나 조직으로부터 어떠한 금전적인 지원도 받지 않는 청렴성
- 객관성(Objectivity): 공무 수행 내용에 있어 철저한 객관성 유지
- 책무성(Accountability): 공적 업무의 결정과 시행에 대한 책무성
- 개방성(Openness): 명백한 공익을 위해 요구되는 제한된 정보와 결정권에 관대해지는 개방성
- 정직성(Honesty): 공익 보호를 위한 갈등에 대한 공적 임무와 사적 이익에서의 정직함
- 리더십(Leadership): 이들 원칙을 지켜내고 수행할 수 있는 리더십

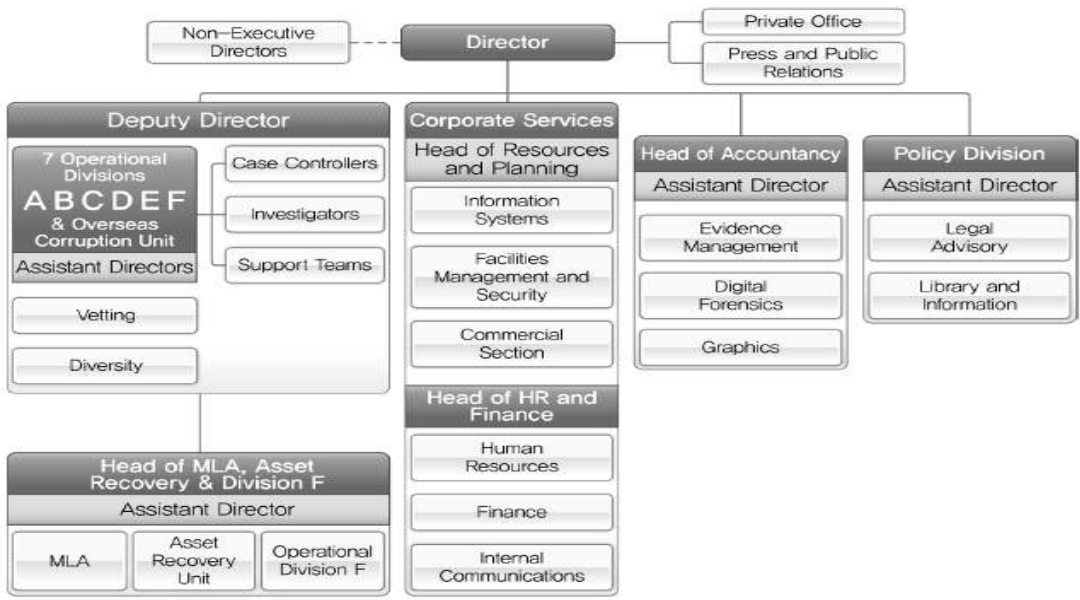
출처: 임성근(2016). Committee on Standards in Public Life(1995), Guidance: The 7 principles of public life. 재작성

영국 정부는 공직생활윤리위원회의 제언을 받아들여 1996년 공무원 강령(Civil Service Code)을 제정했다. 이 강령에서는 공무원조직의 가치, 행동 기준, 공무원의 권리와 책임을 규정하고 있는데, 공무원은 장관에게, 장관은 의회에 책임을 진다면서 공무원의 핵심가치 및 행동기준으로 ①청렴성, ②정직성, ③객관성, ④중립성을 제시하고 있으며, 행동기준에서는 핵심가치에 의거해 의무사항(must)과 금지사항(must not)을 규정하고 있다(임성근, 2016. 전용일, 2015). 공무원은 행동강령과 충돌하는 직무를 강요당할 경우에는 이의제기에 대한 처벌이 면제되며, 상급자나 강령책임관에게 신고해야 하며, 다른 공무원이 행동강령을 위반한 경우에도 신고해야 한다(임성근, 2016).

2) 영국의 공직윤리 관련 정부조직

영국에서 공직윤리는 인사위원회와 중대비리조사청(SFO: Serious Fraud Office) 등이 담당하는데, 인사위원회는 정부로부터 독립된 기관으로 공무원 임용 승인, 채용규칙의 제정 및 감시 및 이에 대한 불복을 처리하고(개헌 및 통치법 제13조), SFO는 중대한 사기사건과 공직비리를 조사하고 기소하는 법무부 산하의 독립기관으로 사기사건과 공직비리 등을 주로 담당한다(임성근, 2016).

[그림 7] 영국 중대비리조사청(SFO: Serious Fraud Office) 조직도



출처: SFO 홈페이지(<https://www.sfo.gov.uk/contact-us/>)

3) 기타 : 재산등록제도, 선물신고제도 및 취업제한제도

영국에서 공직자 재산등록은 하원의원을 대상으로 실시되고 있는데, 이는 재산등록보다는 이해관계 신고에 가깝다고 할 수 있고, 하원의원은 임기가 시작되거나 이해관계에 변화가 생긴 이후 4주일 이내에 재정관련 사항이나 외부로부터 받은 금전적·물질적 편의 등을 등록·공개해야 하며, 이를 위반한 경우에는 의회 모독행위로 간주해 훈계, 등원정지, 제명 등 내부징계를 받는다(임성근, 2016). 공직자의 금품수수는 뇌물방지법과 공무원행동강령, 공무원관리규약 등에서 금지하고 있으며, 뇌물방지법에서는 ‘관련된 업무 또는 기능’에 종사하는 사람에게 금전적 혹은 기타 이익 제공을 금지하고 있다(제1조 제3항). 공무원행동강령에서도 청렴성의 금지사항으로 금품 등의 수수를 금지하고 있으며, 행동강령 위반 시 행정적인 처벌 등이 수반된다. 영국에서는 고위공직자가 민간 기업에 취업 하고자 할 경우에는 기업취업자문위원회(Advisory Committee on Business Appointments)에 신청해 심사를 받아야 하는데, 자문위원회는 심사를 거쳐 재취업과 관련해 장관과 총리에 대해 조언하게 된다.

4) 영국 공직윤리제도의 시사점

영국에서는 공직자의 뇌물수수는 뇌물방지법과 공무원윤리강령 등의 규정을 통해 공직자의 금품수수, 부당 청탁 등을 금지하고 있으며, 영국의 뇌물방지법은 ‘세계적으로 가장 가혹한 부패방지법’이라는 평가를 받고 있는데, 이러한 엄격한 규정으로 인해 영국의 산업과 국제시장에서 경쟁을 저해할 수도 있다는 우려가 나오고 있다(임성근, 2016). 영국의 공직자윤리는 공직자가 기본적으로 윤리를 준수할 수 밖에 없는 분위기와 조직 환경을 조성하는데 주력하고 있으며, 특히 이해충돌의 회피를 공직윤리의 핵심으로 인식하고 있다는 점에서 그 의의가 있다..

V. 비교연구를 통한 정책적 시사점

공직자의 부정부패는 투명하고 공정한 국가기능을 저해하고 사회전체에 대한 불신을 초래하고 국가의 경쟁력을 저하시키는 요인이라고 할 수 있다. 특히 공동체의 기본적인 근간을 뒤흔들어 국민갈등 뿐만 아니라 국민 전체를 피해자로 만드는 행위라 할 수 있다. 공직자의 부정부패를 일소하기 위해서는 반부패 추진주체의 강력한 의지와 지속적인 노력이 필요하다. 또한 실현가능하고 체계적인 반부패 계획을 수립하여 정권에 관계없이 강력하게 추진되어야 한다. 아울러 공직사회 전반의 자정노력과 부정과 부패에 대한 인식의 변화도 있어야 한다.

미국의 경우에도 1970년대부터 법적·제도적 개선방안 마련을 통해서 반부패정책을 적극 추진해오고 있다. 이러한 추진 노력은 1990년대 이후 공공분야뿐만 아니라 민간부분까지 확대하여 반부패대책을 민간 기업이나 시민단체에까지 포함하여 추진하고 있다. 이하에는 세계 각국의 적극적인 공직윤리제도를 참고하여 제도적인 시사점을 모색해 보고자 한다. 다만, 국가마다 처한 상황이 다르므로 우리 현실에 맞는 정책적, 제도적 측면에서의 개선방안을 검토해야 할 것이다(나채준, 2015).

첫째, 공직자에 대한 반부패 정책과 제도들을 추진하는 정부조직과 정책추진에 대한 지도자를 비롯한 공직사회 전체의 강력한 의지가 있어야 한다. 미국 등을 포함한 세계 각국의 반부패 선진국가도 마찬가지로이지만 중앙집권적인 권력의 역사와 작은 영토를 가진 우리나라의 경우 더욱 확고한 반부패 의지와 강력한 추진력은 반부패 시스템의 확립과 부정부패 일소에 있어 가장 중요한 요건이다. 그 대표적인 사례가 싱가포르라 할 수 있는데, 특히 정치인 등 고위공직자를 포함한 공직사회 전반에 깔린 부패는 일반 국민의 부패인식에 큰 영향을 미치므로 확고한 의지를 가지고 반부패정책을 추진하여야 한다(나채준, 2015). 부패한 고위 공직자에 대한 책임관계를 명백히 하고 그에 따른 사법적·행정적 제재를 엄정하게 집행하여야 한다. 이를 위해서는 공직 비리에 대한 처벌의 강화가 필요한데, 고위 공직자의 비리에 대해서는 무관용 원칙이 철저히 지켜져야 하고 고위 공직자의 부정부패에 대하여는 형사상 강력한 처벌을 원칙으로 해야 한다. 또한 공직자가 부패사범인 경우

엄격한 사면권 행사, 특히 사면에서 제외하거나 허용하는 경우에도 엄격한 기준을 거쳐 시행토록 해야 한다. 또한 각급 행정기관장의 지휘통솔 책임도 강화하도록 하되, 직원의 뇌물 수수와 부실한 감사가 발견되는 경우 민형사상 책임을 포함한 지휘책임을 물을 필요가 있다.

둘째, 공직자의 부패를 효과적으로 차단하기 위해서는 공공분야와 민간부분의 거버넌스적인 협력시스템 구축이 필요하다. 공직자의 부정부패는 민간분야의 불법적인 뇌물수수가 원인인 경우가 많으므로, 정부나 기업, 그리고 시민사회(단체) 모두가 부패척결을 위해 노력하고 서로 협력해야 반부패 정책의 시너지 효과도 더욱 커질 것이다. 기존의 사회적 관행에서 직·간접적으로 금전적 물질적 이득을 취하던 기업이나 개인이 공정하고 투명한 사회를 위한 자정 노력에 적극 참여하여야 한다. 기존의 이권을 지키려는 세력에 대해서는 원칙적인 단호한 조치도 수반하여야 하며, 이를 위해서는 무엇보다 고위 공직자에 대한 무분별한 전관예우를 방지하여야 한다. 그동안 고위 공직자가 현직에서 퇴직하여 대기업이나 로펌 등 민간분야에 진출하여 많은 논란이 되어 왔으며, 미국의 경우에도 이러한 현상을 이미 경험하고 이해충돌행위로 엄격하게 이를 제한하고 있다(나채준, 2015). 퇴직공무원의 행위에 제한을 두어야 한다.

셋째, 반부패문화의 정착과 확산을 위해 부정부패의 폐해와 심각성을 알리는 프로그램을 개발하고, 공직윤리에 대한 지속적인 교육과 홍보시스템 구축과 운영을 통하여 부패불감증과 부패 자체에 온정적인 사회분위기를 바꾸어야 한다. 특히 고위공직자를 포함한 공직사회 청렴성은 일반 국민의 부패인식에 큰 영향을 미치므로 단호하게 대응하여야 한다(김상헌, 2019). 아무리 반부패문화 정착을 위한 교육과 홍보를 하더라도 속칭 ‘유전무죄’ 사례가 만연되거나 공직 임명과정에서 불법과 탈법현상이 계속되어지는 한 반부패사회는 요원하기 때문이다. 이를 위해 반부패 문화의 정착을 위해 그동안의 국내 사례들과 선진국 수범 사례 등을 묶어 공직비리 백서를 만들어 배포하고, 이를 국민에게 적극적으로 공개하여 누구나 의견을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다. 백서의 제작 주체는 정부일수도 있고, 정부가 어렵다면 시민단체(NGO)가 나서서 제작 배포해도 무방할 것이다.

넷째, 미국의 공직윤리 사례에서 보듯이 금품 등의 수수죄는 ‘대가성’이 없더라도 ‘공무(직무)관련성’만 있다면 형사처벌이 가능하고, 공무원이 정당한 공무집행을 하고 퇴직 후 사례를 수수하는 행위도 처벌할 수 있다는 점에서 시사점이 있다(임성근, 2016). 우리나라에도 부정청탁금지법에 이러한 대가성 없는 금품수수행위를 처벌하는 규정을 두고 있으나 공무원의 대가 없는 금품수수 행위에 대한 형사 처벌이 형법상 뇌물죄의 규정과 비교하여 과중하고, 헌법상 과잉금지의 원칙에 반할 우려가 제기되고 있다(나채연, 2015). 물론 이에 대해서는 다른 견해도 있으나 동 법의 위헌 여부가 헌법재판소에 제기되는 등 논란이 있는 점은 분명하고, 또한 현행 형법은 부정당한 직무집행을 하고 퇴직 후에 뇌물을 수수하면 사후수뢰죄가 성립하나 정당한 공무집행을 하고 퇴직 후에 사례조로 받는 행위에 대해서는 처벌이 불가능하므로, 이를 처벌하기 위해서는 직무와의 대가성을 요구하지 않고 직무와의 연관성만 있으면 처벌하는 규정이 필요하고, 이런 점에서 미국의 불법사례 수수죄를 검토할 필요가 있다(임성근, 2016).

다섯째, 미국, 싱가포르, 영국에서는 공직윤리나 반부패제도를 전담하는 정부내 행정조직이 있으며, 독립성이 보장되어 있다. 또한 싱가포르의 부패행위조사국, 영국의 중대비리조사청, 미국의 검찰국은 조사권을 가지고 있으며, 싱가포르의 부패행위조사국은 부패와 관련된 광범한 조사권을 가진다. 영장 없이 관련자를 소환해 조사할 수 있으며, 관련자의 은행계좌와 거래내역 등을 조사 할 수 있다(임성근, 2014). 그리고 영국의 중대비리조사청은 사기사건과 공직비리를 조사하고 기소하는 법무부 산하 독립기관으로서 은행 등에 대한 자료 요청권, 긴급조사권 등을 가진다(임성근, 2014). 이러한 외국 사례에 비추어 볼 때 공직윤리제도의 효과성을 담보하기 위해서는 관련법규를 세계 조류와 우리 현실에 맞도록 개정하려는 노력과 더불어 공직자윤리위원회나 지방자치단체 공직윤리 담당부서 등 반부패 담당기관의 권한과 역할 강화가 필요하다. 특히, 해외사례를 참고하여 엄정한 법집행이 가능한 형태로 조직개편 등을 포함한 다양하고 포괄적인 강화방안을 마련하여야 할 것이다.

여섯째, 싱가포르 부패방지법은 공직자의 부정부패에 대해서 10만 달러(SGD)(약 8,328만원) 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있는데(부패방지법 제6조), 부패행위의 내용이 정부사업과 관련된 계약사항인 경우에는 형량이 더욱 늘어난다(동법 제7조). 그리고 영국의 뇌물방지법에서는 뇌물을 제공하거나 수수한 경우, 개인과 법인 모두 과중한 벌금형 등 강력한 형사 처벌을 규정하고 있다. 이처럼 싱가포르, 영국 등은 공무원범죄에 대해서 엄중한 형량을 규정하고 있다. 기존 연구결과를 보더라도 공직윤리제도의 처벌규정 강화가 필요하다는 견해가 압도적으로 높았고, 일반국민의 경우에는 처벌 강화에 대해 긍정적 견해가 압도적인데, 우리나라의 공직윤리 관련법의 처벌규정은 공직자윤리법만 놓고 본다면 외국에 비해 약하다고 말할 수 있다(임성근, 2016). 현재 외국과 비교해서 강한 처벌규정을 두고 있다고 볼 수 없는 공직자 윤리법이지만 그마저도 실제 적용에 있어서는 매우 처벌 강도를 낮추어 적용하고 있는 현실인데, 이러한 현상은 내부규제가 가지고 있는 한계라고 할 수 있다(임성근, 2016). 예를 들어 정부공직자윤리위원회가 행정부 소속 공무원들만 심사하기 때문에 엄격한 법 적용을 기대하기가 어렵다고 한다면, 해당 기관과 독립된 기구가 외부에서 심사와 규제를 할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 곽현근, (2010). 공공부문 부패의 의의와 청렴성 제고 방안.
김상헌, (2019). 한국의 부패방지법제의 현황과 과제에 대한 연구.
김정희, (2013). 공무원의 윤리의식에 대한 영향 연구: 지방공무원을 중심으로.
고길근, 조수연, 2011, 관행수용도와 부패: 시민의 관행수용도 영향요인에 대한 분석.
나채준, 2013, 미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 지역법제연구.
리관유, (2001). 《내가 걸어온 일류국가의 길》 류지호 옮김, 서울: 문학사상사.
문형구·김경민, (2013). 해외 반부패 입법동향 및 대응방안 연구.
박경원, (2009), 공무원의 공직윤리에 관한 탐색적 연구, 사회과학논총.
박경원, (2012). 우리나라 공직윤리제도의 문제점과 개선방안.
서재호, (2018). 비위면직자등 취업제한제도 개선방안 연구.
윤태범, (2010), 한국과 미국의 공직윤리시스템 비교연구 : 법령의 제정 배경을 중심으로.
윤태범, (2012). 해외의 공직윤리제도: 이해충돌 방지제도를 중심으로. 계간 감사.
이광모, (2011). 공직부패의 발생원인 및 통제에 관한 유교적 관점.
이상훈, (2005), 공무원 부패방지에 관한 연구.
이유봉, (2013). 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석, 한국법제연구원.
임성근, (2016). 공직윤리제도가 공직자의 비리예방에 미치는 효과성 연구, 한국행정연구원.
장지원, (2013). 정부부문 부패실태에 관한 연구. 한국행정연구원.
전용일, (2015). 우월적 지위권한을 남용한 고질적 부패구조 개선방안 연구.
조재현, (2015). 싱가포르의 공직자 부패에 대한 비교법적 연구.

국민권익위원회 홈페이지(<http://www.acrc.go.kr/acrc/index.do>)

국민권익위원회, (2016), 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 해설집 및 직종별 매뉴얼.

대검찰청, (2014). 2013 범죄분석. (<http://www.spo.go.kr/spo/info/stats/stats02.jsp>)

국민권익위원회, 2017년 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정 결과.

한국투명성기구 홈페이지(<http://ti.or.kr/x/>)

United States Office of Government Ethics(<http://www.oge.gov/home.aspx>)

Transparency International. (2013-2016). Corruption Perception Index.

SFO. (2013-2016). Serious Fraud Office Annual Report and Accounts. (<https://www.gov.uk/government/>)

CPIB Annual Report. (2012~2016). Corrupt Practices Investigation Bureau.

CPIB Booklet. (2014~2016). Corrupt Practices Investigation Bureau. Code of Conduct for Ministers. National Archives of Singapore.

Department of Justice Office of the Inspector General, Semiannual Report to Congress.

OECD. (2013). Government at a Glance 2013.

OGE. (2013~2016). Performance and Accountability Report.

Cabinet Office. (2011). The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government 1st edition, October 2011.