

# 공직윤리제도 개선을 위한 법적대안

김선일\*, 이윤환\*\*

건양대학교 대학원 행정학과 박사과정\*

건양대학교 국방경찰행정학부 교수\*\*

## Legal Alternative plan for public servant Ethic Act

Seon il Kim\*, Youn Hwan Lee\*\*

Doctor course, Dept of Public Administration, Kon Yang University\*

Professor, Dept of Military Defence & Police Administration, Kon Yang University\*\*

**요 약** 공직윤리의 문제는 끊임없이 제기되고 다양한 법과 제도적 장치를 마련하고 있으나, 계속되는 공직윤리 위반행위는 해결되기 보다는 오히려 악화되고 있는 실정이다. 특히, 우리나라는 전통적으로 긴밀한 유대관계를 형성하고 있는 가족문화의 특수성으로 인하여 공직자의 이해충돌관계가 더욱 심각화될 수 있는 여건에 처해 있다. 최근 부산저축은행 부실관련 여러원인이 감독기관(금융감독원) 전직자들의 취업이 문제된 바와 같이 상당수의 정부 부처 고위 공직자가 로펌이나 이해관계가 얽혀 있는 회사의 영입대상이 되고, 이들이 회사의 사적 이익을 위해 공공기관에 영향력을 행사함으로써 부정부패가 발생하는 사건이 줄지어 나타나고 있다. 또한 스폰서 검사, 사회복지 예산 횡령사건과 권력형 부패사건 발생 등 온갖 불법부패 사건과 부패혐의에 대해 엄정하지 못한 법집행은 정부의 반부패 정책에 대한 국민신뢰를 크게 훼손 시키고 있다. 따라서 공직윤리제도가 완벽한 목적을 수행하기 위해서는 지속적인 제도적 문제점을 개선하고 노력해야 할 것이다.

**주제어** : 공직자 윤리법, 이해충돌 방지 의무, 공직자 재산등록, 재산신고사항 고지, 퇴직 공직자 취업

**Abstract** It has been raised a number of administrative ethic questions nevertheless of institutional strategy. It's even worse rather than solved. Especially, because of a distinctive family culture tradition that forming intimate bond, we're carrying lots of possibility of public corruption. As in the case of Busan Saving Bank recently, many of high-ranking officials are scouted to lawfirm or business interest company After that this ex-officials exert their influence over government office. terminating public corruption. Lenient law enforcements as in the case of sponser prosecutor, social welfare budget embezzlement result in public distrust about anticorruption policy of government In conclution, for a best function of public service ethic system it's important to improve institutional problem constantly.

**Key Words** : Public Servants Ethics Act, duty of prevention conflict of interest, proverty registration for public servants, list of property report Notification, Retired official Employment

### 1. 서론

공직부패는 자원낭비와 부의 분배구조를 왜곡시킴으

로써 국정의 효율성을 떨어뜨리고 국민의 불신을 초래하며, 이러한 관행이 고착된 경우에는 국가경제 자체에 위기를 날을 수 있다. 특히, 우리나라는 전통적으로 긴밀한

Received 19 November 2013, Revised 19 December 2013

Accepted 20 January 2014

Corresponding Author: Youn Hwan Lee(Kon Yang University)

Email: lyh@konyang.ac.kr

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ISSN: 1738-1916

유대관계를 형성하고 있는 가족문화의 특수성으로 인하여 공직자의 이해충돌관계가 더욱 심각화될 수 있는 여건에 처해 있다. 최근 부산저축은행 부실관련 비리 원인이 감독기관(금융감독원) 전직자들의 취업이 문제된 바와 같이 상당수의 정부 부처 고위 공직자가 로펌이나 이해관계가 얽혀 있는 회사의 영입대상이 되고, 이들이 회사의 사적 이익을 위해 공공기관에 영향력을 행사함으로써 부정부패가 발생하는 사건이 줄지어 나타나고 있다.

이러한 결과로 2013년 12월 국제투명성기구의 국가별 부패지수(CPI)를 보면 우리나라는 10점 만점에 5.5점으로, 조사대상 177개국 중 46위에 그쳤다. OECD 가입 34개국 중에서는 지난해와 같은 27위로 하위권에 머물렀다. 새로운 정부마다 주장하고 있는 "공직자의 부패척결"과 "투명한 정부"는 그 동안 반부패 의지 천명과 각급기관의 다각적인 반부패 노력으로 부패문제가 어느 정도 개선되고 있지만, 부패사범의 솜방망이 처벌로 법적용의 공정성에 대한 신뢰저하로 인해 부패현상에 대한 국민인식 체감도는 크게 개선되지 않고 있다. 스폰서 검사, 사회복지 예산 횡령사건과 권력형 부패사건 발생 등 온갖 불법 부패 사건과 부패혐의에 대해 엄정하지 못한 범집행은 정부의 반부패 정책에 대한 국민신뢰를 크게 훼손시키고 있다. 따라서 공직자의 올바른 공직윤리 확립과 사전적 부패방지를 위한 공직자윤리법의 문제점과 법적 대안을 제시하고자 한다.

## 2. 공직윤리제도의 개념과 현황

### 2.1 공직윤리제도

공직윤리란 행정윤리 또는 공공윤리 등 다양한 용어로 사용되는 데 추상적 개념으로 여러 가지 의미를 내포한다. 먼저 윤리란 인간이 마땅히 지켜야 할 도리라고 정의한다면 도덕이나 윤리는 바람직한 행위나 행위기준을 의미하게 되고 도덕성이나 윤리성은 도덕적으로 옳은 것, 바람직한 것을 가리키게 된다.[1]

이러한 의미에서 공직윤리를 정의하면, '공무원들이 지켜야 할 윤리 규범 즉, 공무원이 조직구성원으로서 지켜야 할 직업윤리', '정부조직에 종사하는 공직자들이 지켜야 할 행동규범', '공공조직에서 공직자들의 복무에 적용이 되는 도덕적 원칙' 등이라 할 수 있다. 공직윤리에 대한 논의는

주로 부패, 권력남용, 각종 영향력 행사, 영리업무 및 겸직 금지, 정보유출 등의 분야에서 다루어지고 있다.[2]

공직윤리를 확립하기 위한 제도적 장치로는 법률적 통제와 공무원 감찰에 의한 통제로 나누어진다. 법률적 통제로는 가장 기본법인 공직자윤리법과 국가공무원법, 지방공무원법, 변호사법, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 감사원법 등이 있고, 공무원 감찰에 의한 통제로는 각급 감사기관, 검찰과 경찰, 감사원 등의 감사가 있다.[3]

공무원 감찰에 의한 통제는 사후적 제도이고, 공직윤리의 모든 법률보다는 기본이 되는 공직자윤리법을 중심으로 공직윤리제도의 문제점과 개선방안을 살펴보기로 하겠다.

### 2.2 공직윤리위반 현황

[표-1]의 부패혐의 적발자 소속기관별 현황을 보면 중앙행정기관이 98건으로 17%, 광역자치단체는 22건으로 4%, 기초자치단체는 127건으로 22%, 교육자치단체는 28건으로 5%, 공직유관단체는 89건으로 15%, 민간부문은 217건으로 37%에 해당된다. 민간부문을 제외하고는 기초자치단체, 중앙행정기관, 공직유관단체, 교육자치단체, 광역자치단체 순이다. 기초자치단체가 많은 것은 업무 자체가 민원인과 직결되어 민원인과 만날 가능성이 높기 때문에 부패가 발생할 가능성이 높기 때문이다.

<Table-1> present state of corruption charge

pattern institution type	total	bribery	embezzlement/misuse	ordinance violation	falsification/spoliation	misfeasance/deceit	malpractice	fraud	inappropriate task	others
	total	581 (100.0)	82 (14.1)	93 (16.0)	84 (14.5)	22 (3.8)	20 (3.4)	16 (2.8)	130 (22.4)	103 (17.7)
central administrative (constitutional institution)	98 (16.9)	23	21	17	3	3	1	3	21	6
metropolitan council	22 (3.8)	5	2	5	1	3	-	-	6	-
primary local government	127 (21.9)	25	7	22	7	7	6	2	45	6
educational county council	28 (4.8)	8	6	5	1	1	-	-	6	1
public service-related organization	89 (15.3)	17	8	16	3	6	5	5	23	6
private sector	217 (37.4)	4	49	19	7	-	4	120	2	12

출처 : 국민권익위원회, 부패신고 접수처리 현황, 2013. 6. 재구성

[표-2] 부패혐의 적발자 이첩기관별 조사결과 현황을 보면 혐의 적발율이 지방자치단체가 가장 높고, 대검찰청이 가장 낮다. 이것은 지방자치단체 부패는 부패 혐의 입증에 비교적 어렵지 않으나, 대검찰청 조사 대상은 대부분 고위공무원에 해당되기 때문에 부패혐의 입증이 어렵기 때문인 것으로 보인다.

<Table-2> present state of corruption charge classified by organization

Division	total	Board of Audit and inspection	Supreme Prosecutors' office	National Police Agency	Central administrative organ	Local government	others
accusation.transmit	896	117	263	315	112	75	14
%	100.0	13.1	29.4	35.2	12.5	8.4	1.6
resul notice	total	825	115	246	282	102	67
exposure	581	78	139	206	87	59	12
innocence	244	37	107	76	15	8	1
non-notification	71	2	17	33	10	8	1
ratio fo exposure	70.4%	67.8%	56.5%	73.0%	85.3%	88.1%	92.3%

출처 : 국민권익위원회, 부패신고 접수처리 현황, 2013. 6. 재구성

### 3. 공직자윤리제도의 현안 분석

공직윤리를 확립하기 위한 20년간의 정책적 노력들은 1981년 12월31일 공직자윤리법이 제정됨으로써 선언적 단계에서 법제도로 정착되기에 이르렀다.<sup>1)</sup> 그러나 정치 지도층의 과감한 의지부족과 등록사항 비공개, 등록의 진실여부를 가릴 수 있는 제도적 부재 등으로 군사정부하의 공직자 윤리를 형식적으로 강조하는데 불과하였고 실효성을 거두지 못하였다.[4] 1993년 이후 금융실명제, 정보공개법, 행정절차법의 제정과 더불어 공직자윤리법의 전면개정을 통해 공직자의 재산등록 및 공개대상자의 범위를 대폭 확대하고, 그 위반에 대한 처벌의 근거를 마련함으로써 실질적인 공직부패통제입법으로 기능하게 되었다.[5] 공직자윤리법은 이해충돌 방지 의무, 공직자 및 공직후보자의 재산등록·등록 재산공개 및 재산 형성

과정 소명 및 주식 백지신탁을 제도화하고, 공직을 이용한 재산취득의 규제·공직자의 선물신고·퇴직공직자의 취업제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 것을 주요 내용으로 한다.

#### 3.1 이해충돌 방지 의무

이해충돌이란 공직자가 공무를 수행할 때 개인적인 이해관계와 공적인 의무 사이에 충돌이 일어나는 것이다. 이러한 이해충돌방지 시스템의 목적은 이해 충돌 규정 위반이 발생하기 전에 이러한 상황을 사전에 예방하여 정부에서의 진실성과 청렴성의 인식을 증대시키기 위한 것이다. 이해충돌은 공직자들에게 공적으로 부여된 직무 수행상의 공적 의무와 사인으로서의 개인의 사적 이해간 충돌을 의미한다. 이해충돌 방지는 문제가 발생하기 전에 사전에 벗어나도록 하기 위한 예방적 조치로서 이해 된다.[6]

공직자윤리법 제2조의2에서는 국가 또는 지방자치단체에게 이해충돌 방지 의무를 규정하고 있다. 제1항에서는 “국가 또는 지방자치단체는 공직자가 수행하는 직무가 공직자의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다. 제2항에서는 공직자는 자신이 수행하는 직무가 자신의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행이 어려운 상황이 일어나지 아니하도록 직무수행의 적정성을 확보하여 공익을 우선으로 성실하게 직무를 수행하여야 한다. 제3항에서는 공직자는 공직을 이용하여 사적 이익을 추구하거나 개인이나 기관·단체에 부정한 특혜를 주어서는 아니 되며, 재직 중 취득한 정보를 부당하게 사적으로 이용하거나 타인으로 하여금 부당하게 사용하게 하여서는 아니 된다. 그리고 제4항에서 퇴직공직자는 재직 중인 공직자의 공정한 직무수행을 해치는 상황이 일어나지 아니하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 미국은 뇌물 및 이해충돌에 관한 법률(Bribery and Conflict of Interest Act of 1962)에서 흠어져 있던 이해충돌방지 규정을 통합하였고, 일본의 국가공무원윤리규정은 이해충돌에 대한 내용을 특히 강조하여 대부분이 이해충돌에 대한 규정으로 되어 있다.[7]

이해충돌가능성은 “정직한 부패(honest graft)”를 야기할 수 있기 때문에 등록된 재산의 구성상태의 확인을

1) 공직자윤리법은 과거 1969년 대통령 훈령 제27호에 의하여 공무원윤리강령이 공무원의 신조로 대체되었지만, 3개항으로 구성되었던 이 신조는 명목상의 규정이었으며 그 후 1980년에 공무원윤리현장이 제정되었는데 이 현장은 공무원 신조의 내용을 보완한 것으로서 일종의 공무원 양심선언이었다.

통하여 이해충돌의 가능성을 사전에 방지할 필요가 있다. 따라서 현행법과 같이 선언적인 규정만으로 충분함에 대해서는 의문이 있다. 또한 실무적으로는 공무원 본인 보다는 공무원 가족관계를 통해서 이해충돌이 일어나는 것이 보통이다.[8]

### 3.2 공직자 재산등록

공직자윤리법 제4조는 등록대상재산의 범위에 대해서 두 가지 규정을 마련해 놓고 있다. 하나는 등록대상자, 즉 재산등록의무자의 가족 내지는 친족의 범위에 관한 것이며, 다른 하나는 등록하여야 할 재산의 범위에 관한 것이다.

등록대상자의 범위는 등록의무자 본인과 배우자 그리고 본인의 직계존속·직계비속이다. 일본, 영국, 독일, 프랑스, 캐나다는 공무원만으로 한정하고 있고, 호주, 미국, 대만은 공무원, 배우자, 부양자녀로 한정하고 있다.[9] 등록의무자는 법 제3조에서 4급 이상의 공무원으로 규정하고 있으며, 공직자윤리법 시행령에서는 감사원, 국세청, 관세청, 법무부, 검찰청 소속 7급 이상 공무원, 경사이상의 경찰공무원, 소방장 이상의 소방공무원, 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사부서 7급이상 공무원, 지방자치단체의 세무부서 7급이상 공무원 등을 재산등록의무자로 규정하고 있다. 그리고 여기의 직계존속·직계비속에는 출가한 여자와 외조부모 및 외손자녀는 포함되지 않으며, 등록의무자의 혼인으로 부 또는 처의 가에 입적할 때에는 그 배우자의 직계존속이 등록대상자에 포함된다. 등록대상자의 범위를 친족으로 확대한 것은 우리나라의 전통적인 온정주의·연고주의·세습주의적 사회문화를 반영한 것이다.

그리고 등록재산의 범위는 다음과 같다. 부동산에 대한 소유권, 지상권 및 전세권, 광업권, 어업권 그 밖에 부동산에 관한 규정이 준용되는 권리, 소유자별 일정액 이상의 현금, 예금, 주식 등 유가증권과 같은 동산, 유가증권, 채권, 채무 및 무체재산권, 출자지분, 주식매수 선택권이다. 등록의무자가 등록할 '재산'에 관하여 명확한 정의의 규정을 두고 있지 않다. 다만, 공직자윤리법 제4조제1항에서는 '소유 명의와 관계없이 사실상 소유하는 재산, 비영리법인에 출연한 재산과 외국에 있는 재산을 포함한 다'로 하여, 명의가 본의 앞으로 되어 있는 재산은 물론이고 본의 명의를 아니더라도 실질적 소유권이 본인에게 귀속하는 재산도 등록대상으로 하고 있다.[10]

재산등록대상자에 대해서는 출가한 여자와 외조부모 및 외손자녀를 제외대상으로 할 필요가 있는지와 최근 문제가 되고 있는 사회복지담당공무원의 포함여부가 문제된다. 또한 재산등록의 목적이 공직자의 재산 관계의 노출을 통한 부패의 예방에 있다면 가능한 한 많은 범위의 재산을 남김없이 등록하게 하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 지나치게 자세한 등록은 유용한 정보를 제공하지도 못하면서 공직자들에게 지나친 부담을 줄 수 있다. 그러므로 공직자의 개인적 권리와 공공에 대한 의무 간에 균형을 유지하면서도 공직자의 실질적 재산관계가 드러나도록 하기 위해서는 등록대상 재산을 일정한 범주로 제한할 필요도 있을 것이다. 이런 면에서 볼 때 공직자윤리법의 규정은 대체로 포괄적으로 규정되어 있다.[11]

### 3.3 공직자재산신고 고지 거부

공직자윤리법은 제12조 제4항에서 등록의무자의 직계존속·직계비속 중 피부양자가 아닌 사람은 관할 공직자윤리위원회의 허가를 받아 자신의 재산신고사항의 고지를 거부할 수 있으며 3년마다 재심사를 받아야 한다. 이 경우 등록의무자는 고지거부 사유를 밝혀 허가를 신청하여야 한다고 규정하고 있어 재산신고사항의 고지 거부에 대해서 규정하고 있다. 안전행정부와 관보를 통해서 공개한 '2013년 고위공직자 정기 재산 공개[12]에 대해서는 공개대상 1,933명 중 27.6%인 534명이 직계존속·직계비속의 재산 고지를 거부하였다. 공직자들의 재산 신고액 및 재산 증감을 보면 공개대상자의 신고재산 평균은 11억7천만원으로, 전년 신고 재산액 대비 평균 1천2백만원이 감소했다. 총 1,933명 중 재산 증가자는 1,378명(71.3%)이고, 재산 감소자는 555명(28.7%)으로 나타났다. 재산의 주요 증감 요인을 살펴보면 증가요인은 부동산 공시가격, 주식 평가액 상승, 급여저축 등이며 감소요인은 서울, 인천 지역의 공동주택 공시가격 하락, 생활비 지출 등이다. 안전행 정부가 제출한 '2012년 재산등록 고지 거부 현황'을 보면 사정·감독기관 등 이른바 '힘있는'기관 공직자들이 친족의 재산공개를 거부하는 비율이 높은 것으로 나타났다. 감사원 공무원의 친족 재산고지 거부율이 31.8%로 중앙부처 가운데 가장 높았으며, 기획재정부, 금융위원회, 대검찰청, 국세청, 공정거래위원회의 고지 거부율도 20% 이상으로 전체 평균 13.3%를 넘었

다.[13]

고지 거부제도는 공직자들의 직계존속·직계비속 중 독립적인 생계능력이자 고지 거부를 신청하면 승인해주는 제도이다. 결혼한 자녀는 주민등록이나 독립생계 여부와 상관없이 고지 거부가 받아들여진다. 공직자를 부모나 자식으로 두었다는 이유만으로 개인의 사적 정보가 유출되는 것을 막고 재산등록이 상당수 해당 공무원들의 가정불화의 원인이 되고 있기 때문이다.[14] 그러나 재산등록 고지거부가 전체의 30%정도가 되는 것을 감안하면 재산등록제도 자체가 문제되고 있다.

### 3.4 퇴직공직자의 취업 및 행위제한

공직자윤리법 제17조에서는 "재산등록 의무자였던 공무원과 공직유관단체의 임·직원은 퇴직일로부터 2년간 퇴직 전 3년 이내에 소속하였던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 일정규모 이상의 영리를 목적으로 하는 사기업체 또는 영리사기업체의 공동이익과 상호협력 등을 위하여 설립된 법인·단체에 취업할 수 없다"고 규정하고 있다. 일본은 국가공무원법에서 퇴직후 2년간 관련기업에 대한 취업을 금지하고 있었는데 2007년 개정으로 기준의 각 성청별로 이루어지던 민간기업 재취업 알선을 금지하는 대신 내각소속의 국민인재교류센터로 그 창구를 일원화 하였으며 재취업자의 경우 이권알선과 관련된 경우 형사처벌을 받도록 개정되었다.[15]

취업제한 규정은 공무집행의 공정성을 확보하여 부정부패 없는 투명하고 깨끗한 공직사회를 구현하고자 퇴직공무원의 유관사기업체 등에의 취업을 제한하려는 것이다. 이것은 최근 논의되고 있는 이해충돌의 회피를 어떻게 법제도적으로 확보하는가 하는 문제와 맞물려 있다. 이해충돌 가능성은 '정직한 부패'를 야기할 수 있기 때문에 최근 취업제한제도의 초점은 이해충돌의 가능성 방지와 이해충돌로 인한 부패행위의 사전적 예방에 초점을 둔다.[16]

다만, 관할 공직자윤리위원회의 승인을 얻은 때에 한해서 그 예외가 인정된다. 이에 따라 취업승인을 얻고자 하는 퇴직공직자는 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 관할 공직자윤리위원회에 취업 승인신청을 하여야 하며, 공직자윤리위원회는 이를 심사하여 그 승인 여부를 결정하여야 한다. 또한 취업제한 규정에 위반

하여 퇴직공직자가 영리사기업체 또는 협회에 취업한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 미국이나 일본의 경우 취업제한을 위반한 경우 징역형 및 벌금형을 부과하고 민사적·형사적 책임을 부과하나 싱가포르의 경우 취업제한제도를 두고 있으나 공직 비밀 준수법에 의하여 규정되고 있고 퇴직자에 대한 법령 및 규제가 없는 것이 특징이다[17]

공직자윤리법에서 퇴직공직자의 취업을 제한하는 목적은 공직에서 퇴직한 후에 직업을 얻는 조건으로 특정한 업체에 특혜를 줌으로써 부패행위의 대상이 되는 행위를 범할 수 있는 가능성이 높고, 해당 기업체의 로비스트가 되어서 경쟁업체에 불리한 결과를 유발시킬 수도 있기 때문이다. 미국의 경우에는 공무원이라 하더라도 퇴직 후 직업을 스스로 선택할 수 있는 자유를 인정한다. 공무원도 퇴직 후 일반시민으로서 가지는 기본권리의 회복 차원이며, 실제 취업제한 보다는 활동제한이 실효성이 높기 때문이다. 그러나 퇴직공무원 취업제한 제도는 '취업'과 '밀접한 관련'에 대한 명확한 규정이 없고, 취업제한 기간을 남용하여 회전문식 취업을 하고 있으며, 자격증에 대한 제한, 작은 규모임에도 정부 정책에 영향을 줄 수 있다는 문제점이 제기된다.[18]

## 4. 공직윤리제도의 법적 대안

### 4.1 공직윤리 관련 규정 통합

공직자윤리법은 공직자 재산등록과 공무집행의 공정성을 확보하여 국민의 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 그 목적으로 하고 있다. 그러나 공직자윤리법의 대부분은 공직자 재산등록에 할애하고 있어 이해충돌 방지 의무를 제외한 공직윤리 규정은 전무한 실정이다.

따라서, 공직자윤리법을 공직윤리의 기본법으로 삼아 관련 규정을 통합할 필요성이 있다. 관련 규정으로는 국가공무원법 및 지방공무원법의 '공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없고, 직무상의 관계가 있든 없든 그 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니된다'는 청렴의 의무, '공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니된다

'는 품위 유지의 의무, '공무원은 공무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며 소속 기관장의 허가 없이는 다른 직무를 겸할 수 없다'는 영리 업무 및 겸직 금지이며, 신부패방지법의 '공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 집행하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상시키는 행위를 하여서는 아니된다'는 공직자의 청렴의무, '공직자는 업무처리 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 취득하게 하여서는 아니된다'는 공직자의 업무상 비밀이용 금지이다.

특히 신부패방지법 제8조의 공직자 행동강령은 각 기관의 내부규정으로 정하도록 하고 있는데 내용의 중요성과 통일적 법적 적용을 위해서 공직자윤리법 또는 시행령에 규정하는 것이 타당하다고 생각한다.

#### 4.2 이해충돌 대상범위 확대

공직자윤리법 제2조의2 제1항에서는 “공직자가 수행하는 직무가 공직자의 재산상 이해와 관련하여 …”라고 이해충돌 방지요향을 규정하고 있다. 그러나 이해충돌 가능성은 주로 직무와의 관련성에서 접근하고 있다. 직무관련성의 측면에서 사익과 공익의 충돌을 논의하고 있다. 따라서 이해충돌의 문제를 논의하기 위해서는 반드시 직무와 관련한 접근 즉, 별도의 직무를 명시하는 것이 선행되어야 한다.[19]

또한 직접적으로 '공무원의 재산상의 이해'와 충돌되는 경우를 공무원이 유발하는 경우는 거의 없을 것이다. 오히려 문제는 '공무원유관자의 재산상의 이해'가 있는 경우이다. 따라서 공직자윤리법 제2조의2 제1항과 제2항을 개정하여 '공무원의 재산상 이해'를 '공무원 본인 또는 대통령령으로 정하는 공무원유관자의 재산상의 이해'로 하는 것이 법현실에 실효적으로 규율할 수 있는 방안이 될 것으로 판단된다.[20] 공무원행동강령 제5조 제1항은 “공무원은 자신이 수행하는 직무가 자신의 이해와 관련되거나 4촌 이내의 친족이 직무관련자에 해당되어 공정한 직무수행이 어렵다고 판단되는 경우에는 당해 직무의 회피여부 등에 관하여 직급 상급자 또는 행동강령책임관과 상담한 후 처리하여야 한다”고 규정하고 있어 공직자윤리법에 시사점을 주고 있다.

#### 4.3 재산등록제도

공직자윤리법상 재산등록의무자에 대해서는 제3조 제1항 제1호부터 제13호까지에서 구체적으로 규정하고 있으며, 등록의무자는 본인, 배우자, 본인의 직계존속·직계비속에 해당한다. 다만, 혼인한 직계비속인 여자와 외증조부모, 외조부모, 외손자녀 및 외증손자녀는 제외한다.

우리나라는 공직자윤리법에서 일부공직자만 재산등록하고 있다. 미국과 달리 하위직 공무원의 부패가 많은 현실에 비추어 전공직자 등록주의를 채택하는 것도 검토할 필요가 있다. 또한 등록재산의 취득과 변동에 관한 사항을 추가적으로 신고하도록 하고 있으나, 재산형성의 경위가 불분명한 공직자에 대한 제재가 규정되어 있지 않다. 따라서 이런 경우에 관한 제재 뿐만 아니라, 퇴직 후에 재산 취득과 관련해서도 일정한 규제를 하여 실질적 재산 공개장치를 마련하여야 한다.[21]

현행 민법상 배우자와는 부부별산제가 적용됨에도 불구하고 배우자 및 사실상의 혼인관계에 있는 자까지 등록대상자로 규정한 이유는 공직자윤리법이 법률상의 부양이나 보호의무와는 관계없이 실질적인 가족관계에 있는 자, 즉 그 명의로 재산의 은닉이나 위장이 가능한 자를 재산등록대상자의 범위에 포함시키겠다는 의도로 볼 수 있다. 이것은 재산관계에 있어서 부모의 재산을 자녀에게 상속하려는 진통주의적 사상에 기여한 제도가 발전되어온 결과라고 할 수 있다.

그러나 현대사회는 다민족·다문화·핵가족화 사회로의 진입으로 재산관리의 변화가 본격화되고, 가장, 본인이 직계비속에 주로 재산을 상속하거나 증여를 하는 게 대체적인 경향이 지분가하여 독립적 생계를 꾸리고 있는 재산등록의무자가 본인의 부모에게 자신의 재산을 은닉하는 경우는 현실적으로 많지 않다. 따라서 사회환경 변화에 발맞춰 재산등록 친족범위도 현실을 반영하여 최소 범위내로 조정될 필요가 있다. 즉, 본인, 배우자, 본인의 직계비속의 재산만을 신고하도록 등록 범위를 축소하는 것이다. 이에 대해 직계존비속 가운데에서 출가한 여자와 외조부모, 외손자녀, 심지어는 피부양자가 아닌 자까지 이 범위에서 제외시킨 것은 타당하지 않다.[22]

공직자재산등록 대상범위에서 재산등록 대상의 범위가 동산·부동산을 포함하여 주식·채권 등 모든 재산을 대상으로 하고 있다. 특히 공적이익과 사적이익의 충돌과 상관없이 개인적인 세세한 재산까지도 모든 등록재산

에 포괄적으로 되어있으나, 선진국의 재산등록의 경우에는 개인들의 권익 및 사생활을 보호하기 위한 다양한 예외규정을 두고 있다. 따라서 우리의 경우에도 공직자들이 보유하는 모든 재산을 등록재산으로 하기 보다는 이익충돌 가능성이 높은 분야에 한정할 필요가 있다. 이익충돌의 여지를 사전에 제거한다는 재산 등록의 기본 취지에 맞도록 등록 재산범위를 축소 조정하고 이익충돌의 가능성이 높은 주식 등 재산은 보다 상세하고 명확하게 신고하도록 개선할 필요가 있다. 예를 들면, 본인 스스로 거주하고 있는 개인 주택의 경우는 제외되어 있는 반면 주식이나 채권의 거래 내역도 상세하게 신고하도록 되어 있는 등 등록 대상재산이 부패가능성이 높은 분야에 한정하고 있다[23]

공직자윤리법은 등록 대상재산과 관련하여 공직자가 타인명으로 자신의 재산을 위장 또는 은닉하였을 경우에 대한 대비책이 없다. 부동산에 관해서는 지난 1995년 부동산권리자 명의 등기에 관한 법률이 제정되어 타인 명의의 부동산 등기, 이른바 명의신탁을 금지하고 있지만 법률상의 규제여부와는 별도로 실제로는 널리 행해지고 있으며, 동법 제8조에 의하여 종종 보유 부동산에 대한 명의신탁의 예외적 허용을 통한 합법적인 재산명의를 위장도 가능할 것이다. 또한 금융자산에 대해서도 금융실명제의 실시에도 불구하고 타인 명의의 거래가 광범위하게 이루어지고 있다는 의심이 충분하며, 사인간에 채권, 채무에 대해서는 그 액수를 줄여서 신고하거나 아예 신고하지 않는다 하더라도 이를 확인할 수 있는 방법이 없다.[24]

#### 4.4 재산신고사항 고지 거부 금지

공직자윤리법상 고지거부 조항의 근거는 생계를 달리 하는 자의 개인정보 보호를 고려하고, 한국의 가족문화 하에서 결혼·분가하여 독립적 생계를 유지하고 있는 아들과 딸의 재산까지 등록한다는 것은 헌법에 보장된 사생활 침해를 유발할 수도 있다는 지적에 따른 것이다. 그러나 위장증여나 편법상속이 만연하고 혈연관계를 중심으로 재산이 형성되는 한국 사회의 관행을 비취볼 때 재산은닉 수단으로 악용될 가능성이 크기 때문에 제도 자체의 실효성에 의문이 생긴다.

연도별 고지 거부 비율은 2011년 26.0%, 2012년 26.6%, 올해 27.6%로 점점 증가하고 있으며 보통 재산이

줄었다고 신고한 10명 중 2명은 실제 본인이나 배우자 재산이 감소한 것이 아니라 부모나 자녀의 재산 고지를 거부했기 때문으로 나타났다. 고지 거부가 고위공직자들이 재산을 숨기는 수단으로 악용될 수 있다는 지적에 따른 것이다.[25]

따라서 재산 등록대상 공직자의 직계비속에 대해서는 재산 신고사항의 고지를 거부할 수 없도록 고지거부 조항 자체를 삭제하여 공직자의 비리를 사전에 차단해야 할 것이다.[26] 재산등록 친족의 범위를 재산등록의무자 본인, 배우자, 독립적 생계 여부와 상관없이 자녀의 재산을 등록하고 고지거부를 폐지해야 된다는 것도 같은 맥락이라 하겠다. 안전행정부는 2014년부터 재산신고 의무자의 직계비속에 대한 고지 거부 요건을 강화하겠다고 밝혔다. 신고의무자와 6개월 이상 주민등록상 별도 세대를 구성한 경우에만 고지 거부를 승인하겠다는 내용이다. 그러나 독립가정으로 보려면 6개월은 짧다. 적어도 1년 정도는 따로 살아야 독립가정이라고 할 수 있다.[27]

#### 4.5 퇴직공직자 취업제한 개선

퇴직공무원의 관련 사기업체에 대한 취업제한규정은 공직자와 영리사기업체 사이의 유착을 방지하고 직무의 공정한 집행을 유도한다는 점에서 원칙적으로 바람직한 제도라 할 것이다.

그러나 취업에 대한 명확한 정의가 없어 실제로 취업이 어느 범위까지 가능한가라는 의문이 생긴다. 따라서 공직자윤리법에 명문화할 필요가 있다. 또한, 취업제한업체를 일정규모 이상의 사기업체만으로 한정하였기 때문에 예외가 너무 많아 실효성이 없다.[28] 즉 벤처기업이나 신생회사로의 취업이 가능하며, 기업체의 연구소로 이직하였다가 2년후 대기업으로 옮겨가는 우회적 방법을 사용할 수도 있으며, 교육부 공직자의 퇴직 후 비영리기관인 대학으로 취업도 허용된다. 그 밖에 공기업이나 국책은행 등 재취업을 규제범위에서 제외하는 것이어서 문제가 있다. 실제로는 많은 수의 공직자가 퇴직 후 이와 같은 공직 유관단체로 자리를 옮기고 있기 때문이다.

퇴직 후 재취업을 위한 소위 '경력세탁'과 같은 편법적인 사례를 근절하기 위해 취업 제한 여부를 판단하는 업무 관련성 판단기간을 현행 '퇴직 전 3년'에서 '퇴직 전 5년'으로 확대해야 된다. 또한 취업심사대상을 실무직으로 확대하기 위한 방안으로 금융감독분야는 현행 '2급 이상'

에서 '4급 이상' 직원으로 확대해야 될 것이다.[29]

문제는 '밀접한 관련'이라는 단서를 달아 사실상 로펌과 같은 사기업 스카우트의 길을 열어놓았다. 그 결과 지난 10년간 퇴임한 대법관과 검찰총장 25명 중 14명은 로펌행을 택하면서 변호사 업계에 진출했고 나머지 11명 중 7명도 변호사로 개인 개업했다. 단 4명만이 대학이나 정부기관에 들어갔다. 현실적으로 정부 고위직에 있었던 퇴직공직자가 퇴직 후 대학교의 총장, 협회나 단체의 장으로 취업하는 경우가 종종 발생하고 있어 이에 대한 합리적이고 적절한 업무관련성 심사가 필요하다. 이들이 변호사로 전직하고 로펌행을 택하는 것은 결국 적지 않은 보수와 기회 차원이라는 게 법조계의 일반적인 해석이며 로펌행이 안정된 고수익과 향후 정·관계 진출에 유리하는 의미를 갖는다. 문제는 이들에 대한 로펌의 적극적인 영입이 정부에 대한 각종 로비와 무관하지 않다는 엄중한 지적을 결코 도외시해서는 안될 것이다. 법조계에서는 전관예우의 병폐를 막기 위해 관련 법규정을 보다 강화해야 하고 또한 판검사 종신근무제나 퇴직판검사에 대한 강력한 감사 시스템이 마련되어야 할 것이다.[30] 전관예우 방지대책으로 판검사가 퇴직후 변호사로 개업할 경우, 퇴직 전 1년간 근무했던 기관에서 취급하는 사건 수임을 1년간 금지할 필요가 있다. 또한 판검사 뿐 아니라 장기 복무 군법무관, 변호사 자격증을 가진 공직자 출신으로 전관예우 금지대상을 확대여부도 검토할 필요가 있을 것이다. 이 경우 미국의 '로비스트 등록법'이나 캐나다의 '로비스트 행동강령'을 도입하여 로비스트의 로비활동을 양성화하는 것도 좋은 방법이다.[31]

또한 변호사나 세무사 등 전문 자격증 소지자는 취업 제한이 적용되지 않기 때문에 해당 공무원들은 대체로 재취업이 가능하다. 변호사 자격증이 있는 조세심판원 조사관과 국세청 납세자보호관이 그 대상이다. 이를 위해서는 변호사나 세무사 등의 자격증 소지자에 대한 재취업 예외규정을 삭제해야 될 것이다. 그리고 현직 공직자가 퇴직공직자와 어떤 방법으로든 접촉하는 경우, 접촉의 부당성이나 부정청탁의 유무, 접촉의 성격 등을 판단하지 아니하고 일단 기관장에게 모두 신고하여 투명하게 관리하는 것이 좋은 방법이다.[32]

그리고 일정한 범위의 퇴직공무원 모두에게 획일적으로 같은 기간동안 관련 기업체에 취업을 금지한 것은 합리적이지 못하다. 취업 제한기간은 공·사 이익충돌의

위험성과 직무상의 영향력 정도에 따라서 업무영역이나 직위에 따라 1년, 2년, 3년으로 나누어 제한할 수도 있다. 또한 공무원의 정년보장과 연금 등의 퇴직 후의 생활보장 등은 퇴직 후 취업활동과 밀접한 연관 하에 놓여있다고 할 수 있으므로 적어도 취업제한기간동안에는 제한기간에 비례하여 일정 수준의 생활보장 및 건전한 사회활동의 기회나 인생이모작을 위한 재직 중 업무관련성이 없는 영역에의 재취업을 위한 교육에 대한 지원책이 수반되어야 할 것이다. 직급별, 재직기관별, 수행업무 유형별 등 다양한 유형으로 세분화시켜 취업제한기간을 탄력적으로 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.[33]

이와 함께 재직 중 부패행위가 적발되어 징계조치를 당한 공직자의 경우에 관련기업체에의 취업제한규정을 확대적용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이와 관련하여 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제45조는 비위면직공직자에 대하여 면직 후 5년간 사기업체 등 관련 기관의 취업을 금지하는 특별규정을 두고 있으나 그 업체의 범위와 취업제한의 기간이 한정되어 있어 실효성에 의문이 있다. 그러므로 예컨대 부패행위로 파면당한 공무원의 경우에는 관련사기업체에 보다 장기간 취업할 수 없도록 하고, 그 밖의 다른 징계조치의 경우에는 이보다 짧은 일정연한동안 취업을 금지하는 정도로 그 내용을 강화하는 것이 합리적이다. 나아가 부패행위로 퇴직한 공직자의 경우 공인자격증 소지자에 대해서는 일정기간 동안 그 자격을 정지시킬 필요도 있을 것이다.

## 5. 결론

최근 대통령의 외국 방문 때 대변인의 성추행 사건이 국가의 품위를 크게 손상시켜 공직자에 대한 공직윤리의식 강화가 절실히 졌다. 그동안 공직윤리의 문제는 끊임없이 제기되고 다양한 법과 제도적 장치를 마련하고 있으나, 계속되는 공직윤리 위반행위는 해결되기 보다는 오히려 악화되고 있는 실정이다. 이러한 상황을 해결하기 위해서는 기존 법제도의 문제점을 분석하여 신속히 개선해야 한다.

공직자윤리법의 개선할 사항으로는 이해충돌 대상에 공직자 뿐만 아니라 공직자의 가족 등 공직자유관자로



확대해야 하며, 재산등록은 문제가 되고 있는 사회복지 담당 공무원도 범위에 포함시켜야 한다. 또한 위장증여나 편법상속을 방지하기 위해서는 재산등록 제외대상을 삭제하는 것이 등록제도의 본질을 훼손시키지 않는 것이다. 퇴직공직자 취업은 ‘취업’과 ‘밀접한 관련’이라는 용어의 정의를 통해서 법 집행을 명확히 하고 회전문식 취업방지를 위해서 근무기간의 확대 및 자격증 소지자에 대한 취업제한 규정이 필요하다.

이상의 문제 해결은 종합적·체계적인 접근으로 이루어져야 하며, 공직윤리에 대한 다차원적 종합적 정책을 통해, 공무원 개인과 조직, 권력과의 관계, 주는 자와 받는 자의 문제 등에서 실효성을 확보할 수 있도록 정비해 나가야 한다. 그렇다고 선진국의 공직윤리제도를 그대로 도입하는 것은 문제가 있다. 법제도는 그 나라의 정치, 문화, 역사적 배경을 전제로 특유한 역사적 배경을 가지고 있다. 따라서 아무리 우수한 제도라고 평가받는 다른 나라에 법제도를 환경이 다른 나라에 그대로 수입되는 것은 위험한 측면이 있다. 따라서 공직윤리제도가 완벽한 목적을 수행하기 위해서는 끊임없는 제도적 문제점을 개선하고 노력해야 할 것이다.

## REFERENCES

[1] Lee Yeong-jae, "Public Servant's Ethics Issue of Our nation" Korea Association for Public Administration News Paper vol.129 Korea Association for Public Administration, p17, 2010.

[2] Im Do-bin, "The major issue of administrative ethics study-Difference between Korea and America" Korea Local authority association 2013 Summer Symposium, p266, 2013.

[3] Park Kyeong-won, "The Problem of Public Servant's Ethics institution and Improvement Plan" Quarterly Publication 114, Board of Audit and Inspection, p33, 2012.

[4] Lee hyeo sung, "Clue of renovation for property disclosure Korea Forum, p77, 1995.

[5] Kim Mun-hyun, "The Legal task for the establishment of Public Servant's Ethics" Study on

Public law 22th, vol.2, p19, 1994.

- [6] Jin Dong-gyun, "America·Canada Public Servant's Ethics Acts and Avoidance of Conflict of interest" Bar vol.61, 9th, A Bar Association, p295, 2012.
- [7] Yun Tea-beom, "Foreign Public Servant's Ethics institution-focused on Conflict of interest Avoidance system", Quarterly Publication 114, Board of Audit and Inspection, pp37~39, 2012.
- [8] Kim Jea-guang, "System of the Corruption Prevention Act and Evaluation", Construction method Research vol.40, 3th, p16, 2012.
- [9] Lee Seon-woo, "Improvement Plan on poverty registration and restriction employment", Ministry of public administrative and security, Korean Society for public personnel administration coeditorship, p174, 2009.
- [10] KimTea-gyun, "Legislative improvement plan of Property registration for Public Servant's Acts" Pending Issue 2010-14, Korea Legislation Research Institute, p214, 2011.
- [11] Kim Ho-seop "Public corruption and Public Ethic-focused on the revision of Public Servant's Ethics Act", Korea Administration Study 5th, vol.4, p12, 1996.
- [12] Ministry of public administrative and security, "2013 Periodical Report of property change" Press release, 2013.
- [13] The Kyunghyang Daily News, "Public officials' refusal notice for property disclose, it won't do" Editorial, 2013.
- [14] Korea Economy Daily, "The lax financial disclosure of senior officials" Article, 2013.
- [15] Gil Jong-beak·Ha Jung-bong, "The current state of corruption of Japan". Korean Government Society workshop presentation file, p215, 2010.
- [16] Boughman, J.A, "Conflict of Interest TheInterest of ASHG", American Journal of Human Genetics, 80(2).
- [17] Lee Sang-su "Study on the limit of restriction employment of retired officials and Improvement

Plan-based on comparison analysis of improved country-" Korea Association of Corruption newsletter15 vol.3, pp90~91, 2010.

[18] Park Heung-sik, "Study of Public Servant's Conflict of Interest act Improvement-based of institutional · ethical view", The Korean review of Public Administration vol.42, 3th, p250, 2008.

[20] Yun Tea-beom, "Foreign Public Servant's Ethics institution-focused on Conflict of interest Avoidance system", Quarterly Publication 114, Board of Audit and Inspection, p41, 2012.

[21] Kim Jea-guang, "System of the Corruption Prevention Act and Evaluation", Construction method Research vol.40, 3th, p17, 2012.

[22] Jeong Yeong-il, "Responding legal system of America Public Corruption" International Area Studies vol.14 2th, 2010.

[22] National Assembly, Public Servant's Ethics Amendment, 2012.12.6 proposed by Lee Sang-min, member of National Assembly

[23] Lee Seon-woo, " Improvement Plan on poverty registration and restriction employment", Ministry of public administrative and security, Korean Society for public personnel administration coeditorship, p182, 2009.

[24] Gang Sung-nam, "Improvement plan on anti-corruption Institution", Korea Association of Corruption newsletter1, p159, 1997.

[25] Ministry of public administrative and security, "2013 Disclose of senior government officials' property change" 2013.3.29 Press release.

[26] National Assembly, partly revised bill of Public Servant's Ethics 2012.9.25 Proposal of Kim Gi-sik the member of the National Assembly.

[27] Korean Economic Daily, "Public Servant's Financial Disclose with a hole" 2013.4.1, article.

[28] Song Gi-chun, "Legal controversy limit of restriction employment of retired officials-focused on the revision of Public Servant's Ethics Rule17-", Constitutional vol.17 3th, pp22~223, 2011.

[29] Lee Hye-mi, " The Privileges of Former Post

regulation's problem and improvement plan" Issue and Point vol.257 National Assembly Research Service, p3, 2011.

[30] Seoul Economy Daily, "Half of the retired head of legal circle go to law firm 'Revolving door for high echelons' controversy, 2011.4.10 Article.

[31] Park Heung-sik, "Study of Public Servant's Conflict of Interest act Improvement-based of institutional · ethical view", The Korean review of Public Administration vol.42, 3th, p255, 2008.

[32] National Assembly, partly revised bill of Public Servant's Ethics 2013.9.25 Proposal of Kim Gi-sik the member of the National Assembly.

[33] Park Yeong-won " Improvement Plan on restriction employment of retired officials" Korean Association of Public Policy, p72, 2009.

**이 윤 환(Lee, Youn Hwan)**



- 1982년 2월 : 충남대학교 법학과 (법학사)
- 1985년 2월 : 충남대학교 법학과 (법학석사)
- 1993년 2월 : 충남대학교 법학과 (법학박사)
- 1993년 3월 ~ 현재 : 건양대학교 국방경찰행정학부 교수

- 관심분야 : 인권, 정주 외국인입장권
- E-Mail : [lyh@konyang.ac.kr](mailto:lyh@konyang.ac.kr)

**김 선 일(Kim, Seon il)**



- 1985년 2월 : 3사 군사 대학교 행정학과(문학사)
- 1992년 2월 : 건국대학교 행정학과 (행정석사)
- 2014년 2월 : 건양대학교 경찰행정학과 박사학위 취득예정
- 관심분야 : 안보, 복지, 인사조직

- E-Mail : [eveningstar77@hanmail.net](mailto:eveningstar77@hanmail.net)