

## 공직자 행동강령 개편방안\*

### A study on a supplement plan of the Code of Conduct for Public Officials

조 재 현(Cho, Jae Hyun)\*\*

#### ABSTRACT

A code of conduct is a set of rules outlining the responsibility of, or proper practices for, an individual, party or organization. Related concept include ethical, honor and moral codes. There were a code of ethics, honors and moral codes for striving against corruption of public officials in the 1970, 1980s. In 2003, the Anti-Corruption and Civil Rights Commission have enacted the Code of Conduct for Public Officials. The Code of Conduct for Public Officials have the legal character of the preventive norms, practice, autonomy and guideline. Every Central Administration Organization and administrative Agency concerned should enact the Code of Conduct for Public Officials in accordance the provision of Article § 8 ② of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission Act. But the code of conduct of the member of the National Assembly is not yet enacted. the ordinance-making of the code of the local assemblyman conduct is insufficient. And the standard of the actions of the Code of Conduct for Public Officials should be supplemented by considering the standard of the actions of the Improper Solicitation and conflict of Interest Prevention Bill.

Key words: the Code of Conduct for Public Officials, preventive norm, corruption of public officials, Anti-Corruption and Civil Rights Commission, the Improper Solicitation and conflict of Interest Prevention Bill

## I. 들어가며

부정부패의 발생영역은 제한이 없다. 정치 및 행정·사법 등의 공직부패, 공공부문의 부패, 기업, 언론, 교육 등을 포함한 민간영역의 부패 등 전사회적 영역에서 나타나지만, 그 중에서도 공직부패는 국민이 일반적으로 생각하는 수준을 넘어 국가의 국정전반에 걸쳐 심각한 피해를 준다. 공직의 부패는 정경유착, 관피아 등으로 대표되는 민관유착 현상으로 국가의 경쟁력을 떨어뜨리는 주요 원인이다.

부패의 원인이 다양한 만큼 그 대책도 다양한 정책이 추진될 수밖에 없다. 부패근절을 위한 대책으로는 반부패관련 법집행의 강화, 법집행의 공정성, 공직사회를 비롯한

\* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음

\*\* 동아대학교 법학전문대학원 교수

조직의 내부통제의 강화, 청렴한 사회분위기의 조성 및 공직자의 신뢰성 회복, 부정부패에 대한 국민인식의 개선, 반부패교육의 강화 등이 거론된다.

부패에 대한 대책은 사후적 처벌에 의한 대책보다는 사전예방적 대책이 효과적이다. 이미 발생한 부패현상에 대한 처벌은 사회의 청렴성 회복에 도움이 되지 않을 수 있기 때문이다. 따라서 사전에 부패의 발생원인을 차단하고 예방하는 것이 사회의 청렴지수를 높이는 방법이다. 공직사회의 부패 역시 마찬가지로 사후적 처벌에 기대기보다는 사전예방정책이 중요하다.

우리나라 공무원 부패방지법제를 보면 형법 제129조부터 133조에서 정하는 뇌물죄, 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제2조에 규정된 뇌물죄 가중처벌규정, 동법 제3조의 알선수재규정, 부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률(이하 권익위법) 제86조 업무상 비밀이용죄, 정치자금법 제45조에 규정된 정치자금부정수수죄, 미국연방법상의 회전문규정에 관하여 정하고 있는 공직자윤리법 제29조의 퇴직공무원 취업 및 행위제한금지 규정 등이 대표적이다. 최근에 국민권익위원회는 공직자의 부패 및 비리사건은 국민들의 정부에 대한 신뢰를 저하시키고 국가청렴도를 하락시키며, 공직자가 금품을 수수하는 때에도 직무관련성과 대가성이 없는 경우 우리 형법상 수뢰죄로 처벌이 어려운 점 및 공직자의 부패문제 해결에 현행 형법으로는 효과적으로 대응하지 못한다는 인식하에, 이러한 문제에 효과적으로 대처하고 종합적인 통제장치를 마련하고자 ‘부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법’ (이하 부정청탁금지법안)을 제안하였다. 동법안은 형법상의 뇌물죄로 대응하기 어려운 새로운 공무원의 부패유형을 통제하기 위한 종합적인 통제장치의 법제화 시도라 할 수 있다. 부정청탁금지법안 역시 사전예방적 행위규범으로서의 성격도 부인할 수 없으나, 사후적 처벌에 관한 강한 규율을 두고 있다는 점에서 순수한 사전 예방적 규범으로만 이해할 수는 없다.

공무원의 부패방지를 위한 대표적 사전 예방규범으로는 공직자 행동강령을 들 수 있다. 공직자 행동강령은 공직자가 수행하여야 할 행동기준으로 공직자에게 기대되는 바람직한 행동의 방향과 원칙을 제시하기 위한 것을 말한다. 공직자 행동강령은 공직자에게 발생 가능한 바람직하지 못한 행동을 사전에 제어하는 역할을 수행하며, 공직자의 윤리성과 정부의 신뢰성을 제고함으로써 공공부문의 고효율의 시스템을 구축할 수 있다는 긍정적 가치를 가질 수 있다. 이러한 긍정적 가치에도 불구하고 공무원 행동강령의 시행 및 운영상의 문제점 또한 발견된다. 국회에서는 아직도 행동강령이 제정되지 않고 있으며, 행동강령상의 행위기준들이 구체화되지 못하고 다른 법령의 제정으로 이를 대체·보완하고 있다.

이하에서는 공직자 행동강령의 현황 및 운영상의 문제점들을 검토하고, 향후 공직자 행동강령의 올바른 개편방향을 제시하는 것을 목표로 한다.

## II. 공직자 행동강령(Code of Conduct)의 의의

### 1. 공직자 행동강령의 의의와 필요성

강령(Code)은 특정한 조직이나 전문가 집단의 가치를 대표하는 지침의 결합체로서, 강령의 형식이나 내용은 다양하다. 대체로 윤리강령(code of ethics), 행동강령(code of conduct), 실천강령(code of practice) 등으로 구분된다. 윤리강령은 내부 구성원들이 기본적으로 지향해야 할 가치를 담은 윤리지침을 의미하며, 행동강령은 윤리강령을 보다 구체화하여 가치별로 구체화하고 세분화된 내용과 절차를 담고 있어서 구체적인 행동의 표준으로 작용한다. 실천강령은 행동강령을 보다 구체화 한 것으로서 바람직한 가치의 표현을 넘어서 특정 영역 혹은 행위와 관련하여 공무원들이 따라야 하는 구체적인 기준과 절차 등을 명료하게 규정한 것을 말한다.<sup>1)</sup>

1961년 공무원 윤리강령, 1969년 공무원 신조, 1980년 공무원 윤리헌장, 실천강령 등 공무원 행위규범으로서 윤리강령, 윤리헌장 등의 형태로 규율되었다. 국민권익위원회의 전신인 부패방지위원회는 공직사회의 부패를 예방하고 행정의 투명성을 높이기 위해 대부분의 선진국에서 제정·시행하고 있는 공무원 행동준칙인 공무원 행동강령의 제정을 준비해 왔다. 준비기간 동안 전문가의견과 공개토론회를 거쳐, 2003년 2월 18일 “공무원의 청렴유지등을 위한 행동강령(약칭: 공무원 행동강령)을 공포하였다.<sup>2)</sup> 현행 권익위법 제8조에서는 공직자가 준수하여야 할 행동강령을 대통령령, 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체의 내부규정으로 제정하도록 명시하고 있으며, 공직자 행동강령은 공직자가 수행하여야 할 행위기준으로 윤리강령의 성격과 실천강령의 성격이 함께 포함되어 있다.<sup>3)</sup>

공직자 행동강령은 부패의 사전 예방적 기능을 위하여 공무원의 직무수행과정에서 윤리적 행위기준을 제시해준다.<sup>4)</sup> 그리고 공직자 행동강령은 공직자에게 책임성을 확보하게 하는 근거가 된다. 공직은 ‘더러운 손의 역설’과 계층제적 행정구조인 ‘여러 손의 문제’ 등의 특성으로 책임성의 확보가 어렵다.<sup>5)</sup> 공직자 행동강령은 공직자의 책임성을 확보하여 정부와 국민간, 국민과 공무원간, 그리고 공무원 상호간 신뢰를 형성하고, 윤리적 공무원의 양성을 통해 궁극적으로 윤리적 정부를 구축함을 그 목적으로 한다.<sup>6)</sup>

1) 윤대범, “공직자 윤리 확보를 위한 정책방안: 공무원 행동강령을 중심으로”, 『Bulletins et mmoires de la Societe d’ Anthropologie de Paris』, 한국행정학회, 2003, 82면.

2) 이상범, “공무원 행동강령의 기본 성격 및 제정방법”, 제2회 공개포럼 발제문, 2005, 137면.

3) 2012년도 공무원 행동강령 업무편람, 국민권익위원회, 8면.

4) 김종무/윤수재, “공무원 부패방지제도 성공요인 분석: 공무원 행동강령을 중심으로”, 한국행정학회 춘계학술대회 2004, 665면.

5) 윤대범, “공무원의 책임성 확보와 공무원 행동강령”, 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 2002, 220면.

6) 김종무/윤수재(주 4), 665-657면.

## 2. 공직자 행동강령의 기본 성격

공직자 행동강령은 규범성, 실천성, 자율성, 가이드라인으로서의 성격, 투명성과 전문성, 예방지향성 등의 성격을 갖는다. 첫째, 행동강령은 공직자들에게 기대되는 바람직한 가치관단이나 의사결정의 기준을 담고 있다는 점에서 기본적으로 규범성을 지향한다. 행동강령의 규범적 내용이나 기준 등은 사회적 합의에 기초하여 설정될 수 있다.<sup>7)</sup> 둘째, 행동강령은 단순히 규범의 차원에만 머무는 것이 아니라 공무원들에 의하여 제대로 실천될 수 있을 때 강령이 지향하는 궁극적 목표가 달성될 수 있다. 아무리 규범적으로 높은 도덕성을 표현하고 있다고 하더라도 실천되지 않는다면 행동강령으로서의 의미를 상실하기 때문에 강령의 내용 못지않게 중요한 것은 실천성을 확보할 수 있는 제반 장치이다.<sup>8)</sup> 셋째, 행동강령은 자율성이 가장 기본적인 속성이다. 강령의 적용을 받는 해당 공무원 스스로의 자발적인 수용과 자율적 실천에 기초하여 운영되어야 한다.<sup>9)</sup> 넷째, 행동강령은 바람직한 행동의 방향을 제시하는데 목적이 있다. 따라서 지나치게 세부적이거나 구체적인 규정은 제정이 어려울 뿐만 아니라 공무원 개개인의 행동이나 의사결정이 지니고 있는 다양성으로 인하여 단일의 기준으로 강령을 제시하는데 한계가 있다. 따라서 구체성을 지니되 어느 정도 보편적으로 적용될 수 있는 수준으로 제정되어야 한다. 다섯째, 행동강령은 전문성이라는 속성을 가지며, 전문가들이 지향해야 할 기준을 투명하게 공개적인 강령의 형태로 설정하고 있다. 여섯째, 공무원 행동강령은 사후적 처벌보다는 사전적인 예방적 기능을 주된 목적으로 한다. 부패발생의 경우 원상태로 복구하는 것은 사실상 어렵다는 점에서 사전 예방적 기능이 강조된다.

공무원 행동강령은 행위규범임과 동시에 자율성과 예방지향성을 가지므로 금지되어야 할 광범위한 행위기준들을 포섭할 수 있으므로, 행동강령의 범위는 공직윤리와 관련된 모든 행동에 대한 지침과 기준이 포함될 수 있도록 포괄적이어야 한다.<sup>10)</sup> 따라서 공무원 행동강령의 최대규범성일 것이 요구된다. 행동강령의 최대규범성은 구성요건의 명확성 요건을 완회시킨다. 비록 공무원 행동강령에서는 징계책임을 예정하고 있으나, 이것은 잘못된 행동에 대한 처벌이라는 의미보다는 강령의 준수를 위한 최소한의 규제 장치로 이해한다.<sup>11)</sup> 또한 재판규범이나 형사적 제재 등을 그 내용으로 하지 않기 때문에 구성요건의 명확성 등이 죄형법정주의가 지배하는 형사법적 영역만큼 엄격하게 요구되지도 않는다.

7) 2012년도 공무원 행동강령 업무편람, 12면.

8) 2012년도 공무원 행동강령 업무편람, 12-13면.

9) 2012년도 공무원 행동강령 업무편람, 13면.

10) 하태권, “부패: 공직윤리의 내재화- 실천가능한 행동강령의 시행”, 한국행정학회 소식지 98호, 2002, 33면.

11) 이상범, 139면.

### III. 공직자 행동강령의 운영체계 및 내용

#### 1. 공직자 행동강령의 운영체계

우리나라는 2001년 7월 24일 공포된 부패방지법에서 행동강령의 적용대상을 공무원으로 한정하였고, 2003년 2월 18일 대통령령으로 행정부 소속 공무원에게 적용되는 공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령이 제정·공포되어 2003년 5월 19일 시행되었다. 동 대통령령을 기준으로 모든 중앙행정기관과 지방자치단체도 2003년 5월 19일 기관별 행동강령을 제정 시행하였다.

현행 공직자 행동강령의 운영체계를 보면, 권익위법에 따라 중앙 및 지방행정기관의 공무원 행동강령은 대통령령으로 제정하고, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등의 헌법기관의 공무원 행동강령은 자체규칙으로, 그리고 공직유관단체는 내부규정으로 제정하여 운영하도록 되어 있다. 중앙행정기관과 각급 하부 행정기관은 각각 행동강령을 제정하여 운영함으로써 중첩적으로 행동강령을 제정·시행하도록 하고 있다. 예컨대, 법무부 공무원 행동강령과는 별도로 대검찰청 공무원 행동강령을 제정하고 있다.

지방의회는 별도로 행동강령을 제정하여 시행하고 있다. 2003년부터 시행되어 온 공무원 행동강령은 일반직 공무원에게 적합하게 되어 있어 선출직 공무원인 지방의회의원에게 직접 적용하기에는 많은 한계가 있었다. 주민의 대표자로서 청렴하고 공정한 직무수행이 가능하도록 지방의회의원의 신분적 특수성을 반영하기 위하여 기존 공무원 행동강령에서 지방의회 의원 부분을 분리한 지방의회의원 행동강령(대통령령 제22471호)이 2010년 11월 2일 제정·공포되어 2011년 2월 3일부터 시행되었다.

공직유관단체의 임직원도 행동강령의 적용대상이다. 2004년 9월 14일 부패방지위원회의 권고에 의해 404개 공직유관단체에서 임직원 행동강령을 자율적으로 제정·시행하여 오다가 2005년 7월 21일 부패방지법 제8조를 개정하여 공직유관단체 행동강령 시행의 법적 근거를 마련하였다. 부패방지법 제8조를 근거로 국가청렴위원회가 2006년 4월 3일 공직유관단체에 공직자 행동강령의 제정 시행을 권고하고 이에 따라 2006년 6월 1일 모든 공직유관단체가 내부규정(사규)로 각각의 임직원 행동강령을 제정·시행하였다.

현재 311개의 행정기관별 공무원 행동강령이 제정되어 있고, 지방의회의원 행동강령은 244개, 공직유관단체별 임직원 행동강령은 806개가 제정되어 있는 실정이다.

이러한 운영체계에 따라 행동강령의 실질적인 운영 주체는 권익위원회와 각급 기관으로 구분된다. 우선 권익위는 행동강령의 시행 및 운영과 교육 및 홍보를 담당하며, 각급기관의 기관별 행동강령 심사 등의 관리업무, 행동강령 위반행위의 신고 접수 및 처리를 하고 행동강령 이행실태점검 등의 총괄적 기능을 수행하고 있다. 한편 각급기관은 행동강령책임관을 지정하고 클린신고센터의 설치를 통해 행동강령 위반행위의 신고를 접수 및 처리하며, 수수 받은 금품 등의 반환업무와 행동강령에 대한 상담과 교육을

통해 사전 예방적 기능을 수행하고 또한 기관별 행동강령을 제정하여 운영하고 있다.

## 2. 공직자 행동강령의 주요 내용

공직사회 부패예방의 성공적 과제는 공무원 행동강령의 내용을 어떻게 구성하는가에 의해 크게 좌우될 수 있다. 공무원 행동강령에 구성방향으로 축소된 사생활의 원칙이 주장된다. 일반국민들에게 적용되는 ‘균등한 사생활의 원칙’이 아닌 축소된 사생활의 원칙(principle of diminished privacy) 즉 공무원에게는 일반인에게 허용되는 사생활이 최소한도로 적용되어야 한다는 것이다.<sup>12)</sup> 아울러 행동강령은 도덕적 책임성을 확보하는 수단으로서 역할을 해야 하므로, 행동강령의 주요 내용은 공정성, 합법성, 청렴성, 투명성 등이 중요한 가치로서 고려되고, 기타 효율성, 평등성, 책임감, 정의감 등이 중시되고 반드시 이러한 가치들이 행동강령에 포함되어야 한다고 주장된다.<sup>13)</sup>

대체로 현행 공무원 행동강령은 거의 모든 기관에서 유사하게 규정하고 있다. 규정 내용을 보면 ‘공정한 직무수행’을 위한 행위기준으로 공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리, 이해관계 직무의 회피, 특혜의 배제, 예산의 목적 외 사용금지, 정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리, 인사청탁의 금지, ‘부당이득의 수수금지 영역’의 행위기준으로 이권개입 등의 금지나 직위의 사적 이용금지, 알선청탁의 금지, 직무관련정보를 이용한 거래 등의 제한, 공용물의 사적 이용수익의 금지, 금품 등을 받는 행위의 제한, 금품 등을 주는 행위의 금지 등에 관하여 규정하고 있으며, ‘건전한 공직풍토의 조성’을 위한 행위기준으로 외부장의 회의를 신고, 금전의 차용금지, 경조사의 통지와 경조금품 등의 수수 제한 등에 관하여 정하고 있다. 기관별로 특수한 행위기준이 규율되기도 한다. 예컨대 국민권익위원회 공무원 행동강령에서는 허위보고금지, 영리활동의 금지, 직무관련정보를 이용한 거래 등의 제한 등을 추가적으로 규율하고 있으며, 대검찰청 공무원 행동강령에서는 사건관계인 등과의 사적 접촉제한, 변호사 또는 법률사무소 등의 소개금지 등을 규정하고 있다. 국세청 공무원 행동강령에서는 윤리 및 복무자세 허위보고, 사업장무단방문금지 등에 관한 추가적 규율을 하고 있다.

공무원 행동강령의 내용

행위유형의 영역	개별적 행위기준
공정한 직무수행의 영역	상급자의 부당지시 처리 이해관계 직무의 회피 특혜의 배제 예산의 목적외 사용금지

12) 윤대범(주 1), 86면.

13) 윤대범(주 1), 90면.

	정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리 인사청탁 등의 금지
부당이득의 수수금지 영역	이권개입 등의 금지 알선·청탁 등의 금지 직무관련 정보를 이용한 거래 등의 제한 공용물의 사적 사용·수익 금지 금품 등을 받는 행위 제한
건전한 공직풍토의 조성의 영역	외부강의 등의 신고 금전의 차용금지 경조사 통지 및 금액제한

## IV. 공직자 행동강령의 문제점과 개편방안

### 1. 운영체계와 행위기준의 문제점

#### (1) 국회의원 행동강령의 제정의무 미준수

권익위법 제8조에서는 공직자가 준수하여야 할 행동강령을 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체의 내부규정으로 정하도록 하고 있다. 권익위법에 따라 국가공무원과 지방공무원에게 적용되는 공무원 행동강령(대통령령), 법관 및 법원공무원 행동강령(대법원규칙), 선거관리위원회 공무원 행동강령(중앙선거관리위원회규칙), 지방의회의원 행동강령(대통령령), 헌법재판소공무원 행동강령(헌법재판소규칙), 공직유관단체 행동강령 등이 제정되어 있으나, 국회는 행동강령을 제정하지 않고 있다. 국회는 국회규칙으로 국회의원 윤리강령, 국회의원윤리실천규범 등을 제정하여 시행하고 있다.

#### (2) 행동강령 제정에 있어서 지방의회간의 차이

지방의회의원 행동강령은 2010. 11. 2. 대통령령으로 제정되어 시행되고 있다. 지방의회별로 행동강령을 운영하고자 하는 경우 지방의회의원 행동강령 제23조 제1항에 의하여 대통령령인 지방의회의원 행동강령을 위반하지 않는 범위 내에서 해당 의회의 특성에 적합한 세부적인 지방의회별 의원 행동강령을 제정하여 운영할 수 있다. 권익위도 각 지방의회에 행동강령의 제정을 권고하고 있으나 시행하지 않는 의회가 많다. 전국적으로 244개 지방의회(17개 광역의회, 227개 기초의회) 중 경기도·충남도·경북도 등 3개의 광역의회와 65개의 기초의회가 행동강령을 제정하고 있어 조례 제정률은 28%에 그치고 있다.<sup>14)</sup> 지방의회 의원은 주민의 대표자로서 직무를 수행함에 있어서 높은 청렴성

과 윤리성이 요구됨에도 불구하고 중앙정부의 과도한 법제화는 지방자치제도의 근본취지와 맞지 않으며, 대통령령으로 제정된 지방의회의원 행동강령은 다른 선출직과는 달리 지방의원에 대한 지나친 규제로 인하여 헌법이 추구하는 지방의회의 독립성을 저해할 우려가 있다는 것이 그 이유이다.<sup>15)</sup> 지방자치제도의 자율성 훼손 외에도 기존 윤리강령과의 중복, 의정활동의 위축 등도<sup>16)</sup> 조례제정의 미온적 태도에 일조하고 있다. 그러나 행동강령을 제정하게 되는 경우 의회는 권익위에 신고하여야 하고, 권익위와 사법기관이 행동강령의 준수여부에 대한 통제권을 행사할 수 있는 가능성이 있기 때문에 행동강령의 제정에 소극적일 수밖에 없다는 것이 실질적인 이유이다.

### (3) 공직유관단체의 행동강령 제정형식

공직유관단체는 대통령령, 총리령, 부령, 규칙을 발할 권한이 없으므로 공직유관단체 임직원의 행동강령은 내부규정으로 정한다. 공직유관단체는 권익위법에서 공공기관으로(권익위법 제2조 제1호 라목), 공직유관단체의 장 및 그 직원은 공직자로(권익위법 제2조 제3호 나목) 간주된다. 그럼에도 불구하고 행동강령은 사규의 형식으로 제정된다.

현행 공무원 행동강령은 대통령령의 형식으로 제정되며, 헌법기관은 각 기관별로 규칙으로 정하도록 하고 있고, 각 기관별 행동강령은 부령 또는 훈령의 형식으로 제정되고 있다. 공직자 행동강령의 제정형식은 다양하지만 그 내용은 대체로 유사하다. 공직유관단체의 임직원은 공무원과는 차이가 있으므로 행동강령에 규정될 내용도 다를 수밖에 없다. 그런데 이러한 내용이 상위법령의 근거 없이 사규로 정해진다는 점은 문제일 수 있다. 그리고 내부규정인 사규로 행동강령을 정하도록 하는 경우 신설 공직유관단체가 이를 게을리 할 경우 강제할 방법이 없다. 그리고 권익위는 공직자 행동강령의 시행 및 운영과 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호 등의 업무를 수행하는데, 공직유관단체가 행동강령 행위기준을 위반할 경우 강제할 방법이 없다는 점, 이에 관여하는 경우 사규위반행위에 관여하게 된다는 점이 문제점으로 지적된다.

### (4) 행위기준 관련 문제점

권익위법 제8조 제2항은 공직자 행동강령으로 금지되는 행위기준을 예시적·포괄적 형태로 규율하고 있다. 따라서 공직자 행동강령의 개별적 행위기준은 권익위법의 해석에 의하여 구체화될 수밖에 없다. 대통령령인 공무원 행동강령은 권익위법의 위임으로

14) 충북일보 2014. 10. 20.

15) 이상갑, “지방의회 의원의 윤리성 제고방안”, 한국지방정부학회 학술대회 자료집 2011. 2, 38면.

16) 이정주, “지방의회의원 행동강령 왜 필요한가?: 지방의회 행동강령 시행 전·후 비교를 중심으로”, 한국행정학회 추계학술대회 발표문, 2013, 1면.

행위기준을 구체화하고 있으나, 아직도 많은 행위기준을 행동강령에 포섭하지 못하고 있다.

최근에 부정청탁금지법안이 입법 논의되고 있다. 2012년 8월 22일 당시 김영란 국민권익위원회 위원장은 부정청탁금지법안(일명 김영란법)을 입법예고 하였다. 부정청탁금지법안은 금지되는 행위기준으로 부정청탁의 금지, 금품 등의 수수금지, 사적 이해충돌의 방지 영역으로 정하고 있는데, 여기서 정하는 행위기준의 상당부분이 공무원 행동강령에는 흡결되어 있다. 예컨대, 공무원 행동강령에서는 직무관련자 또는 직무관련 공무원으로부터의 금품수수를 금지하고 있다. 부정청탁금지법안에서는 금품수수금지 행위기준과 관련하여 공직자의 부패행위를 강력하게 처벌할 수 있도록 하기 위하여 직무관련성을 요구하지 않는다.<sup>17)</sup> 우리 공직사회의 부패요인으로 떡값이라는 나쁜 관행이 있다. 구체적인 청탁 없이, 공직자의 직무와 무관하게 떡값은 그저 공직자와의 원만한 관계를 유지하기 위하여 제공되는 것이다. 떡값을 통해 공직자와 친분을 형성하고 인맥을 관리한 다음 사후 보험처럼 일이 있을 때 떡값으로 맺어진 인간관계를 활용한다. 우리 사회의 대표적 비리는 이러한 떡값 관행이 부패의 연결고리로 악용된 결과이기도 하다.<sup>18)</sup>

미국의 경우에도 금품수수와 관련하여 직무관련성을 넓게 이해한다. 미국 행정부 공직자 윤리강령 제2635. 203조에 따르면 “선물(gift)”은 사례금(gratuity), 호의(favor), 할인(discount), 향응(entertainment), 접대(hospitality), 대부(loan), 잘못된 사람에 대한 관용(forbearance) 또는 금전적 가치를 지닌 그밖에 물품(item) 등을 말하며, 현물지급, 티켓구입, 선지불, 사후정산 등을 통해 제공되는 훈련, 교통, 지역 여행, 숙박 및 식사 등의 기증(gifts)뿐 아니라 서비스 등을 포함하는 개념으로 본다.<sup>19)</sup> 미국에서 선물규제는 기본적으로 우리와 같이 공직 책무와 관련되는 금지된 출처<sup>20)</sup>의 모델에 따른다. 행정부 공직자 윤리강령 2635. 202조<sup>21)</sup>에서는 금지된 출처로부터 받는 경우, 공직자의 공직 지위 때문에 받는 경우에 선물을 요구 또는 수령하는 것을 금지하고 있다. 그런데 ‘공직

17) 물론 원안, 정부안 등에서 내용을 조금씩 달리하며, 정부안의 경우 대가관계를 요구하지는 않지만 직무관련성 또는 직위에서 유래하는 사실상 영향력은 요구하고 있어서 공무원과의 연관성을 전제로 처벌한다는 점에서 과잉처벌의 소지를 상대적으로 줄이고 있다. 이성기, “「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」에 대한 문제점 및 개선방안: 금품수수 및 적용대상 확대 문제를 중심으로”, 『형사정책』 제26권 제2호, 2014, 84면.

18) 이주희, “떡값에 관한 형사법적 고찰”, 『법학연구』 제4권, 경상대학교 법학연구소, 2013, 449면.

19) Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch 5 Code of Federal Regulation(C.F.R) § 2635. 203(b).

20) Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch 5 Code of Federal Regulation(C.F.R) § 2635. 203(d). 금지된 출처란 공직자의 소속기관에 의하여 공식적 처분을 요구하는 사람, 공직자의 소속기관과 거래관계에 있거나 거래를 하고자 하는 사람, 공직자의 소속기관에 의해 규제되는 활동을 수행하는 사람, 공직자의 직무에 관한 작위 또는 부작위에 따라 실질적으로 영향을 받는 이해관계를 가진 사람, 위에 규정된 사람이 구성원 중 대다수를 이루고 있는 단체를 말한다.

21) Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch 5 Code of Federal Regulation(C.F.R) § 2635. 202.

지위 때문에 선물을 요구받는 경우’ 22)의 의미를 넓게 보기 때문에 우리의 공무원 행동강령보다는 넓은 범위의 금품수수를 금지하고 있다.

## 2. 공직자 행동강령 개편방안

### (1) 국회의 공직자 행동강령 제정 필요성

대표적 선출직 공무원으로 국회의원과 지방의회 의원이 있다. 이들은 대체로 윤리강령 내지는 윤리규범에 의해 행동준칙이 규율되었다. 지방의회의 경우 지방자치법에서 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하도록 하고 있었으나, 윤리강령 및 윤리실천규범은 추상적·선언적 내용이라는 비판과 함께 끊임없는 행동강령의 제정요구로 이어졌고, 이로 인하여 대통령령인 행동강령으로 제정되어, 미미하지만 각 지방의회별로 행동강령을 제정하고 있다.

국회 역시 윤리강령 및 윤리실천규범을 두고 있다. 국회의원 윤리실천규범의 내용은 품위유지, 청렴의무, 겸직금지 등 15개조로 구성되어 있으나 그 기준이 모호하고 포괄적이며 징계 등의 내용이 없어 실효성이 없다.<sup>23)</sup> 윤리강령이나 윤리실천규범이라는 것은 막연하고 선언적인 내용으로 구성되어 있어, 높은 청렴성과 윤리의식이 요구되는 국회의원의 경우 윤리강령만으로는 공허한 메아리에 불과할 뿐이다. 국회도 국회의원뿐만 아니라 국회사무처 등 관련 공직자의 행동강령의 제정·운영이 절실하게 요구된다.

### (2) 지방의회 행동강령의 제정의무

공무원 행동강령은 선출직인 지방의회의원에게는 적용하는데 한계가 있어서 지방의회의원 부분을 분리하여 지방의회의원 행동강령을 제정하여 시행하고 있으나, 각 지방의회는 행동강령에 대한 조례제정이 소극적이다.

지방의회 의원은 주민의 선거에 의하여 선출되고, 의정활동을 통하여 주민을 위한 공공의 혜택과 비용을 배분하는 정책과정에서 의사결정권자로서 책임을 가지고 있다.<sup>24)</sup> 지방의회 의원은 지역주민의 대표이고 이들 대표자로 구성된 지방의회는 지역주민과 관련한 다양한 권한을 가지고 있어 주민들의 이해관계와 복리에 직접적이고 중대한 영

22) Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch 5 Code of Federal Regulation(C.F.R) § 2635. 203(e). ‘공직 지위 때문에 선물을 요구받는 경우’란 해당 선물이 공직자가 아닌 사람으로부터 주어지고, 또한 공직자가 그의 연방직위와 관련된 지위, 권한, 임무를 가지지 않았을 경우에는 요구되거나 제공되거나 주어지지 않았을 선물을 말한다.

23) 『공직자행동강령 발전방안 연구』, 한국윤리전략연구원, 2008. 11, 148면.

24) 신원득/이상미/박재용, “지방의회의 의원신분에 관한 연구”, 『정책연구』 2008. 12, 3면.

향을 미친다. 이러한 중요한 역할의 수행에도 불구하고 지방의원들의 부패 또는 비리 사건은 해마다 지속적으로 증가하고 있으며, 지방의원들의 청렴성 확보를 위한 방안 마련은 절실하다. 윤리강령은 다소 추상적이므로 행동강령의 제정이 중복규율로 된다는 주장도 설득력이 없다. 따라서 지방의회 의원 행동강령의 조례제정은 필요하며, 이는 지방의회의 청렴도는 제고하는데 큰 역할을 할 것으로 기대된다.<sup>25)</sup> 지방의회 의원의 윤리성 제고는 깨끗하고 투명하고 청렴한 지방자치를 실현하는데 있어서 시대적인 과제라 할 수 있는데, 지방의회 의원의 행동강령 제정이 가장 대표적인 정책방안으로 평가되는 이유도 그 때문이다.<sup>26)</sup>

### (3) 행동강령 제정형식 : 공직유관단체를 중심으로

공직유관단체의 임직원의 행동강령은 내부규정으로 제정되어야 한다고 하더라도 상위법령에 근거를 두는 것이 바람직하다. 물론 권익위법에서 사규로 정하도록 하고 있지만, 공직유관단체의 조직 특성에 따른 행동강령 규정내용이 대통령령의 형식으로 규율되는 것이 바람직하다. 따라서 공직유관단체를 감독할 권한이 있는 부·처·청이 공직유관단체를 감독하는 경우에는 상위 기구인 부의 부령형식으로 행동강령을 제정할 필요가 있다. 특별시, 광역시, 특별자치시·도·특별자치도 및 시군구의 감독을 받는 공직유관단체의 경우는 대통령령의 형식이나 안전행정부령의 형식으로 행동강령을 제정할 필요가 있다. 개별 공직유관단체는 대통령령이나 감독기관의 부령형식에 근거를 두고, 이에 근거하여 내부규정으로 행동강령을 제정하는 것이 권익위법·대통령령·부령·훈령 등의 순서에 의한 다른 행동강령의 제정형식과 비교하여 볼 때 체계적인 면에서 타당하다.

### (4) 행위기준 구체화 방안

대체로 현행 공무원 행동강령은 거의 모든 기관에서 유사하게 규정하고 있다. 기관별 행동강령에 따라 특수한 행위기준이 추가되기도 한다.

#### 1) 제정형식에 따른 내용상의 차이

공무원 행동강령은 사후적 처벌을 그 내용으로 하는 재판규범이라기보다는 사전 예방적 규범으로서의 성격이 강하다. 그렇기 때문에 재판규범이나 형벌규정이 최소한의 규범에 그치거나 최후수단으로서 기능해야 하는 것과는 달리 최대한의 규범이 될 수

25) 이정주(주 16), 13-14면.

26) 이정주, “지방의회의원 행동강령 운영실태에 관한 분석”, 『한국부패학회보』 제19권 제1호, 2014. 3, 124면.

있는 것이다. 공무원 행동강령 위반행위는 공직 내부의 징계가 예정되어 있으나, 이는 형벌과는 다르고 공직사회 내부의 제재적 처분의 성격이 강하므로 이를 두고 징계 대상이 되는 행위기준을 최소화해야 할 의무가 반드시 요구되지 않는다. 다만 징계가 예상되므로 가능하다면 행위기준이 구체적으로 명확하게 규정될 필요는 있다.

물론 그렇다고 하더라도 공무원에게 금지되는 행위기준의 구체적이고 세부적인 행위 태양이 모두 공무원 행동강령에 규율되어야 하는 것은 아니다. 현행 공무원 행동강령은 대통령령의 형식으로 제정되며, 헌법기관은 각 기관별로 규칙으로 정하도록 하고 있고, 각 기관별 행동강령은 부령 또는 훈령의 형식으로 제정되고 있다. 공직자 행동강령의 제정형식은 다양화 될 수밖에 없고, 제정형식에 따라 행동강령에 규율될 행위기준의 유형이나 구체성에는 차이를 두는 것이 바람직하다. 예컨대, 공직자윤리법이나 국가공무원법 등에서는 공무원의 윤리의무 내지는 공직자의 행위기준에 관한 가장 기본적인 사항을 규율하는 것이 바람직하다. 현행 규정대로 공직자의 충실의무, 성실의무, 청렴의무, 공정의무, 겸직금지의무, 친절의무 등에 관한 일반적 규율을 두어야 한다. 국가공무원과 지방공무원에게 적용되는 공무원 행동강령, 법원공무원 행동강령, 헌법재판소 공무원 행동강령, 선거관리위원회 공무원 행동강령 등은 대통령령이나 규칙의 형식으로 제정되므로 현행 행동강령과 같이 법률에서 정하는 공무원의 일반적 의무를 보다 구체화하고 각 기관별 특성에 맞는 사항을 규율할 필요가 있다. 공무원의 행위기준에 가장 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 각급 기관별 행동강령은 부령이나 훈령의 형식으로 제정되므로 현행보다 더 상세한 규율을 할 필요가 있다. 현행 기관별 공무원 행동강령은 공무원 행동강령을 그대로 규율하는 형식을 취하고 있다. 기관별 공무원 행동강령은 수시로 변하는 상황에 적용될 수 있는 상세하고 구체적인 행동강령이 규율되어야 한다. 기관별 공무원 행동강령은 공무원의 직접적 행위기준이 되므로 가급적이면 상세하게 규율될 필요가 있다.

## 2) 행동강령상의 행위기준의 구체화 방안

행동강령의 제정형식에 따른 내용상의 차이를 고려한다고 하더라도 대통령령인 공무원 행동강령에서 규율되어야 할 행위기준들이 상당 부분 포함되지 않고 있다. 그 때문에 최근에 이러한 공무원 행동강령상의 행위기준을 보완하는 의미에서 부정청탁금지법안에서는 상세하고 구체적인 행위기준들이 규정되었다. 부정청탁금지법안은 부정청탁금지, 금품수수금지, 공직자 이해충돌방지 등을 그 내용으로 하고 있다. 공무원에 대한 부정청탁금지 규정은 공직자와 그 공직자의 가족 및 공무수행사인까지 적용대상으로 하고 있으며, 부정청탁금지되는 공직자에게 부정청탁을 하거나 수수금지 금품 등을 제공한 민간인에게도 적용이 된다. 공직자의 금품 등의 수수금지 규정은 직무관련성에 국한하지 않고 금품 등의 수수행위를 금지하고 있다. 공직자 이해충돌방기관 관련 규정이 이전보다 구체적이고 상세하게 규정되어 있다. 공직자의 사적 이해관계 직무의 수행금지, 고위공직자의 사적 이해관계의 직무수행 금지, 공직자의 직무관련 외부활동 금지, 직무

관련자와의 거래 제한, 고위공직자 및 공공기관의 인사업무담당자, 공공기관 산하기관의 지휘감독담당 공직자의 가족 채용 제한, 소속 공공기관 등과의 계약체결 제한, 예산의 부정사용금지, 공공기관의 물품과 직위 등의 사적 이용금지, 직무상 비밀이용금지, 공무수행사인의 공무 수행과 관련된 행위제한 등의 행위기준 등이 강화되거나 새로운 행위기준이 도입되었다.

그리고 공무원 행동강령의 제정형식과 기관의 특성에 따라 공무원에게 직접적으로 적용되는 행위기준은 보다 구체화되거나 추가적 규율이 필요하다. 예컨대, 대검찰청 공무원 행동강령 제5조의2와 3에서는 사건 관계인 등과의 사적 접촉 제한과, 변호사 또는 법률사무소 등의 소개 금지에 관하여 정하면서, 대검찰청 행동강령 운영지침(대검찰청 예규) 4-1에서는 이를 보다 구체화하여 사적 접촉의 유형으로 사건 관계인 기타 직무와 이해관계 있는 자와 함께 골프나 사행성 오락을 하는 것, 사건 관계인 기타 직무와 이해관계 있는 자와 식사나 여행을 하는 것, 사건 관계인 기타 직무와 이해관계 있는 자와 회합이나 행사를 하는 것, 사건 관계인 기타 직무와 이해관계 있는 자 또는 그 가족이 경영하는 업소에 출입하는 것 등을 예시하고 있다. 이처럼 행동강령에서 규율할 사항과 예규(행동강령 운영지침)에서 구체화 시켜야 하는 내용을 구분하여 일반적 규율 내용은 행동강령에서 구체화 할 필요가 있다.

공무원 행동강령과 부정청탁금지법안의 행위기준 비교

공무원 행동강령	부정청탁금지법안
인사청탁의 금지(제9조) 알선·청탁금지(제11조)	부정청탁의 금지(제5조)
정치인 등 부당한 요구 처리(제8조)	부정청탁에 따른 직무수행 금지(제6조)
금품 등의 수수금지(제14조) 금품 등의 제공금지(제14조의2) 외부강의·회의 등 신고(제15조)	금품 등 수수금지(제8조) 외부강의 등 사례금 수수제한(제10조)
이해관계 직무의 회피(제5조) 예산의 목적외 사용금지(제7조) 직위의 사적 이용 금지(제10조의2) 직무 중 지득한 정보이용처리 제한(제12조) 공용물의 사적사용 금지(제13조) 금전의 차용금지(제16조)	사적 이해관계 직무수행 금지(제11조) 직무관련자와의 거래제한(제14조) 예산의 부정사용금지(제17조) 물품과 직위 등의 사적사용금지(제18조) 직무상 비밀이용 금지(제19조)
	고위공직자의 사적 이해관계 직무수행 금지(제12조) 공직자의 직무관련 외부활동금지(제13조) 소속기관 등에 가족채용 제한(제15조) 소속기관 등과의 계약체결 제한(제16조) 공무수행사인 행위제한(제20조)

공정한 직무수행 저해지시 처리(제14조) 특혜의 배제(제6조) 경조사 통지(제17조) 이권 개입 등의 금지(제10조)	
--	--

### 3) 새로운 행위기준의 도입 필요성

공무원 행동강령은 사전 예방규범으로서 성격을 갖는다. 행위규범으로서의 성격과 재판규범으로서의 성격을 가지며, 기존의 부패관련법제의 한계로 인하여 재판규범으로서의 성격에 더 중점을 두고 추진된 법안인 부정청탁금지법안과는 차이가 있으며, 부정청탁금지법안에서는 금지행위에 대한 다양한 실효성 확보장치를 강구하고 있고, 금지행위에 대한 징계, 과태료 또는 형벌 등의 제재장치를 구체화하고 있는 반면에 공무원 행동강령 위반의 경우에는 공직사회 내부의 징계만이 예정되어 있다. 공무원 행동강령에서 행위기준과 관련해서는 최대규범이 되어야 하며, 징계책임과 관련해서는 구체적 규범이 되어야 한다. 따라서 현재 논의되고 있는 부정청탁금지법안상의 다양한 행위기준들이 도입되어야 하며, 미처 공무원 행동강령에서 규율되지 못한 새로운 행위기준들과 각 기관별 성격을 고려한 특수한 행위기준들도 공무원 행동강령에 포섭될 필요가 있다.

## V. 나가며

공직자 행동강령은 공직사회의 부패를 사전에 예방하는데 핵심적 역할을 하는 실천 규범이라는 점에서 그 의의를 가진다. 그럼에도 불구하고 아직도 국회에서는 행동강령을 제정하지 않고 있으며, 지방의회도 지방의회별 행동강령의 제정에 미온적이다. 공직유관단체는 기관의 성격상 공직자로 간주됨에도 불구하고 행동강령의 제정과 운영이 사규형식으로 규율되고 있다. 이러한 공무원 행동강령의 운영상의 문제점들은 개선되어야 한다.

공무원 행동강령은 사전 예방적 행위규범이라는 점에서 가급적이면 공직사회의 부패를 예방할 수 있는 모든 행위규범들을 규율할 수 있는 최대규범이 되어야 한다. 다만 징계책임 등으로부터 공무원을 보호하기 위하여 행위기준의 구성요건은 구체적이고 명확하게 규정되어야 함은 당연하다. 공무원 행동강령의 행위기준 구체화 방안으로 현재 논의되고 있는 부정청탁금지법안 상의 행위기준들이 도입될 필요가 있으며, 각 기관별 성격을 고려하여 특수한 행위기준들의 도입도 고려되어야 한다.

## 참고문헌

- 김종무/윤수재, 공무원 부패방지제도 성공요인 분석: 공무원 행동강령을 중심으로, 한국행정학회 춘계학술대회 2004
- 신원득/이상미/박재용, 지방의회의 의원신분에 관한 연구, 정책연구 2008. 12
- 윤태범, 공무원의 책임성 확보와 공무원 행동강령, 한국지방정부학회 학술대회 자료집 2002
- 윤태범, 공직자 윤리 확보를 위한 정책방안: 공무원 행동강령을 중심으로, *Bulletins et m moires de la Societe d' Anthropologie de Paris*, 한국행정학회, 2003
- 이상갑, 지방의회 의원의 윤리성 제고방안, 한국지방정부학회 학술대회 자료집 2011. 2
- 이상범, 공무원 행동강령의 기본 성격 및 제정방법, 제2회 공개포럼 발제문, 2005
- 이성기, 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」에 대한 문제점 및 개선방안: 금품수수 및 적용대상 확대 문제를 중심으로, 형사정책 제26권 제2호, 2014
- 이정주, 지방의회의원 행동강령 운영실태에 관한 분석, 한국부패학회보 제19권 제1호, 2014. 3
- 이정주, 지방의회의원 행동강령 왜 필요한가? : 지방의회 행동강령 시행 전·후 비교를 중심으로, 한국행정학회 추계학술대회 발표문, 2013
- 이주희, 떡값에 관한 형사법적 고찰, 법학연구 제4권, 경상대학교 법학연구소, 2013
- 하태권, 부패: 공직윤리의 내재화- 실천가능한 행동강령의 시행, 한국행정학회 소식지 98호, 2002
- 공직자행동강령 발전방안 연구, 한국윤리전략연구원, 2008. 11
- 2012년도 공무원 행동강령 업무편람, 국민권익위원회
- Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch 5 Code of Federal Regulation(C.F.R)

투고일자 : 2014. 12. 04

수정일자 : 2014. 12. 26

게재일자 : 2014. 12. 31

국문초록

## 공직자 행동강령 개편방안

조재현(동아대 법학전문대학원)

공직사회의 부패는 한번 발생하면 회복이 불가능하다는 점에서 사전 예방적 정책이 중요하다. 공무원의 사전 예방적 방지를 위한 핵심적 정책방안은 공무원 행동강령의 제정 및 운영이다. 공무원 행동강령은 사전 예방규범으로서 공직사회의 부패를 방지할 중요한 요소로 평가된다. 그런데 국회는 권익위법에 의하여 마땅히 행동강령을 제정하여 운영해야 함에도 불구하고 아직 제정을 하지 않고 있다. 지방의회도 조례로서 행동강령을 제정해야 하나, 조례제정에 미온적 태도를 보이는 자치단체가 많다. 아울러 행동강령은 사전 예방규범으로 공무원들이 준수해야 할 모든 행위기준을 포괄적으로 규율해야 한다. 그런데 현행 공무원 행동강령은 공무원들에게 부과되어야 할 행위기준들이 많이 흠결되어 있다. 최근 논의되고 있는 부정청탁금지법안은 이러한 공무원 행동강령의 행위기준을 보완하고 있다. 향후 공무원 행동강령을 개편함에 있어서 보다 구체적인 행위기준들이 보완되어야 한다.

주제어: 공무원 행동강령, 예방적 규범, 공무원 부패, 국민권익위원회, 부정청탁금지법안