

## 공직자의 부패방지를 위한 이해충돌방지법의 실효성 확보방안\*

Measures to secure the effectiveness of the Conflict of Interest Prevention  
Act to prevent corruption of public officials

정 신 교(Jeong, Shin Gyo)\*\*

### ABSTRACT

Korea's Corruption Perception Index continues to rise compared to the past, but Korea's economy ranks among the top 10 in the world, and it is at a very low level compared to the anti-corruption policies that the government has been promoting. This is an area that raises questions about its effectiveness despite the government's continuous anti-corruption efforts.

The enactment of the Conflict of Interest Prevention Act was intended to secure effectiveness by enacting the conflict of interest section that was excluded at the time of the enactment of the Anti-Graft Act. Since there is still about one year left before the enforcement of this law, the enforcement ordinance and enforcement rules of the law should be enacted in accordance with the purpose of the law. In addition, any deficiencies or amendments to the Act should be improved through the amendment bill.

It is important for interested parties to report conflicts of interest themselves, but I believe that it is necessary to strengthen compensation for whistleblowers. In case of violations, the insider can know better, so internal monitoring should be done well. In this case, it is necessary to protect the whistleblower and strengthen compensation. In addition, continuous external audits should be strengthened along with education to raise public officials' ethical awareness of integrity.

Key words: Conflicts of Interest Act, Anti-Graft Act, Public Official Ethics Act, Public Officials, Private Stakeholders.

\* 이 논문은 2021년 한국부패학회 · 국민권익위원회가 공동 개최한 하계학술대회에서 발표한 것을 수정·보완한 것임

\*\* 목포해양대학교 해양경찰학부 교수, 법학박사

## I. 서론

현행 대표적인 공직자 부패방지법인 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(이하 ‘청탁금지법’으로 약칭 함)은 공직자에 대한 부정청탁은 금지하지만, 공직자가 민간 부분에 대한 부정청탁을 금지하는 부분은 빠져있다. 그 때문에 청탁금지법은 2016년 시행 당시부터 반쪽짜리 법안이란 지적이 있었고 이를 보완하기 위해 이해충돌 방지법을 도입해야 한다는 지적이 계속 되어 왔다. ‘이해충돌’은 공직자의 사적 이익과 공적 의무 및 책임이 서로 부딪히는 상황을 말한다. 2021년 2월 한국토지주택공사(LH 사태<sup>1)</sup>)에서 볼 수 있듯이 공직자가 직무 수행 중에 취득한 정보와 권한을 이용하여 사익을 추구하는 것을 사전에 막는 것을 주요 내용으로 하는 법이다.

공직자의 이해충돌방지법(이하 ‘이해충돌방지법’으로 약칭 함)은 내부 정보를 이용한 부동산 투기뿐만 아니라 공직자의 권한, 직위를 이용한 특혜 채용비리나 특혜 수의계약 비리 등을 사전 차단할 수 있어 이번 LH 사태와 같은 부패뿐 아니라 다양한 유형의 공직자 비리를 사전에 차단할 수 있다. 한국투명성기구가 발표한 2020년 국가별 부패인식지수에서 한국의 경우 100점 만점에 61점으로 180개국 중에서 33위(OECD 국가 중 22위)를 기록했다.<sup>2)</sup> 우리나라의 부패인식지수는 2018년 45위, 2019년 39위에서 점차 순위가 오르고 있으나 우리나라의 경제규모가 세계 10위권이며 그동안 정부가 추진해 온 반부패 정책에 비해 매우 저조한 성적이다. 이는 공정하고 청렴한 사회를 만들기 위한 노력에도 불구하고 그 실효성에 의문이 제기되는 부분이기도 하다. 우리나라가 한 단계 더 성장하기 위해서는 정부, 기업, 시민사회의 반부패 문화의 확산이 필요하며 LH 투기 사건처럼 부당한 정보를 이용하여 취득한 이익은 반드시 환수해야 할 것이다.

이에 본고에서는 2022년 5월부터 시행예정인 이해충돌방지법의 내용과 더불어 실효성을 확보할 수 있는 방안에 대해 검토하였다.

1) LH의 일부 직원들이 2018년부터 2021년 2월 현 정부 3기 신도시 중 최대 규모인 광명·시흥 신도시 사업지역에 신도시 예정지의 사전정보를 바탕으로 100억 원대의 토지를 투기성으로 집중 매입했다는 의혹이다. 이 사태를 계기로 공직자의 사익추구를 방지하는 ‘공직자의 이해관계충돌방지법’의 제정되었다(시사저널, 2021. 3. 10, “한국토지투기공사’였나…LH판 투기 천태만상”

<http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=213294> : 검색일 2021. 7. 28.

2) 국제투명성기구(<https://www.transparency.org/en>), 검색일 : 2021. 7. 20.

## Ⅱ. 이해충돌의 이론적 논의

### 1. 개념 정의

#### (1) 이해충돌의 의미

이해충돌이란 공직자의 직무수행 시 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행을 저해하거나 저해될 염려가 있는 상황을 말한다(이해충돌방지법 제2조 제4호). 이해충돌은 공직자의 업무수행 시 ‘사익’과 공정한 업무를 통한 ‘공익’이 충돌하는 것으로 보는 견해,<sup>3)</sup> 공직자의 직무수행상 공적의무와 사인으로서의 개인적 이해관계의 충돌 내지는 공직자의 업무수행 시 공익보다는 사익을 우선적으로 보는 갈등상황으로 공직자의 이해충돌이 공직부패의 발생이전의 상황으로 보는 견해<sup>4)</sup> 공직자가 자신의 사익을 위해 공직을 이용할 기회를 얻는 잠재적인 갈등상황으로, 업무수행을 진행함에 있어서 부패로 전환되는 이전단계로 보는 견해,<sup>5)</sup> 공직자의 공적 의무와 사적 이익 사이의 충돌로서, 업무수행에 부당한 영향력을 미칠 수 있는 사적 지위에서의 이익을 공직자가 가지고 있는 상황<sup>6)</sup>으로 보는 견해 등이 있다. 따라서 이해충돌은 공직자가 공무를 수행함에 있어서 공익과 사익이 서로 대치하고 있는 객관적 상황으로 보는 것이 타당하다.<sup>7)</sup> 즉 공직자가 자신의 직무를 수행하는 데 있어서 영향을 미칠 정도의 이해관계가 있는 상황인 것이다.<sup>8)</sup>

충돌되는 이익은 금전적 이익뿐만 아니라 직무수행의 관점에서 볼 때 직무에 영향을 미칠 가능성이 존재한다면 개인적 유대, 가족의 이익 등도 포함된다.<sup>9)</sup> 이해충돌에 있어서 공직자는 이해충돌행위를 실행한 것이 아니라 이해충돌의 상황에 처한 것이다.<sup>10)</sup> 이 때 공직

3) 장영수, “조직은 이해충돌방지제도를 필요로 한다”. 기업윤리 브리프스, 2017. 1쪽.

4) 김주영, “공직부패 방지를 위한 공직자의 이해충돌 방지 규정의 검토- 체계성 및 이해가능성 심사를 중심으로”, 공법학연구 제14호 제3호, 한국비교공법학회, 2013, 180쪽 이하.

5) 이유봉, “공직자 이해충돌방지제도의 입법방안과 쟁점”, 공직자이해충돌방지제도 입법을 위한 토론회, 청렴사회민관협의회, 국민권익위원회, 2019, 3쪽

6) OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - OECD Guidelines and Overview, 2003, p. 24.

7) 김남욱, “이해충돌방지법의 제정과 부패방지”, 부패방지법연구, 제3권 제2호, 한국부패방지법학회, 2020, 6쪽.

8) 정신교, “공직자윤리법 제17조의 문제점과 개선방안”, 한국부패학회보, 제20권 제2호, 한국부패학회, 2015, 107쪽.

9) OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - OECD Guidelines and Overview, 2003, p. 25.

10) Mattarella, “The conflicts of interest of public officers: Rules, checks and penalties”, Auby/Breen/Perroud(ed.), Corruption and Conflict of Interest - A Comparative Law Approach, Edward Elgar, 2014, p. 30.

자는 공익보다는 사익을 추구할 수 있겠지만 반드시 사익을 추구하는 상황이 발생하는 것은 아니다. 물론 공직자는 공익을 우선시하는 결정을 선택할 수 있다. 따라서 이해충돌에 대한 제재는 부당한 직무수행의 결과가 발생하여 현실적으로 공익의 침해여부와는 관계없이 그 위험성에 기초하고 있다. 따라서 이해충돌 자체는 부패라고 할 수 없고 이에 대한 위험성을 제거하기 위해 부패 발생 이전의 이해충돌 상황을 규제하는 것이 이해충돌에 대한 제재라고 할 수 있다.<sup>11)</sup>

이해충돌은 의도하지 않은 상황이 발생한 것인 반면 부패는 의도적인 행위의 결과물인 것이다. 따라서 대부분의 이해충돌에 대한 제재는 의사결정의 결과보다는 과정에 더 관심을 가진다. 이해충돌의 규제이유는 심리적인 강제를 통해 부당하게 직무를 수행할 의도를 사전에 억제하는데 이유가 있다.<sup>12)</sup> 공직자가 직무를 수행하는 과정에서 이해충돌의 상황에서 자신의 공정성에 대해 높게 평가하여 이를 인식하지 못하는 경향이 나타나는 경우 이에 대한 내부통제 시스템이 가동될 수 있는 체계가 필요하다.

## (2) 이해충돌의 분류<sup>13)</sup>

### 1) 사익을 추구하는 유형

사익을 추구하는 유형의 이해충돌은 금전적인 이익 추구 여부에 따라 ‘재정적 충돌’과 ‘비재정적 충돌’로 나눌 수 있다.<sup>14)</sup> 재정적 충돌은 공직자가 금전적인 재정적 이익을 취득할 수 있는 이해충돌이고, 비재정적 충돌은 비금전적인 이익과 관련된 이해충돌로서 공직자의 개인적인 관계와 관련하여 발생하는 사익추구를 말한다. 특히 비재정적 충돌은 공직자의 경력, 학문기관과의 연계, 종교적 신념 등과 공익이 충돌할 때 발생한다.<sup>15)</sup>

### 2) 이해충돌 발생 가능성 정도

이해충돌 발생가능성 정도에 따라 실제적 충돌, 외견상 충돌, 잠재적 충돌로 구분할 수 있다.<sup>16)</sup> 공직자가 공적인 업무를 수행할 때 사적인 관계에 영향을 받을 수 있는데 이에

11) Peters, “Conflict of interest as a cross-cutting problem of governance”, Peters/Handschin(ed.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge, 2012, p. 13

12) 최계영, “행정부에서의 이익충돌”, 저스티스, 한국법학원, 2017, 287쪽.

13) 일반적으로 이해충돌 개념은 공공부문 뿐만 아니라 학문·연구영역 등 민간분야의 다양한 영역에서도 고려된다.

14) 박홍식, “공직자 이해충돌(conflict of interest) 행위의 개선을 위한 연구: 법적·윤리적 시각을 중심으로”, 한국행정학보 제42권 제3호, 한국행정학회, 2008, 241쪽; 김정인, “해외주요 국가의 공직자 이해충돌방지법 규정과 관리 기관 제도 분석”, 감사논집, 제36호, 감사연구원, 2021, 78쪽.

15) IRCCS Ospedale San Raffaele, 2021.

16) OECD, 2003; 2021.

개인재산, 가족관계, 친구관계, 과거직장과 고객과의 관계 등이 있다. 실제적 충돌은 공직자의 공적 업무를 수행 시 이해충돌의 가능성이 매우 높은 이해충돌이다. 이는 과거 이와 유사한 이해충돌 사건의 전례가 있는 경우를 의미한다. 외견상 충돌은 실제로는 이해충돌이 발생하지 않았지만 외견상으로 자신의 공적인 임무수행에 부적절한 영향을 미칠 수 있는 이해충돌을 말한다. 즉 외견상으로 공직자의 사익과 그의 공적임무와 충돌할 가능성이 높은 것을 의미한다. 이는 이전에 이해충돌 사건의 발생전례가 없다는 측면에서 실제적인 이해충돌과 다르다. 잠재적 충돌은 잠재적으로 공직자가 이해충돌이 발생할 가능성이 있는 사익을 소유하여 이해충돌이 발생할 수 있는 상황을 말한다. 이 경우 실제 이해충돌로 이어질 가능성은 외견상 충돌과 실제적 충돌보다는 낮다. 잠재적 충돌의 발생 가능성은 공적 업무의 종류, 연관되어 있는 사익의 유형에 따라 달라질 수 있다.

## 2. 이해충돌방지법에 대한 인식조사<sup>17)</sup>

이해충돌방지법<sup>18)</sup>의 설문결과, 먼저 LH 직원 등의 부동산 투기 의혹과 같은 공직자의 부정한 사익추구 비리가 반복되는 가장 큰 원인으로 32.8%(993명)가 ‘이해충돌방지를 위한 법·제도의 미비’라고 답했으며, 29.7%(845명)가 ‘봐주기식 처벌’이라고 응답했다.

〈표1〉 공직자의 이해충돌 방지법의 인지도

인식도	인원(%)
잘 안다	194(11.5%)
안다	574(34.1%)
보통이다	556(33.0%)
잘 모른다.	296(17.6%)
전혀 모른다.	64(3.8)

공직자의 부정한 사익추구의 주요 원인으로서는 국민의 기준과 눈높이에 맞지 않은 법·제도의 미비를 꼽았다.

17) 권익위원회, “국민생각함 설문 응답자 84.8%, 이해충돌방지법 제정 시급” 보도자료, 2021.

18) 일반국민 1,700명 중 84.8%(1,428명)가 공직자의 부정한 사익추구를 막기 위해 「공직자의 이해충돌방지법」을 조속히 제정해야 한다고 답했다. 국민권익위원회는 2021년 3월 17일부터 실시한 「공직자의 이해충돌방지법」 제정 관련 국민생각함 의견수렴 중간 결과를 이번 조사는 최근 사회적 문제로 대두된 한국토지주택공사(LH) 직원 등의 부동산 투기 의혹 방지를 위해 「공직자의 이해충돌방지법」 제정 시급성·효과성 등에 대해 조사한 것으로, 현재까지 일반국민 1,700명이 참여했다.

〈표2〉 공직자의 부정한 사익추구 문제가 발생하는 원인

부정사익추구원인	인원(%)
공적가치를 무시하고 사익을 추구하는 개인의 윤리의식 부재	666(28.4%)
부정한 사익추구 방지를 위한 법·제도적 체계 미비	931(32.8%)
숨방망이 처벌	845(29.7)
부정한 사익추구를 부패로 인식하지 않는 사회 문화	378(13.9%)
기타	21(0.1%)

한편 이해충돌방지법 제정의 시급성에 대해 응답자의 84.8%(1,428명)가 ‘재발 방지를 위해서는 조속한 법 제정이 무엇보다 시급하다’라고 답했다.

〈표3〉 공직자의 이해충돌 방지법 제정의 시급성

공직자의 이해충돌방지법 제정의 시급성	인원(%)
매우 시급하다.	886(52.6%)
시급하다.	542(32.2%)
보통이다.	215(12.8)
시급하지 않다.	29(1.7%)
전혀 시급하지 않다.	12(0.7)

공직자의 부정한 사익추구를 막는데 이해충돌방지법 제정이 효과가 없을 것이라는 응답은 6.7%(112명)에 불과해 국민 대다수가 법 제정 필요성과 효과에 대해 공감하는 것으로 나타났다.

〈표4〉 공직자의 이해충돌 방지법 제정 시 이해충돌 방지의 효과성

공직자의 이해충돌방지법 제정 시 효과성	인원(%)
매우 그렇다.	494(29.3%)
그렇다.	726(48.1%)
보통이다.	352(20.9%)
그렇지 않다.	79(4.7%)
매우 그렇지 않다.	29(2.0%)

### 3. 이해충돌방지법의 연혁

이해충돌방지법은 국민권익위원회가 지난 2013년 제19대 국회에 처음으로 법안을 제출했으나 8년이 지난 2021년 5월에 제정되었다. UN, OECD 등 국제기구에서는 오래전부터 공

직자, 공공부문의 이해충돌 상황을 예방·관리하기 위해 이해충돌방지제도의 도입을 강조해 왔고 미국, 캐나다, 프랑스 등의 국가에는 오래전부터 이 제도를 도입하여 공직자의 부당한 사익 추구행위를 금지하고 있다. 우리나라의 경우 그동안 지속적인 논의가 있었으나<sup>19)</sup> 최근 한국토지공사(LH) 사태를 계기로 국민들의 공감대가 형성되었고 이에 이해충돌방지법이 제정되었다.

〈표5〉 이해충돌방지법의 입법과정<sup>20)</sup>

연혁	내용
2013.8.	- 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안 국회 제출 - 부정청탁, 금품수수 및 이해충돌방지 3가지 분야 모두 포함
2015.3.	- 이해충돌방지규정을 제외한 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 본회의 의결
2016.9.	- 이해충돌방지규정을 제외한 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률시행 - 이해충돌방지는 도입방식, 적용범위 등에 대해 합의에 이르지 못하고 부정청탁금지, 금품등 수수금지 부분만 포함
2016.4.	- 공무원 행동강령에 이해충돌방지규정 우선 반영·시행 - 사적이해관계의 신고, 직무관련 영리행위 등 금지, 가족채용 제한, 수의계약 제한, 직무관련자와의 거래 신고 등
2019. 2.	- 공직자 이해충돌방지법안 제출
2019. 3.	- 공직자 이해충돌방지제도 입법화를 위한 공개토론회 개최 - 청렴사회민관협의회·국민권익위 공동주최(학계, 법조계, 연구기관, 언론, 시민단체, 관계기관 전문가 등 토론)
2019.7.19. -2019. 8. 28.	- 공직자의 이해충돌 방지법안 입법예고
2019년 9-10.	- 입법예고안에 대한 관계기관 의견수렴 및 협의
2019. 11.	- 공직자의 이해충돌 방지 및 윤리에 관한 법률안 제정안 제출
2019.11.-12.	- 규제심사 및 법제심사
2020. 1.	- 차관 국무회의 의결 및 정부안 제20대 국회 제출
2020. 5.	- 제20대 국회 회기 만료로 법률안 폐기 - 즉시재추진법안 선정 및 재입법예고 실시
2020.5.19. -2020.6.8.	- 재입법예고 기간
2020. 6.	- 차관 국무회의 의결 및 정부안 제21대 국회 제출
2020. 10. 5.	- 공직자의 이해충돌 방지법안 제출
2021.5.18	- 공직자의 이해충돌방지법 제정

19) 정신교, “부정청탁금지법의 주요내용과 쟁점”, 치안정책연구, 제29권 제1호, 치안정책연구소, 2015. 264쪽.

20) 김강인·강기홍, “이해충돌방지법의 주요내용과 실현과제”, 부패방지학연구, 제4권 제1호, 한국부패방지법학회, 2021, 51쪽.

### Ⅲ. 이해충돌방지법의 주요내용

#### 1. 공공기관의 책무와 공직자의 이해충돌방지 의무

“공공기관은 공직자가 사적 이해관계로 인하여 공정하고 청렴한 직무수행에 지장을 주지 아니하도록 이해충돌을 효과적으로 확인·관리하기 위한 조치를 하여야 하며(동법 제3조 제2항), 공직자가 위반행위 신고 등 이 법에 따른 조치를 함으로써 불이익을 당하지 아니하도록 적절한 보호조치를 하여야 한다(동법 제3조 제3항).”라고 규정하여 공공기관의 공정성과 청렴성을 확보하기 위한 이해충돌방지의 확인·관리조치를 하도록 하고 있다. 공직자는 사적인 이해관계에 영향을 받지 않고 직무를 공정하고 청렴하게 수행하여야 하며(동법 제4조 제1항), 직무수행 관련 공평무사하게 처신하고 직무관련자를 우대하거나 차별하여서는 아니 되며(동법 제4조 제2항), 사적이해관계로 인하여 공정하고 청렴한 직무수행이 곤란하다고 판단하는 경우에는 직무수행을 회피하는 등 이해충돌을 방지하여야 한다(동법 제4조 제3항).

#### 2. 공직자의 이해충돌 방지 및 관리

##### (1) 사적이해관계자 신고와 기회, 회피, 기피 신청

다음 각 호<sup>21)</sup>에 해당하는 직무를 수행하는 공직자는 직무관련자(직무관련자의 대리인 포함)가 사적이해관계자임을 안 경우 안 날부터 14일 이내에 소속기관장에게 그 사실을 서면(전자문서 포함)으로 신고하고 회피를 신청하여야 한다(동법 제5조 제1항). 또한 직무관련자와 공직자의 직무수행과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 자는 해당 공직자에게 제1항에 따른 신고 및 회피 의무가 있거나 그 밖에 공정한 직무수행을 저해할 우려가 있는 사적이해관계가 있다고 판단하는 경우 그 공직자의 소속기관장에게 기피를 신청할 수 있다(동법 제5조 제2항)

공직자윤리법은 공직자의 이해충돌방지를 위해 이해관계를 신고한 경우 회피할 수 있으

21) 1. 인·허가 등, 2. 행정지도 등, 3. 병력판정검사 등, 4. 작위처분과 부작위의무부과 처분, 5. 조세와 부담금 등의 부과징수와 제재적 처분, 6. 보조금과 장려금 등 관리에 관계되는 직무 7. 공사·용역 또는 물품조달 등에 관계되는 직무, 8. 사건의 수사, 재판, 심판 등, 9. 공공기관의 재화 또는 용역의 매각 등에 관계되는 직무, 10. 공직자의 채용 및 승진 등, 11. 행정감사, 12. 각급 국공립학교 입학 및 성적, 수행평가, 13. 각종 수상, 포상 등, 14. 각종 평가·판정에 관계되는 직무, 15. 국회의원 및 지방의원 청문, 국정감사, 행정사무감사 등, 16. 그 밖의 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 직무



며, 일시중지조치 등을 할 수 있다고 임의적 강제를 하고 있는데 반하여, 이해충돌방지법은 회피 외에도 제척·기피신청뿐만 아니라 일시중지명령 등을 하여야 하도록 필요적 강제를 하여 이해충돌방지를 실효적으로 확보하고 있다. 따라서 공직자윤리법상의 이해관계인 신고와 회피신청 및 일시정지조치에 관한 규정은 폐지하거나 이해충돌방지법 제5조를 준용하도록 하여야 한다.

## (2) 고위공직자의 민간 부문 업무활동 내역 제출 및 공개

고위공직자는 그 직위에 임용되거나 임기를 개시하기 전 3년 이내에 민간 부문에서 업무활동<sup>22)</sup>을 한 경우, 그 활동내역을 그 직위에 임용되거나 임기를 개시한 날부터 30일 이내에 소속기관장에게 제출하여야 한다(동법 제8조 제1항, 제2항). 소속기관장은 제1항에 따라 제출된 내역을 보관·관리하여야 한다(동법 제8조 제3항). 소속기관장은 다른 법령에서 정보공개가 금지되지 아니하는 범위에서 업무활동 내역을 공개할 수 있다(제7조 제4항).

## (3) 직무관련자 거래신고와 직무관련 외부활동 제한

공직자는 자신, 배우자 또는 생계를 같이하는 직계존속·비속이 공직자 자신의 직무관련자(「민법」 제777조에 따른 친족 제외)와 다음 각 호<sup>23)</sup>에 해당하는 행위를 한다는 것을 사전에 안 경우에는 안 날부터 14일 이내에 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 하며(동법 제9조 제1항), 공직자가 사후에 직무관련자 거래신고에 해당하는 것을 알게 된 경우 안 날로부터 14일 이내 소속기관장에게 그 사실을 서면신고 하여야 한다(동법 제9조 제2항). 소속기관장은 제1항 또는 제2항에 따라 공직자가 신고한 행위가 직무의 공정한 수행을 저해할 수 있다고 판단되는 경우에는 해당 공직자에게 제7조 제1항 각 호<sup>24)</sup> 또는 같은 조 제2항<sup>25)</sup>의 조치를 할 수 있다(동법 제9조 제3항). 공직자는 국가공무원법 등 다른 법령·기준에서 허용하는 경우를 제외하고 다음 각 호<sup>26)</sup>의 행위를 하여서는 안 된다(동법 제

22) 1. 재직하였던 기관·단체 등과 그 업무 내용, 2. 대리, 고문·자문 등을 한 경우 그 업무 내용, 3. 관리·운영하였던 사업 또는 영리행위의 내용이 포함된 활동

23) 1. 금전을 빌리거나 빌려주는 행위 및 유가증권을 거래하는 행위, 2. 토지 또는 건축물 등 부동산을 거래하는 행위, 3. 그밖에 물품·용역·공사 등의 계약을 체결하는 행위

24) 1. 직무수행의 일시 중지 명령, 2. 직무 대리자 또는 직무 공동수행자의 지정, 3. 직무 재배정, 4. 전보

25) 소속기관장은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 공직자가 계속 그 직무를 수행하도록 할 수 있다. 이 경우 제25조에 따른 이해충돌방지담당관 또는 다른 공직자로 하여금 공정한 직무수행 여부를 확인·점검하게 하여야 한다.

26) 1. 직무관련자에게 사적으로 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위, 2. 공직자가 소속된 공공기관이 당사자이거나 직접적인 이해관계를 가지는 사안에서 자신이 소속된 공공기관의 상대방을 대리하거나 그 상대방에게 조언·자문 또는 정보를 제공하는 행위, 3. 외국의 기관·법인·단체 등을 대리하는 행위(소속기관장이 허가한 경우는 제외), 4. 직무와 관련된 다른 직위에 취임하는

10조).

#### (4) 가족채용 제한과 수의계약체결 제한

공공기관은 소속 고위공직자 및 채용업무를 담당하는 공직자의 가족을 채용할 수 없으며(동법 제11조 제1항), 다만 「국가공무원법」 등 다른 법령에서 정하는 공개경쟁채용시험 또는 경력 등 응시요건을 정하여 같은 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 하는 채용시험에 합격한 경우와 「국가공무원법」 등 다른 법령에 따라 다수인을 대상으로 시험을 실시하는 것이 적당하지 아니하여 다수인을 대상으로 하지 아니하는 시험으로 공무원을 채용하는 경우에는 적용하지 아니한다(동법 제11조 제2항). 그리고 고위공직자 및 채용업무를 담당하는 공직자는 자신이 소속된 공공기관에 가족채용 제한규정을 자신의 가족이 채용되도록 지시·유도 또는 묵인을 하여서는 아니 되며(동법 제11조 제3항), 다른 법률에서 이 법의 적용을 받는 공공기관이 소속 고위공직자 및 채용업무를 담당하는 공직자의 가족을 채용할 수 있도록 허용하고 있는 경우에는 그 법률의 규정에 따른다고 규정하고 있다(동법 제11조 제4항). 가족채용제한은 고위공직자 및 채용업무 담당자가 가족채용을 위해 부정청탁과 직권남용한 사실이 없는데도 불구하고 이해충돌방지법에서 가족채용의 허용하는 요건에 해당하지 아니하면 그 사실자체에 의하여 이해충돌의무위반으로 제재조치를 받는다.

공공기관은 다음 각 호<sup>27)</sup>에 해당하는 사람이 대표인 법인 또는 단체에 해당하는 자와 물품·용역·공사 등의 수의계약을 체결할 수 없다. 다만, 해당 물품의 생산자가 1명뿐인 경우 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제12조 제1항). 그리고 공직자는 자신이 소속된 공공기관이 제1항을 위반하여 자신, 배우자 또는 생계를 같이 하는 직계존속·비속과 수의계약을 체결하도록 지시·유도 또는 묵인을 하여서는 아니 된다(동법 제12조 제2항).

#### (5) 공공기관 물품의 사적이용·수익금지와 직무상 비밀이용금지

공직자는 공공기관이 소유하거나 임차한 물품·차량·선박·항공기·건물·토지·시설

행위(소속기관장이 허가한 경우는 제외)

- 27) 1. 소속 고위공직자, 2. 해당 계약업무를 법령상·사실상 담당하는 소속 공직자, 3. 해당 산하 공공기관의 감독기관 소속 고위공직자, 4. 해당 자회사의 모회사인 공공기관 소속 고위공직자, 5. 해당 공공기관이 「국회법」 제37조에 따른 상임위원회의 소관인 경우 해당 상임위원회 위원으로서 직무를 담당하는 국회의원, 6. 「지방자치법」 제41조에 따라 해당 지방자치단체 등 공공기관을 감사 또는 조사하는 지방의회의원, 7. 제1호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하는 공직자의 배우자 또는 직계존속·비속, 8. 제1호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당하는 사람이 대표자인 법인 또는 단체, 9. 제1호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당하는 사람과 관계된 특수관계사업자.

등을 사적인 용도로 사용·수익하거나 제3자로 하여금 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제13조). 캐나다의 경우 공직자는 자신의 지위에서 얻은 정보를 이용하여 공직자 또는 공직자 가족의 사적이익을 위해 대중에 이용할 수 없는 정보를 이용해서는 안 되며, 친구나 타인에게 사적이익을 부적절하게 이용하게 할 수 없다(캐나다 이익충돌방지법 제8조). 공직자는 직무수행 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 하여서는 아니 되며(동법 제14조 제1항, 제3항), 공직자로부터 직무상 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보임을 알면서도 제공받거나 부정한 방법으로 취득한 자는 이를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하여서는 아니 된다(동법 제14조 제2항).

#### (6) 공무상수탁사인의 공무수행과 관련된 행위제한

다음 각 호<sup>28)</sup>에 해당하는 자(공무수행사인)는 공무수행에 관하여는 제22조제1항·제3항 및 제25조 제1항을 준용한다(동법 제16조 제1항). 동법 제16조 제1항에 따라 공무수행사인에 대하여 제5조, 제7조, 제14조, 제21조, 제22조 제1항·제3항 및 제25조 제1항을 준용하는 경우 “공직자”는 “공무수행사인”으로, “소속기관장”은 다음 각 호<sup>29)</sup>의 구분에 따른 자로 본다.

### 3. 이해충돌 방지에 관한 업무 등

#### (1) 공직자의 이해충돌방지업무 총괄

국민권익위원회는 1. 공직자의 이해충돌 방지에 관한 제도개선 및 교육·홍보 계획의 수립 및 시행, 2. 이 법에 따른 신고 등의 안내·상담·접수·처리 등, 3. 제18조제1항에 따른 신고를 한 자 등에 대한 보호 및 보상, 4. 제1호부터 제3호까지의 업무 수행에 필요한 실태 조사 및 자료의 수집·관리·분석 등에 관한 업무를 관장한다(동법 제17조).

28) 1. 「행정기관위원회법」 또는 다른 법령에 따라 설치된 각종 위원회의 위원 중 공직자가 아닌 위원, 2. 법령에 따라 공공기관의 권한을 위임·위탁받은 개인이나 법인 또는 단체, 3. 공무를 수행하기 위하여 민간에서 공공기관에 파견된 자, 4. 법령에 따라 공무상 심의, 평가 등을 하는 개인이나 법인 또는 단체

29) 1. 제1항 제1호에 따른 위원회의 위원: 그 위원회가 설치된 공공기관의 장, 2. 제1항제2호에 따른 개인이나 법인 또는 단체: 감독기관 또는 권한을 위임하거나 위탁한 공공기관의 장, 3. 제1항제3호에 따른 사람: 파견을 받은 공공기관의 장, 4. 제1항 제4호에 따른 개인이나 법인 또는 단체: 해당 공무를 제공하는 공공기관의 장

## (2) 위반행위의 신고와 신고의 처리

누구든지 이 법의 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우 이해충돌방지법의 위반행위가 발생한 공공기관 또는 그 감독기관, 감사원 또는 수사기관, 국민권익위원회에 신고할 수 있다(동법 제18조 제1항). 국민권익위원회가 제18조제1항에 따른 신고를 받은 경우에는 그 내용에 관하여 신고자를 상대로 사실관계를 확인한 후 대통령령으로 정하는 바에 따라 조사기관에 이첩하고, 그 사실을 신고자에게 통보하여야 한다(동법 제19조 제2항). 조사기관은 제1항에 따라 조사·감사 또는 수사를 마친 날부터 10일 이내에 그 결과를 신고자와 국민권익위원회에 통보(국민권익위원회로부터 이첩 받은 경우만 해당한다)하고, 조사·감사 또는 수사 결과에 따라 공소 제기, 과태료 부과 대상 위반행위의 통보, 징계 처분 등 필요한 조치를 하여야 한다(동법 제19조 제4항).

## (3) 위법한 직무처리에 대한 조치

소속기관장은 공직자가 이해충돌관련 사적이해관계신고 등(동법 제5조 제1항), 고위공직자의 민간 부문 업무활동 내역 제출 등(동법 제8조 제1항·제2항), 직무관련자의 거래신고(동법 제9조 제1항·2항), 직무관련 외부활동제한(동법 제10조), 가족채용제한(동법 제11조 제3항), 수의계약체결제한(동법 제12조 제2항), 공공기관 물품의 사적 사용·수익 금지(동법 제13조), 직무상 비밀이용금지(동법 제14조), 퇴직자 사적 접촉 신고(동법 제15조)를 위반한 사실을 발견한 경우에는 해당 공직자에게 위반사실을 즉시 시정할 것을 명하고 계속 불이행할 경우 해당 공직자의 직무를 중지하거나 취소하는 등 필요한 조치를 하여야 한다(동법 제21조).

## (4) 부당이득 환수조치

소속기관장은 공직자가 사적이해관계의 신고 및 회피 의무(동법 제5조)를 위반하여 수행한 직무가 위법한 것으로 확정된 경우와 공공기관 물품의 사적사용·수익 금지 의무(동법 제6조)를 위반한 경우에는 그 직무를 통하여 공직자 또는 제3자가 얻은 재산상 이익을 환수하여야 한다(동법 제22조 제1항, 제2항). 이 경우 공직자의 부당이득환수는 이 법의 취지상 당연하며 실효성을 담보하기 위해 징벌적 손해배상금과 같이 부당이득을 취한 가액의 2배로 증가하여 환수할 필요가 있다.

## (5) 비밀누설금지

공직자는 재직 중은 물론 퇴직 후에도 다음 각 호<sup>30)</sup>의 어느 하나에 해당하는 업무를 수

행하거나 수행하였던 그 업무처리 과정에서 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다(동법 제23조). 여기서 직무수행 중 알게 된 비밀은 이해충돌법안 제23조에서 열거하고 있는 범위 내의 비밀에 그치지 않고 다른 공공기관, 법인, 개인의 업무의 관련이 있는 것이라도 직무수행 중 알게 된 비밀으로서 보호가치가 있는 정보도 포함된다. 이해충돌방지법은 비밀을 이용하여 이해충돌의 경우 재산상 이익을 뿐만 아니라 사적이익을 이용하는 것을 포함도 규제하여 공정한 자원배분과 국가의 신뢰를 확보하는데 있으므로 재산상 이익이 실현되지 아니하더라도 비밀을 이용하여 비경제적인 이익을 누릴 수 있는 상황이 된다면 규제하는 것은 타당한 입법이라고 여겨지나 공직자의 직무의 효율성을 위하여 직무특성상 비밀의 범위를 명확하게 설정할 필요가 있다.

#### (6) 이해충돌방지담당관의 지정

공공기관의 장은 소속 공직자 중에서 다음 각 호<sup>31)</sup>의 업무를 담당하는 이해충돌방지담당관을 지정하여야 한다(동법 제25조 제1항). 소속기관장에게 신고·신청·제출하여야 하는 사람이 소속기관장 자신인 경우에는 해당 신고·신청·제출을 이해충돌방지담당관에게 하여야 한다(동법 제25조 제2항).

## IV. 이해충돌방지법의 실효성 확보방안

### 1. 사적이해관계자 규정의 현실화

이해충돌방지법 제2조 제6호는 사적이해관계자<sup>32)</sup>의 범위에 “공직자와 민법상의 가족으

30) 1. 사적이해관계자의 신고 및 회피·기피의 처리, 2. 고위공직자의 업무활동 내역 보관·관리, 3. 직무관련자와의 거래 신고 및 조치에 관한 업무, 4. 퇴직자 사적 접촉 신고 및 조치에 관한 업무

31) 1. 공직자의 이해충돌 방지 등에 관한 내용의 교육·상담, 2. 사적이해관계자 신고, 회피·기피 신청 및 직무관련자와의 거래에 관한 신고의 접수 및 관리, 3. 사적이해관계자 신고, 회피·기피 신청에도 불구하고 그 직무를 계속 수행하게 된 공직자의 공정한 직무수행 여부의 확인·점검, 4. 고위공직자의 업무활동 내역 관리 및 공개, 5. 퇴직자 사적 접촉 신고의 접수 및 관리 6. 이 법에 따른 위반행위 신고·신청의 접수, 처리 및 내용의 조사, 7. 이 법에 따른 소속기관장의 위반행위를 발견한 경우 법원 또는 수사기관에 그 사실의 통보.

32) “i) 공직자 자신 또는 그 가족(「민법」 제779조의 가족을 말함), ii) 공직자 자신 또는 그 가족이 임원·대표자·관리자 또는 사외이사로 재직하고 있는 법인 또는 단체, iii) 공직자 자신이나 그 가족이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하는 개인이나 법인 또는 단체, iv) 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 재직하였던 법인 또는 단체, v) 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하였던 개인이나 법인 또는 단체, vi) 공직자 자신 또는 그 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분 또는 자본금 등을 소유하고

로<sup>33)</sup> 한정할 경우 오늘날 가족공동체의 특성상 이해충돌문제의 모두 포섭할 수 없는 문제가 발생한다. 현대사회의 가족관계는 핵가족화가 보편화되어 있고 이혼율이 증가하여 1인 가구 등 다양한 가족 형태가 나타나고 있다. 민법상 가족으로 볼 수 없는 형제자매의 배우자나 3촌, 4촌 관계에 있는 자가 이해충돌방지법을 위반한 경우에도 이해충돌방지법 제2조 제6호 ii) 내지 viii)에 해당하지 아니하면 어떠한 제재도 할 수 없게 된다. 따라서 이해충돌방지법상 사적이해관계자로서 가족의 범위에 대한 재검토가 필요하다. 그리고 공직자 자신 또는 그 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분 또는 자본금 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체는 법률유보원칙에 위반될 여지가 있다. 캐나다의 공직자의 가족<sup>34)</sup>에는 공직자와 출생, 결혼, 사실혼관계, 입양 또는 친화력에 의하여 공직자의 친척은 이해충돌방지법의 목적상 공직자의 친척이다.”고 규정하고 있고 미국은 공직자의 직계가족을 배우자, 임원 또는 직원과 같이 가구에 거주하고 있는 임원 또는 직원의 피부양자 및 기타 모든 사람이라고 정의하고 있다. 또한 미국 버지니아주 이해충돌방지법은 “사적이익은 임원이나 직원 또는 직계가족에게 발생하는 재정적 이익 또는 책임”을 의미한다.<sup>35)</sup>

현행 이해충돌방지법은 사적이해관계자의 범위를 공직자 자신 또는 그 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분 또는 자본금 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체로 규정하여 이해충돌방지법을 위반한 경우 형벌과 행정벌, 징계책임 등 불이익조치를 받을 수 있음에도 불구하고 법률에서 주식의 지분비율, 자본금 등을 정하여 법률유보원칙에 위반되지 않도록 하여야 한다. 사적이해관계자의 범위에 대해 공직자와 공직자 가족이라고 규정되어 있으나 캐나다 이해충돌방지법과 같이 이해충돌법이 적용되는 가족의 범위를 공직자의 배우자, 사실혼 배우자, 공직자와 배우자의 직계존비속 또는 사실혼 배우자의 부양자녀로 현실화하여야 할 것이다.

또한 공직자와 출생, 결혼, 사실혼관계, 입양 또는 친밀도에 의한 공직자의 친척도 사적이해관계자로 포함시키는 것이 타당하다. 또한 사적이해관계자를 공직자 자신 또는 그 가족의 소유지분이 총 3% 초과하거나 3억 원 이상이 자본금 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체로 명확하게 규정하는 것이 바람직하다.

있는 법인 또는 단체, vii) 최근 2년 이내에 퇴직한 공직자로서 퇴직일 전 2년 이내에 법 제5조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직무를 수행하는 공직자와 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 범위의 부서에서 같이 근무하였던 사람, viii) 그 밖에 공직자의 사적 이해관계와 관련되는 자로서 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 자에 해당하는 자를 말한다.”고 규정하고 있다.

33) 민법 제779조에 의한 가족은 배우자, 직계혈족, 형제자매와 생계를 같이하는 인척이다. 형제자매의 배우자나 3촌, 4촌의 경우에는 가족에 포함되지 아니한다.

34) i) 배우자 또는 사실혼 배우자와, ii) 자신의 부양자녀 및 배우자 또는 사실혼 배우자의 부양자녀로 그 범위를 명확히 하고 있다. 또한 이해충돌방지법이 적용되는 사적이해관계자로서 친척도 함하고 있다(캐나다 이해충돌방지법 제2조 제2항).

35) (미국 버지니아주 이해충돌방지법 제2.2-3101조).

## 2. 공직자 등 범위의 확대

이해충돌방지법 제2조 제1호에서는 “공공기관(가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 고위공직자범죄수사처, 국가인권위원회, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관, 나. 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회, 다. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관, 라. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체, 마. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 바. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 또는 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 국립·공립학교”)을 규정하고 있는데 청탁금지법상 포함하고 있는 언론사는 포함되지 않았다. 동법 제2조 제2호에서 “공직자(가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람, 나. 제1호라목 또는 마목에 해당하는 공공기관의 장과 그 임직원, 다. 제1호 바목에 해당하는 각급 국립·공립학교의 장과 교직원)에 청탁금지법과 달리 사립학교의 장과 교직원, 언론사 임직원을 포함하고 있지 않다. 고위공직자(가. 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 국가정보원의 원장 및 차장 등 국가의 정무직공무원, 나. 지방자치단체의 장, 지방의회의원 등 지방자치단체의 정무직공무원, 다. 일반직 1급 국가공무원, 라. 대통령령으로 정하는 외무공무원, 마. 고등법원 부장판사급 이상의 법관과 대검찰청 검사급 이상의 검사, 바. 중장 이상의 장성급 장교, 사. 교육공무원 중 총장·부총장·학장(대학교의 학장은 제외한다) 및 전문대학의 장과 대학에 준하는 각종 학교의 장, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감, 아. 치안감 이상의 경찰공무원 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 시·도경찰청장, 자. 소방정감 이상의 소방공무원, 차. 지방국세청장 및 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원인 세관장, 카. 다목부터 바목까지, 아목 및 차목의 공무원으로 임명할 수 있는 직위 또는 이에 상당하는 직위에 임용된 「국가공무원법」 제26조의5 및 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원. 다만, 라목·마목·아목 및 차목 중 직위가 지정된 경우에는 그 직위에 임용된 「국가공무원법」 제26조의5 및 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제공무원만 해당한다. 타. 공기업의 장·부기관장 및 상임감사, 한국은행의 총재·부총재·감사 및 금융통화위원회의 추천직 위원, 금융감독원의 원장·부원장·부원장보 및 감사, 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회의 회장 및 상임감사, 파. 그 밖에 대통령령으로 정하는 정부의 공무원 및 공직유관단체의 임원)와 공직자를 구별하는 것에 대해 둘을 하나의 용어에 포섭하는 것보다 고위공직자의 이해충돌방지를 위해 민간 부문 업무활동금지와 민간부분 활동 내역 제출 및 공개하도록 하고 있는 입법취지를 볼 때 공직자윤리법에서 적용하는 고위공직자의 범위를 달리 정한 규정은 바람직하다.

### 3. 양형의 합리화

이해충돌방지법 제26조는 “공공기관의 장은 소속 공직자가 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에는 징계처분을 하여야 한다.”라고 규정하여 이 법의 규정된 형벌과는 별도의 징계처분을 해야 한다.<sup>36)</sup>

〈표6〉 이해충돌방지법 제27조 벌칙규정

구분	구성요건	제재
제27조 제1항	공직자가 직무수행 중 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제3자로 하여금 재물 또는 재산상의 이익을 취득하게 한 경우(공무수행사인 포함)	7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금
제27조 제2항	1. 공직자로부터 직무상 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보임을 알면서도 제공받거나 부정한 방법으로 취득하고 이를 이용하여 재물 또는 재산상의 이익을 취득한 경우 2. 신고자 등의 인적사항이나 신고자등 임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려 주거나 공개 또는 보도하는 행위	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
제27조 제3항	1. 공직자가 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보를 사적 이익을 위하여 이용하거나 제3자로 하여금 이용하도록 한 경우 2. 제20조 제2항을 위반하여 신고자 등에게 「공익신고자 보호법」 제2조 제6호 가목에 해당하는 불이익조치를 한 자 3. 「공익신고자보호법」 제21조 제2항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치결정을 이행하지 아니하는 경우 4. 그 업무처리 과정에서 알게 된 비밀을 누설한 자	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
제27조 제4항	1. 신고 등을 방해하거나 신고 등을 취소하도록 강요한 자 2. 신고자등에게 「공익신고자보호법」 제2조제6호 나목부터 사목 <sup>37)</sup> 까지의 어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자	2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금

입법자는 평등권, 비례원칙 등을 고려하여 이 법을 위반한 경우 형벌을 부과할 권한을 가

36) 이해충돌방지법상 신고, 제한 또는 금한 사항을 위반하거나 시정조치명령을 위반한 경우 징계절차를 거쳐 소속공직자의 이해충돌의 위반(비위)의 정도, 이해충돌방지법을 위반에게 된 경위 등을 고려하여 파면, 해임, 정직 또는 감봉, 견책처분을 하여야 한다.

37) 나. 공직자 자신 또는 그 가족이 임원·대표자·관리자 또는 사외이사로 재직하고 있는 법인 또는 단체, 다. 공직자 자신이나 그 가족이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하는 개인이나 법인 또는 단체, 라. 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 재직하였던 법인 또는 단체, 마. 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하였던 개인이나 법인 또는 단체, 바. 공직자 자신 또는 그 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분 또는 자본금 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체, 사. 최근 2년 이내에 퇴직한 공직자로서 퇴직일 전 2년 이내에 제5조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직무를 수행하는 공직자와 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 범위의 부서에서 같이 근무하였던 사람



진다. 그러나 이해충돌방지법의 벌칙규정을 청탁금지법상 벌칙규정과 비교하여 형벌이 다소 과하게 규정되어 있기 때문에 평등의 원칙과 비례성의 원칙에 위반될 여지가 있다.

〈표7〉 청탁금지법 제22조 벌칙규정

구분	구성요건	제재
제22조 제1항	1. 공직자 등(공무수탁사인 포함)이 금품 등을 수수 2. 공직자 등(공무수탁사인 포함)의 배우자가 금품 등을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속한 사실을 알고도 신고하지 않거나 3. 공직자 등(공무수탁사인 포함) 또는 그 배우자에게 금품을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 하거나 4. 신고자 등의 인적사항이나 신고자 등임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하거나 5. 그 업무처리 과정에서 알게 된 비밀을 누설한 공직자 등	3년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금
제22조 제2항	1. 제6조를 위반하여 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 공직자 등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다) 2. 제15조 제2항을 위반하여 신고자등에게 「공익신고자보호법」 제2조 제6호 가목에 해당하는 불이익조치를 한 자 3. 제15조 제4항에 따라 준용되는 「공익신고자보호법」 제21조제2항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 보호조치결정을 이행하지 아니한 자	2년 이하의 징역 또는 2,000만 원 이하의 벌금
제22조 제3항	1. 제15조 제1항을 위반하여 신고 등을 방해하거나 신고 등을 취소하도록 강요한 자 2. 제15조 제2항을 위반하여 신고자등에게 「공익신고자보호법」 제2조 제6호 나목부터 사목까지의 어느 하나에 해당하는 불이익조치를 한 자	1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금

청탁금지법은 공직자 등의 금품 등의 수수를 금지함으로써 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다. 이해충돌방지법은 공직자의 직무수행 시 사적이익과의 이해충돌을 방지할 것을 목적으로 한다. 이 두 법은 청탁금지법의 입법 당시 같은 규정으로 제정될 예정이었으나 국회에서의 입법과정에서 이해충돌방지법은 누락되었다. 따라서 그 불법행위 유형이 매우 유사하다. 즉, 청탁금지법상 부정청탁행위 및 금품수수행위와 이해충돌방지법상의 금지규정을 비교하여 형량하여야 함에도 불구하고 벌칙규정이 다소 과하게 규정되어 평등원칙과 비례성의 원칙에 위반된 여지가 있다. 그러므로 청탁금지법과 이해충돌방지법상의 벌칙규정에 대한 양형에 대한 종합적인 검토가 요구된다.

#### 4. 주식·부동산의 매각 또는 백지신탁

현행 이해충돌방지법은 이해충돌 되는 주식·부동산매각 또는 백지신탁제도를 두고 있지 않다. 따라서 공직자윤리법상의 주식·부동산의 매각 또는 백지신탁에 관한 규정을 폐지하

여 이해충돌방지법에 넣거나 이해충돌방지법상 공직자는 공직자윤리법이 준용되도록 하여야 한다. 특히, 최근 정부는 부동산 시장의 과열로 인해 각종 부동산 정책을 발표하고 있으나, 국회의원과 공직자 등의 부동산 과다보유와 시세차익의 논란 등이 제기되고 있다. 국회의원과 공직자 등은 부동산 정책에 대해 실질적인 권한을 행사하는 위치에 있다. 따라서 이러한 정책을 입안·결정·집행하는 과정에서 사적인 이해관계가 발생할 가능성이 존재하기 때문에 이해충돌방지의 필요성이 있다. 그러나 현행 공직자윤리법에는 부동산을 주식과 같이 매각하거나 백지신탁하는 제도의 도입은 빠져있다.<sup>38)</sup> 이에 대해 공직자윤리법중 국회의 원, 고위공직자등에 대한 부동산 매각, 백지신탁제도를 신설하는 개정안을 국회에 제출되었다(신정훈의원 대표발의, 2020. 7. 17).<sup>39)</sup>

공직자윤리법은 재산공개대상자 등의 주식이 직무관련성이 있는 경우 그 주식을 매각하거나 백지신탁하게 하여 공직자의 직무와 보유주식간의 이해충돌을 방지하고 있으나 백지신탁한 경우 이해충돌로 판정이 되면 이해충돌결정문을 받은 날로부터 6개월 이내에 매도할 수 있도록 하여 이해충돌방지의 실효성을 확보해야 할 것이다. 이 경우 이해충돌 되는 주식·부동산의 매도 또는 백지신탁은 이 법의 입법취지와 부합할뿐만 아니라 공직자의 주식과 부동산을 매도함으로써 공직자의 청렴성을 담보할 수 있을 것이다. 이 때 일정한 요건의 주식과 부동산의 매도는 이해충돌방지를 위한 규제로서 적절한 수단이며 헌법상 보장된 최소침해성을 위반했다고 볼 수 없다.<sup>40)</sup> 이해충돌방지법은 이해충돌에 관한 업무를 총괄하도록 하고 있으므로 공무원공직윤리법상의 이해충돌에 관한 주식과 부동산매도 및 백지신탁에 관한 업무는 국민권익위원회가 총괄하게 한 것은 타당하다.

## V. 결론

공직자가 본인이 취득한 정보를 통해 부를 축적하려는 행위는 국민 정서상 용납될 수 없으며 이에 대한 직접적인 규제인 이해충돌방지법이 2021년 5월 18일 제정되었고 2022년 5월 19일부터 시행된다. 이해충돌방지법의 제정으로 인해 청탁금지법의 제정 당시 입법에 빠졌던 부분인 이해충돌 부분을 제정함으로써 부패방지에 대해 보다 현실적인 실효성을 확보할 수 있게 되었다. 문제는 시행 후 나타나는 여러 문제점에 대해 개정을 통해 공직자의 반

38) 김남욱, 앞의 논문, 33쪽 이하.

39) 등록의무자 중 공개대상자 및 국토교통부 소속 공무원 중 대통령령으로 정하는 사람은 본인 및 그 이해관계자가 부동산(본인이 실제로 거주하기 위한 부동산(1채)은 제외)을 보유하게 된 날부터 60일 이내에 해당 부동산 매각, 일정한 요건을 갖춘 신탁 또는 투자신탁의 계약체결에 해당하는 행위를 직접 하거나 이해관계자로 하여금 하도록 하고 그 행위를 한 사실을 등록기관에 신고하여야 한다. (법안 제14조의16 제1항)

40) 김남욱, 앞의 논문, 32쪽.

부패 행위를 예방하고 내부 시스템 강화로 공직자의 반부패행위를 사전에 차단해야 할 것이다. 즉 공직자 등의 이해충돌 시 사전신고와 직무회피 그리고 강력한 처벌로 직무상 비밀을 이용한 공직자의 사익추구행위를 원천 차단해야 할 것이다.

이해충돌에 대해 이해 당사자인 본인이 신고하는 것도 중요하나 내부 고발자 보상강화가 필요하다고 본다. 위반사항의 경우 내부에서 더 잘 알 수 있기 때문에 내부감사가 잘 이루어질 수 있도록 해야 하며, 이 경우 내부고발자의 보호와 보상강화가 필요하다. 또한 공직자의 청렴 윤리의식을 높일 수 있는 교육과 더불어 지속적인 외부감사를 강화해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김남옥, “이해충돌방지법의 제정과 부패방지”, 부패방지법연구, 제3권 제2호, 한국부패방지법학회, 2020.
- 권익위원회, “국민생각함 설문 응답자 84.8%, 이해충돌방지법 제정 시급” 보도자료, 2021.
- 김정인, “해외주요 국가의 공직자 이해충돌방지법 규정과 관리 기관 제도 분석”, 감사논집, 제36호, 감사연구원, 2021.
- 김강인·강기홍, “이해충돌방지법의 주요내용과 실현과제”, 부패방지학연구, 제4권 제1호, 한국부패방지법학회, 2021.
- 김주영, “공직부패 방지를 위한 공직자의 이해충돌 방지 규정의 검토- 체계성 및 이해 가능성 심사를 중심으로-”, 공법학연구 제14호 제3호, 한국비교공법학회, 2013.
- 박홍식, “공직자 이해충돌(conflict of interest) 행위의 개선을 위한 연구: 법적·윤리적 시각을 중심으로”, 한국행정학보, 제42권 제3호, 한국행정학회, 2008.
- 이유봉, “공직자 이해충돌방지제도의 입법방안과 쟁점”, 공직자이해충돌방지제도 입법을 위한 토론회, 청렴사회민관협의회, 국민권익위원회, 2019.
- 장영수, “조직은 이해충돌방지제도를 필요로 한다”, 기업윤리 브리프스, 2017.
- 정신교, “부정청탁금지법의 주요내용과 쟁점”, 치안정책연구, 제29권 제1호, 치안정책연구소, 2015.
- 정신교, “공직자윤리법 제17조의 문제점과 개선방안”, 한국부패학회보, 제20권 제2호, 한국부패학회, 2015.
- 조재현·강혜림, “사회적 부패방지를 위한 이해충돌방지법에 관한 연구- 이해충돌방지법과 토지거래 규제 입법을 중심으로”, 한국부패학회보, 제26권 제2호, 한국부패학회, 2021.
- 최계영, “행정부에서의 이익충돌”, 저스티스, 한국법학원, 2017.
- IRCCS Ospedale San Raffaele, Non-financial conflicts of interest. 2021.
- Mattarella, “The conflicts of interest of public officers: Rules, checks and penalties”, Auby/Breen/Perroud(ed.), Corruption and Conflict of Interest - A Comparative Law Approach, Edward Elgar, 2014.
- Peters, “Conflict of interest as a cross-cutting problem of governance”, Peters/Handschin(ed.), Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge, 2012.
- OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - OECD Guidelines and Overview, 2003.
- OECD Recommendation of the council on OECD legal instruments OECD guidelines for managing conflict of interest in the public service, OECD/LEGAL/0316. Paris: OECD. 2021

투고일자 : 2021. 09. 08

수정일자 : 2021. 09. 12

게재일자 : 2021. 09. 30

<국문초록>

## 공직자의 부패방지를 위한 이해충돌방지법의 실효성 확보방안

정 신 교

우리나라의 부패인식지수는 과거에 비해 순위가 계속 오르고 있으나 우리나라의 경제규모가 세계 10위권이며 그동안 정부가 추진해 온 반부패 정책에 비해 매우 저조한 수준이다. 이는 정부의 지속적인 반부패 노력에도 불구하고 그 실효성에 의문이 제기되는 부분이다. 이해충돌방지법의 제정은 청탁금지법 제정 당시 제외되었던 이해충돌 부분을 입법함으로써 실효성 확보하고자 하였다. 이 법의 시행은 아직 1년 정도의 시간이 남아있기 때문에 법률의 시행령과 시행규칙이 법률의 목적에 맞게 제정되어야 할 것이다. 또한 법령의 미비점이나 개정사항은 개정안을 통해 개선해 나가야 할 것이다.

이해충돌에 대해 이해 당사자의 본인이 신고하는 것도 중요하나 내부 고발자 보상강화가 필요하다고 본다. 위반사항의 경우 내부에서 더 잘 알 수 있기 때문에 내부감시가 잘 이루어질 수 있도록 해야 하며, 이 경우 내부고발자의 보호와 보상강화가 필요하다. 또한 공직자의 청렴 윤리의식을 높일 수 있는 교육과 더불어 지속적인 외부감사를 강화해야 할 것이다.

주제어: 이해충돌방지법, 청탁금지법, 공직자윤리법, 공직자, 사적이해관계자

