

고위 공직의 윤리

Ethics for Senior Public Officials

김 호 섭(Ho-Seob Kim)**

ABSTRACT

This study searches for key elements of the ethics for senior public officials, and explores the range of alternative options for enhancing their ethical behavior. It is based on the alleged notion that senior public officials play a key role in enhancing, as well as undermining, public service ethics and public confidence in the government. Three ethical components are examined that are prerequisite to ethical leadership: policy ethics, loyalty, and appearance. Various measures are then recommended that overcome the major obstacles to effective institutionalization of conflict of interest regulation, post-employment restrictions, and financial disclosure. Among major recommendations are: that the interest to which conflict of interest rules apply be clearly defined; that remedies for conflict of interest, such as recusal and divestiture-blind trust, be incorporated into the ethics laws; that different levels of restrictions be used to deal with the potential problems resulted from post-employment, reflecting upon the nature of particular matters at stake and the position rank of the former officials; that a financial disclosure report be public with no proviso; that members of household covered by the financial disclosure provision include the official's spouse, parents, and children regardless of where they are domiciled and whether the children are married or not; and that penalties for those guilty of violations be strengthened so that the ethics regulation can have a psychological deterrent effect on the part of potential violators. This study concludes with the caveat that senior public officials involved in making and revising the ethics laws should be aware of their public responsibilities and maintain high ethical standards beyond their self interest.

* 아주대학교 행정학과 교수

I. 서론

정권 말기에 접어들면서 공직 사회를 배경으로 한 각종 비리가 노출되어 정부에 대한 국민적 불신이 크게 증가하고 있다. 언론매체들은 다양한 '게이트'와 정치적 스캔들로 채워지고, 특히 고위공직자들의 금품수수 비리와 관련한 사법처리 사례가 증가하고 있다. 지방자치 2기에서 선출된 267명의 자치단체장 (16개의 광역자치단체의 장과 251개 기초단체의 장) 가운데 43명이 유죄판결을 받았고, 8명이 사법부의 판결을 기다리고 있다 (중앙일보, 2002. 4. 10). 이 중에는 인천, 대구, 경기도, 전라북도 등 대표적 광역 자치단체의 장들이 포함되어 있어서 과연 사정당국으로부터 자유로울 수 있는 단체장이 얼마나 있겠느냐는 냉소적 질문마저 제기되고 있다. 그리고 이러한 질문을 뒷받침하듯 부패방지위원회(부방위)가 출범한지 2개월만에 (2002. 3. 30) 전·현직 장·차관급 고위 공직자 3명을 금품상납, 뇌물 수수 등의 이유로 검찰에 고발하였다. 이러한 고발은 비록 검찰의 무혐의 처리와 부방위의 재정신청으로 이어졌으나, 지난 50여 년 간 현직 장관이 기소된 사례가 한 번도 없었고 그 대상이 부패 통제에 앞장 서야 할 사정기관의 장이라는 점에서 획기적이라 할 수 있다.

부방위의 고발은 신고 접수 후 처벌이 필요하다고 인정되는 고위공직자를 검찰에 고발해야 하는 부패방지법 제29조의 의무를 수행한 것으로서, 그 간 공직 비리의 핵심에 있던 고위 공직자의 비리를 직접 부각시켰다는 점에서 매우 의의가 크다. 그 간 공직사회의 비리는 외형적 범죄보다 부당 의사결정이나 알선, 청탁 등 공직 수행과정에서 사적 이해관계에 기초하여 발생하는 이익충돌(conflict of interest) 관련 비리가 많았다. 그리고 이러한 비리 뒤에는 이 번 부패방지위원회의 고발에서 보듯이 항상 이해관계인이나 부하들로부터의 금품(향응) 수수, 인사청탁용 뇌물이 있었고, 이러한 고위 공직의 비리가 곧 하위 공직의 비리를 묵인하거나 간접적으로 조장하는 요인이 되어 왔다.

이처럼 고위 공직자들의 비리가 지니는 실천적 중요성에도 불구하고 아직 우리나라에서는 이를 직접 언급하거나 고위 공직의 윤리성 제고를 위한 실천적 노력을 강조하는 사례가 거의 없었다. 기존의 학문적, 실천적 노력은 대개 '모든' 공직자를 대상으로 한 획일적 접근법에 근거하여 공직 비리를 통제하기 위한 제도적 수단 마련에 초점을 두었다. 이러한 획일적 접근법은 공직사회 비리의 핵심을 흐리게 하고, 결과적으로 비리 통제의 효율성을 저하시킬 수 있다.

이 연구는 이러한 문제의식 하에, 고위 공직을 중심으로 한 공직윤리의 핵심 요소와 고위 공직자의 윤리성 제고를 위한 몇 가지 실천적 대안을 모색하고자 한다. 이를 위해 이 연구는 먼저 고위 공직의 윤리적 실태와 중요성을 재조명하고, 고위 공직윤리의 핵심 내용을 확인한 후, 이익충돌을 중심으로 고위 공직의 윤리성 제고를 위한 제도적 개선 방안을 검토한다.

II. 무엇이 문제인가?

Caiden과 Caiden(1977)은 공직 사회의 비리가 일상화되고 공적 임무 수행에 필요한 표준 행위가 예외가 될 때 체제적 부패 상황이 발생한다고 하였다. 유사한 맥락에서, Dwivedi (1985)는 비윤리적 정부를 무책임한 정부라 하고, 공직이 공직자의 사적 이익을 위해 남용될 때 제도화된(institutionalized) 부패가 싹튼다고 하였다. 이처럼 공직 사회의 부패가 제도화되고 체제화 될 때 전형적으로 나타나는 현상은 다음과 같다.

- 조직이 내부의 실제와는 다른 형식적 윤리 조항을 표방한다.
- 조직이 형식적 윤리 조항의 위반을 장려하고, 부추기며, 숨긴다.
- 비리를 저지른 사람이 보호를 받고, 비리가 노출되었을 때 관대한 처분을 받으며, 오히려 비리를 고발한 사람들이 조직의 위선(hypocrisy)을 노출시킨 데 대한 대가로 희생된다.
- 부정직 또는 불성실(dishonesty)이 공직자들 사이에 보편화된다.
- 내부고발을 할 만한 사람들은 협박과 탄압으로 침묵하고, 내부고발자는 반드시 조직으로부터 보복을 당한다.
- 정직한 공직자는 의지할 곳을 상실한 채 다른 사람들부터 심한 박대를 받는다.
- 비리에 연루된 사람들은 이에 대한 보호에 익숙해져서 그들의 행위가 발각되었을 때 무고함을 호소하거나 자신들이 불공정한 처분을 받고 있다고 호소한다.
- 집단적 범죄행위(collective guilt)가 기존의 절차를 합리화하고, 비리를 효과적으로 통제하기 위한 어떠한 노력도 경주되지 않는다.
- 비리 적발에 공식적 책임을 진 사람들이 좀처럼 움직이려하지 않고, 외부 압력으로 인해 부득이 그렇게 할 경우에는 모든 사건을 독립적으로 발생, 혹은 좀처럼 발생하지 않는 사건으로 치부(변명)한다.

우리나라의 공직 사회가 어느 정도 이러한 모습과 거리가 먼지는 정확히 알 수 없다. 그러나 언론매체를 통하여 빈번히 보도되는 고위 공직자들의 행태나 발언, 그리고 비리사건의 내용을 보면 적어도 상당한 우려는 갖게 된다.¹⁾ 특히 우리나라 고위 공직자들에게 윤리란 용어가 생소하고 규범적으로 커다란 의미가 없어 보일 때 이러한 우려가 더욱 커진다. 고위 공직자들은 자신들의 비리나 정치적 스캔들이 사회적 관심사로 부각될 때 전형적으로 “법적으로 문제가 없다”는 논리로서 대응한다.²⁾ 그러나 이러한 논리는 자신들의 행동이 법적 최

1) 이 연구에서 고위공직자란 상당한 재량권을 가지고 정부정책이나 결정에 영향력을 행사하는 사람으로서 대개 공직자윤리법에 의해 재산등록의무자로 지정된 고위직 공직자와 각 부처 및 기관별로 핵심적 지위에서 조직을 이끌어 가는 사람들을 지칭한다.

저 선에 의해 정당화됨을 강조하고 결과적으로 자신들의 윤리적 불감증을 간접적으로 시사하는 것에 지나지 않는다.

이에 비해 상당수의 고위 공직자들은 공직 윤리에 대해 이율배반적 시각(행태)을 지니고 있다. 지속되는 공직 비리의 노출로 국민적 분노가 분출되면, 이들은 으레 공직자윤리(행동)강령을 제정하거나, 공직자 의식교육을 강화하거나, 혹은 사정기구에 의한 감시 및 통제 기능을 강화한다고 한다. 이러한 윤리사업들은 주로 중하위직 공직자를 대상으로 한 것으로서, 공직 사회의 비리가 일부 몰지각한 중하위직 공직자들에 의해 발생하는 간헐적 사건임을 (따라서 자신들과는 무관함을) 암묵적으로 가정한다. 그러나 아이러니하게도 공직 사회의 윤리성 제고를 위한 제도를 마련할 때 가장 소극적이거나 제도의 실효성을 떨구는데 앞장서는 것은 통제 대상인 중하위직 공직자가 아니라 바로 개혁과 부패통제를 역설하는 고위 공직자들이다.

우리나라 고위 공직자들의 윤리적 불감증을 보여 주는 다른 하나의 지표는 이익충돌에 관한 소박한 인식이다. 고위 공직자들은 하위직 공직자들과는 달리 자신들의 재정적 이해관계에 중요한 영향을 미칠 수 있는 의사결정에 직접 참여하거나 간접적으로 이에 영향을 미칠 수 있는 위치에 있다. 따라서 선진국들은 고위 공직자의 이익충돌을 공직윤리에 핵심에 놓고 이를 사실상 공직자들의 행위를 규제하는 가장 강력한 통제장치로 활용하고 있다. 그 결과 선진국에서는 공직윤리가 지나치게 이익충돌에 좁게 한정되어 있다는 비판마저 나오고 있다 (Kernaghan, 1997). 이와는 대조적으로 우리의 경우는 상당수 고위 공직자들이 이익충돌을 하나의 사회적 관습으로 가볍게 치부하고 있고,³⁾ 그나마 존재하는 이익충돌 관련 규제 조항들도 이에 관한 명확한 윤리적 개념이나 가치의 표명 없이 산발적으로 법규에 도입됨으로써 상당 부분 사문화된 상태로 존재하고 있다.

III. 무엇이 필요한가?

그렇다면, 이상과 같은 고위 공직자들의 그릇된 윤리의식과 자기중심적 행태를 불식하고

-
- 2) 일례로, 최근 호화 빌라 거주와 자식의 원정 출산으로 구설수에 올랐던 한나라당 이회창 총재는 장남의 재산 신고를 거부한데 대한 기자들에 질문에 대하여 대통령 후보의 직계가족의 재산신고 거부는 '법적 취지에 반하는 것이 아니다'고 응답하였다 (중앙일보, 2002. 3. 9).
 - 3) 이익충돌을 둘러싼 윤리적 불감증은 단지 우리나라 고위 공직자에게만 국한된 현상은 아니다. 이는 모든 사회에서 나타나는 보편적 현상으로, 특히 타인을 위하여 중요 결정을 하거나 이에 영향력을 행사하는 공무원 및 전문직업 분야의 사람들에게서 전형적으로 나타난다. 그러나 이러한 현상은 이를 통제하기 위한 제도적 장치나 공사분리의 문화가 형성되어 있지 못한 사회에서 그 정도가 심한 것도 사실이다. 따라서, 이 논문에서 우리나라 고위 공직자들이 이익충돌에 무감각하다는 것은 이의 심각성을 인지하고 이를 통제하기 위한 제도적 장치를 마련한 나라에서보다 그 정도가 심하다는 것으로 이해되어야 한다.

고위 공직의 윤리성을 제고하기 위하여 무엇이 필요한가? 다양한 견해가 있을 수 있으나, 무엇보다 고위 공직의 윤리가 지니는 실천적 중요성을 재인식하고 그 내용을 명확히 규명하며, 고위 공직자 비리의 근본 원인이 되고 있는 이익충돌을 철저히 규제해야 할 필요가 있다.

실천적으로 고위 공직의 윤리가 중시되는 이유는 무엇보다 이들의 그릇된 동기에서 비롯되는 정책결정이 국민에게 엄청난 재정적, 물질적 손실을 줄 수 있기 때문이다. 최근 사회적 논란의 대상이 되어 온 차세대 전투기 구매사업이나 지난날의 율곡사업 등은 엄청난 규모의 국민적 세금을 필요로 하기에 만약 이들이 공익과는 거리가 먼 정치적 이해관계나 특수 이익의 충족을 위하여 결정되었다면 이로 인한 국방 전략상의 손실은 물론 국민들에게 엄청난 재정적 부담을 지우게 될 것이다. ‘윗물이 맑아야 아랫물이 맑다’는 수범(example)의 논리 또한 고위 공직의 윤리성을 중시해야 하는 하나의 이유가 된다. 공직의 윤리성 제고를 위한 수단은 윤리(행동)강령의 제정, 수범(example), 권고(exhortation), 토론(discussion) 등 다양할 수 있으나, 이 가운데 가장 효율적인 수단은 역시 고위 공직자에 의한 수범이다. 이런 점에서 ‘윗물이 맑아야 아랫물이 맑다’는 격언은 비록 그 내용이 비민주적이고 소외적일지라도 현실적으로는 어느 대안보다 의미가 크다 하겠다.

고위 공직의 윤리가 지닌 실천적 의미가 확인되면, 상황적 접근에 기초한 윤리 기준의 정립이 필요하다. 추상적, 획일적 윤리사업이나 범국가적 윤리강령의 제정이 아니라, 계층별 윤리의 필요성을 전제로 고위 공직자들이 주목해야 할 윤리적 기준을 확인하고 공유할 수 있는 계기를 마련해야 한다. 만약 공직자의 윤리적 책임이 담당한 직위나 역할에 따라 달라진다면, 공직의 윤리도 이러한 계층별 차이를 반영하는 것이 타당하다 (Burke, 1989). 현재 우리나라 정부는 공직의 지위 고하를 막론하고 동일한 윤리기준을 획일적으로 적용하고 있는데, 이는 바람직한 접근방법이 아니다. 기술한 바와 같이 고위 공직자들은 종종 자신들이 법을 위반하지 않았다고 해서 혹은 (과거 대통령처럼) 뇌물을 받지 않았다고 해서 윤리적 책임을 다한 것으로 정당화하곤 하는데, 이는 자신들의 윤리적 의무가 다른 하위직 관료들과 다르다는 것을 인식치 못한데서 비롯된 그릇된 정당화이다. 공익에 위반하는 정책이나 소수 집단에 특혜를 주는 정책, 혹은 정권유지나 정치적 목적을 위해서 왜곡된 정책을 형성하는 것이 이들의 도덕성을 가늠하는 데 기준이 되어야 한다. 이런 점에서 Luke(1991)가 지적한 정책윤리는 하나의 대안이 될 수 있다. 그리고 고위 공직자들은 상당한 재량권을 가지고 중요한 가치간의 선택을 하기에 단순한 집행이나 보조 업무를 수행하는 중하위직 공직자들과는 다른 윤리 기준을 적용해야 한다. 공직 사회의 리더로서 이들이 추구해야 할 윤리 규범(덕목)으로서 다음과 같은 요소들을 고려해 볼 수 있다.

1. 정책윤리의 내면화

대부분의 윤리적 행동 기준은 거시적 차원의 ‘정책윤리’(policy ethicss)와 미시적 차원의 ‘개인윤리’(individual ethics) 간의 연속선상에 놓이게 된다 (Gortner, 1991). 이 가운데 정책

윤리는 ① 의사결정이 사회 전체에 미치는 물질적, 정신적 파급효과에 관심을 두고, ② 주로 지명되거나 선출된 관료들의 관심사를 다루며, ③ 행정 행위의 당위성 및 가능성에 초점을 둔다. 이에 비해 개인윤리는 중간 혹은 하위수준의 행정을 다루는 관료들과 관련된 것으로서, ① 윤리적 고려의 범위가 상대적으로 제한적이고, ② 조직의 정책에 대한 영향력이 별로 크지 않은 대신 주어진 과제를 능률적, 효과적 방법으로 실행에 옮길 것이 기대되며, ③ 주로 개인적 성실(integrity)과 순용(또는 간과, 침묵, 그릇된 행위에 대한 압력) 간의 윤리적 갈등을 경험한다.

Luke(1991)는 이러한 행동윤리와 정책윤리의 상대적 차이에 주목하고, 오늘날의 공직 윤리가 전자에서 후자로 나아갈 것을 주장한다. 특히, 새로운 리더십에 대한 수요에 따라 공직의 윤리성 제고에 커다란 영향을 주는 고위 공직자들이 정책윤리를 행동지침으로 내면화할 것을 강조한다. 개인 행동에 초점을 두는 전통적 행정윤리는 각종 스캔들에 나타난 비윤리적 요소에 초점을 두고, 결과적으로 관료의 성실성이나 (정직, 용기, 진실 등) 윤리적 판단을 (공익에 대한 헌신, 법에 대한 존경 등) 포함하는 도덕적 '덕목'(moral virtue)을 강조하게 되는데, 이처럼 개인 행위나 행정 행위에 초점을 두는 개인윤리는 "도덕적 정체(polity), 윤리적 공공정책, 그리고 도덕적 조직 산출"을 보장하기에는 부족하다는 것이다 (1991: 160). 그렇다면, 보다 장기적 비전을 지녀야 할 정부의 리더들은 단순히 개인의 행정적 의무가 아니라 보다 거시적이고도 장기적인 조직 산출에 초점을 두는 정책윤리에 헌신할 수 있어야 한다.

2. 올바른 충성(loyalty)

고위 공직자들은 능력이나 실적 등 엄격하고도 객관적 기준에 따라 공직에 임명되기보다는 최고 정책결정자의 정치적 판단이나 이념적 성향에 따라 임명되는 사례가 많다. 따라서 고위직 공직자들은 항상 대통령을 비롯한 정치 지도자들의 정책적 성향이나 압력에 민감할 수밖에 없고, 의사결정 시 스스로 내면화된 윤리적 기준이나 공익 같은 추상적 규범에 의존하기보다 자신의 경력 추구에 유리한 외부적 압력과 타협하기가 쉽다. 이럴 경우, 공직자는 공익 추구라는 공직자의 본분을 상실한 채 사익을 추구하는 전형적 비리 관료로 전락하게 된다.⁴⁾

이러한 맥락에서 공익에 대한 대용(substitute)으로 '국가에 대한 충성'을 윤리 규범으로 강조할 필요가 있다 (Kernaghan, 1997: 42). 본래 공직자의 충성은 국가적 이념이나 헌정 질서에 대한 헌신을 의미하나 인사 행정의 구조상 특정 개인이나 조직 또는 정치 집단에 대한 충성으로 변질되기 쉽고, 결과적으로 양자간의 구분이 모호해지는 사례가 발생한다. 그리고 이처럼 공직자가 공공책임이나 신뢰보다 조직에 대한 충성을 강조할 때 이른바 체제적 비리

4) 충성에 따른 고위 공직자들의 비리는 임명권자와의 정책불일치나 정책 성향에서의 차이를 가정하는 것이 아니다. 이는 공익과 위배된 상관의 명령이나 지시에 순용하거나 사익 추구에 적절한 방향으로 정책을 형성·집행해 나가는 '개인적' 충성의 기회주의적 행태를 전제로 한 것이다.

가 싹틀 가능성이 높다 (Caiden & Caiden, 1977). 따라서 고위 공직자의 충성은 맹목적 혹은 무조건적 충성이 아니라, 정부 정책에 대하여 의문을 제기하고, 의문스런 정책 활동을 거부하며, 때로는 사직을 무릅쓰고라도 권력에 대해 진실을 말할 수 있는 (speaking truth to power) 용기를 필요하게 된다 (cf. James, 1993).

3. 품위유지(Appearance Standards)

고위 공직자의 행동은 하위 공직자의 준거가 될 뿐 아니라 일반 국민의 행동에도 적지 않은 영향을 미친다. 따라서 고위 공직자는 실질적 비리(위법) 행위는 물론 외형상 이러한 행동을 한 것으로 오해받을 만한 행동도 삼가는 것이 바람직하다. 이러한 행위는 많은 사람들로 부터 공직자가 자신의 신분을 이용하여 사익을 추구하고 있다는 오해를 불러일으킬 수 있고, 결과적으로 공직에 대한 불신을 유발할 수 있기 때문이다.

법률적 차원에서 공무원의 부적절한 처신을 규제하는 것은 논쟁의 소지가 될 수 있다. 그리고 현실적으로 공직자들을 단순히 국민들에게 부적절한 행동을 한 것으로 비추어진 경우에 처벌하는 것은 '사실에 대한 성급한 판단'(factual prejudgment)과 '법적 소급'(legal retroactivity)이라는 두 가지의 법규범을 위반하는 것이 된다.⁵⁾ 그러나 이러한 법적 한계에도 불구하고 품위유지는 (법적인 목적보다) 정부에 대한 공적 신뢰를 유지하려는 정치적 목적에서 추구되는 것이 일반적이고, 고위 공직자들은 다른 하위직 공직자나 국민들의 준거가 된다는 점에서 이를 하나의 윤리 규범으로 내면화하는 것이 바람직하다.

IV. 고위 공직의 윤리성 제고를 위한 제도적 개선

고위 공직자를 위한 윤리 규범이 중하위직 공직자를 위한 윤리 규범과 다를 수 있다면, 고위 공직의 윤리성 제고를 위한 제도적 노력 또한 계층 간의 차이를 반영하는 것이 바람직하다. 그리고 특히 고위 공직자들의 이익충돌과 관련한 비리를 통제하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 고위 공직자들은 뇌물과 같은 불법적 행위 외에, 알선, 청탁, 압력 등 겉으로 들어 나지 않는 이익충돌 비리를 통해서 공직사회 전반에 부정적 효과를 파급시키기

5) '사실에 대한 성급한 판단'은 실질적으로 부적절한 행위를 했는가에 대한 법적 판단이나 사전에 상황에 대한 완전한 고려 없이 공직자를 처벌하는 것을 의미한다. 이에 비해 '법적 소급'의 문제는 개인에 대한 처벌이 사후에 (즉, 실제 범행이 일어난 후에) 이루어져야 하고 사전에 법에 의해 금지되는 행위가 무엇인지를 알 수 있도록 해야 하나, 품위유지의 기준은 대개 금지된 상황이 전개된 후에야 알 수 있게된다는 것을 의미한다 (Stark, 2000: 209).

때문이다. 다음에서는 이런 맥락에서 특히 고위 공직자들에게 적용되어야 할 이익충돌 규제, 퇴직 후 취업 제한, 그리고 재산공개를 선정하고, 이의 효율화를 위한 제도적 방안을 검토하고자 한다.⁶⁾

1. 이익충돌 규제 원칙의 제도화

공직자의 사익 추구는 공익 추구라는 공직의 존재 근거에 정면으로 배치된다. 따라서 우리나라도 그 간 이익충돌에 관한 금지원칙이나 규제 조항들을 공직자윤리법, 윤리조항, 국가공무원법 등 다양한 윤리 관련 법규를 통해서 단편적으로 도입·적용하여 왔다. 그러나 이익충돌의 당사자, 공익과 사익의 충돌 사례, 그리고 이의 해결 방안 등에 대한 분명한 원칙이 정립되지 않아 관련 법규의 내용이나 체제 면에서 적지 않은 문제점이 나타나고 있다.

그리고 보다 심각한 것은 그나마 존재하는 이익충돌 금지 규제 조항마저도 전혀 준수되지 못하고 있다는 점이다. 예컨대, 국회의 「국정감사 및 조사에 관한 법률」이나 「국회의원윤리실천규범」은 이해관계가 있는 사안이나 이익충돌 관련 의사결정으로부터의 제척 및 회피 의무를 명문화하고 있으나,⁷⁾ 이러한 규정들은 사실상 사문화된 행동 지침과 다름없다. 그 결과, 특정 사학재단에 재정적 이해관계를 지닌 국회의원들이 사학 운영에 관한 규제조항이 담긴 교육관계법 심의에 참여하여 실질적 영향력을 행사하거나 비리 사학에 대한 국정감사나 조사에 참여하는 것이 전혀 윤리적 문제의 대상이 되지 못한다.⁸⁾

6) 퇴직 후 취업이나 재산공개는 규제의 주요 대상이 고위 공직자일 뿐 아니라, 그 자체가 이익충돌 규제의 핵심 요소로 기능하기도 한다. 이익충돌은 넓게 규정될 경우, 계약, 겸직, 공직의 남용·공직을 통한 사적 이익의 충족, 뇌물·선물·부당이득, 기밀 정보의 누설 및 활용, 사익의 대변, 외부취업·영리활동, 퇴직 후 활동(취업) 제한 등 매우 다양한 요소를 포함할 수 있기 때문이다(cf. Zimmerman, 1994; 김호섭, 2001).

7) 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 의하면, 국회의원은 ① 직접 이해관계가 있거나 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있는 경우에는 그 사안에 한하여 감사 또는 조사에 참여할 수 없고, ② 본회의 또는 위원회가 위의 사유가 있다고 인정한 때에는 의결로 당해 의원의 감사 또는 조사를 중지시키고 다른 의원으로 하여금 감사 또는 조사토록 하며, ③ 이해관계가 있거나 공정을 기할 수 없는 사유가 있는 의원은 그 사안에 한하여 위원회의 허가를 받아 감사 또는 조사를 회피하는 의무를 부과하고 있다. 또한 「국회의원윤리실천규범」은 국회의원이 의안대상 안건이나 국정감사 또는 국정조사의 사안과 직접적인 이해관계를 가지는 경우에는 이를 사전에 소명하고 관련활동에 참여해서는 안 된다고 규정하고 있다.

8) 이에 비해 미국의 상하 양원은 모두 행정부와 유사한 이익충돌 금지 법안 소유하고 있고, 이의 준수를 중시하고 있다. 상원은 정부윤리법(1978)에 근거하여 연방상원윤리규정(Senate ethics code) 제정하였고, 이익충돌은 별도의 규칙을 두어(규칙 37조) 상세히 규정하고 있다. 하원도 정부윤리법에 근거 윤리규정(House Ethics Rules) 제정하였고, 의원, 상위 직원, 하위 직원 등에 따라 기준을 약간씩 다르게 적용하고 있다. 이익충돌 규정의 핵심은 ① 공직과 기밀 정보가 사적 이익을 위해 사용되어서는 안 된다는 것, ② 사안에 대해 직접적인 사적 이해관계나 재정적 이해관계를 지녔을 때 이에 대한 투표를 삼가야 한다는 것, ③ 형법상, 주로 농업 문제에 관계된 제한된 상황을 제외하고는 연방정부와의 직접적 접촉을 금한다는 것, ④ 배우자를 비롯한 가족 구성원이 고용이나 투자에서 실질적 재량권을 지니나, 이들에게 특혜를 주어

최근 발생한 검찰 관련 비리 스캔들을 보면 司正기구 또한 예외가 아니다. 법무부는 1999년 1월 1일 새 정부의 국정개혁을 성공적으로 이루기 위해서는 검찰의 자발적 개혁이 필요하다는 전제아래, 직무관련 정보의 부당한 이용 금지와 이해관계가 있는 사건의 회피 의무 등을 골자로 하는 검사윤리강령을 제정한 바 있다. 그러나 바로 다음 해 발생한 이용호 게이트나 주식분쟁사건에서 전·현직 검찰간부들의 보여준 행태를 보면 이러한 윤리강령은 거의 아무런 의미 없는 휴지 조각에 불과함을 알 수 있다.⁹⁾

다행히 최근 이익충돌에 관한 정부 내의 인식이 높아져 이를 제도화하려는 노력이 경주되고 있다. 그 대표적 사례가 최근 부패방지위원회가 마련한 「공무원행동강령권고안」이다. 「공무원행동강령권고안」은 이해관계 직무의 회피(제5조), 이권개입 금지(제9조), 알선·청탁 금지(10조), 인사청탁금지(11조) 등 이익간의 충돌을 억제하기 위한 제도적 규정을 명시하고, 보다 직접적으로 직무관련자로부터의 금품, 선물, 향응 등의 수수행위를 금하는 규제조항을 삽입하였다. 그러나 「공무원행동강령권고안」은 다분히 선언적 금지조항들로 구성되었을 뿐 아니라, 여전히 '모든' 공무원을 대상으로 한 획일적 윤리강령으로 제정되었기에 이익충돌 비리에 대한 실질적인 통제 효과는 크지 않을 것으로 보여 진다. 따라서, 이익충돌 금지원칙의 기본 정신을 충분히 살리려면 보다 전략적 차원에서 고위 공직자들의 이익충돌 비리를 규제하기 위한 제도적 장치를 마련해야 하고, 이러한 과정에서 다음과 같은 두 가지 요건을 고려할 필요가 있다.

첫째, 이익충돌 규제의 원칙을 명확히 천명하고, 규제 조항에 의해 적용을 받는 공직자와 이해관계자가 누구인지 그리고 어떤 경우에 이익충돌이 발생하는지를 (따라서 어떠한 행위가 금지되어야 하는지를) 규정해야 한다. 이익충돌 규제 조항에 의해 적용을 받는 공직자들은 일 국의 문화적 여건이나 관행에 따라 다르게 규정될 수 있으나, 대체적으로 이 연구의 대상처럼 상당한 재량권을 가지고 정부정책이나 결정에 영향력을 행사하는 고위 공직자들을 대상으로 하면 될 것이다.¹⁰⁾ 다만, 정부결정에 영향력을 행사하는 사람들은 부서나 기관마다 조금씩 다를 수 있으므로 재산등록 공직자를 기준으로 하되 기관장이 부서의 업무나 직급별

서는 안되고 이들을 의회의 직책에 채용해서는 안 된다는 것 등이다. 그리고 이익충돌이 발생할 시에는 ① 해당 사안에 대한 논의가 있기 전에 개인적 이해관계와 이의 일반적 성격을 공개해야 하고, ② 해당 사안에 대한 논의나 토론에 참여하지 말아야 하며, ③ 사안에 관련된 어떤 질문에 대해서도 투표를 하지 말아야 하고, ④ 회의 전이나 회의 동안 다른 구성원들의 투표에 영향을 미치려 하거나 회의 후에 투표를 교환하도록 설득하는 행위를 금할 것 등을 요구하고 있다.

- 9) 이 밖에 관내 리브호텔의 불법운영을 감독하여야 할 경찰서장이 리브호텔의 지분을 가지고 이에 대한 감독을 소홀히 함으로서 많은 사람이 사망하는 화재를 불러 온 사례, 새로 임명된 장관이 과거 세무공무원으로 재직 시 일반적 상식으로는 이해하기 어려운 정도의 많은 부를 축적하여 공직에서 물러난 사례, 그리고 공적 의무와 상충하는 변호 행위를 하여 물의를 빚은 한 국회의원의 사례 등은 모두 전형적인 이익충돌 규정의 위반 사례라 할 수 있다.
- 10) 미국의 경우 이해관계자는 대체로 ① 공직자와 그 대리인, ② 공직자의 직계 존·비속 및 친·인척, ③ 공직자의 동료, ④ 공직자가 간부, 이사, 수탁자, 동업자, 또는 피고용인으로 일하는 단체나 법인, ⑤ 공직자가 자신의 취업을 위하여 협상을 하였거나 협상 중인 개인 등을 지칭한다.

특징을 감안하여 개별적으로 지정토록 해야 한다. 그리고 우리 나라의 경우는 재량권을 많이 행사하는 인허가 및 사정 관련 부서의 하위직 공직자들이 (예: 세무, 검찰, 감사 기관의 공직자들) 재산등록의 대상으로 지정되어 있으나, 이들은 정부결정으로 인해 재정적 이해관계를 달리하기보다는 약인(quid pro quo)이나 뇌물 등을 통해서 사적 이익을 추구할 가능성이 크기에 이익충돌의 이해관계자로 취급하기보다는 뇌물이나 선물 수수의 당사자로 간주하여 재산공개나 여타 규제 조항의 적용을 강화하는 것이 바람직하다.

둘째, 이익충돌을 방지하기 위한 규제 조항을 제도화하고 이를 위반 시 처벌하는 조항을 강화해야 한다. 이를 위해서 우선 「공무원행동강령권고안」 제5조에서 규정된 것과 같이 이익충돌 상황에 처한 공직자가 다른 공직자로 하여금 자신의 공적 임무를 수행토록 하는 제척이나 회피를 의무화하도록 해야 한다. 다만, 해당 공직자가 조직에서 특정 사안에 대한 결정을 내릴 수 있는 유일한 사람인 경우에는 다른 사람에게 위임이나 직위로부터의 사임이 어렵기에 결정에 의해 영향을 받는 모든 당사자들에게 상황을 알려 주고 이에 대한 동의를 얻도록 해야 한다.¹¹⁾ 그리고 소유 재산의 블라인드 신탁 등 공직자가 이익충돌을 피할 수 있는 제도적 장치도 마련해야 한다. 제척이 이익충돌에 빠진 사람으로 하여금 이의 회피를 위하여 타인에게 공적 임무를 대행토록 하는 것이라면, 블라인드 신탁은 공직자의 이익충돌을 야기할 만한 재산의 통제권을 포기함으로써(divestiture) 이익충돌을 피하고자 하는 것이다.¹²⁾

2. 퇴직 후 활동 제한의 강화

‘퇴직 후 활동 제한’ 또는 ‘퇴직 후 취업 제한’은 본래 기업과 공직을 오가면서 경력을 추구하는 이른바 ‘회전문’(revolving door) 관행에 따른 비윤리적 로비활동을 방지하기 위한 것이다. 우리나라의 경우는 한 번 퇴직한 공직자가, 다시 공직에 들어오는 사례가 많지 않기에 순수한 의미의 ‘회전문’ 관행은 큰 문제가 되지 않는다. 다만 문제가 되는 것은 ① 공직자가 정부 부서에서 근무할 때 알게 된 정보가 ‘특정’ 기업에게 유리하게 작용할 수 있고, ② 장차 기업에서 근무를 원하는 공직자가 미리 현직에서 미래의 고용주에게 유리한 정보를 제공하거나 혜택을 주고자 하는 노력을 경주할 수 있어서 공익을 손상시킬 가능성이 크다는 점이다 (김호섭, 1997).

우리나라 공직자윤리법은 (2001년 개정) 공직자와 영리사기업체와의 유착가능성을 방지하고 직무의 공정한 집행을 확보하기 위하여, 재산등록의무자인 공직자가 퇴직 후 2년 동안 퇴

11) 동의는 의사결정에 의해 영향을 받는 사람들의 지지를 구하는 것으로서, ① 이익충돌 상황에 처한 공직자가 현직에서 사임해야 하는지 (공직자의 사임을 요구해야 하는지), 아니면 ② 이익충돌에도 불구하고 공직자가 계속적으로 직위를 점유해야 하는지에 대한 견해를 구하는 것이다.

12) 캐나다의 공직자가 공직자윤리법에 의해 등록(공개)한 재산과는 별도로 (또는 이중에서) 정부결정이나 정책에 의해 직접적 혹은 간접적으로 재산 가치를 달리할 수 있는 (따라서 이익충돌을 초래하기 쉬운) 재산들을 ‘통제재산’으로 규정하고, 이러한 재산을 포기하도록 하고 있다.

직 전 3년 간 담당했던 업무와 밀접한 관련이 있는 일정 규모 이상의 (자산총액 50억원 이상, 외형거래액 연간 150억원 이상) 영리사기업체 또는 영리사기업체가 가입한 협회에 취업할 수 없도록 하고 있다 (부패방지법은 '비위면직자'의 경우에 퇴직 후 취업 금지 기간을 5년으로 확대하고 있다). 그러나 문제는 공자유리위원회를 경유하는 취업 승인에 대한 신청 건수가 비현실적으로 적고, 제도의 운영이 거의 형식에 치우치고 있다는 것이다.

<표 1>은 지난 8년 간 정부 공직자윤리위원회가 접수한 취업승인심사 신청 건수 및 실제 승인된 건수를 보여주는 자료이다. 이 표에 의하면 과거 8년 동안 신청된 건수는 총 29건에 지나지 않고, 그나마 승인신청 심사에서 '불승인'으로 결정되어 취업이 제한된 사례는 단 3건에 불과하다. 이러한 실태는 1997년에서 1999년까지 3년 동안에만 1,700명의 취업제한대상 공무원이 새 직장을 얻었던 점을 감안하면 (대한매일, 2000. 10. 24) 현행 공직자윤리위원회의 심사가 사실상 유명무실함을 시사한다.

<표 1> 퇴직공직자 취업확인 및 점검 결과 (1993-2000)

(단위: 건)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 취업 승인 신청 | 4 | 1 | 3 | 3 | 3 | 4 | 7 | 4 |
| 취업 승인 | 4 | 1 | 3 | 2 | 3 | - | 6 | 3 |
| 취업 불승인 | - | - | - | 1 | - | - | 1 | 1 |

* 자료: 정부공직자윤리위원회(1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001)

이러한 현상이 나타나게 된 이유는 취업 제한자에 대한 취업 확인 및 보고 절차가 지켜지지 않고 (법 준수의 문제),¹³⁾ 취업 제한 규정 위반 시 이에 상응하는 법적 제재가 따르지 못하며, '퇴직 후 취업 제한'이 법적 제도로서 갖추어야 할 기본적 요건을 갖추지 못하고 있기 때문이다 (법적 요건의 하자). 특히, '모든' 퇴직공무원을 대상으로 하여 취업활동 제한기간을 '획일적으로' (직급에 관계없이 모든 등록의무자에게 특정 사안에 참여 여부의 확인 없이 무조건 2년으로 제한) 설정하여 제도의 실효성을 떨구는 것도 문제이다 (공직자윤리법 제17조

13) 공직자윤리위원회의 보고서에 의하면 취업예정자로서 법적 규정에 따라 취업 전 사실을 전 직장에 신고하는 사람이 매우 드물고, 각 부처는 퇴직자에게 이러한 법적 규정을 적극적으로 알리려 하지 않으며 제도 운영의 기본인 퇴직자의 취업 여부조차 확인하려 하지 않고 있다. 이처럼 퇴직 후 활동에 대한 부처의 규제 노력이 소극적인 이유는 공무원의 직업 선택권에 대한 지나친 제한이라는 공직 내부의 공감대가 형성되어 있기 때문이다. 그리고 허위보고도 많은데 1999년 한해에만 취업을 한 퇴직 직원이 취업을 하지 않았다고 보고한 사례가 400건이나 된다 (대한매일, 2000. 10. 24).

제1항, 시행령 제31조).

2001년 개정된 공직자윤리법은 취업대상 기업체의 규모를 확대함과 동시에 퇴직자의 취업 활동과 관련한 업무의 범위를 정함에 있어서 퇴직 공직자의 자유와 권리가 부당하게 침해되지 않도록 하고 (제17조 3항), 전직 부서의 업무와 관련하여 그 구체적 내용을 이해관련 업무에 한정하는 등의 조치를 취하였다 (시행령 제32조 1, 2항). 그리고 취업자의 해임 요구 및 취업 확인에 관한 조건을 강화하는 조항을 신설하였는데 (윤리법 제19조, 시행령 제33조 3항), 이러한 조치들은 과거에 비해 진일보한 것으로서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 여전히 퇴직자 취업제한 제도가 추구하는 기본 취지를 구현하기에는 미흡하고, 특히 퇴직 공직자에 의한 자발적 취업승인 신청이 거의 없는 상황에서, (이에 대한 신고 없이는 불법 취업을 확인할 길이 거의 없는) 공직자윤리위원회위원장이나 국가기관 또는 자치단체의 장에서 불법 취업자에 대한 해임을 요청토록 함으로써 사실상 퇴직 공직자들의 불법 취업을 묵인하고 있는 것과 같다.¹⁴⁾ 따라서, 퇴직 공직자들의 취업 승인 신청을 장려하고 불법 취업을 억제하려면 먼저 퇴직 공직자들의 취업 신청 의무와 이를 위반할 시에 따르는 처벌을 강화하고, 동시에 공직자윤리위원회 등 국가기관의 장이 아닌 퇴직공직자를 채용하는 기업들이 이들의 적법성 여부에 대한 판단을 해당 공직자윤리위원회에 요청토록 함으로써 불법취업의 기회를 근본적으로 줄여야 한다. 물론, 이러한 과정에서 해당 기업이 법적 의무조항을 위반하였을 때 이에 대한 엄중한 책임을 물어 기업이 퇴직 공직자를 불법으로 채용하려는 동기를 줄여야 함은 재론의 여지가 없다.

그리고 제한기간과 관련해서는 정보의 유용성과 가치의 보존을 감안하여 적정 기간을 설정하는 것이 바람직하다. 일반적으로 공직에 재임 시 취득한 정보는 1년 내지 2년 간 그 가치가 유지될 것으로 가정되나, 재임 시 얻은 기밀정보의 가치는 이처럼 단기간에 줄어들지 않을 수 있고, 때로는 정보의 가치가 떨어진다 하여도 재임 시 쌓아 놓은 긴밀한 대인관계가 여전히 수년에 걸쳐 가치를 지닐 수 있다. 따라서 취업활동에 대한 제한 요건처럼 획일적 규제조항을 지양하고 직급 등에 비추어 차별화를 시도할 필요가 있다 (cf. 김호섭, 1997: 23)

3. 재산공개 규제의 내실화

대부분의 고위 공직자들은 법적 규정에 따라 자신들의 재산 상태를 신고하도록 되어 있다. 이처럼 윤리 관련 법규들이 고위 공직자들의 재산 신고를 의무화한 것은 재정적 이해관계가 노출될 때 이들의 행위가 보다 윤리적일 수 있다는 기대가 있기 때문이다. 물론 이러한 기대 뒤에는 언론이나 국민들이 이러한 노출에 관심을 가질 것이라는 가정도 깔려 있다.

14) 개정된 공직자윤리법(제19조, 1, 2항)에 따른 불법 취업자에 대한 해임 요구는 공직자윤리위원회위원장 및 국가기관의 장에게 불법 취업 퇴직자를 발견하여 관계 중앙행정기관의 장에게 취업해제조치를 취하도록 요청하고, 이러한 요청을 받은 관계 기관의 장이 다시 해당 퇴직자가 취업하고 있는 영리사기업체 또는 협회의 장에게 해임을 요구하는 절차를 따르도록 되어 있다.

고위 공직자의 재산공개가 실효를 거두려면 단순한 노출 외에 몇 가지 기본적 요건이 충족되어야 한다. 예컨대, 국민에 대한 잠재적 이익충돌을 효과적으로 노출시키기 위해 가능한 모든 재산을 등록토록 해야 하고, 재산상태가 단순한 등록(보고)이 아니라 일반에 공개될 수 있도록 하며, 재산등록(공개)의 대상자를 재산공개 제도의 실효성을 거둘 수 있도록 적절히 설정하고, 등록 실태를 철저히 검증하고 불성실한 신고에 대해 적절히 제재할 수 있는 조치를 취해야 한다 (김호섭, 1997). 이 가운데 특히 우리 실정에서 강조되어야 할 몇 가지 요소들을 지적하면 다음과 같다.

우선, 고위 공직자의 등록된 재산을 일반에 공개토록 하는 방향으로 규제 조항을 개정해야 한다. 현행 공직자윤리법은 등록의무자의 등록사항을 일반에 공개하지 않고 범죄수사를 비롯한 특정 상황 하에서만 열람이 가능토록 제한하고 있다.¹⁵⁾ 이러한 입법조치는 ‘노출’을 통해서 재산공개 효과를 얻으려는 공직자윤리법의 기본 취지에 어긋남은 물론 윤리법에 대한 냉소주의마저 초래할 가능성이 있다. 따라서 우선 등록재산 열람에 관한 ‘조건적’ 조항을 삭제하고, 공직자의 재산공개서를 하나의 ‘공문서’로 규정하여 모든 사람들이 신원을 밝히지 않고서도 열람할 수 있도록 제도화하는 노력이 필요하다.¹⁶⁾

둘째, 재산공개 제도가 실효를 거둘 수 있도록 재산등록(공개)의 대상자를 더욱 확대해야 한다. 현행 공직자윤리법은 본인, 배우자, 그리고 직계존비속을 (출가한 딸과 외조부모 및 외손자녀는 제외) 등록(공개)대상 의무자로 하고 (제4조 및 제10조), 등록사항의 고지거부에 관한 예외규정을 두어 ‘피부양자가 아닌’ 직계존비속을 사실상 등록대상에서 제외하고 있다.¹⁷⁾ 이러한 예외 규정은 우리 사회의 구조적 여건이나 관례에 비추어 볼 때 재산의 편법분산을 조장하고 결과적으로 재산등록(공개)제도의 실효성을 크게 저하시킬 우려가 있다.¹⁸⁾ 따라서,

-
- 15) 즉, 현행 공직자윤리법(제10조)에 의하면, 모든 재산등록 사항의 열람 및 복사는 사전 허가를 받아야 하고, 허가도 ① 등록의무자 본인이 신청하거나 (등록기관의 장이 허가) ② 비위조사, 범죄수사, 재판상 필요, 그리고 국회의원의 요구가 (공직자윤리위원회가 허가) 있을 때에 한하여 가능하도록 되어 있다.
- 16) 미국의 경우 재산보고서의 열람을 놓고 연방정부, 주정부, 지방정부가 각기 다른 입장을 취하고 있다. 연방정부는 일정한 등록 기간 내에 사유를 명시하여 사본을 요청하면 인적 사항을 기재한 후 열람을 허락하고, 시카고는 열람 신청자의 이름 및 주소를 밝히도록 한 후 이를 다시 해당 공직자에게 알려 주며, 하와이는 재산공개서가 법적 효력을 지닌 공문서라는 이유로 열람자의 신원을 밝히지 않아도 된다는 입장을 취하고 있다.
- 17) 즉, 공직자윤리법 제23조 4항은 재산등록의 성실성을 전제로, 등록의무자의 “피부양자가 아닌 자는 자신의 재산등록사항의 고지를 거부할 수 있으며, 이 경우 등록의무자는 재산등록서류에 그 사유를 명시하여야 한다”고 규정하고 있다.
- 18) 실제로 상기한 예외 규정에 따라 고위 공직자들이 직계존비속의 재산에 대해 별다른 사유 없이 ‘고지거부’를 하고, 이에 따라 불성실 신고가 아니냐는 논란과 함께 공직자윤리법이 재산 은닉의 수단으로 악용될 소지가 높다는 지적이 되풀이되고 있다. 일례로, 2002년 행정부 공개대상자 594명 가운데 부모나 자녀 중 1명 이상에 대해 고지 거부를 한 공직자는 김대중 대통령, 전윤철 대통령 비서실장, 이종남 감사원장을 비롯하여 장차관급 1급 이상 공직자 35명(5.9%)이었고, 이 가운데 고지 거부 사유로 지적된 것을 (3건) 보면 장남의 결혼이나 특정 기업에 재직 또는 부모의 부양책임 소재 등이다 (조선일보, 2002.2.27).

공직자윤리법이 부부별산제를 인정하는 법적 조항에도 불구하고 배우자 명의의 재산을 등록(공개)하도록 한 입법 취지를 살려 피부양자가 아닌 직계존비속도 등록대상에 포함시키도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 등록 실태를 철저히 검증하고 불성실한 신고에 대해 적절히 제재할 수 있도록 공직자윤리위원회의 기능을 강화해야 한다. 현재 공직자윤리위원회는 공직자의 재산 등록 실태를 검증하는 기능을 수행하고 있으나,¹⁹⁾ 법적 통제 효과를 확보할 수 있는 권한이 없어서 정치적 편견이나 영향에 따라 법 집행을 달리하는 '이 빠진 감시견'(toothless watchdog)에 지나지 않는다.²⁰⁾ <표 2>는 1993년부터 2000년까지 8년 동안 정부공직자윤리위원회가 등록 재산을 심사한 결과를 보여 주는 자료인데, 이 표에 의하면 전체 재산등록 및 공개대상자 가운데 불성실신고자로 판명된 사람은 평균 6%에도 못 미치고, 그나마도 대부분의 사람들이 '보완명령'의 대상이며 '경고 및 시정조치'를 받은 사람은 아주 극소수에 불과하다. 그리고 지난 8년 동안 '재산을 허위로 작성하거나 중대한 과실로 누락 또는 誤記한 사실'이 인정되어서 공직자윤리위원회로부터 관계기관에 '징계' 요청이 내려진 사람은 총 14명에 불과하고, 1994년과 2000년에는 아예 한 명도 없다.²¹⁾

이러한 문제점을 해소하기 위하여, 공직자윤리위원회에 의혹혐의가 있는 사례를 조사할 수 있는 권한을 부여하거나, 심사결과를 검토하고 재심을 요구할 수 있는 권한을 부여하고, 아니면 최소한 감사원 같은 다른 사정기관에 조사를 의뢰할 수 있도록 해야 한다.²²⁾ 이러한 점에서 최근 정부공직자윤리위원회가 고위 공직자들의 주식투자로 인한 재산 증식의 적정성을 평가하고 의혹이 있는 경우 이를 조사하는 권한을 갖도록 공직자윤리법의 개정을 추진하

- 19) 공직자윤리법 제25조(허위자료제출등의 죄)는 공직자윤리위원회로부터 법 규정에 의한 보고나 자료 제출 등을 요구받은 각 기관·단체의 장이 정당한 사유 없이 허위 보고나 허위자료를 제출한 때나 보고 또는 자료의 제출을 거부한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천 만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.
- 20) 법적으로 우리나라 공직자윤리위원회는 ① 재산등록사항에 관한 심사 및 심사결과 처리, ② 법무부장관(국방부장관)에게 조사를 의뢰 또는 조사의뢰 승인, ③ 금융기관의 장에게 금융거래자료 제출 또는 제출 승인 요구, 그리고 ④ 취업제한대상자의 취업요구 승인 등 다양한 권한을 지니고 있다. 그러나 이러한 권한들은 모두 형식적인 것에 지나지 않는다. 위법사항이나 불성실 신고에 대한 조사 및 조사의뢰 요구는 자체심사 결과나 해당부처로부터의 의혹이 제기된 경우에만 가능토록 되어 있고, 이들 기관으로부터의 의혹혐의나 조사결과에 따라서만 상응하는 행동을 취할 수 있기 때문이다.
- 21) 다만, 1995년에 불성실 신고자가 크게 증가하였는데, 이는 심사의 강화로 나타난 결과가 아니라 단순히 1995년 1월부터 재산등록대상의 범위가 세무, 검찰, 경찰, 소방, 감사원 공무원 등으로 확대되어서 재산등록의무자가 1994년의 25,229명에서 3배에 가까운 67,823명으로 증가하였기 때문이다.
- 22) 고위공직자의 재산형성 과정에 대한 공직자윤리위원회의 조사권을 부여하는 방안은 '개인의 재산권을 침해할 소지가 있다'는 반대 여론에 직면하곤 한다. 그러나 이러한 반대 논리는 공직자 재산등록(공개)이 지닌 기본 취지를 망각한 채 개인적 비리의 노출을 두려워하는 일부 이해당사자들의 궤변에 불과하다. 법적 보호의 대상이 되는 재산은 부정한 재산이 아니라 정당한 방법을 통해서 취득한 재산이고, 재산등록(공개)제도는 공직자가 제임기간동안 부정한 방법으로 재산을 증식하는 것을 억제하여 공직윤리를 확립하려는 데 목적을 두고 있기 때문이다 (김호섭, 1997: 17).

고 있는 것이나 (조선일보, 2002.3.3), 여야 의원 20명이 공동으로 공직자윤리위원회의 권한을 대폭 강화하는 공직자윤리법 개정안을 국회에 제출한 것은 진일보한 개선 노력이라 할 수 있다 (동아일보, 2001.12.11). 특히, 후자의 개정안에 의하면, 공직자윤리위원회는 재산등록 등을 허위 기재한 공직자를 고발하거나 수사를 의뢰할 수 있고, 윤리적 문제를 야기할 만한 소지가 있을 때는 재산처분 등의 시정조치를 명하거나 전직 또는 사퇴를 권고할 수 있도록 되어 있어 그 법제화 여부가 주목된다.

V. 결론

이 연구는 고위 공직자들의 윤리적 행위가 공직의 윤리성 제고에 결정적 영향을 준다는 가정아래 고위 공직자들이 관심을 가져야 할 윤리 기준의 내용과 이들의 윤리적 행위를 제고하는데 기여하는 몇 가지 제도적 방안을 -- 이익충돌의 규제, 퇴직 후 활동 제한, 재산공개 -- 검토하였다. 이러한 방안들은 공통적으로 현행 윤리관련 법규에 제도화되어 있으나 실효성 확보를 위한 실질적 요건이 결여되어서 시급히 개선이 요구되는 사안들이라 할 수 있다.

이런 점에서 이 연구는 현재 우리 실정에 비추어 볼 때 새로운 제도를 도입하기보다 기존 제도를 보완하여 이의 실효성을 제고하는 것이 보다 시급한 과제임을 시사한다. 그리고 다른 한편으로는 고위 공직의 윤리성 제고를 위한 기타의 제도적 노력이 있을 수 있음을 시사하는데, 그 대표적 예가 고위 공직자를 임명하고 승진하는 과정에서 윤리적 성과에 대한 평가를 하거나 고위공직자를 대상으로 윤리사업을 전개하는 것처럼 인사 제도상의 개선을 이루는 것과 선물 수수 행위 등 약인(*quid pro quo*)에 대한 규제를 들 수 있다. 특히, 이 가운데 인사청탁과 관련한 공직자들간의 선물 수수행위나 부하로부터의 금품 상납 행위는 단순한 윤리강령의 권고 수준을 (cf. 「공무원행동강령권고안」 제11조, 제14조) 넘어 제도적으로 시급히 강화되어야 할 개선 과제의 하나이다.

〈표 2〉 연도별 등록재산 심사결과 (1993 - 2000)

(단위: 명)

| 구분 | 연도 | 심사대상 인원 | 심사결과 | | | |
|--------------------|-----------|-------------|-------------|--------------|--------------------|---|
| | | | 보완명령 | 경고 및 시정조치 | 징계의결요구 (해임요구포함) | |
| 합계 | 1993 | 22,403 | 827(3.7%) | 22(0.1%) | 1 | |
| | 1994 | 25,229 | 568(2.2%) | 2(0.2%) | - | |
| | 1995 | 67,823 | 3,871(5.7%) | 21(0.03) | 7 | |
| | 1996 | 72,141 | 4,696(6.5%) | 40(0.05%) | 3 | |
| | 1997 | 70,936 | 812(1.1%) | 13(0.01%) | 1 | |
| | 1998 | 74,180 | 4,926(6.6%) | 68(0.09%) | 1 | |
| | 1999 | 77,126 | 5,761(7.5%) | 28(0.04%) | 1 | |
| | 2000 | 86,685 | 4,476(5.2%) | 17(0.02%) | - | |
| 공개대상자 (추가공개 포함) | 1993 | 811 | 27(3.3%) | 5(0.6%) | - | |
| | 1994 | 948 | 44(4.6%) | 2(0.2%) | - | |
| | 1995 | 995 | 85(8.5%) | - | - | |
| | 1996 | 961 | 53(5.5%) | 4(0.4%) | 1 | |
| | 1997 | 998 | 208(20.8%) | 4(0.4%) | - | |
| | 1998 | 1,215 | 174(14.3%) | 2(0.16%) | - | |
| | 1999 | 1,090 | 77(7.1%) | 3(0.3%) | 1 | |
| | 2000 | 930 | 69(7.4%) | - | - | |
| 비공개 대상자 | 위원회 심사 | 1993 | 2,597 | 177(6.8%) | 7(0.3%) | - |
| | | 1994 | 3,358 | 82(2.4%) | 5(0.1%) | - |
| | | 1995 | 3,492 | 393(11.3%) | 5(0.14%) | 1 |
| | | 1996 | 3,850 | 298(7.7%) | 15(0.4%) | - |
| | | 1997 | 4,110 | 451(10.9%) | 9(0.2%) | 1 |
| | | 1998 | 3,753 | 380(10.1%) | 66(1.76%) | 1 |
| | | 1999 | 4,158 | 288(6.9%) | 12(0.3%) | - |
| | | 2000 | 4,915 | 192(3.9%) | 6(0.1%) | - |
| | 위임 심사 | 1993 | 18,995 | 623(3.3%) | 10(0.1%) | 1 |
| | | 1994 | 20,923 | 442(2.1%) | 5(0.02%) | - |
| | | 1995 | 63,336 | 3,393(5.4%) | 16(0.03%) | 6 |
| | | 1996 | 67,330 | 4,345(6.5%) | 21(0.03%) | 2 |
| | | 1997 | 65,828 | 153(0.2%) | - | - |
| | | 1998 | 69,212 | 4,382(6.3%) | - | - |
| 1999 | 71,878 | 5,396(7.5%) | 13(0.02%) | - | | |
| 2000 | 80,840 | 4,215(5.2%) | 11(0.01%) | - | | |

* 1996년의 경우는 과태료 부과가 2명 (비공개대상자 위원회 심사 1명, 위임심사 1명) 있음

** 자료: 정부공직자윤리위원회 (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001)

최근 정부는 공직의 윤리성 제고를 위하여 부패방지위원회를 중심으로 「공무원행동강령권고안」을 제정하고 다양한 제도적 장치의 개선을 추진하고 있다. 그러나 공직자의 윤리적 행위는 윤리행동강령이나 윤리 관련 법규보다 흔히 일컬듯이 낙관(optimism), 용기, 공정성 등 공직자가 지녀야 할 윤리적 자질에 보다 의존적이고, 특히 부패 통제를 위한 제도 마련에 윤리적 책임을 다하는 고위 공직자들의 정치적 지원이 필수적이다. 고위 공직자들의 적극적 지지와 협조 없이 실효성 있는 제도적 통제 장치의 마련은 불가능하고, 이러한 통제 장치 없이 공직의 윤리성 제고는 사실상 기대하기 어렵다. 공직자를 포함한 우리 모두는 천사가 아니고 자연인이며, 따라서 자기중심적 동기에서 비롯되는 비윤리적 행위를 스스로 통제해 나갈 능력이나 인내에서 한계가 있다. 여기서 우리는 윤리 강령을 비롯한 모든 제도적 장치의 마련이 합리적 사고의 산물이 아니라 정치적 과정의 산물이고, 이러한 과정에서 고위 공직자들이 핵심적 위치에 있음을 재음미해 볼 때이다. 확실히, 윤리적 리더십은 공직사회의 윤리성 제고를 위한 충분조건은 아니나 최소한의 필요조건은 된다.

참고문헌

- 강성남. (1996). 우리 나라 부패 통제기구의 개혁방안. 한국부패학회 1996년도 연례학술대회논문집.
- 김호섭. (2001). 「이익충돌 금지원칙의 공직윤리 적용방안」. 반부패특별위원회.
- _____. (1997). 부정부패와 공직윤리: 공직자윤리법의 개정을 중심으로. 「한국행정연구」, 5(4): 5-27.
- _____. (1994). 공직의 윤리성 제고를 위한 새 정부의 개혁. 「한국행정학보」, 28(4): 1503-1523.
- 박재창. (1993). 공직자 재산등록 공개제도: 통계론적 접근. 「한국행정연구」, 2(1): 47-66.
- 이왕재. (1995). 공직자 재산공개 문제점 분석과 정책제언: 공직자윤리위원회의 운영을 중심으로. 「상명여자대학교 사회과학연구」, 7: 231-259.
- 정부공직자윤리위원회. (1994-2000). 「연차보고서」.
- 정중섭. (1993). 공직자의 재산등록 및 공개제도의 법적 문제 검토. 주재발표 논문.
- Ayee, J. (1997). A Code of Conduct for Public Officials: the Ghanaian Experience 1992-96. *International Review of Administrative Sciences*, 63: 369-375.
- Bowman, J. S. (ed.) (1991). *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burke, J. P. (1989). Reconciling Public Administration and Democracy: The Role of the Responsible Administrator. *Public Administration Review*, 49(2): 180-185.
- Caiden, G. E., and Caiden, N. J. (1977). Administrative Corruption. *Public Administration Review*, 37(3): 301-309.

- Clark, G. L., Johnson, E. P., and Caldwell, W. (1997). *Accountability and Corruption: Public Sector Ethics*. Australia: Allen & Unwin.
- Cooper, T. L. (ed.). (1994). *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Dwivedi, O. P. (1985). Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability. *International Review of Administrative Sciences*, 51: 65.
- Frederickson, H. G. (ed.) (1993). *Ethics in Public Administration*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.
- Gortner, H. F. (1991). How Public Managers View Their Environment: Balancing Organizational Demands, Political Realities, and Personal Values. In Bowman, J. S. (ed.) *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, 34-63. San Francisco: Jossey-Bass.
- James, A. W. (1993). *What is Public Management?: An Autobiographical View*. Ottawa: Canadian Centre for management Development.
- Kernaghan, K. (1997). Towards a Public Service Code of Conduct -- and Beyond. *Canadian Public Administration*, 40(1): 40-54.
- Kim, Ho-Seob. (2001). Organizational Structure and Ethics Attitudes of Public Officials: An Examination of State Agencies, *Public Integrity*, 3(1): 69-86.
- Lewis, C. W. (1993). Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends. In Frederickson, H. G. (ed.). *Ethics in Public Administration*, 136-157. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.
- Luke, J. S. (1991). New Leadership Requirements for Public Administrators: From Managerial to Policy Ethics. In Bowman, J. S. (ed.) *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, 158-182. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mackey, E. S. (1996). Ethics Laws and Legislative Commissions. In Bowman, J. S., and Ensign, D. (eds.). *Public Integrity Annual*, 59-63. Lexington, KY: The Council of State Governments.
- McCullough, H. (1994). Ethics Legislation. In Cooper, T. L. (ed.). *Handbook of Administrative Ethics*, 243-265. New York: Marcel Dekker.
- Menzel, D. C. (1996). Ethics Complaint Making and Trustworthy Government. In Bowman, J. S., and Ensign, D. (eds.). *Public Integrity Annual*, 73-82. Lexington, KY: The Council of State Governments.
- Stark, A. (2000). *Conflict of Interest in American Public Life*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Williams, R. L. (1996). Controlling Ethical Practices Through Laws and Rules: Evaluating

- the Florida Commission on Ethics. In Bowman, J. S., and Ensign, D. (eds.). *Public Integrity Annual*, 65-72. Lexington, KY: The Council of State Governments.
- Zimmerman, J. (1994). *Curbing Unethical Behavior in Government*. Westport, Conn.: Greenwood Press.