

미국의 공직자 부패방지 제도에 관한 비교법적 고찰*

나 채 준**

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 미국의 공직자 부패행위 개관
- III. 미국의 공직자 직무행위 관련 부패방지 법제
- IV. 미국의 공직자 직무행위 관련 부패방지 제도
- V. 시사점 및 제언

I. 서론

2015년 박근혜 정부는 방위산업비리, 전 정권의 자원외교 추진과정에서의 비리문제로 공직자에 대한 비리와 부패근절을 위한 정책을 추진한 바 있다. 부패, 특히 관료 내지 공직자의 부패는 국민의 정부에 대한 불신을 초래하고, 계층간의 위화감과 갈등을 유발하며, 건전한 활동의욕을 저하시켜 무질서와 혼란을 야기하기 때문에 선진국이나 후진국의 구별 없이 모든 국가가 부패를 척결하고자 하는 의지를 가지고 적극적인 정책을 추진하고 있다. 우리나라 또한 과거 정권이 바뀔 때마다 혹은 부패문제가 발생할 때마다 부패방지 내지 부패척결을 위한 제도적 장치를 마련하기 위하여 많은 노력을 하여왔으나, 실효성을 거두고 있지 못하고 있는 실정이다. 부패란 불법적이거나 부당한 방법으로 재물, 지위, 기회 등과 같은 물질적 혹은 사회적 이득을 얻거나 또는 다른 사람으로 하여금 얻도록 돕는 일체의 일탈행위로서,¹⁾ 부패의 발생영역 또는 독특한 행위양

* 본 논문은 본인의 미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구(한국법제연구원, 2015)를 수정, 보완한 것임.

** 한국법제연구원 부연구위원.

태에 따라 구체적인 정의와 범위가 결정된다. ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에서 ‘부패행위’로 ① 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, ③ 위의 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 규정하고 있으나²⁾ 부패행위의 추상성, 적용규범의 다원화, 부패행위 조사기구의 미비, 부패 예방의 한계와 처벌(규제)의 단순성, 신고자 보호수단의 부족, 공직윤리 및 부패행위의 인식부족 등 다양한 문제들에 대한 전반적인 논의와 해결방안이 구체적으로 논의되고 있지 못하고 있다. 더구나 공직부패 종합대책으로서 “부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안”(소위 김영란법)이 대상 및 적용범위 등에 대한 수정을 거치면서 논쟁 등으로 인하여 4년이 지난 2015년 3월 4일 다수의 쟁점들에 관한 사회적 합의가 이루어지지 않은 채 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’로 국회의 의결을 거쳤으나 공포가 되기 전에 이미 위헌 논란이 제기되고 있는 상황이다. 올해 5월9일에는 동 법률에 대한 시행령이 입법예고되어 다시 사회적 논란을 야기하고 있는 실정이다. 따라서 공직자 부패방지에 대한 법이론적, 사회적 논란이 증가하는 상황에서 반부패 정책을 추진하고 있는 미국의 공직자의 공직자의 부패행위에 관한 정책과 법률을 연구함으로써 부패행위 자체에 대한 개별 법적 논의와 함께 국가의 전반적인 법제도적인 측면에서 통합적인 시각으로 반부패정책과 법적 쟁점들을 재점검할 필요가 있으며, 이를 통하여 공직자의 부패행위에 대한 이론적, 제도적 정비를 도모하는 것이 필요하다.

II. 미국의 공직자 부패행위 개관

1. 공직자 부패행위의 개념 및 범위

1) 공직자의 개념

1) 국민권익위원회 주요업무안내서, 국민권익위원회, 2009. 1, 65면 참조.

2) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제1조 제4호 참조.

통상적으로 공직자의 개념에는 행정부, 입법부, 사법부를 포함하는 국가기관과 공공기관, 국영기업체나 공공단체 등 국가나 사회의 공익보호를 위해 공적인 지위를 가지고 사무를 처리해야 하는 자를 모두 포함하는 개념으로 이해된다.³⁾ 따라서 경력직 및 특수경력직 공무원 등은 물론 기한부로 채용되어 있는 공무원, 법령에 의하여 공무원으로 간주되는 자 및 단순노무라 할지라도 국가행정작용의 일부를 수행하는 자 모두가 공직자에 해당한다. 현행 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에 따르면 ‘공직자’는 ① 국가공무원법 및 지방공무원법에 따른 공무원과 그 밖의 다른 법률에 따라 그 자격, 임용, 교육, 훈련, 복무, 보수, 신분 보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 자, ② 공직유관단체의 장 및 그 직원의 어느 하나에 해당하는 자를 의미한다.⁴⁾

미국의 경우에도 통상 뇌물수수자는 공무원(public official)에 해당하고 공무원은 공무의 내용과 상관없이 미국 연방정부의 모든 부처(department)와 모든 청이나 국(agency), 모든 정부의 산하기관(branch)을 위하여 일하는 공무원이나 고용인 기타 사람으로 규정되어 있다. 이는 의회 구성원, 州를 대표하는 하원의원, 행정기관의 장, 국가공무원, 배심원 기타 미합중국의 이름으로 권한을 행사하는 모든 자 및 공무원으로 선출·지명되거나 천거된 사실이 통보된 사람까지 포함하는 개념이다. 동 법에서는 공무원의 뇌물뿐만 아니라 은행이나 여신감독관은 물론 해당 기관의 근로자의 뇌물죄와 농가부채조정이나 스포츠경기, 조세행정권 등과 관련된 뇌물죄도 규정하고 있다. 따라서 미국의 공직자 개념이 우리나라의 공직자에 대한 개념보다 더 포괄적이라 할 수 있다. 다만, 최근에 제정된 부정청탁금지법 제2조에서는 공직자의 범위를 ① 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육·훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람, ② 공직자윤리법 제3조의2 및 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 따른 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원, ③ 초·중·고등학교법, 고등교육법, 유아교육법, 사립학교법에 따른 학교법인에 속한 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법의 임직원, ④ 언론사 대표와 그 임직원이라고 규정하고 있어 그 범위를 확대하고 있다.

3) 김재민, “공직자 부패 문제에 대한 피해자학적 접근”, 『피해자학연구』 제20권 제1호, 한국 피해자학회, 2012. 4, 208면 참조.

4) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제3호 참조.

2) 부패행위의 범위

우리나라의 현행 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에 의하면 ‘부패행위’를 ① 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득, 관리, 처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, ③ ①과 ②에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.⁵⁾ 여기에서 ‘공직자의 권한남용’은 형법 제123조의 직권남용보다 더 넓은 의미로 해석된다.⁶⁾ 또한 취득한 ‘이익’의 개념도 금전이나 물건 등과 같은 유형적인 재산상의 이익뿐만 아니라 인간의 수요와 욕구를 충족시켜주는 유형, 무형을 불문하는 모든 이익을 의미하고 이러한 점은 미국의 경우에도 동일하다. 우리나라 대법원 판례에 따르면 투기적 사업에 참여할 수 있는 기회를 얻거나 낮은 이자의 용자를 대출받는 것, 부동산을 시가보다 저렴한 가격에 매수할 수 있도록 하거나 성관계를 제공하는 것 등이 모두 이익에 포함된다.⁷⁾ 또한 ‘재산상의 손해’도 법적인 의미에서의 재산상 손해뿐만 아니라 금전으로 환산이 가능한 경제적 가치의 상실은 물론 기회이익을 상실한 경우까지 포함하는 넓은 개념으로 보고 있다. 물론 이를 위해서는 금전적 가치로의 환산이 가능한 것이어야 한다.

2. 공직자 부패행위의 유형

미국의 뇌물관련 기본법은 연방법률(U.S.C.) 제18장 범죄 및 형사절차 제201조 내지 제225조의 ‘뇌물공여 및 이해관계의 충돌’에 규정된 내용이라 할 수 있

5) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 참조.

6) 형법 제123조의 직권남용죄가 성립하려면 강요를 당하는 일과 공무원의 직무 간에 상호 직접적 관련성이 필요하지만 공직부패가 인정되는 ‘공직자의 권한남용’은 공직자가 그 지위를 이용하여 타인에게 일반적 직무권한을 넘어서는 행위를 강요하여 심리적 의무감을 주는 경우에도 그것이 본인 또는 제3자의 이익을 도모하는 경우에는 공직자 부패행위가 될 수 있다. 판례도 단순한 심리적 의무감을 주는 것만으로는 부족하고 ‘법률상 의무’를 강요하는 것을 요구하고 있다. 대법원 1991.12.27. 선고 90도2800 판결; 대법원 2005.4.15. 선고 2002도3453 판결 참조.

7) 대법원 2001.1.5. 선고 2000도4714 판결.

다. 동 법에서 뇌물죄의 구성요건으로 직무수행에 영향력을 행사하기 위한 목적으로 연방관리에게 부패의 수단으로 금전적 가치가 있는 것을 제공하거나 주기로 약속하는 행위로 규정한다.⁸⁾ 기본적으로 뇌물의 수취자는 공직자 등 특정 범위 내의 사람으로 제한되지만 뇌물제공자에 대해서는 제한이 없다. 뇌물죄에 있어서는 행위자의 고의 외에 교환관계를 의도하는 목적이 추가로 더 존재해야 하는데, 이를 영향력행사의 목적(quid pro quo)이라고 한다. Evans v. United State 판례 이후로 이 목적은 뇌물에 대한 공무원의 인식만으로도 충분하다고 보는 것이 일반적 견해이다. 이러한 목적요건은 우리 형법에서는 요구하지 않는 요건으로 이를 엄격히 요구하는 것은 뇌물죄의 성립을 제한하게 되는 부정적 결과를 가져올 우려가 있으나 미 연방대법원은 해석을 통하여 그러한 문제를 해결하고 있다.

3. 공직자 부패 현황

미국의 경우에도 1970년대 중반부터 공직사회의 부패방지를 위한 정책을 적극적으로 추진해 오고 있으나 공직자 부패관련 범죄는 여전히 증가하고 있는 추세다. 최근의 한 조사에 따르면 1976년부터 2013년까지 38년간 공무원이 연방 법원에서 부정부패 혐의로 유죄 판결을 받은 사례가 가장 많은 도시가 시카고(시카고 연방법원 45건), 로스앤젤레스(로스앤젤레스 연방법원 19건), 뉴욕(맨해튼 연방법원 13건)의 순으로 조사되었고, 1976년부터 2013년까지 38년간 공직부패 유죄판결 사례를 州별로 보면 50개 주 가운데 뉴욕 주가 2천657건(연평균 69.9건)으로 가장 많았고, 로스앤젤레스가 속한 캘리포니아 2천549건(67.1건), 시카고가 속한 일리노이 1천982건(52.2건) 순이었다.⁹⁾ 부정부패는 실제 금전적 대가 외에 보이지 않는 많은 손해를 발생시키고, 시카고 시의 경우 경찰 부패로 인하여 매년 약 5천만 달러(약 550억 원) 재정 손실을 보고 있으며, 시카고를 포함하는 일리노이 주의 공무원 부정부패 대가는 연 5억 달러(약 5천500억 원)

8) 김성호, “공직부패방지를 위한 제도개선에 관한 연구”, 건국대학교 대학원, 박사학위논문, 2003, 148면.

9) 일리노이대학 정치학과 덕슨 심슨 교수 연구팀이 작성한 연구 보고서, 연합뉴스, 2015년 5월 29일자 기사,
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/05/29/0200000000AKR20150529102400009.HTML?input=1195m>

에 달한 것으로 나타났다.¹⁰⁾ FBI는 공공 부패를 국가의 안위와 관계 되는 중요 범죄로 인식하고 떨어뜨릴 수 있는 범죄로 보고 이러한 공직자 부패로 매년 수십억의 세금이 낭비하고, 개인은 재정의 위협에 처하게 됨에 따라 공공 부패를 척결하기 위해 기술과 능력을 갖춘 요원들이 비밀리에 수사를 실시하고 있다. 2014년 연방 수사 국 (FBI)는 다른 연방, 주, 또는 지역 파트너 워크로 미 전역의 도시를 중심으로 약 4,000건의 공공 부패를 조사한 바 있다.¹¹⁾

Ⅲ. 미국의 공직자 직무행위 관련 부패방지 법제

1. 공직자 부패방지 법률 체계

미국의 공직자 부패방지를 위한 법제도는 그 대상에 따라 외국과 민간기업의 부패범죄에 대응하기 위한 법제도와 미국 국내의 부패범죄에 대응하기 위한 법제도로 크게 분류할 수 있다. 전자와 관련해서는 ‘해외부패방지법’과 ‘국제 반(反)뇌물과 공평한 경쟁에 관한 법’, ‘국제 반부패와 좋은 거버넌스법’, ‘조직범죄여행자법’ 등이 있다. 그 중 대표적인 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practices Act: FCAP)은 국제무역에서의 부패행위를 방지하기 위한 것으로 최초의 입법적 노력의 결과라 할 수 있다. 동법은 1977년에 제정되어 미국 이외의 지역에서 활동하는 미국 민간기업이 저지르는 화이트칼라범죄에 대한 기소권을 규정하고 있다. 동법은 외국 공무원의 범위에 정당이나 정치기관의 구성원 또는 선거입후보자도 포함하면서 외국 공무원과 정당원의 업무처리를 신속하게 처리하게 할 목적으로 지급하는 금품수수 이른바 급행료의 지급은 적용범위에서 제외하고 있다. 또한 ‘국제 반부패 및 좋은 거버넌스법’(International Anti-Corruption and Good Governance Act)은 2000년 미국 정부가 공직사회의 청렴성을 높이기 위한 시스템을 구축하기 위해 노력하는 다른 국가들을 지원하기 위한 것을 목적으로 제정된 법으로 동법은 미국무성이 매년 반부패활

10) 위의 연합뉴스 기사 재인용.

11) FBI 홈페이지,

<http://www.fbi.gov/news/stories/2014/june/public-corruption-update/public-corruption-update>(2016년 4월 20일 확인). 구체적인 검거사례는 홈페이지를 참고 할 것.

동에 관한 보고를 하도록 규정하고 있다. 본 논문에서는 주로 공직부패와 관련하여 후자 즉, 미국 국내의 부패범죄에 대응하기 위한 법제도를 다루고, 이러한 측면에서 보면 미국의 공직부패 관련 법률은 여러 법률로 분산되어 있다. 먼저, 공무원의 뇌물죄 관련 규정은 연방법률(U.S.C.) 제18장 범죄 및 형사절차 제 201조 내지 제225조의 ‘뇌물공여 및 이해관계의 충돌’에 관한 규정이다.¹²⁾ 뇌물죄를 ‘직무수행에 영향을 주기위한 목적으로 연방관리에게 부패의 한 수단으로 금전적 가치가 있는 것을 제공하거나 주기로 약속하는 행위’라고 규정하고 있다. 동 법에서는 공무원의 뇌물뿐만 아니라 은행과 관련 업무 감독관 및 그 기관 근로자의 뇌물죄와 농가부채조정이나 스포츠경기, 조세행정권 등과 관련된 뇌물죄도 규정하고 있다.

우리 형법상의 뇌물죄와 비교하면 현행 형법상의 수뢰죄의 주체인 ‘공무원 또는 중재인’의 개념을 해석함에 있어 미국 형법상의 뇌물수뢰자인 ‘공무원’의 범위와 거의 같은 것으로 해석된다.¹³⁾ 다만, 현행 형법은 수뢰죄의 요건으로 ‘그 직무에 관하여’라고 규정하여 직무관련성을 요구하고, 그 요건의 해석에 있어 이른바 대가성(對價性)을 요구하고 있다. 이처럼 수뢰죄의 성립요건으로 해석상 대가성을 요구하고 있어서 수뢰죄의 성립이 제한된다.

미국의 이해충돌법은 워터게이트사건 이후 미국의회가 공무원 부패관련 행위를 규제하기 위하여 제정한 법률로, 미국 연방법상의 뇌물죄와 불법사례 수수 행위(18 U.S.C. 201), 허가받지 않은 보상행위(Unauthorized Compensation, 18 U.S.C. 203), 공무원 퇴직 후 에이전트 등의 활동을 금지, 처벌하는 회전문규정(Revolving Statute, 18 U.S.C.207), 본인 또는 가족 등의 경제적 이해관계에 영향을 미치는 공무에 관여하는 행위처벌규정(18 U.S.C. 208), 공무원의 소득금지규정(Illegal Outside Salary, 18 U.S.C. 209) 등이 포함된다.¹⁴⁾ 이외에 ‘해외부패방지법’ (The Foreign Corrupt Practice Act)에 의해 미국의 해외기업 등이 국외 공무원에게 뇌물을 제공한 경우 이를 처벌하도록 하고 있다. 한편, 정부윤리법(the Ethics in Government Act of 1978)에는 공직자의 재산을 공개하도록 하는 규정과 공무원이 된 후 1년 동안은 자신의 전 고용주였던 사람이 당사자가

12) 윤동호, 「국제사회의 반부패동향과 한국의 부패방지시스템 진단」, 한국형사정책연구원 연구 보고서, 2002. 2, 145면 참조.

13) 형법 제129조 제1항.

14) 정도희, 「미국의 공직자 부패법제에 대한 소개」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2015. 2, 12면.

되는 업무에서 제외하는 등 이해충돌방지 규정이 마련되어 있다.¹⁵⁾ 본 논문에서는 해당 법률을 중심으로 필요한 부분만 간략하게 설명하고 형사처벌을 규정하고 있는 연방법상의 뇌물죄, 부정청탁관련 규정 및 이해충돌법상의 규정들을 중심으로 이하에서 검토한다.

2. 공직자 부패방지 주요 법률

1) 미연방법전 제18편 제201조(18 U.S.C. §201) - 뇌물죄 및 불법 사례수수 방지 규정

(1) 뇌물죄(201 of Title 18 of the U.S. Code) 규정

미 연방법은 뇌물죄의 적용 대상자로 ① 상하원 의원, ② 미합중국정부를 위해 일하는 공무원 또는 고용인, ③ 공무원으로 선출되었거나 지명된 자 또는 지명될 것으로 공식적으로 발표된 자, ④재판, 상원, 하원, 기타정부기관, 위원회 등 증언과 증거를 청취할 것이 법으로 보장된 청문회 또는 기타 절차에서 증언할 증인을 포함하고 있다.¹⁶⁾ 뇌물의 개념도 객관적인 경제적 가치는 물론 주관적으로 이익이라고 생각하는 모든 유형의 가치 있는 물건 또는 이익을 포함하고 있어 뇌물의 대상을 폭넓게 인정하고 있다.¹⁷⁾ 뇌물죄가 성립하기 위해서는 고의가 필요하고, 이러한 고의는 공무집행에 영향을 미치거나 이익을 제공 받는 자가 공무집행에 영향을 미치려는 의사를 요구하고 있다.

(2) 불법사례 수수행위(Illegal Gratuity, 18 U.S.C. 201(c)) 규정

공무와 관련하여 공무원 또는 공무원이었던 자에게 사례를 제공하거나 제공받는 행위, 제공의사 또는 약속한 경우 그 행위자를 2년 이하의 징역 또는 25만 달러이하의 벌금 또는 징역형에 처하고 양자를 병과 할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁸⁾ 불법사례수수의 경우에는 뇌물죄와 달리 특정 공무의 대가를 위한 부패의 고의(Corrupt Intent)를 요구하지 않고, 해당공무를 위해 또는 공무 때문

15) 5 C.F.R. 2635, 502(a)(2010).

16) 이성기, “미국의 뇌물, 부정청탁 및 이해충돌방지법에 관한 연구”, 『미국헌법연구』 제23권 제2호, 미국헌법학회, 2012. 8, 97면.

17) 위의 논문, 98면.

18) 18 U.S.C. §201(c).

에 사례를 제공하거나 제공의사 또는 제공약속을 하는 행위 자체를 처벌한다.¹⁹⁾ 따라서 사전에 공직자의 호의를 매수하여 향후 공무에 영향을 미칠 수 있는 행위를 처벌하는 것도 가능하다. 다만, 부패의 고의(Corrupt Intent)를 요구하지 않지만 불법사례 수수행위가 되려면 공무를 위해 또는 공무 때문에 사례행위가 이루어졌다는 것은 입증이 되어야 한다.

2) 미연방법전 제18편 제209조(18 U.S.C. §209) - 이해충돌 (conflict of interest) 방지 규정

(1) 적용 요건

본죄는 미국 연방의 입법, 사법, 행정부의 모든 공무원과 공무원에게 ‘허가받지 않은 보상’을 제공한 자를 대상으로 한다. ‘허가받지 않은 보상’(U.S.C.§203) 금지규정은 ① 공무원이 공적 직위를 이용하여 미국정부가 당사자가 되거나 직접적 또는 상당한 이해관계가 있는 특정 사안(Special Matter)과 관련하여 타인을 위한 대리행위를 함으로써 보상을 받거나, ② 공무원으로 하여금 대리 업무를 하거나 장래에 하도록 함으로써 보상하는 자를 처벌한다.²⁰⁾ 특정사안은 일반적으로 정부의 이해관계가 연관된 사안이면 되고 반드시 구체적이고 특정될 필요는 없다. 미연방 대법원은 이와 관련하여 甲(상원의원)이 乙(투자자)을 만나서 투자와 관련하여 광산회사(甲이 일정 지분을 가짐)에 대한 정부계약을 받아내도록 노력하겠다는 약속을 한 경우에도 구체적인 계약이 특정된 것이 아니지만 본 죄에 해당한다고 판시하였다.²¹⁾

(2) 퇴직 후 에이전트 등 활동 금지

공직자가 퇴직 후 관련 업무에 종사하는 것을 금지하는 규정을 ‘회전문 금지 규정’이라 하는데, 이것은 공직자가 과거 자신이 관여하였던 업무와 관련하여 이해관계를 가지는 계약 등의 활동으로 부당한 영향력을 행사하는 것을 막기 위한 것이다. 미국 연방법 18 U.S.C. 207조(a)(2)의 회전문규정은 일정 공무원

19) 이유훈, “공직부패 종합대책법으로서의 부정청탁 및 이행충돌 방지법안에 대한 분석”, 「법제분석지원 연구」 12-25-1, 한국법제연구원, 2012, 180면.

20) 위의 보고서, 185면.

21) United States v Williams 705 F.2d 603,609 2d. Cir.(1983).

이 퇴직 후 2년 이내에 미국정부와 직접적이고 상당한 이해관계가 있고 자신이 공직을 떠나기 전 1년 이내에 관여했던 사안에 대하여 타인의 대리인, 변호인 또는 기타 대표자로서 퇴직 전 기관 또는 직원과 업무를 행하는 것을 금지한다.²²⁾ Section 207(b)는 전직 행정부 공무원, 국회의원으로서 미국정부를 위하여 퇴직 1년 전에 직접적이고 상당한 정도로 거래 또는 조약협상에 관여하였고 거래 또는 협상정보에 접근이 가능했던 사람이 퇴직 후 1년간 그 정보를 바탕으로 해당 사안에 관하여 도움을 주거나 조언을 하는 것을 금지 한다.²³⁾ 다만, 위 조항들은 해당자가 과학적, 기술적 정보를 제공하기 위한 대화로 그 절차가 해당 기관에서 받아들여질 만한 것인 경우 등에는 허용된다.²⁴⁾

(3) 경제적 이해관계에 영향을 미치는 행위 금지

Section 208은 행정부 공무원이나 피고용자, 국책은행 직원 등이 본인 또는 본인의 배우자, 파트너, 본인이 근무하는 기관이나 단체와 경제적 이해관계가 있는 특정 사안에 그러한 상황을 알면서 사적으로 상당한 정도로 관여하는 것을 일반적으로 금지하고 있다. 본죄가 성립하기 위해서는 연방정부 공무원 또는 피고용자, 독립기관의 직원이 특정사안에 관하여 본인 또는 본인의 가족 등이 경제적 이해관계를 가지고 있음을 알면서도 개인적이고 상당한 정도로 관여하여야 한다.²⁵⁾

3) 정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978)

정부윤리법은 닉슨대통령 재임시의 워터게이트 사건 이후 공무원의 윤리를 강조하기 위해 나타난 것으로, 공무원의 윤리적 지침을 제공하고 연방법 차원에서 연방공무원에게 적용된다.²⁶⁾ 정부윤리법에는 연방 상·하원 의원이나 고위 공무원, 사법부의 공무원에 대하여 재산공개의무를 규정하고 있다.²⁷⁾ 1989년

22) 이성기, 앞의 논문, 103면.

23) 위의 논문, 103면.

24) 18 U.S.C. 207(j).

25) 이성기, 앞의 논문, 105면.

26) 정도희, 앞의 워크숍 자료집, 13면 재인용. 정하명, “미국에 있어서 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준-미국의 1989년 윤리개혁법을 중심으로-”, 「공법학연구」 제9권 제3호, 한국비교공법학회, 2008, 81면 참조.

27) 배충환, 「미국의 반부패제도 및 법규연구」, 법무부 해외연수공무원논문집, 2006, 38-39면

정부윤리법의 개정으로 정부윤리국(Office of Government Ethics: OGE)이 설립되어 공직자 재산공개, 윤리교육, 관리자와 직원 사이의 이해갈등예방 등 공무원의 윤리와 관련된 여러 업무를 총괄하고 있다.²⁸⁾ 직무감사국(Office of Inspector General: OIG)도 정부윤리법에 의해 설립되었다. 직무감사국은 소속 기관의 경제성·효율성을 높이고 부정행위와 직권남용을 예방·탐지하거나 이러한 행위에 가담한 자의 신원을 확인하여 기소하는데 관련된 모든 사안들에 대한 조사를 수행하고 있다. 그 후 1989년 윤리개혁법(the Ethics Reform Act of 1989)으로 개정되었다.²⁹⁾

4) 윤리개혁법(the Ethics Reform Act of 1989)

1989년에 제정된 미합중국 윤리개혁법(the Ethics Reform Act of 1989)은 1978년에 제정된 정부 윤리법(Ethics in Government Act)과 함께 공무원 부패방지의 모범이라 할 만큼 세부적인 규정을 하고 있다.³⁰⁾ 동 법은 공무원의 퇴직 후 취업 및 활동제한은 물론, 공직자 재산공개 및 업무의 소득의 제한 등에 관한 상세한 규정을 두고 있으며 이중 상당부분은 정부 윤리법과 중복되고 있다.³¹⁾ 윤리개혁법은 행정절차 규정으로 공무원 부패방지와 관련하여 ① 공무원의 재산공개와 ②재직 중 증여의 제한, ③퇴직 공직자의 취업제한 및 ④ 사례금

참조. 동법에 따라 자신의 재산현황에 대한 보고서를 제출하여야 하는 공무원에는 ① 대통령, ② 부통령, ③ 연방법률 제18편에 규정된 행정부 공무원 및 특정직 공무원으로서 일정 급여등급 이상의 직위에 있는 자, ④ 연방법률 제37편의 일정 급여등급 이상인 제복착용 근무자 및 정부윤리국장에 의해 같은 등급으로 분류된 기타 공무원, ⑤ 연방법률 제5편에 의해 임명된 공무원, ⑥ 연방 상·하원 의원 및 ⑦ 일반급여표상 15등급 직위인 공무원의 최저급여액의 120% 이상의 액수를 연간 60일 이상 지급받는 입법부 공무원 또는 의원에 의해 채용된 업무보조자, ⑧ 연방 대법원장과 대법관, 고등법원 판사, 지방법원 판사를 한 법률에 의해 만들어진 모든 법원의 법관, ⑨ 기타 사법절차에 의해 재판권한이 부여되어 있거나 일반급여표상 15등급인 공무원의 최저급여액의 120% 이상을 지급받는 사법부 공무원, ⑩ 대통령에 의하여 상원의 조언이나 동의를 요하는 직위에 지명된 자, ⑪ 대통령·부통령·회의의원직에 대한 후보자, ⑫ 정부윤리국과 여타 윤리기관의 공무원을 포함한 기타 행정부의 고급 공무원이 이에 해당 한다.

28) 강경근, “공직자 부패와 헌법이론”, 『한국부패학회보』 제1호, 한국부패학회, 1997, 114면.

29) 자세한 설명으로 정하명, “미국에 있어서 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준- 미국의 1989년 윤리개혁법을 중심으로 -”, 『공법학연구』 제9권 제3호, 한국비교공법학회, 2008, 82면 이하 참조.

30) 김광암, “미국의 부패방지법 연구 및 바람직한 부패방지법 제정 방향”, 『저스티스』 제34권 제3호, 한국법학원, 2001. 6, 222면.

31) 위의 논문, 222면.

및 선물수수 등에 대한 규정을 두고 있다.³²⁾ 동법은 미연방 공무원이 퇴직 후 업무에 대해 해당 소속 공무원과 연락하거나 접촉할 수 없도록 규정하고, 업무의 소득과 취업을 제한한다.³³⁾ 구체적으로 검토하면 첫째, 공무원의 재산공개와 관련하여 연봉 기준으로 약 11만5천 달러에서 14만9천 달러를 받는 ‘고위공직자’(Senior Executive Service Positions)의 재산공개(Financial Disclosure)의무를 규정하고 있다.³⁴⁾ 둘째, 재직 중 증여 제한을 규정하여 국회의원, 행정부 및 사법부의 공무원은 당해 연방 공무원의 고용 기관과 공적 행위를 구하거나, 그 기관과 사업 관계를 맺고 있거나, 또는 당해 연방 공무원의 고용 기관에 의한 규제 대상인 활동을 수행하고 있는 자 또는 당해 연방 공무원의 공식적 직무 수행에 의하여 이해 관계에 있어서 중대한 영향을 받는 자로부터 어떠한 유가물(Valuable Things)을 요구하거나 수령해서도 아니 된다.³⁵⁾ 셋째, 퇴직 공직자에 대한 재취업과 관련하여 이전 고용인이 관련된 업무에서 배제되는 등 퇴직 후 취업제한에 관한 내용을 규정하고 있다. 넷째, 사례금 및 선물수수 제한 규정을 두어 누구든지 국회의원, 공무원 또는 직원으로 재직 중 사례금을 받는 것을 금지하고 있다.

5) 내부 공익신고자보호 법률

미 연방은 내부공익 신고자를 보호하기 위해 ①공무원복무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)과 동법을 수정하고, 내부 공익신고 장려를 위한 ②내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989), ③부정주장법(링컨법, the False Claims Act of 1986), ④공고 및 연방공무원 반차별·반보복법(Notification and Federal Employee Antidiscrimination and Retaliation Act of 2002) 등을 규정하였다.³⁶⁾ 이하에서는 내부고발자 보호를 위한 중요 법률로 공무원복무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978), 내부고발자 보호법 등에 대하여 검토한다.

32) 미합중국 윤리개혁법의 개관은 김광암, 위의 논문, 222면 이하 참조.

33) 정도희, 앞의 워크숍 자료집, 14면.

34) 위의 워크숍 자료집, 14면.

35) 김광암, 앞의 논문, 226면.

36) 정도희, 앞의 워크숍 자료집, 17-18면.

(1) 공무원복무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)

1978년 공무원복무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)은 공직윤리의 확립을 위하여 제정된 법률로 동 법률에 따라서 공무원 인사제도와 실적제도를 조사·감시하고 부당한 인사사건을 조사하여 적절한 조치를 취할 권한을 갖는 인사위원회(Merit System Protection Board)와 금지된 인사조치에 대한 조사와 그에 따른 시정조치 및 징계권고, 형사기소까지를 수행하는 특별심사청(Office of Special Counsel: OSC)이 설치되었다.³⁷⁾ 또한 OSC가 연방기관의 불이익처우에 대하여 시정조치를 하지 않을 경우에는 공무원 스스로가 직접 이를 인사위원회(Merit System Protection Board)에 제기할 수 있도록 하였다.³⁸⁾

(2) 내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)

내부고발자 보호제도는 1989년 내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)의 제정으로 강화되었으며, 동 법률은 일명 ‘No Fear Act’라 불리고 있다.³⁹⁾ 동법에 따라 내부 고발자 보복혐의로 기소된 연방기관이 피해자와 합의하려고 할 때 기존에는 합의금을 연방정부기금에서 지불했지만 이제는 보복혐의로 기소된 연방기관이 직접 지불하도록 하고, 동법에 따라 모든 연방기관은 매년 의회에 내부고발자보복과 관련하여 내부고발사항에 대한 사후조치, 내부고발자보복과 관련된 해당 공무원에 대한 징계사항을 보고하여야 하며 매년 고발관련 통계를 기관 홈페이지에 게시하여야 한다.⁴⁰⁾

6) 로비공개법(the Lobbying Disclosure Act of 1995)

1995년 로비공개법(the Lobbying Disclosure Act of 1995)이 제정하여 로비스트들과 로비기업에 대해 고지 및 보고의무를 보다 명확히 하고, 로비와 편당에 대한 공적 고지요건을 강화하고 의회 의원에게 선물하는 행위에 대한 제한을 두며, 지출 법안(expenditure bills)에서 배정을 의무적으로 공시(mandatory disclosure)할 것을 규정하였다.⁴¹⁾ 로비공개법은 로비스트의 등록규정을 두어

37) 정영일, “미국의 공직부패에 대한 대응 법제도”, 『국제지역연구』 제14권 제2호, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2010. 7, 321면 참조.

38) 위의 논문, 322면.

39) 윤동호, 앞의 보고서, 146면.

40) 위의 보고서, 146면.

로비접촉을 처음 시작하거나 로비접촉을 하기 위하여 고용되거나 의뢰받은 후
들 중 빠른 것으로 45일 이내에 로비스트는 상원 사무총장과 사무처장에게 등
록하도록 하고 있다.⁴²⁾

7) 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practice Act)

동법은 미국 기업이 해외에서 뇌물제공 등의 부패행위를 한 경우 이에 대한
규제와 처벌을 하기 위한 것이다. 1970년대 워터게이트 사건과 록히드
(Lockheed)사건의 수사과정에서 나타난 미국 내 공기업들의 불법적으로 자금조
성과 외국의 공무원과 정치인들에게 불법적인 뇌물을 제공에 대한 감독의 필요
성이 제기되어 1977년 해외부패방지법(FCPA)을 제정하였다. 동법의 주요 내용
을 보면 ① 동 법의 적용대상으로 처음에는 미국의 상장 및 등록된 기업, 기타
미국의 기업 및 미국 시민이었으나 1998년 동법을 개정하여 외국인과 외국 기
업까지 확대하여 미국에서 체류 중 동법이 금지하는 행위를 하는 경우에는 그
행위를 처벌하도록 하였다.⁴³⁾ 특히 미국에 거주하지 않는 외국인이나 외국기업
이라도 미국 영토밖에 위치한 상태에서 미국의 통신망, 은행전산망, 메일시스
템, 전화, 전신 등을 조금이라도 사용했다면 이는 미국 영토 내에 있는 것으로
간주되어 FCPA의 적용을 받도록 하고 있다.⁴⁴⁾ ② FCPA가 규제하는 금지행위
는 외국공무원 등에 대한 뇌물제공행위이다. 외국 공무원에는 외국의 공직자는
물론 정당 및 정당의 당직자, 국제기구 임직원 또는 그들을 대신하여 업무를
수행하는 자까지도 포함하고 있다.⁴⁵⁾ 뇌물제공행위는 직접 제공행위 뿐만 아니
라 중개인을 통한 간접 제공행위도 동일하게 처벌되며, 제3자를 통한 제공의
경우 뇌물 제공자가 뇌물의 전부 또는 일부가 직접, 또는 간접적인 방법으로
외국 공무원에게 뇌물로 지급될 것이라는 사실을 ‘알면서(knowing)’ 중개인에
게 지급하였어야 한다.⁴⁶⁾ ③ FCPA은 규정위반의 경우 개인과 법인을 구별하

41) 정도희, 앞의 워크숍 자료집, 19면.

42) 이유봉, 앞의 보고서, 169면.

43) 임정호, “미국 해외부패방지법의 공향과 그 시사점”, 『법학연구』 제22권 제2호, 연세대학
교 법학연구원, 2012. 6, 52면.

44) 문형구, 「해외 반부패 입법동향 및 대응방안 연구」, 국민권익위원회, 2013. 12, 7면.

45) 임정호, 앞의 논문, 54면.

46) 문형구, 앞의 보고서, 9면 참조.

여 처벌하고 있다.⁴⁷⁾ 형사처벌의 경우 법인과 개인으로 구분하고 있다. 법인의 경우 증뢰행위를 한 경우 최고 200만 달러의 이하의 벌금을 규정하고, 개인의 경우에는 위반시 최고 10만 달러 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역형, 또는 양자의 병과 규정하고 있다.⁴⁸⁾

3. 우리나라 공직자 반부패 법률과의 비교

우리 형법상의 뇌물죄와 비교하면 현행 형법상의 수뢰죄의 주체인 ‘공무원 또는 중재인’의 개념은 현재 판례가 확대하여 해석하고 있으나 미국 형법상의 뇌물수뢰자인 ‘공무원’의 범위보다 좁다고 보여진다. 또한 형법은 수뢰죄의 요건으로 ‘그 직무에 관하여’라고 규정하여 직무관련성을 요구하고, 그 요건의 해석에 있어 이른바 대가성(對價性)을 요구하고 있어서 수뢰죄의 성립이 미국보다 제한적이다. 종래 우리나라에서 공직부패행위를 처벌하는 규정은 형법 제129조부터 133조까지 규정된 ‘뇌물죄’, 특정범죄가중처벌등에관한법률 제2조에 규정된 뇌물죄의 가중처벌규정과 동법 제3조의 알선수재규정, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제86조의 ‘업무상비밀이용죄’ 정치자금법 제45조에 규정된 ‘정치자금부정수수죄’가있고, 공직자윤리법 제29조에서 규정하는 ‘퇴직공무원취업및행위제한금지’ 규정 등이 있었고, 최근에 사회적 논란이 되고 있는 공직자에 대한 부정청탁행위와 대가성이 없는 공직자의 금품수수행위를 처벌하기 위해 권익위원회가 주도하여 ‘부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’을 제정하였다. 이하에서는 구체적으로 미국과 우리나라의 반부패 규정을 비교한다.

47) (c) Violations by issuers, officers, directors, stockholders, employees, or agents of issuers

(2) (A) Any officer, director, employee, or agent of an issuer, or stockholder acting on behalf of such issuer, who willfully violates subsection (a) or (g) of section 78dd-1 [Section 30A of the Exchange Act] of this title shall be fined not more than \$100,000, or imprisoned not more than 5 years, or both.

(B) Any officer, director, employee, or agent of an issuer, or stockholder acting on behalf of such issuer, who violates subsection (a) or (g) of section 78dd-1 [Section 30A of the Exchange Act] of this title shall be subject to a civil penalty of not more than \$10,000 imposed in an action brought by the Commission.

48) 임정호, 앞의 논문, 58-59면.

1) 미국의 뇌물 및 불법사례 수수죄와의 비교

미국의 뇌물죄는 ‘직무관련성’과 ‘대가성’ 있는 경제적 이익을 취득하는 것을 기본적 구성요건으로 하고 있어서 우리나라의 수뢰죄와 유사하다. 반면, 미국의 불법사례 수수죄는 ‘직무대가성’을 요구하지 않고 직무와의 연관성만 있으면 범죄가 성립한다. 수뢰죄와 관련하여 우리 대법원은 ‘직무에 관하여’를 법령상 규정된 일반적, 구체적 사무뿐만 아니라 그 직무와 밀접하게 관련된 행위 또는 사실상 영향을 줄 수 있는 직무 행위 등으로 매우 넓게 해석하고,⁴⁹⁾ 대가관계에 대하여 직무와 전체적·포괄적으로 연관성이 있으면 족하다고 보고⁵⁰⁾ 특별히 청탁이 있거나 개개의 직무행위와의 대가적 관계를 고려할 필요가 없거나 그 직무가 특정된 것일 필요도 없다고 판시하고 있다.⁵¹⁾ 이러한 판례의 태도에 따르면 구체적 직무행위와 관련이 없거나 막연히 장래의 직무와 관련한 호의를 기대하면서 경제적 이익을 제공하는 행위라도 뇌물죄로 처벌이 가능하다. 이처럼 우리나라의 수뢰죄는 판례의 취지에서 보면 미국의 뇌물죄 및 불법사례 수수죄의 인정범위가 유사하다고 볼 수도 있다. 그러나 최근에 발생한 일명 ‘스폰서 검사’ 사건처럼 공무원이 평소 친분관계가 있는 자로부터 향응 접대를 받거나 금품을 수수하는 경우 법원이 ‘직무관련성’을 좁게 해석하여 뇌물죄를 부정하거나,⁵²⁾ 청탁사항이 공무원의 직무범위를 벗어나는 경우에는 ‘직무관련성’을 인정하기 어려워 뇌물죄로 처벌이 불가능하다.⁵³⁾ 이러한 문제를 고려하여 최근에 제정된 부정청탁금지법이 이러한 대가성 없는 금품수수행위를 처벌하는 규정을 두고 있으나⁵⁴⁾ 문제점은 여전히 남아있다.

49) 대법원 1998.2.27. 선고 96도582 판결; 대법원 2008.11.30. 선고 2007도2997 판결; 대법원 2003.6.13. 2003도1060 판결 등 참조

50) 대법원 2000.1.28. 선고 99도4022 판결; 대법원 1997.4.17. 선고 96도3378 판결 등 참조.

51) 위 판결 참조.

52) 대법원 2011.11.10. 선고 2011도6512 판결.

53) 대법원 2011.5.26. 선고 2009도2453 판결(동 사건은 해양수산부 소속 공무원이 해운회사대표로부터 자신들의 선박이 중국교통부로부터 선박운항허가를 받게 해달라는 청탁과 함께 금품을 수수한 경우 중국으로부터 선박운항허가를 받는 것은 해당 공무원의 직무범위가 아니므로 직무관련성을 부정하였다).

54) 동법 제8조는 공직자가 직무상 관련 여부를 불문하고 금품수수를 금지하고 있으며, 동법 제22조 제1항에서 그 위반 금품가액이 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 금품 가액이 100만 원 이하인 경우에는 가액의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과할 수 있게 규정하고 있다.

2) 미국의 이해충돌방지규정과 비교- 이해관계에 개입하는 행위와 허가받지 않은 보상 금지

(1) 미국의 이해충돌방지규정과 비교

우리의 현행법에서는 미국과 같이 이해충돌방지법상 ‘경제적 이해관계에 영향을 미치는 행위’를 처벌하는 규정이 없다. 다만, 일명 ‘김영란 법안’ 제15조에서 일반 공직자의 사적 이해관계 직무수행 금지 조항을 두었으나 이미 전술한 바와 같이 국회 논의 과정에서 삭제되었다. 동 법안은 미국의 이해충돌조항과 유사하지만 형사처벌을 하지 않고 있어서 미국과 다르다.⁵⁵⁾ 미국은 이해충돌방지법상 경제적 이해관계에 영향을 미치는 행위 금지규정(18 U.S.C. 208)과 공무원이 허가받지 않고 보상을 받는 행위를 형사처벌 하는 규정을 두어 본인, 배우자, 자녀 등의 경제적 이해관계가 관련된 사안에 개입하는 행위도 형사처벌 하고 있으나 우리는 현행법상 뇌물죄로 처벌하기가 어렵고, 기타 형법상 강요죄, 직권남용죄나 특별법상 범죄에 해당하지 않으면 처벌하기가 어려운 문제가 있다.

(2) 미국의 허가받지 않은 보상규정의 비교- 공무원의 허가받지 않은 보상 행위와 우리나라 뇌물죄와의 비교

공무원이 자신의 직무가 아니라고 하더라도 정부가 이해관계가 있는 사안에서 타인을 대리하거나 자문행위를 하는 행위, 기타 노동력의 대가로 보상을 받는 행위는 포괄적으로 직무와 연관성이 있고 대가관계가 인정되어 뇌물죄의 처벌여부가 논란이 될 수 있다. 미국은 공무원의 허가받지 않은 보상행위에 대한 처벌규정을 두고 있어 이에 대한 처벌이 가능하다. 그러나 현행 우리나라 뇌물죄의 경우 해석상 ‘부정한 이익’을 요구하고 있으므로 정당한 대가관계인 경우에는 처벌이 어렵다. 다만, 현행 대법원 판례의 입장과 같이 ‘포괄적 뇌물’의 개념을 인정, 실무상 공무원의 다양한 이익수수행위를 처벌할 수 있는 가능성은 있지만 적어도 공무원이 공무원의 정당한 노동의 대가로 보수를 받는다면 현행

55) 일명 ‘김영란법’은 공직자 자신이 특정 업무의 상대방이거나, 친족 등이 관계되는 경우 직무수행을 금지하고(안 제15조), 고위공직자에 대해서는 공공기관에 임용되기 전 2년 이내에 재직하였던 사업장 또는 대리, 자문 등을 담당할 고객과 2년간 업무를 수행할 수 없도록 규정하고 있다. 그리고 이에 위반한 경우 3천만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있게 규정하고 있다(안 제34조 제1항 제2호 및 제3호).

법상 공무원의 겸직금지 의무 등의 위반으로 징계사유가 될 가능성은 있으나 형사처벌은 불가능하다. 따라서 공무원이 공무와 관계없이 노동력을 제공하고 사적으로 이익을 수수하는 행위를 재제하는 규정을 추가하는 것이 필요하다.

3) 미국의 일명 회전문 금지 및 부정청탁행위금지 규정 비교

(1) 우리나라 공직자윤리법상의 회전문 금지 규정과의 비교

미국 연방법상 규정된 회전문규정은 많은 부분에서 우리나라 공직자윤리법과 유사하다. 우리나라 공직자윤리법은 제17조에서 관할 공직자윤리위원회의 승인을 받지 않고 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서와 업무관련성이 있는 사기업체 등에 취업할 수 없도록 규정하고 있으며, 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 이천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.⁵⁶⁾ 또한 공직자윤리법 제18조의2는 퇴직 전 취급하던 업무를 퇴직 후에 취급할 수 없도록 규정하고, 동법 제18조의4는 퇴직 전 소속 기관의 임직원 등에게 부정한 청탁행위를 금지하고, 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 이천만원 이하의 벌금에 처할하도록 규정하고 있다.⁵⁷⁾ 그리고 부정한 청탁을 받은 공무원과 임직원은 소속기관장에게 신고하여야 하고 이를 위반한 경우 징계사유에 해당한다.⁵⁸⁾

(2) 부정청탁행위금지규정의 비교

현재 우리나라에서 논란이 되고 있는 것의 하나가 부정청탁행위 금지규정이다. 미국연방의 경우에는 시민이 공무원에 대해 청탁하는 행위를 직접적으로 처벌하는 규정은 없고, 일부 주법에서 공무원에게 부정한 청탁 및 영향력을 행사하는 행위를 처벌할 수 있는 규정을 마련하고 있다. 현행 부정청탁금지법은 부정청탁금지를 규정하고 있다. 법에서 이를 규정한 이유는 청탁과 관련한 금품수수를 입증하기가 현실적으로 매우 어려우므로 공무원에게 청탁하는 행위 자체를 재제하기 위한 측면이 있다.

56) 공직자윤리법 제29조 제1호.

57) 공직자윤리법 제29조 제2호, 제3호.

58) 공직자윤리법 제22조 제16호.

IV. 미국의 공직자 직무행위 관련 부패방지 제도

1. 공직자 부패방지 제도 개관

1978년 제정된 정부윤리법(Ethics on Government Act of 1978)과 감찰국법(Inspector General Act of 1978)은 현재 미국 연방행정부의 공직자윤리 정책에 대한 중요한 역할을 하고 있고 이 법들을 근간으로 하여 정부윤리국(Office of Government Ethics, OGE)과 감찰국(Office of Inspector General, OIG)이 설치, 운영되고 있다.⁵⁹⁾ 또한 1978년에 제정된 공무원제도개혁법(Civil Services Reform Act of 1978)은 공직윤리 확립을 위해 내부고발자 보호규정을 두어 내부고발행위에 대한 법적인 보호를 강화하고 진담기관인 특별검사국(Office of the Special Counsel, OSC)을 설립하였다.⁶⁰⁾ 미국의 공직자 반부패 제도는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. ① 공직부패를 미국 국내의 반부패뿐만 아니라 다른 나라의 반부패도 목표로 하고 있고, ② 부패문제를 다른 정책과 분리된 독립된 별개의 문제로 보지 않고, 마약밀매 등과 같은 국제조직범죄, 국제테러리즘, 정치적 민주주의의 확산, 자유무역질서의 확립, 자금세탁 등과 같은 여러 국제적인 현안과 연계하여 다루고 있다는 특징을 가지고 있다.⁶¹⁾ 또한 ③ 반부패 정책을 공직분야에 한정하여 추진하지 않고 이를 민간분야로 까지 적극적으로 확대하여 추진하고 있다.⁶²⁾ 특히 미국은 외국의 부패에 대해서도 강력히 대응하고 있는데, 이것은 부패가 자국만의 문제가 아니라 다른 국가와 관련되어 있고, 공직부패의 척결하기 위해서는 다른 국가의 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 이러한 점은 부패문제를 자국의 공직자 부패를 중심으로 하는 국내문제로 한정하여 정책을 추진하는 우리나라 등 다른 국가와 다르다. 또한 부패문제는 공공과 민간의 구별 없이 척결해야 하는 문제로 인식하고 있다.

59) 배충환, 앞의 보고서, 2면.

60) 위의 보고서, 2면 참조.

61) 정영일, 앞의 논문, 314면.

62) 위의 논문, 314면.

2. 공직자 부패방지 조직과 체계

1) 개 관

미국의 공직자 부패방지 조직은 특정 부서가 반부패 정책을 독자적으로 수행하는 것이 아니라 ‘견제와 균형의 원리’에 따라서 중층적으로 수행하고 있다. 연방수사국(FBI), 정부윤리청(Office of Government Ethics: OGE), 법무부 검찰국(Office of Inspector General: OIG), 특별심사청(Office of Special Counsel: OSC), 특별조사국 (U.S. Office of Special Counsel) 등의 조직들이 공직자 부패방지 정책을 예방에 중점을 두고 추진하고 있다. 공직자 반부패 정책은 ① 공직자들은 사적 이익을 위해 공공자원을 이용해서는 안 된다는 것과 ② 공직자들은 어떤 사적 조직 또는 개인에게도 차별적 대우를 해서는 안되며 공정하게 행동해야 한다는 기본원칙에 따라 전 국가적 차원에서 적극적으로 추진되고 있다. 이하에서는 이들 반부패조직에 대해 검토한다.

2) 미국 연방수사국(Federal Bureau of Investigation: FBI)

연방수사국(FBI)은 미국 법무부 산하의 수사 및 정보기관으로 범죄 수사 및 미국 내의 정보 수집 업무를 담당하고 있으며, 1908년에 법무부 검찰국으로 발족하여 1935년 연방 수사국 (FBI)으로 개칭되어 현재에 이르고 있다.⁶³⁾ FBI는 국내정보수집과 범죄수사를 주요 업무로 하고 있지만 공직부패를 국가의 존립과 안보에 위해를 줄 수 있는 범죄행위로 인식하고 있어서 부패에 대한 수사에도 적극적이다. 또한 공직부패가 국가작용의 공공성과 투명성에도 부정적이고 각종 범죄와도 관련될 수밖에 없기 때문이다. FBI는 이러한 공직부패를 척결하기 위해 기술과 능력을 갖춘 요원들이 비밀리에 수사를 실시하고 있다.

3) 정부 윤리청(Office of Government Ethics: OGE)

미국 내 공직부패를 감독하는 다른 독립 기관으로 정부윤리청(OGE)이 있다.

63) <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%B0%EB%B0%A9%EC%88%98%EC%82%AC%EA%B5%AD> (2015년 6월 10일 확인).

1989년 정부윤리법의 개정으로 정부윤리청(OGE)이 설립되어 공직자 재산공개, 윤리교육, 관리자와 직원 사이의 이해갈등예방 등 공무원의 윤리와 관련된 여러 업무를 총괄하고 있다.⁶⁴⁾ OGE는 연방정부의 모든 행정부처 관리자와 직원간의 이해 갈등을 예방하고 행정부의 정부윤리법 준수 여부에 대한 감시 및 실사를 목적으로 하고 있다. OGE는 ① 정부 윤리청장실, ② 고문 변호사 및 법률 정책실, ③ 프로그램 자문실, ④ 윤리 준수 감시실 등 4개의 조직으로 구성되어 있으며,⁶⁵⁾ 사전적 예방을 중심으로 이해충돌관련 행정입법의 제정 권한, 특정 연방 공무원들의 재산신고서 검토, 윤리 관련 법률, 규칙 등에 대한 교육 및 훈련, 각 부처 윤리담당 공무원들에 대한 지침 게시(guidance) 및 관련 법령의 유권해석, 연방 행정부 내 윤리 프로그램의 모니터링 등을 주요 업무로 하고 있다.⁶⁶⁾

4) 미국 법무부 감찰국(Office of Inspector General: OIG)

미국 법무부 감찰국(OIG)은 정부윤리법에 의해 설립된 조직으로 법무부 안에서 법령위반 조사 및 각종 소송을 담당하고 있으며, 법무부 회계·계약·보조금 감사 및 법령위반, 부정행위, 직권남용을 예방·조사하기 위한 기존 법령 및 법령 안에 대한 평가 등을 수행하고 있다.⁶⁷⁾ OIG는 사법기관과 감사기관의 성격을 모두 가지고 있어 OIG의 조사담당관이 행사하는 조사권은 사법적 수사권과 행정적 조사권의 성격을 모두 가지고 있으며, OIG의 조사권은 정보의 수집, 고발의 접수, 특정 자료의 열람권, 명령장(subpoena)을 이용한 강제조사 및 체포·압수·수색 등 기소전단계의 조사를 망라하고 있으며 조사의 인적 대상에도 제한을 두지 않고 있다.⁶⁸⁾ 또한 모든 정부부처의 공무원에 대한 신변보호와 상급자나 인사권자의 보복 방지를 등을 위한 내부고발자 보호 프로그램을 시행하여 내부고발자를 강력하게 보호하고 있다.⁶⁹⁾

64) 강경근, 앞의 논문, 114면.

65) 지영환·이인영, “미국·한국의 공직 감찰 법제 비교분석”, 「법학논문집」 제38권 제2호, 중앙대학교 법학연구원, 2014, 138면.

66) 배충환, 앞의 보고서, 5면.

67) 위의 보고서, 25면.

68) 정영일, 앞의 논문, 318면 참조.

69) 배충환, 앞의 보고서, 27면 참조.

5) 미국 특별심사청(Office of Special Counsel: OSC)

특별심사청(OSC)은 독립된 독립제 연방기관으로 1978년 공무원복무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)에서 공무원 인사제도와 실적제도를 조사·감시하고 부당한 인사사건을 조사하여 적절한 조치를 취하기 위해 설치되었다.⁷⁰⁾ OSC의 주요 업무는 ① 내부고발공무원에 대한 보상 및 보호, ② 내부고발의 접수·조사·수사 및 기소, ③ 내부고발통로의 보장, ④ 공무원의 정치활동에 대한 법적 허용기준의 제공 및 교육, ⑤ 공무원의 내부 고발권 등 직무상 권리에 관한 교육, ⑥ 군복무자의 공무원 재취업 및 재고용권 보장업무 등이다.⁷¹⁾

3. 공직자 부패방지 주요 제도

미국은 공직자 부패방지를 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 다만, 공직자 반부패정책이 일반적으로 반부패법률을 근거로 추진되고 있어서 주요 법률을 검토하면서 관련 정책도 함께 서술하였으므로 여기에서는 내부고발자 보호제도와 법률에서 다루지 않은 특별검사제도를 간략히 서술한다.

1) 내부고발자 보호제도

미국에서 내부고발자보호제도가 입법화된 것은 1863년 제정된 False Claim Act이다. 동법은 남북전쟁 중 북군에 총포, 탄약 등의 불량군수품을 납품한 사건을 계기로 제정되었고, 정부계약에서의 부정행위 등을 제보한 내부고발자를 보호하고, 부정행위자에 대한 손해배상책임과 인센티브를 부여하는 것을 주요 내용으로 하고 있었다.⁷²⁾ 그 후 1989년 내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989:WPA)의 제정으로 보다 강화되었다. 동법에 따라 모든 연방기관은 매년 의회에 내부고발자보복과 관련하여 내부고발사항에 대한 사후조치, 내부고발자보복과 관련된 해당 공무원에 대한 징계사항을 보고하여야 하며 매년 고발관련 통계를 기관 홈페이지에 게시하여야 한다.⁷³⁾ 미국 법무부 검찰국에서는 모

70) 정영일, 앞의 논문, 321면 참조.

71) 위의 논문, 322면 참조.

72) 권창국, “내부고발자 보호제도에 관한 연구”, 『형사정책』 제24권 제3호, 2012. 12, 192면 참고.

든 정부부처의 공무원에 대한 신변보호와 상급자나 인사권자의 보복 방지를 등을 위한 내부고발자 보호 프로그램을 시행하고 있으며, FBI 직원의 내부고발은 그 임무의 중요성을 감안하여 OIG에서 모두 직접 처리함으로써 내부고발자를 강력하게 보호하고 있으나 내부고발이 많지 않아 내부고발에 의한 조사는 드물다.⁷⁴⁾ 미국 특별심사청(OSC)에서는 내부고발자 보호를 위해 ① 내부고발공무원에 대한 보호 및 보상, ② 내부고발의 접수·조사·수사 및 기소, ③ 내부고발통로의 보장, ④ 공무원의 내부고발권 등 직무상 권리에 대한 교육 등의 정책을 추진하고 있다.

2) 특별검사제도

특별검사제도는 우리에게도 익숙한 제도로 그동안 제도도입에 대해 여러 차례 논의가 있어 왔고, 일부 특정 사건에 대해서는 이를 실시한 바 있다. 공직부패와 관련하여 특별검사제도가 의미를 가지는 이유는 공직부패는 특히 고위공직자의 비리나 범죄행위에 대한 척결이 중요하나 해당 고위공직자가 수사의 담당자이거나 혹은 수사에 영향을 미치는 경우가 많아 비리에 대한 수사에 공정성이 문제되기 때문이다. 이처럼 고위 공직자가 자기 사건을 자기가 수사하거나 영향을 미치는 것을 방지하기 위하여 독립된 기관으로 검사를 별도로 임명하여 수사의 공정을 확보하도록 하기 위해 만든 제도가 미국의 특별검사제도이다. 특별검사제도는 공직자의 부패행위 방지만을 목적으로 하는 조직은 아니지만 미국의 경우에도 특별검사제도의 대상이 되는 범죄행위가 대부분의 고위 공직자의 부패행위와 관련되는 것이라 사실상 고위 공직자의 부패방지조직으로서의 역할을 하고 있다. 미국 의회는 1978년 특별검사제도의 운영에 관한 규정이 포함된 정부윤리법을 제정하여 연방법원이 특별검사를 지명하도록 하였으며 공식용어도 독립변호사(Independent Counsel)로 정하였고, 현재는 연방법률 제28장 제543조 및 연방규칙 제28편 제600조 이하에 따른 특별검사제도(Special Council)가 운영되고 있다.⁷⁵⁾

73) 정영일, 앞의 논문, 321면 참조.

74) 배충환, 앞의 보고서, 27면 참조.

75) 정영일, 앞의 논문, 324면.

4. 우리나라 공직자 반부패 조직 및 제도와의 비교

미국의 공직자 부패방지 조직은 특정 부서가 반부패 정책을 독자적으로 수행하는 것이 아니라 ‘견제와 균형의 원리’에 따라서 중층적으로 수행하고 있다. 대표적 반부패 방지 조직으로 연방수사국(FBI), 정부 윤리청(Office of Government Ethics: OGE), 법무부 감찰국(Office of Inspector General: OIG), 특별심사청(Office of Special Counsel: OSC), 특별조사국 (U.S. Office of Special Counsel) 등이 있고, 이들 조직들이 공직자 부패방지 정책을 예방에 중점을 두고 추진하고 있다. 우리나라의 경우에도 공직자 반부패 정책은 감사원, 국민권익위원회, 검찰, 금융감독원, 공정거래위원회, 국세청 등의 조직에서 추진하고 있다. 미국처럼 공직자 부패방지를 특정 부서가 독자적으로 수행하는 것이 아니라 중층적 구조로 수행하고 있다는 점은 유사하다. 미국의 반부패 조직 중 미국의 정부윤리청(OGE : Office of Government Ethics)은 설치 근거와 조직과 업무의 측면에서 보면 우리나라의 국민권익위원회와 유사하다. 공직자 반부패정책의 핵심적 역할을 하고, 조직의 설치도 개별법인 ‘정부윤리법’에 법적 근거를 두고 있다. 그 임무도 공직자 재산공개, 윤리교육, 관리자와 직원 사이의 이해갈등예방 등 공무원의 윤리와 관련된 업무를 총괄한다. 우리나라와 구별되는 조직으로 미국 특별심사청(Office of Special Counsel:OSC)이 있다. 특별심사청(OSC)은 독립된 독립제 연방기관으로 1978년 공무원복무개혁법에서 공무원 인사제도와 실적제도를 조사·감시하고 부당한 인사사건을 조사하여 적절한 조치를 취하기 위해 설치되었으며 임무는 연방정부 공무원 및 직원 또는 그 직의 지원자들이 법이 금지하는 인사 관행을 하지 못하게 하거나 금지된 인사관행으로부터 보호하는 것이다. 금지된 인사관행에 대한 고발이나 제보를 접수하고 이에 대해 조사는 물론 시정조치 및 관련자에 대한 징계조치를 권고하고 형사기소까지 할 수 있다는 점에서 그 대상이 조금 다르긴 하지만 그동안 설립이 논의되어 온 고위공직자의 부패행위에 대한 독립적 수사권과 기소권을 가진 가칭 ‘고위공직자비리수사처’와 유사하다.

미국의 공직자 부패에 대응하기 위한 정책은 크게 외국과 민간기업의 부패범죄에 대응하기 위한 제도와 미국 국내의 부패범죄에 대응하기 위한 제도로 구분된다. 그 제도적 특징을 보면 ① 공직부패를 미국 국내의 반부패뿐만 아니라 다른 나라의 반부패도 목표로 하고 있다는 것과 ② 부패문제를 독립된 별개가

아닌 마약밀매 등과 같은 국제조직범죄, 국제테러리즘, 돈세탁문제 등과 같은 다른 국제적인 현안과 연계한다는 점, ③ 반부패 정책을 공직분야에 한정하여 추진하지 않고 이를 민간분야로까지 적극적으로 확대하고 있다는 점, ④ 부패 문제를 화이트칼라범죄와 연계하고 있다는 등의 특징을 가지고 있다. 우리나라의 반부패제도와 비교해보면 가장 큰 차이점이 첫 번째와 두 번째라 생각된다. 미국이 이러한 태도를 취하는 이유는 현재의 부패문제는 자국만의 문제가 아니라 다른 국가와 관련되어 발생하는 것이기 때문에 공직부패를 척결하기 위해서는 다른 국가의 부패도 함께 척결해야 하기 때문이다. 이러한 이유로 미국은 다른 나라의 부패에 대해서 강력히 대응하고 다른 나라의 반부패정책과 노력을 적극지원하고 있다. 또한 공직자 부패의 효과적인 억제를 위하여 관련 범죄적 문제와 연계해서 추진하고 있는 것이다. 이러한 점은 미국과 우리나라의 처한 상황이 달라서 발생한 차이점이지만 향후 우리의 공직자 부패방지제도가 나아갈 방향성을 제시하고 있다고 판단된다.

IV. 공직자 반부패 제도상 시사점 및 개선방안

공직자 부패는 투명하고 공정한 국가기능을 저해하고 법치주의를 형해화하여 사회전체에 대한 불신을 조장하고 국가경쟁력을 떨어뜨리는 가장 큰 요인이 된다. 사회공동체의 근간을 흔들고 계층간의 갈등을 조장하여 전 국민을 피해자로 만드는 행위라 할 수 있다. 이러한 고위공직자 비리척결을 위해서는 이를 추진하는 주체의 강력한 의지와 지속적인 노력이 필요하고, 실현가능하고 체계적인 중장기적인 반부패 계획을 수립하여 정권이 바뀌어도 강력하게 추진되어야 한다. 또한 공직사회 전반의 자정의 노력과 인식의 변화도 있어야 한다. 미국의 경우에도 1970년대부터 입법과 제도적인 마련을 통해서 공직자 반부패정책을 적극적으로 추진해오고 있으며 이러한 노력은 1990년대 이후에는 공공분야 뿐만 아니라 민간부분까지 확대하여 부패대책을 기업과 일반 단체에까지 포함하여 추진하고 있다. 이하에서는 미국의 적극적 반부패 제도를 참고하여 우리나라 반부패 제도에 대한 제도적인 시사점을 제시하고자 한다. 다만, 국가마다 처한 상황이 다르므로 우리 현실에 맞는 정책적, 제도적 측면에서의 개선방안을 제시하고자 한다.

① 첫째, 공직자 반부패 정책을 추진하는 조직과 정책추진의 강력한 의지가 있어야 한다. 미국도 그러하지만 중앙집권적 권력에 익숙하고 영토도 작은 우리나라의 경우 확고한 반부패의지와 추진력은 부패척결에 가장 중요한 요건의 하나이다. 그 대표적 사례가 싱가포르라 할 수 있다. 특히 정치인 등 고위공직자를 포함한 공직사회 부패는 일반 국민의 부패인식에 큰 영향을 미치므로 확고한 의지를 가지고 반부패정책을 추진하여야 한다. 부패한 공직자에 대한 책임소재를 명확히 하고 그에 따른 사법적 제재를 엄격히 하여야 한다. 이를 위해서는 공직자 비리에 대한 처벌 강화가 필요하다. 공직자의 뇌물수수와 같은 범되는 죄질이 중함에도 불구하고 아직도 직위해제, 의원면직 등과 같은 온정적 처벌이 관행화가 되었다. 이제라도 고위공직자의 비리에 대해서는 무관용으로 나가야 하고 고위 공직자의 비리범죄에 대하여 실형을 원칙으로 하고 집행유예의 선고를 제한해야 한다. 또한 부패사범의 공직자는 원칙적으로 '사면'에서 제외해야 하고 이를 예외적으로 허용하는 경우에도 사면권 행사를 제한하여 당해 공직자에 대하여 피선거권 제한기간에 준하는 기간으로 사면권행사 제한을 제도적으로 도입해야 한다. 또한 행정기관을 포함한 공공기관의 장의 지휘책임도 강화하여야 한다. 부하직원의 뇌물 수수와 부실한 감사에 대해서도 지휘책임을 물어 민형사상 책임을 지울 필요가 있다. 공공기관의 장은 직위에 맞는 권한과 각종 편의를 누리는 만큼 그에 따른 역할을 충실히 하고, 그 결과에 책임을 져야 한다.

② 둘째, 공직자 반부패를 효과적으로 달성하기 위해서는 공공과 민간부분의 협력이 있어야 한다. 공직자 부패는 민간의 불법적인 뇌물수수가 원인이므로 공직사회의 노력만으로는 불가능하다. 정부·기업·시민사회 모두가 부패척결을 위해 노력하고 서로 협력할 때 반부패 정책의 시너지 효과도 배가될 것이다. 기존의 부패적인 사회적 관행에서 직접적이나 간접적으로 금전적 이득을 취하던 사람들이 공정하고 투명한 사회로의 이행을 위한 노력에 고통 분담적 차원에서 자발적으로 참여하여야 한다. 기존에 누리던 이권을 지키려는 저항세력에 대해서는 원칙에 따라 단호한 조치도 수반하여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 고위 공직자에 대한 전관예우를 방지하여야 한다. 그동안 고위 공직자가 현직에서 퇴직하여 대기업이나 로펌 등 민간분야에 진출하여 많은 논란이 있어 왔다. 미국의 경우에도 이러한 현상을 이미 경험하고 이해충돌행위로 엄격하게 이를 제한하고 있다. 퇴직공무원의 행위에 제한을 두어야 한다. 현재,

퇴직 공무원에 대해서 취업대상 기관(업체)을 제한하고 있으나 이것보다는 퇴직공무원의 퇴직 후 일정기간 이른바 냉각기간을 두어 자신이 근무했던 기관을 대상으로 청탁, 알선, 압력행사 등의 ‘행위’를 금지하여야 한다. 이러한 수단이 훨씬 효과적이다. 필요하다면 현행 부정청탁금지법에 ‘이해충돌방지규정’을 추가할 필요가 있다.

③ 셋째, 반 부패문화의 정착이 필요하다. 부패에 둔감하고 온정적인 사회적 인식을 전환시키기 위해 부패의 폐해와 심각성을 알리는 프로그램을 개발하고, 반부패에 대한 지속적인 교육과 홍보 등을 통하여 부패에 대한 만연된 불감증과 온정적인 사회분위기를 바꾸어야 한다. 특히 고위공직자를 포함한 공직사회 청렴성은 일반 국민의 부패인식에 큰 영향을 미치므로 단호하게 대응하여야 한다. 흔히 말하는 ‘유전무죄’ 현상이 반복되거나 공직자 임명과정에서 나타나는 불법과 탈법적인 행위현상이 지속되는 한 반부패사회건설은 요원하기 때문이다. 이를 위해 정부가 반 부패 문화의 정착을 위해 고위 공직자의 비리에 대한 공직비리 백서를 만들어 배포하고, 이를 인터넷에 공개하여 누구나 열람할 수 있도록 할 필요가 있다. 정부가 이런 백서를 만들기 어렵다면 이를 시민단체에 의뢰하여 실시하도록 하여야 한다. 또한 공직자 반부패 문화의 정착을 위해 공직자의 반부패 성공사례(success story)를 수집하여 이를 확산하여야 한다. 반 부패문화는 구성원 정체의 공감대 형성이 중요하다.

④ 넷째, 공직자 반부패 법률상 시사점 및 개선방안으로 미국의 뇌물 및 불법사례 수수죄의 시사점을 보고자 한다. 미국의 불법사례 수수죄는 ‘대가성’이 없더라도 ‘공무(직무) 관련성’만 있다면 형사처벌이 가능하고, 공무원이 정당한 공무집행을 하고 퇴직 후 사례를 수수하는 행위도 처벌할 수 있다는 점에서 시사점이 있다. 최근에 제정된 부정청탁금지법이 이러한 대가성 없는 금품수수행위를 처벌하는 규정을 두고 있으나 공무원의 대가 없는 금품수수 행위에 대한 형사처벌이 형법상 뇌물죄의 규정과 비교하여 과중하고, 헌법상 과잉금지 원칙에 반할 우려가 제기되고 있다. 물론 이에 대해서는 다른 견해도 있으나 동법의 위헌 여부가 헌법재판소에 제기되는 등 논란이 있는 점은 분명하다.⁷⁶⁾ 또

76) 동법 제8조와 제22조 제1항에 따르면 공무원이 아무런 부정한 청탁을 받지 않고 1회에 100만원 이상의 금품만 수수하면 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처할 수 있다. 이는 형법 제129조의 사전수뢰죄와 제132조의 알선수뢰죄와 비교할 때 과중하게 처벌하는 면이 있다.

한 금품수수 가액을 1회 100만 원을 기준으로 그 이상인 경우에는 형사처벌을 하고 그 이하인 경우에는 처벌하지 않는데, 이에 대한 근거가 무엇인지도 분명하지 않다. 현행 형법은 부정한 직무집행을 하고 퇴직 후에 뇌물을 수수하면 사후수뢰죄가 성립하나 정당한 공무집행을 하고 퇴직 후에 사례조로 받는 행위에 대해서는 처벌이 불가능하다. 따라서 이를 처벌하기 위해서는 직무와의 대가성을 요구하지 않고 직무와의 연관성만 있으면 처벌하는 규정이 필요하고, 이런 점에서 미국의 불법사례 수수죄를 검토할 필요가 있다.

⑤ 다섯째, 공직자 반부패 법률상 시사점 및 개선방안으로 미국의 이해충돌방지규정의 시사점을 보고자 한다. 부정청탁금지법이 국회의 논의 과정에서 공직자의 이해충돌방지규정부분이 삭제되어 반쪽짜리 법률이란 비판을 받은 것이 사실이다. 부정청탁금지법의 원안인 이른바 김영란 법안의 이해충돌방지규정에 대해서 관련 조항들이 사적 이해관계의 구체적 범위가 불분명하고 위반에 대한 제재도 형벌이 아닌 과태료로 규정되어 있어 해당 행위에 대한 억제효과가 미흡하다는 의견도 제기되었고, 이러한 문제점의 논의과정에서 법안을 개선하려는 노력 없이 국회가 이를 통째로 삭제하였다. 따라서 현재 우리는 미국 이해충돌방지법상 경제적 이해관계에 영향을 미치는 행위 금지규정(18 U.S.C. 208)과 공무원이 허가받지 않고 보상을 받는 행위를 제재하는 규정이 없다. 정치인을 포함한 공직자의 이해충돌방지규정을 도입할 필요가 있다. 특히 본인, 배우자, 자녀 등의 경제적 이해관계가 관련된 사안에 개입하는 행위는 우리나라 현행법상 뇌물죄로 처벌하기가 어렵고, 기타 형법상 강요죄, 직권남용죄나 특별법상 범죄에 해당하지 않으면 처벌하기가 어려운 문제가 있다. 이러한 면에서 부정청탁금지법을 다시 개정하여 종래 김영란법안의 공직자 이해충돌방지규정을 포함시키는 것이 타당하다. 다만, 김영란법안의 이해충돌규정은 경제적 이해관계에 관여하는 이익에 비해 그 제재의 효과가 미약하여 억제효과가 의문시되므로 미국의 이해충돌방지법과 같이 평의, 결정, 행정행위와 같은 '구체적 절차'에 '상당한 정도'로 관여하는 행위로 그 대상을 제한하면서 그 요건과 범위를 보다 구체적으로 규정하여 형사처벌을 하도록 규정할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 강경근, “공직자 부패와 헌법이론”, 『한국부패학회보』 제1호, 한국부패학회, 1997.
- 권창국, “내부고발자 보호제도에 관한 연구”, 『형사정책』 제24권 제3호, 2012. 12.
- 김광암, “미국의 부패방지법 연구 및 바람직한 부패방지법 제정 방향”, 『저스티스』 제34권 제3호, 한국법학원, 2001. 6.
- 김성호, “공직부패방지를 위한 제도개선에 관한 연구”, 건국대학교 대학원, 박사학위논문, 2003.
- 김재민, “공직자 부패 문제에 대한 피해자학적 접근”, 『피해자학연구』 제20권 제1호, 한국피해자학회, 2012. 4.
- 김호정, “한국과 미국의 관료부패 비교”, 『한국행정학회』 1998년도 동계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 1998.
- 문형구, 「해외 반부패 입법동향 및 대응방안 연구」, 국민권익위원회, 2013.12
- 배충환, 「미국의 반부패제도 및 법규연구」, 법무부 해외연수공무원 논문집, 2006.
- 양종삼, 「미국 공직윤리제도 검토 및 국내 제도화방안에 관한 연구」, 국민권익위원회, 2010. 6.
- 윤동호, 「국제사회의 반부패동향과 한국의 부패방지시스템 진단」, 한국형사정책연구원 연구보고서, 2002. 2.
- 이성기, “미국의 뇌물, 부정청탁 및 이해충돌방지법에 관한 연구”, 『미국헌법연구』 제23권 제2호, 미국헌법학회, 2012. 8.
- 이유봉, “공직부패 종합대책법으로서의 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석”, 『법제분석지원 연구』 12-25-1, 한국법제연구원, 2012.
- 임정호, “미국 해외부패방지법의 공향과 그 시사점”, 『법학연구』 제22권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2012. 6.
- 정도희, 「미국의 공직자 부패법제에 대한 소개」, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2015. 5. 29.
- 정영일, “미국의 공직부패에 대한 대응 법제도”, 『국제지역연구』 제14권 제2호, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2010. 7.
- 정하명, “미국에 있어서 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준- 미국의 1989년 윤리개혁법을 중심으로 -”, 『공법학연구』 제9권 제3호, 한국비교공법학회, 2008.
- 조병선, “신종의 뇌물범죄에 대한 한국의 형법적 대처방안에 대한 고찰”, 『형사법연구』 제21권 제4호, 2009.

지영환 · 이인영, “미국 · 한국의 공직 감찰 법제 비교분석”, 『법학논문집』 제38권 2호, 중앙대학교 법학연구원, 2014.

국민권익위원회, 「부패방지 관련 해외입법례(I)」, 2013.

_____, 「2009부패방지 심의 · 의결레집」, 2010.

_____, 「국민권익위원회 주요업무안내서」, 2009. 1.

Ashforth E. Blake & Anand, Vikas., The Normalization of Corruption in Organizations, Research in Organizational Behavior, Vol. 25. 2003.

United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Convention Against Corruption, United Nations New York, 2004.

연합뉴스, 2015년 5월 29일자 기사

(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/05/29/0200000000AKR2015052910240009.HTML?input=1195m>).

뉴스테일리 2015년 5월29일자 기사

(<http://star.newdaily.co.kr/mobile/mnewdaily/ysview.php?id=699671>).

[http://www.fbi.gov/news/stories/2014/june/public-corruption-update/public-corruption-update\(2016년 4월 20일 확인\)](http://www.fbi.gov/news/stories/2014/june/public-corruption-update/public-corruption-update(2016년 4월 20일 확인)).

[https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%B0%EB%B0%A9%EC%88%98%EC%82%AC%EA%B5%AD\(2016년 4월 20일 확인\)](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%97%B0%EB%B0%A9%EC%88%98%EC%82%AC%EA%B5%AD(2016년 4월 20일 확인)).

<http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Employee-Standards-of-Conduct/Employee-Standards-of-Conduct/>

[국문초록]

미국의 공직자 부패방지 제도에 관한 비교법적 고찰

나 채 준*

관료 내지 공직자의 부패는 국민의 정부에 대한 불신을 초래하고, 계층간의 위화감과 갈등을 유발하는 것은 물론 사회의 윤리의식을 저하시켜 무질서와 혼란을 야기하기 때문에 선진국이나 후진국의 구별 없이 모든 국가가 부패를 척결하고자 하는 의지를 가지고 적극적인 정책을 추진하고 있는 상황이다. 우리나라도 과거 모든 정부가 부패문제가 발생할 때마다 부패방지 내지 부패척결을 위한 제도적 장치를 마련하기 위하여 많은 노력을 하여왔으나, 그 실효성을 거두고 있지 못하고 있는 실정이다. 부패행위를 법률에서 규정하고 있으나 부패행위의 추상성, 적용규범의 다원화, 부패행위 조사기구의 미비, 부패 예방의 한계와 처벌(규제)의 단순성, 신고자 보호수단의 부족, 공직윤리 및 부패행위의 인식 부족 등 다양한 문제들에 대한 전반적인 논의와 해결방안이 구체적으로 논의되고 있지 못하고 있다. 특히 공직부패 종합대책으로서 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”(소위 김영란법)이 대상 및 적용범위 등에 대한 수정을 거치면서 4년이 지난 후 다수의 쟁점들에 관한 사회적 합의가 이루어지지 않은 채 국회의 의결을 거쳐 공포되었으나 위헌 논란이 제기되고 있는 상황이다. 따라서 법이론적, 사회적 논란이 증가하는 상황에서 반부패 정책을 추진하고 있는 미국의 공직자의 부패행위에 관한 정책과 법률을 고찰함으로써 현재의 반부패 정책과 법적 쟁점들을 재점검할 필요가 있으며, 이를 통하여 공직자의 부패행위에 대한 이론적, 제도적 정비를 도모하는 것이 필요하다. 본 논문은 정부의 공직사회의 기강확립과 부패행위를 근절하기 위한 정책기조를 반영하여 미국의 공직자의 공직윤리와 그것에 반하는 부패행위의 유형 및 그에 대한 규율에 대하여 검토하는 비교연구를 수행하여 현행 법제에 대한 시사점을 제시하였다.

* 한국법제연구원 부연구위원

주제어 : 공직자 부패, 뇌물죄, 이해충돌방지법, 부정청탁, 불법사례수수

[Abstract]

A Comparative Legal Study on Public Bodies Corrupt Practices in
United States of America

Na, Chae-Joon*

Public officials corruption leads to distrust of the nation for government, causing discomfort and conflict between the hierarchies because it debase social ethics, and cause chaos and confusion, So all countries been promoting aggressive policies about Anti-public corruption. Korea is also doing a lot of effort to Anti-corruption in all Governments. However, the effect is not sufficient. Although the provisions of corruption is the law, many issues are still left such as the concept of corruption is ambiguous, diversification of the applicable norms, the lack of a corruption investigation body, precautionary limits, lack of public ethics and corruption awareness. Therefore, in the law theory and social controversy is increasing, through research the policies and laws on public Corruption in the United States, review the current anti-corruption policy and legal issues and required to promote the maintenance of institutional corruption of public officials. This paper studies on current legislation by doing a comparison study on reviewing, reflecting the policy stance to eradicate the discipline established and the corruption of government officialdom against the discipline of the type. Therefore the public ethics and corruption, contrary to that of the US Officials do implications for the purpose of setting presents. The purpose of this article to present the implications for existing legislation through the research on the US public ethics and types of corruption and disciplined about it.

* Korea Legislation Research Institute Research Fellow.

Key words : Public Corruption, Bribery, Conflict of Interest, Improper Influence,
Illegal Gratuity