

캐나다의 부패방지 법제에 관한 소고

김 현 희*

< 목 차 >

- I. 들어가면서
- II. 캐나다 부패방지 관련 법령
- III. 주요 부패행위의 고찰
- IV. 부패방지 추진체계
- V. 나오면서

I. 들어가면서

공직자는 국가기관이나 공공단체 등에서 공무를 담당함으로써 국민에게 중대한 영향과 함께 손해를 입힐 수 있으며, 그들의 부패는 일반 국민의 정부에 대한 불신을 초래하고, 계층 간의 위화감과 갈등을 유발하며, 건전한 활동의욕을 저하시켜 무질서와 혼란을 야기하는 등 국가와 사회에 큰 악영향을 미치기 때문에, 그들에게는 다른 어떤 직업보다도 높은 수준의 윤리의식과 업무능력이 강조된다.¹⁾

그렇다면, 부패란 무엇인가? “부패”란 정치, 사상, 의식 따위가 타락함²⁾을 의미하는 것으로서 개념 자체로 추상성을 내포하고 있고, 특히 규범과 관련하여서는 국가마다 또는 사회마다 발생영역과 행위양태를 달리하기 때문에 그 구체

* 법학박사, 한국법제연구원 연구위원.

1) 유원기, “공직 윤리와 공직자의 역할 : 공직윤리 왜 필요한가”, 『공공정책』 통권 제93호, 공공정책연구원, 2013. 7, 11면.

2) 네이버 국어사전 참조.

[http://krdic.naver.com/search.nhn?kind=all&scBtn=true&query=%EB%B6%80%ED%8C%A8\(2016.4.18.최종방문\).](http://krdic.naver.com/search.nhn?kind=all&scBtn=true&query=%EB%B6%80%ED%8C%A8(2016.4.18.최종방문).)

적인 기준을 설정하는 것이 쉽지 않다. 우리나라에서 부패는 일반적으로 “불법적이거나 부당한 방법으로 재물, 지위, 기회 등과 같은 물질적 혹은 사회적 이득을 얻거나 또는 다른 사람으로 하여금 얻도록 돕는 일체의 일탈행위”³⁾를 의미하는 것으로 보고 있으며, 소위 “부패방지법”이라 불리는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 부패방지권익위법)에 따르면, “부패행위”란 (1) 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, (2) 공공기관의 예산 사용, 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 행위를 말한다(제2조 제4호).

그동안의 각 정권들이 부패방지 내지 부패척결을 위한 나름의 제도적 장치를 마련하기 위하여 부단히 노력하였음에도 불구하고 종국적으로는 실효적이지 못하였다는 지적 또한 계속적으로 받아 왔다.⁴⁾ 이는 부패행위의 추상성, 적용규범의 다원화, 부패행위 조사기구의 미비, 부패 예방의 한계와 처벌(규제)의 단순성, 신고자 보호수단의 부족, 공직윤리 및 부패행위의 인식부족 등 다양한 문제들이 복합적으로 작용하고 있기 때문이며, 그동안 이에 대한 전반적인 논의와 해결방안이 구체적으로 모색되지 못한 이유도 있을 것이다.

이에 2011년 김영란 당시 국민권익위원장이 공직부패 종합대책으로서의 입법의 필요성을 제기하여 “부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안”을 제출하였으나, 대상 및 적용범위 등 다수의 쟁점에 대한 논쟁 등으로 인하여 절차가 지지부진되다가 4년이 지난 2015년 3월 4일에 이르러 쟁점들에 관한 사회적 합의가 이루어지지 않은 채 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 청탁금지법)로 수정되어 국회 통과가 이루어졌다. 초기의 원안과 공포된 법률의 가장 큰 차이는 「청탁금지법」은 그 법률명에서 보는 바와 같이 “이해충돌”이 제외되어 있다는 점, 곧 이 법의 수범자가 공직자만이 아닌 그 외의 자, 즉 “공직자 등”이 되면서 민간영역으로 적용범위가 확대되었다는 점 등이다. 이들 쟁점들로 법률이 입법예고 된 상태에서 이미 다수의 헌법소원심판청구가 제기되는 사상초유의 사태가 발생하기도 하였다.

3) 국가청렴위원회, 「청렴국가 건설을 위한 공직자부패방지 가이드」, 2007, 8면.

4) 박영도, 「부패방지 관련법제의 체계정비 연구」, 한국법제연구원, 2003. 3, 7면.

아직은 어떠한 문제가 해결되지 않은 상태이고 논란과 갈등이 여전히 진행 중이기 때문에 개별 규정에 대한 의미를 단정 짓는 것은 성급한 판단일 수 있다. 오히려 일반적이고 전반적인 관점에서 부패와 부패방지법제에 관하여 논의와 쟁점을 환기하기 위하여 외국의 법제를 살펴보는 것이 될 수 있을 것이다.

이에 국제투명성기구(Transparency International)가 1995년부터 매년 발표하는 세계 각국의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)에서 매우 투명한 국가로서 인정받고 있는 캐나다의 입법례를 통하여 부패방지의 규범체계와 그 주요내용을 살펴보고자 한다.⁵⁾

II. 캐나다 부패방지 관련 법령

1. 서

연방국가로서 캐나다는 1867년 헌법 제91조(연방의회의 배타적 입법권), 제92조(조의회의 배타적 입법권)에 근거하여 공직자, 특히 로비스트의 윤리와 활동, 부패행위 등에 관한 입법을 정비하였고, 특히 2007년 10월 유엔 부패방지협약(United Nations Convention against Corruption, UNCAC)을 비준하고 캐나다 「연방책임법」의 일부로서 시행된 국내 조치들을 보완하고 있다.⁶⁾

캐나다의 부패방지 법제는 형법과 행정법에 의한 규율로 나눌 수 있다. 어느 국가와 마찬가지로 「형법전」(Criminal Code)에 근거하는 공무원의 부패는

5) <우리나라와 캐나다의 부패인식지수 연도별 비교>

구 분		2011	2012	2013	2014
CPI	조사대상국 수	183	176	177	175
	점수(한국/캐나다)	54 / 87	56 / 84	55 / 81	55 / 81
	순위(한국/캐나다)	43 / 10	45 / 9	46 / 9	43 / 10

주 : CPI는 2012년부터 100점 만점으로 발표(그 이전은 10점 만점).

출처 : Corruption Perceptions Index, Transparency International.

6) European Parliament, Update of the study on “The Code of Conduct for Commissioner-improving effectiveness and efficiency”, Directorate-General for Internal Policies : Policy Department, 2014, p. 4.

각종 범죄의 구성요건과 형벌 규정을 통하여 규율된다. 특히 “뇌물”(bribery)과 관련하여 캐나다는 이미 1892년에 「형법전」에 뇌물죄를 명시하였다.⁷⁾ 관련 구성요건으로 제119조(공무원 뇌물죄)과 제120조(사법공무원 뇌물죄), 제121조(정부에 대한 사기) 등을 규정하고 있다. 이러한 뇌물죄나 수뢰죄, 직권남용 등은 국가와 시대를 막론하고 가장 고전적이며 대표적인 방식의 부패행위에 관한 통제라고 할 수 있다. 그러나 범죄와 형벌이라는 전형적이고 보수적인 통제방식이 가지는 문제점, 예컨대 다양한 범죄유형의 구성과 실효적인 형벌부과의 어려움, 사후통제 수단으로서 범죄로 나아가기 전 예방적 조치로서의 부족함 등의 한계를 가진다. 이러한 한계를 극복하고 보다 합리적인 수단으로서 취하여지는 방식이 행정법 규율에 의한 부패예방이라 할 수 있다. 즉, 공무원의 임명에서부터 관계되는 각종 선출법과 조직법, 윤리법 등을 통하여 공직자 일상적인 업무에서 발생하는 유혹을 극복할 수 있도록 교육하는 등 부패행위에 대한 “사전적” 예방과 “사후적” 통제가 효과적으로 이루어질 수 있는 방안을 모색하는 것이다.⁸⁾

캐나다의 경우도 이러한 공직 관계법을 통하여 공직자에 발생할 수 있는 다양한 유형의 부패행위를 예정하고 그에 대한 제재를 부과함으로써 탄력적이고 실효적인 체계를 마련하고 있다. 공직자의 부패행위와 관련하여 각 법률은 입법, 사법, 행정부문에 있어서 적용대상인 공직자 내지 공무원의 범위를 명확히 정하고, 개별 부패행위의 유형과 징계를 정한다. 적용대상을 중심으로 하여 “의회”에 대하여는 「연방의회법」과 「상원에 대한 윤리 및 이해충돌 강령」, 정부에 대하여는 「이해충돌법」, 공공부문의 전체 공직자에 대하여는 「공직자 신고 보호법」이 존재하고 있으며, 특정인(로비스트)의 로비행위에 관하여는 「로비법」이 존재한다. 그리고 이러한 법률들에는 내부의 강령이 규율되어 “2중의” 공직윤리 강화체계를 갖추고 있다고 할 수 있다.

7) Deloitte LLP, Corruption in Canada : Definition and Enforcement, Public Safety Canada Report No. 46, 2014, p. 16.

8) 윤태범, “해외의 공직윤리제도 : 이해충돌방지제도를 중심으로”, 「계간 감사」 통권 제114호, 감사원, 2012, 36면.

< 캐나다 부패방지 관련 법령의 체계 >

적용대상	법률	강령
의회의원	연방의회법	상원에 대한 윤리 및 이해충돌 강령
		하원에 대한 이해충돌 강령
공무원	이해충돌법	하원에 대한 이해충돌 강령
공직자	공직자 신고 보호법	공공부문의 가치 및 윤리강령
로비스트	로비법	로비스트 행동강령

2. 연방의회법

“캐나다 연방의회를 존중하는 법률”(An Act respecting the Parliament of Canada)로 표현되는 「연방의회법」은⁹⁾ 부패방지와 관련하여 의원의 신분 및 입법활동에 있어서 양원을 구별하여 상원과 하원 경우에 대한 이해충돌(conflict of interest) 규정을 별도로 두고 있다.

다만, 「연방의회법」에서의 이해충돌은 실체적인 규율내용을 정하기보다는 매우 기초적인 원칙 내지 이해충돌의 적용원칙으로서 상원의 원의 거래금지 원칙과 하원의원의 자격 정도를 정한다.

3. 연방책임법

「연방책임법」(Federal Accountability Act)¹⁰⁾이라 불리는 이 법은 캐나다 연방정부의 책임을 강화하고 투명성을 증진시키며 공직자의 윤리관행을 지지하기 위한 총괄적인 법률이다.¹¹⁾ 특히, 2006년 개정 당시 법안은 기업, 노동조합 및 거대한 개인의 정치적 기부를 금지함으로써 금권으로 영향력을 행사하는 기회를 줄이는 것, 전직 장관 및 그 보좌관, 고위 공무원에 대한 5년간의 로비 금

9) <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-1/FullText.html>(2015.12.15.최종방문).

10) 이 법의 정식명칭은 「이해충돌에 관한 원칙, 선거자금조달에 관한 제한, 투명 행정, 감독 및 책임 관련 조치에 관한 법률」(An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability)이다.

11) “Best Practices to Fight Corruption” Canada: Selected Programs, G:\DO\ACU\Oliver\COSP UNCAC\NV2007 92\Canada Best Practices to Fight Corruption.doc(2015.12.15.최종방문).

지, 내부고발자에 대한 보호, 감사관의 정부 지출금 감시권한 강화 등을 주요 내용으로 하였다. 이 법안은 캐나다에서 선거 운동에 있어서의 정치적 지지단체의 중요성이 증가하고 있는 시점에 제출되었다는 점에서 캐나다의 공직자의 부패행위에 관한 주요한 法源인 「이해충돌법」(Conflict of Interest Act), 「공직자 신고 보호법」(Public Servants Disclosure Protection Act), 「로비법」(Lobbying Act) 등 개정에 대한 근거규범으로서 중요한 역할을 하였다고 할 수 있다.

연방책임법은 의회, 의회 직원 및 캐나다 국민으로 하여금 더 효율적으로 공공 부문의 관리에 대하여 세밀하게 감독하고 부패에 대하여 주의할 수 있게 한다는 점에서 의의가 크다. 특히 그러한 취지를 실현하기 위한 수단으로서 본 법은 그 내용에 「이해충돌법」, 「공직자 신고 보호법」, 「로비법」(로비스트 등록법)의 주요 개정사항을 포함하고 있다. 이하에서는 이들 개정사항이 반영된 개별 법률의 주요 내용을 살펴본다.

4. 이해충돌법

「이해충돌법」(Conflict of Interest Act)은 위에서 언급한 2006년에 「연방책임법」 제2조에 근거하여 연방총리가 제정한 “공직자의 이해충돌 및 퇴직 후 취업 규정”을 전면 개정하면서 성문화된 것이다.

이 법은 (a) 공직자를 위한 명확한 이해충돌 및 퇴직 후 취업에 관한 규칙을 확립하고, (b) 공직자의 사익과 공적 의무 사이에 발생하는 충돌 가능성을 최소화하고 그러한 충돌이 일어나는 경우 공익에 따라 그러한 충돌을 해결할 수 있는 규칙을 정하며, (c) 이해충돌 및 윤리 위원회에 이해충돌을 피할 수 있는 필요한 조치를 결정하고 이 법률의 위반행위가 있었는지 여부를 결정하는 임무를 부여하고, (d) 경험과 자질이 있는 자가 공직을 추구하고 승낙하도록 장려하며, (e) 사적 영역과 공적 영역의 교환을 촉진하기 위한 목적을 가진다(제3조).

「이해충돌법」은 공직자가 업무를 수행함에 있어서 발생할 수 있는 여러 이해충돌의 상황을 매우 구체적으로 열거하고 있으며, 이러한 이해충돌의 상황이 발생한 때에 공직자가 취하여야 하는 준수조치(compliance measures)의 예시 또한 정하고 있다. 준수조치 위반 시 500달러 이하의 과태료를 부과하며, 과태료 부과 시 위반사실을 공표한다(제52조). 또한, 현직뿐 아니라 퇴직 후 취업에

관하여도 모든 퇴직공직자에 적용되는 의무와, 퇴직 보고대상공직자에 적용되는 의무를 구별하여 규정하고 있다.

「이해충돌법」은 캐나다에 있는 약 3,000명의 풀타임 및 파트타임 공직자에게 적용된다. 모든 공직자는 이 법의 핵심 이해충돌 및 퇴직 후 규정에 적용을 받는다. 법을 준수해야 하는 공직자 가운데 절반 이상에게는 총칙(General Rules)만 적용된다. 주로 연방 위원회, 협의회, 법정의 파트타임 공직자이며, 일부 부처의 파트타임 공무원도 여기에 해당된다.¹²⁾

5. 공직자 신고보호법

캐나다는 미국과 더불어 내부고발자의 보호에 관한 일반법을 가지고 있는 소수의 국가 중 하나이며, 내부고발 관련 업무만을 관장하는 독립적인 기관과 법원을 가지고 있는 국가이다.¹³⁾

「공직자 신고 보호법」(Public Servant Disclosure Protection Act)은 공직자는 고용인을 향한 충성의 의무와 동시에 캐나다 헌법(Canadian Charter of Rights and Freedoms)에 따른 표현의 자유를 누릴 권리가 있고, 본 법률은 그러한 충성의 의무와 표현의 자유라는 중요한 의무 및 권리의 적절한 균형을 성취하는데 그 제정 취지가 있음을 밝히고 있다. 그리고 이를 실현하기 위한 방편으로 공공부문에서 부정행위를 공개(신고) 내지 고발하는 절차를 개발하고 그러한 신고인 보호하기 위하여 제정된 이 법은 공직자의 청렴에 대한 국민의 신뢰성을 양성하는 것이 공익을 위한 것이라고 선언한다.¹⁴⁾

「공직자 신고 보호법」은 공공부문에 대한 캐나다 국민의 신뢰를 제고하기 위한 정부의 활동 중에서 중요한 비중을 차지하고 있는 공공부문 가치 및 윤리제도의 핵심적인 부분이며, 그 상세한 사항은 공공부문 강령(Code)을 통하여 “부패행위”와 “적법행위”에 대한 구별 기준을 제공함으로써 부패행위가 정당하게 공개될 수 있도록 윤리적 상황을 구체적으로 제공하고자 한다.

이 법의 적용대상인 “공직자”는 공공부문에 종사하는 모든 조직의 직원을 의

12) <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/InformationFor/Pages/PublicOfficeHolders.aspx>(2015.12.15. 최종방문).

13) 이지문·장용진, “한국과 캐나다의 내부고발자보호법 비교 연구”, 「한국부패학회보」 제18권 제1호, 한국부패학회, 2013. 3, 90면.

14) <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/page-1.html#h-1>(2015.12.15.최종방문).

미하며, 캐나다 왕립기마경찰대(RCMP)와 모든 책임자(차관 및 최고행정책임자 포함), 임시근로자까지도 포함한다(제2조).

이러한 부패행위에 대하여는 3가지 채널, 즉 감독자 또는 상급자, 청렴위원회 위원장 또는 감사원장, 공공에 신고할 수 있으며, 법률은 신고에 따른 비밀유지에 특별히 유의할 수 있도록 각 책임자에게 규정을 마련하도록 하고 있다. 또한 누구도 공직자에 대하여 보복(reprisal)을 행하거나 그것을 지시하여서는 안 되며, 이러한 보복에 대하여 보호신청(complaints), 징계조치, 신고내용 조사, 조정, 조사 후 결정 등 일련의 절차에 관하여 매우 자세한 규정을 두고 있다.

6. 로비법

캐나다는 공식적으로 로비가 인정된 국가 중의 하나이다. 이를 법제화한 것은 1989년인데 로비스트의 로비활동에 있어서의 투명성 확보 및 정부에 대한 접근을 보장하고, 공공등록부를 설치하여 보수를 받는 로비스트의 등록과 일정한 정보의 공개를 의무화하기 위하여 「로비스트 등록법」(Lobbyist Registration Act)이 제정되었다. 그리고 2003년 개정을 통하여 등록요건을 정비하고, 조사 및 집행권한을 강화하였다. 2006년 연방책임법을 개정하여 법명을 「로비법」(Lobbying Act)으로 변경하는 등 대폭 정비하였다.¹⁵⁾ 이 법에 의하면, 정부에 자유롭게 공개적으로 접근하는 것은 중요한 공익적 문제이며, 공직자에 대한 로비는 합법적인 활동이고, 공직자와 국민은 대정부 로비활동의 주체를 아는 것이 바람직하며, 보수를 받는 로비스트의 등록시스템이 정부에 자유롭게 공개적으로 접근하는 것을 방해하면 안 된다고 선언하고 있다(로비법 전문).

“로비”(lobbying)란 일정한 보수를 받고 타인이나 어떠한 조직을 대리하는 자가 입법안의 개발, 의회에 대한 법안·결의안의 제출, 법령의 제·개정, 공공정책 및 계획의 수립 및 추진, 보조금 등의 재정·경제적 이익의 부여, 계약 체결 등을 위하여 공직자와 접촉하거나 타인과 공직자의 면담을 주선하는 행위를

15) 2006년 주요 개정사항으로는 ① 로비스트 등록법에서 로비법으로 법명을 개정, ② 등록시스템을 통한 수동적인 감시에서 적극적인 로비스트의 활동 규제체계로 전환, ③ 조직을 개편하여 독립성 강화, 조사·보고권한을 강화, ④ 위원회 조직정비, ⑤ 성공수당(contingent fee)의 요구와 지급 금지, ⑥ 특정 공직자의 경우 퇴직 후 5년간 로비활동 금지, ⑦ 로비스트의 공개요건 강화, ⑧ 과태료 확대, ⑨ 약식기소를 위한 시효 확대를 들 수 있다.

말한다(제5조제1항 및 제7조제1항). 그리하여 이 법의 적용대상은 제3자를 대신하여 “공무원”과 접촉하는 것에 대하여 보수를 받는 로비스트이며 이들에게만 적용된다. 그리고 여기서 공무원이라 함은 거의 모든 연방공무원을 포함하는데, 상원 및 하원 의원과 보좌관, 임명된 자(판사 및 주총리 제외), 연방위원회, 재판소 등의 사무관, 국장 및 직원, 군인, 경찰 등을 말한다.

로비는 로비스트만이 할 수 있으며, 로비스트는 일정한 등록을 거쳐야 한다. 이러한 로비를 행하는 로비스트는 세 가지 유형, 즉 ① 개인 로비스트인 “컨설턴트 로비스트”, ② 영리를 목적으로 상업 활동을 하는 기업의 임원인 “기업 인하우스(In-house) 로비스트”, ③ 비영리 단체의 임원인 “단체 인하우스 로비스트”로 구분된다. 이러한 유형의 로비스트는 권리와 의무의 범위에 차이가 있으며,¹⁶⁾ 특히 그 등록에 있어서도 기한, 공개하여야 하는 정보, 등록 업데이트 의무의 범위에 있어서 조금씩 차이가 있다. 한편, 퇴직한 “특정 공직자”의 로비 활동은 5년간 금지된다. 단, 단기 공직자, 사건별 활동, 인턴 프로그램, 행정적 의무만 수행하는 경우는 로비위원회에 신청을 하는 경우 금지가 해소될 수 있다(제10조 및 제11조).

Ⅲ. 주요 부패행위의 고찰

1. 서

부패(Corruption)는 공정한 행정을 저해하고, 정부의 청렴성과 정부를 향한 국민의 신뢰를 파괴시킨다는 점에 그 심각성이 있다. 여기서 공직자의 “청렴성”(integrity)이란 도덕적 완벽성이라는 개념이 아니라, 타인과의 관계에서 발생하는 책임감(accountability) 또는 상황이 변하고 어려운 경우에도 고려되는 배려(respect)라고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 이러한 의미론적 판단에도 불구하고 그것은

16) 예컨대, 로비스트 수당과 관련하여 컨설턴트 로비스트는 성공수당을 수령할 수 없으며, 컨설턴트 로비스트의 의뢰인도 성공수당을 지급할 수 없다(제10.1조). 또한 로비스트에 적용되는 행동강령은 컨설턴트 로비스트, 단체 인하우스 로비스트에 대하여만 그 준수 의무가 부과된다(제10.3조 제1항).

17) Gregory J. Levine, *The Law of Government Ethics : federal, Ontario and British Columbia*, Library and Archives Canada Cataloguing in Publication, 2007, pp. 12-13.

규범적으로 명확히 정의하기 어렵고, 사회적, 문화적 관점에 따라 조금씩 달라질 수 있는 것으로서 각 국가의 상황에 따라 행위의 유형과 부패의 정도가 달라질 수 있음¹⁸⁾은 앞에서 언급한 바와 같다. 다만, 어느 국가에서나 부패에 대한 최소한의 일반적인 기준이 나름대로 정해져 있고, 그러한 부패의 양태로는 대체적으로 선물 등의 금품수수, 불법적 내부정보 사용, 검직 등을 예로 들 수 있으며, 공무원 내지 공직자 혹은 공직자를 이용하려는 사람이 그러한 부패를 행사할 수 있다. 그리고 이러한 부패가 발생하기 위한 조건으로서 이해충돌이라는 상황이 전제가 된다.

캐나다에서 정부의 윤리강령 제정을 강력하게 촉구하게 된 계기는 각종 비행과 비리에 대한 우려, 특히 “공공부문에서 윤리적 행위”(Ethical Conduct in the Public Sector)라는 보고서를 통하여서이다. 이 보고서에서는 9가지 비윤리적 부패행위, 즉 공무원의 사적 금융거래(self-dealing), 개인적인 재원으로부터의 공무원에 대한 경제적 가치 부여, 공무원이 정부와 거래하는 개인에게 주는 도움, 전직 공무원이 퇴직 후 개인에게 주는 도움, 공식적인 자격으로(공직 중에) 얻은 정보를 통한 개인적인 이득, 정부 재산의 개인적인 이용, 임명직 공무원의 당파적(partisan) 정치활동, 정부정책에 대한 비판, 공직에 적절하지 않은 행위를 예시로 들고 있다.¹⁹⁾

2. 이해충돌

국제투명성기구가 정의하고 있는 부패는 “사적 이익을 위하여 위임된 권력을 남용하는 것”이며, OECD(2003, 15)가 제시하고 있는 이해충돌 개념은 “공직자의 공적 의무와 사익간의 갈등”으로 정의하고 있다. 부패는 공직자의 사익추구라는 “의도된” 행위로 공익이 이미 사실적으로 훼손된 상황인 반면에, 이해충돌은 그 발생의 원인이 공직자 자신의 선택 내지 의지를 불문하고 그가 본인의 사적 이익을 위하여 공직을 이용하는 기회를 가지게 되는 “잠재적” 갈등상황으로서, 이해충돌은 그 자체만으로는 부패라고 할 수 없다(OECD, 2003:22).²⁰⁾

18) Bruce M. Bailey, La lutte contre la corruption : questions et stratégies, ACDI, Juin 2000, pp. 3-7.

19) M. Starr and M. Sharp, Report of the Task Force on Conflict of Interest, Ottawa, 1984.

20) 이해충돌에 대한 각 국가의 접근은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 이해충돌에 대한 정의 및 종류, 관련 정책을 관련 법규에 구체적으로 명시하는 ‘법 중심 접근법’으로

그리하여 공직자의 부패행위로서의 이해충돌(Conflict of Interest)이란 “공무원이 공적 권한, 의무 또는 기능을 행사함으로써 자신의 사익 또는 그의 친척이나 친구의 사익 또는 타인의 사익을 부당하게 조장할 수 있는 기회를 제공하는 것”을 말한다(이해충돌법 제4조). 즉, 공공부문에서의 이해충돌은 공적 의무(public duties)와 사익간의 충돌이라고 할 수 있으며, 공무를 수행하거나 공익을 위해 행동하는 대신 개인적인 이익을 발전시키려는 가능성 까지도 포함한다. 흔히 이해충돌(conflict of interest)을 의무의 충돌(conflict of duties)과 혼동하는데, 의무의 충돌은 한 공무원에게 두 가지 공적 의무가 충돌하거나, 두 공적 이익이 상반되거나 경쟁관계에 있는 것으로 보이는 경우를 의미한다. 하지만 법률과 사례를 보면 이해충돌은 명백하게 “사익”을 포함하여야 하는 것이며, 적어도 제도적 이해충돌(institutional conflict of interest)은 이해충돌을 다루는 공무원 윤리법에서의 관심대상은 아니라고 할 것이다.²¹⁾ 캐나다 「이해충돌법」에서 상정하고 있는 이해충돌의 구체적인 상황으로는 결정제한, 투표금지, 특혜제공 금지, 내부정보사용 금지, 부당한 영향력행사 금지, 선물 기타 이익수수 금지, 협찬여행 금지, 공공단체와의 계약 금지, 파트너십 및 사기업에 대한 이해충돌 금지, 이해충돌이 발생할 수 있는 기부금 모집활동 금지, 공직자의 법적 의무를 회피하기 위한 의도를 가지는 행위 금지 등을 규정하고 있다. 그리고 이러한 이해충돌의 상황에서 공직자가 취하여야 하는 준수조치(compliance measures)로서 기피(회피), 비밀공개, 공개신고(Public Declaration), 선물신고, 겸직제한 및 수락의 신고, 처분의무 등을 정하고 있다.

이해충돌에 관하여는 그 개념정의와 사례 등에 관하여 많은 논의가 있어 왔고, 대부분의 국가가 그에 관하여 일정한 기준을 수립하고 있다고 하여도 과언이 아니다. 캐나다의 경우도 마찬가지로 연방법원의 파커(Parker) 재판관이 정립한 이해충돌의 요건은 그 후 정부의 윤리법 발전에 핵심적인 영향을 미쳤다. 그는 이해충돌이 되기 위하여 필요한 세 가지 전제조건, 즉 사익이 존재하고, 사익이 존재한다는 것을 공무원이 알고 있어야 하며, 사익과 공무 내지 공적 책

우리나라 및 미국의 경우가 대표적이다. 다른 하나는 일반적인 ‘원리 중심’(principle-based) 접근법으로 구체적 규정보다 공직자에게 요구되는 당위적·처방적 행동을 관련 법규에 명시하고 있는 오스트레일리아, 뉴질랜드, 캐나다 등이 이에 해당한다. 박홍식, “공직자 이해충돌(conflict of interest) 행위의 개선을 위한 연구: 법적·윤리적 시각을 중심으로”, 『한국행정학회』 제42권 제3호, 한국행정학회, 2008, 243-247면.

21) Gregory J. Levine, op. cit., p. 9.

임 사이에는 공무 혹은 공적 책임 수행에 사익이 영향을 줄 수 있을 만큼의 충분한 연결관계(nexus)가 존재해야 한다고 밝혔다.²²⁾ 여기서 “사익”(private interest)이란 매우 추상적이기 때문에 이를 어떻게 규범화하고 유형화할 것인가가 핵심인데, 하원의 이해충돌 강령은 사익의 정의를 경제적·재정적 개념으로 제한하면서(제3(3)조), 이러한 사익에 포함되지 않는 것으로서 일반적으로 적용되는 문제, 대중의 일원으로서 의원 또는 타인에게 영향을 미치는 문제, 캐나다 「연방의회법」에 따라 제공되는 보상 또는 이익에 관한 문제를 들고 있다.

「이해충돌법」의 정의하고 있는 “사익”의 개념은 비교적 소극적으로, (a) 일반적으로 적용되는 결정 또는 사안, (b) 넓은 계층의 속한 한 사람으로서의 공직자에게 영향을 미치는 결정 또는 사안, (c) 공직자라는 신분에 의하여 수령된 보수 내지 특전에 관한 결정 또는 사안에서의 이익은 사익이 아니라는 방식으로 규정되어 있다(제2조).

이에 반하여, B.C.주법이나 온타리오주법은 사익의 개념을 더욱 폭넓게 다루고 있다. 즉 “사익”의 범위를 경제적인 이익에 국한하지 않고 의원의 실제적(real)이고 실재적(tangible)인 이익을 포함하고 있다. 예컨대, 온타리오주 의원정령법(Member’ Integrity Act) 제2조는 “공직자의 직책으로 본인의 사익이 도모되거나 타인의 사익이 부적절하게 도모될 것을 알거나 알 수 있는 경우(resonably should know) 그러한 의사결정을 내리거나 의사결정에 참여해서는 안된다.”하며,²³⁾ B.C.주 의원 이해충돌법 공직을 이용하여 사익을 추구하는 것을 본인이 아는 경우(일반적인 이해충돌) 뿐만 아니라(제2(1)조) 의원의 공무기능이 당사자의 사익의 영향을 받았다고 합리적으로 의심할 수 있는 경우(외견적(apparent) 이해충돌) 까지도 포함하여(제2(2)조) 사익을 넓게 이해하고 있다.²⁴⁾

22) Gregory J. Levine, op. cit., p. 10(Report from the Commission of Inquiry into the Facts of Allegations Concerning the Honourable Sinclair Stevens).

23) 다만, 온타리오의 경우도 연방에서 정하고 있는 “사익”의 범위에 들지 않는 세 가지 유형은 그대로 따르고 있다.

24) 이해충돌의 유형은 (1) 실제적(real or actual) 이해충돌, (2) (apparent) 이해충돌, (3) 잠재적(potential) 이해충돌로 구분할 수 있다. 캐나다의 현행 규범들은 주로 실재적 이해충돌에 주목하고 있고 점차 표면적 충돌에 관하여 관심을 가지고 있는 것으로 보인다. 잠재적 충돌(Potential conflict)은 아직 법률에서 찾아 볼 수 없다.

3. 선물 기타 이익의 제공

뇌물(brivery)은 경제적 이익의 취득을 위하여 기업 또는 정부의 피고용인에 대하여 제공하는 금전 또는 향응으로서, 이러한 뇌물을 처벌하지 않는 문명국가는 없다고 해도 과언이 아니다. 이는 이미 형법에서 다루고 있는 범죄이기에 논할 실익이 적다. 문제가 되는 것은 “선물”이다. 뇌물과 선물의 차이를 간단하게 살펴보면, 첫째, 뇌물은 법적으로나 도덕적으로 용납이 되지 않는 것이기에 비밀리에 제공되나, 선물은 친분과 우정의 표시로서 공개적으로 제공된다. 둘째, 뇌물은 대부분 중간의 매개자가 존재하는 경우가 많으나, 선물은 직접적으로 제공되는 경우가 많다. 마지막으로, 뇌물은 의무를 수반하지만, 선물은 어떠한 의무와 연관되지 않고 우정의 표시로 존재하되 그렇다고 하여 그것이 상대방에게 항상 명확하게 표시되는 것은 아니다.²⁵⁾

통상 의례적으로 행하여지는 선물(gift) 또는 기타의 이익(extra benefits 또는 other advantages)의 수수는 다양한 규정들에서 관심의 대상이 된다. 선물에 대한 가장 큰 걱정은 대중이 공무원의 관심을 금품으로 사려고 노력할 것이라는 뿌리 깊은(deep-rooted) 우려에서 나온 것이며, 형법상의 뇌물보다 덜 악하다(heinous)고 볼 수 있으나 사실상 그 해악은 비슷하다고 해야 한다.²⁶⁾

선물 등의 수령에 대한 규정은 일반적으로 공직자 및 그의 가족에 대하여 모든 선물 기타 이익의 수수를 금지하는 것을 원칙으로 삼고, 그에 대한 일정한 예외의 경우로서 법령의 규정이나 통상적인 의무²⁷⁾에 따른 경우를 정하고 있으며, 선물로서 일정한 가액한도를 정하는 방식을 취하고 있다.

「이해충돌법」은 선물 기타 이익과 관련하여 “공무원이나 공무원의 가족 일원은 합리적인 기준에 따라 공무원의 공적인 권한, 의무 또는 업무의 이행에 영향을 미치지 위한 것으로 보이는 선물 등의 이익은 신탁(trust)을 포함하여 어떠한 것도 수령해서는 안 된다.”고 규정하고, 다만, 그 예외로서 “위의 규정에도 불구하고 일정한 경우, 즉, 「캐나다 선거법」(Canada Elections Act)에서 허

25) Bruce M. Bailey, op. cit., pp. 3-7.

26) Gregory J. Levine, op. cit., p. 22.

27) 통상적인 의무(normal obligations)의 정의는 상황에 따라 다르다. B.C.주에서 널리 알려진 사례로서 총리의 전원주택(cottage) 업무를 돕는 것은 호의 및 우정의 일부로서 이루어졌다고 인정되지만, 총리의 자택 업무를 돕는 것은 경제적인 이익이 크기 때문에 이는 호의 및 우정관계에서 이루어진 것이라고 볼 수 없다. Gregory J. Levine, op. cit., p. 23.

용하는 경우, 친척(relative)이나 친구가 주는 경우, 통상적인 예의나 의례(protocol)의 표시에 의하거나 공무원 지위 내에서 관례적인 수준의 범위 내에서 수령하는 경우²⁸⁾에는 공무원과 공무원 가족은 선물이나 혜택을 수령할 수 있다.”고 정한다.²⁹⁾

위 규정상 “합리적인 기준”(reasonable person standard)이라는 기준은 표면적으로 객관적인 것을 의미한다고 할 수 있지만 분명 모호한 개념이기 때문에 이에 관하여는 구체적인 기준이 필요할 것으로 보인다. 또한 “친척”(relative)이나 “친구”로부터 수령한 금품을 제외하고 있는데, 이는 친척이나 친구가 금품을 이용해서 공무원에게 영향을 미치지 않는다는 불합리한 추정에 기한 것으로 판단할 수 있다.

한편, “선물 기타 이익”에 있어서 기타 이익은 매우 많은 의미와 유형이 포함될 수 있는 불특정개념이라고 할 수 있다. 다만, 가장 대표적인 기타 이익의 예로서 의원장령과 법이 규정하고 있는 경우는 “여행”이라고 할 수 있다. 의원장령에 있어서는 그것을 특히 “협찬성 여행”(sponsored travel)이라고 하여 그 성격과 허용범위를 명확히 정하고 있다.

4. 퇴직 후 취업

퇴직 후 취업(post-employment)은 공직자 또는 공무원이 퇴직 후 영리사업기업체에 취업하기 위해 공직에 종사하는 중에 직권을 남용하거나, 로비스트가 되어 전 소속기관과 현직공직자의 업무수행의 공정성을 훼손하는 행위로서 제한조치가 필요한 이해충돌의 한 유형이라 할 수 있다. 「이해충돌법」은 PART.3에서 퇴직 후 취업에 관하여 크게 “모든” 퇴직공무원에 적용되는 규정과, 퇴직한 “보고대상”공무원(reporting public office holder)에 적용되는 규정으로 나누고 있다.

28) 의례(protocol), 관습(custom)으로 선물의 수령이 가능함은 환심을 사거나 영향을 발휘하기 위한 ‘관습적 금품’에 대한 논쟁의 여지에도 불구하고, 합법적인 상호 작용 및 통상적인 업무 진행을 장려하기 위한 규정으로 인정된다. Gregory J. Levine, op. cit., p. 23.

29) 온타리오 주법도 예외로서 (a) 법으로 인정된 보수, (b) 통상적으로 공직의 임무와 관련된 외교의례(protocol), 관습(custom), 사회적 의무(social obligations)에서 수령한 금품 또는 개인적인 혜택을 들고 있다(제6조).

5. 계약 금지

공직자의 부패행위로서 언급되는 대표적인 유형 중의 하나로서 중요한 것은 “계약”(contract)에 관한 것이다. 이러한 계약은 특히 의원의 윤리강령에서 다수의 조문을 통하여 규정되어 있으며 「이해충돌법」에서도 찾아볼 수 있다.

「이해충돌법」은 제13조 이하에서 금지가 되는 계약의 경우 그 상대방에 따라 민사단체와의 계약, 사기업과의 파트너십, 친족 등과의 관계, 기타 금지되는 활동의 유형으로 구분하고 있다. 우선, 각료 및 장관은 연금계약에 있어서 수혜자가 되는 경우를 제외하고는 민간 부문의 독립된 조직과 자신에게 이익이 되는 계약을 맺으면 안 된다(제13조)는 원칙하에, 그 대상을 민간 부문의 조직 자체로부터 공공부문의 조직과 계약을 통하여 이익을 취득하는 사기업에까지 확대하고 있다. 윤리위원장은 이러한 계약 또는 혜택에 관하여 각료 및 장관 등의 공적인 권한, 의무 및 업무를 집행함에 있어 영향을 미치지 않는다고 판단할 수 있으며, 이 경우 위 계약은 예외적으로 인정될 수 있다. 그밖에, 공무원은 공적인 권한, 의무 및 업무를 집행함에 있어서 권한 여부를 불문하고 법적, 사실혼의 배우자, 자녀, 형제 및 부모와 계약을 맺거나 고용관계를 맺으면 안 된다(제14조).

IV. 부패방지 추진체계

1. 서

캐나다의 부패방지 추진체계는 부패방지 관련 법령 마다 거기에 근거를 두는 위원회가 조직되어 있다. 예컨대, 「이해충돌법」에 대하여는 “이해충돌 및 윤리위원회”, 「로비법」에 대하여는 “로비위원회”, 「공직자 신고 보호법」에 대하여는 “공공부문 청렴위원회” 등이 그것이다.

2. 이해충돌 및 윤리위원회

캐나다 이해충돌 및 윤리위원회(Conflict of Interest and Ethics Commission,

이하 윤리위원회)은 임명직 및 선출직 공무원이 그들의 공적 의무와 사적 이익 간의 충돌을 예방하고 회피할 수 있도록 도와주는 역할을 하는 독립 행정조직이다.

윤리위원회는 1974년 소비자 및 기업부(Department of Consumer and Corporate Affairs) 내에 사무소가 설치되어 국영기업 및 기관 임원들에 대한 책임 및 이해충돌을 관리하던 업무로부터 시작되었다. 1994년 이러한 사무소장격이었던 부행정관보(Assistant Deputy Registrar General)가 윤리상담관(Ethics Counsellor)로 대체되면서 추밀원(Privy Council)의 업무지시를 받기도 하였으나 여전히 소비자 및 기업부에서 지원을 받는 조직으로 업무에는 한계가 있었다.³⁰⁾ 그 후 2004년 캐나다 의회법에 의하여 윤리위원회가 강령을 담당하는 고유한 업무를 가진 독립조직으로 거듭났으며, 2006년에 이르러서야 「이해충돌법」이 제정되면서 현재의 이해충돌 및 윤리위원회가 생성되었다. 현재의 윤리위원회는 “공직자” 전반에 적용되는 「이해충돌법」(Conflict of Interest Act) 및 “하원의원”에 적용되는 「이해충돌 강령」(Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons)을 관할한다.³¹⁾

위원회의 임무는 공직자 및 하원의원으로 하여금 선출직 및 임명직의 행동에 있어서 캐나다의 공적 신뢰와 권위를 부여하는 것이다. 위원장의 직책은 「연방책임법」의 일부로 제정된 「이해충돌법」이 만들어지면서 2007년 7월 9일에 신설되었으며, 출범 시부터 현재까지 매리 도슨(Mary Dawson)이 위원장으로 재직하고 있다.³²⁾ 사무국은 공공등록홈페이지 개설, 이해충돌 관련 비밀조언, 각종 자료발간, 정보제공 등의 업무를 수행한다.³³⁾

30) Mary Dawson, op. cit., pp. 1-2.

31) 이해충돌 및 윤리위원 사무국은 캐나다 하원(House of Commons), 상원(Senate) 및 국회도서관(Library of Parliament)과 함께 캐나다 국회 소속 기관이다.

32) 이해충돌 및 윤리위원장은 캐나다 「국회법」에 따라 대법원 및 지방법원의 판사, 연방 및 지방 정부 산하 위원회, 법원소속 위원으로 활동하면서 이해충돌, 재정, 규제, 윤리 분야에서 전문성을 입증한 자, 상원 윤리위원장(Senate Ethics Officer), 윤리위원장(Ethics Commissioner)를 역임한 자만이 임명될 수 있다. 2007년 신설된 직위로 기존의 윤리사무국 위원장(Office of the Ethics Commissioner)를 대체한다. 이하 “윤리위원회”의 주요 업무 및 조직에 관하여는 대부분 동위원회 홈페이지에 제시된 사항을 토대로 소개한다. <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2009-21-e.htm#a22> (2015.12.15. 최종방문).

33) 이해충돌 강령의 집행과 관련하여, 윤리위원회 그 위반에 대하여는 벌금 또는 준수명령을 내릴 수 없으며, 다만 조사를 추진할 권한만을 가진다. 하원의원에 대하여 어떠한 조치가 취해져야 하는 경우 그것을 결정하는 것은 의회이며 중국적으로는 다음 선거에서의

이해충돌 및 윤리위원장과 사무국은 “공직자” 전반을 대상으로 하여 「이해충돌법」을, “하원의원”을 대상으로 하여 「이해충돌 강령」을 적용한다. 이해충돌법과 이해충돌 강령은 사적 이익과 공적 의무 사이의 충돌 및 이의 발생 가능성에 관한 다양한 의무와 금지되는 활동을 규정하며, 그 적용대상에 있어서 「이해충돌법」은 3,100명 이상의 공직 보유자에 대하여, 하원의원에 대한 이해충돌 강령은 308명의 선출직 의원 전부에게 적용된다.³⁴⁾

3. 공공부문 청렴위원회

공공부문 청렴위원회(Office of the Public Sector Integrity Commissioner, 이하 청렴위원회)는 캐나다 연방 공공부문의 부패행위(wrongdoing)에 대하여 조사하고, 공직자의 부패행위 신고자 및 조사에 참여한 자들에 대한 보복으로부터 보호하는 것을 지원한다. 공무원은 자신의 조직 내에서 내부적으로 발생한 범죄에 관한 정보를 직접 공개하거나 청렴위원회에 신고할 수 있다.

청렴위원회는 2007년 「공직자 신고 보호법」(Public Servants Disclosure Protection Act)에 의하여 설립된 독립적인 연방 기관으로서, 공공부문에서 행하여질 수 있는 부패행위에 관하여 공무원 또는 일반인이 한 신고를 조사하며, 이를 의회에 직접 보고한다. 신고대상인 부패 공직자의 범위는 캐나다 왕립기마경찰대와 캐나다 국영기업을 포함하는 대부분의 연방 공공부문 기관들의 직원이라 할 수 있다.³⁵⁾

또한 부패행위를 신고하거나 공직자 신고 보호법에 의하여 추진된 조사에 협력하는 공무원은 보복으로부터 철저히 보호된다. “보복”은 공직자의 고용 또는 근로조건에 불리한 영향을 미칠 수 있는 모든 조치를 의미하며, 이러한 보복으로부터의 “보호”는 법률이 실효성을 가지기 위한 기본이 된다. 청렴위원회는 최근 조직된 공무원 신고보호법원³⁶⁾에 사건을 회부할 수 있으며, 이러한 법

유권자라고 할 것이다.

34) Mary Dawson, op. cit., p. 5.

35) “Best Practices to Fight Corruption” Canada: Selected Programs, p. 2, <https://www.unodc.org/documents/corruption/Best%20Practices/Canada%20Best%20Practices%20to%20Fight%20Corruption.pdf>(2015.12.15. 최종방문).

36) 2007년에 설치된 공직자신고보호법원(Public Servants Disclosure Protection Tribunal)은 캐나다 연방 정부부처로부터 독립적으로 움직이는 준사법적 기관이다. 이 법원은 2014년 11월 1일 「캐나다 행정법원 지원서비스에 관한 법률」(Administrative Tribunals Support

원은 보복사건에 대하여 피해자를 보호, 구제하며 보복행위에 관여한 공직자에 대한 징계처분을 명할 권한을 가진다.

4. 로비위원회

캐나다 로비위원회(Commissioner of lobbying of Canada)는 상·하원에 의하여 임명되어 7년의 임기로 활동하는 의회의 독립된 기관이며, 그 사무국은 「로비법」(Lobbying Act)에 따라 2008년 7월 조직되었다. 이 법의 목적은 정책을 결정하는 정부의 청렴성에 대하여 국민의 신뢰를 증진하기 위하여 공무원의 로비활동에 투명성과 책임성을 보장하기 위한 것이다. 그리하여 위원회의 주요 임무는 로비스트가 신고하는 등록정보로 구성되고 공개되는 로비스트 등록(Registry of Lobbyists) 시스템의 유지 관리, 대중으로 하여금 로비법의 필수 사항 등에 대한 인식을 강화할 수 있도록 교육 프로그램 개발 및 홍보, 로비법 및 로비스트 행동강령에 따른 감사 및 조사 추진 등이다.³⁷⁾

로비위원회는 「로비법」에 의하여 7년의 임기로 임명되는 의회의 독립기관이며, 매년 양원에 대하여 연차보고서를 제출한다. 행동강령에 따라 이루어지는 조사와 그에 대한 보고서는 의회에 제출된다.

V. 나오면서

1. 부패방지법의 체계와 관련하여

공직자의 부패행위와 관련하여 캐나다의 입법은 입법, 사법, 행정부문에 있어서 공직자의 범위를 정하고 개별 부패행위의 유형과 징계를 정한다. 그리고 각 법률은 주요 내용을 정하면서 각 부문의 조직으로 하여금 전체적인 법률의 범위 내에서 자체 조직의 내부에 적용되는 윤리규범, 이른바 행동강령(Code of

Service of Canada Act)에 근거하여 다른 10개의 행정법원에 대한 지원서비스에 관한 규정을 단일 조직, 즉 캐나다 행정법원 지원 서비스(Administrative Tribunals Support Service of Canada)로서 통합, 정리한 것이다.

37) http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00004.html(2015.12.15.최종방문).

conduct)을 정하도록 하여 2중의 윤리 강화 체계를 취하고 있다.

특히, 부패방지에 관한 총체적인 법률인 캐나다의 「이해충돌법」의 지위는 우리나라의 경우보다 최대한 단순하고 명확하다는 점을 강조할 필요가 있다. 즉, 「이해충돌법」은 이해충돌의 개념으로서 해석의 여지가 있는 “사익”의 개념을 최대한 구체적으로 규정하고 있고, 무엇보다도 각종의 개별적인 부패행위가 이해충돌의 상황에서 발생할 수 있다는 전제 하에 각종의 행위에 대한 요건과 그러한 상황에 처했을 때의 회피방법을 구체적으로 규정함으로써 공무원의 법률 위반의 상태에 높이지 않도록 솔루션을 제공한다는 점에 가장 큰 특징이 있다. 이러한 합리성은 비록 「이해충돌법」이 많은 수의 규정을 둔 것은 아니지만 필요한 사항을 명확하게 규정한 규범으로서 캐나다 법체계 내에서 부패방지의 “기본법”적인 역할에 손색이 없는 것으로 평가할 수 있게 한다.

우리나라의 경우 공직 부패방지를 확립하기 위한 법제도적 장치로서³⁸⁾ 공직자의 윤리를 직접적으로 언급하고 있는 규범은 헌법으로부터 법령, 행정규칙에 이르기까지 적용대상을 달리하여 다양하게 규정되어 있다. 법률로서 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「공직자윤리법」, 「공직선거법」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(부패방지권익위법)」, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(청탁금지법)」, 「공익신고자보호법」, 「형법」 등이 있으며, 행정규칙인 각종 강령으로서 「공무원 행동강령」, 「법관 및 법원공무원 행동강령」, 「선거관리위원회 공무원 윤리강령」, 「선거관리위원회 공무원 행동강령」, 「헌법재판소 공무원 행동강령」 등이 존재하며, 공무원 복무규정에 있는 공무원 선서 및 공무원 윤리현장 등도 중요한 역할을 한다.³⁹⁾ 이 중 「공직자윤리법」, 「부패방지권익위법」, 「청탁금지법」이 가장 직접적이고 주요한 法源이라 하겠다.

이들 법률은 기존의 「형법」이 공무원 범죄와 관련하여 수뢰죄·배임죄 등 전통적인 부패행위만을 규제하고 있어, 이해충돌 등 새로운 부패 유형을 규제하는데 한계를 인식하면서부터 그 규범을 확장한 것이다. 그러나 우리나라에서 공직윤리를 규율하는 법규는 사실상 중형으로 분산되어 있고 체계적이고 종합적으로 규정되어 있지 않아 효과적인 적용을 어렵게 하고 있다는 점에 문제가 있다. 또한 이들 법률은 여전히 절차적인 사항을 중심으로 규정하여 부패행위

38) 박경원, “우리나라 공직윤리제도의 문제점과 개선방안”, 「계간 감사」 통권 제114호, 감사원, 2012, 33면.

39) 행정안전부, 공직윤리업무편람, 2012. 8, 5면.

규제의 사각지대에까지 영향을 미치지 않는 한계가 지적되고 있고,⁴⁰⁾ 각종의 강령 또한 금지행위가 포괄적으로 규정되어 있고, 처벌규정이 없어 그 실효성에 의문이 제기되어 왔다.⁴¹⁾ 이렇게 부패근절 및 공직자의 청렴성 확보를 위한 효과적인 관리장치가 필요하지만 현행법으로 여전히 해결되지 못하는 면이 분명 있는 것이다.⁴²⁾

부패방지의 실효적 규율의 필요성은 충분히 인정된다고 할 수 있으나, 그러한 필요성에 비하여 「청탁금지법」의 법체계 내에서의 지위와 역할에 대하여는 의문이 있다. 타법과의 관계 및 이 법이 수행하여야 할 고유의 역할과 기능에 대한 근본적인 해답이 없이는 부패방지의 효과도 미미할 것이다.

2. 부패방지법의 적용대상과 관련하여

적용대상과 관련하여서는 수범자인 공직자 내지 공무원에 관한 것과, 부패행위 즉 법에서 금지하고 있는 개별행위에 관한 것으로 구별하여 간단히 살펴본다. 우선, 캐나다 「연방책임법」, 「이해충돌법」, 「공직자 신고 보호법」 등은 각 법률에서 모호할 수 있는 공무원 등의 범위를 구체적인 기관의 명칭까지 언급하면서 명확히 하고 있다. 이러한 각 분야의 부패방지 대상을 조합하면 결국 거의 모든 캐나다 공무원을 망라하고 있다는 것을 알게 되는데, 이는 결국 부패방지에 대한 확고한 의지를 단순하게 표현한 것이라고 할 수 있다. 공무원에 관한 한 그가 속한 분야와 직위를 막론하고 부패방지에 관한 법률이 획일적으로 적용되는 것이다.

우리의 「부패방지권익위법」이나 「청탁금지법」은 공공기관과 공직자의 개념을 중복하여 사용하고 있으면서도 양 법에서 그 적용범위를 달리하고 있을 뿐만 아니라, 「청탁금지법」의 경우 공공기관과 공직자의 개념 속에 학교법인과 언론사까지 포함하고 있다. 이렇게 「청탁금지법」의 적용대상으로서 공공부문의 범

40) 국민권익위원회, 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법」 제정안의 주요 내용, 권익위원회 설명자료, 2014. 7. 1면.

41) 김영중, 「부패학 - 원인과 대책 -」, 숭실대학교 출판부, 1996, 394면.

42) 이에 부정청탁이나 금품수수가 발생한 경우 「형법」 또는 「특정범죄가중처벌법」을 적용할 것인지 「공직자윤리법」 또는 「공무원행동강령」을 적용할 것인지 아니면 기존의 「부패방지권익위법」 또는 「청탁금지법」을 적용할 것인지 그 경계가 명확하지가 않으며 결국 적용 법률의 자의적인 선택에 따라 형벌 등 제재의 수위도 달라질 수 있는 것이다. 홍완식, “김영란법의 체계성에 관한 연구”, 「법제연구」 통권 제49호, 한국법제연구원, 2015, 56면.

위에 일부 민간부문의 영역이 혼재되어 있는 것은 체계적으로 부정합할 뿐 아니라 실제적인 면에 있어서도 타당성이 결여되어 있으며, 이러한 논란으로 다수의 헌법재판이 예정되어 있는 것은 어찌 보면 필연적인 결과이기도 하다. 「청탁금지법」의 입법체계 및 목적에 대한 논란을 줄이고 이 법의 정체성을 확정하기 위한 첫걸음은 법 적용대상자를 공무원 및 공공기관 종사자로 명확하게 한정하는 것부터 시작하는 것이 필요하다고 생각된다.

또한 개별 행위로서 캐나다의 법률은 적지 않은 행위의 유형을 열거하고 있는데, 그들 규정에서 정하는 행위의 양태와 금지의 내용이 생각보다 구체적이지 않다는 특징이 발견된다. 가장 대표적인 법률로서 「이해충돌법」은 금지행위의 유형을 나열하되 금액과 같은 사항은 예외 없이 단순하게 규정하고 있다. 기타의 구체적인 사항도 거의 강령 속에 규정을 하고 있지만 허용되는 금액이나 예외인 경우를 그렇게 상세하게 언급하고 있지 않고 있으며, 무엇보다도 개별 행위의 불법에 대한 중극적인 판단은 “이해충돌”이라는 전반적인 상황 안에서 윤리위원회의 판단으로 유보된다는 점이다.

우리의 「청탁금지법」은 법률에서 원칙적인 행위의 유형을 나열하고 있고 그 세부기준에 대하여는 시행령에 위임하고 있으며 시행령의 제정은 여전히 진통중에 있다. 법률에서 금지행위를 정함에 있어서 과연 그것을 부패로 볼 수 있겠느냐(예컨대 외부강의의 경우가 그러하다)하는 의문이 발생할 수 있는 점에 대하여 충분한 논의와 검토를 거치지 않고 이를 잠정적으로 부패로 보고 있는 점이 과연 합리적인지 검토할 필요가 있다. 나아가 허용되는 세부기준이라는 것이 결국 “가액”의 문제인데, 그것 또한 법률도 아닌 시행령으로 정하겠다는 점은 입법 현실적 필요성을 이해함에도 불구하고 타당성에 대하여 수궁하기는 어렵다.

3. 추진체계와 관련하여

캐나다의 부패방지에 있어 가장 중심이 되는 법은 「이해충돌법」이다. 이 법은 공무원을 위한 명확한 이해충돌 및 퇴직 후 취업에 관한 규칙을 확립하고, 공무원의 사익과 공적 의무 사이에 발생하는 이해충돌의 가능성을 최소화하며, 그러한 이해충돌이 일어나는 경우 공익에 따라 그러한 충돌을 해결할 수 있는 규칙을 정한다. 그리고 이러한 이해충돌을 피할 수 있는 필요한 조치를 결정하

고 이 법률의 위반행위가 있었는지 여부를 결정하는 임무를 부여하는 윤리위원회의 조직적 근거로서 기능한다.

윤리위원회는 임명직 및 선출직 공무원이 그들의 공적 의무와 사적 이익 간의 충돌을 예방하고 회피할 수 있도록 도와주는 역할을 하는 독립 행정조직으로서, 공공등록홈페이지 개설, 이해충돌 관련 비밀조언, 각종 자료발간, 정보제공 등을 공직자의 부패방지에 관련된 전반적인 업무를 담당한다. 이러한 윤리위원회는 우리나라의 권익위원회에 상응한다고 할 수 있으며, 우리의 그것과 유사한 업무와 활동을 하는 것으로 보인다. 다만, 하원 및 공직자 전반에 대한 부패를 전담하는 조직으로서 보다 전문적이고 체계적으로 구축된 조직의 양상을 보인다. 공직자의 재산(변동)에 관한 등록, 공직자의 협찬여행 등에 대한 보고서 제출 등 윤리위원회의 홈페이지를 통하여 누구든지 개별 공직자의 공직윤리 준수 여부를 직접 확인할 수 있도록 제공하고 있다는 점은 민주주의에서 수사 및 기소에 대한 권한 보다 더 큰 힘을 발휘할 수 있는 것이다.

우리나라의 경우 부패방지위원회, 국가청렴위원회, 국민권익위원회 등 반부패 전담기구가 꾸준히 존재하여 왔으나⁴³⁾ 그 정책적 효과가 있었는지에 대하여는 의문이 있으며 이는 법제와 조직에 대한 불완전한 출발과 운영의 미숙함에 기인하는 것으로 지적이 되고 있다.⁴⁴⁾ 나아가 전담기구의 문제가 아니라 실질적인 권한과 기능, 즉 부패에 대한 전문화된 접근과 대응이 필요함을 의미하는 것이며, 수사권이나 조사권 등 어떠한 권한을 가져야 하는가의 문제를 떠나 이해충돌의 상황에서 공무원이 부패의 유혹에 빠지지 않도록 상시 조언과 교육의 기회를 제공하는 등 사전적·예방적 부패방지에 기여할 수 있는 역할을 주도하는 것이 필요하다고 생각한다.

투고일 : 2016.04.30. / 심사완료일 : 2016.06.07. / 게재확정일 : 2016.06.20.

43) 그동안 안행부, 감사원, 국무총리실, 청와대도 공직부패 척결의 역할을 수행하였지만, 국가기관의 반부패 정책을 총괄하는 기관으로서의 기능과 역할은 없었다는 점 또한 지적될 수 있다.

44) 라영재, “반부패 제도와 기구 개혁 방안 : 국가청렴위원회 신설을 중심으로”, 『반부패 제도개혁 방안』에 관한 공청회 자료집, 국회사법제도개혁특별위원회, 2013. 5. 7, 32면.

[참고문헌]

- 국민권익위원회, 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법」 제정안의 주요 내용, 권익위원회 설명자료, 2014. 7.
- 국가청렴위원회, 「청렴국가 건설을 위한 공직자부패방지 가이드」, 2007.
- 김영중, 「부패학 - 원인과 대책 -」, 숭실대학교 출판부, 1996.
- 라영재, “반부패 제도와 기구 개혁 방안 : 국가청렴위원회 신설을 중심으로”, 「반부패 제도개혁 방안」에 관한 공청회 자료집, 국회사법제도개혁특별위원회, 2013. 5. 7.
- 박경원, “우리나라 공직윤리제도의 문제점과 개선방안”, 「계간 감사」, 통권 제114호, 감사원, 2012.
- 박홍식, “공직자 이해충돌(conflict of interest) 행위의 개선을 위한 연구: 법적·윤리적 시각을 중심으로”, 「한국행정학보」 제42권 제3호, 한국행정학회, 2008.
- 유원기, “공직 윤리와 공직자의 역할 : 공직윤리 왜 필요한가”, 「공공정책」 통권 제93호, 공공정책연구원, 2013. 7.
- 윤태범, “해외의 공직윤리제도 : 이해충돌방지제도를 중심으로”, 「계간 감사」 통권 제114호, 감사원, 2012.
- 이지문·장용진, “한국과 캐나다의 내부고발자보호법 비교 연구”, 「한국부패학회보」 제18권 제1호, 한국부패학회, 2013. 3.
- 행정안전부, 공직윤리업무편람, 2012. 8.
- 홍완식, “김영란법의 체계성에 관한 연구”, 「법제연구」 통권 제49호, 한국법제연구원, 2015.
- Bruce M. Bailey, La lutte contre la corruption : questions et stratégies, ACIDI, Juin 2000.
- Deloitte LLP, Corruption in Canada : Definition and Enforcement, Public Safety Canada Report No. 46, 2014.
- European Parliament, Update of the study on “The Code of Conduct for Commissioner—improving effectiveness and efficiency”, Directorate-General for Internal Policies : Policy Department, 2014.
- Gregory J. Levine, The Law of Government Ethics : federal, Ontario and British Columbia, Library and Archives Canada Cataloguing in

Publication, 2007.

M. Starr and M. Sharp, Report of the Task Force on Conflict of Interest, Ottawa, 1984.

“Best Practices to Fight Corruption” Canada: Selected Programs, G:\DO\ACU\ Oliver\ COSP UNCAC\NV2007 92\Canada Best Practices to Fight Corruption. doc (2015.12.15.최종방문).

<http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/InformationFor/Pages/PublicOfficeHolders.aspx>
(2015.12.15.최종방문).

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/page-1.html#h-1>(2015.12.15.최종방문).

<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2009-21-e.htm#a22>
(2015.12.15.최종방문).

http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00004.html(2015.12.15.최종방문).

[국문초록]

캐나다의 부패방지 법제에 관한 소고

김 현 희*

공직자의 부패행위에 관한 입법과 그에 대한 다양한 논의가 진행되고 있는 현재, 개별법적 논의가 아닌 법 전반적인 차원에서 체계 통합적인 시각으로 쟁점들을 재점검할 필요가 있으며, 이를 통하여 공직자의 부패행위에 대한 이론적, 제도적 정비를 도모하는 것이 필요한 시점이다.

그리하여 외국의 입법례로서 투명한 국가에 속하는 캐나다의 관련 법제와 추진체계 등을 살펴보는 것도 의미가 있다. 캐나다는 공직자의 부패행위와 관련하여 관련 법률은 입법, 사법, 행정부문에 있어서 공직자의 범위를 정하고 개별 부패행위의 유형과 징계를 정하고 있다. 즉, 각 법률은 주요 내용을 정하고, 이러한 법률의 범위 내에서 자체 조직에 적용되는 윤리규범인 강령이 적용되어 2종의 공직윤리 강화 체계를 취하고 있다. 적용대상을 중심으로 하여 의회에 대하여는 「연방의회법」, 정부에 대하여는 「이해충돌법」, 공공부문의 전체 공직자에 대하여는 「공직자 신고보호법」, 특정인(로비스트)의 로비행위에 관하여 적용되는 「로비법」 등이 있다.

캐나다의 부패방지 관련법의 주요 내용을 살펴보고 우리의 그것과 비교하여 시사점을 도출한다.

주제어 : 공직자, 부패방지, 이해충돌, 공직윤리, 청탁금지법

* 법학박사, 한국법제연구원 연구위원.

[Abstract]

A Study on the Anti-Corruption Legislation in Canada

Kim, Hyun-Hee*

Nowadays, the law on wrongdoings of public servants is in progress and various discussions about the legislation are being held. Therefore, it is necessary to reexamine the issues not from the individual legal perspective but from the integrated legal perspective in order to achieve the theoretical and institutional development of the wrongdoings of public servants.

In this situation, it is necessary to examine the relevant laws and history of legislation of Canada, since Canada has steadily been in the top 10 in Corruption Perceptions Index(CPI) according to the International Transparency announced every year. Regarding the wrongdoings of public servants in Canada, the relevant laws have established the range of public servants in the legislative, the judicial, and the administrative branches, and also the types of wrongdoings and the disciplinary punishment. And, each law, while defining its main contents, allows the organization of each department to define its own rules of ethics, ie CODES, which leads to the double ethics enhancement system. Regarding the target of application, for the Congress, “Parliament of Canada Act”, and “Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons” exist, for the government “Conflict of Interest Act,” with respect to the entire public servants in the public sector, “Public Servants Disclosure Protection Act” exist. In addition, there are “Lobbying Act” applied to the lobbying of lobbyists.

It would be meaningful to look into key elements of the Canadian laws related to anti-corruption and to draw implications for the related Korean laws.

* Senior Research Fellow, Korea Legislation Research Institute.

Key words : Public servants, Anti-corruption, Conflict of Interest, Public Sector Ethics, Improper Solicitation and Graft Act

