

캐나다의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

김현희



지역법제 연구 15-16-①-1

캐나다의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

김 현 희

캐나다의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

A Comparative Legal Study on Public Bodies
Corrupt Practices in Canada

연구자 : 김현희(한국법제연구원 부연구위원)
Kim, Hyun-Hee

2015. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 부패, 특히 관료 내지 공직자의 부패는 국민의 정부에 대한 불신을 초래하고, 계층 간의 위화감과 갈등을 유발하며, 건전한 활동의욕을 저하시켜 무질서와 혼란을 야기하기 때문에 선진국이나 후진국의 구별 없이 모든 국가가 부패를 척결하고자 하는 의지를 가지고 정책을 펴고 있음
- 우리나라 역시 부패방지를 위한 제도적 장치를 마련하기 위하여 부단히 노력하여 왔으나, 여러 가지 시스템적인 문제로 인하여 실효성을 거두고 있지 못하고 있는 것이 사실임
 - 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 작용
- 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 시점임

- 이에 공직자의 윤리와 개별 부패(금지)행위 금지에 대한 주요 8개 국가의 관련 법제를 조사 분석함으로써 부패방지에 대한 입법적 특징과 주요 쟁점에 관한 비교법적 논의를 통하여 우리 법제의 발전, 나아가 투명한 공직 사회가 조성될 수 있는 제도적 여건을 마련하는 데에 기여하고자 함
- 특히 국제투명성기구가 매년 발표하는 부패인식지수(CPI)에서 전체 176개국 중에 꾸준히 10위 내외에 해당하여 투명한 국가에 속하는 캐나다에 있어서, 캐나다의 관련 법제와 추진 체계 등을 살펴볼 필요가 있음

II. 주요 내용

- 캐나다의 공직윤리 관련법령
 - 공직자의 부패행위와 관련하여 관련 법률은 입법, 사법, 행정 부문에 있어서 공직자의 범위를 정하고 개별 부패행위의 유형과 징계를 정하고 있음. 그리고 각 법률은 주요 내용을 정하면서 각 부문의 조직으로 하여금 전체적인 법률의 범위 내에서 자체 조직에 적용되는 윤리규범, 즉 강령을 정하여 2중의 윤리 강화 체계를 취하고 있음
 - 적용대상을 중심으로 하여 의회에 대하여는 「연방의회법」과 「상원에 대한 윤리 및 이해충돌 강령」, 「하원에 대한 이해충돌 강령」이 별도로 존재하며, 정부에 대하여는 「이해충돌법」과 「하원에 대한 이해충돌 강령」, 공공부문의 전체 공직자에 대하여는 「공직자 신고 보호법」과 「공공부문의 가치 및 윤리강령」이

존재함. 또한 특정인(로비스트)의 로비행위에 관하여 적용되는 「로비법」과 「로비스트 행동강령」이 있음

□ 공직자의 개별 부패행위

- 부패란 불법 또는 부당한 방법으로 재물 또는 기회 등과 같은 물질적 혹은 사회적 이익을 얻거나 다른 사람으로 하여금 언도록 돕는 일체의 일탈행위로서, 부패의 발생영역 또는 독특한 행위 양태에 따라 구체적인 정의와 범위가 결정될 수 있음
- 캐나다에서 실질적으로 “비윤리적 행위”로 언급되고 있는 행위의 유형은, 공무원의 사적 금융거래 개인적인 재원으로부터의 공무원에 대한 경제적 가치 부여, 공무원이 정부와 거래하는 개인에게 주는 도움, 전직 공무원이 퇴직 후 개인에게 주는 도움, 공식적인 (공직 중) 자격으로 얻은 정보를 통한 개인적인 이득, 정부 재산의 개인적인 이용, 비선거직 공무원의 당파적 정치활동, 정부 정책에 대한 비판 기타 공직에 적절하지 않은 행위 등임
- 본 보고서에서는 공직자/공무원의 개념과, 이해충돌, 금품 등 수수, 퇴직 후 취업, 외부활동 등의 행위유형에 관하여 구체적인 규정의 체계와 내용을 살펴보고자 함

□ 캐나다의 부패방지 추진체계

- 각 적용대상별로 법령이 존재하는 바와 같이 그러한 법령에 근거하여 다양한 위원회가 조직되어 있음. 예컨대, 「이해충돌법」에 대하여는 이해충돌위원회, 「로비법」에 대하여는 로비위원회, 「공직자 신고 보호법」에 대하여는 청렴위원회 등이 있음

- 그밖에 특별경찰조직으로서 캐나다왕립기마경찰대가 활동 중이며, 공공부문에 대한 가치 및 윤리강령에 관하여는 재무위원회가 강령을 제정하고, 각 기관에서 이를 토대로 자치 강령을 적용하도록 하고 있음

Ⅲ. 기대효과

- 투명한 국가 중의 하나로서 캐나다의 정치 및 법제도 하에서 생성된 공직자의 부패행위에 대한 개념과 윤리의식을 살펴보는 것은 추후 우리의 정책수립과 입법 기타 사회적 인식 제고에 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대함

▶ 주제어 : 캐나다, 공직자 / 공무원, 부패행위, 이해충돌, 공공부문 윤리

Abstract

I . Background and purpose

- Corruption, especially the corruption of bureaucrats or public servants invites the distrust of the people towards the government, induces a sense of incompatibility and conflict between the classes, lowers the willingness to engage in the society causing confusion and chaos. Therefore, both developed countries and underdeveloped countries have adopted a policy to eliminate the corruption.
- Also, South Korea have continuously made efforts to provide the institutional apparatus for anti-corruption. However, due to some systematic problems, it is not getting actual results.
- It is caused by a combination of factors such as the abstractness of wrongdoing, the diversification of applicable norms, the lack of organization to investigate wrongdoings, the limitation of preventing corruption, the simplicity of punishment (regulation), the lack of means to protect filers, the lack of awareness of public service ethics and wrongdoings.
- 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.

- By the research of the relevant laws of the eight major countries about the public service ethics and anti-wrongdoing and by the comparative legal analysis about the laws and their major issues, we try to contribute to the development of domestic legislation, and eventually to the institutional ground for the incorrupt public sector.
- Especially, 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.

II. Main Contents

- The laws related to the public service ethics in Canada
 - Regarding the wrongdoings of public servants, 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”, “Ethics and Conflict of Interest Code for Senators” and “Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons” exist, for the government “Conflict of Interest Act,” and “Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons” exist, with respect to the entire public servants in the public sector, “Public Servants Disclosure Protection Act” and “Values and Ethics Code for the Public Sector” exist. In addition, there are “Lobbyists Code of Conduct” and “Lobbying Act” applied to the lobbying of lobbyists.

The wrongdoings of public servants

- Corruption is deviant behavior that one gets, or that one helps another get the material or social benefits such as wealth, social position, opportunity by illegal or unreasonable manner. The specific definition and range can be defined according to the area where the corruption occurred or the special aspect of the behavior.
- The types of action that have actually been referred to as “unethical behavior” in Canada, are private financial transactions of public servants (self-dealing), the application of economic value of public servants from personal financial resources, the help of public servants to the person who deals with the government, the help of formal public office holders, to the person after the retirement, the private benefit by the information obtained as a public official(while in the public office), the personal use of the assets of government, the political

activities of non-elected public servants, the criticism to the government policy and such behaviors not appropriate to the public office.

- In this report, we will examine the system and contents of specific rules regarding the concept of public servant / public official holder, conflict of interest, gift and other advantages, post-employment, and outside activities.

Anti-corruption implementation system in Canada

- As the laws separately exist for each target of application, there are various committees organized on the basis of such laws. For example, “Conflict of Interest and Ethics Commission” is organized on the basis of the “Conflict of Interest Act”, “Commissioner of lobbying” is organized on the basis of “Lobbying Act“, and “Public Sector Integrity Commissioner“ is organized on the basis of the “Public Servants Disclosure Protection Act“.
- As for other special police organization, “Royal Canadian Mounted Police” exists, and with respect to values of public sector and Ethics Codes, “Treasury Board“ codifies the CODES, and each institution applies its autonomous codes.

III. Anticipated effects

- Since Canada is one of the incorrupt states, the examination of the concepts of the wrongdoings of public servants and the

ethical conduct created under the political and institutional system in Canada will provide the implication for our future policy making, legislation and social awareness-raising.

➤ Key Words : Canada, Public servants / Public official holder, Anti-corruption, Conflict of Interest, Public Sector Ethics

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	17
I. 연구의 필요성	17
II. 연구의 목적 : 캐나다 연구의 목적	20
제 2 절 연구의 범위 및 방법	21
제 2 장 캐나다의 공직윤리 관련 법령	25
제 1 절 개 관	25
제 2 절 캐나다 연방의회법	28
I. 입법취지	28
II. 주요내용	29
III. 의원 강령	31
제 3 절 연방책임법	32
I. 입법취지	32
II. 주요내용	32
제 4 절 이해충돌법	35
I. 입법취지	35
II. 주요내용	37
III. 이해충돌 강령	39

제 5 절 공직자 신고 보호법	39
I. 입법취지	39
II. 주요내용	40
III. 공공부문 강령	42
제 6 절 로비법	47
I. 입법취지	47
II. 주요내용	48
III. 로비스트 행동강령	51
제 7 절 형 법	54
제 3 장 공직자의 개별 부패행위 고찰	57
제 1 절 개 관	57
제 2 절 공직자 등	58
I. 「이해충돌법」상의 “공무원”	60
II. 「공직자 신고 보호법」상의 “공직자”	61
제 3 절 이해충돌	62
I. 의 의	62
II. 이해충돌의 유형	66
III. 이해충돌의 관리	69
제 4 절 선물 기타 이익	73
I. 선 물	73
II. 기타 이익	76

제 5 절 퇴직 후 취업	78
I. 대 상	78
II. 신고 및 보고의무	79
제 6 절 외부활동 : 계약금지	80
제 4 장 캐나다의 부패방지 추진체계	83
제 1 절 이해충돌 및 윤리위원회	84
I. 의 의	84
II. 주요 업무	85
III. 조 직	89
제 2 절 공공부문 청렴위원회	90
I. 의 의	90
II. 주요 업무	91
IV. 조 직	96
V. 공직자 신고 보호 법원	96
제 3 절 로비위원회	97
I. 의 의	97
II. 조 직	97
제 4 절 재무위원회	98
제 5 절 캐나다 왕립기마경찰	99
I. 의 의	99
II. 주요 업무 : 부패방지에 있어서의 역할	100

제 5 장 결 론	103
제 1 절 연구의 요약	103
제 2 절 시사점	105
참 고 문 헌	109
<부 록>	
공직자 부패행위 관련 해외 8개국 비교 연구	115

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

I. 연구의 필요성

공직자는 국가와 국민의 복지를 위해 일하겠다는 약속, 즉 국익을 위해 최선을 다하겠다는 약속을 하며, 국민은 그 약속을 수행하는 데에 필요한 권력을 부여한다. 국가기관이나 공공단체 등에서 공무를 담당함으로써 많은 사람에게 중대한 영향과 손해를 입힐 수 있기 때문에 다른 어떤 직업보다도 높은 수준의 윤리의식과 업무능력이 강조되며,¹⁾ 그들의 부패는 사회에 매우 큰 악영향을 미친다. 그리고 관료 내지 공직자의 부패는 국민의 정부에 대한 불신을 초래하고, 계층 간의 위화감과 갈등을 유발하며, 건전한 활동의욕을 저하시켜 무질서와 혼란을 야기하기 때문에 선진국이나 후진국의 구별 없이 모든 국가가 부패를 척결하고자 하는 의지를 가지고 정책을 펴고 있다.

그렇다면 부패란 무엇인가? “불법적이거나 부당한 방법으로 재물, 지위, 기회 등과 같은 물질적 혹은 사회적 이득을 얻거나 또는 다른 사람으로 하여금 얻도록 돕는 일체의 일탈행위”²⁾로서, 부패의 발생영역 또는 독특한 행위양태에 따라 구체적인 정의와 범위가 결정될 수 있다. 우리나라 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 부패방지법) 상 “부패행위”란 (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

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

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

있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, (3) 위의 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위를 말한다 (제2조제4호).

우리나라 역시 정권이 바뀔 때마다 혹은 부패문제가 발생할 때마다 부패방지 내지 부패척결을 위한 제도적 장치를 마련하기 위하여 부단히 노력하여 왔으나, 여러 가지 시스템적인 문제로 인하여 실효성을 거두고 있지 못하고 있다는 지적을 받아 왔다.³⁾ 이는 부패행위의 추상성, 적용 규범의 다원화, 부패행위 조사기구의 미비, 부패 예방의 한계와 처벌 (규제)의 단순성, 신고자 보호수단의 부족, 공직윤리 및 부패행위의 인식 부족 등 다양한 문제들이 복합적으로 작용하고 있기 때문이며, 그동안 이에 대한 전반적인 논의와 해결방안이 구체적으로 모색되지 못한 이유도 있을 것이다.

이에 공직부패 종합대책으로서 “부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안”이 발의되었으나 대상 및 적용범위 등에 대한 수정을 거치면서 다수의 쟁점에 대한 논쟁 등으로 인하여 절차가 지지부진되다가 4년이 지난 3월 4일 쟁점들에 관한 사회적 합의가 이루어지지 않은 채 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”(이하 청탁금지법)로서 국회통과가 이루어졌다. 이 법의 법안은 제안 당시 대내외적으로 우리나라가 진정한 선진국으로 도약하기 위해 가장 우선적으로 해결해야 할 과제는 공직사회의 청렴성 제고와 신뢰회복이라는 평가가 주를 이루고, 현행법 체계만으로는 복잡화·고도화 되어가는 공직사회의 부패문제를 효과적으로 대응할 수가 없기 때문에 이에 대한 종합적인 대책이 필요하다는 의견이 제시되면서 이러한 국민적 요구에 의하여 마련됨에 따라⁴⁾ 2011년 국무회의에서 김영란 당시 국민권익위원장이

3) 박영도, 『부패방지 관련법제의 체계정비 연구』, 한국법제연구원, 2003. 3, 7면.

4) 이해미, “『부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법』 제정 논의에 관하여”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.7.14., 1면.

입법의 필요성을 제기함으로써 입법이 추진되었다. 애초에 2012년 국민권익위원회(이하 권익위)가 부정청탁금지법안(초안)을 만들어 입법예고 하였으나, 관련 법안의 위헌성 및 실효성 문제가 제기되면서 추진에 난항을 겪었다. 이러한 와중에 국회에서도 직무관련성이 있는지의 여부를 불문하고 일정한 금액 이상의 금품등 수수를 금지하고, 그 밖에 부정청탁행위 또는 이해충돌행위 등을 강력하게 제재하는 의원안들이 발의되었다. 그 후 권익위가 입법예고한 청탁금지법안 초안은 국무총리 주재 장관회의에서 관계부처 협의를 통해 제재의 유형과 대상 등이 일부 수정되었고, 이러한 과정을 거쳐 마련된 조정안이 2013년 8월 국회에 정부안으로 제출되어 통과가 된 것이다. 이들 각 법안은 청렴한 공직 문화 조성을 위한 부정청탁 금지, 금품등 수수 금지, 이해충돌방지 장치 마련 등을 주요내용으로 하고 있지만, 제재행위 유형, 제재 수단과 수위 등에 있어서는 다소의 차이를 보인다.

다양한 쟁점들에 관하여 첨예하게 논의가 진행되고 있는 상황에서, 공직자의 부패행위에 관한 개별법적 논의가 아닌 법 전반적인 차원에서 체계통합적인 시각으로 쟁점들을 재점검할 필요가 있으며, 이를 통하여 공직자의 부패행위에 대한 이론적, 제도적 정비를 도모하는 것이 필요한 시점이라 생각한다. 이론적, 실무적, 법감정적인 측면을 종합하여 제기된 이견과 모순을 해결하기 위하여 원점에서 다시한번 생각할 필요가 있는 것이다. 그리고 이를 위하여 우리나라 법에만 매몰될 것이 아니라 주요 외국의 법제와 정책을 살펴보는 것도 충분히 도움이 될 수 있는 것이다.

이에 본 연구는 공직자의 윤리와 개별 부패(금지)행위 금지에 대한 주요 8개 국가의 관련 법제를 조사 분석함으로써 부패방지에 대한 입법적 특징과 주요 쟁점에 관한 비교법적 논의를 통하여 우리 법제의 발전, 나아가 투명한 공직 사회가 조성될 수 있는 제도적 여건을 마련하는 데에 기여하고자 한다.

II. 연구의 목적 : 캐나다 연구의 목적

국제투명성기구가 1995년부터 매년 발표해 온 세계 각국의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)는 “공무원 및 정치인들에 있어 부패가 존재한다고 인식되는 정도에 기초해 각 국의 부패정도를 수치화해 국가별로 매년 순위를 매긴 것”으로서, 이에 따르면, 2013년 우리나라의 부패인식은 100점 만점에 78점이고, 부패순위는 176개국 가운데 45위로서 4년 연속 하락했다.⁵⁾

이러한 부패인식지수 순위에서 우리나라는 2012년에 기존보다 두 단계 하락한데 이어 2014년에도 한 단계 더 떨어졌다. 즉, 2013년 12월 3일 발표한 부패인식지수 순위에서 2012년 45위에서 2014년 46위로 하락했으며, 점수는 56점에서 55점으로 떨어진 것이다. OECD 가입 34개국의 평균점수인 68.6점에 비해 13.6점이 낮은 점수를 받았으며 2014년 27위로서 하위권에 머무르고 있다고 하여도 과언이 아니다. 우리나라가 자체적으로 지난 2002년부터 ‘공공기관 청렴도 측정’을 실시하고는 있지만, 이것이 국제적 비교지수인 부패인식지수의 수준을 제고시키는 데에는 영향을 미치지 못하고 있는 것이다.⁶⁾

캐나다는 부패인식지수(CPI)에서 2000년대부터 줄곧 8.5점(10점 만점) 이상의 평가를 받아 왔으며 최근 최고 점수의 소폭 하향으로 81점(100점 만점) 정도의 평가를 받기는 하였지만, 전체 국가 순위는 꾸준히 10위 내외에 해당하여 매우 투명한 국가에 속하기 때문에, 우리로서는 이러한 캐나다의 투명성에 대하여 관심을 갖고, 다른 국가들과 더불어 그 정책과 법제를 살펴볼 필요가 있다.

5) 유원기, 앞의 글, 11면.

6) 조규범, “국가청렴도 실태와 반부패·청렴도 제고를 위한 과제”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.1.6, 1면.

< 표 - 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.

연방국가로서 캐나다는 1867년 헌법 제91조(연방의회의 배타적 입법권), 제92조(주의회의 배타적 입법권)에 근거하여 공직자, 특히 로비스트의 윤리와 활동, 부패행위 등에 관한 입법을 정비하였다. 크게 부정 청탁 금지와 관련하여서는 로비법이, 금품수수 금지와 관련하여서는 형법이, 이해충돌 방지와 관련하여서는 이해충돌법이 관할하고 있으며, 각 법은 적용범위와 금지(부패)행위에 관한 정의 및 개별 행위유형, 관련 조직에 대해 구체적인 규정을 두고 있다.

그리하여 공직자, 입법로비, 이해충돌 등의 개념이나 범위에 관한 명확한 근거 규정이 없는 우리로서는 이러한 분야에 구체적인 규정을 두고 있는 캐나다의 경우를 참고로 하기 위하여 그 규범 체계와 주요 내용을 살펴보는 것이 필요하다고 할 것이다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

공직자의 윤리 및 부패방지에 관한 논의와 정책 등은 현 시점에서 비단 한 국가의 문제가 아니라 전 세계적의 보편적인 관심사라고 할 수 있다. 따라서 일정한 분야 및 행위에 관하여 다양한 관점에서 원인과 대책을 논하는 것이 필요하며, 이와 함께 각 국가 간의 비교연구가 필요한 영역이다. 물론 각 국가의 정치적, 경제적, 사회문화적 배경으로

많은 차이가 발생할 수 있기에 획일적인 기준으로 그 국가의 정책과 법제를 평가하는 것이 적절하지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 각 국의 정치체제 및 법제도 하에서 생성된 상황적 차이 및 그러한 차이를 발생하게 한 요인에 대한 분석은 추후 우리의 정책수립과 입법에 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

이러한 취지에서 본 연구는 한국법제연구원 비교법제연구실의 중점 연구과제로서 8개 국가의 공직자의 부패행위에 관한 비교법 연구를 위하여 기획되었으며, 다음과 같이 각 국가별 전문가로 구성된 연구 책임자들과의 공동연구로 이루어졌다.

< 공동연구진 >

연번	보고서명	연구책임(소속)
1	캐나다의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	김현희 (한국법제연구원 연구위원)
2	미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	나채준 (한국법제연구원 부연구위원)
3	영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	박경철 (강원대학교 법학전문대학원 교수)
4	독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	박규환 (영산대학교 법학과 교수)
5	오스트리아의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	장원규 (한국법제연구원 부연구위원)
6	프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	전 훈 (경북대학교 행정학과 교수)
7	싱가포르의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	조재현 (동아대학교 법학전문대학원 교수)
8	일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	배성호 (영남대학교 법학전문대학원 교수)

그리하여 이하에서는 “캐나다”에 있어서 공직자의 부패행위에 관하여 그 규범적 의미, 즉 법적 체계와 주요 내용 등을 살펴보고자 한다.

우선, 관련 법령의 전체 체계를 살펴보고(제2장), 그러한 전체 체계 내에서 특히 우리에게 시사점을 줄 수 있는 개별 부패행위의 유형을 선정하여 보다 자세하게 규정을 살펴보기로 한다(제3장). 관련 법령에 규정되어 있는 개별 행위에 대한 사례를 전부 다루지 못하는 아쉬움이 있으나, 가급적 간단하게라도 언급될 수 있도록 노력하였다. 또한 부패행위의 척결에 있어서는 그러한 정책실현의 의지를 구현하는 추진 체계, 즉 조직의 역할이 매우 중요하다. 따라서 이러한 부패방지의 추진 체계에 관하여 관련 조직의 구성과 역할에 관하여 살펴본다(제4장). 마지막으로 이러한 캐나다 연구를 통하여 얻을 수 있는 시사점을 도출한다(제5장). 캐나다 법제와 다양한 사항에 대한 비교연구는 우리나라 관련 법제 및 추진체계 등이 보다 합리적이고 효율적으로 발전할 수 있기 위한 단초를 제공할 수 있으리라 기대한다.

캐나다의 정책과 법제에 관하여는 국내에 소개된 문헌이 그다지 풍부하지 못하다. 그리하여 국내 문헌과 인터넷을 통하여 접근이 가능한 캐나다의 공식 자료를 기초로 보고서를 작성하며, 그밖에 국내 및 캐나다에서 연구 및 실무를 담당하는 전문가들의 자문을 얻어 보다 구체적인 규범 현황이 드러나도록 노력하였다.

제 2 장 캐나다의 공직윤리 관련 법령

제 1 절 개 관

캐나다는 영국령 북아메리카법(British North America Act)이라 불리는 1867년 영국의회법(Act of the Parliament of the United Kingdom)에 의해 창설되었으며, 입헌군주제, 연방국가, 의회민주주의를 채택한 국가이다. 10개 주 및 3개 준주로 이루어져 있고, 국가의 수반은 여왕으로서 그의 권한은 대리권자인 캐나다 연방총리가 대신 행사하며, 수상 이하 각 부처는 행정권을 행사한다.⁷⁾ 입법권은 의회에 있으며,⁸⁾ 의회는 임명직 의원으로 구성된 상원과 보통선거를 통해 선출된 의원(각 선거구당 1인)으로 구성된 하원, 즉 양원으로 이루어져 있다.

캐나다의 부패방지에 관한 규범의 법원(法源)은 크게 불문법과 성문법에 근거하는 체계로 대별할 수 있다.

우선, 불문법(不文法)으로서 보통법(common law)에 근거한 신탁관리자의 의무(Fiduciary Duty)는 매우 오래된 것이다. 신탁관리자는 선량한 관리자의 주의의무(duty of care)와 충성의무(duty of loyalty)를 지기 때문에, 개인의 이익과 관리자의 의무 간에 이해충돌(conflict of interest)이 있는 경우 개인의 이익을 추구하여서는 안 된다. 따라서 그러한 공직 관리자의 정직성 및 청렴성 원칙에 반하여 그의 행동에 영향을 미칠 영향이 있는 것을 알면서도 부적절한 사례(reward)를 주거나 받는 것은

7) http://www.canadainternational.gc.ca/korea-coree/about-a_propos/organization-organisation.aspx?lang=kor (2015.12.15.최종방문)

8) 캐나다 헌법에 의하면 입법권은 의회에 있으며, 연방의회(제91조)와 주의회(제92조)의 배타적 입법권한으로 구분되어 있다. 캐나다는 두 가지 법률 체계, 즉 연방법, 10개 주 중 9개 주법, 준주법률의 기초가 되는 영국 관습법과 퀘벡 주에 적용되는 민법전이 그것이다.

http://www.canadainternational.gc.ca/korea-coree/about-a_propos/organization-organisation.aspx?lang=kor (2015.12.15.최종방문)

큰 의무 위반이 되는 것이다. 다만, 이러한 불문법원에 기한 의무는 입증의 어려움 및 권리구제에 관한 수단이 충분하지 못한 이유로 현대의 법률관계에서 원용되기에 어려운 면이 있을 수 있다.

성문법은 크게 형법과 행정법에 의한 규율로 나눌 수 있다. 주지하는 바와 같이 형법전(Criminal Code)에 기한 각종 범죄의 구성요건과 형벌 규정이다. 캐나다 형법전은 “뇌물”(bribery)에 대하여 이미 1892년에 이미 형법전에 그것을 명시하였다.⁹⁾ 특히 제119조(공무원 뇌물죄)과 제120조(사법공무원 뇌물죄), 제121조(정부에 대한 사기)에서 규정하고 있는 뇌물죄와 수뢰죄, 직권남용 등은 비단 캐나다 뿐 아니라 어느 국가를 막론하고 가장 고전적이며 대표적인 방식의 부패행위에 관한 통제라고 할 수 있다. 그러나 범죄와 형벌이라는 전형적이고 보수적인 통제 방식이 가지는 문제점, 예컨대 다양한 범죄유형의 구성과 실효적인 형벌부과의 어려움, 사후통제 수단으로서 범죄로 나아가기 전 예방적 조치로서의 부족함 등의 한계를 가진다.

최근 다수의 국가에서 취하고 있는 규범의 형식은 성문법, 특히 행정법적 차원에서 이를 규율하는 방식이라 할 수 있다. 즉, 공직에 관계된 각종 선출법과 조직법, 윤리법, 규제법 등을 통하여 부패행위에 대한 사전적, 사후적 예방과 통제가 효과적으로 이루어질 수 있는 방안을 모색하고 있다. 이러한 공직자의 윤리 확보를 위한 방안은 비윤리적 행위에 대한 적발이나 처벌과 같은 사후적 대응방식에서부터 윤리규범이나 윤리규정 등 사전적 예방수단에 이르기 까지 매우 다양하며,¹⁰⁾ 각 국가마다 취하고 있는 규범의 내용과 형식, 처벌의 정도도 다르다고 할 것이다.

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

10) 윤대범, “해외의 공직윤리제도 : 이해충돌방지제도를 중심으로”, 계간 감사, 2012. 봄호, 36면.

캐나다의 경우도 이러한 공직관계법을 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 공직자의 범위를 정하고 개별 부패행위의 유형과 징계를 정한다. 그리고 각 법률은 주요 내용을 정하면서 각 부문의 조직으로 하여금 전체적인 법률의 범위 내에서 자체 조직에 적용되는 윤리규범, 이른바 행동강령(Code of conduct)을 정하도록 하여 2중의 윤리 강화 체계를 취하고 있다.

적용대상을 중심으로 하여 의회에 대하여는 「연방의회법」과 「상원에 대한 윤리 및 이해충돌 강령」, 「하원에 대한 이해충돌 강령」이 별도로 존재하며, 정부에 대하여는 「이해충돌법」과 바로 앞에서 언급한 「하원에 대한 이해충돌 강령」, 공공부문의 전체 공직자에 대하여는 「공직자 신고 보호법」과 「공공부문의 가치 및 윤리강령」이 존재한다. 또한 특정인(로비스트)의 로비행위에 관하여 적용되는 「로비법」과 「로비스트 행동강령」이 있다. 이를 개관하면 다음과 같다.

< 캐나다 부패방지 관련 법령의 체계 >

적용대상	법 률	강 령
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

이하에서는 주로 법률을 위주로 하여 공직자의 부패행위에 관한 규율 체계와 그 주요내용 살펴보고, 강령에 있어서는 쟁점별로 간단하게 살펴보기로 한다.

제 2 절 캐나다 연방의회법

I. 입법취지

캐나다 「연방의회법」은 “캐나다 연방의회를 존중하는 법률”(An Act respecting the Parliament of Canada)로 표현되며,¹¹⁾ 이 법에 의하여 캐나다 의회는 주요 내부절차와 중요한 절차에서의 원칙을 정할 헌법적 권한을 가진다(제1조).¹²⁾ 캐나다 의회법이 정하는 사항은 아래와 같으며, 특히 의원의 신분 및 입법활동에 관하여 양원을 구별하여 상원과 하원 경우에 대한 이해충돌(conflict of interest) 규정을 별도로 두고 있다는 점이 특이하다.

< 캐나다 연방의회법의 체계 >

제1장 상원과 하원

제2장 상원

4 - 특권, 면제 및 권한

7 - 절차의 공개

14 - 이해충돌

20 - 재정관리

20.1 - 상원 윤리위원

제3장 하원

Division A 피선거권, 사직, 공식

Division B 이해충돌

Division C 대변인, 사무총장, 직원 등

제4장 의원의 수당

제5장 일반 규정

81 - 이해충돌 및 윤리위원회

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

12) http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_parliamentcanadaact-e.htm
(2015.12.15.최종방문)

II. 주요내용

연방의회법에서의 이해충돌은 실제적인 규율내용을 정하기보다는 매우 기초적인 원칙 내지 이해충돌의 적용대상으로서, 특히 상원의 거래금지 원칙과 하원의원의 자격 정도를 정하고 있다는 점에 특징이 있다. 이해충돌에 관하여는 상·하원 각각 「상원에 대한 윤리 및 이해충돌 강령」, 「하원에 대한 이해충돌 강령」을 가지고 있어 그에 따라 규율된다. 강령의 주요 쟁점에 관하여는 이하의 장에서 살펴본다.

1. 상원의 이해충돌

연방의회법의 이해충돌에 있어서 우선, 상원 의원은 직접적이든 간접적이든 고의로 캐나다의 공적 자금(public money)이 지급되는 계약의 당사자가 되거나 그러한 계약에 관여해서는 안 된다. 이를 위반한 자는 그 위반이 지속되는 동안 매일 200달러의 벌금(forfeit)에 처하며, 그에게 부과되는 벌금은 캐나다 관할법원에 소를 제기하는 자가 회수할 수 있다(제14조). 벌금의 회수 절차는 벌금이 발생된 날로부터 1년 이내에는 언제든지 제기할 수 있다(제15조). 이러한 벌금 부과에 대한 예외의 경우로는 다음과 같이 규정되어 있다.

- (a) 공공의 건설계약을 체결하는 회사를 제외하고, 캐나다 정부와 계약을 체결하는 법인의 주주인 경우
- (b) 공개경쟁에 따라 의회의 권한 부여를 통하여 캐나다 정부에 대한 금전 또는 증권의 대출계약 계약자이거나 계약자였던 경우
- (c) 모든 일반인에게 공통되는 조건 하에 캐나다 공채(public stock) 또는 회사채(debentures)의 매수 또는 지불에 관한 계약자이거나 계약자였던 경우

또한, 상원의원은 다음의 경우 의원 자신에 의하든 타인에 의하든 어떠한 자에 대하여 제공되었거나 제공되는 서비스에 대하여 직접 또는 간접적으로 보상을 받거나 보상을 받는 데에 동의해서는 안 된다. 이러한 경우로는 (a) 상원, 하원 또는 각 위원회에 상정된 법안, 절차, 계약, 청구, 문제, 혐의, 고발, 체포 또는 기타의 사안과 관련되는 경우와, (b) 상하 양원의 의원에게 영향을 주거나 영향을 주려고 시도할 목적인 경우가 해당된다(제16조).

이를 위반하는 상원 의원은 범죄의 유죄로서 1천 달러 이상 4천 달러 이하의 벌금형에 처하며, 이러한 상원 의원에게 제공되거나 되었던 위 서비스에 대한 보상을 교부, 제공 또는 약속하는 자는 기소 범죄의 유죄로서 1년 이하의 유기징역 및 500달러 이상 2천 달러 이하의 벌금형에 처한다(제16조).

2. 하원의 이해충돌

한편, 하원의 경우에 있어서 자격(Ineligibility)과 관련하여 이 법에서 특별히 정하는 경우를 제외하고 다음과 같이 정하고 있다.

- (a) 국왕의 지명 또는 캐나다 정부 공무원의 추천으로 봉급, 보수, 임금, 수당, 급여 또는 그에 부수되는 어떠한 수익을 받는 캐나다 정부의 서비스 분야에서 정규직 또는 비정규직으로 어떠한 직위, 위원회 또는 일자리를 받거나 보유하는 자
- (b) 지방의 보안관, 증서기록담당관, 치안서기 또는 변호사

이들은 하원의원으로 선출되거나 하원에 출석하거나 표결에 참여할 수 없다. 다만, 위원회 또는 그 자를 임명하는 기타의 기관이 급여, 보수, 임금, 수당, 소득 또는 그에 부수되는 어떠한 이익을 받지 아니하고 어떠한 직위, 위원회 또는 일자리를 보유하는 것으로 선언하거나 규정하는 경우에는 위 (a)에 규정된 자가 하원의원이 될 수 있는 자격

을 박탈하거나 출석 또는 표결할 자격을 박탈할 수 없다(제32조).

반대로, (a) 전쟁 때문에 전시 근무 중인 캐나다 군대의 군인인 자, (b) 전쟁의 결과 현역 이외의 전임이 아닌 캐나다 군대의 예비군인 자, (c) 위원장(Governor in Council)으로부터 출장의 허가를 받은 경우 허가를 출장 전에 받았든 출장 후에 받았든 캐나다의 공적 업무를 수행하는 동안에 발생된 출장경비를 캐나다의 공적 자금에서 수령하는 자는 이 법의 어떠한 규정에 의하여서도 그가 하원 의원이 될 수 있는 자격을 박탈하거나 출석 또는 표결할 자격을 박탈할 수 없다(제33조).

Ⅲ. 의원 강령

의회 의원에 대한 강령으로는 법률에서 상원과 하원을 구별하고 있는 바와 같이 강령 또한 대상을 구별한다. 그리하여 「상원에 대한 윤리 및 이해충돌 강령」(Ethics and Conflict of Interest Code for Senators) 및 「하원에 대한 이해충돌 강령」(Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons)가 별도로 제정되어 있다.

두 강령 모두 윤리강령으로서의 성격을 가지고 있으며 체계적으로 목적, 원칙, 정의, 행동규칙, 신고의무, 위원회, 조사 등 절차의 순서로 규정을 열거하고 있다. 특히 두 강령 모두 명실 공히 중요한 부분은 “행동규칙”(rules of conduct)이라고 할 수 있다. 이는 상·하원에 대하여 금지되는 개별행위들을 나열하고 있는 부분인데, 금지행위의 유형에 있어서는 양원의 차이가 많지 않으며, “사익추구 금지”, “정보사용”, “내부정보”, “이해충돌”(원칙과 예외사유), 선물 기타 이익, 협찬여행, 정부계약, 사기업에의 취업제한 등 다양한 분야에 있어서 의원으로서의 책임과 청렴성을 보장하기 위하여 허용된 범위와 허용되지 않는 범위를 구별하는 내용으로 구성되어 있다.

제 3 절 연방책임법

I. 입법취지

「연방책임법」(Federal Accountability Act, FedAA)이라 불리는 이 법의 정식명칭은 「이해충돌에 관한 원칙, 선거자금조달에 관한 제한, 투명행정, 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. 이 법은 연방 정부의 책임을 강화하고 투명성을 증진시키며 윤리관행을 지지하기 위한 총괄적인 법률이다.¹³⁾

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 금지, 내부 고발자에 대한 보호 제공, 감사관의 정부 지출금 감시권한 강화를 목적으로 한다. 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.

II. 주요내용

이 법은 의회, 의회 직원 및 캐나다 국민으로 하여금 더 효율적으로 공공 부문의 관리에 대하여 세밀하게 감독하고 부패에 대하여 주의할

13) “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)

수 있게 한다는 점에서 의의가 크다. 특히 그러한 취지를 실현하기 위한 수단으로서 본 법의 내용에 「이해충돌법」, 「공직자 신고 보호법」, 「로비법」(로비스트 등록법)의 주요 개정사항을 포함하고 있기 때문에 공직자의 부패행위에 관한 세부 법률을 살펴보기 전에 전체 체계로서의 연방책임법을 간단하게라도 살펴보는 것이 필요하다.

< 연방책임법의 체계 >

- 1 - 약칭
- PART 1 - 이해충돌, 선거비용, 로비, 부처직원
- 2 - 이해충돌법**
- 39 - 캐나다 선거법
- 65 - 로비스트 등록법**
- 99 - 캐나다 연방의회법
- PART 2 - 의회지원
- PART 3 - 공소, 행정투명성, 부패행위신고국 사무실
- 141 - 정보접근법
- 194 - 공직자 신고보호법**
- PART 4 - 행정감독 및 책임
- PART 5 - 조달 및 계약

이러한 연방책임법에 있어서 부패방지와 관계되는 사항으로 취급되고 있는 주요한 쟁점을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁴⁾

(1) 독립 감독관(Independent Oversight Offices) 설치

정부의 행정에 관하여 의회에 직접 보고하는 다양한 새로운 독립 기관이 생겨났다.

14) Government of Canada, Federal Accountability Action Plan : Turning a New Leaf, 2006, pp. 4-12.

제 2 장 캐나다의 공직윤리 관련 법령

- ① 로비감독관(Commissioner of Lobbying) : 강력한 조사권한을 갖는 완전히 독립적인 기관으로서 기존의 로비스트 등록담당관(Registrar of Lobbyists)을 대체한다.
- ② 의회 예산담당관(Parliamentary Budget Officer) : 정부의 평가, 국가 재정 상태 및 국민경제 동향에 관한 객관적인 분석을 의회에 제출한다.
- ③ 공공부문 청렴위원장(Public Sector Integrity Commissioner) : 고발을 촉진하며 직장에서의 불리한 영향으로부터 신고자(고발자)를 보호하는 역할을 한다.
- ④ 조달 옴부즈만 사무소(Office of the Procurement Ombudsman) : 정부의 조달 관행에 관한 불만을 평가하고 조사한다.
- ⑤ 이해충돌 및 윤리위원장(Conflict of Interest and Ethics Commissioner) : 이해충돌법 및 하원의원에 대한 이해충돌 강령을 집행한다.

(2) 정당 및 후보자에 대한 기부 제한

우선, 선출직의 경우, 직무 수행에 영향을 주거나 영향을 줄 수 있는 공직 후보자에 대한 선물 또는 기타의 이익 제공을 금지한다.

단일 정치조직에 있어서 등록 정당에 대한 개인의 정치적 기부를 1,100달러로 제한하고, 등록 정당의 후보자, 지명 경쟁자 및 유권자 협회에 대한 개인의 정치적 기부 총액을 1,100달러로 제한하며, 대표 경쟁자에 대한 개인의 정치적 기부 총액을 1,100달러로 제한하고, 법인, 조합 및 단체의 정당 및 후보자에 대한 기부를 금지한다.

한편, 후보자는 선거관리위원장(Chief Electoral Officer)에게 500달러를 초과하는 모든 선물을 보고하여야 한다.

(3) 로비 관련

로비스트의 활동에 대한 보다 더 엄격한 규정을 도입하고 새로운 로비 감독관에게 로비스트 활동에 대한 강화된 조사 및 집행 권한을 부여함으로써 「로비스트 등록법(현 로비법)」(Lobbyists Registration Act)을 강화하고자 하고, 고위 공무원은 퇴임 후 5년 동안 로비활동을 금지한다.

(4) 이해충돌 관련

새로운 「이해충돌법(Conflict of Interest Act)」을 도입하고 새로운 이해충돌 및 윤리 감독관에게 그 집행 권한을 부여함으로써 윤리 감독관의 역할을 강화하고자 한다.

(5) 공무원 신고보호 관련

법령위반에 대한 벌칙을 도입하고 권한을 새로운 공공부문 청렴위원장에게 부여하며, 신고대상 이었던 공직자의 보복에 대한 구제를 위하여 공직자 신고보호 법원을 신설하고 공공부문의 피고용인에게 법률상담을 받고 적절하게 법원에 소를 제기할 수 있도록 보장한다.

한편, 직장에서 불법행위를 폭로할 용기를 가진 공무원에게 1,000 달러의 포상을 제공함으로써 정부의 불법행위를 신고하는 신고자에 대하여 진정한 보호를 제공하고자 한다.

제 4 절 이해충돌법

I. 입법취지

「이해충돌법」(Conflict of Interest Act)은 2006년 위에서 언급한 연방책임법 제2조에 근거하여 연방총리가 제정한 “공직자의 이해충돌 및 퇴직 후 취업규정”을 전면 개정하면서 이해충돌법으로 성문화한 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 위반 행위가 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 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. 보고대상 공직자로 지정된 공직자의 수는 약 1,100명 정도이다. 이들은 「이해충돌법」의 총칙은 물론 보고 및 공개에 관한 규정, 외부 활동 금지, 통제자산 보유금지 등을 준수해야 한다. 부처의 장관, 정무차관, 장관실 공무원, 차관과 국영기업(Crown Corporations)의 장, 연방위원회 소속 위원 등 풀타임 총리임명직이 보고대상 공직자이다.¹⁵⁾

한편, “하원” 의원을 적용대상으로 하는 「이해충돌 강령」은 선출된 하원 의원 308명 전원에게 적용된다. 이는 의원으로서의 의무를 수행하는 동안 개인과 가족, 지인의 사적 이익을 추구하는 행위를 금지하고 있다. 또 이해충돌 방지를 위한 규칙, 이해충돌 및 윤리담당 위원장에게 사적 이익 추구를 비밀 공개하는 절차, 요약정보 공개절차, 위법 행위 조사절차를 규정하고 있다. 이해충돌 강령은 위원장에게 조언자로서의 역할을 수행하도록 규정하고 있다.¹⁶⁾

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

16) <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/InformationFor/Pages/MembersOfTheHouseOfCommons.aspx>

II. 주요내용

이 법은 약칭, 정의, 목적, 이해충돌 규칙, 조정조치, 퇴직 후 취업, 행정조치 등에 관한 사항을 정한다.

< 이해충돌법의 체계 >

- 1 - 약칭
- 2 - 정의
- 3 - 목적
- 4 - PART 1 - 이해충돌 원칙**
- 20 - PART 2 - 준수조치**
 - 20 - 정의
 - 21 - 회피
 - 22 - 비밀공개
 - 25 - 공적 신고
 - 27 - 회수
 - 28 - 위원의 업무
- 33 - PART 3 - 퇴직후 취업**
 - 33 - 모든 전직 공직자에 대한 원칙
 - 35 - 전직 보고대상 공직자에 대한 원칙
 - 39 - 위원의 업무
- 43 - PART 4 - 행정 및 강제**
 - 43 - 위원의 임명 및 권한
 - 51 - 공공 등록
 - 52 - 금전적 행정제재
- 62.1 - PART 5 - 일반규정**

이해충돌이란 공직자가 공적 권한, 의무 또는 기능을 행사함으로써 자신 또는 자신의 친척이나 친구의 이익, 그 밖에 타인의 이익을 부당하게 조성할 수 있는 기회를 제공하는 것을 말한다(제4조).

「이해충돌법」에서 정하는 일반적인 의무로서 모든 공직자는 이해충돌을 방지하는 방식으로 그의 사적 업무를 정리하여야 한다(제5조). 이러한 공직자의 준수 의무는 공직자의 임명 또는 고용 조건이기도 하다(제19조).

이해충돌법은 공직자의 개별적인 이해충돌 의무로서 결정 제한, 투표 금지, 특혜 제공 금지, 내부 정보사용 금지, 부당한 영향력 행사 금지, 선물 및 기타 이익 수수 금지, 출장 금지, 공공단체와의 계약 금지, 파트너십 및 사기업에 대한 이해충돌 금지, 이해충돌이 발생할 수 있는 기부금 모집 활동 금지, 통제대상자산의 처분 의무, 이해충돌법상 공직자의 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), 선물 신고, 겸직 제안 및 수락 신고, 처분 의무 등을 정하고 있다. 준수조치 위반 시 500달러 이하의 과태료를 부과하며, 과태료 부과 시 위반사실을 공표한다(이해충돌법 제52조).¹⁷⁾

이 법은 퇴직 후 취업에 관하여도 모든 퇴직공직자에 적용되는 의무와, 퇴직 보고대상공직자에 적용되는 의무를 구별하여 규정한다.

또한 이해충돌법은 이해충돌에 관한 교육 및 홍보와 감독기능을 충실하게 수행하기 위하여 이해충돌 및 윤리위원회(Conflict of Interest and Ethics Commission)를 설치하여 운영하도록 하고 있다.

17) <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-36.65/page-15.html#docCont>(2015.12.15.최종방문)

Ⅲ. 이해충돌 강령

「이해충돌법」은 모든 공무원에게 적용되지만, 하원 의원으로서 장관이나 정무 차관을 겸직하고 있는 공직자는 「하원에 대한 이해충돌 강령」과 함께 공직자에게 적용되는 「이해충돌법」을 모두 준수해야 한다.

주요 체계 등은 앞에서 언급한 바와 같으며, 자세한 규정 내용은 개별 행위 부분에서 언급하기로 한다.

제 5 절 공직자 신고 보호법

I. 입법취지

캐나다는 미국과 더불어 내부 고발자 보호에 관한 일반법을 가지고 있는 소수의 국가 중 하나이며, 내부고발 관련 업무만을 관장하는 독립적인 기관과 법원을 가지고 있는 국가이다.¹⁸⁾

「공직자 신고 보호법」(Public Servant Disclosure Protection Act, PSDPA)은 공공부문에서 부정행위를 공개 내지 신고하는 절차를 개발하고 그러한 신고인 보호하기 위하여 제정되었다. 즉, 연방 행정은 중요한 국가적 제도라는 것과 캐나다의 의회 민주주의의 본질적인 부분이라는 것을 천명하면서, 공직자의 청렴에 대한 국민의 신뢰성을 양성하는 것이 공익을 위한 것이라고 선언한다. 그리하여 공공기관에 대한 신뢰도의 향상은 효과적인 부정행위 신고 및 고발 절차와, 그러한 신고를 하는 공직자에 대한 보호 및 공공부문에 대한 행동강령의 수립으로 이루어진다고 인정한다.¹⁹⁾

18) 이지문·장용진, “한국과 캐나다의 내부고발자보호법 비교 연구”, 한국부패학회보 제18권제1호, 90면.

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

또한 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.²⁰⁾

공직자 신고 보호법(PSDPA)은 공공부문에 대한 캐나다 국민의 신뢰를 제고하기 위한 정부의 활동 중에서 중요한 비중을 차지하며 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 하는 데에 목적이 있다고 할 수 있다.

II. 주요내용

이 법은 공공부문의 부패행위를 신고하는 일반인 및 공직자의 보호와 함께 그러한 부패행위를 신고하기 위한 다양한 절차와 방법을 정하는 법률이라고 할 수 있다.

< 공직자 신고 보호법의 주요 체계 >

- 1 - 약칭
- 2 - 정의
- 4 - 윤리적 관행의 촉진
- 5 - 행동강령(Code of Conduct)
- 8 - 부패행위(WRONGDOINGS)
- 10 - 부패행위의 신고
- 19 - 보복 관련 신고

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

19 - 보복금지
19.1 - 보호신청
19.5 - 징계조치
19.7 - 신고내용 조사
20 - 조정
20.3 - 조사후 결정
20.7 - 공직자공개보호법원
22 - 위원회 의무
26 - 조사
36 - 보고
39 - 공공부문 청렴위원회
40 - 금지
42.3 - 위반
43 - 비밀유지
45 - 보호
52 - 적용제외 조직
54 - 5개년 조사
60 - 시행
SCHEDULE 1
SCHEDULE 2
SCHEDULE 3

이 법의 적용대상인 “공직자”(public servant)는 공공부문에 종사하는 모든 조직의 직원을 의미하며, 캐나다 왕립기마경찰대(RCMP)와 모든 책임자(차관 및 최고행정책임자 포함), 임시근로자까지도 포함한다(제 2조). 그리고 이 법에서 정하는 “부패 행위”(wrongdoings)의 유형으로는 공공기관 내에서 또는 공공기관과 관련되는 일정한 행위로서 다음과 같은 경우가 언급된다(제8조).

- ① 각종 법령위반,
- ② 공공기금 또는 공공재산의 남용(misuse),
- ③ 공공기관의 중대한 부실관리(gross mismanagement),
- ④ 사람의 생명·건강·안전 또는 환경에 대한 상당하고 구체적인 위험을 초래하는 작위 또는 부작위,
- ⑤ 이 법의 행동강령에 대한 중대한 위반,
- ⑥ 위 목록상의 부패행위에 대한 악의의 지시 또는 자문.²¹⁾

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.

특히 이 법은 공직자 신고와 관련된 사항을 전담하는 공직자 신고 보호 법원(Public servants disclosure protection tribunal)을 두면서 소송 법적 절차를 포함하는 매우 상세한 사항을 정하고 있다.

Ⅲ. 공공부문 강령

1. 의 의

「공직자 신고 보호법」은 section5에서 재정위원회(Treasury Board)로 하여금 공공부문에 적용될 수 있는 행동강령(Code of Conduct)을 제정하도록 의무를 부과하고 있는데, 이에 따라 제정된 강령이 바로 「공공

21) <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/page-3.html#docCont>(2015.12.15.최종방문)

부문에 대한 가치 및 윤리강령」(Values and Ethics Code for the Public Sector, 이하 공공부문 강령)이라 할 수 있다.

공공부문 강령은 공직자로 하여금 그들의 모든 활동에 있어서 직업적 의무를 안내하는 가치와 행동을 정하는 강령(Code)이다. 이는 공직자들로 하여금 탁상공론적 원칙에 그치지 않고 직장뿐 아니라 공공부문에서 수행하는 모든 업무에서 공직자 스스로가 매일매일 실천하는 윤리적 문화를 강화하고 모든 공적 제도의 청렴성에 대한 공공의 신뢰를 부여하는 데에 기여하기 위하여²²⁾ 제정되었다.

이 강령은 재무위원회(Treasury Board)가 정하는 바에 따라 공직자, 공공부문의 다양한 조직 및 교섭대표들의 자문을 통하여 발전되었다. 한편, 「공직자 신고 보호법」 section 6은 공공부문에 속하는 각 개별 조직마다 최고책임자를 두어 이러한 강령의 제정으로부터 적용에 이르기까지 발생하는 문제들을 해결할 수 있도록 권한을 한다(이러한 이유로 이 규정을 소위 「공공부문 강령」(Public sector code)이라 부르기도 한다).²³⁾

2. 주요내용

공직자 신고 보호법(PSDPA)은 중앙행정을 넘어 연방공사와 개별 기관이 포함되는 연방 공공부문의 조직에 적용되는 강령(Code)의 제정을 의무화하고 있다(section 6). 이에 따라 공공부문의 각 조직은 구체적인 우선순위와 청렴문화를 지원하는 방식으로 각 조직의 특성에 맞게 공공부문 가치를 명시하거나 정의, 가치를 명확히 하는 규정을 제정할 수 있다.

이 적용범위는 핵심 공공행정에 속하는 약 20만 명의 공무원에서부터 공공부문에 속하는 공무원 40만 명까지 확대하는 것으로서 연방공사와 개별 기관의 운영 상황에서의 차이를 반영하여 발전된 것이다.

22) <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>(2015.12.15.최종방문)

23) https://en.wikipedia.org/wiki/Treasury_Board_Secretariat(2015.12.15.최종방문)

< 공공부문 강령의 주요 체계 >

- 연방 공무원의 역할
- 장관의 역할
- 목적
- 가치의 설명 : 민주주의 존중, 인간 존중, 청렴, 책임, 전문성
- 각 가치에 따라 기대되는 행동
- 적용범위
- 해결방법
- 부록 : 각 주체별 책임과 의무

규정은 공무원의 고용 조건이기 때문에 공공부문 강령이나 조직 규정을 준수하지 않는 행위는 고용의 해지를 비롯한 징계조치로 이어질 수 있다. 공공서비스 가치가 적용되는 상황으로는 다음과 같은 예시가 제시되고 있다.²⁴⁾

- ① 업무관리자가 불쾌한(off-colour) 농담을 듣는 경우,
- ② 공직자가 미분류 정부분서 상자가 구석에 있는 것을 확인하는 경우,
- ③ 신입 상관이 자신의 부하 직원이 기대에 부응하지 못한다는 사실을 알게 되는 경우,
- ④ 공직자가 선거 출마를 고려하는 경우,
- ⑤ 공직자가 정책 적용의 윤리성에 대해 우려하는 경우,
- ⑥ 공직자가 새로운 방식으로 업무를 수행할 기회를 찾는 경우,
- ⑦ 고위 공직자가 현재 납품업체에 근무하고 있는 전임 동료이자 친구로부터 오찬 초대를 받는 경우 등.

24) Treasury Board of Canada Secretariat, Values Alive : A Discussion Guide to the “Values and Ethics Code for the Public Sector”, p. 3.

<http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/ve/code/va-vaq-eng.asp>(2015.12.15.최종방문)

이러한 상황들은 공직자로 하여금 공공부문 규정에 포함되는 가치를 입증하도록 한다. 이렇게 공직자들은 자신의 일상적 결정 과정에서 이들 가치의 이상에 부합하기 위해 항상 노력하며, 국민이 공직자의 업무를 신뢰할 수밖에 없는 이유가 바로 여기에 있는 것이다.²⁵⁾

여기서의 가치(Values)는 공무원의 일상 업무를 안내하는 나침반과 같으며, 각 조직의 행동 강령은 공무원에게 중요한 지침이 된다. 각 조직은 이와 같은 가치를 조직의 결정과 활동, 정책, 절차, 시스템에 통합하기 위한 조치를 취해야 한다. 가장 대표적인 가치로서 민주주의에 대한 존중, 인간에 대한 존중, 청렴성, 책임성, 탁월함 등을 들 수 있으며, 연방공무원은 그러한 공공부문의 가치에 부응하는 기대 행동에 따라 행동할 것이 요구된다.

< 공직자 신고 보호법에서의 “가치”와 그에 따른 “기대행동” >

가치(values)	기대되는 행동(expected behavior)
<p>1. 민주주의에 대한 존중 - 공무원은 다음을 기반으로 하여 캐나다 의회 민주주의와 그 제도를 지지해야 한다.</p>	<p>1.1 법규를 존중하고 법률과 정책, 지침에 따라 초당파적이고 공정한 방식으로 직무를 수행한다. 1.2 지도자의 적법한 결정을 충실히 수행하고 장관이 의회와 캐나다 국민에 대한 책임을 지도록 지원한다. 1.3 의사결정권자에게 필요한 정보와 분석, 자문을 제공하고 항상 개방적이고 정직하며 공정한 태도를 유지하기 위해 노력한다.</p>
<p>2. 인간에 대한 존중 - 공무원은 다음을 기반으로 하여 인간의 존엄과 모든 인간의 가치를 존중해야 한다.</p>	<p>2.1 모든 개인을 대우할 때는 존중과 공정을 기한다. 2.2 다양성과 다양한 노동력에 내재된 고유의 특성과 장점을 통합하는데 따른 편익을 중시한다. 2.3 괴롭힘이나 차별 없이 안전하고 건강에 유익한 직장을 조성 및 유지하는 데 일조한다.</p>

25) Treasury Board of Canada Secretariat, p.4.

제 2 장 캐나다의 공직윤리 관련 법령

가치(values)	기대되는 행동(expected behavior)
	2.4 참여와 협동, 정중한 태도를 장려하는 개방성과 정직, 투명성의 정신으로 협력한다.
<p>3. 청렴성</p> <p>- 공무원은 다음을 기반으로 하여 공익에 복무해야 한다.</p>	<p>3.1 언제나 여론의 엄격한 감시를 받는 방식으로 청렴하게 행동하며, 이는 단순히 법률의 테두리 안에서 행동하는 것만으로는 충족될 수 없는 의무이다.</p> <p>3.2 절대 부적절한 방식으로 본인의 이익을 얻거나 타인에게 이익이나 불이익을 줄 목적으로 공직을 이용해서는 안 된다.</p> <p>3.3. 본인의 공적 책임과 사적 업무 사이에 실제로 발생하는 이해의 상충이나 그 외양 또는 가능성을 방지하고 공익에 맞게 이를 해결할 수 있는 모든 조치를 취한다.</p> <p>3.4 사용자의 신뢰를 유지할 수 있는 방식으로 행동한다.</p>
<p>4. 책임성</p> <p>- 공무원은 다음을 기반으로 하여 자원 사용에 책임을 져야한다.</p>	<p>4.1 본인이 관리하는 공금과 재산, 자원 사용에 효과와 효율을 기한다.</p> <p>4.2 본인의 행위가 인간과 환경에 미치는 현재 및 장기적 효과를 고려한다.</p> <p>4.3 지식과 정보를 적절히 취득, 보존, 공유한다.</p>
<p>5. 탁월함</p> <p>- 공무원은 다음을 기반으로 하여 탁월한 전문성을 입증해야 한다.</p>	<p>5.1 캐나다의 공식 규정을 준수하는 공정하고 신속하고 효율적이며 효과적인 서비스를 제공한다.</p> <p>5.2 본인이 제공하는 정책과 프로그램, 서비스의 질을 지속적으로 개선한다.</p> <p>5.3 팀워크와 학습, 혁신을 장려하는 업무 환경을 조성한다.</p>

출처 : <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/ve/code/va-vaq-eng.asp>(2015.12.15.)

각 윤리적 과제는 구체적인 상황을 고려하여 판단하고 해결해야 하며, 특히 공공부문 강령에 포함되는 예상 행동과 모델이 기술하는 과정은 일관성을 유지할 필요가 있다. 반면에, 공공부문의 가치가 긴장하는 상황은 언제든지 발생할 수 있기에 가치를 비교 평가하고 특정 가치를 지지하기 위해 상대 가치를 희생하는 상황을 피하기 위해 노력해야 한다. 예를 들어 고객 서비스와 공공 복무의 가치는 건전한 책무와 국민에게 제공되는 프로그램이나 서비스의 질을 희생시켜서는 안 될 것이다. 그리고 공무원으로서도 개인적 가치가 공공부문 강령에서 기대하는 행동에 저촉되는 상황에 처함으로써 공무원 개인에게 혼란을 주는 상황에 처하는 경우 항상 공공부문 강령을 준수하도록 하는 것이 바람직하다. 이에 본 강령은 이러한 상황에 처하는 경우 지원이나 도움을 받기 위해 동료나 상관과 상의하고 조직에서 제공되는 기타 재원을 제공한다.

제 6 절 로비법

I. 입법취지

정부에 자유롭고 공개적으로 접근하는 것은 중요한 공익적 문제이며, 공직자에 대한 로비는 합법적인 활동이고, 공직자와 국민은 대정부 로비활동의 주체를 아는 것이 바람직하며, 보수를 받는 로비스트의 등록시스템이 정부에 자유롭고 공개적으로 접근하는 것을 방해하면 안된다(로비법 전문).

1989년 9월 30일 로비스트의 로비활동에 있어서의 투명성 확보 및 정부에 대한 접근을 보장하고, 공공등록부를 설치하여 보수를 받는 로비스트의 등록과 일정한 정보의 공개를 의무화하는 「로비스트 등록법」(Lobbyist Registration Act)이 제정되었다. 2003년 개정으로 등록요건을

정비하고, 조사 및 집행권한을 강화하였으며, 2006년 연방책임법을 통하여 전면적 개편하였다. 이때에 법령을 로비법(Lobbying Act)으로 변경하였다.

2006년 주요 개정사항으로는 ① 로비스트 등록법에서 로비법으로 법령을 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.

II. 주요내용

로비법은 약칭, 적용범위, 로비위원회사무국, 로비스트의 등록, 로비스트의 수당, 로비활동의 제한, 로비스트의 행동강령, (윤리강령 위반에 대한) 조사, 의회보고, 위반에 대한 벌칙의 순으로 규정되어 있다.

< 로비법의 주요 체계 >

- 1 - 약칭
- 2 - 정의
- 3 - 적용범위
- 4.1 - 로비위원사무소**
 - 4.1 - 로비위원
 - 4.3 - 직원
 - 4.4 - 위임
- 5 - 로비스트의 등록**
 - 5 - 자문로비스트(Consultant Lobbyists)
 - 7 - 기업 및 조직로비스트(In-house Lobbyists)

- 7.1 - 확인
- 7.2 - 전자문서 등
- 8 - 등록
- 10.1 - 로비스트의 수당
- 10.11 - 로비활동의 제한
- 10.2 - 로비스트 행동강령**
- 10.4 - 조사
- 11 - 의회보고
- 12 - 규칙
- 13 - 비용
- 14 - 위반 및 벌칙
- 14.1 - 의회검토
- 15 - 시행

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 말한다(제5조제1항 및 제7조제1항).

이 법은 제3자를 대신하여 “공무원”(public office holder)와 접촉하는 것에 대하여 보수를 받는 로비스트에만 적용된다. 여기서 공무원이라 함은 거의 모든 연방 공직자를 포함하는데, 상원 및 하원 의원과 보좌관, 임명된 자(판사 및 주총리 제외), 연방위원회, 재판소 등의 사무관, 국장 및 직원, 군인, 경찰 등을 말한다.

로비의 행사는 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(In-house) 로비스트”로 구분된다. 이러한 유형의 로비스트는 권리와 의무의 범위에 있어서 차이가 있으며,²⁶⁾ 특히 그 등록에 있어서도 기한, 공개하여야 하는 정보, 등록 업데이트 의무의 범위에 있어서 조금씩 차이가 있다. 컨설턴트 로비스트는 계약체결 후 10일 이내에, 인하우스 로비스트는 로비스트로 고용된 후 2개월 이내에 등록되어야 한다. 그리고 최소한 6개월에 한 번씩 업데이트한다. “특정 공직자”에 대한 로비는 그 내용을 매달 업데이트 하여야 한다. 여기서 특정 공직자는 연방정부의 장·차관 및 그 보좌관, 고위공무원을 의미한다. 등록 시 공개하여야 하는 정보는 다음과 같다(제7조).

- ① 로비스트 이름 및 의뢰인(회사, 기업, 단체·협회) 명칭
- ② 로비 활동으로 인해 이익을 얻는 모회사와 자회사 및 기업
- ③ 연합체 그룹의 조직적 구성원
- ④ 로비활동 대상에 대한 일반설명과 상세한 설명
- ⑤ 접촉한 연방정부 부처 및 기관
- ⑥ 관련 입법제안, 입법안, 시행령, 정책, 프로그램, 보조금, 기부금 계약 등의 명칭
- ⑦ 로비활동 개시 전 전직 공직자가 보유하고 있던 연방정부 내 직위
- ⑧ “특정 공직자”와의 구술 접촉 또는 면담 등에 관한 정보 등.

퇴직한 “특정 공직자”의 로비활동은 5년간 금지된다. 단, 단기 공직자, 사건별 활동, 인턴 프로그램, 행정적 의무만 수행하는 경우는 로비 위원회에 신청을 하는 경우 금지가 해소될 수 있다(제10조 및 제11조).

26) 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)

로비스트들에게는 로비법에 근거하여 로비위원회사무국에서 제정한 규칙인 로비스트 행동강령(Lobbyists' Code of Conduct)이 적용되며, 이러한 규정이 천명하고 있는 로비스트 원칙으로 청렴과 정직, 개방성, 전문성이 언급되어 있으며, 그 하위 행동규칙으로 투명성, 비밀유지, 이해충돌 등이 명시되어 있다.

관련 조직으로서 로비스트 등록부를 관리하고, 로비법의 요건에 관한 공중의 이해를 높이기 위한 교육 프로그램을 개발 및 실시하며, 로비법과 로비스트 행동강령 준수를 강화하기 위한 심사 및 조사를 실시함으로써 연방공직자에 대한 로비활동의 투명성 보장하고자 로비위원회(Commissioner of lobbying)를 두고 있다(제4조).

Ⅲ. 로비스트 행동강령

「로비법」 제10.2조에 의하면, 로비위원회의 위원장은 로비법이 정하는 바를 기준으로 하여 로비스트 행동강령을 제정하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 근거하여 로비스트 행동강령(Lobbyists' Code of Conduct)은 공무원의 로비는 윤리적으로 이루어지고 정부의 의사결정에 대한 국민의 신뢰성 향상하는 방향으로 이루어져야 한다는 취지 하에 2008년 7월 로비법을 보완하기 위하여 제정되었다(최근에는 2015년 5월 21일 개정되었다²⁷⁾).

강령의 적용대상은 로비법에 따른 공무원(public office holder)으로서 “상원의원, 하원의원 및 직원(staff), 연방 및 공공기관에 고용된 직원(officers and employees), 지명된 총리(governor-in council appointee), 캐나다 왕립기마경찰(RCMP)을 말한다.

로비스트 행동강령은 로비법이 정하는 다음의 4대 원칙을 근거로 제정되었다.

27) http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00013.html(2015.12.15.최종방문)

- (1) 정부에 대한 자유롭고 개방된 접근은 공익에 중요하다.
- (2) 공무원을 로비하는 것은 합법적인 활동이다.
- (3) 공무원 및 국민들이 누가 로비활동을 하고 있는지 아는 것이 이상적이다.
- (4) 등록 및 유급 로비스트 시스템은 정부에 대한 자유롭고 개방된 접근을 방해해서는 안 된다.

이러한 원칙을 고려하여 로비위원장이 작성, 개발, 관리한다. 로비스트 행동강령에 있어서 로비활동의 투명성을 제고하기 위한 주요 규칙은 다음과 같다.

< 로비스트 행동강령의 행동규칙 >

원 칙	행동규칙
정체성 확보	로비스트는 공무원과 소통할 때, 본인이 대표하는 사람, 단체 또는 기업의 정체성을 공개해야 하며, 해당하는 사람, 단체 또는 기업과의 관계의 유형을 공개하고, 접근한 이유를 공개해야 한다.
정확한 정보제공	로비스트는 공무원을 호도(mislead)하지 않도록 정확하고 사실적인 정보를 마련하기 위한 모든 합리적인 방법을 취해야 한다.
공개 및 고지 의무	(1) 컨설턴트/자문 로비스트(consultant lobbyist)는 각 고객에게 로비법 및 로비스트 행동강령에 따른 본인의 의무를 공개해야 한다. (2) 단체 또는 기업의 책임 담당자/임원(가장 고위 유급 공용인)은 단체 또는 기업을 대표로 로비하는 모든 직원에게 로비법 및 로비스트 행동강령에 따른 의무를 알려야 할 의무가 있다.
정보사용	로비스트는 공무원으로부터 획득한 정보에 대해 공유된 목적과 일관된 방식으로만 사용해야 한다. 로비스트가 만약 정부 문서 중 입수해서는 안 되는 문서를 입수한 경우, 사용하거나 공개해서는 안 된다.

원 칙	행동규칙
이해충돌	(1) 로비스트는 공무원의 이해충돌상황을 실재적으로나 표면적으로(apparent) 초래하는 행동은 하면 안 된다. (2) 특히 다음과 같은 행동을 할 수 없다.
	<접근제한> 1. 로비스트는 타인에게 만남을 주선함에 있어서 합리적인 관점에서 의무관계가 형성되는 공무원과 만남을 주선해서는 안 된다. 2. 로비스트는 합리적인 관점에서 의무관계가 형성되는 공무원에게 로비활동을 해서는 안된다.
	<정치활동> 로비스트가 합리적으로 볼 때 의무관계가 형성되는 자를 대신하여 정치적 활동을 할 경우, 그 자가 공무원이 될 경우, 일정 기간 동안에는 그 자에 대하여 로비해서는 안된다. 또한 그 사람이 선출될 경우, 로비스트는 선출된 사람의 사무실에서 근무하는 직원을 로비해서도 안된다.
	<금품수수> 로비스트는 일반적인 호의 및 외교상의 의례의 표현이 아닌 이상, 공무원에게 금품, 환대, 부탁 들어주기(favour) 혹은 기타 혜택을 마련하거나 약속해서는 안 된다.

참고로, 로비법 위반행위에 대한 제재는 다음과 같다.

행위주체	행위유형	벌 칙
로비스트	- 미등록 - 등록 시 허위·오인 사실 또는 문서 포함	- 약식기소 : 50,000달러 이하 벌금
전·현직 특정 공무원	- 위원장이 확인을 요청한 답변에 허위·오인 사실 또는 문서 포함	- 약식기소 : 6개월 이하 징역 - 정식기소 : 200,000달러이하 벌금, 2년 이하 징역

행위주체	행위유형	벌칙
일반인	- 로비법 및 행동강령 위반 (등록의무 및 강령준수의무 예외)	- 약식기소 : 50,000달러 이하 벌금
일반인	- 로비법 위반 (공익적 필요성, 범죄의 중대성, 2회 이상 위반 등 고려)	- 최대 2년간 로비활동 금지

출처 : 이유봉, 공직부패 종합대책법으로서의 「부정청탁 및 이해충돌 방지법안」에 대한 분석연구, 한국법제연구원, 2012, p. 194.

제 7 절 형 법

가장 고전적이고 강력한 공무원의 부패행위에 대한 가장 직접적이고 강력한 통제수단은 형법에 의한 것이라고 할 수 있다. 캐나다 형법전 또한 공무원의 뇌물수수 등과 관련하여 규정을 두고 있다. “부패행위와 위반”(corruption and disobedience)라는 표제 하에 중형을 통하여 부패 근절에 대한 의지를 표현하고 있다.

캐나다 형법전 제119조는 사법공무원 등의 뇌물수수에 관하여 누구든지 다음 각 호에서 정하는 행위, 즉 (a) 사법공직자나 의원 또는 주의원으로 본인이나 타인을 위해 공직을 이용하여 본인이 수행 또는 누락하였거나 수행 또는 누락할 특정 사안에 대해 직접적으로나 간접적으로 부당하게 금전이나 금품에 해당하는 것, 공직, 관직, 고용을 수락, 취득하거나 수락에 동의하거나 취득을 시도하는 행위 및 (b) 직접적으로나 간접적으로, (a)에 언급하는 행위를 한 자가 공직을 이용하여 수행 또는 누락하였거나 수행 또는 누락할 특정 사안에 대해 해당 개인 또는 그 대리인에게 부당하게 금전이나 금품에 해당하는 것, 공직, 관직, 고용을 제공 또는 제안하는 행위를 하는 경우 14년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있다.

또한, 사법공무원이 아닌 일반 공무원의 뇌물수수에 관하여는 (a) 법원 공무원이나 경찰국장, 경찰관, 공무원, 소년법원 공무원, 또는 형법 행정에 고용된 자로, 본인이나 타인을 위해 직접적으로나 간접적으로 부당하게 금전이나 금품에 해당하는 것, 공직, 관직, 고용을 수락, 취득하거나 수락에 동의하거나 취득을 시도하는 행위,²⁸⁾ (b) 직접적으로나 간접적으로, (a)의 각 호에서 언급한 목적으로 전 조에서 언급하는 행위 또는 그 대리인에게 부당하게 금전이나 금품에 해당하는 것, 공직, 관직, 고용을 제공 또는 제안하는 행위의 경우도 마찬가지로 14년 이하의 징역에 처하도록 한다(제120조).

28) 여기서 말하는 “의도”는 다음과 같다.

- (i) 사법행정을 방해하려는 의도
- (ii) 범죄행위를 알선 또는 조장하려는 의도
- (iii) 위반을 범하였거나 범할 의사가 있는 자의 구금이나 처벌을 방지하려는 의도.

제 3 장 공직자의 개별 부패행위 고찰

제 1 절 개 관

부패(Corruption)란 사전적으로 “정치, 사상, 의식 따위가 타락함”을 의미하며 그것은 사회적 문화적 관점에 따라 조금씩 달라질 수 있는 개념이다. 또한 그것이 규범적으로 명확히 존재하는 것도 아니어서 각 국가의 상황에 따라 행위의 유형과 부패의 정도가 달라질 수 있다.²⁹⁾ 다만, 어느 정도 부패에 대한 일반적인 기준이 사회적으로 확립되어 있고, 그러한 부패의 양태는 일반적으로 뇌물 등 금품수수, 이해충돌, 사기(fraud) 및 독직(influence peddling), 불법적 정보사용, 돈세탁 등의 형태로 나타날 수 있으며, 공무원 내지 공직자 혹은 공직자를 이용하려는 사람이 그러한 부패를 행사할 수 있다. 부패는 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.³⁰⁾

우리나라의 경우 부패행위란 (가) 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, (나) 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, (다) 위 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인

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

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

하는 행위로 규정하고 있다(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제4호).

캐나다에서 실질적으로 정부의 윤리강령 제정을 촉구하게 된 계기는 각종 비행과 비리에 대한 우려, 특히 “공공 부문에서 윤리적 행위”(Ethical Conduct in the Public Sector)라는 보고서를 통하여서이다. 이 보고서에서는 다음을 포함한 9가지 부패행위, 즉 비윤리적 행위에 대한 예시를 다음과 같이 들고 있다.³¹⁾

- ① 공무원의 사적 금융거래(self-dealing)
- ② 개인적인 재원으로부터의 공무원에 대한 경제적 가치 부여
- ③ 공무원이 정부와 거래하는 개인에게 주는 도움
- ④ 전직 공무원이 퇴직 후 개인에게 주는 도움
- ⑤ 공식적인 자격으로(공직 중에) 얻은 정보를 통한 개인적인 이득
- ⑥ 정부 재산의 개인적인 이용
- ⑦ 비선출 공무원의 당파적(partisan) 정치활동
- ⑧ 정부정책에 대한 비판
- ⑨ 공직에 적절하지 않은 행위.

이하에서는 “공직자의 부패행위”로서 주요한 행위유형에 대하여 캐나다 법제가 어떠한 태도로 규율하고 있는지 살펴보기로 한다.

제 2 절 공직자 등

공직자(public servants)의 개념은 공무원(public official holder)에 비하여 모호하거나 광범할 수 있다. 때문에 각 법률에서 개별적인 정의 규정을 두어 적용대상을 한정할 필요가 있으며, 개별 법령들은 그 개념과 적용 범위를 구체적으로 정하고 있다.

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

캐나다의 윤리규범 또한 그 적용 대상에 따라 다르게 정하고 있다. 즉, 국회강령의 경우 상·하원 의원에 대하여, 주정부 강령의 경우 주 의회의원과 주정부위원에 대하여, 연방의 공무원 강령 및 연방 이해충돌법의 경우 정부 각료 및 국무위원, 고위 비선출 공무원에게 적용된다. 이들 법률이나 강령은 각각 해당 규범에서 의·위원(member)을 누구로 하는지 공무원(public office holder)을 어디까지로 하는지 구체적으로 범위를 정한다. 예컨대, British Columbia주의 이해충돌법 제1조에 의하면, 위원(member)을 “입법부 또는 정부의 위원, 혹은 양자 모두”를 의미하는 것으로 정의하고 있다.

또한 대부분의 강령은 의·위원에 그치지 않고 특히 그의 가족관계에도 법적 영향력을 미치고 있으며, 연방 공무원 강령은 가족 외 관계에 대한 규정까지도 포함하고 있다. 예컨대 온타리오주 의·위원 청렴법률 제1항에 의하면, “자녀(child)³²⁾는 양육권이 타인에게 있는 수양아(foster child)를 제외하고, 의·위원이 자녀로 여기는 가족구성원, 가족(family)은 (a) 배우자 및 미성년자인 자녀 및 (b) 당사자 혹은 배우자와 친자관계를 갖고, 당사자와 주거지를 공유하며, 주로 당사자 혹은 배우자에게 재정적으로 의존하고 있는 자, 배우자(spouse)는 가족법 III편에 정의된 의·임원의 배우자, 단, 별거에 대한 판정과 무관하게 의·원과 별거하고 있는 자는 제외” 하는 것으로 규정한다.

한편, 친분관계를 정의한 강령은 없는 것으로 보인다. 연방 공무원 강령 정도만이 “친구(friend)”의 의사결정 및 행동이 영향을 미칠 수 있음을 고려하여 다양한 상황에서 친구를 우대하는 행위를 제한하고 있다.

32) 자녀에 대한 정의가 불분명하다고 할 수 있는데, BC주와 온타리오주 강령의 경우 의·위원이 자녀로 여기는 “굳은 의지”(settled intention)에만 중점을 두고 있고 법적 의무관계에 대한 언급이 없어, 자녀의 “의존”이 부모의 “법적 의무”보다 중시되어 편애가 발생할 우려가 있었다. 이는 공무원 강령에서 “친척”(relative)의 정의를 포함해 이 문제를 해결하였다.

I. 「이해충돌법」상의 “공무원”

이해충돌법은 이해충돌에 대한 개념을 정의함에 있어서 “공무원”(public official holder)을 규정함으로써 공직자 신고 보호법이 “공직자”(public servant)를 정의하는 것과 달리 양자를 구별하고 있다(제2조). 즉, “공직자”의 개념에 있어서는 공직자 신고 보호법 제2조에서 정하는 개념을 그대로 준용하고 있고, 이 법에서는 “공무원”을 다음과 같이 정한다.

- (a) 연방정부의 장·차관, 정무차관, 장관 보좌관, 장관자문관,
- (b) 총리가 임명한 자(부총리, 의회 사무관 및 직원, 판사, 군법관, 연방경찰 등 제외),
- (c) 장관이 임명한 자로 총리가 그 임명을 승인한 자,
- (d) 장관이 임명한 상근자로 적절한 연방정부 장관이 공직자로 지명한 자.

이러한 일반적인 공직자의 개념과 구별되는 개념으로서 “보고대상 공무원”(reporting public office holder)이 있는데, 이는 “공직자로서” 특히 다음에 해당하는 자를 말한다.

- (a) 연방정부의 장관, 차관 또는 정무차관
- (b) 장관 보좌관으로 주 평균 15시간 이상을 근무하는 자
- (c) 장관 자문관
- (d) 총리나 장관이 임명하고 총리가 그 임명을 승인한 자로서 공적 의무와 직무를 비상근으로 수행하나 연봉과 특전을 수령하는 자
- (d) 총리나 장관이 임명하고, 총리가 그 임명을 승인한 자로서 공적 의무와 직무를 상근으로 수행하는 자
- (e) 장관이 임명한 상근자로서 적절한 연방정부의 장관이 보고대상 공직자로 지명한 자.

II. 「공직자 신고 보호법」상의 “공직자”

공직자 신고 보호법에 있어서의 “공직자”(public servant)는 공공부문에 고용된 모든 자, 캐나다 국립기마경찰대(RCMP)의 모든 대원 및 모든 최고 책임자를 의미한다(제2조)고 규정하고 있다. 이 법은 공직자라는 개념 자체보다 공공부문(public sector)의 범위를 설정하는 것에 초점을 맞추고 있다. 그리하여 공공부문의 범위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 의미하는 것으로 한다.

- (a) 재정관리법(Financial Administration Act) 별표 I 에 명시된 부처 및 동법 별표 I .1부터 V까지에 언급된 연방행정부의 기타 기관³³⁾
- (b) 별표 I 에 제시된 국영 공기업과 그 밖의 공공단체, 기구.

다만, 제52조 및 제53조에서 적용제의 조직 및 기구로서의 “공공기관”에는 캐나다 군대, 캐나다 정보 또는 통신안보국을 포함하지 않는다고 명시하고 있다.

공직자 신고 보호법에의 공직자의 개념은 이 법을 근거로 하는 가치 및 윤리강령(Code)에서도 그대로 적용된다. 다만, 위와 같은 개념정의는 다른 관련 법률, 예컨대 「공공서비스 고용법」(Public Service Employment Act)이나 「공공서비스 근로관계법」(Public Service Labour Relations Act)

33) PART XI에 언급된 각 별표(SCHEDULE)에 제시된 기관의 수를 표시하여 보면 다음과 같다.

SCHEDULE I : 20개 기관

SCHEDULE I.1 : 54개 기관

SCHEDULE II : 17개 기관

SCHEDULE III : part1(31개 기관)+part2(3개 기관)

SCHEDULE IV : PORTIONS OF THE CORE PUBLIC ADMINISTRATION : 57개 기관

SCHEDULE V - SEPARATE AGENCIES: 25개 기관

SCHEDULE VI : part1(19개 기관)+part2(27개 기관)+part3(46개 기관)

SCHEDULE VII : 없음

상의 ‘직원’(employee)의 개념보다 넓은 것이며, 이를 명확하게 정의하지 않는 일부 조직의 규정에서는 범위에 차이가 있을 수 있다.³⁴⁾

제 3 절 이해충돌

I. 의 의

국제투명성기구(Transparency International)가 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).³⁵⁾

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, 공공

34) Treasury Board of Canada Secretariat, Values Alive : A Discussion Guide to the “Values and Ethics Code for the Public Sector”, p. 2.

<http://www.tbs-sct.gc.ca/ve/va-vaq-eng.pdf>(2015.12.15.최종방문)

35) 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 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”, 한국행정학보, 제42권 제3호(2008 가을), 243-247면.

부문에서의 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.³⁶⁾

이해충돌에 관하여는 그 개념정의와 사례 등에 관하여 많은 논의가 있어 왔고, 대부분의 국가가 그에 관하여 일정한 기준을 수립하고 있다고 하여도 과언이 아니다. 캐나다의 경우도 유사한데, 연방법원의 파커(Parker) 재판관이 정립한 이해충돌의 요건은 그 후 정부의 윤리법 발전에 핵심적인 영향을 미쳤다. 그는 이해충돌이 되기 위하여 필요한 세 가지 전제조건, 즉 ① 사익이 존재하고, ② 사익이 존재한다는 것을 공무원이 알고 있어야 하며, ③ 사익과 공무 내지 공적 책임 사이에는 공무 혹은 공적 책임 수행에 사익이 영향을 줄 수 있을 만큼의 충분한 연결 관계(nexus)가 존재해야 한다고 밝혔다.³⁷⁾

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 연방의회 법에 따라 제공되는 보상 또는 이익에 관한 문제를 들고 있다.

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

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

< 의원 강령에 있어서의 “사익”(private interest)의 개념 >

상원강령	하원강령
<p>제11조</p> <p>(1) 사익 추구 8-10조에서 상원의원 본인의 사익을 비롯한 개인이나 법인의 사익 추구는 상원의원이 직접적으로나 간접적으로 다음을 달성할 목적으로 취하는 조치를 의미한다.</p> <p>(a) 개인이나 법인의 자산 가치 증가 또는 보존 (b) 개인이나 법인의 채무액 해소 또는 감액 (c) 개인이나 법인의 재정 이익 취득 (d) 계약이나 사업, 직업을 통한 개인이나 법인의 소득 증가 (e) 개인의 고용을 통한 소득 증가 (f) 기업이나 협회, 노동조합, 비영리조직의 이사나 임원 (g) 합명회사 조합원</p> <p>-----</p> <p>(2) 사익 추구 금지 상원의원은 당면 현안이 다음에 해당하는 경우 본인의 사익 또는 타인이나 타 법인의 사익을 추구한다고 간주하지 않는다.</p> <p>(a) 일반적으로 적용되는 경우 (b) 상원의원이나 대중의 일원인 타인이나 타 법인에게 영향을 미치는 경우 (c) 의회법이나 상원 또는 상원 위원회 결의안에 규정하는 상원의원의 보수나 급부와 관련되는 경우</p>	<p>제3조 정의</p> <p>(2) 행동 규칙 아래 (3)에서 규정하는 의원의 행위가 직접적으로나 간접적으로 다음을 초래하는 경우 의원은 본인의 사익을 비롯하여 개인의 사익을 추구한다고 간주하지 않는다.</p> <p>(a) 개인의 자산 가치 증가 또는 보존 (b) 개인의 채무액 해소 또는 감액 (c) 개인의 재정 이익 취득 (d) 21조 (2)에 언급되는 출처를 통한 개인의 소득 증가 (e) 기업이나 협회, 노동조합, 비영리조직의 이사나 임원 (f) 합명회사 조합원</p> <p>-----</p> <p>(3) 사익의 추구 금지 본 강령의 목적을 위하여 의원은 당면 현안이 다음에 해당하는 경우 본인의 사익 또는 타인의 사익을 추구한다고 간주하지 않는다.</p> <p>(a) 일반적으로 적용되는 경우 (b) 의원이나 대중의 일원인 타인에게 영향을 미치는 경우 (b.1) 의원의 행위와 관련한 소송의 당사자로 구성되는 경우 (c) 의회법에 규정하는 의원의 보수나 편익과 관련된 경우</p>

한편, 이해충돌법의 정의하고 있는 “사익”의 개념은 비교적 소극적으로, 즉 다음과 같은 경우에 해당하는 이익은 사익이 아니라는 방식으로 규정되어 있다(제2조).

- (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 사안.

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 의원청렴법(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,³⁸⁾ 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.³⁹⁾

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

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

II. 이해충돌의 유형

이해충돌의 유형은 의사결정, 내부정보 이용, 부당한 영향력 행사, 금품 등 혜택, 관련 직무의 겸직 등 국가마다 일반적으로 논하여지는 유형이 일정하다고 할 수 있다. 캐나다 또한 이러한 유형이 다양한 규범 내에 구체적으로 언급되어 있다. 다만, 그러한 규범이 적용되는 대상에 따라 강조되기도 하고 구체화되기도 하는 것으로 보인다.

< 의원 윤리강령에 있어서의 주요 행동원칙 >

상원강령	하원강령
<ul style="list-style-type: none"> - 사익 추구 - 영향력 이용 - 정보 이용 - 정보 전달 - 신고(사익신고, 후속신고, 기록신고, 비공개신고, 추가신고, 철회신고, 기타상황 신고) - 토론(상원토론, 상원 의원이 소속된 위원회 토론, 상원 의원이 소속되지 않은 위원회 토론, 상원 의원이 신고하지 않은 상황에서 진행되는 토론) - 표결금지 - 선물 기타 이익 금지, 예외 - 협찬여행 - 정부계약 - 공기업 - 신탁 	<ul style="list-style-type: none"> - 사익 추구 - 영향력 이용 - 내부 정보 - 시도(미수) - 신고(사익신고, 후속신고, 기록신고, 기타상황 신고) - 표결금지 - 선물 기타이익 금지, 예외 - 협찬여행 - 정부계약 - 신탁 - 파트너십, 민간기업

한편, 캐나다 「이해충돌법」에서 언급하고 있는 이해충돌의 개별 사례는 다음과 같다.

1. 결정 제한

공무원은 자신이 결정을 내림으로써 본인이 이해충돌의 상황에 놓이게 된다는 사실을 알거나 합리적으로 알 수 있는(reasonably should know) 경우에는 그러한 공적 권한, 의무 내지 업무수행과 관련 있는 결정을 내리거나 표결에 참여하여서는 안 된다(제6조 제1항). 연방정부의 장관, 차관 또는 정무차관은 상원 또는 하원의원의 자격으로 자신을 이해충돌의 상황에 놓이게 하는 사안에 대하여 토론을 하거나 표결을 하여서는 안 된다(제6조 제2항).

2. 특혜 제공 금지

공무원은 공적인 권한, 의무 내지 업무를 추진함에 있어서 로비스트의 신분에 근거하여 그의 의뢰인에게 개인이나 조직에게 특혜를 주어서는 안 된다(제7조).

3. 내부 정보사용 금지

공무원은 공무원이라는 지위에서 취득한 미공개 정보를 당해 공무원 본인이나 친척, 친구의 사익을 조성하거나 조성을 추구하기 위하여 또는 타인의 사익을 부당하게 조성하여 주기 위하여 사용하여서는 안 된다(제8조).

4. 부당한 영향력 행사 금지

공무원은 위에서 언급한 목적을 통하여 그의 지위를 다른 사람의 결정에 영향을 미치기 위하여 행사하여서는 안 된다(제9조).

5. 회 피

공무원은 영향력을 행사할 수 있는 겸직의 계획 및 제의를 회피하여야 한다(제10조).

6. 선물 및 기타 이익 수수 금지

공무원 또는 그의 가족은 공적 권한, 의무 내지 업무를 수행함에 있어 당해 공직자에게 영향을 미쳤다고 합리적으로 보일 수 있는 선물 기타 이익을 신탁자 등으로부터 수락하여서는 안 된다(제11조 제1항). 단, 친구, 통상적인 예우 및 의전에 해당하는 경우는 예외로 하며, 선물 등 가액이 1000달러 이상인 경우 국고에 귀속된다.

기타 이익의 수수로서 가장 대표적인 것은 출장여행에 관한 것으로서 장·차관, 정무차관, 가족, 장관 자문관, 장관 보좌관은 공직자로서 요구되거나 또는 예외적인 상황이나 위원장의 사전 승인이 있는 경우가 아닌 한, 비상업용 전세기 또는 개인용 비행기를 이용한 출장을 어떠한 목적으로도 수락하여서는 아니 된다(제12조).

7. 공공단체와의 계약 금지

연방정부의 장·차관 또는 정무차관은 연금 계약을 제외하고, 고의로 자신이 혜택을 받는 공공기관과의 계약에서 당사자가 되어서는 아니 된다(제13조 제1항).

또한 계약 체결권을 가진 공직자는 그의 공적 권한, 의무 및 업무를 추진함에 있어서 그의 배우자, 사실혼 배우자, 자녀, 형제 또는 부모와 계약을 체결하거나 고용관계를 맺을 수 없다. 예외적으로 계약체결 권한을 가진 공직자가 장·차관, 정무차관이 아닌 경우 공정한 절차를 거치면 가능하다.

8. 파트너십 및 사기업에 대한 이해충돌 금지

장·차관 또는 정무차관은 공공기관과의 계약의 당사자로서 당해 계약에 기하여 혜택을 받는 파트너십이나 사기업에 이해관계를 가져서는 안 된다.

9. 보고대상 공직자의 금지행위

보고대상 공무원은 다른 직무를 겸하거나 직업 활동을 하는 행위, 사업 내지 상업적 활동을 경영 또는 운영하는 행위, 기업이나 조직의 이사, 임원이 되거나 그 직위를 유지하는 행위, 조합이나 전문가 협회 내 직을 겸하는 행위, 유급의 자문을 행하는 행위, 파트너십의 적극적인 파트너가 되는 행위가 금지된다(제15조).

다만, 이해충돌 및 윤리위원회가 겸직을 인정하는 경우로서, 면허, 자격, 기술능력수준을 유지할 위한 겸직, 정부기업 등의 이사 또는 임원직 유지, 독지, 자선 및 비상업적 조직의 이사 또는 임원직 유지의 경우는 예외로서 허용된다.

10. 기 타

위에서 언급한 유형의 이해충돌 이외에도 이해충돌이 발생할 수 있는 기부금 모집 활동은 금지되며(제16조), 공무원의 의무를 회피하기 위한 목적을 가진 행위도 금지된다(제18조).

Ⅲ. 이해충돌의 관리

이해충돌의 통제 내지 관리 기법으로는 크게 ① 신고(disclosure), ② 회피(avoidance), ③ 기피(recusal)가 있으며, 윤리강령은 신고⁴⁰⁾나 교육

40) 캐나다의 이해충돌 및 윤리강령 체제에서는 현재 다음과 같은 세 가지 방법으로 이루어진다.

등을 통하여 부정행위를 예방하는 방식을 취하고 있으나 제재나 통제가 필요할 수도 있으며, 장관이나 위원회 위원의 감시, 조사, 보고, 권고 및 제재⁴¹⁾의 집행이 필요한 경우도 있다.

캐나다 이해충돌법은 앞에서 언급한 이해충돌의 경우에 공무원이 어떻게 그것을 관리하여야 하는가에 대한 관리의 기법, 즉 준수조치 (compliance measures)에 관하여 규정한다. 즉, 준수조치라 함은 이해충돌의 상황에서 공직자가 취하여야 하는 조치를 말하며, 이해충돌법은 그러한 준수조치로서 기피(회피), 비밀공개, 공개신고, 처분의무 등 다양한 유형을 정하고 있다.

1. 기피의무(duty to recuse)

이해충돌을 피하는 가장 전형적인 방법으로서, 공무원은 자신이 이해충돌의 상황에 놓이게 될 수 있는 사안에 관한 논의, 의사결정, 토론 내지 표결을 하여야 하는 경우에 그것을 기피하여야 한다(제21조).

(1) 특정 사안관련 이해관계에 대한 신고

관습법(common law)에서 유래한 방법으로서, 현재 캐나다 전역 정부 및 행정 차원 다수 법령 및 강령에 포함되어 있다. 당사자가 먼저 고려되고 있거나 논쟁이 되고 있거나 결의사항이 되고 있는 특정 사안에 이해관계가 있다는 점을 밝히는 게 첫 단계이다. 다음으로는 보통 그 사실이 기록되어 대중에게 마련되고, 당사자는 해당 사안에서의 결의권을 기권하는 것으로 이어진다.

(2) 재정적 이해관계에 대한 신고

각 강령에 따르면, 당사자는 검토를 담당하는 장관/커미셔너에게 본인의 재무정보 내역서를 제출해야 한다.

(3) 금품 등 혜택의 수령에 대한 신고

선물등록소(gift registry)와 같이 외교적 의례(protocol)나 통상적인 우호관계의 표현 또는 특정 금액을 넘는 금품에 대한 신고는 여러 강령에서 흔히 볼 수 있다.

41) 의회강령(parliamentary codes)에 의하면 상·하원에 대한 제재는 해당 원(house)에 맡긴다. 다만, 의원 및 공무원강령에 따르면, 위반행위에 대해서는 “적절한 조치”를 취할 수 있다고 규정하고 있는데, 여기서 적절한 조치에는 퇴직 또는 해고까지도 포함하는 것이며, 이해충돌법에서는 연방의 장관 또는 위원회가 강령 위반행위에 대해서 500달러의 벌금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, 보다 강력한 제재로서 B.C.주의 이해충돌법은 견책, 장관 또는 위원회가 정하는 기간 동안의 정직, 5,000달러 이하의 벌금, 선거까지 관직 사퇴 등 제재를 포함하고 있다.

2. 비밀 보고

공직자는 공직에 임명된 후 60일 이내에 다음에서 정하는 사항을 위원회에 보고하여야 한다(제22조).

- (a) 모든 자산에 대한 세부 내역과 그 자산의 추정적 가치
- (b) 직접 및 우발 채무에 대한 상세와 각 채무의 금액
- (c) 임명일 이전 12개월 동안 수령한 모든 수입에 대한 세부사항과 임명일 이후 12개월 동안 수령하여야 하는 모든 수입에 대한 세부 사항
- (d) 임명일 이전 2년 동안 한 모든 직업 활동에 대한 세부사항
- (e) 임명일 이전 2년 동안의 독지, 자선 또는 비상업적 활동에 관한 세부사항
- (f) 임명일 이전 2년 동안의 신탁관리자, 상속의 유언집행자, 청산인, 또는 대리권자로서 모든 활동에 대한 세부사항
- (g) 위원장이 보고대상공직자가 이 법을 준수하도록 보장하기 위하여 필요하다고 판단한 기타 정보

3. 선물의 신고

공직자는 12개월 동안 하나(한 곳)의 출처에서 200달러 이상의 선물을 수령한 경우, 그 경제적 가치가 200달러를 초과하는 날로부터 30일 이내에 신고하여야 한다(제23조).

4. 겸직 제안 및 수락의 신고

공무원은 겸직의 제안을 받은 날 또는 수락한 날로부터 7일 이내에 서면으로 신고하여야 한다(제24조).

5. 공개 신고(Public Declaration)

보고대상 공무원의 경우 기피, 통제대상에서 제외되며 면제대상도 아닌 자산, 10,000달러 이상의 채무, 외부활동, 출장은 반드시 공개적으로 신고하여야 한다(제25조). 그들은 임명된 후 120일 이내에 다음의 사항을 포함하는 요약보고서를 제출하여야 한다(제26조).

- (a) 통제대상 자산⁴²⁾ 및 위원회가 처분을 명한 자산에 대하여 그 자산의 세부 내역 및 그 처분 방식
- (b) 윤리위원회가 기피하라고 명령한 사안에 대하여 각 사안의 상세 및 당해 보고대상공직자와 다른 사람이 기피를 위하여 구축한 절차에 관한 정보
- (c) 윤리위원회가 명령한 기타 사안에 대하여 그 사안과 명령의 상세와 그 명령을 준수하기 위하여 취해진 조치

6. 처분의무

보고대상 공무원의 경우 통제대상 자산에 대하여 공정거래를 통한 매각 또는 백지신탁제도 등을 통하여 처분하여야 한다(제27조).⁴³⁾

42) 통제대상 자산(controlled assets)이라 함은 자산의 가치가 정부의 결정이나 정책에 의하여 직·간접적으로 영향을 받는 자산을 말한다(제20조).

43) 신탁을 설정하는 방식으로는 보통 백지신탁(blind trust), 백지관리계약(blind management agreement) 혹은 단순 신탁(trust)등이 있다. 어떤 강령은 모든 자산에 대한 신탁을 규정하지만, 또 다른 강령은 ‘통제자산’, 즉 공무원에게 충돌의 상황을 초래 할 가능성 있는 자산에 대한 신탁을 규정하기도 한다. 자산의 매각이나 실제적인 회수를 요구하지 않으며 이는 공무원이 선택할 수 있는 방안이다. Gregory J. Levine, op. cit., p. 33.

제 4 절 선물 기타 이익

I. 선 물

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. 문제가 되는 것은 선물이다. 뇌물과 선물의 차이를 간단하게 살펴보면 다음과 같다.⁴⁴⁾

- ① 뇌물은 법적으로나 도덕적으로 용납이 되지 않는 것이기에 비밀리에 제공되나, 선물은 친분과 우정의 표시로서 공개적으로 제공된다.
- ② 뇌물은 대부분 중간의 매개자가 존재하는 경우가 많으나, 선물은 직접적으로 제공되는 경우가 많다.
- ③ 뇌물은 의무를 수반하지만, 선물은 어떠한 의무와 연관되지 않고 우정의 표시로 존재하되 그렇다고 하여 그것이 상대방에게 항상 명확하게 표시되는 것은 아니다.

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.⁴⁵⁾

선물 등의 수령에 대한 규정은 일반적으로 공직자 및 그의 가족에 대하여 모든 선물 기타 이익의 수수를 금지하는 것을 원칙으로 삼고,

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

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

그에 대한 일정한 예외의 경우로서 법령의 규정이나 통상적인 의무⁴⁶⁾에 따른 경우를 정하고 있으며, 선물로서 일정한 가액한도를 정하는 방식을 취하고 있다.

< 의원 윤리강령에 있어서의 선물 등 수수 규정 >

상원강령	하원강령
<p>제17조</p> <p>(1) 금지: 선물 및 기타 이익 상원의원이나 가족 구성원은 법률로 허가하는 보상을 제외하고 직접적으로나 간접적으로 상원의원직과 관련이 있다고 간주하는 것이 합당할 수 있는 선물 기타 이익을 수락해서는 안 된다.</p> <p>-----</p> <p>(2) 예외 단, 상원의원과 가족구성원은 일반적인 호의의 표현이나 의례로 수령하거나 일반적으로 상원의원직에 수반되는 접대 관행 안에서 수령하는 선물이나</p>	<p>제14조</p> <p>(1) 금지: 선물 및 기타 이익 의원이나 의원의 가족구성원은 법률로 허가하는 보상을 제외하고 직접적으로나 간접적으로 그 직무나 직능을 행사하는 의원에게 영향력을 행사할 목적으로 제공되었다고 합당하게 판단할 수 있는 선물 기타 이익을 수락해서는 안 된다.</p> <p>(1.1) 확실성을 기하기 위해 (1)은 다음 선물이나 기타 편익에 적용된다. (a) 자선행사나 정치행사 참석과 관련되는 경우 (b) 특정 주제나 이익과 관련하여 개최되는 전당대회에서 수령하는 경우</p> <p>-----</p> <p>(2) 예외 (1)의 규정에도 불구하고 의원이나 의원의 가족구성원은 일반적인 호의의 표현이나 의례로 수령하거나 일반적으로 의원직에 수반되는 접대 관행</p>

46) 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.

상원강령	하원강령
<p>기타 이익을 수락할 수 있다.</p> <p>-----</p> <p>(3) 보고서 : 선물 기타 이익 상원의원이나 가족구성원이 (2)에 따라 수락하는 선물이나 기타 편익의 가액이 500달러를 초과하거나 12개월 안에 단일 출처로부터 수령하는 해당 선물이나 이익의 가액이 500달러를 초과할 경우, 상원의원은 선물 또는 편익을 수령하거나 가액이 초과된 후 30일 안에 선물이나 기타 이익의 성격 및 가액과 출처, 해당 선물이나 편익이 수령된 상황을 공개하는 보고서를 상원 윤리 책임자에게 제출해야 한다.</p> <p>-----</p>	<p>안에서 수령하는 선물이나 기타 편익을 수락할 수 있다.</p> <p>-----</p> <p>(3) 보고서: 선물 기타 이익 본 조에 따라 의원직에 관한 선물이나 기타 편익을 수락하고 그 가액이 500달러를 초과하거나 12개월 안에 단일 출처로부터 수령하는 해당 선물이나 이익의 가액이 500달러를 초과할 경우, 의원은 선물 또는 기타 편익을 수령하거나 가액이 초과된 후 60일 안에 선물이나 기타 이익의 성격 및 출처, 해당 선물이나 이익이 수령된 상황을 공개하는 보고서를 위원회에 제출해야 한다.</p> <p>-----</p> <p>(4) 예외 제15조의 요건에 따라 공개된 정보는 (3)에 따른 선물이나 기타 편익으로 공개하지 않아도 된다.</p>

한편, 이해충돌법은 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 다음과 같은 경우 공무원과 공무원 가족은 선물이나 혜택을 수령할 수 있다.”고 한다.⁴⁷⁾

47) 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).

- (a) 캐나다 선거법(Canada Elections Act)에서 허용하는 경우
- (b) 친척(relative)이나 친구가 주는 경우
- (c) 통상적인 예의나 의례(protocole)의 표시에 의하거나 공무원 지위 내에서 관례적인 수준(customary standards)의 범위 내에서 수령하는 경우⁴⁸⁾

그리고 이에 덧붙여 “공무원이나 공무원 가족이 위의 (c)항에서 정하는 금품이나 혜택의 가액이 1,000달러 이상인 경우, 위원회에서 다른 결정을 내리지 않은 한, 국고에 귀속된다.”고 규정하고 있다.

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.

II. 기타 이익

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

48) 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.

< 의원 윤리강령에 있어서의 협찬여행 규정 >

상원강령	하원강령
<p>제18조</p> <p>(1) 보고서: 협찬 여행 제17조(1)에도 불구하고, 상원의원은 상원의원과 상원의원의 내빈을 위해 상원의원직으로 인하여 발생하거나 그와 관련이 있는 협찬 여행을 수락할 수 있다. 상원의원이나 내빈의 여비가 500달러를 초과하고 상원의원이나 내빈이 직접 지불하지 않고, 상원이나 캐나다 정부, 상원의원 소속 정당이 캐나다의 회의 대외 및 의회 간 업무 프로그램을 통해 지불하지 않을 경우, 상원의원은 여행이 종료된 후 30일 안에 상원 윤리 책임자에게 보고서를 제출해야 한다.</p> <p>-----</p> <p>(2) 보고서 내용 보고서는 여비를 지불하는 개인 또는 조직의 이름이나 목적지, 여행의 목적 및 기간, 내빈에 대한 협찬 여부, 수령 편익의 일반적 성격을 공개해야 한다.</p> <p>-----</p> <p>(3) 협찬 여행에 관한 공개는 선물이나 기타 편익으로 공개하지 않아도 된다.</p>	<p>제15조</p> <p>(0.1) 협찬 여행 제14조(1)에도 불구하고, 의원은 의원과 의원의 내빈을 위해 의원직으로 인하여 발생하거나 그와 관련이 있는 협찬 여행을 수락할 수 있다.</p> <p>(1) 보고서: 협찬 여행 여비가 500달러를 초과하고 통합세입 기금이나 의원 본인 또는 소속 정당, 하원이 인정하는 의회 간 협회나 친선 단체가 해당 비용의 전액 또는 실질적 금액을 지불하지 않을 경우, 의원은 여행이 종료된 후 60일 안에 여행을 공개하는 보고서를 위원회에 제출한다.</p> <p>-----</p> <p>(2) 보고서 내용 보고서는 여비를 지불하는 개인 또는 조직의 이름과 의원과 동행하는 자의 이름, 목적지, 여행의 목적 및 기간, 수령 편익의 성격 및 가액을 비롯하여 교통 및 숙박에 대한 입증 서류를 공개해야 한다.</p> <p>-----</p> <p>(3) 공개 위원회는 매년 3월 31일까지 (2)에 명시되는 상세정보를 비롯하여 전년도 협찬 여행 일체의 목록을 작성하며, 의장은 후속 회기가 개최될 때 해당 목록을 심의에 상정한다.</p>

이해충돌법은 제12조에서 여행(travel)이라는 표제어 하에 “각료(minister of the Crown), 국무장관(minister of state), 정무차관(parliamentary secretary), 부처 자문(ministerial advisor), 부처 직원(ministerial staff) 및 그의 가족 일원은 공무상 직무의 필요에 의하거나 예외적인 상황 또는 위원회(Commissioner)의 사전 허락이 있는 경우를 제외하고 비영리 항공기(non-commercial chartered aircraft)나 개인 항공기(private aircraft)를 이용한 여행을 승낙해서는 안 된다.”고 규정을 두어 원칙적 금지를 선언하고 있다.

제 5 절 퇴직 후 취업

I. 대 상

퇴직 후 취업(post-employment)은 공직자 또는 공무원이 퇴직 후 영리 사업기업체에 취업하기 위해 공직에 종사하는 중에 직권을 남용하거나, 로비스트가 되어 전 소속기관과 현직공직자의 업무수행의 공정성을 훼손하는 것으로서 그에 대한 제한조치가 필요한 이해충돌의 한 유형이다. 「이해충돌법」은 PART.3에서 퇴직 후 취업에 관하여 크게 “모든” 퇴직 공무원에 적용되는 규정과, 퇴직 “보고대상” 공무원에 적용되는 규정으로 나누고 있다.

우선, 모든 퇴직 공무원은 전(前) 직을 이용하여 부적절한 이득을 취할 수 없다고 선언하며(제33조), 이들 퇴직 공무원은 국가를 당사자로 하는 어떠한 유형의 절차, 거래, 협상, 소송과 관련되어 있는 자 또는 단체를 대표하거나 대리할 수 없으며, 국가를 대표하였거나 자문을 행하였던 퇴직 공무원을 대표하거나 대리해서도 안 된다고 규정한다. 또한 퇴직공무원은 자신이 공직자로서의 직위를 통하여 취득한 것으로서 대중에게 공개되지 않은 정보를 사용함으로써 자신의 고객, 사업 동료 및 고용주에 대하여 자문을 할 수 없다(제34조).

한편, 퇴직한 “보고대상” 공무원의 경우,⁴⁹⁾ 공식의 퇴직일로부터 1년간 또는 2년간(전직 장·차관의 경우) 퇴직 직전 1년 동안 그가 직접 다룬 중요하고 공식적인 거래를 맺은 단체(entity)와 근로계약을 맺거나, 이사회 임원으로의 임명을 수락하거나, 고용 제안을 수락하여서는 안 된다. 또한 퇴직 보고대상 공무원은 위 기간, 즉 퇴직 직전 1년 동안 그가 직접 다루었던 중요한 공식적인 거래를 맺은 자 또는 정부부처, 조직, 위원회 또는 법원을 보수(remuneration)의 지급여부를 불문하고 대표할 수 없다. 특히 장·차관으로 임직하였던 퇴직 보고대상 공무원은 현직의 장·차관 중에서 같은 시기에 장·차관으로 임직하였던 보고대상 공무원을 대표할 수 없다(제35조). 이러한 장·차관에 대한 퇴직 제한은 일반적인 보고대상 공무원과 달리 퇴임일로부터 2년으로 한다.

II. 신고 및 보고의무

퇴직 보고대상 공직자는 위에서 정하는 취업 제한의 의무가 적용되는 기간(1년/2년) 동안 로비법상의 로비활동을 한 경우, 그것을 윤리위원장에게 신고 또는 보고하여야 한다(제37조).

신고사항으로는 ① 통신 및 면담 대상 공직자 이름, ② 통신 및 면담 날짜, ③ 통신 및 면담의 주제를 확인할 수 있는 상세설명, ④ 기타 위원장이 요구하는 정보이다. 또한 퇴직 보고대상 공무원이 신고한 내용 중에 더 이상 옳지 않거나(no longer correct), 퇴직 보고대상 공무원이 신고를 한 이후로 규정상 보고를 했어야 했던 추가 정보를 획득하게 되는 경우에는 수정된 정보 및 추가 정보를 보고해야 한다.

49) 집행책임자, 위원회 고문, 법조인, 분쟁해결부서 책임자, 재무관리부서 책임자, 등록 집행부서 책임자, 중재자 등은 자신의 퇴직 후 활동으로 인해 발생하는 재산적 변동 상황, 잠재적 또는 실제적 이해충돌의 가능성을 최소화하기 위해 각별한 주의를 해야 하는 것으로 요구되고 있다.

http://pslrb-crtfp.gc.ca/about/policy_conflict_of_interest_e.asp (2015.12.15.최종방문)

이러한 보고서 제출 의무는 주 평균 15시간 이상 근무한 장차관 보좌관의 경우 그의 신청에 따라 선임보좌관이었는지 여부, 정치적으로 민감한 사건을 다루었는지 여부, 영향력, 가시권, 결정권한 유무 및 정도, 급여수준 등 고려하여 면제될 수 있다(제38조).

제 6 절 외부활동 : 계약금지

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

이해충돌법은 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 연금 계약에 있어서 수혜자가 되는 경우를 제외하고는 민간 부문의 독립된 조직과 자신에게 이익이 되는 계약을 맺으면 안 된다(제13조)는 원칙 하에, 그 대상을 민간 부문의 조직 자체로부터 공공부문의 조직과 계약을 통하여 이익을 취득하는 사기업에까지 확대하고 있다. 윤리 위원장은 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.

또한 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).

보고대상 공무원의 경우 공적인 권한, 의무 및 업무의 집행에 필요한 경우를 제외하고는 (a) 채용 또는 직업에 종사, (b) 사업 및 영리활동 으로서의 경영 또는 운영, (c) 기업 또는 단체의 대표 또는 임원에의

취임 또는 직위 유지, (d) 노조 또는 전문직 협회에의 재직, (e) 유료 자문위원으로의 활동, (f) 파트너십 구성원으로서의 업무담당 등과 같은 활동을 할 수 없다. 다만, 예외적으로 보고대상 공무원의 경우에 공직을 퇴임한 이후 구직 기회 또는 전문직 활동을 유지하고자 하는 목적으로 보수를 받지 않고 윤리위원장이 보고대상 공무원의 공적 의무와 양립 가능한 것으로 판단하는 한, 면허, 전문직 자격증, 기술적 능력 유지의 목적으로 채용 및 직업에 종사할 수 있다(제15조).

제 4 장 캐나다의 부패방지 추진체계

캐나다의 부패방지 추진체계는 각 적용대상별로 법령이 존재하는 바와 같이 그러한 법령에 근거하는 위원회가 조직되어 있다. 예컨대, 「이해충돌법」에 대하여는 “이해충돌 및 윤리위원회”, 「로비법」에 대하여는 “로비위원회”, 「공직자 신고 보호법」에 대하여는 “공공부문 청렴위원회” 등이 그것이다. 한편, 공공부문에 대한 가치 및 윤리강령에 대하여는 재무위원회가 강령을 제정하고, 각 기관에서 이를 토대로 자치 강령을 적용하도록 하고 있다.

캐나다 연방 차원에서의 추진체계와 그의 관할 법령을 개관하여 보면 다음과 같다.⁵⁰⁾

적용대상	부패방지 추진기관	규율사항
상원	윤리담당관 (Senate Ethics Officer)	상원에 대한 이해충돌 강령
공공부문의 피고용자	공공부문 청렴위원회 (Public Sector Integrity Commissioner)	재무위원회(Treasury Board)가 제정한 공공부문에 대한 가치 및 윤리강령
장관 및 각료	수상 및 추밀원 (Privy Council Office)	책임정부 가이드, 즉 국무장관 및 각료용 가이드 (A Guide for Ministers and Ministers of State)
로비스트	로비위원회 (Commissioner of Lobbying)	로비법
선거관련 자금	선거관리위원장 (Chief Electoral Officer)	선거운동의 자금조달 관련 규정

50) Mary Dawson, Canada's Federal Conflict of Interest Regime : History, Present Course and Future Directions, 30th Annual Canadian Administrative Law Seminar, May 9, 2013, p. 4-5.

제 1 절 이해충돌 및 윤리위원회

I. 의 의

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 독립행정조직이다.

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 사무소장 격이었던 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.⁵¹⁾ 2004년 캐나다 의회법에 의하여 윤리위원회가 강령을 담당하는 고유한 업무를 가진 독립조직으로 거듭났으며, 2006년에 이르러서야 이해충돌법이 제정되면서 현재의 이해충돌 및 윤리위원회가 생성된 것이다. 즉, 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.⁵²⁾

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 만들어지

51) Mary Dawson, op. cit., p. 1-2.

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

면서 2007년 7월 9일에 신설되었으며, 출범 시부터 현재까지 매리 도슨(Mary Dawson)이 위원장으로 재직하고 있다.⁵³⁾

II. 주요 업무

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 이익 발생 가능성에 관한 다양한 의무와 금지되는 활동을 규정하며, 그 적용대상에 있어서 이해충돌법은 3,100명 이상의 공직 보유자에 대하여, 하원의원에 대한 이해충돌 강령은 308명의 선출직 의원 전부에게 적용된다.⁵⁴⁾

사무국의 주요 업무는 크게 공공등록홈페이지 개설, 이해충돌 관련 비밀조언, 각종 자료발간, 정보제공 등으로 분류할 수 있다.⁵⁵⁾

1. 공공등록홈페이지 개설

사무국은 이해충돌법과 규정에서 정하는 바에 따라 신고대상 정보를 공개하는 공공등록시스템(public registry)을 관리한다. 이러한 등록시스템은 데이터 베이스화 되어 있으며 누구든지 규정에서 정하는 바에 따라 신고대상 정보에 대하여 열람, 출력할 수 있다.

53) 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)

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

55) 이해충돌 강령의 집행과 관련하여, 윤리위원회 그 위반에 대하여는 벌금 또는 준수 명령을 내릴 수 없으며, 다만 조사를 추진할 권한 만을 가진다. 하원의원에 대하여 어떠한 조치가 취해져야 하는 경우 그것을 결정하는 것은 의회이며 중국적으로는 다음 선거에서의 유권자라고 할 것이다.

윤리위원회의 등록홈페이지에 의하면, ① 이해충돌법에서 정하는 모든 사항(임명 60일 이내에 제출하여야 하는 모든 자료 등)과 ② 이해충돌 강령에서 정하는 모든 사항(선출 60일 이내에 제출하여야 하는 모든 자료 등), ③ 모든 선물, ④ 모든 협찬여행을 등록하도록 되어 있다.⁵⁶⁾

2. 비밀조언

사무국은 공직자와 국회의 선출직 의원에게 「이해충돌법」 및 「이해충돌 강령」을 준수하는 방법에 관해 비밀 조언을 제공한다. 이를 위하여 사무국은 이들 이해충돌법과 규정이 적용되는 개인의 임기동안 정기적으로 교류를 한다. 이들에게 의무를 상기시키고, 법과 규범 준수에 필요한 정보를 제공한다. 또 특정 사안을 명확히 하는데 목적을 둔 다양한 도구를 개발해 제공한다. 이들 대부분의 소스는 공식성명(Communiqués), 권고의견(Advisory opinion), 가이드라인(Guidelines), 정보 제공 지침(Information notices), 배경정보(Backgrounders) 등이며, 이와 관련된 정보는 웹사이트를 통해 정보를 입수할 수 있다.

사무국은 필요하거나 바람직할 경우 개인 및 단체 회의를 소집, 공직자와 의원들이 법과 규범에 따른 의무를 완전히 이해하도록 지원한다. 사무국은 요청이 있는 경우 그룹 정보 회의를 소집하고, 양식 작성을 지원하고, 개별적인 질문에 가이드를 제공한다.⁵⁷⁾

3. 비밀보고서 검토

사무국은 자산과 책임, 활동에 관한 비밀 보고서를 검토한다.

우선, 공직자 및 하원의원 개인은 이해충돌법과 이해충돌 강령에 입각해 자산, 책임, 외부 활동을 다수 공개해야 한다. 또한 이들 정보가

56) <http://ciiec-ccie.parl.gc.ca/EN/PublicRegistries/Pages/PublicRegistryHome.aspx>
(2015.12.15. 최종방문)

57) <http://ciiec-ccie.parl.gc.ca/EN/AboutUs/WhatWeDo/Pages/AdvisingClients.aspx>
(2015.12.15. 최종방문)

크게 변경되었을 경우 정해진 기한에 그 변경을 보고해야 한다. 이해충돌법 제22조와 이해충돌 강령 제21조는 사무국에 제출해야 하는 정보를 규정하고 있다.

사무국은 이들 정보를 검토해 법과 규정을 준수할 수 있는 방안과 대책을 결정하고, 공직자와 의원의 의무에 관한 가이드 및 조언을 제공한다. 정보는 비밀로 유지해야 한다. 그러나 요약정보는 공개한다.

4. 정보제공

사무국은 정보를 공개한다. 즉, 사무국은 공직자와 하원의원이 공개 및 제출한 자산, 책임, 외부 활동에 관한 요약정보를 준비한다. 해당 공직자와 의원은 이 요약정보에 서명을 해야 하며, 요약정보를 공공등록물로 등록해 보관한다. 또 필요시 요약정보를 갱신한다. 이해충돌법 제51조와 이해충돌 강령 제23조 및 제24조는 공공등록물로 공개해야 하는 정보에 관해 규정하고 있다.

사무국이 홈페이지를 통해 제공하는 정보는 그것을 수요로 하는 대상에 따라 공직자에 제공하는 정보, 하원의원에 제공하는 정보, 언론에 제공하는 정보, 일반에 제공되는 정보로 나눌 수 있다.

- ① 공직자에 제공되는 정보 : 이해충돌법에 따른 의무, 가이드라인, 정보제공 지침, 기타 다양한 유형의 공직자에 적용되는 규정의 요약 등의 정보
- ② 하원의원에 제공되는 정보 : 이해충돌 강령에 따라 요구되는 사항과 그러한 사항에 어떻게 따라야 하는지에 관한 설명. 규정에 따른 공보, 권고적 의견, 보고서 등의 자료와 사무국에 제출하여야 하는 정보제공의 양식, 기타 공공등록시스템에의 직접 접속에 관한 사항
- ③ 언론에 제공되는 정보 : 배포자료, 보도자료, 발표 및 배경에 관한 정보의 신속 접근
- ④ 기타 연구원, 학생, 관계자 등에 제공되는 정보

5. 자료발간

사무국이 발간하는 자료의 목록은 다음과 같다.

- ① 이해충돌법과 규정에 대한 사무국의 활동에 관한 연차보고서
- ② 이해충돌법과 규정에 따른 조사보고서
- ③ 규정에 의하여 신고대상인 협찬여행 목록
- ④ 이해충돌법에 대한 가이드라인과 정보제공 지침 등
- ⑤ 규정에 대한 공보, 권고적 의견
- ⑥ 이해충돌법에 의해 부과된 500달러 이상의 금전적 행정벌 공지
- ⑦ 이해충돌법에 근거한 준수명령
- ⑧ 자발적 준수사항
- ⑨ 사무국의 연차 및 분기별 재정에 관한 회계보고서
- ⑩ 기타 특별 공지사항 및 배경설명 등⁵⁸⁾

6. 위법행위 조사

사무국은 위법 행위가 있는지 조사한다. 즉, 상원과 하원의 요청 또는 독자적인 판단과 「이해충돌법」에 입각해 공직자의 행위를 조사할 권한을 갖는다. 또한 사무국은 하원의원을 대상으로 한 「이해충돌강령」에 입각하고 다른 의원의 요청, 독자적인 판단, 하원의 지시에 따라 특정 의원의 행위를 조사할 권한을 갖는다.

2009년 연방 항소법원(Federal Court of Appeal)은 일반 대중은 이 법과 관련된 권한이 없으며, 위원장이 독자적으로 조사를 수행하는 것에 관한 결정은 사법적 판단의 대상이 아니라고 판결했다. 그러나 위원장은 일반 대중으로부터 정보를 수령했을 경우, 이를 신중히 고려하여야 한다.

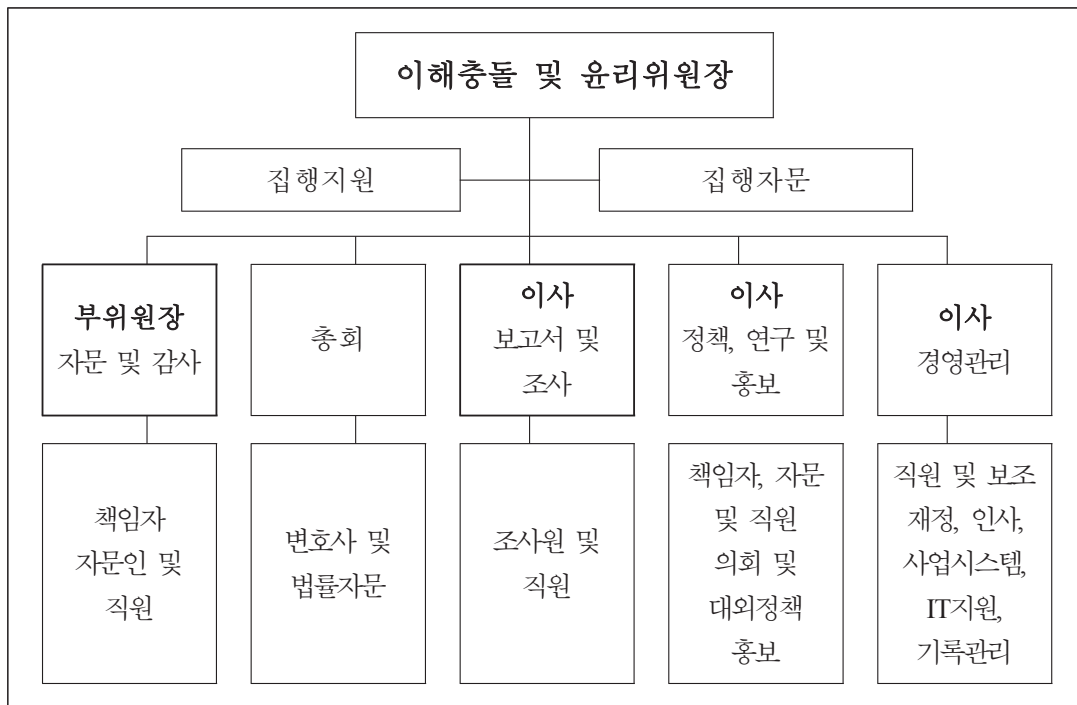
58) <http://ciiec-ccie.parl.gc.ca/EN/ReportsAndPublications/Pages/default.aspx> (2015.12.15)

7. 국회보고

사무국은 국회에 보고를 한다. 위원장은 「이해충돌법」이 정하는 활동에 관한 연차보고서와 「캐나다 연방의회법」이 정하는 활동에 관한 연차보고서를 하원에 제출한다. 또한 위원장은 총리(Prime Minister)에게 이해충돌 및 윤리 문제에 관하여 비밀 조언을 제공해야 한다.

III. 조 직

사무국은ダイナミック한 환경에 적응하기 위하여 법령 준수, 조사, 법무 서비스, 자료공개, 의회 담당 등을 포함하는 45인으로 구성된 전문가를 채용하고 있다.



출처 : <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/AboutUs/WhoWeAre/Pages/OrganizationalChart.aspx>
(2015.12.15)

제 2 절 공공부문 청렴위원회

I. 의 의

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, 이에 관하여 의회에 직접 보고한다. 신고대상인 부패 공직자의 범위는 캐나다 왕립기마경찰대와 캐나다 국영기업들을 포함하는 대부분의 연방 공공부문 기관들의 직원이라 할 수 있다.⁵⁹⁾

또한 부패행위를 신고하거나 공직자 신고 보호법에 의하여 추진된 조사에 협력하는 공무원은 보복으로부터 철저하게 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 신고 보호 법원에 사건을 회부할 수 있으며, 이러한 법원은 보복사건에 대하여 피해자를 보호, 구제하며 보복행위에 관여한 공직자에 대한 징계처분을 명할 권한을 가진다.

59) “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)

II. 주요 업무

1. 부패행위 신고의 처리

청렴위원회(PSIC) 누구나 연방 공공부문의 각종 부패행위를 은밀하고 안전하게 신고할 수 있는 기관으로 역할을 수행하여 공직자와 공공기관의 청렴성에 대한 대중의 신뢰를 높이고자 함을 목적으로 한다.⁶⁰⁾

청렴위원회의 주요 업무는 다음과 같은 유형의 신고 및 고발에 대한 대응에 있어서 비밀유지 및 독립성을 보장하는 것이다.

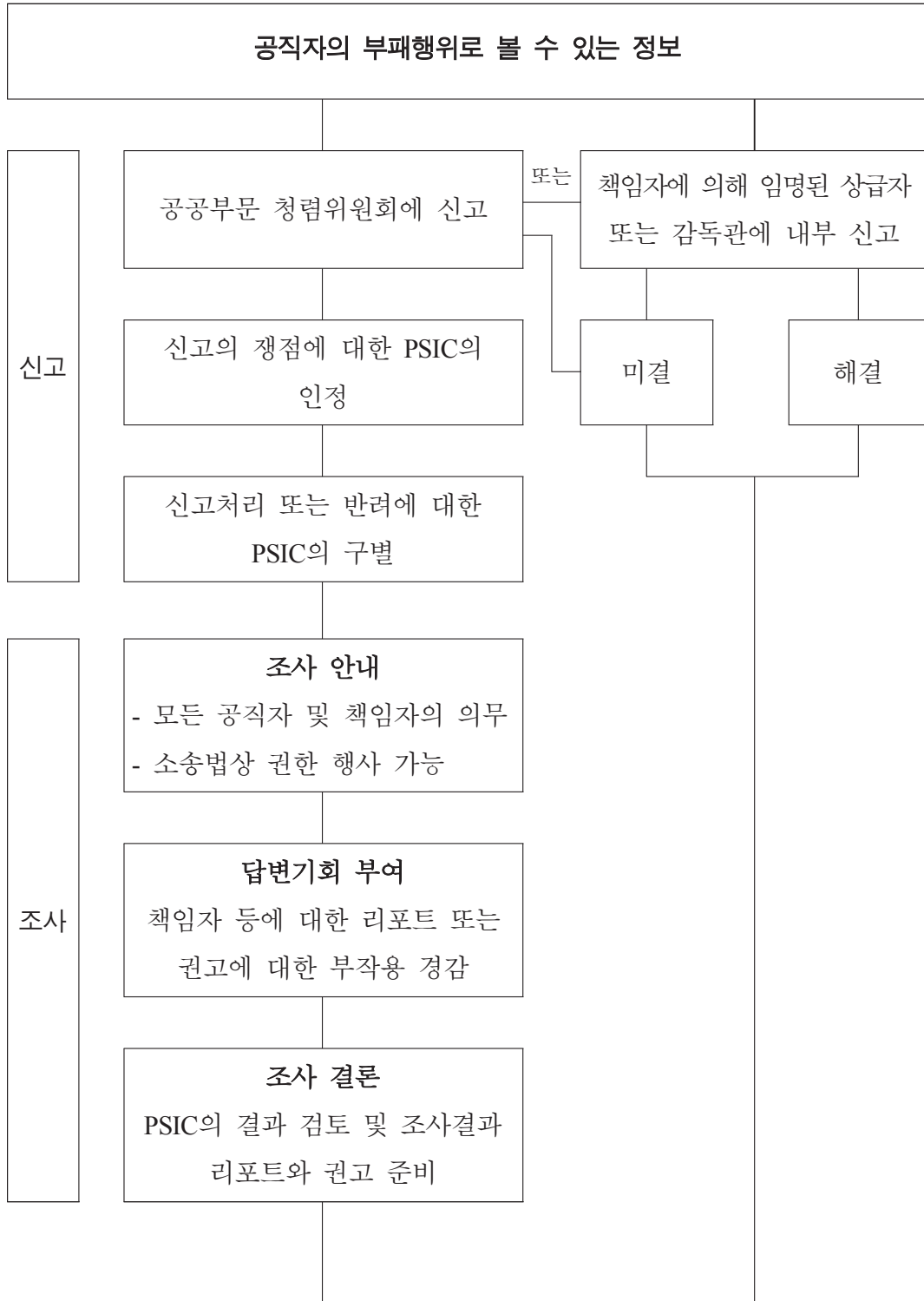
- (1) 연방 공공부문 공직자 또는 일반 국민의 부패행위에 대한 신고
- (2) 공직자 또는 전(前) 공직자로부터의 보복에 대한 신고

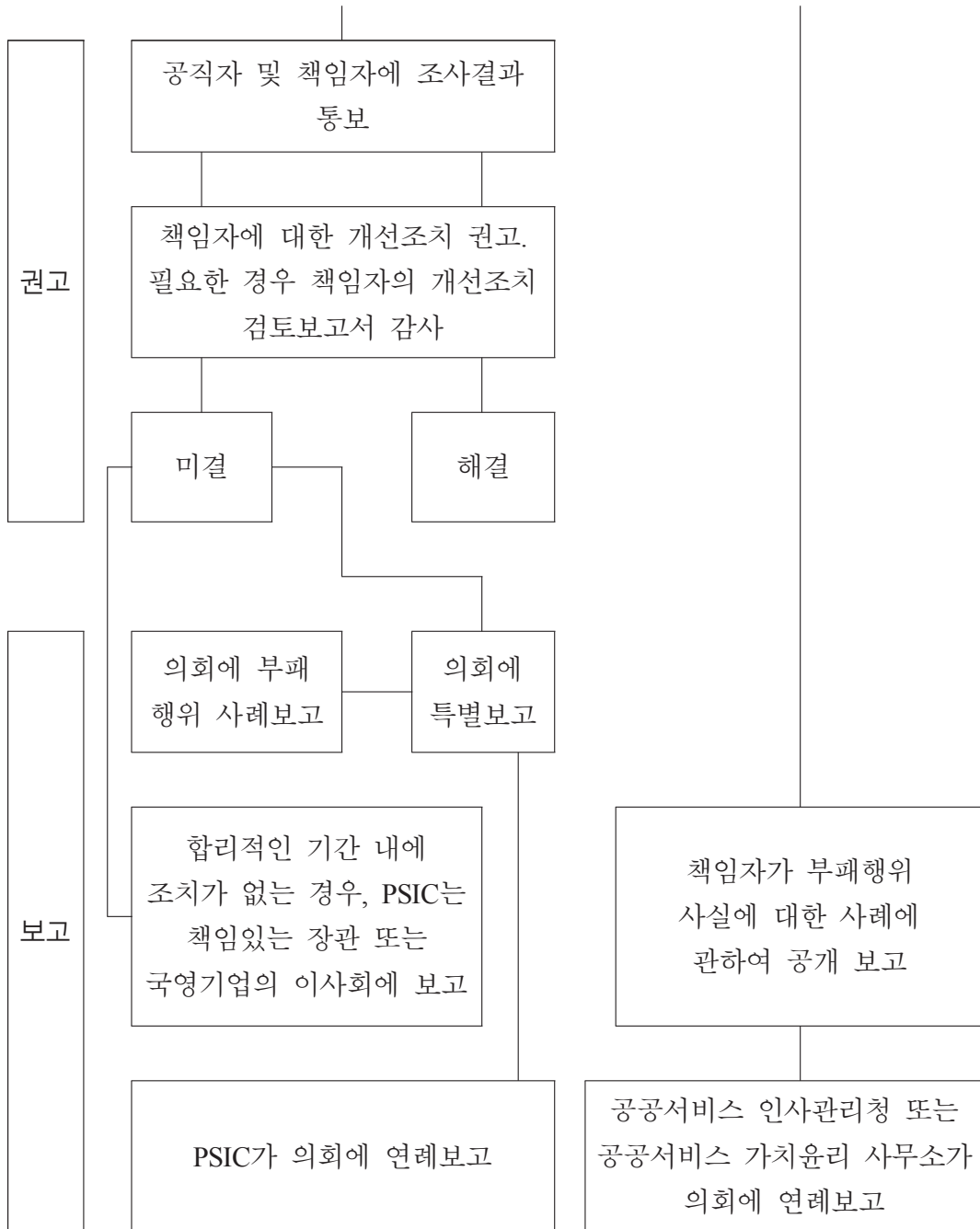
상원과 하원의 의결을 거쳐 임명되는 공공부문 청렴위원장은 공개된 부패행위를 조사, 그 결과를 바탕으로 권고안을 제시한다. 또 부패 신고 등으로 인해 불이익을 당한 공무원의 불평불만을 수렴할 책임을 진다. 위원장은 조사를 수행하고 쌍방의 합의를 유도하지만, 합의 내용을 집행할 권한은 없다.

당사자 간 합의가 성립되지 않을 경우, 위원회는 이 사안을 신설된 독립기관인 “공직자 신고보호 법원”(Public Servants Disclosure Protection Tribunal, PSDPT)에 제소할 수 있다. 위원장은 부패행위나 보복행위로 판단할 수 있는 합리적인 근거가 있을 경우, 이런 사실과 판단을 국회에 보고할 책임을 진다.

60) <http://www.psic-ispc.gc.ca/>(2015.12.15.최종방문)

< 공직자의 부패행위 신고 처리절차 >





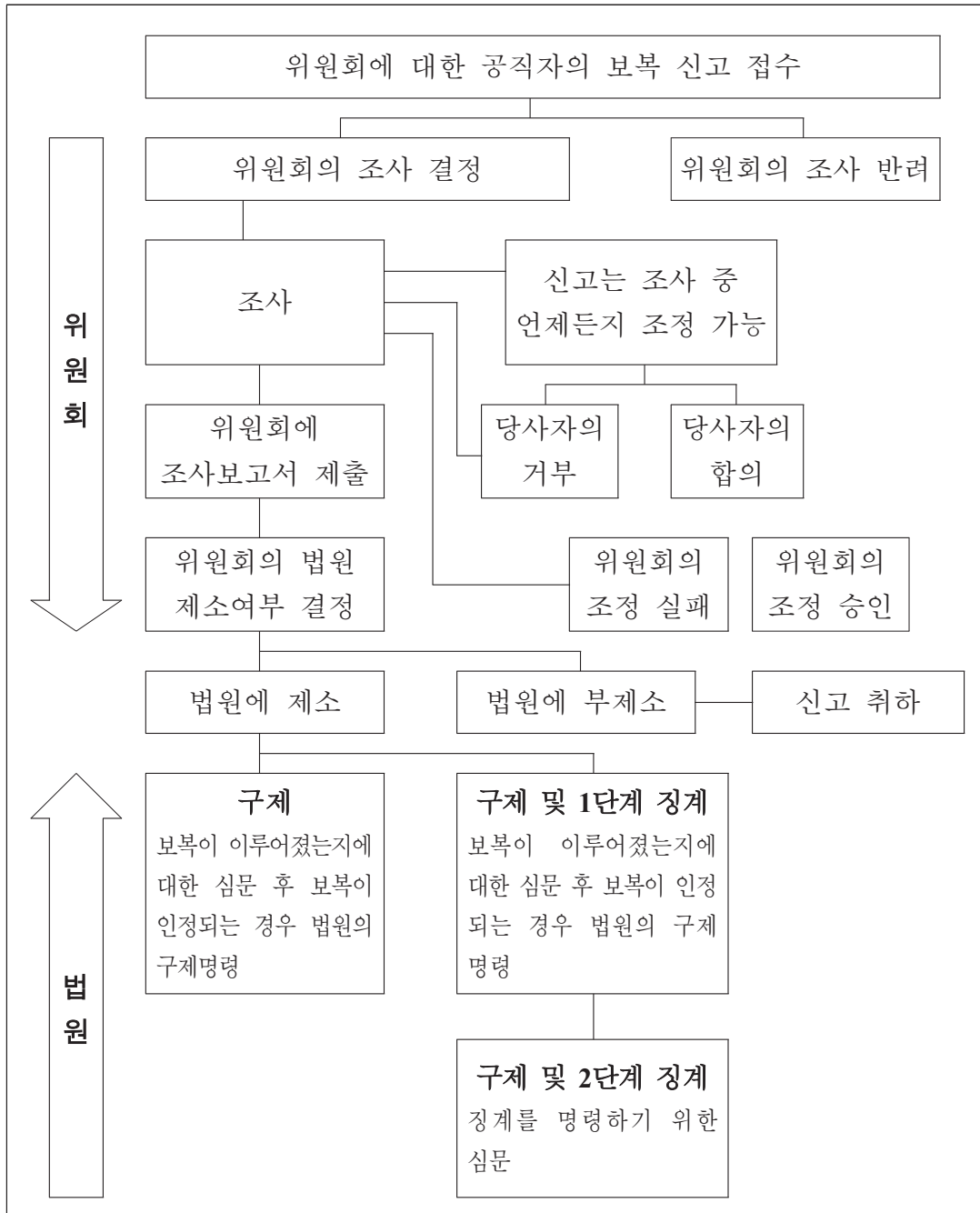
출처 : <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/prt/prt03-eng.asp>(2015.12.15.)

2. 보복에 대한 신고 처리절차

사무소에 제기되는 모든 신고 내지 고발은 공정하고 동등하게 처리된다. 본 사무소 소속 직원은 아래의 표준 절차에 따라 감독관을 보좌한다.

- ① 신고자는 보복을 당했다는 것을 안 날로부터 60일 이내에 사무소에 알려야 한다. 이 기간은 일정한 경우 감독관에 의하여 연장될 수 있으며, 따라서 고발된 보복이 60일 이전에 발생하였다 할지라도 고발을 제출하는 것이 중요하다.
- ② 감독관은 고발이 접수된 날로부터 15일 이내에 조사 여부를 결정한다. 감독관이 결정을 한 경우 귀하는 그 결정에 관한 서면 통지를 받는다. 통지는 고발된 보복에 참여한 자에 대한 징계처분권을 가지는 자에 대해서도 송부된다.
- ③ 조사에 착수할 때 조사관은 관계 최고책임자에게 고발의 내용에 관하여 통지하여야 하며, 조사받는 자를 포함하여 적절하다고 생각하는 타인에게도 통지할 수 있다.
- ④ 조사는 가능한 한 비공식적으로 신속하게 수행된다. 조사가 일단 완료되면 조사관은 감독관에 대한 보고서를 작성한다.
- ⑤ 감독관은 언제든지 양 당사자 간의 임의 조정을 제안할 수 있다. 위원회는 신고자의 임의 조정을 지원할 수 있다.
- ⑥ 조사 후 감독관이 보복이 발생하였다고 믿을만한 합리적인 이유가 있는 경우 감독관은 사건을 공무원 신고보호 법원에 회부하여야 한다. 법원은 연방법원 또는 지방 최고법원의 판사로 구성된다.
- ⑦ 법원은 보복조치가 발생하였는지의 여부를 결정하며 신고자를 위한 적절한 구제를 명할 권한을 가진다. 법원은 또한 감독관의 요청이 있는 경우 신고자에 대하여 보복을 행한 자에 대하여 징계처분을 명할 수도 있다.

< 공직자의 보복에 대한 신고 처리절차 >



출처 : <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/prt/prt03-eng.asp> (2015.12.15.)

IV. 조 직

청렴위원회의 주요 조직으로서 부패행위의 신고 및 보복 신고에 있어서 이해관계자의 상담에 필요한 상설 매커니즘을 제공하기 위하여 공공부문 청렴위원회의 자문위원회(PSIC Advisory Committee)가 설치되었다. 동 위원회는 사무소, 노동조합, 캐나다 공공서비스 전문경영인 협회(APEX: Association of Professional Executives of the Public Service of Canada), 공무원 신고보호 법원(Public Servants Disclosure Protection Tribunal), 캐나다 사무국 재무위원회(Treasury Board of Canada Secretariat), 고위 관리 커뮤니티 및 학계의 대표들로 구성된다.

위원회의 주요 임무는 (1) 청렴위원회(PSIC)의 광범위한 전략적 방향, 정책 및 우선순위에 관한 제안, (2) 부패행위 신고 및 보복 신고의 처리에 있어서 가장 효율적으로 필요한 모든 지원을 청렴위원회에 제공, (3) 부패행위 신고 및 보복 신고의 처리에 영향을 미치는 문제들에 관하여 주된 이해관계자들의 조언과 의견을 교환하기 위한 포럼을 개최하는 것이다. 이러한 위원회의 임무에 특정 과일을 재검토하거나 논의하는 것은 포함되지 아니한다.⁶¹⁾

V. 공직자 신고 보호 법원

2007년에 설치된 공무원 신고 보호 법원(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 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.⁶²⁾

61) <http://www.psic.gc.ca/eng/aboutus/advisorycommittee>

62) <http://www.psdpt-tpfd.gc.ca/Home-eng.html>(2015.12.15.최종방문)

이 법원은 공무원의 청렴성에 대한 대중의 신뢰를 높이고 범법행위에 대하여 신고하는 자를 보복으로부터 보호하며, 사건들은 공공부문 청렴 위원장에 의하여 법원에 회부된다.

제 3 절 로비위원회

I. 의 의

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. 본 법의 목적은 정책을 결정하는 정부의 청렴성에 대하여 국민의 신뢰를 증진하기 위하여 공무원의 로비활동에 투명성과 책임성을 보장하기 위한 것이다. 그리하여 위원회의 임무는 다음과 같다.⁶³⁾

- 로비스트가 신고하는 등록정보로 구성되고 공개되는 로비스트 등록 (Registry of Lobbyists) 시스템 유지 관리
- 대중으로 하여금 로비법의 필수사항 등에 대한 인식을 강화할 수 있도록 교육 프로그램 개발 홍보
- 로비법 및 로비스트 행동강령에 따른 감사 및 조사 추진

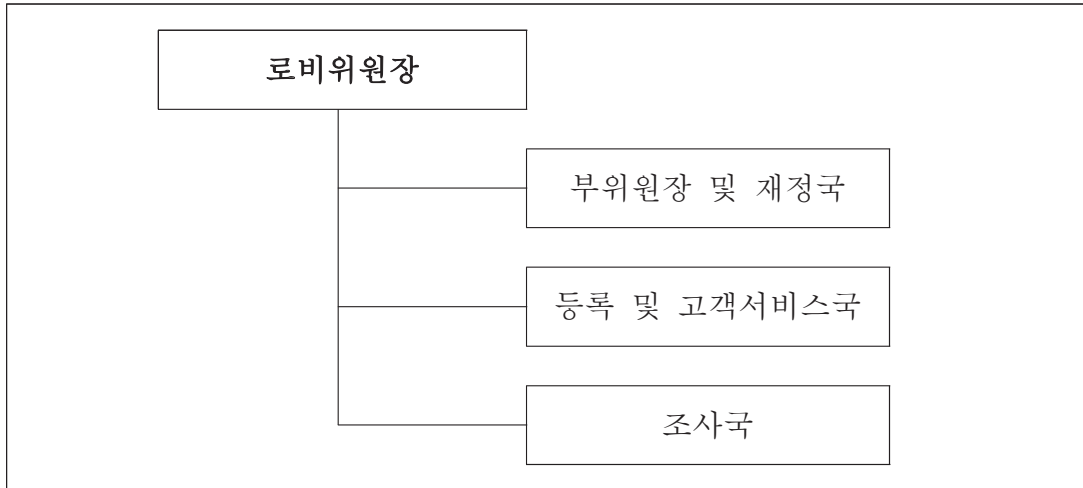
로비위원회는 매년 양원에 대하여 연차보고서를 제출한다. 행동강령에 따라 이루어지는 조사(investigation)에 대한 보고서는 의회에 상정된다.

II. 조 직

로비위원회는 로비법에 의하여 7년의 임기로 임명되는 의회의 독립 기관이다. 위원회는 28인의 정규직원과 4백만 달러의 예산 규모로 운영되며, 다음과 같은 4개 그룹으로 나뉘어 업무가 추진된다.

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

< 로비위원회의 조직 >



출처: http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00007.html(2015.12.15)

제 4 절 재무위원회

캐나다의 각료는 몇몇 위원회에 속하며 그 내부조직이나 책임 등은 자주 변한다. 이에 반하여 「캐나다 재무위원회」(Treasury Board of Canada)는 명실공히 「재정관리법」(Financial Administration Act)에 의하여 창설된 공식적인 추밀원(privy committee)로서, “책임과 윤리, 재정, 인적, 행정관리”에 있어서 정부의 책임을 강화하고자 하는 것을 주요 임무로 한다. 즉, 캐나다 정부 전반의 조직을 관리하고, 공공서비스의 총괄관리자이자 사용자의 역할을 수행하며, 정부의 감사관 업무를 담당하여 각급 부서 및 정부 내 조직 내지 기관의 재정관리 업무를 감독한다.⁶⁴⁾ 또한

64) 재무위원회가 표방하는 목표는 다음과 같다.
 (1) 효과적인 사람: 연방 공공서비스를 전문적이고 노련한 실력으로 캐나다 국민을 섬기는 것에 의욕이 넘치는, 모범 직장으로 양성
 (2) 효과적인 정책: 행정 체제를 구축하고, 적극적인 위기관리를 지원하고, 파트너가 자원을 경영하고 결과를 보고하도록 장려
 (3) 국고의 효과적인 경영: 정부 전체가 자원을 철저히 경영하고 결과와 돈에 합당한 가치에 집중할 수 있도록 지도

국영기업에 대한 지원과 관리, 관료주의의 혁신, 회계 관리의 효율성 증대와 리스크 관리 등 정책 전반에 대한 방향을 제시하고 지원하는 역할을 한다.⁶⁵⁾

재무위원회는 부패방지과 관련하여 앞에서 언급한 「가치 및 윤리 강령」(Code of Values and Ethics)을 관할하며, 이를 홍보하고 각 개별 조직으로 하여금 윤리강령에 따른 행동강령을 조직하도록 지원하는 것을 들 수 있다.

제 5 절 캐나다 왕립기마경찰

I. 의 의

캐나다 왕립기마경찰(Royal Canadian Mounted Police, 이하 RCMP)은 세계에서 유일한 국가 차원, 연방 차원, 주 차원, 지방자치제 차원의 경찰이다. 캐나다는 연방 경찰 서비스를 온 국민에게 제공, 및 3개 영토(territories), 8개 주(온타리오주와 퀘벡주 제외), 150개 지방자치회 150곳 이상, 원주민 지역 600곳 이상 및 3개 국제공항에 대해 계약에 기하여 경찰서비스를 제공하며, 일정한 시기마다 진행 중인 수사 건수를 발표한다. 정기적으로 그 수치를 발표하는 것은 아니지만 협약에 기하여 OECD에 대해 행하여지는 캐나다의 보고 수치와 일치한다.⁶⁶⁾

왕립기마경찰법 제18조에 따른 RCMP의 설립 목적은 범죄예방 및 조사/수사, 평화와 질서유지, 법의 집행, 국가안보에 기여, 방문고관이나 해외 주재원 및 공무원의 안전보장, 캐나다 국내외에 있는 타 경찰 및 법 집행 기관의 운영지원 서비스 등과 같다.

65) <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/cmn/po-ps-eng.asp#ar-lr>(2015.12.15.최종방문)

66) Transparency International, TI Exporting Corruption - OECD Progress Report, 2013, pp. 25-26.

II. 주요 업무 : 부패방지에 있어서의 역할

2013년 캐나다 외교통상부(DFAIT)와의 협의 하에 제정된 「캐나다 외국공무원 부패방지법」(Corruption of Foreign Public Officials Act, 이하 CFPOA)의 개정과 관련하여 RCMP에 대하여 수사 및 기소에 관한 독점적 관할권을 부여하였다는 점에 가장 큰 의미가 있다. 그리고 같은 해에 RCMP는 연방정부와 외국에서의 부패와의 전쟁을 전문으로 할 새로운 부서를 개설하였다.

“국가부서”(National Division)라 불리는 이 새로운 조직의 임무는 캐나다의 정치적, 경제적, 사회적 청렴에 대한 중대한 위협을 조사하고, 국내외에서 캐나다 공무원의 보안 및 수도권(National Capital Region) 내에 해외 주재원 등의 보안을 주요 업무로 한다. 이 조직은 2013년 6월 2일 오타와주에서 정식 출범식을 하였는데, 상원의 지출스캔들(Senate spending scandal) 및 엔지니어링 회사인 SNC-Lavalin Group의 국제 뇌물수수 등 주요 부패사건을 조사·수사하면서 조직된 것이다.

< 참고 : SNC-Lavalin Group사건⁶⁷⁾ >

2013년 국가부서(National Division)의 창설에 결정적인 역할을 했던 대규모 부패사건을 소개한다. 이는 2012년 봄 방글라데시에서 행하여진 세계은행이 자금을 지원한 교량건설 프로젝트와 관련하여 몬트리올에 본사를 두고 있는 엔지니어링 회사인 SNC-라빌린 그룹(SNC-Lavalin Group Inc.)의 두 명의 피고용인에 대하여 제기된 것이다.

알려진 바에 의하면, 그 회사의 전 임원 또한 리비아에서 카다피家の 일원에게 의심스러운 금전수수를 한 것과 관련하여 2012년 11월 스위스에서 체포되었다. 2013년 초 보고에 따르면, 캐나다, 이탈리아, 스위스에서 진행된 SNC-라빌린에 대한 수사는 알제리 소유의 국영 석유회사인 소나트라치(Sonatrach)로부터 계약을 체결할 목적으로 SNC-라빌린을 포함한 여러

67) TI Exporting Corruption - OECD Progress Report, Ibid.

회사들을 지원하기 위하여 2억 캐나다달러(1억9800 US달러)를 전달한 것으로 드러났다. 이에 세계은행은 회사가 외국 뇌물수수를 범하였다는 혐의가 있는 조사국가 목록에 캄보디아를 추가하였다. 또한 프로젝트를 특정하지는 않았지만 회사는 프놈펜에 에너지 관리시스템 및 통제센터를 설계 및 건설하기 위하여 5백만 달러에 계약을 체결한 것으로 드러났다. 결국 주식회사인 본사 SNC-라빌린 그룹의 대표 자회사인 SNC-라빌린은 2023년 4월까지의 세계은행 금지 목록에 추가되었다. 그리고 2013년 1월에는 차드에서 석유 및 가스탐사권을 취득하기 위하여 차드의 캐나다 대사 부인이 소유하는 회사에 200만 달러 지불계약을 체결한 혐의를 인정한 그리피스 국제에너지(Griffiths Energy International Inc.)에 대하여 기소를 제기하였다.

오타와주는 퀘벡주가 최근 다수의 선출직 공무원, 관료, 법조인 및 선임 경영 관계자에 대하여 계속해서 고발을 제기하는 상설 반부패 조직을 창설함으로써 건설업계의 만연한 스캔들에 도전하고 있는 데에 자극을 받아, 오타와도 부패와의 전쟁이라는 면에서 캐나다와 해외의 다른 경찰력에 뒤처지지 않도록 할 필요가 있다는 점을 강조하였다.⁶⁸⁾

RCMP는 이러한 국가부서(National Division)가 부패 문제에 대한 전문 지식의 중심이 될 것이라고 공표할 것으로 기대하고 있으며, 자신의 웹사이트에서 국가부서가 캐나다와 외국 공무원의 부패에 초점을 두고 있고, 또한 조달과정 및 캐나다 선거 과정의 부패, 정부의 정보 유출을 조사하게 될 것이라고 홍보하고 있다.⁶⁹⁾

캐나다 사회제도의 청렴성을 지킨다는 관점에서 캐나다의 정치, 경제 및 사회적 도덕성에 대한 중대한 위협에 관한 민감하고 위험성이 높은 조사에 그 전문지식을 집중하는 국가부서의 활동이 장차 기대되고 있다.⁷⁰⁾

68) <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/rcmp-launches-new-unit-to-investigate-corruption-in-federal-government/article12274364/> (2015.12.15.최종방문)

69) <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ottawa/index-eng.htm> (2015.12.15.최종방문)

70) http://www.theglobeandmail.com/news/politics/rcmp-launches-new-unit-to-investigate-corruption-in-federal-government/article12274364/https://en.wikipedia.org/wiki/Treasury_Board_Secretariat(2015.12.15.최종방문)

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

연방국가로서 캐나다는 1867년 헌법 제91조(연방의회의 배타적 입법권), 제92조(조각회의의 배타적 입법권)에 근거하여 공직자, 특히 로비스트의 윤리와 활동, 부패행위 등에 관한 입법을 정비하였다. 특히 2007년 10월 유엔 부패방지협약(United Nations Convention against Corruption, UNCAC)을 비준하고 캐나다 연방책임법의 일부로서 시행된 국내 조치들을 보완하여 새로운 조직의 창설과 다른 입법들로 이어지고 있다.⁷¹⁾

공직자의 부패행위와 관련하여 캐나다의 입법은 입법, 사법, 행정 부문에 있어서 공직자의 범위를 정하고 개별 부패행위의 유형과 징계를 정한다. 그리고 각 법률은 주요 내용을 정하면서 각 부문의 조직으로 하여금 전체적인 법률의 범위 내에서 자체 조직에 적용되는 윤리규범, 이른바 행동강령(Code of conduct)을 정하도록 하여 2중의 윤리 강화 체계를 취하고 있다.

적용대상을 중심으로 하여 의회에 대하여는 「연방의회법」과 「상원에 대한 윤리 및 이해충돌 강령」, 「하원에 대한 이해충돌 강령」이 별도로 존재하며, 정부에 대하여는 「이해충돌법」과 바로 앞에서 언급한 「하원에 대한 이해충돌 강령」, 공공부문의 전체 공직자에 대하여는 「공직자 신고 보호법」과 「공공부문의 가치 및 윤리강령」이 존재한다. 또한 특정인(로비스트)의 로비행위에 관하여 적용되는 「로비법」과 「로비스트 행동강령」이 있다.

71) 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.

가장 중심이 되는 것은 「이해충돌법」으로서 이 법은 공무원을 위한 명확한 이해충돌 및 퇴직 후 취업에 관한 규칙을 확립하고, 공무원의 사익과 공적 의무 사이에 발생하는 이해충돌의 가능성을 최소화하고 그러한 충돌이 일어나는 경우 공익에 따라 그러한 충돌을 해결할 수 있는 규칙을 정하며, 추진체계로서 이해충돌 및 윤리 위원회를 두어 이해충돌을 피할 수 있는 필요한 조치를 결정하고 이 법률의 위반 행위가 있었는지 여부를 결정하는 임무를 부여하는 등의 목적을 가진다.

이해충돌법은 이해충돌이란 공직자가 공적 권한, 의무 또는 업무를 수행함에 있어 공직자 자신 또는 그의 친척이나 친구의 사익을 조성하거나 또는 타인의 사익을 부당하게 조성할 수 있는 기회를 제공하는 경우로 정의하면서, 개별적인 이해충돌의 상황으로서 결정 제한, 투표 금지, 특혜 제공 금지, 내부 정보사용 금지, 부당한 영향력 행사 금지, 선물 및 기타 이익 수수 금지, 출장 금지, 공공단체와의 계약 금지, 파트너십 및 사기업에 대한 이해충돌 금지, 이해충돌이 발생할 수 있는 기금모금활동 금지, 통제대상자산의 처분 의무, 이해충돌법상 공직자의 의무를 회피하기 위한 목적을 가진 행위 금지 등을 규정한다. 또한 이러한 이해충돌 상황을 회피할 수 있는 준수조치로서 기피(회피), 비밀 공개, 공개 신고, 선물 신고, 겸직 제안 및 수락 신고, 처분의무 등을 정하고 있다. 준수조치 위반 시 500달러 이하의 과태료를 부과하며, 과태료 부과 시 위반사실을 공표한다.

한편, 캐나다의 부패방지 추진체계는 각 적용대상별로 법령이 존재하는 바와 같이 그러한 법령에 근거하는 위원회가 조직되어 수행한다. 예컨대, 「이해충돌법」에 대하여는 이해충돌 및 윤리위원회, 「로비법」에 대하여는 로비위원회, 「공직자 신고 보호법」에 대하여는 공공부문 청렴위원회 등이 그것이다. 한편, 공공부문에 대한 가치 및 윤리강령에 대하여는 재무위원회가 강령을 제정하고, 각 기관에서 이를 토대로 자치

강령을 적용하도록 하고 있다. 그밖에 재무위원회와 왕립기마경찰 등도 부패방지에 관련된 관리감독을 맡는다.

이해충돌법의 위치에 부합하게 가장 중요한 역할을 하는 것은 역시 이해충돌 및 윤리위원회이다. 동 위원회는 임명직 및 선출직 공무원이 그들의 공적 의무와 사적 이익 간의 충돌을 예방하고 회피할 수 있도록 도와주는 역할을 하는 독립 행정조직이다. 공공등록홈페이지 개설, 이해충돌 관련 비밀조언, 각종 자료발간, 정보제공 등을 공직자의 부패방지에 관련된 전반적인 업무를 담당한다.

제 2 절 시사점

우리나라의 공직윤리를 확립하기 위한 제도적 장치는 크게 법규적 장치와 공무원 감찰을 위한 조직으로 나눌 수 있다.⁷²⁾

우선, 법규적 측면에서 공직자의 윤리를 직접적으로 언급하고 있는 규범은 헌법으로부터 법령, 행정규칙에 이르기까지 적용대상을 달리 하여 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 윤리헌장 등도 중요한 역할을 한다.⁷³⁾ 이 중 공직자윤리법, 부패방지권익위법, 청탁금지법이 가장 직접적이고 주요한 法源이라 하겠다.

72) 박정원, “우리나라 공직윤리제도의 문제점과 개선방안”, 계간 감사, 2012 봄호, 33면.

73) 행정안전부, 공직윤리업무편람, 2012. 8, 5면.

이들 법률은 기존의 형법이 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 규제의 사각지대에까지 영향을 미치지 못하는 못한다는 한계가 지적되고 있고,⁷⁴⁾ 각종의 강령 또한 금지행위가 포괄적으로 규정되어 있고, 처벌규정이 없어 그 실효성에 의문이 제기되어 왔다.⁷⁵⁾ 이렇게 부패근절 및 공직자의 청렴성 확보를 위한 효과적인 관리장치가 필요하지만 현행법으로는 해결되지 못하는 면이 분명 있었던 것이다.

한편, 공무원 부패행위에 대한 조직적 차원으로서의 검찰과 경찰의 수사 및 감사기구, 청와대와 행정자치부의 공무원 감찰, 국민권익위원회 등을 들 수 있다. 이렇게 분산된 조직구성과 권한으로는 부패척결에 대한 실효성이나 효율적 추진이 어렵기 때문에 이에 대한 여러 개선 방안이 제시되기도 한다. 정치적 독립성을 가지고 계좌추적권 내지 압수수색권, 수사권 및 기소권한 등이 주어진 부패관리 전담조직이 필요한 이유인 것이다.

이러한 우리나라 부패방지의 어려운 상황에 대하여 캐나다의 경우는 일정한 시사점을 제공한다.

우선, 캐나다는 정부에 대하여 누구나 자유롭게 접근할 수 있고, 한 발 더 나아가 공직자에 대한 로비를 합법적으로 인정하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 로비법은 비밀스러운 접근과 이해관계로 인하여

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

75) 김영중, 부패학 - 원인과 대책 -, 숭실대학교 출판부, 1996, 394면.

“부패의 소지가 있는 것으로 보이는” 일부 행위들이 “로비”라는 (잠정적으로) 적법한 행위로 판단됨으로써 공직자들을 잠재적 부패행위자로 만드는 대신, 공직자들을 보호하고 그들의 사회적 가치와 지위를 부여하는 간접적인 기능을 있는 것이다. 로비스트가 보수를 받고 활동하는 것을 인정하는 대신 그 투명성을 보장하기 위하여 엄격한 등록시스템을 두어 일정한 정보의 공개를 의무화하는 것은 반드시 필요하다고 할 수 있는데, 이에 대하여 로비스트 행동강령 및 로비위원회라는 자치 규정과 독립 조직을 통하여 규율 및 관리하고 있다는 점에서 체계적인 것으로 보인다.

한편, 부패방지에 관한 총체적인 법률인 캐나다의 이해충돌법의 지위는 우리나라의 경우보다 최대한 단순하고 명확하다는 점을 강조할 필요가 있다. 이해충돌법에는 이해충돌의 정의로서 해석의 여지가 있는 “사익”의 개념을 최대한 구체적으로 규정하고, 공무원의 범위 또한 특별한 예외가 아닌 한 모든 기관의 직원을 대상으로 기관명을 열거함으로써 적용대상 및 범위가 명확하다. 이러한 장점을 통하여 이해충돌법은 많은 규정을 둔 법률은 아니지만 반드시 필요한 사항만을 규정한 법으로서 캐나다 법체계 내에서의 지위가 확고한 것이다.

또한, 우리나라의 규정방식처럼 개별 부패행위의 대상 내지 유형을 나열(또는 예외)하기보다는 전체적인 이해충돌의 원리와 이해충돌 상황에 대한 해결방안을 함께 제시하여 줌으로써 공직자 등이 가급적 법률위반의 상태에 놓이지 않게 예방 내지 보장하여 주는 기능을 하고 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 이해충돌은 그 자체로 부패가 아니며 공직자에게 언제든지 발생할 수 있는 상황이기 때문에, 이해충돌이 부패행위로 나아가기 전의 단계에서 그것을 적절하게 예방하고 관리할 수 있도록 솔루션(준수조치)을 제공하여 주는 것은 매우 중요하기 때문이다.

부패방지 추진체계인 조직에 있어서 캐나다의 이해충돌 및 윤리 위원회는 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 공직 윤리 준수 여부를 직접 확인할 수 있도록 제공하고 있다는 점은 민주주의에서 수사 및 기소에 대한 권한 보다 더 큰 힘을 발휘할 수 있는 것이다.

또한, 특이한 점은 연방 공공부문의 각종 부패행위를 조심스럽고 안전하게 신고할 수 있고 그러한 신고나 고발에 기한 보복으로부터 보호 및 구제받을 수 있도록 하는 공직자 신고 보호법원을 두고 있다는 점인데, 부패행위 자체에 대한 판단과 함께 공직자와 일반인에 대한 보호뿐 아니라 나아가 공직자와 공공기관의 청렴성을 담보할 수 있는 제도적 사례로서 시사점이 크다고 할 것이다. 내부자 고발 등과 관련하여 당사자 및 조직의 보호라는 차원에서 캐나다의 공직자 신고 보호 법원에 대하여는 앞으로 좀 더 깊이 있는 연구가 필요한 부분이라고 생각된다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 국가청렴위원회, 「청렴국가 건설을 위한 공직자부패방지 가이드」, 2007.
- 국민권익위원회, 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법」 제정
안의 주요 내용, 권익위원회 설명자료, 2014. 7.
- 김영종, 부패학 -원인과 대책-, 송실대학교 출판부, 1996.
- 박경원, “우리나라 공직윤리제도의 문제점과 개선방안”, 계간 감사,
2012 봄호.
- 박영도, 부패방지 관련법제의 체계정비 연구, 한국법제연구원, 2003.
- 박홍식, “공직자 이해충돌(conflict of interest) 행위의 개선을 위한 연구:
법적·윤리적 시각을 중심으로”, 한국행정학보, 제42권 제3호
(2008 가을).
- 유원기, “공직 윤리와 공직자의 역할 : 공직윤리 왜 필요한가”, 공공
정책, 2013. 7.
- 윤태범, “해외의 공직윤리제도 : 이해충돌방지제도를 중심으로”, 계간
감사, 2012. 봄호.
- 이유봉, 공직부패 종합대책법으로서의 「부정청탁 및 이해충돌 방지
법안」에 대한 분석연구, 한국법제연구원, 2012.7.
- 이혜미, “「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법」 제정 논의에
관하여, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.7.14.
- 조규범, “국가청렴도 실태와 반부패·청렴도 제고를 위한 과제”, 이슈와
논점, 국회입법조사처, 2014.1.6.
- 행정안전부, 공직윤리업무편람, 2012. 8.

외국문헌

Bruce M. Bailey, La lutte contre la corruption : Guide d'introduction, Agence canadienne de développement international, 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.

Government of Canada, Federal Accountability Action Plan : Turning a New Leaf, 2006.

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.

Mary Dawson, Canada's Federal Conflict of Interest Regime : History, Present Course and Future Directions, 30th Annual Canadian Administrative Law Seminar, May 9, 2013.

Transparency International, TI Exporting Corruption-OECD Progress Report, 2013.

웹사이트

<http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/InformationFor/Pages/MembersOfTheHouseOfCommons.aspx> (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-1/FullText.html> (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://pslrb-crtfp.gc.ca/about/policy_conflict_of_interest_e.asp
(2015.12.15. 최종방문)

http://www.canadainternational.gc.ca/korea-coree/about-a_propos/organization-organisation.aspx?lang=kor (2015.12.15. 최종방문)

http://www.canadainternational.gc.ca/korea-coree/about-a_propos/organization-organisation.aspx?lang=kor (2015.12.15. 최종방문)

http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00013.html
(2015.12.15. 최종방문)

http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_parliamentcanadaact-e.htm (2015.12.15. 최종방문)

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

<http://www.psic.gc.ca/eng/aboutus/advisorycommittee> (2015.12.15. 최종방문)

<http://www.psic-ispc.gc.ca/> (2015.12.15. 최종방문)

참 고 문 헌

<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049> (2015.12.15. 최종방문)

<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/cmn/po-ps-eng.asp#ar-lr> (2015.12.15. 최종방문)

<http://www.tbs-sct.gc.ca/ve/va-vaq-eng.pdf> (2015.12.15. 최종방문)

<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/rcmp-launches-new-unit-to-investigate-corruption-in-federal-government/article12274364/>
(2015.12.15. 최종방문)

https://en.wikipedia.org/wiki/Treasury_Board_Secretariat
(2015.12.15. 최종방문)

<https://www.unodc.org/documents/corruption/Best%20Practices/Canada%20Best%20Practices%20to%20Fight%20Corruption.pdf>
(2015.12.15. 최종방문)

<https://www.unodc.org/documents/corruption/Best%20Practices/Canada%20Best%20Practices%20to%20Fight%20Corruption.pdf>
(2015.12.15. 최종방문)

<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ottawa/index-eng.htm> (2015.12.15. 최종방문)

<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/rcmp-launches-new-unit-to-investigate-corruption-in-federal-government/article12274364/>
(2015.12.15. 최종방문)

부 록

공직자 부패행위 관련 해외 8개국 비교 연구

	캐나다	미국	오스트리아	영국	독일	프랑스	싱가포르	일본
법체계 (행정법, 강령 형법, 강령 등)	- 행정법 - 형법 - 강령	- 연방형법 - 개별 부패 방지법 - 공무원 윤리강령	- 행정법 - 형법 - 행동강령	- 행동강령 - 형법 - 행정법	- (형식적) 부패방지법 - 행정규칙, 가이드라인, 지침 등	- 행정법 - 형법	- 부패방지법 - 형법 - 강령(장관, 공무원)	- 행정법 - 형법 - 훈령 등 규칙
주요 법령	- 이해충돌법 - 공직신고자 보호법 - 로비법 - 공공부문 강령	- 연방형법 (뇌물죄, 이해충돌 방지규정) - 정부윤리법 - 공무원복무 개혁법 - 해외부패 방지법	- 연방공무원 법 - 형법 - 단체책임법 - 로비법 - 정당법 - 미디어투명 성법	- 장관행동 강령 및 공무원 행동강령 - 공무원행동 관리지침 - 뇌물법 - 사기법 - 공익정보 공개법	- 연방법 - 주법 - 행정규칙	- 부패방지법 - 공직생활 투명성법	- 부패방지법	- 국가공무원 법 - 국가공직자 윤리법 - 국가공직자 윤리규정

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
공직자	- 연방의원 - 공무원 (일반공무원, 보고대상 공무원) - 공직자	- 공무원 및 고용인 - 하원의원 - 공무원으로 선출, 지명 되거나 천거 된 사실이 통보된 자	- 공직자 (형법) - 공무원 (연방공무 원법)	- 정무직 공직자 - 직업공무원 - 공공기관 종사자	- 공직 담당자 - 공직 고용자 - 교육생	- 공직자 (국내, 국외, 법관)	- 공무원 - 공무원, 의원을 포함 한 모든 공직자 및 공공단체, 법인 등 포함	- 일반직 공무원 (공무원법)
공직자 외 범위	- 배우자 - 가족(친척)	- 배우자 - 자녀 - 가족	- 배우자 - 가족(친척) - 이해관계자 - 제3자	- 배우자 - 직계가족 (주식 기타 증권보유 신고/뇌물죄 적용) - 직원대리인 등과 소속기업	- 이해관계인 - 제3자	- 제3자	- 일반인 포함 (누구든지)	- 없음

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
금지 행위	<ul style="list-style-type: none"> - 이해충돌 - 투표 - 내부정보 이용 - 영향력행사 - 외부채용 - 금품등 - 협찬여행 - 민간계약 - 정치활동 - 모금 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 이해충돌 - 불법사례 - 의사결정 - 우선적 처리 - 공무외 소득 - 내부정보 이용 - 영향력행사 - 외부채용 - 금품등혜택 - 여행 - 민간계약 	<ul style="list-style-type: none"> - 집단따돌림 금지 - 편파행위 - 부수적인 업무의 제한 - 선물 수수 	<ul style="list-style-type: none"> - 부정청탁 및 금품수수 - 이익충돌 - 주식, 증권 투자 - 직무전념 의무 위배 - 내부정보 이용 - 정치활동 - 공무상비밀 누설 	<ul style="list-style-type: none"> - 대가관계 - 영향력행사 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무 수행 및 포기에 대한 제의, 약속, 증여 - 선물 등 - 영향력행사 	<ul style="list-style-type: none"> - 뇌물 및 항응 제공금지 - 기관(법인 포함)간의 부정거래 - 의원 및 공공 단체 뇌물 - 조사 및 수색방해 - 부패 행위 - 조사국에 대한 정보 제공의무 위반 - 허위 및 사실 호도정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 금전 및 물품 수수 - 금전소비 대차, 부동산의 증여 - 무상 물품 대여 - 부동산 대출, 무상 서비스 제공 - 미공개 주식 양수 - 공응접대 - 이해관계자 동반 유기 또는 골프 - 이해관계자 동반 여행 - 사회통념상 상당하지 않은 접대, 재산상의 이익

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
금품 등 (유형/가액)	-원칙적 금지 -선물 기타 이익 -200달러	-주별 차이	-소액의 사소한 선물 -100유로	-원칙적 금지 -장관 : 140 파운드 이하 -하원 : 650 파운드 -상원 : 500 파운드	-원칙적 금지 -연방 : 25 유로	-원칙적 금지	-원칙적 금지	-원칙적 금지
외부장외, 강연	-특별규정X	-원칙적 금지 -제공된 공무원 서비스와 직접적 연관이 있는 경우 적용	-부수적인 행위로 가능 (신고 및 허가 사항) -선출직 공직자의 부수적인 수입 공개	-공무원 행동 관리지침	-직위, 관행, 평균임금 고려	-교육기관에서의 강연 (허가 없이 가능) -기타의 경우 소속기관의 허가요함	-직무관련성 금지(선물 및 시혜주금지) -소속기관장의 허가	-이해관계자의 의뢰에 의한 강연 및 방송 출연 등에 대하여 윤리 감독관의 사전승인에 의하여 가능

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
퇴직 후 취업 (대상기준)	<ul style="list-style-type: none"> - 전채 전직 공무원(1년) - 전직 보고 대상 공무원 (2년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직한 모든 공무원 - 직점 또는 상당히 관여했던 사안 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직 후 6개월 유예 - 직위 또는 직무판단에 상당한 영향을 받은 범인에 활동 금지 - 60세 미만 휴직공직자에 대해서도 일정한 의무 부여 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원행동 관리지침 - 공무원영리 활동 및 	<ul style="list-style-type: none"> - 영향력 - 대가관계 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직 후 취업가능 - 경우에 따라 공직자윤리 위원회의 감독 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별 규정X 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가공무원법
로비	<ul style="list-style-type: none"> - 로비법: 로비 스톤 등록 	<ul style="list-style-type: none"> - 로비공개법: 로비스톤 등록, 로비 활동 공개 	<ul style="list-style-type: none"> - 로비법: 로비 스톤 등록. 미이행 시 행정위반에 따른 벌금. 로비스톤 보수에 대한 형사상 규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 이익충돌 금지규정 - 공무원행동 관리지침 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별규정X - 주의회 규칙으로 로비 스톤 등록 2개주 시행 - Brandenburg와 Rheinland-Pfalz 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별 규정X 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별 규정X 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별 규정X

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
신고자 보호 (대상, 방식)	<ul style="list-style-type: none"> - 공직자 신고 보호법 	<ul style="list-style-type: none"> - 내부고발자 보호법: 내부 고발 접수 및 처리 현황보고, 내부고발자 보복금지 및 징계 	<ul style="list-style-type: none"> - 웹상에서 익명의 공익신고시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 공익정보 공개법 (1998) - 근로자 - 노동재판소의 재판을 통한 보호 	<ul style="list-style-type: none"> - 공익신고자 보호센터 (합부르크) - 공익신고 보호관 (베를린) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공직생활 투명성법 	<ul style="list-style-type: none"> - 일체의 소송 절차에서 증인, 참고인 등으로 허가 되지 않음 - 일체의 소송 절차 진술 의무 없음 - 법원은 정보 제공자의 신원이 노출되지 않도록 조치를 취할 의무가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 공익통보자 보호법 - 신고대상: 개인의 생명·신체보호·환경보전·소비자이익의 옹호 - 신고방식: 특별히 정하고 있지 않음. 다만 원칙적으로 익명으로 하는 불가능
처벌	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌:징역 - 벌금, 몰수 - 내부징계 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌:징역, 벌금, 몰수 - 민사처벌: 부당이득 반환 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌 - 징계 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌:징역, 벌금, 몰수 - 내부징계 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌 - 행정벌 - 내부징계 - 연금정지 (퇴직자) 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌 - 부과형 기능 	<ul style="list-style-type: none"> - 형사적 제재 - 행정적 제재 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌 - 내부징계

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
주요 조직	<ul style="list-style-type: none"> - 이해충돌 및 윤리위원회 - 로비위원회 - 재무위원회 - 왕립기마 경찰대 	<ul style="list-style-type: none"> - FBI - 정부윤리청 - 법무부 감찰국 - 특별심사청 	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰 - 경제범죄 및 부패 행위의 소추를 위한 중앙검찰청 - 연방부패 행위 예방 및 방지청 - 회계감사원 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원인 - 왕립검찰청 - 중대부정 수사청 - 국가회계 감사원 - 감사위원회 - 공공회계 감사위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 연방, 내무부, 연방범죄청 - 주, 각 주의 상황에 맞는 조직 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙부패 방지처 - 공직자윤리 위원회 - 투명성고등 사무국 	<ul style="list-style-type: none"> - 부패 행위 조사국 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가공직자 윤리심사회 - 윤리감독관
권한	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 수사 - 기소요청 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 수사 - 기소요청 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 수사 - 기소 또는 기소요청 	<ul style="list-style-type: none"> - 무영장 정보 제공 요구권 - 비밀유지 의무 면제 - 진술거부권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 검·경·회계 조직과의 연계를 통한 수사, 기소 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보수집 및 제공 - 감독 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 수사 - 체포권 - 기소권한은 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사권 - 징계권