

영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

박경철



지역법제 연구 15-16-①-3

영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

박 경 철

영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

A Comparative Legal Study on Public Bodies
Corrupt Practices in United Kingdom

연구자 : 박경철(강원대학교 법학전문대학원 교수)
Park, Gyung-Chul

2015. 9. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 최근 10여년간 국제적인 반부패 시민운동기구인 국제투명성기구(International Transparency: IT)가 평가하는 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI)에서 우리나라의 부패인식지수(CPI)는 50점대 중간 수준을 유지하면서 더 이상 개선되지 않고 있을 뿐만 아니라 오히려 국제순위를 기준으로 평가하면 오히려 악화되는 추세를 보이고 있음
- 우리나라의 반부패 법제 및 제도 그리고 이를 담당하는 조직 체계 전반에 관하여 비판적 시각에서 어떤 제도적·기능적 문제점이 있는지 여부를 심도있게 검토하는 것이 필요함
- 우리나라보다 청렴한 나라의 법제 및 제도 그리고 이를 담당하는 국가기관의 조직체계를 비교분석하는 비교법적 연구를 통하여 어떠한 제도적 문제점과 기능적 문제점이 있는지 여부를 분석·검토하는 것이 필요함
- 영국은 다른 나라보다 먼저 시민혁명뿐만 아니라 직업공무원제도를 확립하였으며, 300여년에 걸친 영국의 지속적인 부패방지를 위한 입법노력의 결과 공직자의 부패를 방지하기 위한 법률과 제도 그리고 부패방지문화가 정착되어 있음

II. 주요 내용

영국의 반부패전략 및 대응체계

- 부패개념의 확대
- 국내부패뿐만 아니라 해외부패도 척결하고자 함
- 공적 영역뿐만 아니라 사적 영역의 부패까지 척결하고자 함: 기업 중사자의 범죄행위에 대한 기업의 형사책임 인정 및 기업의 범죄행위에 대하여 이와 관련된 자의 형사책임 인정

영국에서의 공직자 부패방지법제

- 장관행동강령 및 공무원행동강령
- 공무원행동관리지침
- 뇌물법 및 부정행위방지법
- 공익정보공개법 및 정보자유법

영국에서의 부패방지를 위한 조직체계

- 공무원인사위원회
- 왕립검찰청
- 중대부정수사청
- 국가감사원

Ⅲ. 기대효과

- 부패방지법제의 체계 정비 및 제도적 미비점 분석 및 개선
- 부정청탁 금지 및 금품수수 금지에 관한 영국의 뇌물법의 시사점
- 이해충돌 방지를 위한 부정행위방지법의 시사점
- 한국 감사원제도의 발전 방향 제시

▶ 주제어 : 장관행동강령, 공무원행동강령, 뇌물법, 부정행위방지법, 공익정보공개법, 국가감사원제도, 중대부정수사청

Abstract

I . Background and Purpose

- For the last decade, Korea's Corruption Perceptions Index(CPI) of International Transparency(IT), which works together with governments, businesses and citizens to stop the corruption and to assess each nation's integrity system, stays in the intermediate-level and is not improved inspite of legislative and institutional attempts.
- It is necessary to review the legal system or institutional framework for anti-corruption in Korea critically and comprehensively.
- The study on perspectives of comparative law will be helpful for this need.
- United Kingdom has established not only parliamentary democracy but also civil service system earliest in the world and for 300 years endeavors enduringly to fight corruption. UK's legal system or institutional framework for anti-corruption is estimated as efficient and effective.

II. Major Contents

- UK's strategy for anti-corruption and legal and institutional response system
 - Expansion of meaning of corruption
 - Elimination and prevention of international corruption as well as internal corruption
 - Elimination and prevention of corruption not only in public sector but also in private sector, especially corruption of commercial organisations

- Legal system for anti-corruption
 - Constitutional Reform and Governance Act 2010
 - Ministerial Code & Civil Service Code
 - Civil Service Management Code
 - Bribery Act 2010 & Fraud Act 2006
 - Public Interest Disclosure Act
 - Freedom of Information Act 2000

- Institutional framework for anti-corruption
 - Civil Service Commission

- Serious Fraud Office
- National Audit Office

III. Anticipated Effects

- Implication of the Bribery Act 2010 for the prohibition of receiving gifts, hospitality or benefits of any kind from & the improper performance of civil service
- Implication of Fraud Act 2006 for prevention of conflict of interest
- Implication for internal corporate governance of National Audit Office and external control system for National Audit Office

➤ **Key Words : Ministerial Code & Civil Service Code, Civil Service Management Code, Bribery Act 2010 & Fraud Act 2006, Civil Service Commission, Serious Fraud Office, National Audit Office**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	15
I. 연구의 필요성	15
II. 연구의 목적 : 영국 연구의 목적	16
제 2 절 연구의 범위 및 방법	19
제 2 장 영국의 반부패전략 및 대응체계	23
제 1 절 영국정부의 부패 개념	23
제 2 절 영국정부의 반부패전략 및 대응체계	25
제 3 장 영국에서의 공직자 부패방지법제	29
제 1 절 서 설	29
제 2 절 부패방지를 위한 공직자행동강령	31
I. 장관행동강령(Ministerial Code)	31
II. 공무원행동강령(Civil Service Code)	38
III. 공무원행동관리지침(Civil Service Management Code)	41
제 3 절 부정청탁 및 금품수수금지관련 입법	49
I. 입법배경 및 목적	49
II. 주요 내용	50

제 4 절 이해충돌방지관련 입법	59
I. 입법배경 및 목적	59
II. 주요 내용	61
III. 평 가	66
제 5 절 공익정보공개법 및 정보자유법	67
I. 공익정보공개법(Public Interest Disclosure Act)	67
II. 정보자유법	74
제 4 장 영국에서의 부패방지를 위한 조직체계	79
제 1 절 서 설	79
제 2 절 공무원인사위원회(Civil Service Commission)	79
I. 설립배경 및 취지	79
II. 조 직	81
III. 권 한	83
제 3 절 왕립검찰청(Crown Procecuton Service)	85
I. 설립배경 및 취지	85
II. 조 직	87
III. 권 한	88
제 4 절 중대부정수사청(Serious Fraud Office)	92
I. 설립 배경 및 취지	92
II. 조직의 법적 성격	93
III. 권 한	94

제 5 절 국가감사원(National Audit Office)	98
I. 의 의	98
II. 조 직	100
III. 권 한	103
제 6 절 감사위원회	104
제 7 절 공공회계감사위원회(Public Accounts Committee)	105
제 5 장 결 론	107
제 1 절 우리나라와의 비교법적 연구	107
제 2 절 시사점	109
참 고 문 헌	113
<부 록>	
공직자 부패행위 관련 해외 8개국 비교 연구	121

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

I. 연구의 필요성

우리나라는 대통령선거 등으로 정권이 바뀔 때마다 혹은 사회적 파장이 큰 부패문제가 발생할 때마다 부패척결과 부패방지를 위한 법률과 제도를 마련하기 위하여 노력하여 왔고, 나름대로 법률(공직자윤리법, 부패방지 및 국민권익 위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 공익신고자보호법 등)을 제정하고, 각 종 제도(공직자재산등록제도, 재산공개제도, 주식백지신탁 제도, 공익신고자보호제도 및 부패행위신고자 보호제도 및 보상제도 등)를 두어 부패방지 및 부패척결을 위하여 부단히 노력하여 왔다.

그럼에도 불구하고 국제적인 반부패 시민운동기구인 국제투명성기구(International Transparency: IT)가 평가하는 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI)에서 우리나라의 부패인식지수(CPI)는 2005년 5.0점(40위), 2006년 5.1점(42위), 2007년 5.1점(43위), 2008년 5.6점(40위), 2009년 5.5점(39위), 2010년 5.4점(39위), 2011년 5.4점(43위), 2012년 56점(45위)¹⁾, 2013년 55점(46위), 2014년 55점(43위)로 나타나고 있다.²⁾ 이에 따르면 최근 10여년간 우리나라의 부패인식지수(CPI)가 50점대 중간 수준을 유지하면서 더 이상 개선되지 않고 있을 뿐만 아니라 오히려 국제순위를 기준으로 평가하면 오히려 악화되는 추세를 보이고 있다.³⁾

1) 국제투명성기구가 발표하는 부패인식지수(CPI)는 2011년까지는 10점을 만점으로 평가하였으나 2012년부터 100점 만점으로 평가하여 발표하고 있다.

2) 국제투명성기구 홈페이지(<https://www.transparency.org/country/#KOR>(접근일 2015. 5. 12); http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1035(접근일 2015. 12. 30) 참조.

3) 이와 더불어 우리나라 GDP 역시 정체되어 있어 선진국으로 도약하지 못하고 있다. 우리나라가 중진국의 함정에서 벗어나 선진국으로 도약하기 위해 가장 우선적으로

국제투명성기구의 부패인식지수가 절대적 기준이 될 수는 없겠지만, 공무원 및 공공기관 종사자의 부정·부패는 정부의 정책과 공권력에 대한 국민의 불신을 초래하고, 사회구성원 상호간의 위화감과 갈등을 초래하고 결국 사회의 무질서와 혼란을 유발하며, 국민의 건전한 근로의욕을 저하시키게 된다는 점을 고려할 때 우리나라 부패인식지수가 개선되지 아니하는 원인 등에 대한 깊이 있는 분석과 부패방지와 척결을 위한 실효적인 대책 마련이 필요하다고 판단된다. 즉 공직자의 부패행위에 대한 개별 법률이나 제도차원을 넘어 우리나라의 반부패 법제 및 제도 그리고 이를 담당하는 조직체계 전반에 관하여 비판적 시각에서 어떤 제도적·기능적 문제점이 있는지 여부를 심도있게 검토하는 것이 필요하다.

이런 관점에서 우리나라보다 청렴한 나라의 법제 및 제도 그리고 이를 담당하는 국가기관의 조직체계를 비교분석하는 비교법적 연구를 통하여 어떠한 제도적 문제점과 기능적 문제점이 있는지 여부를 분석·검토하여야 한다.⁴⁾ 이를 바탕으로 우리나라에는 다른 나라에서 부패방지와 척결에 중요한 기능을 하는 법제나 조직기구가 없는 것인지, 아니면 부패방지에 필요한 법제나 조직기구가 있지만 그 기능을 발휘하지 못하는 기능적 문제점이 있는 것인지 여부에 대한 검토가 필요하다.

II. 연구의 목적 : 영국 연구의 목적

본 연구에서는 청렴한 공직 윤리 확립과 반부패 법제 및 제도 등에 관한 비교법적 연구를 위하여 일찍부터 시민혁명을 성공하여 입헌주의

해결해야 할 과제는 부패일소 즉 공직사회의 청렴성 제고와 신뢰회복이라는 평가가 주를 이루고 있다.

- 4) 공직부패를 발본색원하기 위한 종합대책으로서 2011년 부패방지 및 국가권익위원회가 부정청탁 금지, 금품수수 금지, 이해충돌 방지를 실현하기 위한 “부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안”을 입법예고하였으나, 국회에서의 심의과정에서 이해충돌 방지 부분은 빠진 채 2015년 3월 4일 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”(이하 청탁금지법)로서 국회가 의결한 바 있다.

및 의회민주주의를 실현하였을 뿐만 아니라 다른 나라보다 먼저 직업 공무원제도를 확립하고, 300여년간 부패방지를 위한 법률과 제도를 정비 하여온 영국의 부패방지 법제 및 제도 그리고 조직체계를 조사, 분석 하고자 한다.

영국에서의 부패방지법제의 발전과정을 보면 초기에는 유권자에 대한 향응 및 매수 등이 횡행하는 부패가 만연한 선거구조를 가지고 있었기 때문에 부정부패의 문제를 해결하기 위한 방안으로 선거비용을 제한 하여 선거부패를 차단하고 이를 통하여 잠재적인 부정부패의 여지를 줄이고자 하였다.⁵⁾ 즉 영국은 1698년 선거와 관련하여 이루어지는 선물 등 금품수수를 막기 위한 향응법(Treating Act)을 제정하면서부터 부패 방지를 위한 법제적 노력을 시작하였고, 이어서 1729년 ‘뇌물법(Bribery Act)’, 1852년 ‘선거위원법(Election Commissioners Act)’, 1868년 ‘선거 소송 및 선거부패행위법’을 제정하였고, 1854년에는 ‘부패행위방지법 (Corrupt Practice Prevention Act)’을 제정하였다.

그러나 이와 같은 부패방지를 위한 일련의 법률들의 제정에도 불구하고 부패가 끊이지 않자, 영국 의회는 1883년에 ‘부패 및 위법행위 방지법(Corrupt and Illegal Practice Prevention Act)을 제정하였다. 이 법은 주로 선거와 관련되어 있지만 부패행위 및 위법행위에 대한 처벌과 제재를 가하는 법률로서 부패방지를 위한 기념비적인 입법으로 평가 된다. 또한 영국은 공무원을 비롯한 공공기관의 모든 직원의 금품 수수를 범죄화하고 부당한 방법으로 취득한 이득을 해당 공공기관에 환수하게 하는 것을 주된 내용으로 하는 1889년 ‘공공기관부패행위 규제법(Public Bodies Corrupt Practice Act 1889)’과 1906년의 ‘부패방지법 (Prevention of Corruption Act 1906)’과 1916년의 ‘부패방지법(Prevention of Corruption 1916)’을 제정하였는데, 이들 법률은 2010년 ‘뇌물법(Bribery

5) 같은 취지: 심재승, 영국 부패통제시스템의 형성과 운영에 관한 고찰, 한국부패학회보 12권 3호, 2007.115면 이하 참조.

Act 2010)’이 제정되기 전까지도 부패관련 범죄의 기본법으로 적용되었다. 그 외에도 1998년에는 ‘OECD 해외뇌물방지협약(the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)’에 비준했으며, 2001년 ‘테러범죄 대응 및 보안법(Anti-Terrorism Crime and Security Act)’과 2010년의 뇌물법에서는 외국공무원에 대한 뇌물공여죄도 처벌하는 등 국제적인 부패방지를 위해서도 노력하고 있다.

이와 같은 300여년에 걸친 영국의 지속적인 부패방지를 위한 입법 노력의 결과 공직자의 부패를 방지하기 위한 법률과 제도 그리고 부패방지문화가 정착되어 있다. 그 결과 영국은 부패에 관한 국제적 평판에서 전통적인 형태의 부패와 관련하여 심각한 문제점은 없는 것으로 평가된다.⁶⁾ 이점은 1995년부터 실시된 국제투명성기구의 부패인식지수에서 좋은 평가를 받고 있는 점에서도 알 수 있다.

< 표-1 우리나라와 영국의 부패인식지수(CPI) 연도별 비교 >

구 분		2011	2012	2013	2014
CPI	조사대상국 수	183	176	177	175
	점수(한국/영국)	5.4 / 7.8	56 / 74	55 / 76	55 / 78
	순위(한국/영국)	43 / 16	45 / 17	46 / 14	43 / 14

주 : CPI(Corruption Perceptions Index)는 2012년부터 100점 만점으로 발표(그 이전은 10점 만점).

출처 : Corruption Perceptions Index, Transparency International.

부패방지를 위한 오랜 세월에 걸친 지속적인 입법노력 그리고 영연방 국가에 미친 영향 등을 고려할 때 영국의 부패방지입법의 형성과정과 그 내용을 검토하는 것이 필요하다.

6) 심재승, 앞의 논문, 116면; 김철식, 공무원 신뢰와 부정부패의 인과구조 분석, 박사학위 논문, 광운대학교 대학원, 2013, 81면; 윤광재, 각국의 부패현황 및 대책: 유럽사례 - 영국·프랑스·독일을 중심으로 -, 한국정부학회 학술발표논문집, 2010, 195면 참조.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

공직윤리 확립 및 부패방지에 관한 논의와 정책 등은 정보·통신 및 교통기술의 발전에 따라 각 국가간의 교류와 무역이 활발히 이루어지고 있는 세계화시대에는 특정국가만의 문제가 아니라 전 세계적의 보편적인 관심사라고 할 수 있다. 따라서 특정 분야 및 특정부패행위에 관하여 다양한 관점에서 원인과 대책을 논하는 것이 필요할 뿐만 아니라, 이와 더불어 각 국가 간의 제도와 법제에 관한 비교연구가 필수적으로 요구된다. 물론 각 국가의 정치적, 경제적, 사회문화적 배경이 다르기 때문에 문제되는 부패상황이 다르고 그에 대응하는 제도나 법제에 많은 차이가 발생할 수 있기에 획일적인 기준으로 그 국가의 정책과 법제를 평가하는 것이 적절하지 않을 수 있다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 각 국의 제도와 법제에 관한 비교분석은 부패예방과 청산을 위한 우리의 정책 수립과정과 입법에 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

이러한 취지에서 본 연구는 한국법제연구원 비교법제연구실의 중점 연구과제로서 8개 국가의 공직자 부패행위에 관한 비교법 연구를 위하여 기획되었으며, 다음과 같이 각 국가별 전문가로 구성된 연구책임자들과의 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)

7) 그런 점에서 각 국가의 고유한 정치체제 및 법제도 하에서 생성된 상황적 차이 및 그러한 차이를 발생하게 한 요인에 대한 분석은 추후 따로 이루어져야 한다.

연번	보고서명	연구책임(소속)
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)

이하에서는 영국의 공직자 윤리와 부패행위에 대한 영국의 반부패 정책에 관하여 그 규범적 의미, 즉 법적 체계와 주요 내용 및 조직체계(담당국가기관)에 관해 살펴보고자 한다. 또한 이러한 전반적인 체계와 주요 내용의 검토를 통하여 우리나라의 법제와 조직체계를 비교분석함으로써 발전적인 제도가 수립될 수 있도록 시사점을 제시하기로 한다.

영국의 공직자 부패행위를 살펴봄에 있어서는, 우선 관련 법령 및 조직기구의 전체 체계를 자세히 살펴보기에 앞서 영국정부가 추진하고 있는 반부패전략을 살펴보고, 이를 실현하기 위한 대응체계로서 법제도와 추진기구에 관하여 전체적으로 간략히 설명한다(제2장). 이러한 영국의 반부패전략과 대응체계내에서 영국에서 공직자의 부패방지를 위한 기본적인 법제에 관하여 살펴보기로 한다(제3장). 관련 법령에 규정되어 있는 구체적 세부적 사항을 모두 전부 자세하게 다루지 못하는 아쉬움이 있으나, 가급적 간단하게라도 언급될 수 있도록 노력하였다. 또한 부패의 척결에 있어서는 그러한 정책실현의 의지를 구현하는 조직적인

추진기구, 즉 조직의 역할이 매우 중요하다. 따라서 이러한 부패방지를 위한 조직체계(담당국가기관)에 관하여 관련 조직의 구성과 권한 및 역할에 관하여 살펴본다(제4장). 마지막으로 이러한 영국의 법제와 조직 체계에 관한 연구를 통하여 얻을 수 있는 시사점을 우리나라 법제와의 비교하여 제시한다(제5장).

영국의 정책과 법제에 관하여는 국내에 소개된 문헌이 그다지 많지 아니할 뿐만 아니라 부패방지와 관련한 영국의 실무에 관한 전문가는 더더욱 많지 아니하다. 그리하여 국내·외 문헌과 인터넷을 통하여 접근이 가능한 영국 정부의 공식 자료 등을 기초로 보고서를 작성하였다.

제 2 장 영국의 반부패전략 및 대응체계

제 1 절 영국정부의 부패 개념

영국정부는 2014년 발간한 ‘반부패플랜(Anti-Corruption Plan 2014)’에서 보편적으로 수용되는 부패의 정의는 없음을 전제⁸⁾로 하면서 영국정부는 ‘영국 대중이 통상적으로 부패로 보는 것(what the UK public may commonly view as corruption)’에 맞서 싸워야 한다고 하여, 부패의 범위를 행위의 객관적 성질을 기준으로 판단하기보다는 일반대중이 공직의 청렴성이나 사무처리의 공정성을 의심할 수 있는 상황을 형성하거나 초래한 경우 이를 부패로 평가하여 규율하고 있다.⁹⁾ 이런 관점에서 영국정부는 청산되고 척결되어야 할 부패를 상당히 넓게 보고 있다고 할 수 있다.

그리고 영국정부는, 2014년 반부패플랜(Anti-Corruption Plan 2014)에서는 뇌물의 제공 및 수수, 범죄자들에 의하여 그들의 범죄행위를

8) HM Government, UK Anti-Corruption Plan, 2014. 10, p. 9. 즉 이 보고서에서는 세계은행(World Bank)은 부패행위(corrupt practice)를 ‘직접적으로 혹은 간접적으로 어떤 특정 당사자의 행동에 부적절하게 영향을 줄 수 있는 어떤 것을 사용하게 하거나 제공하거나 수령하거나 요구하는 행위’로 정의하고 있고, 다른 한편 국제투명성기구(Transparency International)는 부패란 ‘사적 이익을 얻기 위하여 위임된 권력을 오남용하는 것’이라고 정의하고 있으며, 국제연합의 반부패가이드(UN Guide for Anti-Corruption Policies (2003))에 따르면 부패의 정의는 나라마다 문화, 법제 그리고 나라마다 각각 다르게 나타나는 문제의 속성, 기타 다른 요소들에 따라 다양하다고 기술하고 있음을 지적하고 있다.

9) HM Government, UK Anti-Corruption Plan, 2014. 10, p. 9. 이와 같은 성격은 공무원 행동관리지침(Civil Service Management Code)에도 나타난다. Civil Service Management Code 4.1.3 참조. 이점은 우리나라와 구별된다. 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 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, (3) 위의 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위(제2조 제4호)를 말한다.

가능하게 하는 부패의 이용, 개인적 이익을 위한 개인에 의한 지위의 오남용, 그리고 부패자들이 그들 자신이나 다른 사람들로 하여금 이익을 얻기 위하여 악용하는 절차와 시스템에 주목하고, 부패는 영국 정부가 담당하는 공적 영역뿐만 아니라 사적 영역, 특히 기업에 의해서도 발생하고 있음을 인정하고 이런 바탕에서 반부패전략을 수립하고 있다. 그래서 영국정부는 부패는 영국의 국가안보와 경제적 번영, 그리고 영국의 국제적 위상을 위협하는 것으로 평가하면서 부패행위가 통제되지 아니한다면 공동체에 해를 끼치고 공적 기관과 사적 기구에서의 청렴성을 훼손시키기는 것으로 평가하고 있다.¹⁰⁾ 특히 영국 정부는 부패의 주요 발생원인으로 공적 영역에서의 의원이나 장관 등 정치적 공직자와 공무원의 사익추구행위와 더불어 사적 영역에서의 사익만을 추구하는 기업활동으로 평가하고 있다.¹¹⁾ 이런 관점에서 영국정부는 정치적 부패(political corruption)는 물론이고 기업부패(corporate corruption) 역시 강력히 통제하고자 한다. 이런 맥락에서 영국에서는 부패의 개념 정의를 공적 영역에 국한하지 아니고 사적 영역에 확장하고 있다는 점이다.

또한 영국의 2014년 반부패플랜(Anti-Corruption Plan 2014)에서는 영국이 부패의 결과물에 대한 인식처가 되는 것을 부정할 뿐만 아니라 정부가 청렴의 국제적 기준을 향상시켜야 함을 강조하고 있다. 이런 이유로 영국 정부는 부패는 국내적으로 뿐만 아니라 국제적으로도 안전과 안정을 위협하고 세계를 대상으로 하는 영국 기업의 사업수행능력에 해를 끼친다고 평가하면서, 국제무역과 금융시스템에서 영국의 주도적 역할을 고려할 때 영국은 개발도상국과 신흥경제국을 포함한 다양한 국가로부터의 사업과 관련된 뇌물이나 부정한 금융의 흐름을 선도적으로

10) HM Government, UK Anti-Corruption Plan, 2014. 10, p. 18.

11) 영국 중대부정수사청 홈페이지

(<http://www.sfo.gov.uk/fraud/what-is-fraud/bribery-and-corruption.aspx>.(접근일 2015. 7. 30))
참조.

통제할 책임이 있음을 선언하고 있다.¹²⁾ 이런 측면에서 영국에서는 국제적인 부패방지를 위한 제도적 장치, 예를 들면 외국공무원을 대상으로 하는 뇌물죄와 더불어 직원이나 대리인의 부패의 수익을 취하는 기업의 형사책임 강화를 적극적으로 도입하고 있다.

정리하면 첫째, 영국정부는 부패의 범위를 행위의 객관적 성질을 기준으로 하기보다는 일반대중이 공직의 청렴성이나 사무처리의 공정성을 의심할 수 있는 상황이 생기거나 형성하는 경우 이를 부패의 문제로 인식하고 있다는 점에서 부패의 개념을 넓게 이해하고 있으며, 둘째, 이와 같은 부패행위는 공적 영역에서뿐만 아니라 사적 영역에서도 발생하는 것이며 따라서 부패통제를 위한 법적 규제에서 공적 영역과 사적 영역을 엄격히 구분하지 않고 있으며, 셋째, 영국내에서 이루어지는 부패행위는 물론이고 국제적으로 외국공무원의 대상으로 하는 국제적 부패행위도 규율의 대상으로 보고 있으며, 부패의 통제에서 개인의 부패행위뿐만 아니라 기업의 부패행위에 대한 통제를 강화하고 있다는 특색이 있다. 이런 점에서 영국정부는 규율하여야 하는 부패의 개념과 부패행위의 주체를 상당히 넓게 보고 있다.

제 2 절 영국정부의 반부패전략 및 대응체계

영국정부는 개인, 공적 영역, 사적 기관에 연관된 국내는 물론이고 해외에서의 행동에서 발생하는 부패가 제거되어야 함을 강조하면서¹³⁾ 반부패전략으로 추적(Pursue), 예방(Prevent), 보호(Protect), 준비(Prepare)를 바탕으로 부패의 위협과 부패를 야기하는 취약점을 감소시켜서 부패가 없는 사회를 실현할 것을 목표로 하고 있다.¹⁴⁾

첫째, 부패가 없는 사회를 실현하기 위해서 영국정부는 부패와 관련된

12) HM Government, UK Anti-Corruption Plan, 2014. 10, p. 18.

13) HM Government, UK Anti-Corruption Plan, 2014. 10, p. 9.

14) HM Government, UK Anti-Corruption Plan, 2014. 10, p. 10.

사람을 기소하고 처벌하거나 부패와 관련된 수익은 박탈시켜야 함을 강조하고 있다(Pursue).¹⁵⁾ 즉 법의 집행을 강화하고 부패행위를 강력하게 규제하며, 부패와 관련된 불법의 자금흐름을 면밀히 확인하고 이로 인한 이득을 환수할 것을 내용으로 한다. 이에 대처하기 위한 입법으로 공공영역에서의 금품 기타 향응수수 및 부정청탁 그리고 부정행위뿐만 아니라 사적 영역에서의 금품 기타 향응수수 및 부정청탁, 그리고 부정행위를 처벌함과 동시에 외국공무원에 대한 뇌물죄, 영리단체 등의 뇌물공여방지실패죄(Failure of commercial organisations to prevent bribery) 등을 규정하고 있는 뇌물법(Bribery Act 2010), 부정행위방지법(Fraud Act 2006) 등을 제정하고, 수사기관에게 금융정보자료 제출요구권 등 수사절차에서 예외적으로 특권을 인정하는 형사소송법 등을 개정하였으며, 이와 같은 법률을 집행하기 위하여 중대하거나 복잡한 경제범죄를 담당하기 위한 중대경제범죄수사청(Serious Fraud Office: SFO), 테러와 마약 등 조직범죄를 담당하기 위한 조직범죄수사청(SOCA) 등을 신설하거나 권한을 확대하고 있다.

둘째, 부패가 없는 사회를 실현하기 위해서 영국정부는 공무원뿐만 아니라 사람들이 부패에 연루되는 것을 스스로 예방하도록 하게 하여야 함을 강조하고 있다.(Prevent) 공적 영역은 물론이고 사적 영역에서도 업무담당자와 기관의 청렴성을 강화하여야 하며, 부패행위의 결과와 그 대가에 관한 인식을 증진시킴으로써 고의는 물론이고 부주의하게 부패행위에 연루되는 것을 그만두게 하여야 하며, 공공기관에게는 부패에 저항할 수 있는 지식을 제공하여야 함을 강조하고 있다. 이를 위해서는 영국은 장관행동강령과 공무원행동강령 및 공무원행동관리 지침을 제정하고, 담당부처에게는 이를 장관과 소속공무원들에게 이를 주지시킬 것을 의무지우고 있다. 공무원의 인사 및 행동강령의 준수

15) HM Government, UK Anti-Corruption Plan, 2014. 10, p. 10.

여부를 심사하고 판단하기 위하여 공무원인사위원회(the Civil Service Commission)를 두고 있다. 또한 뇌물법과 부정행위방지법의 적용범위를 공적 영역은 물론이고 사적 영역에까지 확장하고 있다.

셋째, 부패가 없는 사회를 실현하기 위해서 영국정부는 부패로부터 보호될 수 있는 외부적 제도를 강화하여야 함을 강조하고 있다.(Protect) 이를 위해서 공공기관의 투명성을 강화하고 정부보유 자료와 정보를 공개하여야 하며, 공적 영역은 물론이고 사적 영역에서도 부패의 위험성을 평가하고 이에 관한 인식을 증진시켜야 하며 핵심영역과 제도에 존재하는 부패에 취약한 부분을 검토하고 보완할 수 있는 새로운 수단을 시행하여야 한다고 한다. 이를 실현하기 위하여 영국은 행정의 투명성을 확보하기 위한 정보자유법(the Freedom of Information Act 2000)과 소위 내부고발자(whistleblower)라고 불리는 공익정보제보자를 보호하는 공익정보공개법(Public Interest Disclosure Act)을 두고 있다. 그리고 공무원행동강령(Civil Service Code)에서도 다른 공직자의 법령이나 공무원행동강령위반행위에 대해서 보고하도록 규정하고 있을 뿐만 아니라 공무원으로 하여금 공무원행동강령의 요청과 자신의 판단이 충돌하는 경우 이의제기할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 이를 심사하기 위한 기관과 절차를 마련할 것을 예정하고 있다.¹⁶⁾

넷째, 부패가 없는 사회를 실현하기 위해서 영국정부는 설사 부패가 발생하더라도 부패로 인한 영향을 감소시킬 수 있도록 준비하고 있어야 함을 강조하고 있다.(Prepare) 국제적으로 국제적 뇌물과 부패가 영국과 영국 경제계에 미치는 영향이 감소되도록 외국파트너 기업 등과 함께 노력하여야 하며, 이를 실현하기 위해서 뇌물법에서는 영리단체내부에 부패방지를 위한 적절한 조치를 마련하고 있는 경우에는 뇌물공여방지 실패죄에 대한 면책사유로 인정하고 있다. 또한 부패행위를 보고하는 사람들의 보호를 강화하고 있고, 이를 실현하기 위하여 공익정보공개

16) Civil Service Code 2010 paragraph 16-18.

제 2 장 영국의 반부패전략 및 대응체계

법을 제정하여 공익정보 제보자를 보호하고 있다. 또한 외국공무원을 대상으로 하는 해외뇌물죄와 더불어 직원이나 대리인의 부패 및 부정행위로부터 수익을 취하는 기업의 형사책임 강화를 적극적으로 도입하고 있다.¹⁷⁾

이하에서는 공직부패를 중심으로 영국의 부패방지법제와 조직체계에 관하여 살펴본다.

17) Fraud Act 2006 S. 12.

제 3 장 영국에서의 공직자 부패방지법제

제 1 절 서 설

영국에서의 공직자부패방지법제에 관하여 살펴보기 전에 먼저 영국에서의 공무원의 범위 내지 공무원의 개념을 살펴보는 것이 필요하다. 공무원의 범위를 어떻게 설정할 것인가 하는 것은 각 나라마다 다르고, 법률의 입법목적에 따라 달라진다. 영국에서 공무원(civil servants)은 전통적으로 국왕의 신하로서 공무원은 의회의 법률에 의한 것이 아니라 국왕의 권한에 근거하여 존재하는 것으로 이해되었다. 그 결과 공무원은 독자적인 헌법상의 지위나 책임을 지고 있는 것이 아니며, 공무원에 관한 사항도 의회의 법률이 아니라 국왕의 자문기관인 추밀원(Privy Council)에서 발하는 추밀원령(Civil Service Order in Council)에 따라 정해졌다.¹⁸⁾ 영국에서는 2010년이 되어서야 비로서 공무원제도가 의회의 법률에 따라 규율되게 되었다. 즉 2010년 통치구조개혁법(Constitutional Reform and Governance Act 2010)¹⁹⁾을 제정하여 수상에게 공무원제도를 관리할 권한을 부여하고 있으며, 공무원인사위원회(the Civil Service Commission)의 설치와 구성방법, 권한을 명문으로 규정하는 등 공무원제도에 관한 법률적 기초를 마련하고 있다. 하지만 영국에는 우리나라의 국가공무원법에 해당하는 공무원제도를 일반적으로 규율하는 일반법이 없다.

18) 서필언, 영국행정개혁론, 대영문화사, 2005, 155면. 다만 공무원의 고용과 관련하여서는 경찰이나 군인과 같은 특수한 직종을 제외하고는 기본적으로 공공부분과 민간부분의 고용관련 법령이 그대로 적용된다. 서필언, 같은 책, 156면.

19) 이 법률은 영국 정부와 의회의 기능과 활동과 관련된 다수의 개별적 사항들, 구체적으로 국가에서 공무원제도와 관련된 사항과 왕위계승법 제3조와 관련된 사항 그리고 의회에서의 투표계산에 관한 사항, 조약의 승인에 관한 사항, 의원의 조세법상의 지위, 공공기록법(the Public Records Act 1958)과 정보자유법(the Freedom of Information Act 2000)의 개정 등의 내용을 담고 있는 법률이다.

또한 영국에서는 공무원의 개념 또한 법률상으로 규정되어 있지 않고 Tomlin 위원회²⁰⁾(Tomlin Commission: 1923-1931)의 보고서에서의 정의에 따라 ‘문민의 자격으로 고용되고, 급여가 의회에서 의결된 자금에서 전적으로 또는 직접, 지급되는 자로서 정치적 혹은 사법적 관직을 가지고 있는 자 이외의 국왕의 봉사자’를 통상적으로 공무원의 정의로 사용되고 있다.²¹⁾ 이에 따르면 영국에서 사용되는 공무원의 범위는 국가 중앙행정기관과 그 소속의 책임운영기관인 외청(Agency)와 공공기관(Non Departmental Public Body)²²⁾에 근무하는 자로 한정되며,²³⁾²⁴⁾ 여기에는 신분보장이 된 종신직 공무원, 기간제 공무원, 파견공무원 그리고 특별자문관이 있다. 따라서 국가기관에 근무하더라도 장관, 정무차관, 외교관, 군인, 재판관 및 교사, 경찰관, 소방관, 지방자치단체 직원은 공무원에 포함되지 아니한다.²⁵⁾ 국영기업에 종사하는 직원 등은 공무원에 포함되지 않는다.

20) 공무원인사위원회(Royal Commission on the Civil Service)를 의미하며 당시 위원장 Tomlin의 이름을 따 Tomlin 위원회라고 칭하기도 한다.

21) 이민호·김영록·윤수재, 공직자 명칭 등에 대한 정의연구, 한국행정연구원, 2012. 12. 54면 참조.

22) 영국의 비정부공공기관에는 집행적 기능을 수행하는 공공기관, 사법적 기능을 수행하는 공공기관, 자문적 역할을 하는 공공기관, 그리고 독립된 감시위원회로서의 역할을 하는 공공기관으로 분류된다.

23) 영국의 행정부내부의 구성에서 장관이 최고책임자로서 국가행정사무를 처리하는 부(Departments), 수장이 장관에 의하여 임명되지만 독립하여 사무를 처리하는 행정기관으로서의 외청(Agency) 그리고 구성원이 장관에 의하여 임명되지만 독립하여 공적 사무를 처리하면서도 행정기관의 성격을 가지고 있지 않는 공공기관(Non Departmental Public Body)로 구성되어 있는 것으로 설명된다. 즉 영국의 집행부의 구조는 부, 청, 독립된 공공기관으로 구성된다. 여기에 소속되어 공공역무를 담당하는 자를 공무원으로 평가할 수 있다. 내각사무처에서 매년 2회 발표되는 공무원통계 역시 여기에 소속된 직원을 기준으로 발표되고 있다. 현재 영국의 행정부는 24개의 부와 359개의 외청과 공공기관으로 구성되어 있다. <https://www.gov.uk/government/organisations> 참조 (접근일 2015. 6. 2).

24) E. N. Gladden, Civil Services of the United Kingdom: 1885-1970, Reprint of Economic Classics, 1967, p. 1ff.; 서필언, 앞의 책, 145면; 이민호·김영록·윤수재, 앞의 책, 54면 참조.

25) 서필언, 앞의 책, 145면; 이민호·김영록·윤수재, 앞의 책, 54면 참조. 교원 및 경찰관은 지방공무원 신분을 가진다.

이 책에서 공무원이라고 할 때에는 Tomlin 보고서에서 정의한 직업 공무원으로 의미하는 것이며, 직업공무원을 포함한 장관 등을 포함하는 의미로는 ‘공직자’라는 용어를 사용한다.

제 2 절 부패방지를 위한 공직자행동강령

I. 장관 행동강령(Ministerial Code)

1. 형성과정 및 목적

장관행동강령은 영국²⁶⁾ 집행부의 장관이 준수하여야 할 규칙과 기준을 정해둔 문서이다. 장관에 대한 행동강령은 장관의 책임성을 강화하고, 내각에 대한 대중의 신뢰를 유지하기 위한 여러 시도들의 하나로 마련된 것이다. 내각장관에 대한 성문의 지침서는 ‘장관을 위한 절차문답’(Questions of Procedure for Ministers(QPM)) 라는 문서로서 시작되었다. 장관을 위한 절차문답(QPM)은 처음에는 내각사무처(Cabinet Office)에서 장관들을 지원하기 위하여 1980년대에 작성한 비밀문서였다. 그 후 1992년 존 메이저(J. Major) 정부에 의하여 장관을 위한 절차문답(QPM)이 배포되었을 때 처음으로 장관들이 준수하여야 할 행동강령의 형태로 공포되었다. 그 후 보다 심화된 내용이 존 메이저(J. Major) 정부에 의하여 설치된 공직생활기준위원회(Committee on Standards in Public Life: CSPL)²⁷⁾의 제안과 권고에 기초하여 채택되었다.

26) 여기서 영국(United Kingdom)이란 England를 의미한다. 스코틀랜드 정부(Scottish Government)와 북아일랜드정부(Northern Ireland Executive), 그리고 웨일즈정부(Welsh Government)에는 독립된 행동강령이 있다.

27) CSPL의 최초의 네 가지 보고서는 영국의 공적 영역에서의 부패추방을 위한 원칙적 기준으로 작용하였다. 그리고 CSPL은 다수의 보고서를 통해서 많은 공공기관으로부터의 완전한 협력을 이끌어내는데 기여하였다. CSPL은 하원의원(MPs)과 장관 및 직업 공무원의 행위기준에 관한 1995년의 최초의 보고서(Nolan 보고서)는 (code of Conduct for Members of Parliament, Ministerial Code, Civil Service Code, Civil Service management Code)외에도 지역의 공공지출조직에 관한 1996년의 두 번째 보고서와 지방정부의

존 메이저 총리가 이끄는 정부는 1994년 런던 최대의 의회로비단체 (Ian Greer Associates)로부터 2명의 보수당의원이 뇌물을 받았다는 언론 보도로 알려진 정치스캔들이후 1995년 정부로부터 독립된 자문기구로서 공직생활기준위원회(Committee on Standards in Public Life: CSPL)를 설립하였다. CSPL은 정부로부터 독립된 자문적 비정부공공기관(NDPB)으로서 임기 3년의 위원으로 구성되어 있는 상설기구로 창설되었다. 공직생활기준위원회는 공직 생활에서의 윤리기준에 관하여 조사하고 보고, 권고를 한다. CSPL의 최초의 네 가지 보고서는 영국의 공적 영역에서의 부패추방을 위한 원칙적 기준으로 작용하였다. 1995년의 최초의 보고서(Nolan 보고서)는 하원의원(MPs)과 장관 및 직업공무원의 행위 기준(code of Conduct for Members of Parliament, Ministerial Code, Civil Service Code, Civil Service management Code)에 관한 것이었고, 모든 공공기관이 준수하여야 하는 공적 생활에서 준수하여야 할 7대원칙(이타성(selflessness), 청렴성 내지 직무전념성(integrity), 정직성(honesty), 책임성(accountability), 객관성(objectivity), 개방성(openness), 출선수범(leadership))을 강조하였다.

이를 바탕으로 1997년 토니 블레어(Tony Blair) 정부는 최초로 장관 행동강령(Ministerial Code)을 채택하였으며, 최근의 장관행동강령은 데이빗 캐머런(David Cameron) 정부가 들어선 2010년 5월에 만들어졌다.

행동기준에 관한 세 번째 보고서 등을 발간하였다. 이와 같은 보고서는 주기적으로 개정되어 각각의 영역에서의 변화와 발전을 이끌어 내었다고 평가된다. Transparency International UK(TI-UK), National Integrity System Assessment United Kingdom: Corruption in the UK Part 3, 2011, p. 59ff. 공직생활기준위원회에 관하여 자세한 것은 <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>(접근일 2015. 6. 3); 이유훈, 공직부패 종합대책법으로서의 「부정청탁 및 이해충돌방지법안」에 대한 분석연구, 한국법제연구원, 2012, 201면 참조.

2. 주요 내용

현재 장관행동강령은 내각사무처내에 있는 공직윤리적격그룹(Propriety and Ethics Group)에 의하여 운영되고 있다. 장관행동강령은 장관들로 하여금 가장 높은 수준의 도덕적·사회적인 청렴성과 직무전념성을 실현하게 하기 위하여 마련되었다.

내용을 보면 장관행동강령은 열린 정부와 투명성을 강조하고 장관의 업무에 관한 공적 정보의 활용에 관한 몇 가지 새로운 제도를 설명하는 서문 그리고 10개 조항과 공직생활에서 준수하여야 할 7개의 원칙을 선언하고 있는 한 개의 부록(Annex)으로 구성되어 있다.

아래에서는 장관의 청렴성 내지 직무전념성을 중심으로 설명한다. 장관행동강령은 장관의 사명감 내지 직무전념성을 담보하기 위하여 광범위한 범위에서 다양한 행동에 관한 광범위한 지침을 규정하고 있다.

(1) 선물 등 금품 및 향응 수령 금지

장관은 그 어떠한 경우에도 자신에게 부당한 의무관계를 지우거나 지울 수 있는 선물 등 금품, 향응 또는 서비스를 받으면 안 된다. 이러한 원칙은 장관뿐만이 아니라 장관의 가족에게도 적용된다.²⁸⁾

선물 등의 수수여부는 기본적으로 장관의 개인적인 판단에 따라 결정되는 사안이다. 하지만, 만약 장관이 이러한 사안에 대해 그 어떠한 의심이나 곤란함을 가지고 있다면 바로 사무차관(Permanent Secretary)과 독립보좌관(independent adviser)에게 장관의 이해관계에 관하여 조언을 요청해야 한다.²⁹⁾ 장관 자격으로 장관이 받은 선물 등 금품은 정부의

28) Ministerial code of conduct, 2010, 7.20. 영국 장관행동강령에 관한 번역은 오류가 있는 경우를 제외하고는 국민권익위원회, 부패방지관련해외입법례(I), 2013, 521면 이하를 바탕으로 하였다.

29) Ministerial code of conduct, 2010, 7.21.

재산으로 귀속되고, 이는 ‘하원의원 및 상원의원의 이해관계등록처’(Register of Members or Peers’ Interest)에 신고하지 않아도 된다. 하지만, 140파운드를 초과하지 않는 소액의 선물 등은 장관이 보유할 수 있다. 이 금액을 초과하는 선물 등은 처분을 위하여 즉시 소속부처에 이관하여야 한다. 만약, 장관이 선물 등의 원가에서 140파운드를 제외하고 나머지 금액을 지불한다면 선물 등을 소유할 수 있다.³⁰⁾ 또한 일반적으로 해외에서 받은 공식 선물 등에 대해서는 관세 또는 부가세를 부담하지 아니 한다. 하지만, 장관이 수령한 선물 등을 소유하고자 한다면, 해당 선물 등에 부과되는 세금을 지불해야 된다. 국세및관세청(HMRC: Her Majesty’s Revenue and Customs)는 이러한 사안에 대해 조언을 할 수 있다. 각 부처는 최소한 분기마다 소속 장관이 수수한 140파운드 이상의 선물 등의 내역을 공개해야 한다.³¹⁾

한편 장관이 지역선거구의 의원이나 특정 정당의 구성원으로서 수령한 선물 등은 하원의원과 상원의원의 이해관계등록처(Registers of Members and Lords Interest)의 관련된 규정에 따라야 한다.³²⁾

그리고 장관이 장관의 자격으로 향응을 받았다면, 장관은 이러한 사실을 사무차관에게 알려야 한다. 그리고 각 부처는 적어도 분기마다 장관이 받은 향응 내역을 공표하여야 한다. 또한 하원의원 또는 상원의원의 신분으로 받은 향응에 관한 내용들은 의원과 상원의 이해관계 등록처에 공개되어야 한다. 일반적으로 등록되어야 하는 향응의 비용은 하원의 경우 650파운드이고, 상원의 경우 500파운드이다. 기준금액은 의회가 정기적으로 결정한다.³³⁾

30) Ministerial code of conduct, 2010, 7.22.

31) Ministerial code of conduct, 2010, 7.22.

32) Ministerial code of conduct, 2010, 7.23.

33) Ministerial code of conduct, 2010, 7.24.

(2) 장관의 겸직 금지 및 퇴임 후 재취업 제한

장관들은 장관으로 임명된 후, 보유하고 있는 모든 공적 직위로부터 사임해야 된다.³⁴⁾ 장관이 의회의 의사진행에 부당한 영향을 미칠 수 있다는 비판을 방지하기 위해서 장관들은 의회의 특별위원회 또는 상하 양원의 합동그룹의 위원 또는 위원장 직위에서 사직해야 한다.³⁵⁾

장관은 정부 정책과 상반될 수 있고, 그래서 이해충돌을 일으킬 수 있는 사적 조직에 가입하여서는 아니 된다.³⁶⁾ 특히 정부의 지원을 통해 운영되고 있는 자선단체에 가입하여 활동하는 것은 허용되지만, 이러한 단체의 후원활동에 참여시 그 어떠한 경우에도 해당단체에 장관의 신분으로 참여하거나 참여한 것으로 보이게 행동해서는 아니 되고, 이러한 목적으로 가지고 개인 또는 참여단체에 접근해서는 아니 된다.³⁷⁾

만약 예외적으로 이러한 공적, 사적 직위가 유지되어야 된다고 판단 되었을 경우, 장관은 사무차관과 독립 보좌관에게 장관의 이해관계에 관하여 조언을 받아야 한다.³⁸⁾

장관은 퇴임한 때부터 2년 동안 정부를 상대로 로비활동(lobbying)을 할 수 없으며, 퇴임 후 2년 내에 새로운 직장에 고용(employment)되거나 또는 새로운 직위에의 취임(any appointments)을 수락하기 이전에 반드시 독립된 기업취업심사자문위원회(independent Advisory Committee on Business Appointments)에 문의하여 자문을 받아야 된다. 그리고 퇴임한 장관은 기업취업심사자문위원회의 결정을 준수해야 한다.³⁹⁾

34) Ministerial code of conduct, 2010, 7.11.

35) Ministerial code of conduct, 2010, 7.14.

36) Ministerial code of conduct, 2010, 7.12.

37) Ministerial code of conduct, 2010, 7.13.

38) Ministerial code of conduct, 2010, 7.11, 13.

39) Ministerial code of conduct, 2010, 7.25.

(3) 노동조합에의 가입

장관이 노동조합에 가입하는 것은 원칙적으로 가능하지만, 이 경우 또한 실제상 또는 외견상의 이해충돌을 방지하기 위해 각별한 주의가 필요하다. 즉 장관들은 자신이 속한 노동조합이 어떠한 부당한 영향력을 행사거나 행사할 수 미칠 수 있다고 여겨지는 상황을 방지하여야 한다. 그렇기 때문에 장관은 노동조합의 활동에 적극적으로 개입하여서는 아니 되고, 노동조합에서 직책을 맡아서는 아니 되며, 노동조합으로부터 그 어떠한 보수라도 받아서는 아니 된다. 다만, 장관의 퇴직연금 권리를 보호하기 위하여 순수하게 소액의 지불금은 허용된다.⁴⁰⁾

(4) 이익충돌의 방지

장관은 이해충돌이 발생하지 않도록 할 책임이 있다. 즉 장관들은 반드시 자신이 담당하고 있는 공무와 장관의 금전적 혹은 기타의 사적 이익간에 충돌이 발생하지 아니하도록 하거나 충돌로 인식되는 상황을 만들어서는 아니 된다.⁴¹⁾ 장관이 이해충돌 또는 이해충돌로 인식될 수 있는 상황을 피하기 위하여 사무차관(Permanent Secretary)과 독립 보좌관(independent adviser)으로부터 받은 조언을 활용하여 어떠한 조치를 할 것인지는 각 장관의 직접적인 책임이다.⁴²⁾

장관으로 임명되면 장관들은 해당 부처의 사무차관에게 이해충돌을 야기시킬 수 있다고 생각되는 모든 이해관계를 서면으로 제출해야 한다. 이러한 목록에는 이해충돌 가능성이 있는 장관의 법률적 배우자 또는 사실혼관계의 배우자(partner), 그리고 직계 가족의 이해관계를 포함하여야 한다.⁴³⁾

40) Ministerial code of conduct, 2010, 7.15.

41) Ministerial code of conduct, 2010, 7.1.

42) Ministerial code of conduct, 2010, 7.2.

43) Ministerial code of conduct, 2010, 7.3.

필요한 경우 장관들은 사무차관과 독립 보좌관과의 면담을 통해 장관의 이해관계를 처리하는 방법에 대해 협의할 수 있다. 이때 장관은 자신의 이해관계와 관련하여 취한 조치를 서면으로 기록해야 하며, 이 기록의 사본을 사무차관과 독립 보좌관에게 제공하여야 한다.⁴⁴⁾

장관들이 자신의 이해관계에 관하여 조언을 해준 사무차관과 독립 보좌관에게 고지한 개인정보는 비밀로 처리된다. 하지만, 장관의 이해관계에 관한 보고서가 매년 두 번씩 발간될 것이다.⁴⁵⁾

만약 장관이 개인적인 이익을 유지하는 것이 타당하고 판단되는 경우에도, 동료 장관들이 해당 이해관계에 어떤 방식으로든 영향을 미치는 공무를 논의해야만 하는 상황이라면 장관은 동료 장관들에게 해당 이해관계를 공개해야 하며, 그 장관은 그에 관한 논의과정에서 완전하게 배제되어야 한다. 장관의 과거의 이해관계를 다룰 때에도 이와 유사한 조치가 필요하다.⁴⁶⁾

(5) 금융적 이익충돌의 방지

장관은 양심적으로 본인의 개인적인 재정적 이익과 장관의 직위간의 실제의 충돌이나 예견된 충돌의 위험을 피해야 하며, 장관들은 이익충돌시의 일반원칙에 따라 이익충돌이 발생할 우려가 있는 이익을 처분하거나, 이익충돌을 방지하기 위한 대안조치를 취하도록 안내 받아야 한다.⁴⁷⁾ 장관들의 결정은 장래의 특정 회사 또는 단체에의 고용이나 취업의 희망에 의하여 영향을 받아서는 아니 된다.⁴⁸⁾ 만약 장관이 일정한 이익을 보유할 수 있다고 결정된 예외적인 경우에, 장관과 부처는 해당 이해관계와 관련된 특정 서류에 대한 접근을 금지하는 절차를 마련하고,

44) Ministerial code of conduct, 2010, 7.4.

45) Ministerial code of conduct, 2010, 7.5.

46) Ministerial code of conduct, 2010, 7.6.

47) Ministerial code of conduct, 2010, 7.7.

48) Ministerial code of conduct, 2010, 7.7.

이해관계 있는 이익과 관련된 어떠한 결정과 토론과정에도 참여할 수 없도록 하여야 한다.⁴⁹⁾

어떤 경우에는 이해충돌을 방지하는 제도를 마련하는 것이 불가능할 수도 있다. 이러한 경우에는 총리에게 보고되어야 하고, 경우에 따라 필요할 경우 장관직을 사임해야 할 수도 있다.⁵⁰⁾

II. 공무원행동강령(Civil Service Code)

1. 형성과정 및 목적

공무원행동강령(Civil Service Code)은 하원 재무행정위원회(Treasury and Civil Service Committee)가 1994년 11월 발표한 공무원의 역할(“The Role of the Civil Service”)이라는 보고서에서 1970년대 후반이후 계속되어온 공무원제도에 관한 개혁정책의 추진과정에서 전통적으로 강조되던 공무원의 정치적 중립성, 책임성, 윤리성 등의 가치가 약화된 측면이 있다고 진단하고 이에 대한 개선책으로 새로운 공무원직무 준칙을 채택할 것을 정부에 권고하면서 그 초안을 제시한 것에 기인한다.⁵¹⁾ 정부는 의회의 권고를 받아들여 1996년에 모두 13개 항목으로 구성된 공무원행동강령을 제정하였다.⁵²⁾ 그후 몇 차례 개정되었는데, 가장 최근의 공무원행동강령은 2010년에 만들어졌다.

특히 2010년에 공무원행동강령은 법적 근거를 가지게 되었는데, 2010년 제정된 통치구조개혁법(Constitutional Reform and Governance Act)의 제1편(Part 1)에 법적 근거를 두고 있다. 통치구조개혁법 제1편

49) Ministerial code of conduct, 2010, 7.8.

50) Ministerial code of conduct, 2010, 7.9.

51) 서필언, 앞의 책, 226면.

52) <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>(접근일 2015. 6. 28). 스코틀랜드 정부와 웨일즈정부에 근무하는 공무원에 대해서는 독자적인 행동강령이 적용된다. 유사한 행동강령이 북아일랜드 공무원에게 적용되며, 영국, 스코틀랜드, 웨일즈의 비정부부처에서 일하는 공무원에게도 동일한 공무원행동강령이 적용된다.

제1장 제3조에 의하면 시민적 의무 담당장관(the Minister for the Civil Service), 즉 수상(Prime Minister)⁵³⁾은 외교적 의무⁵⁴⁾를 제외하고는 공적 의무 내지 이를 담당하는 공무원조직(Civil Service)을 관리하는 권한을 가지고 있음을 명시하고 있다. 이에 따라 수상은 공무원(civil servants)의 의무 제공의 조건을 규정하는 것 등을 포함하여 공적 의무의 관리를 위해서 필요한 규정을 제정하고 지시하는 권한을 가지고 있다. 또한 수상은 공적 의무에 관한 행위지침(Codes of conduct)을 공포하여야 하며, 이를 의회에 제출하여야 한다.⁵⁵⁾

수상과 내각을 지원하는 임무를 지니고 있는 내각사무처(Cabinet Office)는 각 부서(departments)와 독립외청(agency)에 의하여 공무원행동강령이 준수되고 있는지 여부를 점검하고 확인할 수 있는 권한을 가지고 있다.⁵⁶⁾ 특히 공무원행동관리지침(Civil Service Management Code)에 따르면 내각사무처는 최하위수준의 기관들에까지 공무원행동강령을 준수하고 있는지 여부를 조사와 확인을 하여 공무원으로 하여금 고도의 공직윤리를 유지하게 하는데 있다.⁵⁷⁾ 또한 공무원행동강령에서는 소속 부서(department)와 독립외청(agency)은 공무원으로 하여금 공무원행동강령과 그 가치를 인식하도록 할 의무가 있음을 분명히 하고 있다.⁵⁸⁾

다만 공무원행동강령에는 행위의 기준만을 제시하고 있을 뿐이고,⁵⁹⁾ 위반시 제재에 관해서는 규정하고 있지 않다. 위반시 공무원은 관련법

53) 시민적 의무 담당장관직은 수상(Prime Minister)이 담당한다.

54) 외교적 의무에 관해서는 국무장관(The Secretary of State)이 담당한다. Constitutional Reform and Governance Act 2010 Part 1, CHAPTER 1, 3(2).

55) Constitutional Reform and Governance Act 2010 Part 1, CHAPTER 1, 5.

56) TI-UK, Corruption in the UK: Part 3-NIS-study-NEW, 2011, p. 36, 38.

57) Civil Service Management Code 2014, INTRODUCTION 7.

58) Civil Service Code 2010 paragraph 16.

59) 이와 관련하여 공무원행동강령(CSC)은 때때로 내각사무처가 만든 공무원행동관리지침(CSMC)과의 관계에서 그리고 공무원인사위원회의 취업원칙(Recruitment Principles)과의 관계에서 혼란스러운 경우가 있다. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-service-code/> 참조.

령에 따라 형사처벌을 받거나 정직, 감봉 등의 징계 또는 해고 등의 불이익을 받게 된다.

2. 내 용

공무원행동강령은 공무원과 고용주인 정부와의 계약관계의 한 부분으로서 공적 생활과 국가생활에서 공무원으로서 지위에서 도출되고 기대되는 고도로 높은 수준의 행동기준을 제시하고 있다. 공무원행동강령은 정책의 발전과 집행에서 그리고 공공역무의 제공에서 지지되어야 하는 영국 정부의 통합적이고 핵심적인 열쇠이다. 공무원행동강령은 자신의 사적 이익보다는 공공역무의 의무를 우선시하는 사명감 내지 청렴성(integrity), 신뢰할 수 있고 개방적인 정직성(honesty), 객관적인 증거에 대한 엄정한 분석에 입각하여 조언과 결정을 하는 객관성(objectivity), 그리고 오로지 사안의 이익에 따라 행동하고 정부의 정치적 경향에 관계없이 평등하게 충실하게 직무를 수행하는 정치적 불편부당성(impartiality)⁶⁰⁾을 핵심적 가치로 한다. 그 외에도 공무원행동강령은 민주적 책임성의 원칙(democratic accountability)에 입각하여 있다.⁶¹⁾ 공무원은 궁극적으로 국민의 대표인 의회에 책임을 지는 장관에게 책임을 져야 하며, 경우에 따라 공무원은 조직을 책임지고 있는 고위공직자에게 책임을 지는 경우도 있는데, 이 경우 책임의 조건과 범위에 관해서는 임명될 때 명확히 규정된다.⁶²⁾

이 중에서 금품 기타 향응 수수 내지 부정청탁, 이익충돌 등 공무원의 청렴성과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

공무원들은 자신의 책무와 책임을 책임감 있게 이행하여야 한다. 이를 위해서 공무원은 항상 직업적이고 함께 일하는 모든 사람들의 신뢰를

60) TI-UK, Corruption in the UK: Part 3-NIS-study-NEW, 2011, p. 53.

61) Gerry Grimstone, A Better Civil Service- Triennial Review of the Civil Service Commission, 2014, p. 22ff.

62) Civil Service Code 2010 paragraph 2.

얻을 수 있는 방식으로 업무를 처리하여야 하며, 공무원은 자신의 능력을 다하여 공무를 공정하고, 효율적이고 신속하게, 능률적으로 그리고 모든 가능성을 고려하여 섬세하게 처리하여야 하며, 공무원은 공적기록을 정확하게 보관하여야 하며 정보를 법률의 테두리내에서 가능한 한 공개적으로 다루어야 하며, 공무원은 법을 준수하고 사법의 집행을 지지하여야 한다.⁶³⁾

공무원은, 공무수행과정에서 지득하게 된 정보를 개인이나 다른 사람의 사적인 이익을 실현하기 위하여 사용하는 것 등 공무원은 자신의 공적 지위를 남용하여서는 아니 된다. 즉 공무원은 선물이나 호의를 수령하여서는 아니 되며, 공무원의 공무에 관한 개인적 판단이나 청렴성을 위태롭게 하는 것으로 보일 수 있는 이익을 다른 사람으로부터 수령하여서는 아니 되며, 공무원은 허락 없이는 공적 정보를 누설하여서는 아니 되며, 이와 같은 의무는 공무원이 퇴직한 후에도 계속 적용된다.⁶⁴⁾

공무원은 다른 사람의 부적절한 압력이나 개인적 이익의 전망에 영향을 받아서는 아니 된다.⁶⁵⁾ 공무원은 공정하고, 정당하고 형평에 맞는 방법으로 자신의 책임을 완수하여야 한다. 공무원은 특정 개인이나 이익집단에 대해서 부정한 혜택이나 차별을 주는 방법으로 행동하여서는 아니 된다.⁶⁶⁾

Ⅲ. 공무원 행동관리지침(Civil Service Management Code)

1. 의 의

공무원행동관리지침은 공무원들이 직무수행에서 정직하고 중립적이며 그렇게 보여질 필요가 있다는 것에서 연유한다. 공무원은, 공무원들의

63) Civil Service Code 2010 paragraph 6.

64) Civil Service Code 2010 paragraph 7.

65) Civil Service Code 2010 paragraph 8, 9.

66) Civil Service Code 2010 paragraph 12~15.

판단이나 청렴성이 사실에서 혹은 합리적인 인상에 의해서 훼손되는 것을 허용하여서는 아니 된다.⁶⁷⁾ 이런 이유로 공무원행동관리지침(Civil Service Management Code:CSMC)은 공무원의 근무조건 및 행위기준에 관한 규칙과 지시를 공무원행동강령보다 개별적인 상황별로 구체적으로 규정하고 있다.

공무원행동관리지침(Civil Service Management Code:CSMC) 역시 2010년 제정된 통치구조개혁법의 제1편(Part 1)에 법적 근거를 두고 있다. 시민적 의무 담당장관(Minister for the Civil Service)인 수상은 공무원(civil servants)의 의무 제공의 조건을 규정하는 것 등을 포함하여 공적 의무의 관리를 위해서 필요한 규정을 제정하고 지시하는 권한(power)과 더불어 공무원들의 행동을 지배하는 핵심적 체계를 형성할 책임(responsible)을 가지고 있다.⁶⁸⁾ 이에 따라 제정된 것이 공무원행동강령과 공무원행동관리지침(Civil Service Management Code:CSMC)이다. 그런데 공무원행동관리지침은 사전에 승인된 노조와 협의 내지 자문을 거쳐 제정된다.⁶⁹⁾ 담당부처(Departments)와 독립외청(agencies)은, 공무원행동강령과 공무원행동관리지침을 준수하여야 하며, 그들이 그들의 소속 직원에게 요구하는 행위의 기준을 명확히 해야 한다.⁷⁰⁾ 내각사무처는 각 부처와 독립외청이 공무원행동관리지침을 준수하고 있는지 여부를 점검하고 확인할 수 있는 권한을 가지고 있다.⁷¹⁾ 내각사무처는 최하위 수준의 기관들에까지 공무원행동관리지침을 준수하게 하는 것이 목표로 삼고 있다.

67) Civil Service Management Code(CSMC) 4.1.2.

68) Constitutional Reform and Governance Act 2010 Part 1, CHAPTER 1, S. 5.

69) Civil Service Management Code 2.

70) Civil Service Management Code 4.1.2.

71) Civil Service Management Code 7.

2. 내 용

공무원행동관리지침은 공무원행동강령을 개개의 구체적 상황에서 실질적으로 실현하기 위하여 공무원 임용, 공적 직무에서의 평등한 기회보장, 직장에서의 건강과 안전, 행동준칙과 규율, 고위공직자의 자격기준, 보수와 수당, 공무수행과 관련된 비용보상, 근무시간과 휴가 등의 근무조건, 인사이동, 퇴직, 이의제기절차 등에 관하여 규정하고 있다. 특히 공무원의 부패방지 내지 청렴성과 공정성 등을 실현하기 위하여 비밀유지의무와 직무수행 중 지득한 정보의 공개의 허용범위 및 허용조건, 공무원의 업무처리와 관련하여 발생한 지식재산권의 귀속주체의 판단기준 및 공무원의 사용조건, 공직 퇴직이후의 새로운 직위에 취업이나 고용의 승인여부 및 조건, 공무원의 정치활동의 허용범위 및 조건 등에 관하여 보다 구체적으로 규정하고 있다.

아래에서는 공무원행동관리지침에 명시되어 있는 공무원의 금품 내지 향응 수수, 부정청탁, 이익충돌 방지 등 공무원의 청렴성과 관련하여 공무원들이 특히 준수하여야 하는 행위준칙에 관하여 살펴본다.

(1) 선물 등 금품 및 향응 수령 금지

부처는 직원들에게 선물이나 호의, 상금, 훈장, 기타 다른 이익을 제공 받았음을 보고할 필요가 있는 상황에서 그리고 선물 등을 받기 전에 허락을 받아야 하는 상황에서 “공무원은 공무원의 공무에 관한 개인적 판단이나 순수성을 위태롭게 하는 것으로 보여질 수 있는 어떤 종류의 선물이나 호의나 이익을 제3자로부터 수령하여서는 아니 된다.(CSMC 4.1.3)”는 것을 고려할 것을 고지하여야 한다. 소속부서는 선물이나 호의 등을 수령하는 경우 뇌물법(the Bribery Act 2010)에 의하여 형사처벌 받을 수 있음에 관해서 직원의 주의를 환기시켜야 한다.⁷²⁾

72) Civil Service Management Code 4.3.5.

(2) 겸직 금지 및 퇴임 후 재취업 제한

공무원행동관리지침은 공행정경험을 가진 사람이 다른 영역으로 이동하여 공행정경험을 적극적으로 활용하는 것은 공공의 이익에 속하고, 그렇기 때문에 그와 같은 이동이 대중의 부당한 관심에 의하여 좌절되어서는 아니 된다고 판단하고 있다. 그렇지만 공무원이었던 자가 외부의 기업이나 단체에 취업하거나 고용될 때 여기에 대한 정당한 대중의 관심과 비판은 물론이고 대중의 오해에 대하여 특별한 이유가 있어야 하는 것은 아니라는 점 역시 똑같이 중요하다고 판단하고 있다.⁷³⁾ 그렇기 때문에 공무원은 자신의 직무에 직접 또는 간접적으로 영향을 미치는 외부의 고용을 수락하기 전에 소속부처의 허락을 받아야 한다.⁷⁴⁾

취업규칙(THE BUSINESS APPOINTMENT RULES FOR CIVIL SERVANTS)은 공직을 떠난 후에 어떤 직위에 취임을 하거나 취업을 하기로 예정되어 있는 모든 공무원에게 적용된다. 공무원은 영국내에서든 외국에서든 공직을 떠난 후에 하고자 하는 새로운 취업이나 고용을 수락하기 전에 개개 공무원은 규칙의 적용이 요구되는지 여부를 고려하여야 한다. 만약 그것이 요구된다면 소속부처의 승인이 있기 전에 새로운 취업이나 고용 제안을 수락하거나 발표하여서는 아니 된다. 소급적용을 위한 취업허가신청은 일반적으로 받아들여지지 아니한다.⁷⁵⁾

취업규칙에 따르면 공무원의 새로운 취업이나 고용 제안에 관한 승인 과정은 신청자의 직위에 따라 다르다.⁷⁶⁾ 사무차관(Permanent Secretaries, 제2사무차관 포함)을 포함한 1등급이상 고위공무원(SCS1등급)과 이들과 동등한 지위의 공무원, 특별자문관(Special advisers)에 대해서는, 규칙은 공무원으로 봉급을 받은 마지막 날로부터 2년간 적용된다. 만약 예외적

73) Civil Service Management Code Annex A: THE BUSINESS APPOINTMENT RULES FOR CIVIL SERVANTS 2.

74) Civil Service Management Code 4.3.4.

75) Civil Service Management Code Annex A 6.

76) 영국 공무원의 계급체계에 관하여 자세한 것은 서필언, 앞의 책, 152면 이하 참조.

으로 그 역할이 2년의 기간동안 적용되어야 할 공무원으로 지명된 경우가 아니라면 1등급 고위공직자보다 낮은 공무원이나 이들과 같은 등급의 공무원, 같은 등급의 특별자문관에 대해서는 규칙은 공직을 떠난 날로부터 1년간 취업의 제한을 받는다.⁷⁷⁾ 사무차관과 3등급 고위공무원(SCS3등급)과 이들과 동등한 지위의 공무원, 특별자문관의 신청은 소속부처에 의하여 기업취업심사자문위원회(the Advisory Committee on Business Appointments)에 회부되어야 한다. 기업취업심사자문위원회는 최종결정을 하는 수상에게 조언을 한다. 다만 특별자문관의 신청에 대한 최종결정은 관련 사무차관에 의하여 이루어진다. 공직을 떠나는 날로부터 외부직에 취임하는 것 사이에 최소한 3개월의 유예기간을 두어야 하는데, 기업취업심사자문위원회는, 취업이나 고용이 공무원의 공정성이나 청렴성 등의 의문이나 대중의 근심을 야기하지 않는다면 기업취업심사자문위원회는 3개월의 대기기간을 면제할 수도 있다. 다른 한편 기업취업심사자문위원회는, 예외적으로 취업이나 고용이 부적절하다고 판단하는 위원회의 조언을 수상에게 권고하면서 최대 2년까지의 대기기간의 연장을 추가할 수 있다.⁷⁸⁾

일반원칙으로서 모든 사무차관은 공직을 떠난 후 2년동안 새로운 고용주를 위하여 정부에 로비(lobbying)하는 것 역시 금지된다. 이 규칙에서의 로비란 전직공무원이 장관, 특별자문관, 그리고 공무원 등 정부와의 의사소통과정에 그들 자신의 이익과의 관계에서 또는 새로이 고용되거나 계약을 체결한 기구의 이익과 관련하여 정부정책이나 결정에 영향을 미치기 위해서 개입하는 것을 의미한다. 개인지원자의 특수한 상황에 의하여 정당화될 수 있다고 판단한다면 2년의 금지기간은 기업취업심사자문위원회에 의하여 완화되거나 감면될 수 있다.⁷⁹⁾

77) Civil Service Management Code 4.3.7, Civil Service Management Code Annex A 4 이하 참조.

78) Civil Service Management Code Annex A 7.

79) Civil Service Management Code Annex A 10.

특히 SCS2등급 공무원이나 같은 등급이나 그 아래 등급의 공무원의 취업에 대해서는 다음과 같은 사유가 있을 때 소속부서 등의 승낙이 필요하다.⁸⁰⁾

- i. 공무원이 공직에서 그의 마지막 2년의 어떤 시기에 그의 장래의 고용주에게 영향을 미치는 개발중인 정책에 관여하였거나 공무원이 발표되지 아니한 정부정책이나 그의 장래의 고용주에게 영향을 미치는 다른 특권적 정보에 접근한 경우
- ii. 공무원이 공직에서 그의 마지막 2년의 어떤 시기에 장래의 고용주에게 영향을 미치는 규제나 다른 결정에 대해서 책임을 지고 있는 경우
- iii. 공무원이 공직에서 그의 마지막 2년의 어떤 시기에 장래의 고용주와 공식적인 업무적 거래관계를 가진 경우
- iv. 공무원이 그의 공직에의 재직기간 동안 장래의 고용주와 지속적이거나 반복적 성격의 업무적 거래관계를 가진 경우
- v. 공무원이 자신의 업무처리과정에서 장래의 고용주의 경쟁자에 관한 상업적으로 민감한 정보에 접근한 경우
- vi. 제안된 취업이나 고용이 새로운 고용주의 편에서 정부에 항의하거나 로비하는 것과 관련된 경우
- vii. 제안된 취업이나 고용이 독자적으로 일을 하거나 혹은 회사의 구성원으로서 하는 자문적 업무로서 공무원이 공직에서 그의 마지막 2년의 어떤 시기에 외부의 단체나 조직과 제안된 영역의 자문적 업무와 관련하여 공식적인 업무적인 관계를 가진 경우

(3) 이익충돌의 방지

고위공무원이 허락을 받은 경우가 아니라면 소속부처는 부처에 근무하는 어떤 다른 공무원과의 계약, 부처에 근무하는 어떤 다른 공무원이

80) Civil Service Management Code Annex A 13.

구성원인 동업자와의 계약, 부처에 근무하는 어떤 다른 공무원이 지배인으로 있는 회사와의 계약(단 부처에 근무하는 어떤 다른 공무원이 부처에 의하여 지명된 사람인 경우 제외) 등의 계약을 하게 하여서는 아니 된다. 이 규칙을 시행하기 위해서는 부처는 그들의 직원에게 중요한 사업상의 이익을 보고하도록 하고 있다.⁸¹⁾

부처에서는 사실상 또는 법적으로 파산한 공무원으로 하여금 공공기금을 횡령하거나 부적절하게 사용할 수 있는 직무에 종사할 수 없게 하여야 한다.⁸²⁾ 부처는 그들의 직무상 의무 때문에 국유재산의 상황에 관하여 특별한 지식을 가지고 있을 수 있는 공무원에게 정부재산을 처분하여서는 아니 되며, 또한 처분협정에 직무상 참여하였거나 또는 공공의 구성원에게 이용되어서는 아니 되는 할인의 경우에는 공무원에게 정부재산을 처분하여서는 아니 된다.⁸³⁾

업무의 성격상 이에 관한 제한을 요구하지 아니하는 한 공무원은 주식이나 증권에 임의로 투자할 수 있다. 공무원은 자신의 재산의 가치 내지 공무원이 타인에게 조언을 제공한 경우에 타인의 재산의 가치에 영향을 줄 수도 있는 어떤 결정에도 관여하여서는 아니 된다. 혹은 다른 사람이나 자신의 사적 재산적 가치를 증진시키기 위해서 업무수행 과정에서 지득한 정보를 이용하여 이루어지는 결정에 참여하여서는 아니된다.⁸⁴⁾ 공무원은 자신의 부서에 그들이 아는 범위내에서 그들의 공적 지위의 결과로서 더 축적할 수 있는 어떤 영업적 이익(이사직 포함)이나 자신이나 직계가족(배우자, 파트너, 직계비속)의 주식이나 기타 증권의 보유를 신고하여야 하며, 공무원은 그와 같은 재산의 보유, 처분 혹은 관리에 관한 부서의 후속조치에 따라야 한다.⁸⁵⁾

81) Civil Service Management Code 4.3.1.

82) Civil Service Management Code 4.3.2.

83) Civil Service Management Code 4.3.3.

84) Civil Service Management Code 4.3.8.

85) Civil Service Management Code 4.3.9.

공무원은, 사실상 또는 법적으로 파산한 경우 그리고 구금되거나 보석이 거부된 경우 혹은 형사범죄로 유죄판결을 받은 경우 이 사실을 그들의 부서에 알려야 한다.⁸⁶⁾

3. 공무원 행동관리지침사항의 이행

공무원 행동강령이나 공무원 행동관리지침은 완전하거나 종합적이지 않다. 예를 들어 직무의 소홀, 합리적 지시의 불복종, 협의 등을 함에 있어 적절하게 행동하지 않는 등의 행태 등과 같은 사례를 규율하지 못하는 경우가 있다. 이를 보완하는 개정이 필요하고 실제로 개정이 꾸준히 이루어지고 있다.

공무원 행동관리지침에 따른 소속장관에 의하여 정하여지는 구체적인 규율과 지시는 공무원 행동관리지침의 변화에 따라 변화되어야 하는데, 중심적인 규율과 지시에 대한 일련의 변화는 이 관리규정에 대한 개정으로서 전자적으로 발간되며, 즉각적으로 소속 공무원에 대한 부서의 규제에 반영될 필요가 있다. 어떤 경우이든 내각사무처는 공무원의 서비스 범위에 영향을 미치는 변화의 발효일을 명확히 하여야 한다. 그리고 각 부처는 논쟁을 초래할 수 있거나 공무원의 윤리성 문제를 야기하는 공무원 행동관리지침에 관한 제안이나 방안을 수상과 내각을 지원하는 임무를 지니고 있는 내각사무처에 보고하여야 한다.⁸⁷⁾

86) Civil Service Management Code 4.3.10. 그런데 이것은 단순한 교통법규위반에는 적용되지 아니한다. 다만 부서의 차량이 관련되거나, 구금이나 운전면허자격상실을 포함한 벌칙을 받는 경우에는 소속부처에 보고하여야 한다.

87) Civil Service Management Code 2014, INTRODUCTION 4.

제 3 절 부정청탁 및 금품수수금지관련 입법

I. 입법배경 및 목적

2010년 뇌물법(Bribery Act 2010)이 제정되기 전까지 영국의 뇌물관련 범죄는 법원의 판례에 의하여 형성된 관습법과 성문법에 근거하고 있었다. 부패방지를 위한 뇌물관련법률에는 1889년 공공기관 부패행위 방지법(Public Bodies Corrupt Practices Act 1889), 1906년 부패방지법(Prevention of Corruption Act 1906) 그리고 1916년 부패방지법(Prevention of Corruption Act 1916)이 있으며, 1998년 12월에 비준된 “OECD 해외 뇌물방지협약”의 이행내용을 준수하기 위하여 2001년에 해외부패를 방지하기 위한 뇌물죄를 규정한 제정된 반테러범죄와 안보법(Anti-Terrorism, Crime and Security Act)이 있었다.

관습법상 뇌물범죄는, 1964년 “Russel on Crime” 제12판에서 채택한 전통적인 방식에 따라, “공적 사무에 종사하는 자가 또는 공적 사무에 종사하는 사람에게 담당직무와 관련된 행위에 영향을 미치기 위해서 또는 널리 알려진 정직과 청렴성의 규칙에 반하여 행동하도록 하기 위하여 부적절한(undue) 대가로 보상을 수수 또는 공여하는 행위를 의미 하였다는 점⁸⁸⁾에서 뇌물을 공적 영역과 관련하여 이해하였다. 그런데 1889년~1916년 부패방지법은 대리인을 통한 뇌물행위, 공무원에 대한 뇌물행위 등 모든 사람의 뇌물 수수 및 공여 행위에 적용되며, 다양한 종류의 물품 및 대가가 포함된 뇌물행위 등 다양한 부패행위 개념을 포함하고 있다. 그 결과 법률상 부패범죄들은 각각 서로 다른 정의, 개념, 및 용어를 사용하고 있었고, 경우에 따라 적용범위가 중첩되었다.⁸⁹⁾

88) OECD, UNITED KINGDOM REVIEW OF IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION AND 1997 RECOMMENDATION PHASE I BIS REPORT, <http://www.oecd.org/unitedkingdom/2498215.pdf>(접근일 2015. 9. 14), p. 2.

89) OECD, UNITED KINGDOM REVIEW OF IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION AND 1997 RECOMMENDATION PHASE I BIS REPORT, <http://www.oecd.org/unitedkingdom/>

이런 문제점을 해결하기 위하여 2010년 뇌물법이 제정되었고, 2010년 제정되어 2011년 7월 1일부터 시행되고 있는 뇌물법으로 인하여 종전의 부패방지를 위한 위의 법률이나 관련조항들은 모두 폐기되었다.⁹⁰⁾ 하지만 여전히 뇌물법에는 구성요건이나 적용범위와 관련하여 불명확하고 애매모호한 부분이 남아 있다는 비판이 있다.⁹¹⁾

II. 주요 내용

1. 뇌물공여죄

뇌물제공자가 타인에게 경제적 이익 혹은 기타 이익을 제의, 약속 또는 제공하고, 뇌물제공자가 그러한 이익을 통해 관련된 직무 또는 활동을 부적절하게 수행하도록 타인을 유도하거나, 그러한 직무 또는 활동의 부적절한 수행에 대해 타인에게 보상하고자 하는 의도를 가지고 있는 경우 뇌물공여죄⁹²⁾가 성립한다(제1조 제2항⁹³⁾). 이 경우 이익을 제의, 약속 또는 제공받은 자와 해당 직무 또는 활동을 수행할 자 혹은 수행했던 자가 동일인인지 여부는 관계가 없다.(제1조 제4항) 또한 뇌물 제공자가 타인에게 경제적 이익 혹은 기타 이익을 제의, 약속 또는 제공하며, 뇌물제공자가 이익의 수수 그 자체가 관련된 직무 또는 활동의 부적절한 수행에 해당 한다는 사실을 알고 있거나 믿고 있는 경우에도

2498215.pdf(접근일 2015. 9. 14), p. 3. 유사한 취지: 김슬기, 공무원의 뇌물 및 부정 이익의 수수에 관한 고찰, 강원법학 제40권, 2013, 249면 참조.

90) Bribery Act 2010, SCHEDULE 2.

91) 오택림, 국내뇌물죄와 해외뇌물죄의 비교 연구, 법조 2013. 10, 162면 참조; 조의행, 영국의 뇌물수수법 2010의 주요내용, 최신외국법제연구 2010-10호, 한국법제연구원, 2010, 52면.

92) 영국의 뇌물공여죄에는 사인에 대한 배임증재죄를 포함하는 의미이다.

93) 이 보고서의 영국 뇌물법 각 조항의 내용은 국민권익위원회 홈페이지 ‘위원회자료’에 탑재된 김형철, 영국뇌물법(2010), 국민권익위원회, 2014.4을 바탕으로 하였다.

<http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetailTotal&method=searchDetailViewInc&menuId=05060314&boardNum=37648>(접근일 2015. 4. 13).

뇌물공여죄가 성립한다.(제1조 제3항) 제1조 제2항과 제4항의 뇌물공여죄의 성립에 뇌물제공자 자신이 직접 또는 제3자를 통해 이익을 제의, 약속 또는 제공했는지 여부는 관계가 없다.(제1조 제5항) 뇌물과 관련된 직무 또는 활동의 부적절한 수행이란 관련된 직무의 수행이나 활동이 관련된 기대에서 벗어난 경우, 또는 관련된 직무 또는 활동을 수행하지 못하였고, 그 부작위가 관련된 기대에서 벗어난 경우를 의미한다.(법 제4조 제1항)⁹⁴⁾

“관련된 기대”란 (a) 직무 또는 활동을 수행하는 자는 성실하게 또는 공정하게 수행할 것이 요구되는 직무 또는 활동과 관련하여, 해당 조건에서 언급된 기대를 말하며, 고도의 신뢰성과 책임성을 가지고 수행할 것으로 기대되는 직무 또는 활동과 관련하여, 해당 조건에서 언급된 고도의 신뢰성과 책임성이 요구되는 지위에서 비롯된 직무 또는 활동의 수행방식 또는 수행이유에 관한 기대를 말한다.(법 제4조 제2항) 여기서 기대기준은 해당 유형의 직무 또는 활동의 수행과 관련하여 영국 내의 합리적인 사람이 기대하는 수준을 말한다.(법 제5조 제1항) 특히 영국 내 어떤 지역의 법률도 적용되지 않는 경우에, 직무 또는 활동의 수행과 관련하여 합리적인 사람의 기대를 판단할 때, 해당 국가 또는 영토에 적용되는 성문법에서 허용하거나 요구하는 경우가 아니라면, 해당 지역의 어떤 관습이나 관행도 고려해서는 안 된다.(법 제5조 제1항)

뇌물법의 적용에 있어서, 과거에 수행한 직무 또는 활동에서 비롯되거나 이와 관련하여 사람이 현재 한 모든 행동(또는 부작위)은 그 사람이 해당 직무 또는 활동을 수행하기 위해 한 행동(또는 부작위)으로 간주한다.(제4조 제3항)

94) 그런데 이에 대해서는 적절성의 의미가 모호하다는 비판이 있다. 조의행, 앞의 논문, 52면 참조.

2. 뇌물수수죄

뇌물수수자가 그 대가로 관련된 직무 또는 활동을 직접 또는 제3자에 의해 부적절하게 수행할 의도로 경제적 이익 혹은 기타 이익을 요구하거나, 제공받기로 동의하거나, 제공받은 경우,(제2조 제2항) 뇌물수수자가 경제적 이익 혹은 기타 이익을 요구하거나, 제공받기로 동의하거나, 제공받고, 요구, 수수의 동의 또는 수수 그 자체가 뇌물수수자가 관련된 직무 또는 활동을 부적절하게 수행하는 경우,(제2조 제3항) (뇌물수수자 또는 타인이) 관련된 직무 또는 활동을 부적절하게 수행한 대가로 뇌물수수자가 경제적 이익 혹은 기타 이익을 요구하거나 제공받기로 동의하거나, 제공받는 경우(법 제2조 제4항), 뇌물수수자가 경제적 이익 혹은 기타 이익을 요구하거나, 제공받기로 동의하거나, 제공받을 것으로 기대하거나, 또는 그렇게 한 결과로써 뇌물수수자 또는 뇌물수수자의 요청이나 뇌물수수자의 동의 혹은 묵인에 따른 타인이 관련된 직무 또는 활동을 부적절하게 수행하는 경우(제2조 제5항) 뇌물수수죄가 성립한다.⁹⁵⁾ 제2, 3, 4, 5항의 경우 뇌물수수자가 직접 또는 제3자를 통해 이익을 요구하거나, 제공받기로 동의하거나, 제공받았는지(또는 그렇게 할 예정인지) 여부 또는 그 이득이 뇌물수수자 자신 또는 타인을 위한 이익인지(또는 이익이 될 것인지) 여부는 뇌물수수죄의 성립에 영향을 미치지 아니한다.(법 제2조 제6항) 제3, 4, 5항의 경우 뇌물수수자가 직무 또는 활동이 부적절하게 수행되었다는 점을 알고 있거나 믿었는지 여부는 뇌물수수죄의 성립에 영향을 미치지 않는다.(법 제2조 제7항) 제5항의 뇌물수수죄의 경우 뇌물수수자가 아닌 제3자가 직무 또는 활동을 수행한 경우, 그 사람이 직무 또는 활동이 부적절하게 수행되었는지를 알고 있거나 믿었는지 여부는 뇌물수수죄의 성립에 영향을 미치지 않는다.(제2조 제8항) 법 제2조 제7항과 8항의 규정으로

95) 영국의 뇌물수수죄에는 사인에 대한 배임수재죄를 포함하는 의미이다.

선물 등 금품이나 향응의 제공을 받은 수뢰자가 뇌물공여자의 청탁 등의 의도를 알지 못하였다고 하더라도 수뢰죄로 처벌받을 수 있게 된다.

3. 직무관련성의 의미

영국 뇌물법의 적용에 있어서, “직무 또는 활동”이란, 공적인 성질을 갖는 직무, 사업(이 법에서 ‘사업’이란 무역이나 직업을 포함한다. 법 제3조 제7항)과 관련된 활동, 고용관계와 관련하여 수행한 활동, 내지는 단체(법인 또는 비법인)에 의하여 또는 이를 대리하여 수행한 활동으로서 직무 또는 활동을 수행하는 자는 성실하게 또는 공정하게 또는 고도의 신뢰성과 책임성을 가지고 수행할 것으로 기대되는 경우를 의미한다.(제3조 제1~5항) 이에 따라 업무의 성격이 공적인 경우는 물론이고, 사업과 관련된 활동 등의 경우에도 뇌물죄의 성립을 인정한다는 점에서 뇌물죄의 성립여부는 뇌물을 받는 자가 공무원인지, 아니면 일반 사인인지에 따라 달라지지 아니한다.⁹⁶⁾

또한 직무 또는 활동이 영국과 관련이 없는 경우 또는 영국 이외의 국가 또는 영토에서 수행되는 경우에도 관련된 직무 또는 활동으로 간주된다.(법 제3조 제6항)

4. 외국공무원에 대한 뇌물죄

영국 뇌물법에서는 국내 뇌물죄와 더불어 해외뇌물죄를 함께 규정하고 있다. 즉 뇌물제공자가 사업체결의 기회 내지는 사업활동에서의 혜택을 얻을 목적을 가지고, 뇌물제공자가 외국공무원의 능력에 영향을 미칠 의도로 외국공무원에게 뇌물을 제공한 경우 뇌물제공자는 뇌물공여죄로 처벌받는다.(법 제6조 제1항, 제2항)⁹⁷⁾

96) 같은 취지: 오택림, 앞의 논문, 160면 참조.

97) 이 경우 비영국국적자인 외국공무원은 영국 뇌물수수법으로 기소하거나 처벌 할 수는 없다. 조의행, 앞의 논문, 54면.

뇌물제공자 자신이 직접 또는 제3자를 통해 외국공무원 또는 외국 공무원의 요청이나 외국공무원의 동의 또는 묵인에 따라 타인에게 재정적 이익 내지 기타 이익을 제의, 약속 또는 제공한 경우, 그리고 외국공무원이, 재정적 이익 혹은 기타 이익을 제의, 약속, 제공에 의하여 외국공무원으로서의 자신의 능력에 영향을 받는 것에 대해서 외국공무원에게 적용될 수 있는 성문법에 의하여 승인받지도 않았고 요구받지도 않는 경우에는 뇌물제공자가 외국공무원에게 뇌물을 제공한 것으로 본다.(제6조 제3항)

“외국공무원”이란 영국 이외의 국가 및 영토(또는 해당 국가 및 영토의 부속지역)에서 임명직 또는 선출직에 관계없이 각종 입법, 행정 또는 사법업무에 종사하는 자 또는 영국 이외의 국가 및 영토(또는 해당 국가 및 영토의 부속지역)를 위하거나 대리하여 해당 국가 또는 영토(또는 부속지역)의 공공기관 또는 공기업을 위한 공적인 직무를 수행하는 자, 그리고 공공국체기구의 직원 또는 대리인을 의미한다.(제6조 제5항)

해외뇌물죄의 경우 다른 나라의 해외뇌물죄의 경우처럼 외국공무원에게 뇌물을 제공하는 경우에만 처벌되고, 뇌물수수자인 외국공무원은 뇌물법으로 형사처벌되지는 아니한다. 다만 우리나라의 국제뇌물방지법과 미국의 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practices Act(FCPA) 1997) 경우와 달리 영국에서는 외국공무원에게 급행료(express charge)를 지불하거나 관촉비(promotion expense)를 지불하는 경우 역시 뇌물죄의 성립을 배제하는 규정을 두고 있지 아니하다는 점이다.⁹⁸⁾

그런데 뇌물공여죄와 뇌물수수죄뿐만 아니라, 외국공무원에 대한 뇌물공여죄의 일부를 구성하는 행위 또는 부작위가 영국 내 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드 및 북아일랜드에서 발생한 경우 해당위반행위가 영국 내에서 발생한 것으로 본다.(법 제12조 제1항)

98) 오택림, 앞의 논문, 161면 참조.

5. 영리단체(commercial organisations)의 뇌물공여방지실패죄

영리단체와 관계있는 자가 영리단체의 사업기회 내지 영리단체를 위한 사업의 수행에 있어서의 이익을 획득, 유지하려는 의도로 타인에게 뇌물을 제공한 경우 그 영리단체는 뇌물공여방지실패죄(Failure of commercial organisations to prevent bribery)를 범한 것으로 본다.(제7조 제1항) 관련상사조직은 영국법에 따라 설립된 회사나 법인뿐만 아니라 외국 회사나 법인도 영국에서 사업의 일부라도 수행하면 적용된다.(법 제7조 제5항)

해당 위반행위에 대한 관계자의 기소여부와는 관계없이 제1조 또는 제6조에 따라 관계자의 위반행위가 성립하거나 성립할 수 있는 경우 또는 해당 행위 또는 부작위가 이루어진 당시에 행위자가 영국과 밀접한 관계에 있는 등의 경우에는 관계자가 타인에게 뇌물을 제공한 것으로 본다.(제7조 제3항)

영리단체의 뇌물공여방지실패죄의 적용에 있어서, 영리단체를 위하여 또는 대리하여 업무를 수행한 사람을 영리단체와 관계가 있는 것으로 본다. 영리단체를 위하여 또는 대리하여 업무를 수행하는 관계자의 지위는 문제되지 않는다. 따라서 예를 들어 영리단체의 직원, 대리인, 자회사도 관계자가 될 수 있다. 관계자가 영리단체를 위하여 또는 대리하여 업무를 수행하는 사람인지 여부는 단순히 관계자와 영리단체 간의 관계가 갖는 성격에만 국한하지 않고 모든 관련 정황에 의거하여 결정해야 한다. 그러나 관계자가 영리단체의 직원인 경우, 관계자가 영리단체를 위하여 또는 대리하여 업무를 수행한 것으로 추정해야 한다. (법 제8조) 제8조에서의 영리단체의 관련된 자의 의미는 매우 광범위하다. 제8조에 따르면 단순히 법적인 관계뿐만 아니라 중개인 등 사실상의 대리인까지 포함하는 것으로 해석된다.⁹⁹⁾

99) 오택림, 앞의 논문, 162면 참조,

뿐만 아니라 영국 뇌물법은 영리단체의 뇌물공여방지실폐죄를 적용함에 있어서 사업의 성격, 형태, 범위 등을 묻지 아니하고, 위반행위의 일부를 구성하는 행위 또는 부작위가 영국이나 그 밖의 지역에서 발생했는지 여부에 관계없이 영국 국내뿐만 아니라 해외에서 발생하는 뇌물수수에 대해서 범죄가 성립하며 형사사법절차를 진행하여 처벌할 수 있도록 규정하고 있다.(제12조 제5, 6항)

그런데 영국 뇌물법에서는 영리단체는 자신과 관계있는 자의 뇌물제공을 예방하기 위한 적절한 절차를 시행하고 있다는 사실을 입증하면 면책될 수 있음을 규정(제7조 제2항)하고 있다.¹⁰⁰⁾ 뇌물법의 문제점의 하나로 본법을 위반하지 않는 행위에 대한 ‘적절한 절차(adequate procedures)’의 의미가 무엇인지 모호하다는 비판이 있다.¹⁰¹⁾

6. 법정형

영국 뇌물법의 특징은 첫째, 법정형을 정함에 있어서 공무원에 대한 또는 공무원에 의한 뇌물죄와 일반사인에 대한 또는 공무원에 의한 뇌물죄의 경우 차이를 두고 있지 않다는 점이고, 둘째, 자연인에 대한 형벌과 법인 기타 단체에 대한 형벌을 구별하여 명시적으로 규정하고 있다는 점이다.

즉 제1조, 제2조 또는 제6조를 위반한 개인에 대해서는 약식절차(summary conviction)에서는 최대 12개월의 징역 또는 법정 최고액을 초과하지 않은 벌금에 처하거나, 이 두 가지를 병과할 수 있으며(제11조 제1항 (a)), 정식재판절차(conviction on indictment)에서는 최대 10년의 징역 또는

100) 뇌물법 제9조 제1항에서는 영리단체의 뇌물공여방지실폐죄의 적용과 관련하여 국무장관으로 하여금 관계자의 뇌물제공을 예방하기 위해 영리단체가 실시할 수 있는 절차에 대한 지침을 정하도록 규정하고 있고, 이에 따라 제정된 안내서 내지 지침(THE BRIBERY ACT 2010 Guidance)에 따르면 부패방지를 위한 내부적인 방침과 조직과 절차, 교육 등 반부패대책을 수립하고 이를 철저히 이행할 것을 요구하고 있다. 자세한 것은 김형철, 영국 뇌물법(2010), 76면 이하 참조.

101) 조의행, 앞의 논문, 52면.

법정최고액의 제한이 없는 벌금에 처하거나, 이 두 가지를 병과할 수 있다(제11조 제1항 (b)). 법인 기타 단체에 대해서는 제1조, 제2조 또는 제6조를 위반한 것에 대해서 약식절차에서는 법정 최고액을 초과하지 않는 벌금형을(제11조 제2항(a)), 정식재판절차에서는 벌금형을(제11조 제2항(b)), 그리고 제7조를 위반한 경우 정식재판절차에서 벌금형을 부과할 수 있다(제11조 제3항). 법 제11조 제1항 (a)과 제11조 제2항 (a)와의 관계에서 볼 때 정식재판절차에서 기업이나 개인에게 부과되는 벌금형의 경우에는 최고한도의 제한이 없다.¹⁰²⁾

그리고 1987년 형사소송법(Criminal Justice Act) 제93A조 (3)항 (b)호 및 같은 조 (4)항 (c)호에 의하면 뇌물 등의 부패범죄에 대해서는 공소 시효가 없다.¹⁰³⁾

7. 영국 뇌물법의 적용배제되는 경우

영국 뇌물법에서는 정보기관 혹은 군대의 현역에 복무중인 자이거나 현역복무 중인 군인을 위한 지원업무를 수행하면 군대의 규율의 적용을 받는 민간인이 뇌물관련 범죄로 기소된 경우 자신의 행위는 정보기관의 원활한 직무수행 내지 임무 수행 중인 군대의 원활한 직무수행을 위하여 불가피했다는 점을 입증하는 경우 뇌물법을 적용하지 아니한다.(법 제 13조 제1항) 다만 이 경우 해당 정보기관장이나 국방위원회(Defence Council)는 정보기관이나 현역복무중인 군인 등의 행동이 정보기관의 원활한 직무수행을 위해서 또는 임무 수행 중인 군대의 원활한 직무수행을 위하여 불가피함을 보증하기 위한 조치가 마련되어 있음을 확인해 주어야 한다(법 제13조 제2항).

102) 같은 취지: 오택림, 앞의 논문, 161면.

103) OECD, UNITED KINGDOM REVIEW OF IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION AND 1997 RECOMMENDATION PHASE I BIS REPORT, <http://www.oecd.org/unitedkingdom/2498215.pdf>, p. 2(접근일 2015. 9. 14).

8. 평 가

영국 뇌물법은 세계에서 가장 적용범위가 넓은 뇌물관련 법률이다. 다른 나라들과 달리 국내뇌물죄와 해외뇌물죄를 하나의 법률에서 규율하고 있다는 점에서 해외공무원에 대한 뇌물공여행위를 처벌하고 있다. 또한 국내뇌물죄의 적용범위에서도 공적 영역에서의 공무원에게 제공하는 경우 성립하는 일반적 뇌물죄외에도 사적 생활영역에서 사인에 대한 배임수증재행위 역시 뇌물법에 의하여 처벌하는 특색을 지니고 있다.¹⁰⁴⁾ 즉 구성요건의 측면에서 공적 영역에서의 부패행위이든 사적 영역에서의 부패행위이든 동일한 구성요건에 따라 형사처벌의 대상으로 하고 있으며, 법정형에서도 명시적인 차이를 두지 않고 행위 자체의 가벌성을 기준으로 법정형의 범위내에서 판사가 형량을 정하도록 규정하고 있다. 그리고 한국의 경우 법인 기타 단체에 소속된 자가 뇌물을 제공한 경우 행위자 개인만을 처벌할 뿐이고 법인 기타 단체를 처벌하고 있지는 않지만, 영국 뇌물법에서는 위에서 살펴 본 것처럼 영리단체의 뇌물공여방지실패죄를 규정하여 영리단체 등에게 벌금을 부과하는 명문의 규정을 두어 영리단체나 기업에 의한 부패방지를 위한 규정을 두고 있다.¹⁰⁵⁾

또한 경우에 따라 재정적 이익 혹은 기타 이익을 요구하거나, 제공받기로 동의하거나, 제공받는 것 자체가 수수자가 관련된 직무 또는 활동을 부적절하게 수행하는 것에 해당한다고 규정함으로써 뇌물수수자가 뇌물공여자의 이익과 자신의 업무와의 관련성을 사전에 인식하지 못했다고 하더라도 재정적 이익을 수령한 것 자체만으로 뇌물죄의 구성요건에 해당할 수 있다는 점, 해외의 관행에 따른 급행료나 리베이트

104) 같은 취지: 오택림, 앞의 논문, 160면 참조.

105) 그 외에도 형사실체법적 사항과 동시에 형사절차법적 내용도 포함하고 있다는 특색이 있다.

등의 경우에도 그 나라 법률로 명시적으로 요구하거나 허용하는 경우를 제외하고는 모두 뇌물죄로 처벌하도록 규정하고 있는 점 등이 시사하는 바는 영국 정부와 의회의 부패척결의지가 매우 강하다는 점이다. 즉 영국정부는 국내 경제의 위축과 영국 기업들의 해외시장에서의 경쟁력 상실 등의 위험을 감수하면서도 부패 없는 투명하고 공정한 사회를 확립하고자 한다는 점에서 한국 정부와 사회에 시사하는 바가 크다.¹⁰⁶⁾

제 4 절 이해충돌방지관련 입법

I. 입법배경 및 목적

2006년 부정행위방지법(Fraud Act 2006)이 제정되기 전에는 영국에는 “사기”(fraud)라는 범죄가 별도로 규정되어 있지 않았고, 1968년, 1978년, 1996년 절도방지법상에 “기망에 의한 재물의 취득”, “기망에 의한 금전적 이익의 취득행위”는 절도행위에 포함되어 있었다.¹⁰⁷⁾ 이러한 법들은 복지수당이나 의료보험금 부당청구 등 시대상황의 변화에 따라 발생하는 새롭고 다양한 부정행위를 규율할 수 없었다. 또한 영국정부는 사취행위에 관한 법제위원회¹⁰⁸⁾의 보고(Law Commission’s Report on Fraud: Law Com No. 276, Cm 5560, 2002)에 근거하여 경찰이나 검찰로 하여금 새로운 유형의 사취행위에 더 잘 대처하기 위해서 흠결이 많고

106) 조의행, 앞의 논문, 57면

107) 윤소영, 영국 사기행위방지법, 국민권익위원회, 2014. 12, 1면. http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05060314&method=searchDetailViewInc&boardNum=47360&currPageNo=1&confId=118&conConfId=118&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_TITLE&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC(접근일 2015. 7. 15).

108) 법제위원회(Law Commission)는 법의 공정성, 현대성, 단순성, 효율성을 실현하기 위하여 법의 내용을 심사하고 개혁이 필요한 경우 이를 권고하기 위하여 1965년 Law Commissions Act 에 근거하여 설치되었다. 자세한 것은 <http://www.lawcom.gov.uk/> 참조 (접근일 2015. 7. 21).

분산되어 있는 기존의 영국법제¹⁰⁹⁾를 개혁하여 사기범죄에 관한 일반적 유형을 정하여 다양한 사취행위를 규율하는 방향으로 사취행위에 관한 형법규정을 개혁하고자 하였다.¹¹⁰⁾

부정행위방지법은 기망에 의한 재물취득행위 및 기망에 의하여 서비스를 부정한 방법으로 취득하는 행위 등에 대한 형사책임을 종합적으로 규정할 목적으로 제정되었다. 동 법의 제정으로 1968년부터 1996년까지의 일련의 절도방지법(Theft Act)에 규정된 사취행위에 관한 조항은 폐지되었다. 이를 통하여 사취행위에 관한 법제가 단순화되었고, 다양한 사취행위를 처벌할 수 있게 되었다.

부정행위방지법(Fraud Act 2006)은 타인의 재정적, 경제적 이익을 보호하여야 하는 지위를 부정직하게 남용하여 사익을 추구하고 타인에게 해를 가하는 행위를 범죄행위로서 사기의 한 유형으로 규정하고 있다. 그런데 영국 부정행위방지법은 뇌물법과 같이 주체를 공무원 또는 사인으로 국한하고 있지 않기 때문에 사기업 등 사적 영역에서의 타인의 업무를 담당하는 자뿐만 아니라 공적 영역에서의 업무담당자에게도 적용된다.¹¹¹⁾ 따라서 이와 같은 행위가 특히 공무원이나 공공기관의 직원 등에 의하여 이루어지는 경우 사취행위라는 범죄행위인 동시에 이는 공무원의 부패행위로 평가된다.¹¹²⁾

109) 체계없이 영성한 8개의 특수한 사취행위에 관한 범죄와 불명확한 보통법의 사기음모죄가 있을 뿐이었다.

110) Fraud Act 2006 Explanatory Notes, Background 참조. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/35/notes/division/3>(접근일 2015. 7. 15).

111) 특히 공무원은 공무원행동강령(CSC)과 공무원행동관리기준(CSMC)에 따라 이익 충돌의 우려가 있는 행위를 하여서는 아니된다. Civil Service Code 7, 9; Civil Service Management Code 4.3 ANNEX A: THE BUSINESS APPOINTMENT RULES FOR CIVIL SERVANTS 참조.

112) 같은 취지: 이유봉, 공직부패 종합대책법으로서 「부정청탁 및 이해충돌 방지법안」에 대한 분석연구, 한국법제연구원, 2012, 205면 참조.; Nicholls, C., Daniel, T., Polaine, M., and Hatchard, J., Corruption and Misuse of Public Office, (Oxford: OUP, 2011), p. 153ff..

II. 주요 내용

1. 사취행위의 종류

부정행위방지법에서는 “자신이나 타인이 이익을 얻을 의도로 또는 다른 사람에게 손실을 발생하게 하거나 손실발생의 위험에 노출시킬 의도로 사실이 아니거나 착오를 일으키는” 표현으로, 사기범이 그것이 사실이 아니거나 착오를 일으키는 것거나 일으킬 수 있게 하는 경우 이를 “허위 표현에 의한 사취(fraud by false representation)”(제2조)로, 자신이나 타인이 이익을 얻을 의도로 또는 다른 사람에게 손실을 발생하게 하거나 손실발생의 위험에 노출시킬 의도로 계약이나 업무상 관계 등에 따라 타인에게 정보를 제공할 법적인 의무가 있음에도 불구하고 부정직하게 알리지 않음으로써 사기를 저지른 경우에 이를 “정보 미공개에 의한 사취(fraud by failing to disclose information)”(제3조)로, 자신이나 타인이 이익을 얻을 의도로 또는 다른 사람에게 손실을 발생하게 하거나 손실발생의 위험에 노출시킬 의도로 타인의 재산적 이익을 보호하거나 또는 타인의 재산적 이익에 반하는 행동을 하여서는 아니될 것으로 기대되는 지위에 있는 사람이 부정직하게 그 지위를 남용한 경우 이를 “직위 남용에 의한 사취(fraud by abuse of position)”(제4조)로 처벌하도록 규정하고 있다.

제2조에서 제4조의 사기범죄가 성립하기 위해서는 첫째, 행위자의 작위 내지 부작위가 “부정직한 방법으로” 수행되어야 하며, 둘째, 행위자가 자신 또는 제3자를 위해 이득을 얻거나, 타인으로 하여금 손실을 입히거나 손실을 입힐 위험을 초래할 의도를 가지고 있으면 충분하고, 실제로 이득의 획득이나 손실이 발생하지 않더라도 동 법에 따라 처벌된다.

또한 부정행위방지법에서는 재물이 아니라 부정직하게 서비스를 제공하게 한 경우를 처벌할 수 있도록 별도의 규정을 두고 있다(제11조). 다만 서비스의 부정이용의 경우에는 제2조 내지 제4조의 사취행위의 경우와 달리 실제로 서비스의 이용 내지 획득이 있어야 범죄가 성립한다.

그리고 사취행위의 예비행위에 해당하는 사취에 사용될 물건(articles)¹¹³⁾을 소유·제작·공급하는 경우를 새롭게 범죄행위로 규정하고 있다.

중대한 사취행위 내지 기망성 경제범죄행위에 대한 수사권한과 기소권한을 가지고 있는 영국의 중대부정수사청은 중대한 사취행위를 개인(Individual), 기업(corporate), 자선단체 및 비영리단체(Charity and non-profit), 시장남용(Market Abuse), 국고(Fiscal), 공공영역(Public Sector), 기타 행위 등 7개의 유형으로 분류하고 있는데, 그중에 공공 영역에서의 사취행위는 내부적 부정행위¹¹⁴⁾, 공적 기금조성과 보조금 부정청구¹¹⁵⁾, 지방세와 이익의 부정청구¹¹⁶⁾, 공적서비스 제공¹¹⁷⁾ 등으로 분류하고 있다.¹¹⁸⁾ 부패(corruption)란 공공 내지 공무 또는 사적인 사무를 오용

113) 여기에는 위조 카드 등과 같은 실물을 소지하는 경우뿐만 아니라 타인의 금융정보를 가지고 있는 경우도 포함한다. 윤소영, 앞의 글, 4면 참조.

114) 공무원이 잘못된 지급을 유도하기 위해서 가짜 은행계좌나 가짜 고객기록을 만들거나 이익을 위하여 허위의 청구를 지원하려고 잘못된 청구를 하거나 허위로 지급하게 하는 부정지급행위, 상품, 서비스 등에 대한 부정조달, 공공기관의 컴퓨터를 개인적 용도로 사용하거나, 탄력노동시간제의 부정이용, 근무시간 중에 딴 짓하는 것, 이익의 사취나 허위표현에 의한 이익 취득 등 공적 재산의 개인적 사용, 공식적인 목적보다 다른 목적을 위하여 조직의 재산을 사용하거나 개인적 이익을 위하여 정보를 제공하는 것, 공공기관의 현금이나 수표 수입의 절취 등이 여기에 해당한다.

115) 개인이나 기업, 자선단체 또는 조직화된 범죄조직에 의한 공공기금이나 보조금에 대한 부당청구가 여기에 해당한다. 공공기금이나 보조금에 대한 부당청구는 지역적, 광역적, 국가적, 국제적 수준에서의 공적 조직에 대해서도 발생할 수 있다.

116) 지방자치단체수준에서 지방세와의 관계에서 발생하는 부정행위, 지방수준에서 국내세의 적용을 회피하는 행위(예를 들어 국내에 주소를 두고서도 이를 신고하거나 알리지 않음으로써), 부정의료보험급여 청구 등이 여기에 해당한다.

117) 권한 없는 또는 정당한 자격 없이 공적 서비스의 부정이용(비거주자가 거주자 주차허가를 받아 이를 처분하는 경우, 장애인 보호제도 악용) 등이 여기에 해당한다.

118) <http://www.sfo.gov.uk/taxonomy.swf> 참조(접근일 2015. 8. 1).

하여 자신의 개인적 이익을 꾀하는 행위로서 여기에는 뇌물, 엽관계 등 다양한 여러 가지의 행위가 포함된다고 한다.¹¹⁹⁾

2. 기업 등의 형사책임 및 기업소속 임원 등의 형사책임

기존 기업법(Companies Act 1985) 제458조¹²⁰⁾에서는 기업이 기업의 채권자나 기타 채권자를 사취할 의도를 가지고 또는 기업의 활동의 상대방이 된 사람임을 알면서 사취할 목적으로 기업활동을 한 경우에는 징역 또는 벌금형 또는 양자를 병과할 수 있도록 규정하고 있었다. 그런데 부정행위방지법에서는 기업 기타 사업자에 의한 사기성 거래 행위의 처벌범위를 확대하고 있다. 즉 부정행위방지법 제9조는 부정행위방지법에 의하여 처벌되는 사기성 상행위를 법인기업을 물론이고 법인이 아닌 개인사업자 등이 이런 사정을 알면서 이에 참여하는 경우도 동일한 범죄로 처벌하도록 규정하고 있다. 여기서 개인사업자 등에는 개인사업자, 파트너십 관계에 있는 자, 위탁기업체, 해외등록 기업이 포함된다. 동 조항을 위반할 경우 최대 10년의 징역형에 처해진다(제9조 제6항).

기존 절도방지법(1968)의 제18조에도 규정되어 있었는데, 기업에서 일정한 역할을 담당하고 있는 개인이 소속기업이 저지른 동법의 사기 범죄에 대해 동의하거나 묵인한 경우, 기업뿐 아니라 개인도 처벌하도록 규정하고 있다.(제12조) 이 규정은 기업의 이사, 지배인, 관리자, 비서 등 기타 유사한 사무종사자 또는 그러한 자격으로 행위할 수 있다고 주장하는 사람에게도 적용되며, 위원에 의해 운영되는 기업의 경우에는 위원에게도 적용된다(제3항).

119) <http://www.sfo.gov.uk/taxonomy.swf> 참조(접근일 2015. 8. 1)..

120) 2006년 기업법(Companies Act 2006) 제993조에 규정되어 있다.

3. 적용대상

부정행위방지법은 주로 사적 영역에 있는 자가 사인, 기업, 국가기관 기타 공공단체의 재산이나 이익을 대상으로 하는 경우에 적용되는 것이지만, 공무원이나 공공기관의 직원이 부정행위방지법에서 처벌하는 행위를 통하여 국가기관 기타 공공단체의 재산이나 이익을 침해하는 경우에도 당연히 성립된다.¹²¹⁾

다만 공직자가 자신이 담당하는 직무를 이용하여 범죄를 저지른 경우 그 공무원이 합리적 이유없이 공무를 부적절하게 수행하거나 의식적으로 태만히 하여 공직에 대한 신뢰를 남용한 정도에 이른 경우에는 “공무에서의 부정행위(misconduct in public office)”의 법리가 적용된다.¹²²⁾ “공무에서의 부정행위”의 법리는 보통법에 따라 성립되는 범죄로서 이 법리에 따르면 최고 무기징역 내지 종신형까지 선고할 수 있는 등 형벌이 가중된다. 이 법리는 공무담당자에게만 적용되고, 공무담당자가 직무상의 의무에 위배하는 방법으로 행동하거나 또는 행동하지 아니할 때 성립된다. 즉 공무담당자가 고의적으로 그의 의무를 태만히 하거나 또는 고의적으로 스스로 부정한 행위를 하고, 그 정도가 공직담당자에 대한 대중의 신뢰를 남용하는 것에 해당하며, 그것을 정당화할 합리적 이유가 없을 경우 이 법리가 적용된다.¹²³⁾

그런데 이 법리는 어떤 법령에도 규정되어 있지 아니하고 판례법상의 양형가중의 근거로 작용하는 법리이다.¹²⁴⁾ 실정법우선의 요청 때문에

121) 같은 취지: 이성현, 주요 외국의 부정청탁 및 이행충돌방지 관계법령(IV), 한국법제연구원, 2012. 7. 4., 54면 참조.

122) Nicholls, C., Daniel, T., Polaine, M., and Hatchard, J., *Corruption and Misuse of Public Office*, (Oxford: OUP. 2011), p. 153ff.

123) Crown Prosecution Service(CPS), *Misconduct in Public Office*, 2014.

http://www.cps.gov.uk/legal/l_to_o/misconduct_in_public_office/index.html 참조 (접근일 2015. 8. 31).

124) 매년 이 법리에 따라 기소되는 사건은 거의 없지만, 최근에 들어서 증가되고 있다.

이 법리는 매우 제한적으로 적용되어야 한다. 다만 중요한 법령상의 범죄에 해당하지 않지만 그럼에도 불구하고 행위나 상황에 비추어볼 때 범죄자로 처벌하여야 하는 경우, 또는 법률에 규정된 범죄를 저질렀지만 특수한 상황으로 그 범죄를 입증하는 것이 어려운 경우처럼 그 법률을 적용하여 처벌하는 것이 어렵거나 부적절한 경우, 법률상의 범죄에 대해서 법률에 규정된 형벌을 부과하는 것이 비행의 중대성에 비하여 불충분한 경우에만 제한적으로 적용되어야 한다.¹²⁵⁾

4. 법정형

영국 부정행위방지법에서는 사기죄에 해당하는 사람에 대해서 약식절차에서는 12개월(북아일랜드의 경우 6개월)을 초과하지 않는 기간 동안의 징역형 또는 법정 최고액을 넘지 않는 범위에서의 벌금형 또는 양자를 병과할 수 있도록 규정하고 있으며, 정식형사절차에서는 10년을 초과하지 않는 범위내에서의 징역형과 벌금형 또는 양자를 병과할 수 있도록 규정하고 있다.(부정행위방지법 제1조 제3항)

그리고 서비스에 대한 대가를 지불하지 않고 서비스를 부정직한 방법으로 얻는 행위에 대해서는 약식재판절차에서는 제2조 내지 제4조의 사취행위의 경우와 동일한 법정형을 규정하고 있으나 정식재판의 경우에는 최대 5년을 초과하지 아니하는 징역형이나 벌금형 또는 양자를 병과할 수 있도록 규정하고 있다.(제11조 제3항)

그리고 이 법리를 적용한 재판에 대해서는 상대적으로 많은 항소가 제기되고 있다. 법제위원회(Law Commission)에서는 공무담당자의 범위, 공중의 신뢰를 악용하는 부정행위의 의미, 고의성의 판단기준 등이 불명확하여 개선이 필요한 법규범으로 보고 2015년 가을에 이에 관한 자문보고서를 발간하고 2016년 여름에 권고안을 포함한 최종보고서를 제출할 예정이다.

<http://www.lawcom.gov.uk/project/misconduct-in-public-office/> (접근일 2015. 8. 31).

125) CPS, Misconduct in Public Office,

http://www.cps.gov.uk/legal/l_to_o/misconduct_in_public_office/index.html (접근일 2015. 8. 31).

Ⅲ. 평 가

영국에서 1906 Prevention of Corruption Act에 의하여 2003년에서 2007년사이에 27건의 사건이 기소되었으며, 33건이 유죄로 판단되었으며, 1889 Public Bodies Corrupt Practices Act에 의하여 기소된 사건은 더 적어 2003년과 2007년사이에 단지 14건이 기소되었으며 이중에서 4건만에 대해서만 유죄판결이 났다.¹²⁶⁾ 이처럼 부패혐의로 기소된 사건은 영국에서 매우 적다.

그러나 이것이 영국에서의 부패기소사건의 정확한 모습이라고 할 수 없다. 부패사건은 종종 다른 범죄로 기소된다. 대표적인 것이 부정행위 방지법사건이다. 부정회계(false accounting), 사법과정 왜곡(perverting the course of justice), 공공기관에서의 직권남용이라는 보통법 위반(the common law offence of misconduct in public office) 등과 같은 부정행위 방지법 제3조와 제4호의 사취행위에 포함되는 기망행위도 부패행위로 평가할 수 있다. 특히 실제로 잉글랜드와 웨일즈에서 공공기관에서의 직권남용을 검사의 선택에 따라 경찰이나 공공기관의 부패사건으로 기소할 수 있는 범죄이기도 하다.¹²⁷⁾

부패의 어떤 요소가 얼마나 많이 포함되어 있는지에 대한 지표가 나와 있지는 않지만, 2009년에 부정행위방지법(Fraud Act 2006)에 따라 10,090 건의 기소가 있었다. 이런 이유로 부정행위방지법은 “해결하기 어려운 부패문제를 해결하는 실용적 수단”으로 아마도 잠재적 부패 사건을 기소, 처벌하는데 가장 널리 사용되고 있다고 평가되고 있다.¹²⁸⁾

126) TI-UK, Corruption in the UK: Part 3-NIS-study-NEW, 2011, p. 14.

127) Nicholls, C., Daniel, T., Polaine, M., and Hatchard, J., Corruption and Misuse of Public Office, (Oxford: OUP. 2011), p. 153ff.

128) TI-UK, Corruption in the UK: Part 3-NIS-study-NEW, 2011, p. 15.

제 5 절 공익정보공개법 및 정보자유법

I. 공익정보공개법(Public Interest Disclosure Act)

1. 입법배경 및 목적

유엔반부패협약(United Nations Convention against Corruption, UNCAC) 전문에 나타나 있는 것처럼 부패행위는 사회의 기존제도, 민주주의의 가치, 윤리적 가치와 정의를 덜 중요시하게 하고, 지속적인 발전과 법의 지배를 위태롭게 함으로써 사회의 안전과 안정성을 위협한다. 따라서 부정부패행위를 예방하고, 사후적으로 적발하고 처벌하는 것이 민주주의와 지속적인 발전을 위하여 필요하고 중요하다. 그런데 오늘날 정치·경제·사회·문화 등 사회의 각 분야가 전문화, 조직화되고 복잡다단해짐에 따라서 행정기관의 감시·조사능력만으로 다양한 공익침해행위를 적발·단속하기가 점점 어려워지고 있다. 이에 따라 소속하고 있거나 관련을 맺고 있는 단체나 기관의 불법행위나 반사회적 행위 등을 알리는 소위 ‘내부고발행위’ 내지 내부공익제보행위는 사회의 부패를 예방하는데 중요한 기여를 할 수 있다. 즉 내부공익신고자보호제도는 공공부문뿐만 아니라 민간부문에서 부패 및 기타 비리를 제보한 선의의 신고자를 보호함으로써 사회 각 영역에서의 부정부패를 조기에 척결할 수 있고 또한 이를 통하여 부정부패가 발생할 여지를 사전에 예방할 수 있다는 점에서 오늘날 내부공익신고자보호제도는 부패의 예방과 척결을 위한 핵심적 제도라고 평가된다.

내부공익제보자를 보호하기 위한 입법의 역사는 그리 오래되지 아니하다. 영국에서는 근로자가 안전사고의 발생가능성을 인지하였음에도 불구하고 상사에게 보고할 경우에 발생할 불이익을 우려하여 방치한

결과 대형사고와 이로 인한 다수의 인명피해 발생¹²⁹⁾ 그리고 은행(BCCI, Bank of Credit & Commerce International) 붕괴 등에 대한 반성으로 노동법개혁의 하나로서 1998년 내부공익제보자를 보호하는 공익정보공개법(The Public Interest Disclosure Act 1998)이 제정되었다.

그런데 영국 공익정보공개법은 새롭게 제정된 독립된 법률이 아니고, 내부공익정보를 제공한 노동자 등을 사용자의 해고 등으로부터 보호한다는 차원에서 노동권리법(Employment Right Act 1996) 제4부에서 규정하고 있을 뿐이다.¹³⁰⁾ 영국 공익정보공개법은 공공부문은 물론 민간 영역까지 하나의 일반규정을 통해 통일적으로 규율하고 있는 것이 그 특징이다.¹³¹⁾

최근에 내부공익제보행위에 관한 의회의 관심이 증가하고 있다고 평가된다.¹³²⁾ 특히 1996년 공무원행동강령에서부터 다른 공무원의 불법적이거나 부당한 행위에 대하여 지휘계선상의 관리자(직속상관) 내지 지휘계선상에 있는 상급자에게 또는 경찰이나 적절한 관할 당국에 보고할 의무를 규정하고 있으며,¹³³⁾ 공무원이 공무원행동강령과 상충

129) 1987년 193명의 사망자가 발생한 "제부럭 페리참사(Zeebrugger Ferry Disaster)", 1988년 167명이 사망한 "파이퍼 알파 참사(Piper Alpha Disaster)", 35명이 사망하고 500여명이 부상당한 "클립햄 철도 참사(Clapham Rail Disaster)"등이 연속하여 발생하였다. 이혼재, 내부고발자보호제도에 관한 입법정책적 고찰, 연세법학 제22호 (2013. 10), 176면.

130) 보다 강화된 보호를 위하여 2013년 7월부터 Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 (ERRA)을 제정·시행하고 있다.

<http://www.icaew.com/en/technical/legal-and-regulatory/>(접근일 2015. 8. 31).

[information-law-and-guidance/whistleblowing/the-public-interest-disclosure-act-pida-1998](http://www.icaew.com/en/technical/legal-and-regulatory/information-law-and-guidance/whistleblowing/the-public-interest-disclosure-act-pida-1998) 참조.

131) 윤소영, 영국의 공익신고자보호제도, 국민권익위원회, 2014. 12, 1면 참조.

http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05060314&method=searchDetailViewInc&boardNum=47362&currPageNo=1&confId=118&conConfId=118&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_TITLE&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC(접근일 2015. 8. 8).

132) TI-UK, Corruption in the UK: Part 3-NIS-study-NEW, 2011, p. 57.

133) Civil Service Code 2010 paragraph 18. 다만 공무원행동강령은 인사관리문제(human resources management)를 다루지 않는다.

하는 방식으로 행동하도록 요구받는 등 근심이나 고민거리가 있는 경우 공무원은 지휘계선상의 관리자(직속상관)나 지휘계선상에 있는 누군가에게 이야기함으로써 시작할 수 있으며, 만약 어떤 이유로 공무원이 이렇게 하는데 어려움이 있는 경우에는 공무원은 그 문제를 공무원 행동강령에 관하여 소속직원에게 조언하기 위해서 임명된 소속부서의 지명된 공무원과 이 문제를 다룰 수 있다.¹³⁴⁾

만약 공무원이 공무원행동강령 16조에서부터 제18조에 규정된 근심이나 고민거리 등에 관하여 관련 절차에 따라 합리적인 답변 내지 반응을 받지 못한 경우에는 공무원은 그 사실을 공무원인사위원회(the Civil Service Commission)에 보고할 수 있다.¹³⁵⁾ 공무원인사위원회는 직접 이의제기(a complaint)를 고려할 수 있다. 만약 공무원은, 위에서 언급된 절차를 사용하였음에도 문제가 해결될 수 없거나 지시된 내용을 수행할 수 없다고 느끼는 경우에는 공무원직을 사임해야한다.¹³⁶⁾

2. 주요 내용

(1) 보호되는 내부고발자의 범위

영국의 공익정보공개법에 의하여 보호되는 공익신고의 주체는 근로종사자¹³⁷⁾(worker)이다. 영국의 공익정보공개법에 의하면 근로종사자에는 일반노동자뿐만 아니라 파견·알선근로자 등 임시직 계약직은

134) Civil Service Code 2010 paragraph 16, 17.

135) Civil Service Code 2010 paragraph 19. 어떤 상황에서는 내부공익제보자보호에 관한 법률인 공익정보공개법(Public Interest Disclosure Act 1998)이 역시 적용될 수 있다. 이에 관해서는 보다 자세한 것은 Civil Service Management Code 12.1 참조.

136) Civil Service Code 2010 paragraph 19. 그런데 영국의 공무원행동강령에는 개개의 공무원에게 법집행기관 내지 규제기관을 이용할 수 있는 조건 내지 상황에 관하여 규정이 명확하지 아니한 문제점이 있다는 비판이 있다. TI-UK, Corruption in the UK: Part 3-NIS-study-NEW, 2011, p. 57.

137) 김기선, 제도적 보호수단에 대한 인식과 공익신고의사간의 관계에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원, 2014, 29면 각주 53 참조.

물론 퇴직자, 지원자, 자원봉사자, 고용주의 통제나 관리를 받지 않으면서 고용주를 위해서 일을 하는 계약자, 고문이나 자문직 등이 포함되며, 이들이 제보행위 당시에 또는 과거에 기업 등과 관련을 맺고 이와 같은 업무에 종사하고 있으면 해당한다. 또한, 공무원을 포함하는 정부기관에 종사하는 근로자는 물론 민간 부분의 근로자까지 모두 해당된다. 이런 점에서 영국에서는 내부공익제보자가 공적 영역에 속하든 사적 영역에 속하든 불문하고 단일법령으로 규정하고 있다. 이런 점에서 영국의 공익정보공개법에 의하여 보호되는 내부고발자의 범위는 매우 광범위하게 설정하고 있다.¹³⁸⁾

다만 국가보안 관련 종사자, 경찰공무원 및 의회의 직원은 법 적용 대상에서 제외된다. 그리고 공익정보제공행위가 범죄행위에 해당하거나 변호사가 고객과의 상담과정에서 획득된 공익정보를 공개하는 경우 보호되지 못한다.¹³⁹⁾

공익정보공개행위가 적법한 것으로 인정되어 보호받기 위해서는 합리적인 믿음(in the reasonable belief)이 있어야 한다.¹⁴⁰⁾ 이는 무분별한 폭로행위를 막기 위한 것인 동시에 고발내용이 객관적 진실에 부합하지 아니하더라도 신고 당시 신고자가 그렇게 믿은 것에 합리성이 인정되는 경우에는 보호받을 수 있게 함으로써 합리적인 근거에 바탕을 둔 공익정보제공행위를 보호하기 위한 것으로 이해된다.¹⁴¹⁾

138) PIDA(1998) Part IVA. 43K. 그리고 2014년 5월에 영국대법원은 유한책임회사의 사원(Limited Liability Partners) 역시 근로종사자에 포함된다는 판결을 하였다.

<http://www.icaew.com/en/technical/legal-and-regulatory/information-law-and-guidance/whistleblowing/the-public-interest-disclosure-act-pida-1998> 참조(접근일 2015. 8. 8).

139) PIDA(1998), Part IVA, 43B (3), (4).

140) PIDA(1998), Part IVA, 43B.

141) 같은 취지: 줄고, 내부공익정보제공행위 보호의 헌법적 근거와 보호범위, 한국부패학회보, 제12권 제3호(2007. 9), 100면; 김기선, 앞의 논문, 32면.

(2) 보호되는 공익정보의 범위

영국의 공익정보공개법에 의하면 과거 또는 진행중인 또는 곧 실행될 것으로 예상되는 다음의 행위를 제보한 경우에 보호된다. 즉 소속 조직의 범죄행위(criminal offence), 법률이나 계약상의 의무위반행위(legal obligation), 위증이나 증거제출 등으로 오심을 발생시킬 수 있는 행위(miscarriage of justice), 개인의 건강과 안전에 대한 침해행위(health or safety of individual endangered), 환경훼손행위(environment damaged)에 관한 정보를 제공하거나 위에서 언급한 행위들에 대한 고의적인 증거 은폐행위를 알리는 경우를 내부공익제보행위로 규정하고 있다.¹⁴²⁾

6가지 유형의 신고대상은 그 범위가 넓고, 위반 행위가 진행 중이거나 발생할 우려가 있는 경우까지 보호하고 있으며 위반사항이 발생한 지역이 국외인지 여부, 적용법이 영국의 국내법인지 여부를 불문하고 보호된다는 점에서 영국의 공익정보공개법은 다른 입법례에 비하여 보호되는 신고의 범위가 매우 광범위하다는 특징이 있다.¹⁴³⁾

(3) 보호되는 신고의 방법

영국 공익정보공개법에 의하면 공익정보 제공 내지 신고는 고용주나 그로부터 권한을 위임받은 자, 법률가, 행정기관장, 국무장관에 의하여 지명된 사람에게 할 수 있을 뿐만 아니라 경우에 따라서는 제3자에게 공익정보를 제공할 수도 있다. 다만 신고 내지 제보를 받은 기관의 성격에 따라 공익정보제공자가 갖추어야 할 요건을 다르게 규정하고 있다.¹⁴⁴⁾ 즉 내부공개인 경우에는 완화된 요건을 요구하고 제한적 외부

142) PIDA(1998), Part IVA, 43B.

143) 김기선, 앞의 논문, 30면;

144) PIDA(1998), Part IVA, 43C~43k. 이에 관하여 자세한 것은 장화익, 근로자 내부고발 보호제도 국제비교: 영·미·일의 사례와 시사점, 노동정책연구 제7권(2007), 242면 참조; 권창국, 내부고발자 보호제도에 관한 연구, 형사정책 제24권 제3호(2012. 12), 201면 참조.

공개, 대중적 외부공개로 갈수록 보다 가중된 요건을 요구하고 있다. 사용자 등에 대한 내부공익정보 제공의 경우에는 제보자에게 성실성 내지 선의(good faith)만 있으면 되고, 부주의하게 정보를 제공하더라도 보호될 수 있다.¹⁴⁵⁾ 하지만 경찰, 언론매체 등 조직외부자에 대한 공익 정보 제공의 경우에는 근로종사자의 폭로가 선의이며, 근로종사자가 폭로된 정보가 진실이라고 합리적으로 믿었으며, 개인적 이익을 얻을 목적으로 공익정보를 제공한 것이 아니거나 예외적으로 중대한 위법 등을 내용으로 하여야 한다.¹⁴⁶⁾

그런데 영국 공익정보공개법에서는 제공되는 정보의 내용이나 대상 기관이 광범위한 만큼 사용자나 지정기관에의 정보 제공을 외부기관에 대한 정보제공보다 우선하도록 하고, 그렇지 못한 경우 보다 엄격하고 특별한 합리적 이유를 요구하고 있다.¹⁴⁷⁾

영국의 공익정보공개법에서는 실명 내지 기명의 제보만을 보호하는 것은 아니기 때문에 익명의 제보도 보호될 수 있다. 다만 기명의 제보에 비하여 익명의 제보의 경우 제보와 사용자의 불이익조치와의 인과관계를 인정받기 어려운 문제점이 있다.¹⁴⁸⁾

(4) 내부공익정보 제공자의 보호

영국의 공익정보공개법에서도 다른 입법례처럼 법정의 요건을 갖춘 적법한 공익정보제공행위자를 보호하기 위한 규정을 두고 있다. 즉 사용자 등은 근로종사자에게, 근로종사자가 공익정보제공행위를 하였다는 이유로 해고, 내부고발과 관련성을 가지는 불이익한 인사조치를 하여서는 아니 됨을 규정하고 있다.¹⁴⁹⁾

145) PIDA(1998), Part IVA, 43C(1).

146) PIDA(1998), Part IVA, 43 G, H..

147) 장화익, 앞의 논문, 243면 참조.

148) <http://www.pcaw.co.uk/law/pida.htm>(접근일 2015. 8. 8)..

149) PIDA(1998), Part IVA, 47(B) (1).

영국의 공익정보공개법에서는 공익정보제공자가 해고 기타 불이익 조치를 받은 경우 그 해고 기타 불이익조치가 합법적이라는 것에 대한 입증책임은 원칙적으로 사용자에게 지우고 있다.¹⁵⁰⁾

불이익 처분을 당한 경우 권리구제를 담당하는 기관에서는 법원에 제소하는 방식과 행정기관으로 하여금 일차적으로 담당하게 한 후 행정기관의 결정 등에 대해서 법원에 제소하게 하는 방식이 있는데, 영국의 공익정보공개법에서는 사용자 등으로부터 불이익한 처분을 받은 근로종사자는 고용법원(Employment Tribunal)에 제소할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다.¹⁵¹⁾

보호제도의 내용은 크게 원상회복과 재고용을 내용으로 하는 구제 명령, 손해배상, 임시구제제도로 구분할 수 있다. 구제명령 중 원상회복 명령은 모든 측면에서 해고가 없었던 것처럼 대우할 것을 명령하는 것이고, 재고용명령은 해고 전에 상응하는 지위 또는 기타 적합한 지위에 다시 고용할 것을 명령하는 것이다.¹⁵²⁾ 법원의 구제명령을 사용자가 이행하지 아니하는 경우 고용법원은 사용자에게 그 불이행으로 인한 손실의 배상을 명하여야 한다. 또한 신고자가 근로자인 경우 근로자가 신고를 이유로 해고이외의 피해를 입거나 근로자가 아닌 근로종사자인 경우에는 신고자가 입은 피해를 사용자로 하여금 배상할 것을 명하여야 한다. 손해배상은 기본배상액과 전보적 배상액으로 나누어 볼 수 있다는데, 공익제보로 인한 부당해고는 일반 부당해고와 달리 손해배상액에 상한이 없다는 특징이 있다.¹⁵³⁾

또한 영국 공익정보공개법에서는 신고자가 신고를 이유로 부당해고 되었다고 법원에 제소한 경우 고용법원에 해고의 효과를 잠정적으로 정지시키는 가구제제도(interim relief) 내지 임시구제제도를 두어 공익

150) Employment Right Act 1996, 48(2), 98, 103A

151) Employment Right Act 1996, 48 (1A).

152) Employment Right Act 1996, 112-119.

153) Employment Right Act 1996, 49(6).

정보제공자를 실질적으로 보호하고자 하는 입법적 장치를 두고 있다.¹⁵⁴⁾ 임시구제는 근로자(employee)인 신고자가 해고를 당한 경우에만 인정되며, 해고에 이르지 않은 피해나 근로자가 아닌 근로종사자(worker)의 피해에 대해서는 임시구제 규정이 적용되지 않는다.

그 외에도 특별히 보호대상에서 제외되는 경우가 아니면 근로종사자가 공익정보제공행위가 비밀유지의무, 내부고발을 금지하는 근로계약과 충돌하는 경우 이에 관한 면책규정을 두고 있다.¹⁵⁵⁾

II. 정보자유법

1. 입법배경 및 목적

영국은 2000년 정보자유법(the Freedom of Information Act 2000)이 제정되고 이후 순차적으로 확대, 적용되다가 2005년에 비로소 전면적으로 시행되었다는 점에서 다른 선진국들과 비교할 때 상대적으로 뒤늦게 정부보유문서에 대한 공개에 나섰다고 할 수 있다. 이는 공직의 비밀성이 영국 공직사회를 오랫동안 지배한 전통적 가치였기 때문이다.¹⁵⁶⁾ 그렇지만 영국에서도 행정개혁의 일환으로 행정정보공개가 추진되었다. 1991년 영국의 메이저(J. Major) 정부에 의해 도입된 “시민헌장(Citizen’s Charter: Raising the Standard)”을 통해서 행정기관은 국민 개개인에게 공공서비스의 평가에 필요한 정보를 제공할 책임을 지고 있음을 밝혔고, 1993년 “열린 정부(Open Government)”라는 백서가 의회에 제출되었고, 이 백서의 권고에 따라 1994년 “정부보유정보공개 운영규정(Code of Practice on Access to Government Information)”이 제정되었다. 그러나 시민헌장에 근거한 정보공개는 행정서비스평가를 위한

154) Employment Right Act 1996, 128(1)(b), 129, 영국 공익정보공개법 9 참조.

155) PIDA(1998), Part IVA, 43J.

156) 서필언, 앞의 책, 449면; 정준희, 영국의 정보자유법과 언론, 세계언론법제연구 제23호, 한국언론문화재단, 2008, 142면 참조.

정보에 국한되어 있었고, 1994년의 정부보유정보공개운영규정은 행정부 내부규정이라는 한계가 있었고¹⁵⁷⁾ 실질적인 정보공개에 크게 기여하지 못하였다고 평가된다.¹⁵⁸⁾

이런 문제점들을 개선하기 위하여 1997년 12월에 블레어(T. Blair) 정부는 정보자유법의 제정을 제안하는 “국민의 알 권리(Your Right to Know: Freedom of Information)”라는 백서를 발간하였고, 이를 토대로 1999년 5월 정보자유법안을 제출하고, 같은 해 7월 의회 공공행정특별위원회(Select Committee on Public Administration)가 제안한 법안에 대한 권고사항을 반영한 후 그해 11월에 기존의 정부보유정보공개운영규정을 대체하는 정보자유법이 제정되었다. 이를 통하여 정부보유 정보에의 접근권이 권리로서 보장되게 되었다. 정보자유법의 제정으로 1958년과 1967년의 공공기록물법(Public Records Act 1958)에 있는 정보공개관련 조항은 폐지되었으며, 개인정보보호와 정부보유정보의 관리시스템 전반에도 변화를 초래하여 데이터보호법(Data Protection Act 1998)과 공공기록법(Public Records Act 1958)은 부분적으로 개정되었다.

정부보유정보공개운영규정에 따르면 행정담당 의회옴부즈만(Parliamentary Commissioner for Administration)의 관할하에 있는 정부 부처와 공공기관만을 그 적용대상으로 규정하고 있어 공개대상이 되는 정부보유 정보가 제한되어 있었지만 정보자유법은 공개의무를 지는 공공기관의 범위를 대폭 확대하였으며, 정보공개대상에서 제외되는 분야를 이전보다 축소하여 국민의 알 권리와 행정의 투명성을 확대하였다.¹⁵⁹⁾

그리고 장관으로부터 독립되어 있으면서 공공기관의 정보공개를 감독·심판·조정하고 공공기관에게 필요한 조언을 하고, 정보공개에

157) <http://shutyourpc.appspot.com/www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/notes/division/2>, Explanatory Notes to freedom of Information, background 6. 참조(접근일 2015. 8. 10.); 오향녕, “영국 정보공개제도의 발달과 현황 : 미완의 여정”, 기록보존 제12호, 1999, 국가기록원, 113면 참조.

158) 서필언, 앞의 책, 450면.

159) 서필언, 앞의 책, 451면 참조.

관한 교육과 훈련을 담당하는 정보감독관(Information Commissioner) 제도를 두어 행정부의 이행실태를 감시하고 제도의 조속한 정착에 기여하도록 하고 있다.¹⁶⁰⁾ 정보자유법에서는 국민이 의원의 소개¹⁶¹⁾ 없이 직접 정보감독관에게 정부의 정보공개거부의 부당성을 주장하고 공개를 명하여 줄 것을 요구할 수 있으며, 정보자유법에서는 정보 그 자체는 물론이고, 원자료인 문서와 그 사본의 공개도 청구할 수 있도록 규정하고 있다.

또한 1958년의 공공기록법은 공공기록의 보전을 위한 장치를 새롭게 마련하기 위하여 개정되었다. 즉 이 법에 따르면 공공기록보관서는 공공기록을 조사하고 복사본을 보유할 수 있는 시설과 장비를 제공해야 할 의무를 부과하고 있다. 정보자유법에 따른 정보공개권리와 정보감독관의 규제권한은 이들 기록에 포함되어 있는 정보에까지 미친다.¹⁶²⁾

2. 정보자유법의 내용

(1) 정보공개청구의 주체와 정보공개대상문서의 범위

정보자유법에 따르면 특정정보에 대한 이해관계 유무에 상관없이 영국 국민은 물론이고 영국외에 거주하는 외국인 역시 공공기관에 대한 정보공개청구의 권리를 갖는다. 즉 누구든지 공공기관에 정보의 공개를 요구하면 공공기관(public authorities)으로부터 요구된 정보를 보유하고 있는지 여부를 문서로 전달받을 권리와 더불어 요구된 정보를 공공기관이 보유하고 있는 경우에는 정보를 열람하고, 경우에 따라 보유할 권리가 있음을 규정하고 있다.(정보자유법 제1조 제1항)

160) 서필언, 앞의 책, 451면 참조.

161) 정부보유정보공개운영규정에 따르면 행정기관의 정보공개거부에 대해서 시민은 의원을 통해서 행정담당 의회옵부즈만에게 시정을 요구할 수 있었다.

162) <http://shutyourpc.appspot.com/www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/notes/division/2>, Explanatory Notes to freedom of Information, background 7. 참조(접근일 2015. 8. 10).

공공기관의 범위에서 정보자유법은 정부보유정보공개운영규정의 경우와 달리 중앙행정기관에 국한하지 아니하고 지방자치단체, 국립건강원(National Health Service bodies), 학교, 대학교, 경찰, 국방부, 의회, 공기업, 국무장관이 정하는 명령으로 정하는 공공단체, 기타 공공단체, 그리고 다른 사람을 위하여 공공기관이 보유하거나 다른 사람이 공공기관을 위하여 보유하고 있는 정보 역시 공공기관 보유정보로 규정하여 모든 공공기관을 적용대상으로 규정하고 있다.(정보자유법 제3, 4조) 공공기관은 비공개대상정보로 규정되어 있거나 공개하는 것보다 비공개하는 것이 공공의 이익을 실현한다고 판단하는 경우를 제외하고는 공공기관은 공개 청구된 정보를 공개해야 한다. 각 공공기관은 정보공개 목록을 의무적으로 작성하여야 한다.(정보자유법 제19조)

(2) 비공개대상정보

정부보유정보공개운영규정에 따르면 정보공개대상에서 제외되는 분야를 15개 분야로 나누어 제한하였지만, 정보자유법에서는 정보공개대상에서 제외되는 분야를 7개 분야로 축소하였다.

그리고 비공개대상정보는 공개가 완전히 면제되는 정보, 조건부로 면제되는 정보, 조건부 면제보다 더 엄격한 조건하에서 공개가 허용되는 정보로 구분하고 이에 따라 공익검증심사(Public Interest Test)와 침해검증심사(Prejudice Test)와 같은 별도의 기준에 따라 공개여부를 판단하도록 규정하고 있다.¹⁶³⁾ 정보공개청구권자가 자신의 정보를 열람하고자 하는 경우에는 데이터보호법에 따라 청구하여야 한다.

163) 이에 관하여 자세한 것은 정부혁신지방분권위원회, *굿 거버넌스 실현을 위한 국민 참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구*, 2005, 47면 이하 참조.

(3) 이의제기절차

공공기관이 정보공개청구를 거부한 경우 청구인은 공공기관에 직접 이의를 제기할 수도 있고, 공공기관에 이의신청 처리절차가 마련되어 있지 않거나, 공공기관에서 자신의 이의제기를 올바르게 처리하지 않는다고 판단하는 경우에는 정보감독관에게 구제심사를 신청할 수 있다. 정보감독관에 의하여도 구제받지 못한 경우 혹은 정보감독관을 거치지 않고 바로 법원에 공공기관을 상대로 소송을 제기할 수 있다. 정보감독관의 결정에 불복하는 신청인이나 공공기관은 법원에 제소할 수 있다.(정보자유법 제57조)

제 4 장 영국에서의 부패방지를 위한 조직체계

제 1 절 서 설

영국에서의 부패방지를 위한 조직체계 내지 담당기관을 어떻게 선정할 것인가 하는 문제는 관점에 따라 달라질 수 있지만, 여기에서는 공무원 내지 공공기관의 청렴성을 유지, 점검하기 위한 행정기관, 수사기관, 그리고 회계감사기관으로 나누어 살펴본다.

즉 개방적이고 공정한 경쟁에 바탕을 실적주의에 입각하고 금품 기타 향응 수수 금지, 부정청탁 금지, 이익충돌 방지, 내부고발 등 공무원 행동강령의 준수와 이행을 행정적으로 뒷받침하기 위한 기관이 공무원인사위원회제도이다. 이런 점에서 공무원인사위원회제도의 조직과 권한에 관하여 살펴본다.

공무원행동강령 위반으로, 금품 기타 향응 수수, 부정청탁, 이익충돌 방지의무 위반 등으로 형사적으로 범죄행위를 구성하는 경우 이를 처리하는 사법기관으로서 왕립검찰청과 중대부정수사청의 조직과 권한에 관하여 살펴본다.

마지막으로 국가회계감사제도로서 영국의 국가감사원제도에 관하여 살펴본다.

제 2 절 공무원인사위원회(Civil Service Commission)

I. 설립배경 및 취지

공무원 채용 등 인사의 공정성과 공무원의 윤리적 사명감 및 공직 사회의 청렴성을 모니터하고 강화하는 역할을 하기 위해서 일반적인

정부조직으로부터 독립된 조직체가 필요하다. 이를 통하여 공무원은 정부에 봉사하고 국민들에게 봉사하게 된다. 이를 실현하기 위한 기관이 공무원인사위원회(Civil Service Commission)이다. 공무원인사위원회는 공직제도의 실적주의와 윤리적 사명감을 보장하고 공무원의 불편부당성 및 정치적 중립성을 수호하고 이를 확실히 하기 위하여 존재한다.¹⁶⁴⁾

영국에서 공무원인사위원회는 종래 엽관제 등으로 인한 공직의 비효율성과 대중으로부터 오명 등을 이유로 하여 능력에 입각한 공개경쟁 채용시험 실시를 주장한 Northcote-Trevelyan Report를 기반으로 하여 공무원채용을 위한 필기시험을 실시하고¹⁶⁵⁾ 공무원임용에 대한 승인 여부를 심사하기 위하여 1855년에 처음으로 구성되었다.¹⁶⁶⁾ 그 이후 점진적으로 권한을 확대하여 1920년대 무렵에는 모든 공무원 채용에 대한 승인권한을 가지게 되었고, 1996년에는 공무원인사위원회는 공무원 행동강령과의 충돌과 관련하여 공무원들이 제기하는 불만 내지 이의를 접수하고 이에 관하여 결정하는 권한을 가지게 되었다. 그리고 2010년 통치구조개혁법(Constitutional Reform and Governance Act 2010)의 제정으로 공무원인사위원회는 비로소 법적 근거를 가지게 되었다.¹⁶⁷⁾ 그 이전까지는 공무원인사위원회는 국왕의 대권에 근거하여 왕의 자문기관인 추밀원(Privy Council)의 추밀원령(Civil Service Order in Council)에 따라 설치되고, 활동하였다.

오늘날 공무원인사위원회는 내각사무처(Cabinet Office)에 의하여 업무 지원을 받고 있으나 내각사무처 장관이나 그의 소관부서의 불가분의 구성부분이 아니며 장관이나 그 소관부서로부터 그리고 공무원으로

164) Gerry Grimstone, A Better Civil Service - Triennial Review of the Civil Service Commission, 2014, p. 5.

165) 1950년대에 와서는 필기시험을 대신하거나 보완하기 위하여 공무원채용에서 학위, 인성 등을 심사하는 인터뷰와 같은 특별절차를 도입하였다.

166) 공무원인사위원회의 역사와 발전과정에 관하여는 <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/history-of-the-commission/> 참조.

167) <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/>

부터 독립하여 자신의 직무를 수행한다는 점에서 내각이나 장관으로부터 자율성을 가지는 집행적 성격의 비정부 공공기관(Non-departmental public body: NDPB)으로서의 성격을 가지고 있다.¹⁶⁸⁾

II. 조 직

공무원인사위원회는 위원들과 직원들로 구성된다. 공무원인사위원회는 적어도 7인의 위원(Commissioner)으로 구성되며, 그 중 한 사람이 수석 위원이 된다.¹⁶⁹⁾ 수석위원(the First Commissioner)과 평위원은 공무원 담당장관, 즉 수상의 추천에 따라 국왕에 의하여 임명되는데, 위원은 공정하고 개방된 채용경쟁과 대중에의 공개를 거쳐 실적에 따라 선발된다.¹⁷⁰⁾ 위원들은 공적 영역이나 사적 영역 또는 자원봉사영역(voluntary sector) 등에서의 다양한 경험을 가지고 있으며 명확하고 독립적인 전망을 제시하고 있다. 이와 같은 것들이 공무원제도가 효율적이고 정치적으로 중립적인 것으로 하는 것을 지원하고 공무원제도가 공무원행동강령의 핵심가치에 입각하여 형성되도록 한다.¹⁷¹⁾

수석위원과 평위원의 임기는 5년을 넘지 못하며, 재임할 수 없으며, 수석위원직과 평위원직을 동시에 겸할 수는 없다.¹⁷²⁾ 수석위원이 공적인 경우 수상은 다른 평위원으로 하여금 수석위원으로서의 기능을 수행하도록 할 수 있다.

수상은 수석위원을 추천하기 전에 스코틀랜드와 웨일즈의 수석장관과 그리고 직전 의회의원총선거에서 제1야당과 제2야당의 지도자와 상의

168) Gerry Grimstone, A Better Civil Service-Triennial Review of the Civil Service Commission, 2014, p. 7ff.; <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/>.

169) Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 Part 1 Section 1.

170) Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 Part 1 Section 2.

171) <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/civil-service-commissioners/>.

172) Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 Part 1 Section 3 (8), (9).

하여야 한다.¹⁷³⁾ 수상은 수석위원과의 합의없이 공무원인사위원회의 평위원을 임명할 수 없다.¹⁷⁴⁾ 수석위원이 아닌 평위원이 다른 직업을 가질 수 있는 조건에 관하여는 수상이 결정하되 이에 관하여 공무원인사위원회 수석위원과 합의하여야 한다. 특히 평위원이 다른 공직을 가지고 있고, 그 공직의 기능이 공무원인사위원회의 업무와 관련되어 있고 유사하다고 수상과 수석위원이 인정하는 경우에는 수상과 수석위원이 합의하는 것에 따라 실적주의와 임기의 제한을 적용하지 않을 수도 있으며, 공무원인사위원회 위원으로서의 직무수행을 제한할 수 있으며, 다른 공직을 그만두는 경우에는 위원으로서의 공직을 중지시킬 수 있다.

공무원인사위원회에는 특별위원회를 둘 수 있으며, 특별위원회에는 소위원회를 둘 수 있다. 특별위원회나 소위원회의 구성원은 반드시 공무원인사위원회의 위원이 아닌 사람도 포함될 수 있다. 공무원인사위원회는 위원회 및 특별위원회와 소위원회의 절차를 스스로 정할 수 있으며, 위원회 및 특별위원회, 소위원회의 절차의 유효성은 구성원의 궐위나 구성원 임명에서의 하자로 인하여 영향을 받지 않는다.¹⁷⁵⁾

수석위원과 평위원은 위원회의 승인없이 3번 연속하여 위원회의 회의에 불참한 경우, 어디에서든 유죄판결을 받은 경우¹⁷⁶⁾, 파산한 경우,¹⁷⁷⁾ 위원회의 직무를 수행할 수 없거나 부적절한 경우 수상의

173) Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 PART 1 Section 2 (4)(b).

174) Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 PART 1 Section 3 (4).

175) Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 PART 2 Section 10.

176) 유죄판결은 국내이든 외국이든 중요하지 않으며, 영국의 지역에서의 법에 따라 범죄행위로 규정된 행위도 이 조항의 적용대상이 되는 범죄행위로 여겨진다.

Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 PART 1 section 5 (3), (4), (5).

177) 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드에서는 개인과 관련하여 파산명령을 받거나 스코틀랜드에서 개인 재산이 가압류된 경우를 의미한다. Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 PART 1 Section 5 (6).

요청에 따라 해임될 수 있다.¹⁷⁸⁾ 공무원인사위원회의 수석위원과 위원을 포함한 구성원은 왕의 신하나 독립외청으로 간주되지 아니하며 국왕의 불체포특권 등을 향유하는 것으로 간주되지 아니한다.

수상은 공무원인사위원회가 기능을 수행하기 위하여 필요한 적절한 예산총액을 지급하여야 한다. 다만 이 경우 장관은 위원회와 협의한 후 사용용도와 사용금액 그리고 비용이나 지출과 관련하여 특별절차를 거칠 것 등 일정한 조건을 부과할 수 있다.¹⁷⁹⁾

Ⅲ. 권 한

공무원인사위원회는 통치구조개혁법 제11조에서부터 제14조에 규정되어 있는 공무원의 선발, 제9조에 규정된 공무원행동강령과 충돌되는 공무원의 행동, 기타 제17조에 의하여 장관과 공무원인사위원회가 합의한, 통치구조개혁법의 다른 규정에 근거하여 위원회에게 추가적으로 주어진 공무원제도와 관련한 기능을 담당하고 있다. 그리고 이와 같은 부가적 기능수행을 위하여 공무담당관리기관은 위원회가 합리적으로 요구한 정보들을 공무원인사위원회에게 제공하여야 한다.(제17조 제3항)

공무원인사위원회는 공무원 채용이 공정하고 개방적인 경쟁을 바탕으로 하는 실적주의에 입각하고 있는지 여부를 확인, 점검하고, 또한 공무원행동강령 위반여부를 심사하는 공무원인사위원회는 공무원에 대한 중요한 규제자로서 공무원의 능력과 윤리적 사명감을 강화하는 동시에 공무원조직에서 최선의 관행이 발전할 수 있도록 조력하여야 한다. 이를 위해서 공무원인사위원회는 공무원행동강령 등의 준수여부를 확인, 점검하여야 한다.¹⁸⁰⁾ 공무원인사위원회에 의한 공무원행동강령

178) Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 PART 1 Section 5 (3), (4).

179) Constitutional Reform and Governance Act 2010 SCHEDULE 1 PART 2 Section 14.

180) TI-UK, Corruption in the UK: Part 3-NIS-study-NEW, 2011, p. 53.

등의 준수여부를 점검하는 것은, 공무원행동강령이 공무원이 업무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙이자 최선의 관행임을 확인하기 위한 것이다.

그리고 공무원인사위원회는 공무원행동강령에 관련된 내부고발자 보호절차와 더불어 공무원행동강령의 실현에 관한 각 부처의 정책과 절차가 효율적인지 여부를 역시 심사한다. 공무원인사위원회는 2년마다 공무원의 공무원행동강령 준수여부에 관한 평가를 하여야 하며, 그 평가의 한 부분으로서 위원회는 각 부처별 내부의 이의제기 건수에 관한 자료를 수집하여야 하며, 공적 역무시스템에 영향을 주는 이슈들을 분석하여야 한다.¹⁸¹⁾

또한 장관의 공무원에 대한 불만은 일반적으로 사무차관 등 직업 공무원의 최상위급 고위공무원(Permanent Secretaries or the Head of the Civil Service)에 의하여 해결되어야 한다. 다만 예외적인 경우 행동강령과 무관하거나 비전형적 사건에서 장관은 내각사무처장관(the Minister for the Cabinet Office)과의 협의를 거쳐 공무원인사위원회에 사건을 문의할 권리를 가지고 있다.

그 외에도 공무원인사위원회는 회계연도가 끝난 후에는 실현가능한 대로 최대한 빨리 1년간의 직무 수행에 관한 보고서를 준비하여야 한다. 그리고 공무원인사위원회는 예외적인 경우에는 위원회의 기능수행과 관련된 사안에 관하여 다른 시기에 보고서를 준비할 수 있다. 보고서 준비를 마친 후에는 실현가능한 대로 최대한 빨리 보고서 사본을 장관 등에게 제출하여야 하며, 공무원인사위원회가 적절하다고 생각하는 방법으로 보고서를 출간하여야 한다. 장관은 보고서의 사본을 감사원장에게 제출하도록 협의되어 있지 않다면, 의회에 제출하여야 한다.¹⁸²⁾

181) Gerry Grimstone, A Better Civil Service- Triennial Review of the Civil Service Commission, 2014, p. 8.

182) Constitutional Reform and Governance Act SCHEDULE 1 PART 2 section 17.

위원회는 적절한 회계와 적절한 기록을 하여야 하며 매 회계년도마다 회계에 관한 설명서(statement)을 준비하여야 하며, 여기에는 매 회계연도 말의 위원회의 업무상태와 수입, 지출 그리고 현금 흐름 등을 알 수 있는 내용이 포함되어 있어야 하며, 이와 같은 설명서를 장관에게 제출하고 장관은 감사원장(the Comptroller and Auditor General)에게 보내야 한다.¹⁸³⁾ 감사원장은 설명서를 검사하고 확인하고 보고하여야 하며, 담당장관이 하도록 협의되어 있지 않다면 감사원장은 설명서 사본과 보고서를 의회에 제출하여야 한다.

제 3 절 왕립검찰청(Crown Prosecution Service)

I. 설립배경 및 취지

영국에서는 전통적으로 국가형벌권이라는 관념이 부정되었기 때문에 범죄에 대하여 국가권력을 바탕으로 그 진위를 수사하는 국가기관 내지 국가의 형벌권을 전제로 이를 주도적으로 행사하는 대륙법계의 검사 내지 검찰제도는 생소한 개념이었다. 그래서 영국에서는 범죄를 개인의 개인에 대한 불법행위로 보기 때문에 범죄로 인하여 피해를 입은 피해자가 가해자를 상대로 소추하는, 사인소추에 의하여 형사소송절차가 개시되고(사인소추주의),¹⁸⁴⁾ 형사소송에서도 민사소송과 다를 바 없이 사건의 실체적 진실발견에 관해서는 당사자가 주도권을 가지는 당사자 중심의 소송구조였다.

그러나 사인소추제도는 피해자가 가난하거나 법률지식에 무지한 경우 소추행위를 제대로 할 수 없고 금전 배상을 보다 많이 받기 위한 수단으로 소추행위를 남용하는 문제점이 있었고, 그래서 일정한 사건의

183) Constitutional Reform and Governance Act SCHEDULE 1 PART 2 section 16.

184) 김종구 외 7인, 검찰제도론, 법문사, 2011, 381면.

경우에는 법무장관(Attorney General)¹⁸⁵⁾의 동의를 있는 경우에만 소추할 수 있도록 하면서 점차 사인소추는 축소되게 되었고 특히 산업혁명과 도시의 인구집중 등으로 범죄가 폭증하게 되면서 사인소추로는 범죄에 적절히 대응하기가 곤란했기 때문에 경찰에 의한 소추가 일반화되었다.¹⁸⁶⁾ 그 결과 영국에서는 사인의 범죄행위는 물론이고 공직자의 범죄행위에 대한 조사 내지 수사는 물론이고 공소제기, 공소유지 등 형사사법절차의 모든 권한을 원칙적으로 경찰에 의하여 행사되었다.¹⁸⁷⁾ 그렇지만 사인소추가 여전히 제한적으로 인정되었고, 경찰이외에 국왕의 관리인 공소국장(Director of Public Prosecutions)¹⁸⁸⁾에 의한 공소추도 인정되었다.

그런데 영국 경찰은 각 지방의 자치경찰이고, 우리나라의 경찰조직과 같은 전국적인 조직을 갖춘 경찰조직이 인정되지 않아 각 지방의 경찰은 독자적으로 소추행위를 하였다. 그 결과 소추권행사의 법률적

185) 우리나라의 법무부장관에 유사한 지위와 권한을 가지고 있다. 정부에 대한 법률 자문, 중요범죄에 대한 기소 동의권, 기소된 범죄에 대한 공소취소권 등이 부여되어 있다.

186) 영국에서의 소추제도의 변화에 관하여 자세한 것은 김종구 외 7인, 앞의 책, 382면 이하 참조.

187) 같은 취지: 이정수, 영국 특별수사청(SFO) 개관, 형사법의 신동향, 통권 제6호(2007. 2), 28쪽. 그리고 경찰이외의 다양한 종류의 행정기관들도 독자적인 형사소추행위를 하였다. 예컨대 내국세징수국(Inland Revenue), 우체국(post office), 보건과 산업안전위원회(Health & Safety Commission), 공해감시국(Pollution Inspectorate), 각 지방자치단체 등도 그들의 소추인을 두고 규제위반행위에 대한 형사소추를 할 수 있다.

188) 1879년의 범죄소추법에 의하여 Director of Public Prosecutions을 둘 수 있는 법적 근거가 마련되었으며, 초기에는 Director of Public Prosecutions은 내무부장관(Home Secretary)에 의해 임명되고 법무장관(Attorney General)의 감독을 받았었다. 1986년 영국 최초의 공소추기관인 왕립검찰청(Crown Prosecution Service)이 창설되기 전까지는 1879년부터 인정된 Director of public prosecutions는 100년 이상 런던에 소수의 법률가로 구성된 사무소를 두고 형사소추를 담당하는 기관의 책임자에 불과하였다. 1986년 이전에는 Director of public prosecutions는 경찰 수사에 대한 지휘 및 공소제기 여부를 결정하는 검찰이라고 하기 보다는 경찰이 제기한 공소의 유지만을 담당하였다는 점에서 ‘공소국장’이라고 번역하는 것이 타당하다고 판단된다. 그렇지만 경찰로부터 독립된 왕립검찰청을 창설한 1986년이후에는 왕립검찰청의 장(Director of public prosecutions)을 공소국장이라고 번역하는 것보다는 ‘검찰총장’으로 번역하는 것이 타당하다고 판단된다. 김종구 외 7인, 앞의 책, 390면.

전문성의 결여 문제와 더불어 지역적 차별성 내지 전국적 형평성의 문제가 제기되었고 1970년대와 1980년대에는 이것이 커다란 사회적 병폐로 지적되었다. 1980년에 들어 경찰 수사과정에서의 강압 등 위법한 절차에 의해 수집된 증거에 의한 법원의 오심판결 등이 사회문제화 되면서 경찰이 수사와 공소제기를 모두 담당하는 것의 문제점이 부각되어 수사과정의 적법성 확보와 이를 통한 경찰수사과정에서의 인권 보장 그리고 법률지식과 공판활동의 전문성을 구비한 검찰조직을 통하여 기소여부를 결정하고 공소를 유지하도록 하여 전국적으로 적정한 기소권 행사를 보장하고 형사사법절차의 적정성을 실현하기 위하여 검찰제도가 도입되어야 한다는 주장이 강하게 제기되었다.

그 결과 영국에서도 1985년 수사기관 및 공소제기기관과 공소유지기관을 분리하기 위하여 독립된 공소유지기관의 설치를 내용으로 하는 범죄소추법(Prosecution of Offences Act)¹⁸⁹⁾이 개정되었고, 이에 따라 1986년 국가공소기관이라고 할 수 있는 하는 왕립검찰청(Crown Prosecution Service: CPS)이 창설되었고, 왕립검찰청에 소속된 검사들이 경찰이 수사하여 법원에 고발한 형사사건에 대한 공소를 담당하게 되었다.

II. 조 직

이처럼 영국에서는 1985년에 이르러 프랑스에서 형성되어 유럽대륙에 널리 도입되어 있는 검찰제도를 수용하였다. 왕립검찰청에는 검찰총장(Director of Public Prosecutions)이 있는데, 1985년의 범죄소추법에 의하면 검찰총장은 법조경력 10년 이상의 변호사중에서 법무장관(Attorney General)이 임명하고 법무장관의 지휘, 감독을 받는다. 검찰청 소속 검사는 검찰총장의 지휘를 받아 업무를 수행한다.

189) 이 법률은 1879년 제정된 이래 1884, 1968, 1974, 1979, 1985년 걸쳐 개정되었다.

왕립검찰청에는 약 8700명의 직원이 있고, 그 중 약 2500명이 변호사 자격을 갖고 있는 법률가이며, 왕립검찰청에서 소추업무를 수행하는 법률가들을 검사(Crown Prosecutor)라고 하며 이들은 사무변호사(Solicitor)¹⁹⁰⁾의 자격을 갖고 있는 것이 보통이다.¹⁹¹⁾ 왕립검찰청소속 검사의 경우에는 그가 법정변호사(Barrister) 자격을 갖고 있는 경우에도 범죄소추법에 따라 사무변호사로서의 권한만을 인정하여 예심법원의 재판에만 참석하여 변론할 수 있을 뿐이고, 상급법원인 왕립형사법원이나 고등법원 그리고 항소법원의 재판에 관여할 수 없었다. 하지만, 1999년 법률의 개정에 의하여 왕립검찰청 소속검사에 관한 이런 제한을 폐지하여 법정변호사자격을 갖고 있는 검사는 물론이고 사무변호사 자격을 갖고 있는 검사일지라도 일정한 요건을 갖춘 경우 상급법원인 왕립형사법원의 재판에 관여할 수 있게 되었다.¹⁹²⁾

III. 권 한

1. 공소유지 및 공소제기승인권

왕립검찰청의 모든 권한은 법률상 검찰총장의 권한이자 의무로 되어 있으며,¹⁹³⁾ 검사는 범죄소추와 관련하여 검찰총장의 모든 권한을 행사할 수 있으며 이 때 검찰총장의 지휘를 받아야 한다.¹⁹⁴⁾ 다만 검찰총장이

190) 영국의 변호사는 사무변호사와 법정변호사로 구분된다. 왕립검찰청이나 중대부정수사청에 소속되어 있는 검사는 주로 사무변호사의 자격을 가지고 있는 것이 보통이다. 사무변호사는 경미사건에 대한 약식재판을 담당하는 치안법원(the Magistrates' Court)에 출석하여 변론하는 것은 가능하지만, 특별한 교육과정을 이수한 뒤에 대법원장(Lord Chancellor)이나 그의 위임을 받은 판사로부터 허락을 받은 사무변호사의 경우를 제외하고는 정식재판절차인 왕립형사법원(the Crown Court)에는 출석하여 변론할 수 없기 때문에 법정변호사를 선임하여 이들로 하여금 소추행위를 하게 하여야 한다. 영국의 변호사제도에 관하여 자세한 것은 김종구 외 7인, 앞의 책, 400면 이하 참조.

191) 김종구의 7인, 앞의 책, 423면.

192) 그렇지만 왕립검찰청 소속 검사가 정식재판에 관여하는 경우는 드물다고 한다. 김종구의 7인, 앞의 책, 426면,

193) Prosecution of Offences Act 1985 S. 3.

194) Prosecution of Offences Act 1985 S. 1(6). 검사는 법정에서의 소추행위를 개업

구체적 사건의 처리에 있어서 개별적인 지휘를 하는 것은 아니고, 검사는 왕립검찰청에서 규정한 검사업무처리지침(Code for Crown Prosecutors)에 따라 자율적으로 권한을 행사한다.

왕립검찰청은 기본적으로 경찰에 의하여 제기된 소추를 담당하는 기관일 뿐이고 수사기관이 아니므로 원칙적으로 수사권한은 없다.¹⁹⁵⁾ 그 결과 검사는 경찰의 소추행위가 부적절하다고 판단하면 소추행위를 중지하는 것 외에는 경찰의 수사나 부당한 공소제기를 통제할 다른 방안이 없었다.

이에 대한 반성으로 2003년 형사소송법(Criminal Justice Act)을 개정하여 경찰은 대부분의 형사사건에 대하여 공소를 제기함에 있어 사전에 왕립검찰청의 지휘 내지 승인을 받아야 하며, 단지 경범죄나 통상 일어나는 경미한 정식재판을 청구할 수 있는 범죄행위로서 검찰총장이 예외로 허용한 범죄에 대해서만 경찰이 독자적으로 수사 및 공소제기 및 공소유지를 담당하도록 하였다.¹⁹⁶⁾¹⁹⁷⁾ 소추개시권한을 경찰에서 왕립검찰청으로 변경하였을 뿐만 아니라 우리의 기소유예제도와 비슷한 범죄혐의자에 대한 조건부 주의조치에 대한 권한도 왕립검찰청이 행사하게 되었다. 이로 인하여 왕립검찰청의 위상은 많이 강화되었다.

특히 마약 밀수, 탈세, 불법무기거래, 자금세탁, 그리고 금수조치 위반 등으로 고발된 사건에 대한 수사 및 공소제기 및 공소유지를 담당하던 탈세범기소청(Revenue and Customs Prosecutions Office: RCPO)¹⁹⁸⁾가

변호사에게 위임할 수 있고, 이때 위임을 받은 변호사는 원칙적으로 검사의 지시에 따라야 한다.

195) 이런 이유로 Crown Prosecution Service를 공소국으로 번역하는 견해도 있다. 김종구외7인, 앞의 책, 423면 참조.

196) Criminal Justice Act 2003, S. 28, 29, 30.

197) 왕립검찰청은 살인사건, 국가안보나 사회저명인사와 관련한 사건, 그리고 경찰관이 저지른 사건에 대한 소추를 주로 담당하였다.

198) 관세 및 국내세 등의 탈세 조사국(Revenue and Customs)과 조직범죄수사청(Serious Organized Crime Agency)을 통합한 국가수사 및 소추기관을 의미한다.

왕립검찰청에 흡수됨으로써 경찰이 소추를 개시한 사건만을 인수하여 소추를 담당하던 것에서 벗어나 탈세나 조직범죄, 범죄수익세탁행위 등에 대해서 수사 내지 수사 지휘, 공소 제기 여부 및 공소유지여부를 독자적으로 결정하는 국가기관으로 발전하게 되었다.

또한 일반시민이나 단체도 사인소추의 방식으로 법원에 형사처벌을 구하는 소를 제기할 수 있는데, 이와 같은 사인소추가 공익에 반한다고 판단하는 경우 왕립검찰청은 경찰이외의 자가 개시한 소추행위도 인수할 수 있으며, 인수한 후 소추를 계속 할 것인지 여부를 결정할 재량권을 갖고 있다. 왕립검찰청이 부당하게 사건을 처리하지 않는 한 이러한 왕립검찰청의 처분은 사법심사의 대상이 되지 아니한다.¹⁹⁹⁾ 따라서 일반사인은 왕립검찰청의 처분에 대해서 이의를 제기할 권리 구제방법이 없다.

2. 경찰의 범죄사실 보고의무 및 자문

각 지역의 경찰은 관할구역에서 발생한 일정한 범죄를 검찰총장에게 보고하여야 한다. 예전에는 보고하여야 하는 범죄의 종류가 광범위 하였지만, 1985년 이후에는 그 범위가 대폭 줄어 중범죄 내지 정치적으로 민감한 범죄만을 보고대상으로 하고 있다. 검찰총장은 범죄발생의 추이 등을 고려하여 보고사건의 범위를 변경할 수도 있다.

특히 경찰관이 범한 형사사건은, 문제가 된 경찰관이 소속된 경찰서의장이 혐의없음이 명백하다고 인정한 경우를 제외하고는 과실범이라고 할지라도 검찰에 보고해야 한다. 이로써 경찰관련사건 내지 경찰비리사건의 수사의 공정성을 담보할 수 있게 된다. 이를 실현하기 위하여 왕립검찰청에는 경찰관련 사건을 담당하기 위한 경찰민원부서(Police Complaint Division)를 설치하여 경찰을 상대로 한 고소, 진정사건에

199) 김종구의 7인, 앞의 책, 427면 참조.

대한 경찰의 수사결과를 검토하여 그 소추여부를 결정한다. 매년 4000건의 사건을 수리하며, 그 중 약 5%를 기소하고 있다.²⁰⁰⁾

보고대상이 되는 범죄의 경우 범죄발생초기부터 검찰청에 보고하도록 되어 있어 검사의 적정한 법률적 조언을 받을 수 있게 되어 검찰이 경찰 수사를 초기단계부터 관여할 수 있게 되었다. 더 나아가 경찰은 경찰수사의 모든 단계에서 검사의 조언 내지 자문을 요청할 수 있게 되었다.²⁰¹⁾

정리하면 2003년의 형사소송법의 개정에 의하여 검찰청은 경미한 범죄를 제외한 대부분의 범죄에 대한 소추권한을 인정받게 되어 경찰이 기소한 모든 사건의 공소유지 및 공소취소 여부 결정, 공소사실 추가·변경할 권한을 가지고 있으며, 경찰관련범죄사건, 뇌물법사건²⁰²⁾ 등 일정범죄에 대한 검찰총장 등의 독점적 기소권과 탈세사건, 조직범죄사건 등에 대한 독자적인 수사 및 공소 제기 권한 등을 가지고 있다. 검찰총장이 정하는 중요 범죄행위에 관한 경찰의 보고의무제도와 검찰의 경찰 수사 및 공소제기 여부 등에 관한 자문제도 등을 계기로 검찰은 경찰수사의 초기 단계에서부터 경찰과 긴밀한 협조관계를 유지하게 되었고, 이 과정에서 검사가 경찰 수사의 초기단계에서부터 경찰 수사에 개입하게 되면서 사실상 경찰 수사에 관여하거나 지휘하고 있는 것이 현실이다.²⁰³⁾

200) 한상진, 영국 검찰의 권한 변화와 전망, - 경찰에 대한 통제 및 수사지휘권을 중심으로- 해외연수검수 연구논문, 2006., 48면

201) 다만 경찰의 요청이 없는 상황에서 검사가 적극적으로 경찰 수사에 조언할 수는 없으며, 경찰의 자문요청에 대해서 검사의 조언이 있다고 하더라도 경찰이 반드시 검사의 조언을 받아들여야 할 의무는 없다. 한상진, 앞의 논문, 42면.

202) 잉글랜드와 웨일스에서 뇌물법 위반에 대한 소송절차는 검찰총장, 중대부정수사청장(Director of the Serious Fraud Office), 탈세범기소청장(Director of Revenue and Customs Prosecutions Office)의 동의없이 개시될 수 없다.(뇌물법 제10조 제1항) 검찰총장, 중대부정수사청장 그리고 탈세범기소청장은 동의 제공에 관한 직무를 직접 수행해야 한다.(뇌물법 제10조 제4항)

203) 한상진, 앞의 논문, 49면; 김종구 외 7인, 앞의 책, 428면.

이런 점에서 영국의 왕립검찰청은 우리나라 검찰제도와 유사한 법적 지위를 갖게 되었고, 이런 이유로 영국의 검찰제도가 대륙식의 검찰 제도로 발전하고 있다고 평가된다.²⁰⁴⁾

3. 검찰권 행사에 대한 통제제도

영국에는 왕립검찰청 소속 검사의 소추업무를 감독하기 위해서 왕립 검찰청과 별도로 왕립검찰청의 소추업무를 감독하여 검찰권의 남용을 막기 위하여 검찰감찰청(Crown Prosecution Service Inspectorate)을 독립된 기관으로 설치하고 있다.

또한 검찰총장은 직무수행의 결과를 매년 법무장관에게 보고하도록 되어 있으며, 보고를 받은 법무장관은 이를 의회에 보고하고 또한 정부 간행물로 발표한다.²⁰⁵⁾

제 4 절 중대부정수사청(Serious Fraud Office)

I. 설립 배경 및 취지

1970년대와 1980년대 초에는 경찰이 범죄사건에 대한 수사과 공소 제기 여부를 독점하는 것에 대한 비판과 더불어 중대하고 복잡한 기망성 경제범죄행위와 복잡한 부정행위가 발생하였음에도 불구하고 이에 관한 수사가 충분히 이루어지지 못하여 중대부정행위수사에

204) 한편 이런 주장에 대해서 영국에서는 아직도 사인소추가 부분적으로 인정되고 있고, 다른 국가기관에 의한 공소제기가 가능하다는 점에서 국가형벌권을 전제로 검사가 독점적이고 배타적으로 공소권을 행사하는 것이 아니라는 점에서 영국의 검찰제도를 대륙법계국가의 검찰과 유사한 관점에서 바라보는 것은 영국 검찰제도에 관한 정확한 이해라고 보기 어렵다는 주장도 있다. 즉 이 견해는 오늘날 영국 또한 형식적으로는 일반시민에 의한 사인소추가 아닌 국가소추제도 내지 공소추제도를 채택하고 있지만, 형사소송의 기본원칙은 크게 변하지 않고 그대로 유지되고 있다는 것이다. 김종구 외 7인, 앞의 논문, 382면 참조.

205) Prosecution of Offence Act 1985, S. 9.

관한 영국의 시스템에 대한 대중의 광범위한 불만이 존재하였다.²⁰⁶⁾ 그래서 영국정부는 1983년 중대한 부정행위(Fraud)²⁰⁷⁾ 내지 중대한 사기성 경제범죄에 보다 효율적으로 대처할 수 있는 수단을 도입하기 위한 독립된 조사위원회로 기망성경제범죄대책위원회(Fraud Trials Committee)를 설치하였다.

기망성경제범죄대책위원회는 3년간의 논의 끝에 1986년 중대한 기망성 경제범죄사건 등의 부정행위를 인지, 수사, 기소를 전담하는 새로운 특별수사기구의 도입과 더불어 이를 법적으로 뒷받침하기 위한 형사소송법의 개정을 권고하였다. 이에 따라 1987년 영국 형사소송법(Criminal Justice Act)이 개정되었고, 이어서 1988년 4월부터 중대부정수사청(Serious Fraud Office: SFO)은 공식적인 업무를 개시하였다.

중대부정수사청은 중대하거나 복잡한 기망성 경제부정행위뿐만 아니라 뇌물, 기타 부정부패행위를 조사하고 이를 저지른 사람들을 기소함으로써 사회를 보호하기 위하여 창설되었다.

II. 조직의 법적 성격

중대부정수사청은 왕립검찰청과 별개의 독립된 정부기관으로, 왕립검찰청과는 달리 중대하거나 복잡한 기망성 경제범죄사건에 대한 수사, 기소 여부 및 공소유지에 관한 권한을 가지고 있다는 점에서 원칙적으로 범죄행위에 대한 수사권한이 없는 왕립검찰청과 분리, 독립되어 경제범죄 등의 부정행위에 대한 수사 및 기소를 위한 특별수사사법기관이라고 평가할 수 있다.

206) 이정수, 영국 특별수사청(SFO) 개관, 형사법의 신동향, 통권 제6호(2007. 2), 29쪽.

207) 영국에서는 기망성 경제범죄행위를 포괄하여 사기(fraud)라고 한다. 이정수는 이를 ‘사기’라고 번역하면서 기망성 경제범죄행위를 포괄하여 사기(fraud)라고 한다. 이정수, 앞의 논문, 36면. 한편 김종구는 이를 ‘경제범죄’라고 번역하고 있다. 김종구, 형사사법개혁론- 새로운 패러다임의 비교법적 모색- 법문사, 2003, 386면 참조.

그리고 중대부정수사청은 법무부에 소속되어 있지만, 중대부정수사청은 조직운영의 독립성이 강하게 보장되는 독립된 정부기관이다. 다만 중대부정수사청의 장은 법무장관이 임명한다.(영국 형사소송법 제38장 제1조 제2항) 중대부정수사청의 장은 법적으로는 법무장관의 감독을 받도록 되어 있으나, 사실상 간섭을 받지 않는다. 즉 중대부정수사청은 수상이나 법무장관 등의 외압을 전혀 받지 않고, 중대부정행위에 해당하는지 여부 그리고 이에 대한 수사여부 및 기소여부를 전적으로 독립적으로 결정하는 권한을 가지고 있다.

중대부정수사청은 수사의 적법절차 준수와 증가하는 기망성 경제범죄에 효과적으로 대처하기 위해서 설치되었기 때문에 변호사자격 있는 법률가와 회계사, 그리고 일반수사관 그리고 경찰에서 파견 나온 경찰관 등의 직원으로 구성되어 있으며, 1년에 100건 이하의 아주 중요한 사기 등 경제범죄사건과 뇌물과 관련한 부정부패사건을 처리하고 있다.²⁰⁸⁾

중대부정수사청은 경찰과 비슷한 일종의 사법경찰이 아니라 기망성 경제범죄행위에 대한 수사, 기소, 공소유지를 담당하는 독립된 국가기관이다. 중대부정수사청은 경찰의 사기범죄수사단과 협력하거나 경찰의 사기사건 수사를 지휘하기도 한다는 점에서 우리나라 검찰에 해당하는 독립된 국가기관으로 평가할 수 있다. 다만 모든 범죄사건에 대한 수사 지휘, 기소여부 및 공소유지를 담당하는 우리나라 검찰과 달리 특정분야의 수사, 기소, 공소유지를 담당한다는 점에서 특별검찰제도 내지 특수검찰제도라고 평가할 수 있다.

Ⅲ. 권 한

1987년의 형사소송법은 중대부정수사청에 대하여 왕립검찰청과 달리 특별한 권한을 부여하고 있다. 먼저 중대한 기망성 경제범죄행위에

208) 김종구 외 7인, 앞의 책, 393면 참조.

대한 수사권의 발동여부와 기소여부와 공소유지여부에 관한 결정권을 부여하고 있고, 수사와 관련하여 개인이나 금융기관 등이 보유하고 있는 개인정보 등에 관한 정보제공요구권을 부여하고 있다.

1. 중대한 경제범죄사건 등 부정행위에 대한 수사 및 기소권

영국에서 사기 내지 부정행위는 포괄적 개념이므로 기망성 경제범죄행위를 포괄적으로 사기 또는 부정행위(Fraud)라고 하는데, 어떤 종류의 경제적 기망행위가 범죄행위인지 여부가 판단되어야 한다. 일반적으로 기망성 경제범죄행위는 고의로 누군가로 하여금 잘못된 의사표현을 하게 하는 기망행위, 또는 당연히 알려야 할 정보를 알리지 아니하는 기망행위, 또는 타인의 사무를 처리하는 자신의 지위를 남용하는 행위 등을 포함한다.²⁰⁹⁾ 중대부정수사청은 중대한 사취행위를 개인, 기업, 자선단체 및 비영리단체, 시장남용, 국고, 공공영역, 기타 행위 등 7개의 유형으로 분류하고 있다.²¹⁰⁾

중대부정수사청은 중대하거나 복잡한 기망성 경제범죄, 뇌물사건, 기타 부패행위, 탈세사건, 범죄수익재산 세탁 그리고 횡령·배임행위와 같은 기망성 경제범죄행위와 부정행위 전반에 관하여 수사할 수 있을 뿐만 아니라 기소 여부를 결정할 권한과 더불어 공소유지를 담당하고 공소유지여부를 결정할 권한이 있다.²¹¹⁾

이 때 청장이 기망성 경제범죄행위로 야기되는 손실의 실제의 규모 내지 잠재적 손실 규모²¹²⁾, 영국 경제에 미치는 영향, 사업을 할 수

209) <http://www.sfo.gov.uk/fraud/what-is-fraud.aspx>(접근일 2015. 8. 30).

210) <http://www.sfo.gov.uk/taxonomy.swf>(접근일 2015. 8. 30).

211) 다만 중대부정수사청 소속 검사나 수사관이 직접 압수, 수색하거나 혐의자를 체포할 수 없고, 파견나온 경찰관으로 하여금 집행하도록 하고 있다. 1987년 형사소송법 제38장 제2조 제5항 참조.

212) 대체로 피해금액이 100만파운드가 넘는 경우에 수사가 개시된다고 한다. 이정수, 앞의 논문, 36면; 김종구의 7인, 앞의 책, 394면, 참조. 그외에도 사기범행이 국제적으로 관련되어 있는 경우, 광범위하게 공익과 관련된 경우, 수사함에 있어서 금융

있는 안전한 장소라는 영국 명성에 미치는 국제적 파급영향, 광범위한 공익과 사실적, 법률적 복잡성 등의 모든 상황을 고려하여 경찰에 수사를 맡기는 것이 부적절하고 중대부정수사청의 다면적으로 훈련된 조사와 형사소송법에 규정된 특별권한의 행사가 필요하다고 판단되는 경우 기망성 경제범죄행위에 관하여 수사할 것을 결정한다.

중대부정수사청은 개인이나 경찰, 무역산업부, 세관, 영국은행, 런던 증권거래소 등과 같은 기관으로부터 신고를 받아 조사하기도 하고 직권으로 조사하기도 한다.²¹³⁾

2. 금융정보제공요구권

영국의 경우 금융기관이 보유하고 있는 개인정보를 국가기관이 얻기 위해서는 우리나라와 마찬가지로 판사가 발부하는 영장, 정보제공 명령장(Production Order)이 있어야 한다. 그렇지만 중대부정수사청은 중대경제범죄사건을 수사함에 있어 중대하거나 복잡한 기망성 경제범죄행위라고 볼 만한 합리적 근거가 있는 경우에는 법원의 영장없이 개인이나 은행 등의 금융기관에게 혐의자인 개인이나 단체에 관한 금융정보를 제공할 것을 요구할 권한이 있다.(1997년 형사소송법 제2조/1987년 형사소송법 제2조)

즉, 중대부정수사청은 경제범죄와 관련된 개인이나 회사의 일체의 정보를 요구할 수 있으며, 어떤 정보를 알고 있는 자에게 질문하고 그에 대한 답변 내지 진술을 요구할 수 있으며, 범죄와 관련된 서류나 전산자료를 보유하고 있는 경우에는 정보의 보유자에게 서류나 전산자료의 제출을 요구할 수 있다. 중대부정수사청이 판사가 발부하는 정보제공명령장 없이 범죄혐의자의 금융정보를 요구할 수 있도록 한

시장의 지식 등 전문지식이 필요한 경우, 형사소송법에 규정된 중대부정수사청의 특별권한의 발동이 필요한 경우에 중대부정수사청은 수사를 개시한다고 한다.
213) 심재승, 앞의 논문, 122면

것은 기망성 경제범죄의 경우 다수의 피해자를 양산하는 경우가 많기 때문에 신속한 수사를 위해서, 즉 범죄인을 신속히 검거하고 피해자의 발생을 막기 위해서이다.

중대부정수사청은 정보제공을 요구할 때에는 원칙적으로 서면으로 통지하여야 한다. 그러나 긴급한 상황에서는 사전 서면통지 없이 즉시 답변, 정보 제공, 서류 제공 등을 요청할 수 있다.(1987년 형사소송법 제38장 제2조 제2항)

중대부정수사청에 제출된 자료는 오직 당해 사건의 증거로만 사용되어야 하고 다른 사건의 증거로 사용되어서는 아니 된다.(1987년 형사소송법 제38장 제2조 제8항)

업무상 경제범죄행위과 관련된 정보나 서류를 다루는 은행 등의 금융기관 종사자와 회계사와 같은 업종에 종사하는 사람들의 경우 고객의 개인정보에 대한 비밀유지의무를 지고 있다. 하지만 중대부정수사청의 정보제공요구가 있는 경우에는 고객의 정보를 이들 수사관에게 제공해야 할 의무가 있다. 따라서 이들이 고객의 정보를 중대부정수사청에 제공하였다고 하여 비밀유지의무 위반을 이유로 민, 형사상의 책임을 지지 않는다. 중대부정수사청으로부터 정보제공을 요구받은 금융기관 등이 합리적인 이유(reasonable excuse)없이 중대부정수사청의 정보제공요구에 불응하거나 잘못된 정보를 제공하는 자는 징역 2년이하의 징역 또는 벌금에 처하도록 규정하고 있다.(1987년 형사소송법 제38장 제2조 13-15항)

특히 중대부정수사청이나 경찰에서 중대하거나 복잡한 기망성 경제범죄행위에 대한 수사가 진행중이거나 수사가 예상됨을 알면서도 관련 증거를 인멸하는 경우에는 가중하여 형사처벌하도록 규정하고 있다. (영국 형사소송법 제38장 제2조 제17항) 이 규정은 피의자의 진술거부권 내지 묵비권과 충돌하는 문제가 있다. 중대부정수사청의 요구에 응하여 자료를 제공하면 자신의 범죄가 탄로날 경우에도 자료 제공을 거부하

거나 진술을 거부했다는 이유로 자료제공거부행위를 처벌하는 것이 과연 정당한가 하는 것이 문제된다. 영국은 중대하거나 복잡한 기망성 경제범죄행위와 관련하여서는 일반 피의자의 형사절차상의 권리보다 실체적 진실발견과 피해확산의 방지를 더 중요시하여 피의자의 진술 거부권의 예외를 법률로 인정하고 있는 것이다.²¹⁴⁾

3. 기타 형사사법절차에서의 특칙

경찰이나 다른 수사기관이 공소제기한 사건은 먼저 치안법원(the Magistrates' Court)의 예심절차를 거친 후에 왕립형사법원(the Crown Court)의 정식재판에 회부되지만, 중대부정수사청의 장이 공소를 제기한 사건은 중요형사사건으로 치안법원이 담당하는 예심절차를 거치지 아니하고 바로 왕립형사법원의 정식재판에 회부된다.(영국 형사소송법 1987, §§ 4, 5) 따라서 중대부정수사청은 왕립검찰청과 달리 중대한 기망성 경제범죄와 뇌물 등 공무원 부정부패사건에 대한 수사는 물론이고 공소의 제기 및 유지 여부에 관한 모든 권한을 가지고 있다.²¹⁵⁾

제 5 절 국가감사원(National Audit Office)

I. 의 의

영국에서 현재 형태의 감사원제도가 형성된 것²¹⁶⁾은 1983년 국가감사법(National Audit Act)이 제정되면서부터이지만 영국의 중앙정부내에 공공감사기능은 훨씬 오랜전부터 있어 왔다. 영국의회는 수세기 동안

214) 이정수, 앞의 논문, 47면.

215) 왕립검찰청은 우리 검찰의 공판부에, 중대부정수사청은 우리 검찰의 특수부에 해당하는 수사기관이라고 평가하는 견해도 있다. 같은 취지: 김종구 외7인, 앞의 책, 394면.

216) 영국 국가감사원제도의 형성과 변화에 관한 것은 영국 국가감사원 홈페이지(<http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/>(접근일 2015. 8. 27)) 내용을 바탕으로 정리하였다.

국가세입을 증가시키고 지출권한을 부여하는 것에 대해서 책임을 저왔지만 공공지출에 대한 의회의 통제와 심사는 약했었다.

그런데 1866년 당시 재무장관이었던 W. Galdstone은 재무감사부법(Exchequer and Audit Department Act)을 제정하여 공공재정의 지출의 투명성과 이에 대한 국가기관의 의회에 대한 책임을 강조하는 개혁을 시작하였다. 모든 중앙부처로 하여금 연관계정을 작성하도록 하는 동시에 감사원장(Comptroller and Auditor General: C&AG)의 지위를 인정하고 이를 지원하는 조직으로 중앙행정기관의 하나로서 직업공무원으로 구성된 재무감사부(Exchequer and Audit Department)를 설립하였다. 1866년 법에 따라 공공자금의 지출에 대한 국가기관의 책임이 확립되었다. 즉 하원은 예산지출권한을 정부에 부여하되, 정부 각 부처의 구체적인 예산 지출은 감사원장의 승인을 받아야 하며, 각각의 부서는 부처의 계정을 작성하고 이에 대해서 감사원장이 감사하여야 하며, 감사원장의 감사결과에 대해서는 1861년에 설립된 하원내 특별위원회인 공공회계감사위원회(Committee of Public Accounts)에 의하여 심의되었다.

그 후 국가기능의 확대와 특히 제1차세계대전의 발발로 예산집행의 신속성이 강조되어 1921년 법 개정으로 감사원장이 정부의 모든 지출에 대하여 통제하는 제도를 폐지하고 정부부처의 지출에서 일부 표본에 대해서 감사를 실시하도록 변경하였으며, 감사원장으로 하여금 예산이 의회의 희망에 따라 사용되었는지를 의회에 보고하도록 개정되었다.

그리고 1960년대부터 의원과 학자들에 의하여 20세기의 정부가 수행하는 역할의 변화를 반영하기 위하여 감사범위의 현대화, 재정지출의 효율성 내지 효과에 대한 평가(Value for Money: VFM)의 자율성과 공공감사관(public auditors)의 독립성이 강조되었다.

그리하여 1983년 오늘날 적용되고 있는 국가감사법(National Audit Act)이 제정되어 현재의 제도의 기본틀이 형성되었다. 즉 감사원장은 하원소속으로 변경되었고, 이에 따라 감사원장을 보좌하는 중앙행정

기관인 재무감사부는 폐지되고 대신하여 국가감사원이 새롭게 조직되었으며, 감사원장은 정부부서에 의하여 이루어진 재정지출의 효율성 및 효과에 관하여 독자적 기준에 따라 평가하여 의회에 보고할 수 있는 권한을 부여받았다. 또한 이 법은 국가감사원의 활동을 감독하기 위하여, 즉 국가감사원의 연간 예산을 정하고, 국가감사원의 외부감사관을 임명하고, 국가감사원의 보고서를 검토하는 공공회계감사위원회(The Public Accounts Commission)을 두고 있다.

영국 국가감사원제도는 감사원으로 하여금 국가행정기관의 예산집행의 감사를 공정히 할 수 있도록 하기 위하여 감사업무수행은 물론이고 기관 구성에서 행정부로부터의 독립성을 확보하고 있다.²¹⁷⁾ 더 나아가 최근에는 감사원장의 권한을 비정부공공기관에 대한 감사에까지 확대하면서도 국가감사원 내부의 지배구조를 개선하여 감사원장의 임기를 단축하고, 기업의 지배구조와 유사하게 위원회제도를 신설하여 이를 통해서 감사원장의 권한을 견제하도록 하여 감사원 내부 의사결정의 민주성을 제고하고 있다.²¹⁸⁾

II. 조 직

국가감사원은 감사원의 장인 감사원장(C&AG)과 감사원장에 의하여 임명된 직원(staff)들로 구성된다. 그런데 2007년 감사원장의 여비 및 식비 과다사용이 문제되어 감사원장이 사임²¹⁹⁾한 후 감사원의 내부 지배구조를 개선하는 예산책임성과 국가감사원법(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)이 2011년 제정되면서 국가감사위원회제도(NAO Board)가 도입되었다.²²⁰⁾

217) 문태곤, 영국의 공공감사제도, 한국행정DB센터, 2008, 27면.

218) <http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/>(접근일 2015. 8. 30)

219) <http://www.theguardian.com/politics/2007/oct/25/Whitehall.uk>.(접근일 2015. 9. 1)

220) 이 법은 2011년 3월 24일 여왕의 승인을 받았고, 2012년 4월 1일부터 완전시행되었다.

국가감사원법에 의하면 감사원장은 하원에 소속되어 있지만, 하원의 의사에 따라 결정되는 것이 아니라 수상이 하원에 제청하고 하원의 승인을 얻어 수상이 여왕에게 임명을 제청하면 여왕이 임명한다. 수상은 의회에 임명제청하기 전에 하원 공공회계감사위원회(the Committee of Public Accounts) 위원장의 동의를 얻어야 한다.(국가감사원법 제1조 제1항, 예산책임성과 국가감사원법 제11조) 감사원장의 임기는 종전에는 종신직이었으나 2011년 법개정으로 10년으로 단축하고 연임할 수 없도록 변경하였다.(예산책임성과 국가감사원법 제11조 제6항 임명의 경우와 달리 감사원장 해임의 경우 수상은 아무런 권한이 없으며 상하 양원의 해임요구결의가 있는 경우 여왕은 해임하여야 한다. 오직 의회만이 감사원장에 대한 해임권한을 가지고 있기 때문에 행정부의 부당한 간섭을 막을 수 있다. 감사원장이 사임하고자 하는 경우 수상에게 서면을 제출하여야 한다.(예산책임성과 국가감사원법 제11조 제6항)

국가감사위원회(NAO Board)는 감사원장과 함께 국가감사원의 발전 전략을 모색하고, 감사원장의 업무수행을 지원하고 조언, 견제하는 기능을 하며, 국가감사원의 재원을 관리하는 기능을 한다. 국가감사위원회의 위원장은 감사원장의 임명절차와 같은 절차를 거쳐 임명된다. (예산책임성과 국가감사원법 제3조) 국가감사위원회는 5명의 비집행위원과 4명의 집행위원으로 구성된다. 독립된 집행권한없는 의장과 국가감사원 외부에서 선임된 네 명의 비집행위원, 그리고 감사원장, 사무국장(the Chief Operating Officer) 그리고 세 명의 집행위원(Executive Leaders)으로 구성된다.²²¹⁾ 비집행위원은 공공회계감사위원(Public Accounts Commission)에 의하여 3년 임기로 임명된다. 집행위원은 감사원장의 추천으로 비집행위원에 의하여 12개월 임기로 임명된다.

221) <http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/governance-of-the-nao/nao-board/>(접근일 2015. 8. 30)

국가감사위원회는 감사원장과 감사위원회의 관계가 실무에서 어떻게 작용할 것인지에 관하여 자세하게 정하고 있는 실무규칙(Code of Practice)을 준수하여야 한다. 이 실무규칙은 공공회계감사위원과 국가감사위원회와 감사원장이 합의한 기본원칙에 입각하여 국가감사위원회와 감사원장이 합의하여 제정하여야 하며 이에 대해서 하원의 공공회계감사위원회(Public Accounts Committee)의 승인을 받아야 한다. (예산책임성과 국가감사원법 별표 3 제10조) 그리고 국가감사위원회의 비집행위원의 임명과 국가감사원의 외부감사관의 임명에 하원의 공공회계감사위원회가 관여한다.

국가감사원은 800명 정도의 직원이 근무하는데, 감사원장은 직무를 수행하여야 하는 자신을 도울 수 있는 사람을 직원으로 임명할 수 있으며, 직원의 보수와 직무수행조건은 감사원장이 정한다. 이를 통하여 감사원장은 행정부는 물론이고 의회의 감독이나 통제를 받지 아니하고 자율적이고 독자적으로 직원을 선발한다.(국가감사원법 제3조 제2, 3항)

국가감사원은 행정부의 각 부처에 상응하는 각각의 부서로 이루어져 있으며, 경우에 따라서는 관련 있는 행정부의 여러 부처들을 묶어서 함께 담당하기도 한다. 각각의 부서는 부서의 업무를 책임지는 부서장(Director)을 포함하여 20-30명의 직원으로 구성되어 있는데, 그들 대부분은 회계사자격을 가지고 있거나 잉글랜드와 웨일즈의 공인회계사협회(Institute of Chartered Accountants in England and Wales)의 훈련을 받았다. 부서에는 회계감사를 담당하는 직원과 재정지출에 대한 효율성 및 효과에 대한 평가업무(Value for Money(VFM) audits)를 담당하는 직원으로 구분된다.

공공감사관(public auditors)은 감사결과를 감사원장에 보고하여야 하고, 순차적으로 하원의 특별위원회인 공공회계감사위원회에 보고하여야 한다. 국가감사원에 의하여 작성된 보고서는 공공회계감사위원회의 심사를 받아야 하며 경우에 따라서는 보다 심층적인 조사가 이루어지기도 한다.

Ⅲ. 권 한

국가감사원은 모든 중앙행정부서, 독립외청, 기타 공공기관의 재정상태를 검사하고, 이들 감사대상기관의 재정지출의 효율성 및 효과에 대하여 평가할 수 있다. 즉 국가감사원은 크게 회계검사(Financial Audits)와 성과검사(VFM), 두 가지 업무를 담당한다.

특히 재원예산제도를 도입하고 발생주의예산제도(accrual basis) 등 예산관련 법제개혁을 추진하면서 감사원장의 권한을 강화하기 위하여 2000년 제정된 정부재원 및 계정법(Government Resources and Accounts Act 2000) 제6조는 이를 분명히 규정하고 있다. 이에 따르면 감사원장은 모든 재원계정(resource accounts)이 진실하고 공정한 시각을 표현하고 있는지 여부, 의회에 의하여 제공된 예산이 의회가 의도한 목적을 위하여 소비되었는지 여부, 의회에 의하여 부여된 재원들이 부여한 목적에 맞게 사용되었는지 여부, 부처의 재정처리가 관련규정에 부합하는지 여부를 감사할 수 있음을 분명히 규정하고 있다.

또한 감사원장은 그에게 주어진 권한을 행사함에 있어서 완전한 자율권, 특히 성과검사 등을 할 것인지 여부, 그리고 감사수행방식, 감사시기를 정함에 있어서도 재량권을 가지고 있다.(정부재원 및 계정법 제1조 제3항) 다만 어떤 감사를 실행할 것인지 여부에 관하여 결정함에 있어서 공공감사위원회의 제안을 고려하여 결정하여야 한다.

이와 관련하여 감사원장은 일정한 서류와 정보의 제공을 요구할 권한을 가지고 있다. 즉 국가감사법 제8조에 따르면 감사원장은 성과감사와 관련하여 감사대상기관에 대한 감사를 실시하면서 합리적인 기간의 범위내에서 필요하다고 판단되는 모든 서류에 대하여 접근할 수 있는 권한을 가지며, 그런 감사관련 서류를 가지거나 책임지고 있는 사람에게 감사목적에 필요한 범위내에서 정보의 제출이나 설명을 요구

할 수 있다. 이때 필요한 자료라 함은 감사대상기관이 보관하고 있거나 관리하에 있는 모든 자료를 말하며, 다른 기관으로부터 제출받았거나 자신의 통제하에 있지 아니하는 자료 등은 국가감사원의 제출요구에 응하지 않아도 된다.²²²⁾

또한 정부재원 및 계정법 제8조에서 회계검사의 경우에도 감사원장이 필요하다고 판단할 때에는 감사대상기관의 회계와 관련된 문서와 필요한 정보에 대한 접근권과 이에 대한 설명을 요구할 권한을 규정하고 있다.²²³⁾

감사결과 부적절하거나 불법적인 사항이 발견되면 감사원장은 재무장관과 하원에 통보하고, 잘못된 사항이 없다고 하더라도 이에 관하여 하원에 보고하여야 한다.

제 6 절 감사위원회

1982년 지방정부법(Local Government Act 1982)에 근거하여 잉글랜드 지역의 지방자치정부에 대해서는 국가감사원이 감사를 하지 않고 감사위원회(Audit Commission)라는 별도의 독립기관이 감사를 실시하였다. 그런데 2014년 지방감사 및 책임법(Local Audit and Accountability Act 2014)에 따라 감사위원회체도가 폐지되고, 지방자치단체, 국립의료원(National Health Service: NHS), 경찰조직과 같은 지방의 공공단체에 대한 감사를 위하여 새로운 체도가 도입되었다.²²⁴⁾

다만 감사원장은 지방의 감사관들이 신법에 따른 책임을 다하기 위하여 준수하여야 하는 감사사무규칙(the Code of Audit Practice)을 정하여야 한다. 하지만 감사원장이나 국가감사원이 직접 지방자치단체

222) 문태곤, 영국의공공감사제도, 한국행정DB센터, 2008, 30면.

223) 문태곤, 앞의 책, 31면 참조.

224) The roles of the National Audit Office and local auditors in relation to local bodies and small authorities¹ in England, p. 1. 참조. <http://www.nao.org.uk/code-audit-practice/the-audit-framework-for-local-public-bodies/>(접근일 2015. 8. 28)

등의 회계를 감사할 수는 없고, 지방감사관(local auditors)에 의하여 감사가 이루어진다.225)

이러한 변화에 대해서 국제투명성기구(Transparency International: TI)는 2014년 보고서에서 지방자치단체 등의 청렴성을 담보할 수 있는 감사제도의 폐지와 더불어 민간회사에 의한 감사제도의 도입으로 말미암아 영국 국가청렴시스템에 구멍이 생기게 되었음을 우려하고 있다.226) 지방자치단체 등에 대한 감사가 대부분 민간회사에 의하여 대체됨으로써 지방자치단체 등은 감사관을 선택함에 있어서 이익충돌의 문제에 직면하게 될 것이고 민간 감사회사는 이 과업을 수행하기에는 적절하지 않다는 문제점을 지적하고 있다.

제 7 절 공공회계감사위원회(Public Accounts Committee)

공공회계감사위원회는 1983년의 국가감사원법(National Audit Act 1983)에 의하여 국가감사원을 감사하기 위하여 즉 감사자를 감사하기 위하여 설치되었다. 공공회계감사위원회는 국가감사원법에 따라 의회(하원)내에 필수적으로 설치된다. 위원(Public Accounts Commission)은 하원의장(the Leader of the House of Commons), 공공회계특별위원회(Public Accounts Select Committee) 위원장을 포함하여 9명의 하원의원으로 구성되어 있다. 나머지 7명은 장관이 아닌 의원 중에서 하원에서 선출된다. 공공회계감

225) 새 제도는 기존 감사위원들의 계약이 끝나는 2015년 3월 31일부터 시행된다. 2017/2018년도 감사때부터 적용될 것이다. 새로운 지방감사체계로 Public Sector Audit Appointments Ltd (PSAA)가 설립되어 위원회(Commission)에 의하여 지방감사를 실시하기 위하여 지명된 회사와 계약을 체결하여야 한다. The roles of the National Audit Office and local auditors in relation to local bodies and small authorities¹ in England, p. 8. 참조. <http://www.nao.org.uk/code-audit-practice/the-audit-framework-for-local-public-bodies/> (접근일 2015. 8. 28)

226) TI-UK, Corruption in the UK: Part 3-NIS-study-NEW, 2011, p. 7ff..

사위원회의 장은 구성원 중에서 호선한다. 공공회계감사위원회 위원은 의회의 해산에도 불구하고 그 직을 유지한다. 그러나 만약 그들이 상임이 아니거나 선거에서 패한 경우에는 공공회계특별위원회(Public Accounts Select Committee) 위원장을 제외하고는 사임하여야 한다.

국가회계감사위원은 비록 일부는 국가회계감사위원회의 위원이기도 하지만, 하원의 국가회계감사위원회로부터 독립되어 있다. 게다가 예산 책임성 및 국가감사원법에 따라 국가회계감사위원은 국가감사원의 전략과 감사원장에 의하여 제출된 국가감사원의 활동의 재원에 관한 연간보고서를 검사하며 국가감사원의 외부위원을 임명하고 그들의 보고서를 검토하며, 필요하면 자체 보고서를 발간할 수 있다.

국가회계감사위원은 1년에 두 번 회의를 하는데, 매년 가을에 국가감사원의 3년간의 전략을 검토하기 위해서 회의하고, 매년 봄에 국가감사원의 활동을 평가하기 위해서 회의를 한다.²²⁷⁾

227) <http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/governance-of-the-nao/>(접근일 2015. 8. 28)

제 5 장 결 론

제 1 절 우리나라와의 비교법적 연구

위에서 영국에서 공직자행동을 행정법적으로 규율하는 법규범으로 2001년 통치구조개혁법, 장관행동강령과 공무원행동강령의 성립배경과 내용을 살펴보았고, 이에 위반되는 공직자의 행동중에서 부정청탁 및 금품기타 향응수수 금지와 관련하여 형벌로 처벌되는 행위에 관하여 2010년 뇌물법(Bribery Act 2010)과 이해충돌방지 의무 위반과 관련하여 형벌로 처벌되는 행위에 관하여 2006년의 부정행위방지법(Fraud Act 2006)의 성립배경과 내용을 살펴보았다. 그리고 부패예방 및 부패척결을 위한 입법으로 공익정보공개법과 정보의 자유법의 성립배경과 내용을 살펴보았다. 그리고 법집행기관으로서 공무원인사위원회, 중대부정수사청, 왕립검찰청, 국가감사원제도 등에 관하여 살펴보았다.

우리나라에서의 공직윤리관련법제에는 헌법, 국가공무원법, 지방공무원법, 공직자윤리법, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률, 공무원행동강령, 형법, 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 등이 있다. 그 외에도 부패예방 및 부패척결을 위한 입법으로 공공기관의 정보공개에 관한 법률, 공익신고자보호법 등이 있다. 여기에서는 공무원행동강령 등 공직윤리를 확립하기 위한 공무원행동강령 등의 법령의 내용과 부정청탁 및 금품 기타 향응수수금지에 관한 법률과 이해충돌방지를 위한 법률에 관하여 살펴본다.

국가공무원법에서의 청렴의무 등은 공무원으로서 준수하여야 할 일반적 의무를 규정한 것으로 그 위반의 경우 행정법상의 징계사유에 해당할 뿐이고, 실효적인 제재수단을 갖추고 있는 것은 아니다. 그런데 이와 같은 공무원의 복무중에 준수하여야 할 행위의무를 보다 구체적으로 개개의 상황에 따른 행동기준 내지 행위지침을 제시한 것은

2001. 7. 24. 제정되고, 2002. 1. 25. 시행된 부패방지법 제7조(공직자의 청렴의무) 및 제8조(공직자 행동강령)에 근거하여 2003.2.18. 처음 제정된 ‘공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령’에서 비롯되었다.²²⁸⁾

영국의 뇌물법에서는 뇌물수수자를 반드시 공무원에 국한하지 아니하고, 일정한 경우에는 뇌물간주 규정 내지 직무관련성을 의제하는 규정을 두어 뇌물죄의 입증을 용이하게 하여 일체의 부정한 금품이나 향응의 수수를 금지하고 있으며, 기업 등 영리단체의 직원이나 대리인 등에 의한 뇌물제공행위에 대해서 영리단체의 뇌물공여방지실패죄를 규정하고 있는데 반하여, 우리나라의 경우에는 뇌물수수자는 원칙적으로 공무원으로 국한하고 있으며, 뇌물간주 규정 내지 직무관련성을 의제하는 규정이 없으며, 기업 등 영리단체의 직원 등에 의한 뇌물공여행위에 대하여 기업 등 영리단체의 형사책임을 인정하는 규정을 일반법인 형법에 규정하고 있지 않다. 다만 2015년 3월 4일 제정된 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’에서는 공직자 등은 직무관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 되며(법 제8조 제1항), 이를 위반하는 경우 형사처벌(징역 3년 이하 또는 벌금 3천만 원 이하)하도록 규정하고 있으며(법 제22조 제1항 제1호), 공직자 등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 위 금액 이하의 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 되며(법 제8조 제2항) 100만 원 이하라도 직무관련성이 있으면 받은 돈의 2-5배를 과태료를 부과하도록 규정하고 있다. (법 제23조 제5항 1호) 이를 통하여 부정청탁 및 금품 기타 향응을 수수하는 행위를 공직사회에서 추방하고자 한다.

228) ‘공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령’은, 2005.12.9. 개정을 통하여 ‘공무원행동강령’이라는 제목으로 개정되었다.

그런데 위 법안의 국회에서의 심의과정에서 공직자의 이해충돌금지 의무 위반의 경우에 관한 부분은 누락되었다. 이런 이유로 공직자 윤리를 확립하고 이를 규율하는 법제에 흠결이 있는 상태이다.

영국은 공무원행동관리지침을 통하여 다양한 이해충돌상황을 전제로 하여 이에 대한 자세한 행위지침을 규정하고 있으며, 영국은 부정행위 방지법을 통하여 사인뿐만 아니라 공무원의 부정행위를 광범위하게 규율함으로써 공무원의 이익충돌행위를 형사법적으로 규율할 수 있다. 반면에 우리나라의 경우 1981년 제정된 공직자윤리법은 여러 차례 개정되면서 그 내용이 확대되어 왔지만, 주로 현직공무원의 재산등록의무를 통한 부정한 재산취득의 규제 등과 퇴직공직자의 취업 규제 등에 관한 것을 주된 내용으로 하고 있다는 점에서 이해충돌방지의무의 적용 범위를 재산상 이해관계가 있는 경우로 한정하고 있어 이해충돌행위 전반에 미치지 못하고 있다. 특히 공직부패를 발본색원하기 위한 종합 대책으로서 2011년 부패방지 및 국가권익위원회가 부정청탁 금지, 금품 수수 금지, 이해충돌 방지를 실현하기 위하여 제안한 “부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안”은 국회에서의 심의과정에서 이해충돌 방지를 위한 부분은 빠진 채 국회에서 의결되었다. 공직자의 직무수행 중에 사익과 공익이 충돌하는 상황은 공직부패 발생의 원인이 된다는 점에서 이익충돌상황은 부패와 매우 밀접한 관계를 가지고 있는 것이기 때문에 공직윤리를 확립하기 위해서는 공무원의 다양한 이해충돌상황에 대한 적절한 규제가 필요하다.

제 2 절 시사점

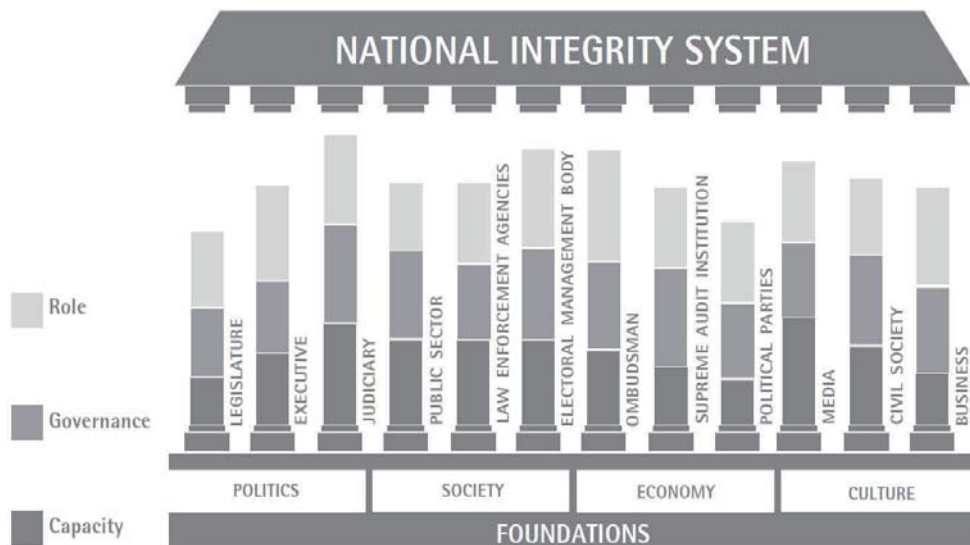
부패는 제도의 미비나 흠결이 있는 경우뿐만 아니라 개인적, 사회적 부패문화에서도 기인하다는 점에서 부패방지 내지 반부패정책의 수립에서는 법적, 제도적인 장치를 구비하는 것도 중요하지만 그에 못지

않게 부패를 배척하고 공공선을 존중하는 문화적, 정신적 요소도 아울러 갖추어질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이런 관점에서 영국 국제투명성기구가 작성한 영국의 국가투명성시스템에 관한 보고서에서도 영국의 부패통제시스템을 정치, 사회, 경제, 문화적 차원에서의 부패방지를 위한 기초를 세우고 이런 바탕위에서 입법부, 행정부, 사법부, 사회의 공공영역, 법집행기관, 선거관리기관, 옴부즈만제도, 감사위원회, 정당, 미디어, 시민사회, 경영분야에서 부패 통제 및 부패 청산의 역량과 역할과 영향력을 평가하고 있다.²²⁹⁾

이런 점에서 영국의 뇌물법이나 부정행위방지법, 공익정보공개법 등에서 나타나듯이 영국은 부패행위를 규율함에 있어서 공적 영역에서의 부패와 사적 영역에서의 부패를 엄격히 구분하고 있지 않는 특색을 지니고 있다. 앞서서도 살펴본 것처럼 영국에서 형성된 판례법에 따르면 뇌물은 공적 영역과 관련하여 이해하여 왔으나, 의회 입법을 통하여 뇌물죄의 성립범위를 공적 영역에 국한하지 아니하고 사적 영역에까지 확대하였다. 또한 뇌물수수나 사취 기타 부정행위가 기업과

229) TI-UK, Corruption in the UK: Part 3-NIS-study-NEW, 2011. p. 5, 128, annex 1: Summary tables of NIS pillars.



관련된 자에 의하여 이루어지는 경우 행위자 개인의 형사책임은 물론이고 기업의 형사책임 역시 인정하는 명문의 규정을 두고 있다. 이런 입법태도를 통하여 부패의 개념정의가 한국보다 더 넓게 파악하는 측면이 있고, 부패청산이 더 실효적으로 이루어질 수 있을 것으로 생각된다.

둘째, 동서간의 이념대결이 종식된 이후 기업활동이 국제화됨에 따라 오늘날 세계 각국에서 기업의 사회적 책임과 더불어 기업활동의 투명성과 개방성이 강조되고 있다. 이에 따라 오늘날 국제적인 반부패라운드의 경향도 종래의 공공부문의 부패방지차원을 넘어서 기업을 포함한 민간부분의 부패방지와 윤리성 확보를 추구하는 방향으로 전개되고 있다.²³⁰⁾ 영국의 반부패법제에서도 사기업이나 단체에 소속하는 구성원이 소속 기업이나 단체의 활동과 관련하여 이루어지는 불법행위의 경우 행위자뿐만 아니라 수익자인 기업 등도 처벌하는 규정을 두고 있으며, 공중의 생명·신체·재산 또는 환경 등에 중대한 위해를 야기할 우려가 있는 기업 등의 행위를 예방하기 위하여 이에 관한 근로자의 공익제보행위를 보호하는 규정을 두고 있다. 오늘날 고도자본주의사회에서 부패의 많은 부분이 개인보다는 기업에 의하여 유인되는 경우가 많다는 점을 고려할 때 시의적절한 입법태도라고 판단된다.

셋째, 영국의 반부패전략과 대응체계를 살펴보면 전통과 관례를 중시하는 영국의 법전통에 따라 기존의 국가기관이나 제도를 인정하면서도

230) 전수일, 이명박정부의 반부패정책 검토와 과제, 『이명박 정부와 반부패과제』(정책토론회 자료집), 한국투명성기구, 2008. 3. 19, 31면 참조. 1999년 1월 유엔 사무총장 Kofi Anan은 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 기업활동의 전지구화에 따라 기업활동의 윤리성 내지 기업의 사회적 책임의 세계적인 기준정립과 실천을 제창하였고 그에 따라 2000년 7월 UN본부에서 기업가, 노동자·시민단체들이 참석하여 인권, 노동, 환경분야에서 기업이 준수하여야 할 9개 원칙을 선언하고 기업, 시민단체, 노동단체의 협력을 얻기 위하여 지구협약(Global Compact)을 발족시켰고, 이후 2004년에는 반부패원칙을 제10의 원칙으로 추가하였다.(지구협약의 내용에 관하여 자세한 것에 관하여는 <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles> 참조. 접근일 2015. 8. 30)

그때그때의 필요에 따라 필요한 기구를 추가로 만드는 점이 특징이다. 그렇기 때문에 일반범죄사건에 대해서는 경찰청이 수사를 하고, 테러범죄, 조직범죄나 마약범죄 등과 같은 광역화되고 있는 강력범죄에 대해서는 국가범죄수사국(NCA)이 담당하며, 탈세, 뇌물, 돈세탁 등과 같은 중대하거나 복잡한 경제범죄에 대한 수사는 중대부정수사청(SFO)이 담당하는 등 범죄의 성격에 따라 각각 다른 수사기관을 두고 있다는 점에서 특색이 있다. 즉 특정 국가기관에 부패통제업무를 전담시키지 아니하고 다양한 기관을 두어 부패발생을 막고 통제하도록 하여 부패통제권한을 집중시키는 경우 발생할 수 있는 권한 남용 및 정치화의 부작용을 최소화시키고 있다.²³¹⁾

이런 맥락에서 국가감사원의 내부 지배구조를 개선하여 감사원장의 권한행사를 감사위원회제도와 공공회계감사위원회제도를 통하여 통제한다든지, 왕립검찰청 소속 검사의 소추업무를 감독하여 검찰권의 남용을 막기 위하여 검찰감찰청(Crown Prosecution Service Inspectorate)을 독립된 기관으로 설치하고 있는 등 부패감시기관을 감시하고 통제하는 제도 역시 마련하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

231) 같은 취지: 심재승, 앞의 논문, 126면.

참 고 문 헌

- 국민권익위원회, 부패방지관련해외입법례(I), 2013.
- 권창국, 내부고발자 보호제도에 관한 연구, 형사정책 제24권 제3호, 2012. 12.
- 김기선, 제도적 보호수단에 대한 인식과 공익신고의사간의 관계에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원, 2014.
- 김슬기, 공무원의 뇌물 및 부정이익의 수수에 관한 고찰, 강원법학 제40권, 2013.
- 김종구 외 7인, 검찰제도론, 법문사, 2011.
- 김종구, 형사사법개혁론- 새로운 패러다임의 비교법적 모색- 법문사, 2003.
- 김철식, 공무원 신뢰와 부정부패의 인과구조 분석, 광운대학교 대학원, 박사학위논문, 2013.
- 김형철, 영국뇌물법(2010), 국민권익위원회, 2014. 4(<http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetailTotal&method=searchDetailViewInc&menuId=05060314&boardNum=37648>), (접근일 2015. 4. 13)
- 문태곤, 영국의공공감사제도, 한국행정DB센터, 2008.
- 박경철, 내부공익정보제공행위 보호의 헌법적 근거와 보호범위, 한국부패학회보, 제12권 제3호, 2007. 9.
- 서필언, 영국행정개혁론, 대영문화사, 2005.
- 심재승, 영국 부패통제시스템의 형성과 운영에 관한 고찰, 한국부패학회보 12권 3호, 2007.

참 고 문 헌

오택림, 국내뇌물죄와 해외뇌물죄의 비교 연구, 법조 2013. 10.

오항녕, “영국 정보공개제도의 발달과 현황 : 미완의 여정”, 기록보존 제12호, 1999.

윤광재, 각국의 부패현황 및 대책: 유럽사례 - 영국·프랑스·독일을 중심으로 -, 한국정부학회 학술발표논문집, 2010.

윤소영, 영국 사기행위방지법, 국민권익위원회, 2014. 12.

(http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05060314&method=searchDetailViewInc&boardNum=47360&currPageNo=1&confId=118&conConfId=118&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_TITLE&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC, 접근일 2015. 7. 15).

윤소영, 영국의 공익신고자보호제도, 국민권익위원회, 2014. 12

(http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05060314&method=searchDetailViewInc&boardNum=47362&currPageNo=1&confId=118&conConfId=118&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_TITLE&conSearchSort=A.BOARD_REG_DATE+DESC%2C+BOARD_NUM+DESC, 접근일 2015. 8. 8).

이민호·김영록·윤수재, 공직자 명칭 등에 대한 정의연구, 한국행정연구원, 2012. 12.

이성현, 주요 외국의 부정청탁 및 이해충돌방지 관계법령(IV), 한국법제연구원, 2012. 7.

이유봉, 공직부패 종합대책법으로서 「부정청탁 및 이해충돌 방지 법안」에 대한 분석연구, 한국법제연구원, 2012.

이정수, 영국 특별수사청(SFO) 개관, 형사법의 신동향, 통권 제6호, 2007. 2.

- 이훈재, 내부고발자보호제도에 관한 입법정책적 고찰, 연세법학 제22호, 2013. 10.
- 장화익, 근로자 내부고발보호제도 국제비교: 영·미·일의 사례와 시사점, 노동정책연구 제7권, 2007.
- 전수일, 이명박정부의 반부패정책 검토와 과제, 『이명박 정부와 반부패과제』(정책토론회 자료집), 한국투명성기구, 2008. 3.
- 정부혁신지방분권위원회, 굿 거버넌스 실현을 위한 국민참여적 정보공개제도 활성화 방안 연구, 2005.
- 정준희, 영국의 정보자유법과 언론, 세계언론법제연구 제23호, 한국언론문화재단, 2008.
- 조의행, 영국의 뇌물수수법 2010의 주요내용, 최신외국법제연구 2010-10호, 한국법제연구원, 2010.
- 한상진, 영국 검찰의 권한 변화와 전망, - 경찰에 대한 통제 및 수사지휘권을 중심으로- 해외연수검수 연구논문, 2006.
- Crown Prosecution Service(CPS), Misconduct in Public Office, 2014. http://www.cps.gov.uk/legal/l_to_o/misconduct_in_public_office/index.html(접근일 2015. 8. 31).
- E. N. Gladden, Civil Services of the United Kingdom: 1885-1970, Reprint of Economic Classics, 1967.
- HM Government, UK Anti-Corruption Plan, 2014. 10.
- Gerry Grimstone, A Better Civil Service- Triennial Review of the Civil Service Commission, 2014.
- Nicholls, C., Daniel, T., Polaine, M., and Hatchard, J., Corruption and isuse of Public Office, (Oxford: OUP, 2011), p. 153ff.

참 고 문 헌

UN. United Nations Convention against Corruption, 2003. 10. 31.

The roles of the National Audit Office and local auditors in relation to local bodies and small authorities¹ in England,
<http://www.nao.org.uk/code-audit-practice/the-audit-framework-for-local-public-bodies/>(접근일 2015. 8. 30)

OECD, United Kingdom Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation Phase I Bis Report
(<http://www.oecd.org/unitedkingdom/2498215.pdf>, 접근일 2015. 9. 14).

Transparency International UK(TI-UK), National Integrity System Assessment United Kingdom: Corruption in the UK Part 3, 2011.

Fraud Act 2006 Explanatory Notes
(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/35/notes/division/3>, 접근일 2015. 7. 15).

<http://www.sfo.gov.uk>(접근일 2015. 7. 30).

<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>(접근일 2015. 6. 28)

<https://www.gov.uk/government/organisations> 참조(접근일 2015. 6. 2).

<https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>(접근일 2015. 6. 3)

<https://www.transparency.org/country/#KOR>(접근일 2015. 5. 12);
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1035
(접근일 2015. 12. 30).

<http://www.sfo.gov.uk/fraud/what-is-fraud/bribery-and-corruption.aspx>.
(접근일 2015. 7. 30)

- <http://www.lawcom.gov.uk/> 참조(접근일 2015. 7. 21).
- <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/35/notes/division/3>
(접근일 2015. 7. 15).
- <http://www.sfo.gov.uk/taxonomy.swf> 참조(접근일 2015. 8. 1).
- http://www.cps.gov.uk/legal/l_to_o/misconduct_in_public_office/index.html
참조(접근일 2015. 8. 31).
- <http://www.lawcom.gov.uk/project/misconduct-in-public-office/>
(접근일 2015. 8. 31).
- <http://www.icaew.com/en/technical/legal-and-regulatory/>(접근일 2015. 8. 31).
- <http://www.icaew.com/en/technical/legal-and-regulatory/information-law-and-guidance/whistleblowing/the-public-interest-disclosure-act-pida-1998>
참조(접근일 2015. 8. 8).
- <http://www.pcaw.co.uk/law/pida.htm>(접근일 2015. 8. 8).
- <http://shutyourpc.appspot.com/www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/notes/division/2>, Explanatory Notes to freedom of Information, background
6. 참조(접근일 2015. 8. 10)
- <http://www.sfo.gov.uk/fraud/what-is-fraud.aspx>(접근일 2015. 8. 30).
- <http://www.sfo.gov.uk/taxonomy.swf>(접근일 2015. 8. 30).
- <http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/>
(접근일 2015. 8. 27)
- <http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/history-of-the-nao/>
(접근일 2015. 8. 30)
- <http://www.theguardian.com/politics/2007/oct/25/Whitehall.uk>.
(접근일 2015. 9. 1)

참 고 문 헌

<http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/governance-of-the-nao/nao-board/>

(접근일 2015. 8. 30)

<http://www.nao.org.uk/code-audit-practice/the-audit-framework-for-local-public-bodies/>(접근일 2015. 8. 28)

<http://www.nao.org.uk/code-audit-practice/the-audit-framework-for-local-public-bodies/>(접근일 2015. 8. 28)

<http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/governance-of-the-nao/>

(접근일 2015. 8. 28)

<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles> 참조.

(접근일 2015. 8. 30)

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, 지명되거나 천거된 사실이 통보된 자	- 공직자 (형법) - 공무원 (연방공무원법)	- 정무직 공직자 - 직업공무원 - 공공기관 종사자	- 공직 담당자 - 공직 고용자 - 교육생	- 공직자 (국내, 국외, 법관)	- 공무원 - 공무원, 의원을 포함한 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 공무 서비스와 직접적 연관이 있는 경우에 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)	- 공직자 신고 보호법	- 내부고발자 보호법:내부 고발 접수 및 처리 현황보고, 내부고발자 보복금지 및 징계	- 웹상에서 이명의 공의신고서 시스템 구축	- 공의정보 공개법 (1998) - 근로자 - 노동재판소의 재판을 통한 보호	- 공의신고자 보호센터 (합부르크) - 공의신고 보호관 (베를린)	- 공직생활 투명성법	- 일체의 소송 절차에서 증인, 참고인 등으로 허가 되지 않음 - 일체의 소송 절차 진출 의무 없음 - 법원은 정보 제공자의 신원이 노출 되지 않도록 조치를 취할 의무가 있음	- 공의통보자 보호법 - 신고대상: 개인의 생명· 신체보호·환경 보전·소비자 이익의 옹호 - 신고방식: 특별히 정하고 있지 않음. 다만 원칙적 으로 익명으 로는 불가능
처벌	- 형벌:징역 - 벌금, 몰수 - 내부징계	- 형벌:징역, 벌금, 몰수 - 민사처벌: 부당이득 반환	- 형벌 - 징계	- 형벌:징역, 벌금, 몰수 - 내부징계	- 형벌 - 행정벌 - 내부징계 - 연금징지 (퇴직자)	- 형벌 - 부과형 가능	- 형사적 제재 - 행정적 제재	- 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