

현안분석 2010-14

김 태 군



Research for the Legal Improvement
for the System of the Registration
of Property of Public Officials

연구자 : 김태균(국회파견연구원)
Kim, Tae-Gyun

2011. 1. 31.



I. 배경 및 목적

- 공직자윤리법은 1981년 제정 이후 6차례의 개정을 거쳐 보완, 발전하였으나 아직도 재산의 등록, 공개, 심사 과정에서 몇 가지 개선의 필요성이 요구됨
- 특히, 정치자금법상 후원금의 등록, 고지거부, 부동산 및 금융정보 사전조회 제공제도의 확대시행, 보완명령에 따른 신고내용의 공개 등이 그러한 문제들임
- 이러한 문제점들에 대하여 그 원인 규명과 입법적 해결방안을 제시하는 것을 목적으로 함

II. 주요 내용

- 모금에서부터 처분에 이르기 까지 정치자금법에 의하여 엄격하게 관리되고 있는 공적재산으로서, 본인의 실질재산이 아닌 것이 명백한 정치후원금을 등록대상 재산에서 제외함
- 정기재산변동 시에만 제공하던 등록의무자의 금융 및 부동산에 관한 사전조회 정보를 수시재산신고 시에도 제공하도록 함

- 직계존비속에 대한 고지거부제도를 폐지함으로써 고지거부하던 재산을 등록하도록 하되, 직계존비속의 프라이버시권 보호를 위해 공개는 하지 않도록 함
- 보완명령을 재산공개 이전에 하도록 하여 보완신고내용이 공개목록에 반영될 수 있도록 함

III. 기대효과

- 재산등록 대상 재산의 범위를 합리적으로 조정하고 보완명령에 따른 신고내용을 공개토록 함으로써 국민에게 정확한 정보가 제공됨
- 재산정보 사전조회 제공제도의 확대시행으로 등록의무자의 편의를 증진함으로써 재산등록의무자들의 자발적이고 적극적인 참여의식을 고취시킴
- 고지거부제도를 폐지하고 직계존비속의 재산의 등록하도록 함으로써 국민의 신뢰를 확보함

▶ 주제어 : 재산등록, 재산공개, 재산심사, 사전조회, 보완명령, 보완신고, 재산등록의무자, 공직자윤리위원회, 정치자금, 후원금, 고지거부, 변동사항, 정기변동신고, 수시재산신고, 직계존비속, 공직자윤리법, 정치자금법

Abstract

I . Background and Purpose

- After Public Service Ethics Act was legislated in 1981, it has been compensated the weak points and progressed through six times amendments. However several improvements are still needed in the process of registration, disclosure and examination of property.
- Especially, the problems are the registration of support payments on Political Fund Act, refusal to report the property, expanding the prior inquiry service system about real estate and finance, and the disclosure of the contents of the report by the order to supplement.
- This thesis is to investigate the causes and to suggest the solutions by amending the Act.

II . Main Contents

- The political support payments shall be excluded from the property to be registered because they are official property controlled strictly by the Political Fund Act and are clearly not

actual property of the person liable for registration.

- The information by the prior inquiry service system about real estate and finance which has been serviced for the periodical reporting on changed matters shall be serviced for the non-scheduled reporting.
- The system of refusal to report of lineal ascendants and descendants shall be abolished and the property which has been refused to report shall be registered but it shall not be open to the public for the protection of privacy for them.
- The supplementary registration shall be ordered before disclosure of property for the contents of the report to be open to the public.

III. Anticipated Effects

- The accurate information will be supplied to the people by the rational adjustment of properties to be registered and the disclosure of the contents by order of supplement.
- The active and voluntary participation will be inspired by enhanced convenience of the person liable for registration through expanding the prior inquiry service system about real estate and finance.

- The confidence of people will be secured by the abolition of the system of refusal to report and registration of the property of lineal ascendants and descendants.

➤ **Key Words** : registration of property, disclosure of property, examination of registered matters, prior inquiry, order for supplement, report for supplement, a person liable for registration, Public Service Ethics Committee, political fund, support payments, refusal to report, changed matters, periodical reporting on changed matters, non-scheduled reporting of property, lineal ascendants and descendants, Public Service Ethics Act, Political Fund Act

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	13
제 2 절 연구 방법	14
제 2 장 공직자 재산등록제도의 현황	17
제 1 절 공직자 재산등록제도의 발달과정	17
1. 개 요	17
2. 공직자윤리법의 연혁	18
제 2 절 현행 공직자 재산등록제도의 주요 내용	22
1. 재산등록의무자	22
2. 등록대상재산	23
3. 재산의 등록시기와 등록기관 및 변동사항의 신고	26
4. 금융 및 부동산 정보 사전조회 제공 제도	28
5. 등록재산의 공개	29
6. 공직자윤리위원회의 구성 및 운영	30
7. 공직자윤리위원회의 재산심사	31
8. 재산등록사항 심사결과의 처리	32
제 3 장 현행 공직자 재산등록제도의 문제점	35

제 1 절 공적 재산인 후원금을 개인 재산에 등록하는 문제	35
1. 현행 공직자윤리법상 등록대상인 후원금	35
2. 정치자금법상 공적 재산인 후원금	36
3. 개인 재산에 등록함으로써 인한 재산총액의 과대계상	39
제 2 절 수시재산신고를 위한 공직자재산 사전조회 제공제도의 시행 문제	39
1. 까다로운 수시재산신고 절차	39
2. 사전조회 제공제도로써 경미한 재산누락오류의 방지	41
제 3 절 고지거부제도의 폐지 문제	42
1. 고지거부제도의 도입 취지	42
2. 불합리한 고지거부 허가기준	43
3. 재산은닉에의 악용 가능성	44
제 4 절 보완신고내용의 비공개 문제	46
1. 보완명령을 재산공개 후 조치수단으로 운용	46
2. 보완신고 내용을 공개하지 못하는 이유	47
제 4 장 현행 공직자 재산등록제도의 개선 방안	49
제 1 절 후원금의 등록 제외	49
1. 등록대상 재산에서 후원금을 제외	49
2. 다른 재산과의 형평성 문제	50
3. 개정안 예시	50
제 2 절 사전조회 제공제도의 확대 실시	51
1. 수시재산등록을 위한 사전조회 제공제도 실시	51
2. 정확성 심사에서 정당성 심사로	52

3. 수시재산신고기간의 연장	52
4. 개정안 예시	53
제 3 절 고지거부제도의 폐지	55
1. 고지거부제도의 폐지	55
2. 직계존비속 재산의 비공개	56
3. 개정안 예시	60
제 4 절 보완명령제도의 폐지 또는 재산공개 전 조치수단으로 개정	63
1. 보완명령제도의 폐지	63
2. 보완명령을 재산공개 전 조치수단으로 개정	64
3. 개정안 예시	65
제 5 장 요약 및 결론	67
참 고 문 헌	69

제 1 장 서 론

1

재산등록 및 공개제도는 공직자의 재산상황 및 변동내역을 신고토록 함으로써 공직을 이용한 부정한 재산증식을 방지하고 공무집행의 공정성을 확보하여, 그 결과로써 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위한 것이다. 이러한 이념을 제도화하기 위한 노력은 제2공화국 때부터 시작되었으나 정치권의 반대에 부딪혀 법제화 되지 못하다가¹⁾ 1981년에 공직자윤리법의 제정으로 결실을 보게 되었다.

올해로 공직자윤리법이 제정된 지 30년이 지났다. 그간 공직자윤리법은 제도운영상의 미비점 개선과 실효성 제고를 위한 지속적인 법령개정을 통해 부단히 발전하였다. 1993년 전면적 개정으로 재산공개제도를 도입하고 구체적 심사·처벌근거를 규정하였으며, 2005년에는 주식대상자제도가 도입되었고, 2006년에는 재산형성과정 심사를 위한 근거규정이 신설되었다. 심사대상 공직자의 숫자도 크게 증가하여, 법제정 당시 소수의 차관급 이상 고위공직자만 해당되던 재산등록 대상자가 이제는 10만 여명을 넘어서고 있다.

이렇게 규제대상의 폭을 넓히며 진화한 재산등록제도는 법 제도적인 측면에서 뿐만 아니라 실제로 운영되는 재산등록·신고 시스템에 있어서도 완성도가 높아진 것은 사실²⁾이나 아직도 일부 제도에 대하

1) 1960년 11월 26일 정부가 「공무원재산등록법안」을 국회에 제출하였으나 소관위원회에 상정조차 되지 못하고 같은 해 12월 31일 회기불계속의 원칙에 의하여 폐기되었다. 정부는 이듬해 1월 12일 다시 제출하였으나 역시 같은 해 5월 3일 회기불계속의 원칙에 의하여 폐기되었다.

2) 행정안전부는 「공직윤리전산시스템 통합·고도화」사업의 일환으로 전국 267개 각급 재산심사기관에서 개별 운영 중인 등록·심사시스템을 공직윤리종합정보시스템(PETI)으로 통합 구축하였다. 이 시스템은 공직자윤리법에 의한 공직자의 재산등록 신고 및 공개, 주식대상자제도, 퇴직공직자 취업제한제도, 선물신고 등 전반적인 윤

여는 비판이 제기되고 있다. 즉, 실질적으로 본인 재산이 아님에도 불구하고 그 재산을 등록 공개토록 함으로써 야기되는 등록의무자들의 불만, 정기재산신고시 제공하는 사전조회 서비스를 수시재산신고시에도 제공해 주기를 원하는 재산등록대상자들의 요구, 직계존비속의 재산등록·공개 규정을 유명무실하게 만드는 고지거부제도에 대한 시민단체의 끊임없는 폐지요구, 그리고 보완명령에 따라 보완신고는 하였으나 보완신고내역을 공개하지 않는 것 등이 그러하다. 그 외에도 여러 가지 비판과 제도개선 사항이 제기되고 있지만 이 연구에서는 이상의 네 가지 논점에 한정하여 그 문제점을 파악하고 개선방안 및 입안례를 제시하고자 한다.

2

1981년 법 제정 이후 1993년부터 실질적인 재산등록 및 공개제도가 시행된 지 17년이 흘렀다고는 하나 이에 대한 학문적 연구는 아직 미미한 상황이다. 더구나 최근 2006년 개정으로 법 제도적 측면에서나 실질적 운영 시스템에 있어서 어느 정도 안정이 이루어진 이후로는 이렇다 할 연구결과가 나오지 않고 있다.

따라서 본 연구는 학문적, 문헌적 연구방법에 의하기 보다는 법규 해석과 실무적 접근방법에 의하였다. 이를 위하여 현행 공직자윤리법 집행시 드러나는 문제점의 파악과 이와 관련한 법리적 문제점 도출을 위한 관련법률, 시행령, 시행규칙 등의 연구, 입법취지를 추적하기 위한 국회 회의록 등의 조사·연구, 그리고 실무 현장 전문가들의 자문 등을 주된 연구방법으로 하였다.

본 연구보고서의 구성은, 제2장에서 본 연구의 논점을 정확히 파악하기 위한 준비과정으로 공직자윤리법의 여러 규정 중 주로 본 연구

리업무를 온라인으로 수행할 수 있도록 하는 종합정보시스템이다. 2008년 1차 완성을 본 이 시스템은 해마다 업그레이드되어 발표되고 있다.

와 관련 있는 부분을 중심으로 내용을 개관하였으며, 제3장에서는 현행 공직자윤리법의 법제상, 운용상 문제점을 전개하고, 제4장에서는 앞에서 제시된 문제점에 대한 개선안과 입안례를 제시하였으며, 끝으로 제5장에서는 본 연구결과를 요약 정리하였다.

제 2 장 공직자 재산등록제도의 현황

본 연구의 전개를 위하여 공직자윤리법의 연혁과 그 주요 내용을 개 관해 볼 필요가 있다. 제3장에서 제도상의 문제점을 정확히 파악하기 위해서는 현행 제도가 어떻게 운용되고 있는지에 대한 이해가 전제되 기 때문이다.

1

1. 개 요

우리나라에서 공직자 재산등록제도의 도입이 처음 검토된 것은 제2 공화국 때였다. 1960년 정부가 「공무원재산등록법안」을 국회에 제출 하였으나 기존 법령만으로도 부정 공직자에 대한 처벌이 가능하고 별 도의 입법은 필요하지 않다는 이유로 폐기되었다. 1964년 제3공화국 의 박정희 정권하에서 법률에 근거한 것이 아닌 국무총리 지시로 「공무원 재산 자진신고에 관한 지침」을 마련하여 같은 해 7월 16일 공 직자 재산신고가 실시된 바 있었으나 이것도 1회성에 그치고 말았다.

법률에 의하여 공직자의 재산등록이 의무화 된 것은 1981년에 제정 되어 1983년 1월 1일부터 시행된 공직자윤리법이 시초였다. 제정법에 서는 국가 및 지방자치단체의 정무직 공무원, 국회의원 등 고위직 공 직자에 대하여 본인, 배우자 및 본인의 직계존비속의 재산을 등록하 도록 되어 있었다. 그러나 제정법은 등록사항의 비공개를 원칙으로 하고,³⁾ 심사규정은 두었으나 심사 결과에 대한 처벌규정은 두지 않는

3) 제정법 제10조 제1항. 정부제출 공직자윤리법안에 대한 제안설명에서 총무처장관 은, “등록재산은 사유재산에 속하므로 비공개를 원칙으로 하되 대통령령이 정하는 등록의무자의 등록사항은 공개할 수 있는 근거를 두었고---등록재산의 내용은 그 비밀을 철저히 보장해 주도록 하였습니다.”라고 하였다. 제107회국회 내무위원회 회의록 제2호(1981. 5.14), 39쪽

등 미흡한 점이 많았다.⁴⁾ 또한 심사규정이 있었음에도 불구하고 심사를 한 적은 한 번도 없었다.⁵⁾ 이를 개선하기 위한 법 개정 노력이 없지는 않았으나 정치권의 의지 부족으로 무위로 끝나고 말았다.⁶⁾

공직자 재산등록제도가 현재와 같이 등록, 공개, 심사, 처벌의 틀을 갖춘 것은 김영삼 정부 때이다. 1993년 2월 김영삼 정부의 출범과 동시에 대통령이 재산을 자진 공개함으로써 공직자윤리법에도 재산공개제도를 도입할 수 있는 계기가 된 것이다.

그 후 수차례 개정을 거듭하여 금융거래자료 조회기준이 신설, 주식 백지신탁제도 도입, 부동산 실거래가격 신고제도, 금융자료 사전조회 제공제도, 재산형성과정 심사제도, 고지거부 허가제도 등을 도입하여 재산등록제도의 실효성 확보와 효율적 운영을 위해 미비점을 보완해 왔다.

2. 공직자윤리법의 연혁

(1) 1981년 12월 31일 제정

제정 공직자윤리법은 정무직 및 3급이상 공무원, 법관·검사, 장관급 장교, 총장·부총장·학장인 교육공무원, 교육감, 총경이상 경찰공무원, 소방감이상 소방공무원 및 공직유관단체 임원 등을 재산등록의 무자로 규정하였다.

등록재산은 비공개를 원칙으로 하고, 대통령령이 정하는 바에 따라 공개제도를 도입할 수 있도록 가능성을 열어 놓았다. 재산등록은, 행

4) 제정법 제8조 제1항

5) 정치관계법심의특별위원회 제안 공직자윤리법중개정법률안의 제안설명에서 박상천의원은, “---10년전 1980년에 구성된 공직자윤리위원회가 총무처에 알아본 결과 단 한 번의 활발한 활동도 없이 잠을 자고 있었는데---”라고 하였다. 제161회국회 법제사법위원회회의록 제7호(1993. 5.20), 3쪽,

6) 정부는 재산공개를 주요 내용으로 하는 공직자윤리법 개정안을 1983년 12월 21일, 국회에 제출하였으나 의원들의 반대로 행정위원회 계류 중 임기만료 폐기된 바 있다.

정부공무원은 총무처에, 국회·법원소속 공무원 및 군인 등은 각각 해당 소속 기관에 등록하도록 하였으며, 각 등록기관에서 등록사항을 심사하도록 하였다.

(2) 1993년 6월 11일 전면 개정

재산등록의무자를 4급이상 공무원, 대령이상 장교, 지방의회의원 등으로 대폭 확대하고, 일부 분야에 대하여는 시행령에서 6급까지 등록토록 하였다. 고지거부제도를 도입하고 퇴직시에도 재산변동신고를 하도록 하였으며, 외국에 있는 재산, 비영리법인에의 출연재산도 등록토록 하였다.

가장 획기적인 개정 사항은 재산공개제도의 도입이었다. 정무직 및 1급이상 공무원, 고등법원 부장판사, 검사장급 이상의 검사, 중장 이상의 장교, 치안감 이상 경찰공무원, 지방경찰청장, 지방국세청장, 자치단체장, 지방의회의원, 공직선거후보자 등의 재산을 등록기간 종료 후 1개월 이내에 관보나 공보를 통하여 공개토록 하였다.

등록재산은 공직자윤리위원회에서 심사토록 하고, 공개대상자에 한하여 특정 점포에 심사를 위한 금융조회를 가능토록 규정하였다. 그 밖에, 직무상 비밀을 이용한 재물취득의 죄, 재산등록 거부의 죄, 무허가 열람·복사의 죄 등에 대한 처벌규정을 강화하였다.

(3) 1994년 12월 31일 일부 개정

종전에 공개대상자에 대하여 특정 점포에서만 가능하던 금융조회를, 재산등록의무자 전체에 대하여 금융기관 본점에서 실시할 수 있도록 재산심사기능을 대폭 강화하였다. 직계존비속 중 외조부모와 외손자녀는 등록대상에서 제외하고 고의에 의한 누락신고 뿐만 아니라 중대한 과실에 의한 누락, 오기에 대하여도 처벌할 수 있도록 하였다.

재산등록의무자의 범위는 더욱 확대되어, 세무분야(국세, 관세, 지방세), 감사분야(감사원, 중앙 및 자치단체 감사부서) 및 검찰사무직의 경우 9급 공무원 이상을, 경찰·소방공무원은 경사 이상 및 소방장 이상을 등록대상 공무원으로 규정하였다. 공직자윤리위원회의 심사권한도 더욱 강화하여, 심사대상자가 재산심사에 필요한 위원회의 자료 제출요구를 거부하였을 경우 처벌할 수 있도록 하였다.

(4) 2001년 1월 26일 일부 개정

재산공개대상자를 건축, 토목, 환경, 식품위생분야 7급이상 공무원에까지 확대하기 위하여 하위직 공무원에대한 재산등록 근거규정을 두었다. 재산공개대상자에 대해 재산변동 신고시 주식거래내역신고를 의무화하고 재산심사기간을 3월의 범위 내에서 연장할 수 있도록 하였다. 그 외에 등록재산 심사시 법무부장관에게 조사의뢰할 수 있는 대상에 허위등록 외에도 직무상 비밀을 이용한 재물 및 재산상 이익을 취득한 혐의자도 추가하였다.

(5) 2005년 5월 18일 일부 개정

2005년 개정에서 가장 중요한 사항은 백지신탁제도의 도입이다. 재산공개대상자 및 재경부, 금융감독위원회 직원 중 대통령이 정하는 자는 보유주식을 매각하거나 백지신탁 하도록 의무화한 것이다. 다만, 주식백지신탁심사위원회에서 직무관련성이 없다고 결정된 경우에는 매각 또는 백지신탁 대상에서 제외토록 하였다. 주식백지신탁심사위원회는 대통령이 임명 또는 위촉하는 9인으로 구성하며, 그 중 6인에 대하여는 국회 및 대법원장이 각각 3인씩 추천하도록 하였다.

백지신탁된 주식은 수탁회사가 60일 이내에 처분하거나 다른 재산으로 바꾸어 운용할 수 있다. 60일 이내에 처분이 어려운 경우 수탁

회사가 윤리위원회의 승인을 얻어 한 번에 30일 이내에서 처분기간의 연장이 가능하다.

실제로는 상장주식에 대하여는 백지신탁을 하기보다는 당해 공직자가 직접 매각하는 것이 일반적이고, 매각이 어려운 비상장주식이 주로 백지신탁의 대상이 된다.

(6) 2006년 12월 28일 일부 개정

그동안 부동산의 경우 공시가격과 실거래가격의 격차가 커서 실질적인 재산가액을 반영하지 못한다는 비판이 있어, 실거래가격을 등록 재산 가액유형에 추가하였다. 또한 가액등록 대상재산의 범위를 확대하고, 자동차, 귀금속류, 골동품 및 예술품, 합명회사 등의 출자지분에 대하여 가액을 등록하여 재산 총액에 반영토록 하였으며, 변동신고 시에는 그 변동사항을 신고하도록 하였다.

재산등록의무자들의 편의를 증진시키기 위하여 금융자료 사전조회 제공제도를 도입하였다. 즉, 명의인의 요청이 있는 경우 공직자윤리위원회가 금융기관에 잔액에 관한 자료를 제출받아 명의인에게 제공할 수 있도록 하였으며, 재산의 피상적인 정확성 심사보다는 실질적인 타당성 심사를 위하여 재산형성과정에 대한 소명자료 제출의무를 신설하였다.

그 외에도 직계존비속에 대한 고지거부제도가 남용되고 있다는 비판이 있어, 기존 고지거부에 대한 사후심사를 사전심사로 전환하고 3년마다 관할 공직자윤리위원회의 재심사를 받도록 하였다.

(7) 2009년 2월 3일 일부 개정

양성평등원칙의 실천을 위하여 재산등록 친족범위를 합리적으로 조정하여 혼인한 여성공직자의 경우, 배우자의 직계존비속을 신고하지 않고 본인의 직계존속을 신고하도록 하였다. 다만, 개정 법 시행 전에 재산등록을 한 혼인한 여성의무자의 경우 종전 규정에 따라 이미 등

록한 배우자의 직계존속의 재산을 그대로 등록하도록 하였다.

그 외에도 2006년도에 도입한 금융자료 사전조회 제공제도를 부동산에 대하여도 확대하여, 등록의무자가 재산신고를 위해 명의인의 동의를 받아 부동산 정보를 요청한 경우 이를 사전에 제공할 수 있도록 하였다.

2

1. 재산등록의무자

공직자윤리법의 제정 이후 재산등록의무자의 범위는 지속적으로 확대되어왔다. 이 법에서 규정하고 있는 재산등록의무자는 다음과 같다.

정무직공무원으로서, 대통령·국무총리·국무위원·국회의원 등 국가의 정무직공무원과 지방자치단체의 장, 지방의회의원 등 지방자치단체의 정무직공무원이 이에 해당한다.

4급 이상의 일반직 국가공무원 및 지방공무원과 이에 상당하는 보수를 받는 별정직공무원, 대통령령으로 정하는 외무공무원과 4급 이상의 국가정보원 직원 및 대통령실 경호공무원, 법관 및 검사, 헌법재판소 헌법연구관, 대령 이상의 장교 및 이에 상당하는 군무원, 총경 이상의 경찰공무원과 소방정 및 지방소방정 이상의 소방공무원도 등록대상이며 이들 공무원으로 임명할 수 있는 직위 또는 이에 상당하는 직위에 채용된 계약직공무원도 등록대상에 포함된다.

그 밖에, 교육공무원 중 총장·부총장·대학원장·학장 및 전문대학의 장과 대학에 준하는 각종 학교의 장, 특별시·광역시·도·특별자치도의 교육감·교육장 및 교육위원 등도 재산등록을 하여야 한다.

재산등록의무는 공무원에게만 한정된 것이 아니다. 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따른 공기업의 장·부기관장 및 상임감사, 한국은행의 총재·부총재·감사 및 금융통화위원회의 추천직 위원, 금융감독원의 원장·부원장과 감사, 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙

양회의 회장 및 상임감사 및 공직자윤리법 제3조의2에 따른 공직유관 단체의 임원, 그리고 국회규칙, 대법원규칙 및 대통령령으로 정하는 특정 분야의 공무원과 공직유관단체의 직원도 재산등록을 하여야 한다.

2. 등록대상재산

(1) 재산등록의 인적 범위 및 고지거부

등록의무자가 등록할 재산은 본인, 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 사람 포함), 본인의 직계존속·직계비속의 재산이며, 혼인한 직계비속인 여자와 외증조부모, 외조부모, 외손자녀 및 외증손자녀의 재산은 등록대상에서 제외한다. 다만, 본인의 직계존비속 중 본인의 피부양자가 아닌 사람은 관할 공직자윤리위원회의 허가를 받아 자신의 재산신고사항의 고지를 거부할 수 있다.⁷⁾ 고지거부에 관한 허가요건은 「국민기초생활보장법」 제6조에 따라 보건복지부장관이 공표한 최저생계비와 고지거부하려는 자의 가족 수, 거주지역, 물가수준, 그 밖에 필요한 사항을 고려하여 정하도록 하고 있다.⁸⁾

(2) 재산등록의 물적 범위

등록의무자가 등록할 ‘재산’에 관하여 명확한 정의 규정을 두고 있지 않다. 다만, ‘소유 명의와 관계없이 사실상 소유하는 재산, 비영

7) 공직자윤리법 제12조 제4항

8) 공직자윤리법시행령 제27조의2, 각 공직자윤리위원회에서는 「국민기초생활보장법」 제6조의 규정에 따라 보건복지부장관이 고시하는 최저생계비의 1.5배에 해당하는 수입이 있으면 고지거부를 허가할 수 있도록 기준을 정하고 있다. 2010년도 허가기준 금액은 1인 가구 75만원, 2인 가구 128만원, 3인 가구 166만원, 4인 가구 204만원이다. 또한 그 수입으로는 근로소득, 사업소득, 이자소득 또는 다른 가족으로부터의 이전소득(생활비, 용돈 등) 등 종류를 묻지 않으며, 이러한 소득이 없더라도 소득을 산출할 수 있는 금융 및 부동산 자산(고지거부자 주거목적의 주택 제외)이 있는 경우 소득환산율(시중 CD금리)로 환산한 금액도 소득으로 인정해 주고 있다. 소득은 1년이상 지속적으로 유지될 것을 요구하고 있으며 이러한 수입이 없으면 재산등록의무자 본인이 부양을 하는 것으로 보아 고지거부를 허가할 수 없도록 하였다.

리법인에 출연한 재산과 외국에 있는 재산을 포함한다'고 하여, 명의가 본인 앞으로 되어있는 재산은 물론이고 본인 명의가 아니더라도 실질적 소유권이 본인에게 귀속하는 재산도 등록대상으로 하고 있다.⁹⁾ 등록의무자가 등록할 재산의 범위는 다음과 같다.¹⁰⁾

1) 부동산

토지 및 건물에 관한 소유권·지상권 및 전세권 등이 이에 해당한다. 이외에도 재건축 또는 재개발로 인한 분양권도 해당 토지 또는 건물란에 '분양권'을 선택하여 등록한다. 주의할 점은 건물 임차권은 민법상 채권의 하나이나 등록은 토지, 건물란에 한다는 것이다.

2) 부동산에 관한 규정이 준용되는 권리

광업권·어업권 및 자동차, 건설기계, 선박, 항공기 등이 이에 해당한다.

3) 동산 및 기타 권리

현금(수표 포함), 예금¹¹⁾, 주식·국채·공채·회사채 등 증권, 채권, 채무는 소유자별 합계액이 1천만원 이상인 경우 등록하여야 한다. 주의하여야 할 것은, '소유자별 합계액'이지 '계좌별 금액'이 아니라는 점이다.

또한, 소유자별 합계액 500만원 이상의 금 및 백금(금제품 및 백금제품 포함)과 품목당 500만원 이상의 보석류, 골동품 및 예술품 그리

9) 공직자윤리법 제4조 제1항 본문. 이 경우, 명의는 본인 앞으로 되어 있으나 실질적 소유권이 본인에게 귀속하지 아니함이 명백한 재산에 대하여는 어떻게 할 것인가 하는 논의가 있을 수 있다. 현재로서는 그에 대한 별도 규정이 없으므로, 명의가 본인 앞으로 되어 있으면 본인의 재산이 아니라 하더라도 재산등록을 하는 것으로 운용하고 있다.

10) 공직자윤리법 제4조 제2항

11) 제3장에서 논의하는 바와 같이 재산등록시 실질적 소유여부가 가장 문제되는 것이 예금이다. 예컨대, 국회의원이 정치자금법에 의하여 모금한 후원금은 일반적으로 당해 국회의원 명의의 계좌로 관리되나 그 후원금이 국회의원의 개인 재산이 아님은 명백하다.

고 권당 500만원 이상의 회원권도 등록하여야 하고, 소유자별 연간 1천만원 이상의 소득이 있는 지식재산권 역시 등록대상 재산이다.

그 밖에 합명회사·합자회사 및 유한회사의 출자지분과 주식매수선택권도 등록대상 재산에 포함된다.

(3) 등록재산의 가액산정방법

재산을 등록할 때 종류별 가액의 산정방법 또는 표시방법은 다음과 같다.¹²⁾

1) 부동산

토지는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 같은 법 제9조에 따라 공시지가를 기준으로 산정한 금액) 또는 실거래가격을, 주택은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제16조 및 제17조에 따른 공시가격 또는 실거래가격을, 그리고 상가·빌딩·오피스텔, 그 밖의 부동산은 대지를 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 개별공시지가(해당 토지의 개별공시지가가 없는 경우에는 같은 법 제9조에 따라 공시지가를 기준으로 산정한 금액)로 산정한 가액과 건물을 국가 또는 지방자치단체가 고시하는 공정가액 중 최고가액(취득가액이 있는 경우에는 취득가액도 병기)으로 산정한 가액의 합계액 또는 실거래가격을 등록한다.

2) 부동산에 관한 규정이 준용되는 권리

광업권, 어업권 등은 실거래가격이나 전문가 등의 평가액 그리고 종류·수량·내용 등 명세를 등록하고, 자동차·건설기계·선박 및 항공기는 실거래가격이나 감가상각 등을 고려한 전문가 등의 평가액 그

12) 공직자윤리법 제4조 제3항

리고 종류·제작연도·제작회사·등록번호 등 명세를 등록한다.

3) 동산 및 기타 권리

현금·예금·채권 및 채무는 해당 금액을, 국채·공채·회사채 등 유가증권은 액면가를, 그리고 주식 중 한국거래소에 상장된 주권과 장외거래되는 주식 중 증권시장과 유사한 방법으로 거래되는 주식은 재산등록 기준일의 최종거래가격을 등록하고, 그 외의 주식은 액면가를 등록한다.

합명회사·합자회사 및 유한회사의 출자지분은 출자가액과 지분비율 및 최근 사업연도의 회사 연간매출액을 등록하고, 금 및 백금은 실거래가격이나 신고일 현재의 시장가격 그리고 종류·함량과 중량을, 보석류는 실거래가격이나 전문가 등의 평가액 그리고 종류·크기·색상 등 명세를, 골동품 및 예술품은 실거래가격이나 작가·크기를 고려한 전문가 등의 평가액 그리고 종류·크기·작가 및 제작연대 등 작품의 명세를 등록한다.

그 밖에 회원권은 취득가액(다만, 골프회원권은 「소득세법」에 따른 기준시가 또는 실거래가격)을 등록하고, 주식매수선택권은 받을 주식의 종류 및 수량, 행사가격·행사기간 등 행사조건, 받을 주식의 현재시가 등 명세 등을 등록한다.

3. 재산의 등록시기와 등록기관 및 변동사항의 신고

(1) 재산의 등록시기

공직자가 처음으로 재산등록의무자가 된 경우에는 등록의무자가 된 날부터 1개월 이내에 등록의무자가 된 날 현재의 재산을 법에서 정한 등록기관에 등록¹³⁾하여야 한다. 다만, 등록의무자가 된 날부터 1개월

13) 공직자윤리법에서는 재산‘등록’이라는 용어와 재산‘신고’라는 용어를 모두 사용

이내에 전보·강임·강등 또는 퇴직 등으로 인하여 등록의무를 면제 받은 경우에는 재산등록을 할 필요가 없다. 또한, 등록의무를 면제 받은 사람이 3년(퇴직한 경우 1년) 이내에 다시 등록의무자가 된 경우에는 전보·강임·강등 또는 퇴직 등을 한 날 이후 또는 정기재산변동 사항 신고 이후의 변동사항만을 신고하면 되고 새로이 신규 재산등록을 할 필요가 없다.

(2) 재산의 등록기관

재산등록은 일반적으로 그 공직자가 소속한 기관에 한다.

국회의원과 그 밖의 국회 소속 공무원은 국회사무처에, 법관과 그 밖의 법원 소속 공무원은 법원행정처에, 헌법재판소장, 헌법재판소 재판관 및 헌법재판소 소속 공무원은 헌법재판소사무처에, 그리고 중앙선거관리위원회 및 각급 선거관리위원회 소속 공무원은 중앙선거관리위원회사무처에 등록한다.

정부의 부·처·청소속 공무원은 그 부·처·청 및 위원회에, 감사원 소속 공무원은 감사원사무처에 그리고 국가정보원 소속 공무원은 국가정보원에 등록한다.

지방자치단체 소속 공무원과 지방의회의원, 지방의회 소속 공무원은 각각 그 지방자치단체와 지방의회에 등록하고, 특별시·광역시·도·특별자치도교육청 소속 공무원은 그 특별시·광역시·도·특별자치도교육청에, 특별시·광역시·도·특별자치도교육위원회의 교육위원과 그 소속 공무원은 그 교육위원회에 등록한다.

하고 있다. 전자는 처음으로 재산등록의무자가 된 경우(제5조제1항)와 승진·전보 등으로 인하여 공개대상자가 된 경우(제10조제2항)에 하는 것으로, 후자는 매년 정기적으로 하는 것(제6조제1항)과 퇴직 시에 하는 것(제6조제2항)으로 사용하고 있으며, 그 이외의 재산심사나 공직자윤리위원회 관련 규정에서는 모두 ‘등록’이라는 용어를 사용하고 있다. 실무적으로는 처음으로 재산등록의무자가 된 경우에 하는 등록과 퇴직시 하는 신고를 ‘수시재산신고(수시신고)’라 하고, 매년 정기적으로 하는 신고를 ‘정기재산변동사항신고(정기신고)’라 한다.

공직유관단체의 임직원은 그 공직유관단체를 감독하는 부·처·청에, 그 밖의 등록의무자 및 정부의 부·처·청 소속 공무원과 감사원·국가정보원 소속 공무원 및 공직유관단체의 임원으로서 재산등록사항을 공개하는 공직자는 행정안전부에 등록한다.

(3) 재산변동사항 신고

재산등록의무자는 자신의 재산변동사항에 대하여 매년 1월 1일부터 12월 31일까지의 재산 변동사항을 다음 해 2월 말일까지 2개월 동안 정기적으로 등록기관에 신고하여야 한다.¹⁴⁾

퇴직한 등록의무자는 퇴직 후 1개월 이내에 그 해 1월 1일(1월 1일 이후에 등록의무자가 된 경우에는 등록의무자가 된 날)부터 퇴직일까지의 재산 변동사항을 퇴직 당시의 등록기관에 신고하여야 한다.¹⁵⁾

4. 금융 및 부동산 정보 사전조회 제공 제도¹⁶⁾

공직자윤리법은 등록의무자의 편의제공과 예산절감을 위하여 획기적인 금융 및 부동산 정보 사전조회 제공제도를 도입하였다. 이는 매년 정기변동신고시 재산등록의무자와 등록대상 가족 명의인의 요청에 따라 각자의 금융 및 부동산 자료를 사전에 조회하여 재산등록의무자에게 제공하고 금융실명법상의 통보절차를 생략할 수 있도록 함으로써 재산등록의무자에게 편의를 제공함과 동시에 국가예산을 절감할 수 있는 제도이다.¹⁷⁾ 금융자료에 대한 사전조회 서비스는 2006년 12

14) 공직자윤리법 제6조 제1항 본문. 재산변동사항 신고기간이 2개월로 된 것은 2006년 12월 28일 개정(2007. 1. 1 시행) 이후부터이고 그 이전까지는 신고기간이 1개월간 이었다. 신고기간이 연장된 이유는, 같은 시기에 개정된 제6조 제5항의 규정에 의하여 '금융정보에 관한 사전조회 제공제도'가 실시되어 사전조회기간 20일(1. 1 ~ 1.20)과 PETI시스템에 업로드하는 기간 등이 1개월 가량 소요되기 때문이다.

15) 공직자윤리법 제6조 제2항

16) 공직자윤리법 제6조 제5항 및 제6항

17) 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의2의 규정에 따르면, 금융기관이

월 28일 법 개정시 도입되어 2008년도 정기재산변동신고 시부터 시행되었고, 부동산자료에 대하여는 2009년 2월 3일 법 개정시 도입되어 2010년도부터 시행되고 있다.

5. 등록재산의 공개¹⁸⁾

공직자윤리위원회는 관할 등록의무자 중 공직자 본인과 배우자 및 본인의 직계존속·직계비속의 재산에 관한 등록사항과 정기변동사항 신고내용을 등록기간 또는 신고기간 만료 후 1개월 이내에 관보 또는 공보에 게재하여 공개하여야 한다.¹⁹⁾ 재산등록사항을 공개하여야 할 재산공개대상자는 다음과 같다.

정무직공무원으로서 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 국가정보원의 원장 및 차장 등 국가의 정무직공무원, 지방자치단체의 장, 지방의회의원 등 지방자치단체의 정무직공무원이 이에 해당한다.

일반직 1급 국가공무원 및 지방공무원과 이에 상응하는 보수를 받는 별정직공무원, 대통령령으로 정하는 외무공무원과 국가정보원의 기획조정실장, 고등법원 부장판사급 이상의 법관과 대검찰청 검사급 이상의 검사, 중장 이상의 장관급 장교 그리고 치안감 이상의 경찰공무원 및 특별시·광역시·도·특별자치도의 지방경찰청장과 지방 국세청장 및 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원인 세관장의 등록재산도 공개대상이며 이들 공무원으로 임명할 수 있는 직위

어는 개인의 금융자료 조회를 하여 공직자윤리위원회에 통보하는 경우 조회대상 명의인에게 그 제공한 사실을 통보하도록 되어 있다. 금융자료 사전조회 제공제도가 도입되기 전에는 공직자가 등록한 재산에 대하여 심사하는 과정에서 공직자 및 그 가족을 포함한 약 60여만명의 금융자료를 각 금융기관에서 조회한 후 그 조회 사실을 각 명의인에게 통보하여야 했으며 관할 등록기관에서는 막대한 금액의 통보비용을 지출해야 했다.

18) 공직자윤리법 제10조 제1항

19) 정기재산변동신고 내역은 신고기간이 2월 말일에 만료하므로 3월 말일 경에 동 신고내역이 공개되고, 그 이외의 신규 또는 퇴직 신고 내역은 각각의 신고기간 만료후 1월 이내의 기간 중에 공개된다.

또는 이에 상당하는 직위에 채용된 계약직공무원의 등록재산 또한 공개대상이다.

교육공무원 중 총장·부총장·학장 및 전문대학의 장과 대학에 준하는 각종 학교의 장, 특별시·광역시·도·특별자치도의 교육감 및 교육위원 등의 등록재산도 공개하여야 한다.

공무원 이외에도, 공기업의 장·부기관장 및 상임감사, 한국은행의 총재·부총재·감사 및 금융통화위원회의 추천직 위원, 금융감독원의 원장·부원장 및 감사, 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회의 회장 및 상임감사, 그 밖에 대통령령으로 정하는 정부의 공무원 및 공직유관단체의 임원의 등록재산과 이상의 직에서 근무하다가 퇴직한 사람이 신고한 변동신고내역도 공개하여야 한다.

6. 공직자윤리위원회의 구성 및 운영

(1) 공직자윤리위원회의 설치²⁰⁾

재산등록의무자가 신고한 재산등록사항에 대해 그 진위 여부와 누락신고재산이 있는지 등을 심사하기 위하여 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 정부, 지방자치단체 및 특별시·광역시·도 교육청에 각각 공직자윤리위원회를 두도록 되어 있다.

(2) 공직자윤리위원회의 구성 및 위원 선임²¹⁾

공직자윤리위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 9명으로 구성하되, 위원장을 포함한 5명은 법관, 교육자, 학식과 덕망이 있는 사람 또는 시민단체에서 추천한 사람 중에서 선임하도록 되어 있다. 다만, 시·군·구 공직자윤리위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포

20) 공직자윤리법 제9조 제1항

21) 공직자윤리법 제9조 제3항

함한 5명으로 구성하되, 위원장을 포함한 3명은 법관, 교육자, 학식과 덕망이 있는 사람 또는 시민단체에서 추천한 사람 중에서 선임하도록 되어 있다.

7. 공직자윤리위원회의 재산심사

(1) 재산등록사항 심사²²⁾

공직자윤리위원회는 재산등록의무자가 신고한 재산등록사항을 공개한 후 3개월 이내에 재산공개대상 공직자 전원에 대한 심사를 완료하여야 한다.

공직자윤리위원회는 재산심사를 위하여 필요하면 등록의무자에게 자료의 제출요구 또는 서면질의를 하거나 사실 확인을 위한 조사를 할 수 있으며, 국가기관, 지방자치단체, 공직유관단체, 그 밖의 공공기관의 장에게 제1항에 따른 심사를 위하여 필요한 보고나 자료 제출 등을 요구할 수 있다.

뿐만 아니라 금융거래의 내용(신용정보 포함)에 관한 확인이 필요하다고 인정될 때에는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조 및 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제33조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준에 따라 인적사항을 기재한 문서 또는 정보통신망에 의하여 금융기관의 장에게 금융거래의 내용에 관한 자료 제출을 요구할 수 있으며 그 금융기관에 종사하는 사람은 이를 거부하지 못한다.

공직자윤리위원회는 재산심사 결과 거짓으로 등록하였거나 직무상 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상 이익을 취득한 상당한 혐의가 있다고 의심되는 등록의무자에 대하여는 그 증명서류를 첨부하고 기간을 정하여 법무부장관(군인 또는 군무원의 경우에는 국방부장

22) 공직자윤리법 제8조 제1항 내지 제12항

관)에게 조사를 의뢰하여야 하며, 법무부장관 또는 국방부장관은 그 조사 결과를 공직자윤리위원회에 통보하여야 한다.

(2) 재산형성과정 심사²³⁾

공직자윤리위원회는 공개대상자의 재산등록사항을 심사할 때 필요한 경우 공개대상자가 등록한 재산의 소유자별 취득일자, 취득경위 및 소득원 등 재산형성과정을 소명하게 할 수 있다. 이때 재산형성과정의 소명을 요구받은 사람은 소명내용에 대한 재산등록 기준일부터 과거 3년간의 증빙자료를 제출하여야 한다. 이 제도는 재산 현황을 stock 개념 뿐 만 아니라 flow 개념으로 파악하여 단순히 누락신고 여부의 심사가 아닌 재산형성의 정당성 여부를 심사하고자 2006년 12월 28일 법 개정시 도입되었다.

8. 재산등록사항 심사결과의 처리

(1) 법 제8조의2 제1항에 의한 처벌

공직자윤리위원회는 등록재산에 대한 등록사항의 심사 결과 등록대상재산을 거짓으로 기재하거나 중대한 과실로 빠트리거나 잘못 기재하거나 직무상 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상 이익을 취득한 사실이 인정되면 그 재산의 규모·종류 및 가액과 빠트리거나 잘못 기재한 경위 등을 종합적으로 고려하여 해당 공직자에게, 경고 및 시정조치, 공직자윤리법 제30조에 따른 과태료 부과, 일간신문 광고란을 통한 허위등록사실의 공표 또는 해임 또는 징계(파면 포함)의 결요청 등 네 가지 조치 중 어느 하나의 조치를 하여야 한다.²⁴⁾

이 경우, ‘일간신문 광고란을 통한 허위등록사실의 공표’는 나머지 조치에 부수하여 병과할 수 있다. 과태료부과 대상자로 결정되면 공

23) 공직자윤리법 제1조 및 제8조 제13항 내지 제15항

24) 공직자윤리법 제8조의2

직자윤리위원회는 그 사실을 「비송사건절차법」에 따른 과태료 재판관할 법원에 통보하여야 하고, 해당 법원에서는 2천만원 이하로 부과할 수 있다.

(2) 법 제8조 제2항에 의한 보완명령

재산심사 결과 등록의무자가 등록재산의 일부를 과실로 빠트리거나 가액합산 등을 잘못 기재한 부분이 있다고 인정될 때에는 등록의무자에게 기간을 정하여 재산등록서류의 보완을 명할 수 있다.²⁵⁾ 이는 등록의무자의 고의 또는 중과실이 아닌 경과실에 의한 오류로 판단되는 경우 법 제8조의2에 의한 처벌을 하지 아니하고 오류를 정정토록 함으로써 하자를 즉시 치유하려는 의도에서 명하는 것이다.

25) 공직자윤리법 제8조 제2항. 그러나 재산공개가 종료된 뒤 보완명령에 의한 보완 신고를 하는 경우, 제3장에서 논의하는 바와 같이 ‘신고는 하였으나 공개는 하지 못하는’ 불합리한 상황이 발생한다.

제 3 장 현행 공직자 재산등록제도의 문제점

1

국회의원은 정치자금법에 따라 후원금을 모금할 수 있고²⁶⁾ 이 후원금은 공직자윤리법에 따라 재산등록을 하도록 되어 있다. 그러나 이 후원금은 등록의무자 개인의 사적인 재산이 아님에도 불구하고 등록하도록 되어있어 등록의무자의 재산 총액이 실제보다 과대 계상되는 문제가 발생하여 이 후원금을 등록대상 재산에서 제외하자는 논의가 제기되고 있다. 이를 논하기 위해서는 공직자윤리법상 재산의 개념과 정치자금법상 후원금 제도에 관하여 정확한 파악이 선행되어야 한다.

1. 현행 공직자윤리법상 등록대상인 후원금

공직자윤리법은 재산의 개념에 관해 별도로 정의규정을 두지 않고 있다. 등록대상재산의 인적범위와 관련하여 제4조제1항 본문에서 “등록의무자가 등록할 재산은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람의 재산(소유 명의와 관계없이 사실상 소유하는 재산, 비영리법인에 출연한 재산과 외국에 있는 재산을 포함한다. 이하 같다)으로 한다.”라고 규정하고 있어, 등록의무자 본인 명의이며 실질적 소유권까지 본인에게 귀속하는 재산은 물론이고, 비록 본인 명의가 아니더라도 실질적 소유권이 본인에게 귀속되는 재산이면 등록하는 것으로 해석하고 있다.

그러나 등록의무자 본인 명의이나 실질적 소유권이 본인에게 귀속하지 않는 재산²⁷⁾에 대하여는 분명한 규정을 하지 않고 있다. 이러한

26) 후원금은 국회의원, 대통령선거후보자, 국회의원선거후보자 등이 모금할 수 있으나 재산등록대상자에는 국회의원만이 해당하므로(정치자금법 제6조, 공직자윤리법 제3조 제1항) 본 연구에서는 국회의원에 대하여만 논의하기로 한다.

27) 이런 재산에는, 정치후원금이나 동창회비, 친목회비 등이 있다. 정치후원금이 등

재산도 일단 ‘본인’ 명의로 되어 있으므로 등록재산임이 분명한 것으로 해석하고 있으나 특히 후원금에 대하여는 등록대상에서 제외해야 한다는 주장이 제기되고 있는 것이다.

2. 정치자금법상 공적 재산인 후원금²⁸⁾

후원금은 그 모금에서부터 관리, 처분에 이르기까지 정치자금법에 구체적이고 엄격하게 규정되어 있다.

(1) 후원금의 모금²⁹⁾

국회의원은 후원회를 두고 후원금을 모금할 수 있다. 후원회가 후원금을 모금한 때에는 즉시 후원회지정권자인 해당 국회의원에게 기부하여야 한다.

(2) 후원금의 관리

1) 회계책임자에 의한 수입·지출³⁰⁾

국회의원은 후원금의 수입과 지출을 담당하는 회계책임자를 선임하여 관할 선거관리위원회에 신고하여야 하며, 이때 후원금의 수입과

특의무자 본인 명의로 관리되는 이유에 대하여는 아래에서 설명하기로 하고, 동창회비나 친목회비 같은 것들은 원래 해당 동창회나 친목회의 단체 명의로 관리되어야 할 것이나 규모가 작은 경우 동 단체의 회장이나 총무가 개인명의로 예금 계좌를 개설하여 관리하는 경우가 대부분이다.

28) 통상 사용되고 있는 ‘정치후원금’은 법률상 용어는 아니다. 정치자금법 제3조제1호에서는 ‘정치자금’의 종류로 당비, 후원금, 기탁금, 보조금 등을 열거하고 있는바, 이 후원금을 ‘정치후원금’이라 칭하는 것이다. 본 연구에서는 정치후원금이라는 용어를 사용하지 않고 ‘정치자금법에 의한 후원금’ 또는 ‘후원금’이라는 용어를 사용하기로 한다.

29) 정치자금법 제6조제2호, 제10조제1항 및 제2항

30) 정치자금법 제34조 및 제36조, 정치자금사무관리규칙 제34조제1항 및 별지 제29호 서식

지출을 위한 예금계좌를 첨부하여야 한다.³¹⁾ 후원금 계좌가 국회의원의 명의로 되어 있다 하더라도 그 수입과 지출은 선거관리위원회에 신고된 회계책임자만이 할 수 있으며, 회계책임자가 후원금을 수입·지출하는 경우에도 관할 선거관리위원회에 신고된 예금계좌를 통해서만 할 수 있다.

2) 회계장부의 비치 및 기재³²⁾

회계책임자는 회계장부를 비치하고 후원회로부터 기부받은 후원금의 기부일자, 금액, 후원금에서 공제하고자 하는 선임권자의 재산 등 수입의 상세내역과 지출의 상세내역을 기재하여야 한다. 이 경우 지출의 상세내역에는 지출일자, 금액, 목적, 지출 받은 자의 성명, 생년월일, 주소, 직업, 전화번호까지 상세하게 기재하도록 되어있다.

3) 후원금의 회계보고³³⁾

회계책임자는 관할 선거관리위원회에 정치자금의 수입과 지출에 관한 회계보고를 하여야 한다. 그 보고에는 후원금으로 구입·취득한 재산상황, 회계장부에 기재하는 수입·지출의 상세내역이 포함되어 있어야 하고, 영수증 또는 그 밖의 증빙서류 사본을 첨부하여야 한다.

(3) 잔여 후원금의 처리³⁴⁾

후원회지정권자인 국회의원이 후원회를 둘 수 있는 자격을 상실하거나 후원회의 지정을 철회하는 경우에는 그 후원회는 해산하며, 정치자금법은 이 경우 발생하는 잔여 후원금의 처리에 관하여 상세히

31) 국회의원은 기부 받은 후원금을 본인 또는 회계책임자 명의의 예금계좌에 예치한다. 후원금을 예치하는 예금계좌는 회계책임자 명의로 관리되는 경우도 있으나 후원회지정권자인 국회의원의 명의로 관리되는 것이 일반적이다.

32) 정치자금법 제37조

33) 정치자금법 제40조

34) 정치자금법 제21조, 정치자금사무관리규칙 제3조

규정함으로써 국회의원이 잔여후원금을 임의로 처분하지 못하도록 철저히 관리하고 있다.³⁵⁾

먼저 국회의원이 당원인 경우 해산 당시의 소속 정당에 인계하여야 한다. 다만, 후원회를 둔 국회의원이 대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회나 당대표경선후보자후원회를 둔 경우에는 그 잔여재산을 해산되지 아니한 후원회에 그 후원금의 연간 모금·기부한 도액 범위 안에서 후원금으로 기부할 수 있다. 국회의원이 당원이 아닌 경우에는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 의하여 등록된 공익법인(학교법인 포함)이나 사회복지시설에 인계하여야 한다.

이상의 방법으로 인계하지 아니한 후원금은 국고에 귀속시켜야 한다. 국고에 귀속시킬 경우에는 회계책임자는 귀속대상 후원금이 있음을 안 날부터 10일 이내에 관할 선거관리위원회에 그 내역과 해당 후원금을 보고·납부하여야 한다. 이 기한내에 납부하지 아니한 때에는 관할 선거관리위원회는 10일간의 기한을 정하여 독촉장을 발부하여야 하고 이 기한내에도 납부하지 아니한 때에는 지체 없이 관할 세무서장에게 징수를 위탁하여야 한다.

(4) 벌 칙

정치자금을 정치활동을 위하여 소요되는 경비 외의 용도로 지출한 자, 회계책임자에 의하지 아니하고 정치자금을 수입·지출한 자, 신고된 예금계좌를 통하지 아니하고 정치자금을 수입·지출한 자 등에 대하여는 2년이하의 징역 또는 400만원이하의 벌금에 처하며,³⁶⁾ 후원회

35) 참고로, 대통령선거경선후보자·당대표경선후보자·대통령예비후보자 및 국회의원에 비후보자가 후원회를 둘 수 있는 자격을 상실한 때의 잔여재산에 관하여는 정치자금법 제21조 제3항에서 규정하고 있다. 종전에는 후원회지장권자가 후원회로부터 기부 받은 후원금 총액을 국고에 귀속토록 하였으나 이 규정에 대한 헌법재판소의 위헌 결정에 따라 2010년 7월 23일 개정법에서는 후원회지정권자의 잔여재산에 대해서만 국고에 귀속토록 하였다. 헌재 2009.12.29, 2008헌마141, 판례집 제21권 2집 하, 869쪽.

36) 정치자금법 제47조 제1항 제1호, 8호 및 제9호

가 해산한 경우의 잔여재산 처분 규정을 위반하여 당비 등을 정당한 사유 없이 국고에 귀속시키지 아니한 자에 대하여는 200만원 이하의 벌금에 처한다.³⁷⁾

3. 개인 재산에 등록함으로 인한 재산총액의 과대계상

실질적으로 본인 재산이 아님이 명백한데도 불구하고 본인 재산으로 등록한다는 것, 곧 재산가액이 그만큼 부풀려짐을 의미한다. 이러한 불합리를 조금이라도 해소하고자 재산공개시 ‘비고’란 또는 ‘변동사유’란에 ‘후원금’임을 소명할 수 있도록 운영하고 있다. 그러나 아무리 소명한다 하더라도 일반 국민이 후원금 소명내역을 일일이 확인하는 것도 쉬운 일이 아닐 뿐더러 언론에서는 재산 ‘총액’을 기준으로 여러 가지 통계를 산출하기 때문에 국민에게는 왜곡된 사실이 전달되는 결과가 된다. 신고재산 총액이 적은 경우에는 왜곡의 정도가 더욱 크다.

2

1. 까다로운 수시재산신고 절차

공직자의 부정한 재산증식을 방지하고자 시행하는 공직자재산등록 제도는 등록의무자의 입장에서는 본인 재산의 ‘정확한 등록’이라는 어려움에 봉착한다. 현실적으로 본인의 재산을 ‘정확히 파악’하여 ‘정확히 등록’하는 것이 그리 용이한 일이 아니기 때문이다. 등록대상 재산의 현황을 파악하기 위하여 공직자 본인과 본인의 가족이 직접 금융

37) 정치자금법 제48조제4호

기관을 일일이 방문하여 등록 기준일자 현재의 잔액을 확인해야 하는 어려움이 있고,³⁸⁾ 장기 미거래 계좌나 소액계좌를 실수로 빠트리거나 미처 자신들이 인지하지 못하고 있는 재산을 실수로 누락함으로써 결과적으로 본의 아니게 재산등록규정을 위반하게 되는 경우가 있는 것이다.³⁹⁾

정확한 파악도 어렵지만 정확한 신고 또한 쉬운 일이 아니다. 신고에 관한 규정을 충분히 숙지하는 것이 쉽지 않아, 등록대상으로 판단하지 못하거나 등록을 했음에도 불구하고 누락 또는 과소 신고로 적발되는 경우가 허다하기 때문이다.⁴⁰⁾

등록의무자의 이러한 불편을 해소하기 위하여 정부에서는 금융거래 및 부동산 정보 사전조회 제공제도를 전격 도입하여, 금융거래 정보에

38) 본인이 직접 금융기관을 방문하기 어려워 타인이 대리확인을 하는 경우에는 금융기관에 위임장을 제출하여야 한다. 금융기관 공인인증서를 가지고 인터넷거래를 하는 경우에는 금융기관을 방문하지 않고 온라인 확인이 가능하지만, 그렇지 않은 경우도 상당수 있다.

39) 자기 또는 자기 가족에게 재산이 있는지 본인이 인지하기 어려운 경우는 예컨대, 소규모의 증권계좌를 보유하고 있던 공직자가 주가 하락으로 신고대상 금액에 미치지 못하여 보유사실을 잊고 있다가 나중에 주가가 상승하여 신고대상금액으로 된 경우, 노부모가 공직자 몰래 공직자의 자녀(노부모의 손자녀) 앞으로 적금이나 보험을 들어 놓는 경우, 자신도 모르는 사이 문중재산(선산)의 등기 명의인으로 등재되어 있는 경우 등 매우 다양하고 많다.

40) 이러한 사례는 다음과 같이 매우 다양하고 빈번하게 발생한다.

- 간접투자상품의 경우 평가금액을 신고하여야 하는데 실제불입금액을 신고하여 평가금액과 차이가 나는 사례
- 신고는 하였으나 입력과정에서 다른 항목에 신고하여 누락하게 된 사례(예 : 수익증권을 예금항목에 신고하지 않고 주식항목에 신고)
- 금융기관 대출시 대출계좌를 신고하지 않고 상환을 위한 입금계좌를 신고한 사례
- 자동차 리스시 잔존 리스료를 채무로 신고하지 않은 사례
- 증권회사의 예탁금 잔액은 예금항목에 신고해야 하는데 증권항목에 신고한 사례
- 저축성 보험을 신고하지 않은 사례
- 신용협동조합이나 마을금고의 출자금을 예금란에 신고하지 않고 출자지분란에 신고한 사례
- 후순위채권을 유가증권란의 회사채란에 신고하지 않고 채권란에 신고한 사례
- 아파트 소유권은 신고하였으나 면적, 주소 등을 잘못 신고한 사례 등

물론 이러한 위반사항을 모두 처벌하는 것은 아니다.

관하여는 2008년부터, 부동산 정보에 관하여는 2010년부터 시행하고 있는 것이다. 문제는 이 제도를 정기변동신고에 대해서만 시행하고 수시신고에 대하여는 시행하지 않고 있다는 것이다. 그런데, 재산등록의 불편함은 이미 규정을 어느 정도 숙지한 정기변동신고 대상자들 보다 처음 재산등록을 하는 신규재산등록 대상자들이 더 크게 느낀다.

2. 사전조회 제공제도로써 경미한 재산누락오류의 방지

공직자윤리법은 제8조의2 제1항에서 재산등록규정의 위반 사유로 ‘등록대상 재산을 거짓으로 기재하거나 중대한 과실로 빠트리거나 잘못 기재하거나 직무상 알게 된 비밀을 이용하여 재물 또는 재산상 이익을 취득한 사실이 인정’될 것을 요구하고 있다. 즉, 고의 또는 중과실이 있어야 하는 것이다. 한편, 고의 또는 중과실이 인정되지 않으면 즉, 고의성이 없고 경미한 과실만 있는 경우에는 제8조의2 제1항에 따르는 처벌을 하지 않고 정정조치 또는 보완명령을 한다.

<표 1>의 2009년도 정부공직자윤리위원회의 재산심사결과를 보면, 심사대상인원 중 정정조치 이상의 처분을 받은 인원이 5,012명이고, 이 중 정정조치 또는 보완명령을 받은 인원이 4,937명으로 전체 처분인원의 98.5%를 차지한다. 이들 인원이 처분을 받게 된 경미한 과실 중 일부는 사전조회 제공제도를 확대 실시함으로써 줄일 수도 있을 것이다.⁴¹⁾

41) 정부공직자윤리위원회는 「2010연차보고서」 34쪽에서 2009년도 재산심사결과 보완명령을 받게 된, ‘착오 등 과실에 의한 경미한 금액의 누락 사례’를 다음과 같이 들고 있다.

- 도시계획, 경지정리 등에 의해 분할된 토지의 일부 누락
- 문중재산 등 공유부동산에 대한 신고누락
- 공동명의로 된 선산, 묘지 등 문중재산의 누락
- 예금이라는 인식이 희박한 보장성보험의 누락
- 수시입출금이 이루어지는 봉급계좌의 누락
- 제1 및 제2금융권이 아닌 기관공제회 저축예금 등에 대한 누락
- 수익증권 및 펀드에 대하여는 불입금액을 평가금액으로 신고하지 않아 발생한 재산의 과다신고 등

<표 1> 2009년도 정부공직자윤리위원회 등록재산 심사결과

구 분	심 사 대상자	심 사 결 과						
		자체 종결	정정 조치	보완 요구	경고 및 시정조치	과태료 부과	징계의결 요청	
총 계	106,211	101,199	2,775	2,162	63	1	11	
공개대상자	2,250	2,079	51	96	23	1	0	
비공개대상자	소계	103,961	99,120	2,724	2,066	40	0	11
	위원회 직접심사	6,107	5,807	118	162	19	0	1
	위임심사	93,313	93,313	2,606	1,904	21	0	10

※ 정부공직자윤리위원회 「2010연차보고서」 33쪽

3

1. 고지거부제도의 도입 취지

재산공개제도는 필연적으로 공개되는 자의 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않을 권리(프라이버시권)에 대한 침해 논란을 불러일으키게 된다. 1981년 공직자윤리법이 제정될 때에는 본인, 배우자 및 본인의 직계존비속의 재산을 등록은 하되 비공개를 원칙으로 하였기 때문에 그런 논란이 없었으나,⁴²⁾ 1993년 재산공개제도를 도입하려 하자 논란이 제기되었다.

공직자 본인의 프라이버시권에 대하여는 그가 국가로부터 일정한 부담과 의무를 질 것에 동의하여 국가와 특별한 권력관계를 맺은 특별권력관계에 있으므로 국가로부터 재산공개라는 부담을 진다고 하여

42) 앞의 각주 4) 참조

프라이버시권이 침해된다고 볼 수는 없을 것이다.⁴³⁾ 그러나 직계존비속의 경우에는 국가와 특별권력관계에 있지 않으므로 문제가 되는 것이다. 고지거부제도는 이에 대한 대비책으로 채택된 제도이다. 직계존비속에게 고지거부권을 부여함으로써 사생활의 비밀의 침해라는 위헌 시비를 피해가려 한 것이다.⁴⁴⁾

2. 불합리한 고지거부 허가기준

법 제12조 제4항에서는 고지거부를 하기 위한 조건으로 직계존비속이 ‘공직자의 피부양자가 아닐 것’을 요구하고 있다.⁴⁵⁾ 공직자의 부양을 받지 않는 직계존비속의 사생활의 비밀은 보호되어야 하고, 이를 위하여 고지거부권을 부여한다는 것이다. 이때 부양을 받는지 여부는 일정 금액 이상의 소득으로 판단하고 있다. 이렇게 일정 금액 이상의 소득을 기준으로 고지거부권을 부여하게 되면 일정금액 이상의 소득을 창출할 수 있는 ‘경제적 능력 또는 부(富)’가 있는 자의 사생활은 보호되는 반면에 그렇지 못한 자의 사생활은 보호되지 못하는 결과를 초래하게 된다. 그러나 자신들의 재산이 구체적으로 노출되기를 원치 않는 경제적 능력자들이 있을 수 있다면, 고지거부 요건을 충족시킬

43) 공직자윤리법중개정법률안 심사 도중 ‘헌법상 사생활의 비밀과 자유의 보장’과 관련한 유수호 위원의 질의에 대해 박상천 의원은, “--공직자는 특별권력관계... 요새 젊은 학자들은 행정법관계라고 그러디다. 행정법관계에 있기 때문에 본인이 일정한 부담과 의무를 질 것을 동의해서 그 자리에 들어간 이상 다소의 부담은 위헌이라 볼 수 없는데, 어디서 위헌론이 생길 수 있느냐 그러면 직계존비속에서 생길 수 있습니다.”라고 답변하였다. 제161회국회 법제사법위원회회의록 제7호(1993. 5.20), 7쪽.

44) 공직자윤리법중개정법률안 심사를 위한 제안설명에서 박상천의원은, “---다만 직계존속과 직계비속의 재산에 대해서는 그 분들이 그 공직자의 부양을 받고 있지 않은 경우에는, 경제적 도움을 받고 있지 않은 경우에는, 본인들이 거부할 수 있도록 거부권을 주었습니다. --- 이렇게 한 이유는 두 가지입니다. 하나는 사생활 보호이고 또 하나는 헌법재판소에 위헌심판을 구하는 사태에 미리 입법부로서 대응한 것입니다.”라고 하였다. 앞의 회의록, 2쪽.

45) 공직자윤리법시행령 제27조의2

만큼의 재산조차도 없다는 사실이 노출되기를 원치 않는 경제적 무능력자들 또한 있을 수 있다. 경제적 능력자의 사생활만 보호되고 경제적 무능력자의 사생활은 보호되지 않는다면 그 기준은 경제적 무능력자의 프라이버시권과 평등권을 침해한 것이라고 볼 수 있다.

3. 재산은닉에의 악용 가능성

고지거부제도가 공직자 본인의 재산을 은폐할 수 있는 기회를 주는 독소조항이라는 비난 여론은 이 제도가 도입되고 재산공개가 처음 시행된 1994년 이후 지금까지 계속되고 있다.⁴⁶⁾ 가·차명 금융계좌, 부동산 명의신탁, 변칙상속, 위장증여 등의 방법으로 재산을 은닉하는 수단으로 악용될 가능성을 배제할 수 없는 것이 사실이기 때문이다.

2000년부터 2009년까지 고지거부 제도를 활용하여 재산공개를 하지 않은 정부 공직자의 현황은 <표 2>와 같다. 2000년 이후 10년간 고지거부 공직자는 꾸준히 증가추세에 있다. 더구나 고지거부 사유만 밝

46) 1994. 3. 2 동아일보 6면, “이중 가장 큰 문제점으로 남아있는 것이 고지거부 조항. 현행규정에는 ‘등록대상공무원의 직계존비속 가운데 피부양자가 아닌 사람은 등록을 거부할 수 있다’라고 되어 있다. 이 조항은 공직자의 재산을 숨길 수 있는 은닉처가 된다.”

1996.10.28 경향신문 3면, “재산등록의무자의 피부양자가 아닌 존비속의 재산등록을 고지거부 할 수 있도록 한 ‘고지고부제’도 독소조항이다. 재산을 은닉시킬 여지가 그만큼 큰 것이다.”

1997. 6.26 동아일보 2면, “부방위(부패방지위원회)는 한편 공직자의 직계존비속이 재산공개를 거부할 수 있도록 한 현행제도의 문제점을 개선, 재산등록의 범위를 공직자 본인, 배우자, 미성년 직계비속으로 축소한 뒤 고지거부권을 완전히 폐지토록 ---”

1997. 7.30 경향신문 3면, “제도 자체만 해도 직계존속 재산의 고지거부 조항이나--- 얼마든지 재산을 빼돌릴 수 있는 허점이 나타나고 있다.”

1999. 3. 1 경향신문 7면, “고지거부제도 남용되고 있다. 공직자윤리법의 규정을 핑계로 많은 공무원들은 부모와 자녀 등 직계가족의 재산을 고지거부로 누락시킨다. 고지거부제가 재산은닉을 오히려 도와주는 꼴이 되고 있는 셈이다.”

2009. 3.28(<http://blog.daum.net/ccdm1984/17043881SBS>), “---고위공직자 10명 중 3명이 고지거부를 했고 그 숫자는 올해 더 늘어난 것이다. 고지거부 제도는 공직자 재산공개 제도의 취지를 퇴색시키는 것으로 폐지되어야 마땅하다---”

하면 가능하던 고지거부가 2008년도부터는 미리 공직자윤리위원회의 허가를 받는 방식으로 엄격해 졌음에도 불구하고⁴⁷⁾ 고지거부 인원이 그다지 감소하지 않았다는 것은 재산등록의무자 직계존비속의 재산내역 제공에 대한 거부감이 여전함을 시사한다.

<표 2> 정부공직자윤리위원회의 연도별 고지거부 현황

연 도	재산등록 의무자(명)	고지거부 공직자(명)	고지거부 비율(%)	비 고
2000	79,254	10,510	13.3	고지거부 사유만 밝히면 고지거부 가능
2001	74,643	16,425	22.0	
2002	77,838	18,203	23.4	
2003	79,164	19,122	24.2	
2004	82,618	19,929	24.1	
2005	84,607	26,810	31.7	
2006	101,860	34,378	33.8	
2008	106,546	32,283	30.3	공직자윤리위 허가를 받아야 고지거부 가능
2009	106,354	33,628	31.6	

※ 2007년도는 고지거부허가제 시행을 위한 과도기여서 통계에서 제외.

2009년도 각 헌법기관의 고지거부 현황을 보면 <표3>과 같다. 선거관리위원회를 제외하고는 모두 정부보다 크게 웃도는 고지거부 비율을 나타내고 있다.

47) 1993년 공직자윤리법 개정시 재산등록서류에 고지거부 사유를 명시하기만 하면 고지거부 할 수 있도록 하던 것을, 2006년 개정시는 고지거부하기 위해 공직자윤리위원회의 허가를 받도록 하였다.

<표 3> 2009년 현재 각 헌법기관별 고지거부 현황

기 관	재산등록 의무자(명)	고지거부 공직자(명)	고지거부 비율(%)	비 고
국 회	336	125	37.2	공개대상자
대 법 원	3,748	1,592	42.5	공개 및 비공개대상자
헌법재판소	82	36	43.9	
선거관리위원회	330	53	16.1	

4

1. 보완명령을 재산공개 후 조치수단으로 운용

보완명령제도는 1981년 제정법에서는 존재하지 않던 제도이다. 1993년 법 개정시 제8조의2에 의한 처벌규정과 함께 신설된 규정이다.⁴⁸⁾

제2장에서 살펴보았듯이 재산등록제도는 등록(신고) → 공개(공개대상자의 경우) → 심사 → 조치의 과정을 거친다. 공직자가 매년 재산등록(신고)을 하면 공개대상자의 경우 이를 관보나 공보를 통하여 공개하고, 등록사항에 대하여 심사한 후, 법 위반사항이 있으면 처벌을 하는 것이다. 정부공직자윤리위원회는 종래 보완명령규정을 재산공개후에 심사 결과에 따른 처리의 하나로서 해석해 왔다. 고의나 중대한 과실이 없는 경우 제8조의2에 따른 처벌을 할 정도로 고의나 중대한 과실이 있는 경우가 아닌, 경미한 단순 과실에 의한 누락이나 오기가 있는 경우 이를 보완하여 정정신고토록 하는 것으로 운용해온 것이다.⁴⁹⁾

48) 보완명령규정을 신설하는 신상식의원의 개정안과 보완명령규정 및 징계, 고발 근거규정을 신설하는 이부영의원의 개정안이 1993년에 각각 발의되었으나, 당시 이 법의 소관위원회인 정치관계법심의특별위원회는 2개안을 모두 폐기하고 위원회 대안을 제안하면서 현재와 같은 보완명령규정과 경고, 과태료, 일간지 공개 등의 처벌 규정을 신설하였다.

49) 정부공직자윤리위원회의 보완명령 관련 기준은 다음과 같다.
[정부공직자윤리위원회 재산심사기준(2005. 6)]

2. 보완신고 내용을 공개하지 못하는 이유

재산공개 대상자가 보완명령을 받아 보완신고를 하더라도 그 신고 내역을 공개하지는 않는다. 공직자윤리법은 제10조 제1항에서 수시등록사항과 변동신고사항에 대한 공개규정만을 두었을 뿐 보완신고된 사항에 대하여는 별도의 근거 규정을 두지 않았고, 제8조의2 제1항 제3호에서 중대한 과실 또는 허위등록 등에 따른 처벌로 ‘일간신문

- 보완명령 : 중대한 과실 또는 고의 누락은 아니나 보완의 실익이 있고 주의를 촉구할 필요가 있는 경우
 - ◆ 재산 누락액에 관계없이 누락점수가 2,000만점이상 6,000만점미만일 경우 보완명령 조치
 - ※ ‘2,000만점이상 6,000만점미만’은 ‘2,000만원이상 6,000만원미만’의 금액에 해당

[정부공직자윤리위원회 재산등록사항 심사 및 처분기준(2010. 3)]

- 보완조치
 - ◆ 조회성 재산 순누락액 2천만원 이상 5천만원 미만
 - ◆ 비조회성 재산 순누락액 5천만원 이상
 - ※ 비조회성 재산 : 현금, 사인간 채권·채무, 차명재산, 해외보유재산, 비상장주식, 금, 골동품, 예술품 등.
 - ◆ ‘실무종결’에 해당하더라도 정정의 실익이 있는 경우(예: 부동산, 비조회성재산 등)
 - ※ 실무종결은 순누락금액이 2천만원 미만인 경우를 말한다.
 - ◆ 신고대상 금액이 없는 친족을 누락한 경우
 - ◆ 기타 경미한 사항에 해당하는 경우
 - 재산항목은 신고하였으나 금액 단위, 면적, 주소, 지분 등 권리명세 오기
 - 정보제공요청동의를 통해 받은 제공정보의 오류로 인하여 잘못 신고
 - ex) 신고당시 제공받은 자료에는 없었던 계좌이나, 이후 금융기관이 위원회로 재회신하였을 때 포함되어 누락으로 인정된 경우
 - 처음으로 심사를 받는 의무자인 경우, 재산등록방법을 착오하여 다른 항목이나 비고 등에 신고(기재)한 경우
 - ex) 건물 소유권으로 신고하고 비고에 채무가 있음을 기재하였으나, 건물임대채무에서 신고를 누락한 경우
 - 재산등록방법이 명확하지 않아 잘못 신고하였거나 법률상 신고대상이 아닌 재산을 잘못 신고
 - 소유권을 행사할 수 없는 중증 재산, 친목회비 등 재산의 잘못 신고
 - 구거, 도로, 농지 창고 등 재산가액이 1천만원 미만으로서 거의 거래 대상이 되지 않는 부동산의 잘못 신고
 - 기타 위 사항과 유사한 경우

광고란을 통한 허위등록 사실의 공표'라는 처벌을 받지 않는 한 심사에 관한 사항을 공개할 수 없기 때문이다.⁵⁰⁾ 결국 보완명령의 경우, 보완신고는 하였으며 국민에게는 보완되지 않은 상태로 공개되어 있는 모순이 발생하는 것이다.

50) 공직자윤리법의 주무부서인 행정안전부에서도 '과실누락으로 위원회에서 보완명령이나 기타 법적 조치를 받아 보완신고된 재산을 별도로 공개하여야 하는가?'라는 질의에 대하여, '공직자윤리법에 보완신고된 재산의 공개에 대한 명문 규정이 없고 제8조의2에 중대한 과실 또는 허위등록 등에 따른 처벌로 「허위등록 사실의 공표」라는 벌칙조항이 있어 이 벌칙을 적용받지 않는 한 심사에 관한 사항을 공표할 수 없으므로 공개하지 않는 것이 원칙'이라고 답변하였다. 공직윤리업무편람, 행정안전부, 2008, 180쪽.

제 4 장 현행 공직자 재산등록제도의 개선 방안

1

1. 등록대상 재산에서 후원금을 제외

공직자윤리법이 재산등록 및 공개를 하도록 하는 목적은 자신의 재산내역과 재산변동사항을 공개하여 국민의 감시하에 둠으로써 부정한 재산 증식의 소지를 사전에 방지하고 공무집행의 공정성을 확보하는데 있다. 이러한 목적을 위해서는 공직자의 정확한 재산내역의 공개가 전제되어야 한다.

‘명의를 본인 앞으로 되어 있으면 무조건 공개해야 한다’는 획일적 법 논리로 본인의 재산이 아닌 것이 명백함에도 불구하고 본인 재산으로 등록하게 함으로써 본인의 재산이 부풀려지도록 하는 것은 ‘정확한 재산 공개’라는 목적에 반하는 것이다. 정확한 공개라는 것은, 있는 것을 없는 것처럼 공개해서는 안 된다는 의미일 뿐만 아니라 없는 것을 있는 것처럼 공개해서도 안 된다는 의미이다.

뿐만 아니라 제2장에서 살펴본 바와 같이 정치자금법상 후원금은 모금 단계에서부터 그 후원회가 해산한 뒤까지 법에 의하여 엄격하게 관리되고 있기 때문에 국회의원이 임의로 처분하거나 유용할 수 있는 가능성이 철저히 배제되어 있다.

이러한 입법상황을 배경으로 후원금을 등록대상 재산에서 제외하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 다만, 이 경우 주의해야 할 것은 후원금계좌에는 후원회가 모금한 후원금 외에도 국회의원 개인의 정치자금이 예치되어 있는 경우가 있다는 점이다.⁵¹⁾ 후원금 계좌 자체를 등

51) 후원금의 잔액이 부족한 경우 국회의원의 개인 자금을 정치자금법 제37조제1항 제3호에 따라 후원금에서 공제하고자 하는 재산으로 예치하여 우선 지출하고, 후원금이 입금되면 해당 금액만큼 상계 처리하여 운용할 수 있다.

록대상에서 제외하면 예치되어 있던 개인자금까지 누락될 수 있기 때문이다.

2. 다른 재산과의 형평성 문제

공직자의 명의로 되어 있으나 실질적으로는 공직자 본인이 재산이 아닌 재산으로는 후원금 외에도 동창회비, 친목회비 등 여러 가지가 있다. 이들 재산 중 후원금에 대하여만 예외규정을 두는 것은 다른 재산과의 형평성에 문제가 있다는 지적이 제기될 수 있다.

그러나 후원금은 정치자금법에 의하여 후원금 계좌의 개설이 강제되어 있으며,⁵²⁾ 그 지출을 회계책임자가 하도록 되어 있어 국회의원의 사적 처분 가능성이 전혀 없다는 점에서⁵³⁾ 그 운용과 지출을 감시할 법적 수단이 없어 사적 처분 가능성이 여전히 상존하는 동창회비나 친목회비 등과는 성격이 다르기 때문에 형평성을 해친다고 보기는 어렵다.

3. 개정안 예시

「정치자금법」에 따라 모금한 후원금은 예금의 형태로 관리되므로 예금항목에서 후원금을 제외하는 것으로 개정안을 마련하였다. 전술한 바와 같이 후원금만을 제외하는 것이므로 그 계좌에 예치되어 있던 개인자금이 신고대상임은 물론이다.

현 행	개 정 안
제 4 조(등록대상재산) ① (생략) ② 등록의무자가 등록할 재산은 다음 각 호와 같다. 1. 2. (생략)	제 4 조(등록대상재산) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. 2. (현행과 같음)

52) 정치자금법 제34조 제4항 제1호

53) 정치자금법 제36조 제1항 본문

현 행	개 정 안
3. 다음 각 목의 동산·증권·채권 · 채무 및 지식재산권(知識財産權) 가. (생 략) 나. 소유자별 합계액 1천만원 이상 의 예금 다. ~ 카. (생 략) 4. 5. (생 략) ③ ~ ⑥ (생 략)	3. ----- ----- ---- 가. (현행과 같음) 나. -----에 금(『정치자금법』에 따라 후원회 로부터 기부받은 후원금은 포함 하지 아니한다) 다. ~ 카. (현행과 같음) 4. 5. (현행과 같음) ③ ~ ⑥ (현행과 같음)

2

1. 수시재산등록을 위한 사전조회 제공제도 실시

사전조회 제공제도를 정기변동신고시에만 시행하고 수시재산신고시에는 시행하지 않는 이유 중 하나는, 정기재산변동신고의 경우 매년 12월 31일자 기준으로 일괄적으로 금융기관에 조회할 수 있어 그 업무가 비교적 간단한 반면, 수시재산신고의 경우에는 연중 수시로 등록의무자가 발생하여 조회를 자주해야 한다는 것이다.⁵⁴⁾

그러나 수시재산신고를 하는 경우에도 신고 종료 후 심사할 때 조회(사후조회)를 실시한다. 시점의 차이만 있을 뿐이지 조회를 하는 것은 마찬가지이다. 다만, 사후조회는 각 기관별로 일정기간 취합해서 조회하는 경우가 대부분이다. 그런데 수시신고기간을 정기변동신고기간과 같이 2개월로 연장하면, 사후조회외의 경우에도 조회대상자를 일정 기간 취합하여 조회하는 것이 가능할 수 있다.⁵⁵⁾

54) 실제로 수시대산신고 대상자는 수많은 재산등록기관에서 거의 매일 발생한다고 해도 과언이 아닐 것이다.

55) 심사기간 2개월 중 약 1개월 정도 조회대상자를 취합하여 조회하는 것이 가능할 수 있다.

2. 정확성 심사에서 정당성 심사로

재산등록규정 위반 사례는 등록의무자의 과실로 인한 오류가 대부분이다. 그러다 보니 재산심사를 위한 행정력도 등록의무자의 신고내역이 정확한지 여부에 주력하게 되고 정작 공직자의 부정한 재산증식을 ‘방지’하기 위한 노력을 기울이는 데는 소홀해 온 것이 사실이다. 정부에서도 이러한 문제점에 착안하여 정기변동신고시 사전조회 제공제도를 도입하였고, 재산형성과정심사를 위한 근거규정을 둔 것이다. 재산등록제도의 흐름이 등록의무자가 ‘정확한 등록’을 했는가에서 ‘정당하게 형성된 재산’을 등록했는가로 변화한 것이다. 그런 흐름에 부합하기 위하여 실무적인 어려움이 있더라도 사전조회 제공제도를 수시재산등록에 확대 적용하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

사전조회 제공제도가 모든 재산등록 과정에 적용된다면 등록의무자의 시간과 노력의 절감뿐만 아니라, 정확성 검증중심으로 운영되었던 공직자재산등록제도를 재산형성과정의 투명성을 높이는 방향으로 한 단계 더 발전시키는 계기가 될 것이다.

3. 수시재산신고기간의 연장

법 제6조 제1항에 따른 정기재산변동신고기간은 원래 1개월간이었으나 2006년 12월 28일 법 개정시 사전조회 제공제도의 도입과 때를 같이하여 2개월간으로 연장되었다. 신고기간이 연장된 이유는 사전조회를 실시하여 각 등록의무자에게 제공하는데 20여일이 소요되기 때문이다. 사전조회 제공제도를 수시재산등록에도 적용한다면 제5조 제1항 및 제6조 제2항에 따른 수시등록기간도 현행 1개월에서 2개월로 연장 할 필요가 있다.

4. 개정안 예시

변동사항신고시 시행하고 있는 법 제6조 제5항 및 제6항의 사전조회 제공제도를 최초신고시에 시행할 수 있도록 제5조에 제4항을 준용규정으로 신설하고, 퇴직신고시에도 시행할 수 있도록 제6조 제2항을 개정하였다. 그리고 제5조 제1항 및 제6조 제2항에서 신고기간을 2개월로 연장하였고, 이를 제6조 제5항 및 제6항에서 인용할 수 있도록 하였다.

현 행	개 정 안
<p>제 5 조(재산의 등록기관과 등록시기 등) ① 공직자는 등록의무자가 된 날부터 <u>1개월</u> 이내에 등록의무자가 된 날 현재의 재산을 다음 각 호의 구분에 따른 기관(이하 “등록기관”이라 한다)에 등록하여야 한다. 다만, 등록의무자가 된 날부터 <u>1개월</u> 이내에 등록의무를 면제받은 경우에는 그러하지 아니하며, 전보(轉補)·강임(降任)·강등(降等) 또는 퇴직 등으로 인하여 등록의무를 면제받은 사람이 3년(퇴직한 경우에는 1년) 이내에 다시 등록의무자가 된 경우에는 전보·강임·강등 또는 퇴직 등을 한 날 이후 또는 제11조제1항에 따른 재산변동사항 신고 이후의 변동사항을 신고함으로써 등록을 갈음할 수 있다.</p> <p>1. ~ 13. (생략) ②·③ (생략) ④ <신설></p>	<p>제 5 조(재산의 등록기관과 등록시기 등) ①----- ----- <u>2개월</u> ----- -----</p> <p>1. ~ 13. (현행과 같음) ②·③ (현행과 같음) ④ 제1항에 따른 등록에 관하여는 제6조제5항과 제6항을 준용한다.</p>

현 행	개 정 안
<p>제공한 사실을 명의인에게 통보하지 아니할 수 있다.</p> <p>⑥ 공직자윤리위원회는 등록의무자로부터 제1항에 따른 신고를 위하여 명의인의 동의를 받아 부동산 보유·등기 및 과세정보(지적, 건축, 주택에 관한 자료를 포함한다. 이하 같다)의 제공을 요청 받으면 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 제10조에도 불구하고 정보통신망을 이용하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 공직유관단체, 그 밖의 공공기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 정보통신망을 이용하여 그 요청에 응하여야 한다.</p> <p>⑦ ~ ⑨ (생략)</p>	<p>----- -----.</p> <p>⑥ ----- -----<u>제1항과 제2항에</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.</p> <p>⑦ ~ ⑨ (현행과 같음)</p>

3

1. 고지거부제도의 폐지

고지거부제도는 경제능력 있는 직계존비속과 그렇지 않은 직계존비속간의 형평성을 무너뜨린다는 점, 경제능력 없는 직계존비속을 공개토록 함으로써 그들의 프라이버시권을 침해할 소지가 있다는 점, 직계존비속의 재산공개 규정을 유명무실하게 하고 그 재산을 은닉하는 수단으로 악용될 수 있다는 점 등을 고려할 때 폐지하는 것이 바람직하다. 마치 투명한 공직사회임을 과시하기라도 하는 양 직계존비속의 재산을 공개토록 한 후 고지거부라는 제도로 공개를 피해가도록 하는

것은 법 규정에 밝지 못한 일반 국민을 우롱하는 제도라는 비난을 받게 될 것이다.

2. 직계존비속 재산의 비공개

고지거부제도를 폐지함으로써 공개하게 되는 직계존비속의 재산은 사생활 침해로 위헌의 소지가 있는 만큼 공개하지 않는 것이 합리적이라고 본다. 다만, 직계비속 중 공직자 본인이 부양하는 직계비속은 부모의 경제적 보호아래에 있고 그 부모와 단일한 경제주체를 구성한다고 할 수 있으므로 종전과 같이 공개대상으로 하는 것이 타당할 것이다.

각국의 입법례를 보아도 직계존비속의 재산을 공개하는 나라는 우리나라밖에 없다. 재산등록대상자의 범위, 공개방법, 등록재산의 범위 등 거의 모든 분야에서 우리나라의 재산등록제도가 가장 강력하게 규정되어 있다. 엄격한 규제로 부정부패를 척결하려는 의지는 좋으나 그 규제에 불합리한 점이 있다면 시정되어야 할 것이다.

직계존비속의 재산을 공개대상에서 제외하되, 등록대상에서도 제외할 것인가는 우리나라 공직자윤리법의 연혁을 고려할 필요가 있다. 공직자윤리법은 1981년 제정당시부터 지금까지 직계존비속을 등록대상으로 규정하여 왔으므로, 이들을 재산등록대상에서 제외하기보다는 재산등록을 하도록 하되 공개만 하지 않는 방향으로 개정하는 것이 바람직할 것이다.

아래의 표들을 종합적으로 분석해 보면 우리나라의 재산등록제도가 다른 나라에 비하여 엄격함을 알 수 있다. <표 4>에서와 같이 공직자 재산등록제도를 실시하고 있는 나라는 23개국이다. 그중 필리핀과 페루는 실제 법 규정대로 시행되지 않고 있고, 영국과 독일은 이해관계 보고제도가 실시되고 있으므로 사실상 19개국이 재산등록제도를 실시

하고 있다고 볼 수 있다.

<표 4> 공직자재산등록제도 실시 국가⁵⁶⁾

구 분	대 상 국 가	비 고
아시아	한국, 일본, 말레이시아, 싱가포르, 대만, 필리핀, 스리랑카, 터키, 인도	필리핀, 페루는 실제 법 규정대로 실시되지 않고 있음
미 주	미국, 캐나다, 멕시코, 브라질, 페루, 볼리비아, 코스타리카, 자메이카	
유 럽	영국, 프랑스, 독일	영국, 독일은 이해관계 보고제도 ⁵⁷⁾ 실시
오세아니아	호주, 파푸아뉴기니	
아프리카	가나	

23개국의 등록대상 공무원의 범위를 보면, 외형상으로는 <표 5>에 서와 같이 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 터키, 브라질, 볼리비아, 인도 등 7개국이 전체 공무원을 대상으로 규정하고 있어 가장 강력하게 규정하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 그중 필리핀을 제외한 6개국은 <표 6>에서와 같이 비공개로 등록하도록 하고 있고, 그나마 필리핀은 제도가 제재로 시행되지 않고 있다.

56) 이 절의 표는 부패방지위원회 연구용역 결과보고서 “공직자 재산등록심사제도 효율성 평가 및 개선방안” (2004.3) 81~83쪽에서 인용

57) 이해관계보고제도라 함은 자산이나 소득 개념보다 그 지위를 이용한 부당한 이해관계를 방지하기 위해 직업, 직위, 재정적 원조 등의 사항을 보고하도록 하여 부정의 소지를 예방하려는, 주로 정치인을 대상으로 한 제도를 의미한다. 앞의 보고서, 81쪽.

<표 5> 각국의 재산등록 대상 공무원

대상 공무원	대 상 국 가
의 회 의 원	일본, 자메이카, 영국, 독일
사법부 공무원	한국, 미국, 멕시코, 스리랑카, 대만
의회의원 및 일부 공무원	한국, 미국, 멕시코, 프랑스, 스리랑카, 페루, 코스타리카, 파푸아뉴기니, 가나, 대만
공직선거후보자	미국(대통령, 의회의원), 프랑스(대통령), 한국, 대만
전 공 무 원	말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 터키, 브라질, 볼리비아, 인도

<표 6> 각 국의 공직자재산등록 대상자 범위

대상범위	공 개 국 가	비공 개 국 가
본 인	일본, 영국, 독일	말레이시아, 캐나다, 브라질, 프랑스(대통령만 공개), 인도, 볼리비아, 파푸아뉴기니, 코스타리카
본인, 배우자		가나
본인, 배우자, 부양자녀	- 21세 이하: 미국 - 18세 이하: 필리핀 - 미성년자: 대만	- 18세 이하: 스리랑카, 호주 - 부양자녀: 싱가포르, 멕시코, 자메이카
본인, 배우자, 직계존속, 직계비속	한국	- 상속권이 있는 자녀: 터키

<표 7>의 각 나라별 재산공개방법 및 공개대상과 <표 8>의 등록대상재산을 보면, 재산등록제도를 채택하고 있는 23개국 중 미국, 일본, 영국, 독일, 필리핀, 페루, 대만, 한국 등 8개국만이 재산공개제도를

채택하고 있고, 그중 한국, 대만, 필리핀, 페루 4개국이 모든 등록재산을 공개하는 것으로 하고 있다.

이상에서와 같이 등록대상 공무원의 범위, 등록대상 가족의 범위, 등록대상 재산의 범위 그리고 그 공개대상 재산의 범위 등을 종합적으로 검토해 보면 우리나라의 재산등록제도가 가장 엄격한 것을 알 수 있다.

<표 7> 각 국의 재산공개방법 및 공개대상

구 분	대 상 국 가
공개국가	미국, 일본, 영국, 독일, 필리핀, 페루, 대만, 한국
공개방법	- 열람: 미국, 일본, 영국, 필리핀 - 관보 또는 기관지: 독일, 페루, 한국 - 공보 또는 열람 병행: 대만
공개대상	- 선출직: 일본, 영국, 독일 - 일반 공무원 및 선출직 • 고위직: 미국 • 일정직급 이상 공무원: 대만, 한국 • 모든 공무원: 필리핀, 페루

<표 8> 각 국의 등록대상재산

등록대상재산	대 상 국 가
모 든 재 산	한국, 말레이시아, 대만, 필리핀, 멕시코, 터키, 호주, 브라질, 스리랑카, 페루, 볼리비아, 가나, 코스타리카, 자메이카, 인도, 파푸아뉴기니
소득발생 관련 재산 중심	미국
소득과 고정자산	일본
직업, 직위 등 이해관계 중심	영국, 독일

3. 개정안 예시

재산등록공개대상자의 범위를 규정한 제10조 제1항에서 직계존속을 제외하고, 직계비속도 본인이 부양하는 자에 한하여 공개하도록 하였으며, 이를 공직선거후보자 등의 재산공개시에도 적용할 수 있도록 하였다. 고지거부를 규정하고 있는 제12조 제4항 및 제5항을 삭제하고 기타 고지거부 관련 규정인 제14조의4 제1항도 정리하였다.

현 행	개 정 안
<p>제10조(등록재산의 공개) ① 공직자 윤리위원회는 관할 등록의무자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직자 본인과 배우자 및 본인의 직계존속·직계비속의 재산에 관한 등록사항과 제6조에 따른 변동사항 신고내용을 등록 기간 또는 신고기간 만료 후 1개월 이내에 관보 또는 공보에 게재하여 공개하여야 한다.</p> <p>1. ~ 13. (생략)</p> <p>② ~ ④ (생략)</p>	<p>제10조(등록재산의 공개) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p> <p>제10조(등록재산의 공개) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p>
<p>제10조의2(공직선거후보자 등의 재산공개) ① 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 장, 지방의회의원 선거의 후보자가 되려는 사람이 후보자등록을 할 때에는 전년도 12월 31일 현재의 제4조에 따른 등록대상재산에 관한 신고서를 관할 선거관리위원회에 제출하고, 관</p>	<p>제10조의2(공직선거후보자 등의 재산공개) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p>

현 행	개 정 안
<p>할 선거관리위원회는 후보자 등록 공고 시에 후보자의 재산신고 사항을 공개하여야 한다.</p> <p>② 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장·대법관·국회사무총장 등 임명에 국회의 동의가 필요한 공직자의 임명동의안 또는 헌법재판소재판관·중앙선거관리위원회위원 등 국회에서 선출하는 공직자의 선출안을 제출할 때에는 그 공직후보자에 대하여 제 4조에 따른 등록대상재산에 관한 신고서를 국회에 제출하고, 국회의장은 지체 없이 그 공직후보자의 재산신고사항을 공개하여야 한다. 다만, 그 공직후보자가 전년도 12월 31일 현재 또는 그 이후의 등록대상재산에 관하여 해당 임명동의안 또는 선출안 제출 전까지 제10조제1항에 따라 등록대상재산을 공개한 경우에는 그러하지 아니하되, 등록대상재산을 공개하였음을 확인할 수 있는 서류를 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>③ ~ ⑤ (생략)</p> <p>제12조(성실등록의무 등) ① ~ ③ (생략)</p> <p>④ 제3항에도 불구하고 제4조제1항제3호의 사람중 피부양자가 아</p>	<p>----- -----재산신고 사항(후보자의 직계존속과 후보자가 부양하지 아니하는 직계비속의 재산신고사항은 포함하지 아니한다)을-----.</p> <p>② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----재산신고사항(후보자의 직계존속과 후보자가 부양하지 아니하는 직계비속의 재산신고사항은 포함하지 아니한다)을----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.</p> <p>③ ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>제12조(성실등록의무 등) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p><삭 제></p>

제 4 장 현행 공직자 재산등록제도의 개선 방안

현 행	개 정 안
<p>닌 사람은 관할 공직자윤리위원회 <u>회의 허가를 받아 자신의 재산신 고사항의 고지를 거부할 수 있으 며 3년마다 재심사를 받아야 한 다. 이 경우 등록의무자는 고지거 부 사유를 밝혀 허가를 신청하여 야 한다.</u></p> <p>⑤ 제4항에 따른 고지거부에 관한 <u>허가신청 및 심사에 필요한 사항 은 대통령령으로 정한다.</u></p>	<p><삭 제></p>
<p>제14조의4(주식의 매각 또는 신탁) ① 등록의무자 중 제10조제1항의 규정에 의한 공개대상자와 기획 재정부 및 금융위원회 소속 공무 원 중 대통령령이 정하는 자(이하 “공개대상자등”이라 한다)는 본인 및 그 이해관계자(제4조제1항제2 호 또는 제3호에 해당하는 자를 <u>말하되, 제4조제1항제3호의 자 중 제12조제4항의 규정에 의하여 재 산등록사항의 고지를 거부한 자 를 제외한다. 이하 같다) 모두가 보유한 주식의 총가액이 1천만원 이상 5천만원 이하의 범위 안에 서 대통령령이 정하는 금액을 초 과하는 때에는 초과하게 된 날(공 개대상자등으로 된 날 또는 제6 조의3제1항의 규정에 의한 유예 사유가 소멸된 날 현재 주식의 총 가액이 1천만원 이상 5천만원 이 하의 범위 안에서 대통령령이 정 하는 금액을 초과하는 때에는 공</u></p>	<p>제14조의4(주식의 매각 또는 신탁) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----(제4조제1항제2호 또는 제3호에 해당하는 자를 말한 다. 이하 같다)----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p>

현 행	개 정 안
<p>개대상자등으로 된 날 또는 유예 사유가 소멸된 날을, 제14조의5제6항의 규정에 의하여 주식대상자심사위원회에 직무관련성 여부에 관한 심사를 청구한 때에는 직무관련성이 있다는 결정을 통지받은 날을 말한다)부터 1월 이내에 직접 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 이해관계자로 하여금 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하도록 하고 그 행위를 한 사실을 등록기관에 신고하여야 한다. 다만, 제14조의5제7항의 규정에 의하여 주식대상자심사위원회로부터 직무관련성이 없다는 결정을 통지받은 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 2. (생략)</p> <p>② ~ ⑥ (생략)</p>	<p>----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p> <p>1. 2. (현행과 같음)</p> <p>② ~ ⑥ (현행과 같음)</p>

4

1. 보완명령제도의 폐지

보완명령에 따른 보완신고를 하고도 공개에 관한 근거규정이 없어 공개하지 못하는 점을 시정하기 위하여 공개에 관한 근거규정을 신설하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 물론 공개는 일간신문에의 공개가

아닌, 당해 공직자의 재산을 공개했던 관보 또는 공보의 재산공개란을 통하여 하는 것이다. 그러나 이 방안은 제3장에서 지적한 바와 같이, 비록 일간신문의 광고란을 통해 공표하는 것은 아닐지라도 규정 위반으로 공직자윤리위원회의 보완명령을 받았다는 사실을 ‘간접적으로 공표’하는 효과가 여전히 상존한다. 따라서 보완명령 제도를 유지하는 한, 위와 같이 허위사실의 공표라는 처벌과의 충돌을 피하기 어려우므로 이 제도는 시행하지 않는 것이 바람직하다고 생각한다. 다만, 시행하지 않을 경우 경미한 과실에 의한 오류사항은 다음 번 재산신고 할 때까지 기다렸다가 정정하도록 하여야 한다.

2. 보완명령을 재산공개 전 조치수단으로 개정

보완명령규정의 입법취지를 재산공개 후 조치하는 것으로 이해하지 않고 재산공개 전에 조치하는 것으로 운용하여 문제를 해결하는 방안이다. 이렇게 하면 보완명령에 따른 신고내역을 공개할 수 있게 되기 때문에 공개할 수 있는 근거가 없어 공개하지 못하는 일은 없게 된다. 또한, 정상적인 재산공개 내역에 포함되어 공개되므로 보완명령을 받은 사실이 노출되지도 않는다. 법 개정 당시 회의록의 내용으로 보아 가능한 방안으로 생각된다.⁵⁸⁾ 다만, 보완명령을 재산공개 전 조치수단으로 운용하도록 하는 것을 명확히 하기 위하여 보완신고내용이 공개내역에 포함되어야 함을 법에 명시하는 것이 바람직할 것이다.

58) 공직자윤리법중개정법률안 심사를 위한 제안설명에서 박상천의원은, “그런데 (등록신고재산을) 왜 1개월후에 공개를 하느냐? 1개월 동안에 사소한 본인의 과오나 악의가 아닌 재산누락이 있을 때에는 공직자윤리위원회에서 선생님께서 이렇게 재산을 등록하셨는데 이 부분이 빠졌는데 아마 악의가 아닌 것 같소. 그러니 보완해 주시오 해서 가급적이면 국민 앞에 공개될 때 하자 없는 재산공개가 되도록 사전 예방조치를 취하는 것이 이 제도의 취지입니다.”라고 하였다. 제161회국회 법제사법위원회회의록 제7호(1993. 5.20) 3쪽.

3. 개정안 예시

(1) 보완명령제도를 폐지하는 경우

현 행	개 정 안
제 8 조(등록사항의 심사) ① (생 략) ② <u>공직자윤리위원회는 등록의무자가 등록재산의 일부를 과실로 빠트리거나 가액합산 등을 잘못 기재한 부분이 있다고 인정될 때에는 등록의무자에게 기간을 정하여 재산등록서류의 보완을 명할 수 있다.</u> ③ ~ ⑮ (생 략)	제 8 조(등록사항의 심사) ① (현행과 같음) ② <삭 제> ③ ~ ⑮ (현행과 같음)

(2) 보완명령을 재산공개전 조치수단으로 개정하는 경우

현 행	개 정 안
제 8 조(등록사항의 심사) ① (생 략) ② <u>공직자윤리위원회는 등록의무자가 등록재산의 일부를 과실로 빠트리거나 가액합산 등을 잘못 기재한 부분이 있다고 인정될 때에는 등록의무자에게 기간을 정하여 재산등록서류의 보완을 명할 수 있다.</u> ③ ~ ⑮ (생 략)	제 8 조(등록사항의 심사) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----있다. 다만, 등록의무자중 재산공개대상자에게 보완을 명하는 경우에는 제10조제1항에 따른 공개내역에 보완신고 내용이 포함되도록 하여야 한다. ③ ~ ⑮ (현행과 같음)

제 5 장 요약 및 결론

이상에서 공직자 재산등록제도 중 몇 가지 문제점을 분석하고 그에 대한 입법적 개선방안 및 입법례를 통한 입안기준을 제시하여 보았다.

정치자금법에 의한 후원금에 관하여는 실질적으로 본인 재산이 아닐 뿐만 아니라 후원금의 모금단계에서부터 그 후원회가 해산한 뒤까지 법에 의하여 엄격하게 관리되고 있고 국회의원이 임의로 처분하거나 유용할 수 있는 가능성이 철저히 배제되어 있기 때문에 공직자윤리법상 등록대상 재산에서 제외하는 방안을 제시하여 보았다. 동창회비, 친목회비 등 다른 재산과 형평성이 문제될 수 있으나 후원금은 정치자금법에 의하여 후원금계좌의 개설이 강제되어 있고 본인이 직접 지출하거나 간접적으로라도 사적인 목적에 사용할 가능성이 전혀 없다는 점에서 다른 재산항목과는 다르다고 할 수 있다.

그동안 재산등록의무자들의 불만이 가장 컸던 최초 재산등록과 퇴직자가 재산변동신고 등의 수시재산신고에 부동산 및 금융 정보 사전조회 제공제도를 시행하고자 하는 문제에 관하여는 등록의무자의 편의증진과, 정확성 보다는 정당성 심사에 무게를 두어야 한다는 흐름에 맞추어 개선되어야 한다는 의견을 제시하여 보았다. 실무부서와 금융기관의 반발이 예상되나, 당장은 어렵더라도 언젠가는 옮겨가야 할 방향이라고 생각된다.

재산등록의무자 직계존비속의 재산공개제도와 함께 도입된 고지거부제도에 관하여는, 고지거부를 할 만큼 경제능력이 있는 직계존비속과 그렇지 않은 직계존비속간의 형평성을 무너트릴 수 있다는 점, 고지거부하지 못하는 직계존비속에게 그 요건을 충족할 만큼의 재산조차도 없다는 것을 간접적으로 노출시킴으로서 그들의 프라이버시권을 침해할 소지가 있다는 점, 고지거부가 재산은닉의 수단이 될 수 있다는 점 등의 이유로 폐지하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

다만, 고지거부제도를 폐지한다면 그 직계존비속의 등록재산은 사생활 보호를 위해 공개하여서는 안 될 것이다.

재산공개 후 공직자윤리위원회의 보완명령에 따른 보완신고를 하고도 공개규정이 없어 추가공개하지 못하는 모순에 관하여는, 공개에 관한 근거규정을 신설하는 방안과 보완명령을 재산공개 이전에 사용하는 규정으로 정비하는 방안을 고려하여 보았다. 전자의 방안도 가능하겠지만, 입법 당시의 회의록에 나타난 입법취지에 따라 보완명령 규정의 입법취지로 보아 후자의 방안이 합리적이라고 사료된다.

공직자윤리법은 규제법이기도 하지만 등록의무자가 법규정에 따른 등록·신고를 용이하게 할 수 있도록 지속적으로 발전해 나가야 한다. 또한 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 확보한다는 법 본연의 목적을 실현하기 위해서는 국민의 의심을 받을 만한 불합리한 제도는 개선해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 「공직자윤리법」
「공직자윤리법시행령」
「정치자금법」
「정치자금사무관리규칙」
국가청렴위원회, 부패방지 민간전문가 교육콘텐츠 개발, 2007, 국가
청렴위원회
나관주, 공직자재산등록제도 실효성 확보방안 연구, 2005, 서울시립
대학교
오석홍, 인사행정론, 2005, 박영사
이상수, 공직자 재산등록심사제도 효율성 평가 및 개선방안, 2004, 부
패방지위원회
한국인사행정학회, 재산등록 및 취업제한제도 개선방안, 2009, 행정
안전부
행정자치부, 공직윤리업무편람, 2008, 행정자치부
내무위원회, 제107회 국회 내무위원회회의록 제2호, 1981, 국회사무처
법제사법위원회, 제161회 국회 법제사법위원회회의록 제7호, 1993,
국회사무처
헌법재판소, 2008헌마141, 판례집 제21권 제2집 하, 2009.12.29
국회공직자윤리위원회, 연차보고서, 2010
대법원공직자윤리위원회, 연차보고서, 2010

참 고 문 헌

정부공직자윤리위원회, 연차보고서, 2000~2010

중앙선거관리위원회공직자윤리위원회, 연차보고서, 2010

헌법재판소공직자윤리위원회, 연차보고서, 2010

경향신문, 1996.10.28, 8면

경향신문, 1997. 7.30, 3면

경향신문, 1999. 3. 1, 7면

동아일보, 1994. 3. 2, 6면

동아일보, 1997. 6.26, 2면