

일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

배 성 호



지역법제 연구 15-16-①-8

일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

배 성 호

일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

A Comparative Legal Study on Public Bodies
Corrupt Practices in Japan

연구자 : 배성호(영남대학교 법전원 교수)
Bae, Sung-Ho

2015. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 관료 내지 공직자의 부패는 국민의 정부에 대한 불신을 초래하고, 계층간의 위화감과 갈등을 유발하며, 건전한 활동의욕을 저하시켜 무질서와 혼란을 야기하기 때문에 우리나라 또한 정권이 바뀔 때마다 혹은 부패문제가 발생할 때마다 부패방지 내지 부패척결을 위한 제도적 장치를 마련하기 위하여 부단히 노력하여 왔으나, 여러 가지 원인과 이유로 그 실효성을 거두지 못하고 있는 실정임
- 우리나라 공직자윤리법은 공무원의 재산 등록·공개, 백지신탁제도, 선물신고, 퇴직 공직자 취업제한 등을 그 주요 내용으로 한다. 그러나 공직자의 이해충돌에 관하여 일부 내용만을 그 규율대상으로 하는 한계를 갖고 있고, 시대적 환경변화를 제대로 반영하지 못하고 있음
- 공무원의 이해충돌상황과 관련하여서는 부패방지법에 따른 공무원행동강령이 보다 구체적이고 포괄적으로 규정하고 있다. 다만, 공무원행동강령에 의한 제재수단은 주로 징계 등에 의한 행정벌 위주로 되어 있기 때문에 그 제도 자체의 한계를 갖고 있음

- 본 연구에서는 공직자의 윤리와 개별 부패행위 금지에 대한 일본의 입법례를 조사 분석함으로써 투명한 공직 사회가 조성될 수 있는 제도적 여건을 마련하는 데에 기여하고자 함

II. 주요 내용

- 일본의 공직자 부패행위 관련 법제의 체계와 주요내용
 - 일본의 공직자 부패행위 관련 주요법제는 국가공무원법, 국가공무원 윤리법, 국가공무원윤리규정, 형법 등을 중심으로 이루어져 있음
 - 일본의 국가공직자윤리법 및 국가공무원윤리규정은 공직자의 이해충돌방지에 대한 구체적 규정을 둠으로서 공직자의 부패행위 방지에 대한 정책의 초점을 부패행위 처벌 중심에서 예방에 역점을 두고 기본법의 형식으로 효과적으로 규제하고 있음
 - 이해관계자, 공직자와 이해관계자 간의 금지행위, 공직자와 이해관계자 간의 금지행위의 예외사항, 공직자와 이해관계자 간의 허용행위 등에 관하여 구체적으로 규정하고 있음
 - 가령, 특정 서적 등의 감수 등에 대한 보수의 수령금지, 강연 등에 윤리감독관에 대한 사전승인 및 보고, 이해관계자와 식사하는 경우의 윤리감독관에 대한 신고 등에 대하여 구체적으로 규정하고 있음
 - 공직자의 이해충돌 상황이라 하더라도 사익보다 공익을 우선하게 한다면 공직부패의 발생을 사전에 예방할 수 있게 되므로, 이에 대한 보다 적절한 규율이 요구되게 되는 것인바, 부패의 방지를 위해서 적절하게 규제할 필요성이 매우 큰 부분이라고 할 것임

□ 일본의 공직자 부패방지 추진체계 및 조직

- 일본의 공직자 부패방지 추진체계 및 조직으로 국가공무원윤리심사회, 윤리감독관, 관민인재교류센터, 재취업 등 감시위원회 등이 있음
- 국가공무원윤리심사회는 윤리규정의 제정·개폐에 관한 의견의 제출, 국가공무원의 윤리의 보지에 관한 사항의 조사연구·기획, 국가공무원의 윤리의 보지를 위한 연수의 종합적 기획·조정, 각종 보고서의 조사, 윤리법 등 위반의 경우 징계처분의 기준 작성·변경, 윤리법 등 위반의 의심이 드는 경우의 조사·징계절차의 실시·징계처분의 승인, 각 부·성 등에 대한 지도·필요한 조치의 요구 등을 행함
- 윤리감독관은 직원의 직무에 관한 윤리의 보지를 도모하기 위하여, 법률의 규정에 근거하여 내각에 설치된 각 기관, 내각의 총괄하에 행정사무를 관장하는 기관으로 설치된 각 기관 및 내각의 소관하에 설치된 기관이나 회계감사원, 각 특정독립행정법인에 각각 윤리감독관 1인을 두어, 직원과 이해관계자 간의 금지행위의 예외 사항에 대한 상담, 이해관계자와 함께 식사하는 경우 신고접수, 강연 등에 대한 승인, 기타 상담 등을 행함
- 일본에서는 관행적으로 각 부처가 직원이나 퇴직자를 대상으로 하여 영리기업이나 관련 법인에 재취업을 알선하는 소위 ‘아마쿠다리’가 있어 왔으나, 2007년 국가공무원법 개정을 통하여 이러한 재취업 알선행위를 금지하고, 퇴직 후 직원이 직무와 이해관계를 지닌 영리 기업에 대한 구직 활동을 퇴직 후 2년 동안 할 수 없게 하는 재취업 제한 규정을 두면서, 정부는 퇴직 공직자의

재취업 창구의 일원적 관리를 도모하고자 내각부에 관민인재교류 센터를 설치하고, 그 감시기관으로서 재취업 등 감시위원회를 설치하였음

□ 일본의 공직자 부패행위의 처벌

- 공무원이 공직자윤리를 위반하거나 부패행위를 저지른 경우 징계 처분이 중심이 되지만, 그 외 형사책임을 짐
- 징계처분은 형벌과 병과가 가능
- 공무원에 대한 징계권은 원칙적으로 임명권자가 갖지만, 국가공무원의 경우 인사원은 인사원의 직원 이외의 직원에게도 징계권을 갖고, 또한 국가공무원윤리심사회도 윤리법 위반안건에 대하여 독자의 징계처분권을 가짐

Ⅲ. 기대효과

- 본 연구는 일본의 공직자 윤리와 개별 부패행위를 법 전체적 관점에서 함께 고려하며, 일본의 문화적 특성을 반영한 공직자 윤리 관련 법제의 체계 및 그 주요내용, 부패방지추진체계 등을 면밀히 검토하고, 우리 법제와의 비교법적 분석을 통하여 투명한 공직 사회가 조성될 수 있는 제도적 여건을 마련하는 데에 그 시사하는 바를 제공할 것임
- 우리나라에서 청렴한 공직풍토 조성을 위한 부패방지정책에 대한 중장기적인 방향을 제공할 수 있을 것으로 기대함

- 퇴직 공직자의 재취업 규제와 관련하여 퇴직 공직자 재취업 규제의 필요성에 대한 국민적 공감대 형성을 바탕으로, 실현 가능한 구체적 방안을 마련하고, 제도를 보완·수정해 나가는 일련의 작업이 필요함
- 근본적으로는 시행 중인 공직자윤리법과 부패방지법, 부정청탁법 등으로 분산돼 있는 공직자 이해충돌방지 내지 부패행위 관련 법제를 단일법 체계로 정비하여, 공직자윤리 관련 체계를 일원화함으로써 체계적이고 효율적으로 규율할 필요가 있음

▶ 주제어 : 공직자, 공직윤리, 부패행위, 국가공무원윤리심사회, 아마쿠다리

Abstract

I . Background and Purpose

- Since corruption of bureaucrats and public officials causes the nation's distrust in the government, touches off a sense of incompatibility and conflicts between classes, and dampen the sound will of the people in general to work, thereby causing disorder and confusion, Korea has endeavored to provide institutional devices with which to prevent or eradicate corruption each time political power has changed hands or a case of corruption has occurred, almost to no avail for numerous reasons.
- While the Public Service Ethics Act of Korea has incorporated as its key elements registration and disclosure of public officials' property, a blind trust system, the responsibility of reporting on gifts received, and restriction on employment of former public officials, it is applicable, for regulatory assessment, only to some portions thereof concerning conflicts of interests of public officials, thus failing to reflect shifts in environment over time.
- It is the public official's code of conduct in line with the Corruption Prevention Act that comprehensively and specifically defines situations where interests conflict. However, the successful

deterrent by means of the code of conduct of public officials is largely in the form of an administrative penalty, showing limitations intrinsic to the institution itself.

- This study proposes to examine and analyze Japan's cases of legislation concerning the code of ethics of public officials and prohibition of individual corrupt acts, and contribute toward the introduction of institutional environment favorable for the transparency of the public officialdom.

II. Major contents

- The system and major contents of the Japan's legislation system related with public officials' corrupt acts.
 - Japan's major legislation system related with public official's corrupt acts is made up of the National Official Act, the National Official Ethics Act, the National Official Ethics Regulations, the criminal law and so forth.
 - The Japan's National Officials Ethics Act and the National Official Ethics Regulations have shifted the focus of the policy of preventing public official's corrupt acts away from an emphasis on punishment-oriented prevention by providing regulations for the prevention of conflicts of interests on the part of public officials, thus providing effective regulations in the form of basic laws.

- Regulations are specifically stipulated on interested parties, prohibition of transactions between public officials and interested parties, exceptions to prohibition of transactions between public officials and interested parties, transactions allowable between public officials and interested parties and so forth.
- Among others, prohibition of accepting remuneration for supervising specific books and so forth, advance permit and report on the designation of ethics supervising officials as lecturers and so forth, report on ethics supervising officials dining with interested parties and so forth are specifically stipulated.
- Since preference of public interests to private ones could prevent public officials from perpetrating corrupt acts in spite of conflicts of interests, appropriate regulations on the matter, therefore, are duly required. Therefore, it is imperative to stipulate regulations for the prevention of corruption.
- It is implied that ethics of public officials needs to be approached comprehensively from the perspective of the prevention of conflicts of interests so that they could fulfill the responsibility of seeking public interests by preventing situations where public and private interests conflict with each other.
- Japan's public officials corruption prevention implementation system and organization
- Japan's public officials corruption prevention implementation system and organization includes National Public Official Ethics Assessment Committee, Ethics Supervising Official, Joint Government and

Civilian Manpower Exchange Center, Reemployment Monitoring Committee and so forth.

- The National Public Official Ethics Assessment Committee is commissioned to come up with opinions on whether to legislate or abolish ethics regulations, study and plan on matters of upholding ethics of national public officials, implement comprehensive planning and coordinating of training to uphold ethics of national public officials, examine various reports, introduce or revise criteria for disciplinary actions in the case of the Ethics Act violated, and implement inspection and disciplinary procedures, and approves disciplinary measures. In case suspicion is aroused over possible violations of the Ethics Act and so forth, the Committee provides guidance to each ministry concerned and requests necessary measures to be taken.
- An ethics supervising official, an agency in charge of administrative desk work in each of the agencies installed in the cabinet based on regulations of the law under the control of the cabinet in order to maintain ethical standards associated with official assignments of the staff members, is assigned to each agency installed and those installed under the control of the cabinet, General Accounting Office and each specific administrative corporate body, so that he or she can counsel on cases exceptional to prohibited behaviors between the staff member and those associated with interests. Should the staff member dine with the person associated with interests, the supervising officer receives incoming reports, approves of lectures and so forth, and counsels on other related matters.

- While in Japan so-called ‘amakudari’, or the practice of helping employees or retirees of government ministries to find reemployment at private firms or related corporations, has been around for long, the National Public Official Act as amended in 2007 prohibits such a practice of helping retirees to find reemployment, and introduced a clause prohibiting reemployment of retirees at profit businesses for 2 years associated with the office work they had held while in office. Instead, the government established a joint government and civilian manpower exchange center in an effort to take overall charge of reemployment of retired public officials, and designated the reemployment monitoring committee as a monitoring agency.

Punishment of illegal practices of public officials in Japan

- In case a public official has violated ethics expected of a public official or perpetrated an illegal practice, he or she is subject to a disciplinary measure as a rule, while at the same time he or she is criminally responsible as well.
- Disciplinary actions can be accompanied by criminal punishment.
- While the right to administer disciplinary actions belongs in principle to the official who has the authority to appoint, the Personnel Board is empowered to administer disciplinary actions for personnel from agencies other than the Personnel Board, and the National Public Official Ethic Screening Committee is empowered to administer disciplinary actions on its own.

III. Anticipated Effects

- This study simultaneously examines public official's ethics and individual corrupt acts of Japan from the perspective of the overall legislative system, closely examines the system of public official's ethics-associated legislation that reflects Japan's cultural traits, their key components, the corruption prevention implementation system and so forth, and makes implications of the study available for the preparation of institutional environment that will enable transparency of the public officialdom to be established by analyzing in a comparative manner the Korea's legislative system and that of Japan.

- It is expected that a mid-and long-term perspective will be provided for a corruption prevention policy so that a clean atmosphere of the public official career can be created in Korea.

- A review of the current global legislative trends shows that it is necessary to approach public official's ethics comprehensively from the perspective of prevention of conflicts of interests so that public officials can do all to fulfill their responsibilities by raising the level of transparency of government policy drafting and steering clear of situations where public and private interests conflict with each other.

- With respect to restrictions on reemployment of retired public officials, viable specific measures need to be prepared, based on national consensus reached over the needs for restrictions on reemployment of retired public officials, and a series of tasks of supplementing and correcting existing institutions.
- The legislative system associated with the public official's conflicts of interests and corrupt acts now covering the Public Official's Ethics Act, Corruption Prevention Act, Illegitimate Request Prevention Act and so on now in force need to be rearranged into a single legislative system related with the public officials' ethics-associated system.

➤ **Key Words : Public Official, Ethics of public Officialdom, Corrupt Act, The National Public Official Ethics Assessment Committee, Amakudari**

목 차

| | |
|---|----|
| 요 약 문 | 3 |
| Abstract | 9 |
| | |
| 제 1 장 서 론 | 21 |
| 제 1 절 연구의 필요성 및 목적 | 21 |
| I. 연구의 필요성 | 21 |
| II. 연구의 목적: 일본 연구의 목적 | 24 |
| 제 2 절 연구의 범위 및 방법 | 26 |
| | |
| 제 2 장 공직자 부패 관련 법제의 체계 | 29 |
| 제 1 절 개 요 | 29 |
| 제 2 절 헌 법 | 29 |
| 제 3 절 국가공무원법 | 29 |
| 제 4 절 국가공무원윤리법, 국가공무원윤리규정 | 31 |
| 제 5 절 형법 및 공직에 있는 자 등의 알선 행위에 의한 이득 등의 처벌에 관한 법률 | 32 |
| 제 6 절 공익통보자보호법 | 34 |
| 제 7 절 법령 이외의 형식 | 34 |
| 제 8 절 지방자치단체 공무원 관련 법제 | 35 |
| 제 9 절 기 타 | 35 |
| I. 정치자금 부패범죄 관련 법률 | 35 |
| II. 국회의원 부패행위 관련 법률 | 35 |

| | |
|------------------------------------|----|
| 제 3 장 공직자 부패행위 관련 법제의 주요 내용 | 37 |
| 제 1 절 개 관 | 37 |
| 제 2 절 국가공무원윤리법, 국가공무원윤리규정 | 37 |
| I. 윤리법, 윤리규정의 체계와 주요내용 | 37 |
| II. 윤리법령에 위반한 경우의 징계책임 | 50 |
| 제 3 절 형 법 | 59 |
| I. 서 | 59 |
| II. 공무원 뇌물죄의 구성요건과 체계 | 59 |
| III. 공무원 뇌물죄에서 이익과 직무행위와의 관계 | 63 |
| IV. 공무원 뇌물죄의 적용범위 | 65 |
| V. 형사처벌 등 | 66 |
| VI. 징계처분 등의 행정벌칙 | 68 |
| VII. 기타: 언론보도 | 68 |
| 제 4 절 공익통보자보호법 | 68 |
| 제 4 장 공직자 부패방지의 추진체계 | 77 |
| 제 1 절 개 관 | 77 |
| 제 2 절 국가공무원윤리심사회 | 78 |
| I. 개 요 | 78 |
| II. 심사회의 소관사무 및 권한 | 79 |
| 제 3 절 윤리감독관 | 83 |
| I. 개 요 | 83 |
| II. 윤리감독관의 책무 등 | 84 |
| III. 윤리감독관에 대한 상담, 신고 등 | 84 |

| | |
|--|-----|
| 제 4 절 관민인재교류센터 | 86 |
| I. 개 요 | 86 |
| II. 조직구성 및 소관사무 | 91 |
| III. 활동 현황 | 92 |
| 제 5 절 재취업 등 감시위원회 | 92 |
| I. 개 요 | 92 |
| II. 구 성 | 93 |
| III. 소관사무 | 94 |
| IV. 국가공무원법의 재취업 등 규제의 구체적 내용 | 95 |
| 제 5 장 결 론 | 99 |
| 제 1 절 우리나라 공직자 윤리 및 부패 관련 법제의 현황과 문제점 | 99 |
| I. 공직자윤리 관련 법령 개관 | 99 |
| II. 공직자윤리 관련 법제의 한계와 문제점 | 100 |
| 제 2 절 시사점 | 104 |
| 참고문헌 | 111 |
| <부 록> | |
| 공직자 부패행위 관련 해외 8개국 비교 연구 | 119 |

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

I. 연구의 필요성

부패란 불법적이거나 부당한 방법으로 재물, 지위, 기회 등과 같은 물질적 혹은 사회적 이득을 얻거나 또는 다른 사람으로 하여금 얻도록 돕는 일체의 일탈행위(공직자부패방지 가이드, 국가청렴위원회, 2007)로서, 부패의 발생영역 또는 독특한 행위양태에 따라 구체적인 정의와 범위가 결정된다. 우리나라 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률¹⁾(이하 “부패방지법”이라 한다.) 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 행위를 말한다.

부패, 특히 관료 내지 공직자의 부패는 국민의 정부에 대한 불신을 초래하고, 계층 간의 위화감과 갈등을 유발하며, 건전한 활동의욕을 저하시켜 무질서와 혼란을 야기하기 때문에 선진국이나 후진국의 구별 없이 모든 국가가 부패를 척결하고자 하는 의지를 가지고 정책을 펴고

1) 2001년 7월 청렴한 공직사회의 풍토를 조성하기 위하여 부패방지기구의 설치, 부패 행위 신고자의 보호 및 보상 등 기본사항을 규정한 부패방지법이 제정되었다. 부패방지법 제8조에 따라 공무원이 준수하여야 할 행동기준을 규정한 공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령(현재의 공직자 행동강령)이 2003년 제정되었다. 그 이전의 공직사회는 1981년 12월 제정된 공직자윤리법에 따라 공직사회의 부정부패 문제를 처리하고 있었다. 그러나 동법은 공직자의 재산등록, 선물신고, 청렴유지에는 역부족이었기 때문에 포괄적인 기본법으로 부패방지법을 새로 제정하게 된 것이다.

있다. 우리나라 또한 정권이 바뀔 때마다 혹은 부패문제가 발생할 때마다 부패방지 내지 부패척결을 위한 제도적 장치를 마련하기 위하여 부단히 노력하여 왔다. 그러나 여러 가지 원인과 이유로 그 실효성을 거두지는 못하고 있는 실정이다. 이는 부패행위의 추상성, 적용규범의 다원화, 부패행위 조사기구의 미비, 부패 예방의 한계와 처벌과 규제의 단순성, 신고자 보호수단의 부족, 공직윤리 및 부패행위의 인식부족 등 다양한 원인들에 대한 전반적인 논의와 해결방안이 구체적이고 종합적으로 논의되고 있지 못한 것이 사실이다.

우리나라에는 공직자 윤리법제와 관련하여 1981년 제정되고 1983년 시행된 공직자윤리법이 있다.²⁾ 공직자윤리법은 공무원의 재산 등록·공개, 백지신탁제도,³⁾ 선물신고, 퇴직 공직자 취업제한⁴⁾ 등을 그 주요 내용으로 하고 있으나,⁵⁾ 공직자의 이해충돌에 관하여 일부내용만을 그 규율대상으로 하는 한계를 갖고 있다.⁶⁾ 최근 공직자윤리법의 개정이

-
- 2) 공직자윤리법은 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산 형성 과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식백지신탁, 퇴직 공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써, 공직자의 부정한 재산증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자 윤리를 확립함에 있다. 공직자윤리법의 주요내용에 대하여는 정부공직자윤리위원회 홈페이지 참조.
 - 3) 장영수, 공직자의 재산등록·백지신탁제도의 법적 문제, 공직윤리제도 개선을 위한 법제 분석 워크숍(II), 한국법제연구원, 2013, 9-32면; 장영수, 개정 공직자윤리법에 대한 헌법적 검토-주식백지신탁제도를 중심으로-, 고려법학 제46호, 2006, 57-82면 참조.
 - 4) 송기춘, 소위 ‘전관예우’와 공직윤리법상 취업제한제도의 법적 문제, 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석 워크숍(II), 한국법제연구원, 2013, 33-57면 참조.
 - 5) 공직자윤리법은 그 적용범위가 재산등록·공개, 선물신고 및 취업제한에 국한됨으로써 법률 명칭에 대한 논란이 있었다. 제정 당시 재산 등록 및 부정 방지법, 공직자 재산 등록 등에 관한 법률 등의 명칭이 거론되었으나, 깨끗한 공직사회를 정착시키려는 강력한 의지를 표명하고 공직자들에게 높은 윤리의식을 고취시키는 것이 이법의 기본취지라는 의견이 반영되어 공직자윤리법이라는 명칭을 사용하게 되었다. 정부공직자윤리위원회 홈페이지 참조.
 - 6) 공직자윤리법은 1981년 사회정화 차원에서 도입된 것으로 다분히 정치적 배경을 가지고 있고, 제재규정의 부재로 제정 초기에는 형식적으로 운영되다가, 1993년 공직 윤리의 실질적 확보를 위하여 큰 폭으로 개정되었고, 그 후 수차례 개정되면서 공직자의 부정한 재산증식을 방지하고 공무집행의 공정성을 확보하기 위하여 취업제한에 관한 규정들이 주로 강화되어 왔다. 그럼에도 불구하고 이 법이 공직자윤리에 관한

여러 차례 이루어졌으나 시대적 환경변화를 제대로 반영하지 못하고 있는 실정이다.⁷⁾

공무원의 이해충돌과 관련하여 윤리법에 일부가 규정되어 있다. 그러나 부패방지법에 다른 공무원행동강령이 보다 구체적이고 포괄적으로 규정하고 있다. 다만 공무원행동강령에 의한 제재수단은 주로 징계 등에 의한 행정벌 위주로 되어 있기 때문에 그 제도 자체의 한계를 갖고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 ‘부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법(안)’(이하 ‘김영란법’이라 한다.)의 제정이 추진되어 왔고, 2015년 3월 3일 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”(이하 ‘청탁 금지법’이라 한다)이 제정되어 2016년 10월 시행을 앞두고 있다. 그러나 부정청탁금지법이 애초에 규율대상으로 삼고자한 부정청탁 및 금품수수 금지, 공직자의 이해충돌의 규제 중에서 공직자의 이해충돌 부분은 빠져 있고,⁸⁾ 적용대상이나 적용범위 등 다수의 쟁점에 대하여는 부정청탁금지법이 제정된 이후에도 여전히 논의가 분분하다.

이와 같이 첨예한 논의가 진행되고 있는 상황에서 공직자의 부패행위에 관한 개별법적 논의가 아닌 법 전반적인 차원에서 체계통합적인 시각으로 쟁점들을 재점검할 필요가 있다. 이를 통하여 공직자의 부패행위에 대한 이론적, 제도적 정비를 도모하는 것이 필요한 시점이라

문제를 포괄적으로 규율하는 데 한계를 보임에 따라 그 입법적 흠결을 보완하기 위하여 다른 법들에서도 이 법과 같은 취지로 유사한 내용의 규정을 두거나 새로운 법을 제정하려는 시도가 있어 왔다. 따라서 부패방지법, 공무원행동강령 등과의 중첩 및 상충 가능성이 문제된다. 김재광, 부패방지 관련법제의 체계 및 평가, 공법연구 제40집 제3호, 2012, 16면; 이유봉, 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석, 한국법제연구원, 2013, 55면(이하 ‘공직윤리제도’라고 한다).

7) 이유봉, 공직자윤리법의 개정논의와 외국 공직자윤리법제의 비교법적 검토, 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석 워크숍(III), 한국법제연구원, 2013, 21-76면 참조(이하 ‘공직자윤리법’이라 한다).

8) 김주영, 공무원 이해충돌과 부정청탁에 관한 입법 방식의 문제(공직윤리법과 공무원행동강령과의 관계에 관한 법적 문제점), 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석 워크숍(II), 한국법제연구원, 2013, 59-90면 참조(이하 ‘공무원’이라 한다).

판단된다. 그리고 이러한 작업을 위하여 주요 외국의 법제와 정책을 살펴보는 것이 충분히 도움이 될 수 있을 것으로 본다.

II. 연구의 목적: 일본 연구의 목적

국제투명성기구(TI, Transparency International)가 2014년 발표한 2014년 국가별 부패인식지수(CPI, Corruption Perceptions Index)⁹⁾에서 일본은 100점 만점에 76점, 175개국 중에서 15위, 2013년과 비교하여 74점에서 76점으로, 순위는 18위에서 15위로 상승하였다. 이와 비교하여 우리나라는 100점 만점에 55점으로 174개국 중에서 43위, 2013년과 비교하여 국가순위가 3단계 상승하였다('13년 177개국 중 46위).

OECD 국가 중에서는 덴마크가 1위, 뉴질랜드가 2위, 일본은 14위를 차지하고 있다. 우리나라는 OECD 회원국 기준 순위는 34개국 중 27위로 전년과 동일하며, 점수는 OECD 평균(69.2점)에 비해 14.2점 낮다.

< OECD 주요 국가별 CPI 현황 >

| 구분 | 덴마크 | 뉴질랜드 | 핀란드 | 영국 | 일본 | 미국 | 프랑스 | 스페인 | 한국 | 이탈리아 | 그리스 |
|------|-------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 2014 | 1위 (92점) | 2 (91) | 3 (89) | 13 (78) | 14 (76) | 17 (74) | 26 (69) | 37 (60) | 43 (55) | 69 (43) | 69 (43) |
| 2013 | 1위 (91점) | 1 (91) | 3 (89) | 14 (76) | 18 (74) | 19 (73) | 22 (71) | 40 (59) | 46 (55) | 69 (43) | 80 (40) |

(출처: e-나라지표(<http://www.index.go.kr>))

9) 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표로서 TI에서 '95년부터 매년 발표. 점수가 높을수록 청렴(0~100, '12년 100점 척도로 변경), 조사대상국: 175개국('13년 177개국), 조사방법: 기업경영자를 대상으로 실시한 부패 관련 인식조사 결과와 애널리스트의 평가 결과를 집계(11개 기관의 12개 지표).

아시아 국가 중에서는 싱가포르가 1위이며, 일본이 2위, 우리나라는 6위 수준을 점하고 있다.

< 아시아 주요 국가별 CPI 현황 >

| 구분 | 싱가포르 | 일본 | 홍콩 | 부탄 | 대만 | 한국 | 말레이시아 | 인도 | 필리핀 | 태국 | 중국 | 인도네시아 | 베트남 |
|------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 2014 | 7위 (84점) | 15 (76) | 17 (74) | 30 (65) | 35 (61) | 43 (55) | 50 (52) | 85 (38) | 85 (38) | 85 (38) | 100 (36) | 107 (34) | 119 (31) |
| 2013 | 5위 (86점) | 18 (74) | 15 (75) | 31 (63) | 36 (61) | 46 (55) | 53 (50) | 94 (36) | 94 (36) | 102 (35) | 80 (40) | 114 (32) | 116 (31) |

(출처: e-나라지표(<http://www.index.go.kr>))

< 우리나라 CPI 연도별 현황 >

| 구분 | '05년 | '06년 | '07년 | '08년 | '09년 | '10년 | '11년 | '12년 | '13년 | '14년 |
|---------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 점수 | 5.0 | 5.1 | 5.1 | 5.6 | 5.5 | 5.4 | 5.4 | 5.6 | 5.5 | 5.5 |
| 전체 순위 | 40/ 159 | 42/ 163 | 43/ 180 | 40/ 180 | 39/ 180 | 39/ 178 | 43/ 183 | 45/ 176 | 46/ 177 | 43/ 175 |
| OECD 순위 | 22/ 30 | 23/ 30 | 25/ 30 | 22/ 30 | 22/ 30 | 26/ 34 | 27/ 34 | 27/ 34 | 27/ 34 | 27/ 34 |

(출처: e-나라지표(<http://www.index.go.kr>))

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 한국법제연구원 비교법제연구실의 중점연구과제로서 8개 국가의 공직자의 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) |
| 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) |

이에 본 연구에서는 공직자의 윤리와 개별 부패행위 금지에 대한 일본의 입법례를 조사 분석함으로써 투명한 공직 사회가 조성될 수 있는 제도적 여건을 마련하는 데에 기여하고자 한다.

특히 일본의 경우 정치·경제·사회·문화 등 다방면에서 우리나라와 유사한 면을 가지고 있을 뿐만 아니라 특히 법제도적 측면에서 우리와 유사성을 그 어느 나라보다 많이 갖고 있다. 본 연구는 일본의 공직자 윤리와 개별 부패행위를 법 전체적 관점에서 함께 고려하며, 일본의 문화적 특성을 반영한 공직자 윤리 관련 법제의 체계 및 그 주요내용, 부패방지추진체계 등을 면밀히 검토하고, 우리 법제와의 비교법적 분석을 통하여 그 시사하는 바를 얻고자 한다.

제 2 장 공직자 부패 관련 법제의 체계

제 1 절 개 요

일본에서 공직자 윤리 및 부패관련 법제는 헌법, 국가공무원법, 국가공무원윤리법, 국가공무원윤리규정, 국가공무원제도개혁기본법, 형법, 공직에 있는 자 등의 알선행위에 의한 이익 등의 처벌 등에 관한 법률, 공익통보자보호법 등이 있다.

제 2 절 헌 법

일본국 헌법은 공무원과 관련하여 제15조에서 “① 공무원을 선정하고, 이를 파면하는 것은 국민 고유의 권리이다. ② 모든 공무원은 전체의 봉사자로서 일부의 봉사자가 아니다.”라고 규정하고 있다.

이 가운데 제2항은 공무원윤리와 관련하여 중요한 의미를 가지며, 이러한 헌법규정을 구체화하여 국가공무원법에서 공무원의 여러 가지 의무를 규정하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 점은 공무원은 직무를 수행함에 있어서 모든 국민에 대하여 평등하게 대응하여야 한다는 점, 공무원은 공무원인 점에 의하여 특권적 입장에 서는 것이 허용되지 않는다는 점을 의미하는 것으로 해석된다.¹¹⁾

제 3 절 국가공무원법

국가공무원법은 국가공무원에게 적용할 인사 행정의 기준을 확립하여 공정을 기함과 아울러 국가공무원의 복무의 근본기준을 정하여

10) 藤田宙靖, 行政組織法(新版), 2001, 332면 참조.

11) 荒井達夫, 公共哲學と公務員倫理-民主制國家における公務員の本質-, 立法と調査 275号, 2008, 12면 참조.

국민전체의 봉사자로서 공공의 이익을 위하여 근무하고, 직무를 수행함에 있어 민주적이고 능률적인 운영을 도모함을 목적으로 한다(제1조 제1항, 제96조 제1항).

국가공무원법에는 복무의 근본기준(제96조), 법령 및 상사의 명령에 복종할 의무(제98조 제1항), 쟁의행위금지(제98조 제2항, 제3항), 신용실추행위의 금지(제99조), 비밀준수의무(제100조), 정치적 행위의 제한(제102조), 사기업으로부터의 격리(제103조), 징계(제82조 내지 제85조), 정년보장(제81조의2),¹²⁾ 정년퇴직자 등의 재임용(제81조의4, 5), 퇴직관리(제106조의2, 3, 4) 등을 규정하고 있다.

12) 일본에서는 1947년 국가공무원법 제정 이후 30여년 동안 일반직 국가공무원에게는 정년제도가 없었다. 그것에 대체하는 것으로서 권장에 의한 퇴직이 있었고, 이것에 의하여 공무원의 신규세대의 교체가 이루어졌다. 그러다가 1970년대 오일쇼크 이후, 재정위기가 현재화되는 시기랑 전후 대량 채용된 공무원의 고령화시기가 겹치게 되고, 공무원의 인건비 증대가 재정경직화의 일요인이 됨으로써 행정비용의 절감합리화가 요청되기 시작하였다. 고액급여를 받는 공무원을 이직시키기 위한 한 방편으로 공무원 정년제도의 도입이 시도되었다. 이에 1977년 12월에 행정개혁을 추진하기로 하는 각의결정을 함에 있어 국가공무원에게도 정년제도를 도입하자는 방침이 정해지고, 1985년부터 60세 정년제도가 도입되었다(국가공무원법 제81조의2). 공무원에게 정년제도를 도입한 구체적 이유는 크게 다음의 두 가지이다. 먼저 첫째, 직원의 채용과 퇴직을 계획적으로 행함으로써 조직의 활력을 확보하고, 공무원능률을 증진시키는 것이었다. 정년제에 의하여 퇴직관리제도를 정비하고, 이를 전제로 하여 승진, 채용 등을 계획적으로 행하며, 공무원 연령의 노령화를 방지하는 것이었다. 둘째는 소정의 연령까지 직원의 계속적인 근무를 보장하고, 안정적으로 공무에 전념하게 하는 것이다. 일반직 공무원에게 정년이 보장되기 전에는 공무원의 퇴직은 권장퇴직, 본인의 임의적이고 자발적인 사직, 직장의 상황에 따른 사직 등 여러 가지 사정에 의하여 행하여졌고, 공무원 사회에 일관성과 안정성이 결여되어 있었던 경우가 없지 않았다. 그러나 정년제 시행으로 인하여 종래와 같은 권장퇴직이 만연하지 않았지만, 정년제 시행 이후에도 관행적인 권장퇴직이 계속되었고, 그것과 함께 알선에 의한 재취업도 계속 행하여졌다. 결국 공무원에게 있어 정년제도를 도입한 이후에도 소위 아마쿠다리(天下り) 관행은 계속되었다고 할 수 있다. 이 아마쿠다리에 의한 퇴직 공직자의 재취업 문제가 일본 공직 사회의 부패문제 중 중요한 문제 중의 하나라고 할 수 있고, 이 문제에 대한 대응이 일본의 공직자 부패문제 척결의 중요한 과제로 자리 잡고 있다. 村松岐夫 編著, 最新公務員制度改革, 2012, 120-151면, 특히 120면.; 人事院, 人事行政五十年の歩み, 1998, 440면; 鹿児島重治, 逐條國家公務員法, 1988, 640면 이하.

특히 퇴직관리와 관련하여 국가공무원법에는 공무원의 퇴직 후의 재취업 규제 문제를 총괄하여 일원적으로 관장하기 위하여 내각부에 관민인재교류센터의 설치(제18조의5, 제18조의6, 제18조의7)를 규정하고, 그 감시기관으로 재취업 등 감시위원회의 설치(제106조의5 내지 제106조의22)를 규정하고 있다.

재취업 등 감시위원회는 퇴직자의 재취업 감시와 관련하여, 퇴직 후의 취업에 관한 규제(제106조의2), 현직 직원에 의한 이해관계기업 등에 대한 구직활동의 규제(제106조의3), 재취업자에 의한 원래의 직장에 대한 의뢰 등의 규제(제106조의4) 등에 대하여 상세히 규정하고 있다.¹³⁾

제 4 절 국가공무원윤리법, 국가공무원윤리규정

공직자 윤리 및 부패와 관련하여 가장 핵심적인 법률로서 1999년 8월에 제정되고 2000년 4월부터 시행되고 있는 국가공무원윤리법(법률 제129호)(이하 ‘윤리법’이라 한다)¹⁴⁾이 있다.

그리고 내각으로 하여금 직원의 직무와 관련한 윤리의 보지를 위하여 필요한 사항에 관하여 정령을 정하도록 하고 있다(윤리법 제5조 참조). 2000년 제정된 국가공무원윤리규정(정령 제101호)(이하 ‘윤리규정’이라 한다)이 그러하다.¹⁵⁾

13) 이상의 재취업 제한 규제는 독립행정법인법 제54조의2 제1항에서 이들 규정이 준용되고, 특정독립행정법인의 임원·전직 직원도 이상과 동일한 규제의 대상이 된다.

14) 자위대원을 그 적용대상으로 한 자위대원윤리법이 동 일자에 제정되어 동 일자부터 시행되고 있다.

15) 일본에서 공직자의 윤리를 확보하기 위한 관련법의 제정이 우리나라, 미국 등과 비교하여 매우 늦은 편이다. 윤리법과 윤리규정은 우리나라의 공직자윤리법, 공무원의청렴성유지등을위한행동강령에 각각 해당한다. 윤리법의 제정배경에 대하여는 윤태범, 공무원 윤리 확보를 위한 직무상 이해충돌 회피에 관한 연구: 미국, 일본, 한국의 비교를 중심으로, 한국인사행정학회보 제4권 제2호, 2005, 128-129면 참조(본 자료는 이하 인용할 경우 ‘윤태범, 공무원’이라 한다).

윤리규정에는 “직원의 직무에 이해관계를 가지는 자로부터의 증여 등의 금지 및 제한 등 직원의 직무에 이해관계를 갖는 자와의 접촉 그 외 국민의 의혹과 불신을 초래할 수 있는 행위의 방지에 관하여 직원이 준수하여야 할 사항이 포함되어 있어야 한다”고 규정되어 있다(윤리법 제5조 제1항 2문). 윤리규정은 인허가 등의 상대방, 계약의 상대방 등, 직원에 대한 이해관계자의 범위를 정하고, 이해관계자 간에 금지되는 것 등을 규정하고 있다.

공무원의 구체적인 행위와 관련하여 공무원법상의 복무규정과 공무원윤리법상의 규정이 중첩적으로 적용된다.¹⁶⁾ 그러나 윤리법과 윤리규정(이하 윤리법과 윤리규정을 합하여 ‘국가공무원윤리법령’이라 한다)은 국가공무원법 제99조에 규정된 신용실추행위의 금지 등과 관련하여, 공무원법상의 추상적인 복무규정을 보다 구체적인 행동기준으로 규정하고 있음에 주목할 필요가 있다.¹⁷⁾ 또한 국가공무원법과 윤리법령은 그 적용대상인 공무원의 범위에 있어서 차이가 있다.¹⁸⁾ 즉 윤리법령은 원칙적으로 일반직 공무원 전체를 그 대상으로 하고 있지만, 증여보고 등에 있어서는 본성 과장보좌급 이상의 직원으로 그 대상을 한정하고 있다는 점에서 국가공무원법과 차이가 있다.¹⁹⁾

제 5 절 형법 및 공직에 있는 자 등의 알선 행위에 의한 이득 등의 처벌에 관한 법률

공직자 윤리 및 부패행위와 관련하여 형법 제1편 제1장 제7조에서 형법이 적용되는 공무원의 정의를 규정하고, 제2편 제25장 오직(汚職)의

16) 함인선, 일본에서의 공무원윤리에 관한 법적 규제, 공법학연구 제9권 제3호, 2008, 44면.

17) 함인선, 44면.

18) 함인선, 44면.

19) 함인선, 44면.

죄라는 제목 하에 공무원범죄(수뢰죄, 수탁수뢰죄, 증뢰죄 등)에 대한 처벌규정 및 몰수·추징 등에 관해 규정하고 있다.

또한 형사특별법으로 공직에 있는 자 등의 알선행위에 의한 이득 등의 처벌에 관한 법률이 있다.²⁰⁾ 동법의 성립배경은 다음과 같다.²¹⁾ 일본의 경우 공직자의 부패행위 방지를 위하여, 일본 형법상의 증수뢰 규정의 행위 주체나 행위형태를 넓혀서 처벌범위를 확대하고, 법정형을 올려서 거기에 대응하려 하였다. 그러나 가령 제네콘 오직사건과 같이 직무와 관계가 없는 정치가가 알선에 의하여 막대한 금원을 수수하는 사건의 경우, 그 정치가를 형법으로는 처벌할 수 없는 한계가 드러났다. 그 이유는 일본 형법상 알선수뢰죄는 위법한 직무행위를 알선하는 경우를 전제로 하고 있기 때문에 그것을 증명할 수 없는 단순한 알선만은 처벌할 수 없는 한계가 있기 때문이다. 즉 형법상의 알선수뢰죄는 공무원이 청탁을 받고 다른 공무원에 대한 그 직무상 부정행위를 하게 하거나 상당한 행위를 하지 못하게 알선하는 일 혹은 알선한 일의 보수로서 뇌물을 받거나, 요구하거나 약속하는 경우를 각각 처벌하고 있다. 처벌의 대상을 부정한 행위의 알선에 한정하였기 때문에 부정

20) 우리나라에는 공무원의 알선행위에 적용될 법규정으로 형법상의 알선수뢰죄(제132조), 특정범죄가중처벌등에관한법률위반죄(제3조), 변호사법위반죄(제111조)가 있다. 형법 제132조(알선수뢰) 공무원이 그 지위를 이용하여 다른 공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 3년 이하의 징역 또는 7년 이하의 자격정지에 처한다. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제3조(알선수뢰) 공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 금품이나 이익을 수수, 요구 또는 약속한 사람은 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 변호사법 제111조(벌칙) ① 공무원이 취급하는 사건 또는 사무에 관하여 청탁 또는 알선을 한다는 명목으로 금품·향응, 그 밖의 이익을 받거나 받을 것을 약속한 자 또는 제3자에게 이를 공여하게 하거나 공여하게 할 것을 약속한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 벌금과 징역은 병과할 수 있다. ② 다른 법률에 따라 형법 제129조부터 제132조까지의 규정에 따른 벌칙을 적용할 때에 공무원으로 보는 자는 제1항의 공무원으로 본다. 이와 같은 공직자의 알선수뢰범죄에 대하여는 우리나라가 일본보다 처벌범위가 넓다는 견해가 있다. 방철수, 일본에 있어서 부정부패 척결정책 및 그 변천과정의 연구, 해외연수검사연구논문집 제18집 제2호, 2003, 450면.

21) 이하 방철수, 426-428면 참조.

행위를 알선하였는가와 하지 아니하였는가의 입증이 극히 곤란하고 따라서 현실적으로 국회의원이 알선수뢰죄로 검거된 것은 극히 드물었다. 연이은 정치인들의 알선에 의한 이득의 취득에 대한 국민들의 요구로 인하여 2000년 동법이 제정되고, 2001년부터 시행되게 되었다.

제 6 절 공익통보자보호법

2004년에 제정되어, 2006년에 시행된 공익통보자보호법은 공익신고를 한 공익신고자의 보호를 위한 규정을 두고 있다. 2013년에도 개정된 바 있다. 공익통보자보호법은 공익통보, 공익통보자, 공익통보의 대상 사실, 공익통보의 요건, 신고유형 등을 규정하여 공익통보자를 보호하고자 한다.

제 7 절 법령 이외의 형식

공직자 윤리 및 부패행위와 관련하여 명령의 형식으로 윤리규정, 자위대 윤리규정, 재판소직원윤리규칙 등이 있다. 또한 중앙행정기관별로 훈령의 형식으로 윤리규정을 두고 있다.²²⁾ 그 외에도 행정집행법인에 있어서 직원의 직무에 관련한 윤리에 관한 규칙,²³⁾ 인사원 규칙 등이 있다.

한편 지방자치단체에 대하여는 윤리법 제43조에서 “지방자치단체 및 지방독립행정법인 제2조 제2항에 규정된 특정독립행정법인은 이 법률의 규정에 근거한 국가 및 특정독립행정법인의 시책에 준하여, 지방공무

22) 예를 들면 내각부오키나와총합사무국직원과관련한윤리에관한훈령, 금융청직원의윤리에 관한훈령, 소비자청직원의윤리에관한훈령, 공정거래위원회사무총국직원의윤리에 관한 훈령, 지방경무관의이해관계자에관한규칙, 경찰청직원의이해관계자에관한훈령, 총무성 직원의직무와관련한윤리에관한훈령, 법무성직원윤리규정, 외무성직원의윤리에관한 훈령, 재무성직원의직무에관련한윤리에관한훈령, 후생노동성직원윤리규정, 경제산업성에 속한직원의직무에관련한윤리에관한훈령, 국토교통성직원의직무에관련한윤리에관한훈령 등(각 훈령의 자세한 내용은 일본 인사원 국가공무원윤리심사회 홈페이지 참조).

23) 독립행정법인국립공문서관직원의직무에관련한윤리에관한규칙 참조(자세한 내용은 일본 인사원 국가공무원윤리심사회 홈페이지 참조).

원의 직무에 관한 윤리의 보지에 필요한 시책을 강구할 노력을 하여야 한다”고 규정하고 있어, 그 구체적인 내용은 지방자치단체 등의 조례나 규칙으로 자율적으로 제정하여 시행하고 있다.²⁴⁾

제 8 절 지방자치단체 공무원 관련 법제

윤리법 제43조에는 지방자치단체 및 특정지방행정법인은 그 법률의 규정에 근거하는 국가 및 특정독립행정법인의 시책에 준하여, 지방공무원의 직무와 관련한 윤리의 보지를 위하여 필요한 시책을 강구하도록 노력하여야 한다고 하여, 각 지방자치단체의 노력의무를 규정하고 있다. 이에 따라 각 지방자치단체에서는 조례·규칙이나 훈령·강령의 형식으로 지방공무원윤리에 관한 규정을 두고 있다.

제 9 절 기 타

I. 정치자금 부패범죄 관련 법률

정치자금관련 부패범죄에 대해서도 정치자금규정법에 의해 처벌받고 있으나 우리나라와는 달리 특별법이 따로 체계화되어 있지는 않다. 다만 개별 법률에서 가증수뢰죄, 뇌물공여 등의 금품수수에 대한 벌칙 규정을 두고 있다. 내각은 공무원윤리규정을 기본내용으로 하되, 각 기관에서는 별도의 직원윤리규정을 제정하여 시행하고 있다.²⁵⁾

II. 국회의원 부패행위 관련 법률

국회의원과 관련하여 다음의 두 가지 법률이 있다.

24) 함인선, 44-45면 참조.

25) 김철식, 공무원 부정부패의 원인과 현황에 대한 실증적 분석, 공공사회연구 제2권 제1호, 2012, 103-104면.

하나는 1992년 제정되고, 1993년에 시행된 정치윤리의 확립을 위한 국회의원의 자산 등의 공개 등에 관한 법률은 “국회의원의 자산 상황 등을 국민의 부당한 감시와 비판 하에 두기 위하여 국회의원의 자산 등을 공개하는 조치를 강구함으로써 정치윤리의 확립을 기하고, 민주정치의 건전한 발달에 이바지하는 것”(제1조)을 목적으로 한다.

또 하나는 1999년에 제정되고, 공포일부터 시행되고 있는 정치윤리의 확립을 위한 가명의 한 주식거래 등의 금지에 관한 법률은 제1조에서 “국회의원은 본인의 명의 이외의 명의를 사용하여 주식거래 등을 하여서는 아니된다”고 규정하고 있다.

제 3 장 공직자 부패행위 관련 법제의 주요 내용

제 1 절 개 관

일본의 공직자 윤리 및 부패행위 관련 법제 중 국가공무원윤리법, 국가공무원윤리규정, 형법, 공익통보자보호법을 중심으로 그 주요한 체계와 내용을 살펴보기로 한다.

제 2 절 국가공무원윤리법, 국가공무원윤리규정

I. 윤리법, 윤리규정의 체계와 주요내용

1. 윤리법의 체계와 주요내용

윤리법은 6개장으로 구성되어 있다. 제1장 총칙에서 공무원에 대한 국민의 신뢰 확보라는 목적(제1조)과 공무원이 준수하여야 할 직무와 관련된 윤리원칙(제3조)을 규정하고, 제2장 윤리규정에서 내각의 윤리규정에 관한 사항(제5조)을 규정하고, 제3장 증여 등의 보고 및 공개에서 증여 등의 보고(제6조), 주식거래 등의 보고(제7조), 소득 등의 보고(제8조), 보고서의 보존 및 열람(제9조)을 규정하고, 제4장 국가공무원윤리심사회에서 국가공무원윤리심사회의 설치(제10조), 소장의 사무 및 권한(제11조), 소장의 권한의 행사(제12조), 조직(제13조), 회장 및 위원의 임명(제14조), 회장 및 위원의 임기(제15조), 신분보장(제16조), 파면(제17조), 복무(제18조), 급여(제19조), 회의(제20조), 사무국(제21조), 조사의 단서와 관련된 임명권자의 보고(제22조), 임명권자에 의한 조사(제23조), 임명권자에 대한 조사의 요구 등(제24조), 공동조사(제25조), 임명권자에 의한 징계(제26조), 임명권자에 의한 징계처분의 개요의

공표(제27조), 심사회에 의한 조사(제28조), 징계처분의 권고(제29조), 심사회에 의한 징계(제30조), 조사종료 및 징계처분의 통지(제31조), 심사회에 의한 징계처분의 개요의 공표(제32조), 형사재판과의 관계의 특례(제33조), 비밀준수의무의 특례(제34조) 등을 규정하고, 제5장 윤리감독관에 관한 규정을, 제6장 잡칙으로 구성되어 있다.

2. 윤리규정의 체계와 주요내용

윤리규정은 16개조의 조문과 부칙으로 구성되어 있다. 제1조에서 윤리행동규준, 제2조에서 이해관계자, 제3조에서 금지행위, 제4조에서 금지행위의 예외, 제5조에서 이해관계자 이외의 자 등과의 사이에서의 금지행위, 제6조에서 특정의 서적 등의 감수 등에 대한 보수의 금지, 제7조에 직원의 직무와 관련한 윤리의 보지를 저해하는 행위 등의 금지, 제8조에서 이해관계자와 함께 식사를 하는 경우의 신고, 제9조에서 강연 등에 관한 규제, 제10조에서 윤리감독관의 상담, 제11조에서 증여 등의 보고, 제12조에서 보고서 등의 송부기한, 제13조에서 증여 등 보고서의 열람, 제14조에서 각성각청의 장 등의 책무, 제15조에서 윤리감독관의 책무, 제16조에서 지방경무관에 관한 특례를 규정하고 있다.

3. 목 적

윤리법은 “국가공무원이 국민전체의 봉사자로서 그 직무는 국민으로부터 신탁받은 공무이며, 국가공무원의 직무에 관한 윤리의 유지를 위하여 필요한 조치를 강구함으로써, 직무집행의 공정성에 대한 국민의 의혹과 불신을 초래하는 행위의 방지를 도모하고, 그것으로 인하여 국민의 신뢰를 확보함을 그 목적으로 한다.”(제1조)

4. 적용대상

윤리법의 적용대상은 일반직²⁶⁾ 국가공무원이다. 여기에서는 직원이란 용어를 사용하고 있다. 여기서 직원이란 국가공무원법 제2조 제2항에 규정된 일반직에 속하는 공무원을 뜻한다. 다만 위원, 고문 혹은 참여직에 있는 자 또는 인사원의 지정에 의하여 이에 준하는 직에 있는 자로서 상근을 요하지 않는 자는 제외한다(제2조 제1항).

한편 윤리법은 지방자치단체의 지방공무원에 대하여는 적용되지 않는다(제43조). 지방자치단체의 지방공무원에 대하여는 “지방공공단체 및 지방독립행정법인 제2조 제2항에 규정된 특정지방독립행정법인은 이 법률의 규정에 의한 국가 및 특정독립행정법인의 시책에 준하여, 지방공무원의 직무에 관한 윤리의 보지를 위하여 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다”는 윤리법 제43조에 근거하여 각 지방자치단체가 마련한 지방공무원윤리에 관한 규정의 적용을 받는다.

26) 일본 국가공무원법은 국가공무원을 일반직과 특별직으로 구분하고 있다(제2조 제1항). 일반직은 특별직 이외의 모든 국가공무원을 말한다(제2조 제2항). 특별직에 속하는 직에는 윤리법이 적용되지 않는다(제2조 제5항). 특별직은 아래와 같다(제2조 제3항). 내각총리대신, 국무대신, 인사관 및 검사관, 내각법제국장관, 내각관방부장관, 내각위기관리감 및 내각정보통신정책감, 국가안전보장국장, 내각관방부장관보, 내각광보관 및 내각정보관, 내각총리대신보좌관, 부대신, 대신정무관, 대신보좌관, 내각총리대신비서관 및 국무대신비서관과 함께 특별직인 기관의 장의 비서관 중 인사원 규칙으로 지정된 자, 취임에 있어 선거에 의하여 이를 필요로 하거나 혹은 국회의 양원 또는 일원의 의결 또는 동의에 의할 필요가 있는 직원, 궁내청장관, 시종장, 동궁대부, 무부관장 및 시종차장과 함께 법률 또는 인사원 규칙으로 지정된 궁내청의 그 외 직원, 특명전권대사, 특명전권공사, 특파대사, 정부대표, 전권위원, 정부대표 또는 전권위원의 대리인 및 함께 특파대사, 정부대표 또는 전권위원의 고문 및 수행원, 일본유네스코국내위원회 위원, 일본학사원회원, 일본학술회의회원, 재판관 및 그 외 재판소직원, 국회직원, 국회의원의 비서, 방위성의 직원, 독립행정법인통칙법 제2조 제2항에 규정된 특정독립행정법인의 임원.

5. 윤리원칙

윤리법은 직원이 준수하여야 할 직무에 관한 윤리원칙을 아래와 같이 규정하고 있다(제3조).

- (1) 직원은 국민전체의 봉사자로서, 국민 일부의 봉사자가 아님을 자각하고, 직무상 알게 된 정보에 대하여 국민 일부에게만 유리하게 취급하는 등 국민을 부당하게 차별적으로 취급하지 않고, 항상 공정하게 직무를 집행하여야 한다.
- (2) 직원은 항상 공사의 구별을 명확히 하여, 결코 그 직무나 지위를 자신이나 자신이 속하는 조직의 사적 이익을 위하여 사용하여서는 아니 된다.
- (3) 직원은 법률에 의하여 주어진 권한의 행사에 있어서, 해당권한의 행사대상이 된 자로부터 증여 등을 받는 등의 국민의 의혹과 불신을 초래할 행위를 하여서는 아니된다.

6. 윤리행동규준

윤리규정은 공직자가 직무에 관한 윤리를 지키기 위하여 준수하여야 할 규준을 규정하고 있다. 직원은 윤리법상의 윤리원칙과 함께 아래의 행동규준을 준수하여야 한다(윤리규정 제1조).

- (1) 직원은 직무 수행에 있어, 공공의 이익의 증진을 목표로 하고, 전력을 다하여 이를 수행하여야 한다(제4항).
- (2) 직원은 근무시간 외에도 스스로의 행동이 공무의 신용에 영향을 미친다는 것을 항상 인식하고 행동하여야 한다(제5항).

7. 이해관계자

윤리법의 적용대상이 되는 이해관계자는 다음과 같다(윤리규정 제2조 제1항).²⁷⁾

- (1) 인허가(행정절차법 제2조 제3호에 규정된 인허가 등을 말함)를 하는 사무: 당해 인허가 등을 받아 사업을 하고 있는 사업자 등(법 제2조 제5항에서 규정하는 사업자 등 및 동조 제6항에서 규정한 사업자 등에 해당하는 자. 이하 동일), 당해 인허가 등 신청을 하고 있는 사업자 등 개인(동조 제6항에서 규정한 사업자 등에 해당하는 자는 제외함. 이하 ‘특정개인’이라 함) 및 당해 인허가 등을 신청할 것이 명백한 사업자 등 또는 특정개인
- (2) 보조금 등(보조금 등에 관한 예산의 집행의 적정화에 관한 법률 제2조 제1항에서 규정하는 보조금 등을 말함. 이하 동일함)을 교부하는 사업: 당해 보조금 등(당해보조금 등에 직접 그 재원의 전부 또는 일부에 해당하는 동조 제4항 제1호에 기재한 간접보조금 등을 포함함)의 교부를 받아서 당해 교부의 대상으로 되는 사무 또는 사업을 하고 있는 사업자 등 또는 특정개인, 당해 보조금 등의 교부의 신청을 하고 있는 사업자 등 또는 특정개인 및 당해 보조금 등의 교부 신청을 할 것이 명백한 사업자 등 또는 특정개인
- (3) 현장검사, 감사, 감찰(법령의 규정에 근거한 행위를 하는 경우에 한함. 이하 본 호에서 ‘감사 등’이라 함)을 행하는 사무: 당해 검사 등을 받는 사업자 등 또는 특정개인
- (4) 불이익처분(행정절차법 제2조 제4호에서 규정한 불이익처분을 말함)을 행하는 사무: 당해불이익처분을 하고자 하는 경우 당해 불이익처분의 대상이 될 사업자 등 또는 특정 개인

27) 일본 국가공무원 윤리규정은 무엇보다도 이해관계자의 범위에 대하여 구체적으로 규정하고 있는데, 이를 보면 이해충돌 및 이것의 회피에 대하여 매우 중요하게 고려하고 있는 것으로 평가할 수 있다(윤태범, 공무원, 129면).

- (5) 행정지도(행정절차법 제2조 제6호에서 규정한 행정지도를 말함)를 행하는 사무: 당해행정지도에 의하여 일정한 작위 또는 부작위가 요구되는 사업자 등 또는 특정 개인
- (6) 내각부 또는 각성이 관장하는 사무 중 사업의 발전, 개선 및 조정에 관한 사무(전 각호에 기재된 사무는 제외함): 당해 사업을 행하는 사업자 등
- (7) 국가의 지출을 원인으로 하는 계약에 관한 사무 또는 회계법 제29조에서 규정하는 계약에 관한 사무 또는 그 계약에 상당하는 특정독립행정법인의 사무에 관련된 계약에 관한 사무: 그러한 계약을 체결하고 있는 사업자 등, 그러한 계약을 청약하고 있는 사업자 등 및 그러한 계약을 청약할 것이 명백한 사업자 등
- (8) 재정법 제18조 제1항의 규정에 의한 필요한 조정에 관한 사무: 당해 조정을 받는 국가기관
- (9) 일반직 직원의 급여에 관한 법률 제8조 제1항에서 규정한 직무의 급의 정수설정 또는 개정에 관한 사무: 당해설정 또는 개정을 받는 국가기관
- (10) 내각법 제12조 제2항 제14호의 규정에 의한 정원의 설치, 증감 및 폐지에 관한 심사와 관련한 사무: 당해심사를 받는 국가기관

그리고 직원의 이동이 있었던 경우, 당해 이동 전의 관직에 관련한 당해직원의 이해관계자였던 자가 이동 후 계속하여 당해 관직과 관련한 다른 직원의 이해관계자인 때에는 당해 이해관계자였던 자는 당해 이동일로부터 기산하여 3년간은 당해 이동이 있었던 직원의 이해관계자로 간주한다(윤리규정 제2조 제2항).

또한 다른 직원의 이해관계자가 직원으로 하여금 그 관직에 근거하여 영향력을 당해 다른 직원에게 행사시킴으로써 자기의 이익을 도모하기 위하여 그 직원과 접촉하고 있음이 명백한 경우에는, 당해 다른 직원의

이해관계자는 그 직원의 이해관계자이기도 한 것으로 간주한다(윤리규정 제2조 제3항).

8. 직원과 이해관계자 간의 금지행위

직원은 다음에 열거된 행위를 하여서는 안된다(윤리규정 제3조 제1항).

- (1) 이해관계자로부터 금전, 물품 또는 부동산의 증여(전별금, 축의금, 부의금 또는 화환을 보내거나 그외 이와 유사한 것을 포함한다)를 받는 것
- (2) 이해관계자로부터 금전의 대출(업으로 금전을 대출함에 있어서는 무이자인 것 또는 이자의 이율이 현저히 낮은 것에 한정한다)을 받는 것
- (3) 이해관계자로부터 또는 이해관계자의 부담으로, 무상으로 물품 또는 부동산의 대출을 받는 것
- (4) 이해관계자로부터 또는 이해관계자의 부담으로, 무상의 서비스(역무)를 제공받는 행위
- (5) 이해관계자로부터 미공개주식(금융상품거래법 제2조 제16항에 규정된 금융상품거래소에 상장되어 있지 않고, 동법 제67조의11 제1항의 매장매매유가증권등록원부에 등록되어 있지 않는 주식을 말한다)을 양수받는 행위
- (6) 이해관계자로부터 공용접대를 받는 것
- (7) 이해관계자와 함께 유키 또는 골프를 하는 것
- (8) 이해관계자와 함께 여행(공무로 인한 여행은 제외한다)을 하는 것
- (9) 이해관계자로 하여금, 제3자에 대하여 전 각호에 기재된 행위를 하게 하는 것

제1항의 규정의 적용에 있어서는 직원(동항 제9호에 열거된 행위에 있어서는, 동호의 제3자. 이하 이항에서는 동일하다)이 이해관계자로부터 물품 혹은 부동산을 구합한 경우, 물품 혹은 부동산의 대출을

받는 경우 또는 서비스를 제공받는 경우에 있어서, 그것들의 대가가 그러한 행위가 행하여진 시점에 있어서의 시가보다도 현저히 낮은 경우에는, 당해 직원은 당해 이해관계자로부터 당해대가와 당해시가간의 차액에 상당하는 액수의 금전의 증여를 받은 것으로 간주한다(윤리규정 제3조 제3항).

9. 직원과 이해관계자 간의 금지행위의 예외

(1) 직원은 사적인 관계(직원으로서의 신분에 관계없는 관계를 말한다. 이하 동일)가 있는 자이면서, 이해관계자에 해당하는 자와의 간에는, 직무상의 이해관계의 상황, 사적인 관계의 경위 및 현재의 상황과 함께 행하고자 하는 행위의 태양 등을 감안하여, 공정한 직무의 집행에 대한 국민의 의혹과 불신을 초래할 염려가 없다고 인정되는 경우에, 윤리규정 제3조 제1항의 규정에도 불구하고, 동항 각호(제9호는 제외)에 열거된 행위를 할 수 있다(윤리규정 제4조 제1항).

여기서 직원으로서의 신분에는 직원이 임명권자의 요청에 따라 특별직 국가공무원 등이 되기 위하여 퇴직하고, 계속하여 특별직국가공무원 등으로서 재직한 후, 계속하여 당해 퇴직을 전제로 하여 직원으로 채용된 경우에, 특별직국가공무원 등으로서의 신분을 포함한 것으로 한다 (윤리규정 제4조 제3항).

(2) 또한 직원은 전항의 공정한 직무의 집행에 대한 국민의 의혹과 불신을 초래할 염려가 없는지 여부를 판단할 수 없는 경우에는, 윤리감독관(윤리규정 제39조 제1항의 윤리감독관을 말한다)에게 상담하고, 그 지시에 따라야 한다(윤리규정 제4조 제2항).

10. 직원과 이해관계자 간의 허용행위

직원은 다음에 열거된 행위는 할 수 있다(윤리규정 제3조 제2항).

- (1) 이해관계자로부터 선전용품품 또는 기념품으로 널리 일반적으로 배포하기 위한 것의 증여를 받는 것
- (2) 다수인이 출석하는 입식파티(음식물이 제공되고 立食형식으로 행하여지는 것을 일컫는다. 이하 동일)에서, 이해관계자로부터 기념품을 증여 받는 것
- (3) 직무로 이해관계자를 방문할 때, 당해 이해관계자로부터 제공되는 물품을 사용하는 것
- (4) 직무로 이해관계자를 방문할 때, 당해 이해관계자로부터 제공된 자동차(당해 이해관계자가 그 업무 등에 일상적으로 이용하고 있는 것에 한정한다)를 이용하는 것(당해 이해관계자의 사무소 등 주위의 교통사정 그 외 사정상 당해 자동차의 이용이 상당하다고 인정되는 경우에 한정한다)
- (5) 직무로 출석한 회의 그 밖의 회합의 경우, 이해관계자로부터 다과를 제공 받는 것
- (6) 다수인이 출석하는 입식파티에서, 이해관계자로부터 음식물을 제공 받는 것
- (7) 다수인이 출석한 회의에서, 이해관계자로부터 간소한 음식물을 제공 받는 것

11. 이해관계자 이외의 자 등 간의 금지행위

직원은 이해관계자에 해당하지 않는 사업자 등 일지라도, 그 자로부터 공응접대를 반복하여 받는 등 사회통념상 상당하다고 인정되는 정도를 초과하는 공응접대나 재산상의 이익을 제공 받아서는 안된다(윤리규정 제5조 제1항).

또한 직원은 자기가 행한 물품 혹은 부동산의 구입 혹은 임차 또는 서비스의 수령의 대가를, 그 자가 이해관계자인가 아닌가를 불문하고, 그 자리에 있지 않은 사업자 등에게 지불하게 하여서는 안된다(윤리규정 제5조 제2항).

12. 특정 서적 등의 감수 등에 대한 보수의 수령의 금지

직원은 다음에 열거된 서적 등(서적, 잡지 등의 인쇄물 또는 전자적 방식, 자기적 방식 그 외 사람의 지각에 의하여 인식될 수 없는 방식에 의한 문자, 도형, 소리, 영상 혹은 전자계산기를 사용한 프로그램을 기록한 것을 말한다.)의 감수 또는 편집에 대한 보수를 받아서는 안된다(윤리규정 제6조).

- (1) 보조금 등 또는 국가가 직접 지출한 비용으로 작성된 서적 등(제1호)
- (2) 작성자의 과반수를 당해직원이 속한 국가의 기관 또는 특정독립행정법인에서 구입한 서적 등(제2호)

13. 강연 등에 관한 규제

직원은 이해관계자로부터 의뢰에 의하여 보수를 받고, 강연, 토론, 강습 혹은 연수에서 지도 혹은 지식의 교수, 감수, 편집 또는 라디오 방송 혹은 텔레비전 방송의 방송프로그램의 출연을 하고자 하는 경우에는, 사전에 윤리감독관의 승인을 얻지 않으면 안된다(윤리규정 제9조 제1항).

윤리감독관은 이해관계자로부터 받은 전항의 보수에 관하여, 직원의 직무의 종류 또는 내용에 따라 직원에게 참고가 될 수 있는 기준을 정하여야 한다(윤리규정 제9조 제2항).

14. 직원의 직무에 관한 윤리의 보지를 저해하는 행위 등의 금지

- (1) 직원은 그가 속한 국가의 기관 또는 특정독립행정법인의 다른 직원의 제3조 또는 전2조의 규정에 위반한 행위에 의하여 당해 타 직원이 취득한 재산상의 이익인 것을 알면서, 당해 이익의 전부 혹은 일부를 받거나 또는 향수하여서는 안된다(윤리규정 제7조 제1항).
- (2) 직원은 국가공무원윤리심사회, 임명권자, 윤리감독관 그 외 당해 직원이 속한 행정기관 등(윤리법 제39조 제1항에 규정되어 있는 행정기관 등을 말한다. 이하 동일)에서 직원의 직무에 관한 윤리의 보지에 책무를 지는 자 또는 상사에 대하여, 자기 혹은 자기가 속한 행정기관 등의 다른 직원이 법 혹은 법에 근거한 명령에 위반하는 행위를 하였다는 의심을 하기에 충분하다고 사료될 정도의 사실에 대하여, 허위의 진술을 행하거나 이를 은폐하여서는 안된다(윤리규정 제7조 제2항).
- (3) 윤리법 제2조 제3항에 규정된 지정직 이상의 직원과 함께 일반직 직원의 급여에 관한 법률 제19조의3 제1항의 규정에 의하여 관리직원 특별근무수당이 지급되는 직원인면서 동법 제10조의2 제1항의 규정에 의하여 봉급의 특별조정액을 지급받은 자 및 그 직무와 책임이 이에 상당하는 직원으로서 윤리감독관이 정한 자는, 그를 관리하거나 감독하는 직원이 법 또는 법에 근거한 명령에 위반한 행위를 향하였다는 의심을 하기에 충분하다고 사료될 정도의 사실에 대하여, 허위의 진술을 행하거나 이를 은폐하여서는 안된다(윤리규정 제7조 제3항).

15. 신고, 상담 및 보고 등

(1) 이해관계자와 함께 식사하는 경우의 신고

직원은 자기의 식사에 필요한 비용을 이해관계자의 부담으로 하지 않으면서 이해관계자와 함께 식사하는 경우에, 자기 식사비용이 1만

엔을 초과하는 경우에는, 아래 열거된 경우를 제외하고, 사전에 윤리감독관이 정한 사항을 윤리감독관에 신고하여야 한다. 다만 부득이한 사정으로 미리 신고를 할 수 없었던 경우에는, 사후에 신속히 당해 사항을 신고하여야 한다(윤리규정 제8조).

- ① 다수인이 참석하는 입식파티에서 이해관계자와 함께 식사하는 경우(제1항)
- ② 사적인 관계인 이해관계자와 함께 식사를 할 때, 자기 식사비용을 자기 또는 자기와 사적인 관계에 있는 자로서 이해관계자에 해당하지 않는 사람이 부담하는 경우(제2항)

(2) 윤리감독관에 대한 상담

직원은 스스로 행한 행위의 상대방이 이해관계자에 해당되는지 여부를 판단할 수 없는 경우 또는 이해관계자 간에 행한 행위가 윤리규정 제3조 제1항 각호에 열거된 행위에 해당하는지 여부를 판단할 수 없는 경우에는, 윤리감독관에 상담하여야 한다(윤리규정 제10조).

(3) 증여 등의 보고

윤리법 제6조 제1항의 윤리규정에서 정한 보수는 다음 각호 중의 어느 하나에 해당하는 보수를 말한다(윤리규정 제11조 제1항).

- ① 이해관계자에 해당하는 사업자 등으로부터 지불된 강의 등의 보수(제1호)
- ② 이해관계자에게 해당하지 않는 사업자로부터 지불된 강의 등의 보수 중, 직원의 현재 또는 과거의 직무에 관계되는 사항에 관한 강연 등의 보수(제2호)

윤리법 제6조 제1항 제4호의 윤리규정에서 정한 사항은 다음에 열거된 사항을 말한다(윤리규정 제11조 제2항).

- ③ 증여 등(윤리법 제6조 제1항에 규정된 증여 등을 말한다. 이하 동일)의 내용 또는 보수의 내용(제1호)
- ④ 증여 등을 한 또는 보수를 지불한 사업자 등과 당해 증여 등 또는 당해 보수의 지불을 받은 직원의 직무와의 관계 및 당해 사업자 등과 당해 직원이 속한 행정기관 등과의 관계(제2호)
- ⑤ 윤리법 제6조 제1항 제1호의 가액으로서 추계된 액수를 기재한 경우에는, 그 추계의 근거(제3호)
- ⑥ 공응접대를 받은 경우에는 당해 공응접대를 받은 장소의 명칭 및 주소와 함께 당해 공응접대의 장소에 함께한 사람 수 및 직업(다수인이 함께한 입식파티 등의 경우 받은 공응접대의 경우 함께 한 사람의 대략의 수)(제4호)
- ⑦ 윤리법 제2조 제6항의 규정의 적용을 받은 동향의 임원, 종업원, 대리인 그 외의 자가 증여 등을 한 경우에는, 당해 임원 등의 담당업무 또는 지위 및 성명(당해 임원 등이 복수인 경우, 당해 임원 등을 대표하는 자의 담당업무 또는 지위 및 성명)(제5호)

(4) 보고서 등의 송부기한

윤리법 제6조 제2항, 제7조 제2항 또는 제8조 제3항의 규정에 의한 송부는 각각의 제출기한의 익일부터 기산하여 30일 이내에 하여야 한다(윤리규정 제12조).

(5) 증여 등 보고서의 열람

- ① 윤리법 제9조 제2항에 규정된 증여 등 보고서(윤리법 제6조 제1항에 규정된 증여 등 보고서를 말한다. 이하 동일)의 열람(이하 ‘증여등 보고서의 열람’이라고 한다)은, 당해 증여 등 보고서의 제출기한의 익일부터 기산하여 육십일을 경과한 날의 익일 이후 이를 할 수 있다(윤리규정 제13조 제1항).

- ② 증여 등 보고서의 열람은 각성청의 장 등 또는 윤리법 제9조 제2항의 규정에 의하여 그 위임을 받는 자가 지정된 경우에는 이를 하여야 한다(윤리규정 제13조 제2항).
- ③ 전2항에 규정된 것 이외, 증여등보고서의 열람에 관하여 필요한 사항은, 국가공무원윤리심사회의 동의를 얻어, 각성청의 장 등이 정하는 것으로 한다(윤리규정 제13조 제3항).
- ④ 윤리법 제9조 제2항 단서의 규정에 의한 국가공무원윤리심사회의 인정의 신청은, 각성청의 장 등 또는 동항의 규정에 의하여 그 위임을 받은 자가, 서면으로 하여야 한다(윤리규정 제13조 제4항).

Ⅱ. 윤리법령에 위반한 경우의 징계책임

1. 서

징계처분은 근무관계의 질서를 유지하기 위하여 공무원의 개별적 행위에 대하여 그 책임을 추궁하고, 공무원에게 제재를 과하는 것이다. 징계의 종류로는 면직, 정직, 감급, 계고의 4가지이다. 징계는 징계별이라고도 불리며, 제재적 의미를 가지지만, 형벌은 아니다. 따라서 징계처분은 형벌과 병과가 가능하다(국가공무원법 제85조).

공무원에 대한 징계권은 원칙적으로 임명권자가 갖지만(국가공무원법 제84조, 지방공무원법 제6조), 국가공무원의 경우, 인사원은 인사원의 직원 이외의 직원에게도 징계권을 갖는다(국가공무원법 제84조 제2항 단서, 84조의2 참조). 또한 국가공무원윤리심사회도 윤리법 위반안건에 대하여 독자의 징계처분권을 갖는다(윤리법 제30조 이하).

2. 윤리법령 위반행위에 관한 징계처분의 기준

< 표 - 윤리법령 위반행위에 관한 징계처분의 기준 >

| | 위반행위 | 징계처분의 종류 |
|----|---|-----------------|
| 1 | 각종보고서를 미제출 | 계고 |
| 2 | 허위사항을 기재한 각종보고서 제출 | 감급 또는 계고 |
| 3 | 이해관계자로부터 금전 또는 물품의 증여 | 면직, 정직 감급 또는 계고 |
| 4 | 이해관계자로부터 부동산의 증여 | 면직 또는 정직 |
| 5 | 이해관계자로부터 금전의 대부 | 감급 또는 계고 |
| 6 | 이해관계자로부터 무상의 물품대부 | 감급 또는 계고 |
| 7 | 이해관계자로부터 무상의 부동산 임차 | 정직 또는 감급 |
| 8 | 이해관계자로부터 무상의 서비스 제공 | 면직, 정직 감급 또는 계고 |
| 9 | 이해관계자로부터 미공개주식의 양수 | 정직 또는 감급 |
| 10 | 이해관계자로부터 공용접대(음식물제공에 한함) | 감급 또는 계고 |
| 11 | 이해관계자로부터 유기 또는 골프 접대 | 감급 또는 계고 |
| 12 | 이해관계자로부터 해외여행 접대 | 정직, 감급 또는 계고 |
| 13 | 이해관계자로부터 국내여행 접대 | 감급 또는 계고 |
| 14 | 이해관계자와 함께 유기 또는 골프(유기 또는 골프 접대를 받는 경우 제외) | 계고 |
| 15 | 이해관계자와 함께 여행(여행 접대를 받는 경우 제외) | 계고 |

제 3 장 공직자 부패행위 관련 법제의 주요 내용

| | 위반행위 | 징계처분의 종류 |
|----|---|--|
| 16 | 이해관계자로 하여금 제3자에게 상기 3-15까지의 위반행위를 하게 하는 것 | 3부터 15까지의 위반행위에 따라 그 우측란에 열거된 징계처분의 종류에 준하여 면직, 정직, 감급 또는 계고 |
| 17 | 이해관계자에 해당하지 않는 사업자 등으로 부터 사회통념상 상당하다고 인정되는 정도를 초과하는 공응접대 또는 재산상의 이익의 공여 | 감급 또는 계고 |
| 18 | 이해관계자를 정기적으로 만남 | 면직, 정직 또는 감급 |
| 19 | 이해관계자에 해당하지 않는 사업자 등을 정기적으로 만남 | 감급 또는 계고 |
| 20 | 보조금과 국가의 경비에 의하여 작성된 서적 등 또는 작성수의 과반수를 국가가 매입한 서적 등의 감수 또는 편찬에 대한 보수의 수령 | 면직, 정직 감급 또는 계고 |
| 21 | 다른 직원이 윤리규정 위반행위에 의하여 취득한 재산상의 이익임을 알고서 이를 수취 또는 향수하는 것 | 면직, 정직, 감급 또는 계고 |
| 22 | 윤리법 등 위반의 의심되는 사실에 대한 허위의 진술 또는 은폐 | 정직, 감급 또는 계고 |
| 23 | 부하의 윤리법 등 위반이 의심되는 사실에 대한 묵인 | 정직 또는 감급 |
| 24 | 자기부담 또는 제3자 부담으로 이해관계자와 함께 자기의 비용이 1만엔을 초과하는 식사를 하는 경우 윤리감독관에게 신고하지 않는 것 | 계고 |
| 25 | 자기부담 또는 제3자 부담으로 이해관계자와 함께 자기의 비용이 1만엔을 초과하는 식사를 하는 경우 허위사항을 윤리감독관에게 신고하는 것 | 감급 또는 계고 |

| | 위반행위 | 징계처분의 종류 |
|----|---|----------|
| 26 | 윤리감독관의 승인을 얻지 않고 이해관계자의 의뢰에 따라 보수를 받고서 강연 등을 하는 것 | 감급 또는 계고 |

- ※ 이 표는 기본이 되는 기준을 표시한 것이고, 행위의 태양 등에 따라 기준보다도 중한 징계처분 또는 경한 징계처분이 행하여지는 경우가 있다.
- ※ 출처: 일본 인사원 규칙 22-1(윤리법 또는 동법에 근거한 명령에 위반한 경우의 징계처분의 기준)
- ※ 국가공무원윤리심사회 홈페이지 참조

3. 윤리법령 위반의 의심이 드는 경우의 조사 및 징계절차

(1) 조사 및 징계절차의 개요²⁸⁾

윤리법 등에 위반한 행위에 관한 조사 및 징계는 국가공무원법에 있어서 일반복무의무위반의 경우와 같이, 일의적으로는 임명권자가 행하는 것이지만, 엄정하고 공정한 사실의 확보 및 조치가 행하여지고, 부성간의 균형을 현저히 결여하지 않도록 하고, 윤리심사회의 일정한 관여하에 그 절차가 행하여지도록 하는 취지가 규정되어 있다. 또한 인사원 규칙 22-1(윤리법 또는 동법에 근거한 명령에 위반한 경우의 징계처분의 기준)에는 윤리법 등에 위반한 경우에 관한 징계처분의 기준이, 인사원 규칙 22-2(윤리법 또는 동법에 근거한 명령의 위반에 관한 조사 및 징계절차)에는 윤리법 등 위반에 관한 조사 및 징계절차의 세목이 각각 규정되어 있다.²⁹⁾

임명권자가 직원에게 윤리법 등을 위반하였다는 의심이 드는 경우에는, 이러한 규정에 근거하여 임명권자에 의하여 윤리심사회에 단서 보고가 이루어지고, 조사가 실시된다. 윤리심사회에서는 필요에 따라

28) 人事院, 人事院年次報告書, 2013, 234-235면(이하 人事院이라 한다).

29) 人事院, 234-235면.

임명권자와 공동으로 조사를 실시하는 이외, 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 스스로 독자적으로 조사를 실시할 수 있다.³⁰⁾

조사결과 임명권자가 직원이 윤리법 등에 위반한 행위임을 이유로 징계처분을 행하고자 하는 경우, 사전에 윤리심사회의 승인을 얻어야 하고, 윤리심사회는 위반행위의 내용을 엄정히 심사하여, 임명권자가 행하고자 하는 처분안이 적정한가 여부를 판단하여야 한다. 또한 윤리심사회가 스스로 단독으로 조사를 실시한 때에는, 윤리심사회가 스스로 징계처분을 행할 수 있다.³¹⁾

윤리법 등 위반에 관한 정보는 공무원윤리 핫라인 등을 통하여, 투서, 전자메일, 전화 등으로 윤리심사회에 수집되고, 각부성에서의 연락과 신문보도 등으로도 얻어진다. 윤리심사회에서는 이러한 정보를 점검하고, 필요에 따라, 스스로 또는 임명권자에게 의뢰하여 내용을 확인하기 위한 예비적 조사를 행하고, 그 결과 윤리법 등에 위반하였다는 의심이 드는 경우에는 윤리법 등에 근거하여 조사 및 징계절차를 개시하게 된다.³²⁾

(2) 윤리법 등에 위반하였다는 의심이 드는 경우의 조사 및 징계 현황

① 조사 및 징계처분 등의 건수³³⁾

2013년 윤리법 등에 위반하였다는 의심이 드는 행위에 관하여 새로이 조사가 개시된 사안은 18건, 전년도부터 계속하여 조사가 행하여지는 건수는 8건이다. 이 중 윤리법 등에 위반한 행위가 있다는 이유로 징계처분이 행하여진 것은 8건으로 합계 9명이고, 각부성의 내규에 의하여 훈고·엄중주의 등의 조치가 행하여진 것은 13건으로 합계 53명에 이른다.³⁴⁾

30) 人事院, 234-235면.

31) 人事院, 234-235면.

32) 人事院, 234-235면.

33) 人事院, 235면.

34) 人事院, 235면.

또한 윤리법이 전면시행된 1990년 12월 4일부터 2013년 년말까지 윤리법 등에 위반한 행위가 있음을 이유로 징계처분을 받은 직원은 460명(면직 71명, 정직 33명, 감급 110명, 계고 246명)이다.³⁵⁾

이와 같은 조사 및 징계처분 등의 상황 등을 감안하여 보면, 국가공무원윤리심사회는 2000년 4월의 윤리법 등의 전면시행 이후, 각부성과 연대해 나가며, 윤리 보지를 위한 각종시책을 강구한 결과, 위반사건수는 근래에는 그 전과 비교하여 보면 비교적 낮은 수에 그치고 있고, 이는 윤리심사회가 강구한 시책이 일정한 효과를 올리고 있는 것이라고 자평한다.³⁶⁾ 그러면서 위반사건의 건수는 매년증감을 반복하면서 일정한 수는 발생하고 있기 때문에, 아직은 전적으로 직원들의 윤리법 정신이 철저하다고는 할 수 없는 상황이기 때문에 지속적으로 이에 대한 대비를 하여야 하며, 그 예로서는 윤리연수의 계획적·정기적인 실시 등을 강구할 필요가 있다고 한다.³⁷⁾

② 윤리법 등 위반사건의 개요 및 처분내용³⁸⁾

2013년 윤리법 등의 위반을 이유로 징계처분을 행한 사건의 개요 및 처분내용은 다음과 같다.³⁹⁾

35) 人事院, 235면.

36) 人事院, 237면.

37) 人事院, 237면.

38) 人事院, 235-236면.

39) 人事院, 235-236면.

제 3 장 공직자 부패행위 관련 법제의 주요 내용

| 번호 | 위반행위 | 처분내용 | 사안의 개요 |
|----|--|---------------------------------|--|
| 1 | 이해관계자로부터 물품의 증여를 받고, 음식의 공용 접대를 받은 사안(윤리규정 제3조 제1항 제1호, 제6호 위반) | 계고 (1인) | 후생노동성 직원 1명이 이해관계자인 사업자로부터 당해 사업자가 주최하는 콘서트의 초대권의 증여를 1회(48,000엔 상당) 받고, 동인의 친족 등 3인이 동초대권을 이용하여 음식접대 및 물품증여를 1회(11,000엔 상당) 받은 사안 |
| 2 | 이해관계자로부터 음식의 공용접대를 받은 사안(윤리규정 제3조 제1항 제6호 위반) | 감급 1월 (봉급의 월액의 1/10) (1인) | 경제산업성 직원 1명이 사무의 상대방인 이해관계자로부터 음식 접대를 3회(합계 57,000엔 상당) 받은 사안 |
| 3 | 이해관계자 이외의 자로부터 사회통념상 상당하다고 인정되는 정도를 초과한 재산상 이익의 공여를 받은 사안(윤리규정 제5조 제1항 위반) | 정직 1월 (1인) | 경찰청 직원1명이 이해관계자 이와 2명의 사업자로부터 다액의 금전의 대부(합계 800만엔)를 받아, 사회 통념상 상당하다고 인정되는 정도를 초과한 재산상 이익의 공여를 받은 사안(다른 국가공무원법 위반행위와 합하여 징계처분이 내려졌다) |
| 4 | 이해관계자로부터 금전의 증여를 받은 사안(윤리규정 제3조 제1항 제1호 위반) | 면직 (1인) | 국세청 지방지분부국의 직원 1명이 입회검사, 감사 또는 감찰의 상대방으로서 이해관계자인 사업자로부터 조사와 관련하여 편의적인 선처를 받은 것에 대한 사례라는 취지를 알면서 현금의 증여를 1회(120만엔) 받은 사안(다른 국가공무원법 위반 행위와 합하여 징계처분이 내려졌다) |

| 번호 | 위반행위 | 처분내용 | 사안의 개요 |
|----|---|---------------|--|
| 5 | 이해관계자로부터 음식의 공응 접대를 받은 사안(윤리규칙 제3조 제1항 제6호 위반) | 계고 (1명) | 법무성 지방지분부국의 직원 1명이 행정지도의 상대방인 이해관계자로부터 음식 접대를 1회(2,100엔 상당) 받은 사안(다른 국가공무원법 위반행위와 합하여 징계처분이 내려졌다) |
| 6 | 이해관계자로부터 물품의 증여를 받은 사안(윤리규정 제3조 제1항 제1호 위반) | 계고 (1명) | 임야청 지방지분부국의 직원 1명이 계약의 상대방이면서 이해관계자인 사업자로부터 물품의 증여를 3회(합계 14,000엔 상당)을 받은 사안(다른 국가공무원법 위반행위와 합하여 징계처분이 내려졌다) |
| 7 | 이해관계자로부터 금전의 증여를 받은 사안(윤리규정 제3조 제1항 제1호 위반) | 면직 (1명) | 국토교통성 지방지분부국의 직원 1명이 계약의 상대방이면서 이해관계자인 2명의 사업자로부터 자동차수리비용(합계 695,000엔)으로 과도한 금전을 수취한 사안 |
| 8 | 이해관계자 이외의 자로부터 사회통념상 상당하다고 인정되는 정도를 초과한 음식의 공응접대 및 재산상 이익의 공여를 받은 사안(윤리규정 제5조 제1항 위반) | 정직 1월 (1명) | 국세청 지방지분부국의 직원 1명이 이해관계자 이외의 사업자로부터 음식의 접대를 적어도 8회(합계 48,000엔 상당) 받고, 금품의 증여를 수취(합계 24,000엔 상당)받고, 사회통념상 상당하다고 인정되는 정도를 초과한 공응접대 및 재산상 이익의 공여를 받은 사안(다른 국가공무원법 위반행위와 합하여 징계처분이 내려졌다) |

③ 기 타⁴⁰⁾

그외 윤리법 등에 위반한 행위가 있었던 자의 당해 위반행위의 태양 등에 비추어, 징계처분을 행하지 않고, 교정조치가 취하여진 사안은, 12건으로 합계 44명이고, 이러한 위반행위는 다음과 같다.⁴¹⁾

- 이해관계자로 이외의 자로부터 사회통념상 상당하다고 인정되는 정도를 초과한 공응접대를 받는 이외, 증여 등 보고서를 제출할 때에 실제와 다른 가액을 기입한 사안(윤리법 제6조 제1항, 윤리규정 제5조 제1항 위반) 1건 1명
- 이해관계자로부터 물품의 증여를 받은 사안(윤리규정 제3조 제1항 제1호 위반) 1건 2명
- 이해관계자로부터 금전의 증여를 받고, 이해관계자 이외의 자로부터 사회통념상 상당하다고 인정되어지는 정도를 초과한 재산상 이익의 공여를 받은 사안(윤리규정 제3조 제1항 제1호, 제5조 제1항 위반) 1건 9명
- 이해관계자로부터 물품의 증여를 받고, 윤리규정에 위반하는 행위에 의하여 다른 직원이 얻은 재산상 이익임을 알면서 당해 이익을 수수하고, 다른 직원이 윤리법에 위반한 행위를 하였음을 의심할 만한 사실을 은폐한 사안(윤리규정 제3조 제1항 제1호, 제7조 제1항, 제2항 위반) 1건 5명
- 이해관계자로부터 무상으로 서비스를 제공받은 사안(윤리규정 제3조 제1항 제4호 위반) 4건 13명
- 이해관계자로부터 음식의 공응접대를 받은 사안(윤리규정 제3조 제1항 제6호 위반) 1건 2명

40) 人事院, 236면.

41) 人事院, 236면.

제3절 형법

I. 서

일본 형법상 공직자 윤리 및 부패행위 방지와 관련한 규정은 주로 뇌물의 수수 등과 관련한 것이다. 구체적으로 공직자의 부패방지와 관련하여 형법 제1편 제1장 제7조에서 형법이 적용되는 공무원의 정의를 규정하고, 제2편 제25장 오직(汚職)의 죄라는 제목 하에 공무원 범죄(수뢰죄, 수탁수뢰죄, 증뢰죄 등)에 대한 처벌규정 및 몰수·추징 등에 관해 규정하고 있다.

공무원 뇌물죄 내지 부패범죄의 보호법익은 공무원의 직무수행에 있어서의 중립성 및 그 중립성에 대한 일반의 신뢰라고 할 것이다.⁴²⁾⁴³⁾

II. 공무원 뇌물죄의 구성요건과 체계⁴⁴⁾

1. 공무원 뇌물죄의 구분 및 분류

일본 형법은 뇌물 수수를 단순수뢰와 중수뢰로 분류할 뿐만 아니라,

42) 最高裁 1994.2.22.(刑集 49, 457, 467)

43) 일본형법상 뇌물규정들은 형법시행 당시부터 현재까지 수회의 개정과정을 거쳐 왔는데, 그러한 개정을 통하여 그 종류·범위는 점점 넓어졌다는 것, 수뢰죄의 주체인 공무원에 대해서 엄격한 신분적 판단에서 완화된 기능적 판단으로 전향되어 왔다는 것, 공무원의 범위는 확대되어 왔다는 것, 뇌물과 직무의 연관에 있어 직무는 추상적인 것으로 충분하다든지, 그 위에 뇌물과 직무의 대가관계도 추상적인 것으로 충분하다든지, 이처럼 추상화된 직무와 추상화된 대가성이라고 하는 이중적 추상성의 기초 위에 뇌물과 직무와의 관련성을 찾아내려 한다. 결과적으로 국민으로부터 의심 받는 것이라면 어떤 것이든 직무에 해당하고, 항상 대가관계가 있는 것으로 되어 직무에 관하여라는 요건이 사실상 무의미해지는 일도 있다. 정치현금이 직무에 관한 것이라면 비록 정치자금규정법에 따라 처리된 것이라고 할지라도 뇌물에 해당되는 일, 뇌물의 내용이 되는 이익은 물질적인 것뿐만 아니라 사람의 욕망을 충족시키는 모든 것이 포함되는 일 등이 그러하다. 방철수, 421-422면.

44) 김유형, 각국의 형법상 부패방지법제, 법무부 법무자료 제242집, 2001, 124면, 126-127면.

행위자(뇌물 수수자)가 뇌물 공여자의 청탁을 받았는지 여부에 따라 위법한 직무행위를 다시 세분하여 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 이하에서는 이런 경우를 청탁뇌물죄라고 하고, 그 밖의 사안은 단순뇌물죄라 이르기로 한다. 일본 형법상 뇌물죄는 단순뇌물죄와 청탁뇌물죄로 크게 대별할 수 있다. 이 두 경우 모두 직무행위와의 관련성을 전제로 하며, 이익 공여와 직무행위와의 관련성이 배제된 구성요건은 일본 형법에서 찾아볼 수 없다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾⁴⁸⁾

45) 김유형, 127면.

46) 김유형, 136면.

47) 일본형법의 경우에는 우리 형법의 배임(제355조 제2항)과 배임수증재(제357조)에 해당하는 규정이 없다. 따라서 일본에서는 일정한 손해를 발생시키는 사무처리자의 배신행위나 사회적인 의미를 가진 업무처리자가 부정한 청탁을 받고 금품을 수수하는 행위를 처벌하기 위해서는 각 개별영역을 규율하는 법제에서 벌칙규정을 둘 수밖에 없는 실정이다. 이러한 이유로 일본의 경우에는 공직자는 물론이고 회사 등 법인, 조합, 감독, 감사, 중재, 경기선수에 이르기까지 다양한 유형의 종사자들에 대한 금지되는 청탁과 금품수수유형을 규제하는 법들이 존재한다. 그러나 우리나라는 이러한 업무처리자의 부정한 청탁을 통한 금품수수행위를 처벌하는 일반규정을 형법에 두고 있기 때문에 일본의 경우에 개별법률에서 규정하고 있는 부정청탁을 매개로 한 금품수수행위는 형법으로도 처벌이 가능하다. 다만 일본의 경우에는 대부분 재산상 이익을 수수한 경우뿐만 아니라 수뢰죄의 규정과 같이 재산상의 이익을 요구 또는 약속한 경우까지도 가벌적 행위유형에 포섭시키고 있다는 점에서, 가벌성의 조기개입을 통한 부정부패의 효과적인 통제라는 측면에서는 우리나라보다 적극성을 보이고 있다고 평가할 수도 있다. 그러나 이러한 태도는 통제의 영역을 특정 영역으로 개별화하였기에 정당화가 가능하다고 생각되고, 우리나라와 같이 배임수증재에 관한 일반규정을 두고 있는 상태에서 그 가벌성의 행위영역을 이익의 요구와 약속까지 확대하는 것은 과잉금지의 원칙에 위반될 소지가 다분하고, 요구와 약속은 일종의 예비행위라고 할 수 있는데, 엄격한 청렴함이 요구되는 공공업무의 영역과 달리 일반 사업무의 영역에서 이러한 예비행위까지 전면적으로 가벌성을 확장하는 것은 형법의 보충성 원칙에 비추어 보아도 적절하지 않다고 할 것이다. 한국법제연구원, 주요 외국의 부정청탁 및 이해충돌 방지 관계법령(Ⅲ), 2012, 93-95면 참조(류부곤 토론문).

48) 공직활동과 관련한 부정청탁과 이해충돌의 방지를 위한 일본의 법률적 대처, 특히 형사법적 대처는 지금 우리의 수준과 큰 차이가 나지 않는 것으로 평가할 수 있다. 한국법제연구원, 주요 외국의 부정청탁 및 이해충돌 방지 관계법령(Ⅲ), 96면 참조(류부곤 토론문).

2. 수뢰죄, 수탁수뢰죄, 사전수뢰죄, 제3자 공뢰죄

제197조⁴⁹⁾ 제1항은 수뢰의 두 가지 기본구성요건을 담고 있는데, 행위자가 청탁을 받았느냐 여부에 따라 그 내용을 달리하고 있다. 청탁을 받고 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 경우에는 더욱 중하게 처벌한다. 즉 제1항 전단에 정한 단순수뢰죄는 공무원이 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구, 약속하는 것만으로 성립하고, 5년 이하의 징역에 처한다. 제1항 후단에 정한 수탁수뢰죄는 단순수뢰죄와는 달리 공무원이 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구, 약속하는 것만으로 성립하지 않고, 청탁을 받는 것이 그 성립에 있어 중요한 요건이 된다. 수탁수뢰죄는 일본 형법상의 공무원수뢰죄의 기본유형의 하나라고 할 수 있다. 사전수뢰죄와 제3자 뇌물공여죄는 이 수탁수뢰죄를 기초로 하여 그 연정선상에 있고, 그것을 구체화한 것이라고 할 수 있다.⁵⁰⁾

제197조 제2항은 사전수뢰를 규율하는 조항으로서, 뇌물수수죄의 범위를 장래의 공무원 직위와 관련하여 뇌물을 수수한 자에까지 확대하고 있다. 물론 이는 청탁뇌물죄의 경우에만 해당하며, 단순뇌물죄에는 그 적용이 없다. 사전수뢰죄는 공무원이 되려고 하는 자가 그 담당할 업무에 관하여 청탁을 받고 뇌물을 수수, 요구, 약속하는 경우이지만 행위의 시기가 현직 공무원의 시점인가, 그렇지 않으면 공무원이 되려고 하는 시점인가 하는 형식적인 측면에서 단순수탁수뢰죄와 구별되고, 직무에 관하여 청탁을 받고 뇌물을 수수, 요구, 약속하였다고 하는 실질적인 측면에서 거의 차이가 없다.⁵¹⁾

49) 일본 형법 제197조(수뢰, 수탁수뢰 및 사전수뢰) ① 공무원이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속을 한 때에는, 5년 이하의 징역에 처한다. 이 경우 청탁을 받은 때에는 7년 이하의 징역에 처한다. ② 공무원이 되고자 하는 자가, 그 담당하여야 할 직무에 관하여, 청탁을 받고, 뇌물을 수수하거나 요구 또는 약속한 때에는, 공무원이 된 경우, 5년 이하의 징역에 처한다.

50) 방철수, 422면.

51) 방철수, 423면.

공무원이 제3자에게 뇌물을 공여할 것을 사주한 때에는, 청탁수뢰의 경우만을 제197조2⁵²⁾에서 규율하게 된다. 제197조의2의 규정의 취지는 제3자에 대한 급부를 통하여 뇌물죄 구성요건해당성을 회피하려는 것을 방지하고, 입증책임의 완화를 도모하기 위함이다.⁵³⁾ 따라서 제197조의2의 경우 제3자의 이익이 공무원에게 도달하였음을 입증할 필요가 없다.⁵⁴⁾

제197조는 일본 형법이 1941년 개정될 당시 전시경제 상황 하에서 공무원들의 막강한 권한을 고려하여 뇌물죄 구성요건을 강화하고자 한 것의 결과이다.⁵⁵⁾ 최고재판소 판결에 의하면⁵⁶⁾ 청탁이란 공무원에게 그 직무와 관련하여 어떠한 행위를 하여 줄 것을 구하는 것이라고 하고,⁵⁷⁾ 이를 인정하기 위하여 명시적인 표현은 필요치 않고, 이를 추론할 수 있으면 충분하다고 한다.⁵⁸⁾ 뇌물 공여자가 청한 직무행위가 적법한 것이라고 하더라도 제197조 제1항 제2문의 청탁이 된다.⁵⁹⁾

3. 뇌물공여죄

한편 뇌물 공여는 제198조⁶⁰⁾에서 규정하고 있고, 그 법정형은 수뢰죄에 비하여 낮게 정하고 있고, 뇌물공여의 경우에만 자유형 이외에 벌금형에 처할 수 있고, 뇌물수수죄에 대하여는 자유형만이 규정되어 있다.

52) 일본 형법 제197조의2(제3자 뇌물공여) 공무원이 그 직에 관하여 청탁을 받고, 제3자에게 뇌물을 공여하게 하거나 그 공여를 요구 혹은 약속한 때에는 5년 이하의 징역에 처한다.

53) 김유형, 128면.

54) 김유형, 128면.

55) 김유형, 132면; 방철수, 424-426면.

56) 김유형, 133면.

57) 最高裁 1955.3.17.(刑集 9, 477)

58) 最高裁 1954.8.20.(刑集 8, 1256)

59) 最高裁 1952.7.22.(刑集 6, 927)

60) 일본 형법 제198조(증뢰) 제197조 내지 제197조의4에 규정되어 있는 뇌물의 공여, 요구 또는 약속을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 250만엔 이하의 벌금에 처한다.

4. 가중수뢰죄, 사후수뢰죄, 알선수뢰죄

제197조의3⁶¹⁾은 가중수뢰죄를 규정하고, 그 판단기준은 부당한 행위 또는 필요한 행위의 부작위가 된다. 판례와 학설은 이 개념이 직무에 위반하는 모든 작위와 부작위를 의미하는 것이라고 한다.⁶²⁾ 따라서 직무행위 위반에 의하여 사용자에 대한 손해가 야기되었을 것을 요건으로 하지 않는다.⁶³⁾ 가중수뢰의 경우 법정형이 중하다. 또한 제197조의3제2항과 제3항에서 규정하고 있는 사후수뢰는 가중수뢰의 경우에만 규율하고 있다. 이는 제197조의4(알선수뢰)⁶⁴⁾의 경우에도 마찬가지이다.

Ⅲ. 공무원 뇌물죄에서 이익과 직무행위와의 관계

1. 이익의 의미

여기서 이익이란 개인의 요구나 희망을 충족시키는 모든 종류의 이익을 말한다. 따라서 이익이 금전적 가치를 가질 필요는 없고, 주거의 무상양도,⁶⁵⁾ 신용보증의 제공,⁶⁶⁾ 접대,⁶⁷⁾ 속칭 성상납⁶⁸⁾ 등도 이에 해당한다.⁶⁹⁾

61) 일본 형법 제197조의3(가중수뢰 및 사후수뢰) ① 공무원이 전2조의 죄를 범하여, 부정한 행위를 하거나 또는 상당한 행위를 하지 않은 경우에는, 1년 이상의 유기징역에 처한다. ② 공무원이 그 직무상 부정한 행위를 하거나 상당한 행위를 하지 않은 것과 관련하여, 뇌물을 수수, 요구 또는 약속을 하거나 제3자에게 이를 공여하게 하거나 혹은 그 공여의 요구 또는 약속을 한 때에도 전항과 같다. ③ 공무원이었던 자가, 그 재직 중에 청탁을 받고 직무상 부정한 행위를 한 것 또는 상당한 행위를 하지 않은 것과 관련하여, 뇌물을 수수하거나 또는 그 요구 혹은 약속을 한 경우에는 5년 이하의 징역에 처한다.

62) 大審院 1917.10.23.(刑錄 23, 1121)

63) 大審院 1927.5.4.(刑集 6, 169)

64) 일본 형법 제197조의4(알선수뢰) 공무원이 청탁을 받고 다른 공무원에 직무상 부정한 행위를 하게 하거나 또는 상당한 행위를 하지 않도록 하는 것과 같은 알선을 한 것 또는 한 것의 보수로서, 뇌물을 수수, 요구 또는 약속을 한 때에는 5년 이하의 징역에 처한다.

65) 大審院 1934.6.9.(刑集 13, 811)

66) 大審院 1936.10.3.(刑集 15, 1328)

67) 大審院 1910.12.19.(刑集 16, 2239)

68) 最高裁 1961.1.13.(刑集 15, 113)

69) 김유형, 127면.

또한 여기에서 이익 및 뇌물의 가액이 문제되는데, 뇌물죄 관련 규정들은 특정한 범위를 정하고 있지는 않는다. 그 이유는 일년 중 특별한 시기 등에는 작은 선물을 주고 받는 일본 사회의 특수성 내지 관습을 고려할 때, 금지되는 뇌물액의 한계를 설정하는 것이 곤란하기 때문이다. 가령 교사가 학부모에게서 5천엔, 1만엔의 상품권을 수수한 사건에서, 최고재판소는 이를 뇌물로 보지 않았다.⁷⁰⁾⁷¹⁾

2. 직무의 의미

뇌물죄 구성요건에 있어서 공무원이 뇌물 공여자로부터 청탁을 받았는지 여부가 중대한 의미를 갖는데, 뇌물죄의 기본 구성요건인 제197조의 경우, 제1항 제1문은 단순뇌물죄로 행위자가 직무행위와 관련하여 뇌물을 받은 경우를, 제2문은 청탁뇌물죄로서 공무원이 뇌물 공여자로부터 직무와 관련한 청탁을 받은 경우를 처벌하도록 하여 제1항보다 중하게 구성요건이 강화되어 있다.⁷²⁾ 즉 불법합의라고 하는 면을 고려하여 보면 청탁의 경우에 이익공여와 직무행위 사이의 관련성이 강화되었다고 할 수 있다.⁷³⁾

제197조 제1항에서 청탁과 뇌물공여는 직무관련성이 필요하다. 이는 뇌물죄 해석에 있어 가장 중요한 구성요건적 징표가 된다.⁷⁴⁾ 일본의 형사판례에서는 직무와 밀접한 관련이 있는 행위, 직무행위에 준하는 행위, 사실상 직무행위 등의 개념을 넓게 인정하고 있다.⁷⁵⁾

70) 最高裁 1975.4.24.(判例治法 774, 119)

71) 이에 따르면 이 사건에 있어서는 오히려 이러한 선물은 감사와 존경의 뜻으로 받아들여져야 한다는 것이다(김유형, 131면).

72) 김유형, 131-132면.

73) 김유형, 132면.

74) 김유형, 133면.

75) 김유형, 134면.

3. 이익과 직무행위와의 관계

제197조 제1항 제1문에서 불법합의가 명백히 규정되어 있지는 않으나, 이익공여와 직무행위 사이에 급부와 반대급부라는 관계가 존재할 것을 요구하고,⁷⁶⁾ 그 이익이 직무행위에 대한 대가로 이해된다면 족하고, 그 직무행위가 구체적 또는 개별적으로 적시될 필요는 없다고 한다.⁷⁷⁾

또한 공여된 이익이 직무행위에 대한 대가로 이해된다면 이익을 공식적으로 전달하였다고 하여 뇌물성이 배제되는 것은 아니다.⁷⁸⁾ 이와 관련하여 초등학교 건립과 관련하여 노고에 대한 감사로 특정 단체가 공식석상에서 공무원에게 5,000엔을 전달한 사안에서, 최고재판소는 뇌물성을 인정하면서, 공여된 이익이 직무행위에 대한 대가라는 점을 인정함에 있어 공연성은 아무런 영향이 미치지 않는다고 하였다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾

또한 이익의 공여가 직무행위에 대한 대가 및 직무 외의 감사의 표시로서 동시에 이루어진 것이라면, 그 이익은 전체로서 뇌물이 된다.⁸¹⁾

IV. 공무원 뇌물죄의 적용범위

제197조 제1항에서의 행위자는 공무원이다. 형법이 적용되는 공무원의 개념에 대하여는 제7조 제1항에서 “공무원이라 함은 국가 또는 지방자치단체의 직원 그 외 법령에 의한 공무에 종사하는 의원, 위원 그 외 직원을 말한다”라고 규정하고 있다.⁸²⁾ 제197조 제2항에서 공무원이 될 자도 공무원의 범주에 포함되는 것으로 하고 있다.

76) 김유형, 135면.

77) 最高裁, 1958.9.30.(刑集 12, 3181)

78) 김유형, 136면.

79) 最高裁, 1955.6.22.(刑集 9, 1179)

80) 김유형, 136면.

81) 最高裁 1948.10.23.(刑集 2, 1396)

82) 일본 형법 제7조(정의) ① 이 법률에서 공무원이란, 국가 또는 지방자치단체의 직원 그 외 법령에 의한 공무에 종사하는 의원, 위원 그 외 직원을 말한다. ② 이 법률에서 공무소란 관공청 그 외 공무원이 직무를 행하는 장소를 말한다.

V. 형사처벌 등

1. 자유형 및 벌금형

- (1) 형법상 뇌물죄 규정에 있어 벌금형이 규정된 것은 제198조의 증퇴뿐이고, 나머지의 경우에는 모두 자유형만을 규정하고 있다.
- (2) 일본 형법상 공직자 윤리 및 부패행위 유형·형벌 양형과 관련 규정을 도표로 보면 다음과 같다.

< 표83) - 일본 형법상 공직자 윤리 관련 형사책임 >

| 죄 명 | 구성요건 | | 형사처벌 |
|------------------------|-----------|---|------------|
| | 행위주체 | 행위유형 | |
| 수뢰 (제197조 제1항) | 공무원 | 직무에 관하여 뇌물 수수 요구, 약속 | 5년 이하 징역 |
| 수탁수뢰 (제197조 제1항) | 공무원 | 직무에 관하여 뇌물 수수, 요구, 약속 + 청탁을 받은 때 | 7년 이하 징역 |
| 사전수뢰 (제197조 제2항) | 공무원이 될 자 | 그 담당할 직무에 관하여 청탁을 받고 뇌물 수수, 요구, 약속후 공무원이 된 경우 | 5년 이하 징역 |
| 제3자 뇌물공여 (제197조의 2) | 공무원 | 직무에 관하여 청탁을 받고 제3자에게 뇌물 공여, 공여요구, 약속 | 5년 이하 징역 |
| 가증수뢰 (제197조의3 제1항) | 공무원 | 부정한 행위를 하거나 상당한 행위를 하지 아니한 때 | 1년 이상 유기징역 |
| 가증수뢰 (제197조의3 제2항) | 공무원 | 직무상 부정한 행위를 하거나 상당한 행위를 하지 아니한 것에 관하여 뇌물을 수수, 요구, 약속, 제3자에 공여, 요구, 약속 | |
| 사후수뢰 (제197조의3 제3항) | 공무원이 었던 자 | 재직 중에 청탁을 받아 직무상 부정한 행위를 하거나 상당한 행위를 하지 아니한 것에 관하여 뇌물 수수, 요구, 약속 | 5년 이하 징역 |

83) 김현숙, 일본법의 부정청탁 및 이해충돌방지 관련법, 주요 외국의 부정청탁 및 이해충돌 방지 관계법령 제3차 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2012, 39-85면 참조.

| 죄명 | 구성요건 | | 형사처벌 |
|--------------------|------|---|--------------------------|
| | 행위주체 | 행위유형 | |
| 알선수뢰 (제197조의 4) | 공무원 | 청탁을 받고 다른 공무원에게 직무상 부정한 행위를 하게 하거나 상당한 행위를 하지 아니하도록 알선하거나 그 보수로 뇌물 수수, 요구, 약속 | 5년 이하 징역 |
| 증뢰 (제198조) | 제한없음 | 뇌물 공여, 신청, 약속 | 3년 이하 징역 또는 250만원 이하의 벌금 |

2. 추징 및 몰수

형법 제197조의5⁸⁴⁾는 몰수 및 추징을 규정하고 있다. 추징과 관련하여 가령 골프클럽의 회원권의 경우, 최고재판소는 뇌물 수수 당시 가액에 해당하는 금액을 추징할 것을 명한 바 있다.⁸⁵⁾⁸⁶⁾

3. 피선거권의 상실

공직선거법 제11조는 뇌물죄의 유죄판결을 받은 경우 피선거권의 상실을 규정하고 있다. 동조 제1항 제4호⁸⁷⁾에 의하면 유죄판결 집행의 종료 이후 5년 동안 피선거권이 상실된다. 집행유예의 경우에는 동조

84) 일본 형법 제197조의5(몰수 및 추징) 범인 또는 사정을 알았던 제3자가 수수한 뇌물은 몰수한다. 그 전부 또는 일부를 몰수하는 것이 불가능한 경우에는, 그 가액을 추징한다.

85) 最高裁 1980.12.22.(刑集 34, 747)

86) 김유형, 144면.

87) 공직선거법 제11조(선거권 및 피선거권을 가지지 않는 자) 제1항 제4호 공직에 있는 동안 범한 형법 제197조 내지 제197조의4까지의 죄 또는 공직에 있자 등의 알선행위에 의한 이득 등의 처벌에 관한 법률 제1조의 죄로 인하여 형벌을 받거나, 그 집행이 끝나거나 그 집행의 면제를 받은 자로서 그 집행을 종료하거나 그 집행의 면제를 받은 날로부터 5년을 경과하지 않은 자 또는 형의 집행유예 중인 자

제1항 제5호88)에 의하여 그 유예기간의 도과시까지 피선거권을 행사할 수 없다.89)

VI. 징계처분 등의 행정벌칙

국가공무원법 제82조에 의하여 징계처분으로서 면직, 정직, 감급 또는 계고처분을 받을 수 있다.90)

VII. 기타: 언론보도

제재수단으로서 공개의 방법은 부정부패 근절을 위한 가장 중요한 수단의 하나로 인식되어 왔다. 일본에서도 마찬가지이다. 전후 일본에서 발생하였던 다수의 유명 뇌물사건에 있어 언론은 중요한 조사자의 역할도 담당하였다.91)

제 4 절 공익통보자보호법

1. 목적과 주요내용

일본은 공익신고자 보호와 관련하여 공익통보자보호법을 두고 있다. 동법은 2004년 제정되어 2006년부터 시행되고 있다. 동법의 목적은 공익신고자의 보호 및 국민의 생명, 신체, 재산 기타 이익의 보호를 위한 법령규정의 준수에 있다(동법 제1조).

88) 공직선거법 제11조(선거권 및 피선거권을 가지지 않는 자) 제1항 제5호 법률에 의하여 치뤄지는 선거, 투표 및 국민심사에 관한 범죄로 인하여 금고이상의 형에 처해져 그 형의 집행유예 중인 자

89) 김유형, 146면.

90) 공무원이 공직자윤리를 위반하거나 부패행위를 저지른 경우 징계처분이 중심이 되지만, 그 외 형사책임을 진다. 형사책임을 일반적으로 형법상의 그것을 말하는데, 공무원법에도 형사벌을 두고 있고, 이것이 일본 공무원법제의 특징 중의 하나라고 할 수 있다(塩野宏, 行政法Ⅲ[第4版] 行政組織法, 2012, 334면).

91) 김유형, 148-149면.

공익통보자보호법은 공익통보 및 공익통보자 등에 대한 정의, 공익통보자에 대한 해고의 무효 등 인사원칙, 통보자·사업자·행정기관의 의무 등에 관한 규정을 두고 있다.

2. 공익통보자의 의의

공익통보자는 공익통보를 한 민간기업의 근로자를 의미한다(제2조 제2항). 공직자 중 일반직 국가공무원도 여기에 포함된다(제7조). 이사 등의 임원, 퇴직자, 거래업자 등은 그 적용대상에서 제외된다.

3. 공익통보의 대상사실

공익 통보대상 사실은 다음의 어느 하나에 해당하는 사실을 말한다(제2조 제3항).

- (1) 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경의 보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 밖의 국민의 생명, 신체, 재산과 그 밖의 이익 보호에 관한 법률로서 별표에 열거된 것⁹²⁾에 규정된 죄의 범죄행위 사실(제1호)
- (2) 별표에 열거된 법률의 규정에 의한 처분을 위반하는 것이 제1호에 해당하는 사실이 되는 경우, 해당 처분의 이유가 되는 사실(해당 처분의 이유가 되는 사실이 별표에 열거된 법률의 규정에 의거한 다른 처분에 위반되거나 또는 권고 등을 따르지 않는 것이 되는 경우, 해당 다른 처분 또는 권고 등의 이유가 되는 사실을 포함한다)(제2호)

4. 공익통보 해당성

공익통보자보호법상 공익통보의 요건은 다음과 같다.⁹³⁾

92) 약 450법령(일본 공익통보자보호법 별표 및 공익통보자보호법 별표 제8호의 법률을 정하는 정령 참조).

93) 박영원·이주연, 공익신고자 보호제도의 현황과 입법적 개선과제, 국회입법조사처 현안보고서 Vol. 227, 2014, 21면.

- (1) 노동자이어야 한다. 여기서 노동자란 사업자의 범죄행위 및 법령위반 행위를 알게 된 입장에 있는 한편, 통보한 경우 사업자로부터 해고 등 고용상의 불이익을 받은 자를 말한다. 여기에는 정규직은 물론, 파견 노동자, 거래처사업자의 노동자, 아르바이트, 공무원이 포함된다.⁹⁴⁾
- (2) 부정한 목적이 아니어야 한다. 통보를 수단으로 금품을 수수하는 등 부정이익을 얻을 목적, 타인에게 손해를 가할 목적 등에 의한 통보는 이 법의 보호대상이 아니다.⁹⁵⁾
- (3) 사업자 또는 노무제공처의 사업에 종사하는 경우 그의 임원, 종업원 등에 대하여 통보하여야 한다.⁹⁶⁾
- (4) 통보대상사실이 발생하거나 발생할 우려가 있어야 한다.⁹⁷⁾
- (5) 노무제공처 또는 노무제공처가 지정한 자, 통보대상사실에 대한 처분 또는 권고 등의 권한이 있는 행정기관, 피해의 확대방지 등을 위하여 필요하다고 인정한 자 등에게 통보하여야 한다. 피해의 확산방지를 위하여 필요하다고 인정하는 자로 보도기관, 소비자단체, 국회의원, 피해자 등은 포함되나, 폭력단이나 경쟁상대기업 등은 포함되지 않는다.⁹⁸⁾

5. 공익통보의 신고유형

공익통보자보호법은 일정한 요건을 충족한 경우에 직접 사업자외부에 공익통보를 한 것에 대하여 보호하며, 보호대상인 공익통보의 신고 유형은 다음과 같다.⁹⁹⁾

94) 박영원 · 이주연, 21면.

95) 박영원 · 이주연, 21면.

96) 박영원 · 이주연, 21면.

97) 박영원 · 이주연, 21면.

98) 박영원 · 이주연, 21면.

99) 박영원 · 이주연, 21-22면.

- ① 통보대상사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 것으로 사료되는 경우 공익통보자가 근무하는 해당 기업에 신고
- ② 통보대상사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 것으로 믿기에 상당한 이유가 있는 경우 해당 통보대상 사실에 대하여 처분 또는 권고 등을 하는 권한을 갖는 행정기관에 신고
- ③ 통보대상사실이 발생 또는 틀림없이 발생할 것으로 믿기에 상당한 이유가 있고, 불이익을 받거나 증거가 인멸될 우려가 있는 경우 외부 기관에 신고

6. 우리나라와의 비교

2011년 제정된 우리나라의 공익신고자보호법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등의 보호와 지원을 통한 투명하고 깨끗한 사회 풍토의 확립을 목적으로 하며, 신고자를 누설할 경우에 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금을 부과하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

우리나라의 경우 공익신고자 보호법이 제정되어 시행되고 있으나 공익신고자에 대한 미흡한 보상, 공익신고 대상과 적용범위의 협소화, 공익신고자의 공익신고에 따른 불이익과 장시간이 소요되는 실질적 보호조치 등과 같은 문제점이 지속적으로 지적되어 오고 있다.¹⁰⁰⁾

공익신고자 보호제도와 관련하여 일본의 경우와 비교해 보면, 신고 주체의 경우 우리나라는 국민이면 누구나 가능한 반면, 일본은 민간근로자나 공무원으로 한정하고 있다. 신고대상의 경우 우리나라는 건강, 안전, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 등 다섯 가지, 일본은 개인의 생명·신체보호, 환경, 소비자 이익, 공정한 경쟁 등 네 가지로 한정

100) 박영원·이주연, 요약문(6~9줄).

하고 있다. 신고자 보호수준의 경우 우리나라와 일본 양국 모두 국가가 신고자의 해고무효와 부당해고를 포함한 불이익금지와 같은 철저한 보호를 관련법령에 규정하고 있다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

< 표 - 우리나라와 일본의 공익신고자 보호제도 비교¹⁰¹⁾ >

| 구 분 | 일 본 | 우리나라 |
|------------|--|--|
| 신고주체 | 민간근로자, 공무원 | 모든 국민 |
| 신고대상 | 개인의 생명·신체보호·환경보전·소비자이익의 옹호 | 국민의 건강, 안전, 환경, 소비자이익, 공정한 경쟁 |
| 신고방법 및 신고처 | ○ 특별히 정하지 않음. 다만 익명은 원칙적으로 불가능함 ○ 신고처 ※ 내부통보가 원칙 | ○ 원칙적으로 신고자의 이름과 주소 등의 인적사항을 기재한 신고서(전자문서도 가능)의 제출. 다만 피해의 우려가 있는 경우 익명도 가능 |
| | ① 노무제공처(내부) ② 처분 또는 권고 권한을 가진 행정기관 ③ 외부(①② 이외의 자로서 공익침해행위의 발생 또는 그것에 의한 피해 확대 방지를 위하여 신고가 필요하다고 인정되는 자) (언론도 외부 신고처에 포함) | ○ 신고처(제6조 제1호 내지 제5호) ① 공익침해 행위를 하는 자나 단체의 대표자 또는 사용자 ② 공익침해 행위에 대한 지도, 감독규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관 ③ 수사기관 ④ 위원회 ⑤ 기타 ※ 언론 등이 포함되어 있지 않고 외부신고에 대하여 특별한 규정이 없음 |

101) 2015년 1월 26일 일본 동경변호사회에서 개최된 東京弁護士会・日本弁護士連合会 主催 シンポジウム 「情報」をめぐる二つの保護法—「公益通報者保護法」と「特定秘密保護法」韓國の公益通報制度との対比から考える의 자료집 참조.

| 구 분 | 일 본 | 우리나라 |
|-------------|--|--|
| 신고의 보호요건 | <p>※ 신고처에 따라 보호요건이 다름 (①>②>③의 순으로 단계적으로 엄격화)</p> <p>① 노무제공처</p> <ul style="list-style-type: none"> • 부정한 이익을 얻을 목적, 타인 에게 손해를 가할 목적, 기타 부정한 목적 등이 없어야 함 • 공익침해 행위가 발생하거나 발생할 수 있다고 생각되어 지는 경우 <p>② 행정기관</p> <ul style="list-style-type: none"> • 부정한 목적이 없어야 함 • 공익침해 사실이 발생하거 나 발생할 수 있다고 믿을 수 있는 상당한 이유가 존재하 여야 함 <p>③ 외부통보</p> <ul style="list-style-type: none"> • 부정한 목적이 없어야 함 • 대상 사실에 있어서 진실상당성 이 있어야 함 • 신고를 이유로 한 불이익 취급 을 받을 진실상당성이 있을 경우 또는 신고에 의하여 증거 인멸 등이 일어날 진실 상당성이 있을 경우 등 예외 적인 경우 | <p>○ 보호되는 신고(제2조 제2항)</p> <p>○ 보호되지 않는 경우를 규정 (① 또는 ②)</p> <p>① 신고 내용이 거짓이라는 사실을 알았거나 알 수 있었을 경우</p> <p>② 신고 등과 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익 신고를 한 경우</p> |

제 3 장 공직자 부패행위 관련 법제의 주요 내용

| 구 분 | 일 본 | 우리나라 |
|-----------------|---|---|
| 보호사항 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 해고무효 ○ 근로자 파견계약 해지 무효 등 원상회복 ○ 격하, 감봉 그 밖의 불이익 취급의 금지 ※ 형사벌, 구조금, 신변보호조치, 보호조치 등의 규정이 없음 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 금지되는 불이익조치를 자세히 열거(제15조 제1항, 제2조 제6항) <ul style="list-style-type: none"> • 해고, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한 그 밖에 부당한 인사조치 • 전보, 전근 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치 • 성과평가, 동료평가 등에서의 차별, 임금의 차별지급 • 집단따돌림, 폭언, 심신 손상행위 • 계약해제 그 밖의 경제적 불이익 ○ 구조금(제27조) <ul style="list-style-type: none"> • 치료비, 임금손실 등 공익신고에 의한 경제적 손해·비용의 보상 ○ 불이익조치를 행한 자에 대한 형사벌(제30조 제1항 제1호) ○ 신변보호조치(생명, 신체에 대한 중대한 침해로부터의 보호)(제13조) ○ 보호조치(불이익조치에 대한 원상회복 등의 보호)(제17조) |
| 신고자의 개인정보 등의 보호 | <p>특별한 규정이 없음. 비밀보장의무, 위무위반에 대한 조치, 누설자에 대한 형사벌 규정 등이 없음</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 비밀보장의무(제12조) ○ 국민권익위원회에 의한 누설자에 대한 징계권 행사 등의 조치요구 ○ 누설자에 대한 형사벌(제30조 제1항 제2호) |

| 구 분 | 일 본 | 우리나라 |
|--------------------|--|--|
| 신고자에 대한 피드백 | <p>○ 서면에 의한 내부신고에 관하여는 사업자가 시정조치를 실시한 경우 또는 공익침해행위가 없는 경우에는 그 내용의 통지를 신고자에 대해 실시하는 노력 의무</p> <p>※ 보상금 규정은 없음</p> | <p>○ 행정기관에 대한 신고의 경우, 공익신고에 관한 조사 종료시(조사불개시, 중단을 포함)에는 신고자에 대한 통지의무(제10조 제3항, 제4항)</p> <p>○ 공익신고에 의해 국가 또는 지방자치단체의 이익이 회복되었을 경우 등에는 신고자에 대한 보상금 지급(제26조)</p> |
| 입증책임 | <p>○ 신고자측에 보호요건 등에 대한 입증책임이 있음</p> <p>※ 추정규정 없음</p> | <p>○ 이하의 경우 등에 신고에 대한 불이익조치를 추정(제23조)</p> <p>① 공익통보자 등을 알아내려고 하는 행위, 신고방해, 신고취소의 강요</p> <p>② 2년 이내에 공익신고자 등에 대한 불이익조치</p> |
| 신고와 비밀준수 의무 등과의 관계 | <p>○ 공익신고를 함에 있어서 남의 이익 또는 공공의 이익(비밀준수 의무 또는 사회적 신용 등)을 침해할 일이 없도록 하는 노력 의무</p> | <p>○ 신고 등과 관련해 신고자에게 이하의 책임이 발생한 경우에도 감면의 여지가 있음(제14조)</p> <p>① 범죄행위의 형벌</p> <p>② 위법행위에 의한 징계</p> <p>③ 직무상 알게 된 비밀의 보지 의무 위반</p> <p>④ 손해배상책임</p> |
| 벌칙규정 | <p>특별한 규정 없음</p> | <p>보호위반시 최대 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금</p> |

제 4 장 공직자 부패방지의 추진체계

제 1 절 개 관

일본의 공직자 부패방지 추진체계 및 조직으로 국가공무원윤리심사회, 윤리감독관, 관민인재교류센터, 재취업 등 감시위원회 등이 있다.

1. 국가공무원윤리심사회

윤리법은 인사원¹⁰²⁾에 국가공무원윤리심사회(이하 ‘심사회’라고 한다)를 설치하도록 하고 있다(제10조). 심사회는 공무에 대한 국민의 신뢰 확보라고 하는 목적 하에, 국가공무원의 직무에 관한 윤리의 보지에 관한 사무를 관장한다.

2. 윤리감독관

직원의 직무에 관한 윤리의 보지를 도모하기 위하여, 법률의 규정에 근거하여 내각에 설치된 각 기관, 내각의 총괄하에 행정사무를 관장하는 기관으로 설치된 각 기관 및 내각의 소관 하에 설치된 기관이나 회계감사원, 각 특정독립행정법인에 각각 윤리감독관 1인을 둔다(윤리법 제39조 제1항).

102) 일본의 인사원(National Personnel Authority)은 국가 공무원의 인사에 관한 사무를 관리하는 내각의 기관이다. 3명의 인사관으로 구성되는 합의제 기관으로, 인사행정의 공평을 유지하기 위해 내각에서 독립된 권한을 행사할 수 있다. 국가 공무원의 근무 조건과 기타 인사와 관련된 이익을 보호하고, 공무원의 임용, 급여와 관련된 권고, 임면, 불평의 처리 등을 담당한다. 인사원은 국가공무원법 제3조에 근거해 설치된 특수한 합의제 기관으로, 인사관 3명으로 조직 된다. 인사관 중 1명은 인사원을 대표하는 인사원 총재로 임명한다. 인사관은 인사 행정에 식견이 있는 사람을 중의원과 참의원의 동의를 얻어 내각이 임명한다. 또한 인사관의 임면은 일본 천황이 인증하며, 총재는 내각이 임명한다. 인사원의 의사 결정은 적어도 주당 1회가 열리는 인사원 회의에 의한다. 인사원에는 사무를 위해 사무총국이 설치되어, 인사원에 의해 사무총장 이하의 직원이 임명된다. 일본 인사원 홈페이지 참조.

3. 국민인재교류센터 및 재취업 등 감시위원회

일본은 인사관리 측면에서의 행정의 투명성을 높여 조직의 운영 과정에서 공무원 부패를 줄이려는 노력을 하여 왔다. 일본에서는 관행적으로 각 부처가 직원이나 퇴직자를 대상으로 하여 영리기업이나 관련 법인에 재취업을 알선하여 왔으나, 2007년 국가공무원법 개정을 통하여 이러한 재취업 알선행위를 금지하고, 퇴직 후 직원이 직무와 이해관계를 지닌 영리 기업에 대한 구직 활동을 퇴직 후 2년 동안 할 수 없게 하는 재취업 제한 규정을 두면서, 정부는 퇴직 공직자의 재취업 창구의 일원적 관리를 도모하고자 내각부에 국민인재교류센터를 설치하고, 그 감시기관으로서 재취업 등 감시위원회를 설치하였다(국가공무원법 제18조의5, 제18조의6, 제18조의7).

제 2 절 국가공무원윤리심사회

I. 개 요

윤리법 제10조에 근거하여 설치된 심사회는 회장과 위원 4인(그 중 1인은 인사관)으로 하여 총 5인으로 구성된다(윤리법 제13조 제1항). 회장 및 위원은 독립하여 직권을 행사할 수 있다(윤리법 제12조). 회장 및 위원은 비상근으로 할 수 있고(윤리법 제13조 제2항), 회장은 심사회를 대표한다(윤리법 제13조 제3항). 위원 중 1명은 인사관 중에서 내각이 임명한다(윤리법 제14조 제2항). 회장 및 임원의 임기는 4년이고(윤리법 제15조 제1항), 재임할 수 있다(윤리법 제15조 제4항).

심사회의 주요한 관장사무는 아래에서 보는 바와 같이, 윤리규정의 제정·개폐에 관한 의견의 제출, 국가공무원의 윤리의 보지에 관한 사항의 조사연구·기획, 국가공무원의 윤리의 보지를 위한 연수의 종합적 기획·조정, 각종보고서의 조사, 윤리법 등 위반의 경우 징계

처분의 기준 작성·변경, 윤리법 등 위반의 의심이 드는 경우의 조사·징계절차의 실시·징계처분의 승인, 각 부·성 등에 대한 지도·필요한 조치의 요구 등이다(구체적인 것은 윤리법 제11조 이하 참조).

Ⅱ. 심사회의 소관사무 및 권한

1. 심사회의 소관사무 및 권한 일반

심사회의 소관사무 및 권한은 윤리법 제5조 제3항 및 제4항, 제9조 제2항 단서, 제39조 제2항과 함께 제42조 제3항에 정하여진 것 이외 아래와 같다(윤리법 제11조).

- (1) 윤리규정의 제정 또는 폐지에 관하여 안을 갖추어 내각에 의견을 제출하는 것(제1항)
- (2) 이 법률 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반한 경우와 관련한 징계처분의 기준작성 및 변경에 관한 것(제2항)
- (3) 직원의 직무에 관한 윤리의 보지에 관한 사항에 관한 조사연구 및 기획을 하는 것(제3항)
- (4) 직원의 직무에 관한 윤리의 보지를 위한 연수에 관한 종합적 기획 및 조정을 하는 것(제4항)
- (5) 윤리규정의 준수를 위한 체제정비에 관하여, 각성청의 장 등에 지도 및 조언을 하는 것(제5항)
- (6) 증여 등 보고서, 주식거래 등 보고서 및 소득 등 보고서 등의 심사를 행하는 것(제6항)
- (7) 이 법률 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반한 행위에 관하여, 임명권자에 대하여 조사를 요구하고, 그 경과에 대한 보고를 요구하고, 의견을 진술하며, 하고자 하는 징계처분에 대하여 승인하는 것과 함께 그 징계처분의 개요의 공표에 대하여 의견을 진술하는 것(제7항)

- (8) 국가공무원법 제17조의2의 규정에 의하여 위임받은 권한에 의하여 조사하는 것(제8항)
- (9) 임명권자에 대하여 직원의 직무와 관련한 윤리의 보지를 도모하기 위하여 감독상 필요한 조치를 강구하도록 요구하는 것(제9항)
- (10) 국가공무원법 제84조의2의 규정에 의하여 위임받은 권한에 의하여 직원을 징계절차에 회부하고, 징계처분의 개요를 공표하는 것(제10항)
- (11) 전각호에 열거된 것 이외, 법률 또는 법률에 근거한 명령에 기초하여 심사회에 속한 사무 및 권한(제11항)

2. 조사 관련 권한

(1) 조사의 단서에 관한 임명권자의 보고(윤리법 제22조)

임명권자는 직원이 이 법률 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반한 행위를 하였다는 의심이 드는 경우에는, 그 취지를 심사회에 보고하여야 한다.

(2) 임명권자에 의한 조사(윤리법 제23조)

- ① 임명권자는 직원이 이 법률 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반하였다는 의심이 들어 당해행위에 관하여 조사를 하는 경우에는, 심사회에 그 취지를 통지하여야 한다(제1항).
- ② 심사회는 임명권자에 대하여, 전항의 조사의 경과에 대하여, 보고하도록 하거나 의견을 전달할 수 있다(제2항).
- ③ 임명권자는 제1항의 조사를 종료한 때에는, 지체없이 심사회에 당해 조사의 결과를 보고하여야 한다(제3항).

(3) 임명권자에 대한 조사의 요구 등(윤리법 제24조)

- ① 심사회는 직원이 이 법률 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반하였다는 의심이 드는 경우에는, 임명권자에게 당해행위에 관한 조사를 하도록 요구할 수 있다(제1항).
- ② 전조 제2항 및 제3항의 규정은 전항의 조사에 대하여 준용한다(제2항).

(4) 공동조사(윤리법 제25조)

심사회는 제23조 제2항(전조 제2항에서 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에 의한 보고를 받고 필요가 있다고 인정되는 때에는, 이 법률 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반한 행위에 대하여, 당해 임명권자와 공동으로 조사할 수 있다. 이 경우 심사회는 당해 임명권자에게 공동으로 조사를 행하는 취지를 통지하여야 한다.

(5) 심사회에 의한 조사(윤리법 제28조)

- ① 심사회는 제22조의 보고 또는 그 외 방법에 의하여 직원이 이 법률 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반하였다는 의심이 드는 경우에, 직원의 직무에 관한 윤리의 보지에 관하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는, 당해 행위에 관하여 조사의 개시를 결정할 수 있다. 이 경우에, 심사회는 사전에 당해 조사의 대상이 된 직원의 임명권자의 의견을 청취하여야 한다(제1항).
- ② 심사회는 전항의 결정을 한 경우에는, 동항의 임명권자에게 그 취지를 통지하여야 한다(제2항).
- ③ 임명권자는 전항의 통지를 받은 경우에는, 심사회가 하는 조사에 협력하여야 한다(제3항).

④ 임명권자는 제2항의 통지를 받은 경우, 제1항의 조사의 대상이 된 직원에 대하여 징계처분 또는 퇴직에 관한 처분을 행하고자 하는 경우에는, 사전에 심사회에 협의하여야 한다. 다만 제29조 제1항에 의하여 징계처분의 권고를 받은 경우 또는 제31조에 의한 통지를 받은 경우에는, 그러하지 아니하다.

3. 징계처분과 관련한 권한

(1) 임명권자에 의한 징계(제26조)

임명권자는 직원이 이 법률 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반한 행위가 있음을 이유로 징계처분을 하고자 할 때에는, 사전에 심사회의 승인을 얻어야 한다.

(2) 임명권자에 의한 징계처분의 개요의 공표(제27조)

① 임명권자는 직원이 이 법률 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반한 행위가 있음을 이유로 징계처분을 한 경우, 직원의 직무에 관한 윤리의 보지를 도모하기 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는, 당해 징계처분의 개요를 공표(제7조 제1항의 주식거래 등 보고서 중의 당해 징계처분에 관한 주식거래 등에 관한 부분의 공표를 포함한다. 이하 동일)할 수 있다(제1항).

② 심사회는 임명권자가 전항의 징계처분을 한 경우, 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는, 당해 임명권자에게 당해 징계처분의 개요의 공표에 대하여 의견을 전달할 수 있다(제2항).

(3) 심사회에 의한 징계처분의 권고 및 징계(윤리법 제29조, 제30조)

① 심사회는 전조의 조사의 결과, 임명권자가 징계처분을 하는 것이 적당하다고 인정되는 경우에는, 임명권자에 대하여 징계처분을 행하

여야 한다는 취지의 권고를 할 수 있다(윤리법 제29조 제1항).

② 임명권자는 전항의 권고에 관한 조치에 대하여, 심사회에 보고하여야 한다(윤리법 제29조 제2항).

③ 심사회는 제28조의 조사를 거쳐, 필요하다고 인정되는 때에는, 당해 조사의 대상이 된 직원을 징계절차에 회부할 수 있다(윤리법 제30조).

(4) 조사종료 및 징계처분의 통지(윤리법 제31조)

심사회는 제28조의 조사를 종료한 때 또는 전조의 규정에 의한 징계처분을 한 때에는, 그 취지 및 그 내용을 임명권자에게 통지하도록 한다.

(5) 심사회에 의한 징계처분의 개요의 공표(윤리법 제32조)

심사회는 제30조의 규정에 의하여 징계처분을 한 경우에, 직원의 직무에 관한 윤리의 보지를 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는, 당해 징계처분의 개요의 공표를 할 수 있다.

제 3 절 윤리감독관

I. 개 요

윤리감독관은 그가 속한 행정기관 등의 직원에 대하여 그 직무에 관한 윤리의 보지에 관하여 필요한 지도 및 조언을 함과 동시에, 심사회의 지시에 따라 당해 행정기관 등의 직원의 직무에 관한 윤리의 보지를 위하여 체제를 정비하여야 한다(윤리법 제39조 제2항).

Ⅱ. 윤리감독관의 책무 등

1. 윤리감독관은 법 또는 이 정령에서 정한 사항의 실시에 관하여 다음에 열거된 책무를 갖는다(윤리규정 제15조).

- (1) 그가 속한 행정기관 등의 직원으로부터 상담을 받는 경우, 필요한 지도 및 조언을 할 것(제1항)
- (2) 그가 속한 행정기관 등의 직원이 특정인과 국민의 의혹과 불신을 초래할 관계를 갖고 있는지 여부의 확인에 노력하고, 그 결과에 근거하여 직원의 직무에 관한 윤리의 보지에 관하여, 필요한 지도 및 조언을 할 것(제2항)
- (3) 그가 속한 각성청의 장 등을 도와, 그가 속한 행정기관 등의 직원의 직무에 관한 윤리의 보지를 위하여 체제정비를 할 것(제3항)
- (4) 법 또는 법에 근거한 명령을 위반하는 행위가 있는 경우, 그 취지를 그가 속한 행정기관 등에 보고하는 것(제4항)

2. 또한 윤리감독관은 그가 속한 행정기관 등의 직원에게, 법 또는 이 정령에서 정한 그 직무의 일부를 하게 할 수 있다(윤리규정 제15조 제2항).

Ⅲ. 윤리감독관에 대한 상담, 신고 등

1. 직원과 이해관계자 간의 금지행위의 예외사항에 대한 상담

- (1) 직원은 사적인 관계(직원으로서의 신분에 관계없는 관계를 말한다. 이하 동일)가 있는 자이면서, 이해관계자에 해당하는 자와의 간에는, 직무상 이해관계 상황, 사적인 관계의 경위 및 현재의 상황과 함께 행하고자 하는 행위의 태양 등을 감안하여, 공정한 직무의 집행에

대한 국민의 의혹과 불신을 초래할 염려가 없다고 인정되는 한에 있어서, 윤리규정 제3조 제1항의 규정에도 불구하고, 동항 각호(제9호는 제외)에 열거된 행위를 할 수 있다(윤리규정 제4조 제1항).

(2) 직원은 전항의 공정한 직무의 집행에 대한 국민의 의혹과 불신을 초래할 염려가 없는지 여부를 판단할 수 없는 경우에는, 윤리감독관(윤리규정 제39조 제1항의 윤리감독관을 말한다)에게 상담하고, 그 지시에 따라야 한다(윤리규정 제4조 제2항)

2. 이해관계자와 함께 식사하는 경우의 신고

직원은 자기의 식사에 필요한 비용을 이해관계자의 부담으로 하지 않고 이해관계자와 함께 식사하는 경우에, 자기 식사비용이 1만엔을 초과하는 경우에는, 아래 열거된 경우를 제외하고, 사전에 윤리감독관이 정한 사항을 윤리감독관에 신고하여야 한다. 다만 부득이한 사정으로 미리 신고를 할 수 없었던 경우에는, 사후에 신속히 당해 사항을 신고하여야 한다(윤리규정 제8조).

- (1) 다수인이 참석하는 입식파티에서 이해관계자와 함께 식사하는 경우(제1항)
- (2) 사적인 관계인 이해관계자와 함께 식사를 할 때, 자기 식사비용을 자기 또는 자기와 사적인 관계에 있는 자로서 이해관계자에 해당하지 않는 사람이 부담하는 경우(제2항)

3. 강연 등에 관한 승인

(1) 직원은 이해관계자로부터 의뢰에 의하여 보수를 받고, 강연, 토론, 강습 혹은 연수에서 지도 혹은 지식의 교수, 감수, 편집 또는 라디오 방송 혹은 텔레비전 방송의 방송프로그램의 출연을 하고자 하는 경우에는, 사전에 윤리감독관의 승인을 얻어야 한다(윤리규정 제9조 제1항).

(2) 윤리감독관은 이해관계자로부터 받은 전항의 보수에 관하여, 직원의 직무의 종류 또는 내용에 따라 직원에게 참고가 될 수 있는 기준을 정하여야 한다(윤리규정 제9조 제2항).

4. 윤리감독관에 대한 상담

직원은 스스로 행한 행위의 상대방이 이해관계자에 해당되는지 여부를 판단할 수 없는 경우 또는 이해관계자 간에 행한 행위가 윤리규정 제3조 제1항 각호에 열거된 행위에 해당하는지 여부를 판단할 수 없는 경우에는, 윤리감독관에게 상담하여야 한다(윤리규정 제10조).

제 4 절 관민인재교류센터

I. 개 요

인사관리 측면에서 행정투명성을 높이기 위하여 일본은 여러 차례의 행정개혁을 단행하였다.¹⁰³⁾ 그 중에서 대표적인 것으로 2001년 행정개혁을 들 수 있다. 2001년 행정개혁은 중앙정부에 대한 기존의 24개 성청을 1부 12성 대부·성 체제로 개편함으로써 부처 할거주의의 폐해를 시정함과 아울러 행정의 투명화도 그 핵심적인 목표였다. 행정의 투명화의 방안으로 독립행정법인제도를 통하여 행정운영에 있어 자기의 책임성을 높이고, 정책 결과를 공표하며, 시민의 의견제출 절차를 확충하고자 하였다. 그런데 이러한 노력은 일본의 공무원 부패의 한 원인으로 지적되어 온 아마쿠다리(天下り)¹⁰⁴⁾에 대한 구체적

103) 일본에서 공직자 윤리확보를 위하여 취한 방안 중 인사관리 측면에서의 제도적 대응, 특히 아마쿠다리 규제에 관하여는 松村岐夫 編著, 120-145면; 길종백, 일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응에 관한 연구, 한국조직학회보 제7권 제3호, 2010, 67면 이하; 길종백·하정봉, 일본 공무원인사제도에 있어서 아마쿠다리(天下り) 개혁에 관한 연구, 한국인사행정학회보 제12권 제2호, 2013, 135면 이하; 신장철, 일본의 대장성 개혁과 아마쿠다리, 일본연구 제18집, 2012, 405면 이하 참조.

해결의 실마리를 제공하지 못함으로써 한계를 맞게 된다.¹⁰⁵⁾¹⁰⁶⁾¹⁰⁷⁾¹⁰⁸⁾

- 104) 아마쿠다리란 관료가 퇴직 후에 자신이 재직하고 있던 성청과 관련성이 높은 민간기업, 특수법인 또는 지방자치단체에 간부나 중역으로 재취업하는 관행을 말한다. 아마쿠다리(天下り)의 개념 및 일본 국가공무원의 재취업 상황 등에 대한 자세한 논의는 松村岐夫 編著, 120-139면; 길종백, 70면; 길종백·하정봉, 137-140면; 신장철, 406-407면 참조.
- 105) 일본의 경우 1985년 이후 국가공무원법 등 관련 법 개정으로 공무원의 정년이 60세가 되었다(국가공무원법 제81조의2). 그러나 실제로는 일정 직급 이상의 경우, 관행적으로 권장퇴직이 행하여져 왔고, 이러한 원인으로 인하여 알선 등에 의한 재취업지원 관행이 행하여져 왔다. 이것이 소위 아마쿠다리 또는 낙하산인사의 관행이라 하는 것이다. 또한 일본은 2차 세계 대전 이전에는 다른 선진국들과 유사한 수준의 연금이 보장되어 공직자가 퇴직 후에도 퇴직 전 정도의 생활수준을 유지할 수 있어 알선 등에 의한 공직자의 재취업 등이 문제되지 않았다고 한다. 그러나 전후 고도 경제성장에 따라 행정조직 외부에 특수 법인 등의 조직의 급증으로 비효율을 초래하게 되자 이에 대한 개혁이 단행되었고, 1970년 이후 추진되어 온 공적 연금제도의 개혁의 결과 1986년 연금제도의 대대적 개혁이 이루어져 고위관료에게 불리한 상황이 전개되었다. 이로 인하여 과장급으로 퇴직시, 최종 년수입의 3할 정도의 연금으로 퇴직 전후의 월수입과 큰 차이가 있게 되자 명예퇴직의 관행과 결합되어 알선에 의한 재취업 지원의 관행을 낳고 일본 공직자 사회의 커다란 문제가 되었다. 이상과 같이 일본에서의 공직자의 퇴직 후의 알선에 의한 재취업 관련 문제는 공무원의 정년보장, 연금, 공무원 인사제도 전반 등과 관련된 문제임을 알 수 있고, 2000년대에 들어서 정년연장의 추진과 아마쿠다리 규제가 강화된 결과 성청내 잉여조직원의 활용문제가 대두되기도 하였다. 현재에도 이와 관련하여 정년 후의 재고용, 정년연장(2016년부터 공무원 정년이 60세에서 62세로 연장됨), 총급여의 조정, 적정한 퇴직관리의 유지, 복리후생의 충실 방안 등에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 松村岐夫 編著, 120-151면; 이유봉, 공직윤리제도, 83면; 길종백·하정봉, 135면 이하, 특히 150-151면; 인사원 홈페이지 참조.
- 106) 2007년 이전의 국가공무원법 제103조 제2항 및 제3항에 의하면 직원은 소관청의 장의 신청과 인사원의 승인을 얻은 경우를 제외하고는 이직 후 2년간은 이직 전 5년간 재직하고 있었던 국가기관 및 독립행정법인과 밀접한 관련이 있는 영리기업에 취업할 수 없도록 규정하고 있었다. 또한 인사원은 직원취업의 승인처분에 대해 매년 국회 및 내각에 보고하도록 하였다(제103조 제9항). 이러한 규정은 직원 개인이 재직 중 기업과 부당한 관계를 맺고 이를 이용하여 퇴직 후 재취업의 편의를 제공받는 것을 방지 하는 것을 목적으로 하고 있었다. 그러나 실제에 있어서는 인사원 승인을 받은 사례는 비관리직을 포함하여도 그리 많지 않은 수준이었다. 그 이유는 대부분의 관리직 퇴직자는 제103조에 의한 규제를 회피하기 위하여 이직 후 2년간 영리기업 이외의 특수법인 및 공익법인에 취업한 후 타 공익법인이나 민간기업으로 옮겨가는 것이 일반적이었기 때문이었다. 眞淵勝, 行政學, 2009, 58-59면; 길종백·하정봉, 148면; 신장철, 410면.
- 107) 대표적인 예로 대장성, 현재의 재무성과 관련되는 아마쿠다리 건수, 즉 국가공무원법 제103조와 인사원 규정에 의하여 인사원에 의한 민간 기업으로의 아마쿠다리 승인 건수를 보면 2001년 행정개혁 이전의 경우와 이후의 경우를 비교해 보면 오히려 2001년 행정개혁 이후가 오히려 더 증가한 것으로 나타나고 있다. 이처럼 일본의 국가공무원법에 금지규정이 있음에도 불구하고 민간 기업에서의 아마쿠다리 관행에 의한 낙하산 인사는 좀처럼 해소되지 않았으며, 오히려 증가 일로에 있음으로써 사회적

그리하여 2007년 6월 국가공무원법의 개정이 이루어지면서 아마쿠다리¹⁰⁹⁾에 대한 대응을 포함하여 국가공무원의 인사관리 등에 몇

문제로 제기되기에 이르렀다. 이러한 대장성의 아마쿠다리 관행의 배경에는 대장성의 호송선단 방식이라는 보호행정이 낳은 금융업계와의 유착관계에서 비롯된 것이다. 특히 대장성은 공단, 사업단 등의 재정투융자기관인 특수법인의 예산, 인원, 임원 및 직원의 보수·급여까지도 감시 및 감독하는 위치에 있음에도 불구하고, 이들 특수법인 임원의 상당수가 대장성 출신의 낙하산 관료에 의해 채워져 경영활동이 이뤄진다는 중대한 문제가 존재하고 있었다. 대장성과 관련하여 조금 더 보면 다음과 같다. 전후 일본경제는 특히 1950년대 중반부터 1970년대 중반까지 비약적인 경제성장을 달성하였으며, 그 이후에도 적어도 1980년대까지 안정적인 성장을 유지하였다. 이러한 일본경제의 성공은 다양한 요인에 의해서 설명할 수 있는데, 이를 설명하는 관점 중의 하나는 정부정책의 역할에 주목하는 것인데, 가령 금융정책당국과 산업정책당국은 각각 은행·기업과 긴밀한 협조관계를 구축하고, 이러한 관민협조관계를 바탕으로 효과적으로 시장에 개입하였다. 관민협조관계를 구축함에 있어 아마쿠다리는 중요한 역할을 담당하였다. 아마쿠다리 관행은 물론 금융부분에만 국한된 것은 아니지만, 민간은행에는 대장성 및 일본은행 출신들이 대량으로 존재하고, 이처럼 민간금융기관에 대량의 아마쿠다리가 존재하는 것은 금융당국이 금융에 대해서 광범위한 규제권한을 가지고 있었던 것과 밀접한 관계가 있다. 즉 금융당국과 민간금융기관은 아마쿠다리 제도를 통해 긴밀한 협조관계를 구축하였으며, 이러한 협조관계는 금융규제의 유효성을 높이는데 기여하였다고 할 수 있다. 그런데 1990년대 금융위기를 계기로 관민협조관계에 대한 부정적인 시각이 증대하였다. 1990년경 거품경제의 붕괴 이후에 일본의 금융기관은 대량의 부실채권을 보유하게 되었는데, 이는 관민유착 하에서 민간금융기관에 대한 금융규제와 감독이 적절하게 이루어지지 못한 결과라고 여겨졌다. 박성빈, 금융위기 이후 일본의 관민협조관계의 변화, 일본연구 제 55호, 2013, 49-50면; 신장철, 407-409면, 414-417면.

- 108) 대장성의 아마쿠다리 인사관행에 대한 사회적 비판과 정부의 개혁 의지, 정부기구의 재편과 법제도의 정비 등을 통한 억제책이 마련되어 있음에도 불구하고, 개혁초기의 시점에 한정지어서 그 실태를 살펴보면, 낙하산 인사관행이 획기적으로 줄어들고 있지 않았다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 퇴직 관료가 가진 기술과 견식의 활용이라는 요소가 작용하는데, 오랜 관료 생활을 통해 축적된 특정 업무에 대한 전문성에 대한 사회적 수요가 존재하고 있다는 것이다. 둘째, 민간기업의 관청 인맥 형성과 정보 수집에 대한 수요적 측면을 들 수 있다. 즉 퇴직 관료는 현역 기간 중에 형성된 관청 및 민간조직에 대한 광범위한 인적 네트워크와 이를 통한 다양하고 차별화된 정보를 확보할 수 있는 역량과 능력을 보유하고 있다는 점이다. 셋째, 고급관료의 조직 퇴직에 따르는 생계를 위한 수단으로 재취업의 기회를 제공하여야 하는 복지후생과 관련된 문제가 내부에 존재하고 있다. 넷째, 개인의 취업 및 직업선택의 자유를 부당하게 제한한다는 측면이 있다. 이와 같이 일본에서의 아마쿠다리 관행은 퇴직관료의 전문성 활용과 민간 영리기업의 수요, 권력 또는 기득권 세력의 이해관계와 규제의 한계 등이 상호 중층적으로 작용함으로써, 이른바 낙하산 인사 총량 불변의 원칙이 성립하기 때문에 획기적으로 개선되지 않는 것으로 해석할 수 있다. 신장철, 418-420면.
- 109) 일본에서의 공무원 윤리확보 내지 부패척결은 아마쿠다리(天下り)를 근절하기 위해 국가가 노력하는 모습과 깊은 관련을 갖는데, 공무원의 부패를 감소시키기 위해서

가지 새로운 내용이 추가되었다. 이 중의 하나가 퇴직 공직자의 재취업 창구의 일원적 관리를 도모하고자 내각부에 관민인재교류센터를 설치하고, 그 감시기관으로서 재취업 등 감시위원회를 설치하는 것이었다(국가공무원법 제18조의5, 제18조의6, 제18조의7).¹¹¹⁾ 즉 일본에서는 관행적으로 각 부처가 직원이나 퇴직자를 대상으로 하여 영리기업이나 관련 법인에 재취업을 알선하여 왔으나, 국가공무원법 개정으로 이러한 재취업 알선행위가 금지되고, 또한 퇴직한 직원이 직무와 이해관계를 지닌 영리 기업에 대한 구직 활동을 퇴직 후 2년 동안 할 수 없게 하는 재취업 제한 규정을 두면서, 정부는 공무원의 재취업을 규제하기 위하여 내각부에 2008년 12월 관민인재교류센터를 설치하고, 퇴직 공직자의 재취업을 일원적으로 관리하고자 하였다.¹¹²⁾

개인의 윤리적인 측면뿐만 아니라 그것과 연관되는 인사 관리적 측면에서의 제도적 개혁이 진행되고 있다. 아마쿠다리 관행은 정부가 높은 규제권한을 지니고 있는 것이 그 원인을 찾을 수 있는데, 민간기업의 입장에서는 전직관료가 갖고 있는 관료기관 내부의 인적 네트워크와 영향력을 활용하여 재량권 규제에 대한 정보를 수집하고 영향력을 행사하고자 하는 장점을 지닌다. 정부 입장에서도 규제 대상이 기업과의 협력적 관계를 통해 행정의 효율성을 높일 수 있다. 아마쿠다리는 정부와 민간기업사이에 네트워크 형성이라는 순기능을 지니고 있었다. 그러나 관료들이 미래를 생각하여 기업에 대하여 선심성 행정을 실시하게 되고 이것이 기업과의 유착, 즉 민관 유착이나 예산낭비를 가져온다는 점에서 점차적으로 부패 발생의 주요 원천으로 인식되기에 이르렀다. 길종백, 70면.

110) 아마쿠다리 관행의 형성과정 및 배경, 현재의 상황 등의 상세한 내용은 松村岐夫 編著, 122-151면; 길종백·하정봉, 135면 이하, 특히 142-146면, 156-159면 참조.

111) 2007년 국가공무원법 개정의 주요한 내용으로는 인사평가제도의 정비, 직제상의 단계와 표준근무수행능력의 설정, 아마쿠다리 규제대상을 영리기업 이외 법인까지 확대, 부성청에 의한 재취업 알선 금지, 재취업 현황 공표 및 국회보고, 관민인재교류센터의 설치, 특정독립행정법인의 임원에 대해 개정법의 적용 등이 있다. 특히 2007년 개정법은 구국가공무원법에서 규정하였던 이직 후 2년간 업무와 밀접한 영리기업에 대한 취업규제 조항은 폐지하는 대신 부성청에 의한 재취업 알선 금지 이외에 현직 직원이 스스로 직무와 이해관계가 있는 영리기업에 대해 구직활동을 행하는 것을 금지하였고(제106조의3), 재취업자가 이직 전에 재직했던 조직의 임직원 등에 대해 영향력을 행사하는 활동을 금지하였다(제106조의4). 재취업 알선행위 및 구직활동 규제위반시 직원은 3년 이하의 징역형에 처해지고 부당한 영향력을 행사한 지취업자와 영향력 행사를 받아들여 부정행위를 한 직원에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 길종백, 68면; 길종백·하정봉, 148-149면 참조.

112) 길종백, 68면.

관민인재교류센터설치를 통한 재취업알선이 필요한 이유는 부성청에 의한 재취업 알선을 금지하고 재직 중 구직활동을 엄격히 금지하게 되면 국가공무원의 신분보장을 근거로 퇴직자가 급감하고 그 결과 인사의 경직화 심화, 감축관리 곤란 등의 부작용이 발생할 것이라는 점과 센터에 의한 알선은 예산과 권한을 배경으로 한 각 성청의 영향력 행사가 배제되며 성청 내 인사의 일환으로 이루어지는 것이 아니기 때문에 아마쿠다리 폐해를 시정할 수 있다는 것이다.¹¹³⁾ 관민인재교류센터의 중심적 역할은 아마쿠다리의 근절과 시장 가치에 따른 재취업의 실현이라 할 수 있다.¹¹⁴⁾ 유능한 인재가 관민을 묻지 않고 적소에 활용됨으로써 인재의 이동이 가능하게 되는 것도 중요한 점이다. 즉 관민인재센터의 설치는 국민의 불신을 해소하고, 행정의 폐해를 시정함과 동시에, 관민간의 교류를 적극적으로 지원함으로써 관민간의 인재 교류를 활성화하고, 간소하며 효율적인 정부의 실현, 국가 전체의 인재의 유효활용을 목적으로 한다.¹¹⁵⁾¹¹⁶⁾

113) 김종백·하정봉, 149면.

114) 松村岐夫 編著, 143면; 김종백, 70면, 주29).

115) 松村岐夫 編著, 143면.

116) 참고로 일본에서의 퇴직 공무원의 재취업 규제 문제는 일본 관료사회의 특징과도 깊은 관계를 가진다. 관리직 인원을 성청이 직접 선발하는 것은 물론이고 퇴직 후 재취업도 성청이 주도함으로써 관료들의 충성심은 내각보다 성청에 두어져 왔다. 이러한 상황에 대응하여 1990년대 중반 이후, 특히 2000년대 후반에 접어들면서 수상의 리더십 강화, 내각의 인사통제권 강화라는 정부와 관료의 관계 변화가 아마쿠다리 규제의 동력이며, 아마쿠다리 규제는 결과적으로 내각의 관료통제를 강화하는 수단으로써 기능할 가능성이 크다. 즉 아마쿠다리의 개혁은 일본의 전통적인 관료제 작동양식의 변화와 깊은 관련이 있는데, 2000년 이후의 아마쿠다리 규제 강화는 관련 부패에 대한 인식증가 및 관료기능 저하를 배경으로 인적네트워크를 통한 합리적 행정시스템 및 성청을 중심으로 하는 관료자율성을 축소하려는 시도와 맞닿아 있다. 아마쿠다리 규제강화는 행정개혁의 상징인 동시에 정치인, 특히 수상을 정점으로 하는 내각의 관료에 대한 통제권을 강화하는 수단으로 기능하고 있고 그 과정에서 성청할거주의는 약화될 가능성이 크다. 김종백·하정봉, 155-156면.

II. 조직구성 및 소관사무

1. 구 성

관민인재교류센터에는 총무과, 법령 등 준수 담당실, 주임조정관 3인을 둔다. 총무과는 소관 사무의 종합 조정 및 센터 직원의 인사, 재취업 지원 의뢰 접수, 그리고 인재 교류의 원활한 실시를 지원하는 업무 등을 담당한다. 법령 등 준수 담당실은 재취업 지원에 관련되는 법령 준수에 관한 정보 수집 및 조사, 필요한 정보 제공 등을 담당하며, 주임조정관은 재취업에 관한 사무를 관장한다.

2. 소관사무

내각총리대신이 직원의 이직에 있어 이직 후의 취업을 원조하기 위하여 위임한 사무를 행한다(제18조의6 제2항). 즉 관민인재교류센터는 관민인재교류의 원만한 실시를 위하여, 부성 등 및 민간기업 등에 대한 정보제공¹¹⁷⁾ 등을 하고, 관민인재교류에 관한 제도 및 그 운영상황에 관하여 홍보를 함과 동시에 민간기업 등을 대상으로 하여 설명회를 개최하는 등 개발활동을 한다(관민인재교류센터에 위임하는 사무의 운영에 관한 지침 및 관민인재교류의 원만한 실시를 위한 지원에 관한 지침 참조).¹¹⁸⁾

117) 내각부 관민인재교류센터는 2007년부터 개최되고 있는 관민인재교류추진회의에서의 제안을 받아, 총무성, 인사원 및 경제3단체와 함께 관민인재교류를 위한 정보제공을 위하여 관민인사교류추진네트웍을 형성하고, 기업·정부 간의 각각의 필요에 따른 지원프로그램을 만드는 작업 등을 한다. 관민인재센터 홈페이지 참조.

118) 관민인재센터 홈페이지 참조.

Ⅲ. 활동 현황

2007년 국가공무원법 개정의 주요 내용은 퇴직 공직자의 재취업 알선 금지이다. 2009년에는 아마쿠다리 근절을 위하여 각성청에 의한 공무원의 재취직 알선이 금지되고, 관민인재교류센터에 의한 알선도, 정부조직의 개편 등으로 불가피하게 이직을 해야만 하는 경우를 제외하고는 일체 하지 않기로 하면서 재취업 알선을 실시하지 않게 되었고, 2010년 3월 부터 직접적인 재취업 알선 및 지원 업무를 종료하였다.¹¹⁹⁾¹²⁰⁾

그 후 관민인재교류센터는 조기퇴직모집제도의 시행에 따라 2013년 10월 부터 민간의 재취업지원회사를 활용한 재취업지원 업무를 하고 있다.¹²¹⁾

제 5 절 재취업 등 감시위원회

I. 개 요

일본은 1990년대의 공직자 부패문제를 척결하기 위한 방안으로, 1999년 윤리법을 제정하여 공직자의 윤리의식을 고양함과 동시에, 국가 공무원법에서는 공직자의 퇴직 후 재취업 등을 엄격히 제한하고자 하였다. 즉 국가공무원법에서는 퇴직 후 2년간 퇴직 전의 5년간 재직 했던 국가기관과 밀접한 관계가 있는 사기업에 재취직하는 것을 금하고 예외적으로 인사원의 승인이 있는 경우에만 이를 허용하고 있었다.¹²²⁾ 이로 인하여 당시 대부분의 공무원은 퇴직 후 2년간은 영리기업 외의

119) 길종백, 68면.

120) 아마쿠다리 제도의 붕괴를 분석함에 있어서 1990년대 중반 이후의 금융개혁과 2007년, 2009년 정부에 의한 아마쿠다리 규제강화 조치는 중요한 계기가 되었다. 박성빈, 58면.

121) 민간의 재취업지원회사를 통한 재취업자의 수 등 공표자료에 대하여는 상기 관민 인재센터 홈페이지 참조.

122) 松村岐夫 編, 132-133면; 이유봉, 공직윤리제도, 63면.

특수법인이나 공공단체에 취직한 후, 퇴직 후 2년이 경과한 이후에 다른 공익법인이나 민간기업으로 전직하는 관행이 형성되었다.¹²³⁾ 그러다 2007년 국가공무원법이 개정되면서 2년간의 대기기간제도가 폐지되고, 취업활동·알선활동·출신부처 구성원과의 접촉에 대한 규제가 이루어지게 되었다.¹²⁴⁾

인사관리 측면에서의 행정투명성을 높이고, 아마쿠다리 등의 관피아를 척결하기 위한 방안으로 국가공무원법에 근거하여 국민인재교류센터와 함께 재취업규제의 실효성을 확보하기 위하여 국가공무원의 퇴직 및 재취업의 관리·규제에 대한 감시기관으로서 재취직 등 감시위원회를 설치하도록 하였다(국가공무원법 제106조의5, 내각부설치법 제37조 제2항).

재취업 등 감시위원회는 재취업 등 규제를 위한 감시기관으로서, 2007년 국가공무원법 개정에 의하여 내각부 본부에 설치된 독립적이고 공정한 제3자 기관이다.

II. 구 성

심의회외의 하나인 감시위원회는 위원장 1인(상근)과 위원 4인(비상근)을 포함하여 5인으로 구성되는 합의제 조직이다(국가공무원법 제106조의6, 제106조의7 제1항, 제2항). 위원장 및 위원은 독립하여 그 직을 행한다(국가공무원법 제106조의6).

위원회 아래에는 재취업 등 규제 위반행위에 대한 조사 등을 하는 복수의 재취직 등 감찰관(국가공무원법 제106조의14)과 위원회의 사무를 처리하는 사무국(국가공무원법 제106조의15)이 설치되어 있다.

123) 松村岐夫 編, 133면; 이유봉, 공직윤리제도, 63면.

124) 松村岐夫 編, 133면; 이유봉, 공직윤리제도, 63면.

Ⅲ. 소관사무

재취업 등 감시위원회는 독립적이고 공정한 제3자 기관으로서, 재취업 등의 위반행위에 대한 조사, 임명권자 등에 대한 권고, 재취업 등 규제외 예외사항에 대한 승인 등의 사무를 처리한다(국가공무원법 제 106조의16 내지 제106조의21).

특히 재취업 등 감시위원회의 주요한 조사권한은 다음과 같다(국가공무원법 제18조의3, 제110조 등).

< 표 - 재취업 등 감시위원회의 주요한 조사권한 >

| 항 목 | 내 용 | 벌칙(※1) |
|-------------------------|--|--|
| 증인소환 | 조사에 관하여 필요한 경우에는, 증인을 소환할 수 있다. | 증인소환을 받고, 정당한 이유 없이 이에 응하지 않는 자 및 허위의 진술을 행한 자(※2)는 3년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금 |
| 서류제출요구 | 조사에 관하여 필요한 경우에는, 조사하여야 할 사항과 관계가 있다고 인정되는 서류 또는 사진의 제출을 요청할 수 있다. | 서류제출요구를 받고, 정당한 이유 없이 이에 응하지 않은 자 및 허위의 사항을 기재한 서류 또는 사진을 제출한 자(※2)는 3년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금 |
| 조사대상인 직원 또는 전직직원에 대한 질문 | 조사에 관하여 필요하다고 인정되는 경우에는 조사대상인 직원 또는 전직직원에게 출두를 요구하고 질문할 수 있다. | — |

| 항 목 | 내 용 | 벌칙(※1) |
|------|--|--|
| 입회검사 | 조사에 관하여 필요하다고 인정되는 경우에는, 조사대상인 직원이 근무하는 장소(직원으로 근무한 장소를 포함한다)를 방문하여 대장서류 그 외 필요한 물건을 검사하거나 관계자에게 질문할 수 있다. | 방문조사의 거부, 방해 혹은 기피하거나 질문에 대하여 진술을 하지 않거나 허위의 진술을 한 자(조사대상인 직원 또는 전직직원은 제외)(※2)는, 3년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금 |

※ 1 이러한 형사벌 이외에 임명권자에 의한 징계처분 등이 과하여질 가능성이 있다.
 ※ 2 이러한 행위를 기획, 명령, 고의로 인용, 교사, 방조한 자도 이상과 같이 처벌한다.

IV. 국가공무원법의 재취업 등 규제의 구체적 내용

1. 서

국가공무원법에 규정된 공직자의 재취업 등에 관한 규제는 다음의 3가지이다.

- (1) 다른 직원·전직 직원의 재취업 의뢰·정보제공 등 규제 (제106조의2)
- (2) 현직 직원에 의한 이해관계기업 등에 대한 구직활동 규제 (제106조의3)
- (3) 재취업자(전직직원)에 의한 전직 직장에 대한 의뢰 등의 규제 (제106조의4)

2. 다른 직원·전직 직원의 재취업 의뢰·정보제공 등 규제 (국가공무원법 제106조의2)

- (1) 직원은 영리기업 및 영리기업 이외의 법인(이하 ‘영리기업 등’이라 한다)에 대하여, 아래 사항은 금지된다(동조 제1항).

- ① 다른 임직원 또는 임직원이었던 자(이하 ‘임직원 등’이라고 한다)를, 당해 영리기업 등 또는 그 자법인에 재취업시키는 것을 목적으로 하여, 당해 임직원 등에 관한 정보를 제공하는 것 또는 재취업시키고자 하는 지위에 관한 정보제공을 의뢰하는 것
- ② 다른 임직원 등을 당해 영리기업 등 또는 그 자법인에 재취업시키고자 하는 요구 또는 의뢰하는 것

(2) 규제의 예외(동조 제2항, 제3항)

- ① 직업안정법, 선원직업안정법 그 외 다른 법령에서 정한 직업의 안정에 관한 사무로서 행한 경우
- ② 독립행정법인, 특수법인 등에 법률 등에 의하여 파견된 경우
- ③ 국민인재교류센터 직원이 그 직무로서 행한 경우

3. 현직 직원에 의한 이해관계기업 등에 대한 구직활동 규제
(국가공무원법 제106조의3)

(1) 직원이 이해관계기업 등에 대하여, 아래 사항은 금지된다(동조 제1항).

- ① 이직 후에 당해 이해관계기업 등 또는 그 자법인에 재취업할 것을 목적으로 하여, 자기에 관한 정보를 제공하는 것 또는 재취업하고자 하는 지위에 관하여 정보제공을 의뢰하는 것
- ② 재취업에 대한 요구 또는 약속하는 것

(2) 이해관계기업 등의 정의

직원이 직무로서 담당하는 사무의 상대방 중, 아래 ①에서 ⑦ 중 어느 하나에 해당하는 영리기업 등을 말한다.¹²⁵⁾

- ① 인허가 등을 받아 사업을 행하거나 행하고자 하는 영리기업 등

125) 일본 내각부 홈페이지(<http://www5.cao.go.jp/kanshi/index.html>) 참조.

- ② 보조금 등의 교부를 받아 교부대상 사업을 하거나 하고자 하는 영리기업 등
- ③ 입회검사, 감사 혹은 감찰을 받거나 받고자 하고 있는 영리기업 등
- ④ 불이익처분을 한 경우의 영리기업 등
- ⑤ 법령의 규정에 근거하여 행정지도를 현재 받고 있는 영리기업 등
- ⑥ 국가 등과 일정한 계약을 체결하거나 계약을 청약하고자 하는 영리기업 등
- ⑦ 범죄의 수사, 공소의 제기 또는 형의 집행을 받은 영리기업 등

(3) 규제의 예외(동조 제2항)

- ① 독립행정법인, 특수법인 등에 현재 파견 중인 직원이 당해법인에 대하여 행하는 경우
- ② 본성계장급 이하의 직원(윤리법 제2조 제2항 각호에 열거된 본성 과장보좌급 이상의 직원 이외의 직원)이 행하는 경우
- ③ 관민인재교류센터로부터 소개된 이해관계기업 등 간에 행하여지는 경우
- ④ 공무의 공정성 확보에 지장이 발생하지 않는 경우(당해 인허가 등 사무에 있어서 당해 직원의 재량 여지가 없는 등)로서, 위원회(재취업 등 감찰관)의 승인을 얻은 경우

4. 재취업자(전직직원)에 의한 전직 직장에 대한 의뢰 등의 규제
(국가공무원법 제106조의4)

(1) 이직 후 영리기업 등의 지위에 있는 재취업자(전직직원)가, 이직 후 2년간, 스스로 이직 전 5년간 재직하였던 국(局) 등의 현재 소속 되어 있는 임직원에 대하여, 당해 영리기업 등 또는 그 자법인을 상대방으로 하는 계약 또는 처분을 함에 있어, 이직 전 5년간(이보다 이전에 과장급 이상의 지위에 있었던 경우는, 당해 기간을 합산한다) 담당하였던 직무에 속하는 사항에 대하여 직무상의 행위를 하게 하거나 또는 하지 않도록 하는 것에 대한 요구 또는 의뢰하는 것은 금지된다.

또한 재직 중에 스스로가 결정한 계약 또는 처분에 있어, 당해 영리 기업 등을 상대방으로 하는 것에 관하여, 재직하였던 부성 등의 임직원에게 대하여, 직무상 행위를 하게 하거나 하지 말도록 하는 요구 또는 의뢰는 기한의 정함이 없이 금지된다(동조 제1항 내지 제4항).¹²⁶⁾

(2) 재취업자(전직직원)으로부터 위법한 의뢰를 받은 직원은, 재취업 등 감찰관에게 그것을 신고하여야 한다(동조 제9항).

(3) 규제의 예외(동조 제5항)

- ① 법률의 규정에 근거하여, 행정청으로부터 지정, 등록, 위탁 등을 받아 행한 시험, 검사, 검정 등의 사무를 수행하기 위하여 필요한 경우, 독립행정법 등의 업무를 행하기 위하여 필요한 경우
- ② 법령과 국가 등과의 계약에 근거한 권리의 행사, 의무의 이행의 경우
- ③ 법령에 근거한 신청 또는 신고를 행한 경우
- ④ 일반 경쟁입찰 등에 의한 계약체결에 필요한 경우
- ⑤ 공개정보의 제공을 얻고자 하는 경우
- ⑥ 전기, 가스, 수도에 관한 계약 등은 재량의 여지가 적은 직무에 관한 것이기 때문에, 공무의 공정성을 훼손할 염려가 없는 것으로서, 위원회(재취업 등 감찰관)의 승인을 얻은 경우

126) 공직자의 퇴직 후 활동유예기간의 국제적 동향에 대하여는 이유봉, 공직자윤리법, 71-74면 참조.

제 5 장 결 론

제 1 절 우리나라 공직자 윤리 및 부패 관련 법제의 현황과 문제점

I. 공직자윤리 관련 법령 개관

우리나라에서의 공직자 윤리 관련 법제¹²⁷⁾는 다음과 같다.¹²⁸⁾ 헌법, 국가공무원법,¹²⁹⁾ 지방공무원법, 공직자윤리법, 부패방지법, 공무원행동강령,¹³⁰⁾ 부정청탁금지법, 형법, 특정범죄가중처벌등에관한법률,¹³¹⁾ 특정

127) 공직자 윤리 관련 법률은 법적 강제력을 토대로 공직자의 윤리적 행동을 확보하고 이해충돌 행위 및 부패 방지를 목적으로 하며, 위반자는 구체적이고 강력한 법률에 의하여 처벌할 수 있음을 주요 내용으로 한다. 공직자 윤리관련 법률은 규정하고 있는 내용의 특성과 처벌의 강도에 따라 이해충돌법과 형법으로 구분할 수 있다. 우리나라의 이해충돌법에는 공직자윤리법이 대표적이며, 부패방지법과 국가공무원법의 복무 중 금지조항에 이해충돌과 관련된 내용이 부분적으로 명시되어 있다. 박홍식, 공직자 이해충돌 행위의 개선을 위한 연구: 법적·윤리적 시각을 중심으로, 한국행정학보 제42권 제3호, 2008 가을, 244면.

128) 이유봉, 공직부패 종합대책법으로서의 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석연구, 한국법제연구원, 2012, 61-76면 참조(이하 ‘공직부패’라고 한다).

129) 국가공무원법에는 공무원의 취임시 선서의무, 성실의무, 복종의무, 직장이탈금지 의무, 친절·공정의무, 종교중립의무, 비밀엄수의무, 청렴의무, 외국 정부의 영예 등을 받을 경우의 절차준수의무, 품위유지의무, 영리업무 및 겸직금지의무, 정치운동의 금지의무, 집단행위의 금지의무를 규정한다. 이러한 내용들은 대부분 1949년 8월 12일 국가공무원법의 최초 제정 당시부터 이어져 온 것으로 기본적으로 헌법상의 공무원에 대한 규율태도를 구체화한 것으로 볼 수 있을 것이다. 이 가운데 특히 공무원의 이해충돌과 관련이 큰 것들로서는 성실의무와 친절·공정의무, 비밀엄수의 의무, 청렴의무, 영리업무 및 겸직금지의무 등을 들 수 있다. 김주영, 공무원, 187-188면.

130) 우리의 공무원행동강령은 그 이름에 행동강령이 포함되어 있지만, 부패방지법 제7조(공직자의 청렴의무) 및 제8조(공직자 행동강령)에 의거한 것으로 실질적으로는 행동강령이 아니라 윤리법의 하나인 부패방지법의 시행령이라고 할 수 있다. 박홍식, 244면.

131) 이 법은 형법상 뇌물죄에 해당하는 범죄에 대하여 그 뇌물의 가액이 일정액을 초과한 경우 가중처벌하는 규정을 두고 있다(특정범죄가중처벌법 제2조). 동법의 적용을 받는 사안의 경우, 법정형이 최저 5년 이상의 징역이므로, 사실상 집행유예는 불가능하다. 송삼현, 공직부패 관련 형벌법규의 현황과 주요 내용, 비교형사법연구 제11권 제2호, 2009, 566면.

경제범죄가중처벌등에관한법률, 공직선거법, 공무원범죄에관한몰수특례법, 특정강력범죄가중처벌에관한특례법, 국민의 형사재판 참여에 관한 법률, 국민투표법, 변호사법, 공익신고자보호법 등이 있다.¹³²⁾ 특히 이 중에서 공직자윤리법, 부패방지법, 부정청탁금지법 등이 공직자 부패관련 3대 법제를 구성하고 있다.

II. 공직자윤리 관련 법제의 한계와 문제점

1. 이상의 현행 공직자윤리 관계 법령들은 다음과 같은 적용상의 한계와 문제가 있다.¹³³⁾

가령 공직자윤리법은 주로 재산등록 및 퇴직공직자의 취업제한 등에 관한 내용에 관하여 규정하고 있으며,¹³⁴⁾ 적용범위가 이해충돌행위 전반에 미치지 못하고 있다. 우리나라 공직자윤리법이 제정된 것은 전두환 정권 때인 1981년이다. 당시 사회정화위원회가 정권의 정통성 확보 차원에서 공무원 부정축재 근절에 초점을 맞춰 추진하다보니, 핵심내용인 이해충돌 개념을 제대로 담지 못하고 형식적으로 만들었기 때문이다. 특히 2005년 공직자윤리법이 개정되면서 이해충돌 방지 의무조항(제2조의2)이 포함되고, 이해충돌 위험이 있는 공직자의 재산에 대한 백지신탁제도가 도입되었으나, 이 역시 선언적 수준에 그치고 공직자의 등록재산과 직무 간 이해충돌여부에 대한 심사는 누락되었다. 그 후 2011년 공직자윤리법이 개정되면서 퇴직공무원이 본인이나 제3자의 이익을 위해 부정한 청탁이나 알선을 금지하는 규정이 신설되었다.¹³⁵⁾¹³⁶⁾ 이와 같이

132) 김주영, 공무원, 183-190면 참조.

133) 이하 이유봉, 공직부패, 76면 참조.

134) 공직자윤리법 제1조(목적) 이 법은 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물신고 및 주식 백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정함으로써 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 한다.

135) 2011년 개정의 주요 내용으로는 퇴직 전에 관행적으로 이루어지고 있는 이른바 경력세탁을 방지하기 위하여 업무관련성 적용기간을 확대하고(제7조), 퇴직 이후

공직자윤리법의 개정이 여러 차례 이루어졌으나 시대적 환경변화의 반영에는 미흡하다.

또한 공무원 행동강령은 공무원의 이해충돌행위에 관하여 가장 구체적으로 자세한 기준을 제시하고 있으나,¹³⁷⁾ 강령수준의 행위기준으로 위반시 징계절차에 의하여 해결하도록 하며 직접적으로 법적 구속력 있는 제재수단이 부여되어 있지 않다.¹³⁸⁾

그리고 국가공무원법은 청렴의무, 겸직금지 의무, 비밀준수의무, 성실의무 등을 규정하고 있으나, 이는 복무상 지켜야 할 의무를 추상적으로 선언한 형태여서, 위반시 일정한 처벌 및 부담이 따르는 구체적인 행위 유형으로 규정되어 있지는 않다.

다음으로 형법의 경우, 전통적인 부패행위 유형으로 공무원의 수뢰, 직권남용, 일반적 직무범죄로서 횡령·배임 행위 등을 범죄로 규율하고

일정한 업무와 행위에 대한 제한규정을 신설하면서(제18조의2 및 제18조의3), 특히 퇴직한 모든 공무원과 공직유관단체의 임직원(본인 또는 제3자의 이익을 위하여 부정한 청탁 또는 알선을 금지하고, 현직의 공직자가 퇴직공직자로부터 부정한 청탁 또는 알선을 받은 때에는 이를 소속 기관의 장에게 신고하도록 하고(제18조의4), 재직 중인 취업대상자로 하여금 퇴직 전 5년 동안 처리한 업무 중 일부와 관련된 사기업체 등에 대한 본인의 취업을 위한 청탁행위를 금지하는 등(제18조의5)의 내용이 마련되었다. 이상수, 퇴직공직자의 이해충돌 방지를 위한 행위제한제도의 입법과정 분석에 관한 연구—제도 도입의 동태적 과정을 중심으로, 한국행정학회 하계학수대회 자료집, 2012; 김주영, 공무원, 188면 주43).

136) 공직자윤리법 제2조의2는 현직 공직자를 대상으로 한 재산상 이해충돌 상황의 회피(제1항), 재산상 이해충돌을 회피하기 위한 적절한 직무수행 및 공익을 우선하는 성실직무수행(제2항), 공직을 이용하여 사적 이익을 추구 및 개인이나 기관·단체에 부정한 특혜 제공 금지, 재직 중 취득한 정보의 부당한 사적 이용 및 타인제공 금지(제3항)와 함께, 퇴직공직자에게도 재직 중인 공직자의 공정한 직무수행을 해치는 상황회피 의무(제4항)를 부과하고 있다.

137) 공무원 행동강령 제5조는 공무원은 자신이 수행하는 직무가 자신, 자신의 직계존속·비속, 배우자 및 배우자의 직계존속·비속의 금전적 이해와 직접적인 관련이 있는 경우이거나, 4촌 이내의 친족이 직무관련자인 경우, 자신이 2년 이내에 재직하였던 단체 또는 그 단체의 대리인이 직무관련자인 경우, 그 밖에 중앙행정기관의 장 등이 공정한 직무수행이 어려운 관계에 있다고 정한 자가 직무관련자인 경우 중의 어느 하나에 해당하는 경우에는 원칙적으로 그 직무의 회피 여부 등에 관하여 직근상급자 또는 행동강령책임관과의 상담 후 처리하도록 규정하고(제1항), 상담요청 이후의 처리 과정을 규정하여(제2항, 제3항), 이해관계 상황의 공개와 관리에 관하여 규정하고 있다.

138) 이유봉, 공직윤리제도,

있다. 이는 구성요건상의 제한과 죄형법정주의를 원칙으로 하는 형법 해석상의 한계로 인하여 구성요건에 해당하지 않는 다양한 유형의 부패 행위의 경우 형법이 적용되지 않을 수 있다. 특히 형법 제129조 제1항의 뇌물죄의 경우, 그 요건으로 직무관련성과 대가성을 요구하고 있는데, 구체적으로 직무상 대가관계가 없는 금품 등의 이익취득행위의 경우 형법의 적용이 어렵다.¹³⁹⁾

2. 이상과 같은 공직자 윤리 관련 법령의 한계 및 문제를 극복하고, 보완·강화하기 위하여 최근 부정청탁금지법이 제정되었다. 부정청탁 금지법은 기존 부패방지 관련 법률, 즉 형법이나 공직자윤리법 등의 한계를 보완하고 부정청탁 및 금품 등 수수금지를 위한 종합적인 통제 장치를 법제화한 것이다. 원래 부정청탁법의 원안¹⁴⁰⁾의 특징은 이해

139) 김슬기, 공무원의 뇌물 및 부정이익의 수수에 관한 고찰, 강원법학 제40권, 2013, 254-260면 참조.

140) 본 연구에서 서술하는 부정청탁금지법의 원안에 관한 내용은 2012년 6월에 제안된 법률안(이하 ‘김영란법’이라 한다)의 내용을 바탕으로 한다. 김영란법은 부정청탁의 수수 금지, 금품 등 수수 금지, 공직활동에서의 이행충돌 방지를 주 목적으로 하고 있다. 구체적으로 김영란법의 입법목적은 다음과 같다. 현실적으로 발생한 공직부패 관련 사례 중에는 특히 금품 등의 수수나 예산목적 외 사용사례가 많이 발생하고 있고, 이러한 행위들의 경우 형사처벌보다는 내부 징계 등으로 처리되는 경우가 많고, 또한 사법처리된 사건들 중에도 공직부패사건의 경우 법정형과 선고형의 차이가 크게 나타나고 있으며, 특히 항소심에서의 실형선고율이 매우 낮게 나타나고 있다. 따라서 법집행의 현실상 범죄억지력이 약화된 상황을 감안하여, 김영란법은 잠재적으로 부패를 형성할 수 있는 행위유형들을 유형화하고 이를 감지하는 시스템을 체계화하는 공직부패에 대한 예방적이고 포괄적인 법규를 마련함으로써 공직에 대한 국민의 신뢰를 확보하고자 한다는 점에서 기존의 관련 법들과 차별화된다. 김영란법 제7조는 대상 법률안과 관련 법령들이 경합적용될 경우 법률안이 우선 적용되나 다른 법에서 더 중한 형벌을 과하고 있는 경우에는 그 법에 따른다고 하고 있다. 김영란법은 형법 등의 현행법 상의 흠결을 보완하기 위하여 금품수수가 없는 부정청탁행위와 직무상 대가관계가 없는 금품수수의 경우에도 형벌을 부과하고 있는데, 이는 형법 등과 비교하여 공무원의 직무관련 부정행위의 구성요건해당 행위영역을 확장하고 있다. 다만 김영란법은 제11조 금품 등의 수수 금지조항에서는 직무와 관련하여 수수되는 금품 중에서 대가관계 있는 금품은 제외함으로써 형법상 뇌물죄의 해석상 요구되어지는 직무상 대가관계가 있는 경우는 형법의 적용을 받도록 대상 법률안이 적용되는 것을 피하도록 하고 있다. 또한 제8조의 부정청탁금지의 경우 금품수수가 수반된 경우는 제2장의 부정청탁금지에 관한 규정의 적용을 받지 않게 하고 제3장의 금품 등의 수수금지에 관한 조항이 적용되도록 하고 있다. 김영란법은 제8조에서 부정청탁행위를

충돌 조항을 보다 확실하게 넣고, 공직에서 물러난 사람이 현직에 있는 사람에게 부정한 청탁을 금지하는 것이었다. 그러나 2015년 3월 3일 국회를 통과한 부정청탁금지법에서는 공직자의 이해충돌 부분은 상당 부분 누락되어 있다.

부정청탁금지법은 직무관련성이나 대가성이 없어도 100만 원을 초과하는 금품을 받으면 형사처벌(징역 3년 이하 또는 벌금 3천만 원 이하) 하고, 100만 원 이하라도 직무관련성이 있으면 받은 돈의 2-5배를 과태료로 물리는 것을 주요내용으로 하고 있다.¹⁴¹⁾

금하고 청탁을 받은 공직자에게 신고의무를 부여하고 있는데, 현행법은 형법상 제3자 뇌물공여죄, 배임수재죄, 그리고 특정범죄가중처벌등에관한법상 부정한 청탁을 요구하고 있는데, 반드시 청탁이 위법하거나 부당한 직무집행을 요하지는 않는 것으로 해석된다. 또한 김영란법은 공직자의 타 공직자에 대한 부정청탁행위도 벌하고 있는데, 이는 형법상 직권남용죄와 유사하다고 할 수 있으나, 관례상 직권남용죄가 결과범인테 반하여 그러하지 아니하므로 청탁행위만으로도 처벌이 가능할 수 있다. 법원의 사례들에 나타난 직무관련성과 이 법률안의 금품 등의 수수죄(제11조 및 제36조) 상의 직무관련성을 동일하게 해석할 것인가 문제될 수 있으나, 만일 대상 법률안의 입법목적을 감안할 때 법률안의 직무관련성이 형법상 요구되어지는 것보다 넓게 해석되어질 수 있다면 현행법 하에서 직무관련성이 부정된 다수의 사례들의 경우 이 법률안에 의하면 금품 등의 수수금지죄가 적용될 가능성이 있다. 김영란법 제20조 및 제21조는 예산·공용재산 등의 사적 사용을 금지하고 있는데, 기존에 관행상 이루어져 오던 행위이나 현행법상 업무상 배임이나 횡령에 해당하지 않는 한 공무원 행동강령 위반 등의 징계에 머물던 것을 형사처벌이 가능토록 하고 있다. 이유봉, 공직부패, 요약문 참조.

141) 부정청탁금지법에서 금지한 부정청탁 15개 유형은 다음과 같다. (1) 인허가·면허 등 처리, (2) 인허가 취소, 징계 등 행정처분 또는 형벌 감경·면제, (3) 채용·승진 등 인사에 개입, (4) 공공기관의 의사결정 관여직에 선정 또는 탈락, (5) 공공기관이 주관한 수상에 선정 또는 탈락, (6) 입찰·경매 등에 관한 비밀누설, (7) 특정한 계약 선정 또는 탈락, (8) 보조금·기금 등의 배정, 지원, 투자 등에 개입, (9) 공공기관이 생산·공급하는 재화와 용역의 비정상적 매각, (10) 학교 입학, 성적, 수행평가 업무 처리, (11) 병역 관련 업무 처리, (12) 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 업무 개입, (13) 행정지도·단속 등의 결과 조작, (14) 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 업무를 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위, (15) 1-14의 부정청탁 행위를 알선하는 것

제 2 절 시사점

이상으로 일본에서의 공직자 윤리관련 법제의 현황, 부패방지 추진 체계 및 공직자 부패행위의 처벌 등을 중심으로 논의를 전개하고,¹⁴²⁾ 마지막으로 우리나라의 공직자 윤리법령의 현황, 한계와 문제점 등을 살펴 보았다. 이상의 일본의 상황을 살펴본 결과 투명하고 공정한 공직자 윤리를 확보하기 위해서는 적절한 이해충돌의 방지가 필수적 요소임을 알 수 있었다. 이하에서 공직자의 이익충돌방지의 적절한 규율에 대하여 살펴면서 결론에 갈음하고자 한다.

이상의 논의에서 살펴본 바와 같이 공직자 윤리 문제의 핵심적인 사항은 공직자의 이해충돌방지를 효과적으로 규제하는 것이라 할 수 있다.¹⁴³⁾ 일반적으로 공익에 대한 배반으로서의 공직부패는 공직자의 이해충돌 상황에서 발생하기 마련이지만, 그렇다고 해서 공직자의 이해충돌 상황이 발생했을 때 언제나 공직부패가 발생하는 것은 아니다. 즉 공직자의 이해충돌 상황이라 하더라도 사익보다 공익을 우선하게 한다면 공직부패의 발생을 사전에 예방할 수 있게 되므로, 이에 대한 보다 적절한 규율이 요구되게 되는 것인바, 실제로 공직자의 이해충돌 방지 법제들이 주로 규율대상으로 삼고 있는 것은 바로 이러한 공직부패 발생 이전의 공직자의 이해충돌상황이라 할 수 있다.¹⁴⁴⁾ 공직자의 이해

142) 특히 <부록> 참조.

143) 우리나라 공직자 윤리문제의 핵심은 관피아 문제라고 할 수 있다. 관피아 문제의 핵심은 공직자의 이해충돌방지이다. 지금까지 우리 사회에서 관피아 문제가 해결되지 않은 것은 현행 공직자 윤리 관련법상 이해충돌을 관리하는 시스템이 제대로 갖춰지지 않은 문제 때문이라고 할 수 있다. 이해충돌방지의 핵심은 공직자가 자기 재산에 영향을 미칠 수 있는 의사결정을 못하도록 하는 것, 즉 공직자가 사익추구를 못하도록 막는 것과 연결된다. <인터뷰> 윤태범·곽정수[취재], "박근혜의 관피아 척결 방안 실패할 것... 공직자 이해충돌 방지 위한 관련법과 소관부처 일원화가 근본해법", 기업지배구조연구 통권 제48호, 경제개혁연구소, 2014 여름, 93-96면 참조.

144) 김주영, 공직부패 방지를 위한 공직자의 이해충돌 방지규정의 검토-체계성 및 이해가능성 심사를 중심으로-, 공법학연구 제14권 제3호, 182면(이하 '공직부패'라고 한다).

충돌은 공직부패의 발생의 주요한 상황요인, 특히 사전단계로서 부패와 매우 밀접한 관계를 맺고 있는 것이기에, 부패의 방지를 위해서 적절하게 규제할 필요성이 매우 큰 부분이라고 할 것이다.¹⁴⁵⁾

오늘날의 입법추세를 고려할 때 지금까지는 공직자의 부패행위에 대한 처벌 중심의 정책에서 이해충돌방지를 통한 부패예방 정책으로 전환할 필요가 있다.¹⁴⁶⁾

공직자의 이해충돌(Conflict of interest)은 이익충돌, 이익갈등, 이해상충 등으로 다양하게 불리는데, 일반적으로 공직자들에 공적으로 부여된 직무수행상의 의무와 사인으로서의 개인의 사적 이해의 충돌¹⁴⁷⁾ 혹은 공직자가 자신의 업무와 관련하여 공익보다 사익을 우선시하는 갈등 상황¹⁴⁸⁾을 의미한다.¹⁴⁹⁾ 이 때 사익의 범위는 재정적인 것에 국한되지 않고, 공직자 본인에게 직접적으로 귀속되는 것에 제한되지 않는 바, 한 공직자의 의무수행에 부적절한 영향을 줄 합리적인 우려가 제기될 수 있다면, 합법적인 개인 자격에 기반한 활동들이나, 개인적 유대나 단체들 및 가족들의 이익 등도 이러한 사익의 범위 내에 포함될 수 있다.¹⁵⁰⁾¹⁵¹⁾¹⁵²⁾

145) 김주영, 공직부패, 183면.

146) 박홍식, 258면.

147) OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences(Paris: OECD, 2003), p.24.

148) 박홍식, 240면.

149) 김주영, 공무원, 80면.

150) OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences(Paris: OECD, 2003), p.25

151) 이해충돌의 구체적인 예로는 국회의 특정 상임위원회에서 이해충돌을 야기할 수 있는 직무관련성이 높은 기업을 운영하고 있는 국회의원이 활동하는 사례, 정보통신 관련 주식을 보유하고 있으면서 이와 밀접하게 관련되는 상임위원회인 과학기술정보통신위원회에서 활동하는 국회의원, 특정 기업의 주식을 보유하고 있으면서 이에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 정책을 담당하고 있는 부처의 장차관직을 수행하는 사례, 금융기관 감독기능을 수행하는 기관에 근무하면서 금융관련 주식을 보유하고 있는 사례 등을 들 수 있다. 윤태범, 공직자의 이해충돌방지제도의 입법화과정에 대한 연구: 2005년 백지신탁제도의 도입을 중심으로, GRI연구논총 제12권 제3호, 2010, 118면 주2)(이하에서 인용할 경우 ‘공직자’라 한다).

이상에서 살펴본 바와 같이 공직자 윤리를 확립하기 위해서는 이해충돌에 대한 적절한 규제가 필요하다. 공직자의 이해충돌 행위의 대표적인 행태는 재산상의 이익 공여, 선물수수,¹⁵³⁾ 퇴직 후 취업 등이라 할 수 있다.¹⁵⁴⁾

먼저 이 중에서 재산상의 이익과 관련하여 우리나라 공직자윤리법 제2조의2를 보면 이해충돌방지의무를 재산상 이해로 한정하고 있다. 그러나 일본의 공무원윤리법과 우리의 공무원행동강령 등에 견주어 보면 재산상 이익 이외의 경우에도 이해충돌이 발생할 개연성이 있으므로¹⁵⁵⁾

152) 공직자의 이해충돌은 이익 충돌의 현실화 여부에 따라 현실적 이해충돌과 외견상 이해충돌 그리고 잠재적 이해충돌로 분류된다. 현실적 이해충돌은 이익의 충돌상황이 현재 혹은 과거의 특정 시점으로부터 실질적으로 존재하고 있는 경우를 의미하고, 외견상 이해충돌은 이익충돌의 상황이 존재하는 것 같은 외관은 있으나 실질적으로 충돌이 발생한 것은 아닌 경우, 그리고 잠재적 이해충돌은 장차 이익충돌의 상황이 발생할 우려가 있는 경우를 의미함. 이러한 구분은 공직자의 이해충돌에 대한 실제적 이해에 도움을 준다. 윤태범, 공직자, 113면.

153) 우리나라 공직자 윤리법 제3조에서 규정하고 있는 선물신고는 외국정부 등으로 부터의 선물 수령으로 국한되어 있다. 문제는 직무와 관련된 직장 외의 민원인들이나 직장동료간의 선물에 대한 규정 등 특정 상황에 대한 구체적 지침이 없는 초보 단계에 있어 법 중심 접근법을 토대로 하는 이해충돌 전력과도 괴리가 있다. 이와 같은 문제에 대하여 공무원행동강령에 명시되어 있는 부분이 있으나 구체적 지침이 없는 명목 뿐이어서 아무런 기능을 하지 못하고 있는 실정이다. 현재 공직자행동강령 운영지침에서 통상적인 관례의 범위 안에서 이루어지는 3만원 이하의 선물 허용이 지침의 전부이며 이것이 일회성으로 제한되는지 아니면 반복적으로 허용되는 건지 그리고 허용되는 기간은 어느 정도인지에 대한 명확한 기준과 범위가 없어 공직자들에게 이해충돌의 기회를 제공할 우려가 있다. 또한 무선물 정책은 사회적 정서와 풍습에 역행하는 측면이 있어 효과성과 실천성이 부족하다. 최소한의 선물을 인정하는 정책이 현실적 대안이지만 우리의 경우 다음과 같은 내용을 법규로 규정하는 것이 필요하다. 먼저 일 회에 허용되는 최대한의 선물 가액을 정하고, 제공자 한 사람에게서 일 년 동안 받을 수 있는 총액에 대한 지침이 없는 경우 최소한의 인정되는 범위 내에서 반복적으로 선물을 수수하는 행위를 제한할 수 없는 문제점이 있어 이에 대한 법 규정을 마련할 필요가 있다. 아울러 거절할 수 없는 상황에서 선물을 받게 되는 경우 이를 어떻게 관리할 지에 대한 논의도 필요하다. 박홍식, 249면, 253-254면.

154) 박홍식, 248면.

155) 그 이유는 사회적 이해관계가 공직자의 객관적 의사결정에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 특히 우리의 경우 혈연, 지연, 학연, 종교연으로 인한 편향과 인적 네트워크가 공직자의 지위와 결합되어 정책 결정에 왜곡된 영향을 미칠 수 있으므로 이와 같은 이해충돌 행위를 금지하는 규정을 이해충돌법으로 제정하여야 한다. 박홍식, 253면.

이에 대하여 법령의 수준, 가령 최근 입법된 부정청탁방지법에 누락된 이해충돌부분을 추가하여 개정함으로써, 시대의 요청에 부합하는 예방적 차원의 공직자 윤리 법제를 확립할 필요가 있다고 본다.

다음으로 퇴직공직자의 재취업 규제 및 제도적 보완과 관련하여,¹⁵⁶⁾ 일본의 퇴직 공직자 재취업 규제 문제와 관련된 아마쿠다리 개혁의 과정과 내용에서 보면, 아마쿠다리 규제강화로 인한 규제의 실효성은 크다고 평가할 수 있다. 다만 퇴직공직자의 재취업의 효과적인 규제는 관료의 자율성 축소, 내각의 관료에 대한 통제권의 강화 등의 정치적이용가능성의 증대, 기존 인사관리시스템과의 유기적 관계 고려, 공무원의 임금감소 등으로 인한 재능 있는 인재의 공직에의 진출감소, 공직자의 사기저하 등의 문제 등을 야기할 가능성도 있다고 지적된다.¹⁵⁷⁾ 특히 아마쿠다리의 규제강화로 관료통제의 강화 및 민관유착에 따른 관료의 부패행위 억제는 진전될 가능성이 높아졌다고 볼 수 있으나, 관료제의 기능저하 현상에 대하여는 그 추이를 주의 깊게 지켜보아야 할 것이다.¹⁵⁸⁾

이상의 일본에서의 아마쿠다리 개혁의 과정과 내용은, 우리나라의 경우에 근래 가장 중요한 사회적 이슈인 민관유착의 근절, 그리고 이와

156) 퇴직 후 취업제한 제도는 퇴직 후 소속 부서의 업무와 관계가 있는 민간기업에 취업을 금지하는 것을 내용으로 하고 있다. 그러나 이와 반대되는 현상 즉 민간기업에 근무했던 자가 공직자가 되어 이전에 근무했던 민간기업의 이익을 위하여 활동하는 것을 제한하는 구체적 내용의 규정이 우리에게서는 없다. 이와 함께 민간기업에 있던 퇴직 공직자가 다시 공직에 취업하는 회전문인사에 대한 제한 역시 우리나라 공직자윤리법에는 언급되고 있지 않다. 이와 관련하여 한국 공직사회에 거버넌스 개념의 영향으로 향후 공직자와 민간기업체 근무자간의 상호인적 교류가 확대될 것으로 예상된다. 무엇보다 고위 공무원단 제도의 도입으로 계급을 없앤 뒤 특정 직위에 민간인과 공직자가 경쟁하는 개방형 임용제에 따라 민간인의 공직진출이 꾸준히 증가하고 있다. 한편 어떠한 형태든 새로 취업한 기업이나 기관을 대리하여 활동하는 것이 퇴직후 취업자의 주요 업무이기 때문에 이를 금지하는 법을 가능한 모든 경우의 상황으로 세분화하여 대비하거나 역으로 일정한 조건을 전제로 양성화하는 방법을 모색할 필요가 있다. 박홍식, 249면, 255면.

157) 길종백·하정봉, 156-157면.

158) 길종백·하정봉, 157면.

연관된 공직자윤리법을 통한 공직자의 재취업 규제 등과도 비견되는 예라고 할 것이고, 참고가 될 것으로 보인다. 일본의 사례에 견주어 보면 퇴직 공직자의 재취업 규제와 관련하여 퇴직 공직자 재취업 규제의 필요성에 대한 국민적 공감대 형성을 바탕으로,¹⁵⁹⁾ 실현 가능한 구체적 방안을 마련하고,¹⁶⁰⁾ 제도를 보완·수정해 나가는 일련의 작업이 필요하다¹⁶¹⁾고 하겠다.¹⁶²⁾

근본적으로는 시행 중인 공직자윤리법과 부패방지법, 부정청탁법 등으로 분산돼 있는 공직자 이해충돌방지 내지 부패행위 관련 법제를 단일법 체계로 정비하여, 공직자윤리 관련 체계를 일원화함으로써 체계적이고 효율적으로 규율할 필요가 있다.

159) 일본의 경우 관료들의 재취업에 대한 개혁은 관료조직의 반발을 불러올 수 있기 때문에, 관료의 부패심화 및 기능약화라는 상황에서 여론의 지지와 정치적 리더십으로 개혁의 필요성이 사회적으로 공유되면서 추진될 수 있었다고 한다. 길종백·하정봉, 158면.

160) 이미 정비되어 있는 법과 제도를 잘 활용하는 것도 하나의 방안이다. 가령 정부투자기관의 경우 이미 갖추고 있는 사장추천위원회, 정보공시제도, 사장평가 등의 제도를 올바르게 활용한다면 낙하산 인사의 문제점을 상당 부분 완화할 수 있다. 그리고 재취업 상황 등을 투명하게 공개하고 이를 의무적으로 이행할 수 있는 관련 법령의 보완도 필요하다. 현재는 정보공개 등을 통해 부분적인 현황만이 공개되고 있어 정확한 재취업 실태 파악조차 곤란한 실정이다. 재취업 규제가 실효성을 거두기 위해서는 위법활동을 감독할 수 있는 전담감시조직의 설립과 같은 관리기구의 창설과 이 관리기구의 부처로부터의 독립성 확보가 관건이라 할 것이다. 길종백·하정봉, 158-159면.

161) 퇴직 관료의 재취업 개혁과 관련되는 공무원 인사제도의 보완과 수정이 필요하다. 공직임용의 개방성 확대라는 시대적 흐름을 수용하면서도 재취업과정의 공정성과 투명성을 확보하는 동시에 관료역량 및 행정부 기능 저하를 초래하지 않도록 치밀한 제도설계가 이루어져야 할 것이다. 우리나라의 경우 고위공무원단을 운영하고 있어 제도적인 측면에서는 일본에 비하여 성과주의에 입각한 인사관리가 이루어지고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 퇴직관리를 엄격히 시행하는 경우 퇴직공무원수가 줄어들게 되면 승진경쟁에서 탈락하여 무기력한 행태를 보이는 공무원들이 증가할 우려가 크다. 따라서 고위공무원단에 진입하지 못하거나 보직을 부여받지 못한 공무원들에 대하여도 승진 이외의 경력발전 기회의 확대가 필요하다. 그리고 관료의 재취업 개혁은 공무원 인사제도의 전반적 재검토를 요구한다. 특히 현행 공무원 연금제도, 보수체계, 노동권 보장, 정년제도 등에 대하여 심도있는 논의가 필요한데 이는 일본사례에서 보듯이 제도개편의 원활한 추진을 위해서는 개편안 마련에서부터 중립성과 전문성을 갖춘 기구에서 담당할 수 있도록 하여야 할 것이다. 길종백·하정봉, 159면.

162) 길종백·하정봉, 158면.

또한 그 연장선에서 공직자 윤리 문제를 효율적으로 관리하기 위하여는, 현재 안전행정부와 국민권익위원회로 나뉘어 있는 소관부처를 안전행정부와 국민권익위원회의 기능 중에서 공직자 윤리 부분을 떼어내 기존의 청렴위원회와 같은 공직자 부패 관리 전담 부처를 신설해 통합 관리할 필요가 있다. 현행 국민권익위원회는 공직자 부패 관련 신고를 받아도 계좌추적권이나 압수수색권이 없어 제대로 조사할 수가 없다. 결국 검찰로 사건을 이첩하거나 고발하는데 그치게 된다. 신고자가 검찰을 못 믿어 국민권익위원회에 신고를 했는데, 사건을 다시 검찰에 넘기면, 사건처리에 문제가 있다고 할 수밖에 없을 것이다. 신설 부처에는 독립성 확보와 함께 공직자 부패 사건을 제대로 조사할 수 있는 수사권한과 기소권한이 주어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 길종백·하정봉, 일본 공무원인사제도에 있어서 아마쿠다리 개혁에 관한 연구, 한국인사행정학회보 제12권 제2호, 2013.
- 길종백, 일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응에 관한 연구, 한국조직학회보 제7권 제3호, 2010.
- 김선일·이운환, 공직윤리제도 개선을 위한 법적대안, 디지털융복합연구 제12권 제1호, 한국디지털정책학회, 2014.
- 김슬기, 공무원의 뇌물 및 부정이익의 수수에 관한 고찰, 강원법학 제40권, 강원대학교 비교법학연구소, 2013.
- 김유형, 각국의 형법상 부패방지법제, 법무부 부패방지법제, 법무부 법무자료 제242집, 2001.
- 김용세, 공직부패의 개념, 유형과 구조, 형사정책연구 제9권 제3호, 1998 가을호.
- 김재광, 부패방지 관련법제의 체계 및 평가, 공법연구 제40집 제3호, 2012.
- 김주영, 공직부패 방지를 위한 공직자의 이해충돌 방지규정의 검토-체계성 및 이해가능성 심사를 중심으로-, 공법학연구 제14권 제3호, 2013.
- 김주영, 공무원 이해충돌과 부정청탁에 관한 입법 방식의 문제(공직윤리법과 공무원행동강령과의 관계에 관한 법적 문제점), 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석 워크숍(Ⅱ), 한국법제연구원, 2013
- 김철식, 공무원 부정부패의 원인과 현황에 대한 실증적 분석, 공공사회연구 제2권 제1호, 2012.

참 고 문 헌

- 김현수, 부패방지에 관한 형사법적 대응방안, 법과 정책 제20집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014.
- 김현숙, 일본법의 부정청탁 및 이해충돌방지 관련법, 주요 외국의 부정청탁 및 이해충돌 방지 관계법령 제3차 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2012
- 김해동·윤태범, 관료부패와 통제, 집문당, 1994.
- 박성빈, 금융위기 이후 일본의 관민협조관계의 변화—금융당국에서 은행으로의 아마쿠다리를 중심으로—, 일본연구 제55호, 2013.
- 박영원·이주연, 공익신고자 보호제도의 현황과 입법적 개선과제, 국회입법조사처 현안보고서 Vol.227, 2014.
- 박중훈·최유성, 부패방지 정책 및 활동의 효과성 평가-예방적 차원을 중심으로-, 한국행정연구원, 2009.
- 박홍식, 공직자 이해충돌 행위의 개선을 위한 연구: 법적·윤리적 시각을 중심으로, 한국행정학보 제42권 제3호, 2008 가을.
- 방철수, 일본에 있어서 부정부패 척결정책 및 그 변천과정 연구, 해외연수검사연구논문집 제18집 제2호, 2003.
- 송기춘, 소위 '전관예우'와 공직윤리법상 취업제한제도의 법적 문제, 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석 워크숍(II), 한국법제연구원, 2013.
- 송삼현, 공직부패 관련 형벌법규의 현황과 주요 내용, 비교형사법연구 제11권 제2호, 2009.
- 신장철, 일본의 대장성 개혁과 아마쿠다리, 일본연구 제18집, 2012.
- 윤종설, 정책과정별 부패방지시스템 혁신방안, 한국행정연구원, 2006.

- 윤태범, 공직자의 이해충돌방지제도의 입법화과정에 대한 연구: 2005년 백지신탁제도의 도입을 중심으로, GRI연구논총 제12권 제3호, 2010.
- 윤태범, 공무원 윤리 확보를 위한 직무상 이해충돌 회피에 관한 연구: 미국, 일본, 한국의 비교를 중심으로, 한국인사행정학회보 제4권 제2호, 2005.
- 이상수, 퇴직공직자의 이해충돌 방지를 위한 행위제한제도의 입법과정 분석에 관한 연구—제도 도입의 동태적 과정을 중심으로, 한국행정학회 하계학수대회 자료집, 2012.
- 이유봉, 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석, 한국법제연구원, 2013.
- 이유봉, 공직자윤리법의 개정논의와 외국 공직자윤리법제의 비교법적 검토, 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석 워크숍(Ⅲ), 한국법제연구원, 2013
- 이유봉, 공직부패 종합대책법으로서의 부정청탁 및 이해충돌 방지법안에 대한 분석연구, 한국법제연구원, 2012.
- 이정덕·장정현, 공무원부패에 관한 국가간 비교연구, 사회과학연구 제19권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원, 2012.
- 인터뷰 윤태범·곽정수[취재], "박근혜의 관피아 척결 방안 실패할 것... 공직자 이해충돌 방지 위한 관련법과 소관부처 일원화가 근본 해법", 기업지배구조연구 통권 제48호, 경제개혁연구소, 2014 여름.
- 장영수, 공직자의 재산등록·백지신탁제도의 법적 문제, 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석 워크숍(Ⅱ), 한국법제연구원, 2013.
- 장영수, 개정 공직자윤리법에 대한 헌법적 검토—주식백지신탁제도를 중심으로—, 고려법학 제46호, 2006.

참 고 문 헌

- 전수일, 관료부패론, 선학사, 1996.
- 최순영·최진욱, 부패행위에 대한 제도적 통제, 한국형사정책연구원, 2007.
- 최종고, 공직자윤리의 법적 기초-법사적·비교법적 고찰, 저스티스 제24권 제1호, 1991.
- 최현일, 일본의 국가공무원 윤리법의 제정배경과 내용-한국의 공직자 윤리법과의 비교-, 한국인간관계학보 제6권 제1호, 2001.
- 한국법제연구원, 주요 외국의 부정청탁 및 이해충돌 방지 관계법령(Ⅲ), 2012.
- 함인선, 일본에서의 공무원윤리에 관한 법적 규제, 공법학연구 제9권 제3호, 2008
- 홍완식, 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안에 대한 입법평가, 한국법제연구원, 2013.

외국문헌

- 森園辛男·吉田耕三·尾西雅博 編著, 逐條國家公務員法(全訂版), 2015.
- 藤田宙靖, 行政組織法(新版), 2001.
- 荒井達夫, 公共哲學と公務員倫理-民主制國家における公務員の本質-, 立法と調査 275号, 2008.
- 村松岐夫 編著, 最新公務員制度改革, 2012.
- 人事院, 人事行政五十年の歩み, 1998.
- 人事院, 人事院年次報告書, 2013.
- 鹿兒島重治, 逐條國家公務員法, 1988.

東京弁護士会・日本弁護士連合会 主催, シンポジウム「情報」をめぐる
二つの保護法—「公益通報者保護法」と「特定秘密保護法」韓国の
公益通報制度との対比から考える, 2015.

眞淵勝, 行政學, 2009.

塩野宏, 行政法Ⅲ[第4版] 行政組織法, 2012.

OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD
Guidelines and Country Experiences(Paris: OECD, 2003).

부 록

공직자 부패행위 관련 해외 8개국 비교 연구

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

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

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

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

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

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

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