

# 한국과 미국의 공직윤리 시스템 비교연구\*

## -법령의 제정배경을 중심으로-

Comparative analysis on public servant's ethics management system in Korea and USA

윤 태 범(Yun, Taebeom)\*\*

### ABSTRACT

In this paper, I have compared the ethics management system between Korea and USA. Most developed countries had established and operated many laws and institutions for the improvement of public servant's ethics. Representative means for the public servant's ethics are code of ethics, ethics law, and conflict of interest act. Then, Most countries have a multiplicity of background in establishing ethics-related means. So it is very important to know not only the current laws and institutions but also the background and reasons for the enough understanding of ethics management system of other countries. Many ethics institutions of Korea are stand on that of USA. So, understanding the background and reasons of ethics system of USA is very important and necessary. In this paper, I have compared code of ethics, ethics law, and conflict of interest law between Korea and USA. Two countries have some points of common. First, Two countries had legislated some ethics institutions when ethical problems or corruption cases were broken in government. Second, many acts were legislated in the early days of presidency.

Key words: 공직윤리(Public Servant's Ethics), 윤리관리(Ethics Management), 윤리강령(Code of Ethics), 윤리법(Ethics Law), 이해충돌(Conflict of interest)

## 1장. 서론

공직윤리에 대해서 어느 나라나 모두 강조하고 있으며, 이를 위하여 다양한 제도들을 만들어 활용하고 있다. 이것은 공직윤리가 갖고 있는 본질적 특성에도 일부 기인한다. 즉 공직윤리는 응용윤리의 한 분야로서, 규범적 논의에만 그치는 것이 아니라, 정부 내에서의 실천성을 강조하기 때문이다.

정부 내에서의 효과적 윤리 관리를 위해 많은 국가들이 명칭은 다소 차이가 있지만

\* 이 논문은 2007학년도 한국방송통신대학교 국외연수비의 지원을 받아 작성된 것임.

\*\* 한국방송통신대학교 행정학과 교수

윤리관련 법과 각종 강령, 제도를 제정하여 활용하고 있다. 공직윤리 자체는 규범적 논의일 수 있지만, 이것의 실천성은 결국 법령 등 제도적 수단을 통해서 담보되기 때문이다. 공직윤리는 그 나라만의 독특한 정치, 행정체제적 특성, 문화를 반영하기에 법과 제도의 구체적인 내용이나 방식은 나라마다 다양하다. 따라서 동일한 명칭의 공직윤리제도라 하더라도, 해당 제도의 형성배경과 과정, 그리고 구체적인 내용은 물론이고 의미나 효과에 있어서도 차이가 있다.

현재 우리나라에서 활용하고 있는 많은 윤리 관련 법과 제도들은 미국의 것에 기초하여 만들어졌다. 법과 제도의 명칭만이 아니라, 일부 내용도 상당히 유사하다. 그러나 구체적인 실천수단에는 현격한 차이도 존재한다. 어떤 제도는 외양만 흉내 내어 실효성을 제대로 확보하지 못한 경우도 있었다. 그것은 미국에서 제도가 만들어진 배경이나 과정이 우리와 차이가 존재함에도 불구하고, 이를 고려함이 없이 미국 제도의 외양만 모방하였기 때문이다. 외국의 제도를 제대로 활용하기 위해서는, 겉모습만이 아니라 그 제도가 만들어진 역사적 배경을 이해하는 것이 중요하다. 이것이 전제될 때 외국의 제도가 갖고 있는 참된 의미가 무엇인지 알 수 있고, 제대로 응용할 수 있기 때문이다.

이와 같은 배경 하에 본 연구에서는 한국과 미국의 윤리 관리를 위한 각종 법과 제도를 대상으로 형성배경과 내용들을 중심으로 비교분석하였다. 이를 통해서 공직윤리제도 형성과 운영의 바람직한 방향이 무엇인지를 도출할 수 있을 것이다. 다만 우리나라나 미국 모두 다양하고 복잡한 윤리관리 시스템을 갖추고 있기 때문에, 제한적 지면에서 모든 것을 다루기는 현실적으로 불가능하다는 점에서, 대표적인 법령과 제도에 국한하여 논의하였다. 그리고 이 연구는 필자의 선행연구(참고문헌 목록 참조)에 기초하고 있기 때문에, 본 연구의 일부 내용은 기존 연구결과가 정리되어 반영되었다.

## 2장. 공직윤리의 의미와 관리 방식

### 1. 공직자와 공직윤리

공직자는 개념상 정부에 고용되어 공적인 직무를 담당하는 직원이지만, 그 이상의 특별한 의미를 지니고 있다. 그것은 이들이 ‘公共(public)’이라는 높은 가치의 이행과 관련된 일을 수행하는 가장 중요한 주체이기 때문이다. ‘public’의 라틴어 어원인 ‘pubes’는 다양한 의미를 갖는데, 이중의 하나가 ‘타인을 돌보다’이다(Matthew, 1998). 자신의 이익을 벗어나 다른 사람들의 이익을 앞세운다는 점에서, ‘公共’은 처음부터 이타성이나 공동체성을 본질적 속성으로 한다<sup>1)</sup>. 따라서 이 어원에 충실하게 ‘공직자(Public Servant)’

1) 물론 ‘公共’에 대한 개념이나 사용이 매우 다양한데, 이에 대한 정리된 논의는 임의영(2003)의 논문을 참고할 수 있다.

를 정의하면<sup>2)</sup> ‘국민을 배려하는 것을 업으로 하는 사람’이라고 할 수 있다(윤태범, 2005:120 ; 윤태범, 2004:2).

‘공직자가 마땅히 갖추고 있어야 할 바람직한 행위의 준칙’으로 일반적으로 정의되는 공직윤리는 다분히 현실과 유리된 규범적, 추상적 개념이지만, 그 어원을 보면 반드시 그런 것은 아니다(윤태범, 2004). ‘Ethics’의 다양한 어원중 하나인 ‘Ethos’는 ‘인간의 본성’ 혹은 ‘칭찬할 만한 보편적 덕성’, ‘특정한 지역의 지배적인 풍토, 관습, 문화, 정서’ 등을 의미하는 바, 특정 시기에 특정 사람들의 바람직한 의식과 행태를 결정하는 매우 구체적, 실질적 개념이다(윤태범, 2005, 120). 이러한 점에서 공직윤리는 절대적 개념보다는 상대적 개념에 가깝다. 그래서 셀즈닉은 이러한 윤리를 ‘두터운 제도화(Thick Institutionalization)’로서 설명하였다<sup>3)</sup>. 셀즈닉에 따르면(Selznick, 1992:345), 우리가 제도를 설계하는 가장 중요한 이유는 이 속에 ‘도덕적 능력’(여기서는 공직윤리)을 넣을 수 있기 때문이며, 이것이 바로 조직의 책임성을 확보하는 열쇠라는 것이다.

따라서 윤리성이 내재되어 있어야 할 (윤리적) 공직자도 추상적 존재라기보다는 구체적 실체로서 논의대상이 되며, 이것을 가능하게 해주는 법과 제도의 유용성이 강조된다<sup>4)</sup>. 이와 같은 윤리적 공무원이 존재할 수 있는 윤리기반(Ethics Infra)을 갖춘 정부를 윤리적 정부라고 부르기도 한다(OECD, 1996). 윤리적 정부는 ‘공무원의 부적절한 행동을 억제하고, 부적절한 행동을 발견하고, 도덕적 분위기를 증진시키는 유리온실과 같은 개방된 정부’로서, 사익을 위하여 공적 비용을 지출하지 않는 정부(Zimmerman, 1994:13)이다<sup>5)</sup>.

## 2. 공직윤리의 특성과 관리 필요성

일반적으로 공직자의 윤리(및 이에 따른 책임성)가 제대로 논의되기 위해서는 결과주의(Consequentialism)와 의무론(Deontology)이 균형있게 반영되어야 한다(Mathew, 1998). 공무원의 행위에 대한 평가는 결과주의적이며, 동기에 대한 평가는 의무론적인 것으로서, 양자는 모두 불완전한 상태이기 때문이다(Thompson, 1987:8-9). 결과주의에 근거한 행위의 평가는 사후적인 것으로서 예방보다는 발생한 문제의 처리에

2) ‘servant’는 어원의 의미상 ‘특정한 상태나 가치를 유지(keep)하는 사람’을 의미한다.

3) 여기서 ‘두터운 제도화’는 (형식적인) 공식적 구조를 초월한 것으로서, 공식적 구조와 비공식적 구조(유기체적 구조)의 결합체라고 하였다. 따라서 제도는 법령만이 아니라 사회적 생활 양식의 결과로서 성립된다(Selznick, 1992).

4) 공직윤리를 좁은 의미로 이해하는데 유용한 것이 ‘책임성(Responsibility)’이다. 공직수행중 윤리적 문제 상황에 직면하였을 경우, 자신에게 부과된 공적 책임에 대한 정의를 어떻게 하는가에 따라서 윤리적 행위의 정도나 방향이 결정되기 때문이다(Cooper, 1998:65-66)

5) 윤리적 정부를 구성하는 요소를 Zimmerman(1994:216-217)은 다음과 같이 제시하고 있다 : ①집행기능의 집중화 ②주요 기능에 의한 집행조직들의 조직화 ③실적에 입각한 인사관리 ④공무원의 이해충돌에 대한 법적 조절 ⑤윤리강령의 제정 ⑥윤리위원회의 설치 및 운영 ⑦재산상태의 공개 ⑧정보의 공개 ⑨시민의 참여 ⑩내부통제장치의 마련 ⑪강력한 외부통제장치의 마련 ⑫내부고발자의 보호 ⑬공직 퇴임 후 취업의 제한

중점을 두게 되는데, 이것은 톰슨이 말하는 ‘더러운 손’이나 ‘여러 손의 문제’로 인하여 여의치 않다. 의무론에 입각한 동기에 대한 평가는 도덕적 원칙을 더 강조하는데, 이 의무론을 충족시키기 위해서는 선한 목적을 위해 부도덕한 수단을 사용할 필요성이 없어야 하고, 그 수단 또한 도덕적이어야 하지만(Mathew, 1998), 이 또한 쉽지 않다(윤태범, 2004:3 ; 윤태범, 2020a:19).

그런데 우리나라의 경우, 오랫동안 공직자의 책임성과 도덕성을 확보하기 위한 정책들이 결과주의의 관점에 편중되어 왔으며, 의무론에 입각한 방안들을 잘 고려되지 못하였다. 의무론적 입장에 해당하는 제도로써 윤리강령, 행동강령, 공직윤리법을 들 수 있다. 이들은 기본적으로 행위의 '결과'보다는 '동기'에 초점을 두고 있으며, 동기의 부도덕한 실현을 사전에 제어하는데 중점을 두고 있어서, 적발과 처벌 중심의 사후통제수단을 강조하는 기존의 결과주의적 접근과 차이가 있다<sup>6)</sup>. 물론 일부 의무론적 입장의 제도가 있었지만 형식적으로 존재하였다(윤태범, 2005:120).

이와 같이 윤리관리를 강조하는 것은 공직자가 처하고 있는 독특한 특성에 기인한다. 무엇보다도 공무원으로서의 신분과 더불어 다른 사람들과 같이 사회를 구성하는 사인(私人)으로서의 신분을 동시에 지니고 있기 때문에 공무원들은 이율배반적 상황에 자주 처한다. 그런데 공무원에게는 직무수행에 있어서 자신의 사적 이익과 사회의 공적 이익(공직자에게 부과된 법적 의무)이 충돌할 경우, 자신의 이익에 앞서서 사회의 이익을 충족시켜야 할 책무가 부과되어 있다(윤태범, 2004:3). 게다가 사인으로서 개인의 윤리적 관점에서는 수용할 수 없는 정책일지라도, 조직 구성원으로서의 ‘공무원’이라는 신분 때문에 수용하는 경우도 있다<sup>7)</sup>.

이러한 특성 때문에 “공무원이기 때문에” 어쩔 수 없이 자신의 양심에 위배되는 행동을 한다는 것이다. 비록 부도덕한 행위로 보일지라도 공무원의 신분으로서 “어쩔 수 없었다”는 변명을 하며, ‘행위의 부도덕성을 결과(법적 정당성)가 변명해 준다(When the act accuses, the results excuses)’는 명제를 채택한다(Thompson, 1987:12). 부도덕한 의사결정이라도 공리주의적 관점에서 다수의 이익을 위한 것이라면 책임이 면제되어야 하며, 공무원은 법적으로 ‘선’인 목적을 위하여 공무원 개인적으로는 ‘악’인 수단을 선택할 수 있으며, 이는 공무원이 공직 취임 이전에는 깨끗하였을 손이 자신의 의도와는 상관없이 (부도덕할 수 있는) 조직에 속해 있는 공무원이기에 어쩔 수 없이 ‘더러운 손(Dirty Hands)’이 될 수밖에 없다는 것이다(Thompson, 1987:11-39 ; Walzer, 1973:161).

6) 이와 유사한 맥락에서 OECD(1999, 2000)도 각종 보고서를 통하여 소위 윤리기반(ethics infra)이나 윤리관리(Ethics Management)를 강조하고 있다.

7) 예를 들어서, 오갈데 없는 병약자가 살고 있는 무허가 주택을 철거해야 하는 구청 공무원, 가난한 노점상을 단속해야 하는 시청 공무원, 진료비를 낼 처지가 못되는 환자를 거부하는 시립병원, 지하도에서 잠을 자는 노숙자를 몰아내는 경비원, 고위직의 신속한 통행을 위하여 교통신호를 인위적으로 통제하는 거리의 교통경찰, 부실기업에 대한 정부의 재정지원, 나쁜 경제여건을 좋다고 말하는 고위 경제관료 등 많은 현실적 사례들이 있다.

이처럼 공직자들이 현실적으로 더러운 손의 문제를 피하기가 쉽지 않다. 이를 회피할 경우 오히려 무능력하거나, 자질이 없거나, 혹은 의리없는 공무원으로 낙인되기도 한다. 그러나 왈쩌(Walzer, 1973:161)는 “정부의 개별적인 행위가 공리주의적인 관점에서 수용될 수 있지만, 그러한 행위를 수행한 사람에게는 도덕적으로 잘못을 범했다는 죄의식을 남길 수 있다”고 했다. 때문에 공무원들이 직면하게 되는 다양한 윤리적 딜레마 상황의 해결 책임을 공무원 개인에게만 부과할 수는 없다. 오히려 그 책임은 법과 제도를 만들어 운용하는 조직(관리자)에 부과되어야 한다. 조직 수준에서 윤리관리가 필요한 이유이다.

### 3. 공직윤리 확보를 위한 다양한 방법들

공직윤리를 기관 수준에서 관리하고자 할 경우, 공직윤리는 대개 윤리(행동)강령과 윤리법 등의 법률상 계층적 구조 속에서 다양한 형태로 입법화되어 있다. 따라서 법적 체계와 그 속에 담겨진 내용을 통해서 공직윤리에 대한 입법주체들의 가치나 의식을 알 수 있다. 그리고 이들 법령에서 윤리관리를 위하여 가장 많이 강조되는 것이 이해충돌 회피제도이다.

공직자의 윤리 확보는 공직자윤리법과 같은 법을 통해서 이루어지기도 하지만, 또 한편에서는 윤리강령이나 행동강령과 같이 다소 규범적 형태로 표현되기도 한다(윤태범, 2002a). 강령(code)<sup>8)</sup>은 특정한 조직이나 전문가 집단의 가치를 대표하는 열망, 규제, 혹은 안내의 집합체이기 때문에(Pritchard, 1998:527), 조직별로 강령의 형식이나 내용이 다양하다<sup>9)</sup>. 강령은 대개 문서화된 형태로 있지만, 반드시 문서화된 것만을 강령으로 규정하고 있지는 않다<sup>10)</sup>. 그런데 행정학 등 공직 관련 영역에서는 강령의 의미가 문서로 비교적 명확하게 정리되어 있다. 또한 공직사회에서 활용되는 강령에는 이상적 상태(ideal state)를 비롯하여, 이것을 구체화한 행동규범, 행동규범의 실천을 위한 구체적 조건과 절차 등 규범적인 것에서부터 실천적인 것 까지 모두 포함하고 있어서<sup>11)</sup>, 여타 영역에서의 강령과 비교하여 매우 구체적이다(Cooper, 1998:145-149). 그런데 이 강령은

8) 원래 “Code”의 어원은 tree trunk(나무줄기, 樹幹)를 의미하는 라틴어 “Codex”인데, 이 어원이 후에 변하여 지금에 와서는 다의적으로 쓰이기 때문에 덜 명료해진 것이 사실이다

9) 강령(code)는 사전적으로는(Webster 사전에 의하면) ①문서화된 법의 집합체 ②도덕적으로 얹어져있는 규칙의 체계 혹은 집합체 ③의미있는 의사소통을 위한 상징체계의 3가지 의미로 정리되어 있다.

10) 예를 들어서 가장 대표적인 강령으로서 “10계명”을 들 수 있는데, 이미 이것은 많은 기독교인들의 마음속에 자리잡고 있는 것으로서, 문서 이상의 확고한 형태를 취하고 있다.

11) 이와 같이 강령이 규범성과 실천성을 모두 지니고 있다는 점에서, 강령을 다음과 같이 3가지로 유형화하기도 한다(Pritchard, 1998:528-9).

·윤리강령(code of ethics) : 구성원들이 기본적으로 지향해야 할 가치

·행동강령(code of conduct) : 윤리강령을 보다 구체화하여, 구체적인 행동의 표준으로 작용

·실천 강령(code of practice) : 행동강령을 보다 구체화한 것으로서, 공무원들이 따라야 하는 구체적인 기준과 절차 등을 명료하게 규정

개별 공직자가 경험 이전에 가치를 습득하고 수용하도록 하여, 바람직하지 않은 경험의 발생 자체를 사전적으로 억제시키고자 한다는 점에서(윤태범,2002a), 적용 대상자들에 의하여 쉽게 수용되지 않는 어려움도 있다<sup>12)</sup>.

기본적으로 공직윤리는 공직자들이 직무의 수행과정에서 기대되는 '선'을 선택하고 '악'을 피하도록 도와주는 안내자의 역할을 한다(Rohr,1991). 이 안내를 구체적이고 세밀한 법의 형태로 규정하고 있는 것이 바로 '공직윤리법(이하 윤리법)'이다. 윤리법을 통하여 무엇이 필요한 행동이며, 어떠한 행동을 하지 말아야 할 것인가를 알 수 있다(윤태범,2002b). 또한 이 윤리법은 사회의 지배적 가치에 근거하여 사회적으로 합의된 다양한 규범들중에서 강제력을 갖는 법으로 제정되기 때문에(Cooper, 1998:141 -142), 윤리법은 규범성과 실천성(혹은 강제성)을 동시에 지향한다<sup>13)</sup>. 이 같은 의미를 지닌 법이 나라별로 윤리법 혹은 부패방지법 등의 다양한 명칭으로 제정, 운용되고 있다<sup>14)</sup>.

앞서 언급한 '더러운 손'의 문제도 윤리법 제정의 중요한 근거가 된다. 즉 공직자가 (필연적이라고 할 수 있는) 더러운 손의 문제로부터 조금이라도 쉽게 벗어날 수 있도록 도와주기 위해서는 선한 목적을 쉽게 달성할 수 있는 도덕적 수단을 마련하고, 이를 공무원들이 명확하게 인지, 사용할 수 있게 해주어야 한다. 예를 들어서 공무원에게는 '공정한 의사결정'의 의무가 있는데, 과연 무엇이 공정한 의사결정이고, 이를 위하여 어떻게 해야 하는지를 도와주는 기준과 절차적 방법들이나<sup>15)</sup> 사회적으로 합의된 비윤리적 행위의 처벌에 대한 내용들이 윤리법에 포함되어야 한다. 이와 같은 윤리법은 비윤리적 행위를 억제하는 효과적 장치로 평가된다(Heidenheimer,1990:830-833)

윤리강령이나 윤리법에서 공통적으로 활용하는 윤리관리 방식의 대표로서 이해충돌 방지제도<sup>16)</sup>를 들 수 있다. '이해충돌'이란 둘 혹은 그 이상의 이해가 서로 충돌하는 경우로서, 한 사람 내에서 혹은 두 사람 이상간에 발생하기도 한다(Davis, 1998 :589). 공직자의 이해충돌은 '공무원들에 공적으로 부여된 직무수행상의 의무와 사인으로서의 개인의 사적 이해의 충돌'을 의미하기 때문에 구체적 적용에 다소 혼란이 있어서<sup>17)</sup>, 적용

12) 찬반 논의 등에 대해서는 김호섭(2001)의 글을 참고할 수 있다.

13) 윤리법은 윤리적 규범과 법률상 구성되는 범죄의 중간지대를 형성하고 있다(Zimmerman, 1994:8).

14) 윤리의 법제화에 대해서는 찬반 논란이 있다. 이에 대해서는 cooper(1998:145-147)을 참고할 수 있다.

15) "직무상 이익충돌의 회피규정"이 공정한 의사결정을 위하여 윤리법에 포함된 대표적 내용이다(OECD,1999:15-16)

16) 공공부문과 민간부문의 접촉이 증가하면서 공익과 사익의 충돌(즉 이해충돌) 가능성이 증대되고 있다. 여기서 이해충돌(Conflict of Interest)의 회피는 이익충돌, 이익갈등, 이익상충, 이해상충 등 다양하게 불리는데, 일반적으로는 이해충돌이라는 용어를 다수가 사용하고 있다.

17) 이러한 이해충돌은 다음과 같이 3가지로 분류될 수 있다(Davis,1999:24).

- 실질적 이해충돌(actual conflict of interest):현재 발생하고 있고, 과거에도 발생한 이익충돌
- 외견상 이해충돌(apparent conflict of interest):공무원의 사익이 부적절하게 공적 의무의 수행에 영향을 미칠 가능성이 있는 이익충돌의 상태
- 잠재적 이해충돌(potential conflict of interest):미래에 공적 책임에 관련되는(갈등 야기하는) 일에 연루되는 경우에 발생

범위에 논란의 여지가 있다. OECD(2003:53)에서는 ‘공무원의 공직과 사적 이익 사이의 충돌로서, 공직자의 사적 이익에서 나타나며, 이 이익들은 공직수행에 부정적인 영향을 미칠 개연성이 있다’고 구체적으로 정의하고 있다(윤태범,2005:113-114).

공직자가 이와 같은 이해충돌의 상황을 적절하게 회피하지 못할 경우 윤리문제가 발생하기 때문에, 공직윤리 확보 방법으로서 ‘이해충돌의 회피’가 강조된다<sup>18)</sup>. 물론 이해충돌이 바로 부패문제 발생으로 연결되는 것은 아니다. 이해충돌이 명시적 부패문제가 되기 위해서는 일정한 시간 간격이 필요하기 때문이다(윤태범,2005:114-115). 예를 들어서 공직임용 후보자가 보유하고 있는 주식이나 재산과 관련하여 이해충돌 발생 가능성을 제기할 경우, 대부분의 후보자들은 소유재산과 관계없이 공정하게 직무를 수행할 것이며, 아직 이해충돌을 일으키지 않았음을 주장하여 이해충돌의 사전적 회피를 거부한다(윤태범,2004:5-6). 그러나 이것은 기존의 결과주의적 입장에서 벗어나지 못한 것이다<sup>19)</sup>. 의무론에 입각한 이해충돌 회피제도의 기본적 입장은 행위의 고의성, 자의성, 결과에 대한 판단을 처음부터 배제하기 때문이다.

#### 4. 본 연구의 분석대상과 내용

본 연구에서는 앞서 언급한 윤리강령과 윤리법, 그리고 이해충돌 방지제도를 중심으로 한국과 미국의 공직윤리시스템을 비교 논의하고자 한다<sup>20)</sup>. 일반적으로 현행 제도를 중심으로 논의하는데, 본 연구에서는 이에 추가하여 현재의 제도에 이르기까지 주요 관련 법령의 제정배경 및 변천과정을 분석하였다. 법을 제정하게 된 역사적 배경과 이유가 법령에 반영될 수밖에 없기 때문이다. 본 연구에서의 주요 비교분석대상 및 분석내용을 정리하면 다음의 <표 1>과 같다. 한국의 경우 분석대상 법과 강령 등이 비교적 단순한 데 비해, 미국의 경우 이들이 매우 다양하게 분산되어 있어서 분석대상의 범위

18) 이해충돌의 회피에서 ‘회피’는 충돌되고 있는 이해관계에서 벗어난다는 것을 의미한다. 즉 이해충돌에는 기본적으로 ‘관계’라는 속성이 내재되어 있다. 즉 여기서의 관계는 공무원 본인에 있어서의 공적 의무와 사적 이익의 관계, 공무원과 타인(기업가든, 친척이든)과의 관계 2가지를 모두 포함한다. 이러한 관계 속에서 이해충돌이 발생하기 때문에, 이해충돌이 해소되기 위해서는 이와 같은 관계를 제거하는 것이 필요하며, 이것을 통상 ‘회피(avoid)’라는 용어로서 정의하고 있다(윤태범,2005:114).

19) 현재 국회법 및 인사청문회법상 대통령이 임명하는 일부 고위직 공무원에 대해서는 제한적으로 인사청문회가 실시되고 있다. 인사청문회는 해당자의 자격이나 능력 등에 대한 검증의 의미도 있지만, 또 한편에서는 결국 직무수행시 이해충돌의 가능성을 사전에 확인하고 이를 제거하고자 하는 중요한 의미도 내포되어 있다. 따라서 인사청문회의 결과를 존중해야 한다는 것은 그 절차가 바로 국민의 직접적 대리관계에 있는 의원들에 의하여 진행되기 때문이다. 비록 인사청문회의 결과가 임명권의 행사에 대해서 직접적인 구속력을 지니지는 않는다 하더라도, 대리 민주주의의 기본적인 취지에 비추어 본다면 그것은 마땅히 존중되어야 할 것이다.

20) 윤리강령, 행동강령, 실천강령 등 다양한 용어가 사용되는데, 여기에서는 윤리강령으로 통일하여 논문을 구성하였다. 윤리관련법도 윤리와 관련된 내용을 담은 법을 윤리 관련 법으로 하여 정리하였다.

가 상대적으로 넓다는 점에서, 이들중에서 중요한 것으로 평가되고 있는 1960년대 이후 제정된 법과 제도를 중심으로 분석, 정리하였다.

<표 1> 분석 대상 및 내용

유형	분석 내용	분석 대상	
		한국	미국
윤리강령	-법령 제정배경 -법령 변천과정 -법령의 현재 내용	공무원행동강령 등	공무원윤리 표준 지침 공무원 윤리행동 표준 윤리적 행동원칙 등
윤리법	//	공직자윤리법, 부패방지법	정부윤리법 윤리개혁법
이해충돌 관리제도	//	백지신탁제도	뇌물 및 이해충돌방지법 백지신탁제도

### 3장. 한국의 공직윤리시스템

#### 1. 윤리강령

2010년 현재 활용중인‘공무원행동강령’은 2003년 2월 18일 대통령령으로 제정되었다. 이전에도 명칭과 내용, 체계는 다소 다르지만 유사한 취지의 강령들이 다수 제정되었었다. 이전에 있었던 제도들로서 국가공무원법중‘공무원 선서’(1963. 6. 1),‘공무원의 신조’(대통령훈령, 1969. 12. 26),‘공무원 윤리헌장’(대통령훈령, 1980. 12. 29),‘공무원윤리헌장실천강령’(총리훈령, 1982. 11. 1.) 등이 있다.

명칭상 강령은 아니지만, 강령과 유사한 수준의 최초의 규정은 1949년 대한민국 정부수립 이후 처음 만든 국가공무원법에 규정되어 있다. 당시 법 제4장 ‘복무편’의 28조에서 33조에 걸쳐 규정하였다. 여기에 ‘성실한 직무수행과 법령 준수, 상관의 명령에의 복종, 친절공정, 비밀 엄수, 직무상 사례 및 증여금지, 외국으로부터의 영예수여 절차’등의 규정이 선언적으로 제시되어 있다. 이어서 1963년 국가재건최고회의 통치하에서 국가공무원법을 전면 개정하면서 국가공무원법에 ‘공무원 선서’ 규정이 새롭게 포함되었는데(국가공무원법, 제55조), 이것도 의미상 강령의 체계를 갖고 있다<sup>21)</sup>. 이어서 1969년 ‘공무원 신조’<sup>22)</sup>가 제정되었었다<sup>23)</sup>.

21) "본인은 국민전체의 봉사자로서 직무를 민주적이고 능률적으로 수행할 책임을 깊이 자각하고, 법령 및 직무상의 명령을 준수 복종하며 창의와 성실로써 맡은바 책무를 다할 것을 엄숙히 선서합니다."

22) 첫째, 우리 공무원은 민족중흥에 앞장선 영광스러운 길잡이임을 자부한다.  
둘째, 우리 공무원은 창의와 근면, 친절과 공정으로 국민의 신임을 얻는다.  
셋째, 우리 공무원은 청렴결백하여 거래의 공복(公僕)으로 국가에 봉사한다.

그러나 이와 같은 강령들의 내용이 매우 추상적이고 구체성을 지니지 못하여 약 10여년 뒤에 좀 더 구체적인 내용으로 개정되었다. 즉 1980년 12월 29일 대통령훈령 제44호로 선포된 ‘공무원 윤리헌장’은 기존의 ‘공무원 신조’를 조금 더 구체화한 것으로서, 수정된 5개의 공무원 신조<sup>24)</sup>와 윤리헌장으로 구성되었다. 이 헌장은 당시 5공화국 출범 4개월여 만에 만들어진 것으로서, 당시의 광주항쟁, 비상계엄의 선포, 국보위 설치, 사회정화위원회 설치, 5공화국 헌법 개정, 언론통폐합 등 강압적 통치가 이루어지는 가운데 만들어졌다(사회정화위원회, 1988). 이 헌장은 당시 핵심 실세조직으로 1980년 10월 국무총리 소속으로 설치되었던 ‘사회정화위원회’의 주요 정책과제의 하나로서 제시되었었다<sup>25)</sup>. 특히 동위원회는 새롭게 들어선 정부를 위한 기반활동을 수행하였던 강력한 조직으로서, 공무원윤리헌장 제정 이후 이를 구체화한 국무총리훈령인 ‘공무원윤리헌장실천강령’(1982년 11월 1일) 제정 역할도 담당하였다. 공무원윤리헌장실천강령은 기존의 헌장과 신조를 더욱 구체화하여, 각 신조별로 6개항씩의 세부 항목들을 제시하였다. 그러나 이 강령들도 역시 구속력은 갖지 않은 선언적 규정으로, 실천강령으로 재구성하지 않았기 때문에 실질적 구속력은 갖지 못하고 형식적인 수준에 머물렀다<sup>26)</sup>.

현재 이용중인 공무원행동강령은 2002년 1월부터 시행된 부패방지법 제8조에 근거하여 2003년 5월 제정되었다. 부패방지법 제정을 계기로 당시까지 유명무실하였던 윤리강령들을 체계화하기 위하여(윤태범, 2005:134), 기존의 훈령에 머물렀던 것을 구체적 실행력을 갖춘 대통령령으로 제정하였다. 내용을 구체화하고, 실천성을 담보하도록 관련 처벌규정은 물론 실행주체까지 명시적으로 규정하여 기존의 윤리강령보다 진일보한 형태를 취하였다.

이 강령의 제정을 위하여 2001년 8월부터 부패방지위원회를 중심으로 본격적인 논의가 시작되었다. 정부와 외부 전문가가 공동협력하여 공무원행동강령안을 만들고, 이후 이해관계자의 의견수렴과 공청회 등을 거쳐서 대통령령으로 제정하였다<sup>27)</sup>. 그러나 대통

23) 이 당시는 3선개헌안이 통과되는 등 정국이 매우 불안정한 시기였다.

24) 1980년에 제정된 ‘공무원의 신조’의 내용은 다음과 같다.

1. 국가에는 헌신과 충성을
1. 국민에겐 정직과 봉사를
1. 직무에는 창의와 책임을
1. 직장에선 경애와 선의를
1. 생활에는 청렴과 질서를

25) 사회정화위원회(1988), 사회정화운동사, p.59

26) 당시 강령중 ‘생활에는 청렴과 질서를’이라는 신조를 구성하는 강령은 다음과 같다.

1. 조상이 남긴 청백리정신을 계승하여 공직사회의 기강확립에 앞장선다. (청렴정신)
2. 직권을 이용하여 이군에 개입하지 않고 사사로운 정에 끌리는 정실을 물리친다. (이권불개입)
3. 허례허식을 삼가하고 근검절약의 실천으로 분수에 맞는 생활을 한다. (근검절약)
4. 준법정신을 생활화하고 공중도덕을 준수하여 사회질서 확립에 앞장선다. (준법정신)
5. 화목한 가정생활과 올바른 자녀교육을 위하여 노력한다. (가정생활)
6. 이웃과는 항상 웃으며 인사하고 상부상조하는 미풍양속을 숭상 실천한다. (이웃생활)

27) 경조사시 과도한 화환을 제공하는 것을 제한하는 안에 대해서 화훼업에 종사하는 이익단체들이 크게 반발하기도 하였고, 대통령령으로 강제하는 것에 대해서 반대하기도 하였으며, 일

령령으로서의 공무원행동강령이 공직자들이 준수하여야 할 모든 기준들을 구체적으로 규정할 수는 없는 것이기 때문에, 당초에 만들어진 강령은 표준강령으로서 제정되었다<sup>28)</sup>. 즉 공공기관들에게 공통적으로 적용될 수 있는 표준 가이드라인으로서 제정되었으며, 기관에서는 표준강령에 기초하여 자율적으로 기관의 실정을 반영하여 보다 구체적인 강령을 제정, 활용하도록 하였다. 그리고 이를 지원하기 위하여 부패방지위원회에서는 공무원행동강령 매뉴얼을 제작하였다<sup>29)</sup>.

## 2. 윤리 관련법

현재 대표적인 공직윤리 관련법으로 ‘공직자윤리법(1981)’과 ‘부패방지법(2001)’이 있다. 공직자윤리법이 명칭상 공직윤리에 관한 기본법적 특성을 갖고 있지만, 주요 내용은 공직자 재산등록과 취업제한 중심으로 제한적으로 이루어져 있다. 이 때문에 시민단체에서는 공직자윤리법의 내용을 흡수한 형태의 종합법 혹은 기본법으로서 부패방지법 제정을 주장하였었다. 그러나 논의과정에서 기존의 공직자윤리법은 그대로 존치되고, 부패방지위원회 설치, 공익신고자 보호, 행동강령 제정 등을 골자로 하는 부패방지법이 별도로 제정되었다.

부에서는 일부 조항은 처벌이 약한 대통령령이 아니라 공직자윤리법에 포함시켜야 한다는 주장도 제기되었다. 구체적 안이 합의되고, 이행력을 담보하기 위하여 공무원행동강령 책임관 제도를 도입하여, 공무원행동강령 이행을 기관별로 관리할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 물론 공무원 행동강령 책임관을 별도로 두지는 않고, 기존의 기관별 감사관들이 겸직하여 활동하도록 하였다. 강령 제정 당시 찬반 양론에 대해선 당시 언론에서 여러 차례 관련 내용들이 보도되었다. 참고로 조선일보(2002년 7월 25일)에 실린 지상토론회 내용 및 공청회 내용을 참고할 수 있다. 윤태범(2002), 공무원의 책임성 확보와 공무원 행동강령의 제정, 부패방지위원회 공청회 주제발표 논문(2002년 5월 2일)

28) 주요 내용은 다음과 같다.

- 가. 상급자의 부당한 지시 방지
- 나. 이해관계가 있는 직무의 회피
- 다. 여비·업무추진비 등 목적외의 용도 사용 금지
- 라. 정치적 압력과 정치인 청탁 배제
- 마. 공정한 직무수행 저해하는 알선·청탁 금지
- 바. 직무관련공무원으로부터 금전·선물, 향응 수수 금지
- 사. 직무관련자로부터 금전 차용과 부동산 무상 대여금지
- 아. 직무관련자에 대한 경조사 통지 금지 및 경조금품 한도 제한
- 자. 행동강령 위반행위의 신고

29) 대통령령 제17906호로 2003년 2월 18일 제정되어 2003년 5월 19일부터 시행된 공무원 행동강령의 제정이유를 정부에서는 다음과 같이 설명하고 있다. “부패방지법이 제정(2001. 7. 24, 법률 제6494호)되어 공직사회의 부패를 예방하고 깨끗하고 건전한 공직풍토의 조성을 위하여 공무원행동강령을 제정하도록 함에 따라 금품·향응 등을 받는 행위의 제한에 관한 사항, 직위를 이용한 인사관여·이권개입 등의 금지에 관한 사항 등 공무원이 지켜야 할 행동기준을 마련하려는 것임”

## 1) 공직자윤리법(1981)

‘공직자윤리법’은 1981년 12월 31일 제정되었는데, 바로 1년 전인 1980년 12월에 ‘공무원윤리헌장’이 제정되었다. 헌장과 공직자윤리법 모두 당시 새롭게 들어선 정부<sup>30)</sup>가 설치하였던 사회정화위원회의 활동의 한 결과로서 만들어졌다. 1980년 10월 10일 당시 전두환 대통령은 사회정화위원회 관련 회의에서 공무원 재산등록제도를 마련하라는 지시를 하였으며, 이에 따라서 당시 내무부가 실무위원회를 구성하여 윤리법 제정을 준비하기 시작하였다. 이 법의 준비와 관련하여 당시 사회정화위원회에서도 위원회 직원과 대학교수 등을 외국에 파견하여 연구하기도 하였다(사회정화위원회, 1988). 1981년 5월 14일 내무부에 의하여 정부안이 마련되어 국회에 제출되었으며<sup>31)</sup>, 같은 해 12월 17일 국회에서 무수정으로 통과되었다<sup>32)</sup>.

그러나 제정 당시의 법은 실질적인 내용을 충분히 담지 못한 채 명칭과 달리 형식적으로 제정되었다. 이 법은 앞서 1978년 미국에서 제정되었던 ‘정부윤리법(Ethics in Government Act)’의 몇몇 명칭만 차용하였을 뿐, 미국 정부윤리법의 핵심적인 내용인 공직자의 이해충돌 회피, 등록된 재산의 공개, 이해충돌 공직 후보자의 취임 제한과 ‘백지신탁(blind trust)’, 퇴직후 이해충돌 방지위한 활동 제한 등이 누락된채 제정되었다. 즉 1981년에 제정된 우리의 공직자윤리법에서는 등록된 재산을 비공개로 하도록 하고, 이해충돌 방지와 관련한 규정은 아예 포함되지 않았으며, 퇴직후 취업제한도 일부 영리 사기업체에 대한 취업 제한으로 최소화하여 규정하였다.

이와 같이 근본적인 결함이 있었음에도 불구하고 오랫동안 개정되지 못하고 유명무실하게 운영되다가, 부패청산을 주요 공약으로 제시한 김영삼 정부가 들어선 1993년 6월에 들어서야 비로소 의미있는 일부 개정이 이루어졌다(윤태범, 2004: 17). 이와 더불어, 시행령으로 위임한 등록대상 특정공무원의 범위도 확대하였다<sup>33)</sup>. 공직자윤리법의 가장 의미있는 개정중의 하나는 2005년의 백지신탁제도 도입이다<sup>34)</sup>. 이 제도는 참여연대 등 시민단체 주도로 도입이 주장되었다(윤태범, 2005: 133-134). 2003년과 2004년 이 제도 도입을 골자로 하는 공직자윤리법 개정안이 참여연대에 의하여 국회에 입법청원

30) 1980년 9월 1일 전두환 대통령이 취임하였다.

31) 당시 내무부 실무위원회는 미국, 싱가포르, 대만, 홍콩, 말레이시아, 태국, 인도, 필리핀 등의 사례를 조사하였다. 그러나 미국을 제외한 대부분의 국가들은 부패방지법과 유사한 명칭을 갖고 있었다는 점에서, 정부윤리법의 명칭을 갖고 있었던 미국의 사례가 가장 많이 참조되었다. (국회 내무위원회 회의록, 1981.5.14)

32) 국회에서의 논의당시, 크게 논란은 없었는데, 다만 현경대 의원은 윤리법이라는 용어에 대해서 이의를 제기하였다. 즉 윤리와 법은 다른 영역으로 하나의 단어처럼 사용될 수 없다는 것이었다. 그러나 추가적인 논쟁은 이루어지지 않았다.(국회 내무위원회 회의록, 1981.5.14)

33) 1993년 7월의 개정 시행령에서는 재산등록의무자를 4급 이상의 일반직공무원에 상당하는 연구관 등, 감사원·국세청 및 관세청소속 5급·6급 공무원, 법무부·검찰청소속 5급·6급인 검찰사무직공무원, 경정·경감인 경찰공무원, 소방령·소방경 및 지방소방령·지방소방경인 소방공무원과 정부투자기관의 집행간부로 확대하였다(공직자윤리법시행령 제3조).

34) 자세한 논의는 이해충돌방지제도 부분에서 다룬다.

되었다. 당시 이 제도에 대해서 공직자윤리법 소관부처인 행정자치부는 부정적 입장을 갖고 있었지만, 총선과 대선을 거치면서 각 정당들이 이 제도의 도입을 공약화하고, 대통령도 도입의지를 밝힌 가운데 2005년에 도입되었다. 이로써 미국의 정부윤리법의 핵심조항인 백지신탁제도(blind trust)가 우리의 공직자윤리법에 도입되었다. 현재까지 이루어진 공직자윤리법의 주요 개정사항을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 공직자윤리법의 주요 개정내용

개정연도	주요 내용
제정 (1981.12.31)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-공직자의 재산등록(3급 이상 공무원, 5급 이상 세무공무원 등)</li> <li>-등록된 재산의 비공개 원칙</li> <li>-퇴직후 유관 사기업체로의 취업 제한(퇴직전 2년간 업무관련)</li> <li>-공직자윤리위원회의 설치(9인중 2인 민간위원 선임)</li> </ul>
1993.6.11	<ul style="list-style-type: none"> <li>-재산등록 의무자 범위 확대(3급에서 4급이상으로, 대령이상,지방의원)</li> <li>-등록대상 재산의 구체화(시행령 내용 법에 포함시킴)</li> <li>-유자별 재산 취득일자, 경위, 시기 등을 기재, 소명자료 첨부</li> <li>-공직자윤리위원회 구성변경(9인중 5인은 민간위원 선임)</li> <li>-등록된 재산의 공개(1급 이상 공무원, 3급이상 세관장, 치안감 이상)</li> <li>-공직선거후보자의 재산등록 및 공개</li> <li>-처벌규정 강화(재산등록거부의 죄 등)</li> </ul>
2001.4.27	<ul style="list-style-type: none"> <li>-재산변동사항 신고시 주식거래내역신고서를 등록기관에 추가 제출</li> <li>-퇴직공직자가 퇴직전 2년 이내에 담당하였던 업무와 관련있는 사기업체에 취업제한을 퇴직전 3년간으로 확대</li> </ul>
2005.11.19	<ul style="list-style-type: none"> <li>-이해충돌방지의 의무 규정 추가</li> <li>-이해충돌 있는 주식의 매각 또는 신탁</li> <li>-주식백지신탁심사위원회의 직무관련성 심사</li> <li>-이해충돌 있는 주식취득의 제한</li> </ul>
2007.6.29	<ul style="list-style-type: none"> <li>-직계존비속의 고지거부 허가제도</li> </ul>
2009. 2.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정부공직자윤리위원회의 업무대상에 한국은행, 공기업 등 공직유관단체 포함</li> </ul>

## 2) 부패방지법(2001)

우리나라의 공직부패 방지를 위한 상징적 입법인 부패방지법은 2001년 7월 제정되었다. 그러나 이법은 최초의 제정 주장에서부터 입법화에 이르기까지 약 6년 정도의 기간이 소요되었다. 그리고 이 법은 정부나 국회가 아닌 시민사회와 시민단체 주도로 입법화되었다는 점에서 시민사회 주도적 입법의 대표사례로서 평가받고 있다.

시민단체에 의한 최초의 논의는 1995년부터 시작되었다. 당시 참여연대에서는 부패방지를 위한 다양한 방안을 논의하였고, 첫 번째 방안으로서 부패방지법 제정운동을 시

작하였다<sup>35)</sup>. 기존의 공직자윤리법이 부패방지를 위한 실질적 역할을 하지 못한다는 평가 하에, 이미 부패방지법을 제정, 운용하고 있었던 싱가포르, 홍콩, 그리고 정부윤리법을 운영하고 있던 미국 등 주요국가들의 사례연구에 기초하여 기존의 공직자윤리법을 흡수 통합하여 공직윤리 및 부패방지 기본법으로서 부패방지법안을 마련하였다. 이를 위하여 참여연대 소속의 간사들과 교수와 변호사 등 외부 전문가들이 공동 노력하였다. 당초 참여연대는 권력형 부패가 빈번하게 발생함에도 불구하고 이를 담당해야 할 검찰이 정치적 독립성을 확보하지 못한채 제대로 수사하지 못하고 있다고 평가하고, 권력형 부패에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존의 검찰과 구별되는 별도의 독립적인 수사기구가 필요하다는 입장에, 독립적 수사기구의 설치를 목적으로 하는 법안을 마련하였다(참여연대,1996).

1996년 1월 참여연대는 공청회를 개최하여 부패방지법 초안을 제시하였고<sup>36)</sup>, 4월 15대 총선을 계기로 국회의원들에 대한 서명작업을 시작하였다. 이후 6월 4일 법제정을 위한 시민 100만인 서명운동을 시작하였다. 그리고 동년 6월 참여연대는 산하에 ‘맑은 사회 만들기 운동본부’를 만들고, 이곳에서 국회 청원을 위한 부패방지법안을 구체화하였다. 참여연대는 1996년 11월 7일 국회의원 과반수의 서명을 받은 부패방지법안을 국회에 청원하였다<sup>37)</sup>. 법안은 11월 20일 국회 법제사법위원회에 회부되었으나 논의되지 않았으며, 전문위원회 심사보고서도 작성되지 않은채 회기종료로 2000년 폐기되었다. 그런데 1998년 대통령 선거를 거치면서 각 당은 부패방지법 제정을 모두 공약으로 제시하는 등 부패방지법 제정의 분위기가 조성되었다.

이후 김대중 대통령 취임 후인 1999년 12월 2일 정부는 ‘반부패기본법안’을 국회에 제출하였다. 그러나 이것도 법제사법위, 행정자치위 등 소관 상임위원회 조차 정해지지 않은 채 떠돌다가 2000년 5월 29일 15대 국회 종료와 함께 자동 폐기되었다. 물론 다시 제출된 시민단체의 부패방지법안도 논의되지 못하고 같이 폐기되었다. 당시 정부안은 정책적 기능만을 담당하는 반부패특별위원회를 설치하고, 공익제보자 보호 관련 제도를 중심으로 구성되어 있을 뿐이어서 참여연대의 안과 큰 차이를 보였다. 당시 정부안에 대해서 국회 법제사법위원회 전문위원 검토보고서가 작성되었는데<sup>38)</sup>, 이 검토보고서는

35) 참여연대의 그 동안의 입법추진활동에 대해서는 다음을 참조함. 참여연대(2004), 참여연대 10년의 기록.

36) 1996년 1월 24일 ‘부패방지법토론회’ 자료집.

37) 당시 참여연대가 입법청원하였던 부패방지는 여러 법에 흩어져있던 각종 관련 내용들을 종합화하고, 추가로 공익정보제공자 보호 및 특별검사제가 포함되어 있었다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 기존의 공직자윤리법을 부패방지법에 통합하여 보완함
- 공직자윤리위 강화
- 공익정보제공자보호
- 돈세탁방지제도 도입
- 부패행위에 대한 처벌 강화
- 고위공직자비리조사처 설치 및 독립적 특별검사와 특별수사관의 설치

38) 법제사법위원회,(1999.12). 반부패기본법안 검토보고서.

정부안에 제시되어 있는 반부패특별위원회를 감사원의 부정방지대책위원회의 업무와 중복 가능성 있다고 지적하였다. 그러나 당시 감사원의 부정방지대책위원회는 말 그대로 감사원장의 자문기구로 실체가 사실상 없는 자문위원회이었다는 점에서 명백히 잘못된 지적을 담고 있는 보고서였다.

이어서 2000년 참여연대 등 12개 단체가 연합하여 ‘부패방지제도입법시민연대’를 결성하고 입법청원 활동을 시작하였다<sup>39)</sup>. 이 단체는 2000년 7월 13일 공동안을 확정하고 7월 20일 공청회를 거쳐서 9월 6일 국회에 입법청원하였다<sup>40)</sup>. 그러나 이 법안도 2001년 4월 30일 본회의불부의 결정으로 폐기되었으며(법사위 청원심사보고서), 대신 법제사법위원장의 대체입법안이 제출, 논의되었다<sup>41)</sup>. 이어서 2001년 4월 30일 법제사법위원회 임시회에서 위원장의 대체안 및 의원들이 제출한 관련 법안들이 동시에 상정되어 이전에 이루어진 법안심사소위<sup>42)</sup>의 의견에 기초하여 논의가 이루어졌다<sup>43)</sup>. 2001년 6월 28일 본회의에서 법사위를 통과한 부패방지법안(대안)<sup>44)</sup>이 268인의 재석의원 중 찬성 135인, 반대 126인, 기권 7인으로 가결되었다<sup>45)</sup>. 그러나 2008년 2월 29일 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회 및 행정심판위원회가 통합됨에 따라서 ‘부패방지 및 국민권익위원

39) 당시 경실련, 녹색연합, 환경운동연합, 흥사단, 참여연대 등 12개 단체가 참여하였다.

40) 2000년 9월 시민단체가 제출하였던 부패방지법안의 주요내용은 다음과 같다.

- 공직자의 청렴의무 규정
- 업무의 취업 및 소득제한, 이해관계자로부터의 제척, 금지된 선물의 처리절차, 부정공직자의 취업제한 규정 등 공직자 행동규범 규정
- 부패방지위원회 설치 규정
- 부패방지위원회의 독립적 지위 규정
- 부패방지 시책 및 조사 등 관련 부패방지위원회 기능 규정
- 국회의 특별검사 임명 규정 및 특별검사의 역할 등 규정
- 공익정보제공자 관련 규정
- 처벌규정

41) 물론 시민단체가 청원한 법안에 대해서 국회 법사위원회는 심사보고서를 작성하였다. 그러나 기존에 각당에 의하여 제시되었던 법안과의 차이 등을 설명하고 있을 뿐, 구체적이고 실질적인 검토의견은 제시하지 않고 있어서, 매우 부실한 심사보고서로 작성되었다.(국회 법제사법위원회(2001.5), 부패방지법제정에관한 청원 심사보고서)

42) 법안심사소위원회는 2000년 2월 13일부터 4월 30일까지 진행되었으며, 특별검사제를 제외한 대부분의 내용에 대해서는 합의된 결론을 도출하였다.(국회 법제사법위원회 상임위원회 회의록, 2001.4.30)

43) 당시 정인봉 의원의 수정안도 논의되었다. 정인봉 의원은 특검제를 도입하지 않는 것은 부패방지법의 본질을 훼손하는 것이라는 점에서 특검제안이 포함된 수정안 제출하고 이를 설명하였다. 그러나 표결 결과, 15인중 반대 8 찬성 7로 정인봉 의원의 수정안은 부결되었다. 대신 법안심사소위가 보고한 안에 대해서 출석의원 15인중 찬성 8인, 반대 7인으로 원안이 의결되었다.

44) 국회본회의 회의록 222회 임시회 내용.

45) 당시 국회를 통과한 최종 부패방지법의 주요 내용은 다음과 같다.

- 대통령 소속하에 부패방지위원회 설치
- 위원회는 부패방지 제도개선, 실태조사·평가, 교육·홍보 등 업무 수행
- 위원회 9인 위원중 3인은 국회가, 3인은 대법원장이 추천하는 자를 대통령이 임명
- 신고된 부패행위가 차관급 이상 공직자 관련되는 경우 검찰에 고발
- 부패행위 신고자에 대한 보호 및 보상
- 국민감사청구제도

회의 설치와 운영에 관한 법률'이 제정되었으며, 기존의 부패방지법은 폐지되었다<sup>46)</sup>.

### 3. 이해충돌 방지제도<sup>47)</sup>

이해충돌을 방지와 관련해서는 다양한 제도들이 있다. 이 중 가장 의미있는 제도의 하나가 현행 공직자윤리법상의 '백지신탁제도'이다. 미국의 경우, 1978년에 제정된 정부윤리법의 핵심이 백지신탁제도(blind trust)인데, 정작 이법에 기초하여 공직자윤리법을 제정하였던 우리나라는 동제도를 2005년에 와서야 뒤늦게 도입하였다. 백지신탁제도는 부패방지법과 마찬가지로 시민단체의 문제제기와 입법청원, 공청회 등 시민사회 주도적으로 논의되었으며, 이후 정치권과 정부에 의하여 수용되어 입법화된 대표적 사례이다<sup>48)</sup>.

2001년 11월 19일 참여연대가 주축이 된 부패방지입법시민연대에서는 이해충돌 회피 제도를 담은 공직자윤리법 개정안을 입법청원하였다. 이해충돌회피 관련 규정을 법에 최초로 명문화한 사례라고 할 수 있다. 그러나 이 청원안은 국회에서 전혀 논의되지 못하고 임기만료로 폐기되었다<sup>49)</sup>.

2002년 대선과정을 거치면서 백지신탁제도를 골자로 하는 공직자의 이해충돌 회피의 법제화가 각 당의 주요 공약이 되었다. 당시 대선과정에서 후보자의 보유재산과 (당선 후 수행할 공직과 관련하여 발생할) 직무상 이해충돌 가능성에 대한 참여연대의 지적에 대해서 정몽준 후보는 보유하고 있었던 현대중공업 지분의 금융기관 위탁의사를 밝히기도 하였다. 물론 실제 위탁하지는 않았다<sup>50)</sup>.

참여연대는 백지신탁제도 도입을 위하여 다양한 공론화 작업을 하였다. 노무현 정부가 들어서기 직전인 2003년 1월 27일 참여연대는 당시 노무현 새정부의 개혁과제에 대한 토론회를 개최하였는데, 여기서 다시 백지신탁제도 도입을 골자로 하는 이해충돌방

46) 기존의 부패방지법에 있었던 내용은 대부분 승계되었지만, 위원의 구성방법 등이 달라졌다. 즉 위원장 및 부위원장도 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 상임이 아닌 위원은 대통령이 임명 또는 위촉하도록 하였다.

47) 이해충돌방지제도의 개념, 실태, 개선방향 등 전반적인 내용에 대해서는 필자(2005, 2004)의 논문을 참고할 수 있으며, 본 논문에서의 일부 내용들도 이에 기초하여 재정리되었다.

48) 물론 참여연대는 백지신탁 도입의 주장 이전에, 공직자의 이해충돌 문제에 대해서 이전부터 지속적으로 문제를 제기하였다. 예를 들어서 지난 1998년 12월 당시 참여연대는 국회의원들이 이해충돌 가능성이 있는 상임위원회에 선정되는 것을 취소해달라는 헌법소원을 국회의장을 상대로 제기하였다. 공직자의 이해충돌 문제에 대한 본격적 문제 제기의 시작이라고 할 수 있다.

49) 당시 법안에 포함되었던 이해충돌 회피 관련 주요 규정은 다음과 같다.

- 이해충돌 회피규정의 명문화
- 이해충돌 회피를 위한 재산의 처분이나 공직 회피 등 방법 규정
- 이해충돌을 야기하는 직무로부터의 회피
- 업무의 소득, 취업 등의 제한

50) 한국일보(2002년 11월 21일자). 당시 통합21 소속이었던 정몽준 후보의 보유주식 신탁약속에 대해서 한나라당은 이를 촉구하는 대변인 발표를 하기도 하였다.

지제도 도입을 주장하였으며<sup>51)</sup>, 동년 5월 27일 다시 공직자의 이해충돌 방지를 위한 토론회를 다시 개최하였다<sup>52)</sup>. 이어서 2003년 6월 25일 참여연대는 백지신탁제도 도입을 골자로 하는 공직자윤리법 개정안을 국회에 청원하였다.

노무현 정부 들어서 구성된 정부혁신지방분권위원회 산하 행정개혁 전문위원회는 2003년 7월 노무현 정부의 행정개혁 로드맵에 이해충돌방지제도의 핵심 개혁 아젠다로 백지신탁제도를 포함시켰다<sup>53)</sup>. 이후 행정개혁전문위원회는 공직자윤리법을 담당하는 부처인 행정자치부와 공동으로 백지신탁제도 도입방안을 마련하였으며, 그 결과로서 2004년 4월 9일 정부혁신위원회-행자부 공동으로 백지신탁제도 도입 관련 공동회의가 이루어지고, 이어서 5월 27일 행자부 주최의 백지신탁제도 도입 공청회가 이루어졌다.

2004년 9월 22일 정부는 백지신탁제도 도입을 골자로 하는 공직자윤리법 개정안을 국회에 제출하였다. 이 법안에 기초하여 국회 행자위에서는 2004년 12월 17일 공직자윤리법 개정 공청회를 개최하였다<sup>54)</sup>. 당시 참여한 여야의원 대부분 백지신탁제도 도입에는 찬성하였기 때문에 주로 기술적 부분을 중심으로 논의가 진행되었다<sup>55)</sup>. 다만 ‘고지거부권’의 폐지 여부가 쟁점으로 부각되었으나, 찬반 양론이 모두 있었다.

이와 같은 상황 속에서 2005년 3월 9일 투명사회협약 출범식에서 노무현 대통령은 백지신탁제도 도입을 강조하여 입법화 의지를 표시했다<sup>56)</sup>. 그리고 4월 26일 백지신탁제도 도입을 골자로 하는 공직자윤리법 개정안이 국회를 통과하였다. 당시 국회의원 208인중 찬성 203인 반대 2인 기권 3인으로 압도적으로 통과되었다<sup>57)</sup>. 그리고 2005년 11월 19일 백지신탁제도가 본격적으로 시행되었다.

51) 참여연대(2003), 권력형 비리없는 민주적이고 청렴한 공직사회 만들기 토론회(2003.1.27)

52) 참여연대(2003). 이해충돌 회피 제도화 토론회(5.29)

53) 정부혁신지방분권위원회(2003), 정부혁신로드맵,

54) 행정자치위, 251회 임시회 회의록.

55) 국회 행정자치상임위원회(2004), 공직자윤리법 개정안 관련 공청회 자료집(12.17)

56) 투명사회협약실천협의회(2008)의 ‘투명사회협약 백서(2005-2008)’를 참고할 수 있다.

57) 당시 통과된 백지신탁제도의 주요 내용은 다음과 같다.

- 이해충돌방지 의무 : 공직자의 직무와 공직자의 재산간에 이해충돌 방지 노력
- 주식의 매각 또는 신탁 : 보유주식 총가액이 1천만원 이상 5천만원 이하의 범위 안에서 연방집행명령이 정하는 금액 초과하는 경우 당해 주식을 매각하거나 신탁계약
- 주식백지신탁심사위원회의 설치 및 주식의 직무관련성 심사
- 주식취득의 제한 : 주식백지신탁계약이 체결된 경우 새로운 주식 취득 금지
- 신탁재산에 관한 정보제공금지

## 4장. 미국의 공직윤리시스템<sup>58)</sup>

### 1. 윤리강령

미국의 윤리강령들은 기존의 강령을 지속적으로 대체, 발전시키는 형태로 진행되어 왔다. 즉 강령 제정이 필요한 경우에 각기 관련 강령들이 제정되거나 혹은 수정되어 왔다. 때문에 동시에 여러 개의 강령이 존재하기도 하지만, 세부내용에 있어서는 차이가 있다.

#### 1) 공무원 윤리 표준 지침(1961)

케네디 대통령 취임 이전부터 이미 고위 공직자의 윤리를 둘러싸고 지속적인 논쟁이 있었다. 즉 트루만 대통령, 아이젠하워 대통령하에서도 고위공직자의 이해충돌 문제를 둘러싸고 법정 다툼 등 고위공직자에게 적용되어야 할 바람직한 윤리적 기준이 충분하지 않다는 평가가 있었다. 이에 따라서 케네디 대통령은 취임한지 이틀만인 1월 22일 ‘이해충돌 자문위원회(Advisory Panel on Conflict of Interest)’를 설치하고 펜실베이니아 법대 학장인 포담(Fordham)을 위원장으로 임명하였다(Roberts, 1988).

3월 2일 동 자문위원회는 고위 공직자 윤리 개선을 위한 개선안을 마련하여 대통령에게 제출하였으며, 케네디 대통령은 4월 27일 이 개선안에 기초한 “정부에 있어서의 윤리적 행동(Ethical Conduct in Government)”라는 제목의 메시지를 의회로 보냈다. 그리고 자문위원회의 건의안에 기초한 연방집행명령(Executive order) 10939인 ‘공무원 윤리 표준 지침(To Provide a Guide on Ethical Standards to Government Officials)’이 5월 5일 제정, 서명되어 연방정부 공무원 및 백악관 직원들에게 적용되기 시작하였다<sup>59)</sup>.

58) 미국은 우리와 같이 관련 법제도들이 일목요연하게 정리되어 있지 않기 때문에 관련 제도의 정리가 쉽지 않다. 본 연구에서는 이를 위해서 미국 법령, 대통령 명령, 국립기록보존소(NARA), 대통령 기록관, 신문기사 등 관련 자료들과 필자(2005, 2004)의 기존연구결과들을 종합적으로 분석, 정리하였다. 특히 주요 법안이나 명령 등 처리일자와 주요 내용들은 대통령 기록관의 자료들을 통하여 확인할 수 있다는 점에서, 우리의 열악한 사정과 크게 비교가 된다.

59) ‘공무원 윤리 표준 지침’의 주요 내용은 다음과 같다(executive order, 10939).

- 공직자로서의 자식의 직위와 충돌할 수 있는 외부고용이나 활동을 금지.
- 비용, 보상, 선물, 금전적 가치를 수수하는 것을 금지함.(사익을 위한 공직 활용 금지, 특정인에 대한 편파적 행정 금지, 정부 효율성에 대한 부담의 금지, 공정성 상실의 금지, 기타 )
- 대통령 임명직의 경우에도 적용되도록 함. 단 공직에 영향을 주지 않는 것은 허용됨.

## 2) 공무원 윤리적 행동 표준(1965)

1955년부터 1963년까지 당시 다수당 원내총무였던 존슨의 비서인 베이커(Bobby Baker)는 부적절한 재정적 문제로 1963년부터 의회와 사법기관의 조사대상이 되었었다. 그런데 1964년 대통령 선거가 가까워짐에 따라서, 언론에서는 이 문제를 존슨의 문제로 확대하였다(윤태범, 2004:15). 이와 같은 논쟁을 피하기 위해서 존슨은 자신의 소유재산을 당시에는 법제화되어 있지 않았던 백지신탁(Blind Trust)을 활용하여 자발적으로 처분하였다. 이때까지만해도 존슨은 윤리개혁 문제에 관심이 없었다(Roberts, 2001:211)

존슨은 대통령 당선 후 1964년 대통령실과 인사위원회가 공동으로 정부윤리 제고방안을 마련하도록 하였다(윤태범, 2004:15). 당시 인사위원장이었던 메이시(John Macy)는 케네디 대통령의 윤리개혁 프로그램 개발과 실행에 절대적인 기여를 하였었는데, 존슨 대통령 하에서도 이 작업을 실질적으로 주도하였다(Macy, 1971; Roberts, 1988). 1965년, GAO 조사를 통해서 주요 계약당사자들이 정기적으로 국방부 공무원들에게 선물, 향응 등을 제공한 것이 밝혀진 가운데, 존슨 대통령은 5월 9일 연방집행명령 11222인 ‘공무원 윤리적 행동 표준(Standards of Ethical Conduct for Government Officers and Employees)’을 제정하였는데, 이것은 앞서 논의한 케네디 대통령의 연방집행명령 10939를 대체하였다<sup>60)</sup>. 1989년 부시 대통령에 의한 연방집행명령 12674 제정 전까지 이것은 연방정부에서 가장 중요한 윤리적 기준으로 활용되었다. 이를 계기로 인사위원회(Civil Service Commission)는 각부의 윤리 프로그램 실행에 대한 책임을 갖게 되었다(Macy, 1971).

## 3) 공무원의 윤리적 행동원칙(1989)

1989년 부시 대통령은 연방 윤리프로그램을 고위직에서부터 시작하여 하위직에도 적용할 것을 발표하였다. 그것은 1980년대 레이건 행정부 동안, 많은 연방 공무원들이 윤리관련 문제로 조사대상이 되었었기 때문이다(Levy, 1996).

부시대통령은 1989년 1월 25일 '윤리법 개혁에 대한 대통령 위원회(President's Commission on Federal Ethics Law Reform)'를 설치하여 윤리개선방안을 마련토록 하였다. 이에 따라서 자문위원회는 2달 정도의 연구를 거쳐서 3월 10일 보고서(To

60) 주요 내용은 다음과 같다(윤태범, 2004:15).

첫째, 공무원인사위원회에 공무원 윤리 프로그램에 대한 전반적인 권한을 부여하였다.

둘째, 모든 연방기관들은 기관의 윤리 프로그램을 관리하도록 하기 위하여 선임 기관윤리담당관(DAEO : Designated Agency Ethics official)을 지정하도록 하였다.

셋째, 윤리규정을 개선하였다(선물, 향응 수수, 외부고용, 저술, 재정사항, 사익을 위한 정부 정보 활용 등).

넷째, 모든 공무원들에게 사익을 위한 공직활용, 특정기구나 사람에 대한 편애 등을 금지하도록 하였다.

다섯째, 공무원인사위원회가 신뢰할 만한 재정보고 시스템을 구축하도록 하였다.

Serve with Honor : Report of the President's Commission on Federal Ethics Law Reform)를 제출하였다. 위원회는 이 보고서에서 전정부적으로 공무원들이 사례를 받는 것을 금지하고, 존슨대통령의 연방집행명령 11222를 새로운 표준강령으로 대체할 것을 권고하였다(윤태범,2004:15-16).

그런데 이 보고를 받기 전날인 1989년 3월 9일 상원은 부시 대통령이 지명한 전 텍사스 주 상원의원 출신의 국방보좌관 후보자 존 타워(John Tower)를 음주 관련 문제로 인준을 거부하는 등 윤리문제가 쟁점으로 부각되었다(Roberts & Marion, 1997). 이런 상황 속에서 1989년 4월 12일 부시 대통령은 이 보고서에 기초하여 이전의 존슨 대통령의 연방집행명령 11222를 대체하는 연방집행명령 12674인 '공무원의 윤리적 행동원칙(Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees)'을 제정하였다. 여기서 14가지의 원칙을 제시하였다<sup>61)</sup>. 연방집행명령 12674는 정부윤리국(USOGE)에게 객관적, 합리적이고 강제성 있는 단일의 종합적이고 명확한 표준행동강령을 제정하도록 하였다.

이후 1991년 4월 워싱턴 포스트는 백악관 비서실장 존 수누누(John Sununu)가 비행기와 자동차 등을 사적인 용도로 사용하였음을 보도하였다<sup>62)</sup>. 이와 같은 논란속에서 1991년 4월 23일, USOGE는 새로운 표준행동규정을 제시하였으며, 논의과정을 거쳐서 1992년부터 발효되었다<sup>63)</sup>.

#### 4) 고위 공무원의 윤리적 헌신(1993)<sup>64)</sup>

1993년 1월 20일 클린턴 대통령이 취임한 날이다. 이날 클린턴 대통령은 취임한 당일 대통령의 첫 번째 권한 행사로서 연방집행명령 12834(Ethical Commitments by Executive Branch Appointees)에 서명하였다<sup>65)</sup>. 이를 통해서 클린턴 대통령이 임명한 정부직의 고위 공직자는 공직을 떠난 후 5년 동안 해당 기관을 위하여 로비활동을 못하도록 하였다. 특히 미국 정부를 대상으로 외국 정부나 외국 기업을 위한 로비스트의 역할을 하지 못하도록 금지하였다. 또한 대통령실에 근무하였던 전직 고위공직자들도 5년동안 자신이 담당하였던 직무와 관련한 로비활동을 하지 못하도록 하였다.

이것은 1992년 미국 대선과정에서 불거진 논란과 관련되어 있다<sup>66)</sup>. 당시 대통령 후

61) 주요 내용으로서 .외부로부터의 선물수수의 제한, 외부고용의 제한, 재정적 이해충돌, 사익을 위한 공적 직위 남용, 그리고 재정적 의무의 충족 등이 있다(윤태범,2004:16).

62) 존 수누누는 공적 이용이라고 주장하였지만, 1966년 대선에서 이것이 쟁점이 되는 것을 피하기 위하여 1991년 12월 3일 비서실장직을 사임하였다. Washington times, 1991. 12. 4. A1. 'Sununu leaves the line of fire'.

63) <http://www.usoge.gov/exorders/co12674.html>.

64) William J. Clinton, Executive Order 12834, Ethics Commitments by Executive Branch Appointees, January 20, 1993.

65) Washington post, 1993. 1. 20 A1.

66) Washington post, 1992.12.10. A1.'ethics policy toughened'.

보였던 로스 페롯(Ross Perot)은 전직 미국 고위관료가 미국을 대상으로 외국의 무역협상의 로비스트로 활동하는 것을 비난하였으며, 이것이 선거의 이슈가 되었었다<sup>67)</sup>. 특히 지난 1989년에 있었던 윤리개혁법(Ethics Reform Act of 1989)이 제 역할을 하지 못하였음을 비판하였으며, 이것을 보완하는 목적으로 취임 첫날 이 같은 연방집행명령에 서명하였다. 클린턴은 이 명령에서 1993년 1월 20일 이후 고위직에 취임하는 공직자는 이 같은 명령에 근거한 윤리서약인 "고위 공무원 서약(Senior Appointee Pledge)"에 서명하도록 하였다<sup>68)</sup>. 이에 따라서 퇴직후 활동에 대한 엄격한 제한이 이루어지게 되었다.

## 2. 윤리 관련 법<sup>69)</sup>

### 1) 정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978)

1974년 닉슨 대통령이 워터게이트 사건으로 대통령직에서 사임한지 4년 이상이 지난 1978년 10월 28일, 당시 카터 대통령은 새로운 정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978)에 사인하였다(윤태범, 2004:9). 카터대통령은 이미 선거과정에서 선거 이슈로서 회전문(Revolving Door) 문제 등 정부의 윤리문제를 강조하였었다. 워터게이트가 상징하듯이, 많은 부패방지 및 윤리법에도 불구하고 정치, 행정부문의 윤리문제<sup>70)</sup>가 계속됨에 따라서 새롭게 정비된 윤리법의 제정 필요성이 강조되었다(Zimmerman, 1994: 198-199).

새로운 정부윤리법은 크게 5가지의 주요 규정들을 담고 있었다. 무엇보다도 이 법은 연방정부, 사법부, 입법부 공무원들에게 '공직 재정공개(Public Finance Disclosure)'을

67) 이에 대해서는 당시 언론의 보도와 페롯 후보의 공약([http://www.ontheissues.org/Ross\\_Perot.htm](http://www.ontheissues.org/Ross_Perot.htm))등을 통해 확인할 수 있다.

68) 서약의 내용 "나는 공공의 신임을 받는 미국 정부의 고위공직자로 임용되는 조건으로서, 나에게 적용되고, 법에 의하여 부과되는 다음의 의무사항들을 준수한다"이며, 준수사항은 다음과 같다.

1. 퇴직후 5년동안 내가 근무하였던 조직을 대상으로 로비활동을 하지 않는다.
2. 대통령실(EOP)에 고위직으로 근무하였을 경우, 퇴직후 5년동안 내가 고위 공직자로서 근무하였던 EOP 및 이와 관련된 어떤 기관에도 로비활동을 하지 않는다.
3. 고의 공직자로서 퇴직한후에는 어떤 경우에도 외국 정부나 외국 정당을 대신하는 로비활동을 하지 않는다.
4. 무역협상이나 대표부에 참여하여 활동하였을 경우, 활동 종료후 5년동안 이와 관련하여 외국 정부나 외국 정당을 대신하는 로비활동을 하지 않는다.
5. 이 문서에 사인을 하기 전에 이 지침을 읽으며 이해를 한다. 그리고 이 규정들을 수용한다.

69) 이 부분의 내용은 윤태범(2004:9-11)의 논문에 기초하여 축약, 재정리된 것으로서, 보다 구체적인 내용은 원 논문을 참고할 수 있다.

70) 소비자안전위원회, NASA, 국방부의 전직 관료들의 이해충돌의 문제가 발생하는 등 윤리적 문제들이 쟁점으로 계속 부각되었다. 또한 1977년 9월 27일 당시 OMB 국장인 버트 랜스(Bert Lance)는 자신이 관여하였던 조지아 은행 관련 윤리문제가 제기되어 사임하였다. (Washington Post, 1980.5.1)

요구하고 있다. 이 법은 공무원 자신만이 아니라 배우자나 자녀의 재정상황도 공개하도록 하고 있다. 다만 재정공개 요구에 대한 부담을 줄이기 위해 정부윤리법은 정확한 금액이 아니라 일정 범주에 속한 금액으로(Broad Dollar Range)으로 포괄적으로 신고하도록 하였다. 그리고 윤리법은 연방 공무원의 재정적 이해충돌을 해결하기 위한 방법의 하나로서 백지신탁(Blind Trust)의 구체적 절차를 마련하였다. 그리고 정부윤리국(OGE)을 설치하였다(윤태범,2004:9-10).

또한 의회는 이 법에 대통령과 부통령을 포함하여 고위직 공무원들의 위법한 행위를 조사하기 위한 특별 검사를 임명하는 조항을 포함시켰다. 1982년 의회는 독립적 검사의 명칭을 특별검사(Special Counsel)에서 독립검사(Independent Counsel)로 변경하였다. 특별검사의 임명이나 사임에 대한 대통령의 통제권을 막기 위하여, 윤리법은 특별검사의 독립성을 보호하기 위해 특별검사가 쓰는 자금의 양이나 조사기간에 제한을 두지 않았다<sup>71)</sup>. 또한 윤리법은 전직 연방 공무원에 의한 로비활동을 제한하는 규정을 마련하였는데, 이른바 '1년의 냉각(cooling off)'이라는 규정을 통하여 전직 공무원들이 연방정부를 대상으로 연방정부를 떠난 지 1년 이내에는 영향을 미치는 것을 금지하였다<sup>72)</sup>. 그리고 윤리법은 대통령이 임명하는 고위직에 대해서는 소득의 15% 이상의 추가적인 갖지 못하도록 하였다(윤태범,2004:10).

## 2) 윤리개혁법(Ethics Reform Act of 1989)

1981년에서 1989년 사이의 레이건 행정부 아래에서 많은 특별검사의 임용, 의회의 조사, 법무부 조사 등 고위직의 윤리문제가 논의되었다. 결국 1980년대 말에 들어와서 이와 관련된 윤리적 논쟁들을 해소하기 위한 방안으로서 새로운 공직윤리법을 만들게 되었다(Roberts,2001:123-125). 게다가 1980년대 말 당시, 미국 통상대표부 소속 연방 공무원들이 퇴직하여 바로 미국과 직접적인 이해충돌의 관계에 있는 외국 정부를 위하여 로비하는 윤리적 문제들이 발생하였다(윤태범,2004:10).

이에 따라서 1989년 1월 25일 부시 대통령은 연방집행명령 12668을 발표하였으며, 이에 따라서 '연방 윤리법 개혁에 대한 대통령 위원회(President's Commission on Federal Ethics Law Reform)'를 설치하였으며<sup>73)</sup>, 1989년 3월 10일 동위원회는 정부 윤

71) 미국은 이전에도 관습적 형태의 특별검사제도를 운용하고 있었는데, 워터게이트 사건을 계기로 보다 더 독립적인 지위를 갖는 특별검사의 역할이 필요하다는 공감대하에 정부윤리법에 근거하여 특별검사제도를 한시법의 형태로 법제화하였다. 때문에 미국은 법제화와 상관없이 언제든지 특별검사제가 운용될 수 있다는 점에서, 우리나라에서의 특별검사제 논의와 차이가 있다.

72) 이른바 회전문(revolving door) 문제를 방지하기 위한 노력은 이해충돌의 방지라는 측면에서 지속적으로 제도화되어 왔다. 다음에 언급할 '뇌물 및 이해충돌에 관한 법률'도 그 한 예이다.

73) 전 연방 대법관 Malcolm R. Wilkey를 위원장으로, 카터 행정부시 검찰총장인 Griffen B. Bell을 부위원장으로 임명하였다. 부시 대통령은 위원회에 대해서 4가지 활동기준을 제시하였다. ①공직자의 사기를 제고할 수 있는 윤리기준 설정 ②객관적이고 일관된 윤리기준 제시

리규정에 대한 일련의 권고안을 마련하였다. 그리고 1989년 11월 28일, 부시 대통령은 의회와의 긴 토론과정을 거쳐서 '윤리개혁법'에 서명하였다. 동법의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다<sup>74)</sup>.

첫째, 하원의원의 보수를 올리는 대신, 하원의원들은 1991년부터 연설료나 사례를 받는 것을 금지하였다. 그런데 당시 상원의원들은 이에 반대하였기 때문에 상원의원들의 급여는 올라가지 않았다<sup>75)</sup>.

둘째, 이 규정은 새로운 다수의 '회전문' 관련 규정을 포함하였다. 기존의 1년으로 되어 있는 로비금지 기간을 분야별로 다양하게 확대적용하여 강화하였다.

셋째, 연방 공무원들이 연방 윤리규정에 순응하기 위하여 자신의 재정적 재산을 매각하도록 하는 것을 허용하는 박탈의 인증서에 대한 발급 규정을 제시하였다.

### 3. 이해충돌 방지제도

공직자의 이해충돌 회피의 제도화에 대해서는 미국이 매우 적극적으로 대응하고 있다<sup>76)</sup>. 미국의 관련 제도가 너무 복잡하다는 문제점도 있지만, 적극적인 제도화 노력에 대해서는 긍정적 평가를 할 수 있다.

#### 1) 뇌물 및 이해충돌에 관한 법률(Bribery and Conflict of Interest Act of 1962)

이해충돌에 대한 종합적인 입법으로서는 '뇌물 및 이해충돌에 관한 법률' (Bribery and Conflict of Interest Act of 1962)을 들 수 있다. 이 법을 통해서 그 동안 여러 곳에 흩어져 있었던 이해충돌회피 관련법들을 하나로 모을 수 있게 되었다(윤태법, 2004:8-9).

1950년대에서 1960년 사이에 걸쳐서 연방정부기관에서는 국민들의 주목을 끌었던 트루만과 아이젠하워가 지명한 고위직들을 포함하는 몇 건의 재정적 이익충돌에 대한 문제가 제기되었었다. 이러한 상황 속에서 1960년 뉴욕시 변호사협회는 시대에 뒤떨어진 사법적 윤리법령들이 명확한 윤리적 가이드라인의 결핍으로 인하여 많은 윤리적 논쟁

③모든 연방정부에 적용가능해야 함 ④시민들이 공직 취임을 꺼릴 수 있을 정도이어서는 안 됨.(President's Commission on Federal Ethics Reform, To Serve with Honor, Washington DC:The commission, 1989.3)

74) President's Commission on Federal Ethics Law Reform(1989).

75) 그러다가 1991년 8월 15일, 부시 대통령은 상원의원들이 사례를 받는 것을 금지하는 것에 동의한 후에야 상원의원의 급여를 올리는 법안에 서명하였다.

76) 미국에서 입법의 취지상 이해충돌 회피에 대한 제도화의 역사는 남북전쟁시기까지 거슬러 올라간다. 남북전쟁 당시 링컨 대통령에 의하여 입법화되었다고 해서 소위 '링컨법(Lincoln Law)'이라는 별칭이 있는 "부정주장법(False Claims Act of 1863)"이 바로 그것이다. 당시 북군에 대한 전쟁무기 공급을 계약한 무기 제작업자가 북군과 전쟁 중인 남부군과는 계약하지 못하도록 규제하고자 한 의도에서 출발하였다. 즉 이해충돌의 문제는 정부와 사기업간의 신뢰관계 확보 차원에서 시작되었다고 볼 수 있다(윤태법, 2004:7).

거리들을 야기했다는 보고서를 작성하여 제출하였다(ABCNY,1960). 당시 이 보고서에 서는 의회와 다음 대통령은 주요 사법적 윤리조항들을 개선함으로써 연방정부들의 윤리시스템을 조사하고, 선물의 수수나 외부 고용 등과 같은 이슈들을 포함하는 새로운 윤리지침들을 제시할 것을 권고하였다(Kirby,1970).

이에 따라서 1961년 초반, 당시 케네디 대통령은 사법적인 윤리적 제한조치들을 포함하는 연방정부의 윤리 프로그램의 효과성을 개선하기 위한 일련의 조치들을 발표하였다. 이어서 1962년 10월, 미국 의회는 뉴욕 변호사협회의 권고들을 상당수 수용한, 20세기의 가장 중요한 입법의 하나로 평가되는 '연방정부의 뇌물 및 이해충돌에 관한 법률(Bribery and Conflict of Interest Act of 1962)' 수정안을 통과시켰고, 케네디 대통령은 이 법안에 서명하였다(윤태범,2004:7-9). 이 법은 U.S Code Title 18조하에 가장 중요한 연방정부의 이해충돌 금지 조항들을 모아놓았다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다<sup>77)</sup>.

## 2) 백지신탁제도

백지신탁제도가 활발하게 활용되기 시작한 것은 앞서의 '정부공무원 윤리적 행동의 표준' 제정 배경에서 살펴본 바와 같이, 1950년대 중반부터이다. 1953년 아이젠하워 대통령이 등장하면서부터 시작된 것으로 알려지고 있다(윤태범, 2005: 126 -128). 즉 당시의 재정적 이해충돌이 중요한 사회적 문제로 등장하고 있는 상황속에서, 대통령과 고위 연방공무원들은 재정적 문제에 대한 국민들의 의혹으로부터 벗어나기 위하여 백지신탁에 자신들의 재산을 신탁하기 시작하였다. 1978년 정부윤리법이 제정될 때까지, 역대 대통령 후보자들은 백지신탁 계약의 세부사항에 대해서는 별도의 통일된 규정이 없었기 때문에 법무부 및 상원 인준위원회(Confirmation Committee)와 협의하여 처리하곤 하였다(Roberts,2001:25-26 ; Roberts,1988 ; Roberts & Marion,1997).

1977년 대통령 후보자와 대통령 지명자에게 적용하기 위한 새로운 윤리지침이 마련되었다. 이 지침은 대통령 지명 고위직들의 상세한 재정적 공개(Financial Disclosure)를 요구하고 있으며, 이를 통해서 재정적 이해의 충돌이라는 외양을 만들어내는 상황을 해소할 것을 요구하고 있다. 예를 들어서 고위 공직자로서의 경험을 이용하여 돈을 버

77) 주요내용은 다음과 같다.

- section 202 : 연방 공무원들은 뇌물이나 불법적인 혜택을 받는 것을 금지한다.
- section 203 : 의회의 구성원들은 연방정부의 일 처리와 관련하여 사적인 정당을 대변하는 지분을 받아서는 안된다.
- ection 205 : 연방 정부 공무원들은 연방정부의 일 처리와 관련하여 특정한 사람을 대변해서는 안된다.
- section 207 : 전직 공무원들이나 의원들은 특정한 문제와 관련하여 연방기관들에 대하여 특정한 사적 당을 대변해서는 안된다.
- section 208 : 연방의 재정적 이해충돌 금지, 이것은 연방 공무원들이 재정적 이해관계를 갖고 있는 특정한 문제에 대해서 참여하는 것을 금지한다.
- section 209 : 외부로부터 보수 외에 추가적인 급여를 보충 받는 것을 금지한다.

는 것을 막기 위하여, 당시 대통령 당선자인 카터는 그의 후보자들과 지명자들이 정부를 떠난 1년 동안은 어떤 일이 있어도 자신의 전직장을 대상으로 로비하지 못하도록 하였다. 약 30년 가까이 명료한 틀이 없는 상태에서 운용되던 백지신탁제도를 공식화하는 여론이 형성되었으며, 이러한 흐름의 결과 카터 대통령은 백지신탁<sup>78)</sup>과 관련한 보다 엄격한 규정을 포함한 1978년 정부윤리법을 제정하였다. 그리고 정부윤리국(OGE)을 설치하여 백지신탁제도의 운영에 대한 권한을 부여하였다. 이렇게 백지신탁 제도가 법적 장치를 마련한 후, 백지신탁이 보다 활발하게 이루어졌다<sup>79)</sup>.

미국에서의 백지신탁 제도의 의미는 재정정보 공개제도와 이해충돌의 회피라는 제도를 통하여 제대로 이해될 수 있다. 이 2가지 제도의 적절한 조화가 바로 백지신탁으로 제도화된 것이기 때문이다. 미 대법원의 판결의 표현을 빌면<sup>80)</sup>, “정부를 대신하여 일하는 공무원이 수행하는 직무가 자신의 사적인 재정적 이해관계에 영향을 미치게 된다면, 아무리 선한 사람이라 하더라도 공정한 판단이 훼손될 수 있다”는 것이다. 이해충돌은 이와 같은 공정성을 확보하기 위한 전제조건인 하나로서 성립된다.

이해충돌 규정의 적용대상 공무원으로부터 입직시의 재정보고서와 재직중 재정보고서를 제출받으면, 이 자료는 감독직위에 있는 해당 기관의 윤리담당자(DAEO)에게 제출되며, 윤리담당자에 의하여 이해충돌의 여부에 대한 확인을 받으며, 만일 이해충돌이 있을 경우 이를 해결하기 위한 방안을 마련하기 위하여 심사를 받는다(윤태범, 2005: 126-127). 이해충돌이 있을 경우, 윤리협정(Ethics Agreement)을 맺게 되는데, 윤리협정의 준수와 관련하여 해당 공무원들은 관련 자료들을 DAEO에게 제출하여야 한다<sup>81)</sup>.

여기서 공무원의 재산이 심각한 이해충돌을 야기할 경우, 해당 공무원은 윤리감독관에 의하여 특정 자산을 처분할 것을 요구받는다(5 C.F.R. § 2635.403(b)). 이중 자격의 박탈(Disqualification) 혹은 기피가 가장 일반적인 윤리협정이다. OGE는 이해충돌의 회피를 위하여 가능한 기피를 권고한다. 다만 이것이 상황에 부적절한 방법인 경우에는 기타의 방법의 권고하게 된다. 즉 적격한 신탁(Qualified Trust : 5 C.F.R. Part 2634, Subpart D)은 비용과 복잡성 때문에, 앞서 언급한 기피, 포기, 처분, 기타 협정이 부적절할 때 활용되는 방법이다<sup>82)</sup>.

78) 전형적인 백지신탁 계약은 대통령이나 고위직의 자산을 이들과는 독립적인 위치에 있는 피신탁자가 관리하도록 하는 약속의 일종이다. 신탁계약을 통해서 수탁자에게는 당해 공무원에게 자세한 거래내역을 통지하지 않고서도 신탁된 자산을 자유롭게 매각하거나 살 수 있는 권한이 부여되었다. “신탁”이라는 용어가 상징하듯이, 백지신탁은 국민들의 “신뢰”를 확보하기 위하여, 신탁자와 수탁자 사이의 “신뢰”에 근거하여 운용되는 “신뢰” 유지 제도라고 할 수 있다.

79) 그러나 백지신탁제도 자체의 활용의 불편함 등에 대한 지적으로 이에 대한 보완 논의결과 1989년 윤리개혁법에 “처분 인증서(Certificate of Divestiture)”의 발행에 대한 규정이 포함되었다. 이 규정에 따라서, 연방윤리규정에 순응하기 위하여 재정적 이해가 걸려있는 자산을 매각할 것을 요구받고 있는 공무원들은, 자산의 매각으로 인하여 부담해야 하는 세금을 면제받게 되었다.

80) *United States v. Mississippi Valley Generation Co.*, 364 U.S. 520, 549(1960).

81) 5 U.S.C. app. § 106(b)(3) ; 5 C.F.R. § 2634.605(b)(5)(ii)

## 5장. 결론

한국과 미국의 윤리관련 법과 제도는 명칭상 유사한 부분이 있지만, 구체적인 내용에 있어서는 큰 차이가 존재한다. 여러 가지 이유가 있지만, 관련 법과 제도의 제정 배경과 관련되기도 한다. 우리의 경우, 법 제정에 항상 상당한 기간이 소요되곤 하였지만, 미국의 경우에는 윤리 관련 문제가 사회적 이슈로 부각될 경우 대통령이 연방집행명령(Executive Order)을 제정하여 비교적 신속하게 대응하고, 이후 이것이 연방법으로 종합적으로 체계화되는 형태로 발전하곤 하였다는 점에서, 우리와 차이를 보이고 있다. 앞서 정리하였던 주요 영역별로 한국과 미국의 특징과 차이 등을 비교, 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 한국과 미국의 윤리관련 법과 제도의 비교

구분	한국	미국
윤리강령	<ul style="list-style-type: none"> <li>-초기 다양한 형식적 강령 존재</li> <li>-2003년 공무원행동강령 제정 계기로 구체적 실행력 확보</li> <li>-다양한 규범적 항목으로 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-연방집행명령 제정 통해 구체적, 실질적 구속력을 갖는 강령 제정</li> <li>-최근 표준강령 형태로 발전</li> <li>-이해충돌방지를 주된 목적으로 구성</li> </ul>
공직윤리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>-1981년 미국 정부윤리법에 일부 기초하여 형식적 윤리법 제정, 이후 수차례 개정 통하여 개선</li> <li>-2001년 부패방지법 제정으로 공직자 윤리법과 이원화되어 운영중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-1978년 정부윤리법 제정하여 회전문 제한제도, 백지신탁제도 등 기존의 각종 윤리관련 제도 통합</li> <li>-이해충돌의 방지를 주된 목적으로 윤리법 제정 및 운영</li> </ul>
이해충돌 방지제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>-2001년 부패방지법에 공직자의 이해충돌 회피 의무 규정 도입</li> <li>-2005년 공직자윤리법 개정으로 백지신탁 도입시 이해충돌 개념 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-1863년 이해충돌방지 관련법 제정, 이후 지속적으로 관련법 강화</li> <li>-1962년 '뇌물 및 이해충돌에 관한 법'으로 종합화하고, 다시 1978년 정부윤리법으로 백지신탁제도 법제화 등 정비</li> </ul>

먼저 윤리강령과 관련하여, 한국의 경우 오랜 변화과정을 거쳐서 현재의 체계가 마련되었다. 강령의 의미를 담고 있는 관련 규정은 정부 수립 초기부터 제정되었지만, 윤리관리를 위한 실질적 제도로서 오랫동안 작동하지 못하였으며, 2003년 공무원 행동강령 제정을 계기로 비로소 체계적인 형태와 실행체계를 갖추었다. 반면 미국의 경우, 윤리적 쟁점이 부각될 때마다 역대 대통령들은 연방집행명령을 통하여 윤리 관련 강령을 제정하는 등 공직윤리를 강화하는 조치를 취하였다. 그리고 이 강령은 공직윤리의 바람직한 방향만을 제시한 것이 아니라, 법적 강제성을 갖는다는 점에서 실질적 효력을 확

82) 신탁제도를 활용할 경우, 백지신탁이나 분산신탁으로 분류되기 전에, 신탁 자체가 OGE 장에 의하여 반드시 인증 받아야만 “적격한” 신탁이 된다. 신탁이 이루어지는 경우, 30일 이내에 적격한 신탁으로 이전해야 한다.

보하고 있었다. 특히 이 강령들은 거의 대부분 이해충돌을 효과적으로 방지하는데 초점을 두고 있다는 점에서, 우리의 경우와 차이를 보이고 있다.

둘째, 윤리법의 경우, 우리나라에서 윤리법은 1981년 제정된 공직자윤리법이 본격적인 시작이라고 할 수 있다. 그런데 공직자윤리법은 당초 미국의 정부윤리법에 상당 부분 기초하여 제정하려고 하였지만, 극히 일부만 형식적으로 차용하였을 뿐이다. 특히 이해충돌에 대한 명확한 개념이 정립되지 않은 가운데 오랫동안 운영되어 왔다. 이후 김영삼 대통령시기인 1993년에 등록재산의 공개 등 일부가 강화되었으며, 이어서 2005년 백지신탁제도가 도입되어 공직자의 재산상 이해충돌 방지와 관련된 제도가 비로소 도입되었다. 그리고 공직윤리와 관련한 또 다른 법인 부패방지법은 2001년 제정되었다. 당초 시민단체는 공직자윤리법을 통합한 형태로서 부패방지법을 제안하였지만, 결국 공직자윤리법과는 별개의 형태로서 부패방지법이 제정되어 현재에 이르고 있다. 공직자윤리법과 부패방지법은 유기적 연관성이 매우 높음에도 불구하고, 현재 제각각 분리, 운영되고 있는 실정이다. 윤리법의 명칭을 가진 법이 미국에서 제정된 것은 1978년의 정부윤리법이지만, 유사한 내용을 담은 법들이 지속적으로 만들어져왔다. 대표적인 것이 ‘뇌물 및 이해충돌에 관한 법’이다. 다만 정부윤리법의 제정을 계기로 그 동안 여러 법들에 분산되어 있었거나 혹은 관행적으로 이루어지던 많은 내용들이 통합될 수 있게 되었다. 대표적인 예로서 이전에는 자발적으로 운용되던 백지신탁제도가 이법을 통하여 최초로 입법화되었다. 전체적으로 미국은 윤리강령이 먼저 제정되고, 이에 기초하여 관련법들이 제정되는 순서를 취하고 있다.

셋째, 이해충돌방지제도와 관련하여, 우리나라에서 공직자의 윤리관리를 위한 방안으로서 이해충돌에 대한 논의는 오랫동안 매우 부족하였다. 이 개념이 공직자윤리법에 개념화된 것은 백지신탁이 공직자윤리법에 도입된 2005년이다. 반면 2001년에 제정된 부패방지법에서는 공직자윤리법에 앞서서 먼저 이해충돌에 대한 개념규정을 하였다. 원래 미국에서의 백지신탁제도는 다양한 이해충돌 방지방안 중의 하나임에도 불구하고, 우리 공직자윤리법에는 백지신탁제도가 이해충돌방지를 위한 유일한 수단으로 제시되어 있어서 아직도 문제점이 있음을 알 수 있다. 우리나라와 비교하여 미국의 윤리관리는 곧 이해충돌방지제도이며, 이것의 발전과정이라고 할 수 있을 정도이다. 연원을 따지면, 1863년의 부정주장법으로 거슬러 올라가며, 가장 체계화된 법은 1962년에 제정된 ‘뇌물 및 이해충돌에 관한 법’이다, 이 법을 통하여 공직자의 회전문 인사에 대한 제한규정이 마련되었다. 그리고 1978년에 공식적으로 법제화된 ‘Blind Trust’가 대표적인 이해충돌 방지제도이다. 이 제도는 공직자의 이해충돌 회피를 위한 다양한 방안중의 하나로서, 공직자의 재산상 이해충돌 방지와 관련되어 활용되고 있다. 이것만이 아니라 비재정적 이해충돌을 방지하기 위한 ‘직무수행자격 박탈(Disqualification)’과 같은 제도도 운영하고 있어서, 백지신탁제도만을 운영하고 있는 우리와 차이가 있다.

마지막으로 앞서 분석, 정리한 공직윤리관련 법령이 마련된 시기의 특징을 볼 수 있다. 다음의 표는 한국과 미국의 관련 제도들이 대통령 취임 후 제정되기까지 소요된 기

간을 정리한 것이다.

<표 4> 한국과 미국에서 대통령 취임후 공직윤리 관련 법제정에 소요된 기간

유형	한국		미국	
	법령	대통령 취임 후 제정 소요기간	법령	대통령 취임 후 제정 소요기간
윤리강령	공무원선서	1년	공무원윤리 표준지침	4개월
	공무원신조	2년 (3선개헌후 2월)	공무원 윤리적 행동 표준	4개월
	윤리헌장	4개월	공무원 윤리적 행동 원칙	3개월
	공무원행동강령	3개월	고위 공무원 윤리적 헌신	취임 첫날
윤리법	공직자윤리법	4개월	정부윤리법	1년 9월
	부패방지법	3년	윤리개혁법	취임 첫날
이해충돌	백지신탁제도	2년 9개월	백지신탁제도	1년 9월
			뇌물 및 이해충돌방지법	1년 5개월

표에서 보는 바와 같이, 한국과 미국 모두 공직윤리 관련 법령들이 당시 대통령 취임 초기에 많이 제정되었음을 알 수 있다. 한국의 경우 대통령 취임후 빠르면 3,4개월 만에 길어야 1년 이내에 제정되었음을 알 수 있다. 공무원신조의 경우 대통령 취임후 2년만에 제정되었지만, 당시 3선 개헌안이 통과된 후 2개월 만에 제정되었다는 점에서 특이성을 발견할 수 있다. 그리고 부패방지법과 백지신탁제도의 경우 당초 취임초기에 정책과제로 제시되었지만, 논란이 많아서 상대적으로 제정에 긴 기간이 소요되었음을 알 수 있다. 미국의 경우에도 대통령 취임 초기에 많은 법령들이 제정되었다. 고위 공무원의 윤리적 헌신과 윤리개혁법은 대통령 취임 첫날 서명이 이루어졌으며, 다른 제도들의 경우에도 비교적 취임 초기에 제정되었음을 알 수 있다. 즉 한국과 미국 모두 공직윤리관련 법령은 취임 초기에 주로 제정되었다고 할 수 있다.

공직윤리는 기본적으로 규범성과 실천성을 동시에 지니고 있기 때문에, 나라마다 특수한 사정을 반영하여 입법화되어 있다. 따라서 일률적으로 관련 제도를 만들 수는 없다. 다만 우리의 경우, 공직윤리에 대한 법, 제도적 대응이 다른 선진국과 비교하여 늦은 관계로, 미국 등 외국의 법제도를 많이 활용하였다. 그런데 앞서 언급한 바와 같이, 나라마다 특수한 배경 속에서 관련 제도가 만들어진 것이기 때문에 외양만 모방하여 활용하는 것은 문제이다. 따라서 외국 제도를 이용함에 있어서, 본 연구와 같이 외국의 관련 법, 제도의 제정배경과 변천과정 등을 제대로 살펴보는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

### <참고문헌>

- 국회 내무위원회(1981), 내무위원회 회의록, (5. 14)
- 국회 법제사법위원회(1999), 반부패기본법안 검토보고서.
- \_\_\_\_\_ (2001), 부패방지법 제정에 관한 청원 심사보고서.
- \_\_\_\_\_ (2001), 상임위원회 회의록
- 국회 행정자치위원회(2004), 공직자윤리법개정안 관련 공청회 자료집(12.17).
- 김호섭(2001). 공직자 윤리행동강령 제정의 과제와 방향. 홍사단 반부패시민대토론회 발제문(10. 25).
- 대한민국정부(1963), 공무원선서
- \_\_\_\_\_ (1969), 공무원의 신조
- \_\_\_\_\_ (1980), 공무원 윤리헌장
- \_\_\_\_\_ (1980), 공직자윤리법
- \_\_\_\_\_ (1982), 공무원 윤리헌장 실천강령
- \_\_\_\_\_ (2001), 부패방지법
- \_\_\_\_\_ (2003), 공무원행동강령
- 사회정화위원회(1988), 사회정화운동사.
- 윤태범(2005). 공무원 윤리 확보를 위한 직무상 이해충돌 회피에 관한 연구, 한국인사행정학회, 한국인사행정학회보, 제4권 2호.
- \_\_\_\_\_ (2004). 공직윤리 확보를 위한 이해충돌 회피의 제도화 방안, 한국행정학회, 춘계학술대회 발표논문.
- \_\_\_\_\_ (2003a). 공직윤리 확보와 이해충돌(Conflict of interest) 회피의 제도화, 참여연대, 공직자의 재정적 이해충돌 해소방안 마련을 위한 토론회, (5. 27).
- \_\_\_\_\_ (2003b). 공직자 윤리법의 문제점과 개정방향, 한국행정학회, 춘계학술대회, (4. 25).
- \_\_\_\_\_ (2002a). 공무원의 책임성 확보와 공무원 행동강령, 부패방지위원회 공청회 주제발표논문.
- \_\_\_\_\_ (2002b). 공직자윤리법의 문제점과 개선방향. 참여연대 공개토론회 발표.
- \_\_\_\_\_ (2000). 효율적인 반부패를 위한 윤리적 정부의 구축방안: 신뢰 시스템의 형성을 중심으로. 반부패행정시스템연구소 개소 기념 세미나 발표논문.
- 임의영(2003), 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건, 정부학연구 제9권 제1호.
- 장유식(2002). 주식로비를 근절한 공직자 주식취득 규제방안. 참여연대 공개토론회 발표.
- 정부혁신지방분권위원회(2003), 행정개혁로드맵.
- 참여연대(2004), 참여연대 10년의 기록,
- \_\_\_\_\_ (2003a). 공직자윤리법 개정안.
- \_\_\_\_\_ (2003b). 이해충돌 회피 제도화 토론회 자료집.
- \_\_\_\_\_ (1996), 부패방지법 토론회 자료집.
- 투명사회협약실천협의회(2008), 투명사회협약백서(2005-2008).
- 행정자치부(2004). 공직자윤리법 개정안
- Academic Press(1998). *Encyclopedia of Applied Ethics*.
- Anechiarico, Frank, James B. Jacobs(1996). *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago : The Univ. of Chicago Press.

- Association of the Bar of the City of New York(1960), *Conflict of Interest and Federal Service*. Cambridge, MA:Harvard Univ. Press.
- Atkinson, Michael M. & Maureen Mancuso.(1992). Edicts and Etiquette: Regulating conflict of interest in Congress and the House of Commons. *Corruption and Reform*. 7. pp.1-18.
- Bowman, James S.(2001). From Code of Conduct to Code of Ethics. in Terry L. Cooper(2001). *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel.
- Cooper, terry L.(1998), *The Responsible Administrator*, Jossey-Bass.
- Davis, Michael(1998). Conflict of Interest. in Academic Press (1998). *Encyclopedia of Applied Ethics*.
- Hallgarth, Matthew W.(1998). Consequentialism and Deontology. *Encyclopedia of Applied Ethics*. Academic Press. pp.609-621,
- Heidenheimer, Arnold, J.Michael Johnston, Victor T. Levine(1990), *Political Corruption*, transaction.
- Hondeghem, Annie(1998). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. IOS Press.
- Hood, C.(1991). "A Public Management for All Season". *Public Administration*.69 (spring): 3-19.
- Kamensky, J. (1996). "Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform". *Public Administration Review*. 56(3): 247-255.
- Kirby, James C.(1970), *Congress and the Public Trust*, New York:Atheneum.
- Langseth, Petter, Rick Stapenhurst & Jeremy Pope(1997). The Role of a national Integrity System in Fighting Corruption. EDI(Economic Development Institute of The World Bank) Working Papers. 400/142.
- Levy, Peter B.(1996), *Encyclopedia of the Reagan-Bush years*, Westport, CT:Greenwood Press,
- Macy, John W. (1971), *Public Service : The Human Side of Government*, NY:Harper & Row.
- OECD(2003). *Managing Conflict of Interest in the Public Service*.
- \_\_\_\_\_(2000). *Trust in Government*.
- \_\_\_\_\_(1999). *Public Sector Corruption*.
- \_\_\_\_\_(1998). *Improving Ethical Conduct in the Public Service- Recommendation of the OECD Council*.
- \_\_\_\_\_(1996). *Ethics in the Public Service : Current Issues and Practice*.
- Office of Government Ethics(1999). *Standards of Ethical Employees of the Executive Branch*.
- Plant, Jeremy F.(2001). Code of Ethics. in Terry L. Cooper(2001). *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel.
- President's Commission on Federal Ethics Law Reform(1989), *To Serve with Honor : Report of the President's Commission on Federal Ethics Law Reform*.
- Pritchard, Jane(1998). Code of Ethics. in *Encyclopedia of Applied Ethics*. Academic

- Press. 527-34.
- Roberts, Robert N.(2001). *Ethics in U.S. Government*. Greenwood Press.
- \_\_\_\_\_.(1988). *White House Ethics*, Westport, CT : Greenwood Press, 1988
- Roberts, Robert N. & Marion T. Doss, Jr.(1997). *From Watergate to Whitehouse: The Public Integrity War*, Westport, CT: Praeger.
- \_\_\_\_\_.(1992). Public Service and Private Hospitality: A Case Study in Federal Conflict of Interest Reform, *Public Administration Review*. 52:260-270.
- Rohr, J. A.(1998). *Public Service, Ethics & Constitutional Practice*. Kansas.
- Selznick, P.(1992). *The Moral Commonwealth*. The Univ. of California Press.
- Thompson, Dennis F.(1987). *Political Ethics and Public office*. Harvard Univ. Press.
- U.S.A(1961), Executive Order 10939, To Provide a Guide on Ethical Standards to Government Officials.
- \_\_\_\_\_(1962), Bribery and Conflict of Interest Act.
- \_\_\_\_\_(1965), Executive Order 11222, Standards of Ethical Conduct for Government Officers and Employees.
- \_\_\_\_\_(1978), Ethics in Government Act.
- \_\_\_\_\_(1989), Executive Order 12674, Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees.
- \_\_\_\_\_(1989), Ethics Reform Act.
- \_\_\_\_\_(1993). Executive Order 12834, Ethical Commitments by Executive Branch Appointees.
- U.S. House Re.(1992). *Ethics Manual*.
- U.S.OGE(1996). *Public Financial Disclosure : A Reviewer's Reference*.
- \_\_\_\_\_(1999). *Standards of Ethical Employees of the Executive Branch*.
- \_\_\_\_\_(2003). *Compilation of Federal Ethics Laws*.
- U.S. Senate(1978). *Memorandum*.
- \_\_\_\_\_(2003). *Rules of Committee on Standards of Official Conduct*.
- \_\_\_\_\_(2003). *Senate Ethics Manual*.
- Walzer, M.(1973). Political Action : The Problem of Dirty Hands. *Philosophy and Public Affairs*, 2(winter).
- Zimmerman, Joseph(1994), *Curbing Unethical Behavior in Government*, Greenwood.

투고일자 : 2010.08.02

수정일자 : 2010.09.20

게재확정 : 2010.09.24