

# 부패방지법의 쟁점에 관한 비교론적 고찰

## A Study on the Comparative Analysis of the Issues in the Corruption Prevention Law

강 성 남 (Kang Seong Nam)\*

### 논 문 요 약

이 논문은 1996년 부패방지법안과 1998년 부패방지기본법안을 비교·분석한 것이다. 두 법안은 모두 새정치국민회의가 국회에 심의를 요청한 것이지만, 전자는 야당의 입장에서, 후자는 여당이 된 후 각각 국회에 제출된 것이라는 점에서 정치적 맥락이 다르다. 그래서 내용에 있어서도 커다란 변화를 발견할 수 있다. 부패방지법의 쟁점분석을 통해 우리는 서로 상이한 정치적 입장의 차이가 실제로 입법화를 통해 해결하고자 하는 정치문제에 대한 접근입장과 그 문제해결을 위한 제반 정책수단의 선택에 있어서 어떤 영향을 미치게 되는지를 이해할 수 있다.

이 논문에서는 특히 두 법안의 차이점을 정리하고 아울러 법안의 내용 중에서 쟁점이 된다고 판단되는 사항을 추출하여 이를 분석하면서 주요국가의 쟁점별 사례를 소개하고 있다. 따라서 여기에서 다루어지는 내용들이 국회에서의 실질적인 입법심의과정에서 비교론적 검토를 하는데 일정한 기여를 할 것으로 사료된다.

---

\* 국회 연구관 (行·博)

## 1. 머리말

우리 나라에서는 정부가 새로 출범할 때마다 부정부패의 척결을 우선적인 국정과제로 천명하면서 역대정부가 나름대로의 반부패정책 프로그램을 추진하여 왔다. 초대 대통령 취임사에서 이승만 대통령은 “부패한 백성으로 신성한 국가를 이루지 못하니...”라고 말하면서 부정부패의 강력한 척결의지를 피력하고 있다. 이러한 의지의 피력은 곧바로 정권 출범 초기에 국민들에게 청교도적인 청렴의 이미지를 심어주었다. 제3공화국에 와서는 ‘부정축재자 처벌법’이 제정되었고, 제4공화국에서는 서정쇄신운동을 비롯하여 제5공화국의 사회정화운동, 제6공화국의 새질서·새생활운동에 이어서 김영삼 정부에서는 신한국창조의 기치하에 공직자사정활동을 통해 공직부패를 척결하려는 노력을 기울인 것이 사실이다<sup>1)</sup>. 특히 김영삼 정부 하에서는 현재의 부패통제 수단으로 정착하고 있는 공직자재산등록·공개제도, 금융실명제, 공직자윤리법, 정보공개제도와 행정절차제도, 공무원범죄에 관한 몰수제도 등을 법제화함으로써 반부패정책의 제도적 토대를 다졌다는 평가를 받고 있다. 이는 대인처벌위주의 부패통제전략에서 점차 부패통제제도의 개선과 새로운 제도의 도입전략으로의 이행을 의미한다는 점에서 주목을 끌고 있다. 김대중 정부에서는 역대 어느 정부 못지 않게 국민들로부터 부패통제정책에 대한 관심을 강하게 받고 있다. 이는 무엇보다도 부패통제에 관한 현행 법적 제도들이 산발적으로 흩어져 있는 것을 한데 모아 체계적으로 정리하고 보다 실효성 있는 부패통제정책을 추진하기 위하여 단일의 종합법을 제정하고자 하는 정부의 노력이 가시화 되고있기 때문이다. 이룸하여 『부패방지기본법』의 제정을 시도하고 있는 것이 바로 그것이다. 이러한 법의 제정노력은 이미 지적한 바와 같이 역대정부가 추진하였던 부패통제의 전략과 관련하여 진일보한 발전이라고 평가되고 있다. 다른 한편에서 보면 역대정부의 줄기찬 노력에도 불구하고 여전히 아직도 보다 강력하고도 효율적인 반부패정책의 필요성이 상존할 만큼 부패상황이 전혀 개선되고 있지 못하고 있다는 반증으로 해석되기도 한다.

이러한 해석을 객관적으로 입증하고 있는 것이 바로 독일의 괴팅겐 대학과 국제투명성위원회(Transparency International)가 공동으로 조사하여 발표한 주요국의 부패인지수(corruption perception index)인 셈이다. 이에 따르면 싱가포르의 경우에 9.1점을 얻어 85개 국가 중에서 7위를 차지하고 있고, 말레이시아는 5.3점으로 29위를 기록하고 있다. 지난 97년도에는 싱가포르가 8.66점으로 9위를, 말레이시아는 5.01점으로 32위를 차지한 바 있다<sup>2)</sup>. 이와 관련하여 하버드대학에서 행한 부패인지 지수에 대한 최근의 연구에서는 다음과 같은 지적을 내놓고 있다. 국가 청렴도가 싱가포르의 수준에서 말레이시아 수준으로 떨어지면 한계조세율(marginal tax rate)이 20% 이상 오르는 효과를 낸다고 하면서 한계조세율이 1% 증가하면, 국내로의 외국인 직접투자가 약 5% 감소하게 된다는 것이다.

1) 강성남, 「부패통제의 전략도색을 위한 이론적 연구」, 국회 입법조사분석실, 『입법조사연구』제 253호, 1998.

2) 우리나라는 지난 1997년도에 52개 국가 중에서 10점 만점(깨끗한 상태)에 4.95를 얻어 34위를 차지한 바 있고, 1998년도에는 85개 국가 가운데 4.2점을 얻어 아프리카의 짐바브웨와 함께 43위를 기록하고 있다. 자세한 내용은 [www.transparency.de/press/](http://www.transparency.de/press/)

이런 지적은 부패가 국제경쟁력을 떨어뜨리는 가장 주요한 원인이자 된다는 것을 의미하고 있다. 또한 부패의 암(cancer of corruption)을 제거하지 않고서는 경제발전을 기대하는 것은 연목구어(緣木求魚)와 같은 것이라는 시사이기도 하다. 부패의 정치경제학을 논하는 소이가 바로 여기에 있다. 같은 맥락에서 로즈(Richard Rose)는 부패는 시장의 능률성을 저하시키고 경제적 성과를 낮추는 경향이 있다고 지적하면서 자유와 경제적 성과는 상호 관련되어 있으며 자유는 역시 부패를 감소시킬 수 있다는 지적을 한다<sup>3)</sup>.

이러한 문제인식을 토대로 부패통제의 효율성을 극대화 할 수 있는 방안의 탐색에 주목하여 새정치국민회의가 지난 1986년에 국회에 제출하였던 『부패방지법안』과 역시 새정치국민회의가 1988년 12월 3일에 국회에 제출하여 심의를 요청한 『부패방지기본법안』의 주요내용과 쟁점을 비교 검토하고 이어서 법안에서의 쟁점별 외국의 대응사례를 비교·정리함으로써 법안의 쟁점 해소를 위한 토대를 마련하고자 한다. 이 논문에서 천착하는 부패방지법의 쟁점에 관한 비교분석은 서로 상이한 정치적 입장의 차이가 실제로 문제해결을 위한 접근입장과 그 문제해결을 위한 정책수단의 선택에 있어서 어떤 영향을 미치게 되는지를 우리들로 하여금 이해할 수 있도록 하는 사례가 된다는 점에서 의의가 있다.

## II. 부패방지법안의 주요내용

### 1. 개 관

지난 1998년 12월 3일 국회에 제출된 『부패방지기본법안』은 지난 1996년 12월 5일에 야당이었던 국민회의 소속의원들이 공동발의한 『부패방지법안』(필자 주: 이 법률안은 수정안이 제출되면서 철회되었다. 하지만 이하의 글에서는 이를 ‘기존안’으로 명명하고, 1998년 12월에 제안된 법안을 ‘수정안’으로 부르기로 한다)을 수정한 것이다. 다시 말해서 1996년 법률안이 1988년 법률안의 모태인 셈이다.

지난 1996년의 법률안은 크게 7가지의 내용을 포함하고 있다. 공직윤리문제, 재산등록문제, 내부고발자보호제도의 도입, 자금세정의 금지, 예산부정방지제도, 공직자불법재산 몰수제도, 고위공직자 비리조사처의 신설과 특별검사제의 도입 등이 그것이다. 이 가운데에서 공직윤리문제와 재산등록문제는 기존의 공직자윤리법에서 규정하고 있는 내용이고, 공직자불법재산 몰수제도 역시 공무원 범죄에 관한 몰수특별법에서 규정하고 있는 것이다. 다만 내부고발자보호제도의 도입과 자금세정의 금지문제, 예산부정방지제도, 고위공직자 비리조사처의 신설과 특별검사제도의 도입은 이 법률안에서 처음으로 시도된 것으로 당시에 여론의 반향을 불러일으켰던 것이 사실이다.

3) William Mishler and Richard Rose(1998), "Trust in Untrustworthy Institutions : Culture and Institutional Performance in Post - Communist Societies," 『의회발전연구회초청 강연회 발표논문』, 12~13쪽.

이 법률안의 내용은 시민단체인 참여민주사회시민연대가 작성한 부패방지법(시안)과 대동소이 하다. 그런데 지난 1998년 12월 3일에 제출된 『부패방지기본법안』에는 앞에서 소개한 기존 안에 포함되었던 고위공직자 비리조사처의 신설과 특별검사제의 도입에 관한 규정을 완전히 삭제하고 있을 뿐만 아니라 다른 부분에 대해서도 일부 수정이 이루어졌다. 이하에서는 수정안을 중심으로 기존의 안에서 어느 정도 수정이 이루어졌는지를 비교론적으로 그 내용을 살펴보고자 한다.

## 2. 공직자 윤리문제

### (1) 이해관계직무로부터의 제척(除斥)

공직자는 자신이 수행하는 특정한 직무가 자신 또는 친족·가족의 경제적 이해와 연결되는 경우, 그 직무로부터 제척·회피할 수 있도록 하고 있다. 이러한 제척(除斥) 조항은 본래 재판권 행사의 공정성을 피하고 재판에 대한 국민의 신뢰를 지키기 위하여 법관이 특정사건의 피해자이거나 또는 피해자나 피고인의 가족·친척 관계일 때는 그 직무의 집행에서 제외되도록 할 목적으로 마련되는 것이 일반적이다. 형사소송법 제17조, 행정심판법 제7조의 규정에서 제척사항을 규정하고 있는 것이 하나의 예에 속한다. 이와 같은 제척사항을 공직윤리의 확립차원에서 부패방지법에 적용하고 공무원이 직무와 경제적 이익이 연계성을 가지게 되는 경우에 직무로부터 제척 당하거나 또는 그 직무를 회피할 수 있도록 하고 있다.

### (2) 선물수령금지

직무관련자로부터 금전적 이익을 받아서는 안 되도록 선물수령금지를 규정하고 있는데, 본인과 부모, 배우자, 자녀, 친인척, 지정·권고 등에 따른 재단·단체, 제3자까지도 선물수령금지의 대상이 된다. 한편 대학이나 기관에서 수여되는 명예상의 학위 기타 자격은 직무관련 선물로 보지 않고 이를 받아도 상관없다고 규정하고 있다. 또한 공무원과 공무원간에도 선물을 주고받는 일을 금지하고 있다. 외국으로부터 수령한 선물 등에 대해서도 신고하도록 규정하고 있다. 신고대상 선물이라 함은 현행 공직자윤리법시행령 제28조에서 수령당시 증정한 국가 또는 외국인이 속한 국가의 깃가로 미국 화폐 100달러 이상이거나 국내 깃가로 10만원 이상인 선물로 규정하고 있는 점으로 보아 사실상 외국인으로부터의 선물수령을 금지하는 조치로 봄이 타당하다. 이는 부패원인에 대한 문화적 요인에 주목한 전략의 일환으로서 이를 법적 장치로 구현시킨 타당한 접근방법에 입각하고 있다는 평가를 받고 있다.

### (3) 퇴직자와 비위면직자의 취업제한

퇴직자와 부정부패로 파면·해임된 공직자는 업무와 관련이 있는 영리 사기업체에 일정기간 동안 취업하지 못하도록 규제하는 내용도 포함되어 있다. 공직자와 공직유관단체 임·직원은 퇴직일부터 2년간 퇴직 전 2년 이내에 담당하였던 업무관련의 일정규모 이상의 영리목적의 사기업체에 취업할 수 없도록 하고 있는데, 다만 공직자윤리위원회의 승인을 얻은 때에는 취업이

가능하도록 퇴직 후 취업의 길을 열어놓고 있다. 이러한 내용도 현행 공직자윤리법 제17조에 규정하고 있는 것으로서 특별히 새로운 내용을 발견하기는 어렵다. 다만 현실적으로 취업제한 규정을 집행하는 과정에서 퇴직 공직자에 대한 철저한 통제가 어렵다는 사실로 미루어 볼 때 이에 대한 실효성 있는 집행상의 수단확보가 중요하다는 생각이 든다.

이번의 법안에서 주목할 것은 바로 부정공직자의 취업제한이다. 이와 관련하여 부패행위로 파면·해임된 공직자와 공직유관단체 임·직원은 퇴직일부터 5년간, 퇴직 전 2년 이내에 담당 하였던 업무와 밀접한 관련이 있는 사기업체에 취업할 수 없도록 규정하고 있는데, 기존의 안에서는 퇴직일부터 10년간 재취업 제한을 두었던 것에 비하면 재취업 제한기간을 완화한 것이다. 아무쪼록 부정공직자의 취업 제한을 법으로 최초로 규정하고 있는 점에서 의의가 있다고 말할 수 있다.

#### (4) 재산등록자 범위의 확대

재산등록대상자의 범위를 확대하고, 공직자윤리위원회가 허위 재산등록혐의자에 대해서는 감사원에 조사의뢰를 할 수 있게 하였다. 이 밖에 공직자윤리위원회의 설치규정과 재산등록과 공개에 관한 규정을 두고 있는 것이 주요내용이다. 여기서 특기할 사항은 재산등록대상자의 범위를 확대한 것이다. 공직자 재산등록제도가 본격적으로 시행된 것은 지난 1993년부터인데, 현행의 공직자윤리법과 공직자윤리법 시행령에 따르면, 일반직 4급 이상에 해당되는 공무원들이 재산등록대상자이고, 이 밖에 시행령에서 규정하고 있는 특정분야의 공무원에 대해서도 재산등록을 의무화 하고 있다. 여기에는 감사원 소속 공무원 가운데 5급 이하가 포함되고, 경찰공무원 중 경사까지 재산등록대상자가 된다. 소방공무원의 경우에는 지방소방장까지, 국세청과 관세청의 소속공무원도 5급 이하 모두가 대상자가 된다. 법무부, 검찰청 소속 5급 이하 검찰사무직 공무원, 감사담당업무를 하는 5급 이하의 공무원, 지방공무원 중에서 조세부과·징수·조사·심사업무를 다루는 5급 이하의 공무원 등이 특정분야의 공무원으로서 재산등록 대상자에 포함되고 있다.

한편 기존의 공직자윤리법에서는 현금·예금·주식·국채·공채·회사채·채권·채무 등 소유자별 합계액이 1천만원 이상의 경우에 신고하도록 했었으나 기존의 안에서는 5백만원 이상으로 낮추었다가 이번의 수정안에서는 1천만원 이상으로 원상 복귀하고 있다.

재산등록과 관련해서 한가지 특기할 사항은 기존의 안에서는 포함되고 있지 않았던 내용이 수정안에 신설되고 있는 내용이다. 즉 등록기간의 연장과 관련하여 해외주재, 파견, 유학 등 외국거주자, 군입대자의 경우에는 3년간 재산등록을 아니할 수 있도록 한 것이다. 이 조항은 이 기간 중에 해당 공직자가 공직에서 사퇴하는 경우에 재산등록을 피할 수 있는 통로로 활용될 여지가 없지 않다는 점에서 신중한 검토를 요하는 부분이다.

### 3. 공익정보제공자의 보호

공직의 내부비리에 대하여 이를 감사원에 고발한 자에 대하여는 신분을 보장하는 것과 신분 안전을 보호하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 내부비리를 고발하는 것을 의무규정을 하고 있는 것도 특기할 사항이다. 그리고 내부비리의 고발자 비리에 연루되었을 때에는 형사상의 처벌을 면제하거나 경감할 수 있도록 하는 한편 인사상의 징계에 있어서도 경감 또는 면제조치를 받을 수 있도록 하고 있다.

이 법의 규정들은 다음의 경우에 적용된다.

첫째 부패행위의 제보, 둘째 부패행위의 의심이 있는 사실을 확인하거나 관련자료 등을 수집하다가 불이익을 당하는 경우, 셋째, 내부방식이나 절차에 따라 내부 부패행위를 방지하기 위하여 노력하려다 불이익을 받은 자, 넷째, 다른 법률에서의 비밀유지 규정에도 불구하고 공익을 비교 형량하여 공개의 이익이 큰 경우 등에 적용된다.

따라서 이 법의 규정에 따라 내부비리고발자의 권익보호청구권과 불복심사청구권을 인정하고 있으면서 불이익의 입증책임을 공공기관에 대해 지도록 하고 있다.

#### 4. 자금세정의 금지

자금세정의 금지대상 재산이라 함은 형법 제129조 내지 제133조에 규정된 죄(뇌물죄), 조세범 처벌법 제9조(사기·부정한 행위로서 조세포탈, 세금환급·공제 등), 지방세법 제67조(납세자의 탈세), 관세법 제180조(관세포탈죄), 형법 제114조에 의한 범죄단체 구성범죄 등을 통해 취득한 불법재산이나 자금, 그리고 국유재산절취죄, 공금유용죄, 직무유기죄 등이다.

따라서 이상과 같은 불법재산의 취득·처분에 관한 사실을 은닉하거나 위장하지 못하도록 하는 것이 자금세정의 금지조치의 핵심내용이다. 한편 고액 현금거래기록을 5년간 보관하도록 하는 내용도 포함되어 있다. 그런데 이번의 수정안에서는 기존의 안에서 규정하였던 이른바 고액 금융거래자(2천만원 이상)를 국세청에 통보하도록 의무화했던 내용이 빠지고 대신에 5년간 대통령령이 정하는 금액이상의 현금거래자에 대한 자료를 보관하도록 한 것이 추가되었다. 따라서 기존 안에서 모든 금융거래자료일체를 5년간 의무적으로 보존하도록 규정되었던 내용 역시 삭제되었다.

#### 5. 예산부정방지를 위한 국민조사 청구제도

모든 국민은 국가자산의 운용에 있어서 부정행위에 관하여 감사원에 조사청구를 할 수 있도록 규정하고 있다. 감사원은 청구접수 60일 이내에 조사결과를 청구인에게 통보하도록 하고 있는데, 사정에 따라서는 30일 범위 내에서 조사기간을 연장할 수 있으며 조사과정에서 혐의가 인정되면 감사원은 수사기관에 고발할 수 있도록 하고 있다. 그리고 조사기간 중에는 청구인의 동의 없이는 청구인의 개인정보를 공개하거나 암시하는 행위를 금지하고 있어서 개인의 사생활

을 보호하려는 노력이 엿보인다. 청구자의 자복이나 부정취득 자산이나 예산을 반납하는 경우에는 형사처벌과 징계처벌을 경감하거나 면제받도록 함으로써 예산부정의 방지를 위한 국민들의 참여를 독려하려는 동기도 엿보인다. 청구인의 신분보장은 물론이고 청구인에게는 예산상의 손실을 회수하게 된 때에 한해 환수액의 5%의 금액을 교부하도록 하여 청구인에 대한 보상금 제도를 도입하고 있다. 이는 기존의 안에서 환수액의 15%까지를 보상금으로 교부하려던 내용이 바뀐 것이다.

## 6. 공직자 불법재산물수제도

공무원이 뇌물·국고횡령 등의 범죄행위를 통해 취득한 불법재산을 철저히 추적·환수할 수 있는 제도적 장치로서 공직자 불법재산물수제도를 규정하고 있다. 여기서 특기할 것은 불법재산 뿐만 아니라 불법재산을 토대로 증식된 재산에 대해서까지 몰수대상으로 설정한 점이다. 우리 나라의 형사법에서는 볼 수 없었던 몰수추정보전제도 및 제3자 참가절차 등이 포함되었는데, 이는 지난 1995년 1월에 공포되어 시행되고 있는 『공무원범죄에관한몰수특별법』에서 규정하고 있는 내용이기도 하다.

## 7. 기존의 안과 수정안의 비교

이상에서 수정안의 내용을 간략하게 살펴보았는데, 이들 내용은 이미 지적한 바와 같이 기존의 안과는 다소 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

공직자윤리부분과 내부고발자보호제도의 도입과 관련해서는 기존안과 비교할 때 다소 신중한 입장을 보이고 있음이 눈에 띄고, 자금세정의 금지 부분에 관해서도 자금세정의 투명성을 담보하고 불법자금의 세정을 사전에 억제하도록 규제할 만한 장치를 마련하는데 있어서 기존안보다 그 입장이 후퇴되고 있다는 인상을 갖게 한다. 예산부정방지 부분에서는 국민들로 하여금 예산부정사례를 발견하고 이를 조사기관(법안에서는 감사원으로 단일화하고 있음)에 조사·청구하도록 유인할 수 있는 정책유인도구를 보다 강화시킬 필요가 있다는 지적이 있는 것이 사실이다. 오로지 납세자의 의식에 호소하는 소극적 유인책에서 보다 적극적으로 예산부정방지를 위한 유인책을 모색하고자 한다면, 수정안에서 도입하고 있는 보상금교부제도와 관련하여 기존의 안에 서와 같이 보상금의 액수를 상향조정하는 것이 바람직하다는 주장이 없지 않다.

한편 이번의 수정안을 심의하는 과정에서 최대의 쟁점으로 부각될 것이 확실시되는 고위공직자 비리조사처의 신설과 특별검사제의 도입문제가 기존의 안에서 검토되다가 수정안에서 완전히 삭제된 것이다. 이 문제는 후술하는 쟁점분석에서 다시 논의하기로 한다.

기존안과 수정안의 쟁점별 주요 내용을 정리하면 다음의 표와 같다.

## 〈 기존안과 수정안의 비교 〉

쟁점	법안비교	기존안 (96년 12월)	수정안 (1996년 12월)	기존의 법률관계
주요내용	법안명	부패방지법	부패방지기본법	
I. 공직자 윤리	1) 청렴의무	없음	포함	
	2) 이해관계직무로부터의 제척	포함	포함	행정심판법 제7조 등
	3) 선물등의 수령금지	포함	포함	공직자윤리법
	4) 퇴직자의 취업제한	포함(2년)	포함(2년)	공직자윤리법
	5) 비위면직자의 취업제한	포함(10년)	포함(5년으로 단축)	신설
	6) 재산등록자범위확대	포함	포함	공직자윤리법시행령
	7) 등록대상재산	포함(5백만원이상)	포함(1천만원이상)	
	8) 등록기간연장	없음	해의주제, 파견, 유학등 외국거주자, 군입대자의 3년간 재산등록 아니할 수 있음	신설
	9) 등록사항심사	3월이내 완료 (3월범위내 연장)	좌 등  공직자윤리위의 사무직원이 조사, 진술요구 가능	1996.10.31제안한 「공직자윤리법중개정법률안」에서는 1년 이내로 규정
	10) 공직자윤리위원회구성	위원장 포함선입규정 불명확	위원장 포함 6인은 교육자 또는 학식과 덕망있는 자 중에서 선임(시·군·구의 경우에는 4인)	공직자윤리법에서는 5인(시·군·구의 경우에는 3인)
II. 내부고발자 보호	1) 장의 이름	내부고발을 한 자의 보호	공익정보제공자의 보호	1995.3.2제안 「내부고발자 보호 등에 관한 특별법안」, 1996. 11. 11제안 「공직비리 고발자보호 등에 관한 특별법안」
	2) 적용대상		내부방식 절차에 따라 내부부패행위방지노력 하다 불이익받은자를 포함(추가)	
	3) 적용의 예외		개인이익위해 고발, 진실이 아닌 것 고발의 경우에 보호규정의 적용예외인정	
	4) 정보제공자의 성실의무		내부적으로 시정노력	
	5) 신분 보호	포함	포함	
	6) 신변의 보호	포함	포함	
	7) 조사대상기관 이외의 자에 대한 협조요구	없음	포함	
	8) 공직자의 부패행위신고의무	포함	포함	
III. 자금세정금지	1) 자금세정금지대상	마약류 대마관리법, 향정신성의약품관리법에 규정된 죄	삭제	마약류불법거래방지 등에 관한 특별법 제7조
	2) 고액금융거래 보고	2천만원 이상의 금융거래자를 국제세정에 통보	삭제	
	3) 고액현금거래기록보존	없음	5년간 대통령령이 정하는 금액이상의 현금 거래자에 대한 자료로 한정	
	4) 기록보존의무	금융거래자료일체를 5년간 보존	삭제	
IV. 예산부정 방지	1) 보상금	배상액의 15% 이하	배상액의 5% 이하	1994.10.26제안 「예산부정방지에 관한 특별법안」에서도 최고 15% 배상규정
	2) 신분보장	포함	포함	
	3) 구제내용	포함	포함	
V. 특정공직자범죄에 관한 몰수 특례	1) 몰수범위 및 요구	포함	포함	공무원범죄에 관한 몰수특례법
	2) 몰수절차	포함	포함	
	3) 참가절차	포함	포함	
	4) 몰수보전	포함	포함	
	5) 추징보전	포함	포함	
VI. 고위공직자비리조사처와 특별검사제	1) 고위공직자비리조사처의 신설	포함	삭제	
	2) 특별검사제의 도입	포함	삭제	



### Ⅲ. 쟁점요약과 비교분석

#### 1. 공직자윤리 : ① 재산등록대상자의 범위확대와 선물금지 예외 문제

공직자 재산등록대상자 범위를 확대하는 조치는 부정부패에 대한 심리적 억제효과를 기대할 수 있는 장점이 있다는 점을 부인하기 어려운 것이 사실이다. 그러나 특정부서 근무자에 대해서만 재산등록을 하도록 함으로써 예상되는 문제들이 없지 않다는 점이다. 즉 재산등록대상부서에 대한 인사기피 등 내부갈등이 우려되는 것도 문제점으로 지적된다. 인사교류 때마다 등록대상자가 바뀌는 번거로움 등도 재산등록업무를 맡고 있는 실무자들의 고충 가운데 하나이다.

공직자 윤리부분과 관련하여 또 한가지 쟁점으로 지적될 수 있는 것은 바로 공직자의 선물 수령 금지대상에 예외로 간주하는 선물내용이다. 『부패방지기본법안』 제2조에서는 부패행위라 함은 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 개인의 이익을 도모하거나 공공의 복리를 침해 또는 침해할 염려가 있는 일체의 행위를 말한다고 규정하고 있다.

이른바 부패행위는 뇌물행위를 위시하여 연고주의, 정실인사, 공금횡령 등의 행위가 모두 포괄되는 개념이다. 뇌물이라 할 때에도 사람의 수요, 욕구를 만족시킬 수 있는 이익이라면 유형·무형의 것이든, 아니면 경제적 가치가 있든지, 없든지 상관없다. 이런 맥락에서 보면 명예학위 기타 자격부여를 선물수령금지의 예외사항으로 볼 수 있을 지에 관한 것이 쟁점으로 부각될 수 있을 것이다. 심지어 이성간의 정교도 뇌물이 될 수 있다고 보는 상황에서는 더욱 그렇다.

#### 2. 공직자 윤리 : ② 취업제한과 퇴직금환수 조치

퇴직자와 비위면직자에 대한 제한과 관련한 쟁점으로는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 하나는 재취업을 어떤 방법으로 제한할 지에 관한 것이고 다른 하나는 퇴직 후 비리 발견시 퇴직금 환수 여부에 관한 문제이다.

먼저 취업제한과 관련해서는 퇴직자와 비위면직자가 일정기간 동안 영리를 목적으로 하는 기업체에 재취업을 할 수 없도록 법적으로 제한을 가하는 규정은 이미 기존 안에서도 두고 있던 것을 수정안에서도 포함하고 있다. 이것은 이미 종래의 공직자윤리법에서 퇴직자의 경우 2년간 재취업을 금지하도록 하는 규정을 참조한 것이고 다만 수정안에서는 공직자윤리법에서는 규정하고 있지 않는 비위면직자의 경우에는 10년간 퇴직 전 2년 이내에 담당하였던 업무와 밀접한 관련이 있는 기업체에 재취업할 수 없도록 제한하는 규정을 두고 있음으로 인해 퇴직자와 비위면직자에 대한 재취업을 법적으로 제한하고 있다. 이는 기존안에서 퇴직일부터 10년간 퇴직 전 2년 이내에 담당하였던 업무와 관련 있는 기업체에 재취업을 금지하도록 규정했던 것에서 다소 완화된 규정이라고 말할 수 있다. 이는 헌법상의 직업선택의 자유권을 감안한 것으로 보인다.

한편 만일에 퇴직 공무원이 재직시 행한 비리가 퇴직 후 발견되었다면 퇴직금 환수를 해야 하는지의 여부의 문제가 있다. 이와 관련해서는 부패방지기본법에 명시적으로 규정된 조항이

없다. 따라서 공무원이 퇴직금을 받고 퇴직한 후에도 재직 중의 비리혐의가 드러나 형사처벌을 받았다면 국가는 이미 지급한 퇴직금의 일부를 환수할 수 있도록 입법화 할 필요가 있다. 왜냐하면 공무원연금법에 공무원이 재직 중에 금고 이상의 형을 받을 경우 퇴직금의 일부를 환수할 수 있도록 한 것은 공무원의 범죄나 비행을 사전에 예방하는데 목적이 있다고 볼 때 공무원신분일 때는 물론 퇴직 후에도 재직중의 비리행위로 형사처벌을 받으면 퇴직급여 감액대상자에 해당된다고 보는 것이 사법적 판단으로 이미 정립되었기 때문이다<sup>4)</sup>.

### 3. 공직자 윤리 : ③ 공직자윤리위원회 구성과 운영의 문제

지난 1996년 10월 공직자윤리위원회가 출범하고 나서 처음으로 국회 공직자윤리위원으로 활동하던 조순형 의원과 서울대의 오석홍 교수가 공직자윤리위원을 사퇴하는 일이 발생하였다. 사퇴하게 된 배경에는 공직자윤리위원회의 운영과 관련한 다음과 같은 문제점이 도사리고 있었다. 공직자윤리위원의 자진사퇴를 불러온 공직자윤리위원회 운영과정에서 불거져 나온 문제점으로는 다음과 같은 내용들이 포함된다.

첫째, 재산등록심사를 받아야 할 당사자를 위원으로 위촉하는 것은 엄격하고 공정한 심사를 기대하기 어렵게 만든다는 인식에서 윤리위원회 위원에서 현직 의원들을 제외시키고, 전원을 외부인사로 위촉해야 한다는 것이다.

둘째, 위원회의 조치내용과 관련하여 위반당사자의 명예 등을 고려하여 비공개로 한다면 재산등록 공개와 심사의 의미는 반감되기 때문에 반드시 불성실누락신고에 대한 조치내용은 공개해야 한다는 것이다. 등록재산은 공개하는데, 누락재산을 비공개한다는 것은 법취지나 논리상 맞지 않는다는 것이다.

셋째, 재산등록시 누락분에 대한 추가공개를 해야 하는 것은 물론 피부양자가 아닌 준비속에 대한 고지거부제도가 폐지되어야 한다는 것이다.

넷째, 현행 3개월인 심사기간을 연장해야 하며 아울러 실질심사기구의 인력보강이 이루어져야 한다는 것이다.

이러한 문제제기를 토대로 국회의원회와 민주당의원 61명이 지난 1996년 10월에 제안한 『공직자윤리법중 개정법률안』에서는 재산등록의무자의 재산형성과정까지 등록하도록 해야 한다는 규정을 두고 있다<sup>5)</sup>.

4) 지난 1994년 12월 13일 서울고법 특별4부는 전 서울 송파구청 기능직 10등급 공무원이 공무원연금관리공단을 상대로 낸 퇴직급여환수금 부과분 취소청구소송에서 원고패소판결을 내린 바 있다. 『중앙일보』, 1994. 12. 13.

5) 이 밖에도 『공직자윤리법중개정법률안』(1996. 10. 31. 김민석 의원의 60인 발의)에서는 다음과 같은 내용들이 포함되고 있다. 첫째, 재산등록자가 된 공직자는 그 날을 기준으로 5년 전부터 재산변동사항을 등록토록 함. 둘째, 공직자윤리위원회가 기존의 심사기능 이외에 조사기능까지를 갖도록 함. 셋째, 종래의 등록재산심사기한을 3월 이내에서 1년 이내로 연장함. 넷째, 재산등록의무자로 된 자는 공직자윤리위원회의 위원이 될 수 없도록 함. 다섯째, 누구든지 등록의무자의 재산에 관한 등록사항을 열람·복사할 수 있도록 함. 이에 따라 현행 공직자윤리법 제14조와 제27조 및 제28조에서 각각 규정하고 있는 비밀엄수, 무허가열람·복사의 죄, 비밀누설의 죄에 대한 처벌 내용을 삭제함.

재산등록제도의 취지는 공직사회의 도덕성과 윤리성을 제고함으로써 공직자의 부정한 재산증식을 근절시키는데 있다. 따라서 마땅히 재산형성과정의 정당성과 적법성여부가 확인되어야 한다<sup>6)</sup>. 그런데도 현행 제도는 이 부분에 대한 조사를 배제하고 있다. 이런 실사는 되레 부정축재행위에 대한 면죄절차가 되기 십상이라는 지적이 있는 것 또한 사실이다. 이 법안에서는 윤리위원회에 부여된 재산등록에 대한 심사권을 조사권으로 바꾸도록 하는 조항도 포함되어 있다. 기존의 심사기능이 조사기능으로 전환되는 경우에 논리적으로는 공직자윤리위원회의 사실상의 재산등록심사를 위한 조사활동이 활성화되고 비리통제활동이 보다 세밀하게 이뤄지는 등의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그리고 모든 등록재산은 공개를 원칙으로 하는 규정이 있다.

그러나 공개와 비공개에 대한 논란의 배경에는 다음과 같은 명분들이 있다. 공개론자들은 선출직 공직자인 의원들이 불성실등록판정을 받으면 공개적으로 불이익을 받는 것이 당연하다고 주장하는 반면에 비공개론자들은 벌칙 중 징계대상자 공표항목을 채택하지 않은 채 공개하면 이중처벌이 되고, 심사과정을 공표하는 것이 공무상 기밀누설이 될 우려가 있으며, 현행법에 징계에 대한 불복절차가 마련되어 있지 않은 상태에서 징계 당사자를 공개하는 것은 가혹하다고 주장한다. 공개론자들이 '상식적 잣대'를, 비공개론자들이 '법률적 해석이란 잣대'를 각각 들이대고 있는 셈이다.

과거에 부정하게 재산을 형성한 자의 주요공직취임을 배제케 하려는 입법취지를 살리기 위해서는 명확하게 해야 할 부분이 있다. 구체적으로 어떠한 사람을 부정재산형성자로 볼 것인가 하는 부정재산형성자의 정의 및 취임이 제한되는 주요공직의 범위와 제한방법 등을 구체화시키는 논의가 필요하다. 5년 전부터의 재산변동상황을 등록하게 하는 것 역시, 자칫 부실 운영될 가능성을 배제할 수 없다. 왜냐하면 이렇게 되는 경우에 등록의무자에게 과중한 부담이 되어 정확하고 성실하게 등록하도록 한 성실등록의무 등의 입법취지를 훼손하게 될 수 있고, 또한 공직자윤리위원회가 이렇게 방대한 재산등록사항을 철저히 심사·조사할 수 있을는지 의문이 들기 때문이다. 외부인사로만 구성할 경우에는 등록재산심사 등 공직윤리의 처리가 공직내부의 윤리기준보다는 오히려 외부의 여론에 의해 좌우될 우려가 있다는 점을 감안할 때 바람직하지 않다는 지적이 있는가 하면, 재산등록 의무자가 윤리위원으로 선임되는 것은 이치상 맞지 않다는 주장도 있다.

#### 4. 내부고발자 보호제도

내부고발자 보호제도는 한마디로 요약해서 내부자가 부정한 활동을 거부할 권리의 보호에 관한 것이다. 다시 말해서 공무원이 관료조직내부에서 발생하는 비리와 부패행위를 목격하고 이에 대하여 항의, 신고, 제보, 보고하는 경우 이들에 대하여 제도적으로 보호해주자는 것이다<sup>7)</sup>.

6) 태국에서는 재산형성과정과 납세기록도 함께 공개토록 하는 방안이 검토되고 있다.

7) 이러한 취지에서 지난 14대 국회에서 장기욱의원 외 98인이 1995년 3월 2일 공동발의한 『내부고발자보호등에 관한 특별법안』이 있었으나 폐기되었고 다시 1996년 11월 11일에 국회의 소속 국회의원 이석현 외 78인이 공동발의한 『공직비리고발자보호등에관한특별법안』이 국회에 제출되었으나 사실상 이 법안의 내용이 이번의 부패방지기본법에 고스란히 포함되어 있어서 이미 제출된 법안은 철회될 것으로 보인다.

내부 고발자보호에 의한 부패억제는 기존의 부패통제방법과는 구별되는 특징을 지니고 있다. 첫째, 국민의 자율적 의지실현에 바탕을 둔 부패통제의 노력이라는 점이다. 정부가 밖에서 감시, 감독하는 방법을 통하여 강제적·사후적으로 규제하는 것이 아니라 내부정보를 가지고 있는 공무원, 시민들의 양심적·자발적 고발의지에 의하여 부패를 방지하려는 것이라는 점에서 그 특징을 엿보게 된다.

둘째, 외부자가 아닌 내부자에 의한 부패방지방법이라는 점이다. 직접적으로 부패의 실재를 현장에서 관찰하고 있던 내부자가 호루라기를 부는 것이다. 따라서 정부가 이들에 대한 보호조치를 취하는 것은 '조직내부의 양심이 부패의 뿌경을 안에서 열고 나오도록 도와주는 성격'을 갖게 된다는 점에서 이 제도의 특징을 지적할 수 있다.

셋째, 다수의 눈에 의한 상시적 부정의 감시라는 점에 특징이 있다. 국민들의 감시는 어디에서나 이루어질 수 있다. 따라서 감사나 사정기관의 비상시적 표본조사식의 감사를 보완할 수 있는 장치라는 점에서 의의가 있는 것이다.

넷째, 부패를 내부로부터 상향적으로 해체하려는 노력이라는 점이 특징이라고 말할 수 있을 것이다. 부패방지과정에 하위직 공무원, 시민, 모두의 참여가 허용됨으로써 정부가 관료적이거나 정치적인 감사나 조사를 한다는 세간의 비난을 피할 수 있을 것이다.

그런데 이러한 장점에도 불구하고 『부패방지기본법안』에서는 내부비리고발자의 주체를 전·현직 공직자 또는 공직 유관단체의 임·직원으로 한정하고(제33조 및 제35조) 있기 때문에 미국에서와 같이 기업부문에서의 내부고발자보호는 이루어질 수 없는 문제점을 안고 있다. 그러므로 공직자 금품수수 행위에 대해 금품을 제공한 민원인의 고발을 유도하기 위해 고발자의 신원을 보장하고 사업·업무상의 불이익이 돌아가지 않도록 제도적인 장치를 마련하는 방안도 포함되어야 할 것이다. 이 점에 관해서는 사실상 법안에서 전·현직 공직자와 공직유관기관의 임·직원으로 내부고발자 주체의 범위를 제한하고 있는 규정을 고쳐 민원인들도 내부비리의 고발을 담당할 수 있도록 하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

우리가 정부를 속이는 기업의 비리를 억제함으로써 국가예산의 낭비를 막을 수 있는 제도적 장치에도 눈을 돌릴 필요가 있다는 점을 인식할 때에는 더욱 그러하다. 우리의 경우에 군전력증강사업, 정부발주공사계약, 정부조달업무, 사회복지사업 등의 감사에서 나타나고 있는 물품구매에 있어서의 낭비, 공사와 관련된 비리, 부당한 청구서에 의한 대금지불 등으로부터 정부가 낭비하는 국민의 세금은 상식의 선을 크게 넘고 있다. 정부의 예산이 이러한 이유로 낭비되고 있다면, 그러한 실재를 잘 아는 내부인들이 나서서 정부에 그 사실을 알리거나, 정부를 위하여 소송을 제기하도록 하고 그에 대하여 대가를 지불하는 방법은 중요한 의미를 가질 수 있다. 이러한 문제가 바로 미국의 『부정주장법』(False Claims Amendments Act of 1986)과 같은 입법에 관한 논의의 중요성을 두드러지게 보여주는 영역이라고 할 수 있다<sup>8)</sup>.

한편 내부고발의 보호장치로 거론되는 내부고발자의 신분보장과 신분안전조치만으로는 사실

8) 박홍식, "내부고발자의 법적 보호 : 미국의 경우", 『한국행정학보』 (27권 4호, 1993), 1,197쪽 참조.

상 내부고발을 유도하는데 있어서 일정한 한계를 갖는다. 따라서 부정을 고발하는 공무원들에게는 단순한 인사상의 보복을 당하지 않도록 하는 소극적 차원을 넘어 이들을 특진과 특수보상을 하는 등의 적극적인 조치가 이뤄질 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이런 맥락에서 볼 때 설령 부정에 가담했더라도 사후에 이를 고발하면 처벌을 면제 또는 경감하는 조치를 『부패방지기본법안』에 포함시킨 것은 바람직하다고 보아진다.

내부고발자 보호제도에 의한 부패교정은 감사원이나 국세청의 활동에 의한 부패교정과 구별된다. 무엇보다도 중요한 차이는 이것이 부패의 사전적 억제의 의미를 갖고 있다는 점이다. 사후적 처벌은 부패추방의 고전적 논리로서 일정한 한계를 지닌다. 내부고발자 보호는 자율적 의지의 존중을 통하여 깨어있는 시민의식을 제도적으로 흡수하는 내부적, 상향적 통제수단이라는데 그 중요성이 있다고 할 수 있다.

미국 의회는 내부고발자 보호입법을 주장하면서 두 가지 이유를 내세웠다. 하나는 내부고발자의 보호가 정부가 보이고 있는 낭비, 부정, 그리고 관리잘못을 제거하는데 도움을 준다는 것이고, 또 다른 하나는 이것이 행정부를 책임 있는 곳으로 만드는데 기여할 수 있다는 것이었다<sup>9)</sup>. 따라서 의회는 정부비리의 실체를 아는 내부자가 그러한 정보를 신고나 제보할 수 있는 조항을 마련하고, 보복으로부터 이들을 보호하여 주고자 하였던 것이다.

내부고발자보호제도에 대한 인식의 변화가 이의 법제화 과정에서 필수적으로 요구된다고 말할 수 있다. 우리는 내부의 문제를 밖에 알리는 것이 전통적으로 고자질로 간주되어 왔던 것이 사실이다. 동료의 비리와 부패행위를 고발한다는 것은 그 내용이 어떠한 것이든 배신이 된다는 의식이 강하게 자리하고 있는 점도 부인하기 어렵다. 바로 이처럼 내부고발을 촉진하고자 하는 취지에서 마련된 내부고발자의 보호제도에 대한 문화적 거부감을 극복하는 일이야말로 제도화추진과정에서 우선적으로 해결되어야 할 과제가 아닐 수 없다<sup>10)</sup>.

내부자에 의한 고발의 허용이 조직내의 불신풍조를 조장하는 부작용이 초래될 수도 있고 특히 부하의 제보나 항의를 보장하는 것은 계층적 질서의 붕괴를 야기할 수도 있다는 우려가 없지 않다. 저절적이고 사소한 트집의 폭로가 난무할 수 있는 가능성을 염두에 두어야 한다. 이런 지적은 비리의 실체를 고발하는 사람에 대한 보상금의 지급과 관련해서 충분히 고려되어야 할 사항이다. 따라서 미국의 경우와 같이 고발자의 주장이 구체적으로 입증되지 않는다면 그는

9) R. A. Parker, "Whistleblowing Legislation in the United States : A preliminary appraisal," *Parliamentary Affairs* (Vol. 41, 1988), pp. 149~158.

10) 근로자가 회사의 내부비리를 사법기관과 언론에 제보한 것은 해고사유가 될 수 없다는 법원의 판결이 있다. 지난 1996년 2월 2일 서울고법 특별 11부(재판장 권 성 부장판사)는 모 병원 전 간호사 김모씨 등 2명이 병원측을 상대로 낸 부당해고구제재심판정 취소소송 대법원 파기환송심에서, 원고 김씨는 병원측의 임금채불, 무면허의료행위, 간호사부족, 시설미비, 위생불량 등의 비리를 언론에 제보해 병원의 위신이 실추되고 명예가 손상된 점은 인정되나 김씨의 제보내용이 진실한 것이거나 적어도 상당한 근거가 있는 만큼 이를 이유로 김씨를 해고 조치한 것은 부당하다는 판결을 확정했다. 재판부는 또한 김씨는 공공적 성격이 강한 병원측의 공익에 위배되는 행동을 보고 의료 종사자의 한사람으로서 문제점을 지적하고 시정하려는 마음에서 제보를 한 사실이 인정되므로 병원 내부사정을 외부에 알림으로써 노사화합을 깨고 직원간의 위화감을 조성했다는 병원측의 주장은 이유없다고 덧붙였다. 자세한 내용은 『국민일보』, 1996. 2. 2. 참조 바람.

이에 대한 책임지도록 하는 방안이 적극적으로 모색되어야 한다.

그러므로 이 제도의 도입에 앞서서 이러한 한계 외에도 이 제도로 인한 조직의 능률성 잠식의 문제도 사전에 고려하는 것이 중요하다. 그렇지만 양심적인 공무원들이 부정을 보고도 침묵과 방관만 할 수밖에 없는데 따른 심리적인 고통과 부담을 어떤 형태로든지 덜어주는 것이야말로 부패방지지원 뿐만 아니라 정부가 시민들의 뒤흔한 태도를 보호하고 있다는 교훈적 시사를 주는 것이 된다는 긍정적인 측면을 더욱 중시해야 할 것이다.

## 5. 자금세정금지 제도

자금세정은 범죄로부터 취득한 수익을 수사기관에 적발되지 않도록 그 소재(所在)를 이전하는 배치단계 (placement)<sup>11)</sup>, 자금추적이 불가능하도록 위장된 금융거래 등을 계속함으로써 수익의 불법성을 탈색할 목적으로 이를 그 원천으로부터 분리하는 반복단계(layering)<sup>12)</sup>, 정상적인 경제거래에서 범죄로부터 취득한 수익을 합법적인 자금으로 이용하려는 통합단계(integration)<sup>13)</sup>의 과정을 거치게 된다<sup>14)</sup>.

자금세정금지 제도는 바로 이러한 자금세정의 과정에 따른 정교하고도 세밀한 부분에 관한 통제수단을 사용할 수 있을 때 제대로 작동될 수 있을 것이다. 특히 불법자금형성을 가능케 하는 영역이 급속히 확대되는 상황에서 이들 영역에서의 불법자금형성과 세정과정에 대한 엄격한 법의 통제가 뒤따라야 함은 두말할 나위가 없다. 종래의 마약과 뇌물 등에 국한되었던 불법자금 형성원이 인신매매, 불법적 사행행위, 매춘, 핵물질 암거래, 밀입국이나 망명알선 등 에까지 그 영역을 확장하고 있는 점을 감안하면, 자금세정금지의 대상영역을 확대하여야 한다는 주장이 설득력을 가질 수 있다. 다른 한편에서 보면, 자금세정금지의 대상영역의 확대에 못 지 않게 중요한 것이 불법자금에 대한 판정여부이다. 즉 과연 특정 자금이 불법형성자금인지에 관한 판정장치와 그 기준인데 이로서 세정금지대상과 세정금지대상의 판정기준에 관한 논의가 쟁점이 될 수 있다. 현재의 우리 나라의 금융시스템 하에서는 자금의 이동을 정교하게 추적하는 것조차도 불가능한 상황이고 보면, 자금세정의 단계별 통제방안을 모색한다는 것이 불가능

11) 이 단계에서는 자금의 물리적 은닉방법, 자금의 국외반출방법, 자금의 소재이전방법 등이 사용된다. 김용우, 「각국의 자금세정규제」, 국회입법조사분석실, 『해외입법정보』, 1994, 4쪽 참조.

12) 자금세정의 두 번째 단계인 반복단계에서는 불법수익을 유행적인 자산으로 바꾸는 방법과 반복적인 전신송금 등을 통하여 자금을 역외(offshore)국가에 이송하는 방법, 국외의 위장기업이나 자회사를 이용하는 방법 등이 사용된다. 김용우, 앞의 글, 5쪽 참조.

13) 이 단계에서 이용되는 수법으로는 loan back 수법, 유령회사를 이용하는 방법, 허위채무를 부담하거나 허위송장(虛偽送狀)을 이용하는 방법 등이 있다. 이 중에서 loan back 수법은 역의 국가의 은행구좌에 불법수익금을 은닉하고 있는 자가 양국의 은행을 이용하여 이것을 다시 자기가 활동하고 있는 곳으로 합법적으로 반입하는 방법이다. 즉 자기가 있는 곳에 합법적인 투자대상을 정하여 그것을 핑계로 투자자금에 대해 자국의 은행과 역외국가의 은행으로부터 은행대부를 받고 그런 후에 합법적인 대등당사자간거래인 것처럼 원금과 이자를 불입하는 것이다. 이러한 loan back 수법은 예금구좌가 있는 외국은행과 직접적으로 이루어지는 경우는 드물고 여러개의 역외회사가 복잡하게 관여되어 있는 것이 대부분이라고 한다. 김용우, 앞의 글, 6~7쪽 참조.

14) 김용우, 「각국의 자금세정규제」, 국회입법조사분석실, 『해외입법정보』, 1994, 3쪽 참조.

합는지도 모른다.

한편 불법자금을 형성하고 이를 세정과정을 통해 합법적인 자금으로 전환시키는 단계에 대한 통제와 관련하여 금융기관이나 국제청과 같은 기관들의 감시활동이 매우 중요함은 두말할 나위가 없다. 이러한 문제인식에 따라 기존안에서는 2천만원 이상의 고액의 현금거래자를 국제청에 통보하도록 의무화하는 규정을 두었었는데, 수정안에서는 이를 삭제하고 말았다. 또한 금융거래자료 일체를 5년간 보존하도록 하는 규정 역시 삭제됨으로써 사실상 자금세정금지정책의 집행수단이 상당부분 취약한 상태로 남게 되었다. 그것은 5년간 대통령령이 정하는 금액 이상의 현금거래자에 대한 자료로 한정하여 금융거래기록을 보존하도록 한 것을 통해서 확인할 수 있기 때문이다.

## 6. 예산부정방지제도

예산부정방지를 위한 법적 장치를 강구하려는 노력은 이미 지난 14대 국회에서 이기택, 김원기, 조세형, 권노갑 의원 외 114인이 공동 발의한 『예산부정방지에관한특별법안』을 통해 압축되어 있다. 이 법안을 작성하게 된 배경에는 당시 상무대이전사업에 대한 국회국정조사와 울곡사업에 대한 감사 등을 통해서 국민의 세금으로 조성된 예산사업에서 대규모적이고 구조적인 예산부정행위가 확인되었다는 사실이 숨어 있다. 또한 인천직할시 복구청의 세금횡령사건으로 국민들의 경악과 분노의 분위기가 조성되면서 국민의 세금으로 조성되고 운용되는 국가재정 전반에 대한 부정을 근본적으로 근절하기 위한 제도적 장치마련이 시급하다는 인식이 바탕에 깔려 있었다.

사실 이 제도의 핵심내용은 예산부정에 대한 국민들의 고발을 법적으로 인정하고, 고발에 대한 유인책으로서 신분보장과 보상금교부를 법으로 규정하고 있는 점이다. 내부고발자보호제도에서는 고발자를 공직내부자로 한정한 반면에 예산부정과 관련해서는 공직 외부의 모든 국민들이 고발자로서의 자격을 법적으로 인정하고 있는 점이 특징으로 꼽힌다.

그러나 이 제도의 당초의 도입을 주장할 당시에는 유인책으로서의 보상금이 배상액의 최고 15%까지로 되어 있었다. 그리고 기존안에서도 보상비율에는 변화가 없다가 수정안에서는 최종적으로는 5%로 축소되었기 때문에 결국 이로 인해 제도의 실효성을 반감시키지 않을까 우려하는 목소리가 있는 것이 사실이다. 따라서 시민단체 등에서는 보상 비율을 높이자는 주장을 하고 있다. 그러나 예산부정을 막는 제도적 장치를 마련하는 근본적인 이유가 예산의 낭비를 줄여 예산의 효율적 집행을 도모하자는 데 있기 때문에 보상비율을 높이는 것이 이 제도의 효율성을 담보하지는 못할 것이라는 지적도 있을 수 있을 것이다.

## 7. 고위공직자비리조사처의 신설과 특별검사제도의 도입

고위공직자라 함은 대통령을 위시하여 국무총리, 국회의원, 행정각부의 장관·차관, 감사원장,

감사위원 및 사무총장, 국가안전기획부장 및 차장, 지방자치단체장, 경찰청장과 차장, 지방경찰청장, 법관 및 검사, 군장성 등이 이에 해당될 것이다. 이들의 비리와 국회에서 의결하여 수사를 의뢰한 사건에 대해서는 고위공직자비리조사처에서 특별검사의 수사를 통해 밝혀내는 것을 주요 내용으로 하는 규정이 부패방지기본법에 포함되어야 한다는 것이 시민단체와 야당의 주장이고, 이에 대해 여당과 감사원 및 법무부와 검찰 등이 반대입장으로 되어 있다.

사실 이 문제는 기존안에는 포함되어 있어서 고위공직자비리조사처의 신설과 특별검사제의 도입을 시도하고자 했었다. 기존안을 자세히 들여다보면, 고위공직자비리조사처를 어디에 설치하느냐에 관해서는 명확한 언급이 없다. 검찰로부터 독립하여 업무를 수행한다는 규정에 따르면 검찰 내에 이 기구를 둘 수 없도록 하고 있는 것만은 분명하다. 비리조사처의 신설을 전제로 할 때에는 이 부분이 사실상 매우 민감한 정치적 논쟁을 불러올 수 있을지 모른다. 기존안에서는 비리조사처의 신설과 특별검사제도의 도입과 관련해서는 조직구성, 주요간부직원들의 자격과 임무, 직무상 독립과 신분보장, 예산회계법상 독립기관으로 취급한다는 규정, 금융기관의 계좌추적권을 인정하고 있는 것 등이 포함되어 있었다.

우선 고위공직자비리조사처는 처장, 차장, 특별검사와 필요직원(특별수사관 등)으로 구성되는데, 처장과 차장의 임기는 5년이고 자격은 변호사 경력 15년 이상과 10년 이상을 각각의 자격요건으로 하고 있다. 처장은 대법원장의 추천으로 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 차장은 대법원장의 추천으로 대통령이 임명하는 것으로 되어 있다.

여기서 중요한 것은 사실상의 수사와 공소제기와 공소의 유지 등에 관한 권한을 가지고 있는 특별검사에 관한 조항이다. 특별검사는 변호사경력 5년 이상인 자 중에서 대한변호사협회의 추천을 받아 대통령이 임명하도록 하도록 하고 있다. 따라서 특별검사는 오로지 처장의 지휘를 받아 업무를 수행하도록 하고 있다. 특별검사는 검찰청법 제4조 규정에 의한 검사권한을 가지는 동시에 수사, 공소의 제기, 공소의 유지, 형의 집행에 관한 권한의 행사에 관해서는 형사소송법을 준용하도록 함으로써 독자적인 업무수행이 가능하게 하였다. 국회의 해임요구가 있기 전에는 파면되지 않도록 신분을 보장하고 있는 것도 특별검사의 독립성을 강화하는 요인이 되고 있다.

예산회계법 제29조의 규정에 의한 독립기관으로 취급하고 예산회계에 관한 사항도 별도의 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 그리고 금융기관의 계좌추적권의 인정과 공공기관에 대한 업무협조 요구권을 부여하고 있다.

고위공직자비리를 전담하는 기구의 설치가 바람직하지 그렇지 않은지에 관한 논란이 핵심쟁점이 된다. 이 기구의 설치를 전제로 할 때 비로소 특별검사의 임명이 가능하게 된다. 따라서 고위공직자 비리조사처의 신설과 특별검사제도의 도입은 하나의 묶음(package)으로 검토되게 된다. 고위공직자비리조사처의 신설은 통상의 검찰조직과 감사원의 경우에는 타격이 될 수 있다. 큰 폭의 권한이양이 불가피하기 때문이다<sup>15)</sup>. 그래서 현 단계에서 검찰과 감사원이 독립적인 부패수사기구의 신설과 특별검사제의 도입에 관해서 가장 강력한 반대입장을 보이고 있는 것이다.

15) 박원순, 「부패방지법, 어떻게 만들 것인가」, 노사정위원회 공청회 자료집, 1998. 11. 26. 7쪽.



고위공직자비리조사처는 일종의 특별검찰부로서 글자그대로 고위공직자에 한정한 부패행위 수사를 전담하게 되는 반면에 기존의 검찰은 대체로 하위공직자에 대한 수사를 담당하게 되는 이원구조의 수사체제를 상정한 것이다. 사실 검찰의 반대입장을 완화하기 위해서는 이 부분이 명쾌하게 정리되어야 할 필요가 있을 것이다.

특별검사제도의 도입에 대한 정부(법무부)의 입장은 한마디로 상황논리에 따른 반대입장으로 요약된다.

이른바 지난 1996년 11월 5일에 특별검사의 임명 등에 관한 법률안<sup>16)</sup>을 제안했던 상황과 지금의 상황은 다르다는 상황인식에 기초하여 특별검사제도의 도입이 불필요하다는 것이다. 당초 『특별검사의임명등에관한법률안』을 제안할 때만 해도 5공비리사건, 수서사건, 삼무대부정사건, 헌법파괴범죄인 12·12 군사반란사건과 5·18 광주민주화운동을 탄압한 군부 일부의 권력찬탈에 대한 검찰의 일관성 없는 태도, 4·11 총선 선거사범수사와 관련하여 검찰의 불공정·편파 수사 등에서 보여준 검찰권의 정치권력예의 종속성을 들면서 흐트러진 국가기강을 바로 잡고 법에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위하여서는 정치적 사건과 권력형 비리사건 등을 수사할 경우, 정치적 중립성이 확보되고 독립적 지위에 있는 특별검사를 임명하여 처리하도록 하는 특별검사제도를 도입하고자 법률안을 제정하게 된 것임을 밝히고 있다.

그러나 정권교체가 이뤄지고 난 후 검찰은 검찰권의 정치권력예의 종속성을 탈피하여 정치적 중립성을 견지하고 있다는 인식에 따라 특별검사제도를 도입할 ‘특별한’ 이유가 없다는 것이다. 이러한 일종의 ‘사정변경의 원칙’에 의한 상황논리 이외에도 정부는 다음과 같은 특별검사제도의 도입을 반대하는 이유를 제시하고 있다<sup>16)</sup>.

첫째, 정치사건을 전담할 수밖에 없는 특별검사제도의 도입으로 사건수사가 장기화 할 우려가 있다는 점이다. 이는 결과적으로 정치불안을 지속시킬 우려가 높으며, 이로 인해 자칫 정치안정을 꺾 수도 있다는 점 때문에 특별검사제도의 도입을 반대할 수밖에 없다는 것이다.

둘째, 특별검사를 임명하는 과정에서 과연 정치적 중립성이 확보될 수 있는가에 관해 의문이 제기된다는 점이다. 과거에 제안되었던 야당시절의 법안과 현재의 야당인 한나라당 소속의 원들이 공동으로 서명하여 제안한 『특별검사의임명등에관한법률안』에서 규정하고 있는 특별검사의 임명절차를 보면<sup>17)</sup> 한마디로 국회의 다수당으로부터 추천받은 자가 특별검사로 임명될

16) 지난 1998년 11월 12일에 있었던 국회의 대정부 질문에 대한 박상천 법무부장관의 답변을 요약한 것이다.

17) 국회의회의 안에서는 국회가 본회의의 의결을 거쳐 대통령에게 특별검사의 임명을 요청하고, 대통령은 법무부장관에게 지시하여 대한변호사협회에 특별검사의 후보자를 추천하도록 한 후 대한변호사협회는 특별검사인원의 2배수의 후보자를 순위를 정하여 법무부장관을 경유하여 대통령에게 추천하면 대통령은 법무부장관의 제청을 거쳐 특별검사를 임명하도록 절차를 규정하고 있다. 다만 특별검사가 2인 이상일 경우에는 서열을 정하여 ‘수석 특별검사’를 임명하도록 하고 있다. 한편 한나라당에서 제안한 법률안에 따르면, 국회의회의 안과는 다소 차이를 보이고 있다. 국회가 대통령에게 특별검사임명을 의뢰하면, 대통령이 대한변호사협회에 대해 특별검사인원의 2배수의 후보자를 추천하도록 하고 이에 대한변호사협회가 후보자를 서면으로 국회에 추천하면 국회는 본회의 의결로 특별검사대상자를 선정하여 대통령에게 특별검사임명을 서면으로 공식요청하고 대통령은 특별검사를 임명하여 국회에 통보하는 절차를 밟게 된다. 결국 두 당의 안의 차이는 국회가 특별검사대상자를 지정하여 대통령에게 특별검사임명을 요청하는가 그렇지 않은가에 있을 뿐이다.

수 있는 현실적인 상황을 고려할 때 특별검사의 정치적 중립성을 담보하기란 어렵다는 논리를 펴고 있다. 특히 이러한 이유를 들고 있는 반대론자들의 입장에서는 미국의 경우에는 법무부장관이 검찰총장을 겸직하고 있기 때문에 검찰에 대한 대통령의 영향력이 클 수 있다는 가능성과 대통령이 바뀌면 연방검사들이 사표를 제출하는 관행에 비추어 볼 때 대통령의 검사에 대한 인사통제가 매우 강하기 때문에 이에 대한 보완책으로 등장한 것이 특별검사제도라는 점을 밝히면서 특별검사제도가 나올 수밖에 없는 제도적 구조에 주목하고 있다.

그리고 대통령 직속으로 특별검사의 위상을 정하는 경우에 대통령 중심제의 권력구조 하에서 과연 정규 검찰보다 더 중립적일 수 있을 것인지에 관해서도 의문의 여지가 충분히 있다는 점을 지적하고 있다. 특별검사제도가 상설 기구로 하는 경우에 매월 일정액의 보수를 받게 되므로 특별검사의 명예를 고려하고, 실적위주의 수사를 하는 경우에 정치권에 대해 사소한 것까지 수사할 가능성이 있음을 우려하고 있기도 하다.

끝으로 경제위기로 '작은 정부'를 지향한다는 정부의 국가운영방향과도 위배된다는 논리를 첨가하고 있다.

고위공직자비리조사처의 신설과 특별검사제의 도입을 강력하게 주장하고 있는 쪽은 바로 시민단체이다. 한편 한나라당은 시민단체와 같이 적극적인 입장을 취하고 있지는 않지만, 야당의 입장에서 외견상 시민단체와 입장을 같이 하고 있는 것처럼 보인다.

다만 여기서 하나의 절충점이 될 수 있는 대안을 생각해 보면, 우리의 경우에도 대통령의 임기에 맞추어 임기제한을 주요 내용으로 하는 특별검사제를 한시적으로 도입하는 법안을 마련하는 것이고, 특별검사제의 적용대상을 대통령과 장관 등에 대한 비리수사로 축소함으로써 정규 검찰과 특별비리조사처와의 이중적인 수사체계에서 오는 문제점을 어느 정도 완화할 수 있는 방안이 있을 것이다.

여기서 생각할 수 있는 또 하나의 대안은 바로 검찰의 기소독점주의와는 거리가 있으면서도 이를 보완하는 장치로 활용되고 있는 재정신청제도의 문제점을 개선하는 방안이다. 즉 현행 재정신청제도(裁定申請制度)의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 이른바 재정신청대상의 제한문제<sup>18)</sup>를 해결함으로써 하나의 해결책으로 삼을 수 있을 것이라는 생각을 해 본다. 즉 재정신청대상범죄를 확대하거나<sup>19)</sup> 아니면 특별검사의 임명요청의 사유에 해당되는 경우의 범죄를 재정신청대상에 포함시키는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 다시 말해서 지난 1996년에 제안되었던 『특별검사의임명등에관한법률안』에서는 특별검사를 임명하는 사건을 국회본회의, 국정감사위원회, 국정조사위원회가 고발 또는 조사 요구한 사건 중에서 국회 본회의가 의결로써 특별검

18) 우리 형사소송법은 형법상의 공무원의 직무에 관한 죄 중 권리행사방해죄, 불법체포와 불법감금죄, 폭행 및 가혹행위죄, 헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특별법 제4조가 정하고 있는 죄(내란의 죄, 외환의 죄, 반란의 죄, 이적의 죄 등), 5·18민주화운동등에관한특별법 제3조가 정하고 있는 죄, 공직선거및선거부정방지법 제273조가 정하고 있는 죄에 대하여 검사의 불기소처분에 불복하는 고소인 또는 고발인의 재정신청을 허용하고 있다. 이에 반해 군사법원법은 군검찰관의 불기소처분에 대하여 고소인 또는 고발인에게 재정신청을 허용하면서 그 대상범죄를 한정하고 있지 않다.

19) 김용우, 「검사의 기소제량과 통제방안」, 국회 입법조사분석실, 『현안분석』, 1997, 29쪽.

사를 임명하도록 요청하는 사건이라고 규정하고 있는데 이에 대하여서도 재정신청을 허용한다면 특별검사제도의 도입에 따른 위험부담을 덜게 될 수 있지 않을까 생각된다.

## IV. 쟁점별 주요 국가의 사례비교

### 1. 재산등록과 공개의 문제

현재 공직자의 재산등록제도를 도입하고 있는 나라는 우리 나라를 포함하여 모두 23개국에 달한다. 이 가운데 전 공무원이 재산등록대상인 나라는 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 터키, 브라질, 볼리비아, 인도, 멕시코 등 8개국이다. 나머지 나라들은 대부분 선거직이나 고위직 직업공무원들만을 대상으로 하고 있다. 『부패방지기본법안』에서와 같이 특수직종을 등록대상에 포함시키고 있는 나라는 3개국이다. 대만은 정무관 및 간임 10직능 이상, 법관·검찰관, 공립학교 교장, 소장이상 군인, 공직선거후보자가 등록대상인데, 경찰, 세무, 구매 등 특수직은 전부 재산을 등록해야 한다. 코스타리카도 차관급이상 공무원, 주지사, 감사원장과 감사위원, 정부은행 및 기관장·부기관장, 국고국장 등 고위직이 등록대상이지만, 회계관계 공무원, 세무와 관세공무원은 재산을 등록해야 한다. 가나의 경우에도 회계공무원을 재산등록대상에 포함시키고 있다.

### 2. 내부고발자 보호제도

미국에서의 기업부문에서의 내부고발자보호를 규정하고 있는 『부정주장법』(False Claims Amendments Act of 1986)은 정부의 계약관계에 관한 부정, 낭비 및 남용을 막는데 목적을 두고 있다. 정부와 계약을 맺고 있는 민간기업이 정부를 속이고 있음을 발견한 사람은 이 법에 의하여 정부를 대신하여 그 기업을 고발할 수 있다. 부패고발에 대한 대가로 환수금액의 15%를 고발자에게 지급하고 있는 것이다.

대만의 경우에도 내부비리고발자 보호를 위한 입법으로서 『장려보호검거탐오독직판법』(獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法)(1979제정, 1981년 개정)이 있다. 이 법에서는 공공재산을 침해하거나 파는 행위 등의 범죄를 고발하는 경우에는 대만 화폐 30만원(약 900만원) 이하의 상금을 주도록 하는 규정을 두고 있을 뿐만 아니라 부정행위자의 검거에 결정적인 정보를 제공한 경우에도 상금을 지급하도록 하고 있다.

우리의 『부패방지기본법안』 제78조에서 규정하고 있는 비호방임죄(庇護放任罪), 즉 공공기관의 장 또는 상급자가 그 소속 직원에 부정의 증거가 있음을 알면서 이를 비호하거나 고발하지 아니한 때에는 1년 이상 7년 이하의 징역에 처한다는 것은 대만의 『감난시기탐오치죄조례』(勸亂時期貪污治罪條例)(1963년 제정, 1973년 개정) 제13조를 참조한 것이다.

싱가포르의 경우에도 제보자보호를 위한 법적 장치를 마련하고 있으나 소극적인 성격이 강

하다. 제보자의 신원파악이 가능할 수 있는 진술은 할 수 없도록 하고, 제보자보호의 필요성 때문에 소송진행 과정에서 제보자에 관한 개인 기록사항을 은폐 또는 삭제해야만 한다는 규정을 두고 있는 정도에 그치고 있다. 싱가포르의 경우에는 내부제보자의 권리보호보다는 부패방지법의 효과적 집행을 위한 여러 가지의 정책도구 가운데 하나로서 제보자보호제도를 간주하고 있음을 알 수 있다.

말레이시아는 『부정행위방지법』(不正行爲防止法) 제20조에서 제보자보호를 규정하고 있다. 제보자의 신원확인을 가능케 하는 진술을 강요받거나 허용되지 아니하며, 소송과정에서 역시 제보자의 신원확인 및 관련된 어떠한 자료도 공개되어서는 안되도록 하고 있다.

### 3. 자금세정금지

자금세정을 제도적으로 제어하기 위한 노력은 1960년대 미국에서부터 시작되었다. 사회문제로 대두하기 시작한 마약거래의 근절을 위해 『은행비밀보호법』(Bank Secrecy Act)을 제정하여 은행으로 하여금 일정액 이상의 현금이 거래되는 경우에는 연방국세청(Internal Revenue Service: IRS)에 보고하도록 함으로써 자금세정을 조기에 적발하거나 예방할 수 있도록 한 것에서 유래한다. 이러한 노력은 1980년대에 와서 더욱 강화되었다. 즉 미국 재무성이 특정 금융기관에 대해 1만 달러 미만의 거래에 대하여도 기록유지 및 보고서 제출명령을 발할 수 있도록 하는 등 현금거래 보고의무를 한층 강화한 것이 그 예이다<sup>20)</sup>.

그런데 유럽국가들도 지난 1988년 12월 스위스 바젤에서의 이른바 '바젤위원회 선언'과 오스트리아 빈에서의 '빈 협약'의 체결 등을 통하여 자금세정에 대한 국제적 대응책을 모색하면서 자금세정문제는 국제적 대응책을 요구하는 문제로 부상하게 되었다.

특히 이에 대한 유럽 국가들의 노력은 세계적으로 증가추세를 보이고 있는 마약밀매 등 불법행위에 대한 대책마련의 필요성과 최근 유럽 금융기관들과 공무원들이 관련되어 물의를 일으킨 각종 자금세정관련 사건에 대한 대응, 유럽 지역 내 단일시장이 형성되어 국가간에 자본의 자유로운 이동이 가능하게 된 저간의 사정을 고려한 데에서 나온 결과로 해석된다.

미국의 경우에는 지난 1986년 자금세정규제법(The Money Laundering Control Act of 1986)이 제정되어 이를 시행하고 있다. 이 법에서는 불법행위로부터 파생된 자금을 세정하는데 주로 이용되는 거래의 형태를 중심으로 자금세정문제를 해결하고자 하는데 금융수단세정죄와 금융거래관계죄가 바로 이러한 지적의 구체적 예에 속한다. 전자의 죄는 국내경제거래에 의한 자금세정행위를 처벌하는 데 중점을 두고 있는 반면에 후자의 죄는 특정불법활동으로부터 파생된 재산과 관련된 금융거래에 종사하는 자를 처벌하는 데 초점을 두고 있다.

독일의 경우는 1992년 제정된 『불법마약거래 및 기타 형태의 조직범죄 대책법』을 통하여 자금세정행위를 규제하고 있다. 특히 계좌의 분산 이전 혹은 출처불명의 거액입금 등 돈세탁을

20) 한국은행 은행감독원, 『자금 세탁에 대한 국제적 대응동향』, 업무자료:監調 - 22, 1990, 8~9쪽 참조

한 사실이 드러날 경우 특정 범죄행위에 대한 확증이 없더라도 범죄와 관련되어 있다는 구체적인 정황증거만으로도 처벌이 가능하도록 하고 있다. 또한 돈세탁과 관련된 자금은 특정범죄에 관한 확실한 증거가 없더라도 사법부의 확정판결만으로 몰수할 수 있도록 하고 있다. 그리고 범죄행위가 적발되었을 때에 돈세탁 여부를 동시에 수사할 수 있는 범죄의 범위를 확대해 마약과 인신매매, 불법적 사행행위, 매춘, 핵 물질 암거래, 밀입국이나 망명알선 등에 대해 광범한 관련자금 출처 및 이동조사를 병행하고 있다.

일본의 경우는 지난 1991년 『국제적 협력 하에 규제약물에 관련된 부정행위를 조장하는 행위 등의 방지를 도모하기 위한 마약 및 향정신성 의약품단속 등의 특례에 관한 법률』을 제정하여 이 법률에서 자금세정행위를 규제하는 조항을 포함시키고 있다. 이 법률에는 불법수익은 뇌죄, 불법수익 등 수수죄, 몰수, 추정, 불법수익의 추정, 양벌 규정 등이 포함되어 있다.

#### 4. 예산부정방지제도

미국의 경우에는 회계감사원이 의회 내에 소속되어 있어서 의회의 예산심의기능과 감사기능이 결합되어 있음에도 불구하고 일찍부터 『부정청구법』을 제정하여 운용하고 있다<sup>21)</sup>. 그 주요 내용은 예산부정을 저지른 자는 국가에 끼친 손해 액의 3배를 배상해야 하며, 국민 개개인의 예산부정에 대한 고발을 장려하고 있는 것으로 요약된다.

#### 5. 고위공직자비리조사처의 신설과 특별검사제의 도입

최근에 미국 의회의 특별검사제법 연구위원회는 3년간의 검토 끝에 최종보고서에서 의회가 별도로 연장시키지 않는 한 내년으로 시효가 만료되는 특별검사제법이 심각한 결함을 갖고 있으며 이를 영구히 폐기되는 게 당연하다는 결론을 내렸다는 사실은 특별검사제의 도입에 반대 입장을 보이고 있는 정부와 여당의 입지를 크게 강화시키는데 영향을 미칠 것이 분명하다<sup>22)</sup>. 이 보고서는 모든 형사 피의자들에게 부여되어 있는 「보호장치」가 특별검사제법 적용 대상자들에게는 인정되지 않고 있으며 실질적으로 법무장관과 독립된 「미니 법무부」를 따로 만들어 특정인들을 소추하고 있다고 지적하고 있다.

대통령과 부통령, 연방 판사 등 49명의 고위 공무원들에 대한 형사 혐의를 조사하기 위해 제정된 특별검사제법은 90년대 초 잠시 폐기됐다가 1994년 의회의결로 새로운 법으로 다시 등장했으며 새 법률에 따라 임명된 최초의 특별검사가 바로 빌 클린턴 대통령이 관련된 화이트 워터 사건을 추적한 케네스 스타 검사다.

21) 『부정청구법』은 1863년 에이브라함 링컨의 주도로 제정되었다가 1986년 미 상원의원인 찰스 그래스리의 주도로 대폭 개정되었다.

22) 미국의 특별검사제에 대한 문제점을 지적한 글은, 전원배, 「미국 특별검사제도의 내용과 문제점」, 『현안분석』 (제98호), 1995.

한편 이 위원회는 특별검사제의 대안으로 대통령과 부통령, 법무장관이 범죄 혐의에 연루된 경우 법무장관의 관여를 배제하고 법무장관이 외부의 독립 검사나 법무부 관리에게 수사를 맡기는 방안을 제시하고 있다. 한편 부패행위에 대하여 부패방지위원 등에 특별수사권을 허용하고 있는 국가는 싱가포르, 홍콩, 태국, 필리핀, 말레이시아 그리고 호주 등이 있다. 그러나 이탈리아의 경우는 특별법원과 특별검사가 부패행위에 대하여 각각 수사와 재판을 담당하는 제도적인 장치를 하고 있다. 영국의 경우에는 국회의원의 부패사건의 경우 의회 자신이 정치윤리법에 의한 강력한 처벌권을 행사하고 있다.

태국에서는 부패방지위원회에서 제기한 공직자 부패사건을 심리해 혐의가 있을 경우에 사법 처리를 하는 '공직자부패사건재판소'를 신설하는 방안을 강구 중에 있다(국민일보, 1997. 2. 12). 부패방지위원회는 하원 재석의원 5분의 1이나 상원재석의원 5분의 1, 또는 유권자 15만명 이상의 고발만 있으면 언제라도 국회의원과 각료회의에 참석하는副省长급 이상의 고위공직자 비리를 조사한 후 '공직자부패사건재판소'에 넘길 수 있도록 하는 내용의 법률안을 입법예고하고 있다.

이상에서 언급한 내용과 관련하여 주요 국가의 부패방지법의 제정상황과 독립수사기구의 설치내용을 정리하면 다음 표와 같다.

〈주요국가의 부패방지법내용과 독립수사기구설치현황〉

국 가	법 률	주 요 내 용
싱가폴	부패방지법 (37년 제정, 60년 개정)	부패방지독립기구(CIPD)설치, 부패사건조사국장은 사전영장없이 구속과 사5법권행사, 국가원수가 조사국장 임명, 특별수사권부여, 최고 7년까지, 벌금 1만달러 부과
홍 콩	뇌물방지법 (48년 제정, 71년 개정)	사정독립기구(ICAQ)설치, 입법부의원, 공기업인, 정부관료 비리조사, 수사 및 조사 사법권 부여, 최고 7년까지, 10만달러 벌금형 부과
태 국	반수뢰 및 부패방지법 (75년 제정)	광범위한 뇌물사 부패사행 처벌, 부패방지위원회 설치 및 독립적 조사와 수사, 수상과 하원의장에게 매년 부패사건결과 보고, 최고 무기징역 및 사형
필리핀	반수뢰 및 부패방지법 (60년 제정)	모든 공직자는 임명 뒤 30일 이내, 매년 4월 15일 이전 재산의 등록과 신고 의무화
인 도	부패방지법 (47년 제정, 91년 개정)	특별법원에 의한 재판, 공무원의 일반부패와 직권남용의 형사상 처벌, 공무원 포괄적 개념 적용(대학교수와 조교까지 포함), 6월 이상 5년 이하 징역과 벌금, 직권남용은 1~7년 징역
미 국	정부윤리법 (78년 제정, 89년 개정) 해외부패관행법 (34년 제정, 77년 개정)	주요고위 공직자의 재산공개, 퇴직후 취업규제, 정부윤리국 설립, 특별 검찰관 설치, 주요공직자 재산공개중 허위보고때는 1만달러 이하 벌금부과, 최고 5년 이하의 징역, 2백만달러 이하의 벌금
영 국	공공단체 부패행위 방지법 (1889년 제정, 1916년 개정)	국회의원의 정치윤리법에 의거 의회에 일임(의회자신이 처벌권을 가짐), 의원재산공개 의무화, 최고 7년 이하의 징역
호 주	독립부패방지위원회법 (89년 제정)	부패행위의 청문회 실시, 부패의 포괄적 개념규정, 부패예방위원회 설치 운영, 1년이하의 징역
네덜란드	형법상 부패관련 법규 (76년 개정)	부패사건의 고지의무 부여, 국립범죄수사국이 부패행위 조사책임, 4년이하의 징역, 10만불 이하의 벌금
이탈리아	부패행위에 대한 형법의 특별규정 (90년 개정)	부패사건 재판을 전담하는 특별법원과 검사운영, 최고 20년 징역
일 본	정치윤리위원회 규정	의원의 자숙권고와 사임권고, 부패사건 형법규정, 최고 7년 징역

## V. 맺 음 말

그 동안 우리 나라에서는 부패통제를 전담하는 종합적·체계적인 단일 법이 없이 여러 가지 법률에서 부패통제와 관련된 내용들이 산발적으로 규정되어 왔다. 현재 『국가공무원법』(제7장의 복무 제55조·제67조의 규정 및 제10장의 징계 제78조·제83조의3), 『공직자윤리법』, 『형법』(제7장의 공무원의 직무에 관한 죄, 제122조·제135조의 규정), 『특정범죄가중처벌등에관한 법률』(제2조 - 제5조의 규정), 『지방공무원법』(제6장의 복무 제47조·59조의 규정 및 제9장의 징계 제69조~73조의3), 『공무원징계령』, 『공무원복무규정』, 『공무원범죄에관한몰수특례법』, 『공직선거및선거부정방지법』 등에서 부패행위에 대한 통제규정이 포함되어 있다.

이처럼 여러 가지 법에 흩어져 있는 부패통제장치들을 한 곳에 모으고, 기존의 법적 장치들이 가지고 있었던 미비점들을 보완하는 문제를 이번의 부패방지기본법안이 국회를 통과하는 경우에 일부 해소시킬 수 있을 것으로 기대된다는 점에서 부패통제정책의 발전으로 평가할 만하다. 하지만 여전히 부패통제의 강화를 위한 보완의 필요성은 존재하고 있고 이에 대해서는 이미 앞에서 지적한 바와 같다.

다만 여기서 한 가지 지적하고 넘어갈 것은 부패방지법의 제정은 부패의 정도를 가늠하는 척도가 아니라 부패척결에 대한 정부의 강력한 의지의 표현을 가능하는 기준으로 인식하고 이 법의 효율적인 집행을 위한 세심한 사항에 대한 검토가 필요하다는 점이다. 즉 부패상황을 전제로 '부패척결의 완벽성'에 더욱 강조점이 두어져야 한다는 점이다.

여기서 우리는 '깨끗한 정부'의 목표가 권력자 개인의 의지보다는 다수의 의지와 그것의 실천을 바탕으로 뒷받침되고 있다는 인식을 확고하게 가질 때 달성 가능한 목표로서 우리 곁에 다가온다는 사실을 지적하지 아니할 수 없다.

또한, 부패척결의 완벽성을 기하기 위해서는 부패통제정책내용과 이 정책의 집행과정에서의 참여자들의 적극적인 호응과 순응이 확보되지 않으면 안 된다. 제도의 운용과정에서 예기치 못했던 부작용이 발생하는 것은 새로운 제도의 도입에 따른 단순한 시행착오로 보기에는 그 해악이 너무 클 것이기 때문이다. 이러한 지적을 하는 이유는 부패방지법을 통해 부패한 자들을 면죄하거나 그들의 행위를 합법화시키는 기회를 부여하는 등의 법적 장치로 활용하는 우를 범해서는 결코 안되기 때문이다.

## 참 고 문 헌

강성남, 「공무원부패방지방안과 관련된 예상쟁점과 입법상의 보완책」, 국회입법조사분석실, 『현안분석』, 1994.

- 강성남, 「내부고발자보호입법에 관한 외국의 동향」, 국회입법조사분석실, 『해외입법정보』, 1994.
- 강성남, 「부패통제의 전략모색을 위한 시론적 연구」, 국회입법조사분석실, 『입법조사연구』 제253호, 1998.
- 강성남, 「우리나라 부패통제기구의 개선방안」, 한국부패학회, 『한국부패학회보』, 창간호, 1997.
- 김용우, 「각국의 자금세정규제」, 국회입법조사분석실, 『해외입법정보』, 1994.
- 김용우, 「검사의 기소재량과 통제방안」, 국회입법조사분석실, 『현안분석』, 1997.
- 박원순, 「부패방지법, 어떻게 만들 것인가」, 노사정위원회, 공청회자료집, 1998. 11. 26.
- 박홍식, “내부고발자의 법적 보호 : 미국의 경우”, 『한국행정학보』 (27권 4호, 1993)
- 법무부, 『공무원 범죄에 관한 몰수특례법 해설』, 1995.
- 법제처, 『주요국가의 공직자부정방지관계법』 (법제자료 제163집), 1993.
- 전원배, 「미국 특별검사제도의 내용과 문제점」, 『현안분석』 (제98호), 1995.
- 참여연대, 「부패방지법 시안」, 『부정부패방지입법과제에 관한 대토론회 자료』, 1996.
- 한국은행 은행감독원, 『자금 세탁에 대한 국제적 대응동향』, 업무자료 : 監調 - 22, 1990,
- R. A. Parker, “Whistleblowing Legislation in the United States : A preliminary appraisal”.  
*Parliamentary Affairs* (Vol. 41, 1988)
- William Mishler and Richard Rose(1998), “Trust in Untrustworthy Institutions : Culture and Institutional Performance in Post - Communist Societies”.
- 『의회발전연구회초청 강연회 발표논문』.
- 기타 국내 주요일간지