

공무원의 윤리규범과 행동기준에 관한 연구*
-선물, 접대 및 이익수수의 한도를 중심으로-

A Study on the Code of Ethics and Standards of
Ethical Conduct for Public Servants.

-With an Emphasis on the Acceptance Range of
Gifts, Entertainment, and Other Benefits -

전 수 일 (Jeon, Soo Il) **

ABSTRACT

The purpose of this study is to make exploratory inquiries into the acceptance range of gifts, entertainment, and other benefits for public servants. The code of ethics and its enforcement decrees are virtues and spiritual indices which they must hold in exercising their public duties and discretionary power. However, they have not a binding force in themselves, but only advisable contents for public servants who are working for the public interest. Although our successive governments have stressed to internalize those virtues and spiritual indices stipulated on the code of ethics, any government has not succeeded to eradicate bureaucratic corruption. This is because the code of ethics founded on the level of ordinances does not have legal background, but also have a limit to internalize and implement. This study aims to suggest that the present Public Service Ethics Act be revised and reinforced by prescribing ethical contents in details with an emphasis on the acceptance range of gifts, entertainment, and other benefits for public servants. Advanced countries have long possessed considerable concrete Ethics in Government Acts separately and worked them very well. These are very convenient for public servants when they come across ethical dilemmas. This study examines the successful cases of United States of America, Singapore, and Hong Kong and makes an exploratory setting the proper level of acceptance in Korean public life. This study suggests to effectively change human being's consciousness by way of legal or institutional devices for curing social irregularities accumulated in the culture of our life.

* 이 연구는 1999년 교내 학술연구비에 의해서 이루어짐.

** 광운대학교 행정학과 교수 (行·博)

I. 서론: 연구의 목적과 방법

어떤 직업을 막론하고 거기에 종사하고 있는 사람은 그 조직의 목적을 달성하기 위해 부과된 업무를 수행하고 조직 참여자로서의 행동규범(code of conduct)을 실천해 나갈 것이 요구된다. 이러한 관점에서 보면 정부기관이나 민간기업체나 하동 다를 것이 없다. 그러나 정부기관이 맡고 있는 업무는 공공성을 띠고 있기 때문에 공무원에게 요구되는 행동규범은 민간기업의 종사자의 그것보다 훨씬 높은 것을 기대한다. 현대 민주국가에서 공무원들은 국민 전체의 봉사자로서 공익을 추구해야 할 입장에 있고 또 공무원들은 국민생활에 심대한 영향을 미칠 수 있는 지위에 있기 때문에 국민은 공무원들의 높은 직업윤리를 기대하여 정부는 그들의 행동규범을 엄격히 규정하는 경향이 있다(오석홍, 1997 : 649 ~ 652). 그러나 행동규범을 엄격하게 규정해 놓은 것과 공무원이 그것을 내면화(internalization)하고 실천하는 일과는 별개의 문제이다.

오늘날 행정공무원은 정부기능의 확대, 복잡화에 따라 광범위한 행정상의 재량권을 행사하지 않을 수 없게 되었다. 그 결과 권력남용의 가능성을 더욱 높여 주고 있는 것이 사실이다. 권력이 남용된다는 것은 바로 권력이 책임성이 확보되지 못함을 의미한다. 따라서 공무원의 권력남용을 방지하여 「책임성 있는 행정」을 확보해야 한다는 주장은 아무리 강조되어도 지나침이 없다. 다시 말해서 책임행정의 실현은 곧 국민의 신뢰를 바탕으로 민주행정의 이상을 달성하는 길이다. 결국 공무원의 윤리의식을 제고시키는 노력은 행정의 책임성을 확보하고 부정부패를 예방하는 일과 관계된다(전수일, 1999 : 299 ~ 306).

그런데 공무원이 스스로 높은 도덕적 수준을 유지하여 훌륭한 행동규범을 자율적으로 실천해 간다면 가장 이상적인 상태라 할 수 있겠으나 실제로 이러한 상태를 기대하기란 어렵다고 봐야 한다. 따라서 각 나라마다 정도의 차이는 있지만 공직자의 주요한 행동규범을 법적으로 규정하여 의무화하고 있는 것이 상례이다. 우리나라도 역대 정권마다 공무원의 부정부패를 근절하기 위한 노력의 일환으로 윤리적 행동규범을 실천하도록 강조해 왔지만 별로 효과를 거두었다는 증거가 없다. 그 이유 중의 하나는 우리나라는 단지 공무원들에게 윤리적 행동규범을 실천하기 위한 구체적인 행동기준을 제시하지 못했다고 하는 점이다. 외국의 사례를 보면 공무원으로서의 행동기준을 매우 구체적으로 규정하고 있고 이것을 어겼을 때는 엄정한 법적 제재를 받도록 되어 있다.

이러한 관점에서 우리나라 공무원의 윤리적 행동규범에 관한 운영실태와 문제점을 살펴보고 외국의 구체적인 윤리적 행동기준을 비교 검토함으로써 우리나라의 상황에 맞는 행동기준을 도출해보자는 데 이 연구의 목적이 있다. 이 목적을 위해 한국 정부의 공직윤리 확립을 위한 노력과 평가 그리고 외국의 경우로서 미국, 싱가포르 그리고 홍콩의 공무원 윤리행동기준을 문헌 중심으로 비교 연구를 시도하고자 한다. 그러나 아무리 외국의 제도가 훌륭하다고 하더라도 사회 문화적 환경과 역사적 전통이 다른 우리나라에 적용하기 위해서는 상황 적응적 정책이 필요함은 두말할 여지가 없다.

II. 우리나라의 공무원 윤리규범의 실태와 문제점

1. 공무원 윤리규범의 실태

우리나라는 오랫동안 공직을 개인의 부귀영화의 수단으로 생각하던 전통적 관료문화의 잔재가 뿌리깊이 남아 있고 정치적 특수이익에 결부된 공무원의 비리, 탈선행위가 비일비재 하였다. 이리하여 공무원에게 국민의 봉사자로서 사명을 다할 수 있도록 하기 위해서 윤리의식을 강조해 왔다. 공무원의 법적 의무로서 국가공무원법, 공직자윤리법 등 법제화된 규정 외에도 비법제화된 공무원의 윤리강령, 공무원의 신조, 공무원 윤리헌장 및 실천강령 그리고 복무선서 등이 있다. 다음에서 이들에 관하여 간략하게 살펴보고 문제점을 논의하고자 한다.

(1) 국가공무원법의 규정

우리나라 국가공무원법에서 규정하고 있는 공무원의 법적 의무는 우선 첫째, 기본적 의무로서 성실의 의무가 있고, 둘째, 직무상의 의무로서 ① 법령준수 의무, ② 복종의무, ③ 직무전념 의무, ④ 직장이탈 금지, ⑤ 영리 결지의 제한, ⑥ 친절 공정의 의무, 셋째, 신분상의 의무로서 ① 비밀엄수 의무, ② 청렴 의무, ③ 품위유지 의무, ④ 영예 등의 제한, ⑤ 정치운동의 제한, ⑥ 집단행동의 제한, ⑦ 정치운동의 금지 등이다.

우리나라 공무원에 대한 법적 행동규범의 성향을 보면 공익추구와 대국민 봉사, 그리고 대내질서를 위한 기강확립 등이 현저히 강조되고 있는 반면 공무원의 인간적 존엄성이나 조직의 인간화 그리고 조직생활의 민주화 등은 소홀히 다루어지고 있음을 알 수 있다.

(2) 공무원의 윤리강령

비법제상의 공무원 윤리규범의 연혁을 간략히 살펴보면 1961년 9월 29일 내각수반훈령 제 8호로 발령된 전문 7개 조항의 「공무원의 윤리강령」이다. 이는 5. 16 군사 쿠데타 이후 고조된 개혁 분위기 속에서 공무원의 윤리관을 정립하는데 목적이 있었다. 공무원의 윤리강령은 1969년 12월 2일 박정희 정부가 3선 개헌 직후 대통령 훈령 제 27호로 발령된 전문 3개 조항의 「공무원의 신조」로 개편되었다. 이는 공무원의 직무수행 및 생활의 실질적 좌표를 표시하고 국민교육헌장(1968년 12월 5일 공포)의 뜻에 부합하는 윤리관 정립의 필요성이 대두되었기 때문이다. 공무원의 신조는 앞서 공무원의 윤리강령이 그 내용이 많아 인상이 약하고 체계성이 결여되었다는 문제점을 시정한다는 입장에서 새로 3개항 81자로 개편하게 된 것이다. 윤리강령에 이어 공무원의 신조의 내용은 창의, 근면, 친절, 공정, 청렴결백에 의하여 신임을 얻고 국민에게 봉사해야 한다는 것과 “우리 공무원은 민족중흥에 앞장선 영광스러운 길잡이임을 자부한다”는 내용이 포함되어 있다(정영국 외, 1999 : 7~8).

(3) 공무원 윤리헌장 및 실천 강령

1980년 12월 29일에 선포된 「공무원 윤리헌장」은 크게 전문, 본문, 공무원 신조로 나누어져 있는데 전문에서는 민족적, 국가적 차원에서 공무원에게 부여된 사명과 공무원으로서 갖추어야 할 기본적인 덕목을 밝히고 있다. 본문에서는 공무원이 ‘역사의 주체’, ‘민족의 선봉’, ‘국가의 역군’, ‘국민의 귀감’, ‘겨레의 기수’라는 말을 다섯 항목에서 역설하고 있으며 아울러 국가에 대한 헌신과 충성, 국민에 대한 정직과 봉사, 직장에서의 경애와 신의, 청렴과 질서를 지키는

생활 등 다섯 가지 공무원의 신조를 규정하고 있다.

공무원 윤리헌장이 새로 제정된 이유는 그 동안 공무원의 좌우명으로 시행되어 왔던 「공무원의 신조」가 그 내용이 너무 포괄적이고 추상적일 뿐 아니라 정신적 이념과 역사관이 부족하여 그것만으로는 공직윤리관을 정립하고 새 시대를 선도해 가야할 공무원의 나아갈 바를 제시해 주기에 미흡하다는 것이었다. 급변하는 세계정세에 능동적으로 대처하며 나라의 안정과 질서를 유지하고 번영과 영광의 복지사회를 이룩해 가는 주역으로 공무원에게 각별한 각오와 사명의식이 요청된다는 점을 강조하였다.

1981년 11월에 전체 공무원을 대상으로 실시한 「복무선서」는 법령과 명령의 준수, 정직 성실한 직무수행, 창의적 능동적 임무수행, 직무상의 비밀엄수, 정의의 실천과 부정의 발본 등의 내용을 담고 있다. 법률에서 정한 행동규범의 일부를 열거한 이 복무선서는 질서, 창의, 정직이라는 가치기준을 특별히 강조한 것이라고 할 수 있다.

(4) 공직자윤리법

1980년 12월에 선포된 공무원 윤리헌장이 순수한 윤리적 차원에서 마련되었다고 한다면 1983년 1월부터 시행하기로 한 「공직자윤리법」(1981. 12. 31. 법률 제3530호)은 법적 차원에서의 뒷받침이라 할 수 있다. 이 법은 오랜 세월이 걸쳐 우리나라 공직사회에 누적되어 온 부정 부패 풍조를 일소하기 위한 제도적 장치로서 정부의 신뢰성 제고는 물론 선량한 공직자를 보호하려는데 목적을 두고 있다.

이 법의 주요 내용은 ① 공직자 재산등록제 실시, ② 퇴직공직자 취업제한제 실시, ③ 공직자 선물신고제 실시, ④ 적극적 업무처리 자세의 확립 등이다.

김영삼 정부가 출범하면서 공직자윤리법의 개정을 통해서 재산등록의무자와 공개의 범위도 늘어났을 뿐만 아니라 공직선거 후보자 및 국회 임명동의 대상자도 재산을 공개하도록 하였다. 1983년 1월 처음 실시된 재산등록제는 1985년 1월 제 2단계로 확대 실시되었고 이에 따라 1987년 재산등록의무자 총수는 4,628명에 이르게 되었다. 다시 1994년 12월 31일 현재 정부공직자윤리위원회 관할의 등록의무자는 총 21,935명으로서 그 중 공개대상자가 679명이며 비공개대상자가 21,565명으로, 공개대상자는 1급 이상 공무원으로서 3.1%를 차지하고 있고 비공개대상자는 등록의무자의 96.9%를 이루고 있다. 1999년 말 현재 행정부 공무원만 해도 재산등록의무자가 71,367명이고 공개대상자는 664명으로 집계 되었다.

2. 공무원 윤리규범체계의 문제점

역대 정권마다 공무원이 갖추어야 할 덕목과 정신적 지표를 윤리강령 혹은 윤리헌장이나 또는 공무원의 신조 혹은 복무선서에다 담아 놓았지만 공무원이 이를 내면화하고 행동으로 실천했다고 보기는 미흡한 형편이다. 원래 순수한 윤리적 차원에서는 공직자로서 바람직한 덕목을 갖추는 일은 공무원 스스로의 자율적인 노력과 마음 자세에 달려있는 것이고 어디까지나 권장사항에 지나지 않는다. 윤리적 행동규범을 내면화하고 실천하는 정도는 공무원이 몸담고 있는 공직사회의 분위기 여하에 달려 있다.

정권이 바뀔 때마다 공직자의 자세를 확립하고 기강을 쇄신하는 입장에서 윤리적 행동규범을 강조해 왔지만 아직도 공직사회가 부정부패가 없는 맑은 사회로 되기는커녕 오히려 심화되었다

는 불평을 듣게 된 것은 어떻게 설명이 되어야 할 것인가? 이처럼 공직사회의 부패사태는 끊이지 않고 물지각한 공직자들의 현실안주와 비위 음성화 경향은 척결되어야 할 주요한 과제로 등장하고 있다.

공무원의 윤리현장 및 실천강령 등이 안고 있는 문제점을 열거해 보면 다음과 같다.

(1) 포괄적, 선언적 행동규범이다.

공무원의 윤리현장 및 실천강령은 어디까지나 선언적이고 당위론적인 규범을 제시한데 불과하고 구체적인 행동기준은 결여되어 있다. 다시 말해서 공무원이 윤리적 딜레마(ethical dilemma)에 봉착했을 때 구체적으로 어떠한 행동기준에 의거 행동해야 할지 분명하지 않다. 예컨대, 국민 편의 위주의 행정을 언급하고 있지만 어떠한 것이 국민 편의 위주인지에 대한 근거가 없어 막연하기만 하다. 그 내용이 모호하기 때문에 공무원에게 유리하겠끔 적당히 얼버무리는 행동 양태를 보이기 일쑤이다. 또한 직무관련 윤리적 행동과 직접적인 관련이 없는 '바람직한 복무자세'나 '친절한 서비스' 등의 내용도 행동실천강령으로서 성격이 모호하여 분명하게 드러나지 않아 아리송할 수 밖에 없다.

(2) 법적 근거가 없는 윤리규범만으로 실효성이 없다.

공무원 윤리현장, 공무원의 신조 및 복무선서는 법적 뒷받침 없이 훈령수준으로만 제시되고 있어 글자 그대로 윤리적 행동을 권장하는 추상적인 도덕 율을 제시하고 있는데 불과하다. 다시 말해서 공무원이 이를 준수하지 않은 경우에도 그를 처벌할 수 있는 법적 근거가 없는 것이다. 따라서 문제가 발생하게 되면 「국가공무원법」이나 「형법」 등에 의해 처벌할 수밖에 없고 그나마 엄정한 법 집행이 이루어지지 않아 그 실효성이 회의적이다(감사원, 부정방지대책위원회 보고서 제28집: 42~57).

(3) 추진실적을 감시, 감독하는 기구가 없다.

공무원이 윤리규범을 내면화하고 실천하는 일은 단기간에 이루어지는 것이 아니다. 다만 일회성의 선언식 내지 결의대회나 복무선서처럼 의례적인 통과식만으로 내면화된다고 생각해서는 안 된다. 그 목적을 달성하기 위해서는 지속적인 홍보와 교육, 추진실적을 평가하고 상벌관계를 전담하는 기구가 필요하다. 그러나 현행 공무원 윤리현장과 그 실천강령에는 이를 전담, 추진할 수 있는 기구에 대한 어떠한 규정도 마련되어 있지 않다. 공직윤리규범의 실천 여부를 엄정히 조사하는 기관도 없으며 공직 취임 때의 소속 기관장 앞에서 하는 복무선서도 일과성의 의례적 통과행사로서 의무를 부과한 것이지 지속적인 내면화를 위한 노력은 거의 이루어지지 못했다.

(4) 공무원 범죄를 다루는 법체계가 분산되어 있고 규정이 모호하다는 점이다.

공무원의 의무를 규정하고 그 위반에 대하여는 종합적이고 체계적인 법이 아직도 마련되지 못하고 형법 등 다양한 법규에 분산되어 있다. 공무원은 국민의 공복으로서 윤리적 행동규범을 실천토록 강요하는 것은 행정의 책임성을 확보함은 물론 부정부패를 억제하려는 데 목적이 있다. 그 목적을 위해 「국가공무원법」(제7장의 복무 제55조-제67조 및 제10장의 제78조-제83조), 「공직자윤리법」, 「형법」 상의 일부조항(제 7장의 공무원의 직무에 관한 죄 제122조-제135조의 규정), 특별형법으로서 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(제2조-제5조의 규정),

「지방공무원법」, 「공무원 징계령」, 「공무원 복무규정」 등이 마련되어 있으며 최근에 「공무원 범죄에 관한 몰수특례법」과 「공직선거 및 선거부정방지법」이 제정되었다.

특히 「국가공무원법」 제10장에는 공무원의 징계에 관한 사항들을 규정하고 있는데 형법의 규정에 비교하면 대체로 모호하고 포괄적인 내용을 담고 있다. 예를 들면, 형법의 경우에는 징계사유가 특정행위로 정해 있는데 “국가공무원법, 지방공무원법 또는 이 법률에 의한 명령이나 조례를 위반한 때, 직무상 의무에 위반하거나 직무를 태만하였을 때, 공무원의 품의를 손상하는 행위를 한 때”(국가공무원법 제 78조와 지방공무원법 제9조)라고 모호하게 규정되어 있다.

또한 공무원 부패와 관련된 처벌의 강도가 매우 미약한 것으로 평가되고 있다. 예컨대, 부정행위로 구속된 공직자가 기소되는 기소율은 일반범죄의 60%대에 비해 상당히 낮은 40%대를 나타내고 있어 공무원 범죄에 대한 엄정한 법집행이 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다(윤태범, 1992 : 113 ~ 114). 그리고 한 조사에 의하면 뇌물수수 혐의로 구속 기소된 공무원 중 88% 정도가 1심 또는 항소심에서 집행유예나 선고유예로 풀려나고 있는 것으로 나타났다(중앙일보, 1994. 11. 18). 1심에서 실형을 선고받은 경우는 전체 조사대상의 25.6%에 불과하고, 나머지는 집행유예(66.4%), 선고유예(5.6%) 등으로 나타나 공무원에 대한 선고형량이 지나치게 관대하다는 지적을 받고 있다.

III. 외국의 공직자 윤리규범과 행동기준

세계 각국은 공직자가 준수해야 할 윤리규범과 행동기준을 명문으로 제정하여 시행하고 있다. 그 내용이나 형태는 나라마다 조금씩 상이하나 대개 재산등록, 선물 등 이익수수 기준 및 퇴직 후의 취업제한 등을 규정하고 있다. 이러한 공직윤리 관련 내용 중 여기서는 공직자의 일상적인 행동기준이 될 수 있는 선물, 접대, 향응 등의 이익 수수기준에 관한 내용을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

1. 미국의 경우

미국의 공직자 윤리규범은 방대한 내용을 포괄하고 있으며 매우 세분되고 구체적으로 규정하고 있다. 공직자 윤리규범의 체계를 크게 살펴보면 1978년 10월 26일에 제정되고 1992년까지 개정된 정부윤리법(The Ethics in Government Act)과 1965년에 대통령령으로 제정되고 1993년까지 개정된 정부공직자 표준윤리강령(Prescribing Standards of Ethical Conduct for Government Officers and Employees)으로 구성되어 있다. 미국의 연방정부공무원윤리강령과 관련된 규범 중 가장 세부적인 규정은 미국 연방규정(Code of Federal Regulation) 중 제16장의 정부윤리국에 관한 조항(제2635호)이 바로 그것이다. 이 내용을 개괄적으로 살펴 보면 다음과 같다.

(1) 외부로부터의 선물 수수

1) 금지된 출처¹⁾로부터 선물 수수의 금지

연방정부 공무원은 다음과 같은 행위를 할 수 없다.

- 공무원의 직위를 이용한 청탁, 수락되는 선물
- 불법적 사례와 관련된 선물 수수
- 공적 임무수행에 영향을 미칠 수 있는 선물 수수
- 공무원으로서의 급여 이외의 보상 수령금 수수
- 연방기관내의 어떠한 공직자로부터 돈, 사례나 그 외의 가치 수락

(2) 선물수수 금지의 예외 사항

- 20달러 이하 혹은 그 가치에 해당하는 선물. 단, 동일 출처로부터 연간 100달러를 초과할 수 없으며, 이 예외조항은 현금 혹은 주식, 채권 등의 투자자산의 선물에는 적용되지 않음.
- 공적직위에 근거한 것이 아니라 개인적 친분관계에 근거한 선물
- 공무원과 관련없는 구성원들로 이루어진 그룹의 일원으로부터 제공되는 혜택
- 공무원단체나 정부신용조합과 같은 조직의 일원에게 제공되는 혜택
- 공무원의 공무와 관련되어서 제공되는 것이 아닌 성격의 혜택으로서 공무원 배우자의 일 또는 배우자의 취업활동으로부터 기인되는 혜택

그밖에 미국 법률 제32-2조와 제7353조에서도 선물 등 이익수수에 관한 조항을 두고 있다. 제32-2조에서는 연방의회 공무원은 연간 총 \$250 이상의 선물을 받을 수 없다고 규정하고 있고 제7353조에서는 의회, 행정부 및 사법부를 포함한 모든 연방정부 공무원은 각 행정기관의 공무원 윤리담당관이 정한 공직자 윤리규정에서 허용한 범위 내에서만 선물 등을 받을 수 있고 이를 어기면 징계 등 처벌을 받도록 하고 있다(김조은, 1997 : 38).

1996년 1월 1일부터 시행된 미 연방의회의 선물규정(Gift Rule 52)에서 선물이라 함은 사례금, 할인, 접대, 향응 대부, 교통편의 제공 등 명칭 여하를 불문하고 화폐적 가치가 있는 모든 것을 의미한다. 가족 등에게 제공된 선물도 의원이나 직원 본인에게 제공된 것으로 본다.

그러나 다음의 경우는 받을 수 있는 선물이다.

- 연방선거법의 규정에 의하여 받는 기부금
- 친척(범위는 법으로 정함)으로부터 받는 선물
- 직무와 전혀 무관하게 개인적인 친분에 의한 친구로부터의 선물. 다만 이 경우에도 선물가액이 \$250을 초과하여서는 안된다.
- 동료 의원으로부터의 선물
- 직무와 전혀 무관한 경우 또는 연설을 하거나 토론에 참가하는 등으로 일정한 대가를 치른 경우의 식사, 숙박, 교통편의 등
- 책, 논문, 주간지, 테이프 등과 같은 형태의 자료 등
- 명예 학위
- 합법적인 유산
- 정부기관에 의하여 합법적으로 제공되는 선물
- 대다수 일반인을 대상으로 하는 초대권

1) 여기서 금지된 출처란 -공무원을 통해 공공활동을 추구하려는 자. -공무원을 통해 사업을 하려고 하거나 추구하려는 자. -공무원에 의해 통제 당하는 자. -공무원의 공공의무 수행 혹은 비수행에 부수적으로 영향을 주는 이해관계를 가진 자를 지칭한다.

○ 통상적인 가격인 연하장, 모자, T셔츠 등이다.

위의 규정을 위반하여 선물을 받은 사람은 의회징계규정에 의하여 징계를 받는다.

2. 싱가포르의 경우

싱가포르의 공직사회는 일반적으로 깨끗하다는 평판을 받고 있다. 국제투명성위원회(Transparency International : TI)가 1998년 주요국가의 부패인지수(corruption perception index : CPI)에 의하면 9.1점을 얻어 세계 7위를 기록하여 부패통제에 있어 상위권을 유지하고 있다. 이 나라의 정치지도자와 일반공무원은 일반적인 생활방식으로 부패를 용납하지 않는 쪽으로 잘 훈련되어 있다고 하겠다.

싱가포르가 반부패전략을 본격적으로 추진하기 시작한 것은 인민행동당의 리관유(이광요) 서기장이 1959년 국민 총선거를 통해 영연방 자치주 가운데 하나인 싱가포르의 초대 수상으로 취임하면서부터이다. 물론 리관유 수상 집권 이전에도 1952년 부패행위조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau : CPIB)을 독립기구로 설치하는 등, 부패척결 노력이 없었던 것은 아니나 실질적인 성과를 거두지 못하였다. 국민행동당은 부패척결을 통치의 최우선 과제로 삼고 1960년도에 부패방지법(Prevention of Corruption Act : POCA)을 제정하여 부패 공직자에 대한 처벌과 부정행위 조사권을 부패행위조사국(CPIB)에 부여하였다. 부패방지법은 최근 1993년까지 일곱 차례 개정을 통해 미비점과 취약점이 보완, 개선되었다. 그리고 1989년에는 부정축재물수법(Corruption [Confiscation of Benefits] Act)이 제정되었고 그 후 1990년에 들어 개정되어 오늘에 이르고 있다.

이와 더불어 싱가포르는 공무원의 윤리적 행위를 제고시키기 위해서 「공무원복무지침」을 마련해 두고 있다. 이 가운데 선물 및 접대 수수의 제한에 관한 규정을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 선물 및 접대 수수의 제한

공무원은 퇴직을 할 때를 제외하고는

- 하급자로부터 금전, 상품, 자유이용권 등 어떤 형태든지 선물을 받아서는 안되며(개인적인 친구의 일상적인 선물은 제외)
- 당해 공무원의 공적인 직위 때문에 하급자들 또는 하급자로 구성된 모임에서 접대를 위한 초대에도 응해서는 안된다(제155조).

이러한 경우 그에게 선물이나 접대하기를 원한다면 사전에 그 행사를 주관하는 자는 소속기관 차관의 허가를 얻어야 한다. 허가를 신청하는 자는 차관에게 아래의 정보를 제공하여야 한다(제156조).

가. 선물의 경우

- i) 당해 공무원에게 줄 선물의 가액
- ii) 선물을 준비하기 위하여 기여한 사람의 수
- iii) 선물에 대한 각자의 부담액

나. 접대의 경우

- i) 접대 형식
- ii) 접대 장소 및 일시

iii) 접대에 참가하는 사람의 수

iv) 접대에 대하여 각자의 부담액

- 또한 선물의 가액이 S\$ 100을 초과하지 않으며 자발적이며 각자의 부담액이 월보수 총액의 2%를 초과하지 않는 범위라야 한다(제157조).
 - 공무원은 시민으로부터 금전, 상품, 자유이용권 등 어떤 형태의 선물도 받을 수 없다. 공무원은 시민으로부터 선물이 제공되었을 경우 이를 강력하게 거부하고 돌려주어야 한다. 그러나 선물을 거부하기 곤란하거나 돌려주는 것이 무례하다고 판단될 때는 즉시 그 상황을 서식 G185에 기재하여 소속기관의 차관에게 보고하여야 한다. 선물의 평가는 경리국장이 한다(제158조).
 - 공무원은 싱가포르 정부가 승인하면 다른 정부 또는 외국기관으로부터 자신이 한 일에 대한 선물을 받을 수 있다. 당해 공무원은 선물을 받는 즉시 서식 G185에 기재하여 소속기관의 차관에게 그 상황을 보고하여야 한다. 차관은 당해 공무원이 경리국장이 평가한 그 선물의 가액을 지불한다면 그 선물을 보유하도록 허용할 수 있다(제 159조).
 - 공무원은 자신의 업무와 관계있는 시민의 초대 또는 접대에 응해서는 안된다(제160조).
- 단, 자신의 공식적인 직위와 관련된 초대인 경우 사전에 승인을 받아야 한다(제161조).

이상의 선물 및 접대 수수 제한에 관한 규정은 당해 공무원뿐만 아니라 그와 같이 거주하고 있는 배우자, 자녀 및 기타 피부양자에게도 적용된다. 공무원은 그들이 규칙을 지키는 것을 확인할 책임이 있다(제164조).

뇌물을 받거나 제공하는 등 뇌물과 관련된 모든 사람은 S\$ 100,000의 벌금과 5년의 징역형에 처해진다. 또한 법원의 결정이 있는 경우 뇌물에 상당하는 금액이 벌금으로 부과된다. 또 공무원이 위 선물 등의 이익수수기준을 위반한 경우 공무원징계규정에 의하여 징계처분을 받는다.

3. 홍콩의 경우

홍콩정청은 싱가포르, 실론 등지로부터 자료를 수집하여 1971년 5월부터 효력을 발생한 뇌물수수금지령(Prevention of Bribery Ordinance)을 입안하였다. 이 법령에서 공적보수에 적절치 않은 재산의 소유나 생활수준의 유지는 그 자체로서 범죄가 될 수 있도록 한 규정, 개인의 재정적 상황에 대한 정보를 밝히지 않는 것이 범죄를 구성하게 하는 규정 등 부패에 대한 조치를 강화하였으나 부패의 혐의가 있는 공무원이라도 검찰총장의 동의 없이는 기소할 수 없다는 취약점도 내포하고 있었다(Blair-kerr 1973, II : 9,10)

1971년 새 총독으로 부임한 마클호스 경(Sir Marray Maclehorse)은 부패방지에 대한 강력한 의지를 가지고 1974년 2월 반부패독립위원회설치령(Independent Commission Against Corruption Ordinance)에 따라 어느 정부기구와도 독립적이며 단지 총독에게만 책임을 지는 반부패독립위원회(Independent Commission Against Corruption : ICAC) 즉, 염정공서(廉政公署)를 수립하였다. 이 위원회는 효과적인 법집행, 교육, 예방을 통하여 부패를 추방함으로써 홍콩의 공평, 안정, 번영 및 정의를 수호하는데 크게 기여하였다(Palmier 1985, 137 ~ 138).

홍콩에서는 뇌물방지법 제3조의 규정에 의하여 공무원은 총독이 특별히 허락하는 경우를 제외하고는 일체의 이익(현금, 유가증권, 선물, 향응 등)을 받을 수 없다. 홍콩 총독이 특별히 허락

하는 이익 및 향응의 범위는 총독령으로 정하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

□ 이익 및 향응 수수에 관한 총독령 (1981년 제정)

(1) 공무원은 친척으로부터 선물(금전 기타), 할인, 대부 및 항공권, 승선권 등을 받을 수 있다. 이 경우 친척이라 함은 직계존비속, 배우자, 약혼자, 형제 자매와 그 배우자, 부모의 형제 자매와 그 배우자를 말한다.

(2) 다음의 요건을 모두 충족시키는 경우에는 기업인, 기업, 단체 등으로부터 선물(금전 기타), 할인, 대부 및 항공권, 승선권, 승차권 등을 받을 수 있다.

① 공무원의 자녀, 배우자 또는 부모가 종업원인 기업, 회원인 단체, 고객인 회사 등으로부터의 선물

② 이 경우 그 선물은 다른 사람에게도 통상적으로 주어지는 것이어야 하며 직무와 관련이 없어야 한다.

(3) 공무원은 직무와 무관한 경우 다음의 행위를 할 수 있다.

① 가까운 친구로부터의 금전차용. 단, 차용액수는 1회에 HK \$2,000을 넘지 않아야 하며 반드시 14일 이내에 상환하여야 한다. 단, 가까운 친구가 아닌 경우 HK \$1,000의 범위 내에서 차용할 수 있다.

② 공무원은 생일, 결혼, 결혼기념일, 약혼, 또는 전통적으로 인정되는 선물을 교환하는 때와 같은 경우에는 가까운 친구 한 사람으로부터 총액이 HK \$2,000을 넘지 않는 범위 내의 선물, 항공권, 승선권, 승차권 등을 받을 수 있다.

③ 제2항에서 규정한 경우 이외의 경우에는 가까운 친구 한 사람으로부터 총액이 HK \$400을 넘지 않는 범위 내에서 선물(금전 기타), 항공권, 승선권, 승차권 등을 받을 수 있다.

④ 공무원은 퇴직 등의 경우에도 공무원윤리규정에 의해 승인된 범위 내에서만 선물 등을 받을 수 있다.

⑤ 공무원은 복지기금 또는 공무원복무규정에 의해 정부로부터 제공되는 대부, 생활보조금, 금전적 선물 등을 받을 수 있다.

(4) 공무원은 이 규정에서 허락하지 않는 선물 등을 받고자 하는 경우에는 소속 기관장의 사전 승인을 받아야 한다. 사전에 승인을 받을 수 없는 경우에는 사후에 승인을 받아야 한다.

(5) 소속 기관장은 공무원이 이미 수령한 이익을 승인하지 아니하는 경우 받은 이익을 반환하도록 명하여야 한다. 이익을 반환할 수 없는 경우에는 소속 기관장이 정하는 방법에 의하여 처분할 수 있다.

(6) 이 규정을 위반한 자에게는 뇌물방지법의 처벌규정에 의하여 HK \$100,000 및 징역 1년을 부과할 수 있고 이와는 별도로 법원이 지정하는 방법으로 법원이 정하는 금액을 정부에 납부하게 할 수 있다.

IV. 한국 공무원의 윤리행동기준의 탐색

앞에서 언급한 바와 같이 공무원은 공익을 실천해야 하고 국민생활에 심대한 영향을 미칠 수 있는 지위에 있기 때문에 국민들은 공무원에게 매우 높은 직업윤리를 기대한다. 따라서 정부는

국가공무원법 외에도 비법제화된 공무원 윤리헌장 및 실천강령, 공무원 신조, 그리고 복무선서 등으로 윤리의식을 고취하려고 노력해 왔다. 그러나 역대 정권의 노력에도 불구하고 공무원들에게 확고한 윤리의식으로 무장시켜 부패하지 않고 책임성 있는 행정을 구현하는데는 역부족이었음을 솔직히 고백하지 않을 수 없다. 원래 윤리적인 범주는 어디까지나 권장사항에 불과하고 이를 위반한 경우에도 처벌할 법적 근거가 없어 실효성에 항상 한계를 지니고 있었다. 다시 말해서 공무원의 윤리헌장 및 실천강령은 포괄적이고 선언적인 행동규범으로서 공무원이 내면화하고 실천하는 것과 별개의 것으로 존재한다는 점이다. 더욱이 추진실적을 감시, 감독하는 전담 기구도 없고 법적 근거가 없기 때문에 실효성이 있을 리 없다. 따라서 정부는 주요한 행동규범을 법적으로 규정하여 의무화 하고 있는 것이 상례이다. 그러나 법제화 할 수 있는 행동규범의 범위와 정도를 어떻게 할 것인가도 문제려니와 여기에는 공무원의 시민적 권리와 자유를 법적으로 제한하는 결과가 되기 때문이다. 그러나 공무원과 정부의 관계를 특별권력관계로 파악할 때 공직에 특유한 행동규범을 법률로 규정하는 것을 당연하다고 보는 견해가 우세한 것 같다. (오석홍, 1997.: 651)

이리하여 1980년 12월에 선포된 공무원 윤리헌장이 순수한 윤리적 차원에서 마련되었다고 한다면 1981년 5월부터 연구, 보완작업을 거쳐 성안된 공직자윤리법(1981. 12. 31 법률 제3520호)은 법적 차원에서의 뒷받침이라 할 수 있다. 특히 1983년 1월부터 시행된 공직자윤리법은 오랜 세월을 걸쳐 우리나라 공직사회에 누적되어 온 부정부패 풍조를 일소하기 위한 제도적 장치로서 정부의 신뢰성 제고는 물론 선량한 공직자를 보호하기 위한 조치였다. 그러나 이 법이 갖는 중요성과 입법과정의 어려움 때문에 그동안 8차례의 개정을 보게 되었다.

이 가운데서 우리의 생활문화 속에서 변질되고 왜곡된 생활습성으로서 부패소지를 안고 있는 선물 및 향응, 접대 수수 부문에서 윤리적 행동기준을 탐색해 보고자 한다.

우리 사회에는 부조리가 일상생활 가운데 스며들어 있는데 공·사의 구분이 불분명하고 왜곡된 경조사와 무분별한 회식문화가 부패를 부추기는 역할을 하고 있다. 1997년 4월 2일 감사원 부정방지대책위원회가 프레스 센터에서 「부조리 제거를 위한 생활문화개선」이라는 주제로 공개토론회를 갖게 된 것도 바로 이러한 이유에서이다. 부정방지대책위원회는 현행법상으로는 공직자가 경조사 부조금, 회식비 찬조금, 선물 등을 빙자하여 부정한 금품을 수수하는 경우를 금지, 처벌할 수 있는 법규정이 미비 되어 있다는데 공감을 표하고 공직자윤리법을 개정, 보완할 것을 건의하였다.

생활문화 개선의 본질은 무엇보다도 국민들의 의식을 개혁하는 일이나 언제까지나 막연하고 가시적인 성과를 보장해 주지 않는 교육이나 의식개혁운동에만 맡겨 둘 수는 없는 것이 우리의 현실에 대한 올바른 인식일 것이다. 따라서 선진 외국에서 이미 도입하여 성과를 거두고 있는 치밀한 공직자윤리규정을 우리나라의 실정에 맞게 적용해야 할 것이다. 공직자윤리기준의 법제화를 통한 과감한 제도개혁은 공직자뿐만 아니라 국민의 의식개혁을 앞당겨 변질된 생활문화를 바로잡는데 필수적인 처방이라 생각된다. 의식과 제도는 상호 보완 내지 상승작용을 일으키는 관계에 있는 것임을 전제로 할 때 많은 선진국에서 이미 성공한 경험이 있는 제도의 도입을 통한 시도를 결코 주저할 필요가 없다(격월간 감사, 1997. 5. : 47).

현재 우리나라는 공직자가 수수 가능한 선물, 이익 및 향응수수 범위에 대한 세부규정이 마련되지 아니하여 공무원 입장에서 어떤 행동기준을 설정하기가 곤란한 형편에 놓여 있다. 이러

한 경우 공직자는 종종 윤리적 딜레마에 빠져 공직자로서의 사명을 망각하고 부정부패의 덫에 걸릴 가능성이 매우 높은 것이다(전수일, 1999:306).

가. 선물의 경우

현재 우리나라 공직자윤리법 제3장 선물신고에는 공무원 또는 공직유관단체의 임·직원이 외국 또는 그 직무와 관련하여 외국인으로부터 선물을 받은 때에는 지체없이 소속 기관·단체의 장에게 신고하고 당해 선물을 인도하여야 한다는 규정을 두고 있다. 그러나 내국인의 선물 수수에 관한 규정은 없다.

외국으로부터 받은 선물의 신고 대상은 '시가로 US\$ 100 이상이거나 국내 시가로 10만원이상'의 선물로 한다고 되어 있다.

내국인간의 선물 수수에 있어서 공직자는 원칙적으로 일체의 현금, 선물, 접대 등을 받을 수 없도록 하되 법령에 의하여 특별히 허용되는 범위 내에서만 선물 수수가 가능하도록 해야 한다. 선물 가액의 한도는 5만원 이내로 하는 것이 합당하다고 생각된다. 선진 외국의 경우에 비추어 보면 3만원 정도가 한도액으로 되어 있는데 통상 우리 국민들의 선물에 대한 의식은 이보다 다소 높게 책정하는 경향이 있는 것 같다. 다만 여기서 문제가 되는 것은 뇌물성 선물이다. 뇌물과 선물의 구분 한계가 모호할 수밖에 없는데 사회통념상 파격적인 고가이고 반대급부적인 특혜를 바라는 의도가 있는 것은 뇌물이라고 보아야 한다. 대개 선물이라고 할 때 물건, 유가증권, 대부 기타 명칭을 불문하고 경제적 가치있는 재화·용역의 제공 또는 제공의 보증, 약속(금전 제외)으로 개념 규정한다.

선물수수를 제한하는 경우는 다음과 같다.

- 직무와 관련한 선물 수수 절대 금지
- 하급 자로부터의 선물 수취 금지
- 생일, 결혼, 진급 등 전통적으로 선물을 교환하는 때에 한함
- 세대를 함께 하는 가족(부모, 배우자, 자녀)이 받을 수 있는 선물기준은 공무원 본인과 동일한 것으로 간주한다.

나. 접대(향응)

- 공직자가 직무와 관련해서는 어떠한 접대도 받아서는 안 된다.
다만, ① 사무실 내에서의 다과, ② 회의, 공동작업 등 업무수행 중의 식사, ③ 다수기관의 인사들이 함께 참여하는 등으로 거절하는 것이 예외에 어긋나는 경우는 예외이다.
- 직무와 관련되지 아니한 사적인 접대는 공무원의 품위를 잃지 아니하는 범위 내에서 허용된다.
다. 경조사비의 한도
- 범위 : 사망, 결혼, 회갑, 생일, 재난, 병 문안 시의 경조금
- 허용 한도액 : ① 친족의 경우는 주는 경우와 받는 경우에 제한을 두지 않는다. 친족의 범위는 민법 제777조의2의 규정에 따른다.
② 친지³⁾ 및 친구에게 주는 경우는 장·차관급은 5만원, 그 이외의 공무원은 3만원 수준

2) 민법 제777조(친족의 범위) 친족관계로 인한 법률상 효력은 이법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 다음 각호에 해당하는 자에 미친다. - 8촌 이내의 혈족, - 4촌 이내의 인척, - 배우자

3) "친지"라 함은 친족을 제외한 친척 또는 친구를 말한다.

으로 하고, 받는 경우는 수령내역을 기관장에 신고 후 사용하도록 한다. ③ 일반시민으로부터는 일체의 경조사비를 수령할 수 없다.

라. 금지된 이익 등의 처리는

기관장에게 신고 후 국고에 귀속토록 조치하는 것이 정당할 것이다. 이것을 위반할 때는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 물릴 수 있도록 법적 제재를 가할 수 있어야 한다(감사원, 부정방지대책위원회 건의안 참고, 1997. 4.).

V. 결론

정부의 책임성 있는 행정은 결국 공무원의 책임성 확보에 의해서 실현될 수 있다. 그것은 곧 공무원이 윤리적 행동규범을 내면화하고 실천함으로써 가능하게 된다. 그러나 윤리현장이나 실천강령만으로는 단지 포괄적인 선언적 의미를 갖고 있고 권장사항에 불과하였다. 따라서 윤리적 차원에서의 규범은 설혹 위반했을 때도 법적 제재를 가할 어떠한 근거도 없기 때문에 별로 실효성이 없다는 것이 판명되었다. 그것은 역대 정권별로 공무원의 윤리규범을 내면화하고 실천할 수 있도록 여러 가지 전략을 펴 보았지만 부정부패를 줄이는데는 성공하지 못했기 때문이다. 공무원으로서 윤리의식을 올바르게 갖는다는 것은 이처럼 어려운 일이 아닐 수 없다.

지금 우리 사회는 일정한 가치 척도가 서 있지 못하여 공과 사의 구분이 불분명하고 뇌물과 선물의 구분이 모호하여 어디까지가 허용되는 수준인지 명확하지 않다. 물론 그 선을 명확하게 긋는 것도 지극히 어려운 문제이지만 사회 통념상 양해될 수 있는 선을 그어 볼 수는 있다. 그것을 기준으로 삼다보면 공직생활을 하는데 있어서 오히려 편리하고 종종 당면하게 되는 윤리적 갈등에서 해방될 수 있다. 공직자가 윤리적 갈등에 직면하게 되면 어떤 가능한 결과가 나타나는지를 열거해 보면 ① 도덕적 타락으로 좌절과 무능에 빠지며, ② 책임감이 감퇴되며, ③ 적극적인 관여에서 벗어나며, ④ 책임을 회피하는 요령을 터득하며, ⑤ 행동강령에 위배됨이 없이 즉각적인 욕망이나 요건을 만족시키는 대안조치를 마련하는 능력을 키운다고 한다. (Terry L. Cooper, 1982 : 82)

우리의 생활문화 가운데는 선물문화, 떡값문화, 및 부조금문화가 우리 고유의 미풍양속의 일환으로 전승되어 온 것이 사실이다. 그러나 공직자들에게는 이것을 빙자해서 뇌물성 선물이며 떡값이며 부조금을 수수하고 있다는 것은 바로 부정부패의 매개체가 아닐 수 없다. 따라서 우리의 왜곡된 생활문화를 개선하기 위해서는 공직자는 물론 일반국민들의 의식을 개혁하는 일이 무엇보다도 중요한 과제임에 틀림없다. 그런데 의식개혁을 하기 위해서는 어떤 온당치 못한 행위를 했을 때 법적 제재를 가할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 가장 효과적이라 생각된다. 그러므로 현행 공직자윤리법을 개정해서 선물, 접대 등 이익수수의 한도에 관해서 세부적이고 구체적인 규정을 설정하고 이를 어길 때는 적발해서 고발하는 전담기구를 설치 운용해야 한다. 윤리적 행동기준은 정부 부서별, 기관별로 실정에 맞게 보다 구체적이고 실천 가능한 기준을 마련하여 운영, 평가를 함으로써 올바른 윤리의식을 정착하는데 크게 기여할 것으로 본다.

참고문헌

◆ 국내문헌

- 오석홍. (1997). 「新訂版 人事行政論」 서울 : 博英社
- 전수일. (1999). 「수정판 관료부패론」 서울 : 선학사
- 정영국 외. (1999). 「공직자 윤리규범 및 국민의식개선 연구」 국무조정실 의뢰 연구용역 보고서. 10.
- 김조원. (1997). “외국의 공직자 윤리규정과 그 운영”. 격월간 「監査」 통권 53.
- 전수일. (1997). “현행 공직자 윤리관련 규정 고찰”. 격월간 「監査」 통권 53.
- 감사원. (1996.8). 1995년도 홍콩 廉政公署 監査年報
- 감사원 (1997.4) “공직자윤리법 · 시행령개정 건의안”. 부정방지대책위원회.
- 감사원.(1998.4) 「公職者 非理의 處罰實態 및 防止對策」 부정방지대책위원회 보고서 제28집.
- 총무처. (1981~98). 행정백서
- 행정자치부. (1999) 통계 연보

◆ 외국문헌

- Blair-Kerr, Sir A. (1973). I. July. *First Report of the Commission of the Commission Inquiry under Sir Alastair Blair-Kerr*. Hong Kong.
- _____ . II. Sep. Second Report Ditto. Cooper, Terry L. (1983) *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*(Port Washington, N.Y: Kennikat) Chapter 2.
- Palmier, Leslie. (1985). *The Control of Bureaucratic Corruption: Cases Studies in Asia*. New Delhi: Allied Publishers Private Ltd. Materials: G2 Prevention of Corruption Act(Cap 241) (Singapore) G3 Corruption(Confiscation of Benefits) Act(Cap 65A) (Singapore). Ethics in Government Act of 1978. Part IV. (U.S.A.)
- ICAC. (1974~1995). *Annual Report of the Independent Commission Against Corruption*, Hong Kong.
- Executive Order 12674 of April 12, 1989: *Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees* (U.S.A.)
- Code of Federal Regulation Title 5: Administrative Personnel
(U.S.A.)(<http://uscode.house.gov/uscode-cgi/fastweb.exe/>)