

토론회

이해충돌방지 장치, 어떻게 마련할 것인가

| 일시 | 2016년 7월 14일(목) 오후 2시

| 장소 | 바른사회시민회의 회의실 202호

| 주최 | 바른사회시민회의

■————— 순 서 —————■

■ 사 회

- 김 재 광 (선문대 경찰행정법학과 교수)

■ 발 제

- 김 상 검 (동국대 법무대학원 교수)

■ 토 론

- 박 인 환 (건국대 법학전문대학원 교수)
- 김 인 영 (한림대 정치행정학과 교수)
- 황 성 욱 (자유와 통일을 향한 변호사 연대 변호사)

■ 질의·응답

■ 폐 회



■————— 목 차 —————■

■ 발제문

- 이해충돌방지제도의 도입 필요성..... 7
- 김 상 겹 (동국대 법무대학원 교수)

■ 토론문

- 이해충돌방지 장치, 어떻게 마련할 것인가..... 19
- 박 인 환 (건국대 법학전문대학원 교수)
- ‘이해충돌방지’ 조항은 민주주의 발전에 필수..... 23
- 김 인 영 (한림대 정치행정학과 교수)
- 이해충돌방지 장치 마련을 위한 조언..... 29
- 황 성 옥 (자유와 통일을 향한 변호사 연대 변호사)



이해충돌방지제도의 도입 필요성

김 상 겸

동국대 법무대학원 교수

I. 문제의 제기

부패와 비리는 인류의 역사에서 오래된 범죄 중에 하나이다. 사회가 발전하면서 부패와 비리를 방지하기 위한 제도적 장치가 지속적으로 강구되었고, 부패와 비리문제는 어느 한 국가에 국한된 문제가 아니며, 이 문제에 관하여 어느 국가도 자유로울 수 없는 상황이다. 1993년에는 국제적·국가적 부패를 억제하기 위한 국제적 시민단체인 국제투명성기구(Transparency International)가 설립되어 국가별로 부패지수를 매겨 부패의 정도를 평가하고 있다. 이 기구에 의한 국가별 부패인식지수를 보면 우리나라는 2015년 168개 조사대상국 중 37위를 차지하여 2014년 43위에서 6단계가 올라 개선되었다. 그렇지만 경제협력개발기구(OECD) 가입국들과 비교하면 우리나라는 2015년도 가입 34개국 중 여전히 27위로 하위권에 있는데, 이 순위는 2012년 이후 변함이 없어서 지속적으로 개선이 필요하다는 것을 보여주고 있다.

우리나라는 부패와 비리를 척결하기 위하여 이미 오래 전부터 부패방지법을 제정하여 시행하였고, 공직사회의 윤리의식을 제고하기 위하여 공직자윤리법도 만들어 시행하고 있다. 그리고 부패방지를 위한 기구로 부패방지위원회를 설치하였고, 이 위원회는 청렴위원회로 이름이 바뀌었다가 현재는 국민권익위원회 산하에 부패방지국이 설치되어 운영되고 있다. 이렇게 법제의 구축과 전담기구가 설치되었음에도 좀처럼 부패가 감소되지 않고, 대가성을 입증하기 어려운 사건 등으로 인하여 오히려 기존의 관련 법제를 교묘하게 피해가는 문제가 빈번하게 발생하자, 이를 보다 효과적으로 차단하기 위하여 제시된 것이 2012년 당시 국민권익위원회의 김영란 위원장에 의한 ‘부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안’이었다. 이 법안에 대하여 정부안과 김영주의원과 이상민의원 및 김기식 의원 등이 대표발의한 법안들이 국회에선 논의된 끝에 2015년에 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(부정청탁금지법)’을 제정되었고, 이 법률은 2016년 9월부터 시행된다.

올해 상반기에는 부정청탁금지법의 구체적 시행을 위한 시행령이 제정되었고, 이 시행

령에는 식사비와 선물 및 경조사비 등의 상한액을 규정되어 중소기업으로부터 거센 반발을 받기도 하였다. 그리고 부정청탁금지법에 대해서는 이미 헌법소원심판이 청구되어 조만간 헌법재판소에 의하여 위헌 여부에 대한 판단이 내려질 것이다. 이렇게 논란에 휩싸인 부정청탁금지법에 대하여 논란이 계속되는 것에 대하여 혹자는 우리 사회에 그만큼 부정부패가 만연해 있다는 반증이라고도 하고, 혹자는 법의 목적에 맞지 않게 법의 내용이 확대되면서 위헌 요소가 있기 때문에 시비를 가려야 한다고 한다.

아무튼 부정청탁금지법은 시행도 되기 전에 많은 논란에 휩싸여 있는 것은 사실이고, 문제가 되었던 몇몇 조항에 대한 개정문제도 제기되었다. 더구나 시행령에서 논란이 되었던 식사·선물·경조비 등 금액 기준에 대한 조정이나 농축산물의 처벌대상 제외문제도 제기되고 있다. 그런 상황에서 법 시행이 다가오자 국회에서도 법 제정과정에서 문제가 되었던 선출직 공무원의 제3자 민원 예외 인정조항의 폐지와 삭제된 이해충돌방지조항을 복원하는 등 법 개정문제가 제기되고 있다. 특히 최근 문제가 되고 있는 자녀나 친인척의 공공기관, 사기업 채용, 또는 국회 보좌진의 채용 등에 대한 직·간접적인 영향력 행사를 예방할 필요성이 대두되고 있다. 이로 인하여 사적 이해관계에 있는 공직자의 직무수행을 금지하는 이해충돌 방지 조항이 다시 도입되어야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다.

Ⅱ. 이해충돌방지의 의의와 원 입법예고안의 내용

1. 이익충돌방지의 의미와 중요성¹⁾

2012년 국가권익위원회의 부정청탁금지법안에서 사용하였던 이해충돌이란 용어는 영미에서 사용하고 있는 ‘Conflict of Interest’를 그대로 도입한 것이다. 그런데 이해충돌이란 용어는 이미 2011년 개정된 공직자윤리법 제2조의 2에서 도입하여 사용하고 있는데, 동조는 공직자의 이해충돌 방지 의무를 규정하고 있다. 공직자의 이해충돌은 공직자에게 공적으로 부여된 직무수행상의 의무와 사인으로서 개인의 사적 이해의 충돌, 또는 공직자가 자신의 업무와 관련하여 공익보다는 사익을 우선시하는 갈등상황을 의미한다.²⁾ 부정청탁금지법안 원안에서는 먼저 제2조 제7호에서 사적 이해관계에 대하여 정의하고 있는데, 이를 보면 사적 이해관계는 “공직자가 개인적으로 맺고 있는 연고관계(혈연·지연·학연·직연, 그 밖에 이와 비슷한 정치적·종교적·사회적 유대관계 등을 의미한다) 및 사적 이익(공직자 및 그와 연고관계에 있는 자에게 귀속되는 금품 등을 의미한다)”이라 하고,

1) 이 부분에 대해서는 진동균, “미국·캐나다의 공직윤리 및 이해충돌방지 법제” 법조 2012년 9월호, 294-296면을 참조하여 기술한 것이다.

2) 김주영, “공직부패 방지를 위한 공직자의 이해충돌 방지규정의 검토”, 공법학연구 제14권 제3호 (2013), 180면 참조.

제2조 제8호에서는 이해충돌에 대하여 “공직자가 직무를 수행함에 있어 공직자 자신의 사적 이해관계가 개입되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황 또는 저해된다고 보일 수 있는 상황”이라 규정하였다. 즉 원안에서 사용하였던 이해충돌은 공직자가 직무수행에서 개인적인 이해관계와 공적인 의무 사이의 충돌을 말한다.

이해충돌방지는 공적 업무수행에 있어서 사적 이해를 배제하기 위한 것이기 때문에 이해충돌로 인한 위법이 발생하기 전에 예방함으로써 공직 수행에 있어서 청렴성이나 진실성을 국민에게 인식시키기 위한 것이다. 공직자도 국민의 한 사람으로 공무수행과정에서 이익충돌이 발생할 가능성은 상존하기 때문에, 이런 상황이 발생하였을 때 사적 이해관계에 따라 공무를 수행하지 않도록 규율하는 것이 필요하다. 따라서 이해충돌방지를 위한 법적 장치는 공직수행에 있어서 처벌이 아니라 예방을 통하여 국민의 신뢰를 확보하고자 하는데 목적이 있는 것이다.

이러한 이해충돌방지가 미국에서 발달한 것은 사회적·문화적 배경이 있다. 미국의 경우 상당수의 공직자들이 부직을 가지고 있어서 공직수행과정에서 개인의 경제적 이해관계가 충돌하는 경우가 빈번하게 발생하여 공직자 윤리에 있어서 이해충돌방지가 핵심이 되기 때문이다. 이는 미국 연방헌법이 공직자에게도 직업의 자유를 인정하면서 공직자들이 허가를 받지 않고도 부직을 수행할 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라는 직업공무원제 하에서 공무원이 부직을 갖는 것은 거의 불가능하고, 미국과 같은 이해충돌이 일어날 가능성도 거의 없다고 볼 수 있다.

그렇지만 오늘날 우리나라는 공무원이 퇴임하면서 민간기업으로 전직하거나, 민간영역의 전문가가 고위 공무원으로 임용되는 경우가 증가하면서 자신이 직접 공무를 수행하지 않더라도 공무에 영향력을 행사하는 경우가 늘어나고 있다. 그 뿐만 아니라 공직자들이 자신에게 주어진 공무영역에서 사적 이해관계에 따라 권한을 행사하는 경우가 빈번해지고 있다. 예를 들면 국회의 특정 상임위원회에서 이해충돌을 야기할 수 있는 직무관련성이 높은 기업을 운영하고 있는 국회의원이 활동하는 경우라든지, 정보통신 관련 주식을 보유하고 있으면서 이와 밀접하게 관련되는 상임위원회인 과학기술정보통신위원회에서 활동하는 국회의원, 특정 기업의 주식을 보유하고 있으면서 이에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 정책을 담당하고 있는 부처의 장관관직을 수행하는 경우, 금융감독기능을 수행하는 기관에 근무하면서 금융관련 주식을 보유하고 있는 경우 등이다.³⁾ 그렇기 때문에 우리나라에서도 공직자의 부패·비리방지를 위하여 이해충돌을 방지하고 이를 위반한 경우 책임을 묻는 제도의 도입이 필요하다.

3) 윤태범, “공직자의 이해충돌방지제도의 입법화과정에 대한 연구: 2005년 백지신탁제도의 도입을 중심으로”, GRI연구논총 제12권 제3호 (2010), 118면.

2. 원 입법예고안의 이해충돌방지의 내용

2012년에 국민권익위원회가 공고한 ‘부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안 입법예고안’을 보면 제4장에 공직자의 이해충돌 방지규정이 있다. 이 입법예고안 제15조는 공직자의 사적 이해관계 직무수행 금지를 규정하면서 일정한 경우의 제척, 기피, 회피를 할 수 있도록 하고 있으며, 제16조에서는 고위공직자의 사적 이해관계의 직무수행 금지를 규정하고 있는데 임용 전 2년 이내에 활동했던 사업 등 연관내용과 관련된 업무를 임용 후 2년 동안 수행하지 못하도록 규정하고 있다.

동 입법예고안 제17조에서는 사실상의 겸직 등 외부활동을 제한하는 내용을 규정하고 있고, 제18조의 경우 특정 직무를 수행하는 공직자와 그 가족이 직접 또는 일정한 지분을 보유한 사업자를 통하여 특정직무의 상대방인 사업자 등과 일정한 거래를 하는 것을 제한하고 있으며, 제19조에서는 소속기관 등에 가족을 채용할 수 없도록 제한하는 내용을 규정하고 있다. 그리고 안 제20조에는 고위공직자와 그 가족이 소속기관이나 산하기관의 조달계약에 있어서 상대방이 되어서는 안 된다는 것을 규정하고 있다. 또한 안 제21조에서는 고의 또는 중과실로 공직자가 예산 등의 부정사용을 금지하고, 제22조에서는 공용물과 직위 등의 사적 사용을 금지하였다. 나아가 안 제23조는 직무수행 중에 알게 된 미공개정보를 공직자가 사적 이익을 위하여 사용하는 것을 금지하였다.

Ⅲ. 이해충돌방지제도의 도입필요성

1. 공직부패와 이해충돌방지

공직부패에서 핵심은 공익이라 할 수 있는데, 공익은 기본적으로 사적인 이익에 대비되는 개념으로 법질서가 지향하거나 보호하거나 조장하는 단체적 이익, 또는 직접 또는 간접으로 객관적 법질서와 관련되는 이익을 의미한다고 볼 수 있다.⁴⁾ 그렇다고 한다면 공직부패는 공익에 반하는 행위라고 할 수 있으며, 공익보다는 사익을 우선시하며 사익을 추구할 때도 정당한 방법이 아닌 부당한 방법을 활용하는 것이라 할 수 있다. 여기서 중요한 것은 공직부패에 있어서 공직자가 추구하는 사익이 공익을 어느 정도나 침해하는지 여부, 사익을 추구할 때도 그 방법이 정당한지 여부이다. 공직자의 이해충돌에 있어서 법적 규제의 문제는 이러한 공익과 사익 간에 있어서 적절한 규율을 통하여 공직부패를 어떻게 얼마나 예방할 수 있는지 여부이다.

일반 국민과 달리 공직자에게 이해충돌의 문제가 중요한 이유는 직무 자체가 공익을 위한 것이기 때문이다. 그런 점에서 공직자의 경우 직무수행에서 공익에 사익의 추구는 정당성이나 합법성의 여부와 관계없이 그 자체로 문제가 된다고 보며,⁵⁾ 또한 대의제 민

4) 김주영, 앞의 논문, 179면 참조.

5) 강철승, “공정사회와 고위 공직자 부패방지방안”, 2011년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집 (2011).

주주의 하에서 주권자인 국민의 위임을 받아 권한을 행사하는 대리인인 공직자에게는 주어진 권한을 법에 따라 성실하게 행사해야 할 책무가 있고, 이러한 권한을 위임한 국민의 신뢰를 보호해야 할 의무가 부여되기 때문이다.

일반적으로 공직자의 이해충돌은 이익 충돌이 현실화되는지 여부에 따라 현실적(actual) 이해충돌과 외견상(apparent) 이해충돌 그리고 잠재적(potential) 이해충돌로 나눈다.⁶⁾ 이를 구체적으로 보면 현실적 이해충돌은 이익의 충돌상황이 특정 시점으로부터 실질적으로 존재하고 있는 경우를 말하며, 외견상 이해충돌은 이익충돌의 상황이 존재하는 것으로 보이지만 실질적으로 충돌이 발생한 것은 아닌 것을 의미하며, 잠재적 이해충돌은 앞으로 이익충돌의 상황이 발생할 우려가 있는 경우를 의미한다.⁷⁾ 이렇게 이해충돌을 구분한다고 하여도 법으로 이를 구분하여 규율하는 것은 어렵다. 왜냐하면 현실적 이해충돌은 이미 이해충돌이 현실화됨으로 인하여 공직부패가 되고, 퇴직공직자의 취업제한과 같은 잠재적 이해충돌은 이미 법제화를 통하여 규율되고 있기 때문이다.

공직자의 이해충돌은 일반적인 공직부패의 범주에서 다루어지지 않는 영역이 있기 때문에 문제가 된다. 공직자의 이해충돌이 발생한다고 하여도 이로 인하여 언제나 공직부패가 발생하는 것은 아니다. 이는 공직자의 이해충돌이 발생한다고 하여도 공익을 사익보다 우선하게 한다면 공직부패의 발생을 사전에 예방할 수 있게 되기 때문이다. 부패는 공직자가 사익추구 행위를 통하여 공익이 이미 손상된 경우이지만, 이해충돌은 공직자가 자신의 사적 이익을 위하여 공직을 이용할 기회를 가지게 되는 잠재적 상황이란 점에서 다르다. 그렇기 때문에 공직자의 이해충돌은 공직부패 발생의 사전단계로서 부패와 매우 밀접한 관련이 있어서 부패의 방지를 위해서 적절하게 규제할 필요성이 크다. 그래서 공직자의 이해충돌방지를 위한 법제화가 중요하다.

2. 공직자 이해충돌방지의 법제화 필요성

고질적인 부패·비리방지를 위하여 법과 제도를 강화하는 것은 국가에게 주어진 책무이다. 그렇지만 부패방지나 부정청탁금지, 그리고 이와 관련된 금품 등 수수를 금지하기 위하여 관련법을 지속적으로 만들고 개정하고 부패방지를 위한 조직을 만든다고 부패를 원천적으로 차단하기는 어렵다. 더구나 앞에서 언급한 것처럼 공직자에게 주어진 권한에는 그 행사에 있어서 공익과 사익의 충돌상황이 언제든지 발생할 수 있다.

우리나라는 부패나 비리를 방지하거나 이를 처벌하기 위하여 헌법과 법률에 그 근거를 갖고 있다. 헌법은 전문부터 사회적 폐습을 타파해야 한다고 선언하고 있다. 그리고 공직

8면.

6) 윤태범, 앞의 논문, 113면 참조.

7) 김주영, 앞의 논문, 181면.

자의 부패방지를 위한 관련 법체계를 구축하고 있다. 또한 국가공무원법과 지방공무원법 등 각종 공무원법에 공무원의 성실의무와 친절·공정의무, 비밀엄수의 의무, 청렴의 의무 및 영리업무금지의무와 겸직금지의무 등을 규정하여 이해충돌방지와 관련된 간접적인 규정들을 찾아볼 수 있다. 또한 공직자윤리법에서는 공직자의 이해충돌을 방지하기 위한 의무조항을 신설하고 직무전념의무를 위한 주식백지신탁제도의 도입과 퇴직공직자의 취업제한을 강화하는 등 공직자의 이해충돌방지를 위하여 법제를 보완하였다.

이상과 같이 현행 법제에서 공직자의 이해충돌방지를 위한 간접적 근거를 찾아볼 수 있지만, 이에 대한 법적 제재와 형사처벌을 위해서는 구체적이고 명확한 법적 근거가 필요하다. 특히 보다 강력한 제재수단인 형사처벌은 죄형법정주의에 따라 명확한 법적 근거가 필요하기 때문에 이해충돌방지제도가 법제화되어야 한다.

우리나라에 있어서 특히 이해충돌방지의 법제화가 필요한 이유는 우리 사회에 두드러진 현상인 공사구분에 대한 인식의 결여이다. 앞에서 본 것처럼 우리나라의 부패문화는 혈연·지연·학연 등으로 이루어진 인간관계 속에서 장유유서와 연공서열 등에 의한 유교적 문화를 바탕으로 형성되어 있어서, 이를 방지하거나 척결하기가 쉽지 않다. 그래서 부패나 부정청탁을 방지하기 위하여 법과 제도의 구축과 강화가 필요한 것은 불문가지이지만, 부패나 부정청탁이 발생할 수밖에 없는 환경을 바꾸고 사람의 의식도 바꾸어야 한다. 그런 점에서 소위 김영란법 원안에서 공직자의 이해충돌방지를 규정들을 법개정을 통하여 다시 도입하거나, 아니면 별개의 입법으로 이해충돌방지를 법제화해야 한다.

IV. 정리하며

2011년 당시 국민권익위원회 김영란 위원장은 우리나라의 부패고리를 끊기 위해서는 부정청탁이나 이해관계를 차단하기 위한 법률의 필요성을 역설하였다. 이어서 부정청탁의 대가인 금품수수를 금지하거나 이해충돌을 방지하기 위한 법안을 입법예고하였다. 그런데 3년이 넘는 논의 끝에 국회는 이해충돌방지에 관한 부분은 삭제하고 부정청탁 및 금품수수금지만을 내용으로 하는 부정청탁금지법을 제정하였다. 그 이유들을 보면 공직자의 직업의 자유를 과도하게 제한하다거나 이해충돌방지의 내용들은 법적 규율의 문제라기보다 윤리적인 부분이 많기 때문에 개인의 윤리의식이나 명예에 기초하여 자정되어야 할 문제라고 하였다. 물론 공직자의 이해충돌방지의 문제는 공직윤리와 관련되어 자율적으로 규율되어야 할 부분이 많다. 그런데 국회의원들의 자녀나 친인척 보좌진 채용, 고위 공직자의 자녀나 친인척 유관기관에 채용에 있어서 영향력 행사나 관여 등 우리 사회에서는 공직수행이나 권한행사에 있어서 공익보다 사익을 우선시하는 행태가 아직도

도처에 있다. 그렇기 때문에 우리 사회의 부패나 비리를 사전에 차단하고 예방하기 위해
서라도 이해충돌방지제도의 법제화가 절실하게 요구된다.

(부록)

부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안 입법예고안

제15조(공직자의 사적 이해관계 직무수행 금지) ① 공직자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 특정직무를 수행해서는 아니 된다. 다만, 제3호 또는 제4조에 규정된 공직자의 가족이 해당 사업자등이나 대리·자문·고문 등을 제공하는 법인·단체에서 수행하는 업무 또는 직위 등에 비추어 공직자의 특정직무 수행에 실질적이고 직접적인 영향을 미치지 아니하는 것으로 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 공직자 자신이 그 특정직무의 상대방인 경우
2. 특정직무의 상대방이 공직자 자신의 친족(민법 제767조의 친족 중 4촌 이내의 친족을 말한다)인 경우
3. 공직자의 가족이 특정직무의 상대방인 사업자등에 임직원 또는 사외이사로 재직하고 있는 경우
4. 공직자의 가족이 특정직무의 상대방인 사업자등을 대리하거나 고문·자문 등을 제공하거나 그러한 기능을 수행하는 법인·단체에 소속되어 있는 경우
5. 공직자 또는 그의 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분을 소유하고 있는 사업자들이 특정직무의 상대방인 경우
6. 그 밖에 공직자의 사적 이해관계와 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 어렵다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

② 공직자가 제1항에 해당되는 때에는 그 직무에서 제척된다.

③ 공직자의 직무수행과 직접적인 이해관계가 있는 사업자들은 그 공직자가 제1항에 해당된다고 판단하거나 제1항의 제척사유에 해당하지 아니하는 사적 이해관계가 있는 경우에도 그 공직자의 소속기관장등에게 기피를 신청할 수 있다.

④ 공직자는 자신이 제1항에 해당된다고 판단한 때에는 소속기관장등에게 회피를 신청해야 하며, 제1항의 제척사유에 해당하지 아니하는 사적 이해관계가 있는 경우에도 회피를 신청할 수 있다.

⑤ 소속기관장등은 공직자가 제2항에 따른 제척사유에 해당하거나 제3항 또는 제4항의 판단에 따른 기피·회피신청을 받은 경우에는, 직무참여 일시중지·직무 재배정·전보, 그 밖에 대통령령으로 정하는 조치를 해야 한다. 이 경우 소속기관장등은 조치결과를 각각의 신청자에게 통보해야 한다.

⑥ 소속기관장등은 제3항 또는 제4항의 후단에 따른 기피·회피신청을 받은 때에는 제5항에 따른 조치를 할 수 있다. 다만, 소속기관장등이 공정하고 청렴한 직무수행에 영향을 받지 않는다고 판단하는 단순하고 경미한 사안의 경우에는 그러하지 아니하다.

⑦ 제2항부터 제6항까지에도 불구하고 민사소송법, 형사소송법, 헌법재판소법 등 법원과

헌법재판소에서 수행하는 사법작용과 관련한 법률에서 제척·기피·회피에 관하여 규정하고 있는 때에는 그 법률에 따른다.

⑧ 소속기관장등은 제2항부터 제6항까지의 내역을 기록·관리해야 하며, 다른 법령이 정보 공개를 금지하지 아니하는 범위 안에서 조치 내역을 소속기관의 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있다.

제16조(고위공직자의 사적 이해관계 직무수행 금지) ① 고위공직자는 공공기관에 임용되기 전 2년 이내에 재직하였던 사업자등 또는 대리·고문·자문·상담 등의 용역을 제공하였던 고객 등과 관계된 특정직무를 임용 이후 2년간 수행해서는 아니 된다. 다만, 국가의 안보·경제 등 공익증진 또는 민간부문의 전문성 활용 등을 이유로 대통령령이 정하는 바에 따라 허용된 경우에는 그러하지 아니하다.

② 소속기관장등은 고위공직자가 그 직위·직책에 임용되기 전 2년 이내의 그 직위·직책과 관련된 다음 사항을 서면으로 신고하게 하고 이를 관리해야 한다.

1. 임용되기 전에 재직(사외이사 등 포함)하였던 사업자등 및 그 사업자등에서 수행했던 업무 내역

2. 임용되기 전에 사업자등에게 고문·자문·상담 등을 했던 내역

3. 임용되기 전에 관리·운영했던 사업 또는 영리행위의 내역

4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 소속기관장등은 직무 재배정·전직 등 인사이동을 이유로 제2항의 고위공직자에 대한 이해관계가 변경되는 때에는 30일 내에 그 사실을 신고하도록 해야 한다.

④ 소속기관장등은 다른 법령이 정보공개를 금지하지 아니하는 범위 안에서 고위공직자의 사익추구와 부정청탁의 개연성이 높다고 판단하는 경우 해당 고위공직자와 협의를 거쳐 그에 관한 제2항의 이해관계를 공개할 수 있다.

⑤ 고위공직자가 제1항에 해당하는 때에는 제15조제2항부터 제7항까지를 준용한다.

제17조(외부활동의 제한) ① 공직자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외부활동을 해서는 아니 된다. 다만, 다른 법령이 공직자의 외부활동을 허용하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 공직자의 직무권한과 직접적으로 관련되는 사업 또는 영리행위를 사실상 관리·운영하는 행위

2. 공직자가 소속한 기관으로부터 지휘·감독·지원 등을 받는 사업자등에게 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위

3. 공직자가 외국의 정부·기관을 대리하는 행위

4. 공직자가 재직 중에 다른 직위에 취임하는 행위

5. 그 밖에 공정하고 청렴한 직무수행을 저해하는 것으로서 대통령령으로 정하는 외부활동

② 공직자가 제1항 단서에 따라 허용되는 외부활동을 하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 소속기관장등에게 서면으로 사전에 신고해야 한다. 다만, 외부활동을 사전에 신고하기 곤란한 때에는 그 외부활동을 한 후에 지체없이 신고해야 한다.

③ 소속기관장등은 공직자가 재직 중 외부활동을 하는 것이 공정하고 청렴한 직무수행을 저해할 우려가 현저하다고 인정될 때에는 그 외부활동을 중지·종료하도록 요구해야 한다.

④ 소속기관장등은 제3항에 따른 조치를 요구하기 전에 해당 공직자로부터 소명을 받아 처리할 수 있다. 이 경우 소명요청을 받은 공직자는 이에 응하여야 한다.

제18조(사업자등과의 거래 제한) 특정직무를 수행하는 공직자와 그 가족은 직접 또는 제15조제1항제5호에 규정된 사업자등을 통하여 해당 특정직무의 상대방인 사업자등과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 해서는 아니 된다.

1. 금전을 빌리거나 빌려주는 행위. 다만, 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률에 따른 금융기관, 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률에 따른 대부업자 등이거나 그 밖의 금융기관으로부터 통상적인 조건으로 금전을 빌리는 경우는 제외한다.

2. 물품·용역·공사 등의 계약을 체결하는 행위

3. 부동산·유가증권 등의 재산상 거래를 하는 행위

제19조(소속기관 등에 가족 채용 제한) ① 고위공직자는 소속기관 또는 산하기관에 자신의 가족이 채용되도록 해서는 아니 된다.

② 공공기관의 인사에 관하여 법령상·사실상의 권한을 가진 인사담당자는 자신의 가족이 그 소속기관에 채용되도록 해서는 아니 되며, 산하기관을 지휘·감독·규제·지원하는 업무를 담당하는 공직자(이하 “산하기관 담당자”라 한다)는 자신의 가족이 그 산하기관에 채용되도록 해서는 아니 된다.

③ 제1항 또는 제2항에도 불구하고 공개경쟁 절차에 의하여 경력직 공직자를 채용하는 등 법령의 규정에 의한 정당한 채용의 경우에는 그러하지 아니하다.

제20조(소속기관 등과의 계약체결 제한) ① 고위공직자는 소속기관 또는 산하기관의 물품·용역·공사 등 조달을 위한 계약(이하 “조달계약”이라 한다)에 있어서 상대방이 되어 그 조달계약을 체결해서는 아니 되고, 자신의 가족이 그러하도록 해서도 아니 된다.

② 공공기관의 조달계약에 관하여 법령상·사실상의 권한을 가진 계약업무담당자(이하 “계약담당자”라 한다)는 소속기관의 조달계약에 있어서 상대방이 되어 그 조달계약을 체결해서는 아니 되며, 산하기관 담당자는 산하기관의 조달계약에 있어서 상대방이 되어 그 조달계약을 체결해서는 아니 되고, 자신의 가족이 그러하도록 해서도 아니 된다.

③ 고위공직자는 자신 또는 그 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분을 소유하고 있는 사업자등으로 하여금 소속기관 또는 산하기관의 조달계약에 있어서 상대방이 되어 그 조달계약을 체결하도록 해서는 아니 된다.

④ 제1항부터 제3항까지에도 불구하고 일반국민과 같은 조건으로 공개경쟁 절차에 의하여 조달계약을 체결하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제21조(예산 등의 부정사용 금지) 공직자는 고의 또는 중과실로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 함으로써 재물 또는 재산상 이익을 얻거나 제3자로 하여금 이익을 얻도록 해서는 아니 되고, 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위를 해서는 아니 된다.

1. 공공기관의 예산(기금·부담금·수익금 등을 포함한다)을 집행·사용·관리함에 있어서 법령 및 예산에 정해진 바를 위반하는 행위
2. 공공기관 재산의 취득·보관·관리·처분 등에 있어서 법령을 위반하는 행위
3. 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 대금지급 등 그 이행 또는 공사·물품·용역의 품질·수량 등의 관리·감독에 있어서 법령을 위반하는 행위
4. 공공기관의 보조금·출연금·장려금·지원금 등의 지급·관리·감독에 있어서 법령을 위반하는 행위

제22조(공용물·직위 등의 사적사용 금지) ① 공직자는 공공기관이 소유하거나 임차한 물품·차량·선박·항공기·건물·토지·시설 등의 공용물을 사적인 용도로 용·수익하거나 타인으로 하여금 사용·수익하게 해서는 아니 된다. 다만, 다른 법령 또는 사회상규에 따라 허용되는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 공직자는 다른 공직자, 공공기관과 근로계약 관계에 있는 개인 또는 사업자등으로부터 사적인 노무제공을 받아서는 아니 된다.

③ 공직자는 자신의 직무 범위를 벗어나 사적 이익을 위하여 공표·게시하는 등의 방법으로 소속기관의 명칭 또는 직위 등을 이용하거나 이용하게 해서는 아니 된다.

제23조(미공개 정보 이용 금지) ① 공직자는 직무수행 중 알게 된 미공개 정보(불특정 다수인의 판단에 영향을 미칠 수 있는 정보로서 일반에 공개되기 전의 것을 말한다. 이하 같다)를 사적 이익을 얻기 위하여 이용하거나 타인이 그와 같이 미공개 정보를 이용하도록 해서는 아니 된다.

② 공직자는 사업자등이나 다른 공직자에게 미리 알려질 경우 해당 행정목적을 달성하기 어렵거나 타인에게 유형·무형의 부당한 이익을 제공할 수 있는 단속·조사·입찰·소송 등에 관한 미공개 정보를 그 사업자등이나 다른 공직자에게 제공해서는 아니 된다.

이해충돌방지 장치, 어떻게 마련할 것인가

박 인 환

건국대 법학전문대학원 교수

1. “이해충돌(Conflict of Interest)”이란
 - 공직자의 직무 수행에 있어서
 - 공직자 자신의 사적 이해관계 개입(사적 이익이나 연고관계)
 - 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황
또는 저해된다고 보일 수 있는 상황을 말함.
2. 공직자의 이해충돌이 적절히 관리·해결되지 못하는 경우 바로 공직자의 부패행위로 연결될 가능성이 높음.
3. 선출직을 포함한 특히 고위 공직자의 이해충돌은 사적 이해관계(직계가족 및 친인척 등 연고관계)가 개입될 여지가 많음.
이에 따라 공직자의 직무수행에 있어서 공정하고 청렴한 직무수행을 저해할 수 있는 대외활동 및 다양한 이해관계에서 비롯되는 각종의 거래, 소속기관 등에 개입하여 가족과 지인의 특별채용이나 특혜적 계약체결 등이 우려됨.(공직자의 사익추구에 따른 극심한 ‘모럴 헤저드’ 현상)
4. ‘부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법(안)’은 국회 입법과정에서 ‘이해충돌 방지법’이 빠지고, ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’로 축소된 것임.
- 0 나아가서 국회는 위 법안의 협상과정에서 ‘부정청탁’의 예외조항으로, 관계기관에 대한 지역구의 민원해결 요청 내지 청탁, 압력 등 ‘국회의원의 민원전달 행위’를 추가함에 따라 최근까지 국회의원들에게는 ‘부정청탁금지법’이 제대로 작동될 수 없다는 비판을 받고 있음.
- 0 현행 반토막짜리 ‘김영란법’은 부정청탁에 관한 구체적 증거 없는 청탁은 도덕적 지탄

의 대상은 될지언정 사법적 처벌대상으로 삼을 수 없음.

이에 따라 공직자 이해충돌 방지법은 흔히 ‘부적절한’ 처신이나 관행으로 치부되는 외압과 청탁을 처벌하는 법적 근거를 제공함으로써, 주요한 이해관계자들에게 경각심을 가져올 수 있음.(공정하고 투명한 사회를 위한 예방적 효과 기대)

0 이에 1962년 미국 의회는 당시 케네디 대통령 시절에 제정한 '이해충돌방지법'을 '20세기의 가장 위대한 법'으로 평가한 바 있음.

0 최근 국회의원이 甲질(특권)을 스스로 포기하거나 방지하기 위해서는, 먼저 ‘이해충돌방지법’부터 만들어야 할 것임.(국회의원의 직무 범위는 일반 공직자에 비하여 훨씬 포괄적이며 사전, 사후의 통제 방안조차 거의 없음)

5. 2003년 OECD 이해충돌방지 가이드라인

미국, 캐나다, 프랑스 등 OECD 선진국들은 이해충돌 방지법을 제정하여 공직자의 사적 이해관계를 엄격히 관리하고 있음.

* 미국의 경우 1962년 제정된 「뇌물 및 이해충돌 방지법」

6. 이해충돌의 유형 : 2012년 국민권익위원회의 공직자 이해충돌 방지(안)

- 공직자의 “직무”는 공직자가 법령상 또는 관례상.사실상 수행하거나 자신의 직위 및 직책에 따라 관여하거나 영향을 미칠 수 있는 일체의 업무를 말함.
- “특정직무”는 직무 중에서 공직자가 자신의 소관 임무로서 처리하였거나 처리 중에 있거나 처리할 것이 명백한 개별적이고 구체적인 업무를 말함.

1) 사적 이해관계가 있는 직무 수행의 금지(안 제15조, 제16조)

- 0 공직자가 자신 또는 가족, 친족 등과 이해관계가 있는 직무를 수행하는 것을 금지하고, 제척·기피·회피 제도를 마련함으로써 공정한 직무수행 담보
- 0 차관급 이상의 공직자, 지자체장, 공공기관의 장 등 고위공직자가 신규로 임용되는 경우 민간부문 재직 시 이해관계를 신고, 이해관계가 있는 직무에 일정기간 참여 금지

2) 공정한 직무수행을 저해하는 외부활동 제한(안 제17조)

공직자가 직무권한과 관련된 사업 또는 영리행위를 사실상 관리·운영하거나, 사업자등에게 노무 또는 조언·자문을 제공하고 대가를 받는 행위 등 금지

3) 사업자 등과의 거래 제한(안 제18조)

공직자가 특정직무와 관계되는 사업자등으로부터 금전을 차용·대부하거나, 시세보다 저렴한 가격으로 부동산을 거래하는 등 부정한 거래를 통해 재산증식을 도모하거나 편법적으로 금품 등을 수수하는 행위 금지

4) 소속기관 등에 가족 채용, 계약 체결 금지(안 제19조, 제20조)

고위공직자 및 인사담당자가 자신의 가족을 소속기관에 채용하거나 고위공직자 및 계약담당자 및 그 가족이 소속기관 조달계약의 상대방이 되어 계약을 체결하는 것을 금지함으로써 인사 및 조달행정의 공정성 확보(예, 서영교 의원 등 문제가 되고 있는 국회의원 가족의 보좌관 채용, 국회의원 가족의 공공기관에 대한 수의계약 체결)

5) 예산·공용물 등의 사적사용 금지(안 제21조, 제22조)

공직자의 희박한 공·사 구분의식으로 인해 발생하는 관행적인 예산·공용물의 사적인 사용을 금지(예, 관용차 등의 사적 용무에 사용)

6) 미공개 정보의 이용 금지(안 제23조)

공직자가 직무수행 과정에서 알게 된 부동산 개발정보, 금융관련 정보, 단속정보 등 일반 국민들에게 공개되지 않은 미공개 정보를 이용하여 사적인 이익을 추구하는 행위 금지(예, 진경준 감사장의 주식 대박, 국회의원의 지역구 업자들에 대한 관련 정보제공)

7. 최근의 공직자 이해충돌에 관한 사례 참조

과거 유명환 전 외교부장관이 자녀의 외교부 특별채용 논란으로 사퇴한 경우, 새누리당 김태원의 자녀(변호사)가 정부법무공단을 거쳐 판사로 임용되거나, 새정치연합 윤후덕 의원의 자녀(변호사)가 LG 디스플레이 법무팀에 취업하면서 ‘취업특혜’ 논란이 된 경우뿐만 아니라 ,

황우여 전 교육부 장관의 의원시절 보좌관 출신도 동덕여대 교수임용과 관련하여 특혜 논란이 있었고,

김무성 전 새누리당 대표의 자녀는 수원대 교사임용으로,

문희상 전 새정치연합 비대위원장의 처남은 한진그룹 취업과 관련하여 청탁 논란이 있었음.

8. 차제에 앞으로 제정될 ‘이해충돌방지법’은 고위 공직자, 특히 최근 논란이 되고 있는 국회의원의 특권(갑질)을 제한하는 차원에서 검토되어야 할 것임.

‘이해충돌방지’ 조항은 민주주의 발전에 필수

김 인 영

한림대 정치행정학과 교수

부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법(김영란법)은 작년 3월 통과될 당시 추후 개정을 전제로 하여 통과된 불완전한 법이었다. 김영란법의 본래 취지는 ‘고위 공직자’의 부정부패 척결을 목적으로 하였는데 금품수수와 관련한 조항을 국회에서 논의 하는 과정에서 사립학교 교원, 언론인, 대학병원 종사자 등 민간인까지 대상 범위에 포시키면서 지나치게 광범위하게 확장시켰음은 널리 알려진 바이다. 대상 범위가 지나치게 넓어 법의 실용성과 적용성이 의심을 받는 문제에 더하여 국회의 논의가 금품수수 대상을 정하는 논쟁의 늪에 빠져 김영란법 원안의 한 축이었던 ‘이해충돌방지’ 부분이 완전히 제외되었다는 것이다. 때문에 법안을 발의했던 김영란 전대법관조차 아쉽고 김영란법으로 부르기 어렵지 않느냐는 의견을 피력한 바 있다.

‘이해충돌방지’의 정의(definition)는 다음과 같다. “직무상 권한을 남용해 자신이나 가족이 인·허가, 계약, 채용 등의 과정에서 이익을 보는 것”이다.⁸⁾ 이는 금품수수와 함께 부정부패의 핵심적인 부분이다. 왜냐하면 공무원이 뇌물을 받는 일, 그리고 직무상 권한을 남용해 이익을 보는 것, 즉 부패(腐敗)와 부정(不正)은 공무원의 권력(권한)에서 발생하는데 그 권력이 어디서 나왔느냐, 그 권력을 어떻게 관리하느냐는 성숙한 민주주의를 만드는데 중요한 부분이기 때문이다.

공무원에게 왜 뇌물을 주는가? 공무원들에게 인허가권과 재량권이라는 권력(권한)이 있기 때문이다. 입찰시 왜 공무원에게 뇌물을 상납하는가? 공무원이 입찰을 좌우하기 때문이다. 이렇게 부패는 공적 권력의 남용으로부터 발생한다. 따라서 공무원의 인허가권과 재량권의 권력(권한)을 없애고 공기업을 민영화하고 입찰을 투명화하면 부정부패는 일정 부분 감소하게 된다.

나아가 공무원이 어떻게 몰래 계약을 따내고 가족과 친척을 채용시킬 수 있는가? 그들에게 ‘직무상’ 권한이 있고 그것을 남용해도 법에 저촉되지 않기 때문이다. 그렇다면 직무상 권한을 줄이고, 이해충돌 관련법을 만들고 남용하지 못하도록 감시하면 된다. 그래서 김영란법은 원래 부정청탁과 직무상 권한 남용 방지를 위한 조항을 함께 포함하고 있

8) 한경닷컴-경제용어사전. “이해충돌방지법”. <http://dic.hankyung.com/apps/economy.view?seq=13071>. 접속일: 2016년 7월 11일.

었던 것이다.

대의민주주의 정치에서 국회의원과 공직자의 권력(권한)은 국민에게서 나온다. 부정부패와 이해충돌방지는 공직자 윤리의 문제이기도 하지만 근본적으로 대의민주주의 주인-대리인 원칙(principal-agent principle)의 문제이다. 주인은 대리인에게 권한을 위임하면서 주인을 위해 일을 할 것을 약속받고 - 예를 들어 국회의원 선서, 공무원 선서 - 그에 따른 보상을 약속하지만, 정보의 비대칭성으로 인해 대리인이 권한을 남용하는 경우가 발생하고 때로는 주인의 이익보다는 자신의 이익을 챙기게 되는 상황이 발생한다. 즉, 신뢰의 대상이 신뢰를 저버렸을 때 주인-대리인 관계는 실패하게 되고, 대의민주주의는 오작동(malfunction)하게 된다. 따라서 선출직이든 임명직이든 국민의 대리인인 공직자에게 부여한 권한과 역할을 기대에 넘게 행사하는 것이 문제이고, 이러한 권한의 남용을 제도적으로 방지하는 것이 민주주의 질을 높이는 중요한 과제이다.

이러한 민주주의의 오작동을 방지하기 위해 민주주의에서는 주기적 선거를 통해 대리인을 평가하고, 공직자는 법률의 규정을 만들어 규제하고 위반을 제재하며, 윤리 교육을 통해 도덕성과 청렴함을 강조하고 있다. 핵심은 대의민주주의가 잘 작동하기 위해서는 주인-대리인의 관계를 주기적으로 재확인하여 대리인이 주인과의 약속을 지키게 하고 - 즉, 자신이 아니라 주인을 위해 권한을 사용하게 하고 - 대리인이 국민으로부터 위임 받은 권한의 사용을 엄격히 통제하며 회피 및 제척 조항을 명확히 하여 권한의 사용을 제한하는 구정을 만들어 엄격히 시행해야 한다는 것이다. 따라서 대의민주주의에서 주인-대리인 관계의 실패 방지를 위한 최소한의 제어장치로서 ‘이해충돌방지’ 규정이 ‘87 민주화’ 30년에도 아직도 만들어지지 않은 것은 우리 민주주의의 심대한 결함이라고 할 수 있다.

국회는 김영란법 법안 심사 과정에서 김영란법 원안에 있던 공직자의 사촌 이내 친척이 사적 이해관계가 있는 직무를 할 경우 해당 업무에서 ‘제척’되도록 하는 규정을 삭제하였다. 그 이유는 “적용 대상이 너무 광범위”하고 새누리당의 “이해충돌 상황이 발생하면 내용을 신고하고 관련 업무에 대해 회피·제척하는 방식”과 더불어민주당의 “이해충돌 가능성 있는 공직자들의 사전신고제”의 방식의 차이 때문으로 알려져 있다.⁹⁾

하지만 이는 김영란법의 금품수수 적용 대상을 사립학교 교원과 언론인까지 확대하여 놓았기 때문에 발생하는 문제이므로 원안대로 김영란법의 적용 대상을 국회의원과 고위 공직자에 한정한다면 이해충돌 상황에 대한 내용 신고와 관련 업무 회피 및 제척이 충분히 가능하다. 이러한 김영란법 적용 대상의 제한은 민주주의의 주인-대리인 관계 원칙에도 부합한다. 언론인이 포함된 이유는 KBS 공무원에 포함되므로 다른 언론 기관을 함께

9) 허백운, “[국회의원 특권 이제 내려놓으세요 <2>] ‘이해충돌 방지 조항’ 뺀 당시 정무위 간사에 들어보니,” 서울신문, 2016년 7월 5일. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160705003003>. 접속일: 2016년 7월 11일.

끌어들인 측면이 없지 않다. 언론은 기존의 형법과 언론 자체의 자정 기능에 맡기는 것이 옳다.

“절대 권력은 절대 부패한다”는 액튼(Acton) 경의 명언은 언제나 유효하다. 즉, 부패의 근원이자 핵심인 국회의원과 정부 공무원의 부정부패와 권한 남용을 막기 위해서는 선출직과 임명직 공직자의 권력을 축소하는 노력이 선행되어야 하고 그와 함께 이들의 행동을 제어할 수 있는 뇌물수수의 범주와 그에 대한 처벌 규정, 자녀·친척 취업 청탁 제한과 인·허가 및 계약 금지의 규정 등 이해충돌방지 규정을 명확히 하여 김영란법에 추가로 포함되어야 한다.

유럽의회는 행위규범 가운데 이해충돌방지 규정(영어 번역, “Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest”)은 5쪽으로 명확히 규정되어 있고(<그림 1>), 독일 의회의 의원의 출판 등 행위규범(code of conduct)은 56쪽이나 된다(<그림 2>). 학계든 언론이든 다른 민주주의 절차에 대한 논의는 많지만 아직도 이해충돌방지 규정을 엄격히 규정하는 법률이 만들어지지 않았음은 부끄러운 일이다. 제대로 된 이해충돌방지 규정이 없는 우리의 국회, 민주주의 시스템은 성숙을 논할 자격조차 없다. 대법원 판결을 기다릴 것도 없다. 입법권은 국회에 있고, 국회는 자신의 임무만 열심히 다하면 된다.

<그림 1> Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest

Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest

Article 1

Guiding principles

In exercising their duties, Members of the European Parliament:

- (a) are guided by and observe the following general principles of conduct: disinterest, integrity, openness, diligence, honesty, accountability and respect for Parliament's reputation,
- (b) act solely in the public interest and refrain from obtaining or seeking to obtain any direct or indirect financial benefit or other reward.

Article 2

Main duties of Members

In exercising their duties, Members of the European Parliament shall:

- (a) not enter into any agreement to act or vote in the interest of any other legal or natural person that would compromise their voting freedom, as enshrined in Article 6 of the Act of 20 September 1976 concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage and Article 2 of the Statute for Members of the European Parliament,
- (b) not solicit, accept or receive any direct or indirect financial benefit or other reward in exchange for influencing, or voting on, legislation, motions for a resolution, written declarations or questions tabled in Parliament or any of its committees, and shall consciously seek to avoid any situation which might imply bribery or corruption.

Article 3

Conflicts of interest

1. A conflict of interest exists where a Member of the European Parliament has a personal interest that could improperly influence the performance of his or her duties as a Member. A conflict of interest does not exist where a Member benefits only as a member of the general public or of a broad class of persons.

<그림 2> Code of Conduct for Members of the German Bundestag



이해충돌방지 장치 마련을 위한 조언

황 성 옥

자유와 통일을 향한 변호사 연대 변호사

2016. 9. 28. 시행을 앞두고 있는 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 소위 ‘김영란’ 법은 원안대로 통과되지 못하였다. 김영란 법의 3대 핵심요소인 금품수수금지, 부정청탁금지, 이해충돌방지 중 이해충돌방지 관련 조항이 통째로 빠져버렸기 때문이다. 물론 다른 부분도 여러 부분 변형이 되어 통과되었지만, 곧이어 우리는 국회의원들의 친 인척 채용 행위 뉴스를 접하게 된다. 모두들 이러한 국회의원의 행위에 대해서 공분을 느꼈지만, 국회의원들은 죄송하긴 하지만, 법을 위반한 것은 아니다라고 변명하였다.

우리는 공직자에게 청렴성을 요구한다. 그 청렴성의 내용을 국민의 한 사람으로서 우리 헌법정신에 비추어 생각해보자. 기존에 형법에서 규율하는 자신의 직무와 관련하여 대가 성 있는 금품 혹은 유형 무형의 이익을 받고 공직을 수행하는 것을 금지하는 것은 당연 하다. 공직은 공공의 이익을 위해서 수행되어야하므로 특정인의 이익을 위해 그것도 금 품이 오간다는 것은 공공의 이익에 반하기 때문이다.

그러나 형법상 뇌물죄에 속하지 않으면 청렴성이 보장되는가.
문제는 여기서 시작된다.

우리 국민은 대가성이 없더라도 공정한 물을 침해하는 행위는 청렴성에 어긋난다고 본 다. 직무와 관련성이 없는 행위라고 무죄를 받아도 그것을 믿는 국민은 없다. 왜냐하면 청탁을 하고 이익을 제공했다면 제공하는 측에서는 직무관련성이 있다고 믿었거나 앞으 로 소위 ‘보험’을 든다는 개념으로 주었을 것이기 때문이다. 대가성이 없다는 말은 법률 가들의 형식논리라고 생각하는 것이 우리 국민의 솔직한 심정일 것이다.

그러나 죄형법정주의가 지배하는 현대문명 형법이론을 가지고 있는 대한민국에서 공직자 의 청렴성을 규율해서 형벌로써 처벌한다는 것은 법기술적으로 보통 어려운 일이 아니 다.

당장에 시행을 앞두고 있는 김영란 법 자체가 누더기가 되었다. 국회의원이 적용대상이 아니라고 할 수 없지만, 언론이 해석하는데로 국회의원이 사실상 빠져나가는 구조가 되 었고, 공직자가 아님에도 언론인이 포함되었다.

그런 의미에서 국민권익위안 이해충돌방지 법안을 다시 한 번 보자

“이해충돌”이란 공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다라고 규정하고 있고,

각 조문에서 ①공직자의 사적 이해관계 직무의 수행 금지, ②공직자의 직무 관련 외부활동 금지, ③직무관련자와의 거래 제한, ④가족 채용 제한, ⑤소속 공공기관 등과의 계약 체결 제한, ⑥예산의 부정사용 금지, ⑦공공기관의 물품과 직위 등의 사적사용 금지, ⑧직무상 비밀이용 금지 등을 구체적으로 규정하고 있다.

오히려 지금 논란이 되고 있는 부정청탁 및 금품수수보다 훨씬 더 간명하고 논란의 여지가 없다고 본다.

최근 논란이 되고 있는 여러 사건들의 본질은 바로 ‘갑’질이다. 이해충돌방지는 사실 내용을 뜯어보면 ‘갑’질 금지법이다. 물론 위 금지 조항만으로 공무원의 ‘갑’질 및 부정부패가 해소되지는 않을 것이나 그동안 법망을 벗어나 있던, 최소한 공무원의 직위가 사적용도로 사용되는 것만큼은 막을 수 있는 제도적 장치로 작용되고 있다.

한편으로 이해충돌방지 조문을 통째로 뺐다는 것은 부정청탁이나 금품수수는 기존의 형법에도 금지되어있고 또 그것의 금지를 받아들일 수도 있으나, 도저히 갑질 금지 만은 받아들일 수 없다는 기득권의 의도라고 해석할 수도 있지 않을까?

김영란 법도 그렇고 이해충돌방지법도 반대론자들은 그 대상이 너무 포괄적이고 모호하다는 것을 근거로 든다. 일면 타당성이 있다.

그렇다면, 이 법의 대상을 확 줄이면 어떨까. 소위 국회의원을 포함한 고위공직자에게만 그 적용범위를 한정하고, 그에 대해서 시행을 해 보는 것이다.

그래서 나라가 달라진다는 것이 느껴지면 점차 확대하는 것이다.

이해충돌방지법이나 부정청탁금지법이나 사실 당연한 내용을 담고 있다. 어찌 보면 윤리나 도덕의 문제이고 법의 문제는 아니지 않나라는 생각도 든다. 다만, 이러한 법이 나온다는 것은 그만큼 우리 사회에서 공직자가 갑 행세를 하고 있고 부패하다는 증거이고, 사회의 구조가 공무원과 공조직에 의해 휩쓸려 있다는 것을 반증하는 듯하다.

불필요한 공권력이 없다면, 즉 작은 정부였다면 이러한 논쟁도 없었을 듯하다는 점에서 씁쓸하면서도 법안의 필요성을 느낀다. 끝.

<MEMO>

[illegible]



서울시 중구 세종대로 14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>