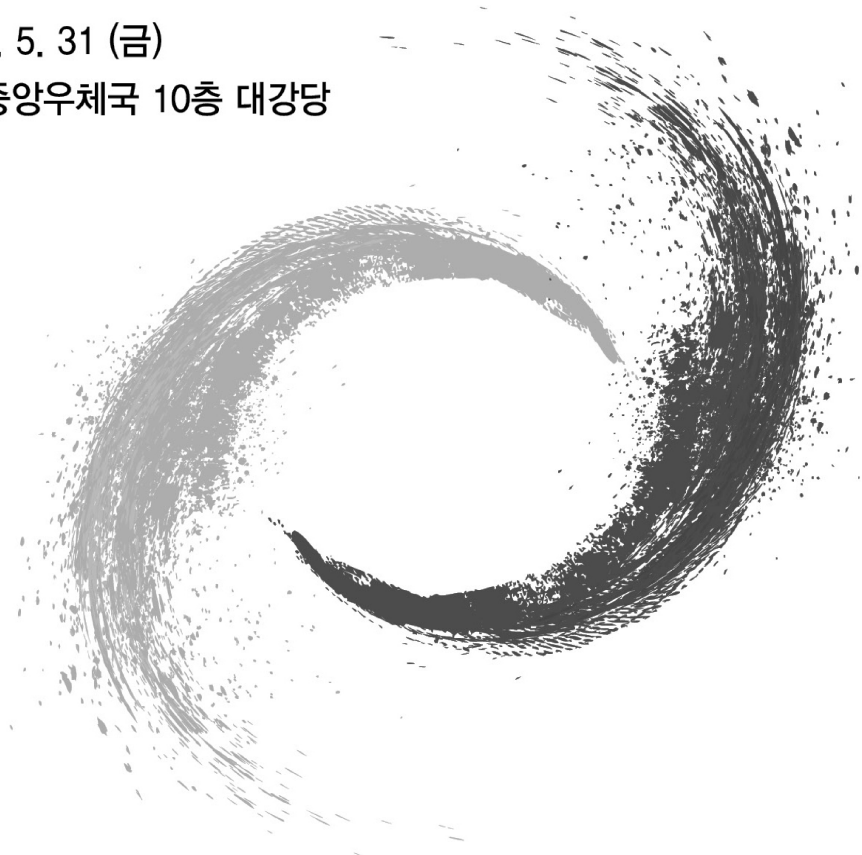


공직자 행동강령 시행 10년, 성과 및 과제 토론회

- ▶ 일시 : 2013. 5. 31 (금)
- ▶ 장소 : 서울중앙우체국 10층 대강당



국민권익위원회
고충처리·부패방지·행정심판



인사말씀

안녕하십니까.

국민권익위원회 위원장 이정보입니다.

바쁘신 일정에도 오늘 이 자리에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사드립니다.

이 자리는 공직자 행동강령 시행 10년간의 성과를 평가하고 공직사회의 윤리 기준을 한 단계 도약시키기 위한 방안에 대해 논의하고자 마련되었습니다. 10주년을 거창하게 기념하기 보다는 차분히 돌아보고 공직자의 윤리성과 청렴성을 높이기 위한 진지한 고민을 나눌 수 있는 자리가 되었으면 합니다.

공직자 행동강령은 10년 전 공직사회의 윤리의식을 획기적으로 전환해줄 것이라는 높은 기대 속에서 제정되었습니다. 행동강령의 시행으로 공직사회에 많은 변화가 있어 온 것도 사실입니다. 이러한 변화에는 이 자리에 참석해주신 각급 기관의 행동강령 책임관 여러분의 공이 크다고 생각합니다.

하지만 공직사회에 대한 국민들의 신뢰는 여전히 낮은 수준에 머물러 있습니다. 공직자들이 연루된 크고 작은 부패사건은 계속해서 발생하고 있으며, 최근에는 고위공직자의 성추행사건으로 공직자의 처신에 대한 국민들의 실망이 더해지고 있습니다. 또한 일부 기업의 ‘갑의 횡포’로 불리는 불공정한 업무 행태로 우리사회의 불공정함에 대한 국민들의 불신은 더욱 커지고도 있습니다.

지금 우리는 공직사회와 우리사회 전반에 대한 신뢰를 회복해야하는 전환기에 있습니다. 그러기 위해서는 기본을 다시 돌아봐야합니다.

공직자에게 주어진 권한은 국민을 위한 권한입니다. 공직자에게 진정한 ‘갑’은 국민이고 공직자는 ‘을’이어야 합니다. 행동강령은 이러한 원칙을 세우는 기본이 되어야 한다고 생각합니다.

공직자 행동강령은 두 가지 원리에 기초하고 있습니다.

첫 번째는 공직자는 공익과 사익이 상충하는 경우, 공익을 우선해야 한다는 것입니다. 두 번째는 직무관련자에게 우월적 지위를 이용하여 어떠한 형태의 부당한 요구를 하거나 영향력을 행사해서는 안 된다는 것입니다.

이러한 원칙이 바로 설 때에만 우리가 바라는 보다 공정하고 통합된 사회를 만들 수 있습니다.

이를 위해 공직자 행동강령은 본연의 기능을 강화하면서 공직자의 명실상부한 윤리기준으로 자리매김해야 합니다.

이러한 취지를 바탕으로 위원회는 공직자 행동강령을 전면 개편할 계획입니다. 업무수행 과정에서 무엇이 공직자로서 바람직한 행동일지 고민될 때 기준이 될 수 있는 매뉴얼로 구체화하고, 기관별·직급별 특성을 반영하여 맞춤형으로 전환하고자 합니다.

영국의 장관행동강령과 같은 고위공직자에 대한 별도 행위기준을 만드는 방안도 추진할 예정입니다.

현재 제정 추진 중인 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법」은 공직자 행동강령 상의 금지된 행위기준을 보다 강화하여 법으로 만든 것입니다. 양자간의 관계 속에서 공직윤리규범이 어떻게 발전해 나가야할지 전문가 여러분의 고견을 통해 행동강령의 새로운 발전의 계기로 삼고자 합니다.

독일의 철학자 한나 아렌트는 나치관료제가 악에 무감각해짐을 지적하면서 행정관료들이 자율을 잃게 되면 비판적 의식과 도덕적 책임감을 잃게 된다고 했습니다.

공직자 행동강령의 중요한 특성이 바로 자율적인 윤리기반 구축이라고 볼 수 있습니다. 기관별로 운영되고 있는 행동강령이 기관 특성을 반영하고 기관 구성원들의 공감대속에서 추진될 수 있도록 위원회는 적극적으로 지원해 나갈 계획입니다.

선진국일수록 공직윤리의 엄정함은 상상을 초월할 정도입니다.

금액이나 규모로 볼 때 우리가 보기에는 아주 사소한 일처럼 보일지라도, 선진국에서는 자신의 것이 아닌 것을 공적인 지위를 이용하여 부당하게 받거나 사용했을 때 엄정하게 처벌하여 부패발생의 가능성을 근원적으로 없애나가고 있습니다. 이렇듯 우리나라의 공직자 행동강령도 우리의 국격에 맞게 보다 강화할 필요가 있습니다.

또한 공직자 행동강령은 민간기업의 윤리강령 등 공직 외부에까지 영향을 미치기 때문에 행동강령의 새로운 도약은 우리사회 전반의 윤리수준을 높이는 초석이 될 것입니다.

국민의 신뢰를 회복하는 것은 우리 모두의 숙제입니다.

공직자가 국민의 신뢰를 회복하고, 기업이 고객의 신뢰를 회복하고, 우리사회에 만연해있는 불신을 극복하는 것이 우리사회를 보다 공정하고 통합된 사회로 도약시키는 길이라고 생각합니다.

그리스 신화의 ‘카산드라’는 신으로부터 예언의 능력을 받았으나 아무도 그 예언을 믿지 않을 것이라는 저주도 받았습니다. 카산드라는 트로이가 함락될 것이라고 예언 했지만 아무도 믿어주지 않았고, 결국 함락을 막아내지 못했습니다.

우리에게도 필요한 것이 바로 이러한 신뢰가 아닌가 다시 한 번 말씀드리고 싶습니다.

국민들이 공직자를 믿고 정부정책을 신뢰할 수 있을 때 우리가 원하는 희망의 새 시대를 열어갈 수 있을 것입니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 공직자 행동강령의 새로운 발전방안을 논의하는 의미 깊은 자리가 될 수 있도록 건설적인 비판과 고견을 부탁드립니다.

감사합니다.



PROGRAM

「공직자 행동강령 시행 10년, 성과 및 과제」
토론회 프로그램

개회사

14:00~14:02

02'

개회선언 및 국민의례

김세신
(행동강령과장)

14:02~14:07

05'

인사말씀

이성보
(국민권익위원회 위원장)

소개

14:07~14:17

10'

행동강령 운영성과 등 소개

행동강령과

참석자 소개

14:17~14:25

08'

사회자 진행(주요 참석자 소개)

박균성
(경희대 교수)

발제

14:25~14:45

20'

「공직자 행동강령」 성과평가 및
향후 발전방안

윤태범
(방통대 교수)

토론

14:45~15:45

60'

토론 : 4인

- 박흥식 대전대학교 교수
- 장용진 고려대학교 교수
- 이현수 건국대학교 교수
- 송영철 안전행정부 감사관

토론자
1인 각 15분

자유토론

15:46~16:00

15'

정리 및 질의응답

박균성
(경희대 교수)

폐회

16:00

폐회

김세신
(행동강령과장)

▶ 공직자 행동강령 주요 성과 소개	1
I. 공직자 행동강령 개요	3
II. 공직자 행동강령 시행 10년 주요 성과	10
III. 행동강령 시행 10주년 설문조사 결과	18
IV. 현안 과제 및 향후 추진계획	21
	- 행동강령과
▶ 공무원 행동강령 시행 10년의 성과 평가	
: 제정과 발전과정, 성과를 중심으로	23
	- 윤태범 (한국방송통신대 교수)
▶ 공직자 행동강령 발전방안	43
	- 박흥식 (대전대학교 교수)
▶ 외국의 공직자 행동강령 및 민간기업 윤리강령 분석, 우리나라 행동강령의 개선과제와 시사점	51
	- 장용진 (고려대학교 교수)
▶ 「부정청탁금지법(안)」과의 관계 및 「공무원행동강령」의 향후 운영방안	67
	- 이현수 (건국대학교 교수)
▶ 행동강령제도운영 우수기관의 사례 및 제안	83
	- 송영철 (안전행정부 감사관)



공직자 행동강령 주요 성과 소개

행동강령과

1. 개 요

□ 개념 및 특성

- 공직자가 직무수행과정에서 당면하게 되는 갈등상황에서 추구하여야 하는 바람직한 가치기준과 공직자가 준수하여야 할 행위기준을 구체적으로 제시한 규정

※ (법적근거) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제7조(공직자의 청렴의무), 제8조(공직자 행동강령)

- 규범성, 실천성, 자율성, 방향성, 예방지향성

규범성	▪ 공직자에게 기대되는 바람직한 가치판단이나 의사결정의 기준을 담고 있음
실천성	▪ 단순히 규범적 차원에만 머무는 것이 아니라 공직자들이 제대로 실천할 수 있을 때 행동강령이 지향하는 궁극적 목적을 달성할 수 있음
자율성	▪ 현실보다는 이상적인 상태를 지향하고 있어 강제적 실행에는 한계가 있기 때문에 자발적 수용과 자율적 실천에 기초하여 운영되고 있음
방향성	▪ 공직자의 바람직한 행동의 방향을 제시하는데 목적이 있음
예방지향성	▪ 사후적 처벌보다는 사전 예방적 기능을 주된 목적으로 한다는 예방지향성 등의 특성이 있음

□ 일반원칙

공직자의 청렴의무 (권익위법 제7조)	▪ 공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 집무를 하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니된다.
-------------------------	--

- **(법령준수·성실성)** 공무원은 법령을 성실하게 준수, 양심에 따라 직무에 충실하고 국민전체의 이익을 도모하여야 함
- **(친절공정성)** 공무원은 국민 전체의 봉사자로 국민 모두에 대하여 친절히 직무를 수행하여야 함
- **(청렴의무)** 공무원은 직무와 관련한 금품 수수 등 부정행위를 금지하여 스스로 공무원의 순수성, 직무행위의 불가매수성 및 공무원의 직무집행의 적정성을 보호해야 함
- **(품위유지)** 공무원의 품위손상행위는 본인은 물론 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 저하시킬 우려가 있으므로 공무원에게 직무 내외를 불문하고 공사부문 모두에 있어서 건실한 생활을 할 것을 요구

□ 주요내용

공정한 직무수행 (6개)	■ 공정한 직무수행을 해치는 저해지시에 대한 처리(제4조) ■ 이해관계 직무의 회피(제5조) ■ 특혜의 배제(제6조) ■ 예산의 목적 외 사용금지(제7조) ■ 정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리(제8조) ■ 인사 청탁 등의 금지(제9조)
부당이득 수수금지 (7개)	■ 이권 개입 등의 금지(제10조) ■ 직위의 사적 이용 금지(제10조의 2) ■ 알선·청탁 등의 금지(제11조) ■ 직무관련 정보를 이용한 거래 등의 제한(제12조) ■ 공용물의 사적 사용·수익의 금지(제13조) ■ 금품 등을 받는 행위의 제한(제14조) ■ 금품 등을 주는 행위의 금지(제14조의 2)
건전한 공직풍토 조성(3개)	■ 외부강의·회의 등의 신고(제15조) ■ 금전의 차용 금지 등(제16조) ■ 경조사 통지와 경조금품의 수수 제한 등(제17조)

2. 행동강령 연혁

□ 시행배경

○ 부패의 개념 및 부패방지 정책방향의 패러다임 전환

- 뇌물수수, 횡령 등 형법상의 범죄에 해당하는 전통적인 부패 뿐 아니라 불공정, 공익침해, 이익충돌, 연고온정주의까지도 부패로 인식
- 부패방지 정책 자체도 엄정한 적발·처벌의 사후 적발식의 대중적 정책이 아니라 사회 전반의 윤리의식 제고라는 사전예방적, 문화개선적 정책으로 패러다임 전환
 - ※ 공직사회 내부의 윤리적 역량을 실질적으로 제고하고자 하는 진지한 노력 없이 외부적 감시·감찰체계만 강화시키는 방식으로 대처해 온 결과 공직자들에 대한 국민적 신뢰를 효과적으로 향상시키지 못했다고 봄

○ 행동강령 제정은 공직사회의 윤리적 역량을 강화하고 자율적으로 부패에 대한 저항능력을 향상시키려는 윤리기반(Ethics Infra) 구축의 핵심

□ 제정의의

- 부패방지법('01. 7. 24.)이 제정되어 공직사회의 부패를 예방하고 깨끗하고 건전한 공직풍토의 조성을 위하여 공무원 행동강령을 제정하도록 함
 - 금품·향응 등을 받는 행위의 제한에 관한 사항, 직위를 이용한 인사관여·이권개입 등의 금지에 관한 사항 등 공무원이 지켜야할 행위기준을 마련
- 공직자가 스스로 부패를 통제할 수 있도록 무엇이 부패이고 어디까지가 괜찮은지 기준을 정립하였는데 의의가 있음
 - 공직자들의 건전한 가치관이나 윤리의식을 선언적·당위적으로 강조한 것이 아니라 무엇이 윤리적 행동에 저촉되는지를 구체적으로 제시, 실질적인 행위기준으로 기능

□ 공무원 행동강령

- 대통령령으로 행정부 소속 공무원(국가·지방공무원)에게 적용되는 「공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령」 제정·시행('03년), 이후 4차 개정을 거쳐 현재에 이름
- 헌법기관(법원, 헌재, 선관위/국회는 미제정)은 별도 규칙으로 행동강령을 제정, 소속 헌법기관의 공무원 대상으로 적용

※ <참고> 국회 행동강령 제정 추진 경과

- 대통령령으로 제정된 행동강령에 다양한 기관의 모든 특성을 반영하기 어려워 각급 기관은 그 범위 안에서 기관 특성에 맞게 기관별 행동강령을 제정·운영토록 함

※ 권익위법 제8조(공직자 행동강령) 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령, 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체 내부규정으로 정함

□ 공직유관단체 임직원 행동강령

- '04. 9. 부패방지위원회의 권고에 따라 404개 공직유관단체에서 「공직유관단체 임직원 행동강령」을 자율적으로 제정·시행해 오다가,
- 부패방지법에 시행 근거 마련('05년), '06년 이후 모든 공직유관단체가 내부규정(사규)으로 임직원 행동강령 제정·시행

□ 지방의회의원 행동강령

- 지방의회의원의 경우 당초 「공무원 행동강령」의 적용을 받아왔으나,
- 주민의 대표자라는 신분적 특수성을 반영하여 기존 행동강령에서 지방의회의원 부분을 분리하여 별도 대통령령으로 제정·시행('11년)

〈공직자 행동강령 연혁〉

공무원 행동강령	■ 「공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령」(대통령령) 제정·공포('03.2.18) ■ 중앙 및 지자체 「기관별 행동강령」 제정·시행('03.5.19.) ■ 법원 등 헌법기관 「공무원 행동규칙」 제정·시행('03.9.) ■ 「공무원 행동강령」(대통령령) 1차 개정('05.12.9.) * 위반행위 신고창구 확대, 알선·청탁 금지 및 외부강의 신고 등 보완 ■ 「공무원 행동강령」(대통령령) 2차 개정('08.2.29.) ■ 「공무원 행동강령」(대통령령) 3차 개정('08.11.5.) * 종교편향 금지 추가 ■ 「공무원 행동강령」(대통령령) 4차 개정('08.12.31) * 직무관련자 범위 확대, 이해관계 직무 범위 확대, 직위의 사적이용 금지 규정 신설 등
지방의회 의원 행동강령	■ 「지방의회의원 행동강령」 제정·공포('10.11.2.) ■ 「지방의회의원 행동강령」 시행('11.2.3.)
공직유관 단체	■ 부패방지위원회 권고에 의해 404개 공직유관단체에서 「임직원 행동강령」 자율적으로 제정·시행('04.9.14.) ■ 「부패방지법」에 공직유관단체 행동강령 제정 법적 근거 마련('05.7.21.) ■ 「부패방지법」 제8조에 근거하여 국가청렴위원회가 모든 공직유관단체에 공직자행동강령 제정·시행 권고('06.4.3.) ■ 563개 공직유관단체가 내부규정(사규)으로 『공직유관단체 임직원 행동강령』을 제정·시행('06.6.1.) ■ 806개 공직유관단체에서 「임직원 행동강령」 제정·시행('13.1. 현재)

[참고] 국회 행동강령 제정 추진 경과

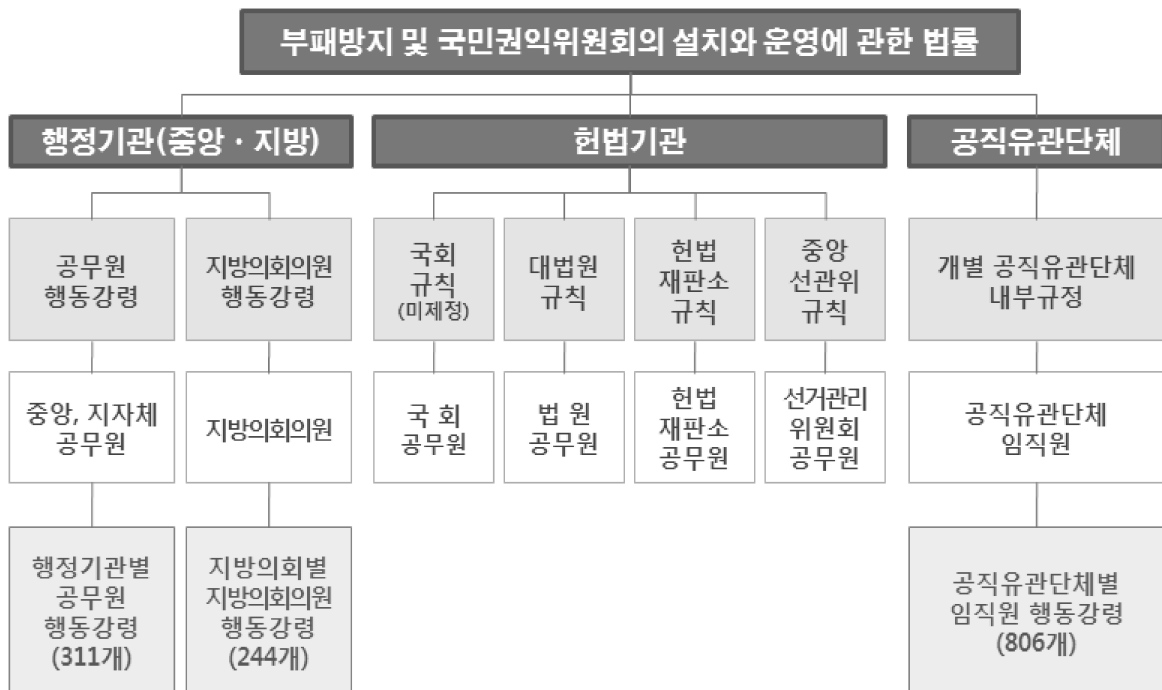
- 국회는 「국회규칙」으로 선언적 수준의 윤리강령 및 윤리실천 규범을 제정('91.5), 국회사무처 공무원은 지침으로 윤리강령('09.9)을 운영

구분	기관명	추진내용
'02 ~ '05	권익위 (구. 부방위)	○ 공무원 행동강령 제정·시행 권고 - (1차)공무원 행동강령 제정 권고(제일 12512-46, '02.7.22.) * 법사위 상정('02.11) → 16대 국회 임기만료로 폐기('04.5.29.) · 부패행위 이첩사건 조사 주체 이견으로 폐기 (운영위) 8인으로 구성된 조사위, (법사위 소위) '윤리특별위원회', (법사위 전체위원회) '부패행위 신고사항 조사위' 각각 주장 - (2차)공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령 통보(제일 12512-14, '03.2.20.) - (3차)공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령 제출(행강 12410-19, '03.8.20.) - (4차)공무원 행동강령 제정·시행요청(행동강령운영과-550, '05.4.13.)
'05	국회 사무처	○ 국회사무처('05.5.16.) - 국회의원의 경우 「국회법」 제14장 윤리심사와 징계관련규정, 국회의원 윤리강령, 국회의원윤리실천규범, 국회의원상호경조규약 등이 이에 제정·시행중이므로 국회행동강령의 적용대상에서 제외 계획임을 회신(행동강령운영과-550('05. 4. 13.)에 대한 회신)
'05 ~ '09	권익위 (구. 청렴위)	○ 공무원 행동강령 제정·시행 권고 - (5차)공무원 행동강령 제정·시행 권고(행동강령운영과-1530, '05.11.30.) - (6차)국회공무원 행동강령 제정 협조 요청(행동강령팀-2231, '07.9.3.) - (7차)공무원 행동강령 개정에 따른 협조 요청(행동강령과-312, '09.2.9.)
'09	권익위	○ 국회 행동강령 제정 관련 업무협의 - 일시 및 장소 : '09. 3. 3, 국회사무처 의정관 - 협의자 : 국회 사무처 기획조정실 및 위원회 관계자 - 협의내용 · 기존 윤리강령과 윤리실천 규범을 윤리규칙(대통령령 수준)으로 하고, · 부패방지 및 권익위법에 따른 제정임을 명시 · 공무원 행동강령 수준의 구체적 행위기준 제시 · '09. 3. 26. 세마나 개최 후 4월 중 운영위 제출 협의
'09 ~ '12	국회 사무처	○ 국회 사무처 운영위원회 상정('09.4.) → 의결지연 자동 폐기(18대 국회) * 당시 운영위 안건 과다로 심의대상에서 제외
'12	권익위	○ 공무원 행동강령 제정·시행 권고 - (8차)국회의원 및 국회 사무처 행동강령 제정 요청(행동강령과-2890, '12.8.13)

3. 행동강령 운영체계

- 권익위법에 따라 행정부소속 공무원은 대통령령으로 제정, 헌법기관은 자체규칙, 공직유관단체는 내부규정(사규)으로 제정·운영
- 권익위는 △행동강령의 시행·운영, 교육·홍보, △각급기관의 기관별 행동강령 심사 등 제·개정 관리, △위반행위 신고 접수·처리, △행동강령 운영 및 이행실태 점검 등 총괄적 기능 수행
- 각급기관은 △행동강령책임관 지정, △클린신고센터 설치를 통한 위반행위 신고 접수·처리, △금품 등 반환, △교육·상담 등 기관별 행동강령 제정·운영

〈공직자 행동강령 운영체계〉



1. 총 평

- '03. 5. 시행 이후, 공직사회의 공정한 직무환경과 청렴문화를 선도하는 제도로 정착
 - 「국가공무원법」 등에 명기된 청렴의 의무 등이 구체성을 결여한 것과 달리 「공무원 행동강령」은 16개 금지조항을 제시하여 공직자의 부당행위에 대한 예방성을 강화하고 공직사회의 청렴도 향상에 기여
 - 우리 사회에 '정(情)'이란 미명하에 관행적으로 이루어지던 접대 및 경조금품 제공 등에 대한 명확한 기준을 제시함으로써 공직자의 의식 전환의 계기로 작용
- 공직사회의 경계효과(Warning effect) 상승으로 예방성 강화
 - 접대·경조금품 제공, 외부강의 대가 등에 대한 명확한 기준을 제시하여 공직자들이 자율적으로 윤리적 행동을 할 수 있는 기준을 제공하였고,
 - 행동강령 위반행위 신고사건 조사 및 운영실태 점검 등을 통해 예산의 목적외 사용, 업무추진비 사적사용, 차등수수 등 관행적 업무행태 개선에 기여
- 하지만, 공직자 행동강령이 실제 일어나는 부패에 대응하지 못하여, 공직사회의 부패근절에 효과적으로 기능하지 못하고 있다는 한계와 함께
 - 국민기대수준 상승과 공직환경 변화에 따라 10년 전에 제정된 현행 규정 자체의 한계도 지적됨

2. 제도정비

□ 행동강령 개정

○ 행동강령의 적용력 강화를 위해 4차례에 걸쳐 개정

- ※ (1차, '05.12.) 위반행위 신고창구 확대, 알선·청탁 금지 및 외부강의 신고 등 보완, (3차, '08.11.) 종교편향금지 추가, (4차, '08.12.) 직무관련자 범위 확대, 직위의 사적 이용 금지규정 신설

□ 세부 행위기준 마련·시달

○ 언론 등에서 이슈화되는 사례를 분석하여 시의성 있는 행위기준을 마련·시달

■ 골프 및 사행성 오락 관련 공직자 행위기준에 대한 지침('06. 3.)

- 모든 공직자는 직무관련자와 골프를 같이 하여서는 아니되며 부득이한 경우 사전보고 또는 사후보고 하여야 함

■ 외국업체 간 계약업무 행위기준('09. 6.)

- 공공기관이 외국업체와 구매·공사 등의 계약 체결 시 발생할 부패행위를 차단하기 위해 특화된 행위기준 마련

■ 공무원 외부강의·강연 대가 상한기준('12. 5.)

- 공무원이 외부강의·강연시 과도한 대가를 수령하는 행위를 차단하기 위해 중앙공무원교육원 지급 수준으로 대가기준 마련

□ 지방의회의원 행동강령 제정

○ 지방의회의원의 비윤리적 행위의 차단을 위해 선출직 지방의회의원에게 적용되는 「지방의회의원 행동강령」 제정('10.11.), 시행('11.2)

○ 지방의회의원 행동강령 조례 제정 지원

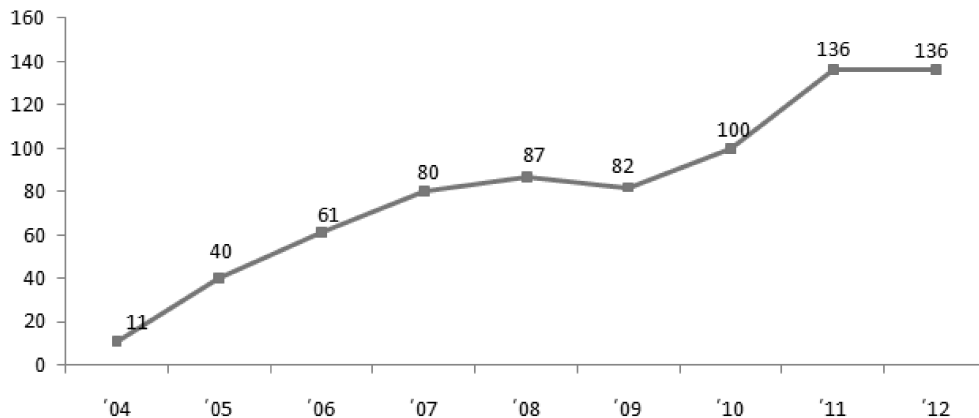
- 권역별 세미나, 지역 반부패시민단체 간담회, 조례제정 컨설팅 등 실시

- ※ '13. 5. 현재 충북 진천군 등 17개 기초지자체 의회에서 의회별 행동강령 조례 제정

3. 위반자 신고 조사 등

□ 위원회로 접수된 행동강령 위반 신고사건의 처리실적은 행동강령 시행 이후 총 762건으로 매년 증가하는 추세 보임

○ 행동강령 위반 유형은 주로 예산의 목적외 사용, 금품 등 수수, 경조금품 수수, 공용물의 사적 사용 등임



(단위 : 명)

구 분	합 계	예산의 목적외사용 (제7조)	공용물의 사적사용 (제13조)	금품등 수수(收受) (제14조)	경조금품 위반 (제17조)	기 타
계	2,746	2,008	19	503	54	162
'04	6	-	-	5	1	-
'05	213	-	2	204	6	1
'06	44	10	1	29	-	4
'07	47	9	2	26	-	10
'08	71	42	6	18	-	5
'09	154	113	2	26	3	10
'10	1,935	1,685*	2	165**	19	64
'11	156	93	1	15	2	45
'12	120	56	3	15	23	23

* '10년 제7조 위반(1,685명) : 서울시 △△·○○구 초과근무수당(1,238명), ○○시(106명) 및 ○○차량등록사업소 출장비(89명), ○○대 학위복 대여(90명), ○○시 전산소모품 구매(55명) 등

** '10년 제14조 위반(165명) : 법인카드사 해외여행지원 수수(156명, 54개 기관) 포함

- 각급 기관에서 위원회로부터 행동강령 위반자로 통보받은 자에 대해 조치한 내역을 보면 건책 이상의 징계처분은 103명으로 낮은 비율임

(단위 : 명)

구 분	합 계	파면	해임	정직	감봉	건책	주의 경고	기타*	진행중
계	2,746	4	4	6	27	62	927	1,711	5
'04	6	-	-	1	2	-	3	-	
'05	213	-	-	2	1	3	204	3	
'06	44	1	-	-	2	4	29	8	
'07	47	1	2	1	4	8	20	11	
'08	71	-	-	1	3	10	33	24	-
'09	154	-	-	1	3	7	128	15	-
'10	1,935	-	1	-	8	12	346	1,568	-
'11	156	-	-	-	4	12	106	33	1
'12	120	2	1	-	-	6	58	49	4

* 기타 : 훈계 등

- 위원회는 행동강령에서 규정한 금품수수 금지, 특혜제공 등 제반 행위기준 준수여부에 대한 행동강령 운영 및 이행실태 점검

- 설·추석 명절, 연말연시, 5월 스승의날 등 주요 취약시기와 청렴도 하위기관 등 취약기관을 대상으로 '05년부터 총 50회 점검 실시

- 유사사례가 발생하지 않도록 해당기관에 문제점 개선을 개선책 마련과 함께 징계·환수 등 필요한 조치를 하도록 통보하고 있음

(단위 : 회, 명, 만원)

구 분		계	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
점검횟수		50	3	3	7	3	6	7	12	9
조치 결과	신분상	590	13	11	49	36	31	76	110	286
	재산상	54,857	－		32,543	678	5,527	9,268	839	6,364

주요 행동강령 위반 사례

■ 공무원들의 시간외근무수당 부당 수령

- 모 광역자치단체 ○○사업소 과적단속 공무원 19명은 시간외근무를 실제로는 하지 않았음에도, 개인별 인사시스템 아이디와 비밀번호를 공유한 후 순번을 정해 야간 및 휴일근무시간을 대리 등록하여 최대 월지급액을 받는 방식으로 시간외근무수당 640여만원을 부당하게 수령

■ 제약업체 관계자로부터 골프접대

- 제약회사 이사와 직원이 甲국립병원에 자기 회사의 의약품을 납품할 목적으로 이 병원 소속 전문의 2명에게 주말에 골프를 제안하자, 전문의 2명은 수도권 소재 乙골프장에서 위 업체 관계자 2명을 만나 함께 골프를 치고 업체관계자가 골프비용을 지불

■ 공무원의 직무관련자로부터 해외여행 수수

- 모 광역자치단체 계약직 A주무관은 글로벌 패션브랜드 육성업무를 추진하면서, 관련 사업을 위탁받아 수행 중인 산하기관과 계약을 체결한 민간업체에 해외 패션쇼 참석을 위한 초청장 및 여행경비 부담을 요구하고,
- 마치 행사 주최 측이 직접 초청 및 경비를 부담해준 것처럼 허위 공무국의 여행심사를 받아 자신과 직근 상사의 해외여행비로 총6백4십여만원을 수수함

■ 교장이 자기 자녀를 직원으로 특채

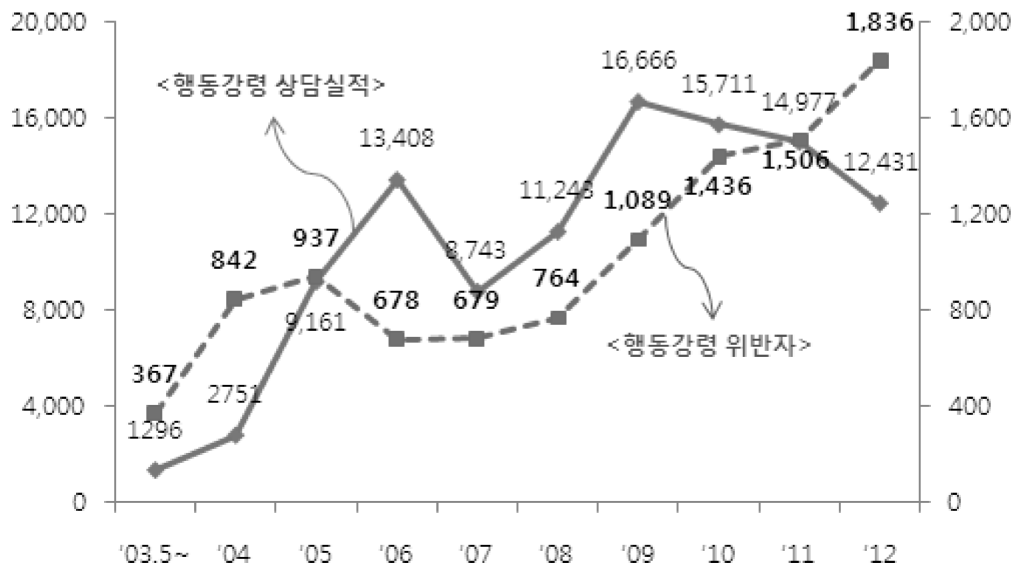
- 모 초등학교 A교장은 학교 회계직 과학실험보조원 1명을 채용하는 계획을 수립하는 과정에서 교감, 교무부장, 행정실장 등으로부터 관련 규정에 따라 공개 채용의 절차에 따라서 처리할 것을 여러 차례 건의 받았음에도 이를 묵살하고 비공개 특별채용 계획을 확정하여 단독으로 응시한 자신의 자녀를 과학 실험보조원으로 특채함

■ 지자체 부군수의 담당공무원 알선·청탁

- 모 기초자치단체 A부군수는 고등학교 동창B로부터 받은 인·허가신청 민원 서류를 인·허가과장에게 건네주며 잘 처리하도록 지시하였고,
- 인허가과로부터 허가요건 등에 대해 법적인 검토를 지시하여 보고받은 후 집무실로 자신의 동창B를 불러 직원들을 통해 직접 설명하게 하였으며,
- 위 인·허가신청이 서류미비로 반려되자, 부하직원을 통해 동창B의 민원을 재접수를 강제하고 관련 위원회 심의에 상정토록 부당한 지시를 함

4. 각급기관의 행동강령 운영실태

- 현재 '13. 5. 공무원 행동강령의 적용을 받는 공공기관은 1,361개 기관 (행정기관 311개, 지방의회 244개, 공직유관단체 806개)의 총 160만여명임
- 행동강령 시행 이후 발생한 행동강령 위반자는 총 10,134명으로 '06년 이후 지속적으로 증가하고 있음
- 반면, 공직자들의 행동강령 위반여부에 대한 상담실적은 '09년 이후 하락하는 추세 보임

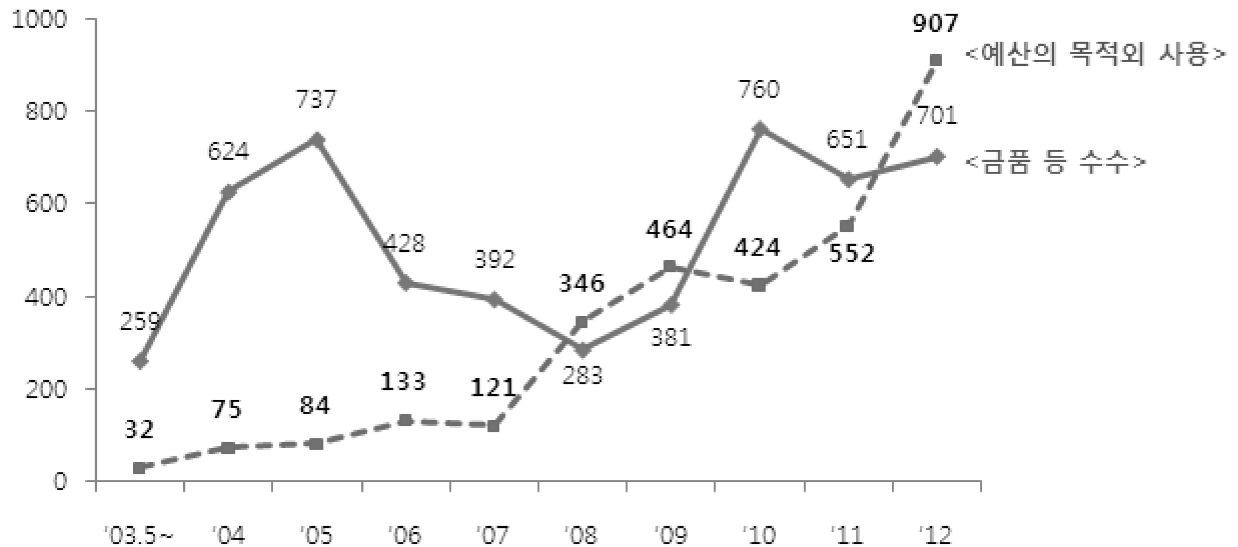


- 기관유형별로는 교육자치단체의 위반자수(4,079명, 40%)가 가장 많음
(단위: 명)

구 분	계	'03.5~	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
계	10,134	367	842	937	678	679	764	1,089	1,436	1,506	1,836
중앙부처	3,521	182	304	351	335	314	271	410	447	409	498
광역자치	701	27	54	70	79	72	27	24	90	126	132
기초자치	1,833	102	256	161	137	161	84	154	200	310	268
교육자치	4,079	56	228	355	127	132	382	501	699	661	938

- 위반유형별로는 '금품 등 수수'(5,216명, 51%)가 가장 많으며, '예산의 목적외 사용'(3,138명, 30%), '알선·청탁, 이권개입'(441명, 4%) 순으로 나타남

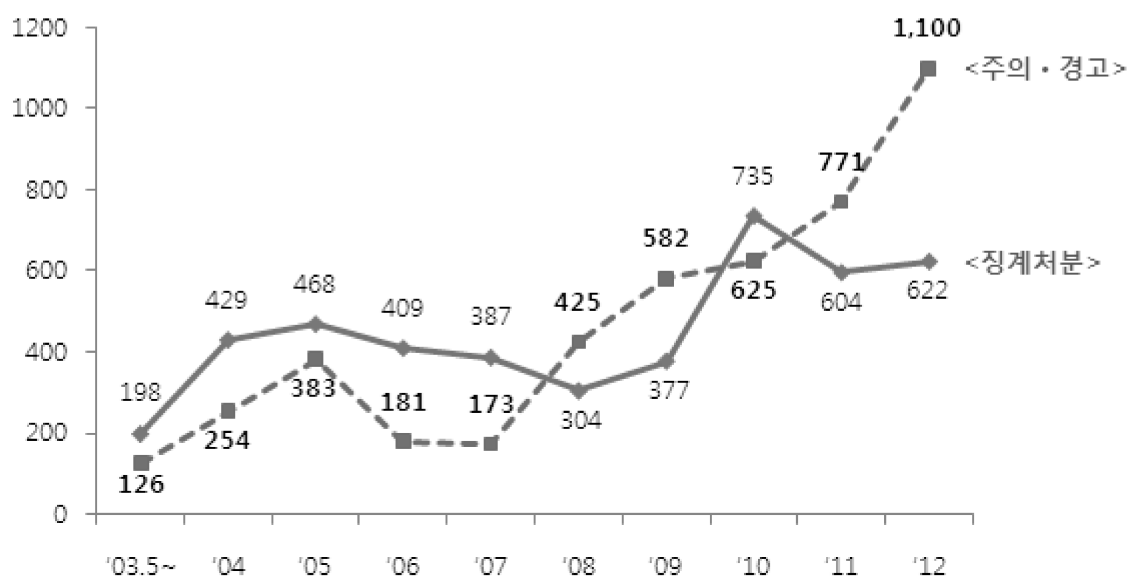
※ 특히 '예산의 목적외 사용'은 '04년 75건(8.0%)에서 '12년 907건(49.0%)으로 위반 비율이 크게 증가함



(단위 : 명)

구 분	계	'03.5~	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
계	10,134	367	842	937	678	679	764	1,089	1,436	1,506	1,836
금품등 수수	5,216	259	624	737	428	392	283	381	760	651	701
예산의 목적 외 사용	3,138	32	75	84	133	121	346	464	424	552	907
알선, 청탁, 이권개입	441	21	53	31	20	37	17	70	63	80	49
공용물 사적사용	403	29	45	28	21	16	21	60	49	79	55
외부강의 신고의무 위반	329	5	4	9	6	36	72	65	50	52	30
금전차용의 금지 위반	116	-	1	3	15	7	6	30	21	15	18
공정한 직무수행 저해	92	-	1	3	4	39	3	8	9	17	8
경조사 통지, 경조 금품	84	7	11	15	7	6	5	2	9	4	18
기타	315	14	28	27	44	25	11	9	51	56	50

- 행동강령 위반자 중 견책 이상의 징계를 받은 자는 전체 위반자의 44%(4,533명)로 정제되고 있는 반면, 주의·경고 받은 자는 '07년 이후 지속적으로 증가하고 있음



(단위 : 명)

구 분		계	'03.5~	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
계		10,134	367	842	937	678	679	764	1,089	1,436	1,506	1,836
징계처분	소계	4,533	198	429	468	409	387	304	377	735	604	622
	파면	734	27	63	52	65	74	56	92	130	97	78
	해임	519	18	42	53	54	61	63	48	74	61	45
	강등	29	-	-	-	-	-	-	-	4	8	17
	정직	946	52	81	123	73	77	55	79	150	123	133
	감봉	1,054	45	114	98	108	78	60	67	179	152	153
	견책	1,251	56	129	142	109	97	70	91	198	163	196
주의·경고		4,620	126	254	383	181	173	425	582	625	771	1,100
기타(인사조치·훈계 등)		926	43	159	86	88	114	34	128	72	108	94
진행중		55	-	-	-	-	5	1	2	4	23	20

III

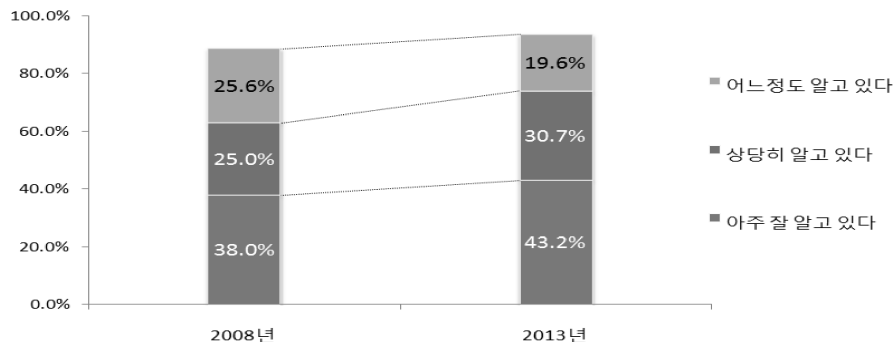
행동강령 시행 10주년 설문조사 결과

<조사개요>

- 조사대상 : 742개 기관의 2,338명의 공직자
- 조사기간 : 2013 .4. 8.~4. 19.
- 조사방법 : 설문지 통한 서면조사
- 조사기관 : 국민권익위원회

□ 공직자 행동강령에 대한 인식

- 전체 응답자의 **93.5%**가 공직자 행동강령을 ‘어느정도 이상 알고있다’고 응답, ’08년도(88.6%) 보다 인지도가 향상됨

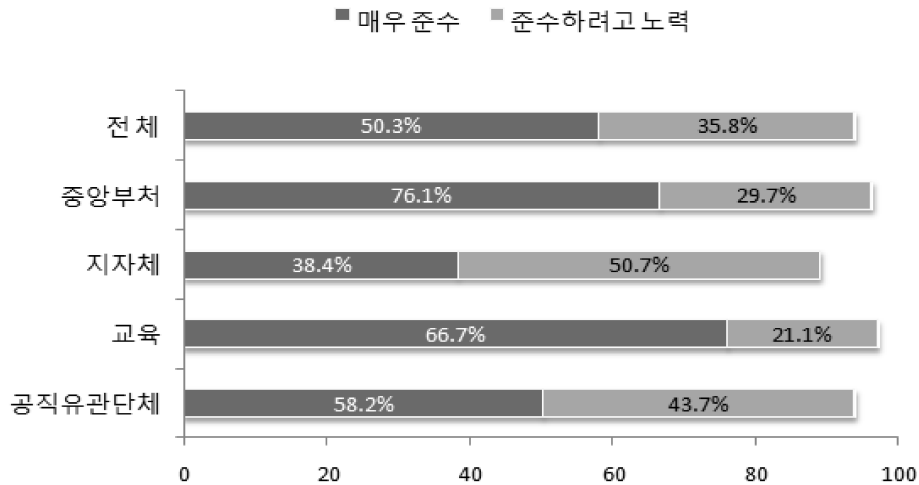


- 행동강령 시행이 공직자의 직무행태를 변화시켰다는 응답이 **87.0%**로 긍정적 인식이 높으며,
 - 행위기준 중에서는 ‘금품수수 금지’(87.1%) 규정의 영향이 컸다고 응답
 - ※ 가장 낮게 나타난 것은 ‘경조사 통지와 경조금품의 수수제한’(77.0%)으로 나타남
 - 근무기간이 길수록, 직급이 높을수록 행동강령이 공직자 직무수행에 미치는 영향이 크다고 평가

기관유형별	교육청 (92.4%)	>	중앙부처 (91.8%)	>	공직유관단체 (87.5%)	>	지자체 (78.6%)
근무기간	20년 이상 (90.6%)	>	10~20년 (80.9%)	>	5~10년 (73.0%)	>	5년 미만 (68.9%)
직 급	국장, 본부장 이상 (95.4%)	>	과장, 부·처장 (93.7%)	>	그 이하 (85.6%)		

- 전체 응답자의 **94.0%**가 소속 직원들이 공직자 행동강령을 잘 준수하고 있다고 응답, '08년도(76.3%) 보다 긍정적 평가가 증가함

※ 행동강령 준수여부에 대해서도 지방자치단체에서 평가가 낮게 나타남(89.1%)



□ 공직자 행동강령 내용

- '경조사' 관련 행위기준이 가장 안 지켜지고(19.7%), 행위기준의 수정(13.2%), 구체화(10.4%) 필요성이 가장 높은 것으로 평가됨

- 현행보다 강화가 필요한 규정으로는 '금품수수 금지'(10.3%), '인사청탁 금지'(5.3%)가 높게 나타남

미준수 규정 상위 4순위	경조사 (19.7%)	>	정치인 (13.4%)	>	공정한 직무수행 저해지시 처리 (8.6%)	>	인사청탁 (8.5%)
수정필요 규정 상위 4순위	경조사 (13.2%)	>	공정한 직무수행 저해지시 처리 (3.9%)	>	금전차용 (2.4%)	>	정치인 (2.4%)
강화필요 규정 상위 4순위	금품 수수 (10.3%)	>	인사청탁 (5.3%)	>	정치인 (5.0%)	>	공정한 직무수행 저해지시 처리 (2.4%)

- 직무관련자로부터 음식물·편의수수 상한선과 관련하여 3만원 이내의 현재 규정을 유지해야 한다(57.1%), 현행보다 낮추거나 일절 불허해야 한다(16.0%)는 의견이 많았으며,

- 경조금품 상한선과 관련하여 직무관련자와 직무관련자가 아닌 자 모두로부터의 5만원 이내의 현재 규정을 유지해야 한다는 의견(74.6%)이 높게 나타남

※ 직무관련자로부터 경조금품 수수를 금지하자는 의견은 14%로 나타남

- 공무원과 직무관련자 간 재정보증금지규정 신설이 필요하다는 의견이 61.1%로 높게 나타났으며,

- 외부강의·회의 등에 대한 신고시 개인의 전문성에 기인한 외부강의 까지 신고범위를 확대해야 한다는 의견이 76.4%로 높게 나타남

□ 공직자 행동강령 정책 운영

- 고위공직자에게 보다 강화된 행위기준을 적용해야한다는 의견이 70%로 높게 나타남

근무기간	5년 미만 (77.5%)	>	5년~10년 (76.7%)	>	10년~20년 (72.9%)	>	20년 이상 (68.4%)
직 급	과장, 부·처장 이하 (70.4%)	>	과장, 부·처장 이상 (69.9%)	>	국장, 본부장 이상 (63.9%)		

- 행동강령의 규범성 및 실천성 제고를 위하여 구체적 해석지침 마련이 필요하다는 의견(46.7%)이 가장 높으며, 교육강화(20.7%), 징계양정기준 마련(17.0%) 순으로 나타남

주요 의견

- 고위공직자에게 행동강령을 엄격히 적용하고 수시 점검이 필요
- 추상적인 내용 해석 어려움, 각 규정에 대한 구체화된 지침·매뉴얼이 필요
- 행동강령에 금지규정만 둘 것이 아니라 바람직한 행위를 열거, 동기부여 필요
- 법령상 공무원에 준하는 업무를 수행하는 사람에게도 적용 근거 마련 필요
- 기관 특성이 반영되고 적절한 자율성을 보장하는 제도의 운영이 필요

□ 행동강령 제도 및 운영체계 개편

- 10년간 시행과정에서 제기되는 제도상 한계, 행동강령 위반행위 다수 발생분야, 공직자들이 행위기준에 대한 구체화 등 보완이 필요하다고 인식하는 분야 등에 대한 심층분석
 - ※ 행동강령이 현실과 괴리되고, 공직자들에게 내면화 되지 못하여 실제 일어나는 부패에 대응하지 못하고 있다는 한계 지적
- 이를 바탕으로 행동강령 개정 및 세부 해석지침 마련 등 운영체계 개편 추진

□ 기관별 행동강령 운영 지원 방안 마련

- 위원회의 「공무원 행동강령」에 따른 각급 기관의 기관별 행동강령의 운영이 실질적으로는 각급기관의 윤리수준을 나타내는 것으로 이에 대한 보다 실질적인 지원·관리가 요구됨
- 기관별, 분야별 특성을 반영하여 맞춤형으로 전환 필요
 - ※ 외교관 행동강령, 교원 행동강령 등 분야별 행동강령 표준안 마련

□ 부정청탁금지법 제정 추진에 따른 행동강령 발전방안 모색

- 현재 제정 추진 중인 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법」은 행동강령상의 주요 금지된 행위기준을 법으로 강화한 것으로 양자간의 관계속에서 공직윤리규범의 종합적인 발전방안 모색 필요
- 공직윤리 법체계 정비라는 큰 틀에서 공무원 행동강령을 보다 발전시킬 수 있는 방안 모색 필요

공무원 행동강령 시행 10년의 성과 평가

: 제정과 발전과정, 성과를 중심으로

■ 한국방송통신대
윤 태 범 교수

공무원 행동강령 시행 10년의 성과 평가

: 제정과 발전과정, 성과를 중심으로

윤 태 범(한국방송통신대)

1 서론

- 공직자는 국가 운영의 핵심적인 축을 담당하는 주체로서, 누구보다도 높은 수준의 윤리성을 확보하고 있어야 함.
 - 공직자의 윤리 수준이 곧 그 나라의 윤리수준이라고 할 정도로 바로미터로서 작용하고 있다고 할 수 있음
- 공직자 윤리 확보를 위한 세계 각국의 주요 국정과제로의 강조
 - 이 때문에 우리나라는 물론이고 대부분의 선진국들은 국정 운영에 있어서 공직자의 윤리 확보를 최우선 과제의 하나로 추진하여 왔음
 - 미국의 대통령이 취임하면서 첫 번째 서명하는 문서의 상당 부분이 공직자의 윤리와 관련한 Executive Order임이 이를 말해줌
- 공직자의 윤리 확보를 위한 다양한 노력과 행동강령의 활용
 - 공직자의 윤리를 확보하기 위한 다양한 방법들이 활용되고 있는데, 가장 대표적인 것의 하나로서 공무원 행동강령이 활용되고 있음
 - 공무원 행동강령은 국민의 공복으로서 공무원에게 기대되는 바람직한 행동의 기준을 구체화한 것으로서, 이를 통하여 공직자 윤리의 근간이 마련될 수 있을 것임
- 공무원 행동강령 제정 10년. 제정의 배경과 발전과정, 과제의 논의
 - 우리나라도 정부 수립 이후 다양한 명칭과 내용을 가진 강령을 제정, 활용하여 왔지만, 선언적, 구호적 수준에 그친 경우가 대부분이었음
 - 2003년 제정된 공무원 행동강령은 공직자의 윤리적 행동에 대한 명확한 기준과 내용을 제시한 사실상 최초의 행동강령이라고 할 수 있음
 - 공무원 행동강령 제정과 시행 10년을 맞이하여, 공무원 행동강령의 제정배경과 발전과정, 성과를 돌아보고, 이를 통하여 앞으로 풀어야 할 숙제를 정리해보는 것은 매우 의미가 있을 것임

2] 공무원 행동강령 제정의 의의

1. 공무원 행동강령의 의미

1) 강령의 의미와 속성

○ '강령(code)'의 의미

- 일반적으로 ‘특정한 조직이나 전문가 집단(예를 들어서 의사, 변호사, 회계사, 공무원 등)이 지향해야 할 바람직스러운 가치를 명문화한 것’으로서, 이들 집단들의 열망이나 혹은 행동방향에 대한 안내의 집합체
- ‘공무원 행동강령’은 국민의 신탁을 받는 전문가 집단의 구성원으로서 공직자가 준수하여야 할 바람직한 행동의 준거 ‘라고 할 수 있음
- 특히 공무원의 정체성은 ‘국민’으로부터 확보된다는 점에서, 행동강령의 구체적인 내용과 기준은 공직자에 대한 국민의 기대 관점에서 논의됨

○ 웹스터(Webster) 사전에 의한 강령의 정의는 다음과 같음.

- 문서화된 법의 집합체
- 도덕적으로 엮여져있는 규칙의 체계 혹은 집합체
- 의미있는 의사소통을 위한 상징체계

○ 행동강령의 기본적 성격

- 강령은 기본적으로 공무원들이 직무의 수행과정에서 기대되는 바람직한 “선”을 행하고, 그렇지 않은 “악”을 피할 수 있도록 도와주는 안내자의 역할을 수행함.
- 즉 강령을 통하여 무엇이 공무원에게 필요한 행동이며, 어떠한 행동을 하지 말아야 할 것인가를 말해주기 때문임.

- 규범성(표준행위의 준칙)
- 실천성
- 자율성
- 가이드라인(지침)
- 전문성
- 예방 지향성

2) 강령의 유형

○ 강령의 규범성과 실천성

- 강령은 속성상 규범성과 실천성을 모두 지니고 있다는 점에서,
- 이러한 속성을 기준으로 강령은 다음과 같이 크게 3가지로 유형화하기도 함. 물론 현재 우리가 대통령령으로 제정·운영하고 있는 강령은 이 중에서 ‘행동강령’에 해당됨.

○ 강령의 유형

- 윤리강령(code of ethics) : 조직의 내부 구성원들이 기본적으로 지향해야 할 가치를 담은 윤리지침
- 행동강령(code of conduct) : 윤리강령을 보다 구체화하여, 가치별로 구체화되고 세분화된 내용과 절차를 담고 있어서, 구체적인 행동의 표준으로 작용함
- 실천 강령(code of practice) : 행동강령을 보다 구체화한 것으로서, 가치의 표현을 넘어서, 특정 영역 혹은 행위와 관련하여 공무원들이 따라야 하는 표준화된 구체적인 기준과 절차 등을 명료하게 규정하고 있음

○ 강령의 현실에의 적용

- 윤리관리는 체계상 ‘윤리강령-행동강령-실천강령-윤리법’의 단계로 구조화된다는 점에서,
- 표준적 형태의 행동강령이 실질적인 직무수행에 적절하게 활용되기 위해서는 기관과 직무 특성을 충분히 반영한 실천강령의 형태(일반적으로 기관별 매뉴얼의 형태로 구성, 활용)로 구체화되어야 하며,
- 행동강령중 강한 법적 구속력의 적용에 대한 사회적 공감대가 형성된 경우 ‘윤리법’에 규정되는데, 국민권익위원회가 추진중인 ‘부정청탁방지법’이 윤리법의 한 형태라고 할 수 있음

2. 공무원 행동강령 제정의 의의

- 2003년 공무원 행동강령의 제정으로 비로소 공직자에게 요구되는 바람직한 윤리적 행동의 내용과 기준이 구체화되었는데, 단순한 강령 제정 이상의 의미를 담고 있음. 공무원 행동강령 제정의 의미를 정리하면 다음과 같음

- ① 선언적 수준에 그쳤던 기존 공무원 윤리 관련 규정의 구체화
 - 국가공무원법중‘공무원 선서’(1963. 6. 1)
 - 공무원의 신조’(대통령훈령, 1969. 12. 26)
 - 공무원 윤리현장’(대통령훈령, 1980. 12. 29)
 - 공무원윤리현장실천강령’(총리훈령, 1982. 11. 1.)
- ③ 공직윤리 관리 및 제고를 위한 체계적 접근의 시도
 - 공직윤리법 - 공무원 행동강령의 공직윤리관리 관련 규정의 체계화
 - 공직윤리 관리를 위한 구체적 방향과 내용, 관리방식의 제시
- ③ 공무원 윤리의 발전을 위한 기반 역할
 - 공직윤리의 핵심인 ‘이해충돌의 방지’의 구체화 및 제도적 확산 기반
- ④ 기존 공직자윤리법 등의 미비점의 제도적 보완
 - 공직자 재산 등록 및 퇴직후 취업제한에 그쳤던 기존 공직자윤리법의 미비점 극복

3 **공무원 행동강령의 제정 배경과 준비 과정**

- 2003년 공무원 행동강령이 제정되기 수년전부터 행동강령 제정과 관련한 연구와 논의가 진행되었음. 이것은 이후 공무원 행동강령 제정의 이론적 기반으로 활용될 수 있었음.
- 하나의 제도가 만들어지기 위해서는 많은 준비가 필요한데, 공무원 행동강령도 이와 같은 준비과정을 거쳐서 제정되었음. 그리고 제정 이후에도 지속적인 변화의 과정을 거쳐서 현재의 상태까지 이르렀음
- 행동강령이 제정되고, 발전하는 과정도 제도의 의미있는 성과의 일부라는 점에서, 여기에서는 준비과정과 논의과정, 그리고 제정 이후의 발전과정을 간략하게 정리하였음

1. 강령 제정을 위한 준비 : 관련 연구의 수행

- 1999. 5. 국무조정실 ‘공직자 윤리규범 및 국민의식 개선 연구’ 시행
 - 공직윤리 관리의 핵심으로서 이해충돌의 방지 개념 논의

- 공직자 윤리규범 실태분석과 문제점
- 외국의 공직자 윤리 관리를 위한 각종 강령, 법과 제도의 분석
- 공직자 표준행동강령 제정 방안 및 주요 내용 제시
- 성실한 직무 수행
- 부당 이득 및 선물 수수 제한
- 건전한 사생활 유지
- 실천방안
- 세무행정 등 분야별 강령제정 방안

○ 2000. 11. 28. 반부패특별위원회, 부패방지 대토론회 개최

- ‘공직자행동강령 제정’ 관련 연구 결과물의 발표
- 행동강령 제정 관련 의견 청취 및 이해의 확산

○ 2000. 12. 반부패특별위원회, ‘공직윤리 강화 프로그램 개발’

- 행동강령 등 공직자 윤리관리를 위한 기본 틀의 마련
- 윤리적 정부와 공직자의 모델
- 윤리적 의사결정 시스템의 구축
- 윤리적 행동의 확보
- 윤리관리 시스템 등

2. 공무원 행동강령 제정과정

○ 2000. 12. 반부패특별위원회 ‘공직자윤리행동규정(안)’ 마련

- 1999년, 2000년의 연구결과에 기초하여 규정안 마련
- 윤리적 행동의 기준
- 이해관계 직무로부터의 제척
- 특혜, 차별의 배제
- 알선, 청탁의 금지
- 직무상 영리활동 제한
- 건전한 사생활 유지
- 재정보증 금지
- 윤리행동담당관 설치 등

- 2002. 2. 21. 부패방지위원회, 공무원행동강령 제정 관련 전문가 회의
 - 주요 쟁점에 대한 토론
- 2002. 4. 11. 부패방지위원회, 공무원행동강령 제정 관련 전문가 회의
 - 초안 중심으로 주요 쟁점에 대한 토론
- 2002. 3. 부패방지위원회, ‘공무원행동강령’ 초안 마련
 - 전문가 검토 회의(10여 차례)
 - 공무원, 국민 여론 조사 실시
 - 공개 토론회(2회)
- 2002. 7-8 공무원행동강령 입법예고
- 2002. 10. 18. 공무원행동강령 제정 및 실행력 확보를 위한 ‘행동강령 매뉴얼’ 제작 결정
- 2002. 11-12. 공무원행동강령 입법 예고(행정자치부)
- 2003. 2. 18. ‘공무원 행동강령’ 대통령령으로 제정 공포

4 공무원 행동강령 운영 실효성 확보 및 확산 노력

1. 공무원 행동강령 운영 활성화 노력

- 2003. 3. 부패방지위원회, 공무원 행동강령 운영 매뉴얼의 내용을 담은 ‘공무원 행동강령 이행체계 구축방안’ 마련
- 2003. 5. 19 공무원 행동강령 전면 시행
- 2003. 8. 공무원 행동강령 제정, 운영 관련 연찬회 실시
- 2003. 9. 부패방지위원회, 투명성 포럼, ‘국회의원의 이해충돌 해소방안’ 세미나 개최(국회의원의 이해충돌 사례 및 윤리강령 제정 및 실효성 확보 방안 등)
- 2003. 11. 부패방지위원회, 이해충돌 방지제도 강화를 위한 ‘이해관계 직무 회피를 위한 제도개선 방안’ 연구 시행
 - 국내외 제도 분석 및 개선안 제시

2. 공직유관단체로의 행동강령 확산 노력

- 2004. 9. 부패방지위원회, ‘공직유관단체 행동강령 권고안’ 마련하여 제정 권고
- 2005. 5. 부패방지위원회, ‘부패방지 표준교육 교재’ 개발
 - 이해충돌 등 공무원 윤리관련 9개 주제
 - 윤리적 정부
 - 부패와 이해충돌
 - 윤리적 갈등 관리방안 등

3. 지방의원 윤리강령 제정을 위한 노력

- 2005. 12. 국가청렴위원회, 투명성 포럼, 지방자치와 지역투명성 제고방안 토론회(지방의원의 윤리제고 방안 논의)
- 2007. 3. 국가청렴위원회, ‘현대적 의미의 청렴개념 정립을 위한 연구’ 시행
- 2009. 7. 지방의원 행동강령 제정 추진계획 마련
- 2009. 7 - 11. 전문가 및 지방의원 간담회 개최
- 2009. 12. 국민권익위원회. 지방의원 행동강령 제정 공개 토론회
- 2010. 11. 2. ‘지방의회 의원 행동강령. 제정 공포(2011. 2. 3. 시행)
 - 자치단체별 특성을 반영한 자율적 제정, 운영 권고
 - ‘이해관계 직무의 회피’ 등 공정한 직무 수행 관련 규정
 - ‘이권 개입 금지’ 등 부당이익의 수수 금지 관련 규정
 - ‘영리 행위 신고’ 등 건전한 지방의회 풍토 조성 관련 규정

4. 행동강령에 기초한 고위 공직자 청렴도 평가 및 이해충돌 방지 노력

- 2011. 3. 국민권익위원회, ‘고위공직자 청렴도평가 모형 개발’ 연구 시행
- 2011. 10. 18. ‘공직자의 사익 추구 및 청탁수수 금지법’ 제정을 위한 공개 토론회
- 2012. 2. 21. ‘부정청탁 및 이해충돌 방지법’ 제정 2차 공개 토론회

5 공무원 행동강령 제정시 주요 쟁점

- 공무원 행동강령을 제정하는 과정에서 구체적인 규정과 관련하여 다양한 논의가 있었음
- 구체성과 실천성을 담보하는 최초의 행동강령이기 때문에 많은 사람들이 생소하게 받아들이기도 하였지만, 공직자 윤리의 중요성과 실천에 대한 공감대로 인하여 최종안이 마련되었음
- 가장 먼저 제기된 논쟁은 강제성을 갖는 공무원 행동강령을 제정하는 것이 과연 필요한가에 대한 것이었음. 즉 논의 당시에도 공직자의 윤리는 공직자가 자율적으로 알아서 하는 것이지, 법을 통하여 규율하는 것은 적절하지 않다는 주장이 상당히 많았었음
- 당시 논란 끝에 공직자의 윤리는 공직자의 자율성에만 맡겨두기에는 너무 중요하고, 또 우리나라 공직자의 윤리에 결함이 많다는 인식의 공유하에 대통령령으로 제정하는 것은 결론이 지어졌음
- 제정 당시 논란이 되었던 내용중 일부를 간략하게 정리하면 다음과 같음

① 선물 수수 관련

- 직무관련 없는 사람으로 부터의 선물 수수의 규제 여부
- 5-10만원의 적정성
- 친인척간 선물 수수의 예외 인정 여부

② 경조금 관련

- 직무 관련 기관에 대한 연락의 방법 허용 범위
- 경조금 상한선 설정 혹은 자율적 판단
- 경조금 수수 한도의 대통령령으로 규정 여부

③ 화환, 화분의 전시

- 화환 등 금지의 현실성 여부
- 화환 총수를 제한하는 경우 개수는?(10개)

④ 이해관계 직무 회피

- 회피되어야 할 이해관계자의 범위
- 당시 행정자치부안에는 미제시된 규정

⑤ 근무시간외 영리업무

- 근무시간외는 자율영역이라는 점에서 규제의 타당성 여부
- 규제방식 : negative vs. positive

⑥ 입법형식

- 규제권을 갖는 대통령령 형식 혹은 자율성에 기초한 훈령 형식

⑦ 행동강령 위반에 대한 처벌 여부

- 대통령령으로의 제정 혹은 법률로의 제정

⑧ 행동강령의 표준화 여부

- 표준적 강령 혹은 기관별 특성 반영한 강령 제정

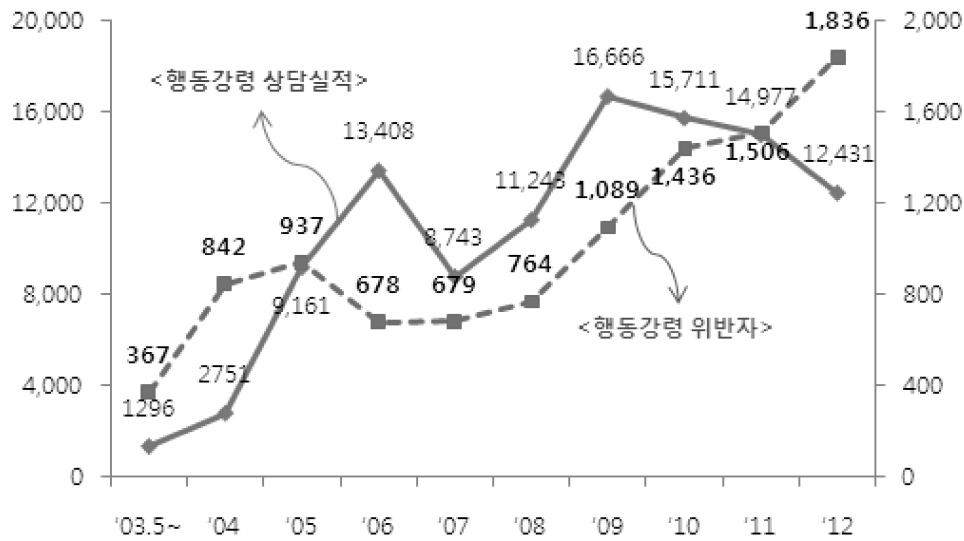
⑥ 행동강령 운영에 따른 성과

- 제도의 운영에 대한 성과를 확인하는 것은 용이하지 않음. 특히 공무원 행동강령처럼 공직자의 행위와 관련한 제도의 경우 더욱 그러함
- 때문에 혹자는 공무원 행동강령처럼 제도 그 자체가 의미있는 성과라고 평가하기도 함. 즉 행동강령이 대통령령으로 제정되고 미약하나마 처벌 규정을 갖고 있음으로서 공직자들에게 바람직한 윤리적 행동을 위한 준거로서 실질적으로 기능한다는 것임.
- 여기에서는 이와 같은 제도의 마련이라는 성과 이외에 행동강령의 운영과 관련한 직,간접적인 성과들을 제시하였음. 일부는 교과서적인 의미있서의 성과라고 하기에는 다소 부족한 부분들이 있지만, 행동강령의 운영과 관련한 모습을 확인할 수 있는 의미있는 자료라는 점에서 활용하였음

1. 행동강령 운영 관련

- 행동강령 위반자 현황
 - 2003년 행동강령 시행 이후 발생한 행동강령 위반자는 총 10,134명으로 2006년 이후 지속적으로 증가하고 있음
 - 반면, 공직자들의 행동강령 위반여부에 대한 상담실적은 '09년 이후 하락하는 추세를 보임

〈그림 1〉 행동강령 유형별 위반자 현황(단위:명,%)

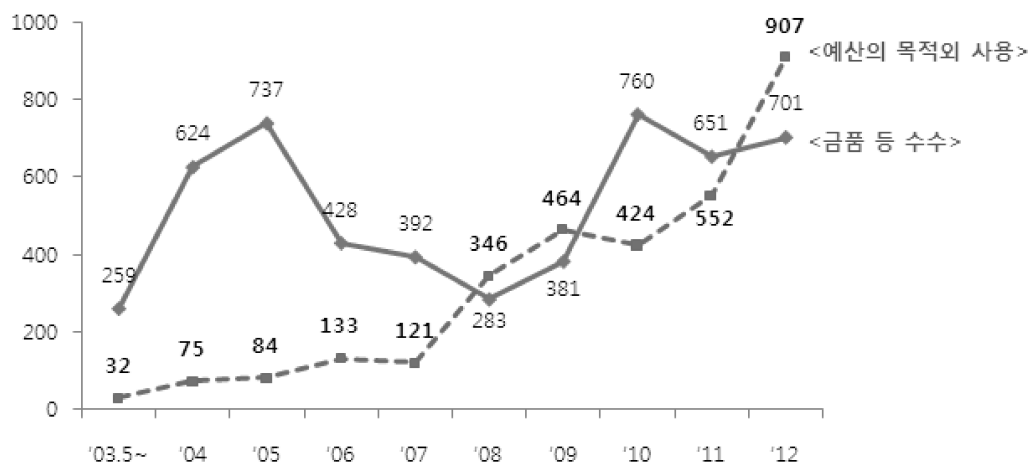


자료 : 국민권익위원회(2013), 내부자료.

○ 행동강령 위반 유형

- 위반유형별로는 ‘금품 등 수수’(5,216명, 51%)가 가장 많으며, ‘예산의 목적외 사용’(3,138명, 30%), ‘알선·청탁, 이권개입’(441명, 4%) 순으로 나타남

〈그림 2〉 행동강령 위반 유형

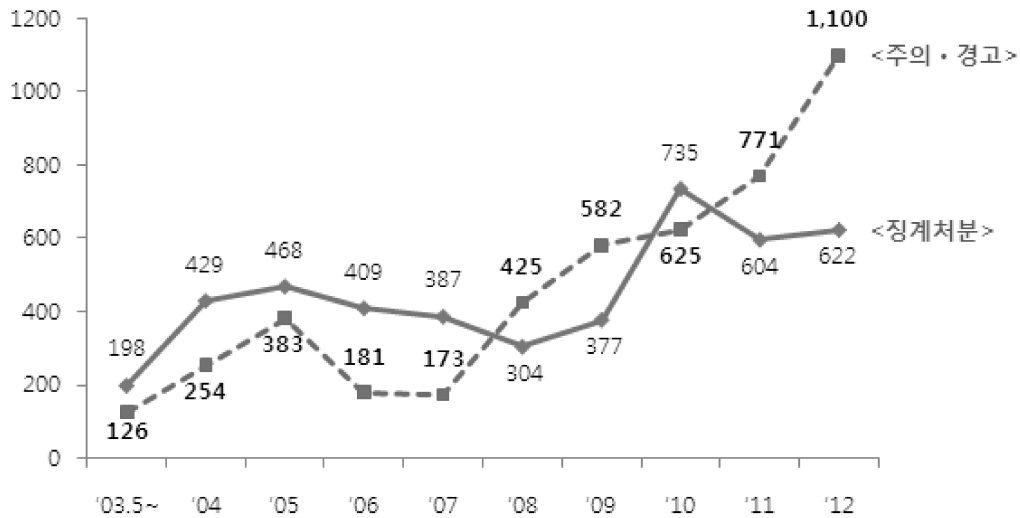


자료 : 국민권익위원회(2013), 내부자료.

○ 행동강령 위반자에 대한 처분 현황

- 행동강령 위반자중 견책 이상의 징계를 받은 자는 전체 위반자의 44%(4,533명)로 정체되고 있는 반면, 주의경고 받은 자는 '07년 이후 지속적으로 증가하고 있음

〈그림 3〉 행동강령 위반자 처분 유형 현황(단위:명.%)



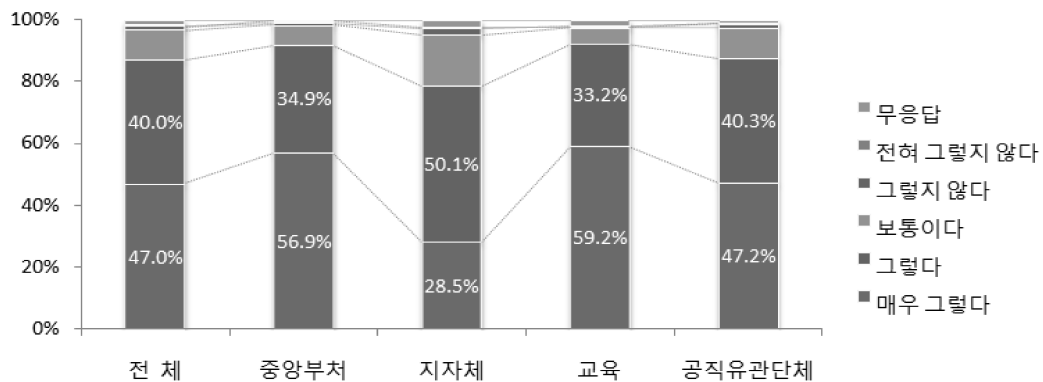
자료: 국민권익위원회(2013), 내부자료.

2. 행동강령의 운영 성과

○ 행동강령의 공직자 직무수행에 미친 영향

- 행동강령의 시행이 공직자의 직무수행 행태를 변화시켰다는 응답은 87.0%로 상당히 긍정적으로 나타남
- 다만 지자체의 경우 78.6%로 다른 기관유형에 비해 공직자 행동강령의 효과성에 대해 상대적으로 낮게 평가

〈그림 4〉 행동강령이 공직자 직무수행에 미친 영향

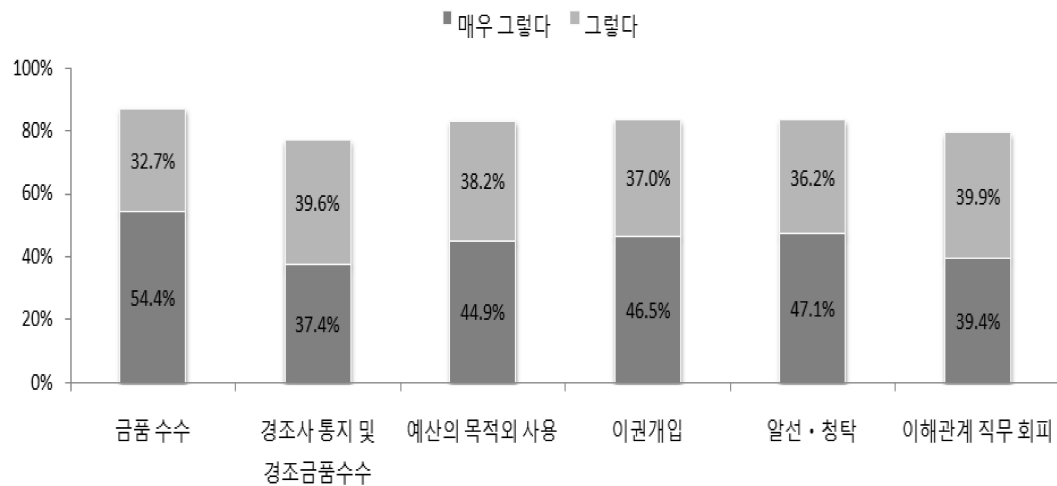


자료: 국민권익위원회(2013), 내부 자료

○ 공무원의 행태에 영향을 미친 강령

- 행위기준별로는 ‘금품수수 금지’ 규정이 공직자 행태변화에 영향을 주었다는 응답이 87.1%로 가장 높게 나타났으며
- ‘경조사의 통지와 경조금품의 수수 제한 등’ 규정은 77.0%로 가장 낮게 나타남

〈그림 5〉 행위기준별 영향력

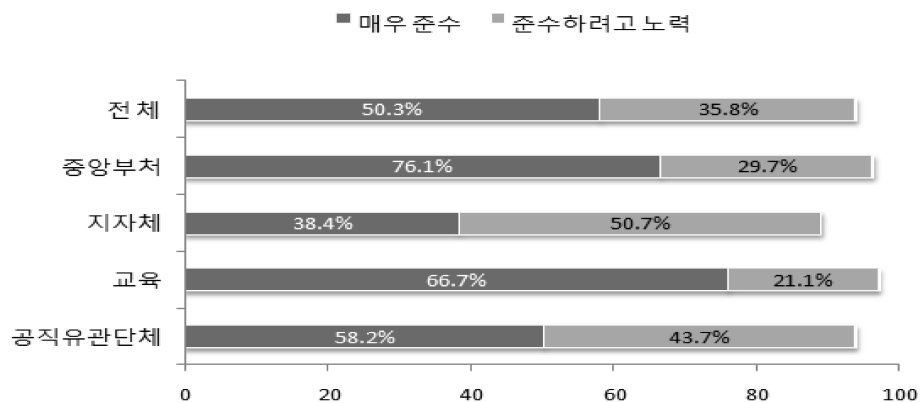


자료 : 국민권익위원회(2013). 내부 자료

○ 소속직원들의 공직자 행동강령 준수 정도

- 전체 응답자의 94.0%가 잘 준수하고 있다고 응답하였으며, ‘매우 준수한다’는 응답은 지자체가 38.4%로 비교적 저조

〈그림 6〉 기관유형별 준수정도



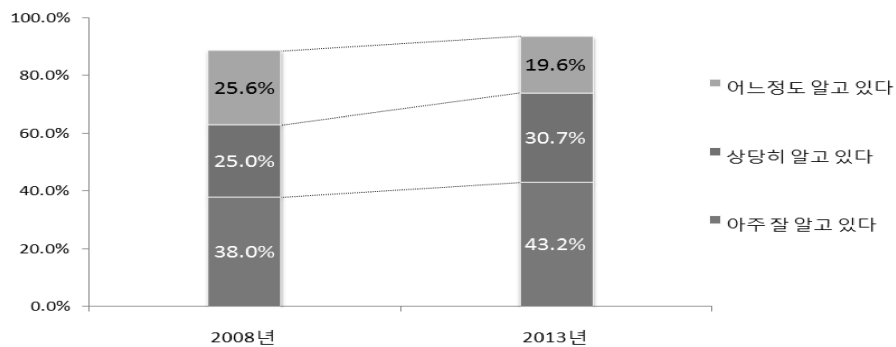
자료 : 국민권익위원회(2013). 내부 자료

7 남은 숙제

1. 행동강령에 대한 인지도/인식도의 제고

- 행동강령에 대한 준수가 가능하기 위해서는 먼저 강령 자체에 대한 인지도가 충분히 확보되어야 할 것임.
- 지속적으로 상승한 행동강령에 대한 인지도
 - 2013년도 조사 결과, 2008년도와 비교하여 긍정적인 방향으로 인지도가 상승한 것으로 나타났으나, ‘아주 잘 알고 있다’는 응답이 43.2%에 머물고 있어서 추가적인 노력이 필요한 것으로 나타났음

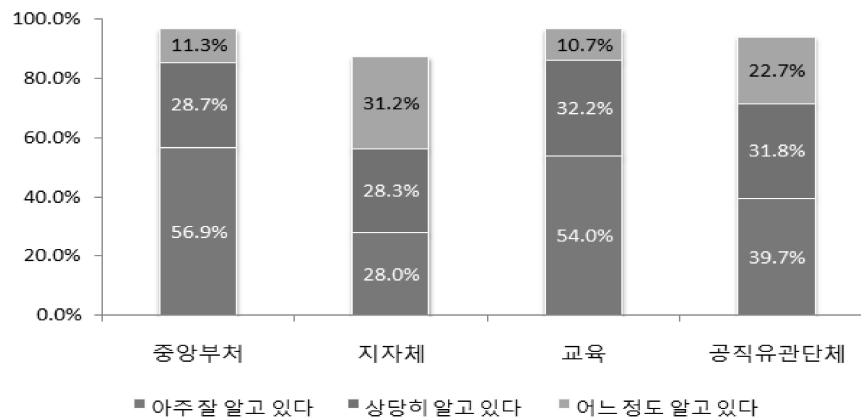
〈그림 7〉 행동강령에 대한 인지도 변화



자료 : 국민권익위원회(2013), 내부자료

- 지방자치단체 공무원의 상대적으로 낮은 인지도
 - 다만 자치단체의 경우 중앙행정기관 등과 비교하여 상대적으로 인지도가 낮은 것으로 나타났다는 점에서, 자치단체 공무원을 대상으로 하는 행동강령 관련 교육 등 추가적인 노력이 필요함

〈그림 8〉 기관별 행정강령 인지도



자료 : 국민권익위원회(2013), 내부자료

2. 행동강령의 공직사회의 일상적 문화로의 정착

- 행동강령의 내용 중 일부 규정은 아직까지도 준수 실태가 미흡한 것으로 조사됨.
- 이것은 행동강령이 공직자에게 일종의 생활양식으로 정착되지 못한 것을 의미하는 것으로, 특히 경조사 관련 분야의 준수가 미흡한 것으로 나타났음
- 이에 대해서는 무엇보다도 고위직의 솔선수범하는 태도가 우선적으로 확보되어야 할 것임

〈표 1〉 미준수 강령에 대한 응답

상위 4순위	경조사 (19.7%)	>	정치인 (13.4%)	>	공정한 직무수행 (8.6%)	>	인사청탁 (8.5%)
하위 4순위	금품 제공 (0.3%)	<	금품 수수 (0.6%)	<	직무관련 정보 거래 (0.85%)	<	이권개입 (0.9%)

자료 : 국민권익위원회(2013), 내부자료

- 지방자치단체에서는 ‘정치인의 부당한 요구에 대한 처리’ (15.7%), ‘인사청탁 금지’(13.7%) 미준수 응답이 높게 나타남

〈표 2〉 기관유형별 미준수 규정 응답 현황

중앙부처	경조사 (25.6%)	>	정치인 (13.3%)	>	인사청탁 (8.2%)	>	공정한 직무수행 (7.2%)
지자체	정치인 (15.7%)	>	인사청탁 (13.7%)	>	경조사 (13.5%)	>	공정한 직무수행 (11.3%)
교육	경조사 (21.1%)	>	정치인 (12.9%)	>	인사청탁 (6.5%)	>	공정한 직무수행 (6.0%)
공직유관단체	경조사 (24.3%)	>	정치인 (11.2%)	>	공정한 직무수행 (10.2%)	>	예산 목적외 사용 (5.0%)

자료 : 국민권익위원회(2013), 내부자료

3. 직무에 직접 적용 가능한 수준으로의 행동강령의 구체화

- 직무 특성 반영한 다양한 ‘실천강령(code of practice)’의 제정과 활용이 아직 미흡한 실정임.
- 다음의 표에서 보는 바와 같이, 아직까지 행동강령의 실제 사례에의 적용과 관련하여 권익위원회에 질의하는 경우가 적지 않음
- 이와 같은 현상은 행동강령이 갖는 추상성에도 일부 기인하지만, 아직까지 기관 단위의 특성을 충분히 반영한 실천 수준의 강령이 제정, 활용되지 않고 있음을 의미한다는 점에서, 실천 강령 수준으로의 구체화하는 작업이 자발적으로 이루어질 필요가 있음
- 2012년 행동강령 상담건수는 총 12,431건으로 ‘11년(14,977건)에 비해 17% 하락하였으며, ‘09년 이후 전체적으로 하락 추세
 - 기관유형별로는 중앙행정기관의 상담건수가 8,050건으로 가장 높은 비중을 차지하나, 전년보다 21.3% 감소

〈표 3〉 기관유형별 행동강령 상담 현황

구 분	계 (명)	’08	’09	’10	’11	’12
계	71,028	11,243	16,666	15,711	14,977	12,431 (△17.0)
중앙부처	39,399	6,237	4,744	10,145	10,223	8,050 (△21.3)
광역/기초	22,169	4,037	9,895	3,616	2,308	2,313 (0.2)
교육자치	9,460	969	2,027	1,950	2,446	2,068 (△15.5)

자료 : 국민권익위원회(2013), 내부자료.

4. 행동강령 효과적 준수 위한 운영상의 지원

- 앞서 확인한 바와 같이 행동강령에 대한 질의가 여전히 많으며, 인지도의 제고도 여전히 필요한 상황임
- 자치단체 등 기관별 자율적인 의지에 의한 인지도 제고와 충실한 적용도 필요하지만, 행동강령의 제정, 이행, 발전과 관련한 핵심기관으로서 권익위원회의 적극적인 역할 강화가 필요함
- 권익위원회가 주관하는 청렴교육에는 행동강령 관련 교육이 다수 실시되고 있지만, 기타 공무원 교육관련 기관에서는 이에 대한 교육이 거의 이루어지지 않고 있다는 점에서, 이들 기관으로의 행동강령 교육을 확산하는 노력도 필요함
- 행동강령의 위반 여부 등에 대한 실무적 판단 등을 지원하기 위하여 관련 매뉴얼의 제작, 질의에 대한 회신, 사례의 정리 등과 같은 활동이 이루어져 왔음
 - 기관별, 공직자별 강령 적용의 균형성 등을 확보하기 위하여 표준적인 처리, 적용 절차에서부터 사례별 적용에 이르기까지 구체적인 행위 기준별 가이드라인을 지속적으로 개발하여 지원할 필요가 있음

5. 행동강령 등 전반적 윤리관리 체계의 재정비

- 행동강령은 공직자의 윤리 확보를 위한 다양한 제도중의 하나임. 이것이 윤리관리의 방법으로서 실효성있게 작동하기 위해서는 관련 제도의 정비도 동시에 이루어져야 할 것임
- 특히 공무원 행동강령의 핵심적인 틀은 이해충돌의 방지에 있다는 점에서, 공무원 행동강령만이 아니라 공직자윤리법, 부패방지법의 관련 규정의 정비가 필요하며,
- 특히 공직자의 윤리 수준이 공직자 인사관리의 실질적인 기준으로 작동할 수 있도록 인사관리와 유기적으로 연결될 수 있도록 할 필요가 있음
- ‘부정청탁 및 이해충돌 방지법’을 통한 실행력 강화

- 행동강령은 공직자의 윤리 확보를 위한 규범적 내용을 다수 담고 있다는 점에서 법률과 같은 강제적 실행력을 확보하고 있지는 않음.
- 따라서 행동강령중 강제성을 확보할 필요성이 있는 부분에 대해서는 법률로서 규정할 필요가 있음. 이와 같은 점에서 권익위원회가 입법을 추진 중인 ‘부정청탁 및 이해충돌 방지법’의 입법화가 이루어져야 할 것임

6. 지방의회로의 행동강령 제정, 운영 확산 노력

- 2013. 5월 기준으로 지방의원 행동강령을 제정한 자치단체는 17개에 불과한 실정임. 심각한 것은 광역시,도는 제정 사례가 전혀 없다는 것임
- 공직자라면 누구나 다 일정한 내용을 갖춘 행동강령의 적용을 받아야 하는데, 지방의회 의원을 비롯하여 아직도 다수의 공직자가 사각지대에 머물고 있음
- 지방자치가 제대로 활성화되기 위해서라도 하루 빨리 지방의회 의원 행동강령의 자발적 제정이 확산되어야 할 것임

공직자 행동강령 발전방안

■ 대전대학교
박 흥 식 교수

공직자 행동강령 시행 10년, 성과 및 과제

박흥식 교수
대전대학교

공직자행동강령이 시행되어 온지 10년을 맞이하여 그 동안의 성과를 되돌아보고 향후 발전을 위한 몇 가지 개선방안을 ‘거시적 시각’에서 조명해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 공무원 행동강령에 대한 개념 및 문제점을 검토한 후 공무원 행동강령 및 국민권익위원회의 발전방안을 논하고 있다.

I. 공무원 행동강령의 개념 및 문제점

1. 공무원 행동강령의 개념

- 1) ‘행동강령’은 ‘윤리강령’과 ‘윤리법’의 양극단적 특성을 중간에서 연계하는 역할을 한다.
- 2) 행동강령은 공직자들에게 윤리적 행동의 기준을 제시하는 측면에서 윤리강령과 공통점이 있지만 특정 상황에서 취해야 하는 행동지침을 좀 더 구체적이고 상세하게 명시하고 있는 점에서 차이가 있다.
- 3) 행동강령은 내용면에서 공직자가 반드시 준수해야 하는 규범적 의무 및 금지되어 있는 행동을 규정하고 있으며 이를 어기는 경우 제재조치가 수반될 수 있다는 조항을 포함하는 경우도 있어 “반(半)규범적·강제적” 특성을 가지고 있다.

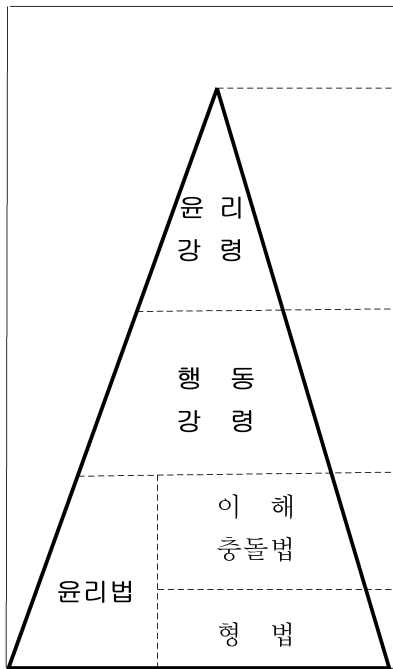
2. 우리나라 공무원 행동강령의 문제점

- 1) 윤리와 법의 혼동 문제점: 규범적이고 자율적 특성을 갖는 ‘윤리’와 처벌적·구체적 특성의 ‘법’을 혼동하고 있어 체계적인 모습을 갖추고 있지 않다.
- 2) 체계적 공직자 윤리법규의 형태: ‘국가’의 윤리법규 체계를 도덕발달 수준에 따라 ‘윤리강령(code of ethics)-행동강령(code of conduct)-윤리법(ethics law)’과 같은 3단계로 구분하여 각 수준과 부합하는 체제로 재정비되어야 한다.

<그림 참고>

- 3) 법령에 행동강령이라는 단어가 포함되어 있지만 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’(이하 부패방지법)에 의거한 것으로 실질적 의미의 행동강령이 아닌 윤리법의 하나인 부패방지법 시행령이라고 할 수 있다.

<그림> 공직자 윤리법규 체계와 도덕발달수준 및 특성

	윤리법규 체계	도덕발달 수준	특 성
	공무원윤리헌장	3 수준 (후인습적 수준)	(윤리적 접근) 규범적·자율적·이타적
	국가공무원법의 의무조항	2 수준 (인습적 수준)	
	공직자윤리법, 부패방지법 등	1 수준 (전인습적 수준)	처벌적·강제적·이기적 (법적 접근)
	형법 제7장		

II. 공무원 행동강령의 발전방안

1. 행동강령의 내용

- 1) 행동강령은 일반적으로 소망목표(aspirational goals), 운영지침(operational guidelines) 및 시행장치(enforcement mechanism)와 같은 세 가지 요소를 포함하고 있다.
- 2) 미국 정부윤리국(Office of Government Ethics)과 유사한 역할을 담당하는 ‘국민권익위원회의 업무특성’과 ‘윤리와 법의 특성을 연계하는 행동강령의 특성’을 고려할 때 공무원 행동강령의 주요 목적은 ‘이해충돌방지’에 있다.

2. 행동강령의 3단계 구성

- 1) 소망목표: 제 1장 총칙에서 공무원 행동강령을 통하여 이루고자 하는 규범적 내용을 담고 있어야 한다. 예를 들어 헌법 전문과 같은 역할로 공직자의 윤리적 행동의 당위성 및 이유를 서술한다.

- 2) 운영지침: 이해충돌과 관련된 다양한 영역에 대한 정의와 운영지침을 제공한다.
- 3) 시행장치: 이해충돌행위 시 요구되는 행동 및 징계와 같은 구체적 시행에 필요한 장치에 대하여 규정한다.

3. 법률이 아닌 대통령령으로서의 한계 극복

- 1) 공무원 행동강령이 대통령령으로서 가지는 한계를 극복할 수 있도록 법률로서 엄격하게 규정될 필요성이 있다.
- 2) ‘부정청탁금지 및 이해충돌방지법(안)’의 제정을 예측할 때 이 법안은 공무원 행동강령과 그 내용이 상당부분 ‘강령’의 수준을 넘어서는 강력한 강제조항을 가지고 있어 기존의 공무원 행동강령은 유명무실하게 된다.
- 3) 위와 같은 이유에서 ‘공무원 행동강령’은 규범적 특성을 강화하여 공직자 윤리법규 체계와 부합되도록 한다.
- 4) 따라서 ‘공무원 행동강령’은 3단계 구성의 틀을 토대로 다양한 이해충돌행위의 예방을 위한 ‘반(半)규범적·처벌적’ 특성의 내용으로 이루어져야 한다.

4. 공무원 행동강령에 대한 접근성 제고

- 1) 공직자들이 무엇이 윤리적으로 문제가 되는지 인식하지 못한다면 행동강령의 의미는 없다. 따라서 모든 공직자들이 용이하게 자신이 직면하게 되는 윤리적 갈등상황에 대한 판단을 도와주는 노력이 필요하다.
- 2) 권익위원회 홈페이지를 통해 이용자의 편의성을 증진시킬 필요가 있다. 예를 들어 현재까지 축적된 ‘공무원 행동강령 업무편람’의 내용을 데이터베이스화하여 활용한다.
- 3) 국민권익위원회 홈페이지 중 “행동강령 위반 신고 상담”의 “행동강령위반 자주하는 질문”에서 공직자들이 자신과 관련된 주요 검색어를 입력하고 검색함으로써 윤리적 갈등상황에 대한 문제점과 해결책을 스스로 찾아낼 수 있게 한다.

5. 역동적으로 끊임없이 변하는 새로운 공직 환경에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 예를 들어 최근 심각한 문제점으로 주목받고 있는 직장내 ‘성희롱’은 성(性)의 문제가 아닌 직무상의 권력과 관련하여 발생하는 것으로 이해되고 있어 이를 공무원 행동강령에 반영할 필요가 있다.

6. 공직자의 윤리정책에 대한 피로감 및 냉소적 태도의 극복을 위한 정책이 필요하다. 공무원 행동강령의 실효성 증진을 위해 의무와 처벌만을 강조하기보다 격려와 보상을 증진시킬 수 있는 방안의 모색이 요구된다. 보상받는 행동은 반복되지만 보상받지 않는 행동은 중단·소멸된다. 처벌과 같은 부정적 강화만을 제공하기보다 상급자 및 동료들의 진정한 격려 및 인사고과 및 물질적 보상방안을 포함한 적극적 강화를 위한 노력이 필요하다.

III. 국민권익위원회의 발전 방안

1. 부패가 아닌 이해충돌방지에 초점: ‘부패’와 ‘이해충돌’ 행위의 구분

- 1) 부패(corruption): 사익추구로 공익이 이미 사실적으로 침해된 상황/ 의도적 행위의 결과로 드물게 나타나는 현상/ 사후 처벌적 특성/ 처벌을 위한 법적 접근
- 2) 이해충돌(conflict of interest): 사익추구를 위해 공직을 이용할 기회를 가지는 잠재적 갈등상황(과정상 부패가 아닌 부패로 전환되기 이전 단계)/ 무의식적 상태에서 일상적으로 발생하는 현상/ 사전 예방적 특성/ 처벌을 위한 ‘법적 접근’과 함께 외견상의 타당성 여부를 규범적으로 판단하는 ‘윤리적 접근’을 병행

2. 업무의 양적·질적 확대: 공직자의 이해충돌행위와 관련된 모든 영역을 통합적으로 운영하는 업무에 초점을 두어야 한다.

- 1) 공직자윤리법 총칙에서 규정하고 있는 ‘이해충돌방지 의무’에 모든 초점을 두어야 한다. 이는 미국 정부윤리국(OGE)이 “행정부 내의 이해충돌 예방”(Preventing Conflicts of Interest in the Executive Branch)을 제 일의 목표로 하고 있는 것에서도 발견할 수 있다.
- 2) ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’(제 8조의 공직자행동강령과 관련된 업무) 이상의 역할, 즉 동법 7조에서 규정하고 있는 ‘공직자의 청렴의무’와 관련된 포괄적인 역할을 담당할 필요가 있다.
- 3) ‘공직자윤리법’에서 규정하고 있는 공직자 재산등록 및 공개(미국 정부윤리국의 주요 역할) 업무 및 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한에 대한 전반적 업무를 담당한다. 현재 공직자윤리법에 규정된 사항은 각 해당 기관에서 담당하고 있어 객관성 및 전문성을 확보하기 힘들다.

- 4) 현재 공직자 윤리와 관련된 법령들이 체계적으로 정비되어 있지 않은 현실에서 발생하는 문제점들은 관련 업무를 국민권익위원회로 통합하여 운영한다면 어느 정도 극복될 수 있다.

3. 각 기관 사이의 상호협성 제고:

- 1) 행동강령은 공공기관에 따라 각각의 특성을 반영한 규칙을 제정하여 운영하고 있다. 행정부 공무원들은 물론 지방의회의원, 헌법기관, (공직자윤리법에서 정하고 있는) 공직유관단체 임직원 등으로 다양하다.
- 2) 비타민은 어느 하나가 부족하게 되면 전체가 그 효력을 발휘하지 못한다. 특정 기관 또는 특정 조직의 행동강령 이행에 대한 태만은 전체 공공기관에 부정적인 영향을 끼치게 되므로 모든 기관이 예외 없이 행동강령 준수에 진지하고 적극적으로 임하는 환경을 절대적으로 요구한다.

4. 행정부의 윤리정책에 대한 높은 우선순위 부여와 행동강령책임관을 포함한 공직자 윤리 업무와 관련된 인력 증원:

- 1) 미국의 경우 정부윤리국(OGE)과 연계하여 공무원 윤리와 관련된 업무를 담당하는 공직윤리관(ethics officials)이 전체 133개 기관에 5,700명 정도로 각 기관당 평균 43명이 근무하고 있다.¹⁾
- 2) 우리나라의 경우도 윤리정책에 대한 높은 관심과 이를 적극적으로 실행하고자 하는 의지와 함께 윤리정책을 시행하는데 필요한 다수의 전문인력 양성 and 행동강령책임관과 같은 인력지원이 요구된다.

1) <http://www.oge.gov/About/Mission-and-Responsibilities/Mission---Responsibilities/>

외국의 공직자 행동강령 및 민간기업 윤리강령 분석, 우리나라 행동강령의 개선과제와 시사점

■ 고려대학교
장 용 진 교수

외국의 공직자 행동강령 및 민간기업 윤리강령 분석, 우리나라 행동강령의 개선과제와 시사점¹⁾

장용진, 연구교수
고려대학교 행정학과 정부학연구소

1. 공무원의 책임 있는 행동을 위한 외적 통제로서의 공직자 행동강령

공무원의 책임있는 행동을 위한 외적 통제 수단 중 하나인 공무원 행동강령은 법, 규제 또는 정책진술(policy statement)의 형태로 만들어진 공무원으로서 적절하거나 부적절하다고 여겨지는 행동의 목록을 자세하게 적어 놓은 것이라고 정의할 수 있다. 즉 행동강령은 주어진 직위와 환경 속에서 어떻게 행동해야 하는가에 대해 정해 놓은 것이라고 할 수 있다(Bruce, 1998: 407).

이러한 행동강령은 윤리적 행동을 권장하고, 비윤리적 행동의 저지를 통해 부패를 막아 주고, 공무원의 행동에 대한 평가의 기준을 제공하며, 비합법적인 요구나 기대가 있을 때 자신의 위치에 대한 권리와 의무를 설정해 주는 기능을 한다(Palidauskaite, 2003). 즉 공무원 행동강령은 공무원의 부패방지, 윤리적 행위 기준의 제시, 공무원의 책임성 확보, 이해관계자들 간의 신뢰 형성, 그리고 종국적으로는 윤리적 정부의 구축을 위해 반드시 필요하다(김종무·윤수재, 2004).

본 발제문은 국제기구가 제안하는 행동강령, 주요국가와 민간기업의 행동강령의 내용을 자세하게 검토하고 비교 분석하여 한국의 행동강령에 대한 개선안을 제시하고자 한다.

2. 국제기구들의 행동강령 제안

- 1) UN의 공무원 국제 행동강령: UN은 회원국가들의 부패 문제의 해결을 위한 노력의 일환으로 1995년 공무원 국제행동강령을 만들고 사무총장에게 이 행동

1) 저자가 진행한 국민권익위원회의 연구과제 “외국인 대상 청렴교육 콘텐츠 개발” 보고서에서 내용을 일부 발췌, 수정, 그리고 보완했음을 알립니다.

강령을 모든 회원국들에게 배포하도록 요청했다. 그 내용을 간단히 보면 다음과 같다.

- (1) 일반원칙: 공무원은 공익을 위해 행동해야 하는 의무를 가진 신뢰의 직위이며, 법과 행정정책에 맞게 청렴(integrity)을 가지고 능률적이고 효과적으로 임무와 기능을 수행해야 하며, 공정하고 공평한 집행을 해야 한다. 특히 대중과의 관계에 있어서는 더욱 그러해야 한다.
- (2) 이해의 충돌과 자격박탈: 공무원은 자신 또는 가족의 경제적 이득을 위해 그들의 공식적 권위를 사용할 수 없으며 이해 충돌이 발생할 가능성이 있다면 반드시 법과 정책에 따라 신고해야 하며, 자신의 업무 수행 중 획득하게 된 정보를 부적절하게 이용해서도 안 되며, 퇴직 후에도 그들의 직위를 부적절하게 사용해서는 안 된다.
- (3) 이외에도 재산의 공개, 선물이나 다른 호의의 수락, 기밀정보 유출의 금지, 정치활동의 범위 등 총 11개 조항을 제시한다.

2) European Council의 공무원 행동 모델 강령: 유럽 연합의 경우도 국가 수장들로 구성된 유럽 이사회에서 2000년 5월 11일 부패방지를 위한 수단으로 대중의 인식을 높이고 윤리적 가치를 증진시키기 위한 공무원 행동강령을 권고하고 있다. 주요 내용은 행동강령 적용 대상, 행정부의 강령 내용에 대한 홍보 의무, 공무원의 강령 준수 의무, 공무원의 합법적, 윤리적 임무수행의 의무, 이해충돌의 금지 및 회피의 책임, 직속상관에 대한 해명 책임, 국가정보의 비밀보장의 의무, 불법적, 부적절, 비윤리적, 그리고 강령위반 행위에 대한 보고의 의무, 이해 충돌 회피의 방법, 양립할 수 없는 외부활동 금지, 정치 및 대중 활동의 제한, 공무원의 사생활 보호, 선물, 호의, 접대, 친절 등의 혜택의 요구 및 수수의 금지, 부적절한 제안에 대한 대처 방법, 공직의 남용 금지, 임무 상 알게 된 정보의 부적절한 사용의 금지, 청렴성 검토, 퇴직 시 공직의 유용 금지에 대한 내용을 담고 있다.

3. 주요 국가들의 행동강령

많은 국가들은 공무원들이 자신의 업무 수행을 함에 있어 청렴성, 합법성, 투명성, 그리고 형평성 등을 높이고 부패를 방지하기 위해 추상적인 진술을 적어 놓은 윤리 강령(code of ethics)이나 구체적인 행동지침을 정해 놓은 행동강령(code of conduct)을 정하고 있다. 행동강령을 제정하고 있는 대표적인 국가들로는 미국(Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, 대통령령, 1992), 호주(Australian Public Service Values and Code of Conduct, Public Service Act of 1999, 제 10조 & 13조), 이탈리아(Code of Conduct

for Government Employees), 한국(Code of Conduct for Maintaining the Integrity of Public Officials, 2003), 뉴질랜드(Public Service Code of Conduct), 영국(Ministerial Code) 등이 있다(OECD, 2013). 윤리 강령을 제정하고 있는 나라로는 캐나다(Values and Ethics Code for the Public Services), 폴란드(Civil Service Code of Ethics, 국무총리령, 2002)와 같은 국가들이 있다.

각 국가의 행동강령으로부터 한국의 행동강령에 대한 제안점을 찾기 위해 본 연구는 미국, 호주, 그리고 캐나다의 강령의 내용에 대해 간단히 살펴본다.

1) 미국의 행동강령

1989년 연방윤리법 개혁 대통령 위원회는 각각의 기관의 행동의 표준을 모든 행정부 공무원들에게 적용할 수 있는 하나의 규제(regulation)으로 대체하라고 제안한다. 이 제안에 따라 1989년 4월 12일 부시대통령은 대통령령 12764에 서명한다. 이 대통령령은 행정부 공무원을 위한 윤리적 행동에 관한 14개의 기본 원칙을 제시했고, 정부 윤리청(Office of Government Ethics, 이하 OGE)는 1992년 8월 7일 ‘행정부공무원을위한윤리적행동표준(Standard of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch)’를 공표한다. 이 규칙은 1993년 2월 3일부터 시행되었고 몇 차례 개정이 있었다.

이 미국의 행동강령은 9개의 하부부분으로 되어 있다: 1) 공무원의 기본적인 의무와 강령에 사용되고 있는 용어에 대한 정의를 하고 있는 일반적 조항, 2) 외부로부터의 선물의 금지와 허용 범위, 3) 공무원들 간의 선물의 금지와 예외, 4) 금전적 이해관계의 충돌과 자격박탈, 5) 공직수행에 있어서의 공정성(불편부당성), 6) 다른 직업을 찾을 때 해야 할 행동조건, 7) 공직의 사적 유용, 8) 외부활동에 대한 금지, 사전 승인 등, 그리고 9) 관련된 법에 대한 내용.

미국의 행동강령의 특징은 그 내용이 아주 방대하며 9개의 부분은 다시 2개 내지 9개의 하부 조항으로 구성되어 있으며 그 내용이 아주 자세하다는 것이다. 또한 조항의 내용을 정확하게 전달하기 위해 강령이 적용되는 실제의 예를 여러 가지 함께 제시함으로써 강령이 가질 수 있는 모호함을 최대한 줄이고 한다.

미국 행동강령의 예

§ 2635.202: 일반적 원칙

- (a) 공무원은 직접 또는 간접적으로 금지된 출처 또는 자신의 공직으로 인해 주어지는 선물을 요구하거나 받을 수 없다.

§ 2635. 204: 예외

- (a) \$20이하의 선물: 예외적으로 공무원은 한 건당 시장가치가 \$20 이하의 자신이 요청하지 않은 선물은 받을 수 있다. 하지만 한 사람에게서 일 년에 총 \$50 이상을 받을 수는 없다. 여기서의 예외는 현금이나 주식, 채권, 그리고 은행예치금 같은 투자 이익이 있는 것은 제외한다. 만약 1회 제공된 선물이 \$20을 넘기는 경우, 공무원은 \$20에 해당하는 선물을 받기 위해 \$20을 초과하는 금액을 낼 수는 없다. 1회 제공된 유형(tangible)의 선물의 총액이 \$20을 초과하는 경우 공무원은 \$20 또는 미만의 가치를 받기 위해 구별되고 분리된 것은 거절할 수 있다.

예 1: 국방지도(Defense mapping) 관련기관에 근무하는 한 공무원은 지도제작 관련 협회에 미사일 기술의 발전에 대해 그의 조직의 역할에 대해 연설하기 위해 초대되었다. 그의 연설이 끝나고 그 협회는 감사의 선물로 시가 \$18 하는 지도책자와 시가 \$15 하는 지도제작에 관련된 책을 그 공무원에게 선물하였다. 이 경우 이 공무원은 이 두 개의 선물 중 하나를 선택해서 받을 수 있다. 하지만 둘 다를 받을 수는 없다. 왜냐하면 이 두 개의 유형(tangible)의 선물 총액이 \$20을 넘어가기 때문이다.

2) 호주의 행동강령

호주의 Public Service Act 1999안 제10조에 Australia Public Service(APS) Vale를 13조에 APS Code of Conduct를 정하고 있다. 제13조의 행동강령은 총 13개 조항으로 구성되어 있으며 미국의 행동강령처럼 자세한 내용을 적기 보다는 일반적이고 포괄적인 내용을 담고 있다. 각 항은 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다.

- 1) 정직하고 청렴한 공직생활, 2) 성실하고 근면한 행동, 3) 모든 사람을 대함에 있어 존경과 정중함 그리고 괴롭힘이 없어야 함, 4) 호주 법의 준수, 5) 합법적이고 합리적 명령의 준수, 6) 장관 또는 장관 직원과의 접촉으로 알게 된 정보의 비밀 유지, 7) 이해 충돌에 대한 공개와 회피에 대한 합리적 단계 준수, 8) 공용자원에 대한 적절한 사용, 9) 공적정보에 대한 거짓이나 호도되는 정보 제공 금지, 10) 공직과 내부정보의 부적절한 사용의 금지, 11) 공직의 가치, 청렴성, 그리고 좋은 명성의 유지, 12) 외국에 나가서도 호주 공무원으로서 호주의 좋은 명성을 유지할 수 있게 행동, 13) 다른 규칙들이 정하고 있는 행동요건 준수.

그리고 14조에는 기관의 장도 이 행동강령에 일반 공무원들과 똑같이 적용된다고 쓰고 있다. 제15조에선 이 행동강령의 위반에 대해 규정하고 있다. 이 행동강령을 어긴 공무원에 대해 해당기관의 장은 해임, 강등, 임무재배정, 감봉, 벌금으로서의 월급공제, 그리고 견책의 재제를 할 수 있다. 또한 기관의 장은 행동강령의 위반을 결정하는 절차를 만들어야 하며 절차에 대한 문서화됨 지침을 만들고 모든 공무원들이 쉽게 접근할 수 있게 해야 한다.

호주의 행동강령의 예

The APS Code of Conduct

13-1) An APS employee must have behave honestly and with integrity in the course of APS employment.

13-6) An APS employee must maintain appropriate confidentiality about dealings that the employee has with any Minister or Minister's member of staff.

13-10) An APS employee must not make improper use of:

- a) inside information; or
- b) the employee's duties, status, power or authority;

3) 캐나다의 가치와 윤리강령(Values and Ethics Code for the Public Service)

2003년 9월 1일부터 시행되고 있는 캐나다의 가치와 윤리강령은 총4개의 장으로 구성되어 있다. 제1장은 공공서비스 가치와 윤리에 대해 진술로서 캐나다 공공서비스의 역할, 강령의 목적, 공공서비스 가치로서의 민주적 가치, 직업적 가치, 윤리적 가치, 그리고 국민들에 대한 가치, 강령의 적용범위, 공무원의 전반적 책임, 권한, 그리고 해명책임성(accountability)에 대해 소개하고 있다. 제1장의 경우 구체적인 행동에 대한 언급보다는 윤리강령처럼 공무원으로서 영감을 고취하면서 준법성, 공익의 중요성, 행정의 효과성, 효율성, 공정성, 객관성, 그리고 대중의 신뢰 등의 가치를 강조하는 조항들로 구성되어 있다.

제2장의 이해의 충돌에 관한 내용으로 총9개의 조항에 걸쳐 이해의 충돌에 대한 자세한 내용들을 정하고 있다. 여기에는 이해충돌회피의 중요성, 사적이익의 추구 금지, 임무 수행 중 얻게 된 정보의 사용금지, 공공재산의 유용금지와 이해충돌회피 절차, 외부 임용과 활동, 선물, 접대 그리고 다른 이익들에 대한 금지에 관해 규정하고 있다.

제3장에선 퇴직 후의 행동의 기준에 관한 것이다. 퇴직 공무원의 가장 최근 했던 임무와의 이해 충돌의 가능성을 최소화해야 하며, 퇴직 전에 잠재적 이해 충돌의 가능성과 새로운 직장에 대한 임용을 Deputy Head와 상의해야 하며, 퇴직 후 1년 동안은 퇴직 전 1년 동안 개인적으로 또는 자신의 부하를 통해 공식적 거래가 있었던 기관에 임용되거나 이사회 의 구성원이 될 수 없다.

제4장에선 강령에 대한 의문이 있을 경우 상관이나 Deputy Head에 의해 지정된 고위공무원에게 문제를 제기할 수 있고, 직장 내의 부정행위를 발견한 공무원의 경우 누구나 보복의 두려움 없이 내부채널을 통한 내부고발을 할 수 있다고 정하고 있다. 그리고 조직 내에서 해결이 불가능할 경우에는 Public Service Integrity Officer에 알릴 수 있고 강령의 필요조건들을 따르지 않는 경우 최고 퇴직까지를 포함한 징계조치의 대상이 될 수 있다고 정하고 있다.

이상은 2003년에서 2011년까지 시행된 공공서비스 가치와 윤리 강령의 내용이다. 2012년 4월 2일부터 새롭게 시행되고 있는 공공서비스 가치와 윤리강령은 행동강령 적인 요소를 버리고 윤리강령으로서의 특성을 강화했다. 이 새로운 강령은 기존의 제2장과 제3장에 있던 이해충돌과 퇴직 후의 행동기준을 삭제했다. 이 이해충돌과 퇴직 후의 정책은 Public Service Labour Relation Act의 Section 107에 넣기 위해 진행 중이다. 하지만 단체협상과정이 끝날 때까지 지연될 예정이고 현재는 공공서비스 가치와 윤리 강령의 제2장과 제3장을 그대로 적용 중이다(TBCS, 2013).

캐나다 행동강령의 예

제2장의 9조 (선물, 접대 그리고 다른 이익들): 공무원들은 그들이 공식적 업무를 수행하는데 그들의 객관성에 실제적 또는 명백하게 영향을 미칠 수 있는 선물, 접대 그리고 다른 이익들을 받거나 요구해서는 안된다. 여기에는 공무원의 공식적 임무와 직접적으로 관련된 실제적 또는 잠재적 사업관계로부터 발생하는 공짜 또는 할인된 스포츠와 문화 공연의 입장료를 포함한다.

다음의 경우 선물, 접대, 그리고 다른 혜택을 받는 것이 허용된다. a) 이런 것들이 드물게 발생하고 가치가 적을 때(낮은 비용의 관측물, 간단한 식사, 현금 가치가 없는 기념품), b) 공무원이 관여하는 공식적 임무와 관련한 행사로부터 발생한 c) 정상적인 수준의 예의, 접대, 그리고 외교의례, d) 관련 공무원의 청렴성 또는 그의 조직의 청렴을 위태롭게 하거나 위태롭게 할 것 같지 않은 경우.

위의 원칙들에 맞지 않는 선물, 접대 그리고 다른 이익을 거절하기 불가능하거나 특정 접대의 유형이 조직에 충분히 이익이 될 것이라고 믿어진다면 공무원은 그들의 Deputy Head에게 서면상의 명령을 요구할 수 있다. Deputy Head는 공무원에게 서면으로 그 선물, 접대, 또는 다른 이익을 거절해야 하는지, 그 부서가 보유해야 하는지, 자선단체에 기부해야 하는지, 관련 공무원이 처분해야하는지 또는 가질수 있는지를 알려야 한다.

4. 민간기업의 행동강령

1) Verizonwireless의 행동 강령

민간기업의 윤리, 회사의 사회적 책임성, 반부패, 그리고 지속성에 대한 최고의 실재를 만들고 발전시키며 서로 정보를 나누기 위한 국제 싱크탱크인 Ethicsphere의 Research team 미국 연방정부와 계약을 맺는 민간기업의 윤리 및 행동강령 (Codes of Ethics and Business Conduct)을 공공의 접근성(public availability), 상부로부터의 어조(tone from the top), 가독성(readability), 보복의 금지(non-retaliation), 이해관계자에 대한 헌신도(commitment to stakeholders)에 따라 점수를 정하는데 2008년 Verizonwireless는 최고의 점수를 받았다(Ethicsphere, 2013).

총 38페이지로 된 행동강령은 처음 부분은 높은 질의 통신서비스 제공, 고객의 중요성, 더 나은 그리고 빠른 서비스, 다양성, 개인의 발전, 청렴, 그리고 최선을 강조한다. 또한 고객에 대한 헌신과 청렴, 존중, 최고의 성과, 그리고 책임성을 강조한다. 누구나 익명 또는 비밀로 직장 내의 불만사항(항의)이 있을 경우에는

전화나 온라인으로 보고할 수 있고, 직장 내 차별이나 괴롭힘이 있을 경우 반드시 감독자, 인사관리팀, 또는 강령준수지도 팀에 비밀리에 연락할 수 있다. 크게 네 개의 범주로 1) 포괄적이고 공정하고 건강한 업무환경의 유지, 2) 직장의 청렴과 형평성의 유지(이해충돌방지), 3) 회사의 재산과 명성의 보호, 4) 시장의 청렴과 형평성의 유지로 나누고 각 범주마다 자세한 내용, 예를 들어 차별과 괴롭힘의 금지, 직장 폭력의 금지, 알코올 금지, 도박금지, 자신과 가까운 개인적 관계에 있는 다른 직원의 감독이나 지휘 금지, 개인적 관계에 있는 사람의 채용과정 개입 금지, 외부활동의 금지 범위, 이해충돌의 방지, 거래 활동에 대한 정확한 기록, 재정보고의 투명성, 회사의 비공개 정보의 보호, 선물과 접대를 할 경우 주의 사항, 금지된 선물의 교환 등에 대한 내용이 들어 있다. 또한 행동강령의 명확한 설명을 위해 Q&A를 만들어 바로 옆에 제시하고 있다. 다음은 Q&A의 예이다.

Q. 저의 부인이 훈련 컨설팅 회사를 운영합니다. 그녀가 버라이존아이어리스의 vendor로 사업계획서를 제출할 수 있을까요?

A. 당신은 반드시 이 관계에 대해 당신의 감독자에게 보고를 해야 하고 이 문제를 회사 (Corporate Sourcing)에 알리고, 버라이존와이어리스 토론의 참여를 하지 말거나 이 문제에 대한 관계에서 손을 떼어야 한다.

Q. 내가 회사의 개인 컴퓨터로 날씨를 체크할 수 있나요?

A. 만약 그것이 이 강령의 기준과 맞는다면 회사 시스템의 제한된 개인적 사용은 허용된다.

2) 코카콜라의 행동강령

기업의 정직성과 윤리성을 강조하는 코카콜라는 유명 회사들의 신뢰와 명성이 하루아침에 무너져버리고 회사가 도산하는 수많은 예를 보아오면서 기업의 윤리성을 강조하고 직원들에게 적절한 행동을 할 수 있는 안내서가 될 수 있는 비즈니스 윤리강령의 실천을 강조한다(코카콜라 비즈니스 윤리강령, 2012). 한국어로 번역되어 45페이지로 구성되어 있는 코카콜라의 행동강령은 크게 네 가지 범주로 구성된다. 각 범주와 주요 내용은 다음과 같다.

- 1) 정직한 행동 : 윤리강령과 법의 준수, 매니저가 해야 할 일, 지역윤리담당자의 승인, 행동강령의 위반에 대한 문제의 제기(익명과 기밀 유지, 조사, 보복의 금지).
- 2) 회사에서의 정직: 업무 및 재무 기록, 회사의 자산 보호와 의도된 사용외의 사용금지, 회사의 비공개 정보의 보호(비공개 정보: 직원, 발명, 계약서, 전략/

사업계획, 경영의 주요 변동 사항, 신제품 출시, 인수합병, 기술사양서, 자격결정, 제안, 재무자료, 제품 원가), 내부자 자료를 이용한 거래의 금지, 직원의 프라이버시 보호

- 3) 이해의 상충: 외부 투자의 회피, 외부 근무의 제한과 허용 범위, 친척과 친구 관련 재정적 이해의 상충, 선물, 식사 및 접대의 금지, 거절 방법, 허용 범위
- 4) 타인을 대할 때의 정직: 정부 상대 뇌물 금지, 개인의 정치활동 참여 권장과 제한, 회사의 정치 기부, 고객, 공급업체, 및 소비자와의 파트너십, 경쟁업체와의 공정한 경쟁,

예시와 Q&A

사적인 호의

한 직원이 다른 직원을 위한 결혼 청첩장 그리고 출사 안내장을 디자인하고 출력하기 위해서 근무 시간은 물론 회사 컴퓨터 및 장비를 이용하였다. 그 직원은 회사 자산을 오용하였다.

강의

Q: 나는 마케팅 매니저이고 지역 대학교에서 마케팅 코스를 가르치기 위해 자원하였다. 나는 몇몇 마케팅 행사를 회사가 어떻게 개발하였는지에 대해 토론하는 것이 내 학생들에게 도움이 된다고 믿는다. 이러한 내용에 관해 강의 시간에 토론해도 좋은가?

A: 지역윤리담당자의 사전 승인이 있을 때에만 가능하다. 마케팅 행사의 개발은 회사의 성과물이며 또한 회사의 자산이다. 이러한 성과물의 많은 부분은 회사의 소유이며 회사 외부로 누설되는 것은 적절하지 않다.

- 코카콜라 회사 비즈니스 윤리강령 2012. p. 12 발췌 -

이상 본 연구는 국제기구가 제안하는 행동강령, 주요 국가의 행동강령, 그리고 민간부문의 행동강령의 내용에 대해 살펴보았다. 다음 부분에서는 이 행동강령들의 비교를 통해 한국 공무원 행동강령의 개선을 위한 방안들을 제시한다.

5. 한국의 공무원 행동강령을 위한 개선방안

1) 행동강령의 내용의 범위

국제기구가 제안하는 강령, 주요국가의 행동강령, 그리고 민간부문의 행동강령의 대부분은 공통적으로 선물의 수수, 이해관계의 상충시 회피, 공정한 업무수행, 퇴직 시 지켜야 할 사항, 공직의 유용 금지, 외부 활동에 대한 제한 등의 내용을 규정하고 있다. 물론 각각의 내용에 대해서는 서로 다르고 그 내용의 상위 범주도 국가들마다 조금씩 다르다. 한국의 행동강령도 상당부분 비슷한 내용을 가지고 있다. 하지만 위의 강령들과 비교했을 경우 한국의 행동강령은 다음과 같은 내용이 더 필요하다.

- 내부채널을 이용한 내부고발(강령 위반사항 뿐만 아니라 부정이나 부패행위 발견 시에 대한)
- 공무원의 사생활 보호
- 업무시간의 유용금지
- 외국에 나갔을 때의 행동
- 직장 내 차별이나 괴롭힘의 금지 / 약물 중독, 알코올 금지, 도박금지
- 승진 시 청렴성의 검토
- 공무원의 정치적 활동
- 영국의 장관 행동강령처럼 고위공무원 또는 정무직 공무원들에 대한 행동강령이 따로 필요함.

2) 행동강령의 구체적 내용과 형식

앞에서 살펴본 바와 같이 행동강령은 각 국가마다 내용과 형식이 다르다. 호주의 경우는 윤리강령에 가깝다고 할 정도로 아주 포괄적인 원칙을 정하고 있다면, 미국의 경우 각각의 행동에 대해 아주 자세하고 쓰고 있으며, 캐나다는 그 중간정도라고 할 수 있다. 미국의 행동강령은 특히 조항의 내용을 아주 자세하게 쓰고 있을 뿐 아니라 조항들의 적용 예를 보여줌으로써 행동강령의 운영에 있어서의 모호함을 최대한 줄이고 있다. 민간부문의 행동강령의 경우도 비슷하게 예와 Q&A를 넣어 행동강령을 쉽게 이해할 수 있게 하고 있다. 따라서 한국의 행동강령의 경우도 실제 적용의 예나 Q&A 등을 마련하고 이를 행동강령에 포함시킴으로써 행동강령의 내용을 명확히 할 필요가 있다. 예를 들어 행동강령 제16조(금전의 차용금지 등) ②를 보면 “부득이한 사정으로 직무관련자 또는 직무관련공무원에게 금전을 빌리거나 빌려주는 것과 부동산을 무상으로 대여

받으려는...” 여기서 부득이한 사정에 대한 내용이 아주 모호하다. 이런 경우 적절한 예나 Q&A를 넣어주면 좀 더 정확한 의미를 전달 할 수 있을 것이다.

행동강령의 내용과 관련하여 한국의 행동강령은 그 내용을 명확히 해야 하는 부분들이 있다. 특히 공직자행동강령운영지침의 경우 제9조 1. “일정 규모 이상의 금전거래가 있는 자”라고 정하고 있는데 일정 규모가 얼마의 금액인지를 예시할 필요가 있다. 또한 제12조(금품을 받는 행위의 제한)에서 “통상적인 관례의 범위”를 3만원을 초과하지 않는 범위로 구체적으로 정하여야 한다고 정하고 있는데 이러한 3만원의 금액이 1회성인지 아니면 1년에 여러 차례 지급해도 되는지에 대한 언급은 없다. 미국의 경우 \$20 미만 그리고 1년에 \$50을 초과하지 못하게 규정하고 있다. 한국의 경우 3만원의 금액은 미국과 비교했을 경우 금액이 크다고 할 수 있다. 미국에서 \$20은 한사람이 에피타이저와 커피 정도의 디저트를 포함한 저렴한 점심(tip 포함)을 할 수 있는 정도의 금액이다. 한국의 물가를 고려한다면 미국과 비슷한 수준에서 2만원 정도로 낮추고 1년 동안 받을 수 있는 금액도 5만원을 초과하지 못하게 규정하여야 한다. 그리고 제14조 금전의 차용금지 조항에서도 구체적인 금액이 정해져 있지 않다. 미국의 verizonwireless 의 행동 강령의 경우 명확하게 \$25이상의 차용을 금지하고 있다고 정하고 있다.

한국의 행동강령의 경우 외부강의나 회의 등의 신고를 보면 외부강의의 내용에 대해서는 신고하지 않고 있다. 외부강의에 사용할 내용이 자신의 직무를 통해 획득한 지식이라면 이 또한 상당 부분은 정부기관의 소유라고 할 수 있기에 사용 전 반드시 소속기관장의 허락이 있어야 하고 기본적으로는 업무관련 내용의 강의는 불허해야 한다. 코카콜라의 행동강령의 예를 보면 회사의 마케팅 행사 개발에 관한 지역대학에서의 토론도 적절하지 않다고 규정하고 있다.

또한 16조(금전의 차용금지 등) ②와 관련하여 “부득이한 사정으로 직무관련자 또는 직무관련공무원에게 금전을 빌리거나 빌려주는 것과 부동산을 무상으로 대여 받으려는 공무원은 소속기관의 장에게 신고하여야 한다”고 정하고 있는데 신고 이후의 처리에 대해 정하고 있지 않다.

제22조 교육관련 조항의 경우도 중앙행정기관의 장등은 매년 1회 이상의 교육을 해야 한다고 정해져 있는데 구체적인 시간에 대한 언급이 없다. 교육의 실효성을 위해선 1회 이상이라고 정하기보다는 구체적인 시간을 명시함이 필요하다(예 1년 12시간 이상).

3) 위반행위 신고 시 익명성의 보장

현재 행동강령 제19조는 본 행동강령의 위반한 사실에 대해 누구나 그 공무원이 소속된 기관의 장, 행동강령책임과 또는 국민권익위원회에 신고할 수 있다. 그리고 신고자는 본인의 인적 사항을 구체적으로 제시해야 한다. 하지만 익명성을 보장하지 못할 경우 신고자의 신고의지를 꺾을 수 있다. 위반행위 신고 시 익명성을 보장하거나 또는 현재처럼 실제 자신의 신분을 제시할 경우라면 익명성이 보장될 수 있도록 암호화되는 시스템이 필요하다. 또한 신고자의 신분을 노출한 경우 노출자에 대한 처벌 규정을 신설하여 어떠한 경우에도 신고자의 신분이 노출되지 않도록 해야 한다.

4) 행동강령의 위반에 대한 처벌의 사례까지 포함

이는 행동강령의 실효성 확보의 또 하나의 방안이라고도 할 수 있다. 국민권익위원회에서 제공하고 있는 자료들을 중 행동강령 사례집의 경우 각 행동강령의 내용과 위반사례들에 대해서 간단하게 소개를 하고 있다. 사례들에 대한 예시를 통해 행동강령의 적용 내용을 명확히 보여 주는 데는 많은 도움을 주고 있지만, 이에 더해 각 위반 사례로 행동강령을 어긴 공무원들이 어떠한 처벌을 받게 되었는지에 대한 내용도 추가한다면 강령의 실효성을 높일 수 있는 방안이 될 것 같다.

6) 행동강령의 우수성을 측정할 수 있는 측정지표의 개발

행동강령의 우수성을 평가할만한 측정지표의 개발도 한국의 행동강령의 개선에 도움이 될 것이다. 앞에서 언급한 Ethicsphere의 경우 기업들의 행동 강령을 공공의 접근성(public availability), 상부로부터의 어조(tone from the top), 가독성(readability), 보복의 금지(non-retaliation), 그리고 이해관계자에 대한 헌신도(commitment to stakeholders)를 기준으로 하여 그 등급을 정하고 좋은 행동강령에 대한 순위를 정하고 있다. 물론 정부의 행동강령의 경우 이 보다 많은 다양한 측정지표가 필요하고 그 측정지표의 개발을 위해선 많은 시간과 노력이 필요하지만 Ethicsphere의 행동강령 측정 기준은 행동강령이 특정 기준들에 의해 순위가 정해질 수 있고, 더 나은 행동강령을 만들기 위한 기준을 제공할 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

7) 공무원뿐만 아니라 이해관계자들(시민, 정당, 정치인)의 고려와 시민들에 대한 홍보

원래 행동강령은 행정을 하는 공무원뿐만 아니라 정부의 서비스를 제공 받고 때로는 정부서비스에 참여하는 시민들 모두에 대한 법적 행동요건을 적어 놓은

것이다(Bruce, 1998: 407). 따라서 행동강령의 적용범위를 국가공무원과 지방 공무원에만 한정할 것이 아니라 이해관계자라고 할 수 있는 서비스를 제공받는 시민들, 일시적으로 정부서비스에 참여하는 시민들, 그리고 정치인 또는 정당들도 행동강령을 지켜야 하는 적용 대상범위에 넣고 시민들에게도 적극적으로 행동강령을 홍보하여야 한다. 이해관계자들이 행동강령에 대해 숙지하고 있다면 시민들이나 정치인들이 스스로 공무원의 공정한 업무수행을 돕고, 이해관계에 대해 자발적으로 회피하고, 특혜에 대한 요청, 인사 청탁, 알선 또는 청탁 등을 하지 않고, 금품도 제공하지 않으며, 그리고 정치인이나 정당도 부당한 명령을 스스로 하지 않게 할 수 있을 것이다.

「공무원행동강령」과 「부정청탁금지법(안)」과의 관계 및 「공무원행동강령」의 향후 운영방안

■ 건국대학교
이 현 수 교수

「공무원행동강령」과 「부정청탁금지법(안)」과의 관계 및 「공무원행동강령」의 향후 운영방안

이 현 수

(건국대학교 법학전문대학원 부교수)

目 次

I 들어가는 말

Ⅱ. 「공무원행동강령」과 「부정청탁금지법(안)」과의 관계

Ⅲ. 「공무원행동강령」의 향후 운영방안

IV. 맺음말

I. 들어가는 말

○ 보다 엄격한 청렴의 잣대, 품위의 잣대

올해 초 헌법재판소장 후보자의 인사청문회를 전후하여 후보자의 각종 경비사용내역, 관용차량 이용행태 등이 세간의 구설에 오른 바가 있었고 보다 최근에는 포스코(POSCO) 계열사의 임원이 항공기 승무원에게 행한 부적절한 언행이 SNS 등을 통해 전파되면서 여론의 질타를 받은 바 있다. 이러한 일련의 사건들은 한편으로는 공공영역과 민간영역을 불문하고 책임 있는 지위에 있는 자들의 행동에 대해서는 일반 시민에게 요구되는 것보다 훨씬 엄격한 청렴의 잣대, 품위의 잣대가 적용되어야 한다는 것이 일반적 기대라는 점을 확인하게 해준 예이면서도 다른 한편으로는 정보유통의 경로와 그에 따른 반응의 속도가 과거와는 비교할 수 없을만큼 빨라졌다는 점을 체감하게 해주는 사례라고도 할 것이다.

○ 구체적 행위기준 마련을 통한 청렴한 공직풍토제고와 선량한 공직자의 보호

이들 사례들은 우리 사회에서 하나의 스쳐지나가는 가십거리에 그치지 않고 예컨대 현재 관용차량을 제공받고 있는 공직자나 장래 제공받을 공직자들에게 과연 특정한 차량이용 행태가 모종의 ‘기준’에 맞는 것인지 아니면 혹시 이른바 ‘사회정서’에 어긋나는 것으로서 언젠가 그것이 공개되었을 때 전광석화와 같은 속도로 퍼지는 일반 대중의 비웃음과 조롱의 대상이 되는 것은 아닌지 하는 일말의 불안감을 주기도 하였을 것으로 짐작된다. 허용되는 행위와 허용되지 않는 행위의 판별기준이 아예 없거나 불분명할 때 이러한 불안감은 증폭될 수밖에 없고 실제로 어떠한 행위에 대한 평가가 이루어져야 하는 시점에서는 지나친 시간과 비용이 소모되는 논쟁으로 이어지기 쉽다. 환언하자면 행위의 값어치에 대한 평가기준을 미리 확정하여 두는 것은 이러한 사회적 비용을 절약하고 예측가능성을 도모하는 긍정적 효과를 가진다. 마치 직무상 권한행사의 영역에 있어서 각종 시행령, 시행규칙 등을 통하여 세분화된 처분기준을 마련하여 두는 것이 처분의 예측가능성과 형평성을 도모함에 그치지 않고 공직자를 민원인의 막무가내식 주장으로부터 보호하는 기능을 해주는 것처럼 직무상 권한 행사 이외의 영역에서도 공직자의 행위기준을 보다 구체적으로 제시하는 것은 공직 수행 자체의 청렴성 제고 뿐 아니라 장래 번덕스럽고 예측하기 어려운 사회정서 내지 여론몰이식 비난으로부터 대다수의 선량한 공직자를 보호하는 기능도 해주는 것이다.

○ 「공무원행동강령」의 역할과 「부정청탁금지법(안)」의 등장

이러한 관점에서 우리 법제상 공직자의 행동기준을 포괄적으로 규율한 최초의 예는 바로 구 부패방지법의 위임에 토대하여 2003년 제정된 「공무원행동강령」이었다. 동 강령은 공직자의 청렴의무를 구체화하는 행동기준을 정함으로써 공공기관의 청렴도측정제도와 더불어 지난 10년간 종래 관행적으로 행해지던 집대·향응과 경조사 등 분야에서 잘못되거나 부당한 관행들이 개선되는 계기가 됨으로써 건전한 공직윤리 풍토 조성에 기여하여 왔다는 평가를 받고 있지만 행동강령 위반에 대하여 소관 기관장의 징계만을 규정하는 등, 실효성 확보수단이 미흡하다는 한계 역시 있었다. 한편 기존 형법상의 수뢰죄나 배임죄가 직무관련성을 요건으로 하여 직무관련성 없는 금품수수나 같은 스폰서 현상에는 무력하다는 한계가 있음을 직시하고 이러한 규율의 공백을 제거하고자 최근 권익위가 주도하여 공직사회의 청렴성을 획기적으로 증진할 목적으로 「부정청탁금지법(안) (이하 동 법안이라 한다)」이 마련된 바 있다. 동 법안은 법무부 심의 과정에서 다소간 어려움을 겪었고 현재 여러 정당들에 의하여 의원입법 형태로 권익위 원안대로의 상정이 논의되고 있다. 그런데 동 법안과 「공무원 행동강령」은 청탁금지, 금품수수 제한, 이해충돌방지 등 부패행위의 예방과 공직자의 청렴성 제고를 위한 행위기준을 정하고 있다는 공통점이 있지만 다른 한편으로

동 법안의 경우 적용대상이 전체 공공기관, 공직자로 공직사회 전반을 아우르며, 금지행위의 범위도 폭넓어 「공무원행동강령」의 규율범위를 포함하고 있으며, 금지행위별 구체적인 관리장치와 의무적 징계조치, 형벌·과태료 부과 등 실효성 확보장치가 마련되어 있다는 차이점도 있다. 따라서 향후 동 법안의 입법절차가 순조롭게 진행되어 법률로서 공포·시행되는 경우에는 동법과 기존의 「공무원행동강령」과의 관계를 어떻게 설정하여야 하는지가 문제될 수 있다. 반면, 동법안이 입법화에 성공하지 못하는 경우에도 기존의 「공무원행동강령」을 어떻게 운용함으로써 이미 진단된 규율의 공백을 가능한 한 충실히 메꿀 수 있을 것인가의 문제도 제기된다. 이하에서는 두가지 가능한 경우를 상정하여 첫째, 「공무원행동강령」과 동 법과의 바람직한 관계설정을 모색하여 보고 둘째, 「공무원행동강령」의 유지를 전제로 하여 동 강령의 향후 바람직한 운영방안을 제시하기로 한다.

II. 「공무원행동강령」과 「부정청탁금지법(안)」과의 관계

1. 「공무원행동강령」과 「부정청탁금지법(안)」의 비교

구분	부정청탁금지법(안)	공무원행동강령
형식	• 법률	• 대통령령 (권익위설치법 제8조)
인적 적용범위	• 모든 공공기관, 공직자(및 그 가족), 이해당사자인 사업자, 제3자 (제2조, 제8조, 제11조)	• 국가·지방공무원 (강령 제3조) (국회·법원·헌재·선관위 및 지방의회의원 제외)
규율 내용	• 부정청탁의 금지 (제8조-제10조) - 부정청탁의 금지 - 부정청탁에 따른 직무수행 금지 - 부정청탁의 신고·처리 • 금품등의 수수금지(제11조-제14조) - 금품등의 수수금지 - 사례금 수수제한 - 기부금 등 수수 및 사용제한 - 금지된 금품의 처리 • 이해충돌 방지(제15조-제24조) - 공직자의 사적이해관계 직무수행금지 - 고위공직자의 사적이해관계 직무수행 금지	• 공정한 직무수행 (제4조-제9조) - 공정한 직무수행을 해치는 지시 - 이해관계 직무의 회피 - 특혜의 배제 - 예산의 목적 외 사용금지 - 정치인 등의 부당요구에 대한 처리 - 인사청탁금지 • 부당이익의 수수금지 (제10조-제14조의2) - 이권 개입금지 - 직위의 사적 이용금지 - 알선·청탁 금지 - 직무관련정보 이용 거래의 금지

	- 외부활동 제한 - 사업자등과의 거래제한 - 소속기관 등에 가족채용제한 - 소속기관 등과의 계약체결제한 - 예산 등 부정사용금지 - 공용물·직위의 사적 사용금지 - 미공개정보 이용금지 - 공무수행 사인의 행위제한	- 공용물의 사적 사용·수익 금지 - 금품등 받는 행위 제한 - 금품 등을 주는 행위의 금지 • 건전한 공직풍토의 조성 (제15조-제17조) - 외부강의·회의등의 신고 - 금전의 차용 금지 - 경조사통지와 경조금품의 수수제한
기관별 자율적 규율의 여지	-	• 직무관련자 및 직무관련공무원의 범위 (제2조 1호 아목, 2호 라목) • 소관 분야별 직무관련정보 이용 거래 금지관련 세부기준 제정(제12조) • 기관별 행동강령책임관의 지정(제23조) • 기관별 행동강령의 제정·운영(제24조)
신고 및 조사	• 신고 : 소속·감독기관, 감사원, 수사기관, 권익위 (제25조) • 조사 : 소속·감독기관, 감사원, 수사기관 (제25조)	• 신고 : 소속기관장, 기관행동강령책임관, 권익위 (제19조) • 조사 : 소속기관장, 기관행동강령책임관, 권익위 (제19조)
실효성 확보수단	• 소속기관장 등의 징계 (제31조) • 형벌, 과태료 등(제32조-제35조)	• 징계 (제20조)

○ 인적 적용범위(수범자)의 광협

동 법안은 인적 적용범위가 매우 넓어서 공공영역과 민간영역을 아우르고 있으며 공공영역에 있어서도 모든 공공기관을 망라하고 있는 반면 동 강령은 국회, 법원, 헌재, 선관위 소속 공무원을 제외한 국가 및 지방공무원에 한정하고 있다. 금지의 상대방에 있어서도 양자는 차이가 있는바, 예컨대 청탁과 관련한 금지의 상대방에 있어서 동 법안은 민간사업자와 공직자와 모두에게 각각 청탁금지, 청탁에 따른 직무수행금지를 명하고 있는 반면 동 강령은 공무원이 하는 청탁을 금지하는 규정만을 두고 있다.

○ 기관별 자율적 규율의 여지

동 법안에서는 기관별 자율적 규율의 여지를 마련하고 있지 않으나 동 강령은 우선 직무관련자나 직무관련공무원의 유형을 스스로 열거하면서도 각 기관의 장이 부패방지를

위하여 정하는 업무와 관련하여 그 범주를 정할 수 있도록 하고 있으며 기관장에게 기관의 특성에 적합한 세부적인 기관별 행동강령을 제정할 의무를 부과하고 있으며 또한 직무 관련 정보를 이용한 거래금지에 있어서도 기관장으로 하여금 소관 분야별로 세부기준을 정하도록 위임하고 있다는 점에서 기관별 자율적인 규율의 가능성을 열어두고 있다.

○ 실효성 확보수단의 정도

동 법안은 위반행위자에 대하여 징계 뿐 아니라 형벌, 과태료등 국가의 사법권의 일환으로 행사되는, 보다 강화된 제재수단들을 갖추고 있는 반면 동 강령은 소속기관장의 징계권 행사라는 행정조직 내부의 공무원관계의 질서유지를 목적으로 하는 불이익을 부과하는 데 그치고 있다. 이러한 차이는 특히 위반행위자인 공직자가 퇴직하였을 경우 뚜렷해진다. 즉 형벌은 일반국민으로서의 지위에서 부과되는 것인 반면, 징계벌은 공무원을 대상으로 하는 것이므로 형벌의 부과는 공무원의 퇴직 여하에 관계 없이 이루어지나 징계벌은 퇴직 이후에는 부과할 수 없게 되는 것이다.

○ 권익위의 역할

동 강령상의 위반행위에 관하여 권익위에 신고가 접수된 경우 권익위는 권익위법 제29조에 따른 의견청취 등(자료·서류 제출요구 및 실태조사, 출석·의견진술 요구)의 절차를 거칠 수 있다(권익위법 제12조, 제14호, 동법 시행령 제10조)는 점에서 조사권한을 가지고 있는 반면 동 법안상 권익위는 신고자를 상대로 한 사실관계 확인 후 신고자의 소속·감독기관, 감사원, 수사기관 등 ‘조사기관’에 통보하도록 하고 있다는 점에서 조사권한이 배제 내지 약화되어 있으며 다른 한편 신고자에 대하여 공익신고자보호법에 준하는 신고자 보호조치권한을 행사할 수 있다.

2. 「공무원행동강령」과 「부정청탁금지법(안)」 시행령간의 관계

(1) 쟁점

앞서 살펴본 바와 같이 동법안은 동 강령의 규율내용을 거의 대부분 포괄하면서 규율상대방을 공공 영역 뿐 아닌 민간영역으로까지 확장하고 있으며 실효성 확보 수단으로서 징계와 더불어 형벌, 과태료까지 마련하고 있다. 즉 동법안은 동 강령을 포함하는 관계라는 점에서 만약 동법이 제정되어 발효되는 경우 동 강령은 독자적인 존재이유를 잃고 동법 시행령으로 흡수되어야 하는 것인지, 아니면 동법 시행령과 동 강령은 각각 별개의 규범으로 존치하고 차별화된 역할을 부여하는 것이 바람직할지 여부가 문제될 수 있다. 이하에서는 가능한 세 가지의 방안을 검토하고 각각의 장단점을 살펴보기로 한다.

(2) 해결방안

1) 「부정청탁금지법(안)」 시행령으로의 통합방안

이는 현 공무원행동강령을 폐지하고 부정청탁금지법 시행령으로 통합하는 방안인바, 단일한 공직윤리규범체계를 구축한다는 장점이 있으나 현 법안이 금지와 제재 위주의 규율을 기본성격으로 하고 있으므로 최소한으로서의 금지가 아닌, 보다 높은 청렴성과 품위성의 기준을 제시하는 역할을 부여하기에는 현 법안의 체계에 맞지 않는다는 문제가 제기될 수 있다. 비난의 대상인 행위를 금지하고 그 위반에 대한 불이익부과로서 공직자를 위하하는 데 그치는 것이 아니라 일반시민의 존경을 자아내고 공직자의 자부심을 고양할 수 있는 정도로의 엄격한 행위기준을 제시하는 것은 기관구성원 내부로부터의 자율적인 의사형성이 바탕이 될 때에만이 의미가 있다는 점에서 금지-제재의 틀을 가진 부정청탁금지법(안)과는 다른, 장려-보상의 틀을 가진 별도의 규범이 필요하다면 그러한 역할은 바로 기관별 자율성이 담보되는 현 공무원 행동강령 체제에게 맡기는 것이 적절하다고 할 것이다.

2) 「부정청탁금지법(안)」 시행령과 「공무원 행동강령」의 병존방안

이는 부정청탁금지법 시행령과 별도로 현 행동강령이 모두 대통령령의 형식으로 존속하는 방안이다. 이 방안에서는 앞서 언급한 행동강령의 기관의 자율성 보장이라는 행동강령의 장점과 장려-보상을 통한 청렴성 제고라는 접근방식의 도입가능성을 유지할 수 있다는 점에서 장점이 있다고 할 것이지만 동 법안 시행령과 행동강령의 병존으로 말미암아 일선 공직자들에게 다소간 혼란의 여지를 줄 수 있으며 기존 행동강령상의 규율내용이 모두 동 법안에 채택됨에 따라 규율이 중첩한다는 점을 문제로 지적할 수 있다.

3) 「공무원 행동강령」의 모범강령화 방안

이는 부정청탁금지법 시행령을 제정하면서 기존 행동강령상의 규율내용을 동법 또는 동법 시행령에 포함시키고 공무원행동강령은 대통령령의 지위를 유지하는 것이 아니라 권익위의 지침이나 규칙으로서의 지위를 부여하면서 법규적 효력이 약한 표준안으로서의 역할을 수행하도록 하는 방안이다. 이 방안은 각급 기관의 윤리기반 구축을 지원하는 행동강령의 강점을 유지할 수 있으나 공무원행동강령의 법형식을 대통령령 으로부터 지침이나 규칙 등으로 격하시키는 경우에는 기관장의 교육계획 수립 및 실시의무, 행동강령책임관의 지정의무, 기관별 행동강령 제정의무 등 각종 의무부과 규정의 구속력 역시 약화되는 것은 아닌가라는 우려를 낳을 수 있으며 또한 현 강령이 기관별 행동강령의 모델에 불과하게 되는만큼 현 강령 제19조가 규정하고 있듯이 ‘이 영을 위반한 사실’에 대하여 기관장, 행동강령책임관, 또는 권익위에 신고하도록 하고 권익위가 이에 대하여 조사권한을 행사하는 것은 어려워지는 결과를 수반하게 될 것으로 짐작된다.

3. 소결

○ 기관의 자율성 확보

국회, 행정부, 법원공무원의 직무영역이 상이한만큼 청렴성이 요구되는 맥락도 상이하며 행정부 내에서 교육행정 소관청의 공무원과 국토해양 소관청의 공무원이 처한 민원의 맥락, 산하기관의 유형이 상이하다. 또한 공직자라는 하나의 범주만으로 포괄하여 동일한 청렴성의 잣대를 적용하기에는 고위공직자와 기타 공직자의 직무상 권한, 민원의 성격, 청탁의 유형도 매우 다양하다고 할 수 있다. 따라서 행동강령과 동 법안의 관계를 설정함에 있어서는 각 기관의 특수성과 다양성이 반영될 수 있도록 하여야 하는데 이는 위로부터 행동강령을 제정하여 일률적으로 적용하는 방식이 아니라 기관 내부의 시각과 체험이 아래로부터 반영되어 제정되는 경로를 마련함으로써 가능하게 될 것이다.

또한 지방공무원의 경우 지방자치단체의 장이 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리 한다는 측면(지방자치법 제105조)에서 자치단체장의 인사행정에 관한 자치고권이 보장되어야 하는데, 국가적 차원에서 모든 지방공무원에게 예외 없이 일률적으로 적용되는 행동강령을 설정하여 적용하기 보다는 국가적 행동강령은 일종의 국가적 최저한도(national minimum)로서 기능하도록 하고 각 자치단체 차원의 기관장으로 하여금 지역의 실정에 걸맞는 차별화된 각자의 행동강령을 정하여 운영하도록 하는 것은 자치의 이념에도 부합한다 할 것이다.

즉 현 강령에서 채택하고 있는 바와 같이 각 기관별로 공무원행동강령을 제정하여 다양한 부패취약영역에 대비하도록 하는 것이 위로부터 일률적으로 행위기준을 설정하여 아래를 향하여 적용하는 것보다 공직 사회 전반에 걸쳐 보다 효과적인 청렴성 제고방안이 될 것이다.

○ 세부기준의 구체화

행동강령이 정하고 있는 각종의 금지행위와 관련하여서는 구체화 및 명확화작업이 수반되어야 할 것이다. 예컨대 이해관계 직무의 회피(제5조), 행동강령상 예산의 목적 외 사용금지(제7조), 이권 개입 등의 금지(제10조), 직무관련 정보를 이용한 거래 등의 제한(제12조), 공용물 등의 사적 사용·수용금지(제13조), 금품 등을 받는 행위의 제한(제14조), 금품 등을 주는 행위의 금지(제14조의 2), 경조사의 통지와 경조금품의 수수제한(제17조), 직위의 사적 이용금지(제10조의 2) 규정들이 그리한데 추상적 구성요건 규정만으로는 현실에서 전형적으로 일어나는 다양한 문제상황들이 당해 구성요건에 해당하는지 여부에 관하여 공무원과 일반 국민 모두에게 불명확하게 비추

여지는 점이 적지 않다. 따라서 권익위의 축적된 행동강령 운영경험을 토대로 하여 수범자들에게 일의적인 기준을 제공하여 혼란의 여지를 줄이려는 노력이 필요하다. 예컨대 공용물 사용금지와 관련하여서도 관용차 사용의 시간적 범위, 장소적 범위, 인적 범위 등에 관하여 사안별로 허용성 가부를 이해하기 쉬운 내용으로 세밀히 정하여 제시하는 가이드북을 권익위 홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 일선에서의 강령의 해석을 둘러싸고 초래될 수 있는 혼란여지를 줄여주어야 할 것이다.

○ 장려-보상접근방식의 채택

현재의 강령은 공무원에게 각종의 금지를 명하고 위반행위에 대하여 징계라는 불이익 처분을 예고함으로써 공직의 청렴성제고라는 입법목적을 달성함에 있어서 금지-제재라는 사후진압적인 방식으로 접근하고 있다. 그러나 이러한 상명하달식 규제는 강령 위반자의 발견과 뒤이은 후속조치를 모두 집행기관의 비용으로 귀속시킨다는 점에서 장려와 보상을 통한 규범수범자의 자발적인 규범준수에 비하여 집행의 공적 비용을 더 소모한다는 문제점이 있다. 또한 현재의 접근방식으로는 행동강령이 정하고 있는 기준의 준수만을 확보할 수 있을 따름이며 그보다 고양된 청렴성의 정도에 달성하려는 공무원들의 능동적 노력을 이끌어내는 유인이 부족하다는 문제점이 있다고 할 것이다. 따라서 향후 공무원행동강령을 운영함에 있어서는 금지-제재의 접근방식과 더불어 장려-보상의 접근방식을 통한 자발적 규범준수, 능동적 향상노력을 촉발할 수 있는 제도를 설계하는 방안도 심도 있게 논의되어야 할 것이다.

○ 권익위의 환류기능 강화

이상 살펴본 바와 같이 공무원의 청렴성 확보라는 정책목표를 달성함에 있어서 기관별 자율성의 확보, 행위기준의 세부화구체화 및 장려-보상방식의 채택을 하위 목표로 설정한다면 이러한 하위목표가 효율적으로 달성될 수 있도록 현 행동강령의 위상과 권익위의 기능도 재편되어야 할 것으로 생각한다. 즉 현 행동강령을 각 기관이 자율적인 행동강령을 제정하고 운영하는 데 있어서 지침으로 삼을 수 있는 일종의 모델로서의 위상을 부여하고 권익위는 행위기준에 관한 구체적 기준을 제시함으로써 각 기관의 행동강령의 제·개정과 운영을 적극적으로 향도할 수 있는 역할이 강화되어야 할 것이다.

III. 「공무원행동강령」의 향후 운영방안

○ 규제대상 행위유형의 확대

현재 동 강령에서는 공직자의 이해충돌방지과 관련하여 이해관계 직무의 회피(제5조), 특혜의 배제(제6조), 예산의 목적 외 사용금지(제7조), 직위의 사적 이용금지(제10조의 2), 직무관련 정보 이용거래 제한(제12조), 공용물의 사적 사용수익금지(제13조)를 규정하고 있다. 반면 동 법안에서는 공직자의 사적 이해관계 직무수행 금지(제15조), 고위공직자의 사적 이해관계 직무수행금지(제16조), 외부활동의 제한(제17조), 사업자등과의 거래제한(제18조), 소속기관 등에 가족채용 제한(제19조), 소속기관 등과의 계약체결 제한(제20조), 예산 등의 부정사용 금지(제21조), 공용 재산·직위의 사적사용 금지(제22조), 미공개 정보 이용금지(제23조)를 규정하고 있어 이해충돌유형을 보다 세분화하고 있다. 향후 동 강령에 동 법안에서 예정하고 있는, 보다 세분화된 이해충돌유형을 반영함으로써 규율의 사각지대를 제거하려는 노력이 필요할 것이다.

○ 인적 적용범위의 확대

엄밀한 의미에서 공무원신분에 있는 자는 아니라 하더라도 공직 후보자로서 지명되어 법령 소정의 임명절차가 진행 중에 있는 자나 대통령직인수위원회의 위원, 전문위원, 사무직원과 같이 사실상 공무수행을 하는 자에게도 공무원행동강령을 확대 적용할 수 있는지 여부가 문제될 수 있다. 현 「대통령직 인수에 관한 법률」에서는 위원회의 위원장·부위원장·위원 및 직원과 그 직에 있었던 사람 중 공무원이 아닌 사람은 위원회의 업무와 관련하여 「형법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다(제15조)는 공무원 의제규정을 두고 있으나 동 의제규정만으로는 공무원행동강령의 적용여부에 논란이 있을 수 있다. 따라서 공직후보자나 대통령직인수위의 구성원에게도 공무원행동강령이 적용되어야 하는지에 관한 광범위한 사회적 논의를 거쳐 합의가 도출되는 경우에는 행동강령 개정을 통해 인적 적용범위를 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한 현 부정청탁금지법(안)에서는 행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률이나 다른 법령에 따라 설치된 각종 위원회의 위원 중 공직자가 아닌 위원, 정부조직법 또는 다른 법령에 따라 공공기관의 권한을 가지고 있거나 그 권한을 위임·위탁받은 자, 공무를 수행하기 위하여 민간부문이나 다른 공공기관으로부터 파견나온 자 등에 대하여서도 부정청탁금지, 금품수수금지 등 규정이 준용됨을 규정하고 있는바(제24조) 행동강령에서도 이에 상응하는 준용규정을 두어 인적 적용범위를 확대하는 것이 바람직할 것이다.

○ 행동강령상 금지행위 유형의 구체화

행동강령상 예산의 목적 외 사용금지규정(제7조)에서는 ‘공무원은 여비, 업무추진비 등 공무활동을 위한 예산을 목적 외의 용도로 사용하여 소속 기관에 재산상 손해를 입혀서는 아니된다’고 규정하고 있으며 ‘직무의 범위를 벗어나 사적 이익을 위하여 소속기관의 명칭이나 직위를 공표·게시하는 등의 방법으로 이용하거나 이용하게 해서는 아니 된다’고 규정하여 직위의 사적 이용을 금하고 있으며(제10조의 2) 그 밖에도 관용차량·선박·항공기 등 공용물 등을 정당한 사유 없이 사적인 용도로 사용·수익하지 않도록 규정하고 있다(제13조). 그러나 예컨대 공무원이 특정단체에 가입하고 업무추진비로 그 회비를 납부한 경우, 상급자가 하급자에게 자신 또는 그 가족의 사적 심부름을 부탁하여 대행하게 하는 경우, 또는 소속기관의 명칭 및 직위를 게시하여 특정 행사에 화환을 보내는 경우, 관용차량에 공무원의 가족이 동승하여 출퇴근에 이용하는 등의 행위가 각각 예산의 목적 외 사용금지, 직위의 사적 이용 금지, 공용물의 사적 사용금지에 위반되는지 여부가 불분명한 경우가 있다. 따라서 허용되는 행위와 허용되지 않는 행위의 유형을 보다 구체화하고 손쉽게 접근할 수 있도록 함으로써 행동강령의 수범자와 일반대중에게 명쾌한 기준을 사전에 제시할 필요가 있을 것이다. 이처럼 보다 상세하고 구체적인 행위기준의 제시는 이해관계 직무의 회피(제5조), 이권 개입 등의 금지(제10조), 직무관련 정보를 이용한 거래 등의 제한(제12조), 금품 등을 받는 행위의 제한(제14조), 금품 등을 주는 행위의 금지(제14조의 2), 경조사의 통지와 경조금품의 수수제한(제17조) 등에 있어서도 마찬가지로 필요하다고 할 것이다.

○ 기관별 행동강령제정·운영의 사각지대 보완

헌 권익위법에서는 ‘공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 직무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다’고 규정하고 있으며(제7조) 이에 따라 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령·국회규칙·대법원 규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체의 내부규정으로 정하도록 규정하고 있다(제8조 제1항). 앞서 살펴본 바와 같이 대통령령인 「공무원 행동강령」은 국가공무원 및 지방공무원에게 적용되며 국회, 대법원, 헌재, 선관위 소속 공무원에게는 해당 기관의 규칙으로 정하는 행동강령이 각각 적용된다. 한편 행동강령 제정의무가 부과되고 있는 권익위법상 공직유관단체란 공직자윤리법 제3조에 따른 것으로서 한국은행, 공기업, 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체, 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체, 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체, 임원 선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙

행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체 가운데 정부 공직자윤리위원회가 공직유관단체로 지정한 경우를 말한다.

이들 공직유관단체의 경우 권익위법상으로는 기관별 행동강령제정의무가 부과되고 있으나 실무상 신규공직유관단체가 행동강령제정에 비협조적인 경우가 있을 수 있음에도 불구하고 이를 강제할 방법이 별도로 마련되어 있지 않으므로 해당 공직유관단체가 기관별 행동강령을 제정하기 전까지는 「공무원행동강령」이 적용의제 되도록 하는 등의 근거규정을 마련함으로써 규율의 사각지대가 발생하지 않도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

○ 실효성확보수단

현재로서는 「부정청탁금지법(안)」이 의원입법(안)의 형태로나 또는 정부입법(안)의 형태로 국회에 계류되어 있지 않으며 설령 국회제출된다고 하여도 소정의 입법 절차를 거쳐 최종적으로 시행되기까지 어느 정도의 시간이 소요될지 가늠하기 어려운 실정이다. 이에 동 강령의 규율내용상 미비점을 보완함과 더불어 임의적 제재라는 다소 미진한 제재수단을 강화하기 위하여 형벌과 과태료 등의 강화된 벌칙규정을 동 강령 내에 도입하자거나 또는 행동강령 위반사건에 대한 권익위의 조사시 불성실한 태도를 보이는 위반혐의자에 대하여 과태료 부과규정을 신설함으로써 실효성을 제고하자는 의견이 제시될 수도 있을 것이다. 그러나 대통령령에 불과한 동 강령에서 상위법률의 위임에 토대한 바 없이 독자적으로 형벌이나 과태료와 같은 형사벌, 행정질서벌을 규정하는 것은 죄형법정주의의 위반이나 법률유보에 관한 침해행정유보설에 비추어 보아도 허용되지 아니하는 문제점이 있기 때문에 바람직한 방안은 아니라고 할 것이다.

다른 한편으로는 각급 기관의 일선에서 소속 공무원의 행동강령 위반행위가 포착된다 하더라도 해당 공무원에 대한 징계에 대하여 소극적인 태도를 보이는 경우가 적지 않음을 고려한다면 권익위에 징계요구권을 부여한다든지 현재의 임의 규정을 의무규정으로 개정하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 다만 행동강령 위반에 대한 징계처분에 관해서는 현 권익위법 제8조 제4항에서도 ‘징계처분을 할 수 있다’고 규정하고 있으므로 법률에서 재량사항으로 규정하고 있는 것을 대통령령인 행동강령에서 기속규정화하는 것은 법체계상 문제를 야기할 수 있다는 점에서 현 행동강령상 징계규정을 기속화하는 것은 신중한 검토를 요한다 할 것이다. 또한 현재 환경부, 농촌진흥청, 식약청의 기관별 행동강령에서는 징계와 관련한 처분기준을 별도로 마련하고 있는바, 공무원행동강령 차원에서 징계양정기준을 마련하여 제시하는 것도 간접적으로나마 징계권자의 적절한 징계권 행사를 촉구하는 기능을 수행할 수 있을 것이다.

○ 상담활성화 방안

현 공무원행동강령에서는 공무원이 직무를 수행하면서 행동강령 위반 여부가 분명하지 않은 때에는 행동강령책임관과 상담한 후 처리하도록 규정하고 있는바(제18조), 상담을 거쳐 행동강령위반행위가 사전 예방될 수 있다는 점에서 상담과정이 일선에서 활발하게 이용됨이 바람직 할 것이다. 다만, 상담의 전제는 상담을 요청하는 공무원과 이에 응하는 담당자와의 사이의 신뢰이기 때문에 각 기관장들이 어떠한 자질과 경력, 인성의 소유자를 행동강령책임관으로 지정하는가에 따라서 해당 기관의 상담과정이 위축될 수도, 활성화될 수도 있을 것이다. 이러한 관점에서는 행동강령책임관의 지정과 관련하여 일정한 제한요건을 두어 과거 비리 또는 부정에 의한 징계처분을 받은 사실이 없는 자로 한정하는 등 객관적으로 청렴성과 신뢰성이 담보될 수 있도록 하는 최소한의 기준을 두는 등의 방안을 고려할 수 있다. 또한 행동강령 위반 여부를 고민하는 공무원의 관점에서는 소속기관의 행동강령책임관보다는 오히려 상급기관의 행동강령책임관이나 국민권익위예의 상담이 심리적 부담감이 적은 경우도 있을 수 있으므로 상담기관을 상급기관의 행동강령책임관이나 국민권익위로 확대하는 방안도 고려할 수 있다. 또한 상담은 해당공무원의 사전적 자진신고로서의 의미도 있다는 점에서 현 행동강령상 신고자의 비밀 보장과 신고자보호에 관한 규정(제19조)은 상담자와 관련하여서도 마찬가지로 적용되어야 할 것이다.

○ 신고활성화 방안

현 공무원행동강령에서는 누구든지 공무원이 이 영을 위반한 사실을 알게 되었을 때에는 그 공무원이 소속된 기관의 장, 그 기관의 행동강령책임관 또는 국민권익위에 신고할 수 있음을 규정하면서 위반행위를 신고받은 소속 기관장과 행동강령책임관은 신고인과 신고내용에 대한 비밀을 보장하고 신고인이 신고에 따른 불이익을 받지 아니하도록 조치할 의무를 부과하고 있다(제19조). 행동강령 위반행위의 신고 여부를 고민하는 입장에서는 자신이 신고로 인하여 불이익을 겪게 될지도 모른다는 우려와 신고에도 불구하고 사후처리과정이 예측가능하지 않을 경우에 대한 우려로 말미암아 신고를 주저하게 되는 경우가 많다. 따라서 행동강령 위반사건에 대한 신고를 활성화하기 위해서는 신고자보호 및 보상체계를 정비함으로써 신고로 말미암은 불이익에 대한 우려를 불식시켜야 할 것이고 아울러 신고처리과정 및 결과의 예측가능성을 높여야 할 것이다. 즉 신고사건 접수기관의 조사절차에서 위반혐의자가 성실하게 조사에 응하도록 하는 방안과 더불어 예컨대 권익위가 신고를 접수하여 조사한 경우 현 권익위법 시행령 규정(제10조)에서와 같이 단지 소속기관장 또는 감독기관장에게의

통보에 그치는 것이 아니라 위반행위자에 대한 징계절차의 개시를 요청한다든지, 징계와 관련한 재의를 요구하는 실질적 권한을 부여함으로써 신고처리과정의 예측가능성을 높이는 방안도 고려하여야 할 것이다.

IV. 맺음말

향후 부정청탁금지법이 제정되는 경우 후속조치로서 기존 공무원행동강령과 동법(시행령)과의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 관하여 가능한 방안들을 일별하였다. 필자의 단견으로 말미암아 심도 있는 고찰이 되지 못한 아쉬움이 있으나 부정청탁금지법(안)이 기존 공무원행동강령상의 규율내용을 대부분 포함하고 있는만큼, 금지와 제재를 통한 청렴성확보 역할은 부정청탁금지법에 맡기고 공무원행동강령은 기관이 자율적으로 제정하는 행동강령의 모범으로서 소프트한 역할을 수행하되 강령에서는 금지와 제재가 아닌 장려와 보상 접근방식을 통하여 국민 일반의 최소한의 기대치를 뛰어 넘은, 보다 고양된 청렴성과 품위의 기준이 제시될 수 있도록 하는 방안이 바람직할 것으로 제안한다. 또한 권익위에게는 각 기관별 행동강령의 제개정과 관련하여 단순히 부당하거나 형평에 어긋나는 행동강령을 사후적으로 시정권고하는 등의 소극적 역할에서 벗어나 각 기관의 특성에 맞춤형, 구체화되고 실효적인 행동강령이 제·개정될 수 있도록 이끄는 선도적 역할이 부여되어야 할 것이다.

또한 현 공무원행동강령은 규제대상 금지행위의 유형을 보완하고, 인적 적용범위를 확대하여 운영될 필요가 있으며 금지행위의 유형을 가능한 한 구체화함으로써 공직자와 일반 시민들의 이해도와 활용도가 제고하여야 할 것이다.

행동강령제도운영 우수기관의 사례 및 제안

■ 안전행정부
송 영 철 감사관

행동강령제도운영 우수기관의 사례 및 제언

송 영 철(안전행정부 감사관)

□ 안전행정부 청렴 주요시책

○ 반부패청렴교육 이수제 및 찾아가는 청렴교육

- 청렴의식 함양을 위한 청렴교육 의무이수시간 부여(년 20시간이상)

※ 중앙공무원교육원 사이버교육 2개과정 설치('12년 4,001명)

- 사이버청렴교육(15시간), 사례로 배우는 공직자 행동강령(10시간)

지방행정연수원 청렴현장학습 운영('12년 2,504명)

- 전남 장성(박수량, 송흠), 강진(다산유적지), 경북 영주(선비촌) 등

- 소속기관을 직접 방문하여 소속기관 특성에 맞는 맞춤형 청렴교육 실시 및 고충·애로사항 청취

○ 청렴주의보 발령 및 청렴SMS알리미

- 자칫 실수할 수 있는 공무원행동강령 위반 사례를 중심으로 사전주의 및 당부(월1회 이상)

	청렴주의보
1호	예산목적외 사용(법인카드 사적사용)
2호	외부강의·회의 등 대가기준
3호	직무관련자로부터 향응제공(콘도예약, 골프부킹)
4호	사업추진비 목적외 사용(회식비 사용)
5호	금품수수(명절 "떡값")
6호	알선·청탁 금지
7호	음주운전 예방

- 명절 및 휴가철 등 취약시기 청렴문자 발송하여 행동강령 준수 당부

□ 청렴의식 생활화를 위한 행동강령 개정(12.7.16)

- 직무관련 외부강의·강연 대가의 제한 및 초과금액 처리
 - 외부강의에 대한 상한액 설정, 초과금액은 반환 또는 기부

외부강의 대가기준(제15조 관련)

(단위: 천원/ 1시간)

구분	장·차관급	과장급 이상	5급 이하	비고
상한액	400(장관)·300(차관)	230	120	원고료·여비는 미포함
1시간 초과	300·200	120	100	

- 외부강의신고 소명자료 제출의무화 및 전자시스템 도입
 - 근무시간내 외부강의에 대한 복무관리를 위해 강의요청기관 공문서 사본 및 출장명령부 또는 근무상황부 제출 의무화
 - 외부강의 관리강화 및 편의성 제고를 위해 전자시스템 도입
- 소관 업무관련 위원회 참석수당 수령 금지
 - 일반 참석수당 수령금지, 심의·검토수당은 수령 가능

□ 제 안

- 국민권익위원회에서 여러 기관의 행동강령 조항을 유형화하여 기관별 행동강령에 반영토록 지침마련
- 공무원의 행동강령 생활화 및 체득화를 위해 청렴연수원의 교육과정 개발 및 사례중심의 다양한 사이버 청렴교육 콘텐츠 개발·보급
- 기관별 행동강령책임관의 역할 강화를 위한 교육 및 정보 공유의 장 마련

MEMO



MEMO



MEMO



MEMO

