



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

이화여자대학교 대학원

2018학년도

박사학위 청구논문

부패 법률 데이터의 지식화에 관한 연구

- 부패 법률 온톨로지 구축을 중심으로 -

법 학 과

박 가 림

2019

부패 법률 데이터의 지식화에 관한 연구

- 부패 법률 온톨로지 구축을 중심으로 -

이 논문을 박사학위 논문으로 제출함

2019 년 6 월

이화여자대학교 대학원

법 학 과 박 가 림

박 가 림 의 박사학위 논문을 인준함

指導教授 최 승 원 _____

委員長 홍 정 선 _____

審査委員 김 대 인 _____

김 상 일 _____

서 을 오 _____

최 승 원 _____

이화여자대학교 대학원

목 차

제1장 서론	1
I. 연구의 목적	1
II. 연구의 방법과 범위	5
제2장 새로운 부패 연구 방법론의 모색	9
I. 부패 법제도 연구의 현황과 한계	9
1. 부패 법제도 연구의 현황	11
(1) 부패 전문연구단체의 연구 동향	11
(a) 한국부패학회의 최근 3년간 연구	11
(b) 기타 부패연구단체의 연구 분석	16
1) 반부패시스템연구소	16
2) 한국형사정책연구원	17
3) 기타	19
(2) 부패 법제도 연구의 유형	20
2. 부패 법제도 연구의 한계	23
II. 새로운 방법론의 모색	25
1. 정보통신기술의 발달	27
2. 정보통신기술을 활용한 학문의 연구	33
(1) 전문가 시스템과 자연어 처리	33
(2) 학문연구의 활용 사례	36
3. 법학의 새로운 동향	41
(1) 리걸테크의 발달	41
(2) 법학 연구와 인공지능	45

III. 법률 온톨로지(Legal Ontology)	47
1. 온톨로지의 개관	48
2. 법률 온톨로지의 개념과 역할	52
3. 법률 온톨로지 구축의 사례	54
(1) 해외의 법률 온톨로지	55
(a) 초기의 법률 온톨로지	55
(b) 기능주의적 법률 온톨로지	57
(c) 프레임 기반 법률 온톨로지	59
(d) 최근의 법률 온톨로지	61
(2) 국내의 법률 온톨로지	69
4. 법률 온톨로지를 활용한 부패연구 방향의 모색	73
제3장 부패 관련 데이터의 구조화	76
I. 부패 연구의 이론적 기초	76
1. 부패 연구의 동향	77
2. 부패의 개념	80
(1) 부패의 사회과학적 정의	80
(2) 법령상 부패의 정의	88
3. 부패의 원인과 대책	92
4. 우리나라 부패의 특성	100
(1) 정치적 부패 분야	101
(2) 제도적 부패 분야	103
(3) 사회문화적 부패 분야	106
(4) 민간 부패 분야	108
5. 검토	111
II. 우리나라의 부패 법제도	113

1. 부패 법제도의 체계	113
(1) 부패 법제도의 연혁	113
(2) 부패 법제도의 체계와 유형	118
2. 부패 법제도에 관한 쟁점의 검토	122
(1) 형사법적 제도의 검토	123
(2) 개별 부패 법제도의 검토	128
(a) 공직자윤리법의 검토	129
(b) 부패방지권익위법의 검토	132
(c) 공익신고자보호법의 검토	136
(d) 청탁금지법의 검토	141
(e) 기타	147
3. 검토	151
III. 외국의 부패 법제도	153
1. 아시아권 국가의 부패 법제도	154
(1) 홍콩	154
(2) 싱가포르	156
(3) 일본	158
2. 유럽권 국가의 부패 법제도	161
(1) 독일	161
(2) 프랑스	163
(3) 북유럽국가들	165
(4) 유럽연합(EU)	168
3. 영미권 국가의 부패 법제도	169
(1) 영국	169
(2) 미국	172

(3) 기타	175
4. 국제기구의 부패방지 법제도	177
(1) 경제협력개발기구(OECD)	178
(2) 국제연합(UN)	179
(3) 기타	180
5. 검토	182
제4장 부패 법률 온톨로지의 구축	184
I. 부패 법제도의 구조화	184
1. 부패 법제도의 분류	184
(1) 부패 관련 법령의 중층적 분류	184
(2) 부패 법제도의 범위와 구조	193
2. 부패 법제도의 내용 기반 항목화	195
(1) 의무규범	196
(2) 금지규범	201
(3) 허용규범	209
II. 부패 법률 온톨로지의 구현 및 활용	216
1. 부패 법률 온톨로지의 설계	216
(1) 설계의 방향	216
(2) 구축의 과정	217
(a) 방법의 설정	217
(b) 클래스 및 프로퍼티의 구성	218
(c) 부패 법률 온톨로지의 모습	223
2. 부패 법률 온톨로지의 활용	229
(1) 부패 연구 플랫폼으로 활용	229
(2) 부패 법지식 데이터베이스로 활용	233

제5장 결론	237
I. 요약	237
II. 향후 과제	243
참고문헌	245
부록1. 부패연구단체의 연구 목록	266
부록2. 부패 법제도 연구 목록	278
부록3. 학문분야별 부패 연구 목록	281
ABSTRACT	283

표 목 차

<표 1-1> 부패범죄 관련 연구 목록	12
<표 1-2> 부패방지제도 관련 연구 목록	13
<표 1-3> 외국의 부패 관련 연구 목록	13
<표 1-4> 기타 부패 관련 연구 목록	13
<표 2-1> 반부패시스템연구소의 부패 연구 목록	17
<표 2-2> 한국형사정책연구원의 부패 연구 목록	18
<표 3> 부패 관련 법제도 연구의 유형	21
<표 4> 해외 법률 온톨로지의 구성과 활용	67
<표 5> 개별 학문분야별 부패 연구 목록	78
<표 6-1> 부패 관련 의무규범	199
<표 6-2> 부패 관련 금지규범	203
<표 6-3> 부패 관련 허용규범	210
<표 7-1> 클래스 목록	219
<표 7-2> 프로퍼티 목록	222

그 림 목 차

[그림 1] 클래스 화면	226
[그림 2] 클래스와 설명 화면	227
[그림 3] 프로퍼티와 설명 화면	228
[그림 4] DL Query 검색 화면	229
[그림 5] 부패 연구 플랫폼의 예시 화면	233

논 문 개 요

이 연구는 부패에 관한 법제도 및 관련 연구성과 등을 법률콘텐츠 또는 데이터라는 측면에서 바라보고 이를 종합하여 컴퓨터시스템에 탑재하여 공유할 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 즉, 부패 관련 법지식의 총체를 컴퓨터에 축적하여 상호 교환할 수 있는 정보 및 지식으로 만들기 위한 연구를 추구하였다. 그 수단으로서 법률 온톨로지를 구축하는 방법을 취하였다. 법률 온톨로지는 법 분야의 일정한 개념에 관한 형식적이고 명시적인 명세를 의미하는 것으로서 특정한 개념에 관한 공통 요소를 형식화하여 지식의 공유와 재사용을 가능하게 하고, 지식베이스 구축이나 전문가시스템 생성의 기반이 된다.

부패라는 주제와 관련해서는 법학을 비롯한 행정학 등 여러 사회과학적 분야에서 다양한 논점들이 다루어졌고 이를 규율하는 법률도 다양하다. 기존에 이루어진 부패연구와 법률의 구체적인 내용과 해석을 기초 데이터로 전제하여 우리나라 부패 관련 법제도를 대상으로 부패 법률 온톨로지를 구축하였는바, 이는 부패 관련 법률 데이터의 구조화를 표방한다. 즉, 특정한 주제인 부패 관련 연구를 정보화하여 컴퓨터시스템을 활용할 수 있도록 지식화(지식 엔지니어링)하는 모습을 보여주고자 한 것이다.

연구의 방향은 기존의 부패 관련 연구에 대한 반성적 고려에서 출발한다. 다른 분야와 마찬가지로 기존의 부패 관련 법제도에 대한 연구들은 문제의 산발적 지적과 해결책 제시에 그치고 연구자들 상호간 유기적인 소통이 이루어지지 아니하였다. 즉, 부패 법제도에 관한 연구에 있어서 여러 쟁점이 계속 논의되고 법령의 개정에도 일부 반영될 뿐 쟁점의 논의에 대한 역사적 정리나 담론의 축적이 이루어지지 못하였다.

이러한 문제점은 연구가 대부분 비정형문서의 형태로 이루어져 정형화된 지식 기반이 확립되지 않았다는 현실에 기인한다. 연구의 성과나 제도운영에 관한 데이터들을 체계화하거나 메타데이터를 구축하는 등의 접근에 대한 공감대

가 형성되지 못한 것을 원인으로 볼 수 있다. 즉, 기존의 부패 법제도의 운영이나 연구 환경을 정보통신기술의 이용으로 개선할 수 있는지에 대한 고민이 부족하다고 보았다. 기술의 발달은 학문연구나 제도운영과 상호 무관할 수 없다는 인식을 바탕으로 한 것이다. 특히, 부패에 관한 법제도의 연구나 운영의 경우 부패의 다양한 양상에 대한 이해와 대처, 부패문제에 대한 높은 사회적 관심이나 부패 관련 신고 활성화 등 일반 국민의 의식 전환 및 참여가 중요한 분야이기 때문에 컴퓨터시스템의 활용을 통하여 관련 지식의 접근가능성 확대나 담론의 공개화 등을 추구할 필요가 있는 것이다.

본 연구의 흐름은 다음과 같다. 먼저, 종래 부패와 관련한 연구의 양상과 제도 운영의 현황을 살펴보고 그 한계점을 도출하고자 한국부패학회 등 부패 관련 전문연구단체의 문헌들을 종합하고 연구패턴을 분석하였다. 한편, 새로운 방법론을 모색하기 위하여 정보통신기술의 발달로 인하여 학문연구의 방법이 나 주제에 변화가 생기는 모습에 주목하였고, 특히 법학 분야에서 리걸테크나 AI & Law 분야의 발달을 살펴보았다. 그리고 법률 온톨로지의 개념과 역할, 기존의 구축 사례에 대한 분석을 통하여 부패 관련 법률 온톨로지의 설계 방향 및 구체적 방법론을 정립하였다.

실제 온톨로지의 구축에 앞서 그 바탕이 되는 내용을 정제하기 위하여 부패 관련 데이터를 구조화하고자 하였다. 먼저, 부패에 관한 이론적 기초를 정리하여 부패의 개념, 원인과 우리나라에 고유한 부패의 특성을 분야에 따라 살펴보고, 성문화된 부패 관련 법제도를 대상으로 체계와 유형을 파악하고 종래 논의된 법적 쟁점을 정리하였다. 이와 함께 비교법적 시각에서 다른 나라의 부패 관련 법제도를 검토하였다. 이러한 배경지식을 바탕으로 부패 법제도의 범위와 구조를 파악하고, 개별·구체적 법제도를 의무규범, 금지규범 및 허용규범으로 항목화하였다. 항목화된 법제도의 내용을 근거로 부패 법률 온톨로지를 구축하였다. 개별·구체적 법제도가 구조적으로 어디에 위치하고 각 제도가 어떤 관계를 갖는지에 대하여 규명하고, 클래스와 프로퍼티로 구성되는 온톨로지 요소를 정의하여 프로티지라는 도구를 활용하였다. 이렇게 구축한 부패 관련 법률 온톨로지는 부패 관련 지식베이스나 전문가시스템을 개발하기

위한 기반 지식에 해당한다. 위 온톨로지의 효용을 구체적으로 설명하기 위하여 부패 법률 온톨로지를 기초로 부패 연구의 플랫폼이나 부패 법지식기반 데이터베이스에 사용되는 지식 표현의 양상을 설명하였다.

본 연구에서 구축한 부패 법률 온톨로지는 관련 법령의 내용만을 반영한 것이지만, 향후 이를 고도화하고 구체적 용도에 따른 확장을 거듭하게 된다면 공무원, 업무처리자나 일반국민 등 다양한 사용자에게 의하여 공유될 것으로 본다. 이러한 부패 법률 온톨로지를 바탕으로 부패 지식을 웹상에서 공유하고 축적한다면 부패에 관한 지식기반 데이터베이스를 구축할 수 있고, 부패 인공지능을 만드는 길도 가까워질 수 있을 것이다. 필자는 지식 엔지니어링의 입장에서 부패 관련 전문연구의 영역을 이해하고 지식화하여 컴퓨터시스템과 상호교환할 수 있는 방법으로 법률 온톨로지의 구축을 시도하였으나 앞으로는 온톨로지에 국한하지 않은 더 많은 지식 표현의 방법에 대한 논의가 펼쳐질 것이다. 이를 통하여 새로운 연구의 장이 펼쳐지기를 기대한다.

주제어: 부패 법지식, 데이터의 구조화, 지식 엔지니어링, 리걸테크, 온톨로지, 뇌물범죄, 공직자윤리법, 부패방지권익위법, 공익신고자 보호법, 청탁금지법, 부패방지협약, 부패인식지수, 프로티지, 부패 법률 온톨로지.

제1장 서론

I. 연구의 목적

“법이 장래에도 인간의 사무에 속하게 될지 아니면, 기계가 법문제를 처리하게 될지는 언어의 이용에 달려있다. 우리는 이러한 전환기의 시대에 살고 있다.” 놀랍게도 지금으로부터 무려 30년도 훨씬 전인 1985년에 아르투어 카우프만이 “법철학의 문제사(Problemgeschichte der Rechtsphilosophie)”라는 글의 마지막에서 언급한 말이다.¹⁾ 대단한 통찰력에 고개가 숙여진다. AI가 소설도 쓰고 작곡도 하는 지금의 현실²⁾에서 비정형의 문서로 연구성과를 도출하고 오프라인 학회 등으로 지식을 공유하고 있는 학문연구의 모습, 법해석학이나 재판규범학에 머물러있는 법학 연구의 현재에 대한 진지한 성찰이 더 이상 늦어져서 안 된다는 위기감이 든다.

현재 IT(Information Technology) 분야가 법 영역에 미치는 영향은 개략적으로 다음과 같이 파악된다. 먼저 법이론적 측면에서는 전자계약, 전자정부, 개인정보보호 등 IT 기술의 발달로 생성된 새로운 분야에서 발생하는 법적 문제를 밝히고 해결하는 방향의 연구가 이루어지고 있다. 실무적 차원에서는 리걸 테크(Legal-Tech)³⁾라고 하는 개념이 등장하여 구체적 사건과 관련한 상담, 리서치, 결과 분석 등 IT 기술을 이용한 법무의 처리문제가 상당한 관심을 받고 있다. 과거에 없었던 정보통신기술의 발달로 새롭게 발생하는 법적인 문제들을 해결하기 위한 법학도 필요하지만 기존의 법학을 IT 측면에서 접근하는 연

1) 아르투어 카우프만, 허일태 옮김, “법철학의 문제사”, 『동아법학』(동아대학교 법학연구소, 1990) 제10호, 316면.

2) 우리는 마이크로소프트의 ‘넥스트 램브란트’가 그림을 그리고 유튜브의 ‘플로우머신즈’가 음악을 작곡하는 시대에 살고 있다. 일본에서는 인공지능이 쓴 ‘컴퓨터가 소설을 쓰는 날’이라는 단편이 문학상 공모전 예선을 통과하기도 하였다. “[장준환 법률칼럼] 창작자 AI”, 『미주중앙일보』, 2017년 12월 18일자.

http://www.koreadaily.com/news/read.asp?art_id=5880255 (최종방문일 2018.2.27.).

3) Legal technology를 줄여서 통용하는 말이다. 자세한 설명은 후술한다.

구에 관심도 중요하다. 이러한 연구방향은 법학 전반에 대한 새로운 통찰력과 새로운 방향의 지식 공동체의 발전이라는 내용적 측면과 현실적 측면 모두의 대전환을 가능하게 할 수 있을 것이다.

본 연구는 종래 법학에서 다루지는 문제를 정보통신기술을 활용하여 연구의 구체적 방법과 양상을 새롭게 제시할 수 있는지에 대한 고민과 그 나름의 해답을 찾는 과정을 담았다. 연구의 실체적 대상으로는 부패 관련 법지식을 선정하였다. 부패는 사회 전반에 퍼져있고 다양한 원인에 따라 각양각색의 형태로 발현되기 때문에 보다 체계적인 접근이 필요한 분야이다. 그러나 현재까지의 연구를 보면 이론적 측면에서 부패의 개념에 대한 체계적인 접근이 부족하고, 부패를 방지하거나 처벌하기 위한 법령들이 산재하여 법률의 적용대상자, 부패행위를 신고할 수 있는 일반인이나 부패 관련 업무를 처리하는 공무원 등 법의 수요자들이 법률 체계 전반을 이해하고 활동하기가 쉽지 않았다. 즉, 법제도를 해석하고 해석상 문제점을 지적하는 형태의 종래의 연구방법만으로는 수요자가 법제도를 이해하고 적용 및 활용할 수 있는 충분한 기반을 제공하기에는 부족하다는 의미이다.

그런데 웹기반으로 부패 관련 법지식을 구조화하여 시스템을 구축한다면 법제도의 구체적인 수요에 부합하는 제도 운영 및 이에 상응하는 법제도 연구의 발전이 가능할 수 있을 것으로 본다. 여기에서 부패 관련 법지식이라는 표현은 지식공학 분야에서 사용하는 “지식”⁴⁾의 개념을 가져온 것으로서 부패와 관련한 법률, 시행령 등 법제도와 이에 대한 학문적 해석, 사법적 해석 등을 모두 포함하는 의미이고, 이를 활용하는 것에 방점을 둔 개념⁵⁾으로서 지식시

4) 지식이라는 개념은 지식경영시스템(KMS)에 대한 연구 등에서 주목을 받았고, 현재에도 지식관리시스템, 지식베이스시스템 등의 개발, 인공지능의 구현에 있어서 중요한 바탕을 이루고 있다. 조직화한 지식 생성 이론(organizational knowledge creation theory)을 주장한 Nonaka는 지식을 개념화하여 지식을 형식지(explicit knowledge)와 암묵지(tacit knowledge)로 구분하여 암묵지를 형식지로 지식변환(knowledge conversion)이 중요하다고 하는데, 형식지란 언어로 표현하고 전달할 수 있는 지식이고 암묵지는 개인의 직관, 경험, 노하우 등 형식화할 수 없는 지식을 의미한다[Nonaka, I., & Krogh, G. V. (2009). “Tacit knowledge and knowledge conversion: controversy and advancement in organizational knowledge creation theory”. *Organization Science* 20(3). 636-638].

5) 실용적 의미에서의 지식개념은 정보처리를 위한 체계화의 정도에 따라 데이터, 정보, 지식과 같은 세 단계로 분류하는 입장에서 많이 활용되는데 데이터마이닝 기법으로 데이터를 지식으

시스템 구축의 대상 또는 결과물이라고 볼 수 있다.⁶⁾

한편, 부패를 막기 위한 법제도는 법치주의 사회의 수호라는 관점에서 상당히 중요한 주제에 해당한다. 종래의 부패 연구는 행정학이나 경제학 등에서 활발히 다루어졌고 법학의 경우에는 부패 관련 법률에 대한 법해석학적 연구가 대부분이었다. 그런데 부패라는 현상은 법치주의에서 법 집행자와 수범자의 담합에 의해 법의 구속력을 부정하게 되고, 평등의 원칙에 반하여 정의 실현을 왜곡하는 결과를 가져오므로 법치주의의 근간을 위협하는 차원의 문제로 보아야 한다.⁷⁾ 따라서 법학에서 보다 적극적이고 근본적으로 부패 연구에 접근할 필요성이 있다.

부정부패가 개선되지 않는 사회는 법치주의의 위기를 가져오고 사회구성원 간의 불신과 반목을 일으키게 된다. 그런데 부패는 살인이나 강간 등과 같이 고대부터 현재까지 근절되지 못한 사회적 병폐의 하나로 볼 수 있다. 따라서 부패 관련 법제도에 대한 해석의 차원을 넘는 사회안전망 구축이라는 종합적인 측면에서 부패 법제도를 조망할 필요가 있다. 즉, 부패방지를 위한 법학 연구가 이미 구축되어 있는 법제도에 대한 해석과 개별적 개선안 연구에 그치지 않고 부패방지대책의 실효성 확보를 위한 종합적인 법체계의 구성 및 구체적인 법운용의 실천안을 제시하는 것이 필요하다는 의미이다.

부패는 사회적 병폐의 하나로서 법치주의를 위협하는 사회의 위험요소이기 때문에 부패근절을 위하여 엄벌주의로 나가는 것보다는 부패를 억제할 수 있는 시스템 구축이라는 측면에서의 접근이 필요하다. 부패의 중국적 소멸이나 부패의 엄벌이라는 관점에서 벗어나 부패를 관리해야 하는 사회적 위험요소라고 보면 종합적이고 체계적인 부패관리 시스템 구축의 필요성이 선명해진다. 그런데 현재 정부기관 차원에서 운용하는 부패 관련 법제도에 관한 시스템이

로 활용하는 연구들이 많이 있다. 한편, 데이터와 지식을 피라미드 구조로 분류하여 데이터, 정보, 지식, 지혜의 단계로 표현하여 위로 올라갈수록 사람의 처리에 의존하고 아래로 내려갈수록 컴퓨터의 기계적 처리가 용이하다고 설명되기도 한다. 고미야마 히로시, 김주영 역, 『지식의 구조화』(21세기북스, 2004), 52면.

6) 법지식이라는 개념을 사용한 이유는 본 연구가 부패 관련 법제도에 근거한 부패 법률 온톨로지 구축으로 지식베이스시스템 및 전문가시스템으로 응용되는 것을 지향하고 있기 때문이다.

7) 류지태, “법치주의 관점에서 본 부정부패방지 논의”, 『공법연구』(한국공법학회, 1996) 제24집 제3호, 190-191면.

몇몇 존재하지만 상호간 연계·연동의 부재로 통합적 운영이 어려운 현실이고 부패 연구를 위한 체계적 시스템도 마련되지 못하였는바, 부패에 관한 포괄적인 시스템 구축에 관한 연구가 필요한 시점이라고 하겠다.

우선, 시스템 구축이 나아갈 방향을 모색하여야 한다. 법률과 IT기술의 전문가로서 『변호사의 종말』이라는 저서로 유명한 서스킨드는 그의 책에서 제4차 산업혁명 시대에 전문가가 나아가야 할 방향을 제시하고 있다. 모든 전문직 분야에는 해당 분야를 이해하고 자료를 수집하고 분석하는 것에 전문가인 시스템 개발자와 자료 분석가가 필요하고, 동시에 전문가는 구축한 시스템의 산출물을 가장 잘 해석하고 적용할 방법을 알아낼 수 있도록 훈련을 받아야 한다고 주장하면서, 앞으로 전문가는 처리 대상이 되는 대량의 자료를 이해하고 자료집합을 발견, 구축, 획득, 활용하는 것에 능숙해야 한다고 강조하고 있다.⁸⁾ 개별 연구 분야의 전문지식을 가지고 있는 학자가 해당 전문지식의 발견, 구축, 획득과 활용을 위한 시스템의 구축과 적용에 적극적으로 대응할 수 있게 되면 사회의 지식기반이 튼튼해질 것이라는 점에는 의심의 여지가 없다.

이 연구는 부패 관련 법지식을 컴퓨터시스템을 통하여 발전시키려는 목적을 가지고 있다. 이와 같이 부패 관련 시스템을 구축하려는 방향은 전문가 시스템(Expert System)⁹⁾을 만드는 것과 같은 맥락을 갖게 된다. 따라서 부패와 관련한 이론과 법적 쟁점들을 체계화하여 지식화하는 시도는 이러한 지식의 표현과 추론을 위한 지식기반시스템(Knowledge based system, KBS)을 법학에 응용하여 법학의 인공지능을 구현하고자 하는 방향성을 가지는 것이다. 첨언하면, 부패 관련 법지식을 저장하고 효과적으로 적용(지식의 표현이나 추론)하기 위하여 컴퓨터 시스템을 법학에 활용하는 방향을 추구하고자 하는 것이다.

그런데 부패 법지식에 관한 전문가 시스템을 구축하기 위해서는 부패 관련 법제도의 개별 내용을 이해하여 유형화 및 체계화하는 지식화의 단계를 기본으로 하기 때문에 컴퓨터시스템을 이해하고 법학의 전문지식을 갖춘 자의 역할이 중요하다. 위와 같은 부패 관련 법지식기반이 충분히 갖춰진 이후 그 다

8) 리처드 서스킨드·대니얼 서스킨드, 위대선 역, 『4차 산업혁명 시대 전문직의 미래』(와이즈베리, 2016), 161면.

9) 전문가 시스템에 대하여는 33페이지 이하에서 자세히 설명한다.

음 단계로 검색과 추론을 용이하게 할 수 있는 시스템의 설계도를 그릴 수 있고, 설계도를 바탕으로 시스템을 구현할 수 있게 된다. 이러한 시스템의 구축은 파편화된 부패 관련 법지식을 구조화하여 효과적으로 활용하기 위한 시의 적절하고 효과적인 방안이 될 것이고, 향후 부패 인공지능 구축의 토대가 될 것으로 기대한다.

II. 연구의 방법과 범위

본 연구는 부패와 관련된 다양한 법령과 법지식을 구조화하여 컴퓨터시스템과 소통이 가능한 체계를 구축함으로써 법제도 운영의 발전 및 부패 법제도 연구의 공통 기반을 마련하는 것을 목표로 하고 있다. 이와 같이 부패 관련 법제도를 지식화하는 것은 객관적이고 합리적인 부패 법지식을 형성하고 발전시킬 수 있는 출발점이 되고, 공유와 재사용을 가능하게 한다. 그리고 부패 방지를 위한 법제도의 흠결을 발견하거나 제도가 아닌 교육 등 다른 방법으로 개선할 수 있는 부패 분야의 발견 등 다양한 목적에 부합하는 시스템을 구축할 수 있는 기반을 제공하게 된다.

이와 같은 연구 목적의 달성을 위한 방법론으로 선행문헌에 대한 연구를 우선으로 진행한다. 법학에 IT기술을 활용하는 분야에 대한 연구의 진척과 구체적인 방법들을 파악하고, 부패와 관련한 법제도와 사회과학적 부패 이론에 관한 문헌들을 살펴본다. 이러한 과정을 통하여 정리된 개념, 쟁점이나 이론 등을 종합하여 부패 관련 법지식으로 구조화한다.

구조화된 부패 법지식을 기반으로 부패 법제도에 대한 온톨로지를 구축하는 방법을 시도하기로 한다. 문헌 연구를 바탕으로 법률 온톨로지 시스템의 구축이라는 실천적 방법론은 도입한다는 의미이다. 부패 법률에 관한 온톨로지는 부패 관련 법제도의 운영자, 개별 부패 관련 법제도의 적용대상자, 신고 등으로 감시자의 역할을 하는 일반국민 등 부패 관련 법지식을 활용할 수 있는 많은 대상자가 공유할 수 있는 체계의 기초적 토대를 제공할 것이다. 부패관리를 위한 시스템은 개별 부패 관련 법령이 정한 목적에 맞게 다양한 시스템으

로 구축할 수 있고, 또 그래야 하는 것이지만 각자의 시스템이 부패관리라는 통합적 목표를 위하여 수립될 수 있는 최소한의 공통분모도 확보되어야 하는 것이다.

한편, 기존에 실시된 많은 법제도 관련 시스템 개발의 문제점은 법제도에 대한 지식을 가진 자는 시스템 개발에 관한 지식이 없고, 시스템 개발을 하는 자는 법제도에 대한 지식이 부족하기 때문에 법제도 운용이나 연구에 실질적 효용을 가져오는 시스템 개발이 어려웠다는 점이다. 법제도와 관련한 시스템 개발이 성공하기 위해서는 양자에 대한 이해를 갖춘 중간자의 역할이 필요하다. 따라서 이 연구는 중간자, 즉 지식 엔지니어링(지식화)¹⁰⁾의 측면에서 부패 관련 법제도가 의미 있는 단위로 구조화되는 과정을 보여주고 이를 법률 온톨로지로 직접 구현하는 실체적 방법을 취함으로써 향후 부패 관련 전문가시스템이나 부패 인공지능을 만들 수 있는 기반을 마련하겠다는 것이다.

연구의 범위는 다음과 같다. 제2장에서는 부패 관련 법제도에 관한 기존 연구방법을 먼저 분석하는데, 부패 전문연구단체에 해당하는 한국부패학회를 비롯하여 형사정책연구원, 서울시립대 반부패연구소 등 연구단체의 활동을 발표된 문헌을 토대로 주제별 담론의 체계적인 축적과 활용가능성이 보장되고 있는지 측면에서 검토하였다. 그동안 연구들을 살펴보면 부패 전문연구단체라는 집단지성체계의 외향을 갖추었지만 연구성과의 체계화를 통한 소통의 여지가 없는 파편적인 연구가 이루어져 왔다는 점이 드러난다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 정보통신기술을 주목할 필요가 있음을 환기하였다. 데이터 과학이나 인공지능 등의 발전상황을 살피고, 정보통신기술을 능동적으로 활용한 학문 연구의 모습을 살펴보았다. 특히, 법학에서 법률검색

10) 지식 엔지니어링(Knowledge Engineering)은 1970년대 이후 발전되어 온 전문가 시스템이나 지식기반시스템 등에서 나왔고 지식 시스템으로 통칭되기도 한다. 지식 엔지니어링은 지식 관리를 통합하는 수단을 제공하고, 지식 작업자에 의해 사용되는 구조와 과정들을 이해할 수 있도록 도와주며, 더 나은 지식 시스템 구축에 사용된다(Schreiber, G. & Akkermans, H. & Anjewierden, A. & Hoog, R. D. & Shadbolt, N. & Velde, W. V. & Wielinga, B. (2000). Knowledge Engineering and Management The CommonKADS Methodology. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press. 6-7.). 본 논문 제목의 '지식화'는 바로 이 지식 엔지니어링을 의미한다.

https://nxis.de/~nikku/uni/ws201011/knowledge-engineering/CommonKADS_methodology.pdf (최종방문일 2019.6.19.).

이나 자문 등에서 적극 활용되고 있는 리걸테크의 양상을 짚어보고, AI & Law라는 연구분야의 발전에 대하여 알아보았다. 그리고 컴퓨터시스템을 활용한 지식 표현의 수단으로서 온톨로지에 주목하고, 법률 온톨로지의 개념과 역할, 해외 및 국내의 법률 온톨로지 구축의 사례들을 분석하였다. 이를 통하여 부패 관련 법률 온톨로지를 구축하기 위한 기초 지식과 방법론을 정립하였다.

제3장에서는 부패 관련 데이터를 대상으로 양질의 법률컨텐츠가 될 수 있도록 구조화하고 형식과 내용의 측면에서 비판적으로 검토하였다. 부패에 관한 이론적 연구, 즉 부패의 개념, 법적 개념, 원인이나 우리나라 부패의 특성, 역사적 배경 등을 파악하였다. 그리고 종래 부패 관련 법제도에 관한 연구문헌들을 종합하여 부패 법제도의 체계적 지위를 파악하기 위하여 헌법적 근거와 행정법상 지위를 검토하고, 뇌물범죄 등을 대상으로 하는 형사법상 부패 법제도 및 공직자윤리법 등 개별 부패방지법령을 대상으로 적용대상, 규율의 적합성과 실효성 및 조직법상 문제점들을 분석하였다. 또한, 외국의 부패방지 법제도를 아시아권, 유럽권, 영미권 및 국제기구로 나누어 대표적인 부패방지 법령 및 조직을 중심으로 살펴보았다. 이러한 분석 과정에서 분야별 연구의 한계와 온톨로지를 통한 개선의 방향성을 점검하고 주제어 도출 및 구조화 과정을 밝혔다.

제4장에서는 제3장에서 정리된 내용을 바탕으로 우리나라 부패 법제도의 외연을 확정하고, 부패 관련 법률의 내용을 법령 단위가 아닌 법령에서 각기 존재하는 개별적 내용을 기반으로 한 항목화를 시도하였다. 항목화를 위해서 상위 법률 온톨로지에서 규범적 상태를 분류하는 기준을 응용하여 의무규범, 금지규범 및 허용규범의 집합으로 나누어 분류하고, 개별 법제도에 따른 주체 및 행위를 중점으로 의미항목들을 구조화하였다. 구조화된 부패 관련 법지식을 토대로 법률 온톨로지의 구축을 시도하였다. 온톨로지의 구성요소인 클래스, 속성, 인스턴스 등을 정의하고 각자의 관계를 설정하였다. Protégé(프로티지)라는 온톨로지 도구를 사용하여 법률 온톨로지를 구축하고 Github 공간을 활용하여 누구나 접근할 수 있도록 하였다. 그리고 이렇게 구축된 부패 법률 온톨로지가 향후 법제도 연구에 있어서 연구의 플랫폼으로 사용되거나 부패

법지식 데이터베이스로 발전될 수 있도록 그 구체적인 활용 방안을 제시하였다.

이와 같은 순서에 따른 연구를 통하여 미래지향적인 법학 연구의 모습을 그려보고자 하였다. 법학 연구자는 법률콘텐츠의 생산자를 의미하기도 한다. 의미 있고, 활용가능하고 축적할 수 있는 법지식의 생성을 추구하는 것은 지식의 폭발이 이루어지는 현대에 있어서 법률가에 대한 시대적 요청이다. 필자는 부패 법제도 연구의 새로운 방법론으로서 부패 법률 온톨로지의 구축을 시도한 것인바, 컴퓨터시스템과 인간의 지식 상호교환과 이를 바탕으로 한 인간 사이의 지식공유로 더 나은 제도의 발전과 창의적인 연구활동이 이루어지기를 기대한다.

제2장 새로운 부패 연구 방법론의 모색

I. 부패 법제도 연구의 현황과 한계

제도는 개인이 속한 조직이나 사회에서 용인할 수 있는 행위규범을 제공하는 역할을 한다. 비공식적 제도는 그 특성상 오랜 기간 역사적 과정을 통해 형성되고 축적되기 때문에 변화의 속도가 느리다. 반면, 공식적 제도, 주로 국가가 일정 목적에 따라 생성하고 유지되는 제도의 경우 상대적으로 변화의 속도가 빠를 뿐만 아니라 제도에 순응하지 않는 경우 강제력을 동원하여 제재를 가할 수 있기 때문에 공식적인 제도가 제대로 설계되고 유지되면 개인의 가치체계와 행위결과에 대한 기대치에 영향을 미칠 수 있어 효과적으로 개인의 행위를 강화하거나 제약할 수 있게 된다. 따라서 사회 전반의 부패를 줄이고 억제하기 위한 방안들을 제도화 시키는 것은 부패척결의 중요한 의미를 가진다. 부패를 감소시키고 방지하는 과정에 있어서의 제도는 개인의 인지과정에 영향을 미쳐 행위의 변화를 유도할 수 있다는 의의를 갖게 된다.¹¹⁾

개인의 부패행위 시 그에 따른 처벌이 없거나 부패 적발의 내·외부 감시기제가 충분하지 않은 경우에는 부패를 계속하여 저지를 가능성이 있게 된다. 확실한 반부패 관련 법집행 제도가 마련된다면 개인과 사회는 부패를 감시하는 일차적 기제가 작동하고 있다는 사실을 인식하고, 강력한 처벌법규가 있는 경우 부패 적발 시 소요되는 비용이 부패로 얻는 이득보다 크다는 사실을 깨닫게 되어 부패행위 유발요인을 감소시킬 수 있다.¹²⁾ 더욱이, 부패가 개인의 일탈보다는 제도적·구조적 영향을 받아 발생한다는 구조주의적 견해에 의할

11) 행정학의 제도주의적 입장에서 행위자는 제도적 제약의 영향을 받는 존재이자 제도를 변화시키는 주체로서, 특히 부패수준과 같은 행위의 결과물은 특정 역사적 사건이나 상황, 사회구조적 맥락, 제도의 특성으로 인한 영향뿐만 아니라 행위자의 전략적 선택이 크게 좌우되는 영역이라고 설명하고 있다. 김다경·박태인·김판석, “북유럽 국가들은 어떻게 청렴한 나라가 되었는가? 스웨덴의 근대 역사적 발전 사례를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』(한국정책분석평가학회, 2016) 제26권 제1호, 149면 참조.

12) 최진욱, “제도와 부패 -홍콩 염정공서(ICAC)의 반부패 활동에 대한 평가”, 『한국행정학보』(한국행정학회, 2005), 제39권 제4호, 325-326면 참조.

때 부패방지를 위한 제도 정비의 중요성은 분명해진다.

따라서 이하에서는 부패와 관련한 제도 중에서 현대 법치주의국가에서 가장 기본적이고 공식적인 제도에 해당하는 법제도를 중심으로 논의를 전개하기로 한다. 논의에 본격적으로 들어가기에 앞서 법, 제도 및 법제도의 개념간 차이를 짚고 넘어가기로 한다. 우선, 법은 헌법을 기본으로 한 법률, 시행령 및 시행규칙 전반을 가리키는 의미로 사용한다. 그리고 법제도는 통상 ‘일정한 목적에 따라 체계적·유기적으로 배열된 법률관계의 전체’¹³⁾를 의미하는데, 한국교육학술정보원에서 제공하는 학술연구정보서비스(RISS)를 통하여 국내학술지논문에 대하여 ‘법제도’를 키워드로 하여 검색하면, ‘사이버안보 법제도의 의의에 대한 새로운 이해’, ‘남극과 북극의 법제도에 대한 비교법적 고찰’, ‘북한 법제도와 그 실체’ 등 다양한 범위의 법학연구 분야를 ‘OO법제도’로 범위를 특정하여 사용하고 있는 것을 확인할 수 있다. 즉, ‘법제도’란 법학 연구에 있어 연구목적의 범위를 한정하는 의미로 사용되고 있고, 그 범위는 한 나라의 법령 전체부터 개별 분야까지 다양한 범주를 아우르고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편, 법제도와 비교하여 ‘제도’란 공식적·비공식적으로 생성된 사회의 질서를 의미하는 것으로 볼 수 있고, 흔히 경제학에서 말하는 제도는 노스(North, 1990)가 말한 “개인의 경제활동의 기회와 유인체계를 결정하는 게임법칙”으로서 인간 생활의 기본적인 구조를 제공하는 것으로 이해되고 있다.¹⁴⁾ 즉, 본 논문에서 언급한 ‘부패 관련 법제도’ 또는 ‘부패 법제도’라는 것은 부패와 관련하여 공식적으로 생성된 국가의 법질서로서의 법률 전체를 그 대상으로 한다는 것을 의미한다. 아래에서는 부패 관련 법제도를 파악하는 전 단계로서 부패를 전문적으로 연구하는 단체가 축적한 연구의 성과를 방법론적 측면에서 살펴보고자 한다. 기존의 부패 법제도에 대한 연구의 한계를 조명하고 새로운 연구방법이 필요한 지점을 지적하기 위함이다.

13) 위키백과 검색.

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B2%95%EC%A0%9C%EB%8F%84>
2018.1.16.).

(최종방문일

14) 김승욱, “제도와 국가의 흥망: ‘제도가설’을 중심으로”, 『제도와 경제』(한국제도경제학회, 2016) 제10권 제3호, 22면 참조.

1. 부패 법제도 연구의 현황

(1) 부패 전문연구단체의 연구 동향

부패에 관한 연구는 여러 학문 분야에서 꾸준히 관심을 받는 주제로서 부패 방지를 위한 정책개발이나 법제도 개선 등을 위한 논의의 기초를 제공하는 역할을 한다. 그 중에서도 부패연구를 전문으로 하는 학회가 축적한 연구의 동향과 구체적 내용들은 종래 부패 관련 연구의 주된 흐름을 파악할 수 있는 역할을 한다. 즉, 부패 전문연구단체의 연구동향에 대한 파악은 연구방법에 대한 접근의 측면에서 부패연구의 동향과 이론의 축적 상황을 살펴볼 수 있는 기회가 된다. 특정 주제에 관한 전문가 집단을 구성하는 연구단체가 실시한 연구 결과를 정리함으로써 전문지식의 체계화와 소통이 이루어지고 있는지 여부를 검토하고자 하는 것이다. 결론적으로는 개별 연구주제에 특화된 지식 기반 데이터베이스 구축의 필요성과 새로운 부패 연구의 방향을 모색하는 동인이 된다고 할 것이다.

부패연구를 진행한 연구기관들을 부패 관련 연구의 빈도순에 따라 정렬한 형사정책연구원의 연구결과에 따르면, 한국행정학회, 한국부패학회, 한국형사정책연구원의 순서로 연구빈도가 많은 것으로 나타난다.¹⁵⁾ 그리고 부패라는 주제를 전면에 내세운 연구집단으로 서울시립대학교의 반부패시스템연구소 및 최근 설립된 한국부패방지법학회 등이 있다. 다음에서는 이들 연구단체의 연구를 종합하여 그 시사점을 도출하고자 한다.

(a) 한국부패학회의 최근 3년간 연구

한국부패학회는 부패 관련 연구에 있어서 가장 오래된 단체로서 1995년에 설립되었고, 1997년부터 ‘한국부패학회보’라는 간행물 발간을 시작하였고,

15) 김은경·신동준·이정주·이선중, “한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ) - 한국사회 부패범죄 발생구조 및 변화트렌드 분석”, 『형사정책연구원 연구총서』(한국형사정책연구원, 2015), 77면.

2004년부터 분기별로 1년에 4회 발행하고 있다. 한국학술지인용색인 결과에 의하면 한국부패학회보는 2007년부터 KCI등재지로 선정되었으나 2017년 평가로 등재후보로 하락한 상태이고, 2013년부터 2016년까지의 조사기간 동안 영향력지수 등이 하락하고 있는 추세이다.¹⁶⁾ 학술지는 행정학 분야에 포함되어 있고 인용된 학술지의 분포도 행정학이 가장 많은 주제에 해당하지만 법학의 인용도 높은 비율을 이루고 있다.

구체적 연구의 내용은 부패의 실태나 인식 등에 대한 행정학이론 등에 기반한 분석을 비롯한 부패 관련 법제도 연구 등 부패방지를 궁극적 목적으로 하는 학술연구 전반을 다루고 있는바, 그 동향을 살펴보기 위하여 최근 3년간 (2015~2017)의 연구문헌을 분석하였다. 각 문헌은 아래와 같이 형사적 측면에서 뇌물죄 등 부패범죄나 징계에 관한 연구(표 1-1), 부패방지나 예방을 위한 제도적 측면에 대한 연구(표 1-2), 외국의 부패 관련 제도에 대한 연구(표 1-3) 및 부패와 관련한 이론이나 부패인식에 대한 조사 등 기타 다양한 부패 관련 연구(표 1-4)로 분류된다. 아래에서는 표의 일부를 제시하고 표 전체는 ‘부록 1’에 첨부하였다.

<표 1-1> 부패범죄 관련 연구 목록(한국부패학회)

제목	주요내용	저자 정보	발행 정보
지방공무원 징계현황 및 소청심사의 운영실태와 개선방안 - 광역자치단체를 중심으로 -	소청심사제도에대한선행연구및일본,중국,싱 가포르의제도 광역단체소청심사결과분석및소청심사해외 사례분석 개선방안:독립기관화,위원의전문성제고,독 립법률제정,위원및심사결과공개	노영숙, 이민규	22권4 호 2017
배임수증재죄의 ‘부정한 청탁’의 해석론	배임수증재죄의법적성질 부정한청탁에대한학설및판례,유형화및해석 원리	정신교	22권3 호 2017
(중 략)			
수직적사회질서,다중연결망,뇌 물공여간관계에대한 연구	연고주의연결망과뇌물공여의관계에대한설 문조사및분석	김우식	20권4 호 2015

16) 한국학술지인용색인 검색

<https://www.kci.go.kr/kciportal/po/search/poCitaView.kci?sereId=000639&from=sereDetail> (최종방문일 2018.5.30.).

〈표 1-2〉 부패방지제도 관련 연구 목록(한국부패학회)

제목	주요내용	저자 정보	발행 정보
감사원 직무감찰 제도의 현황과 기능	직무감찰기능의내용과한계 감사원직무감찰기능과회계검사기능의통합체 계와역할	배성호	22권4 호 2017
공익제보자보호제도 이행 문제점 분석	이행실태의 평가: 부패신고 처리, 공익제보자 보호, 제재의 이행, 보상금 지급현황 분석	장진희	22권4 호 2017
(중 략)			
지방자치단체 감찰시스템의 문제점과 개선방안	부패통제방안으로서의감찰에대한이론 지방자치단체감찰의실태와문제점,개선방안	신재현	20권1 호 2015

〈표1-3〉 외국의 부패 관련 제도 연구 목록(한국부패학회)

제목	주요내용	저자 정보	발행 정보
중국 부동산등기제도의 현황과 개선방안	중국부동산등기제도의내용과현황 개선방안:등기제도통일화,실질심사우선,이원 화된등기제도개선,부동산등기착오에대한배 상제도개선,등기정보공개화	박성률, 배성호	22권2 호 2017
국의 초 . 중등학교 청렴교육의 실태와 현황 분석	외국 청렴교육의 현황과 실태: 미국, 중국, 일본, 인도네시아, 마케도니아	이인재 외 교육	22권2 호 2017
(중 략)			
중국의 관료적 부정부패 유형 분석	시진핑정부의반부패정책 중국의퇴직관료예우규정 중국의관료적부정부패최근유형과사례분석 관료부정부패의특징과해결방안	서창배	20권1 호2015

〈표 1-4〉 기타 부패관련 연구 목록(한국부패학회)

제목	주요내용	저자 정보	발행 정보
부패 개념에 대한 고찰	부패개념에대한선행문헌의흐름 법률이정한부패의개념	김진영	22권4 호 2017

민사법의구조변동과부패개념의변화 -기초법학의관점에서-	서구의근대화와부패개념의형식적합리화 근대민법과부패개념의자유주의화 민사법의공법화및제도덕화로인한부패개념의 변화 사적영역에서의일반적부패개념의정립및규제 필요성	양천수	20권4 호 2015
(중 략)			
個別行政法으로서의 「監査院法」의 法治主義적 受容에 관한 研究-特別行政法關係로서의 監査法제의 法律整合性(:法律留保)確保를 中心으로-	감사법제위기의연혁적원인:특별권력관계에 서태동한감사원법 일반행정법의구조에따른감사원법의체계화 국회감사청구제도,지방자치단체감사권,직무 감찰권등에대한헌법적검토	방동희	20권1 호 2015

위와 같이 표로 정리한 한국부패학회의 최근 3년간 연구성과를 종합하면, 총 88편의 논문이 발표되었고, <표 1-1>의 형사 분야의 논문은 총 9편으로서 공무원의 횡령범죄와 뇌물죄 등 공무원의 부패범죄를 다룬 것이 5편을 차지한다. 공무원 횡령범죄에 대한 같은 저자들의 연구 2회, 공무원 부패 범죄 추이의 분석, 민간 부패에 관한 배임수증재죄에 대한 구성요건의 해석, 뇌물공여에 대한 인식조사 등이 이루어졌다. 나머지는 노인장기요양보험의 부정수급, 법인의 형사책임, 공무원 소청심사제도 등 다양한 분야의 부패행위에 대한 징계나 형사처벌 문제를 다루고 있다.

<표 1-2>에 정리된 부패방지제도와 관련한 연구를 살펴보면, 총 14편으로서 부패방지를 목적으로 하는 법률들을 분석하고 문제점을 도출하는 방식을 주로 취하고 있다. 그 세부주제로는 2015년에 새롭게 제정된 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 ‘「청탁금지법」’ 이라고 한다.)에 대한 연구논문이 4편으로 가장 많았고, 공익제보나 내부고발에 관한 연구 2편 및 「공직자윤리법」 관련 2편이 뒤를 잇고 있으며, 그 밖에 감찰제도, 옴부즈만 제도 등이 검토되고 있다.

<표 1-3>에 나타난 외국의 부패 관련 제도에 대한 연구는 총 17편에 달하는데 그 중에서 중국에 관한 연구가 5편으로 가장 많고, 일본, 네팔, 베트남 등 다른 아시아 국가나 미국, 프랑스 등 다양한 나라를 대상으로 연구가 이루어지고 있다. 그 내용은 베트남의 관료부패, 일본 정당의 반부패 정책 등 정부 차원에서의 반부패 정책이나 제도에 대한 실태와 유형을 파악하는 문헌이 다

수를 차지하지만, 국제투자중재의 투명성 문제나 미주인권사무국의 역할 등 부패와 직접적 연관성이 없는 주제들도 폭넓게 다루어지고 있는 것으로 보인다.

<표 1-4>에서 기타로 분류된 문헌은 총 48편에 달하는데 그 중 18편에 해당하는 식품안전, 공론조사, 공공기관의 사회적 책임, 교육의 역할, 해외여행, 사학분쟁조정제도, 좋은 일자리, 상법상 지배주주, 헤지펀드, 부당해고, 공기연장 비용청구권, 뉴거버넌스에 관한 연구 등은 부패와 직접적 관련이 없는 연구 주제로 분류할 수 있다. 나머지 30편의 연구들은 행정학이나 법학 등 여러 학문 분야에서 부패를 다각도로 접근한 문헌들로서 부패 개념이나 레드테이프 등 부패에 대한 이론적 연구와 공적 부패와 대비되는 사적부패 내지는 민간부패와 관련한 연구로서 기업가정신, 기업윤리교육, 공기업의 청렴도, 금융기관의 업무부정 방지에 관한 연구들이 있다. 그리고 청렴이나 투명성을 키워드로 하는 연구, 국방·지방자치단체·경찰공무원 등 특정집단이나 분야를 대상으로 한 부패 연구 및 내부고발에 관한 연구로 세부적으로 분류된다.

한편, 저자 정보를 기준으로 연구문헌을 분석하면, 복수의 논문을 게재한 연구자들이 다수 포진하고 있는 것을 알 수 있다. 3개의 논문을 발표한 경우가 가장 많아서 김택의 경찰부패에 관한 연구와 공무원 부패범죄에 관한 연구, 이정주의 청렴을 주제로 한 연구들, 박성률·배성호 공동의 중국에 관련한 연구들, 심재승의 영국지방자치단체의 내부감사, 대구와 일본의 지방자치단체 옴부즈만, 리스크커뮤니케이션에 대한 연구, 김진영의 은퇴공무원의 재취업, 부패의 개념, 국방·안보 분야의 부패에 관한 연구가 이에 해당한다. 2개의 논문을 발표한 경우는 이보다 더 많아 총 6명의 저자들이 복수의 논문을 게재하였는데 법학 분야에 가장 많이 분포하고 있는바, 조재현의 「청탁금지법」에 관한 연구 2편과 양천수의 민사법 측면에서의 부패 개념과 사적 부패에 대한 연구, 유은정의 미주인권사무국과 뉴거버넌스에 대한 연구 및 정신교의 배임죄의 부정청탁, 「공직자윤리법」 제17조에 관한 연구가 있다. 그 외에도 이근영의 관료제와 한국의 내부고발사태에 관한 연구 등이 있다. 동일 저자가 복수의 논문을 발표한 것이 최근 3년간의 총 88편의 논문 중 27편으로 30% 이상

을 차지하고 있어 부패를 지속적으로 연구하는 인력이 뒷받침되고 있는 것으로 보인다.

연구주제를 기준으로 문헌들을 살펴보면, 경찰에 관한 논문이 6개로 개별 분야에 대한 연구로는 가장 높은 비율을 차지했는데 경찰행정학과와 관련된 연구진들이 많은 것을 하나의 원인으로 볼 수 있다. 지방공무원의 징계나 지방의 예산낭비 등 지방자치단체의 부패를 연구대상으로 한 문헌도 총 6개로 경찰부패에 관한 연구와 함께 가장 높은 관심을 받은 주제에 해당되고 있다. 그리고 공익제보나 내부고발에 관한 연구가 4편을 기록하고 있어 공익제보가 공적 부패와 사적 부패를 아우르는 주된 부패방지제도에 해당함을 시사한다. 그 외에도 반부패에서 청렴으로 관점을 전환하자는 연구, 고위직 회전문 인사에 대한 문제제기 등 다양한 주제를 대상으로 연구가 이루어지고 있다. 저자의 관심분야에 따른 연구주제의 중복은 나타나지만 부패를 대상으로 다룰 수 있는 분야에 따로 제한이 없이 다양하기 때문에 연구문헌이 여러 분야에 산발적으로 분포하고 있는 것으로 파악된다.

(b) 기타 부패연구단체의 연구 분석

1) 반부패시스템연구소

우리나라에서 부패라는 주제에 집중하여 연구하는 단체는 그리 많지 않고 다양한 학회에서 부패를 언급하는 경우가 훨씬 많다. 앞서 언급한 한국부패학회와 연혁이나 발표되는 논문의 수가 가장 많고 나머지 연구단체의 활동은 일시적이거나 초기 단계에 그치는 것으로 보인다. 그러한 예로서 서울시립대학교 소속의 반부패시스템연구소를 들 수 있다. 위 연구소는 2003년 서울에서 개최된 국제반부패회의를 학술적으로 지원하기 위하여 서울시가 1999년 설치하였다. 현재 운영되고 있는 연구소 홈페이지¹⁷⁾ 현황을 살펴보면, 연구용역 실적에 두드러지는데 공공기관 부패방지 시책평가, 청렴도 조사 등을 실시하여 기관의 청렴수준 제고를 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 그런데

17) http://sit.uos.ac.kr/korFree/list.do?list_id=50009DC1 (최종방문일 2018.6.14.).

연구보고서의 발간은 2007년을 마지막인 것으로 보이고, 설립 후부터 2007년까지 총 24권의 단행본이 발간되었는바, 구체적인 항목은 아래와 같이 표로 정리하여 ‘부록1’에 첨부하였다.

〈표 2-1〉 반부패시스템연구소의 부패 연구 목록

제목	저자 정보	발행 정보
기업부패지수 측정모형 개발에 관한 연구	강신욱	2000
한국정보공개제도 실태분석	김택	2000
중 략)		
행정부패 측정모형의 설계와 평가 : 행정부패 수준의 시계열적 평가 및 부패통제 전략	김태영	2005
반부패 연구노트. 3		2007

축적된 연구보고서의 특징을 살펴보면, 근접한 시기에 개인저자가 두 개의 단행본을 발간한 경우가 많고 연구자의 범위가 비교적 좁다는 점, 연구의 주제는 행정부패에 집중되어 있다는 점, 연구의 방향은 정부나 지방자치단체의 부패 관련 실태조사와 부패방지전략이 중점이지만 기업부패에 관한 연구도 5권으로 상당한 비중을 차지하고 있는 점 등으로 정리된다. 요컨대, 반부패시스템연구소가 축적하고 있는 연구는 부패에 관한 법제도 연구와는 구별되는 한국행정에 대한 실태분석과 부패방지정책에 방점이 찍혀 있고, 연구용역결과에서 나타난 바와 같이 부패방지 시책 평가 등을 수행하는 공공기관의 부패정책을 점검하는 전문기관의 역할을 하고 있는 것으로 요약할 수 있다.

2) 한국형사정책연구원

한국형사정책연구원은 부패범죄를 중점으로 부패 관련 연구를 발표하고 있는데 연구원의 연구보고서¹⁸⁾ 중 부패를 키워드로 검색된 결과물은 2018년 6월 기준 74편¹⁹⁾이고 개별 연구보고서의 내용상 부패와 직접적 관련이 있는 것으

18) 한국형사정책연구원과 같이 여러 주제를 연구하는 연구단체에서 부패를 연구하는 경우에는 부패연구와 주된 관련이 있는 단체의 주된 연구물만을 선정하기로 한다.

19) 74편 중 부패와 직접적 관련이 없는 연구보고서는 제외하고 표2-2를 만들었다. 제외된 연구들은 부패와 간접적 연관이 있는 보고서와 부패와 연관이 없다고 분류되는 보고서로 나뉘는데, 부패에 관한 내용을 일부 다루는 등 간접적 연관이 있는 보고서의 제목을 소개하기로 한다.

로 분류된 보고서는 31편으로서 그 개략적 내용은 다음과 같이 정리하여 ‘부록1’에 첨부하였다.

〈표 2-2〉 한국형사정책연구원의 부패 연구 목록

제목	요약	저자 정보	발행 정보
공무원 부정부패의 실태 및 대책	공무원의 부정부패행위와 관행의 실태 및 원인을 개인적, 조직적, 제도적, 체계적 측면에서 통계와 설문조사를 통하여 분석	연 성 진 외	1997
학원부조리 실태에 관한 연구 -촌지관행을 중심으로 -	초·중·고교생의 학부모를 대상으로 촌지에 대한 인식과 실태를 조사하고 대책 제시	전영실	1998
(중 략)			
방위산업비리(방산비리)범죄의 처벌 강화 및 억제 방안	방위산업비리 발생 현황, 범죄의 예방과 억제 및 법정형 가중 검토	박학모	2017
한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅲ)	공공분야 및 민간분야의 부패방지대책수립과 실천과제, 부패방지대책에 관한 국민의식조사 및 결과 분석	황 지 태 외	2018

한국형사정책연구원의 연구보고서를 살펴보면, 공무원의 부정부패범죄에 대한 실태분석이나 대안제시에 대한 연구가 높은 비율을 차지하고 있고, 부정부패를 어떻게 제도적으로 통제해야 할 것인지에 대한 성찰, 역대 정부가 추진

세계 범죄피해조사:한국편(장준오, 2000), 경찰활동과 시민참여에 관한 연구(조병인, 2001), 기업범죄수사의 효율성 제고방안(유병규, 2003), 경찰의 역할변화에 대한 조사 연구(김성연, 2003), 한국의 범죄피해에 대한 조사 연구Ⅳ(최인섭 외, 2003), 21세기 형사사법개혁의 방향과 대국민법률서비스 개선방안Ⅰ(정진수 외, 2005), 조직범죄의 유형변화와 대처방안(도중진, 2005), 조직범죄집단의 국제적 연계실태와 차단방안(신의기, 2005), 선거사범 처리실태와 개선방안(임성식 외, 2006), 국제조직범죄방지협약의 국내 이행방안 연구(신의기, 2006), 한국의 범죄피해에 대한 조사연구(김지선 외, 2007), 선거사범의 처벌과 당선무효에 관한 비교법적 연구(임성식 외, 2007), 증인보호 관련 법규 정비 및 통일화 연구(황태정, 2007), 조직범죄에 대한 국제적인 대응과 증인보호대책에 관한 연구(송기오 외, 2007), 형사정책과 사법개혁에 관한 조사 연구 및 평가(1)-사법개혁의 평가와 전망(정진수 외, 2007), 주택재개발·재건축사업의 탈법 운영 실태 및 대책(조병인 외, 2009), 한국의 범죄현상과 형사정책(최영신 외, 2007년부터 매년 발간), 기업의 경제활동에 관한 형사법제 연구Ⅰ(이천현 외, 2010), 자유무역협정(FTA)에 따른 경제환경과 형사정책의 변화(김한규, 2010), 국내외 투자사기의 유형과 대책에 관한 연구(황지태 외, 2011), 동남아시아 국가의 형사법 연구Ⅰ:필리핀 형법(강석구, 2012), 2013UN국제협력사업 성과보고서(장준오 외, 2014), 한국 형사입법의 방향과 쟁점에 관한 연구-형사입법의 현황분석 및 합리적 형사입법을 위한 제언(탁희성, 2015), 2015), UN국제교류협력 사업보고서(김지영 외, 2015), 동남아시아 형사사법 협력(Asiajust)사업 정책성과 연구(6)(승재현 외, 2016).

한 반부패정책이나 정경유착과 같은 우리나라에 고유한 문제들을 다루고 있는 점 등이 두드러진다. 또한, 외국의 반부패 정책이나 입법례에 대한 연구가 있는데 특히, 중국의 독직범죄 등 중국의 부패에 대한 독자적 연구들을 주목할 수 있다. 또한, 촌지 관행, 방산 비리 등 민간분야의 부정부패에 대한 관심도가 높아지고 있다는 흐름을 파악할 수 있다.

3) 기타

앞서 살펴본 한국부패학회 및 반부패시스템연구소는 주로 행정학 측면에서 부패연구를 실시한 것으로서 부패 법제도를 전문적으로 연구하는 단체라고는 볼 수 없다. 이러한 점에서 2018년 1월에 설립된 한국부패방지법학회는 법학에서 부패방지법제도를 보다 전문적으로 연구하기 위한 기관이라는 특징을 가지고 있다. 한국부패방지법학회는 2016년에 창설된 청탁금지법연구회의 후신으로서 부패방지 관련 법제에 대한 연구와 관련 기관과의 협력을 통한 부패방지 관련 제도의 정착에 기여하는 것을 목표로 하고 있다.²⁰⁾ 2018년에 ‘부패방지법연구’를 창간하였는바 수록된 9개의 논문 대부분이 청탁금지법의 쟁점을 다룬 것들로서 종래 청탁금지법연구회가 수행한 10회의 월례발표회에서 논의된 청탁금지법상 직무관련성 등 개별 쟁점에 대한 논의들을 정리한 것이다.²¹⁾ 창간호를 보면 위 학회의 연구방향은 국민권익위원회를 중심으로 부패 관련 법제도를 정비하고 운영하는 것에 주된 관심을 가지고 있는 것으로 보인다.

한편, 한국법제연구원은 입법정책에 대한 연구나 현안법제를 분석하는 역할 등을 수행하는 정부출연 연구기관으로서 부패 법제도에 관하여도 연구보고서 발간이나 입법평가 등을 실시하고 있다. 2018년 6월 18일 기준으로 검색되는 연구보고서는 총 1,667편인데 그 중에서 부패를 키워드로 검색되는 발간물은 39개이다. 위 39개의 결과물 중에서 부패 법제도와는 직접적 관련이 없는 연

20) <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=139292&kind=AL01&page=2> (최종방문일 2018.6.14.).

21) 신봉기, “부패방지 법제의 연구범위와 주요 쟁점”, 『부패방지법연구』(한국부패방지법학회, 2018) 제1권 제1호 참조.

구들²²⁾을 제외하고 부패 관련 법제도 연구의 결과를 개략적으로 분석하면, 2015년에 8개국(독일, 프랑스, 영국, 오스트리아, 미국, 캐나다, 싱가포르, 일본)을 대상으로 한 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구를 비롯하여 미국의 정치자금법제, 영국의 선거부패 및 위법행위 방지법제 및 부패와 뇌물공여에 대한 국제적 규제동향 등 외국의 관련 법제를 연구하는 것이 가장 높은 비율을 차지하고, 뒤이어 입법평가와 관련한 연구들이 축적되어 있다. 그리고 공직윤리제도 개선을 위한 법제분석, 청탁금지법안의 분석, 이해충돌 방지를 위한 공무원의 직무회피 제도의 연구 등을 실시함으로써 우리나라의 대표적인 부패방지법으로 볼 수 있는 「공직자윤리법」과 「청탁금지법」에 대한 전문적인 분석을 제시하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 그 밖에도 자금세탁 방지, 민간투자사업의 사후관리나 정부조달계약의 투명성 등 공적 자금의 투명한 운영이나 지방옴부즈만 활성화에 관한 연구 등 공직자 부패에 한정하지 않고 민간부패 영역이나 다양한 부패통제기제에도 관심을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

(2) 부패 법제도 연구의 유형

부패 관련 법제도의 내용을 분석하기에 앞서 전체적인 부패 법제도 연구의 유형을 정리함으로써 종래의 연구가 어떠한 양상을 지니고 있는지, 과연 그러한 연구만으로 부패 관련 법제도에 대한 이해와 개선이 효과적으로 이루어질 수 있는지 방법론적 측면에서 검토할 필요성이 있다.

법학에서 부패에 관한 연구는 부패범죄에 대한 형사법적 접근과 부패방지 법제도에 대한 공법적 접근으로 크게 나누어지는데 이와 함께 「공직자윤리법」이나 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 ‘부패방지권익위법’) 등 부패 관련 개별 법제에 대한 분석이 일정한 군집을 이루고 있다. 위와 같은 연구성과들은 아래의 표로 정리하여 ‘부록2’에 첨부하였다.

22) 법전문가의 법의식 조사, 민관협력 활성화를 위한 법제개선, 정부조달계약의 투명성제고에 대한 연구 등이 제외된다.

〈표 3〉 부패 관련 법제도 연구의 유형

형 사 법 적 연구	부패 범죄	정웅석, 부패방지에 관한 형사법적 고찰, 연세법학연구 9권1호, 연세법학회, 2002 김성천, 부패범죄의 원인과 대책, 법학논문집 31집1호, 중앙대학교법학연구소, 2007 (생략)
	공무원 뇌물 범죄	임웅, 뇌물범죄에 관한 연구 - 공무원의 수뢰범죄를 중심으로, 형사정책 제10권, 한국형사정책학회, 1998 서보학, 공직자 부정부패에 대한 형사법적 대응방안 : 공직자의 뇌물범죄에 대한 실체법 및 절차법적 대응방안을 중심으로, 형사정책 11호, 한국형사정책학회, 1999 (생략)
	기타	이주희, 고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰, 한양법학 43, 한양법학회, 2013 (생략)
공법적 연구	헌법	김문현, 정치개혁과 선거부정부패방지, 고시계 447, 국가고시학회, 1994 성락인, 부패방지법제의 현황과 과제, 공법연구 24집 3호, 한국공법학회, 1996 (생략)
	행정법	김철용, 공직부패방지를 위한 법제도와 그 개선책, 사회과학 17, 건국대학교 사회과학연구소, 1993 정준현, 행정법상 탈규제와 부패방지에 관한 연구, 공법연구 26집 3호, 한국공법학회, 1998 (생략)
개별 부패 방지법제도에 대한 연구	부패방지법	이관희, 부패방지위원회의 발전방향, 헌법학연구 10권4호, 한국헌법학회, 2004 배재현 외, 부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석, 한국부패학회보 11권1호, 한국부패학회, 2006 (생략)
	공직자윤리법	김영성, 신기원, 공직자윤리법에 관한 고찰, 충남대학교 사회과학연구소 논문집 제4권, 1993 홍정선, 개정 공직자윤리법의 문제점 - 재산등록제도 및 등록재산공개제도를 중심으로, 현대 공법이론의 전개, 석정 허영민박사 화갑기념 논문집, 1995 (생략)
	내부고발자 보호제도 (「공익신고자 보호법」 포함)	최정학, 내부고발자 보호제도의 법적 문제점, 형사정책 15권1호, 한국형사정책학회, 2003 이상수 외, 내부「공익신고자보호법」의 국제적 비교를 통한 법제도 개선 연구, 한국정책학회보 12권2호, 한국정책학회, 2003 (생략)
	청탁금지법	홍완식, 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안에 대한 입법평론, 토지공법연구 67집, 한국토지공법학회, 2014 송기춘, 부정청탁및금품등수수금지법률의 법적 문제점과 개선방향, 세계헌법연구 21권3호, 국제헌법학회, 2015

	박진우, 부정청탁및금품등수수의금지에관한법률의 위헌성에 관한 고찰, 세계헌법연구 21권3호, 국제헌법학회, 2015 (생략)
--	--

이에 따라 부패 관련 법학 연구의 유형을 살펴보면, 부패의 처벌에 관련된 형사법적 연구와 부패방지를 위한 법제도 구축 및 개선과 관련한 공법적 연구가 큰 줄기를 구성하고 있다. 특히, 부패 관련 개별 법제도에 관한 연구는 개별 법률의 개정이나 새로운 법 제정 등에 맞추어 해당 법제도의 체계정합성, 법해석상 문제점과 개선방안에 대한 연구가 주로 이루어지고 있다. 분야에 따른 구체적인 연구의 유형은 다음과 같다.

우선, 형사법적 연구에서는 부패범죄, 좁게는 뇌물범죄를 주요 연구대상으로 하고 있다. 부패범죄를 분석하고 대응방안을 모색하는 유형을 보이는데 그 중에서도 공무원 뇌물범죄의 처벌법규 체계에 대한 분석, 처벌의 실태 및 대응 법제에 대한 연구를 주된 맥락으로 하고 있다. 부패범죄를 통제하는 법적 체계에 대한 비판적 분석과 실효성 있는 대책을 강구하는 연구의 큰 틀에서 고위공직자 부패나 정치인의 부패 등에 대한 형사정책적 접근도 이루어지고 있다.

또한, 부패방지에 관하여 공법적인 접근을 시도한 문헌들의 경우, 공직부패 방지 제도의 헌법적 근거 및 헌법적 대응방안 등을 분석하는 헌법 분야의 연구들이 꾸준히 있었고, 행정법 학자들도 부패방지에 대한 법적 분석과 대응방안에 대한 문헌을 발표하고 있다. 이러한 연구들은 부패를 방지할 수 있는 법제도에 대한 고찰과 실효성 확보를 위한 개선방안을 도출하는 패턴을 가진다. 구체적으로, 헌법의 경우 공직자의 부패에 대한 헌법적 근거를 밝히는 것을 기본으로 전체 부패방지 법제도를 조망하고 있고, 행정법의 경우 부패방지법제도에 대한 개별·구체적 분석과 기존의 행정법제도에 대한 고민을 담고 있다.

한편, 부패방지의 개별 법제도에 대한 문제점과 개선책에 대한 연구가 다수 축적되어 있는데, 「부패방지권익위법」에 대한 연구, 「공직자윤리법」의 제도에 관한 연구, 내부고발자보호제도에 관한 연구 및 최근 높은 사회적 관심

속에서 시행된 「청탁금지법」에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 개별 분야의 구체적 패턴을 살펴보면, 「부패방지권익위법」의 경우 개정 전 법률인 부패방지법의 도입 당시와 관련된 논의와 제정 이후의 과제 등이 중요하게 다루어졌다. 「공직자윤리법」은 구체적 법제도에 대한 문제점 고찰과 대안 제시의 패턴을 가지는데, 개별적 하위 법제도에 해당하는 재산등록제도, 주식백지신탁제도나 퇴직공직자 취업제한제도 등이 그 독립적 특성에 따라 제도별로 나누어 연구되기도 한다. 내부고발자보호제도의 경우 법제도 도입의 필요성에 관한 논의가 축적되어 있고, 「공익신고자보호법」의 시행 이후에는 개별 법률내용의 문제점과 개선방안이 다루어지고 있다. 「청탁금지법」에서는 위헌성에 대한 검토가 많이 이루어졌고, 그 외에는 법해석상 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하는 패턴을 가지고 있다.

2. 부패 법제도 연구의 한계

먼저, 부패를 연구한 단체들의 연구동향을 파악한 결과 나타난 한계점을 살펴보기로 한다. 부패에 관한 연구는 연구자의 다양한 전문분야와 연구의 개별 목적에 따라 부패실태나 인식의 조사, 부패 관련 범죄에 대한 경험적 분석, 외국의 부패 관련 제도에 대한 연구나 부패 관련 법률에 대한 분석뿐만 아니라 공직자의 청렴이나 행정의 투명성 제고를 위한 정책제안, 기업윤리를 비롯한 민간분야의 부패개선 등 부패와 직·간접적 관련이 있는 비교적 넓은 범위의 주제까지 검토되고 있는 것으로 나타난다. 이러한 가운데 부패 법제도는 전체 부패 관련 연구의 일부분으로서 법학에서뿐만 아니라 행정학 등에서도 폭넓게 다루어진다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 부패에 관련된 법제도에 대한 연구는 전체 부패 연구 중에서 다양한 부패문제를 진단하고 개선할 수 있는 현실적 방안 중의 하나라는 의미를 가진다고 하겠다.

그리고 부패 관련 법제도 연구의 유형을 정리한 결과, i) 공무원 뇌물범죄를 중점으로 하여 부패범죄의 규범적 통제에 대한 평가와 형사법적 쟁점을 분석한 연구, ii) 공직부패의 방지에 관한 헌법 이론 및 행정법 이론에서의 접

근, iii) 「부패방지권익위법」·「공직자윤리법」·내부고발자보호제도·「청탁금지법」에 관한 개별 쟁점과 입법학적 분석, 위헌성을 비롯한 법적 문제점 및 개선방안에 관한 연구로 분류된다. 이러한 연구의 흐름을 분석하면, 부패와 관련한 전체 법제도에 대한 체계적 논의보다는 각 연구분야에 해당하는 형사법적·행정법적·헌법적 측면에서 부패 법제도에 대한 문제점과 개선책을 강구하는 정도에 그치고 있다는 아쉬움이 있다. 부패 법제도를 구성하는 크고 작은 제도들의 발생·변경·소멸에 따른 검토와 구체적인 법제도의 실제 활용의 양상 및 그에 따른 개선책 강구가 적절히 이루어지는지에 대한 검토 등 동적인 측면에서의 체계적인 접근²³⁾이 부족하다는 점이 한계로 지적된다. 법적 대응방안의 산발적 제시가 아닌 통합적 대응책 개발이나 연구공동체간 용어 통합의 필요성이 제기된다.

연구의 내용적 산발성과 더불어 연구성과의 표현이나 저장 형식에 대한 문제도 제기된다. 내용과 형식은 상호작용하는 것이기 때문에 양자 모두에 대한 비판에 해당하기도 한다. 부패전문연구단체에 해당하는 한국부패학회 등을 비롯한 다른 연구단체들의 홈페이지는 자신들의 연구성과를 비정형문서인 한글 파일 등의 형태로 등록하고 있을 뿐이다. 과거의 연구성과를 한눈에 알 수 있도록 연구내용이 체계적으로 분류되어 있다거나 지식의 지도를 제공하는 등의 사례는 찾아볼 수 없었다. 따라서 어떤 주제에 대한 연구들이 축적되어 있는지, 연구로 인하여 판례나 법률의 변화를 이끌어내었는지, 연구자 상호간의 대립되는 쟁점이 어떤 방향으로 진화되었는지 등을 알 수 없다는 난점이 있다. 필자가 ‘부록 1, 2, 3’으로 정리한 연구의 목록은 제목, 저자, 발행정보, 주요 내용 등에 대한 정보를 제공한다. 표를 이용한 단순한 분류만으로는 효율적인 연구의 축적은 어려운 것이 사실이지만 표를 보면 직관적으로 어떤 주제의 연구가 언제 이루어졌다는 것을 쉽게 추적할 수 있다.

23) ‘동적인 측면에서의 체계적 접근’이라는 것은 체계적 관점에서 일관된 원리를 통해 법규와 법질서의 모순을 방지하려는 savigny의 체계적(systematische) 해석이라는 의미도 있지만 루만의 사회적 체계이론에 영향을 받은 것이다. 루만은 사회적 체계들이 소통으로부터 소통을 생산해나가는 자기생산적 체계들이라고 설명하면서 소통이라는 것은 정보(Information), 통지(Mitteilung), 이해(Verstehen)를 함께 조합하는 3항의 선택 과정으로 보고 있다. 게오르크 크네어·아민 닛세이, 정성훈 역, 『니클라스 루만으로의 초대』(갈무리, 2008), 114면 참조.

<표 1-3>에서 정리한 ‘외국의 부패 관련 제도 연구 목록’을 예로 들어 살펴본다. 중국의 토지제도에 관한 같은 저자들의 논문 3개를 제외하고 미주, 베트남, 프랑스, 일본 등 각기 다른 나라 또는 EU 등 국제기구의 부패 관련 특정 제도에 대한 연구들이 매우 다양하게 펼쳐져 있다는 것을 알 수 있다. 물론 한국부패학회의 최근 3년간의 발표논문으로서 그 범위가 한정되어 있다는 문제가 있지만, 다른 나라의 제도를 연구자의 관심사에 따라 분석하는 것에 그치고 해당 연구에 대한 다른 연구자의 심층적 반박이나 변증법적 과정을 거쳐 진화하는 양상을 확인할 수는 없다.

요컨대, 부패 법제도에 대한 전문단체의 연구가 단체라는 장점을 활용하여 체계화와 축적, 소통의 방향으로 나아가지 못하고 있다는 문제점이 도출된다. 이것은 연구성과가 논문으로만 표현된다는 점에 기인한다고 할 것이다. 가히 지식의 폭발로 불리우는 현 시대에서 논문은 더 이상 지식의 생산제가 되지 못하고 소비재에 그치고 있다.²⁴⁾ 눈부신 연구성과들을 논문에만 가두지 않고 축적과 소통으로 나아가는 길을 찾아야 한다는 의미이다. 이 지점에서 연구에 대한 새로운 방식의 추구, 새로운 방식을 통한 내용의 전환을 고민하는 것이 필요하다고 본다.

II. 새로운 방법론의 모색

현대사회에서 급격한 과학기술의 발달은 산업 전반에 영향을 미치고 법학 또한 예외가 될 수 없다. 과학기술의 발전에 따라 규제갈등이 발생하는 현상을 분석한 문헌²⁵⁾에 의하면, 새로운 과학기술에 대한 법적 규제가 흠결되거나 과학기술과 법적 규제 사이에 시간적·내용적 격차가 발생하거나 빅데이터와 개인정보보호와 같이 과학기술의 가치와 법적 규제의 규범성이 충돌하는 등의

24) Tom Nichols는 “The Death of Expertise”라는 저서에서, 다양한 매체를 통해 정보나 지식을 쉽게 접할 수 있는 현대에서 전문지식을 가진 전문가들에 대한 일반인들의 회의와 반감이 고조되고 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 도전적 상황에서 전문가가 추구해야 할 것이 무엇인지에 대한 진지한 성찰이 요구된다.

25) 양천수, “탈인간중심적 법학의 가능성- 과학기술의 도전에 대한 행정법학의 대응”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2016), 제46호, 3-5면 참조.

과학기술과의 규제갈등이 존재한다고 지적하면서 과학기술의 발달을 기존의 규범체계로 평가하고 제재하기보다는 환경 변화의 하나로 파악하여 이에 적응할 수 있도록 법체계를 진화시켜야 한다고 주장하고 있다.

더 나아가 우리는 인공지능 시대의 진입을 목도하고 있다. 인공지능 시대의 도래는 합리적 이성에만 바탕을 둔 인간의 우월성 및 인간 중심의 근대적 법체계를 반성하고 인간의 존엄성과 인권의 원천을 어디에서 발견해야 하는지를 고민하고, 기존의 소외된 주체들에 대한 관점 전환을 가져오는 계기를 마련해 줄 수 있기 때문에 법에 대한 패러다임의 근본적 변인으로 평가되고 있다.²⁶⁾ 즉, 기존 근대법의 속성이 형식성, 합리성, 계산가능성 및 예측가능성 등에 있다고 보았을 때, 정형화된 논리체계의 구축이 가능한 인공지능을 이용하면 보다 더 형식적이고 합리적이며 고도로 계산적이고 예측가능한 근대법체계를 구상할 수 있다는 전망이 가능하다는 것이다.²⁷⁾ 이러한 급속한 환경의 변화에서 종래의 법학 연구방법이 지속가능하고 타당한 것인지에 대한 질문이 반드시 필요하다. 인공지능 로봇이 사례문제를 푸는 현 시점²⁸⁾에서 법학자가 종래의 법학방법론에 따라 연구를 계속하는 것에 미래가 있을지에 대한 문제제기인 것이다. 급속한 과학기술의 발달로 인한 사회 전반의 변화에 있어서 법학 연구가 나아가야 할 방향을 모색하는 것이 무엇보다 시급한 문제라는 인식을 출발점으로 한다. 아래에서는 인공지능을 중심으로 한 과학기술의 발달과 그 발달이 학문연구에 미친 영향을 알아보고 인공지능법학(AI & Law)이라는 분야에 대한 이해를 바탕으로 부패 법제도 연구방법의 새로운 방향을 모색하고자 한다.

26) 정채연, “법패러다임 변화의 관점에서 인공지능과 법담론: 법에서 탈근대성의 수용과 발전”, 『법과 사회』(법과사회이론학회, 2016), 제53권, 132면.

27) 정채연, 앞의 논문(주 26), 113면에서 본문과 같이 근대법의 속성과 인공지능의 관계를 설명하면서 근대법에 대한 반성적 성찰을 통하여 법의 속성에 대한 새로운 이해의 정립이 필요하다고 주장하고 있다.

28) 2017년에 열린 국제인공지능법학회에서 열린 일종의 경연대회인 COLIEE에서 일본의 변호사 시험 문제를 푸는 것이 과제로 나왔는데 우리나라 팀(인텔리콘 연구소)이 개발한 시스템이 우승을 했다. 이상용, “카카오AI리포트 인공지능법학회 참관기”, <https://brunch.co.kr/@kakao-it/106> (최종방문일 2018.3.7.).

1. 정보통신기술의 발달

2016년에 처음 등장한 제4차 산업혁명이라는 단어는 우리 사회에 큰 반향을 가져왔다. 제4차 산업혁명은 2016년 다보스 포럼에서 클라우드 슈밥 회장이 처음 사용한 것인데, ‘정보통신 기술(ICT)의 융합으로 이루어낸 혁명 시대’²⁹⁾로 볼 수 있다. 그간의 산업혁명의 흐름을 살펴보면, 제1차 산업혁명(1760~1840년경)은 철도 건설과 증기기관의 발명을 바탕으로 기계에 의한 생산을, 제2차 산업혁명(19세기 말~ 20세기 초)은 전기와 생산 조립 라인의 출현으로 인한 대량생산을, 제3차 산업혁명(1960년대~1990년대)은 반도체와 컴퓨터, 인터넷의 발달을 이끌었고, 21세기에 시작된 제4차 산업혁명은 유비쿼터스 모바일 인터넷, 저렴하고 작고 강력해진 센서, 인공지능과 기계학습을 특징으로 한다고 설명된다.³⁰⁾ 또한, 제4차 산업혁명의 동력이 되는 과학기술의 요소로는, 드론으로 대표되는 무인운송수단, 3D 프린팅, 로봇공학, 최첨단 나노소재인 그래핀 등 신소재의 개발, 사물인터넷(IoT), 블록체인, 디지털 플랫폼으로 인한 공유경제, 유전자 편집이 가능한 유전자공학의 발달과 합성생물학의 등장 등을 들 수 있다.³¹⁾ 그러나 제4차 산업혁명이 현재 도래했다고 볼 수 있는지, 정확히 제4차 산업혁명의 내용이 무엇인지에 관하여는 의견이 통일되지 않은 것으로 보인다.³²⁾ 하지만 정보통신기술 등의 발달로 인하여 과거에는 상상할 수도 없는 새로운 기기가 출현하고 산업의 변화가 급격하게 일어나고 있다는 점은 쉽게 수긍할 수 있다.

한편, 제4차 산업혁명으로 인하여 사회가 어떠한 변화를 겪게 되었는지 관찰할 필요가 있다. 사회가 급격히 변화한다는 것은 학문 연구의 기반도 변화하고 있다는 것을 의미하기 때문이다. 제4차 산업혁명으로 인하여 우리의 사회구조는 초연결사회, 지능정보사회 및 안전사회라는 특징을 가지게 되는 것

29) 위키백과 검색, https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A0%9C4%EC%B0%A8_%EC%82%B0%EC%97%85%ED%98%81%EB%AA%85 (최종방문일 2018.3.15.).

30) 클라우드 슈밥, 송경진 역, 『클라우드 슈밥의 제4차 산업혁명』(새로운 현재, 2016), 25면.

31) 클라우드 슈밥, 앞의 책(주 31), 37-50면 참조.

32) 이영록, “제4차 산업혁명 시대 학부 법학교육은 어디로?”, 『법학논총』(조선대학교 법학연구원, 2017), 제24권 제3호, 6면; 양천수, 『제4차 산업혁명과 법』(박영사, 2017), 4면 등 참조.

으로 설명된다.³³⁾ 초연결사회는 세상의 거의 모든 것이 연결되는 사회를 의미하는 것으로서 정보통신망, 특히 무선인터넷망의 확장으로 소통이 가능한 영역이 비약적으로 확대되었고, 사물인터넷(IoT)의 등장으로 사람간의 연결뿐만 아니라 사람과 사물, 사물과 사물 간의 연결이 가능해지고 있다. 이러한 연결은 인터넷으로 인한 소통의 발달로 사회의 거의 모든 영역에서 빅데이터가 축적되는 것을 가능하게 하고 빅데이터 과학을 통하여 새로운 가치나 통찰을 창출하게 된다. 이러한 초연결사회는 지능정보사회의 구현을 가능하게 하고 있는바, 이는 빅데이터의 출현, ‘무어의 법칙’³⁴⁾으로 대변되는 컴퓨터 하드웨어의 급속한 발전과 머신러닝 및 딥러닝의 개발에 바탕하고 있다. 또한, 안전을 최우선적인 사회적 목표로 설정하는 안전사회로 변화하고 있다. 안전사회는 현대사회의 위험사회화 경향에서 논의가 시작되었으나 초연결사회로 인한 소통의 발달로 인하여 개인정보를 포함한 각종 정보에 관한 권리가 침해되는 사례가 빈번해짐에 따라 안전한 정보사회의 구현이 필요하게 된 것에 기초한다.

여기서 주목할 것은 지능정보사회의 구현이 인간의 지적 활동에 미치게 될 영향이 무엇인가에 대한 것이다. 현재 인간과 비슷한 지적 수준을 의미하는 약한 인공지능시대의 도래는 거의 눈앞에 다가왔고, SF영화에서만 보았던 자유의지까지 갖춘 강한 인공지능도 가능할 것으로 예견되고 있다. 빅데이터의

33) 양천수, 앞의 책(주 32), 5-7면 참조.

34) ‘무어의 법칙’이란 반도체 집적회로의 성능이 24개월마다 2배로 증가한다는 법칙으로서 인텔의 공동 설립자인 고든 무어가 1965년에 내놓은 것이다. 고든 무어는 1965년 4월 19일, 일렉트로닉스(잡지)에 실린 논문 "Cramming more components onto integrated circuits"에서 “부품 제조 비용이 최소가 되는 복잡함은 해마다 대략 2배의 비율로 증가해 왔다. 단기적으로는 이 증가율이 올라가지 않아도, 현상을 유지하는 것은 확실하다. 적어도 앞으로 10년 동안 거의 일정한 비율을 유지할 수 없다고 믿을 이유는 없으나 보다 장기적으로는 증가율은 조금 불확실하다. 이 말은 1975년까지는 최소 비용으로 얻을 수 있는 집적회로의 부품 수는 65,000개에 이를 것이다. 나는 그 만큼의 대규모 회로를 1 개의 회로판 위에 구축할 수 있을 거라고 믿는다.”라고 주장하였다. 그런데 최근에 무어의 법칙이 폐기되었다고 받아들여지고 있는데, 원가 상승을 이유로 2년 주기가 깨어지고 3년 주기로 조정되고 있기 때문이다. 위키백과 검색. https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AC%B4%EC%96%B4%EC%9D%98_%EB%B2%95%EC%B9%99 (최종방문일 2018.3.16.).

“반도체업계 ‘무어의 법칙’ 폐기…인텔 이어 파운드리도 뒤따를 듯”, 「전자신문」, 2016년 4월 11일자.

<http://www.etnews.com/20160411000246> (최종방문일 2018.3.16.).

구축에 따라 기계 스스로 엄청난 양의 데이터를 인공지능망 구조를 통하여 학습하는 머신러닝과 딥러닝의 개발로 인하여 인지자동화가 가능한 시대가 온다는 것은 종래의 지적 활동에 대한 근본적인 변화를 의미하는 것이기도 하다. 이하에서는 지능정보사회 도래의 핵심에 해당하는 데이터과학 관련 개념들을 살펴보기로 한다.

데이터과학이란 막대한 양의 데이터를 이해하기 위해 정보학뿐만 아니라 통계학, 컴퓨터 공학 등의 학문분야가 연계하여 확률모형, 데이터 마이닝, 기계 학습에 대한 지식을 이용하는 것인데, 학문분야로서의 데이터과학은 데이터를 수집·처리·저장하기 위한 시스템과 소프트웨어에 관련된 기술적 측면뿐만 아니라 수집된 정보를 실제로 활용하여 현실적 문제를 해결하는데 적용할 수 있을지에 대한 학문적 접근을 포함하는 것으로 설명되고 있다.³⁵⁾ 즉, 데이터과학은 데이터로부터 유의미한 지식을 도출하기 위한 기술적·학문적 접근을 모두 아우르는 의미이다. 여기에서 데이터는 대체로 경험, 관찰이나 실험의 결과로 얻어진 사실들의 모음³⁶⁾으로 정의되는데 범주나 수치로 표현되는 정형 데이터와 텍스트, 멀티미디어 등으로 표현되는 비정형 데이터로 분류된다. 데이터 과학은 이러한 데이터들의 집합에 해당하는 데이터베이스를 그 대상으로 한다.

데이터베이스란 “주어진 목적이나 주어진 자료 처리 시스템에 사용하기에 충분하도록 적어도 한 개 이상의 파일로 구성된 자료의 집합, 또는 여러 사람에 의해 공유되어 사용될 목적으로 통합하여 관리되는 데이터의 집합 또는 여러 응용 시스템들의 통합된 정보들을 저장하여 운영할 수 있는 공용 데이터들의 묶음”³⁷⁾으로 정의된다. 데이터베이스는 계층형이나 네트워크형이 이전에

35) Cervone, H. F. (2015). Informatics and data science: An overview for the information professional. *Digital Library Perspectives*, 32(1), 7-10; 김현정, “동시출현단어분석을 통한 데이터과학 분야의 지적구조에 관한 연구”, 『정보관리학회지』(한국정보관리학회, 2017), 제34권 제4호, 102면 재인용.

36) Delen, D., 허선, 신동민 역, 『데이터 마이닝: 데이터를 정보로, 정보를 지식으로 변환』(시그마프레스, 2016), 96면.

37) 한국정보통신기술협회 정보통신용어사전 참조.
http://terms.tta.or.kr/dictionary/dictionaryView.do?word_seq=040514-3 (최종방문일 2018.4.6.).

존재했으나 1969년에 제시된 관계형 데이터베이스(RDBMS) 모델이 현재 가장 널리 사용되고 있다. 이렇게 구축된 데이터베이스는 데이터 마이닝 기법을 통하여 유용한 정보나 지식으로 변환된다.

데이터 마이닝이라는 것은 지식발견 기법으로 볼 수 있는데, 통계적·수학적·인공지능 기법과 알고리즘을 이용하여 큰 데이터 집합으로부터 유용한 정보와 그에 따른 지식이나 패턴을 추출하고 밝혀내는 과정이다.³⁸⁾ 데이터 마이닝은 통계, 인공지능, 기계학습, 경영과학, 정보 시스템, 데이터베이스 등을 포함하는 여러 원리들의 종합적 능력을 사용하여 대규모 데이터 저장소로부터 유용한 정보와 지식을 추출하는 것을 목표로 한다.³⁹⁾ 데이터 마이닝의 대표적인 기법으로 텍스트 마이닝과 오피니언 마이닝이 활용되는데 후자는 웹사이트나 소셜미디어 등에 나타난 구매 후기나 댓글 등의 정보를 모아 일정한 법칙성을 찾아내어 유용한 정보로 재가공하는 기술을 의미하고, 아마존 등 인터넷쇼핑 등에서 활발히 이용된다.⁴⁰⁾ 텍스트 마이닝이란 데이터 마이닝의 하나로서 많은 데이터로부터 지식을 발견하는 과정이라는 점에서 데이터 마이닝과 같지만 지식 발견의 대상이 워드문서나 PDF파일, XML파일 등과 같은 비정형데이터라는 특징을 가지고 있고, 이러한 데이터 소스를 데이터 마이닝 기술과 도구를 사용하여 패턴을 추출하는 것이다.⁴¹⁾

데이터 마이닝을 통해서는 대표적으로 연관분석(association), 예측(prediction), 군집(cluster)와 같은 형태의 패턴을 추출하는데, 데이터 집합의 크기와 복잡도가 증가함에 따라 종래의 수동적 데이터 분석에서 알고리즘들을 사용하여 자동화 및 반자동화된 대규모 데이터 집합 처리수단들이 나타난다.⁴²⁾ 위와 같은 패턴 중에서 예측의 기본이 되는 ‘분류’는 데이터 마이닝 과업 중에서 가장 일반적인데 일반인의 학습 과정에서 분류나 유형화를 시도하는 것과 마찬가지로 역할을 한다. 데이터 마이닝에서 쓰이는 분류의 알고리즘들은 기계학습에 의한 인공신경망⁴³⁾과 결정나무, 전통적 통계학에 기반한

38) Delen, D., 앞의 책(주 36), 40면.

39) Delen, D., 앞의 책(주 36), 41면.

40) 한국정보통신기술협회 정보통신용어사전 참조.

41) Delen, D., 앞의 책(주 36), 185면.

42) Delen, D., 앞의 책(주 36), 50면.

로지스틱 회귀 및 판별분석, k-NN 알고리즘, 거친집합(rough set), 지지벡터기계(SVM), 유전 알고리즘 등이 포함된다.⁴⁴⁾ 데이터 마이닝에는 SQL, R, PYTHON, 하둡 등 수많은 소프트웨어 도구들이 이용되고 있다. 그리고 데이터 마이닝의 표준 프로세스는 CRISP-DM(Cross-Industry Standard Process for Data Mining)로서 무엇을 알아낼지 목표를 정하고 데이터를 매칭한 다음, 오류가 있거나 중복된 데이터들을 필터링하는 데이터 전처리 과정을 거쳐 모델링 기법을 선정하여 데이터에 적용하고, 수립된 모형에 대한 정확도나 일반화 능력을 평가한 후 이를 적용하여 데이터를 분석하고 분석결과를 표현하는 과정을 거치게 된다.⁴⁵⁾

요컨대, 데이터 과학은 일정한 목적에 부합하는 데이터를 수집하여 데이터 베이스를 구축하고 데이터 마이닝 기법을 사용하여 일정한 패턴의 지식을 추출하여 표현할 수 있도록 만드는 방법이라고 정리할 수 있다. 특히, 텍스트나 HTML/XML 파일 등의 비정형데이터도 텍스트 마이닝 기법에 의하여 정형화하여 지식으로 활용할 수 있기 때문에 텍스트 데이터 분석을 기본으로 하는 종래의 사회과학이나 인문학 연구에서 적극적으로 응용할 필요성이 있다고 할 것이다.

한편, ‘인간의 지적 활동을 모방하기 위한 기술’로 정의되는 인공지능에 대한 이해도 필요하다.⁴⁶⁾ 인공지능은 강한 인공지능과 약한 인공지능으로 분류되는데 강한 인공지능은 알고리즘을 설계하면 AI가 스스로 데이터를 찾아 학습하고 정해진 규칙을 벗어나 능동적 학습이 가능하여 인간과 같은 마음을 가지는 수준이 된다는 특징을 가지는 반면, 약한 인공지능은 특정 분야에서만 활용이 가능하고 기초 데이터와 규칙, 알고리즘을 입력해야 학습이 가능하며

43) 인공신경망은 인간의 뇌와 같이 뉴런으로 구성되는데 뉴런들의 구성 패턴을 토폴로지라고 하고, 병렬처리도 가능하다. 토폴로지의 종류로는 가장 널리 사용되는 다층 퍼셉트론(Multi-Layered Perceptron, MLP)의 전방향 신경망을 비롯하여 연관 기억, 순환신경망, 자기 조직 특성 맵, 홉필트 신경망 등이 있다. Delen, D., 앞의 책(주 36), 153, 154면.

44) Delen, D., 앞의 책(주 36), 52면.

45) Delen, D., 앞의 책(주 36), 73-81면 참조.

46) 백승익·임규건·여등승, “인공지능과 사회의 변화”, 『정보화정책』(한국정보화진흥원, 2016), 제 23권 제4호, 6면. 표1에서 인공지능에 대한 정의를 정리하고 있다. 인공지능의 아버지로 불리는 McCarty는 1955년에 ‘지능적인 기계를 만들기 위한 공학과 과학 분야’라고 인공지능을 정의하였다.

규칙을 벗어날 수 없고 인간의 지능과 비슷한 수준을 가지게 된다.⁴⁷⁾ 인공지능의 기술을 종합하여 분류한 자료에 의하면,⁴⁸⁾ 인공지능 기술은 인지컴퓨팅, 기계학습⁴⁹⁾, 딥러닝, 자연어처리, 이미지인식, 음성인식, 패턴인식, 로봇의 눈을 만드는 컴퓨터비전, 가상현실, 뉴럴 컴퓨팅 등 새로운 컴퓨팅 기술을 포함한 양자컴퓨팅, 전문가시스템을 포함한 자동추론, 스마트로봇, 시멘틱웹, 가상개인비서 등으로 나누어진다.⁵⁰⁾

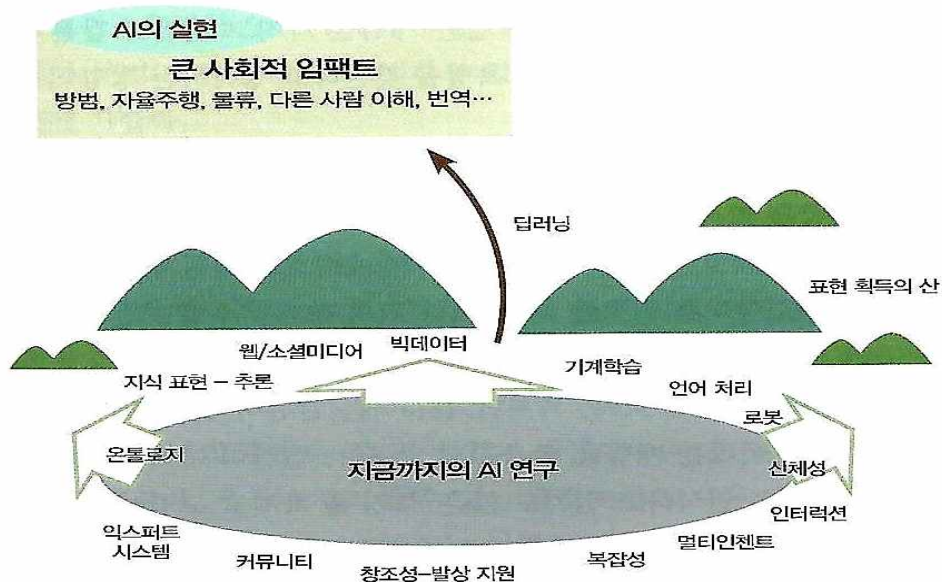
47) 김윤명, 『인공지능과 리걸프레임, 10가지 이슈』(커뮤니케이션북스, 2016), 17면.

48) 김윤명, “인공지능 동향분석과 국가차원 정책제언”, 『정보화정책』(한국정보화진흥원, 2016), 제23권 제1호, 77, 78면

49) 기계학습은 기 프로그램화된 논리(로직)나 정형화된 규칙 등을 바탕으로 하여 데이터를 통해 학습하는 수리·수학적 알고리즘이라고 설명된다. 기계학습은 학습지능을 수행하는 기술로서 인간신경망을 모델로 한 알고리즘인 딥러닝과 함께 빅데이터 분석 및 예측을 가능하게 하는 것으로서 인공지능 연구의 중요한 발판이 된다. 기계학습에 관한 알고리즘을 비교적 이해하기 쉬운 자료에는 페드로 도밍고스의 『마스터 알고리즘』(비즈니스북스, 2016)이 있다.

50) 아래의 그림을 보면 인공지능 연구 분야를 조망하는데 도움이 된다{출처: 마쓰오 유타카, 박기원 역, 『인공지능과 딥러닝-인공지능이 불러올 산업 구조의 변화와 혁신』(동아엠앤비, 2014), 193면}.

인공지능 연구의 심상 풍경(心象風景)



2. 정보통신기술을 활용한 학문의 연구

학문의 연구는 특정 주제에 맞게 인간의 사고를 고도화한 것으로 볼 수 있는데, 인간의 사고처리 방식을 모방하고자 하는 인공지능의 경우 그 기술의 발전으로 학문연구의 영역을 모방할 수 있는 가능성을 갖게 된다. 학문연구의 과정을 자료 수집, 분석 및 추론으로 정리한다면, 인간의 추론방식을 컴퓨터 시스템으로 옮겨 놓은 인공지능의 추론 방법이 재귀적으로 인간의 학문 연구에 활용될 수 있게 된다. 인공지능 기술 중에서 학문 연구에 직접적 도움이 될 수 있는 내용들을 먼저 살펴보기로 한다.

(1) 전문가 시스템과 자연어 처리

전문가 시스템(expert system)이란 전문가가 지닌 전문 지식과 경험, 노하우 등을 컴퓨터에 축적하여 전문가와 동일한 또는 그 이상의 문제 해결 능력을 가질 수 있도록 만들어진 시스템이다. 일반적인 문제해결 시스템의 개발에서 시작되어 1980년대 이후부터 상업용으로 개발되기 시작하였고,⁵¹⁾ 1973년에 나온 의학적 진단을 수행하는 MYCIN⁵²⁾이 대표적이다. 전문가 시스템은 지식베이스를 특징으로 하는 시스템으로서 기능적 요소로 추론엔진, 시스템과 사용자간의 상호작용에 의한 데이터 획득, 결론의 정당화 및 모듈 구조를 필요로 하는데, 추론엔진은 지식베이스에 저장된 지식의 내용을 이해하고 해석하는 해석기와 지식을 문제에 적용하기 위해 규칙의 적용을 제어하는 스케줄러로 구성되어 있다.⁵³⁾ 이러한 전문가 시스템 구축을 위하여 구축 언어를 사용하게 되는데 전문가로부터 지식을 습득하여 지식베이스를 구성한 이후 소프트웨어

51) 김도훈, “온라인분쟁해결절차상 인공지능의 활용에 관한 연구”, 『홍익법학』(홍익대학교 법학연구소, 2016), 제17권 제3호, 76-78면 참조.

52) 전문가 시스템으로서 MYCIN은 세 가지 점에서 중요한 의미를 갖는다고 설명하는데, 의학에서 인공지능을 사용했다는 점, 설명기능·지식의 자동획득·지능형 튜토링 등 새로운 개념의 테스트베드인 점 및 전문가시스템 쉘의 실행가능성을 증명했다는 점이 꼽힌다. Joseph, C. G. & Gary, D. R. (2004). Expert systems - principles and programming. 4th edition. California: Course technology. 19.

53) 도용태 외, 『인공지능 개념 및 응용』(사이텍미디어, 2001), 126면.

를 통하여 지식 표현 기능과 추론엔진 및 사용자 인터페이스 기능을 구현하게 된다.⁵⁴⁾⁵⁵⁾

현재 기계학습이나 딥러닝 기술의 개발로 전문가 시스템의 완성도가 높아지고 있고, 의학, 공학, 법학, 교육, 군사 분야 등 여러 분야에서 활발하게 응용되고 있으며, 그 틀도 진단 시스템, 계획 시스템, 배치 시스템, 의사결정 지원 시스템, 상담 시스템, 감시 시스템 등 다양한 형태로 활용되고 있다.⁵⁶⁾ 전문가 시스템은 대상이 되는 문제의 특성을 기술하고 지식을 표현하는 기본 개념을 파악하며, 지식의 조직화를 위한 구조 결정 단계를 거쳐 구체화된 지식을 표현하고 그 성능을 평가하는 방식으로 작동한다. 이를 위하여 지식베이스, 추론엔진, 설명 모듈, 지식습득 모듈이라는 기본 요소를 구비하게 되는데, 지식베이스는 해당 문제 영역의 이론이나 현상을 기술한 사실과 문제 해결을 위한 규칙으로 구성되고, 지식습득 모듈을 통해 전문가들의 지식 원천(Knowledge source)을 추출하여 지식베이스를 구축하며, 추론엔진으로 지식베이스를 탐색하여 특정 규칙을 수행하기 위해 필요한 조건에 부합하는 사실로서 규칙을 수행하고, 설명 모듈로 결과를 보여주고 원인과 과정 등을 나타낸다.⁵⁷⁾

전문가 시스템을 성공적으로 구축하기 위해서는 지식베이스를 잘 구성하는 것이 가장 기본적인 요건인바, 지식베이스 구성에 있어서는 해당 분야의 전문가의 지식이 필수적이다. 따라서 개별 분야의 학문연구자가 전문가 시스템을 이해하고 지식베이스를 구성하거나 그 구성에 적극적으로 참여한다면 보다 나은 전문가 시스템이 구축될 수 있고, 이론적 연구와 산업적 응용이 활발하게

54) 도용태 외, 앞의 책(주 53), 130-131면.

55) 지식베이스의 표현은 다양한 형태로 이루어지는데, 조건부(if)와 실행부(then)으로 나누어 표현되는 규칙 방법(rule-based), 네트워크 구조에 기반하여 노드(node)와 이를 연결하는 선(arc)으로 구성된 의미망 방법(semantic web), 표현대상의 속성과 그 속성에 취할 수 있는 행동을 attribute와 method에 의해 계층적 관계로 표현하는 프레임 방법(frame) 등이 있다. 첫 번째 규칙 기반 방법은 자연언어 형태로 표현할 수 있기 때문에 표현과 이해가 쉬워 가장 많이 활용되고, 두 번째 의미망 방법은 지식의 인과관계 표현이 용이하여 원인분석 시스템이나 자연언어 처리에 많이 활용되며, 세 번째 프레임 방법은 서로 다른 종류의 정보나 많은 양의 정보를 효율적으로 표현할 수 있어 시각정보 처리 및 음성 인식에 많이 활용된다. 도용태 외, 앞의 책(주 53), 131면.

56) 김도훈, 앞의 논문(주 51), 76면.

57) 김도훈, 앞의 논문(주 51), 76면.

이루어질 수 있을 것으로 보인다.⁵⁸⁾

한편, 자연어 처리는 텍스트 문서 등 비정형데이터를 구조화하기 위한 인공지능의 한 분야에 해당한다. 자연어 처리(Natural Language Processing, NLP)란 자연언어와 컴퓨터간의 원활한 상호작용을 위해 기계학습을 통해 컴퓨터가 인간의 언어를 이해할 수 있기 위한 작업에 해당한다.⁵⁹⁾ 자연어 처리의 분석은 형태소 분석(morphological analysis)⁶⁰⁾, 구문 분석(syntactic analysis), 의미 분석(semantic analysis) 등으로 구분되는데, 형태소 분석은 입력된 문자열을 분석하여 형태소라는 자연언어 분석을 위한 단어 레벨로 분류하는 것이고, 구문 분석은 형태소들이 결합하여 문장이나 구절을 만드는 구문 규칙에 따라 문장 내 각 형태소들의 문법적 관계를 파악하는 것이며, 의미 분석은 구문 분석의 결과를 해석하여 문장이 가지는 문맥적 의미까지 파악하는 단계이다.⁶¹⁾

자연어 이해를 위해서는 형태소 분석 후 문장을 분석하는 단계에서 파싱(Parsing) 작업을 필요로 하는데, 파싱이란 입력 문장을 문장에서 의미 있는 단위들에 해당하는 계층 구조로 변환하는 작업으로서 가장 보편적으로 트리 구조를 사용하여 문장 구조를 표현하게 된다.⁶²⁾ 자연어 처리는 앞서 소개한 텍스트 마이닝의 중요한 요소에도 해당하는데 정보 검색이나 정보 추출에 있어서 필수적인 역할을 한다는 의미이다. 또한, 기계번역이나 문서자동생성 등의 문서 생성 그 자체를 위한 시스템에도 자연어 처리가 기본이 된다. 따라서

58) 지식베이스 구성에 있어서 전문가로부터 지식을 습득하는 형태로는 지식 공학자(knowledge engineer), 지능적 편집 프로그램(intelligent editing program), 귀납적 프로그램(induction program), 전문 교재 이해 프로그램(text understanding program)이 있다고 설명된다{도용태 외, 앞의 책(주 53), 130면}. 개별 학문 연구자가 지식 공학자의 역할을 하게 되면 지식베이스의 질이 향상되어 보다 나은 전문가시스템 구축이 가능하리라고 본다. 이와 같은 취지로 “조한상·이주희, 인공지능과 법, 그리고 논증, 『법과 정책연구』(한국법정책학회, 2016), 제16집 제2호, 21면”에서는 법률 전문가 시스템 개발에 있어서 법학자들이 주제 전문가의 역할을 하여야 하는데 지식을 인공지능에 적용할 수 있는 형태로 시스템화하기 위해서 상당한 시간과 노력이 필요하여 병목현상으로 지적되기도 하기 때문에 법학자가 인공지능을 비롯한 컴퓨터 기술 능력을 갖추어 주제전문가와 지식공학자의 역할을 동시에 하게 되면 연구와 개발에 큰 성과가 나올 것으로 예상하고 있다.

59) 이지희, “자연어 처리(NLP)를 통한 해외건설 계약서의 리스크 자동추출 모델 개발”, 이화여자대학교 박사학위청구논문, 2018, 29면.

60) 형태소 분석은 어휘 분석(lexical analysis)이라고도 한다.

61) 도용태 외, 앞의 책(주 53), 300, 301면; 이지희, 앞의 학위논문(주 59), 30면 참조.

62) 도용태 외, 앞의 책(주 53), 307-314면 참조.

비정형의 텍스트데이터를 분석하는 것이 기본이 되는 학문연구에 있어서 자연어 처리 기법을 숙지하고 활용하는 것은 필수적 사항에 해당한다고 하겠다.

(2) 학문연구의 활용 사례

그동안의 학문연구도 금융이나 국방 등 다른 많은 분야와 마찬가지로 급격한 정보통신기술의 발달의 영향을 받아 많은 변화를 이루어오고 있다. 그 변화의 양상은 정보통신기술의 발달로 기존의 개별 학문연구 영역에 변화를 가져온 경우와 발달된 정보통신기술이 학문연구에 활용되는 경우로 나누어 볼 수 있는데, 전자는 내용적 변화에 해당하고 후자는 형식적 변화로 볼 수 있다. 서론에서 밝힌 것과 같이 본 논문은 후자인 정보통신기술을 학문연구에 활용하는 방법론적 분야에 주안점을 두고 있다.

정보통신기술이 눈부신 속도로 발전함에 따라 이를 활용한 연구도 빠르게 변화하고 있는데, 최근의 학문연구에서 활용되는 주요한 IT분야로는 데이터베이스, 데이터마이닝, 빅데이터, 인공지능, 머신러닝, 온톨로지 등이 있고, 이와 관련한 논문도 상당한 숫자에 달한다.⁶³⁾ 제4차 산업혁명이 가져오는 지능정보사회에서는 인터넷으로 교환되는 정보의 양이 폭발적으로 증가하여 빅데이터를 활용한 기계학습이나 인공지능에 대한 연구가 핵심을 이룰 것으로 전망되고 있다. 학문 연구는 해당 영역에 축적된 자료들을 수집하고 분석하는 것을 기본적 단계로 두고 있고, 이러한 자료들은 주로 텍스트로 저장되어 있기 때문에 텍스트 데이터를 다루는 정보통신기술의 활용이 중요하다고 할 것인바, 이를 학문 연구에 활용한 구체적인 예들을 살펴보고 그 응용가능성을 검토하기로 한다.

먼저, 텍스트 마이닝 기법을 적용하여 기존에 발표된 많은 양의 문헌들을 반자동적으로 분석하는 방법을 제안한 델런과 크로스랜드의 연구⁶⁴⁾가 있다.

63) 한국교육학술정보원에서 정보통신기술의 주요한 분야들을 활용한 연구를 검색해보면, 데이터베이스를 검색어로 한 경우 27,994건으로 압도적으로 많고, 인공지능의 경우 4,732건, 빅데이터의 경우 4,703건, 온톨로지의 경우 3,310건, 데이터 마이닝의 경우 2,159건이 나타났다.

www.riiss.co.kr (최종방문일 2018.3.21.).

64) Delen, D., 앞의 책(주 36), 209-212면; Delen, D. & Crossland, M. D.(2008). Seeding

이 연구의 흐름을 살펴보면, i) 경영정보 시스템 분야에서 중요한 3개의 학술지를 선정하여 디지털 발행을 기준으로 한 1994년부터 2005년까지의 기간 동안 발행된 논문을 모두 다운로드하여 제목, 저자, 발행연도, 페이지, 저널명과 권, 호, 키워드 및 초록을 항목으로 설정하여 데이터베이스화하고, ii) 전처리 과정으로서 지수들의 적합한 표현을 위한 수식들(로그·이진법·반대문헌 빈도 사용)을 만들고 추출된 자료들을 관리가능한 수치로 줄이기 위한 기술(Singular value decomposition, 특이값 분해)을 사용하여, iii) 각 저널마다 4개의 기간 동안 논문들을 가장 잘 설명하는 용어들을 추출하여 시각화하고, 9개의 군집을 모아 상위 10개의 키워드를 추출하고 이를 표로 나타내 데이터를 패턴화하였다. 이 연구를 통하여 저널의 주요 연구 주제를 확인하고 시간에 따른 주제의 변화를 파악할 수 있다는 것을 나타내었다.

한편, 특정 분야의 연구 동향을 파악하기 위한 목적으로 텍스트 마이닝 기법을 활용한 사례들이 다수 있는데,⁶⁵⁾ 구체적 방법으로는 동시출현단어분석⁶⁶⁾과 토픽모델링 기법⁶⁷⁾이 있다. 그 예로서 셰익스피어 학술논문을 대상으로 하여 토픽모델링 기법으로 연구동향을 파악한 경우가 있는데⁶⁸⁾ i) 셰익스피어를 주제로 하는 국내외 학술논문 영어초록을 모아서 코퍼스(corpus)⁶⁹⁾를 구성

the survey and analysis of research literature with text mining. *Expert Systems with Applications*. 34. 1707-1720 참조.

65) “텍스트마이닝 기법을 활용한 다문화 미술교육 연구 동향 분석 연구”, “텍스트마이닝 기법을 이용한 국내 농식품유통 연구동향 분석”, “텍스트마이닝 기법을 활용한 정보통신기술 기반 건설자동화 연구동향 분석”, “텍스트마이닝 기법을 이용한 국내 담수외래종 연구동향 파악”, “토픽모델링을 이용한 국내 패션디자인 연구동향 분석”, “텍스트마이닝과 소셜네트워크분석 기법을 활용한 호텔분야 연구동향 분석” 등 다양한 분야에서 텍스트마이닝 기법을 활용하여 연구동향 분석을 실시하고 있다(한국교육학술정보원 참조).

66) 동시출현단어분석은 텍스트의 덩어리(말뭉치, corpus) 내의 단어 또는 명사구가 동시에 출현하는 양식을 이용하여 해당 텍스트가 나타내는 주제에서의 개념들 간 관계를 식별하기 위한 방법이다. He, Q. (1999). Knowledge Discovery through Co-word Analysis. *Library Trends*. 48(1).; 김현정, “동시출현단어분석을 통한 데이터과학 분야의 지적구조에 관한 연구”, 『정보관리학회지』(한국정보관리학회, 2017), 104면 재인용.

67) 토픽모델링이란 텍스트 마이닝 기법의 하나로써 문서 집합의 추상적인 주제를 발견하기 위한 통계적 모델 중의 하나임. 위키백과 검색.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%86%A0%ED%94%BD_%EB%AA%A8%EB%8D%B8 (최종방문일 2019.4.29.).

68) 장세은·이수상·송원문·정해룡·이성민·김재훈, “텍스트 마이닝을 통한 셰익스피어 학술논문 영어초록 코퍼스의 토픽모델링 분석”, 『언어과학』(한국언어과학회, 2017), 제24권 제4호.

69) 코퍼스는 말뭉치라고도 하는데 자연어 연구를 위해 특정한 목적을 가지고 언어의 표본을 추

하고, ii) R 프로그램으로 코퍼스를 입력하여 정제작업을 하면서 가중치 TF-IDF⁷⁰⁾와 알고리즘 LDA⁷¹⁾를 적용하여 35개의 토픽과 각 토픽별 30개의 키워드 리스트를 추출하였으며, iii) 모델링에 따라 10년 단위의 기간에 따른 토픽의 변화추이를 살펴보았다. 이에 따라 현재의 연구 주제가 과거에도 많이 연구된 것인지, 과거에 많이 다루지 않던 주제가 현재 많은 관심을 받고 있는지 등에 대한 변화추이의 특징을 파악하였다. 또한, 지적 구조를 규명한 연구들에 있어서 데이터 마이닝 기법을 활용한 경우가 있다. 지적 구조라는 것은 학문의 지적 체계, 곧 구조화된 학문의 체계를 의미하는 것이다.⁷²⁾ 지적 구조의 규명은 주로 문헌정보학에서 동시인용분석(Author Cocitation) 등의 방법론에 따라 이루어져⁷³⁾⁷⁴⁾ 학문집단이나 영역의 특성을 기술하고 해당 학문의 역사적 발전양상을 연구하는데 유용한 역할을 한다.⁷⁵⁾ 최근에는 데이터 마이닝 기법에 따라 지적 구조를 규명하려는 시도들이 많아지고 있다.⁷⁶⁾

출한 집합을 말한다. 위키 백과 검색.

<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%A7%90%EB%AD%89%EC%B9%98>

(최종방문일

2018.3.29.).

70) Term Frequency - Inverse Document Frequency의 약어로서, 이는 단어 빈도와 역문서 빈도로서 정보검색과 텍스트 마이닝에 있어서 여러 문서군 중에서 어떤 단어가 특정 문서 내에서 얼마나 중요한 것인지를 나타내는 통계적 수치를 말한다. 위키 백과 검색.

<https://ko.wikipedia.org/wiki/TF-IDF> (최종방문일 2018.3.29.).

71) 잠재 디리클레 할당(Latent Dirichlet allocation, LDA)은 주어진 문서에 대하여 각 문서에 어떤 주제들이 존재하는지를 서술하는 대한 확률적 토픽 모델 기법 중 하나이다. 위키 백과 검색.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9E%A0%EC%9E%AC_%EB%94%94%EB%A6%AC%ED%81%B4%EB%A0%88_%ED%95%A0%EB%8B%B9 (최종방문일 2018.3.29.).

72) 김민, “한국 청소년학의 학문공동체 형성과 지적 구조에 관한 연구”, 연세대학교 박사학위 청구논문, 2007, 14면.

73) 유영준, “문헌정보학의 지식 구조에 관한 연구”, 연세대학교 박사학위 청구논문, 2003, 10면.

74) 저자동시인용분석에서 가장 많이 참고되는 기본적 문헌으로는 “White, H. D. & Belver, C. Griffith. (1981). Author Cocitation: A Literature Measure of Intellectual Structure. *Journal of the American Society for Information Science; New York*. 32(3)”이 있다.

75) 전은주, “저자동시인용분석을 통한 상담학의 지적 구조 분석”, 경성대학교 박사학위 청구논문, 2013, 15, 12면.

76) 이정민(“무용학의 지적 구조 분석 연구: 텍스트 마이닝 기반의 빅데이터 분석을 중심으로”, 성균관대학교 박사학위 청구논문, 2017)의 연구를 살펴보면, i) 무용학의 지적 구조 분석을 위하여 한국학술정보교육원(RISS)에서 무용학과 관련한 키워드를 선별하여 검색한 다음 학술논문들(33,067건)을 수집하고, PDF파일에서 프로그램을 사용하여 텍스트를 추출(대상은 서지 정보, 초록 및 본문)하여 데이터베이스로 저장하고, ii) 불필요한 데이터를 정제하는 과정을 거쳐 형태소 분석을 통하여 사용자 사전 구축의 기초자료 확보 및 무용학 지식 정보의 시기별 특징과 변화 과정을 알기 위한 목적으로 지식 정보를 추출하며, iii) 정보에 대한 분류 체계 항목을

위와 같은 연구들은 선행연구를 수집대상인 데이터로 보아 그 문헌을 데이터베이스화하고 데이터 마이닝, 특히 텍스트 마이닝에 기반하여 연구의 개별적 목적에 따라 선행연구 데이터를 분류하고 표현하여 일정한 패턴을 파악하는 모습을 하고 있다. 학문 연구에 있어서 기존의 연구공동체에 축적된 문헌들을 수집하는 것이 가장 기본적인 단계이므로 연구의 주요 주제와 흐름을 파악하는데 위와 같은 연구들의 활용도는 상당히 높다고 하겠다.

한편, 인공지능의 발달로 지능정보사회의 구현이 가능하게 되면 지능형 에이전트⁷⁷⁾가 컴퓨터의 활용에 있어 많은 부분을 도와주거나 자동적으로 기능을 대체할 수 있게 된다. 그렇게 되면 학문의 연구도 컴퓨터의 도움을 받거나 일부를 자동적인 컴퓨터 시스템에 맡길 가능성이 열려 있다.⁷⁸⁾ 국내 연구 중에서 인공지능을 활용한 학문연구는 아직 활발한 수준으로 보기는 어려운데, 최근의 연구 중에서 중국어 연구자의 입장에서 중국어 자동번역시스템⁷⁹⁾의 문제

구성하여 개체명 인식을 위해 자료 구조를 변환하고 무용학 사전으로 텍소노미(Taxonomy)를 구현하고 이를 의미망으로 구축하여 정보를 일관성 있게 표현하고 각자의 관계를 나타낼 수 있게 무용학 지식 정보를 시각화하였다. 이를 통하여 해당 학문 영역에서 자주 언급되는 주된 개념을 파악함으로써 쟁점을 파악할 수 있고, 연구자에 대한 정보를 통하여 학계의 동향을 진단할 수 있으며, 학문의 역사적 발달에 따른 논의의 흐름을 비교분석하여 미래의 연구 방향을 설정할 수 있게 된다.

77) 에이전트의 정의에 관하여 한국정보통신기술협회의 정보통신용어사전에서는 “장면에 따라서 의도를 이해하고 자립적인 판단에 의해서 처리를 실행하는 기능. 즉 목적하는 웹 페이지를 찾아내면 특정 목적을 실행하는 프로그램”으로 정의하고 있는데 특정 목적을 위하여 자동적으로 작업을 수행하는 시스템으로 이해할 수 있다.

<http://terms.tta.or.kr/dictionary/dictionaryView.do?subject=agent> (최종방문일 2018.4.12).

78) 빅데이터 기술이 사회과학 연구에서 미치는 영향을 조망한 문헌이 있어 소개하고자 한다. 사회과학 연구의 세 가지 요소가 이론, 방법, 자료라고 한다면 자료를 연결하는 틀과 조직하는 시각이 연구의 핵심이 되는데 빅데이터로 인한 자료의 양적인 팽창, 자료의 구성(일관되고 체계적인 자료가 될 수 없다는 점) 및 분석 준거(인과관계에서 상관관계로)의 근본적 변화가 발생함으로써 사회과학 연구 패러다임의 변화가 야기될 수 있다고 진단하고 있다. 아직까지는 빅데이터 자체만으로 분석의 틀 자체가 바뀌기보다는 기존의 연구를 확장·심화시키는 추세라고 보고, 빅데이터 자체에 내재된 오류나 한계 등이 있기 때문에 사회과학 연구의 패러다임을 바꾸기 위해서는 자료의 양과 상관관계에만 중점을 두기 보다는 확장된 자료의 역할과 이론과 방법에 미치는 영향 등에 주의를 기울여야 한다고 주장한다. 한신갑, “빅데이터와 사회과학하기- 자료기반의 변화와 분석전략의 재구성”, 『한국사회학』(한국사회학회, 2015), 제49집 제2호 참조.

79) 자동번역시스템(machine translation system)이란 1980년대부터 시작된 기술로서 크게 규칙기반 방법(rule-based approach)과 말뭉치기반 방법(corpus-based approach)이 있다. 규칙기반 방법은 언어학자 혹은 번역가 등이 번역에 사용되는 지식을 직접 자신의 언어능력을 반영하여 구축하는 언어학적 규칙(예: 구조분석 규칙, 변환 규칙 등)에 의해 자동번역이 이루어지는 반면, 말뭉치기반 방법은 주관적일 수 있는 인간의 언어능력에 직접 의존하기 보다는 인

점을 검토하고 그 발전을 위하여 중국어 기초연구의 방향을 제시한 연구가⁸⁰⁾ 있어 이를 살펴보기로 한다. 자동번역시스템은 현재 대부분 통계기반 정렬기법⁸¹⁾을 사용하고 있고, 최근 인공지능망 기법과 딥러닝 기법이 도입되어 그 정확도가 상당히 개선되고 있는데 이러한 자동번역시스템의 발달을 위해서는 자연어 처리 기술이 기본적으로 중요한 역할을 하게 된다. 위 연구에서는 파싱 작업에 있어서 대부분 촘스키의 구조문법을 기초로 하고 있기 때문에 표의 문자에 해당하고 중의적 단어가 많은 중국어의 특성상 번역의 정확성을 높이기 어렵다는 문제점들을 지적하였다.

보다 나은 자동번역시스템을 연구·개발하기 위해서는 전산언어학뿐만 아니라 순수 중국어 연구와의 융·복합 연구가 필요하다고 주장하면서 이와 관련한 연구 과제를 다음과 같이 제시하고 있다. i) 자동번역시스템이 활용되는 것이 주로 구어 위주이므로 구어 위주의 언어 자료를 수집하고, ii) 해석의 단위를 설정하여 그 기준으로 특정 중국어 구문 분석의 사례를 추적하며, iii) 중국의 역사적·문화적 특징 등을 가지고 있는 특유의 개념어들을 수집하여 분류 및 데이터화하고, iv) 현재의 자동번역시스템이 영어를 기반으로 하고 있으므로 영어의 특징과 구문 분석 방식을 중국어에 대응시켜 자동번역시스템에 적합한 중국어의 규칙을 도출하며, v) 기존 연구 자료를 분석, 정리 및 체계화하여 하나의 구문에 대한 연구자들의 여러 가지 견해를 정리하여 데이터화하고, vi) 컴퓨터 등이 구문을 계산할 수 있는 중국어 태깅 시스템 표지 및 표기법을 설계하여 통일화·체계화·보편화하여 기존 연구 결과에 적용하여 이를 데이터로 축적하여야 한다고 주장하고 있다.⁸²⁾ 이 연구는 인공지능 응용분

간 세상에 존재하는 말뭉치(예: 대량의 단일어, 대역어 문장)로부터 번역지식을 학습하여 자동번역이 이루어지는 것으로서 이는 다시 예제기반 방법(example-based approach)과 통계기반 방법(statistics-based approach)으로 나누어진다. 김운·최승권·김창현·황영숙·서영애·권오욱·김영길, “자동번역 기술 동향 및 응용 사례”, 『전자통신동향분석』(한국전자통신연구원, 2008), 제23권 제1호, 90면 참조.

80) 신경미, “중국어 자동 번역 시스템 현황과 시스템 구축을 위한 제안”, 『한중인문학연구』(한중인문학회, 2017), 제56집.

81) 통계기반 방법은 1949년 Warren Weaver에 의해 소개된 이후, 1991년 IBM의 Thomas J. Watson 연구소 연구원들에 의해 다시 소개되면서부터 연구가 부활하여 현재 가장 활발하게 연구되는 기계번역 기술이고, IBM의 인공지능로봇 왓슨의 이름이 여기에서 유래하였다.

82) 신경미, 앞의 논문(주 80), 213-216면 참조.

야의 하나인 자동번역시스템과 관련한 중국어 연구에 국한되는 주제이지만, 정보통신기술의 발달에 맞추어 관련 학문의 발전방향을 설정하고 흩어져 있는 기존 연구를 목적에 맞게 정리 및 체계화하여 데이터화하여야 한다고 주장하고 있어 다른 학문 영역에도 시사하는 점이 크다고 하겠다.

3. 법학의 새로운 동향

정보통신기능의 발달로 인하여 새롭게 생겨난 신기술에 관한 법적 규제(예를 들면, 인공지능의 법적 책임⁸³⁾, 비트코인 거래의 법적 규제 여부 등)를 비롯한 법학에서 과학기술을 바라보는 측면에서의 연구도 중요하지만 과학기술에서 법학을 바라보는 측면에서의 연구도 함께 발전되어야 할 필요가 있다. 4차 산업혁명이라고 불리는 가히 혁명적인 과학기술의 발달이 이루어지고 있는 현시점에서 법학 연구의 내용뿐만 아니라 그 형식 또는 방법에 관한 새로운 고찰이 요구되는 것이다. 그러나 앞서 살펴 본 바와 같이 상대적으로 법학에서 정보통신기술을 활용하여 연구하는 방법론 등에 대한 국내 연구는 미미한 편이다. 이하에서는 적극적으로 정보통신기술을 활용하려고 시도하고 있는 법 실무 분야의 리걸테크 동향을 먼저 살펴보고, 법 이론적 측면에서 정보통신기술을 접목시킨 ‘인공지능과 법’ 분야의 연구성과를 토대로 새로운 법학 연구의 방향을 모색하기로 한다.

(1) 리걸테크의 발달

정보통신기술의 발달은 영리를 추구하는 사업 영역에서 보다 민감하게 받아들여져 왔는데, 법 이론적 측면과 비교할 때 법 실무 영역에서 정보통신기술을 응용하는 것에서 보다 구체적이고 가시적인 성과가 나타나고 있다. 법률 실무상 자료 검색, 수집이나 검토 등의 분야에 실무상 인공지능이 잘 활용되

83) 손영화, “인공지능(AI) 시대의 법적 과제”, 『법과 정책연구』(한국법정책학회, 2016), 제16권 제4호에서는 인공지능의 판단과 행동에 대한 법적 책임의 문제를 고찰하여 권리능력의 인정 여부, 형사책임의 문제, 저작권의 귀속 문제 및 자율주행자동차의 법적 책임 문제를 다루었다.

고 있다고 평가받고 있고,⁸⁴⁾ 이에 대한 연구도 활발하여 ‘리걸테크’라는 용어도 생겨나게 되었다. 리걸테크에 대한 정의를 살펴보면, 기술과 소프트웨어를 법률서비스에 제공하는 것을 말한다.⁸⁵⁾ 보다 구체적으로는 ICT를 활용하여 변호사의 검색이나 상담신청, 법조인의 법령·판례 등의 검색이나 업무처리를 도와주는 기술 및 서비스를 의미한다.⁸⁶⁾ 가까운 예를 들면, 법률 인공지능 Ross가 있는데, 법률자료의 분석이나 사안에 부합하는 판례 제시 등 실질적인 법무에 제공되고, 파산법, 지적재산권법, 노동법 분야에 실제 사용되고 있다.⁸⁷⁾

리걸테크 산업과 관련한 국내외의 시장상황을 살펴보면, 리걸테크 스타트업 투자의 경우 2011년 9,100만달러에서 2015년 2억 9,200만달러로 4년간 3배 가량 확대되었고, 전자청구나 법률사무관리 등 법률서비스 소프트웨어 시장은 2015년 약 38억 2,800만달러 규모로 추정되며 2019년까지 57억 6,300만달러 규모의 성장이 전망된다고 한다.⁸⁸⁾ 특히 미국에서는 2016년 기준 1,100여개의 리걸테크 기업이 존재하는데 Thomson Reuters의 WestLaw와 LexisNexis의 Lex Machina,⁸⁹⁾ Casetext, Judicata 등이 대표적이다. 한편, 우리나라는 상대적으로 아직 세계적 수준에 이르지 못한 상황인데⁹⁰⁾ 법률정보 검색서비스를 제공하는 로앤비⁹¹⁾ 정도가 대표적으로 이용되고 있고, 최근에 법무법인 대륙아주가 법

84) 김도훈, 앞의 논문(주 51), 69면.

85) 위키피디아 검색.

https://en.wikipedia.org/wiki/Legal_technology (최종방문일 2018.3.14.).

86) 백흥기·전해영, “리걸테크(Legaltech)의 산업 현황과 시사점”, 『VIP Report』(현대경제연구원, 2016), 669권, 1면.

87) <https://rossintelligence.com/> (최종방문일 2018.2.28.).

88) 백흥기·전해영, 앞의 보고서(주 86), 4면.

89) Lex Machina는 LexisNexis 회사에서 개발한 것으로서 법적 분석의 플랫폼에 해당하고 지적 재산권 이외에도 반독점법, 보험법 등 다양한 분야에서 활발히 이용되고 있다.

<https://lexmachina.com/what-we-do/> (최종방문일 2019.5.8.).

90) 미국에서는 리걸테크에 대한 관심이 아주 높다. 미국변호사협회(ABA)는 리걸테크 전문기구(LTRC, Legal Technology Resource Center)를 만들어 ABA Legal Technology Survey Report 등 유용한 정보를 제공하고 매년 ABA TECHSHOW를 개최하고 있다. 민간전문가들의 활동도 활발한데, 팟캐스트에서 제공하는 The Digital Edge, The Kennedy-Mighell Report, Lawyerist 등의 프로그램이나 Law Practice 등의 잡지도 중요한 역할을 하고 있다.

<http://www.lawtechnologytoday.org/2017/09/legal-tech-101/> (최종방문일 2019.1.16.).

91) 로앤비는 2012년 Thomson Reuters에 인수되었다.

“웨스트로, ALB 운영 톰슨 로이터, 로앤비 인수”, 「리걸타임즈」, 2012년 4월 10일자.

<http://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=15325> (최종방문일 2019.5.8.).

를 인공지능 시스템으로 볼 수 있는 유렉스(U-LEX) 등을 도입하였다고 밝히
바 있다.⁹²⁾

그렇다면 리걸테크의 영향으로 발전하고 있는 법률서비스 분야에 어떤 것이
있는지 살펴본다. 첫째, 법률검색 서비스 분야이다. 변호사가 의뢰인에게 자문
을 제공하기 위해서는 관련된 법령, 판례, 논문 등 제반 지식을 효과적으로 찾
아 사안에 알맞은 정보와 의견을 제시할 수 있어야 한다. 이러한 기능을 제공
하는 법률 검색은 텍스트 문서를 기반으로 하고 있기 때문에 ICT 기술, 특히
인공지능 기술로 원하는 정보를 검색하여 문서를 작성시킬 수 있게 된다. 미
국의 경우 법률검색 분야에서 혁신과 변화를 선도하고 있는데, 상당수의 미국
로펌에서 LexisNexis, Bloomberg, RIA, BNA가 제공하는 법률데이터베이스 기
반의 서비스를 이용하고 있다. 우리나라가 대법원이나 법제처 등 정부기관을
중심으로 법률검색 시스템이 개발 및 서비스되고 있는 것과 달리 미국은
West Publishing과 같은 민간기업에 의하여 이러한 발전이 이루어지고 있는
것은 주목할만하다.⁹³⁾ 법률검색 서비스가 발전됨에 따라 문서자동화 서비스
(Legal Automation)도 나타나고 있는데, 챗봇이 묻는 질문에 답하면 저절로 서
면이 작성되고 자동으로 제출되는 프로그램(DoNotPay.co.uk)이 개발되고, 미국
의 리걸테크 기업인 LawGeex는 계약문건을 검토하여 삭제할 부분이나 누락
부분을 찾아내는 서비스를 제공하고 있다.⁹⁴⁾

둘째, 변호사 검색 서비스를 제공하는 분야가 있다. 종래 정보의 비대칭성으
로 적합한 변호사를 찾을 수 있는 방법이 없었으나 현재 온라인 플랫폼을 통
해 설정한 조건에 맞는 변호사를 찾아주고 이메일이나 메신저 등을 통하여 다
양하게 법률상담을 제공하는 서비스들이 속속 나타나고 있다. 주요 기업으로
영국의 Lexoo, 우리나라의 헬프미나 로앤컴퍼니 등이 있다.⁹⁵⁾

92) “‘변호사님, 무엇을 도와드릴까요’ AI 조수는 변론 준비도 똑똑똑”, 『파이낸셜뉴스』, 2019
년 6월 20일자.

<http://www.fnnews.com/news/201806201653206258> (최종방문일 2019.1.16.)

“대륙아주 ‘법률인공지능 시스템’ 도입”, 『법률신문』, 2018년 3월 5일자, 7면 등 참조.

93) 양종모, “인공지능으로 인한 법률 서비스의 파괴적 혁신과 시사점”, 『영남법학』(영남대학교
법학연구소, 2017), 제44권, 5면.

94) 양종모, 앞의 논문(주 93), 4면.

95) 백흥기·전해영, 앞의 보고서(주 86), 7면.

셋째, 전자증거개시분야에서의 발전이다. 증거개시는 영미법계에서 주로 이용되는 소송절차의 하나로서 전자적으로 저장된 정보를 소송의 반대당사자로부터 획득하는 과정을 의미한다.⁹⁶⁾ 방대한 규모의 전자적 자료를 검색하여 의미 있는 자료를 확보하기 위하여 의미검색이나 키워드검색을 통하여 추출된 데이터를 인간의 코딩작업을 거쳐 연관성이 낮은 문서를 제거하는 정제작업을 통하여 증거개시 분량을 획기적으로 줄일 수 있게 된다.⁹⁷⁾ 미국의 Logikcull은 클라우드 기반 전자증거개시 서비스를 제공하여 문서 분류 및 보관, 증거 문건 추출을 가능하게 한다.⁹⁸⁾

넷째, 법률 자문과 전략을 수립하여 제공하는 분야이다. 인공지능이나 빅데이터 등을 활용하여 수십만 건의 법령, 판례나 문헌 등을 자동으로 검색하고 분석하여 승소가능성이나 특정한 법률전략의 성공가능성 등을 예측하는 기술이 개발되고 있는데, 미국의 Lex Machina는 지적재산권에 특화되어 데이터마ining을 통해 법률·판례 추이를 분석하여 개별 법적 전략에 따라 어떤 판결이 날 것인지를 예측하는 서비스를 제공하고 있다.⁹⁹⁾ 이러한 법률서비스의 발달로 인하여 향후 변호사의 업무가 완전히 대체되지는 않을 것이지만, 서식 작성, 자료검색 및 분석, 전형적 사건의 처리와 자문이나 간단한 의견서 및 답변서의 작성 등과 관련한 업무의 상당 부분이 대체될 것으로 예상되고 있다.¹⁰⁰⁾

이와 같이 리걸테크 산업 분야의 발전은 종래의 사법서비스의 대대적 혁신을 예고하고 있다. 그러나 개별 분야의 예시에서 볼 수 있듯이 주로 미국에서 산업이 활성화되고 있고 아직 우리나라의 경우 법률이나 변호사 검색 시스템의 심화 수준 정도에 머물러 있는 것으로 보인다. ICT와 관련한 법학 연구가 아직 세계적인 수준에 미치지 못하고 있는 것과 비슷한 양상을 나타내고 있는바, 이론적 연구와 실무적 연구가 함께 적극적인 발전을 모색하여야 할 필요가 있다고 할 것이다.

96) 양종모, 앞의 논문(주 93), 6면.

97) 양종모, 앞의 논문(주 93), 7면.

98) 백흥기·전해영, 앞의 보고서(주 86), 8면.

99) 백흥기·전해영, 앞의 보고서(주 86), 9면.

100) 이영록, 앞의 논문(주 32), 8면.

(2) 법학 연구와 인공지능

인간의 지능을 컴퓨터로 실현하려는 의도를 가지는 인공지능은 실용적인 동시에 논리적 구조를 가지고 있는 법학 연구와 상호연결성이 높다. 그래서 법적 논증의 구조를 통하여 인공지능의 논증과 추론 체계가 발전했고 법적 문제 해결에서 인공지능을 활용하는 진지한 노력이 계속되어 온 결과 ‘인공지능과 법’이라는 하나의 독자적 영역이 발전하게 되었다.¹⁰¹⁾ ‘인공지능과 법(AI & Law)’이라는 분야는 법적인 논증을 자동화하려는 연구로서 미국과 유럽에서는 이미 1970년대부터 활발히 연구되어 오고 있다. 법적 논증(Legal Argument)은 사실 확정(증명)을 통하여 유형화와 해석을 거쳐 규범의 효력을 판단하여 규범을 적용하는 단계로 구성되고, 이러한 법적 논증의 개별 단계에서 인공지능을 활용하는 것에 관한 연구가 이루어지고 있는 것이다.

그러나 ‘인공지능과 법’의 연구가 법적 논증에 인공지능을 활용하는 분야에만 국한된 것은 아니다. ‘인공지능과 법’에 관한 대표적인 연구단체에 해당하는 국제인공지능법학회(International Association for Artificial and Law)가 발표한 그간의 문헌들을 보면 연구의 넓은 범위를 확인할 수 있다.¹⁰²⁾ 국제인공지능법학회는 1987년¹⁰³⁾ 보스턴을 시작으로 2년마다 학회(ICAIL)를 개최하였고, 다양한 학제들 간의 통합연구를 통하여 인공지능과 법담론을 성장시켜 왔는데, 핵심 연구주제로는, i) 선례, 판결 의견 및 이유, 증거 등 소송절차에서 수집된 정보, 법정책, 의정자료 등 법적 판단의 논거로 활용될 수 있는 일련의 법데이터 범주에 대한 분석, ii) 비단조적 법적 논증, 유추, 비교, 변증법 등 법적 논증 절차에서 활용되는 다양한 논리학적 분석 방법, iii) 비례원칙, 목적

101) 조한상·이주희, 앞의 논문(주 58), 301면.

102) 국제인공지능법학회의 연구 성과는 “정채연, 앞의 논문(주 26), 124면”의 내용을 정리하였다. ICAIL이 발간한 기념논문인 “Bench-Capon, T., et al. (2012). A History of AI and Law in 50 papers: 25 Years of the International Conference on AI and Law. *Artificial Intelligence and Law*. 20(3).”에서는 그간의 발표된 논문 50개를 선정하여 소개하고 있다.

103) 일본의 인공지능학회지는 1986년에 처음 발간되었으나 한국인공지능학회지(KJAI)가 2017년에 처음 발간된 것에 비하면(IT분야에서 가장 앞선 우리나라 학회지는 1974년에 창간된 한국정보과학회지이다) 상당히 앞선 것으로 볼 수 있다.

론적 해석, 입증부담, 법적 일관성, 절차적 정의, 가치판단 등 법해석 과정에서 고려되는 다양한 규범적 원칙이나 가치에 대한 논리구조의 공식화, iv) 텍스트 마이닝, 기계학습, 신경망, 법률 전문가 시스템, 베이저안 네트워크(Baysian Networks)¹⁰⁴⁾ 등 법적 논증구조를 프로그래밍할 때 활용될 수 있는 다양한 알고리즘들, v) 성문법과 판례법의 구조적 차이, 당사자 소송구조, 법개념 변화의 추이 등 법적용의 구체적 상황에서 반영되어야 할 쟁점들, vi) 법데이터베이스를 통한 법데이터의 축적, 정보 검색, 자동화 등 프로그래밍에 대한 연구 등이 있다.

이와 같은 ‘인공지능과 법’ 분야는 법데이터를 수집, 검색, 분석하는 것과 관련한 기술과 법데이터를 해석하고 적용하는 추론엔진을 만드는 방향을 추구하고 있는바, 이를 통하여 법률 전문가 시스템의 구현을 가능하게 한다. 법률 전문가 시스템(legal expert systems¹⁰⁵⁾)이란 ‘법 영역에 특화되어 법 전문가를 돕기 위한 컴퓨터 프로그램’¹⁰⁶⁾, ‘법적 질문에 대하여 대답을 제공하는 시스템으로서 법률전문가의 대답과 유사한 수준에 이르는 것’¹⁰⁷⁾ 등으로 정의된다. 법률 전문가 시스템의 핵심은 지식의 표현과 추론에 있다고 할 것인바, 그 방법으로는 규칙 기반(rule-based), 사례 기반(case-based) 및 그 밖의 논리 기반, 모델링 기법 등이 개발되어 왔다.¹⁰⁸⁾¹⁰⁹⁾ 연역적 방법에 해당하는

104) 확률적 추론의 방법의 하나로서 변수들 사이의 의존관계를 나타내고, 본질적으로 임의의 완전 결합 분포를 표현할 수 있다. 스튜어트 러셀·피터 노빅, 류광 역, 『인공지능 현대적 접근방식, 2』 제3판(제이펍, 2016), 40면. 한편, Charniak, E.(1991). Baysian Networks without tears. *AI Magazine*. 12(4)은 베이저안 네트워크 또는 베이즈망을 이해하는데 도움이 된다.

105) “expert systems in law”라고 불리기도 하는데 본문의 용어가 더 널리 쓰이는 것으로 보인다.

106) Susskind, R. (1986). Expert Systems in Law: A Jurisprudential Approach to Artificial Intelligence and Legal Reasoning". *Modern Law Review*. 175.

107) Popple, J. (1990). Legal Expert Systems: The Inadequacy of a Rule-Based Approach. *Thirteenth Australian Computer Science Conference, Australian Computer Science Communications*. 12(1). 306.

108) Valente, A. (1995)의 Legal Knowledge Engineering - A modelling approach. Amsterdam: Washington, D.C.: IOS press, 8면에서 법 지식 엔지니어링의 접근방법을 위와 같이 유형화하였는데 논리 기반은 logic-based가 아닌 logics로만 명명하였고, 논리 기반으로는 규범논리(deontic logics) 및 비단조논리(non-monotonic logics)가 있다고 설명하고 있다. 한편 18면에서는 위 세 가지 외의 다른 접근방식으로 개념기반, 텍스트 조작 및 검색, 신경망, 논증을 들고 있다. 9면의 표에 의하면 ICAIL이 1989, 1991 및 1993년에 각 발표한 논문을 정리한 결과 사례기반이 24건, 규칙 기반이 54건, 논리 기반이 19건, 다른 유형이 19

규칙 기반은 AI에서 최초로 사용된 기법으로서 Susskind의 Latent Damage System이 대표적이고, 귀납적 방법에 해당하는 사례 기반의 경우 유사 과거 사례를 추출하여 실제 문제를 해결하는 방법으로서 Ashley의 HYPO가 대표적이다.¹¹⁰⁾

III. 법률 온톨로지(Legal Ontology)¹¹¹⁾

앞서 살펴본 바와 같이 기존의 부패에 관한 연구는 개별 학문 분야나 시대적 배경에 따라 폭넓게 연구되어왔지만, 관련 법제도와 행정조직이 광범위하기 때문에 부패를 종합적으로 관리하기 위한 체계적인 학문적·실천적 토대가 부족하였다. 이에 부패 법제도 연구의 새로운 방법론으로서 법률 온톨로지를 구축하는 방안을 모색하고자 한다. 부패 법률 온톨로지를 통하여 부패 관련 법지식을 구조화하고 공통의 연구플랫폼을 마련한다면 산재한 부패 관련 제도와 연구를 체계적으로 종합하여 지식베이스나 법률 전문가 시스템을 구축하는 방향으로 나아갈 수 있을 것으로 본다. 우선, 온톨로지에 대한 기본 개념, 유형, 구축의 방법론, 주요한 온톨로지의 대강을 살펴보고, 법률 온톨로지 분야에서 중요한 해외 구축 사례를 선별하여 분석한다. 그리고 우리나라의 법률 온톨로지도 함께 살펴보고 부패 법률 온톨로지 구축을 위한 구체적인 방법을 모색하기로 한다.

건이라고 소개하고 있다.

109) 조한상·이주희, 앞의 논문(주 58), 301-313면에서는 “AI와 법” 분야에서의 법적 추론 모델링의 방법을 사례기반과 규칙기반으로 나누어 설명하고 있다. 사례기반의 경우 목적에 부합하는 사례를 유형화하여 논증의 형식들을 구분하는 방식을 취하는데 TAXMAN, HYPO, CABARET, BankXX 시스템 작업이 대표적인 것으로 설명하고, 규칙기반의 경우 제시와 설명 중심, 규범 충돌의 해결과 비단조성 논리 중심 및 과정과 절차를 중시하는 접근법이 있다고 소개하고 있다. 여기에서 규칙기반으로 분류된 것들이 본문에서 언급하는 논리기반에 포함되어 있다.

110) Valente, A, 앞의 책(주 108), 11-12.

111) 이하는 박가림, 최승원, “법률 온톨로지의 이해와 적용”, 『법학논집』(이화여자대학교 법학연구소, 2018), 제23권 제2호, 113-136면을 수정·보완한 것임을 밝힌다.

1. 온톨로지의 개관

지금까지 우리나라에서 법학이나 다른 특정 학문분야에서 온톨로지 자체를 개별 대상으로 연구하는 사례가 많지 않았다. 따라서 이하에서는 온톨로지에 대한 이해를 선행하기 위하여 온톨로지의 개념, 종류, 구축방법, 개발 사례 등을 차례로 파악하기로 한다.

온톨로지의 어원은 그리스어의 ‘온톨로기아(Ontologia)’로서 ‘존재론’으로 번역되고, 모든 존재자가 공통의 특질과 근거를 고찰하기 위한 인식론으로서 존재에 대한 증명으로 설명된다.¹¹²⁾¹¹³⁾ 1980년대의 인공지능 연구자들이 전문가시스템 개발 중 한 영역을 개념화하면서 지식 습득과 표현에 대하여 이 용어를 채택하였는데 지식엔지니어링 또는 보다 광범위하게 컴퓨터와 정보과학 분야에서 온톨로지는 ‘공유된 개념화에 대한 명시적이고 정형화된 명세’¹¹⁴⁾로 정의하는 것이 일반적이다. 이러한 맥락에서 온톨로지는 철학의 기원을 벗어난 정보 표현과 검색 언어로서 받아들여지게 되었다.¹¹⁵⁾ 시맨틱 웹의 기본 구성요소로서 개념간의 관계를 정의하고 개념을 추론하기 위한 논리적 규칙을 명시하는 서술이나 파일로서 택소노미와 일련의 추론규칙들이 온톨로지의 전형적인 유형으로 이해된다.¹¹⁶⁾ 그 핵심은 개념화(Conceptualisation)를 통해 개념간 혼동¹¹⁷⁾을 막아 공유를 가능하게 함으로써 시맨틱 웹 등 기타 온

112) 齊藤孝, 최석두·김이검 역, 『온톨로지 알고리즘 II』(한울 아카데미, 2008), 80면.

113) 온톨로지 알고리즘은 인간이 알기 위해서 분류를 한다는 것에 근거하여 분류하고 활용하는 능력 또는 개념을 조작하는 사고 기법으로 정리될 수 있다. 이러한 알고리즘은 지식의 획득과 표현, 지식공학, 인지과학, 소프트웨어 공학, 지식 관리 등 넓은 영역에서 응용되고 있다. 齊藤孝, 최석두·김이검 역, 앞의 책(주 112), 23-39면.

114) Gruber, T. R. (1993). A Translation Approach to Portable Ontology Specifications. *Knowledge Systems Laboratory Technical Report KSL 92-71. 2.*
<https://pdfs.semanticscholar.org/e790/2a46a83aa52ff8e2a36578a25f720fa648a2.pdf> (최종방문일 2019.4.12.).

115) 이재규 외, 『인터넷 환경의 지식시스템』(법영사, 2006), 639면.

116) Berners-Lee, T. & Hendler, J. & Lassilas, O. (2001). The Semantic Web. *Scientific American*. 284(5). 2-3.
<https://www.scientificamerican.com/magazine/sa/2001/05-01/> (최종방문일 2019.4.12.).

117) 개념 혼동의 주체는 사람과 사람 사이나 사람과 컴퓨터 사이를 의미하고, 정보통신 분야에서는 주로 후자에 주목하는바, 검색엔진에서 ‘배’를 검색하면 먹는 배와 타는 배가 함께 검색되는 경우를 생각해볼 수 있다. 온톨로지를 통하여 특정 영역에서 중요한 개념을 명확하게 정

용프로그램의 기반이 된다는 점이라고 할 수 있다.

한편, 위에서 택소노미가 온톨로지의 전형적인 예시로 설명되었지만 양자는 구분되어야 할 개념이다. 온톨로지라는 개념의 명확화를 위해서 혼동하기 쉬운 인접 개념들과 비교한다.. 먼저, 택소노미(Taxonomy)는 ‘표준화되고 체계적으로 분류된 전통적인 분류학 기반의 분류체계’¹¹⁸⁾에 해당하여 단순한 분류가 아닌 존재의 관계성을 중시하는 온톨로지와 구별되어야 하고, 시소러스(Thesaurus)는 ‘용어간의 동등관계, 계층관계, 관련관계를 서로 대응시켜 적용하는 표준관계지시기호를 이용하여 명확하게 표시하고 식별할 수 있도록 통제된 어휘집’의 의미를 갖는 것으로서 어휘의 의미가 아닌 존재의 개념을 파악하는 온톨로지와 구분되며, 객체 지향(Objected-oriented)은 ‘존재하는 모든 것들을 객체로 정의하고 객체를 지원할 수 있는 도구와 방법으로 작업하는 것’으로 정의되고 흔히 객체 지향 프로그래밍으로 사용되는데, 이는 클래스의 운영적(operational) 속성에 기반을 둔 것으로서 온톨로지 설계가 클래스의 구조적(structural) 속성을 기반으로 한다는 점¹¹⁹⁾에서 구분되어야 한다.

온톨로지는 기준에 따라 다양한 유형화가 가능하다. 온톨로지를 하위구조가 만들어지고 의미가 구체화되는지에 따른 형식성의 정도에 따라 구분하면, i) 비형식적 온톨로지(highly informal)는 자연어로 자유롭게 표현되고, ii) 반비형식적 온톨로지(semi-informal)는 정확성을 높이고 모호성을 줄이기 위해 제한적으로 구조화된 자연어를 사용하고(예를 들면, Enterprise Ontology), iii) 반형식적 온톨로지(semi-formal)는 인위적인 정형의 언어로 표현되고(예를 들면, Ontolingua), iv) 형식적 온톨로지(rigorously formal)는 정형의 시맨틱과 논리적 명제로 정교하게 정의된 용어로 표현된다(예를 들면, TOVE).¹²⁰⁾

의하면 컴퓨터시스템의 혼란을 줄일 수 있음은 물론이고 특정 영역 전문가 사이에서도 중요 개념에 대하여 합의할 수 있게 되어 대화를 통한 발전이 가능하게 되는 것이다.

118) 한국정보통신기능협회의 정보통신용어사전에서 택소노미, 시소러스, 객체 지향에 대한 각 정의 검색.

119) Noy, N.F. & McGuinness, D.L. (2001). Ontology Development 101: A Guide to Creating Your First Ontology. *Stanford Knowledge Systems Laboratory Technical Report KSL-01-05 and Stanford Medical Informatics Technical Report SMI-2001-0880. 2.*

https://protege.stanford.edu/publications/ontology_development/ontology101.pdf (최종방문일 2019.5.9.).

또한, 온톨로지를 추상화의 정도에 따라 분류하면, 상위 온톨로지와 하위 온톨로지(ontology)로 나눌 수 있는데 i) 상위 온톨로지에는 더블린 코어¹²¹⁾와 같이 온라인 정보원의 내용을 기술하기 위한 어휘집을 제공하는 메타 온톨로지(Metadata Ontology), 세상의 모든 사물에 대한 일반적인 지식 및 개념(시간, 공간, 상태, 사건 등)을 포함하는 일반 온톨로지(Generic or Common sense Ontology) 등이 있고, ii) 하위 온톨로지로는 특정 영역에 적합한 지식을 포함하는 영역 온톨로지(Domain Ontology), 특정 업무에 관한 정보를 제공하는 메소드 온톨로지(Method or Task Ontology) 등이 있다.¹²²⁾¹²³⁾

온톨로지는 이론에 머무는 것이 아니라 목적인 용도에 따라 실제 구축하여 응용프로그램 등에 사용되는 실용적 성격을 가지는데, 현재까지 다양한 방법으로 개발되어 왔고, 대표적인 개발 방법론으로는 네 가지 정도를 꼽을 수 있다.¹²⁴⁾ 첫째, 90년대 전반에 개발된 기업온톨로지(Enterprise Ontology: EO)¹²⁵⁾에서 사용된 Uschold 등의 방법론으로서 크게 온톨로지 개발 목적의 동정, 온톨로지 구축, 평가 및 문서화의 단계를 거치는데 구축에 있어서 자연 언어에 의한 비형식적인 정의에 의한 개념 수집으로 온톨로지의 개략을 획득한다는 점이 가장 특징적이다. 두 번째는 TOVE(TORonto Virtual Enterprise) 프로젝트 온톨로지 개발¹²⁶⁾에 사용된 방법으로서 비형식적인 온톨로지 이용 시나리오의

120) Uschold, M & Gruninger, M. (1996). Ontologies: Principles, Methods and Applications, *Knowledge Engineering Review*. 11(2). 6.

121) 더블린 코어(Dublin Core)는 ISO 15836으로 표준화된 메타데이터 요소 집합이다. 다시 말해서, 이 표준은 메타데이터들에서 사용되는 기초적인 관례들을 표준화하여 검색 및 처리가 용이하게 한다. 더블린 코어는 동영상, 소리, 이미지, 텍스트, 웹 페이지 등의 디지털 매체들을 기술하는 데 널리 사용되며, 보통 XML과 RDF를 사용하여 구현된다. DCMI(Dublin Core Metadata Initiative)라는 약자가 주로 사용된다. 위키백과 및 더블린코어 홈페이지 검색.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8D%94%EB%B8%94%EB%A6%B0_%EC%BD%94%EC%96%B4 & www.dublincore.org. (최종방문일 2019.5.9.).

122) 이재규 외, 앞의 책(주 115), 640면

123) 노상규·박진수, 『인터넷 진화의 열쇠 온톨로지 웹2.0에서 3.0으로』(가즈토이, 2007), 35면.

124) Mizoguchi R., 최기선·황도삼 역, 『온톨로지 공학』(두양사, 2012), 41-45면 참조.

125) EO를 기반으로 하여 실제 기업 엔지니어링에 적용하고 있다. Enterprise Engineering Institute 홈페이지 검색.

<http://www.ee-institute.org/en> (최종방문일 2019.5.9.).

126) 현재도 온톨로지 파일을 자유롭게 활용할 수 있게 제공되고 있다.

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Toronto_Virtual_Enterprise_Ontologies.svg (최종방문일 2019.5.9.).

작성, 미래의 모델이 회답해야 되는 수행능력질문의 정식화, 질문으로부터 어휘 추출하여 형식언어로 정리하여 온톨로지화, 어휘의 형식적 기술 및 공리 기술, 수행능력질문의 의미 명확화의 단계로 구축된다. 세 번째는 많은 온톨로지 구축에서 사용되고 있는 방법인 Methontology¹²⁷⁾로서 소프트웨어 생명주기의 표준 프로세스에 준거하여 구축하는 방법으로서 프로젝트 관리 프로세스인 계획 입안 등 기본적 가이드라인 설정, 온톨로지가 상정한 이용법, 도메인의 개념화 등 온톨로지 개발의 프로세스, 지식획득, 평가, 온톨로지 통합, 문서화 등 지원 활동이라는 순서를 거친다. 마지막으로 On-To-Knowledge Methodology(OTKM)¹²⁸⁾으로서 예비조사(문제, 응용대상 명확화 등), 개시(요구 사양 파악 및 지식원 분석), 지식의 추출 및 형식화, 평가, 온톨로지 적용, 전개와 보수 관리의 단계를 거친다.

이와 같이 수행한 프로젝트별로 온톨로지 개발의 방법론은 다양하게 존재하는데 공통되는 사항을 종합하고 기초적인 방법론¹²⁹⁾을 고려하면 온톨로지의 개발은 다음과 같은 순서로 진행하는 것으로 정리할 수 있다. 먼저, 온톨로지를 개발하려는 목적과 범위(scope)를 결정하여 사용 목적을 확인할 수 있는 질문 시나리오를 작성한다. 실제 구축의 단계에서 기존에 구축된 온톨로지를 고려하여 중요한 용어(term)를 열거해보고 클래스와 클래스 계층을 정의하고 그 속성(slot)을 규정한다. 속성에 대한 구체적 규정과 양상(facet)을 정의하고 인스턴스를 생성한 후, 온톨로지에 대한 평가를 거쳐 설명서(documentation)를 작성하여 피드백 과정을 거친다.

온톨로지는 컴퓨터와 인간과의 대화를 위한 목적이 있기 때문에 그 표현에 있어서 컴퓨터 언어를 사용하게 되는바, 표현 언어로는 1990년대의 대표적 언

127) Fernández-López, M. & Gómez-Pérez, A. & Juristo, N. (1997). METHONTOLOGY: From Ontological Art Towards Ontological Engineering. *Proceedings of the Ontological Engineering AAAI-97 Spring Symposium Series*.

128) 유럽연합(EU)가 지원한 해양에 관한 RTD(Research and Technological Development) 프로젝트에 사용되어 해양 데이터베이스 구축에 기여하였다.

European Commission Enterprise Directorate-General. (2000). Final Report "The Current Extent of Member States Maritime RTD Activity With Reference to Shipbuilding, Shipping and Marine Resources" 참조

129) Noy, N.F. & McGuinness, D.L. 앞의 논문(주 119) 참조.

어인 Ontolingua 이외에 OIL, RDF(S) 등이 개발되었고, 현재는 W3C의 권고안으로서 표현력이 풍부한 OWL이 가장 널리 사용되고 있다. OWL(Web Ontology Language)은 DAML와 유럽에서 개발되던 OIL을 합체한 DAML+ OIL에 근거하고 이전에 개발된 RDF 스키마를 이어받아 인스턴스와 관계에 관한 제약을 풍부하게 부여할 수 있게 확장한 것으로서 표현력의 세기에 따라 OWL Lite, OWL DL, OWL Full 순으로 나누어진다.¹³⁰⁾ 한편, 온톨로지를 실제 구축하기 위한 개발의 도구(tool)로서 OntoEdit, WebODE, KAON 등 다양한 프로그램이 개발되어 있는데 현재 프로티지(Protégé)가 널리 이용되고 있는 것으로 보인다. 프로티지는 스탠포드의 생명과학정보 연구소에서 1999년에 발표한 것으로 Java언어가 사용된 온톨로지 편집기로서 2017년 기준 5.2.0버전이 최신이고, 다양한 플러그인 기능을 제공하여 기능의 확장성이 강하다는 장점이 있다.¹³¹⁾

지금까지 온톨로지의 개념, 유형, 개발 방법론 및 표현언어를 살펴보았다. 온톨로지는 구축하려는 목적에 따라 체계가 만들어지고 지식관리나 응용시스템의 기반이 되는 실용적 성격을 갖는다는 것을 알 수 있다.

2. 법률 온톨로지의 개념과 역할

온톨로지는 전자상거래, 의료, 검색 서비스나 문화콘텐츠 분야 등 다양한 분야에서 활용되고 있는데 법률 분야도 온톨로지의 개발이 활성화된 분야에 해당한다. 법률 온톨로지(Legal ontology)는 법률의 개념체계를 기술한 온톨로지로서 시맨틱 웹이 나오기 이전부터 개발되어 법률 지식 시스템에서 지식 베이스 및 법률 지식 관리에 활발히 사용되었다.¹³²⁾ 법률 온톨로지는 법률 등 각

130) Mizoguchi R., 최기선·황도삼 역, 앞의 책(주 124), 63, 65면.

131) https://protegewiki.stanford.edu/wiki/Main_Page (최종방문일 2018.7.27.).

132) Benjamins, V.R. & Casanovas, P. & Breuker, J. & Gangemi, A. (2005). Law and the Semantic Web, an Introduction. In E. Benjamins, V.R. & Casanovas, P. & Breuker, J. & Gangemi, A. (Eds.), *Law and the Semantic Web: legal ontologies, methodologies, legal information retrieval, and applications*. (p. 9). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

종 규정, 판례, 법률전문가 개인의 경험 등과 같은 다양한 형태의 자료를 융합하여 법적 추론을 할 수 있도록 지식 표현을 체계적으로 구축하는 것을 가능하게 한다.¹³³⁾ 법률 분야에서 온톨로지의 개발이 주목을 받은 이유를 정리해보면, 법률 온톨로지는 단순한 작업방식이 아닌 법 영역에 대한 이해를 기반으로 하기 때문에 법 지식베이스 시스템 및 그 표현기초를 비교분석하고 이해할 수 있고, 컴퓨터가 이해할 수 있는 형식화된 표현이나 명세화된 기술언어를 만드는데 사용될 수 있다.¹³⁴⁾ 또한, 증상, 질병 및 그 관계에 관한 지식을 축적하여 활용하는 의학 인공지능분야와 같이 세계를 문제와 이에 대한 해답(divided-and-conquer)으로 나누어 접근함으로써 문제해결의 기초를 제공하고, 연구의 지향점에 대한 이해를 제공하여 광범위한 인공지능과 법 연구 분야를 연결할 수 있도록 하며, 법 영역의 논증 구조를 정의하여 사용되는 논증을 한정할 수 있게 된다.¹³⁵⁾

법률 온톨로지의 구체적인 역할은¹³⁶⁾ i) 기본적 역할로서 정보를 조직하고 구조화하여 법적 용어를 정의하는 역할, ii) 추론과 문제해결 기능으로서 많은 전문가시스템과 결정시스템에서 활용되어 재사용가능성, 효용성, 설명가능성, 모듈성을 갖춘 지식베이스 구축을 위한 역할, iii) 의미망 인덱싱과 검색의 역할로서 자연언어의 의미를 명확하게 하거나 주석을 다는 형태로서의 사용, iv) 의미망 통합과 연동에 사용되어 정보를 전자적으로 교환하는데 적용되는 것을 지원함으로써 인터링구아(interlingua)로 작용하는 역할, v) 도메인을 이해하는 역할로서 어떤 종류의 지식이 발견될 수 있는지를 명시하는 지도로 작용하는 것 등을 들 수 있다.

이러한 온톨로지는 그 역할과 구조 단계 사이에 상호성을 나타내는데, 온톨

133) 양종모, “인공지능을 이용한 법률전문가 시스템의 동향 및 구상”, 『법학연구』(인하대학교 법학연구소, 2016), 제19집 제2호, 231면.

134) Valente, A. 앞의 책(주 108), 41면.

135) Valente, A. 앞의 책(주 108), 41-42면.

136) 법률 온톨로지의 역할에 대하여 Valente, A. (2005). Types and Roles of Legal Ontologies. In E. Benjamins, V.R. & Casanovas, P. & Breuker, J. & Gangemi, A. (Eds.), *Law and the Semantic Web: legal ontologies, methodologies, legal information retrieval, and applications* (pp. 69-71). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag. 참조.

로지가 추론이나 문제해결에 사용되는 경우에는 고차적 구조(highly structured)를 가지는 반면, 의미망 색인, 정보 조직화나 구조화의 경우에는 상대적으로 가벼운 구조(light structure)를 갖는다.¹³⁷⁾ 필연적인 것은 아니지만¹³⁸⁾ 온톨로지의 구조 단계에 따라 온톨로지 언어의 사용이 달라지게 되는데, 가벼운 구조의 온톨로지에는 RDF를 사용한 트리, 텍소노미, 사실주장 등이 종종 쓰이지만, 고차적 구조의 온톨로지에는 Ontolingua, DAML, OWL, KIF 등이 쓰인다.¹³⁹⁾ 즉, 온톨로지 사용의 목적은 온톨로지 구조의 심화 여부, 온톨로지 언어 및 추론방식에 영향을 미치게 된다.

법학에 관한 연구와 사례 축적이 늘어날수록 체계화의 요구가 커지고, 의미망의 발달로 지식의 교환이나 통합이 가능해지며 그 필요성도 높아지기 때문에 법률 온톨로지의 역할이 주목된다. 앞서 정리한 바와 같이 법률 온톨로지는 단순한 영역 이해, 의미망 인덱싱과 검색, 정보정리 및 구조화에서 더 나아가 추론과 문제 해결에도 사용될 수 있는바,¹⁴⁰⁾ 구축하려는 온톨로지의 목적에 부합하는 구조, 사용언어 및 추론 방식을 선택하여 의도하는 역할을 실현시킬 수 있는 다양한 법률 온톨로지를 형성하려는 연구가 필요하다고 하겠다.

3. 법률 온톨로지 구축의 사례

법 분야에서 어떤 온톨로지가 만들어지고 어떻게 사용되어 왔는지를 정리하는 것은 구체적인 방법론을 정립하고 앞으로 필요한 온톨로지의 세부 분야나 그 활용을 예상할 수 있게 도움을 준다. 특히, 온톨로지의 주요한 목적 중 하나가 온톨로지의 공유와 재사용에 있기 때문에 기존에 구축된 온톨로지를 분석하여 재사용 여부를 검토하는 것은 필수적 단계이다. 아래에서는 주요한 해외 법률 온톨로지 구축 연구 및 국내에서 수행된 법령 온톨로지 관련 연구를

137) Valente, A., 앞의 논문(주 136). 73면.

138) 형식적 온톨로지 언어 사용이 필연적으로 온톨로지가 고차적인 구조를 갖는다는 것을 의미하지는 않는다. 그리하여 온톨로지언어와 추론 유형과는 상관관계가 거의 없다. 반면, 온톨로지의 단계적 구조와 채택된 추론유형과는 밀접한 관련이 있다.

139) Valente, A., 앞의 논문(주 136). 73면.

140) 김도훈, 앞의 논문(주 51), 81-82면 참조.

살펴보면서 법률 온톨로지의 구체적인 내용과 활용의 모습을 파악하고자 한다.

(1) 해외의 법률 온톨로지

법률 온톨로지는 물질적, 추상적, 정신적, 및 사회적 세계의 일부인 광범위한 상식 개념들을 포괄하여야 한다는 점에서 의학이나 공학 등 다른 분야의 온톨로지와는 다르다.¹⁴¹⁾ 법률 코어 온톨로지는 규범적 측면에서의 행위나 고의와 예견가능성 같은 정신적 개념들, 사유나 증거에 의해 정당화되는 법적 결정 등의 인식론적 개념들과 이슈들을 다루게 된다.¹⁴²⁾ 다음에서는 법률 온톨로지의 구축의 역사적 흐름과 영향력 등에서 대표성을 가지는 것으로 종래 소개된 McCarty 및 Hohfeld와 관련된 표현언어, 기능주의적 법률 온톨로지, 프레임 기반 법률 온톨로지와 최근의 법률 온톨로지 등을 살펴본다.

(a) 초기의 법률 온톨로지

McCarty와 Hohfeld 관련 이론은 엄밀하게는 법률 온톨로지가 아니고 표현언어를 구축한 것에 해당하지만, 법률 온톨로지 영역에서 초기의 연구 업적으로 평가된다. 먼저, 1989년경에 개발된 McCarty의 언어는 법담론을 위한 언어(LLD, Language for Legal Discourse)인데 그가 진행하던 TAXMAN 프로젝트 등과 관련이 있는 것으로서 실무적 측면에서 통합된 법 분석·계획·검색시스템을 추구하고 법이론적 측면에서 이론적 연구의 기초를 제공하고자 하는 목적에서 연구되었다.¹⁴³⁾ 이 언어의 원자적 형식(Atomic Formulae)은 내부적 문

141) Benjamins, V. R. & Casanovas, P. & Breuker, J. & Gangemi, A., 앞의 논문(주 132), 10면.

142) Benjamins, V. R. & Casanovas, P. & Breuker, J. & Gangemi, A., 앞의 논문(주 132), 10면.

143) McCarty, L. T. (1989). A language for legal discourse I: Basic Features. *Proceedings of the Second International Conference on Artificial Intelligence of Law*. 180.

법 및 외부 사용자와 대화를 위한 표면적 문법 모두를 갖추고 있는데 그 특징으로 구체화된 관계, 분류 및 하위분류, 가산용어와 질량용어¹⁴⁴⁾ 문법을 들 수 있고, 법적 규정을 적절하게 표현하기 위한 규칙으로서 혼 절(Horn Clauses),¹⁴⁵⁾ 부정 및 고정된 함축 규칙,¹⁴⁶⁾ 디폴트 규칙 및 디폴트 증명¹⁴⁷⁾을 사용하고 있으며, 이와 같은 일차 논리 구성요소 이외에 양상 논리로서 시간, 사건과 행동, 허가과 의무라는 양상 연산자 등을 사용하고 있다.¹⁴⁸⁾ LLD는 컴퓨터시스템과 호환할 수 있는 언어로서 일반언어와 마찬가지로 표현 기능을 하는데 용어와 관계를 설명하는 체계를 구축하고 논리를 설정하여 검색시스템 등을 만드는 기반을 제공한다.

한편, Hohfeld는 1913년에 법적 추론에 적용되는 근본적인 법적 개념에 대한 논문¹⁴⁹⁾을 발표하였고, 이 개념을 기반으로 1995년경 ‘A-Hohfeld’라는 법적 분석을 위한 표현언어가 개발되었다. A-Hohfeld 언어는 Hohfeld가 근본적인 법적 개념으로 제시한 8개의 개념들을 수정하고 확장하여 40개의 용어로 법적 관계를 설명할 수 있게 고안되었다. 전자의 개념들로 권리, 의무, 무권리, 특권, 권한, 책임, 장애, 면제를 들고 있고, 후자의 용어는 위 각 개념들에 조건적 성격과 의무론적 표지를 추가하여 법적 관계를 설명하고 있다.¹⁵⁰⁾ 이 언어는 통일된 시각으로 물권법과 불법행위법에 접근하는 법적 분석 체계의 개

144) 영어 mass term을 번역한 것으로서 물질명사와 추상명사를 포함하는 불가산명사를 의미한다.

145) 혼 절(Horn clause)이란 긍정 리터럴이 최대 하나인 논리합으로서 추리 알고리즘의 하나이다[스튜어트 러셀 외, 류 광 역, 앞의 책(주 104), 312면].

146) 부정과 고정된 함축 규칙은 유용한 의미론적 및 컴퓨터적 속성을 가지고 일차 논리 규칙의 적절한 하부집합을 형성한다. McCarty, L.T., 앞의 논문(주 143), 183면.

147) 디폴트 규칙은 법적 추론에서 사용되는데 이 언어에서는 특정한 방법으로 직관적인 부정과 실패 연산을 조합하는데 제공되고, 디폴트 증명은 시스템에서 의도된 행동을 정리하기 위한 의미론과 증명 이론을 제공하는데 필요한 것으로서 이 언어에서는 지역적이고, 간단하며 일련의 디폴트 규칙을 조율할 수 있다는 특성을 가진다. McCarty, L.T., 앞의 논문(주 143), 184면.

148) McCarty, L.T., 앞의 논문(주 143), 181-186면.

149) Hohfeld, W. N. (1913). Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. *The Yale Law Journal*. 23(1). 16-59.

150) Allen, L. E. & Charles, S. S. (1995). Better Language, Better Thought, Better Communication: The A-Hohfeld Language for Legal Analysis. In *Proc. of ICAIL '95 Proceedings of the 5th international conference on Artificial intelligence and law*. 219-222.

발을 추구한 Calabresi-Melamed Model을 참조하여¹⁵¹⁾ 규칙들을 완성하였고, 중요한 것은 이러한 규칙들이 권리(Rights) · 특권(Privileges) · 권한(Powers)의 측면에서 정확하고 완전하게 설명될 수 있고 조건성이 부가되지 않은 의무론적이고 양적인 법적 관계(Legal Relations)가 필요하다는 것을 의미한다는 점이다.¹⁵²⁾ 이러한 A-HOHFELD 언어는 법 담론에 있어서의 ‘최소공통분모’의 역할을 추구하였고, 표현언어로서 소통의 수단뿐만 아니라 사고의 깊이와 명확성에 영향을 줄 수 있다.¹⁵³⁾ 또한, 법규들에 대한 논리적 구조 표현의 해석을 위한 해석보조시스템을 제공하는 전문가시스템(MINT systems) 구축의 표현언어로 사용되거나 법원의 견해, 일련의 법규들 및 법원칙들을 분석하기 위해 사용되는 등¹⁵⁴⁾ 다양한 분야에 기여하였다.

요컨대, 이러한 표현언어들은 사례, 법규나 법이론 등을 이해하고 설명함에 있어 이용되는 수단적 성격을 가진 것으로서 가장 기본적인 개념요소들을 선정하여 법에 대한 사고를 보다 명확하고 체계적으로 드러내기 위한 공통의 목적을 가진다.

(b) 기능주의적 법률 온톨로지

기능주의적 온톨로지(A Functional Ontology of Law)는 Valente가 1995년경 개발한 것으로서 법적 시스템이 일종의 사회적 장치로서 사회적 행동을 규율한다고 보고, 법지식을 이러한 기능적 관점에서 식별함에 따라 법률 온톨로지가 구축된다고 설명하면서 법률 온톨로지의 원시적 범주를 6개로 구분하였다.¹⁵⁵⁾ 원시적 지식 범주는 규범적 지식(Normative Knowledge), 세계 지식(World Knowledge, 법추상화모델), 책임 지식(Responsibility Knowledge), 반응 지식(Reactive Knowledge), 메타 법지식(Meta-Legal Knowledge), 창조적 지식(Creative Knowledge)으로 나뉜다.¹⁵⁶⁾

151) Allen, L. E. & Charles, S. S., 앞의 논문(주 150), 223-224면.

152) Allen, L. E. & Charles, S. S., 앞의 논문(주 150), 225면.

153) Allen, L. E. & Charles, S. S., 앞의 논문(주 150), 227면.

154) Allen, L. E. & Charles, S. S., 앞의 논문(주 150), 227면.

155) Valente, A., 앞의 책(주 108), 50면.

개별 범주의 내용을 파악하면, i) 규범적 지식은 사회적 행동의 기준을 정의하는 지식으로서 법지식의 가장 특징적인 범주에 해당하는데 Hart의 최상위 및 차상위 규범 구분과 비슷하게 범규범을 최상위 규범(Primary norms)과 메타 법지식(Meta-legal knowledge)으로 분류하고, 최상위 규범에 따른 규범적 상태에는 허용(allowed), 불허용(disallowed), 침묵(silent)이 있다고 설명한다.¹⁵⁷⁾ ii) 메타 법지식은 최상위 규범이나 다른 어떤 형태의 법지식을 지칭하는 모든 법지식을 포함하고, 최상위 규범간의 갈등을 해결하고 유효성을 구체화하는 역할을 한다.¹⁵⁸⁾¹⁵⁹⁾ iii) 세계 지식은 실제 세계를 설명하는데 사용되는 지식으로서 규범적 지식과 구별되고 구조화된 모델(법적 추상화 모델을 의미함)을 구성한다. 법적 추상화 모델(Legal Abstract Model, LAM)은 실세계와 법적 세계의 접속점으로서 실재 세계의 모형을 정의하는데 사회의 정적인 특성에 대한 서술(정의적 프레임워크)과 사회적 행동역학에 대한 서술(행동적 프레임워크)의 역할을 한다.¹⁶⁰⁾¹⁶¹⁾ iv) 책임 지식은 행동에 대한 에이전트의 책임을 제한하거나 부여하는 법지식으로서 법의 관점에서 원인이 무엇인지 구체화한다.¹⁶²⁾ v) 반응 지식은 특정 사안에서의 범위반이나 책임 귀속 문제와 관련하여 어떤 반응이 어떻게 취해져야 하는지에 대한 지식으로서 제재가 중심을 이루고 보상도 이에 해당한다.¹⁶³⁾ vi) 창조 지식은 실제 세계에 존재하지 않은 개체를 입법자가 만든 것으로서 정부나 회사 등을 예로 들 수 있고, 법률 시스템의 일부인 개체(entity)를 가리키는 자기 참조이기 때문에 법률 시스템 자

156) Valente, A., 앞의 책(주 108), 50면.

157) Valente, A., 앞의 책(주 108), 51-53면.

158) 갈등을 해소하는 기능을 하는 것을 ordering norms로 법적 시스템의 역학관계에 관한 기능을 Validity knowledge로 명명하고, 유형, 기원, 법 계층에서의 지위 등 법지식에 관한 고정된 정보를 norm data로, 법적 시스템에 대한 행동의 기본상태로서 Normative Default 개념을 설명한다.

159) Valente, A., 앞의 책(주 108), 53-56면.

160) Valente, A., 앞의 책(주 108), 57-61면.

161) 법적 시스템의 근본적인 용어 분류를 제시하고 있는바, Legal Term을 최상위 클래스로 하고 그 하위에 개인(Individual) 및 법적 관계(Legal relation)를 두고, 전자의 하위 클래스로 에이전트{Agent, 그 하위 클래스로 사람(Person)과 기관(Organization)을 둠}, 후자의 하위 클래스로 (정적) 관계(Static relation)와 행동(Action)을 두었다. Valente, A., 앞의 책(주 108), 63면.

162) Valente, A., 앞의 책(주 108), 62-66면.

163) Valente, A., 앞의 책(주 108), 66-67면.

체를 정의하는 법적 추상화 모델 부분과 구별하고 구체화하는 것이 중요하다.¹⁶⁴⁾

이와 같은 각 법지식의 역할에 따라 법 시스템이 작동하고, 그 결과 법적으로 정당화된 행동의 서술, 행동의 허용 여부에 대한 구분이나 행동에 대한 에이전트의 책임과 법적인 반응 등이 도출되는 체제를 표현할 수 있다. 이렇게 구축된 법지식으로서의 온톨로지는 ‘ON-LINE’이라는 법정보의 저장과 추출 및 논증을 위한 시스템 구축에 있어서 지식 구조의 기반으로 실제 활용되었다.¹⁶⁵⁾

(c) 프레임 기반 법률 온톨로지

프레임 기반 법률 온톨로지(A Frame-based Ontology for the Law)는 법 체계 내 개별 요소들이 각자 다른 기능을 충족한다고 하여 그 요소들을 각각 다르게 모델링해야 되는 것은 아니라고 지적하면서 앞서의 기능주의적 법률 온톨로지가 기능을 모델링 기법이나 모델링 원형(primitive)¹⁶⁶⁾에 연결시키는 관점에서 벗어나 서로 다른 요소들의 구성에 대한 분석을 통하여 모델링 원형을 제공해야 한다고 주장한다.¹⁶⁷⁾ 이에 따라 법률 온톨로지는 규범, 행위 및 개념 기술(description)이라는 개체(또는 요소)로 나뉘고, 위 각 개체와 관련된 모든 속성을 나열하는 프레임 구조를 정의하게 된다.¹⁶⁸⁾

164) Valente, A, 앞의 책(주 108), 67면.

165) Valente, A, 앞의 책(주 108), 67면. 157-176면 참조.

166) primitive의 문리적 의미는 보통 ‘원시적인’이나 ‘일차적인’ 등으로 해석되나, 컴퓨터 용어로는 ‘가장 기초적인 것에 대한 의미적 표현’으로서 ‘컴퓨터 프로그래밍에서 어떤 복잡한 프로그램을 만드는 데 사용될 수 있는 언어의 가장 기본적인 단위, 즉 문자, 숫자, 요소 등’이나 ‘기계언어에서 가장 기본적인 명령어’ 등의 의미를 갖는다. 한국정보통신기술협회 정보통신용어사전 참조.

167) Kralingen, R. V. (1997). A Conceptual Frame-based Ontology for the Law. *Proceedings of the First International Workshop on Legal Ontologies, (LEGONT '97)*. 16.

<https://pdfs.semanticscholar.org/1073/93363c1fb2493f5871cb3c5fe08f70810c1b.pdf> (최종 방문일 2019.4.12.).

168) Visser, P. S. & Bench-capon, T. J. M. (1998). A Comparison of Four Ontologies for the design of Legal Knowledge Systems. *Artificial Intelligence and Law*. 6. 39.

먼저, i) 규범(Norm) 프레임은 규범의 개별 요소가 표현되는 데이터 구조¹⁶⁹⁾로서 규범 식별자(Norm identifier), 규범 유형(Norm type), 공포(Promulgation), 범위(Scope), 적용의 조건(Conditions of application), 주체(Subject), 법적 양상(Legal modality) 및 행위 식별자(Act identifier)라는 8가지의 속성(slot)을 가진다.¹⁷⁰⁾ 그 중 규범 식별자, 공포와 범위는 부수적 속성이고, 나머지 속성들이 규범의 주요한 요소에 해당하는데 행동 규범 또는 권한 규범으로 대표되는 규범 유형, 규범이 적용되는 상황을 의미하는 적용의 조건¹⁷¹⁾, 규범을 다루는 개인 또는 기관을 포함하는 주체, 규범의 기능을 결정하는 법적 양상(명령 또는 금지, 허가 또는 권한 부여) 및 별도의 행위 기술에 대한 참조로 쓰이는 행위 식별자로 구성된다.¹⁷²⁾ ii) 행위(Act) 프레임은 행위의 개별 요소를 표현하는 데이터 구조로서 Rescher가 구분한 행위의 양상¹⁷³⁾을 반영한 에이전트(Agent), 행위 유형(Act type), 수단(Means), 방법(Manner), 일시적 양상(Temporal aspects), 공간적 양상(Spatial aspects), 정황(Circumstances), 원인(Cause), 목표(Aim), 고의성(Intentionality), 최종 상태(Final state)라는 구성 요소 이외에 부수적 속성을 지니는 행위 식별자, 공포 및 범위라는 요소를 갖는다.¹⁷⁴⁾ iii) 개념 기술(Concept descriptions)은 앞서의 행위 기술과 행위 프레임에 의해 구체화된 것으로서 기술이 필요한 개념은 보통 구체적인 법적 용어를 의미하게 된다.¹⁷⁵⁾ 개념 프레임의 구성요소로는 개념(Concept), 개념 유형(Concept type, 정의, 간주 규정, 요인 또는 메타 개념), 요인에 있어서의 우선사항(Priority), 공포, 범위, 조건, 사례들(Instances)이 있다.¹⁷⁶⁾

169) 여기서 프레임은 정형화된 상황을 표현하는 데이터 구조로 정의하고 있고, 이에 따라 규범 프레임을 정의한 것이다. Kralingen, R. V., 앞의 논문(주 167), 17면.

170) Kralingen, R. V., 앞의 논문(주 167), 18면.

171) 적용의 조건은 가정적인 규범(hypothetical norm)을 예시하는 경우에 적용되고 정언적 규범(categorical norm)에는 해당사항이 없다.

172) Kralingen, R. V., 앞의 논문(주 167), 18면.

173) Rescher에 의하면 행위의 양상은 에이전트, 행위 유형, 수단과 방법의 양상, 일시적 측면, 공간적 측면 및 정황적 측면으로 나뉘는 설정 및 원인, 목표 및 고의성으로 구분되는 이성으로 설명된다. Kralingen, R. V., 앞의 논문(주 167), 18면.

174) Kralingen, R. V., 앞의 논문(주 167), 19면.

175) Kralingen, R. V., 앞의 논문(주 167), 19면.

그 밖에 위 세 개의 프레임 구조를 모델링하기 위한 어휘들이 12개의 범주로 구분되는바, 행위를 나타내는 것, 에이전트를 나타내는 것, 객체를 나타내는 것, 관계를 표현하는 것, 다른 개체에 속성을 부여하는 것, 시간을 가리키는 것, 장소를 가리키는 것, 출처를 가리키는 것, 텍스트 구조를 표시하는 것, 산술적 연산을 표시하는 것 및 법적 양상을 나타내는 것으로 설명된다.¹⁷⁷⁾

위와 같은 구조로 구축된 프레임 기반 법률 온톨로지는 다양한 법 영역의 표현에 적용되었고 새로운 법령의 개발을 지원하는 과정에 활용되었다. 구체적으로는 네덜란드의 실업급여법(the Dutch Unemployment Benefits Act)의 표현에 사용되어 평가와 계획 임무에 적용되었고, 형사법과 IT 계약에 관계된 민사법의 표현에도 활용되었으며, 대학도서관규정¹⁷⁸⁾의 기초가 되기도 하였다.¹⁷⁹⁾

(d) 최근의 법률 온톨로지

지금까지 살펴본 법률 온톨로지들은 온톨로지를 상위 온톨로지(영역에 독립적인), 코어 온톨로지(특정 영역에 독립적인) 및 영역 온톨로지(영역 온톨로지)로 분류하는 일반적인 입장에 의할 때 상위 온톨로지에 해당한다. 위 각 법률 온톨로지는 개발의 역사적 발전방향을 파악하는데 중요한 의의를 가지고 있다. 그런데 법률 온톨로지도 온톨로지 표현 언어나 평가 도구의 발달 등 기술적 환경 변화에 영향을 받기 때문에 최근에 개발된 온톨로지의 분석도 필수적이다. 이에 비교적 최근의 법률 온톨로지 개발 분야의 주요 성과로 분류되는 상위 법률 온톨로지 CLO(The Core Legal Ontology), LRI-Core 온톨로지 및 LKIF-Core 온톨로지와 영역 온톨로지에 해당하는 CLIME을 차례로 살펴보고자 한다.

첫째, CLO(The Core Legal Ontology)¹⁸⁰⁾는 상위 온톨로지인 DOLCE¹⁸¹⁾의 기

176) Kralingen, R. V., 앞의 논문(주 167), 20면.

177) Kralingen, R. V., 앞의 논문(주 167), 20면.

178) the Imperial College Library Regulation이 프레임 기반 온톨로지를 모델링하였다.

179) Kralingen, R. V., 앞의 논문(주 167), 21면.

180) CLO의 XML 파일을 확인할 수 있다.

<http://www.loa.istc.cnr.it/ontologies/CLO/CoreLegal.owl> (최종방문일 2019.4.29.).

술과 상황 온톨로지가 확장된 DOLCE+¹⁸²⁾에서 정의된 형식 프로퍼티들에 기초하여 법적 개념과 관계들을 체계화한 것이다.¹⁸³⁾ 구체적으로 보면, 법률적 기술(description)이 하나 또는 여러 개의 규범 내용을 형식화하는 이론의 구체화로 가정되고 법적 사례는 이론의 논리적 모델인 상황의 구체화로 가정되는데 이러한 구분을 DOLCE 온톨로지에 적용하여 이론의 요소에서 법률적 기술의 구성 요소로, 상황의 요소에서 법적 사례의 설정으로의 기능적 매핑을 하였다.¹⁸⁴⁾ 이 온톨로지의 구체적 표현 방식은 법적 기술을 위한 구체화된 만족도 제약으로서 법적 기술과 사례 사이의 만족도 관계가 형식적인 시맨틱 만족도 관계의 구체화된 상응이기 때문에 만족도의 분류체계를 만들기 위해 이를 전문화할 수 있고, 다양한 종류의 시맨틱 만족도가 위 체계가 기술하는 기능에 따라 표현될 수 있다.¹⁸⁵⁾¹⁸⁶⁾ 법 세계를 이루는 개체의 유형으로 법, 법적 규범, 규정, 규범의 유형, 법적 기술¹⁸⁷⁾, 법적 역할, 법적 에이전트, 법적 정보 객체, 법적 인지 객체, 법적 사실, 범죄 등으로 나누고 있다.¹⁸⁸⁾ 이와 같은 CLO 온톨로지는 온톨로지 기반의 시맨틱 어휘집인 JurWordNet¹⁸⁹⁾을 참조하여 양립 불가능한 규범에 대한 명확한 표현으로 계약 등 선행행위에 위반하는 행위를 통제하고 정보 검색과 추출을 지원하는 시스템의 기반으로 활용된다.¹⁹⁰⁾

181) DOLCE(Descriptive Ontology for Linguistic and Cognitive Engineering)는 WonderWeb 프로젝트에서 개발된 기초적 온톨로지 도서관의 첫 번째 모듈이다.

182) DOLCE D&S라고도 한다.

183) Gangemi, A. & Sagri, M-T. & Tiscornia, D. (2005). A Constructive Framework for Legal Ontologies. In E. Benjamins, V.R. & Casanovas, P. & Breuker, J. & Gangemi, A. (Eds), *Law and the Semantic Web: legal ontologies, methodologies, legal information retrieval, and applications*. (p. 106). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

184) Gangemi, A. & Sagri, M-T. & Tiscornia, D., 앞의 논문(주 183), 106면.

185) Gangemi, A. & Sagri, M-T. & Tiscornia, D., 앞의 논문(주 183), 106-107면.

186) 만족도 관계는 다른 온톨로지에서도 표현되는 조건, 제약, 공리 등과 같은 기능을 하는 것으로서 상황(구체적 사례)을 분절하여 공식화된 형태로 기술하는 표현형태에 해당한다.

187) Modal Descriptions, 이에 해당하는 클래스로 법적 권리 및 다른 규범적 지위인 의무, 특권, 면제, 추상적 능력, 법적 능력, 법적 권한, 능력/목시적 허가, 명시적 허가 등이 있다.

188) Gangemi, A. & Sagri, M-T. & Tiscornia, D., 앞의 논문(주 183), 111-114면.

189) LOIS(Legal Ontologies for knowledge Sharing) 프로젝트에 따라 만들어진 법용어 어휘집 구축의 이탈리아 버전이다.

<http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/materiali/JurWordNet/JurWordNetEng.htm> (최종방문일 2019.6.18.).

190) Gangemi, A. & Sagri, M-T. & Tiscornia, D., 앞의 논문(주 183), 121면.

둘째, LRI-Core 온톨로지¹⁹¹⁾는 기존의 상위 온톨로지들(Sowa의 온톨로지¹⁹²⁾, the IEEE-standard Upper Ontology¹⁹³⁾ 등)이 법 영역에서 전형적인 사회적/의사소통적인 세계보다는 물질적이고 형식적·수학적인 세계를 기술하는 것에 중점을 두고 있는 것을 비판하면서 법 영역에 맞는 법률 코어 온톨로지를 제안하였다.¹⁹⁴⁾ 그 구성은 최상위 카테고리로서 물리적 개체(Entities), 정신적 개체, 역할, 추상적 개체 및 발생이라는 클래스를 두고 있다.¹⁹⁵⁾ 다섯 가지 분류를 살펴보면, i) 물리적 개체는 물질(physical objects)과 과정(processes)이라는 개념으로 설명되고, ii) 정신적 개체는 우리 마음이 의도에 의하여 생성되는 정신적 과정에 의하여 생성되는 개념 및 기억과 같은 정신적 물질로 구성되어 있다는 생각에 기초하고 있으며, iii) 역할은 물리적 개체, 에이전트 행동이나 정신적 과정에 관한 기능적 시각을 다루는데 역할을 하는 것과 역할 그 자체는 구분되어야 하는 것으로서 역할 실행 및 역할 수행의 자격에 관한 행동적 필요조건으로 보아야 하고, iv) 추상적 개체는 집합이나 사건들처럼 상식선에서 추상적인 것에 해당하는 것인데, 다만 이러한 종류의 반형식적 관념들은 법학에서는 중심적 역할을 갖지 아니하며, v) 발생은 개체와 과정을 포함하는 시나리오의 실행과 관련된 엄격하게 시간적 측면¹⁹⁶⁾을 다루는 것으로

191) LRI-Core 온톨로지는 LKIF-Core 온톨로지로부터 발전된 것이어서 별도로 정보가 제공되지 않고 있다.

192) 소와의 상위 온톨로지는 1995년에 Sowa, J.F.가 제안한 것으로서 구별성, 결합성, 제한성이라는 세 원칙을 바탕으로 하였고, 카테고리는 최상위에 Thing을 중심으로 Independent, Relative, Mediating, Physical, Abstract로 나누고 총 27개의 개념으로 분류된다(노상규·박진수, 앞의 책(주 123), 36-37면).

193) The Standard Upper Ontology Working Group은 IEEE에서 승인된 협업단체로서 엔지니어, 철학 및 정보과학 분야의 협업으로 The Suggested Upper Merged Ontology (SUMO)라는 상위 온톨로지를 개발하였다. 기업과 정부를 상대로 한 지식관리에 활용되고 있다.

<http://www.articulatesoftware.com/> (최종방문일 2019.6.20.).

194) Breuker, J. & Valente, A. & Winkels, R. (2005). Use and Reuse of Legal Ontologies. In E. Benjamins, V. R. & Casanovas, P. & Breuker, J. & Gangemi, A. (Eds.), *Law and the Semantic Web: legal ontologies, methodologies, legal information retrieval, and applications* (p. 49). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

195) Breuker, J. & Valente, A. & Winkels, R., 앞의 논문(주 194), 50면.

196) DOLCE, SUMO나 BFO 등의 상위 온톨로지에서는 'Endurant'와 'Perdurant'를 구분하고 있는데 전자는 특정 시간에 종속되지 않는 성격을 가지고 전형적으로 개체(entities)가 이에 해당하는데, 후자는 시간적 요소가 중요한 의미를 가지며 과정(processes)이 전형적인 예에 해당한다고 설명된다. Chu-Ren Huang. (2016). Endurant vs Perdurant: Ontological Motivation for Language Variations. *30th Pacific Asia Conference on Language*,

서 사건은 발생에 해당하지만 과정은 이에 해당하지 않게 된다.¹⁹⁷⁾ 이 온톨로지는 OWL DL로 표현되었고 프로티지를 사용하였으며, 네덜란드 형사재판에서 반자동화된 문서의 정보관리를 목표로 하는 e-Court 프로젝트에서 개발된 네덜란드 형법 온톨로지(OCL.NL)의 기반지식으로서 역할과 기능에 대한 법률 표현의 상위 기본 체계(‘anchors’)의 역할을 하였다.¹⁹⁸⁾

셋째, LKIF-Core 온톨로지¹⁹⁹⁾는 시기적으로 위 두 개의 상위 온톨로지 이후에 개발된 것으로서 각기 다른 표현 형식에 기반한 지식베이스 간의 소통과 지식의 교환 및 지식 표현 형식론의 역할을 위한 목적으로 실시된 ‘Estrella 프로젝트’²⁰⁰⁾의 산물이다.²⁰¹⁾ 이 온톨로지는 인지과학 및 기존의 방법론에 기초하고 있고 미들아웃(Middle-out) 방식²⁰²⁾에서 OWL DL을 사용하였으며, 총 8개의 온톨로지 모듈(Expression, Norm, Process, Action, Role, Place, Time, Mereology)로 고안되었다.²⁰³⁾

LKIF-Core 온톨로지는 세 개의 층으로 구분되는데, i) 최상위 레벨(The top-level)에서는 가장 단순한 법적 사건의 기술에 있어서도 필수불가결한 장소, 시간, 부분과 변화와 같은 본질적인 개념들에 대한 정의를 제공하는바, 부분과 전체를 정의할 수 있는 메레올로지(Mereology)는 장소 및 시간에 있어서

Information and Computation (PACLIC 30). 16-17.

197) Chu-Ren Huang, 앞의 논문(주 196), 50-55면.

198) Breuker, J. & Valente, A. & Winkels, R., 앞의 논문(주 194), 55-58면.

199) 홈페이지에 방문하면 관련 자료를 확인할 수 있고, GitHub사이트에서 온톨로지를 구성하는 개체들을 파악할 수 있다.

http://www.estrellaproject.org/?page_id=3 (최종방문일 2019.4.29.).

<https://github.com/RinkeHoekstra/lkif-core> (최종방문일 2019.4.29.).

200) 이 프로젝트는 2006년부터 2008년까지 진행된 것으로서 법적 접근가능성을 확대하기 위하여 명확한 표현을 표준화하기 위한 유럽 프로젝트(European project for standardized transparent representations in order to extend legal accessibility)로서 네덜란드의 암스테르담 대학이 수행하였다.

https://cordis.europa.eu/project/rcn/79290_en.html (최종방문일 2018.7.10.).

201) Hoekstra, R. & Breuker, J. & Bello, M. D. & Boer, A. (2009). LKIF Core: Principled Ontology Development for the Legal Domain. *Frontiers in Artificial Intelligence and Applications*. 1.

<https://www.researchgate.net/publication/221539162> (최종방문일 2019. 4. 12.).

202) ‘Middle-out’이라는 용어는 Uschold가 온톨로지의 맥락에서 처음 사용하였는데, 각 클러스터에서 가장 기본적 용어는 그 클러스터 내에서 더 추상적이고 더 구체적인 용어로 옮기기 전에 정의되어야 한다는 것을 강조한다.

203) Hoekstra, R. & Breuker, J. & Bello, M. D. & Boer, A., 앞의 논문(주 201), 17면.

의 순간과 간격에 대한 정의의 기초가 되고, 변화의 지속 시간과 위치를 표현하기 위해(더 구체적으로는 변화의 개시, 연장 및 종료를 구분한다) 시간과 장소에 의존하는 온톨로지 프로세스는 특정 방안이나 절차에 따라 발생하는 변화를 의미하는 것이 된다.²⁰⁴⁾ ii) 고의적 레벨(The Intentional Level)에서는 법에 의한 이성적 에이전트의 행동을 기술하는데 필요한 개념과 관계들에 대한 모듈을 다루는데 특정 역할에 있어서 에이전트에 의해 수행되는 행동, 그 에이전트들의 고의나 믿음과 같은 심리적 상태나 표현수단과의 소통을 기술하는 개념들이 이에 해당한다. 이러한 에이전트의 행동을 설명하기 위한 것으로 표현 모듈이 있는 바, 법적 추론과 논증의 많은 개념과 과정들이 명제적 태도(Propositional Attitudes, 사람을 명제에 연결하는 관계적 정신상태를 의미함)에 의해서만 설명될 수 있다. 그 예로는 에이전트에 의한 정신적 모델의 구성부분인 믿음, 고의, 의도 같은 것들이 있고, 추론에서 사용되어 인식론적 역할을 하는 명제들로는 가정, 인과관계, 기대, 관찰, 추론, 사실 등이 있으며, 이와 같은 하나 또는 그 이상의 명제들에 관한 명제의 평가를 표현하는 평가적 태도(Evaluative Attitudes)가 있다.²⁰⁵⁾ iii) 법적 레벨(The Legal Level)에서는 포괄적인 일련의 법적 에이전트와 행동, 권리와 권한, 전형적인 법적 역할 및 규범적 진술을 표현할 수 있는 개념 정의들을 소개하는데 규범이 의무적인(obliged) 상황, 허용되는(allowed) 상황 또는 금지되는(prohibited 또는 disallowed로 표현됨) 특정한 상황에 적용됨에 따라 표준 추론자가 어떤 상황에 규범이 어떻게 적용되는지 추론할 수 있게 된다고 설명한다.²⁰⁶⁾ 이와 같은 LKIF-Core 온톨로지는 법 영역에 대한 이론적 이해를 위한 수단에 그치지 않고 지식의 획득, 교환 및 표현에 실제 사용되는 것으로서 운전면허에 관한 EU 지침(2006/126)을 형식화하는 작업이 시도되었고,²⁰⁷⁾ CEN MetaLex²⁰⁸⁾과 협업

204) Hoekstra, R. & Breuker, J. & Bello, M. D. & Boer, A., 앞의 논문(주 201), 18-19면.

205) Hoekstra, R. & Breuker, J. & Bello, M. D. & Boer, A., 앞의 논문(주 201), 20-22면.

206) Hoekstra, R. & Breuker, J. & Bello, M. D. & Boer, A., 앞의 논문(주 201), 22-23면.

207) Hoekstra, R. & Breuker, J. & Bello, M. D. & Boer, A., 앞의 논문(주 201), 24-25면.

208) 법률 자료의 교환을 위한 XML 기반의 오픈소스 서식에 해당하고, 현재 영국과 네덜란드 법령이 이 서식으로 표현되어 상호 교환 가능하도록 제공되고 있다.

<http://www.metalex.eu/> (최종방문일 2019.5.10.).

하기도 하였다.

넷째, CLIME(Computerised Legal Information Management and Explanation) 온톨로지²⁰⁹⁾는 앞서 살펴본 상위 법률 온톨로지와 달리 영역 법률 온톨로지에 해당하는 것으로서 법률상 특정 분야에 관한 체계를 구성하여 개별 법분야를 파악하고 관련 법지식을 관리할 수 있는 기반이 된다. CLIME은 1998년부터 2001년까지 진행된 ESPRIT 프로젝트의 산물로서 인터넷을 통하여 대규모의 법적 정보에 대한 접근과 이해를 증진하는 것을 목적으로 하고 있다.²¹⁰⁾

이 온톨로지는 크게 도메인과 규범들로 구성되는바, i) 도메인은 설계, 건설, 유지 보수, 수리, 선박 운항 및 검사에 대한 내용과 인공물, 물질, 에이전트, 기능과 같은 것들을 구분하는 작고 추상적인 상위 온톨로지를 포함한다. ii) 규범들은 지식베이스로서 법률문서의 규정들에서부터 특정 사례가 허용되거나 허용되지 않는다는 규범적 제한까지의 매핑을 제공한다. 규범에는 우선적인 구조가 부과되고 이는 사례 기술의 속성과 규범을 상정하는 법률 문서에 근거하게 된다.²¹¹⁾ 한편, 이 온톨로지를 위하여 개발된 툴인 LET(The Legal Encoding Tool)은 그 자체에서 법적 원천(Legal Source)들을 나타낸다는 장점을 갖는데 크게 법적 원천 화면과 개념 화면으로 나뉘고, 전자에서는 왼쪽에 규정들의 트리 구조를 나타내고 오른쪽에 선택된 법적 원천 부분의 내용을 나타내며, 후자에서는 왼쪽에서 온톨로지의 상·하위 구조나 선택된 개념에 정의된 관계들의 목록을 보여주고 오른쪽에서 그 개념에 저장된 모든 정보(생성일, 저자, 논평, 다른 개념과의 관계, 법적 원천과 연관된 모든 참고문헌)를 보여준다.²¹²⁾ 이 시스템은 웹기반의 법률 조언 시스템인 MILE(Maritime Information and Legal Explanation)의 구축을 목표로 하는 온톨로지로서 프로티지와 RDF를 사용하고 있고,²¹³⁾ 선급과 해양오염에 있어서의 국제적 법 규범

209) 공식 홈페이지는 <http://www.bmtech.co.uk/clime/>로 확인되지만 오류로 인해 열람은 안 되고 있다.

210) Winkels, R. & Hoekstra, R. (2002). CLIME: Lessons Learned in Legal Information Serving, In E. Harmelen, F. V. (Eds.), *ECAI 2002 15th European Conference on Artificial Intelligence*. (p. 230). Amsterdam: IOS Press.

211) Boer, A. & Hoekstra, R. & Winkels, R. (2001). The CRIME Ontology. *Proceedings of the Second International Workshop on Legal Ontologies*. 38-39.

212) Boer, A. & Hoekstra, R. & Winkels, R., 앞의 논문(주 211), 42면.

에 대한 확장된 개념 검색 및 규범적 평가와 더불어 법 규정에 관한 적절한 지식관리를 제공하기 위하여 법 규정에 관한 색인 및 선급과정에서 생산되는 모든 자료와 보고서 및 등록 선박이나 클라이언트 등에 관한 정보를 포함하는 기존의 데이터베이스에 대한 색인에도 사용되었다.²¹⁴⁾

이와 같은 온톨로지들을 정리하면, CLO을 비롯한 상위 온톨로지들은 법률 온톨로지를 구조화하는데 필요한 최상위 개념들로부터 하위 개념들을 도출하는 Top-Down 형태를 취하는데 각 온톨로지가 추출한 법적 상위 개념에는 차이가 있지만 법적 사건을 구성하는 모든 요소를 설명할 수 있는 공통개념을 추출하여 법적 기술을 하고 있다는 공통점을 가지고 있다. 이와 달리 CLIME과 같은 개별적 영역에 대한 법률 온톨로지는 그 목적에 따라 구조적 형태가 다르고 언어와 톨도 달라지는데 문제되는 법 영역에서의 주요 개념과 이에 대한 정의, 각 개념간의 관계를 기술하는 구조나 상·하위 구조 등 계층적 관계를 표현하는 것이 법률 온톨로지 구축에서 중요한 줄기를 이루고 있다. 지금까지 검토한 해외의 법률 온톨로지의 특징, 주요 구성요소 및 활용의 모습을 아래의 표로 정리하였다.

〈표 4〉 해외 법률 온톨로지의 구성과 활용

온톨로지 이름	연구자, 시기	특징	주요구성	활용
법 담 론 을 위한 언어 (LLD)	McCarty, L. T. 1989년경	표현언어로서 엄밀한 의미에서 온톨로지는 아님. 그러나 법 도메인의 일반적 개념화에 해당	Atomic formulae(원자 형식)/Rules(규칙)/Modalities(양상)	TAXMAN 프로 젝트와 관련하여 법 분석· 계획·검 색 시스템에 개발에 제공
A-HOHFE LD 언어	Allen, L. E. & Charles, S. S. 1995년경	Hohfeld의 1913년 논문에서 제시된 법적 개념을 사용하여 법적 분석을 위한 표현 언어 개	40개의 용어로 법적 관계 설명할 수 있게 고안됨(권리, 의무, 무권리, 특권, 권한, 책임, 장애, 면제 등)	법원의 견해, 법적 규정들이나 법원칙 분석을 위해 사용

213) Boer, A. & Hoekstra, R. & Winkels, R. 앞의 논문(주 211), 37면.

214) Boer, A. & Hoekstra, R. & Winkels, R., 앞의 논문(주 211), 37면.

		발함		
기능주의적 온톨로지 (Functional ontology of law)	Vanlente, A. 1995년경	법 시스템은 사회적 목적에 따라 사회를 변화시키고 영향을 미치는 것임. 법 시스템의 주된 기능은 6개의 원초적 기능들로 나뉘짐	N o r m a t i v e Knowledge(규범적 지식) / W o r l d Knowledge(세계지식, 법 추 상 화 모 델)/Responsibility Knowledge(책임지식) / R e a c t i v e Knowledge(반응지식) / M e t a - L e g a l Knowledge(메타법지식) / C r e a t i v e Knowledge(창조적 지식)	법정보의 저장과 추출 및 논증을 위한 시스템인 'ON-LINE' 구축에 있어서 지식 구조의 기반으로 활용
프레임기반 온톨로지 (Frame-based ontology)	Kralingen, R. W. van./Visser, P. S. & Bench-Caporn, T. J. M. 1995년경	강건성있는 온톨로지가 임무에 의존하는 법지식 명세서를 줄이는데 필요하다라는 입장임. 법률 온톨로지와 상황구체화 온톨로지로 구분됨	legal ontology(법률 온톨로지) / statute-specific ontology(상황구체화 온톨로지)	네덜란드의 실업급여법 (the Dutch Unemployment Benefits Act) 등 법률의 표현이나 대학도서관 규정의 기초에 사용
CLO(The Core Legal Ontology)	Gangemi, A. & Sagri, M-T. & Tiscornia, D., 2005 년경	상위 온톨로지인 DOLCE에서 기술과 상황 온톨로지가 확장된 DOLCE+에서 정의된 형식 프로퍼티들에 기초하여 법적 개념과 관계들을 체계화함	법, 법적 규범, 규정, 규범의 유형, 법적 기술, 법적 역할, 법적 에이전트, 법적 정보 객체, 법적 인지 객체, 법적 사실, 범죄 등	JurWordNet 유의어 집합을 고려함. 선행행위에 위반하는 행위를 통제하고 정보 검색과 추출을 지원하는 시스템의 기반으로 활용
LRI-Core	Breuker, J.	법 영역에서 전형	Physical Entity(물리	네덜란드 형사재

온톨로지	& Valente, A. & Winkels, R., 2005년경	적인 사회적/의사소통적인 세계에 중점을 두어 법 영역에 맞는 법률 코어 온톨로지를 추구함	적개체)/psychological Entity(정신적개체) / R o l e (역할)/Abstract Entity(추상적개체)/Occurrence(발생)	판의 반자동화된 문서정보관리를 추진한 e-Court 프로젝트에서 개발된 네덜란드 형법 온톨로지 (OCL.NL)의 기반지식으로 활용
LKIF-Core 온톨로지	Hoekstra, R. & Breuker, J. & Bello, M. D. & Boer, A., 2009년경	지식베이스 상호간의 소통과 지식의 교환 및 표현 형식으로 역할하기 위한 목적으로 실시된 Estrella 프로젝트의 산물	최상위 레벨(장소, 시간, 부분, 변화)/고의적 레벨(명제적 태도, 평가적 태도)/법적 레벨(법적 에이전트, 행동, 권리와 권한, 법적 역할, 규범 진술)	지식의 획득, 교환 및 표현에 실제 사용됨. 운전 면허에 관한 EU 지침(2006/126)의 형식화 작업에 사용
CLIME 온톨로지	Winkels, R. & Hoekstra, R., 2002년경	인터넷을 통하여 대규모의 법적 정보에 대한 접근과 이해를 증진하는 것을 목적으로 한 ESPRIT 프로젝트의 산물	도메인(설계, 건설, 유지 보수, 수리, 선박 운항 및 검사에 대한 내용과 인공물, 물질, 에이전트, 기능 등)/규범(규정, 사례의 규범적 제한 등)	웹기반의 법률 조언 시스템인 MILE(Maritime Information and Legal Explanation)의 구축에 활용

요컨대, 법률 온톨로지는 일반적인 온톨로지의 용도와 마찬가지로 의미론적 검색과 문제해결을 위한 자동추론을 가능하게 하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 지식의 공유 및 재사용을 위하여 법학 분야에서의 기본개념을 체계화하려는 시도로 다양한 상위 법률 온톨로지들이 개발되어 왔다. 특히, 법률 분야는 의학 분야와 마찬가지로 법지식이 실생활의 법률문제를 해결하는 바탕이 되기 때문에 법률 온톨로지의 개발이 활발했던 것으로 보인다. 법률 온톨로지를 개발함에 있어서는 구체적 개발 목적에 부합하는 상위 온톨로지를 참조하

여 법지식 전체의 조화를 도모할 필요가 있다고 하겠다.

(2) 국내의 법률 온톨로지

우리나라의 법학연구에 있어서 온톨로지를 연구대상으로 삼거나 시스템 구축을 시도한 사례는 없고, 문헌정보학 등에서 법령 검색 온톨로지를 구축한 몇몇의 사례가 있다. 이하에서는 우리나라에서 연구된 법률 온톨로지를 분석하기로 한다.

먼저, 우리나라 법령의 온톨로지를 구축하기 위한 연구²¹⁵⁾ 사례가 있다. 이 연구는 법령 분야의 온톨로지를 구축하기 위하여 법령의 구조적 특징을 분석·정리하고 법령 문장의 조문별 문장의 패턴 유형을 선별·정리하여 OWL DL 수준의 온톨로지 매핑규칙을 제안하고 있다.²¹⁶⁾ 법령의 구조는 헌법, 법령, 행정규칙, 자치법규의 순으로 상하관계로 나눈 후 법령 내에 법률, 시행령, 시행규칙의 순서로 구성되고, 행정규칙에는 훈령, 예규, 고시가 있는 것으로, 자치법규에 조례와 규칙이 있는 것으로 관계를 설정하였다.²¹⁷⁾ 법률 문장이 어느 정도 정형화되어 있다는 것에 기초하여 총칙에는 목적, 정의, 원칙, 다른 법률과의 관계를 규정하는 등의 일정한 조문 규칙을 발견하고, 개별적 법률 문장도 각 요소별로 규정하는 목적에 부합하는 유형을 가지고 있는 것을 기반으로 의미적으로 해석할 수 있는 주어·술어·목적어의 트리플 패턴을 추출하였다.²¹⁸⁾ 한편, 법률 문서는 법령과 첨부문서로 구성되고, 법령은 법명에 해당하는 제명, 본칙, 부칙으로, 첨부문서는 별표, 별지서식 등으로 구분되며, 법령의 본문은 편, 장, 절, 관, 조, 항, 호, 목의 8단계 구조를 가지는 것으로 정리되는데 이러한 계층구조와 앞서 정리한 법령의 구조관계를 기반으로 Tbox²¹⁹⁾

215) 조대웅·김명호, “법령 온톨로지 구축에 관한 연구”, 『한국컴퓨터정보학회논문지』(한국컴퓨터정보학회, 2014), 제19권 제11호.

216) 조대웅·김명호, 앞의 논문(주 215), 107면.

217) 조대웅·김명호, 앞의 논문(주 215), 108면.

218) 조대웅·김명호, 앞의 논문(주 215), 109면.

219) Tbox와 Abox는 온톨로지에서 두 개의 다른 서술문을 기술하는데 쓰이는 용어로서, 전자는 용어적 구성요소로서 Abox로 알려진 일련의 사실과 연관된 개념화이고 객체 지향 클래스(Object-oriented classes)와 관련이 있는 반면, 후자는 선언적 사실(assertion)의 구성요소로

의 클래스, 오브젝트 프로퍼티(ObjectProperty)²²⁰⁾ 관계를 기술하고, 법률 문장의 패턴화를 기반으로 Abox를 추출하여 해당 클래스와 매핑하는 방법을 취하였는데, 매핑규칙의 표현은 OWL DL의 Abstract Syntax(추상 구문) 형태이다.²²¹⁾ 위 매핑규칙을 기반으로 프로티지를 이용하여 온톨로지를 구축하였는바, 법률의 구조적 특징과 조문 요소간의 관계들은 법률 시맨틱 검색서비스에서 활용가능한 정보매개체의 역할을 할 수 있고, 법령의 관계들을 시각화할 수 있으며, 법률 문장을 중심으로 키워드 검색 시에 추론된 지식 결과를 추천하고 해당 지식의 위치 및 그와 관련된 추가적 법률 구조를 추천하는 서비스로 구현할 수 있게 된다.²²²⁾

한편, 법령정보를 검색할 수 있도록 도와주기 위한 검색 서비스를 만들기 위하여 온톨로지를 활용한 연구도 있다.²²³⁾ 이 연구는 일반인이 주로 사용하는 생활용어를 법률용어로 매칭하는 것을 주된 목적으로 하는 것으로서 생활용어로 표현된 법령정보의 데이터를 얻기 위해 네이버블로그의 태그 데이터를 수집하여 태그 벡터를 생성하였다. 이러한 태그 벡터를 기본으로 K-means 클러스터링 기법²²⁴⁾을 사용하여 자료를 분석하는데 코사인 유사도를 사용하여 유사도를 측정하고 Lift-Value²²⁵⁾를 활용하여 최적의 클러스터를 선택함으로써 생활용어에 대응되는 하나의 법률용어를 선택할 수 있게 된다.²²⁶⁾ 이렇게 선

서 지식 베이스에서 용어적 어휘와 관련이 있는 사실이고 위 객체 지향 클래스의 인스턴스와 관련이 있다.

220) 속성이란 클래스를 다른 클래스나 데이터타입과 연결하는 개념으로 사용되는데, ObjectProperty와 DatatypeProperty로 나뉘고, 전자는 클래스의 인스턴스를 다른 클래스에 속한 인스턴스와 연결하는 속성이고 후자는 클래스의 인스턴스를 특정한 데이터타입과 연결하는 속성이다. 노상규·박진수, 앞의 책(주 123), 140면.

221) 조대웅·김명호, 앞의 논문(주 215), 109면.

222) 조대웅·김명호, 앞의 논문(주 215), 110면.

223) 김지현·이종서·이명진·김우주·홍준석, “법령정보 검색을 위한 생활용어와 법률용어 간의 대응 관계 탐색 방법론”, 『지능정보연구』(한국지능정보시스템학회, 2012), 제18권 제3호.

224) 지식을 분류하는 도구로서 발달된 클러스터링 기법은 크게 계층적 기법과 비계층적 기법으로 구분되는데 K-means 클러스터링 기법은 비계층적 기법으로 일반적으로 많이 사용되고 있는 것으로서 주어진 데이터를 k개의 클러스터로 묶는 알고리즘으로, 각 클러스터와 거리 차이의 분산을 최소화하는 방식으로 동작한다(정영미 외, “지식 분류의 자동화를 위한 클러스터링 모형 연구”, 『한국정보관리학회지』(한국정보관리학회, 2001), 제18권 제2호, 206·216면 참조).

225) 생활용어를 하나의 법률용어에 대응시키기 위하여 Lift 수식을 활용하여 상관관계 값을 비교할 수 있게 한 것이다.

226) 김지현·이종서·이명진·김우주·홍준석, 앞의 논문(주 223), 144면

택된 생활용어와 대응되는 법률용어를 SKOS²²⁷⁾에 관계정보로 구축하여 여러 관련 정보를 사용할 수 있게 하여 의미적으로 풍부한 검색결과를 도출할 수 있게 하였다. 예를 들면, 생활용어인 ‘복비’를 검색하면 대응되는 법률용어로 ‘중개수수료’가 선택되고 온톨로지에 의하여 관련 법령 등에 관한 정보가 함께 검색결과로 나타나게 된다.²²⁹⁾ 그런데 이 연구는 법령 온톨로지 구축 그 자체 보다는 생활용어를 법률용어에 대응시키는 기법에 대한 연구가 주를 이루고 있다.

그리고 법률 온톨로지를 구축하여 이에 기반한 검색시스템을 만들고 실험과 만족도 조사를 통하여 평가를 실시하는 것을 목적으로 한 연구도 있다.²³⁰⁾ 법률 온톨로지를 법률 코어 온톨로지와 법률 영역 온톨로지로 나누어 전자는 현존하는 법률 코어 온톨로지들을 참조 및 재이용하여 법률의 핵심(기본) 개념을 추상화한 상위 온톨로지를 포함하도록 설계하고, 후자는 도로교통법규와 관련된 국내 현행 법령 및 관련 판결을 수집한 것을 토대로 도로 교통 법규 온톨로지의 구축을 설계하였다.²³¹⁾ 각 온톨로지의 특징을 살펴보면, 법률 코어 온톨로지는 LRI-Core 온톨로지의 다섯 가지 범주(물리적 개체, 정신적 개체, 추상적 개체, 발생, 역할)를 사용하고 언어는 OWL DL로 하였다.²³²⁾ 그리고 법률 영역 온톨로지는 법조문의 의미론적 색인과 검색을 목적으로 하는 것으로서 도로 교통 법규의 내용을 주어, 술어, 목적어로 나누어 이진(binary)관계로 기술하고, 이를 OWL DL로 표현하여 도로 교통 법규와 관련 판결문의 내용을 온톨로지로 구축하였으며 도로 교통 법조문 하나하나를 각 진술문으로 표현하여 인스턴스로 구성하였다. 이렇게 구축된 온톨로지를 바탕으로 질의-응답 형

227) SKOS(Simple Knowledge Organization System)은 W3C가 개발한 웹을 통한 지식구조화 시스템의 공유와 연계를 위한 데이터모델이다.

<http://www.w3.org/TR/skos-reference/> (최종방문일 2019. 4. 12.).

228) 김지현·이종서·이명진·김우주·홍준석, 앞의 논문(주 223), 140면에서 SKOS에의 특징으로 개념정의, 레이블정의, 개념 간의 의미관계 표현, 지식어휘체계 명시, 지식어휘체계 간의 매핑 등이 가능한 점을 설명하고 있다.

229) 김지현·이종서·이명진·김우주·홍준석, 앞의 논문(주 223), 147면.

230) 장인호, “온톨로지 기반 법률 검색시스템의 구축 및 평가에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위청구논문, 2010.

231) 장인호, 앞의 학위논문(주 230), 29면.

232) 장인호, 앞의 학위논문(주 230), 92-93면.

식으로 검색할 수 있는 시스템을 만들어 기존의 키워드 기반 검색시스템과의 비교·평가를 실시하여 새로운 시스템이 검색 소요시간이 단축되고 검색 적합성이 높아지고 만족도도 높아졌다는 점을 나타내었다.

그 밖에도 국책사업 등과 관련한 연구개발사업에 있어서 주요 법령의 제·개정사항을 알 수 있도록 연구개발계획서와 관련된 법령을 추출하고 추출된 법령들의 우선순위를 정하기 위한 법령 온톨로지 및 검색 시스템을 구축한 연구가 있다.²³³⁾ 연구는 연구개발계획서를 XML 형태로 입력하여 목적 데이터를 추출한 후 개별 데이터의 문장에서 KLT 형태소 분석기²³⁴⁾를 사용하여 명사를 추출하고 추출된 명사를 정의하고 있는 법령을 추출하여 ‘법령-법령에 의해 정의되는 단어’인 형태로 정리하고 법령의 상·하위법 관계를 이용하여 추가로 추출한 후, 법령용어의 TF-IDF 값 및 중심성 점수의 지표를 사용하여 단어가중치 계산을 거쳐 추출된 법령의 우선순위를 정하게 된다. 이렇게 추출된 법령 및 관계에 대한 스키마를 정립하여 온톨로지를 구축하고 이를 기반으로 지식 베이스를 구축함에 따라 연구개발계획서를 선택하면 관련 법령이 우선순위에 따라 검색되는 검색 시스템을 개발하였다.

위 각 법률 온톨로지들을 비교하면 의미론적 법령 검색을 위하여 온톨로지를 활용한 사례라는 공통점을 가지고 있는데, 맨 처음 언급된 법령 온톨로지는 법령 자체의 구조적 특성과 법조문의 패턴화를 통하여 우리나라 법령 전체를 온톨로지로 구축하여 의미론적 검색을 할 수 있도록 구상한 것이고, 나머지 온톨로지는 생활용어와 법률용어의 연결, 도로 교통 법규에 대한 질의-응답 형식의 검색 서비스, 연구개발계획서에 맞는 법령과 법령의 우선순위 제공이라는 특정 목적에 맞게 각각 온톨로지와 검색서비스를 구축하였다는 점에서 차이가 있다. 구체적인 온톨로지 구축의 방법은 온톨로지 언어의 하나인 OWL과 온톨로지 구축 도구 중에서 프로티지를 사용한 것이 다수를 이루고, 법령

233) 원민재, “온톨로지를 활용한 문서기반 관련 법령 검색 시스템”, 연세대학교 석사학위청구논문, 2015.

234) 형태소 분석이란 주어진 언어 문장에서 구조를 파악하고, 문장 분할·분석·추출·원형 복원을 거쳐 의미를 갖는 최소 단위인 형태소를 발굴해 내는 과정으로서 자연어처리기술의 하나이다(TTA 정보통신용어사전 검색). 한국어의 형태소 분석기로는 꼬꼬마, 한나눔, 코모란, 트위터, KLT 등 다양한 프로그램이 개발되어 있다.

의 내용과 관계를 표현함에 있어서는 어느 정도 정형화된 법령상 문장을 패턴화하거나 법령 조문을 주어-술어-목적어의 트리플 관계로 나누어 이진법으로 정리하는 등 개별 목적에 따라 다양한 방식을 취하고 있는 것으로 정리된다.

4. 법률 온톨로지를 활용한 부패연구 방향의 모색

법학 연구 분야에서도 ICT를 활용한 근본적인 법학 연구의 패러다임의 변화가 필요한 시점이 되었다. 법률 전문가 시스템은 과학 분야와 같이 질문과 답이 명확하게 제시되는 것이 아니기 때문에 시스템 개발에 있어서 법률전문가의 개입이 필수적이고, 시스템 구상과 그에 필요한 온톨로지 구축은 법학계의 몫이라는 주장도 제기되고 있다.²³⁵⁾ 그럼에도 불구하고 현재까지 개별 법학 분야에서 법률 온톨로지, 법률 전문가 시스템 등의 개발에 대한 관심이나 관련 분야의 연구노력은 미약한 실정이다. 법학의 다양한 분야에서 법률 온톨로지나 법률 전문가 시스템 구축을 위하여 노력하고 컴퓨터와 인간이 상호교류하여 법학을 발전시키는 방향으로의 실천이 필요하다.

한편, 부패에 관한 연구는 그 개념의 추상성과 사회적 관심이나 과급력으로 인하여 다양한 학문 분야에서 연구되고 있지만 부패의 예방과 부패 범죄의 엄벌이라는 보다 실천적이고 명확한 목표의 달성을 위해서는 성문의 부패 법제도를 중심으로 연구체계를 다듬어가는 것이 필요하다. 법제도를 기준으로 하여 법질서 내부에서 포용하여야 하는 부패방지기제에 대한 연구와 이러한 통제기제에 대한 논리적·경험적·정책적 정당성과 새로운 대안을 제시할 수 있는 제반 연구로 나누어 상호작용하면서 유기적인 부패 연구 전문가시스템의 구축을 모색할 수 있다. 즉, 법치주의 질서 내에서 부패를 효과적으로 예방하기 위한 부패 법제도의 체계적인 정립과 관련 법지식을 시스템화하기 위한 연구가 필요한 시점이라는 것이다. 다른 한편으로는 부패방지 법제도의 운영을 위한 통합시스템 구현도 추구되어야 한다. 체계적인 통합시스템을 구축하여 법제도 운영에 대한 피드백이 구체적으로 이루어진다면 다각도로 부패환경을

235) 양종모, 앞의 논문(주 133), 236면.

감시할 수 있어 부패가 일어나는 것을 사전에 예방하고 발생한 부패행위도 효과적으로 통제할 수 있는 동력이 계속하여 유지될 수 있다.

한편, 부패방지를 위한 법제도가 공직자 등 법적용대상자가 좁아지는 굴레가 아닌 일반 국민 모두가 관심을 가지고 키워가는 생활 속의 질서가 되는 방향으로 자리 잡아야 지속적인 성과를 거둘 수 있다. 따라서 부패 법제도에 따라 의무를 부담하는 공직자나 부패방지 법제도 업무를 수행하는 공무원, 더 나아가 부패방지 법제도 위반행위 등을 신고할 수 있는 일반 국민까지 포섭하는 통합시스템을 구축할 필요성이 있는 것이다. 이를 위해서는 부패 관련 법률 데이터를 구조화하여 시스템에 활용할 수 있도록 지식화할 필요가 있다. 지식을 컴퓨터가 이해할 수 있는 언어로 구축하여 인간과 컴퓨터의 상호작용이 가능하게 하면 영역의 이해와 개념상 합의도출, 지식의 공유를 통한 발전을 이룰 수 있다. 이러한 과정이 바로 지식화(Knowledge Engineering)에 해당하는 것이다. 즉, 부패 관련 법제도와 운영시스템의 특성에 맞는 지식화를 통하여 부패의 체계적 관리와 연구가 가능해질 수 있을 것으로 본다.

이를 위한 구체적인 방법론으로서 부패 법제도 관련 법률 전문가 시스템이나 법률 온톨로지 구축에 대한 연구가 필요하다. 부패 인공지능 시스템의 개발은 종래의 부패 법제도 연구나 운영 등 관련되는 모든 분야에서 긍정적인 진전을 가져올 것이다. 부패 인공지능은 부패행위에 관련된 이해관계인들의 의사결정을 도와주는 시스템으로서 부패행위를 예방하고, 부패행위 발생 시 효과적인 대응을 가능하게 할 것이다. 이러한 부패 인공지능을 개발하기 위해서는 부패 관련 지식을 온톨로지로 구축하는 작업이 선행되어야 한다. 지능형 검색이나 자동추론이 가능한 시스템의 모습을 갖추려면 검색이나 추론을 위한 데이터가 체계적으로 컴퓨터시스템에 입력되어야 하기 때문이다.

성문의 부패 법제도를 기본으로 하여 부패 법률 온톨로지를 개발하고, 부패 법률 온톨로지를 기초로 부패 법지식 온톨로지를 구축하는 것이 위와 같은 부패 인공지능 개발의 첫 걸음이 되는 것이다. 이러한 시스템의 기초를 이루는 온톨로지 구축에 있어서 부패에 관한 전문가가 그 데이터 생성에 개입하여야 한다. 부패 법제도의 연구가 온톨로지 구축과 만나는 지점이다. 양질의 부패

관련 법률 콘텐츠를 만드는 작업에 있어 부패 연구자가 소외되어서는 아니 된다. 이와 함께, 부패 연구의 내용적 측면에서도 부패 지식 데이터베이스나 부패연구 전문가시스템이 구축된다면 체계적으로 축적된 과거의 연구에 쉽게 접근하여 새로운 논의가 필요한 부분이나 기존 논의에 대한 비판을 적극적으로 개선하는 등의 실질적인 진전이 나타날 수 있다. 부패 연구자들이 시스템을 이용하여 상호교류를 통한 연구를 할 수 있게 되는 것이다. 따라서 부패 연구와 부패 관련 온톨로지의 구축이 서로 직접적 영향을 주고 받게 된다는 것을 이해하고 실행에 옮길 필요가 있는 것이다.

제3장 부패 관련 데이터의 구조화

제2장에서 모색한 법률 온톨로지의 구축이라는 방법론을 구현하기 위해서는 부패라는 영역을 구성하는 내용적 항목을 이해하고 해석할 필요가 있다.²³⁶⁾ 따라서 제3장에서는 우선 현재까지 축적된 부패에 관한 사회학적 이론이나 비교법적 지식, 부패와 관련된 법령들의 유형화와 법적 개념 등을 raw data²³⁷⁾로 종합한다. 그리고 이렇게 확보된 부패의 지식콘텐츠, 좁게는 법률콘텐츠에 해당하는 관련 법의 내용이나 학문적 연구성과 등을 대상으로 구조화를 시도하여 법률 온톨로지 구축의 기반지식을 마련하고자 한다. 이는 부패 관련 데이터를 정보화하고, 정보를 지식화하는 단계를 구현한다는 의미를 갖는다.

I. 부패 연구의 이론적 기초

부패에 관한 그동안의 연구는 부패의 개념이나 원인 등을 파악하는 총론적인 접근과 개별 부패 영역이나 여러 나라의 부패 현상에 대하여 분석하는 각론적인 접근으로 크게 나누어진다. 아래에서는 부패에 관한 총론적 시각에서 행정학 등 주로 사회과학 분야에서의 부패 이론에 대한 연구와 흐름을 살피고, 핵심주제어를 추출한 후 주제어를 기반으로 부패 관련 지식의 체계를 만듦을 시도한다. 이러한 지식 체계들은 부패 관련 온톨로지 구축의 재료가 되는 정제된 데이터의 의미를 가진다.

236) ‘이해’와 ‘해석’이라는 단어는 대상을 특정한 목적의 구현에 이바지하도록 만들기 위한 인식론적 과정의 단계라는 의미로 사용하였다. 행간의 의미 파악을 위해 “행위양식의 유형으로서 ‘이해’와 ‘해석’ 및 ‘텍스트작업’은 각각 근본적으로 상이한 정황과 연계되는바, 이해는 방해되지 아니하는 의사소통을, 해석은 의사소통의 방해를 또한 법적 텍스트작업은 어의학적 투쟁을 내용으로 하는 법형식적인 작업과 각각 연계된다.”라는 설명을 부연한다.

Müller, F. & Christensen, R. & Sokolowski, M., 이덕연 역, 『법텍스트와 텍스트작업』(법문사, 2005), 111-112면 참조.

237) raw data와 관련하여 그냥 있는 그대로의 것이라는 의미에서의 원(原)자료라는 개념을 부정하면서 자료는 항상 그것이 만들어지는 역사적, 현실적 맥락과 과학기술적, 사회문화적 환경이 자료의 성격을 규정하는 것이라고 지적하는 의견이 있다(한신갑, 앞의 논문(주 78), 182면). 본 논문에서의 raw data의 의미는 부패 관련 데이터가 지식화되기 이전의 단계로서 상대적으로 가공되지 않은 데이터라는 의미를 갖는다.

1. 부패 연구의 동향

한국형사정책연구원이 2015년 발표한 보고서²³⁸⁾에 의하면, 1990년부터 2015년까지 부패 관련 검색어(부패, 부정부패, 비리, 뇌물 등 총 21개²³⁹⁾)를 기준으로 우리나라의 부패연구결과물(등재지 및 등재후보지 한정)을 찾은 결과 1,304건에 달했다고 한다. 그만큼 부패에 관하여 국민적 관심과 더불어 학문적 관심이 높다고 하겠다. 종래 부패에 관한 연구는 다양한 분야에서 이루어져 왔는데, 행정학을 중심으로 한 사회과학 분야에서는 경제학, 정책학 등에서 부패를 연구하였고, 법학 분야에서는 부패범죄를 중심으로 한 형사법적 연구 및 부패방지에 관한 법제도에 대한 공법적 연구에서 진척이 있었다. 위 보고서에 의할 때에도 1990년부터 2015년까지 법학(30%)과 행정학(27%) 분야에서 부패 관련 연구를 주도한 것으로 나타난다. 학문 분야에 따른 부패 연구의 성과는 아래의 표와 같이 목록화하고 표 내용의 전부를 ‘부록3’에 첨부하였다.²⁴⁰⁾

< 표 5 > 개별 학문분야별 부패 연구 목록

분야	주요 문헌
공직부패	김해동, 윤태범, 『관료부패와 통제』, 집문당, 1994 전수일, 『관료부패론』, 선학사, 1996 (생략)
부패인식조사	김용철 외, 부패에 관한 시민의식과 통제전략의 모색, 한국거버넌스학회보 13권3호, 한국거버넌스학회, 2006 진종순 외, 부패에 대한 개인의 인식과 부패행위, 행정논총 45권3호, 서울대학교 한국행정연구소, 2007 (생략)
부패정도측정	박영원, 국가단위의 부패수준 측정에 관한 연구: MIMIC과 DYMIMIC 모형의 적용, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2002 이상수, 행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패통제 전략 - 행정부패측정모형을 통한 실증조사를 중심으로, 한국자치행정학보 19권2호, 한국자치행정학회, 2005 (생략)
부패정책	박흥식, 반부패 정책 성과의 평가, 한국행정연구 10권1호, 한국행정연구원, 2001 강성남, 반부패정책의 제도화과정 분석, 한국부패학회보 7권1호, 한국부패학회,

238) 김은경·신동준·이정주·이선중, 앞의 보고서(주 15), 2면 이하 참조.

239) 21개의 키워드를 모두 열거하면 다음과 같다. [부패, 부정(부패), 비리, 뇌물(증, 수뢰), 직권 남용, 직무유기, 불공정거래, 리베이트, 촌지, 비자금, 해외자금도피, 페이퍼컴퍼니, 기업범죄, 내부자거래, (업무상)배임(수재), (업무상)횡령, 탈세, 내부고발, 공익신고, 공직(자)윤리/강령, 알선수재].

240) 김은경·신동준·이정주·이선중, 앞의 보고서(주 15), 77면.

	2002 (생략)
지방자치 단체 부 패	한형서, 지방자치단체의 부패실태와 반부패정책, 한국부패학회보 제8권 제2호, 2003 (생략)
세무행정 부패	현진건, 세무부조리의 요인분석 및 정책과제, 조세학술논집 제16집, 한국국제조세 협회, 2000 (생략)
경찰부패	전수일, 경찰부패사례에 대한 연결망 이론적 접근, 한국부패학회보 제5권, 한국부 패학회, 2001 윤태범, 경찰공무원 부패의 구조에 대한 탐색적 논의: Klitgaard 모델의 응용, 한 국정책학회보 제10권 제2호, 한국정책학회, 2001 (생략)
사립대학 부패	이종근, 고등교육기관의 부패와 윤리적 대응 방안, 한국부패학회보 제13권 제2호, 한국부패학회, 2008 (생략)
종교부패	안광현, 한국의 개신교 부패 현상에 대한 고찰: 교회 내부 구성원들의 인식을 중심 으로, 신학과 사회 제26집 3호, 한일장신대학교 출판부, 2012(생략)
해외 부 패방지제 도	김영중, 세계 주요국가의 반부패 입법제도 비교, 한국부패학회보 1권1호, 한국부패 학회, 1997 김유경, 민주적 거버넌스와 반부패: 국제적 반부패 전략과 다차원적 부패 개념의 필요성, 비교민주주의연구 3권1호, 비교민주주의학회, 2007 (생략)

개별 학문분야별로 부패에 관한 연구의 주요 흐름을 살펴보면 다음과 같다.²⁴¹⁾ 우선, 행정학 분야에서는 전통적으로 관료부패에 대한 연구(김해동, 전수일, 윤태범, 김택 등)를 주축으로 공무원부패, 정부부패나 공직부패라는 용어로 공공 분야의 부패에 대하여 그 원인과 통제 전략에 대한 연구가 이루어졌다. 한편, 부패에 대한 국민의 인식을 조사한 문헌이나 보다 전문적인 방법으로 부패의 정도를 측정하는 연구들도 상당수 축적되어 있다. 그 밖에도 정책학 측면에서 부패정책에 대한 분석과 평가를 실시한 연구, 지방자치단체의 부패, 세무행정의 부패, 경찰부패, 사립대학의 부패, 한국종교계의 부패 등 개별 분야의 부패문제를 분석한 연구 및 다른 나라의 부패방지제도를 연구한 문헌들이 다양하게 포진해있다.

법학에서 부패에 대한 연구는 제2장의 부패 법제도 연구의 패턴에서 살펴본

241) 부패연구의 성과에 대한 목록은 부패연구의 메타데이터로 정제되어 부패 관련 지식베이스 구축에 필요한 정보로 기능할 수 있다.

바와 같이 공무원의 뇌물범죄와 같은 부패범죄를 분석하고 대응방안을 모색하는 형사법적 연구, 부패방지를 위한 법제도의 분석과 비판을 통해 제도적 개선방안을 제시하려는 헌법과 행정법 영역이 주축이 된 공법적 연구 및 「부패방지권익위법」을 비롯한 개별적인 부패 관련 법률에 대한 분석 및 문제점을 제시하는 연구로 크게 분류된다.

한편, 부패와 관련한 다른 나라의 연구 동향을 살펴보면, Bayley, D. H.나 Nye, J. S., Huntington, S. P. 등을 대표로 하는 1960년대의 초기 연구를 비롯하여 Tanzi, V., Krueger, A., Mauro, P., Johnston, M.이나 Klitgaard, R. 등 많은 학자들의 연구업적을 축적되어 있는바, Heidenheimer의 『Political Corruption』 및 Rose-Ackerman의 『Corruption and Government - Causes, Consequences, and Reform』 등의 단행본에서 경제적, 문화적, 정치적 등 다각적 측면으로 부패를 분석한 것이 현재에도 많은 인용되면서 부패의 교과서 같은 역할을 하고 있다. 또한, 부패선진국으로 분류되고 있는 덴마크, 핀란드 등의 북유럽국가나 호주, 뉴질랜드 등에 대한 부패의 정도나 개별 대응방안에 관한 연구들도 비교법적 연구에 상당한 시사점을 주고 있다.²⁴²⁾

그리고 아시아국가 중 부패관리가 성공적으로 이루어지고 있다고 평가받는 홍콩과 싱가포르에 대한 연구도 많이 이루어졌는데 각 국가가 설치한 독립의 부패관리청의 법적 근거 및 그 성과와 문제점에 대한 분석들은 우리나라에 주는 시사점이 크고, 국내문헌들도 이들 나라에 대한 연구들²⁴³⁾이 상당히 나와 있다.

242) Andersson, S. & Bergman, T. (2009). Controlling corruption in the public sector. *Scandinavian Political Studies*. 32(1). ; Dahlström, C. & Lindvall, J. & Rothstein, B. (2013). Corruption, Bureaucratic Failure and Social Policy Priorities. *Political Studies*. 61.; Wouters, J. & Ryngaert, C. & Cloots, A. S. (2013). The International Legal Framework Against Corruption: Achievements and Challenges. *Melbourne Journal of International Law*.

243) 김영종, “부패 방지를 위한 개혁정책의 국제비교 - 한국, 홍콩, 싱가포르의 제도적 개혁정책을 중심으로”, 『한국행정학회 학술발표논문집』(한국행정학회, 1993) ; 최진욱, “제도와 부패 - 홍콩 염정공서(ICAC)의 반부패 활동에 대한 평가”, 『한국행정학보』(한국행정학회, 2005), 제39권 제4호 ; 이상수, “싱가포르 부패방지제도: 리관유의 부패방지전략”, 『동남아시아연구』(한국동남아학회, 2006), 제16권 제2호 ; 유문무, “아시아 국가 반부패정책 비교 - 한국의 반부패전략 개선을 중심으로”, 『아시아연구』(한국아시아학회, 2009), 제11권 제3호 ; 조재현, 『싱가포르의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015) 등 참조.

한편, 부패에 관한 연구는 전세계적으로 공통된 화두에 해당하여 국제기구 차원에서의 반부패 연구도 두드러진다. 대표적으로 Transparency International의 활동을 들 수 있는데, 1995년부터 매년 실시하는 부패인식지수(CPI) 조사결과나 분석 등을 보면 부패에 대한 시스템적 접근의 필요성이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 또한, World Bank의 국가관리지수(WGI)에서 나타나는 부패의 정도나 유엔부패방지협약(UN Convention Anti-corruption)의 체결과 이에 대한 이행점검활동 등에 관한 자료들을 보면, 세계적인 부패의 현황이나 부패방지 정책 방향을 비교할 수 있는 기회를 제공한다.

2. 부패의 개념

(1) 부패의 사회과학적 정의

부패를 정의하려는 노력은 오랜 역사를 가지고 있고 학자 개인이나 개별 학문적 특성에 따라 다양한 정의가 시도되어 왔다. 그러나 현재까지도 부패에 대한 보편적 정의가 확립되었다고 볼 수 없다. 후술하겠지만 이는 부패가 국가나 역사적·문화적 배경에 따른 다양한 개별변수의 영향을 받을 수밖에 없는 것에 기인한다고 볼 수 있다. 그렇다고 하여 부패의 정의에 대한 논의가 무의미한 것은 아니다. 개념 정의는 연구대상을 확정하고 그 속성을 파악하는 출발점으로서 문제 파악의 기준이 되기 때문이다. 종래 논의되었던 부패에 대한 정의와 관련 용어를 정리한 후 본 연구의 취지에 부합하는 정의 및 관련 개념들을 파악하기로 한다.

먼저, 부패 자체의 문리적 의미에 관하여는 『표준국어대사전』과 라틴어의 어원을 살펴보는 것이 보편적인 것으로 보인다.²⁴⁴⁾ 어원을 살펴보면 정치, 사상 의식 따위가 타락한다고 풀이되고, 영어의 corruption이 cor(함께)와

244) 유종해·김택, 『행정의 윤리』(박영사, 2010), 제3개정판, 150면; 김혁래, “한국 부정부패의 유형과 실태”, 문정인·모종린 편집, 『한국의 부정부패: 그 비용과 실태』(오름, 1999), 17면; 안수길, “민간부패의 개념과 가벌설 - 민간부패 처벌 법제의 정비를 위한 소고 -”, 『법과 정책연구』(한국법정책학회, 2017), 제17권 제1호, 350면 등 참조.

Rupture(파멸하다)라는 단어로 이루어진 것으로²⁴⁵⁾ 공멸의 의미를 가지는 것으로 해석된다. 한편, 부패에 관한 문헌에서 부정부패, 관료부패, 행정부패, 공직부패나 공공부패 등 여러 가지 용어들을 혼용하고 있다. 종래 부패 연구의 주된 관심사가 사회적 영향력이 막대한 관료 또는 공직자들의 부패였기 때문에 부패의 주체를 한정한 관료부패, 부패의 영역(분야)을 기준으로 한 행정부패나 공직부패²⁴⁶⁾라는 용어가 많이 사용되고 있다. 또한, 행정부패와 정치부패를 합하여 공공부패라는 개념이 민간부패와 대비되는 의미로 쓰이고 있다. 부정부패는 일반인에게 친숙하게 부패 일반을 의미하는 말로 쓰이고 언론에서도 부정부패라는 용어를 쉽게 사용하고 있는데, 부정은 동적이고 부패는 정적인 측면으로서 “부패란 부정행위의 결과적 상태”²⁴⁷⁾라고 설명하고 있다.

한편, 부패와 상반되는 개념으로 반부패, 청렴, 윤리 등을 생각할 수 있는데, 반부패(anti-corruption)는 부패 부분을 도려낸다는 의미로 일반적으로 부패가 발생했을 당시의 문제에 대하여 대증요법적으로 접근하는 방식으로 볼 수 있고, 청렴(integrity)는 완전무결성 또는 순결성을 의미하는 것으로서 반부패의 의미를 포괄하면서 좀 더 확장된 개념으로 보고 있다.²⁴⁸⁾ 윤리는 일반적으로 사람이 지켜야 할 행위의 규범으로서 사회생활을 하는 사람들이 무엇을 어떻게 할 것인가에 대한 준거를 제공하는 것으로 정리될 수 있다.²⁴⁹⁾

부패의 개념을 넓은 의미의 부패와 좁은 의미의 부패로 분류하는 견해들²⁵⁰⁾이 있는데, 정리하면 ‘최광의의 부패’는 부당한 이익을 위하여 권한 등을 오용하는 일체의 행위로 보아 사인의 행위까지 포함하고, ‘광의의 부패’는 공직자의 불법·부당행위를, ‘협의의 부패’는 공직자의 직무의무 위반행위를, ‘최협의의 부패’는 공직자의 직무에 대한 범죄행위라고 분류하는 바, 부

245) 영어 corruption이 부패에 해당하는 라틴어인 ‘corruptio’에 근거한 것으로 보인다.

246) 공직부패는 공직자부패를 의미하여 부패의 주체를 기준으로 한 용어로 볼 수도 있고, 공직영역의 부패라는 의미로 부패의 영역의 하나에 해당하는 것으로 해석할 수도 있다.

247) 김해동·윤태범, 『관료부패와 통제』(집문당, 1994), 28-29면 참조.

248) 이정주, “선순환적 부패통제메커니즘의 구축방향에 관한 연구 : 반부패 관점에서 청렴 관점으로의 전화”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2016), 제21권 제1호, 108면.

249) 유종해·김택, 『행정의 윤리』(박영사, 2010), 제3개정판, 19면.

250) 신봉호, “부패이론과 부패방지대책”, 경상대학교 사회과학연구소 편집, 『한국의 부패와 반부패 정책』(한울 아카데미, 2000), 12면; 김용세, 『망국의 바이러스 공직자 부정부패 어떻게 근절할 것인가』(도서출판 두남, 1998), 22-25면.

패에 대한 연구는 공직자의 직무상 의무위반으로 사익을 추구하거나 공익을 해하는 행위인 협의의 부패를 주로 그 대상으로 한다고 설명하고 있다.

부패에 대한 정의로 가장 기본적으로 인용되고 있는 Nye의 문헌을 보면, 부패를 비교적 좁게 정의하고 있는데, “사적 고려(예를 들면, 개인, 친족, 사적 파벌)로 인하여 공적 역할에서의 공적 임무를 일탈하거나 사적인 고려로 어떤 유형의 영향력을 행사함으로써 규율을 위반하는 행동”²⁵¹⁾으로 정의하고 있다. Heidenheimer²⁵²⁾는 부패를 공직 중심, 시장 중심, 공익 중심으로 유형화하였고, Klitgaard²⁵³⁾는 공직자를 전제로 하여 불법적으로 사익을 중시하는 것으로 보았으며, Scott²⁵⁴⁾은 사적 고려로 인해 공적 역할의 의무를 벗어나는 행위를 부패로 정의하고 있다. 이러한 정의들은 ‘고전적’ 부패 개념으로 널리 받아들여지고 있다. 그리고 이러한 개념정의들을 종합하여 부패를 정의함에는 공공의 문제로서의 부패가 공직자에 의한 것, 공직자 의한 공직의 남용에 해당하는 것, 리베이트를 대표로 하는 사업적 부패에 해당하는 것 및 조직화된 범죄나 공갈행위에 의한 것으로 유형화되고, 그 외에 법적인 부패의 개념, 공익과 관련한 개념 및 여론에 의해 정의되는 부패로 나누어 보기도 한다.²⁵⁵⁾

한편, 존재의 총체적 현상으로서의 부패에 대한 위와 같은 고전적 견해는 신의, 공정한 행위와 공동선의 개념에 근거한 제도에 대한 충성을 강조하는데,

251) Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61(2), 419.

<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/corruption-and-political-development-a-costbenefit-analysis/D5E8F481DE22E6F77FCCB924D502BB9F> (최종방문일 2019.4.15.).

252) Werner, S. B. (1983). New directions in the study of administrative corruption. *Public Administration Review*, 43, 147면에서 Heidenheimer가 부패의 정의를 세 개로 유형화한 것을 잘 정리하였는데, 이에 의하면 부패는 공직 중심, 시장 중심 및 공익 중심의 정의로 각 분류된다. 또한, 흑색 부패, 회색 부패, 백색 부패로 구분한 정의도 널리 받아들여지고 있다.

253) 부패의 정의를 간단하게 언급하면서 “부패는 개인이 봉사하겠다고 맹세한 사람과 이상보다 불법적으로 개인의 이익을 중시할 때 나타난다”고 한다(Klitgaard, R. (1991). *Controlling Corruption*. University of California Press. Preface xi 참조).

254) Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 3-5.

255) Gardiner, J. (2001). Defining Corruption. In E. Heidenheimer, A. J. & Johnston, M. (Eds.), *Political Corruption - Concept & Contexts*. 3rd edition. (pp. 26-36). New York: Routledge.

이러한 ‘고전적’ 정의가 당연하게 받아들여져서는 안 된다는 견해²⁵⁶⁾도 있는 바, 이 견해는 부패의 고전적 정의에서 그 개념요소로 일컬어지는 남용(abuse)이라는 개념 자체를 어떻게 판단할 것인지에 대하여 논란이 있다는 점, 공익 또는 사익이라는 개념의 구분이 점점 모호해지는 경향이 있다는 점이나 부패의 해악과 정치체계의 관행적 작동을 구분하기 어렵다는 점 등을 근거로 제시하고 있는바, 부패의 개념화에 대한 문제점을 잘 지적하고 있다고 본다.²⁵⁷⁾

이와 같이 많은 연구에서 부패에 대한 개념정의를 시도하여 왔으나 부패란 무엇인가에 대하여는 아직까지도 견해가 일치되지 않고 있다고 보는 것이 일반적이다.²⁵⁸⁾ 부패라는 개념 자체가 현실 세계를 투영하는 것으로서 개별 국가나 시대적 배경 등으로부터 자유로울 수 없는 특성을 가졌기 때문이다.²⁵⁹⁾ 따라서 부패를 한 문장으로 정의하기 보다는 부패를 구성하는 개념요소들을 밝혀내고 이를 분류하는 것이 부패의 본질을 파악함에 있어서 보다 적절한 방법이 될 수 있는바, Heidenheimer의 공직 중심, 시장 중심 및 공익 중심 기준으로 부패에 대한 여러 학자들의 견해를 정리해 볼 수 있다.²⁶⁰⁾

먼저, ‘공직 중심’의 정의는 Bayley, D. H., McMullan, M. 및 Nye, J. S. 등

256) Johnston, M. (2012). Corruption control in the United States: law, values, and the political foundations of reform. *International Review of Administrative sciences* 78(2). 333.

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852312438782> (최종방문일 2019.4.15.).

257) Holmes, L. (2015). Corruption - A very Short Introduction. Oxford University Press. 2-4면에서도 Johnston, M.과 마찬가지로 부패를 정의하는 것에 논란이 있다는 점을 지적하면서 Transparency International(TI)에서 2012년까지는 부패를 “사적 이득을 위한 공직의 남용(the abuse of public office for private gain)”이라고 정의하였으나, 그 이후에는 부패에 대한 정의를 하지 않고 있고, 남용, 공직이나 사적 이득의 개념에 대한 판단이 시대적 상황에 따라 달라서 일의적으로 해석될 수 없다는 점을 언급하고 있다.

258) Holmes, L., 앞의 책(주 239), 2면.

259) 많은 문헌에서 부패라는 개념의 다의성을 지적하면서 사회적 배경 등에 따라 부패의 형태가 변하는 것을 지적하고 있다; “국가와 문화 등에 따라 부패라는 개념은 상대적인 것”(Klitgaard, R., 앞의 책(주 253), 3면)이라고 지적하거나 “사회적 관습과 행동기준 등에 따라 부패의 정도와 유형이 달라”(박순애, “공공 부문의 부패: 현황과 특성,” 김병섭·박순애 편집, 『한국사회의 부패 - 진단과 처방』(박영사, 2013), 5면에서 재인용)진다고 언급하거나, “부패 현상이 특정 국가·사회의 정치제도, 국민의 가치관 내지는 도덕성 및 사회적 경향을 반영하는 것이어서 통일적 개념 정의가 어렵다”(김택, 『공직윤리와 관료부패』(한국학술정보, 2010), 15면)라고 기술하고 있다.

260) 김해동·윤태범, 앞의 책(주 247), 24-26면; 전수일, 『관료부패론』(선학사, 1996), 15-22면; 유종해, “행정윤리와 부패”, 『사회과학논집』(연세대학교 사회과학연구소, 1992), 제23권, 68면 참조.

이 주장한 것으로서 법적·공공 의무 규범의 일탈이라는 측면에서 부패를 정의하고 있다. ‘시장 중심’의 정의는 Leff, N. H., Klevern, J. V., Tilman, R. 등 경제학자들에 의해서 주로 이루어졌는데 부패는 공무원이 자신의 지위를 개인의 이익을 위한 수단으로 이용할 때 발생한다고 보고 있다. 좀 더 넓은 개념으로서 ‘공익 중심’의 정의는 Friedrich, C., Rogow, A. R., Lasswell, H. D. 등이 대표하는데 공익 개념이 부패를 파악하는 척도로 작용한다고 하는데 공익 개념도 부패와 마찬가지로 명확하지 않다는 한계가 있다. 위와 같은 세 가지 정의 분류를 확장시켜 제도적 접근설, 권력관계적 접근방법, 기능주의적 시각, 후기 기능주의적 시각, 사회문화적 규범설 등으로 부패의 개념에 대한 학자들의 견해를 정리하는 시도가 이루어졌다.²⁶¹⁾

부패의 개념에 관한 이러한 견해들은 부패가 발생하는 국가적 배경이나 역사적 변천 과정을 이해하는데 도움을 주고 있지만, 현재 상황에서 발생하는 여러 종류의 부패를 범주화하고 관련 제도의 속성을 파악하여 개선방안을 도출하기 위한 이론적 배경을 제공하기에는 부족하다고 하겠다. 왜냐하면 Klitgaard의 주장처럼 사회적 관습과 행동기준 등에 따라 부패로 인정되는 범위와 유형이 달라지기 때문이다.²⁶²⁾

한편, 부패에 대한 정의는 개별 연구 목적에 따른 정의 설정이 이루어지는 이른바 조작적 정의가 시도될 수도 있다. 실증적 방법으로 부패를 측정하고자 하는 경우 측정 가능한 대상의 한계로 인해 어떤 개념요소를, 어떤 행위를 부

261) 김택, 앞의 책(주 259), 17-20면 및 김영종, 『부패학 - 원인과 대책』(송실대학교 출판부, 2001), 35-36면에 의하면, 제도적 접근설은 부패를 개발도상국이나 후진국의 제도적 취약성 등에 기인한 부산물로 보는 견해로서 Huntington, S. P. 등이 주장하였고, 권력관계적 접근방법은 부패를 관료들의 권력남용에서 비롯된다고 보는 견해로서 Scott, J. C. 등이 주장하였으며, 기능주의적 시각은 발전과정의 부산물로 부패를 보아 순기능과 역기능의 역할을 한다고 보는 입장으로 Nye, J. S. 가 대표적이고, 후기 기능주의적 시각은 부패는 후진국에만 나타나는 것이 아니라 모든 국가의 보편적 현상으로서 자기영속성을 갖는다고 보는 견해로 Werner, S. B. 등의 입장이며, Simpsons, E. 등이 주장한 사회·문화적 규범설은 부패를 사회 문화적 환경과 역사적 전통의 부산물로 보는 입장이다. 한편, 전수일(앞의 책(주 260), 26-38면)은 이러한 제도적 접근설 등을 소개하면서 부패의 개념 정립에 관한 이론으로서가 아니라 부패연구를 위한 다른 접근방법의 하나로 소개하고 있는데, 각 견해 모두 부패를 이해하기 위한 방법론적 의의를 가지고 있으므로 부패의 개념에 대한 연구로 함께 받아들여도 무리가 없을 것으로 본다.

262) 박순애, 앞의 논문(주 259), 5면.

패의 범주에 포함시켜 측정할 것인지를 결정해야 하기 때문이다. 예를 들면, 부패에 대한 인식조사를 수행하는 연구에서 행정부패를 “행정조직 내의 공식적인 법규를 위반한 공직자의 행위”로 규정한 다음, 그 의미를 측정할 수 있는 구체적 요소로 공직자가 윤리 관련 규정을 어느 정도 철저하게 준수하고 있는지, 공직자의 행위가 법규를 위반한 경우 어느 정도나 적발되고 있는지, 업무의 추진 과정에서 관행적으로 수수되고 있는 금품의 정도는 어느 정도인지에 대한 인식을 조사하는 방식²⁶³⁾이 이러한 경우에 해당하고, 부패에 관한 많은 사회과학 문헌에서 이러한 형식을 취하고 있다. 이러한 연구에서 부패라는 개념은 실증적 접근이 가능한 대상에 해당하여 그 존재 자체를 정확하게 의미하는 것으로 보기는 어렵다.

따라서 부패의 개념에 대한 정의는 보편타당한 하나의 정의를 끌어내는 것 보다는 연역적 및 귀납적 시각을 아우른 부패 관련한 사회적 체계에 대한 통합적 접근이 필요하다고 하겠다. “부패의 속성을 규명하여 알맞은 대책을 강구할 수 있도록 부패의 개념들을 적절하게 혼용하는 것이 바람직”하다는 견해²⁶⁴⁾나 “부패는 복합적인 정치·행정현상이기 때문에 통합적인 접근이 필요”하다는 지적²⁶⁵⁾ 등도 같은 논지이다.

먼저, 연역적 접근에 따라 지금까지 논의된 부패의 정의를 종합하여 주어-목적어-술어에 해당하는 트리플 구조로 이끌어내면, “부패행위자가²⁶⁶⁾ - 자신의 직위를²⁶⁷⁾ - 부정한 방법으로²⁶⁸⁾ 자신이나 타인의 사익의 획득을 위하

263) 목진휴·명승환·윤태범, “전자정부를 통한 행정부패 감소방안:정보통신기술(ICT)을 통한 레드 테이프의 제거방안을 중심으로”, 『정보화정책』(한국정보화진흥원, 2002), 제9권 제3호, 5-6면.

264) 유종해, 앞의 논문(주 260), 69면.

265) 김영중, 앞의 책(주 261), 38면.

266) 관료부패, 행정부패나 공무원부패를 그 대상으로 하는 행정학 문헌들에서 부패를 정의하는 경우 그 주체를 “법을 집행하는 관료들”{김택, 앞의 책(주 259), 20면}, “공직자”(전수일, 앞의 책(주 260), 24면; 김영중, 앞의 책(주 261), 383면) 등으로 기술하고 있다.

267) “자신의 직위”는 일반화한 개념으로서 공직자를 부패의 주체로 다루는 경우에는 공직이 그 대상이 되고 공직이 아닌 민간 영역인 경우에는 사적 직위나 개인적 영향력을 말하는 것으로 볼 수 있다.

268) 부정한 방법이라는 것은 불법행위에 해당하는 것은 물론이고 적법하지만 부당한 행위도 포함될 수 있는데, 법규남용이나 재량권 일탈 행위 등이 이에 해당한다. 공직자의 경우 공직에 부여된 권한 그 자체를 이용하는 경우와 더불어 공직에 있는 기회를 이용한다는 의미(예를 들면, 공직자의 신분에서 형성한 인맥을 동원하는 경우)도 포괄한다.

여²⁶⁹⁾ 이용하는 행위”라고 정리할 수 있다. 이러한 정리는 부패행위자 기준으로 최광의의 부패 개념에 해당하고, 공직 중심의 정의와 유사한 구조를 가진 것으로 볼 수 있다.

반면, 부패의 정의에 대하여 귀납적으로 접근하는 것은 부패행위로 지적되고 있는 행위를 모두 망라하여 개별 행위가 가지는 부패의 개념요소를 추출한 것을 토대로 부패를 정의하는 방식이다. 즉, 개별 부패행위에서 부패의 모듈(module)을 발견하는 형태인 것이다. 이는 연역적 부패 정의와 비교를 통해 부패에 대한 이해를 높일 수 있고, 향후 진행될 부패에 관한 지식의 구조화에 있어서 데이터베이스 역할을 하는 개별·구체적 데이터를 발견하고 정제한다는 의미를 갖는다.

Rose-Ackerman²⁷⁰⁾이 제시한 부패행위를 통하여 부패 개념에 대한 귀납적 접근이 가능하다. 구체적으로 부패의 범주로서, 뇌물(bribery), 강탈행위(extortion), 호의교환(exchange of favors), 연고주의(nepotism)²⁷¹⁾, 정실인사(cronyism), 사법형 사기(judicial fraud), 회계형 사기(accounting fraud), 선거형 사기(electoral fraud), 공직형 사기(public service fraud), 횡령(embezzlement), 부정축재(kleptocracy), 독직(influence peddling) 및 이해충돌(conflicts of interest)을 부패의 형태로 들고 있다. 또한, TI가 2009년 발간한 『The Anti-Corruption Plain Language Guide』에서 부패 관련 용어를 국가, 문화 및 언어를 떠나 보편적으로 정의하려는 시도를 하였는데, 이들 중 위 Rose-Ackerman의 문헌에 소개된 용어와 중복된 것을 제외하고 후견주의(Clientelism), 간소화 비용지불(Facilitation Payments), 돈세탁(Money Laundering), 회전문인사(Revolving Door), 국가포획(State Capture)을 부패행위 또는 부패와 관련된 행위로 설명하고 있다.²⁷²⁾ 위와 같이 나열된 부패 관련

269) 부패행위의 이유는 사익의 취득에 있다고 볼 수 있는데, 부패행위 주체 자신의 이익 취득뿐만 아니라 제3자의 이익을 추구하는 것도 이에 포함된다.

270) Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. J. (2016). Corruption and Government - Causes, Consequences, and Reform. 2nd Edition. New York: Cambridge University Press. 8-9.

271) 연고자후원행위(Patronage)와 유의어로 본다.

272) Transparency International. (2009). The Anti-Corruption Plain Language Guide. https://issuu.com/transparencyinternational/docs/ti_plain_language_guide?mode=window

행위들의 합집합이 부패를 의미하게 되는바, 부패라는 개념의 외연을 확인하고 그 구성요소를 파악할 수 있게 된다.

그렇다면, 부패라는 개념을 정의한다는 것의 의미는 연역적인 부패의 개념들을 기본으로 하고, 부패의 세부적 발현형태에 해당하는 다양한 행위나 하위 개념들을 귀납적으로 추출하여 상호비교함에 따라 그 본질을 파악하는 과정으로 수렴될 수 있다. 따라서 부패를 유형화하는 다양한 시도들도 부패의 개념을 파악하기 위한 일련의 과정에 포섭된다. 실제로 부패를 유형화한 시도들은 주로 행정학에서 이루어지고 있는데 권력형 부패, 관료부패, 정경유착형 부패 및 군·경 부패로 분류한 경우²⁷³⁾나 부패주체에 의한 분류로서 정권주체(정치)의 부패, 기관주체의 부패 및 권력부패와 관료부패로 구분하고, 부패수단에 의한 분류로서 정실형, 위협형, 거래형, 사기형으로 분류한 경우²⁷⁴⁾ 등을 들 수 있다. 그 밖에도 부패의 규모와 관련자의 지위를 기준으로 우발적(incidental) 부패,²⁷⁵⁾ 체계적(systematic) 부패²⁷⁶⁾ 및 체제적(systemic) 부패²⁷⁷⁾로 각 분류하

[w&backgroundColor=%23222222](#) (최종방문일 2019.6.2.).

273) 김택, 앞의 책(주 259), 51-56면 참조. 여러 학자들의 부패에 대한 분류를 알기 쉽게 기술한 문헌으로 Holmes, L.의 앞의 책(주 257)을 꼽을 수 있는데, 이 책(8-10면)에서는 부패의 유형을 5가지로 나누어, 첫째, Heidenheimer의 흑색, 백색 및 회색부패, 둘째, 역시 Heidenheimer의 공직 중심(public office-centred), 시장 중심(market-centred) 및 공익 중심(public interest-centred)의 각 부패에 대한 접근들, 셋째, 이른바 초식부패('grass-eating')와 육식부패('meat-eating')로서 강압식(extortive) 부패와 거래적(transactive) 부패라는 접근과 유사한 형태이고, 넷째, 수동적(passive) 형태와 능동적(active) 형태로서 전자는 뇌물을 주는 것, 후자는 뇌물을 받는 것, 다섯째, 하위층(petty or low-level) 부패와 고위층(grand or high-level) 부패로 각 유형화하고 있다.

274) 김해동·윤태범, 앞의 책(주 247), 165-177면 참조. 이와 같이 정실형, 위협형 등을 분류하는 것에 대하여는 부패현상의 실제 파악과 거리가 멀고 배임형, 절도형 등 수많은 다양한 분류도 가능하기 때문에 바람직하지 못하다고 지적하는 견해가 있다{김용세, “공직부패의 개념, 유형과 구조”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 1998), 제35권, 95면}. 한편, 공법 영역에서도 부패를 유형화한 시도들을 찾아볼 수 있는데, 김용세는 (95-100면 참조)에서 주체를 기준으로 정치, 행정, 기타 공직자의 부패를, 행위를 기준으로 편면적 부패와 대향적 부패를, 개입규모를 기준으로 개인, 조직, 체제 부패를, 기타로 공직부패유형을 각 분류하였고, 김용섭{“사회구조적 과제로서의 부정부패방지”, 『공법연구』(한국공법학회, 1996), 제24집 제3호, 205-209면}은 공직유형으로서 공직자 상호간의 부패, 공직자와 민간인의 부패, 권력형 부패와 공행정의 부패를, 민간유형으로서 공무수탁사인등의 부패, 순수 민간인의 부패, 이권취득(적극적) 부패와 피해최소화(소극적) 부패로 나누었다.

275) 급행료 등의 개인적 수준의 단순한 형태의 부패를 말한다('petty corruption'으로 표현됨).

276) 고위직 관료와 일부 기업간 큰 규모의 체계적이고 지속적인 뇌물 및 혜택의 교환행위를 말한다.

277) 전체 정부 차원에서 부패가 만연된 부정축재(kleptocracy)를 의미한다.

면서 대부분의 공공부패를 포함하는 영역이라고 설명하기도 한다.²⁷⁸⁾²⁷⁹⁾

이러한 부패의 유형화는 각기 다른 기준에 따라 분류된 부패의 유형에서 언급되는 부패의 다양한 형태를 확인함에 따라 추상화된 부패의 개념을 보다 구체화하는 역할을 한다. 부패의 유형화를 기준에 따라 정렬하면, 주체를 기준으로 관료부패, 정치부패, 기업부패, 언론부패 등 다양한 집단의 부패를 유형화할 수 있고, 정도를 기준으로 백색, 회색 및 흑색 부패나 소형 부패(petty corruption)²⁸⁰⁾과 대형 부패(grand corruption)의 분류 등을 들 수 있다. 내용을 기준으로 부패의 유형을 분류하면 뇌물, 독직, 정실인사 등 다양한 부패의 행태를 기준으로 나눌 수 있는데 주체에 의한 유형화와 비교할 때 내용에 따른 분류는 행위 기준의 분류에 해당하고, 앞서 귀납적 측면에서의 부패의 개념 정의 항목과 맞닿게 된다. 부패의 유형화는 부패의 다양한 양상을 설명하는데 유효하지만 그 목적은 부패 개념에 관한 연구와 함께 부패를 이해하기 위한 것이지 분류된 부패의 유형에 따라 다른 대책을 강구하기 위함은 아니라고 할 것인바,²⁸¹⁾ 개별적인 부패 발현 형태들에 대한 인식을 통해 부패의 개념을 구체화한다는 의미가 있다.

(2) 법령상 부패의 정의

부패라는 개념에 대한 법적 분석은 사회적 현상 또는 사회적 행위를 상식적 기반으로 일상언어를 수단으로 하여 사회과학의 측면에서 이해하고 분석하는 것과는 차이가 있다. 이하에서는 우리나라의 현행 법제도에서 부패를 어떻게

278) Evans, B. R. (2007). The cost of Corruption, *Discussion paper on corruption, development and the poor*. Tearfund. 6-8.

<http://auxbeacon.org/wp-content/uploads/2016/03/corruption23.pdf> (최종방문일 2019.4.15.).

279) 전수일, 앞의 책(주 260), 45-56면 참조.

280) 김해동·윤태범, 앞의 책(주 247), 169면에서는 petty corruption을 ‘송사리 부패’로 하였지만 grand corruption과 대비시켜 소형 부패라고 한다.

281) 영국이 발간한 UK Anti-Corruption Plan에서 부패의 분야에 대한 구분 없이 국민이 보편적으로 부패라고 여기는 것을 방지하려는 정부의 행동 자체에 중점을 두는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다[UK anti-corruption plan, 2014, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-plan>. 9. (최종방문일 2019. 3.4.)].

정의하고 있는지 살펴보고, 그 개념요소를 분석하여 부패의 개념을 정립하고자 한다.

먼저, 「부패방지권익위법」은 제2조제4호에서 “부패행위”가 무엇인지에 대한 정의를 규정하였는바, “가목. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 나목. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, 다목. 가 및 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위”라고 하였다. 이러한 ‘부패행위’ 개념의 구성요소를 분석하면, 행위의 결과로서 가목의 사익 도모(자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위), 나목의 공적 손해(공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위), 행위의 대상으로서 가목의 공직 관련성(공직자가 직무와 관련하여) 및 나목의 공공재산 관련성(공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서) 및 행위의 태양으로서 가목의 공직 남용(지위 또는 권한을 남용하거나), 가목 및 나목의 법령 위반(법령을(에) 위반하여) 항목으로 정리할 수 있다.

위 각 항목을 Heidenheimer의 고전적 부패의 개념이론에 비추어 보면, 가목은 공직 중심의 부패 개념에 가깝게 공직자의 권한남용 및 법령위반 행위를 포섭하였고, 나목은 시장 중심의 측면에서 공공기관에 재산상 손해를 가하는 것을 부패행위로 보았으며, 다목의 경우, 위 가 및 나목의 행위나 은폐를 강요하는 등의 행위를 부패행위로 포섭하여 관료제 하에서 부패가 조직적으로 퍼질 수 있다는 부패 성질을 고려하여 부패행위로 규정한 것으로 해석할 수 있다.

또한, 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」 제2조 제1호에서 ‘부패범죄’를 정의하고 있는 바, “불법 또는 부당한 방법으로 물질적·사회적 이익을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 도울 목적으로 범한 죄로서 별표에 규정된 죄”로서 별표에서 열거된 28개의 부패범죄 유형²⁸²⁾에 해당하는 것으

282) 1. 「형법」 중 다음 각 목의 죄

로 규정하고 있다.²⁸³⁾ 이와 같은 ‘부패범죄’는 불법성 또는 부당성을 요소

-
- 가. 제2편제7장 공무원의 직무에 관한 죄 중 제129조부터 제133조까지의 죄
나. 제2편제34장 신용, 업무와 경매에 관한 죄 중 제315조의 죄
다. 제2편제40장 횡령과 배임의 죄 중 제355조부터 제357조까지 및 제359조의 죄
2. 「형법」 외의 법률에서 규정한 공무원 의제에 따른 『형법』 제129조부터 제132조까지의 죄
 3. 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조 및 제3조의 죄
 4. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조 중 『형법』 제355조 및 제356조에 해당하는 죄 및 『특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률』 제5조부터 제9조까지의 죄
 5. 「국채상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법」 제3조제1항의 죄
 6. 「국민투표법」 제99조 및 제100조의 죄
 7. 「공직선거법」 제230조부터 제233조까지 및 제235조의 죄
 8. 「정치자금법」 제45조의 죄
 9. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제86조의 죄
 10. 「변호사법」 제33조 및 제109조부터 제111조까지의 죄
 11. 「선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률」 제93조 및 제94조의 죄
 12. 「상법」 제630조, 제631조 및 제634조의2의 죄
 13. 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제19조의 죄
 14. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제645조, 제646조, 제655조 및 제656조의 죄
 15. 「경륜·경정법」 제29조부터 제31조까지의 죄
 16. 「한국마사회법」 제51조제1호부터 제3호까지의 죄
 17. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항 및 제66조제1항제9호의 죄
 18. 「건설산업기본법」 제38조의2, 제95조 및 제95조의2의 죄
 19. 「고등교육법」 제64조제2항제2호의 죄
 20. 「공인회계사법」 제22조제3항 및 제53조제1항의 죄
 21. 「국민체육진흥법」 제47조제1호 및 제48조제1호·제2호의 죄
 22. 「근로기준법」 제9조 및 제107조의 죄
 23. 「금융지주회사법」 제48조의3제1항 및 제70조제2항제2호의 죄
 24. 「보험업법」 제201조 및 제203조의 죄
 25. 「선주상호보험조합법」 제59조 및 제60조의 죄
 26. 「신용협동조합법」 제30조의2 및 제99조제2항제3호의 죄
 27. 「유류오염손해배상 보장법」 제58조 및 제59조의 죄
 28. 삭제 <2016.12.20>
 29. 「전통소싸움경기에 관한 법률」 제25조 및 제27조의 죄
- 283) 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」 제2조제2호에서 부패재산의 개념을 정의하고 있다.
“부패재산이란 범죄수익 및 범죄수익에서 유래한 재산을 말한다.
가. “범죄수익”이란 부패범죄의 범죄행위에 의하여 생긴 재산 또는 그 범죄행위의 보수로서 얻은 재산을 말한다.
나. “범죄수익에서 유래한 재산”이란 범죄수익의 과실(果實)로서 얻은 재산, 범죄수익의 대가로서

로 하고, 자신이나 제3자의 이익 취득을 결과로 구성하였으며, 죄형법정주의원칙에 따라 구체적인 해당 범죄를 열거하였는바, 「부패방지법」 제2조제4호의 ‘부패행위’의 개념정의와 마찬가지로 이익 취득이라는 시장경제적 요소가 명시되었다.

한편, ‘부패’라는 개념을 명시하지 아니하였으나 「공익신고자 보호법」 제2조제1호에서는 ‘공익침해행위’를 정의하고 있다. 공익침해행위란 “국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 법률의 별칙에 해당하거나 인허가의 취소처분 등 일정한 행정처분의 대상이 되는 행위”라고 규정한다. 이와 같은 ‘공익침해행위’ 개념은 ‘부패’를 명시하지 아니하였으나 국민 건강, 안전 등 공익을 침해하는 행위를 대상으로 법적 규율을 한 것으로서 Heidenheimer의 부패개념 중 공익 중심의 부패개념에 해당하는 것으로 해석된다.

또한, 「청탁금지법」은 제5조에서 ‘부정청탁’을 금지하면서 동조제1항제1호 내지 제15호로 부정청탁에 해당하는 행위를 열거하여 부정청탁의 법적 개념의 범주를 확정하였고, 제8조에서 금지되는 금품등의 수수 행태와 금액을 명시하였다. 그런데 「공직자윤리법」 제2조의2는 이해충돌방지의무를 제목으로 하여 제3항에서 “공직자는 공직을 이용하여 사적 이익을 추구하거나 개인이나 기관·단체에 부정한 특혜를 주어서는 아니 되며, 재직 중 취득한 정보를 부당하게 사적으로 이용하거나 타인으로 하여금 부당하게 사용하게 하여서는 아니 된다”는 의무를 부여하고 있지만 나머지 제1, 2, 4항에서 공정한 직무수행에 대한 추상적 의무만을 규정하고 있는바, 이해충돌에 대한 법적 개념을 정의하거나 구체적 의무규정을 둔 것은 아니라고 해석된다. 한편, 앞서 부패 이론에서 부패 개념을 정리하면서 유사 개념으로 반부패, 청렴, 윤리를 추출하였는데 부패방지 법제도로 분류되는 나머지 법들 중에서 위와 같은 부패인접 개념에 대한 정의 규정은 없는 것으로 확인된다.

위와 같이 부패 관련 법적 개념을 정리한 것에 의하면, 우리나라는 ‘부패

얻은 재산 및 이들 재산의 대가로서 얻은 재산, 그 밖에 범죄수익의 보유 또는 처분에 의하여 얻은 재산을 말한다.”

행위’, ‘부패범죄’ 및 ‘공익침해행위’에 대한 정의규정을 두어 부패에 해당하여 법적으로 금지되는 행위를 표현하고 있다. 이와 함께, ‘부정청탁행위’와 ‘금품수수행위’도 부패의 범주로 두어 금지하고 있다. 이는 우리나라가 부패에 대한 일반적 정의를 내린 후 부패행위나 부패범죄 등 개별적 규제의 목적에 대응하는 구체적 개념요소를 추가하는 형태의 연역적 구조를 취하지 않고 있다는 것을 의미한다. 또한, 부패 이론에서 가장 넓은 의미의 부패에 해당하는 공익 중심의 부패개념을 규정된 「공익신고자 보호법」 제2조제1호의 ‘공익침해행위’ 정의규정에서 부패라는 개념을 쓰지 않고 공익침해라는 별도의 법적 개념으로 포섭한 점도 부패의 법적 개념 규정에 있어서의 체계 부정확성을 드러내고 있다.

요컨대, 우리나라는 부패라는 중요한 사회적 현상에 대한 통일된 법적 개념을 정의하지 않고 규율하고자 하는 대상을 각각 정의하는 방식을 취하고 있는 것으로 볼 수 있다.

3. 부패의 원인과 대책

부패를 초래한 원인²⁸⁴⁾에 대해서는 앞서 부패의 개념이나 유형에 대한 논의와 마찬가지로 다양한 진단이 이루어지고 있다. 부패의 원인은 크게 정치적 요인, 제도적 요인 및 사회문화적 요인으로 분류되는 것으로 보인다. 김해동²⁸⁵⁾은 정치체제가 불안하여 사회적 합의가 도출되기 어려운 경우를 정치·

284) 부패의 원인에 대한 연구와 관련하여, 부패의 원인과 부패 결과 사이의 인과관계를 확인한 경험적 연구가 있다고 볼 수 없기 때문에 부패의 ‘원인’이 아닌 부패의 소지(opportunities for corruption)라고 보아야 한다는 주장이 있는데{전수일, 앞의 책(주 260), 58면}, 타당한 지적이라고 본다.

285) 김해동·윤태범, 앞의 책(주 230), 41-72면 참조; 전수일도 이와 유사하게 부패의 소지를 정치적 차원, 행정적 차원 및 사회문화적 차원으로 구분하였고{전수일, 앞의 책(주 260), 58-69면 참조}, 김택은 제도적·구조적 측면, 행정문화적 측면 및 윤리·도덕적 측면으로 각 구분하여{김택, 앞의 책(주 259), 26-51면 참조} 비슷한 태도를 취하고 있는데, 정리하자면, 정치행정적 요인이라는 것은 역사적 성격을 갖는 것으로서 국가의 정치체제가 안정되지 못하여 국민의 다양한 요구를 충족시키지 못할 때 법규나 제도를 통한 해결이 아닌 사적 유대나 뇌물 등을 통하여 문제를 해결하게 되는 현상을 설명하는 것이다. 제도적·구조적 요인은 현실과 괴리된 복잡한 법규나 제도(red tape 등), 관료제의 폐해 및 직업공무원제도의 취약성 등을 구체적 원인으로 들고 있고, 사회문화적 요인은 의리를 중시하거나 공사구분이 불분명한 의식, 권위주의

행정 체제적 요인으로, 부패를 통제하는 제도가 미비하거나 구조적으로 정부의 기능이 정상적으로 작동되지 않는 경우 등을 제도적·구조적 요인으로, 공과 사의 구분이 불분명하거나 의리나 정에 강한 사회적 분위기 등을 사회적·문화적 요인으로 각 설명하고 있다. 이러한 기본적인 분류에 더하여 윤리·도덕적 원인으로서 도덕적 가치관이나 사명감 결여, 개인적 일탈 등을 문제 삼거나²⁸⁶⁾ 공무원의 낮은 보수나 신분의 불안정 등이 조직적 원인에 해당하는 것으로 보는 견해²⁸⁷⁾도 함께 논의된다.

또한, 김영중²⁸⁸⁾은 부패에 대한 통합적 시각을 바탕으로 부패의 원인 또한 복합적이고 다양한 변수를 가지고 있다는 전제에서 부패의 원인분석모형을 소개하고 있는데, 부패를 발전의 불가피한 부산물로 보는 기능주의적 시각, 구조적 측면에서 공직자의 권위주의적 복종관계나 공직을 사유한다는 의식, 미분화된 권력문화의 역기능으로 인한 권력남용, 행정통제장치의 미비와 결함, 정치문화가 미비한 점, 시민문화가 성숙하지 못하여 행정부패환경이 조성된다는 점 및 정경유착을 각 원인으로 지적하고 있다.

한편, 경제학이나 행정학 등 다양한 분야에서 부패와 그 원인을 설명하기 위한 이론적 도구로 대리인 이론, 지대 추구 이론, 레드테이프 등을 연구하여 왔다. 위 각 이론들은 부패의 본질을 이해하는 이론적 토대를 제공하기 때문에 부패 관련 지식으로 구조화할 가치가 있다.

첫째, 대리인 이론²⁸⁹⁾은 원래 경제학에서 조직 내부나 외부에서 발생하는 문제해결을 위한 동기유인(incentives)을 어떻게 만들어야 하는지에 관한 이론이다. 조직경제학의 McMillan이나 Moe가 대표적 학자로 거론되고 있고, 이를 부패에 접목한 연구로서는 Rose-Ackerman, Klitgaard나 Jain의 연구가 꼽히고

등을 지적하는 것으로 볼 수 있다.

286) 김택, 앞의 책(주 259), 45-49면 참조. 유종해, 앞의 논문(주 260), 76면에서는 이를 개인적 요인으로 구분하였다.

287) 유종해, 앞의 논문(주 260), 72-76면 참조. 한편, 조직적 요인으로 언급한 요소들에 대하여 김해동은 앞의 책(주 247)에서 제도적·구조적 요인으로 포섭하고 있다.

288) 김영중, 앞의 책(주 261), 39-44면 참조.

289) 우리나라에서는 대부분 '대리인 이론'으로 표현하고 있고, 외국의 문헌에서는 'the principal-agent-client model'(Klitgaard)나 'principal-agent problem'(Rose-Ackerman) 등으로 기재하고 있다.

있다. 이 이론은 주인 또는 위탁자(principal)로부터 위탁을 받은 대리인이 위탁의 취지에 맞지 않는 행동을 하는 경우 왜 그렇게 행동하게 되는지, 이러한 행동을 막을 수 있는 방법은 무엇이 있는지를 설명하는 이론이라고 볼 수 있다.

즉, 위탁자는 자신이 모두 수행할 수 없는 업무를 대리인에게 맡기게 되는데, 대리인의 임무가 불확실성(Uncertainty)을 전제하고 있기 때문에 위탁자가 대리인의 행동을 정확하게 통제할 수 없어 최선의 정책보다는 차선을 선택함에 따라 효율성 상실이 불가피하고, 위탁자와 대리인의 이해관계가 일치하지 않으며 위탁자가 대리인의 행동을 모두 관찰하여 파악할 수 없다는 문제를 가지고 있기 때문에 대리인문제가 발생한다고 보고 있다.²⁹⁰⁾

Rose-Ackerman은 이를 모든 유형의 경제적·정치적 부패의 뿌리로 지적하고, 대리인이 위탁받은 권한을 남용하면 위탁자가 정한 위탁의 목표가 뒤엎어진다고 하면서, 그러한 경우 부패한 관료가 자신의 권한에 맞는 행동을 하지 않거나 외부적으로 적절한 행위의 외관을 갖추더라도 일종의 대가관계에 있는 이익을 파는 행위를 하는 등의 해악이 발생한다고 설명한다.²⁹¹⁾

한편, Klitgaard는 부패에 대한 유명한 도식²⁹²⁾을 남겼는데 대리인이 독점권으로 고객을 지배하고 광범위한 재량을 가지면서 위탁자에 대한 책임이 약하면 부패가 발생한다고 정리하고 있다. 대리인은 부패하지 않음에 따른 도덕적 만족감 및 자신의 월급과 부패로 인한 뇌물을 받고 도덕적 비용을 지출하며 적발될 경우 벌금이나 실직 등의 위험성을 감수하는 것을 상호 비교하여 부패를 선택하는 경우 위탁자에게 부정적 외부효과(negative externalities)가 발생한다고 한다. 그러나 위탁자는 대리인과 비교할 때 정보 불균형(asymmetry of information) 관계에 있기 때문에 대리인 행동의 결과가 자신을 위한 것인지 알 수 없고 신뢰할 수도 없다는 문제가 나타나게 된다.²⁹³⁾ 따라서 정보의 불

290) 윤성식, “경제대리인이론과 조직의 효율성”, 『한국행정학보』(한국행정학회, 1993), 제27권 제2호, 460-461면.

291) Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. J. 앞의 책(주 270), 9면.

292) Corruption(부패) = Monopoly(독점) + Discretion(재량) - Accountability(Klitgaard, R. 앞의 책(주 253), 75면).

293) Klitgaard, R. 앞의 책(주 253), 69면.

균형은 대리인의 도덕적 해이(Moral hazard)와 역선택(Adverse Selection)이라는 문제를 야기하게 된다.

대리인 이론으로 우리나라 부패를 파악한 연구²⁹⁴⁾에서 그 구체적 문제의 양상을 확인할 수 있는데, 국민은 정치나 정책에 대한 정확한 정보가 없기 때문에 대리인을 선택하고 관찰·통제함에 있어 한계가 발생하여 대리인이 도덕적 해이를 자행할 가능성이 크고, 특히 정치인들의 경우 효율적인 정책이나 위탁자인 국민의 의사를 반영하는 정책보다 재선 가능성, 중앙당의 영향력이나 특정 이익집단의 압력 등에 따라 활동할 위험성이 높아지며, 정치인과 계층적 위탁관계에 있는 하부의 관료조직에 대하여 통제를 할 정보나 능력이 부족하여 하급 대리인들의 부패 가능성을 높이게 된다. 또한, 우리 사회의 경우 교육, 종교, 법조나 언론 등 사회 전반에 걸쳐서 도덕적 해이가 만연된 상태로 볼 수 있고, 이러한 전반적 사회문제가 폐쇄적인 사회구조 내에서 위탁인과 대리인 사이의 정보 불균형에 의한 불확실성에 기인한 것이라는 대리인 이론에 따라 설명될 수 있다고 한다.

둘째, 지대 추구 이론이 있는데, 지대 추구라는 개념은 경제학에서 쓰이는 용어로서 “기존의 부에서 자신의 몫을 늘리는 방법을 찾으면서도 새로운 부를 창출하지 않는 활동”²⁹⁵⁾²⁹⁶⁾으로 이해되고 있다. 대표적인 학자로 Tullock(1967)이나 Hillman과 Samet(1987) 등이 거론되고 있다. 지대 추구 이론에서는 공공 의사결정의 영역에서 일어나는 다양한 형태의 특혜 추구행위들이 고려되는데, 그 예로 경쟁적 로비나 부패 등이 있다.

부패를 특수한 유형의 지대 추구 행위로 보는 입장이 널리 인정받았다 (Cartier-Bresson, Rose-Ackerman 등).²⁹⁷⁾ 민간 당사자들이 특혜를 위한 경쟁

294) 오필환, “대리인 이론의 적용을 통한 반부패정책연구”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2005), 제10권 제2호, 51-54면.

295) 위키백과 검색.

https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A7%80%EB%8C%80_%EC%B6%94%EA%B5%AC (최종 방문일 2017.12.29.).

296) Jain, A. K. (1998)도 지대 추구 행위는 복지를 증가시키지 않는 것으로 설명하고 있다. Models of Corruption. In E. Jain, A. K. (Eds.), *Economics of Corruption*. (p. 21). New York: Springer US. 참조.

297) Klitgaard(앞의 책(주 253), 41면)도 부패의 폐해를 설명하면서 공무원과 시민이 독점 지대를 얻기 위해 주로 뇌물을 제공하게 되는 “rent-seeking society”에서 이른바 급행료 등으로

에서 자신들의 이익을 추구하기 위해 선택할 수 있는 특수한 수단의 한 가지 형태를 부패로 보는 입장에 의할 때, 부패도 다른 방식의 지대 추구하고 같이 시장의 보이지 않는 손을 피하여 정책을 자기 자신에게 유리하도록 영향력을 행사하는 하나의 방법으로 이해되고 있다.²⁹⁸⁾ 그런데 부패와 지대 추구는 전자가 보통 불법행위로 여겨지는 반면 후자는 법에서 일반적으로 허용되는 것이라는 점에서 가장 큰 차이를 보인다.²⁹⁹⁾ 그러나 부패를 관료나 정치인 등에 의한 특혜조치를 받기 위하여 경쟁하는 특별한 수단으로 이해하는 경우 부패와 지대 추구는 이른바 영향력 추구 행위(influence-seeking activities)의 예로서 수렴된다.³⁰⁰⁾

결국, 부패와 지대 추구는 어떤 목적을 위한 영향력 추구 행위에 해당하지만, 부패는 그 행위로 관료 등이 이득을 취하는데(대표적으로 뇌물) 비용소모 없이 수입이 이전하는 형태를 갖는 반면, 지대 추구는 관료의 이득이 없어 수입의 이전이 없고 생산요소의 비생산적인 사용이 이루어지는 것을 개념 요소로 가지고 있는 것으로 정리된다.

한편, 지대 추구 이론에 의할 때 로비와 부패는 구별된다. 부패와 로비는 정책 결정자에게 영향을 미치는 방법에서 차이점이 드러나는데, 정치인이나 공무원에게 돈을 주는 것은 명백한 부패인 반면, 정치운동, 변호사나 홍보대행사를 끌어들이거나 광고 등의 형태로 정책 결정자들에게 영향을 주는 것은 로비에 해당한다. 로비는 개방적이고 분명하고 투명한 참여 규칙을 제공한다는 점에서 정치적 경쟁에 뛰어들 가능성이 있는 신규사업자들로 하여금 입찰 과정에 끼어들지 못하게 하는 편협한(parochial) 형태를 취하는 부패와 다르다고 이해된다.³⁰¹⁾ 즉, 로비에 비하여 부패는 더 독점적인 형태의 지대 추구로 볼 수 있고 특혜를 차지하기 위한 경쟁이 소수의 내부자에 제한되고 지대 추구

동기를 왜곡하여 비효율을 발생시켜 부패가 시스템화될 수 있다는 문제를 지적하고 있다.
 298) Lambsdorff, J. G., 심양섭 역, 『부패와 개혁의 제도주의 경제학』(고려대학교 출판문화원, 2017), 159-165면.
 299) Jain, A. K. 앞의 논문(주 296), 19면.
 300) Aidt, T. S. (2016). Rent seeking and the economics of corruption. *Constitutional Political Economy*. 27(2). 145-146.
<https://link.springer.com/article/10.1007/s10602-016-9215-9> (최종방문일 2019.4.15.).
 301) Lambsdorff, J. G., 심양섭 역, 앞의 책(주 298), 167면.

비용을 지출한 자에게 바로 혜택이 돌아갈 때 부패라고 할 수 있으며, 넓은 이익의 결집을 방해하기 때문에 대규모 지대 추구 비용이 수반되고 공공정책 결정자들이 시장을 왜곡시킬 더 큰 유인을 주어 복지에 나쁜 영향을 미치게 된다고 설명된다.³⁰²⁾

셋째, 레드테이프는 행정학에서 관료제의 역기능을 지적할 때 주로 등장하는 개념으로서 ‘번문옥례(繁文縟禮)’로 번역되어 번거롭게 형식만 차려서 까다롭게 만든 예문으로 이해되고 있다.³⁰³⁾ 레드테이프라는 어원 자체는 영국의 회에서 법안을 붉은 띠로 묶었던 관행에서 나왔다고 한다.³⁰⁴⁾ 레드테이프에 관한 연구는 그 역사가 그리 길지 않다고 알려지고 있는데 대표적인 문헌으로 1977년 Herbert Kaufman의 『Red Tape, Its Origins, Uses, and Abuses』가 꼽히고 있다. 레드테이프의 개념에 관하여는 Bozeman의 정의가 가장 많이 소개되고 있는데, “조직에 대해 아무런 본연의 기능적인 효율성을 가져다주지 않으면서도 조직이 준수하지 않으면 안 되는 법규정과 절차”로 정의되고 있다.³⁰⁵⁾ 레드테이프 개념을 구성하는 두 가지 특성을 복잡한 규정 및 절차라는 구조적 제약 및 업무처리의 지연이라고 정리하기도 한다.³⁰⁶⁾

이와 같이 레드테이프가 개념필수적으로 부정적 측면을 가지고 있는 것으로 정의되고 있으나, 본래의 레드테이프는 긍정적 측면도 가지고 있다. 규칙의 성격에 따라 규칙발생적 레드테이프(rule-inception redtape)와 규칙진화적 레드테이프(rule-evolved redtape)로 나누어 전자는 규칙 자체가 제정 시부터 역기능적 또는 비효율적 속성을 지님으로써 생성된 레드테이프이고, 후자는 제정 당시에는 기능적이었던 규정이 역기능적으로 변질된 레드테이프라고 분류하는

302) Lambsdorff, J. G., 심양섭 역, 앞의 책(주 298), 187-188면.

303) 김흥주·이은국·이강래, “레드테이프, 재량권 및 그 상호작용이 부패에 미치는 영향 -중앙행정 부처를 중심으로-”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2012), 제17권 제4호, 109면.

304) 목진휴·명승환·윤태범, 앞의 논문(주 263), 7면.

305) Bozeman, B. (1993). A Theory of Government Red Tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(3), 283. : 목진휴·명승환·윤태범, 앞의 논문(주 263), 7면; 최영훈, “정보기술, 레드테이프 그리고 부패의 관계성 : 업무분야를 중심으로 한 탐색적 고찰”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2003), 제8권 제1호, 150면; 김흥주·이은국·이강래, 앞의 논문(주 303), 110면 등 참조.

306) 박흥식, “레드테이프: 세 가지 전통적 가설의 테스트”, 『한국공공관리학회』(한국공공관리학회, 1991), 제5권 제2호, 105-106면.

경우가³⁰⁷⁾ 이에 해당한다.

레드테이프와 부패는 종속적 관계로 볼 수는 없다. 레드테이프가 개념적으로 준수해야 하는 법규정과 절차라는 성격을 가지기 때문에 그 자체가 바로 부패현상의 범주에 포함되지는 아니한다.³⁰⁸⁾ 그러나 레드테이프가 행정부패를 일으키는 직접적인 원인 중 하나라는 인식이 보편적인 것으로 보인다.³⁰⁹⁾ 공무원의 재량권은 레드테이프와 행정부패의 공통적 속성으로서 행정과정이나 처리시간에 대한 공무원의 재량권을 억제하는 방법으로서 법제의 정비와 합리화, 행정업무의 명확화, 문서의 단순화, 처리기간의 제한 및 과정의 공개 등을 통하여 공무원의 부당한 재량권을 억제하는 동시에 레드테이프와 행정부패를 억제할 수 있는 방안으로 작용하게 된다.³¹⁰⁾

부패의 원인에 대한 위와 같은 이론들에 의하면 부패의 원인을 파악하는 것에도 다양한 시각과 변수가 존재한다. 먼저, 보편적인 부패의 원인 또는 소지(opportunity)로 이해되는 것에는 개발도상국이나 독재국가 등에서 발견되는 정치의 불안정 등 정치적 원인, 대리인이론, 지대추구이론이나 레드테이프 등의 이론으로 설명되는 관료제, 직업공무원제의 결함 및 행정법규나 제도의 복잡성과 결함 등 제도적 원인, 국가 구성원들 사이에 퍼져있는 의리의식이나 개인의 윤리·도덕적 흠결 등 사회문화적 원인으로 나누어 볼 수 있다. 그 외에 일정 국가의 시대적 배경에 기인하거나 토착화된 문화에서 비롯되는 경우, 공무원 보수의 비현실화로 사적 이익을 추구하거나 공무원 신분이 불안정한 경우, 권위적인 군사문화의 영향이나 개인의 실패 시 제도적 여건이나 사회안전망이 불완전하여 불안이 팽배한 경우 등이 개별 부패 원인요소로 정리된다.

307) Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, NY: Prentice-Hall.; 최영훈, 앞의 논문(주 305), 151면에서 재인용.

308) 캐나다에서는 2011년에 “the Red Tape Reduction Commission”을 설치하여 “Red Tape Reduction Action Plan”을 실시하고 있는데, 사업에 있어서 규제로 인한 부담을 덜고 행정서비스와 예측가능성을 향상시켜 전체적인 생산성을 높이는 것을 목표로 하는 것으로서 부패방지과 다른 차원에서 레드테이프를 접근하고 있다.

<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/red-tape-reduction-action-plan.html> (최종방문일 2018.1.10.).

309) 최영훈, 앞의 논문(주 305), 156-157면; 김흥주·이은국·이강래, 앞의 논문(주 303), 112면.

310) 목진휴·명승환·윤태범, 앞의 논문(주 263), 9면.

위와 같은 부패의 원인 분석은 각 원인에 맞는 대책을 찾는 것으로 연결된다. 먼저, 정치적 원인에 의한 부패에 관한 대응방안을 살펴본다. 정치체제의 불안정으로 정권의 유지에 막대한 비용이 소요되거나 민주주의를 표방하여 선거제도를 실시하더라도 정당 운영이나 선거가 투명하게 진행되지 아니하는 경우 불법적인 자금을 필요로 하게 되어 부패가 생겨난다. 따라서 정당의 운영에 있어서 자금조달 과정을 투명하게 할 필요가 있고 선거가 자유롭고 공정하게 치러지기 위한 감시체계가 잘 정비되어야 하며 시민의 감시도 보장되어야 한다.

그리고 행정제도 등을 원인으로 하는 제도적 부패의 경우 부패의 발생을 예방하는 조치가 무엇보다도 필요하다. 형법은 너무 둔감해서 행정서비스의 부패를 다룰 수 없다는 지적³¹¹⁾에 따르면, 형법은 최소기준만 규정하고 예방보다는 처벌을 강조하며 입증책임이 정부에 있기 때문에 부적절하고, 부패를 최소화할 수 있는 규칙체계를 정부 내 모든 단계의 관리자가 역할을 할 수 있도록 고안해야 한다고 주장한다.³¹²⁾ 또한, 앞서 살펴 본 레드테이프와 같이 복잡하고 행정청의 재량권이 포괄적으로 인정되는 법제도를 개선하는 것이 제도적 부패에 대한 직접적 해결책이라고 하겠다.

또한, 사회문화적 원인에 의한 부패의 경우에는 사회 전반에 퍼져있는 인식을 교육을 통해 개선하는 것이 필요하고, 부차적으로 권력의 집중을 해소하여 일반 시민이 권력기관을 유효하게 견제할 수 있도록 하고, 비판과 토론이 활성화된 사회분위기를 조성하는 것이 필요하다.

311) Pope, J., 김찬곤 역, 『행정의 투명성과 책임성을 높이는 개혁방안 반부패 시스템』(사람생각, 2000), 105면.

312) Pope, J. 앞의 책(주 311), 114면에서도 처벌 위주가 아닌 시스템의 개혁이 필요하다고 다음과 같이 주장하고 있다; “어떤 이들은 법을 집행하는 것만이 모든 것이고, 위기는 대규모의 부패가 아니라 적발하는 법집행 노력이 부족하기 때문이라고 주장한다. 만약 그것이 단지 법과 처벌의 문제라면, 부패문제는 오래 전에 해결되었을 것이다. 심지어 최악의 부패 수준을 가진 나라들도 공공 부문의 부패를 금지하는 법들을 가지고 있지만 이러한 법들은 결코 집행이 되지 않았고 책임성의 체계는 무시되었다. 또한 이러한 나라들의 대부분은 좋은 의도를 구현하는 지도자 행동강령이 있으나 실제로는 완전히 겹질뿐인 강령이다. 부패척결은 단순히 법을 만드는 문제가 아니다. 그것은 시스템이 작동하게 만들고 사람들이 행동하는 방식을 변화시키는 문제이다.” 그런데, 이 주장 자체에서도 부패금지법들의 집행에 문제가 있었음을 인정하고 있는 바, 관련 법 집행이 제대로 이루어져 적정한 처벌이 있었다면 부패척결까지는 아니더라도 부패 문제가 상당히 감소되었으리라라는 점은 간과할 수 없는 부분이라고 하겠다.

이와 같이 부패 원인에 따른 대책들은 개별 부패 요소와 부패 사이에 구체적인 인과관계가 경험적으로 증명되지 않는다고 하더라도, 특정 부패의 발현형태에 있어서 다른 부패 요소들과 비교할 때 상대적으로 영향을 크게 미쳤다고 판단할 개연성이 있는 개별 부패 요소들을 선별하여 특정 부패에 맞는 진단과 관리가 가능하다는 측면에서 이론적 가치가 있다고 할 것이다.

한편, 우리나라의 부패 법제도를 이해하기 위해서는 위와 같은 부패 전반에 걸친 이해를 넘어서 우리나라 특유의 부패 원인과 해결책의 강구가 필요한 것인바, 우리나라 부패의 고질적 원인으로 지적되고 있는 정경유착, 유교적 권위주의나 연고주의 등에 대한 분석 및 이에 맞는 처방을 함을 바꾸어 살펴보기로 한다.

4. 우리나라 부패의 특성

우리나라에서 부패로 지적되고 있는 다양한 현상들에 대한 분석은 해결방안 도출의 직접적 연결고리가 되고, 우리나라 부패 관련 법제도를 비판적으로 검토할 수 있는 토대가 된다. 종래 우리나라의 부패에 관한 연구들은 우리의 역사적 배경에 중점을 두고 있다. 그것은 한국사회의 부정부패가 일시적이고 우연적으로 발생한 것이 아니라 역사적이고 구조적인 양상을 띠고 점차 심화되어 왔다는 인식에 기초한다.³¹³⁾ 구체적인 연구의 방향으로는 식민지 역사 이전의 유교사상 등 기타 사회적 관습 등의 영향을 받아 발현된 부패를 파악하거나, 식민역사, 미군정, 군사정권을 거친 우리나라 근현대사에서 나타난 구조적 부패의 흐름을 수서사건 등 특정 부패 사건들을 중심으로 살펴보거나, 부패에 관한 관련자들의 인식조사 등 경험적 연구를 토대로 우리의 부패 실태를 파악하는 등의 모습을 보인다. 이하에서는 부패의 보편적 원인을 정치적, 제도적 및 사회문화적 요인으로 분류한 기준에 따라 우리나라에 특유한 부패의 성격과 원인, 발현형태 등을 나누어 살펴보기로 한다.

313) 이서행, “한국사회의 부정부패”, 고영복 편집, 『현대사회문제』(사회문화연구소, 1993), 498면.

(1) 정치적 부패 분야

우리나라의 경우 정경유착이라는 특수한 요인에 의한 부패의 발현을 살펴보는 것이 부패 실태 분석에 있어 가장 중요한 의미를 갖는다. 정경유착에 의한 부패는 정치권력과 우리나라에 특수한 재벌이라는 대기업간의 부패로서 우리나라 경제구조와 정치생태계의 성립과 전개에 핵심적 원인으로 작용함에 따라 다른 주체들인 관료집단이나 일반국민들의 부패에 광범위한 영향을 끼친 근원적이고 구조적인 부패에 해당하는 것으로 파악되고 있다.³¹⁴⁾ 정경유착이 우리나라 부패에 미치는 영향의 중대성에 걸맞게 우리나라 역대 정부의 특성에 따른 정경유착 형태의 변화를 분석하거나 개별 부패사건들을 중점으로 그 원인 세력과 결과를 파악하는 등 이에 대한 선행 연구들이 축적되어 있다.³¹⁵⁾

정치권력에 따른 정경유착의 발생 및 변천은 우리나라 역대 정권을 기준으로 살펴보는 것이 적절하다. 먼저, 1950년대 이승만 정부에 있어서 귀속재산의 특혜적 불하, 조세금융의 특혜 지원이나 외국 원조자금과 물자의 특혜 배정 등을 통하여³¹⁶⁾ 정권에 친화적인 재벌기업들을 육성하였고, 그 기업들은 반대급부로 정치자금을 상납하였다. 정치권은 이러한 자금력을 바탕으로 금품살포, 흑색선전 등 공작정치를 하였고 결국 3·15 부정선거라는 대형 선거부패를 야기하게 되었다. 이후 박정희 정권이 1960년대 초부터 경제개발5개년 계획을 실시하여 소수의 기업에 특혜를 몰아주면서 정경유착이 본격화되었고 재벌의 육성기에 접어들었다. 당시 정부는 외자도입, 특혜금융, 중화학공업 육성, 해외 건설 수출 등을 통하여 재벌을 육성하였고 그 대가로 대규모 정부발주 사업에서 일정비율을 정치자금으로 받았고 외국 차관 도입 시에도 일부를 정치자금으로 상납 받았다.³¹⁷⁾

314) 이윤호, “‘검은 돈’을 낳는 경제부패 그 구조와 대책”, 김창국 편집, 『부정부패의 사회학: ‘문민5년 반부패정책’ 평가보고서』(나남출판, 1997), 252면.

315) 김해동·윤태범, 앞의 책(주 247), 115-154면 참조; 김택, 앞의 책(주 259), 61-67면 참조; 장상환, “정경유착과 한국자본주의”, 경상대학교 사회과학연구소 편집, 『한국의 부패와 반부패 정책』(한울 아카데미, 2000), 103-139면 참조; 이윤호, 앞의 보고서(주 314), 249-277면 참조.

316) 장상환, 앞의 논문(주 315), 103면.

317) 장상환, 앞의 논문(주 315), 112면.

전두환 정권은 박정희 정권의 정경유착 구도를 답습 및 심화하였다고 볼 수 있는데, 원자력발전소 건설, 해외공사 수주나 율곡사업 등 국책사업의 사업자 선정에 있어 일부 기업에 특혜를 주고 대가성 정치자금을 수수하였고, 특히 중화학 투자 조정과 부실기업 정리를 실시하면서 강력한 대통령의 권한행사를 토대로 재벌에 대한 절대적 우위를 점하였다. 그 외에도 세무조사 선처 명목, 설이나 추석 등 명절의 인사치레 등으로 기업으로부터 돈을 거두어 들여 거액의 비자금을 조성하였다.

전두환에 이은 노태우 정권에서도 마찬가지로 정경유착을 통한 거액의 정치자금을 기업인들로부터 수수하였지만 과거의 정부가 재벌들의 생사여탈권을 강력하게 쥐고 있었던 것과는 다른 양상을 보였다. 1980년대 말에 이르러 정부주도 경제정책의 한계가 나타나고 재벌들의 경쟁력이 성장함에 따라 종래의 수직적 구도에 변화가 발생하였던 것이다. 과거와 비교할 때 청와대 주도의 적극적 정치자금 모금보다는 측근들에 의한 청탁 및 자금 수수 형태로 변화하였는데 재벌에 대한 특혜가 전격적으로 이루어지지 않았기 때문에 재벌과 정치권력 사이에 불협화음이 나기도 하였다. 그럼에도 불구하고 노태우 정권에서도 막대한 비자금이 조성되었고 정권 말기에 수서사건이 발생하였는바, 수서지구 택지의 특혜분양을 둘러싸고 재벌그룹, 청와대 비서관과 국회의원 다수가 연루되고 언론인에 대한 춘지 문제까지 드러난 대형 부패사건이라고 할 수 있다. 그러나 수서사건의 기소와 판결에 있어 적극적인 진실규명이나 단죄가 이루어지지 않았고 이를 계기로 국민의 사법부에 대한 불신이 심화되었다고 볼 수 있다.³¹⁸⁾

김영삼 정부에 들어서 재벌과 정치권력간의 대립이 더욱 심화되어 대통령이 직접 정치자금을 거두지 않고 측근들이 정치자금 조성에 관여하는 형태로 변

318) “추적 ‘91사건(7) 6공 최대비리 수서사건”, 「한겨레」, 1991년 12월 15일자.

<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1991121500289114006&editNo=4&printCount=1&publishDate=1991-12-15&officeId=00028&pageNo=14&printNo=1108&publishType=00010> (최종방문일 2017.11.8.).

“수서사건 3명만 실형”, 「동아일보」, 1991년 7월 5일자.

<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1991070500209201001&editNo=2&printCount=1&publishDate=1991-07-05&officeId=00020&pageNo=1&printNo=21523&publishType=00020> (최종방문일 2017.11.8.).

형되기는 하였지만 재벌들로부터 정치자금을 받아 부정대출을 해주거나 국책 사업의 사업자 선정에 영향을 미치는 등의 부패 관행은 계속되었다. 당시의 가장 큰 부패사건에 해당하는 한보그룹의 부도사건으로 정치부패의 관행들이 확인되었다. 이른바 한보사태로 인하여 정치자금을 수수한 정치인들이 기소되고 대통령의 아들이 구속되기에 이르렀으며 한보의 부도에 따른 후폭풍으로 경제는 더욱 경색되어 결과적으로 IMF 구제금융을 받는 국가적 위기 상황까지 치닫게 되었다.³¹⁹⁾

외환위기 이후에 수립된 김대중 정부에서는 구조조정의 과정에서 기업과 금융기관의 회생과 지원에 대한 결정권 행사와 관련한 정경유착이 시도되었다. 이른바 옷로비 사건(대한생명의 외화도피사건 무마를 위한 권력층에 대한 구명운동), 동아건설 비자금 조성사건이나 한빛은행의 거액 불법대출 사건 등이 굵직한 부패사건에 해당한다. 그런데 부패사건으로 드러난 정치자금의 규모는 예전 정권에 비하여 현저히 줄어들었는데, 이는 재벌이 뇌물과 정치자금 제공으로 얻을 수 있는 특혜가 과거에 비해 축소되었기 때문인 것으로 진단된다.³²⁰⁾ 그 이후 노무현 정부에서는 대통령 형의 비리, 이명박 정권의 경우 대통령의 형의 비리, 4대강 사업이나 자원외교를 둘러싼 비리 등 그 비리의 실제 파악이 현재 진행 중에 있으며, 박근혜 정권에서는 비선실세의 국정농단으로 대통령 탄핵까지 이르는 사태가 발생하였다. 이와 같은 정치적 흐름에 의하면, 정경유착이 현재까지도 우리나라 부패의 핵심 줄기를 이루고 있다고 보는 것이 타당하다고 할 것이고, 이에 대한 근본적 개혁이 일어나지 않는 한 부정부패의 발본색원은 불가능하다고 진단할 수 있다.

(2) 제도적 부패 분야

제도적 부패라는 것은 부패를 통제하는 제도가 미비하여 부패를 초래하는

319) “‘한보 종양’ 방지 ‘환란의 암’으로 키웠다”, 「경향신문」, 1998년 8월 31일자.
<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1998083100329115001&editNo=40&printCount=1&publishDate=1998-08-31&officeId=00032&pageNo=15&printNo=16526&publishType=00010> (최종방문일 2017.11.6.).

320) 장상환, 앞의 논문(주 315), 138-139면.

경우와 국가와 사회의 운영 원리에 해당하는 제도 그 자체에 흠결 또는 하자가 있어 부패를 야기하는 경우를 모두 포함하는 의미로 파악되는데 통상 후자의 경우가 제도적 부패의 주요 관심 대상이라고 하겠다.³²¹⁾ 제도적 부패는 제도의 형성과 운영의 주체로 활동하는 관료집단이 부패에 주도적 영향력을 갖기 때문에 부패의 주체에 따른 분류의 하나인 관료부패와 밀접한 관련을 맺게 된다.

우리나라의 관료부패는 특히 앞서 설명한 정경유착에 따른 고질적인 정치부패로 인하여 공직자 사회의 도덕적 해이가 심화된 것에 기인하였다고 분석되기도 한다.³²²⁾ 그러나 우리나라의 법제도 자체의 흠결로 인하여 부패가 유발된다고 보는 시각에서 제도적 부패를 파악하는 입장이 다수인 것으로 보인다.³²³⁾ 우리나라의 규제는 절차와 기준이 명확하지 아니하여 집행권자의 재량권이 개입할 소지가 많고, 비현실적이고 과도한 규제로 준수가 불가능하거나 어려운 경우가 많으며 사전규제, 원칙적 금지 및 예외적 허용의 규제형태를 가지고 있어 부정부패를 유인하고 있다는 비판들이 이에 해당한다.³²⁴⁾

한편, 행정집행 과정 전반에 걸친 부패인지도를 측정한 연구결과³²⁵⁾에 따르면, 부패인지도 측정 분야를 법제도의 적정성, 집행의 적정성 및 통제기제의 적정성으로 나누어 조사하였는데, 그 중에서 법제도의 적정성 분야에서 부패인지도가 높게 나타났다. 법제도가 적정한지 여부에 관련하여서는 법으로 규정한 기준이나 절차가 필요한지, 명확한지 및 단순한지 여부를 조사의 세부항목으로 하였는데, 일반국민과 공무원 모두 법제도가 복잡하여 이해하기 힘들고 준수하기 어렵다는 인식이 가장 높았다.

그리고 한국행정연구원이 2016년 기업활동 종사자 1000명을 대상으로 실시

321) 이와 관련하여 ‘규제개혁’과 ‘부정부패’를 연결한 연구 결과들이 있다; 연성진, 『규제개혁정책과 부정부패 1.경찰·소방분야』(한국형사정책연구원, 2001); 이재형, “부패에 관한 규제개혁의 효과와 구조적 변화의 추정”, 『규제연구』(한국규제학회, 2002), 제11권 제1호 등.

322) 전수일, 앞의 책(주 260), 265면.

323) 많은 연구들이 부패의 제도적 요인으로 현실과 괴리된 제도나 법규, 행정규제의 복잡성이나 과도한 재량권 등을 지적하고 있다{김해동·윤태범, 앞의 책(주 247), 48-52면; 전수일, 앞의 책(주 260), 63면; 김택, 앞의 책(주 259), 26-32면; 유종해, 앞의 논문(주 260), 72-76면 참조}.

324) 연성진, 『규제개혁정책과 부정부패 1.경찰·소방분야』(한국형사정책연구원, 2001), 57면.

325) 이상수, “행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패통제 전략 - 행정부패측정모형을 통한 실증조사를 중심으로”, 『한국자치행정학보』(한국자치행정학회, 2005), 제19권 제2호, 136면.

한 설문조사 결과에 의하면 행정의 각 분야에서 가장 부정부패가 심각한 분야로 법조, 건축·건설공사, 세무 및 경찰을 꼽았다.³²⁶⁾ 법조의 경우 당시 진경준 검사 스캔들 등 언론보도의 영향을 받은 것으로 보이고, 건축이나 세무 분야가 심각한 부패분야로서 지속적으로 인식되고 있는데,³²⁷⁾ 이는 각 분야의 복잡한 규제로 인한 지대 추구 행위나 레드테이프와 연관이 깊다고 하겠다.

앞서 이상수(각주 325)의 부패인지도 측정 결과에 의하면 관계 법령이 복잡하고 이해하기 어려운 경우 부패인지도가 높게 측정되었는데, 건축과 세무 분야가 부패가 심한 분야로 인지되고 있는 한국행정연구원의 결과와 비교하여 볼 때 위 각 분야의 관련 법령이 복잡하여 상대적으로 재량권이 많이 부여됨에 따라 부패 분야로 지적되고 있는 것으로 추론할 수 있다. 즉, 우리나라 국민은 법령의 복잡성이나 불명확성이 높은 분야를 부패의 정도가 심한 분야로 인식하고 있고, 실제로 법규가 복잡한 건축이나 세무 등의 분야에서 제도적 부패가 자리잡고 있다는 점을 확인할 수 있다.

특히, 건축 분야의 경우 정경유착이 뿌리 깊은 우리나라 환경에서 관급공사 수주의 사업자 선정 등에서 법규제의 복잡함과 불명확성을 빌미로 특혜 시비가 끊이지 않았다는 점에서 제도적 부패와 정치적 부패의 복합적 양상을 가진 분야로 볼 수 있다. 건축부패와 관련한 연구³²⁸⁾에서도 건축 관련 법령이 인허가 중심의 규제, 광범위한 재량권, 절차 및 법체계의 복잡성을 가지고 있기 때문에 부패가 발생할 제도적 여건이 상당한 것으로 분석하고 있다. 그리하여 부패의 발생이 개인의 일탈이 아닌 조직적인 차원에서 개입될 여지가 많아 체

326) 편집대표 한국행정연구원, 『정부부문 부패실태에 관한 연구』(한국행정연구원, 2016), 165-169면(정동재 집필부분) 참조.

327) 앞선 한국행정연구원의 인식조사와 같이 부패에 대한 실증적 연구는 피조사자의 인식을 조사한 결과가 대부분인데, 우리나라에서 특정 분야가 부패했다는 명제 또한 국민의 인식에 기초한 것으로서 실제 부패 수준과 완전히 일치한다고 보기는 어려울 것이다. 그러나 이에 관하여 “인식과 현실과의 불일치가 어느 정도 존재하는 것 자체로 인식이 현실을 전혀 반영하지 못하고 있다는 근거라고 볼 수는 없고 결국 정책의 수립과 운영이라는 것은 국민의 인식을 토대로 이루어지고 그 성공 여부 또한 국민의 인식 변화에 기초하는 것이기 때문에 부패에 대한 국민의 인식을 파악하고 개선하기 위해 노력하는 것이 중요하다”는 취지의 주장에 의하면 부패의 실질과 개선방향의 출발점이 국민의 인식에 있어야 함을 새길 수 있다(윤태범, “건축부문의 부패 유형과 방지정책 연구”, 경상대학교 사회과학연구소 편집, 『한국의 부패와 반부패 정책』(한울 아카데미, 2000), 290면 각주14 참조).

328) 윤태범, 앞의 논문(주 327), 280면.

제적 부패³²⁹⁾ 사회로서 냉소주의를 가져오고 있다고 지적하고 있다.

(3) 사회문화적 부패 분야

부패의 사회문화적 양상은 부패에 대한 사회적 반응이나 국민의 의식 등에 기초하는 것으로서 한 나라의 역사적 배경과 밀접한 연관이 있다. 우리나라 특유의 사회문화적 부패의 발현은 유교문화가 자리 잡았던 조선시대로 거슬러 올라간다.³³⁰⁾ 당시 신분제도로 인한 관존민비 사상, 반상의 구별, 연장자 우대 및 남녀차별 등으로 차별적 인간관계가 형성되어 왔고 이는 지배계층에 권위를 부여하기 위한 정책윤리적 성격을 갖고 있었다. 이러한 유교문화의 영향으로 감투의 지향이나 상하간 서열의식 등의 전통적 가치관이 형성되었고, 물질배격사상의 반작용으로 인한 음성적인 부정부패³³¹⁾가 만연하게 되었다.

또한, 가족중심적인 문화의 특성으로 인한 연고주의, 정의적 인간주의나 의리의식이 부패의 요소로 작용한 것으로 지적되고 있는데 우리나라의 가족주의

329) 체계적 부패(systematic corruption)와 체제적 부패(systemic corruption)에 대한 설명을 보면, 체제적 부패는 국가가 막대한 부를 독점하는 체제를 의미한다(각주 271 내지 273 참조). 그러나 본문에서의 체제적 부패의 의미는 극단적인 도둑정치(Kleptocracy)를 의미하는 것은 아니다. 부패의 분석 시각을 개인적 특성, 사회문화적 입장, 제도적 입장 및 체제론적 입장으로 분류하는 태도에 의할 때, 체제론적 입장은 부패를 정부와 일반국민과의 상호작용의 소산으로 보고 개인이나 제도의 결함이나 실패가 아닌 하나의 영향(impact or influence)으로서 다른 정치적 영향들과 비교하여 연구하는 방식이 가능하다고 설명한다. 이 때 체제란 하나의 정규적이고 일관성 있는 행동의 유형이고 제도와 상벌을 통해 공공정책의 형성과 집행에 영향을 주는 것을 의미하고, 본문의 체제적 부패는 이러한 의미로 사용되었다. 김해동, “체제부패와 공공정책의 관계에 관한 연구”, 『행정논총』(서울대학교 한국행정연구소, 1991), 제29권 제1호, 68-69면.

330) 우리나라 사회문화적 부패의 역사적 배경에 관한 이하의 서술은 전수일, 앞의 책(주 260), 109-133면 참조; 이와 관련하여 차용석, “부정·부패문화에 대한 소고 - 가설 정립을 통한 실증적 연구를 위하여”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 1992), 제6호, 8면은 왕조시대와 일제 강점기를 거쳐 군사정권의 지배로 인하여 비민주적 폭력적 지배가 규범화되고 권위주의가 확고하였고, 국민의 입장에서 이러한 국가에 대응하여 생존을 추구하기 위하여 부정직이나 부정이 심화된 결과 부정부패가 의식에 침전하여 모든 사회에 만연한 것으로 지적하고 있다. 지배층과 제도의 흠결로 인하여 일반국민이 부정부패에 친화적인 문화를 형성하였다는 진단에 비추어보면, 제도나 대통령이나 각 부 장관 등 고위집단이 부정부패 척결에 선순환 고리를 만들어야 할 필요성을 환기하고 있다.

331) 우리나라 문화에서 도덕성을 강조한 결과 당위론에 매몰되어 법제도나 정책의 수립 시 현실을 무시하고 이상적으로 접근함에 따라 부정부패를 야기하였다는 주장도 이를 뒷받침한다(백완기, “정치문화와 부패”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 1997), 제1권 제1호, 11면).

는 “가족은 물론 출생지, 본적지, 씨족집단, 출신학교 등 1차적 집단에 대한 충성심”³³²⁾으로 정의되어 혈연을 넘어 학연·지연 등 연줄에 의존하는 사회를 구성하고 있다. 유교사회를 지나 일본의 식민지 시대에는 일본의 지배를 공고히 하기 위하여 관료의 권위를 절대시함에 따라 권위주의적 관료의 행태가 더욱 심화되었다. 이어서 미군정에서는 사회의 혼란을 기화로 부정한 관료의 독직(graft) 행위가 횡행하였다.

이와 더불어 준법정신의 결여와 공동의식의 희박성을 지적하는 견해³³³⁾도 있다. 이는 “내가 누구데?”, “나만은” 등의 신분구분의식과 예외의식에서 연유하고, 특히 지도층의 특권의식이 미치는 사회적 영향도 간과할 수 없다. 이러한 의식이 자기방어의식을 불러 일으켜 앞서 언급한 가족주의를 유발하고 공공의식보다는 나와 내 가족을 우선시하는 사회풍조가 만연하게 되며, 그 결과 자신의 직업을 사적인 이익이나 목적을 추구하는 수단으로 생각하기 쉬워져 부패유인에 쉽게 빠져들 염려가 있게 된다고 한다.

한편, 공무원과 시민의 부정부패에 관련한 행태분석 자료에 의하면,³³⁴⁾ 공무원의 입장에서 일반시민을 보면 법과 규율을 잘 지키는 것보다 중재인, 뇌물이나 온갖 압력을 동원하여 일을 처리하려 한다고 대다수가 응답하였고, 일반시민의 입장에서 공무원에게 부패를 청탁하는 자의 책임도 크다는 보는 것이 일반적이었다. 즉, 우리사회에서 부정부패에 대한 관대한 인식이 일반국민의 의식에 자리잡게 되어 관료나 국민 모두가 부패의 주체가 되고 동시에 피해자가 되는 불합리한 사회문화가 형성되어 왔다고 하겠다.

332) 백완기, “발전적 가치관과 Taboo문화”, 『국민대학교 논문집』(국민대학교, 1975), 제8집 제1부, 38면.

333) 이서행, 앞의 논문(주 313), 505면.

334) 전수일, 앞의 책주 260), 140-245면 참조. 비록 1982년에 조사된 내용이었지만, 공무원의 행태분석(공무원의 공직관, 상관과 부하의 관계, 부패행위에 관한 역할기대와 역할정향) 및 시민의 행태분석(대공무원관, 정부의 부패방지조치에 대한 반응, 부패사태에 대한 반응)을 실증적으로 조사한 것으로서 가치가 있다. 조사대상 공무원 80%가 청탁의 경험이 있다는 결과가 나왔는데, 2016년 시행된 청탁금지법이 ‘공직자등의 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁 관행을 근절하고, 공직자등의 금품등의 수수행위를 직무관련성 또는 대가성이 없는 경우에도 제재가 가능하도록 하여 공직자등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보’함을 제정이유로 들고 있는 것을 보면, 30여년이 지난 지금에도 청탁문화는 우리사회의 고질적 현상이라는 점을 확인할 수 있다.

공무원 범죄의 추이³³⁵⁾ 결과에서도 우리의 부패문화가 만연하여 있다는 점을 확인할 수 있다. 공무원 범죄의 추이는 대한민국의 헌정이 바뀌거나 대통령이 새로 취임한 바로 이듬해 범죄율이 치솟고 그 이후부터는 하강곡선을 그리는 추세가 계속되었다. 이는 집권 초기에 공직사회에 대한 강력한 범죄통제 정책의 결과로 범죄율이 높아졌다가 정부의 사정 의지가 가라앉으면 다시 범죄율이 낮아지는 모습을 보이는 것인바, 공무원의 부정부패가 사회에 만연하였기 때문에 단속 등의 통제정책 시행 시에만 범죄율이 반응하는 결과라는 점을 간접적으로 보여주고 있는 것이다.

(4) 민간 부패 분야

앞서 살펴 본 부패는 공공분야의 부패를 그 대상으로 하였는데, 민간영역의 부패도 간과할 수 없는 부분이다. 홍콩 소재 기업컨설팅 연구 기관인 PERC(Political & Economic Risk Consultancy, 정치경제위험자문공사)가 매년 실시하는 아시아 국가들에 대한 부패지수결과에 따르면 정치, 조세, 경찰, 민간부문 등 16개 분야에 대한 설문조사에서 우리나라의 경우 민간부문에서의 부패지수가 하위 수준을 벗어나지 못하고 있다고 한다.³³⁶⁾ 관료부패나 정치부패 등 공공부패에 관한 연구에 비하여 민간부패에 대한 조명이 상대적으로 많지 않았던 것은 사실이나 오히려 현재 국민들이 피부로 느끼는 부패문제는 민간부패가 상당한 지분을 가지고 있다고 볼 것이어서 민간부문의 부패 실태의 파악과 대응방안 마련이 필요하다.

우선, 민간부패라는 개념은 “경제적 부문에서 관련 지위를 가지고 있는 민간조직 관련자가 민간조직 또는 제3자에 대하여 손실을 끼치거나 불이익의 발생 또는 발생을 예견하면서 자기 또는 제3자의 이익을 취득하기 위하여 자신

335) 연성진, “한국의 공무원범죄 추세분석, 1964-2005”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 2007), 제19권 제2호, 124면.

336) 이천현, “한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 2015), 제26권 제2호, 276면.

PERC Report 참조.

<http://www.asiarisk.com/subscribe/dataindx.html> (최종방문일 2019.6.18.).

이 직접 또는 교사를 통하여 행하는 경제적 지위의 남용”으로 정의하거나,³³⁷⁾ “민간부문(private sector) 내의 개별 주체 간에 발생하는 부패행위”로 정의하기도³³⁸⁾ 한다. 후자의 정의는 포괄 범위가 넓어 이를 한정하기 위해 6가지의 개념요소를 부연하였는데, ① 민간부패는 공직자가 관련된 것이 아닌 일반 개인(또는 기업) 간에 발생한 행위여야 할 것, ② 두 사인간 거래관계가 있을 것,³³⁹⁾ ③ 거래관계에 직무 관련성이 있을 것, ④ 행위자가 갖는 지위나 권한의 남용이 있을 것, ⑤ 취득한 이익이 업무와 관련한 ‘불법’한 이익일 것, ⑥ 자신의 불법 이익추구 이외에 제3자의 이익을 추구하는 경우도 포함될 것을 민간부패의 개념요소로 설명하고 있다.³⁴⁰⁾

그렇다면, 우리나라에서 민간영역의 부패가 어떤 특징을 가지고 있는지 건축분야, 민간기업이나 교육, 언론 등의 주요 분야를 중점으로 살펴본다. 먼저, 건축부문의 경우, 건축인허가 등을 둘러싼 공무원과 건설업자간의 부패가 제도적으로 심각한 것 이외에도 건축업계 자체의 부패도 묵과할 수 없는 수준이다. 건축분야의 불공정은 하도급거래의 문제가 가장 큰 부분이다. 전문건설업체의 전체 도급액 중 70% 이상이 하도급을 받고 있기 때문에³⁴¹⁾ 하도급 관련 부패가 가져오는 파급효과가 크다고 하겠다. 구체적인 하도급 불공정행위의 행태는 공정거래위원회가 조사한 하도급법 위반행위의 유형을 보면 알 수 있

337) 이동원, “민간부문 부패의 의의와 법적 과제”, 『법학논총』(단국대학교 법학연구소, 2013), 제 37권 제2호, 92면.

338) 이천현, 앞의 논문(주 336), 270면.

339) 거래관계를 수반하지 않은 횡령의 경우는 민간부패에 해당하지 않는다고 하면서 민간의 횡령, 배임, 사기 등 재산범죄가 민간부패로 인정되면 그 범위가 무한히 확대될 수 있다고 지적하고 있다(이천현, 앞의 논문(주 336), 271면). 한편, 국제연합부패방지협약(UN Convention against Corruption) 제22조에서는 경제, 금융 또는 상업 활동 과정에서 자격을 불문하고 민간단체의 관리자 또는 근무자가 그 지위에 의하여 위탁된 재산, 사적 자금 또는 증권, 또는 그 밖의 가치물을 고의로 횡령한 경우를 민간부패로 취급하고 있다고 소개하고 있어 거래관계를 수반하는 것에 한정하지 않고 있다(이동원, 앞의 논문(주 337), 26면). 이에 관하여 형법해석학적 시각에서 부패는 증뢰자와 수뢰자의 쌍방관계를 포착하여야 하기 때문에 이를 도외시하면 절도, 사기, 환경오염, 부양의무 위반 등 부패와 무관한 행위들까지 부패의 범주에 들어가기 때문에 거래관계에 있는 부정행위만이 부패의 범주에 든다고 보는 것이 타당하다고 지적하는 견해가 있다(안수길, “민간부패의 개념과 가벌성 - 민간부패 처벌 법제의 정비를 위한 소고”, 『법과 정책연구』(한국법정정책학회, 2017), 제17권 제1호, 351-352면).

340) 이천현, 앞의 논문(주 336), 270, 271면.

341) 우윤석, “건설하도급의 불공정한 갑을관계, 통합발주가 원인이고 분리발주가 대안인가?”, 김병섭·박순애 편집, 『한국사회의 부패 진단과 처방』(박영사, 2013), 258면.

는데, 대금 미지급, 대금 지연 지급, 어음할인료 미지급, 서면 미교부, 부당 금액, 선급금 미지급, 수령거부, 지연 이자 미지급 등이 있고 그 중에서 어음 할인료 미지급과 지연이자 미지급이 가장 높은 비중을 차지하여 공기 지연에 따른 비용 보전 문제가 큰 것으로 나타나 있다.³⁴²⁾

또한, 수주 리베이트 및 비자금 조성을 요구하는 형태도 빈번하게 일어나고 있다. 통상 리베이트³⁴³⁾라고 널리 쓰이는 이른바 뒷돈은 건축 분야 뿐 아니라 민간경제 영역 전반에 퍼져있다고 해도 과언이 아니다. 중소기업이 납품을 하는 과정에서 납품가격의 3~7% 정도, 많은 경우 10~20%를 리베이트가 차지하고 있다고도 한다.³⁴⁴⁾ 의약품 유통 분야에서도 제약회사가 병원의약품과 관련하여 리베이트, 랜딩비 등 검은 거래에 사용되는 돈이 매출액의 5~10%에 이른다고도 한다.³⁴⁵⁾ 더구나 민간기업 대내외적으로 위와 같은 리베이트뿐만 아니라 개인의 장부, 계기판 또는 유통시한의 조작, 노무비 착복, 자재 빼돌리기, 횡령, 승진 뇌물 등³⁴⁶⁾ 다양한 형태의 부패가 자리 잡고 있다.

한편, 교육 분야의 부패도 우리나라의 고질적인 병폐 중의 하나로 꼽히고 있다. 교육비리의 경우 학교경영과 관련하여 사학재단의 과도한 부동산 보유로 인하여 학교재정이 부실화되고 이를 보완하기 위하여 교직원의 채용, 재임용, 승진에 있어 상당한 액수의 검은 돈이 기부금의 명목으로 거래되고 있다. 또한, 교육운영에 있어서의 입시부정과 교과서 및 참고서 채택에 따른 사례비 등 금전적 부조리가 심각한 것으로 지적되고 있다.³⁴⁷⁾ 이 밖에도 언론인의 촛지 수수나 광고주 의사에 따른 기사 왜곡, 종교계의 파벌조성, 체제와의 결탁

342) 우윤석, 앞의 논문(주 341), 263면.

343) 국립국어원의 표준국어대사전에서는 리베이트를 1.경제판매자가 지급받은 대금의 일부를 사례금이나 보상금의 형식으로 지급인에게 되돌려 주는 일. 또는 그런 돈, 2. 사업자로부터 사업 대금을 수령한 후에 판매자가 사업자에게 주는 뇌물이라고 표현한다.

http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp (최종방문일 2018.1.12.).

344) 김일곤, “부패공화국 Report”, 김창국 편집, 『부정부패의 사회학: ‘문민5년 반부패정책’ 평가 보고서』(나남출판, 1997), 71면.

345) 김일곤, 앞의 보고서(주 344), 89면.

346) 박흥식, “민간기업 부패 문화의 해소 방안”, 『한국공공관리학보』(한국공공관리학회, 2000), 제14권 제1호, 25면.

347) 김신일, “교육비리의 실태와 사회구조적 배경”, 임종철 외 편집, 『한국사회의 비리』(서울대학교 출판부, 1994), 70-74면 참조.

이나 세속화 등 다양한 사회 분야에서 부패현상이 나타나고 있다.³⁴⁸⁾

5. 검토

앞서 부패 연구의 동향, 부패의 원인 및 대책, 분야별 부패의 특성 등을 정리하여 보았다. 법학과 행정학을 대표로 한 여러 학문분야에서 부패에 대한 연구가 이루어지고 있는데 법제도의 분석과 개선방안의 도출이나 부패의 현상, 인식 및 정책에 대한 평가, 다른 나라와의 비교 등 다각적인 측면에서 접근하고 있다. 한편, 범위, 특성, 분야나 대상자 등 다양한 기준에 따라 부패의 개념이 정의되는 양상과 부패의 원인이나 유형을 파악하였는바, 부패라는 개념에 대한 연역적 접근과 귀납적 접근의 융합을 통한 종합적인 부패의 이해가 요구된다고 하겠다. 그리고 정경유착을 대표로 하는 우리나라 부패의 특성들을 정치적, 제도적, 사회문화적 및 민간 부패로 분야를 나누어 살펴보았는데, 부패의 발현양상을 이해하고 그 실태에 맞는 대응방안을 이끌어내는데 도움을 주고, 우리나라 부패 관련 법제도의 적정성을 판단할 수 있는 기반지식으로 작용한다고 할 것이다.

지금까지 논의된 내용에서 부패와 관련한 핵심적인 용어를 아래와 같이 추출하였다. 주제어를 선정한 기준은 지금까지 살펴보았던 부패에 대한 이론적 연구 내용 중에서 부패의 개념, 분야(대상), 관료제 등 부패의 원인으로 지적된 것, 비리 등 부패의 현상을 설명하는 용어 내지 대리인이론을 비롯한 학문적 용어 등을 대상으로 하였다. 부패라는 사회적 현상을 표현하고 분석하기 위하여 사용된 단어들을 추출하여 부패 연구의 주된 줄기를 명시할 수 있게 된다.

관료(공무원, 정부, 공직, 행정)부패, 부패행위, 부패범죄, 공익침해행위, 대리인이론, 지대추구, 레드테이프, 관료제, 직업공무원제, 정치부패, 선거공정(불공정, 부패), 정경유착, 재벌, 정치자금, 비자금, 뇌물, 비리, 특혜, 규제, 재량, 유교문화, 연고주의(학연, 지연), 가족주의, 공무원범죄, 민간부패, 하도급, 불공정, 리베이트(뒷돈), 교육

348) 임종철 외, 앞의 책(주 328), 99면-266면 참조.

선정된 주제어는 부패의 개념, 분야 및 원인을 파악하기 위한 대상들로서 ‘부패’라는 가장 큰 주제어에 포함되는 관계에 있다. 즉, 부패라는 주제어가 부패 개념, 부패 분야, 부패 원인이라는 항목을 가지는 것으로 보아 위 각 항목에 해당하는 주제어들을 정렬하고, 분류된 주제어들에 포함되는 하위 주제어를 재차 분류하는 과정을 거치면 부패에 관한 이론적 구성요소들을 구조화하게 된다. 부패를 구성하는 하위 범주들을 정렬하면, ‘부패 개념’ 항목에 부정부패, 뇌물, 비리, 특혜, 부패행위, 부패범죄, 공익침해행위가 위치하고, ‘부패 분야’ 항목에 관료(공무원, 정부, 공직, 행정)부패, 정치부패, 민간부패, 교육비리가 포함되며, ‘부패 원인’ 항목에 대리인이론, 지대추구, 레드테이프, 관료제, 유교문화, 연고주의(학연, 지연), 가족주의가 위치하게 된다.

그리고 항목별로 분류된 주제어들이 각기 하위 주제어를 가질 수 있는데 ‘정치부패’ 주제어의 하위 주제어로 선거공정(불공정, 부패), 정치자금, 정경유착, 비자금, 재벌이 포함되고, ‘교육비리’에 입시부정, 촌지가, ‘관료제’에 직업공무원제, 규제, 재량이, ‘민간부패’에 하도급, 불공정, 리베이트(뒷돈)이, ‘관료부패’에 공무원범죄가 각 포함되는 관계에 있는 것으로 구성할 수 있다.

한편, 각 주제어를 하나의 항목으로만 분류하였으나 여러 항목에 중복 분류시킬 수도 있다. 예를 들어 ‘관료제’라는 주제어는 부패 원인 항목에 분류하였지만 부패 분야인 관료부패의 하위 개념으로 볼 수도 있다. 이처럼 구조화 과정은 다양한 경우의 수가 존재하기 때문에 기본 구조를 설정한 후 다양한 정보들을 추가·변경할 수 있도록 개방적 체계에 입각하여야 한다. 즉, 주제어의 추출과 구조화라는 단계는 지식의 활용 목적에 따라 유연하게 적용할 수 있는 기본 체계를 제시하는 것에 의미를 두고, 구조화된 지식의 사용 목적에 따라서 기본 체계를 다양하게 추가, 변경할 수 있도록 해야 한다. 예컨대, 부패 이론의 구조에 참고할 문헌에 대한 정보를 제공하고자 한다면 부패 연구자 항목을 추가하고, 부패의 개념 정의를 세밀하게 파악하고자 한다면 기존의

정의를 모두 추출하여 구조화하는등 개별 목적에 부합하는 지식의 구조화가 가능하게 되는 것이다. 이러한 주제어의 추출과 구조화를 통하여 부패 관련 데이터의 정보화 및 지식화가 이루어지고, 이를 기초로 부패 법률 온톨로지 및 관련 지식데이터베이스를 구축할 수 있게 된다.

II. 우리나라의 부패 법제도

공법의 연구대상으로서 객관적 제도는 법학적 방법론에 입각한 연구를 진행한다면 얼마든지 독자적인 연구영역이 마련될 수 있는 것으로서 그 제도에 접근하여 법적 취지, 제도의 적용범위, 한계와 제도개선의 법적 고려사항 등에 대한 이론체계를 갖추면 제도에 대한 공법학의 연구는 그 자체로 법학적 연구로서 유용성을 보여줄 수 있다.³⁴⁹⁾ 부패에 관한 우리나라의 법제도를 파악하고, 해석상 문제점과 제도개선사항을 검토하는 것은 부패라는 영역의 데이터 확보에 해당하는 것과 동시에 부패에 대한 공법적 연구성과를 체계화하는 작업에도 해당한다. 이하에서는 우리나라 부패 관련 법제도를 대상으로 연혁, 체계 및 관련된 법적 쟁점을 차례로 검토하기로 한다.

1. 부패 법제도의 체계

(1) 부패 법제도의 연혁

법제도의 연혁을 살펴보는 것은 현행 법제도 분석의 기초를 제공하고, 시대적 배경에 따른 법적 대응의 적절성이나 문제점을 반추할 수 있는 근거가 된다. 더욱이 부패와 관련한 법제도는 하나의 성문법으로 특정되는 것이 아니기 때문에 관련 법제도의 연혁을 통하여 현행 법제도 체계의 대강을 파악할 수 있게 된다. 아래에서는 부패를 규율하는 조직과 대표적인 부패 관련 법률을

349) 김종보, “행정법학의 개념과 그 외연 - 제도중심의 공법학방법론을 위한 시론”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2008), 제21호, 12면.

중점으로 정부의 변경에 따른 우리나라 부패 관련 법제도의 연혁을 정리하기로 한다.

제1공화국(1948.8.~1960.4.)³⁵⁰⁾은 특별히 독립적 반부패기구를 두지 않고, 기존의 행정조직인 심계원, 감찰위원회, 감찰원, 사정위원회 등 사정기구에 의한 부패통제전략을 구사하였다. 「국가공무원법」을 제정하여 신분보장이나 징계 등에 관한 구체적인 규정을 확립하였다. 부패의 개념을 뇌물죄와 동일하게 보아 반부패의 통제대상을 공직자로 한정하여 체계적인 부패 관리가 이루어지지 못한 것으로 평가받는다. 한편, 초기에 「반민족행위처벌법」을 두어 일본정부와 통모한 자 등을 특별조사위원회를 설치하여 처벌하고자 하였으나 1951.2.14. 제정된 「반민족행위처벌법등폐지에관한법률」의 제정으로 관련 법률이 폐지되어 실현되지 못하였다.

제2공화국(1960.7.~1961.5.)은 부패 척결의 의지를 가지고 제1공화국의 몰락의 직접 원인이 된 3·15 부정선거와 관련한 고위공직자, 금융기관, 당정간부 및 발포·살상명령자를 처벌할 수 있는 「부정선거관련자처벌법」을 제정하는 등 적극적으로 부패를 통제하려고 하였으나 시간적 한계로 제대로 시행되지는 못하였다.³⁵¹⁾

1961. 6. 6. 제정된 「국가재건비상조치법」을 바탕으로 설립된 제3공화국(1962.12.~1972.10.)은 부정부패자를 법적으로 통제하려는 최초의 시도로서 권력을 이용하여 재산을 축적한 부정축재자를 처벌하는 소급입법인 「부정축재처리법」 및 부정선거사범 등의 처벌을 위한 「특수범죄에관한특별법」을 각 제정하였는데 실제 시행에 있어 반대세력에 대한 통치수단으로 왜곡되었다는 지적이 있다. 부패 관련 조직으로는 1963년 신설한 감사원이 대표적이고 직무감찰 및 회계감사 등의 사정활동을 벌여 발족 후 1971년까지 총 55,690건의 위법·부당한 사항을 적발·처벌하는 성과를 거두었다. 또한, 행정개혁조사위원회³⁵²⁾, 중앙기강위원회, 청와대 민정반, 중앙행정 특별감사반 등이 부패통제

350) 역대정부의 반부패 법제도 연혁에 관하여는 “김은경·신동준·이정주·이선중, 앞의 보고서(주 15), 190-209면” 및 “반부패특별위원회, 『부패방지백서』(2001), 87-111면”을 참조하여 정리하였다.

351) 「부정선거관련자처벌법」 및 「부정축재처리법」은 2008.12.19. 폐지되었다.

352) 행정개혁조사위원회는 1964.6.1. 대통령 직속기관으로 설치되었으나 그 후 국무총리실로 소

와 관련된 활동을 전개하였다.

제4공화국(1972.10.~1981.3.)은 부패통제의 준거로 새로운 법을 활용하지 않고 대통령의 각종 지시와 지침 등에 의하여 서정쇄신 정책을 펼쳤는데 총괄기구로서 대통령사정담당 특별보좌관실 및 국무총리행정조정실을 두었다. 부패의 소지를 제거하기 위하여 대민관계 행정법령 정비작업과 자체감사를 통한 일반행정 개선 활동을 하였다. 또한, 비위공직자에 대한 숙정작업을 적극적으로 추진하여 계열연대 책임제, 서정쇄신 상벌기록부 작성, 민간인에 대한 쌍벌죄 적용과 비위 퇴직자의 취업금지 제도를 시행하였다. 이로서 공직사회에 대한 부패통제를 사회 전반으로 확대하였지만 통치의 수단으로 활용되었다고 평가되고 있다.

제5공화국(1981.3.~1988.2.)은 사회정화위원회를 설치하여 행정부조리와 부패등을 시정하기 위한 부패통제기구로 이용하였다. 이외에도 국가보위비상대책위원회, 현대사회연구소, 청와대 비서실 등을 통한 반부패 관련 사정활동이 있었다. 1980년에 「공무원 윤리 헌장」³⁵³⁾을 제정하였는바, 반부패 법제의 대표적인 법으로 꼽히고 있는 「공직자윤리법」을 1981년에 제정하여 공직자 재산등록제도, 선물신고 및 퇴직공무원의 취업제한제도를 최초로 도입한 입법이라는 점에서 의의가 있다.

노태우 정부(1988.2.~1993.2.)는 새로운 법령의 제정 없이 대통령의 주도 아래 새질서·새생활 운동이라는 구호로 개혁을 실시하였다. 그러나 중앙징계위원회의 엄정운영, 복무관리 지도의 철저, 특별감찰, 정부합동특감반 설치·운영 등 기존 법제도를 답습한 일관성이나 체계성이 결여된 정책이 주로 집행되었다. 새질서·새생활 운동과 관련한 기관은 국무총리실, 정부합동특감반, 대검찰청 비리특수부, 대민 특감반 등이 있다. 공직사회의 부조리 근절 및 공직기강 확립을 위하여 조세·교통·건축·소방·위생·환경 등 6대 대민 행정분야를 부조리 취약 분야로 선정하여 제도개선 조치를 취하였다.

김영삼 정부(1993.2.~1998.2.)는 각종 제도와 관행을 개선하는 작업을 반부패

속이 바뀌고 기능이 축소되고 명칭도 행정개혁위원회로 변경되었다가 1981년 폐지되었다[반부패특별위원회, 앞의 보고서(주 350), 92면].
353) 2016.1.1. 「공무원 헌장」으로 전부개정되었다.

의 중요 과제로 설정하여 행정쇄신위원회를 설치하고 「행정규제기본법」의 제정을 통하여 강력한 규제개혁기구의 설치, 규제영향 분석, 규제일몰제 및 규제정비종합계획을 실시하여 규제개혁의 새로운 틀을 구축하였다. 또한, 「공직자윤리법」을 개정하여 공직자의 재산등록과 공개 의무화를 통해 실효성을 확보하고자 하였고, 부패로 축적한 공직자의 부정한 재산을 몰수하기 위해 「공무원범죄에관한몰수특례법」을 제정하였다. 1993.8.12. 「금융실명거래및비밀보장에관한긴급재정경제명령」³⁵⁴⁾의 발령과 1995.7.1. 「부동산실권리자명의등기에관한법률」의 제정으로 금융실명제와 부동산실명제를 실시하여 거래의 투명화를 추진하였다. 「공직선거및선거부정방지법」의 제정과 「정치자금에관한법률」의 개정을 통해 정치부패 통제를 강화하였다. 그리고 「행정절차법」 및 「공공기관의정보공개에관한법률」을 제정하여 투명성과 신뢰성을 높이고자 하였다. 한편, 부패통제기구로서 부정방지대책위원회를 감사원장의 자문기구 형태로 두어 부패실태조사, 제도개선 강구 및 의식개혁 홍보를 수행하였고, 민원 및 인허가 관련 부패해결 행정쇄신위원회와 대통령 주재의 국가기강확립 보고회의, 검찰청 산하 부정부패사범 특별수사본부를 설치하였다. 그리고 「감사원법」의 개정으로 직무감찰 전담 사무차장직제를 신설하여 직무감사를 확대하였고 국가위탁사무나 출연금, 기금 등도 감사대상에 포함시켰다.

김대중 정부(1998.2.~2003.2.)는 「부패방지법」의 제정을 통해 우리나라 최초로 독립적인 반부패기구인 부패방지위원회를 신설하였다. 부패방지위원회는 당시의 정치적 이해관계로 인하여 조사권 등 제도 운영의 실효성을 확보할 권한을 부여 받지 못하였지만 부패신고접수처리, 제도개선 권고, 시책수립 및 평가와 교육홍보협력 기능을 갖추어 부패에 대한 시스템적 관리를 시도하였다. 또한, 자금세탁방지와 관련하여 「범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률」 및 「특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률」을 제정하였고, OECD 뇌물방지협약의 이행을 위해 「국제상거래에있어서외국공무원에대한뇌물방지법」을 제정하였다.

노무현 정부(2003.2.~2008.2.)는 「부패방지법」을 개정하여 종래의 부패방지

354) 1997.12.31. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」이 제정되었다.

위원회를 국가청렴위원회로 변경하고 부패라는 개념을 넘어서 투명성, 책임성, 공정성 등을 포괄하는 청렴성을 강조하였다. 정부 주도의 반부패 추진체계의 한계를 인식하고 민간이 참여하는 거버넌스적인 관점에서 투명사회협약실천협의회를 구성하였고, 공공부문 뿐만 아니라 민간부문의 부패도 함께 다루고자 하였다. 또한, 방위사업청을 신설하여 군수 물자 거래의 투명성을 확보하고, 「공직자윤리법」을 개정하여 주식백지신탁제도를 도입하였다.

이명박 정부(2008.2.~2013.2.)는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 개정을 통해 기존의 국가청렴위원회, 행정심판위원회 및 국민고충처리위원회를 통합하여 국민권익위원회를 신설하였다. 각 기관의 성격이 다름에도 불구하고 통폐합하고 대통령 직속기관을 국무총리 직속기관으로 격하시킴에 따라 반부패정책이 퇴보했다는 평가를 받는다. 그러나 「공직자윤리법」 개정으로 퇴직공직자의 취업 제한을 강화하고, 지속적으로 요구되었던 내부고발자 보호를 위한 법제도로써 「공익신고자 보호법」을 제정하였으며, 「공공감사에 관한 법률」이나 「지방의회의원 행동강령」 등도 새롭게 제정하였다. 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」을 개정하여 공직자 뇌물 수수 시 뇌물 수수액의 2배~5배 추징을 신설하는 등 부패방지를 위한 법제적 노력을 지속하였다.

박근혜 정부(2013.2~2017.2)는 국민권익위원회를 존치하여 독립적인 반부패 기구를 만들지는 못하였다. 그러나 「부정청탁 및 금품수수의 금지에 관한 법률」을 제정하여 공공부문에서 민간부문의 부패까지 법으로 규율하고 접대문화의 관행을 개선하려는 노력을 기울였다. 또한, 「특별감찰관법」을 제정하여 대통령과 특수관계에 있는 친인척 등의 비리를 감찰하도록 하였고, 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」을 제정하여 상설 특별검사제도의 도입근거를 마련하였다.

역대 정부의 반부패 전략을 살펴보면, 제1공화국부터 노태우 정부까지는 대인 처벌 위주의 통제를 실시하여 가시적인 성과를 지향하고, 권위에 의한 통제방식을 취하였으며 최고지도자의 지속적인 의지와 실천력이 부족하여 반부패 전략이 구호에 그치거나 도덕성과 윤리의식에 호소하는 성격을 갖게 되었

으며 부패에 대한 제도적·구조적 접근보다는 행태론적 시각이 지배적이었다.³⁵⁵⁾ 김대중 정부에 이르러 기존의 행위자 중심적 접근에서 벗어나 제도적인 부패방지체계를 구축하기 위하여 독립적 반부패기구인 부패방지위원회를 설치하였고 노무현 정부에서 시민사회 주도의 반부패 거버넌스를 추진함으로써 반부패전략의 성장을 가져왔다. 이명박 정부에서 제정된 「공익신고자 보호법」과 박근혜 정부에서 제정된 「부정청탁 및 금품수수의 금지에 관한 법률」로 인하여 내부고발자 보호 제도와 민간을 포함한 사회 전반의 부패 관행을 막기 위한 법제도가 마련되었다.

(2) 부패 법제도의 체계와 유형

우리나라 법제도에서 부패와 관련한 법령들이 차지하는 위치를 확인하기 위하여 부패에 대한 법적 근거들을 먼저 살펴본다. 헌법이 마련한 근거로는 「헌법」 제7조에 따라 공무원이 국민전체 봉사자이고 책임을 진다는 점, 제46조에 의한 국회의원의 청렴의무, 국익우선의무, 지위남용 등의 금지의무, 제69조에 따라 대통령이 직책을 성실히 수행할 것을 선서하는 것, 제103조에 의하여 법관의 양심에 따라 독립하여 심판하도록 한 것에 있다고 보는 것이 일반적이다.³⁵⁶⁾ 그 밖에도 전문의 ‘모든 사회적 폐습과 불의의 타파’, 「헌법」 제1조제2항의 국민주권주의, 제12조의 죄형법정주의나 적법절차원리 등 거의 모든 규정이 부패방지를 위한 법적 근거가 될 수 있다고 보는 견해³⁵⁷⁾도 있으나 너무 포괄적이어서 실익을 찾기 어렵다. 요컨대, 뇌물범죄 등 「형법」이나 기타 특별법이 부패에 관한 범죄를 규정하고 있는 것은 「헌법」 제12조의 죄형법정주의에 근거한다고 볼 수 있고, 그 밖의 부패 관련 법제도는 국가

355) 반부패특별위원회, 앞의 보고서(주 350), 115면.

356) 강경근, “공직자 부패와 헌법이론”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 1997), 제1권 제1호, 107면; 김병록, “공직부패의 헌법적 조명”, 『공법연구』(한국공법학회, 2001), 제30권 제2호, 147면; 김상겸, “한국사회의 청렴성 제고를 위한 헌법적 고찰 - 공직사회의 부패방지 문제를 중심으로”, 『헌법학연구』(한국헌법학회, 2006), 제12권 제2호, 259면 참조.

357) 장영철, “부패방지를 위한 공법적 대응”, 『연세법학연구』(연세법학회, 2002), 제9권 제1호, 4-5면.

공무원, 국회의원, 대통령 등 공직자의 의무를 규정한 「헌법」 제7조 등에 근거하여 부패방지를 위한 법적인 규제를 정당화하는 것으로 해석된다.

한편, 행정법학에서는 부패방지제도의 법적 체계를 공직자의 법적 의무라는 측면에서 구성하고 있다. 즉, 부패 관련 법제도는 행정법 각론에서 공무원법에 해당하는 내용으로서 「국가공무원법」 제61조 및 「지방공무원법」 제53조의 청렴의무를 기반으로 하고, 「공직자윤리법」의 재산등록·공개, 주식백지신탁 등 의무 및 「부패방지권익위법」의 부패행위, 품위손상행위금지과 공무원 행동강령상의 의무 등 공무원에 대한 개별법령상 의무들이 포함되는 구조를 가지고 있다.³⁵⁸⁾

부패 법제도의 체계를 구체적인 법제도의 유형에 따라 파악하기로 한다. 종래의 많은 문헌에서 우리나라 부패 관련 법제도에 대한 유형화를 시도하였다. 부패 법제도에 포섭되는 유형을 정리하면, i) 정치부패에 대한 법제도로 「공직선거법」, 「정치자금에 관한 법률」(이하 ‘정치자금법’이라 한다), 「지방자치법」, 「정당법」, 「국정감사 및 국정조사에 관한 법률」, 「국회법」, 「인사청문회법」을, ii) 행정부패 또는 공직자부패에 대한 법제도로 「부패방지권익위법」, 「공익신고자 보호법」, 「공직자윤리법」, 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「공무원복무규정」, 행동강령, 금융 및 부동산 실명제법을, iii) 부패에 대한 사정 및 형사사법과 관련한 법제도로 「검찰청법」, 「감사원법」, 「형법」, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘특정범죄가중법’이라 한다), 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘특정경제범죄법’이라 한다), 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「특정금융거래정보의 보고 및 이용에 관한 법률」, 「공무원연금법」 등으로 분류하는 방식이 일반적이다.³⁵⁹⁾³⁶⁰⁾

358) 김동희, 『행정법Ⅱ』(박영사, 2018), 제24판, 173-174면; 김철용, 『행정법Ⅱ』(박영사, 2017), 제10판, 242-243면; 정하중, 『행정법개론』(법문사, 2017), 제11판, 1065-1066면; 홍정선, 『행정법원론』(박영사, 2018), 제26판, 349-359-367면 참조.

359) 강경근, “부패방지의 법적 고찰”, 『아태공법연구』(아세아태평양공법학회, 2003), 제11집, 25-53면; 김재광, “부패방지 관련 법제의 체계 및 평가”, 『공법연구』(한국공법학회, 2012), 제40집 제3호, 5-29면 참조.

360) 그 밖의 다른 부패에 관한 공법적 연구들에서도 분류의 기준이 완전히 동일하지는 아니하나 앞서 언급된 법률들이 부패 법제로 포섭되고 있는 것을 확인할 수 있다; 장영철, 앞의 논문(주

한편, 부패방지제도를 직접적 제도와 간접적 제도로 나누어 직접적 제도로서 감사제도³⁶¹⁾, 이해충돌방지제도³⁶²⁾, 「부패방지권익위법」 제28조에 근거한 부패영향평가제도³⁶³⁾, 「공직자윤리법」상 재산등록 및 퇴직 후 취업제한제도, 「부패방지권익위법」의 부패행위 신고자 보호제도를, 간접적 제도로서 「행정절차법」, 국가나 지방자치단체의 계약 및 재산관리제도³⁶⁴⁾, 행정소송제도 및 정보공개제도를 들고 있는 견해도 있다.³⁶⁵⁾ 이와 유사하게 부패에 대한 법적 통제를 직접·간접으로 나누어 직접적·특정적 통제에 해당하는 「공무원징계령」, 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」을, 직접적·포괄적 통제로서 「형법」, 특별형법, 「형사소송법」, 「공직선거법」을, 간접적·특정적 통제로서 국가·지방공무원법, 공무원복무규정을, 간접적·포괄적 통제로서 금융실명법제를 구분하는 입장도 있다.³⁶⁶⁾

위와 같은 견해들에 의하여 부패 법제도로 분류된 법률 모두를 가나다순으로 배열하면 다음과 같다.³⁶⁷⁾

감사원법, 검찰청법, 공공기관의 정보공개에 관한 법률, 공무원범죄에 관한
--

- 357), 6면; 허일태, “한국에서의 부패방지에 대한 대책”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 2015), 제26권 제3호, 169-174면; 김병록, “공직부패의 헌법적 조명”, 『공법연구』(한국공법학회, 2001), 제30집 제2호, 146-147면; 김상겸, “한국사회의 청렴성 제고를 위한 헌법적 고찰 - 공직사회의 부패방지 문제를 중심으로”, 『헌법학연구』(한국헌법학회, 2006), 제12권 제2호, 266-268면 등 참조.
- 361) 감사제도는 「감사원법」에 근거한 공무원에 대한 직무감찰 뿐만이 아니라 「헌법」상의 국정감사, 「공공감사에 관한 법률」에 따른 중앙행정기관 등의 자체감사, 「지방자치법」상의 감사 등을 포괄한다.
- 362) 「공직자윤리법」 제2조의2 및 부패방지권익위법 제8조를 근거로 하고 있다. 그러나 위 조문을 근거로 우리나라의 부패방지법제에 이해충돌방지제도가 독자적으로 기능하고 있다고 보기는 어렵다고 할 것이다. 왜냐하면 이해충돌방지에 대하여 「공직자윤리법」 제2조의2가 그 의무를 선언적으로 규정하고 있음에 그치고, 「부패방지권익위법」이나 「청탁금지법」을 비롯한 다른 법률에서도 이를 의무로 규정하거나 위반에 대한 구체적 제재에 대한 정함이 없기 때문이다.
- 363) 「부패방지권익위법」에서 2016.3.29. 신설된 제27조의2의 “공공기관 부패에 관한 조사·평가”제도도 이 범주에 포함시킬 수 있을 것으로 보인다.
- 364) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」 등을 열거하고 있다.
- 365) 박재윤, “부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2016), 제46호, 255-263면 참조.
- 366) 윤태범, “공무원 부패에 대한 법적 통제의 가능성과 한계”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 1997), 제1권 제1호, 136면.
- 367) 가독성을 높이기 위하여 글상자 내에서 열거된 법률명에는 「」 표시를 생략한다.

몰수특례법, 공무원연금법, 공무원징계령, 공익신고자 보호법, 공직선거법, 공직자윤리법, 국가공무원 복무규정 등 공무원복무규정³⁶⁸⁾, 국가공무원법, 국정감사 및 조사에 관한 법률, 국제상거래에 있어서의 외국공무원에 대한 뇌물방지법, 국회의원윤리실천규범, 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률, 민원처리에 관한 법률, 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률, 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률, 부패방지권익위법, 인사청문회법, 정치자금법, 지방공무원법, 청탁금지법, 특별검사의 임명 등에 관한 법률³⁶⁹⁾, 특정경제범죄법, 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률, 특정범죄가중법, 형법, 행정규제기본법, 행정절차법.

부패 법제도의 범위에 따라 그 분류의 기준들을 종합해보면, 우리나라 부패 법제도는 부패의 발생 분야로서 정치와 행정(관료)에 주목하고 있고, 부패를 방지하기 위한 규범적 규율의 행태로서 부패방지를 위한 다양한 행위의무를 부여하는 방식, 감독 및 처벌 등 부패행위 등에 대한 제재를 두는 방식 및 절차의 객관성이나 투명성 확보 등 간접적으로 부패 방지에 기여할 수 있는 절차법 등을 규정하는 방식을 취하고 있는 것으로 정리된다. 이러한 기준에 따라 검찰의 조직을 규정한 「검찰청법」, 일정 범위의 공무원의 임용에서 실시되는 인사청문회를 규정한 「인사청문회법」, 부동산 명의신탁을 금지하는 내용의 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」이나 금융실명거래원칙과 예외 등을 규정한 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 등 부패를 전혀 언급하지 아니한 법률들도 간접적으로 부패방지에 기여하기 때문에 부패 법제도로 열거되고 있는 것으로 보인다.

그런데 이렇게 넓은 의미로 부패 법제도를 포섭하면, 행정에 관한 법률에서 절차의 객관성이나 투명성 확보 등을 위한 규정을 두고 있는 많은 법률들이 부패방지 법제도로 포섭되게 된다.³⁷⁰⁾ 뿐만 아니라 국회의 국정감사나 조사,

368) 현재 경찰공무원, 국가공무원, 소방공무원, 재외공무원 및 지방공무원 복무규정 총 5개의 법령이 존재하는데, 본문에서는 '국가공무원 복무규정'의 내용을 주로 검토하기로 한다.

369) 한시법으로서 개별부패사건의 진상규명을 위해 제정되었던 특검법은 총 11개에 달하는데 가장 최근의 법률로 「박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률」이 있다.

해임건의, 인사청문회 등과 같은 삼권분립원칙에 기초한 기관간 상호 통제제도들도 부패 법제도에 편입된다. 예를 들면, 「공유재산 및 물품 관리법」 제3조 및 제3조의2에서 공유재산 및 물품 관리하는 공무원에게 법령 준수 및 선량한 관리자의 주의의무를 부여하고 지방자치단체에게 공유재산 관리·처분에 있어 투명하고 효율적인 절차를 따르도록 한 내용, 「국가재정법」 제62조 및 제63조에서 기금의 운용을 공익에 맞게 투명하게 운용하도록 규정한 것, 「조세범처벌법」 제16조에서 세무공무원이 직무와 관련하여 금품을 수수했을 때 징계부가금을 부과하는 등 별도의 규정을 둔 것, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제50조의2에서 조사공무원에게 조사권 남용을 금지하는 규정 등 행정의 공정성이나 투명성 확보 등을 위한 조문은 수많은 행정 관련 법률에 산재되어 있기 때문에 이러한 법률까지 부패 법제도로 포섭하는 것은 어렵다고 하겠다. 부패 법제도의 범위는 제4장에서 부패 법제도에 대한 분류 과정을 거치고 확정하기로 한다.

2. 부패 법제도에 관한 쟁점의 검토

지금까지의 부패 법제도에 관한 우리나라의 연구는 현행 법제도에 대한 해석이나 외국의 법제도와 비교법적 분석을 통하여 제도개선방안을 연구하는 형태를 나타낸다. 이러한 연구유형을 법학의 세부 분야에 따라 나누면, 헌법이나 행정법 등 공법적 시각에서의 고찰과 뇌물범죄 등 형사법적 관점의 접근으로 양분된다. 형사법적 검토를 뺀 여집합으로서의 공법적 부패 연구에 있어서는 전체 법체계에 대한 고찰과 개별 부패 관련 법령에 대한 분석으로 다시 세분된다.

전체 법체계에 대한 공법적 부패 연구에 있어서 헌법 분야는 부패방지법제도를 사전감시법제, 부패적발법제 및 처벌법제로 나누어 유형화하거나³⁷¹⁾ 삼

370) 성낙인, “부패방지법제의 현황과 과제”, 『공법연구』(한국공법학회, 1996), 제24집 제3호, 169면에서 위와 같은 제도를 국회의 부정부패통제기능으로 언급하였으나 이러한 제도들은 삼권분립에 기초한 헌법기관인 국회의 조직법적 기능에 해당하는 것으로서 부패방지를 직접 목적으로 한 제도로 포섭하기는 어렵다고 생각한다.

371) 강경근, 앞의 논문(주 359), 110-114면.

권분립원칙에 따라 정치(입법)관계 법률, 행정 통제(공직윤리) 관련 법률 및 사법 통제(부패처벌) 관련 법률로 분류하는 등³⁷²⁾ 주로 총론적이고 종합적인 분석을 시도하고 있다. 한편, 행정법에서는 부패방지제도의 분류와 제도적 보완책을 고민하는 총론적 연구들도 다양하지만, 부패에 관한 개별법에 대한 분석이나 탈규제³⁷³⁾나 행정법상 집단분쟁³⁷⁴⁾ 등 개별 행정법 쟁점을 부패와 연결하여 문제의 양상과 해결책을 새롭게 제시하는 등 그 연구대상을 넓히고 있다.

위와 같은 총론적 접근 이외에 개별 법령에 대한 논의들이 축적되어 있는바, 형사법적 제도에 관한 쟁점을 먼저 살펴보고, 개별 부패방지법령상 쟁점들을 차례로 검토하여 핵심 주제어의 추출과 구조화를 진행하고자 한다.

(1) 형사법적 제도의 검토

부패에 관한 형사법적 제도는 공무원의 뇌물범죄를 중심으로 하고 있다. 뇌물범죄에 대한 법률규정 체계를 보면, 기본적 뇌물죄에 해당하는 「형법」 제129조 내지 제135조의 수뢰죄 등이고, 수뢰죄 등을 가중처벌하는 「특정범죄가중법」 제2조 및 뇌물죄의 적용대상을 일정 범위의 공직유관단체로 확대하는 동법 제4조, 금융회사등의 임직원에 대하여 수재죄 등을 규정한 「특정경제범죄법」 제5조 내지 제10조, 「변호사법」 등 기타 특별법상 뇌물수수 등을 금지하는 규정들,³⁷⁵⁾ 「형법」 제129조부터 제132조 및 「특정범죄가중법」 제2조 및 제5조에 대한 몰수 등에 관한 특례를 규정한 「공무원범죄에 관한 몰수 특례법」이 있다. 그리고 공무원이 아닌 자에 대하여 뇌물죄 적용에 있어 공무원을 의제하는 조항이 여러 법률에 존재하고 있다.³⁷⁶⁾

372) 김병록, 앞의 논문(주 360), 145-146면; 김상겸, 앞의 논문(주 360), 263-268면

373) 정준현, “행정법상 탈규제와 부패방지에 관한 연구”, 『공법연구』(한국공법학회, 1998), 제26집 제3호.

374) 박정훈, “행정부패와 행정법적 집단분쟁-병리적 행정현실에 대응한 법윤리적 행정법학 방법론의 모색”, 『법학』(서울대학교 법학연구소, 1998), 제39권 제1호.

375) 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」 제2조 제1호 별표에서 규정한 부패범죄로 열거된 것들이 여기에 해당한다. 이종백, “뇌물죄에 관한 형법적 연구”, 전주대학교 박사학위청구논문, 2000, 158-198면 참조.

376) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제53조, 「지방공기업법」 제83조 등 많은 법률에서 뇌물죄에 대한 공무원 의제조항을 두고 있다. 이종백, 앞의 학위논문(주 375), 198-203면에 공무원 의제

부패와 관련한 형사법적 제도에 대한 검토에 앞서, 공무원범죄, 부패범죄, 뇌물범죄, 부패사범, 공무원뇌물범죄, 공무원부패범죄, 공직부패범죄 등 다양하게 사용되는 관련 용어를 먼저 정리하기로 한다. 공무원범죄는 일반적으로 공무원이 범하는 모든 범죄를 의미하는 것으로 이해되고, 「형법」 제7장 공무원의 직무에 관한 죄(제122조 내지 제135조)를 기본으로 하고 있고, 직무유기, 직권남용 및 뇌물로 유형화된다.³⁷⁷⁾³⁷⁸⁾ 한편, 부패범죄라는 용어의 경우 Günther Kaiser가 ‘사회적으로 매우 유해하여 형사처벌의 대상이 되어야 할 것으로 평가되는 부패행위’라고 정의하고 있기도 한데³⁷⁹⁾ 부패라는 개념 자체의 정의가 다양하여 일의적으로 정의할 수는 없으나, 「부패재산의 몰수와 회복에 관한 특별법」 제2조제1항에서 명시한 부패범죄를 기본으로 하고 부패행위에 대하여 형벌규정을 두고 있는 모든 법률이 포섭된다고 하겠다. 구체적으로는 「공직자윤리법」 제24조의 재산등록 거부죄 내지 제29조의 취업제한 위반죄, 「청탁금지법」 제22조의 별칙조항, 「부패방지권익위법」 제86조 업무상 비밀이용죄 내지 제90조 조치요구에 대한 불이행죄, 「공익신고자 보호법」 제30조의 별칙조항 등이 해당한다. 그 밖에도 민간부문에서의 뇌물수수, 횡령 등도 부패범죄에 포함된다는 점에서³⁸⁰⁾ 공무원범죄와 구별된다.

또한, 뇌물범죄라는 용어는 「형법」 제129조 내지 제135조의 수뢰죄 이하의 공무원의 뇌물수수 등에 관한 죄와 공무원이 아닌 민간인의 뇌물수수 등을 처벌하는 「형법」 제357조의 배임수증재죄 및 그 밖의 특별법상 뇌물수수 등

조항을 열거하고 있으니 참조.

377) 연성진, 앞의 논문(주 335), 117-118면; 김준성, “공무원의 부패방지를 위한 뇌물죄의 적용 범위”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2012), 제17권 제4호, 3-4면 등 참조.

378) 미국의 시민자치단체법(municipal corporation law)도 공무원범죄(official deviance)를 직무불이행(nonfeasance), 부정(malfeasance), 직권남용(misfeasance)으로 분류하고 있다. 지영환, “공무원범죄 통제를 위한 형사입법론적 연구: 고위공무원 부패범죄를 중심으로”, 경희대학교 박사학위청구논문, 2007, 주21.

379) Günther Kaiser. (1993). Kriminologie, 9. Aufl., S. 179.; 김성천, “부패범죄의 양상과 사회적 해악성”, 중앙법학(중앙법학회, 2007), 제9권 제1호, 151면; 이용식, “제9회 한·중 형법국제학술심포지엄: 부패범죄의 의의와 반사회성 - 부패범죄의 보호법익”, 『비교형사법연구』(한국비교형사법학회, 2011), 제13권 제2호, 512면에서 재인용.

380) 조병선, “‘신종’의 뇌물범죄에 대한 한국의 형법적 대처방안에 대한 고찰”, 『형사법연구』(한국형사법학회, 2009), 제21권 제4호, 103면.

에 대한 규정들을 의미하지만 법에서 ‘뇌물’ 자체에 대한 정의를 하지 않고 있기 때문에 그 범위가 명확한 것은 아니다. 그 밖에 부패사범은 부패범죄를 저지른 자를 의미하고, 공무원뇌물범죄 및 공무원부패범죄는 공무원범죄 중에서 뇌물죄나 부패범죄를 의미하는 것으로서 공무원의 뇌물수수 등의 행위를 의미하고 있다.

그렇다면 공무원의 뇌물범죄에 관한 법제도에 대한 쟁점을 살펴보기로 한다. 먼저, 뇌물죄의 구성요건과 관련하여 뇌물죄의 보호법익이 무엇인지 문제된다. 뇌물죄가 공무원의 직무행위에 대한 불가매수성을 보호법익으로 하고 있다는 불가매수성설과 직무집행의 공정성에 대한 일반의 신뢰도 포함된다는 종합설 등이 대립하고,³⁸¹⁾ 판례는 ‘직무집행의 공정과 이에 대한 사회의 신뢰에 기한 직무행위의 불가매수성’³⁸²⁾으로 보아 포괄적으로 보고 있다.³⁸³⁾ 또한, 뇌물죄의 구성요건요소와 관련하여 뇌물이라는 개념에 대한 정의,³⁸⁴⁾ 뇌물과 사교적 의례로서의 선물과의 구별³⁸⁵⁾ 및 대가관계에 대한 구성요건요소의 인정 여부³⁸⁶⁾ 등에 대한 해석이 문제된다. 그리고 뇌물죄의 행위유형인 수

381) 이재상, 『형법각론』(박영사, 2000), 제4판, 676면 등. 뇌물죄의 보호법익을 새롭게 해석한 문헌들을 보면, 한정환, “뇌물죄의 보호법익 그리고 뇌물과 직무행위와의 대가관계”, 『형사법연구』(한국형사법학회, 1996), 제9권, 264-266면에서 ‘국가기관이라는 제도 그리고 국가기관의 원칙에 입각한 공정한 기능(수행) 내지 국가운영이라는 제도와 국가기관의 정당한 기능수행을 위한 내부적·외부적인 조건들의 보호’라고 정의하였고, 이용식, 앞의 논문(주 379), 527-528면에서 뇌물죄의 보호법익을 ‘공정성’으로 추상화시킬 수 있다고 하였다.

382) 대법원 1992. 2. 28. 선고 91도3364 판결 등.

383) 편집대표 박재운, 『주석 형법: 각칙(1)』(한국사법행정학회, 2006), 제4판, 315-316면(김창석 집필부분).

384) 현행법에서 뇌물에 대한 개념정의를 하지 않고 있기 때문에 뇌물의 정의에 대하여 많은 견해가 대립하지만, 직무관련성, 부당 또는 불법성 및 이익을 공통의 구성요소로 보고 있다. 편집대표 박재운, 앞의 책(주 383), 330-336면; 이재학, “뇌물죄 규정의 구조적 한계와 포괄적 뇌물죄의 확대에 관한 고찰”, 『일감법학』(건국대학교 법학연구소, 2017), 제38권, 147-149면; 한정환, 앞의 논문(주 381), 272-273면; 김준성, “공무원의 부패방지를 위한 뇌물죄의 적용범위”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2012), 제17권 제4호, 6-7면 등 참조.

385) 사교적 의례로 하는 선물은 원칙적으로 뇌물이 아니라고 보는 것이 다수의 견해이다(이용식, 앞의 논문(주 379), 520-521면). 그런데 대가관계가 인정되지 않는 선물의 경우를 대처하기 위한 별도의 규정이 필요하다는 견해가 있었고(서보학, “공직자 부정부패에 대한 형사법적 대응방안 - 공직자의 뇌물범죄에 대한 실체법 및 절차법적 대응방안을 중심으로”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 1999), 제11권, 58-60면; 이주희, “고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰”, 『한양법학』(한양법학회, 2013), 제43집, 286면 등), 현행 「청탁금지법」이 그러한 노력의 산물이라고 볼 수 있다.

386) 대가관계에 관하여는 필요설과 불요설이 대립하는데 전자가 다수설의 입장이다. 독일 형법의

수·요구·약속·알선의 의미에 대한 해석,³⁸⁷⁾ 직무관련성이 인정되는 범위,³⁸⁸⁾ 대상자인 공무원의 범위³⁸⁹⁾에 대한 해석이 쟁점이 되고 있다.

또한, 특별법상 뇌물죄 등에 대한 가중처벌의 적정성 여부도 문제된다. 「특정범죄가중법」의 적용범위와 관련하여, 동법 제4조(정부관리기업체의 간부직원에 대하여 「형법」 제129조 내지 132조의 적용에 있어 공무원 의제를 하고 있는 조항) 및 제2조제1항(「형법」 제129조·제130조·제132조에 규정된 죄를 범한 사람을 가중처벌한다는 조항)을 종합적으로 해석하여 정부관리기업체 간부를 「형법」이 아닌 「특정범죄가중법」을 적용하여 가중처벌할 수 있는지 여부와 「특정범죄가중법」이 아닌 다른 법률에 의하여 「형법」 제129조 내지 132조의 적용에 대한 공무원 의제 규정을 둔 경우에도 「특정범죄가중법」 제2조를 적용하여 가중처벌을 할 수 있는지 여부에 관하여 판례는 긍정하고 있는데 후자의 경우에 대하여 명확성원칙 위반 등을 이유로 비판하는 견해가 있다.³⁹⁰⁾ 한편, 양형에 있어서 「특정범죄가중법」 제2조에서 공무원의 수뢰액이 3천만원 이상 5천만원 미만인 경우 5년 이상의 유기징역으로 1억원 이상의 경우 무기 또는 10년 이상의 징역에 처하는 것이 과도하여 형벌체계상 불균형을 가져오는 것은 아닌지에 대하여 문제제기가 있다.³⁹¹⁾

해석과 판례의 이른바 ‘포괄적 뇌물죄’의 법리, 대가관계의 개념 요소는 무엇인지 등에 대하여 활발히 논의되고 있다. 편집대표 박재윤, 앞의 책(주 383), 347-356면; 서보학, 앞의 논문(주 385), 50-55면; 한정환, 앞의 논문(주 381), 270-272면; 조현욱·김영철, “수뢰죄의 구성요건 중 뇌물의 약속의 의미와 대가관계-대법원 2012.11.15. 선고 2012도9417 판결”, 『법학연구』(인하대학교 법학연구소, 2014), 제17권 제3호, 2014, 243-248면; 이재학, 앞의 논문(주 479), 151-155면; 최정학, “뇌물죄와 제3자 뇌물제공죄에서 ‘대가관계’와 청탁의 요건”, 『형사법연구』(한국형사법학회, 2018), 제30권 제3호, 138-151면 등 참조.

387) 수수의 의미에 영득의 의사가 필요한지 여부, 약속의 의미가 약정인지, 합의나 청약의 수락에 해당하는지, 알선에 있어 지위를 이용한다는 의미 등에 대한 해석이 이루어지고 있다. 한정환, 앞의 논문(주 381), 275-280면; 조현욱·김영철, 앞의 논문(주 386), 239-242면 참조.

388) 직무관련성에 대하여 직무 및 관련성의 개념을 넓게 해석하고, 직무상 또는 사실상의 영향력 행사 여부에 대하여도 포괄적으로 보고 있는 것이 다수이다. 편집대표 박재윤, 앞의 책(주 383), 336-347면; 한정환, 앞의 논문(주 381), 267-270면; 이재학, 앞의 논문(주 384), 149-151면; 정웅석, “부패방지에 관한 형사법적 고찰”, 『연세법학연구』(연세법학회, 2002), 제9권 제1호, 26-27면 참조.

389) 뇌물죄의 주체인 공무원 또는 중재인의 범위 및 근거법률, 단순노무 공무원이 해당되는지 여부 등에 대한 해석이 있다. 편집대표 박재윤, 앞의 책(주 383), 317-319면; 정웅석, 앞의 논문(주 388), 25-26면; 김준성, 앞의 논문(주 384), 7-8면.

390) 이윤제, “특정범죄가중처벌등에 관한 법률중 뇌물죄의 가중처벌 연구”, 『법조』(법조협회, 2008), 제57권 제7호, 129-137면.

위와 같이 「특정범죄가중법」상 뇌물죄에 대한 가중처벌 규정은 해석상 난점을 가져올 수 있는바, 특별법이 난무하여 형법을 기본법으로 하는 형사법체계의 혼란을 우려하는 목소리가 많은 점³⁹²⁾과 공무원의 뇌물범죄를 너무 가볍게 처벌하는 것이 문제되는 현실³⁹³⁾을 고려하면 「특정범죄가중법」을 「형법」으로 흡수시키는 노력이 필요하다고 하겠다.

그리고 뇌물범죄에 대한 몰수·추징에 있어서 「형법」 제134조가 “범인 또는 정을 아는 제삼자가 받은 뇌물 또는 뇌물에 공할 금품은 몰수한다.”라고 규정하여 수수나 약속 이외에 요구의 경우에는 포함되지 않는다고 해석할 여지가 있어 명확한 규정이 필요하다는 점 및 공무원범죄에 관한 몰수특례법이 추징의 실효성 확보를 위한 보완이 필요하다는 점이 지적된다.³⁹⁴⁾

한편, 뇌물범죄 이외도 형사정책적 차원에서 부패범죄의 원인과 현황, 실태를 파악하여 대응방안을 모색하는 연구들이 있다.³⁹⁵⁾³⁹⁶⁾ 부패범죄를 양형실태 등 실증적인 자료에 근거해 분석하고 사회에 미치는 심각성을 논증하는 이러한 연구들은 연속성을 가지고 추진되어 관련 자료를 축적하여야 한다. 뇌물범죄를 비롯한 다양한 부패범죄를 사회적 위험요소로서 지속적인 관리가 필요한 것이라는 시각에서 보면, 법규범과 법 적용 현실과의 상호작용을 통한 문제점

391) 정웅석, 앞의 논문(주 388), 37-39면.

392) 오영근, “특정범죄가중처벌등에관한법률 폐지의 당위성”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 2005), 제17권 제2호 참조.

393) 연성진, 앞의 보고서(주 324), 141면.

394) 김준성, 앞의 논문(주 384), 10-11면.

395) 부패범죄 등에 대한 현황을 파악한 연구로는 i) 한국의 공무원범죄의 처벌 현황을 각 정권 별로 분석한 연성진, 앞의 보고서(주 324), ii) 수뢰죄의 양형실태를 수뢰죄로 구공판된 사건의 기록을 조사하는 방법으로 파악한 오영근·이상용, “뇌물죄에 관한 연구: 수뢰죄의 양형실태와 통제방안”, 『형사정책연구원 연구총서』(한국형사정책연구원, 1994), 1994권 제1호, iii) 국민권익위원회의 부패신고 사건의 현황을 파악한 허일태, 앞의 논문(주 360) 등이 있다.

한편, 김성천, “부패범죄의 양상과 사회적 해악성”, 『중앙법학』(중앙법학회, 2007), 제9집 제1호에서는 부패범죄를 불이익을 받지 않기 위해 뇌물을 공여하도록 하는 유형(급행료 유형), 뇌물의 대가로 부담해야 할 것을 면하게 해주는 유형(병역비리 유형) 및 뇌물을 대가로 부당한 혜택을 받게 해주는 유형(공사비리 유형)으로 분류하고 그 심각성을 논증하고자 하였다.

396) 부패범죄 자체의 원인이 아닌 공직부패범죄의 특성상 처벌 및 단속이 어려운 원인을 분석하여 공직 내부의 업무처리 시스템을 투명하게 공개하고 상호 견제할 수 있는 의사결정시스템을 강화하며 시민의 참여와 감시 체제를 확보하는 등 보다 근본적인 제도개선의 방안을 제시한 연구가 있는데 경찰청 필요가 있다고 본다. 표성수, “공직부패범죄의 본질과 그 폐해, 제도적 전환의 필요”, 『법조』(법조협회, 2016), 제65권 제5호.

도출이 반드시 필요하다고 할 것이다. 그 밖에도 고위공직자비리조사처나 반부패전담기구 등 독립기구의 도입 등의 제도적 개선방안이 고민되기도 한다.³⁹⁷⁾

살피건대, 부패 관련 형사법적 연구는 뇌물죄 등을 비롯한 부패범죄의 구체적인 범죄구성요건에 대한 해석을 기본으로 하고, 범죄 현황 분석, 재정신청의 확대 등의 기존 법제도의 개선이나 고위공직자비리수사처 등 새로운 제도의 도입 등 다각적으로 개선책을 강구하고 있다. 대표적인 사후적 대응방안이라고 볼 수 있는 부패범죄에 대한 처벌은 다른 한편으로는 범죄의 일반예방적 성격에 비추어 볼 때 가장 강력한 사전적 대응책이라는 성격을 갖는다. 따라서 뇌물범죄 등 형사법적 규제에 대한 연구는 부패예방을 위해 도입한 행정법규에서 규정한 행정형벌들을 적극적으로 연구의 대상으로 포섭시켜 유기적인 부패 법제도 체계의 구축을 모색할 필요가 있다고 하겠다.

(2) 개별 부패 법제도의 검토

이하에서는 형사법을 제외한 개별 부패방지법령에 대한 쟁점들을 일별하여 검토하기로 한다. 공무원법상 청렴의무를 기초로 개별 법령에서 공무원 및 이에 준하는 자에 대하여 법률상 의무 등을 규율하고 있는 「공직자윤리법」, 「부패방지권익위법」, 「청탁금지법」과 신고자 보호로 부패 적발과 예방을 추구하는 「공익신고자 보호법」을 검토의 기본대상으로 한다. 이러한 부패방지 관련법들은 특별한 행정목적 달성을 위하여 법적 의무나 권리를 부여하고 위반에 대한 제재 등을 규정하고, 업무수행을 위한 기관의 조직과 운영에 대하여 규율하고 있는 형태를 취하고 있다. 따라서 각 개별법령상 쟁점을 적용대상, 규율의 적합성, 규율의 실효성 및 기관을 기준으로 검토하였다. 적용대상은 법에서 정한 주체, 대상 등을 의미하고, 규율의 적합성은 법적 의무나 권

397) 정진연·손지영, “공직부패범죄 통제시스템 재론”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2008), 제13권 제1호; 광병선, “특별수사청 설치의 필요성과 구체적 방안”, 『법학연구』(한국법학회, 2012), 제48집; 김현수, “부패방지에 관한 형사법적 대응방안”, 『법과정책』(제주대학교 법과정책연구소, 2014), 제20권 제1호 등 참조.

리 부여의 내용상 타당성과 절차적 타당성 등에 관한 내용이고, 규율의 실효성은 법적 제재나 보호의 적절성, 이행수단의 합리성 등에 대한 것이며, 기관은 해당 법령의 집행기관과 관련한 쟁점이 문제된다.

(a) 공직자윤리법의 검토

1981. 12. 21. 제정된 「공직자윤리법」은 제5공화국 도입기에 정권의 정당성 확보를 위한 ‘사회정화운동’의 차원에서 도입된 것으로서 1978년에 제정된 미국의 ‘정부윤리법’의 영향을 받았다. 그러나 제정법은 재산공개제도가 없고 규정 위반에 대한 구체적인 처벌규정이 없는 등 문제점을 가지고 오랫동안 개정되지 않다가 김영삼 정부가 들어서야 개정되었다. 1993년 개정으로 재산등록의무자가 일반직 공무원 3급에서 4급으로 확대되고 1급 이상 등록재산 공개를 규정하며, 허위등록 등에 대한 징계를 규정하고 재산등록거부의 죄 등 처벌규정이 강화되었다. 2005년에는 주식백지신탁제도와 공직자 이해충돌방지 규정이 신설되었고, 퇴직공직자 취업제한제도의 경우 2001년 개정으로 종래 업무범위 2년에서 3년으로 2011년 개정으로 3년에서 5년으로 확대되고 취업제한기간도 종래 2년에서 2014년에 3년으로 개정되었다.³⁹⁸⁾ 「공직자윤리법」상 법적 의무는 크게 재산등록 및 공개제도, 주식매각 또는 백지신탁제도, 선물신고제도와 퇴직공직자에 대한 취업제한 및 행위제한제도로 분류되는바, 아래에서는 적용대상, 규율의 적합성, 규율의 실효성 및 기관에 관한 논의를 나누어 살펴보겠다.

첫 번째, 적용대상과 관련하여 「공직자윤리법」 제3조 및 제3조의2는 재산등록의무자를 규정하고 있다. 국가나 지방자치단체의 정무직공무원, 4급 이상의 일반직공무원 및 법관 등 행정·입법·사법 분야 종사자 모두를 적용대상으로 하고, 더 나아가 일정 범위의 공기업이나 공직유관단체의 임직원도 포함

398) 이상 공직자윤리법의 연혁에 관하여는 한국인사행정학회, 『재산등록 및 취업제한제도 개선방안』(행정안전부, 2009), 31-37면 및 윤태범, “우리나라 공직자윤리법의 문제점과 개정방향”, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』(한국행정학회, 2003), 136-137면의 표2, 3을 참조하였다.

시키고 있다. 특히, 공직유관단체를 규정한 법 제3조의2는 「청탁금지법」 제2조제1호나목이나 「부패방지권익위법」 제2조제1호라목이 준용하고 있어 민간 영역과 대비되는 공직 영역의 주체를 정하는 기준으로 작용하고 있다.

한편, 재산등록의무자는 법 제4조제1항에 따라 본인 이외에 배우자, 본인의 직계존·비속의 재산을 등록할 의무를 부담하는바, 같은 조제1항제3호단서에서 혼인한 직계비속 여성과 외증조부모 외조부모, 외손자녀 및 외증손자녀를 제외하고, 법 제12조제4항에 따라 제4조제1항제3호의 직계존·비속 중 피부양자가 아닌 사람은 고지거부를 할 수 있다. 이와 관련하여 재산등록의무를 부담하는 친족의 범위에서 직계존속을 포함하는 것이 합리적인지, 혼인한 직계비속 여성 등을 제외하는 것에 대하여 고지거부 비율의 과도함을 지적하거나³⁹⁹⁾ 재산등록의 예외를 인정하는 것에 대하여 형평성, 재산은닉의 가능성이나 예외 인정의 광범위함⁴⁰⁰⁾이나 독립생계유지 기준의 합리성 문제⁴⁰¹⁾ 등이 지적되고 있다. 이러한 문제가 재산등록의무자를 법령에 따라 일률적으로 정하는 것에 원인이 있다고 보아 재산등록 및 공개 대상을 직무의 특성에 따라 합리적으로 결정하고 재산변동에 대한 면밀한 심사와 관리의 필요성이 강조되기도 한다.⁴⁰²⁾ 같은 차원에서 퇴직공직자의 취업제한제도에서도 공직자의 직종이나 업무유형, 직위별로 대상자나 취업제한 기간을 세분하여 개별적·합리적으로 차등 운영할 필요가 있다는 의견이 제시된다.⁴⁰³⁾

399) 2017년 고지거부 심사결과에 의하면 고지거부한 의무자비율이 21.8%이고, 총 등록대상친족 대비 12.5%에 달하는 것으로 나타났다. 정부공직자윤리위원회, 『2017 연차보고서』(2018), 10면 표2 참조

http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoEthics/BizEthicsBoard/?boardId=bbs_00000000000000123&mode=view&cntId=64&category=재산&pageIdx= (최종방문일 2019.2.26.).

400) 미국과 달리 하위직 공무원의 부패가 많은 우리의 현실에 비추어 전공직자 등록주의를 채택하는 것도 검토할 필요가 있다는 의견(김선일·이윤환, “공직윤리제도 개선을 위한 법적 대안”, 『디지털융복합연구』(한국디지털정책학회, 2014), 제12권 제1호, 66면}도 있는데 공직에 입문할 때 필요적으로 재산등록을 의무화하고 소급효의 범위를 조정한다면 공직자의 청렴의식을 조기에 확보할 수 있다는 긍정적 측면이 있다고 본다.

401) 김선일·이윤환, 앞의 논문(주 400), 67면.

402) 장영수, “공직자윤리법에 따른 공직자 재산등록과 백지신탁제도의 법적 문제점과 개선방향”, 『고려법학』(고려대학교 법학연구원, 2013), 제70호, 339-340면. 최윤영, “미국법상 공직자의 주식백지신탁제도에 관한 고찰”, 『공법연구』(한국공법학회, 2015), 제44집 제2호, 525면에서도 위원회의 중립성과 객관성에 대한 우려를 표하고 있다.

두 번째, 규율의 적합성과 관련해서는 주식백지신탁제도와 취업제한제도가 중점적으로 논의된다. 재산등록 및 공개제도는 앞서 적용대상에 관한 논의가 중심이고 선물신고는 기술적 내용에 해당하여 거의 논의되지 않는다. 먼저, 주식백지신탁제도는 재산등록의무자 중 공개대상자와 기획재정부 및 금융위원회 소속의 일정 범위 공무원에 대하여 직무관련성 있는 주식에 관한 매각이나 백지신탁을 하도록 하는 것으로서 법 제14조의4 내지 제14조의14에 근거를 두고 있다. 주식백지신탁제도와 관련해서는 백지신탁 여부를 결정하는 기준에 해당하는 직무관련성 판단에 대한 논의가 집중되는데 위원회 구성의 중립성 확보나 심사기준의 정립 등을 통하여 판단의 객관성을 확보하자는 의견이나⁴⁰⁴⁾ 모든 주식에 대하여 포괄적 직무관련성을 갖는 일정 직무를 인정하여 불확정개념에 해당하는 직무관련성 판단에 활용하자는 견해⁴⁰⁵⁾ 등이 있다. 또한, 법 제17조 이하에서는 재산등록의무자가 퇴직일부터 3년간 퇴직 전 5년간 소속 부서나 기관의 업무와 밀접한 관련성이 있는 경우 취업을 제한하는 제도를 두고 있다. 취업제한의 기준이 되는 업무관련성 여부에 관하여 그 기준이 모호하고 취업확인비율이 높아 심사가 형식적으로 운영된다는 비판⁴⁰⁶⁾이 있고, 구체적인 취업심사의 사례 분석을 통해 공무원 직종별 특성을 고려한 합리적 심사기준 마련이 필요하다는 의견⁴⁰⁷⁾ 등이 제시된다.

주식백지신탁제도에서의 직무관련성과 퇴직공직자 취업제한제도에서의 업무관련성 판단은 법적용대상자의 재산권이나 직업의 자유 등 기본권에 직접적 영향을 미치는 판단기준임에도 불구하고 법률 문언상 불명확하고 구체적 기준이 확립되지 아니하였다. 주식백지신탁 심사위원회나 공직자윤리위원회의 회의가 비공개이기 때문에 기존의 심사자료에 대한 접근도 용이하지 않다. 직무관련성 및 업무관련성 판단을 위한 법령의 세부적 해석기준 마련과 선례를 유

403) 정신교, “공직자윤리법 제17조의 문제점과 개선방안”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2015), 제20권 제2호, 114면; 김선일·이윤환, 앞의 논문(주 400), 68면.

404) 장영수, 앞의 논문(주 402), 347-349면.

405) 홍정선, 『공직자주식백지신탁법』(박영사, 2018), 207-208면. 211-264면에서 주식백지신탁 의무자별로 포괄적 직무관련성 인정 여부를 살피고 있다.

406) 정신교, 앞의 논문(주 403), 111면; 한국인사행정학회, 앞의 보고서(주 398), 86면.

407) 김영식, “퇴직공무원 취업제한 심사기준에 관한 비판적 고찰”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2014), 제19권 제4호, 261면.

형화하여 공개하는 노력이 필요하다고 하겠다.

세 번째로 규율의 실효성과 관련하여 제재의 적정성과 다른 실효성 확보 방안을 검토한다. 「공직자윤리법」은 제24조의 재산등록 거부죄, 제24조의2 주식백지신탁 거부죄 및 제29조의 취업제한 위반죄 등 제도의 실효성 확보를 위하여 행정형벌을 부과하고 있고, 재산심사 등의 내실화를 위하여 제25조에서 거짓 자료 제출 등의 죄를 규정하는 등 비교적 엄격한 제재를 명문화하고 있다. 그러나 재산등록심사에 있어서 재산형성과정에 대한 면밀한 심사가 인적·물적 한계로 인하여 어렵고, 취업제한위반죄 등으로 처벌되는 경우가 없어 실질적 실효성이 없다는 지적⁴⁰⁸⁾ 등이 제기된다. 이러한 행정형벌의 실효성 확보를 위한 대안으로 퇴직공직자의 취업제한 위반 여부의 확인을 위하여 국세청 소득자료시스템 등과의 연계로 자동확인이 가능한 시스템을 구축할 것을 제안하는 의견⁴⁰⁹⁾이나 취업제한결정을 받은 자의 명단을 공표하자는 의견⁴¹⁰⁾ 등이 제기되고 있다.

네 번째, 조직과 관련하여 「공직자윤리법」상 제도의 운영에는 법 제9조에 근거한 공직자윤리위원회, 제14조의5에 의한 주식백지신탁 심사위원회 및 제20조에 따라 기획·총괄업무를 관장하는 인사혁신처가 관여하고 있다. 그런데 정부공직자윤리위원회의 위원장 포함 7명 위원을 대통령이 위촉하고 주식백지신탁 심사위원회의 위원장이나 위원을 대통령이 위촉하거나 임명하도록 규정하고 있어 심사의 객관성이 오인될 소지가 있고, 역할에 비하여 위상이 낮다는 지적들이 있어 왔다. 부패방지를 위한 독립된 통합기관이 필요하다는 관점에서 위 각 조직의 독립성 강화와 위원 구성의 합리성 제고를 위한 개선책들이 함께 논의될 필요가 있다.

(b) 부패방지권익위법의 검토

408) 한국인사행정학회, 앞의 보고서(주 398), 88면.

409) 정신교, 앞의 논문(주 403), 115면.

410) 박가람, “공직자윤리법상 취업제한제도에 대한 고찰”, 이화여자대학교 석사학위청구논문, 2014, 85-86면.

1990년대 들어 대내외적으로 부패방지에 대한 논의가 활발해지고 1996년 참여연대가 부패방지법안을 입법청원하기도 하였으나, 국회의 임기 만료로 법제정에 실패하였다. 그 후 2000년 4월 총선에서 여야 모두 부패방지법의 제정을 공약으로 하여 2001년에 결실을 맺게 되었는바,⁴¹¹⁾ 부패방지를 위한 최초의 단일 입법으로서 「부패방지법」이 2001년 7월 24일 제정되어 이듬해 1월 25일에 시행되었다. 그러나 이명박 정부에 들어 「부패방지법」과 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 폐지되고, 「부패방지권익위법」로 2008년 2월 29일 개정되어 현재에 이르고 있다. 2008년 법 개정으로 부패방지업무와 국민고충처리, 행정심판 업무가 합쳐진 것에 대하여 문제제기가 있어 왔는바,⁴¹²⁾ 부패방지라는 감사업무가 국민의 권익 보호 업무를 담당하는 국민권익위원회로 통합된 것은 적절하지 않다는 인식이 많았다. 종래 부패방지위원회나 국가청렴위원회의 업무와 함께 국민고충처리위원회의 업무 및 행정심판업무까지 관할하게 된 국민권익위원회는 법체계 정합성에 부합하지 못하고, 이질적인 업무가 통합되어 부패방지정책의 집중도가 떨어지며 지위에 있어서도 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 낮아지고 조직도 축소되는 등 법 개정으로 반부패정책의 구심력이 약해졌다는 지적들이⁴¹³⁾⁴¹⁴⁾ 그것이다.

법의 적용대상과 관련해서는 「부패방지권익위법」 제2조제4호의 부패행위에 대한 정의에 있어 공익 중심의 부패 개념을 도입하여 정치인이나 고위공직자 친인척 등의 부패를 포함시키는 등 부패의 개념을 확장해야 한다는 논의가 있다.⁴¹⁵⁾ 앞서 법령상 부패의 개념과 관련하여 논의한 것과 같이 부패라는 개

411) 이기수, “부패방지법의 제정 이후 변화와 향후 과제”, 『법학논총』(단국대학교 법학연구소, 2013), 제37권 제2호, 62면.

412) 부패방지업무 이외에 국민고충처리업무와 행정심판 업무를 통합한 부분에 대한 비판도 존재한다. 국민고충처리업무는 옴부즈만 기능으로서 행정 책임에서 자유로워야 하는데 행정심판업무와 통합한 것은 국민의 권리구제에 맞지 않고 국제적 흐름에도 역행하는 것이라고 비판하고 있다. 유문무, “아시아 국가 반부패정책 비교-한국의 반부패전략 개선을 중심으로”, 『아시아연구』(한국아시아학회, 2009), 제11권 제3호, 201-202면.

413) 이기수, 앞의 논문(주 411), 68-69면; 김형성, “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 『성균관법학』(성균관대학교 법학연구소, 2012), 제24권 제2호, 127면; 김재광, “한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준”, 『공법학연구』(한국비교공법학회, 2008), 제9권 제3호, 23면.

414) 청렴위의 폐지는 부독립적인 부패방지기관의 설치를 규정하고 있는 유엔반부패협약의 의무사항을 정면으로 위배하는 것으로 지적하고 있다. 유문무, 앞의 논문(주 412), 201면.

415) 이종영, “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 『중앙법학』(중앙법학회, 2003), 제5집 제1호.

념을 법적으로 정의하고 그 정의를 바탕으로 부패행위, 부패범죄 등을 정의하는 체계적 구조를 정립할 필요가 있다고 하겠다.

다음은 규율의 적합성과 관련한 법적 쟁점으로서, 법에서 정한 부패방지·고충민원 및 국민감사청구에 대한 규정의 내용상·절차상 타당성 여부가 문제되는데 차례로 검토한다. 현행법에 의하면 신고자는 수사기관, 감사원, 국민권익위원회, 피신고자의 소속기관이나 감독기관에 기명으로 신고하거나 제보한 경우에만 보호받게 되어 있어 소속기관에 먼저 신고한 후 국민권익위원회에 신고하기 전에 소속기관 등으로부터 불이익을 받을 위험을 방지할 수 없다는 문제점이 지적된다(제55조, 제58조). 내부고발은 일반적으로 소속기관 내에서 공식적 또는 비공식적으로 직속상관 등을 통해 호소하고 그 과정에서 외면이나 좌천 등의 불이익을 당한 후에야 외부에 공개적으로 고발하는 형태를 취한다는 측면에서 내부조직에서의 고발행위를 보호할 필요가 있다.⁴¹⁶⁾

그리고 고충민원의 경우 법 제41조에 따라 국민권익위원회가 직접 조사할 수 있지만 부패행위에 대하여는 국민권익위원회에게 조사권이 없는 점,⁴¹⁷⁾ 부패행위를 수사할 수 있는 검찰에 권한이 집중되어 반부패독립기구로서의 역할이 한정적인 점⁴¹⁸⁾ 등이 국민권익위원회의 한계로 지적된다. 또한, 법 제72조가 국민감사청구를 규정하고 있으나 감사의 실시 여부는 감사원 규칙에 따른 국민감사청구심사위원회가 결정하게 되어 있어 일반민원과 차이가 없는데 일정 수 이상 국민의 연서를 요구하고 있어 법체계의 정합성이 어긋나는 문제가 있고,⁴¹⁹⁾ 부패방지기관 내부의 감시기능에 대한 규정이 없으며, 부패행위 신고에 있어서 법 제69조에 따른 보상심의위원회를 두고 있는 것과 달리 부패행위 신고자를 보다 효과적으로 보호하기 위한 신고자에 대한 보복행위를 전담할 보복행위조사기관이나 보복행위자에 대한 처벌규정이 없는 것⁴²⁰⁾도 문제점으

172면.

416) 김형성, 앞의 논문(주 413), 132면.

417) 김형성, 앞의 논문(주 413), 133-135면; 이기수, 앞의 논문(주 411), 71-75면; 김재광, 앞의 논문(주 413), 12면; 유문무, 앞의 논문(주 412), 201면; 최정학, “한국의 부패통제정책: 평가와 제언”, 『민주법학』(민주주의법학연구회, 2003), 제24권, 324면; 이종영, 앞의 논문(주 415), 176면 등.

418) 유문무, 앞의 논문(주 412), 201면

419) 김형성, 앞의 논문(주 413), 133-135면 참조.

로 나타나고 있다.

그리고 규율의 실효성과 관련하여 「부패방지권익위법」에서 규정하고 있는 신고자 보호제도가 적절하고 위반에 대한 제재가 충분히 갖추어져 있는지 등에 관한 논의가 있다. 법 제56조에서 공직자로 하여금 부패행위 신고의무를 부담시키고 있으나 의무위반에 대한 아무런 규정이 없고, 법 제64조제1항에서 신고자 비밀보장을 규정하고 있으나 위반에 대한 제재규정을 두지 않고 예외적으로 부패행위신고자의 인적사항 등을 미루어 알 수 있는 사실을 공개하는 등의 경우에만 처벌(제88조)을 하는 등 임의적으로만 신고자를 보호하고 있어 그 보호가 충분치 아니하며,⁴²¹⁾ 부패행위 신고 시 「부패방지권익위법 시행령」 제71조에 따라 2억원을 상한으로 보상금을 받을 수 있도록 하여 인생을 걸고 제보한 내부고발자의 고발에 대한 보상이나 고발에 대한 격려가 되기에 는 어렵다는 지적⁴²²⁾ 등이 있다.

마지막으로 기관과 관련한 논의들을 살펴본다. 부패방지의 통합기구에 해당하는 국민권익위원회의 구성과 활동과 관련한 문제제기가 있다. 국민권익위원회의 구성은 「부패방지권익위법」 제13조에 따라 총 15명의 위원(위원장 1명, 부위원장 3명, 상임위원 3명 포함) 모두 대통령이 임명 또는 위촉 대상이고, 비상임위원 중 6명에 대하여 국회 및 대법원장이 각 3명을 추천하도록 규정하고 있다. 이러한 구성과 관련하여, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하는 의결정족수를 고려할 때 대통령 등 고위공직자와 관련된 부패행위에 대하여 국민권익위원회가 엄정하고 독립적으로 활동할 수 있는지에 대한 의문이 제기된다.⁴²³⁾ 이는 공직자윤리위원회나 주식백지신탁 심사위원회에 대한 비판과도 일맥상통한다.

한편, 국민권익위원회의 업무 범위가 제도개선 권고나 국민에 의한 신고 접수를 거쳐 관련 기관에 이첩하는 정도에 머무르고 있어 부패방지전담기구로서

420) 이종영, 앞의 논문(주 415), 186면.

421) 김형성, 앞의 논문(주 413), 133-135면; 이종영, 앞의 논문(주 415), 185면 참조.

422) 이종영, 앞의 논문(주 415), 188면 각주3번에서 미국의 예산부정방지법에서는 제보자의 역할에 따라 상한액 없이 예산 환수액의 최고 30%까지 의무적으로 보상금을 지급하고 있다고 소개하고 있다.

423) 김형성, 앞의 논문(주 413), 129면.

의 역할을 한다고 보기 어렵다는 점도 문제이다.⁴²⁴⁾ 「부패방지권익위법」 제 55조에 의하여 부패행위 신고를 국민권익위원회가 접수할 수 있지만, 그 외에도 수사기관, 감사원에도 신고할 수 있어 신고기관이 통합되지 않아 체계적인 부패행위 관리가 어렵다는 한계도 아울러 지적된다.

이와 관련하여 부패방지의 효율적 대응을 위하여 독립의 반부패총괄기관을 설치 및 운영이 필요하다는 지적이 있다.⁴²⁵⁾ 예를 들면, 「부패방지권익위법」 제82조가 규정한 비위면직자 취업제한제도와 「공직자윤리법」 제17조 이하에서 규정하는 퇴직공직자 취업제한제도는 그 취지가 같고 내용도 유사한 것이어서 각기 다른 법률에서 규정하는 것은 법체계적으로 바람직하지 않다는 문제가 있다. 퇴직공직자의 취업제한의 목적이 부패방지에 있으므로 「부패방지권익위법」에서 통합적으로 규율하는 것이 적합하다는 견해가 있다.⁴²⁶⁾ 현재 각 법률에서 정한 반부패제도의 성격이 상이하고 각 기관의 성격이나 지위도 판이하게 다르지만 부패예방기능의 통합 필요성의 측면에서 일원화 논의가 지속될 필요가 있는데, 공직윤리 관리의 실효성을 제고하기 위하여 인사혁신처, 국무총리실, 국민권익위원회 등에 분산되어 있는 관리체계를 반부패 전담기구로 일원화하여야 한다는 주장⁴²⁷⁾도 같은 맥락으로 볼 수 있다. 요컨대, 국민권익위원회는 부패방지전담기구로서의 지위와 활동을 기대할 수 있는 제도적 뒷받침이 되어 있다고 보기는 어렵다고 할 것인바, 법률 및 조직의 통합에 대한 논의가 지속적으로 발전될 필요가 있다.

(c) 공익신고자보호법의 검토

「공익신고자 보호법」은 2011. 3. 29. 제정되어 같은 해 9. 30. 시행되었다. 「부패방지권익위법」에 부패행위 신고에 대한 규정이 있지만 공직 부패의 일정 영역에 한정되어 있어 공익신고자의 보호와 신고 활성화에 효과적으로 대

424) 유문무, 앞의 논문(주 412), 201면.

425) 김형성, 앞의 논문(주 413), 136면.

426) 이종영, 앞의 논문(주 415), 174면.

427) 이기수, 앞의 논문(주 411), 79면.

응하지 못한다는 문제를 보완하기 위하여 「공익신고자 보호법」이 제정된 것이다. 동법은 공익신고자 등의 보호에 관하여 우선적으로 적용되는 법률이라는 점, 복잡화·전문화되는 사회에서 일방적 조사의 한계를 극복하여 부패의 적발을 가능하게 하고 내부고발의 가능성을 높여 잠재적 비리를 예방할 수 있다는 점, 조직적인 부패를 양심에 따라 신고할 수 있고 그 결과에 따라 다른 많은 사람들의 기본권을 보호할 수 있는 가능성을 높인다는 점 등에 의의가 있다.⁴²⁸⁾⁴²⁹⁾

「공익신고자 보호법」과 관련한 법적 쟁점들을 아래와 같이 살펴보기로 한다. 먼저, 적용대상과 관련한 논점이다. 「공익신고자 보호법」의 적용대상은 공익신고인데 그 범위에 관한 논의가 있다. 신고대상에 있어서 부패행위를 그 대상으로 하여(제2조제4호) 일정 범위의 공공부문의 부패만을 신고의 대상으로 한 「부패방지권익위법」과는 달리, 「공익신고자 보호법」상의 공익신고는 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 공정한 경쟁을 침해하는 행위로서 일정한 범위의 법령위반행위로 정의(제2조제1호)하고 있어 민간부문의 부패까지 포함시켜 그 범위를 넓혔다. 이와 관련하여 「공익신고자 보호법」을 부패신고에 대한 일반법이라고 보는 견해도 있으나 동법 제5조에서 정한 것과 같이 우선법적 지위를 갖기 때문에⁴³⁰⁾ 「부패방지권익위법」의 부패신고 부분을 「공익신고자 보호법」으로 포섭하여 「공익신고자 보호법」 하나로 통합하는 문제를 검토할 필요가 있다.

또한, 공익침해행위의 범위와 관련하여 법 제2조제1호 각목이 규정한 법률의 벌칙이나 행정처분의 대상이 되는 행위로 한정⁴³¹⁾하는 제한적 열거방식은

428) 조한상·이주희, “「공익신고자보호법」의 의의와 개선방안에 관한 소고”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2014), 제19권 제2호, 45-46면.

429) 김승태, “반부패 정책수단으로서의 공익신고자 보호법 평가”, 『홍익법학』(홍익대학교 법학연구소, 2013), 제14권 제2호, 573면.

430) 조한상·이주희, 앞의 논문(주 428), 45면; 박경철, “「공익신고자보호법」의 의의와 문제점”, 『공법연구』(한국공법학회, 2011), 제40집 제1호, 169면 각주14번.

431) 현행 「공익신고자보호법」의 규정에 따라 공익신고 대상법률은 279개인데, 이러한 규율형태는 공익침해행위를 국민의 생명, 신체, 재산 등의 이익보호에 관한 법률로서 별표로 열거한 약 450개 법령이 규정하는 범죄사실로 규정한 일본의 공익통보자보호법과 유사하다. 이재학, “공익신고자제도 활성화를 위한 「공익신고자보호법」의 개선방안에 관한 연구”, 『법학연구』(경상대학교 법학연구소, 2017), 제25권 제1호, 215면 각주8번 참조.

바람직하지 않고, 범죄행위나 부정행위 등 일체의 법률위반행위를 대상으로 하여 공익침해제보자의 보호범위를 좀 더 넓힐 필요가 있다는 지적⁴³²⁾이 다수 있다.

공익신고의 해당 여부와 관련하여 법 제2조제2호나목이 “공익신고와 관련하여 금품이나 근로관계상의 특혜를 요구하거나 그 밖에 부정한 목적으로 공익신고를 한 경우”를 공익신고에서 제외한 것은 공익신고의 윤리성을 요구할 필연적 이유가 없고 부정한 목적이라는 불확정 개념으로 인하여 공익신고 범위가 불명확하여 신고가 위축될 수 있다는 문제점이 제기된다.⁴³³⁾ 마찬가지로 법 제13조의 신변보호조치 신청요건으로 규정한 ‘생명·신체에 중대한 위해’라는 요건도 개념이 모호하기 때문에 보다 명확한 규정이 필요하다고 지적되고 있다.⁴³⁴⁾

다음으로 규율의 적합성과 관련한 쟁점으로서 「공익신고자 보호법」에 의한 의무부과나 권리부여의 내용상 타당성에 대한 논의가 있다. 법 제8조에 따라 공익신고는 기명의 문서로 신고하여야 한다고 규정하고 있으나 신고로 인한 불이익조치 가능성이 있는 경우 익명의 신고를 통하여 법이 정하는 보호를 받도록 하는 것이 타당하다는 주장이 있다.⁴³⁵⁾ 이와 관련하여 법 제11조제1항이 일정한 경우 조사나 형사절차에서 인적사항의 기재를 생략할 수 있도록 규정하고 있으나 신고 자체는 기명이기 때문에 신고자 보호에는 충분하지 못하다는 단점이 있다.

그리고 법 제6조에 따라 공익침해행위 기관, 조사기관 등 여러 기관을 접수기관으로 규정한 것에 대하여 사안에 따라 여러 기관으로 이첩 및 송부될 수 있기 때문에 업무처리과정에서 다수의 담당자 등이 신고자의 인적사항을 인지하게 되어 신고자의 인적사항이 노출될 위험이 높다는 점이 지적된다.⁴³⁶⁾ 실

432) 김형성, 앞의 논문(주 413), 132면; 이재학, 앞의 논문(주 431), 219면; 이호용, “공익신고제도의 법적 과제와 전망”, 『법학논총』(단국대학교 법학연구소, 2013), 제37권 제2호, 134면; 김승태, 앞의 논문(주 429), 590면 등.

433) 조한상·이주희, 앞의 논문(주 428), 53면.

434) 조수영, “공익신고자 보호와 「공익신고자보호법」 연구 - 「공익신고자보호법」 시행을 중심으로”, 『공법학연구』(한국비교공법학회, 2011), 제12권 제4호, 157면.

435) 박경철, 앞의 논문(주 430), 182면.

436) 이재학, 앞의 논문(주 431), 222면.

제 내부공익신고로 인하여 불이익조치를 받은 실제 사례도 다수 있다.⁴³⁷⁾ 이를 방지하기 위한 대책으로 공익신고자 신원공개자에 대한 처벌을 규정한 법 제30조제1항의 처벌을 상향하고 공익신고접수기관을 일원화하는 방안이 제시된다.⁴³⁸⁾⁴³⁹⁾ 또한, 법 시행령 제20조제1항 각호에서 규정한 보상금의 감면 사유로서 ‘신고한 공익침해행위가 신문·방송 등 언론에 의하여 이미 공개된 것인지 여부’를 규정하는 것은 합리적 이유 없는 감면사유라는 지적⁴⁴⁰⁾ 및 법 제23조제2호에서 ‘공익신고등이 있는 후 2년 이내에 공익신고자등에 대하여 불이익조치를 한 경우’ 불이익조치를 추정하도록 규정하고 있는데 공익신고자 보호라는 취지에 맞는 보다 현실적인 기간 설정이 필요하다는 의견⁴⁴¹⁾ 등이 있다.

그리고 규율의 실효성과 관련한 논점들이 있는데, 「공익신고자 보호법」의 경우 공익신고자 보호를 주된 목적으로 하는 법으로서 제재의 실효성이나 보호의 적정성 문제가 논의된다. 공익신고자가 소속기관이나 단체 내부에 신고하는 경우에 대한 실질적 보장책으로서 그 내부에 공익신고의 접수 및 조사에 관한 독립부서를 의무적으로 두도록 하는 방안, 내부적으로 공익신고자에 대하여 법적·사실적인 보복을 한 경우 가중 처벌하는 규정을 두는 것이 바람직하다는 의견 등이 있다.⁴⁴²⁾

한편, 공익신고자의 인적사항을 누설한 자를 법 제30조제1항에서 처벌하고 있으나 징계의 경우에는 제12조제4항에 따라 ‘징계권자에게 그 사람에 대한 징계 등 필요한 조치를 요구할 수 있다’라고만 규정하여 임의적 요구사항으

437) 이재학, 앞의 논문(주 431), 223면에서 하나교 교사, KT 직원의 내부고발 사례를 들고 있다.

438) 이호용, 앞의 논문(주 432), 146면에서 국민권익위원회가 공익신고의 컨트롤타워로서 신고접수 및 처리를 일원화하여야 한다고 주장하고 있다. 그런데 138면에서는 신고접수기관을 소속 단체나 기관, 권한 있는 국가기관으로 한정하는 것은 합리적이지 않다고 하면서 언론이나 시민 단체에 대한 신고도 가능하도록 해야 한다고 주장하여 주장이 모순되는 것처럼 보일 수도 있으나, 현행법과 같이 신고 및 처리가 일원화되지 않은 상황이라면 신고기관을 제한하지 않고 실질적으로 공익신고 가능성이 높은 기관도 포함시키자는 의견으로 해석할 수 있겠다. 한편, 시민단체나 언론단체에 신고하는 경우도 「공익신고자보호법」을 적용해야 한다는 견해는 종래에도 있었다(박경철, 앞의 논문(주 430), 181면 등).

439) 이재학, 앞의 논문(주 431), 224-256면.

440) 박경철, 앞의 논문(주 430), 191면.

441) 조수영, 앞의 논문(주 434), 158면.

442) 박경철, 앞의 논문(주 430), 180면.

로 규정하고 있고, 징계요구 위반에 대한 제재수단도 없어 비밀보장의 실효성이 약하다는 문제점이 있다.⁴⁴³⁾ 법 제14조에 따라 공익신고자에 대하여 임의적으로 형벌이나 행정처분 등에 대한 감면을 할 수 있도록 규정하여 보호가 충분치 못하다는 문제도 있다.⁴⁴⁴⁾

그리고 공익신고자의 불이익조치에 대하여 법 제19조 이하에서 국민권익위원회의 조사권, 보호조치 권고, 징계요구권 등을 규정하고 있으나 권한 행사에 대한 거부 시 효과적인 제재수단이 없어 신고자 보호를 보장할 수 없다는 지적이 있다.⁴⁴⁵⁾⁴⁴⁶⁾ 그 밖에도 공익신고에 대한 보상금과 포상금과 관련하여 2011.9.30.부터 2015.10까지 보상금 지급건수 1,419건에 보상금 총액 약 10억원으로 평균 1건당 약 67만원이라는 보상금이 지급된 점에 비추어보면 위험을 감수하고 내부공익신고할 유인을 찾기 어렵다는 현실적인 문제 제기도 있다.⁴⁴⁷⁾ 이러한 논의들은 공익신고자의 보호를 통하여 공익신고 활성화라는 법의 목적을 달성하기 위해서는 공익신고자의 대내외적 안전을 충분히 보장하는 방향으로 법규범을 정비할 필요성을 환기시키고 있다.

한편, 「공익신고자 보호법」의 운영조직과 관련해서는 국민권익위원회로 하여금 독자적 조사권이나 다른 기관의 조사와 수사에 대하여 견제할 권한⁴⁴⁸⁾ 및 권익위 이외의 기관에 접수된 신고의 접수나 조사 결과를 통지⁴⁴⁹⁾받을 수 있도록 하는 등 국민권익위원회가 공익신고의 통합기관으로서의 역할을 할 수 있도록 하여야 한다는 지적이 있다.

443) 박경철, 앞의 논문(주 430), 185면.

444) 이호용, 앞의 논문(주 432), 142면; 박경철, 앞의 논문(주 430), 186면 등.

445) 박경철, 앞의 논문(주 430), 187면.

446) 법 제20조에 따라 국민권익위원회가 보호조치결정을 한 경우에도 불이익조치를 한 자가 행정소송을 제기한 경우에는 확정판결 이전까지 결정의 효력을 향유할 수 없기 때문에 가구제 제도를 두어야 한다는 주장이 있었으나{박경철, 앞의 논문(주 430), 188면; 이호용, 앞의 논문(주 432), 145면}, 2015년 법개정으로 제21조제4항에서 보호조치결정의 계속효 및 제21조의2에서 이행강제금 규정을 신설함으로써 위와 같은 문제점이 개선되었다.

447) 이재학, 앞의 논문(주 556), 224면.

448) 박경철, 앞의 논문(주 430), 183면; 이호용, 앞의 논문(주 432), 140면 등.

449) 박경철, 앞의 논문(주 430), 184면.

(d) 청탁금지법의 검토

「청탁금지법」은 2015.3.27. 제정되어 이듬해 9.28. 시행되었다. 이 법은 유래 없이 커다란 국민적 관심과 지지를 받아 왔는데,⁴⁵⁰⁾ 이와 관련한 논문만도 30여 편이 넘는다. 「청탁금지법」은 2011년 당시 국민권익위원회의 위원장이던 김영란에 의하여 입법이 추진되어 ‘김영란법’이라는 이름으로 널리 알려져 있기도 하다. 한편, 법 제정의 경위와 관련하여 제정된 법률은 종래 정부안과 달리 언론기관 및 사립학교와 학교법인을 적용대상자로 포함시키고 선출직 공직자의 민원전달을 부정청탁의 예외사유로 두었으며 공무원의 이해충돌방지 규정이 삭제되는 변동이 있어 이에 대한 논란이 있었다.⁴⁵¹⁾ 아래에서는 그동안 논의된 쟁점들을 적용대상, 규율의 적합성, 규율의 실효성 및 기관을 기준으로 차례로 살펴보기로 한다.

첫째, 「청탁금지법」의 적용대상과 관련한 논의이다. 법 제2조제2호는 적용대상인 “공직자등”의 범위를 공무원, 공직유관단체 임직원, 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원, 일정 범위 언론사의 대표자와 임직원으로 규정하였다. 민간부문에 해당하는 사립학교 임직원과 언론인을 법적용대상에 포함시킨 것에 대하여 논쟁이 뜨거웠는데, 이들을 청탁금지법의 대상으로 규정하여 형별로 의율하는 것은 명확성원칙, 과잉금지원칙 및 평등의 원칙 등에 위배된다는 의견⁴⁵²⁾과 자의금지원칙이나 비례원칙에 위배되지 아니하므로 평등권

450) 네이버 홈페이지의 뉴스 항목에서 청탁금지법을 검색어로 한 기사는 131,852건, 김영란법을 검색어로 한 기사가 101,470건에 달한다.

https://search.naver.com/search.naver?where=news&query=%EA%B9%80%EC%98%81%EB%9E%80%EB%B2%95&ie=utf8&sm=tab_she&qdt=0 (최종방문일 2019.2.12.)).

451) 김래영, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’의 입법현황과 과제”, 『한양법학』(한양법학회, 2015), 제26권 제3집, 257-258면; 장영수, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이른바 김영란법)의 헌법적 의의와 발전방향”, 『공법연구』(한국공법학회, 2016), 제45집 제1호, 331-334면 참조.

452) 박진우, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 위헌성에 관한 고찰”, 『세계헌법연구』(국제헌법학회, 2015), 제21권 제1호; 이부하, “부정청탁금지법의 위헌성 검토”, 『법과 정책연구』(한국법정책학회, 2015), 제15집 제3호; 김기호, “「청탁금지법」의 법적 개선방안에 관한 연구”, 『토지공법연구』(한국토지공법학회, 2017), 제77집, 315-316면 등. 한편, 언론인 개념정의에 대한 어려움을 미국의 사례를 들어 논증하면서 언론인을 청탁금지법의 적용대상에 포함시키는 것은 부당하여 삭제해야 한다는 주장이 있다. 손태규, “부정청탁 및 금품 등 수수

침해에 해당하지 않는다는 의견⁴⁵⁴⁾ 등이 대립한다. 이에 관하여 헌법재판소는 사립학교 관계자 및 언론인을 ‘공직자등’에 포함시킨 것은 입법재량으로서 일반적 행동자유권이나 평등권의 침해로 볼 수 없다고 합헌 결정을 하였다.⁴⁵⁵⁾ 헌법재판소의 결정 이후에도 이에 대한 논의는 계속되고 있는바, 적용 대상의 확대가 위헌이 아니라고 하더라도 공무원과 동일한 의무를 부여하는 것이 법규 내용상 적절한지 여부나 금융기관 임직원 등 다른 민간분야 종사자들과의 형평성에 문제가 없는지 여부 등에 대하여 문제를 제기하고 시정이 필요하다는 의견이 다수를 이루고 있는 것으로 보인다.⁴⁵⁶⁾⁴⁵⁷⁾

금지에 관한 법률(김영란법) 언론조항의 문제점”, 『공법연구』(한국공법학회, 2015), 제44집 제1호.

453) 사립학교 관계자와 언론인들을 포함시키는 것에 대하여 공익침해가 중대하다고 볼 수 없고 뇌물죄나 배임수재죄와의 형평성이나 법의 실효성 문제 등을 근거로 형법 개정 등 다른 방향의 개선이 필요하다는 의견{이성기, “「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안」에 대한 문제점 및 개선방안”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 2014), 제26권 제2호, 97-100면}이나 싱가포르 등 사적 영역의 금품수수 처벌 사례를 들며 청탁금지법의 적용을 사적 영역에 확장하는 것 자체는 문제가 되지 않지만 다른 민간영역과의 형평성을 신중하게 고려하여 적용대상을 정하는 것이 바람직하다는 의견(조재현, “부정청탁금지법의 위헌성에 관한 논의”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2015), 제20권 제4호, 296-299면) 등도 비슷한 취지이다.

454) 임종훈, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(소위 김영란법)의 헌법적 쟁점에 대한 고찰”, 『법조』(법조협회, 2015), 제64권 제9호, 124-135면.

455) 헌재 2016. 7. 28. 2015헌마236 등, 판례집 28-2상, 128.

456) i) 공직자로 범위를 한정하는 것이 필요하다는 의견{장영수, 앞의 논문(주 451), 338면; 성종탁, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 문제점과 개선방안 - 헌법재판소 2016.7.28.자 2015헌마236 등 결정에 대한 평석을 겸하여”, 『저스티스』(한국법학원, 2017), 119면}, ii) 금융기관 임직원 등 공공성이 큰 다른 민간분야 종사자들과의 형평성의 문제가 있다는 의견{이지원, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(소위 ‘김영란법’)의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 『강원법학』(강원대학교 비교법학연구소, 2017), 제51권, 505-507면}이나 사립학교와 언론사 관련자를 제외하고 본질상 공익성이 강한 금융기관 임직원을 포함시켜야 한다는 견해{김동복, “청탁금지법상 몇 가지 문제점과 대안”, 『국가법연구』(한국국가법학회, 2017), 제13권 제1호, 65면}, iii) 사립학교와 언론사 종사자가 국공립학교나 공영방송의 종사자와 직무의 성격이 비슷하다고 하더라도 신분 자체가 공무원과 같지 않기 때문에 민간영역을 동일하게 규율한 것에 대한 문제점이 지속될 것을 우려하는 견해{정형근, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 관한 연구 - 그 적용대상자와 부정청탁금지를 중심으로”, 『경희법학』(경희대학교 법학연구소, 2016), 제15권 제4호, 144-146면}나 사립학교법인과 언론사를 공공기관에 포함시키고 사립학교교직원과 언론사 임직원을 ‘공직자등’으로 정의한 것은 규범체계상 불합리하고 민간영역에서 이들만 포함시킨 것이 자의금지원칙에 따라 평등권 침해는 아니더라도 지속적으로 비판받을 여지가 있다고 지적하는 견해{김정현, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 문제점과 발전방향에 관한 연구”, 『헌법학연구』(한국헌법학회, 2016), 제22권 제2호, 253-262면}, iv) 직무의 공공성이 약한 경우예까지 적용범위가 지나치게 확대된 부분이 없는지 재검토가 필요하다는 의견{정호경, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 구조와 쟁점”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2016), 제47호, 81면} 등.

한편, 적용대상의 확대와 관련하여 외부강의등의 사례금 제한과 신고의무를 규정한 법 제10조의 문제점도 중요하게 논의되고 있다. 공공기관 종사자가 아닌 민간영역 종사자인 사립학교 관계자 및 언론인들에게 외부강의의 사례금의 상한을 규제하는 것은 지나친 제한으로 이들에 대하여 적용을 제외해야 한다는 주장⁴⁵⁸⁾ 등이 제기되었는바, 특히, 신고를 강제하는 것에 관하여 교수에 대한 학문의 자유 침해,⁴⁵⁹⁾ 언론인에 대한 취재의 자유나 편집권 등의 침해,⁴⁶⁰⁾ 개인정보 자기결정권의 침해⁴⁶¹⁾, 사전검열금지원칙 위배⁴⁶²⁾ 등을 근거로 위헌성을 문제삼고 있다.

둘째, 「청탁금지법」상 규율의 내용적 타당성에 관한 쟁점으로서 부정청탁 금지와 금품등 수수금지 부분으로 나누어진다. 먼저, 부정청탁 금지에 관한 논의를 살펴본다. 법 제5조제1항제1호 내지 제15호는 금지되는 부정청탁의 유형을 열거하면서 누구든지 공직자등에게 부정청탁 행위를 해서는 안 된다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 부정청탁의 개념이 모호하여 명확성금지 원칙에 위배되는지 여부와 법 제5조제2항제7호 및 제8조제3항제8호에서 예외사유로

457) 헌법적 측면에서의 위헌성 논의 이외에도 행정법적으로 적용대상을 일률적으로 규정한 것은 각 기관의 업무 내용과 관련 법령이 다르고 공익성 정도 등에 차이가 있어 타당하지 않고, 특히, 부정청탁금지행위와 관련하여 언론인의 경우 방송이나 신문보도에서 특정 기사에 대한 청탁, 예산을 많이 배정해달라는 청탁행위 등이 규정되어 있지 않는 등 적용대상에 부합하는 부정청탁금지행위의 규정이 부족하므로 적용대상에 따른 금지행위 유형을 정립할 필요가 있다는 지적이 있다(박균성, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 대한 행정법적 연구 - 부정청탁 금지를 중심으로”, 『저스티스』(한국법학원, 2016), 제156호, 247-248면). 언론에 대한 기사청탁을 금지하는 명확한 규정이 없다는 같은 취지의 지적은 정형근, “청탁금지법상 부정청탁 금지의 예외사유”, 『인권과 정의』(대한변호사협회, 2017), 제469호, 71면 참조.

458) 김정현, 앞의 논문(주 456), 262-263면; 성중탁, 앞의 논문(주 456), 121면.

459) 김대환, “청탁금지법과 학문의 자유”, 『세계헌법연구』(세계헌법학회 한국학회, 2016), 제22권 제3호, 77-83면 참조. 또한, 임상규, “청탁금지법상의 ‘직무관련성’ 개념과 그 문제점”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 2017), 제29권 제1호, 109-115면에서는 사례금 수수와 신고의무를 따로 구분하지 않고 청탁금지법 제10조를 비판하였는바, 공무원이 외부강의의 형식을 빌어 금품을 수수하는 행위를 최대 100만원까지 받을 수 있도록 양성화한 결과를 초래한 것이고, 국공립대학교수와 공무원의 차이를 무시하고 전자를 적용대상에 포함시킴으로써 학문의 자유를 본질적으로 침해하였다고 주장한다.

460) 이성엽, “청탁금지법상 외부강의 등의 신고의무의 공법상 쟁점”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2017), 제51호, 229면.

461) 김현경, “개인정보보호제도와 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 갈등과 조화방안에 대한 고찰 - ‘외부강의등 사전신고·허락’규정을 중심으로 -”, 『토지공법연구』(한국토지공법학회, 2016), 제76집, 319-321면.

462) 김기호, 앞의 논문(주 452), 316-317면.

규정한 사회상규의 개념이 불명확성을 갖는지 여부가 논의되고 있다. 이에 대하여 헌법재판소는 부정청탁이나 사회상규라는 용어의 의미가 명백하므로 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배된다고 보기 어렵다고 판단하였고,⁴⁶³⁾ 같은 취지로 해석한 견해들이 다수를 이루고 있는 것으로 보인다.⁴⁶⁴⁾ 그리고 법 제5조제1항 각 호는 금지되는 부정청탁행위 유형을 열거하면서 ‘법령 위반’의 요건을 두고 있는바,⁴⁶⁵⁾ 법령의 범위와 관련하여 일반적인 법령의 범위인 법률, 명령(대통령령, 총리령, 부령) 이외에 법 제5조제1항제1호에서 괄호로 명시한 조례와 규칙이 포함되나 그 밖에 고시·훈령·지침 형식의 행정규칙은 포함되지 아니하고, 법규명령적 행정규칙이나 신의성실 원칙 등 법의 일반원칙도 법령 위반에 해당한다고 보는 견해가 있고,⁴⁶⁶⁾ 부정청탁행위의 경우 형벌이 부과되기 때문에 좁게 해석해야 한다고 보는 견해도 있다.⁴⁶⁷⁾

그리고 법 제5조제2항 각 호에서 규정한 부정청탁의 예외사유의 적용 및 해석에 대하여 제3호가 “선출직 공직자, 정당, 시민단체 등이 공익적인 목적으로 제3자의 고충민원을 전달하거나 법령·기준의 제정·개정·폐지 또는 정책·사업·제도 및 그 운영 등의 개선에 관하여 제안·건의하는 행위”로 규정

463) 헌재 2016. 7. 28. 2015헌마236 등, 판례집 28-2상, 128.

464) 조재현, 앞의 논문(주 453), 302-304면; 임종훈, 앞의 논문(주 454), 149-155면; 송기춘, “「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 법적 문제점과 개선방향”, 『세계헌법연구』(세계헌법학회 한국학회, 2015), 제21권 제3호, 48면; 김정현, 앞의 논문(주 456), 265면; 정호경, 앞의 논문(주 456), 83면; 이지원, 앞의 논문(주 456), 499-500면. 반면, 부정청탁행위에 ‘법령을 위반하여’ 등 불명확한 개념을 사용하고 예외 사유로도 ‘사회상규’나 ‘원활한 직무수행’ 등의 개념들이 불명확하여 죄형법정주의원칙에 따른 명확성원칙에 위배된다고 보아야 한다는 견해(성중탁, 앞의 논문(주 456), 115-116면), 부정청탁의 유형에 대한 각 호의 규정은 오히려 부정청탁행위를 확대하는 결과를 가져왔기 때문에 형벌의 명확성 원칙 위배에서 자유로울 수 없다는 의견(이천현, “부정청탁 금지행위와 제재에 관한 소고”, 『한양법학』(한양법학회, 2015), 제51호, 319면), 부정청탁에 대한 명확한 개념을 신설하고 사회상규보다는 청탁의 목적을 기준으로 부정청탁 여부를 구분하도록 하는 것이 바람직하다는 견해(김동복, 앞의 논문(주 456), 63면)도 있다.

465) 법 제5조제1항 각 호 중 제9호 및 제15호만 법령이 정하는 기준을 벗어난 행위를 금지하고 나머지는 ‘법령을 위반하여’라는 동일한 문구를 사용하고 있다.

466) 박균성, 앞의 논문(주 457), 251-253면에서는 법령의 범위를 성문법에 한정하더라도 법규명령 형식의 행정규칙 중 대통령령 형식의 행정규칙은 법령으로 보아야 하고, 민법도 법령의 범위에 포함되는 것으로 보아야 하며, 법령에 포함되는 조례·규칙에는 학칙도 포함되는 것이고, 법령보충적 행정규칙 위반 자체도 법령 위반으로 보며, 상위법령에 반하는 법령의 경우 법령 위반에 해당하는 것으로 볼 수 없다고 주장하고 있다. 법령 위반이라는 요건의 추상성으로 그 범위에 대한 해석이 필요하다고 할 것인바, 해석의 기준을 유용하게 제시하였다고 할 것이다.

467) 이천현, 앞의 논문(주 464), 323-324면.

한 것은 선출직 공직자의 ‘사실상의 청탁’을 정당화한 것으로 의심된다는 지적⁴⁶⁸⁾ 등이 있다. 이와 같이 부정청탁행위는 해당 유형 및 예외를 열거하는 방식을 취하고 있으나 법문의 해석으로는 부정청탁행위의 범위를 구체적으로 특정하기 어렵다는 난점을 가지고 있다고 하겠다.

한편, 금품수수금지와 관련하여 법 제8조제1항은 공직자등에게 직무관련성 여부와 관계없이 100만원 초과 금품 수수를 금지하고 위반자에게 법 제22조제1항제1호에 따라 형벌을 부과하고 있고, 직무관련성 있는 경우에는 법 제8조제2항에 따라 100만원 이하의 금품 수수도 금지하면서 위반 시 법 제23조제5항제1호에 따라 과태료를 부과하고 있다. 100만원 초과 금품수수 시 직무관련성이 없어도 형벌의 대상이 되는 것과 관련하여 직무관련성 있는 100만원 이하의 금품수수는 과태료 부과 대상이 되는 것, 직무관련성 없는 100만원 이하의 금품수수에 대한 처벌이 전혀 없는 것 등이 형법의 체계정당성 원리에 반한다는 문제제기가 있다.⁴⁶⁹⁾ 직무관련성이나 대가성 없는 금품수수에 대한 처벌이 부당하다고 볼 수 없다는 의견⁴⁷⁰⁾도 있지만, 직무관련성 요건이 필요하다는 의견,⁴⁷¹⁾ 직무관련성과 대가성을 불문하고 금품 등의 수수를 금지하면서 100만원 초과 시 형사처벌하고 100만원 이하 시 과태료 부과하는 의견⁴⁷²⁾ 등이 개선방안으로 제시되고 있다.

468) 송기춘, 앞의 논문(주 464), 50면. 성중탁, 앞의 논문(주 456), 제160호, 113면에서도 같은 취지로 입법자가 자신들을 부정청탁금지의 예외로 두겠다는 직역 이기주의의 발로로서 납득하기 어렵다고 비판하고 있다.

469) 직무관련성과 100만원을 기준으로 가벌성 및 제재의 유형(형벌과 과태료)이 달라지는 것에 대하여 형평성에 대한 논란이 있다. 직무관련성 없는 101만원 수수보다 직무관련성 있는 100만원 수수가 가벌성이 높다고 봐야 한다는 지적(박균성, 앞의 논문(주 457), 262면)이나 형벌의 체계정합성에 위배된다는 의견(김기호, 앞의 논문(주 452), 320면) 등.

470) 조재현, 앞의 논문(주 453), 299-302면.

471) 송기춘, 앞의 논문(주 464), 57면; 이지원, 앞의 논문(주 456), 507-508면 등 참조. 한편, 「청탁금지법」제8조제2항에서 ‘대가성 여부를 불문함’라고 명시한 것은 직무관련성과 대가관계의 개념을 구별하는 것을 전제로 직무관련성이나 대가관계가 인정되지 않는 공무원의 금품 수수 등에 대한 처벌의 공백을 메우려는 취지로 볼 수 있으나 제2항의 적용에 있어 직무관련성이 인정된다면 당연히 대가성이 인정되기 때문에 불필요한 조항이고 그 경우 액수와 무관하게 형법상 뇌물죄의 대상이 되는 것이라는 지적이 있다. 최정학, 앞의 논문(주 386), 152-153면; 정형근, “청탁금지법상 공직자등의 직무와 관련한 금품등의 수수 금지”, 『법학연구』(전북대학교 법학연구소, 2018), 제57집, 99면.

472) 임종훈, 앞의 논문(주 454), 160면.

또한, 금품수수금지가 금지되는 액수와 관련하여 음식물 3만원, 경조사비 10만원, 선물 5만원의 예외(「청탁금지법 시행령」 제17조 별표 1)가 인정되는 것에 대하여 농축산물 생산농가나 요식업 종사자의 피해 등을 이유로 한 논란도 존재한다.⁴⁷³⁾⁴⁷⁴⁾ 그리고 이해충돌조항을 누락한 것에 대하여 많은 비판이 존재한다.⁴⁷⁵⁾ 그 밖에도 제3자를 위한 금품등 수수행위도 청탁금지법 제8조의 적용을 받아야 한다는 해석⁴⁷⁶⁾이나 출판사가 교원에게 제공하는 전공도서의 금품등 해당 여부에 대한 해석⁴⁷⁷⁾ 등 최근에는 법의 체계나 주요 내용에 대한 해석보다 개별·구체적인 쟁점에 관한 연구들이 이어지고 있다.

셋째, 규율의 실효성과 관련하여 법상 제재나 보호가 적절한지 여부에 대한 논의를 살펴본다. 우선, 「청탁금지법」 제8조제4항에서 공직자 등의 배우자에게 금품 등의 수수를 금지하고 제9조에서 신고를 강제하도록 규정한 것에 대한 위헌성 논의가 있다. 이에 대하여 양심의 자유, 비례원칙 위반이나 연좌제 금지 위반에 해당한다는 주장도 있지만,⁴⁷⁸⁾ 입법 목적 달성을 위한 최소한의

473) 「청탁금지법 시행령」 제17조 별표 1은 이러한 논란에 영향을 받아 2018.1.17. 개정되어 농수산물과 농수산물가공품 선물의 경우 10만원으로 예외 인정 범위를 확대하였다. 종래 이와 관련하여 경제효과 등을 근거로 예외 인정 액수를 늘리는 것은 타당하지 않다는 지적이 있었다(장영수, 앞의 논문(주 451), 341-342면). 한편, 예외 인정 액수와 관련하여 음식물, 선물, 경조사비 모두 10만원의 동일한 기준을 적용하여 100만원 초과하면 형사처벌, 10만원 초과하면 과태료라는 명확한 기준을 심어주어 집행력을 높이는 의견(김정현, 앞의 논문(주 456), 278면)이 있는데 향후 시행령 개정에서 적극적으로 고려할 필요가 있다. 한편, 시행령으로 금품수수 금지행위의 하한선을 규정하는 것은 공직자등의 일반적 행동자유권과 관련된 중요사항 또는 본질적 사항으로서 법률에 규정해야 하므로 포괄위임금지원칙에 반한다는 주장이 있다(성중탁, 앞의 논문(주 456), 117면). 청탁금지법이 국민의 실생활에 많은 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려한다면 100·300만원, 3·5·10만원이라는 기준의 설정에 있어서 타당성, 적절성이나 정합성 등에 대하여 보다 면밀한 검토가 필요했던 것으로 보인다.

474) 청탁금지법 시행이 농축산업이나 음식업계에 미치는 영향을 소상공인 경기실사지수(BSI) 변화를 실증적으로 연구한 결과에 따르면 법 시행 이후 음식점업과 소매업의 소상공인BSI가 유의미하게 낮아졌다고 한다. 양준석·장윤섭, “청탁금지법이 소상공인 경기에 미친 영향”, 『규제연구』(한국규제학회, 2017), 제26권 제2호.

475) 장영수, 앞의 논문(주 451), 342-345면; 조재현, 앞의 논문(주 453), 304-306면; 성중탁, 앞의 논문(주 456), 122-123면 등.

476) 박수희, “제3자를 위한 금품수수등의 행위시 청탁금지법 제8조에 의한 가벌성 여부”, 『한양법학』(한양법학회, 2017), 제28권 제4집, 223-225면.

477) 신봉기, “청탁금지법상의 몇 가지 주요 쟁점 - 증명도서·외부강의·상호접대를 중심으로”, 『법학논고』(경북대학교 법학연구원, 2018), 제61집, 66면.

478) 박진우, 앞의 논문(주 452), 155-158면; 성중탁, 앞의 논문(주 456), 114면; 김기호, 앞의 논문(주 452), 321면.

조치로서 헌법 위반으로 볼 수 없다는 견해가 다수이다.⁴⁷⁹⁾

넷째, 기관과 관련해서는 「부패방지권익위법」에서의 논의와 같이 주무부처인 국민권익위원회의 구성과 활동의 적절성 및 독립의 반부패총괄기구의 필요성에 대한 논의가 있다.

(e) 기타

개별 부패 법제도에 대한 검토 이외에도 부패 법제도의 개선과 도입에 대한 논의들이 축적되어 있는바 이를 차례로 살펴보기로 한다. 먼저, 부패 관련 독립기관 설치 문제를 검토하기로 한다. 외국의 부패방지 법제도 중에서 부패행위를 조사 또는 기소까지 할 수 있는 독립의 종합적 반부패기구를 구축하고 있는 경우는 홍콩의 염정공서(ICAC)나 싱가포르의 부패행위조사국(CPIB)을 들 수 있다. 이와 달리 프랑스, 미국이나 영국 등은 여러 개의 반부패기구를 상호 독립과 견제의 원리에 따라 운용하고 있다. 우리나라는 후자의 경우와 같이 독립적 반부패총괄기구를 두고 있지 아니한 나라에 속한다. 현재 우리나라 반부패정책의 총괄 조직으로는 국민권익위원회가 있다. 국민권익위원회는 UNCAC 제6조에 따른 각국의 부패방지기구에 해당하는 조직이다. 그런데 국민권익위원회의 역할이 제도개선 권고나 신고사건의 기관 이첩 정도에 그쳐 부패방지를 위한 실질적인 권한이 부족하고 부패신고를 총괄할 수 있는 체계적 시스템이 결여되어 있다는 점이 지적되고 있다.⁴⁸⁰⁾ 검사 스폰서 사건 등 고위공직자들의 부패사건이 나올 때마다 부패사건에 대하여 전문적으로 수사과 기소를 총괄할 수 있는 홍콩과 싱가포르와 같은 독립기관을 만들어야 한다는 주장이 꾸준히 제기되었다.⁴⁸¹⁾

479) 송기춘, 앞의 논문(주 464), 59-62면; 이지원, 앞의 논문(주 456), 508-512면; 임종훈, 앞의 논문(주 454), 141-148면; 이부하, 앞의 논문(주 452), 19면; 정형근, 앞의 논문(주 456), 146-147면.

480) 유문무, 앞의 논문(주 412), 201면.

481) 고위공직자비리수사처를 설치하자는 주장이 나오기 시작한 것은 참여연대가 1996년 부패방지법의 입법을 청원하면서부터라고 한다[윤동호, “고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 2011), 제85호, 66면 각주2번].

현재 국회에 양승조 의원의 대표 발의로 ‘고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안’이 상정되어 있다.⁴⁸²⁾ 법률안의 주된 내용은 국회의원, 국무총리 등 1급 이상 공무원, 법관, 검사나 대통령의 배우자·직계혈족 등 일정한 범위의 고위공직자 등이 범한 범죄의 수사·공소제기 및 유지에 필요한 행위를 독립적으로 수행할 수 있는 고위공직자비리조사처를 설립·운영하는 것이다. 검찰의 수사나 기소의 공정성에 대한 의구심과 검찰 권력을 제한할 필요성에서 출발한 이러한 논의는 특별검사제의 상설화와 고위공직자비리수사처(이하 ‘공수처’라고 한다⁴⁸³⁾) 설치라는 법제화 단계로 발전되었다.

20여 년간 꾸준히 논의되어 온 공수처 설치 문제에 대한 찬반 논의를 정리하면 다음과 같다.⁴⁸⁴⁾ 먼저, 찬성론의 입장에서는 검찰이 가진 권한(수사권·수사지휘권·영장청구권·기소독점권·기소편의주의·공소유지 및 취소권·형집행권 등)이 너무 포괄적이고 광범위하기 때문에 권한 분산과 견제의 필요성이 있다는 점, 보통법의 원리 등에 의하면 자신의 사건에 대하여 자신이 심판하거나 조사할 수 없다는 점, 공수처가 정치인이나 고위공직자 등에 대한 수사를 담당하여 검찰의 정치적 부담을 덜어 줄 수 있다는 점, 상설특검제로 검찰제도를 보완할 경우 일상 비리 제보 및 정보수집 기능이 없는 한계가 있다는 점 등이 근거로 제시되고 있다.

반면, 반대론의 논거를 살펴보면, 삼권분립체제 아래에서 행정작용인 수사 담당기구를 독립적인 기구로 설치하는 것은 헌법적 근거가 없다는 점, 검찰의 문제는 제도 운영상의 문제로서 검찰심사회제도 등의 도입으로 공소제기의 객관성을 담보하는 편이 우리 법체계에 부합한다는 점, 공수처가 독립성을 잃고

482) 국회 의안정보시스템.

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_V1Q6Y1V2I1P4Y1C6M2X7O1O6B2F2O1 (최종방문일 2019.6.19.).

483) ‘고비처’로 약칭하는 경우도 있지만 가장 많이 쓰이는 ‘공수처’로 약칭하기로 한다.

484) 공수처 설치에 대한 찬반론은 다음의 문헌들을 참고하여 정리하였다: 이정덕·임유석·한경희, “고위공직자비리 수사기구 설치에 관한 다면적 연구”, 『한국범죄학』(대한범죄학회, 2012), 제6권 제2호, 203면; 윤동호, 앞의 논문(주 481); 광병선, “특별수사청 설치의 필요성과 구체적 방안”, 『법학연구』(한국법학회, 2012), 제48집; 이주희, 앞의 논문(주 385); 김태우, “고위공직자비리수사처 입법론 검토 -현재 발의된 관련 법안의 합헌성을 중심으로-”, 『형사법의 신통향』(대검찰청, 2017), 제54호; 장영수, “검찰개혁과 독립수사기관(고위공직자비리수사처)의 설치에 관한 검토”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 2017), 제28권 제1호.

대통령 직속 사정기관으로 변질될 경우 입법부와 사법부에 대한 통제에 주력할 가능성이 있다는 점, 공수처 설치로 인하여 예산 낭비와 전문적 수사능력이 기존 검찰기관에 미치지 못할 수 있다는 점, 고위공직자 등에 대한 부당한 차별이 되어 평등원칙에 위배될 수 있다는 점, 공수처가 모델로 하는 홍콩의 ICAC나 싱가포르의 CPIB는 기소권이 없는 사법경찰의 성격을 보유하고 있고 검사의 부패수사기능이 약했던 영미법계 전통을 가진 도시국가의 선례로서 대륙법계인 우리나라가 그대로 차용하기는 곤란하다는 점도 근거로 제시되고 있다.

한편, 공수처 설치의 구체적 방안과 관련하여, 공수처의 소속과 관련하여 대통령 직속으로 두는 방안, 법무부 소속으로 설치하는 방안, 소속이 없이 독립기구로 설치하는 방안이 논의되고 있는데, 공수처 설치에 있어서 수사권과 기소권을 모두 갖도록 하고 정치적 중립성과 독립성 확보를 위하여 무소속의 독립기구로 설치하고 참여연대의 제안과 같이 공수처장 추천위원회를 통한 추천으로 대통령이 임명하는 방식으로 공수처장을 임명하는 것이 바람직하다는 의견⁴⁸⁵⁾이 있다. 또한, 공수처가 법률상 기관으로 설치될 경우 대통령의 숨은 권력기관으로 작용되거나 정치적 중립성을 지키기 어려울 수 있으므로 헌법상 독립기관으로 구성하여 그 위상을 강화하고 각 국가기관들과의 관계 설정을 간명하게 할 수 있다는 점 등을 근거로 헌법 개정을 통해 헌법상 공수처 설치 근거를 마련해야 한다고 주장하는 견해도 있다.⁴⁸⁶⁾ 홍콩과 싱가포르 등의 독립수사기관과 영국과 뉴질랜드의 중대비리수사청 등을 비교법적 모델로 하여 논의되고 있는 공수처의 설치 여부는 앞서의 다양한 논의와 근거들을 살펴 본 바와 같이 우리나라의 부패방지법제도의 보완이라는 측면과 함께 검찰제도의 개혁이라는 영역과 맞물려 있고, 입법화의 단계로 접어들고 있기 때문에 규율의 정합성과 제도의 실효성 확보를 위한 치밀한 논의가 더욱 필요한 시점이라고 할 것이다.

485) 이주희, 앞의 논문(주 385), 289면.

486) 장영수, 앞의 논문(주 484), 135-137면 참조.

우리나라에서 로비스트를 양성화하는 법을 마련해야 하는지에 관한 논의도 계속되고 있다. 미국과 캐나다는 로비법을 입법화하여 로비스트를 양성화하고 로비스트의 등록이나 정보공개 등을 규정하고 있다. 로비행위를 합법화해야 한다는 주장은 입법과정 등에 다양한 개인이나 단체가 공개적으로 투명하게 참여할 수 있어 국가의 의사결정과정에 적극적으로 개입할 수 있고 음성적인 로비로 인한 부패와 청탁문화가 개선될 수 있다는 측면⁴⁸⁷⁾과 국민의 청원권과 알권리를 보장하고 정책경쟁의 유도로 정책연구개발의 활성화 등의 발전을 가져올 수 있다는 측면에서 논의되고 있다. 이에 대하여 반대론은 로비스트를 고용할 수 있는 기업이나 이익단체에게만 유리할 수 있고 현행 변호사법 등과의 충돌이 발생할 우려가 있으며 정책결정의 지연이 나타날 수 있다는 점 등을 근거로 한다.⁴⁸⁸⁾ 로비활동의 법제화와 관련하여서는 입법과정에서의 로비활동을 법적으로 인정하고 등록 및 보고의무 부과 등으로 운영의 투명성을 기하자는 방향으로의 논의가 활발히 이어져 왔다. 종래 발의되었던 로비 관련 법률안은 모두 폐기되었고 현재 계류된 법률안은 없지만, 음성적 로비활동으로 인한 입법부의 부패를 사전에 예방하는 측면에서 적극적으로 검토될 필요가 있다고 본다.

그 밖에도 옴부즈만 제도의 활성화에 관한 논의가 있다. 옴부즈만 제도는 전통적으로 행정권의 오용이나 남용으로 인한 국민의 자유와 권리침해를 예방하고 통제하는 제도적 장치로서의 의미를 가지고 있다.⁴⁸⁹⁾ 권력의 감시와 통제기구라는 측면에서 옴부즈만 제도는 부패와 비리를 방지하는 기구로서의 역할을 할 수 있고, 세계 각국에서 부패방지법제의 하나로 옴부즈만을 두고 있기도 하다. 옴부즈만은 1809년 스웨덴에 의하여 처음 채택되었다고 보는 것이 일반적이고,⁴⁹⁰⁾ 그 이후 많은 나라에서 이 제도를 시행하고 있고 책임기관에

487) 최희경, “입법과정의 국민참여에 관한 연구”, 『법학논집』(이화여자대학교 법학연구소, 2007), 제11권 제2호, 72면.

488) 홍완식, “로비제도 관련 법률안에 대한 헌법적 고찰”, 『헌법학연구』(한국헌법학회, 2008), 제14권 제2호, 362-364면 참조.

489) 오준근, “국민의 권리구제 효율화를 위한 옴부즈만 관련 법제정비방안”, 『공법연구』(한국공법학회, 2005), 제33집 제3호, 402면.

따라 의회형, 행정부형과 혼합형으로 분류되며 우리나라는 프랑스와 함께 행정부형의 옴부즈만을 채택하고 있다.⁴⁹¹⁾

옴부즈만 제도는 1955년에 도입된 덴마크 모델과 1962년의 뉴질랜드 모형을 기초로 1970년대에는 18개국에서 총 62개의 옴부즈만이 도입되었고, 2006년 기준 총 112개국에서 240개의 옴부즈만 제도가 운영되고 있으며, 일반 옴부즈만보다 전문화되고 세분화된 특수 전문 옴부즈만 제도가 더 다양해지고 활발히 결성되고 있는 추세이다.⁴⁹²⁾ 우리나라는 「부패방지권익위법」 제32조 이하에서 시민고충처리위원회를 설치하여 운영하고 있지만 행정감시기능이 제대로 작동되지 않고 있다고 보는 것이 일반적이다.⁴⁹³⁾ 옴부즈만 제도를 개별 영역에 법제화하여 객관적이고 전문성을 갖춘 옴부즈만을 통해 기관 내부의 부패를 사전에 예방하기 위한 노력을 기울여야 한다는 주장⁴⁹⁴⁾을 경청할 필요가 있다.

3. 검토

지금까지 우리나라 부패 법제도의 체계를 살펴보고, 형법상 뇌물범죄를 비롯한 개별 부패 관련 법률의 해석에 있어서 쟁점이 되는 사항들을 종합하였다. 우리나라는 김영삼 정부 이후에 본격적으로 부패를 방지하기 위한 법률을 새롭게 제정하거나 실효성을 높이기 위한 노력을 기울여 왔고, 현행 국민권익위원회를 비롯한 여러 기관들에 의하여 관련 법제도가 운영되고 있다. 부패 법제도는 기본적으로 국가공무원을 비롯한 공직자에게 청렴의무를 기반으로 재산등록 등 다양한 법적 의무를 부여하는 공법적 접근과 뇌물수수행위 등을 범죄화하여 처벌하는 형사법적 접근이 큰 줄기를 이루고 있다. 먼저, 형사법적

490) 심재승, “스웨덴 의회옴부즈만과 행정감시의 관계”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2013), 제18권 제3호, 82면.

491) 오필환, “옴부즈만 제도의 발전방안 연구: 반부패활동과 지방자치단체의 옴부즈만을 중심으로”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2007), 제12권 제2호, 21면.

492) 오필환, 앞의 논문(주 491), 23면.

493) 심재승, 앞의 논문(주 490), 91면.

494) 오필환, 앞의 논문(주 491), 31면.

측면에서는 뇌물죄의 보호법익, 뇌물의 개념, 직무관련성 인정 범위 등에 대한 해석과 특별형법 등에 의한 뇌물범죄의 가중과 확대의 타당성 여부 등 구성요건요소에 대한 해석이 쟁점에 해당하고, 형사정책적 차원에서 몰수·추징의 실효성 확보나 범죄현황의 분석 등이 이루어지고 있다.

한편, 개별 부패 법제도의 연구에 있어서 「공직자윤리법」의 경우, 재산등록의무자 범위의 적정성, 주식백지신탁의 판단기준인 직무관련성이나 퇴직공직자 취업제한 여부의 판단기준인 업무관련성에 대한 해석 등이 문제되었다. 「부패방지권익위법」에 있어서는 부패신고, 고충민원, 국민감사청구 및 행정심판 등 각기 다른 기능들을 국민권익위원회가 통할하는 것에 대한 문제, 부패신고 보호의 적절성에 대한 문제, 국민권익위원회가 독립적이고 엄정한 반부패총괄기관의 역할을 하고 있는가에 대한 문제 등이 다루어졌다. 그리고 「공익신고자 보호법」의 경우 신고의 대상에 대한 법률 요건의 해석, 기명신고 등 방법의 적절성, 신고 처리 과정에서 신고자 보호의 미흡 문제나 공익신고자에 대한 불이익조치를 제재하는 방법의 실효성 문제 등이 논의되고 있다. 또한, 「청탁금지법」은 개별 조문의 위헌 여부를 비롯한 부정청탁금지나 금품등수수금지의 구성요건의 해석에 관한 다양한 쟁점들이 활발히 검토되고 있는바, 법적용대상인 ‘공직자등’의 범위에 민간 영역에 해당하는 언론인이거나 사립학교 교원 등이 포함되는 것이나 공직자등의 배우자에게도 의무가 발생하는 것과 관련한 타당성 여부, 금지되는 청탁과 금품수수의 예외사유에 대한 해석에 있어서의 명확성 등이 문제되었다. 그 밖에도 독립의 부패수사기구에 해당하는 ‘고위공직자비리조사처’의 설치나 로비스트 양성화에 관한 입법의 문제 및 옴부즈만제도의 활성화에 관한 논의들이 있다.

이와 같이 논의된 내용들을 바탕으로 주제어의 추출을 시도하였다. 주제어의 추출에 있어서 개별 제도에 대한 비판과 관련된 내용을 반영하게 되면 체계의 객관성 확립이 어렵기 때문에 논의의 객관적 대상을 중심으로 선별하는 것에 주안점을 두었다. 부패방지를 위한 개별 법제도의 내용을 이루는 세부사항을 그 대상으로 하고 법률의 개별 조문은 따로 언급하지 않았다. 주제어는 다음과 같다.

부패범죄, 뇌물(범죄), 공무원 의제, 직무관련성, 가중처벌, 재산등록, 재산공개, 주식백지신탁제도, 퇴직공직자 취업제한제도, 등록의무자, 공직유관단체, 고지거부, 공직자윤리위원회, 주식백지신탁 심사위원회, 국민권익위원회, 부패신고, 고충민원, 국민감사청구, 보상심의위원회, 신고자 보호, 보상금, 반부패 전담기구, 공익신고, 공익신고자 비밀보장, 불이익조치, 포상금, 사립학교 임직원, 언론인, 외부강의신고(사례금), 부정청탁, 금품수수금지, 대가성, 공직자등의 배우자, 고위공직자비위조사처, 로비(활동), 옴부즈만

위와 같이 추출된 주제어를 논의의 맥락에 맞게 구조화하고자 한다. 먼저, 부패에 관한 형사법적 제도를 표현하는 부패범죄, 뇌물(범죄), 공무원 의제, 직무관련성, 가중처벌이 하나의 범주로 포섭된다. 이와 대비하여 ‘부패방지법제도’라는 대분류를 생성하여 종류, 행정기구, 법적용대상자라는 항목을 배치한다. 종류에는 여러 부패방지제도가 속하는데 추출한 주제어 중 재산등록, 재산공개, 주식백지신탁제도, 퇴직공직자 취업제한제도, 고지거부, 부패신고, 고충민원, 국민감사청구, 공익신고, 신고자보호, 부정청탁, 금품수수금지, 외부강의신고(사례금), 로비(활동), 옴부즈만이 그것이다. 그리고 법적용대상자 항목에 등록의무자, 공직유관단체, 사립학교 임직원, 언론인, 공직자등의 배우자가 해당되고, 행정기구에는 공직자윤리위원회, 주식백지신탁 심사위원회, 국민권익위원회, 보상심의위원회, 반부패 전담기구, 고위공직자비위조사처가 포섭된다. 나머지 주제어 중 공익신고자 비밀보장, 불이익조치, 포상금, 보상금은 신고자보호의 하위 주제어로 포섭되고, 대가성은 금품수수금지 아래에 위치하게 된다.

이와 같이 지식화한 우리나라 부패 법제도에 관한 주요 내용들은 부패 법률온톨로지나 부패 법지식 데이터베이스 구축의 바탕이 된다.

Ⅲ. 외국의 부패 법제도

다른 여러 법제도와 마찬가지로 우리나라의 부패 법제도는 우리나라에서 고유하게 생겨난 것이 아니기 때문에 부패와 관한 법지식을 체계적으로 구성함

에 있어 다른 나라의 부패 법제도를 파악하는 것은 필수적이다. 부패 법제도에 관한 비교법적 검토에 있어 중요한 비중으로 소개되고 있는 나라를 선별해보면, 우선 아시아권에서 독립적인 부패방지기구가 있는 홍콩과 싱가포르, 우리나라의 법제와 유사한 일본을 꼽을 수 있다. 유럽권역에서는 전통적으로 독일·프랑스에 대한 연구들이 있는데 복지과 반부패의 선진국으로 알려진 북유럽 국가들, 예를 들면 덴마크, 핀란드 등도 최근 많이 소개되고 있다. 영미권에서는 영국과 미국에 더불어 캐나다와 호주에 대한 문헌들도 보이고 있다. 그리고 부패방지에 있어서 적극적인 활동을 펼치고 있는 국제기구들도 상당히 중요하게 살펴보아야 할 것이다. 이하에서 외국의 부패 관련 법제도에 관하여 아시아권, 유럽권, 영미권 및 국제기구로 권역을 나누어서 각 나라의 부패 관련 주요 법제도 및 조직을 중심으로 부패 관련 비교법적 데이터를 구조화하고자 한다.

1. 아시아권 국가의 부패 법제도

(1) 홍콩

홍콩은 부패방지 법제도로 뇌물방지령, 선거 부패불법행위령, 염정공서법이 있다. 1971년 제정된 「뇌물방지령(Prevention of Bribery Ordinance, POBO)」은 일정 범위의 공직자에게 뇌물수수나 강요를 금지하고 위반 시 처벌의 근거를 마련하고 있고, 「선거 부패불법행위령(Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance)」은 선거 관련 부패행위를 금지 및 처벌하고 있다.⁴⁹⁵⁾

홍콩이 청렴국가로 발돋움하게 한 원동력이 된 대표적 반부패기구가 염정공서(廉政公署, Independent Commission Against Corruption, ICAC)인데, 이는 1974년 「염정공서법(Independent Commission Against Corruption Ordinance)」에 근거하여 발족되었다.⁴⁹⁶⁾ 염정공서는 부패수사 전담독립기구로서 독립성을

495) Hong Kong e-Legislation에서 검색.

https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201?tab=m&xpid=ID_1438402824892_001 (최종방문일 2018.1.22.)

보장받고 있으며 독자적인 수사권을 가진 부패방지수사기구이다.⁴⁹⁷⁾ 염정공서는 “수사 및 조사-부패방지-대국민 홍보 및 교육”으로 구성된 이른바 세 갈래 접근방법을 근간으로 하여 부패사건의 조사와 수사 및 기소와 같은 직접적 법집행뿐만 아니라 부패에 대한 사회적 태도를 변화시키는 것에 주안점을 두고 있다.⁴⁹⁸⁾

염정공서의 조직과 기능을 살펴보면,⁴⁹⁹⁾ 세 개의 기능조직으로 집행처(Operations Department), 방지탐오처(Corruption Prevent Department), 사구관계처(Community Relations Department)이 있고, 외부의 독립자문기구로서 탐오문제자문위원회(Advisory Committee on Corruption), 방지탐오자문위원회(Corruption Prevention Advisory committee), 심사탐오거보자문위원회(Operations Review Committee), 사구관계시민자문위원회(Citizens Advisory Committee on Community Relations)가 구성되어 견제 역할을 하고 있다.

홍콩은 1974년 염정공서를 설립한 이후 부패가 현격히 줄어들어 아시아 국가 중 후술하는 싱가포르와 함께 가장 부패가 적은 곳으로 인정되고 있다. 국제투명성기구의 부패인식지수가 1995년 17위에서 2002년에 14위로 도약한 이래 최근 2016년 조사에서 15위를 기록하여 상위권을 유지하고 있다.⁵⁰⁰⁾ 이러한 성공에 대하여 정부의 강력한 정치적 의지와 조사, 예방 및 교육의 세 가지 전략을 법제화한 점 및 염정공서의 공정하고 헌신적인 조사로 국민의 신뢰를 얻은 점, 시민들로 구성된 독립자문위원회가 염정공서의 활동을 감시하도록 한 점 및 신고자에 대하여 확실하게 비밀유지를 한 점 등을 지적하고 있는 바,⁵⁰¹⁾ 우리나라에도 많은 시사점을 주고 있다.

496) ICAC. (2017). Annual Report

https://www.icac.org.hk/filemanager/en/content_27/2017.pdf (최종방문일 2019.6.5.).

497) 조재현, “우리나라와 개별 국가의 부패방지조직 및 기구에 관한 비교분석: 부정청탁금지법의 시행에 즈음하여”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2016), 제21권 제3호, 97면.

498) 최진욱, 앞의 논문(주 12), 329면.

499) ICAC, 앞의 보고서(주 496), 9-10면; 최진욱, 앞의 논문(주 12), 328-330면; 반부패특별위원회, 앞의 보고서(주 350), 232면 등 참조.

500) <https://www.transparency.org/country/HKG> (최종방문일 2018.1.24.).

501) 김정계, “홍콩의 반부패 전략의 평가와 성공요인”, 『동아인문학』(동아인문학회, 2012), 제22집, 411-414면.

(2) 싱가포르

싱가포르는 반부패법제로 부패방지법, 부패이익몰수법 및 형법 등을 가지고 있다. 「부패방지법(Prevention of Corruption Act, PCA)」은 부패의 처벌⁵⁰²⁾, 기관과의 부정한 거래, 의원에 대한 증·수뢰 및 공공단체 구성원에 대한 증·수뢰 등을 금지하고, 위반 시 벌금이나 구금형을 부과한다.⁵⁰³⁾ 「부패이익몰수법(Corruption, Drug Trafficking and other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act, CDSA)」은 1989년 제정된 부정축재몰수법을 강화한 것인바, 부패행위자가 부패로 취득한 것이 밝혀진 경우 법원이 그 재산적 이익을 몰수하고,⁵⁰⁴⁾ 추적을 위하여 정보수집권한도 부여하고 있다.⁵⁰⁵⁾ 「형법(Penal Code)」은 제9장에서 공무원 관련 위반행위들을 규정하고 있는데, 제161조 내지 165조에서 공무원의 수뢰를 금지하고 있고, 그 처벌 대상은 공무원이 그 직무에 관하여 향응 기타 보수를 받는 것, 어떤 자가 부패 또는 위법한 방법으로 공무원에게 영향을 미치기 위하여 향응을 받는 것, 공무원에 의해 행해지는 절차나 일에 있어서 관계자로부터 무언가 가치 있는 것을 취득하는 것 등을 금지하고 있다.⁵⁰⁶⁾

홍콩과 마찬가지로 싱가포르는 독립적 부패방지기관을 두고 있다. 1952년에 설립된 부패행위조사국(the Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB)가 그것이다. 부패방지국장(Director of the CPIB)는 대통령에 의하여 임명이 되고, 일정한 숫자의 부국장(Deputy Director)과 부국장보(Assistant director) 및 특별

502) 「Prevention of Corruption Act」 5.에서는 자신이나 타인을 위하여 부정하게 향응(gratification)을 요구, 수수, 약속하는 것과 자기 또는 타인의 이익을 위하여 부정하게 향응을 주거나 약속하거나 청약하는 경우를 금지하고 있다.

<https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960#pr5>- (최종방문일 2018.1.22.).

503) 조재현, 『싱가포르의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015), 37면.

504) 조재현, 앞의 보고서(주 503), 46면. 「Corruption, Drug Trafficking and other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act」 4.-5.에서 규정함.

<https://sso.agc.gov.sg/Act/CDTOSCCBA1992#pr5A>- (최종방문일 2019.6.5.).

505) 「Corruption, Drug Trafficking and other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act」 30.-42.에서 규정함.

506) 조재현, 앞의 보고서(주 503), 43면; 「Penal Code」 161.-165.에서 규정함.

<https://sso.agc.gov.sg/Act/PC1871#pr162>- (최종방문일 2019.6.5.).

조사관(Special investigator)의 임명권도 가진다.⁵⁰⁷⁾ 이들은 「형법」의 적용에 있어서 공무원으로 간주된다.⁵⁰⁸⁾ 부패행위조사국은 법인사무부(Corporate Affairs), 조사부(Investigations) 및 운영부(Operations)로 구성되어 있는데, 법인사무부는 재정과 행정, 정책, 인재개발 및 정보기술을 담당하고, 조사부는 공공과 사적 영역에서 특별조사팀과 조사 정책과 훈련 부서, 금융조사와 일반조사팀이 있으며, 운영부는 경영지원부서와 정보국으로 구성되어 있다.⁵⁰⁹⁾

부패조사국은 「부패방지법」 위반이나 「형법」상 수뢰죄(제165조) 또는 선물 및 향응수수(형법 제213조 내지 제215조) 위반의 경우에 「형사소송법」에 의한 경찰의 조사 권한을 모두 행사할 수 있고, 특히 「부패방지법」 위반의 경우 모든 금융계좌에 대한 조사 권한을 가지고 있으며, 영장에 의한 압수·수색 및 예외적으로 영장 없는 압수·수색이나 체포도 가능하다.⁵¹⁰⁾ 한편, 부패행위조사국은 기소권한은 없고 검사의 동의가 필요하다.⁵¹¹⁾ 부패행위조사국은 검찰청과 법원을 구성하는 형사사법시스템의 한 부분으로서 각 기관이나 다른 조직과 긴밀한 공조관계를 유지하고, 중요 직책의 공무원들을 위한 부패예방 및 방지프로그램에 관여하고 있다.⁵¹²⁾⁵¹³⁾ 그 밖에도 부패방지를 위한 기구로서 공무원에 대한 징계통제권한을 행사하는 공공서비스위원회(Public Service Commission), 공무원의 예산 오남용 방지를 위한 감시기구의 역할을 하는 싱가포르 재무부 예산국(Budget Division of the Ministry of Finance), 공무원교육기관으로서의 싱가포르 공무원대학(Civil Service College) 및 기소와 소송절차를 담당하는 검찰청(Attorney-General's Chambers)이 있다.⁵¹⁴⁾

507) 「Prevention of Corruption Act」 3.

508) 「Prevention of Corruption Act」 4.

509) CPIB 홈페이지검색.

<https://www.cpi.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure> (최종방문일 2018.1.26.).

510) 조재현, 앞의 보고서(주 503), 62-65면 참조; 「Prevention of Corruption Act」 15.-22.

511) 「Prevention of Corruption Act」 33.

512) 조재현, 앞의 보고서(주 503), 67면.

513) 부패행위조사국이 부패예방을 위하여 마련한 제도적 장치로서 불필요한 규제 완화나 불합리한 제도를 사전에 발굴하는 제도, 공무원으로 하여금 채무 무선언을 하게 하고 무담보채무가 월급의 3배를 넘을 수 없도록 규정하고, 공직자는 최초 임용시와 매년 그의 배우자의 재산을 포함한 모든 재산의 공개 원칙을 세웠으며, 선물 불수수 선언을 하고, 부정부패에 대한 교육과 홍보를 실시하고 있다. 반부패특별위원회, 앞의 보고서(주 350), 236면 참조.

부패행위조사국의 활약으로 인하여 싱가포르 부패방지에 있어서 다른 아시아 국가들과 달리 큰 성과를 내고 있는 것으로 평가받고 있다. 다음 다섯 가지의 지표가 싱가포르의 성과를 뒷받침하고 있다.⁵¹⁵⁾ 첫째, 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)에 있어 1995년부터 2012년까지 항상 10위권 내에 들고 있다. 둘째, 홍콩의 PERC(Political and Economic Risk Consultancy) 조사에서 1995년부터 2013년까지 1위를 지켜 부패의 정도가 아시아권에서 가장 낮은 것으로 평가되고 있다. 셋째, 월드뱅크의 Control of Corruption 지표에 의하면 1996년부터 2011년까지 조사대상 모든 아시아 국가 중에서 가장 높은 점수를 받고 있다. 넷째, 사업의 용이성에 대하여 조사하는 월드뱅크의 Doing business Survey에 의하면 2007년부터 2013년까지 레드테이프가 문제되지 않고 부패가 심각한 문제가 아니라는 점을 보여주고 있다. 다섯째, 싱가포르에서 1999년부터 2012년까지 정치인에 대한 공공신뢰도를 조사한 결과 정치인들의 윤리적 수준을 1위로 평가하였다. 이와 같은 구체적 지표에 의할 때 싱가포르는 정치지도자의 강력한 의지와 부패행위조사국의 종합적이고 강력한 대응, 부패범죄자에 대한 지위고하를 막론한 강력한 처벌 등 적극적인 조치로 부패방지정책이 성공적으로 자리 잡았다고 볼 수 있다.⁵¹⁶⁾

(3) 일본

일본은 공무원의 퇴직 후 재취업 규정을 두고 있는 「국가공무원법(国家公務員法)」, 공직자 윤리 및 부패의 핵심적인 법률에 해당하는 「국가공무원윤리법(国家公務員倫理法)」, 공무원의 수뢰죄 등을 처벌하는 「형법(刑法)」과 공직에 있는 자 등의 알선행위에 의한 이득 등의 처벌에 관한 법률, 공익신고자 보호를 위한 법률 및 중앙행정기관별 윤리규정이나 지방자치단체 공무원윤

514) 조재현, 앞의 보고서(주 503), 68-69면.

515) Quah, J. S. T. (2013). Curbing Corruption In Singapore: The Importance of Political Will, Expertise, Enforcement, and Context. In E. Quah, J. S. T.(Eds.), *Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. (p. 150-152). U.K.: Emerald.

516) Quah, J. S. T., 앞의 논문(주 515), 153-160.

리에 관한 규정 등을 두고 있다.⁵¹⁷⁾

먼저, 「국가공무원윤리법」은 제3조에서 공무상 지득한 비밀의 보호 및 차별 금지, 제6조에서 사업자 등으로부터 일정 금액 이상의 증여 등을 받은 경우의 보고의무, 제8조에서 소득 등의 보고의무, 제10조 이하에서 인사원에 국가공무원윤리심사회의 설치, 운영 조사 등에 관한 규정을 두고 있다.⁵¹⁸⁾ 또한, 위 법 제5조의 위임에 따라 규정된 「국가공무원윤리규정(国家公務員倫理規程)」은 제3조제1항에서 금전 등의 증여 등 9가지의 금지행위, 제6조에서 특정 서적 등 감수 등에 대한 보수 수령 금지, 제9조의 강연 등에 있어서 사전 승인의무를 규정하는 등 개별적인 의무이행사항을 규정하고 있다.⁵¹⁹⁾

한편, 정치윤리 개선을 위한 법률로서 「정치윤리의확립을위한국회의원의자산등공개등에관한법률(政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律)」과 「정치윤리의확립을위한가명예의한주식거래등의금지에관한법률(政治倫理の確立のための仮名による株取引等の禁止に関する法律)」을 각 시행하고 있다.⁵²⁰⁾ 일본의 「형법」에서는 제25장을 오직의 죄(汚職の罪)로 규정하고 제197조 내지 제197조의5에서 공무원의 뇌물수수 등 및 제198조에서 증뢰를 처벌하는 규정을 두고 있다. 또한, 「공익통보자보호법(公益通報者保護法)」을 2004년에 제정하였는바, 노동자 등이 일정한 요건을 갖춘 공익통보⁵²¹⁾를 하였을 때 해고나 파견계약의 해제는 무효(제3조, 제4조)로 하고 불이익취급을 금지(제5조)하는 등의 규정을 통하여 공익신고자를 보호하고 있다.

부패방지를 추진하는 일본의 조직은 국가공무원윤리심사회, 윤리감독관, 국민인재교류센터, 재취업 등 감시위원회 등이 있고, 각 기관의 역할은 다음과

517) 배성호, 『일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015), 29-35면 참조.

518) 일본법령검색센터 검색.

https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0100/

(최종방문일

2018.1.24.).

519) 배성호, 앞의 보고서(주 517), 46면.

520) 함인선, “일본에서의 공무원윤리에 관한 법적 규제”, 『공법학연구』(한국비교공법학회, 2008), 제9권 제3호, 33면.

521) 공익통보의 요건은 「공익통보자보호법」 제2조가 정하고 있는데, ① 노동자일 것, ② 부정한 이익을 취할 목적이 아니고 타인에게 손해를 가하거나 부정한 이익을 취하게 할 목적이 아닐 것, ③ 통보대상 사실이 발생하거나 발생할 우려가 있을 것 등을 요건으로 하고 있다.

같다.⁵²²⁾ 첫째, 국가공무원윤리심사회는 「국가공무원윤리법」 제10조에 근거하여 설치된 기관으로서 직원의 증여·주식취득이나 재산에 대한 보고서 심사, 동법 위반 여부에 관한 조사(제28조)나 징계절차 회부⁵²³⁾를 할 수 있고, 윤리규정의 제정·개폐 등에 관여한다. 둘째, 「국가공무원윤리법」 제39조에 근거한 윤리감독관은 법의 규정에 의한 행정기관 등에 배치되어 해당 기관 직원의 윤리에 관한 지도·조언이나 체제 정비를 수행한다. 셋째, 일본에서 이른바 아마쿠다리(天下り)라고 하는 퇴직공무원의 재취업 관행에 따른 부패를 시정하기 위하여 내각부 산하에 2008년에 설치한 관민인재교류센터 및 재취업 등 감시위원회를 조직하였다. 관민인재교류센터(官民人材交流センター)는 「국가공무원법」 제18조의7에 근거한 기구로서 관민인재교류 실시의 지원과 퇴직직원의 재취업을 지원하고 있고,⁵²⁴⁾ 재취업등감시위원회(再就職等監視委員会)는 동법 제106조의5에 근거하여 재취업 의뢰나 구직활동 등을 감시하고 있다.

일본은 TI의 부패인식지수에 의할 때 2016년 기준 20위로서 비교적 꾸준히 청렴도 70점대를 유지하고 있다.⁵²⁵⁾ 일본은 2000년 「국가공무원윤리법」을 시행하면서 공무원 개인의 윤리적 행위 개선을 통한 부패 감소를 위한 제도적 조치를 강구하였고, 2007년 「국가공무원법」 개정으로 관민인재교류센터 및 재취업 등 감시위원회를 신설하여 그동안 부패의 원인으로 지적되어 온 관민유착을 해결하려는 노력을 펼치고 있다. 그런데 관민인재교류센터가 설립 초기와 달리 기능이 약화되고 재취업등감시 위원회는 여야의 합의 부족으로 기능이 충실히 수행되지 못하다는 지적도 있다.⁵²⁶⁾ 또한, 인사원의 설문조사에서 국가공무원의 윤리감에 대하여 높다는 인식은 1.7%에 지나지 않고 전체적

522) 배성호, 앞의 보고서(주 517), 77-93면 참조.

523) 「국가공무원윤리법」 제22조 내지 제32조에 의하면, 윤리법 위반의 경우 임명권자에 의한 조사, 임명권자에 의한 징계를 우선하고, 심사회는 필요하다고 인정되는 경우에 직접 조사 및 징계절차 회부를 할 수 있다.

524) 일본 내무성 홈페이지 검색.

<http://www8.cao.go.jp/jinzai/about/seido.html> (최종방문일 2018.1.25.).

525) 국제투명성기구 홈페이지 검색.

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (최종방문일 2018.1.25.).

526) 길종백, “일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응에 관한 연구”, 『한국조직학회보』(한국조직학회, 2010), 제7권 제3호, 73면.

으로 높지만 일부에서 낮은 자도 있다는 인식이 47.1%에 이르고 윤리감이 낮다는 인식이 30% 이상에 달한다는 결과가 나오기도 한다.⁵²⁷⁾ 법제도의 엄밀한 구성도 중요하지만 실효성을 담보할 수 있는 구체적 시행방안의 확보와 공정한 법집행, 사회적 합의와 의식개선이 중요하다는 점을 시사한다고 하겠다.

2. 유럽권 국가의 부패 법제도

(1) 독일

독일은 연방과 개별 주 단위로 부패에 대한 법제도를 마련하고 있는데, 연방의 경우 연방행정의 부패예방을 위한 연방정부지침서가 1998. 6. 17.에 채택되어 부패를 예방하고 적발하는 것과 관련한 방법들을 포함하여 주정부와 지방자치단체가 반부패 정책을 수립하는데 많은 영향을 주었다.⁵²⁸⁾ 이 지침은 2004.7.30. ‘연방행정 부패방지지침(Richtlinie des Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung)’이 제정되면서 폐기되었는데, 시대의 흐름에 따라 부패사례와 범죄유형을 반영해 내용을 정비하였다.⁵²⁹⁾ 새로 정비된 지침의 주요 내용은 다음과 같다.⁵³⁰⁾ 부패위험평가를 통해 부패위험이 높은 직무에 대해서 다수 참여 원칙과 투명성 보장 규정을 두고 부패방지상담관을 둘 수 있도록 하였다. 부패위험직무를 선별하기 위해 직무절차를 단계적으로 평가하는데, 조달행정절차, 면허세 처리과정 및 건설입찰행정의 단계를 정형화하고 있다. 부패예방교육 및 부패행위 감독에 대한 규정도 두고 있고, 정부위탁사업에서 투명성을 강조하고 있다.

또한, 2003년에 제정된 ‘민간후원(스폰서, 기부, 기타 기증)을 통한 연방행위 촉진을 위한 일반행정규칙{Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater(Sponsoring, Spenden

527) 함인선, 앞의 논문(주 520), 48면.

528) 윤광재, “각국 부패현황 및 대책: 유럽사례 - 영국·프랑스·독일을 중심으로”, 『한국정부학회 춘계학술대회』(한국정부학회, 2010), 199면.

529) 박규환, 『독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015), 24면.

530) 박규환, 앞의 보고서(주 529), 25-33면 참조.

und sonstige Schenkungen))’ 은 행정의 투명성 제고를 위하여 침해행정의 경우 민간후원을 원칙적으로 금지하고 허용되는 경우에도 서면 허가를 요건으로 하고 있다.⁵³¹⁾ 그리고 ‘향응, 선물 수수 금지에 관한 제원칙(Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken)’ 이 공직에 종사하는 사람들에 대하여 공무수행과 관련된 영역에서의 선물이나 향응 수수를 원칙적으로 금지하고 있다.⁵³²⁾⁵³³⁾ 한편, 형법의 차원에서 부패행위를 규율하고 있는데, 「형법」 제331조 이하에서 EU반부패법제를 국내법으로 수용하여 뇌물죄, 부정이익수수죄를 처벌하고 있고, 1997년 제정된 「부패방지법(Gesetz zur Bekämpfung der Korruption)」에서 공모에 있어서 경쟁을 제한하는 협상을 금지하고 거래에 있어서 부정이익증수죄행위를 금지하고 있다.⁵³⁴⁾

독일의 반부패 조직 체계는 연방과 주의 각 조직체계로 분류할 수 있다. 연방의 경우에는 특별한 부패방지기관을 설립하지 않고 일정한 경우 기존의 부처에 부패방지상담관을 두고 있고, 연방범죄청이 부패연간보고서를 발간하고 있으며,⁵³⁵⁾ 연방내무부에서 연방행정 부패방지지침을 주관하고 있다.⁵³⁶⁾ 독일의 주 가운데 부패방지를 위한 별도의 조직을 두고 있는 베를린 주를 살펴보기로 한다.⁵³⁷⁾ 베를린 주는 4개의 부패 관련 부서를 두고 있는데, ① 검찰청 소속의 부패척결전담부서가 부패 관련 사건을 조사하고, ② 베를린 고등검찰

531) 박규환, 앞의 보고서(주 529), 34-35면.

532) 박규환, 앞의 보고서(주 529), 39-41면.

533) 독일의 각 주들은 독자적인 부패방지 규정을 가지고 있는데 연방지침이나 연방행정규칙에 크게 상반되지 아니하고 대체적으로 그보다 자세하게 구체화하고 있다. 대표적으로 베를린 주와 함부르크 주를 살펴보면, 베를린의 주요 규정으로 주행정에서의 부패심사담당부서의 업무를 위한 지침, 주법무부 업무에서의 스폰서 관련규칙, 부패위험기업군 등록에 관한 법률이 있고, 함부르크 주의 경우 부패총서, 부패척결과 예방에 관한 일반규칙, 기부·스폰서·문예후원에 관한 총칙, 보수와 선물의 수령에 관한 고시가 있다(박규환, 앞의 보고서(주 529), 43-74면 참조).

534) 김세환·배성호, “부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법(안)에 대한 비교법적 고찰-유럽연합의 반부패관련법제를 중심으로”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2014), 제19권 제4호, 151면.

535) 박규환, 앞의 보고서(주 529), 75면.

536) 독일 연방내무부 홈페이지 "Korruption ist kein Kavaliersdelikt"이라는 제목의 기사(2018년 1월 24일자)에서 연방내무부에서 부패방지 관련 회의가 열린 점을 알리고 있다.

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/01/korruptionspraevention.html> (최종방문일 2018.1.26.)

537) 박규환, 앞의 보고서(주 529), 77-78면.

청 직속의 부패척결중앙청이 부패관련사안의 첩보처리, 부패관련 처분의 평가 및 관련 부서 담당자 교육을 담당하며, ③ 주 법무부 소속의 부패방지전담부서는 부패취약 업무영역의 분석이나 주 부패방지지침 준수에 감시와 처리를 맡고 있고, ④ 공익신고보호관은 2011년 신설되어 부패관련 사안의 신고자에 대한 익명성 보장 역할을 한다.

독일은 부패 선진국에 해당한다. 개별 국가의 부패 여부의 기본적인 척도로 인식되고 있는 국제투명성기구의 CPI 지수에 의하더라도 2016년 기준 10위이고 최근 5년의 점수도 높은 편이다.⁵³⁸⁾ 또한, 국제투명성기구라는 NGO의 본사가 베를린에 있기도 하다. 독일 연방의 경우 부패방지지침이나 행정규약에서 부패 예방에 주안점을 두고 있고, 형사법적 처벌의 경우 기존 형법 등의 구성요건을 수정하는 방식을 취하고 있다. 부패가 사회 문제가 될 만큼 심각하지 않기 때문에 부패 적발이나 처벌보다는 행정행위 등에 있어 항상 발생할 수 있는 부패의 위험성을 사전에 관리하는 태도를 취하고 있다고 볼 수 있다.

(2) 프랑스

프랑스는 여러 가지 법에서 부패 관련 제도를 두고 있다.⁵³⁹⁾ 먼저 공무원의 의무와 관련하여 「공무원의 윤리와 권리 및 의무에 관한 법률(Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires)」이 있는데 공직윤리에 관한 사항으로서 공직윤리위원회, 공직자의 겸직금지에 관한 규정 등을 두고 있다.⁵⁴⁰⁾ 프랑스의 「형법(Code pénal)」은 부패행위를 규정하고 있었으나 2007년 「부패행위 억제에 관한 법률(Loi n° 2007-1598 du

538) 국제투명성기구 홈페이지.

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (최종방문일 2018.1.26.).

539) 이하 전훈, 『프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015), 27-40면 참조.

540) 1983.7.13. 제정된 법률이고 여러 번의 개정을 거쳤다.

프랑스 법령정보센터 홈페이지 검색.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704&dateTexte=20180126> (최종방문일 2018.1.26.).

13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption)」을 통해 부패행위의 유형이 확대되었다.

또한, 「부패방지과 경제 및 공공절차상의 투명성에 관한 법률(Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques)」에서 선거 운동, 경제활동이나 지방행정 등에 있어서의 부패방지에 대한 조인과 투명성 절차 등을 규정하고 있고, 2012년의 예산부장관의 비밀계좌 등과 관련된 부패 스캔들의 영향으로 신설된 「공직생활 투명성에 관한 법률(Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)」에서 공직 생활 투명성을 위하여 이해충돌의 명문화, 고등사무국의 규정과 내부고발자 보호 등을 규정하고 있다.⁵⁴¹⁾

1993년에 「부패방지과 경제활동 및 공공절차의 투명성에 관한 법률」에 의하여 설치된 부패방지중심국⁵⁴²⁾은 법무부 산하의 부처간 합의기관으로서 독립성을 보장받고 있는데, 부패 관련 정보를 종합화하고, 부패 관련 행위들에 대한 사법기관의 조사요청에 적극적으로 협력하고 부패 예방을 위한 조치들에 대한 의견을 제시하는 역할을 한다.⁵⁴³⁾ 공직자윤리위원회는 공무원 수행 업무와 영리활동간의 이해관계를 심사하고 공직을 중단하기를 원하는 일정한 범위의 공무원이 사적 업무수행을 원하는 경우 허용 여부에 대한 심사를 한다.⁵⁴⁴⁾ 또한, 2013년 법제정으로 설립된 공직생활 투명성을 위한 고등사무국은 공직자의 재산상황 및 이익현황 신고에 대한 검토, 감독 및 공개업무 등을 수행한다.

프랑스는 국제투명성기구의 CPI 지수에 있어서 2016년 기준 23위로서 독일이나 주변의 유럽국가들에 비하여 부패의 정도가 심한 편이라고 할 수 있다.⁵⁴⁵⁾ 프랑스 부패의 요인으로는 공공기관의 통제가 나약하고, 국립행정학교

541) 전훈, 앞의 보고서(주 539), 33면.

542) 전훈, 앞의 보고서(주 539), 47면에서는 ‘중앙부패방지처’로 번역하고 있다.

543) 윤광재, 앞의 논문(주 528), 198면.

544) 전훈, 앞의 보고서(주 539), 50, 55면.

545) 국제투명성기구 홈페이지.

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (최종방

등 소수의 엘리트집단에 의하여 정치적·행정적·경제적 권력이 전통적으로 집중되어 있다는 점과 공공관리 부분의 지방화가 지적되고 있다.⁵⁴⁶⁾ 앞서 살펴 본 바와 같이 프랑스는 2013년에 「공직생활 투명성에 관한 법률」을 제정하는 등 부패방지에 대한 제도적 정비를 활발히 추구하고 있다. 그러나 유럽 연합집행위원회의 2014년도 반부패보고서에 의하면 프랑스는 일련의 법제 개혁에도 불구하고 부패방지를 위한 국가적인 특별계획은 아직 미흡한 것으로 지적되고 있다.⁵⁴⁷⁾

(3) 북유럽국가들

국제투명성기구의 2016년 CPI지수를 살펴보면, 조사대상 전체 176개국 가운데 10위권 안에 북유럽국가인⁵⁴⁸⁾ 덴마크(1위), 핀란드(3위), 스웨덴(4위), 노르웨이(6위)가 포진되어 있다.⁵⁴⁹⁾ 이들 국가들은 세계적으로 최고수준의 복지제도가 체계적으로 갖춰져 있고 삶의 질이 높으며 정치인의 청렴도가 높고 부패가 낮은 나라로 잘 알려져 있다.⁵⁵⁰⁾⁵⁵¹⁾

먼저 스웨덴의 경우를 살펴보면, 스웨덴은 1789년 러시아와의 전쟁 패배 이후 국가적 위기를 극복하기 위한 대대적 개혁을 실시하여 부패를 획기적으로 개선시켰다고 평가받는다. 반부패를 위한 제도적 노력으로는 가장 유명하고 역사가 오래된 의회의 옴부즈맨 제도(1809년)가 있고, 공직자의 윤리를 위한 ‘공무원 윤리기준정책’, ‘뇌물과 이해충돌 관리지침’ 등이 있으며, 각 정

문일 2018.1.26.).
 546) 전학선, “프랑스의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준”, 『공법학연구』(한국비교공법학회, 2008), 제9권 제3호, 101면.
 547) 전훈, 앞의 보고서(주 539), 110면.
 548) 북유럽은 일반적으로 스칸디나비아 반도 국가(노르웨이, 스웨덴, 핀란드)와 덴마크 및 아이슬란드를 합한 5개국을 가리킨다(김다경·박태인·김판석, 앞의 논문(주 11), 139면).
 549) 국제투명성기구 홈페이지.
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (최종방문일 2018.1.29.).
 550) 김다경·박태인·김판석, 앞의 논문(주 11), 140면.
 551) 한편, 북유럽국가들은 미디어나 시민단체에 의한 반부패활동이 활발한 것으로 알려져 있는데, 대표적으로 스웨덴의 Swedwatch, 노르웨이의 Norwatch, 핀란드의 Finnwatch 및 덴마크의 DanWatch가 서로 협력하여 정부정책이나 민간기업의 감시자 역할을 하고 있다.

부기관마다 고유의 윤리강령을 개발할 수 있는 모델이 제시되고 있고, 대검찰청 소속 반부패국에서 뇌물수수와 같은 공직범죄를 단독으로 담당하고 있으며, 행정발전청(VERNA)과 반부패국의 주도로 여러 정부기관 관계자들이 참여하는 반부패네트워크를 구성하여 부패를 낮추기 위한 범정부적 노력을 지속하고 있다.⁵⁵²⁾

덴마크는 청렴한 국가로서 사회적 통합이 잘 되어 있고 정치권력의 도덕성이 인정되고 있다.⁵⁵³⁾ 덴마크의 부패 법제도를 살펴보면,⁵⁵⁴⁾ 「형법(Bekendtgørelse af straffeloven)」이 뇌물, 영향력 행사, 횡령, 사기, 신뢰위반 및 자금세탁을 금지하고 있고,⁵⁵⁵⁾ 「테러자금 및 돈세탁 금지법」에서 수상한 거래에 대한 보고의무를 규정하고 있다.⁵⁵⁶⁾ 「공행정법」에서는 공직자는 부패사건에 대하여 상급자에게 보고할 의무를 부담시키고 있다.⁵⁵⁷⁾ 내부공익신고자에 대한 특별법, 이해충돌이나 재산공개에 관한 법률이 따로 있지 아니한데 국회의원으로 하여금 자발적으로 재산공개를 하도록 하고 있다. 한편, 반부패 조직의 경우, 금융기관이나 사인 등에 대한 수사과 기소를 맡고 있는 ‘심각한 경제적·국제범죄에 대한 특별수사청(Public Prosecutor for Serious Economic and International Crime, SØIK, in Danish)’이 대표적이고, 2014년에 법무부가 ‘반부패포럼(Anti-Corruption Forum)’을 발족하여 관련부처들이 뇌물과 부패에 대응하기 위하여 협력과 정보교환을 추구하도록 운영하고 있다. 한편, 덴마크는 부패사건에 있어 언론기관의 역할이 크게 작용하는데 고발

552) 김다경·박태인·김판석, 앞의 논문(주 11), 148-149면.

553) Johnston, M. (2013). The Great Danes: Successes and Subtleties of Corruption Control in Denmark. In E. Quah, J. S. T.(Eds.), *Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. (p. 32). U.K.: Emerald.

554) GAN Business Anti-Corruption Portal. Denmark Corruption Report 참조.
<https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/denmark> (최종방문일 2019.6.6.).

555) <https://www.retsinformation.dk/> (최종방문일 2019.6.6.).

556) 법 Part 3 Investigation and reporting obligations(6.-10. 참조), 법제처 세계법제정보센터에서 검색.

<http://world.moleg.go.kr/web/main/index.do> (최종방문일 2019.6.19.).

557) <https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6832> (최종방문일 2019.6.6.).

기자라는 특수 분야 기자를 양성하여 부패문제를 언론에 고발하면 사법당국이 수사를 통해 그 진위 여부를 확인하고 언론을 통해 그 결과를 공표하고 있는 바, 부패감시의 공조체제를 잘 형성하고 있다고 평가받는다.⁵⁵⁸⁾

핀란드는 다른 북유럽국가와 비슷하게 민주적 정치제도를 가지고 경제적 안정과 복지가 잘 되어 있는 나라로서 부패의 선진국에 해당한다. 부패를 방지하기 위한 핀란드의 법제도는⁵⁵⁹⁾ 먼저, 수상의 이해충돌에 대한 규정을 두고 있는 「헌법(Constitution of Finland)」을 들 수 있다. 「형법(Criminal Code of Finland)」(1889)은 뇌물죄 등에 대한 처벌 규정을 두고 있으며, 「정부법(Government Act)」(2003)과 「행정절차법(Administrative Procedure Act)」(2003)에서 공직자들의 이해충돌 및 행정서비스 향상 등을 규정하였고, 「주공무원법」(1994)과 「지방정부법(Local Government Act)」(2015)에서 공무원의 일반적 책임이나 가외 수입의 공표 등에 대한 규정을 두고 있으며, 「정부활동공개법(Act on the Openness of Government Activities)」(1999)에서 정보공개와 투명성 등에 대하여 규정하고, 「회계법(Accounting Act)」(1997)과 「감사법(Auditing Act)」(2015)에서 공공예산의 회계감사를 규율하고 있다.⁵⁶⁰⁾ 위와 같은 법령 중에서 형법이 가장 중요한 부패방지 법제도에 해당하는데, 뇌물수뢰·증뢰, 가중뇌물, 국회의원의 수뢰·증뢰 및 가중뇌물, 민간사업에서의 뇌물과 가중뇌물, 선거에서의 뇌물, 직권남용과 직무태만을 범죄로 규정하고 있다.⁵⁶¹⁾⁵⁶²⁾ 한편, 부패방지를 위한 조직으로는 옴부즈만(Ombudsman, Oikeusasiamies)과 법무감사실(Chancellor of Justice, oikeuskansleri)이 있는데

558) 이정덕·임유석·한경희, “고위공직자비리 수사기구 설치에 관한 다면적 연구”, 『한국범죄학』 (대한범죄학회, 2012), 제6권 제2호, 203면.

559) Salminen, A. (2013). Control of Corruption: The Case of Finland. In E. Quah, J. T. S.(Eds.), *Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. (pp. 64-65). U.K.: Emerald.

560) 인용된 법률은 핀란드국가법령센터(FINLEX)에서 영문버전으로 검색하였기 때문에 법률명을 영어로 부기함.

<http://www.finlex.fi/en/> (최종방문일 2019.6.6.).

561) Salminen, A. 앞의 논문(주 559), 65면.

562) 「형법」 Chapter 16 - Offences against the public authorities (563/1998) Section 13 -14(b), Section 18, 20.

http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039_20150766.pdf (최종방문일 2019.6.6.).

전자는 국회, 후자는 정부 소속으로서 핀란드의 최고 법률수호기관의 역할을 한다.⁵⁶³⁾ 이들 기관은 공직자들에 대한 감사와 조사, 정보 수집, 공직자 감독 등을 수행하고 공직자 등의 법위반 등에 대한 고발사건을 처리하고 있다.⁵⁶⁴⁾⁵⁶⁵⁾ 또한, 감사원(The National Audit Office, Valtiontalouden tarkastusvirasto)은 국회 소속으로 국가 재정정책을 평가하고 감시하는 등 부패방지에서 중요한 역할을 하고 있고,⁵⁶⁶⁾ 법무부(Ministry of Justice, Oikeusministeriö Justitieministeriet)도 부패방지의 핵심조직으로서 정부차원의 반부패정책을 개발하고 관계부처와 협력하여 수행하고 있다.⁵⁶⁷⁾

(4) 유럽연합(EU)

유럽연합은 부패방지를 위하여 법제도를 다양하게 마련하고 있다. 먼저, ‘유럽연합의 공무원 또는 회원국 공무원과 관련한 반부패협약’⁵⁶⁸⁾이 있는데, ‘UN초국가조직범죄방지협약’ 및 ‘UN반부패협약’에서 규정하고 있는 부패행위 개념인 수동적 부패와 능동적 부패의 개념을 도입하여 범죄로 규정하고 있는바, 직무관련성과 대가성을 구성요건으로 하고 있고 형벌에 대하여는 회원국의 국내입법에 위임하고 있다. 민간분야의 경우 ‘민간분야에서의 부패방지를 위한 각료회의 기본결정’⁵⁶⁹⁾이 있는데, 수동적 및 능동적 부패를

563) The Office of the Chancellor of Justice 홈페이지.

<https://www.okv.fi/en/chancellor/chancellor-justice/> (최종방문일 2018.1.30.).

564) Salminen, A. 앞의 논문(주 559), 69-71면.

565) 핀란드 정부 홈페이지에 게재된 보도자료를 보면, Chancellor of Justice에서 핀란드 수상 이 특정 업체에 대하여 특혜를 주었는지에 대한 조사 결과를 발표하고 있다(기사제목 “Complaints against Prime Minister Sipilä’s actions in export promotion visit unsubstantiated”, 2017년 3월 23일자.

http://valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/paaministeri-sipilalle-ei-moitteita-menettelysta-vienninedistamismatkan-yhteydessa (최종방문일 2018.1.30.).

566) Salminen, A. 앞의 논문(주 559), 71, 72면.

567) 핀란드 법무부 홈페이지.

<http://oikeusministerio.fi/en/anti-corruption-activities> (최종방문일 2018.1.30.).

568) Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2)(c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union(OJ C 195, 1997).

민간부문에 도입하고 법인의 형사책임에 대해서도 규정하고 있다.⁵⁷⁰⁾ 또한, ‘EU의 재정적 이익 보호에 관한 협약’은 유럽연합 기금의 지출 및 수입에서 이루어지는 부패행위를 규율하기 위한 것으로서 회계부정이나 공표의무 미이행 등을 규제한다.⁵⁷¹⁾ 이와 같은 EU반부패법제의 정비에도 불구하고 부패행위가 크게 개선되지 아니하였고, 회원국의 국내법 전환도 저조한 편이다. 이에 대한 개선책으로 EU 부패방지보고서(EU Anti-Corruption Report) 발간을 실시하게 되었다.⁵⁷²⁾ 이 보고서는 2013년을 시작으로 매 2년 주기로 발간되는데 회원국들은 부패방지를 위한 강력한 정치적 노력을 기울여야 한다.⁵⁷³⁾

유럽연합은 1999년 부패방지를 위한 정책적 노력과 자원을 집중시키기 위해 종래의 부패방지조정 테스트포스팀을 해체하고 유럽연합 부패방지국(OLAF⁵⁷⁴⁾, European Anti-Fraud Office)를 신설하였다. 부패방지국은 EU집행위원회 소속의 독립기구로서 총 4개의 부서(행정·인적자원 및 예산담당 부서, 커뮤니케이션·홍보·훈련 담당 부서, 대외관계 및 지원 담당 부서, 치안·행정관 및 사법권고 담당 부서)가 있는데,⁵⁷⁵⁾ 주요 임무는 관세분야에 있어서 부정행위 적발이나 조사, 예산분야에 있어 예산횡령·부패행위나 공익을 침해하는 비합법적인 행위에 대한 관리를 담당하고 있다.⁵⁷⁶⁾

3. 영미권 국가의 부패 법제도

(1) 영국

영국은 2010년 「뇌물법(Bribery Act 2010)」을 제정하여 뇌물증뢰·수뢰를

569) Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, OJ L 192, 31 July 2003.

570) 김세환·배성호, 앞의 논문(주 534), 140, 141면.

571) 김세환·배성호, 앞의 논문(주 534), 143면.

572) 김세환·배성호, 앞의 논문(주 534), 144면.

573) 박규환, 앞의 보고서(주 529), 19면.

574) OLAF는 프랑스어인 ‘Office européen de lutte antifraude’를 줄인 말이다.

575) 안상욱, “EU집행위원회의 투명성강화: 부패스캔들과 대응을 중심으로”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2015), 제20권 제4호, 249면.

576) 윤광재, 앞의 논문(주 528), 194면.

처벌하면서 행위주체를 공무원에 한정하는 것이 아닌 사인도 포함하고 있고,⁵⁷⁷⁾ 더 나아가 민간부문인 영리단체나 외국공무원⁵⁷⁸⁾ 등에 대해서도 뇌물죄를 적용함으로써 엄격하게 부패행위를 규제하고 있는 것으로 평가 받는다.⁵⁷⁹⁾⁵⁸⁰⁾ 한편, 공직자의 부패방지와 윤리증진을 위한 행동강령을 두고 있다.⁵⁸¹⁾ 「장관행동강령(Ministerial Code)」은 집행부 장관으로 하여금 선물 등 금품 및 향응 수령 금지, 겸직 금지 및 퇴직 후 재취업 제한과 이익충돌 방지 등을 규정하고 있고,⁵⁸²⁾ 공무원을 대상으로 한 「공무원행동강령(Civil Service Code)」과 이를 구체화한 「공무원행동관리지침(Civil Service Management Code)」을 두어 금품 기타 향응 수수 내지 부정청탁, 이익충돌 등 공무원의 행동기준을 자세히 규율하고 있다.⁵⁸³⁾ 또한, 2006년 제정된 「부정행위방지법(Fraud Act 2006)」도 부패방지법제의 중요한 축을 이루고 있다. 「부정행위방지법」은 사기의 유형을 3개로 분류하고 있는데, 제2조 내지 제4조에서 허위 표현, 정보 미공개 및 직위 남용에 의한 사기를 각 규정하고 있다.⁵⁸⁴⁾ 이에 더불어, 내부공익제보자를 보호하는 공익정보공개법(Public Interest Disclosure Act 1998)⁵⁸⁵⁾과 공공기관의 정보공개 등을 규정한 「정보자유법(Freedom of

577) 「Bribery Act 2010」 1.-2.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents> (최종방문일 2019.6.7.).

578) 국내뇌물죄와 해외뇌물죄를 하나의 법률로 규정하여 해외공무원에 대한 뇌물공여행위도 처벌하고 있는바, 세계에서 가장 적용범위가 넓은 뇌물관련 법률이라고 한다{박경철, 『영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015), 57면}.

「Bribery Act 2010」 6.

579) 김세환·배성호, 앞의 논문(주 534), 146면.

580) 한편, 영국은 이러한 뇌물법을 바탕으로 'BS 10500'이라는 뇌물방지경영시스템을 개발하였는데, 조직 내에서 발생할 수 있는 위험요소인 부패행위를 관리하기 시스템으로서 공공기관이나 민간기관에 모두 적용될 수 있는 계획, 실행, 평가, 개선이라는 절차를 마련하였다고 소개하고 있다{김은경·신동준·이정주·이선중, 앞의 보고서(주 15), 234면}. 부패를 관리하는 시스템이라는 측면에서 참고할만 하다.

581) 박경철, 『영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015), 31-48면 참조.

582) 「Ministerial Code」 7장 Minister's Private Interests에서 규정하고 있다.

<https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code> (최종방문일 2019.6.7.).

583) <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> & <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> (최종방문일 2019.6.7.).

584) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/35/contents> (최종방문일 2019.6.7.).

585) 별도의 법률이 아닌 「노동법(Employment Rights Act 1996)」의 Part IV 다음에 'Part IV A Protected Disclosures'라는 제목으로 붙여졌다.

Information Act 2000)」도 갖추고 있다.

영국은 반부패를 위한 특별조직으로 중대비리수사청(SFO, Serious Fraud Office)을 두고 있다. 영국은 1970년대와 1980년 초 심각한 금융스캔들로 인하여 국민의 신뢰가 파괴되자 이에 대응하기 위하여 로스킬 경 지휘의 독립위원회를 꾸려 대응방안을 모색하고, 1986년 이른바 ‘로스킬 보고서(the Roskill Report)’가 출판되었으며, 이에 따라 심각한 사기범죄에 대한 통합적인 대응을 위한 수사과 조사 기관으로서 중대비리수사청을 설치하게 되었다.⁵⁸⁶⁾ 중대비리수사청은 1987년 「형사법(Criminal Justice Act 1987)」에 근거를 두고 있다.⁵⁸⁷⁾ 중대비리수사청은 재정분야의 심각한 부정부패 사안을 조사 및 수사하는 기관으로서, 사안의 금액이 일정금액을 넘고 국제적 사안으로서 일반국민의 높은 관심을 가진 재정분야의 사건이고, 금융정보제공이나 자료제출 강제 등 특별한 권한의 사용이 필요한 경우에 투입된다.⁵⁸⁸⁾ 그 외에 공소제기권을 가지고 있는 왕립검찰청(Crown Prosecution Service), 중앙부처, 독립청이나 기타 공공기관의 회계검사와 성과검사를 담당하는 국가감사원(The National Audit Office, NAO)⁵⁸⁹⁾과 국가감사원의 감사를 맡은 공공회계감사위원회(Public Accounts Committee)⁵⁹⁰⁾, 의회의원들의 행위에 대한 불만을 조사하는 의회 옴부즈맨과 윤리위원회⁵⁹¹⁾ 등을 두고 있다.

영국은 국제투명성기구의 2016년 CPI 지수에서 나타나듯이 독일과 함께 10위에 들어 비교적 청렴한 나라로 분류된다.⁵⁹²⁾ 그러나 간헐적인 부패스캔들이

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/section/1> (최종방문일 2018.2.1.).

586) 중대비리수사청 홈페이지 검색.

<https://www.sfo.gov.uk/publications/corporate-information/sfo-historical-background-powers/> (최종방문일 2019.6.7.).

587) 「Criminal Justice Act 1987」 1.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/38/part/1/crossheading/serious-fraud-office> (최종방문일 2019.6.7.).

588) 윤광재, 앞의 논문(주 528), 195면.

589) 「Budget Responsibility and National Audit Act 2011」에 근거함.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/4/part/2/crossheading/national-audit-office> (최종방문일 2018.2.1.).

590) 「National Audit Act 1983」 2., SCHEDULE 1에 근거함.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/44/contents> (최종방문일 2019.6.7.).

591) 심재승, “영국부패통제시스템의 형성과 운영에 관한 고찰”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2007), 제12권 제3호, 121면.

나 국제적으로 발생하는 자금세탁 등 변화하는 대내외적 환경에 대응하기 위하여 다양한 반부패 법제를 구축하고 있다. 장관을 비롯한 공무원의 이익충돌 등을 막기 위하여 세부적인 내용까지 아우르는 행동강령이나 지침 등을 규정하여 공직자의 자정노력을 규율화하면서 중대비리수사청 등 특별기관을 신설하여 부패규제를 실시하여 공적 서비스와 의무에 대해 스스로의 책임을 강조하는 규정과 법적 규제에 의한 부패통제시스템이 형성되어 있다.⁵⁹³⁾ 이러한 영국의 반부패전략과 대응체계에 대하여 특정 국가기관에 부패통제업무를 전담시키는 것이 아니고 다양한 기관으로 하여금 부패통제를 하도록 함으로써 부패통제권한의 집중 시 발생할 수 있는 권한 남용과 정치화의 부작용을 최소한 것으로 평가하기도 한다.⁵⁹⁴⁾ 그리고 영국이 추구하는 반부패전략은 부패에 관한 위협 및 부패에 대한 취약성을 제거하여 부패를 없애고자 하는 분명한 청사진을 제시하고 있다.⁵⁹⁵⁾

(2) 미국

미국의 연방법전은 부패방지를 위하여 뇌물죄 및 이해충돌 방지 규정을 두고 있다.⁵⁹⁶⁾ 특히, 이해충돌방지의 경우 다양한 형태의 제재를 두고 있는데, 공무원이 공적 직위를 이용하여 특정 사안에서 타인의 이익을 도모하는 행위,

592) https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (최종방문일 2018.2.1.).

593) 심재승, 앞의 논문(주 591), 121면.

594) 박경철, 앞의 보고서(주 581), 112면.

595) 반부패전략 보고서에 의하면, 4P를 추구한다고 나와 있는데, 부패에 관한 법적 규제를 확실히 하여(Persue) 부패에 개입하는 것을 막고(Prevent), 부패위험에 대한 인식 등을 제고하여 부패로부터 보호하고(Protect) 국제적으로 부패의 영향력을 줄이기 위한 준비(Prepare)를 하는 방향으로 부패방지를 추구하고 있다.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf (최종방문일 2018.2.1.).

596) U.S.C. 제18편 Crimes and Criminal Procedure 중 'Chapter 11—Bribery, Graft, and Conflicts of Interest'의 제201조 내지 제224조에서 이를 규정하고 있다. [http://1.next.westlaw.com.ssl.access.ewha.ac.kr/Browse/Home/StatutesCourtRules/UnitedStatesCodeAnnotatedUSCA?guid=NAD6FCCB32967490AB91CA1B82B94D2A8&originatingContext=documenttoc&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](http://1.next.westlaw.com.ssl.access.ewha.ac.kr/Browse/Home/StatutesCourtRules/UnitedStatesCodeAnnotatedUSCA?guid=NAD6FCCB32967490AB91CA1B82B94D2A8&originatingContext=documenttoc&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)) (최종방문일 2018.2.1.).

퇴직 후 영향력 행사, 공무로 제공한 서비스와 관련한 소득행위 등을 금지하고 있다.⁵⁹⁷⁾ 공직윤리의 확립을 위한 법제도로써 「정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978)」은 고위공직자 재산공개나 백지신탁제도, 직권남용 조사 및 정부윤리국 설치 등을 규정하고 있고,⁵⁹⁸⁾ 「윤리개혁법(Ethics Reform Act of 1989)」은 퇴직공직자에 대한 취업제한, 일정 범위 공무원에 대한 재산 공개, 사례금이나 선물수수 제한 등을 규정한다.⁵⁹⁹⁾ 내부공익신고자의 보호를 위한 법률로서 공무원의 부당한 인사에 대한 조사와 기소를 할 수 있는 특별 심사청을 설치한 「공무원복무개혁법(Civil Service Reform Act of 1978)」,⁶⁰⁰⁾ 국가 예산의 부정사용이나 공금낭비에 대한 소송을 규정한 「부정주장법(False Claims Act)」,⁶⁰¹⁾ 로비스트의 활동을 공개하고 보고의무 등을 부과한 「로비 공개법(Lobbying Disclosure Act of 1995)」⁶⁰²⁾과 「정직한 리더십과 정부공개 법(Honest Leadership and Open Government Act of 2007)」⁶⁰³⁾ 및 「내부고발자보호법(Whistleblower Protection Act of 1989)」⁶⁰⁴⁾을 두고 있다.⁶⁰⁵⁾ 한편, 외국과 민간기업의 부패를 줄이기 위한 법으로 「해외부패방지법(Foreign Corrupt Practices Act of 1977)」⁶⁰⁶⁾, 「국제 반뇌물과 공평한 경쟁에 관한 법(International Anti-Bribery and Fair Competition Act of 1998)」⁶⁰⁷⁾ 및 「국제 반부패와 좋은 거버넌스법(International Anti-Corruption and Good Governance Act of 2000)」⁶⁰⁸⁾ 등을 두고 있다.⁶⁰⁹⁾

미국은 영국과 마찬가지로 독립된 종합적 부패방지조직을 두지 아니하고 여

597) 나채준, 『미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015), 39-45면 참조.

598) 5 U.S.C. § 103 등.

599) 18 U.S.C. § 207 등; 정영일, “미국의 공직부패에 대한 대응 법제도”, 『국제지역연구』(한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2010), 제14권 제2호, 317-319면 참조.

600) 5 U.S.C. § 1212에서 특별수사청의 권한과 기능을 규정함.

601) 31 U.S.C. § 3729-3731 등.

602) 2 U.S.C. § 1601-1607 등.

603) 2 U.S.C. § 4702 등.

604) 5 U.S.C. § 1201-1209 등.

605) 정영일, 앞의 논문(주 599), 320-323면 참조.

606) 15 U.S.C. § 78 등.

607) 15 U.S.C. § 78dd-1 등.

608) 22 U.S.C. § 2151 등.

609) 정영일, 앞의 논문(주 599), 315면.

러 조직을 통하여 부패방지업무를 실시하고 있다. 먼저, 정부윤리국(Office of Government Ethics, OGE)은 행정부의 이해충돌방지를 위한 기관으로서 재산등록심사, 행정부 공무원의 윤리적 행동기준을 정하고 윤리교육 등을 수행한다.⁶¹⁰⁾ 직무감사국(Office of Inspector General, OIG)은 독립의 감독·조사 기관으로서 개별 부처 소속 공무원의 직무 등을 감찰하고,⁶¹¹⁾ 특별심사청(Office of Special Counsel, OSC)은 「공무원복무개혁법」 등에 근거하여 독립적인 수사와 기소를 수행한다.⁶¹²⁾ 그 밖에도 법무부 산하의 공직자 청렴수사국(Public Integrity Section)에서 선거범죄 등을 비롯한 공무원의 부패범죄를 수사 및 기소하고, 국세청의 범죄수사국(Criminal Investigation Division of Internal Revenue Service)에서 주로 자금세탁에 대한 수사를 관할하고 있으며,⁶¹³⁾ 검찰기관의 수사·기소권한을 감찰하기 위하여 법무부 소속으로 검찰에 대한 감찰업무를 수행하는 직무조사국(Office of Professional Responsibility)과 고위공무원의 비리나 범죄에 대한 독립 수사기관으로서 특별검사제도를 두고 있다.⁶¹⁴⁾

미국은 2016년 국제투명성기구의 CPI지수에서 18위를 기록하였고 최근 5년간 70점대 초중반을 유지하고 있다.⁶¹⁵⁾ 미국의 가장 큰 부패 스캔들에 해당하는 워터게이트 사건 이후로 「정부윤리법」이 제정되는 등 1970년대 이후 부패방지를 위한 제도적 노력이 경주되었다. 최근에 부패의 국제적 연관성에 주목하여 「해외부패방지법」을 도입하는 등 공직부패에 한정하지 않고 민간분야, 화이트칼라범죄 등과 폭넓게 연관시키고 있고, 더 나아가 국제테러리즘이나 돈세탁 등 국제적 현안과 연계시키고 있다.⁶¹⁶⁾ 한편, 공직윤리 확립을 위하여 「정부윤리법」 및 「윤리개혁법」 등을 근거로 이해충돌방지, 회전문인사, 로비스트의 양성화나 선물신고 등 다양한 행동기준을 마련하고 있고, 뇌물죄

610) 정영일, 앞의 논문(주 599), 318면; 정부윤리국 홈페이지.

<https://www.oge.gov> (최종방문일 2018.2.2.).

611) 「Inspector General Act of 1978」 5 U.S.C. § 2.

612) <https://osc.gov/Pages/WhatWeDo.aspx> (최종방문일 2018.2.2.).

613) 나채준, 앞의 보고서(주 597), 78면.

614) 정영일, 앞의 논문(주 599), 323면.

615) https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (최종방문일 2018.2.2.).

616) 나채준, 앞의 보고서(주 597), 86면.

를 기본으로 한 부패범죄의 수사 및 기소를 위하여 특별수사청이나 공직자 청렴수사국 등 다양한 조직을 두고 있다. 미국의 공직부패수사제도에 관하여 각 기구의 투명성과 독립성을 중요시하면서 다른 한편으로 유기적으로 협조하고 있다고 평가하면서 여러 기구들이 대통령직속기구로서 대통령의 조정능력과 청렴의지가 중요하게 작용한다는 점을 지적하는 견해를 보면,⁶¹⁷⁾ 대통령의 의지와 권한 행사에 따라 국가의 운영이 많이 좌우되는 우리나라에 시사점이 많다고 하겠다.

(3) 기타

영미권 국가 중에서 뉴질랜드, 캐나다, 호주는 청렴한 국가에 속하고,⁶¹⁸⁾ 적극적으로 반부패정책을 실시하고 있는바, 각 국가들이 정비한 부패방지 법제도 및 조직에 대한 정보를 축적할 필요가 있다.

첫 번째로 뉴질랜드를 살펴본다. 뉴질랜드는 부패방지를 위하여 다양한 법제도를 두고 있는데,⁶¹⁹⁾ 부패에 대한 기본적인 두 가지 법률로 「형법(Crimes Act 1961)」과 「커미션법(Secret Commissions Act 1910)」이 있는데 전자는 주로 공적 영역에서의 뇌물 수수 등을 처벌하고,⁶²⁰⁾ 후자는 주로 사적 영역에서 영업 이득을 대가로 선물·향응 등을 수수하는 행위 등을 규제하고 있다.⁶²¹⁾ 또한, 중대비리수사청의 설립근거인 「중대비리수사청법(Serious Fraud

617) 정영일, 앞의 논문(주 599), 326면.

618) 국제투명성기구의 2016년 CPI 지수에 의할 때에도 뉴질랜드가 덴마크와 함께 1위, 캐나다 9위, 호주 13위를 차지했다.

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (최종방문일 2018.2.2.).

619) Transparency International New Zealand (2013). Integrity Plus 2013 New Zealand National Integrity System Assessment. 57.

https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_newzealandnis_en (최종방문일 2019.6.8.).

620) 「Crimes Act 1961」 99-106.

http://www.legislation.govt.nz/act/public/1961/0043/latest/DLM327382.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_Crimes+Act+_resel_25_a&p=1 (최종방문일 2019.6.7.).

621) 「Secret Commissions Act 1910」 3, 4 등.

Act 1990)」, 「옴부즈맨법(Ombudsmen Act 1975)」, 내부공익제보자 보호를 위한 「공익제보보호법(Protected Disclosures Act 2000)」, 「자금세탁방지 및 테러리즘금융방지법(Anti-money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009)」, 및 「공무원행동강령(State Services Commission code of conduct)」 등이 있다. 부패방지조직으로는 회계감사원(Office of the Auditor-General)과 중대비리수사청을 들 수 있는데, 중대비리수사청은 조사대상과 기소 여부를 단독으로 결정할 수 있는 전문성을 갖춘 수사기관으로서 화이트칼라의 지능범죄에 대응하고 일체의 정치적인 영향을 받지 않도록 보장하고 있다.⁶²²⁾

두 번째로 캐나다의 반부패제도를 알아본다.⁶²³⁾ 2006년에 제정된 「이해충돌법(Conflict of Interest Act)」이 이해충돌 시의 준수사항과 퇴직 후 취업에 대한 규제⁶²⁴⁾ 등을 담고 있는 기본적 법률에 해당한다. 그리고 행동강령 및 부패행위를 규정하고 부패행위 신고에 대한 보호규정⁶²⁵⁾을 담은 「공직자 신고 보호법(Public Servants Disclosure Protection Act)」과 로비활동의 투명성 확보를 위한 「로비법(Lobbying Act)」이 있다. 또한, 뇌물수수 등 부패범죄를 처벌⁶²⁶⁾하는 기본법으로 「형법(Criminal Code)」이 있고, 미국의 해외부패방지법과 유사한 「외국공무원 부패방지법(Corruption of Foreign Public Officials Act)」을 두고 있으며, 자원이 많은 나라의 특성을 반영한 「채굴부문 투명성 조치법(Extractive Sector Transparency Measures Act)」⁶²⁷⁾도 2015년부터 시행하고 있다. 한편, 부패 관련 조직으로는 행동강령의 집행이나 신고사항의 등록과 공개 등을 위한 독립행정조직인 이해충돌 및 윤리위원회, 공공부문의 부패행위를 조사하고 신고자 보호를 지원하는 공공부문 청렴위원회 및 로비스트

622) 김용철·정재동, “외국의 반부패 국제기구의 비교분석 평가”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2004), 제9권 제4호, 122면.

623) 김현희, 『캐나다의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015), 28-57면.

624) 「Conflict of Interest Act」 4-15, 33-39.

캐나다 법무부 홈페이지. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/> (최종방문일 2019.6.8.).

625) 「Public Servants Disclosure Protection Act」 5-7, 8, 36-38.

626) 「Criminal Code」 119-121.

627) 광물 등에 대한 상업적 개발을 하는 회사들에게 거래 보고, 지출의 공개 등을 규정하고 있다.

등록시스템이나 행동강령 등을 관리하는 로비위원회를 두고 있고, 그밖에 재정감사 등의 역할을 하는 재무위원회가 있으며, 외국 공무원의 부패를 주관하고 있는 캐나다 왕립기마경찰(Royal Canadian Mounted Police)과 캐나다 부패방지 플랫폼을 표방하는 기관으로서 정부, 대학, 기타 관계자들을 아우르는 부패방지최고위(Canadian Centre of Excellence for Anti-Corruption, CCEAC)⁶²⁸⁾가 있다.

세 번째로 호주의 경우는 연방 단위가 아닌 주 단위에서 반부패법령 및 법령에 근거한 반부패조직을 운영하고 있다. 퀸즐랜드의 「형법 및 반부패법(Crime and Corruption Act 2001)」에 따른 형법 및 반부패위원회,⁶²⁹⁾ 뉴사우스웨일즈의 경우 「반부패위원회법(Independent Commission Against Corruption Act 1988)」에 의한 반부패위원회,⁶³⁰⁾ 빅토리아주의 「반부패위원회법(Independent Broad-based Anti-corruption Commission Act 2011)」에 따른 반부패위원회⁶³¹⁾가 대표적이다.⁶³²⁾

4. 국제기구의 부패방지 법제도

1990년대 이후 국제원조와 무역이 활발해짐에 따라 뇌물공여 등으로 인하여 공정한 경쟁에 위협이 발생하게 되었고, 경제협력개발기구 등 국제기구들을 중심으로 부패방지에 관한 논의가 활발하게 진행되었다.⁶³³⁾ 국제거래의 부패를 막기 위한 구체적인 노력으로 1997년에 OECD가 뇌물방지협약을, 2003년에 UN이 반부패협약을 제정하였고, 그 밖에도 월드뱅크나 국제투명성기구 등 다

628) <https://continue.uottawa.ca/en/course-category/cceac> (최종방문일 2018.2.5.).

629) Crime and Corruption Commission(CCC) 홈페이지.

<http://www.ccc.qld.gov.au/> (최종방문일 2018.2.5.).

630) ICAC 홈페이지.

<https://www.icac.nsw.gov.au/> (최종방문일 2018.2.5.).

631) 부패신고와 조사를 담당하고 있다. Ibac 홈페이지.

<http://www.ibac.vic.gov.au/> (최종방문일 2018.2.5.).

632) 호주법령정보기구(AustLII).

<http://www.austlii.edu.au/> (최종방문일 2019.6.8.).

633) 이상환, “국제적 반부패논의와 반부패 국제비정부기구의 역할: 국제투명성기구의 활동을 중심으로”, 『세계지역연구논총』(한국세계지역학회, 2001), 제16권, 47면.

양한 국제기구에서 반부패활동을 펼치고 있는바, 이하에서 국제기구의 반부패를 위한 협약이나 규제 및 조직 등을 살펴보기로 한다.

(1) 경제협력개발기구(OECD)

경제협력개발기구(OECD)는 1997년 회원국 29개국과 비회원국 5개국 등 총 34개국이 ‘국제상거래에서 해외 공무원에 대한 뇌물방지협약(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 약칭 ‘뇌물방지협약’)’에 합의하여 1999. 2. 15.부터 이른바 부패라운드가 출범하게 되었다. 이 협약은 국제 상거래에서 발생하는 뇌물수수의 억제와 방지를 위해 협약 당사국들이 외국인이나 국제공무원들에게 뇌물을 증여하는 것에 대하여 제재를 가할 수 있도록 형사상 범죄를 규정하고 범죄 척결에 있어 당사국들의 협조를 규율하고 있다.⁶³⁴⁾⁶³⁵⁾ 협약의 이행을 위하여 1994년에 설치된 워킹그룹(OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions, WGB)에 의하여 당사국들에 대하여 협약의 이행을 감시하는 체제를 구축하고 있다. WGB의 보고서에 의하면, 뇌물방지협약이 발효된 1999년부터 2016년까지 443명의 개인과 158개의 법인이 동 협약에 따라 처벌받았고, 2017년 현재 29개 당사국에서 500건 이상이 협약 위반으로 조사를 받는 등⁶³⁶⁾ 협약의 국제적 영향력이 공고히 되고 있다.

한편, 공공부문에서의 반부패와 청렴을 위하여 OECD는 여러 규정을 두고 있는데, 공직자의 행동기준으로서 공공청렴권고문(OECD Recommendation on Public Integrity)⁶³⁷⁾과 공공부문의 이해충돌에 관한 가이드라인(OECD

634) 부패방지위원회, 『2004 부패방지백서』, 2005, 518면.

635) Heidenheimer는 책에서 협약의 주요 조항으로 뇌물죄의 구성요건 규정, 형벌에 대한 규정, 기소의 독립성에 대한 규정 및 회계와 법적 조언에 대한 규정을 소개하고 있다. Heidenheimer, A. J. & Moroff, H. (2001). Controlling Business Payoffs to Foreign Officials: The 1988 OECD Anti-Bribery Convention. In E. Heidenheimer, A. J. & Jonston, M. (Eds.), *Political Corruption - Concept & Contexts*. 3rd Edition. (p. 947). New York: Routledge.

636) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Anti-Bribery-Convention-Enforcement-Data-2016.pdf> (최종방문일 2018.2.5.).

637) 이 권고문은 공공청렴을 위하여는 시스템, 책임성, 문화의 개선이 필요하다고 보고, 공공부

Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service)⁶³⁸⁾을 두고 있고, 민간과 공공 부문간의 거래와 관련하여 공공조달권고문(Public Procurement Recommendation)⁶³⁹⁾, 로비활동에서의 투명성과 청렴성 원칙(Principles for Transparency and Integrity in Lobbying)⁶⁴⁰⁾ 등을 두고 있다.

(2) 국제연합(UN)

국제연합(UN)은 2003년 10월 95개국의 서명을 받아 ‘부패방지협약((United Nations Convention against Corruption, UNCAC)’이 채택하였다. 협약의 주요 내용은 다음과 같다.⁶⁴¹⁾ 먼저, 부패예방과 관련하여 부패방지정책의 개발 및 시행, 부패방지기구의 설립, 공공 및 민간부문의 부패예방노력과 시민사회 및 비정부 기구 등의 참여 촉진 등을 규정하였고, 부패범죄에 관하여 공무원의 뇌물, 횡령·착복·유용, 직권남용을 범죄화하고 민간 부문의 뇌물 및 횡령도 범죄로 규정하였으며 자금세탁범죄도 규정하고 있다. 또한, 부패범죄에 대한 국제협력 강화를 위하여 범죄인인도, 수형자이송, 사법공조나 각 당사국간 기술지원, 정보의 수집·교환 및 분석 등을 규정하였고, 부패수익에 대한 자산환수를 위하여 국제협력의 기반을 마련하였다. 그 밖에도 시간의 변화에 따라 다양한 형태의 부패가 생겨날 수 있음을 고려하여 부패행위에 대한 개념 정의를 하지 않고 어디에서나 부패로 간주되어야 하는 특정행위에 중점을 두고 부

문 전반의 책임성을 높이고, 공직자 행동강령 등을 명확하게 수립하며, 범사회적 공공 청렴문화를 증진할 수 있도록 운동을 하여야 한다고 권고하고 있다.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-kr.pdf> (최종방문일 2018.2.5.).

638) 이 가이드라인에서는 그 목적이 효과적인 이해충돌정책을 개발하고 이해충돌 판단의 기준을 제시하는 등 당사국이 공직과 관련한 정책집행에 있어 이해충돌을 고려하는 것에 있다는 점을 명시하고 이해충돌에 관한 개념정의, 핵심원칙 등을 설명하고 있다.

<http://www.oecd.org/gov/ethics/2957360.pdf> (최종방문일 2018.2.5.).

639) <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/> (최종방문일 2018.2.5.).

640) <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm> (최종방문일 2018.2.5.).

641) 김은경·신동준·이정주·이선중, 앞의 보고서(주 15), 236-237면

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (최종방문일 2018.2.5.).

패행위 자체를 범죄화할 수 있는 근거조항을 마련하고 있다. UNCAC는 외국공무원의 뇌물뿐만 아니라 거래에서의 영향력행사, 자금세탁, 민간부문의 부패 등을 포섭하고 있어 OECD의 뇌물방지협약보다 넓은 범위의 부패를 다루고 있지만, 처벌이 약하다는 점에서 양 협약이 유사점을 가진다.⁶⁴²⁾

(3) 기타

세계은행(World Bank)도 반부패정책에 적극적인 입장이다. 세계은행연구소의 연구에 따르면 전 세계적으로 뇌물에 소비되는 비용이 매년 1조 달러 이상이고, 부패가 경제사회 발전을 가로막는 최대의 장애물로 지적되고 있다.⁶⁴³⁾ 세계거버넌스지표(Worldwide Governance Indicators, WGI)의 거버넌스 평가에서 특히, 일반관리부서의 하나로 청렴부(Integrity Vice Presidency)를 두어 세계은행 그룹이 자금을 지원하는 프로젝트의 사기 및 부패 혐의와 관련된 제재 조치를 조사하도록 하고 있는데, 조사 결과에 따라 자문, 예방 및 지원 활동을 공유하여 사기 및 부패 위험을 완화함으로써 세계은행 그룹 및 외부 이해 당사자의 주요 사업부를 지원하고 있다.⁶⁴⁴⁾ 세계은행이 매년 조사하여 발표하는 WGI 6개의 평가요소 중 하나를 ‘부패관리(Control of Corruption)’로 설정하여 부패의 중요성을 알리고 있다.⁶⁴⁵⁾

세계무역기구(WTO)는 ‘정부조달협정(Agreement on Government Procurement, GPA)’을 통하여 공공조달분야에 있어서 부패와 이해충돌 방지라는 목적을 달성하기 위하여 노력하고 있다.⁶⁴⁶⁾ GPA는 2014년에 개정되었는데 정부조달에 있어 조달정보의 투명성을 보장하고 정보공개 의무화하는 등의 규정을 두어⁶⁴⁷⁾ 공정경쟁을 보장하고자 한다.

642) Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. J. 앞의 책(주 270), 466면.

643) 김은경·신동준·이정주·이선중, 앞의 보고서(주 15), 531면.

644) <http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency> (최종방문일 2018.2.6.).

645) 6개의 평가지표 중 나머지는 Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law이다. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (최종방문일 2018.2.7.).

646) Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. J. 앞의 책(주 270), 469면.

한편, 유럽회의(Council of Europe)는 반부패를 위하여 ‘형법 협약(criminal law convention)’ 및 ‘민법 협약(civil law convention)’을 채택하였는데, 이들을 감독하는 기관으로서 부패방지국가그룹(The Group of States against Corruption, GRECO)이 결성되어 회원국간 협약의 이행 여부를 수평적으로 평가하도록 하는 시스템을 구축하고 있다.⁶⁴⁸⁾⁶⁴⁹⁾

국제비정부기구(NGO) 중에서 반부패활동을 활발히 펼치고 있는 단체로 국제투명성기구(Transparency International, TI)를 꼽을 수 있다. TI는 부패가 후진국의 발전을 저해한다는 점에 주목하여 반부패활동을 지속적으로 실천하여 개별국가의 경제성장 및 부패예방을 위한 노력을 하고 있는데,⁶⁵⁰⁾ 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)와 세계부패바로미터(Global Corruption Barometer, GCB), 국가청렴시스템(National Integrity System) 평가 등을 실시하고 있다.⁶⁵¹⁾ 특히, 부패인식지수는 개별 국가의 부패지표로 널리 이용되고 있는데 1995년부터 매년 발표되고, 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 기업경영자를 대상으로 실시한 부패 관련 인식조사 결과와 애널리스트의 평가 결과를 집계하여 산출하고 있고 2016년 기준으로 176개국이 조사대상이 되었다.⁶⁵²⁾ 그 밖에도 반부패 국제비정부기구에 해당하는 Global Witness는 1993년 런던에서 설립된 기구로서 전세계의 부패, 인권유린, 갈등 등을 막기 위한 비정치적 활동을 하고 있다.⁶⁵³⁾

647) https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm (최종방문일 2018.2.6.).

648) Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. J. 앞의 책(주 270), 467면.

649) GRECO는 1999년 설립되었고, 현재 48개국의 유럽국가와 미국이 회원국으로 참여하고 있다.

<https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco> (최종방문일 2018.2.6.).

650) 김은경·신동준·이정주·이선중, 앞의 보고서(주 15), 237면.

651) <https://www.transparency.org/> (최종방문일 2018.2.6.).

652) 우리나라의 CPI지수는 2018년 기준 57점, 45위에 해당하고, 조사에 반영된 기관의 지표는 기업인 설문조사에 국제경영개발원의 국가경쟁력 지수, 세계경제포럼의 국가경쟁력 지수, 정치경제위험자문공사의 아시아부패지수와 함께 전문가 평가로서 이코노믹 인텔리전스 유닛의 국가위험평가, 베텔스만재단의 변혁지수 및 지속가능지수, 정치위기관리그룹의 국가위험지수, 세계사법프로젝트의 법치주의지수 등을 종합한 결과이다. e-나라지표 참고.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1035 (최종방문일 2019.6.8.).

653) <https://www.globalwitness.org/en/> (최종방문일 2019.6.8.).

5. 검토

외국의 부패 법제도를 살펴보면, 뇌물수수 등을 범죄화하여 형사법적으로 부패범죄를 규율하는 것을 기본으로 하고, 각 나라의 특성이나 정치·경제적 상황에 부합하는 특별한 법령이나 기구를 두는 경향이 나타난다. 개별 기구의 명칭과 소속은 각기 다르지만 부패의 신고, 조사를 위한 기관을 두고 있다는 공통점이 있다. 더불어 국제거래에 있어 다른 나라의 부패가 자국의 이해관계에 영향을 미치는 것을 고려하여 OECD 국가들을 중심으로 해외부패방지에도 노력을 기울이고 있다. 한편, 독일, 호주와 같은 연방제 국가의 경우 각 주의 특성에 따라 부패에 관련한 법률과 조직을 두고 있는 것을 특색으로 한다. 영미권 국가의 경우 이해충돌에 관한 사항을 독립된 법률의 형태 등으로 중요하게 다루고 있고, 행동강령이나 지침(guideline) 등의 방식으로 공직자 등에게 구체적인 행위기준을 부여하고 있다. 반면, 홍콩의 염정공서, 싱가포르의 부패 행위조사국이나 영국의 중대비리수사청 등 부패를 통제하기 위한 독립의 부패 수사기관을 두고 있는 여러 나라들이 있고, 우리나라에서 법제화 진행 중인 고위공직자비리조사처가 이러한 기관들과 같은 성격을 가지고 있다.

위와 같은 내용을 바탕으로 아래와 같이 주제어를 추출하였는바, 그 기준은 개별 국가에서 부패를 방지하기 위한 법령 및 대표적 특별 기구를 대상으로 하였고, 법령명이 조금씩 다르더라도 주된 목적이 같은 경우를 통일하여 하나의 주제어로 제시하고자 하였다.

뇌물, 형법, 부패방지법, 부패행위조사국, 부패이익몰수법, 공무원윤리법, 행동강령, 공익신고보호법, 이해충돌, 회전문인사, 로비법, 자금세탁방지, 중대비리수사청, 공익정보공개법, 해외부패방지법, 염정공서(ICAC), 부패행위조사국(CPIB), OECD 뇌물방지협약, EU 반부패협약, UN 부패방지협약, 옴부즈맨, 관민유착(아마쿠다리), 부패인식지수(CPI)
--

위와 같이 추출한 주제어는 용어의 함의에 맞게 구조화를 할 수 있다. 구조화의 틀은 우리나라 부패 법제도에 관한 주제어를 구조화한 것에 맞추면 그 자체로 비교법적 연구의 성과를 가시화하는 의미도 가지고 있어 유용하다고

할 것이다. 우리나라 부패 법제도에 관한 주제는 부패에 관한 형사법적 제도, 부패방지법제도를 대분류로 하고, 후자의 부패방지법제도를 종류, 행정기구, 법 적용대상자라는 항목으로 세분하였다. 이에 따르면 외국의 부패 법제도에 관한 주제어 중 부패에 관한 형사법적 제도 항목에는 뇌물, 형법이 포함된다. 부패방지법제도라는 대분류의 하위 분류로서 종류 항목에는 부패방지법, 부패이익몰수법, 공무원윤리법, 행동강령, 공익신고보호법, 로비법, 자금세탁방지, 공익정보공개법, 해외부패방지법과 제도의 세부 내용으로 이해충돌, 회전문인사, 옴부즈맨이 포섭되고, 행정기구 항목에는 부패행위조사국, 중대비리수사청, 염정공서(ICAC), 부패행위조사국(CPIB)이 포함되며, 법 적용대상자 항목에는 해당사항이 없다. 그리고 나머지 주제는 국제기구의 부패방지제도에 해당하는 OECD 뇌물방지협약, EU 반부패협약, UN 부패방지협약과 부패인식지수를 별도로 항목화할 수 있다.

제4장 부패 법률 온톨로지의 구축

I. 부패 법제도의 구조화

1. 부패 법제도의 분류

“사회적 행위에 대한 법적 해석은 유형화를 통해 이루어진다.”⁶⁵⁴⁾라는 설명처럼 법적 분석은 법적 관점에서 중요한 요소들을 추출하여 분류하는 방식으로 접근하게 된다. 한편, 우리나라의 부패 관련 법제도의 구조를 체계화하는 것은 산재된 부패 관련 법령을 지식화하는 일종의 법률 콘텐츠 작업이라고 할 수 있다. 부패 법지식을 생성하기 위하여 여러 부패 관련 법령을 대상으로 다양한 분류 기준을 적용하여 추출하고, 이를 하나의 범주로 종합하여 전체 부패 관련 법령을 정리한다. 이렇게 부패 관련 법제도의 외연을 확정하면, 그 범위 내에서 개별 법령의 구체적 내용을 기준으로 부패 법지식을 생성하고, 이와 같은 과정을 거쳐 정제된 법지식에 기반하여 법률 온톨로지를 구축할 수 있게 된다.

(1) 부패 관련 법령의 중층적 분류

앞서 부패 법제도의 체계를 분석하였으나 부패 개념의 불명확성과 법제도의 다양성으로 인하여 부패 법제의 외연이 명확하게 규명되지는 못하였다. 부패 법제도라는 하나의 체계를 대상으로 제도 운영과 개선을 이끌어가기 위해서는 정확한 분류를 통한 외연의 확정이 요구된다. 이를 위하여 다양한 분류 기준에 따라 부패 관련 법령을 추출하고자 한다.

첫째, ‘부패’ 및 이와 관련되는 개념을 개별 법령에서 직접 다루고 있는지를 기준으로 법제도를 일별해본다. ‘부패’라는 단어를 직접 법률명에서

654) 울프리트 노이만, 윤재왕 역, 『구조와 논증으로서의 법』(세창출판사, 2013), 15면.

언급한 법률로는 「부패방지권익위법」⁶⁵⁵⁾, 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」⁶⁵⁶⁾이 있다. 또한, 앞서 법령상 부패 개념에서 부패와 유사한 개념에 해당한다고 언급한 ‘공익침해행위’를 규정하고 있는 「공익신고자 보호법」이나 ‘부정청탁’을 규정한 「청탁금지법」이 포섭된다. 또한, 부패방지의 적극적 의미로 볼 수 있는 ‘공직윤리’를 정면으로 규정하면서 공직자 재산등록 등의 개별 제도를 두고 있는 「공직자윤리법」이 있고, 공무원의 ‘청렴’의무를 규정한 「국가공무원법」과 「지방공무원법」이 있으며, ‘윤리’와 ‘청렴’을 내용으로 한 「국회의원윤리실천규범」이 있다.⁶⁵⁷⁾

한편, ‘공정’ 및 ‘투명성’을 규정한 법률들로서 「행정절차법」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 ‘정보공개법’)」, 「행정규제기본법」 및 「민원 처리에 관한 법률」이 있다. 그러나 공정이나 투명성은 부패의 개념과 비교할 때 부패방지를 위한 수단적 측면을 가지거나 부패방지가 추구하는 결과로서의 성격도 가지고 있지만, 공정이나 투명성을 위한 법제도 자체가 바로 부패방지 법제도에 해당한다고 보는 것은 논리적인 비약에 해당할 우려가 있다. 예를 들면, 「민사소송법」이나 「형사소송법」의 제척·기피·회피제도나 「인사청문회법」, 「행정심판법」과 「공무원징계령」 등 각종 위원회에서 두고 있는 제척·기피·회피제도는 판결 등의 공정을 위한 제도에 해당하는바, 공정 관련 법률을 부패방지 법제도로 포섭하면 제척·기피·회피제도를 둔 모든 법률이 부패방지 법제도에 포섭되어 그 범위가 무한정 넓어지는 난점이 발생하게 된다. 따라서 절차와 관련한 공정이나 투명성을 규정한 법률은

655) 제2조제4호에서 “부패행위”를 정의하였고, 제7조에서 공직자의 청렴의무라는 제목으로 부패행위가 금지된다고 규정하고 있다.

656) 제2조에서 “부패범죄”, “부패재산”에 대하여 정의하고 부패재산의 몰수 등에 대한 특례를 두고 있다.

657) 부패의 인접 개념으로 보았던 ‘윤리’, ‘청렴’은 부패하지 아니한 상태를 의미하는 것으로서 부패와 차집합 관계에 있기 때문에 논리적으로 한 덩어리를 구성한다고 볼 수 있다. 「부패방지권익위법」의 주관 부처인 국민권익위원회의 전신이 ‘부패방지위원회’에서 ‘국가청렴위원회’로 변경되었던 점이나 TI의 부패인식지수를 청렴지수라고도 부르는 점 등을 보면 쉽게 이해할 수 있다. 이재형, “청렴도가 지역소득에 미치는 영향 : 16개 광역지방자치단체 패널 자료 분석”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2017), 제22권 제1호, 74면에서도 “반부패를 위해서 청렴성이 전제되어야 하고 또한 청렴은 개념상 반부패를 의미한다 할 수 있으니 반부패와 청렴이라는 두 개의 개념은 사실상 하나의 지시대상을 나타낸다”고 하여 반부패와 청렴을 동일선상에서 보고 있다.

부패방지의 간접적 제도로 분류함이 상당하다고 하겠다.

또한, 부패의 대표적인 유형에 해당하는 ‘뇌물죄’를 직접 규정하거나 「형법」 제129조의 뇌물죄를 인용하는 방식을 취하고 있는 법률을 추출할 수 있다. 「형법」, 「특정범죄가중법」, 「특정경제범죄법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」⁶⁵⁸⁾, 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」, 「불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법」, 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「공직선거법」, 「국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법」이 이에 해당한다. 형법상 뇌물죄를 법률에서 직접 포섭하고 있지 않지만 뇌물죄의 구성요소에 해당하는 금품 수수에 따른 급여를 제한하고 있는 「공무원연금법」(제64조)도 이러한 범주에 포함된다.

요컨대, ‘부패’라는 개념 및 이와 밀접한 관련이 있는 윤리, 청렴 및 뇌물을 규정한 법률은 부패 법제도로 포섭하고, 공정성이나 투명성을 법률로 규정한 법률들을 제외하면, 「부패방지권익위법」, 「공직자윤리법」, 「청탁금지법」, 「국가공무원법」, 「공익신고자보호법」, 「형법」, 「특정범죄가중법」, 「특정경제범죄법」, 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」, 「불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법」, 「공무원연금법」, 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법」이 직접적인 부패 법제도로 분류된다. 반면, 이러한 기준에 의하면, 다른 문헌에서 제시된 부패 법제 중에서 「정치자금법」⁶⁵⁹⁾, 「국가공무원 복무규정」, 「행정절차법」, 「정보공개법」, 「인사청문회법」, 「민원 처리에 관한 법률」, 「행정규제기본법」, 「공무원징계령」, 「감사원법」, 「검찰청법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」, 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「부

658) 제1조 목적조항에서 부정부패 요인 제거를 명시하고 있고, 뇌물죄 등의 범죄를 특정공무원 범죄로 보아 몰수 등에 관한 특례를 두고 있다.

659) 「공직선거법」에서 형법상 뇌물죄를 인용한 조문이 있어 뇌물 개념 관련 법률로 포섭하였지만 「정치자금법」과 마찬가지로 “공정”을 제1조에서 목적으로 다루고 있으므로 간접적 제도로 분류하는 것이 타당하다고 본다.

동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」은 부패 개념과의 직접관련성이 없는 간접적 제도로 분류된다고 하겠다.

둘째, 법률에 부패방지제도가 규정되어 있다고 하여도 실질적 집행의 근거 없이 선언적·장식적으로만 규정되어 있는 제도도 있을 수 있기 때문에 이를 선별하기 위하여 개별 법률의 내용에서 부패방지를 위한 규율이 차지하는 비중을 분류기준으로 삼기로 한다. 먼저, 개별법상 모든 조문이 부패방지를 목적으로 규정된 경우이다. i) 「공직자윤리법」은 재산등록, 재산공개, 주식백지신탁, 선물신고, 퇴직공직자취업제한 및 행위제한 제도를 두고 있고 이는 모두 공직자의 ‘윤리’ 확립이라는 하나의 목적을 두고 있다. ii) 「청탁금지법」은 공정한 직무수행 보장 및 국민의 신뢰회복을 목적으로 부정청탁의 금지 및 금품 등의 수수금지 제도를 두고 있고, 다른 법조문도 위 두 제도의 관련한 업무처리와 행정벌에 대한 조문으로서 모두 부패방지에 관련한 내용에 해당한다. iii) 「공익신고자 보호법」은 공익침해행위에 대한 신고자의 보호 및 지원을 위하여 공익신고, 공익신고자 보호 및 보상금과 벌칙제도를 규정함으로써 모두 ‘공익침해행위’와 관련한 법제도를 두고 있다. iv) 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」, 「불법정치자금등의 몰수에 관한 특례법」 및 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」은 각각 부패와 관련된 금원의 몰수 등에 관한 내용만을 규정하고 있다. v) 「국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법」은 외국공무원에 대한 뇌물공여 금지 및 몰수에 대하여 규정하고 있어 부패방지 관련 내용을 전제로 하고 있는 법에 해당한다.

한편, 개별법이 부패방지제도를 주된 내용으로 하지만 다른 제도도 함께 규율하고 있는 경우로는 「부패방지권익위법」을 들 수 있다. 동법은 부패행위에 대한 정의를 두고 있고, 공직자 행동강령, 부패행위 신고제도, 국민감사청구제도 및 비위면직자 취업제한제도를 두어 부패방지를 법의 주된 내용으로 규정하고 있지만, 국민권익위원회의 설치·운영과 고충민원의 처리 제도를 법에서 함께 규정하고 있다.

또한, 개별법이 부차적으로만 부패방지에 대한 규정들을 두고 있는 경우가

있다. 부패의 대표적 유형인 뇌물죄에 관한 규정을 두고 있는 「형법」, 「특정범죄가중법」, 「특정경제범죄법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」이 있고, 금품수수자에 대한 연금지급 금지를 규정한 「공무원연금법」, 정치자금부정수수 등을 처벌하고 있는 「정치자금법」과 매수행위 등을 금지하는 「공직선거법」이 여기에 해당한다.

셋째, 부패 법제도를 내용 관련 법률과 절차 관련 법률로 분류하는 방식이 있다. 전자는 부패방지를 위하여 의무, 허용, 금지 등의 규범적 상태를 설정하고 이행의 확보를 위한 규정을 두고 있는 것이고, 후자는 부패의 적발이나 처벌을 용이하게 하거나 절차적 정당성을 확보하여 부패방지를 달성하는데 도움을 주는 법률을 가리킨다. 내용 관련 법률로는 공직자 재산등록제도 등을 두고 있는 「공직자윤리법」, 부패행위금지 및 이에 대한 신고제도 등을 두고 있는 「부패방지권익위법」, 부정청탁 및 금품수수를 금지하는 「청탁금지법」이 이에 해당한다.

한편, 절차 관련 법률은 부패의 적발과 처벌을 위한 법률로서 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특별법」을 비롯한 「불법정치자금등의 몰수에 관한 특별법」, 「공무원범죄에 관한 몰수특별법」 및 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」에 이르는 일련의 몰수 관련 법률들이 해당한다. 그리고 거래의 투명성을 확보하여 부패의 적발을 돕거나 사전에 방지하는 효과를 가지는 법률로서 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」을 들 수 있다. 한편, 절차 관련 법률 중 국가기관에 대하여 절차적 정당성 확보를 요구하는 법률에 해당하는 「행정절차법」, 「정보공개법」, 「민원처리에 관한 법률」, 「행정규제기본법」이 있다.

넷째, 부패의 대응전략을 처벌과 예방의 이분법으로 나누어 부패 법제도를 분류할 수 있다. 전자는 부패의 대표적 사례로 볼 수 있는 뇌물수수 등을 직접 처벌하는 형사법적 규율과 처벌을 위한 수사 등에 관계하는 법들이 속하게

되고, 후자는 부패발생 가능성을 사전에 차단하기 위하여 법에서 새로운 의무나 금지를 부과하는 법률들이 해당하게 된다. 부패의 처벌에 관한 법으로는 「감사원법」, 「국정감사 및 조사에 관한 법률」, 「형법」, 「특정범죄가중법」, 「특정경제범죄법」, 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」, 「공무원범죄에 관한 몰수특례법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법」이 해당된다.

반면, 부패 예방에 관한 법률로는 공직자의 재산등록의무나 부정청탁 금지 등 일정한 법률상 의무를 부여하여 부패를 사전에 차단하기 위한 목적을 가지는 「공직자윤리법」, 「부패방지권익위법」, 「청탁금지법」이 있고, 공익신고의 활성화를 위한 「공익신고자보호법」⁶⁶⁰⁾, 공무원 등의 복무를 관리하여 부패에 연루되지 않도록 예방하는 「국회의원윤리실천규범」, 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「국가공무원 복무규정」 등이 해당된다.

또한, 절차적 정당성 확보를 통한 부패 예방의 효과를 가져오는 법률로서 「행정절차법」, 「정보공개법」, 「민원처리에 관한 법률」, 「행정규제기본법」을 들 수 있다. 그리고 부패와 관련된 금전이나 부동산 등의 이득의 불법적 거래를 사전에 방지하는 수단으로서 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」, 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」이 있다.

다섯째, 부패방지를 위한 정책을 집행하는 조직을 기준으로 법제도를 분류할 수 있다. 부패 관련 조직은 부패를 방지하기 위한 내부조직 및 포괄적인 부패방지 업무를 위한 사정조직과 행정조직으로 나누어 볼 필요가 있다. 먼저, 삼권분립원칙에 따라 입법부, 행정부, 사법부에서 각 부 구성원의 부패방지를 목적으로 하는 업무를 수행하는 조직을 살펴보고 각 기관들이 관장하는 부패

660) 「공익신고자 보호법」이 신고를 통한 공익침해행위의 적발과 처분을 활성화하는 측면이 있어 부패처벌법에 해당한다고 볼 수도 있지만, 법 제1조에서 “이 법은 공익을 침해하는 행위를 신고한 사람 등을 보호하고 지원함으로써 국민생활의 안정과 투명하고 깨끗한 사회풍토의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 규정하여 공익신고를 활성화하여 부패발생을 억제하는 사회적 기반을 만들고자 하는 것이 직접 목적이기 때문에 예방에 관한 법으로 분류하는 것이 바람직하다.

관련 법령들을 정리해본다. 입법부인 국회의 경우, 국회사무처가 「국회사무처법」 및 국회사무처 직제⁶⁶¹⁾에 따라 「국회의원윤리실천규범」, 「국회공무원 행동강령」에 관련된 업무를 수행한다. 또한, 「공직자윤리법의 시행에 관한 국회규칙」 제12조에 의하여 설치된 국회공직자윤리위원회가 재산등록 등의 업무를 수행한다.

행정부의 경우, 「부패방지권익위법」 제11조에 근거한 국민권익위원회가 부패행위 신고접수나 「공무원 행동강령」의 운영 등을 총괄하고 있다. 「공직자윤리법」의 운영과 관련해서는 「공직자윤리법」 제9조에 근거한 공직자윤리위원회가 심의·의결기관의 역할을 하고 있고, 인사혁신처가 「정부조직법」 제22조의3에 근거하여 공무원의 복무나 윤리업무를 관장하고 있다. 그리고 「공공감사에 관한 법률」에 근거하여 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관은 필수적인 자체감사기구에 의한 업무의 조사 등을 하도록 규정하고 있다.

사법부의 경우, 「법원조직법」 제71조, 「법원사무기구에 관한 규칙」 제2조 및 별표 1의6에 따라 법원행정처 소속 윤리감사관이 법관 징계, 비위사항, 재산등록이나 부패방지에 관한 업무를 맡아 「법관 및 법원공무원 행동강령」과 「공직자윤리법의 시행에 관한 대법원규칙」을 관장한다. 헌법재판소의 경우 「헌법재판소법」 및 「헌법재판소 사무기구에 관한 규칙」에 따라 헌법재판소 사무처가 「헌법재판소 공무원 행동강령」, 「공직자윤리법의 시행에 관한 헌법재판소규칙」에 관한 업무를 처리한다. 위 각 사법기관은 공직자윤리법의 위임에 따라 대법원 공직자윤리위원회 및 헌법재판소 공직자윤리위원회를 각 설치하여 운영하고 있다. 한편, 「부패방지권익위법」의 위임을 받은 개별 국회규칙, 대법원규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 헌법재판소규칙에 따라⁶⁶²⁾ 부패행위 신고사항 처리, 비위면직자 취업제한과 부패방지 시책 수립

661) 국회사무처 직제 제4조에 의하면 감사관이 사정업무, 비위사항의 조사, 공직자 재산등록에 관한 사항 등의 업무를 수행한다고 규정하고 있다.

662) 각 시행규칙의 정확한 법령명은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률의 시행에 관한 국회규칙」 등이다. 국민감사청구심사위원회를 두는 각 근거규정은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률의 시행에 관한 국회규칙」 제10조의 국회국민감사청구심사위원회, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률의 시행에 관한 대법

등의 의무를 국회사무처, 법원행정처, 중앙선거관리위원회 및 헌법재판소 사무처가 수행하고 있고, 각 기관별로 감사청구 업무 처리를 위해 국민감사청구심사위원회를 두고 있다.

한편, 사정기관은 비위사실을 적발하여 처벌하기 위한 기관으로서 보통 우리나라의 5대 사정기관으로 검찰, 경찰, 감사원, 국세청과 공정거래위원회가 꼽힌다. 사정기관이 수행하는 업무의 대상에 부패행위가 포함되는 관계라고 볼 수 있다. 검찰과 경찰은 뇌물죄 등 법률이 정한 부패범죄를 수사하고 기소하는 역할을 하고, 감사는 「공무원범죄에 관한 몰수 특례법」, 「불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법」 및 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 등 특별히 법률이 정한 부패재산의 몰수처분에 관여한다. 감사원은 「감사원법」 제20조 및 제24조에 따라 국가·지방공무원 등 일정범위의 공직자의 직무에 대한 감찰권한이 있는데 국회·법원 및 헌법재판소 소속공무원은 감찰대상에서 제외된다. 국세청은 「조세범 처벌법」에 따른 조세포탈에 대한 조사나 제4조의 면세유 부정유통에 대한 과태료 부과권한이 있어 주로 기업 등 민간분야의 부패에 강한 영향력을 가지고 있다. 공정거래위원회는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 등에 근거하여 대기업, 대규모유통업, 대리점거래 및 하도급거래의 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위한 감독기관으로서 민간부패를 방지하는 역할을 하고 있다.

사정기관과 대비하여 행정기관은 공직자를 대상으로 부패방지를 위하여 법으로 규정한 의무나 금지사항 위반의 적발, 교육이나 시책수립 등에 관여하는데 「부패방지권익위법」에 근거한 국민권익위원회와 「공직자윤리법」에 근거한 각 공직자윤리위원회 및 인사혁신처가 주요 기관에 해당한다. 한편, 「청탁금지법」의 제정으로 일정 부분의 민간부패도 행정기관인 국민권익위원회에서 관여하고 있다.

원규칙」 제3조의 법원국민감사청구심사위원회, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률의 시행에 관한 중앙선거관리위원회규칙」 제3조의 선거관리위원회국민감사청구심사위원회, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률의 시행에 관한 헌법재판소규칙」 제3조의 헌법재판소국민감사청구심사위원회이다.

여섯째, 개별 행정 분야, 즉 노동, 복지 등 개별 분야를 기준으로 한 분류가 있다. 부패는 공직자의 부패뿐만 아니라 사회의 다양한 경제영역에서 계속 발생하고 있고 법령으로 통제하기 위한 노력을 지속해오고 있다. 앞서의 기준들이 공공부문의 부패에 대한 법적 통제에 중점을 둔 것에 비하여 개별 분야를 기준으로 한 분류는 민간의 산업주체나 개별 행정영역에서의 부패를 유형화할 수 있다는 점에 의미가 있다. 우선, 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특별법」 제2조 제1호 및 별표가 정한 부패범죄 중에서 「형법」상 수뢰죄 및 「특정범죄가중법」, 「특정경제범죄법」이나 정치 분야와 관련한 「공직선거법」 등이 공공부문의 부패범죄에 대한 법제도에 해당하고, 나머지 부분은 민간부문의 부패범죄를 처벌하는 법제도이다.

위와 같은 부패범죄 중에서 민간부문을 자세히 살펴보면, 기업의 부패와 관련하여 「상법」에 의한 발기인이나 기타 임원의 독직죄, 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따른 감사인 등의 금품수수금지, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 부당공동행위금지가 있고, 공공성이 높은 자에 대한 규제로서 「변호사법」상의 독직금지, 「공인회계사법」의 명의대여등 금지 및 「청탁금지법」상 교육자 및 언론인에 대한 부정청탁 및 금품수수금지가 있다.

또한, 개별 분야를 기준으로, 체육 분야에서 승부의 공정성을 저해하는 행위 등을 금지하는 「경륜·경정법」, 「한국마사회법」, 「국민체육진흥법」 및 「전통소싸움경기에 관한 법률」이 있고, 금융 분야에서 수뢰 등을 금지하는 「금융지주회사법」, 「신용협동조합법」을 들 수 있으며, 해상분야에서 수뢰 등을 금하는 「선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률」, 「유류오염손해 배상 보장법」 및 「선주상호보험조합법」이 있고, 교육 분야에서 부정입학 등을 처벌하는 「고등교육법」, 건설 분야의 수뢰 등을 금지한 「건설산업기본법」, 노동 분야에서 중간착취 배제 등을 규정한 「근로기준법」을 들 수 있다. 앞서 살펴본 우리나라의 부패실태에서 민간부문의 부패로 지적된 건축, 납품, 교육, 언론, 종교 등의 분야와 비교할 때 종교부패에 대한 법적 통제장치가 흠결되어 있다는 것을 알 수 있다.

한편, 부패의 양상을 공공부문에서 공적 직위에 근거하여 민간부문의 경제적 이익을 부당하게 취득하는 경우와 민간이 공공분야의 경제적 이익을 부당하게 취하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 전자의 경우는 공무원이나 정치인이 기업으로부터 뇌물을 수수하는 형태가 대표적이고 후자는 공공조달이나 보조금을 부정한 행위로 취득하는 경우 등이 이에 해당한다. 전자는 종래 공무원의 뇌물죄, 금품수수금지 등으로 전통적인 부패통제의 영역에 해당한다. 반면, 후자는 최근 복지국가화 경향에 따라 다양한 형태의 보조금이 유용되는 사례가 많아짐에 따라 부패통제의 필요성이 커지고 있는 분야라고 할 것이다. 구체적으로는, 공공조달에서 부정당업자를 입찰자로 선정하고 건설업체가 공직자에게 뇌물을 주고 낙찰을 받거나 공사비를 부정하게 사용하는 경우, 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 보조금을 다른 용도로 사용하거나 부정한 방법으로 보조금을 교부받는 경우로서 산업지원금이나 복지보조금의 유용 등이 대표적인 경우이다.

(2) 부패 법제도의 범위와 구조

위와 같이 다양한 기준으로 법제도를 중층적으로 분류한 것은 부패 관련 법제도를 다각도에서 바라보고 객관적으로 정제하여 부패 법체계의 정합성을 추구하는 것을 목적으로 한다. 분류에 따르면 「공직자윤리법」, 「청탁금지법」, 「공익신고자보호법」 및 「부패방지권익위법」이 부패방지를 위해 고안된 제도를 직접적으로 다루고 있는 법률에 해당하는 것으로서 부패방지 또는 예방을 위한 기본 법제도의 지위를 가진다.

이와 더불어 부패에 관한 형사법적 제도의 중요성도 결코 간과할 수 없는바, 뇌물죄 등을 처벌하는 「형법」, 「특정범죄가중법」, 「특정경제범죄법」, 「국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법」 및 부패자금 등에 대한 몰수 등을 규정한 「공무원범죄에 관한 몰수 특례법」, 「불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」이 여기에 해당한다.

그 밖에 부패와 관련한 절차에 관련한 법률로서 「행정절차법」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」, 「민원 처리에 관한 법률」, 「행정규제기본법」, 공직자의 복무에 관한 법령인 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「국가공무원 복무규정」, 「국회의원윤리실천규범」, 개별 행동강령⁶⁶³⁾, 부패 유발의 가능성이 있는 거래를 규제하기 위한 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」, 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 부패방지조직에 관한 근거법령으로서 「감사원법」이 있다.

한편, 법률 단위를 기준으로 부패 법제도의 체계를 구성하는 경우 산재된 법률들에서 유의미한 체계를 발견하기 어렵고, 일부 조문에만 근거한 법제도가 간과되거나 실질적으로 부패행위가 빈번하지만 근거법령이 없는 분야를 누락하는 등의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 부패 관련 법제도의 체계를 확립하는 것은 법률 단위를 기준으로 하는 것에서 벗어나 다양한 법령이 규정하고 있는 구체적 항목을 모두 포섭할 수 있는 의미 단위를 기준으로 고찰하는 것이 필요하다. 바로 이 지점에서 내용적 항목을 기준으로 부패와 관련한 법지식을 정렬하여 법률 온톨로지를 구축할 필요성이 발생하게 된다. 부패 법률 온톨로지를 구성한다면, 부패 규정 체계에 대한 이해, 관련 개념의 구조화 및 부패 관련 법적 쟁점의 체계화라는 목적에 부합하는 의미적 항목을 기준으로 한 지식화가 가능하고, 이를 통하여 부패와 관련한 제도적 대응의 미흡함과 개선방안이 도출되며, 더 나아가 부패 관련 연구의 공통된 플랫폼으로서 공유되고 발전될 수 있을 것으로 본다. 첨언하면, 부패 관련 법령 단위를 기준으로 체계화를 하지 않는 것은 법 제·개정과 독립된 지식 체계를 구축한다는 의미를 갖는 것으로서 제도주의적 관점이 아닌 거버넌스적 관점에서 부패를 관리하고자 하는 의지도 담겨있다고 하겠다.

663) 행동강령은 「부패방지권익위법」에 근거한 것으로서 현재 「공무원 행동강령」, 「국회공무원 행동강령」, 「법관 및 법원공무원 행동강령」, 「선거관리위원회 공무원행동강령」, 「지방의회의원 행동강령」, 「헌법재판소 공무원행동강령」이 있다.

2. 부패 법제도의 내용 기반 항목화

부패 관련 법지식을 구조화하는 것은 종래 부패 법제도에 대한 연구에서 논의된 주제들을 함께 구조화하여 제도의 운영, 개선, 연구가 모두 하나의 공통된 기반에서 출발할 수 있는 바탕을 마련하는 것을 목적으로 한다. 앞서 부패 관련 법제도에 대한 중층적 분류를 통하여 법제도의 외연을 확인하였지만, 부패 법제도라는 공통의 인식기반을 확보한 것으로 볼 수는 없다. 따라서 부패 법제도의 구조를 개별 법률 단위가 아닌 의미 단위를 기준으로 하여 정립하는 방향을 추구하고자 한다. 우리나라의 부패 법제도를 법률 단위가 아닌 개별 법조문이 규정하고 있는 구체적 법제도를 중심으로 체계화를 진행하는 것은 온톨로지 구성의 방법 중 Middle-out 방식에 착안한 것이다.⁶⁶⁴⁾ 구체적 법제도를 기준으로 그 제도들의 공통되는 특성에 기초하여 상위체계를 만들고, 다시 구체적 법제도들의 하위체계를 만드는 과정을 거쳐 하나의 유기적인 체계를 구축하는 것이다.

그렇다면, 구체적 법제도들의 상위 체계를 어떻게 유형화할지 살펴보기로 한다. 이는 규범의 상위 유형을 분류하는 것을 의미한다. 법학에 있어서 규범의 실체와 특성을 파악하기 위한 다수의 연구들이 있다.⁶⁶⁵⁾ 켈젠은 규범의 기능을 요구(또는 명령, Gebieten)과 수권 (또는 허용·허가, Ermächtigen 또는 Erlauben) 및 폐지(Aufheben)로 구분하였는바, 금지는 부작위에 대한 요구로 기술된다는 점에서 요구와 금지의 구별하지 아니하였다.⁶⁶⁶⁾ 반면, Wright는 규범 유형을 허용된(permitted), 금지된(forbidden), 의무적(obligatory) 규범으로 분류하였고,⁶⁶⁷⁾ Castaneda 등 다른 논리철학자들도 같은 입장으로 보았다.⁶⁶⁸⁾

664) 온톨로지의 구성방식에는 Top-down, Bottom-up, Middle-out이 있다. 각주 198번 참조.

665) 법규범에 대하여는 켈젠의 규범이론, 하트의 법의 개념 및 벤담의 규범구조이론이 일반적 담론을 형성하고 있고, 법률 온톨로지 구축에서도 이러한 이론을 바탕에 두고 있다. 법의 규범 구조에 대하여는 “Raz, J. (1980). The Concept of a Legal System - An Introduction to the Theory of Legal System -. Second Edition. Oxford University Press.”을 참고하였다.

666) 한스 켈젠, 김성룡 역, 『규범의 일반이론 1』(아카넷, 2016), 한국연구재단총서 583, 196-213면.

667) Wright, G. H. (1951). Deontic Logic. *Mind, New Series*. 60(237). 3-5.

<http://www.jstor.org.ssl.access.ewha.ac.kr/stable/2251395> (최종방문일 2019.5.15.).

드워킨은 그의 저서에서 법명제(propositional of law)를 ‘법이 허용 또는 금지하거나 수권하는 것에 관하여 규정한 진술과 주장의 총체’로 설명하여⁶⁶⁹⁾ 규범을 허용·금지·수권 규범으로 분류하고 있다. 또한, 법률 온톨로지의 구축에 있어서도 Valente는 최상위의 규범의 상태를 허용(allowed), 불허용(disallowed) 및 침묵(silent)로 분류하였고,⁶⁷⁰⁾ LKIF-Core 온톨로지에서는 규범의 상태를 허용(obliged or allowed)과 불허용(prohibited or disallowed)으로 나누어 설명한 바 있다.⁶⁷¹⁾ 의무화된 규범이라는 것은 어떤 행위를 요구하는 것이기도 하고 어떤 행위를 하지 않을 것을 요구한다는 의미도 갖기 때문에 의무와 금지를 같은 범주에 포함시킬 수도 있지만, 작위와 부작위를 구분하지 않는 것으로 전제할 때에는 의무와 금지를 분리하는 것이 행위의 법적 근거를 설명하는데 있어 자연스럽다고 할 것이다. 따라서 부패 법제도의 내용을 의무(obligated)규범, 금지(prohibited/disallowed)규범 및 허용(allowed)규범으로 분류한다. 한편, 각 규범은 실효성 확보를 위하여 위반 시 제재를 규정하는 경우가 대부분이므로 제재 등 실효성 확보수단 및 그 법적 근거도 함께 연결하여 분류하기로 한다.

(1) 의무규범

의무규범은 법령에서 어떠한 행위에 대한 이행의무를 부과하는 것이다. 우리나라 부패 법제도 중 공무원 등 대상자에게 부패를 막기 위한 직·간접적 의무를 부과하는 것을 의무규범으로 분류하였다. 개별·구체적 법제도를 선정하기 위하여 부패 법제도의 체계화 과정에서 부패방지를 위한 직접적·전적 법령으로 분류된 「공직자윤리법」, 「청탁금지법」, 「공익신고자보호법」 및 「부패방지권익위법」을 기본으로 하고, 나머지 부패와 관련한 법령들을 고려

668) Castaneda, H. N. (1959). The Logic of Obligation. *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*. 10(2).

<http://www.jstor.org.ssl.access.ewha.ac.kr/stable/4318320> (최종방문일 2019.5.15.).

669) 로널드 드워킨, 장영민 역, 『법의 제국』(아카넷, 2004), 대우학술총서 572, 17면.

670) Valent, V. 앞의 책(주 108), 50-53면 참조.

671) Hoekstra, R. & Breuker, J. & Bello, M. D. & Boer, A., 앞의 논문(주 201), 23면 참조.

하였다. 의무규범에 해당하는 우리나라 부패 법제도의 내용을 항목화한 것을 아래의 표로 나타내었다.⁶⁷²⁾ 의무규범의 하위 항목으로서 부패를 방지하기 위한 법령상 의무로는 이해충돌 방지 의무, 재산등록 의무, 주식 매각 또는 백지신탁 의무, 선물신고 의무, 부패방지 의무, 공무원의 청렴의무 등 신분상 의무가 있다.

이러한 개별·구체적 법제도 항목들은 제3장의 부패 데이터의 구조화 결과를 반영한 것이다. 우리나라 법제도를 고찰하여 추출한 주제어 및 구조화 결과를 토대로 부패방지법제도라는 대분류의 하위 항목인 부패방지법제도의 종류 중 법적용대상자에게 의무를 부여하는 내용에 해당하는 재산등록, 재산공개, 주식백지신탁제도를 항목화하였다. 그리고 외국의 부패 법제도를 검토한 결과로 추출한 주제어 및 구조화에서 부패방지 법제도의 종류에 포섭되는 내용 중 우리나라에 법적 근거가 있는지 여부를 비교하여 행동강령, 이해충돌 항목을 선별하였다. 나머지 의무규범 항목은 부패방지를 위한 직접적·전적 법령에서 공직자 등 법적용대상자에게 의무를 부여하고 있는 내용에 해당하는 「공직자윤리법」의 선물신고의무 및 「부패방지권익위법」의 부패방지의무를 항목화하고, 「국가공무원법」의 청렴의무 등은 공무원의 신분에 근거하여 부과된 의무항목으로 포괄하여 선정하였다.

한편, 의무규범의 세부적 구성에 있어서 제도의 운영, 실효성 확보 등을 위하여 일정한 행위의 금지나 허용을 규정한 것에 대하여는 금지규범이나 허용규범으로 따로 분류하지 않고 이미 설정한 의무규범의 하위 항목으로 포섭하였다. 예를 들면, 재산등록의무라는 항목의 하위규범으로 고지거부를 두었는바, 고지거부는 재산등록의무의 예외규정으로서 허용규범의 성격을 가지는 것이지만 재산등록의무에 부수하기 때문에 하위규범으로 구성하였다. 금지나 허용 등 규범적 상태가 다른 세부 규정을 두었다고 하더라도 해당 의무규범을 위한 것으로서 상·하위 관계를 가지고 있기 때문에 따로 분류하는 것보다 하나의 의미 단위로 만드는 것이 부패 관련 법제도의 내용에 대한 체계 구성에

672) 표6-1 내지 6-3에 담긴 내용이 많아 가독성을 높이기 위하여 개별 항목에 대한 설명이 너무 긴 경우 각주로 처리하였다.

효과적이기 때문이다. 이러한 분류 기준은 금지 규범과 허용 규범에도 마찬가지로 적용하였다.

또한, 개별 의무규범 항목마다 하위규범을 2단계로 나누어주고, 의무규범의 주체, 구체적인 행위를 분류하고 근거법령 및 실효성 확보 수단으로서의 징계, 형벌, 과태로 항목을 나누어 개별 의무규범을 구체화할 수 있도록 하였다.

<표 6-1> 부패 관련 의무규범

규범의 내용	하위 규범 1	하위 규범 2	주체	행위	근거 법령(「표시 생략함)	징계	형벌	과태로
이해충돌 방지 의무			국가 또는 지자체	공직자 수행직무가 공직자의 재산상 이해와 관련되어 공정한 직무수행에 어려운 상황발생 방지에 노력	공직자윤리 법 제2조의2제1 항			
			공직자	직무수행의 적정성을 확보하여 공익을 우선으로 성실하게 직무수행할 의무/ 공직이용 사적 이익추구 금지/ 개인이나 기관·단체에 부정한 특혜부여 금지/재직 중 취득정보 부당사용 금지	공직자윤리 법 제2조의2제2 .3항			
			퇴직공직자	재직중공직자의공정한직무수행을해치는상황발생 방지에노력	공직자윤리 법 제2조의2제4 항			
재산등록 의무			일정 범위 공무원 및 공직유관단체 임직원(등록 의무자)	본인, 배우자 및 직계존·비속의 재산에 대한 등록 및 변동사항 신고	공직자윤리 법 제3조 내지 제7조	의무위반 시(공직자 윤리법제 22조제1, 2호) ⁶⁷³⁾	재산등록 거부죄(공 직자윤리 법 제24조)	거짓소명 이나소명 불이행시 (공직자 윤리법제 30조제2 항제2,3 호)
	재산 등록 사항 심사 의무		공직자윤리위 원회	재산등록사항 심사	공직자윤리 법 제8조 내지 제9조의2	심사불이 행(공직자 윤리법제 22조제7 호)	거짓자료 제출등죄(공직자윤 리법제25 조) 출석거부 죄(공직자 윤리법제 26조)	
	재산 등록 사항 공개 의무		1급 국가공무원 등 일정 범위 고위 공무원 및 공직선거후보 자 등	재산등록사항 공개	공직자윤리 법 제10조, 제10조의2			
	고지 거부		재산등록의무 자의 직계존속·직 계비속 중	자신의 재산신고사항의 고지 거부	공직자윤리 법 제12조제4항			

			피부양자가 아닌 사람				
	재산 등록 사항 관련 정보 의 보호	재산등 록사항 의 목적 외 이용 금지		등록의무자에 대한 등록사항을 이유로 한 불리한 처우나 처분 금지	공직자윤리 법 제13조 전단	공직자윤 리법 제22조제 5호 ⁶⁷⁴⁾	무허가 열람·복 사죄(공직 자윤리법 제27조)
			누구든지	재산등록사항의 목적 외 이용 금지	공직자윤리 법 제13조 후단	목적 외 이용 시(공직자 윤리법 제22조제 8호)	
		비밀누 설 금지	재산등록업무 에 종사하거나 종사하였던 사람 또는 직무상 재산등록사항 을 알게 된 사람	재산등록사항의 타인에게 누설 금지	공직자윤리 법 제14조	공직자윤 리법 제22조제 9호)	비밀누설 죄(공직자 윤리법 제28조제 1항)
		직무상 비밀을 이용한 재물취 득 금지	등록의무자	직무상 알게 된 비밀을 이용한 재물이나 재산상 이익 취득 금지	공직자윤리 법 제14조의2		
		금융자 료 제공누 설 금지	공직자윤리위 원회 소속 심사자	금융거래 자료의 타인에게 제공 또는 목적 외 이용 금지	공직자윤리 법 제14조의3		비밀누설 죄(공직자 윤리법 제28조제 2항)
주식 매각 또는 백지신탁 의무			재산공개대상 자등	본인, 배우자 및 직계존·비속의 보유株式이 3천만원 초과 시 직무관련성심사 받고 인정되면 주식 매각 또는 백지신탁	공직자윤리 법 제14조의4	공직자윤 리법 제22조제 10,11호	주식백지 신탁 거부죄(공 직자윤리 법 제24조의 2
	직무 관련 성 심사 의무		주식백지신탁 심사위원회	재산공개대상자등의 보유株式에 대한 직무관련성 유무 심사	공직자윤리 법 제14조의5		거짓자료 제출등죄(공직자윤 리법제25 조) 출석거부 죄(공직자 윤리법제 26조)
	주식 신탁 상황 보고 의무		주식백지신탁 의 수탁기관	신탁재산의 관리·운용·처분 내용을 관할 공직자윤리위원회에 보고	공직자윤리 법 제14조의8		
	주식 백지		신탁자 및 수탁자	정보제공 요구 및 요구에 따른 이행 금지	공직자윤리 법	정보제공 요구나	주식백지 신탁

	신탁 재산 에 관한 정보 제공 금지				제14조의7	관여 시(공직자 윤리법 제22조제 12, 13호)	관여금지 위반죄(공 직자윤리 법제28조 의2)	
	백지 신탁 주식 관련 직무 관여 금지		공개대상자등	백지신탁주식의 발행 기업의 경영 또는 재산상 권리에 영향을 미칠 수 있는 직무에 결재, 지시, 의견표명 등의 방법을 통한 관여 금지	공직자윤리 법 제14조의11	관련 직무 관여 또는 미신고 시(공직자 윤리법 제22조제 14의2호)		관련 직무 관여 또는 미신고 시(공직 자윤리법 제30조제 3항제1호)
		직무관 련성 없는 직위로 의 변경 신청	공개대상자등	직무관련성 없는 직위로 변경 신청	공직자윤리 법 제14조의13			
	주식 백지 신탁 의 수탁 기관 감독		공직자윤리위 원회	수탁기관 임직원의 법률 등 위반 시 금융감독원장에 대한 징계처분 등 요청 권한	공직자윤리 법 제14조의9			
	백지 신탁 주식 의 매각 또는 계약 해지		주식백지신탁 의 신탁자	신탁재산 매각 요구 권한	공직자윤리 법 제14조의10 제1항			
				일정한 사유 발생 시 해지 청구 권한	공직자윤리 법 제14조의10 제2항	공직자윤 리법 제22조제 14호 ⁶⁷⁵⁾		
선물신고 의무			공무원 또는 공직유관단체 의 임직원	외국또는직무와관련있는외국인으로부터 시가로 미국화폐 100달러 이상이거나 국내 시가로 10만원 이상인 선물을 받으면 신고하고 인도할 의무	공직자윤리 법 제15조	의무 위반 시(공직자 윤리법 제22조제 15호)		
부패방지 의무			공공기관	부패방지를 위한 법령 등 개선, 교육 등의 노력 의무	부패방지권 익위법 제3조			
			정당 및 소속 당원	깨끗하고 투명한 정치문화 조성 등의 노력 의무	부패방지권 익위법 제4조			

			기업	건전한 거래질서와 기업윤리 확립 등의 조치 강구 의무	부패방지권 익위법 제5조			
			모든 국민	공공기관의 부패방지정책 협력 의무	부패방지권 익위법 제6조			
	청렴 의무		공직자	청렴할 의무	부패방지권 익위법 제7조			
	행동 강령 준수 의무		공직자	행동강령을 준수할 의무	부패방지권 익위법 제8조	행동강령 위반 시(부패방 지권익위 법 제8조제3 ,4항)		
			공직자	업무상 비밀이용하여 재물 또는 재산상 이익 취득 금지	부패방지권 익위법 제7조의2	업무상 비밀이용 죄(부패방 지권익위 법 제86조)		
공무원의 신분상 의무	청렴 의무		공무원	직무와관련한직간접적사례,증여,향응수수금지 직무와무관하게상관에대한증여,소속공무원으로 부터수수금지	국가공무원 법 제61조, 지방공무원 법 제53조	국가공무 원법제78 조 지방공무 원법제69 조		
	영리 업무 및 겸직 금지		공무원	공무 외 영리 목적 업무 종사 금지, 허가 없이 겸직 금지	국가공무원 법 제64조 외 ⁶⁷⁶⁾			

(2) 금지규범

금지규범은 법령상 어떠한 행위를 금지하여 법적용대상자에게 부작위의무를 부과하는 것이다. 우리나라 부패 관련 법령에서 규정하고 있는 금지규범으로는 행정법적 규제로서 퇴직공직자에 대한 취업 등의 제한, 비위면직자 등의

673) 거짓소명이나 소명불이행 시(「공직자윤리법」 제22조제3,4호), 허위등록등 불성실등록 시(「공직자윤리법」 제22조제6호)

674) 허가 없이 등록사항을 열람복사한 경우

675) 법률이 규정한 해지사유를 위반하여 해지한 경우

676) 「국가공무원 복무규정」 제25조, 「법원공무원규칙」 제88조, 「국회인사규칙」 제53조, 「선거관리위원회 공무원 규칙」 제231조, 「헌법재판소 공무원 규칙」 제100조, 「지방공무원법」 제56조, 「지방공무원 복무규정」 제10, 11조

취업제한, 부정청탁 금지, 금품 등 수수 금지와 더불어 뇌물 수수 금지와 관련한 처벌 규정으로서 형사법이나 특별형법 등의 규정 및 몰수에 관한 특례법 등이 이에 속하게 된다.

의무규범 항목 선정과 마찬가지로 금지규범의 항목들도 제3장의 부패 데이터의 구조화 결과를 반영하였다. 우리나라 부패 법제도의 관련 주제어 중 형사법적 제도를 표현하는 부패범죄, 뇌물(범죄) 항목 및 부패방지법제도의 종류에 속하는 퇴직공직자 취업제한제도, 부정청탁, 금품수수금지, 외부강의신고(사례금) 항목이 포섭되고, 부패방지법제도의 법 적용대상자에 속하는 사립학교 임직원, 언론인, 공직자등의 배우자가 개별·구체적 금지규범의 주체를 설명하게 된다. 또한, 외국의 부패 법제도 검토에서 추출한 주제어 중 부패에 관한 형사법적 제도의 항목인 뇌물, 형법이 반영되고, 부패방지법제도의 종류 중에서 자금세탁방지, 해외부패방지법이 항목화 대상이 된다. 그런데 외국 법제도의 주제어는 우리나라 법제도에서 규정한 용어와 차이가 있으므로 법적 근거를 통해 용어를 정제하면, 자금세탁방지는 자금세탁금지 항목으로 바꾸고, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 및 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」에서 관련 있는 내용들을 금지규범 세부항목으로 포섭하며, 해외부패방지법의 경우 ‘국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법상 금지’로 항목화한다.

〈표 6-2〉 부패 관련 금지규범

규범의 내용	하위 규범 1	하위 규범 2	주체	행위	근거 법령(「」표시 생략함)	징계	형벌	과태료
취업제한 등	취업제한		일정 범위 공무원 및 공직유관단체 임직원(등록 의무자, 취업심사대상자)	퇴직일로부터 3년간 퇴직 전 5년 소속 부서나 기관의 업무관련성 있는 취업제한기관에 취업 금지	공직자윤리법 제17조		취업제한 위반의 죄(공직자 윤리법 제29조제1호)	
		취업 제한 여부 확인 심사	관할 공직자윤리위원회	업무와 밀접한 관련성 여부 확인				공직자윤리법 제30조제2항제4호 ⁶⁷⁾
	취업승인		취업심사대상	업무와 밀접한 관련성 있으나 취업승인				

			자	사유에 해당하는 경우 예외적 승인				
	일정 사실의 간주	업무 관련성 간주	공개대상자, 2급이상공무원 등기관업무기 준취업심사대상자	퇴직 전 5년간 소속한 기관의 업무가 업무 밀접한 관련성 있는 업무 유형에 해당하는 경우 밀접한 관련성 간주	공직자윤리법 제17조제3항			
				법무법인등, 회계법인, 세무법인의 업무 관련성 간주	공직자윤리법 제17조제5항			
		취업 간주	취업심사대상자	사외이사나 고문 등 형식에 관계 없이 취업제한기관에 자문 등을 하고 주기적 또는 기간을 정하여 대가를 받는 경우 취업으로 간주	공직자윤리법 제17조제4항			
	취업자 해임요구		관할 공직자윤리위원회	소속 기관을 거쳐 취업제한기관의 장에게 해임 요구	공직자윤리법 제19조			공직자윤리법 제30조제3항제4호 ⁶⁷⁸⁾
	퇴직공직자 업무취급 제한		모든 공무원 또는 공직유관단체 임직원	재직 중 직접 처리한 업무관련성 있는 업무의 취급 금지	공직자윤리법 제18조의2제1항		업무취급 제한 위반의 죄(공직자윤리법 제29조제2호)	
			기관업무기준 취업심사대상자	퇴직 전 2년 내 근무기관의 취업제한기관에 대한 업무 2년간 취급 금지	공직자윤리법 제18조의2제2항			공직자윤리법 제30조제1항 ⁶⁷⁹⁾
		업무 내역서 제출 의무	기관업무기준 취업심사대상자	퇴직 후 2년간 업무내역서 제출 의무	공직자윤리법 제18조의3			공직자윤리법 제30조제3항제3호 ⁶⁸⁰⁾
	퇴직공직자 행위제한		퇴직한 모든 공무원과 공직유관단체 임직원	부정한 청탁 또는 알선 금지	공직자윤리법 제18조의4		행위제한 위반의 죄(공직자윤리법 제29조제3호)	
	취업청탁 제한		재직 중인 취업심사대상자	업무관련성 있는 취업제한기관에 대한 취업청탁 금지	공직자윤리법 제18조의5제1항	공직자윤리법 제22조		

						제16호 등681)		
			국가기관, 지방자치단체 또는 공직유관단체 의 장	기관의 취업심사대상자를 업무관련성 있는 취업제한기관에 취업 알선 금지	공직자윤리법 제18조의5제 2항	위반 시 시정 권 고(공직 자윤리 법 제23조)		
	공개 제도		관할 공직자윤리위 원회	취업제한 여부 확인, 취업승인, 업무취급승인, 업무내역서 심사 결과 공개	공직자윤리법 제19조의3			
			공직자윤리위 원회	기관업무기준 취업심사대상자 퇴직일부터 10년 동안 취업이력의 공시 의무	공직자윤리법 제19조의4제 1항			
			기관업무기준 취업심사대상 자	퇴직일부터10년간취업사실신고	공직자윤리법 제19조의4제 2항			취업사실 미신고 시(공직자윤 리법 제30조제3 항제5호)
	비위면직 자 등의 취업제한		비위면직자 682)	당연퇴직, 파면, 해임된 경우에는 퇴직일, 벌금 300만원 이상의 형의 선고를 받은 경우에는 그 집행이 종료 또는 종료 간주되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 5년 동안 공공기관 등 일정 범위의 취업제한기관에 취업 금지	부패방지권익 위법 제82조		비위면직 자 등의 취업제한 위반의 죄(부패방 지권익위 법 제89조)	정당한 사유 없이 자료제출 요구를 거부한 공공기관의 장(부패방지 권익위법 제91조제2 항제2호)
		취업 자 해임 요구	비위면직자	법 위반하여 취업한 경우 해임 요구, 취업해제조치 강구 요구	부패방지권익 위법 제83조			부패방지권 익위법 제91조제1 항제4호 683)

부정청탁 금지			누구든지	직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 일정한 유형의 부정청탁 금지	청탁금지법 제5조제1항	공직자 등이 청탁금지법령 위반 시 필요적 징계(청탁금지법 제21조)	청탁금지법 제23조제1항제1호, 제2항 등 ⁶⁸⁴⁾
		적용 제외		청원법 등에 따른 권리침해의 구제 등 사회상규에 위반되지 않는 법정의 사유	청탁금지법 제5조제2항		
		부정청탁에 따른 직무수행 금지	공직자등	부정청탁에 따른 직무수행 금지	청탁금지법 제6조	부정청탁에 따라 직무수행한 공직자등(청탁금지법 제22조제2항제1호)	
		신고 의무	공직자등	거절의사표시 의무	청탁금지법 제7조제1항		
				동일 부정청탁 시 서면 신고 의무	청탁금지법 제7조제2항		
금품등 수수 금지			공직자등 및 그 배우자	1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등의 수수, 요구, 약속 금지, 단 배우자는 직무관련성 있는 경우	청탁금지법 제8조제1항, 제4항	금지된 금품등 수수한 공직자등(청탁금지법 제22조제1항제1호) 외 ⁶⁸⁵⁾	배우자의 수수 등을 신고하지 아니한 공직자등(청탁금지법 제23조제5항제2호)
			공직자등 및 그 배우자	직무관련성있으면대가성불분하고금품등의수수, 요구, 약속금지	청탁금지법 제8조제2항, 제4항		청탁금지법 제23조제5항제1호 ⁶⁸⁶⁾
		적용 제외		음식물 3만원, 경조사비 10만원, 선물 5만원 등 일정한 범위 내의 금품 등 예외 인정	청탁금지법 제8조제3항		
		금품 등 제공 금지	누구든지	공직자등 또는 그 배우자에게 수수 금지 금품등의 제공, 약속, 의사표시 금지	청탁금지법 제8조제5항	청탁금지법 제22조제1항제3호 ⁶⁸⁷⁾	청탁금지법 제23조제5항제3호 ⁶⁸⁸⁾

		신고 의무	공직자등	금품 수수 등의 경우 서면 신고, 반환 의무	청탁금지법 제9조제1,2항		업무상 비밀 누설한 공직자등(청탁금지 법제22조 제1항제5 호)	
	외부강의 등의 사례금 제한		공직자등	직무관련성 있는 교육 등에서 한 강의 등의 대가로 일정 금액을 초과하는 사례금 수수 금지	청탁금지법 제10조제1항			
		신고 의무	공직자등	외부강의 등의 사전 또는 사후 서면 신고	청탁금지법 제10조제2,3 항			
				기준 금액 초과 사례금 수수 시 신고 및 초과금액 반환 의무	청탁금지법 제10조제5항			신고 및 반환조치 위반한 공직자등(청 탁금지법 제23조제4 항)
뇌물 수수 금지	형법상 금지	수뢰 죄	공무원 또는 중재인	직무에 관한 뇌물의 수수, 요구, 약속 금지	형법 제129조			
		제삼 자뇌 물제 공죄	공무원 또는 중재인	직무에 관한 부정청탁을 받고 제3자에게 뇌물 공여하게 하거나 공여의 요구 또는 약속 금지	형법 제130조			
		수뢰 후부 정처 사, 사후 수뢰 죄	공무원 또는 중재인	뇌물 수수 등 이후 부정한 행위를 하거나 부정행위 후 뇌물 수수 등을 하는 행위 금지	형법 제131조			
		알선 수뢰 죄	공무원	공무원이 지위를 이용하여 다른 공무원 직무사항의 알선에 관한 뇌물을 수수, 요구, 약속 금지	형법 제132조			

		뇌물 공여 죄	공여자	뇌물을 약속, 공여, 공여 의사표시, 공여 목적으로 제3자에게 금품교부하거나 받는 행위 금지	형법 제133조			
	특정경제 범죄 가중처벌 등에 관한 법률상 금지	수재 등의 죄	금융회사등의 임직원	직무에 관한 금품이나 기타 이익의 수수, 요구, 약속하는 행위, 직무에 관한 부정청탁을 받고 제3자에게 금품등을 공여하는 행위 등, 알선에 관한 금품의 수수 행위 등 금지	특정경제범죄 법 제5조			
		증재 등의 죄	공여자	금품 등을 약속, 공여, 공여 의사표시 또는 제공 목적으로 제3자에게 금품교부하거나 받는 행위 금지	특정경제범죄 법 제6조			
		알선 수재 의 죄	금융회사등의 임직원	직무에 속하는 사항의 알선에 관하여 금품 수수 등의 행위 금지	특정경제범죄 법 제7조			
		사금 용 알선 등의 죄	금융회사등의 임직원	지위를 이용하여 자기의 이익을 위하여 자기 계산으로 금전의 대부, 알선 등의 행위 금지	특정경제범죄 법 제8조			
		저축 관련 부당 행위 의 죄	저축자 또는 중개자	저축에 관하여 금융회사등의 임직원으로부터 규정 이외의 금품 등을 수수하거나 제3자에게 공여하는 행위 금지 등	특정경제범죄 법 제9조			
	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률상 금지	가중 처벌 및 벌금 병과		수뢰액3천만원이상의형법상수뢰죄, 제삼자뇌물제공죄, 알선수뢰죄 가중처벌 및 벌금 병과	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제2조			
		알선 수재		공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 금품이나 이익을 수수·요구 또는 약속 금지	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제3조			

		적용 확대	뇌물죄 적용에서 공무원 간주	국가또는지방자치단체가직접또는간접으로자본 금의2분의1이상을출자하였거나출연금·보조금 등그재정지원의규모가그기관또는단체기본재산 의2분의1이상인기관또는단체의간부직원 국민경제및산업에중대한영향을미치고있고업무 의공공성(公共性)이현저하여국가또는지방자치 단체가법령에서정하는바에따라지도·감독하거나 주주권의행사등을통하여중요사업의결정및임원 의임면(任免)등운영전반에관하여실질적인지배 력을행사하고있는기관또는단체의간부직원	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제4조			
	국제상거 래에 있어서 외국공무 원에 대한 뇌물방지 법상 금지		뇌물공여자	국제상거래와 관련하여 부정한 이익을 얻을 목적으로 외국공무원등에게 그 업무와 관련하여 뇌물을 약속 또는 공여, 공여의 의사표시 금지	국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법 제3조			
자금세 탁 금지	범죄수익 은닉의규 제및처벌 등에관한 법률상 금지		중대범죄 행위자(별표)	범죄수익등의 은닉, 가장, 수수 금지	범죄수익은닉 의규제및처벌 등에관한법률 제3, 4조		범죄수익 은닉의규 제및처벌 등에관한 법률 제3조, 4조	
	금융실명 거래및비 밀보장에 관한법률 상 금지		누구든지	자금세탁행위 등의 목적으로 타인 실명 금융거래 금지	금융실명거래 법 제3조제3항		금융실명 거래법 제6조	금융실명거 래법 제7조
	특정금융 거래정보 의보고및 이용등에 관한법률 상 금지		금융회사등 (689)	자금세탁행위등의심거래 보고의무	특정금융정보 법 제4조		거짓보고 한 자(특정금 융정보법 제14조)	

- 677) 자료제출요구 거부 또는 거짓자료 제출한 취업제한기관의 장
678) 해임 요구 거부한 취업제한기관의 장
679) 퇴직 전 2년 내 근무한 기관의 업무를 취급한 경우
680) 업무내역서 미제출 또는 거짓 제출
681) 청탁 또는 알선받은 사실 신고 불이행 시(「공직자윤리법」 제22조제16호 등), 청탁 시(「공직자윤리법」 제22조제17호)
682) 공직자가 재직 중 직무와 관련된 부패행위로 당연퇴직, 파면 또는 해임된 자, 공직자였던 자
가 재직 중 직무와 관련된 부패행위로 벌금 300만원 이상의 형의 선고를 받은 자에 해당하는
경우
683) 국민권익위원회의 해임요구 등을 정당한 사유 없이 거부한 취업제한기관의 장
684) 제3자를 위하여 다른 공직자등에게 부정청탁을 한 자(「청탁금지법」 제23조제1항제1호,제2

(3) 허용규범

허용규범은 법령상 근거에 따라 허용되는 행위를 의미하는데 부패와 관련하여서는 신고를 활성화하는 규범으로서 부패신고, 부정청탁 및 금품 등 수수 신고 및 공익신고가 있고, 부패에 관한 감시·감독을 위한 제도로써 국민감사 청구, 국민권익위원회의 부패평가, 감사원의 회계검사 및 직무감찰, 부패범죄의 근절을 위한 몰수·추징제도가 있다.

허용규범의 개별 항목도 제3장의 부패 관련 데이터에 근거하는바, 우리나라 법제도 검토에서 도출한 부패방지법제도의 대분류 중 부패신고, 고충민원, 국민감사청구, 공익신고, 신고자보호가 이에 해당하고, 신고자보호의 하위 항목인 보상금, 공익신고자 비밀보장, 불이익조치, 포상금이 반영되었다. 그리고 외국의 법제도 검토 결과 추출한 주제어에서 부패방지법제도의 하위 항목인 공익신고보호법과 공익정보공개법이 허용규범에 해당되는데 우리나라 법률과 비교하여 공익신고, 공공기관정보공개 항목으로 정리하였다.

〈표 6-3〉 부패 관련 허용규범

규범의 내용	하위 규범 1	하위 규범 2	주체	행위	근거 법령(「표시 생략함」)	징계	형벌	과태료
국민권익위원회의 부패 평가	제도 개선 권고		국민권익위원회	공공기관의 장에게 부패방지를 위한 제도 개선 권고 가능	부패방지권익위법 제27조제1항		업무상 비밀누설죄 (부패방지권익위법 제87조)	
공공기관 부패 조사 평가			국민권익위원회	평가지표에 따라 공공기관 부패 조사평가하고 결과 공표 가능	부패방지권익위법 제27조의2			
부패 영향 평가			국민권익위원회	법률, 대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 소관 기관의 장	부패방지권익위법 제28조			

- 항), 제3자를 통하여 공직자등에게 부정청탁을 한 자(「청탁금지법」 제23조제3항)
 685) 배우자의 수수등을 신고하지 아니한 공직자등(「청탁금지법」 제22조제1항제2호)
 686) 위반행위와 관련된 금품등 가액의 2배 이상 5배 이하의 과태료
 687) 「청탁금지법」 제8조제1항의 수수금지 금품등을 공직자등 또는 그 배우자에게 제공한 자
 688) 「청탁금지법」 제8조제2항의 수수금지 금품등을 공직자등 또는 그 배우자에게 제공한 자
 689) 「특정금융정보법」 제2조제1호각 목에서 정한 한국산업은행 등을 의미함

				에게 개선 사항 권고 가능				
부패 신고			누구든지	부패행위 알게 된 때 신고 가능	부패방지권 익위법 제55조			
			공직자	직무를 행함에 있어 다른 공직자의 부패행위인지, 부패행위의 강요 또는 제의받은 경우 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고의무	부패방지권 익위법 제56조			
	신고 사건 처리 의무	이첩 의무	국민권익위원 회	신고사항에 조사가 필요한 경우 감사원, 수사기관 또는 해당 감독기관에 이첩 의무	부패방지권 익위법 제59조제3항			
		검찰 직권 고발 의무	국민권익위원 회	고위공직자의 부패혐의에 수사 및 공소제기 필요성이 있는 경우	부패방지권 익위법 제59조제4항			
		결과 통지 의무	이첩받은 기관	국민권익위원회에 조사기관은 감사·수사 또는 조사결과를 종료 후 10일 이내 통보 의무	부패방지권 익위법 제60조제2항			
			국민권익위원 회	신고자에게 감사·수사 또는 조사결과의 요지를 통지할 의무	부패방지권 익위법 제60조제2항			
		재조사 요구	국민권익위원 회	조사 등이 불충분하다고 인정되는 경우 재조사 요구 가능	부패방지권 익위법 제60조제4항			
		이의신 청	신고자	국민권익위원회에 조사 등의 결과에 대한 이의신청 가능	부패방지권 익위법 제60조제4항			
신고 자 보호	신분상 불이익 금지	신고자 소속기관·단 체·기업 등		징계조치 등 신분상 불이익이나 근무조건 차별 금지	부패방지권 익위법 제62조제1항			
		신분보 장조치 등	신고자	신분상 불이익처분에 대한 원상회복 등 신분보장조치와 그 밖에 필요한 조치 요구 가능	부패방지권 익위법 제62조제2항		조치요구에 대한 불이행 죄(부패방 지권익위법 제90조)	부패방지 권익위법 제91조제1 항제1호 등 ⁶⁹⁰⁾ 제90조)
			신고자	경제적·행정적 불이익에 대한 원상회복 등 필요한 조치 요구 가능	부패방지권 익위법 제62조제3항			부패방지 권익위법 제91조제1 항제3호 ⁶⁹¹⁾
		신고자 비밀보 장	누구든지	신고자라는 사정을 알면서 그의 인적사항이나 그가 신고자임을 미루어 알 수 있는 사실을 다른 사람에게 알려주거나 공개 또는 보도하는 것 금지	부패방지권 익위법 제64조제1항		인적사항 공개 등 금지 위반 죄(부패방 지권익위법 제88조)	

		신변보호 조치	신고자	자신과 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우 국민권익위원회에 신변보호조치 요구	부패방지권익위법 제64조의2			
		협조자 보호	신고자 외에 진술 그 밖에 자료제출 등의 방법으로 신고 내용 의 감사 · 수사 또는 조사에 조력한 자	신고자와 마찬가지로 신분보장 등 보호 조치	부패방지권익위법 제65조			
		신고자 책임감면	신고자	신고와 관련한 범죄 발견 시 형 감면 가능	부패방지권익위법 제66조			
		포상금 지급	신고자	신고에 의하여 현저히 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우	부패방지권익위법 제68조제1항			
		보상금 지급	신고자	신고로 인하여 직접적인 공공기관 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감을 가져오거나 그에 관한 법률관계가 확정된 경우	부패방지권익위법 제68조제2항			
국민감사청구			19세 이상 국민	공공기관의 사무처리가 법령위반 또는 부패행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우 300명 이상 국민의 연서로 감사원에 감사 청구 가능	부패방지권익위법 제72조			
		감사 실시 여부 결정	국민감사청구 심사위원회	감사 실시 여부 결정 및 통보	부패방지권익위법 제74조			
부정청탁 및 금품등 수수 신고			누구든지	공공기관이나 그 감독기관, 감사원 또는 수사기관, 국민권익위원회에 신고 가능	청탁금지법 제13조			
	신고 사건 처리 의무	결과 통지 의무	조사기관	국민권익위원회로부터 신고를 이첩받은 경우 조사 등을 하고 결과 통지 의무	청탁금지법 제14조제1.3.7항			
			국민권익위원회	조사기관으로부터 결과 통보받은 경우 신고자에게 결과 통지 의무	청탁금지법 제14조제4항			
		결과에 대한 이의	신고자	조사기관 또는 국민권익위원회에 이의신청 가능	청탁금지법 제14조제5항			
		재조사 요구	국민권익위원회	결과 불충분 시 조사기관에 재조사 요구 가능	청탁금지법 제14조제6항			
	신고자 보호	신고 방해 금지	누구든지	신고 방해나 신고 취소 강요 금지	청탁금지법 제15조제1항		청탁금지법 제22조제1항제4호 등 ⁶⁹²⁾	
		불이익 조치 금지	누구든지	신고 등을 이유로 불이익조치 금지	청탁금지법 제15조제2항		신고자에게 불이익조치 한	

							자(청탁금지법 제22조제2항제2호, 제3항제2호)	
		책임 감면	신고자	신고로 발견된 위반행위 에 대한 형사처벌 등에 대한 책임 감면 가능	청탁금지법 제15조제3항			
		포상금 지급	신고자	신고로 인하여 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우	청탁금지법 제15조제5항			
		보상금 지급	신고자	신고로 인하여 공공기관에 직접적인 수입의 회복·증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우	청탁금지법 제15조제6항			
공익신고			누구든지	공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우	공익신고자 보호법 제6조			
		공익신고 의무	공직자	직무를 하면서 공익침해행위를 알게 된 때	공익신고자 보호법 제7조			

	신고 사건 처리 의무	결과 통지 의무	국민권익위원 회	신고내용 확인, 이첩, 조사기관 등의 조사결과를 통보받고 그 요지를 공익신고자에게 통지할 의무	공익신고자 보호법 제9조			
			조사기관	조사 안함, 중단, 종결 시 그 결과를 신고자에게 통보	공익신고자 보호법 제10조			
		조치에 관한 의견 제시	국민권익위원 회	조사기관의 조치 이외에 일정한 조치에 관한 의견 제시 가능	공익신고자 보호법 제9조제5항			
		이의신 청	신고자	국민권익위원회에 조사결과 등에 대한 이의신청 가능	공익신고자 보호법 제9조제6항			
		재조사 요구	국민권익위원 회	신고자의 이의신청에 이유가 있다고 인정하는 경우 조사기관에 재조사 요구 가능	공익신고자 보호법 제9조제7항			
	신고 자 보호	인적사 항의 기재 생략 등	공익신고자등, 그 친족 또는 동거인	공익신고등을 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 조사 및 형사절차에서 인적사항 기재 생략 등의 보호	공익신고자 보호법 제11조		피신고자 인적사항 등을 포함한 신고내용을 공개한 자(공익신 고자보호법 제30조제1 항제1호)	
		비밀보 장 의무	누구든지	공익신고자등의 인적사항 등의 공개 또는 보도 금지	공익신고자 보호법 제12조		공익신고자 보호법 제30조제1 항제2호 ⁶⁹³⁾	
		신변보 호조치	공익신고자등, 그 친족 또는 동거인	공익신고등을 이유로 생명·신체에 중대한 위해를 입었거나 입을 우려가 명백한 경우 신변보호조치 요구 가능	공익신고자 보호법 제13조			
		책임 감면	공익신고자등	공익신고자등의 범죄행위 등 발견된 경우 형, 행정처분 등의 감면 가능	공익신고자 보호법 제14조			
		불이익 조치 금지	누구든지	공익신고자등에 대한 공익신고등을 이유로 불이익조치 금지	공익신고자 보호법 제15조		공익신고자 보호법제30 조제2항제1 호,제3항제 1호 등 ⁶⁹⁴⁾	

		인사조 치 우선 고려	공익신고자 등의 사용자 또는 인사권 자	공익신고자등이 전직 또는 전출·전입, 파견근무 등 인사에 관한 조치를 요구하는 경우 우선 고려 의무	공익신고자 보호법 제16조			
		불이익 조치에 대한 보호조 치	국민권익위원 회	공익신고자등은 공익신고등을 이유로 불이익조치를 받아 이에 대한 원상회복 등 보호조치를 신청하면, 조사를 거쳐 원상회복 조치 등 보호조치결정	공익신고자 보호법 제17, 19,20조		보호조치결 정을 이행하지 않은 자(공익신 고자보호법 제30조제2 항제2호)	공익신고 자보호법 제31조제1 항 ⁶⁹⁵⁾
		불이익 조치 금지 신청	공익신고자등	불이익조치를받을우려가명백한경우	공익신고자 보호법 제22조			
		특별보 호조치 결정	국민권익위원 회	내부 공익신고자가 신고 당시 공익침해행위가 발생하였다고 믿을 합리적인 이유를 가지고 있는 경우	공익신고자 보호법 제20조의2			특별보호 조치결정 을 이행하지 않은 자(공익신 고자보호 법 제31조제2 항)
		보상금 지급	국민권익위원 회	공익신고로 인한 벌칙 등의 부과로 국가 또는 지방자치단체에 직접적 수입 회복, 증대, 법률관계 확정 시 보상금 지급 가능	공익신고자 보호법 제26조			
		포상금 지급	국민권익위원 회	공익신고로 인한 공익침해행위한 자에 대한 형의 선고 등의 사유로 현저히 국가 및 지방자치단체에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우	공익신고자 보호법 제26조의2			
		구조금 지급	국민권익위원 회	공익신고자등과 그 친족 또는 동거인은 공익신 고등으로 인하여 육체적 치료 등으로 피해를 입거나 비용 지출한 경우	공익신고자 보호법 제27조			
공공기 관 정보공 개	행정 정보 공표		공공기관	대규모 예산사업정보 등 행정정보 공표의무	정보공개법 제7조			
	정보 공개 청구		모든 국민	공공기관의 보유관리하는 정보에 대한 정보공개 를 청구할 수 있음	정보공개법 제5조			
감사원 의 감독		회계검 사	감사원	국가, 지방자치단체, 한국은행 등 회계의 검사	감사원법 제20,22,23 조			
		직무감 찰	감사원	공무원 등의 직무 감찰	감사원법 제24조			

몰수제도	형법상 뇌물범죄 몰수				형법 제134조			
	몰수에 관한 특례법	공무원 범죄에 관한 몰수 특례법	특정공무원범죄를 범한 자	형법 및 특가법상 뇌물죄, 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률에 의한 사람이 국고 또는 지방자치단체에 손해를 가한 횡령 및 배임으로 얻은 불법수익, 불법수익에서 유래한 재산은 몰수				
		부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법	부패범죄를 범한 자	불법 또는 부당한 방법으로 물질적·사회적 이득을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 도울 목적으로 범한 죄로서 법률에 근거한 일정한 범위의 범죄로 인한 범죄수익 및 범죄수익에서 유래한 재산은 몰수				
		불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법		정치자금부정수수죄, 선거직 공무원이 범한 형법 및 특가법상 뇌물죄, 부패방지법상 업무상 비밀이용의 죄로 인한 불법정치자금 등 여기서 유래한 재산은 몰수				
	범죄수익의 몰수			범죄수익 등의 몰수	범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 제8조 이하			

- 690) 신분상 불이익처분 등을 한 자(「부패방지권익위법」 제91조제1항제1호 등), 국민권익위원회의 조사 요구 등에 응하지 아니한 자(「부패방지권익위법」 제91조제1항제2호)
- 691) 정당한 사유 없이 조치요구를 이행하지 아니한 자
- 692) 신고자 인적사항 등을 공개한 자(「청탁금지법」 제22조제1항제4호), 신고방해 등을 한 자(「청탁금지법」 제22조제3항제1호)
- 693) 공익신고자등의 인적사항 등을 알려주거나 공개, 보도한 자
- 694) 불이익조치를 한 자(「공익신고자보호법」 제30조제2항제1호, 제3항제1호), 공익신고방해 또는 취소 강요한 자(「공익신고자보호법」 제30조제3항제2호)
- 695) 보호조치 신청에 대한 조사를 위한 자료제출 등을 거부한 자

II. 부패 법률 온톨로지의 구현 및 활용

1. 부패 법률 온톨로지의 설계

(1) 설계의 방향

온톨로지는 지식의 전제가 되는 개념에 대한 구조화를 통하여 체계적인 지식베이스의 구축을 할 수 있게 하고, 이를 바탕으로 지식의 공유와 재사용을 가능하게 한다. 본 논문에서 만들고자 하는 부패 법률 온톨로지는 온톨로지를 상위 온톨로지와 영역 온톨로지로 분류하는 기준에 의할 때 영역 온톨로지에 해당하는 것으로서 부패 영역, 특히 부패 법제도에 대한 이해를 기본적인 목적으로 하고, 관련되는 개념의 구조화를 시도하려는 것이다. 부패라는 영역의 개별적 특성상 부패의 개념 자체에 대한 다양한 해석이 존재하고 문리적으로도 정의가 통일되지 않았으며, 우리나라에서 시행되는 부패 관련 법령에서도 ‘부패’나 ‘공직윤리’, ‘청렴’ 등 인접한 용어에 대한 체계적인 정의가 이루어지지 않았기 때문에 온톨로지 구축을 통하여 관련 지식의 근본적인 정제가 필요하다. 즉, 우리가 부패라고 인식하는 것, 또는 부패한 행위라고 판단하는 기준은 암묵적인 것으로서 부패에 관한 법령에 의하여 허용되지 않는 행위 이외에도 법령 위반에는 해당하지 않지만 부패라고 판단될 수 있는 행위도 분명히 존재하기 때문에 부패 법률 온톨로지를 통해 부패 법제도를 체계화할 필요가 있다는 것이다.

부패 법률 온톨로지의 목적은 대부분의 법률 온톨로지가 갖는 기본적 기능에 해당하는 검색을 위한 데이터베이스의 기반 역할을 하지만 일반 사용자를 위한 키워드 검색이 아니라 내용적 항목을 기준으로 연구공동체가 공통적으로 사용할 수 있는 부패 관련 법연구의 플랫폼으로 활용되는 방향을 우선적으로 의도하고 있다. 따라서 단순한 단어의 추출이 아닌 내용단위를 기준으로 하는 의미론적 접근을 통하여 항목을 추출하고 객체간의 관계를 설정하는 것에 중점을 두고, 기존의 상위 법률 온톨로지와의 소통가능성을 염두에 두어 열린

구조를 만드는 것을 지향하고자 하였다. 이러한 부패 법률 온톨로지를 통하여 부패 관련 법률의 주요 내용을 체계화하였는바, 향후 이를 기반으로 일반인, 연구자, 업무처리자 등 다양한 대상자들의 요구에 부합하는 검색시스템, 질의 응답이나 법적 추론이 가능한 시스템으로 고도화시킬 수 있을 것으로 본다.

(2) 구축의 과정

(a) 방법의 설정

온톨로지의 개발은 그 개발의 목적과 범위(scope)를 결정하고, 기존에 구축된 온톨로지를 참조하여 중요한 용어(term)를 추출하여 클래스와 클래스 계층, 속성 및 속성에 대한 구체적 규정과 양상(facet)을 정의하고 인스턴스를 생성한 후, 온톨로지를 평가하고 설명서(documentation)를 작성하는 단계를 거치게 된다. 본 연구에서는 온톨로지의 평가를 제외한 위의 개발 순서에 따르고, 구체적인 방법에 있어서는 온톨로지의 기초적 가이드라인을 제시한 “Ontology Development 101: A Guide to Creating Your First Ontology”⁶⁹⁶⁾의 내용을 참고하고자 한다. 기술적인 오류를 최소화하기 위해서는 가장 기본적으로 제시되는 방법과 많이 사용되는 표현언어를 사용하는 것이 하나의 방법이 될 수 있을 것으로 본다.

먼저, 부패 법률 온톨로지의 목적과 범위를 결정할 수 있는 질문 시나리오⁶⁹⁷⁾를 상정할 필요가 있다. 부패 법률 온톨로지의 목적과 사용범위를 한정할 수 있는 질문으로는 i) 우리나라에서 부패와 관련된 법제도는 무엇이 있는가, ii) 개별 부패 법제도의 대상자는 누구인가, iii) 부패 법제도 운영에 필요한 절차적 장치에는 어떤 것들이 있는가 등을 제시할 수 있다. 이러한 질문들은 부패 법률 온톨로지의 개발 목적이 부패에 관한 법제도 내용의 정리를

696) Noy, N. F. & McGuinness, D.L., 앞의 논문(주 119).

697) 온톨로지 개발에 앞선 기초적 질문으로는, ‘어떤 영역을 온톨로지가 다룰 것인가’, ‘무엇을 위하여 온톨로지를 사용할 것인가’, ‘어떤 유형의 문제를 위하여 온톨로지의 정보가 해답을 제공하여야 하는가’, ‘누가 온톨로지를 사용하고 유지할 것인가’ 등이 있다. Noy, N. F. & McGuinness, D.L., 앞의 논문(주 119), 5면.

통한 영역의 이해와 지식의 공유를 의도하고 있고, 향후 이를 바탕으로 부패에 관한 법적 연구를 체계화하려는 의도를 가지고 있다.

한편, 기본적으로 참조할 상위 법률 온톨로지로는 앞서 검토한 LKIF-Core 온톨로지를 기본으로 하고, CLO, LRI-Core 온톨로지 및 기능주의적 온톨로지를 참고하기로 한다. 부패 법률 온톨로지는 부패 관련 법령에 한정하는 영역 온톨로지에 해당하지만 상위 법률 개념을 체계화한 위와 같은 온톨로지의 분류체계에 벗어나지 않도록 고안하는 것이 필요하다. 온톨로지의 핵심은 공유와 재사용에 있기 때문이다. 특히, 앞서 부패 법제도의 분류 기준으로 채택한 규범적 상태에 해당하는 의무(obligated), 허용(allowed), 금지(prohibited 또는 disallowed)를 하나의 기준으로 고려하고, 법적 규율의 당사자를 비롯한 다양한 에이전트의 범주 및 개별적 특성(action이나 role 등을 의미함)도 주된 개념으로 설정한다.

(b) 클래스 및 프로퍼티의 구성

온톨로지는 개념의 집합인 클래스, 클래스의 관계를 설명하는 프로퍼티 및 클래스를 구성하는 개체인 인스턴스를 주요 구성요소로 한다. 부패 법률 온톨로지는 앞서 구조화한 부패 법률 지식을 바탕으로 클래스를 추출하고, 이들을 설명하는 프로퍼티를 구성하였다. 부패 법률 온톨로지 클래스의 주축은 의무규범, 금지규범 및 허용규범의 각 세부내용들이고, 아래의 표에서 클래스와 분류한 기준 등에 대한 설명을 비고란에 부기하였다.

〈표 7-1〉 클래스 목록

클래스	비고
▼ ⁶⁹⁸⁾ Norm_규범	부패 법제도를 규범 클래스로 포섭하여 의무/금지/허용규범으로 분류함
▼ ObligationNorm_의무규범	
이해충돌방지의무	
재산공개	

재산등록	
주식매각또는백지신탁	
청렴의무	공직자/ 공무원법 적용대상자
품위유지의무	공무원법 적용대상자
행동강령준수의무	공직자
선물신고	
▼ ProhibitionNorm_금지규범	
취업제한	대상자는 퇴직공직자, 비위면직자, 특정경제범죄자로 구분됨
취업승인	
퇴직공직자업무취급제한	
퇴직공직자행위제한	
취업청탁등금지	
부정청탁금지	
금품등수수금지	
외부강의등사례금수수제한	
▼ 형법상뇌물수수금지	
▼ 특별법상금품그밖의이익수수금지	
▼ PermissionNorm_허용규범	
▼ 부패평가	
공공기관부패조사평가	
부패영향평가	
부패신고	
국민감사청구	
공익신고	
▼ 감사원감독	
▼ 몰수추징	
▼ 신고자보호규범	부패 법제도 중 의무/금지/허용규범과 성격을 달리하는 신고 활성화 및 보호를 위한 규범을 포섭함
▼ Violation_규범위반	규범의 위반으로 제재가 발생하는 경우를 포섭하기 위하여 클래스 설정함
의무규범위반	
금지규범위반	
신고자보호규범위반	
▼ LegalReaction_법적반응	법적 효과를 의미함 특정 규범의 준수 또는 위반 시 발생하는 보상과 제재를 설명함
▼ Reward	
보상금	
포상금	

▼ Sanction(제재)	
징계(disciplinaryAction)	
형벌(Punishment)	
과태료(FineForNegligence)	
▼ Agent_주체	
▼ Organization	부패 법제도 범위 내에서 일정 역할이 있는 기관을 열거함
▼ 국가기관	
감사원	
지방자치단체	
공직유관단체	
▼ 위원회	
국민권익위원회	
공직자윤리위원회	
주식백지신탁심사위원회	
국민감사청구심사위원회	
시민고충처리위원회	
▼ Person	
▼ PersonRelevantToPublicOffice	공직과 관련된 자를 하나로 묶고 공무원 등을 하위 클래스로 세분함
공무원	
공직유관단체임직원	
사립학교장교직원학교법인임직원	
언론사대표자및임직원	
특가법상뇌물죄확대적용자	
금융회사등임직원	
공무수행사인	
퇴직공직자	
PrivatePerson	공직관련자를 제외한 나머지 자연인을 의미함
▼ LegalProcess_법적절차	부패 법제도 운영을 위해 규정된 심사나 각종 신고처리를 설명하기 위한 클래스
▼ 심사절차	
▼ 신고처리절차	
▼ LegalRole_법적역할	법적용대상자를 특정 행위의 수행자라는 측면에서 표현함
▼ RelationalLegalRole	
배우자	
직계존비속	
▼ SocialLegalRole	
등록의무자	
공개대상자	
주식백지신탁대상자=공개대상자등	

취업제한대상자	
부정청탁및금품등수수금지대상자	
형법상뇌물수수금지대상자	
특별법상금품그밖의이익수수금지대상자	
▼ 신고자	
부패신고자	
공익신고자	
부정청탁및금품등수수금지신고자	

이상과 같이 부패 법률 온톨로지의 클래스는 부패를 규율하는 구체적 법령의 내용을 바탕으로 개별 법규범의 구성요건을 이루는 대상자, 행위, 절차 및 제재를 중심으로 추출되었다. 이러한 구성은 온톨로지를 통한 부패 법률의 내용에 대한 시각화 및 개별 클래스를 중심으로 관련 법지식을 부가할 수 있는 데이터베이스의 구축을 노정하고 있다.

다음의 표는 클래스와 클래스 사이의 관계를 설명하는 주요 프로퍼티를 나타낸다. 한편, 프로퍼티는 상위 법률 온톨로지인 LKIF-Core 온톨로지⁶⁹⁸⁾에서 사용한 프로퍼티들을 다수 응용하였고, 클래스간의 관계를 잘 설명하고 검색이 용이하도록 영어로 프로퍼티를 표현하였다. 영문은 국가법령정보센터에서 제공하는 영문법률에 근거하였고, <표 6-1>의 클래스들도 마찬가지로인데 지식을 직관적으로 표현하기 위해서 우리말로 표현한 클래스 버전도 만들었다.

<표 7-2> 프로퍼티 목록

프로퍼티	정의역	치역 ⁶⁹⁹⁾
applies ↔ isAppliedTo	ProtectionNormForReportingPerson	ReportingPerson
carriesOut ↔ isCarriedOut	Organization	PermissionNorm
deserves ↔ isPaidTo	ReportingPerson	Reward
goesThrough ↔ isFor	ReportingPerson	ProcedureTakenOnReport
hasObjectTo	ConfiscationandAdditionalCollection	SocialLegalRole
isAResultOf	Sanction	Violation

698) “▼”표시는 해당 클래스의 하위클래스가 존재한다는 것을 의미한다.

↔ resultsIn		
performs ↔ isPerformedBy	PersonRelevantToPublic Office	ObligationNorm
takesOn ↔ isTakenOnBy	Person	LegalRole
takesPartIn ↔ isTakenPartBy	Committee	LegalProcess

프로퍼티는 부패 법제도를 설명하는 술어의 역할을 하는데 개별 규범 및 각 구성요건의 관계를 설명한다. 예를 들면, ‘carriesOut’ 이라는 프로퍼티는 정의역을 ‘기관’ 으로 하고 치역을 ‘허용규범’ 으로 하는데, 그 역관계는 수동형인 ‘isCarriedOut’ 로 표현된다. 이렇게 프로퍼티를 설정하면 ‘기관이 허용규범을 수행한다’ 라는 명제를 표현해주게 된다. 구체적으로 들어가면, 기관의 하위클래스인 ‘국민권익위원회’ 가 허용규범의 하위클래스인 ‘부패평가’ 를 수행한다는 것을 설명하게 되고, 그 역관계에 해당하는 “부패평가는 국민권익위원회에 의해서 수행된다” 라는 명제를 나타낸다. 따라서 부패 법제도의 구성요소로 설정된 클래스를 술어에 해당하는 프로퍼티가 연결하여 설명함으로써 주체, 대상, 절차, 법적 효과 등 필요한 지식을 부패 법률 온톨로지 안에서 모두 표현할 수 있게 된다.

클래스와 프로퍼티를 정한 후에는 이들에 대한 설명을 부가하는 단계를 거친다. 우선, 클래스를 제한할 수 있는 기술(description)로서 클래스간의 관계를 명확하게 하는 필요조건, 필요충분조건(Equivalent To), 서로소(Disjoint) 등을 설정할 수 있다. 예를 들면, 부패 법률 온톨로지에서 ‘Agent’ - ‘Person’ 의 하위 클래스로서 ‘공직관여자’ 와 ‘일반사인’ 이 존재하는바, 위 각 하위 클래스를 서로소 관계로 설정함으로써 위 온톨로지 내에서 ‘일반사인’ 은 ‘공직관여자’ 의 여집합이라는 의미를 부여할 수 있게 된다.⁷⁰⁰⁾ 그리고 프로

699) 정의역(Domain)과 치역(Range)은 수학의 함수에서 쓰이는 용어로서 전자는 함수의 값이 정의된 집합을 의미하고, 후자는 정의역에 대응하는 값을 말한다. 온톨로지에서도 마찬가지로, 정의역은 프로퍼티가 설명하는 대상을 의미하고, 치역은 해당 정의역이 프로퍼티에 따라 설명되는 값을 말한다. 프로퍼티는 대부분 역(Inverse)을 가지고 있는데 그 경우 정의역이 치역이 되고, 치역이 정의역으로 전환되는 구조를 가진다.

퍼티의 특징을 설정하여 그 의미를 강화시킬 수 있는데 프로티지에서 프로퍼티의 특징으로 Functional, Inverse functional, Transitive, Symmetric, Asymmetric, Reflective, Irreflexive을 제공하고 있다.⁷⁰¹⁾ 부패 법률 온톨로지에서 ‘isPerformedBy’ 프로퍼티가 정의역인 ‘의무규범’과 치역인 ‘재산등록의무자’, ‘공직자’, ‘재산공개의무자’, ‘주식백지신탁대상자’의 관계를 설명하는데 ‘Functional’이라는 특질을 부여하면, 역프로퍼티에 해당하는 ‘performs’는 ‘Inverse functional’이라는 특질을 갖게 된다.

이와 같은 클래스와 프로퍼티에 대한 제약조건, 특질 부여 등의 과정을 거쳐 추론의 단계를 밟게 된다. 프로티지 5.5 버전에서 제공되는 Reasoner는 HermiT인데 이를 사용하면 기존 구축된 클래스 관계와 공리들을 기반으로 클래스 상하관계를 자동으로 추론할 수 있게 되어 온톨로지 내 클래스 검색이 가능하게 된다. 또한, 추론을 거치면 의도했던 클래스 제약 등이 달라지는 것을 알려주어 수정을 통해 전체 온톨로지의 정합성을 추구할 수 있다. 한편, 지금까지 설명한 프로퍼티는 객체간의 관계를 설명하는 Object 프로퍼티를 의미하는데 시간, 금액 등 숫자를 표현할 수 있는 Datatype 프로퍼티를 만들 수 있고, 클래스를 구성하는 인스턴스들도 생성할 수 있다. 그 밖에도 프로티지가 제공하는 플러그인 기능을 사용하여 FaCT++나 Pellet와 같은 추론 프로그램이나 OWLax 등의 그래픽 표현을 활용할 수도 있다.

(c) 부패 법률 온톨로지의 모습

위와 같은 과정을 거쳐 만들어진 부패 법률 온톨로지는 클래스 116개 및 프

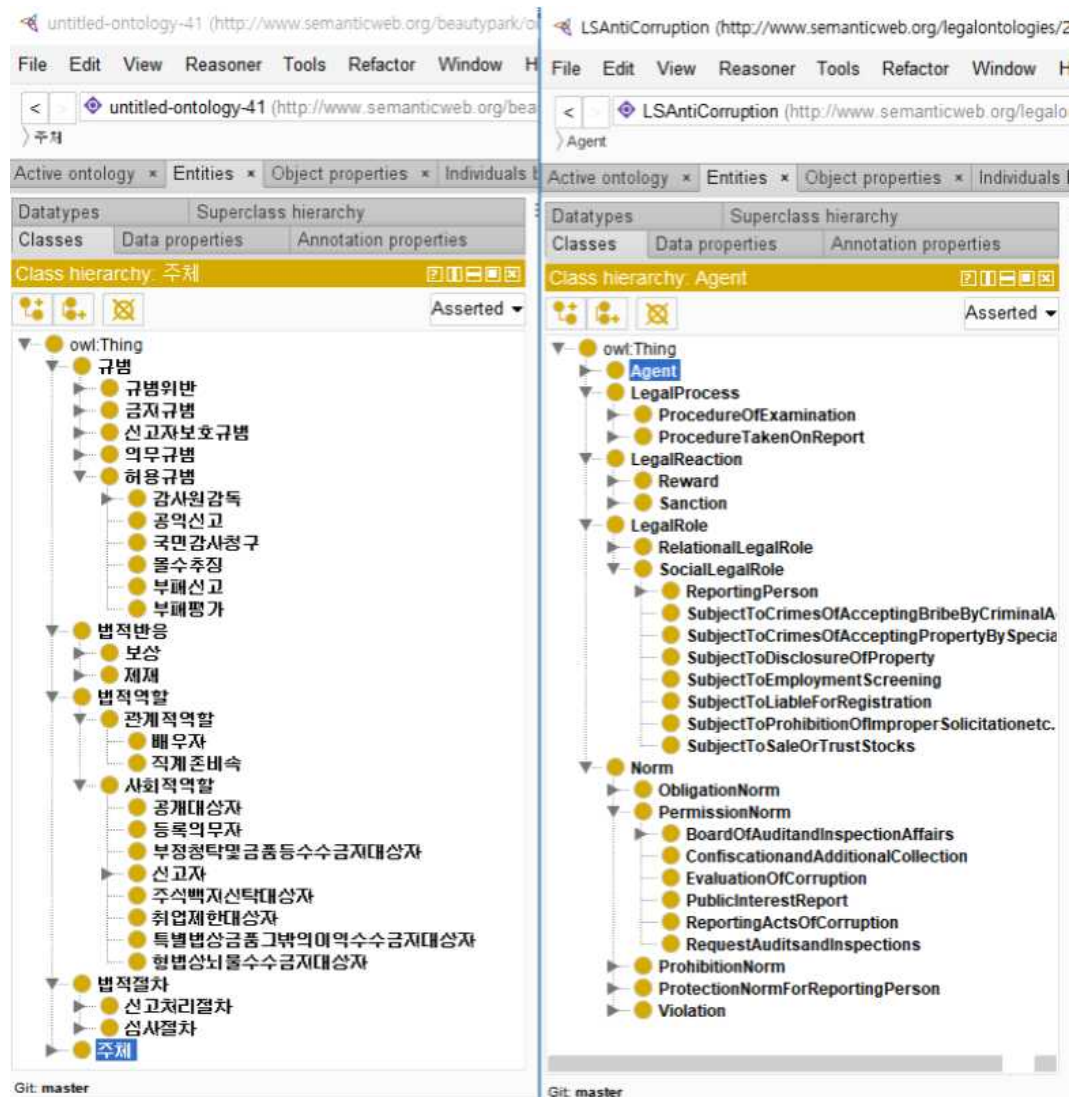
700) 이러한 클래스 제약은 프로티지에서 아래와 같이 표현된다.



701) Functional과 Inverse functional은 함수와 역함수를 표현하는 것이고, Transitive는 전이 관계를, Symmetric와 Asymmetric은 대칭과 역대칭의 관계를, Reflective와 Irreflexive는 자기와 반자기를 표현한다.

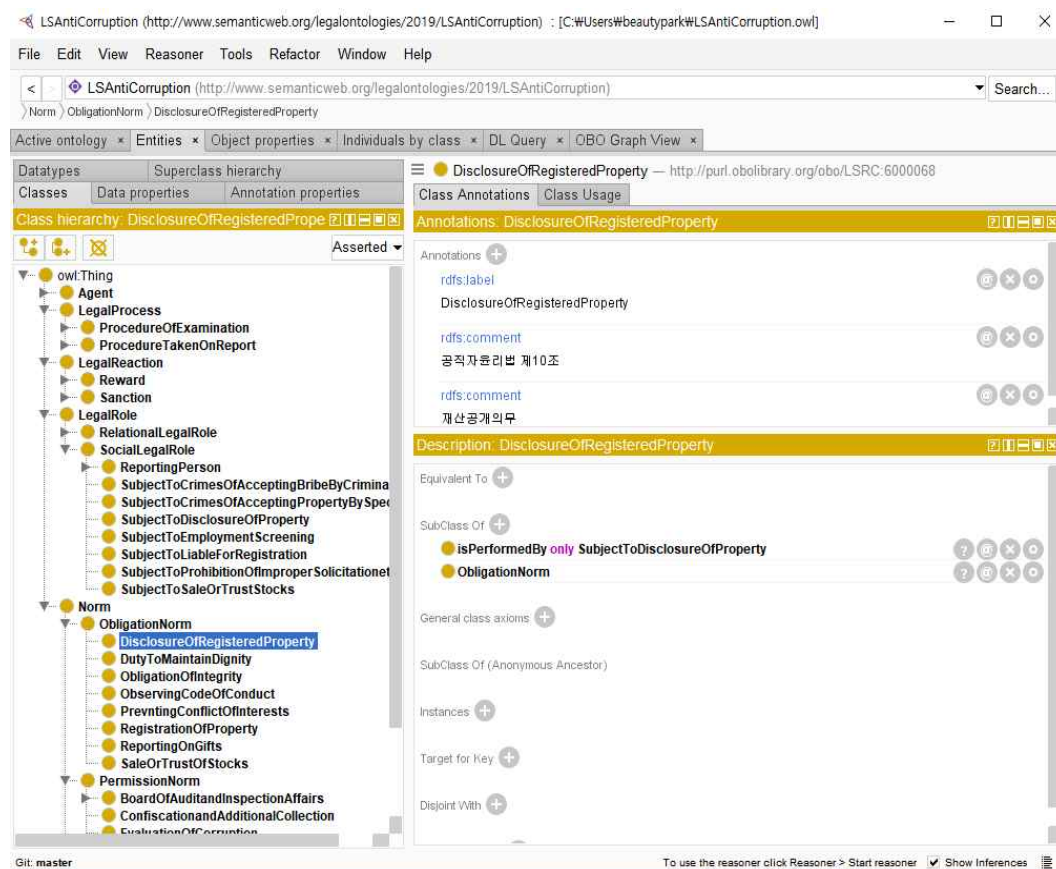
로퍼티 총 31개(Object Property 25, Data Property 4, Annotation Property 2)로 구성되어 있다. 데스크탑 버전의 프로티지 프로그램 내의 IRI 주소는 부패 방지를 위한 법제도라는 측면을 강조하여 <http://www.semanticweb.org/legalontologies/2019/LSAntiCorruption>로 설정하였다. 또한, 인터넷으로 버전을 관리하고 지식의 공유라는 측면을 활성화하기 위하여 “Github”에 위 온톨로지 정보를 저장하였다. “<https://github.com/garimpark/LegalOntoAC.git>”을 검색하면 누구나 부패 법률 온톨로지의 파일을 볼 수 있고, 이에 대한 의견도 붙일 수 있다.

아래에서는 프로티지 5.5.0 버전에서 실제 구축한 부패 법률 온톨로지의 화면들을 예시하고 화면의 내용을 설명하고자 한다. 먼저, 아래의 [그림 1]은 부패 법률 온톨로지의 클래스를 한눈에 볼 수 있는 한글 및 영어 버전의 부패 법률 온톨로지 클래스 화면이다. 부패 법률 온톨로지의 구조는 규범, 법적반응, 법적역할, 법적절차, 주체라는 상위 클래스를 중심으로 이루어져 있고, 위 각 클래스와 is-a 관계에 있는 하위 클래스들이 위치하게 된다.



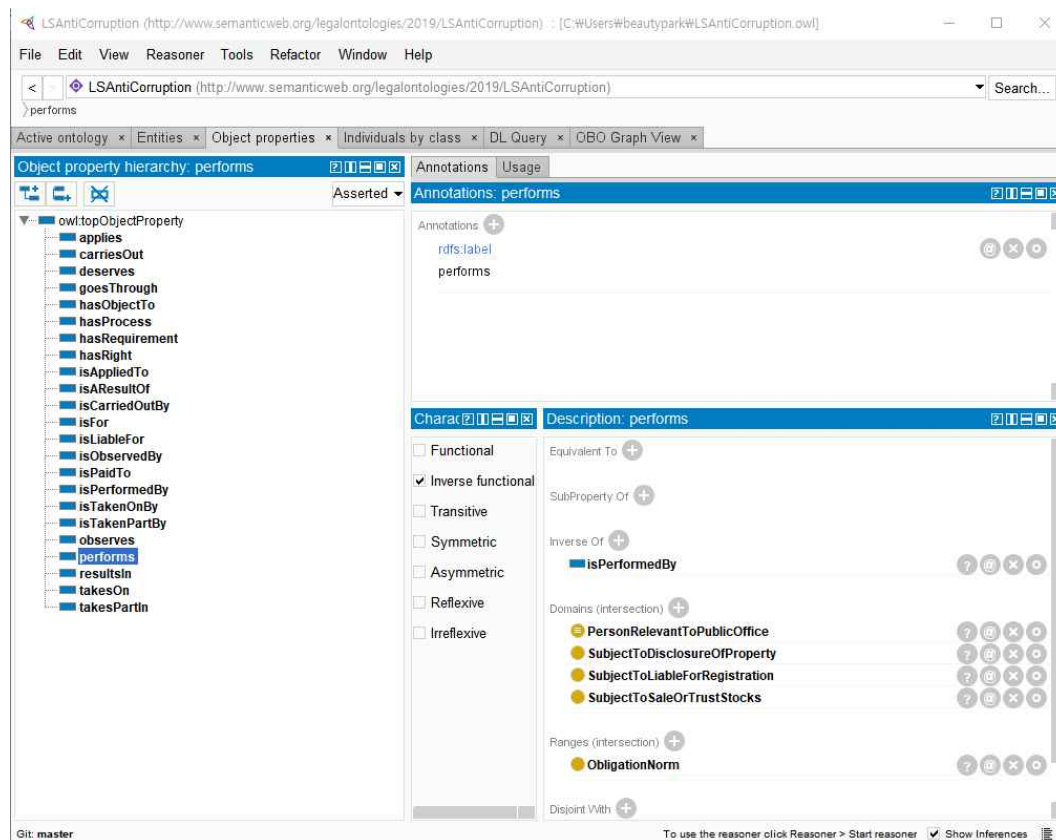
[그림 1] 클래스 화면(한글, 영어 ver.)

[그림 2]는 클래스와 그 설명에 대한 예시 화면으로서 화면 좌측의 클래스 항목에서 의무규범의 하위 클래스인 ‘재산공개의무’를 선택하면 화면 우측 상단의 ‘Annotations’에서 근거조문 등 정보를 자유롭게 붙일 수 있고, 화면 우측 하단의 ‘Description’에서 재산공개의무 클래스는 재산공개의무자에 의해서만 실행된다는 점 및 의무규범의 하위 클래스라는 점을 표현하게 된다.



[그림 2] 클래스와 설명 화면

[그림 3]은 부패 법률 온톨로지의 프로퍼티 화면이다. 클래스 화면과 마찬가지로 화면 좌측은 프로퍼티가 나열되어 있고, 화면 우측 상단의 ‘Annotations’에서 해당 프로퍼티에 대한 설명이 추가될 수 있으며, 화면 우측 하단의 첫 번째 화면인 ‘Characteristics’에서 프로퍼티의 특징을 선택하고 두 번째 화면인 ‘Description’에서 프로퍼티의 역관계, 정의역과 치역을 설정하여 해당 프로퍼티를 설명하게 된다. 화면에서 선택된 ‘performs’ 프로퍼티는 정의역에 해당하는 재산등록의무자(SubjectToLiableForRegistration) 등이 치역에 해당하는 의무규범(ObligationNorm)을 수행한다는 점을 설명하고, 정의역과 치역의 역함수 관계를 표현하고 있다.



[그림 3] 프로퍼티 설명과 화면

위와 같이 구축된 법률 온톨로지를 통해서 개별 클래스를 검색할 수 있게 된다. 즉, 클래스의 표현을 검색값으로 지정하면 구축된 온톨로지에서도 이와 관련된 클래스들을 전부 찾아낼 수 있다. 이를 통하여 관련 정보의 저장 위치, 개별 클래스 사이의 관계를 파악할 수 있게 된다. 아래의 [그림4]는 DL Query를 통해 클래스를 검색하는 화면을 예시한 것인데 제재(Sanction)를 검색하면 이것의 하위 클래스에 해당하는 징계(DisciplinaryAction), 형벌(Punishment), 과태료(FineForNegligence)가 화면에서 나타나게 된다.

DL query:

Query (class expression)

Sanction

Execute
Add to ontology

Query results

Subclasses (3 of 4)

DisciplinaryAction
FineForNegligence
Punishment

Query for

☐ Direct superclasses
☐ Superclasses
☐ Equivalent classes
☐ Direct subclasses
☒ Subclasses
☐ Instances

Result filters

Name contains

☒ Display owl:Thing
(in superclass results)
☐ Display owl:Nothing
(in subclass results)

[그림 4] DL Query 검색 화면

2. 부패 법률 온톨로지의 활용

부패 법률 온톨로지는 지식의 표현의 수단이고 그 자체가 목적은 아니다. 앞서 법률 온톨로지에 대한 이론에서 살펴본 바와 같이, 법률 온톨로지는 데이터베이스를 구축하고 전문가시스템, 더 나아가 법률 인공지능 시스템을 지향하는 수단적 의미를 가지고 있다. 구축한 부패 법률 온톨로지는 필요에 따라 다양한 모습으로 쓰일 수 있는바, 아래에서는 부패 연구의 플랫폼과 부패 법지식 데이터베이스로 활용되는 그 대강의 모습을 예를 들어 제시하고자 한다.

(1) 부패 연구 플랫폼으로 활용

부패 법률 온톨로지는 부패 연구의 플랫폼으로 활용될 수 있다. ‘플랫폼’의 사전적 의미는 정거장으로 통용되는데,⁷⁰²⁾ ICT 분야에서 통용되는 플랫폼이란 ‘여러 구현에서 재사용되는 구성요소(component), 주변의 개발을 촉진하는 도구와 규칙(rule), 상호운용성을 지원하기 위한 기술 표준의 모음 또는 이러한 모든 것의 조합’으로 정의된다.⁷⁰³⁾ 즉, 플랫폼은 수요자와 공급자를 연결하는 매개체로서 구성요소와 규칙을 주도적으로 가지고 있는 제공자로 정리될 수 있고, 우리가 흔히 사용하는 구글이나 애플 등이 그 예에 해당한다. 그렇다면, 부패 연구의 플랫폼이란 ‘부패 연구에 있어서 연구성과물의 생산자와 소비자⁷⁰⁴⁾를 연결하여 연구성과물을 나름의 체계에 따라 제공함으로써 부패 연구의 매개체 역할을 하는 것’이라고 정리할 수 있다.

702) 정거장으로서 플랫폼의 의미는 사람과 운송수단이 만나는 접점(Connected Point), 또는 사람과 운송수단을 매개하는 매개지점(Mediated Point)의 구실을 하는 것으로 설명된다. 플랫폼전문가그룹(PAG), 『플랫폼을 말하다 V 1.5』, (클라우드북스, 2013), 15-16면.

703) Boudreau, K. (2008). Opening the Platform vs. Opening the Complementary Good? The Effect on Product Innovation in Handheld Computing. *HEC working paper*. 4. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1251167 (최종방문일 2019.5.18.).

Eisenmann, T. R. & Parker, G. & Alstyne, M. V. (2008). Opening Platforms: How, When and Why?. *Harvard Business School Working Paper 09-030*. 3. <http://ssrn.com/abstract=1264012> (최종방문일 2019.5.18.).

704) 연구성과물 소비자는 소비를 통하여 연구자가 될 수도 있다.

부패 법률 온톨로지를 활용하여 부패 연구 플랫폼을 구현하는 모습을 그려 보고자 한다. 우선, 논문의 제3장에서 추출한 주제어 및 구조화의 결과를 구축된 부패 법률 온톨로지의 클래스와 위 주제어를 상호 비교하여 클래스에 이미 표현된 내용과 없는 내용을 찾아서 온톨로지에 표현되지 않은 주제어들을 어디에 위치시킬지 결정한다. 실제로 주제어와 부패 법률 온톨로지의 클래스를 비교하면, 재산등록, 재산공개, 부정청탁 등 부패 법제도에 대한 주제어들은 이미 부패 법률 온톨로지서 ‘의무규범’ 또는 ‘금지규범’ 내에 모두 포섭되어 있고, 공직자윤리위원회나 국민권익위원회 등의 관련 기관들도 ‘기관’ 클래스에 표현되어 있다.

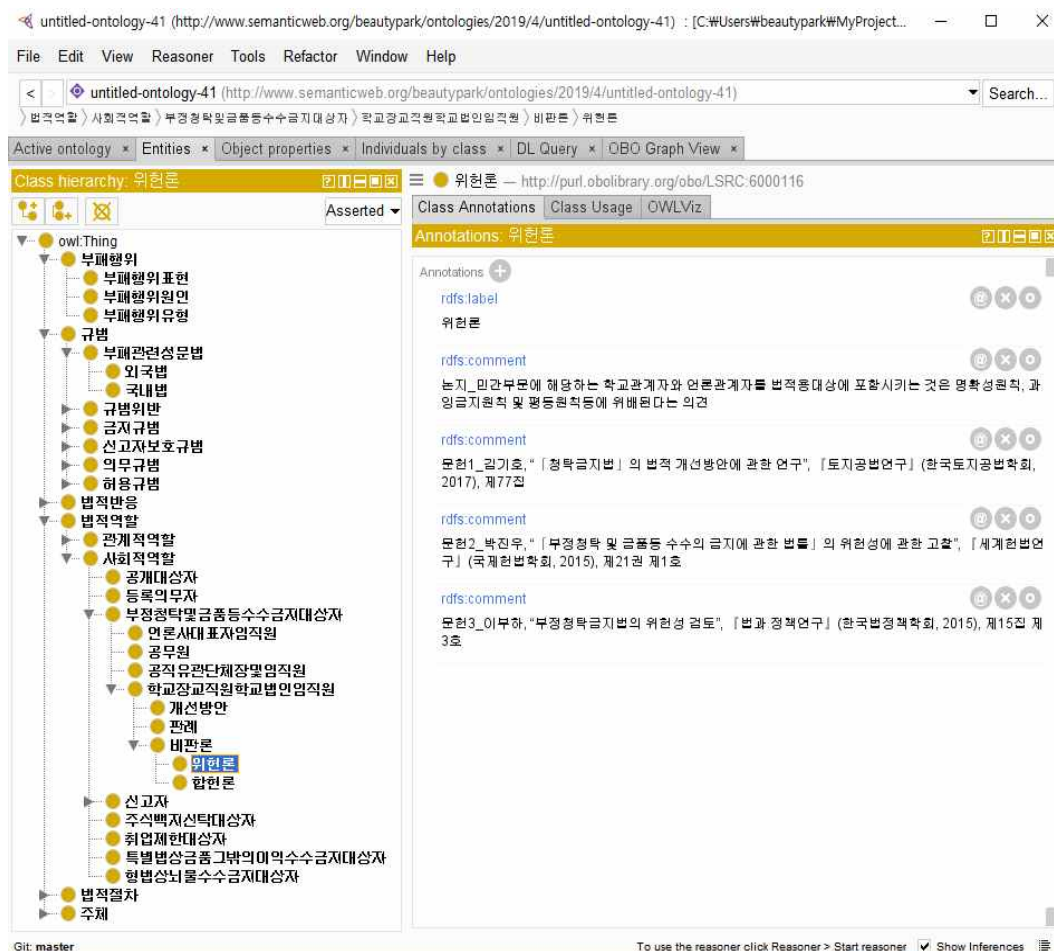
그러나 부패에 관한 이론적 연구와 비교법적 연구를 통해서 추출된 주제어들은 부패 법률 온톨로지서 누락된 항목들이 많았다. 따라서 이러한 주제어들을 포섭하기 위하여 새로운 클래스를 만드는 과정이 요청되고, 이는 위 주제어의 구조화 결과를 반영하게 된다. 구조화에서는 부패라는 대주제 아래 부패 개념, 부패 분야, 부패 원인이라는 하위 항목을 구성하였으나 온톨로지 체계 내의 다른 클래스와의 관계를 고려하여 용어를 수정할 필요가 있다. ‘부패행위’라는 클래스를 설정하고, 그 하위 클래스로 ‘부패행위분야’, ‘부패행위표현’, ‘부패행위원인’을 생성하였다. 이렇게 생성된 클래스에 하위 클래스를 위치시키게 된다. ‘부패행위유형’의 하위 클래스로는 ‘관료부패’⁷⁰⁵⁾, ‘정치부패’, ‘민간부패’, ‘교육부패’를 두고, ‘부패행위표현’의 하위 클래스로는 ‘비리’, ‘특혜’, ‘불공정’, ‘로비’, ‘정경유착’, ‘관민유착’, ‘리베이트(뒷돈)’을, ‘부패행위원인’의 하위 클래스로는 ‘대리인 이론’, ‘지대 추구 이론’, ‘레드테이프’, ‘유교문화’, ‘연고주의(학연, 지연)’, ‘가족주의’를 각 위치시킨다.

또한, 부패 관련한 국내외 법률을 포섭하기 위하여 부패 법률 온톨로지에 존재하는 ‘규범’ 클래스의 하위 클래스로 ‘부패관련성문법’ 클래스를 새로 만들고, 이를 다시 ‘국내법’과 ‘외국법’으로 나누어 해당 법률들을 하

705) 공무원부패, 정부부패, 공직부패, 행정부패라는 용어들은 관료부패와 동일한 의미를 갖는 용어로 정리한다.

위 클래스로 열거하는 과정을 거친다. ‘국내법’ 클래스에는 부패 법제도의 분류에 따라 도출한 법령들을 종합하고, ‘외국법’ 클래스에는 공익정보공개법, 해외부패방지법, 로비법, 행동강령을 비롯하여 OECD 뇌물방지협약, EU 반부패협약, UN 부패방지협약 등을 포함시키며 각 나라의 정확한 법률명은 부기하는 방식으로 체계화하는 것이 가능하다.

위와 같이 기존의 부패 법률 온톨로지 체계에 부패 관련 데이터에서 추출한 주제를 반영한 클래스를 추가하고, 개별 클래스마다 논의되는 쟁점들을 클래스화하고 설명하는 과정을 거치면 연구 플랫폼의 대강을 갖출 수가 있다. 「청탁금지법」의 적용대상을 둘러싼 논의를 온톨로지로 표현하는 예시를 통하여 연구 플랫폼 구축의 과정을 설명하기로 한다. 부정청탁 및 금품등 수수의 금지 대상으로 공무원과 공직유관단체 임직원 이외에 언론사 관계자와 학교의 교직원등을 포함시키는 것에 대하여 위헌성 논란이 있고, 헌법재판소 판례가 나와 있으며, 그에 대한 개선방안들도 여러 가지 제시되어 있다. 이와 같은 논의를 부패 법률 온톨로지에서 체계화하여 표현해보기로 한다. 기존 부패 법률 온톨로지에서 클래스로 표현된 ‘법적역할’ - ‘부정청탁및금품등수수금지대상자’의 하위 클래스를 ‘공무원’, ‘공직유관단체임직원’, ‘학교장교직원학교법인임직원’, ‘언론사대표자임직원’으로 나눈다. 위 하위 클래스 중 ‘학교장교직원학교법인임직원’을 선택하여 이에 대한 논의를 알 수 있도록 ‘비판론’, ‘판례’, ‘개선방안’을 각 하위 클래스로 생성하여 해당 클래스에 ‘Annotation’ 항목을 추가하여 논지와 해당 문헌을 차례로 표현하게 한다. 구체적인 모습은 아래의 그림과 같다.



[그림 5] 부패 연구 플랫폼의 예시 화면

위 그림과 같은 방식으로 부패 법제도와 관련해서 논의되는 내용을 부패 법률 온톨로지에 추가하여 표현하는 과정을 거치면, 기존의 논의를 모두 포섭하는 체계를 만들 수 있게 된다. 부패 법제도에 관심이 있는 연구자들은 위 온톨로지를 보고 논의의 대상, 논점, 참고문헌을 한번에 알 수 있다. 종이문서나 폐쇄된 전자화문서 등 비정형데이터로는 이를 수 없는 논의의 장을 펼쳐놓게 되는 것이다. 또한, GitHub 공간에 있는 부패 법률 온톨로지를 활용하여 공급자와 수요자가 양방향 소통을 한다면 진정한 의미의 연구 플랫폼으로 진화할 수 있을 것이다. 다양한 연구자들이 부패 법률 온톨로지에 접근하여 이미 구

축된 클래스의 하위 클래스 생성, 다른 클래스로의 변경, 개별 클래스에 대한 논점의 부가 등을 시도할 수 있다. 그리하여 부패에 관련한 많은 논의들이 웹 공간에 표현되고 다른 연구자들과의 상호교환을 통해 지속적인 발전이 가능해질 수 있다. 수많은 학회나 포럼 등의 연구행사에서 생산되는 많은 법률콘텐츠들이 당시의 행사에서 소비되고 체계적으로 관리되지 못하고 있다. 개별 법률콘텐츠에 맞는 법률 온톨로지라는 기반지식을 마련하고 연구 플랫폼이라는 구체적 목적에 맞는 활용을 도모한다면, 지식의 축적이 한층 활발해질 수 있을 것이다.

(2) 부패 법지식 데이터베이스로 활용

부패 법률 온톨로지는 우리나라 부패 법제도에 대한 전체적인 체계를 표현하는 것에 그치고 있다. 따라서 이를 법제도 운영 등에서 실제로 활용하기 위해서는 개별 목적에 맞는 시스템의 고도화가 필요하다. 개별 목적은 사용자(User)가 누구인지에 따라 달라질 수 있다. 궁극적으로는 법집행자, 법적용대상자 및 일반국민 누구나에게 필요한 통합시스템을 만드는 것이 요구될 것이나 이를 위해서는 기반 데이터의 효과적인 지식화 과정이 반드시 필요하다. 부패 법지식 데이터베이스를 구축함에 있어 여러 가지 실용적 목적의 설정이 가능한데 부패 인공지능을 지향한다면 기본적으로 질의응답 체계를 잘 갖추어야 할 필요가 있다. 어떤 구체적인 행위가 법 위반에 해당하는지 여부를 판단할 수 있는 부패 법지식 데이터베이스를 목표로 그 구현의 시나리오를 검토하고자 한다. 부패 법지식 데이터베이스의 구축은 구체적인 질문들을 상정하여 이를 답할 수 있도록 온톨로지 내용을 조정하는 방식으로 진행될 수 있다.

부패 법지식 데이터베이스 구현의 모습을 예를 들어 살펴보기로 한다. 경찰서에 고소장을 제출한 민원인이 사건 담당 경찰관에게 45,000원 상당의 떡 1상자를 전달하였으나 해당 경찰관이 이를 반환하고 신고하여 위 민원인에게 과태료가 부과된 실제 사건이 있다. 위 사안이 법위반에 해당하는지 여부를 시스템에 물었을 때 올바른 답을 도출하기 위해서는 어떤 내용이 지식화되어

야 하는지 분석해보기로 한다.

첫째, 위 사안에서 적용되는 법률을 확정한다. 공무원에게 금품등을 제공한 사안이므로 「청탁금지법」 제8조의 해당 여부를 검토한다. 동조제5항은 “누구든지 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다.” 라고 규정하고 있으므로 이에 해당하면 법 위반이라는 응답이 결과로 나타날 수 있다. 즉, If/then 조건문⁷⁰⁶⁾에 의하여 법 위반이라는 정답을 도출할 수 있는 데이터 구조를 축적해야 하는 것이다.

둘째, 적용되는 법조문에서 구성요건을 분류한다. 「청탁금지법」 제8조제5항을 구성요건에 따라 나누면, ‘누구든지’, ‘공직자등’, ‘그 공직자등의 배우자’, ‘수수 금지 금품등’, ‘제공, 제공의 약속 또는 의사표시’로 분류된다. 위 각 구성요건을 대상으로 해석에 필요한 조문들을 함께 묶어 군집화한다. ‘공직자등’은 법 제2조제2호각 목에서 정한 범위에 해당하는지 여부, ‘공직자등의 배우자’는 ‘공직자등’에 해당하는지와 배우자인지⁷⁰⁷⁾ 여부, ‘수수 금지 금품등’은 법 제8조제1항 및 제2항에서 금지되는 금품등의 수수행위인지 여부 및 법 제2조제3호각 목이 정한 금품등에 해당하는지 여부, ‘제공, 제공의 약속 또는 의사표시’는 별도의 해석조문이 없으므로 문언의 해석에 따라 의미의 범위를 정리하는 단계를 거친다.

셋째, 현재 구축된 법률 온톨로지의 단계에서는 질문을 평서문으로 입력해서 답을 찾아낼 수는 없고, 조건을 붙여서 필요한 질문을 좁혀 가는 방법이 가능하므로 조건 분류 항목을 설정한다. 즉, 사례가 법 위반이 되는 조건의 충족에 필요한 각 구성요건요소를 대분류로 하고, 그 대분류 항목에서 사용자가 하위 분류 항목을 선택하게 하는 방식이다. 대분류 항목은 사례에서 추출한 구성요건에 맞추어 ‘행위’, ‘누구에게’, ‘무엇을’, ‘얼마’를 둔다. 위

706) If-then 문법은 조건문으로서 If 절에 어떤 조건이 충족되면 then 절에 결과값이 참으로 (Boolean) 나온다는 문구를 표현한다. 아래의 설명 참조.

<https://docs.microsoft.com/ko-kr/dotnet/visual-basic/language-reference/statements/if-then-else-statement> (최종방문일 2019.5.21.).

707) 배우자에 대하여 법에서 별도의 규정이 없으나 기본권제한적 법률에 해당하므로 엄격해석 원칙에 따라 법률상 배우자로 한정한다.

각 대분류 항목의 하위 분류 항목으로서 ‘행위’에서는 ‘제공, 제공의 약속 또는 의사표시’ 또는 ‘수수, 요구 또는 약속’을 선택할 수 있도록 하고, ‘제공, 제공의 약속 또는 의사표시’를 선택하면, 다음 클래스로 ‘누구에게’ 항목에서 그 하위 분류로 「청탁금지법」 제2조제2호각 목의 공직자등을 열거하고, ‘무엇을’에서는 하위 항목에서 법 제2조제3호각 목이 정한 금품등을 열거하여 선택하게 하며, ‘얼마’ 항목에서는 현금이나 물품의 정수(integer)를 직접 입력하도록 설계한다.

넷째, 부패 법률 온톨로지와 위와 같이 설정한 분류항목을 비교하여 온톨로지에 추가 또는 변경할 내용을 반영한다. 부패 법률 온톨로지의 클래스에서 ‘규범’ - ‘금지규범’ - ‘금품등수수금지’ 항목은 위 사례의 ‘행위’ 대분류에 대응하고⁷⁰⁸⁾, ‘법적역할’ - ‘관계적역할’ - ‘배우자’ 및 ‘사회적역할’ - ‘부정청탁및금품등수수금지대상자’ 클래스는 위 사례의 분류 항목 중 ‘누구에게’와 직접 관련이 있다. 그런데 수수 금지 대상인 금품등을 설명하는 클래스가 온톨로지에 없으므로 ‘LegalObject’ - ‘Property’ - ‘금품등수수금지대상재산’의 체계의 클래스를 신설할 수 있을 것이다. 한편, 법 위반이라는 결과값의 대응으로 부패 법률 온톨로지에 있는 ‘법적반응(LegalReaction)’ - ‘제재’ 클래스에서 구체적인 법정형의 범위를 표현할 수 있도록 한다.

위와 같은 과정을 거쳐 부패 법률 온톨로지를 활용한 데이터베이스의 구축이 가능하다. 제시한 것은 하나의 사례만을 예로 든 것이기 때문에 실제로 부패 법지식 데이터베이스가 구축되기 위해서는 엄청난 양의 사례를 정제하여 지식화하는 단계를 거쳐야 하고, 데이터 마이닝이나 자연어 처리 등 여러 기술과 인력이 필요하다. 따라서 제시된 시나리오는 법률 온톨로지 활용의 모습을 구체적으로 보여준다는 것에 의의가 있을 것으로 본다. 일반 국민뿐만 아니라 부패 법제도 운영자나 법적용대상자에게 필요한 법지식을 목적에 따라 세분화하여 지식화하는 단계를 꾸준히 밟는다면 누구나 실시간으로 필요한 정

708) 사례에서 제공한 액수의 경우 정수로 입력하도록 하였는데 입력한 액수가 금지에 해당하는지 여부를 판단하기 위해서는 부패 법률 온톨로지의 ‘금품등수수금지’ 클래스에 제약을 두어 금지되는 액수를 포함시킬 수 있다.

보를 제공받을 수 있는 통합시스템의 구축이 가능하다는 것을 나타내고자 하였다.

제5장 결론

I. 요약

1. 부패 관련 법제도에 대한 기존의 연구 현황을 살펴보았다. 연구 방법론의 문제점을 파악한다는 시각에서 부패를 전문적으로 연구하는 단체들을 선별하여 연구의 성과를 종합하였다. 한국부패학회의 최근 3년간의 연구를 분야를 나누어 표 1-1 내지 1-4로 정리하였다. 그리고 서울시립대학의 반부패시스템 연구소(표 2-1) 및 한국형사정책연구원(표 2-2)의 부패 연구 목록을 정리하고, 그 밖에 한국부패방지법학회와 한국법제연구원이 수행한 그동안의 연구주제와 방향 등을 검토하였다.

2. 부패 관련 법제도 연구결과물의 유형을 파악하여 목록화하였다(표 3). 그 유형은 부패범죄와 공무원뇌물범죄를 주축으로 하는 형사법적 연구, 공직부패를 주요 대상으로 하는 공법적 연구 및 「부패방지권익위법」, 「공직자윤리법」, 「청탁금지법」 등 개별 부패방지법제도에 대한 연구로 나누어진다. 이와 같은 연구의 유형은 공무원 뇌물범죄를 중점으로 한 부패범죄의 규범적 통제에 대한 평가 및 형사법적 쟁점의 분석, 공직부패 방지에 대한 헌법과 행정법 이론에서의 접근과 개별 법제도에 대한 해석상 쟁점 및 입법학적 분석이나 개선방안에 대한 연구라는 패턴을 가진다.

3. 부패 법제도 연구의 유형을 종합한 결과에 따라 기존의 연구들이 법제도에 대한 분석과 문제제기, 개선책 강구라는 대중적 연구에 그치고, 부패 법제도의 발생·변경·소멸에 대한 검토와 법제도 적용에 따른 실증적인 분석 등 동적인 측면에서의 체계적 접근이 부족하다는 한계를 도출하였다. 또한, 연구성과를 표현하고 저장하는 형식이 비정형문서에만 국한되어 있어 연구를 체계적으로 분류하여 한 눈에 알 수 있게 하거나 연구로 인한 판례나 법률의 변화를

연속성 있게 관리할 수 있는 기반이 마련되지 않았다는 문제점을 지적하였다. 결과적으로 부패 연구에 대한 방법론적 재고가 필요하다는 점을 나타내고자 하였다.

4. 부패 법제도 연구에 관한 새로운 방법론을 모색하기 위하여 정보통신기술의 발달 상황을 짚어보았다. 제4차 산업혁명으로 일컬어지는 지능정보사회의 구현이 인간의 지적 활동에 미치는 영향에 주목하고, 데이터 과학 분야를 조망하였다. 구체적으로는 전문가의 전문지식과 경험, 노하우 등을 컴퓨터에 축적하여 전문가와 동일 또는 그 이상의 문제 해결능력을 가질 수 있도록 만드는 전문가 시스템과 비정형 데이터를 구조화하기 위한 인공지능 분야인 자연어 처리를 살펴보았다.

5. 학문을 연구함에 있어 적극적으로 정보통신기술을 활용하는 모습을 고찰하였다. 특정 분야의 연구 동향에 대한 파악이나 지적 구조 규명을 위한 연구에서 텍스트 마이닝 기법을 적용한 사례들을 살펴보았다. 그리고 중국어 자동번역시스템과 중국어 연구를 연결하여 인공지능이 학문의 내용적 부분에 미치는 영향을 분석한 연구 등을 통하여 시사점을 얻고자 하였다.

6. 정보통신기술과 법 분야의 연결에 있어서 리걸테크와 법률 인공지능의 발전을 짚어 보았다. 법률 실무에서 자료의 검색, 수집이나 검토 등에 인공지능 기술을 활용하는 리걸테크는 미국을 중심으로 활발한 성장을 보여 고도로 지능화된 검색시스템이 상용화되고 있다. 법학 연구에 있어서도 인공지능 기술을 접목하여 법데이터를 해석하고 적용하는 추론엔진에 대한 연구나 법적 논증의 분석이나 논리화를 위한 다양한 알고리즘에 대한 연구 등이 이루어지고 있다.

7. 법학의 연구에서 실제로 활용될 수 있는 지식 표현 방법의 하나로서 온톨로지에 주목하였다. 온톨로지는 ‘공유된 개념화에 대한 명시적이고 정형화된

명세’라고 정의된다. 온톨로지 전반에 대한 이해를 위하여 형식성의 정도, 추상화의 정도 등의 기준에 따른 온톨로지의 유형화, 구축 방법론과 표현언어 등을 살펴보았다.

8. 법률 온톨로지는 법학 분야의 온톨로지로서 법률 지식 시스템 구축 등에 활용되어왔다. 과거에 구축된 McCarty의 언어(LLD), A-HOHFELD 언어, 기능주의적 법률 온톨로지 및 프레임 기반 법률 온톨로지의 구성요소와 구체적인 활용을 살펴보았다. 그리고 비교적 최근에 개발된 상위 법률 온톨로지에 해당하는 CLO, LRI-Core, LKIF-Core 온톨로지 및 영역 법률 온톨로지인 CLIME 온톨로지를 대상으로 구성 체계, 특성 및 활용사례를 분석하였다. 위 각 법률 온톨로지의 주요 구성요소와 활용사례를 표 4로 정리하였다.

9. 국내에서 법률 온톨로지를 구축한 연구들을 검토하였다. 우리나라 법령 전체에 대한 온톨로지, 생활용어와 법령용어를 매칭한 온톨로지 기반 검색 서비스, 도로교통법규에 관한 온톨로지 기반 검색 서비스, 연구개발사업에 관련된 법률을 중요도에 따라 검색할 수 있는 온톨로지 기반 시스템에 대한 사례를 정리하였다. 이를 토대로 부패 법제도 연구 분야의 새로운 방법론으로서 부패 법률 온톨로지의 구축을 제시하였다.

10. 부패를 대상으로 한 법제도의 내용이나 연구 성과들을 부패 관련 데이터로 보고, 이에 대한 구조화를 시도하였다. 부패 법률 온톨로지를 구축하기 위해서는 부패라는 콘텐츠에 대한 지식 습득이 전제되어야 하기 때문이다. 우선, 부패 연구의 이론적 기초를 정리하고자 개별 학문분야별 부패 연구의 동향을 파악하였다(표 5).

11. 부패라는 개념에 대한 사회과학적 분석 및 법령상 부패의 개념을 종합하였다. 부패에 대한 보편타당한 하나의 정의를 내리기는 어렵지만, 연역적 접근을 통해 부패의 개념을 ‘부패행위자가 자신의 직위를 부정한 방법으로 자신이

나 타인의 이익의 획득을 위하여 이용하는 행위'로 정의하였다. 이와 함께 귀납적 측면에서 부패에 해당하는 행위유형을 열거함으로써 부패의 개념을 정립하였는바, '뇌물·강탈행위·호의교환·연고주의·정실인사·사법형 사기·회계형 사기·선거형 사기·공직형 사기·횡령·부정축재·독직·이해충돌·후견주의·간소화 비용지불·돈세탁·회전문인사·국가포획'이 여기에 해당한다. 그리고 부패의 주제, 정도 및 내용에 따른 유형화가 부패 개념에 대한 이해를 돕는다는 점을 함께 설명하였다.

12. 부패의 원인에 대한 분석을 위하여 이론적 기초에 해당하는 대리인 이론, 지대 추구 이론 및 레드테이프를 살펴보고, 각 원인에 맞는 대응책을 검토하였다. 그리고 우리나라 부패 법제도의 이해를 위해서 분야에 따른 부패의 특성을 파악하였는바, 정경유착을 대표로 하는 정치적·제도적 부패의 문제, 유교문화 등에 근거하는 사회문화적 부패, 하도급 비리나 리베이트 등이 상징하는 민간 부패 분야를 살펴보았다. 부패에 관한 이론적 연구 내용을 토대로 주제를 추출하고, 그 주제어들을 구조화하는 단계를 거쳤다.

13. 우리나라 부패 법제도의 체계 및 법적 쟁점을 검토하였다. 부패 법제도의 연혁을 조직과 부패 관련 법률을 중심으로 정리하고, 현행 부패 법제도의 체계와 유형을 살폈다. 「헌법」 제7조의 직업공무원제도 등에서 출발하는 우리의 부패 법제도는 공무원법 기타 공무원의 법적 의무에 근거한다고 보는 것이 일반적이다.

14. 부패 법제도에 관한 법적 쟁점을 부패범죄를 처벌하는 형사법적 제도와 부패방지에 중점을 둔 개별 부패 법제도로 나누어 검토하였다. 형사법적 제도에 대해서는 공무원의 뇌물범죄를 중심으로 뇌물죄의 구성요건요소에 대한 해석, 특별형법의 정합성 및 독립의 부패수사기관 설치 등 새로운 제도의 도입 문제를 다루었다. 개별 부패 법제도에 대하여는 「공직자윤리법」, 「부패방지권익위법」, 「공익신고자 보호법」, 「청탁금지법」의 해석상 쟁점에 대한 논

의를 집중적으로 분석하고, 입법 진행 중인 고위공직자비리수사처에 대한 논의 등을 살펴보았다. 이러한 분석 내용을 토대로 주제어 추출 및 구조화 과정을 진행하였다.

15. 외국의 부패 법제도를 종합적으로 살펴보았다. 아시아권, 유럽권, 영미권으로 권역을 나누어 각 나라의 부패 관련 주요 법제도와 집행조직을 중심으로 검토하고, 더불어 UN 등 국제기구의 활동도 함께 정리하였다. 아시아권 국가에서는 독립의 부패수사기관이 있는 홍콩과 싱가포르를 우선으로 퇴직공무원의 재취업 관행에 대한 규율이 특징적인 일본을 검토하였다. 그리고 유럽권에서는 주 단위로 부패방지체계를 갖추고 있는 독일, 공직자의 투명성을 위한 법제와 조직이 있는 프랑스, 청렴도가 높은 나라들에 해당하는 북유럽의 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등을 다루었다. 영미권 국가의 경우 반부패 특별조직인 중대비리수사청을 두고 있는 영국, 고위공직자의 재산공개나 백지신탁제도 등 우리나라의 「공직자윤리법」에 규정된 제도들에 영향을 미친 미국, 이해충돌법을 두고 있는 캐나다, 그 밖의 뉴질랜드와 호주의 부패 법제도와 조직들을 살펴보았다. 그리고 부패에 대하여 적극적 입장을 보이고 있는 국제기구를 살펴보고, OECD 뇌물방지협약이나 UN 부패방지협약, 국제투명성기구 등을 정리하였다. 이러한 다른 나라의 부패 법지식을 종합하여 주제어를 추출하고 구조화하였다.

16. 제3장에서 축적된 법률 데이터를 기초로 하여 우리나라 부패 법제도의 체계를 정립하였다. 먼저, 부패 관련 법령을 여러 기준에 따라 분류하였는바, 부패 및 이와 관련되는 개념의 기준, 개별 법률에서 부패방지 규율이 차지하는 비중 기준, 부패 법제도에 대한 내용 또는 절차 기준, 부패의 대응전략으로서 예방 또는 처벌 기준, 부패방지 정책의 집행 조직 기준, 노동·복지 등 개별 행정 분야 기준을 중첩적으로 적용하여 부패 관련 법령의 외연을 확정하였다.

17. 확립된 부패 법제도의 범위 내에서 법률 단위가 아닌 개별 법령에 근거하

는 개별·구체적 부패 법규범을 의미 단위로 한 항목화를 시도하였다. 부패 법제도를 의무규범, 금지규범 및 허용규범으로 분류하고, 해당되는 개별 법제도의 구체적 내용을 항목화하여 표 6-1부터 표 6-3으로 정리하였다.

18. 항목화된 부패 법지식을 기초로 프로티지라는 도구를 사용하여 부패 법률 온톨로지의 구축을 시도하였다. 부패 법률 온톨로지는 부패 법제도를 구성하는 개별 법률의 내용과 대상자, 제재 등을 시각화하여 구조적으로 파악할 수 있도록 클래스화하고 상·하 관계(is-a)를 규명하였다. 클래스와의 관계를 설명하기 위한 프로퍼티들도 구성하였다. 그리고 온라인으로 누구나 찾아보고 의견을 올릴 수 있도록 도메인도 설정하였다(<https://github.com/garimpark/LegalOntoAC.git>). 구축된 부패 법률 온톨로지는 추론을 통하여 키워드를 입력하면 해당 클래스와 연결된 클래스도 동시에 찾을 수 있어 관련 정보의 파악을 가능하게 한다.

19. 구축된 부패 법률 온톨로지가 어떻게 활용될 수 있는지를 구체적으로 설명하였다. 첫째, 부패 연구 플랫폼으로 활용될 수 있는 모습을 표현하였다. 부패 법률 온톨로지의 체계 아래에서 필요한 클래스를 삽입하고 이에 대한 설명과 관계를 명시하여 개별 쟁점에 대한 문헌이나 판례의 입장을 파악하고 쟁점을 간단하게 요약할 수 있다는 점을 예시하였다. 둘째, 부패 법지식 데이터베이스로 활용되는 모습이다. 부패 법률 온톨로지는 법률에만 기반하여 개별 법제도를 Middle-out 방식으로 체계화한 것으로서 판례나 의결례 등 구체적 사례에 대한 데이터는 구조화되지 아니하였다. 부패 법지식 데이터베이스가 되려면 귀납적으로 관련 사례들이 최대한 많이 구조화되어야 하는바, 구체적 사례 하나를 대상으로 질의응답이 가능하도록 체계화하고 부패 법률 온톨로지에 반영하는 시나리오를 제시하였다. 이러한 부패 법률 온톨로지 활용의 모습들은 온톨로지가 실제 추구하는 구체적 목적에 따라 얼마든지 응용이 가능한 기반지식이라는 점을 보여주고자 한 것이다.

II. 향후 과제

현재 컴퓨터를 쓰지 않고 연구를 하는 사람은 없다. 그러나 법학연구에 있어서 컴퓨터를 적극적으로 활용하는 측면의 연구는 아직 활발하지 않은 것 같다. 이미 법실무에서는 AI for Law 또는 Law for AI 시대가 가까이 온 것으로 보인다. 변호사의 업무를 덜어 줄 검색시스템을 판매하는 회사들이 늘어나고 있고 법원이나 검찰의 업무처리도 상당 부분 전자화되고 있다. 판결에 불만을 가진 사람들로부터 AI 판사가 나와야 한다는 불멘소리도 심심치 않게 들린다. 본 논문이 구축한 법률 온톨로지가 최신의 기술은 아니다. 머신러닝이나 딥러닝, 빅데이터가 주목받는 상황에서 온톨로지는 시대에 뒤떨어진 이야기라는 지적도 있을 수 있다. 하지만 법학이라는 도메인의 전문가들에 대하여 법률 온톨로지의 개념을 알리고 필요성을 환기하는 시도는 반드시 필요하다고 본다. 그렇지만, 반드시 법률 온톨로지이어야 한다는 의미는 아니다. 개별 법학 연구자들이 자신의 연구성과를 웹을 통하여 모델링하고, 다시 다른 사람들과 상호교류를 통하여 양질의 법지식을 만들어가는 것이 핵심이다. 법률 인공지능의 시대는 하루아침에 이루어지는 것이 아니다. 비정형문서의 형식이 대부분인 법률 raw data를 정형데이터로 지식화한 인프라 구축이 필요하다. 양질의 법지식이 구조화되어 웹상에 많이 저장될수록 우리나라의 법학 연구나 법제도 운영에 필요한 시스템이 만들어질 수 있는 확률이 높아진다는 의미이다.

본 논문은 법률 데이터의 지식화를 통하여 연구환경의 변화와 공유 및 재사용이 가능한 법지식 체계를 구성하기 위한 기초적 지식 엔지니어링의 방법으로서 법률 온톨로지의 구축을 시도한 것이다. 필자가 구축한 부패 법률 온톨로지는 그 구조가 단순하고, 부패와 관련된 모든 세부적 내용을 다루지는 못하였다. 부패와 관련한 우리나라의 법제도를 구조화해서 표현한 단계에 그치기 때문에 구체적인 목적에 따른 시스템의 고도화가 필요하다. 부패 법지식 기반 데이터베이스나 부패 인공지능을 만들기 위해서는 관련된 법지식을 모두 포섭할 수 있는 부패 법지식 온톨로지로 발전시킬 필요가 있다.

한편, 향후 부패 법률 온톨로지에 관한 연구를 고도화하여 취업심사를 비롯한 행정처분의 적법·타당성을 판단하는 기준을 마련하는 방안을 연구하고자 한다. 행정처분의 의사결정 구조를 데이터로 분설하여(atomic fact) 체계화하고, 판단이 개입되는 과정에서 고려되는 모든 사항을 명제로 표현하여 논리적 분석에 따라 참과 거짓을 나누어주는 단계를 밟으면 구체적인 사건에 대한 처분을 모델링할 수 있을 것으로 본다. 부패 법률 온톨로지를 기반으로 필요한 데이터를 클래스화하고 사례에 대입하는 과정을 반복하면 의미있는 결과가 나올 수 있을 것이다. 이러한 원리를 행정법 일반 영역으로 확대하여 처분의 적법성에 대한 판단기준의 정립, 더 나아가 재량판단의 정량화를 추구할 수 있을 것으로 기대한다.

이러한 향후 과제들은 혼자서 힘으로 불가능하다. 컴퓨터시스템에 대한 이해 및 활용을 통하여 도메인 전문가와 컴퓨터 전문가를 이어주는 지식 엔지니어링이 바탕이 되어야 한다. 부패 법률 온톨로지에 대한 담론을 기초로 부패 통합 데이터베이스 또는 부패 인공지능을 구축하는 방향으로 발전되어야 한다. 이러한 발전의 청사진은 부패에 대한 법학 연구에 한정되지 않는다. 형식과 내용의 상관관계에 주의를 기울여야 한다. 우리나라에서 생산되고 소비되는 거의 모든 지식이 비정형데이터의 형태이다. 비정형데이터를 체계적으로 정형화하여야 컴퓨터시스템을 통하여 공유와 재사용이 가능한 지식 기반을 마련할 수 있다. 여러 법학 분야, 더 나아가 학문 전반에서 온톨로지를 비롯한 다양한 지식 표현의 방법을 활용하여 지식을 체계화하고 축적하며, 이를 기반으로 인간의 창의성이 고양되는 새로운 연구 환경을 꿈꿔 본다.

참 고 문 헌

I. 국내 문헌

1. 단행본

- 김대식, 『인간 vs 기계: 인공지능이란 무엇인가』 (동아시아, 2016)
- 김동희, 『행정법 II』 (박영사, 2018), 제24판
- 김영중, 『부패학 - 원인과 대책』 (숭실대학교 출판부, 2001)
- 김용세, 『망국의 바이러스 공직자 부정부패 어떻게 근절할 것인가』 (도서출판 두남, 1998)
- 김윤명, 『인공지능과 리걸프레임, 10가지 이슈』 (커뮤니케이션북스, 2016)
- 김택, 『공직윤리와 관료부패』 (한국학술정보, 2010)
- 김철용, 『행정법 II』 (박영사, 2017), 제10판
- 김해동·윤태범, 『관료부패와 통제』 (집문당, 1994)
- 노상규·박진수, 『인터넷 진화의 열쇠 온톨로지 웹2.0에서 3.0으로』 (가즈토이, 2007)
- 도용태·김일곤·김종완·박창현·강병호, 『인공지능 개념 및 응용』 (사이텍 미디어, 2001)
- 문정인·모종린, 『한국의 부정부패: 그 비용과 실태』 (오름, 1999)
- 서원우, 『전환기의 행정법이론』 (박영사, 1997)
- 양천수, 『제4차 산업혁명과 법』 (박영사, 2017)
- 유종해·김택, 『행정의 윤리』 (박영사, 2010), 제3개정판
- 이재규·최형림·김현수, 『(인터넷 환경의) 지식시스템』 (법영사, 2006)
- 임종철 외, 『한국사회의 비리』 (서울대학교 출판부, 1994)
- 전수일, 『관료부패론』 (선학사, 1996)
- 정하중, 『행정법개론』 (법문사, 2017), 제11판

편집대표 고영복, 『현대사회문제』(사회문화연구소, 1993)

편집대표 경상대학교 사회과학연구소, 『한국의 부패와 반부패 정책』(한울 아카데미, 2000)

편집대표 김병섭·박순애, 『한국사회의 부패 - 진단과 처방』(박영사, 2013)

편집대표 박재운, 『주식 형법: 각칙(1)』(한국사법행정학회, 2006), 제4판

플랫폼전문가그룹(PAG), 『플랫폼을 말하다 V 1.5』,(클라우드북스, 2013)

홍정선, 『공직자주식백지신탁법』(박영사, 2018)

홍정선, 『행정법원론』(박영사, 2018), 제26판

2. 논 문

강경근, “부패방지의 법제적 고찰”, 『아태공법연구』(아세아태평양공법학회, 2003), 제11집

곽병선, “특별수사청 설치의 필요성과 구체적 방안”, 『법학연구』(한국법학회, 2012), 제48집

길종백, “일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응에 관한 연구”, 『한국조직학회보』(한국조직학회, 2010), 제7권 제3호

김기호, “「청탁금지법」의 법적 개선방안에 관한 연구”, 『토지공법연구』(한국토지공법학회, 2017), 제77집

김다경·박태인·김판석, “북유럽 국가들은 어떻게 청렴한 나라가 되었는가? 스웨덴의 근대 역사적 발전 사례를 중심으로”, 『정책분석평가학회보』(한국정책분석평가학회, 2016) 제26권 제1호

김대환, “청탁금지법과 학문의 자유”, 『세계헌법연구』(세계헌법학회 한국학회, 2016), 제22권 제3호

김도훈, “온라인분쟁해결절차상 인공지능의 활용에 관한 연구”, 『홍익법학』(홍익대학교 법학연구소, 2016), 제17권3호

김동복, “청탁금지법상 몇 가지 문제점과 대안”, 『국가법연구』(한국국가법학회, 2017), 제13권 제1호

- 김래영, “‘부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’의 입법현황과 과제”, 『한양법학』(한양법학회, 2015), 제26권 제3집
- 김병록, “공직부패의 헌법적 조명”, 『공법연구』(한국공법학회, 2001), 제30집 제2호
- 김상겸, “한국사회의 청렴성 제고를 위한 헌법적 고찰 - 공직사회의 부패방지 문제를 중심으로”, 『헌법학연구』(한국헌법학회, 2006), 제12권 제2호
- 김선일·이운환, “공직윤리제도 개선을 위한 법적 대안”, 『디지털융복합연구』(한국디지털정책학회, 2014), 제12권 제1호
- 김성천, “부패범죄의 양상과 사회적 해악성”, 중앙법학(중앙법학회, 2007), 제9권 제1호
- 김세환·배성호, “부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법(안)에 대한 비교법적 고찰-유럽연합의 반부패관련법제를 중심으로”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2014), 제19권 제4호
- 김승욱, “제도와 국가의 흥망: ‘제도가설’을 중심으로”, 『제도와 경제』(한국제도경제학회, 2016) 제10권 제3호
- 김승태, “반부패 정책수단으로서의 공익신고자 보호법 평가”, 『홍익법학』(홍익대학교 법학연구소, 2013), 제14권 제2호
- 김영식, “퇴직공무원 취업제한 심사기준에 관한 비판적 고찰”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2014), 제19권 제4호
- 김용섭, “사회구조적 과제로서의 부정부패방지”, 『공법연구』(한국공법학회, 1996), 제24집 제3호
- 김용세, “공직부패의 개념, 유형과 구조”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 1998), 제35권
- 김용철·정재동, “외국의 반부패 국제기구의 비교분석 평가”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2004), 제9권 제4호
- 김운·최승권·김창현·황영숙·서영애·권오욱·김영길, “자동번역 기술 동향 및 응용 사례”, 『전자통신동향분석』(한국전자통신연구원, 2008), 제23권 제1호

- 김윤명, “인공지능 동향분석과 국가차원 정책제언”, 『정보화정책』(한국정보화진흥원, 2016), 제23권 제1호
- 김재광, “부패방지 관련 법제의 체계 및 평가”, 『공법연구』(한국공법학회, 2012), 제40집 제3호
- 김재광, “한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준”, 『공법학연구』(한국비교공법학회, 2008), 제9권제3호
- 김정계, “홍콩의 반부패 전략의 평가와 성공요인”, 『동아인문학』(동아인문학회, 2012), 제22집
- 김정현, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 문제점과 발전방향에 관한 연구”, 『헌법학연구』(한국헌법학회, 2016), 제22권 제2호
- 김종보, “행정법학의 개념과 그 외연 - 제도중심의 공법학방법론을 위한 시론”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2008), 제21호
- 김준성, “공무원의 부패방지를 위한 뇌물죄의 적용범위”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2012), 제17권 제4호
- 김지현 · 이종서 · 이명진 · 김우주 · 홍준석, “법령정보 검색을 위한 생활용어와 법률용어 간의 대응관계 탐색 방법론”, 『지능정보연구』(한국지능정보시스템학회, 2012), 제18권 제3호
- 김태우, “고위공직자비리수사처 입법론 검토 -현재 발의된 관련 법안의 합헌성을 중심으로-”, 『형사법의 신동향』(대검찰청, 2017), 제54호
- 김철용, “공직부패방지를 위한 법제도와 그 개선책”, 『사회과학』(건국대학교 사회과학연구소, 1993), 제17호
- 김해동, “체제부패와 공공정책의 관계에 관한 연구”, 『행정논총』(서울대학교 한국행정연구소, 1991), 제29권 제1호
- 김현경, “개인정보보호제도와 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 갈등과 조화방안에 대한 고찰 - ‘외부강의등 사전신고·허락’ 규정을 중심으로-”, 『토지공법연구』(한국토지공법학회, 2016), 제76집
- 김현정, “동시출현단어분석을 통한 데이터과학 분야의 지적구조에 관한 연구”, 『정보관리학회지』(한국정보관리학회, 2017), 제34권 제4호

- 김형성, “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 『성균관법학』(성균관대학교 법학연구소, 2012), 제24권 제2호
- 김홍주·이은국·이강래, “레드테이프, 재량권 및 그 상호작용이 부패에 미치는 영향 -중앙행정 부처를 중심으로-”, 한국부패학회보(한국부패학회, 2012), 제17권 제4호
- 류지태, “법치주의 관점에서 본 부정부패방지 논의”, 『공법연구』(한국공법학회, 1996) 제24집 제3호
- 목진휴·명승환·윤태범, “전자정부를 통한 행정부패 감소방안:정보통신기술(ICT)을 통한 레드테이프의 제거방안을 중심으로”, 『정보화정책』(한국정보화진흥원, 2002), 제9권 제3호
- 박가림·최승원, “법률 온톨로지의 이해와 적용”, 『법학논집』(이화여자대학교 법학연구소, 2019), 제23권 제2호
- 박경철, “「공익신고자보호법」의 의의와 문제점”, 『공법연구』(한국공법학회, 2011), 제40집 제1호
- 박균성, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 대한 행정법적 연구 - 부정청탁 금지를 중심으로”, 『저스티스』(한국법학원, 2016), 제156호
- 박수희, “제3자를 위한 금품수수등의 행위시 청탁금지법 제8조에 의한 가별성 여부”, 『한양법학』(한양법학회, 2017), 제28권 제4집
- 박정훈, “행정부패와 행정법적 집단분쟁 - 병리적 행정현실에 대응한 법윤리적 행정법학 방법론의 모색”, 『서울대학교 법학』(서울대학교 법학연구소, 1998), 제39권 제1호
- 박재윤, “부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2016), 제46호
- 박진우, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 위헌성에 관한 고찰”, 『세계헌법연구』(국제헌법학회, 2015), 제21권 제1호
- 박홍식, “레드테이프: 세 가지 전통적 가설의 테스트”, 『한국공공관리학보』(한국공공관리학회, 1991), 제5권 제2호

- 박홍식, “민간기업 부패 문화의 해소 방안”, 『한국공공관리학보』(한국공공관리학회, 2000), 제14권 제1호
- 백승익·임규건·여등승, “인공지능과 사회의 변화”, 『정보화정책』(한국정보화진흥원, 2016), 제23권 제4호
- 백완기, “발전적 가치관과 Taboo문화”, 『국민대학교 논문집』(국민대학교, 1975), 제8집 제1부
- 백완기, “정치문화와 부패”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 1997), 제1권 제1호
- 서보학, “공직자 부정부패에 대한 형사법적 대응방안 - 공직자의 뇌물범죄에 대한 실체법 및 절차법적 대응방안을 중심으로”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 1999), 제11권
- 성낙인, “부패방지법제의 현황과 과제”, 『공법연구』(한국공법학회, 1996), 제24집 제3호
- 성중탁, “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률의 문제점과 개선방안 - 헌법재판소 2016.7.28.자 2015헌마236 등 결정에 대한 평석을 겸하여”, 『저스티스』(한국법학원, 2017)
- 손영화, “인공지능(AI) 시대의 법적 과제”, 『법과 정책연구』(한국법정책학회, 2016), 제16권 제4호
- 손태규, “부정청탁 및 금품 등 수수 금지에 관한 법률(김영란법) 언론조항의 문제점”, 『공법연구』(한국공법학회, 2015), 제44집 제1호
- 송기춘, “「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」의 법적 문제점과 개선방향”, 『세계헌법연구』(세계헌법학회 한국학회, 2015), 제21권 제3호
- 신경미, “중국어 자동 번역 시스템 현황과 시스템 구축을 위한 제안”, 『한중인문학연구』(한중인문학회, 2017), 제56집
- 신봉기, “부패방지 법제의 연구범위와 주요 쟁점”, 『부패방지법연구』(한국부패방지법학회, 2018) 제1권 제1호
- 신봉기, “청탁금지법상의 몇 가지 주요 쟁점 - 증정도서·외부강의·상호접

대를 중심으로”, 『법학논고』(경북대학교 법학연구원, 2018), 제61집

심재승, “스웨덴 의회옴부즈만과 행정감시의 관계”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2013), 제18권 제3호

심재승, “영국부패통제시스템의 형성과 운영에 관한 고찰”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2007), 제12권 제3호

안상욱, “EU집행위원회의 투명성강화: 부패스캔들과 대응을 중심으로”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2015), 제20권 제4호

안수길, “민간부패의 개념과 가벌성 - 민간부패 처벌 법제의 정비를 위한 소고 -”, 『법과 정책연구』(한국법정책학회, 2017), 제17권 제1호

양종모, “인공지능을 이용한 법률전문가 시스템의 동향 및 구상”, 『법학연구』(인하대학교 법학연구소, 2016), 제19집 제2호

양종모, “인공지능으로 인한 법률 서비스의 파괴적 혁신과 시사점”, 『영남법학』(영남대학교 법학연구소, 2017), 제44권

양준석·장운섭, “청탁금지법이 소상공인 경기에 미친 영향”, 『규제연구』(한국규제학회, 2017), 제26권 제2호

양천수, “탈인간중심적 법학의 가능성- 과학기술의 도전에 대한 행정법학의 대응”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2016), 제46호

연성진, “한국의 공무원범죄 추세분석, 1964-2005”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 2007), 제19권 제2호

오영근, “특정범죄가중처벌등에관한법률 폐지의 당위성”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 2005), 제17권 제2호

오영근·이상용, “뇌물죄에 관한 연구: 수뢰죄의 양형실태와 통제방안”, 『형사정책연구원 연구총서』(한국형사정책연구원, 1994), 1994권 제1호

오준근, “국민의 권리구제 효율화를 위한 옴부즈만 관련 법제정비방안”, 『공법연구』(한국공법학회, 2005), 제33집 제3호

오필환, “옴부즈만 제도의 발전방안 연구: 반부패활동과 지방자치단체의 옴부즈만을 중심으로”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2007), 제12권 제2호

유문무, “아시아 국가 반부패정책 비교-한국의 반부패전략 개선을 중심으

- 로”, 『아시아연구』(한국아시아학회, 2009), 제11권 제3호
- 유종해, “행정윤리와 부패”, 『사회과학논집』(연세대학교 사회과학연구소, 1992), 제23권
- 윤광재, “각국 부패현황 및 대책: 유럽사례 - 영국·프랑스·독일을 중심으로”, 『한국정부학회 2010년도 학술발표논문집』(한국정부학회, 2010), 제1권
- 윤동호, “고위공직자비리수사처 신설의 정당성과 필요성”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 2011), 제85호
- 윤성식, “경제대리인이론과 조직의 효율성”, 『한국행정학보』(한국행정학회, 1993), 제27권 제2호
- 윤태범, “공무원 부패에 대한 법적 통제의 가능성과 한계”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 1997), 제1권 제1호
- 윤태범, “우리나라 공직자윤리법의 문제점과 개정방향”, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』(한국행정학회, 2003)
- 이부하, “부정청탁금지법의 위헌성 검토”, 『법과 정책연구』(한국법정책학회, 2015), 제15집 제3호
- 이기수, “부패방지법의 제정 이후 변화와 향후 과제”, 『법학논총』(단국대학교 법학연구소, 2013), 제37권 제2호
- 이동원, “민간부문 부패의 의의와 법적 과제”, 『법학논총』(단국대학교 법학연구소, 2013), 제37권 제2호
- 이상수, “행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패통제 전략 - 행정부패측정모형을 통한 실증조사를 중심으로”, 『한국자치행정학보』(한국자치행정학회, 2005), 제19권 제2호
- 이상환, “국제적 반부패논의와 반부패 국제비정부기구의 역할: 국제투명성기구의 활동을 중심으로”, 『세계지역연구논총』(한국세계지역학회, 2001), 제16권
- 이성기, “「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안」에 대한 문제점 및 개선방안”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 2014), 제26권 제2호

- 이성엽, “청탁금지법상 외부강의 등의 신고의무의 공법상 쟁점”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2017), 제51호
- 이영록, “제4차 산업혁명 시대 학부 법학교육은 어디로?”, 『법학논총』(조선대학교 법학연구원, 2017), 제24권 제3호
- 이용식, “제9회 한,중 형법국제학술심포지엄: 부패범죄의 의의와 반사회성 - 부패범죄의 보호법익”, 『비교형사법연구』(한국비교형사법학회, 2011), 제13권 제2호
- 이운제, “특정범죄가중처벌등에 관한 법률중 뇌물죄의 가중처벌 연구”, 『법조』(법조협회, 2008), 제57권 제7호
- 이재학, “공익신고자제도 활성화를 위한 「공익신고자보호법」의 개선방안에 관한 연구”, 『법학연구』(경상대학교 법학연구소, 2017), 제25권 제1호
- 이재학, “뇌물죄 규정의 구조적 한계와 포괄적 뇌물죄의 확대에 관한 고찰”, 『일감법학』(건국대학교 법학연구소, 2017), 제38권
- 이정덕·임유석·한경희, “고위공직자비리 수사기구 설치에 관한 다면적 연구”, 『한국범죄학』(대한범죄학회, 2012), 제6권 제2호
- 이정주, “선순환적 부패통제메커니즘의 구축방향에 관한 연구 : 반부패 관점에서 청렴 관점으로서의 전화”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2016), 제21권 제1호
- 이재형, “청렴도가 지역소득에 미치는 영향 : 16개 광역지방자치단체 패널 자료 분석”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2017), 제22권 제1호
- 이종영, “부패방지법의 문제점과 개선방안”, 『중앙법학』(중앙법학회, 2003), 제5집 제1호
- 이주희, “고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰”, 『한양법학』(한양법학회, 2013), 제43집
- 이지원, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(소위 ‘김영란 법’)의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 『강원법학』(강원대학교 비교법학연구소, 2017), 제51권
- 이천현, “부정청탁 금지행위와 제재에 관한 소고”, 『한양법학』(한양법학

- 회, 2015), 제51호
- 이천현, “한국의 민간부패 현황과 제도적 개선방안”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 2015), 제26권 제2호
- 이호용, “공익신고제도의 법적 과제와 전망”, 『법학논총』(단국대학교 법학연구소, 2013), 제37권 제2호
- 임상규, “청탁금지법상의 ‘직무관련성’ 개념과 그 문제점”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 2017), 제29권 제1호
- 임종훈, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(소위 김영란법)의 헌법적 쟁점에 대한 고찰”, 『법조』(법조협회, 2015), 제64권 제9호
- 장세은·이수상·송원문·정해룡·이성민·김재훈, “텍스트 마이닝을 통한 셰익스피어 학술논문 영어초록 코퍼스의 토픽모델링 분석”, 『언어과학』(한국언어과학회, 2017), 제24권 제4호
- 장영수, “검찰개혁과 독립수사기관(고위공직자비리수사처)의 설치에 관한 검토”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 2017), 제28권 제1호
- 장영수, “공직자윤리법에 따른 공직자 재산등록과 백지신탁제도의 법적 문제점과 개선방향”, 『고려법학』(고려대학교 법학연구원, 2013), 제70호
- 장영수, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이른바 김영란법)의 헌법적 의의와 발전방향”, 『공법연구』(한국공법학회, 2016), 제45집 제1호
- 장영철, “부패방지를 위한 공법적 대응”, 『연세법학연구』(연세법학회, 2002), 제9권 제1호
- 전학선, “프랑스의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준”, 『공법학연구』(한국비교공법학회, 2008), 제9권 제3호
- 정신교, “공직자윤리법 제17조의 문제점과 개선방안”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2015), 제20권 제2호
- 정영미·이재윤, “지식 분류의 자동화를 위한 클러스터링 모형 연구”, 『한국정보관리학회지』(한국정보관리학회, 2001), 제18권 제2호
- 정영일, “미국의 공직부패에 대한 대응 법제도”, 『국제지역연구』(한국외국

- 어대학교 국제지역연구센터, 2010), 제14권 제2호
- 정웅석, “부패방지에 관한 형사법적 고찰”, 『연세법학연구』(연세법학회, 2002), 제9권 제1호
- 정준현, “행정법상 탈규제와 부패방지에 관한 연구”, 『공법연구』(한국공법학회, 1998), 제26집 제3호
- 정채연, “법패러다임 변화의 관점에서 인공지능과 법담론: 법에서 탈근대성의 수용과 발전”, 『법과 사회』(법과사회이론학회, 2016), 제53권
- 정형근, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」에 관한 연구 - 그 적용대상자와 부정청탁금지를 중심으로”, 『경희법학』(경희대학교 법학연구소, 2016), 제15권 제4호
- 정형근, “청탁금지법상 공직자등의 직무와 관련한 금품등의 수수 금지”, 『법학연구』(전북대학교 법학연구소, 2018), 제57집
- 정형근, “청탁금지법상 부정청탁 금지의 예외사유”, 『인권과 정의』(대한변호사협회, 2017), 제469호
- 정호경, “「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 구조와 쟁점”, 『행정법연구』(행정법이론실무학회, 2016), 제47호
- 조대웅·김명호, “법령 온톨로지 구축에 관한 연구”, 『한국컴퓨터정보학회 논문지』(한국컴퓨터정보학회, 2014), 제19권 제11호
- 조병선, “‘신중’의 뇌물범죄에 대한 한국의 형법적 대처방안에 대한 고찰”, 『형사법연구』(한국형사법학회, 2009), 제21권 제4호
- 조수영, “공익신고자 보호와 「공익신고자보호법」 연구 - 「공익신고자보호법」 시행을 중심으로”, 『공법학연구』(한국비교공법학회, 2011), 제12권 제4호
- 조재현, “부정청탁금지법의 위헌성에 관한 논의”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2015), 제20권 제4호
- 조재현, “우리나라와 개별 국가의 부패방지조직 및 기구에 관한 비교분석: 부정청탁금지법의 시행에 즈음하여”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2016), 제21권 제3호

- 조한상 · 이주희, “「공익신고자보호법」의 의의와 개선방안에 관한 소고”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2014), 제19권 제2호
- 조한상 · 이주희, “인공지능과 법, 그리고 논증”, 『법과 정책연구』(한국법 정책학회, 2016), 제16집 제2호
- 조현욱 · 김영철, “수뢰죄의 구성요건 중 뇌물의 약속의 의미와 대가관계-대 법원 2012.11.15. 선고 2012도9417 판결”, 『법학연구』(인하대학교 법학연구 소, 2014), 제17권 제3호
- 차용석, “부정 · 부패문화에 대한 소고 - 가설 정립을 통한 실증적 연구를 위 하여”, 『형사정책』(한국형사정책학회, 1992), 제6호
- 최영훈, “정보기술, 레드테이프 그리고 부패의 관계성 : 업무분야를 중심으로 한 탐색적 고찰”, 『한국부패학회보』(한국부패학회, 2003), 제8권 제1호
- 최운영, “미국법상 공직자의 주식백지신탁제도에 관한 고찰”, 『공법연구』(한국공법학회, 2015), 제44집 제2호
- 최정학, “뇌물죄와 제3자 뇌물제공죄에서 ‘대가관계’와 청탁의 요건”, 『형사법연구』(한국형사법학회, 2018), 제30권 제3호
- 최정학, “한국의 부패통제정책: 평가와 제언”, 『민주법학』(민주주의법학연구 회, 2003), 제24권
- 최진욱, “제도와 부패 -홍콩 염정공서(ICAC)의 반부패 활동에 대한 평가”, 『한국행정학보』(한국행정학회, 2005), 제39권 제4호
- 최희경, “입법과정에서의 국민참여에 관한 연구”, 『법학논집』(이화여자대학교 법학연구소, 2007), 제11권 제2호
- 표성수, “공직부패범죄의 본질과 그 폐해, 제도적 전환의 필요”, 『법조』(법조협회, 2016), 제65권 제5호
- 한신갑, “빅데이터와 사회과학하기- 자료기반의 변화와 분석전략의 재구상”, 『한국사회학』(한국사회학회, 2015), 제49집 제2호
- 한정환, “뇌물죄의 보호법익 그리고 뇌물과 직무행위와의 대가관계”, 『형사 법연구』(한국형사법학회, 1996), 제9권
- 함인선, “일본에서의 공무원윤리에 관한 법적 규제”, 『공법학연구』(한국비

교공법학회, 2008), 제9권 제3호
 허일태, “한국에서의 부패방지에 대한 대책”, 『형사정책연구』(한국형사정책연구원, 2015), 제26권 제3호
 홍완식, “로비제도 관련 법률안에 대한 헌법적 고찰”, 『헌법학연구』(한국헌법학회, 2008), 제14권 제2호

3. 번역서

고미야마 히로시, 김주영 역, 『지식의 구조화』(21세기북스, 2004)
 Delen, D., 허선, 신동민 역, 『데이터 마이닝: 데이터를 정보로, 정보를 지식으로 변환』(시그마프레스, 2016)
 마쓰오 유타카, 박기원 역, 『인공지능과 딥러닝-인공지능이 불러올 산업 구조의 변화와 혁신』(동아엠앤비, 2014)
 Mizoguchi R., 최기선 · 황도삼 역, 『온톨로지 공학』(두양사, 2012)
 Müller, F. & Christensen, R. & Sokolowski, M., 이덕연 역, 『법텍스트와 텍스트작업』(법문사, 2005)
 Lambsdorff, J. G. 심양섭 역, 『부패와 개혁의 제도주의 경제학』(고려대학교출판문화원, 2017)
 로널드 드위킨, 장영민 역, 『법의 제국』(아카넷, 2004), 대우학술총서 572
 리처드 서스킨드 · 대니얼 서스킨드, 위대선 역, 『4차 산업혁명 시대 전문직의 미래』(와이즈베리, 2016)
 스튜어트 러셀 · 피터 노빅, 류광 역, 『인공지능 현대적 접근방식 1, 2』 제3판(제이펍, 2016)
 울프리트 노이만, 윤재왕 역, 『구조와 논증으로서의 법』(세창출판사, 2013)
 齊藤孝, 최석두 · 김이겸 역, 『온톨로지 알고리즘 II』(한울 아카데미, 2008)
 Pope, J. 김찬곤 역, 『행정의 투명성과 책임성을 높이는 개혁방안 반부패 시스템』(사람생각, 2000)
 클라우스 슈밥, 송경진 역, 『클라우스 슈밥의 제4차 산업혁명』(새로운 현재,

2016)

한스 켈젠, 김성룡 역, 『규범의 일반이론 1』(아카넷, 2016), 한국연구재단총서 583

4. 번역논문

아르투어 카우프만, 허일태 역, “법철학의 문제사”, 『동아법학』(동아대학교 법학연구소, 1990) 제10호

5. 학위논문

김민, “한국 청소년학의 학문공동체 형성과 지적 구조에 관한 연구”, 연세대학교 박사학위청구논문, 2007

박가림, “공직자윤리법상 취업제한제도에 대한 고찰”, 이화여자대학교 석사학위청구논문, 2014

유영준, “문헌정보학의 지식 구조에 관한 연구”, 연세대학교 박사학위청구논문, 2003

원민재, “온톨로지를 활용한 문서기반 관련 법령 검색 시스템”, 연세대학교 석사학위청구논문, 2015

이정민, “무용학의 지적 구조 분석 연구: 텍스트 마이닝 기반의 빅데이터 분석을 중심으로”, 성균관대학교 박사학위청구논문, 2017

이중백, “뇌물죄에 관한 형법적 연구”, 전주대학교 박사학위청구논문, 2000

이지희, “자연어 처리(NLP)를 통한 해외건설 계약서의 리스크 자동추출 모델 개발”, 이화여자대학교 박사학위청구논문, 2018

장인호, “온톨로지 기반 법률 검색시스템의 구축 및 평가에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위청구논문, 2010

전은주, “저자동시인용분석을 통한 상담학의 지적 구조 분석”, 경성대학교 박사학위청구논문, 2013

지영환, “공무원범죄 통제를 위한 형사입법론적 연구: 고위공무원 부패범죄를 중심으로”, 경희대학교 박사학위 청구논문, 2007

6. 연구보고서 등

김은경·신동준·이정주·이선중, “한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅰ) - 한국사회 부패범죄 발생구조 및 변화트렌드 분석”, 『형사정책 연구원 연구총서』(한국형사정책연구원, 2015)

김현희, 『캐나다의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015)

나채준, 『미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015)

박경철, 『영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015)

박규환, 『독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015)

반부패특별위원회, 『부패방지백서』, 2001

배성호, 『일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015)

백흥기·전해영, “리걸테크(Legaltech)의 산업 현황과 시사점”, 『VIP Report』(현대경제연구원, 2016), 669권

부패방지위원회, 『2004 부패방지백서』, 2005

연성진, 『규제개혁정책과 부정부패 1.경찰·소방분야』(한국형사정책연구원, 2001)

전훈, 『프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015)

정부공직자윤리위원회, 『2016 연차보고서』, 2017

정부공직자윤리위원회, 『2017 연차보고서』, 2018

조재현, 『싱가포르의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구』(한국법제연구원, 2015)

편집대표 김창국, 『부정부패의 사회학: ‘문민5년 반부패정책’ 평가보고서』(나남출판, 1997)

편집대표 한국행정연구원, 『정부부문 부패실태에 관한 연구』(한국행정연구원, 2016)

한국인사행정학회, 『재산등록 및 취업제한제도 개선방안』(행정안전부, 2009)

II. 국외 문헌

1. 단행본

Bench-Capon, T. J. M. & Soda, G. & Tjoa, A. M. (1999). Database and Expert Systems Applications. 10th International Conference, DEXA' 99. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

Benjamins, V. R. & Casanovas, P. & Breuker, J. & Gangemi, A. (2005). Law and the Semantic Web: legal ontologies, methodologies, legal information retrieval, and applications. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

Harmelen, F. V. (2002). ECAI 2002 15th European Conference on Artificial Intelligence. Amsterdam: IOS Press

Heidenheimer, A. J. & Johnston, M. Political Corruption - Concept & Contexts. 3rd edition. New York: Routledge.

Holmes, L. (2015). Corruption - A very Short Introduction. U.K.: Oxford University Press

Jain, A. K. (1998). Economics of Corruption. New York: Springer US

Klitgaard, R.(1991). Controlling Corruption. London: University of California Press

- Quah, J. S. T.(2013). Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore. U.K.: Emerald
- Raz, J. (1980). The Concept of a Legal System - An Introduction to the Theory of Legal System -. Second Edition. New York: Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, S. & Palifka, B. J. (2016). Corruption and Government - Causes, Consequences, and Reform. 2nd Edition. New York: Cambridge University Press.
- Schreiber, G. & Akkermans, H. & Anjewierden, A. & Hoog, R. D. & Shadbolt, N. & Velde, W. V. & Wielinga, B. (2000). Knowledge Engineering and Management The CommonKADS Methodology. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press
- Scott, J. C. (1972). Comparative Political Corruption. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Valente, A. (1995). Legal Knowledge Engineering - A modelling approach. Amsterdam; Washington, D.C.: IOS press
- 松尾 陽. (2017). アーキテクチャと法—法学のアーキテクチャ的な転回?. Japan: 弘文堂
- 津野 義堂. (2017). オントロゾー法學. 法学. 日本比較法研究所研究叢書 113. Japan: 中央大學出版部

2. 논문

- Aidt, T. S. (2016). Rent seeking and the economics of corruption. *Constitutional Political Economy*. 27(2)
- Allen, L. E. & Charles, S. S. (1995). Better Language, Better Thought, Better Communication: The A-Hohfeld Language for Legal Analysis. *In Proc. of ICAIL '95 Proceedings of the 5th international conference on Artificial*

intelligence and law

- Berners-Lee, T. & Hendler, J. & Lassila, O. (2001). The Semantic Web. *Scientific American*. 284(5)
- Boer, A. & Hoekstra, R. & Winkels, R. (2001). The CRIME Ontology. In Proc. of the Second International Workshop on Legal Ontologies
- Buchanan, B. G. & Headrick, T. E. (1970). Some Speculation About Artificial Intelligence and Legal Reasoning. *Stanford Law Review*. 23(1)
- Boudreau, K. (2008). Opening the Platform vs. Opening the Complementary Good? The Effect on Product Innovation in Handheld Computing. *HEC working paper*. 4
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government Red Tape. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(3)
- Castaneda, H. N. (1959). The Logic of Obligation. *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*. 10(2)
- Charniak, E. (1991). Bayesian Networks without tears. *AI Magazine*. 12(4)
- Chu-Ren Huang. (2016). Endurant vs Perdurant: Ontological Motivation for Language Variations. *30th Pacific Asia Conference on Language, Information and Computation (PACLIC 30)*
- Eisenmann, T. R. & Parker, G. & Alstyne, M. V. (2008). Opening Platforms: How, When and Why?. *Harvard Business School Working Paper 09-030*
- Hoekstra, R. & Breuker, J. & Bello, M. D. & Boer, A. (2009). LKIF Core: Principled Ontology Development for the Legal Domain. *Frontiers in Artificial Intelligence and Applications*. 188(1).
- Hohfeld, W. N. (1913). Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. *The Yale Law Journal*. 23(1)
- Johnston, M. (2012). Corruption control in the United States: law, values, and the political foundations of reform. *International Review of Administrative sciences*. 78(2)

- Kralingen, R. V. (1997). A Conceptual Frame-based Ontology for the Law. *In Proc. The First International Workshop on Legal Ontologies, (LEGONT ' 97)*
- McCarty, L. T. (1989). A language for legal discourse I :Basic Features. *In Proc. The Second International Conference on Artificial Intelligence of Law*
- Nonaka, I. & Krogh, G. V. (2009). "Tacit knowledge and knowledge conversion: controversy and advancement in organizational knowledge creation theory" . *Organizationl Science*. 20(3).
- Noy, N. F. & McGuinness, D. L. (2001). Ontology Development 101: A Guide to Creating Your First Ontology. *Stanford Knowledge Systems Laboratory Technical Report KSL-01-05 and Stanford Medical Informatics Technical Report SMI-2001-0880*.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*. 61(2)
- Gruber, T. R. (1993). A Translation Approach to Portable Ontology Specifications. *Knowledge Systems Laboratory Technical Report KSL 92-71*
- Susskind, R. (1986). Expert Systems in Law: A Jurisprudential Approach to Artificial Intelligence and Legal Reasoning". *Modern Law Review*
- Popple, J. (1990). Legal Expert Systems: The Inadequacy of a Rule-Based Approach. *Thirteenth Australian Computer Science Conference, Australian Computer Science Communications*. 12(1)
- Uschold, M & Gruninger, M. (1996). Ontologies: Principles, Methods and Applications. *Knowledge Engineering Review* 11(2)
- Visser, P. S. & Bench-capon. T. M. (1998). A Comparison of Four Ontologies for the design of Legal Knowledge Systems. *Artificial Intelligence and Law*. 6
- Werner, S. B. (1983). New directions in the study of administrative corruption. *Public Administration Review*. 43

Wright, G. H. (1951). Deontic Logic. *Mind, New Series*. 60(237)

3. 연구보고서 등

Evans, B. R. (2007). The cost of Corruption, *Discussion paper on corruption, development and the poor*. Tearfund

HM Government. (2014). UK anti-corruption plan

ICAC. (2017). Annual Report

Transparency International. (2009). The Anti-Corruption Plain Language Guide

Transparency International New Zealand (2013). Integrity Plus 2013 New Zealand National Integrity System Assessment

III. 전자 자료

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

(최종방문일 2018. 1.25.) (국제투명성기구)

http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_V1Q6Y1V2I1P4Y1C6M2X7O1O6B2F2O1 (최종방문일 2019.3.4.) (국회의안정보시스템)

<https://www.oge.gov> (최종방문일 2018.2.2.) (미국 정부윤리국)

<https://rossintelligence.com/> (최종방문일 2018.2.28.) (법률인공지능 ROSS)

<https://www.cpiib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure> (최종방문일 2018.1.26.) (싱가포르 부패행위조사국)

<http://www8.cao.go.jp/jinzai/about/seido.html> (최종방문일 2018.1.25.) (일본내부성)

<http://www.e-gov.go.jp/law/> (최종방문일 2018.1.24.) (일본법령검색센터)

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704&dateTexte=20180126> (최종방문일 2018.1.26.) (프랑스 법령정보센터)

<https://www.okv.fi/en/chancellor/chancellor-justice/> (최종방문일 2018.1.30.) (핀

란드 법무부장관실)

<http://oikeusministerio.fi/en/anti-corruption-activities> (최종방문일 2018.1.30.)

(핀란드 법무부)

<https://www.elegislation.gov.hk/hk> (최종방문일 2019.5.31.) (홍콩 법령정보센터)

<https://www.icac.org.hk/en/home/index.html> (최종방문일 2019.6.5.) (홍콩 엄정공
서)

https://cordis.europa.eu/project/rcn/79290_en.html (최종방문일 2018.7.10.)
{CORDIS(EU research results)}

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1035 (최종방문
일 2018.2.6.) (e-나라지표)

https://프로티지wiki.stanford.edu/wiki/Main_Page (최종방문일 2018.7.27.) (프로
티지 wiki)

<http://www.w3.org/TR/skos-reference/> (최종방문일 2019. 4. 12.) (SKOS Simple
Knowledge Organization System Reference)

<http://www.jfsowa.com/ontology/toplevel.htm> (최종방문일 2018.9.6.) (SOWA 온
톨로지)

<부록 1> 부패연구단체의 연구 목록

<표 1-1> 부패범죄 관련 연구 목록(한국부패학회)

제목	주요내용	저자 정보	발행 정보
지방공무원 징계현황 및 소청심사의 운영실태와 개선방안 - 광역자치단체를 중심으로 -	소청심사제도에 대한 선행연구 및 일본, 중국, 싱가포르의 제도 광역단체소청심사결과분석 및 소청심사 해외 사례분석 개선방안: 독립기관화, 위원의 전문성제고, 독립법률제정, 위원 및 심사결과공개	노영숙, 이민규	22권4 호 2017
배임수증재죄의 '부정한 청탁'의 해석론	배임수증재죄의 법적 성질 부정한 청탁에 대한 학설 및 판례, 유형화 및 해석원리	정신교	22권3 호 2017
공무원의 횡령과 절도범죄의 비교연구	화이트칼라 범죄 특징과 자기통제이론 및 통제욕구이론 횡령죄와 절도죄를 대상으로 자기통제력과 통제욕구 비교	이승우, 구경렬	22권1 호 2017
노인장기요양보험 부정수급의 행정형벌 적용의 절차상 한계와 그 개선방안 - 행위자기반모형을 중심으로 -	노인장기요양보험 부정수급에 대한 행정형벌 적용 한계, 개선방안	정우철	21권4 호 2016
연령에 따른 공무원 횡령범죄의 영향요인 검정	공무원의 자기통제력과 횡령범죄 의도간의 관계 분석	구경렬, 이승우	21권3 호 2016
법인의 형사책임에 관한 현행 양벌규정의 문제점 -미국FCPA법 및 영국뇌물법과의 비교법적 검토를 중심으로 -	미국FCPA법 및 영국뇌물법의 주요내용 우리나라 양벌규정 의 문제점	김세환, 배성호	21권3 호2016
노인장기요양보험 부정수급 사례 유형 분석과 그 보완대책	부정수급 사례 조사 및 분석, 보완대책	정우철	20권4 호 2015
공무원부패범죄의 추이 및 상관관계 분석연구: 93~2012년 경제성장율, 국민소 득, 물가지수, 평균임금과의상 관관계를 중심으로	과거 정권에서의 공무원범죄의 유형분석 및 부패와 평균임금, 물가지수, 경제성장율, 국민소득이 미치는 영향 조사	안진한, 김택	20권4 호 2015

수직적 사회질서, 다중연결망, 뇌물공여간 관계에 대한 연구	연고주의 연결망과 뇌물공여의 관계에 대한 설문조사 및 분석	김우식	20권4호 2015
----------------------------------	----------------------------------	-----	---------------

<표 1-2> 부패방지제도 관련 연구 목록(한국부패학회)

제목	주요내용	저자 정보	발행 정보
감사원 직무감찰 제도의 현황과 기능	직무감찰기능의 내용과 한계 감사원 직무감찰기능과 회계감사기능의 통합체계와 역할	배성호	22권4호 2017
공익제보자보호제도 이행 문제점 분석	이행실태의 평가: 부패신고 처리, 공익제보자 보호, 제재의 이행, 보상금 지급현황 분석	장진희	22권4호 2017
청렴문화의 시작, 청탁금지법 정착화를 위한 제언	청탁금지법의 내용, 선행연구검토 청탁금지법의 실효성 확보 방안:법제도 보완 및 운영 개선	이정주	22권2호 2017
한국의 복지옴부즈만 운영실태와 개선방안	옴부즈만제도의 이론적 내용 복지옴부즈만 운영실태분석과 문제점 발전방안:독립성 보장, 전문성 제고, 인권보호복지옴부즈만 확대 설치, 중앙지방간 네트워크구축	구철회	22권2호 2017
부정청탁금지법의 법적 쟁점과 개선방향	부정청탁의 개념과 명확성원칙 위배 여부 금품수수의 예외조항 및 이해충돌방지조항 도입여부 제재의 체계정당성	정혜영	21권4호 2016
제도개선을 통한 부패방지 - 은퇴공무원 재취업과 관련하여 -	부패원인에 하나인 제도와 거버넌스의 문제 설명 교육부관료의 재취업 문제	김진영	21권4호 2016
우리나라와 개별 국가의 부패방지조직 및 기구에 관한 비교분석 - 부정청탁금지법의 시행에 즈음하여 -	부패방지조직 및 기구에 관한 비교법적 검토: 미국, 영국, 싱가포르, 홍콩, 프랑스, 캐나다 부패방지기구로서 감사원과 국민권익위원회	조재현	21권3호 2016
내부고발의 핵심적인 특성들과 그 함의	내부고발의 특성 및 함의	강철	21권2호 2016
경찰공무원 이해충돌 회피에 관한 연구	이해충돌회피에 관한 법체계 호주 뉴사우스웨일스주경찰의 관리사례	김영식	21권1호 2016
부정청탁금지법의 위헌성에 관한 논의	청탁금지법의 제정 경과, 주요내용 법안의 쟁점과 헌법적합성 여부 분석:	조재현	20권4호

	공직자범위, 직무관련성 문제와 형사처벌의 체계정당성, 부정청탁 개념과 명확성원칙, 이해충돌방지 규정 미도입문제		2015
지방자치단체 고충대응제도의 운영 비교 -대구광역시와 동경도 오오타쿠의 지자체 복지옴부즈만을 중심으로-	지자체 복지옴부즈만에 대한 이론 대구광역시와 일본지자체 비교 및 분석	심재승 외	20권4 호 2015
공공기관개혁의 이론적 논의와 개혁방향 분석 -역사적 제도주의에 의한 공공기관개혁을 중심으로	역대 정부의 공공기관 개혁정책 비교 개혁의 구성요소로서 신공공관리론, 신관료제론, 신공공거버넌스 분석 및 한계	라영재	20권3 호 2015
공직자윤리법 제17조의 문제점과 개선방안	현행 퇴직공직자 취업제한제도의 문제점 개선방안: 차등적취업제한, 퇴직공무원 프로그램 개발, 벌칙규정의 세분화와 취업여부의 전산화	정신교	20권2 호 2015
지방자치단체 감찰시스템의 문제점과 개선방안	부패통제방안으로서의 감찰에 대한 이론 지방자치단체 감찰의 실태와 문제점, 개선방안	신재현	20권1 호 2015

<표1-3> 외국의 부패 관련 제도 연구 목록(한국부패학회)

제목	주요내용	저자 정보	발행 정보
중국 부동산등기제도의 현황과 개선방안	중국 부동산등기제도의 내용과 현황 개선방안: 등기제도통일화, 실질심사우선, 이원화된 등기제도개선, 부동산 등기착오에 대한 배상제도 개선, 등기정보공개화	박성률, 배성호	22권2 호 2017
국외 초·중등학교 청렴교육의 실태와 현황 분석	외국 청렴교육의 현황과 실태: 미국, 중국, 일본, 인도네시아, 마케도니아	이인재 외 교육	22권2 호 2017
Tackling a Hard Reform Agenda in Developing Countries: The Case of Anti-Corruption Reform in Nepal (개발도상국가에서의 어려운 개혁과제 추진: 네팔의 반부패개혁사례 연구)	네팔의 권력남용조사위원회(CIAA)의 성과 반부패개혁의 방향	Prabin Maharjan** Kim, Pan Suk(프라빈 마하르잔) 김판석	22권1 호 2017
미주지역 인권보장을 위한	미주 인권사무국의 기능, 역할 및	유은정	22권1

미주인권사무국의 역할에 대한 소고 - 아시아헌법재판소연합 연구사무국의 아시아지역 인권보장을 위한 비전과 역할에 대한 시사점 -	아시아헌법재판소연합연구사무국에 대한 시사점		호 2017
EU 투자법원 창설 제안으로 본 국제투자법의 투명성 및 공정성 제고 동향과 시사점	ISDS중재인의 공정성과 독립성 문제 EU투자법원창설과 한계, 향후 논의점	김대중, 김세진	21권4호 2016
중국의 토지도급경영권제도에 관한 연구	토지도급경영권의 내용, 특징 및 개선점	박성률, 배성호	2016.2 1권4호
중국 토지법제의 이원화에 관한 연구	중국 이원화토지제도의 내용과 특징, 문제점과 개선방향	박성률, 배성호	21권2호 2016
ThirdPartyParticipationandTransparencyinInvestmentArbitrationProceedings (국제투자중재절차의 제3자 참여와 투명성 문제)	국제투자중재사안에서 제3자 참여 또는 법정조언자의 문제점	김대중	21권2호 2016
리스크접근에 근거한 공공부문의 감사제도의 운영 - 영국지방자치단체의 내부감사제도를 중심으로 -	영국지방자치단체의 감사제도 및 시사점	심재승	21권2호 2016
베트남관료부패의 실태와 원인 : 뇌물수뢰와 공직의 대물림을 중심으로	베트남 관료부패 실태조사: 사례, 심층면담 원인 분석 및 개선방향	김현재	21권1호 2016
프랑스의 부패방지관련 사후적 법조항 및 사전적 예방제도에 대한 연구	프랑스의 부패처벌과 방지를 위한 사후, 사전적 조치 분석	윤광재	20권4호 2015
일본 정당의 반부패정책 비교 -일본 공산당의 사례를 중심으로-	일본 각 주요 정당의 정치자금, 부패 관련 공약과 정당강령 등 비교 일본 공산당 관계자 대면조사를 통한 반부패정책 등 분석	김용민	20권4호 2015
EU집행위원회의 투명성강화: 부패스캔들과 대응을 중심으로	EU집행위원회의 부패사건 개요 부패방지기능의 강화	안상욱	20권4호 2015

ICT ODA에 따른 개도국 정보 확산의 반부패 효과: 유형별 부패를 중심으로	ODA를 통한 정보화의 이전 및 확산이 반부패에 미치는 효과 분석	송효진 외	20권3 호 2015
Difficulties, Achievements and Strategies on Anti-corruption in New Situation in China (중국 반부패운동의 곤경과 새로운 전략에 대한 연구)	중국 반부패운동의 성과 및 특징 향후 전망과 개선방안	Dong Qiang 외	20권2 호 2015
정부신뢰와 부패인식: 아시아 국가들 중심으로	아시아 바로미터 서베이(Asian Barometer Survey) 결과에 의한 시민들의 정부 신뢰와 부패에 대한 인식수준 분석 정부신뢰의 부패인식에 대한 영향 비교분석	장용진	20권2 호 2015
중국의 관료적 부정부패 유형 분석	시진핑 정부의 반부패정책 중국의 퇴직관료에 규정 중국의 관료적 부정부패 최근 유형과 사례 분석 관료부정부패의 특징과 해결방안	서창배	20권1 호 2015

<표 1-4> 기타 부패관련 연구 목록(한국부패학회)

제목	주요내용	저자 정보	발행 정보
부패 개념에 대한 고찰	부패개념에 대한 선행문헌의 흐름 법률이 정한 부패의 개념	김진영	22권4 호 2017
민사법의 구조 변동과 부패개념의 변화 -기초법학의 관점에서-	서구의 근대화화 와 부패개념의 형식적 합리화 근대 민법과 부패개념의 자유주의화 민사법의 공법화 및 재도덕화로 인한 부패 개념의 변화 사적 영역에서의 일반적 부패개념의 정립 및 규제 필요성	양천수	20권4 호 2015
관료제에 대한 문헌적 소고 -레드테이프와 그린테이프를 중심으로-	관료제의 개념과 병리 현상: 레드테이프 그린테이프의 개념과 비공식제도의 공식화	이근영	20권1 호 2015
사적 부패행위의 확장에 대한 대응방안 -기업가정신을 예로 하여-	부패개념의 변천, 청탁금지법을 통한 사적 부패개념의 확장, 부패행위 규제방안의 유형: 직접규제, 자율규제, 간접규제 간접규제, 절차적규제의 하나로써 기업가정신 및 기업의 사회적 책임의 제안, 윤리경영과 법준수프로그램	양천수	22권4 호 2017
금융기관 내 업무부정 방지 인식 제고를 위한 자원	금융업무 부정방지를 위한 내부통제제도검토	서준배, 심희섭	22권3 호

투입의 방향 : 부정예방 프로그램의 중요성	금융산업종사자들 대상으로 업무 부정위험에 대한 인식조사실시: 통제제도 효과성 분석		2017
공기업의 경영성과와 청렴도간의 연관성에 관한 연구 -한국철도공사를 중심으로-	경영성과(경영평가, 재무성과, 고객만족도, 노사관계)가 청렴도에 미치는 영향 분석	김용래, 정왕국	22권4호 2017
부패와 신이중혁명	대의민주주의와 시장경제체제로 인한 부패발생을 보완하기 위하여 신이중혁명을 제안	정정목	22권4호 2017
예산낭비와 부패의 관계에 관한 실증분석 -226개 지방자치단체의 지방보조금과 행사.축제경비를 중심으로-	부패의 영향 요인에 대한 선행연구 검토 예산낭비가 부패에 미치는 영향 분석	김애진	22권4호 2017
경찰부패 인식도 연구: 경찰공무원을 중심으로	현직 경찰관의 개인적 요인, 조직문화적 요인, 법제도적 요인 등에 따른 부패인식도 조사	김택	22권1호 2017
청렴도가 지역소득에 미치는 영향: 16개 광역자치단체 패널자료 분석	청렴도가 지역주민 1인당 실질소득에 미치는 영향 분석	이재형	22권1호 2017
공직자의 부패와 자살에 관한 탐색적 연구:공직동기(PSM)를 통한 자살예방을 중심으로	부패, 자살, 공직동기의 개념과 관계성 공직자에 대한 태도조사	김영중	22권1호 2017
지방분권 강화에 따른 지방부패방지에 관한 소고	지방분권강화를 위한 헌법 개정의 방향 지방부패의 대응방안: 주민소송제도 및 정보공개청구제도의 활성화	김세환	22권3호 2017
경찰공무원 부패의 시민인식도에 관한 연구	시민 대상으로 경찰공무원의 부패요인과 부패인식도 분석	김택	21권3호 2016
선순환적 부패통제 메커니즘의 구축방향에 관한 연구: 반부패 관점에서 청렴 관점에서의 전환	부패발생에 관한 기회-동기-정당화 모델 적용 반부패 통제 전략의 특성	이정주	21권1호 2016
국방과 안보 분야 부패에 관한 고찰	국방부패의 특징과 원인 방위사업 비리의 현황 및 원인	김진영	20권4호 2015
고위직 회전문 인사(관피아)와 부패의 관계에 관한 연구	관련 법령 및 재취업 현황 개선방향: 취업이력공시제도 신설, 공직자윤리위원회보완	오필환	20권4호 2015
SomeLessonsfromKoreanExperiencein Anti-CorruptionPoliciesandtheRoleofNGOs:from1990sto2000s	한국의 반부패 정책 및 기관 시민단체의 반부패노력	윤태범	20권3호 2015

(한국에서 부패방지를 위한 시민단체의 역할 연구:1990년대-2000년대)			
내부고발 동기요인 간 관계의 구조: 언어네트워크 분석	내부고발자 인터뷰를 통한 동기요인 분석 언어 네트워크분석으로 구조 분석: 데이터마이닝과 자연어처리	진기영, 박흥식	20권3 호 2015
공직가치 제고전략으로서의 청렴교육 활성화 방안에 관한 연구 -청렴연수원을 중심으로	청렴교육 실태 분석 청렴연수원 교육의 장애요인 분석	이정주 외	20권3 호 2015
경찰부패의 요인에 관한 연구: 사과가설과 조직구조를 중심으로	경찰부패의 실태 경찰부패의 원인 분석: 조직문화적 측면 및 개인적 측면 경찰부패방지의 대안: 법제도, 조직문화, 윤리교육개선	김택	20권2 호 2015
공공조직의 부패연결망 형성 및 확산요인 발견 -DEMATEL법을 활용한 전문가평가를 중심으로-	부패연결망 형성 및 확산의 요인 분석 개별 요인의 영향력 및 중요도 평가: DEMATEL법 적용	임성범 외	20권1 호 2015
공직부패의 현황과 방지에 대한 연구 -법조, 경찰공무원을 중심으로-	법조 · 경찰공무원 부패의 현황과 대책	이우진	20권1 호 2015
우리나라의 회계제도 개혁과 회계투명성 역할	우리나라 회계제도 발전과정 회계투명성에 대한 평가, 정경유착의 문제	최종서	22권3 호 2017
리스크 사회에서의 식품안전과 신뢰의 향상에 관한 연구 -리스크커뮤니케이션을 통한 안전과 안심의 관점을 중심으로-	리스크 관련 이론의 정리 식품안전에서 시스템신뢰를 위한 과제	심재승	22권3 호 2017
정부 신뢰 제고를 위한 공론조사의 활용 가능성	선거권 연령 하향 관련 공론조사 설문조사	오수길, 이지훈	22권2 호 2017
공공기관의 사회적 책임에 관한 정부의 역할 연구	기업의 사회적 책임에 관한 이론 공공기관의 사회적책임의 정부정책 분석	라영재	22권1 호 2017
격차해소를 위한 기제로서의 교육의 역할 분석 -부모학력이 자녀취업에 미치는 영향 분석을 중심으로-	부모 학력이 자녀 취업에 미치는 영향의 분석	이상직 외	21권4 호 2016
모집형 해외여행에서의 국내 여행사의 안전배려의무 - 일본의 판례의 동향과 관련하여 -	해외여행계약의 내용, 법적성질, 일본의 판례와 학설 여행업자의 안전배려의무	변우주	21권4 호 2016
사학분쟁조정제도에 대한 고찰 -대법원판례를 중심으로-	사립학교법의 변천 사학분쟁조정제도의 법적 수단 관할청의 임시이사선임에 대한 대법원 판례의 태도	전희두	21권3 호 2016
간호학생의 공익신고의도와	간호학생의 일반적 특성 및 공익신고의도	김인순	21권3

영향요인 연구	영향요인에 따른 공익신고 의도 차이 조사	외	호 2016
근로자 관점에서의 좋은 일자리가 조직몰입과 직무만족에 미치는 영향에 대한 연구: 공정성의 조절효과를 중심으로	근로자 입장에서의 좋은 일자리가 미치는 영향 및 인사 공정성의 맥락적 역할 조사	송진구	21권3호 2016
상법상 지배주주의 책임	지배주주의 책임에 대한 비교법적 검토: 영국, 미국, 독일, 중국, 일본 상법상 업무집행지시자 등의 책임 지배주주행위 규제필요성 논의	강혜림	21권2호 2016
헤지펀드의 지배구조에 관한 고찰	헤지펀드의 개념, 특성, 법적 형태 규제에 대한 외국 사례 및 시사점	노미리	21권1호 2016
공직동기이론(PSM)을 통한 공직자 일탈행위 억제: 투명사회를 위한 탐색적 연구	공직동기와 공직자 일탈행위와의 관계성 분석	김영중	21권1호 2016
부당해고 근로자의 보호에 관한 연구 -경제적 손해의 전보를 중심으로-	부당해고의 의의, 부당해고에 따른 근로자 임금보전 근로자의 위자료청구권	이우진	21권1호 2016
건설수급인의 공사기간 연장에 따른 공기연장비용청구권에 관한 연구 -미국에서의 논의를 중심으로-	미국의 공기연장제도와 지배이론, 공기연장비용청구와 절차	김태관	21권1호 2016
뉴거버넌스의 헌법적 함의와 제문제	뉴거버넌스의 개념과 특징 뉴거버넌스의 헌법적 의미, 역할	유은정	21권1호 2016
합리적 무시와 조직의 유효성: 한국의 내부고발사례를 중심으로	합리적 무시 또는 내부고발을 선택하는 기준에 대한 가설 설정 내부고발자 설문조사, 가설검증 및 분석	이근영	20권4호 2015
불의(injustice)에 대한 대응방식과 민감성의 차이	정의개념, 행동, 정의추구의 이유에 대한 이론 불의에 대한 대응의 근거 분석	김지경	20권4호 2015
일탈행위를 한 교사를 둔 학교장의 개성에 따른 조직의 효과성 연구-지각한 교사가 소속된 초등학교장의 성격 및 리더십유형이 학교조직 효과성에 미치는 영향-	성격유형별 리더십유형과 조직효과성에 대한 연구 초등교사를 대상으로 교장의 성격 유형이 학교조직효과성에 미치는 영향에 대한 설문조사 및 분석	주종진 외	20권4호 2015
예비 청년창업자의 개인 창의성, 감성지능, 기업가정신 및 창업의지의 관계	예비창업자인 대학생의 개인 창의성, 기업가정신, 창업의지 간의 관계 연구	이상직 외	20권4호 2015
인터넷 링크행위의 저작권침해와 OSP의 방조행위	인터넷상의 링크 행위에 관한 대법원 2015. 3. 12. 선고 2012도13748 판결의 평석	최상필	20권4호 2015
IPA 분석을 활용한 민간 기업 및 공공 기관 종업원, 직업훈련원의 교육훈련생의	기업윤리교육의 개선 방향 기업윤리핵심가치의 중요성 및 요구에 대한 설문조사	조은상 외	20권3호 2015

기업 윤리 핵심가치의 중요성 및 요구도 분석			
정치자금의 헌법적 통제에 관한 연구 -출판기념회 사례를 중심으로	출판기념회축하금의 위헌성 헌법소송 가능성 제도개선: 헌법상 정당재정의 투명성명령조항 명문화등	박규환	20권2 호 2015
입법학적 관점에서의 입법 로비활동	입법학과 입법논증이론 입법로비활동에 대한 법적규제 및 법제화 논의	심우민	20권2 호 2015
현행 상속제도의 문제점 및 개선방향	상속법의 연혁 및 주요내용 상속법의 문제점과 개선방향	이혜진	20권2 호 2015
공익목적 실현을 위한 경찰 규제개혁(規制改革)에 관한 비판적 고찰	규제분류체계에 관한 이론 및 규제개혁추진체계 경찰청소관 규제의 개혁에 대한 문제점 경찰행정규제 분류체계개선안등 정책제언	김영식	20권1 호 2015
個別行政法으로서의 「監査院法」의 法治主義적 受容에 관한 研究-特別行政法關係로서의 監査法制의 法律整合性(法律留保)確保를 中心으로-	감사법제 위기의 연혁적 원인: 특별권력관계에서 태동한 감사원법 일반행정법의 구조에 따른 감사원법의 체계화 국회감사청구제도, 지방자치단체감사권, 직무감찰권등에 대한 헌법적 검토	방동희	20권1 호 2015

<표 2-1> 반부패시스템연구소의 부패 연구 목록

제목	저자 정보	발행 정보
기업부패지수 측정모형 개발에 관한 연구	강신욱	2000
한국정보공개제도 실태분석	김택	2000
민원담당공무원의 비리원인과 대책방안 : 위생분야를 중심으로	김택	2000
지방자치단체 부패평가와 개선방안		2001
도시정부의 부패방지전략	조은경	2001
한국 기업부문 부패의 특성 및 전략적 대응 방안 : 연구보고서	이동호	2002
가자, 부패없는 사회로 : 문화일보 2004 신년 기획특집		2004
부패방지전략의 새로운 패러다임 : 한국행정부문	박정수	2004
환경부패 : 행정처리과정(Flowchart)을 중심으로	김태영	2005
중국 공무원 부패에 관한 연구 : 제도와 사회문화적 접근	허길	2005
서울시 시민감사청구제 운영실태 분석	임병연	2006
외국의 내부공익신고자 보호제도 비교연구	임병연	2007
정부에 대한 신뢰 : OECD국가의 윤리대책	Bertók, János	2000
소규모 건설부패와 전자입찰	조은정	2000
서울특별시 청렴계약제 : 문제점과 개선방향	윤종설	2000
전자입찰제도의 시행성과와 과제	윤종설	2001
행정절차의 투명성과 부패 : 건설행정절차에서의 부패유발요인분석 및	조은경	2002

대책		
거버넌스 측정 : 2000/01 갱신지수	Kaufmann, Daniel	2002
최근 중국의 반부패 관련 현황과 반부패 정책	서운석	2004
기업부패지수 측정 및 개발	이정섭	2004
(한국의 역대 정권별 행정부패 사례집) 한국의 역대 정권별 행정부패 사례집	김태영 외	2005
행정부패 측정모형의 설계와 평가 : 행정부패 수준의 시계열적 평가 및 부패통제 전략	김태영	2005
반부패 연구노트. 3		2007

〈표 2-2〉 한국형사정책연구원의 부패 연구 목록

제목	요약	저자 정보	발행 정보
공무원 부정부패의 실태 및 대책	공무원의 부정부패행위와 관행의 실태 및 원인을 개인적, 조직적, 제도적, 체계적 측면에서 통계와 설문조사를 통하여 분석	연 성 진 외	1997
학원부조리 실태에 관한 연구 -촌지관행을 중심으로 -	초·중·고교생의 학부모를 대상으로 촌지에 대한 인식과 실태를 조사하고 대책 제시	전영실	1998
부정부패에 대한 사회문화적 고찰	공무원만이 아닌 민간부패 등 다양한 분야의 부패에 관하여 설문조사를 통해 인식, 실태와 그 원인을 조사	박철현	1998
부정부패방지를 위한 국제협력동향	부정부패방지를 위한 국제적 협력의 역사, 다양한 주체에 의한 국제협력 양상, 뇌물방지협약 및 이에 대한 대응	이상용	1998
미국의 특별검사제도	미국의 특별검사법(28 U.S.C. 591-599)의 입법배경, 내용 및 문제점	최석윤	1998
공무원범죄의 추이에 관한 연구	공무원범죄의 실태와 사법처리 현황에 대한 연도별 추이 분석과 대안	연성진	1999
내부고발자 보호제도에 관한 연구	내부고발자의 개념과 발생맥락 등의 정리, 외국의 제도와 사례, 형사면책권 문제의 고찰	이건호	2000
부패 1980~90년대 정경유착	정경유착의 배경 파악, 정경유착 부패 사건의 분석	장준오	2001
규제개혁정책과 부정부패(1) -경찰·소방 분야-	소방·경찰 분야의 부정부패 실태와 규제개혁 추진 현황, 규제개혁이 부정부패방지에 미친 성과의 분석	연 성 진 외	2001
규제개혁정책과 부정부패(2) -소방·경찰 분야-	건설·건축, 환경 분야의 부정부패 특징과 유형, 규제개혁 현황 및 성과 분석 및 대안	이 천 현 외	2001
규제개혁정책과 부정부패(3)	식품위생 및 세무 관련 부정부패 성격과	이 민 식	2001

-식품위생, 세무 분야-	유형, 규제개혁 현황과 성과의 평가	외	
국제사회의 반부패동향과 한국의 부정방지시스템 진단	국제기구 및 주요 국가의 반부패활동, 한국의 반부패 활동에 대한 평가와 개선방향	윤동호	2002
정치자금 관련 범죄에 관한 비교법적 연구	정치자금범죄에 관한 외국의 입법례: 영국, 미국, 독일, 일본 및 한국의 입법례와 개선방안	김범식	2005
공무원 범죄의 추이에 관한 연구II	공무원 범죄의 연도별 추이 및 통제방안	연성진	2007
중국의 독직범죄에 관한 연구	중국 독직범죄의 개념, 구성, 실태 분석 및 한국의 공무원범죄와 비교, 통제방안	박길수	2007
권력형 부정부패의 구조와 통제방안	정경유착의 실태와 원인, 대처방안	연성진	2007
중국의 탐오죄에 관한 연구	탐오죄의 구성요건, 범죄형태와 처벌 및 기타 범죄와의 비교, 문제점과 개정방향	장 준 오 외	2007
부패행위에 대한 제도적 통제	우리나라 공무원의 부패 현황, 부패통제 효과성에 관한 설문조사 및 분석	최 순 영 외	2007
부패사범 통제체계의 실효성 평가연구	부패의 개념·유형 및 구조, 역대정권의 부패통제활동 정리, 우리나라 부패사범 통제 법제와 통제 실태, 외국의 반부패시스템, 반부패 통제체계의 국제비교와 우리나라 반부패 거버넌스의 평가	연 성 진 외	2007
형사특별법 정비방안(11)-공직·선거 분야	우리나라 공직·선거 관련 부패범죄에 관한 형사특별법의 현황과 문제점, 외국의 입법현황, 공직·선거 관련 부패범죄의 정비방안	강 우 예 외	2009
공무원 부정부패의 실태 및 대책(III)	공무원 부정부패의 실태 및 인식조사, 통제방안	홍 영 오 외	2011
부패공무원 입국 및 피난처 제공금지방안에 관한 연구	부패범죄 척결을 위한 유엔부패방지협약 등, 부패공무원 입국 및 피난처 제공금지에 대한 외국의 입법례 및 국내 제도화를 위한 규범적 분석	윤 해 성 외	2012
범죄신고자 보호의 현황과 과제	우리나라 범죄신고자 보호법제의 현황 및 문제점, 외국의 법제, 정책과제	강석구	2013
한·중 형사정책 동향 비교 연구: 반부패정책	동북아 형사정책포럼의 평가, 한·중 부패정책 비교	김 한 균 외	2016
한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(I)	부패의 개념 및 이론적 배경, 한국의 부패연구동향 연결망 분석, 부패범죄 발생 추이 및 현황, 변화트렌드와 특징, 역대정부의 반부패 정책, 외국의 반부패 정책, 청렴평가제도 현황, 반부패 환경조성을	김 은 경 외	2016

	위한 정책기반 및 전략		
최근 부패방지법의 쟁점에 관한 연구: 청탁금지법에 관한 법리적 검토 및 국민의식조사	청탁금지법 법리적 쟁점분석, 의식조사의 방법론 및 결과 분석	황지태	2016
부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구	부정부패 관련 규정들의 체계 개관, 공공부문 및 민간부문의 부정부패 방지를 위한 법령의 정비	김 유 근 외	2016
한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅱ)	한국사회 부패에 대한 거시적 진단, 부패범죄의 유형별·지역별 부패취약성 검토, 공공부문 및 민간부문 부패사례 분석, 부패범죄대응의 성과, 변화와 검토	황 지 태 외	2017
방위산업비리(방산비리)범죄의 처벌 강화 및 억제 방안	방위산업비리 발생 현황, 범죄의 예방과 억제 및 법정형 가중 검토	박학모	2017
한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(Ⅲ)	공공분야 및 민간분야의 부패방지대책수립과 실천과제, 부패방지대책에 관한 국민의식조사 및 결과 분석	황 지 태 외	2018

〈부록 2〉 부패 법제도 연구 목록

〈표 3〉 부패 관련 법제도 연구의 유형

형 사 법 적 연구	부 패 범죄	<p>정웅석, 부패방지에 관한 형사법적 고찰, 연세법학연구 9권1호, 연세법학회, 2002</p> <p>김성천, 부패범죄의 원인과 대책, 법학논문집 31집1호, 중앙대학교법학연구소, 2007</p> <p>연성진, 부패사범 통제체계의 실효성 제고 방안, 한국형사정책연구원, 2007</p> <p>이용식, 제9회 한, 중 형법 국제 학술심포지엄: 부패범죄의 의의와 반사회성-부패범죄의 보호법익-, 비교형사법연구 13권2호, 한국비교형사법학회, 2011</p> <p>김봉수, 공무원범죄에 대한 규범적 통제-공무원범죄의 개념과 통제방안을 중심으로, 비교형사법연구13권2호, 한국비교형사법학회, 2011</p> <p>김현수, 부패방지에 관한 형사법적 대응방안, 법과정책 20권1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014</p> <p>김대권 외, 부패범죄의 통제방안에 관한 연구, 경찰학논총 10권2호, 원광대학교 경찰학연구소, 2015</p> <p>표성수, 공직부패범죄의 본질과 그 폐해, 제도적 전환의 필요, 법조 65권5호, 법조협회, 2016</p>
	공 무 원 뇌 물 범죄	<p>임웅, 뇌물범죄에 관한 연구 - 공무원의 수뢰범죄를 중심으로, 형사정책 제 10권, 한국형사정책학회, 1998</p> <p>서보학, 공직자 부정부패에 대한 형사법적 대응방안 : 공직자의 뇌물범죄에 대한 실체법 및 절차법적 대응방안을 중심으로, 형사정책 11호, 한국형사정책학회, 1999</p> <p>연성진, 부패사범 통제체계의 실효성 제고 방안, 한국형사정책연구원, 2007</p> <p>김준성, 공무원의 부패방지를 위한 뇌물죄의 적용범위, 한국부패학회보 17권4호, 한국부패학회, 2012</p> <p>박봉진, 공무원뇌물범죄와 대응방안, 법학연구 51권, 한국법학회, 2013</p>
	기타	<p>이주희, 고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰, 한양법학 43, 한양법학회, 2013</p> <p>서보학, 정치인과 뇌물죄, 형사정책연구 47, 한국형사정책연구원, 1998</p> <p>이주희, 떡값에 관한 형사법적 고찰, 법학연구 21권4호, 경상대학교 법학연구소, 2013</p>
공 법 적 연구	헌법	<p>김문현, 정치개혁과 선거부정부패방지, 고시계 447, 국가고시학회, 1994</p> <p>성락인, 부패방지법제의 현황과 과제, 공법연구 24집 3호, 한국공법학회, 1996</p> <p>강경근, 공직자 부패와 헌법이론, 한국부패학회보 1권1호, 한국부패학회, 1997</p> <p>김병록, 공직부패의 헌법적 조명, 공법연구 30집2호, 한국공법학회, 2001</p> <p>장영철, 부패방지를 위한 공법적 대응, 연세법학연구 9권1호, 연세법학회, 2002</p> <p>김상겸, 한국사회의 청렴성 제고를 위한 헌법적 고찰 - 공직사회의 부패방지 문제를 중심으로 -, 헌법학연구 12권2호, 2006</p>

개 별 부 패 방 지 법 제 도 에 대 한 연구	행 정 법	정성범 외, 헌법상 행정부패에 관한 연구, 헌법학연구 12권 2호, 2006 김철용, 공직부패방지를 위한 법제도와 그 개선책, 사회과학 17, 건국대학교 사회과학연구소, 1993 정준현, 행정법상 탈규제와 부패방지에 관한 연구, 공법연구 26집 3호, 한국공법학회, 1998 박정훈, 행정부패와 행정법적 집단분쟁 - 병리적 행정현실에 대응한 법윤리적 행정법학 방법론의 모색, 서울대학교 법학 제32권 1호, 1998 박재윤, 부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점, 행정법연구 (46), 행정법이론 실무학회, 2016
	부 패 방 지 법	이관희, 부패방지위원회의 발전방향, 헌법학연구 10권4호, 한국헌법학회, 2004 배재현 외, 부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석, 한국부패학회보 11권1호, 한국부패학회, 2006 박선웅 외, 민주화 이후 입법청원운동의 형성과 발전에 관한 연구 :부패방지법의 제정과정에 대한 담론 분석, 의정논총 2권2호, 한국의정연구회, 2007 이기수, 부패방지법 제정 이후 변화와 향후 과제, 법학논총 37권2호, 단국대학교 법학연구소, 2013
	공 직 자 윤 리법	김영성, 신기원, 공직자윤리법에 관한 고찰, 충남대학교 사회과학연구소 논문집 제4권, 1993 홍정선, 개정 공직자윤리법의 문제점 - 재산등록제도 및 등록재산공개제도를 중심으로, 현대 공법이론의 전개, 석정 허영민박사 화갑기념 논문집, 1995 유중해, 공직자윤리법의 문제점과 평가, 법과 경제(상), 전강 이종원박사 고 희기념 논문집, 1996 정일섭, 재산등록 및 공개제도에 관한 연구, 인하대학교 사회과학연구소 논문집 17, 1999 박흥식 외, 공직자 재산등록 및 공개제도에 대한 공직사회 이해관계 집단 간 인식의 차이, 한국부패학회보 15권2호, 한국부패학회, 2010 이상수, 퇴직공직자 취업제한제도의 한계와 개선방안 연구, 한국부패학회보 15권3호, 한국부패학회, 2010 이상수, 퇴직공직자 행위제한제도의 입법과정에 관한 연구, 한국부패학회보 17권4호, 한국부패학회, 2012 김주영, 공직부패 방지를 위한 공직자의 이해충돌 방지규정의 검토 - 체계성 및 이해가능성 심사를 중심으로, 공법학연구 14권3호, 한국비교공법학회, 2013
	내 부 고 발 자 보 호 제 도 (「공 익 신 고 자	최정학, 내부고발자 보호제도의 법적 문제점, 형사정책 15권1호, 한국형사정책학회, 2003 이상수 외, 내부「공익신고자보호법」의 국제적 비교를 통한 법제도 개선 연구, 한국정책학회보 12권2호, 한국정책학회, 2003 이진국 외, 내부공익신고자 보호제도의 형사법적 검토, 형사정책 17권1호, 한국형사정책학회, 2005 박경철, 내부공익제보자 보호제도의 현황과 문제점, 법학연구 18권3호, 연세대학교 법학연구원, 2008 조재현, 공익제보자 보호제도의 현황과 앞으로의 과제 - 「공익신고자보호법」의 시행에 즈음하여, 한국부패학회보 16권3호, 한국부패학회, 2011 권창국, 내부고발자 보호제도에 관한 연구, 형사정책 24권3호, 한국형사정

보 호 법 」 포함)	<p>책학회, 2012</p> <p>김준성 외, 공익신고자 보호법제의 형사법적 고찰, 한국부패학회보 18권4호, 한국부패학회, 2013</p> <p>이훈재, 내부고발자보호제도에 관한 입법정책적 고찰, 연세법학 22권, 연세법학회, 2013</p> <p>김흥주, 공직자 부조리 신고포상금제도의 효과에 관한 연구, 한국정책과학학회보 17권1호, 한국정책과학학회, 2013</p> <p>이주희, 내부고발자 보호의 주요쟁점 및 관련 현행법제의 개선방안, 한국사회과학연구 36권1호, 청주대학교 사회과학연구소, 2014</p>
청 탁 금 지 법	<p>홍완식, 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안에 대한 입법평론, 토지공법연구 67집, 한국토지공법학회, 2014</p> <p>송기춘, 부정청탁및금품등수수의금지에관한법률의 법적 문제점과 개선방향, 세계헌법연구 21권3호, 국제헌법학회, 2015</p> <p>박진우, 부정청탁및금품등수수의금지에관한법률의 위헌성에 관한 고찰, 세계헌법연구 21권3호, 국제헌법학회, 2015</p> <p>이천현, 부정청탁 금지행위와 제재에 관한 소고, 한양법학 26권 3호, 한양법학회, 2015</p> <p>김래영, 부정청탁및금품등수수의금지에관한법률의 입법현황과 과제, 한양법학 26권3호, 한양법학회, 2015</p> <p>조재현, 부정청탁금지법의 위헌성에 관한 논의, 한국부패학회보 20권4호, 한국부패학회, 2015</p> <p>정형근, 부정청탁및금품등수수의금지에관한법률에 관한 연구 - 그 적용대상자와 부정청탁금지를 중심으로, 경희법학 51권4호, 경희대학교 법학연구소, 2016</p> <p>장영수, 부정청탁및금품등수수의금지에관한법률의 헌법적 의의와 발전방향, 공법연구 45집1호, 한국공법학회, 2016</p> <p>박균성, 부정청탁및금품등수수의금지에관한법률에 대한 행정법적 연구, 저스티스 156, 한국법학원, 2016</p>

<부록 3> 학문분야별 부패 연구 목록

< 표 5 > 개별 학문분야별 부패 연구 목록

분야	주요 문헌
공직부패	김해동, 윤태범, 『관료부패와 통제』, 집문당, 1994 전수일, 『관료부패론』, 선학사, 1996 김택, 『공직윤리와 관료부패』, 한국학술정보(주), 2010 윤태범, 한국 관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구— 서울대학교, 박사학위논문, 1992
부패 인식 조사	김용철 외, 부패에 관한 시민의식과 통제전략의 모색, 한국거버넌스학회보 13권3호, 한국거버넌스학회, 2006 진종순 외, 부패에 대한 개인의 인식과 부패행위, 행정논총 45권3호, 서울대학교 한국행정연구소, 2007 임성근 외, 우리나라 공직윤리 및 공직윤리제도에 관한 공무원과 국민 인식 비교 연구, 한국인사행정학회보 14권4호, 한국인사행정학회, 2015 서원석 외, 정부부패에 대한 인식에 관한 논고, 한국인사행정학회보 15권1호, 한국인사행정학회, 2016 강정석 외, 국민들의 정부부패 인식에 영향을 미치는 요인 분석, 한국경제포럼 9권3호, 한국경제학회, 2016.
부패 정도 측정	박영원, 국가단위의 부패수준 측정에 관한 연구: MIMIC과 DYMIMIC 모형의 적용, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2002 이상수, 행정 투명성 측정과 평가를 통한 부패통제 전략 - 행정부패측정모형을 통한 실증조사를 중심으로, 한국자치행정학회보 19권2호, 한국자치행정학회, 2005 박용치 외, 부패지수 측정모형에 대한 비교연구; 서울시 시정청렴성지수 측정모형과 경실련 부패지수 측정모형을 중심으로, 조사연구 6권1호, 한국조사연구학회, 2005 박재완, DYMIMIC모형을 활용한 각국 부패수준의 추이 분석, 지방행정연구 20권2호, 한국지방행정연구원, 2006.
부패정책	박흥식, 반부패 정책 성과의 평가, 한국행정연구 10권1호, 한국행정연구원, 2001 강성남, 반부패정책의 제도화과정 분석, 한국부패학회보 7권1호, 한국부패학회, 2002 김태룡 외, 거버넌스적 측면에서 본 한국정부의 부패방지정책, 사회과학연구 41집, 강원대학교 사회과학연구소, 2002 강제상 외, 공공조직 부패통제 전략에 관한 연구 -포지셔닝 전략분석을 통한 정책참여자의 인식을 중심으로-, 한국정책학회보 17권1호, 한국정책학회, 2008 민병익 외, 반부패 정책 효과의 영향 요인, 지방정부연구 12권3호, 한국지방정부학회, 2008.
지방자치단체 부패	한형서, 지방자치단체의 부패실태와 반부패정책, 한국부패학회보 제8권 제2호, 2003 김택·오필환, 지방자치의 부패구조와 제도·문화적 정책 대응 연구, 한국부패학회보 제10권 제3호, 2005 안광현, 기초자치단체장 정당공천폐지와 반부패전략, 지방정부연구 제18권 제3호, 한국지방정부학회, 2014
세무행정	현진건, 세무부조리의 요인분석 및 정책과제, 조세학술논집 제16집, 한국국제조세

부패	<p>협회, 2000</p> <p>전태영·변용환, 세무공무원의 부정에 영향을 미치는 요인, 세무학연구 제18권 제2호, 한국세무학회, 2001</p> <p>대검찰청, 세무분야 부패실태·조사 분석, 2012</p>
경찰부패	<p>전수일, 경찰부패사태에 대한 연결망 이론적 접근, 한국부패학회보 제5권, 한국부패학회, 2001</p> <p>윤태범, 경찰공무원 부패의 구조에 대한 탐색적 논의: Klitgaard 모델의 응용, 한국정책학회보 제10권 제2호, 한국정책학회, 2001</p> <p>이상열·박종구, 경찰부패의 영향요인에 관한 연구, 한국부패학회보 제9권 제2호, 한국부패학회, 2004</p> <p>최상일, 경찰부패 통제전략의 효과성 제고에 관한 연구: AHP의 적용, 한국정책과학학회보 제10권 제2호, 한국정책과학학회, 2006</p> <p>김상운, 경찰의 부패실태와 원인분석에 관한 연구, 한국부패학회보 제17권 제3호, 한국부패학회, 2012</p> <p>김택, 경찰부패 인식도 연구: 경찰공무원을 중심으로, 한국부패학회보 제22권 제1호, 한국부패학회, 2017</p>
사립대학 부패	<p>이종근, 고등교육기관의 부패와 윤리적 대응 방안, 한국부패학회보 제13권 제2호, 한국부패학회, 2008</p> <p>이진권, 교육부패의 양상과 대책, 비교형사법연구 제13권 제2호 통권 제25호, 한국비교형사법학회, 2011</p>
종교부패	<p>안광현, 한국의 개신교 부패 현상에 대한 고찰: 교회 내부 구성원들의 인식을 중심으로, 신학과 사회 제26집 3호, 한일장신대학교 출판부, 2012</p> <p>임종철 외, 『한국사회의 비리』, 서울대학교 출판부, 1994</p>
해외 부패방지제도	<p>김영중, 세계 주요국가의 반부패 입법제도 비교, 한국부패학회보 제1권1호, 한국부패학회, 1997</p> <p>김유경, 민주적 거버넌스와 반부패: 국제적 반부패 전략과 다차원적 부패 개념의 필요성, 비교민주주의연구 제3권1호, 비교민주주의학회, 2007</p> <p>이근주 외, 공공부문 부패수준 개선국가와 우리나라의 부패방지정책특징 비교분석, 한국부패학회보 제15권2호, 한국부패학회, 2010</p> <p>김다경 외, 북유럽 국가들은 어떻게 청렴한 나라가 되었는가?: 스웨덴의 근대 역사적 발전 사례를 중심으로, 정책분석평가학회보 제26집1호, 한국정책분석평가학회, 2016.</p>

ABSTRACT

Knowledge Engineering on the Legal Data about Corruption

- Focused on the Building of a Legal Ontology about Corruption -

Park, Garim

Major in Administrative Law

The Graduate School

Ewha Womans University

The purpose of this paper is to make the aggregate of corruption-related legal knowledge into interchangeable information by utilizing computer systems. This is based on the view that legal knowledge about corruption is a sort of data or legal contents. This book focuses on building a legal ontology as a methodology structuralizing these legal datum. A legal ontology is a part of ontology, that is defined as ‘explicit conceptualisation of domain’. It makes legal knowledge to be sharable and reusable. Furthermore, it can be used to establish knowledge base systems or create expert systems.

A research on corruption has accumulated various fields of study, such as law, public administration, and economics. There are also many legal systems related to curb corruption. These researches and laws related to corruption play a role as a fundamental data to establish legal ontology that has a domain of corruption. The legal ontology presents and structuralizes legal

information of corruption. This is because the legal ontology is a tool of a presentation of knowledge. The ontology shows a process of knowledge engineering that corruption-related researches transform into legal information in computer systems. A legal knowledge about corruption can be said to be an area chosen for concrete presentation. In other words, the legal ontology about corruption aims to structure the contents of scattered acts, statutes related to the domain. The purpose here is to explore a little further into making a platform of knowledge that allows computers and researchers to interact with each other through the ontology. We may consider the subject under three headings: (1) Searching for a New Methodology for corruption research; (2) Structuralization of corruption-related data; (3) Building a legal ontology about corruption.

First of all, we need to look back on previous studies about corruption. To put it more precisely, legal studies related to corruption have not been organically structured individual achievements. It means that no historical theorem or accumulation of discourse on issues was made in the study of corruption-related legal systems. In the operation of the legal system similarly, the accumulation of relevant knowledge was not effectively achieved due to the limitations that it was difficult to ensure the continuity of the work.

The lack of accumulating knowledge would arise from not understanding the importance of a formality which is able to systematize results of studies and operation about corruption-related legal systems. In other words, there is little attempt to apply new methodologies to the research environment. There was no awareness of the development of information and communication technology(ICT) and the connection of academics. In particular, the problem of corruption effects on the entire of social members, and also is necessary to participate in watching and reporting related to corruption. Therefore, it is

worth to pursue the expansion of access to relevant knowledge or systematization of disclosure through the use of computer systems.

In the second chapter, we will begin by considering references of specialized research groups, such as the Korea Association for Corruption Studies. This step defines the pattern of the study and points out the limits. Then this paper observes how to utilize ICT for academic research to find out a new methodology. Especially we took note of Legal Tech and AI & Law in the field of law. Above all, a legal ontology can play an important role in the translation of existing legal knowledge. In this chapter we explain a role (legal) ontologies and their methodology. Many existing ontologies are analyzed because they are a viable resource for construction in the form of predefined concepts and relations.

In the third Chapter, we describe to structuralize the data related to corruption in order to refine the underlying contents as a previous process to build a ontology. Firstly, we inquire into the concept of corruption, the causes and the characteristics of corruption. In particular, the characteristics of corruption unique to our country were examined according to the fields such as political, systemical, social-cultural, and private sector, and the hierarchy and types of the codified corruption-related legal system were defined. In addition, from a comparative legal perspective, other countries' corruption-related legal systems were reviewed.

The forth chapter describes the process of actually building a legal ontology about corruption. The domain specific ontology represents the contexts of the corruption-related legal systems which are structuralized into obligated, prohibited(disallowed) and allowed norms, and this classification is the normative status of a behaviour with respect to a certain norm. The built ontology provides the basic knowledge on which specific rules to curb corruption and punish corruption crimes like a bribery. The methodology of

the ontology involves transforming the legal knowledge derived from the previous structuralization into classes and properties by using a protégé the tool to make an ontology. The ontology can be used to make a knowledge-based system, a platform for academic research and a legal expert system about corruption.

The work presented in this paper contains only codified legal contexts but it is expected to be used by many ways. If it is upgraded and expanded according to specific uses, it can be shared by various users, such as public officers, task processors, and the general public. Though the ontology, sharing and accumulating legal knowledge of corruption on the Web could lead to the creation of an integrated database on corruption, and the path to creating a corruption AI could be closer. This paper describes the role of a knowledge-engineering that explains the processes of knowledge acquisition, presentation and structuralization. There can be more discussion and new directions addressed as a way to understand and exchange corruption-related specialized research areas with computer systems. Moreover, we hope that this paper serves a momentum to make a new research environment to be able to organize and accumulate knowledge by using various methods of knowledge expression, including a ontology, in various fields of law and even across disciplines.

Key Words: Legal Knowledge about Corruption, Structuralizing of Data, Knowledge engineering, Legal-Tech, Ontology, Bribery, Public Service Ethics Act, Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Protection of Public Interest Reporters Act, Improper Solicitation and Graft Act, Convention Against Corruption, Corruption Perceptions Index, Protégé, A Legal Ontology about Corruption.