



독일의 부패방지법제

정보신청기관 : 국민권익위원회 부패방지부 신고심사단

I. 서론

세계적으로 뇌물로 쓰이는 액수는 매해 약 1000 Billion USD 정도인 것으로 집계 되고 있다. 뇌물로 인한 부정·부패의 문제가 발생하는 영역도 정치적 영역, 경제적 영역 및 건강의 영역에 이르기까지 매우 광범위하고 다양하게 나타나고 있다. 부패방지에 관한 법률은 제일 먼저 미국에서 제정되었는데, 이는 “Watergate Skandal” 이후 이에 대한 영향으로 1977년에 제정된 “Foreign Corruption Practices Act(FCPA)”가 그것이다. 유럽연합 회원국 중에서는 유일하게 스웨덴이 미국의 예를 따라 부패방지에 관한 법률을 제정하였다. FCPA는 1999년 OECD의 외국 직위담당자의 뇌물수수에 관한 협정(OECD-Uebereinkommen ueber die Bestechung aus-

laendischer Amtstraeger)의 성립으로 연결이 되었다.

유럽연합과 회원국들은 초기에는 부패방지를 위한 법제에 관심이 없었으며, 이러한 것은 자국들과는 무관한 남의 나라에서 발생하는 것이라는 생각들을 가지고 있었다. 그리하여 다른 범영역과는 달리 유럽재판소와 유럽의회도 부패방지의 영역에서는 기능을 하지 않고 있었다. 이러한 인식은 90년대 OECD의 부패방지협약과 더불어 변화하기 시작하였다. 그리고 2000년대에 들어와서는 유럽연합을 구 소련영역이었던 동구지역으로 확대하는 문제와 함께 부패방지의 문제가 심도 있게 논의 되었다.

본고에서는 2006년 현재 Transparency International이 발표한 부패지수표¹⁾에서 16위를 차지하고 있는 독일의 부패 방지에 관한 법제



1) 1. Finland, 2. Island, 3. Neuseeland, 4. Daenemark, 5. Singapur, 6. Schweden, 7. Schweiz, 8. Norwegen, 9. Australien, 10. Niederlande, 11. Oesterreich, 12. Luxemburg, 13. Grossbritannien, 14. Kanada, 15. Honkong, 16. Deutschland, ... 163. Haiti, Korruptions-wahrnehmungindex 2006, in: <http://www.bmi.gv.at/oeffentsicherheit/2007/01-02/KORRUPTION.pdf>.

와 예방책을 살펴보고자 한다. 독일의 반부패방지법은 국제화의 영향을 받아 공직자, 국회의원, 사적영역에서의 부패로 영역을 나누어서 형사적 처벌을 하고 있다. 이러한 고찰을 통하여 우리나라의 부패방지영역에 주는 시사점을 모색해 보고자 함이 본고의 목적이 있다.

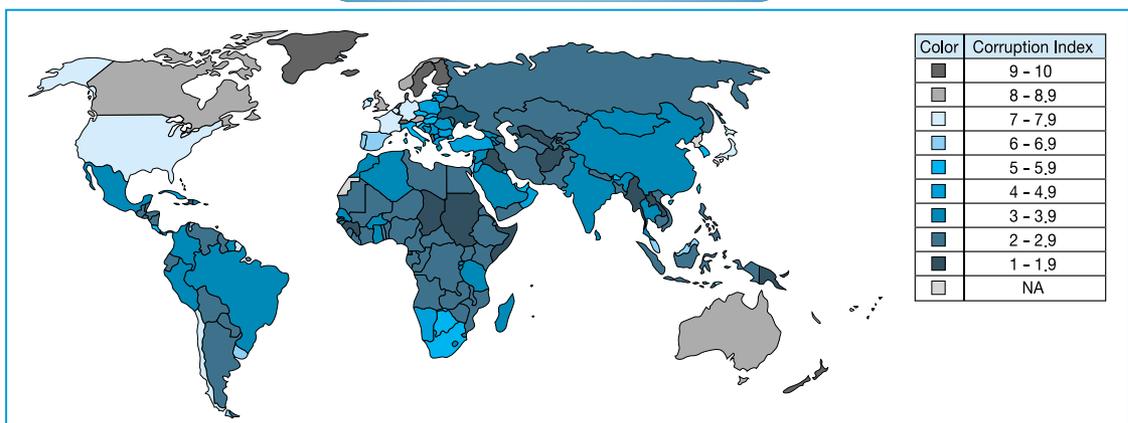
II. 부패의 정의

독일에서 부패의 역사는 18세기에 체계적인 성격을 가지고 이루어지게 되었다. 마리아 테레지아 여황제가 자신의 궁정대신을 매수했다는 전제에서 프리드리히 2세(Friedrich II)는 마리아 테레지아 여황제의 궁정대신을 매수했다. 당시 외교관들은 스스로가 매수될 권리가 있다고 생각하기도 있었다. 프로이센 궁정의 관리들은 업무행위의 수혜자가 제공했던 현물 또는 금전

으로 지급이 되었던 소위 수수료(Sporteln)로 먹고 사는 사람들이었다. 왕국의 말기까지 프로이센의 관리들은 그의 직급에 따라 요청되는 그의 삶의 스타일을 위해 경제적으로 필요했던 자금의 단지 2/3만을 봉급으로 받았다. 이에 대한 보충을 하기 위해 보조 장치가 있었는데 그것이 오늘날에도 임금체계에 존재하고 있는 물론 제한적인 부업을 위한 부수적인 허가를 주는 것이다. 예컨대 프로이센 왕의 칙령은 공무원들에게 하급술집에서 바이올린 연주를 금했다. 공무원에게 월급을 완전히 주는 것은 유럽의 역사에서 보면 프랑스에서 일어난 진보적인 발견이었다.

그러나 공무원이 급료를 100%를 완전히 받고 있는 현대에 와서 부패가 사라진 것은 아니며, 이제는 몇몇 나라를 제외한 전 세계에서 부패는 그 영역과 범위도 더욱 커지고, 중국에는 국민에게 막대한 피해를 입히는 상황이 되었다.

〈표 1〉 부패의 국제적 비교 2007²⁾



2) <http://de.wikipedia.org/wiki/korruption>



부패에 대하여 효과적인 방지를 하기 위해서는 먼저 부패에 대한 개념을 정리할 필요가 있는데 부패적인 행위의 핵심은 권력적인 지위를 이용한다는 것이다. 그러나 현행법은 부패에 대한 정의를 내리고 있지 않고 다양한 부패적인 행위에 대한 처벌을 규정하고 있기 때문에 부패에 대한 정확한 정의를 내리기에는 어려움이 있다.

연방범죄청(Bundeskriminalamt)는 다음과 같은 것을 부패의 특징으로 하고 있다.

첫째, 공직, 경제에서 어느 기능, 정치적인 직위의 오용

둘째, 다른 사람을 위하여

셋째, 그의 요청에 따르거나 독자적으로

넷째, 자신 또는 제3자에게 이득을 얻기 위하여

다섯째, 손해나 단점의 출현을 기대하며 또는 이의 출현과 함께

여섯째, 일반 대중을 위하여(공직에서 또는 정치적 기능에서) 또는

일곱째, 사업자를 위하여(경제적인 기능에서)³⁾

이러한 부패에 대한 특징을 종합하여 정의를 내린다면 부패는 어느 한 사람이 그의 업무의 충족의 범위 내에서 어느 한 업무에 대한 작위나 부작위를 위해 이득을 얻는다고 하는 특정한 업

무를 하는 것이다. 이득의 제공자는 이득수령자를 통한 업무수행에 대해 불법적인 방법을 통해 규칙적으로 영향력을 행사하려고 한다. 이득의 수령자는 허용되지 않는 이득을 얻기 위하여 자신의 권력적 지위를 이용하게 된다. 이러한 정의에서 나타나는 점은 부패의 불법성과 위험성이다. 즉, 이득의 수령자는 더 이상 법규에 따라 객관적으로 그의 업무를 수행하지 않게 되고 이를 통해 그가 일하고 있는 조직이 손해를 보게 되는 것이다. 따라서 부패는 주는 자와 받는 자 사이의 위법적인 교환관계를 통한 객관적인 업무수행에 대한 공격이라고도 할 수 있다.⁴⁾

Ⅲ. 부패방지를 위한 법률상의 규정

1. 연방독일형법의 규정

독일 연방형법은 제331조부터 335조에서 부패와 관련된 다음과 같은 규정을 두고 있다.

(1) § 331 StGB 이득의 수령(Vorteilsannahme)

① 공무의 실행을 하기 위해서 자기나 제3자를 위하여 이득을 요구하거나 약속하도록 하거나 수령하는 공직자 또는 공적인 업무



3) Bundeskriminalamt, Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 2002, Stand v. 30.6.2003, S. 4.

4) Doelling, Dieter, Grundlage der Korruptionspraevention, in: Doelling, Dieter(Hrsg.), Handbuch der Korruptionspraevention fuer Wirtschaftsunternehmen und oeffentliche Verwaltung, 2007, S. 3.

에 특별하게 의무가 지워진 자는 최고 3년의 자유형 또는 벌금형에 처해진다.

- ② 재판관의 행위를 했거나 장차 하는 것에 대하여 자기 자신이나 제3자를 위하여 이득을 요구하거나, 약속하게 하거나 수령한 재판관 또는 중재재판관(Schiedsrichter)은 최고 5년의 자유형 또는 벌금형에 처해진다. 그러한 시도도 처벌될 수 있다.

(2) § 332 StGB 뇌물수수(Bestechlichkeit)

- ① 업무행위를 했거나 장차 하는 것에 대하여 혹은 그의 업무행위를 통하여 업무상 의무를 위반했거나 장차 위반하려는 것에 대하여 자기 자신이나 제3자를 위하여 이득을 요구하거나, 약속하게 하거나 수령한 공직자 또는 공적인 업무에 특별하게 의무가 지워진 자는 6개월 이상 5년 이하의 자유형에 처해진다. 덜 중요한 사건의 경우에는 최고 3년의 자유형 또는 벌금형에 처해진다. 그러한 시도도 처벌될 수 있다.
- ② 재판관의 행위를 했거나 장차 하는 것에 대하여 혹은 그의 업무행위를 통하여 업무상 의무를 위반했거나 장차 위반하려는 것에 대하여 반대급부로서 자기 자신이나 제3자를 위하여 이득을 요구하거나, 약속하게 하거나 수령한 재판관 또는 중재재판관은 1년 이상 10년 이하의 자유형에 처해진다. 덜 중요한 사건의 경우에는 6개월 이상 5년 이하의 자유형에 처해진다.
- ③ 장차의 행위를 위한 반대급부로서의 이익

을 범인이 요구하거나 약속하게 하거나 수령하였다면 제1항과 제2항은 그 사람이 다른 사람에 대하여 이미 다음과 같은 것을 나타냈을 때 벌써 적용될 수 있다,

- 1) 행위를 함에 있어 그의 의무를 위반하는 것,
- 2) 그 행위가 그의 재량에 속한 것인 한 그의 재량행위를 함에 있어 이득을 통하여 영향을 행사하도록 하는 것.

(3) § 333 StGB 이득보장(Vorteilsgewährung)

- ① 공직자, 공적인 업무에 특별하게 의무가 지워진 자, 연방군대의 군인에게 업무의 실행에 대해 본인이나 제3자에게 이득을 제공, 약속 또는 보장한 사람은 3년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처해진다.
- ② 재판관 또는 중재재판관에게 본인이나 제3자를 위하여 재판적인 행위를 취했거나 취할 것에 대한 반대급부로서 이득을 제공, 약속, 보장한 사람은 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처해진다.

(4) § 334 StGB 매수(Bestechung)

- ① 공직자, 공적인 업무에 특별하게 의무가 지워진 자, 연방군대의 군인에게 업무의 실행에 있어 그가 업무상의 행위를 했거나 장차 하려거나 혹은 그를 통해 업무상의 의무를 위반했거나 위반하려는 것에 대한 반대급부로서 본인이나 제3자에게 이득을 제공, 약속 또는 보장한 사람은 최소 3개월 최고 5년



의 자유형에 처해진다. 덜 중요한 경우에는 최고 2년의 자유형 또는 벌금형에 처해진다.

② 재판관 또는 중재재판관에게 그가 재판적인 행위를 ① 취하고 이를 통하여 그의 재판상의 의무를 위반하였거나, ② 장차 그렇게 하여서 재판상의 의무를 침해하려 행위를 위하여 본인이나 제3자를 위하여 반대급부로서 이득을 제공, 약속 또는 보장한 사람은 ①의 경우에는 최소 3개월 최고 5년의 자유형에, 그리고 ②의 경우에는 최소 6개월 최고 5년의 자유형에 처해진다. 그러한 시도도 처벌될 수 있다.

③ 범죄자가 장차의 행위를 위한 반대급부로서 이득을 제공, 약속 또는 보장한다면, 이때에는 그가 다른 사람에게 ① 행위함에서 그의 의무를 위반하거나, ② 그 행위가 그의 재량에 속하는 한에서는 이득을 통하여 재량행사에 영향을 끼치게 결정을 하도록 시도를 할 때 본조 제1항과 제2항이 적용될 수 있다.

이외에도 사적영역에서의 부패는 § 299 StGB에서, 그리고 의원의 뇌물 관련한 범죄는 § 108e StGB에서 규율하고 있다.

2. 부패의 유형

연방형법상 부패는 공적영역, 사적인 경제적 영역 그리고 의원부패로 나누어서 볼 수 있는데,

부패의 대상이 되는 주된 영역은 일반적인 공적 행정의 영역이다. 2006년 연방범죄청의 통계⁵⁾에 따르면 이 분야가 전체의 64,3%(2316건)를 차지하고 있다. 세부적으로 살펴보면 공공업무의 위탁(Vergabe oeffentlicher Auftraege) 970건으로 그 중 건설계획부에서 219건, 조달분야에서 75건이었다. 그리고 노동, 체류, 운전, 무기법상의 허가과 관련된 허가를 내주는 행정업무 분야에서 842건, 기타 행정행위에서 504건으로 집계되었다.

형법 § 299에서 규정하고 있는 사적경제의 영역에서 발생한 부패의 수는 2005년 2.6%에서 2006년 2.9%로 급증하였다. 그러나 공정행정에서 나타나는 부패의 수치가 사적인 경제영역보다 매우 높다는 것이 사적인 경제영역에서 부패가 적게 발생한다는 것을 의미한다고는 할 수 없다. 왜냐하면 사적인 경제 영역에서는 기업들이 이미지의 손상 때문에 부패사건을 내부적으로 처리하는 경우가 대부분이기 때문이다.

(1) 공직자

공직자의 뇌물수수과 매수는 연방형법 §§ 331, 333의 규정에 따라 엄격하게 처벌되고 있다. 동 규정들은 공직자의 의무에 적합하거나 앞으로 행할 예정이거나 과거의 일반적인 업무실행을 위한 이득의 수령 또는 보장을 처벌하고 있다. 이를 통하여 매수의 초기단계에서 그 싹을 제거



5) Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2006 - Pressefreie Kurzfassung -, S. 8.

하려는 의지를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 2006년 연방범죄청의 통계에 따르면 공직자들이 뇌물수수자의 69%를 차지하고 있다. 공직자는 꼭 전통적 의미에서의 공무원이나 공무에서 고용인관계를 가진 사람일 필요가 없고, 어느 관청이나 기타 처소에서 또는 공적 행정의 위탁을 받아 업무를 처리하는 사람이면 충분하다.

(2) 의원

의원의 뇌물수수의 역사는 매우 길다. 독일에서는 1994년 형법 § 108e⁶⁾로 의원의 뇌물수수에 대한 처벌규정이 삽입되기 이전까지 의원의 뇌물수수가 처벌되지 않았었다. 동 규정도 국민의 대표나 위원회의 선거시 표를 장차 매매하는 것에 어만 처벌을 하고 있다. 예컨대 의무에 따른 직무수행을 위한 이득의 제공도 금지하는 공직자와 비교하여 볼 때 국회의원에 대해서는 뇌물수수에 대한 처벌이 표결의 매매에만 관련하여 이루어지고 있는데, 이는 뇌물매매는 국회의원 뇌물수수사건 중 매우 적은 일부임을 감안할 때 국회의원의 뇌물수수처벌규정은 매우 약하다고 볼 수 있다. 독일에서도 동 규정은 상징적인 규

정으로 비판되고 있으며,⁷⁾ 실제로 동 규정에 따라 처벌된 예도 찾아볼 수 없는 실정이다.

IV. 부패 예방을 위한 조치

부패는 국가, 사회, 기업 등 모두에게 막대한 피해를 일으키므로 효과적인 부패예방책을 세워서 부패의 발생을 줄이는 것이 필수적이다. 예방이 최선의 방책이라는 점에 대한 동의는 1996년 칼스루에에서 개최된 독일법률가학회에서 다시 한번 강조되었다.⁸⁾ 예방은 전사회적인 차원에서와 행정기관 및 경제의 차원에서 정비될 수 있다.

1. 전 사회적 단계에서의 부패예방

일반적으로 부패에 대한 사회적 거부를 강화시키는 것을 의미한다. 이는 강도 있고 지속적으로 진행이 되는 부패의 예방조치의 실현을 위한 중요한 전제조건이다. 국가, 경제, 사회의 지도적 인물들은 “모범기능(Vorbildfunktion)”을 통하여 부패거부의 분위기를 고양을 위해 큰 역할을



6) § 108e Abgeordnetenbestechung (1) Wer es unternimmt, fuer eine Wahl oder Abstimmung im Europaeischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Laender, Gemeinden oder Gemeindeverbaende eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fuenf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Faehigkeit, Rechte aus oeffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in oeffentlichen Angelegenheiten zu waehlen oder zu stimmen, aberkennen.

7) von Arnim, Hans Herbert, Der gekaufte Abgeordnete- Nebeneinkuenfte und Korruptionsproblematik, in: Neue Zeitschrift fuer Verwaltungsrecht, 25. Jg., Heft 3, S. 249 ff.

8) Beschluss 7: “Vorrang der Praevention: Der Schwerpunkt des Gesamtkonzepts muss bei der Praevention liegen. Auch vom Strafrecht ist jedoch ein Beitrag zur Eindaemmung der Korruption zu leisten. Eine Utopie waere es freilich, die ethische Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft mit strafrechtlichen Mitteln versuchen zu wollen.”, Verhandlung des 61. Deutschen Juristentages, Bd. II/1, L 56 f.



담당해야한다. 관청과 기업은 행동수칙 등을 만들어 부패에 대한 거부를 확실히 하고 가이드라인을 정하여서 구성원들이 부패에 대처할 수 있도록 해야 한다. 특히 통제가 중요한데 전문가들로 구성된 내·외적 기구가 불시의 표본조사를 하여 부패를 감시하고 통제하는 것이 필요하다.⁹⁾

2. 공적 영역에서의 부패예방

연방정부가 부패방지를 위한 토대로 삼고 있는 것은 연방내무부와 연방법무부가 작성한 부패예방을 포함하고 있는 부패척결을 위한 조치들이다. 이러한 조치들은 실현하기 위하여 1997년 8월 13일 부패척결법,¹⁰⁾ 1997년 9월 9일 부업제한법,¹¹⁾ 1998년 6월 18일의 연방행정청에서의 부패척결지침¹²⁾ 속에서 실현이 되었는데, 마지막 연방행정지침은 2004년 7월 30일¹³⁾에 다시 새롭게 작성되었다. 지방들은 각자 부패척결을 위한 조치들을 강력하게 추진하고 있는데 1996년 내무부장관회담¹⁴⁾에서 부패의 예방과 척결을 위한 16개의 가이드라인과 18개의 추천이 결의되었다.



9) Doelling, Dieter, Grundlage der Korruptionspraevention, in: Doelling, Dieter(Hrsg.), Handbuch der Korruptionspraevention fuer Wirtschaftsunternehmen und oeffentliche Verwaltung, 2007, S. 38-39.

10) BGBl. I 1997, S. 2038.

11) BGBl. I 1997, S. 2294.

12) Bundesanzeiger Nr. 127 v. 14.7.1998, S. 9665.

13) Bundesanzeiger Nr. 148 v. 10.8.2004, S. 17745.

14) www.im.nrw.de/inn/doks/imkkonzept.pdf.

15) Korte, Matthias, Korruptionspraevention im oeffentlichen Bereich, in: Doelling, Dieter(Hrsg.), Handbuch der Korruptionspraevention fuer Wirtschaftsunternehmen und oeffentliche Verwaltung, 2007, S. 297.

예방책을 세우기 전에 각 업무영역에서 부패의 위험을 분석하는 부패위험분석이 이루어진다. 다음과 같은 조치들이 공적 분야에서 부패를 방지하기 위해 적용되고 있다.

(1) 다수인의 결정원칙(Mehr-Augen- oder Vier-Augen-Prinzip)

이는 중요한 결정을 혼자 내리지 않고 최소한 2인(Vier-Augen-Prinzip) 이상이 내린다고 하는 원칙이다. 노르트라인-베스트팔렌주는 동 원칙을 부패척결법 § 20에서 법률로서 명시적으로 규정하고 있다. 즉, 공적 업무의 위임은 다수인의 결정원칙에 따라서 결정되어야 한다고 규정하고 있는 것이다. 그러나 동원칙도 같은 영역에서 업무를 담당하는 직업동료전체가 부패네트워크에 속해있는 경우라면 의미가 없기 때문에 다른 영역의 담당자들이 적절히 배합되어 결정을 내리도록 배치되어야 한다는 지적이 있다.¹⁵⁾

(2) 인원선발과 인원순환

특히 부패위험이 큰 영역에서는 인원을 선발할 때 주의를 필요로 한다. 이런 영역에서는 특

히 엄격한 선발기준이 적용되어야 하는데 부패의 의심 때문에 내부조사를 받은 자, 복무규정상의 절차를 거친 자, 도박, 알콜, 마약 등 사회적 문제가 있는 자는 선발에서 제외되어야 한다.

한곳에 오래 머무는 것도 부패위험이 큰 영역에서는 위험요소이다. 따라서 이런 경우 담당자가 자신이 현재 담당하는 장소가 일정한 기간 동안에 한한 것이고 자신의 잘못이 후임자에게 금방 적발되리라는 것을 안다면 쉽게 부패하게 되지는 않을 것이기 때문이다. 직장의 순환이 중요한 예방책이 된다. 그러나 직장순환책에 대한 비판도 거세다. 주된 비판은 담당자가 이제 막 숙련되어 일을 할 만한데 가버린다고 하는 것이고 새로운 초보자에게 또 다시 시간과 비용을 들여 일을 가르쳐야 한다는 것이다. 순환제의 이러한 약점은 인적 계획을 통해 어느 정도 해소될 수 있다. 미리 예견할 수 있도록 기간이 확정이 되는 것이 중요하고, 또 새로운 이임자의 경험이 전혀 무용한 영역이 아닌 일정정도의 관계성을 가진 영역으로 순환되는 것 등도 고려할 수 있는 보완책이다.

(3) 부패에 대한 민감화(Sensibilisierung)와 교육

공직담당자들에게 부패의 위험과 그 결과에 대한 교육을 하는 것이 필요하다. 이를 통하여

부패에 대한 민감성을 높이고 지속적인 교육을 통하여 부패에 대한 부정적 시각을 공고화 하는 것이 필요하다. 특히 부패위험영역의 상담 공직자, 고위공직자 등에 대한 교육을 통하여 이들의 역할을 강화하는 것이 중요하다.¹⁶⁾

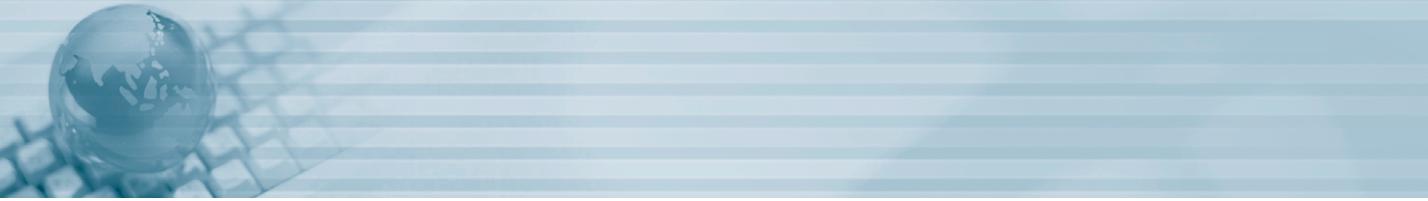
V. 결론 및 시사점

우리나라는 2001년 6월 28일(2005년 7월 21일 개정)에 부패방지법을 제정하였다. 동 법에 따라 마련된 부패방지위원회는 공직자 및 공공기관과 관련된 부패행위에 대해 신고를 접수하고, 조사가 필요한 경우 수사기관, 감사원 등 조사기관에 이첩하고 장관, 차관, 관역자치단체의 장 등 고위공직자의 부패 혐의는 검찰에 고발할 수가 있다. 그러나 시민단체가 주장했던 공직자윤리규정과 관련된 업무와 소득제한, 금지된 선물목록과 이의 처리, 부정공직자의 취업제한, 재산등록 의무자확대 등을 수용하지 않아서 부패예방을 위한 주요내용이 결여되었다는 지적을 받았다.

독일은 부패에 대하여 예방, 교육, 처벌이라는 세 가지 방법으로 부패에 대응하고 있다. 형법에서 규정하고 있는 경제적 영역, 공적 행정영역, 국회의원에 관한 부패규정을 형법에 두어 부패를 처벌하고 있다. 특히 공직자의 부패행위에 대



16) Korte, Matthias, Korruptionspraevention im oeffentlichen Bereich, in: Doelling, Dieter(Hrsg.), Handbuch der Korruptionspraevention fuer Wirtschaftsunternehmen und oeffentliche Verwaltung, 2007, S. 299.



한 처벌은 매우 엄한 편이다. 그러나 부패는 예방이 최선이라는 점에 합의가 있으며 예방조치를 개발하고 실현하기 위해 노력을 기울이고 있다. 매우 상세한 부패코덱스를 연방법무부와 내무부에서 개발하고 각 주들은 주의 차원에서 부패척결 법제를 실행하고 있으며, 지장의 소읍도 부패에 대한 독자적인 대책을 마련하여 실행하고 있다. 이와 같이 처벌, 예방, 교육의 세 가지 수단을 통하여 부패척결을 하고 있는 독일의 법제에서 우리는 예방책의 강화 및 다양한 예방조치개발, 부패공직자 처벌 강화, 반부패에 대한

전사회적 풍토조성과 이를 위한 교육 등의 점 등에서 시사점을 얻을 수 있으리라고 본다.

신 옥 주

(한국법제연구원 부연구위원)