

## 프랑스의 부패방지관련 사후적 법조항 및 사전적 예방제도에 대한 연구

A study on the legal provisions and proactive prevention system relating to  
the prevention of corruption: Focused on the French case

윤 광 재(Yun, Kwang Jai)\*

### ABSTRACT

France is ranked lower in the corruption perception index associated with the evaluation carried out by Transparency International than others higher countries. This is why french socio-cultural environment is relatively tolerant of corruption, especially corruption structure consists mainly political elite in secrete. Nevertheless, France uses an ex post facto way and a prior way such as Criminal code and anti-corruption institution so as to improve the corruption phenomenon. The Criminal code enacts the provisions related to corruption definition, passive and active corruption, and rules of punishments and penalties. And corruption prevention work is due to Central Service for the Prevention of Corruption has been operating under the Department of Justice. It provides anti corruption advice, performs duties such as education, and strengthen exchanges with various international organizations to focus on international cooperation. In other words, the Central Service for the Prevention of Corruption carries out mutual exchange with EU, OECD, UN, etc. However, France's corruption perception index is still in early and mid of the top 20. After all, in order to improve the awareness of these matters and the socio-cultural environment of corruption, it should take the long term vision including the short and medium term measures. Also, it has a strong commitment of the country as a whole and should make a systematic management under such commitment.

Key words: corruption perception index, Criminal code, anti-corruption institution, international cooperation

\* 영남대학교 정치행정대학 행정학과 교수

## I. 서론

프랑스는 세계 정치무대에서 중동 및 아프리카에 대해 큰 영향력을 행사하고 있어 중요한 존재로 위치하고 있으며 유럽연합(European Union)의 운영방향 수립과 과정에 있어 핵심적 역할을 수행하고 있다. 반면, 세계 경제적 위치는 점차적으로 낮아지고 있으며 최근 몇 년간은 재정적자 및 실업문제로 곤란을 겪고 있다. 2014년 기준 프랑스의 경제력 수준은 5위이고 국제투명성기구에서 발표하는 부패인식도지수는 26위<sup>1)</sup>를 차지하고 있어 그 격차가 심하게 나타나고 있다.<sup>2)</sup>

여기에는 기존 논문에서 연구된 바와 같이 국가정책 결정에 있어서 군주제적 전통과 실질적인 정치적 책임의 부재를 포함하는 사회문화적 요인이 존재하고 있다. 특히, 부패에 대한 요인은 공공기관 통제의 나약함, 국가차원에서의 정치·행정·경제적 권력에 대한 집중, 1982년 분권화(décentralisation) 이후의 공공부문에 지방관리의 강화이다. 이러한 세 가지 요인은 공적 자금의 남용과 오용에 대하여 호의적인 환경을 제공하고 있다(전학선, 2008: 101).

최근, 프랑스에서 부패는 정치와 비즈니스가 교차되는 지점에서 상대적으로 많이 발생하고 있으며 하나의 예로 자크 시락(Jacques Chirac) 전 대통령이 자금수수로 처벌을 받았다. 특히, 조달 및 국방산업 부문이 가장 부패한 분야로 지목되고 있다(<http://www.business-anti-corruption.com>).

프랑스에서도 다른 국가와 유사하게 부패는 발생하고 있으며 이를 위해 지속적으로 법제도적 정비를 강화하여 왔다. 기본적으로 법치국가(Etat de droit)를 표방하면서 부패의 문제도 사후적으로 법률적 조항 및 규정, 처벌로 처리하고 있다. 이를 보완하기 위한 조치로 반부패기구의 설립과 같은 제도정비를 통해 사전적으로 부패예방을 위한 활동을 수행하고 있다. 전자의 경우, 형법전(Code Pénal)하에 부패의 범위와 처벌관련 사항을 규정하고 있어 부패문제를 사법적 관점하에서 처리하고 있다. 그러나 1993년 이후 부패방지를 위한 종합대책의 일환으로 반부패기관인 부패방지중심국(Service Central de la Prévention de Corruption)을 설치하여 운영하고 있다.

최근, 전 세계에 걸쳐 부패의 문제는 활발하게 논의되고 있는데, 여기에는 거의 모든 국가가 부패문제로 고통을 받고 있기 때문이다. 다행히, 각 국가의 여러 집단에서 부패문제를 더 이상 방치해서는 안 되며 이를 완전히 해소해야 한다는 한 목소리를 내고 있는 추세이다(OECD, 2015: 1).<sup>3)</sup> 최근, 공공부문에 있어서의 부패는 세계은행, 유엔, OECD, 유럽이사

1) 2010년 25위, 2011년 25위, 2012년 22위, 2013년 22위를 기록하고 있다.

2) 일반학자들은 경제성장과 부패와의 관계는 부정적인 관련을 맺고 있다고 분석하고 있다. 다만, 중국에서의 급속한 경제성장과 급속한 부패의 확산은 일반적인 현상은 아니며 동아시아의 발전국가(developmental state) 형태하에서 나타나는 특수한 현상이라 할 수 있다(Wedeman, 2012: 177).

회, 유럽연합 등이 협력하여 감소시키려 노력하고 있다. 그 이유는 부패는 민주화, 법의 지배, 시장경제의 통합을 저해하고 있으며 특히, 세계경제에 하나의 위협이 되고 있다(Williams-Elegbe, 2012: 2). 프랑스에서도 이와 같은 국제적 흐름에 적극적으로 참여하기 위해 유럽연합, OECD, UN 등과 같은 국제기구와 상호협력하여 여러 협약(convention)을 체결하고 있다. 이와 같은 노력에도 불구하고 부패의 문제에 대해서는 여전히 해결해야 할 과제들이 존재하고 있다(L'Express, 2013: 2). 그래서 정부부문 이외에 민간부문에서도 부패에 대한 경각심을 제고하기 위해 노력하고 있는 현상들을 찾아볼 수 있다.

그러므로 본 논문은 프랑스를 대상으로 부패문제 해결을 위해 사용하고 있는 두 가지 방식에 대해 연구하고자 한다. 여기에는 전통적이고 사후적인 형태인 법규정에 입각한 방식, 현대적이고 사전적인 형태인 반부패관련 기관에 의한 방식으로 구분하여 분석하고자 한다. 이러한 연구를 통해 우리나라에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

## Ⅱ. 이론적 논의 및 분석틀 설계

### 1. 이론적 논의 및 선행연구

한 국가내에서 부패의 원인과 형태가 상이하기도 하고 유사하기도 하지만 오래전부터 존재하여 왔고 정부, 산업, 사회내에서 부패의 문제는 폭넓고 깊게 분포되어 있으며 여전히 지속되고 있다. 부패는 국가와 사회에 따라 정도를 달리하고 있으며 심각한 부패가 있는가 하면 경미한 부패가 있다(윤광재·김운수, 2014: 181). 이와 같은 상황하에서 프랑스도 자유로울 수 없으며 프랑스어의 언어사전적 의미의 부패(corruption)<sup>4)</sup>는 썩는 행위, 변질되고 상한 상태, 분해 등을 의미한다. 그러므로 프랑스에서도 부패는 정상적인 상태가 아니며 무엇인가를 부정적인 방향으로 변화시키는 것을 의미한다고 할 수 있다.

부패에 대해서는 정의하기 어려운데, 부패원인에 대해 체계적인 방법(systematic manner)으로 규명하기 어렵기 때문이다(Caiden, 2001: 18, 21). OECD에서도 부패는 매우 다양한 실체를 포함하고 있어 상대적으로 규정하기 어렵다고 지적하고 있다. 그러므로 부패는 여러 법률적 규정에서도 동일한 개념정의를 하고 있지 못하며 관련 문화에 따라서만 비

3) 부패문제는 인류의 역사가 시작되어온 이래로 끊임없이 제기되어온 주요 문제 중의 하나이지만 부패 문제의 중요성을 인식하고 이에 대한 실증적 연구가 시작된 것은 그렇게 오래된 일이 아니다. 1990년대 이후 OECD 등 국제기구들이 중시되어 국제적 상거래에서 발생하는 뇌물공여행위가 효율적인 국제거래를 가로막는다는 인식이 확대되면서 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다(이상환, 2004: 140; 장지원·서성아, 2009: 6).

4) Action de corrompre, état de ce qui est altéré, gâté ; décomposition.

숫하게 규정되고 있다(SCPC, 2006: 147).

많은 학자들이 부패에 대해 정의하고 있는데, Lambsdorff(2007: 16)는 부패라는 것은 사익을 위한 공권력의 남용(misuse of public power)이라 정의하고 있다. 여기서 사익은 돈과 가치 있는 물건을 받는 것뿐만 아니라 권력과 신분의 향상까지도 포함하고 있다. Johnston(2005: 11)도 부패란 공권력(public power)을 활용한 신뢰의 남용으로 개인적 이익을 추구함에 그 목적을 두고 있지만 부패는 항상 금전적인 형태로만 나타나지 않는다는 특징을 가지고 있다고 한다. 따라서 부패는 일정한 직위를 이용한 개인적 이익의 취함에 있는데 공통적인 인식을 보이고 있다. 또한, 부패는 호혜성에 바탕을 둔 쌍방독점(bilateral monopoly)에 기초하여 발생하며 즉, 이익발생에 대한 기대에서 발생하고 이러한 이익 때문에 공급자와 수요자의 합의에 의해 은밀히 자행된다고 한다(이영균, 2004: 197).

프랑스에서도 부패의 개념은 주관적일 수밖에 없다고 하면서 어떠한 형태의 부패이든 법과 윤리사이의 경계를 위반하고 있다는 것이다(<https://fr.wikipedia.org>).<sup>5)</sup> 부패는 하나의 부정적인 행위로 공공분야이든 민간분야에서 개인이 직무를 수행하는 과정에서 기부, 제공, 약속을 통해 직접적이든 간접적이든 행위를 완성, 지체, 생략하는 것을 의미한다.

국내에서 프랑스의 부패문제에 대한 연구는 기본적으로 프랑스 본국을 대상으로 하는 것과 다른 국가와의 비교·연구하에서 수행되고 있다.

문성호(2004)는 프랑스에서 진행되었던 정치부패에 대한 연구로 정치부패 수사, 부패망, 수사판사에게 가해진 압력, 정치부패의 국제적 차원, 부패지속의 구조적 원인 등에 초점을 맞추고 있으며 우리나라에 대한 시사점도 도출하고 있다. 전학선(2008)은 프랑스에 있어 고위공직자에게 요구되는 청렴성과 도덕성의 기준과 관련하여 법률적 논쟁과 규정들을 연구하고 구체적인 시사점으로 겸직금지, 영리활동을 위한 직업금지, 직무상 비밀 누설금지, 공공의 요구에 대한 정보제공의무 등과 정치자금과 관련한 각종 규제도 제시하고 있다. 김택·오승규(2013)는 프랑스 치안정책과 관련한 윤리상의 거버넌스 협력방안에 대해 연구하고 있으며 특히, 국가경찰과 지방자치단체 경찰간의 정책협력방안을 고찰하고 있다. 또한, 우리에게 유용한 윤리적 거버넌스에 대한 시사점을 제시하고 있다.

프랑스에 대한 국제비교·연구에서 있어 정재각(2005)은 영국, 독일과 함께 지방정부의 특성과 투명한 개혁에 대한 연구를 수행하여 지방의 주요 정책결정 과정에 주민참여를 강화하는 것이 시민에게 권리와 결정영향력을 부여하여 지방정치의 활성화에 도움이 준다는 결론을 도출하고 있다.

이 밖에 안상욱(2012a, b)은 OECD차원의 뇌물방지 협약과 관련하여 프랑스 정책의 내용과 한국, 캐나다와의 비교연구를 수행하고 있다. 전자의 연구에서는 프랑스 뇌물방지 협약

5) 프랑스에서는 오늘날 부패행위와 관련하여 포도주 항아리를 주다(donner pot-de-vin)라는 표현을 사용한다. 최초의 어원은 16세기 작은 사례를 하다라는 의미로 사용되었지만 현재에는 항아리라는 용어가 더 넓은 의미를 가지며 금전 또는 물질을 의미하고 부패를 대신하는 용어로 사용되고 있다.

에 대한 이행조치의 현황과 기업 및 정치권의 부패문제에 대해 분석하고 있다. 결국, 거버넌스의 개선이 관련 법률 및 제도의 도입보다 더 중요하다는 시사점을 도출하고 있다. 한국과 캐나다의 비교연구에 있어 각 국가는 부패수준과 해외 공무원 뇌물공여에 대한 처벌수준이 다르며 그러므로 상이한 근본원인에 대해 분석하고 있다. 결국, 정치경제관련 거버넌스의 개선이 중요하다는 결론을 내리고 있다.

〈표 1〉 기존의 선행연구

구분	연구자	내용
본국 대상 연구	문성호 (2004)	프랑스에서 진행되었던 정치부패에 대한 연구로 정치부패 수사, 부패망, 수사판사에게 가해진 압력 등에 초점을 맞추고 우리나라에 대한 시사점도 도출하고 있음
	전학선 (2008)	프랑스에 있어 고위공직자에게 요구되는 청렴성과 도덕성의 기준과 관련하여 법률적 논쟁과 규정들을 연구하고 정치자금 등과 관련한 각종 규제도 제시하고 있음.
	김택 · 오승규 (2013)	프랑스 치안정책과 관련한 윤리상의 거버넌스 협력방안에 대해 연구하고 있으며 특히, 경찰간의 정책협력방안을 고찰하고 있으며 우리에게 유용한 윤리적 거버넌스에 대한 시사점을 제시하고 있음
	안상욱 (2012a)	OECD차원의 뇌물방지 협약과 관련하여 프랑스 뇌물방지 협약에 대한 이행조치의 현황과 기업 및 정치권의 부패문제에 대해 분석하고 있으며 거버넌스의 개선이 관련 법률 및 제도의 도입보다 더 중요하다고 함
국 제 비 교 연구	정재각 (2005)	영국, 독일과 함께 지방정부의 특성과 투명한 개혁에 대한 연구를 수행하여 지방의 주민참여를 강화하는 것이 시민에게 권리와 결정영향력을 부여하여 지방정치의 활성화에 도움이 준다는 결론을 도출하고 있음
	안상욱 (2012b)	한국과 캐나다의 비교연구에 있어 각 국가는 부패수준과 해외 공무원 뇌물공여에 대한 처벌수준이 다르며 결국, 정치경제관련 거버넌스의 개선이 중요하다는 결론을 내리고 있음

## 2. 분석틀 설계

부패의 개념범위는 사회의 일탈에서 뇌물의 단순제공까지를 대상으로 하고 있으며 기본적으로 공공의 시선(public view)을 벗어난 돈, 자산, 권력과의 연계성이 높다(Cockcroft, 2012: 2). 그래서 Wedeman(2012: 1)에 의하면 부패는 개인적 이득과 이익을 위한 권한의 부정확한 사용이며 시간이 지남에 따라 일상화, 심각화, 집중화되어 간다는 것이다. 또한, 부패는 당사자가 존재하는 사회적 관계(social relationship)하에서 발생하며 경우에 따라서는 개인적으로 강한 윤리의식을 가지고 있는 사람도 부패관계하에 놓일 수 있으며 부패관계는 사회적 관계를 초월하여 발생할 수 있다(Apostolis, 2012: 106).

부패는 거의 우리가 예상하는 것처럼 단순하고 예측할 수 있는 형태로 나타나지 않는다 (Comer & Stephens, 2013: 271). 이러한 의미는 부패는 매우 복잡한 형태로 나타나 결코 예상하기가 쉽지 않다는 것을 의미한다. 결국, 부패행위가 발생하도록 기회를 조성하는 요소로는 사회문화적 측면과 더불어 행정제도적 측면이 존재하며 부패행위가 발생하도록 의지를 조성하는 요소는 공직자를 비롯한 개인의 윤리적 측면과 부패에 대한 통제측면을 지적할 수 있다(박중훈·최유성, 2009: 17).

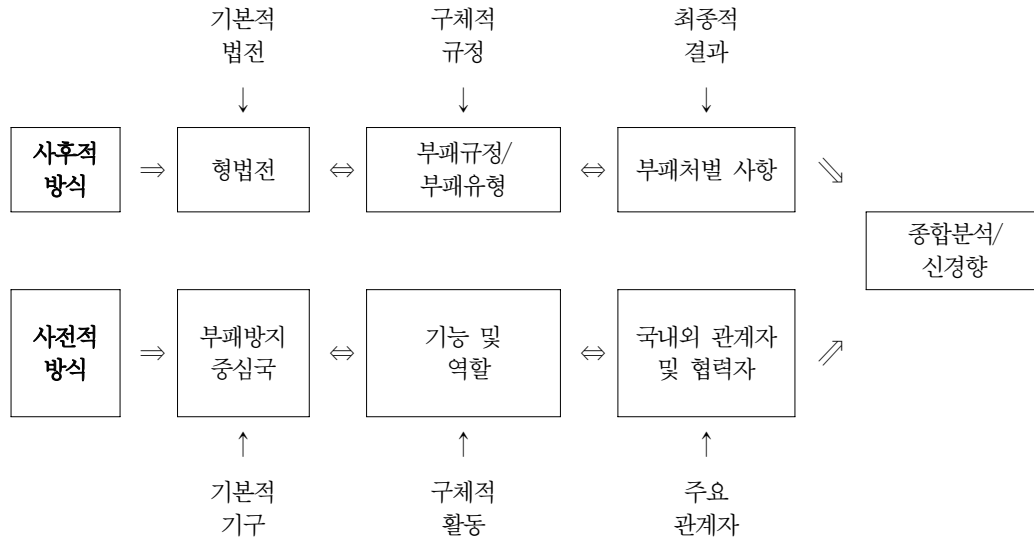
프랑스에서는 부패의 개념에 대해 체계적인 정의를 도출하기 보다는 법률적 규정하에서 부패의 현상을 구분하고 있다. 부패는 적극적인 부패(corruption active)와 소극적 부패(corruption passive)로 구성되어 있다. 전자는 일정한 이익의 대가로 공무(fonction publique)를 담당하는 자에게 금전이나 서비스를 제안하는 것이고 후자는 이를 받아들이는 것이다. 적극적 부패에 가담하는 자를 부패한자(corrupteur)라 칭하고 소극적 부패에 가담한자를 부패된자(corrompu)라 한다. 그러므로 이러한 내용을 이해하기 위해서 프랑스의 부패와 관련된 법률적 조항과 규정을 이해하는 것이 중요하다.

부패는 우리 시대의 커다란 악 중의 하나이고 일반국민들은 이러한 부패에 대해 경악하고 국제적 기구는 부패를 억제하기 위한 목적으로 개혁아젠다를 만들어내고 있다. 동시에 정치인들은 부패를 감소시키기 위한 정책을 주창하고 있으며 심지어 산업계에서도 거래가 이루어지는 환경을 정화하려는 노력하에서 규제자와 정책입안자가 협력하고 있다(Hough, 2013. 1).

프랑스에서는 이와 같은 사전적인 부패방지의 일환으로 법무부 산하에 부패방지중심국을 설치하였다. 부패방지중심국은 1993년 1월 29일의 부패예방·경제활동투명성·공공절차법(loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la corruption de la vie économique et des procédures)으로 인해 설치된 기관이며 1993년 2월 22일의 시행령에 의해 본격적인 활동을 시작하였다. 부패방지중심국은 첫째, 부패관련 정보를 종합화한다. 둘째, 공무원의 부적절한 행위들에 대한 사법기관의 조사요청에 적극적으로 협력한다. 셋째, 관련기관의 요청에 의해 부패관련 행위를 예방할 수 있는 조치들에 대한 의견을 제시하고 있다. 결국, 사전적 측면의 반부패관련 기관인 부패방지중심국에 대한 분석도 필요하다.

결국, 프랑스에서는 부패방지를 위해 법률적 운영에 의한 사후적 조치와 반부패기관 설립과 같은 사전적 조치를 상호보완적으로 운영하기 위해 노력하고 있다.

〈그림 1〉 분석틀 설계



### Ⅲ. 부패처벌과 부패방지를 위한 사후·사전적 조치분석

#### 1. 부패관련 법률적 조항에 의한 사후적 조치분석

##### 1) 법률적 조항 및 규정에 대한 분석

프랑스에서 부패에 대한 내용범위와 부패된자가 되든 부패한자에 대해서 형법체계에 의해서 규정되고 처벌되고 있다. 이러한 형법체계는 1994년 3월 1일부터 시행된 신형법전에 의하고 있으며 이 신형법전의 근원은 1791년의 혁명법전과 1810년 2월 12일에 제정되어 부분개정을 거듭하면서 1994년 2월말까지 시행되었던 제국형법전이다. 결국, 신형법전은 변화하는 시대에 대응하려는 노력의 일환이며 1992년 7월 22일의 네 가지 법률과 최고행정재판소에 해당하는 국사원(Conseil d'Etat)의 명령에 의하고 있다(법무부, 2008: 3).

형법전은 다른 법전과 동일하게 기본적으로 법률편(Partie Législative)과 규정편(Partie Réglementaire)으로 구성되어 있다(Code Pénal, 2015). 부패관련 사항은 법률편의 4권(livre)인 국민, 국가와 공공안녕에 반하는 중범죄와 경범죄하에 3편(titre)인 국가권위에 대한 침해로 2장, 3장, 5장에 조항과 절로 규정되어 있다. 2장은 공무를 수행하는 자에 의한 행정행위에 대한 침해, 3장은 일반인에 의한 행정행위에 대한 침해, 5장은 행정행위와 유럽 공동체, 유럽연합 회원국, 기타 국가 및 국제공공조직의 사법행위에 대한 침해로 구성되어

있다. 각 장에서 소극적 부패와 적극적 부패에 대해 언급하고 있다.

〈표 2〉 형법전하의 부패관련 규정

법률편	내용
4권	국민, 국가와 공공안녕에 반하는 중범죄와 경범죄
· 3편	국가권위에 대한 침해
- 2장	공무를 수행하는 자에 의한 행정행위에 대한 침해
	3조(청렴의무 소홀)하의 2절: 공무를 수행하는 자에 의한 소극적 부패와 영향거래
- 3장	일반인에 의한 행정행위에 대한 침해
	1조: 일반인에 의한 적극적 부패와 영향거래
- 5장	행정행위와 유럽공동체, 유럽연합 회원국, 기타 국가 및 국제공공조직의 사법행위에 대한 침해
	1조(행정행위에 대한 침해)하의 1부조: 부패와 소극적 영향거래
	1조(행정행위에 대한 침해)하의 2부조: 부패와 적극적 영향거래

자료: Code Pénal, 2015: 8.

형법전에 의하면 부패는 공적인 또는 사적인 임무를 수행하는 자가 그의 업무범위 내에서 하나의 행위를 직·간접적인 방법으로 완성, 지체 또는 생략하기 위한 목적으로 기부, 제안, 약속을 청하거나 받아들이는 것을 의미한다. 결국, 부패는 부정행위자에 의해 업무와 관련된 의무에 대한 침해를 의미한다. 여기에는 다시 소극적 부패와 적극적 부패로 구분되고 있다.

소극적 부패는 공무를 수행하는 자가 그 직을 이용하여 행위의 완성이나 완성을 주저하기 위한 목적으로 기부, 약속, 이득을 청하거나 받아들이는 것을 의미한다. 이러한 자를 부패된자라 칭한다. 반면에 적극적 부패는 개인이나 법인이 공무를 수행하는 자에게 기부, 약속, 이득을 제공하여 공무수행자의 행위를 완성 및 지체하도록 하거나 완성 및 지체를 주저하도록 하는 것이다. 이와 관련된 자를 부패한자라고 칭한다. 이와 같이 서로 보충되는 두 가지의 범죄는 서로 구별되며 독립적이기 때문에 개별적으로 처리되고 재판된다. 그러므로 다른 하나의 처벌은 나머지 다른 부분에 결코 종속되지 않는다.

형법전에서는 부패된자에 의한 소극적 부패에 대해 최대 10년의 징역과 최대 1,000,000유로의 벌금이 부과된다. 부패한자에 의한 적극적 부패에 대해서는 최대 5년의 징역과 최대 500,000유로의 벌금을 부과하고 있다.

## 2) 부패된자와 부패한자의 범위에 대한 분석

부패된자의 범주에는 개인과 법인의 주체가 적극적 부패의 시도방향하에서 소극적 부패



를 저지르고 있다고 보는 자로서 공무를 수행하는 자가 해당된다. 여기에서의 공무를 수행하는 자의 범주에는 세 가지 카테고리가 존재하고 있다. 첫째, 공권력을 소유하고 있는 자이다. 이는 개인과 사물에 대한 결정과 통제할 수 있는 권한의 위임을 받아 항구적이나 임시적으로 공권력을 행사할 수 있는 대상이다. 이와 같은 대상에는 국가와 지방자치단체의 대표자, 행정심판 공무원, 경찰관련 공무원, 행정 및 부처공무원, 군부대내의 지휘관 등이다. 둘째, 공공서비스 제공관련 자이다. 여기에는 권한의 위임과 관계없이 공익제공에 대한 책임을 담당하는 자로 사법관련 공무원, 청산인, 기탁재산관리자, 통역인, 집달리, 공공기관 근무자, 공권력 통제하의 행정기관 근무자, 공공서비스 위탁기관 근무자, 공권력에 대한 자문과 요구에 의해 법령을 제정하는 위원회와 기관의 위원 등이다. 셋째, 선거직 임기를 갖는 자이다. 여기에는 통제권한이 부여되었거나 부여되지 않음에 관계없이 선거직에 당선된 자로 구체적으로 상하원 의원, 지방단체장 및 의원이다.

사법행위를 보호하기 위한 목적으로 사법기관 종사자의 적극적 및 소극적 부패에 적용시키기 위한 특별제도(régime spécial)가 존재하고 있다. 사법관, 법원서기, 중재인, 조정관, 심판관이다. 이 밖에 외국, 유럽, 국제기관의 공무원이 소극적 부패나 적극적 부패에 연루된다면 이들은 특별규정 적용자에 해당되고 기소된다.

소극적 부패에 있어 공무를 수행하는 자는 일정한 이익을 청하거나 동의해 주는 것이며 법률적으로 이와 유사한 용어로 제안하다와 양보하다가 있다. 우선, 청하다와 제안하다는 것은 부패된자와 부패한자가 시작하는 것으로 직접적 또는 제3자를 매개로 이익의 요구와 제공에 해당된다. 또한, 동의하다와 양보하다는 것은 상황에 따라 부패된자와 부패한자에 의해 제공이나 청을 받아들이는 것이다. 이와 같은 일치는 부패협약(pacte de corruption)이란 이름하에 두 당사자(protagonist)의 의지가 교차하는 단계이다. 결국, 부패관계는 신뢰관계에 기초하는데 적어도 부패가 완전하게 작동하기 위해서는 이러한 신뢰가 상호적이라는 것이다(Apostolis, 2012: 111).

부패한자의 범주에는 개인이나 법인이 포함되며 공무를 수행하는 자를 이용해 행위가 완성되게 하거나 지연되게 하는 자이다. 동시에 부패한자는 공무를 수행하는 자의 청에 따르는데 만족하기도 한다.

형법전에서는 부패와 관련하여 제공, 약속, 기부, 선물, 어떠한 종류의 이익 등을 초점의 대상으로 삼고 있다. 이와 같은 용어들이 구체적으로 직접적 이익과 간접적 이익과 연관을 맺고 있을 때 문제가 되고 있다. 전자의 범위에는 재물, 일정 금액, 대출허가, 신용거래, 무상노동, 환불 등이고 후자의 범위에는 부채탕감, 회사채용 등이다. 여기서 제3자는 정도에 따라 모든 처벌을 피하거나 부패의 공모자로 처벌받을 수 있다.

## 2. 반부패관련 기관설립에 의한 사전적 조치분석

### 1) 부패방지를 위한 기관의 설립배경과 목적

프랑스에서 반부패에 대한 정책은 기존의 시스템(경찰, 검찰, 중앙회계원 등)을 활용하여 부패에 대한 처벌을 하는데 초점을 맞추고 있었다. 다만, 정치권에 초점을 맞춘 정책들이 활발하게 제시되고 있었고 가장 대표적인 정책은 정당의 정치자금모집에 대한 규제를 강화하는 것이었다. 이는 정치적 권력을 이용하여 영향력 행사를 사전에 방지하기 위한 정책이다(윤광재, 2005: 47).<sup>6)</sup>

이와 같은 정책과 함께 시대적 흐름에 따른 반부패관련 기관의 설치 필요성하에 1993년 법무부산하에 부패방지중심국을 설치하였다.<sup>7)</sup> 부패방지중심국을 설치한 1993년 1월 29일은 법은 프랑스에서 사전 부패방지와 관련한 입법으로 그 의의를 가지고 있다. 당시에는 수많은 부정부패스캔들(affaires)이 발생하면서 정부의 적절한 대응수단을 요구하게 되었다. 이에 1993년 1월 29일의 부패예방·경제활동투명성·공공절차법이 1988년의 정치활동 재정투명성 강화법(loi portant sur la transparence financière de la vie politique)과 1990년의 선거재정 통제법(loi relative au contrôle des dépenses électorales)과 함께 반부패관련 법으로 위상을 확보하였다. 1988년과 1990년의 입법에도 불구하고 여러 스캔들이 지속적으로 발생하였다. 그러므로 1993년의 법은 1988년과 1990년 법을 보완하는 역할도 수행하게 되었다(Lorenzi, 1995: 59).

1993년 1월 29일이 공포되었고 이 법이 부패방지중심국을 설치하였고 부패방지중심국은 1993년 2월 22일의 시행령(décret du 22 février 1993)에 의해 본격적인 활동을 시작하였으며 부처간 협의체로서의 역할도 수행한다. 부패방지중심국은 법무부산하에 위치해 있지만 합법적인 권한을 가지고 있으며 독립성에 대한 보장을 받고 있다. 또한, 법무부 청사밖에 위치하여 독자적인 예산을 편성하고 국장이 지출명령자가 되고 있는 것이 특징이다. 부패방지중심국은 운영의 자율성을 확보하고 있어 활동 우선순위, 방향성의 정립, 개혁의 제안과

6) 프랑스에서는 전반적으로 경제, 교육, 외교, 노동, 문화, 사회연대 등의 정책에 초점을 맞추고 있지 반부패정책 수립이나 집행에 대해서는 상대적 중요성이 떨어지고 있다. 이러한 이유는 경찰, 검찰, 중앙회계원 등을 비롯한 사회의 각 부패통제시스템이 적어도 제 역할을 수행하고 있다고 생각하기 때문이다. 오히려 부패는 중앙정부 차원보다는 지방정부 차원에서 지역사업개발과 더불어 자주 노출되고 있다.

7) 1992년, 프랑스와 미테랑(François Mitterand) 대통령 정권시절 수상에 임명된 피에르 베레고브와(Pierre Bérégovoy)는 반부패관련 법률을 입법하고자 하는 의지를 가지고 부쉐리위원회(Commission Bouchery)를 구성하였다. 부쉐리는 명예검사(procureur général honoraire près la Cour d'appel de Paris)로 사법관과 고위공무원으로 위원회를 구성하였다. 위원회는 부패관련 보고서와 부패방지를 위한 조치들을 제안하였고 이러한 결과로 1993년 1월 29일의 법이 제정되었다.

같은 선택을 할 수 있다. 반면, 법무부에 대해 재정상의 종속성이 유지되어 기관운영과 지출은 법무부의 예산하에 놓인다.

부패방지중심국은 범정부적 기구이지만 법무부 산하에 속해 있으면서 다음과 같은 세 가지의 주요 업무를 수행하고 있다.

첫째, 부패방지중심국은 부패관련 정보를 종합화한다. 다시 말해, 사기업의 경영진이나 직원들의 적극적(부패제공)이거나 소극적(부패해택) 부패와 관련된 부패행위의 조사와 예방에 필요한 정보를 종합적으로 관리한다. 또한, 이익의 부당한 취득, 횡령, 정실적 인사나 행위, 부당한 영향력 행사 등에 대한 조사도 담당하고 있다.

둘째, 위에서 언급한 부적절한 행위들에 대한 사법기관의 조사요청에 적극적으로 협력한다.

셋째, 부패방지중심국은 관련기관의 요청에 의해 부패관련 행위를 예방할 수 있는 조치들에 대한 의견을 제시한다. 즉, 지방의 선출직 장(시장, 중간자치단체장, 상위자치단체장), 재정사법기관(회계원, 예산·재정규율원, 지방회계원), 중앙정부의 행정기관(부처, 회계관, 공공기관장), 기타 행정위원회(정치적 선거·재정회계위원회, 공정위원회, 경제·재정·산업부, 부처간 공공조달조사국), 중앙정부의 조사·감독기관과 공공서비스를 제공하는 기관의 장들이다.

부패방지중심국은 기타 공공기관, 고등교육기관, 대학교 등의 요청에 의해 교육활동을 수행하고 있다. 동시에 외교부, UN, OECD, 유럽의회, 국제통화기금, 세계은행 등과 긴밀한 관계를 유지하고 있으며 국제기관과의 공동작업과 협상에 임한다. 또한, 부패방지분야의 외국 대표자, 기관과의 경험을 공유하기 위한 유기적인 관계를 형성하고 있다. 부패방지중심국은 공공기관의 장들의 요청에 의해 부패예방에 대한 홍보정책을 강화하고 기관들과 협력협정(convention de partenariat)을 체결한다. 이와 같은 경험을 바탕으로 부패방지중심국은 민간부분과도 유사한 협정을 체결하고 있다.

동시에 부패방지중심국은 모든 분야의 대기업, 자국기업연합, 수출업자와 부패예방에 관한 국제협약을 준수하기 위한 노력을 촉구하고 있다. 부패방지중심국은 부패예방 홍보를 강화하기 위해 직업단체 또는 대표노동단체와 협력계약을 맺고 있다. 이와 같은 협력협정 또는 계약은 양자간에 협력의 의지를 공고히 하는 한편 동시에 자유롭게 재협상할 수 있는 사항으로 남겨두고 있다.

부패방지중심국은 부패와 횡령의 위험에 노출되어 있는 자한테 대화, 정보교환, 정신교육 기관 파견, 교육 등을 실시하고 있다. 특히, 교육을 위해 실제 부패행위 경우에서 사례를 발굴하여 효과를 높이고 있다(윤광재, 2005: 278-280).

프랑스의 부패방지중심국은 매년 부패주제를 중심으로 보고서를 발간하고 있는데, 설치이후의 보고서 핵심주제 내용은 다음과 같다.

〈표 3〉 연간 보고서의 핵심주제

연도	관련 주제
1993년-1994년	로비, 스포츠와 부패, 국제무역, 지방분권과 적합성통제
1995년	부당징수, 불법이익취득, 보건, 연고주의, 조달분야
1996년	광고관리단, 2차 제품, 조달분야의 부당행위와 부패, 경쟁과 부패, 합리성과 국제적 부당행위
1997년	이단종교, 정보조달분야, 소매
1998년-1999년	위원회, 중간매개자와 부패, 대유통업, 직업교육
2000년	광고업, 내부통제, 공무원의 사기업이직, 입양
2001년	부패와 사회적 배척, 자선, NGO, OECD협약실패 조사, 사설안전, 청소업
2002년	직업윤리, 협회의 비합리적 운영, 계약의 조작, 반부패관련 서비스
2003년	자금탈세와 부패, 스포츠, 1차 자원시장과 지하경제, 내부고발
2004년	공공부문의 이해충돌, 경제지식과 부패, 유령회사, 국제무역거래관련 위원회
2005년	광고통제, 민간부문의 이해충돌, 모조품, 유럽내의 정치활동재정
2006년	부패평가, 로비, 회계프로그램, 도시계획내의 위험 및 오류
2007년	조달분야의 부패, 경제내의 부정행위와 부패, 법인의 책임성, 복권, 노름, 인터넷과 부패
2008년	서브프라임 모기지 위기, 세계금융내의 부정행위 재현, 재정위기
2009년	로비, 국제금융거래에 따른 부패위험
2010년	프랑스의 부패방지: 현황, 주요 통계, 전망; 행정관사와 청렴침해: 공공분야내의 이해충돌
2011년	프랑스의 부패방지: 현황, 주요 통계, 전망, 판례; 프랑스 반부패조항에 대한 국제기관의 평가; 신고조항: 내부고발
2012년	프랑스의 부패방지: 현황, 주요 통계, 전망, 판례; 부패위험에 직면한 프랑스기업, 부패자산 징수
2013년	프랑스의 부패방지: 현황, 주요 통계, 전망, 판례; 재산신고, 부패방지 효과적 수단; 지방자치단체 부패방지
2014년	프랑스의 부패방지: 현황, 주요 통계, 전망, 판례; 신고자의 보호; 부패방지: 프랑스기업에 대한 강제

자료: <http://www.justice.gouv.fr/>.

## 2) 부패방지중심국의 국내관계자

프랑스에서 부패방지중심국은 부패관련 조사기관이 아니라 부패현상을 정확하게 인지하게 하는 정보의 수집과 정보중심지의 역할을 수행한다. 다만, 부패관련자의 형사적 처벌을 위해 검찰에 관련 정보를 이전하는 권한을 소유하고 있다. 그러므로 부패방지중심국은 각 관련기관(행정, 정치, 사법)에서 부패관련 현상이나 조사에 대한 자문, 의견 등을 구하고 있

으며 그랑제꼴(grandes écoles), 대학교, 전문가조직, 공·사기업에서 예방과 교육을 담당하고 있다. 그러므로 1993년 법의 제1조 3항은 “부패방지중심국은 포괄적인 의미에서 행정기관의 요청에 의해 부패현상을 예방하기 위해 취할 수 있는 조치에 대한 의견을 제공해준다.”라고 규정하고 있다.

여기서 관련되는 행정기관의 다음과 같이 규정할 수 있다. 행정부처, 관선도지사(préfet), 재정법원(juridiction financière)장, 정치활동투명위원회장, 국립선거계좌·정치재정위원회장, 경제위원회장, 공공서비스조달·위탁협약부처간미션(mission interministérielle d'enquête sur les marchés et les conventions de délégation de service public), 부정자금이동방지조사·활동단(Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), 국가조사·통제국장, 국가공공기관장 및 국장, 총금고지출관(Tresorie-payeur general)과 회계사, 지방자치단체장, 지방단체협력체장, 지방공공기관장, 공공서비스담당조직장이다(SCPC, 2014: 145-146).

부패방지중심국은 부패 또는 이와 유사한 사안에 대해 사법기관(autorité judiciaire)의 요청에 의해 감사기술을 제공해주며 또한, 관련 절차진행과 보다 바람직한 방향성을 설정하도록 체계적 및 기술적 지원을 한다. 여기에서는 관련 장의 서면에 기초하게 되며 1993년의 법에 의해 관련 장에게만 의견이 전달되며 관련 장은 이를 발설할 수 없다. 이송된 의견은 비밀이 유지되어야 하며 결정에 도움을 주어야 한다.

부패방지중심국은 민간분야의 기업에도 관여하게 되는데, 공기업 또는 사기업과의 협약을 통해 다음과 같은 목적을 수행한다. 첫째, 이들 기업과의 정보교환 둘째, 윤리 및 행태규범 개발지원 셋째, 교육이다. 또한, 부패방지중심국은 행정기관, 그랑제꼴 및 대학교에 대한 교육도 담당하고 있다. 그랑제꼴의 범주에는 국립행정학교, 국립사법학교, 경찰학교 등이다. 부패방지중심국은 부패위험지도 제작, 부정행위 및 부패검사 체제마련을 위한 통제·조사단 예방교육을 수행한다.

부패방지중심국은 OECD부패방지협약을 체결하지 않은 국가에서 프랑스 기업활동의 보호를 위한 목적도 수행하고 있다. 부패방지중심국은 이와 같은 목적을 수행하기 위해 전문기관과 함께 실무그룹에 참여하고 있다. 부패방지중심국의 전문성이 민관협력 파트너십 구축하에서 확약프로그램 작성, 더 나아가 계약체결에 앞서 외국중재인의 선택에까지 기업의 대표성을 보장한다. 초기단계에 있어 부패위험예방을 위해 주요 기업가조합과 함께 공동으로 작성한 두 가지 종류의 안내서를 배포하고 있다.

부패방지중심국은 국제재정활동그룹(group d'action financière)과 유럽연합내의 재정정보와 관련하여 1990년 재정관련 부처에 설치된 부정자금이동방지조사·활동단과의 관계를 긴밀히 유지하고 있다. 부정자금이동방지조사·활동단은 불법재정자금 흐름방지를 담당하고 있는데, 법에서 규정하고 있는 재정전문 또는 비재정전문기관(은행, 금융기관, 공증인, 변호사, 게임담당 책임자, 로또관리자, 경매인 등)이 조사대상이 되며 이들은 일년 이상의 형법

적 처벌이 가능한 정도의 자금세탁이 의심되는 곳이다. 그리고 2008년 부패방지중심국과 부정자금이동방지조사·활동단은 공동으로 부패와 연결될 수 있는 재정운영 검사지원 가이드를 발행하였다. 가이드는 프랑스내에서 자금세탁으로 의심될 수 있는 자금업무를 담당하는 전문인들에게 정보를 제공하고 교육시킨다.

### 3) 부패방지중심국의 국제관계자

부패방지중심국은 부패예방에 대한 전문가의 자문과 내적인 정책수립에 있어서 자국의 도움을 필요로 하는 국가와 상호협력을 체결하고 국제적으로는 다자간 협력을 통해 실무그룹(groupes de travail)하에서 OECD, UN, 유럽연합, G20 등과도 공동작업을 수행하고 있다. 프랑스는 부패방지중심국을 통해 부패예방 및 방지를 위해 자체 전문가를 통해 도움을 필요로 하는 국가를 지원하고 있다. 여기에는 1994년 OECD가 반부패관련 국제적 틀을 추구한 최초의 정부간 기구가 되고 있으며 2003년 UN이 반부패협약을 채택하여 회원국가들이 광범위한 부패활동을 처벌하도록 강제하고 있다. 유럽연합도 회원국가와 관련 기구가 부패를 제거할 수 있도록 법률적 조치를 마련하고 있기 때문이다(Williams-Elegbe, 2012: 2).<sup>8)</sup>

또한, OECD내에서는 1997년 11월 17일 국제간 거래에 있어 공무원의 부패예방과리협약을 발효하였다. 여기에는 38개 국가가 참여하고 있으며 프랑스에서는 2007년 11월 13일의 법에 의해 수정된 2000년 9월 30일의 법을 승인하고 국내법으로 정착시켰다. 부패방지중심국은 반부패실무그룹과 거버넌스국의 실무그룹과 함께 OECD내의 작업활동에 적극적으로 참여하고 있다. 부패방지중심국은 거버넌스·관리향상지원(Support of Improvement in Governance and Management: SIGMA)<sup>9)</sup> 프로그램하에서 OECD 주관의 세미나와 해외미션에 참여하고 있다. 특히, SIGMA 프로그램은 중동과 북아프리카 지역의 수혜국을 대상으로 거버넌스와 공공행정에 대한 시스템을 개선하도록 지원하고 있다. 부패방지중심국은 OECD에 의해 2009년 12월 9일 3년간 반부패예방 캠페인을 위한 시발점(point de contact)으로 지정되었다. 2012년 프랑스는 2009년의 협약과 권고안의 정착을 위한 세 번째 상호평가 단계범주하에서 2003년 두 번째 상호평가 범주후 완성된 과업과 평가를 확인받기 위해 조사되었다.

UN내에서 2003년 10월 31일 유엔반부패협약이 142개 국가의 참여하여 체결되었고 프랑스에서는 2005년 12월 14일 발효되었다. 부패방지중심국은 외무부와외의 기밀한 협력하에 협

8) Hough(2013: 12)는 국제적 반부패운동은 비교적 새로운 경향이고 이와 관련하여 1996년 10월 1일이라는 날자가 의미가 있다고 한다. 그 이유는 당시 세계은행장이던 제임스 울프슨(James Wolfensohn)이 부패는 암(cancer of corruption)이라 칭하고 그 이후 비로소 부패를 억제하기 위한 국제적 정책공동체의 노력이 주변부에서 중앙부로 이동하였다는 것이다.

9) SIGMA는 유럽연합의 재정지원하에서 OECD와 유럽연합이 공동으로 만들어 놓은 것으로 공공정책과 운영시스템의 개선을 위한 목적을 수행하고 있다.

약에 참여하였고 유엔내의 실무그룹 작업에도 참여하였다. 부패방지중심국은 유엔내의 반부패관련 회의 및 세미나에 참여하였고 한명의 전문가가 협약이전과 관련된 법률가이드 발간에 참여하였다.

유럽연합내에서 부패방지중심국은 유럽연합사법협력단(European Union's Judicial Cooperation Unit; Eurojust)<sup>10)</sup>과 반부패유럽사무국(Office Européenn Anti-Fraude; OLAF)<sup>11)</sup>과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 부패방지중심국은 유럽반부패파트너(European Patners Against Corruption)와 이의 네트워크에 해당하는 유럽반부패네트워크((European Anti Corruption Network)에서 프랑스를 대표하는 기관이다. 더욱이, 부패방지중심국은 프로젝트장, 프로젝트부장, 전문가로서 유럽연합에 의해 재정지원 되는 일부 프로젝트의 다양한 수준에 참여하고 있다.

위의 기관 중에서 반부패유럽사무국은 유럽연합내의 재정이익을 보호하기 위한 기관의 역할을 수행하고 있다. 다시 말해, 유럽연합의 재정이익에 침해를 주는 사기, 부패, 모든 종류의 불법적 활동을 예방하는데 내부 행정조사권한을 행사할 뿐만 아니라 유럽연합의 조항을 준수하지 못하는 사실과 행동관련 사기방지 목적을 수행한다. 부패방지중심국은 2004년부터 OLAF와 관계를 유지해오고 있다. 이와 같은 관계하에서 부패방지중심국은 유럽연합의 수준에서 사기검사방법과 관련된 예방세미나에 참석할 수 있다.

유럽이사회내에서 부패관련 형사협약은 1999년 1월 27일, 민사협약은 1999년 11월 4일 공포되었지만 프랑스에서는 각각 2002년 7월 1일과 2003년 11월 1일에 발효되었다. 이와 같은 배경하에 유럽이사회는 1999년 회원국가에 의해 조직의 반부패규범 준수여부를 감시하기 위해 반부패국가그룹(Group of States against Corruption; GRECO)을 창설하였고 40개의 회원국이 있으며 본부는 스트라스부르에 두고 있다. 반부패국가그룹은 회원국가가 부패방지에 효율적으로 대처할 수 있는 능력을 제고하도록 하고 부패방지와 검사에 대해 가장 좋은 방법을 공유할 수 있도록 한다. 각 회원국가는 한명의 대표자에 의해 대표되며 프랑스에서는 부패방지중심국장이 이를 대표하고 있다.

G20도 피츠버그에서 개최된 회의에서부터 부패예방에 대한 관심을 표명하고 있다. 피츠버그와 토론토회의를 거치면서 2010년 서울회의에서 G20은 반부패활동계획을 수립하여 회원국가의 부패상황을 개선하여 다른 국가의 모범이 되고자 하는 의지를 나타내었다. 여기에

10) 유럽연합사법협력단은 유럽연합내의 기관으로 국경을 넘어 발생하는 범죄를 담당하는 회원국가 기관간의 조사 및 사법공조를 제고시키는 역할을 담당하고 있다. 부패방지중심국은 프랑스의 부패방지 구성 핵심요소의 지위를 갖는다.

11) 반부패유럽사무국은 유럽연합내의 재정이익을 보호하기 위한 기관의 역할을 수행하고 있다. 다시 말해, 유럽연합의 재정이익에 침해를 주는 사기, 부패, 모든 종류의 불법적 활동을 예방하는데 내부 행정조사권한을 행사할 뿐만 아니라 유럽연합의 조항을 준수하지 못하는 사실과 행동관련 사기방지 목적을 수행한다. 부패방지중심국은 2004년부터 OLAF와 관계를 유지해오고 있다. 이와 같은 관계하에서 부패방지중심국은 유럽연합의 수준에서 사기검사방법과 관련된 예방세미나에 참석할 수 있다.

는 2003년 10월 31일의 반부패협정과 1997년 12월 17일의 OECD협약에 기초하여 주요 분야의 부패를 개선하고자 하는 노력을 지속시키고자 하는 것이다. 이러한 활동범위내에서 부패방지중심국은 재무부와 외교부와 함께 대표자로서 실무그룹에 참석하고 있다.

〈그림 2〉 부패방지중심국의 국내외 관계자

국내관계자	국외관계자
행정분야: 행정부처, 관선도지사, 재정법원장, 지방자치단체장 등	- 국제기구: OECD, UN, 유럽연합, G20 등
정치분야: 정치활동투명위원회장 등	- OECD: 거버넌스·관리향상지원 프로그램 참여 등
사법분야: 법원 등	- UN: 실무그룹 참여 등
민간분야: 기업 등	- 유럽연합: 유럽연합사법협력단, 반부패유럽사무국 등 참여
재정분야: 부정자금이동방지조사·활동단 등	

#### IV. 부패방지에 따른 종합분석

프랑스에서 채택하고 있는 사후 및 사전조치의 결과에도 불구하고 부패인식도지수는 1998년 21위를 기록한 이후 2005년 18위, 2006년 18위, 2007년 19위를 나타내고 다시 20위권 초중반대에 머무르고 있다.<sup>12)</sup> 이와 같은 배경에는 기본적으로 부패에 대한 사회문화적 환경이 상위에 랭크되어 있는 국가에 비해서 취약하기 때문이다.

그리고 부패를 비롯한 기타 범죄관련 재판에 대한 문제점은 경우에 따라 재판진행이 매우 느리게 진행된다. 예를 들어, 사건에 대한 소송제기부터 판결까지 평균기간이 8.8년으로 이 중에서 45건은 15년 이상을 지체하고 있으며 10건은 20년 이상을 초과하고 있다고 분석된다(L'Express, 2014: 2). 그러므로 부패에 대한 사회적 경각심을 제고하는데 그 효과를 보고 있지 못한 것으로 판단될 수 있다.

프랑스 법원에서는 점차적으로 부패관련 사건이 부정부패, 부당이득, 재산유용 등으로 구

12) 프랑스에 대한 국제투명성기구의 반부패지수를 비교분석하면 1998년 21위, 1999년 22위, 2000년 21위, 2001년 23위, 2002년 25위, 2003년 23위, 2004년 22위, 2005년 18위, 2006년 18위, 2007년 19위, 2008년 23위, 2009년 24위, 2010년 25위, 2011년 25위, 2012년 22위, 2013년 22위, 2014년 26위를 기록하고 있다.



성되고 이와 관련된 행위자에는 지방단체장 및 의원, 회사사장, 공무원 등이 존재한다고 판단한다(<http://www.europe1.fr>). 그리고 현재, 공공부문 관련 부패분야로는 도시내의 급속한 상업용 부동산개발, 경직되고 복잡한 절차로 인한 공공계약 과정의 불투명성, 고액연봉 지향 및 고위공직자들의 민간기업으로의 이직, 전·현직 공직자의 지위남용을 이용한 부정행위, 공사부문의 협력제고로 인한 중앙 및 지방공무원의 부패가능성 등이다(전학선, 2008, 102). 이 중에서도 지방분야의 부패가 지속적으로 확대되고 있는 경향을 보이고 있으며 이것이 반부패 NGO가 주축이 되어 작성하고 있는 부패지도에서도 나타나고 있다.

프랑스에서는 민간차원의 이러한 부패지도는 처음으로 시도되고 있는 것으로 어느 지역이 가장 부패한 곳인지를 나타내주고 있다. 부패지도에 활용되는 자료는 정부의 자료가 아닌 미디어에 노출되어 있는 것을 기반으로 하여 네티즌의 참여로 이루어지고 있다. 부패지도에는 배임, 부당이익 그리고 적극적 및 소극적 부패순으로 많이 표시되고 있다. 지역적으로 수도권인 일드프랑스(Ile-de-France), 남동쪽의 프로방스 알프 코트 다쥐(Provence-Alpes-Côte d'Azur), 남서쪽의 아키텐(Aquitaine)이 가장 부패한 것으로 나타나고 있다(L'Express, 2014: 1).<sup>13)</sup>

부패지도에 의하면 가장 많은 부패를 저지른 층은 지방자치단체의 시장으로 총 130명으로 파악되고 있다. 이러한 수치는 기업인에 비해 2배 이상이며 주요 부패는 공공계약(marchés publics)과 관련이 있다. 가장 부패정도가 심각했던 사안은 프랑스저축·연퇴협회(Association Française d'épargne et de retraite) 창립자가 9백 2십만 유로를 횡령한 것이다(<http://www.europe1.fr>).

결국, 부패의 피해는 사회 또는 개인에게 막대한 피해를 입힐 수 있다. 예를 들어, 빌딩의 건축이 부패로 인해 여러 기준을 충족시키지 못했다면 지진과 같은 자연재해로 인해 심각한 영향을 받을 수 있다. 그리고 경우에 따라 사람의 생명과 직결되며 그 결과로 인해 회복 불가능한 상태로 떨어뜨릴 수 있다고 지적된다(Cockcroft, 2012: 57).

## V. 결 론

프랑스의 경제력 수준과 국제투명성기구의 부패인식도 지수간에는 격차가 존재하고 있다.

13) 영국에서도 2010년 기준으로 한 설문조사에서 지방정부 분야가 정치, 스포츠계, 의회에 이어서 4번째로 부패가 심할 것 같은 분야로 조사되었다(Comer & Stephens, 2013: 248). 정치가 65.5%, 스포츠계가 56.9%, 의회가 55.7%, 지방정부 분야가 47.4%로 나타나고 있다. 오히려 민간기업 분야는 5번째로 43.8%를 기록하고 있다(Comer & Stephens, 2013: 248). 이어서 공무원 41.3%, 이민국 40.8%, 대중매체 39.8%, 교도기관 28.2%, 종교집단 28.1%, 경찰 28.1%, NGO 19.5%, 사법부 19.3%, 국립건강서비스 분야 14.4%, 교육계 10.8%이다.

여기에는 사회문화적 전통에 기초한 부패의 문제를 법체계내의 법조항에 의한 낮은 수준의 처벌이 이루어지고 있기 때문이다. 그리고 부패가 정치엘리트 권력을 중심으로 은밀하게 진행되고 부패의 연루자와 규모가 사회전체를 혼란에 빠트릴만한 경우가 많지 않았기 때문이다.

1990년대 국제사회에서 반부패예방에 대한 선행학습의 경험이 점차적으로 확산되기 시작하면서 반부패관련 기관인 부패방지중심국이 설치되었다. 부패방지중심국은 당시의 시대적 상황을 반영한 기관의 설립으로 이전보다는 사전적 부패예방에 초점을 맞추는 조치를 취하게 되었다. 그러므로 부패방지중심국은 국내외적으로 많은 활동을 수행하고 있으며 국외적으로도 OECD, UN, 유럽연합, G20 등의 기관과 다양한 교류를 하면서 부패에 대한 정보 및 자문역할 수행하고 있다.

그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 부패인식도 지수는 크게 향상되지 못하고 있으며 최근에 와서는 지방분야의 부패가 심각하게 나타나고 있다. 특히, 지방분권화 이후에 지방자치단체장의 부패행위가 사회적으로 물의를 일으키고 있으며 대표적인 케이스가 니스의 시장이었던 메드생사건이다.

결국, 프랑스의 사례를 통해서 분석할 수 있는 사항은 기본적으로 부패는 한 국가의 사회문화적 영향하에 놓여 있고 상대적으로 부패인식도 지수가 높은 국가에 비해 사회문화적으로 부패구조가 강하다. 또한, 반부패환경이 열악한 국가가 그 환경을 개선하여 모범사례를 보이고 있는 경우에 비해 프랑스의 부패예방에 대한 강력한 의지와 정책이 미흡하다.

그러므로 우리에게도 우선적으로 부패에 관대한 사회문화적 인식과 환경을 개선하는 것이 필요하다. 사회전반의 인식과 환경을 개선하는 데에는 장기적 시간이 필요하기 때문에 단기적 또는 중기적으로 대응해야 하는 정책을 도출하여야 한다. 동시에 국가전체의 부패예방에 대한 강력한 의지를 천명하는 것이 필요하며 여기에는 행정전체를 대표하는 대통령이 나 정치인의 의지가 중요하다.

프랑스나 우리나라의 경우에 있어서도 단순한 법률의 처벌이나 제도개선으로 부패인식도 지수의 향상을 기하는 것이 어려울 것으로 판단한다. 그러므로 부패환경을 개선하기 위한 법제도적 측면과 함께 국가적 의지를 제고하고 이를 통해 체계적인 관리와 교육이 중요하다고 판단한다.

## 참고문헌

- 김택 · 오승규. (2013). 프랑스 경찰의 국가-지방자치단체간 협력과 윤리적 거버넌스. 『한국부패학회보』, 18(3): 127-147.
- 문성호. (2004). 프랑스 정치부패 - 에바 졸리의 수사를 중심으로 -. 『한국부패학회보』, 9(3): 97-126.
- 박중훈 · 최유성. (2009). 『부패방지정책 및 활동의 효과성 평가: 예방적 차원을 중심으로』. 서울: 한국행정연구원.
- 법무부. (2008). 『프랑스 형법』. 경기: 법무부 형사법제과.
- 안상욱. (2012a). OECD 뇌물방지협약과 프랑스 정책. 『한국부패학회보』, 17(3): 147-165.
- \_\_\_\_\_. (2012b). OECD 뇌물방지 협약과 회원국의 국내법규 집행: 한국, 캐나다, 프랑스 사례 비교. 『한국부패학회보』, 17(4): 61-80.
- 윤광재. (2005). 『국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구』. 서울: 한국행정연구원.
- 윤광재 · 김윤수. (2014). 우리나라의 부패인식수준과 국가경쟁력간의 관계에 대한 연구. 『한국부패학회보』, 19(4): 181-198.
- 이상환. (2004). 국제적 부패관련 경험적 연구의 한계와 개선방안: 부패지수를 중심으로. 『세계지역연구논총』, 22(1): 139-163.
- 이영균. (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 『한국정책과학학회보』, 8(3): 237-265.
- 장지원 · 서성아. (2009). 『한국 공공부문의 부패실태 추이분석』. 서울: 한국행정연구원.
- 전학선. (2008). 프랑스의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준. 『공법학연구』, 9(3): 99-118.
- 정재각. (2005). 민주정치체제 에서 지방정부의 특성과 투명한 개혁에 관한 비교연구 - 영국, 프랑스, 독일을 중심으로. 『한국부패학회보』, 10(2): 141-163.
- Apostolis, Papakostas. (2012). *Civilizing the public sphere: distrust, trust and corruption*. NY: Palgrave Macmillan.
- Caiden, G. (2001). *Corruption and Governance*. In Where Corruption Lives, edited by Caiden, Gerald E. Dwivedi O. P. ; Jabbra Joseph. Connecticut: Kumarian Press. 16-37.
- Cockcroft, Laurence. (2012). *Global corruption: money, power, and ethics in the modern world*. Code pénal. (2015).
- Comer, Michael J. & Stephens, Timothy E.. (2013). *Bribery and corruption: how to be an impeccable and profitable corporate citizen*. Burlington: VT Gower.
- Hough, Dan. (2013). *Corruption, Anti-Corruption & Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Johnston, Michael. (2005). *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lambsdorff, Johann, Graf. (2007). *The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- L'Express. (2013). *Corruption: pourquoi la France est au 22e rang mondial*. 2013년 12월 3일.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Transparency International: la carte de France des corrompus*. 2014년 12월 9일.
- Lorenzi, Pierre-Antoine. (1995). *Le service central de prévention de la corruption*. N° 15: 59.

- SCPC. (2006). *Transparence en matière de lutte anti-corruption*. Etude Novethic.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Organe français de prévention de la corruption*.
- Wedeman, Andrew. (2012). *Double paradox: rapid growth and rising corruption in China*. NY: Cornell University Press.
- Williams-Elegbe, Sope. (2012). *Fighting corruption in public procurement: a comparative analysis of disqualification or debarment measures*. Oxford: Hart Publishing.
- <https://fr.wikipedia.org/wiki/Corruption>(부패정의)
- <http://www.business-anti-corruption.com>(정치부패)
- <http://www.europe1.fr>(부패지도)
- <http://www.justice.gouv.fr/>(보고서)

투고일자 : 2015. 11. 30

수정일자 : 2015. 12. 29

게재일자 : 2015. 12. 31

## &lt;국문초록&gt;

프랑스의 부패방지관련 사후적 법조항 및  
사전적 예방제도에 대한 연구

윤 광 재

프랑스는 국제투명성기구가 수행하고 있는 부패관련 인식도지수 평가에 있어 순위가 높은 국가에 속하고 있지 않다. 이러한 이유는 순위가 높은 다른 국가에 비해 사회문화적 환경이 상대적으로 부패에 관대하고 특히 정치엘리트를 중심으로 한 부패구조가 은밀하게 구성되어 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 부패현상을 개선하기 위한 방식에는 전통적이지 사후적 방식인 형법전의 처벌과 사전적이면서 예방적 방식인 반부패기관의 설립 및 운영 등이 존재하고 있다. 형법전에는 부패에 대한 범위규정과 소극적 부패와 적극적 부패라는 구분과 함께 처벌조항으로 법정구속과 벌금규정을 두고 있다. 그리고 반부패기관에 의한 부패예방 업무로는 법무부 산하에 부패방지중심국을 두고 운영하고 있다. 부패예방과 관련한 자문, 교육 등의 업무를 수행하고 있으며 국제협력을 중시하여 다양한 국제기관과의 교류를 강화하고 있다. 다시 말해, 유럽연합, OECD, UN 등과 활발한 교류를 수행하고 있다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 부패인식지수는 여전히 20위권 초중반에 머무르고 있다. 결국, 이러한 사항을 개선하기 위해서는 장기적인 시각하에서 부패에 대한 사회문화적 인식과 환경을 개선하고 단기적 및 중기적 조치들을 강구해야 한다. 또한, 국가전체의 강력한 의지가 있어야 하고 이와 같은 의지하에서 체계적인 관리가 이루어져야 한다.

주제어: 부패인식도, 형법전, 반부패기구, 국제적 협력