

## EU집행위원회의 투명성강화:

부패스캔들과 대응을 중심으로\*

The improvement of Transparency in EU:  
Corruption scandal and responses

안 상 욱(Ahn, Sang Wuk)\*\*

### ABSTRACT

With the introduction of the single currency EURO, the year 1999 is a meaningful year for the EU. However, in this year, the EU has experienced an unprecedented corruption scandal. The entire Santer Commission resigned. This scandal revealed the problem of corruption control in the European Commission. It resulted in the improvement of European Commission's anti-fraud measure. The existing institution of anti-fraud of the European Commission, UCLAF(Unité de coordination de lutte anti-fraude, Anti-Fraud Coordination Unit) has transformed into the OLAF(Office de Lutte Anti-Fraude, European Anti-Fraud Office). The UCLAF has problems of management. One of problems is the independency of this institution. The UCLAF belonged to the secretariat-general of the European Commission while the OLAF becomes an independent institution from the European Commission.

OLAF's administrative budget in 2014 is 57.2 million euro. OLAF has completed 3500 investigations since it was set up in 1999. 335 individuals have received prison sentences totalling 900 years. Over €1.1 billion of EU budget has been recovered. On average OLAF has contributed to the recovery of €100 million a year. Despite the contribution of OLAF for the transparency of the EU, the EU citizens believe that the corruption exists in the institutions of the EU.

The responses to the recommendation of OLAF differ between the member-states. Regarding actions taken by national judicial authorities following OLAF's recommendations issued between 1 January 2007 and 31 December 2014, the rate of indictment differs between the member-states. In Greece, Malta, Slovenia and Sweden, the rate of indictment was 100% while in Denmark, Cyprus, Latvia and Finland, this rate was 0%. The trust of EU citizens on the EU institutions also differs between EU member-states.

After the corruption scandal of the European Commission, the EU made a progress in the reform about the transparency. However, the responses from the member-states differ between the member-states.

Key words: European Commission, Fraud, Transparency, European Union, Jacques Santer

\* 본 논문은 2014년 한국부패학회 추계학술대회에서 발표된 논문입니다.

\*\* 부경대학교 국제지역학부 부교수

## I. 서론

1999년 3월 11일 자크 상테르 (Jacques Santer) 당시 EU집행위원장을 포함하여 EU집행위원 20명이 집단 사퇴하는 사상 초유의 사태가 발생하였다. 집행위원회 전원이 사임하는 초유의 사태를 겪은 이후, 유럽부패방지국(OLAF: Office de Lutte Anti-Fraude, European Anti-Fraud Office)이 신설되어, 기존의 부패방지실(UCLAF: Unité de coordination de lutte anti-fraude, Anti-Fraud Coordination Unit)을 대신하게 되었다.

집행위원회의 부패문제에 대해 조사가 본격화 된 것은 1997년 유럽감사원(European Court of Auditors)에서 집행위원회의 반부패 담당부서에 대한 감찰을 착수하면서 시작되었다. 조사가 진행되면서 EU집행위원회의 반부패 담당부서인 부패방지실(UCLAF: Unité de coordination de lutte anti-fraude, Anti-Fraud Coordination Unit)이 EU내의 부패관련 문제에 대해서 제도적으로 명확하게 권한을 부여받지 못했다는 점이 드러나게 되었다. 유럽감사원은 EU집행위원회 내부에 반부패 문화가 형성될 수 있는 조치를 취해야 한다고 지적하였다.

EU집행위원회 차원에서 부패방지노력에 실망하였던, 유럽의회는 이에 대한 우려를 유럽의회 예산소위원회 보고서를 통해서 담아내었다. 또한 유럽의회는 보고서에서 EU집행위원회의 부패방지실(UCLAF)의 기능이 보다 확대되어야 한다고 언급하였다.

이와 같은 상황에서, 상테르 EU집행위원회 집행위원 전원의 사퇴를 가져오는데 촉매제 역할을 한 것은 1998년 말 EU집행위원회 재정감사국(Financial Control Directorate)에서 근무하던 폴 반 뷔테넨(Paul van Buitenen)이 EU집행위원회의 부패상황을 유럽의회 의원들에게 폭로한 것이다.

내부고발자의 폭로에 유럽감사원은 집행위원회에 대한 조사에 착수하여, 1998년 11월 EU집행위원회의 기금사취 및 유용실태를 조사한 보고서를 발표했다. 유럽감사원은 보고서에서 1997년 EU예산이었던 83억 ECU(유럽통화단위: European currency unit)의 5%에 해당하는 기금이 유용됐거나 사용처를 확인할 수 없었다고 밝혔다.

내부고발자였던 뷔테넨은 비리사례 폭로이후 오히려 EU집행위원회에서 정직처분을 받았다. 이와 같은 부패문제에 대처하여, 유럽의회는 EU집행위원회에 대한 불신임투표를 실시하기로 결정하였다. 또한 유럽의회는 관련사항에 대한 특별조사위원회를 구성하여, EU집행위 부패조사보고서를 1999년 1월 16일에 발표하였다. 유럽의회 조사보고서가 발표된 직후 열린 긴급회의 결정에 따라 자크 상테르 EU집행위원회 집행위원 전원이 이날 사표를 제출했다.

이와 같은 초유의 사태를 겪은 이후, 유럽연합 부패방지국이 신설되고, EU내에서 부패방지 기능이 강화되었다. 그러나 이와 같은 EU의 부패방지노력에도 불구하고, 부패문제에서

EU기구에 대한 EU시민의 신뢰도는 EU집행위원회가 발간하는 여론조사 보고서인 유로바로미터(EUROBAROMETER)에서 낮은 편에 속하는 것으로 밝혀졌다.

본 연구는 EU의 부패스캔들을 통해서 EU내 부패방지 기능이 강화된 상황전개에 대한 분석과 이를 통해 창설된 유럽부패방지국의 조직체계 및 성과에 대한 분석을 진행하고 마지막으로 EU시민이 생각하고 있는 EU기구의 투명성에 대한 분석을 진행한다.

## II. EU집행위원회의 부패스캔들과 상테르 EU집행위원회 집행위원의 사임<sup>1)</sup>

EU집행위원회이 부패문제가 본격적으로 조사되기 시작한 것은 1997년 유럽감사원(European Court of Auditors)이 EU집행위원회의 반부패 담당부서를 감찰하기 시작하면서 부터였다. 유럽감사원의 조사가 진행되면서 EU집행위원회의 반부패 담당부서인 부패방지실(UCLAF: Unité de coordination de lutte anti-fraude, Anti-Fraud Coordination Unit)에서 40여개의 부패관련 사건이 내부문건(Volet interne)으로 취급되고 있는 상황이 밝혀지게 되었다. 이들 문건은 EU집행위원회 내부의 부패, 이익충돌, 부정행위 및 감독소홀 등의 문제에 대한 것이었다. 그러나 EU집행위원회에서 부패방지 기능을 담당하고 있었던 UCLAF가 제도적으로 명확하게 반부패 조치에 관련된 권한을 부여받지 못했고, 이 때문에 EU집행위원회 내부에 부패사건으로 의심되는 사례가 있었음에도, 이를 방지하기 위한 제도적인 절차가 마련될 수 없었다.

유럽감사원은 UCLAF에 대해서 “부패방지 조치들이 복잡하고 분명하지 않으며 제도적인 안전장치가 미비”하며, “UCLAF의 임무가 중요함에도 불구하고, 직원의 50%가 계약직”이며, “데이터베이스 구축”이 만족스럽지 않으며, “정보관리시스템”이 미흡하고, “블랙리스트 관리”가 제대로 되어있지 않으며, “연례보고서 자료”에 문제가 있다고 언급하였다. 또한 유럽감사원은 UCLAF가 명백하게 독립된 기구가 아니어서 EU집행위원회 내의 부패방지를 담당하는데 한계가 있다는 점을 지적하였다.

EU집행위원회의 부패문제에 대해서, 유럽의회는 1997년 10월 22일 결의안(Resolution)을 통해서 EU집행위원회의 부패방지조치가 만족스럽지 못하다는 의견을 제시하였다. 후속조치로 유럽의회 예산소위원회는 2건의 보고서를 작성하였다. 1998년 3월 31일에 발표된 첫 번째 보고서는 공동체 재정운동을 보호하기 위한 법적절차에 관한 것으로 유럽검찰(European Public Prosecutor)의 창립을 요청하였다. 두 번째 보고서는 UCLAF에 관련된

1) “EU집행위원회의 부패스캔들과 상테르 EU집행위원회 집행위원의 사임”은 다음의 글을 재구성.  
안상욱. (2015). EU집행위원회 부패스캔들 이후 공직자윤리강화. 『유럽연구』, 33(1): 285-291 참조

것으로, EU집행위원회에서 부패방지를 위해서 UCLAF의 역할확대를 언급하였다.

유럽감사원과 유럽의회 차원에서 EU집행위원회 부패문제에 대한 조사가 이루어지고 있고, 이에 관련된 보고서들이 출판되고 있는 상황에서, EU집행위원회의 내부고발자가 출현하여 EU집행위원회 부패문제를 더욱 자세하게 세상에 드러내놓게 되었다. 1998년말 EU집행위원회 재정감사국(Financial Control Directorate)에서 근무하던 폴 반 뷔테넨(Paul van Buitenen)이 대중에 알려진 것보다 부패행위가 EU집행위원회에 만연하였다고 폭로하는 문서를 유럽의회 의원들에게 전달하였다.

표1. 내부고발자 폴 반 뷔테넨(Paul van Buitenen)의 편지

수신: Magda Aelvoet, 유럽의회 녹색당의장.

참조: 유럽의회 기타 정치그룹 의장 및 예산감독위원회 소속 정치그룹 위원장

발신: EU집행위원회 재정감독 총국 내 내부감사기구 조사관

Paul van Buitenen

제목: 어떻게 EU집행위원회가 내부 부조리와 부패문제를 처리하는가.

마그다, 그리고 유럽의회 의원께,

제가 당신께 이와 같은 편지를 써서 대단히 유감입니다. EU집행위원회 관리인 저는, 복무 규정에 따라, 유럽의회와 직접 소통할 수 없습니다. 그러나 이 문제는 집행위원회의 신뢰성과 미래를 위협에 빠드릴 수 있기 때문에 더 이상 내부분제로 치부될 수 없을 것으로 판단됩니다. 이 편지가 유럽의회에 EU집행위원회가 내부 부조리와 부패문제를 처리하는 방식에 대해서 알릴 수 있는 제게 남겨진 유일한 수단입니다.

EU집행위원회 내부감사기구 조사관인 저는 EU집행위원회가 레오나르도 다빈치 프로그램과 관련된 부조리와 부패문제를 다루는 방식에 대해서 내부보고서와 회의에서 불만을 표명하였습니다.

(중략)

실제로 EU집행위원회가 부패와 부조리 문제에 대해서 효율적으로 대처하고 있지 못한 징후들이 드러났습니다. 제대로된 감사보고서가 작성되어도, UCLAF(부패방지실)과 EU집행위원회 재정감독 총국은 이 문제에 대해 적절한 후속조치를 진행할 의지가 없습니다. 이 같은 상황은 레오나르도 다빈치 사업 뿐만 아니라 다른 경우에도 존재합니다. 예를 들어, 관광, ECHO, OPETS, MED, JRC 및 안보기구 분야에서도 EU집행위원회 행정에서 비효율성이 존재합니다. (중략)

11월 30일에 EU집행위원회 사무국장(Secretary-general) Trojan에게 관련사실에 대해 전달했습니다. Trojan은 제가 찾아낸 사안을 EU집행위원회 재정감독국과 UCLAF에 전달하겠다고 약속했지만, 이미 이 기구들은 이 문제에 이전에 조치를 했었던 기구입니다. 더욱이, EU집행위원회 사무국장(Secretary-general) Trojan은 제가 유럽의회에 이 사안에 대해 누설하면, 교육과정에 입소시키는 조치를 할 것이라고 협박했습니다.

(중략)

저는 수차례에 걸쳐 제 상사인 Ventura에게 레오나르도 다빈치 프로그램에 대한 감사를 부조리와 부패의 정황에 맞추어 진행해야 한다고 요청하였습니다. 그러나 1998년 5월 EU집행위원회는 레오나르도 다빈치 프로그램 I 감사에서 문제시 된 내용을 바탕으로 레오나르도 다빈치 프로그램 II에 대한 승인을 연기해야하는 권고에 대해 고려하기를 거부하였습니다.

(중략)

매번 제 상사는 제가 유럽의회에 제가 관련사항에 대한 정보를 제공하는 것을 막았습니다.

(중략)

유럽의회는 EU집행위원회에 할당된 예산을 철회할 수 있는 권한을 가진 유일한 기구입니다. 유럽의회는 적절한 의사결정을 위해서 필요한 정보를 보유해야 합니다. 그러나 EU집행위원회는 유럽의회에 필요한 정보를 제공하고 있지 않습니다. (중략)

제 편지의 사본과 첨부서류들이 유럽회계감사원에 조사개시를 요청하기 위해 송부될 것입니다.

마그다, 저는 당신과 유럽의회 의원들이 편지에 명시된 사안의 심각성에 대해 인지하기를 희망합니다.

(중략)

Paul van Buitenen

출처: 네덜란드 사회 데이터뱅크<sup>2)</sup>

내부고발자의 폭로 이후 유럽감사원은 EU집행위원회에 대한 조사에 착수하여, 1998년 11월 EU집행위원회의 기금사취 및 유용실태를 조사한 보고서에서 1997년 EU예산이었던 83억 ECU(유럽통화단위: European currency unit)의 5%에 해당하는 기금이 유용됐거나 사용처를 확인할 수 없었다고 밝혔다.

EU집행위원회 부패문제에서 가장 중요한 조사대상은 교육담당집행위원이었던 에디트 크레송(Édith Cresson)이었다. 크레송은 가짜 계약서와 수기작성 서류 등을 통해서 EU예산을 본인의 사적인 이익을 위해 사용하였다. 심지어 본인의 절친으로 치과의사였던 르네 베르틀로(René Berthelot)를 에이즈 퇴치 분야의 EU자문관으로 임명하여 고액의 봉급을 지급하였다. 베르틀로는 자문관으로 근무한 2년 동안 한 일은, 별로 가치가 없는 24페이지를 작성한 것이 전부였다. 스페인 출신의 마누엘 마린 (Manuel Marin) EU집행위원회 부위원장은 보스니아와 르완다에 대한 원조를 빌미삼아 예산을 유용한 혐의를 받았다. 자크 상테르집행위원장과 핀란드 재무장관출신인 에르키 리카넨 예산행정담당 집행위원도 그들의 부인이 EU집행위원회의 부동산임대 및 프로젝트계약 등을 따낼 수 있도록 영향력을 행사한 혐의를 받았다.

EU집행위원회 비리사례를 폭로한 뷔테넨은 “EU집행위원회에서 책임자들이 감사원의 조

2) “EU 내부고발자 Paul Van Buitenen의 내부고발 편지 (Sociale Databank Nederland).”

<http://www.sdn.nl/van-buitenen.htm> (2015년 11월 15일 검색)

안상욱. (2015). EU집행위원회 부패스캔들 이후 공직자윤리강화. 『유럽연구』, 33(1): 287-288. 재인용

사작업을 방해하라는 지침을 받았다”고 주장해 EU집행위원회의 비리은폐의혹까지 일게 되었다. 비리사태 폭로이후 뷔테넨은 EU집행위원회에서 정직처분을 받았다.

표2. 상테르 EU집행위원회 집행위원 (1995년 1월 23일 - 1999년 3월 15일)

직위	이름	출신국가
집행위원장	Jacques Santer	룩셈부르크
부집행위원장: 통상정책 및 대외관계 (북미, 오세아니아, 동아시아, OECD 및 WTO)	Leon Brittan	영국
부집행위원장: 대외관계 (지중해 남부, 라틴아메리카, 중동)	Manuel Marin	스페인
역내시장, 서비스업, 세관, 조세	Mario Monti	이탈리아
농업 및 농촌발전	Franz Fischler	오스트리아
경쟁정책	Karel Van Miert	벨기에
경제 및 재정문제, 신용 및 투자, 통계, 통화문제	Yves-Thibault de Silguy	프랑스
고용 및 사회문제, EESC(유럽경제사회위원회) 관계	Pádraig Flynn	아일랜드
소비자정책, 어업, ECHO	Emma Bonino	이탈리아
환경 및 원자력 안전	Ritt Bjerregaard	덴마크
산업 문제, IT	Martin Bangemann	독일
운송	Neil Kinnock	영국
에너지, Euratom 핵물질공급기구, 중소기업, 관광	Christos Papoutsis	그리스
이민, 내무 및 사법문제, 재정감독, 부패방지활동, 유럽옴부즈만	Anita Gradin	스웨덴
예산, 행정	Erkki Liikanen	핀란드
지역정책: 결속기금, 지역위원회 관계	Monika Wulf-Mathies	독일
연구, 과학 및 기술, 공동연구센터, 인사, 교육, 훈련, 청소년	Édith Cresson	프랑스
중동부 유럽관계, 공동외교안보정책	Hans van den Broek	네덜란드
아프리카, 카리브해, 태평양 국가 및 남아프리카 관계, 로메협약	João de Deus Pinheiro	포르투갈
유럽의회관계, 문화, 영상음향정책, 유럽의회관계, 보고 서, 정보공개, 출판	Marcelino Oreja	스페인

출처: EU집행위원회<sup>3)</sup>

유럽의회는 EU집행위원에 대한 불신임투표를 1999년 1월 14일에 실시하기로 결정하였다. 유럽의회가 문제가 있는 집행위원 개개인에 대한 불신임을 하지 않고, 집행위원회 전체에 대한 불신임을 논의한 것은, 유럽의회 규정에 따라 집행위원 개인에 대한 불신임은 인정되

3) EU집행위원회, “상테르 집행위원회 구성,”

<http://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByMediaGroup.cfm?sitelang=en&mgid=181>

(2015년 10월 10일 검색)

안상욱. (2015). EU집행위원회 부패스캔들 이후 공직자윤리강화. 『유럽연구』, 33(1): 290. 재인용

지 않고 집행위원회 전체에 대한 불신임만 가능하기 때문이다.

그러나 유럽의회의 불신임투표 실시 결정으로까지 사태가 진행되었을 때도, 자크 상테르 EU집행위원장은 관련사실을 부인하는데 급급하였다. 상테르 위원장은 EU집행위원회에 대한 조사에 불쾌감을 표시한 뒤, EU집행위원회에서 부패 사건의 중심인물로 알려진 크레송 집행위원을 조사한 결과 부패혐의를 찾아내지 못했다고 밝혔다. 하지만 상테르 EU집행위원장은 “관행적인 문제점들은 있었다.”고 일부 시인하면서, 재발방지를 위해 행동규범제정, 예산집행에 대한 감사기능 강화, 부패방지기구 설립 등을 약속했다.

한편 유럽의회는 특별조사위원회를 구성하여, EU집행위원회 행정과 예산집행 감독소홀 등의 책임이 EU집행위원회 전체에 있으며 사안별로 일부 집행위원들이 공동책임을 져야 할 부분이 있다는 내용의 보고서를 1999년 1월 16일 발표하였다. 유럽의회 차원의 보고서가 발표되고 유럽의회에서 불신임투표가 거론되는 상황에서, 운신의 폭이 좁아진 자크 상테르 집행위원장을 포함한 EU집행위원 전원은 1월 16일 유럽의회 특별조사위원회의 EU집행위원회 부패조사보고서가 발표된 직후 열린 긴급회의 결정에 따라 이날 사표를 제출했다.

### Ⅲ. EU 집행위원회 부패스캔들 이후 부패방지기능의 권한강화<sup>4)</sup>

EU집행위원회에 부패방지를 위한 EU집행위원회 부서 간 활동을 조율하고 부패방지를 위한 정책개발을 지원하는 역할을 수행하기 위해 1983년에 UCLAF가 설치되었으나, EU집행위원회의 부패스캔들로 문제점이 노출되었다. EU집행위원회의 부패스캔들 조사 초기부터 유럽감사원은 UCLAF에 대해서 “부패방지 조치들이 복잡하고 불명하지 않으며 제도적인 안전장치가 미비”하며, “UCLAF의 임무가 중요함에도 불구하고, 직원의 50%가 계약직”이며, “데이터베이스 구축”이 만족스럽지 않으며, “정보관리시스템”이 미흡하고, “블랙리스트 관리”가 제대로 되어있지 않으며, “연례보고서 자료”에 문제가 있다고 언급하였다. 또한 유럽감사원은 UCLAF이 독립성의 문제 때문에 EU집행위원회 내의 부패방지를 담당하는데 한계가 있다는 점을 지적하였다.

1999년 1월 유럽의회가 EU 집행위원회의 부정, 부패, 관리소홀, 정실인사 등을 이유로 EU집행위원회에 대한 불신임안을 유럽의회에 상정하려 하였고, EU 집행위원회 집행위원 전원이 사임하기로 결정함에 따라, EU회원국 정부들과 유럽의회는 EU예산과 EU기구가 관련된 모든 부정, 부패 행위를 보다 효율적으로 단속하기 위한 대책의 필요성을 절감하였다. 그 결과 기존의 UCLAF에 비해 확대된 조직과 기능을 갖추고 EU집행위원회의 지시를 받

4) “EU 집행위원회 부패스캔들 이후 부패방지기능의 권한강화”는 다음의 글을 재구성.

안상욱. (2015). EU집행위원회 부패스캔들 이후 공직자윤리강화. 『유럽연구』, 33(1): 291-297 참조

지 않는 독립적인 부패방지 기구를 설치하기로 합의하였다. 이에 따라 1999년 4월 UCLAF를 대체하여 유럽부패방지국(OLAF: European Anti-Fraud Office)이라는 독립조직이 설립되었다.

OLAF의 전신인 UCLAF도 1983년 설립이후, 1988년 유럽의회 권고에 따라 끊임없이 권한이 강화되어 왔다. 그 결과 1995년부터는 UCLAF가 자체적으로 수사를 개시할 수 있게 되었다. 그러나 UCLAF의 기능과 권한만으로는 EU집행위원회 내부의 부정부패를 막기에는 역부족이었고, 이러한 상황에서 1997년부터 EU 집행위원회에 대한 대대적인 부패스캔들 조사가 이루어져서, 결국 1999년 EU집행위원회가 집행위원이 단체로 사임하는 초유의 사태가 발생하게 되었다.

표3. EU집행위원회의 부패방지실의 유럽부패방지국으로 전환과정

1983	태스크포스적이었던 부패방지실(UCLAF: Unité de coordination de lutte anti-fraude, Anti-Fraud Coordination Unit)이 유럽공동체 집행위원회 사무국에 설치됨. UCLAF은 회원국의 부패방지부서와 협력하고, 다국적으로 조직된 부패행위에 대응하기 위해 필요한 회원국 간 조율업무와 회원국 지원업무를 수행함.
1988	UCLAF의 권한이 유럽의회의 권고에 따라 점진적으로 증대함
1995	UCLAF가 다양한 정보원에 기반을 두어, 자체적으로 수사를 개시할 수 있게 됨. 모든 집행위원회 부서는 자신 부서의 업무권한 내에서 부패의심 사례가 발생하면, UCLAF에 통보해야함.
1999	상테르 집행위원회의 전원이 사임한 초유의 사태 이후, 더 강력한 권한을 가진 새로운 부패방지 기구설치를 제안한 보고서들이 발간됨. 유럽연합 부패방지국(OLAF: Office de Lutte Anti-Fraude, European Anti-Fraud Office)이 신설됨 OLAF는 EU집행위원회 내에 독립기구로 신설됨

출처: 유럽연합 부패방지국<sup>5)</sup>

OLAF는 조사권을 가진 독립된 기구이지만 직제상 예산을 책임지고 있는 EU집행위원회(European Commission) 소속이다. 하지만 부패행위 조사에 관해서 특별한 독립성을 부여받아 EU기구 전반에 걸쳐서 부패행위를 조사할 수 있는 권한을 갖게 되었다. OLAF의 설립 목적은 첫째, EU의 재정상 이익에 위해가 되는 부정, 부패 및 기타 불법행위 등에 보다 효과적으로 대처하기 위해 공동체 규정과 관련협정에 의해 집행위원회에 부여된 조사권

5) “유럽연합 부패방지국(OLAF: Office de Lutte Anti-Fraude, European Anti-Fraud Office)”

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/history/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/history/index_en.htm) (2015년 10월 10일 검색)

안상욱. (2015). EU집행위원회 부패스캔들 이후 공직자윤리강화. 『유럽연구』, 33(1): 291. 재인용



한을 강화하고, 둘째, EU조약들에 의해 설립된 모든 기관에 대해 행정적 조사업무를 수행하며, 셋째, 집행위원회는 물론 회원국과 다른 EU기관의 간섭을 받지 않는 독립적인 조사 활동을 보장하는 것이다.

OLAF 조사기능의 수행은 총국장(Director - General)에 의해 이루어지는데 총국장은 5년 임기로(한번 재임용 가능) EU집행위원회(European Commission)에서 임명된다. 총국장 직속으로 4개의 부서(Unit)가 있는데 행정, 인적자원 및 예산담당(Administration, Human Resources & Budget)부서, 커뮤니케이션·홍보·훈련담당(Communication, Public Relation, Training Cooperation)부서, 대외관계 및 지원담당(External relations & Support for candidate countries)부서, 치안, 행정관 및 사법권고 담당(Magistrates, Judicial Advice & follow-up)부서 등이 이에 해당한다.

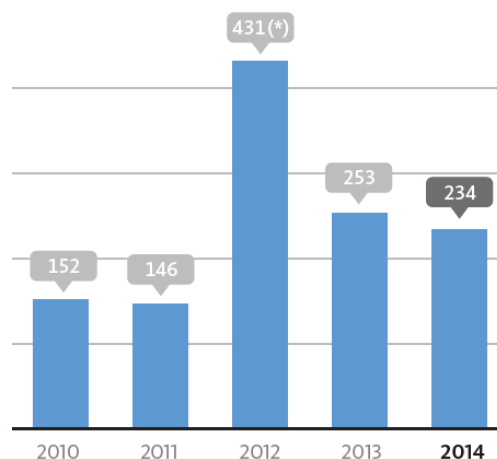


그림1. OLAF의 조사개시 건수

출처: OLAF (2015:15)

\* 2012년은 OLAF의 내부조직 개편에 따라서 이전에 조사가 진행되었던 219건이 포함되어 있음.

OLAF는 1999년 설립 이래로 3500건의 조사를 수행할 정도로 활발하게 활동하고 있다. OLAF 보고서(2015:15)에서 인용된 그림1에 따르면, 2010년에 152건, 2011년에 146건, 2013년에 253건, 2014년에 234건을 조사하였다. 이는 2012년 이후 OLAF의 내부조직 개편이후 조사 건수가 큰 폭으로 증가하였음을 보여주는 것이다. 2012년 OLAF의 내부조직 개편으로, 복잡하였던 OLAF의 조사절차가 ‘조사 사건 선정 단계(Selection Phase)’와 ‘조사 및 조정단계(Investigation and Coordination Phase)’로 단순화되었다. 간소화된 절차에 따라서, OLAF의 ‘조사 사건 선정 및 검토 팀(Investigation Selection & Review Unit)’이 사건조사를 진행할 것인지 기각할 것인지 OLAF 총국장(Director - General)에게 두 달 내에 의견제시를 하여야 한다. OLAF 보고서(2013:17)에 따르면, 2008년 평균 5개월, 2009년 평균 5.8

개월, 2010년 평균 6.3개월, 2011년 평균 6.8개월이나 걸렸던 조사사건 선정과정이 2012년에는 평균 1.4개월로 단축되었다.

이와 같은 OLAF의 내부개혁에 따라서, 2010년에 비해서 2014년에 OLAF의 조사 건수는 약 1.5배 증가하였다.

표4. 권고안(Recommendation)이 있는 조사비율

2010	2011	2012	2013	2014
55 %	56 %	32 %	51 %	59 %

출처: OLAF(2015:20)

또한 2014년에 OLAF에서 조사가 진행되는 사항의 59%가 권고안을 수반하였다.

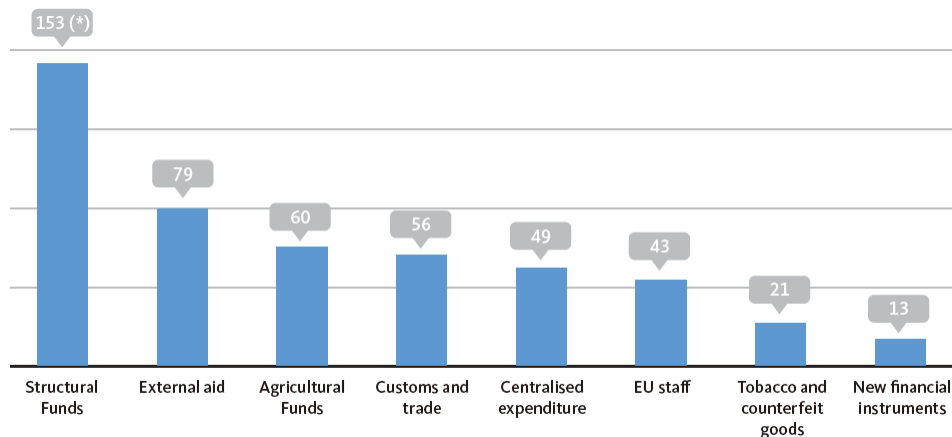


그림2. 2014년에 OLAF에서 조사가 실시된 분야

출처: OLAF(2015:17)

2014년에 OLAF 조사가 실시된 EU기관은 EU산하기구, EU대외관계청, 유럽의회, EU집행위원회, 유럽경제사회위원회, EU이사회, 유럽감사원, 유럽투자은행, EU대표부 등이었다.

그림2는 OLAF 조사를 통해서 부당하게 지급되었다가 환수된 EU예산액에 대한 자료이다. 2010년에는 5억 8800만 유로, 2011년에는 1억 9400만 유로, 2012년에는 2억 8400만 유로, 2013년에는 4억 280만유로, 2014년에는 9억 100만유로가 환수되었다. 2014년의 환수액은 예년의 두 배에 해당하였는데, 이는 구조기금, 대외원조, 관세 및 무역분야에서 대규모 조사가 이루어졌기 때문이다.

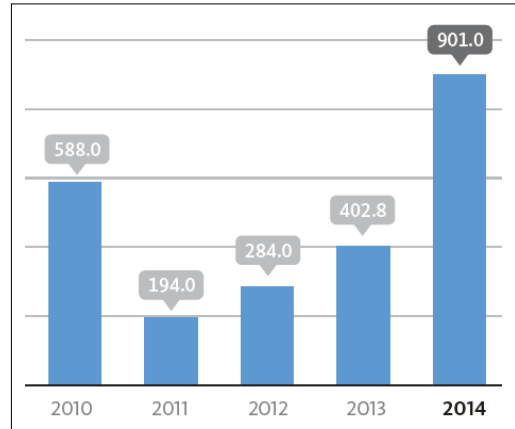


그림3. OLAF로 부터 환수되도록 권고를 받은 예산액 (단위: 백만 유로)

출처: OLAF(2015:21)

표5에 따르면, OLAF 조사를 통해서 환수를 권고받은 예산분야는 구조기금 분야가 4억 7650만 유로, 대외원조 분야가 1억 7400만 유로, 관세 및 무역 분야가 1억 3220만 유로였다.

표5. OLAF로 부터 환수되도록 권고를 받은 분야 (단위: 백만 유로)

구조기금	4억7650만유로
대외원조	1억7400만유로
관세 및 무역	1억3220만유로
농업기금	7590만유로
신-금융지원방식 (New Financial Instruments)	2740만유로
중앙예산지출	1300만유로
담배 및 모조품	150만유로
EU기관 종사자	50만유로
합계	9억100만유로

출처: OLAF(2015:21)

표6에서 볼 수 있듯이 유럽연합 부패방지국은 2014년에 5720만 유로를 행정예산으로 사용하였다. 2014년도 EU전체 예산이 1355억 유로였고, 이중에 6.2%가 행정예산으로 사용되었음을 감안하면 EU전체 행정예산의 0.068%를 부패방지국에서 사용하였다.

표6. OLAF의 2014년 행정예산 (5720만 유로, 2014년)

EU집행위원회 공직자	3850만유로
인프라	720만유로
ICT	430만유로

외부인력	260만유로
임무수행	200만유로
훈련, 회의 및 위원회	90만유로
부패방지조치	170만유로
합계	5720만유로

출처: OLAF(2015:1)

표7에서 볼 수 있듯이 유럽연합 부패방지국에는 440명의 인력이 근무하고 있다. 이중 정규직 및 비정규직 내부인력은 384명이고, 외부인력은 56명이다.

표7. OLAF 근무인력 (2013년 12월 31일 기준)

	정규 및 비정규직	외부인력	합계
부패와의 전쟁	306	44	350
행정지원	32	6	38
정책 전략 및 조율업무	46	6	52
합계	384	56	440

출처: OLAF(2014:35)

표6과 표7은 EU예산규모에 비해서 상당한 규모의 인력과 예산이 부패방지업무에 EU차원에서 투입되고 있음을 보여주는 것이다.

그러나 OLAF의 권고에 따른 EU회원국의 사법기관의 조치수준은 회원국별로 매우 다른 상황이다. 이는 회원국에 따라서 OLAF의 권고 준수정도가 매우 다르다는 것을 의미하는 것이다.

표8. 유럽연합 부패방지국의 법적 권고에 따른 각국 사법기관의 조치

(기간: 2007년 1월 1일-2014년 12월 31일)

OLAF의 법적권고 조치		미결		기결			기소율
		보고서 작성	수사진행	합계	기각	기소	
벨기에	45	6	11	28	11	17	61%
불가리아	30	3	5	22	10	12	55%
체코	8	2	1	5	3	2	40%
덴마크	4	-	2	2	2	-	0%
독일	29	4	1	24	11	13	54%
에스토니아	3	1	-	2	1	1	50%
아일랜드	3	2	1	0	-	-	0%
그리스	23	3	9	11	-	11	100%
스페인	28	5	5	18	9	9	50%
프랑스	24	4	1	19	7	12	63%
크로아티아	0	-	-	-	-	-	-

이탈리아	61	8	12	41	9	32	78%
키프로스	4	-	2	2	2	-	0%
라트비아	2	1	-	1	1	-	0%
리투아니아	8	2	-	6	4	2	33%
룩셈부르크	9	2	5	2	1	1	50%
헝가리	13	9	2	2	1	1	50%
몰타	5	-	1	4	-	4	100%
네덜란드	16	2	1	13	7	6	46%
오스트리아	7	1	1	5	2	3	60%
폴란드	14	1	1	12	3	9	75%
포르투갈	10	3	1	6	5	1	17%
루마니아	89	25	11	53	37	16	30%
슬로베니아	4	3	-	1	-	1	100%
슬로바키아	10	1	1	8	7	1	13%
핀란드	3	2	-	1	1	-	0%
스웨덴	4	1	1	2	-	2	100%
영국	23	5	2	16	11	5	31%
합계	479	96	77	306	1145	161	53%

출처: OLAF(2014:24)

2007년 1월 1일부터 2014년 12월 31일 OLAF의 권고안에 따라 국내 사법기관에서 기소율은 회원국마다 차이가 있었다. 그리스, 몰타, 라트비아, 슬로베니아, 스웨덴에서 기소율은 100%에 가까웠던 반면에, 덴마크, 키프로스, 라트비아, 핀란드에서 기소율은 0%였다. 결국 부패방지국의 법적 권고가 아직 회원국의 판단에 따라 좌지우지 되는 상황을 보여주는 것이다.

#### IV. EU 집행위원회의 부패문제에 대한 대중인식

1999년 상테르 EU집행위원회 집행위원 전원의 사임을 가져온 초유의 부패스캔들 발생 이후, EU차원에서 자정의 노력이 있었지만 EU기관의 투명성에 대한 EU시민의 여론은 크게 개선되지 않았다.

표9. EU기관의 부패존재에 대한 인식

	전적으로 동의함	비교적 동의함	비교적 동의하지 않음	전적으로 동의하지 않음	모르겠음
2013년 2월 - 3월	30%	40%	10%	2%	18%
2011년 9월	34%	39%	10%	1%	16%

출처: European Commission(2014:41)

2011년에 실시된 유로바로미터(Eurobarometer)에서 73%의 응답대상자가 EU기관에 부패가 존재한다는 점에 '전적으로 동의'하거나, '비교적 동의'하였다. 2013년 조사에서도 이 비율은 70%에 달하였다. 이는 EU기간 내의 부패문제에 대해서 대다수의 응답자가 부정적인 인식을 가지고 있다는 점을 보여주는 것이다.

표10. 응답자 거주국에서 부패감소에 대한 EU기관 기여에 대한 인식

	전적으로 동의함	비교적 동의함	비교적 동의하지 않음	전적으로 동의하지 않음	모르겠음
2013년 2월 - 3월	5%	22%	31%	21%	21%
2011년 9월	4%	18%	33%	24%	21%

출처: European Commission(2014:62)

표10은 EU기관이 응답자의 거주국에서 부패감소에 기여한 것에 대한 인식에 대한 조사이다. 대다수의 응답자가 EU기관이 회원국의 부패감소에 기여한 것이 없는 것으로 판단하고 있다. 2011년에는 57%의 응답자가 EU기관에 의한 회원국의 부패감소 효과에 대해서 부정적으로 판단하였다. 2013년에는 52%의 응답자가 EU기관에 의한 회원국의 부패감소 효과에 부정적으로 판단하였다.

표11. 지방정부, 중앙정부, EU기관의 부패존재 여부에 대한 응답

	전적으로 동의함	비교적 동의함	비교적 동의하지 않음	전적으로 동의하지 않음	모르겠음
지방정부	31%	46%	12%	3%	8%
중앙정부	35%	45%	10%	2%	8%
EU기관	30%	40%	10%	2%	18%

출처: European Commission(2013:41)

그러나 표11에서 볼 수 있듯이, EU시민이 생각하는 EU기관의 부패수준은 중앙정부와 지방정부의 부패수준에 비해서 높은 편은 아니었다. EU집행위원회의 조사에 따르면 70%에 이르는, EU시민들이 EU기관 내에 부패가 존재한다고 믿고 있다. 그러나 이는 평균적으로 EU의 회원국의 지방정부와 중앙정부기관의 부패와 비슷한 수준이었다.

표12. 회원국 중앙정부기관과 EU기관의 부패존재여부에 대한 회원국별 여론조사

	자국 정부기관의 부패존재 여부	EU기관의 부패 존재여부
EU	80	70
벨기에	74	71
불가리아	82	41

체코	94	69
덴마크	38	69
독일	74	82
에스토니아	74	50
아일랜드	76	68
그리스	97	68
스페인	95	74
프랑스	76	70
이탈리아	93	75
키프로스	88	66
라트비아	81	49
리투아니아	84	60
룩셈부르크	61	73
헝가리	72	52
몰타	69	39
오스트리아	73	80
네덜란드	57	69
폴란드	78	48
포르투갈	86	59
루마니아	82	37
슬로베니아	91	68
슬로바키아	86	67
핀란드	51	64
스웨덴	67	84
영국	72	74
헝가리	93	60

출처: European Commission(2014:46)

표12는 회원국의 정부기관 및 EU기관의 부패존재여부에 대한 여론조사 결과이다. 응답자의 EU회원국별 중앙정부 기관 및 EU기구 부패존재여부에 대한 여론조사결과에서 EU회원국별 편차가 크게 나타났다. 오스트리아에서 80%의 응답자들이 EU기구에 부패가 존재한다고 응답한 반면에, 루마니아 에서는 단지 37%의 응답자들만이 EU기구내에 부패가 존재한다고 응답하였다. 이는 자국의 투명성의 낮은 경우에 EU기구의 투명성을 높게 인식하였고, 자국의 투명성이 높은 경우에 EU기구의 투명성을 상대적으로 낮게 본 것을 의미하는 것이다.

표13. 자국 정부와 EU기구의 부패감소노력에 대한 평가

	자국정부가 효율적으로 부패감소를 위해 노력하고 있다.	EU기관이 자국에서 부패감소를 이루는데 기여하고 있다.
EU	23%	27%
벨기에	40%	42%
불가리아	16%	36%

체코	12%	26%
덴마크	54%	27%
독일	24%	23%
에스토니아	30%	35%
아일랜드	24%	33%
그리스	14%	32%
스페인	11%	22%
프랑스	19%	22%
이탈리아	22%	28%
키프로스	12%	27%
라트비아	14%	26%
리투아니아	17%	27%
룩셈부르크	38%	31%
헝가리	31%	39%
몰타	34%	39%
오스트리아	38%	30%
네덜란드	31%	24%
폴란드	28%	41%
포르투갈	15%	23%
루마니아	27%	38%
슬로베니아	10%	23%
슬로바키아	21%	35%
핀란드	47%	34%
스웨덴	34%	18%
영국	29%	20%
헝가리	28%	51%

출처: European Commission(2014:64)

표13은 자국정부와 EU기구의 부패감소 노력에 대한 평가에 대한 자료이다. 유로바로미터 자료에 따르면, 자국정부와 EU기관의 부패감소노력에 대한 EU시민의 평가는 EU회원국 별로 각각 다르게 평가받았다. 스웨덴 시민들로부터는 EU의 부패감소 노력은 가장 낮은 평가를 받은 반면에, 헝가리 시민들로부터는 매우 높은 평가를 받았다. 이와 같은 자료를 통해서 EU 투명성에 대한 인식차이가 회원국 간에 존재함을 알 수 있다.

## V. 결 론

1999년 EU집행위원회 집행위원이 전원 사퇴를 하는 EU사상 초유의 부패스캔들 이후 EU조직에 대한 부패 감독기능이 강화되었다. 1997년 유럽감사원으로부터 조사가 시작된 집행위원회의 부패문제는 1998년말 EU집행위원회 재정감사국(Financial Control Directorate)에서 근무하던 폴 반 뷔테넨(Paul van Buitenen)이 EU집행위원회의 부패상황을 유럽의회



의원들에게 폭로로 본격적으로 조사되기 시작하였다. 1999년 EU집행위원회의 부패방지기구인 부패방지실(UCLAF: Unité de coordination de lutte anti-fraude, Anti-Fraud Coordination Unit)은 유럽부패방지국(OLAF: Office de Lutte Anti-Fraude, European Anti-Fraud Office)으로 교체되었다. OLAF로 교체되면서 부패방지기구의 독립성이 강화되었고, 조직규모도 이전에 비해서 크게 확대되었다.

1999년 설립이래로 OLAF에서 3500건의 조사를 수행될 정도로 부패방지활동이 활발하게 이루어졌다. 그리고 OLAF 설립이후, 부당하게 지급된 EU예산 11억 유로가 환수될 수 있었다.

그러나 OLAF설립이후 EU차원의 부패방지 노력에도 불구하고, 회원국에서 EU기구의 부패방지 기능에 관련된 평가는 EU평균으로 볼 때, EU회원국의 중앙정부나 지방정부의 부패방지노력에 대한 평가와 비슷하게 나타나고 있다. 물론 이와 관련해서는 회원국 별로 차이가 존재하는 것도 사실이다. 이는 회원국간의 투명성 정도가 다르기 때문에 EU차원의 부패방지노력에 대한 평가도 상대적으로 이루어지기 때문이다.

그리고 EU차원의 부패방지 노력에도 불구하고, 최근까지도 EU내에 부패스캔들은 완벽하게 근절되지 못하고 있는 것도 사실이다. 담배회사 관련 로비 사건에 연루된 의혹을 받은 EU집행위원회 보건의담당 집행위원인 존 달리(John Dali) 집행위원이 2012년 10월 16일 사임하였다. 담배회사 로비 사건에 연루된 혐의가 있다는 OLAF의 조사 보고서가 나오자 존 달리 집행위원은 사임하였다.

EU기관 내에서 부패가 근절되기 위해서는, EU부패방지 임무의 최전선에 있는 OLAF의 기능확대 뿐만 아니라, EU차원에서 부패행위 연루자에 대한 강력한 처벌이 이루어져야한다.

그러나 본인의 부패스캔들로 1999년 EU집행위원회의 전원 사임이라는 초유의 사건을 일으킨 장본인 중 하나였던 크레송에 대해서, 2006년 7월 11일 유럽사법재판소(ECJ)는 EU집행위원 시절 크레송이 자신의 친구인 치과의사를 그의 경력과도 무관하게 EU 에이즈퇴치 자문위원으로 등용하는 정실인사를 저질러서 직무를 위반했다고 판결했다. 그러나 유럽사법재판소는 EU집행위원회가 요청한 크레송의 연금수혜 자격 박탈에 대해서는 “직무위반에 대한 공적인 비판으로 충분하다”며 크레송이 연금을 계속 받을 수 있도록 판결하였다. 1995-1999년 EU 집행위원이었던 크레송은 매달 3600 유로의 연금을 받고 있다. 이와 같은 유럽사법재판소의 온정적인 처벌이 지속된다면, EU기구 내에서 부패를 근절하기 위한 감독 기능이 강화되어도, 부패를 근절하는데 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>6)</sup>

결국 EU기구 차원에 부패가 근절되기 위해서는 강력한 부패방지 기구에 부패문제에 대

6) “존 달리 집행위원의 부패스캔들과 에디트 크레송 집행위원의 부패스캔들 관련사항”은 다음의 글을 재구성.

안상욱. (2015). EU집행위원회 부패스캔들 이후 공직자윤리강화. 『유럽연구』, 33(1): 299-300 참조

한 사법기관의 처벌강화가 함께 이루어져야 한다. 그리고 EU회원국 간의 투명성문제 차이가 해소되어야 향후 EU전체 차원에서 투명성 강화가 용이하게 이루어질 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김영중. (1996). 『부패학』. 서울: 송실대출판부.
- 김용훈. (2011). 유럽연합의 통합 동력으로서의 법치주의. 『유럽헌법연구』, 10: 101-161.
- 안상욱. (2015). EU집행위원회 부패스캔들 이후 공직자윤리강화. 『유럽연구』, 33(1): 283-302
- 외교부 주벨기에대사관 겸 구주연합대표부. (2007). 『EU정책 브리핑』 서울: 애드컴.
- 이상수. (2006). 거버넌스 시대의 정부신뢰체계 구축과 부패방지 연구. 『한국유럽행정학회보』, 3(1): 58-83.
- 임종현. (2009). 국제 반부패 논의와 유럽연합과 독일의 대응. 『한독사회과학논총』, 19(4): 83-108.
- 전학선. (2008). 프랑스의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준. 『공법학연구』, 9(3): 99-118.
- Court of Auditors. (1998). *Special Report No 8/98 concerning the Commission departments responsible for fighting fraud*.
- OLAF. (2013) *The OLAF reort 2012*.
- OLAF. (2014) *The OLAF reort 2013*.
- OLAF. (2015) *The OLAF reort 2014*.
- European Commission. (2012). *Special EUROBAROMETER 374: Corruption*. Brussels.
- European Commission. (2014). *Special EUROBAROMETER 397: Corruption*. Brussels.
- Heilbrunn, J. R. (2005). Oil and Water? Elite Politicians and Corruption in France. *Comparative politics*. 37(3): 277-296.
- Meny, Y. (1997). La corruption en France: un changement de perception. *CAHIERS FRANCAIS(LA DOCUMENTATION FRANCAISE)*. 281: 50-51.
- Ruggiero, V. (1996). France: Corruption as Resentment. *Journal of law and society*. 23(1): 113-131.
- Transparency International. (2011). *Progress Report 2011*. Berlin: Transparency International International Secretariat.

투고일자 : 2015. 11. 30

수정일자 : 2015. 12. 29

게재일자 : 2015. 12. 31

## &lt;국문초록&gt;

## EU집행위원회의 투명성강화: 부패스캔들과 대응을 중심으로

안 상 욱

1999년은 유로화 도입으로 EU에 의미심장한 해였다. 그러나 1999년에 EU는 사상초유의 부패스캔들을 경험하였고, 그 결과 상테르 집행위원회 집행위원 전원이 사임하였다. 부패스캔들은 EU집행위원회 부패방지 조치의 문제점들을 드러내었다. 이는 EU집행위원회의 부패방지조치의 강화로 귀결되었고, 기존의 부패방지실(UCLAF: Unité de coordination de lutte anti-fraude, Anti-Fraud Coordination Unit)이 유럽부패방지국(OLAF: Office de Lutte Anti-Fraude, European Anti-Fraud Office)로 변모하였다. UCLAF는 운영상 여러 문제점이 있었는데 그 중 하나가 기구의 독립성 문제였다. UCLAF가 EU집행위원회 사무국에 소속된 반면에, OLAF는 EU집행위원회에서 독립된 기구가 되었다.

OLAF의 2014년 예산은 5720만 유로였다. OLAF는 1999년 설립 이래로, 3500건의 조사를 완료하였다. 그리고 OLAF의 조사로 335명이 징역형을 받았고, 이를 합산하면 990년에 이른다. 또한 11억 유로 이상의 EU예산이 환수되었다. 이는 평균적으로 OLAF가 매년 1억 유로 가량의 예산환수에 기여한 것을 의미한다. EU의 투명성 확보를 위한 OLAF의 기여에도 불구하고 EU시민들은 EU기구내에 부패가 존재한다고 믿고 있다.

OLAF의 권고안에 대한 반응이 회원국별로 다른 것 역시 문제이다. 2007년 1월 1일부터 2014년 12월 31일 OLAF의 권고안에 따라 국내 사법기관에서 기소율은 회원국마다 차이가 있었다. 그리스, 몰타, 라트비아, 슬로베니아, 스웨덴에서 기소율은 100%에 가까웠던 반면에, 덴마크, 키프로스, 라트비아, 핀란드에서 기소율은 0%였다. EU시민의 EU기관에 대한 신뢰도 회원국별로 차이가 있다.

EU집행위원회의 부패스캔들 이후에, EU는 투명성문제에 관련한 개혁조치에서 진전을 이루었다. 그러나 회원국 간에 부패방지에 대한 대응에서 많은 차이가 있었다.

주제어: EU집행위원회, 부패, 투명성, 유럽연합, 자크 상테르