

부패와의 전쟁: EU 반부패 패키지 도입과 시사점*

Fighting against Corruption: EU Anti-Corruption Package and its implication

윤성욱 (Sungwook Yoon)**

ABSTRACT

In 2011 the EU as highly ranked in the Corruption Perception Index introduced 'anti-Corruption Package' even if it had already adopted several anti-Corruption policies. From this perspective, this paper aims at examining the reasons and necessity for the EU's introduction of new policy, 'anti-Corruption Package' and its implications. Before 2011, the EU has adopted various anti-corruption policies either established by the EU itself or internationally agreed. However, the ratification and implementation of these policies are uneven among member states mainly because of the conflicts of national interests and the problem of competence between the EU and member states. In addition, EU enlargement towards Central and Eastern European countries in 2004 and the financial crisis in Europe makes the EU and its citizens still feel prevalent of corruption in the EU and their member states. The EU recognises that the lack of political commitments on anti-corruption by member states has been the main reason why the EU's anti-corruption policies did not work successfully. As a response to that problem and also one of the main features of anti-Corruption Package, the EU introduced 'anti-Corruption Report' which monitors and assesses members' ratification, implementation and/or enforcements of anti-corruption policies as well as diagnoses each member's problem for corruption. 'anti-Corruption Report', therefore, is expected to be more effective than any other policy options the EU has adopted so far. From the analysis of the development of the EU's anti-corruption policies, it is time for the government and civil society in Korea to develop effective anti-corruption policies.

Key Words: EU 2011 anti-Corruption Package, EU Corruption Report, European Union, Political Commitment, Competence

I. 서론: 논의의 필요성

2012년 국제투명성기구(Transparency International, TI)가 발표한 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)에 따르면 한국은 조사대상국 176개국 중 45위, OECD 회원국 중에서는 27위를 차지하였다(TI 2012).¹⁾ 부패인식지수와 관련하여 국가

* 이 논문은 동아대학교 학술연구 지원에 의하여 연구되었다.

** 동아대학교 부민캠퍼스 국제학부, 조교수

1) CIP 지수는 공공부문에서 인식되는 부패의 정도를 0부터 100까지의 점수화하는 지수로, 2012년 조사에서는 전체 조사 대상국의 2/3가 50점 이하의 점수를 받았다(TI 2012).

들의 면면을 살펴보면 공동 1위를 차지한 덴마크, 핀란드, 뉴질랜드(90점)부터 스웨덴(88점), 네덜란드(84점), 룩셈부르크 및 독일이 각각 80점, 79점을 받는 등 EU 회원국들의 경우 상대적으로 높은 점수, 즉 상대적으로 반부패 지수가 높은 것으로 평가되고 있다. 물론 EU 회원국 중에서도 헝가리(55점), 리투아니아(54점), 불가리아(41점) 등 한국보다 낮은 점수와 순위를 부여받은 국가도 존재한다. 그러나 한국보다 낮은 점수를 받은 국가들은 2000년 이후 새로 EU 회원국으로 가입한 중부 및 동부 유럽 국가들(Central and Eastern European Countries, CEECs)이 차지하고 있으며, 기존 회원국들의 경우에는 상대적으로 높은 순위를 유지하고 있다.²⁾

이러한 상황을 반영하듯 지금까지 EU의 부패 척결 또는 반부패 정책에 대한 논의는 기본적으로 중부 및 동유럽 국가들의 EU 회원국 가입과 연계한 반부패 정책 등이 주를 이루고 있다. 그러나 EU 집행위(European Commission)는 부패 척결에 최우선적 관심이 필요하다고 역설하며 2011년 반부패 패키지(anti-Corruption Package) 도입을 제안하였다. 이는 단순히 신흥 EU 가입국의 부패 문제뿐만이 아니라 EU 전반에 걸쳐 그 심각성이 상당함을 인식하고 부패 척결에 있어 정치적 의지를 강조한 것이다(European Commission, 2011). 2012년 3월에는 ‘동결 및 몰수에 대한 지침(Directive on freezing and confiscation)’을 위한 제안서를 발간되면서, 2013년부터는 회원국들의 부패척결 노력을 조사 및 평가하는 ‘EU 반부패 리포트(EU Anti-Corruption Report)’를 도입하였다. 이러한 EU의 반부패 정책 패키지 도입은 EU 자체적으로 내부의 부패 척결에 초점을 맞추고 있지만 대외 교역에서의 부패 척결 또한 포함하고 있다.

반부패와 관련한 EU의 다양한 정책들이 유지되어 오고 있는 가운데 상대적으로 부패 지수가 낮은 EU에서 2011년 강력한 반부패 정책 패키지를 발표하고 도입하는 이유는 무엇일까? 본 논문은 2011년 EU가 반부패 패키지를 도입한 이유를 살펴보고, 이에 대한 시사점을 제시하도록 하겠다. 이를 위해 우선적으로 II장에서는 반부패 정책의 실효성에 대한 이론적 검토를 하도록 하겠다. 이를 토대로 III장에서는 EU의 반부패 정책을 살펴보도록 하겠다. EU의 반부패 정책은 2011년 반부패 패키지를 중심으로 그 이전의 반부패 정책을 우선적으로 검토하도록 하겠다. 상대적으로 높은 반부패 지수를 유지하고 있으면서도 부패 척결에 의지를 보이고 있는 이유와 기존의 반부패 정책이 성공적으로 이행되지 못한 이유 등을 살펴봄으로써 2011 반부패 패키지 도입의 필요성을 도출하고, 이후 반부패 패키지에 대한 고찰을 바탕으로 그 실효성을 검토하도록 하겠다. 결론인 IV장에서는 본 논문의 내용을 요약하고 시사점을 제시하도록 하겠다.

2) 이에 대한 예외로는 그리스의 경우 2012년 조사에서 36점, 94위를 차지하고 있으며, 이는 그리스 금융위기와 더불어 터진 부패 스캔들 등으로 공공부문에 대한 시민들의 불신이 상당히 높은 수준을 유지하고 있기 때문으로 분석된다(TI, ‘Corruption by Country-Greece’, http://www.transparency.org/country#GRC_Overview (2013년 10월 24일 검색)).

II. 이론적 배경: 반부패 정책의 효율성 검토

부패는 경제·정치·사회적 측면 등 일상에서 근원적으로 제거되어야 한다고 인식되며 이를 위해 부패 방지 정책 및 시스템이 필요하다고 보는 것이 일반적이다. 그러나 부패가 경제적 측면에서 필요하다는 주장도 있다. Kaufmann(1997: 114)은 ‘수정주의자들의 경우 부패는 개발(development)과 상반되지 않기도 하고 종종 개발을 촉진할 수도 있다고 주장한다’고 밝히고 있다.³⁾ 대표적으로 Leff(1964)는 부패는 불확실성을 감소시키고 투자를 증진시키며 저개발국가(underdeveloped country)에서는 경제적 혁신, 경쟁 및 경제적 효율성을 촉진시킬 수 있다고 주장한다.

이와는 반대로 부패가 저개발의 주원인이며 높은 수준의 부패는 결국 저성장 및 저투자의 원인이라고 주장하기도 한다(Mauro 1995; Kaufmann, Kaay & Zoido-Lobaton 1999; Knack & Keefer 1995). 정량적 측정(quantitative estimate)을 통해 부패 정도가 1% 상승하면 0.72% 비율로 성장이 감소하며, 정치적 불안정성 속에서의 부패는 경제 성장에 심각한 영향을 끼친다는 연구도 있다(Mo 2001). 이러한 실증적 연구를 통해 부패가 투자 및 성장에 부정적 영향을 끼친다는 연구도 상당 부분 진행되어 왔다(Smarzynska & Wei 2000). 경제적 측면뿐만이 아니라 부패는 민주주의 시스템 - 민주적 의사 결정 과정을 훼손하고 정부의 적법성과 신뢰성을 손상 - 에 파괴적인 영향을 미칠 수도 있다(Szarek-Mason 2010). 상기 상반된 주장과는 차별적으로 Rock-Heidi Bonnett(2004)는 부패 또는 반부패의 효율성은 국가의 발전 정도에 따라 다르다고 주장한다. 개발도상국가, 특히 소규모의 개발도상국에서는 부패가 성장 둔화와 투자 감소의 원인이지만 동아시아의 새로운 산업 국가에서는 부패가 오히려 성장을 증가시킨다는 것이다. 이러한 논의는 아직도 진행 중이지만 앞서 언급한 바와 같이 최근의 경향은 부패가 경제적, 정치적, 사회적 측면에서 부정적인 영향을 미치고 있음에 반부패 정책의 도입이 필요하다는 주장이 더욱 설득력을 얻고 있다.

그렇다면 국가별로 부패의 정도가 다른 이유는 무엇일까? 물론 이에 대한 논의도 많은 부분에서 진행되어 왔다.⁴⁾ Treisman(2000)은 신교도 전통, 영국 규율의 역사, 더 발전된 경제, 높은 수입 등의 특징을 가진 국가가 상대적으로 덜 부패한 국가라고 밝히고 있다. Wraith & Simpkins(1978)의 주장처럼 문화, 도덕, 또는 역사적 문제가 만성적 부패의 원인일지라도, 반부패 정책 또는 부패 척결을 위한 제도 - 부패 방지 법 또는 행정 시스템 등 - 의 차이가 부패의 정도 차이로 이해되기도 한다. Huther & Shah(2000: 12)는 ‘경로 의존성(path-dependence)’이 상대적으로 효과적인 반부패 정책을 결정하는데 중요한 요소라고 주장하고 있다. 다시 말해 대체적으로 부패가 없는 환경에서는 반부패 기구, 윤리국(ethics office), 옴부즈맨(ombudsman) 제도 등이 책임의

3) 또한 부패는 경쟁의 요소를 제공해 주기도 한다(“corruption may introduce an element of competition [...]”)는 Nathaniel Leff의 주장을 인용해 놓기도 하였다(Kaufmann 1997).

4) 이와 관련하여 Klitgaard(1988) 참조.

기준을 확대시키는 역할을 하지만, 부패가 만연한 경우에는 이는 단지 형태로만 존재하고 본질적인 기능을 하지 못한다는 것이다. 이에 반부패 정책이 효율적이기 위해서는 해당 국가의 통치의 질적인 면(governance quality)에 초점을 맞추어 반부패 정책의 우선순위를 달리 할 필요가 있다는 것이다. 통치의 질이 높은 국가에서는 부패 감소를 위한 명확한 노력이 성공적인 정책으로 귀결될 수 있지만, 그 질이 낮은 국가에서는 법의 지배(rule of law) 원칙이나 정부의 간섭 제한, 또는 부패 기구의 강화 등의 제도적 측면에 우선적인 정책 역량이 모아져야 한다는 의미이다(Huther & Shah 2000: 12-13 및 표 5 참조).

분명 반부패 정책이 부패 감소에 효과적이지만 부패의 완전한 척결은 현실적으로 불가능하며 엄청난 비용을 초래한다. 부패의 영구적 척결이 오히려 경제영역에서 정부 역할의 축소를 야기할 수 있으며(Becker 1994), 부패 척결 정책은 자칫 개인의 자유와 인권을 훼손하는 결과를 초래할 수도 있다(Rose-Ackerman 1997: 56). 이에 Rose-Ackerman(1997)은 반부패 정책의 목적은 가능성이 없는 완전한 청렴(rectitude)의 달성이 아니라 정부의 효율성, 공정성, 정치적 적법성 등에서 근본적인 개선을 이루는 것이 중요하다고 강조한다(Rose-Ackerman 1997: 56).

이렇듯 반부패 정책의 시행이 부패 척결에 어느 정도로 효과적인지 측정하기는 쉽지 않다. 다만 앞서 언급한 국제투명성기구와 같은 비정부기관의 역할 및 영향력이 점차 증대되고 있으며, 국제적 차원의 부패 방지 정책이 도입되고 있는 실정이다. 지구화 현상은 ‘부패의 지구화(Globalisation of Corruption)’ 현상을 야기하고 있음에 국제적 반부패 정책의 도입은 필수적이라고 할 수 있다(Glynn, Kobrin & Naim 1997). 그러나 이러한 국제적 차원의 반부패 정책 도입에도 불구하고 정책 집행의 실효성은 아직도 개별 국가에게 달려 있는 것이 현실이다. 다시 본 연구의 사례인 EU의 경우로 돌아가서 과연 EU 자체적으로 반부패 정책이 어느 정도로 잘 시행되고 있는지를 살펴보고 왜 새로운 반부패 정책이 도입되었는지를 고찰해보도록 하겠다. 이를 통해 국제적 차원의 반부패 정책이 어느 정도 실효성이 있는지 가늠할 수 있는 근거도 또한 마련할 수 있겠다.

III. EU의 반부패 정책

본 논문의 주요 연구 대상인 EU 반부패 패키지는 2011년 도입되었다. 앞서 언급한 바와 같이 2011년 이전에도 이미 EU는 EU 자체적인 반부패 정책을 시행했을 뿐만 아니라 국제적 차원에서의 반부패 정책에도 적극적으로 참여하고 있었다. 그럼에도 불구하고 2011년 보다 강력한 반부패 정책을 도입한 배경은 무엇일까? 이에 이번 장에서는 2011년 이전의 EU의 반부패 정책을 우선 살펴보고, 이를 통해 2011년 패키지 도입 원인을 분석해보도록 하겠다.

1. 2011년 이전 EU 반부패 정책: 반부패 패키지 도입의 필요성

부패에 대한 정의는 해당 범위, 법적 근거 등에 따라 상당히 다양하다. 즉, 단일화된 혹은 국제적 차원에서 합의된 하나의 정의는 없다고 볼 수 있다.⁵⁾ 유럽동맹조약(Treaty on European Union) 제29조에 부패 방지 및 전쟁(preventing and combating)이 언급된 것 이외에 EU 차원에서 부패에 대한 첫 번째 공식적인 정의는 유럽의회(European Parliament)의 1996년 ‘Resolution on combating corruption in Europe’에 명시되어 있다.⁶⁾

corruption as the behaviour of persons with public or private responsibilities who fail to fulfil their duties because a financial or other advantage has been granted or directly or indirectly offered to them in return for actions or omissions in the course of their duties

재정적 또는 다른 이익의 대가로 공적 또는 사적 책임이 있는 자의 의무 이행이 이루어지지 않는 경우를 부패라고 정의하고 있지만 상당히 일반적인 정의에 머물고 있는 수준이다. Patrycja(2010: 44)는 EU 차원에서의 반부패 정책이 상당히 민감한 분야들 - 예를 들어, 형법(criminal law), 공무원과 선출된 대표들의 면제(immunity)의 제한, 공공 행정에 있어 투명한 규정 도입, 언론 자유의 보장, 사법 및 검찰의 독립성 보장 등 - 을 다루고 있음에 EU와 회원국들간의 ‘권한(competence)’ 문제가 있다고 분석하고 있다. 다시 말해, EU 차원의 반부패 정책이 제대로 실행되지 못하는 이유는 회원국과의 권한의 충돌이 원인으로 볼 수 있다.⁷⁾ 그러나 1990년대 중반 이후 국제적 차원에서 반부패 정책에 대한 논의가 활발히 이루어짐에 따라 상기 유럽의회 문서 이후 EU에서도 본격적으로 그 논의가 이루어지기 시작했다.

5) 유럽회의(Council of Europe)는 ‘Criminal Law Convention on Corruption’에서 부패의 정의가 없다는 것이 모든 국가에서 동등하게 받아들여지고 있으며, 국제기구들도 그 성격에 따라 부패의 특정 유형에 초점(예: UN의 불법 지불(illicit payments), OECD의 국제 비즈니스 거래에서 외국 공무원의 뇌물, EU의 EU 또는 회원국 공무원이 연계된 부패 등)을 맞춘 정의를 채택하고 있다(<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm> 검색일: 2013년 10월 20일).

6) 물론 Treaty on the Functioning of the European Union(TFEU) 제67조에서는 범죄의 방지와 전쟁 조치를 통한 높은 수준의 안보 확립을 요구하고 있고, 제83조에서는 부패를 특별히 심각한 범죄의 하나로 규정하고 있음에 EU 차원에서 반부패 정책을 시행할 일반적인 권리가 있다고 볼 수 있다(Stefanuc 2011).

7) Patrycja(2010)에 따르면 권한은 ‘실행하기 위한 법적 힘(the legal power to act)’으로 만약 부패가 자국(EU 회원국)에 경제적 이익을 주는 경우 그 부패를 묵과할 수 있다고 보고 있다.

EU 차원에서 초기 논의는 무엇보다도 부패를 어떻게 정의할 것인가에 초점이 맞추어져 있다. 부패의 정의는 반부패 정책의 범위를 의미하는 것임에 EU와 회원국 사이의 권한 문제와 결부되어 민감하면서도 중요한 문제로 인식되어 왔다. 부패에 대한 EU의 두 번째 정의는 집행위(European Commission, 1997)가 제시한 ‘과도한 권유 또는 이익에 의해 의사정책 결정 과정에서 권력 또는 부적절의 남용’으로 유럽감사원(European Court of Auditors)에서도 공식문서를 통해 이 정의를 인정하였다(Court of Auditors 1998).⁸⁾ 1997년 유럽이사회(European Council)의 ‘1997 Action Plan against organised crime’을 시작으로 ‘1998 Council Vienna Action Plan’, ‘Millennium Strategy on the Prevention and Control of Organised Crime of March 2000’ 등을 채택하였다. 이와 더불어 1996년 ‘EU Convention on the protection of the European Communities’ financial interests (PIF-Convention)’를 채택하고 1999년에는 EU 부패방지총국(European Anti-Fraud Office, OLAF)을 설립하였다(European Commission 2003). EU 자체적인 반부패 제도 및 정책의 도입과 병행하여 EU는 국제적 차원에서 체결된 1997년 ‘국제상거래에 있어 외국공무원에 대한 뇌물방지협약(OECD Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions)’⁹⁾과 1999년 ‘유럽회의 부패에 대한 형사법 조약(Criminal Law Convention on Corruption of the Council of Europe)’에도 서명하고 각각 1999년과 2002년에 발효시켰다.

1990년대 중반이후 EU는 EU차원의 정책을 도입하고 시행하였을 뿐만 아니라 국제적 협약에 서명 및 발효시키는 등의 반부패 정책을 전개하였지만, 정책의 실용성에는 의문을 가질 수밖에 없었다. 이러한 의문에는 몇 가지 이유가 제시될 수 있지만, 집행위(2003)는 회원국의 정치적 의지(political commitment)를 최우선적 문제점으로 지적했다. 이는 EU 차원에서 반부패 정책의 도입은 실질적으로는 개별 회원국별로 자국의 정치 시스템에 따라 비준하고 국내법으로 전환 후 이를 집행해야 비로써 정책이 효율적으로 적용될 수 있다는 EU 체계 때문이다. 고질적인 EU 정책 결정상의 문제로 치부할 수도 있는 부분이지만, EU와 회원국의 ‘권한’ 문제와 연계하여 각 회원국의 비준의 지연은 반부패 정책 도입에 대한 정치적 의지의 결여로 해석할 수 있다. 또 다른 이유는 계속적으로 논의가 진행되어 왔던 ‘부패’의 정의와 관련이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 부패의 정의는 부패의 범위, 나아가 반부패 정책의 내용 및 주안점을 결정한다. EU의 반부패 정책의 제도는 통상적으로 뇌물과 관련한 범법 행위와 형법의 관점에서 정의되어 왔다(European Commission, 2003).¹⁰⁾ 그러나 단순히 범죄 예방의 차원만이 아닌 청

8) 1997년에 발간된 ‘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’에서는 ‘수동적 부패(passive corruption)’와 ‘능동적 부패(active corruption)’를 정의하고 있다. 이 구분은 이익 등을 받거나 주는 것에 따라 분류된다(Official Journal C 195, 1997).

9) 이와 관련하여서는 박석범(2004) 참조.

렴(integrity), 투명성(transparency), 책임감(accountability)과 양호통치(good governance)와 같은 좀 더 광범위한 개념을 포함시킬 필요가 있다는 점이 대두되면서 회원국별로 이에 대한 이해득실을 따지는 경우가 발생하고 있다.

집행위는 2003년도에 발간한 반부패 정책 제안서를 통해 반부패 정책에 대한 EU 회원국들의 정치적 의지의 결여를 비판하면서, 회원국들의 'the EU Convention on Corruption'과 '2nd Protocol to the PIF-Convention'의 조속한 승인과 국제적 차원(OECD 및 유럽회의)의 반부패 정책의 기준을 촉구하고 있다.¹¹⁾ 이와 더불어 '부패방지 국가그룹(Group of States against Corruption, GRECO)'에 가입하지 않은 회원국들의 조속한 참여를 촉구하고 있다. 회원국들의 정책 도입 및 참여를 독려하기 위해 EU는 OECD의 뇌물 작업반(Working Group on Bribery) 또는 GRECO를 통한 EU 회원국들의 반부패 정책 도입에 대한 평가 및 모니터링을 실시하겠다고 밝히고 있다.¹²⁾ 평가 및 모니터링을 위한 새로운 제도의 도입은 불필요한 중복(unnecessary duplication)을 야기할 수 있다는 관점에서 국제 제도를 활용하지만 EU의 자체적인 모니터링 제도의 도입이 필요한 경우에는 도입이 가능하다는 점을 명시함으로써 그 여지는 남겨두었다.

결론적으로 집행위의 2003년 제안서는 부패의 개념에 대한 새로운 정의 - 보다 광범위한 부패의 개념으로 공적 및 사적 영역 포함 - 와 더불어 회원국들의 정치적인 결단의 필요성을 역설하고 있다. 이사회는 2003년 7월 22일 사적 영역에서의 부패와의 전쟁에 대한 결의서(Council Framework Decision 2003/569/JHA)를 채택하고 2005년 7월 22일까지 개별 회원국들이 동 결의서 조항에 따르기 위한 필요한 조치를 취할 것을 명시하고 있다.¹³⁾ 그러나 2011년 발간된 집행위의 모니터링 보고서에 따르면 결의서 제 2조, '사적 영역에서 능동적, 수동적 부패' 및 제5조, '법인의 책임(liability of legal persons)'에 명시된 몇몇 요소들에 대한 회원국들의 견해 차이로 개별 회원국의 국내법으로의 전환(transposition)이 완전히 이루어지지 못하고 있다(European Commission 2011d; 2011e). 이에 집행위는 결의서(Decision)를 지침(Directive)으로 전환하여 개별 회원국들의 법적 구속력을 높이는 방안도 고려하겠다고 밝히고 있으나, 여전히 회원국

10) 이에 집행위(2003)는 UN의 반부패 글로벌 프로그램에서 정의한 '사적 이익을 위한 권력의 남용(abuse of power for private gain)'과 같이 보다 광의의 정의를 사용하는 것이 적절하다고 보고 있다. 그러나 Patrycja(2010: 10)는 EU가 UN과 공유한 부패의 개념이 부패의 대부분의 형태를 포함하기에 충분할 만큼 포괄적이지만, 'abuse of power'나 'private gain'의 개념은 여전히 모호한 측면이 있다고 본다.

11) 집행위(2003)에 따르면 모든 EU 회원국이 1997년에 제정된 OECD 뇌물방지협약(Convention on bribery of foreign public officials in international business transactions)을 비준하였지만, 유럽회의 부패에 관한 형사법 및 민사법에 관한 협약(Criminal Law / Civil Law Convention on Corruption of the Council of Europe)은 각각 4개, 2개의 회원국만 비준을 하였다.

12) EU의 GRECO에 대한 참여는 2단계로 계획되고 있으며, 첫 번째 단계에서는 투표권 등은 주어지지 않는 완전한 참여 형태(full participant status)이며, 2단계에서는 완전한 회원국(full membership) 형태이다(European Commission 2012).

13) 이에 대한 원문은 Article 9.1. Member States shall take the necessary measures to comply with the provisions of this Framework Decision before 22 July 2005.

들의 정치적 결단 - 주로 EU와 회원국의 권한의 문제로 인하여 - 이 EU 차원의 반부패 정책 실행에 가장 큰 걸림돌로 남아 있다.¹⁴⁾ 이에 이사회는 2009년 논의가 시작되어 2010년 채택된 '스톡홀름 프로그램(Stockholm Programme: an Open and Secure Europe serving and protecting citizens)'에서 집행위에게 EU 차원의 반부패 정책 수립과 회원국들의 부패 척결 노력을 평가하는 등의 정치적 위임(political mandate)을 부여하기도 하였다. 이 프로그램 또한 2010년에서 2014년까지 기존 제도들의 이행(implementation), 입법(legislation), 평가(evaluation) 등의 제도를 마련함으로써 집행위의 회원국 감시 강화와 GRECO와의 긴밀한 협력을 명시하고 있지만 개별 회원국들의 정치적 의지 결여시 이를 제재할 수 있는 수단은 준비되어 있지 않다. 또한 반부패 기관이나 입법이 이미 시행되고 있는 국가에서도 반부패 정책의 집행(enforcement)이 제대로 이행되지 않거나 미집행에 대한 제재 조치 또한 마련되어 있지 않다. 다양한 정책의 도입에도 효율적인 반부패 정책이 성공적으로 정착 및 이행되지 않는 것은 회원국들의 반부패 정책에 대한 정치적 결단의 결여와 함께 EU 및 회원국들에 대한 반부패 정책의 실효성을 평가하고 모니터링 할 수 있는 EU 자체적인 제도의 부재를 그 원인으로 꼽을 수 있다. 이러한 이유로 기존에 도입되었던 EU 및 국제적 차원의 반부패 정책이 EU에서 효과적으로 작용하지 못하고 있으며, 그 원인들을 고려한 새로운 정책의 필요성을 각인시켜 주고 있다.

2. 2011년 EU 반부패 패키지 도입

2011년 6월 집행위는 '부패와의 전쟁에 대한 제안서', '집행위 결정', '이사회 결정(2003/568/JHA)의 집행에 대한 리포트', 그리고 'GRECO의 EU 참여 방법에 대한 리포트'로 구성된 반부패 패키지를 채택 및 발표하였다(European Commission, 2011a). 집행위의 제안서에 따르면 연간 1,200억 유로 - EU GDP의 1% 또는 EU의 1년 예산보다 약간 적은 - 정도가 부패의 비용으로 사용되고 있다고 추정되며, 경제적 측면뿐만 아니라 사회적, 정치적 측면에서 심각한 문제를 야기하고 있음에 새로운 반부패 정책의 도입은 필요하다고 설명하고 있다(European Commission 2011a). 반부패 패키지 정책에 대한 보도 자료에서 나타나듯이 EU 차원에서 가장 중요하다고 보는 점은 역시 무엇보다도 굳건한 정치적 의지(firm political commitment)였다. 이는 또한 EU 내부 정책(Home Affairs) 집행위원장인 Cecilia Malmström의 인터뷰에서도 알 수 있다(European Commission 2011c).

14) European Commission, 'Home Affairs: orruption' (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm 검색일: 2012년 10월 3일).

[...] While there is quite sophisticated legal frameworks at international and European level, we have seen that implementation among EU Member States is very uneven. It is clear to me that there is not enough determination amongst politicians and decision-makers to fight this crime. Our Anti-Corruption Report can generate the political will to act by giving a clear picture of anti-corruption efforts and achievements, but also pointing out failures and vulnerabilities across the 27 EU Member States.

EU 차원의 반부패 정책이 제대로 시행되지 않는 이유는 정치가와 정책 결정자들의 결정력이 부족하기 때문이라고 직시하면서 ‘반부패 리포트(Anti-Corruption Report)’를 도입하여 회원국들의 반부패 노력을 평가 및 모니터링하고 EU 반부패 정책이 개별 회원국에서 효과적으로 이행 및 집행되도록 하겠다는 의미이다. 결국 회원국의 정치적 의지 결여와 자체적인 모니터링 제도의 부재가 2011년 반부패 패키지 도입 이전에 EU의 반부패 정책이 성공적으로 시행되지 못한 이유임을 EU가 인정하고 있다. 이러한 관점에서 2011년 반부패 패키지의 가장 큰 특징은 EU 자체적인 모니터링 제도를 도입했다는 것이다. EU는 개별 회원국의 반부패 정책에 대한 모니터링을 통해 (1) 최상의 정책 수행에 대한 상호 교환 활성화 (2) EU의 부패 경향 확인 (3) 회원국에 대한 비교 가능한 데이터 구축 (4) 동료 학습(peer learning), 즉 회원국간 학습 효과 강화 및 (5) EU 및 국제적 기준 준수 강화 등을 목표로 하고 있다(Greaves 2011). 2013년부터 2년마다 집행위가 발간하는 반부패 리포트는 모든 부패와의 전쟁에 맞는 한 가지 규격(one-size-fits-all)과 같은 해결책은 아니지만 회원국들의 정치적 의지 - 특히, 회원국들의 반부패 정책의 시행 및 집행과 관련하여 -를 객관적인 사실 - 시행 및 집행 여부 - 에 근거하여 평가할 수 있게 되었다는데 의의가 있다(European Commission 2011b). 2005년 9월 발효된 ‘유럽공동체 공무원 또는 회원국의 공무원에 대한 부패척결에 관한 협약(the Convention on the Fight Against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union in 1997)’을 제외하고는 현존하는 부패척결 방지 관련 법안들이 EU 회원국에서 비준 및 자국법으로의 이전이 완료되지 않은 상태이며, 이러한 회원국들의 정치적 의지 결여가 EU가 인식하는 부패 척결에 가장 큰 걸림돌이다.¹⁵⁾ 결론적으로 반부패 리포트의 도입은 회원국의 정치적 의지 결여 문제의 해결과 직접적으로 연관되어 있다고 할 수 있다. 이는 반부패 리포트를 통해 정치적 의지가 결여된 회원국을 공개적으로 식별함으로써

15) 집행위가 직접적으로 밝힌 회원국의 비준 및 이행이 필요한 - 모든 회원국이 아닌 일부만 완료된 - 법안들은 EU 자체적으로는 ‘Framework Decision 2003/568/JHA on combating corruption in the private sector’이며, 국제적 반부패 정책 도구로는 ‘Council of Europe’s Criminal Law Convention on Corruption’, ‘Civil Law Convention on Corruption’, ‘UNCAC’ 와 ‘OECD Anti-Bribery Convention’이다.

반부패 정책의 도입(비준), 시행 및 집행을 위한 직간접적인 압력 행사가 가능할 것으로 보이기 때문이다.

이와 더불어 부패에 대한 법 집행, 사법 및 경찰 협력, 공공조달, 결속정책(Cohesion Policy)을 위한 재정 집행, 회계 기준 및 법적 감사, 정치 부패 척결, 부패와 관련한 단일화된 통계 개발, 스포츠 부패 척결, 금융 분야에서 OLAF를 중심으로 부패 척결 등을 EU 내부적으로 초점을 맞출 분야로 지정해 놓았다. 상기 나열한 내부적 정책 개발 및 강화에 있어 EU가 가장 고심하는 부분은 부패 관련 범죄에 대한 법 집행 부분일 수밖에 없다. 새로운 반부패 정책을 발표하고, 모니터링 시스템을 통해 회원국의 이행 및 자국법으로의 전환에 관심을 갖는 이유는 EU 차원의 법체계가 마련되었다고 하더라도 권한, 특히 법 집행 권한은 EU에게 없기 때문이다. 다시 말해 부패 관련 범죄에 대하여 강제할 수 있는 집행 수단의 부재는 효과적인 부패의 제재를 위해 강구할 수 있는 수단이 있는가에 의문을 가질 수밖에 없다(김용훈 2012). 무엇보다도 부패 행위를 정의하고 있는 회원국의 법 조항에 차이점이 존재하고 부패에 대한 제재 조치도 서로 상이하하다(Stefanuc 2011). 이러한 관점에서 EU 차원에서 부패 척결을 위해서는 단일화된 - 공통의 기준을 가진 - 법안이 모든 회원국들에게 적용되어 권한을 가진 회원국이 법을 집행해야 한다. 결국 EU가 자체적인 모니터링 체도를 통해 회원국의 비준, 전환 및 이행에 가장 큰 관심을 가지면서 회원국의 정치적 결단을 요구할 수밖에 없는 상황이다.

대외적 측면에서는 EU 회원 후보국(candidate countries), 잠재적(potential) 후보국 또는 인접(neighbourhood) 국가들에 대한 반부패 정책 모니터링 강화 및 반부패 정책에 대한 대외 협력 및 개발에 중점을 두기로 하였다. 특히 대외 교역 정책 분야에서 부패 척결을 위해 FTA 협정과 WTO 차원의 정부조달 부분에 투명성(transparency) 조항을 포함시킬 것을 또한 명시하고 있다(European Commission 2011b).

3. 2011 EU 반부패 패키지의 실효성

반부패 패키지 발표 이후 2011년 9월 조사된 부패에 대한 설문조사를 요약해보면 (Special Eurobarometer 374, 2012), 74%의 EU 시민은 자국에서 부패를 주요 문제로 인식하고 있으며, 47%는 지난 3년간 부패의 정도가 높아졌다고 응답하였다. EU 기관에 부패가 존재한다고 믿는 비율도 73%에 이르고 있다.¹⁶⁾ EU의 구조적 모순이 가지고 있는 정책 집행의 약점은 결국 EU 시민들이 아직 자국 및 EU 기관에서 부패가 만연해 있다고 느끼게 하고 있다. 이러한 부패에 대한 인식은 반부패 정책의 필요성을 입증한다. 반부패에 책임이 있는 기관으로는 자국 정부가 63%, 사법 시스템 59%, EU 기관

16) 물론 국가별로 상당한 격차를 보이고 있는데, EU 시민 중 지난 3년간 부패가 증가했다고 인식하는 비율은 슬로베니아(74%), 키프로스(73%), 체코(70%) 등이 가장 높은 수준을 보여주고 있으며, 오직 7% 정도가 부패가 감소했다고 인식하고 있다.

은 23%로 나타나 EU가 강조하고 있는 개별 회원국의 정치적 의지가 중요하다는 점 또한 설문조사에서 나타나고 있다. 이는 오직 22%의 EU 시민만이 EU가 자국에서 부패를 감소시키는데 도움을 주고 있다는 결과와도 일맥상통한다. 결국 EU 시민이 인식하는 부패는 자국내 부패뿐만 아니라 EU 자체의 부패도 심각하며, 부패 척결은 개별 회원국이 효과적인 법 집행을 통해 가능하다고 믿는다는 것이다. 분명한 점은 EU가 인식하고 있는 반부패 정책의 집행에 있어 문제점을 EU 시민들도 동일하게 인식하고 있다는 것이다.

2013년 ERCAS(European Research Centre for Anti-Corruption and State-building)에서 발간한 EU에서 부패 통제와 관련한 보고서도 상기 설문조사와 유사한 결과를 보여주고 있다(Mungiu-Pippidi 2013).

<표 1> 부패 억제와 기회에 대한 EU 회원국별 순위

국가	점수	부패 억제 정도	국가	점수	부패 기회 정도
오스트리아	10	높음	오스트리아	0	낮음
벨기에	12	높음	벨기에	1	낮음
불가리아	2	낮음	불가리아	7	높음
키프로스	9	높음	키프로스	5	높음
체코	6	낮음	체코	5	높음
덴마크	12	높음	덴마크	0	낮음
에스토니아	12	높음	에스토니아	5	높음
핀란드	11	높음	핀란드	0	낮음
프랑스	9	높음	프랑스	0	낮음
독일	12	높음	독일	0	낮음
그리스	0	낮음	그리스	6	높음
헝가리	7	높음	헝가리	7	높음
아일랜드	10	높음	아일랜드	2	낮음
이탈리아	2	낮음	이탈리아	3	낮음
라트비아	6	낮음	라트비아	6	높음
리투아니아	7	높음	리투아니아	9	높음
룩셈부르크	10	높음	룩셈부르크	2	낮음
몰타	8	높음	몰타	3	낮음
네덜란드	12	높음	네덜란드	1	낮음
폴란드	4	낮음	폴란드	7	높음
포르투갈	6	낮음	포르투갈	3	낮음
루마니아	2	낮음	루마니아	9	높음
슬로바키아	5	낮음	슬로바키아	3	낮음
슬로베니아	6	낮음	슬로베니아	4	낮음
스페인	6	낮음	스페인	2	낮음
스웨덴	12	높음	스웨덴	2	낮음
영국	11	높음	영국	0	낮음

출처: Mungiu-Pippidi, 'The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union' ERCAS Working Paper No.35, 2013, Appendix 6, 7.

<표1>의 EU 회원국별 부패 억제와 부패 기회에 대한 순위를 보면, 대체적으로 중동

부 유럽의 국가들의 경우 부패의 기회가 많았으며, 반대로 북유럽 및 서유럽 국가들의 경우에는 부패 억제 정도가 높은 것으로 나타나고 있다. 27개 회원국 중 부패의 기회가 낮은 국가는 대부분 부패 억제 정도가 높음을 보여주고 있다. 이는 결국 국가의 반부패 - 부패 억제 - 정책이 실효성이 있음을 방증하고 있다. 그러나 부패 억제 정책과 부패 기회 제공이 언제나 일정한 관계로 형성되는 것은 아님을 또한 <표1>을 통해 알 수 있다. ERCAS는 상기 조사를 토대로 EU 회원국을 네 그룹으로 분류하였다. 그 분류는 다음의 <표2>와 같다.

<표 2> 부패 위험성(Corruption Risk)에 따른 EU 회원국 분류

		자원 / 기회(Resources / Opportunities)	
		Low	High
억제 / 간제(Deterrents / Constraints)	High	오스트리아 벨기에 덴마크 핀란드 프랑스 독일	아일랜드 룩셈부르크 몰타 네덜란드 스웨덴 영국
	Low	이탈리아 포르투갈 슬로바키아 슬로베니아 스페인	불가리아 체코 그리스 라트비아 폴란드 루마니아

출처: Mungiu-Pippidi(2013), P.43.

부패 억제력이 높고 이에 따라 부패 기회가 적은 그룹에 속하는 국가들은 몰타를 제외하고는 기존의 EU 회원국들 중 국제투명성기구가 발표한 부패인식지수 상위권 국가들과 대체로 일치한다. 높은 수준의 부패 억제책에도 불구하고 부패 기회가 상대적으로 높은 국가들(키프로스, 에스토니아, 헝가리, 리투아니아)의 경우 ERCAS는 그 원인을 EU가 제공한 막대한 기금의 사용에 있어 부패의 위험이 높다고 평가하고 있다(Mungiu-Pippidi 2013: 44). 특히 에스토니아의 경우 이 보고서는 신생 EU 회원국 중 가장 강력한 부패 억제 정책을 쓰고 있지만, 상당한 EU 기금과 비공식 경제(informal economy)의 존재가 부패 통제에 큰 장애물이라고 평가하고 있다. 이는 개별 회원국의 발전을 위해 EU가 제공한 자금의 관리에 있어 문제가 있으며, 이는 EU와 해당 회원국이 공동으로 부패 관리를 해야 한다는 의미로 이해할 수 있다.

부패 억제와 기회가 모두 낮은 국가들 중 이탈리아, 스페인, 포르투갈의 경우 부패 억제력이 낮음에도 불구하고 이 세 국가들이 겪었던 최근의 금융 위기가 강력한 반부패 동인으로 작용했음에 부패 기회가 낮다고 평가되고 있다(Mungiu-Pippidi 2013: 45).

마지막 그룹에 속한 국가들은 그리스를 제외하면 모두 EU의 신생 회원국들이다. 이들 국가들은 정부 정책, 사법 시스템, 시민 사회의 역할, 비공식 경제 등에서 부패에 심각하게 노출되어 있을 뿐만 아니라 이를 통제할 시스템도 미약하다고 평가되고 있다.

특히 높은 수준의 반부패 정책에 비해 부패 위험도가 높은 국가들의 경우에는 EU의 반부패 패키지의 실효성이 기대된다고 할 수 있다. 그 중에서도 ‘반부패 리포트’를 통한 회원국들의 반부패 정책의 평가 및 모니터링 과정은 정책과 상반되는 높은 부패 기회 제공의 원인과 정책의 실효성을 파악할 수 있을 것으로 기대된다. 물론 높은 부패 억제 정책과 낮은 부패 기회군에 속하는 국가들을 제외한 다른 그룹에게도 사실에 기반을 둔 EU 자체적인 모니터링 시스템은 직접적인 반부패 정책의 실패 또는 높은 부패 위험에 대한 원인을 규명하는데 도움이 될 것으로 평가된다. 이와 더불어 EU 차원의 반부패 정책이 부패 척결에 있어서 가지고 있는 제한점을 이해함으로써 EU 차원의 부패와 연계한 문제점들을 해결할 수 있는 보다 효과적인 정책 개혁을 이루어낼 수도 있다.

국제투명성기구 발표나 상기 <표1> 및 <표2>에서 볼 수 있듯이 낮은 수준의 반부패 정책 또는 부패 수준이 높은 국가는 중동부 유럽에 속한 EU 신규 회원국들이다. 이들 국가들은 공통적으로 1980년대 후반 민주주의 전환기를 거치면서 이십여 년에 걸쳐 다양한 반부패 조치 - 이전에 범죄로 인식되지 않았던 다양한 행위들에 대한 형벌 적용, 반부패 조직, 법정 및 검찰 서비스 설립 등이 도입되었다(Meyer-Sahling 2004; Peisakhin & Pinto 2010).¹⁷⁾ 이는 또한 EU 회원국 가입을 위해 EU의 규범을 필수적으로 받아들여야 하는 공동의 준비 과정이기도 했다. 그러나 2004년 이후 가입한 대부분의 국가들은 다양한 제도의 도입에도 불구하고 부패가 여전히 만연한 상태이다(Batory 2012). 이에 대해 다양한 원인이 제시될 수 있지만, Batory(2012: 67)는 EU 회원국이 되기 위해 자동적으로 받아들여야만 하는 관련 법 및 정책들이 근본적으로 제한적인 변화에만 영향을 준다고 분석한다. 이러한 제한적 변화만을 주는 정책 디자인의 문제는 결국 중동부 유럽 국가들의 정책의 이행의 문제에서 비롯된다는 것이다. Szarek-Mason(2010)도 중동부 유럽 국가들에 대해서는 같은 견해를 밝히고 있다. EU 확장 정책과 함께 1997년에 신규 가입국에게 적용할 반부패 정책이 도입되었지만, 당시에는 기존 회원국에게는 적용되지 않은 차별적인 정책의 적용이라는 문제도 있었다. 그러나 무엇보다도 근본적인 실패의 이유는 EU가 신규 회원국들에게 엄중한 기준의 도입을 필수조건으로 요구했지만, 반부패 정책 이행의 효율성이나 회원국으로 가입 이후에 부패 척결을 위한 노력의 유지를 모니터링할 수가 없었기 때문이라고 분석하고 있다(Szarek-Mason 2010).

결론적으로 EU 차원의 모니터링 강화가 필요한 이유들은 명확하다고 할 수 있다. 2011년 반부패 패키지 도입 이전에 EU의 반부패 정책이 성공적이지 못했던 근본적 이유는 회원국의 정치적 의지 결여이다. EU도 이를 인식하고 있으며 반부패 패키지와 특

17) 경제 전환기(economy in transition) 국가들의 경우에 상대적으로 더 깊숙이 뿌리내린 사회적 경제적 부패 문제에 대한 논의는 Goorha(2000) 참조.

히, 반부패 리포트 제도를 도입하여 회원국에 대한 모니터링과 동시에 정치적 의지 부재 문제도 해결하려고 한다. 개별 회원국별로 모니터링을 통한 평가만이 결국 회원국별 특성에 따른 반부패 정책 실패의 문제점을 파악할 수 있는 현재로서는 최선의 방법이며, 이를 통해 회원국의 정치적 결단을 촉구할 수 있다. 물론 개별 회원국의 비준 및 자국법으로의 전환에 대한 평가도 동시에 이루어짐으로써 현재 회원국별로 불평등하게 적용되고 있는 정책적 통일성을 추구할 수도 있다. 이러한 점에서 2011년 반부패 패키지 도입은 이전의 반부패 정책들보다 실효성이 높을 것으로 보인다.

IV. 결론 및 시사점

2011년 도입된 EU의 반부패 패키지는 기존에 존재하고 있는 반부패 관련 법 - the Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption, The Council of Europe's additional Protocol, The Civil Law Convention on Corruption, The UN Convention against Corruption, The OECD Anti-Bribery Convention 및 the 2003 Framework Decision(2003/568/JHA) - 및 정책의 회원국들의 비준 및 이행과 반부패 리포트의 도입을 골자로 하고 있다. 이를 통해 무엇보다도 부패와의 전쟁을 위한 회원국들의 굳건한 정치적 결단에 동기 부여를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 개별 회원국별로 서로 다른 부패에 대한 인식, 정책의 집행 등의 문제점을 리포트를 통해 파악하여 EU 차원의 반부패 정책의 통일성 추구도 가능할 수 있다. 이러한 맥락에서 Szarek-Mason(2010)이 강조한 EU 회원국뿐만 아니라 향후 신규 회원 후보국 및 이웃 국가들에게 높은, 그러나 동일한 기준과 모니터링 시스템을 적용할 수 있는 틀이 만들어졌다고 할 수 있다.

본 논문은 상대적으로 높은 반부패 수준과 부패 척결 정책을 이미 시행 중이었던 EU가 2011년에 새로운 반부패 패키지를 도입했는가에 대한 이유를 고찰하는데 그 목적이 있다. 새로운 반부패 패키지의 도입은 2011년 이전의 EU 차원에서 시행되었던, 그리고 국제적 차원에서 시행되어 EU가 도입했던 다양한 반부패 정책이 효과적으로 이행되고 있지 않았기 때문이다. 반부패 정책이 효과적으로 이행되지 못한 데에는 EU 정책 결정에 있어서 구조적 특징이기도 한 EU와 회원국들의 '권한' 문제를 우선적으로 꼽을 수 있다. 무엇보다도 법의 집행의 문제는 회원국의 권한이고, EU 차원의 정책은 개별 회원국에서 비준을 거쳐야 하며 개별 회원국의 법으로 전환되어야 한다. 그러나 부패의 개념과 관련한 회원국들의 이견과 자국의 상황 또는 이익을 고려한 비준의 지연, 이로 인한 정책의 이행과 집행이 효과적으로 이루어지지 않았다는 점이 2011년 반부패 패키지 도입의 필요성을 설명해준다. EU는 이러한 점을 회원국들의 부패 척결에 대한 정치적 의지의 결여로 인식하고 있다.

이러한 관점에서 반부패 패키지에는 다양한 정책들이 포함되어 있지만, EU가 가장

강조한 부분은 반부패에 대한 회원국들의 정치적 의지였다. 어떻게 개별 회원국이 정치적 의지를 가지고 EU 및 국제적 차원의 정책을 비준하고 효과적으로 집행하게 할 수 있을지에 대한 고민은 EU로 하여금 2011 반부패 패키지에 반부패 리포트 제도를 도입하게끔 하였다. 반부패 패키지 이전에는 제도의 불필요한 중복을 피하겠다는 목적 하에 OECD 및 GRECO의 모니터링 제도를 활용하였다. 그러나 이 제도로는 회원국의 문제점 및 비준, 이행 정도를 정확하게 파악할 수 없다는 점을 인식하고, EU 자체적인 반부패 리포트를 도입하게 되었다. 이 리포트 제도는 EU 자체적인 조사와 EU 시민의 인식 속에서도 지금까지 EU의 반부패 정책이 성공하지 못한 것에 대한 문제점을 해결하는데 이전의 다른 어떤 조치보다 효율적일 것으로 보인다. 그러나 반부패 리포트를 통해 여전히 비준 및 이행을 준수하지 못하고 있는 회원국에 대해 어떻게 - 예를 들어, 법적 구속력을 가지고 - 준수토록 할 수 있는지에 대한 방법 마련은 EU가 풀어야 할 숙제이다. 물론 이는 EU가 가지고 있는 구조적 문제점 및 권한의 문제와 연관되어 있어 결코 간단한 일은 아니다. 이 또한 회원국들의 정치적 결단이 요구되는 문제이다.

EU는 2011년 반부패 패키지 정책을 도입하면서 EU 회원국들의 부패인식지수가 큰 폭으로 향상되고 있지 않음을 언급하고 있다(European Commission 2011). 몇몇 신흥 회원국들을 제외하면 전체적으로 한국보다 높은 수준을 유지하고 있는 EU지만 현재의 상황에 대한 불만족도는 오히려 한국이 인식하는 그것보다 더 높음을 알 수 있다. 한국은 분명 EU와는 다른 정치 구조를 가지고 있음에 한국 정부의 법제화 및 정책 시행은 강한 구속력을 갖는다. 문제는 부패를 어떻게 인식하는 지이다. EU의 반부패 정책 발전 과정을 통해 보았을 때 우리에게 우선적으로 요구되는 부분은 부패에 대한 개념의 확립이다. 최근의 경향을 보면 부패에 대한 개념은 보다 광의의 개념으로 확립되고 있다. 이후 자체적인 진단을 통해 부패가 만연하는 영역과 그 원인, 그리고 반부패 정책이 있다면 효과적으로 적용되지 않는 이유를 명확히 밝혀낼 필요가 있다. 그러나 단순히 정부 정책에만 의존하여 보다 엄격하고 강력한 반부패 정책을 도입하는 것만이 능사는 아니다. 앞서도 반부패 정책이 자칫 개인의 인권을 침해할 가능성이 있음을 밝혔다. 다시 말해 효과적인 정부 정책은 부패에 대한 시민의 인식 조사와 부패 척결에 대한 의견 수렴이 동시에 수행되어야 보다 효과적으로 시행될 수 있다.

참 고 문 헌

- 김용훈, '유럽연합 사법재판소 판단의 집행력에 관한 문제: 유럽연합 차원에서의 형사법 규율실태를 중심으로', 『법학논고』 제40집, pp.119-58 (2012.10).
- 박석범, 'OECD 뇌물방지협약과 이행 동향' OECD FOCUS, 2004.11.
- Batory, Agnes, (2012), 'Why do anti-corruption laws fail in Central Eastern Europe? A target compliance perspective' *Regulation & Governance*, Vol.6, pp.66-82.
- Becker, Gary S. (1994), 'To Root Out Corruption, Boot Out Big Government', *Business Week* (January 31 1994).
- Council of the European Union, (1997), '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' Official Journal C195, 25.6.1997.
- Council of Europe, 'Explanatory Report on the Criminal Law Convention on Corruption' (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm> 검색일: 2013년 10월 20일).
- Court of Auditors, (1998), 'Special Report No.8/98', Official Journal C 230, 22.7.1998.
- Eurobarometer, (2012), 'Corruption-conducted by TNS Opinion & Social at the request of Directorate-General Home Affairs / Survey co-ordinated by Directorate-General Communication', Special Eurobarometer 374, February 2012.
- European Commission, 'Home Affairs: Corruption' (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm 검색일: 2012년 10월 3일)
- European Commission, (2012), 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee: Participation of the European Union in the Council of Europe Group of States against Corruption(CRECO)', COM(2012) 604 final, Brussels: European Commission, 19.10.2012.
- European Commission, (2003). 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy against Corruption', Com(2003) 317 final, (28 May 2003), Brussels: European Commission.
- European Commission, (2011a) 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council: based on Article 9 of Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector' COM(2011) 309 final, Brussels: European Commission, 6.6.2011.
- European Commission, (2011b) 'Commission fights corruption: a stronger commitment

- for greater results' European Commission-Press Release (6 June 2011), Brussels: European Commission.
- European Commission, (2011c), 'Press Release: Commission fights corruption: a stronger commitment for greater results', 6.6.2011.
- European Commission, (2011d), 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee: Fighting Corruption in the EU', COM(2011) 308 final, Brussels: European Commission, 6.6.2011.
- European Commission, (2011e), Report from the Commission to the Council on the modalities of European Union participation in the Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), COM(2011) 307 final, Brussels: European Commission, 6.6.2011.
- European Commission, (1997), 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Union Policy Against Corruption', COM(97) 192 final, 21.05.1997.
- European Council, (2010), 'The Stockholm Programme: an Open and Secure Europe serving and protecting citizens', Official Journal of the European Union (2010/C 115/01), 4.5.2010.
- European Council, (2003), 'Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector', Official Journal of the European Union, L 192/54, 31.7.2003.
- European Parliament, (1996), 'Resolution on combating corruption in Europe', Official Journal C 017, 22.01.1996.
- Greaves, Adam, (2011), 'EU Commission Statement on anti-corruption policy at EU level', Bribery Library (22.06.2011). (<http://www.briberylibrary.com/eu-commission-statement-on-anti-corruption-policy-at-eu-level/> 검색일: 2013년 10월 6일).
- Goorha, Prateek, (2000), 'Corruption: theory and evidence through economies in transition', *International Journal of Social Economics*, Vol.27, No.12, pp.1180-204.
- Glynn, Patrick, Kobrin, Stephen J. & Naim, Moises, 'The Globalisation of Corruption' in Kimberly Ann Elliott (ed), (1997), *Corruption and the Global Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics, pp.7-30.
- Huther, Jeff & Shah, Anwar, (December 2000), 'Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation', *Policy Research Working Paper* No.2501, Washington D.C.: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel, (1997), 'Corruption: The Facts' *Foreign Policy*, No. 107, pp.114-31.
- Klitgaard, Robert, (1988), *Controlling Corruption*, Los Angeles: University of California Press.

- Leff, Nathaniel H. (1964), 'Economic Development Through Bureaucratic Corruption', *American Behavioral Scientist*, Vol.8, No.8, pp.8-14.
- Kaufmann, Daniel., Kraay, Aart, & Zoido-Lobaton, Pablo, (1999), 'Governance matters', *Policy Research Working Paper* No. 2196. Washington, DC: World Bank.
- Knack, Stephen & Keefer, Phillip, (1995), 'Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures', *Economics and Politics*, Vol.3 pp. 207-227.
- Mauro, Paolo, (1995), 'Corruption and Growth', *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.110, No.3, pp.681-712.
- Mo, Pak Hung, (March 2001), 'Corruption and Economic Growth', *Journal of Comparative Economics*, Vol.29, No.1, pp.66-79.
- Mungiu-Pippidi, Alina, (2013), 'The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union', *ERCAS Working Paper* No.35, Berlin: European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building.
- Rock-Heidi Bonnett, Michael T. (June 2004), 'The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment', *World Development*, Vo.32, No.6, pp.999-1017.
- Rose-Ackerman, Susan, (1997), 'The Political Economy of Corruption', in Kimberly Ann Elliott (ed), *Corruption and the Global Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics, pp.31-60,
- Smarzynska, Beata K., & Wei, Shang Jin, (2000), 'Corruption and the composition of foreign direct investment: firm level evidence', *NBER Working Paper* 7969. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Stefanuc, Raluca, (2011), 'Corruption, or how to tame the shrew with the European Union stick: the new anti-corruption initiative of the European Commission', *ERA Forum*, Vol.12, pp.427-43.
- Szarek-Mason, Patrycja, (2010), *The European Union's fight against corruption: the evolving policy towards member states and candidate countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Treisman, Daniel, (June 2000), 'The Causes of Corruption: a cross-national study', *Journal of Public Economics*, Vol.76, No.3, pp.399-457.
- Wraith, Ronald & Simpkins, Edgar, (1978), 'Nepotism and Bribery in West Africa' in Heidenheimer, Arnold, J. (ed), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, pp.331-40.

투고일자 : 2013. 11. 19

수정일자 : 2013. 12. 10

게재일자 : 2013. 12. 26

국문초록

부패와의 전쟁: EU 반부패 패키지 도입과 시사점

윤성욱(동아대)

상대적으로 반부패 지수가 높은 EU는 기존의 반부패 정책의 존재에도 불구하고 2011년 반부패 패키지를 도입하였다. 이에 본 논문은 EU의 반부패 패키지 도입의 필요성을 고찰하고 이에 대한 시사점을 제시하고자 한다. EU는 2011년 반부패 패키지 도입 이전에 이미 EU 차원 및 국제적 차원의 다양한 반부패 정책을 도입하였다. 그러나 EU 회원국의 개별 이해관계에 대한 고려와 EU와 회원국 사이의 권한 문제 등으로 개별 회원국의 EU 및 국제 반부패 정책의 비준 및 이행은 성공적으로 시행되지 않았다. 이와 더불어 2004년 중동부 유럽의 국가들이 신규 회원국으로 가입하고, 최근에 금융 위기 등을 거치면서 EU 시민들은 여전히 EU 및 자국에 부패가 만연해 있다고 인식한다. 이에 EU는 반부패 정책이 효과적으로 시행되고 있지 않는 가장 중요한 이유가 개별 회원국의 정치적 결단이 부족하다고 보고 이에 대한 보완책으로 2011 EU 반부패 패키지를 도입한다. 반부패 패키지의 가장 핵심적인 사항은 EU 차원의 반부패 리포트 제도의 도입이다. 이전에 제도의 불필요한 중복 가능성을 이유로 OECD 및 GRECO의 모니터링 제도를 활용하였으나 이는 개별 회원국별로 상이한 부패 형태, 정책 집행의 문제점 및 비준, 이행 문제를 정확히 파악하기 어려웠다. 부패 리포트는 이러한 문제점을 해결하는데 있어 기존의 다른 어떤 정책보다 효과적일 것으로 기대된다. EU의 반부패 패키지 도입을 통해 EU보다 상대적으로 부패 지수가 높은 한국도 보다 효과적인 반부패 정책의 시행을 위해 정부 및 시민사회의 노력이 요구되어 진다.

주제어: 2011 EU 반부패 패키지, EU 반부패 리포트, 유럽연합(EU), 정치적 결단, 권한