

독일의 반부패 정치행정 시스템

A study on Anti-corruption system in Germany

임 종 현 (Lim, Jong Hun)*

ABSTRACT

Korruption in Deutschland findet sich ebenso in der Politik wie in der Verwaltung und der Wirtschaft, aber auch in der Zivilgesellschaft. Die potenziellen Einfallstore sind zahllos.

Korruption - wie alle Regelverstöße - kann und sollte sowohl durch Repression wie auch durch Prävention bekämpft werden. Unter Repression versteht man die Strafandrohung und Bestrafung oder anderweitige Sanktionierung korrupter Handlungen. Unter Prävention versteht man alle Maßnahmen, die von der Begehung solcher Handlungen abschrecken, abhalten, sie erschweren oder ihren Erfolg in Frage stellen.

Die bisherige Situation, dass Korruption hohen Profit verspricht bei geringem Risiko, muss konsequent ersetzt werden durch "hohes Risiko bei geringer Profiterwartung".

TI Deutschland sucht eine engere Zusammenarbeit aller dieser Organisationen zu erreichen, um durch breitere Programme die Wirksamkeit dieser Anstrengungen zu koordinieren und damit zu optimieren

Keywords : Ombudsman, Partyfund, Integrity Pact

* 선임연구원, 서울대학교 사회과학연구원

I. 서론

부패는 “자기 자신의 이익을 위해서 권력적 위치를 이용한 것”(Michael H. Wiehen, 2001)이라고 정의를 내릴 수 있다.

부패행위는 정치, 행정, 경제, 시민사회에서 찾아볼 수 가 있다. 특히 정치 분야에서 가해자(또는 피해자)는 정치가나 고위 공직자, 정당일 것이다. 정치가들은 선출된 정치가들이거나 유럽, 연방, 주, 지방자치 차원의 정치무대에 진출하려는 정치지망생들을 말한다. 이들은 정당자금법을 위반하거나 정부나 행정결정에 대하여 영향력을 미치거나 위원회에서의 표를 부정으로 얻기도 한다. 정치 분야에서의 부패의 유혹은 선거기간 뿐만 아니라 평상시에도 많이 일어난다고 볼 수 있다.

행정 분야에서의 부패는 행정관리들의 재량이 작동하는 경우에 장소를 가리지 않고 일어날 수 있다. 건축 허가의 경우, 환경보호 차원의 법 적용 문제 등 여러 분야에서 부패가 일어날 가능성이 많다.

부패문제는 주인-대리인-고객의 문제가 있는 곳에서 발생하기 때문에 견제와 균형 시스템(checks and balance system)을 도입해야할 필요성이 있다. 견제와 균형 시스템을 각 부문에 도입한다는 부패문제의 시스템적 해결은 견제기구의 설치, 진입장벽의 제거, 투명성의 제고, 참여도의 제고 등을 통하여 부패수준을 낮추는 효과가 있다(강철규, 2003년). 시스템이란 개개 요소 간에 어떤 역할과 관계를 가지고 있으며 개별 요소들 상이에 서로를 제약하는 요소의 집합이 하나의 통일적 전체를 구성할 때 이 집합을 말한다. 그러므로 상호 제약하면서 전체 집합 속에서 일정한 역할을 할 수 있도록 개개 요소를 보완하고 관계성을 구축하는 것이 시스템적 접근이다(Ludwig von Bertalanffy, 1968).

본 논문은 시스템적 관점에서 독일의 부패문제를 조망해보고자 한다. 부패문제의 해결을 규제적 차원과 예방적 차원으로 구별하여 이 두 가지가 선택이 아니라 동시에 추구되어야 할 것으로 파악한다. 규제의 수단으로 적발을 강화하고, 처벌을 공정하고 엄하게 하는 한 편 예방적 수단으로 부패유발적인 제도 개선, 교육·홍보, 평가 등 여러 가지 방법들을 함께 추구한다.

II. 정치자금

정당은 의회민주주의의 국가에서 포기할 수 없는 것이다. 기본법의 20조 II항이 표현하고 있는 국민주권의 정신을 실현하려면 구체적으로 조직이 필요하다. 이러한 이상과 현실을 중재하는 역할을 정당이 150년 동안 해왔다.

여론이 참된 여론으로서 적용의 기회를 가질 수 있으려면 그것이 발견될 수 있는 상태로 구체화되어지는 것이 필요하다. 만일 그렇지 못하다면 여론은 단순히 사람들의 '희망'에 지나지 않게 될 것이다. 여론은 조직화되며 통일됨으로써 비로소 가치화 될 수 있는 것이다. 정당은 바로 이러한 여론의 조직화·통일화·가치화라는 세 가지 기본적 요구를 충족시켜준다.

정당은 자금이 필요하다. 물론 정당자금은 정당 자체를 위한 자금이 아니다. 정당자금에 대한 기본법의 규정들은 정당의 역할을 촉진시키는데 정당자금이 쓰여지도록 명시하고 있는데 정당의 역할이란 시민의 이해가 정책결정과정에 자유롭고 평등하게 전달되도록 하는 것이다(Susan Rose-Ackerman, 1999).

정치의 부패는 거의 모든 문화에서 찾아볼 수 있는 문제이다. 공공 부문의 경우, 주기적으로 일어나는 정치 또는 행정 관련 스캔들에서 정책입안자들이 보수를 받고 특정한 조치를 취하도록 영향력이 행사되었다는 사실에 주목하게 된다. 가장 최근에 독일의 사례는 기독교민주당(CDU)이 받은 기부금 스캔들이다. 헬무트 콜 전 연방총리는 기민련(CDU)의 정치자금 조성과 관리를 둘러싼 논쟁에 휩싸이게 되었다. 헬무트 콜 독일 전 수상은 독일 통일과 16년 간의 깨끗한 정치를 한 것으로 존경을 받았으나 퇴임 후 구 동독 정유회사를 프랑크푸르트에 매각하면서 뇌물을 수뢰한 혐의를 받고 있다. 그는 미국의 부시 전대통령, 옛 소련의 고르바초프 전대통령과 프랑스의 미테랑 전대통령과 함께 베를린장벽붕괴 이후 냉전체제 종식과 유럽통합 작업을 성공적으로 관리하고 경영한 20세기의 거인으로 평가됐으나 이제 도덕적 오명을 남긴 정치인이라는 역사의 평가를 받게 되었다. 그는 또한 사적으로 10억원의 정치자금을 받았음을 인정하여 그의 치적에 돌이킬 수 없는 손상을 입고 기민당 명예당수직을 내놓았다. 이외에 기본법과 정당법에 따라서 기부자의 명단을 공포해야 됨에도 불구하고 명단 발표를 계속 거부하므로 법을 존중하는 독일 국민들의 분노를 사며 법질서를 흔들고 있다.

1. 정당재정에 대한 헌법적 개념과 정당법의 규정들

독일 정당의 정치자금 조달 방법은 1993년 개정 정당법에 명확하게 규정되어 있다. 국가가 지원하는 보조금, 당원들이 내는 당비, 정당 자산의 과실금과 정당의 경제행위로 인한 이익금, 그리고 기부금이다(서준원, 2001).

기본법의 21조 I 2에서는 첫 번째로 정당활동의 자유를 규정하고 있다. 그리고 두 번째는 정당활동에 있어서 모든 정당들과 모든 시민들의 기회평등에 관한 조항이다. 모든 정당들은 어떤 계층, 어떤 이해관계를 대표하든 정치경쟁에서 기회평등의 원칙을 따라야한다. 당원들이 내는 당비는 정당자금으로서 이상적인 형태이지만 이것이 정당자금의 모든 것은 아니다. 당원들에 의지하는 것 외에 기부금에 의지하는 정당들이 있다.

동등한 기회를 강조하는 것은 유럽의 헌법전통에 속한다. 모든 시민은 정치에 영향력을

행사하는데 있어서 동등한 기회를 가져야한다. 이 원칙은 기본법 38조 I 1에서 평등선거 원칙으로 기술되어져 있는데 평등선거는 차등선거 내지 불평등선거에 대응하는 선거원칙이다. 평등선거라 함은 모든 선거인이 1표씩을 가지는 1인 1표제와 더불어 모든 선거인의 투표가치를 평등한 것이 되게 하는 선거제도를 말한다. 1인 1표제는 선거원칙 일 뿐 만 아니라 근본적인 헌법원칙이다.

이 원칙은 사회적 불평등이 선거 불평등이 되는 잘못을 저지르는 것을 방지하는 객관적-법적 의무를 확증한다. 서류에서 만이 아니라 민주적인 의사형성이 국민의 모든 계층에 동일한 기회를 부여해야 한다.

정당활동의 기회평등의 헌법원칙에서 여러 가지 정당자금의 법률적 준칙이 파생된다. 국가가 부분적으로 지원하는 정당 지원금은 이것의 중요한 결과이다. 국가가 정당자금을 지원하지 않으면 재정적 이해관계를 적게 대변하는 정당은 불리한 형편에 처하게 된다. 그래서 정당법 18조에서는 정당에 대한 국가의 지원을 명시하였다. 그리고 18조 V에서는 국가 지원금의 상한선을 명시해 놓았다. 위법적인 사적 정당자금이 밝혀진 것은 국가 기부금의 필요성을 더욱 절감하게 한다.

국가의 직접적인 기부금 외에 기회평등의 원칙에 해당되는 부분이 정당 기부금에 대한 세제혜택의 한계를 규정한 부분이다. 거대한 금액을 기부하는 사람이 거대한 양의 혜택을 받는 것을 금지한 것이다. 또한 법인의 정당 기부금은 세제혜택을 받지 못하도록 규정하고 있다.

정당에 대한 사적인 기부가 정치적 기회평등의 원칙에 맞게 이루어지게 하기 위한 규정이 있다. 이것을 위한 규정은 정당법의 21조 I 4에 나타나있는 기부금의 공개원칙이다. 이 공개원칙은 여러 가지 목적을 추구하고 있다. 정당법의 21조 I 4에 따른 공개원칙은 바이마르 공화국의 경험을 바탕으로 기본법에 명시되어있다. 그 당시 산업가들은 공개적으로 통제되지 않은 형태로 정당에 참여하였고 기부금을 통하여 국가사회주의당을 지원하였다. 정당이 누구로부터 재정지원을 받았는지 그리함으로 누구에게 해당되는 의무를 지고 있는지가 명확하게 드러나야한다.

공개원칙은 외부적인 면에서 뿐만 아니라 정당내부의 민주주의에도 필요하다. 정당내부적으로 재정의 투명성이 보장되면 통제될 수 있다. 정당의 임원에게나 구성원에게 지불되는 경로가 확실하게 드러남으로 당내 경쟁에서 돈이 권력의 획득이나 권력 확장에서 큰 역할을 하지 못하도록 한다. 당내에서의 재정전환은 당내의결기구에서 결정되며 공개적인 통제를 받게 된다(Hans Herbert von Arnim, 2003).

결과적으로 기부금의 공개원칙은 국가 지도자들이 관직을 정상적으로 수행하는데 큰 역할을 하게 한다. 국가 결정기관의 최고위직에는 정당에서 충원된 인사들이 배치되는데 공개원칙은 이들이 부패에 빠지는 것을 방지하고 관직수행의 중립성에 대한 신뢰를 유지하게 한다.

정당자금의 공개에 대한 규정은 당내민주주의와 정치적 기회평등과 맥을 같이한다. 다음

은 정당법의 정당자금에 대한 규칙들을 살펴보고자 한다(Morlock, Martin, 2002).

2. 국가 보조금

독일정당이 국가로부터 받는 보조금(*Staatsmittel*) 할당을 위한 법률적인 근거는 두가지로, 첫째는 정당법(*PartG*) 제18조에 따라 각 정당의 득표수에 따른 것(소위 득표수배당)이며, 두 번째 근거는 정당법 제18조에 따라, 정당이 당비와 기부금으로 받은 금액의 50%를 국가 측에서 증액하는 소위 호의배당이다. 이 두 조항은 정당이 유권자들로부터 받는 호의 즉, 신임과 지지도와 관계가 있다. 국고보조금 할당을 위한 척도는 헌법으로 보장된 모든 정당의 기회균등에 의해 규정된다. 정당은 서로 국민들의 지지를 얻기 위해 경쟁한다. 따라서 정당은 법에 의해 동등하게 취급받기보다는 다수를 얻기 위한 기회를 동등하게 부여받는 것이다. 정당이 국민들의 지지와 신임을 얻기 위해 경쟁하면서 얻은 위치는 국가로 인해 변경되어서는 않되며 기존의 경쟁상태가 영향을 받아서도 않된다.

국고보조금의 득표수에 따른 할당이 정당하다는 것은 당연하다. 국민들로부터 직접 획득한 호의에 따라 국가에서 증액하는 장치는 정당으로 하여금 집중적으로 국민을 신경쓰게 하는 동기를 유발시킨다. 한 개인으로부터 당비 또는 기부금이든 재정적 지원을 받고자 하는 정당은 그 사람의 개인적인 안전에 대해 신경쓴다는 것을 확신시켜야 한다. 이러한 정당 정치자금 조달 장치는 정당으로 하여금 국민들에게 가까이 가도록 보장한다. 동시에 정당의 총수입의 절반까지로 국가보조금을 제한함으로써 더더욱 정당이 국민을 의식하게 한다.

3. 정당기부금에 관한 법적인 규정

정당에 대한 기부금은 정당정치활동의 합법적인 한 형태로 국민으로 하여금 정당정치활동을 할 수 있는 권한의 한 단면을 형성한다. 사실상 기부금은 정당수입의 중요한 몫을 차지한다. 그러나 그 실제적인 중요성으로 인해 개인적인 기부금은 법의 규제를 받는다. 헌법은 정당기부금을 허용하고 정당이 받아서는 않되는 기부금의 명단을 정하고 있다. 이는 기부금수령금지, 즉 정당법 제25조 I 2 의 근거를 제공하며 그 다음으로는 정당법 제25조에 명시한 거액기부자를 공개하라는 명령의 근거가 된다.

정당법 제25조 I 2에 따른 기부금 수령금지에는 여러 가지 목적이 있다. 정당기부금을 통한 정치적 영향력이 국민의 주권에 합당하게 독일국민 또는 EU 국민에게 유보되어야 한다.

4. 정당자금 보고 규정

정당재정을 공개하게 하는 헌법규정은 정당법 25조 이하에서 구체화된다. 먼저 정당총수는 정당 재원의 출처와 사용 및 정당의 재산에 관하여 공개할 의무가 있다. 이러한 보고서

에 대한 상세한 규정은 정당법 제24조와 26조 이하에서 찾아볼 수 있다. 정당법 제28조의 장부기제 및 관련서류보관의무규정이 특히 중요하다고 할 수 있다. 이로서 구체적인 보고의 무가 보장되기 때문이다(서울대학교 한국정치연구소, 2003).

보고서는 헌법이 요구하는 정당재정공개를 위한 주요방법이다. 어떤 부문으로 보고서가 작성되어야 하는지는 정당법 제24조에 명시되어 있다. 보고서 자체는 공인회계사에 의해 검토될 수 있다고 정당법 제23조 II, 29이하에서 명시하고 있다.

법에 따른 보고서를 기한에 맞게 제출하는 것이 국고보조금을 받을 수 있는 전제조건이기 때문에(정당법 제19조 IV 3, 23 IV 1 와 3) 정당은 법적으로 명시된 보고의무를 확실�히 이행해야 한다. 또한 정당에 공개보고서의 제출마감기간을 정한다. 연방의회 의장에게 보고서를 해당연도의 다음해가 경과하기까지 제출하지 않은 정당은 소위 호의배당을 받지 못한다(정당법 제19절 IV 3 i.V.m. 제18절 II Nr. 3). 익년말까지 합법적인 보고서가 제출되지 않으면 또한 득표수에 따른 배당도 받을 수 없다(정당법 제23조 IV 3)

합법적인 보고서를 국고보조금을 보장받기 위한 전제조건으로 제출하게 함은 단지 정당으로 하여금 보고의무를 이행하게 하는 효과적인 수단일 뿐 아니라 무엇보다도 체제에 합당하다고 할 수 있다. 정당이 국고보조금을 받는 것은 정당자체이기 때문이 아니라 정당이 헌법상 전제된 정당의 기능을 합법적으로 수행할 경우에만 그리고 수행하도록 하기 위함이다. 투명한 재정분배와 사용으로 정당자금이 정당내부의 권력을 획득하고 확고히 하기 위해서 이용되지 않으며 불투명한 경제적 의존성으로 외부와 연결되지 않은 정당만이 국가에 의해 지원된다(Nassmacher, Karl-Heinz, 2000).

보고서에 중대한 실수, 특히 상당한 금액 면에서 온전치 못할 경우에도 정당이 국고 보조금을 받을 수 있다는 견해는 분명히 정당법(제23조 IV 1)을 위배할 뿐 아니라 무엇보다도 사리에 어긋난다고 할 수 있다. 단지 완전한 보고서만이 국민에게 정당의 수입, 지출 및 재산에 대해 보고하라는 헌법상 규정을 충족시킨다. 헌법상 명시된 정당재정공개규정은 다른 해석을 허용치 않는다. 정당법 제28절에는 법의 목적과 또한 “합법적인 장부기제”에 대해 지시하고 있다. 상법의 규정에 따라 어찌되었든 완전의 원칙을 포함한다. 그러나 작은 실수가 항상 반복해서 나타남으로 인해 국가로부터의 재정지원을 잃게 되는 경우를 고려해서 일 반적인 결산법규로 대체하여 보고서의 근본적인 정확성을 중시한다. 작은 실수는 따라서 관심대상이 아니며 대중에게 발표하는데 중요한 금액의 부정확성만이 이에 관건이다.

보고서의 실수가 의도적 또는 부주의로 야기되었음이 틀림없을 경우에는, 작은 실수로 인하여 정당이 국고보조금 손실이라는 중대한 제재를 받지 않게 된다. 정당은 다른 기관과 같이 합법적인 운영이 보장되도록 조직되어야 한다는 규정이 해당된다.

연방의회 의장이 정당의 국고보조금 승인에 관한 결정에 앞서 보고서의 근본적인 실수가 있다고 인정하면 그는 국고보조금배당에 있어서 해당정당을 배제할 수 있다(정당법 제19조 IV, 제23조 IV참조).

III. 부패의 규제적 수단

부패는 규제적 수단으로 통제되기도 하지만 예방적 수단으로도 통제된다. 규제적 수단이란 부패의 적발을 강화하고, 처벌을 공정하고 엄하게 하는 행위라고 할 수 있으며, 예방적 수단이란 부패유발적인 제도 개선, 교육·홍보, 평가 등 여러 가지 방법들을 말한다.

독일의 형법에서는 부패한 행위에 대하여 처벌하는 조항들이 수없이 많다. 또한 외국 공무원의 뇌물 방지법의 영향으로 공여의사 표시만으로도 처벌할 뿐만 아니라 개개인도 처벌하며, 뇌물이익의 2배를 벌금으로 처하도록 하는 국제뇌물공여죄, 공정한 경쟁을 해치는 행위를 처벌하기 위한 카르텔 법, 유럽이사회에서 제정한 부패를 척결하기 위한 여러 가지 형법 및 민법 조항들이 있다(Ueberhofen, Michael, 2002).

그러나 좀 더 효과적인 부패방지를 위하여 다음과 같은 법의 개정을 해야 할 필요성이 대두되고 있다.

첫째, 부패형 범죄행위에 대해서도 공범 증인(감형을 받을 목적으로 공범자에 대하여 불리한 증언을 하는)규칙을 적용해야 할 것이다.

둘째, 뇌물을 제공한 자연인 뿐 만 아니라 이에 대한 책임이 있는 법인에 대한 처벌도 규정한 OECD뇌물방지 협약을 독일에서도 적용해야 할 것이다. OECD뇌물방지 협약에 따르면, 해당법인이 해외뇌물 척결을 위한 상당한 주의를 기울이지 않았거나, 동 법인의 고위 책임자가 뇌물행위를 인지하고 있었을 경우에는 법인에게도 책임을 물을 것을 요구한다. 법인에 대하여 형사처벌이 어렵다면 당사국은 재발방지 차원에서 금전상 제재 등의 비형사적 처벌을 가해야 한다(장근호, 1999).

셋째, 유럽이사회는 민법협약의 요구에 따라 내부고발자에 대한 보호를 수행해야한다. 내부고발은 '조직의 전직 또는 현직 구성원이 내부의 불법, 비도덕적 또는 부당한 일을 목격하고 이것을 밖에 또는 내부의 누군가 그 문제에 영향을 줄 수 있는 조직 또는 사람에게 알리는 행위이다(Miceli, Rehg. Near & Ryan, 1999). 이러한 내부고발은 그 성격상 부패 사실을 알고 있는 내부자가 그것을 통제할 힘을 갖고 있는 누군가에게 관련 정보를 주는 행위라는 점에서 부패의 적발을 돕고, 그 온패를 억제 또는 어렵게 하는 효과를 갖는다. 내부고발자를 법적으로 보호하는 목적도 기본적으로 이것이 정부 내의 불법과 낭비, 부패의 외부에의 공개를 통해 이것을 막아준다는 논리와 믿음에 기초한다(박홍식·이지문, 1999).

IV. 부패의 예방적 수단

부패를 막거나 적어도 제한하는 규정과 규칙들이 기본법에서부터 연방법과 주법 그리고

지방자치법에 다 기록되어있다. 법적 규칙들이 너무나 조밀하여 일목요연하지 못하다. 실제로 이 법들을 실행하는 것은 만족스럽지 못하다. 강화가 필요하다. 다음에는 암시적으로 현존하는 시스템을 설명하고 개선점을 기술하는데 정치와 행정 분야로 나누어서 설명할 것이다.

1. 정치분야

선거, 선거 자금, 정당 활동, 정당 자금, 의회와 위원회에서의 의결, 가계법, 가계결정, 가계위원회의 작업, 내적·외적 통제는 본질적으로 잘되어있다. 정치적 기구의 작동과 기능에 대한 규정들은 부정한 행동을 방해하지는 못하지만 적어도 매우 어렵게 한다.

규정이나 규칙들을 지키지 못하게 하는 근본적인 요소는 독일에서 계속적으로 중요하게 여기는 기밀유지의무(Geheimhaltungspflicht)의 원칙이다. 정치에 대한 정보는 그것이 아직 공개되지 않았다면 비밀로 여겨진다. 미국이나 캐나다 호주 등 현대 민주주의 국가에서 이 의무는 시대에 뒤떨어진 이론으로 여겨지며 누구나 행정정보를 알 수가 있고 예외 사항은 아주 적은 정보공개법에 의해서 대체되었다. 의회에서의 과정이 예외에 속할 수 있으나 정당의 기부금 수령이나 국회의원들의 부수입 또는 이해관계를 공개하지 않으라는 법이 없다.

특히 정당자금의 규칙들은 이해하기 어려운 것이다. 최근의 사건을 통해서 볼 때 정당자금의 규칙들이 잘못 사용되었다. 이 규칙들에 대한 개혁이 절실히 필요하다. 돈이 영향력을 미치지 않는다는 원칙이 지켜진다면 독일의 정당자금체제는 원칙에 충실할 것이다. 기부금의 한계액이 정해지거나 투명성이 보장되거나 엄격한 통제가 있다면 정당자금의 원칙은 보장될 것이다. 기부금의 금액에 따라 커다란 영향력을 보유하는 것이 아니라 한 사람이 한 표의 권리를 갖는 민주주의 원칙이 지켜져야한다.

국제투명성기구(Transparency International)는 정당자금의 문제에 관한 독립적인 전문가 그룹에게 다음과 같은 네 가지 사항을 건의 하였다. 첫째, 기부금의 적당한 한계를 정해야 함. 정당에 대한 법인이나 자연인의 기부한계금액은 년당 오만 유러이며 한 후보자에 대한 자연인의 기부액의 기부한계금액은 년당 2만 오천 유러여야 한다. 법인이 후보자 한 사람에게 기부하는 것은 금지되어야하며 현금으로 기부하는 금액은 최대한 100유러여야한다. 둘째, 당에 대한 모든 기부금은 년당 5만 유러부터 개인 후보자에 대한 기부금은 년당 2500유러부터 공개의무를 통해서 투명성을 확보해야한다. 인터넷을 통하여 회계보고서를 공개해야한다. 셋째, 알맞은 제재가 필요하다. 당이 어겼을 경우에 벌금을 낼 뿐만 아니라 심하게 위반하였을 경우 각 개인에 대해서도 벌금형이나 구속형을 내려야 하며 의석을 잃거나 소극적 투표권을 박탈해야 한다. 넷째, 연방의회의장아래 설치된 독립적 심의기관의 통제가 필요하다.

더 나아가서 국회의원들과 연방정부의 장관들이나 정치적 관료들은 다음과 같은 규칙들을 수반한 사회 도덕적 통념을 받아들여야한다. 즉 연방 각료들, 주 각료들, 시장들은 가능한 재정적, 직업적, 개인적인 이해관계를 떠나 자신의 직무를 다할 것을 다짐해야한다. 그리

고 이 사회 도덕적 통념을 어겼을 경우 벌을 받아야 한다.

부패방지를 위한 연방과 주 차원의 회계감사원의 역할과 영향력에 대해서도 개혁이 이루어져야 한다. 회계감사원이 의회 예산위원회와 함께 보다 적극적인 역할을 해야 할 것이다.

2. 연방행정, 주행정, 자치행정 분야

관리들이 자유재량적 결정을 내리는 분야에 부패의 여지가 잠재해 있다. 매우 많은 법과 규정들이 부패에 대한 통제도구로서 생각되어졌다. 관리권리와 의무에 관한 법, 보통의 통제기관, 내부적 외부적 감사기관 등이 있다. 그러나 이러한 법과 규정들이 여러 가지 이유 때문에 종종 효과적이지 못하다. 첫째는 모든 행정사항에 대하여 기밀을 유지한다는 것 때문에 행정에 있어서 투명하지 못하다. 둘째, 내부적, 외부적 통제의 부족. 셋째, 친구들을 위해서나 정치적인 후원자들을 위해서는 규정들을 관대하게 적용하는 행정의 문제. 넷째, 뇌물을 받은 자나 부패한 동료에 대하여 제재를 하지 않으려는 행정의 문제. 다섯째, 부패를 덮으려는 속성이 있는 행정의 문제 등이다(Grupp, Bruno, 2001).

행정에 있어서 통제기구를 강화하는 것에는 여러 가지 방법이 있다. 그 중에서 가장 중요한 것은 정보공개법을 지키는 일일 것이다. 행정은 투명해야하며 시민이 행정을 통제할 수 있어야 한다. 공개적인 입찰과 경쟁을 통하여 행정이 투명해져야 한다.

독일에서는 단지 세 곳 (브란덴 부르크 주, 베를린 시, 슈레스비히-홀스타인 주)에만 정보공개법이 시행되고 있다. 다른 주들도 정보공개법을 시행해야 할 것이다. 그래서 누구에게나 정보가 공개되어야 한다.

위탁자는 모든 신청자들로부터 “뇌물공여금지 의무”를 받아내야 하며 계약서에는 공정거래를 위반할 경우에 발생하는 손해액을 보상한다는 것을 기록해야 한다. 공항이나 고속도로 철도사업, 수력발전사업의 경우 위탁자는 모든 신청자들과 정직협정(Integritätspakt)을 맺어 신청자들은 정직하게 경쟁해야 하며 이것을 어겼을 경우 피해액을 보상해야 한다(Hoeffling, Christian, 2002).

그리고 수주사업은 통제되어야하며 감시되어야 한다. 부패한 건축회사와 공급업체를 통제하는 중요한 기구는 5개 주에 설치된 중앙기록소에 이름을 올리는 것이다. 1998년의 부패방지를 위한 연방지침에는 연방차원에 그러한 중앙기록소를 설치하는 것을 전제로 했으나 여러 번의 경고에도 불구하고 지금까지 필요한 법적 기반을 만들지 않고 있다.

부패방지에 대한 내부규칙에 주목해야 한다. 이 분야에는 특히 위험한 자리에 인사이동을 해야하며 통제팀이 내부적 또는 외부적으로 감시해야 한다. 위험평가에 의한 감사계획을 수립하고 감사업무의 온라인상 관리가 가능한 ‘위험에 기초한 감사시스템(RBAS)’을 도입해야 한다. 관리들이 뇌물을 받지 못하게 하며 만약 규칙을 어길 경우 분명한 제재를 가해야 한다(이민호, 2003).

내부에 부패전권 대리인을 두어서 내부에서의 또는 외부에서의 고발이나 질문에 대하여

상담하는 것도 매우 효과적인 방법이다. 익명의 제보자를 위하여 핫라인을 설치하는 것도 중요하다. 독일철도회사(Deutsche Bahn)가 두 명의 변호사를 옴브즈맨으로 고용한 것이라든가 라인란트-팔츠 주가 변호사를 고용하여 상담자로서 일한 것이 최근의 경험이 될 것이다. 관청이나 기관의 외부인이 상담자로서 일하게 될 때 특히 신뢰할 만하고 중요한 문서들을 얻게 될 것이다.

부패를 방지하는 중요한 기구로서 지도적인 위치에 있는 사람(공기업의 사장과 이사들)을 선출하는 과정을 공개하는 것이다. 지원자의 정치적인 배경보다는 전문가들을 선택해야 한다. 공기업에 낙하산 인사가 아니라 능력 있는 인사를 공개 채용해야 할 것이다.

V. 결론

지금까지 독일의 반부패정치행정시스템을 살펴보았다. 독일에서는 부패를 통해서 많은 이득을 본 반면 손해나 처벌은 약했다고 볼 수 있다. 단지 비정부기구인 독일 국제투명성기구만이 부패를 방지하기 위하여 노력해왔다. 독일에서는 많은 대학에서 경제윤리학과를 신설하였으며 특히 콘스탄츠 대학에 경제윤리를 위한 독일 네트워크(Deutsche Netzwerk Wirtschaftsethik) 센터를 세운 것이다. 국내의 윤리준법 환경변화, 새로운 내부통제제도, 위험관리체계, 윤리준법프로그램 등 기업윤리의 실제적인 실행체계에 대한 내용이 포함된 기업윤리과정을 설치하였다. 독일은 부패방지를 위하여 법의 강화와 더불어 실질적인 처벌을 시행해야 할 필요성이 있으며 정보공개의무를 강화하여 모든 정보들이 투명하게 처리되게 하고자 노력하고 있다.

결론적으로 독일 정치행정의 반부패 기능을 다음과 같이 요약 할 수 있다.

첫째, 독일은 정치행정상 공개적인 절차와 민주적인 선택을 위한 과정을 중시한다는 것이다. 정치적인 직위에 임명하는 것도 공개적인 선출을 통해 채용하며 연고주의를 배격하는 사회적 물이 정착되고 있다는 점이다.

둘째, 내부비리나 부패의 경우 고발한자를 철저히 보호하고 신분상의 위협을 제도적으로 보장한다는 것이다. 제보자와의 상담에서부터 결과처리에 이르기까지 개인의 신분상 비밀을 보장하며 법적인 도움을 받기위해 변호사와의 변론권을 보장하고 있다.

셋째, 각종 벌칙이나 규칙을 강화하여 부패예방에 힘쓰고 있다. 정치자금 뿐만 아니라 각종 건설공사라든지 회계업무에는 공개적이고 투명한 절차를 보장하기 위해 재량권을 축소하고 법규범을 시스템화하여 작동하고 있다는 사실이다.

참고문헌

- 강철규 (2002). “부패방지 전략의 새로운 패러다임”. 한국행정학회 2003년도 세미나 발표 논문집.
- 박홍식·이지문 (1999). “내부고발과 부패 심각성간의 관계: 내부고발 인지구조의 이해를 중심으로”. 「한국부패학회보」
- 이민호(2003). “조직윤리시스템에 의한 윤리준법인프라 구축”, 「한국부패학회보」
- 서울대학교 한국정치연구소 (2002), 「한국의 정치자금제도 개선방안」.
- 서준원 (2001). “독일정당의 현황”, 박용격 외 공저, 「독일연방정부론」, 서울:백산자료원, 238-241
- 장근호 (1999). 「OECD 부패방지협약과 후속이행조치에 관한 논의와 평가」, 서울:대외경제정책연구
구원, 14-19
- 김영종(1998), 「부패학」, 서울:숭실대학교출판부
- 김 태(1999), 「관료부패론」, 서울:학문사
- Ueberhofen, Michael (2002), “Grundzuege der gesetzlichen Regelungen gegen Korruption und Bestechung in Deutschland, der Schweiz und Oestreich”, Barbara Huber(2002), *Combating corruption in the European Union*, Koeln:Bundesanzeiger, 61-64
- Grupp, Bruno(2001), *Korruptionsabwehr in der oeffentlichen Verwaltung*, Renningen-Malmsheim:Expert Verlag, 86-128
- Hoeffling, Christian(1999), *Korruption als soziale Beziehung*, Opladen: Leske + Budrich , 165-187
- von Bertalanffy, Ludwig (1968), *General System Theory: Foundation, Development, Application*, New York
- Miceli, M.P., Rehg.M., Near, J.P. & Ryan, K.C. (1999). “Can laws protect whistleblowers? - Results of naturally occurring field experiment”. *Work and Occupations*. 26(1).
- Von Arnim, Hans Herbert,(2003), “Korruption in Politik und Verwaltung”, Von Arnim, Hans Herbert, *Korruption: Netzwerke in Politik, Aemtern und Wirtschaft*, Muenchen: Knauer
- Fiebig/Junker(2000), *Korruption und Untreue im oeffentlichen Dienst: Erkennen- Bekaempfen - Vorbeugen* , Berlin: Erich Schmidt Verlag, pp109-142
- Morlock, Martin(2000), “Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer: Die rechtliche Regelung der Parteifinanzen un der Fall der CDU”, *Aus Politik und Zeitgeschichte Bb16/2000*
- Nassmacher, Karl-Heinz(2000), “Parteifinanzierung in der Krise?”, *Aus Politik und Zeitgeschichte b16/2000*
- Susan Rose-Ackerman(1999), Politische Korruption und Demokratie, in *Zentrum fuer Europa- und Nordamerika-Studien(Hrsg.)*, Politische Korruption, Opladen: Leske + Budrich 1999, pp73-92