

독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

박규환



지역법제 연구 15-16-①-4

독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

박 규 환

독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구

A Comparative Legal Study on Public Bodies
Corrupt Practices in Germany

연구자 : 박규환(영산대학교 법학과 교수)
Park, Kyu-Hwan

2015. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 부패문제는 예방이 중요하며 때문에 방지시스템을 도입해야 할 필요성이 큼
- 독일 연방과 주의 행정기관에서 수행하고 있는 부패방지활동들을 살펴봄으로서 예방적 차원과 규제적 차원에서 부패를 어떻게 구조적으로 방지할 수 있는지를 비교법적으로 살펴봄
- 잠재적 부패 요인과 위험을 제거하고 부패위험에 노출된 부패위험직무군을 조기에 파악하여 그에 대한 적절한 조직 및 인사관리를 통해 공직자를 부패로부터 구조적으로 보호하려는 목적 수행

II. 주요 내용

- 부패 위험 사전 모니터링과 예방책 구축 그리고 부패예방 교육을 규정한 각종 연방규범 고찰
 - 연방행정 부패방지지침
 - 민간후원(스폰서, 기부, 기타 기증)을 통한 연방행위 촉진을 위한 일반행정규칙

- 향응, 선물 수수 금지에 관한 제원칙
- 부패 위험 사전 모니터링과 예방책 구축 그리고 부패예방 교육을 규정한 각종 주 규범 고찰
 - 州 행정에서의 부패심사담당부서의 업무를 위한 지침-베를린
 - 州 법무, 소비자보호 부 업무에서의 스폰서 관련규칙 -베를린
 - 부패관련기업 등록에 관한 법률-베를린
 - 부패총서-함부르크
 - 부패척결과 예방에 관한 일반규칙- 함부르크
 - 기부, 스폰서, 문예후원에 관한 총칙-함부르크
 - 보수와 선물의 수령에 관한 고시-함부르크
- 독일 부패방지 조직체계 고찰
 - 연방 조직
 - 브레멘주 조직
 - 베를린주 조직
 - 함부르크주 조직

Ⅲ. 기대효과

- 부패방지를 위한 견제와 균형 시스템 구축

견제기구의 설치 및 적절한 운영 모델 제시

지속적인 부패방지관련 교육 시스템 구축

▶ 주제어 : 독일부패척결, 독일부패방지, 독일부패예방, 독일부패방지조직,
독일부패방지규범

Abstract

I . Background and purpose

- Prevention is important for corruption issues thus to establish prevention system against corruption is demanded
- Anti-corruption activities in Germany will be helpful for the study on perspectives of comparative law
- Elimination of the potential corruption's risk factors through personnel management and organization management

II . Main contents

- Study on the regulations of the Federal Republic of Germany
 - Richtlinie des Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung
 - Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen)
 - Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken

- Study on the regulations of the states
 - Richtlinien für die Arbeit der Prüfgruppen zur Korruptionsbekämpfung in der Hauptverwaltung
 - Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit Sponsoring im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz
 - Gesetz zur Einrichtung und Führung eines Registers über korruptionsauffällige Unternehmen in Berlin : Korruptionsregistergesetz - KRG
 - Konzeption zur Korruptionsbekämpfung
 - Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung- insbesondere Korruptionsprävention
 - Rahmenrichtlinie über Spenden, Sponsoring und mäzenatische Schenkungen für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg
 - Bekanntmachung über die Annahme von Belohnungen und Geschenken
- Study on the Anti-Corruption organizations in Germany
 - the Federal Republic of Germany
 - Bremen
 - Berlin
 - Hamburg

III. Expected results

- To establish the check and balance system for the corruption prevention
- To establish the control organization and To present management model for the corruption prevention
- To establish sustainable education system for the corruption prevention

➤ Key Words : *Anti-corruption in Germany, corruption prevention in Germany, organization of anti-corruption in Germany, regulation of anti-corruption in Germany*

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	13
I. 연구의 필요성	13
II. 연구의 목적: 독일 연구의 목적	14
제 2 절 연구의 범위 및 방법	15
제 2 장 규범체계 개관	19
제 1 절 유럽연합	19
I. 유럽연합의 부패방지	19
II. 유럽연합에서의 부패방지 규범	19
제 2 절 독일연방공화국	20
I. 연방의 규범체계	20
II. 주의 규범체계	21
제 3 장 주요 연방규범	23
제 1 절 부패의 개념	23
제 2 절 부패방지 규범 개관	23
I. 독일 연방행정 부패방지지침	24

II. 민간후원을 통한 연방행위 촉진을 위한 일반행정규칙	34
III. 향응, 선물 수수 금지에 관한 제원칙	39
제 4 장 주요 주(州) 규범	43
제 1 절 부패의 개념	43
제 2 절 부패방지 규범 개관	43
I. 베를린 주	44
II. 함부르크 주	50
제 5 장 조직체계	75
제 1 절 연방의 조직체계	75
제 2 절 주의 조직체계	75
I. 브레멘주	75
II. 베를린주	77
III. 함부르크주	79
제 6 장 결 론	83
제 1 절 연구의 요약	83
제 2 절 시사점	87
참 고 자 료	89
 <부 록>	
공직자 부패행위 관련 해외 8개국 비교 연구	93

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

I. 연구의 필요성

부패의 법적개념을 정의하는 것은 사실상 그 개념의 모호성으로 인해 불가능하다고 할 수도 있다. 유럽연합은 부패에 대한 정의를 넓은 의미에서 내리고 있는데 이에 의하면 ‘사적이득을 위한 여하한 권한의 남용 (any ‘abuse of power for private gain’)'으로 규정하고 있다. 독일연방 범죄청은 부패의 개념을 범죄학적으로 정의하고 있는데 그 에 의하면 ‘공직, 경제적 기능이나 정치적 위임의 남용을 통해 공익을 해하면서 자신이나 제3자의 이익을 위하는 행위’를 말한다. 통상 상황적(situativer) 부패와 구조적(struktureller) 부패로 구분하는데 상황적 부패는 우발적 상황에 기인한 즉, 사전적 계획이나 준비 없이 실행되는데 반해 구조적 부패는 장기간에 걸쳐 일정한 영역에서 이미 인식된 형태로 실행되며 이러한 경우 이미 구체적이면서도 준비된 인식하에 이루어진다.

부패행위는 정치, 경제, 사회 영역 등에서 다양하게 발생한다. 특히 정치 분야에서는 정치가나 고위 공직자가 주요 대상이다. 유럽연합, 독일연방, 주. 자치단체 영역과 관련하여 각종 정치관계법 위반이 나타날 수 있고 부당하게 정부나 각종 행정결정에 대해 영향력 행사를 할 수도 있다. 이러한 정치 영역에서의 부패유혹은 선거기간이 되면 그 강도가 커질 수 있다. 이러한 유혹이 평상시에도 늘 상존함은 물론이다.

각종 행정 분야에서의 부패는 공무원 직무수행과정에서 특히 재량 행위와 관련하여 발생할 여지가 크다. 각종 허가나 법 적용 및 해석 그리고 집행 영역에서 크고 작은 부패가 발생할 여지가 구조적으로 상존한다.

때문에 부패문제는 예방이 중요하며 때문에 방지시스템을 도입해야 할 필요성이 크다. 방지를 위해서는 견제와 균형 시스템을 정착시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 견제기구의 설치 및 적절한 운영 그리고 지속적인 부패방지관련 교육이 중요하다.

II. 연구의 목적: 독일 연구의 목적

국제투명성기구의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)를 가지고 독일과 한국의 부패정도를 비교를 해보면 아래와 같다. 독일과 한국은 8대략 순위로는 30위정도 내외의 차이를 보이고 있다. 이를 보면 한국의 부패방지전략을 수립하는데 독일의 제도가 비교법적으로 연구될 가치가 그 문화적·인종적·역사적 차이에도 불구하고 충분하다고 보인다.

< 표 - 독일부패인식지수 >

구 분		2011	2012	2013	2014
CPI	조사대상국 수	183	176	177	175
	점수(한국/독일)	5.4 / 8	56 / 79	55 / 78	55 / 79
	순위(한국/독일)	43 / 14	45 / 13	46 / 12	43 / 12

주 : CPI는 2012년부터 100점 만점으로 발표(그 이전은 10점 만점).

출처 : Corruption Perceptions Index, Transparency International.

본 연구는 독일 연방과 주의 행정기관에서 수행하고 있는 부패방지 활동들을 살펴봄으로서 예방적 차원과 규제적 차원에서 부패를 어떻게 구조적으로 방지할 수 있는지를 비교법적으로 살펴보아 잠재적 부패 요인과 위험을 제거하고 부패위험에 노출된 부패위험직무군을 조기에 파악하여 그에 대한 적절한 조직 및 인사관리를 통해 공직자를 부패로부터 구조적으로 보호하려는 목적을 가지고 수행되었다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 한국법제연구원 비교법제연구실의 중점연구과제로서 8개 국가의 공직자의 부패행위에 관한 비교법 연구를 위하여 기획되었으며, 다음과 같이 각 국가별 전문가로 구성된 연구책임자들과의 공동연구로 이루어졌다.

< 공동연구진 >

연번	보고서명	연구책임(소속)
1	캐나다의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	김현희 (한국법제연구원 연구위원)
2	미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	나채준 (한국법제연구원 부연구위원)
3	영국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	박경철 (강원대학교 법학전문대학원 교수)
4	독일의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	박규환 (영산대학교 법학과 교수)
5	오스트리아의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	장원규 (한국법제연구원 부연구위원)
6	프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	전 훈 (경북대학교 행정학과 교수)
7	싱가포르의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	조재현 (동아대학교 법학전문대학원 교수)
8	일본의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구	배성호 (영남대학교 법학전문대학원 교수)

본 연구는 독일편에 대한 것이다.

독일 부패방지 법제는 부패방지를 위한 특별법을 제정하는 대신 기존의 법을 개정하는 방식으로 부패방지를 추진하고 있다. 또한 부패방지에 대한 일반적 내용을 담은 규정들은 법률의 형식이 아닌 행정규칙의 형태로 규정하고 있다.

독일은 각 업무영역에서 발생할 수 있는 부패의 위험을 미리 모니터링하여 예방책을 세우는 것을 중요시 하면서 부패예방교육을 또한 중요시 하고 있다.

때문에 본 연구에서는 위와 같은 내용을 담고 있는 각종 연방규범과 주의 규범을 살펴본다. 본 연구에서 다뤄진 연방규범내용은 2004년의 ‘연방행정 부패방지지침(Richtlinie des Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung)’, 동 지침(1998년 버전)의 내용을 구체화한 내용인 2003년의 ‘민간후원(스폰서, 기부, 기타 기증)을 통한 연방행위 촉진을 위한 일반행정규칙(Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen)’, 그리고 2004년의 ‘향응, 선물 수수 금지에 관한 제원칙(Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken)’이다.

주규범으로는 독일의 정치일번지인 베를린주의 ‘주행정에서의 부패심사담당부서의 업무를 위한 지침(Richtlinien für die Arbeit der Prüfgruppen zur Korruptionsbekämpfung in der Hauptverwaltung)’, ‘주 법무, 소비자보호 부 업무에서의 스폰서 관련규칙(Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit Sponsoring im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz)’, ‘부패관련기업 등록에 관한 법률(Gesetz zur Einrichtung und Führung eines Registers über korruptionsauffällige Unternehmen in Berlin : Korruptionsregistergesetz - KRG)’과 항구도시로서 구조적 부패위험이 높은 함부르크주의 ‘부패총서(Konzeption zur

Korruptionsbekämpfung)', '부패척결과 예방에 관한 일반규칙(Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung- insbesondere Korruptionsprävention)', '기부, 스폰서, 문예후원에 관한 총칙(Rahmenrichtlinie über Spenden, Sponsoring und mäzenatische Schenkungen für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg)', '보수와 선물의 수령에 관한 고시(Bekanntmachung über die Annahme von Belohnungen und Geschenken)'를 살펴보았다.

부패방지 조직체계 또한 연구의 범위에 포함하였는데 부패방지 조직을 특별히 운영하고 있는 브레멘주와 수도인 베를린주, 그리고 부패방지 시스템을 잘 갖추고 있는 함부르크주를 그 대상으로 하였다.

제 2 장 규범체계 개관

제 1 절 유럽연합

I. 유럽연합의 부패방지

유럽연합차원에서의 부패방지 노력은 2011년 6월 6일 ‘EU 집행위원회 (Commission)’가 ‘유럽연합에서의 부패방지 교서(COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE; Fighting Corruption in the EU)’를 수용하면서부터 확실하게 진행되었다. 회원국들은 ‘EU 부패방지 보고서(the EU Anti-Corruption Report)’에 따라 부패방지를 위한 강력한 정치적 노력을 기울여야 한다. 이 보고서는 2013년을 시작으로 매 2년 주기로 EU 집행위원회에서 발간된다.

II. 유럽연합에서의 부패방지 규범

‘유럽연합에서의 부패방지 교서’에 따르면 유럽연합은 UN의 부패방지 협약(Convention against Corruption)이나 국제뇌물방지법(Internationales Bestechungsgesetz)과 같은 국제법 규범에 따른 부패방지 정책을 선언하고 있다. 이에는 유럽이사회(Council)의 ‘부패방지를 위한 20개 원칙과 권고(the twenty Guiding Principles for the fight against corruption and the recommendations)’ 같은 규정(Resolution)도 포함된다.

교서는 EU 회원국 국민의 5명중 4명이 부패문제를 회원국들이 직면한 심각한 문제로 여기고 있다고 하고 있으며, 투명성을 제고하기 위한 지난 수십 년의 노력에도 불구하고 여전히 문제점이 상존하고 있다고 보고 있다. 매년 EU GDP의 1% 혹은 약 1200억 유로정도의 비용이 부패로 인해 낭비되고 있다고 추정하고 있다.

교서에서는 부패에 대한 정의를 넓은 의미에서 내리고 있는데 이에 의하면 ‘사적이득을 위한 여하한 권한의 남용(any ‘abuse of power for private gain’)’으로 규정할 수 있다.

1996년 9월 27일 브뤼셀에서 승인된 유럽연합 재정이익의 보호에 관한 의정서 제K.3조에 따른 유럽뇌물방지법(Gesetz zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz: EUBestG))이 독일에서 시행되고 있다. 동법은 4개 조문으로 구성된다. 독일 형법전의 관련 내용을 수정하여 뇌물 사건에 있어서 해당 독일 공무원과 판사의 처리에 있어서 사건과 연관된 회원국의 공무원과 판사에 대해 동등한 처리를 하도록 규정하고 있으며 해외에서 발생한 사건에 대한 처리도 함께 규정하고 있다.

제 2 절 독일연방공화국

I. 연방의 규범체계

독일은 부패방지를 위한 특별법을 제정하는 대신 기존의 법을 개정하는 방식으로 부패방지를 추진하고 있다.

1997년 8월 13일 15개의 조문으로 제정된 ‘부패척결법(Gesetz zur Bekämpfung der Korruption)’을 보면 형법, 법원조직법, 형사소송법, 공정거래법, 경쟁제한법, 연방공무원법, 공무원징계법, 군인사법 등과 같은 개별법의 내용 중 관련 조항을 수정하는 방식으로 부패의 내용을 법제에 담고 있다.

하지만 부패방지에 대한 일반적 내용을 담은 행정규칙 형태의 지침을 발하고 있는데 본고에서는 그에 대한 내용을 제3장에서 소개한다.

II. 주의 규범체계

주들의 경우 부패방지에 대한 독자적 조직과 규범을 가지고 있는데 주로 행정규칙 형태의 지침 등으로 그 내용을 자세히 규정하고 있다. 하지만 기본권 침해의 우려가 있는 내용(예: 부패관련기업 등록)에 대해서는 법률유보원칙에 따라 해당 주에서 효력을 갖는 법률의 형식으로 그 내용을 규정하고 있다. 이에 대해서는 제4장에서 소개한다.

제 3 장 주요 연방규범

제 1 절 부패의 개념

부패의 개념에 대해 범죄학적으로는 ‘공직, 경제적 기능이나 정치적 위임의 남용을 통해 공익을 해하면서 자신이나 제3자의 이익을 위하는 행위’로 정의할 수 있다.¹⁾

통상 상황적(situativer) 부패와 구조적(struktureller) 부패로 구분하는데 상황적 부패는 우발적 상황에 기인한 즉, 사전적 계획이나 준비 없이 실행되는데 반해 구조적 부패는 장기간에 걸쳐 일정한 영역에서 이미 인식된 형태로 실행되며 이러한 경우 이미 구체적이면서도 준비된 인식 하에 이루어지는 경우를 말한다.

제 2 절 부패방지 규범 개관

연방차원에서 부패방지와 관련된 규범으로는 2004년의 ‘연방행정 부패방지지침(Richtlinie des Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung)’, 2012년의 ‘연방행정 부패방지 권고(Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung)’, 2004년의 ‘향응, 선물 수수 금지에 관한 제원칙(Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken)’, 2003년의 ‘민간후원(스폰서,

1) “Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zugunsten eines Anderen, auf dessen Veranlassung oder Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten, mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (betreffend Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft), 독일연방범죄청(http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/korruption_node.html?__nnn=true), 검색일 2015. 7.15.

기부, 기타 기증)을 통한 연방행위 촉진을 위한 일반행정규칙(Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen)', 2008년의 '공무수탁사인등에 관한 행정법규 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung)', 2007년의 '내부감사에 관한 권고 (Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung)'가 있다.

이중에서 총칙적 부패방지 규범을 제시하고 있는 2004년(개정 전에는 1998년 시행)의 '연방행정 부패방지지침(Richtlinie des Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung)'과 동 지침(1998년 버전)의 내용을 구체화한 내용인 2003년의 '민간후원(스폰서, 기부, 기타 기증)을 통한 연방행위 촉진을 위한 일반행정규칙(Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen)'의 내용 그리고 2004년의 '향응, 선물 수수 금지에 관한 제원칙(Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken)'을 다음에서 살펴본다.²⁾

I. 독일 연방행정 부패방지지침

독일연방내무부(Bundesministerium des Innern)의 2004년 7월 30일의 '연방행정 부패방지지침(Richtlinie des Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung)'은 공무원의 부패 방지에 대한 가이드라인이다. 이 지침으로 인해 1998년 6월 17일에 제정된 '연방행정 부패방지지침'은 폐기 되었다. 시대의 흐름에 따른 부패사례와 범죄 유형을 반영해 그 내용을 정비한 것으로 보인다. 동 지침은 총 16개 항으로 구성된다.

2) Bundesministerium des Innern, Regelungen zur Integrität, 2. Aufl., 2014: www.bmi.bund.de

1. 부패예방을 위한 조직관리와 위험직무분석

(1) 조직 및 인사관리

동 지침에 따르면 예방조치를 위해 부패위험평가를 하고 부패위험이 높은 직무에 대해서는 담당자 배치단계부터 신중한 개입을 하도록 하고 있다. 부패위험에 대한 접근을 사람이 아닌 직무로 접근하여 부패위험이 높은 직무담당자를 보호하기 위한 조치로 평가된다. 보호조치에 순환근무(통상 5년)가 포함됨은 물론이다. 하지만 기계적·무조건적 순환이 아니라 필요한 경우에는 연장을 하고 그 이유를 고시하도록 하여 탄력성과 효율성을 제고 하고 있다.

동 지침의 내용³⁾을 보면 구조적으로 부패를 예방하려고 한 노력이 엿보이는데 제3항에서 규정한 다수참여원칙(das Mehr-Augen-Prinzip)과 투명성보장규정 이나 제5항에서 규정한 부패방지상담관(eine Ansprechperson für Korruptionsprävention)의 내용을 보면 더욱 그러하다. 부패지수가 높게 나타난 직무에 관해서는 여러 명이 함께 참여하는 구조를 만들어 부패위험을 서로간의 견제를 통해 낮추도록 하고 있으면서도 현실적으로 공동의 작업이 어려운 직무의 경우에는 기타 유사한 조치들(예를 들면 집중감사나 특별감사)을 통해 다수참여원칙의 내용이 관철될 수 있도록 하고 있다. 또한 행정행위가 이루어지는 절차의 전 과정을 투명하게 노출시켜 부패의 유혹을 차단하는 역할을 하도록 구조적으로 제도를 확정하고 있다.

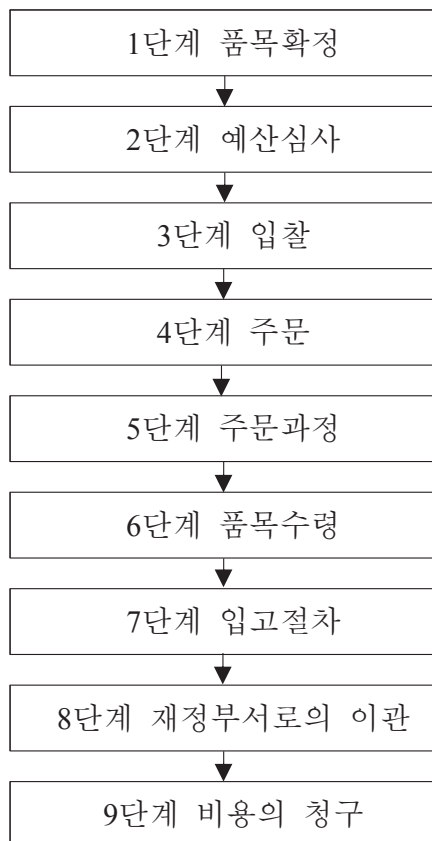
(2) 부패위험 직무분석

실무적으로 부패위험직무를 선별하기 위해서 직무절차를 단계적으로 세분하여 평가하게 되는데 대표적 부패위험 직무 중 1) 조달행정절차

3) 동 지침의 원문 주요 번역은 후술하는 ‘6. 기타’를 볼 것

에서의 부패위험 평가를 위한 단계적 분류, ii) 각종 면허세 징수과정에 대한 단계적 분류 그리고 iii) 건설입찰행정의 단계적 분류에 대한 설명을 이하에서 그림을 통해 나타내었다. 각 도형의 모양은 일정한 의미를 가지는데 예를 들어 직사각형은 감독이나 협의가 필요한 직무를 말하며 타원은 관련 절차의 시작과 끝을, 육각형은 결정이나 판단이 개입되는 단계를 의미한다. 통상 공공행정분야에서 정형적으로 나타나는 부패발생 분야를 4단계(안전, 약간위험, 반복위험, 매우위험)로 분류하여 대비하고 있다⁴⁾

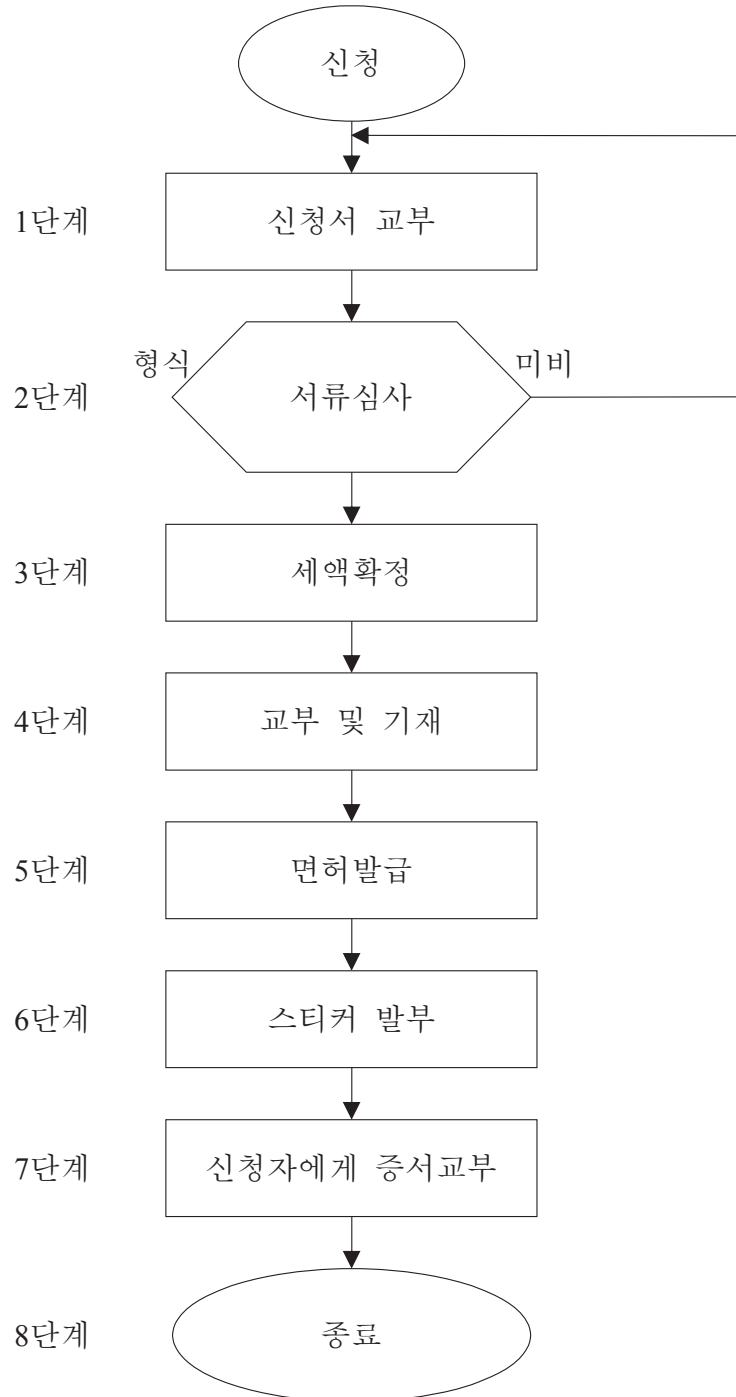
i) 조달행정에서의 처리절차



출처 : Grupp, Brunno, Korruptionsabwehr in der öffentlichen Verwaltung, expert verlag, 2001, 143쪽

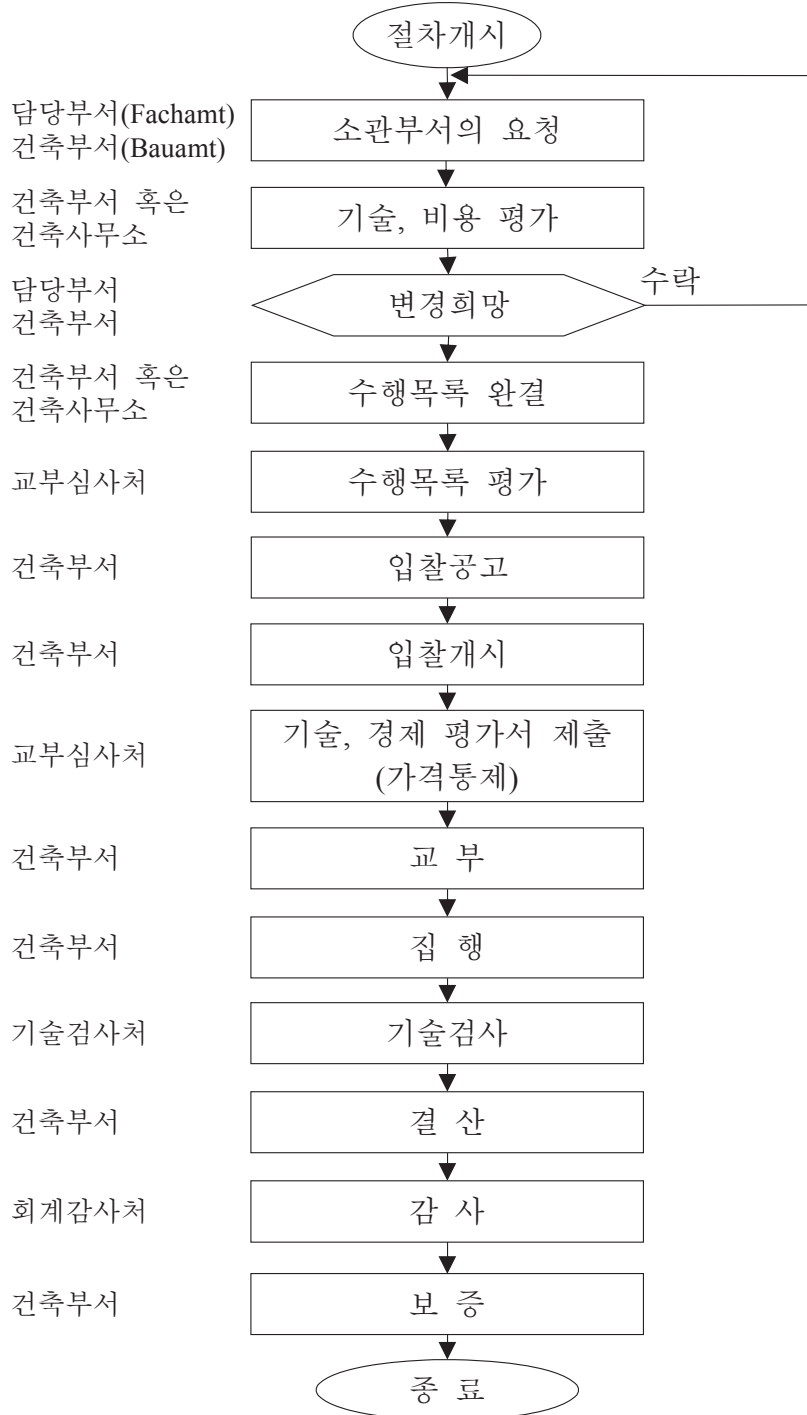
4) Grupp, Brunno, Korruptionsabwehr in der öffentlichen Verwaltung, expert verlag, 2001, 32 ff.

ii) 면허세 처리과정



출처 : Grupp, Brunno, Korruptionsabwehr in der öffentlichen Verwaltung, expert verlag, 2001, 133쪽

iii) 건설입찰행정의 정형화와 통제 확보



출처 : Grupp, Brunno, Korruptionsabwehr in der öffentlichen Verwaltung, expert verlag, 2001, 154 f.

2. 부패예방교육

독일에서는 부패예방과 관련하여 교육의 중요성을 강조하고 있다. 동지침에서도 부패방지상담관(eine Ansprechperson für Korruptionsprävention)을 두는 경우 정기적 정보교육과 같은 공직담당자의 교육을 담당하도록 하고 있고, 공직자들이 부패위험을 인식하고 부패행위에 대한 결과가 어떠한지에 대해 알 수 있도록 부패예방교육을 받도록 하고 있다. 또한 공무원 교육기관들이 ‘부패예방’이라는 주제를 교육과정에 반영하여야 하고 고위직, 부패방지상담관, 부패위험직무를 담당하는 공무원의 경우에는 계속적 교육이 이루어지도록 하고 있다.

3. 부패행위 감독

관리자는 직무와 부서감독을 일관되게 행사하여야 하며 이에는 적극적 인사 조치가 포함된다. 또한 부서장은 부패징후를 주의 깊게 살펴야 하고 정기적으로 그리고 필요에 따라 부서원들의 부패위험을 세심하게 점검하도록 하고 있다.

또한 형사적 사건에 연루된 의심이 정황상 성립하는 경우 부서장은 지체 없이 검찰과 상급기관에 보고해야 하며 은폐방지를 위해 필요한 내부적 조사와 조치를 할 수 있도록 하고 있다.

상급 연방관청은 매년 연방내무부에 관할 영역에서 발생한 부패의 심사례와 그 처리과정(영역, 사안, 조치, 종료일)을 익명 처리하여 통보해야 한다.

4. 정부위탁사업

정부위탁사업의 경우 투명성을 강조하고 있으며 예산법과 위탁관계법 규정에 따라 진행되는 공무의 위탁에 있어서는 원칙적으로 준비,

계획단계와 위탁절차의 집행 단계 그리고 결산의 업무가 조직적으로 분리되도록 하고 있다. 또한 입찰이나 경쟁이 공정하게 진행되도록 그 절차과정에서 허용되지 않는 영향력 행사(경쟁배제, 이익의 약속이나 보장)가 있었는지에 대해 정기적으로 직무감사와 부서감사를 실시하도록 하고 있다.

5. 연방기관에 대한 기증

총금액이 100,000유로 이상에 해당하는 연방기관에 대한 기증 (Zuwendungen)의 경우에는 수령자가 관련 규정과 본 지침의 취지에 부합하도록 보고의무를 지도록 하고 있으며 그 형식은 계약의 형식으로 수령하도록 하고 있고 이는 해외공관의 경우에도 적용된다. 또한 필요한 경우 해당부처들은 본 지침에 규정되지 않은 특별한 조치들을 할 수 있도록 하고 있다.

6. 기 타

이하의 동 지침의 주요내용을 원문에 따라 번역한 내용이다.

제 1 항 적용영역

연방부서의 부패예방에 관한 모든 조치는 이 지침을 준수하여야 한다.
동 지침은 군대에도 적용되며 개별내용은 국방부가 정한다.
이 지침은 연방이 참여한 공·사법인에도 적용된다.
규정이 없는 경우 조직적, 직무적 특성이 고려될 수 있다.

제 2 항 부패가 특별히 발생하는 영역

모든 연방부서에 대해 정기적으로 부패위험 평가를 실시하고 이를 토대로 특별한 부패위험 직무그룹을 확정한다. 이러한 위험평가에 따라 조직구성이나 업무처리절차 그리고 인사배치가 변경 될 수 있다.

제 3 항 다수참여원칙과 투명성

특별히 부패위험이 가중된 직무수행에 있어서는 다수참여원칙(das Mehr-Augen-Prinzip)이 적용된다. 다수참여원칙이란 다수의 공무원이나 기관이 당해 직무에 참가하거나 공동심사나 평가를 하는 것을 말한다. 법규나 실무적 어려움 때문에 본 원칙의 적용이 어려운 경우는 이와 유사한 정도의 부패 예방 조치(예: 집중감사나 특별감사)를 시행한다.

결정의 준비단계나 결정의 투명성은 보장된다(예: 명확한 관할 규정, 보고 상황, 정보보호 과정통제, 처리절차의 문서화).

제 4 항 인사원칙

특별한 부패위험 직무 담당자의 선발은 신중하게 진행한다.

특별한 부패위험영역 직무자의 근무기간은 원칙적으로 제한된다. 통상 5년을 초과해서는 안된다. 필요한 연장의 경우에는 그 이유를 고시해야 한다.

제 5 항 부패방지상담관

조직의 과제와 규모에 따라 부패방지상담관(eine Ansprechperson für Korruptionsprävention)을 둘 수 있다. 이 경우 다수의 부서를 담당할 수 있다 상담관의 업무는 다음과 같다.

- 공직수행자나 부서장, 시민에 대한 상담, 직무조직의 보고라인을 따르지 않을 수 있다.
- 부서장에 대한 조언
- 공직담당자 교육(예: 정기적 정보 교육)
- 계획수립에의 참여
- 부패예후에 대한 관찰과 평가
- 당사자의 인격권을 존중하면서 예방차원에서 직무위반과 형사법적 위반에 대한 공포에의 참여

제 6 항 부패방지조직의 통일

위험분석 혹은 특수한 징후들의 결과로 인해 조사나 각 의회의 부패방지에 관한 구체적 조치들이 요구되는 경우 한시적 혹은 상시적인 ‘독립조직(eine gesonderte weisungsunabhängige Organisationseinheit)’을 구성해야 한다. 이 경우 부서장에게는 직통 보고체계가 구성 되어야 한다. 부패방지의 흠결이 있는 경우 당 기관은 부서장이나 부패방지담당관에게 직접 보고하여야 한다. 이 경우 적절한 변경조치를 마련하여 보고하여야 한다.

제 7 항 근무자의 태도와 교육

공직담당자는 선서 혹은 의무에 따라 부패위험을 인식하고 부패행위에 대한 결과를 학습해야 한다. 교육은 문서로 진행될 수 있다. 가능한 부패 위험과 그 결과에 대해 공직자는 민감해야 한다. 모든 공직자는 특별한 부패위험 직무나 상황을 특히 주의해야 한다.

제 8 항 예방교육

공무원교육기관은 ‘부패예방’이라는 주제를 교육과정에 마련해야 한다. 무엇보다도 고위직, 부패방지상담관, 부패위험직무를 담당하는 공무원, 6번의 조직에 종사하는 공무원의 연장교육이 고려되어야 한다.

제 9 항 일관된 관리감독

상관은 직무와 부서감독을 일관되게 행사한다. 이에는 적극적 인사 조치가 포함된다.

이와 관련하여 부서장은 부패예후를 주의해야 한다. 장은 정기적으로 그리고 필요에 의해 부서원들의 부패위험을 민감하게 점검해야 한다.

제10항 부패 의심 사건의 보고와 조치

부패 형사사건의 의심이 정황상 성립하는 경우 부서장은 지체 없이 검찰과 상급기관에 보고해야한다. 이와 더불어 은폐를 방지하기 위한 내부적 조사와 조치를 할 수 있다.

상급 연방관청은 매년 연방내무부에 관할 영역에서 발생한 부패의심사례와 그 처리과정(영역, 사안, 조치, 종료일)을 익명 처리하여 통보한다.

제11항 정부위탁사업의 수행원칙

(1) 경쟁

공시나 공개절차의 원칙은 부패예방과 관련하여 특별한 의미를 갖는다. 공무의 위탁에 있어서는 허용되지 않는 영향력 행사가 있었는지에 대해 정기적으로 직무감사와 부서감사를 실시한다.

(2) 계획, 위탁, 결산 업무의 원칙적 분리

예산법과 위탁관계법 규정에 따른 공무의 위탁에 있어서는 원칙적으로 준비, 계획단계와 위탁절차의 집행 단계 그리고 결산의 업무가 조직적으로 분리되어야한다.

(3) 경쟁배제

직무부서는 입찰이나 경쟁에 있어서 의문을 가져온 중대한 위반이 있었던지와 경쟁배제가 있었는지를 심사한다. 이러한 중대한 위반은 위탁사업의 준비나 위탁절차에 참여한 자에게 이익의 약속이나 보장이 있었던 경우에 성립한다.

제12항 법규의 적용

- (1) 공공과제의 위탁의 경우 사안에 따라 부패관련조항이 우선적으로 적용된다.
- (2) 공적과제의 실행에 관계된 민간기업의 경우에도 - 필요한 경우 - 개별 고용자는 과제에 연관된 의무를 성실하게 준수하여야 한다.

제13항 공동체 행사와 공동체 기관에 대한 기증(Zuwendungen); 스폰서 개인을 통해 연방부처에서 금전, 물건 혹은 급부를 수령하는 경우에는 2003년 7월 7일의 ‘민간후원(스폰서, 기부, 기타 기증)을 통한 연방행위 촉진을 위한 일반행정규칙(die Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen))’을 적용한다.

제14항 기증의 수령자

- (1) 총합금액이 100,000유로 이상에 해당하는 연방기관에 대한 기증의 경우 수령자는 관련 규정과 본 지침의 취지에 부합하도록 보고의무를 진다. 기증계약에 적용될 적정한 지침의 규정을 계약으로 합의할 수 있다.
- (2) 해외기관이 기증을 받는 경우 부패예방의 원칙들을 계약으로 합의할 수 있다.

제15항 특별조치

필요한 경우 해당부처들은 본 지침에 규정되지 않은 특별한 조치들을 할 수 있다.

제16항 효력발생

이 지침은 관보에 공고된 날 효력을 발하며 1998년 6월 17일의 지침은 폐기된다.

2004년 7월 30일 베를린 독일연방공화국 내무장관 실리(Schily)

II. 민간후원을 통한 연방행위 촉진을 위한 일반행정규칙

2003년 7월 7일의 ‘민간후원(스폰서, 기부, 기타 기증)을 통한 연방행위 촉진을 위한 일반행정규칙 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater(Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen))’은 기본법 제86조 제1문에 따라 규정된 행정법규이다. 총 5개 항으로 구성된다.

1. 목 적

동 행정규칙의 목적은 민간후원을 양성화함으로써 투명성을 제고하도록 하고 있다. 공공과제나 공공목적을 달성하는 경우 기증의 수령을 통해 특정한 목적의 행정절차가 촉진되게 되고 기증자에게는 이에 대한 반대급부로 광고효과나 기타 공공적 효과의 이득을 누리게 하는 목적을 담고 있다.

2. 적용대상

본 규칙은 민간의 대가 없는 기증(때문에 모든 형태의 제3자적 영향력 행사가 배제되어야 한다)이 연방행정기관에 제공된 경우에 적용되기 때문에 민간과 연방부처가 적정한 비용분담을 통해 공동의 목적을 수행하는 것을 목적으로 하는 경우에는 본 규칙이 적용되지 않는다.

3. 내 용

통합과 국가의 중립성 유지 그리고 공공복리 실현을 위해 스폰서의 수령은 제한된 범위에서만 허용하고 있다. 이는 공공과제는 기본적으로 국가예산에 근거해 수행되기 때문에 스폰서는 보충적으로만 고려된다는 것에 기인한다.

침해행정의 경우 스폰서는 원칙적으로 금지되며(예: 연방경찰, 연방세무, 연방관세의 고권적 행위에 대한 직·간접적 지원) 침해행정 이외의 행정(예를 들면 문화, 스포츠, 보건, 환경보호, 교육, 무역촉진, 국내외 정치활동, 연방정부의 행사의 경우, 침해행정영역에 영향을 주지 않고 경찰조치의 효율을 제고하는 재정지원)에 대해서만 예외적으로 스폰서가 허용된다. 다만 이러한 경우에도 행정목적실현에 영향력을 행사하거나 유사한 형태의 실력행사가 있어서는 안 된다.

스폰서제공의 수령에 있어서는 상급행정기관의 서면 허가가 필요하며 스폰서의 정도와 종류, 제공자, 그 상응하는 조치들, 수령명목과 회계항목, 연방내무부 명의를 매 2년 단위의 금전, 현물, 급부 스폰서내역이 투명하게 공개된다. 개별 스폰서의 경우에는 5,000유로까지 내용을 요약하여 공개할 수 있도록 하고 있다.

스폰서 결정의 척도로 개인적 신뢰성, 재정적 건전성, 영업실적과 토대들 그리고 고객과 언론의 평가들이 사용될 수 있도록 하고 있으며 관련내용은 모두 문서화되어 어떠한 행정목적이 촉진되는지와 스폰서에게는 어떠한 혜택이 부여되는지 그리고 담당부처는 관련하여 어떠한 의무를 지는지 여부가 기록되게 된다. 명시적이지 않은 간접적 혜택 부여에 대한 합의는 허용되지 않는다.

상급연방기관은 동 규칙에 대한 보충적 내용을 규율할 수 있고 특히 스폰서의 제한에 대한 내용의 경우가 그러하지만 이미 규정된 제한의 내용을 변경할 수는 없도록 하고 있다.

4. 기 타

이하는 동 행정규칙의 주요내용을 원문에 따라 번역한 내용이다.

제 1 항 적용범위, 개념

본 규정은 금전, 물건, 급부형식으로 한 곳 혹은 다수의 연방부처에로 개인에게서 제공되는 기증(Zuwendung)의 수령의 경우 적용된다. 이러한 기증을 통해 특정한 목적의 행정행위가 촉진되게 되고 이를 통해 기증자는 광고효과나 기타 공공적 효과의 이득을 누리게 된다. 이 규칙에서 규정하는 행위(Tätigkeiten)란 공공과제나 공공목적 달성을 위한 행위를 말한다. 연방부처는 상급연방기관과 직·간접적으로 연방행정을 수행하는 기관 그리고 연방법원들을 말한다. 본 규칙은 군대에도 적용된다.

민간과 연방부처가 적정한 비용분담을 통해 공동의 목적을 수행하는 것을 목적으로 하는 경우에는 본 규칙이 적용되지 않는다.

본 규칙은 민간의 대가 없는 기증(특히 기부나 기타 증여)이 연방행정 부처에 이루어진 경우 특히 의미를 가진다..

제 2 항 동 행정규칙의 목적

스폰서는 적정한 경우들에 있어서 행정목적의 달성에 기여한다. 통합과 국가의 중립성 유지를 위해서 그리고 공공복리 실현을 위해서는 모든 형태의 제3자적 영향력행사가 배제되어야 한다. 공공행정은 때문에 본 규칙에서 규정된 제한된 형태의 스폰서에 대해서만 그 수용이 허락된다.

제 3 항 원칙들

스폰서 수령의 결정에 있어서는 다음의 원칙들이 준수되어야 한다.

(1) 공공과제는 기본적으로 예산에 근거해 수행된다. 때문에 스폰서는 이하 (2)내지 (4)에 규정된 제한된 경우에 한해서만 보충적으로 고려된다.

(2) 스폰서 제공의 수령은 원칙적으로는 제한적으로 결정된다.

- 1) 침해행정의 경우 스폰서는 원칙적으로 금지된다(예: 연방경찰, 연방 세무, 연방관세의 고권적 행위에 대한 직·간접적 지원). 침해행정 범위 밖의 행정(예: 침해행정영역에 영향을 주지 않고 경찰조치의

효율을 제고하는 재정지원)의 경우에는 예외적으로 스폰서가 허용된다.

- 2) 침해행정이 아닌 경우, 예를 들면 문화, 스포츠, 보건, 환경보호, 교육, 무역촉진, 국내외 정치활동, 연방정부의 행사의 경우에는 스폰서가 허용된다. 다만 이 경우 행정목적실현에 영향력 행사가 차단되어야 하고 그러한 비슷한 형태라도 나타나서는 안된다.

(3) 스폰서제공의 수령에 있어서는 상급행정기관의 서면 허가가 필요하다. 이 권한은 위임될 수 있다. 스폰서로 이익을 향유하는 부서로 위임이 되어야 하는 경우에는, 당해 이익 향유 부서에게 결정에 관한 권한이 위임되지 않은 이상에는, 다음 상위(nächst höheren Dienststelle)부서로 우선 이관이 되어야만 한다. 상급연방행정기관 내에서 스폰서 담당부서의 문제를 결정하고, 담당부서는 스폰서 사안에 대해 참여하고 부패방지담당관과 밀접히 공조한다. 스폰서 내용의 구체적 합의에 앞선 사전광고의 경우 사안에 대한 각 부처 장의 결정이 필요하다. 이 경우 특정한 경우들에 있어서는 상급기관의 참여가 필요하다. 상급연방기관내에서는(Innerhalb der obersten Bundesbehörden) 이러한 경우 권한을 위임할 수 있다.

(4) 이하의 개별사례에서 스폰서가 허용되는 경우 허가를 위해서는 다음의 기준들이 표준이 된다.

- 1) 스폰서는 공개된다. 스폰서의 정도와 종류, 제공자, 공공행정영역에서의 불편부당성을 유지하기 위해 그 상응하는 조치들이 투명하게 공개된다. 투명성을 위해 다음의 것이 공개된다.

- 수령명목과 회계항목
- 연방내무부의 2년 단위의 금전, 현물, 급부 스폰서의 공개
- 개별 스폰서의 경우 5,000유로까지는 요약하여 그 내용을 공개할 수 있다.

- 2) 이하의 내용은 모든 개별 경우에 있어 체감될 수 있어야 한다. 잠재적 스폰서들의 경쟁과 기회의 균등은 보장되어야만 한다. 스폰서 결정은 객관적이고 중립적으로 진행되어야 하고 사안에 적합하고 사후적 검증이 가능한 토대에서 진행되어야 한다. 스폰서 결정의 척도로 개인적 신뢰성, 재정적 건전성, 영업실적과 토대들 그리고 고객과 언론의 평가들이 사용될 수 있다.

- 3) 모든 스폰서 협의는 서류로 처리된다. 어떠한 행위들이 촉진되는지와 스폰서에게 어떠한 혜택이 부여되는지 그리고 담당부처는 어떠한 의무를 지는지 여부가 문서로 기재되어야 한다.
담당부처의 의무로 스폰서에 대한 독점적 혜택 내용이 명시되어야 한다. 특히 행사의 경우 구두나 서면을 통한 성명, 회사, 마크, 로고, 기타 표시의 명명에 관한 사항이 그렇다. 급부와 반대급부에 대한 간접적 효과에 대한 합의는 금지된다.
- 4) 스폰서의 수령에 있어서 합의된 내용을 넘어서는 추가적 의무부담이나 기대는 허용되지 않는다.
- 5) 담당부처는 3)에서 언급한 내용을 실행함에 있어서 스폰서나 스폰서 제품에 대한 추천을 할 수 없다. 무역촉진에 대한 활동에 있어서는 예외가 인정된다.
- 6) 담당부처는 2)에서 언급한 내용에 따라 경쟁자들에게 기회의 균등을 제공하는 절차를 보장하여야 한다. 스폰서급부의 수령으로 인해 공개적 경쟁이 제한되거나 배제되는 경우가 발생해서는 안된다.
- 7) 스폰서의 수령전에 목적달성을 위해 예상되는 결과비용들(예: 자동차 관련 비용, TV 수신료, 기타 운영비 등등)에 대한 회계적 처리가 완비되어야 한다.
- 8) 허용되는 스폰서 유형에 대해서는 본 규칙의 첨부로 서술한다.

제 4 항 기타규정

상급연방기관은 보충적 내용을 규율할 수 있다. 특히 스폰서의 제한에 대한 것의 경우에 특히 그러하다. 다만 이미 규정된 제한의 내용을 변경할 수 없다.

제 5 항 효 령

본 규칙은 관보에 공고된 날로부터 효력을 가진다. 본 규칙은 1998년 6월 17일의 ‘연방행정 부패방지지침(Richtlinie des Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung)’의 내용을 보충한다.

2003년 7월 7일 베를린
독일연방수상 게하르트 쉬뢰더(Gerhard Schroder)
내무장관 오토 실리(Otto Schily)

[첨부] 허용되는 스폰서의 유형들

- 공공업무영역의 행사
- 해외 대표부를 통해 진행되는 외국에서의 공공업무관련 행사
- 독일대외무역의 촉진을 위한 행사와 박람회
- 국내외에서 독일의 위상을 진흥하기 위한 행사
- 국내외 스포츠, 문화, 교육정책의 영역에 속하는 행사
- 일반적 환경문제인식을 촉진하는 행사나 조치
- 보건촉진과 예방
- 기타 대표성 있는 행사
- 외국과의 비교선상에서 독일연방공화국을 소개하는 대표적 행사
- 국내외 주요 언론행사
- 국내외 대규모 행사에 속하는 외교, 언론 의전관계
- 국내외 독일군대 관련행사 지원
- 업무 보충적 성격으로서의 도서나 음반의 기증
- 다양한 형태의 홍보물 제작비의 전액 혹은 부분 부담
- 협회를 통한 현물구입비의 전액 혹은 부분 부담

Ⅲ. 향응, 선물 수수 금지에 관한 제원칙

2004년 11월 8일의 ‘향응, 선물 수수 금지에 관한 제원칙(Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken)’은 다음과 같은 8개항으로 구성되어 있다. 본 원칙의 시행으로 1962년 1월 25일과 1981년 11월 24일의 규정은 폐기되었다.

1. 원 칙
2. 향응 혹은 선물
3. 향응, 선물 수수 금지의 예외에 대한 명시적 동의
4. 향응, 선물 수수 금지의 예외에 대한 묵시적 동의
5. 위반과 법적효과
6. 보충규정

7. 기 타

8. 거절에 대한 예시문

- 1) 축제
- 2) 추천
- 3) 선물

1. 적용대상과 제원칙

첫 번째 항목인 ‘원칙’의 내용을 보면 공직에 종사하는 사람들(넓은 의미로 보며 군인과 직업군인 그리고 은퇴한 직업군인과 은퇴 공무원을 포함하는 개념이다)은 원칙적으로 공무수행과 관련된 영역에서 선물(Geschenke)이나 향응(Belohnungen)을 받지 못하게 되어 있다. 공직종사자가 공무수행과 관련하여 향응이나 선물의 제안을 받은 경우에는 상관(Dienstherr)이나 고용자(Arbeitgeber)에게 즉시 보고하도록 하고 있다.

2. 향응과 선물의 정의

두 번째 항목에선 향응과 선물의 정의를 내리고 있는데 개인이나 제3자에게 이익을 가져다주는 모든 행위를 포괄하고 있고 금전이나 현물 뿐 아니라 이와 유사한 모든 형태의 급부(자동차대여, 휘발유 제공, 상품권, 입장권, 각종 교통티켓, 저리의 대출, 무상운송, 무상이나 저가의 숙박제공, 접대, 여행에의 초대나 동행 혹은 그 비용의 제공, 직무수행자 개인에 대한 수상, 상속을 사용한 이익제공)를 포함시키고 있다.

3. 예외의 인정

‘명시적 동의’가 있는 경우에는 예외가 인정되도록 하고 있다. 선물이나 향응 수령자는 직무선상에서의 담당 부처에 수령여부에 대한 신청을 지체 없이 하도록 하고 있다. 이러한 신청은 서면으로 하되 전산으로도

가능하도록 하고 있다. 이러한 동의는 객관적 직무집행을 침해하거나 제3자에게 이익을 줄 수 있는 위험(Gefahr)이 있는 경우에는 거절된다. 사후동의를 허용되지 않고 이 경우 받은 이익(향응이나 선물)은 반환시켜야 한다. 성질상 반환이 어려운 경우에 해당하는 경우 제공자에게 그에 상응하는 금전을 지불하거나 관련단체에 총액을 기부(spenden)해야 한다.

예외적으로 선물이나 향응 수령을 위한 ‘묵시적 동의’에 대한 규정은 수령허용정도에 대한 기준을 제시해 주고 있다. 예를 들면 최고액 25 유로 정도의 불펜과 같은 기념품은 수령을 위한 특별한 사전 동의가 필요 없다. 다만 그 가액의 측정은 독일 내 물가를 기준으로 하며, 수령 후 상관에게 받은 급부의 내용과 가치 그리고 제공자에 대해 ‘알릴의무(Anzeigepflicht)’를 진다.

4. 위반의 효과

본 원칙을 위반한 경우에는 직위해제, 은퇴자의 경우에는 연금의 정지, 노동법상의 제재, 고용인이나 인턴의 경우에는 해고가 가능하다. 상관이나 고용주에게 손해가 발생한 경우에 위반자는 손해배상책임을 진다. 또한 형법상 구성요건(형법 제331조제1항, 제332조제1항, 제335조제1항 Nr.1)에 해당하면 벌금형이나 최장 10년까지의 징역형을 선고받을 수 있다.

제 4 장 주요 주(州) 규범

제 1 절 부패의 개념

연방범죄청에서 부패의 개념을 범죄학적으로 정의하고 있는 것에 비해 주단위에서는 부패의 개념을 정의하기 어려운 개념으로 언급하고 있다. 이는 ‘부패’라는 용어 자체의 불명확성에 기인하며 형법전이나 기타법률에서도 이러한 개념의 법적정의를 찾을 수 없기 때문이다.

함부르크 ‘부패총서(Konzeption zur Korruptionsbekämpfung)’에 따르면 일반적 이해에 따르는 경우 부패는 형사법적 위반행위나 윤리적·도덕적 비난이 가능한 행위를 포괄하며, 공무에 관한 사법적 범죄라는 의미에서 부패를 정의한다면 형법적으로 금지된 행위나 부작위를 공무적 기능의 남용을 통해 자신의 주도나 유발 하에서 자신이나 제3자를 위해 직접적이거나 간접적인 이익의 보장을 하거나 획득하는 행위라고 할 수 있다.

함부르크의 ‘부패척결과 예방에 관한 일반규칙(Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung (insbesondere Korruptionsprävention))’에서는 부패는 법적개념이 아니라고 명시하고 있다.

제 2 절 부패방지 규범 개관

각 주들은 부패방지를 위한 독자적인 규정을 가지고 있지만 그 내용은 연방행정에 적용하기 위해 제정된 규정들의 내용과 크게 상반되지 않는다.

하지만 연방과는 달리 각 주의 전통과 역사 그리고 상황에 맞도록 부패방지에 대한 내용을 연방지침이나 연방행정규칙 보다는 대체로 더 자세하게 구체화 하고 있다는 특징이 있다.

이하에서는 독일의 정치일번지인 베를린주와 구조적 부패위험이 높은 함부르크주를 중심으로 살펴보기로 한다.

I. 베를린 주

부패척결과 관련된 베를린의 주요 규정으로는 1.‘주행정에서의 부패심사담당부서의 업무를 위한 지침(Richtlinien für die Arbeit der Prüfgruppen zur Korruptionsbekämpfung in der Hauptverwaltung)’, 2.‘주법무부 업무에서의 스폰서 관련규칙(Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit Sponsoring im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz)’, 3.‘부패위험기업군 등록에 관한 법률(Gesetz zur Einrichtung und Führung eines Registers über korruptionsauffällige Unternehmen in Berlin : Korruptionsregistergesetz - KRG)’이 있다.⁵⁾

1. 주행정에서의 부패심사담당부서의 업무를 위한 지침

‘주행정에서의 부패심사담당부서의 업무를 위한 지침(Richtlinien für die Arbeit der Prüfgruppen zur Korruptionsbekämpfung in der Hauptverwaltung)’은 ‘베를린 행정조직법(Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung: Allgemeines Zuständigkeitsgesetz AZG)’ 제6조 제1항에 근거해 규정된 행정규칙(Verwaltungsvorschrift)이며 2012년 3월 1일 부터 2022년 2월 28일까지 효력을 갖는다.

총 4개 파트로 구성되어 있으며 제1파트에서는 조사담당조직과 부서장에 관해서 제2파트에서는 조직의 담당업무를 제3파트는 소속기관과 보고의무를 제4파트는 효력에 관한 내용을 규정하고 있다. 이하는 동 규칙의 내용 중 주요한 내용에 대한 소개이다.

5) www.berlin.de

(1) 부패예방을 위한 조직관리와 위험직무분석

주지사의 비서실을 포함 주의 각 부처에 부패방지(Prävention)와 척결(Bekämpfung)을 위한 특별한 조사부서를 두도록 하고 있고 이러한 조사부서의 직원은 각 부의 내부감사관을 겸직할 수 있도록 하고 있다. 다만 이러한 경우 양 조직 업무의 명확성을 위해 양 조직의 조사범위의 조율과 확정, 정보공유의 의무와 범위, 내부감사를 통한 부패사안의 인지의 경우의 진행 절차에 관해 규정하도록 하고 있다. 또한 조사부서의 직원은 각 주행정부처의 지시(Leitung der Senatsverwaltung)를 받도록 하고 있다.

조사부서 직원에게는 담당영역의 업무와 직원에 대한 편견을 제거할 것과 소문으로 인한 사기저하를 방지하기 위한 강도 높은 비밀유지의무가 부과된다.

각 조사부서는 대상 직무영역에 대한 부패위험노출도를 평가해 파악해야 하고, 내부감사업무도(interne Kontrollsysteme: IKS)를 작성해야한다.

조사업무는 정기조사와 특별조사로 진행된다. 이러한 조사업무를 수행하기 위한 권한(부서출입, 우편개봉, 비밀유지, 질문권, 데이터접근 및 저장 등)에 대해서는 조사업무의 효율성을 제고하기 위해 세부적으로 자세히 규정하고 있다.

(2) 부패예방교육

주지사의 비서실을 포함 주의 각 부처의 부패방지와 척결을 위한 특별조사부서에 근무하는 직원들과 책임자는 부패예방에 관한 교육을 받도록 하고 있다.

(3) 부패행위감독

베를린행정조직법 제2조 제2항에 따른 부서의 조사결과에 대해서는 당해 주행정부처로의 통지의무가 부과되며 주행정부는 이에 대한 공표의무를 진다.

2. 州 법무, 소비자보호 부 업무에서의 스폰서 관련규칙

‘州 법무, 소비자보호 부 업무에서의 스폰서 관련규칙 (Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit Sponsoring im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz)’은 총 6개 항목으로 구성된다. 본 행정규칙은 2014년 1월 1일 발효하여 2018년 12월 31일에 실효된다.

(1) 목 적

스폰서제도의 순기능으로 스폰서를 통해 공기관은 필요를 충족하며, 스폰서측에게는 공공영역에의 관심을 증대시킨다는 것이 명시되어 있다. 스폰서의 정의를 급부와 반대급부의 교환으로 정의한다. 스폰서개념을 다른 유사개념과 구분함으로서 스폰서의 개념을 명확히 해 이를 통해 스폰서와 유사한 다른 기업활동을 통한 부패위험을 제거하는 목적을 수행한다.

(2) 적용대상

기업이나 개인이 행정처분의 촉진을 위해 공기관이나 공기관의 업무를 수행하는 곳에 돈, 물건, 서비스를 제공하는 행위를 말하며 구체적 예로는 공행정 수행과 관련된 각종문화행사, 홍보회, 출판기념회, 홍보전단, 기념행사 등이 있다. 광고의 경우에는 私法상의 법인도 포함되도록 하고 있다.

(3) 급부와 반대급부

간접적으로는 스폰서를 통해 당사자가 가지는 이익(이미지 제고 등)을 실시하고 있으며 직접적으로는 관련 스폰서 비용의 영업필요비용 혹은 기부금으로서 세금공제 혜택을 부여하고 있다. 문예진흥을 위해 반대급부 없이 기부하는 경우에도 세액공제가 적용된다.

스폰서를 통해 급부와 반대급부를 예정하고 있는 경우에는 기부자나 후원자는 명시된 반대급부 이외의 반대급부를 요구를 하지 못하도록 하고 있고 광고의 경우 인지도 상승 외의 다른 목적은 배제시키도록 하고 있다. 기부자를 위한 개별행정조치를 하는 경우의 전제조건으로 공개성과 비편파성 그리고 세심한 주의의무를 규정하고 있으며 스폰서 제도의 편견을 해소하기 위해 모든 형태의 재정후원에 대해서는 그 규모와 방법에 대해 완전한 투명성이 담보되어야 함을 명시하고 있다. 또한 베를린주의 이익이 이러한 스폰서제도를 통해 침해되어서는 안 된다는 것을 규정하고 있다. 행정담당직원은 스폰서의 기회와 연결된 경우 상관이나 규정에 따른 부서에 보고할 의무가 있고, 스폰서 관련 프로젝트와 관련된 결정자나 관련행정기관의 직원에게 향응이나 선물 혹은 금품이 제공되어서는 안 되며 기타 유사한 형태도 금지하고 있다. 베를린 행정기관이 스폰서와 함께 광고, 거래, 모임, 정치적 참여를 함에 있어서 신중하게 처신해야 함을 규정하고 있다

스폰서제공과 관련하여 명시된 반대급부 이외의 어떠한 이익이나 향후 이익제공이 허용되지 않음은 물론 부수적 약속도 허용되지 않도록 하고 있다.

(4) 스폰서의 선택

객관적 지표에 따른 스폰서 선택을 규정하면서 다양한 잠재적 대상들에 대한 기회균등의 보장을 강조한다. 때문에 스폰서협약 (Sponsoringvereinbarung)의 체결 전에 관련 특정 행정조치에의 연결성 여부를 명확히 해야 하며 이런 경우 스폰서협약이 더 정밀히 심사되거나 거부될 수 있도록 하고 있다. 또한 당해 행정기관에 스폰서신청이나 심사가 계류 중인 경우에는 스폰서협약의 체결이 금지되며, 스폰서협약의 체결은 행정청의 결정과정에 관련 영향력이 배제된 경우에 한해 검토 될 수 있고 이런 경우에 한해 관련 기타 필요한 후속 행위들도 역시 검토되게 된다.

(5) 스폰서 협약

협약내용에는 스폰서의 목표와 목적이 명확히 나타나야 하고 급부와 반대급부가 정확히 지정되어야 한다. 스폰서협약의 체결 전에 ‘주 법무, 소비자 보호 부’의 담당 부서의 서면동의가 필요하다. 이러한 동의를 위해서는 다음과 같은 내용이 보고되어야 한다.

- 기부금 수령자(영역/부서)
- 기부금의 종류(금품, 물품, 서비스; 물품과 서비스의 경우 정확한 내용)
- 기부금의 실질적 가치
- 기부자의 성명
- 스폰서 프로젝트나 행사에 대한 참여목적
- 필요한 경우의 설명

또한 상기내용을 5,000유로 이상인 경우에는 주 내무체육부와 주 의회에 공개하도록 하고 있다.

주 법무, 소비자 보호 부는 필요한 경우 적절한 형태로 이러한 정보를 3년간 공개할 수 있도록 하고 있고 스폰서 협약은 스폰서가 서면으로 이러한 정보공개에 동의한 경우에 한해 체결될 수 있도록 하고 있다.

3. 부패관련기업 등록에 관한 법률

2006년 4월 19일의 ‘부패관련기업 등록에 관한 법률(Gesetz zur Einrichtung und Führung eines Registers über korruptionsauffällige Unternehmen in Berlin : Korruptionsregistergesetz - KRG)’은 총 11개 조문으로 구성되어 있으며 효과적인 부패방지와 척결을 위한 도시개발국(Senatsverwaltung für Stadtentwicklung)소속의 중앙정보기록실(zentrale Informationsstelle)의 역할에 대해 규정하고 있다.

(1) 부패관련 기업의 등록

부패관련사안의 증거 제시나 거래행위에서의 위법행위(불법채류근로자, 조세회피, 공정거래위반, 형법상의 뇌물죄 등의 위반 등등)가 발견되는 경우 등록하도록 하고 있다(제3조).

(2) 정보의 송부

부패관련행위를 적발한 행정기관이나 사법기관이 중앙정보기록실에 관련정보를 송부하도록 강제하고 있다(제4조).

제5조에서는 송부할 정보의 내용을 규정하고 있는데 이는 다음과 같다.

- 송부관청
- 송부일
- 사건번호
- 관련회사명과 자회사명(주소, 대표자, 사업자번호, 관할 법원 등등)
- 자연인인 경우 성명, 생년월일, 출생지, 주소
- 송부원인과 등록사유
- 위탁업무 배제일과 기간

(3) 정보의 문의

행정청이 15,000유로 이상의 발주를 하는 경우 중앙정보기록실에 관련 정보를 문의하도록 규정하고 있고(제6조), 이 경우 필요한 경우에는 자회사의 정보도 문의할 권한이 있다.

(4) 등록말소

등록말소에 대해서는 제8조에서 그 내용을 규정하고 있는데 1,000유로 이하의 과태료 부과 건은 1년 후에 기타의 경우는 3년 후에 말소되

도록 규정하고 있다. 제9조에서는 당해기업이나 자연인에게 등록이나 말소시의 통지의무를 규정하고 있고, 제10조에서는 기타사항에 대해서는 베를린정보보호법(das Berliner Datenschutzgesetz)이 적용됨을 규정하고 있다.

II. 함부르크 주

함부르크는 항구도시의 특성상 부패의 구조적 발생위험이 높은 지역이다. 이런 이유로 함부르크주는 비교적 자세한 규정들을 마련하고 있는데 총론형태의 ‘부패총서(Konzeption zur Korruptionsbekämpfung)’, ‘부패척결과 예방에 관한 일반규칙(Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung-insbesondere Korruptionsprävention)’, ‘기부, 스폰서, 문예후원에 관한 총칙(Rahmenrichtlinie über Spenden, Sponsoring und mäzenatische Schenkungen für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg)’, ‘보수와 선물의 수령에 관한 고시(Bekanntmachung über die Annahme von Belohnungen und Geschenken)’가 그것이다.⁶⁾

1. 부패총서

2002년의 ‘부패총서(Konzeption zur Korruptionsbekämpfung)’에는 부패척결에 대한 사회민주주의의 이념적 기초와 함께 그 실행전략을 잘 기술하고 있다.

(1) 부패척결의 이념적 기초

부패는 법 앞의 평등원칙의 침해, 공공행정수행과정에서의 불편부당원칙의 침해, 자유로운 경제 질서에서의 공정한 경쟁 그리고 불투명한 경제특혜의 조성으로 말미암아 독일의 사회민주주의 질서의 위협을 증대시킨다. 법치국가는 부패를 용인하지 않는다.

6) www.hamburg.de

(2) 부패척결을 위한 3대원칙

함부르크 행정영역에서는 부패방지를 위한 세 가지 원칙으로 i)부패 방지적 행정흐름의 확립, ii)공무원에 대한 지속적 교육, iii)부패사안 처리 조직의 명확화를 확립하였다.

(3) 부패관리에서의 문제점

현재의 부패척결 과정에서 문제가 되는 것은 긴 조사절차와 복잡성이다. 특정영역에 있어서는 전문가의 전문지식이 요구되고 회계분야에서는 대량의 자료로 인해 기술적 실수가 종종 발생한다. 때문에 회계조사 분야에서는 전문가의 지원이 필수적이다.

1997년의 부패척결법(Korruptionsbekämpfungsgesetz)에 따라 형법전과 형사소송법등이 개정되었음에도 필요한 조사의 수행을 위해서 필요한 법적권한의 부재로 어려움에 봉착한다.

형사법적 공백이 있거나 조사기관의 필요한 권한이 흠결되어 있거나 증인이나 증거가 오염되어 있다는 이유가 부패사건의 조사의 중단 사유로 수용될 수는 없다. 때문에 이러한 흠결을 보충해 줄 법적, 실질적, 인적 준비들이 완비되어야 한다.

증인은 정신적 압박, 공범의식, 조직의 비난, 경제적 불이익 같은 어려움에 빠지는데 이들이 정의의 편에 서고자 할 때 보호할 수 있는 구조적 장치가 필요하다.

(4) 개선방안

1) 조직의 정비

부패사안을 담당하는 D.I.E (Das Dezernat Interne Ermittlungen)의 인적 조직과 구성을 강화하고 신속하고 포괄적인 조사를 수행하기 위해 조사담당자의 직급을 상향 조정하였다.

D.I.E.는 기본적으로 형법전 제30장의 구성요건에 해당할 수 있는 공직자에 대한 조사권한을 가진다. 또한 유럽뇌물방지법(Europäisches Bestechungsgesetz: EUBestG)과 국제뇌물방지법(Internationales Bestechungsgesetz) 사건도 관할한다. 행정기관의 수뇌부와 D.I.E.의 신뢰적 협업을 위해 형법전 제266조의 배임죄나 제263조의 사기죄에 해당하는 직무행위에 대해서는 자기이익을 위한 행위로 빈번히 나타나기에 D.I.E.에 사건이 접수된 경우 D.I.E.가 사건을 다룬다.

D.I.E.에게 경찰 내부 전산망에 접근하여 부패척결과 인지 및 방지에 대한 정보들을 활용할 수 있도록 하여야 한다.

부패조사를 수월케 하는 시민과 공직담당자와의 협업을 위해 시민 핫라인을 D.I.E.에 설치하고 홍보하도록 하고 있다.

조사의 효율성을 제고하기 위해 D.I.E.의 조사의 효율성만을 강화한다면 검찰의 효율성이 공동화 될 수 있기에 부패사건을 담당하는 검찰 57부의 인적·물적 내용을 강화하도록 하고 있다. 현재 6명의 검사가 5개의 보직에 배치되어 D.I.E.와 함께 부패사안절차를 담당한다. 통상 조사절차의 복잡성으로 인해 그 조사절차는 약 2-4년간 계속되며 조사절차는 익명 처리된 형태로 정기적으로 요약하여 공표된다.

각 기관의 내부감사는 독립적으로 진행되며 감사업무는 각 위험요소에 따라 계획되며 이러한 위험요소에는 부패위험도 포함된다. 의심사례의 경우 보고의무에 따라 형사소추기관이나 상급기관에 보고하여야 한다. 내부감사부서는 각 부처에 직접 소속되며 각 부처 최고위원회에(dem jeweiligen Staatsrat) 직접 보고권을 가진다.

2) 공조와 지원

부패사안 처리에 있어서 사법기관과 행정기관의 공조는 매우 중요한데 회계검사원과 재정관청의 조사관 그리고 형사기관과의 밀접한 공조는 효과적인 조사수행을 가능케 하고 불법적 사각지대를 예측 가능케

하기 때문이다. 또한 회계감사원과 세무서의 조사관은 부패의심행위에 대한 정보를 파악할 수 있고 이러한 정보를 형사소추기관에 전달하는 것은 부패방지업무의 효율성을 제고한다.

재정행정기관과 형사소추기관과의 효과적인 협업을 보장하고 불법적 이득에 대한 조세통제의 가능성을 위해 조세행정공무원을 D.I.E.에 배치한다. 조세행정공무원은 조직적으로는 원 행정기관에 소속되게 하고 있다.

3) 외부기구의 설치

부패신고보호기구(Vertrauensstelle)로서 설치된 Pro Honore e. V.는 부패행위에 노출될 수 있는 기업의 직원 혹은 기업소유자에 대한 각종 지원을 한다. 이 기구의 중요한 과제는 신고자로부터 제공된 부패 관련 정보의 접수와 선별이다. 이를 통해 형사소추적 조사절차를 가능케 하고, 정보제공자가 부당한 대우를 동료나, 상관 혹은 경쟁자에게 당하지 않도록 보호한다. 이 기구는 경제인연합회 지도부의 지원으로 설치된다. 함부르크 상공회의소(Handelskammer Hamburg)는 이에 밀접히 관련되어 있다.

4) 관련 제도의 정비

함부르크 정보공개법(Informationsfreiheitsgesetz für Hamburg)의 토대 위에서 시민들은 행정결정들을 상세히 보고 추적할 가능성을 가지게 된다. 이러한 법은 행정의 투명성을 가능케 하고 부패척결에 효과적으로 기여할 수 있다.

부패 혐의에 적극적으로 가담한 공직담당자가 마음을 바꾸더라도 징계나 노동법 적용의 걱정으로 인해 신고를 하기 어렵다. 때문에 관련 법을 정비하여 처벌의 예외를 규정하여 부패행위에서 탈퇴할 기회를 주고 필요한 정보를 제공할 수 있도록 하여야 한다.

부패인지와 척결을 위한 공무원에 대한 D.I.E.의 각종 교육활동을 지원해야 한다. 이를 구체화할 기구가 구성될 수 있고 함부르크시는 이러한 비용을 집행할 수 있다.

(5) 기 타

이하는 동 총서의 주요내용을 원문에 따라 번역한 내용이다.

1. 도입

부패는 법 앞의 평등원칙의 침해, 공공행정수행과정에서의 불편부당원칙의 침해, 자유로운 경제 질서에서의 공정한 경쟁 그리고 불투명한 경제특혜의 조성으로 말미암아 독일사회의 사회민주주 질서의 위협을 증대시킨다.

1.1 개념정의

‘부패’의 개념은 명확한 정의를 도출하기가 어렵다. 이는 ‘부패’라는 용어 자체의 불명확성에 기인한다. 형법전이나 기타법률에서도 이러한 개념의 법적정의를 찾을 수 없다. 일반적 이해에 따르는 경우 부패는 형사법적 위반 행위나 윤리적·도덕적 비난이 가능한 행위를 포함한다.

공무에 관한 사법적 범죄라는 의미에서 부패를 정의한다면

- 형법적으로 금지된 행위나 부작위
- 즉 공무적 기능의 남용을
- 자신의 주도나 유발 하에서
- 자신이나 제3자를 위해 실질적이거나 형식적 이익을 보장하거나 획득하는 행위라고 할 수 있다.

주요한 부패관련 형사 범죄로는 형법 제331, 332, 333, 334, 335, 299, 300 조가 있으며 이와 연결된 범죄들로는 형법 제258a, 263, 264, 266, 267, 298, 348, 353조와 부담금법(AO) 제370조가 있다.

1.2 원인

청탁자와 수탁자의 동기는 경쟁에서의 이익 획득이나 유지, 직무에 대한 불만족이나 잘못된 인식 등 그 원인이 매우 다양하다.

1.3 부패척결에 대한 기본 원칙들

함부르크 행정영역에서의 부패방지를 위한 세 가지 원칙은 매우 중요하다.

- 부패 방지적 행정흐름의 확립
- 공무원에 대한 지속적 교육
- 부패사안 처리 조직의 명확화

2. 문제영역

현재의 부패척결 과정에서 문제가 되는 것은 긴 조사절차와 복잡성이다. 특정영역에 있어서는 전문가의 전문지식이 요구되고 회계분야에서는 대량의 자료로 인해 기술적 실수가 종종 발생한다. 때문에 회계 조사 분야에서는 전문가의 지원이 필수적이다.

1997년의 부패척결법(Korruptionsbekämpfungsgesetz)에 따라 형법전과 형사소송법이 개정되었음에도 필요한 조사의 수행을 위해서 필요한 법적 권한의 부재로 어려움에 봉착한다.

증인은 정신적 압박, 공범의식, 조직의 비난, 경제적 불이익 같은 어려움에 빠지는데 이들이 정의의 편에 서고자 할 때 보호가 필요하다.

3. 처리방법

법치국가는 부패를 용인하지 않는다. 형사법적 공백이 있거나 조사기관의 필요한 권한이 흠결되어 있거나 증인이나 증거가 오염되어 있다는 이유가 수용될 수는 없다. 때문에 법적, 실질적, 인적 준비들이 완비되어야 한다.

4. 부패척결 강화 방안

4.1 기관내부

4.1.1 D.I.E (Das Dezernat Interne Ermittlungen)의 인적자원과 기반자원의 제고
2001년 10월 1일에 인적조직과 구성이 강화되었고 이로 인해 신속하고 포괄적인 조사를 위해 조사담당자의 직급을 상향 조정하였다.

4.1.2 조사사건의 인계

D.I.E. 는 기본적으로 형법전 제30장의 구성요건에 해당할 수 있는 공직

자에 대한 조사권한을 가진다. 또한 유럽뇌물방지법(Europäisches Bestechungsgesetz: EUBestG)과 국제뇌물방지법(Internationales Bestechungsgesetz) 사건도 관할한다. 행정기관의 수뇌부와 D.I.E.의 신뢰적 협업을 위해 형법전 제 266조의 배임죄나 제263조의 사기죄에 해당하는 직무행위에 대해서는 자기이익을 위한 행위로 빈번히 나타나기에 D.I.E.에 사건이 접수된 경우 D.I.E.가 사건을 다룬다.

4.1.3 시민 핫라인(전화창구)의 마련

부패조사의 경우 형사소추기관에게는 시민과 공직담당자와의 협업이 필요하다. 그 때문에 상담창구가 중요하고 시민 핫라인을 D.I.E.에 설치하고 홍보한다.

4.2 검찰조직

4.2.1 부패조사기관인 57부의 강화

검찰에서는 57부가 부패사건을 담당한다. 현재 6명의 검사가 5개의 보직에 배치되어 D.I.E. 와 함께 부패사안절차를 담당한다. 조사절차의 복잡성으로 인해 그 조사절차는 약 2-4년간 계속된다. 조사의 효율성을 제고하기 위해 D.I.E.의 조사의 효율성만을 강화한다면 검찰의 효율성이 공동화 될 수 있기에 검찰 57부의 인적·물적 내용이 강화되어야 한다.

조사절차는 익명 처리된 형태로 정기적으로 요약하여 공표하여야 한다.

4.3 기관상호간 조치들

4.3.1 사법기관과 행정기관의 강화된 공조

회계감사원과 세무서의 조사관은 부패의심행위에 대한 정보를 파악할 수 있고 이러한 정보를 형사소추기관에 전달하는 것은 효율적이다. 회계감사원과 재정관청의 조사관 그리고 형사기관과의 밀접한 공조는 효과적인 조사수행을 가능케 하고 불법적 사각지대를 예측 가능케 한다.

4.3.2 조세행정공무원의 지원

재정행정기관과 형사소추기관과의 효과적인 협업을 보장하고 불법적 이득에 대한 조세통제의 가능성을 위해 조세행정공무원을 D.I.E.에 배치한다. 조세행정공무원은 조직적으로는 원 행정기관에 소속된다.

4.3.3 감사의 독립성

각 기관의 내부감사는 독립적으로 진행된다. 감사업무는 각 위험요소에 따라 계획되며 이러한 위험요소에는 부패위험도 포함된다. 의심사례의 경우 보고의무에 따라 형사소추기관이나 상급기관에 보고하여야 한다.

4.3.4 내부감사부서의 소속

내부감사부서는 각 부처에 직접 소속되며 각 부처 최고위원회에(dem jeweiligen Staatsrat) 직접 보고권을 가진다.

4.4 기관 외적 조직

4.4.1 부패신고보호기구(Vertrauensstelle)의 설치

함부르크 상공회의소(Handelskammer Hamburg)의 표결로 탄생한 Pro Honore e. V.는 부패행위에 노출될 수 있는 기업의 직원 혹은 기업소유자에 대한 각종 지원을 한다. 이 기구의 중요한 과제는 신고자로부터 제공된 부패 관련 정보의 접수와 선별이다. 이를 통해 형사소추적 조사절차를 가능케 하고, 정보제공자가 부당한 대우를 동료나, 상관 혹은 경쟁자에게 당하지 않도록 보호한다. 이 기구는 경제인연합회 지도부의 지원으로 설치된다.

4.5 법률의 정비

4.5.1 정보공개법

함부르크 정보공개법(Ein Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) für Hamburg)의 초안은 지체 없이 제출되어야 한다.⁷⁾ 이러한 법의 토대 위에서 시민들은 행정결정들을 상세히 보고 추적할 가능성을 가지게 된다. 이러한 법은 행정의 투명성을 가능케 하고 부패척결에 효과적으로 기여할 수 있다.

4.5.2 신고직원의 부담 경감

부패 혐의에 적극적으로 가담한 공직담당자가 마음을 바꾸더라도 징계나 노동법 적용의 걱정으로 인해 신고를 하기 어렵다. 때문에 관련법을 정비하여 처벌의 예외를 규정하여 부패행위에서 탈퇴할 기회를 주고 필요한 정보를 제공할 수 있도록 하여야 한다.

4.5.3 정보의 공유

D.I.E.에게 경찰 내부 전산망에 접근하여 부패척결과 인지 및 방지에 대한 정보들을 활용할 수 있도록 하여야 한다.

4.5.4 교육기회의 확대

부패인지와 척결을 위한 공무원에 대한 D.I.E.의 각종 교육활동을 지원해야 한다. 이를 구체화할 기구가 구성될 수 있고 함부르크시는 이러한 비용을 집행할 수 있다.

2. 부패척결과 예방에 관한 일반규칙

2001년의 ‘부패척결과 예방에 관한 일반규칙(Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung- insbesondere Korruptionssprävention)’은 함부르크 정부(Senat der Freien und Hansestadt Hamburg/ Personalamt)와 독일공무원연합 함부르크 지부(Deutscher Beamtenbund/Landesbund Hamburg) 그리고 독일상공인연합회 북부지부(Deutscher Gewerkschaftsbund/Landesbezirk Nord) 사이에 체결된 협약의 형식으로 되어 있으며 총 8개 항으로 구성되어 있다. 제1항은 전문(Präambel)의 형식으로 구성되어 공동의 기본합의의 내용을 기술하고 있으며 제2항은 서문(Vorbemerkung)의 형식으로 되어있다. 제3항은 부패에 대한 개념 정의와 유형분류를 제4항은 부패척결과 예방에 관한 사항을 규정하고 있으며 제5항은 정보제공의무를 제6항은 접수사건 서류의 보관과 폐기에 대해 규정하고 제7항은 통지의무를 제8항은 동 규칙의 효력이 2001년 9월 1일 발효되어 우선 5년간 지속하도록 하고 있다.

(1) 부패의 개념과 적용범위

동 규칙은 부패의 개념을 법적개념이 아닌 것으로 정의하고 있다.⁸⁾ 동 합의는 단지 법관, 회계감사원의 직원 그리고 함부르크 정보보호 취급자에게만 적용되는 것이 아니라 모든 함부르크의 공무원과 공법인에게 적용됨을 밝히고 있다.

7) 동 초안은 2006년 8월 1일 시행되었고 2009년 개정되었다.

8) “Korruption ist kein Rechtsbegriff.”

(2) 부패위험평가

부패적결과 예방을 위해 부패위험도가 높은 행정영역과 기능을 조사하고 다수참여원칙의 준수 여부 등을 심사해 부패 위험도를 감소시켜야 함을 명시하고 있다.

(3) 행정절차

접수사건 서류를 3년간 보관하도록 하고 있으며 필요한 경우 2년간 연장하도록 하고 있다. 통지의무도 규정하고 있는데(제7항) 부패관련 예방조치가 있었던 경우 3년 뒤에 부패억제와 예방차원을 고려하여 상공인협회나 직역단체의 상부조직에 통지하도록 하고 있다.

3. 기부, 스폰서, 문예후원에 관한 총칙

‘기부, 스폰서, 문예후원에 관한 총칙(Rahmenrichtlinie über Spenden, Sponsoring und mäzenatische Schenkungen für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg)’은 총 12개 항목과 11개의 첨부내용으로 구성되어 있다. 2007년 2월 27일 시행되었다.

(1) 개념과 적용범위

함부르크의 모든 관청(장관실, 각 기관과 지역 기관)과 그 부속 기관에 적용되며 공기업이 스폰서, 기부, 문예후원의 형태로 기부금을 수령하는 경우 본 총칙의 적용이 권장된다.

스폰서는 경제적 활동을 하는 자연인이나 법인을 통한 금전형식의 기증이나 환가 가능한 급부의 기증을 말하며 스폰서에게는 스폰이 된 물건이나 프로젝트에 대한 공적 이익이 부여된다(이미지제고, 기업과 상품에 대한 인식 제고). 전통적으로 이루어지는 반대급부는 현수막과 프로그램에 스폰서의 명기, 필요한 경우 로고의 표시 기타의 인쇄 방법이 있다.

광고는 이미지 개선, 판매촉진, 제품정보전달과 같은 정보전달을 목적으로 하는 기업이나 개인이 공행정을 통해 자신의 홍보 업무를 수행하는 경우를 말하며(실무적으로는 오로지 공익을 위한 행위인지에 대한 동기를 구별하기가 어렵기 때문에 스폰서와 구별이 힘든 경우가 있다) 기증자의 직접적 이해에 따라 공행정에서의 목적이 정해지며 자신의 경제적 이익을 위해서만 사용된다(예: 공적 근거에 기인한 광고현수막). 함부르크 외부광고 회사(Die Hamburger Außenwerbung GmbH (HAW))와 체결한 1989년 3월 8일의 계약으로 말미암아 함부르크 관청부지나 건물에 대한 광고는 당 회사가 독점권을 갖는다.

기부는 자연인이나 법인이 관청이나 그 기관에 특정한 조치나 목적을 촉진하기 위해 반대급부 없이 제공하는 기증을 말하며, 문예후원은 오로지 공익목적에 따른 개인의 기증을 의미한다.

(2) 수령시 고려되어야하는 사항

관청들과 그 소속기관은 제3자의 기증을 수령하는 것이 허용되지만 행정의 통일성유지, 공공과제의 수행에 있어서 나타나는 부정적 징후의 배제, 함부르크 의회 예산권한의 보장, 공공과제의 재정의 투명성, 모든 형태의 부패와 허용되지 않는 영향력 행사의 차단이 검토되어야 한다.

관청은 본 총칙의 규정을 유의하여 스폰서, 기부, 문예후원의 수락에 대한 결정을 관할권 내에서 행한다. 결정에 대한 책임은 기본적으로 부서장에게 속한다. 구체적인 개별사안에 대한 결정은 재정담당부서로 이관될 수 있다. 특별한 개별사안에 대한 심사에는 필요한 경우 재정담당부서와 법률담당부서의 배석이 필요하다. 조세문제가 관련된 경우 재정관청의 조세행정부서의 지원이 있어야 한다. 관청이나 부서장은 본 총칙에 부합하는 범위에서 구체적인 규정을 만들 수 있고 대학과 교육기관은 별도의 규정을 제정할 수 있다. 진흥협회(Fördervereine)로부터의 기증의 수령의 경우 협회나 관청의 별도 규정이 적용된다.

기부나 문예후원의 경우 문서로 기부자, 문예후원자, 이익을 향유하는 부서나 기관, 기부나 후원의 종류와 정도, 기부의 시기나 기간, 기부 증서의 발행(필요한 경우)여부가 명시되어야 한다.

급부가 제3자의 자금으로 수행되는 경우 공무수탁법(Das Vergaberecht)이 직접적으로 스폰서 관계에 적용된다. 스폰서 파트너의 선정에는 기회 균등의 원칙이 보장되어야 한다.

(3) 수령금지 태양과 해당여부의 판단 기준

행정행위에 기증 등을 통해 영향을 미칠 수 있는 가능성이 배제되는 경우에 한해 수령할 수 있고 이러한 판단은 수증자와 기증자 측에 포함되지 않는 중립적 사람이 하도록 하고 있다. 특히 당해 관청이나 기관이 아니더라도 행정절차상 연관된 관청이나 기관에 이권(예: 건축허가 등)이 신청되어 있는 경우는 이러한 영향력 행사의 가능성이 내포되어 있기에 (허가)절차상의 라인에 연결된 관청이나 기관은 기증 등을 받을 수 없다. 다만 모든 상황을 종합하여 행정행위에 영향을 줄 가능성이 없다는 것이 세심하게 검증된 경우에는 예외를 인정할 수 있다.

(4) 수령금지부서

질서벌 등의 수신자로서의 기증자나 행정행위의 신청자가 의심이 되는 경우의 행정강제 부서와 허가관청, 감독의 대상이 되는 영역이나 감시의 수신자로서의 지위에 있는 잠재적 혹은 사실상의 기증자와 연관된 감독관청, 기증자 혹은 기증 성격으로서의 잠재적 혹은 사실상의 수증자(주재정법Landeshaushaltsordnung(LHO) 제23조의 의미에서)가 될 수 있는 사안에 있어서의 허가관청, 공익사업의 수주나 중개 가능성이 있는 기증자의 경우와 관련된 공익사업담당부서, 계획사업의 경우 기증자의 이익이 직간접적으로 계획에 연결된 경우에 있어서의 계획사업담당부서, 기증자의 이익이 직간접적으로 생활보호 등의 복지부조사업에 연결된

경우의 복지담당부서, 기증자가 직업심사나 적합성심사에 있어서의 사실상 혹은 잠재적 심사대상자인경우의 담당부서, 헌법보호청은 수령이 금지된다.

(5) 가액 기준

스폰서의 경우 현재가치로 10,000유로부터는 서면합의서나 계약서의 형태로 이루어 져야하며 이러한 서면에는 스폰서의 구체적 내용, 제공 시기나 관련조치, 양 계약 당사자의 책임자 등의 내용이 반드시 포함 되어야 한다. 10,000유로 미만의 경우는 구두합의나 구두계약의 핵심 내용이 문서화 될 수 있다.

세금을 제외하고 가액이 410유료를 넘는 물건의 경우에는 2001년 1월 31일 시행된 비품관리에 관한 행정규칙(Verwaltungsvorschriften über die Geräteverwaltung (VV-Geräte))에 따라 처리된다.

연간 50,000유로 이상의 급부에 대한 스폰서 선정에 있어서는 관할 관청의 공시가 권장된다.

(6) 재정법과 세법의 적용

함부르크 의회가 기부등과 관련하여 행해진 행정조치를 인식하지 못하는 경우 기부 등은 허용되지 않는다. 원칙적으로 제3자와 연관된 재정행정은 의회의 예산권의 통제를 받기 때문이다(함부르크 헌법 제66조). 함부르크 공공기관에 제3자가 행한 기증 등에 대한 세법적 고려는 그 대상에 따라 상이한 의미를 가진다. 적용 정도에 대한 판단에는 첨부 7의 기증 등에 대한 세법적 규정이 필요하다.

기부, 광고, 스폰서, 문예후원에 있어서 공공기관에 제공되는 금전이나 환가 가능한 사적인 향응은 그 정도에 따라 규정된 등급을 확정할 수 있고 이를 기준으로 조세적 관점에서의 조치가 수반된다.

스폰서형태의 기부금에 대해서는 세법(§ 10 b EStG)에 따른 기부금 영수증이 발행되지 않는다.

기부는 공동의 목적에 기여하는 다양한 목적(자선, 교회, 종교, 경제)을 위해 제공되며 규정(§ 10 b EStG)에 따라 세금공제가 된다.

문예후원은 세법(§ 10 b EStG)에 규정된 행위에 해당이 되지 않아 세액공제가 되지 않는다.

(7) 보고의무

부패예방과 부패척결을 위해 스폰서 급부, 기부, 문예후원에 대해서는 철저한 투명성이 요청되고 기증 등의 수신에 대한 내용이 광범위한 범위에서 관청들에게 알려져야 한다. 교육과 체육을 담당하는 관청은 관할 공립학교를 포함하여 보고의무를 진다.

개별적 기증 등이 증식과정을 포함하여 10,000유로에 달하는 경우에는 소속기관을 포함한 관청과 공무원이 재정담당관청에 년 1회 보고하여야 한다. 이러한 보고서에는 관련 관청들과 담당자들, 기증의 목적(기부, 스폰서, 문예후원), 기증의 형태(재정, 용역 혹은 물건), 기증의 정도(필요한 경우 제공된 급부의 경제적 가치), 가능한 결과가치의 액수, 기증자의 성명·주소가 포함되어야 한다.

재정담당관청은 개별사안에서 50,000유로가 넘는 기부 등의 경우에 대해서 공시한다.

(8) 기 타

이하는 동 총칙의 주요내용을 원문에 따라 번역한 내용이다.

1. 적용범위

본 총칙은 함부르크의 모든 관청(장관실, 각 기관과 지역 기관)과 그 부속 기관에 적용된다. 공기업이 스폰서, 기부, 문예후원의 형태로 기부금을 수령하는 경우 본 총칙의 적용이 권장된다.

2. 관할권

관청은 본 총칙의 규정을 유의하여 스폰서, 기부, 문예후원의 수락에 대한 결정을 관할권 내에서 행한다. 결정에 대한 책임은 기본적으로 부서장에게 속한다. 구체적인 개별사안에 대한 결정은 재정담당부서로 이관될 수 있다. 특별한 개별사안에 대한 심사에는 필요한 경우 재정담당부서와 법률담당부서의 배척이 필요하다. 조세문제가 관련된 경우 재정관청의 조세행정부서의 지원이 되어야 한다. 관청이나 부서장은 본 총칙에 부합하는 범위에서 구체적인 규정을 만들 수 있다.

대학과 교육기관은 별도의 규정을 제정할 수 있다.

진흥협회(Fördervereine)로부터의 기증의 수령의 경우 협회나 관청의 별도 규정이 적용된다.

3. 개념정의

기부, 광고, 스폰서, 문예후원에 있어서 공기관에 제공되는 금전이나 환가 가능한 사적인 향응은 그 정도에 따라 규정된 등급을 확정할 수 있고 이를 기준으로 조세적 관점에서의 조치가 수반된다.(첨부 7)

스폰서

경제적 활동을 하는 자연인이나 법인을 통한 금전형식의 기증이나 환가 가능한 급부의 기증은 스폰서에 속한다. 스폰서에게는 스폰이 된 물건이나 프로젝트에 대한 공적 이익이 부여된다(이미지제고, 기업과 상품에 대한 인식 제고). 스폰서는 자기 이익을 위해 이를 사용하며 이를 통해 경제적 이익을 획득한다. 전통적으로 이루어지는 반대급부는 현수막과 프로그램에 스폰서의 명기, 필요한 경우 로고의 표시 기타의 인쇄방법이 있다. 경제적 이득에 대한 더 자세한 내용은 첨부 6, I. 1a 참조할 것. 스폰서형태의 기부금에 대해서는 세법(§ 10 b EStG)에 따른 기부금영수증이 발행되지 않는다.

광고

이미지 개선, 판매촉진, 제품정보전달과 같은 정보전달을 목적으로 하는 기업이나 개인이 공행정을 통해 자신의 홍보 업무를 수행하는 경우에는 광고로

본다. 기증자의 직접적 이해에 따라 공행정에서의 목적이 정해지며 자신의 경제적 이익을 위해서만 사용된다(예: 공적 근거에 기인한 광고현수막). 실무에서는 스폰서와 명확한 구별을 하기 힘든 경우가 있다. 오로지 공익을 위한 행위인지에 대한 동기를 구별하기가 어렵기 때문이다.

기부

자연인이나 법인이 관청이나 그 기관에 특정한 조치나 목적을 촉진하기 위해 반대급부 없이 제공하는 기증이다. 기부는 공동의 목적에 기여하는 다양한 목적(자선, 교회, 종교, 경제)을 위해 제공되며 규정(§ 10 b EStG)에 따라 세금공제가 된다.

문예후원

오로지 공익목적에 따른 개인의 기증이며 § 10 b EStG에 규정된 행위에 해당이 되지 않아 세액공제가 되지 않는다.

4. 일반원칙들

관청들과 그 소속기관은 제3자의 기증을 수령하는 것이 허용된다. 불편부당의 원칙, 자기이익사용금지, 공행정의 종속배제를 위해 스폰서수용이나 기부나 문예후원의 수령의 경우에는 내무부의 상시적 컨퍼런스와 2004년 11월 19일 주 국무회의(senatoren der Länder)에서 결정된 스폰서, 광고, 기부, 문예후원에 대한 원칙들(Rahmenrichtlinie beschlossenen Grundsätze für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatischen Schenkungen; 첨부 1)에서 도출된 다음의 원칙들을 고려하여야 한다.

- 행정의 통일성이 반드시 유지되어야 한다.
- 공공과제의 수행에 있어서 나타나는 부정적 징후는 배제 시킬 수 있다.
- 함부르크 의회의 예산권한이 보장되어야 한다.
- 공공과제의 재정은 반드시 투명해야 한다.
- 모든 형태의 부패와 허용되지 않는 영향력 행사는 모든 부패예방조치를 통해 차단될 수 있다.

5. 허용, 금지사유와 형법적 고려

합부르크 관청들은 제3자의 기증을, 행정행위에 기증 등을 통해 영향을 미칠 수 있는 가능성이 배제되는 경우에 한해 수령할 수 있다. 이러한 판단은 수증자와 기증자 측에 포함되지 않는 중립적 사람이 하여야 한다. 특히 당해 관청이나 기관이 아니더라도 행정절차상 연관된 관청이나 기관에 건축허가 등이 신청되어 있는 경우는 이러한 영향력 행사의 가능성이 내포되어 있기에 허가절차상의 라인에 연결된 관청이나 기관은 기증 등을 받을 수 없다. 다만 모든 상황을 종합하여 행정행위에 영향을 줄 가능성이 없다는 것이 세심하게 검증된 경우에는 예외를 인정할 수 있다. 상술한 경우를 세분화한 기증 등의 수령금지 부서는 다음과 같다.

- 질서벌 등의 수신자로서의 기증자나 행정행위의 신청자가 의심이 되는 경우의 행정강제부서와 허가관청
- 감독의 대상이 되는 영역이나 감시의 수신자로서의 지위에 있는 잠재적 혹은 사실상의 기증자와 연관된 감독관청
- 기증자 혹은 기증 성격으로서의 잠재적 혹은 사실상의 수증자(주재정법 Landshaushaltsordnung(LHO) 제23조의 의미에서)가 될 수 있는 사안에 있어서의 허가관청
- 공익사업의 수주나 중개 가능성이 있는 기증자의 경우와 관련된 공익사업담당부서
- 계획사업의 경우 기증자의 이익이 직간접적으로 계획에 연결된 경우에 있어서의 계획사업담당부서
- 기증자의 이익이 직간접적으로 생활보호 등의 복지부조사업에 연결된 경우의 복지담당부서
- 기증자가 직업심사나 적합성심사에 있어서의 사실상 혹은 잠재적 심사대상자인경우의 담당부서
- 헌법보호청

스폰서, 기부, 문예후원의 형태라고 하더라도 형법 제331조(첨부 11)에 해당하는 구성요건에 해당할 수 있다. 1997년 8월 13일 발효된 부패척결

법(Gesetz zur Bekämpfung der Korruption)에 따르면 제3자의 이익에서 제3자의 개념에 함부르크주가 포함될 수 있다.

6. 서면협약과 계약의 체결

6.1 스폰서금부

스폰서의 경우 현재가치로 10,000유로부터는 서면합의서나 계약서의 형태로 이루어 져야한다. 이러한 서면에는 스폰서의 구체적 내용, 제공 시기나 관련조치, 양 계약 당사자의 책임자 등의 내용이 반드시 포함되어야 한다.

10,000유로 미만의 경우는 구두합의나 구두계약의 핵심 내용이 문서화될 수 있다.

6.2 기부, 문예후원

기부나 문예후원의 경우 문서로 다음 내용이 명시되어야 한다.

- 기부자, 문예후원자
- 이익을 향유하는 부서나 기관
- 기부나 후원의 종류와 정도
- 기부의 시기나 기간
- 기부증서의 발행(필요한 경우)

7. 재정법적 원칙들

함부르크 의회가 기부등과 관련하여 행해진 행정조치를 인식하지 못하는 경우 기부 등은 허용되지 않는다. 원칙적으로 제3자와 연관된 재정행정은 의회의 예산권의 통제를 받기 때문이다(함부르크 헌법 제66조). 이와 관련된 사례들은 첨부3을 볼 것.

세금을 제외하고 가액이 410유료를 넘는 물건의 경우에는 2001년 1월 31일 시행된 비품관리에 관한 행정규칙(Verwaltungsvorschriften über die Geräteverwaltung (VV-Geräte))에 따라 처리된다.

8. 세법적 고려

함부르크 공공기관에 제3자가 행한 기증 등에 대한 세법적 적용은 그 대상에 따라 상이한 의미를 가진다. 적용 정도에 대한 판단에는 기증 등에 대한 세법적 규정이 필요하다(첨부 7).

9. 공무수탁법적 고려

급부가 제3자의 자금으로 수행되는 경우 공무수탁법(Das Vergaberecht)이 직접적으로 스폰서 관계에 적용된다. 스폰서 파트너의 선정에는 기회균등의 원칙이 보장되어야 한다. 연간 50,000유로 이상의 급부에 대한 스폰서 선정에 있어서는 관할 관청의 공시가 권장된다.

10. 보고사항

부패예방과 부패척결의 이유로 말미암아 스폰서 급부, 기부, 문예후원에 대해서는 철저한 투명성이 요청되고 기증 등의 수신에 대한 내용이 광범위하게 관청들에 알려져야 한다. 교육과 체육을 담당하는 관청의 보고의무는 공립학교에도 적용된다.

개별적 기증 등이 증식과정을 포함하여 10,000유로에 달하는 경우에는 소속기관을 포함한 관청과 공무원이 재정담당관청에 년 1회 보고하여야 한다.

이러한 보고서(견본은 첨부 10)에는 다음의 내용이 포함된다.

- 관련 관청들과 담당자들
- 기증의 목적(기부, 스폰서, 문예후원)
- 기증의 형태(재정, 용역 혹은 물건)
- 기증의 정도(필요한 경우 제공된 급부의 경제적 가치)

가능한 결과가치의 액수

기증자의 성명, 주소

재정담당관청은 개별사안에서 50,000유로가 넘는 기부 등에 대해서는 공시한다.

11. 다른 영역과의 구분

함부르크 외부광고 회사(Die Hamburger Außenwerbung GmbH (HAW))와 체결한 1989년 3월 8일의 계약으로 말미암아 함부르크 관청부지나 건물에 대한 광고는 당 회사가 독점권을 갖는다.

12. 효력

본 총칙은 2007년 2월 27일 효력을 발생한다.

- 첨부1. 공공과제의 재정에 관한 스폰서, 광고, 기부, 문예후원의 원칙들
- 첨부2. 스폰서, 기부, 문예후원에 관한 점검항목
- 첨부3. 회계에 있어서 스폰서와 기부금의 처리에 관한 사례들
- 첨부4. 함부르크 공공건물 등에서의 광고에 관한 제원칙
- 첨부5. 스폰서계약서 견본(세법적용)
- 첨부6. 스폰서 수익세 연방처리지침
- 첨부7. 스폰서, 기부금, 문예후원의 세법적 처리
- 첨부8. 공법인 혹은 공공기관에 대한 기부금 증서 견본
- 첨부9. 공법인 혹은 공공기관에 대한 기부물품 증서 견본
- 첨부10. 관청의 기부 수령에 대한 연차 신고 양식
- 첨부11. 형법전 발췌규정

4. 보수와 선물의 수령에 관한 고시

‘보수와 선물의 수령에 관한 고시(Bekanntmachung über die Annahme von Belohnungen und Geschenken)’⁹⁾는 4개 파트(제1장 전문과 도입 / 제2장 예외규정 / 제3장 상관의 임무 / 제4장 관계규정(Schlussbestimmung))로 구성되어 있고 이어 고시에 대한 해설(Erläuterungen)로 구성되어 있다. 해설은 제1항에서 개념정의를, 제2항에서 법적효과를, 제3항에서는 신고 의무와 동의청구를, 제4항은 공무에 종사하는 고용인과 견습생의 법적

9) 2003년 작성된 문서에 기초한 내용이다.

의무에 관해 기술하고 있다. 1975년 9월 22일의 보수와 선물의 수령에 관한 고시(Bekanntmachung über die Annahme von Belohnungen und Geschenken)는 이 고시에 의해 대체된다.

(1) 수령의 원칙적 금지와 처벌

시민의 안녕(Wohl)을 위해 직무에서 공무원의 이익향응을 금지하고 있는 것은 당연하다. 공무담당자들이 선물이나 기타 이익을 받게 되면 일반적인 신뢰의 손상은 물론 기관의 신뢰성을 저해하게 되고 이는 결국 공행정 전반에 대한 불신을 야기한다. 이러한 현상은 행정행위를 돈으로 살 수 있다는 인식을 가져다주고 이익형량이 공익을 중심으로 판단되는 대신 대가의 약속이나 이익의 보장들에 의해 결정되게 된다. 이는 결국 합목적적 해결이나 사안중심적인 해결을 못하게 되는 결과를 가져온다.

공직(공무원, 판사, 기능직, 고용직, 교육생, 공직후보자, 의료종사자)이나 공직수행과 관련하여 받는 모든 종류의 보수, 선물 혹은 기타 이익제공은 함부르크 주법(§ 74 HmbBG, ggf. i.V.m. § 8 HmbRiG, § 10 BAT, § 12 MTArb, § 3 BBiG)에 따라 금지된다. 업무관계의 연속성이 인정되는 경우에는 퇴직 후에도 마찬가지이다.

이러한 원칙의 침해에 대해 징계법과 형사법에 따른 제재가 수반된다. 침해의 경중에 따라 직위해제, 무기정직, 형사벌이 과해질수 있다.

(2) 수령의 예외적 허용

모든 관청은 전술한 원칙적 금지에 대한 예외를 허용할 수 있다. 이러한 예외는 후술되는 내용에 따라 허용되며 보수와 선물의 경우 개별사안에 대해 동의하는 형식으로 또는 일반적 허용기준을 설정하는 방법으로 이루어 질 수 있다. 예외 허용 권한은 직무상관이나 권한이 부여된 상관이 가진다.

1) 일반적 전제조건

이익향유의 예외적 허용은 향응의 수령이 i)담당자의 객관적 직무수행을 침해하지 않는 경우, ii)제3자에게 객관적 기준에 의해 불공정 시비를 유발하지 않는 기증(Zuwendung)으로 인식되는 경우에 한해 인정된다. 기증자가 직무에 영향을 줄 의도가 있거나 의심이 있는 경우에는 예외가 인정되지 않는다. 허용은 부과금 형식으로 나타날 수도 있다. 특히 부과금이 사회복지기관이나 공공기관이나 공공재단에 흘러가는 경우가 그렇다. 이 경우 향응자(공직수행자)는 이익향유 기관과 간접적으로도 각종 이권관계가 없어야 한다. 기증이 특정되어 전달된 경우 기부자에게 그 내용이 통보될 수 있다.

2) 예외허용의 개별적 판단

예외허용은 후술하는 ‘통상적으로 허용되는 예외’에 따라 허용되는 경우가 아닌 한 기본적으로 개별 판단될 사안이다. 이러한 판단에서 주의해야 하는 점은 다음과 같다.

- * 제3자의 자동차를 업무상 사용하여야 하는 경우(단기 포함) 모든 개별사안에서 사전 허가가 필요하다.
- * 원천적 불허 대상은 다음과 같다.
 - 관청이나 부서 혹은 (넓은 의미의) 공무원의 사적 행사에 대한 금전, 현물, 용역 혹은 금전가치가 있는 향응 제공(예: 크리스마스파티, 각종 홍보성 축제, 기념식, 전별식)
 - (넓은 의미의) 공무원의 가족 행사에 대한 금전, 현물, 용역 혹은 금전가치가 있는 향응 제공(예: 결혼식, 세례식, 생일)

3) 통념적으로 인정되는 예외

이건 없이 통념상 인정되는 저가의 기념품(예: 볼펜과 같은 대량의 광고촉진물건, 달력, 노트)과 공동의 사용을 위해 제공되는 소액의 금전

(예: 커피믹스 구입 금액). 마찬가지로 통상적이고 관례적인 한도에서의 관청의 행사, 직무수행 혹은 공동체적 과제의 고려에 따른 직무를 수행하는 자에게 지원되는 향응(예: 취임식, 이임식, 공식만찬, 기공식, 개장식, 입주식, 산업시찰, 기념행사등과 같은 공동체 행사).

공무수행의 성격으로 참가하는 행사에서 제공되는 향응의 수량은 통상적으로 허용된다. 단 이 경우 관례적으로 적정한 범위 내에 있어야 하며 참가이유가 직위에 객관적으로 비추어 일반적 관행에 해당하고 예외에 합당한 참가 이어야 한다. 또한 공동체의 관행을 침해해서는 안된다. 하지만 이 경우 공직담당자의 평균수입에 비례해 적정한 향응의 방법과 정도가 판단되어야 한다.

위의 행사 참가의 경우 공무의 편의를 촉진하고 수행을 수월하게 하기 위해 제공되는 차량의 이용은 허용된다. 이 경우 단거리의 경우 이어야 하고 이용의 직무적 이점(특히 시간의 절약)이 있어야 한다 (예: 기차역에서 공무원의 픽업).

(3) 교통비등 제공 수령여부

함부르크지역 내외의 기업 행사 혹은 기관 행사에 참여하는 - 관계법 (§ 2 Absatz 4 des Hamburgischen Reisekostengesetzes (HmbRKG))에 의해 출장비가 지급되는- 공무원에 대한 민간부분에서의 여비 지원은 원칙적으로 금지된다. 예외적인 경우의 수령에는 직무상관의 허가가 필요하다. 행사참가와 더불어 직무수행이 동시에 이루어진 경우에는 출장비 규정이 적용되지 않는다. 이 경우는 직무수행에 대한 허가가 동시에 행사참가에 대한 허가로 간주된다. 다만 기업이나 여타기관이 직무수행자에 대해 제공한 부대비용 등의 수령을 상관이 관례에 따라 혹은 직무의 적정한 공익적 목적을 고려하여 판단에 반영하였는지가 불분명한 경우에는 직무수행 허가가 허용되지 않는다.

관외 출장의 경우 기업이나 여타기관이 연관된 여비, 부대비용을 제공하는 것은 금지된다. 관외행사참가와 더불어 직무수행이 동시에 이루어진 경우에는 관외출장비 규정이 적용되지 않는다. 이 경우는 직무수행에 대한 허가가 동시에 관외행사참가에 대한 허가로 간주된다. 다만 기업이나 여타기관이 직무수행자에 대한 교통비, 숙박비, 기타 부대비용을 제공한 경우 그 수령을 상관이 관례에 따라 혹은 직무의 적정한 공익적 목적을 고려하여 판단에 반영하였는지가 불분명한 경우에는 직무수행 허가가 허용되지 않는다.

이러한 예외적 허용은 문서로 전달되어야 한다. 사전에 구두로 전달될 수 있으나 이어 문서로 반드시 증명되어야 한다.

향응을 요청하였거나 혹은 과거나 미래의 행정활동의 의무 이행을 저지하는 대가가 있는 경우에는, 향응수령의 허가에 대한 공무원법과 노동법상의 그리고 형사법상의 적용을 배제하지 않는다.

(4) 관리감독

공직종사자는 함부르크 공무원법 혹은 상응하는 임금협약 규정을 준수해야 한다. 상관은 부서 직원들의 이러한 의무 숙지를 정기적으로 - 적어도 매년 - 점검 하여야 한다. 이러한 점검은 문서의 고지로 이루어질 수 있다.

직무상관과 고위공무원들은 향응수령의 금지에 대한 위반과 형사법적 위반의 가능성을 적합한 조직적·인사적 조치를 통해 예방하여야 한다 (예: 순환보직, 다수참여원칙, 불시점검).

직무 담당자의 경제적 이해관계가 명확하게 드러나지 않고 그 직무가 제3자의 부당한 압력에 노출될 위험이 있는 보직인 경우 해당자는 그 업무를 담당할 수 없다.

이러한 상관의 임무를 해태한 경우 징계될 수 있고 형법 제357조에 따라 처벌될 수 있다.

(5) 향응의 구체적 예시

- 금전제공
- 상품권(예: 전화카드 혹은 입장권)이나 사적사용이나 소비가 가능한 이용권(예: 자동차 정비쿠폰, 장비렌트)
- 사경제행위 과정에서의 특별한 대우(예: 무이자 혹은 저리의 대출)
- 지나치게 높은 보수(예: 강연료, 자문료)
- 차표 혹은 비행기표의 제공
- 여행에의 동행
- 접대
- 숙소제공
- 상속법상의 이익제공(예: 유언장에서의 배려 혹은 상속인 등록)
- 사경제행위에서의 특별한 대우(예: 가격, 지불조건, 배달조건과 관련된 이익제공)
- 대외적 경영시찰, 집회, 박람회에서의 초대
- 모든 종류의 기타 기증

제 5 장 조직체계

제 1 절 연방의 조직체계

연방의 경우 특별한 부패방지기관을 설립하는 대신 일정한 경우 기존의 부처에 부패방지상담관을 두는 형태를 취하고 있다. 즉 연방 차원에서는 기존의 조직을 활용하여 부패방지업무를 추진하고 있는 것이다.

연방범죄청(Bundeskriminalamt)은 부패연간보고서를 발간하고 있으며 연방수준에서의 총칙적 부패방지규정은 연방내무부가 관장하고 있다.

제 2 절 주의 조직체계

독일의 각 주 단위에서는 부패방지조직을 특별히 운영하고 있는 주가 있는가 하면 연방처럼 기존의 주 조직에 부패관련 업무를 담당하게 하거나 관련 업무를 강화시키는 형태로 부패방지 업무를 추진하고 있는 주들도 있다. 이하에서는 특별한 조직을 신설하여 부패업무를 담당하고 있는 브레멘 주와 수도인 베를린 주 그리고 부패가 구조적으로 발생하기 쉬운 항구도시인 함부르크 주를 중심으로 살펴본다.

I. 브레멘주

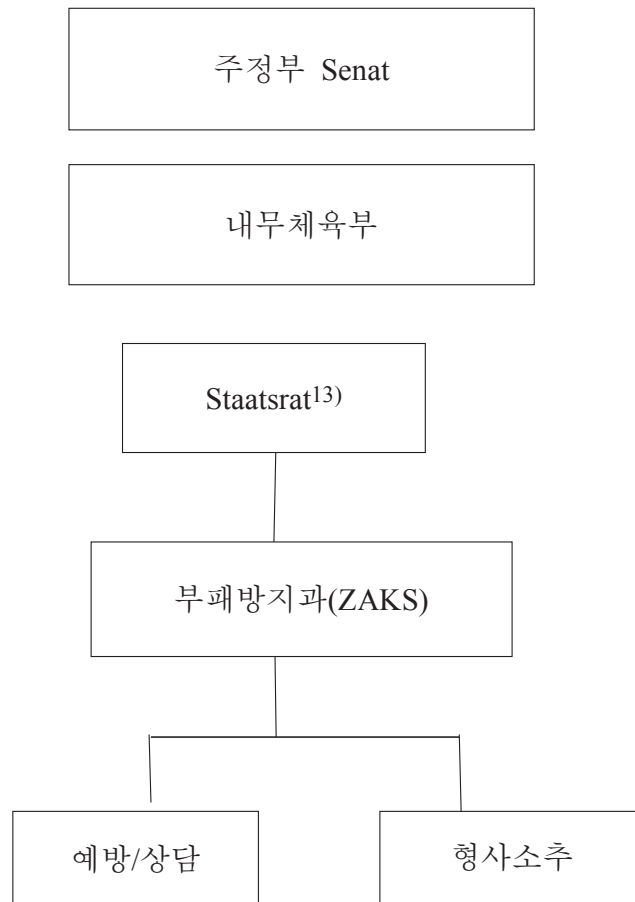
1. 브레멘주의 조직 구성

브레멘주(Feie Hansestadt Bremen)는 2007년 6월 1일 주정부(Senat; Landesregierung) 산하에 부패방지과(ZAKS; Zentrale Antikorruptionsstelle)를 신설해 운영하고 있다.¹⁰⁾

10) www.bremen.de

2015년 2월 2일자 브레멘주정부 조직표를 보면 주정부 조직 중 ‘내무체육부(Der Senator für Inneres und Sport)’ 산하 ‘특수업무담당국(Referatsgruppe P)’의 한 ‘과(Referat P11)’로서 존재하고 있다.¹¹⁾ 특수업무담당국장(Leiter)은 부패방지과장(Leiter)을 겸직하고 있다.¹²⁾

2. 부패방지과(ZAKS)의 조직구성



[출처 : www.zaks.bremen.de]

11) 브레멘주정부에는 4개의 ‘국(Abteilung)’이 존재하고 그 산하에 11개의 ‘과(Referat)’가 존재하고 있다. ‘특수업무담당국(Referatsgruppe P)’은 독일어 명칭상은 ‘과’로 표기되어 있으나 조직도에서는 국과 동일한 지위를 점하고 있다. 부패방지과(ZAKS; Zentrale Antikorruptionsstelle)는 ‘과(Referat P11)’로 특수업무담당국 산하 3개의 과중 한 곳에 자리하고 있다.

12) 독일 조직 용어를 한국조직 문화에 맞추어 번역하였다.

13) 한국과 비교하자면 주 국무회의 성격이다.

3. 관장업무

(1) 부패방지과(예방영역)의 역할과 권한

- 각종 감사기관, 공무원, 시민, 익명의 제보자에 관한 사항의 총괄
- 조직구조상 부패노출영역의 관리, 부패사안에 대한 노동법과 공무원 법상의 조치들을 다루는 업무담당자들에 대한 상담과 지원
- 부패방지에 대한 프로그램과 조치에 대한 계속적 개발
- 부패사안에 대한 연방차원 조치들과의 조율
- 부패방지 교육과 인식제고를 위한 행사의 시행
- 부패방지위원회(Antikorruptionsrat) 운영과 기관간 부패방지 정보 연결망과 공유제도 형성
- 업무처리와 정보자료의 구비

(2) 부패방지과(형사소추 영역)의 관장사항

- 예상 부패사안에 대한 형사처벌 교육
- 형사소추에 있어서 검찰업무 지원
- 기타 형사소추기관과의 공조

II. 베를린주

베를린은 ‘부패척결(Die Korruptionsbekämpfung)을 위한 4대 주축(Das 4-Säulen-Modell)’이라는 제하에서 부패관련 담당부서와 그 권한의 내용을 밝히고 있는데 그 내용은 다음과 같다.¹⁴⁾

14) www.berlin.de

1. 제1축 - 검찰청 소속의 특별전담부

11명의 검사로 구성된 부패척결전담부서는 베를린범죄청(Landeskriminalamt Berlin)과의 긴밀한 협조 하에 부패관련사건을 조사한다. 또한 주공정거래처(Landeskartellbehörde)와 도시개발국(Senatsverwaltung für Stadtentwicklung)와도 조사활동의 범위내에서 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

2. 제2축 - 부패척결중앙청

1998년 이래로 활동하는 부패척결중앙청(Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung)은 베를린 고등검찰청(Generalstaatsanwaltschaft Berlin) 직속으로 설치되어 있으며 다른 부처의 지시를 받지 않는다. 관장업무는 베를린 구역 내 부패관련사안의 첩보처리, 부패관련 처분의 평가, 베를린내 모든 부패척결 심사부서와 처리부서의 담당자 교육을 담당한다.

3. 제3축 - 부패방지전담부서

1995년 설립된 부패방지전담부서(Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe)는 주법무부에 속하며 베를린의 모든 부처를 관장한다. 검사와 베를린범죄청 직원을 포함하여 부처에서 차출된 행정인력으로 구성되며 이중 두 명은 회계부처 직원으로 구성된다. 부패사안과 관련된 경험과 지식을 활용, 평가하며 이러한 활동 중 특히 중요한 것으로는 취약업무영역의 분석, 주부패방지지침 준수의 감시와 처리, 베를린 행정 공무원의 교육이 있다.

4. 제4축 - 공익신고보호관

2011년 10월 1일 신설된 공익신고보호관(Vertrauensanwalt¹⁵)은 주법무부가 관장하며, 베를린 관내 공무원의 처신이 부패관련영역에 포함되는 경우 제보자인 시민의 익명성을 보장할 권한을 갖고 또 의무를 지게

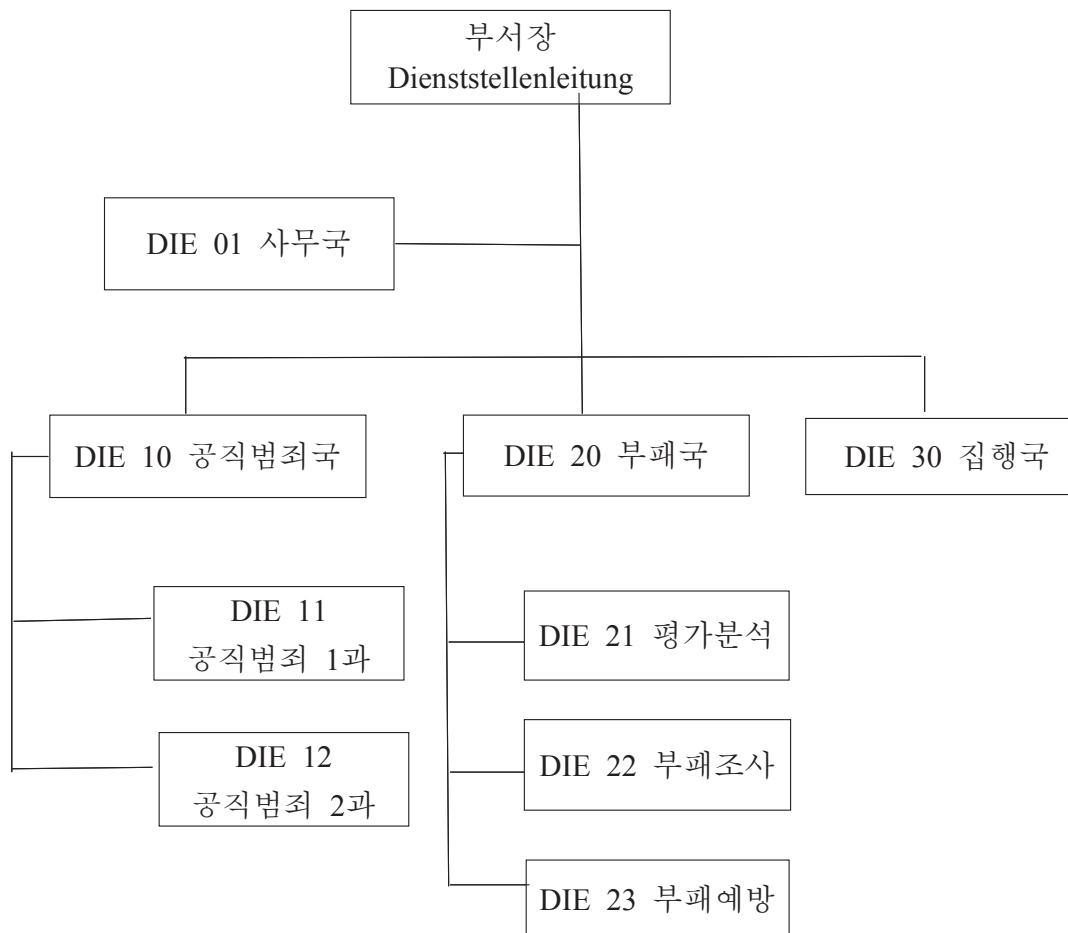
15) Vgl. www.vertrauensanwalt.com

된다. 2년 임기이며 1회에 한해 연임가능하다. 시민뿐 아니라 관계 공무원도 공익신고보호관을 통해 양심에 따른 부패관련 사안의 신고자에 대한 익명성을 보장할 수 있다.

Ⅲ. 함부르크주

1. 함부르크주의 조직 구성

함부르크는 내무체육부산하에 직속으로 D.I.E.(Das Dezernat Interne Ermittlungen)라는 내부감사기구를 두고 있으며 공직에 있어서 부패사안과 형사사안에 대한 조사업무를 담당하고 있다.



[출처 : www.hamburg.de/die]

2. 부패국의 관할권

형법전 제30장(공직범죄편)에 규정된 부패관련 형사사건, 형법전 제26장(경제범죄편)에 규정된 경제범죄 그리고 유럽연합법과 국제법에 따른 부패사건을 관할하며 이와 관련하여 수반되는 절차와 행위들도 관장한다. 2010년 2월 1일에 공고된 D.I.E.의 관할업무¹⁶⁾에 따르면 부패 영역의 경우 형법전 제331, 332, 333, 334, 335, 298, 299, 300, 108b, 108e조에 해당하는 행위와 유럽연합의 뇌물죄와 국제법상의 뇌물죄에 해당하는 행위 그리고 인과관계가 성립하는 기타 선행범죄가 그 대상이 된다.

3. 부패척결(Korruptionsbekämpfung)을 위한 3가지 기둥

함부르크의 부패척결은 다음의 세 가지 기둥을 기초로 한다. 첫 번째 기둥은 ‘부패방지적 행정흐름의 확립(Schaffung korruptionsresistenter Abläufe innerhalb der Verwaltung)’이다. 1997년 이후 부패방지컨퍼런스(Antikorruptionskonferenz: AKK)를 진행하고 있으며 D.I.E.의 장이 의장이 되어 정기적으로 부패에 관한 최신동향을 파악하고 초부처적 조치를 논의하고 있다. AKK에서 도출된 결론은 각 주 부처의 결정에 영향을 주고 모든 함부르크 관청을 구속하게 된다.

두 번째 기둥은 ‘부패방지교육(Sensibilisierung durch Aus-und Fortbildung)’이다. 1997년부터 AKK의 권장사항에 따라 중앙상담소(Zentrale Beratungsstelle)를 운영하고 있으며 이곳에서는 부패에 대한 예방과 저지에 대한 공무원, 기업, 시민의 질의에 응답하고 있다. 또한 정기적으로 ‘부패바로 알고 처신하기(Korruption erkennen und handeln)’라는 주제로 부패예방 행사를 행정기관과 기업에서 개최한다.

16) Zuständigkeitszuweisung für das Dezernat Interne Ermittlungen(Hamburg, den 1.2.2010)

세 번째 기둥은 D.I.E.가 가지는 부패사안의 ‘독점적 처리권한 (Konsequente straf-und disziplinarrechtliche Verfolgung)’이다. 부패와 관련된 형사법적 관할은 D.I.E.가 독점적으로 수행한다. 그러한 수행절차에서 검찰청 57부는 조사절차를 담당한다. 그리고 D.I.E.는 함부르크 범죄청과 재정청에 속한 특별부와 함께 업무를 수행한다.

국제화 추세에 맞추어 협력망 또한 구축하였고 부패방지 영역에서 활동하는 국내외 조직과 긴밀히 협력하고 있다. 함부르크 내의 대표적 기관이 함부르크 상공회의소(Handelskammer Hamburg)와 공익신고자보호센터(Verein ProHonore e.V.)¹⁷⁾이다. 연방차원에서 모든 직무영역의 부패 척결 경험의 공유가 이루어지고 있으며, 유럽차원에서는 다른 유럽연합 회원국에게 정보를 제공하는 독일의 세기관중 한곳으로 D.I.E.가 기능하고 있으며 이는 유럽연합부패방지네트워크(EACN)의 활동 안에서 이루어지고 있다.

17) <http://www.pro-honore.de>

제 6 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

독일은 부패방지를 위한 특별법을 제정하는 대신 기존의 법을 개정하는 방식으로 부패방지를 추진하고 있다. 1997년 8월 13일 15개의 조문으로 제정된 ‘부패척결법(Gesetz zur Bekämpfung der Korruption)’을 보면 형법, 법원조직법, 형사소송법, 공정거래법, 경쟁제한법, 연방공무원법, 공무원징계법, 군인사법 등과 같은 개별법의 내용 중 관련 조항을 수정하는 방식으로 부패의 내용을 법제에 담고 있고, 1996년 9월 27일 브뤼셀에서 승인된 유럽연합 재정이익의 보호에 관한 의정서 제K.3조에 따라 4개 조문으로 제정된 유럽뇌물방지법(Gesetz zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz: EUBestG))도 형법의 구성요건을 개정하는 방법으로 부패관련 내용을 법제에 수용하고 있다.

부패방지에 대한 일반적 내용은 연방과 주가 행정규칙의 형태로 규정하고 있다. 다만 기본권 침해의 우려가 있는 내용(예: 부패관련기업 등록)에 대해서는 법률유보원칙에 따라 해당 주에서 효력을 갖는 법률의 형식으로 그 내용을 규정하고 있다.

이러한 행정규칙의 수범자는 매우 폭넓게 해석되는데 행정직공무원은 물론이고 고용직, 임시직, 인턴등 공무에 관련이 되는 경우에는 모두 수범자가 되도록 하고 있다.

이해관계인이나 제3자도 이러한 행정규칙의 적용을 받게 되는 경우가 있는데 예를 들면 베를린주의 스폰서 협약의 경우 스폰서가 협약의 내용을 필요한 경우 적절한 방법으로 3년간 공개하는데 동의한 경우에만 협약이 체결될 수 있도록 하고 있다.

향응이나 이익의 수령에 관해서는 자세한 예시와 사례를 들면서 엄격히 그 수령을 제한하고 있는데 크게 보면 ‘원칙적 수령 금지’와 ‘예외적 허용’으로 분류할 수 있다. 예외적 허용은 상관이나 권한 있는 부처가 수령을 동의하는 경우와 통념상 인정되는 묵시적 동의로 구분된다. 여하한 경우이든 대가관계가 존재하거나 행정행위에 영향력행사가 있었다는 의심이 정황상 성립만 해도 수령은 전면적으로 금지되도록 하고 있다. 이러한 금지유형 형태에 대해 자세히 규정하고 있으며 직무의 성격상 원천적으로 스폰서 등의 수령이 금지되는 부처도 총론적으로 명시하고 있다.¹⁸⁾

보고의무, 정보공개, 향응이나 이익의 수령여부 등을 판단하는 가액 기준으로 명시된 것은 연방과 주의 각각의 상황에 따라 다르게 규정되고 있다.

연방의 경우 총합금액이 100,000유로 이상에 해당하는 연방기관에 대한 기증의 경우 수령자는 보고의무를 지며, 개별 스폰서의 경우에는 5,000유로까지는 요약하여 그 내용을 공개할 수 있도록 하고 있고, 2004년의 ‘향응, 선물 수수 금지에 관한 제원칙(Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken)’에는 통념으로 인정되는 (상관이나 권한부서의 사전동의를 필요없는; 사후동의를 원천적으로 금지된다) 선물이나 향응의 수령 상한액을 25유로로 명시하고 있다. 다만 그 가액의 측정은 독일 내 물가를 기준으로 하며, 수령 후 상관에게 받은 급부의 내용과 가치 그리고 제공자에 대해 ‘알릴의무(Anzeigepflicht)’를 지도록 하고 있다.

베를린주의 경우 기부금의 가액이 5,000유로 이상인 경우 내무체육부와 주의회에 기부와 관련된 상세항목을 공개하도록 하고 있고, 행정청이 15,000유로 이상의 발주를 하는 경우에는 주 중앙정보기록실에 해당

18) 함부르크주의 ‘기부, 스폰서, 문예후원에 관한 총칙(Rahmenrichtlinie über Spenden, Sponsoring und mäzenatische Schenkungen für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg)’ 참조.

기업의 부패연관 정보를 문의하도록 하고 있으며, 부패사안에 연루된 기업의 정보는 1,000유로 이하의 과태료 부과건은 등록 후 1년 후에 기타의 경우는 3년 후에 등록을 말소하도록 하고 있다.

함부르크주는 스폰서의 경우 현재가치로 10,000유로부터는 서면합의서나 계약서의 형태로 그 제공이 이루어지도록 하고 있으며 이러한 문서에는 스폰서의 구체적 내용, 제공 시기나 관련조치, 양 계약 당사자의 책임자 등의 내용이 반드시 포함되도록 하고 있다. 10,000유로 미만의 경우는 구두합의나 구두계약의 핵심 내용만이 문서화 될 수 있다. 세금을 제외하고 가액이 410유로를 넘는 물건의 경우에는 2001년의 비품관리에 관한 행정규칙(Verwaltungsvorschriften über die Geräteverwaltung (VV-Geräte))에 따라 처리되며 연간 50,000유로 이상의 급부에 대한 스폰서 선정에 있어서는 관할 관청의 공시가 권장된다.

외부장연이나 행사의 참석을 통해 이루어지는 향응의 수령에 대한 통념적 수령허용한도에 대한 판단은 ‘통념적으로 허용되는 예외’에 속하는 영역에 놓이게 되는데 함부르크의 경우 공무수행의 성격으로 참가하는 행사에서 제공되는 향응의 수령은 통상적으로 허용된다고 보면서도 이 경우 향응의 정도가 관례적으로 적정한 범위 내에 있어야 하며 참가 이유가 직위에 객관적으로 비추어 일반적 관행에 해당하고 예외에 합당한 참가 인 경우 그리고 공동체의 관행에 부합하는 경우 허용되는 통상적 예외에 해당한다고 보면서도 공직담당자의 평균수입에 비례해 적정한 향응의 방법과 정도가 판단되어야 한다고 하고 있다.

퇴직자의 경우에도 행정행위에 영향력의 행사나 대가관계가 성립되거나 연루되는 경우 연금의 정지, 노동법상의 제재, 손해배상책임, 형법상의 처벌을 지도록 하고 있다.

1972년부터 누가 입법에 영향을 주었는지에 대한 투명성 제고를 위해 로비스트 등록에 대한 논의가 연방의회에서 있었으나 연방의회규칙(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)에 반영되지는 못했고

2013년 4월 24일 브란덴부르크 주의회가 주의회규칙(Geschäftsordnung des Landtags)을 개정하여 로비스트를 등록하도록 함으로써 라인란트-팔츠 주에 이어 로비스트를 등록하도록 하는 두 번째 주가 되었다.¹⁹⁾ 주의회규칙 열 번째 첨부(Anlage 10. Führung eines Lobbyregisters)로 내용을 규정하였는데 4개 조문으로 구성되어 있다.²⁰⁾

부패 신고자 보호를 위한 노력도 하고 있는데 베를린의 경우 2011년 주법무부가 관장하는 2년 임기와 1회 연임가능한 공익신고보호관(Vertrauensanwalt)을 신설하였고, 함부르크는 외부기구인 공익신고자보호센터(Verein ProHonore e.V.)를 부패신고보호기구(Vertrauensstelle)로서 경제인 연합회의 지원으로 운영하고 있다. 동 센터는 부패행위에 노출될 수 있는 기업의 직원 혹은 기업소유자에 대한 각종 지원을 한다.

보고의무, 향응의 수령금지원칙 등 부패관련 규정에 위반하는 경우 징계, 형벌, 손해배상, 연금정지, 노동법상의 제재들을 부과한다.

주요 조직과 관련하여서는 연방의 경우 연방내무부가 부패관련 규정을 제정하고 있으며 연방범죄청은 부패백서를 발간하고 있다. 주의 경우는 각 주의 현실과 상황을 고려하여 조직을 운영하고 있다. 브레멘은 부패방지과(ZAKS)를 통해, 베를린은 검찰청 소속의 특별전담부와 주법무부에 소속으로 1995년 설립되고 검사와 베를린범죄청직원을 포함하여 부처에서 차출된 행정인력(이중 두 명은 회계부처 직원)으로 구성된 부패방지전담부서(Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe) 그리고 공익신고보호관을 통해, 함부르크는 내무체육부산하 직속인 D.I.E.(Das Dezernat Interne Ermittlungen)라는 내부감사기구를 통해 조직운동을 하고 있다.

부패방지를 위한 신속한 조사권한 부여가 문제점으로 제기되고 있으며 개선방안으로는 부패방지업무 담당자들의 직급상향조정, 국세청등 부처간 공조강화, 관련 법률의 개정들이 제시되고 있다.

19) Vgl. Sodan, Helge, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 2012, 193; www.rlp.de

20) www.brandenburg.de

우리나라와의 비교법적 연구를 위해 상술한 내용들을 전체적으로 조망 할 수 있도록 부록에서 표로 정리하였다.

제 2 절 시사점

독일은 부패위험을 미리 인지하여 예방하는데 주안점을 두고 있다. 따라서 부패에 노출되기 쉬운 직무의 행정처리절차를 도식화하여 단계적으로 분석해 부패위험지수를 설정하고 그 직무를 담당하는 사람에 대한 사전적 교육, 인사관리나 조직관리를 통해 그 예방의 실효성을 높이고 있는 부분은 매우 의미가 있는 부패방지책이라고 보여 진다.

처벌 등을 통한 사후통제는 형법 등과 관계 법률의 내용 중 부패관련 사안에 대한 기존의 구성요건을 수정하는 방식으로 그 내용을 규정하기에 규범내용은 이외로 간결하고 단순하다. 우리나라가 특별법을 선호하는 법문화를 가진 것에 비하면 이러한 형식은 조금 생소하게 느껴지는 부분도 있지만 법문화를 형성하는 토양이 서로 다르기에 우열의 문제라기보다는 다름의 문제로 여겨진다.

문제가 되는 부분은 통념적으로 허용되는 향응과 선물의 수령에 대한 판단 기준인데 이에 대한 독일의 판단 기준은 한국의 역사·사회·문화와 그 배경이 이질적임에도 시사점이 있다고 보여 진다. 우선 독일은 원칙적으로 향응과 선물의 수령을 금지하고 있다. 이는 우리헌법정신에 매우 부합하는 내용인데 우리 헌법에 규정된 공무원이 국민전체의 봉사자라는 점과 국민에 대해 책임을 진다는 문구를 보면 더욱 명료해진다. 하지만 독일도 예외적 허용기준을 정하고 있는데 큰 틀에서 보면 상관이나 관할부처의 동의가 있으면 예외로 수령이 허용된다고 보는 점이다. 이를 위해서는 고위 공무원들에 대한 국민의 신뢰가 바탕이 되어야 하는데 그러한 신뢰가 형성되도록 구조적 틀을 정비한 독일의 기술이 타당하게 느껴진다. 예를 들면 상관에게 판단의 전권을 주고 있지만

행정행위에 대한 영향력 행사나 대가관계가 밝혀지면 당사자는 물론 그러한 예외를 인정해준 상관도 각종 책임을 지기에 구조적으로 신뢰를 제고하게 하는 시스템이라고 생각된다. 행정행위에 대한 영향력 행사나 대가관계여부에 대한 의심만으로도 예외의 인정이 불허되기에 상급자는 결정을 함에 있어서 부담을 덜 수 있다.

독일의 부패관련 각종 규정을 보면 결국 사람이 하는 것에 대한 위험이 상존하고 있다는 점에 있어서는 비록 그 정도가 다를 지라도 동일한 토대가 형성되어 있다고 생각된다.

결론적으로 독일처럼 향응이나 선물 등의 수령에 대해서는 원칙적 금지를 하고 예외를 인정함에 있어서는 상관에게 전권을 부여하되 사후적으로 문제가 발견되면 연대책임을 지게 하는 것이 수령의 허용 한도액을 얼마로 정할 것인지 논의하는 것 보다 훨씬 효과적이고 현실적인 방어책이 될 수 있다.

한편, 독일은 스폰서나 기부 등에 대해서는 엄격한 조건 하에 양성화 하고 있는 구조인데 이러한 구조는 매우 타당한 구조라고 생각된다. 독일에서 스폰서 선정이나 기부의 수령에 있어서 가장 중요한 판단기준 역시 행정행위에 대한 영향력 행사의 배제이다. 이는 법치국가적 요청에서 나오는 당연한 내용인데 이러한 영향력 행사를 배제함으로써 행정에 있어서의 공정성과 중립성 그리고 불편부당의 원칙이 관철되기 때문이다.

이 모든 과정에서 투명성이 중요한 지위를 점하고 있음은 자명하다. 정보공개법을 통해 행정절차를 투명화 하려는 시도는 이러한 투명성을 제고하는데 매우 부합하다.

참 고 자 료

문헌자료

Grupp, Brunno, Korruptionsabwehr in der öffentlichen Verwaltung, expert verlag, 2001.

Sodan, Helge, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 2012, 193.

Bundesministerium des Innern, Regelungen zur Integrität, 2. Aufl., 2014.

인터넷

본문에 표기된 법령명 원어나 부패라는 독일어 원어인 “Korruption”을 아래 홈페이지 방문 후 검색어로 찾으시면 해당 PDF형식의 법령문서를 다운로드 할 수 있다.

www.pro-honore.de (검색일: 2015.9.15.)

www.bka.de (검색일: 2015.9.15.)

www.zaks.bremen.de (검색일: 2015.9.15.)

www.hamburg.de/die (검색일: 2015.9.15.)

www.vertrauensanwalt.com (검색일: 2015.9.15.)

www.bmi.bund.de (검색일: 2015.9.15.)

www.berlin.de (검색일: 2015.9.15.)

www.rlp.de (검색일: 2015.9.15.)

www.bremen.de (검색일: 2015.9.15.)

참 고 자 료

www.hamburg.de (검색일: 2015.9.15.)

www.brandenburg.de (검색일: 2015.9.15.)

부 록

공직자 부패행위 관련 해외 8개국 비교 연구

	캐나다	미국	오스트리아	영국	독일	프랑스	싱가포르	일본
법체계 (행정법, 강령 형법, 강령 등)	- 행정법 - 형법 - 강령	- 연방형법 - 개별 부패 방지법 - 공무원 윤리강령	- 행정법 - 형법 - 행동강령	- 행동강령 - 형법 - 행정법	- (형식적) 부패방지법 - 행정규칙, 가이드라인, 지침 등	- 행정법 - 형법	- 부패방지법 - 형법 - 강령(장관, 공무원)	- 행정법 - 형법 - 훈령 등 규칙
주요 법령	- 이해충돌법 - 공직신고자 보호법 - 로비법 - 공공부문 강령	- 연방형법 (뇌물죄, 이해충돌 방지규정) - 정부윤리법 - 공무원복무 개혁법 - 해외부패 방지법	- 연방공무원 법 - 형법 - 단체책임법 - 로비법 - 정당법 - 미디어투명 성법	- 장관행동 강령 및 공무원 행동강령 - 공무원행동 관리지침 - 뇌물법 - 사기법 - 공익정보 공개법	- 연방법 - 주법 - 행정규칙	- 부패방지법 - 공직생활 투명성법	- 부패방지법	- 국가공무원 법 - 국가공직자 윤리법 - 국가공직자 윤리규정

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
공직자	- 연방의원 - 공무원 (일반공무원, 보고대상 공무원) - 공직자	- 공무원 및 고용인 - 하원의원 - 공무원으로 선출, 지명 되거나 천거 된 사실이 통보된 자	- 공직자 (형법) - 공무원 (연방공무 원법)	- 정무직 공직자 - 직업공무원 - 공공기관 종사자	- 공직 담당자 - 공직 고용자 - 교·육·생	- 공직자 (국내, 국외, 법관)	- 공무원 - 공무원, 의원을 포함 한 모든 공직자 및 공공단체, 법인 등 포함	- 일반직 공무원 (공무원법)
공직자 외 범위	- 배우자 - 가족(친척)	- 배우자 - 자녀 - 가족	- 배우자 - 가족(친척) - 이해관계자 - 제3자	- 배우자 - 직계가족 (주식 기타 증권보유 신고/뇌물죄 적용) - 직원대리인 등과 소속기업	- 이해관계인 - 제3자	- 제3자	- 일반인 포함 (누구든지)	- 없음

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
금지 행위	<ul style="list-style-type: none"> - 이해충돌 - 투표 - 내부정보 이용 - 영향력행사 - 외부채용 - 금품등 - 협찬여행 - 민간계약 - 정치활동 - 모금 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 이해충돌 - 불법사례 - 의사결정 - 우선적 처리 - 공무외 소득 - 내부정보 이용 - 영향력행사 - 외부채용 - 금품등혜택 - 여행 - 민간계약 	<ul style="list-style-type: none"> - 집단따돌림 금지 - 편파행위 - 부수적인 업무의 제한 - 선물 수수 	<ul style="list-style-type: none"> - 부정청탁 및 금품수수 - 이익충돌 - 주식, 증권 투자 - 직무전념 의무 위배 - 내부정보 이용 - 정치활동 - 공무상비밀 누설 	<ul style="list-style-type: none"> - 대가관계 - 영향력행사 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무 수행 및 포기에 대한 제의, 약속, 증여 - 선물 등 - 영향력행사 	<ul style="list-style-type: none"> - 뇌물 및 항응 제공금지 - 기관(법인 포함)간의 부정거래 - 의원 및 공공 단체 뇌물 - 조사 및 수색 방해 - 부패 행위 - 조사국에 대한 정보 제공의무 위반 - 허위 및 사실 호도정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 금전 및 물품 수수 - 금전소비 대차, 부동산의 증여 - 무상 물품 대여 - 부동산 대출, 무상 서비스 제공 - 미공개 주식 양수 - 공응접대 - 이해관계자 동반 유기 또는 골프 - 이해관계자 동반 여행 - 사회통념상 상당하지 않은 접대, 재산상의 이익

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
금품 등 (유형/가액)	-원칙적 금지 -선물 기타 이익 -200달러	-주별 차이	-소액의 사소한 선물 -100유로	-원칙적 금지 -장관 : 140 파운드 이하 -하원 : 650 파운드 -상원 : 500 파운드	-원칙적 금지 -연방 : 25 유로	-원칙적 금지	-원칙적 금지	-원칙적 금지
외부장외, 강연	-특별규정X	-원칙적 금지 -제공된 공무원 서비스와 직접적 연관이 있는 경우 적용	-부수적인 행위로 가능 (신고 및 허가 사항) -선출직 공직자의 부수적인 수입 공개	-공무원 행동 관리지침	-직위, 관행, 평균임금 고려	-교육기관에서의 강연 (허가 없이 가능) -기타의 경우 소속기관의 허가요함	-직무관련성 금지(선물 및 시혜주금지) -소속기관장의 허가	-이해관계자의 의뢰에 의한 강연 및 방송 출연 등에 대하여 윤리 감독관의 사전승인에 의하여 가능

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
퇴직 후 취업 (대상기준)	<ul style="list-style-type: none"> - 전채 전직 공무원(1년) - 전직 보고 대상 공무원 (2년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직한 모든 공무원 - 직점 또는 상당히 관여했던 사안 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직 후 6개월 유예 - 직위 또는 직무판단에 상당한 영향을 받은 범인에 활동 금지 - 60세 미만 휴직공직자에 대해서도 일정한 의무 부여 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원행동 관리지침 - 공무원영리 활동 및 	<ul style="list-style-type: none"> - 영향력 - 대가관계 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직 후 취업가능 - 경우에 따라 공직자윤리 위원회의 감독 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별 규정X 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가공무원법
로비	<ul style="list-style-type: none"> - 로비법: 로비 스톤 등록 	<ul style="list-style-type: none"> - 로비공개법: 로비스톤 등록, 로비 활동 공개 	<ul style="list-style-type: none"> - 로비법: 로비 스톤 등록. 미이행 시 행정위반에 따른 벌금. 로비스톤 보수에 대한 형사상 규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 이익충돌 금지규정 - 공무원행동 관리지침 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별규정X - 주의회 규칙으로 로비 스톤 등록 2개주 시행 - Brandenburg와 Rheinland-Pfalz 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별 규정X 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별 규정X 	<ul style="list-style-type: none"> - 특별 규정X

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
신고자 보호 (대상, 방식)	<ul style="list-style-type: none"> - 공직자 신고 보호법 	<ul style="list-style-type: none"> - 내부고발자 보호법: 내부 고발 접수 및 처리 현황보고, 내부고발자 보복금지 및 징계 	<ul style="list-style-type: none"> - 웹상에서 익명의 공익신고시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 공익정보 공개법 (1998) - 근로자 - 노동재판소의 재판을 통한 보호 	<ul style="list-style-type: none"> - 공익신고자 보호센터 (합부르크) - 공익신고 보호관 (베를린) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공직생활 투명성법 	<ul style="list-style-type: none"> - 일체의 소송 절차에서 증인, 참고인 등으로 허가 되지 않음 - 일체의 소송 절차 진술 의무 없음 - 법원은 정보 제공자의 신원이 노출되지 않도록 조치를 취할 의무가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 공익통보자 보호법 - 신고대상: 개인의 생명·신체보호·환경보전·소비자이익의 옹호 - 신고방식: 특별히 정하고 있지 않음. 다만 원칙적으로 익명으로 하는 불가능
처벌	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌: 징역 - 벌금, 몰수 - 내부징계 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌: 징역, 벌금, 몰수 - 민사처벌: 부당이득 반환 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌 - 징계 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌: 징역, 벌금, 몰수 - 내부징계 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌 - 행정벌 - 내부징계 - 연금정지 (퇴직자) 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌 - 부과형 기능 	<ul style="list-style-type: none"> - 형사적 제재 - 행정적 제재 	<ul style="list-style-type: none"> - 형벌 - 내부징계

	캐나다	미 국	오스트리아	영 국	독 일	프랑스	싱가포르	일 본
주요 조직	<ul style="list-style-type: none"> - 이해충돌 및 윤리위원회 - 로비위원회 - 재무위원회 - 왕립기마 경찰대 	<ul style="list-style-type: none"> - FBI - 정부윤리청 - 법무부 감찰국 - 특별심사청 	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰 - 경제범죄 및 부패 행위의 소추를 위한 중앙검찰청 - 연방부패 행위 예방 및 방지청 - 회계감사원 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원인 - 왕립검찰청 - 중대부정 수사청 - 국가회계 감사원 - 감사위원회 - 공공회계 감사위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 연방, 내무부, 연방범죄청 - 주, 각 주의 상황에 맞는 조직 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙부패 방지처 - 공직자윤리 위원회 - 투명성고등 사무국 	<ul style="list-style-type: none"> - 부패 행위 조사국 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가공직자 윤리심사회 - 윤리감독관
권한	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 수사 - 기소요청 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 수사 - 기소요청 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 수사 - 기소 또는 기소요청 	<ul style="list-style-type: none"> - 무영장 정보 제공 요구권 - 비밀유지 의무 면제 - 진술거부권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 검·경·회계 조직과의 연계를 통한 수사, 기소 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보수집 및 제공 - 감독 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사 - 수사 - 체포권 - 기소권한은 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사권 - 징계권