

## 재보궐선거 원인제공자에게 선거비용을 부담시키거나 환수하는 외국의 입법례 - 유럽위원회 -

정보신청기관 : 행정안전부 자치제도과

### I 머리말

최근 선거직 공무원이 재직 중 직무비리로 인하여 퇴직하고 재보궐 선거가 실시됨으로써, 막대한 선거비용이 발생하여 주민의 부담이 가중되는 경우가 자주 발생하고 있다. 그리하여 재보궐선거의 원인제공자(주로 직무비리 또는 부패범죄로 인해 퇴직하는 자)에게 선거비용을 부담시키거나 선거비용을 환수할 수 있는 제도가 마련되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

이 문제(재보궐선거 원인제공자에게 선거비용을 부담시키는 것)는 공무원의 부패(직무비리)를 어떻게 방지하고, 어떻게 제재할 것인가라는 문제와 직접적으로 관련되는 것이므로, 이에 대한 외국의 입법례를 살펴보아야 할 것이다. 이를 위해서 이 보고서는 유럽위원회(Council of Europe)와 UN 차원에서의 부패방

지 노력을 소개하고자 한다.

유럽위원회와 UN은 부패방지를 중요한 과제로 설정하고, ‘부패방지조약’을 통해서 조약가맹국들에게 부패방지 대책과 부패에 대한 제재를 강화하도록 하고 있다. 이 보고서는 보고서의 주제와 관련된 범위 내에서, 먼저 유럽위원회의 부패방지조약들을 살펴보고(II), 다음으로 UN차원에서의 부패방지조약의 내용을 소개한다(III). 그리고 마지막으로 기타 재보궐선거 비용을 줄일 수 있는 외국의 입법례에 대해 소개한다(IV).

### II 유럽 차원에서의 부패방지조약

유럽위원회(Council of Europe)는<sup>1)</sup> 1999년 국제조직으로서는 처음으로 ‘부패에 대한 형



1) 유럽위원회(Council of Europe)는 유럽연합(EU)과 다른 국제조직이다. 유럽의 대부분 국가는 유럽위원회 구성국이고, 구성국 숫자에서는 유럽위원회가 EU보다 훨씬 많다(EU 구성국은 모두 유럽위원회 구성국임). 따라서 유럽위원회에서 채택된 조약 및 정책은 대부분 EU에서 수용되어진다. 유럽위원회와 EU의 관계 및 각 조직의 권한 등에 대해서는 Ambos, Internationales Strafrecht, 2. Aufl. S. 341 ff. 참조.

## 맞춤형 법제정보

사조약(Criminal Law Convention on Corruption)'과 '부패에 대한 민사조약(Civil Law Convention on Corruption)'을 채택하여<sup>2)</sup> 조약가맹국들에게 부패제재와 부패방지대책을 강화시키고 있다.

### 1. 유럽위원회의 '부패에 대한 형사조약'의 주요내용

1) 형사범죄로서의 뇌물범죄(bribery)의 범위 확장, 소위 '자금세탁'을 형사범죄로 처벌토록 함.

동 조약은 국가 공무원의 뇌물범죄뿐만 아니라, 외국 공무원에 대한 뇌물범죄, 국제기관 구성원에 대한 뇌물범죄, 사적 영역에서의 부패행위도 '뇌물범죄(bribery)'로 규정하여 형사처벌하도록 하고 있고, 부패범죄(corruption offences)로 취득한 이익에 대한 자금 세탁(money laundering), 그것을 위한 계좌범죄(account offences) 그리고 그러한 범행에 참여하는 것을 형사 처벌토록 하고 있다(동 조약 제2조 내지 제15조 참조).

### 2) 법인 자체에 대한 제재조치

#### 제18조 - 용어의 사용

d. "법인(legal person)"은 국가권한을 행사하는 국가 또는 기타 국가기관(public bodies)과 공공 국제조직들을 제외하고, 각 국가의 내국법에 의할 때 '단체(entity)'의 성격을 가지는 모든 단체를 말한다.

동 조약의 개념정의에 의하면 국가의 정부조직, 국가의 행정부관료들이 참여하는 공공적 성격의 국제조직(예컨대 유럽위원회)을 제외한, 기타의 모든 단체는 법인에 속한다. 따라서 정부자원이 출자된 공법인 및 정당 또한 법인에 속한다.<sup>3)</sup> '이행조치를 위한 조약가맹국 모임(Group of States against Corruption = GRECO)'에서 현재 진행되고 있는 '부패범죄 형사입법화 및 정치자금의 투명성 강화 방안들에 대한 각국의 이행조치 보고서'에 따르면 정당을 법인으로 보고 있다.<sup>4)</sup>

#### 제18조 - 법인 자체의 책임(corporate liability)

제1항 조약가맹국은 다음과 같은 경우 법인 자체가 책임을 질 수 있도록 필요한 입법적 그리고 기타 다른 조치들을 채택하여야 한다.

- 법인을 대표할 권한 또는 법인을 위해서 결정할 권한을 가지거나 그 법인을 통제(지도)할 권한을 가짐으로써, 그 법인에서 지도적 위치에 있는 법인의 구성



2) '부패에 대한 형사조약': 2002.7.1 효력발생. '부패에 대한 민사조약': 2003.11.1 효력발생. <http://www.conventions.coe.int/>에서 다운로드 가능.

3) 동 조약 설명서(explanatory report) 참조.

4) [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp)에서 각국의 이행조치에 대한 평가 및 보고서 다운로드 가능.

원이, 법인의 이익을 위하여 개인적으로 또는 그 법인의 한 조직으로 행동하면서 동 조약상의 뇌물증여(active bribery), '영향력 행사를 위한 뇌물증여 및 뇌물수수(trading in influence)' 그리고 자금세탁(money laundering) 범죄를 범한 경우

- 위의 법인 구성원이 위에 언급한 범죄들에 공범자(accessory) 또는 교사자(instigator)로 관여한 경우에도 그러하다.

**제2항** 제1항과 별도로 각 조약가맹국은 다음의 경우에 법인 자체가 책임을 질 수 있도록 하기 위해서 필요한 조치들을 취해야 한다.

- 제1항에 언급된 법인 내에서 지도적 위치에 있는 자가 자신의 감독, 통제의무를 소홀히 함으로써, 자신의 권한 내에 속하는 법인 구성원이 법인을 위하여 제1항에 언급된 범죄를 범한 경우

**제3항** 제1항과 제2항에 언급된 법인 자체의 책임은 범죄를 저지른 그 구성원의 형사책임을 배제하지 않는다.

**제19조 - 제재(sanctions)와 조치들**

**제1항** 동 조약에 의한 형사범죄들의 심각성으로 인해, 각 조약가맹국은 제2조 내지 14조의 각 범죄들에 상응하는, 효과적이고 비례적(proportionate)이며 위하적(dissuasive)인 제재들과 조치들을 규정하여야 한다.

**제2항** 각 조약가맹국은, 제18조 제1항과 제2항에 의해 책임을 부담하는 법인이, 금전적 제재들을 포함하여, 효과적이고 비례적이며, 위하적인 형사적 또는 비형사적 제재들을 부담하도록 하여야 한다.

최근의 각국의 입법 경향은 법인 자체의 책임을 인정하는 경향으로 가고 있다.<sup>5)</sup> 전통적으로 법인 자체의 범행적격성 또는 형사처벌 가능성이 인정되지 않고 있는 대륙법계(특히 독

일)에서도 법인 자체에 대하여 행정적 성격의 금전적 제재 또는 기타 제재를 인정하고 있다.<sup>6)</sup> 동 조약은 부패범죄의 심각성 그리고 부패범죄 방지를 위해서는 법인 자체를 처벌하는 것이 필요하다는 것을 고려하여, 적어도 부패범죄의 영역에서는 법인 자체를 처벌할 것을 요구하면서도,<sup>7)</sup> 동시에 법인 자체가 처벌될 수 있는 요건을 자세히 규정하고 있다(물론 이 요건은 각 조약 가맹국이 최소한도로 충족시켜야 하는 것이며, 그보다 더 넓게 법인 자체의 처벌을 인정하는 것은 각 조약가맹국의 재량에 속한다).<sup>8)</sup> 그리고 그러한 처벌의 형태에 관해서는, 각 조약가맹국이 자국의 법에 맞게 형사제재 또는 기타 민사/행정상의 제재를 선택할 수 있도록 하고 있다.

**2. 유럽위원회의 '부패에 대한 민사조약'**

유럽위원회는 부패행위로 인해 손해를 입은 자들이 민사소송을 통해 보상(compensation)받을 수 있도록 하는 것이 부패를 방지함에 있어서 중요하다고 여기고 '부패에 대한 민사조약'을 채택하였다.<sup>9)</sup>



5) 동 조약 설명서 참조.

6) GERCO의 제2차 평가라운드(second evaluation Round)에 제출된 독일의 평가보고서(evaluation report), p. 16 이하 참조.

7) 동 조약 설명서 참조. 이러한 취지는 이후 UN에서 채택된 부패대항조약에서도 동일하게 나타나고 있다.

8) 국제법과 국내법의 관계에 있어서, 국제조약에서 정한 기준은 각 조약가맹국이 의무적으로 충족시켜야 하는 최소한도의 기준이며, 그보다 더 엄격한 기준을 적용할지 여부는 각 국가의 재량이다.

9) '부패에 대한 유럽위원회 민사조약' 전문(preamble) 참조.

# 맞춤형 법제정보

## 제1조 - 목적

각 조약가맹국은 부패(corruption)행위의 결과로 손해를 입은 사람들이 손해보상(compensation for damage)을 받을 수 있는 기회를 포함하여 자신들의 권리와 이익을 방어할 수 있도록 효과적인 회복조치(remedies)를 위한 내국법을 마련하여야 한다.

## 제2조 - 부패의 개념정의

이 조약에서 “부패”라 함은, 요구되는 적절한 업무이행을 방해하는 모든 뇌물 또는 부당한 이익 또는 그러한 부당한 이익에로의 기대(prospect)를 직접적 또는 간접적으로 요구하거나, 제안하거나, 제공하는 것을 말한다.

동 조약은 ‘부패’를 매우 넓게 개념정의하고 있으며, 공무원 또는 일반 사인을 구별하지 않고 모든 영역에서의 부패를 대상으로 한다. 그리고 ‘사람들(persons)’이란 자연인, 법인 그리고 어떤 법시스템 내에서 소송절차에 관여하는 단체들(bodies)을 의미한다.<sup>10)</sup>

## 제3조 - 손해보상

**제1항** 각 조약가맹국은 자국 국내법에 부패의 결과로 손해를 입은 자들이 그러한 손해의 완전한 보상을(full compensation) 받기 위해 소송을 제기할 수 있도록, 관련 규정을 마련하여야 한다.

**제2항** 그러한 보상은 물질적 손해(material damage), 기대이익의 상실(loss of profits) 그리고 비금전적 손실(non-pecuniary loss)을 포함할 수 있다.

손해란 어떠한 금전지급에 한하지 않지만, 그것은 개별 사건에서 초래된/지속되고 있는(sustained) 손실에 따라 정해져야 한다. 이 조약에서 말하는 완전한 보상이란 징벌적 손해(punitive damage)를<sup>11)</sup> 배제한다. 그러나 각 조약가맹국의 국내법이 징벌적 손해를 손해보상



10) 동 조약 설명서 참조.

11) 법원에서 형사유죄판결을 받은 것 등을 의미함.

12) 동 조약 설명서 참조.

에 포함시키고 있다면, 이 조약에서 의미하는 완전보상에 징벌적 손해에 대한 보상을 포함시킬지 여부는 조약가맹국의 재량에 속한다.

손해보상의 방법은 손해의 성격에 따라 다양할 수 있다. 물질적 손해는 일반적으로 금전으로 보상되는 반면에, 비금전적 손실은 ‘대중매체에 판결 공표하는 것’과 같은 다른 방법으로 이루어질 수 있다. ‘물질적 손해’란 손해를 입은 자의 현실적인 경제적 상황(경제력)의 감소를 말한다. ‘기대이익의 상실’은 합리적으로 기대되어질 수 있었지만, 부패행위로 인해 획득되지 못한 것을 의미한다. 비금전적 손실이란, ‘명예실추’와 같은 무형의 또는 비물질적인 경제적 가치의 손실이기 때문에 즉시 금전적 가치로 환산될 수 없는 손실을 말한다. 보상되어야 할 비금전적 손실의 요건과 범위는 각 조약가맹국의 재량에 달려 있다.<sup>12)</sup>

## 제4조 - 책임

**제1항** 각 조약가맹국은 자국 국내법에 손해보상을 위한 다음의 요건들을 규정하여야 한다.

- i) 피고가 부패행위를 범하였거나, 부패행위를 할 권한을 주었거나, 부패행위를 방지하기 위한 합리적인 조치들을 취하지 아니하였다.
- ii) 원고는 손해를 입었다. 그리고
- iii) 부패행위와 손해 사이에는 인과적 관련성이 존재한다.

**제2항** 수명의 피고들이 동일한 부패행위로 인해 손해보상 책임을 부담하는 경우, 그 피고들은 공동으로(jointly) 그리고 각 원고에게(severally) 책임이 있다는 것을 규정하여야 한다.

동 조약 제4조는 손해보상 책임의 요건을 규정하고 있다. 부패행위와 손해 사이에는 인과성이 존재해야 하고, 부패행위가 발생했다는 사실, 부패행위와 손해 사이에 인과성이 있다는 사실은 원고가 입증해야 한다. 어떠한 부패행위로 인해(인과성 증명 없이) 단순히 어떤 식으로 자신의 권리 또는 이익이 영향 받았거나, 미래에 영향 받을 수 있다는 것을 이유로 해서는 손해보상이 인정되지 않는다.

직접적으로 그리고 사실을 알면서(knowingly) 부패행위에 참여한 자, 특히 뇌물 증여자와 수수자뿐만 아니라, 부패행위를 교사(incite)하거나 방조(aid)한 자들은 모두 일차적으로 손해보상 책임이 있다. 또한, 부패행위를 방지해야 할 책임을 가지고 있는 자가 부패방지를 위한 적절한 조치를 취하지 아니한 경우, 그들도 보상책임을 진다. 이것은 고용인은 피고용인의 부패행위에 대한 보상책임이 있다는 것을 의미한다. 예컨대 고용인이 그들의 회사(company)를(감사기관을 설치하는 등) 적절히 조직하거나 피고용인들에 대한 적절한 감독을 행하는 것을 소홀히 한 경우에 그러하다.

손해보상을 정당화시키는 손해는 충분히 구체화되어야 한다. 특히 손해와 그 피해자의 연관성에 대하여. 그러나 이 조약의 기준은 최소한의 기준이기 때문에 각 조약 가맹국은 손해를 입은 자 이외의 다른 자가 그 보상소송을 제기하는 것을 인정할 수 있다.

부패행위와 손해 사이에는 인과성이 존재해야 하는데, 손해는 부패행위로 인한 통상적인

결과(ordinary consequence)여야 하고, 비일상적인(extraordinary) 결과여서는 아니된다. 예컨대, 부패행위가 없었다면 계약을 체결할 수 있었던 자에게 보상되어야 하는 통상적인 손해는 ‘기대이익의 상실’이다. 그에 반해서, 부패행위로 계약을 체결하지 못한 자가, 부패로 인한 계약 불체결로 인해 너무 화가 나서 또는 실망하여, 계단에서 넘어지고 그로 인해 다리를 다친 경우, 부패행위와 손해 간에는 상당한 관련성(adequate connection)이 존재하지 않는다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 조약상의 기준은 최소요건이기 때문에, 각 조약가맹국이 부패행위와 손해 사이의 인과성에 대해 더 완화된 기준을 적용하거나 규정하는 것은 각 국가의 재량에 속한다.

수인의 공동범행자들은, 그들이 사실을 알면서/의식적으로(knowingly) 공동으로 부패행위를 하였는가 또는 공동범행자 중 1인은 자신의 과실행위로 인해 책임을 지는가에 상관없이, 모두가 공동으로(jointly) 그리고 각 원고에 대하여(several) 책임이 있다. 여기서 ‘공동으로 그리고 각 원고에 대하여 책임이 있다’라는 것은, 부패행위로 인해 손해를 입은 자가 수명의 공동범행자들 중 1인 또는 그들 중 수인에게 완전한 보상을 청구할 수 있다는 것을 의미한다.

#### 제5조 국가의 책임

각 조약가맹국은 각 국가의 공무원이 그들의 직무행위와 관련하여 범한 부패행위로 인해 피해를 입은 자들이 국가에 대해 손해보상을 청구할 수 있도록 관련 규정을 마련하여야 한다.



## 맞춤형 법제정보

앞의 규정은 공무원의 직무행위와 관련하여 피해를 입은 자가 국가에 보상을 청구할 수 있도록 하고 있는데, 그 절차와 구체적인 요건은 각 조약가맹국에 일임하고 있다. 동 규정은 공무원의 부패행위로 인해 손해를 입은 자가 그 공무원에게 손해보상을 청구하는 것, 그리고 국가가 그 공무원에게로(피해자가 국가에 대하여 제기한 소송을 방어하기 위해서 지출된 비용을 포함하여) 구상권을 행사하는 것을 배제하지 않는다.<sup>13)</sup>

### 제6조 기여과실(contributory negligence)

각 조약 가맹국은 모든 정황을 고려할 때 원고가 그 자신의 잘못으로 그 손해에 기여하였거나 손해를 가중시켰다면, 손해보상이 그 기여분에 한해 축소되거나 허용되지 않는다는 것을 규정하여야 한다.

제6조는 완전한 보상의 예외로 피해자의 기여과실을 규정하고 있다. 그러나 이 피해자의 기여과실은 유책한 행동(culpable behaviour)이어야 한다. 피해자의 유책성 없는 행동은 그의 보상권에 영향을 미치지 않는다. 따라서 법원은 피해자의 유책성 있는 행동이 인정되는지 여부를 심사하여야 하고, 그 유책성의 정도는 피해자의 손해에 대한 기여분의 정도를 결정함에 있어서 한 요소로 고려되어진다. 법원은 부패행위를 둘러싼 모든 정황들을 고려하여 보상의 감경정도를 결정하고, 피해자의 유책성의 정도에 따라 경우에 따라서는 보상권 자체

가 거부될 수도 있다.

예컨대, 계약에 대해 협상권을 가지고 있는 한 피고용인에게 고용주가 높은 액수의 금액에 대해 관리할 수 있는 전권을 또한 주었으면서도, 계약 발주의 요건에 대해 또는 계약이 적절한 회사와 체결될 수 있도록 아무런 감독(통제) 조치도 하지 아니한 경우, 그 계약 체결과 관련하여 부패행위가 발생하였다면, 그 고용인의 행동은 손해에 기여한 유책한 행동으로 인정된다. 또 다른 예로, 피고용인이 이미 뇌물을 지불한 바가 있다는 것을 발견하였음에도 불구하고, 고용인이 그러한 사건이 재발하지 않도록 필요한 조치를 취하지 아니한 경우, 뇌물사건이 재발한 경우, 고용인이 자신의 회사가 입은 손해 보상을 청구하는 것은 고용인 자신의 손해악화(aggravation)에 대한 기여로 인해 보상정도가 감경되거나 경우에 따라 거부될 수 있다.

### 제7조 손해보상소송 제기기간의 제한

**제1항** 각 조약 가맹국은 손해회복을 위한 소송의 제기기간에 대한 제한 규정을 두어야 한다. 그 기간은 피해자가, 손해가 발생했다는 것 또는 부패행위가 발생했다는 것을 알았거나 합리적으로 볼 때 알았어야 하는 시점으로부터 적어도 3년의 기간이 보장되어야 한다. 그러나 부패행위의 발생 시점으로부터 10년이 경과한 경우 그러한 소송이 허용되어서는 아니된다.

**제2항** 손해보상소송 제기기간의 중지(suspension) 또는 중단(interruption)에 대한 조약가맹국의 내국법은, 만약 적절하다면, 제1항의 경우에 적용된다.



13) 동 조약 설명서 참조.

**제8조 계약의 유효성**  
**제1항** 각 조약가맹국은 국내법에, 부패행위를 가져온 계약 또는 계약 조항은 효력이 없거나(null) 소구될 수 없다(void)는 것을 규정하여야 한다.  
**제2항** 각 조약가맹국은 국내법에, 부패행위로 인해 계약에로의 동기가 이루어졌다면, 모든 계약 당사자들이 법원에 그 계약이 무효라는 것을 선언해 줄 것을 신청할 수 있음을 규정하여야 한다. 비록 그들이 손해보상을 청구할 수 있을지라도.

**제9조 피고용인들의 보호**  
 각 조약가맹국은 국내법에, 부패행위가 있다는 합리적 의심を 가지고, 선의에서 이러한 의심사건을 책임있는 사람이나 당국에 신고한 피고용인에 대한 부당한 제재가 발생하지 않도록 적절한 보호조치를 규정하여야 한다.

**제11조 - 증거의 확보**  
 각 조약가맹국은 부패행위로 인한 민사소송에서 증거확보를 위한 적절한 절차들을 규정하여야 한다.

**제12조 - 잠정적(interim) 조치들**  
 각 조약가맹국은 국내법에, 부패행위로 인한 민사소송이 있는 동안에 당사자들의 권리와 이익을 보전하기 위해서 필요한 조치들을 법원이 명령할 수 있는 권한을 규정하여야 한다.

### III. UN의 ‘부패대항조약(United Nations Convention against corruption)’

UN은 2003년 10월 31일 ‘부패대항조약’을 채택하여,<sup>14)</sup> 공적 및 사적 영역에 있어서의 부패행위를 보다 효과적으로 방지하고 제재하기

위해 노력하고 있다. 한국은 2003년 12월 9일 동 조약을 서명하였고, 2008년 3월 27일 비준하였다. 따라서 한국은 동 조약이 요구하는 최소한의 기준들을 충족시킬 국제법상의 의무를 부담하고 있다.

동 조약은 유럽위원회의 부패방지조약들과 마찬가지로, 사적영역에서의 부패행위를 형사처벌토록 하고 있고(동 조약 제3장 참조), 부패행위로 인한 이익을 환수하기 위한 효과적 조치들을 강구토록 하고 있으며, 그것을 위한 국제적 협력을 규정하고 있다(동 조약 제4장, 제5장 참조). 또한 유럽위원회의 ‘부패방지조약들’과 마찬가지로 - 비록 상세히 규정하지 않고 있지만 - ‘법인 자체의 책임 (제26조)’과 ‘부패행위로 인한 피해자의 손해보상 청구권(제35조)’을 인정하고 있다.

#### 제26조 법인의 책임

**제1항** 각 조약가맹국은 각 국가의 법원칙에 상응하여, 이 조약에 따른 범죄들에 참여(participation)한 법인(legal person)에게 책임을 부담시키기에 필요한 조치들을 채택하여야 한다.

**제2항** 각 조약가맹국의 법원칙에 따라, 그러한 법인의 책임은 형사적, 민사적 또는 행정적일 수 있다.

**제3항** 그러한 법인의 책임은 부패범죄를 저지른 자연인의 형사책임에 영향 없다.

**제4항** 각 조약가맹국은 이 규정에 따라 책임을 부담하는 법인이 - 금전적 제재들을 포함하여 - 효과적이고, 비례적이며 위하적인 형사적 또는 비형사적 제재들을 부담하도록 확실히 하여야 한다.



14) 2005년 12월 14일부터 효력발생. <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menu>에서 동 조약 다운로드 가능.

## 제34조 부패행위의 결과들

선의를 취득자인 제3자의 이익을 충분히 고려하여, 각 조약가맹국은 각 국내법의 기본원칙들에 합치하는 한도에서, 부패행위의 결과들을 다루어야 한다. 이에 있어서, 각 조약가맹국은 법적 소송에 있어서 부패행위가 있었다는 것을 계약을 무효로 만들거나, 어떠한 허가(concession) 또는 기타 유사한 권리/제도(instrument)를 취소하거나, 어떠한 회복적 조치(remedial action)를 취하도록 하는 중요한 한 요소로 고려할 수 있다.

## 제35조 손해의 보상

각 조약가맹국은 자국 국내법에 합치하는 한도에서, 부패행위로 인해 손해를 입은 단체들(entities) 또는 사람들이 보상을 받을 수 있도록, 그 손해를 일으킨 자들에게 법적 소송을 제기할 수 있는 권리를 보장하여야 한다.

법인 자체의 책임은 반드시 형사책임일 필요는 없다. 그것은 민사/행정상의 금전적 제재, 특정 허가권의 취소/철회, 정부와 계약을 체결할 수 있는 권리의 제한 등 다양한 방법이 될 수 있으며, 이는 각 조약 가맹국의 재량에 속한다.<sup>15)</sup>

동 조약은 각 조약가맹국에, 부패행위로 인해 피해를 입은 자들이 손해보상을 청구할 수 있는 절차를 마련할 것을 의무화하고 있다. 그리고 부패행위로 인해 손해보상을 청구할 수 있는 ‘단체’에는 국가도 포함된다.<sup>16)</sup> 그러나 그 구체적 요건과 절차에 대해서는 각 조약가맹국의 재량에 맡겨져 있다.



15) 동 조약의 이행을 위한 입법안내서(Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention on Corruption), New York 2006, p.108 이하 참조. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/legislative-guide.html>에서 다운로드 가능.

16) 동 조약 이행을 위한 입법안내서, p.147.

17) UN 부패방지조약의 조약가맹국들 회의(Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption)의 보고서 참조. 이들 보고서는 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html>에서 다운로드 가능.

현재 UN과 각 국가의 ‘부패범죄정책’의 중점은 아직까지 ① 부패범죄의 범위를 확장하고(사인간의 부패를 형사범죄화, 뇌물범죄뿐만 아니라 그와 관련된 자금세탁 관련 범죄를 확장), ② 그러한 부패범죄의 처벌 강도 강화, ③ 부패범죄로 인한 재산상 이익의 효과적인 발견, 환수를 위한 법적 장치 마련, ④ 부패범죄로 인한 재산상 이익환수를 위한 국제적 협력 제도의 개선 등에 있다.<sup>17)</sup> 따라서 ‘부패행위 피해자의 손해보상 청구제도’에 대한 각 국가의 이행조치는 쉽게 발견될 수 없는데, 그 이유는 ‘손해보상 청구제도’는 민사상의 일반 손해배상/보상제도에 의해서도 해결될 수 있기 때문일 것이다.

그러나 부패행위로 인한 보궐선거 비용의 경우, 일반 손해배상/보상 이론에 의해 관련 선거구 주민들 또는 국가에 손해보상청구권이 인정될 수 있는지 여부는, 인과성 인정여부 등의 문제로 인해 쉽지 않으며, 이것은 결국 법원(사법부)이 어떻게 판단하는가에 달려 있게 된다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해 특별 규정을 마련하는 방안을 생각할 수 있을 것이며, 이때 유럽위원회의 ‘부패방지조약들’에 규정된 ‘법인의 책임요건’과 ‘피해자의 보상청구



권'에 대한 규정들이 유용한 입법참고자료가 될 수 있을 것이다.

유럽위원회의 부패방지조약들에 의하면, 예컨대 정당에 소속된 의원이 '정당을 위하여' 정치자금 수수 등과 관련하여 부패행위를 저지른 경우, 부패행위를 저지른 의원 개인의 민형사상 책임뿐만 아니라, 정당 자체의 책임, 나아가 정당의 보상책임이 인정될 여지가 있다. 물론 어떠한 요건하에서 그러한 책임을 인정할 것인지 여부는, 한국이 현재의 법실정에 맞는 범위 내에서 선택할 수 있는 문제이다.

#### IV. 독일 - 선거제도 자체의 특징상 보궐 선거가 잘 없는 경우

독일의 경우 선거제도 자체의 특징상 보궐 선거가 잘 발생하지 않는다. 독일 연방의회는 의석의 절반이 지역구에서의 다수대표제에 의해, 의석의 절반이 비례대표제에 의해 정해진다. 비례대표 명부는 각 주(Land)별로 작성되는데, 주별로 작성된 각 주의 주명부(Landesliste)는 다른 주의 주명부와 통합되어 하나의 비례대표명부가 되고, 각 정당은 이렇게 작성된 하나의 비례대표명부를 가진다.<sup>18)</sup> 만약 연방의회

의원이 재직중 직무비리 등의 결격사유로 의원직을 상실하게 되는 경우, 그 의원이 지역 선거구 당선자일지라도, 그 의원이 어느 정당 소속이라면, 소속된 정당의 비례대표제 명부의 주명부(Landesliste)에서 후임자가 결정된다. 이 주명부에 차순위자가 더 이상 존재하지 않는 경우 그 의석은 공석으로 남는다.<sup>19)</sup> 만약 지역 선거구 당선자가 정당소속이 아니거나, 주명부 작성이 허용되지 않았던 정당 소속이라면, 비례대표제 명부에 의해 후임자가 정해지는 것이 아니라, 보궐선거가 행해진다. 그러나 이 경우에도 그 의원의 의원직 상실 후 6개월 내에 연방의회 의원 선거가 이루어진다면 보궐선거는 이루어지지 않는다.<sup>20)</sup>

한국보다 훨씬 더 정당국가적 색채가 강한 독일에서, 정당 소속이 아닌 경우는 그리 흔하지 않다. 따라서 지역선거구 당선자가 재직중에 결격사유로 인해 의원직을 상실하더라도 보궐선거는 그리 자주 발생하지 않는다.

박 경 규

(해외입법조사원, 독일괴팅엔대학 박사과정)



18) Degenhart, Staatsrecht I, 24 Aufl., Heidelberg 2008, S. 22 f. 참조.

19) 독일 연방선거법(Bundeswahlgesetz) 제48조 제1항. <http://bundesrecht.juris.de/index.html>에서 다운로드 가능.

20) 독일 연방선거법(Bundeswahlgesetz) 제48조 제2항.