

오스트리아에서 공직자의 부패행위에 대한 규제법 체계*

장 원 규**

< 목 차 >

- I. 논의의 배경
- II. 공직자와 부패행위의 의미
- III. 공직자의 부패행위 규제법제
- IV. 공익신고자 보호 체계
- V. 정리 및 시사점

I. 논의의 배경

가려져 있거나 종종 드러난 부패행위와 부패행위방지는 공공부문, 경제부문, 기타 사회부문에서 주요한 보편적인 문제가 된다. 특히 가족의 유대관계, 학연 및 지연을 쫓아 불공정하고 부정한 영향력의 행사 또는 청탁은 우리 사회에서 부패행위의 주된 유형이기도 하다. 부패행위의 경제적인 문제로 인하여, 사회의 안정과 안전에 위협이 되기도 하고, 민주주의의 가치를 상쇄시키거나 법의 원칙을 무너트린다. 공적 영역과 사적 영역에서 상호 연관성을 보이고 있는 임의적 법제, 기능을 상실한 행정, 부패행위는 정치·경제·사회발전을 저해한다. 결과적으로 부패행위는 모두에게 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

오스트리아는 경제협력개발기구(OECD)의 회원이면서도 우리나라보다 세계

* 이 글은 2015년 한국법제연구원 비교법제연구실 지역법제연구사업의 일환으로 중점연구과제 「공직자의 부패행위에 관한 비교법적 연구」에서 필자가 수행한 「오스트리아의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구」, 지역법제 연구 15-16-①-5, 한국법제연구원, 2015의 성과를 확산시키고자 하는 취지에서 편집 및 수정·보완을 거쳐 작성된 것이다. 특히, 이 자리를 빌려 비교법제연구실의 중점연구과제를 통해 깊이 있는 학문적 정책적 교류를 함께 할 수 있었던 내·외부전문가분들께 감사의 마음을 전하고자 한다.

** 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사.

적인 반부패행위기관인 국제투명성기구(Transparency International: TI)에서 평가한 부패인식(청렴성)지수(corruption perceptions index: CPI)가 좋다. 2016년 1월에 발표된 2015년 부패인식(청렴성)지수에 따르면, 오스트리아는 100점 만점에 76점으로 168개 국 중 16위에 이름을 올리고 있다.¹⁾

오스트리아에서는 2013년부터 1월부터 로비법을 시행하면서, 공직자와 정치가들의 로비활동을 엄격히 규제하고 있다. 아울러 최근 상대적으로 짧은 기간 안에 오스트리아에서는 공익신고자를 보호하기 위한 몇 가지 유형을 도입하고 논의하기 시작하였다. 이러한 측면에서 오스트리아에서 보고 있는 공직자와 부패행위의 의의를 개관하고, 공직자의 부패행위 관련 법제와 정책을 살펴보고 시사점을 얻고자 한다.

II. 공직자와 부패행위의 의의

1. 공직자

오스트리아에서 공직자(Amtsträger)란 일반적으로 국가나 지방 공공단체 등에서 공적인 직무를 수행하는 자를 말한다. 이는 공공의 이익을 위해 설립된 공공기관에 종사하는 자라고 할 수 있으며, 공무원(Beamt)의 개념보다 넓은 의미를 가지고 있다.²⁾ 그래서 공직자는 어떤 방법으로든 공적인 임무 또는 공기업에서의 활동과 관련이 있는 모든 자를 포함한다.³⁾ 이러한 측면에서 보면, 공

1) <http://www.transparency.org/country#AUT> (최근 접속: 2016. 4. 14). 2014년도 부패인식(청렴성)지수에서 오스트리아는 100점 만점에 72점을 얻어 175개 국 중 23위에 있었다. <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (최근 접속: 2016. 4. 14). 이에 비하여 우리나라는 2014년 55점으로 43위였고, 2015년 56점으로 37위이다. <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (최근 접속: 2016. 4. 14); <http://www.transparency.org/country#KOR> (최근 접속: 2016. 4. 14).

2) 공직자 개념은 나치즘(Nationalsozialismus)시대에 등장한 것으로 협의의 공무원 개념을 확대하고자 한 측면이 있다, <http://de.wikipedia.org/wiki/Amtstr%C3%A4ger> (최근 접속: 2016. 4. 14); Council of Europe, Evaluation Report on Austria: Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), GRECO, 2011, para. 11 fn. 2 비교, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)3_Austria_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)3_Austria_One_EN.pdf) (최근 접속: 2016. 4. 14).

3) Aicher-Hadler, Verantwortlichkeit bei Amtsmissbrauch und Korruption, MANZ Verlag Wien, 2013, S. 29. <http://gemeindebund.at/images/uploads/downloads/2014/Publikationen/>

직자라는 개념은 특히 형법이나 책임법상 적용 및 규제 시에 적용되며, 주무관청에서 활동하는지 명예직으로 활동하는지는 중요하지 않다. 필요에 따라 시보, 시간제공무원, 견습생들도 공직자 범주에 속하게 된다.⁴⁾

공직자 개념은 2009년 개정 형법(Strafgesetzbuch) 제74조 제1항 4a호에서 정식으로 법정되었다. 내용은 다음과 같다.

<표 1> 형법 제74조(기타 정의규정)⁵⁾

<p>4a. 공직자는 다음의 자들을 말한다.</p> <p>a. 삭제됨⁶⁾</p> <p>b. 연방, 연방주, 지방자치단체, 사회보험기관 또는 그의 총연합, 다른 국가 또는 국제기구를 위하여 임무의 이행 시 a문에서 언급한 공직자를 제외하고 기관 또는 피고용자로서 입법업무, 행정 또는 사법을 관장하는 자</p> <p>c. 기타 b문에서 언급한 기관의 이름으로 법집행 시 공무를 처리하는 권한이 있는 자</p> <p>d. 회계감사원(Rechnungshof)에 의한 규제, 회계감사원과 동등한 각 주의 시설, 비교가능한 국제적이거나 외국 규제시설의 지배하에 있고, b문에서 언급한 법인의 행정을 위한 급부를 주로 제공하는 법인의 기관으로서 또는 그 법인에 대한 고용관계에 근거하여 활동하는 자</p>

2. 부패행위

1990년대 말 이래로 유럽회의, 유럽위원회, 유엔에서는 사적 영역이든 공적 영역이든 개인의 이익을 획득하기 위한 권력남용이라는 넓은 의미로 정의하고 있다. OECD에서는 국제적인 상거래 시 부패행위에 의해 경쟁이 일그러진다는 점이 강조되고 있다.⁷⁾ 국제투명성기구에서는 부패행위를 개인적인 이익을 얻기 위해 맡겨진 권력을 남용한 것이라고 정의하고 있다.⁸⁾ 따라서 부패행위를 행

RFGs/2013/RFG_1-2013_-Verantwortlichkeit_bei_Amtsmissbrauch_und_Korruption_(PDF_1MB).pdf (최근 접속: 2016. 4. 14).

4) 장원규, “오스트리아의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구”, 『지역법제연구』 15-16-①-5, 한국법제연구원, 2015, 33면.

5) 위의 책, 34면. 각 항목별 구체적인 내용은 위의 책, 34-36면 참조.

6) BGBl. I Nr. 19/2001에 따라 삭제되었다. 삭제되기 이전에는 “국내 헌법상 대리기관의 구성원. 다만, 그는 선거와 표결에서 투표하거나 직무규정에 관한 규정에서 정해진 의무의 행사 시 어떤 행위를 하거나 하지 않음”이라는 내용으로 규정되어 있었다.

7) Bundesministerium für Justiz, Fibel zum Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz, 2012, S. 3, https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a_013c6764c78f2bfb.de.0/korrstraeg_fibel_webversion.pdf (최근 접속: 2016. 4. 15); 장원규, 앞의 책, 36면 주) 32 재인용.

정, 사법, 경제, 정치 또는 비영리기구 등에서 물질적 또는 비물질적인 이익을 얻기 위한 직무상 신뢰가 두터운 지위의 남용이라고 표현할 수 있다.⁹⁾ 그래서 항상 개인적인 이익이나 특수관계인 또는 특수관계기관의 이익을 위해 주어진 권력을 남용하여 적용하는 것이 문제된다.¹⁰⁾ 여기에서 중요하게 인지해야 할 점은 부패행위가 오직 정치와 행정 분야에서만 나타나는 현상이 아니라 경제, 학문, 사법, 스포츠, 문화, 클럽 등 사회 전 분야에서 일어나고 있다는 점이다.¹¹⁾ 하지만, 부패행위의 개념은 지금까지 학문적이든 규범적이든 합의된 바가 없으며, 분명하게 정의내리기 곤란한 측면이 많다.

2013년 오스트리아 부패형법개정법률(Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz)에서도 부패행위를 법적으로 상세히 정의하지 않고, 형법에 있는 개념들을 받아들였다. 오히려 형법에서는 부패행위를 뇌물공여죄, 부정처사 관련 뇌물공여죄, 수뢰죄, 부정처사수뢰죄 등과 같은 특별한 형태로 정의하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 개념적 이해는 좁고 제한된 불법행위에 걸맞게, 엄밀하게는 부정(Unrecht)의 다른 형태에서 온 것이다.¹²⁾

하나의 사회적 상호작용으로 부패행위를 이해하려고 하는 시도에서는 법학의 대리인 이론에서 출발한 경제학 이론 중에 하나인 본인-대리인이론(Principal Agent Theory)을 근거로 삼기도 한다.¹³⁾ 즉 부패행위를 매수자, 피매수자, 피매수자의 위임자와 관련한 현상으로 보면서, 시장에서 이루어지는 교환관계와는 구별하고 있다. 여기에서 본인과 대리인은 계약상 관계에서 본인이 대리인에게 업무를 위탁하고, 그에게 이러한 임무의 이행을 위한 방법을 전수하며, 그 범위 내에서 행동할 수 있는 여지를 준다.¹⁴⁾ 이때 본인은 국가, 대리인은 공무

8) Transparency International Austrian Chapter, "Definition von Korruption", <https://www.ti-austria.at/worum-es-geht/korruptions-grundwissen/definition-von-korruption/> (최근 접속: 2016. 4. 25).

9) <http://de.wikipedia.org/wiki/Korruption> (최근 접속: 2016. 4. 25).

10) 장원규, 앞의 책, 38면.

11) Fellmann, Die "automatische" Korruption: Handbuch der Korruptionsprävention mit Falldarstellungen, Codes of Conduct und Checklisten, BWV, 2010, S. 31; 장원규, 앞의 책, 38면 주) 39 재인용.

12) de Neve, "Korruption und Demokratie - Perspektiven der Politikwissenschaft", in: Achathaler · Hofmann · Pazmandy, Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, S. 131; 장원규, 위의 책, 37면 재인용.

13) 이하의 단락은 장원규, 위의 책, 37면 부분적 재인용.

14) http://de.wikipedia.org/wiki/Korruption#Korruption_im_juristischen_Sinn (최근 접속: 2016. 4. 23).

원·반민반관기관·공무수탁자, 제3자는 매수자·기업 등을 가리킨다.¹⁵⁾

부패행위의 특징을 정리하자면 다음과 같다.¹⁶⁾ 부패행위는 첫째, 공적 직무의 남용, 경영 또는 정치적 전권에서 기능을 남용한다. 둘째, 자신 또는 다른 이를 위해 행해지고, 부추김 또는 자발적으로 이루어진다. 셋째, 손해 또는 불이익의 발생이나 그 발생이 예상된다. 핵심적으로는 부패행위 시 특정한 임무를 지켜야 하는 자가 직무수행의 범위에서 작위 또는 부작위로 허용되지 않는 이익을 얻는다는 점이 문제된다.¹⁷⁾

부패행위의 유형도 일반적인 정의에서 확정되어 있지 않으나, 강학상 상황적인 행위, 충동적인 행위, 소규모 행위, 구조적인 행위, 계획적인 행위, 조직적인 행위, 대규모 행위 등으로 구분되고 있다.¹⁸⁾ 이 중에서도 상황적인 부패행위(situative Korruption) 시 행위자는 충동적인 부패행위와 같이 어떤 기회로 특정한 상황에서 즉흥적인 판단에 따라 행동한다.¹⁹⁾ 이러한 행위는 통상적으로 특정한 목표를 향해 계획되지 않았고 되풀이해서 개시되지 않아, 주는 자와 받는 자는 행위 전에 인식하지 못한다. 그래서 주는 자의 급부(예를 들어, 공직자의 이익)가 단지 반대급부(예를 들어, 직권남용) 시에 행해지며, 주는 자와 받는 자 사이의 부패적인 관계는 정말 우연히 발생한다.²⁰⁾ 특히, 제공된 이익이 비교적 적은 가치인 경우, 이를 사소한 부패행위(Bagatellkorruption)라고도 한다.²¹⁾

구조적인 부패행위(strukturelle Korruption)는 장기간에 걸쳐 부패적인 관계에 의해 특징 지워진다.²²⁾ 이러한 행위는 계획되고 반복적으로 일어난다. 부패행위가 이루는 과정에서 주는 자와 받는 자는 잘 알고 지내며 오랫동안 협력한다. 상당히 진척된 관계에서는 장소적·인적으로 제한된 장기간의 부패행위 관계가 문제된다. 이를 통해 네트워크 관계는 주는 자와 받는 자 측면에서 다수가 부패행위의 사슬에 여러 해를 걸쳐 교착되어 있다는 특징을 보인다. 이는

15) Fellmann, *op. cit.*, S. 34.

16) Dölling in Dölling *et al.*, Handbuch der Korruptionsprävention, C.H. Beck, 2007, Kap. 1 Rn. 1; 장원규, 앞의 책, 39면 <표 2> 비교.

17) Dölling, *op. cit.*, Rn. 2; 장원규, 앞의 책, 38면 재인용.

18) Mischkowitz·Bruhn·Desch·Hübner·Beese, Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, BKA, 2000, S. 172; 이하의 단락 장원규, 위의 책, 39-40면 부분적 재인용.

19) Mischkowitz·Bruhn·Desch·Hübner·Beese, *op. cit.*, S. 174.

20) *Ibid.*, S. 176.

21) Dölling, *op. cit.*, Rn. 15.

22) *Ibid.*, Rn. 16; 이하의 단락 장원규, 위의 책, 40면 부분적 재인용.

종종 조직화된 경제범죄에 속할 수 있다. 또한 구조적인 부패행위에서는 정치, 사법, 행정에 대한 조직화된 비경제범죄의 시스템적 영향이 문제된다. 전체적으로 상황적인 부패행위와 구조적인 부패행위 사이에 차이는 부패행위가 좀 더 과감해 질수록 계획되고 조직화된 형태에서 보다 강하게 행해진다는 점을 가리킨다.²³⁾ 부패행위가 정치시스템을 전복시키는 정도로 확산된 경우는 시스템적 부패행위(systemische Korruption)에 속한다.²⁴⁾

Ⅲ. 공직자의 부패행위 규제법제

오스트리아에서는 우리나라처럼 공직자의 부패행위를 예방하고 제재하는 근거법인 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’ 또는 ‘공직자윤리법’과 같은 단일법이 존재하지 않는다. 오히려 연방공무원법(Beamten-Dienstrechtsgesetz)²⁵⁾을 중심으로 단체책임법(Verbandsverantwortlichkeitsgesetz),²⁶⁾ 로비법(Lobbygesetz),²⁷⁾ 정당법(Parteiengesetz),²⁸⁾ 미디어투명성법(Medien-Transparenzgesetz),²⁹⁾ 기타 행동강령(Verhaltensregeln)에서 개별적인 관련 규제를 마련해 놓고 있다.

23) Dölling, *op. cit.*, Rn. 16.

24) *Ibid.*

25) 정식 명칭은 ‘공무원의 직무상 권리에 관한 연방법(Bundesgesetz über das Dienstrecht der Beamten, BGBl. Nr. 333/1979)’이다. 그리고 이 법은 최근 개정되었다(BGBl. Nr. 65/2015).

26) 정식 명칭은 ‘직무범죄의 단체책임에 관한 연방법(Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit von Verbänden für Straftaten, BGBl. I Nr. 151/2005)’이다. 이 법은 2007년에 개정된 바 있다(BGBl. I Nr. 112/2007).

27) 정식 명칭은 ‘로비활동과 이익대변의 투명성법(Lobbying-und Interessenvertretungs-Transparenz Gesetz, BGBl. I Nr. 2012/64)’이다.

28) 정식 명칭은 ‘정당의 임무, 자금조달, 선거입후보에 관한 연방법(Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien, BGBl. Nr. 404/1975)’이다. 이 법은 2012년에 개정된 바 있다(BGBl. I Nr. 56/2012).

29) 정식 명칭은 ‘미디어협력의 투명성 및 정기적인 방송매체의 미디어소유자에 대한 광고위탁과 후원의 투명성에 관한 연방법(Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums, BGBl. I Nr. 125/2011)’이다. 그리고 이 법은 최근 개정되었다(BGBl. I Nr. 6/2015).

1. 연방공무원법

연방공무원법은 연방차원에서 공법상 직무관계에 있는 모든 공무원의 직무관계를 규정하고 있다.³⁰⁾ 오스트리아에서도 우리나라처럼 이 법을 통해 공무원의 신분, 임용, 의무, 책임 및 징계에 관한 사항을 통일적으로 규정하고 있다.³¹⁾ 다만, 이 법은 법관시보 또는 법관에 대해서는 적용되지 않으며, 이들에게는 법관 및 검찰직무법(Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz)³²⁾이 적용된다. 검사에 대해서는 당연히 법관 및 검찰직무법이 적용되나, 부분적으로 연방공무원법도 적용된다.

공무원에게는 자유시간에 부수적인 업무를 통한 일정한 소득기회가 원칙적으로 보장되고 있다.³³⁾ 이와 관련해 직무기관 밖에서 수행하는 모든 직업상 또는 비직업상 활동을 부수적인 업무(Nebenbeschäftigung)라고 한다. 이 업무는 법적 근거 없이, 무상으로, 반복적으로 행해질 수 있으며, 추가적인 업무관계의 존재를 필요로 하지 않는다. 이와 구별하여 부수적인 행위(Nebentätigkeit)는 직무상 임무와 직접적인 관련 없이 다른 영역에서 행정청의 위탁에 의하거나 연방을 위하여 이루어진 활동을 말한다(연방공무원법 제37조). 예를 들어, 강연 활동, 검사활동, 지분의 전부 또는 일부를 연방의 소유에 있는 사법상 법인기관의 기능이 부수적인 행위에 속한다(같은 법 같은 조 제1항, 제2항). 시간제업무자와 대기 발령된 공무원은 허가를 받아야 하지만(같은 법 제56조 제4항), 부수적인 행위의 실행에 대해서는 원칙적으로 어떤 제한이 있지 않다. 따라서 부수적인 업무는 공무원이 그의 직무관계와 일어날 수 있는 부수적인 행위를 벗어나 행하는 모든 업무를 말한다.³⁴⁾ 부수적인 업무의 금지(같은 법 같은 조 제2항)는 통상적으로 그의 내용과 범위에서 문제되나, 항상 공무원이 행해야 하는

30) 이하의 단락은 장원규, 앞의 책, 42면 부분적 재인용.

31) 이와 달리 독일에서는 이러한 내용들을 연방공무원법(Bundesbeamtengesetz), 공무원신분법(Beamtenstautgesetz), 연방공무원징계법(Bundesdisziplinalggesetz)에 산재해 규정하고 있다. 김중권, “독일의 징계금(징계부가금)에 관한 소고”, 『최신외국법제정보』 2014-6호, 한국법제연구원, 2014, 2면.

32) 정식 명칭은 ‘법관, 검사, 법관시보의 직무관계에 관한 연방법(Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Richteramtswärterinnen und Richteramtswärter, BGBl. Nr. 305/1961)’이다. 그리고 이 법은 최근 개정되었다(BGBl. I Nr. 164/2015).

33) 이하의 단락은 장원규, 앞의 책, 42-43면 부분적 재인용.

34) Kucsko-Stadlmayer, Das Disziplinarrecht der Beamten, 4. Aufl., Springer, 2010, S. 342, 343.

직무상 행위와 관련하여 나타난다. 그래서 허용된 부수적인 업무라고 하더라도 공무원의 직무상 임무가 전근, 직무분할, 사용변경 등으로 변경되거나 부수적인 행위를 넘겨받은 경우에는 금지될 수 있다.³⁵⁾

공무원이 금전 또는 금전적 가치가 있는 선물을 받는 것은 금지된다.³⁶⁾ 공무원에게 자기 또는 제3자를 위해 그의 직위에서 선물, 기타 재산적 이익, 그밖에 이익을 요구하거나 받거나 확약하는 것을 금지된다(같은 법 제59조 제1항). 이는 중립적이고 공평한 직무수행을 규정한 모든 복무의무와 관련한다. 또한 공무원이 그의 특별한 직무행위를 함에 의무에 반하든 의무에 따른 것이든, 그 실행에 대해 어떠한 이익도 얻어서는 안 됨을 의미한다.³⁷⁾ 이러한 직무행위와 관련이 없거나 직무행위와 관련해서도 직무상 지위에서 선물을 받아서는 안 된다. 선물과 직무상의 지위 사이에 어떤 관련이 있어야 하는지는 명확하지 않으나, 간접적인 관련이 있는 것만으로도 충분하다.³⁸⁾ 그래서 부수적인 업무 시 직무 외 활동을 통한 재정적인 취득은 규제의 대상이 되고 있다. 특히 선물수취의 규제 시, 직접적인 반대급부 없이 바로 공무원에 대한 모든 재정적인 것이 규제의 대상이 된다.³⁹⁾ 선물수취는 선물 또는 이익을 실제로 받는 것으로 이해될 수 있다. 하지만 공무원이 자신의 의사와 상관없이 우편 등으로 보내진 선물을 받은 경우, 해당 선물을 지체 없이 반송하지 않는다면, 법률상 수수가 있는 것으로 판단된다. 선물과 재산적 이익은 금전적인 것이지만, 금전으로 평가될 수 없는 모든 이익이 수취금지의 대상이다. 여기에는 휴가여행, 자동차 및 스키 같은 물건 이용의 제공, 대출이자의 포기, 우대적인 구매조건과 같은 서비스제공, 사적 활동에 대해 지나치게 높은 사례 등이 속한다.⁴⁰⁾ 그밖에 이익은 금전적 가치 있는 이익을 넘어서는 수준이다. 그러나 보편적으로 적은 가치의 선물은 위의 선물로 고려되지 않는다. 연방공무원법 제59조 제2항에 따라 널리 행해지고 있는 소액(형법상 소액의 한계는 100 유로)⁴¹⁾의 작은 선물을 수취하는 것은 법률상 허용된다. 오스트리아 입법자들은 지나치게 좁은 해석을 예방

35) *Ibid.*, S. 345.

36) Aicher-Hadler, *op. cit.*, S. 36; 이하의 단락은 장원규, 앞의 책, 44-46면 부분적 재인용 및 편집.

37) Kucsko-Stadlmayer, *op. cit.*, S. 377.

38) 장원규, 앞의 책, 47면.

39) Kucsko-Stadlmayer, *op. cit.*, S. 374.

40) *Ibid.*, S. 375.

41) Aicher-Hadler, *op. cit.*, S. 36, 39.

하기 위해 수취인에 대해 경제적 가치가 없는 작은 선물은 선물수취금지에서 제외하고자 했다.⁴²⁾ 예를 들어, 기관명이 새겨진 광고성 달력, 볼펜, 메모장 등을 열거할 수 있다. 명예기념품(Ehrengeschenk)을 받는 것도 가능하다(연방공무원법 제59조 제3항). 예를 들어, 여러 영역에서의 공로에 대해 기념패, 기념반지, 기념검 등의 물건을 수여할 수 있다. 하지만 관련공무원은 이를 직무행정청에 신고해야 한다. 이러한 수취에 대해 직무행정청은 한 달 안에 거절할 수 있다. 공무원이 이에 반하여 명예기념품을 받은 경우, 징계상의 책임을 진다. 다만 어떤 요건 아래에서 명예기념품의 수취를 거절해야 하는 지에 대해서는 상세하게 규정하고 있지 않다.⁴³⁾ 그러나 금으로 만든 볼펜이나, 크리스마스시즌 등 특정한 날에 도서, 극장표, 여러 병의 와인을 증정하는 것은 통상적인 것으로 보고 있지 않다. 특히, 판례는 팁(Geldgeschenk 또는 Trinkgeld)을 통상적인 것으로 보고 있지 않다.⁴⁴⁾ 이에 따라 식사, 사회적인 행사, 그밖에 만남에 초대 시 사회적인 교류 또는 예의 형식에 적절한 것인지 구별해야 한다. 선물의 요구는 공무원이 일방적으로 요청한 경우에 인정된다. 공무원이 선물을 미리 사실상 받은 바 없이 적절한 제공을 받아들인 경우에는 선물을 확약한 것이다. 주도권이 누구에게서 기인했는지는 중요하지 않다. 선물의 수취, 요구, 확약에 대해 공무원 스스로를 위한 것이든, 어느 당사자 또는 가족구성원 등 제3자를 위해 행해진 것이든 중요하지 않다. 오히려 공무원이 받은 선물을 제3자인 배우자를 위해 받는 것으로 확약함으로써 연방공무원법상 선물수취의 금지를 회피하는 것을 방지하는 것이 중요하다.⁴⁵⁾

공무원에 대한 징계의 특징은 징계를 좁은 의미에서의 행정형벌로 분류해서 보아서는 안 된다는 점이다.⁴⁶⁾ 원칙적으로 행정절차법의 적용범위에서 배제되는 연방공무원법에 따른 징계절차에 대해 행정형법(Verwaltungsstrafgesetz)⁴⁷⁾이 아닌, 일반행정절차법(Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz)⁴⁸⁾이 부수

42) Kucsko-Stadlmayer, *op. cit.*, S. 375.

43) *Ibid.*, S. 376.

44) VwGH, Erkenntnis vom 17. 12. 1992, 91/09/0236; Kucsko-Stadlmayer, *op. cit.*, S. 376 Fn. 2198 재인용.

45) Kucsko-Stadlmayer, *op. cit.*, S. 377.

46) Weichselbaum, Disziplinarrecht der Beamten und Europäische Menschenrechtskonvention, ZÖR 62, 2007, 537 (539). 이하의 단락은 장원규, 앞의 책, 46-47면 재인용.

47) BGBl. Nr. 50/1991. 이 법은 2013년에 개정된 바 있다(BGBl. I Nr. 33/2013).

48) BGBl. Nr. 51/1991. 이 법은 2013년에 개정된 바 있다(BGBl. I Nr. 161/2013).

적으로 적용될 수 있다(연방공무원법 제105조). 다른 한편 공무원에 대한 징계는 사법상의 계약불이행 형벌시스템(예를 들어, 위약금 등)이 아닌, 재판상 형벌권과 유사한 것으로도 간주된다.⁴⁹⁾ 따라서 공무원에 대한 징계 시 계약관계에서 급부장애의 결과가 문제되기 보다는 일반적인 형법상 요소들이 문제된다.

2. 단체책임법

직무범죄의 단체책임에 관한 연방법은 법인과 인적회사와 같은 기타 단체가 형법 및 관련법에서 규정된 부패행위 관련 불법행위를 포함한 모든 불법행위에 대해 책임을 지도록 규정하고 있다(같은 법 제3조).⁵⁰⁾ 이때 법인과 기타 단체에 대해 고의 또는 과실 행위를 요건으로 삼지 않는다.⁵¹⁾ 왜냐하면, 이 법에서 주의의무 준수가 중심에 있으며, 기관의 과책은 배제되기 때문이다. 그리고 단체벌금(Verbandsgeldbuße)이 부과될 수 있다(같은 법 제4조). 어떤 행위에 대한 단체의 책임과 동일한 행위로 인한 결정권자 또는 임직원의 형벌가능성은 서로 배제되지 않는다. 즉, 법인인 단체와 행위자인 범죄인에게 동등한 정도로 책임을 추궁할 수 있다. 단체책임은 단체 내 결정권자와 임직원이 단체와 관련한 의무위반 시 그의 직무행위에 대한 단체의 책임을 뜻한다. 구체적으로 단체책임법에서 단체는 법인, 등기된 인적회사, 유럽의 경제이익단체를 의미한다. 이에는 주식회사, 유한책임회사, 합명회사, 재단, 협회, 협동조합, 영리조합 등이 속한다. 연방정부, 주 정부, 지방자치단체, 교회, 종교회사, 신앙공동체는 이 법에서 의미하는 단체가 아니며(같은 법 제3조), 이 법상의 단체책임이 없다. 기업과 같은 단체를 개별적인 사건당사자와 같이 다루고자 하는 관점은 윤리적이고 문화적으로 설정된 기업의 책임능력에 맞춘 이론적, 규범적 고려의 결과라고 볼 수 있다.⁵²⁾ 특히, 단체책임법을 통해 의도하고자 하는 바는 법인과 인적회사와 같은 기타 단체에게 자율규제와 관련한 제도를 마련하도록 함에 있다.

49) Weichselbaum, *op. cit.*, 540.

50) 이하의 단락은 장원규, 앞의 책, 46-50면 부분적 재인용 및 편집.

51) Council of Europe, *op. cit.*, para. 8.

52) Fuchs · Kreissl · Pilgram · Stangl, Generalpräventive Wirksamkeit, Praxis und Anwendungsprobleme des Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG): Eine Evaluierungsstudie, Springer-Verlag, 2011, S. 12, http://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/irks_vbvg_bericht.pdf (최근 접속: 2016. 4. 27).

3. 로비법

오스트리아에서도 로비활동은 투명한 이익대변(transparente Interessenvertretung) 이라기보다, ‘폐쇄된 문 뒤로 영향력 행사(Einflussnahme hinter verschlossenen Türen)’라는 부정적인 인식이 더 많다.⁵³⁾ 협회, 기업, 이익단체, 정치, 의회, 행정의 상호간에 지속적인 정보교환이 이루어지는 민주적인 시스템이 요구되기 때문에 로비활동에 따른 상황은 더욱 우려되는 측면이 있다.

로비법은 2013년 1월부터 시행되고 있다. 이 법은 국가적인 판단절차에 영향을 미칠 활동에 대한 명확한 관계의 정립을 목적으로 한다.⁵⁴⁾ 이러한 목적은 특히 로비활동 등록부 설치, 공직자와 정치가의 로비활동 중개 또는 로비스트 활동 금지, 제재의 법정화, 규정 위반에 따른 법적 효과를 통해 실현되고 있다.⁵⁵⁾ 투명성과 관련해서도 로비법은 반부패행위와 정당의 자금조달 부분에서 몇 가지 개선사항을 담고 있다.

로비법상 주요 내용을 개괄적으로 정리하면 다음과 같다.⁵⁶⁾ 로비행위는 지방자치단체의 판단절차에 영향을 미칠 목적(예를 들어, 입법, 집행, 사경제관리, 진흥정책 등)으로 직무담당자와의 모든 조직화되고 체계화된 접촉을 말한다(로비법 제1조 제1항, 제4조 1호). 로비스트는 로비행위를 기관, 직원, 로비기업의 대리인으로 활동하는 자를 말한다(같은 법 제4조 3호). 공무원, 계약공무원, 지역자치단체의 집행 또는 사경제관리의 기타 기관 등(같은 법 제4조 10호) 역할담당자는 그의 직무담당 기간 동안 로비스트로 활동해서는 안 된다(같은 법 제8조).

다음은 로비스트에 대한 강행적인 요건이다. 첫째, 로비스트는 로비 및 이익대변 등록부(같은 법 제5조)에 등록해야 한다. 둘째, 등록되지 않은 로비스트와의 계약은 민사상 무효이다(같은 법 제15조 제1항). 셋째, 이는 2만 유로 이하의 벌금, 반복적인 범행은 6만 유로 이하의 벌금이 과해지는 행정위반을 의미한다(같은 법 제13조 제1항 1호). 로비법은 로비행위 및 활동의 원칙을 다음과 같이 선언하고 있다(같은 법 제6조).

53) <https://www.ti-austria.at/2015/04/20/lobbying-in-oesterreich-und-europa/> (최근 접속: 2016. 4. 30); 장원규, 앞의 책, 80면.

54) Langenhahn in Passarge/Behringer *et al.*, Handbuch Compliance international, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, 2015, S. 395.

55) *Ibid.*

56) 이하의 내용은 장원규, 위의 책, 53-54면 재인용.

- ▶ 위탁자의 신원과 청탁 내용 공개
- ▶ 부정한 정보생성의 금지
- ▶ 모든 정보전달은 있는 그대로
- ▶ 행위제한과 모순규정에 대한 정보제공의무
- ▶ 직무담당자에 대해 부정하고 부적절한 압력 행사의 금지(유혹 또는 위협은 안 되고, 논증은 가능)
- ▶ 역점사항에 개입하기 위해 사회적으로 받아들여졌고 정당한 조치를 취하는 것은 허용
- ▶ 합의의 그밖에 무효 시 성공사례비 합의의 금지(같은 법 제15조 제2항)
- ▶ 로비기업에 전달된 성공사례비 국고로 귀속. 해당 액수는 합의된 명목사례비를 초과함(같은 법 제15조 제3항)

로비기업과 기업로비스트들을 고용하고 있는 기업은 이들의 로비활동에서 행동규약을 기반으로 해야 하고, 인터넷에 이를 언급해야 한다(같은 법 제7조). 무엇보다도 로비법 적용범위 측면에서 정당, 지방자치단체연맹, 도시연맹, 기타 이익대변은 이 규정에서 제외된다(같은 법 제1조 제3항). 이러한 법인 또는 단체는 이에 따라 지방자치단체의 판단절차에 영향을 미칠 목적(예를 들어, 입법, 집행, 사경제관리, 진흥정책 등)으로 직무담당자와의 모든 조직화되고 체계화된 접촉을 할 수 있다. 특히 이러한 상황을 공개하지 않고 로비행위를 할 수 있다.⁵⁷⁾

다른 한편으로 오스트리아의 로비스트들도 스스로 현재 시스템의 투명성 결여를 비판하고, 시급히 필수적인 개선조치가 필요하다고 언급하고 있다.⁵⁸⁾ 정보공개와 관할감독청과 같은 영역에서는 여전히 투명성이 결여되어 있다. 현재 로비활동 등록부에서 누가, 언제, 누구에게, 무엇을 위해 로비활동을 했는지 알 수 있는 가능성도 사실상 배제되어 있다. 사회보험기업, 승인을 받은 종교단체 등 로비활동을 하는 많은 그룹은 전체적으로 로비법의 규제로부터 벗어나 있다. 특히, 위반행위가 있더라도 형벌규정이 적용되지 않는다. 그래서 이와 관련해 로비활동 등록부도 충분한 투명성 요건을 갖추고 있다고 볼 수 없다. 또한 로비활동에 대한 신고의무가 있음에도 불구하고, 사기업에서의 부수적인 행위로는 허용되고 있어 법적 흠결이 있는 부분이다. 공직자와 정치가가 그들의 활동영역을 기업 등 사경제 분야로 옮기고자 할 때에 의무적인 유예기간이 규정

57) Aicher-Hadler, *op. cit.*, S. 43.

58) 이하의 단락은 장원규, 앞의 책, 80-81면 부분적 재인용.

되어 있지 않다. 무엇이 로비활동에 대한 법률상 기본조건과 관련이 있는지, 무엇이 로비활동이 일어나는 환경과 관련하는지 등 몇 가지 구체적인 요건이 필요하다. 로비현장에서 투명성이 보장되어야 한다면, 모든 로비활동 분야와 로비스트들의 평등이 이루어져야 한다. 로비활동 등록부가 설치된 이후 지금까지 법률상 제재가 실행되지 못한 점은 결정적인 예외사항과 함께 규제체계의 결함이 있음을 의미한다. 로비스트 측면에서 보자면, 로비활동 등록부는 투명성의 경향이라고 볼 수 있지만, 로비활동한 것에 대한 공개의무는 없다. 또한 공직자에 대한 여러 행동강령에서도 로비스트와의 교제는 고려되고 있지 않다.

4. 정당법 및 미디어투명성법

정당법에 의해서는 선출직 공직자의 정치자금을 규제하고 있다. 2012년 7월 새롭게 제정된 정치자금규제는 선출직 공직자에 대한 기부 및 그의 수입 수령의 허용과 공개의무 측면에서 지금까지의 법적 상황과 비교하여 과감한 단절 또는 변화를 의미한다.⁵⁹⁾ 이에 따라 모든 정당은 수입과 지출의 비목에 대해 매년 기부, 후원, 광고리스트, 참여기업리스트를 포함해 회계감사원에 전달되어야 하는 답변보고서와 함께 공개적인 해명을 해야 한다(정당법 제5조). 후원에 관한 내용도 명시하고 있다. 후원 하에서는 자신의 이름과 외관, 자신의 활동과 지금을 지원할 목적으로 모든 금전지급, 현물지급, 정당·선출직 공직자·선거광고자에 대한 자연인 또는 법인의 생생한 지원금 등이 있다(같은 법 제2조 제6호). 답변보고서에서 모든 정당은 매년 총액이 1만2천 유로를 초과한 후원의 수익을 후원자의 성함과 주소를 명시하여 증명해야 한다. 마찬가지로 모든 정당은 광고에 의해 개별적으로 3천5백 유로를 초과한 수익을 광고주의 성함과 주소를 명시하여 증명해야 한다(같은 법 제7조 제1항, 제2항).

이와 함께 미디어투명성법은 국민의 세금이 지배정당의 선거유세에 쓰이지 않도록 규제하고 있다⁶⁰⁾. 이에 광고매체와 공공기관 진흥의 위탁 시 포괄적인 투명성을 보장해야 한다.⁶¹⁾ 즉, 광고와 공공기관의 미디어협력 시 더 나은 투명성을 위해 정부부처, 주 정부, 광역자치단체, 지역자치단체, 법정이익단체, 사회

59) Langenhahn, *op. cit.*, S. 395. 이하의 단락은 장원규, 앞의 책, 56면 재인용.

60) 이하의 단락은 장원규, 앞의 책, 57-58면 재인용.

61) Langenhahn, *op. cit.*, S. 396.

보험기관, 기업, 재단, 기금 등 회계감사원의 통제를 받는 기관 등은 광고와 기타 광고위탁 및 후원을 공고할 의무가 있다. 신고는 4분기별 오스트리아 통신청(Kommunikationsbehörde Austria: KommAustria)에 해야 하고, 각 대중전달 정보매체에 지급된 금액의 총합을 포함해야 한다.⁶²⁾ 이때 행정상 고시, 공고, 구직광고는 명시적으로 제외된다. 여기에서 2분기별 주의기간 이내에 산정된 위탁, 후원, 각 정기적인 대중전달 정보수단의 총합은 정기적으로 공고해야 한다. 덧붙여 신문과 관련해 재단의 직·간접적인 참여 시 창설자와 각 재단의 수익자의 신탁관계는 공개되어야 한다(미디어법 제25조).

5. 행동강령

실체법상 규범적인 대응과 더불어 행정기관 및 공공기관 등에서 행동강령이라는 윤리규정의 보충과 이행도 부패행위방지를 위해 중요한 요소에 속한다.⁶³⁾ 행동강령은 여러 가지 환경과 상황에서 적용되어야 하는 행동양식의 집합 또는 통일로 이해될 수 있다.⁶⁴⁾ 이는 스스로 의무를 부담하는 것이고, 반드시 적용되어야 한다거나, 비준수 시 직접적으로 형벌을 과하는 전통적인 규범은 아니다. 하지만 행동강령의 비준수는 쉽게 형사처벌 될 수 있는 행동으로 이어질 수 있다. 공직자의 부패행위 예방 차원에서 행동강령 안에 포섭될 수 있는 행정윤리 또는 공무원 윤리도 강조되고 있다. 공직자의 직권은 그 자체만으로는 충분하지 않고, 공무원의 직무 또는 그의 상관에 윤리적인 요건을 충족해야만 한다.⁶⁵⁾ 예를 들어, 연방총리사무처의 부패행위 예방을 위한 행동강령에서는 선물 또는 기타 이익을 받는 것을 금지하고 있다. 선물 또는 기타 이익은 물적 선물 또는 텃뿐만 아니라 상품권, 휴가여행, 행사나 식사초대를 의미한다.⁶⁶⁾ 여기에서 현저하게 통상적인 정도를 넘어서는 할인, 서비스제공, 취업알선 등도 부적절한 이익에 해당할 수 있다. 이때 액수가 명기된 선물의 가치가 중요한 것은 아니

62) <http://www.rechnungshof.gv.at/sonderaufgaben/medietransparenzgesetz.html>(최근접속: 2016. 4. 27).

63) 장원규, 앞의 책, 41면.

64) Fellmann, *op. cit.*, S. 111. 이하의 단락은 장원규, 앞의 책, 50-60면 부분적 재인용.

65) Fellmann, *op. cit.*, S. 113.

66) Bundeskanzleramt Österreich, Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention, Wien, 2010, S. 8, https://www.oeffentlichlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch_2012_barrierefrei.pdf?3shqic (최근 접속: 2016. 4. 27).

다. 회계감사원(Rechnungshof)의 행동강령 원칙으로는 신뢰성, 무결성, 독립성, 정치적 중립성, 이익충돌, 직업상 비밀유지, 전문능력 및 직업상 계속교육이 있다.⁶⁷⁾ 이 중에서 이익충돌(Interessenkonflikte)과 관련해서 몇 가지를 규정하고 있다.⁶⁸⁾ 구성원들은 감사활동 이외에 외부에서 직무수행을 하는 경우(예를 들어 강연, 교육 등), 이익충돌이 일어나지 않도록 예방해야 한다. 구성원들은 그들의 독립성과 무결성에 영향을 미칠 수 있는 선물과 금전적 가치가 있는 이익을 거절해야 한다. 구성원들은 직무활동 시 취득한 정보를 가지고 자기 자신 또는 제3자의 이익을 위해 사용해서는 안 된다. 이러한 정보가 다른 이를 해치는 곳에 쓰여서도 안 된다. 구성원들은 사적 목적으로 직무를 남용해서는 안 되며, 부패행위의 위험을 가져오거나 객관성과 독립성 측면에서 의문이 드는 관계를 회피해야 한다. 국립대학인 린츠대학교(Johannes Kepler Universität Linz)의 부수적인 활동 및 행위지침(Richtlinie Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten)은 대학구성원 모두가 준수해야 한다. 외부강의 등 부수적인 활동과 관련해 730유로까지 인정되고 있고, 신고할 의무를 부여하고 있다.⁶⁹⁾ 부수적인 활동과는 달리 부수적인 행위는 승인을 받아야 한다.⁷⁰⁾

IV. 공익신고자 보호 체계

공법상 측면에서 공익신고를 고려할 때에 공적인 비밀유지의무와 공공성의 회복사이에 긴장과 모순관계가 나타나 있음을 외면할 수 없다.⁷¹⁾ 그래서 비밀유지와 공개 사이에 경중은 헌법상 가치판단에 따라 어떻게 가르는지, 공법상 법규는 이러한 모순을 어떻게 해소하는지에 대한 의문은 주의를 끈다.⁷²⁾ 한편으로 특정한 자 또는 대중의 권한 있는 정보이익과 다른 한편으로 관련자의 비

67) Der Rechnungshof, Verhaltenskodex, S. 8 f, http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/_migrated/content_uploads/Verhaltenskodex.pdf (최근 접속: 2016. 4. 27).

68) *Ibid.*, S. 12 f.

69) Johannes Kepler Universität Linz, Richtlinie Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten, 2013, S. 2, https://www3.jku.at/mtb/content/e39/e21225/e21231/e22255/mtb_Item22260/beilage22283/3206_Nebenbeschaeftigungen_Nebentaetigkeiten_V1_MTB35_280813.pdf (최근 접속: 2016. 4. 27).

70) *Ibid.*, S. 6.

71) 장원규, 앞의 책, 71면.

72) 위의 책, 71면.

밀유지이익 사이에는 긴장관계가 놓여 있다. 또한 한편으로 행정청은 정보제공을 위해 원칙적으로 헌법상 의무에 근거해야 하지만, 다른 한편으로 계속해서 비밀유지를 위한 정당한 이익이 있다.⁷³⁾ 비밀유지의무는 헌법 부문에서는 개별법에 의해서든 상대적으로 분명하고 함축성 있게 완성되어 있는 반면에, 공공성의 회복은 상당히 막연한 것으로 특징을 지을 수 있다.⁷⁴⁾ 어쨌든 헌법상 가치판단의 여지는 완전히 차단되지 못한다. 헌법은 단지 비밀만을 보호하고자 하는 것은 아니며, 부패행위 관련 폭로에 대해 보호해 주고, 의사표현의 자유와 언론의 자유에 의해 보호가치 있는 것으로서 공공성 회복을 겨냥하고 있다.

2013년 국제투명성기구에서 평가한 유럽 주요 국가들의 공익신고자 보호수준의 결과에 따르면, 오스트리아는 현행법상 공·사적 영역에서 공익신고자를 위한 부분적인 규정과 절차가 있어 상·중·하 중에서 중간그룹에 속해 있다.⁷⁵⁾ 구체적으로는 공익신고자에게 양갈음을 하는 자는 징계를 받을 수 있다. 노동법상 공익신고자는 표현의 자유를 포함해 기본적인 사회원칙을 어긴 해고로부터 보호되고, 환경정보법(Umweltinformationsgesetz)⁷⁶⁾상으로도 부패행위를 알리는 자는 보호된다.⁷⁷⁾

오스트리아에서는 국제적인 영향, 만연된 금융비리, 정치적 부패행위 사례 등을 배경으로 최근에서야 공익신고자 보호의 몇 가지 유형을 도입하고 논의하기 시작했다.⁷⁸⁾ 하지만 종합적인 공익신고자의 보호를 위한 입법의 움직임은 아직까지 미온적이다. 오스트리아의 공직자도 오랫동안 적절한 기관에 비리 등을 알리곤 했다. 그러나 이들은 해고나 다른 유형의 보복으로부터 보호를 받지 못했다. 이러한 상황은 2012년 1월 차별조항에 대한 보호가 연방공무원법에 추가되면서 개선되기는 했다. 이는 공익신고와 관련한 첫 번째 법적 조치였다. 연방공무원법 제53조a에 의하면, 특정한 부패행위를 직무관청 또는 연방부패행위

73) Aicher-Hadler, *op. cit.*, S. 24.

74) 장원규, 앞의 책, 71면.

75) Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal Protection for Whistleblowers in the EU, 2013, at 8, https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/EU_Whistleblower_Report_final_web.pdf (최근 접속: 2016. 4. 27).

76) 정식 명칭은 ‘환경에 대한 정보공개에 관한 연방법(Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt, BGBl. Nr. 495/1993)’이다. 그리고 이 법은 최근 개정되었다(BGBl. I Nr. 95/2015).

77) Transparency International, *op. cit.*, at 24.

78) 이하의 내용은 장원규, 앞의 책, 71-77면 부분적 재인용 및 편집.

예방 및 방지청에 선의로 신고한 공무원이 불이익을 받아서는 안 된다.

헌법은 직무상 비밀유지의무(연방 헌법 제20조 제3항)와 함께 정보제공의무를 동시에 규정하고 있다(같은 조 제4항). 하지만 이는 공익신고자의 보호 측면에서 명확한 한계가 된다. 정보제공에 대한 권리는 법률상 비밀유지의무와 직무상 비밀이라는 한계에 있어 상대적으로 약하게 형성되어 있다. 특히, 형법상 배임은 재산 이외의 다른 권리의 침해를 고려하지 않기 때문에 직무행위에 의해 형법 제310조에 의한 직무상 비밀침해의 대상이 될 수 있다. 직무상 비밀은 행위자가 오직 그의 직무상 활동을 통해 인식하고 있어야 한다. 즉, 행위자가 직무상의 비밀을 업무활동에 근거해서 알거나, 업무상 필요 없이 그의 지위에 근거해서 어쨌든 경험할 수 있었던 것이다.⁷⁹⁾ 업무상 내부적인 사항들을 마구 내뱉는 것은 이러한 개념에 속하지 않으며, 법률상 적시되고 보호되는 이익을 침해하는 것이 그 범주에 속한다. 사실상 공공부문에서 직무상 비밀을 지니고 있는 공익신고자가 위법하고 부도덕하며 비난받아 마땅한 행동에 대한 정보, 권력남용에 대한 정보, 공공이익의 위협에 대한 정보를 외부로 폭로한 경우, 필연적으로 연방공무원법 또는 정보보호법상 비밀유지 또는 충성의무를 침해하는 위법한 행동으로 다루어진다.⁸⁰⁾ 이러한 정도로 기관의 이익은 불편한 사실의 공개에 대해 폭넓은 보호를 향유한다. 개인정보 개념의 범위는 정보보호에 관한 기본권이 법인과 그의 영업상 비밀을 보호하는 상황에서도 유지되고 있다. 하지만 정보보호법(Datenschutzgesetz) 제1조에 따른 기본권은 여기에서 부여된 비밀보호를 보호가치 있는 비밀유지이익에 한정하고 있다. 따라서 부패행위 관련 사실은폐에는 보호가치 있는 이익이 있을 수 없고, 정보보호법상 비밀유지의무는 최소한의 이익형량을 통해 상대적인 것으로 된다고 생각할 수 있다. 그럼에도 불구하고 부패행위와 관련된 비밀의 내부적인 일을 외부로 퍼뜨리는 모든 공익신고자는 필연적으로 연방공무원법상 또는 정보보호법상 비밀유지 또는 충성의무의 침해로 유도되곤 한다.

79) Aicher-Hadler, *op. cit.*, S. 23.

80) Berka, Whistleblowing und Öffentliches Recht, in: Gruber/Raschauer *et al.*, Whistleblowing, MANZ, 2015, S. 39.

V. 정리 및 시사점

부패행위의 현상은 법치국가와 민주주의에 대하여 국가의 통합과 기능에서 시민의 신뢰를 떨어뜨리는 진정한 위협이 됨을 보여준다. 이와 함께 임의적인 법제시스템, 기능을 상실한 행정은 정치적, 사회적, 경제적 발전을 가로막는다.

국제투명성기구에서 최근에 발표한 부패인식(청렴성)지수에서도 볼 수 있듯이 외부에서 보는 오스트리아의 객관적인 상황은 이전보다 더 개선되었다. 이는 한편으로 2008년부터 진행된 포괄적인 개혁으로부터 2012년 정당법 개정, 2013년 로비법 시행, 2013년 부패형법개정법률이 시행되었고, 다른 한편으로 사회적 인식도 상당히 개선된 결과라고 여겨진다. 하지만 이처럼 여러 번에 걸친 반부패행위에 대한 제도적 구성요건의 거듭남에도 불구하고 모든 사회계층과 관련된 현상에 대해 법적으로 아직 충분하지 않음을 보여주기도 한다.

공적 영역에서 부패행위 예방 및 방지의 종합적인 요소는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 자유민주주의 법치국가에서 법규범을 엄격히 준수하고, 공익 및 비당파적으로 다루는 행정은 모든 국가 영역에 기본적인 것이다. 둘째, 부패행위 예방과 방지는 공행정을 위한 특별한 입법을 필요로 한다. 공무원법, 징계법, 노동법, 정보공개법 등 차별화된 법영역에서의 규범은 흠 없이 작용하는 공행정의 목적을 지원하고 포괄적인 부패행위 예방의 본질적인 요소이다. 셋째, 무엇보다도 부패행위를 예방하는 조치는 효과적인 부패행위 방지를 위해 결정적이다. 앞으로 지방분권화 정책이 확대되어 감에 따라 공행정의 구조는 더 복잡해져 갈 것일 터인데, 부패행위에 대한 여러 가지 예방적·억제적 방법이 개방성 및 투명성과 조화를 이룬 포괄적인 반부패행위의 체계는 의미 있는 것으로 여겨진다.

우리나라에서는 공직자의 윤리와 청렴성을 요구하기 위해 정부 및 공공기관 등의 내부적인 행동규약이 마련되어 있다. 덧붙여 종합적인 단행법으로서 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’과 ‘공직자윤리법’에 의해 규제하고 있는 특징을 보이고 있다. 하지만 규범적으로 두 법 사이의 중복 또는 충돌될 수 있는 부분들이 있어 향후 정비가 필요하다.⁸¹⁾ 또한 형법과의 관계에서도 구성요건의 확장, 법률효과, 규정배제 문제 등 정합성도 요구된다.⁸²⁾

81) 이유봉, “공직윤리제도 개선을 위한 법제분석”, 『법제분석지원 연구』 13-25-①, 한국법제연구원, 2013, 147면 이하 참조; 장원규, 앞의 책, 82면 재인용.

이어서 법과 정책에 여러 가지로 영향을 미칠 수 있는 로비행위에 대한 투명성 강구를 법제적으로 해결해야 한다. 이를 위해 우리나라보다 앞서 로비행위 규제법제를 마련한 오스트리아의 사례에서 나타난 문제점들을 고찰하여 반영한다면, 보다 나은 입법례가 되리라 여겨진다. 또한 공익신고자의 보호를 위한 효과적인 모든 요건도 법정책적으로 고려되어야 한다.⁸²⁾ 비밀취급자에 대해 법률상 계약상 부여된 비밀유지의무의 침해가 많은 경우에 위법하다는 점은 비밀누설이 사회 또는 제3자 이익의 중대한 손해를 막기 위한 중요한 이익에 의해 강행된 경우, 예외적으로 법적 정당성이 인정될 수 있어야 한다. 공익신고 활성화 및 공익신고자 보호 확대와 함께 공익신고자에 대한 부정적 사회인식의 전환을 위한 홍보와 교육도 강도 높게 병행되어야 한다.

부패행위 예방 및 방지를 위한 법제가 잘 갖추어져 있다고 하더라도 부패행위를 한 자가 실제로 정당한 처벌을 받지 않는다면 사회적 신뢰는 무너지고 만다. 이를 위해 무관용원칙, 문책가능성, 실효성 있는 확실한 법집행 등의 고려가 요구된다. 또한 상위 공직자들이 부패행위를 저지르지 않더라도 하위 공직자들이 부패행위를 저지를 수 있어 공직자 계층별 맞춤형 법제를 마련할 필요가 있음⁸⁴⁾에 동의한다.

투고일 : 2016.04.30. / 심사완료일 : 2016.06.07. / 게재확정일 : 2016.06.20.

82) 이유봉, “공직부패 종합대책법으로서의 ‘부정청탁 및 이해충돌 방지법안’에 대한 분석연구”, 『법제분석지원 연구』 12-25-①, 2012, 241면 이하 참조; 장원규, 위의 책, 82면 재인용.

83) 같은 입장에 Berka, *op. cit.*, S. 40.

84) 박지연, ‘반부패 포럼’ 기조연설 존스킨 OECD 사무총장: “부패척결, 확실한 법집행 중요”, 법률신문 2014. 12. 8, <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?Serial=%2089318> (최근 접속일: 2016. 4. 30) 참조.

[참고문헌]

- 김중권, “독일의 징계금(징계부가금)에 관한 소고”, 최신외국법제정보 2014-6호, 한국법제연구원, 2014.
- 박지연, ‘반부패 포럼’ 기초연설 존스킨 OECD 사무총장: “부패척결, 확실한 법집행 중요”, 법률신문 2014. 12. 8, <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?Serial=%2089318> (최근 접속일: 2016. 4. 30).
- 이유봉, “공직윤리제도 개선을 위한 법제분석”, 「법제분석지원 연구」 13-25-①, 한국법제연구원, 2013.
- _____, “공직부패 종합대책법으로서의 ‘부정청탁 및 이해충돌 방지 법안’에 대한 분석연구”, 「법제분석지원 연구」 12-25-①, 한국법제연구원, 2012.
- 장원규, “오스트리아의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구”, 「지역법제 연구」 15-16-①-5, 한국법제연구원, 2015.

Achathaler, Lukas · Hofmann, Domenica · Pazmandy, Matthias *et al.*: Korruption sbekämpfung als globale Herausforderung, 2011.

Aicher-Hadler, Gabriele: Verantwortlichkeit bei Amtsmisbrauch und Korruption ,2013, [http://gemeindegund.at/images/uploads/downloads/2014/Publikationen/RFGs/2013/RFG_1-2013_Verantwortlichkeit_bei_Amtsmisbrauch_und_Korruption_\(PDF_1MB\).pdf](http://gemeindegund.at/images/uploads/downloads/2014/Publikationen/RFGs/2013/RFG_1-2013_Verantwortlichkeit_bei_Amtsmisbrauch_und_Korruption_(PDF_1MB).pdf) (최근 접속: 2016. 4. 14).

Bundeskanzleramt Österreich, Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention, 2010, https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch_2012_barrierefrei.pdf?3shqic (최근 접속: 2016. 4. 27).

Bundesministerium für Justiz, Fibel zum Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012, https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a_013c6764c78f2bfb.de.0/korrstraeg_fibel_webversion.pdf (최근 접속: 2016. 4. 15).

Council of Europe, Evaluation Report on Austria: Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), GRECO, 2011, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)3_Austria_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)3_Austria_One_EN.pdf) (최근 접속: 2016. 4. 14).

Der Rechnungshof, Verhaltenskodex, http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/_

- migrated/content_uploads/Verhaltenskodex.pdf (최근 접속: 2016. 4. 27).
- Dölling, Dieter *et al.*, Handbuch der Korruptionsprävention: Für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung, C.H. Beck, 2007.
- Fellmann, Ilan: Die “automatische” Korruption: Handbuch der Korruptionsprävention mit Falldarstellungen, Codes of Conduct und Checklisten, BWV, 2010.
- Fuchs, Walter · Kreissl, Reinhard · Pilgram, Arno · Stangl, Wolfgang: Generalpräventive Wirksamkeit, Praxis und Anwendungsprobleme des Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG): Eine Evaluierungsstudie ,2011, http://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/irks_vbvg_bericht.pdf (최근 접속: 2016. 4. 27).
- Gruber, Michael/Raschauer, Nicolas et al.: Whistleblowing: Arbeitsrecht - Öffentliches Recht - Wettbewerbsrecht - Kapitalmarktrecht - Strafrecht, M ANZ, 2015.
- Johannes Kepler Universität Linz, Richtlinie Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten, 2013, https://www3.jku.at/mtb/content/e39/e21225/e21231/e22255/mtb_Item22260/beilage22283/3206_Nebenbeschaeftigungen_Nebentaetigkeiten_V1_MTB35_280813.pdf (최근 접속: 2016. 4. 27).
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele: Das Disziplinarrecht der Beamten, 4. Auflage, Springer, 2010.
- Mischkowitz, Robert · Bruhn, Heike · Desch, Roland · Hübner, Gerd-Ekkehard · Bese, Dieter: Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, BKA, 2000.
- Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal Protection for Whistleblowers in the EU, 2013, at 8, https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/EU_Whistleblower_Report_final_web.pdf (최근 접속: 2016. 4. 27).
- _____, <http://www.transparency.org/country#AUT> (최근 접속: 2016. 4. 14).
- _____, <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (최근 접속: 2016. 4. 14).
- _____, <http://www.transparency.org/country#KOR> (최근 접속: 2016. 4. 14).
- Transparency International Austrian Chapter, “Definition von Korruption”, <https://www.ti-austria.at/worum-es-geht/korruptions-grundwissen/definition-von-korruption/> (최근 접속: 2016. 4. 25).
- _____, Lobbying in Österreich und Europa: Transparente Interessenvertretung od

er Einflussnahme hinter verschlossenen Türen?, <https://www.ti-austria.at/2015/04/20/lobbying-in-oesterreich-und-europa/> (최근 접속: 2016. 4. 30).

Wechselbaum, Barbara: Disziplinarrecht der Beamten und Europäische Menschenrechtskonvention, *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)* 62 (2007), 537 *et seq.*

Wikipedia, “Amtsträger”, <http://de.wikipedia.org/wiki/Amtstr%C3%A4ger> (최근 접속: 2016. 4. 14).

_____, “Korruption”, <http://de.wikipedia.org/wiki/Korruption> (최근 접속: 2016. 4. 25).

[국문초록]

오스트리아에서 공직자의 부패행위에 대한 규제법 체계

장 원 규*

부패행위의 현상은 법치국가와 민주주의에 대하여 국가의 통합과 기능에서 시민의 신뢰를 떨어뜨리는 진정한 위협이 됨을 보여준다. 이와 함께 임의적인 법제시스템, 기능을 상실한 행정은 정치적, 사회적, 경제적 발전을 가로막는다는 인식은 강하게 자리 잡고 있다. 하지만 여러 번에 걸친 반부패행위에 대한 제도적 구성요건의 거듭남에도 불구하고, 이는 모든 사회계층과 관련된 현상에 대해 법제적으로 아직 충분하지 않음을 보여주곤 한다.

이 논문은 오스트리아의 공직자 부패행위에 대한 규제체계에 대해 고찰하였다. 그 중에서도 로비법은 여러 목적을 추구하고 있다. 특히, 입법자와 집행에 대해 이익의 주장 시 개방과 투명성이 더욱 중요하다. 그럼에도 불구하고 법발전이 더욱 필요함을 엿볼 수 있었다. 덧붙여 현행법상 공익신고자와 정보제공자의 보호는 불충분하며 여전히 개선의 여지가 많다. 제보된 정보와 증명은 신뢰 있게 다루어져야 하고, 그로부터 공익신고자와 정보제공자에게 불이익이 야기되어서는 안 된다.

주제어 : 오스트리아, 공직자, 부패행위의 예방 및 방지, 로비활동, 공익신고

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사.

[Abstract]

Gesetzliches Regelungsregime gegen korrupte Verhaltensweisen von Amtsträger in Österreich

Jang, Won-kyu*

Für Rechtsstaat und Demokratie stellt das Phänomen Korruption eine ernsthafte Bedrohung dar, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Integrität und Funktionsfähigkeit des Staates untergräbt. Und damit setzt sich verstärkt die Erkenntnis durch, dass willkürliche Rechtssysteme sowie schlecht funktionierende Verwaltungen die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung behindern. Auch wenn die systematischen Tatbestände gegen Antikorruptionen mehrmalig adaptiert wird, pflegen diese freilich zu zeigen, dem komplexen und alle Gesellschaftssichten betreffenden Phänomen gesetzgeberisch noch nicht ausreichend begegnet zu werden.

Der Verfasser beschäftigt sich mit gesetzlichen Regelungsregimes gegen korrupte Verhaltensweisen von Amtsträger in Österreich. Das österreichische LobbyG verfolgt unter mehreren mehrere Ziele. Primär geht es dem Gesetz um mehr Offenheit und mehr Transparenz bei der Geltendmachung von Interessen gegenüber dem Gesetzgeber und der Vollziehung. Dennoch dürfen es der nachhaltigen Rechtsentwicklungen. Der nach geltendem Recht bestehende Schutz der Whistleblowers und Informanten ist nicht befriedigend und nach wie vor verbesserungsbedürftig. Diesbezügliche Hinweise soll vertraulich behandelt wird und daraus müssen keine Nachteile den Whistleblower und Informanten erwachsen.

Key words : Österreich, Amtstrager, Korruptionsprvention und-bekämpfung,
Lobbying, Whistleblowing

* Research Fellow of Korea Legislation Research Institute, Dr. iur.