

# 말레이시아 반부패청(Anti-Corruption Agency)의 기능과 성과

## Functions and Performances of the ACA of Malaysia

윤종설(Jong-Seol Yun) \* <sup>1)</sup> 정우성(Cheong, Woo Seong) \* \* <sup>2)</sup>

### ABSTRACT

The purpose of this study is to analyse organization, budget, function, power and performance of the Anti-Corruption Agency(ACA) of Malaysia and provide appropriate policy implications for the Korea Independent Commission Against Corruption(KICAC).

Anti-Corruption Act 1997, which is a basic act of ACA, prescribes definition of corruption, functions of ACA, powers of ACA agent such as investigation, and punishments in detail. In addition, the ACA relatively has suitable budget and human power size. On the basis of this act, budget and human power, the ACA has practical and effective role in monitoring and preventing corruption.

The policy implications from functions and performances of the ACA are as follows : reinforcement of budget and human power, establishment of local branches of KICAC, systematic and stable partnership-building among related anti-corruption organizations, allowance of practical investigation power, and proactive education and communication to the nation, expansion and reinforcement of information and research, and advisory organ on supplement of the personnel, awarding, conferment of a decoration, selective retirement, promotion, remission right.

\* 한국행정연구원 규제연구센터 수석연구원

\*\* 서울시립대학교 도시행정학과 조교

## I. 서론

미·소 냉전체제가 막을 내리면서 미국 중심의 국제질서 재편은 신자유주의 사조를 새로운 지배사상으로 맞이하게 되었다. 이러한 현상으로 인해 개인뿐만 아니라 국가 간에도 부패에 대한 인식이 보다 강화되고, 투명성과 청렴성이 국제경제질서의 근본적인 평가 수단으로 부각하면서 각 국가들은 부패문제를 더 이상 윤리문제로 국한시키지 않고 국가의 신뢰문제 더 나아가 국가경쟁력의 문제로 인식하고 있는 것이 현실이다.

우리나라도 이러한 맥락에서 2001년 7월 24일에 부패방지법을 제정하고, 2002년 2월에 부패방지위원회를 설립하였다. 그러나 국제환경변화에 따른 갑작스런 법제정과 기구창설로 적지 않은 문제점들이 내재하고 있는 것이 현실이다. 따라서 본 논문에서는 다인종 국가이고 내각제 등 정치·문화적인 면에서 다소 차이는 있지만, 동아시아 유교문화권으로 제2차 대전이후의 신생독립국이며, 경제규모, 정치권력의 행태, 반부패 문화면에서 우리와 유사한 말레이시아의 반부패청(Anti-Corruption Agency)의 조직구조와 예산, 기능 및 권한, 제도개선 노력과 성과를 분석함으로써 그들 법·제도의 도입가능성을 시론적(試論的)으로 모색하고자 함을 목적으로 한다.

말레이시아의 반부패청은 독립적이고 전문성을 갖춘 부패통제기구이다. 한국의 경우와 마찬가지로 부패에 관한 통제를 수행하는 다양한 반부패 기관들이 존재하지만, 독립적인 부패통제기구로서 한국의 부패방지위원회의 위상에 비견되는 기관이 반부패청(ACA: Anti Corruption Agency)이다. 반부패청의 설치 근거법률인 반부패법(1997)은 범죄가 되는 부패행위의 유형과 그 내용, 반부패청 직원이 가지는 각종 수사·조사권 등의 권한규정, 신고자나 정보제공자의 보호, 처벌규정 등을 매우 상세하게 규정하고 있다. 이를 통해 반부패청은 실질적인 부패감시와 조사를 위한 전문적인 역할을 하고 있을 뿐만 아니라 대국민 교육·홍보기능까지 갖추고 있어, 한국의 부패방지위원회가 나아가야 할 방향을 제시해 주고 있다.

말레이시아 ACA는 1967년 10월 1일에 수상실의 직속기관 중에 하나로 설립되었고, 1973년에 국가조사청법(National Bureau of Investigation)이 의회를 통과해 그 법적 명칭이 국가 조사청(The National Bureau of Investigation : NBI)으로 변경되면서 그 역할이 확대되었다. 그리고, 1982년 5월 Anti-Corruption Agency Act가 의회를 통과하면서 다시 반부패청(ACA; Anti-Corruption Agency)으로 명칭이 변경되었다(ACA(1999), Annual Report; 김택(2001)에서 재인용). 이러한 명칭의 변경은 이 기관이 실질적으로 부패방지에 그 주요한 임무가 있음을 의미한다.

## II. 반부패청(Anti-Corruption Agency)의 조직구조와 예산

### 1. 사명과 목표

말레이시아 반부패청은 합의된(concerted) 계속적 노력을 통한 권력남용과 부패와의 전쟁을 사명으로 하고, 모든 유형의 부패 및 정부규제와 법률에 의해 금지된 권력남용을 사전에 방지하고 일소(一掃)하는 것을 조직의 주목표로 하고 있다. 그리고 깨끗하고 효율적이며, 신뢰받는 정부에 의해 주도되는 높은 정신적·도덕적 가치에 기반을 둔 부패요인으로부터 자유로운 사회창조라는 비전을 제시하고 있다. 즉, ACA는 정의와 단호함(resoluteness), 성실함(integrity)을 지향하고 부패제거에 전념함으로써 전문적이고 세계적인 기관으로 성숙하는 것을 비전으로 삼고 있다.

이러한 사명과 목표달성을 위해 구체적인 전략이 다음과 같은 세 가지 전략을 제시하고 있다(ACA(1999), Annual Report; 김택(2001)에서 재인용). 첫째, 강화·공고화 전략이다. 이는 ACA의 효과성제고를 위한 전략으로 국제적인 반부패 법 시행기관들과 대중매체와의 협력을 고양하고 ACA직원들의 전문성을 강화하는데 중점을 두고 있다. 둘째, 장려·방지 전략이다. 이 전략은 도덕적 가치를 주입하고 부패를 방지하며, 규제와 법을 시행함으로써 확고한 감독시스템을 개선시키는데 중점을 두고 있다. 셋째, 시행전략이다. 이 전략은 처벌권고, 피고가 알려진 수입을 초과하는 재산을 소유하는 것이 발견되었을 때 입증책임을 피고에게 지우고, 이에 대한 충분한 근거를 대지 못하는 경우는 재산압류가 가능하도록 하는 등 새로운 법률개정으로 ACA의 시행권한을 강화하고 있다.

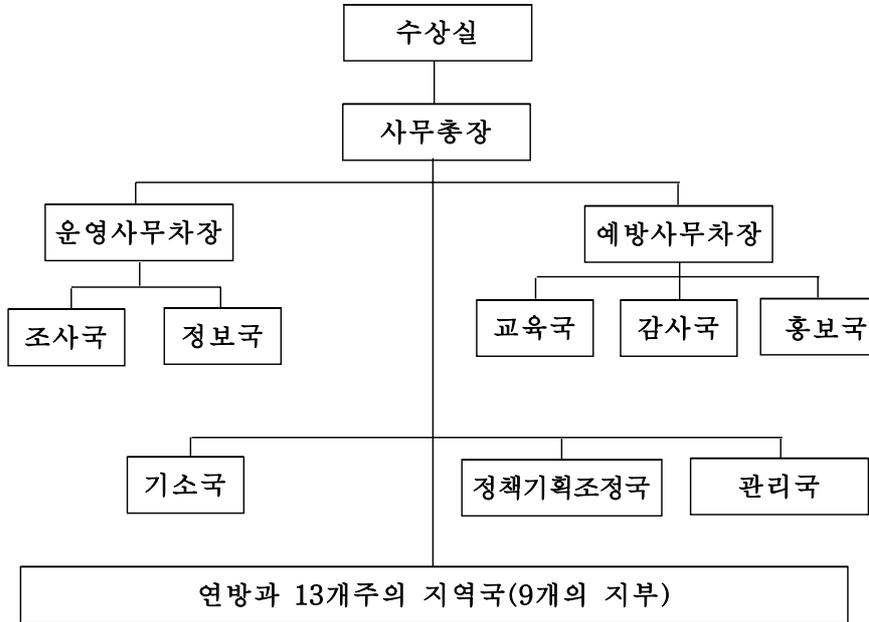
### 2. 조직구조

말레이시아는 의원내각제국가로서 ACA는 수상실 직속기관으로 되어 있다. 반부패청장(the Director General)은 수상의 추천을 통해 국왕에 의해 임명되며 두 명의 부(副)청장(Deputy Director General)을 두고 있다. 수도인 쿠알라 룸푸르(Kuala Lumpur)에 있는 본사에는 여덟 개의 부서가 있으며, 연방과 주(州)단위<sup>3)</sup>에 각각 한 개씩 14개의 주사무실을 보유하고 있다. 그리고 규모가 비교적 큰 주에는 1개

3) 말레이시아는 여러 인종과 종교가 공존하는 연방제국가로서 13개의 주(州)와 연방 1개 주(州)등 총 14개의 주(州)로 구성되어 있다.

에서 3개에 이르는 지부를 두고 있는데, 지부의 수는 모두 9개에 이른다. ACA의 조직체계는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 말레이시아 ACA의 조직체계도



\* 자료: 말레이시아 반부패청, Annual Report 1999  
 말레이시아 반부패청 홈페이지([www.jaring.my/bpr](http://www.jaring.my/bpr))

1) 각 국(Division)의 역할 및 기능<sup>4)</sup>

① 정보국(Intelligence Division): 이 국의 목표는 은밀하게(covertly) 권력남용과 부패관행에 대한 정보를 획득하는 것이 주요 기능이며, 광범위한 정보원(源)망을 통해 계속적이며, 포괄적이고, 체계적인 정보능력을 개발하는 것이 1차적 목표이다. 그 활동영역으로는 부패와 권력남용에 관한 정보와 자료의 수집·처리·분석, 각 부서의 전략에 관한 정보활동계획의 수립, 정보수집·첩보·감시활동의 수행, 정보제공자와 정보망의 생성과 육성, 최근의 기술적 지원의 개발과 운영, 주(州) ACA

4) <http://www.jaring.my/bpr> 참조.

의 정보활동의 계획·조정·감독, 주(州) ACA나 각 부서가 필요로 하는 정보의 제공 등을 수행한다.

② 조사국(Investigation Division): 이 국은 공개된 조사를 수행하는 기능을 담당하며, 부패에 대한 증거수집과 부서별 업무시스템과 과정상의 약점에 대한 보고를 주요 목표로 한다. 그 활동영역은 부패범죄에 대한 증거확보, 각 부서별 규제위반에 대한 증거수집, 업무체계와 절차의 취약점 확인, 조직수뇌부에게 기타 탐지된 위법행위보고, 부패범죄에 대한 정보망 구축 등의 기능을 한다.

③ 기소국(Prosecution Division): 이 국은 ACA의 사건을 기소하며, ACA에 법률적인 자문역할을 1차적 목표로 한다. 주요 활동영역은 기소를 위한 ACA의 조사서류를 면밀히 검토하고, 법정에서의 기소를 수행하며, ACA의 공무원들에게 법적인 자문을 제공한다.

④ 대외교류 및 홍보국(Communication and Education Division): 이 국은 일반 대중의 지지를 얻고 잘못된 부패에 대한 통념을 바로 잡음으로써 부패일소에 대한 인식 제고를 목적으로 한다. 구체적으로 보면, 부패는 희생자가 없고 인생에서 불가피한 사회적 문제라는 인식, 향응(響應)이나 뇌물(賂物)을 받는 것이 문제이지 제공하는 것은 문제가 아니라는 인식, 부패는 정부영역에만 해(害)가 되지 민간부문에는 해가 되지 않는다는 인식 등을 불식시키기 위해 시민들에게 중점 홍보한다. 그리고, ACA의 반부패노력에 대한 시민들의 인정감, 신뢰, 지지, 그리고 부패 없는 사회가 구축될 때까지 사회의 모든 계층, 수준 등에 고귀한 가치를 교육시키는 것이 이 국의 실질적 목표이다.

이 국의 주요 활동영역은 부패의 다양한 측면을 일반대중에게 주입시키기 위해 정보를 확산시키고, ACA의 반부패를 향한 활동에 더 큰 지지와 신뢰를 얻기 위해 대중과의 진정한 유대관계형성 하는 것이다. 주된 테마(themes)는 부패 없는 국가의 비전(vision of a corruption-free nation), 부패와 권력남용으로 오염되지 않은 조화로운 삶의 추구(live in harmony without corruption)이다.

⑤ 감사국(Monitoring Division): 이 국은 반부패시스템과 절차의 개선을 위해 조직을 연구하고 조직에 대한 조언기능을 수행한다. 그 활동영역은 부패와 권력남용에 취약한 공공기관의 업무체계와 절차의 탐지 및 확인, 해당 공공기관의 업무체계와 절차에 대해 수행된 연구의 보고서 준비, 감사한 공공기관의 업무체계와 절차를 개선시키고 정비하기 위한 조언서비스의 제공, 업무체계와 절차에 대해 제공한

개선사항의 집행과정의 감사를 실시한다. 또한 ACA의 감사활동을 촉진시키기 위해 부패문제에 직면한 공공기관의 업무체계와 절차에 관한 자료를 갱신하고 개발하는 것을 주요 기능으로 한다.

⑥ 정책기획조정국(Policy Planning and Coordinating Division): 이 국은 직접 ACA의 반부패청장에게 책임을 지는 부서로서, 국의 목표는 ACA의 정책을 조정하고 계획을 수립하는 기능을 수행함에 있다. 따라서 그 활동영역은 정부청렴성운영에 관한 특별내각위원회에 대한 공동 전문보좌기능, 운영회의와 부서들의 장을 위한 전문보좌역할수행기능, ACA에 의해 발간되는 정책보고서·지침서·안내서의 작성기능, 주(州)정부와 연방정부수준에서 운영되는 청렴성운영위원회의 활동과 프로그램집행에 대한 감독·조정기능, 국가대내외적으로 홍보서비스의 제공기능, 의회문제의 관리와 조정기능, ACA정보기술지도위원회의 조정적 자문역할과 정보통신과 컴퓨터 관련 문제에 대한 조언적 서비스의 제공기능 등이 있다.

⑦ 교육국(Training Division): 이 국은 ACA의 효율적이고 훈련이 잘된 인적자원을 개발함을 1차적 목표로 한다. 그 활동영역은 기본 및 신입연수 등을 포함한 내부교육과정의 운영, 장소의 확보, 정부교육훈련기관의 과정에 ACA의 직원파견 등이다. 그리고 훈련을 지원하는 민간분야에 ACA직원을 파견하고, 첨부물을 포함하는 훈련을 위해 ACA직원을 해외파견하며, 매월 강의의 주최, 연수준비, 그리고 평가와 훈련계획을 작성한다.

⑧ 관리국(Management Services Division): 이 국은 ACA의 운영에 대한 지원 기능을 수행함을 목표로 한다. 그 활동영역은 ACA를 위한 일반적인 행정사항, 임명, 각종 서비스의 관리와, 예산준비·할당액지불·지출통제 및 부서별 회계준비를 실시하고, 또한 보안통제와 화재훈련에 대비한다. 특히 관리국은 재정적 지위(financial status)면에서의 재정배분(monetary allocation), 지출(expenditure)행위가 주요 기능이다.

### 3. 예산 및 인력

1997 반부패법률이 제정된 이후, 1998년도에 반부패청에 승인된 예산액을 보면 28,307,600 RM인데, 이 액수는 1997년도에 비하면 12.6%감소한 것이지만 3,500,000 RM의 추가적인 배분이 있다는 사실을 감안하면 1998년의 실질적인 행정적 지출은 31, 807, 410 RM<sup>9)</sup>에 달한다.

1998년도의 예산을 마감한 결과 총29,662,677RM이 지출되었고, 그 중 운영관련 지출이 차지하는 비중은 93.26%에 달한다. 이 비중은 1997년도의 95.1%나 1996년도의 95%보다는 작은 것이다. 각 국(Division)별로 보면 조사국이 1998년도 예산의 33%, 관리국이 31%, 감사국과 대외홍보국이 각각 10%, 기소국이 7%의 비중을 차지하고 있다. 이는 반부패청의 기능이 주로 조사와 감사, 대외홍보에 치중하고 있음을 알 수 있다.

2002년 현재 ACA의 총예산은 61,000,000RM이며, 각 주의 지역국을 포함한 총인력 규모는 1,169명에 달한다. 2002년 1월의 환율을 기준으로 위의 예산을 원화로 환산하면 210여억에 해당하는 금액이라 할 수 있다. 다음의 표는 2002년도 기준 부서별 예산과 인력현황을 나타낸 것이다.

【표 3-1】 각 부서별 예산과 인력현황(2002년 12월 현재 기준)

국(Division)명칭	직원수(지원인력/단위 :명)	예산의 규모(단위: 백만RM)
정보국	59(7)	4
조사국	136(16)	15.4
기소국	22(8)	3
대외교류 및 홍보국	34(11)	5.5
감사국	19(5)	3.6
공공기획조정국	16(4)	2.4
교육국	24(10)	2.3
관리국	55(55)	20.2
총계	365(116)	56.4

자료: <http://www.jaring.my/bpr/> 참조.

위의 표에서 보면 본청의 공무원 중 3분의 1정도의 인원은 각 국(局)에서 지원 기능을 맡고 있고 3분의 2이상의 직원들은 실질적인 활동기능을 수행하고 있다. 이는 반부패청이 부패에 관한 전문적이고 실질적인 집행기능까지 맡고 있는 기구임을 알 수 있게 한다. 이 중 관리국을 제외하면 조사국이 가장 많은 예산과 인력을 활용하고 있는 것으로 나타나는데, 이는 조사국의 활동, 즉 반부패청의 조사활동이 가장 중심적인 기능임을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 이와 비견되는 한국의 부패방지위원회의 경우 부패방지위원회의 사무를 처리하기 위한 사무처의 직원이 인력이 공무원 139명으로 구성되어 있고 사무처의 조직은 1실 2국 2관 15과 및 담당관 체제로 구성되어 있다.

5) 말레이시아의 화폐단위는 Ringgit(RM)인데, 1998년 회계연도 당시 1RM이 약 380원임을 감안하면 1998년도 ACA의 예산은 원화로 약 120억여 원이다.

### Ⅲ. 기능 및 권한

#### 1. 기능 개관

말레이시아<sup>6)</sup>의 경우 다민족·다종교라는 문화적 환경 하에서 부패에 대한 관념 역시 상이할 수밖에 없는데, 이러한 부패에 대한 공통된 인식이 부족한 점이나 민족 간의 갈등과 분열이라는 상황속에서 부패는 자칫 간과되기 쉬운 부차적 문제로 인식되기 쉽다. 특히 경제적인 발전과 다수민족의 지지 외에도 마하티르 총리의 장기집권이 가능한 것은 철저한 부패척결의지 때문이기도 하다. 이에 반부패청은 부패와 권력남용을 정확하게 그리고 쉽게 이해할 수 있도록 하는 홍보·교육기능과 부패의 은밀성에 대한 대응으로 정보·조사기능을 수행하는데 그 초점이 맞추어져 있다. 이를 실질적으로 뒷받침하기 위해 반부패청에 경찰과 유사한 집행력이 부여되며, 반부패청 공무원에 대한 훈련기능, 기소와 그 유지를 위한 법률적 기능, 공공부문의 주요한 인사(人事)시 반부패청의 자문기능 등이 존재한다.

#### 2. 권한과 의무

여기서는 반부패청의 기능 등의 근거법률들을 개관하고 구체적인 기능 및 내용을 핵심적인 근거법률인 1997 반부패법(Anti-Corruption Act 1997)의 규정을 중심으로 살펴본다.

##### 1) 근거법률

반부패청의 권한관계에 따른 근거법규를 예시하면 다음과 같다.

첫째, 관련법률들은 다음과 같다 : 1997 반부패법(Anti-Corruption Act 1997), 긴급훈령(Emergency(Essential Powers) Ordinance No. 22/1970), 형법전(Penal Code), 경찰법(Police Act, 1967), 관세법(Custom Act, 1967), 2001 돈세탁방지법(Anti-Money Laundering Act 2001).

6) 말레이시아는 인종과 종교가 서로 다른 많은 섬들로 구성되어 있고 원주민과 이주민들의 갈등과 대립이 상존하고 있는 국가이다. 정부는 의원내각제형태로 내각은 총리실과 24개 부처로 구성되어 있다. 총리는 국왕이 하원의원 과반수의 신임을 받은 것으로 판단되는 하원 의원을 총리로 임명하는데, 1981년 7월이후 마하티르 현 총리가 제4대 총리로 취임하고 있다.

둘째, 관련 행정규칙들은 다음과 같다 : 공무원의 행동과 규율에 관한 규칙 (Public Officers(Conduct and Discipline) Regulations, 1993), 복무규정 1967년 13호(Service Circular Letter 12/1967)에 따른 부패방지청의 조사보고서 작성권한 (Investigation Reports of Anti-Corruption Agency), 복무규정 1975년 12호 (Service Circular Letter 17/1975)에 따른 국가수사국의 조사보고서 작성권한 (Investigation Reports of National Bureau of Investigation), 일반보안규정 1984년 1호(General Confidential Circular 1/1984)에 따른 정부부처의 질의(質疑) 권한 (Enquireies by ACA on Government departments), 일반규칙 1985년 1호(the General Circular 1/1985)에 따른 신원조회권한.

## 2) 일반적 권한

말레이시아 반부패법이 규정하고 있는 반부패청 공무원의 권한에 관한 내용으로 우선 동법 제7조의 규정을 살펴볼 수 있다. 반부패법 제7조에 의하면 반부패청 직원들은 그 각각의 지위와 권한에 상응하여 경찰이 가지는 권한을 갖는다고 규정함으로써 실질적인 조사권의 행사가 이루어질 수 있도록 규정하고 있다.

먼저 반부패청 직원은 본 법률의 목적을 위하여 1967 경찰법에 의해 임명된 경찰공무원의 모든 권한과 의무면제권(immunities)을 갖으며 일반원칙에 따라 반부패청직원의 지위에 상응하는 경찰관이 갖는 모든 권한을 갖는다고 반부패법 제7조 제1항과 제2항에 규정하고 있고, 동법 제7조 제3항에서는 본 법률하의 범죄의 위임(commission)과 관련하여 법정조사 중에 있는 경우에는, 그 조사나 절차에 대해 책임 있는 반부패청 직원이 경우에 따라서는 그 사건의 절차나 과정에 대해 해당 검사에게 그에 적합한 고지권을 청구할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 범죄사건의 조사나 절차적 과정의 공정성을 기하기 위해 반부패청 공무원에게 검사에 대한 고지권을 부여한 것으로 해석된다. 또한 본 법률의 목적을 위하여, 성문법상 경찰관할권(Police District)하의 직원에 의해서 명령이나 확인서의 발행, 기타 조치가 요구되는 경우에는 그러한 명령이나 확인서, 기타 조치는 청의 선임직원에게 의해 수행될 수 있으며, 그러한 목적을 위하여, 명령, 확인서 발행, 기타 조치가 필요한 장소는 그의 책임하에 경찰관할권으로 간주한다. 또한 청직원은 성문법상 경찰서 책임하의 직원에게 부여된 모든 권한을 가지며, 그러한 목적을 위하여 청직원의 사무실은 경찰서로 간주한다고 반부패법률 제7조 제4항에서 규정하고 있다. 또한 반부패법률 제7조 제5항에서는 의문의 여지가 없도록, 본 법률의 목적을 위하여 청의 직원은 형사절차법 [법률 제593호] 과 1969년의 범죄인과우범자(undesirable

persons)등록법 [법률 제7호] 하에서 제공된 지위에 관계없이 경찰공무원의 모든 권한을 가진다고 규정하고 있다. 즉, 이 조항은 본 법률 조항들과 형사절차법의 조항들간에 불일치나 갈등이 있는 경우에는 본 법률의 조항이 우선(prevail)된다는 규정이다.

청직원의 구체적인 권한은 정보를 수집하고 보고서를 조사할 권한, 관련자들을 심문할 권한, 조사권과 압류물수의 권한 등이 반부패법 제21조부터 제30조에 걸쳐 규정하고 있다.

### 3) 의무

말레이시아 반부패청 공무원의 일반적인 의무는 반부패법 제8조에 규정하고 있다. 반부패청 공무원은 범죄의 실행(commission)에 관한 보고를 받게 되면, 그 보고서가 반부패법에 저촉되는지 검토하는 실질적인 조사의무가 있다. 이를테면, 본 법률 하에서 의심되는 범죄, 본 법률하에서의 범죄를 행하기 위한 의심되는 행동, 본 법률 하에서의 범죄실행을 위한 의심되는 공모 등과 같은 사항을 수사하고 조사할 의무가 있다. 또한 이 법률 하에서의 범죄사실들의 발견을 용이하게 하기 위하여 공공기관의 관행, 체제, 절차 등을 조사하며, 반부패청장은 부패를 조장할(conducive) 수 있다고 판단되는 관행, 체제, 절차 등에 대해서는 개정을 확보(secure)하여야 한다. 그리고, 반부패청장이 부패의 발생가능성을 줄이는데 필요하다고 판단할 경우, 공공기관의 효과적인 의무수행과 병행하여 관행, 체제, 절차에 관한 변화를 기관들의 장에게 권고할 의무가 있다. 반부패청은 일반대중에게 반부패교육을 시행할 의무와 부패를 척결하기 위한 일반대중의 지지를 확보하고 장려할 의무가 있다.

## 3. 조사와 기소(Investigation & Prosecution)

### 1) 조사권의 근거조항과 대상

#### (1) 조사권의 근거조항

먼저 반부패법 제7조의 내용이 조사권의 일반적인 권한의 근거 조항에 관한 내용으로 볼 수 있다. 그리고 제54조는 민사나 형사, 어떤 법적 절차도 그 직원이 선의로 행한 행위 또는 그와 같은 직원이나 다른 자에 의해 선의로 망각된 부작위(omission)임을 주장하는 청의 어느 직원이나 다른 자를 직원에 대하여 소송을 제

기해서는 아니된다고 규정함으로써 반부패청직원의 업무수행과정에서 선의의 작위, 부작위에 의한 행위에 대해 일정한 면소권을 부여하고 있다.

## (2) 조사의 대상(제10조 내지 제15조)

반부패법 제10조 내지 15조에 의하면 다음과 같은 행위는 부패의 범죄<sup>7)</sup>로서 조사의 대상이 된다. 그 내용을 요약하면, 향응(gratification)을 제공하거나 수락하는 경우, 뇌물을 요구하거나(solicit) 받거나 받는 것을 수락하는 행위, 상대방의 이익이나 제 3자의 이익을 불문하고 그 자에게 뇌물을 주거나 약속하거나 제의하는 행위 등을 들 수 있다. 이 때에 그 향응이나 보답 등이 실제적이거나 제안된 것이거나 발생할 가능성이 있거나를 불문한다. 더불어 대리인에 의한 향응이나 선물을 수락하는 경우로 향응의 제공자나 제공받은 자는 그 목적이 수행되지 않았거나 그 목적이 그 제공자의 일이나 사업관계에서 중요하지 않더라도 유죄가 된다. 입찰(tender) 철회의 부정적 알선(procuring)의 경우도 조사의 대상이 된다.

공공기관 직원의 뇌물수수행위의 유형을 제시하고 있는데 그 직원이 권한이나 권리, 기회를 가지지 않았거나, 그 유인이나 보답이 공공기관의 일과는 관련이 없었다 하더라도 죄를 범하는 것으로 규정하고 있다. 또한 향응을 위해 지위나 기관을 이용하는 경우, 직접적이든 간접적이든 그 직원이나 친척 또는 동업자가 이해관계를 가지는 문제와 관련하여 의사결정을 하거나 행동을 취할 때, 공공기관의 직원은 그 반대증거가 입증되기 전까지는 향응을 위해 그의 기관이나 지위를 이용한 것으로 추정(presume)되는 등 직원에게 무거운 입증책임을 부여하도록 하고 있다.

## 2) 조사권 및 기소와 관련한 검사의 권한

첫째, 검사 조사권의 위임규정으로 반부패법 제31조 제1항은 다른 성문법의 조항이나 또는 법의 규율에도 불구하고 만약 검사가 본 법률 하에서 범죄에 대한 수사를 목적으로 필요하다고 인정할 경우에는 검사는 보조 감독관의 지위나 그 이상의 지위를 가지는 반부패청 직원에게 대상 은행 등에 대한 조사의 모든 권한을 실행하도록 권한을 문서로 위임 할 수 있음을 규정하고 있다.

제31조 제1항에 의해서 권한을 위임받은 반부패청 직원은 압수가 기소의 증거가 되거나 압수없이 수사가 수행되기 어렵다고 판단될 경우, 그의 견해로 그 조항

7) 제10, 11, 13, 14, 15조 하의 범죄에 관해 유죄로 밝혀진 자는 14일 이상 20년 이하의 기간 동안 구금 또는 징역, 향응 또는 금전적인 속성을 가지는 경우에는 범죄의 대상물질인 향응의 합계나 가치의 5배 이상의 벌금 또는 10,000 RM, 둘 중 더 높은 금액의 벌칙을 부과하도록 규정하고 있다.

하에서 그가 접근할 수 있는 책자, 서류, 계좌, 권리증서(title), 보증권, 기타 현금을 압수할 수 있다고 규정하고 있다.

둘째, 검사가 반부패청직원에 의해 수행된 수사에 의거하여 본 법률하의 범죄가 실행되었다고 믿는 합리적인 이유가 있는 경우에 문서로 된 고지로서 그 범죄를 실행했었다고 의심되는 어떤 사람 내지 친척이나 동료 또는 제3자에게 문서로 된 진술의 제출, 재산취득방식의 구체화, 말레이시아 외부유출재산의 확인 등을 요구할 수 있으며, 이와 관련하여 은행이나 금융기관에 조사대상자의 모든 계좌, 서류, 그리고 기록의 일부나 전부의 복사본을 제공하도록 요구할 수 있다. 위와 같은 고지를 받은 자는 그 안에 명시된 시간내에 고지서의 기간에 따라야 하며 이를 어길 시는 구금형이나 벌금형이 부과된다(반부패법률 제32조).

또한 검사가 문서화된 고지서를 받았던 공공기관의 직원이 지나친 재산이나 이자 등을 가지고 있을 경우, 그와 같은 과잉액을 소유·보유·통제 또는 소지할 수 있었는지를 설명하는 진술을 제출하도록 요구할 수 있고, 만약 그가 그와 같은 과잉액에 대해 충분하게 설명하지 못할 경우에 구금이나 벌금에 처할 수 있는 범죄에 해당한다. 이 경우에도 지시서의 기간을 준수하지 않으면 죄가 된다.

셋째, 검사의 은행내 동산의 압류권한에 대한 규정으로 검사가 반부패청직원에 의해서 본 법률하에서 범죄의 실행과 관련된 증거인 동산이 은행에 소유, 보관, 통제하에 있다는 반부패청직원이 제공한 정보에 만족하는 경우, 은행에게 명령으로써 그 명령이 무효화되거나 변경되기 전까지는 그 재산이나 그 재산의 일부를 나누거나 거래하거나 처분하지 못하도록 지시할 수 있다(반부패법률 제33조).

넷째, 검사는 부동산이 본 법률하에 범죄의 대상으로 인정될 경우 그 재산은 압류고지서나 고지서의 공고 등의 방법으로 압류가능하며, 토지증서를 관장하는 등기 공무원 등은 압류고지서에 의거하여 그의 관청에서의 등기에 기록된 부동산과 관련한 토지증서의 서류에 대한 압류고지서의 기간을 이서 하여야 하는 등 후속조치를 규정하고 있다. 압류고지서의 이서는 그 부동산과 관련한 모든 거래를 금지하는 효과를 가지며, 이서가 행해진 후에는 그 거래는 압류 고지서의 발행 또는 그 이서의 이행의 전이나 후에 효력을 발생시키는 것과 관계없이 그 부동산과 관련한 어떤 거래도 등록되지 않는 것으로 규정하고 있다.

또한 공공기관의 직원 또는 말레이시아 정부, 주정부, 지방정부, 기타 법정당국이나 그들을 위한 영향을 미치는 거래에는 위 조항이 적용되지 않음을 규정하고 있고 위의 규정을 위반할 시의 벌칙규정도 함께 규정하고 있다(반부패법률 제34조).

### 3) 공무원 및 민원인의 보고의무와 의무위반시의 처리(제17조, 제18조)

반부패법 제17조 제1항과 제2항은 공공기관직원의 부패신고의무의 규정과 이를 어길 시에 처벌규정을 두고 있으며, 반부패법 제17조 제3항과 제4항은 향응이나 뇌물 등을 요구받은 민원인의 부패신고의무와 이를 준수하지 못했을 시의 처벌규정을 두고 있다. 또한 부패관련 재산 은닉의 경우를 범죄로 규정하고 이에 대한 형벌을 규정하고 있다.

#### 4) 조사결과의 처리

1997 반부패법 제50조는 검사의 동의에 의하지 않고서는 기소가 이루어질 수 없음을 규정하고 있음으로써 검사의 기소독점주의를 규정하고 있다. 다만, 정보의 판단이나 기소의 여부를 결정하는 과정에서 반부패청 공무원의 조사결과나 의견에 상당부분 의존하고 있고, 검사의 권한 수행을 상당부분 반부패청 직원이 위임받아 실행하고 있다는 사실이 우리의 경우와는 다르다고 할 것이다.

### 4. 국외범죄의 처리

반부패법 제55조에서는 말레이시아 외부에서의 범죄행위에 대한 책임을 규정하고 있다. 반부패법은 말레이시아의 시민들이나 영주민들과 관련하여 말레이시아 내에서 뿐만 아니라 외부에서도 효력을 미치며, 본 법률하의 범죄가 말레이시아 외부의 어떤 장소에서 시민이나 영주민들에 의해 행해질 경우, 말레이시아 내부에서 그 범죄가 행해진 것과 같이 그 범죄가 처리됨을 규정하고 있다.

동일한 범죄에 대해 국내 및 국외에서의 이중처벌은 금지되고 있는데, 범죄가 말레이시아에서 실행되었을 경우, 그와 똑같은 범죄에 대해 그 자에 대한 후속적인 절차에 대하여 금지가 될 수 있는 본 조항하의 어떤 자에 대한 법정절차는 말레이시아 외부에서 똑같은 범죄에 관하여 그 자들의 망명에 관련된 성문법 하에서 그에 대한 법정절차추진에 대해 금지하고 있다.

### 5. 신고자보호 및 허위고발

반부패법 제53조와 제54조는 진실인 정보를 제공하는 정보제공자와 이러한 정보를 다루는 과정에서 선의로 발생할 수 있는 공무원의 실수 등에 대한 보호규정을 담고 있다.

1) 신고자보호

먼저, 반부패법 제53조는 정보제공자와 정보의 보호에 관한 내용을 규정하고 있는데, 정보를 제공한 사람의 신원과 그 정보와 관계된 모든 상황(정보제공장소를 포함)이 민사나 형사 등 법정에서의 절차나 재판, 다른 국가기관에 의해 노출되도록 요구되어지거나 명령되어져서는 안된다고 규정하고, 이와 관련하여 법정이나 재판, 다른 국가기관에 의한 각종 절차에서 제시되는 각종 책자나 기록 등에 의해 정보제공자의 노출을 유도할 수 있는 어떠한 내용도 담겨져서는 안된다고 규정하고 있다.

2) 선의의 공무원의 보호

또한 반부패법 제54조는 민사든지 형사절차든지 간에, 어떠한 법적 절차에서도 선의로 행한 행위나 선의로 누락된 사실임을 주장하는 기관의 공무원이나 다른 어떤 사람의 의사에 반하여 진행되어져서는 안 된다고 규정하고 있다.

3) 허위고발의 처벌

정보제공자가 그 정보가 거짓인 것을 알면서 제공한 경우, 범죄가 되고 10년 이하의 징역이나 10,000 RM 이하의 벌금에 처할 수 있음을 규정하고 있는데, 이는 정보원에 대한 보호와 정보에 대한 진실성을 확보하기 위한 최소한의 전제조건적인 성격의 규정이라고 할 수 있다.

**6. 교육 및 홍보**

1) 공무원훈련

반부패청 직원들의 반부패교육의 수행은 반부패청에서 자체적으로 실행하고 있는데, 반부패청 직원들의 전문성과 연대의식을 제고시키기 위해 체계적이고 조직화된 훈련 프로그램과 진취적인 리더십을 개발하고 있으며, 반부패 조사청의 직원들이 인력관리 프로그램 발전이나 정보기술, 부서관리 및 체계적 직무과정을 위해 양질의 리더십 훈련을 고양시키고 있다.

반부패청의 교육국은 반부패청 공무원의 훈련을 담당하고 있는 부서로 다음과 같은 프로그램을 운영하고 있다. 그 내용으로는 내부훈련과정(In-service Training

Courses), 해외훈련과정(Courses/ Training Abroad), 심성개발(Mind Development Viewpoint), 연수(Study Tours), 지방교육훈련기관후원의 교육과정(Courses sponsored by Local Training Institutions), 민간후원의 교육과정과 세미나(Courses and Seminar Sponsored by Private Sector), 체력테스트(Physical Fitness Test).

## 2) 시민현장

이는 부패방지를 위한 시민현장을 의미하는 것으로 시민에게 편견 없이 확고하고 공정한 방법으로 조사하고 부패방지를 위해 서약하며, 부패와 관련된 충분한 혐의자들과 정보제공자의 비밀유지가 될 수 있도록 절차적 과정이 신속하게 이루어지도록 노력하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 구체적으로는 모든 부패조사가 객관적이고 이해 할 수 있도록 하며, 신중한 절차수행이 이루어지도록 하고, 모든 부패사건이 공정하고 능률적으로 수행되도록 노력하며, 반부패 조사청과 정부 그리고 국가는 부패사건에 관해 편견 없이 공정하고 충분하게 이해할 수 있도록 부패관련 정보를 방송이나 언론에 보도하는 것 등이다.

## 3) 청렴성운영위원회(INTEGRITY MANAGEMENT COMMITTEE: IMC)

말레이시아의 경우 부패척결과 청렴성유지를 위한 전국가적 프로그램으로서 청렴성운영위원회가 존재한다. 이는 ACA에 의해 제안되고 내각에 의해 승인된 특별위원회의 성격을 가진다.

청렴성운영위원회는 효율적이고 규율이 확립된 행정과 공공서비스, 최고 수준의 청렴성, 고귀한 가치의 실행, 효율적이고 역동적인 운영의 확보, 부패와 권력남용 및 불법행위의 비용납을 목표로 하고 있는데, 연방정부의 청렴성운영위원회의 경우 부수상이 위원장인 특별내각운영위원회로서, 13개 주와 25개 부처별로 운영되는 청렴성운영위원회를 총괄적으로 조정관리하고 있다. 여기에서 ACA는 각 주정부 단위에서 뿐만 아니라 연방정부단위에서도 전문성을 가진 기관으로서 조정자의 역할을 하고 있으며, 말레이시아 근대화경영계획부와 더불어 전문적인 조언기능을 수행한다.

## 4) 공공관계(Public Relation) : 반부패노력의 국민적 지지확보

반부패청에서 대국민 및 대외적 홍보의 임무를 담당하고 있는 부서는 대외교류 및 홍보국으로서 다음과 같은 프로그램을 운영하고 있다 : 대외교류 및 교육프로그램

램(Communication and Education Programs), 홍보프로그램(Public Relations Program), ACA의 MS ISO 9000의 준수와 집행(Implementation of ACA MS ISO 9000 In the Communication and Education Division).

또한 반부패청은 다양한 홍보책자를 통해 반부패청에 대한 소개, 범죄가 되는 구체적인 부패의 유형이나 강화된 처벌의 내용과 신고자보호제도 등을 국민에게 알리고 있는데, 구체적으로 홍보책자 등에서 알리고 있는 내용은 반부패청의 소개, 구체적인 관련자의 범위(친족, 공공기관 등), 항응의 내용 등 범죄가 될 수 있는 행위의 유형과 처벌에 관한 내용, 신고자의 보호와 관련 반부패신고처 등이다.

이러한 노력은 부패가 시간과 장소, 상황 등에 따라 서로 달리 인식될 수 있는 특성을 가진다는 점을 고려하면 국민들에게 부패가 될 수 있는 행위를 명확히 인식시킴으로써 경각심을 불러일으키는 등의 부패예방효과를 가짐과 동시에 국민들을 부패의 감시자 내지 신고자화함으로써 부패의 적발가능성을 높이는 기능을 가진다고 할 수 있다. 특히 반부패법은 부패의 대상이 되는 행위의 유형, 그 관계자 등과 구체적인 청직원의 권한의 내용이나 소송과 관련한 일련의 절차에 대한 내용에 대하여 명확하게 규정짓고 있어 말레이시아의 부패에 관한 강한 척결의지를 드러내고 있다고 할 수 있다.

## IV. 반부패 제도개선노력과 성과

### 1. 반부패노력

#### 1) 반부패관련법규의 정비

말레이시아의 부패통제 관련법률은 부패척결의지를 바탕으로 수십년동안 점진적이면서 지속적인 발전을 이루어 왔다. 기본적으로 부패와 관련하여서는 다른 나라와 마찬가지로 형법전(Penal Code), 경찰법(Police Act, 1967), 관세법(Custom Act, 1967)등에 처벌조항을 두고 있다. 1970년의 긴급훈령(Emergency(Essential Powers) Ordinance No. 22/1970)은 비록 법률의 형식은 아니지만 부패의 척결의지를 보여준 것이라 할 수 있는데, 이러한 부패관련 법규정은 부패에 관한 명확한 개념정의나 그 심각성에 대한 인식을 바탕으로 규정되었다고 보기는 힘들다. 1998년 시행된 1997 반부패법(Anti Corruption Act 1997)은 상기한 1961년의 부패방지

법과 1982년의 반부패청법(Anti Corruption Agency Act 1982), 긴급훈령(Emergency Ordinance)을 확대한 것이다.

이 중에서 부패통제의 가장 강력한 법적 수단은 1997 반부패법이라 할 수 있다. 이는 반부패청의 기능은 주로 1997 반부패법에 근거하여 이루어지고 있고, 1997 반부패법은 반부패청의 근거법률인 한편, 반부패청은 1997 반부패법을 시행하기 위한 기관의 성격을 지니고 있기 때문이다. 특히, 2001 돈세탁방지법(ANTI-MONEY LAUNDERING ACT 2001)이 통과됨으로써 돈세탁을 통한 부패자금의 흐름을 통제할 수 있는 기능을 추가하게 되었다.

1997 반부패법은 부정행위의 종류와 처벌규정, 범죄조사권, 검사의 압수·수색권 등만이 아니라 부패혐의자에 대한 조사기능과 처벌기능의 강화, 부패범죄에 대한 처벌 강도의 강화 등을 규정하고 있고, 현재 반부패청은 그 권한을 더욱 강화하기 위하여 다음과 같은 내용의 법개정을 추진하고 있다.

- 부패행위에 대한 의무적 처벌(mandatory punishment)조항
- 공개된 수입외의 재산의 입증책임을 부패혐의자에게 부과
- 취득근거가 분명치 않은 재산의 몰수
- 부패혐의조사시 '합정수사'요원의 배치

## 2) 부패통제 관련기구와 부패통제수단

### (1) 부패통제 관련기구

말레이시아 역시 우리와 마찬가지로 부패통제기관은 업무영역별로 다음과 같이 중첩되어 있다. 그러나 그 중에서 부패영역에 있어서의 가장 대표적이고 핵심적인 기관은 반부패청이며 실질적인 집행능력과 전문성을 확보하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 부패통제관련기구들로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 경찰(Police)
- 세관(Customs)
- 보안위원회(Securities Commission)
- 말레이시아 기업위원회(Companies Commission Of Malaysia)
- 말레이시아 중앙은행(Central Bank Of Malaysia)
- 감사국장(Auditor General)
- 회계국장(Accountant General)
- 말레이시아 근대화경영계획부(Malaysian Modernisation And Management Planning Unit: Mampu)
- 민원청(Public Complaints Bureau: Pcb)

- 청렴성운영위원회(Integrity Management Committee)
- 반부패청(Anti-Corruption Agency)

(2) 기타 부패통제수단

위의 부패통제법률과 기관들 외의 수단들로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 펀치카드(Punch card)
- 총체적 질관리(Total Quality Management)
- 고객헌장(Client's Charter)
- 품질관리운동(Quality Control Circles)
- 윤리규약(Code of Ethics)
- MS ISO 9000의 실행
- 행정 회람장(Administrative Circulars)
- 훌륭한 직업문화운동(Excellent Work Culture Movement)
- 전자정부(E-Government)
- 서약편지(Letter of Undertaking)
- 청렴성조회(Integrity Vetting)

## 2. 반부패청의 제도개선 성과<sup>8)</sup>

반부패청은 정보의 탐지, 조사, 기소, 부패예방, 교육, 부패관련 재산의 압류·몰수, 부패의 보고의무, 정보제공자의 보호, 국외범죄자의 처리 등에 있어서 기존의 부패방지기구와는 양적으로나 질적으로 차별화 된 성과를 나타내고 있으며, 이는 아래와 같이 각 국(Division)의 활동으로 나타나고 있다.<sup>9)</sup>

### 1) 정보국의 성과

정보수집(Information Procurement)과 관련하여 98년 한해 동안 부패 및 권력남용과 관련한 총 230건의 민원을 반부패청 공무원의 첩보, 각종 신고, 공공기관의 의뢰, 익명의 편지 등을 통해 수집하였고, 첩보·감시(Intelligence·Surveillance)와 관련하여 사건에 관련한 정보제공 외에도 해외의 관련기관(홍콩의 엄정공서

8) 여기서는 1997 반부패법의 시행이후인 1998년도의 성과를 각 부서별 역할을 기준으로 설명하였다.

9) ACA(1999), Annual Report, pp.27~144 참조.

(ICAC)), 싱가포르의 탐오조사국(CPIB) 등의 정보수집에도 노력하였다.

기술적 보조서비스(Technical Aid Service)로는 각종 오디오·비디오테이프, 사진, 전자장비 구비 등을 주(州)정부의 ACA나 유사한 관련기관에 지원하고 있다.

## 2) 조사국의 성과

정보(Information)와 관련된 부패사건의 정보접수건수는 1998년에는 9,433건인데, 이는 1997년의 10,087건보다 6.5%가 감소한 수치이다. 이 중 4,587(48.6%)건의 정보가 부패요인이나 조사의 근거를 제공하였고, 일반적인 불만사항인 1,347(14.3%)은 관련기관에 이첩하였으며, 3,126건(33.2%)은 조사의 근거가 빈약하여 어떤 조치도 취해지지 않았다. 또한 조사(Investigation)에 관련하여서는 1,117건의 사건에 대하여 조사가 수행되었고, 체포(Arrests)와 관련해서는 1998년에 300여명이 부패관련혐의로 체포되었다.

조사국은 이밖에도 정부의 정책결정과 규제에 대한 기초자료로서 ACA보고서(ACA Reports(Disciplinary))를 출간하는데, 1998년에 120건의 ACA보고서를 발간하였다. 또한 승진대상자에 대한 청렴성검사(Integrity Vetting)를 실시하는데 이를 통과해야만 승진이 가능하다. 기타 향응의 경제적 가치를 계산(Value of Gratification)함으로써 향응에 대한 사회적 인식을 높이는 역할을 수행하기도 한다.

## 3) 기소국의 성과

부패범죄와 관련한 새로운 사건과 과거의 사건과 관련한 기소(Prosecution Cases)를 포함하여 1998년에 모두 397건의 기소가 이루어졌다. 1998년에 완결된 사건(Completed Cases)은 187건으로, 이 중 114건(60.96%)이 유죄의 평결을 받아 냈는데, 유죄의 평결을 받은 114명 중 1개월에서 6개월의 형을 선고받은 자가 58.8%, 6개월 이상이 19.3%이고 나머지는 벌금형을 선고받았다. 벌금의 총액은 247,360 RM에 달하였다.

## 4) 대외교류 및 홍보국의 성과

대외교류 및 교육프로그램의 운영과 관련하여 715건의 강의에 48,923명의 참가자가 참석하였는데, 참가자는 공무원, 정치인, 민간기업, 협회종사자 등 매우 다양하다. 이 밖에도 9번의 포럼, 6번의 세미나, 4번의 워크샵, 1번의 워크캠프 등과 전시, 그리고 반부패의 메시지를 담은 영화, 퀴즈 등과 같은 이벤트를 실시하였다.

또한 ACA와 관계부처의 협력을 증진시키기 위한 상호방문, 스포츠행사 각종 자료 등 홍보프로그램(Public Relations Program)을 운영하고 있으며, 그 밖에 2000년을 모든 정부기관이 MS ISO 9000을 획득하기 위한 목표연도로 지정해 MS ISO 9000의 준수와 집행(Implementation of ACA MS ISO 9000)에 노력해 왔다.

5) 감사국의 성과

감사국은 개념연구(concept paper), 연구보고서(study reports), 시험보고서(examination reports)등의 활동을 통해 공공기관이 부패문제에 대해 적극적인 인식을 제고하도록 독려하는 역할을 하고 있다. 특히, 공공영역의 책임성과 청렴성운영시스템(Public Sector Accountability and Integrity Management System(AIMS))을 운영하여 공공부문의 기관과 종사자들의 청렴의식과 반부패의지를 체계적으로 관리하고 있다.

6) 정책기획조정국의 성과

정책조정기획국은 반부패청장의 직무명령(Director General's Standing Orders), 내외부의 운영회의(Internal & External Management Meetings), 외국 대표 방문(Foreign Delegate Visitations), 해외세미나와 워크샵에서의 업무보고서발표(Working Paper Presentation at Overseas Seminars and Workshops), 언론과의 회견(Press Releases) 등을 통해 반부패에 관한 전략과 전술적인 아이디어를 제공하는 역할을 하고 있다.

7) 교육국의 성과

반부패청은 소속 공무원들에게 엄격하고 체계적인 훈련과정을 설치하고 있는데, 내부훈련과정(In-service Training Courses), 해외훈련과정(Courses/Training Abroad), 심성개발(Mind Development Viewpoint), 연수(Study Tours), 지방교육훈련기관후원의 교육과정(Courses sponsored by Local Training Institutions), 민간후원의 교육과정과 세미나(Courses and Seminar Sponsored by Private Sector), 체력테스트(Physical Fitness Test) 등이 그것이다.

8) 관리국의 성과

관리국은 반부패청의 고용(Recruitment), 업무실적우수표창(Excellent Service Awards), 승진(Promotion), 메달수여(Recipient of Medals), 퇴직(Retirement), 사임(Resignation/Discharge), 특별운영회의(Special Management Meeting) 등의 업무를 수행함으로써 반부패청의 전반적인 보좌기능을 수행하고 있다.

## V. 결론 및 정책적 시사점

최근 정당, 시민단체, 정부기관 상호간에 ‘고위공직자비리수사처’의 설치문제를 놓고 첨예하게 대립·갈등관계를 띄고 있는 우리나라의 현상을 말레이시아 반부패청의 분석을 통해 일말의 단초를 마련할 수 있으리라 생각한다. 살펴본 바와 같이 말레이시아의 반부패청과는 달리 한국의 부패방지위원회는 직원의 실질적인 수사권이나 각종 조사·몰수권 등과 같은 권한이 미비하여 부패방지를 위한 전문기관으로서 집행력 확보에 근본적인 문제점을 지니고 있다. 더불어 기존의 부패척결기구인 검찰, 경찰, 감사원 등 반부패기관 상호간의 견제나 조정역할에도 미비한 측면이 있다. 따라서 상기에서 살펴 본 말레이시아의 반부패청의 역할과 기능이 한국의 부패방지위원회의 그것에 시사하는 정책적 시사점은 매우 크다 할 것이며, 그 내용을 다음 몇 가지로 제시할 수 있다.

첫째, 한국 부패방지위원회의 조직과 예산기능의 강화가 요청된다.

말레이시아의 반부패청의 경우, 인력은 대략 인구 10만 명당 4.8명, 예산은 GDP 대비 0.018%인데 비해 한국 부패방지위원회의 경우에는 인력(편제상 인력)이 인구 10만 명당 약 0.29명, GDP대비 0.002%로 조직의 규모와 예산 면에서도 많은 차이가 있다. 또한 쿠알라 룸프르의 반부패청(본청)과 비교해 보더라도 본청의 총직원 365명 중 보좌인력이 116명이고 249명은 실질적인 활동에 투입되는 인원이라는 점에서 한국의 부패방지위원회보다 실질적인 조사·정보기능과 효율적인 운용 면에서 비교우위에 있다.<sup>10)</sup> 이는 한국의 부패방지위원회가 15개 과로 그 기능적 유형은 다소 다양하지만 자체적인 조사·정보기능이 매우 취약함을 암시한다. 따라서 부패방지위원회의 실질적이고 실효성이 높은 기능수행을 위해 조사·정보관련 분야에서의 예산과 인력이 개선되어야 할 것이다.

10) 우리나라 부패방지위원회의 2002년 12월 현재 인력은 135(23/과견인력)명, 예산규모는 152 억원(실국사업비는 제외)에 불과하다(부패방지위원회 내부자료).

둘째, 부패방지위원회의 지방조직 설치가 요구된다.

말레이시아의 경우 연방제국가의 특성상 각 주마다 하나씩 14개의 州사무실 및 9개 산하지부를 보유하고 있다. 1991년부터 본격적인 지방자치제를 실시하기 시작한 우리나라의 경우도 부패방지위원회가 전문적이고 실질적인 부패통제기관으로 자리잡기 위해서는 각 광역시를 중심으로 특별지방행정기관으로서 부패방지위원회의 각 시지부의 설치를 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 관련 부패통제기관간의 공조와 협력이 필요하다.

말레이시아 반부패청은 전문적이고 독립성을 갖춘 조직으로서 다른 반부패조직과의 연대에 있어서도 적극적인 노력을 보이고 있다. 연방정부 뿐만 아니라 주정부별로 청렴성관리위원회가 존재하는데, 이에는 관련 주요 장관들이 참여하여 청렴성제고를 위한 주요 정책결정을 하고 있다. 이러한 조직의 존재는 청렴성을 국가 전체적인 중요한 과제로 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 게다가 부패사건에 관한 감사의 기소권과 권한 행사에 있어서도 반부패청이 실질적인 조사와 권한을 집행하는 기능을 하고 있다(반부패법 제50조; 김택, 2000). 우리나라 부패방지위원회도 감사원, 중앙선거관리위원회, 공정거래위원회, 검찰, 등 유관 부패통제기관 상호간 유연한 공조와 협력체제가 구축되어야 할 것이다.

넷째, 견제균형 역할자로서의 기능수행을 위한 실질적인 조사권이 부여되어야 한다.

반부패청 직원에게 부패행위조사에 관한 권한뿐만 아니라 부수적으로 일반경찰에 상응하는 권한을 부여함으로써 강제력을 갖춘 실질적인 조사가 이루어 질 수 있도록 하고 있고, 더불어 반부패청의 직원들 중 해당직원들을 경찰기관이나 타유관기관에 교육훈련을 위탁시키고 있다. 우리나라 부패방지위원회도 대통령을 포함한 고위공직자, 국회의원 및 정치인, 검찰, 경찰, 감사원과 같은 사정기관의 부정·비리의 통제자 역할을 수행하기 위해 조사권과 그에 상응하는 권한이 부여되어야 하며(윤종철, 2002), 이를 바람직하게 수행하기 위해 합리적으로 조사를 수행할 수 있는 인력확보와 유관기관과 상호교류 할 수 있는 교육훈련제도를 마련하여야 할 것이다.

다섯째, 적극적인 대국민 반부패교육·홍보전략과 윤리헌장이 마련되어야 한다.

부패는 지역·시대·문화·상황적으로 달리 인식될 수 있는 상대적인 개념이다. 말레이시아 역시 다민족·다언어국가로 공통의 합의된 부패행위를 정의하는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 그러나 말레이시아는 각종 매체를 통해 대국민 홍보전략(퀴즈, 방송, 언론매체, 하부조직 활용)을 강력히 전개함으로써 일반국민들에게

범죄가 되는 부패의 유형과 범주를 인식시키고 신고정신을 배양하고 있다. 특히 우리나라의 경우 체계적인 반부패 교육이 실시되지 않고 있을 뿐만 아니라, 공직자가 수수 가능한 선물, 이익 및 향응수수 범위에 대한 세부규정이 하나의 윤리기준으로 수용할 수 있는 행동기준으로 마련되지 않고 있어(전수일b, 1999) 보다 체계적인 교육·홍보와 현실성 있는 공무원윤리강령이 제정되어야 한다.

여섯째, 정보·연구기능에 대한 확충·강화가 요구된다.

말레이시아의 경우, 정보국, 정책기획조정국, 대외교류 및 협력국 등의 기능을 통해 부패행위의 척결을 위한 정책을 입안하며 부패의 근원을 찾기 위한 새로운 행정관리체계연구 등 부패에 관한 전문적 정보·연구기능도 갖추고 있다. 따라서 한국의 부패방지위원회가 보다 바람직한 부패통제시스템으로 기능하기 위해서는 대외교류 및 협력과 정보·연구기능에 보다 많은 인적·물적 지원이 필요하다(부패방지의 예방, 정책기획, 조사기능에 실질적 산과역을 담당함).

일곱째, 말레이시아 반부패청의 기능처럼 우리나라 부패방지위원회도 공직의 충원이나 시상, 서훈, 선별적 퇴직, 승진, 사면권 등의 과정에서 자문역할을 담당하는 기구로 거듭나야 한다. 이를테면, 최근 장상 국무총리서리와 장대한 국무총리서리가 인사청문회를 거쳐 국회 본회에서 부결된 사례에서 볼 수 있듯이, 고위공직자 임용에서 도덕성과 청렴성의 중요성을 다시금 인식하는 계기가 되고 있다.<sup>11)</sup> 따라서 국가공무원법, 공직자윤리법과 부패방지법의 보다 구체적인 법개정이 요구된다. 그 내용은 말레이시아 반부패청의 예에서 보았듯이 공무원의 서훈과 사면권, 그리고 고위공직자의 임면에 관련된 사안에 대해 반드시 부패방지위원회의 자문을 거치도록 함으로써 해당 공직자의 반부패와 관련성을 보다 정당하고, 객관적이며, 합목적적으로 검토할 수 있다.

이상에서 말레이시아의 반부패청은 우리나라 부패방지위원회보다 역사가 상대적으로 오래되었고, 반부패청 직원들의 권한이 부패와 관련한 범죄에 관한 한 다른 법률조항들보다 우선시 되며, 예산과 인력구성에서의 비교우위를 가질 뿐만 아니라, 경찰권과 조사권을 동시에 가짐으로써 각종 권한의 실효성을 유지시키게 되어 실질적이고 실효성이 높은 반부패기능을 수행하고 있다는 사실을 알 수 있다.

11) 종래 공직자윤리법은 재산 비공개주의를 원칙이었으나, 1993년에 문민정부가 출범하면서 고위 공직자 재산공개에 관한 법개정에서 자본주의 경제체제 하에서도 재산형성과정에서 떼뻗지 못한 공직자는 도덕성에 문제가 있다는 내용으로 개정되었다(전수일a, 1999).

## 참고문헌

- 김택(1999), 『관료부패론』, 서울, 학문사
- 김택(2000), “반부패 제도의 국제적 동향 및 비교연구: 홍콩, 싱가포르, 말레이시아를 중심으로”, 한국부패학회 학술세미나 발표논문집
- 김영종(1993), 『공무원 부패방지를 위한 처우개선 기본방안』, 부정방지대책위원회
- 문신용(1999), 『부패통제체계』, 국무조정실 연구용역보고서
- 반부패특별위원회(2000), “반부패국제동향”, 부패방지대토론회 자료
- 부패방지위원회주관 제1회 국제 ICAC 포럼자료(2002. 11)
- 윤종설(2002), “청렴문화 정착을 위한 반부패기구의 제도화 방안: 부패방지법을 중심으로”, 반부패국민연대 & 반부패행정시스템연구소(SIT) 공동주최 토론회 발제문
- 윤종설·정우성(2002), “말레이시아 반부패청(Anti-Corruption Agency)의 기능과 성과”, 한국부패학회 동계학술세미나 발표논문집
- 전수일(1999a), 『관료부패론』, 서울, 선학사
- 전수일(1999b), “공무원 윤리규범과 행동기준에 관한 연구: 선물, 접대 및 이익수수의 한도를 중심으로”, 부패학회보, 제4호
- ACA(1997), Copies of The Anti-Corruption
- ACA(1999), Annual Report
- ACA homepage: [www.jaring.my/bpr](http://www.jaring.my/bpr)

저자약력 : 저자는 서울시립대 행정학 박사 출신으로 서울시립대 반부패연구소 수석연구원, 행정연구원 수석연구원으로 활동하고 있다.  
관심분야는 행정환경정책, 정책학, 규제정책, 계량분석, 조사방법론 등이다.