

## 한국과 몽골의 부패원인과 특성에 관한 연구

### A Study on the Causes and Characters of Corruption in Korea and Mongolia

한 동 효(Han, Dong-hyo)\*

#### ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the causes and characters of corruption through reviewing related previous researchers and examining the current state of public corruption in Korea and Mongolia, ultimately providing political suggestions for anti-corruption. For the purpose, this researcher first used the Corruption Perception Index(CPI) and a survey of the Global Corruption Barometer, both of which were issued by the Transparency International(TI), as the sources of information about corruption in the public sector. The researcher also got such information from the Global Corruption Index and the institutional factors of corruption all of which were released by the World Economic Forum(WEF). In determining the factors of corruption in Korea's public sector, the researcher reviewed a public integrity survey conducted by the Anti-Corruption & Civil Rights Commission and a survey of corruption trends by the Korea Institute of Public Administration. To identify the factors of public corruption in Mongolia, then, this study referred to the Mongolia Corruption Benchmarking Survey which had been conducted by the Asia Foundation. Based on the findings of the study, this researcher would make the following suggestions how to remove corruption from the public sectors of Korea and Mongolia. First, the standards of punishment against corrupted public officials and the disciplines of public service should be strengthened as the fact that the public awareness of corruption itself is severely distorted should be considered. Second, the Anti-Corruption & Civil Rights Commission of Korea and IAAC of Mongolia should be legally and systematically improved and supplemented into independent anti-corruption organizations, respectively. Third, social environments friendly to anti-corruption should be formed to eradicate social customs and practices that tolerate bribery and corruption. In association, it's need to promote the development of civil society through political democratization and raise the transparency of political elites. And finally, civil groups should intensify their role as a coordinator and critic under mutually organic partnerships.

Key words: 부패인식지수(CPI), 부패척도조사(corruption benchmarking survey), 국가경쟁력지수(global competitiveness index), 부패방지시스템(corruption prevention system)

## 1. 서론

20세기 후반 국제 정치·경제적 이슈 중에 부패(corruption)는 인권문제와 더불어 부수적 의제로 그 중요성이 부각되었다. 특히 국제 반부패 이슈는 1997년 OECD 뇌물거

\* 한국국제대학교 사회과학대학 경찰행정학과 부교수

래방지협정이 체결되면서 관심이 집중되었다고 할 수 있다. 한국사회는 1987년 민주화 운동 이후 1990년대에 부패방지과 관련한 법제의 기본체계를 마련하였고, 부패방지정책이 본격적으로 추진되었다. 2000년대에 접어들어 대통령 측근의 부패범죄가 발생하면서 본격적인 부패방지정책을 전개하고 법제도를 더욱 체계화하기에 이르렀다. 한 예로 부패예방과 부패행위의 규제를 목적으로 2001년 7월 ‘부패방지법’이 제정되었고, 2002년 1월에는 부패방지위원회가 출범하였다. 부패방지위원회는 목표 지향적이고 미래지향적인 개념으로 패러다임을 전환시켜 2005년 7월 국가청렴위원회로 명칭을 변경하여 적극적인 반부패 청렴정책을 추진하였다. 그 이후 2008년 2월에 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’이 제정되어 국민권익위원회가 새롭게 출범하였다. 이러한 시대적 상황에서 볼 수 있듯이 역대정부는 부패방지를 정책의 우선순위로 설정한 후 강력한 부패방지정책을 추진하면서 금품수수 등 외형적 부패는 많이 감소한 것으로 평가되고 있다(조병선, 2009: 101).

그러나 부패방지정책이 강력해질수록 부패유형이 더욱 다양화되어 퇴직 후 취업보장, 자녀의 취업보장 등 간접적인 새로운 구조적 부패가 나타나고 있다. 이명박 정부는 ‘공직자의 부패척결’을 100대 국정과제로 채택하여 추진하였지만 부패사범에 대한 경미한 처벌과 법적용의 공정성에 대한 신뢰 등이 저하되면서 부패현상에 대한 국민들의 체감도는 크게 개선되지 않고 있다. 또한 최근 공직사회의 부정부패를 방지하기 위해 공직자윤리위원회 등 제도적 장치를 마련하였으나 고위공직자의 권력형 비리 및 뇌물수수 사건이 잇따라 발생하면서 한국사회의 부패관행은 여전히 심각한 수준인 것으로 인식되고 있다.

몽골은 1990년 구소련이 붕괴하면서 시장경제체제로 전환한 체제전환국가로 ‘92년 민주헌법 제정 이후 민주주의를 본격적으로 수용하였다. 몽골의 정치체제는 2000년 12월 헌법이 개정되기 전에는 대통령 중심제와 의원내각제를 가미한 이원집정부제 성격을 띠었으며, 2000년 12월 개정된 헌법에서는 의회와 내각의 권한을 대폭 강화하였다<sup>1)</sup>. 한국과 몽골은 1990년 3월 공식 외교관계를 수립한 후 2012년 현재 22주년을 맞이하였다. 2011년도 한국에서는 몽골의 해(The Year of Mongolia in Korea)로 지정되어 작년 3월에 수호바타린 바트볼드 몽골 총리가 방한했다. 또한 2010년 2월 몽골에서 우리나라의 국민권익위원회와 몽골의 부패방지청간에 부패방지를 위한 MOU를 체결하였다<sup>2)</sup>.

1) 민주화 이후에 몽골은 다섯 차례(1992, 1996, 2000, 2004, 2008년)에 걸쳐 의회선거를 실시했으며, 대통령 선거는 1993년, 1997년, 2001년, 2005년, 2009년 다섯 번 치러졌다. 현재 몽골의 대통령은 2009년 당선된 엘벡도르지(Taskhiagiin Elbedorj)로 당시 51.2%의 득표율로 엔흐бая르 대통령을 누르고 당선되었다. 엘벡도르지는 2000년 민주당 창당에 주도적 역할을 담당하였고, 이후 2004년 몽골 총선을 이끌었고 최다 의석은 인민혁명당이 차지했으나 대연정을 구성하여 총리로 취임한 후 대대적인 부패척결과 개혁정책을 추진하였다.

2) 한국은 국제사회와의 반부패 협력 및 홍보 차원에서 개발도상국에 반부패와 관련하여 기술적 지원을 하고 있다. 그 예로 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)과 공동으로 부탄, 방글라데시에 대한 반부패 역량 배양을 위한 기술협력사업(‘07-’08

몽골사회의 최대 난제 중 하나는 부패문제로 2004년도 부패인식조사에서 몽골 국민의 88.9%가 부패가 전국적으로 만연되어 있고 관행화된 것으로 조사되었다. 당시 몽골의 부패인식지수(CPI)는 3.0으로 부패가 거의 통제되지 않는 것으로 나타났다. 이밖에도 2005년 10월에 수행된 조사에서도 국가 관료가 가장 부패한 집단으로 조사되었다. 1992년도 이후 정치체제나 민주적 제도를 구축했음에도 불구하고 뇌물 및 부패문제로 인해 제도가 제대로 정착되지 못하고 있는 실정이다. 이처럼 몽골에서 부패문제가 국가의 중요한 사회문제로 대두되면서 2007년에 부패방지청(IAAC)을 공식적으로 출범시켰지만, 이 기구가 설립된 이후 국가별 부패인식도는 85위에서 99위로 오히려 증가하여 제도의 실효성에 문제가 제기되었다.

한편, 한국과 몽골은 2010년 2월 「반부패협력 양해각서(MOU)」를 체결한 이후 국가권익위원회(ACRC)가 청렴도측정기술 등을 몽골에 전파하는 등 부패척결을 위한 양국의 교류가 활발히 진행되고 있다. 최근 들어 부패방지를 위한 국가 간의 협력가능성이 커지고 있는 현실 하에서 한국과 몽골의 부패원인과 특성을 분석해 봄으로써 두 국가의 특수성과 문제점을 도출하여 정책적 대안을 제시하는 것도 의미가 있다고 본다. 만약 한국사회에서 나타나고 있는 부패 관련 정책의 효과가 미비한 가운데 이를 몽골에 전파할 경우, 자칫 국가적 위상만 떨어뜨리는 결과를 초래할 수 있기 때문에 한국사회의 실정과 문제점을 우선적으로 검토하는 작업이 필요하다. 따라서 우리나라에서 추진하는 부패방지 관련 정책의 현황과 문제점이 무엇인지를 체계적으로 분석하여 실패요인을 규명한 후 이를 몽골사회가 벤치마킹하는 절차로 이어져야 그 당위성이 확보될 수 있을 것으로 판단된다. 특히 한국과 몽골은 동양문화권에 속한 국가로 역사적으로 유사성이 많았던 점을 고려할 때 한국의 부패 관련 정책은 몽골이 반부패 정책을 수립하고 집행하는데 많은 시사점을 제공할 것이며, 정책대안을 마련하는데 도움이 될 것이다.

이러한 목적 하에 본 연구는 먼저 부패에 대한 다의적 개념과 시각 등을 살펴본 후 부패발생의 요인과 특성 등을 선행연구를 통해 고찰하였다. 또한 한국과 몽골의 부패 실태는 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(CPI)와 세계부패바로미터(GCB) 조사결과를 활용하였다. 그리고 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력지수(GCI)에서 제기된 제도적 요인과 관련한 내용도 포함하였다. 아울러 부패발생의 요인과 관련해서는 국가권익위원회의 청렴도조사 및 한국행정연구원의 부패추이 연구 등을 사용하였으며, 몽골의 부패발생 원인과 관련해서는 아시아재단(Asia Foundation)에서 실시한 부패척도조사(Mongolia Corruption Benchmarking Survey) 결과를 활용하였다. 이밖에도 몽골여성법률연합회와 부패방지청 및 UN 프로젝트단이 조사한 자료도 참고로 하였다. 이러한 평가결과의 비교연구를 토대로 부패척결을 위한 한국과 몽골의 부패방지전략과 정책적 개선방안을 제시하고자 한다.

년)을 추진하였다. 그리고 인니('06.12), 태국('09.9), 베트남·몽골('10.2) 등 ASEAN 개도국의 요청으로 MOU를 체결하는 등 반부패 기술지원을 수행하고 있다(정기창, 2011: 88).

## II. 부패에 관한 이론적 배경

### 1. 부패의 개념적 정의

부패는 상당히 다의적인 개념이며, 개념에 대한 공감대는 형성되었으나 시대적·공간적 환경에 따라서도 다르게 정의된다(백완기, 2004: 417). 다시 말해 부패는 각 국가가 처해 있는 환경적 여건이나 국민들의 가치관, 도덕적 규범, 그리고 그 사회가 지향하는 가치에 따라 달리 규정될 수 있기 때문이다(김용철, 2004: 81). 또한 부패의 개념적 정의와 조작화의 어려움으로 인해 접근방법에 있어 한계가 따른다. 예를 들면, 우리나라의 경우에 부패를 공직자가 직무와 관련하여 그 직위 또는 권한을 남용하거나 법률을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위로 규정하고 있지만, 외국의 경우에는 부패의 범위를 광범위하게 규정하고 있는 경우도 있다.

부패에 관한 학자들의 견해를 살펴보면, Heidenheimer(1970)는 직무중심(public-office-centered), 시장중심(market-centered), 공익중심(public-interest-centered)으로 구분하여 정의하고 있다. 먼저 직무중심의 정의는 공직의 개념에서 정의하는 입장으로 부패는 공직에 근무하는 자가 직무에 관련된 규정이나 의무사항을 벗어나 자신의 이익을 추구하거나 그 직책을 이용하여 부당하게 다른 사람에게 영향력을 행사함으로써 사회적·공적신뢰를 저해하는 행위를 말한다(장지원, 2010: 15). 시장중심의 정의에서는 공무원이 공직을 자신의 수입을 극대화하는 업무로 간주하는 입장이다. 부패는 공직에 근무하는 자가 직무수행을 하나의 사업으로 보고 직무수행을 통한 부의 축적과 수입의 수단으로 이용하는 것이다. 공익중심의 정의에서의 부패는 공직자가 직무 집행 시에 공익에 침해되는 행위로 사회 전체 또는 대다수 국민에게 공공이익에 침해하는 행위로 본다. 공익중심에서 부패는 공무원이 공익에 반해서 특정 개인에게 특별혜택이나 편익을 제공하는 행위로 가장 폭넓은 개념정의라 할 수 있다(Heidenheimer, 1970: 5-6, 이상환, 2007: 185-186).

Heidenheimer의 개념 정의를 확대하면, 부패는 공직자가 주어진 '직무를 이탈'할 때, 공직자의 직무를 남용한 일탈행위가 공직자에게 비용보다는 더 큰 편익을 제공할 때, 공직자의 직무를 벗어난 행위가 공익의 피해를 가할 때 발생한다는 것이다(김준석 외, 2011: 348). 이러한 유형의 분류와 접근방법은 기본적으로 관료의 부패를 중심으로 전개하고 있음을 알 수 있다(정명기 외, 2010: 111). 이에 반해 Sell(1993)은 주인 대리인 문제(principal-agent problem)를 이용하여 비합법적인 행위로 금전적 또는 비금전적 이익을 취하기 위해 명시적인 의도로 행해질 때 부패가 발생한다고 주장하였다. 결국 사적 또는 공적 행위자가 고객의 이익을 위해 자기들의 선임자에게 손해를 가해 때 발생한다고 지적하고 있다(Sell, 1993: 145).

이처럼 부패문제에 대한 학자들 간의 의견은 다양하지만, 우리나라의 부패방지법에

서는 포괄적 관점, 직무나 직책을 중심으로 보는 관점, 경제적 관점 등 세 가지로 구분해 접근하고 있다(진중순 외, 2006). 먼저 한국의 부패방지법에 부패를 이 세 가지 항목을 포함하여 포괄적으로 사용하고 있다. 첫째로 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 둘째로 공공기관의 예산 사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대해 재산상 손해를 가하는 행위, 셋째로 이상에 규정된 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유언하는 행위를 부패로 규정하고 있다(부패방지법 제2조 제3항, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률).

다음으로 직무나 직책을 중심으로 접근한 경우를 보면, 윤태범(2000)은 부패를 ‘사적 이익의 획득을 위한 공적 권한의 위법 부당한 사용’으로 정의하였다(윤태범, 2000: 2). 최영훈(2003)은 부패의 개념을 레드 테이프(red tape)와 연계하여 ‘공공부문에서 공무원이 직무와 관련된 권력을 부당하게 행사하여 사적인 이익을 추구하거나 또는 공공의 이익을 침해한 행위’로 정의하고 있다(최영훈, 2003: 151). 이밖에 Klitgaard(1988)는 ‘사적으로 관련된 금전적, 지위상의 소득을 위해 공적 직위에서 나오는 공적 임무로부터 벗어나거나 규칙을 위반하는 것’으로 정의하였다(Lee & Swamy, 2001: 44). 경제적 관점에서는 부패와 관련하여 정치인 또는 공무원을 공공선택이론의 합리적 행위자로 파악하고 있다. 따라서 통제기제가 없을 때 합리적 행위자인 정치인과 공무원은 국민의 이익보다는 자신의 이익을 추구하기 위해 지대추구(rent-seeking)행위를 수행하게 되는데, 이것을 부패라고 보았다. 그리고 이러한 지대추구행위의 합법적(로비)인지 불법적(뇌물)인지는 사회적 여건에 따라 달라질 수 있다고 보았다(Ades & Di Tella, 1999: 1; 진중순, 2005: 180). 다시 말해 일반시민의 정서와 인식이 사회에서 어떤 행위가 부패인지를 결정하게 되며, 지대추구행위의 개념이 부패문제를 이해하는데 도움이 된다는 점을 강조하고 있다(진중순 외, 2006)<sup>3)</sup>.

Graaf(2007)는 기존의 부패에 대한 논의를 종합하여 다양한 시각에서 부패에 대한 개념적 접근을 하였다(장지원 외, 2009). 이밖에 부패를 행위자에게 초점을 맞춘 행위자 중심의 부패와 제도 및 정치체제에 초점을 둔 구조적 부패로 구분하기도 한다(이상환, 2007: 186). 이러한 두 가지 분류에서 공통적으로 제시하고 있는 부패는 공직자들이 권력을 이용하여 사적인 이득을 얻기 위한 목적에서 행해지는 경우와 자신의 업무범위와 무관하게 자신의 직권을 이용하여 사적인 이익을 얻으려고 한다는 점이다. Warren(2004)은 부패의 개념을 확대해야 한다고 주장하였다. 그에 의하면, 지금까지의 부패 개념은 대부분 정부 혹은 공직자들을 중심으로 한 정의가 많았다는 것이다. 그러

3) 지대추구행위는 특정한 편익을 위한 로비를 의미한다고 볼 수 있으며, 어떤 행위의 실현가 능한 순편익(net benefits)이 순비용(net costs)을 상회할 때 합리적인 개인은 자연스럽게 지대추구행위를 하게 된다는 것이다(Klitgaard, 1988: 22; Meier & Holbrook, 1992: 138; Huther & Shah, 2000: 2).

나 현대의 정치현상에 나타나는 부패문제는 단순히 정부와 공직자에 국한하여 설명하는 것은 한계가 있다고 보았다. 왜냐하면, 오늘날 민주주의는 정치행위 자체가 중앙집권화에서 탈피하여 다양한 분야의 정치행위자들에 의하여 이루어지고 있으며, NGO 등의 역할이 점차 강조되고 있기 때문이다(Warren, 2004: 331-332). 따라서 이러한 여건을 고려할 때 공공부문이나 정부 영역에 한정하여 정의되었던 부패의 개념을 비정부기구(NGO) 분야로 확대해야 한다는 것이다.

지금까지의 내용을 종합하여 살펴볼 때 부패는 '사적 이익을 위한 공적 권한의 오용'이라 볼 수 있으며, 이러한 정의는 국제투명성기구(TI)의 견해와 일치한다(Berlinski, 2009: 73; Svensson, 2005: 20; Ackerman, 1999: 91; 윤태범, 2000: 196; 이상환, 2007: 185; 장지원, 2010: 14). 최근의 연구경향과 국제적 부패실태의 추이조사 등을 참고로 할 때 부패문제는 고위 공직자나 공무원, 그리고 비정부영역에 근무하는 사람들이 자신의 권익을 이용하여 부당한 이익을 얻는 경우를 포괄하는 개념이 타당성이 있다고 판단된다. 공직자의 부패문제와 관련된 논의에 있어서도 자신의 업무 범위 내에서 행위자체가 사적 이익을 얻기 위한 목적으로 행해지는 것과 자신의 업무와는 무관하게 자신의 직권을 이용하여 사적인 이익을 얻으려고 하는 행위 등을 포함해야 한다고 본다. 아울러 오늘날 NGO나 국제적 기업 및 사회단체 등의 역할이 강조되면서 정부나 의회에 강력한 영향력을 행사하고 있다는 점을 고려해 볼 때 부패의 개념은 공공부문뿐만 아니라 비정부기관으로 확대하여 논의의 전개되어야 할 것이다<sup>4)</sup>.

## 2. 선행연구 개관

본 연구는 한국과 몽골의 부패실태 및 특성을 살펴보기 위한 탐론적인 성격을 가진 탐색연구에 초점을 두었다. 왜냐하면, 기존의 선행연구에서 한국과 몽골을 중심으로 뇌물 및 부패와 관련하여 접근한 연구는 전무한 실정이기 때문이다. 2010년 한국과 몽골이 반부패협력 양해각서(MOU)를 체결한 후 3년간 몽골은 청렴도평가, 부패영향평가, 부패방지시스템평가 등의 지원을 받게 되었다. 몽골의 부패방지청이 국가권익위원회에 MOU 체결을 요청한 것은 한국의 반부패 관련 제도가 외국에 성공적으로 도입된 것에 관심을 가지고 정책역량을 배양하기 위해서다. 따라서 한국과 몽골의 부패문제와 관련한 교류를 활성화시키기 위해 두 나라의 부패실태와 특성, 제도 등을 고찰하는 것도 중요한 의미를 가진다고 본다. 여기서는 기존의 부패 관련 연구를 간략하게 고찰한 후 한국과 몽골의 부패방지를 위한 탐색연구를 통해 정책적 시사점을 제시하는데 그 목적이 있기 때문에 선행연구에서는

4) 국제투명성기구(TI)가 각국의 국민들을 대상으로 실시하는 부패 관련 인식조사인 세계부패바로미터(Global Corruption Barometer: GCB)의 조사대상을 보면, 2009년의 경우에 6개 부문(정치, 의회/입법부, 기업, 언론, 공무원, 사법부)에 걸쳐 조사를 실시하였다. 그러나 2010년도 조사대상은 15개 분야(정치, 의회/입법부, 경찰, 기업, 언론, 공무원, 사법부, NGO, 종교단체, 군대, 교육부문)로 확대되었다. 여기서 NGO나 종교단체 등이 포함된 것이 이러한 근거를 뒷받침하고 있다.

부패발생의 원인과 국제간 연구를 중점적으로 살펴보았다. 부패의 발생요인에 관해 국내외 학자들의 견해를 종합하여 살펴보면, 다음의 <표 1>과 같다. 이러한 다양한 견해에서 알 수 있듯이 부패의 발생요인은 국가별로 정치제도 및 사회문화적 환경 등과 밀접한 관계를 있음을 알 수 있다.

<표 1> 부패발생의 원인과 특성

연구자	부패발생의 원인
Kaufmann (1997)	①법치주의와 재산권 보호 등에 대한 제도적인 취약성, ②시민사회의 제한된 자유, ③낮은 행정수준, ④경제정책 및 국가의 적은 규모 <sup>5)</sup>
Lambsdorff (2006)	①공공부문의 크기, ②정부규제의 질, ③경제적 경쟁의 부족, ④정부의 구조, ⑤분권화, ⑥문화요인(계급제에 대한 신념, 수용성 등), ⑦전통주의 등의 사회적 가치, ⑧남성 중심의 네트워크, ⑨지리적 특성과 역할
Graaf(2007)	①공공선택이론적 관점, ②나쁜 사과이론적 관점, ③조직문화이론적 관점, ④도덕가치충돌이론적 관점, ⑤행정사조이론적 관점, ⑥상호관련성 이론적 관점
김영종(1996)	①맥락적 측면, ②구조적 측면, ③미분화된 권력문화의 역기능, 거시적 측면 ④ 행정통제 미비와 결함, ⑤정치문화의 미성숙 및 군사문화의 부조화, ⑥시민문화의 미비, ⑦정치경제학적 측면(정경유착 문제)
이준형(1996)	①공직자의 출신배경, ②알·지위와 보상의 불균형, ③동료집단의 압력
모종린(1999)	①구조적 요인, ②제도적 요인
하태권 등 (1999)	①정치적 환경, ②경제적 환경, ③사회문화적 환경
조은경(2001)	①개인적 측면, ②조직적 측면, ③문화적 측면, ④환경적 측면
김성호(2003)	①정치·행정적 요인, ②사회·문화적 요인, ③경제적 요인, ④개인적 요인
최정학(2003)	·개발도상국(①전근대적인 관습이나 문화, ②미성숙한 자본주의, ③권위주의적 정치체제)
김용철(2004)	①개인적 차원, ②조직구조적 차원, ③환경적 차원
김상식(2005)	①개인 및 가치문화적인 요소, ②정치 및 행정의 구조적 요소, ③관료조직을 둘러싼 체계적인 요소
박중훈(2005) 장지원(2010)	①업무환경측면, ②행정제도측면, ③공직자 인적측면, ④부패에 대한 통제 측면
정명기 등 (2010)	·중국-①双軌制(이중가격제), ②평등주의적 소득분배 시스템 붕괴, ③법률적 제도의 규율 미비, ④권위주의와 독특한 가족관계
백완기(2004)	①낮은 급여, ②신분과 미래에 대한 불안, ③행정절차의 복잡성, ④법적 기준의 모호성과 비현실성, ⑤통제장치의 미흡, ⑥정부주도의 경제개발, ⑦가족주의 등 사회문화적 요인
김 택(2011)	①개인적 요인, ②제도적 요인, ③사회·문화적 요인

- 5) 부패한 국가일수록 평균적으로 작은 정부를 나타낸다는 학자들의 주장을 보면, 이들 국가들은 조세행정이 체계적이지 못해 전체 조세수입이 감소하기 때문에 정부지출이 작을 수밖에 없어 작은 정부를 지향할 수밖에 없다는 것이다(Tanzi, 1998; Hindriks 등, 1999; Hwang, 2002). 반면, Shleifer와 Vishny(1993)는 정부의 크기가 클수록 인·허가와 관련된 관료들의 재량권이 커지게 되어 급진적인 유인이 증가함으로써 부패가 증가한다고 보고 있다. 이러한 상반된 주장은 한 국가의 경제적, 사회적 조건이 상이하기 때문에 나타난다는 것이 일반적

한편, 한국사회에서 부패와 관련한 연구의 대부분은 문화적 요소와 관련하여 부패 원인 및 특성을 파악하고 이를 방지하기 위한 법제도적 장치를 마련하기 위한 연구(김영중, 1993; 김해동, 윤태범, 1994; 전수일, 1996)와 역대정부의 부패통제 내용과 과정에 초점을 맞추어 역사적 시각에서 분석(김종렬, 1993; 박영호, 1999, 유문무, 2009; 장지원, 2010, 윤태범, 2011)하는 방법이나 사례를 분석하여 통제에 대한 분석을 시도한 것이 많다(장지원, 2010: 31-32). 다음으로 부패와 관련한 국제간 연구를 보면, 윤광재(2005)는 미국과 한국을 제외한 OECD 가입국가 중 12개국을 대상으로 국가경쟁력 지수와 부패인식의 관계를 분석하였다. 그 결과에 의하면, 국가경쟁력 지수와 부패인식도 지수가 비례하는 것으로 나타났다. 다시 말해서 국가경쟁력이 높으면 부패인식도 수준도 높고, 공공부문의 부패인식지수가 낮으면 국가경쟁력도 떨어지는 것으로 나타났다(윤광재, 2005: 78-88). 이상환(2007)은 국제적 반부패에 관한 논의에서 한국, 중국, 일본의 시각을 비교분석하였다. 한국의 경우에 부패의 원인은 온정주의적인 문화와 정치경제적 낙후성에 있었고, 정치경제적 발전에 따라 부패문제가 개선되는 것으로 나타났다. 중국의 경우에는 뿌리 깊은 관시의 문화<sup>6)</sup>가 경제발전과 다른 이해관계와 연계되어 복잡한 부패구조를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 일본의 경우에는 사회의 전반적인 틀은 투명하지만, 전근대적인 정치구조가 부패구조를 유지하고 있는 것으로 나타났다<sup>7)</sup>. 동북아 3국의 부패에 대한 인식을 비교한 결과에 의하면, 유교문화보다는 정치적 비민주성 또는 경제적인 낙후문제가 부패원인으로 나타났다. 아울러 개발국가의 특성보다는 보편적인 맥락에서 사회저발전이 부패의 원인인 것으로 나타났다(이상환, 2007: 205-206).

Choi(2009)는 홍콩염정공서(Hong Kong Independent Commission Against Corruption, ICAC)와 우리나라 검찰청 및 국가청렴위원회(Korea Independent Commission Against Corruption, KICAC)의 비교분석을 통해 부패통제기구의 효과성을 평가하였다. 분석결과, 다양한 측면에서 단일한 부패통제 체제를 갖추고 있는 홍콩 염정공서가 이원적인 부패통제체제를 가지고 있는 한국보다 우월한 부패통제 성과를 갖는다고 주장하였다(Choi, 2009: 196-205). 정영일(2010)은 미국의 공직부패에 대응한 법제도를 소개하면서 한국사회에서 공직부패 문제를 해결하기 위해 미국에서 성공한 제도나 법을 일방적으로 도입하기보다는 한국 실정에 맞고 부패범죄에 가장 적합한 목표에 입

인 통념이다(정명기 외, 2010: 119).

- 6) 과거 중국은 관시를 정상적인 인간관계로 간주해왔으며, 이를 통해 자신의 목적 및 이해관계를 효과적으로 달성해 왔다. 그러나 현대화 이후 전통적 관계에 새로운 관계가 연계되면서 부패의 원인이 되고 있다. 또한 신행 관시는 정치와 경제가 접목된 정경유착형의 부패로 나타나고 있고, 공공사업이나 공공 서비스의 입찰, 정부조달 계약, 증권거래소나 부동산 시장의 거래과정에서 커미션을 받는 행위를 포함한다(김영문, 2004: 7-8).
- 7) 일본에서는 부패라는 개념보다 오쇼쿠(汚職)라는 용어를 사용하며, 법률적으로는 두쿠쇼쿠(瀆職)라고 한다. 오쇼쿠는 공무원이 그 직위나 권한을 악용하여 와이로(뇌물)를 받는 등의 부정을 행하는 것을 말하며, 도쿠쇼쿠는 공무원의 직무에 관하여 형법에서 지정된 일련의 범죄행위를 말한다(야마타니, 1995: 75; 김중백 외, 2010: 206).



각하여 입법을 고려해야 한다고 주장하였다. 유문무(2009)는 아시아 국가 반부패정책의 비교를 통해 한국의 반부패전략에 대한 개선안을 제시하고 있다. 여기서 싱가포르와 홍콩의 반부패전략을 기초로 한국사회의 반부패전략이 성공하기 위해서는 보다 강력하고 독자적인 권한을 가진 부패통제 기구의 필요성을 제기하였다(유문무, 2009: 206).

다음으로 이상환(2008)은 17개 아시아 국가(7개 동북아시아 국가, 10개 동남아 국가)를 대상으로 비교 정치경제적 시각에서 접근하였다<sup>8)</sup>. 분석결과를 보면, 정치발전과 경제발전의 상관관계 간에 유의적인 관계를 보여 민주화 정도가 경제발전에 기여하는 것으로 나타났다. 아울러 민주화와 반부패간의 상관관계 결과에서도 민주화의 진전과 발전이 반부패 사회를 만드는 것으로 나타났다. 끝으로 경제발전과 반부패간의 간에도 상관관계(.58)가 높게 나타나 경제발전이 투명성에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 결과적으로 정치적 민주화가 경제적 선진화에 유리한 조건을 창출하고 나아가 민주화가 사회의 투명성을 제고한다는 논리가 설득력이 있음을 제시하였다. 그러나 국가별 비교에서 이러한 결과를 일반화시키는데 한계가 있음을 지적하였다(이상환, 2008: 125-127).

### III. 연구내용과 접근방법

부패문제와 관련하여 앞의 선행연구에서도 제시하였듯이 한국과 몽골 등 국가 간의 연구는 희소한 실정이다. 아울러 이러한 연구를 수행하는데 있어 연구자의 편견(bias)이나 각 국가의 개별적 특성을 반영하지 못하는 등 여러 가지 현실적인 문제에 직면하면서 국가 간의 연구는 많은 한계를 보였다(김태룡, 2010, 242). 특히 연구방법론 측면에서 후진국이나 개도국의 경우에 실증적인 연구를 위한 자료가 부족하고 실증적 검증과정에서 실효성의 문제도 제기된다. 그렇지만, 개발도상국의 경우에 선진국 체제의 행정제도나 정책 추진과정에서 나타난 문제를 면밀히 분석하여 정책을 추진하는데 활용한다면, 문제해결에 따른 시간적 효율성을 도모할 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 취지하에서 본 연구는 한국의 부패문제를 면밀히 분석하고 그 특성을 살펴봄으로써 몽골정부가 향후 부패방지정책을 추진하는데 있어 어느 정도 기여할 것으로 본다.

본 연구의 내용과 절차를 살펴보면, 첫째로 본 연구는 질적 연구로써 탐색적 조사차원에서 기존의 문헌검토를 통해 부패문제의 발생원인과 특성 등을 검토하였다. 둘째로 한국과 몽골의 부패실태를 살펴보기 위해 먼저 국제투명성기구(Transparency International: TI)의 부패인식지수(CPI)<sup>9)</sup>와 세계부패바로미터(GCB)의 조사결과를 기

8) 여기서 연구자료는 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(CPI), 프리덤 하우스(FH)의 민주화 지수(FR), 세계은행(World Bank)의 국민총소득(GNI) 자료를 활용하였다(이상환, 2008: 113).

9) CPI는 공공부문에서의 부패에 초점을 맞추고 있고, 부패를 “사적 이익을 위한 공적 직위의

초로 하였다. 부패인식지수(CPI)는 공신력이 있는 다양한 조사기관들의 부패관련 조사의 결과값을 평균한 값을 사용한다. 그리고 각 국가별로 이전 3년간의 3개 이상의 자료를 사용하여 특정 시점의 사건 등이 부패지수에 영향을 미치지 않도록 고려하고 있다. 한 예로 2010년의 경우, 10개 기관에서 발표한 13개 자료가 사용되었고, 우리나라는 6개 기관의 9개 자료가 적용되었으며, 몽골은 6개 자료가 적용되었다<sup>10)</sup>. 그러나 부패인식지수(CPI)에서 사용한 설문조사가 대부분 경제인을 대상으로 기업들의 경제활동 측면에 초점을 두었다는 점에서 한계로 지적되고 있다(박홍식, 2001: 76-77; 이상환, 2006: 6-7; 진중순 외, 2006; Lambsdorff, 2005: 2-9). 이올러 주관적 인식자료를 통한 국가간 비교기준, 자료사용의 일관성 결여, 서로 다른 통계자료를 사용함으로써 측정오차의 문제가 발생할 수 있다는 점에서 비판을 받았지만, 각국의 정부역량과 국가경쟁력 평가에서 부패와 관련된 차선택으로 국제적인 압력수단으로 활용되고 있다는 점에서 높이 평가된다고 볼 수 있다(진중순 외, 2006; 이상환, 2008: 120-121). 현재 부패인식지수는 부패의 개념규정의 다양화와 측정의 제한성을 어느 정도 극복할 수 있는 대안으로 제시되고 있다. 부패인식지수의 산출은 사회구성원의 부패에 대한 체감 정도를 측정하는 동시에 사회구성원들이 부패를 얼마나 심각하게 인식하고 있는지를 파악할 수 있는 장점도 있기 때문에 본 연구에서 활용하였다(김준석 외, 2011: 350).

국제투명성기구의 부패인식지수는 1995년부터 제시되어 있지만, 몽골의 경우에는 2004년부터 국제투명성기구의 공식 홈페이지에 게재되었기 때문에 연구의 객관성 차원에서 비교시점은 2004년 이후로 한정하였다. 또한 국제투명성기구의 세계부패마로미터(GCB) 조사는 각국의 시민들을 대상으로 부패인식수준을 조사한다는 점에서 경제인과 경제전문가를 대상으로 한 부패인식지수(CPI)의 문제를 어느 정도 보완할 수 있다고 판단된다. 세계부패마로미터 조사는 2003년부터 시작되었으나 본 연구에서는

남용”으로 정의하고 있다. 최근 3년간 조사된 다른 설문조사들을 이용, 가공하여 만들어지는 설문조사의 설문조사(poll of the poll)이다. CPI지수는 0점(가장부패)부터 10점(가장 청렴)까지의 지수와 국가별 순위를 발표하고 있다. 여기서 3점대는 사회가 전반적으로 부패한 상태, 5점대는 절대 부패로부터 벗어난 상태, 7점대는 사회가 전반적으로 투명한 상태를 말한다(장지원, 2010: 33).

- 10) 여기서 10개 기관은 아시아개발은행(ADB)의 Country Performance Assessment Ratings, 아프리카개발은행(AFDB)의 Country Policy and Institutional Assessment, 베텔스만기금(BF)의 Bertelsmann Transformation Index, Economist Intelligence Unit(EIU)의 Country Risk Service and Country Forecas, Freedom House(FH)의 Nations in Transit, IHS Global Insight(GI)의 Global Risk Service, 국제경영개발원(IMD)의 World Competitiveness Report, 정치경제위험자문공사(PERC)의 Asian Intelligence, 세계은행(WB)의 Country Policy and Institutional Assessment, 세계경제포럼(WEF)의 Global Competitiveness Report 등이 있다. 주요 질문내용으로는 정부의 부패처벌과 통제능력(BTI), 공무를 개인적 또는 정치적 목적으로 오용하는 정도(EIU), 작은 관료부패로부터 거대한 정치부패에 이르기 까지 부패공무원을 만나게 될 정도(GI), 뇌물과 부패의 존재여부(IMD), 공공부문에서의 부패문제의 심각성 정도(PERC), 정부의 여러 가지 기능과 관련한 비자금과 뇌물(WEF) 등이 있다. 이밖에 TI가 1999년부터 발표하는 “뇌물공여지수”Bribe Payers Index : BPI<sup>5)</sup>, 스위스 국제경영개발원 (International Institute for Management Development ; IMD)이 매년 작성하는 “뇌물부패관행지수(BPI)” 세계은행이 발표하는 “신뢰도지수(CI)”등이 있다(장지원, 2010: 33-34).

2009년과 2010년의 자료만 활용하였다. 그 이유는 몽골은 이 조사에 2009년부터 적용되었기 때문이다<sup>11)</sup>. 이밖에 본 연구에서는 부패문제를 보다 포괄적으로 접근하기 위해 아시아재단의 부패척도조사(CBS), 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력지수(GCI)와 관련된 조사와 세부항목으로 제도요인 등을 비교분석하였으며, 두 국가의 경제적 수준과 민주화지수 등을 비교하기 위해 세계은행(world bank) 및 프리덤하우스(freedom house) 등의 자료도 활용하였다.

<표 2> 국제투명성기구의 부패인식지수 자료(2010년)

구분	순위	CPI	설문자료	표준편차(SD)	ADB 2009	AID B 2009	BF 2009	EU 2010	FI 2010	G 2010	IMD 2009	IMD 2010	FEFC 2009	FEFC 2010	WB 2009	WEF 2009	WEF 2010
한국	39	5.4	9	0.5	-	-	6.0	5.1		4.7	5.7	5.8	5.8	5.6	-	5.2	4.6
몽골	116	2.7	6	0.5	2.9	-	2.7	-	-	3.4	-	-	-	-	2.7	2.0	2.4

마지막으로 부패발생의 공통요인을 도출하기 위해 국가권익위원회(ACRC)에서 실시하는 「부패관련 인식도 조사」, 한국행정연구원의 「공직부패의 실태에 관한 설문조사」 등을 활용하였다. 몽골의 부패발생 요인과 전반적인 특성은 아시아재단이 2006년 이후 연2회 실시하는 부패관련 수준 및 인식조사(Corruption Benchmarking Survey, CBS) 등을 기초자료로 활용하였다. 이러한 실태조사의 결과와 더불어 앞의 선행연구에서 제시한 내용을 토대로 본 연구는 한국과 몽골의 부패 관련 공통요인을 사회·문화적 요인, 제도·관리적 요인, 법적 요인, 민간기구의 역할요인 등 네 가지로 구분하여 그 특성을 살펴보고자 한다.

## IV. 한국과 몽골의 부패실태와 원인분석

### 1. 부패실태와 현황

국제관계에서 부패와 관련한 이슈는 1997년 OECD 뇌물방지협정이 체결된 이후 국제사회의 관심이 고조되면서 시작되었다. 1993년 설립된 국제투명성기구(TI)는 부정부

11) 몽골의 경우, 1990년도 이전에 부패문제와 관련하여 수집한 정보와 조사는 전무한 실정이다. 1990년부터 부패방지 활동을 위하여 국가전략정책을 기획하여 시행해오고 있으며, 1994년 이후부터 부패 관련 연구가 시작되었고 1999년 처음으로 국제투명성기구(TI)에 참여하여 본격적으로 부패인식지수가 보편화되었지만 세계부패마로미터(GCB)와 관련한 조사는 2009년부터 적용되었다.

패의 피해가 심각한가에 대한 인식을 새로이 했으며, 국내 및 국제적으로 투명한 사회를 건설하는데 초점을 두고 있다. 국제투명성기구(TI)는 OECD 뇌물거래방지협정의 발효와 더불어 국제적 반부패연대를 강화하고 부패척결의 효과성을 향상시키기 위한 국제연대에 노력하고 있다(이상환, 2007: 187). 또한 부패지수 측정모형의 개발과 측정을 통해 각 국가의 부패정도를 등급화 하여 상호 비교를 통해 각국의 반부패 노력을 촉구하고 있다. 국제투명성기구는 1995년부터 매년 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI)를 발표한다. 부패인식지수는 공무원과 정치인 사이에 부패가 어느 정도로 존재하는지에 대해 인식된 정도를 기준으로 각 국가별로 순위를 매긴 것이다. 조사대상 국가들이 거주하는 전문가를 포함하여 전 세계의 기업인과 애널리스트 등의 견해를 반영하고 있다.

다음의 <표 3>은 국제투명성기구(TI)가 발표한 부패인식지수(CPI)<sup>12)</sup>로서 여기에서는 한국과 몽골의 조사결과만 연도별로 비교하여 제시하였다<sup>13)</sup>. 먼저 한국의 경우, 2011년 부패인식지수(CPI)는 10점 만점에 5.4점으로 조사대상 183개국 중 43위로 차지하여 전년에 비해 4단계 하락한 것으로 조사되었다. 한국은 2001년 4.2점에서 2005년 5.0점으로 증가한 후 2006년과 2007년에 10점 만점에 5.1점으로 동일한 점수를 보였으며, 평가대상국 중 42위와 43위를 차지하였다. 그 이후 부패인식지수를 조사한 이래 최고 점수를 기록한 2008년에는 5.6점으로 나타났으나 2011년에는 2010년과 같이 5.4점으로 나타났다. 또한 반부패지수로 불리는 CPI는 전 세계 183개국의 평균보다는 높지만, 경제개발협력기구(OECD) 30개국의 평균(6.92)보다 1.5점 정도 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과와 관련하여 한국투명성기구는 부패인식지수(CPI)가 3년 연속 하락한 이유로 한국사회의 부패 불감 현상과 무관하지 않다고 보고 있다. 그 예로 빈번히 발생하는 교육비리, 특권층 비리, 고위 공직자 자녀의 채용비리, 대통령 사면권 남용 등의 문제가 발생하면서 이러한 결과를 초래했다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 이명박 정부 초기에 반부패를 일종의 규제로 인식하고 정책적으로 강조하지 않고 권력 상층부와 고위공직자의 뇌물수수 등의 사건이 끊임없이 제기되면서 공직자에 대한 신뢰가 급감한데서도 그 원인을 찾을 수 있다(김택, 2011: 9-10). 아울러 2011년의 경우에 고위공직자와 대기업 임원 등 부패관련 비리사건이 연일 발생하면서 부패인식지수가 악화된 것으로 판단된다.

한편, 몽골은 신생독립국(Newly Independent State, NIS)으로 2004년부터 국제투명성기구의 부패인식조사 결과를 수록하였다. 2004년 몽골의 부패인식지수는 3.0점으로

12) 국제투명성기구(TI)는 국제적·국가적 부패를 척결하기 위해 1993년에 세계은행(IBRD)의 아프리카, 라틴아메리카 경제개발 프로그램 관리자로 근무하던 피터 아이젠(Peter Eigen)에 의해 설립된 비정부기구(NGO)이다. 국제투명성기구의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)는 반부패를 국제사회에 알리는 영향력 있는 도구 중의 하나로 1995년부터 매년 발표되고 있다(김영옥, 2010: 84).

13) 2011년 부패인식지수(CPI)의 결과에 따르면, 뉴질랜드가 1위(9.5)를 차지했으며, 그 다음으로 덴마크, 핀란드가 9.4점으로 2위를 차지하였다. 아시아 국가로는 싱가포르가 9.2점(5위), 홍콩이 8.4점(12위), 일본이 8점(14위)으로 상위권 국가에 포함되었다.

국내외 기업인들과 애널리스트 등의 전문가들은 몽골사회 내부에서 정치인 및 공직자들의 부패가 심각한 것으로 인식하고 있다. 2006년에서 2.6점으로 부패지수가 더욱 낮아졌다가 2007년과 2007년 다시 3.0점으로 다소 높아졌다. 그러나 2009년, 2010년 2.7점, 2011년 2.7점으로 CPI점수는 동일하지만, 2010년 전체 178개국 중 116위, 2011년 183개국 중 120위로 4단계 하락한 것으로 나타났다. 한국과 비교할 경우에 2008년 이후 최근 3년간 몽골사회도 부패가 심각한 것으로 인식되고 있으며, 중요한 사회문제로 부각되었음을 알 수 있다. 결국 부패방지과 관련한 문제가 국가의 중요한 문제로 대두되면서 2007년 부패방지청(IAAC)을 공식적으로 출범시켰지만, 그 효과가 미비했다는 것을 알 수 있다.

<표 3> 부패인식지수(CPI) 연도별 추이와 비교

구 분		'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
한국	점수	4.5	4.3	4.5	5.0	5.1	5.1	5.6	5.5	5.4	5.4
	순위	40/ 102	50/ 133	47/ 146	40/ 159	42/ 163	43/ 180	40/ 180	39/ 180	39/ 178	43/ 183
	백분율	39.2	37.6	32.2	25.2	12.8	23.9	22.2	21.6	21.9	23.5
	OECD 순위	24/30	24/30	24/30	22/30	23/30	25/30	22/30	22/30	22/30	22/30
몽골	점수	-	-	3.0	3.0	2.8	3.0	3.0	2.7	2.7	2.7
	순위	-	-	85/ 146	85/ 159	99/ 163	99/ 180	102/ 180	120/ 180	116/ 178	120/ 183
	백분율	-	-	58.2	53.5	60.7	55.0	56.7	66.7	65.2	65.6

\* 주: 부패정도를 인식하는 지수(0-10)로 0점: 부패가 심한 상태, 3점: 전반적으로 부패한 상태, 5점: 절대 부패로부터 벗어난 상태. 7점: 전반적으로 투명한 상태를 나타냄

\*\*자료: 국제투명성기구(<http://www.transparency.org>, 각연도 재구성)

다음으로 국제투명성기구의 세계부패바로미터(Global Corruption Barometer: GCB) 조사에서 나타난 한국과 몽골의 부패인식에 관한 경험적 조사를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 한국은 2007년 각국의 국민들을 대상으로 15개 분야와 관련 기관에 대한 부패관련 인식조사 결과를 보면, 100점 만점으로 하는 이 조사에서 한국은 정치부분(20점)이 가장 부패가 심한 것으로 평가되었다. 다음으로 국회(22.5점), 기업·경찰 및 사법부(37.5점), 언론(40점), 세무와 의료분야(42.5점) 등의 순으로 공공분야에 대한 불신이 심각한 것으로 나타나고 있다. 2009년도의 경우에 16세 이상 700명을 대상으로 조사가 실시되었다. 6개 부문에 대한 부패인식 조사에서 전체 평균은 3.9점으로 세계 평균(3.6점)보다 높게 나타나 한국사회에서 부패가 심각한 것으로 인식하였다. 이를 세부적으로 보면, 정치부문이 4.3점, 의회/입법부문 4.2점, 기업부문 3.8점, 언론부문 3.6점,

공무원 3.7점, 사법부문 3.6점으로 나타났다. 6개 분야의 부패정도를 100점 만점으로 환산하면, 정치부문이 17.5점, 의회부문이 20점으로 최하위를 차지하였다. 이밖에 가장 부패한 분야를 묻는 응답에서 정치부문이 38%, 의회부문이 34%로 가장 높게 나타났다. 2010년 국제투명성기구(TI)는 세계 86개국의 일반 시민 91,781명을 대상으로 세계 부패마로미터(GCB) 조사결과를 발표했다. 우리나라는 한국갤럽(Gallup Korea)이 2010년 6월11일부터 28일까지 전국 16세 이상의 성인 남녀 1,500명을 대면조사(face to face) 방식으로 조사를 실시하였다(국가별 오차범위:  $\pm 2.2 \sim 4.4$ ). 여기서 11개 분야별 인식조사 결과를 보면, 정치부문과 의회부문이 각각 4.0으로 가장 부패한 것으로 나타났으며, 그 다음으로 경찰(3.7점), 공무원 및 사법부가 각각 3.6점, 교육부문이 3.6점 순으로 나타났다. 전체적으로 비정부기구(NGO)가 2.7점으로 가장 청렴한 것으로 조사되었다.

<표 4> 세계부패바로미터 부문별 조사(2009, 2010년)

구 분 (2009)	정치	의회/입법	기업	언론	공무원	사법부	평균
전체 (69개국)	3.9	3.7	3.5	3.2	3.8	3.5	3.6
한 국	4.3	4.2	3.8	3.6	3.7	3.6	3.9
부패수준(%)	38	34	9	3	12	4	-
몽 골	3.9	3.9	3.3	3.0	3.6	4.1	3.7
부패수준(%)	22	21	4	3	23	28	-

  

구 분 (2010)	정치	의회/ 입법	경찰	기업	언론	공무 원	사법	NGO	종교 단체	군대	교육 부문	평균
전체 (86개국)	4.2*	3.7	3.7	3.4	3.2	3.7	3.3	2.9	3.3	2.8	3.1	3.4
한 국	4.0	4.0	3.7	3.4	3.4	3.6	3.6	2.7	3.0	3.3	3.5	3.5
몽 골	4.2	4.2	4.0	3.0	2.9	3.6	4.1	2.5	2.1	2.9	3.7	3.4

주(\*): 5점 척도(1점: 매우 청렴, 5점: 매우 부패함)

출처: [http://www.transparency.org/global corruption barometer report 2009, 2010](http://www.transparency.org/global_corruption_barometer_report_2009_2010) 자료를 재구성함.

몽골의 경우를 살펴보면, 2009년도의 경우에 일반국민 1,020명을 대상으로 조사가 실시되었는데, 여기서 사법부의 부패(4.1점)가 가장 높다고 응답하였다. 그 다음으로 정치부문(3.9점)과 의회(3.9점)가 가장 심각한 것으로 나타났다. 가장 부패한 분야를 묻는 질문에서도 사법부가 28%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 공무원(28%)이 차지하였다. 2010년의 경우에 몽골의 부패방지청(Independent Authority Against Corruption, IAAC)에서 2010년 6월 7일부터 7월 13일까지 전국의 남녀 1,010명을 대상으로 대면조사를 실시하였다. 그 결과, 가장 부패한 분야는 정치부문(4.2점)과 의회(4.2

점)인 것으로 나타났으며, 한국과 달리 종교단체(2.1점)가 가장 청렴한 것으로 조사되었다. 또 다른 예로 몽골의 부패방지청과 UN 프로젝트단이 조사한 자료에 따르면, 몽골에서 뇌물을 가장 많이 받는 사람은 국회의원, 정부부처, 정당 관련 사람들인 것으로 나타났다. 정치인들은 경우에 현금으로 뇌물을 받는 것보다 가족들에게 선물을 주거나 관련 기업들에게 특권을 부여하거나 직책부여 등의 방법으로 뇌물을 주는 사례가 빈번한 것으로 조사되었다(몽골신문, 2011.04.01).

2010년 국제부패바로미터(GCB) 조사결과를 좀 더 세부적으로 살펴보면, 최근 3년간 부패 정도에 대하여 묻는 질문에서 한국의 경우에 ‘감소했다’는 응답비율이 25%, ‘변화가 없다’는 응답비율이 44%, ‘증가했다’는 응답비율이 32%로 나타나 여전히 부패가 심한 것으로 인식하였다. 몽골의 경우에는 ‘감소했다’는 응답비율이 7%, ‘변화가 없다’는 응답비율이 20%, ‘증가했다’는 응답비율이 73%로 아주 높게 나타나 응답자들은 최근 3년간 부패가 상당히 증가한 것으로 인식하였다. 아울러 최근 1년간 뇌물을 제공한 경험이 있는지에 대해서는 우리나라는 2%만 그렇다고 응답한 것으로 나타나 청렴국가에 속하는 것으로 나타났다. 이와 관련하여 2005년 4%, 2006년 2%, 2007년 1%, 2009년 2%와 비교했을 경우에 2007년까지 뇌물 경험이 감소했다가 2009년부터 소폭 증가한 것으로 나타났다. 반면 몽골의 경우에 2009년도 조사에서 32%가 뇌물을 준 경험이 있다고 응답했으며, 2010년 조사에서는 48%로 2009년에 비해 16% 이상 증가한 것으로 나타났다.

이밖에 정부의 반부패정책의 효과와 관련하여 살펴보면, 2010년 조사에서 ‘비효과적이다’는 응답자의 비율이 54%, ‘효과적’이라는 응답비율이 26%로 나타나 비효과적이라는 응답비율이 2배 이상인 것으로 나타나 2009년에 비해 다소 증가하였으나 여전히 이명박 정부의 반부패정책에 대한 신뢰수준이 낮은 것으로 나타났다. 몽골의 경우, 반부패정책에 대하여 53%가 ‘비효과적’이라고 응답한 반면에 19%가 ‘효과적’이라 응답하여 한국보다 더 부정적인 결과를 보였다. 2009년 조사와 비교하면, 비효과적이라는 응답비율이 47%, 효과적이라는 응답비율이 31%로 나타나 2010년의 몽골정부의 반부패정책에 대한 불신비율이 더욱 증가했음을 알 수 있다.

<표 5> 세계부패바로미터 반부패정책 평가(2009, 2010년)

구 분(country)	비효과적 (ineffect)	무응답 (neither)	효과적 (effect)
세계 평균(2009)	56%	13%	31%
한 국	81%	3%	16%
몽 골	47%	22%	31%
세계 평균(2010)	50%	21%	29%
한 국	54%	20%	26%
몽 골	53%	28%	19%

출처: [http://www.transparency.org/global corruption barometer report\(2009, 2010\)](http://www.transparency.org/global_corruption_barometer_report(2009,2010)). pp. 33 인용.

다음으로 몽골국민 1,000명을 대상으로 2010년 9월 아시아재단(Asia Foundation)<sup>14)</sup>에서 실시한 부패인식도 조사결과를 살펴보면, 지난 3년간 부패가 ‘많이 증가했다’는 응답비율이 39.7%, ‘다소 증가했다’는 응답자가 24.6%, ‘다소 감소했다’는 응답비율이 7.8%, ‘많이 감소했다’는 응답비율이 0.3%로 나타나 전체 64.3%가 증가했다고 인식하였다. 2009년도 이전의 조사자료에서 몽골사회 전반에 부패가 만연되어 있다고 응답한 비율이 2006년 3월 79.1%, 9월 75.9%, 2007년 3월 72.9%, 9월 75.9%, 2008년 3월 65.3%, 9월 66.2%, 2009년 3월 72.2%, 2009년 9월 69.1%가 동의한다고 응답하여 나타나 부패문제가 심각한 것으로 인식되었다. 이러한 결과를 국가권익위원회가 실시한 한국사회의 부패인식 조사와 비교했을 경우, 약간의 시차는 있지만 몽골 국민들이 인식하는 부패수준이 다소 높은 것으로 나타났다. 한 예로 2010년 10월에 1,400명을 대상으로 한국의 부패수준을 묻은 결과, 전체 응답자의 51.6%가 ‘부패했다’고 응답했으며, 몽골의 경우에 2009년 9월 전체 응답자 1,000명 중 69.1%가 몽골사회가 부패했다고 응답한 것으로 나타났다.

<표 6> 부패수준에 대한 한국과 몽골국민의 인식비교

구 분	대상/연도	‘06.7	‘06.11	‘07.11	‘08.6	‘08.10	‘09.10	‘10.10	
한국	일반 국민	59.8	63.4	55.5	66.0	59.1	56.6	51.6	
부패인식(%)									
구분	대상/연도	‘06.3	‘06.9	‘07.3	‘07.9	‘08.3	‘08.9	‘09.3	‘09.9
몽골	일반 국민	79.1	75.9	72.9	75.9	65.3	66.2	72.2	69.1
부패인식(%)									

출처: 국가권익위원회, 「부패인식도 조사(2006.07-2010.10)」 재구성함. 아시아재단(sep 2009), Mongolia Corruption Benchmarking Survey, p.9 재구성.

<표 7>은 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력지수(Global Competitiveness Index, GCI)의 세부항목 중 제도적 요인에서 부패문제와 관련한 한국과 몽골의 조사결과를 살펴보았다. 한국의 경우에 공공자금의 유용에서 2008년 134개국 중 27위를 차지했으며, 그 이후 2009년에는 133개국 중 46위, 2010년에는 139개국 중 56위를 차지하여 해마다 순위가 떨어지는 것으로 나타났다. 정치인에 대한 공공의 신뢰에 있어서는 2008년 25위, 2009년 67위, 2010년 105위로 해마다 급속히 순위가 떨어진 것으로 나타났다. 비정상적인 비용 및 뇌물과 관련해서는 2010년 139개국 중 51위를 차지하였다<sup>15)</sup>. 몽골

14) 아시아재단은 Sant Moral Foundation과 공동으로 2006년부터 몽골국민을 대상으로 연2회(3월, 9월) 부패척도조사(CBS)를 실시하고 있다.

15) 홍콩의 정치경제위험자문공사(Political and Economic Risk Consultancy) 2011년 3월에 발표한 아시아지역 부패지표 결과를 보면, 1위는 싱가포르(0.37), 2위 홍콩(1.10), 3위 호주(1.39), 4위 일본(1.90), 5위 미국(2.39), 6위 마카오(4.68), 7위 대만(5.65), 8위 말레이시아(5.70), 9위 한국(5.90) 등을 나타나 한국은 16개 국가 중 9위를 차지하였다. 한국은 2008년



의 경우에 공공자금의 유용문제에 있어 2008년부터 2010년까지 3년 동안 120위, 118위, 125위로 나타났다. 정치인에 대한 공공의 신뢰에 있어서도 120위, 119위, 118위로 다소 변화가 없는 것으로 나타났으며, 순위로 보면 상당히 심각하다는 것을 알 수 있다. 마지막으로 비정상적인 비용 및 뇌물의 경우에 2010년 139개국 중 119위를 차지하여 상당히 낮은 평가를 받았다.

<표 7> 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력지수(GCI) 제도요인

항 목	순위(한국)			순위(몽골)		
	'08년 (134개국)	'09년 (133개국)	'10년 (139개국)	'08년 (134개국)	'09년 (133개국)	'10년 (139개국)
공공자금의 유용	27	46	56	120	118	125
정치인에 대한 공공신뢰	25	67	105	120	119	118
비정상적인 비용 및 뇌물	-	-	51	-	-	119

출처: 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력지수(GCI) 발표자료(2008-2010년) 재구성.

## 2. 부패발생의 특성과 공통요인

### 1) 부패발생의 특성

부패의 발생요인은 개인적 일탈문제나 사회구조, 그리고 사회적 관행 등의 다양한 요인에 의해 발생한다고 볼 수 있다. 먼저 국가권익위원회의 부패인식도 조사결과를 통해 부패발생의 요인을 살펴보면, 2009년의 경우에 부패발생의 원인 중 '부패에 대한 관용적인 사회문화'가 가장 큰 원인인 것으로 인식하였다. 2010년도 부패인식도 조사 결과를 보면, 일반국민들은 부정부패에 대한 관대한 처벌(29.4%), 공무원은 정치과정에서의 부패구조(29.4%), 그리고 기업인과 외국인들의 경우에는 부패에 관용적인 사회문화(각각 32.0%, 33.0%)를 부패발생의 가장 큰 원인으로 인식하였다<sup>16)</sup>.

도 6위, 2009년도 7위를 차지하며 2년 연속 하락한 데 이어, 2010년 9위로 2008년도에 비해 3단계 하락한 것으로 조사되었다(Asian Corruption Update, 2011, PERC).

- 16) 2009년 부패인식도조사에서 교수, 변호사, 언론인 등 여론선도층은 부패의 관용적인 사회문화(25.2%)가 부패발생의 가장 큰 원인으로 인식했다. 다음으로 법/제도·불합리한 행정규제(24.2%), 부정부패에 대한 관대한 처벌(19.0%), 개인의 윤리의식 부족(18.6%) 순으로 응답했다. 2010년 조사에서 여론선도층은 부패에 관용적인 사회문화(28.4%)가 부패발생의 주요 원인으로 응답하여 2009년과 같은 결과를 보였다. 그 다음으로 부정부패에 대한 관대한 처벌(21.0%), 부패를 유발하는 법/제도와 불합리한 행정규제(16.5%) 등의 순으로 나타났다.

&lt;표 8&gt; 부패발생의 원인조사

(단위: %)

항 목	일반국민		공무원*		기업인		외국인	
	'09	'10	'09	'10	'09	'10	'09	'10
부정부패에 대한 관대한 처벌	23.1	29.4	-	13.6	17.7	24.3	17.5	13.5
법/제도·불합리한 행정규제	17.8	19.1	-	9.4	29.3	21.1	15.5	18.0
정치과정에서의 부패구조	20.1	16.4	-	38.9	10.9	13.0	15.0	18.0
부패의 관용적인 사회문화	24.4	15.7	-	18.6	29.4	28.9	32.0	33.0
개인의 윤리의식 부족	13.3	15.3	-	16.6	12.1	10.0	18.0	13.0

주(\*): 2009년의 경우에 조사대상에서 공무원은 제외되었음.

출처: 국가권익위원회(2009, 2010), 「부패인식도 조사」 재구성함.

한국행정연구원의 공공부문 부패실태 추이분석을 중심으로 살펴보면, 업무환경, 행정제도, 인적측면, 부패통제 측면을 종합한 공직부패의 발생요인 중 업무처리상의 관행이 100점 만점에 70.1점으로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로 선처와 특혜를 바라는 시민들의 이기심(67.9점), 공직사회 내부의 관행(67.7점), 관대한 처벌(67.4점), 사적인 관계작용(67.2점), 단기적인 징계시효(66.2점), 윤리의식의 부족(65.3점), 사회 전반적인 부조리 풍토(64.6점), 법 및 제도 등의 대응수단 미흡(63.6점), 행정기준 및 절차모호성(60.9점), 통제기능의 미약과 사정기관 활동의 비효과성(60.7점), 비현실적인 행정규제 및 기준(60.0점), 임의적인 처리(59.6점), 업무처리과정·결과정보 제공의 미흡(59.2점), 지나친 재량(55.2점), 시민단체 등 민간역할의 미비(54.8점), 공무원의 낮은 보수(25.0점) 등의 순으로 나타났다(장지원, 2010: 144)<sup>17)</sup>. 이러한 부정부패를 해소하기 위해 우선적으로 개선되어야 할 사항으로는 ‘떡값·촌지 등 업무처리상의 관행’이 전체 응답 중 11.8%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 비리공직자에 대한 관대한 처벌(10.7%), 공무원 개인의 윤리의식 부족(9.7%), 공직사회 내부의 상납 등 관행(9.6%), 선처와 특혜를 바라는 시민들의 이기심(8.8%) 등의 순으로 나타났다.

17) 장지원(2010)은 부패의 영향요인으로 업무환경요인, 행정제도요인, 공직자의 인적요인으로 구분하여 조사결과를 제시하였다. 그 결과에 의하면, 부패현상에 영향을 주는 요인으로 업무환경요인에서는 업무처리상의 관행이 70.1%, 사회의 전반적인 부조리풍토가 64.6%, 선처나 특혜를 바라는 시민들의 태도가 67.9%로 나타났다. 행정제도요인에서는 행정기준 및 절차의 모호성과 불명확성(60.9%), 공직자 인적요인에서는 공직사회 내부의 관행이 67.7%로 가장 높게 나타났다.

&lt;표 9&gt; 부패발생의 요인

요 인	구 분		요 인	구 분	
	비율	순위		비율	순위
업무처리상의 관행	70.1	1	행정기준 및 절차의 모호성	60.9	10
선처와 특혜를 바라는 시민들의 이기심	67.9	2	통제기능의 미약과 사정기관 활동의 비효과성	60.7	11
공직사회 내부의 관행	67.7	3	비현실적인 행정규제 및 기준	60.0	12
관대한 처벌	67.4	4	임의적인 처리	59.6	13
사적인 관계의 작용	67.2	5	업무처리과정·결과정보제공의 미흡	59.2	14
단기적인 징계시효	66.2	6	지나친 재량	55.2	15
윤리의식의 부족	65.3	7	시민단체 등 민간부문 역할의 미비	54.8	16
사회 전반적인 부조리 풍토	64.6	8	공무원의 낮은 보수	25.0	17
법 및 제도 등의 대응수단 미흡	63.6	9	-	-	-

출처: 장지원. (2010). 「한국 공공부문의 부패실태 추이분석」, 한국행정연구원 연구보고서. p. 144 재구성.

몽골에 있어서 부패문제는 몽골이 당면한 과제에서 지속적으로 제기되어 왔으며, 앞서서도 제시하였듯이 국민의 대부분이 부패가 사회전반에 일상화되어 있다고 인식하고 있다<sup>18)</sup>. 몽골의 부패발생의 특성과 관련하여 살펴보면, 2001년 몽골여성법률연합회에서 부패방지와 관련한 조사에서 부패발생에 영향을 미치는 요인으로 ①국민들의 생활수준 악화, ②국가 감시체계의 약화, ③국가기관의 관료주의화, ④권력의 집중화, ⑤법적 규정의 미흡, ⑥공무원들의 책임감 부족, ⑦윤리적 책임감 상실, ⑧사유화에 대한 잘못된 인식, ⑨사회적 불안감과의 관련성, ⑩사회변화와의 연관성, ⑪외부의 영향 등 11가지를 제시하였다. 2005년 부패방지와 관련한 기본문서에 몽골에서의 부패발생 요인에 대하여 몇 가지 언급하고 있다. 그 내용을 살펴보면, ①공무원들의 불충분한 봉급수준, ②공무원들의 윤리의식 부족과 고위공무원들의 책임성 저하, ③정치인들의 뇌물방지에 관한 관심 부족, ④공공기관(세관, 법원, 경찰) 자체의 부패로 인한 감시체계 미비, ⑤정부기관의 관료주의적 구조, ⑥법 규정의 미비, ⑦선물을 주고받는 것에 익숙한 관습과 관행 등을 지적하였다. 이러한 여러 가지 원인으로 인해 문제를 빨리 해결하기 위해 해당 공무원에게 사례를 제공하는 길을 선택하는 것이 보편화되었다는 것이다(뇌물방지 기본문서, 2005: 39).

한편으로 절대다수의 사람들은 정부나 정치인, 사법부, 경찰, 그리고 기업들은 부패 척결에 대한 의지나 관심이 없다고 인식하고 있다. 다음의 <표 10>은 아시아재단에서

18) 2010년 9월 조사에 따르면, 몽골에서의 당면과제 1위는 실업문제(36.0%), 2위는 빈곤문제(9.8%), 3위는 인플레이션(8.7%), 4위는 부패문제(7.4%)로 나타났다. 부패문제는 해마다 당면과제 중 다소 순위가 하락하는 것으로 나타났는데, 한 예로 2006년 3월에는 28.8%가 상당히 높았으나 2010년 3월에서 10.1%, 9월에는 7.4%로 응답비율이 낮아졌다.

실시한 몽골의 부패발생 요인에 관한 조사결과로 ‘엘리트 집단은 부패문제가 그들에게 영향을 주지 않기 때문에 부패를 줄이는데 특별한 관심이 없다’고 보는 응답자 비율이 89.0%를 차지하였다. 다음으로 ‘다수의 정치인들은 부패로 인해 이익을 얻고 있기 때문에 부패척결을 위한 의지가 없다’는 물음에 대해서도 89.9%가 동의하는 것으로 나타났다. 사법부나 경찰의 경우, 부패척결을 위해 수행해야 할 역할이 분명히 있지만, ‘사법부 및 경찰조직 자체가 부패해 이를 해결할 능력이 없다’는 입장도 각각 91.8%, 89.5%로 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 대기업의 경우에도 ‘자신들이 부패로부터 이익을 얻고 있기 때문에 부패한 정부에 더욱 관심을 가진다’고 인식(85.9%)했으며, 기업가들도 ‘그들의 사적이익을 도와 줄 국회의원들을 지지한다’고 보는 응답자 비율도 86.3%를 차지하였다. 마지막으로 시민단체는 ‘자체적으로 힘이 약하기 때문에 부패에 저항할 수 없으며, 부패문제는 정부기관만이 다룰 수 있다’고 인식하는 응답비율(70.2%)도 높게 나타났다.

&lt;표 10&gt; 부패발생의 요인

구 분	동의함	다소 동의함	다소 동의하지 않음	동의하지 않음
엘리트집단의 무관심	65.3	23.7	6.3	4.7
정치인의 부패척결 의지 부재	62.6	27.3	7.4	2.6
사법부 자체의 부패	66.0	25.8	4.8	3.4
경찰조직 자체의 부패	64.1	25.4	6.7	3.7
대기업의 부패정부에 대한 관심	59.9	26.0	5.6	8.5
기업가들의 사적이익 추구해 줄 국회의원을 지지	54.1	32.2	7.3	6.5
시민단체의 역할 미비	42.3	27.9	18.2	11.7

출처: 아시아재단(sep 2006), Mongolia Corruption Benchmarking Survey, p.7 재구성.

## 2) 부패발생의 공통요인과 개선방안

지금까지의 한국과 몽골의 부패실태 조사를 토대로 그 특성과 원인 등을 살펴보았다. 한국의 경우, 부패인식도 조사에서는 지난 2년의 조사결과를 종합하면, 부패의 관용적인 사회문화와 관대한 처벌 등 처벌규정의 약화를 가장 큰 원인으로 꼽고 있다. 또한 한국행정연구원(2010)의 부패실태 추이분석에서는 업무처리상의 관행 및 공직사회 내부의 관행, 그리고 국민들의 인식 저하가 중요한 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 또한 몽골국민들은 사회 전반에 부패가 심각한 것으로 인식하고 있으며, 부패와 관련한 관행이 사회 전반에 걸쳐 만연되어 있다고 평가하였다. 이밖에 엘리트 집단인 고위공직자 및 정치인들의 무관심이나 책임의식 부족, 정책유착 등이 부패를 더욱 조장한다고 보았다. 또한 소유화에 대한 인식문제, 윤리의식 결여, 국가감시체계의

약화, 법 규정의 미비 등으로 인해 부패가 많이 발생하는 것으로 인식하였다. 이밖에도 부패문제와 관련하여 고위관리직, 정치인, 사법부, 경찰 등 공공기관에 대한 불신이 상당한 것으로 나타났으며, 기업에 대한 신뢰도 마찬가지로의 결과를 보였다. 이러한 부패발생의 특성과 원인을 중심으로 본 연구에서는 한국과 몽골에서 나타난 부패의 공통요인을 크게 사회·문화적 요인, 제도·관리적 요인, 법적 요인, 민간기구 등의 역할 요인으로 구분하여 특성과 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 부패를 특정한 지배적 관습이나 접대문화, 청탁관행 등 사회·문화적 요인에 기인하는 사회적 관행 등을 중심으로 두 국가의 특성을 살펴보았다. 사회적 관행은 부패발생의 핵심요인 요인으로 국가 간 연구에서 고유문화 차원에서 논의되고 있으며, 한국에서도 대부분의 연구가 문화적 요소와 관련하여 부패의 원인과 특성을 파악하고 있다는 점이다. Henderson(1968)의 주장처럼 한국은 유교문화의 통한 권위주의 관료형태의 영향으로 공공부문에서 발생하는 각종 비리나 부패는 의사결정 과정상 특정 관료집단에 대한 편향이나 알선 및 청탁 등의 사익추구행위 과정에서 발생하는 이익충돌과 관련된 위법행위가 많은 실정이다. 이러한 위법행위의 배후에는 이해관계자들로부터 금품수수, 향응, 접대 등이 있으며, 부패행위는 공직사회 전반의 비리를 묵인하게 하는 주된 요인으로 작용하고 있다(김택, 2011: 13). 이외에도 스폰서 등 관행적인 유착관계와 알선·청탁 등 음성적 이해충돌행위를 통해 공직사회 전반에 악영향을 미치고 있다. 따라서 부패발생의 요인 중 사회·문화적 요인인 연고주의, 온정주의, 접대문화 등의 사회적 관행을 근절하기 위한 반부패 친화적 환경을 조성해야 한다. 결국 공직자와 연계된 알선·청탁의 연결고리를 끊기 위해서는 공정한 의사결정이 이루어질 수 있도록 효율적인 관리방안을 모색할 필요가 있다. 부정부패를 방지하기 위한 다양한 방안들이 있겠지만, 공직자 개개인의 직무수행과 관련하여 이해충돌방지제도 등의 장치를 마련하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 최근 공직자의 관행수용도가 낮아지고 있는 만큼 국민들도 금품공여행위의 위법성을 인식시키는 정책도 필요하다고 판단된다. 이 외에 고착화된 정치, 경제, 행정적 구조가 사회적 부패확산의 근원이 되는 만큼 이에 대한 구체적인 해결방안도 마련해야 할 것으로 판단된다.

다음으로 몽골의 경우에 개발도상국으로써 전통적인 문화와 관습 및 인근국가의 영향으로 부패가 관행화되어 있다는 **사실이** 실태조사 결과 나타났다. Lambsdorff(2006)는 부패발생의 원인에서 지리적으로 자원이 풍부하고 주변국들의 부패가 심한 나라일수록 부패가 심하다고 지적하였는데, 이는 몽골의 현실과 부합된다고 볼 수 있다. 몽골은 정치적으로 민주화된 사회이지만 부패인식지수(CPI)에서 보듯이 부패가 만연한 국가로 사회 전반에 걸쳐 부패가 관행화되어 있다. 이렇게 본다면, 몽골은 1990년대 이후 절차적 민주주의는 달성했지만 그 내면에 기존의 권력을 지속적으로 유지하려는 주도집단인 엘리트들의 비민주적 요인이나 사회주의 시절의 관행이 여전히 존재하고 있다고 볼 수 있다. 특히 자본주의 체제가 도입되는 과정에서 정치권력과 기업 간의 유착이 불가피한 특성을 여실히 보여 주고 있다. 또한 부패실태조사에서도 나타났듯이 정치권

및 고위 공직자들이 부패에 관한 무관심과 부패척결을 위한 의지가 없다는 것은 결국 특허면허 발급, 인·허가권 등에 이들이 깊숙이 관여하여 불법적인 거래가 관행화되었다. 한 예로 정치인들은 광산업 분야 등에 자신이 참여하고 있기 때문에 광물특허면허 가격을 높여 매각한 수익에 대해 세금을 부여하는데 관심이 없다는 것이다(자르갈 새항, 2010). 이밖에 정치인과 엘리트계급이 부패문제에 깊이 연루되어 있고, 정경유착으로 정치권력과 경제권력 간의 야합을 통한 부패가 관행화되어 있다는 것이 몽골 언론에 보도된 만큼 정경유착의 근절 대책을 마련해야 한다. 결국 한국과 마찬가지로 몽골의 경우에도 부패척결을 위해 사회제도 계층에서 자발적으로 반부패 문화를 조성하고 청렴의식을 제고하기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다. 최근 몽골정부가 사회적으로 관행화되어 있는 부패문제를 해결하기 위해 국제투명성기구 및 아시아재단에서 실시한 부패실태조사를 근거로 이를 예방하기 위한 교육과 홍보를 적극적으로 실시하고 있는 것은 매우 바람직하다. 아울러 법률정보네트워크([www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn))를 설립하여 국민들에게 부패 관련 법률 등 정보를 공개하여 뇌물 및 부패가 중요한 범죄임을 인식시키고 있다. 따라서 일상생활 속에서 관행화되어 있는 부패를 척결하기 위해서는 몽골 최고책임자의 문제인식을 출발로 통치자의 강력한 추진의지를 통해 부패척결 문화를 확산시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 제도·관리적 요인에서는 부패방지법의 재검토와 관리체계의 재정비, 그리고 부패방지를 위한 독립적인 전담기구의 필요성 등을 중심으로 개선방안을 제시하였다. 먼저 제도적 개선 차원에서 부패방지법을 전면 재검토하고 행정안전부, 국민권익위원회, 국무총리실 등에 분산되어 있는 공직윤리 관리체계를 재정비해야 한다. 다시 말해 공직자윤리법과 공무원행동강령 등 관련 법령 등을 재정비하여 관리체계의 효율성을 제고할 필요가 있다(윤태범, 2011: 33-34). 최근 한국이 공직자윤리제도가 전관예우 관행을 제도로 근절하지 못하고 부패 관련 사건들이 빈번히 발생하면서 부패방지를 위한 대책의 일환으로 공직자윤리법 개정안(전관예우금지법)을 통과시킨 것은 다행스러운 일이다. 이와 더불어 고위직뿐만 아니라 하위직 공무원들의 비리사건도 많이 발생하고 있다는 점을 고려해 공직자재산공개와 관련하여 미국처럼 전(全)공직자등록주의를 채택하는 방법도 고려해야 한다. 또한 권력형 부패범죄에 대해 성역수사나 여론 무마용 재판이라는 비판이 제기되면서 한국도 미국과 마찬가지로 고위공직자의 비리를 겨냥한 특별사정기구를 마련해야 한다는 논의가 진행되고 있다. 일부 전문가들은 2010년 ‘공공감사에 관한 법률’이 제정되었으나 그 한계가 있기 때문에 검찰을 견제하고 고위 공직자들의 권력형 부패를 전담하여 수사하고 기소하는 공직자비리수사처나 특별수사청 등의 설립이 필요하다고 주장하였다(장지원, 2010, 신종익, 2011; 김택, 2011; 윤태범, 2011 등). 부패방지전담기구를 설립할 경우에 상부나 의회에 대한 보고권, 조사권, 수사권, 그리고 압수 수색권과 기소권에 이르기까지 신고된 부패사건에 대해 효율적인 처방을 내릴 수 있도록 강력한 권한과 능력을 부여해야 할 것으로 판단된다. 이밖에 이명박 정부는 반부패 관련 총괄기구였던 국가청렴위원회를 국민고충처리위원

회 및 행정심판위원회를 통합하여 운영함으로써 부패방지 기능이 약화되었다는 비판이 제기되었다(유문무, 2009: 201-202). 따라서 국가권익위원회가 반부패 총괄기구로서의 역할을 수행할 수 있도록 부패방지 담당부서를 확대 개편하는 동시에 부패조사기능 등을 더욱 강화시켜야 할 것으로 판단된다.

한편으로 몽골은 정치적 민주화와 경제발전을 동시에 추구해야 할 신생 민주주의 국가이다<sup>19)</sup>. 몽골의 국가경쟁력지수(GCI)는 2009년 3.4점(117/133)에서 3.7점(99/139)으로 상승했지만, 비정상적인 비용 및 뇌물은 139개국 중 119위로 조사되어 여전히 뇌물이 만연한 국가로 분류되고 있으며, 부패실태조사에서도 몽골국민들은 부패가 상당히 심각하다고 인식하였다. 이러한 제반문제를 해결하기 위해 몽골은 2007년 부패방지청(IAAC)을 공식적으로 출범시켰지만, 그 이후 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(CPI)가 오히려 낮게 나타나 부패방지 전담기구로서의 역할이 미비한 것으로 국민들은 인식하였다. 또한 2009년 9월 엘벡도르지 대통령도 부패방지청을 방문하여 국가기관을 감찰하기 위해 설립한 부패방지청의 활동에 대해 ‘미흡하다’는 평가를 내리기도 했다(몽골교민신문, 2009. 10.15). 이밖에 2010년 9월 아시아재단이 몽골국민을 대상으로 한 조사에서 반부패정책을 추진할 정부조직으로 부패방지청(32.5%)을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 2007년 설립 이후 일반국민들은 부패방지청의 활동에 대해 ‘보통 이하’인 것으로 평가했으며, 최근 2010년도 조사에서는 ‘잘못하고 있다’고 인식하였다. 아울러 2010년 부패방지청(IAAC)에 대한 국민들의 신뢰는 감소하여 부정적인 평가를 받았다. 그 예로 2010년 3월 조사에서 ‘신뢰하지 않는다’와 ‘전반적으로 신뢰하지 않는다’는 응답비율이 69.6%로 나타났으며, 9월 조사에서도 71.2%를 차지하였다.

이러한 결과로 볼 때 부패발생 요인과 특성에서는 약간의 차이를 보이지만, 한국과 몽골의 부패방지기구인 국가권익위원회와 부패방지청이 제 역할을 수행하는데 있어 한계를 보이고 있다. 따라서 공직사회의 투명성과 공정성을 확보하기 위해서라도 제도적 결함 등의 제반문제를 해결할 수 있도록 관리적 차원에서 새로운 국가부패방지시스템을 구축한 후 반부패 관련 중장기 계획을 수립해야 할 것이다. 아울러 싱가포르와 홍콩의 반부패전략은 한국과 몽골에 시사하는 바가 크다. 한국과 몽골의 경우에도 뇌물과 부패문제를 신속히 해결하기 위해 싱가포르의 탐오(貪汚)조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB)과 홍콩의 염정공서(Independent Commission Against Corruption)와 같이 부패척결 전담기구를 만들어 독립적인 부패정책을 수립해

19) 2009년 프리덤하우스(Freedom House) 보고서에 따르면, 몽골의 경우 자유국가(Free)로 민주화 지수인 정치적 권리(Political Rights)와 시민적 자유(Civil Liberties) 지수는 각각 2로 정치적 민주화 수준과 시민적 자유 수준은 높게 나타났다(여기에는 1-7까지 지수가 주어지며, 1은 the most free, 7은 the least free로 나타냄). 세계은행(World Bank)에서 제시한 몽골의 경제발전 정도를 알 수 있는 1인당 국민총소득(GNI)은 2006년 1,110\$, 2007년 1,390\$, 2008년 1,790\$, 2009년 1,790\$, 2010년 1,890\$로 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다(www.freedomhouse.org, http://worldbank.org 참조).

야 할 것으로 판단된다.

셋째, 법적 요인과 관련하여 법적 처벌강화라는 두 국가의 공통요인을 도출하여 개선방안을 살펴보았다. 부패는 정부의 신뢰를 저하시키고 도덕적 해이(moral hazard)를 초래하기 때문에 이를 방지하기 위해 우선적으로 부패 공직자에 대한 법적 처벌기준을 더욱 강화해야 할 것으로 본다. 기존의 부패인식도 조사에서도 부정부패에 대한 관대한 처벌이 부정부패의 주요 요인으로 작용하고 있고, 이를 해결하기 위해 처벌을 강화해야 한다는 입장을 보였다. 아울러 부패가 만연하는 이유로 부패행위를 하더라도 적발될 확률이 매우 낮고 유죄판결을 받더라도 집행유예나 형집행 정지, 보석 또는 사면되는 경우가 많다는 주장이 제기되었다(김택, 2011: 20; 김영일, 2011: 77-78)<sup>20)</sup>. 합리적 범죄선택이론에 의하면, 범죄에 대한 처벌가능성이나 처벌로 인한 고통이 클 경우에 범죄발생은 현저히 감소하며, 특정 범죄유형을 대상으로 단속을 강화할 경우에 범죄억제효과가 있다는 점을 강조한다(최영인 외, 2005: 92-95). 따라서 부패 및 뇌물 수수 등과 관련한 비리범죄 행위도 무관용의 엄격한 제재와 실행률을 높이는 동시에 유죄선고 시 사면권 행사제한 등도 신중히 검토할 사안이라 본다. 최근 서울시가 직무 관련 금품이나 향응을 수수한 비위공직자를 퇴출시키는 ‘원스트라이크 아웃제’와 비리 금액의 최고 5배까지 부과하는 ‘징계부가금’ 제도를 면밀히 검토할 필요가 있다. 몽골의 경우도 1996년 부패방지법을 제정한 후 2006년 본 법을 개정하고 국민위원회를 설립하여 감시체계를 구축하였으나 그 역할은 미비한 것으로 나타나고 있다. 최근 몽골 신문(2011, 4.1)에 따르면, 정치인 및 공직자를 대상으로 한 뇌물 관련조사에서 뇌물을 가장 많이 받는 대상은 국회의원, 정부부처 공무원, 정당 순으로 나타났다. 이러한 문제를 해결하기 위해 새로운 부패방지시스템을 구축하고 형법상 기소권 등을 강화하는 대책을 내놓은 만큼 부패방지를 위한 법체계를 재정비해야 할 것이다.

넷째, 민간기구의 역할요인과 관련해서는 NGO 등 민간기구의 역할을 중심으로 살펴보았다. 부패발생의 요인에 있어 한국과 몽골의 실태조사 연구에서 민간단체의 역할 미비를 지적하고 있다. 어느 국가를 막론하고 정부활동을 합리적으로 비판하는 시민사회의 의식개혁운동은 반드시 필요하다. 시민의 의식개혁을 포함한 시민참여가 확보되지 않는 이상 부패방지를 위한 개혁은 그 성과를 기대하기 힘들다고 본다. 따라서 한국사회가 청렴국가가 되기 위해서는 국가권익위원회와 시민단체가 연계한 부패방지를 위한 청렴운동을 전개할 지원센터를 구축하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 청렴운동 개발지원센터에서 시민윤리의식제고 프로그램 등을 개발하고 반부패 반청탁운동을 주도할 필요가 있다. 몽골의 경우, 2010년 9월에 아시아재단에서 실시한 부패척결을 위해 우선적으로 추진해야 할 정책이 무엇인지를 묻는 조사에서 공공부문에 대한 시

20) 한국의 경우, 2003년부터 2007년까지 뇌물 비리로 적발된 공무원 3,107명 중 84%가 자체 징계만 받고 형사처벌은 받지 않았다. 그리고 징계를 받은 공직자 가운데 절반 정도는 소청심사에서 구제를 받았으며, 소청심사 521건 중 절반 정도인 46.8%에 대해서는 징계를 취소해주거나 징계수위를 낮춰준 것으로 나타났다(정영일, 2010: 312).



민단체(NGO)의 강력한 통제라고 응답하였다. 몽골은 2000년도에 1,800개의 시민단체가 등록되어 있으며, 2005년도에는 4,700여개가 공식 등록되어 있다. 그러나 몽골 NGO의 특징은 정당에 소속되었거나 정당을 후원하는 활동을 하고 있다는 문제가 제기되기도 했다(김은경, 2006.09.06). 따라서 몽골사회의 부패문제를 해결하기 위해서는 시민운동 자체가 부패척결을 목적으로 정치권을 견제하고 정부 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 독립적인 비정부조직 연합체를 우선적으로 결성해야 할 것으로 판단된다. Pope(2000)는 국가별로 부패방지정책이 실패한 이유 중의 하나로 NGO 등 정부 외부 협력자의 참여 실패를 강조한 만큼 정부와 시민단체는 유기적인 협력관계를 구축하고 조정자와 비판자로서의 역할을 더욱 공고히 해야 할 것이다.

## V. 결 론

지금까지 부패문제와 관련하여 한국과 몽골의 부패발생 현황과 요인 등을 기존의 조사결과를 토대로 살펴보았다. 국제투명성기구의 국제부패마로미터(GCB) 조사에서 우리나라 성인 남녀 1,500명을 대상으로 한 11개 분야별로 결과를 보면, 정치분야와 국회가 4.0점으로 가장 부패한 것으로 나타났고, NGO가 2.7점으로 가장 청렴한 것으로 나타났다. 몽골의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 정치부분(4.2점)과 국회(4.2점)가 가장 부패한 것으로 인식되었고, 종교단체(2.1점)가 가장 청렴한 것으로 나타나 한국과 다소 차이를 보였다. 최근 3년간 부패 정도를 묻는 질문에서는 한국의 경우에 ‘증가했다’는 응답자의 비율(32%)이 ‘감소했다’는 응답비율(25%)보다 다소 높게 나타났다. 몽골은 ‘증가했다’는 응답비율이 73%, ‘감소했다’는 응답비율이 7%로 상당한 차이를 보였다. 이밖에 정부의 반부패정책에 대한 효과를 묻는 질문에서는 한국은 ‘효과적’이었다는 응답비율이 26%, ‘비효과적’이었다는 응답비율이 54%로 나타났으며, 몽골의 경우에도 한국과 유사한 결과를 보여 두 국가 모두 반부패정책에 대해 부정적인 견해를 보였다.

2010년 10월에 국가권익위원회가 실시한 부패인식 조사에서 전체 응답자 1,400명 중 51.6%가 ‘부패했다’고 응답하였다. 2008년 6월에 부패했다는 응답비율이 66.0%로 가장 높았으며, 2008년 10월에는 59.1%, 2009년도에는 56.6%로 지난 3년간 부패가 다소 감소해진 것으로 인식했다. 몽골의 경우에 아시아재단과 Sant Moral Foundation이 공동으로 실시하는 조사결과(2009년 9월)에서 전체 대상자 1,000명 중 69.1%가 ‘부패했다’고 응답하여 몽골 국민들이 인식하는 부패인식 수준도 높은 것으로 나타났다. 다음으로 세계경제포럼(WEF)이 조사하는 국가경쟁력지수(GCI)에서 2010년 한국은 4.9점으로 139개국 중 22위를 차지했으며, 몽골은 3.7점으로 99위를 차지했다. 이러한 결과는 국가경쟁력이 높고 낮음에 따라 부패인식도 수준도 같은 결과를 보여준다는 기존의 연구와도 일치한다고 볼 수 있다(윤광재, 2005: 78-88). 아울러 제도적 요인 중

부패문제와 관련한 한국과 몽골의 순위를 보면, 한국은 139개국 중 51위, 몽골은 119위로 나타나 부패문제가 심각한 수준인 것으로 인식되었다.

한편, 기존의 연구에서도 제시되었듯이 부패발생의 요인과 특성 등은 연구결과에 따라 다양하다. 먼저 2010년 기준 국가권익위원회의 부패인식도 조사에서는 일반국민들은 1위로 부정부패에 대한 관대한 처벌(29.4%)을 꼽았다. 공무원은 정치과정에서의 부패구조(29.4%), 기업인과 외국인들의 경우에는 부패에 관용적인 사회문화(각각 32.0%, 33.0%)를 부패발생의 가장 큰 원인으로 지적하였다. 한국행정연구원의 조사에서 1위는 업무처리상의 관행이 100점 만점에 70.1점, 가장 높게 나타났다. 그 다음으로 2위는 선거와 특혜를 바라는 시민들의 이기심(67.9점), 3위는 공직사회 내부의 관행(67.7점), 4위는 관대한 처벌(67.4점), 5위는 학연이나 지연 등의 사적인 관계의 작용(67.2점), 6위는 단기적인 정계시효(66.2점), 7위는 윤리의식의 부족(65.3점), 8위는 사회 전반적인 부조리 풍토(64.6점), 법 및 제도 등의 대응수단 미흡(63.6점) 등의 순으로 나타났다. 한국사회에서 부패발생의 원인으로 관대한 처벌, 관용적인 사회문화, 업무처리상의 관행이나 공직사회 내부의 관행이 큰 비중을 차지한다는 것은 제도 및 사회·문화적 요인에 기인하는 제도적 결함과 사회적 관행이 부패를 유발하는 원인으로 작용하고 있다는 것을 시사한다. 이러한 결과는 기존의 부패발생 요인과 관련한 선행연구에서 공통적인 요인으로 제시되었다(Lambsdorff, 2006; Graaf, 2007; 김영중, 1996; 모종린, 1997; 최정학, 2003; 박중훈 외, 2005; 백완기, 2006; 장지원, 2010, 김택, 2011 등).

몽골에서도 부패의 원인이 다양하게 나타나 2005년 뇌물방지과 관련한 기본조사에서 공무원들의 불충분한 봉급수준, 공무원들의 윤리의식 부족과 고위공무원들의 책임성 저하, 정치인들의 부패방지에 관한 관심 부족, 공공기관(세관, 법원, 경찰) 자체의 부패로 인한 감시체계 미비, 정부기관의 관료주의적 구조, 법 규정의 미비, 선물을 주고받는 것에 익숙한 관습과 관행 등이 그 원인으로 나타났다. 특히 2006년 부패척도조사에서는 몽골사회의 주도집단인 엘리트들의 부패문제에 대한 무관심, 정치인들의 부패척결 의지 부족, 사법부 및 경찰조직 자체의 부패, 기업들의 도덕적 해이, 시민단체의 역할 미비 등이 부패발생의 원인으로 작용하였다. 2007년 9월 부패척도 조사에서도 엘리트들의 무관심(86.3%), 정치인들의 의지 부족(84.9%)이 부패발생의 원인으로 지적되었다. 몽골국민신문(2010. 9.14)에서도 지적하였듯이 정치인과 지배 엘리트계급이 뇌물사건에 깊이 연루되어 있는 것으로 나타났으며, 정경유착으로 정치권력과 경제권력 간의 야합을 통해 부패가 거의 관행화되어 있다.

이러한 전반적인 결과로 볼 때 한국의 경우에 부패에 대한 관대한 처벌이나 업무상의 관행, 반부패기구 등의 비효율적 시스템 등이 부패발생의 가장 큰 원인으로 작용하였고, 몽골의 경우에도 부패의 사회적 관행화, 주도집단들의 무관심과 책임감 부족, 그리고 공공기관 자체의 부패로 인한 감시체계 미비, 뇌물의 관행화, 시민단체의 역할 미비 등이 부패를 발생시키는 주요 요인으로 작용하고 있다. 특히 한국은 최근에 저축

은행 사태로 인해 수사과정에서 드러난 감사원과 금융감독원 등 감독기구들의 비리와 정치인 및 공무원들의 금품수수 사건 등으로 인해 국민들이 체감하는 부패정도는 더욱 심각해질 것으로 예측된다. 더욱이 부패방지법(2008년 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’로 명칭 변경)이 제정된 지 10년이 지난 현재 각종 조사에서 부패 체감도는 큰 변화가 없는 것으로 인식되고 있기 때문에 부패방지를 위한 전반적인 재검토가 필요하다고 판단된다. 이러한 결과를 토대로 본 연구는 부패방지정책의 실효성을 확보하는 차원에서 사회·문화적 요인, 제도·관리적 요인, 법적 요인, 민간기구의 역할요인 등 네 가지 공통요인을 중심으로 개선방안을 제시하였다.

끝으로 몽골은 1990년 초 한국과의 외교수립 이후 2010년 반부패협력 양해각서를 체결하는 등 국가권익위원회의 청렴도측정 기술 등 부패예방정책에 많은 관심을 보이고 있으며, 적극적인 지원을 요구하고 있다. 그러나 한국사회는 최근 고위공직자 비리 및 각종 뇌물수수 사건이 발생하면서 부패방지 정책의 실효성에 한계를 보이고 있다. 이러한 제반 문제를 해결하지 않고 몽골사회에 한국의 부패 관련 정책을 전파하는 경우, 오히려 국가의 신뢰를 실추시키는 역효과를 가져올 수 있기 때문에 반부패전략 등 새로운 정책을 조속히 마련하여 시행해야 할 것이다. 또한 본 연구가 한국과 몽골의 부패실태와 현황 등 기존의 평가자료를 토대로 공통요인을 도출하여 연구한 주관적 비교연구로 분석 결과를 일반화하는 데는 한계가 있다. 따라서 향후 한국과 몽골의 부패문제를 해결하기 위해 부패사태에 대한 체계적인 비교연구 차원에서 구체적인 평가 기준을 설정하여 보완하고자 한다.

## &lt;참 고 문 헌&gt;

- 강제상·최준호·임성범. (2008). 공공조직 부패통제 전략에 관한 연구- 포지셔닝 전략분석을 통한 정책참여자의 인식을 중심으로- 「한국정책학회보」, 제17권 1호.
- 길종백·하정봉. (2010). 일본의 공무원 부패 현황과 특성, 한국정부학회 2010년 춘계학술대회 발표자료집, 203-227.
- 김상식. (2005). 부패방지 정책의 실효성에 관한 연구- 공직자재산등록제도의 조직학습론적 해석, 고려대학교 대학원, 박사학위논문.
- 김용철. (2004). 한국관료부패의 실태분석과 방향. 「한국부패학회(편)」, 「부정부패의 논리와 행정윤리」, 79-95.
- 김영옥. (2010). 러시아·카자흐스탄 부패와의 전쟁을 선포하다!, 국제지역연구, 84-85.
- 김영일. (2011). 부정부패를 방지하고 척결할 수 있는 실효성 있는 제도사 필요하다, 부패방지법 제정 10년 기념 대토론회 자료, 77-82.
- 김영종. (1987). “발전의 제문제”. 「국가발전의 사회과학」, 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. (2001). 「부패학- 원인과 대책」, 서울: 숭실대학교 출판부.
- 김준석·조진만·엄기홍. (2011). 부패인식의 차이에 대한 실증적 분석: 시민들의 공직사회에 대한 부패인식의 차이는 어떠한 요인에 기인하는가?, 「한국사회와 행정연구」, 21(4): 343-371.
- 김태룡. (2010). 「행정이론- 행정사와 이론을 중심으로」, 서울: 대영문화사.
- 김택. (2011). 고위공직자 청렴성 개선방안, 국민권익위원회 공정사회 실현을 위한 국가청렴도 제고방안 발표자료집, 3-22.
- 박중훈. (2007). 부패방지 제도개선 효과분석 연구. 국가청렴위원회·한국행정연구원.
- 백완기. (2004, 2006). 「행정학」, 서울: 박영사.
- 신종익. (2011). 고위공직자 비리 척결을 위한 실천적 방안, 국민권익위원회 공정사회 실현을 위한 국가청렴도 제고방안 발표자료집, 37-40.
- 유문무. (2009). 아시아 국가 반부패정책 비교-한국의 반부패전략 개선을 중심으로, 「아시아연구」, 175-210.
- 윤광재. (2005). 국가경쟁력과 부패인식과의 상관관계에 대한 연구, 「한국부패학회보」, 10(3): 78-88.
- 윤태범. (2000). 부패 방지를 위한 NGO와 정부간의 역할체계, 한국행정학회 세미나 자료.
- \_\_\_\_\_. (2011). 우리나라 부패방지시스템의 평가와 발전방향, 부패방지법 제정 10년 기념 대토론회 자료, 9-37.
- 이상환. (2007). 국제적 반부패 논의에 대한 고찰: 한-중-일의 시각 비교, 「세계지역연구논총」, 25(1): 181-212.
- \_\_\_\_\_. (2008). 정치발전, 경제발전, 그리고 부패: 동아시아 사례를 중심으로, 「국제문제연구」, 8(4): 112-135.
- 이준형. (1996). 한국사회와 뇌물죄, 한국형사정책연구원, 제19회 형사정책세미나 자료집.
- 장지원·서성아. (2009). 한국 공공부문의 부패실태 추이분석, 한국행정연구원.

- 장지원. (2010). 한국 공공부문의 부패실태 추이분석, 한국행정연구원.
- 조병선. (2009). '신중'의 뇌물범죄에 대한 한국의 형법적 대처방안에 대한 고찰, 「한국형사법학회」, 21(4): 91-110.
- 정기창. (2011). 한국사회 부패방지제도 10년의 평가와 과제, 부패방지법 제정 10년 기념 대토론회 자료, 85-89.
- 정명기·田娜. (2010). 중국의 부패결정 요인에 관한 연구, 「동북아경제연구」, 22(3): 109-134.
- 진종순. (2005). 부패와 시계와의 관계 - 개발도상국과 미개발국을 중심으로. 한국행정학회 2005년도 춘계학술대회 발표논문집.
- 진종순·서성아. (2007). 부패에 대한 개인의 인식과 부패행위, 「행정논총」, 45(3): 233-257.
- 최영인·염건령. (2005). 「합리적 범죄선택이론」, 서울: 백산출판사.
- 최영훈. (2003). 정보기술, 레드테이프 그리고 부패의 관계성: 업무분야를 중심으로 한 탐색적 고찰, 「한국부패학회보」, 8(1): 147-173.
- 최정학. (2003). 한국의 부패통제정책: 평가와 제언, 「민주법학」, 제24호.
- 하태권·김병섭·박홍식·윤태범·이선우. (1999). 공직부패를 유발하는 사회문화적 환경의 개선에 관한 연구. 한국행정학회 1999년도 특별세미나 발표논문집.
- 몽골교민신문(2009.10.15), '대통령, 부정부패방지청에 대해 미흡하다'
- 몽골교민신문(2010.11.22), '민주화된 뇌물(자르갈 새향)'
- 몽골신문(2011.04.01), '몽골에서의 뇌물'
- 산동아(2011.05.25), '몽골경제 다시보기'
- 아시아생각(2006.09.06), '징기스칸의 아시아, 몽골의 민주주의'
- 국민권익위원회, <http://acrc.go.kr>
- 국제투명성기구, <http://www.transparency.org>
- 세계경제포럼, [www.weforum.org](http://www.weforum.org)
- 세계은행, <http://worldbank.org>
- 아시아재단, [www.asiafoundation.org](http://www.asiafoundation.org)
- 프리덤하우스, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)
- 한국투명성기구, <http://www.ti.or.kr>
- Ackerman, Susan Rose. (1999). *Corruption and Government*, Cambridge University Press.
- Berlinski, Claire. (2009). The Dark Figure of Corruption. *Policy Review*, June & July, 71-81.
- Graaf, G. D. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption, *Public Administration Quarterly*, Spring, 39-86.
- Heidenheimer, A. J. (1970). *Political Readings in Comparative Analysis*, NJ: New Brunswick Transaction.
- Henderson, Gregory. (1968). *The Politics of Vortex*, Cambridge: Harvard University

Press.

- Jin-Wook, Choi. (2009). Institutional Structures and Effectiveness of Anticorruption Agencies : A Comparative Analysis of South Korea and Hong Kong. *Asian Journal of Political Science*, 17(2): 195-214.
- Kaufmann, D. (1997). *The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine*. in Correlius. P. and P. Lemain eds. Ukraine: Accelerating the Transition to Market. Washington: IMF.
- Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*, University of California Press.
- Lambsdorff, J. D. (2006). Cause and Consequences of Corruption: What do We Know from A Cross-section of Countries? In Susan Rose-Ackerman(ed.), *International Handbook on the Economics of corruption*, 3-51, UK: Edward Elgar.
- Lange, Donald. (2008). A Multidimensional Conceptualization of Organizational Corruption Control. *Academy of Management Review*, 33(3): 710-729.
- Scott, Fames C. (1972). *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Sevensson, Jakob. (2005). Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3): 19-42.
- Warren, M. E. (2004). What does Corruption Mean in a Democracy, *American Journal of Political Science*, 48-2.
- Werlin, Herbert H. (1972). The Roots of Corruption: The Ghanaian Enquiry, *Journal of Modern African Studies* 10(2). 247-266.

투고일자 : 2012.02.10

수정일자 : 2012.03.20

게재일자 : 2012.03.27