

중국의 부패방지시스템에 관한 실태분석

-국가청렴시스템을 중심으로-

An Analysis of Chinese Anti-Corruption System - Focused on National Integrity System-

이 정 주(Lee, Chung Joo)*

ABSTRACT

Most of the domestic an-ti corruption studies, have mainly been studied less corrupt nations than our country. According to that study trend, though we know the seriousness of the chinese corruption, there are little detail analyses about reason why. Under this perception, I analyze chinese corruption based on Transparency International's National Integrity System which has the analytic advantages of multi-dimensional actual condition.

As a result of analysis, the factors which deter integrity are monopoly power system in the Chinese Communist, the opaque and unscientific budget management, the weakness of legislative supervision power about government, judiciary, law-enforcement Agencies, and the imperfection of the legal, institutional equipment in the process of transition in economic, political, and social systems, and so on.

But since 1980's, the fact which is uncovered more than 90% of all the corruption events by report from the people, the force de dissuasion on latent bribers through establishment data research system with bribery blacklist system, and the establishment of National Bureau of Corruption Prevention(NBCP) expect to have a positive effect on Chinese Integrity improvement. Especially the establishment of China's NBCP based on UN Anti-Corruption Convention has an opportunity for us to rethink what a right direction is in process of going backward trend of international society, by abolishing Korea Independent Commission Against Corruption and then degrading Bureau of Anti-Corruption of Anti-corruption & Civil Right Commission.

Key word : 중국부패(Chinese Corruption), 국가청렴시스템(National Integrity System),
국가예방부패국(National Bureau of Corruption Prevention, NBCP)

1. 서론

부패는 어떠한 시대, 어떠한 장소이든 간에 심각성에 대한 정도의 차이는 존재하지 만 각 국가가 지니고 있는 보편적인 현상이며 해결되어야 할 문제이다. 그리하여 각 국가는 부패를 억제하기 위해 그들의 부패수준에 적합한 반부패통제방안을 구사한다. 특

* 투명사회협약실천협의회 정책팀 차장

히 각 국가의 주요 부패통제방안은 대부분 자기 나라를 기준으로 보다 청렴한 국가를 대상으로 반부패관련 제도와 정책을 벤치마킹하는 방식으로 이루어지고 있다¹⁾. 그러다 보니 자기 국가보다 청렴하지 못한 국가의 경우 청렴정책을 만들어 내는데 별 도움이 안 된다는 선입견으로 애당초 연구에서 제외하여, 그 국가가 왜 부패할 수밖에 없는지에 대한 정확한 실태분석이 없는 것이 일반적이다.

우리나라와 지리상 인접해 있으면서 우리보다 청렴도가 낮은 중국이 그러한 예일 것이다. 중국은 세계에서 가장 인구가 많고 계획경제에서 시장주의 논리의 도입으로 경제발전의 속도가 빨라 세계에서 가장 주목하고 있는 국가로 체제전환기 과정에서 부패현상을 연구하는데 좋은 모델로 작용하고 있다²⁾. 최근 중국은 국가예방부패국(NBCP, National Bureau of Corruption Prevention)이라는 반부패기구 설립을 기점으로 통제와 처벌위주에서 예방차원의 반부패전략으로 전환하는 등 반부패에 대한 적극적인 의지를 보이고 있다.

하지만 국제투명성기구(TI, Transparency International)가 발표하는 반부패지수(CPI, Corruption Perception Index)가 지난 8년간 3점대 수준으로 매우 심각한 부패가 존재하는 국가로 평가됨에 따라 청렴성 제고를 위한 벤치마킹 사례에서 제외되어 중국의 전반적인 부패에 대한 실태분석이 부족한 실정이다.

본 연구는 이러한 인식하에 중국부패의 일반적 현황을 파악한 다음, 국제투명성기구의 국가청렴시스템(NIS, National Integrity System)을 중심으로 중국부패의 실태를 구체적으로 살펴보도록 한다.

II. 중국부패의 현황

1. 중국부패의 수준 및 특징

국제투명성기구가 매년 발표하는 부패인식지수(CPI)를 기준으로 하여 볼 때 중국은 지난 8년간 10점 만점 중 3점대 중반의 점수를 기록함으로써 5점대인 한국이나 7점대인 일본에 비해 부패한 국가로서 인식되고 있다. 또한 전체적인 일반적 관점에서 부패인식지수가 7점대의 경우 사회가 보편적으로 청렴하며, 3점대는 부패하다고 평가됨을

- 1) 물론 국가를 대상으로 하는 반부패 연구를 수행하는 데 있어 깨끗한 사회를 만들기 위해 청렴도가 높은 국가를 대상으로 좋은 반부패정책과 제도를 벤치마킹하여 우리사회에 도입하는 측면도 중요하지만, 청렴도가 낮은 국가를 대상으로 반부패정책이나 제도가 미비 되거나 제대로 작동하지 못할 경우 부패가 심각해 질 수밖에 없다는 격언적인 연구도 필요할 것이다.
- 2) 지난 1978년 중국이 개혁개방에 나선 이후 30년 동안 외국과의 무역규모가 105배 증가한 것으로 집계되었으며(연합뉴스, 08. 10. 02), 2008년도 중국의 경제규모는 GDP를 기준으로 미국(13조8112억달러), 일본(4조3767억500만달러), 독일(3조2972억3300만달러)에 이어 4번째(3조2800억5300만달러)로 높은 것으로 나타났다(경향신문, 2008. 08. 01).

고려해 볼 때 중국은 부패한 국가에 속하며 빈약한 거버넌스를 가지고 있다고 할 수 있다.

<표 1> 중국의 부패지수(CPI)

연도	중국 CPI		한국 CPI		일본 CPI		대상국(국가)
	점수	순위	점수	순위	점수	순위	
2000	3.1	63	4.0	48위	6.4	23	90
2001	3.5	57	4.2	42	7.1	21	91
2002	3.5	59	4.5	40	7.1	20	102
2003	3.4	66	4.3	50	7.0	21	133
2004	3.4	71	4.5	47	6.9	24	146
2005	3.2	78	5.0	40	7.3	21	159
2006	3.3	70	5.1	42	7.6	17	163
2007	3.5	72	5.1	43	7.5	17	180
2008	3.6	72	5.6	40	7.3	17	180

한편 중국부패의 특징으로 아래 <표 2>의 주요 학자들의 의견을 종합하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 부패주체가 하위층에서 고위층으로의 확대되고 있으며, 젊은 공무원과 여성공무원의 비율이 증가하고 있다. 특히 최고책임자와 같은 사회지도층의 부패비율이 증가하고 있음에 따라 노블리스 오블리제(nobless oblige)가 제대로 준수되지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 부패친화적인 판시문화, 정부·축첩·매춘과 같은 부패, 금권이 결합된 권력형 부패, 가족이 개입된 대규모적이고 조직적인 집단부패의 성격을 가지고 있다.

셋째, 개혁과 개방과정에서 민영화로 인한 부패, 밀수, 국유자산의 착복 문제가 발생하고 있으며, 그렇게 조성된 부패자금이 외국으로 전이되고 있다.

넷째, 중국에서 부패에 가장 많이 발생하는 분야로는 사법, 매관매직과 같은 인사, 교통건설로 나타나고 있으며, 부패의 유형으로는 횡령이나 수뢰형 부패가 확산되고 있다.

<표 2> 주요 학자별 중국부패의 특징

주요 학자	중국부패의 특징
劉佑生 (2001)	① 개혁개방과정에서 밀수, 국유자산 착복 ② 지도간부의 권한남용(결재권한)을 이용한 부패 ③ 돈과 권력의 교환 ④ 정부, 축첩, 매춘과 같은 부패행위 ⑤ 배우자나 자녀를 활용한 강취호탈형 부패행위 ⑥ 사회지도층의 부패비율 증가

邵道生 (2002)	① 고위층으로 만연되고 있는 부패 ② 부패금액의 증가 ③ 간부들의 윤락행위 심각 ④ 집단부패의 증대 ⑤ 가족이 개입된 대규모 부패 ⑥ 부패자금의 외국전이 ⑦ 금권결탁
劉麗英 (2002)	① 집단범죄 ② 정치이탈, 금전탐욕, 생활타락 ③ 은밀하여 사기성이 강함 ④ 조직폭력배와 결탁된 범죄활동 ⑤ 각 부서별 장의 부패부상 ⑥ 심각한 사법부패 ⑦ 부패자금의 외국전이 ⑧ 부패에 대한 사정과 반사정과와 심각한 대립
조광수 (1999)	① 체제전환기 과정(민영화 과정, 주요 산업과 자원의 분배과정)에서의 부패발생 ② 공권력을 이용한 사적이익을 도모하는 권력형 부패 ③ 관시(관계)라는 전형적인 인간관계
허길 (2005)	① 관시문화의 부정적 영향 ② 하위층에서 고위층으로 확산 ③ 횡령, 수뢰유형 부패의 확산 ④ 구조화, 집단화 추세
서문석 (2004)	① 지능화된 직무범죄의 증가 ② 최고책임자의 부패사안이 증가하는 반면 그에 대한 조사의 어려움 존재 ③ 합법적인 절차에 의해 조작된 매관매직 행위 ④ 젊은 공무원의 부패 비율증가 ⑤ 금전과 권력의 순환 ⑥ 여성공무원의 직무범죄증가 ⑦ 건설부문 특히 교통건설부문의 부패 증가

2. 중국의 반부패시스템의 주요 흐름

중국의 반부패시스템의 흐름은 역사단계별로 중국인민공화국(PRC, People's Republic of China) 초기, 문화대혁명기, 개혁과 개방초기, 개혁 가속화기, 현재로 모두 다섯 단계로 구분하여 살펴볼 수 있다(Yong Guo, 2006).³⁾

3) 북경대학의 오비(吳丕)교수(2008)는 중국의 부패를 관리감독 차원에서 1978년부터 10년 단위로 시기를 나누어 분석했으며, 전가림(2008)은 시계열적인 방법으로 개혁·개방의 실시에 따른 사회혼란기(제1기: 1980-1984), 가격이원체제 하에서 나타나는 거래차액에 따른 부패의 고조기(제2기: 1985-1992), 개혁·개방정책의 심화에 따른 부산물로 부패가 등장한 시기(제3기: 1992년-현재)로 구분하여 분석했다.

(1) 중국인민공화국 초기(1949-1966): 반부패시스템의 맹아기

중국인민공화국이 1949년 10월에 설립되었을 당시 모든 국가제도와 시스템은 황무지로부터 구축되어야만 할 만큼 전규모적인 건립이 시작되었다. 최고권력을 가진 중국공산당(CCP, China Communist Party)은 시작 초기 반부패에 대한 강한 의지를 나타냈으며, 중국 국가청렴시스템의 기초를 이루는 예비적인 국가제도와 기본시스템 구축에 힘을 쏟았다.

(2) 문화대혁명기(1966-1978): 반부패시스템의 퇴보기

1966년 5월에서 시작해서 10년 동안 중국은 국가를 오랜 혼란기 속에 빠뜨림과 동시에 중국의 반부패 투쟁에 부정적 영향을 미쳤던 문화대혁명의 재난을 경험하였다. 이 기간 동안 반부패기관이 부패근절에 대한 노력을 정상적으로 진행하지 못함으로써 중국인민공화국 초기에 막 자리 잡은 반부패시스템이 크게 손상을 입은 시기였다.

(3) 개혁과 개방 초창기(1978-1992): 개혁과 개방으로 인한 부패고조기

1978년 12월에 11차 중국공산당의 중앙위원회(Central Committee CCP) 3차 총회가 소집되었다. 이 총회에서 중앙기율검사위원회(Central Committee for Discipline Inspection)의 부활을 포함하여 중요한 혁명의 일련들이 통과되었으며, 이러한 것이 반부패제도와 시스템을 재활성화시켰다.

하지만 1978년 개혁정책시행이후, 중국은 계획경제에서 사회주의 시장경제로 전환에 따른 부작용으로 국가의 지정 가격과 시장 가격의 거래차액에 따른 부패의 고조기를 맞이하게 되었다. 이 단계에서 범법자가 좀 더 복잡하고 은밀한 부패기술을 활용함으로써 부패상황이 극적으로 나빠지게 되었다. 그 결과로 부패에 대한 사회적 경각심이 높아지기 시작했다.⁴⁾

(4) 개혁 가속화기(1992-2002): 반부패 관련 법률 및 규정 등의 제도적 정비기

1992년을 시점으로 10년 간 반부패에 대한 탐구와 실천 이후, 2002년 10월에 중국공산당 14차 전국인민대표대회(NPC, National Peoples's Congress)가 개최되어 중국경제제도개혁의 목적이 사회주의 시장경제시스템을 설립하는 것임을 확인하였다. 이 단계에서 중국은 부패의 조사와 처벌에 수많은 노력을 강화한 결과 매년 조사된 부패사례가 60,000 건수이상으로 나타났다. 동시에 전방위적인 사회주의 시장경제시스템을 설립하는 과정에서 중앙정부는 사회주의 시장경제시스템의 구조에 특별한 관심을 쏟았으며, 수많은 법률과 규정을 제정 및 개정하여 부패기회를 감소시키는데 노력했다.

4) 1982년 경제분야의 부패척결을 선포했고 1986년 말까지 전국적인 반부패활동을 전개하여 65만여 명의 부패 관련 공산당원을 적발, 15만 1천여 명의 당적을 박탈했다(전가람, 2008).

(5) 현재(2002 이후-): 반부패캠페인의 전략적 프레임워크(교육, 예방, 감독) 구축기
 2002년 11월, 중국공산당의 16차 전국인민대표대회는 더 나아가 사회주의시장경제시스템을 완벽하게 하는 것이 주요한 임무임을 공식화 했으며, 이는 중국경제전환이 새로운 성숙발전단계로 접어들게 되었음을 시사하는 것이었다. 이러한 단계에서는 교육, 감독, 예방으로 구성되며, 적절한 규정의 중요성을 강조한 중국 반부패캠페인의 전략적 프레임워크가 견고하게 구축된 시기였다. 특히 중국은 2007년 9월 13일에 국가예방부패국이라는 반부패기구 설립하여 예방적 차원의 반부패전략에 중점을 두기 시작했다.

<표 3> 역사적 단계별 반부패시스템의 흐름

	중국인민공화국의 초기	문화대혁명기	개혁과 개방 초창기	개혁 가속화 기간	현재
	반부패시스템의 맹아기	반부패시스템의 퇴보기	개혁과 개방으로 인한 부패고조기	반부패 관련 법률 및 규정 등의 제도적 정비기	반부패캠페인의 전략적 프레임워크(교육, 예방, 감독) 구축기
기간	1949-1966	1966-1978	1978-1992	1992-2002	2002-
시스템 배경	초창기 건설	혼란기	재건설	폭발적인 혁명	새로운 시스템의 형성
부패의 심각성	낮음	-	높음	높음	높음
부패의 특징	특권의식이 공공자산의 불법적인 소유와 공적 자산의 낭비를 초래함. 경제 취약성이 투기와 폭리를 추구하는 행태를 양성함	부패가 국가조직을 마비시킴	2단계(two-tier) 시스템에서의 혁명이 지대추구에 대한 기회를 유발하고 국가재산과 사적 재산사이의 매매모호한 관계를 초래	시스템 전환이 지대추구기회와 민영화 과정에서 심화된 부패를 유발	시장경제로부터 발생한 부패가 초점이 됨
부패의 범주	횡령, 공식적 폭리, 정실과 낭비의 관행	뒷거래	뒷거래, 횡령, 착복, 투기, 폭리	뇌물수수, 횡령, 착복, 비밀리 국가 소유자산을 나누는 행위, 행정독점력	뇌물수수, 횡령, 행정독점력
부패의 영역	-	-	분배산업, 은행	금융산업, 공기업, 건설산업, 간부직원(cadre personnel), 사법과 행정 법 집행영역	건설산업, 간부직원과 금융산업

부패의 사회적 경각심	높음	낮음	비교적 높음	높음	높음
부패방지 노력	교육과 처벌	-	교육과 처벌	처벌, 교육, 예방	예방, 처벌과 교육
처벌에 대한 강도	큼	-	비교적 큼	큼	큼
시민참여	큼	-	비교적 큼	비교적 큼	큼
반부패시스템	초창기 탐구적 성격	-	복원	다소 향상	근본적으로 향상됨

* 출처: Young Guo, 2006, National Integrity System Transparency International Country Study Report China 2006, p 11.

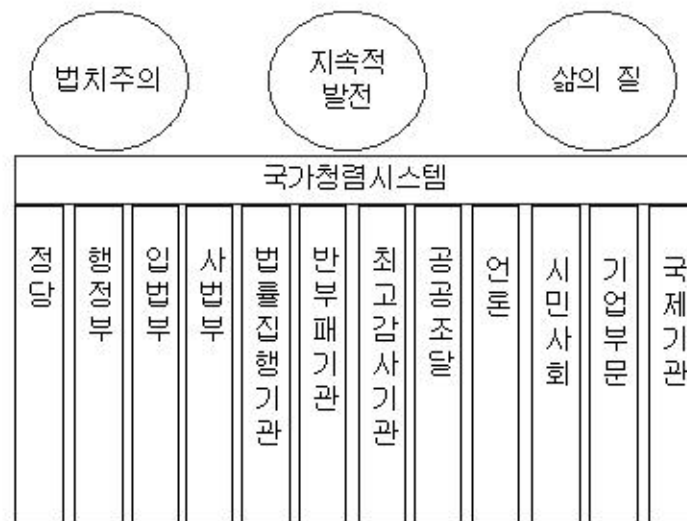
III. 중국청렴시스템의 실태분석

일반적으로 부패의 원인은 거시적 차원에서 권력의 독점적 성격과 미비한 법과 제도에서 비롯된다는 권력구조 및 기능적 측면과, 경제발전이나 계획경제에서 시장경제로의 전환과정과 같이 경제정책변화에서 발생한다는 경제·사회적 측면, 그리고 연고온정주의와 같이 그 사회를 지배하고 있는 관습과 전통에 의해 발생한다는 문화적 측면으로 구분하여 접근해 볼 수 있다(김영문, 2004)⁵⁾.

하지만 본 연구에서는 중국의 반부패에 대한 전방위적인 실태를 파악한다는 점에서 권력구조 및 기능측면, 경제·사회적 측면, 문화적인 측면을 종합적으로 연계하여 고려할 수 있는 방안으로 국제투명성의 국가청렴시스템을 활용해 보도록 한다.⁶⁾

5) 대부분의 중국학자와 서구학자들은 중국의 부패문제를 경제적인 측면에서 분석하고 있으며, 국내학자들은 주로 부패의 유형, 정치권력 혹은 정치제도 차원에서 정치부패를 주로 다루고 있다(전가람, 2008).

6) 국가청렴시스템은 부패를 막고 청렴성을 제고하기 위한 국제적인 공감대하에서 국제투명성기구가 개발하여 진전시키고 있는 시스템으로, 시스템의 구성주체는 청렴성·투명성·책임성에 기여할 수 있는 기둥(pillars)으로 정당, 행정부, 입법부, 사법부, 법률집행기관, 반부패기관, 최고회계감사기관, 공공조달, 언론, 시민사회, 기업부문, 국제기관 등을 의미한다. 국가청렴시스템의 반부패추진방식으로는 각 특정 부문 중심의 선택과 집종의 원칙에 따른 반부패접근방식이 아닌 여러 주체들의 동시다발적인 전방위적인 접근방식(Holistic approach)을 추구한다. 결국 이러한 국가청렴시스템의 궁극적인 목적은 국가청렴시스템의 구성요소라 할 수 있는 각 기둥(pillars)들이 상호협력체계인 거버넌스 관점에서 반부패에 대한 노력을 행함으로써 국가의 청렴성 향상과 더불어 법치주의 준수, 국민의 삶의 질 향상, 국가의 지속적인 발전에 있다.



<그림-1> 국가청렴시스템(NIS)

1. 정당

중국정당은 중국공산당과 8개의 민주정당으로 구성된다. 특히 중국공산당⁷⁾은 중국 정치, 경제, 사회에서 집권당으로서 주요한 위치를 차지하고 있으며, 인민대표대회, 인민대표대회의 상무위원회, 행정부, 인민법원과 인민검찰원의 업무를 주도하고 조정한다.

한편 청렴성과 관련하여 중국공산당 중앙위원회 아래에 있는 조직부와 중앙기율검사위원회, 정치입법업무위원회가 중요한 역할을 수행하고 있다. 중앙기율검사위원회는 정당내부 청렴성 형성과 정당구성원행동에 대해, 조직부는 핵심간부의 훈련, 평가, 승진, 임용, 해임에 대해, 정치입법업무위원회는 공공안전에 관한 주요한 사건과 이벤트를 처리하는데 조정의 역할을 책임지고 있다. 이 중 중앙에서 지역까지의 각급 기율감사기관과 검찰을 지휘하고 조정하는 중국공산당 중앙기율검사위원회는 반부패투쟁에 있어 핵심이라 할 수 있다.⁸⁾

이처럼 집권당으로서 중국공산당이 중국의 청렴시스템 형성에 주요한 추진동력으로 작용하려는 노력도 존재하지만, 형식상 다당제 즉 실질적인 공산당 1인 독재⁹⁾로 인한

7) 중국공산당은 1921년 7월 1일에 창설되었으며, 정치적 권력을 보유해 1949년 중국인민공화국을 설립했다. 2005년 12월말에 6,800만 중국공산당 구성원이 존재한다. CCP의 최고 권력기관은 중국공산당의 전국대표대회(CCP National Congress)이며, 그 기관은 일반적으로 매 5년마다 중앙공산당 중앙위원회와 중앙기율검사위원회(CDI)를 선출하기 위해 매 5년마다 개최된다. 중앙위원회는 전국대표대회가 회기중이 아닐 때 모든 중앙공산당의 업무를 책임지고 중앙정치국과 중앙정치국상무위원회의 구성원을 선출한다. 중앙위원회는 5년의 임기를 가지고 있다. 중앙위원회는 중국공산당의 정기적 업무를 수행하기 위해 서기(secretariat)를 둔다. 2002년, 16차 전국정당대표대회(National Party Congress)에서 9명으로 구성된 새로운 중앙정치국 상무위원회를 선출했다.

8) 2004년 2월, 공산당 내부의 감독조례안인 공산당 당내감독조례가 공포·시행되었다. 이는 중국공산당 집정 54년 이래 처음으로 제정된 당 내부의 감독조례이다(서운석, 2004).

중앙집권화된 권력체제가 권위주의적 정치문화와 결합하여 부패의 주요 생산자라는 지적이 존재한다(전가림, 2008). 특히 조직구조의 측면에서 중국공산당은 입법, 사법, 행정, 군의 각급 조직에 상응하는 조직을 가지고, 주요 요직을 독점함으로써 권력분립을 통한 견제와 균형의 원리가 작동하지 못함으로써 권력남용에 대한 제동장치가 미흡한 실정이다. 그리고 중국 공산당의 정책의사결정과정은 결정에 앞서 정책 대안에 대한 토론이 허용되지만, 결정 이후 모든 당원들이 그 결정에 절대적으로 복종해야 하는 민주집중제(democratic centralism)의 원칙이 작동함으로써 조직구성원들의 참여가 극도로 제한된 구조로, 조직구성원의 참여와 비판이 자유로운 구조보다 상대적으로 부패의 기회가 많다고 할 수 있다.

또한 체제전환과정에서 투명성 관련 법적·제도적 장치가 변화하는 새로운 상황을 적극적으로 반영하지 못함으로써 반부패통제장치가 제대로 작동되지 못하고 있다. 이를테면 1988년에 중국공산당 중앙위원회 판공청(General Office)과 국무원(State Council)이 공포한 '지역단위 또는 그 이상의 정당이나 정부기관으로부터 퇴임한 사람들의 사업 행위 및 기업설립에 관한 규정'이 존재한다. 이 규정에는 그들이 주식회사를 설립하고 이들 기업의 직책을 맡는 것, 상품거래에 있어서 중개료를 받는 것, 재정적인 활동에 관여하는 것, 그리고 공기업 혹은 외국투자기업에서 관리직이나 주요한 직위를 맡는 것(명예직 포함) 또한 금지하고 있지만 정보공개기술이 마련되지 않아 충실히 이행되지 못하고 있다. 이외에도 지역수준의 그리고 그 이상의 모든 주요 간부가 그들 개인적 소득을 정기적으로 신고하도록 하고, 주요 신상문제(주요 간부, 그들의 배우자나 자녀가 사업을 하거나 사적인 목적을 위해 해외로 나가는 것)에 대해 보고를 요구하는 '정당과 지역수준의 또는 그 이상의 정당과 정부조직의 지도자와 간부의 소득신고와 관련한 규정(1995)'과 '주요 지도자와 관련된 주요한 개인문제 보고 규정(1997)'이 존재한다.

하지만 이러한 규정들도 중국금융신용시스템의 미확립, 세관신고의 미공개, 감독과 입증에 대한 규정 부재로 인해 제대로 작동되지 못하고 있다.

2. 행정부

행정부의 각급 중국공산당 위원회의 리더십 하에 국가권력을 행사하는 기관이다. 전국인민대표대회(전국인민대표대회)는 국가주석을 선출한다. 국무원은 최고행정기관이며, 국무원의 업무를 전반적으로 책임을 지는 총리가 존재한다. 총리는 국가주석에 의해 지명되고 전국인민대표대회에 의해 선출된다. 부총리와 장관은 총리에 의해 지명되고, 지명서는 승인을 위해 전국인민대표대회 또는 전국인민대표대회의 상무위원회에 제출된다.

- 9) 일당독재체제는 외부환경에 능동적으로 적응하고 내부적으로 합리적이며 능률적인 조직으로 발달하지 못하고, 일정한 순환작용에만 치중하는 폐쇄성과 정적균형 상태를 유지함으로써 조직의 구성원은 개성을 상실하고, 책임을 회피하거나, 형식주의와 무사안일에 빠지기 쉬우며, 특히 부패와 같은 역기능적 병리현상에 오염될 수밖에 없다(김영중, 1995).

행정부는 각급 인민대표대회에 책임을 지고 그들의 감독을 받는다. 내부적으로 감독 부서는 행정부와 그들의 공무원들이 법에 의한 행정을 수행하고 부패로부터 자유로운 지에 대한 감독권을 행사하며, 행정부의 재정적인 수입과 지출을 감사한다. 외부적으로 행정부는 뉴스 미디어와 시민사회에 의한 감시를 받는다. 시민의 삶에 영향을 미치는 공공정책을 수행하는데 있어, 행정부는 공청회 등과 같이 일반국민으로부터 광범위한 의견수렴절차를 요구받고 있다. 1990년대 초창기, 중국은 정부와 정부관련 부서업무를 투명하게 하고 외부감독이 좀 더 쉽게 되도록 행정업무, 마을업무, 경찰업무를 공개하도록 하였다. 그러나 중국의 중앙집권과 권위주의적인 정치적 전통과 판시(關係)를 중시하는 문화적 환경의 영향으로, 반부패업무와 관련해 행정부에 대한 감시권이 제대로 작동되지 못하고 있다.

행정부는 매년 초창기(일반적으로 3월)에 연차예산보고서를 각급 인민대표대회의 연차회의에 제출하여 인민대의원(People's deputies)의 심의를 받는다. 1994년 3월에 채택된 예산법 14조는 국무원이 중앙예산과 총결산의 초안을 집계하고, 중앙과 지방예산의 초안을 전국인민대표대회에 보고하며, 중앙정부 직속의 성(province), 자치구(autonomous region), 중앙행정직할시(municipality)에 의해 공식적으로 제출되어 집계된 예산보고서를 전국인민대표대회의 상무위원회에 공식적으로 제출함을 규정하고 있다. 중앙정부의 예산은 그들 직속에 있는 단위부서를 포함한 각 중앙부처의 예산을 포괄한다. 그러나 예산보고서의 경우 요약본만 국민들에게 공개되고 있지, 예산보고서의 구체적인 세부내역이 공개되지 않고 있다. 특히 1990년대 재무와 예산시스템 개혁의 영향으로 행정부서와 중앙금융에 포함된 다른 조직은 예산과 별도로 거대한 예산외(non-budgetary) 수입과 비제도적인(out-of-institution) 수입을 가지고 있다¹⁰⁾. 이것은 예산관리를 비과학적이고 부패가 있을 수 있는 소지를 남기는 것으로 평가되고 있다. 이외도 지방자치의 차원에서 중앙정부가 지방정부의 경제를 발전시키고자 경제관련 권한들을 지방정부에 대폭 이양하여 지방정부의 기능과 인원이 증가되었지만 재원 부족으로 오히려 만성적인 지방예산부족이 초래되어, 지방정부가 예산외 기금조성이나 불법자금조성과 같은 조직차원의 부패행위를 할 수 밖에 없는 상황으로 치달게 되었다(김영문, 2004).

공직임용과 관련하여 중국은 1994년부터 국가의 통일된 시험을 통하여 공무원을 채용하기 시작했다. 그리고 2000년 이후 중국은 '공무원과 인력시스템의 진보적인 개혁의 개요', '정당과 정부공무원의 채용과 임용에 관한 규정', '정당과 정부공무원의 공개채용에 관한 잠정규정', '정당과 정부기관에서의 공개경쟁을 통한 승진에 관한 잠정규정' 등

10) 중국에서 1953년 예산외 수입은 인민폐로 8.9억 원에 불과하여 예산 내 수입의 4.2%밖에 안 되었다. 그런데 개혁개방 후 1978년 예산 외 수입은 347억 원에 달하여 1953년보다 38배나 늘어났다. 1992년에는 3,855억 원으로서 1978년보다 10배 늘어났다. 1996년에는 3,895억 원인데 그 당해 재정수입의 50%에 달하였다. 또한 지방정부에서의 잡비징수는 무단적으로 강행되고 있다. 중앙에서 허가한 잡비 징수종목은 130종에 불과한데 실제 불법 징수종목은 1000개 이상에 달한다고 한다(허길, 2005).

의 제정을 통해 인사부패를 감소하는데 노력을 기울였다. 하지만 공무원 인사행정상에 대한 비리가 중국부패의 주요한 형태가 될 만큼 많은 문제점이 존재하고 있다. 일례로 인사채용의 경우 인사권자가 해당 직위임용을 원하는 사람의 연령, 근무경력, 학력, 자격조건 등을 상세히 확인한 후 해당직위 임용자격을 그 사람만이 선발될 수 있도록 조정하는 다음 그 이후의 절차는 엄격하게 적법절차에 의해 조작하는 매관매직행위가 대표적이다(서운석, 2004). 이외에도 합리적이지 못한 직위 분류제, 형식적인 근무성적평가가 부패를 유발하는 요인으로 작용한다는 지적이 있다(허길, 2005).

행정관료는 그들의 업무에서 '부패하고 뇌물을 관행적으로 행하는 행정기관의 공무원에 대한 행정적 제재에 관한 임시규정(1988)', '공무수행기간 동안 행정기관과 공무원들의 선물수수금지 규정(1988)', '외국과 관련한 공직수행기간동안 선물수수에 관한 규정(1988)', '공무원행동강령(2002)', '공무원법(2005)'과 같은 법규정을 준수해야만 하며, 그들이 중국공산당 구성원이라면 중국공산당 행동규정도 준수해야만 한다.

하지만 이러한 법규정들은 인치가 법치 위에 있는 분위기 하에 법적 취지와 달리 현실적으로 충분히 이행되지 못하여 공무원의 부패현상이 지능적으로 증가하고 있다. 특히 최고책임자 및 여성의 직무관련 부패가 늘어나고 있는 추세에 있으며, 교통건설부문의 공무원 부패수준은 매우 심각한 수준에 있다(서운석, 2004).

3. 입법부

중화인민공화국 제57조는 중국인민공화국의 전국인민대표대회가 국가권력의 최고기관이며, 그것의 상설기관은 전국인민대표대회의 상무위원회임을 규정하고 있다. 헌법 제60조에는 전국인민대표대회가 5년 임기로 선출되어야만 함을, 그리고 제58조에는 전국인민대표대회와 전국인민대표대회의 상무위원회가 국가의 입법적 권한을 행사함을 규정하고 있다¹¹⁾. 일반적으로 전국인민대표대회의 상무위원회의 의장직은 전국인민대표대회에 대한 정당 리더십을 확보하기 위해 중국공산당 중앙위원회의 정치국 상무위원회 구성원에 의해 충원된다.

전국인민대표대회는 ①헌법수정, ②헌법규정의 시행에 대한 감독, ③형사범죄, 민정(民政), 국가기관과 기타 문제에 관한 기본적 법령제정 및 수정, ④중화인민공화국의 주석과 부주석의 선출, ⑤중화인민공화국의 주석의 지명에 의한 국무원의 총리 선정, ⑥총리의 지명에 의한 부총리, 국무의원(state councillors), 장관(ministers), 다양한 위원회를 책임지는 위원장(commissioners), 국무원의 감사관(auditor-premiers), 비서관

11) 전국인민대표대회의 상무위원회에서는 중국인민공화국 행정허가법을 통과시켰다. 이 법에 따르면 법적인 허가가 요구되는 사안들은 공간, 거시경제조정, 생태 및 환경보호에서 공중위생에 이르는 분야를 포함하고 있으며, 이들 사안을 규정할 수 있는 권한은 국가, 성, 입법기구와 국무원으로 한정하여 부여하고 있다. 이것은 규제부과권한을 전에 비해 대폭적으로 제한함으로써 행정절차를 복잡하게 만들고 부패를 조장하는 정부기관들의 허가권 남발을 효과적으로 방지하려는 취지에서 제정되었다.

(secretary-general)의 선정, ⑦중국공산당의 중앙군사위원회의 의장 선출과 그의 지명에 의한 중앙군사위원회의 다른 구성원 선정, ⑧최고인민검찰원의 검찰총장과 최고인민법원장 선출, ⑨국가경제·사회발전의 계획과 집행에 대한 보고서의 검토 및 승인과 같은 기능과 권한을 행사한다.

특히 전국인민대표대회와 대의원은 중국공산당과 정부의 인사부처에 의한 지명에 대해 거부권을 행사할 수 있으나 이전의 관례를 보면 지명자가 선출되지 않은 경우가 극히 드물었다. 결국 국가권력최고기관인 전국인민대표대회와 상무위원회의 의장직이 중국공산당 중앙위원회의 정치국 상무위원회 구성원에 의해 채워진다는 점과 전국인민대표대회 대의원들이 고위공직자 인사권 임명에 대해 거부권을 실질적으로 행사하지 못한다는 점은 입법부가 중국공산당으로부터 완전히 독립적이지 못함을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

한편 전국인민대표대회가 회기동안 반부패업무를 감독하고 장려할 수 있는 유일한 방법으로 국무원, 최고인민검찰원, 최고인민법원에 의한 업무보고서를 경청하고 심의하는 수준에 그치는 한계점이 존재한다. 이외에도 부패에 노출될 수 있는 제도적 취약점으로 첫째, 전국인민대표대회와 상무위원회 아래 6개의 분과¹²⁾ 중 반부패를 전담하는 소분과 위원회가 존재하지 않는다는 점, 둘째, 예산편성과정에서 전국인민대표대회와 대의원과 별도로 일반시민들이 국가예산을 작성하는데 참여할 수 있는 권리가 없다는 점, 셋째, 감사기관에 의해 감사를 받은 예산외의 예산(non-budgetary budget)에 대해 직접적인 전국인민대표대회와 감독권이 존재하지 않는다는 점, 넷째, 대의원에 대한 행동강령, 그들 자산의 등록 및 공개, 로비스트 관련 법률의 부재를 들 수 있다.

4. 사법부

중국에서 사법부는 인민법원, 법률집행기관인 인민검찰원, 더 나아가 법무부¹³⁾와 같은 사법적 행정부서를 포함한다. 그리고 인민법원은 인민검찰원, 기율검사기관, 사법적 행정기관, 경찰, 국가안보기관과 매우 밀접한 관련성을 가지고 있다¹⁴⁾.

특히 법원의 역할과 관련하여 중국인민공화국헌법 제123조에 인민법원이 국가의 사법부이며, 제127조에 최고인민법원이 최고사법기관임을 규정하고 있다. 따라서 최고인민법원은 특별법원 뿐만 아니라 지방각급인민법원에 의한 사법행정을 감독한다.

12) 6개의 위원회는 국적업무, 법률, 재정과 경제, 교육, 과학, 문화와 건강, 외국업무와 해외중국 업무를 맡고 있다

13) 법무부는 주로 형사처벌과 감옥에서의 교정행위를 지휘하고 감독하고, 법적인 지식을 유포하고, 법적 사무소와 공증사무소, 그리고 다른 법적 전문조직에 대한 관리를 행사하고, 외국 국가에 대한 사법적인 협력 협정에 대한 협상에 참여하는데 책임을 진다.

14) 일반적으로 말해서 기율감사기관은 감독과 보고서 수령에 대해 책임을 지며, 경찰은 조사에 대해 책임을 진다. 그리고 인민검찰원은 조사, 기소와 인민법원에 의한 재판을 위해 사건을 양도하는데 책임을 지며, 사법행정기관은 범죄인, 법률가, 공증인, 다른 법적인 변호사의 관리를 책임진다.

인민법원장은 각급인민대표대회(people's congress)에 의해 선출된다. 법정외 부법원장(vice-president), 주임재판관(chief judge), 부주임재판관(vice-chief judge), 판사는 각급인민대표대회의 상무위원회에 의해 임명된다. 인민법원의 조직법은 인민대표대회가 각급 인민법원장을 해임할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 인민대표대회가 회기가 아닐 때, 각급인민대표대회의 상무위원회가 인민법원장을 해임할 필요가 있다고 여긴다면, 그러한 해임은 다음의 상급수준에 있는 인민법원에 제출되어야만 하고, 상급수준에 있는 인민대표대회 상무위원회에 의해 승인되어야만 한다. 1997년에 수정된 형사법은 부패범죄를 부정 이득, 공적자금의 횡령, 뇌물, 신고되지 않은 자원으로부터 소유권의 상당량을 획득하는 것, 예금을 해외에 숨기는 것, 국가재산을 개인에게 배분하는 것, 몰수한 재산과 상품을 개인에게 배분하는 것을 포함하여 규정하고 있다. 현재 부패의 사건의 집행은 각급인민법원의 주요 과제 중의 하나로 되고 있다. 참고로 2004년에만 각급인민법원은 부정 이득, 뇌물, 공적자금의 횡령, 의무태만을 포함하여 24,184건의 판결의 내렸다.

지역인민법원은 지역(county), 직할시(municipal), 성(provincial) 수준에 있는 기초인민법원(grassroots people's court), 중간인민법원(intermediate people's court), 고등인민법원(high people's court)으로 나뉜다. 기초인민법원(grassroots people's court)은 형사법정, 민사법정, 경제법정을 설립할 수 있다. 이 중 부패사건은 형사법정에 의해 주로 다루어진다.

한편 법무행정의 독립성을 확보하기 위해서 중국인민공화국헌법 126조는 인민법원이 사법적 권력을 독립적으로 행사하고, 행정부, 사회적 조직이나 개인에 의한 간섭에 따르지 않음을 규정하고 있다. 하지만 법원의 총비용이 지역정부예산에 포함됨으로써 법관과 법원직 공무원의 경비 및 임면권이 사실상 동일한 수준에 있는 지역정부의 통제 하에 있을 수밖에 없는 지적이 존재한다. 이것은 사법권력의 지역화(localization of judicial power)를 초래했으며 결국 사법부의 평등과 정의를 심각하게 무너뜨리는 요인으로 작용하였다.

또한 절차적 관점에서 중국사법부는 주요한 사건이 법정내에 있는 사법위원회(judicial committee)에 보고되는 것을 요건으로 하는 요구과 보고 시스템(requesting and reporting system)을 지니고 있다. 그러한 시스템을 설립한 목적은 실수로 잘못 선고된 사례와 법관의 권한남용 기회를 줄이기 위한 것이었지만, 오히려 법관의 독립적인 사법권에 영향을 주어 상고절차를 무의미하게 만들었다.

5. 법률집행기관

법률집행기관은公安部(ministry of public security)와 국가안전부(ministry of state security), 인민검찰원을 주로 포함한다. 게다가 집권당으로 중국공산당은 또한 인민법원, 인민검찰원,公安部, 국가안전부, 법무부의 업무를 포함한 법률집행기관과 사업부의

업무를 조정하는데 책임을 지는 정치법률위원회라 불리는 기능상의 부서를 가지고 있다.公安부와 국가안전부는 주로 범죄를 조사하는데 책임을 지고, 인민검찰원은 범죄조사와 기소에 대해 책임을 진다. 중국에서, 부패와 관련된 범죄는 인민검찰원에 의해 조사되는 반면 기업과 관련된 범죄는 일반적으로公安기관에 의해 조사된다.

중국인민공화국 헌법은 129조에 인민검찰이 법률감독 국가기관임을 규정하고 있다. 최고인민검찰원은 최고법률감독기관이며, 지역인민검찰원과 군사검찰원의 업무를 지휘한다.

인민검찰원의 조직법은 인민검찰이 형사범죄가 발생한 것을 발견하고 확신한다면 법에 의해 제공된 절차에 따라 조사를 위해 기소를 하거나公安기관에 사건을 이관할 수 있음을 규정하고 있다. 인민검찰은 조사결론에 의거 혐의자에 대해 형사상 책임을 부여하는 것이 필요하다고 판단되면 인민법원에 기소를 할 수 있으며, 그렇지 않다면 사건을 철회할 수 있다. 인민법원의 결정이 없다면 시민의 체포는 인민검찰원에 의해 승인되어야만 한다. 인민검찰원에 의해 기소된 사건은 검사장 혹은 다른 검찰관이 기소를 입증하기 위해 국가검찰의 입장에서 법원심리에 참석하여 법적절차가 법에 의거해 준수되는지를 감독해야 한다.

검사장은 각급인민대표대회에 의해 선출되며, 부검사장과 검찰위원회 구성원은 각급인민대표대회의 상무위원회에 의해 임명된다. 인민검찰조직법은 인민검찰 검사장의 임명은 다음의 상급수준의 인민검찰원의 검사장에게 보고되어야 하고, 보고받은 검사장은 검찰원과 동급인 인민대표대회의 상무위원회의 승인을 신청해야 함을 규정하고 있다. 따라서 지역인민검찰원의 검사장의 임명은 최고인민검찰원의 검사장에게 보고되어야 하고, 최고인민검찰원의 검사장은 전국인민대표대회의 상무위원회에 승인을 신청해야만 한다.

오늘날, 부패사건의 조사는 각급 인민검찰원 업무의 핵심이 되고 있다¹⁵⁾. 2004년에, 지역인민검찰원은 43,757명의 정부공무원을 조사하여 부정이득, 뇌물수수, 공적자금의 횡령, 의무해태로 30,788명을 기소하였다. 그런데 재미있는 사실로는 중국의 부패는 반부패기관들 상호간의 견제와 균형, 혹은 감사기관 자체적인 반부패노력을 통해 부패사건이 해결되는 것이 아니라, 국민으로부터의 신고가 부패사건 처리의 주요한 실마리라는 점이다. 통계에 따르면, 1980년대 이후 모든 부패사건의 중에서 90%이상이 국민으로부터 신고에 의해 드러나게 된 점이 이를 증명하는 것이다.

이에 따라 부패담당관련 부서는 국민들의 신고를 받아들이기 위해 1999년 9월 4일에 최고인민검찰원이 '신고에 대한 시민의 권리보호에 관한 규정'을 공포하고 웹사이트, 전

15) 부패의 신고, 조사와 예방을 강화하기 위해 광둥지역인민검찰원(Guangdong Provincial People's Procuratorate)은 중국최초로 1989년 8월에 반부패국(anti-corruption bureau)을 설립했다. 1995년 11월 10일에 최고인민검찰원은 모든 수준의 반부패국의 업무를 지휘하기 위해 부정이득과 뇌물사무소를 일반적 반부패와 뇌물국(General Anti-corruption and Bribery Bureau)으로 명칭을 변경했다. 2000년 8월, 최고인민검찰원은 부정이득, 뇌물, 의무해태, 다른 직업과 관련된 범죄를 책임지는 직업과 관련된 범죄를 예방하기 위해 사무소를 설립했다.

화콜, 방문을 통해 부패신고를 접수하는 신고센터를 설립하는 등의 노력을 행하였다. 그리고 최근 2005년 12월 28일에 중앙공산당 중앙기율위원회와 신고·청원센터와 감사원신고센터는 신고를 접수하기 위해 특별한 웹사이트(www.jubao.gov.cn)를 개설했다. 이와 동시에 형사절차법의 정보제공자 등에 대한 보복에 따른 처벌규정, 최고인민검찰원의 '신고에 대한 시민권리보호에 대한 규정(1991년)'과 중국공산당 중앙기율위원회 및 감사원의 '정보제공자와 고소인 보호에 대한 규정(1996년)'의 공포를 통해 정보제공자를 보호하는데 매우 많은 관심을 가지고 있다.

하지만 앞서 보았듯이 국민에 의해 대다수의 부패사건이 적발되고, 이를 장려하기 위한 수단으로 정부가 각종 반부패관련 규정을 추진하는 방식은 한편으로 반부패에 대한 정부기관의 사전적이고 체계적인 감시와 감독의 의지를 의심케 하는 점이 있다.

결국 중국의 조직내부의 결탁형 부패를 근절하기 위해서는 조직 자체적인 통제보다 외부의 시민통제를 활성화하는 것이 보다 효과적일 수 있음을 시사하는 것이며, 이를 위해서는 중국정부가 적극적으로 신고할 수 있도록 off-line 및 on-line 시스템을 완비하고, 신고자에 대한 보호·보상 규정의 제도적 정비가 더욱더 필요함을 알 수 있게 한다.

6. 반부패기관

중국은 2007년 9월 13일 국가예방부패국(NBCP)¹⁶⁾이라는 반부패기구 설립을 기점으로 기존의 정부기관을 대상으로 하는 통제와 처벌 위주의 반부패전략에서 벗어나 비정부기관, 공기업, 사기업을 대상으로 예방적 차원의 반부패전략 중심으로 전환하게 되었다.

과거 중국에서는 반부패와 관련하여 중국공산당 중앙기율위원회, 최고인민검찰원과 법원, 검찰부와 같은 다수기관에 근거한 협력적 반부패 패러다임으로 운영되었다(Quah, 2006)¹⁷⁾. 그러나 정부기관 뿐만 아니라 사기업과 비정부조직에서도 부패가 발생하지만

16) 홍콩의 반부패기구인 엄정공서를 벤치마킹하여 설립된 국가예방부패국의 주요기능으로는 '예방적인 네트워크 확장', '부패예방에 대한 공개캠페인 등을 통한 부패예방시스템의 향상 및 건전한 운영', '다양한 부처의 부패예방노력의 조정', '기업·공기업·비정부조직에서 반부패업무지도', '무역조직의 자기기율시스템 개발지원', '은행·토지사용·의료·정보통신을 포함한 영역의 정보 수집 및 분석, 그리고 타부처(검찰, 경찰, 법원)와 정보공유', '부패예방에 있어 국제협력과 지원 참여', '권력의 사용에 대한 감독과 규제', '권력남용방지 방안강구', '정부정보의 투명성 제고', '부패유발요인 및 반부패수단 연구', '부처 및 공무원의 청렴기준 개발의 업무' 등이다(신화통신, 2007.9.13; 2007.9.18)

17) 1988년에 중국공산당 중앙기율검사위원회(CCP CCDI)와 최고인민검찰원(Supreme People's Procuratorate)이 중국공산당 중앙기율검사위원회(CCP CCDI)와 검찰부(Ministry of Supervision)가 가까운 관계를 유지하고 많은 사건을 다룰 수 있는 시스템을 설립해야만 함을 결정했다. 1993년에 중국공산당 중앙기율검사위원회(CCP CCDI), 최고인민검찰원과 검찰부는 반부패투쟁에 있어 기율감사기관과 검찰부처 협력강화에 대한 회담을 발간하여, 세부적이고 구체적인 협력규정을 만들고 공식적으로 중국공산당 중앙기율검사위원회, 최고인민검찰원, 검찰부의 공동정기모임을 가졌다. 1989년에 중국공산당 중앙기율검사위원회와 최고인민법

이에 대해 부패를 예방하고 그들의 집행에 대한 감시에 책임을 지는 부서가 없었다는 지적에 따라 최근 국가예방부패국을 설립함으로써 예방에 초점을 둔 반부패 패러다임으로 전환했다(신화통신, 2007.9.18)

하지만 이는 기존의 반부패기관을 완전히 대체하는 것이 아니라 반부패의 예방적 기능에 초점을 두는 기관을 추가적으로 보완하는 성격이 강하다고 할 수 있다¹⁸⁾. 국가조직구조상 국가예방부패국이 국무원 직속의 조직이라고 하나 감찰부의 장이 국가예방부패국의 장을 겸임하는 것을 볼 때 기존 감찰부의 반부패에 대한 예방기능 부족을 보완하는 것으로 볼 수 있다. 또한 명칭에서도 부패예방이라는 말이 강조됨과 동시에 예방부패국은 개별 사건조사에 대해 개입할 수 있는 권한을 가지고 있지 않기 때문에¹⁹⁾ 기존에 처벌중심의 전략을 주도하는 기관의 기능은 그대로 두고 그들에게 취약했던 예방차원의 기능을 전담하는 기관으로 볼 수 있다.

이러한 기관의 설립은 부패예방기구설립을 요건으로 하는 UN반부패협약의 취지에 살리는 예방차원의 반부패에 대한 진일보한 노력으로 받아들일 수는 있지만²⁰⁾ 여전히 Quah(2006)가 중국이 동·남동 아시아의 9개 국가²¹⁾중 다차원의 반부패기관(multiple anti-corruption agency)이라는 분류에 해당된다고 할 수 있다.

결국 국가예방부패국이 중국의 반부패정책을 전담·통합하여 운영하는 것이 아니라 기존의 반부패조직과 별도로 부패예방에 주안을 두는 부처의 중의 하나로서 기능함으

원, 최고인민검찰원, 공안부(Ministry of Public Security)는 사건을 조사하고 처리하는데 있어 관련 자료에 대한 상호간의 교환에 관한 공동회담을 발간했다. 동년(1989년)에 감찰부와 공안부는 사건을 다루는데 감찰기관과 공안부처사이의 협력에 대한 공동회담을 발간했다. 이러한 모든 것은 다른 부처들 사이에 명확한 업무분장을 가짐과 동시에 서로간의 협력을 행하는 좋은 관계를 형성하는데 도움을 주었다. 중국공산당 중앙기율검사위원회(CCP CDDI)와 감찰부(Ministry of Supervision)는 서로 다른 두 가지 기관으로 신분을 유지하면서도 1993년 이후, 그들의 업무협력향상, 업무효율성 향상, 그리고 그들의 조직구조와 인력의 유연화를 위해 동일한 직원을 공유함으로써 업무를 통합했다.

18) 하지만 중국의 국가예방부패국 설립은 기존의 독립적인 부패방지전담기구인 국가청렴위원회가 국민권익위원회의 부패방지부로 위상이 격하된 현 우리의 실정에 비추어 보았을 때, 중국보다 국제적인 반부패흐름에 대한 인식이 부족한 것이며, 이러한 점이 국제사회의 저평가의 원인으로 작용할 소지가 높을 것이다.

19) 중국이 예방부패국을 설립하다(신화통신, 2007, 9, 13).

20) 중국이 모든 당사자가 부패예방기관을 설립해야 한다는 조항을 포함한 UN반부패협약(UNCAC)에 서명하고 난 이후 4년간 주의 깊은 연구와 토론을 거쳐 만들어 졌다. 2003년 UN 일반회의의 58차 세션에서 채택된 UN협약은 모든 당사자가 부패예방기관을 설립해야 한다는 항목을 포함하고 있다.

21) 분석대상국가로는 콜롬비아, 중국, 홍콩, 일본, 필리핀, 싱가포르, 한국, 태국, 베트남이며, 다수의 반부패기관보다 정치적 의지가 내재된 단일한 반부패기관을 지는 국가일수록 청렴한 것으로 나타났다. 평가대상국가중 유일한 반부패기관 혹은 다수의 반부패기관으로 분류되지 않은 독특한 형태를 가진다고 평가된 일본을 제외하고 싱가포르, 홍콩, 태국, 한국은 단일한 반부패총괄기관이 존재하는 것으로 나타났다. 이에 반해 필란드, 베트남, 중국, 콜롬비아는 다수의 반부패기관이 존재하는 것을 나타났다. 하지만 한국의 경우 2008년 2월 정부조직개편으로 인해 국가청렴위원회가 국민고충처리위원회, 행정심판위원회와 통합되어 국민권익위원회의 3부 중인 부패방지부로 격하됨으로써 기존과 같이 유일한 반부패기관이라는데 회의적인 시각이 존재한다.

로써 기존 중국의 부패방지정책이 안고 있는 문제점이 완전히 해결된 것은 아니라고 평가할 수 있다.

이러한 문제점으로 지적되는 것은 다음과 같다(김영문, 2004). 첫째, 반부패기구들의 독립성 결여이다. 당기율검사위원회, 인민검찰원, 인민법원, 검찰부와 같은 반부패기관들이 중요한 정치적 결정이나 인사결정에 있어서 정치국이나 정치국 상무위원회의 결정을 따라야 하며, 기구의 예산 또한 전적으로 정부에 의존하고 있고, 같은 기구의 하급부서들이 상급부서의 지시를 받아야 함으로써 생기는 독립성의 문제가 존재한다. 둘째, 여러 부처가 관여하는 중국의 반부패정책상 부처간의 기능조정이 용이하지 않을 경우 업무가 비효율적으로 처리될 수 있다는 우려의 목소리도 존재한다. 셋째, 반부패에 대한 경험과 기술이 결여되어 있으며, 관련 법규의 전문성 부족으로 인한 법적용의 어려움이 존재한다. 넷째, 반부패기관의 간부들이 각종 유혹에 노출되어 있으며, 이로 인한 업무태만으로 인해 불법행위가 노출되지 않은 채 간과되고 있는 문제점이 존재한다. 이외에도 기존의 반부패추진기구의 핵심이라 할 수 있는 공산당의 감독기관인 기율검사위원회가 당 조직에 대한 감독을 진행하는 외에도 행정분야와 경제분야에 대한 감독까지 수행하는 업무부담이 과중함에 따라, 반부패통제의 효율성 저하의 문제가 여전히 남아있다(전병곤, 2003).

7. 최고감사기관

중국의 인민공화국 감사원은 1982년 12월 4일에 5차 NPC의 4차 세션에서 채택된 중화인민공화국 헌법 91조 하에 1983년 9월 15일에 공식적으로 설립됐다. 헌법 91조에는 국무원 하의 모든 부처, 서로 다른 수준의 지방정부, 국가의 금융조직과 기업 그리고 기관의 수입과 지출에 대한 감사를 통해 감독을 할 수 있는 회계감사기구 설립을 규정했다. 감사원은 국무원을 구성하는 기구 중의 하나이며, 총리의 지휘 하에 전반적인 국가의 회계업무를 책임진다. 현 조직구조상 감사원이 국무원이라는 행정부에 대해 책임을 지는 형태가 전국인민대표대회와 같은 입법부에 대해 책임을 지는 형태보다 감사기구의 위상을 저해한다는 지적이 존재한다.

감사원장은 국가감사원의 행정적인 장이며, 또한 국무원의 구성원이다. 감사원장의 직책에 대한 예비후보자는 총리에 의해 지명되고, NPC 상무위원회에 의해 승인된다. 감사원의 근무인력은 적절한 전문지식과 기술을 가지는 것을 요한다. 감사법(Audit Law)은 모든 수준의 감사기관의 장이 규정된 법적절차에 따라 임명되어야 하며, 그들이 의무의 해태, 자질기준을 준수하지 못한다고 할지라도 마음대로 교체되지 않음을 규정하고 있다. 어떠한 조직이나 개인이라도 감사관의 접근을 거부하거나 그들의 의무를 수행하는 것을 막을 수 없으며, 또한 그들에 대해 보복행위를 할 수 없다. 감사원은 ① 예산의 집행, 관리, 동일수준의 모든 정부부처와 하위정부 부처의 예산외 기금(extra-budgetary funds)의 집행, ②자산, 부채, 국가소유의 금융기관의 손실과 이익, ③

국가건설프로젝트의 예산집행과 사회안전기금의 수입과 지출, 사회기부, 정부부처 혹은 정부에 의해 위탁된 사회적 집단에 의해 관리되는 관련 자금을 감사한다. 하지만 업무량이 많기 때문에 회계감사원은 매년 선택된 기관만의 감사를 실시한다.

지역수준 그리고 그 이상의 수준에 있는 지방정부는 지역 감사원의 설립을 책임지고 있다. 지역감사원은 동일한 수준에 있는 인민정부와 다음 상위 수준에 있는 감사원에 독립적으로 책임을 질 수 있는 감사권을 행사한다. 하지만 앞선 사법부의 경우와 마찬가지로 감사기관의 예산이 동일수준에 있는 정부예산에 포함되는 구조를 가짐으로써 예산권을 가지고 있는 피감사기관의 눈치를 봄에 따라 감사기관이 과연 독립적으로 감사를 수행할 수 있는가에 대한 문제가 존재한다. 또한 감사원이 최근 1983년 9월에 설립되어 조직의 위상이나 권위가 높지 않아, 국가자산과 지출의 감시자(watchdog)로서 역할을 충실히 행하지 못한다는 지적이 있다.

8. 공공조달

공공조달은 다른 국가뿐만 아니라 중국에서도 부패가 가장 쉽게 발생할 수 있는 영역이며 최근 중국의 반부패노력의 주요한 초점이 되고 있다.

2007년을 기준으로, 공공조달 비율이 GDP의 약 2%로 서방의 선진국과 비교해 볼 때 차지하는 비율이 비록 적지만, 지난 10년동안 공공조달규모는 1990년대 말 거의 10억(CNY)에서 2001년 653억(CNY), 2002년에 1,009억(CNY), 2003년 1,659억(CNY)에 이르기까지 점차적으로 확장되기 시작했다. 그리고 2006년 2월초 재정부장관에 의해 발간된 '2006 정부조달업무하이라이트'에 따르면, 2006년 2월 초에 공공조달규모는 무려 3,000억원(CNY)에 달할 것이라고 전망하였다. 이처럼 공공조달 규모가 증가하는 추세와 계획경제에서 탈피해 시장경제로의 전환기적 시점이 결합되어 공공조달과정에서 부패가 싹틀 수 있는 토양이 여전히 존재하고 있다.

이러한 인식하에 중국은 공공조달에 대한 반부패 노력으로 1999년과 2002년에 각각 입찰법(Tender and Bidding Law)²²⁾과 정부조달법(Government Procurement law)²³⁾을

22) 입찰법은 절차에 관해서 규정하고 있다. 입찰법은 건설을 위한 중요한 장비, 자재, 기타 등등의 조달뿐만 아니라 프로젝트의 조사, 디자인, 건설과 감독을 포함하여 중국인민공화국에서 착수된 (1) 대규모의 기간시설 프로젝트, 공공시설프로젝트 등과 같이 공익과 공공안전과 관련된 프로젝트 (2) 일부 또는 전부가 국가소유펀드에 의해 지원되거나 국가재정에 의해 지원되는 프로젝트 (3) 국제조직 혹은 외국정부로의 대부금 혹은 지원펀드(aid fund)를 사용하는 프로젝트에 입찰이 요구됨을 규정하고 있다. 제4조에는 단체 혹은 개인이 법적으로 입찰을 몇 개의 소규모의 부분으로 분할하거나, 기타 다른 방법으로 입찰을 회피하는 것을 허용하지 않는다.

23) 정부조달법은 공공조달의 기준을 설정한다. 그것은 공공입찰이 정부조달의 주요한 형태가 되어야만 함을 규정하고 있다. 또한 입찰, 경쟁적인 협상, 단독입찰, 가격조사, 정부조달감사부서와 국무원 하에 있는 행정부서에 의해 승인된 행태를 포함하고 있다. 법률은 각각의 형태가 사용될 수 있는 상황, 그리고 이러한 정의된 환경과 별도로 공공입찰이 채택되어야만 하는 상황을 규정하고 있다. 법률은 과정의 공평성과 객관성을 위해 공공조달의 당사자, 공공

제정하여, 가시적인 건설시장(tangible construction market)을 형성하였다. 이와 동시에 부정행위를 한 업자를 제재하기 위해 블랙리스트 시스템(blacklist system)을 도입하여 정부조달에 있어 부패의 발생을 줄일 수 있는 기반을 제공했다. 또한 최근 중국은 현대 정보기술을 적용하여 온라인 공공조달을 향상시키는데 긍정적인 진전을 이루고 있다. 2000년 12월말에, 재정부장관이 정부조달정보를 알리도록 중국정부 조달네트워크(www.ccgp.gov.cn)를 만들었으며 지방정부들도 이와 유사한 웹사이트를 사용함으로써 공공조달과정의 공개성, 공정성, 정당성을 향상시켰다.

하지만 공공조달과 입찰절차에 대해 세부적으로 규정된 정부조달법과 입찰법과 달리, 실질적인 집행을 하는 과정에서 준수해야 할 절차의 회피가 계속적으로 발생함으로써 조달부문의 부패가 근절되지 못하고 있다.

9. 언론

중국인민공화국 헌법 35조는 중국시민들이 언론과 출판의 자유를 향유할 수 있음을 규정하고 있다. 현재 중국미디어는 점차적으로 발전하고 있다. 중국중앙텔레비전방송국(CCTV)과 별도로 라디오와 TV방송에는 휴남TV방송국, 상하이오리엔탈TV방송국, 포닉스 TV방송국과 같은 중요하고 영향력 있는 지역TV방송국이 상당수 나타나고 있다. 신문과 정기구독 시장이 독자들의 서로 다른 취향을 만족시키기 위해 뉴스, 금융, 엔터테인먼트, 스포츠, 일상생활을 전문적으로 다루는 많은 상당수의 신문으로 매우 다양화되고 있다. 가장 유명한 출판물로 중국 뉴스위크(China Newsweek), 금융과 경제(Finance and Economy), 주말전망(Outlook Weekly), 동양(Oriental), 남중국의 창(South China Window)과 21세기경제보고서(21 Century Economic Report)등이 존재한다.

중국 언론은 수적으로 뿐만 아니라 경제적으로 서서히 강력해지고 있다. 2002년에는 국가 내 출판 산업의 총자산이 1,919억(CNY)에 이르며, 판매수익은 거의 GDP의 1.5%에 해당하는 1,522억(CNY)이다. 2001년에 시작해서 중국 언론은 집단을 형성하기 시작했다. 현재, 100개의 출판과 방송집단이 존재하고 있다. 이러한 진전은 자원의 할당을 최대화하고, 그들의 힘을 증가시키고, 시장경쟁력과 사회적 영향력을 향상시키는데 도움을 주고 있다. 그것은 또한 언론개혁을 촉진시키는 역할을 하고 있다. 특히 CCTV의 집중토크쇼(Focus Talk Show of CCTV)와 주간 남중국(South China Weekend)과 같은 일부 미디어는 국민들의 이익을 보호하기 위해 주요한 사건의 진실을 파헤치는 깊이 있는 보도로 유명하다.

조달의 방법과 절차, 계약의 평가기준과 행태를 세부적으로 규정하고 있다. 그러나 이미 체결되었거나 성과과정(process of performance)에 있는 계약변경을 적용할 수 있는 특별규정은 없다. 실질적인 계약의 과정에 있어 자주 낙찰자는 사업운영의 시작을 지연함으로써 발주자는 부가적인 투자를 해야만 한다.

전통언론의 끊임없는 진전속에서 인터넷 기술은 중국에서 크게 확산되어가고 있다. 중국네트워크정보센터(CNNIC)가 실시한 조사에 따르면, 2004년 6월 30일까지 중국에서 8,700만 인터넷 사용자가 존재하고 있으며 2년 이전과 비교해 볼 때, 매 6개월마다 1,000만정도가 증가하는 셈이다. 온라인상에 접속된 컴퓨터의 수는 3,630만개이다. 도메인 이름과 .cn으로 등록된 웹사이트 수는 각각 382,216개와 626,600개 이다. 광대역의 국제적인 접속수는 539억4천백만개이다. 중국본토에 있는 IPv4 주소의 수는 4,900개에 이른다. CNNIC에 의해 실시된 2003년 1월 조사는 인터넷 서핑의 주요한 목적은 뉴스와 정보를 획득하는 것이 인터넷 검색의 53.1%를 차지하고 있다.

그러나 모든 언론이 라디오, 필름, 텔레비전 국가행정당국(State Administration of Radio, Film and Television, SARFT), 언론출판행정부(General Administration of Press and Publication), 국무원 뉴스청(News Office of the State Council)과 같은 정부의 지배를 받음으로써 언론·출판의 자유가 제대로 보장받지 못하는 측면이 존재한다.

특히 '라디오와 텔레비전 행정에 대한 규정 제10조'²⁴⁾, '출판행정에 대한 규정 제11조'²⁵⁾, '인터넷 뉴스 정보서비스 행정을 위한 규정 제7조'²⁶⁾에 명시된 내용이 언론의 자유를 제한하는 규제조항으로 민간언론의 발전을 저해하는 요소로 지적되고 있다.

10. 시민사회

1978년 이전 독재시스템 하에, 중국시민사회가 발전하는데 많은 어려움이 존재하였다. 그 이후 시장경제의 도입과 진전으로 국가의 사회적 활동에 대한 통제가 약화됨에 따라 중국시민사회가 점차적으로 성장하여 사회에서 점차적으로 중요한 역할을 수행하기 시작했다.

중국시민사회조직은 주로 다음과 같은 네 가지 조직유형을 포함한다. 첫째, 시민업무부서에 등록된 국민조직(People's Organization)이라 일컫는 법적시민사회조직(legal civil society organization)이다. 둘째, 법적인 법인으로 공식적으로 인정되지 않고, 비정부조직의 주요한 특징(비정부, 비수익성)을 상당수 지닌 조직을 일컫는 것으로 풀뿌리 시민사회조직(grassroots civil society organizations)이 존재한다. 셋째, 특정한 형태를

24) 새로운 라디오 혹은 TV 방송국을 설립하는데 있어 투자, 인력, 작업장소와 같은 요건을 충족하는 것과 별도로 국무원의 출판행정부와 이를 책임지고 있는 필수적 정부기관에 의해 인정된 보증단체를 가져야만 하고 출판단체의 총량, 구조, 배포에 대한 중국당국의 계획에 따라야만 한다.

25) 중앙 라디오와 TV 방송국은 국무원의 라디오와 TV행정부서에 의해 설립되도록 규정되어 있다. 지역라디오와 TV 방송국을 설립하기 위해서는 지역라디오와 TV행정부서는 각 단위의 지역정부의 승인을 받은 후 국무원의 라디오와 TV 행정부서에 단계별 제출했던 신청서를 제출해야만 한다.

26) 인터넷 뉴스와 정보서비스의 제공을 신청할 수 있는 기관은 중앙에 있는 뉴스조직, 성·자치구와 직할시의 직속에 있는 뉴스조직, 성과 자치구의 중심지에 있는 직할시 직속의 뉴스조직이어야만 한다.

가지지 않은 시민사회조직(civil society organization)을 들 수 있다. 이러한 조직은 NGO가 되는 전환과정에 있거나 NGO의 잠재적인 특징을 지니고 있는 사회조직을 말한다. 마지막으로, 중국에서의 외국인외 시민사회조직(foreigners' civil society organization)이다. 이러한 조직은 외국인에 의해 설립된 사회조직이거나 외국시민사회조직의 중국대표사무소를 말한다. 이 중 일반적으로 중국에서 시민사회조직은 주로 법적시민사회조직을 말한다.

현재 시민사회조직은 주로 활동하고 있는 분야로는 교육, 과학, 공공복지, 문화와 스포츠등과 같은 영역이다. 하지만 시민사회의 짧은 역사로 인해 중국감시사회(China Supervision Society)와 같은 공식적인 지지기반을 가진 조직과 반부패 거버넌스 연구센터와 같은 학술조직을 제외하고는 청렴시스템 건설에 거의 힘을 쏟지 못하고 있는 실정이다.

11. 기업부문

중국에서 기업활동과 관련한 법률은 기업법(Corporation Law), 공기업산업기업법(State-owned Industrial Enterprises Law, 1996), 개인소유기업법(Wholly individually Owned Enterprises Law, 1999), 외국인소유기업법(Wholly Foreign-owned Enterprises Law, 1986년에 공포되고 2000년에 개정) 등이 있다. 이러한 법률 중 1993년 12월, 중국 전국인민대표대회가 공포한 기업법(1994년 7월 1일 발효)은 중국기업법률의 이정표를 대표할 만큼 회사설립, 조직구성, 주식의 발행과 이전에 관련된 세부적 규정을 가지고 있다²⁷⁾.

특히 지난 수십 년 동안 중국반부패투쟁이 주요한 측면인 상거래 관련 뇌물 통제규정으로 상업적 뇌물을 단속하기 위해 불공정경쟁금지법률(Law against Unfair Competition, 1993년)²⁸⁾, 상업뇌물활동금지에 대한 임시규정(1996)이 존재한다. 이 외에도 불법적인 이익을 추구하기 위해 국가공무원에게 돈이나 귀중품을 주는 행위는 뇌물을 주는 범죄요건(389조)이라고 규정한 형사법이 있다.

국가공상행정관리국(SAIC)의 통계에 의하면, 2000년부터 2005년 1분기까지 국가의 모든 수준에서 산업과 상업에 대한 행정부서는 총 50억2천8백만 CNY에 이르는 상업적 뇌물사례를 밝혔으며, 8억1천만 CNY의 벌금을 부여하였다. 상업적 뇌물에 대한 단속을 강화하기 위해 CCP 총서기 휴진타오는 2006년 1월 CCP CCDI의 6차 국가회의에서 중

27) 2005년에 개정된 기업법 147조에는 증수죄, 기금의 부정운용 혹은 다른 경제적 범죄를 저지르는 사람과 징역형을 선고받거나 정치적 권리를 박탈당한 사람은 처벌기간이 종료된 이후 5년 내에 기업의 관리자(director, supervisors or general managers of a company)로 복무할 수 없다.

28) 불공정경쟁금지법률 제8조에 기업은영자가 물건을 사고팔기 위해 법적 소유권이나 혹은 기타 다른 것을 부여함으로써 뇌물을 사용할 수 없음을 규정하고 있다. 상대회사나 개인에게 장부외의 비밀스러운 리베이트를 인정한 자는 뇌물을 주는 것으로 취급받으며, 장부외의 비밀스러운 리베이트를 받은 상대회사나 개인은 뇌물을 받은 것으로 간주된다.

국공산당 중앙기율위원회가(CCDI)가 좀 더 진지하게 기업뇌물통제를 수행하여 불법적 무역행태를 근절해야 할 것이며, 상업뇌물사태에 대해 적극적인 공개를 요구했다. 이러한 일련의 행위로서 2006년 1월, 중국검찰은 국가적 차원에서 뇌물사건에 대해, 특히 건설, 금융, 교육, 보건과 의료, 정부조달과 같은 영역에서 뇌물블랙리스트가 담겨진 자료조사 및 검색시스템을 구축함으로써 잠재적 뇌물자에 대한 억제력으로 좀 더 깨끗하고 양심적인 사회를 만들고자 하였다.

또 다른 한편으로 자금세탁과 부패간의 커넥션을 다루기 위해서 중국은 2004년 3월 16일 중국인민은행내에 반자금세탁부를 설립하였으며, 2006년 10월에는 전국인민대표대회 상무위원회 24차 회의에서 자금세탁방지법을 통과시켜 시행중에 있다. 그리고 기업의 사회적 책임을 제고하기 위해 Kofi Annan(UN Secretary General)에의 의해 제안된 글로벌 컴팩트에 2001년 가입했으며 2006년 현재 PetroChina, Baoshan-Steel, Haier and the China Society for the Promotion of the Guangcai Program(CSPGP)와 같은 51개 중국기업이 UN 글로벌 컴팩트에 서명을 했다.

이처럼 기업관련 반부패 노력에도 불구하고 여전히 중국은 인·허가 과정에서 정경유착과 관련 부패가 만연하고 있다. 구소련의 민영화 과정에서 마피아라든지 이전의 KGB와 같은 권력자에게 이권이 넘어가는 등 심각한 부패의 문제가 제기되었듯이 중국의 공기업(SOEs) 중 은행, 석유, 텔레콤, 민간항공산업과 같은 우월적 위치를 점하고 있는 독점적 무역과 서비스의 경우, 민영화 과정에서 부패의 개연성이 발생할 소지가 충분히 존재하고 있다. 특히 기업과 관련된 자료의 경우 산업과 상업관련 행정부서로부터 구할 수 있을 뿐, 모든 일반적 자료가 일반인에게 공개가 되지 않음으로써 기업의 투명성 확보가 아직도 미흡한 실정이다.

12. 국제기관

중국정부가 경제적 발전에 대한 배워왔던 것처럼, 중국정부는 점점 더 개방의 중요성을 인식하고 있으며, 외국경험과 교훈을 내재화하고 있으며 청렴성 건설과 관련하여 국제적인 협력과 교환을 강화하고 있다. 대표적으로 중국은 2003년 9월 23일과 동년 11월 10일에 '국가 간 조직적인 범죄에 대한 UN 협약(UN Convention against Transnational Organised Crime)'과 'UN 반부패협약(UN Anti-Corruption Convention)'에 각각 서명했으며, 특히 UN 반부패협약의 경우 2005년도에 전국인민대표대회가 비준했다. 이와 동시에 중국은 20개 국가 이상과 양국 간의 쌍무추가협약에도 서명했다. 이러한 모든 것은 반부패에 대한 투쟁에서 국제적 협력의 좋은 기반을 마련했다.

현재, 세계은행, UNDP, OECD와 같은 국제조직이 중국청렴시스템을 건설하는데 있어 적극적으로 활동하고 있다. 세계은행과 칭화대학교는 공공관리학과와 공동으로 유능한 국제학자들이 부패통제를 논의하도록 수많은 국제포럼을 개최했다. 2002년에 UNDP와 중국정부는 각각 중국반부패연구, 법률구조설계, 청렴성향상조치, 교육, 훈련에 US

3백만달러를 투자하여 중국청렴시스템건설 프로젝트를 착수하는데 협력했다. OECD는 중국에서 기업에 대한 뇌물방지노력을 향상시키기 위해 적극적으로 노력하고 있으며, 국제기업거래와 OECD 기업거버넌스 원칙에서 외국공무원의 뇌물방지협약에 대한 OECD협정을 공포하였다. 2005년 4월, 중국은 공식적으로 아시아 개발은행과 OECD에 의해 기획된 아시아-태평양 반부패액션프로그램에 가입하였다.

그러나 중국 청렴시스템 건설에 있어 중국에서 모든 국제조직사무소가 특정한 중국 국내단체에 소속되어야 하거나, 중국협력파트너를 가져야 하며, 조직활동에 대한 계획 및 발전에 대해 사전에 그들이 소속된 단체에 공지할 것을 요건으로 하는 사회단체등록행정규제(Regulation for Administration of the Registration of Social Organization)에 의해 국제조직이 보다 자유롭게 반부패활동을 하는데 제약을 받고 있다.

IV. 마치며

1978년 개혁이후 중국은 연속적으로 20년 이상 연평균 GDP의 9%를 초과하여 경제적인 발전의 기적을 만들었다. 그러나 급속한 경제적인 성장과 함께 광범위한 부패가 동반되었으며, 이것이 중국 경제의 위협과 오래기간의 정치와 사회발전에 실질적인 장벽이 되었다. 최근 중국에서 다양한 집단을 대상으로 사회적 조사를 실시한 결과, 부패는 실업, 빈부격차와 함께 중국사회에서 가장 긴급히 해결되어야 할 심각한 이슈중의 하나로 나타났다.

하지만 국내의 반부패연구의 경우 주로 우리보다 청렴도가 높은 국가를 대상으로 연구한 결과 중국의 부패가 심각하다는 것은 알지만 무엇 때문에, 왜 심각한지에 대해 구체적으로 파악된 연구가 부족한 실정이다.

이러한 문제인식하에 국제투명성기구의 국가청렴시스템을 중심으로 분석해 본 결과 중국은 경제·정치·사회시스템에서 전례 없는 개혁과 변환의 소용돌이 속에서 반부패에 대한 노력을 계속하여 진행하고 있지만 청렴성을 지탱하는 각 부문 및 분야들이 총체적으로 제대로 역할을 수행하지 못함에 따라 부패가 심각할 수밖에 없는 상황에 처해 있음을 알 수 있다.

공산당 1인 독재로 인한 견제와 균형의 원리작동미비, 불투명하고 비과학적인 예산관리, 예산지원 없는 지방권한 이양으로 인한 지방정부의 예산외 기금 혹은 불법자금조성, 정부·사법·법집행기관에 대한 입법감독권의 취약, 인사채용의 매관매직행위, 사법기관과 감사기관의 독립성 및 전문성 부족, 반부패전담기구의 부재 및 반부패기구의 독립성 결여, 부처업무처리의 미공개와 불투명성, 법과 현실과의 괴리, 체제전환과정에 따른 법적·제도적 장치의 미비, 민영화에 따른 부패, 부패친화적인 판시(관계)문화, 부패를 통제하기 위한 언론출판의 자유제약과 시민사회역량부족 등을 들 수 있다.

하지만 1980년대 이후 정부가 아닌 국민들의 적극적인 신고에 의해 모든 부패사례

중 90%이상이 밝혀진 사실, 중앙정부 및 지방정부의 조달네트워크 구축을 통한 공공조달과정의 공개성·공평성·정당성 향상, 뇌물블랙리스트가 담겨진 자료조사 및 검색시스템 구축을 통한 잠재적 뇌물자에 대한 억제력 향상, 그리고 UN반부패협약(UNCAC)의 규정에 따라 완전히 독립적 반부패기구라고 보기는 어렵지만, 부패의 개념을 민간까지 확대하여 부패예방기능에 초점을 둔 국가예방부패국 설립 등은 향후 중국의 청렴도 향상에 긍정적으로 작동할 것으로 기대해 볼 수 있다. 특히 중국의 국가예방부패국의 설립은 기존의 반부패전담기관인 국가청렴위원회를 폐지하고 국민권익위원회의 부패방지부로 위상을 격하시켜 국제사회의 흐름과 역행하고 있는 우리에게 있어, 무엇이 반부패정책의 올바른 방향인지를 다시 생각해 볼 수 있는 계기를 제공하였다고 할 것이다.

<참고문헌>

○ 국내·외 학술논문

- 김영문, (2004), 중국 현대화 과정에서 나타난 부패원인에 관한 연구, 「대한정치학회보」 제 11집 3호, pp. 1-30.
- 김영종, (1995), 「부패학: 원인과 대책」, 서울: 박영사, p. 222.
- 서문석, (2004), 「최근 중국의 반부패관련 현황과 반부패정책」, 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.
- 전가림, (2008), 중국의 부패상과 정부의 대응에 관한 연구, 「국제지역연구」 제12권 제2호, pp. 351-377.
- 조광수, (1999), 최근 중국의 부정부패 해소방안: 유가의 재평가를 중심으로, 「경성동일논총」 15, pp. 75-93.
- 허길, (2005), 「중국공무원 부패에 관한 연구: 제도와 사회문화적 접근」, 서울시립대학교 반부패시스템연구소.
- Banfield, E. (1975), Corruption as a Feature of Governmental Organization, *Journal and economics*, vol 18, pp. 587-605.
- Huntington, Samuel P. (1989), Modernization and Corruption, in Heidenheimer, Arnold J. et. al(ed), *Political Corruption*, pp. 377-388.
- Huther, J. & Shah, A. (1999), *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, World Bank Policy Research Working Paper No. 1894.
- Kaufmann, D., Kraay, A & Mastruzzi, M. (2007), *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4280.
- Peters, John G. & Welch, Susan. (1978), Politics, Corruption and Political Culture: A View from the State Legislature, *American Political Quarterly* 6, pp. 345-356.
- Quah, J. (2006), *National Integrity System Transparency International*, Regional Overview Report, East and Southeast Asia 2006.
- Yong Guo, (2006), *National Integrity System Transparency International Country Study Report China 2006*.

○ 기타

- 경향신문, 2008. 08. 01자, 국민총소득 러시아에 밀려 세계 13위로 하락.
- 신화통신, 2007. 09. 13자, 중국이 예방부패국을 설립하다.
- 신화통신, 2007. 09. 18자, 새로운 부패예방기관이 NGO와 기업을 감시하다.
- 연합뉴스, 2008. 10. 02자, 中, 개혁개방 30년간 무역규모 105배 증가.
- 劉麗英, 2002. 10. 26, 談當前腐敗的八大特點, <http://www.xinhuanet.com>.
- 劉佑生, 2001. 8. 4, 當前官員腐敗出現六大動向, 중국 남방일보.
- 邵道生, 2002. 8. 10, 近年來的腐敗現象及特徵, <http://www.gmw.cn>.

<부록> 중국의 국가청렴시스템을 저해하는 요소

정당

- 형식적 다당제(실질적인 공산당 1인 독재)로 인한 견제와 균형의 원리 작동 미비
- 민주집중제 원칙에 따른 정책의사결정과정에서 참여와 비판 제한
- 체제전환과정과 같은 새로운 환경에 따른 법적·제도적 장치의 미비
 - '지역단위 또는 그 이상의 정당이나 정부기관으로부터 퇴임한 사람들의 사업행위 및 기업설립에 관한 규정'의 경우 정보공개기술의 미비로 인해 제대로 작동되지 못하고 있음
 - '정당과 지역수준의 또는 그 이상의 정당과 정부조직의 지도자와 간부의 소득신고와 관련한 규정(1995)', '주요 지도자와 관련된 주요한 개인문제 보고규정(1997)'의 경우 중국금융신통시스템의 미확립, 세관신고의 미공개, 감독과 입증에 대한 규정 부재로 제대로 작동되지 않음

행정부

- 행정부에 대한 반부패 감사·통제권의 작동미비
 - 중국의 중앙집권과 권위주의적인 정치적 전통(political tradition)과 관시(關係)를 중시하는 문화적 환경의 영향
- 정부예산보고서의 구체적인 세부내역에 대한 미공개
 - 예산보고서 요약본만 국민들에게 공개되고 있지, 예산보고서의 구체적인 세부내역이 공개되지 않고 있음
- 예산관리의 비과학적인 관리로 인한 부패소지 존재
 - 예산과 별도로 거대한 예산외(non-budgetary) 수입과 비제도적인(out-of-institution) 수입구조를 가짐
- 예산지원 없는 지방으로의 권한위임에 따른 지방정부의 예산외 기금 혹은 불법 자금 조성 초래
- 합법적인 절차에 의해 조직된 공무원 채용비리

입법부

- 입법부가 중국공산당으로부터 독립적이지 못함
 - 국가권력최고기관인 전국인민대표대회(NPC)의 상무위원회의 의장직이 중국공산당 중앙위원회(CCP Central Committee)의 정치국 상무위원회 구성원에 의해 채워진다는 점
 - 전국인민대표대회 대의원들이 중국공산당이 지명하는 고위공직자 인사권 임명에 대해 거부권을 실질적으로 행사하지 못한다는 점
- 반부패업무를 감독하고 장려할 수 있는 입법부의 역할 미약
 - 전국인민대표대회가 반부패업무를 감독하고 장려할 수 있는 유일한 방법으로 국무원, 최고인민검찰원, 최고인민법원에 의한 업무보고서를 경청하고 심의하는 수준에 그친다는 점
 - 전국인민대표대회(NPC)의 상무위원회 아래 6개의 분과 중 반부패를 전담하는 소분과 위원회가 존재하지 않는다는 점
 - 감사기관에 의해 감사를 받은 예산외의 예산(non-budgetary budget)에 대해 직접적인 전국인민대표대회의 감독권이 존재하지 않는다는 점
- 예산편성과정에서 일반시민의 참여제한
 - 예산편성과정에서 전국인민대표대회의 대의원과 별도로 일반시민들이 국가예산을 작성하는데 참여할 수 있는 권리가 없다는 점
- 대의원에 대한 행동강령 및 그들 자산의 등록 및 공개미비, 로비스트 관련 법률의 미비

사법부

- 법원의 경비가 지역정부예산에 포함(사법권력의 지역화 현상)됨에 따라 사법부의 독립성 저해
 - 법원의 총비용이 지역정부예산에 포함됨으로써 법관과 법원직 공무원의 경비 및 임면권이 사실상 동일한 수준에 있는 지역정부의 통제하에 있을 수밖에 없는 지적이 존재
 - 이것은 사법권력의 지역화(localization of judicial power)를 초래했으며 결국 사법부의 평등과 정의를 심각하게 무너뜨리는 요인으로 작용
- 실질적인 상고절차를 무의미하게 만드는 사법시스템
 - 중국사법부는 주요한 사건이 법정내에 있는 사법위원회(judicial committee)에 보고되는 것을 요건으로 하는 요구 및 보고 시스템(requesting and reporting system)을 지님
 - 그러한 시스템을 설립한 목적은 실수로 잘못 선고된 사례와 법관이 개인적 이익을 위해 권력을

<p>남용할 기회를 줄이기 위한 것이었지만, 오히려 판사의 독립적인 사법권에 영향을 주어서 상고절차를 무의미하게 만들</p>
<p>법률집행기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 반부패에 대한 정부기관의 사전적이고 체계적인 감시와 감독 의지결여 <ul style="list-style-type: none"> - 중국의 부패는 반부패기관들 상호간의 견제와 균형, 혹은 감사기관 자체적인 반부패노력을 통해 부패사건이 해결되는 것이 아니라, 국민으로부터의 신고가 부패 사건 처리의 주요한 실마리라는 점
<p>반부패기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 반부패정책을 전담·통합하는 기관의 부재 <ul style="list-style-type: none"> - 국가예방부패국이 설립되었다고 하나 기존의 반부패기관을 완전히 대체하는 것이 아니라 반부패 예방기능을 보완하는 성격이 강함 ○ 반부패기구들의 독립성 결여 <ul style="list-style-type: none"> - 당기율검사위원회, 인민검찰원, 인민법원, 검찰부와 같은 반부패기관들이 중요한 정치적 결정이나 인사결정에 있어서 정치국이나 정치국 상무위원회의 결정을 따라야 함 - 기구의 예산 또한 전적으로 정부에 의존하고 있고, 같은 기구의 하급부서들이 상급부서의 지시를 받아야 함 ○ 반부패에 대한 경험과 기술결여, 관련 법규의 전문성 부족으로 인한 법적용의 어려움 존재 ○ 반부패정책상 부처간의 기능조정이 용이하지 않을 경우 업무의 비효율성 문제제기 ○ 반부패기관이 간부들에 대한 부패의 유혹존재 ○ 기율검사위원회의 과다한 업무감독부담(당조직에 대한 감독, 행정분야 감독, 경제분야 감독)으로 인한 반부패통제의 효율성 저하
<p>최고회계감사기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 감사원이 입법부가 아닌 행정부에 책임을 지는 조직형태가 감사기구의 위상을 저해 ○ 감사기관의 예산이 동일한 수준에 있는 정부의 예산에 포함됨으로써 독립적인 감사수행의 어려움 존재 ○ 최근 신설된 조직으로 감사원의 위상과 권위가 높지 않아 국가자산과 지출의 감시자로서 역할을 충실히 행하지 못한다는 지적 존재
<p>공공조달</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 법과 현실과의 괴리 존재 <ul style="list-style-type: none"> - 공공조달과 입찰절차에 대해 세부적으로 규정된 정부조달법과 입찰법과 달리, 실질적인 집행을 하는 과정에서 준수해야 할 절차의 회피가 계속적으로 발생
<p>언론</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 언론이 언론 관련 부처의 통제를 받음으로써 언론출판의 자유가 제대로 보장받지 못하는 측면이 존재 <ul style="list-style-type: none"> - 특히 라디오와 텔레비전 행정에 대한 규정 제10조, '출판행정에 대한 규정 제11조', '인터넷 뉴스 정보서비스 행정을 위한 규정 제7조'에 명시된 내용이 언론의 자유를 제한하는 규제조항으로 민간언론의 발전을 저해하는 요소로 작용
<p>시민사회</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 시민사회의 짧은 역사로 인해 부패에 대항하는 시민사회역량이 부족함
<p>기업부문</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 중국의 공기업(SOEs) 중 은행, 석유, 텔레콤, 민간항공산업과 같은 우월적 위치를 점하고 있는 독점적 무역과 서비스의 경우, 민영화 과정에서 부패의 개연성이 발생할 소지가 충분히 존재 ○ 기업관련 자료의 경우, 산업 및 상업관련 행정부서로부터 구할 수 있지, 모든 일반적 자료가 일반인에게 공개가 되지 않음으로써 기업의 투명성 확보가 아직도 미흡한 실정
<p>국제기관</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회단체등록행정규제에 의한 국제조직의 자유로운 반부패활동의 제약 존재