

공공부문 부패수준 개선국가와 우리나라의 부패방지정책 특징 비교분석

A comparative Analysis of the corruption prevention Policy Between Korea and the Nations Which Successfully Reduced Corruption

이근주 (Lee, Geunjoo)*·김진숙 (Kim, Jin Suk)**

ABSTRACT

This study tries to identify more effective institutions and policies for corruption prevention by comparing those of Korea with other nations which successfully reduced corruption in public sector such as Belgium, France and Japan.

The analysis showed that, in terms of the factors inside of public administration system, Belgium, France and Japan have more effective institutions for preventing political corruption than Korea. First, those three countries punish the offenders of corruption more severely than Korea. Second, three countries have the specialized office for corruption prevention that cooperate closely with the institutions for investigation of corruption such as justice department. In case of Belgium and Japan, in addition, their offices are endowed with the authority for investigation and punishment. On the contrary, Korea's office of corruption prevention does not have authority for investigation, punishment and prosecution for corruption cases. In terms of the factors outside of public administration system, political factors have influence on the institutions for corruption prevention and reduction of actual corruption.

Key words: 부패방지정책(corruption prevention policy), 부패인지수(corruption perception index), 공공부문(public sector), 비교분석(comparative analysis)

1. 서론

민간의 경쟁력과 함께 국가의 경쟁력을 결정하는 다양한 요인 중의 하나로 행정의 경쟁력이 지적되고 있다. 정부의 역할이 시장의 경쟁력을 결정하는데 커다란 영향을 미치기 때문이다. 행정의 경쟁력은 다양한 요인에 의하여 결정되는데 그중에서 공공조직 및 공무원의 청렴도가 중요한 요인으로 작용한다. 공공부문과 공무원이 부패할 경우 해

* 이화여자대학교 행정학과 교수. 행정학박사

** 이화여자대학교 행정학과 박사과정. 행정학석사

당 조직의 부패 문제로 국한되는 것이 아니라 사회 전체적으로 영향을 미치기 때문이다. 한 연구에 따르면 공무원의 부패는 공공서비스 전달과 관련된 거래비용을 3%에서 10%로 증가시키며, 정부조세의 50% 수준에 달하는 손실을 초래하거나 외국의 직접투자를 감소시키며, 부패수준이 높은 국가에 대한 재정지원과 투자를 상쇄시키는 것으로 나타났다 (Stapenhurst and Sedigh, 1999; Kaufmann, 1999).

우리나라도 공공부문 및 공무원의 건전성의 중요성을 인식하여 부패방지법을 제정하고 부패방지위원회를 설치하는 등 법과 제도를 통하여 행정의 투명성을 높이고 부패를 방지하고 적발하기 위하여 지속적으로 노력 해왔다. 하지만 우리나라의 부패수준은 아직 개선될 여지가 많은 것으로 평가되고 있다. 국제투명성기구 (Transparency International; TI)와 독일 괴팅겐대학 (Goettingen University)에서 1995년부터 발표한 국가별 부패인지수 (Corruption Perception Index; CPI)에 따르면, 우리나라는 2008년 5.6점을 받아 30개 OECD국가들 중에 22위로 부패정도가 높은 나라로 여전히 분류되고 있으며, 홍콩PERC(Political & Economic Risk Consultancy Ltd.)에서 발표하는 아시아 국가 부패인식지수에서도 2007년에 6.3점으로 13개국 중에 8위로 나타났다. 국가청렴위원회(현 국민권익위원회)가 2006년 발표한 공직사회에 대한 국민인식조사 결과에 따르면 응답자의 55.9%가 공직사회가 부패한 편이라고 응답하였고 부패하지 않았다고 응답한 비율은 9.4%에 불과한 것으로 나타났다. 정부의 지속적인 노력에도 부패 문제가 쉽게 개선되지 않는 이유를 부패 문제의 고착성에서도 찾을 수 있겠으나 동시에 부패 문제를 해결하기 위해서 우리가 선택한 수단의 적정성에 대하여도 고민해 보아야 할 것이다.

이 연구는 부패 수준을 개선하기 위한 보다 효과적인 제도 및 정책에 대하여 논의하고 있다. 특히 부패문제를 효과적으로 해결한 국가의 부패방지 제도를 우리나라의 그것과 비교해보고 있다. 기존의 부패방지 정책 및 제도와 관련된 국제비교 연구들은 현재 부패 수준이 낮은 선진국 또는 부패 수준이 높은 후진국의 사례를 주로 다루었다. 이는 현재의 부패 수준의 낮은 나라의 제도가 부패수준의 개선에 효과적이며 부패 수준이 높은 나라의 제도는 비효과적이라는 것을 암묵적으로 가정하고 있다고 할 수 있다. 물론, 현재 부패 수준의 높고 낮음은 정책적 시사점을 얻는데 도움을 줄 수 있다. 하지만 현재의 상태를 가져온 것이 정책의 효과인지 아니면 원래 부패 수준이 전통적, 문화적으로 낮아서 그런지를 구분할 수 없다. 부패 방지 정책이 효과적인지 여부를 판단하기 위하여 부패수준이 개선된 국가가 어떻게 하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 부패방지 관련 제도와 정책이 효과적인지 여부는 과거에는 부패 수준이 높았으나 정책적 노력을 통하여 부패 수준이 개선된 국가의 사례를 분석해야 알 수 있을 것이다.

본 연구는 우리나라의 부패방지 제도와 정책을 부패수준이 개선된 주요국과 비교함으로써 정책적 함의를 얻고자 한다. 특히, 벨기에, 프랑스 및 일본 등 과거에 부패수준이 높았던 국가에서 청렴한 국가로 발전한 국가들의 부패방지정책 및 제도를 비교분석하여 한국의 부패방지를 위한 보다 효과적인 부패방지정책을 모색하고자 한다. 이러한

목적에 의하여 우선 부패의 원인에 대한 선행 연구의 검토를 통하여 국가 간 비교 기준을 선정하고 이 틀을 중심으로 벨기에, 프랑스 및 일본과 한국을 비교 분석하였다. 복수사례분석 결과를 바탕으로 우리나라 부패방지 정책에 대한 함의를 논의하고 있다.

II. 공무원 부패에 대한 연구경향과 주요 결과

1. 공무원 부패의 정의

부패는 정치적, 경제적, 사회문화적 요인뿐만 아니라 윤리적 가치와도 연결되어 있는 복잡한 사회현상이기에 이에 대한 정의도 매우 다양하다. Werner(1983)에 따르면 공무원 부패에 대한 정의는 3가지 범주로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 공직 중심적(public office-centered) 정의로 개인적 이득을 위하여 법률적 의무 및 공공의무로부터 이탈하는 행위를 말한다. 둘째는 시장 중심적(market-centered) 정의이다. 공무원이 업무 영역과 관련된 관청영역의 시장에 존재하는 수요와 공급에 따라 금전적 이득을 최대화하려는 행위이다. 셋째는 공익 중심적(public interest-centered) 정의이다. 이는 특정의 공유이익을 선호함으로써 공익을 배반하는 행위를 부패로 보는 관점이다(유영현, 2002). Heidenheimer도 Werner와 비슷하게 문화형단적 비교방법을 택하여 부패의 개념을 공직의무와 관련된 개념, 시장이론 중심의 개념, 그리고 공익과 관련된 개념 등 세 가지 차원에서 부패를 정의하였다(조운행, 2005; Heidenheimer, 1970). 부패의 정의를 일반적 행동과 구분되는 차원의 제시를 통하여 하는 경우도 있다. Scott(1972)는 부정부패를 판단하는 기준으로 합법(legality), 공익(public interest), 여론(public opinion)으로 구분하였고, Peters와 Welch(1978)은 공무원의 개입정도, 호의(favor)의 성격, 대가(payload) 그리고 제공자(donor)에 따라 부정부패를 구분하고 있다. Newell과 Bull(2003)은 공공의 선 혹은 이익을 위반하거나 침해하는 행위, 사회적 가치(society values)에 위반되는 행위, 그리고 주인(국가나 시민)의 선호나 혹은 이익에 위반하는 공무원의 행위를 부패로 정의하고 있다. 전수일(1984)은 부패를 공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직, 간접적으로 행사함으로써, 법규를 위반하는 의무불이행 또는 부당행위 등 규범적 의무를 일탈하는 경우로 규정하고 있으며, 김영중(1985)은 발전도상국에 있어서 관료의 행태, 관료체제의 역기능, 그리고 사회-문화적 환경의 수요와 공급의 3자적 관계의 부산물로 부패의 개념을 규정하였고, 윤태범(1993)은 부패를 관료가 직무와 관련하여 권력을 부당하게 행사하여 사익을 추구하거나 혹은 공익을 침해한 행위라고 정의하고 있다.

이론적 정의가 다면적이며 복잡한 사회 현상으로서의 부패를 이해하기 위하여 다양한 시각에서 접근하고 있는 반면에 실정법상의 정의는 상대적으로 제한적이며 구체적이다. 우리나라의 「부패방지법(부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률)」은

"공무원 부패행위"를 다음과 같이 세 가지 유형으로 규정하고 있다. 첫째 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 둘째 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위, 그리고 마지막으로 위의 두 가지 유형의 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위를 부패행위로 규정하고 있다. 이론적 정의에 비하여 부패의 법적 정의는 행태적 측면, 형식적 측면을 강조하고 있으며 부패의 본질을 파악하는데 한계가 있다. 부패를 행태적으로 정의한 것은 부패를 조작적으로 정의하여 실제 사례에 적용하기 위해서이다. 법과 규정에 의하여 제도로 정의된 부패는 다양한 부패 유형의 일부만을 다룰 수밖에 없는 한계를 갖고 있다고 할 수 있다.

2. 선행 연구 경향 및 주요 결과

공무원 부패와 관련된 연구는 다양한 유형으로 분류할 수 있으나 본 연구에서는 부패방지법과 제도의 국제비교분석을 위한 틀을 구성하기 위하여 부패의 원인에 대한 연구와 기존의 국제비교연구를 중심으로 간략하게 검토하고 있다.

1) 공무원 부패의 원인에 관한 연구

선행연구결과를 종합해보면 부패의 원인은 크게 개인적 요인, 행정체제 외부적 요인, 행정체제 내부적 요인 그리고 기타요인 등으로 나누어 볼 수 있다. 이중 행정체제 외부적 요인은 정치적 요인, 경제적 요인, 사회문화적 요인으로 행정체제 내부적 요인은 법·제도 및 조직요인으로 다시 세분화하여 볼 수 있다. (<표 1>참조)

<표 1> 공무원 부패의 원인에 대한 선행연구 정리

연구자	부패의 원인						
	개인적 요인	행정체제 외부적 요인			행정체제 내부적 요인		기타
		정치적 요인	경제적 요인	사회문화적 요인	법·제도적 요인	조직요인	
Ekar(1981)		★	★	★	★		
전수일(1982)		★		★	★		
Brownsberger (1983)	★	★	★	★	★	★	★
Alam(1989)	★	★	★	★	★	★	
김해동(1991)	★	★		★	★		
유종해(1993)		★	★	★	★	★	
이영균(1996)	★	★		★	★	★	
김택(1997)				★	★	★	★
김우영·노병만 (1999)		★	★	★	★	★	
박중훈(1999)	★			★	★	★	
최병대·이종원 (1999)				★	★	★	
조은경(2001)	★	★	★	★	★	★	
김상식(2004)	★	★		★	★	★	
김종무·윤수재 (2004)	★			★	★	★	
윤광재(2005)	★	★	★	★	★		
조운행(2005)		★	★	★	★		

연구에서 검토된 기존의 연구를 종합해 보면 환경적 요인 중 사회문화적 요인과 행정 내부적 요인 중 법, 제도적 요인이 부패의 원인으로 가장 많이 지적되고 있다. 사회문화적 요인을 중시하는 경우 행정을 둘러싸고 있는 사회적, 문화적 요인들이 행정의 부패를 야기하는 것으로 설명한다. 이러한 시각에서는 역사적 또는 사회적 산물이나 문화적 관례에서 부패 행위의 원인을 찾고 있다. 사회적인 관례나 관습 등 사회 문화적 특징이 행정과 관련된 부패 행위의 원인으로 작용하게 되기 때문이다 (전수일, 1996). 우리나라의 경우 유교적인 선물풍속이나 관준민비문화가 대표적인 공무원 부패 유발요인으로 지적되는 사회문화적 요인이라고 할 수 있다 (박중훈, 1999). 행정 내부적 요인으로 법·제도적 요인은 행정관리와 정책 추진을 위하여 유지하고 있는 다양한 제도의 불완전성 또는 부패행위를 예방, 규제 및 처벌과 관련된 법이나 제도의 불충분성 등에서 부패의 원인을 찾는 입장이다. 전자의 경우 국민에게 편익을 나누어 주거나 규제를 하는 것과 관련된 제도 및 법규의 비현실성, 불분명성 및 복잡성 등이 부패의 원인으로 지적되고 있으며 후자의 경우 처벌의 비실효성, 처벌대상의 제한성 또는 예방 및 신고

에 대한 적절한 보상의 미비 등이 부패를 야기하거나 부패 수준 개선에 부정적인 결과를 가져오는 원인으로 지적되고 있다.

환경적 요인으로 정치적 또는 경제적 요인을 부패 발생의 원인으로 보는 경우이다. 행정을 둘러싸고 있는 환경차원에서 부패 발생의 원인을 찾는 경우 국가 또는 사회차원의 정치·경제적 여건, 특히 정치 및 경제발전의 수준과의 연계성이나 사회전반에 걸친 구조적인 측면이 많이 강조되고 있다.

다음으로 많이 지적되고 있는 부패발생 요인은 행정 내부적인 조직요인이다. 조직내부의 특성 즉 조직구조의 비합리성, 견제시스템 미비, 그리고 조직신뢰 부족 등이 부패발생을 야기한다는 설명이다. 특히, 조직내부의 미약한 부패감시활동, 낮은 보수수준, 신분의 불안정, 비민주적 의사결정과정, 신뢰부족 또는 뇌물에 대한 관행 등이 부패의 원인으로 많이 지적되고 있다 (김종무·윤수재, 2004). 마지막은 공무원의 개인적 특성에 기인하여 부패가 발생한다고 보는 경우이다. 공무원의 부패행위를 공무원 개인의 비윤리적 일탈행위로 보거나 공무원의 성품과 지대추구 욕구 등이 부패를 가져온다고 보고 있다 (김종무·윤수재, 2004; 김상식, 2004). 부패의 원인을 인간의 탐욕에서 찾는 경우 공무원이 업무수행과 관련하여 갖는 개인적 차원의 책임감과 윤리의식수준을 부패의 원인으로 분석하고 있다.

2) 공무원 부패방지제도 국제 비교연구

부패방지제도와 정책에 대한 국가별 비교연구는 기존연구에서 많이 다룬 주제중의 하나이다. 특히, 부패관련 법, 부패관련 행정풍토, 부패방지조직 및 기구, 관련 조직 및 기구의 기능과 권한 등의 측면에서 국가별 비교 연구가 이루어졌다 (김해동, 1991; 김영종, 1993; 전수일, 1997; 김택, 2001; 김성호, 2003; 김상식, 2004; 박철범, 2005; 정진규, 2007). <표 2>에 부패방지정책에 대한 국가별 비교연구의 비교분석 기준들과 비교분석국가들이 정리되어 있다. 기존의 연구를 정리해보면 우선, 비교분석기준으로 부패방지법과 부패방지기구가 가장 많이 활용된 것으로 나타났다. 부패방지법의 유무, 법의 주요 내용, 처벌 조항의 유무 및 그 수준이 주요 비교 대상으로 연구되었다. 부패방지기구의 경우 부패방지 기구의 수사권 등 기능을 중심으로 비교연구가 이루어졌다. 비교대상 및 기준 만큼 중요한 것이 비교대상 국가의 선정이다. 주요한 비교대상국가로는 미국, 독일, 영국, 일본, 싱가포르 등 부패수준이 낮은 국가나 슬로바키아, 중국, 폴란드, 크로아티아 등 부패수준이 높다고 평가되는 국가들이 주로 선택되어졌다. 선택된 국가들은 미국, 독일, 싱가포르 등 우리나라 보다 부패 수준이 낮은 국가나 슬로바키아 또는 중국 등 우리나라보다 부패 수준이 높다고 평가되는 국가들이 주로 비교연구의 대상으로 선택되었다. 부패 수준에 있어서 우리나라와의 차이를 부패정책 또는 부패 관련 기구의 차이에서 찾으려는 노력이라고 할 수 있다

기존 연구를 통하여 많은 정책적 함의가 논의되었으나 다음과 같은 두 가지 점에서

한계가 있다. 첫 번째로 기존의 연구는 부패방지관련 법, 제도 중심의 국제비교 연구를 통하여 부패방지 정책의 함의를 모색하고 있으나 좀 더 종합적이고 근본적인 부패방지 정책의 함의를 얻기 위해서는 부패방지법과 부패방지기구외에도 부패의 원인연구에 지적된 다양한 요인들을 비교기준에 포함할 필요가 있다. 법, 조직 및 제도는 적용되는 국가의 사회·정치 및 경제 환경에 따라 다른 성과를 보이기 때문에 법, 제도에 대한 비교는 환경적 요인에 대한 명시적인 비교분석과 함께 이루어질 필요가 있다.

<표 2> 공무원 부패방지정책 국가별 비교연구의 비교분석기준

연구자	비교분석 기준	비교분석국가
김해동(1991)	동남아국가- 부패방지제도(부패방지법, 부패방지법 적용대상, 적용범위, 처벌유형, 수사권, 형량, 비교) 선진국-부패방지기구(특징, 독립성, 기구장의 권한, 조사대상)	말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 대만, 태국, 인도, 홍콩, 일본, 서독, 미국, 이스라엘
김영종(1993)	부패방지법의 유무, 부패방지기구-조직구조, 예산규모, 부패방지를 위한 정책결정과정의 특징	싱가포르, 홍콩, 한국
김영종(1996)	부패방지법-명칭, 제정년도, 주요부패사항, 처벌, 특징	싱가포르, 홍콩, 대만, 태국, 필리핀, 인도, 말레이시아, 미국, 영국, 일본, 호주, 중국, 러시아, 네덜란드, 이탈리아, 한국
김택(2001)	부패방지기구의 조직과 기능, 부패방지법	홍콩, 싱가포르, 말레이시아
부패방지위원회 (2002)	부패방지기구의 조직 비교 기준 - 설립근거, 설립시기, 직원 수, 예산, 법적 지위 권한, 조사권 보유여부, 지방조직, 전문교육 협력기관, 내부윤리 감찰조직, 수사기관 협의체계, 내부고발보호법령	호주, 홍콩, 싱가포르, 말레이시아, EU부패방지총국
김성호(2003)	부패범죄수사기구 유무, 수사의 효율성 보장제도 유무, 정치자금 규제 유무, 부패범죄 처벌법규 유무	미국, 독일, 프랑스, 영국, 일본, 싱가포르, 홍콩
김상식(2004)	부패방지법, 부패방지기구의 조사권한, 부패방지기구의 조사절차	한국, 홍콩, 싱가포르
김희순(2004)	부패방지기구-최고통치권자의 정치적 의지, 정치적·운영적 독립성, 적절한 권한 부여 여부, 견제와 균형, 대국민관계	핀란드, 덴마크, 싱가포르, 영국, 홍콩, 프랑스, 말레이시아, 한국, 태국, 파키스탄
박철범(2005)	제도 주의적 시각-부패방지법률 및 프로그램, 부패방지기구, 사법체계(수사권, 기소권, 재판권), 시민사회 감시기능 수렴여부, 비제도 주의적 시각-경제수준, 사회규모	영국, 프랑스, 독일, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 체코, 헝가리, 폴란드
정진규(2007)	부패방지법, 부패방지협정, 부패방지를 위한 독립적 기구와 간접적 기구, 부패방지를 위한 사법제도비교(수사권, 기소권, 재판권)	슬로바키아, 슬로베니아, 라트비아, 중국, 폴란드, 크로아티아

두 번째는 비교 대상국가의 선정과 관련된 문제이다. 한국과 같이 부패수준이 높다고 인식되는 국가에서 청렴한 국가들로 인식되는 국가의 부패방지정책을 벤치마킹하는

것도 의의가 있으나 이러한 접근은 몇 가지 측면에서 한계가 있을 수 있다. 부패수준이 낮은 나라의 제도를 비교연구 하는 경우의 전제는 제도가 잘 갖추어져 있기 때문에, 즉 제도의 효과로 부패수준이 낮다는 것이다. 하지만 역사적·사회적으로 부패수준이 낮다면 낮은 부패수준은 제도의 효과라기보다는 역사 문화적으로 결정된 것일 수도 있기 때문에 제도의 효과로만 해석하기 어렵게 된다. 역사 문화적인 요인으로 결정된 낮은 부패수준이 특정의 제도를 가져왔다면 이러한 나라의 사례 분석을 통한 함의는 우리나라의 현실과 맞지 않을 수도 있을 것이다.

3) 적절한 비교 대상 국가 선정

한국적 상황에 적합한 정책적 함의를 찾기 위한 비교연구가 되기 위해서는 비교기준과 대상국가선정에 있어서 다음의 3가지 조건을 충족할 필요가 있다. 첫 번째는 적절한 비교대상국가의 선정이다. 부패수준이 낮은 국가의 제도가 반드시 한국적인 상황에 적합하다고 볼 수 없다. 현재 갖고 있는 부패 관련 제도가 낮은 부패수준을 가져왔다고 단정 짓기 어렵기 때문이다. 보다 바람직한 비교 대상 국가는 부패수준이 높았다가 낮아진 국가라고 할 수 있다. 전통적으로 부패수준이 낮은 국가와는 달리 부패수준이 개선된 국가들을 비교분석해야 제도나 정책의 실제 부패방지효과를 판단할 수 있기 때문이다. 두 번째는 환경적 요인의 명시적인 고려이다. 부패와 직접적으로 관련된 법, 제도에 대한 비교와 함께 정치, 경제, 사회 적여건 등 부패수준 혹은 부패방지노력에 영향을 미치는 환경요인들도 함께 비교검토 되어져야 한다. 법·제도 및 정책의 효과는 환경과의 상호작용에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문에 환경의 영향을 무시하고 단순히 제도나 법만 비교 할 경우 올바른 정책적 함의를 찾기 어려울 수 있다. 세 번째는 통시적 관점의 도입이다. 횡단면적 연구만으로는 제도의 효과를 올바르게 파악하는데 한계가 있다. 부패방지제도가 효과로 연결되는데 상당한 시일이 걸리는 경우가 대부분이며 과거에 일어난 정치, 경제적 사건 등도 현재의 부패수준 혹은 부패방지 노력에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 통시적인 관점에서 모든 변수를 고려하여 분석하기는 어려운 경우가 많다. 하지만, 최소한 현재의 부패수준 혹은 제도도입과 관련된 정치·경제 및 사회적 이벤트(사건)에 대한 통시적 관점의 비교분석이 이루어져야 올바른 정책적 함의를 얻어낼 수 있을 것이다.

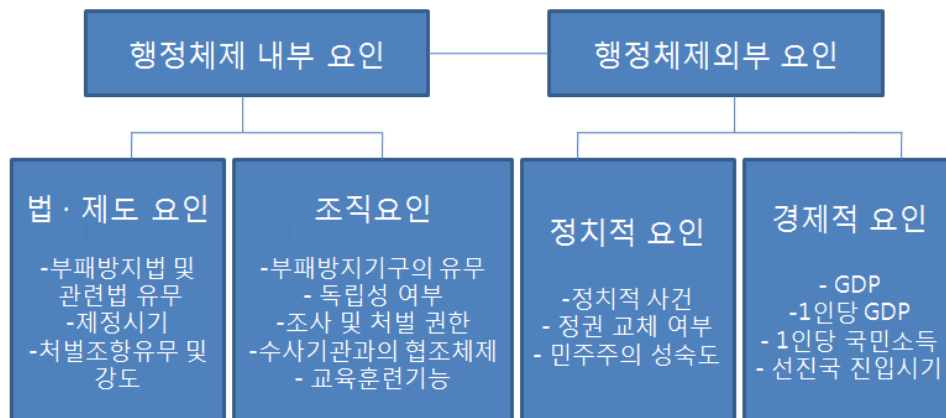
위에 제시된 3가지 조건을 하나의 연구에서 모두 충족하는 것은 매우 어려울 것이다. 하나의 연구가 다룰 수 있는 연구의 범위나 정보의 한계 등 여러 가지 현실적인 제약들이 이를 어렵게 하기 때문이다. 본 연구에서는 비교기준과 대상국가의 선정 등 두 가지 차원에서 제시된 전제를 충족시키고자 한다. 비교대상국가의 경우 부패수준이 개선된 국가중심으로 선정하고 비교기준도 법·제도 및 조직에 한정하지 않고 환경적 요인도 함께 고려해서 연구 모형을 설계하고자 한다.

III. 연구모형 및 연구방법

1. 연구모형

본 연구에서는 과거에 비하여 부패수준이 개선된 벨기에, 일본 그리고 프랑스 3개국을 선행연구 분석에서 도출한 기준 중에서 문헌 자료의 접근이 가능한 행정 내외부의 제도적 요인과 정치, 경제적 요인을 중심으로 우리나라와 비교 분석하고자 한다. 그리고 객관적인 자료의 접근이 어려운 개인적 요인과 기타 요인, 행정체제 외부적 요인 중 사회문화적 요인 등은 비교 대상에서 제외한다. <그림 1>은 비교분석의 기준을 도식화한 것이다. 각각의 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

<그림 1> 연구모형



1) 행정체제 내부 요인

행정체제 내부 요인은 부패방지기본법, 부패방지관련법 등 법제도적 요인과 부패방지기구 등의 조직요인으로 나누어 볼 수 있다. 법·제도요인의 경우 법의 정착 수준과 강제성 정도를 중점적으로 비교할 것이다. 정착 수준은 제정 시기를 기준으로 판단할 것이다. 오래전에 부패방지법이 도입되었다면 최근에 도입된 경우에 비하여 제도가 상대적으로 안정화 되었다고 판단할 수 있을 것이다. 제도가 도입된 역사와 함께 제정 시기 전후의 정치, 경제 및 사회적 환경에 대한 분석을 함께 수행할 것이다. 부패방지법의 제정 시기 전후의 정치, 사회적 환경의 분석은 제도 도입의 취지와 배경에 대한 비교를 가능하게 할 것이다. 법의 강제성은 부패방지법의 처벌 내용과 정도에 대한 분석을 통하여 확인한다. 강제성 유무 및 강도는 법의 실효성과 관련되어 있기 때문이다.

처벌강도와 그 효과와의 관계에 대하여는 논란이 있을 수 있으나 처벌강도가 약하다면 그 실효성도 약하다고 할 수 있을 것이다 (강성남, 2003). 처벌강도는 행정벌(최고과면)과 형사벌 (벌금, 징역, 금고형)로 나누고 형사 처분까지 가능할 경우 강도가 강한 것으로 분석하고, 행정처벌에 그칠 경우 중간, 처벌조항이 없는 경우를 약한 것으로 분석하였다.

부패방지관련 조직은 부패방지관련 업무를 전담하는 기구의 유무, 기구의 독립성, 권한의 범위와 수준 그리고 수사기관과의 협조체제 등의 측면에서 비교한다. 부패방지 기능을 전담하는 기구가 있는 경우, 부패방지기구의 독립성은 독립적인 기관장이 존재하는 조직인가와 부패방지관련 직무상 전담기구인가를 기준으로 독립성을 평가하도록 하겠다. 부패방지기구의 조사 및 처벌 권한의 정도도 비교 관점이 된다. 한국의 경우 조사 및 처벌권한 등 집행력이 없다는 것이 문제점으로 지적되고 있기 때문이다 (정진연, 2005). 따라서 부패방지기구의 조사권, 징계권, 경고권, 정보요청권 등의 유무와 권한의 수준은 부패방지기구의 실효성을 평가하는 매우 중요한 비교기준이 된다. 조사권과 징계권은 부패방지기구가 직접적 권한을 가지고 있느냐 간접적 권한을 가지고 있느냐를 기준으로 비교분석하도록 한다. 수사기관과의 협조체제도 수사기관이 부패방지기구와 긴밀하게 협조하여 부패사건에 대처할 경우 제도의 실효성이 높아질 수 있기 때문에 매우 중요한 비교기준이다. 다른 수사기관과의 협조체제가 구성되어 있느냐 여부를 중심으로 비교분석할 것이다. 그리고 부패방지기구의 교육훈련수준에 대하여도 살펴볼 것이다 (강성남, 2003; 이종영, 2003). 부패방지기구가 충분한 역량을 갖추고 있는지 여부 특히 주무기관의 구성원 및 공직전반에 충분한 교육훈련이 이루어지는 것은 제도의 실효성 확보차원에서 매우 중요한 요인이다. 부패방지조직의 교육훈련에 대한 관심, 수준 및 강도 등은 실질적 권한과 밀접한 관련이 있을 것이다.

2) 행정체제 외부 요인

(1) 정치적 요인

정치적 요인은 부패사건, 정권교체 여부와 같은 정치적 사건(event)을 의미한다. 정치 분야 또는 공공부문의 부패사건은 부패문제를 정책이슈화하고 공론화하는데 중요한 역할을 한다. 부패사건의 발생은 부패문제의 해결을 위한 기회의 창을 열어 부패관련제도 개선을 가능하게 한다. 과장이 큰 부패사건일수록 부패에 대한 자각을 높이며 부패 척결에 대한 여론의 목소리를 높이게 된다. 이는 지도자나 집권 정당으로 하여금 부패 척결에 대한 의지를 표명하게 하며 부패문제 해결을 위한 제도도입과 이의 적극적인 집행으로 이어질 수 있다. 정권교체 등의 정치적 사건(event)도 부패문제에 대한 관심을 제고시킬 수 있기 때문에 새로운 제도의 도입이나 기존제도의 실효성 제고에 영향을 미치게 된다. 특히, 부패방지관련제도의 도입 시점과 관련된 정치적 요인에 대하여 검토할 필요가 있다. 부패방지관련 법, 제도의 강도 및 실효성을 판단하는 중요한 기

준이 될 수 있기 때문이다.

(2) 경제적 요인

경제수준이 낮을수록 부패수준이 높은 국가이며 선진국에 진입하게 되면 부패수준이 낮아진다는 것이 일반적인 견해이다. 따라서 경제수준의 향상과 부패수준의 관련성을 살펴볼 필요가 있다. 경제적 기준과 관련하여서는 GDP와 1인당 GDP, 1인당 국민소득 그리고 선진국 진입 시기를 중심으로 비교분석이 이루어졌다. 선진국 진입 시기는 OECD가입년도와 1인당 국민소득이 2만 달러에 도달한 시점을 분석하였다.

2. 국가별 부패인지지수(CPI)를 통한 비교대상 국가 선정

본 연구에서는 최근 10년 동안 부패수준이 눈에 띄게 개선되어 우리나라 보다 청렴하다는 평가를 받고 있는 국가들을 선정하여 그 국가들의 부패방지정책의 특징을 분석하고자 한다. 부패수준의 개선도는 국제투명성기구의 부패인지지수(CPI)로 판단한다. 국제투명성기구(TI)의 국가별 부패인지지수는 공공 부문의 부패에 초점을 맞추고 있으며 0점(가장 부패)부터 10점(가장 청렴)까지 부여된다. 3점은 대체적으로 부패한 것을 의미하고, 7점은 대체적으로 청렴하다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 1)1999년부터 2008년까지 최근 10년간 부패인지지수가 상승한 경우, 2) 최근 4-5년 동안 CPI가 7점대 미만에서 7점대 이상으로 상승한 경우를 모두 충족하는 국가를 비교대상으로 선정하고 있다.

위의 기준에 따라 비교대상 국가로 선정된 국가는 벨기에, 프랑스 그리고 일본이다. 벨기에는 지리학적 위치상 매우 청렴한 국가들로 평가받고 있는 스칸디나비아 국가와 인접해 있고, 선진국의 모임인 OECD 최초 창설 국가이며, 수도 브뤼셀에 EU부패방지 총국 본부가 있음에도 불구하고 1999년 부패인지지수가 5.3점으로 부패수준이 비교적 높은 존재하는 국가였으나 2008년 7.3점으로 단기간에 점수가 대폭 상승하여 청렴한 국가로 분류되어 본 연구의 분석대상으로 선정하였다. 프랑스 역시 매우 청렴한 국가로 평가 받고 있는 유럽 국가들 사이에 위치하고 있으며, OECD 창설국가임에도 불구하고, 1999년 부패인지지수가 6.6점으로 다른 유럽국가에 비해 부패가 상대적으로 심하였으나 점차 개선되어 2007년에는 7.3점으로 개선되었기 때문에 본 연구의 분석대상에 포함하였다. 일본은 경제적 수준이 매우 높음에도 불구하고, 1999점 부패인지지수가 6점으로 부패가 존재하는 국가에서 2008년 7.6점으로 점수가 상승하여 청렴한 국가로 인식되어 본 연구의 분석대상으로 선정되었다. 벨기에, 프랑스, 일본, 한국의 1999년부터 2008년까지 부패인지지수 변화 추이와 순위 변화, 그리고 연도별 부패인지지수 평균과 연도별로 부패인지지수를 조사한 총 국가수 등이 <표 3>에 정리되어 있다.

<표 3> 선정 국가의 부패인지지수(CPI) (1999년-2008년)

나라명	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	점수변동(순위변동)
프랑스	6.6(22)*	6.7(21)	6.7(23)	6.3(25)	6.9(23)	7.1(22)	7.5(18)	7.4(18)	7.3(19)	6.9(23)	▲0.3(▼1)
일본	6(25)	6.4(23)	7.1(21)	7.1(20)	7(21)	6.9(24)	7.3(21)	7.6(17)	7.5(17)	7.3(18)	▲1.3(▲7)
벨기에	5.3(29)	6.1(25)	6.6(24)	7.1(20)	7.6(17)	7.5(17)	7.4(19)	7.3(20)	7.1(21)	7.3(18)	▲2.0(▲11)
한국	3.8(50)	4(48)	4.2(42)	4.5(40)	4.3(50)	4.5(47)	5(40)	5.1(42)	5.1(43)	5.6(40)	▲1.8(▲10)
평균	4.6(99)**	4.7(101)	4.76(91)	4.57(102)	4.22(133)	4.15(146)	4.09(159)	4.09(163)	3.99(180)	4.02(180)	▽0.59(▲81)

자료출처 : 국제투명성기구의 1999년부터 2008년까지 국가별 부패인지지수 점수표 이용

* 괄호는 국가별 순위, ** 괄호는 부패인지지수 조사한 총 국가수

3. 분석자료 및 분석방법

분석을 위한 주요자료로 국제투명성 기구의 1999년~2008년까지 부패인지지수 데이터를 사용하였다. 비교대상국가에 대한 분석은 국제투명성기구자료, OECD자료, 백서, 각 국가의 개황문헌과 OECD의 1999년~2007년 국민소득 데이터를 사용하였다. 국가별 비교분석을 통하여 실효성 있는 부패방지정책의 함의를 모색한다.

IV. 주요국의 공무원 부패방지정책 비교 분석

1. 벨기에

1) 개요

1999년 이전까지만 해도 벨기에는 부패인지지수가 5.3점으로 에스토니아 (5.7점), 대만 (5.6점)보다도 부패 문제가 심한 것으로 평가되고 나미비아 (5.3점), 헝가리 (5.2점), 말레이시아 (5.1점)와 유사한 수준을 나타내고 있어 부패수준이 높은 나라로 분류되었다. 특히 벨기에는 공공조달계약과 관련된 부패가 심각하여 "Agusta", "Larapace", "Inusop", 그리고 "Obus"스캔들 등 공공조달관련 부패관련 사건들이 비번하게 발생하였다 (Bertok,2000). 그러나 1999년 '반부패법' 제정 이후 부패수준이 개선되었다.

2) 행정체제 내부 요인

(1) 부패방지법

벨기에의 경우 부패관련 기본법인 ‘반부패법’의 제정은 20세기말이나 20세기 전반부터 여러 법에서 부패방지와 관련된 조항의 기록을 찾아볼 수 있다. 예를 들어 1937년 「국왕포고령」은 공공서비스의 핵심가치에 대한 정의와 공무원의 행동기준을 포함하고 있으며 훈계, 견책, 임금지급 보류, 징계로 인한 전근, 좌천, 해고 등 부패에 대한 징계규정도 포함되어 있다. 1993년 제정된 「공공조달법」에는 부패를 좀 더 효과적으로 방지하고자 조달과 관련된 엄격하고 공정한 절차들을 규정하고 있다. 예를 들어, 직·간접적인 이해관계가 있는 공무원이나 개인의 공공조달계약의 심사 및 시행감독 관여를 금지하는 등 부패의 발생을 방지하기 위한 규정을 두고 있다. 1994년 「국왕포고령」에도 공무원에게 적용되는 뇌물 관련 기준들이 포함되어 있으며 1995년 제정된 「통상및특별법」(The Ordinary and Special Acts)은 공무원의 개인 자산을 밝힐 것을 규정하고 있다(Bertok, 2000). 이외에도 벨기에는 1997년 EU와 OECD에서 주관하는 부패방지협정에 비준하는 등 부패방지를 위한 노력을 하고 있다(박철범, 2005).

벨기에는 1999년 「반부패법」의 제정으로 부패에 대한 접근을 보다 엄격하게 하기 시작하였다. 이 법은 부패관련 사건에 대한 법원의 관할권을 자국 영토 밖의 뇌물에 대해서까지 확대하였다는 점과, 부패에 대한 규정을 획기적으로 확대하였다는 점에서 유럽에서 가장 진일보한 부패관련법으로 평가받고 있다. 이전까지는 공무원의 능동적인 수뢰와 적극적인 부패 연루 시도만이 처벌대상이었으나 새 법률은 수동적인 뇌물 위탁 시도, 영향력의 사용, 관공서에 주는 입후보자의 뇌물, 외국공무원에게 주는 뇌물 그리고 개인부패와 같은 사항들도 처벌대상에 포함하였다. 처벌도 벌금형과 징역형 등을 포함하고 있어 그 강도가 매우 높은 것으로 평가되고 있다.¹⁾ 그리고 2007년에는 「반(反)뇌물법」을 제정하여 뇌물의 규정을 확대하고 벨기에 영토 밖에서 벌어진 뇌물관련 범죄에 대하여도 사법권을 적용할 수 있도록 하여 보다 강력하게 부패행위를 억제하고 있다²⁾.

(2) 부패방지기구

벨기에의 대표적인 부패방지기구는 1998년 국왕포고령에 의해서 사법경찰의 총무국(General Commisariat)내에 설치된 “중앙반부패사무소”(The Central Office for the Repression of Corruption)이다. 이는 일반적인 경찰조직 내에 설치된 하부조직으로 독립성 기준에서 보면 비독립적 기구로 분류될 수 있다. 하지만 경찰조직 내에 위치하고 있어 행정업무에 대한 부패와 비리에 대한 정보를 수집하고 조사하는 정보수집권과 직접 조사권은 가지고 있다. 중앙반부패사무소의 주요 기능은 복합적이고 심각한 형사위

1) <http://www.stepto.com/publications-4513.html>

2) <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/ics/2009/117408.htm>

반 부패사태를 밝혀내는 것이다. 특히 조달계약, 공공보조금, 위임과 허가, 증명서나 인 정서의 수여 등과 같은 사안에 대한 직접 조사 및 조사지원 기능을 약 60명의 전담 수 사관을 활용하여 수행하므로 중요한 부패방지 행위에 대한 실질적인 수사가 가능하다 (Bertok, 2000). 기소권과 처벌권한은 검찰에서 갖고 있으나 중앙반부패사무소의 경우 경찰 소속 조직이므로 간접적 기소권과 처벌권한을 가지고 있다고 할 수 있다. 중앙반 부패사무소의 두 번째 기능은 학제적이고 국제적인 통합적 청렴 거버넌스 정책 프레임 워크 구축이다. 시민사회, 공공 및 민간영역, 검찰, 법원 및 국제기구 등과 부패방지와 관련한 협력을 하는 것이다. 예를 들어 검찰 등과 수사와 관련된 업무협조를 하며 공공 부처의 행정윤리국과 형사정책국 등 내부감사 부서와도 부패방지 업무를 지원 및 협력 한다. 특히, 공공조달과 관련된 부패가 많았기 때문에 공공조달청 (Public Procurement and Subsidies Service)과는 부패방지와 관련하여 밀접한 협력이 이루어지고 있다. 중 앙반부패사무소는 공공조달청에서 제공하는 부패관련 조사 및 연구 결과를 활용하여 반부패 활동을 수행하게 된다. 중앙반부패사무소는 부패 예방을 목표로 공무원 행동강 령의 확립과 교육기능도 수행하고 있다³⁾.

3) 행정체제 외부 요인

(1) 정치적 요인

벨기에의 경우 부패관련 법, 제도의 도입은 대형 부패사건 및 정권의 교체와 시기적 으로 밀접하게 연결되어있다. 특히, 1999년에 제정된 벨기에의 반부패법과 중앙 반부패 사무소 등 핵심 반부패 정책은 대규모 부패사건과 보수정권에서 자유당-사회당-녹색당 연립정부로 정권이 교체되는 시기와 밀접하게 연계되어 있다. 벨기에는 공공조달과 관 련한 공공자금 유용과 정치 비자금 조성 문제가 특히 심각하였다. 1994년에는 정치권의 뇌물수수사건인 소위 “Agusta 스캔들”⁴⁾로 기존 정치세력에 대한 국민들의 불신이 높 아졌다 (외교통상부, 2005). 그리고 1999년 총선 직전에는 다이옥신 사건이 발생하여 보 건장관과 농무장관이 사퇴하게 되었다. 이 사건들로 1947년 이래 정권의 중심이 되어온 기독교당이 정권에서 배제되고 녹색당이 크게 약진하여 자유당을 중심으로 사회당 및 녹 색당의 연립정부가 구성되었다. Verhofstadt 수상이 이끄는 자유당-사회당-녹색당 연립 정부(rainbow coalition)는 출범 초기 다이옥신 사건을 조기에 수습하고, 사법 및 경찰 제도 개혁과 행정 근대화 등 개혁정책을 추진함에 있어 부패문제 척결에 특히 관심을 두어 높은 여론의 지지를 받게 되었다. 이러한 부패관련 개혁의 결과 2003년 5월 18일 실시된 총선에서 Verhofstadt 총리는 국민으로부터 재신임 받게 되었다 (외교통상부, 2005). 이러한 정치, 사회적 변화는 과거보다 강력한 부패관련 법과 제도를 도입할 수

3) http://www.polfed-fedpol.be/org/djf_ocrc/pdf/OCRC_presentation_en.pdf

4) 이탈리아산 헬기 도입과 관련 관련업체들이 불어계 및 플레미쉬계 사회당 의원들에게 수백만 벨기에 프랑을 스위스와 룩셈부르크 은행계좌를 통해 전달한 뇌물수수사건이다.

있는 기회를 제공하였다.

(2) 경제적 요인

벨기에는 1961년 OECD 창설 회원국이며, 1인당 국민소득이 1992년에 이미 2만 달러를 넘어 선진국에 진입한 국가이다. 분석대상기간인 1999년 이후에도 벨기에의 경제수준은 성장곡선을 그리고 있었다. 벨기에의 GDP는 1999년 2,580억 달러에서 2007년 3,750억 달러로 45% 증가하였고, 1인당 GDP도 1999년 25,299달러에서 2007년 35,382달러로 40% 증가하였다. 1인당 국민소득도 1999년 25,795달러에서 2007년 35,575달러로 37% 증가하였다. 분석 대상기간에 부패수준이 상당히 개선되었기 때문에 경제수준의 향상과 부패인식수준의 개선은 같은 방향으로 움직이고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 4> 벨기에의 GDP, 1인당GDP, 1인당NI(1999~2007)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GDP	258	282	292	309	312	323	335	354	375
1인당GDP	25,299	27,540	28,435	29,946	30,146	31,035	32,063	33,608	35,382
1인당NI	25,795	28,163	28,866	30,325	30,564	31,315	32,214	33,829	35,575

* GDP(억 달러), 1인당GDP(달러), 1인당NI(달러)

* 출처 : OECD홈페이지

2. 프랑스

1) 개요

경제수준에 비하여 프랑스는 영국 등 다른 EU국가에 비해서 상대적으로 부패가 심각한 국가로 인식되고 있었다. 1999년 프랑스의 부패인지지수는 6.6점으로 덴마크(10점), 핀란드(9.8점), 네덜란드(9점), 노르웨이, 스위스, 룩셈부르크(8.9점), 영국(8.6점), 독일(8점)과 비하여 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 프랑스 부패의 특징은, 정실주의와 같은 전통적 형태의 부패가 아니라 벨기에와 유사하게 공공계약 분야의 부패가 심하다는 점이다 (김희순, 2004). 특히 부동산 개발에 따른 부패, 공공계약 과정의 불투명성에 기인한 부패, 현직 또는 퇴직 공직자의 지위남용과 부정행위 등이 많이 지적되고 있다 (Bertok, 2000).

2) 행정체제 내부 요인

(1) 부패방지법

프랑스는 형법뿐만 아니라 정치자금에 관한 법률, 세관법, 노동법, 국민보건법, 건설법, 회사법 등에서 각 법과 관련된 부패문제를 다루고 있고, 벨기에와 같이 EU와 OECD에서 주관하는 1997년 EU 부패방지협정을 비준하였다 (박철범, 2005). 프랑스는 1993년 반부패관련 기본법인 반부패법 (Loi anti-corruption)을 제정하였다. 이 법은 선거 및 정당자금, 공공경제뿐만 아니라 사경제 및 양자의 혼합영역에 대한 경제활동의 투명성 제고를 위한 규정과 지방자치단체에 대한 규정을 통하여 각종부패를 규정하고 있다 (지영환, 2007). 그러나 반부패법은 공공부문의 부패방지를 위한 주법이지는 하지만 공공부문의 주요한 부패문제는 1994년 개정된 신형법(Criminal Code)에서 다루고 있다. 신형법에 따르면 공직자 부패는 공권력의 소유자, 공무를 위임받은 자, 공공선출직에 있는 자 등이 그 직책, 업무 또는 위임범위 내에 있거나 이를 통해 경감될 수 있는 행위의 작위 또는 부작위, 관청이나 공공행정기관이 행하는 상훈, 근무여건, 계약체결 기타 수익적 결정에 사실적 또는 추정적 영향력의 남용을 목적으로 직접 또는 간접으로 제안, 약속, 금품, 선물 기타 특권의 요구 또는 수령행위로 정의된다. 부패행위의 처벌은 공직을 포함한 직업적 사회적 활동 수행을 일정기간 금지 또는 범죄 행위를 통해 취득한 금전의 총액 또는 목적물의 몰수 등을 포함하고 있다. 또한 임의적 부가형으로 공민권 및 민사상, 가족법상 권리를 10년 이하의 기간 동안 박탈하거나 공직, 직업적 사회적 활동 수행을 5년 이하 또는 무기한 금지하거나 범죄행위를 통해 취득한 금전의 총액 또는 목적물을 몰수하도록 규정하고 있다. 프랑스의 경우 공무원 부패행위에 대한 처벌 규정에 비교적 상세하게 규정되어 있으며 벌금형과 금고형 등 형사벌을 포함하고 있어 처벌강도가 비교적 높다고 평가할 수 있다 (법무부, 2001).

(2) 부패방지 기구

프랑스는 중앙부패방지기구⁵⁾로 법무부 소속의 부패예방청(Service Central De Prevention de la Corruption : SCPC)을 두고 있다. 부패예방청은 독립된 기관장이 존재하는 직제상 독립된 부패방지전담기구이다. 부패예방청은 경제생활과 공공생활의 부패예방, 투명성 확보 등을 위해 1993년 설립되었다. 부패예방청의 첫 번째 기능은 사법당국·행정당국·개별조사 담당관에게 부패 범죄 관련한 법률자문 및 의견제시이다. 두 번째 기능은 부패행위 및 부패유사 범죄행위에 관한 정보를 수집하여 이를 바탕으로 주제별 Source Book을 제작하며, 사기업과의 관계 강화를 위해 정보를 교환하는 것이다. 세 번째 기능으로 부패예방청은 검찰청장과 동급의 지위를 가진 사법부 지휘를 받는 정부 부처 간 연합기구로서 필요시 책임 있는 관계 행정당국 및 지방자치단체 ·

5) <http://www.justice.gouv.fr>

공공기관 등에 경고를 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그러나 부패예방청은 벨기에와는 달리 부패행위에 대한 수사권이 없다. 부패예방청이 수집한 정보가 사실관계를 밝히는 것으로 판명되면 담당검사가 이를 이용할 수는 있지만, 검찰 수사가 개시되는 순간 부패예방청은 그 사안에 관여할 수가 없다⁶⁾. 징계 처분권은 해당공무원을 임용한 기관이 가지고 있으며, 형사처분은 사법당국만이 가능하다 (Bertok, 2000).

수사권이 없는 부패예방청은 관계당국과 협조체제를 구성하여 업무를 추진한다. 예를 들어 재정경제부 소속의 민간위탁관계부처T/F (Inter-ministerial Task Force for Investigations into Public Works and Supply Contracts and Delegated Public Services: MIEM)에 참여하여 공공계약과 관련된 부패문제에 대하여 조언하거나 고위공직자들의 자산과 수입을 조사하여 보고하는 공공청렴성위원회(Transparency in Public Life Commission)에 참여하여 정치인이나 고위공무원의 부패 방지를 위한 협력 활동을 수행한다. 이 밖에도 공공자금 부패문제를 다루는 회계감사재판과 지역회계감사실, 다양한 비자금의 흐름을 감시하는 비자금감시부(Secret Financial Channels Monitoring and Action Unit: TRACFIN), 공공자금의 사용을 감시하고 자금과 관련된 부패사례를 밝혀내는 업무를 담당하는 일반재정감시부(General Finance Inspectorate: IGF)와 등과도 부패문제와 관련하여 협조체제를 구축하고 있다 (박철범, 2005).

부패예방청은 부패방지 및 탐지역량 향상 차원에서 관련 전문교육 과정을 운영하고 있다. 부패예방청 직원들은 총 근무시간의 15% 정도를 부패예방 관련 교육 및 경각심 제고 활동에 관여하며, 이를 위해 각 학교 및 교육기관과 협력하고 있다⁷⁾. 경찰, 검찰 및 법원을 대상으로 한 부패 탐지교육은 물론이고 행정기관을 대상으로 하는 부패 대처방안 교육과 공기업, 민간기업, 대학생 및 일반대중을 대상으로 하는 부패관련 교육도 실시하고 있다.

3) 행정체제 외부 요인

(1) 정치적 요인

프랑스의 경우도 대형 부패사건의 발생과 정치권력의 교체가 부패관련 법과 제도의 도입과 개선에 중요한 역할을 하였다. 프랑스는 정치권에서 부패문제가 심각하게 발생하였다. 1980년대 이후 지방의회 및 시장들에게 권한위임이 되고 많은 지방정치인들과 소속정당조직의 축재기회가 많아지면서 정치권에서 많은 부정부패 사건들이 일어났으며 1990년 초에는 파산직전에 몰린 국영은행 크레디 리오네와 관련한 비리사건이 발생하였다. 정치인, 고위공무원의 부패, 비리 등 범죄사건은 1992년 대통령 선거 영수증 불법발급과 관련된 사건으로 이어졌다. 이러한 일련의 부패사건은 새로이 수상에 부임한

6) <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/ics/2009/117408.htm>

7) <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/ics/2009/117408.htm>

베레고부아로 하여금 1993년 부패예방청 설립과 1993년 반부패법을 제정하도록 하였다. 이후 1993년 ‘부패방지 및 경제활동과 공적절차의 투명성에 관한 법률’의 제정, 1994년 형법 개정, 1995년 ‘정치자금에 관한 법률’ 제정 등 관련된 제도 개선이 후속조치로 이루어질 수 있었다 (지영환, 2007). 부패예방청의 설립과 관련법의 정비 이후 본격적으로 부패사건에 대한 수사가 이루어져서 대형 부패사건들을 처리할 수 있었다. 대표적인 것이 “엘프스캔들”이다⁸⁾. 이 사건의 여파로 미테랑 대통령이 이끄는 사회당 정권은 프랑스 국민들의 신뢰를 잃었으며 그 결과 1995년 5월 대통령 선거에서 사회당의 조스팽 후보는 공화국연합(RPR)의 자크 시라크 후보에게 패배하여 14년간의 사회당 정권은 마침내 막을 내리게 되었다(외교통상부, 2004).

(2) 경제적 요인

프랑스는 1999년부터 2007년 사이에 경제가 비약적으로 성장하였다. 우선, GDP는 1999년 1조 4,250억 달러에서 2007년 2조 780억 달러로 45% 증가하였고 1인당 GDP도 1999년 23,616달러에서 2007년 32,686달러로 38% 증가하였다. 1인당 국민소득 역시 1999년 23,977달러에서 2007년 32,857달러로 37% 증가하였다. 프랑스는 1961년 OECD 창설국가이며, 1인당 국민소득이 최초로 2만 달러를 넘은 시점은 1995년이다. 프랑스의 경우도 부패수준이 개선된 기간 동안 경제수준도 향상된 것으로 나타났다.

<표 5> 프랑스의 GDP, 1인당GDP, 1인당NI(1999~2007)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GDP	14,252	15,329	16,301	17,112	17,006	17,675	18,694	19,625	20,780
1인당GDP	23,616	25,232	26,643	27,772	27,410	28,305	29,759	31,055	32,686
1인당NI	23,977	25,579	26,959	27,848	27,582	28,530	29,951	31,270	32,857

* GDP(억 달러), 1인당GDP(달러), 1인당NI(달러)

* 출처 : OECD홈페이지

8) 전 유럽을 뒤흔든 ‘엘프 스캔들’은 프랑수와 미테랑과 샤를 드골 대통령까지 거슬러 올라가는 프랑스의 뿌리 깊은 정경유착이 낳은 총체적 비리사건이다. 이 부패사건은 엘프사의 로익 르 플로슈 프랭크 사장이 도산 위기의 프랑스 섬유그룹 비테르만사에 1,500억 원을 투자한 사건을 조사하면서 발각되었다. 조사과정에서 엘프사의 제네바 지사인 아키텐 인터내셔널사의 시르방 사장이 30억 프랑의 회사자금을 해외로 빼돌렸고 이중 상당 규모가 외국의 정부계약을 따내기 위하여 해당국가의 정치인들에게 뇌물로 건네진 사실이 드러난 것이다. 특히, 미테랑은 엘프사에게 1,500만 달러를 콜 총리에게 선거자금으로 제공토록 지시하기도 하였다 (문성호, 2004).

3. 일본

1) 개요

일본의 공공부문 부패는 족의원(族議員)을 중심으로 정치부문의 부패가 특징적이다. 족의원은 원래 특정한 정책분야전문가로 관료와 협력 또는 경쟁하면서 정책형성에 영향력을 발휘하는 여당의원을 말하지만 족의원이 정책과 법안의 사전심의권을 갖게 되면서 정·경·관 유착의 온상이 되었다. 그 결과 일본은 정치부패와 공무원 부패가 밀접하게 연결된 특징을 갖고 있다 (이상환, 2007).

2) 행정체제 내부 요인

(1) 부패방지법

일본은 「국가공무원윤리법」을 부패방지 기본법이라고 할 수 있다. 1999년 제정된 국가공무원윤리법은 공무원의 부정부패를 막기 위하여 특정행위를 금지하거나 제한하고 있다. 예를 들어 고위공무원은 5,000엔 이상의 선물이나 편익을 받을 경우 반드시 보고해야 하며 고위공무원의 경우 주식거래와 수입 등을 보고해야 한다. 그리고 동법에 근거하여 국립인사원내에 ‘국가공무원윤리심사회’가 설치되어 업무와 관련된 윤리유지사항을 심사한다. 국가공무원윤리법 이외에도 일본은 형법, 공직선거법, 국회법 중 정치윤리에 관한 규정, 정치윤리강령, 행위규범, 정치윤리위원회 규정, 정치자금관련법⁹⁾ 등을 통하여 정치 분야 및 행정부의 부패를 억제하고 있다.

일본의 경우 처벌조항의 실효성을 제고하기위하여 제도개선을 하였다. 우선 그동안 실효성이 없다고 평가받았던 부패관련 처벌 조항을 강화하기 위하여 1999년 「국가공무원법」을 개정하였다. 개정조항에 의하면 공무원이 국가기관 재직시에 행한 부정행위에 대하여 지방정부나 별정직에 전보된 후에 다시 국가기관에 복귀하면 징계 조치를 받도록 되어 있으며 법 제82조에 의하여 공무원이 국가공무원법이나 국가공무원윤리법에 위배되는 행동, 직분에 위배되는 행동을 하였거나 혹은 직분대만 행동 또는 공무원이 국민의 공복으로써 적절하지 못한 불법행위 등을 하는 경우 면직, 정직, 감봉 또는 견책 등 징계처분을 받도록 규정하고 있다 (Bertok, 2000). 그리고 형법에 의하여 공무원이 행하는 뇌물수수, 뇌물제공과 같은 부정한 행위에 대한 벌금형과 징역형이 규정되어 있다. 그리고 2000년에는 「알선이득처벌법」을 제정하여 편익을 알선해준 부패행위

9) 일본은 엄청난 규모의 정치비자금이 존재하였고, 각종 정치스캔들이 자주 발생하였다. 대표적인 사건이 다나카 카쿠에이 전 총리의 록히드 뇌물사건이나 가네마루 신 전 자민당 부총재의 도쿄사가와 규빈 사건이다. 이로 인해 1994년 정치자금규정법과 정당조성법 등 4대 정치개혁법이 제정되어 비공개적인 정치자금의 불법유입을 제도적으로 차단하고자 하였다 (정점조, 1997).

에 대하여도 징역형을 가능하게 하였다 (최제영, 2005). 일본의 경우 과거에 비하여 공무원의 부패 행위에 대한 처벌강도를 지속적으로 높이고 있다고 볼 수 있다 (김성호, 2003).

(2) 부패방지 기구

일본의 부패방지기구인 인사원 (National Personnel Authority) 내에 국가공무원윤리법에 근거하여 설치된 ‘국가공무원윤리심사회 (National Public Service Ethics Board)’이다. 심사회는 정치적으로 중립성과 독립성을 확보하기 위하여 위원장을 포함하여 5명의 위원을 상·하원의 승인 또는 수상의 지명으로 구성되며 위원의 임기를 보장한다. 국가공무원심사회는 공무원의 윤리적 행동을 담보하기 위한 다양한 기능을 갖고 있다. 우선 공무원이 직무와 관련하여 이해관계자로부터 재화나 물품을 증여 받는 것을 금지 또는 제한하기 위하여 본청 심의관(국장)급 이상자가 증여받은 물품, 주식거래 및 연간 소득 등을 신고하게 하고 신고된 내용을 심사한다. 두 번째 기능은 국민의 의혹과 불신을 초래하는 행위의 사전방지를 위한 부패방지 종합계획의 수립과 조사연구의 수행이다. 세 번째 기능으로는 국가공무원윤리규정의 제정 및 개폐에 관한 의견의 제출이다. 특히, 국가공무원윤리법 및 규정 위반행위에 대한 징계처분 기준 작성과 규정위반에 대한 징계처분 절차 및 개요 등을 공표하고 있다. 마지막으로 국가공무원윤리심사회는 국가공무원윤리법 및 관련 규정을 위반한 자에 대해 소속기관에 징계 요청 및 직접 징계권을 가지고 있으며, 조사권과 기소권을 가지고 있는 경찰과 검찰에게 조사 또는 공동 조사를 요구할 수 있다 (국민윤리특별위원회, 2004).

일본은 부패방지를 위하여 다양한 교육훈련을 실시하고 있다. 국립인사원과 내각의 각 부처 및 기관은 공무원에게 부패방지와 관련된 윤리연수를 실시하고 있다. 윤리연수과정은 윤리의식제고와 윤리적 판단기능을 향상시키는데 맞추어져 있다. 교육훈련과 함께 윤리 및 부패관련 상담기능도 있다. 만약 공무원이 직무와 관련하여 윤리적 문제나 난관에 봉착하면 소속 부처나 기관에서 기강 확립에 책임이 있는 기강관리담당자와 상담할 수 있다 (Bertok, 2000).

3) 행정체제 외부 요인

(1) 정치적 요인

일본은 정치권 및 관료가 관련된 대규모 부정부패 사건이 다수 발생하였다. 자민당이 오랫동안 집권한 점과 족의원으로서 분류되는 의원집단의 영향력 등이 그 원인으로 지적될 수 있으며 이러한 정치권의 부패는 관료의 부패로 이어지는 경향을 보였다. 정치권과 관련된 대표적인 부패 사건으로는 2차례 리쿠르트 사건¹⁰⁾을 들 수 있으며 관료

10) 리쿠르트사가 전 노동성 노동 사무차관, 취업안정국장과 전 문무성 사무관에게 뇌물을 제공한 사건으로 관련자 모두가 큰 징계와 처벌을 받았다.

의 부패사건도 많이 발생하였다¹¹⁾. 물론 정권의 변동은 자민당의 내분에 그 원인이 있다고 평가되고 있으나¹²⁾ 정권의 변동도 부패관련 법 제도의 변경과 시기적으로 연결되어 있다. 1999년의 국가공무원윤리법의 제정 등은 이러한 대규모 부패사건에 대한 반성과 정권의 불안에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

(2) 경제적 요인

일본은 OECD 창설 회원국은 아니나 비교적 초기인 1964년에 가입 OECD에 가입하였으며 1인당 국민소득이 이미 1991년 2만 달러를 넘어 선진국으로 분류된다. 1999년 이후 분석 대상기간중의 일본 경제도 벨기에, 프랑스와 같이 성장하는 모습을 보인다. GDP는 1999년 3조 711억 달러에서 2007년 4조 2,959억 달러로 크게 증가하였으며 1인당 GDP는 1999년 24,252달러에서 2007년 33,626달러로 38% 증가하였다. 1인당 국민소득도 1999년 24,564달러에서 2007년 34,749달러로 41% 증가하였다. 분석 대상기간동안 일본의 부패수준의 개선과 경제 수준은 같은 방향으로 움직이고 있었다고 볼 수 있다.

<표 6> 일본의 GDP, 1인당GDP, 1인당NI(1999~2007)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GDP	30,711	32,463	33,306	34,172	35,101	37,100	38,728	40,933	42,959
1인당GDP	24,252	25,593	26,195	26,814	27,483	29,039	30,310	32,040	33,626
1인당NI	24,564	25,920	26,632	27,261	27,961	29,599	31,026	32,948	34,749

* GDP(억 달러), 1인당GDP(달러), 1인당NI(달러)

* 출처 : OECD홈페이지

11) 관료가 관련된 대규모 부패사건으로 1995년 발생한 대장성 과잉 접대사건은 대장성 동경 세관장이 경영 파산된 전 신용금고 이사장 및 경영 컨설턴트로부터 과잉대접을 받은 사건이다. 1996년 통상 산업성 석유상 사건은 통산산업성 간부직원이 소득세법 위반으로 기소된 석유상 대표로부터 접대를 받은 사건이고, 같은 해 후생성 사무차관이 사회복지법인 대표로부터 보조교부금을 지시한 대가로 현금을 받은 사건도 발생하였다. 1998년에는 대장성 금융검사 담당실장이 검사대상 금융기관으로부터 검사일정을 누설하는 대가로 접대를 받는 부패사건이 발생하였다 (최현일, 2001)

12) 일본 정권은 자민당이 계속 집권하다가 1993년 당내 분열로 인해서 일본신당에게 집권당의 위치를 상실하였다가 1996년 1월 하시모토 연립정권의 출범으로 2년 반 만에 다시 집권당으로 복귀하였다 (외교통상부, 2007).

IV. 한국의 공무원 부패방지정책 분석

1. 행정체제 내부 요인

1) 부패방지법¹³⁾

우리나라의 경우 1999년 이전에는 공직자의 부패방지와 처벌은 1981년 제정된 「공직자윤리법」에 근거하고 있었다. 그리고 공무원징계령, 공무원범죄에관한몰수특례법, 자금세탁방지관련법, 공직자윤리강령 등도 부패관련 제도라고 할 수 있다. 하지만 부패방지와 관련된 기본법은 2001년 제정된 「부패방지법」이 최초이다. 부패방지법은 부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 청렴한 공직 및 사회 풍토의 확립에 이바지할 목적으로 제정되었다. 주요내용은 공직자 및 공공기관과 관련된 부패 행위 근절, 내부고발자 보호, 부패방지위원회(전 국가청렴위원회, 현 국민권익위원회) 신설 등을 포함하고 있다. 부패관련 금지 규정은 업무상 비밀 이용의 죄, 업무상 비밀누설죄, 인적사항 공개 등 금지위반의 죄, 비위면직 공직자의 취업제한 위반의 죄, 조치요구에 대한 불이행의 죄 등이 포함되어 있다. 그리고 이들 금지규정에 대한 처벌은 벌금과 과태료가 대부분이다. 국가공무원법에는 부패행위에 대하여 연금감소, 파면, 해임, 정직, 감봉 및 견책 등의 규정이 있다. 실제 운영에 있어서도 행정부 내의 자체감사에서 적발된 부정부패범의 경우 형사 처벌되어야 할 공무원임에도 불구하고 행정처벌(최고 파면) 수준에 그치는 경우가 많은 것으로 분석되었다(윤태범, 1997).

2) 부패방지 기구

현재 우리나라의 부패방지기구는 ‘국민권익위원회’다. 국민권익위원회는 국무총리실 산하에 부패방지와 국민의 권리보호 및 구제를 위하여 2001년 부패방지법 제정으로 인해서 신설된 부패방지위원회(2002년부터 국가청렴위원회로 명칭변경)의 기능과 과거 국민고충처리위원회, 국무총리 행정심판위원회 등의 기능을 합쳐 2008년 2월 29일 새롭게 설립된 기관이다. 과거 ‘부패방지위원회’는 부패방지 기능만을 수행하는 기관이었으나 현재의 국민권익위원회는 부패방지 관련 업무를 수행하는 독립기관이기는 하나 부패방지관련 업무가 위원회 업무의 일부이기 때문에 전담기관이라고 보기는 어렵다. 부패방지와 관련하여 국민권익위원회는 공무원 부패행위와 관련한 자료요구권, 재조사요구권,

13) 2008년 2월 28일 「부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률」이 제정되었다. 이로 인해 기존의 부패방지법은 없어지고, 이 법이 부패방지 주법으로 대체되었다. 본 연구에서는 이 법이 기존의 부패방지법과 내용이 거의 일치하고, 국가 비교분석 시기가 1999년부터 2007년이므로 기존의 부패방지법을 분석대상으로 하고 있다.

재정신청권, 제도개선 권고권을 가지고 있지만 부패방지에 핵심적인 조사권과 기소권 및 징계권은 가지고 있지 않다. 다른 일반 사건과 마찬가지로 수사권은 경찰과 검찰이, 기소권은 검찰이, 재판권은 법원과 헌법재판소가 가지고 있다. 국민권익위원회 외에 부패방지에 관한 업무를 수행하는 기관은 감사원, 행정안전부, 법무부, 정보공개위원회, 공직자윤리위원회 등이 있으나 부패방지를 위한 공식적인 협력기구가 형성되어 있지는 않다.

2. 행정체제 외부 요인

1) 정치적 요인

부패방지법이 제정된 2001년은 IMF 직후이며 민주화 이후 최초로 정권이 바뀐 직후라는 점에서 부패방지와 관련된 제도의 강화와 정치적 환경의 변화는 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 1990년대 행정부와 정치권의 고위공직자들과 정치인이 연루된 일련의 부정 부패 사건들은 IMF 관리라는 경제위기를 가져왔으며 이는 정권교체로 이어졌기 때문이다. 정권교체 이후 부패 문제는 과거와 다르게 주요한 정책이슈로 부각되어 정치 분야와 공공부문의 부패문제에 강력하게 대응하고자 부패방지법을 제정하고 부패방지기구인 부패방지위원회를 신설하는 등 부패관련 제도가 대폭적으로 강화되었다.

2) 경제적 요인

1990년대 중후반 이후 우리나라는 경제적으로 많은 어려움을 겪었다. 하지만 1999년 이후 급속도로 경제가 회복되었다. 우리나라 GDP는 1999년 7,010억 달러에서 2007년 1조 2,010억 달러로 71% 증가하였다. 1인당 GDP는 1999년 15,047달러에서 2007년 24,801달러로 65% 증가하였다. 1인당 국민소득은 1999년 14,872달러에서 2007년 24,838달러로 67% 증가하였다. 우리나라는 1961년 OECD 창설 이후 1996년에 가입하였으며, 1인당 국민소득이 2004년에 2만 달러를 넘었다. 비교대상인 벨기에, 프랑스 및 일본과 마찬가지로 우리나라도 부패수준의 개선과 경제수준이 같은 방향으로 움직였다고 볼 수 있다.

<표 7> 우리나라의 GDP, 1인당GDP, 1인당NI(1999~2007)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GDP	7,014	7,728	8,217	8,889	9,108	9,812	10,274	11,149	12,018
1인당GDP	15,047	16,439	17,352	18,666	19,030	20,426	21,342	23,083	24,801
1인당NI	14,872	16,368	17,321	18,688	19,050	20,473	21,310	23,114	24,838

* GDP(억 달러), 1인당GDP(달러), 1인당NI(달러)

* 출처 : OECD홈페이지

V. 한국과 주요국 부패방지정책의 비교분석

앞서 살펴본 벨기에, 프랑스 및 일본 3개국과 우리나라의 부패방지관련 정책을 분석틀에 맞추어 비교분석한 결과는 다음과 같다.

1. 행정체제 내부 요인 비교분석

최근 10년간 부패수준이 개선된 3개국의 경우 프랑스를 제외하고는 1990년대 말에 부패방지 기본법을 제정한 것으로 나타났다. 그리고 부패방지 기본법 이외에도 공무원의 부정 및 부패 행위를 규제하는 법률이 다수 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우에도 비슷한 상황이다. 부패방지기본법의 제정이 2001년으로 벨기에나 일본에 비하여 2년 정도 늦었으나 시기적으로 크게 뒤지는 것으로 보기는 어렵다. 하지만 법의 유무보다 중요한 것이 법의 내용이라고 할 수 있다. 특히, 처벌 수준을 비교해보면 부패행위에 대한 처벌 수준이 비교대상인 3개국에 비하여 우리나라는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 벨기에와 일본의 경우 부패방지 기본법에 프랑스의 경우 형법에 부패행위에 대한 처벌을 매우 강력하게 규정하고 있는 반면에 우리의 경우 부패방지 기본법이나 국가공무원법의 규정은 상대적으로 낮은 수준의 처벌을 규정하고 있을 뿐이다.

부패방지 기능을 수행하는 전담기구의 경우 비교대상이 3개국에 모두 존재하고 있다. 우리나라의 경우 부패방지 전담기구가 부패방지법 제정 시기에는 존재하였으나 최근 조직개편을 통하여 다른 두 개 기능을 수행하는 조직과 통합되어 현재는 부패방지 전담기구가 없는 상황이다. 부패방지 기구 측면에서는 상대적으로 기능의 전문성이 약화된 것으로 볼 수 있다. 부패방지 전담기구의 기능을 볼 때 비교대상 3개국의 경우 부패범죄와 관련하여 정보수집권과 자료요청권을 가지고 있으며, 벨기에와 일본의 경우 부패방지기구에 강력한 집행권(징계권)을 부여하였다. 그리고 부패방지 수사기관과 긴밀한 협조가 이루어짐으로써 부패척결에 대한 굉장히 의지를 보여주고 있다. 그리고 사전에 부패를 예방하기 위한 교육기능도 갖고 있는 것으로 나타났다. 반면에 우리나라의

경우 부패관련 사건에 대한 수사에 직접적으로 관여하거나 영향력을 비치는데 상대적으로 한계가 있다.

<표 8> 벨기에, 일본, 프랑스, 한국의 행정체제 내부 요인 비교분석

구분			벨기에	프랑스	일본	한국
행정체제내부요인	부패방지법	주법유무	반부패법	반부패법	국가공무원윤리법	부패방지법
		관련법유무	국왕선포령, 공공조달법률, 통상특별법, 형사조사법	신형법, 세관법, 노동법, 국민보건법, 건설법, 회사법, 부패방지및경제활동과공적절차의투명성에관한 법률 정치자금에 관한 법률	국회법 중 정치윤리에 관한 규정, 정치윤리강령, 행위규범, 정치윤리위원회 규정, 정치자금관련법	공무원징계령, 공무원범죄에관한 몰수특례법, 공직자윤리법, 자금세탁방지관련법, 공직자윤리강령
		제정 시기	1998	1993	1999	2001
		처벌조항	유무	있음	있음	있음
				강	강	중
	부패방지기구	유무	양반부패사무소	SCPC	국가 공무원 윤리 심의회	국민권익위원회
		독립성	비독립적	독립적	독립적	독립적
		조사 및 처벌권한	정보수집권, 직접적 조사권, 간접적 징계권	정보수집권, 기관경고권	신고사항심사권, 조사연구권, 공동조사권, 직접적 징계권 (징계요청권 및 직접 징계권)	자료요구권, 재조사요구권, 재정신청권, 제도개선 권고권
		수사기관과의 협조	긴밀함	긴밀함	긴밀함	긴밀하지 못함
		교육 훈련	실시하고 있음	실시하고 있음	실시하고 있음	실시하고 있음

비교대상이 되는 3개국의 경우 정치권의 부패문제가 커다란 사회 문제로 부각된 이후 정치권 및 행정부처의 부패방지에 대한 제도적 개선이 이루어졌다는 특징을 갖고 있다. 이는 부패문제를 행정부 공무원만의 문제로 국한하지 않고 행정부와 정치권에 공통적인 문제로 접근할 수 있도록 하였다. 비교대상 국가의 경우 대규모 부패사건의 경우 행정부와 정치권이 함께 관련되는 경우가 많기 때문이다. 공공부문 부패를 공무원만의 문제로 규정하지 않고 정치권의 문제와 함께 규정하는 것은 부패문제를 보다 효과적으로 통제할 수 있는 장점이 있을 수 있다. 반면에 우리나라의 경우 공공부문 부패

를 공무원의 부패로 제한하는 경향이 있어 상대적으로 정치 부패방지에 대한 법 제도적인 부분이 미흡하다. 대규모 부패 사건의 경우 정치권과 관련된 경우가 많기 때문에 이를 규제할 수 있는 법, 제도적인 개선이 필요하다고 할 수 있다.

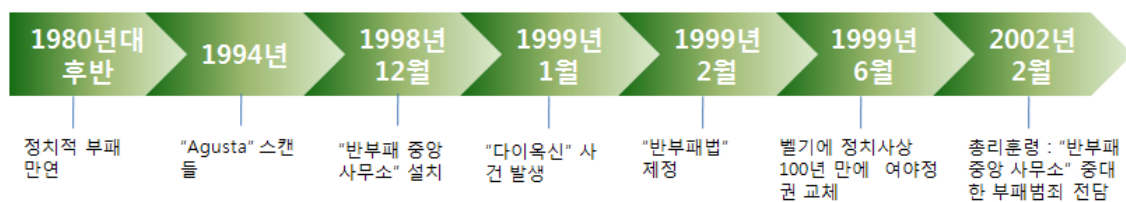
부패문제를 사후적으로 적극적으로 처벌하기 위해서 부패방지 전담기관이 수사에 적극적으로 참여할 수 있어야 한다. 비교대상 3개국의 경우 부패방지 전담기관이 수사권을 갖고 있는 경우가 대부분이었다. 반면에 우리나라의 경우 부패수사에 필요한 조사권이 매우 제한되어 있는 상황이다.

2. 행정체제 외부 요인 비교분석

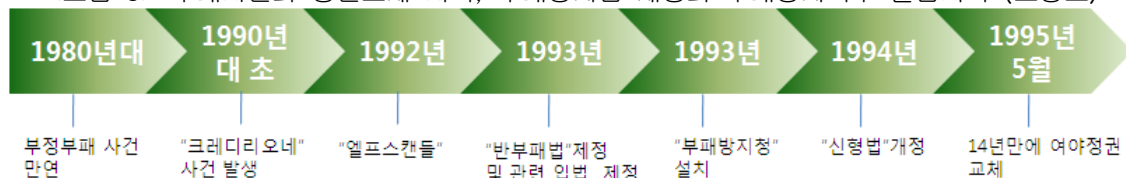
1) 정치적 요인 비교분석

정치적 사건의 발생이 부패문제에 대한 관심의 제고와 제도개선 및 강화를 가져와 부패수준 개선에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 공공부문 부패와 관련된 정치·역사적 사건들을 비교·분석 결과 국내적으로나 국제적으로 파장이 큰 부패사건은 국민으로 하여금 구정권에 대한 신뢰를 떨어뜨려 선거에 영향을 미치게 되었으며 그 결과 정권이 교체되었다. 새로 집권한 정권은 구정권과의 단절과 차별화를 위하여 부패문제를 중요한 아젠다로 삼고 제도 개선 및 강력한 처벌 수단을 갖게 되었다. 우리나라의 경우도 이와 유사한 패턴을 보인다고 할 수 있다 (<그림 2>, <그림 3>, <그림 4>참조).

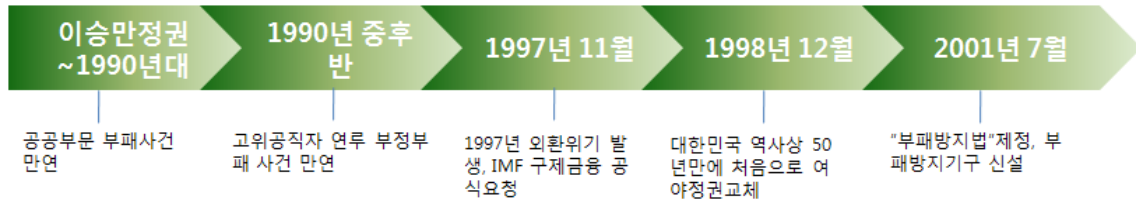
<그림 2> 부패사건과 정권교체 시기, 부패방지법 제정과 부패방지기구 설립시기 (벨기에)



<그림 3> 부패사건과 정권교체 시기, 부패방지법 제정과 부패방지기구 설립시기 (프랑스)



<그림 4> 부패사건과 정권교체 시기, 부패방지법 제정과 부패방지기구 설립시기 (우리나라)



하지만 제도개선 내용을 볼 때 비교대상 3개국에 비하여 부패 문제가 중요한 정책의 제로 떠오를 만큼의 관심을 받지는 못하였고 그 결과 부패방지 기구의 기능과 처벌 수준이 비교대상국가에 비하여 상대적으로 강력하지 않았다고 할 수 있을 것이다. 부패와 관련된 대규모 사건의 발생은 부패문제에 보다 적극적으로 접근할 수 있었던 기회로 창이 열렸던 것으로 볼 수 있다 (Kingdon, 1984). 하지만 다른 나라에 비하여 이러한 기회를 적극적으로 활용하지 못한 결과라고도 볼 수 있다.

2) 경제적 요인 비교분석

3가지 경제수준 지표를 보면 경제수준의 향상과 부패 수준의 개선과 같은 방향으로 움직이고 있는 것을 확인할 수 있으나 경제 수준의 향상이 부패 수준의 완화를 직접적으로 가져왔다는 증거를 찾지는 못하였다.

VI. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 국제투명성 기구의 부패인지수(CPI)를 이용하여 부패수준이 향상된 국가의 부패방지정책을 한국의 부패방지정책과 비교하여 향후 보다 실효성 있는 한국의 부패방지정책의 방향을 제시하는 것을 목적으로 삼았다. 분석을 위하여 부패수준이 향상된 국가로 선정된 벨기에, 프랑스, 일본을 조직, 제도 및 환경요인들에 대하여 한국과 비교하였다. 한국과 비교대상 3개국은 부패방지과 관련된 기본법의 도입을 기준을 볼 때 1990년대 부패에 대하여 적극적으로 대처했다는 점에서 유사하다. 동 기간에 우리나라도 상당한 부패개선 성과를 가져왔지만 아직까지는 우리나라가 비교대상 3개국 수준에는 못 미치고 있다. 부패 수준의 차이를 가져오는 원인은 다양할 수 있으며 본 연구에서 검토한 비교대상 3개국과 우리나라와의 부패관련 제도 측면에서의 차이도 원인 중에 포함될 수 있을 것이다.

분석 결과를 바탕으로 우리나라 부패관련 제도 개선의 함의를 제안한다면 다음과 같다. 우선, 우리나라도 비교대상 3개국과 유사한 형태의 법과 제도는 갖추고 있는 것으로 나타났다. 하지만 부패를 예방하고 발생한 부패를 조사하고 처벌하는 측면에 있어서

부패전담 기구가 상대적으로 충분한 기능을 갖고 있지 못하다는 점이다. 부패전담 기구가 전문성을 갖고 부패사건을 수사할 수 있도록 할 필요가 있다. 두 번째는 처벌이 보다 강화되어야 한다는 점이다. 부정, 부패의 경우 문제의 심각성에 비하여 처벌이 상대적으로 약하다는 인식이 있을 경우 쉽게 근절되지 않기 때문이다. 우리나라의 처벌 수준은 비교대상 국가에 비하여 낮은 것도 부패가 줄어들지 않는 이유 중의 하나로 볼 수 있기 때문에 처벌강도를 높일 필요가 있다. 마지막으로 부패문제를 공무원에 한정된 문제로 보지 않고 행정부와 정치권을 모두 포함하는 내용으로 접근해야 할 것이다. 분석 대상이 된 3개국의 사례를 보면 공공부문 부패는 공무원만의 문제가 아니기 때문이다. 이러한 제도 개선은 느닷없이 이룩할 수는 없다. 제도 개선을 위한 기회의 창이 열렸을 때를 잘 활용해야만 실효성 있는 정책이 도입될 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 강성남.(2003). 체계적인 부패방지를 위한 부패방지기구의 설계와 운영방안. 「한국행정학회 세미나 발표논문집」.
- 국민권익위원회.(2008). 「청렴백서 2007」. 서울: 국민권익위원회.
- 국회윤리특별위원회.(2004). 「각국의 윤리정책 비교 :부패라운드와 기업윤리, 정부, 정치의 관계」. 서울: 국회윤리특별위원회.
- 김상식.(2004). 부패방지기구의 조사제도와 부패 간 상호관계에 관한 국제 비교 연구 :한국, 홍콩, 싱가포르를 중심으로. 「한국부패학회보」, 9(4): 21-53.
- 김성호.(2003). 「공직부패 방지를 위한 제도개선에 관한 연구」.박사학위논문. 건국대학교 대학원.
- 김영중.(1985). 개발도상국가들의 관료부패 모형정립: 한국을 중심으로. 「한국행정학보」, 19(2):2141-2163.
- _____.(1993). 부패방지를 위한 개혁정책의 국제비교 : 한국, 홍콩, 싱가포르의 제도적 개혁정책을 중심으로. 「한국행정학회 한국행정학의 비전 제2회의」. 39-60.
- _____.(1997). 세계 주요국가의 반부패입법제도 비교. 「한국부패학회보」, 1:43-68.
- _____.(1998). 부패방지관련법 비교연구. 「시민과 변호사」, 56: 120-126.
- 김우영·노병만.(1999). 한국 권력형 부정부패의 원인과 개혁방안. 「법정연구」, 5 : 121-152.
- 김종무·윤수재(2004). 공무원 부패방지제도 성공요인 분석 : 공무원 행동강령을 중심으로. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- 김택.(1997). 관료부패의 원인과 방지전략에 관한 연구, 「지역개발연구」, 5: 193-224.
- _____.(2000). 지방관료부패와 대민행정 : 원인과 개선방안을 중심으로. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」.
- _____.(2001). 반부패제도의 국제적 동향 및 비교연구. 「한국부패학회보」, 5: 27-52.
- 김해동.(1991). 외국의 부패통제 : 법과 기구, 「행정논총」, 29(2) : 161-185.
- 김호정.(1998). 행정풍토와 관료의 부패행태: 한국과 미국의 비교. 「한국정치학회보」, 33(2) : 219-239.
- 김희순.(2004). 「국가간 비교를 통한 반부패감시기관의 성공 요인 연구 :유형별 공직 부패 방지기구를 중심으로」, 석사학위논문. 서울대 행정대학원.
- 문성호.(2004). 프랑스 정치부패 : 에바 졸리의 수사를 중심으로. 「한국부패학회보」, 6(3) :97-127.
- 박중훈.(1999). 한국의 부패실태 및 요인분석. 「한국행정학회 특별세미나」.
- 박철범.(2005). 「유럽 9개국의 부패방지 제도에 대한 비교연구 :한국의 반부패 전략을 위한 함의」.석사학위논문, 한국외국어대학교 대학원.
- 법무부.(2001). 「각국의 형법상 부패방지법제」. 서울: 법무부.
- 부패방지법.(개정 2007.08.03, 법률 제8633호).
- 부패방지위원회.(2002). 「부패방지정책의 국제적 논의동향 및 대응방안 연구」. 서울 : 부

- 패방지위원회.
- _____. (2003). 「외국 반부패 당국·국제기구 자료집 :조직·기구 현황 및 연락처」. 서울 : 부패방지위원회.
- 외교통상부.(2004). 「프랑스 개황, 2004」. 서울: 외교통상부.
- _____. (2005). 「벨기에 개황, 2005」. 서울: 외교통상부.
- _____. (2007). 「일본개황, 2008」. 서울 : 외교통상부.
- 유영현.(2002). 인적자원 쇄신을 위한 공직자부패의 원인과 방지방안 :경찰공무원을 중심으로. 「인적자원관리연구」, 4 : 245-262.
- 유종해.(1993). 행정윤리와 부패에 대한 소고. 「지방행정」, 42: 96-113.
- 윤광재.(2005). 국가경쟁력과 부패인식과의 상관관계에 대한 연구. 「한국부패학회보」, 10(3): 69-88.
- 윤태범.(1993). 관료부패의 구조에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27(3): 807-824.
- _____. (1997). 공무원 부패에 대한 법적 통제방안. 「한국행정논집」, 9(1) : 1-20.
- 이상환.(2007). 국제적 반부패 논의에 대한 고찰 :한-중-일의 시각 비교, 「세계지역연구논총」, 25(1) : 181-212.
- 이영균.(1996). 공무원 부정부패의 원인과 방지방안. 「한국행정논집」, 8(3) : 513-535.
- _____. (2004). 공무원 부패의 원인과 방지전략에 관한 분석. 「한국정책과학학회보」, 8(3) : 1-29.
- 이종영.(2003). 부패방지법의 문제점과 개선방안. 「중앙법학」, 5(1) : 169-193.
- 전수일.(1982). 관료부패와 공직자의 윤리문제에 관한 연구. 「광운공과대학교 논문집」, 11: 179-212.
- _____. (1984). 관료부패연구: 사회문화적 접근. 「한국행정학보」, 18(1): 143-163.
- _____. (1996). 관료행태에 관한 연구 : 후원자와 고객관계를 중심으로. 「한국부패학회 연례학술대회 논문집」.
- _____. (1997). 외국의 부패방지제도에 관한 연구 : 홍콩과 인도의 경우. 「인문사회과학논문집」, 26:201-215.
- 정점조.(1997). 「우리나라 부정부패 방지제도에 관한 연구」, 석사학위논문. 중앙대학교 행정대학원.
- 정진규.(2007). 「부패방지를 위한 법과 제도의 효력 : 체제전환 6개국을 중심으로」. 석사학위논문. 한국 외국어대학교 대학원.
- 정진연.(2005). 공무원 부패에 관한 연구. 「법학연구」, 18:195-219.
- 조운행.(2005). 공직부패의 원인 및 정책대안. 「전문경영인연구」, 8(1) : 129-151.
- 지영환.(2007). 「공무원범죄 통제를 위한 형사입법론적 연구: 고위공무원 부패범죄를 중심으로」, 박사학위논문. 경희대학교 대학원.
- 최제영.(2005). 「공무원 범죄의 통제전략에 관한 연구」, 석사학위논문. 국방대학교 국방관리대학원.
- 최현일.(2001). 일본의 국가공무원윤리법의 제정배경과 내용-한국의 공직자윤리법과의 비교. 「한국인간관계학보」, 6(1) : 265-285.

- Alam, M. Shahid.(1989). "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment", *American Journal of Economy Sociology*, 48(4) : 441-456.
- Brownsberger, William N.(1983), "Development and Government Corruption : Materialism and Political Fragmentation in Nigeria", *Journal of Modern African Studies*, 21(2) : 215-233.
- Ekar, Varda.(1981). "On the Origins of Corruption: Irregular Incentives in Nigeria", *Journal of Modern African Studies*, 19(1) : 173-182.
- Heidenheimer, A. J.(1970). *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis* . NY: Holt: Rinehart and Winston.
- Janos Bertok.(2000). 「정부에 대한 신뢰 : OECD 국가의 윤리대책」 . 이재형(역). 서울 : 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소; *Trust in Government. OECD, 2000*.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton.(1999). "Government Matters III". Policy Research Working paper, The World Bank.
- Kingdon, J. W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd edition. Addison, Wesley, Longman, New York.
- Knack, S. & Keefer, P.(1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*. 7:207-227.
- Mauro, P.(2002). The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth. *IMF Working Paper*, WP/02/213, Washington DC. USA.
- Newell, James L., & Martin J. Bull.(2003), "Introduction", in Martin J. Bull and James L. Newell, eds., *Corruption in Contemporary Politics*, 1-6. New York : Palgrave Macmillan.
- Lui. F., (1996), Three Aspects of Corruption. *Contemporary Economy Policy*. 14.
- Olowu, Dele.(1985). Bureaucratic Corruption and Public Accountability in Nigeria : an Assissment of Recent Developments. *IRAS*. 51(1)
- Peters, J. G. & S. Welch.(1978). Political Corruption in America : A Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption is in the Mainstream of American Politics Why is it not in the Mainstream of American Politics Research? *American Politics Science Review*. 72 : 974-984.
- Scott, J. C.(1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall.
- Schwartz, Charles A.(1979). "Corruption and Political Development in the U.S.S.R",

Comparative Politics, 11(4) : 425-443.

Stapenhurst, Rick, and Shahrzad Sedigh (1999), "Introduction: An Overview of the Costs of Corruption and Strategies to Deal with It", in Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh, eds., *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, 1-9, Washington, D.C.: The World Bank.

Transparency International (1999). *Transparency International Corruption Index 1999*.

_____ (2000). *Transparency International Corruption Index 2000*.

_____ (2001). *Transparency International Corruption Index 2001*.

_____ (2002). *Transparency International Corruption Index 2002*.

_____ (2003). *Transparency International Corruption Index 2003*.

_____ (2004). *Transparency International Corruption Index 2004*.

_____ (2005). *Transparency International Corruption Index 2005*.

_____ (2006). *Transparency International Corruption Index 2006*.

_____ (2007). *Transparency International Corruption Index 2007*.

_____ (2008). *Transparency International Corruption Index 2008*.

Werner, B. Simcha.(1983). New Directions in the Study of Administration Corruption".
Public Administration Review. 43(2):146-154

<홈페이지>

국민권익위원회 홈페이지 <http://www.acrc.go.kr/>

국제투명성기구 홈페이지 <http://www.transparency.org/>

미국무부 홈페이지 <http://www.state.gov/>

프랑스 예방방재청 홈페이지 <http://www.justice.gouv.fr>

한국투명성기구 홈페이지 <http://www.ti.or.kr/>

OECD 홈페이지 <http://www.oecd.org/>

http://www.polfed-fedpol.be/org/djf_ocrc/pdf/OCRC_presentation_en.pdf

<http://www.stepto.com/publications-4513.html>

<http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/ics/2009/117408.htm>

투고일자 : 2010.02.28

심사완료일자 : 2010.06.09

개재확정 : 2010.06.14