

영국 부패통제시스템의 형성과 운영에 관한 고찰

A Study on the Characteristics of the British Integrity System

심재승(Shim, Jae-Seung)*

ABSTRACT

This study reviews the British integrity system comprising serious fraud office, national accounting office, national audit office, police and public prosecution, watch dogs(ombudsman) and press committee. This study finds that the British national integrity system functioned by the balance between self-regulatory and statutory controls has largely worked well attributable to enforcement authority, either political will of the Head of the State or independency of the agency. With the findings, this study suggests that actual investigative power, institutional independence and political neutrality of the anti-corruption agency would be needed for the Korea's integrity system.

Key words: 영국부패통제시스템(British national integrity system), 반부패(anti-corruption), 반부패감시기관(anti-corruption agency), 자율적 통제(self-regulatory control), 법적 통제(statutory control)

I 서론

부패문제는 동서고금을 막론하고 각국의 운영에 있어서 중요한 관심사로 부각되어 왔다. 특히 글로벌화로 인한 국제간의 긴밀성의 확대로 부패방지의 중요성이 더욱더 증가하고 있는 실정이다. 우리나라도 이와 같은 환경의 변화에서 자유롭지 않아 1990년대 후반 이후 지속적인 개혁의 일환으로 부패척결의 슬로건하에 부패방지법의 제정과 이에 따른 부패방지전담기관의 설치로 부패의 억제 및 축소를 위한 노력을 기울여 왔지만 부패문제에 대한 국민들의 인식은 여전히 변하지 않고 있고¹⁾ 특히, 비교적 높은

* 백석대학교 겸임교수

1) 국제투명성기구(TI)의 2006년도 부패인식지수(CPI)에 의하면 우리나라는 조사대상국 163개국 중 5.1점(10점만점)으로 43위에 랭크되어 1995년 부패인식지수를 발표한 이래 가장 높은 점수를 받았다. 그렇지만 우리나라는 선진국은 물론 지속적 발전을 꾀하고 있는 신흥국가들보다도 부패인식지수가 낮다는 것은 심히 우려되는 점이다. 한편, 일부 학자들은 부패인식지수의 측정에 자의성이 충분히 내재될 수 있어 객관적 부패인식에 대한 측정의 타당성과 신뢰성에 의문을 제기하기도 한다.

청렴성과 도덕성을 최우선으로 내세우고 있는 참여정부에 들어서도 권력형 비리를 비롯한 공무원의 부패행위는 끊임없이 언론매체의 톱면을 장식해 왔다.²⁾

한국의 부패문제가 높은 사회비용을 유발하는 요인으로 작용하는 환경과는 달리 영국은 19세기 후반 이후 오랜 민주주의의 전통을 기반으로 기존의 법 집행 시스템에 대한 국민적 신뢰가 두터웠던 관계로 별도의 부패방지 전담기구 없이도 비교적 부패가 잘 통제되어 왔다. 그렇지만 1970년대 이후 급변화는 국내 및 국제 환경의 영향하에 부패의 형태가 고도화 지능화되면서 부패억제를 위한 사전적 통제는 물론 부패행동의 결과에서 시스템의 교정을 목적으로 하는 사후적 통제권한을 가진 부패방지전담기구의 필요성이 대두되었다. 이와 같은 환경 속에서 부패를 억제 및 축소하기 위하여 윤리적 행위의 준수자들이 공공목적을 실현하기 위한 행동에 대해 스스로를 규제하여 청렴성을 확보하고자 하는 전통적 행동규범의 준수행위인 자율적 통제(self-control)와 부패방지에 대한 법적 강화를 통해 윤리적 행위의 준수자들에게 강제적으로 부패행위를 억제 및 감소시키는 법적 통제(statutory control)가 강화되어 왔고(심재승 2005)³⁾ 결과적으로 국제투명성기구(TI)가 1995년 이후 매년 공개하는 부패인식지수(CPI)에서도 대단히 투명성이 높고 부패가 낮은 국가로 인식되어 왔다.⁴⁾

본 논문은 지속적인 행정 개혁을 통해 형성되어 온 영국의 부패통제시스템의 형성과정과 그 기능적 특징을 통해 부패를 억제 및 축소하기 위한 영국식 접근법의 준거틀을 고찰해 보는 것이다.⁵⁾ 본고에서는 먼저 영국의 부패 방지를 위한 대략적 개요와 부패에 대응하기 위한 주요 법률 제정의 변천과정을 고찰하여 영국의 부패통제시스템에 대한 이해의 틀을 제공한 다음 영국의 부패통제시스템의 특징과 내용 분석을 통해 우리나라의 부패통제시스템의 원활한 작동을 위한 시사점을 발견하고자 한다.

- 2) 최근의 부패문제를 참여정부말기의 권력누수현상의 일환으로 인한 개인적 도덕성의 문제에 따른 부패문제로 간주하려는 경향도 있지만 2006년 말의 이 재순 청와대 사정비서관의 '제이유 사건' 연루, 2007년 8월의 정윤재 대통령 의전비서관과 2007년 9월의 변양균 청와대 정책실장의 권력형 비리는 단순히 개인의 도덕성의 치부로 넘길 문제가 아닌 개인, 사회 문화, 제도 및 체제적 시스템의 오작동으로 인해 발생한 총체적 부패현상이라고 할 수 있다.
- 3) 한편 윤은기는 부패방지를 제도적인 것과 자율적, 문화적인 것으로 구분하여 전자는 부패방지법이나 행정 개혁 등의 시스템의 측면에서, 후자는 가치관, 의식, 관행의 개혁의 측면에서 설명하고 있다(윤은기 2005).
- 4) 영국의 투명성 척도는 국제투명성기구(TI)의 CPI조사 이래 10점 만점 중 평균 8점대 후반으로 10년간 줄곧 10위권 이내 혹은 초반에 이름을 올려왔고 유럽국가들 중에서도 부패하지 않은 국가로 손꼽히며 실제 보고된 부패사례도 많지 않다.
- 5) 외국제도의 비교분석에서 어려운 점은 각각의 제도의 목적, 실태를 올바르게 이해하고 생각하는 방법을 알기 위한 측면이다. 외국제도의 실태를 조사하는 것은 단순히 알기 위한 목적을 넘어서 깊게 이해하기 위한 수단인 것이다. 따라서 본 논문에서는 영국과 한국의 부패에 관련된 내용을 단순 비교하기 보다는 역사적 관점에서 영국의 부패방지에 대한 정부차원의 노력과 부패방지를 위한 공공기관의 자율적 및 법적 통제의 형성 과정에 초점을 맞추어 보다 깊은 이해를 위한 수단적 방법에서 접근하고자 한다.

II 부패통제시스템을 둘러싼 두 가지 접근법: 자율적 통제와 법적 통제

1. 자율적 통제와 법적 통제

부패는 공무원이 자신의 직무와 관련하여 어떠한 영향을 미칠 수 있다는 인식이 되는 상황에서 부당한 이익을 받거나, 받기를 요구하거나 혹은 받기로 동의하는 제반 행위이다. 따라서 부패행위는 개인의 윤리, 자질, 성격 등에서는 나오는 개인행동의 결과이거나, 특정한 관습이나 경험적 습성에서 나오는 사회 문화적 특성이거나, 법과 제도상의 결함에 의해 나오거나 혹은 개별 국가의 문화적 특성, 제도상의 결함, 운영상의 모순, 공무원의 도덕적 해이 등 복잡한 요인들의 결합에 의해 발생되기도 한다. 부패로 인해 청렴성이 낮은 국가는 높은 국가들에 비해 상대적으로 사회비용의 손실이 크다고 볼 수 있다.

부패통제는 부패를 억제 및 축소하기 위한 목표와 그 실천행동을 부합시키려는 사람과 조직을 포함한 제도적 체제적 활동으로, 실행주체에 따라 공공기관이 공무원행동 윤리강령, 정보공개, 재산등록과 공개 등 스스로에 대한 규제를 통해 부패를 억제 및 축소하려는 자율적 통제(self-regulatory control)와 국가가 부패전담기구, 회계감사기관, 법 집행기관 등과 같이 법적 강제력을 통해 부패에 대한 억제력을 강화하고자 하는 법적 통제(stationary control)로 구분할 수 있다. 자율적 통제는 공공기관의 운영에 있어서 공무원이 스스로의 청렴성과 공공기관의 공신력을 확보하기 위하여 스스로에 대한 감시와 감독을 통해 시장에 신뢰를 전달하기 위한 일련의 모든 행위라고 할 수 있다. 다시 말하면, 자율적 통제는 개인행동의 결과에서 나오는 도덕적 부패, 사회 문화적 습성에서 나오는 사회문화적 부패, 법과 제도상의 미비에서 나오는 제도적 부패 및 개별 국가의 독특한 체제에서 나오는 복합적 부패로부터 부패통제의 불안정을 최소화 하고 도덕성과 신뢰확보를 위해 공무원이 스스로를 감독하고 감시하는 규제 프레임워크라고 할 수 있다. 따라서 자율적 통제는 법적 통제의 대안으로 존재한다.⁶⁾

자유시장의 운영적 관점에서 보면 부패방지에 대한 판단을 공무원 스스로의 재량에 맡기는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있지만 현실적으로는 직위고하를 막론하고 끊임 없이 사회문제를 일으키는 비리와 부패의 지능화로 인해 강력한 법적 체제장치가 요구되고 있는 실정이다. 이 법적인 장치는 다르게는 법적 통제(statutory control)로 표현할 수 있고 이는 자율적 통제에 반대되는 개념으로 공무원이 스스로의 도덕성과 명성을 유지하기 위한 의지가 약하거나 가지고 있지 않을 수도 있기 때문에 외부적으로 강요된 법적 강제력을 부여함으로써 부패를 억제 또는 축소하는 역할을 하는 것을 말한다.

6) 전통적으로 민주주의와 자유시장의 논리가 발달한 서유럽의 국가들은 법적 부패통제인 부패전담기관이 설치되어 있지 않은 국가들이 많고 부패의 억제 및 축소는 공무원이 스스로의 권위와 명성을 유지하기 위하여 자발적으로 만들어진 윤리강령과 사회전반에 내재되어 있는 '보편적 청렴사회의 일반성'에 바탕을 둔 자율적 부패통제 장치에 많이 의존해 왔다.

또한 현재 공무원이 자율적으로 선택하여 창출할 수 있는 것보다 미래 법적 통제의 효과가 보다 효율적이라는 것을 전제로 성립된다. 이와 같은 전제하에서 법적 통제는 공무에 관련하여 신뢰성과 안정성을 유지하기 위해 법적으로 규제기준과 내용을 설정하고 공권을 가진 기관이 이를 준수하도록 감독하고 감시하는 감시 프레임워크이다.

자율적 통제와 법적 통제에 있어서의 실행주체의 접근법은 개별 국가의 독특한 정치, 사회, 문화 및 역사적 환경과 상황에 따라 다양한 형태를 띠고 있다. 영국은 19세기 후반 이후 오랜 민주주의의 전통을 기반으로 기존의 법 집행 시스템에 대한 국민적 신뢰가 두터웠던 관계로 별도의 부패방지 전담기구 없이도 비교적 부패가 잘 통제되어 왔지만⁷⁾ 1970년대 이후 급변화는 국내 및 국제 환경의 영향하에 부패의 형태가 고도화·지능화되면서 부패억제를 위한 사전적 통제는 물론 부패행동의 결과에서 시스템의 교정을 목적으로 하는 사후적 통제권한을 가진 부패방지전담기구의 필요성이 대두되었다.

2. 부패통제시스템

모든 개별국가는 각국의 사회경제적 발전, 규모 및 국가형태를 막론하고 특정 시스템이 존재한다. 시스템의 형성은 개별국가의 정치, 경제, 사회 문화적 요인들에 영향을 받으며 따라서 이들 요인들이 다르면 관련활동이 다르고 서로 다른 활동은 개별국가의 사회환경에 적응한 독특한 시스템을 만들어낸다. 시스템은 다양한 요인들과의 상호작용에 의해 형성되기 때문에 시스템의 이해하기 위해서는 시스템을 구성하는 조직을 세분하여 각 조직의 특징과 기능 및 조직과의 상호관계의 이해가 필요하다.

부패통제시스템⁸⁾은 공무원윤리강령, 정보공개, 재산등록과 공개, 정보공개 등 스스로의 규제 강화를 통해 부패를 억제 및 축소하려는 자율적 통제와 부패전담기구, 회계감사기관, 법 집행기관 등과 같이 법적 강제력을 통해 부패에 대한 억제력을 강화하고자 하는 법적 통제로 형성되며 부패통제시스템의 운영효과는 자율적 통제와 법적 통제의 밸런스에 의해 배가된다고 할 수 있다.

<그림 1>에서처럼 부패통제시스템은 부패를 억제 및 축소할 목적으로 자율적 통제와 법적 통제 및 외부 환경의 관계에 놓인 외부감시기관과 상호작용관계에 있는 일련의 요소 및 요소들로 구성된 제도들의 집합이다.⁹⁾ 법적 통제는 부패전담기관, 회계감사

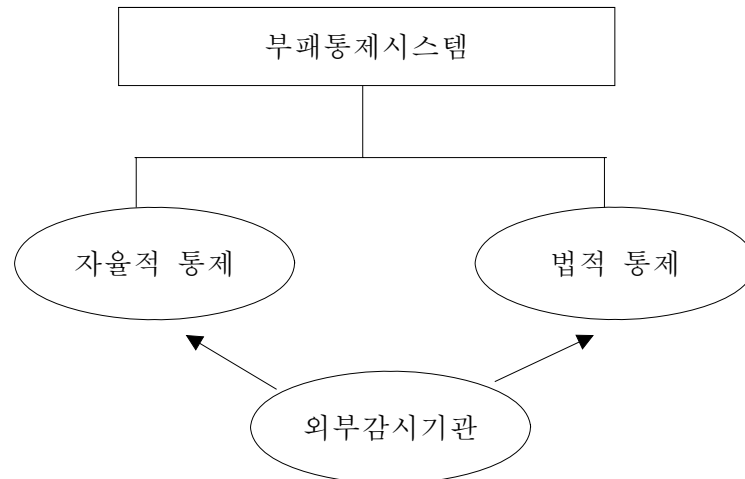
7) 1995년 이후 매년 부패인지수(CPI)를 발표하는 국제투명성기구(TI)에서 최상위를 차지하고 있는 핀란드와 덴마크와 같은 일부 유럽국가들은 독립적인 부패전담기구를 가지고 있지 않다. 그러나 급변하는 국제정세의 변화로 최근에는 유럽의 국가들도 부패전담기구를 별도로 설치하는 국가들이 증가하고 있는 추세이다.

8) 부패통제시스템에서도 부패는 특정 개인이 자신의 의무나 혹은 업무기능의 실행에서 수령인에게 영향을 행사할 의도로 주거나, 제공하거나 혹은 부당한 이익을 주기로 한 행위로 개개인의 사회활동 가운데 개인적, 사회문화적, 제도적, 체제적 구조 속에서 다양한 형태로 나타난다.

9) 이 논문에서는 예를 들면, 법적 부패통제시스템은 부패전담기관(국가청렴위원회), 회계감사청(감사원), 집행기관(경찰 및 검찰)로 구성되며 요소란 특정기관에 소속된 윤리행위의 준수자,

기관, 법 집행기관 등으로 구성되며 자발적 통제는 각 기관에 속해 있는 윤리 준수자들이 스스로를 통제하기 일환으로 만든 각종 윤리강령의 설정 및 이들을 준수하기 위한 자율적 의지를 말한다. 외부감시관은 이들 공공 기관과는 별도로 부패통제시스템의 전반적 기능을 공적이 아닌 사적인 입장에서 감시 감독하는 기관이다.¹⁰⁾

<그림 1> 부패통제시스템



부패통제시스템이 원활한 기능을 위해서는 윤리 준수자들의 개별적 준수의지는 물론 각 기관들이 부패억제 및 축소라는 목적을 달성하기 위한 기본적 요건들이 충족되어야 한다. 먼저, 부패전담기관은 부패와 관련하여 가장 밀접한 공무를 수행하는 기관으로 국가의 수장이 부패척결을 위한 확고한 정치적 의지를 표출해야 하며 기관의 운영에 대해서는 독립성은 물론 적절한 권한이 부여되어야 한다. 회계감사기관도 부패전담기관과 마찬가지로 독립성과 책임성은 물론 회계에 대한 전문성과 직업윤리가 보장되어야 한다. 법 집행기관은 이들의 설립목적이 직접적 부패척결과 다소 거리가 있지만 부패 문제에 관련해서는 정치적 중립성과 처벌에 대한 강력한 대응을 표시하여야 한다.

III. 영국 부패방지법의 변천과 최근의 정치적 부패현황

19세기 후반 빅토리아 시대부터 지속되어온 윤리강령에 대한 영국식 접근법은 자율적 통제와 법적 통제의 조화를 통해 부패를 효과적으로 억제 및 축소하기 위한 개혁의 과정이었다. 부패를 억제 및 축소하기 위한 측면에서의 영국 정부의 개혁의 과정은 부

제도는 이들 윤리행위의 준수자들로 구성된 기관을 의미한다.

10) 각종 미디어 및 시민단체의 역할이 여기에 해당된다고 할 수 있다.

패방지를 위해 설립된 공공기관들이 공적 윤리를 강화하기 위한 지속적이며 부단한 노력의 과정이었고, 또한 중앙의 통제와 감시보다는 분권화를 통해 중앙정부와 지방정부 간의 과벌주의를 탈피하고 법의 체계를 정비하여 지역과 계층 간의 형평성과 공평성에 입각한 윤리원칙을 지향해 온 결과였다. 한편으로는 지방정부의 각 기관과 부처에게 스스로의 판단에 의한 자율권과 책임의 부여를 통해 부패억제 및 축소를 위한 원칙이 지켜지도록 하는 개혁이었다. 그 결과 18세기 부패로 만연되었던 의회선거는 오늘날 세계에서 가장 깨끗하고 공정한 선거로 인식되고 있고 또한 공적 업무의 집행과정에서도 광범위한 구조적 부패의 증거는 거의 발견되지 않고 있다(CI 2004).

1. 주요 부패방지법의 변천과정

오늘날 영국은 세계에서 가장 깨끗하고 투명한 부패통제시스템을 가진 국가 중에 하나이지만 19세기 후반까지만 해도 유권자에 대한 향응 및 현금 제공을 포함한 부패가 만연하는 선거 구조를 가지고 있었다. 부패억제 및 축소를 위한 정부의 방안에 대해 정치인과 유권자 모두가 반발하는 사회상이었지만 정부는 투명사회 및 신뢰사회 구축을 위해 지속적인 국민의 설득과정을 거쳐 사회 전반에 걸쳐 의식의 전환을 가져왔다. 영국의 부패억제 및 축소에 관련된 법은 <표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 지속적으로 제 개정을 거쳐 발달되어 왔지만 전반적으로 1889년의 공공기관부패관행법(Public Bodies Corrupt Practices Act), 1906년의 부패방지법(Prevention of Corruption Act), 1916년의 부패방지법(Prevention of Corruption Act)에 근거하고 있다

1889년도 ‘공공기관¹¹⁾ 부패관행법’(Public Bodies Corrupt Act 1889)은 공공기관의 구성원과 공무원¹²⁾이 범죄 행위로 이어지는 적극적 혹은 소극적인 뇌물의 수뢰를 다루고 있다. 이 법은 특히 공무원이 공공기관의 영역에서 직 간접적으로 관여하여 어떠한 종류의 선물 제공, 향응제공, 대출알선, 수수료 수취, 보상 혹은 이익 쟁취, 사람의 소개 및 알선은 물론 공공기관과 관련된 관점에서 실제로 행해졌거나 혹은 예기된 거래까지도 포함된다. 이 법을 어겼을 경우 즉결재판에서는 6개월의 징역 혹은 법정 최고 금액을 초과하지 않는 벌금형 혹은 양쪽 모두를 포함하지만 기소에 따른 유죄판결은 7년 이하의 징역형 혹은 무제한의 벌금형 혹은 양쪽 모두를 포함하는 엄한 처벌이 내려진다. 여기에 더하여 적극적 혹은 소극적 매수행위 과정에서 발생한 모든 산출물은 해당 공공 기관에 지급해야 할 의무가 있고 5년 동안 선거권 혹은 공공기관의 취업이 금지된

11) 사익을 목적으로 운영되는 기관을 제외한 공적 혹은 법적 의무를 실행하는 모든 기관은 공공기관의 범주에 들어 온다.

12) 공무원의 범위는 국가마다 다르게 정의될 수 있다. 영국에서는 중앙행정기관과 그 소속의 책임운영기관에 근무하는 자로 한정되며 정치적 임명직인 장관, 의회소속직원, 군인, 경찰, 교사, 판사, 자치단체 직원, 소방, 국영기업 직원 등은 공무원으로 포함되지 않는다. 이 논문에서 공무원의 개념을 광범위하게 확대하여 공공기관에서 공익 창출을 목적으로 서비스를 제공하는 자를 공무원으로 간주하기로 한다.

다.

<표 1> 부패방지법 및 부패 관련 기관의 진화(연대순)¹³⁾

연도	변천 내용
1861	· 공공 지출 위원회 설립
1889	· 공공기관 부패 관행법 제정
1906	· 부패방지법 제정
1948	· 린스키(Lynskey) 재정위원회
1967	· 의회 옴부즈맨 법 제정
1974	· 지방정부 행동규범에 관한 의원 위원회 설립 · 지방정부법 제정 · 지방정부 옴부즈맨 설립
1976	· 의원의 이익에 대한 등록 기재(설립) · 공직 활동의 윤리에 관한 왕립 위원회 설립
1982	· 지방정부 재정법 제정 · 감사위원회 설립
1985	· 검찰청 설립
1987	· 형사재판법 제정 및 중대비리청 설립
1991	· 프레스 고충위원회 설립
1992	· HMT의 비리 금융 정보 네트워크 설립
1995	· 공직 활동에 관한 윤리 위원회 설립 · 의원의 행동규범 강화
1996	· 공무원의 행동규범 강화
1997/1998	· 국가 비리 이니셔티브 설립
1998	· NHS 회계 비리 서비스 설립
1999	· 공무원의 비리에 관한 OECD 조약에 사인
2000	· 정부 자원 및 회계법 설립 · 정당, 선거 및 국민투표법 · 선거 위원회 설립 · 지방정부법 개정 · 지방정부 행위규범 강화
2001	· 공공기관 행위규범 강화 · 스페셜 어드바이저 행위규범 강화
2002	· 상원의원 행위규범 강화
2004	· 경찰고충위원회(부패방지법을 인계)

1906년도 ‘부패방지법’(Prevention of Corruption Act 1916)은 책임운영기관인 에이전트의 부패 거래행위를 다루고 있다. 에이전트들은 개별적 혹은 집단적으로 어느 누구로부터든지 부당한 방법으로 받거나 혹은 받기로 한 모든 물질적 대가 혹은 업무상의 관계에서 다른 사람에게 호의 혹은 비호의를 보이는 모든 행위나 실제행동을 포함한다. 또한 이 법은 에이전트간의 불법 행위들도 포함하며 업무 관련 에이전트가 요청한 정보에 대해 자료를 숨기거나 원칙을 의도적으로 잘못 이해할 수 있도록 유도하는 정보의 제공도 범죄 행위에 포함하며 이 법을 위반한 경우는 1889년도 공공기관부패관행법

13) 출처: National Integrity System 2004, pp. 12

하에서와 동일한 처벌 수위를 가진다.

1916년도 부패방지법(Prevention of Corruption Act 1916)은 1989년과 1906년의 부패방지법 하에서 기소된 특정 케이스들에 있어서 ‘부패의(corruptly)’의미를 ‘부정직한(dishonestly)’의 의미와는 구별하였으며 또한 공공기관의 범주를 확대하여 지방 행정기관과 공공 행정기관을 포함시켰다.

1970년대에 들어 부패를 둘러싼 의회의 공식 질의과정에서 상기의 세 법은 법의 적용과 집행에 관련하여 비일관성은 물론 부패발생에 대한 대처를 둘러싸고 취약점이 노출되었고 특히 포괄적이며 통합된 법의 필요성이 제기되어 끊임없는 수정이 요구되어 왔다. 보수당의 대처정부와 이를 계승한 1990년대의 메이저정부 그리고 1997년 정권 교체를 달성한 노동당의 블레어정부도 부패방지에 대한 관심과 개혁은 계속되어 부패행위는 외국의 국회의원, 판사, 장관과 외국의 에이전트에 대한 매수 행위도 포함되었다. 특히 노동당의 블레어 정부는 보수당의 정권과는 정책노선이 다른 환경 속에서도 부패에 관련해서는 보수당과 마찬가지로 일관성을 유지해 왔다.¹⁴⁾ 또한 2000년 이후부터는 부패행위를 국내에 한정하지 않고 영국 법 하에 있는 법인체들도 해외에서 부패 행위를 범한 경우 영국법의 판결을 받도록 했다.

2003년에 1889년, 1906년과 1916년 부패방지법을 하나로 묶어 입법화를 목적으로 한 통일된 부패법안(Corruption Bill)의 초안이 발표되었다. 이 법안의 보고서를 작성하기 위해 법률 위원회, 검찰청, 재무성, 중대비리청, 내무부 등을 포함하는 포괄적 워킹 그룹이 구성되어 백서를 발행했다.¹⁵⁾ 주목할 만한 것은 부패의 개념이 시대적 환경적 상황에 따라 변화하며 부패 법안에서도 이를 인지하여 특정 개인이 스스로의 원칙 하에 일관되게 행동했을 경우 이 원칙의 일관성이 공적 의무에 적용되지 않는 다 할지라도 부패한 행동이 아니라고 논쟁하는 점이다. 그렇지만 부패 법안을 심의하기 위해 구성된 ‘공동특별위원회’(the Joint Select Committee)는 이 법안은 경찰, 검찰청, 배심원과 일반 대중, 그리고 영국내와 외국에서 조언을 제공하는 어드바이저들이 쉽게 이해하기 어렵다고 판단하여 부패의 정의를 다음과 같이 해야 한다고 주장한다.

“만약 특정 개인이 자신의 의무나 혹은 업무기능의 실행에서 수령인에게 영향을 행사할 의도로 주거나, 제공하거나 혹은 부당한 이익을 주기로 하면 그 개인은 부패한 행동을 한 행위다” “만약 특정 개인이 자신의 의무나 혹은 업무기능의 실행에서 자신에게 영향을 미칠 것이라는 인식을 한 상태에서 부당한 이익을 받거나, 받기를 요구하거나 혹은 받기로 동의한다면 특정 개인은 부패한 행동을 한 것이다.”¹⁶⁾

14) 물론 정책 측면에서는 노동당의 블레어 정부는 보수당의 대처 시대의 정책을 그대로 답습하여 원 손에 든 대처의 핸드백을 오른 손으로 옮긴 것에 불과하다는 비판을 받고 있는 것도 사실이다.

15) 구체적 내용은 *Raising Standards and Upholding Integrity: the Prevention of Corruption*, Home Office, 2000을 참조.

16) Draft Corruption Bill - report and evidence; pp. 35.

상기의 부패의 정의에 의하면 수령인에게 직접적으로 영향을 미칠 것이라는 인식하에서의 부당한 이익을 주는 행위와 영향을 받을 수도 있을 것이라는 인식하에서 이익을 받는 행위도 모두 동일 범주에 들어오며 따라서 부패행위에 대한 처벌의 실효성은 양자에게 동일하게 미치게 될 수 있다는 것으로 해석할 수 있다.

2003년도 부패 법안이 나올 때까지 지난 30년간 부패 법안의 입법과정을 둘러싸고 끊임없는 논쟁을 거듭해 왔다. 영국은 성문법 체제를 유지해 온 대륙 유럽의 국가들과는 달리 지방정부와 지방행정기관의 법적 테두리가 국회의 입법내용과 법원의 해석에 따라 달라지는 불문법 체제를 유지해 오고 있다. 이로 인해 근본적으로 부패를 다루는 영역이 복잡한 이유도 있지만 부패에 대한 법적 해석이 서로 상충하는 경향이 있고 또한 환경 변화에 따른 부패의 정의에 대한 애매성이 존재하고 있는 관계로 부패를 둘러싼 논쟁은 계속되고 있다. 그렇지만 영국부패방지법의 변천과정은 자율적 규제를 강화하기 위한 노력의 과정이라고 간주할 수 있다.

2. 최근의 정치적 부패현황

영국에서는 환경변화에 따른 제반 안전들에 대한 법률의 제·개정은 신속하게 대처하는 편이지만 영국의 부패방지 관련 법의 개정이나 제정은 앞에서 살펴 본 바와 같이 상당히 느린 편이다. 이는 상대적으로 낮은 부패건수에 의해 이들 법을 적용시키는 빈도가 낮고 따라서 법의 제정 및 개정에 대한 필요성이 상대적으로 낮아진다는 것을 의미할 수도 있다. 실제로 경찰에 수사를 요청한 부패건수는 많지 않다. 1995년-2001년 동안에 다양한 영국의 경찰에 의해 수사 요청을 의뢰한 사건은 다음과 같다.¹⁷⁾

<표 2> 공공부문의 부패 건수(1995-2001)

연 도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
경찰에 수사를 요청한 건수	83	95	99	64	69	36	67	20

※: 일부를 나타냄

Source: public sector corruption index figures

<표 2>는 1995년-2002년의 1/4분기까지 공공부문에서 발생한 부패와 관련하여 경찰에 수사를 요청한 케이스들을 나타낸다. <표 2>에서 알 수 있는 바와 같이 부패발생건수가 그다지 많지 않다는 것을 알 수 있다. 이들 수사 요청 건수 중에서는 실제로는 상기의 주요 3대 부패법의 범주 하에서의 위반에 관련된 것이 아닌 것도 있다. 2001년의 수사요청 건수 중에서 6건은 금융에서 나온 이자의 미공개, 2건은 절도, 1건은 허위

17) 영국에는 런던의 치안에 대해 총괄 책임을 가지는 2개의 경찰청(London Force와 Metropolitan Police Service)을 포함하여 잉글랜드와 웨일즈에 43개의 지역 경찰청이 있다.

투표자, 9건은 뇌물 수뢰에 관련된 것이었다(IC 2004: 16).¹⁸⁾

부패건수와 부패에 대해 관심이 낮은 이유는 19세기 중반 이후의 빅토리아 시대부터 축적된 개혁에서 나온 ‘공공생활에서의 윤리강령’에 대한 영국식 접근법 때문이라고 볼 수 있다. 정치적 개혁의 과정과 선거민의 확대로 중산층의 의식과 가치관이 향상되었다. 이들 가치관의 향상은 개인적 존경과 정직을 강조하는 형태로 고착되었고 개인적 존경과 정직의 강조는 책임을 바탕으로 하면서 대표성을 가진 정부가 실질적으로 개혁을 추진할 수 있도록 하는 정당성을 제공한다. 이와 같은 환경 속에서 사회 개혁에 대한 저항은 점점 낮아지게 되며 새로운 법안의 도입과 제도적 개편도 용이해 지게 된다. 무엇보다도 중요한 것은 19세기 후반부터 지속되어 온 정치적 개혁과 시민의 가치관의 향상과 더불어 공공기관에 임명 혹은 선출된 각 개인이 부패에 대한 거부감을 일으키도록 하는 강한 신념과 책임성 그리고 도덕적 신뢰가 구축되어 온 점이라고 할 수 있다. 그렇지만 앞에서도 지적한 바와 같이 부패와 관련한 3개의 주요 법이 공공부문과 민간부문을 모두 포함하고 있지만 특정 경우에 있어서는 포괄적이거나 혹은 통일성이 있다고 하기에는 어려운 측면도 있다. 특히, 상·하원 의원의 경우 수세기 동안 국회의 절차에 관련하여 형법의 면제는 물론 부패에 관한 법의 적용에서도 면책대상이 되어 왔다.

2차 대전 이후에도 종종 부패행위가 발생해 왔지만 부패 규모의 측면 혹은 심각한 도덕성의 결여 등으로 인해 공공의 관심을 집중시킨 경우는 흔치 않다. 이는 부패에 관련된 법들과 부패와 공직 생활에서의 윤리강령에 대한 규정들이 효과적으로 기능해 왔다고 볼 수 있다. 세인의 관심을 높인 부패관련 사건은 1970년대의 포울선(Poulson)사건이다. 건축가인 포울선은 당시 자신의 건축 회사를 이용하여 수령자에게 보상을 대가로 물질적 향응을 제공하여 공공 영역에서의 계약을 독식하다시피 했다. 그는 스스로 물질적 향응을 제공하지 않고 자신의 기업을 통한 제공으로 수령자를 설득하는 방법을 택했다. 또한 전 Newcastle-Upon-Tyne Council의 노동당 리더였던 스미스(Dan Smith)를 고용하여 1960년-72년 동안에 지방정부들이 의욕적으로 도시개발 및 확장사업을 추진하고 있었을 때 많은 계약을 성사시켰다. 이는 개인들의 시장활동에서 자율적으로 스스로를 감독하거나 혹은 자체보고를 통해 스스로 부패행위를 차단하는 자율적 통제 장치의 오작동이라고 볼 수 있다.

영국의 부패통제시스템은 법의 변천과정에서 볼 수 있듯이 역사적으로 공적 서비스

18) GRECO가 2000년에 실시한 국제범죄피해자 관련 설문조사에 의하면 경찰 및 세관공무원을 포함한 영국의 공무원이 자신들의 공무와 관련하여 영국국민 5,500명 중 3명만이 뇌물을 요구했다고 응답했다.(GRECO, p.3) 한편, 건설산업은 국가를 막론하고 부패가 만연되어 있는 영역이라는 인식이 팽배해 있다. 영국의 건설산업협회는 건설산업내에서 행해지고 있는 부패행위에 대해 보다 현실적이고 바람직한 인식을 가지기 위해 건설산업내에서 근무하고 있는 사람들의 견지에서 건설산업내의 부패행위를 알아보기 위해 2005년 서베이를 실시했고 여기에 의하면 영국의 건설산업에 있어서는 부패가 감지되고는 있지만 인내할 수 있는 정도로 파악되었다. 그렇지만 이 서베이에 참가한 다수의 건설업 종사자들은 부패근절을 위해서는 정부와의 협력과 공조의 필요성을 강조했다.

와 의무는 스스로의 책임을 강조하는 규정과 규제에 의해 지원되는 자율적 부패통제시스템을 유지해 왔다. 이 시스템의 유지의 이면에는 학교, 종교, 전문직업협회, 그리고 노동조합에서의 윤리강화의 장려를 통해 청렴과 정직이 보편적 사회의 흐름으로 유지하게 해온 윤리적 환경이 조성되어 왔다는 사실이다. 그렇지만 목적을 성취하기 위해 포울선이 법망을 교묘히 이용해온 비즈니스 관행과 부패 행위는 자율적 부패통제의 올바른 작동에 대한 회의를 초래했다. 결과적으로 부패방지를 위해 공무윤리강령을 더욱더 확고히 하는 한편 법률에 입각하여 법적 권한을 가진 공공기관이 규제 준수를 강요하도록 하는 법적 규제시스템의 강화를 요구하는 계기가 되었다.

IV 영국 부패통제시스템의 구조와 운영적 특징

부패통제시스템은 각 제도를 구성하는 요소들과 제도들이 상호작용의 관계 속에서 부패를 억제 및 축소하는 시스템으로 제도적 개혁을 통한 부단한 노력에서 형성되는 자율적 통제와의 병행에서 더 효율적으로 작동하게 된다. 영국의 부패통제시스템을 구성하는 주요 공적 기관으로는 중대비리행위를 전담하는 부패전담기구인 중대비리청(Serious Fraud Office: SFO), 외부감사와 외부감사인인 직무를 규제 감독하는 회계감사청, 의원들의 행위에 대한 불만을 조사하는 의회 옴부즈맨과 윤리위원회, 공적 기관 및 공직자들의 모든 행위를 감시 및 감독하는 감시 에이전트, 그리고 공적 기관의 부패시스템의 오작동 및 부패문제에 대해 전방위 안테나를 세우고 있는 미디어로 등으로 구성된다.¹⁹⁾ 부패통제시스템의 특성상 이들 공적 기관들은 부패 억제 및 축소를 위해 유기적 및 상호 협력적 관계를 유지하고 있다. 이러한 과정에서 영국의 부패통제시스템의 구성기관들은 서로간의 정보교환, 공동조사, 서로 다른 정부기관간의 경쟁과 협력, 언론의 감시라는 상호협력적 관계 속에서 공적 서비스와 의무에 대해 스스로의 책임을 강조하는 규정과 법적 규제에 의해 지원되는 부패통제시스템이 형성되어 왔다.

1 영국의 중대비리청(Serious Fraud Office: SFO)

영국은 전통적으로 성문법과 불문법이 혼재되어 있는 법률체계에 입각한 높은 법 준수 의식을 바탕으로 옴부즈맨, 국가회계감사청, 경찰, 검찰, 미디어, 위치도그 등 기존의 견제장치에 의해서도 대부분의 부패가 감시 및 통제되어 왔다. 그렇지만 1970-1980년대 들어 포울선 사건을 비롯하여 금융시장에서의 지속적인 비리로 인해 청렴사회의 유지에 대한 의구심이 높아지면서 중대하고 복잡한 부패를 조사 및 기소하는 법적 시스

19) 실제로 부패 방지 시스템을 구성하는 공적 기관은 본 논문에서 다루는 기관 이외에도 금융시장의 비리를 억제 및 축소하고자 하는 금융옴부즈맨, NHS(National Health Service)의 운영의 투명성을 제고시키기 위한 NHS 옴부즈맨, 풀뿌리 민주주의 차원의 시민단체 및 기타 자발적 옴부즈맨 등이 있다.

템을 필요성이 요구되었다.²⁰⁾ 이에 영국정부는 1983년 비리심리위원회(Fraud Trials Committee)라는 독립위원회를 설립한 후 동위원회의 비리심리보고서를 통해 중대비리 행위의 적발 및 이를 수사하고 기소를 담당할 단일조직의 부패전담기관의 신설을 권고하였으며 이에 따라 1987년 형사재판법(Criminal Justice Act)이 제정되고 이 법을 근거로하여 1988년에는 중대비리조사청이 설립되었다. 이로써 영국은 부패에 대한 법적 시스템의 강화를 통해 부패의 사각지대를 줄일 수 있는 환경이 마련되었다.

중대비리조사청(SFO)의 기관장은 법무장관에 의해 임명되며 정보자료요구권, 기소권, 조사권 등의 권한이 있으며 또한 형사재판법에 근거하여 조직 운영상의 독립성이 엄격하게 보장되는 정부기관이다. 독립성은 국가수장의 강력한 정치적 의지와 함께 부패적결을 위해 필수적으로 보장되어야 할 요소이다. SFO가 다루는 중대하고도 복잡한 전문적인 비리사건은 백만 파운드를 초과해야 하며 개인은 물론 경찰, 무역산업부, 세관, 잉글랜드은행, 런던증권거래소 등과 같은 기관으로부터도 접수를 받아 조사한 후 기소처리한다. 또한 SFO는 은행, 금융기관, 회계사, 기타 전문가들에게 비리와 연루된 정보 자료를 요구하거나 질문하여 부패를 효과적으로 통제가능하도록 하는 조사권을 가지고 있다. 다만 피심문자는 타당한 사유가 있는 경우 질문에 응하지 않거나 정보 자료를 제공하지 않을 수 있다. 또한 SFO가 다루게 되는 사건들은 법률가, 금융전문가, 경찰, 정보기술자 등으로 구성된 합동팀에서 사건을 처리하며 업무분담과 다른 기관간의 협력, 특히 경찰과의 상호협력이 긴밀하게 이루어 진다.

2 국가회계감사청(National Accounting Office: NAO)²¹⁾

영국의 공공분야 회계감사는 1314년 처음으로 회계감사원장이 임명되었고 그 후 약 500년간에 걸쳐 회계감사기관이 개편되어 왔다. 19세기 대규모의 의회 및 공공기관 개혁으로 1866년 마련된 회계감사부법(Exchequer and Audit Department Act)에 의하여 현재와 같은 국가회계감사청(NAO)이 설립되었다. 1921년 동 법의 일부 개정이 있기는 했지만 약1세기 동안 회계감사내용에 대해 경제성, 능률성, 효과성의 측면에서의 성과

20) 특히, 1991년의 BCCI은행, 1996년의 Barings은행의 파산은 개인 비리, 회계감사기능의 미비, 규제 감독기관의 태업, 그리고 법 구조의 허술함을 나타낸 부패통제기능의 오작동이라고 볼 수 있다. 이는 영국부패통제시스템의 사각지대를 교묘히 이용한 것으로 영국사회에 적잖은 충격을 주었다. BCCI와 관련해서는 최고경영자중 한사람인 Mohammed Abdul Baqi는 1994년 4월 유죄판결을, Abbas Gokal은 회계비리 관련으로 2백 9십만 파운드의 벌금과 징역 14년형이 구형되었다. Barings와 관련해서는 매니저인 닉 리이슨은 징역 6년 5개월을 선고받았다. 이들 사건과 관련하여 중앙은행인 잉글랜드은행은 규제감독기능의 태만 등의 이유로 많은 비난을 감수해야만 했다. 그렇지만 비리와 연관된 사건들은 관련 기관들과 공조하여 철저하게 책임을 묻고 그 결과에 따른 징벌과 이를 강력하게 실행하는 제도적 시스템을 운영해 왔다. 한편, 이들 일련의 사건들은 복잡하고 지능적인 부패를 조사 및 기소하는 법적 시스템의 구축을 더욱 더 강화하고 보다 효과적으로 운영하기 위한 제도 정비를 가져오는 계기를 마련했고 결과적으로 1997년 통합금융규제감독시스템이 창설되었다.

21) 한국의 감사원에 해당하지만 감사원과는 달리 타 기관에 대한 감찰기능은 가지고 있다.

감사의 실시를 제외하고는 영국의 공공법률 회계감사 법률체제에는 큰 변동이 없었다.

NAO는 행정부로부터 완전히 독립된 의회소속의 기관으로 의회를 대신하여 정부회계에 대한 독립적인 회계감사를 수행하는 기관으로서, 원할 경우 어떠한 방식으로 회계감사를 할 수 있는 절대적인 권한이 주어져 있다. 이는 정부로부터의 독립과 임무수행에 있어서의 재량권을 강조하기 위한 것으로 풀이된다. 2001년 NAO보고서, pp246를 참조. 독립성의 관점에서는 고위직의 판사와 유사하다고 볼 수 있다. 국가회계감사법에 의해 NAO의 장을 하원이 관리하고 규정하고 있지만 NAO의 장은 감사사항과 방법의 선정 등 직무의 수행에 있어 완전한 재량권을 갖는다. 회계감사내용은 각 부처의 재정과 회계에 대한 적법성 감사와 사용되는 지출에 대한 효과적인 가치, 즉 성과감사이다.

NAO는 감사실시 여부, 감사요청사항에 대한 예비조사, 감사방법의 결정, 감사기한 및 보고방법의 결정, 감사우선순위의 결정 등 권한을 갖지만 타 기관 혹은 부처의 정책의 옳고 그름에 대해서는 감사할 수 없다. 다만, NAO는 각 부처의 다양한 정책이 법에 따라서 그리고 효율적으로 잘 집행되었는지에 대한 성과감사를 할 뿐으로 의회가 감사과정에 간섭하거나 개입할 여지는 전혀 없고 국회의원이 NAO의 장에게 특정 감사실시를 지시할 수 없다. 의회는 NAO의 공식적 감사결과보고에 만족하지 않을 경우 특정 분야에 대해 예결위를 통해 스스로 조사를 실시한다.

한편, 지방자치정부의 외부감사를 규제하고 감독하는 기관으로서 감사위원회(Audit Commission)라는 독립적인 공적 기관이 설치되어 있다. 동위원회는 1983년에 '1982년 지방정부법: Local Government Act 1982'에 근거하여 설립된 공적 기관이다.²²⁾ 감사위원회의 지방정부의 외부감사에 관련한 직무는 '1998년 감사위원회법(Audit Commission Act 1998)'에 규정되어 있다. 이 법에 의하면 먼저, 코드를 작성하고(Code of Audit Practice), 5년 이내에 환경의 변화를 반영할 것, 두 번째로 지방자치단체의 외부감사인을 임명하고 감사인의 직무를 규제 감독하는 것이 주된 직무로 규정되어 있다.²³⁾

외부감사인의 임명은 외부감사인의 '독립성'에 관련된 이상, 대단히 중요하다. 본래 감사위원회는 지방자치단체 및 중앙부서의 어느 쪽에도 소속되어 있지 않은 독립된 공적 기관으로서 설립되어 있다. 따라서, 이와 같은 감사위원회가 지방자치단체의 외부감사인을 임명하는 제도를 설치하는 것에 의해 외부감사인의 '독립성'이 확보되어 있는 것이다.

지방자치정부의 외부감사인으로서 임명되기 위해서는 일정의 자격이 있어야 하는 것

22) 감사위원회는 런던에 본부가 있고 4개의 지부가 관할하고 있다. 감사위원회의 이사회의 회원은 ODPM(부수상부)에 의해서 임명된다. 그리고 감사위원회의 최고 관리직은 총장과 4명의 관리이사(managing director)로 구성되고 이 밑에는 약 2천5백명의 직원이 근무하고 있다.

23) 이는 외부감사인이 지방자치단체의 외부감사를 실시할 때의 판단기준이 되는 '코드'를 작성하고 감독을 둘러싼 환경의 변화에 반영해서 5년 이내에 재수정을 도모하는 것이다. 코드에는 지방자치단체의 외부감사의 수준, 감독인의 업적 등이 명시되어 있다. 현재 공표되어 있는 코드는 2005년 4월에 공표된 것으로 후술하는 CPA의 도입에 응해서 2005년도의 감독부터 적용되고 있다.

이 요구되고 감사인으로서의 ‘전문성’이 중시되고 있다.²⁴⁾

지방자치정부의 외부감사인에 전문성이 요구되는 것은 감사인의 책무가 광범위하게 미치는 것에 유래하고 있다. 지방자치정부의 감사인의 책무에 관해서는 감사위원회가 작성하는 코드에 상정되어 있다. 코드에 의하면 감사인의 책무에는 ‘재무제표감사’와 ‘자원의 이용’에 관련된 책무가 있다. 재무제표감사에 관련된 책무라는 것은 지방자치정부가 작성하는 재무제표를 감사하고 의견을 표명하는 것이다. 또 이 책무의 범주에 있어서 외부감사인은 지방자치정부에 의해 작성된 내부통제보고서가 법령에 준거하고 있는지 없는지를 검토하는 것이다. ‘자원의 이용’에 관련된 책무라는 것은 지방자치정부에게 자원의 이용에 관해서 ‘경제성’ ‘효율성’ ‘유효성’을 확보하기 위한 체제가 정비되어 있는지 여부를 확인하는 것이다.

3 법 집행기관(경찰청 및 왕립검찰청)

부패척결에 위한 경찰청 및 왕립경찰청의 업무는 독립성을 바탕으로 부패한 공직자에 대한 처벌의 실효성에 관련된, 즉 강력한 집행력을 행사하는 곳이다. 전통적으로 영국에서는 범죄수사를 경찰만이 담당했고 기소는 피해자 본인, 이해당사기관, 경찰에 의해 이루어졌다. 1985년 경찰로부터 독립한 검찰제도 도입의 필요성에 따라 왕립검찰청이 설립되었고 형사사건을 다루며 왕립 검찰청은 경찰이 기소와 수사독립을 독점하는 폐해를 시정하기 위해 경찰과는 별도로 독립된 공소관 제도이다. 왕립검찰청장(Director of Public Prosecution)은 법무총감(Attorney General)에 의해 임명되며 왕립 검찰청은 43개의 지역경찰과 함께 구성되어 있으며 지휘감독을 받는 경찰의 기소권 행사에 협조하거나 조언을 제공하며 몇 개의 법정범죄를 직접 기소하기도 한다. 법무총감은 정부의 법률고문, 중요범죄에 대한 기소 동의, 기소된 범죄에 대한 공소 취소, 검찰총장의 임명 지휘감독을 담당한다. 왕립검찰청장은 경찰기소사건의 공소를 유지하며 지방정부 및 각지방부처의 기소권행사나 공소유지에는 관여할 수 없다. 왕립검찰청장은 경찰에 대해 법적 행정적 서면 지원을 제공하며 조언하고 중요 사건의 정보를 접수하며 특정 범죄에 대해 독점적인 기소권을 갖는다. 또한 왕립검찰청은 1988년에 중대비리 및 부패사건에 대한 전문가로 구성된 반부패 전담팀을 창설하여 운영해 오고 있다. 반

24) 지방자치단체의 외부감사인은 감사위원회에 의해서 임명되지만 피임명자에게는 일정한 자격을 갖추어야 한다. 즉, 감사인이 (1) 면허회계사협회(the Institute of Chartered Accountants of England and Wales), (2) 스코틀랜드의 면허회계사 협회(the Institute of Chartered Accountants of Scotland), (3) 아일랜드 면허회계사 협회(the Institute of Chartered Accountants of Ireland), (4) 공인회계사 협회(the Association of Certified Accountants), (5) 면허이재관협회(the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: CIPEA) 중 어느 하나의 협회의 회원으로 가입되어 있어야 한다. 이들 협회 중 (1-4)는 한국의 공인회계사 협회에 해당하는 기관이다. 그리고 (5)의 CIPEA는 지방자치단체의 공적 회계와 공적 감사를 전문적으로 다루는 기관이다. 영국에서는 지방자치단체에 대해서 재무제표를 의무적으로 작성해야 하지만 CIPEA는 재무제표의 작성에 관계하는 가이드라인 등도 공표하고 있다. 이 때문에 지방자치단체의 재무부문에 속해 있는 직원도 CIPEA의 회원인 경우도 많다.

부패전담팀 소속의 검사들은 이 부서에서 3년 동안 근무하며 고위층 공직 비리사건을 전적으로 다루고 있다

4 윤리위원회와 지방정부옴부즈맨

윤리위원회는 2000년도 지방정부법에 설립된 독립기관으로 멤버들과 당국의 행동규범에 선출된 멤버에 의한 불법행위에 대한 고충을 조사하기 위해 설립되었다(<표 4> 참조). 조사는 그들의 조사능력에 있어서 위원회의 독립된 윤리위원장(Ethical Standards Officer)이 책임을 가진다. 윤리위원장은 필요하다고 생각되면 당국의 행동규범을 위반한 멤버들은 최고 5년 동안 공무원이 될 자격을 박탈할 수 있는 권한을 가진 판결위원회에 사건을 회부한다. 윤리위원회는 불만에 대한 대책을 권고할 수 없다.²⁵⁾

<표 4> 지방정부 옴부즈맨과 잉글랜드의 윤리위원회의 의무 비교²⁶⁾

지방정부 옴부즈맨	잉글랜드의 윤리위원회
지방의회에 대해 민원 조사가능	지방의회에 대한 민원 조사 불가
위원장의 행동 조사 가능	위원장의 행동 조사 불가
부패를 포함한 행정업무처리미숙에 대한 민원 조사 가능	부패를 포함한 행정업무처리미숙의 민원에 대한 조사 불가
민원신청자가 신청을 하거나 혹은 불공정에 피해를 입는다고 여겨질 때만 조사 가능	불공정의 클레임이 없어도 조사가능
행정업무처리미숙에 의해 발생한 불공정한 주장에 관련하여 개별 멤버들의 행위 조사 가능	당국의 행동규범을 위반했다고 여겨지는 멤버들에 대한 민원 조사 가능
개별 멤버들에 대해 재제 불가	개별멤버들에 대해 재제를 가할 수 있는 판결심의위원회에 회부 가능
민원에 대한 방안 권유 가능	민원에 대한 방안 권유 불가
보고서와 지침서를 발행 가능	보고서와 지침서를 발행 가능
옴부즈맨이 판단을 실행하지 않을 경우 민원에 대해 12개월의 유효기간을 가짐	민원에 대한 한계가 없음
지방정부는 민원에 대해 먼저 고려를 위한 기회를 가짐	민원을 처음부터 윤리위원회에 직접 신청 가능

25) 윤리위원회는 다음의 기관들에 대해 책임이 있다: 386개 지방당국, 8350개 파리쉬 카운슬, 31개 소방과 시민디펜스당국, 43개 경찰, 6개 여객수송당국, 7개 국립공원당국, 런던광역당국, 시실리 섬의 카운슬

26) 출처: National Integrity System 2004, pp. 62

영국에는 지방정부, NHS, 그리고 상·하원을 구성하는 의회를 다루는 3개의 옴부즈맨이 있다. 이들 3개의 옴부즈맨들은 각각 다른 영역의 민원을 다룬다. 특히 지방정부 옴부즈맨은 지방자치단체(지방자치정부 및 지방행정기관)에 의한 부패를 포함한 행정처리미숙에서 나오는 민원을 조사한다. 지방정부옴부즈맨은 주택, 교육, 사회복지, 소비자보호, 카운슬 세금 등 대부분은 지방의회에서 발생하는 민원에 관련되어 있다. NHS 옴부즈맨은 국민건강을 다루는 과정에서 발생하는 각종 예산집행과 건강서비스에 관련된 민원을 전담한다. 따라서 이들 옴부즈맨들은 행정의 실무과정에서 발생하기 쉬운 부패가능성을 최소화하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

5. 감시 에이전시(Watchdog Agency)

영국에는 상당히 많은 규제적 감시 에이전트들이 있고 이들은 공적 생활의 모든 영역을 감시대상으로 하고 있다. 1994년에 공적 생활의 윤리강령위원회가 설립되었고 이들의 역할은 공공의 활동을 가진 모든 행동규범에 관한 현재의 근심과 걱정을 조사하며, 여기에는 금융 및 상업 활동에 관련된 조정, 또한 공적 활동에서 가장 높은 우선순위를 가질 수 있는 것으로 간주되면 현재의 조정의 변화에 대해 권고를 하는 것도 포함된다. 여기에 해당하는 상당수의 에이전시들이 의회 옴부즈맨, 정부 옴부즈맨, 금융 옴부즈맨, 윤리 강령위원회, 프레스 고충위원회 등에도 있다.

공적 생활의 윤리강령 위원회는 행동 규범의 모든 암적 부분들을 명확히 하는 것이고 윤리 활동의 운영기관으로 활동한다. 윤리강령위원회는 공공 기관들이 지켜야 할 7가지의 공공활동의 원칙을 발표하여 준수하는 것을 강요하고 있다.²⁷⁾ 이들은 영국 정치 시스템의 모든 영역을 다루는 가장 포괄적인 공적 생활에 대한 윤리강령 위원회이다.

감시 에이전트들은 특정 싱글기관에 통제권한을 집중시키는 경우 발생가능 한 권한 남용 및 정치권화의 부작용을 최소화하기 위해 부패통제업무에 견제와 균형의 적용 문제와 부패통제기능의 권력성을 고려한 여러 정부기관에 대한 감시기능의 분산여부를 철저히 감시하는 역할을 한다.

6. 미디어

영국의 미디어는 전통적으로 개방적이며 폭넓은 표현의 자유를 가진다. 7개의 회사들에 의해 소유된 대략 20개의 국내 신문매체가 있다. 영국 국내 신문의 75%는 전통적으로 보수당을 지지해 왔다. 흥미로운 것은 가장 오랫동안 노동당을 지지해 왔던 The Mirror가 최근에 노동당을 가장 비판하는 입장에 서서 정부의 각종 정책에 대한 절차

27) 7가지의 원칙은 무욕, 청렴성, 객관성, 설명책임성, 공개성, 정직성, 리더십으로 이루어져 있다.

의 투명성에 예리한 각을 세우고 있다. 신문매체 외에도, 5개의 지상파 채널과 200개의 케이블 채널이 이용 가능하다. 일부 케이블 채널은 활자매체와 연계되어 있다.

영국은 전통적으로 정치적 스캔들에 관해서는 공정성을 가지고 끝까지 파헤치는 저널리즘의 특성을 가지고 있다. 이로 인해 많은 정치적 사건들이 신문매체를 통해 세상에 알려지게 되었다.²⁸⁾ 프레스 고충위원회(Press Complaints Commission: PCC) 활자매체에 대한 위치도그(감시자)이며 PCC는 자율적 규제 감시 기관으로 16멤버들로 구성되며 그 중 9명은 독립임명위원회에서 임명된 비전문가들이다. 이들 자율적 기관들의 기능은 다른 기관들과 마찬가지로 독립적 활동은 물론 부패의 감시 및 감독을 위해 정보교환을 비롯하여 여타 관련기관과도 밀접한 관계를 유지하고 있다.

IV 결론

18세기까지만 해도 부패로 만연되었던 선거 구조를 가진 국가였던 영국이 지속적인 행정개혁을 통해 오늘날 세계에서 가장 투명한 부패통제시스템을 운영하는 국가 중의 하나로 된 과정과 부패를 억제 및 축소하기 위한 영국 부패통제시스템의 특징을 살펴 보았다. 이처럼 성공적인 부패통제시스템의 운영이 가능하게 된 것은 19세기 후반의 빅토리아 시대부터 블레어 정부에 이르기까지 서로 다른 정치적 목적을 가진 환경 내에서 국가의 도덕적 바탕이 요구되는 부패에 대해서는 한 목소리로 지속적이고 단호한 개혁을 추진해왔고, 오랜 민주주의의 전통과 중산층의 확대에 의해 사회기저에 공적 활동에서의 윤리강령에 대한 준수 의식이 높았으며, 부패전담기관을 창설하여 부패환경의 변화에 적극적으로 대처했고 이로 인해 전통적인 자율적 통제와 법적 통제의 강화를 통해 효과적인 부패통제시스템의 운영이 가능하도록 했다. 특히, 법적 통제를 구성하는 각 기관들은 법에 의해 설립근거가 마련되었고 이에 입각하여 설립 시에 부패전담기관인 SFO는 정치적, 운영적 독립성을, 국가회계감사청인 NAO는 운영적 독립성 및 책임성과 전문성을, 법 집행기관인 경찰과 왕립검찰청은 정치적 중립성 및 처벌의 실효성을 확보하여 책임성 있는 운영을 할 수가 있었다. 무엇보다도 이러한 과정에서 부패통제시스템을 구성하는 각 기관들은 서로간의 업무분담과 정보교환, 공동조사, 서로 다른 정부기관간의 경쟁과 협력, 언론의 감시라는 상호협력적 관계 속에서 공적 서비스와 의무에 대해 스스로의 책임을 강조하는 규정과 법적 규제에 의해 지원되는 효율적이며 강력한 집행력을 가지는 부패통제시스템이 운영될 수 있었다.

우리나라도 1990년대 후반 이후 부패방지전담기구인 국가청렴위원회를 설치하여 부패의 억제 및 축소를 위한 노력을 기울여 왔지만 끊임없이 발생하는 부패문제는 부패통제시스템이 제대로 작동하고 있지 않다는 것을 말해준다. 영국의 부패통제시스템의

28) 앞서 언급한 포울슨 사건 이외에도, 하밀턴 케이스가 The Guardian지를 통해, 에이트켄의 케이스가 ITV's World in Action를 통해 세상에 알려지게 되었다.

고찰을 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈은 먼저 공무원 스스로가 높은 도덕적 바탕이 요구되는 자율적 통제를 통한 준법정신의 고양은 물론 강력한 법적 통제장치의 운영을 통해 부패행위의 결과에서 나온 대가가 부패로 인해 얻을 수 있는 이익보다 훨씬 크다는 시스템을 구축하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 영국에서와 마찬가지로 각 부패전담기구의 정치적 독립성 및 중립성, 운영적 독립성, 책임성과 전문성, 그리고 부패에 대한 강력한 처벌의 실효성이 요구 된다. 또한 부패통제시스템을 구성하는 각 기관과의 업무분담과 정보교환, 공동조사, 서로 다른 기관과의 경쟁과 협력, 언론의 감시라는 상호협력적 관계가 이루어지는 부패통제시스템의 운영이 절실히 요구된다고 할 수 있겠다.

<참고문헌>

- 강신욱. (2000), 부패지수 어떻게 만드는가, 반부패행정시스템 연구소 연구보고서, 서울시립대학교.
- 김순은. (2001), "영국과 일본의 지방분권 비교 분석", 한국지방자치학회보, 제13권 제2호, pp 101-121.
- 김홍범. (2002), 금융감독: 이대론 안된다, 두남
- _____. (2006), 한국금융감독 개편론, 서울대학교 출판부
- 라영재, 이태영. (2003), "부패방지 거버넌스에 관한 연구", 2003년도 하계공동학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 정책학회.
- 부패방지위원회 (2003), 외국반부패당국 국제기구 자료집, 부패방지위원회.
- 서필언. (2005), 영국행정개혁론, 대영문화사
- 소순창. 홍진이. (2004), "신공공관리적 측면에서 본 행정개혁: 한국, 일본, 그리고 영국의 비교분석", 한국지방정치학회, 제16권 제1호, pp 309-342.
- 심재승. (2005), '영국 금융규제감독시스템의 변천과정에 대한 고찰 및 평가', 한국유럽학회, 제21권, 여름호, pp 267-297.
- 윤은기. (2005), "국제부패문화: 영국의 행정문화와 사회", 한국부패학회, 2005년 정기 하계학술대회
- 이종수. (2001), "영국지방정부 구조개혁: 런던시장 직선제 도입을 중심으로", 한국지방자치학회보, 제13권 제2호, pp 83-100.
- 임성일. (1996). 영국의 지방정부, 법경사
- 최양식. (1998). 영국을 바꾼 정부개혁: 대처에서 토니 블레어까지, 매일경제신문사
- Audit Commission. (1993), Protecting the Public Purse; Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government, London: HMSO
- _____. (2005), CPA- the Harder Test, London: HMSO
- Boyne, G. (1999), Managing Local Services: From CCT to Best Value, Frank Cass.
- Cabinet Office (2004-2006). Annual Report 2004-2006)
- _____. (2004). CivilService Reform: Delivery and Values
- Doig, A. (1996), "From Lynskey to Nolan: The Corruption of British Politics and Public Service", Journal of Law and Society, Vol. 23, No. 1, pp 36-56
- Giddens, A. (1998). The Third Way, Polity Press, Polity Press
- GRECO. (2001), "Evaluation Report on the United Kingdom", GRECO.
- HM Treasury, (2001), 2000-2001 Fraud Report, London: HMSO
- _____. (2002), 2001-2002 Fraud Report, London: HMSO
- _____. (2004), 2003-2004 Fraud Report, London: HMSO
- Home Office, (2000), Raising Standards and Upholding Integrity: the Prevention of Corruption, Cm 4759, London: HMSO

- _____, (2003), *Corruption Draft Legislation*, Cm 5777, London: HSMO
- Lawton, A (1998), *Ethical Management for the Public Services*, Open University Press: Buckingham
- Lyons, M. (2007). *Lyons Inquiry into Local Government*, London: The Stationery Office
- ODPM. (2004). *The Future of Local Government*, ODPM
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press
- Transparency International. (2004). *Country Study Report: United Kingdom*, TI
- _____. *Global Corruption Reports 1995-2003*.
- Treisman, D. (2000), "The Cause of Corruption: a Cross-National Study", *Journal of Public Economics*, Vol. 76.
- U.N. (2002), *Global Programme against Corruption: Anti-Corruption Too Kit*, U.N.
- Willams, S. (1985), *Conflict of Interest*. Aldershot: Gower
- World Bank. (2000), *Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997*, World Bank.

저자약력: 저자 심재승은 일본중앙대학 경제학과를 거쳐 영국버밍엄대학교에서 국제정치경제학과 공공정책학을 연구하여 학위를 취득하였고, 현재 백석대학교 법정학부 겸임전임강사 및 천안시청 정책평가관으로 근무하고 있다. 학문적 관심분야는 금융정책, 비교정책연구, 부패관련연구 등이다.