

몽골의 부패 현황 및 반부패 정책

Corruption and Anti-Corruption Countermeasures in Mongolia

조 은 경(Cho, Eun-Kyung)*

ABSTRACT

This paper is to introduce the corruption and anti-corruption countermeasures in Mongolia. In most cases the corruption and the anti-corruption studies were limited to highly developed nations including the United States of America. But anti-corruption effort must be urgently needed not only in advanced countries, but throughout underdeveloped and developing countries.

Corruption is often compared to an iceberg, whose tip showing on the surface is extremely small compared to the gigantic part hidden underwater. In the case of corruption also, the part showing is meager, while the size of the hidden reality is hard to even estimate. In order to uproot iceberg like corruption, we need a holistic and systematic approach. Through comparison and analysis of various country studies, we will find another side of corruption.

Based on case study of Mongolia, we realize the similarity to develop anti-corruption countermeasures, and we can find there are some differences. However, this research is only the beginning of the country studies. In order to present more practical, relevant and effective anti-corruption measures in the future, such research must be continued.

Key words : anti-corruption countermeasures, country studies, comparison

* 서울시립대학교 반부패연구소 수석연구원

I. 서언

부패문제는 세계 각국이 경험하는 것이다. 그럼에도 불구하고 부패에 대한 문제제기와 해결방안의 모색은 대부분 선진국을 중심으로 일어나고 있다. 부패가 국가의 경제성장에 커다란 장애요인이 될 수 있으며, 국제상거래의 질서를 교란시킬 수 있다는 지적은 미국 등에서 제기되었으며, OECD나 UN에서 마련되고 있는 반부패 협약의 중심에도 미국과 유럽의 선진국이 주도하고 있다.²⁾ 심지어 국가별 부패지수(Corruption Perception Index, CPI)의 상위 수준에도 핀란드, 덴마크, 네덜란드 등의 국가들이 부패 없는 청렴한 국가임을 내세우고 있다. 정작 부패문제로 인해 국내 외적으로 가장 큰 피해를 입을 수 있는 개발도상국과 제3세계의 다른 나라들에 대한 논의는 제외되고 있는 것이다.

이에 대해 부패문제 역시 국제상거래에 있어 선진국의 입지를 공고히 하고, 개발도상국이나 후진국의 참여를 배제하기 위한 수단의 하나로 염려하는 시각도 있다. 즉, 부패한 국가라는 낙인과 청렴성을 무기로 국제무대에서 자국의 이익을 위해 발빠르게 움직이는 선진국의 새로운 무역장벽이라는 지적이다. 이미 제3세계의 시민단체(NGO)들에서는 선진국을 배제한 반부패 움직임이 일어나고 있다. 이들은 OECD의 뇌물방지협약이나 국제투명성기구(Transparency International, TI)의 CPI조사와 분리된 제3세계적 시각에서 부패문제를 이해하기 위한 회의를 열고 있다. 이러한 회의에서는 선진국에서 접근하는 반부패 전략과 개발도상국이나 제3세계에서 접근하는 반부패 전략이 서로 달라야 한다는 점을 지적한다. 역사와 문화, 그리고 행정환경이 다른 곳에서 발생하는 부패를 하나의 잣대로 이해하고 그에 대한 해결책을 제시하는 것은 적실한 방법이 아니라는 주장이다.

그러므로 이 시점에서는 다양한 국가의 부패문제를 연구하고, 특정 국가에서 제시하는 반부패 전략을 통해 우리에게 의미를 주는 시사점을 발굴하는 작업이 중요하다.

2) 1997년 12월 17일 OECD에서는 “국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물제공방지협약(Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)”을 채택하였다. 이 협약은 1999년 2월 15일부터 발효되었으며, 우리나라는 이 협약에 따라 1998년 12월 28일 「국제상거래에있어서외국공무원에대한뇌물방지법」(법률 제5588호)를 제정·공포하였다. UN에서는 1996년 12월에 반부패 행동에 관한 결의(Resolution on Action Against Corruption) 및 국제상거래의 부패와 뇌물에 관한 선언을 발표하였다.

특히, 이제까지 선진국 위주의 반부패 전략에서 벗어나 우리와 문화나 역사가 비슷한 아시아의 다른 국가들의 부패상황과 반부패 전략을 연구할 필요가 있다. 부패문제까지 선진국의 시각으로 보지 않기 위해서, 그리고 좀 더 우리에게 적합한 반부패 전략을 모색하기 위해서이다. 이러한 목적에서 본 연구는 비교적 가까운 거리에 위치해 있으며, 역사적 상황에서도 우리와 무관하지 않은 몽골의 부패와 반부패 전략을 살펴본 후, 우리의 반부패 전략에 도움을 줄 수 있는 시사점을 찾아보고자 한다.

II. 몽골 개요

몽골의 공식 명칭은 ‘몽골 공화국(Republic of Mongolia)’이다.³⁾ 1924년 11월 26일 사회주의 혁명으로 정부를 수립하면서 “몽골 인민공화국(Mongolian People's Republic)”이었으나, 1992년 1월 개방정책의 상징으로 국호를 몽골 공화국으로 고쳤다. 중앙 아시아 고원지대 북부에 위치해 있는 곳으로, 면적은 156만 4천 평방킬로미터, 인구는 243만 5,000여명(2001년 기준), 수도는 울란바토르이며, 북서쪽으로 러시아 연방과 남동쪽으로는 중국과 경계를 이루고 있다.

1980년대 후반 소련의 고르바초프 등장과 함께 추진된 페레스트로이카(Perestroika, 개혁)와 그라스노스찌(Glasnost, 개방)운동은 소련의 붕괴는 물론 동구권과 몽골의 민주화를 불러왔다. 이에 따라 몽골관 개혁인 ‘신칠렐’ 정책⁴⁾이 등장하고, 민주화 운동의 물결에 따라 1989년 몽골민주화 동맹이 결성되었다. 이 민주화 운동의 흐름이 일당 독재체제 반대와 시장경제 체제로의 이행, 자유선거 실시 등으로 이어져 결국 사회주의 체제를 포기하고 자본주의 경제체제를 선택하는 원동력이 되고 있다. 1990년 공산당인 인민혁명당은 마르크스 레닌주의를 포기하고 새로 등장한 민주연합과 별다른 대립 없이 함께 개혁을 추진해 나가고 있다. 그러나 체제의 변환에서 오는 여러

3) 우리가 예전에 흔히 불렀던 ‘몽고’는 오랫동안 북방 민족으로부터 전쟁에 시달려 온 중국인이 몽골을 비하하기 위해 ‘우매할 몽(夢)’과 ‘옛 고(古)’를 사용하면서 나오게 되었고, 실제로 몽골인들은 몽고라 불리는 것으로 큰 모욕으로 여긴다고 한다. ‘몽골’이란, “용감한”이란 뜻의 몽골어로 징기스칸이 지배할 당시 자신의 민족 이름을 몽골(Mongol)로, 지역의 이름을 몽골리아(Mongolia)로 지었다고 한다. 우리나라는 1990년 3월에 몽골과 외교 관계를 수립하고 공식명칭인 몽골공화국으로 사용하고 있다.

4) 1988년 12월 단행된 몽골관 페레스트로이카를 신칠렐(Shinechelt) 정책이라고 한다.

가지 혼란과 경제적 난관 및 실업 증가, 여기에 최근에 이어진 흑한까지 가세해 별다른 개혁의 성과 없이 빈곤이 확산되게 되었고, 1999년 선거에서 과거 공산당이었던 인민혁명당이 다시 압승을 거둠으로써 국민들은 안정과 보수를 요구하는 정서를 드러내었다. 그럼에도 불구하고 몽골은 러시아의 영향권에서 벗어나 민주화를 추진하는 과정에서 ‘민족주의’와 ‘국민’이라는 의식을 고양하고 새로운 체제도 이를 바탕으로 확립하려는 움직임을 보이고 있다는 점에서 주목할 만하다.⁵⁾

III. 몽골의 부패 현황

1. 몽골의 부패 특징

몽골의 제헌헌법은 1924년 제정되었고, 가장 최근에는 1992.2.12일에 개정되었다. 개정헌법에서는 기존의 사회주의 체제에서 입법, 행정, 사법을 분리하고 이 중에서 의회가 가장 큰 권한을 배분 받았다. 그러므로 몽골은 의회공화국(a Parliamentary Republic)으로 정의된다.⁶⁾ 몽골 국회의원은 76명이며,⁷⁾ 매 4년마다 시민의 보통, 자유, 직접, 비밀투표에 의해 선거된다. 의회는 수상을 임명하고, 수상은 진정한 의미에서 행정권을 가진다. 그러나 몽골에는 국가의 수장으로서 대통령이 존재하는데, 국회의원과 마찬가지로 매 4년마다 국민의 직접 선거로 뽑힌다. 몽골에서 대통령은 의회 국가에서 상징적 권력을 가지는 대통령에 비해서 좀 더 강력한 권력을 갖는다.

앞서 개략적으로 살펴보았지만, 몽골은 1920년대부터 1990년까지 약 70년간은 소련과 COMECON⁸⁾ 등 주변의 정치 경제적 영향 하에 있었다. 그러나 최근 10년간

5) 몽골 역사의 자세한 내용은, 연합신문 특집 연재 “대몽골 시간여행” 참조. 야후·YTN, 2001.9.; <http://kr.dailynews.yahoo.com/fs/mongol/>

6) 엄밀하게는 대통령제와 내각책임제의 중간 형태를 나타내고 있다.

7) 몽골은 76개 선거구가 있으며, 의회는 일원제이다. 2000년 7월 의원선거가 있었다.

8) 코메콘(Communist Economic Conference, COMECON)은 1949년 1월 구 소련을 중심으로 한 동유럽공산권의 경제협력기구로 미국의 마셜플랜에 맞서 결성되었다. 가맹국은 구 소련, 폴란드, 구 체코슬로바키아, 헝가리, 불가리아, 루마니아, 몽고, 쿠바, 베트남 등이며, 구 유고, 북한, 라오스, 앙골라, 모잠비크, 에티오피아, 아프가니스탄은 준가맹국이었고, 알바니아는 61년 탈퇴했다. 60년대이래 경제통합을 지향해왔으나 파이프라인의 공동건설이나 몇 개 분야의 공동생산계획 이외에는 별다른 기능을 하지 못하다가, 구 소련 및 동구의 변혁에 따

즉 1990년대에 들어와서는 정치, 경제, 사회 분야 전반에 극적인 변화를 맞고 있다. 이와 같은 변화에 있어 가장 중요한 것은 국민의 사고방식에 있어서의 변화이다. 즉, ‘행복한 옛날’이라는 향수에 젖어 있는 나이든 세대와 민주주의 정신과 서구 사회의 분위기를 선호하는 젊은 세대간의 갈등이 정부가 추진하는 사회 전반의 개혁에 걸림돌로 작용하고 있다.

1990년대 이전인 사회주의 체제에서는 국가 투명성의 개념이나 부패에 대한 인식이라는 문제는 거의 다루어지지 않았다. 사회주의 체제 내에서는 국민들이 개별적인 재산권을 가지지 않기 때문에 경제적 이익집단 간의 주요한 갈등도 없었다. 또한 사회적 규범과 사회주의자들의 윤리 및 가치관에서는 정치적 민주주의의 요구나 일당 지배의 존재를 긍정하는 등의 개념조차 거론되지 않았다. 그러므로 정치적인 측면의 부패에 대한 인식도 드러나지 않았다. 당시 국민들이 생각하는 유일한 부패는, 동료나 친지들의 고용과 승진, 공식적 선물의 개인적 착복 등과 같은 내용들에 한정되어 있었다. 사실 공산당의 상위계층 등 몇몇 특권층 내에서는 개인의 사익을 위한 사회적 지위와 권력의 남용이라는 부패행위가 광범위하게 퍼져 있었으나, 언론과 출판의 자유가 부재했던 상황에서 국민들은 이러한 내용을 자세히 알지 못하고 있었다.

그러나 1990년대 들어와 사회가 급격하게 변화하고 언론과 출판의 자유가 보장되기 시작하자 몽골에서도 부패의 다양한 양상들이 드러나게 되었다. 몽골의 부패는 시장경제 움직임, 민주주의, 민영화의 과정 중에 나타난 정치 경제적 측면의 부패들과 과거 가족주의 문화에서 잔존하던 사회 문화적 측면의 부패들이 뒤섞여 나타난다는 특징이 있다.

2. 전반적 부패 상황

오늘날 몽골 사회에 부패가 만연되어 있는가 라는 질문에 응답자의 48.8%가 “관례적”, 44.2%가 “광범위”, 4.4%가 “하잘 것 없음”, 1.5%가 “대답하기 어렵다”고 응답하였다. 짧은 기간 동안이지만 몽골 사회에서 드러난 부패는 상당히 만연되고, 조직화되고, 체계화된 것으로 평가된다(Bertrand de Speville, 2000).

몽골에서는 특히 공공서비스, 선거과정, 정치가와 기업가 사이의 관계에서 부패가 심하다. 행정분야 내에서는 지방자치단체, 입찰, 민영화, 인가와 토지허가 등이 부패가 심한 분야이고, 특히 집행부서의 중간관리자 계층에서 광범위하게 부패가 발생하

라 1991년 6월 42년만에 공식 해체되었다.

고 있다. 이 외에도 관세, 조달부문이 부패에 취약하다고 인식되고 있으며, 사법부, 세무서, 교육기관, 경찰 등이 부패한 기관으로 인식되고 있다.

인구가 매우 작은 몽골에서는 가족에의 충성심이 강하며, 국민들은 서로 깊은 연계 속에서 생활하고 있다. 그러나 이러한 분위기는 부패를 감소시키는데 방해 요소가 되고 있다는 평가가 있다. 또한 가족과 친구들 사이에 선물을 주고받는 전통을 좋은 것으로 생각하고 있기 때문에 선물과 뇌물과의 구별이 모호하다. 더 나아가 일반국민들은 부패와 뇌물의 의미에 대해 서로 다르게 인식하고 있기 때문에 부패에 대한 개념 정의를 통일시키는 작업이 필요하다. 많은 경우, 어떤 사람은 부패라고 보는 것을 다른 사람은 부패가 아니라고 생각하는 것은 부패와의 싸움에 매우 커다란 장애물로 작용하고 있다. 매일의 삶에서 부패는 아주 일상적인 것으로 수용되고 있는 상황이다.

이 외에도 부패사건에 대한 처벌이 상당히 미약하다. 부패사건의 경우 증거가 발견된 경우에도 효과적인 조사나 기소가 뒤따르지 않기 때문에 부패가 감소되지 않는 이 유가 되고 있다.⁹⁾

3. 부문별 부패 상황

1) 행정부문

몽골은 의회공화국이므로 내각이 중요한 역할을 수행한다. 내각은 수상을 장으로 하며, 2000년 7월 구성되어 2001년 현재 11부 39개 기관으로 운영 중이다. 내각의 권한, 책임과 의무, 구성원의 조직은 몽골 헌법과 정부조직법에 의해 적용되고, 내각의 장관들은 정부조직법과 의회조직법의 규정에 따라 의회에 책임을 진다. 내각의 구성원들은 부패방지법과 정부조직법의 규정에 따라 자산과 수입에의 보고 의무가 있으나, 공개에 대한 규제와 의무조건은 없다. 부패방지법의 규정에 따르면, 내각 구성원은 사무국에 공식적 지위로 인해 받은 선물과 기념품을 등록할 의무가 있다.¹⁰⁾

공식적으로 재산 등록과 선물에 대한 신고의무가 있음에도 불구하고, 실제로는 이 규정이 제대로 집행되지 않고 있는 실정이다. 대부분의 공무원들은 특히 선물이나 기념품에 대한 등록 개념이 희박하며 이를 거론하는 것을 혐오하고 있다. 내각의 장관들에게는 그들의 권한분야에 있어 특별한 인·허가를 수여할 수 있는 책임이 있다.

9) 자세한 내용은 부문별 부패 상황 중 사법부문 참조.

10) 몽골 부패방지법(Law of Mongolia Against Corruption) 제12조 제1항 참조.

그러나 실제로는 이러한 특별 허가와 인가에 대해 상당한 부패가 만연되고 있어 종종 이에 대한 불평이 언론에 보도되고 있다.

2) 공무원

헌법 제46조에 따르면, “공무원은 법을 철저히 따라야 하며, 시민으로서 국가의 이익 내에서 국민의 이익을 위해 일해야 한다. 공무원은 법에 의해 신분이 보장된다”고 규정되어 있다. 1992년 새로 개정된 국가공무원법에는 공무원의 등급, 직위, 직급, 직무상태, 신분보장에 대해 상세히 규정하고 있다. 몽골의 공무원은 정무직, 행정직, 특정직, 기술직으로 구분되며, 정무직과 특정직의 지위, 직무상태, 신분보장은 개별법에 의해 규정된다.

공무원은 법적으로 정치적 중립이 보장되어 있음에도 불구하고, 선거결과에 따라 정당에 의해 해임 사례가 반복되어 일어나고 있다. 예를 들어, 1996년에는 민주연합이, 그리고 2000년에는 몽골혁명당이 승리한 후 경험 있는 많은 행정 공무원들을 해임함으로써 불만과 비판이 제기되기도 하였다. 행정공무원의 채용과 승진은 기술, 교육, 전문적 훈련과 경험에 기초하도록 법에 규정되어 있고, 매년 공개적으로 공무원 시험이 실시된다. 그러나 기관의 장이 사적인 연루에 의해 채용하려는 시도가 드물지 않게 드러나고 있다.

몽골은 2001년 특화된 행정법원으로 ‘독립행정법원제도’를 실시하였다. 시민들은 어떠한 행정결정에 대해서도 여기에 호소할 수 있다. 이것은 법원이 범죄 사건에 과부화되어 있어 행정 결정과 노동분쟁 등의 중요 사안을 다룰 시간이 부족하다고 주장되었기 때문이다. 이 제도는 행정기관이나 공무원에 의한 비합법적 결정에 대한 시민의 요구를 해결하는 하나의 큰 진보로 평가되고 있다.

2000년 수행된 여론 조사결과에 따르면, 응답자의 54.7%가 공무원의 무책임성이 부패유발의 가장 중요한 요소라고 응답하고 있다. 또한 공무원들 사이에 “연합된” 부패현상이 몽골에는 보편적이라는 지적이 있다(G. Jamiyan, 2000). 악성 부채에 대한 은행 차관 탕감, 주류의 비합법적 거래와 매매, 밀수된 차량에 관세 및 세관 공무원과의 연루 등이 일상화되어 있다.

3) 입법부문

정부는 의회에 예산을 제출하며, 의회는 매년 국가 예산을 승인한다. 회계연도는 1월 1일에 시작한다. 재정부와 장관은 의회에 결산서를 제출한다. 그러나 예산을 분석하고 지출을 통제하기 위한 적절한 의회 기구가 정비되지 않아 많은 경우 예산 사용은 재정부와 장관에 의해 제출됨으로써 승인이 이루어지는 실정이다. 또한 비록 국가 예산에 대해 4차례의 심의회를 거치지만, 감사기관을 통한 재정적 통제 기제와 예산 지출에 대한 정규적 통제는 없다고 말할 수 있다. 따라서 지출에 대한 통제를 위해 몇 가지 해결방안이 제안되고 있다. 첫째, 예산법과 관련된 법령의 정교화이다. 특히 의회법, 의회절차법 등의 개정을 통해 지출의 정규검토와 예산검토 및 승인 규정이 구체적으로 보완되어야 한다는 것이다. 둘째, 의원들의 의식변화이다. 많은 의원들은 과거의 사회주의 시절의 인식을 가지고 있어 결산 감사에의 중요성을 간과하고 있다. 셋째, 제도적 정비가 필요하다. 결산에 대한 정확한 분석으로 재정 통제를 하기 위해서는 국가감사위원회(State Auditing Board)와 같은 재정 감사기관과의 협력 체제 구축이 필요하다.

의원에 대해서는 재산등록 의무가 부패방지법과 의원지위법에 규정되어 있다. 그러나 법적으로 공개의 의무가 없기 때문에 매년 보고서가 제출되지만 수입의 공개 노출 사례는 없다. 의원들 역시 공무원과 마찬가지로 선물과 기념품에 대해 등록해야 하지만 보통 실제로는 이루어지지 않으며 어떻게 등록하고 보관하는지에 대한 분명한 규정은 없다. 이 외에 의원들에게 이해충돌규정이 존재하지 않는다. 이에 따라 기업 이익과 관련된 의원의 참여가 중요한 의사결정에 영향을 미친 사례가 종종 발생하고 있다. 대표적인 예로 1999년에 카지노 허가와 관련된 입찰에서 뇌물을 받은 것과 연관되어 법무장관을 포함한 세 명의 의원이 수감되었다. 이 때문에 부패에 가장 취약한 다섯 조직에 의회가 속해 있다. 다섯 기관은 구체적으로는 은행, 세관, 법원, 의회, 세무서이다.

4) 정당 기금

정당법(Law on political party) 제10조와 제11조는 정당은 ‘자기기금원칙’(self-funding principles)에 따라 활동하는 것으로 규정되어 있다. 따라서 몽골에서는 기부가 정당기금의 주요 원천이 된다. 그러나 이 외에도 각 정당은 의회에서 매

의식에 대해 매년 USD 1,000\$을 지급 받는다. 기부는 성공 가능성이 높은 정당에 몰리고, 최근에는 정당이냐 지명자에게 기부하는 기업가 집단, 기부를 받는 정치인들이 관례가 되어 있다. 현재 지배당인 몽골국민혁명당(Mongolian People's Revolutionary Party)은 사회주의 시대로부터 몇몇 좋은 건물을 물려받았고, 이 건물들을 임대하여 상당한 액수의 수입을 얻고 있다.

정당법에는 정당이 매년 정부에 재정 보고서를 제출하기로 규정되어 있으나, 지금까지 그렇게 한 정당은 없으며, 정부도 결코 이 규정의 집행을 요구하지 않았다. 정당 계좌는 공공에 비공개 되며, 지난 10년 동안 이 계좌에 대한 감사 역시 없었다. 정당에 부패가 만연한가라는 질문에 조사대상자의 37.4%가 “만연하다”, 27.0%가 “보통이다”라고 응답하였다.

5) 감사기관

국가감사위원회(State Auditing Committee)는 1995년 국가감사법(Law on State Auditing)의 적용에 의해 설립되었다. 위원회는 국가와 지역 예산에 의해 편성된 조직의 재정적 감사를 수행한다. 위원회 의장은 6년 임기로 의회에 의해 임명되는데 전문적 경험에 근거하여 임명되어야 하며, 신분이 보장된다. 위원장의 임명은 국회의장의 추천에 의해 투표로 결정되지만, 지배정당의 의원 중에서 임명될 가능성이 높은 편이다.

6) 사법부문

몽골의 법원제도는 3계층제로, 국가 대법원 - 지방 및 도시 법원 - 구 및 지역구 법원으로 구성되어 있다. 특히 1992년에 개정된 헌법에 따라 독립적이고 공명정대한 사법제도를 통해 과거 사회주의 시대와는 다른 기준을 정비하였다. 헌법상 재판관은 9인으로, 의회·대통령과 정부에 의해 만들어진 결정과 법이 헌법에 일치하는지를 검토한다. 헌법에는 재판관의 독립성, 법의 지배, 누구도 재판의 활동에 영향을 주거나 간섭할 수 없음을 규정하고 있으며,¹¹⁾ 법원조직법과 관계 법령에 따라 임명, 승진, 신분이 보장된다. 적어도 문서상으로 몽골은 법적으로 법원의 독립성과 공정성을 보장하고 있다.

11) 몽골헌법 제 49, 50, 51조.

그러나 확실한 전략과 계획에 따라 수행된 이러한 사법부문의 개혁에도 불구하고, 지난 10년간 제개정된 많은 법률과 이러한 법적 개혁에 대해 많은 불만과 늦장 대응이 지적되고 있다. 1999년의 설문조사에 따르면, 44.6%가 관세청 다음으로 법원이 부패한 기관이라고 응답하였다. 또한 ‘법 앞에 평등’에 관한 질문에 대해, 15.2%가 평등은 존재하지 않는다, 53.4%가 불만족, 8.9%가 만족하다고 답하고 있다. 법원의 성과에 대한 질문에서는, 12%가 매우 나쁨, 47.6%가 나쁨으로 응답하였고, 33.5%는 보통, 3.1%가 훌륭하다고 응답하였다.

사법부문의 성과에 대한 이러한 평가는 몇 가지의 이유에서 기인한다. 첫째, 재판관의 수입이 워낙 낮아서 뇌물에 민감할 수밖에 없다는 것을 국민들이 인정하고 있다는 점, 둘째, 예산부족에 기인하여 사법부에 배정된 예산이 턱없이 부족하기 때문에 사법부가 정부와 재무부에 의존하고 있다는 점, 셋째, 한 명의 법관이 매년 평균 350개의 사안을 처리하는데 이것은 국제적 평균을 훨씬 초과하는 것으로 이러한 과중한 업무가 좋은 성과를 내기 어렵게 한다는 점, 넷째, 지역 재판관의 경우처럼 재판관들이 사회의 변화에 보조를 맞추는데 실패하고, 새로이 나타나는 관계나 절차의 본질을 이해하는데 실패함으로써 과거 사회주의식 인식으로 판결하고 있어 전문적 지식과 기술이 매우 약하다는 점 등이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 현재 사법개혁을 위한 10년 계획이 진행 중에 있다. 이 계획의 핵심은 공개되고, 책임 있는 정부를 위해서는 독립적이고 공평한 법원이 전제되어야 한다는데 있다. 이 계획에는 “우선적 행동전략”이 포함되어 있다. 우선적 행동전략은, 첫째, 현실적으로 적합한 법원 예산 제공이다. 현실적인 필요를 반영하고 예산 제한을 없애는 것이다. 공평한 사법제도를 위해 충분한 예산을 승인할 필요가 있다는데 의견이 일치되었다. 둘째, 사건을 해결할 때 외부의 영향으로부터 재판관을 보호할 수 있을 정도로 봉급을 증액하는 것이다. 그러나 이와 동시에 책임성과 도덕적 자질도 고양되어야 한다는 단서가 붙었다. 셋째, 이러한 개선을 위해서는 법원조직법, 형법, 범죄절차법 등 관계 법률의 수정이 필요하다는데 합의하고 이에 대해 의회에서 논의가 이루어지고 있다.

7) 검찰 및 경찰

일반적으로 경찰은 부패와의 싸움에서 중요한 역할을 수행해야 하지만, 몽골에서는 경찰이 가장 부패한 조직 중의 하나로 인식되고 있다. 설문조사에 의하면, 가장 낮은

발각율을 가진 범죄사건을 “절도”라고 응답한 사람이 53.4%였으며, “부패와 뇌물”이라고 응답한 사람은 31.9%였다. 조직화된 범죄에 대한 은닉과 무죄 선언에 경찰이 연루되고, 비합법적인 감금과 작은 액수의 뇌물에 대한 교사, 교통경찰의 부패 등은 일상화되어 있다.

이러한 경찰부패의 원인은 경찰관 채용에 대한 합법적 규정의 부재와 낮은 봉급 때문이다. 경찰총장은 수상의 추천으로 대통령이 임명하고 해임하는데, 지난 3년간 2번의 교체가 있었다. 그 외 일반 경찰관의 채용에 대한 자세한 법규정은 없으며, 경찰관의 근무조건 및 기타 현황에 대한 규정 역시 취약하다. 현재 경찰법의 수정을 위해 태스크 포스(task force)가 구성되었다.

검찰의 경우는 헌법 제56조의 규정에 따라 국가의 이름으로 법원 소송절차 담당, 요구, 조사, 선고를 관리한다. 검찰총장과 검사들은 6년 임기로 의회의 협의를 거쳐 대통령이 임명한다. 몽골의 검찰제도는 국가 검찰청 - 도시 및 지방 검찰청 - 지구 및 구 내부 검찰의 3계층으로 구성된다.

일반적으로 국민들은 검찰은 비교적 부패로부터 자유로우며 그들의 임무를 잘 수행한다고 본다. 지난 여러 해 동안 검찰 내에서와 검사들 사이에 보고된 부패 사례는 없다. 그러나 설문조사에 따르면, 52.6%는 검찰의 기능이 “보통 혹은 약함”이라고 응답하고 있는데, 이것은 검찰이 비록 뇌물을 받지 않지만, 부패를 통제하는데 강력하지 못하거나 다른 한편으로는 조장하기도 한다는 것을 의미한다.

그럼에도 불구하고, 49.1%의 응답자들은 “검찰은 부패와 싸우는데 중요한 역할을 해야 한다”고 생각하고 있는데, 경찰의 비합법적 활동에 대한 검찰의 통제 강화 및 개선이 필요하다는 광범위한 인식이 있다. 만약 독립적인 반부패 기관이 설립된다면 검찰청과 반드시 제휴해야 한다는 인식 역시 지배적이다.

8) 옴부즈만

몽골에서 옴부즈만 제도나 이와 연관된 법률은 없다. 현재 이에 대해 많은 연구들이 이루어지고 있으며, 시행중인 다른 나라들로부터 교훈을 배우고 있다. 2000년 12월에는 “국가인권위원회법”(Law on a National Commission for Human Rights)을 채택하여 위원회의 구성원들이 인권 위반에 대하여 옴부즈만으로서 활동하고 있다. 즉, 법적인 규정은 다르지만 인권위원회의 활동이 실질적으로는 옴부즈만의 활동과 같은 원칙에 근거하고 있다.

9) 부패 조사감시 기관

몽골에는 아직까지 부패문제를 특별히 전담하고 있는 조사감시 기관은 없다. 현재 의회에서 새로운 반부패법의 마련과 이에 따른 독립적인 반부패 기구의 설립도 구상 중에 있는 것으로 알려지고 있다. 이 법 초안에는 한 명의 위원장과 3명의 부위원 및 다른 위원들을 6년 임기로 임명하며, 위원장은 대통령 혹은 의회가 임명하는 독립된 반부패위원회의 구성이 포함되어 있다.

2000년 실시된 설문조사에 따르면, 독립된 반부패 기구의 설립 필요성에 80.5%가 필요하다, 12.4%가 필요하지 않다, 7.1%가 모른다고 응답하였다. 반부패 기구의 종류에 대해서는 “그 자신의 법에 의해 통치되는 독립 조직이어야 한다” 53.9%, “국가 조직이어야 한다” 32.7%, “비정부조직(NGO)이어야 한다” 8.6%가 응답하였다.

물론 반부패 기구가 독립적이어야 하는가에 대해서는 몽골 내에서도 논란이 있다. 독립조직은 부패에 대하여 독립적이고 효율적으로 대항해 나가겠지만, 현재의 환경 하에서는 독립성을 유지하기가 쉽지 않으며 외부로부터 정치적 혹은 다른 영향을 받기 쉽다. 따라서 검찰청이나 국가감사위원회 혹은 반부패 기관의 임무가 포함된 연계 조직들과 제휴되어야 한다는 주장도 상당히 많이 제기되고 있다. 몽골은 1930년부터 1960년까지 공산주의 소련에서 스탈린에 의한 대중 억압의 통치시대를 겪었다. 대중들은 극심한 정치적 억압, 강제집행과 규제를 경험하였고, 반부패를 이용한 억압 정책의 재출현에 대한 두려움이 여전히 남아있는 실정이다.

10) 시민사회

1992년 헌법은 민주주의 원칙을 표방하고 민주주의 개혁에 착수할 것을 천명하였다. 이에 따라 지난 10년 동안, 민주주의 선거 실시, 국가기관에 대한 정보접근권 보장, 시민의 자유와 인권을 보장하는 등 상당한 업적을 이루었다. NGO로 표현되는 시민사회단체 역시 지난 5-6년 동안 증가되었고 그 활동 범위 역시 매우 확대되었다. 특히, 어린이와 여성의 권리를 보호하기 위한 시민단체들의 활동이 상당히 적극적이다. 이에 비해 행정서비스 집행에 대한 시민의 감시와 활동은 아직 초기단계 수준에 머물러 있다는 지적이 있다. 그러나 납세자와 소비자 연합은 발전단계이다.

11) 언론매체

몽골헌법 제16조는 신념, 표현, 언론, 출판, 평화 행진의 자유를 공표하고 있다. 1999년 1월에는 출판자유법(Law on Press Freedom)이 승인되었는데, 이 법은 표현 및 언론과 출판의 자유를 보장한다. 언론매체는 출판과 방송에 대해 책임을 져야 하며, 국가는 출판과 방송의 내용을 점검하거나 통제하지 못한다. 이 외에도 출판과 언론의 자유를 보장하는 충분한 법규정이 존재한다. 1999년에는 언론매체의 국가 및 공공소유 설립을 금지하였다. 그러나 현실에서는 국가 텔레비전과 라디오는 여전히 정부통제 하에 있고, 이에 대한 금지법은 아직 채택되지 않았다. 텔레비전과 라디오 방송국에는 국가 예산이 제공되고, 최고 책임자는 수상이 임명하는 등 인사과정에 지배당의 직접 구속이 가능해 더 큰 비판이 야기되고 있다. 1921년부터 1990년까지 70년 이상의 기간 동안 출판과 방송은 국가 통제를 받아왔다. 따라서 정치 집단, 재정력을 가진 집단에 크게 영향을 받고 있으며, 실질적으로 텔레비전 방송국의 소유는 제한되어 있다.

12) 지방정부

몽골 행정 구획은 수도인 울란바토르(Ulan Bator; Ulaanbaatar라고도 한다)시와 21개 지방으로 구성되어 있다. 수도는 9개 구역으로 나뉘며, 구역은 khoroo로 분할된다. 지방은 군으로 나뉘며, 구는 bagh로 나뉜다. 매 4년마다 실시되는 지방선거에 의해 지방의회(Citizens' Representative Meeting, Local parliament)가 구성되며, 지방관(우리의 단체장)은 지방의회의 추천으로 수상에 의해 임명되어 행정권을 행사한다. 지방행정은 지방관의 업무를 지원한다. 몽골에서는 부패가 지방도시보다 수도인 Ulan Bator와 Erdenet시, Darkhan시 등에서 훨씬 보편적으로 발생하는 것으로 인식된다. 지방의 경우 작은 액수의 뇌물, 서비스 인가와 기업 보조금 지급에서 간간히 공무원의 전횡이 이루어지고 있다.

IV. 몽골의 최근 반부패 제도

1. 부패방지법

몽골은 1996년에 부패방지법(Law Against Corruption)을 제정하였다. 그러나 이 법의 집행이 거의 이루어지지 않고 있으며, 동법에 따른 반부패 전략도 마련되지 않았다. 그 결과 1999년에 새로운 반부패법과 국가 반부패 프로그램이 의회에 제출되었고 의회에서는 이에 대한 논의가 계속 진행되고 있다.

1999년에 UNDP의 원조를 받아 부패방지법의 집행에 대한 조사가 이루어졌다. 부패방지법이 “전혀 집행되지 않음”에 54.2%, “불완전한 집행”에 33.1%, “모른다”에 11.2%, “잘 집행됨”에 1.5%가 응답하였다. 따라서 부패방지법은 완전히 새로운 형태와 내용으로 개정되어야 한다는 의견에 합의를 보게 되었다.

지난 10년 동안 몽골은 대변혁이라 할 수 있는 국가 전환기를 맞이하였다. 이에 따라 전반적이고 총체적인 변화의 움직임이 있었고, 이 과정에서 부패와의 싸움은 전면에 나서지 못하고 뒤쳐져 있었다. 형법의 부패관련 규정은 실제로 강제되지 않았고, 고위 공무원의 수입에 대한 보고 및 제출의무를 무시하였다. 또한 부패방지법에 규정된 선물 신고와 등록에 대한 규정 역시 지켜지지 않았다.

그러나 1999년부터 비록 소수지만 고위공직자들, 언론과 대중매체, 시민단체에서 부패와의 싸움에 더 많은 관심을 가지기 시작하였다. 그 결과 국민들은 부패와의 싸움에 대한 중요성을 이해하기 시작하고 있다.

2. 부패방지대책

몽골부패의 원인에 대한 설문조사 결과에 따르면,

- 낮은 봉급과 보수 58.4%
- 관료제 26.7%
- 취약한 경제 24.1%
- 공무원의 도덕적 타락 13.2%
- 정치적 불안정 12.3%로 나타났다.

이러한 조사는 부패의 주요 원인이 경제적 전환과정에서 발생하는 것을 나타내고 있다. 또한 관료제와 공무원의 도덕적 타락 역시 부패해결을 위해 중요한 출발점이 되어야 함을 알려준다. 몽골은 현재 성공적인 부패와의 싸움을 위해 다음과 같은 부패방지대책을 세우고 있다.

첫째, 국가 경제력의 개선이다. 부패가 발생할 수 있는 경제상황을 조성하지 않도록 준비하자는 내용인데, 특히 법관이나 검사, 법집행 공무원들의 봉급 증가에 집중하고 있다. 그러나 이 부분은 국민의 봉급 및 보수 증가와 별개로 분리되어서는 안되는데 의견이 모아지고 있으며, 부패와의 싸움을 위한 기금 증가 역시 고려대상이다.

둘째, 부패에 대한 국민의 시각 일치이다. 부패에 대한 통일된 이해의 결여는 부패 척결에 장애가 된다. 특히 어느 정도까지가 부패인지, 그리고 부패로 실제로 어느 정도 만연한지에 대해 의견차이가 상당히 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 국민들 사이에 부패와의 싸움의 중요성에 대한 지지 및 부패는 피할 수 없는 필연적인 것이라는 태도를 변화시키는 데 노력을 집중하기로 하였다.

셋째, 새로운 부패방지법의 채택이다. 앞서서도 살펴보았듯이, 몽골은 이미 1996년에 부패방지법을 제정했지만 거의 집행이 이루어지지 않고 있는 유명무실한 법으로 인식되고 있다. 따라서 왜 이전의 부패방지법이 제 기능을 발휘하지 못하였는가에 대한 연구 결과 주된 이유 중 하나가 법규정의 모호성으로 밝혀졌다. 이에 대해 형법에서의 부패 및 뇌물과 연관된 규정을 명확히 하는 것이 중요한 대안으로 다루어지고 있다. 형법에서의 부패에 대한 규정은 구시대적이어서 분명한 정의가 부족한 것으로 분석되었기 때문이다. 또한 집행을 추진하는 분명한 기제장치들이 부족했으며, 처벌이 너무 미약했다는 것도 원인으로 작용하였다. 그러므로 이러한 내용을 보완하는 새로운 부패방지법의 마련이 절실하다. 새 법안은 훨씬 보완되고, 집행이 가능하며 용이한 내용으로 채워졌기 때문에 부패의 해결을 위한 커다란 진보의 한 걸음이 될 것으로 기대되고 있다.

넷째, 장기적인 대안을 가진 국가 반부패 프로그램의 승인이다. 기존의 부패방지법에는 부패방지를 위한 국가적 차원의 프로그램이 마련되어야 한다는 내용을 포함하고 있었으나 지켜지지 않았다. 장기적인 전략과 확실한 집행을 위한 프로그램의 마련은 부패방지를 위한 좋은 환경의 창출에 밑거름이 된다.

다섯째, 부패에 반대하는 시민들의 힘을 결집시키는 비정부 기구의 강화이다. 부패와 싸우기 위한 정치적 의지가 있다할지라도 공무원과 일반 시민들 사이에 부패가 널리 퍼져있으면 효과적인 수행이 어렵다. 그러므로 비정부 기구가 주축이 된 반부패에

대한 시민 교육과 예방활동의 지지가 중요하다.

여섯째, 독립된 반부패 기관의 설립이다. 독립된 반부패 기관의 설립에 대한 논의는 현재 다양하게 진행 중에 있다. 독립된 조직의 설립에 회의적인 시각도 상당수 존재하기 때문에 충분한 협의와 다양한 의견이 수렴되어야 할 것이다. 정부는 법무부와 연계되기를 원하고, 대통령은 그의 감독 하에 있기를 원하며, 국민은 의회와 연계된 독립기관을 주장하고 있는 실정이다. 만약 독립된 조직의 설립이 필요하지 않다면, 적어도 부패문제를 전담하고 그에 대한 책임을 지는 조직이 구별되어야 한다는 데에는 의견이 모아지고 있다.

일곱째, 고위 공직자의 재산 공개 등록제도의 개선이다. 법적으로는 재산 등록에 대한 신고의무가 규정되어 있지만 거의 지켜지지 않고 있는 실정이다. 특히 재산뿐만 아니라 수입에 대한 신고 규정도 마련되어야 한다. 어떤 수입이 신고되어야 하며, 어떻게 그것을 비교하며, 무슨 후속조치를 하여야 하는지를 상세히 규정하는 윤리 강령의 마련이 중요하다. 그러므로 정부조직법, 의원지위법, 공무원법 등에 개별적으로 규정되기보다는 공무원 윤리강령 등에 통합적이고 구체적으로 규정하는 논의가 진행 중에 있다.

여덟째, 언론 및 대중매체를 통한 반부패 활동의 촉진이다. 반부패 활동에서 언론과 대중매체의 역할은 매우 중요하다. 저널리즘의 속성상 부패를 포착하고 파헤치고 알리는 데는 결정적이지만, 전문성이 낮고 사실과 실증을 결여하고 있다.¹²⁾ 루머(rumor)나 실체가 없는 진술 등을 통한 정치적 스캔들의 폭로는 부패 해결에 별로 도움이 되지 않는다. 오히려 장기적인 반부패 캠페인이나 교육을 텔레비전과 라디오 및 신문에서 지속적이고 체계적으로 접근하는 것이 훨씬 더 효과적이다.

아홉째, 정당기금의 효과적 점검과 감시이다. 몽골의 정치자금은 대부분 기부에 의해 마련된다. 현재 추진중인 특정 후보에 대한 기부금의 양을 제한하는 것은 좋은 사례로 인정되고 있다. 대통령선거법에는 대통령 후보에 대한 기부금의 양을 제한하고 있다. 한 개인의 자격으로는 5,000US\$까지, 그리고 한 기업으로부터는 10,000US\$까지 가능하다. 유사한 규정이 의원선거와 지방의원선거법에 부가되어야 한다는 주장이 대두되고 있다.

12) 몽골에서는 타블로이드는 “yellow newspaper(황색신문)”로 불리는데, 비방행위에 대해 적절한 규제가 없는 실정이어서 검증되지 않은 추측성 기사가 난무하고 있다. 이에 대해 법원이나 재판관은 거의 비방 사례를 해결하지 못하고 있다. 황색신문이란, 본질적으로 흥미·오락 위주의 저널리즘을 의미한다. 지극히 선정적이고, 가십이나 스타 중심적인, 그리고 이기고 지느냐의 경쟁적 기사로 특징지어진다. 스포츠 신문 등이 대표적인 예로 거론된다.

V. 몽골 반부패 정책의 평가 및 한국에의 시사점

몽골의 부패역사 및 반부패 정책을 살펴보면, 우리나라와 많은 유사성을 찾아볼 수 있다. 특히 부패상황과 그에 대한 해결방안에서 매우 비슷하다. 그러나 몽골은 사회주의 국가라는 전통에서 자유민주주의와 시장경제체제를 도입하는 체제 전환기 국가의 성격을 띠고 있기 때문에 제기되는 반부패 정책의 효과는 우리와 다르게 나타날 수 있을 것이다. 따라서 몽골의 반부패 정책이 나타내는 결과에 대한 평가는 계속적으로 관심을 가지고 분석되어야 한다. 여기에서는 몽골의 부패와 반부패 정책을 통해 우리나라의 반부패 정책에 실질적인 도움이 되는 몇 가지 시사점을 정리해 본다.

첫째, 부패 개념에 대한 명확화이다. 몽골의 경우 한국의 부패상황과 매우 비슷한 점이 많다. 우선, 오랜 가족주의 전통 하에 친지간의 선물을 주고받는 것이 일상화되어 있기 때문에 선물과 뇌물의 구분을 명확히 하기가 어렵다는 점이다. 따라서 어디까지가 선물이고 어디까지가 뇌물인지를 공직자를 비롯한 일반 국민들이 인식하게 하는 것이 중요한 과제 중의 하나라고 할 수 있다.¹³⁾ 그러나 몽골에서는 아직까지 이 부분에 대한 분명한 개념정의가 마련되지 않았다. 일반 국민들의 의식조사에서 부패에 대한 인식의 확산을 볼 수 있다는 것은 이 부분에 있어 긍정적인 예측을 가능하게 한다. 응답자들은 몽골에 부패가 만연하고 있다는 것을 인식하고 있으며, 공공 자산의 사용과 세금의 지출을 둘러싼 부정이 사회에서 발생하는 가장 큰 부패의 원인이며 도덕적 손상이라고 생각하고 있다. 이것은 부패라는 것을 공권력의 남용이라는 측면과 함께 공익에 위해를 가하는 행위까지로 넓게 인식하고 있는 것이다. 결국 이러한 인식을 통해 부패의 개념을 공직 및 공익 중심까지로 확장시키고,¹⁴⁾ 여기에 선물과 뇌물의 구분을 확실히 한다면 더 큰 성과를 거둘 수 있을 것으로 평가된다. 우리나라의 경우에 있어서도 선물과 뇌물의 구분이 모호하다. 최근에 실시된 공무원 행동강령에서는 이를 엄두에 두고 공무원의 경우 이해관계인과 식사시 3만원 이상의 식사를 접대 받는 것을 금지하고 있으며, 경조사의 발생시 이해관계인에게는 통보하지 못하도

13) 문화에 따라 선물과 뇌물의 구별이 모호하여 분명하게 정의하기 어렵다는 논의는 여러 연구에서 제기되고 있다(Susan-Rose Ackerman, 1999; Pasuk and Sungsidh, 1994).

14) 하이텐하이머는 부패의 개념을 공직중심, 공익중심, 시장중심으로 구분하고 있는데, 흔히 공직중심의 개념을 협의의 부패개념이라고 보는데 반해 공익중심의 개념을 광의의 부패개념, 그리고 시장중심의 개념을 최광의의 부패개념이라고 한다.

록 하며, 과장급 이하의 공무원들은 5만원 이상의 경조사비를 금지하는 규정을 마련하였다. 그러나 선물의 금액이나 정도에 대한 규정은 아직 명확하지 않다. 특히 정치인들에게 주어지는 떡값과 관련하여 부패가 많이 발생하고 있는 이 부분에 대한 분명한 규정이 마련되어야 한다.

둘째, 구조화된 부패의 실체에 대한 정확한 진단이다. 많은 학자와 전문가들은 몽골의 경우 부패가 만연되어 있으며, 구조화되어 있다고 진단하고 있다. 공산주의 사회라는 특수성으로 인하여 정보가 차단되어 있었기 때문에 일반국민들이 부패의 개념과 정도에 대해 거의 알지 못한 상황이었지만 공산당 상위계층 등 특권층 내에서 개인의 사익을 위한 권력 남용이라는 부패행위가 광범위하게 퍼져 있었다고 한다. 그 외에도 공공서비스, 선거과정, 정치가와 기업가 사이의 관계에서 부패가 심하며, 행정분야에서는 지방자치단체, 입찰, 민영화, 인허가에 있어 부패가 만연되어 있다. 다시 말하면, 몽골에서도 부패가 만연한 부문이 있으며, 이 부분에 대한 집중적인 부패 해결노력이 우선적으로 필요하다는 점이다. 우리나라에서도 부패가 나타나기 쉬운 6대 취약분야를 선정하여 집중적으로 부패 해결을 위해 노력하고, 이 부분에서의 청렴성 조사를 통해 점차 개선이 이루어지고 있는데 이러한 점에서 보면 몽골에서도 부패가 만연된 분야에 집중적으로 관심을 가지고 개선을 확산시켜 나가는 것이 필요할 것으로 보인다. 부패가 구조화되었다면 어떤 부분에서 어떻게 문제가 발생하는지를 정확하게 알아야 그에 대한 구체적인 해결책이 제시될 수 있기 때문이다.¹⁵⁾

셋째, 부패방지대책의 마련 못지않게 이행이 중요하다. 1990년대 이후 몽골에서는 대대적인 부패방지대책을 수립하였고 시행 중에 있다. 그러나 부패방지법이 제정되었음에도 불구하고 제대로 지켜지지 않아 유명무실하다는 평가를 받게 되었고, 급기야 개정 움직임이 나타나 새로운 개정안이 국회에 제출되고 있는 실정이다. 이와 동시에 제도가 마련되지 않아 실질적인 부패방지의 효과를 거두지 못하고 있는 것들도 있다. 예를 들어, 이해충돌과 관련된 제도가 마련되지 않아 고위직 공무원들과 의원들의 이해충돌 사례가 빈번하게 나타나고 있으며, 공무원과 의원들에게는 선물 신고 및 등록과 관련된 제도가 있지만 거의 지켜지지 않고 있는 실정이다. 결국 부패가 발붙이지 못하도록 하는 제도가 마련되어야 하는 것과 동시에 만들어진 제도를 실질적으로 잘

15) 홍콩의 경우는 뿌리 깊게 구조화된 부패문제를 해결하기 위해 유명한 부패방지기구인 엄정공서(Independent Commission Against Corruption, ICAC)를 설립하게 되었다고 한다 (Klitgaard, 1988). 즉, 엄정공서는 부패행위에 대한 감시와 처벌 기관의 부패문제를 해결하기 위해 독립적인 지위에서 강력한 권한을 가진 기구의 필요성에서 출발하게 되었다.

운용해야만 부패문제를 근본적으로 해결할 수 있다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

넷째, 공무원에 대한 실질적 보상이 마련되어야 한다. 일반 국민들은 “부패방지를 위해서 합법적 기관에 할 수 있는 대책은 무엇인가?”라는 질문에 64.4%가 ‘법 기관 고용원의 봉급과 수입이 증가되어야 한다’, 34.6%가 ‘법 강제 기관의 현재 구조가 변화되어야 한다’, 25.1%가 ‘법률가에 대한 윤리적 요구조건이 우선적으로 주어져야 한다’고 응답하였다.¹⁶⁾ 공무원의 열악한 보수 수준이 부패와 연관이 있는가 없는가에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 몽골의 경우에는 기본생활 수준에도 미치지 못하는 봉급수준이 부패를 야기하는 주요한 요인으로 작용하고 있다는 것에 많은 수(64.4%)의 국민들이 공감하고 있다는 점이다. 그러므로 공무원 보수의 현실화와 적합화를 위한 노력이 무엇보다도 중요한 과제중의 하나이다.¹⁷⁾ 공무원이라는 이유로 ‘청빈’을 강요하는 것은 훌륭한 인재를 공직에 채용하지 못하며, 능력 발휘의 기회를 제공하지 못하는 것 뿐 아니라 부패의 유혹에 내모는 결과를 초래하게 될 수 있다.¹⁸⁾

다섯째, 부패문제의 해결을 위해서는 사법기관의 신뢰와 역할이 중요하다. 몽골의 부문별 부패상황에서 특징적인 점은 법원과 검찰에 대한 국민들의 기대가 매우 높다는 점이다. 몽골 역시 사법부문에서 부패가 발생되고 있으며, 그동안의 공산주의 전통으로 인하여 사법부문의 제도가 여러 가지로 미흡한 점이 많이 있는 것으로 평가되고 있다. 실제로 ‘법 앞에 평등’이라는 점에 만족하는 사람은 8.9%에 불과하고, 법원의 성과가 훌륭하다는 응답은 3.1%, 보통이 33.5%, 나쁘거나 매우 나쁨에는 59.6%에 이른다. 그럼에도 불구하고 사법부와 사법제도의 개선이 국가부패적절에 매우 중요하다는 데는 인식을 같이한다. 따라서 현실성 있는 법원 예산 제공, 사건을 다룰 때 외부의 영향으로부터 재판관을 보호할 수 있을 정도의 봉급 증액, 이를 위한 관련 법률의 수정 등에 적극적인 호응과 지지가 이루어지고 있다는 점이다. 검찰에 대한 신뢰

16) 법 강제기관의 활동과 법 집행에 관한 설문조사

17) 보수의 비현실성은 주로 공식적 보수가 낮은 집단에서 부패를 야기 시키는데 기본 생계를 유지할 수 있을 정도가 되지 못할 때 생계를 위해 발생하고, 보수의 부적합성은 공식적 보수 수준이 높은 집단에서 발생하는 부패로 자신이 속해 있다고 생각하는 중저집단의 생활수준을 영위하기에 비교적 낮은 보수가 그들에게 주어지기 때문에 발생한다.

18) 물론 공무원 봉급과 부패와의 관계에 대한 명확한 결론은 없다. 공무원 봉급이 낮을수록 부패수준이 높아진다는 주장을 제기하고 있는 학자들이 있으며(Van Rijckeghem and Weder, 1997), 이에 대한 실증연구가 이루어지기도 하였지만(La Porta et al., 1999) 입증하기는 어렵다. 그러나 적어도 몽골의 경우에는 낮은 공무원의 보수 수준이 어느 정도 부패를 조장하고 있는 요인이 되는 것으로 평가되고 있다. 이러한 점이 부패연구에서 사례연구의 중요성을 나타내 준다.

역시 높은 편이다. 일반적으로 몽골 국민들은 검찰이 비교적 부패로부터 자유로우며 그들의 임무를 잘 수행하고 있다고 평가하였다. 52.6%가 검찰의 기능이 “보통 혹은 약함”이라고 응답하고 있지만, 그럼에도 불구하고 49.1%는 검찰이 부패와 싸우는데 중요한 역할을 해야 한다고 생각하고 있었다. 법원과 검찰에 대한 국민들의 신뢰가 이들 기관의 개혁에 힘을 실어주고 있으며, 이들 기관은 부패문제를 해결하는데 실질적인 역할을 담당할 수 있게 될 것으로 평가되고 있다. 우리나라의 경우도 법원이나 검찰 등에 대한 공공의 신뢰(Public Trust) 회복 노력이 필요하다. 이들 기관에 대한 신뢰는 부패행위자에 대한 심판과 처벌에의 믿음을 낳고, 결과에 승복할 줄 아는 국민적 공감대를 형성시키게 될 것이다.

여섯째, 부패문제 해결 노력에 대한 홍보가 중요하다. 급격한 체제전환국가인 몽골의 경우 짧은 기간동안 자유주의 경제, 민주주의 등의 대변혁이 있었지만 부패문제를 해결하지 못하면 이러한 노력들은 무위가 될 가능성이 존재한다. 부패방지노력과 관련하여 우리나라와 몽골의 경우 그다지 큰 차이를 발견할 수는 없다. 다만 우리의 경우 몽골보다 좀 더 적극적으로 부패문제를 다루고 있으며, 그것을 국민과 국제사회에 홍보하고 있다는 점이다. 국민들에 대해 그 동안의 사정을 알려주고 부패가 미치는 피해에 대한 꾸준한 홍보는 국민의 관심을 유도하고, 부패를 해결하려는 국가적 노력에 국민의 지지와 참여를 확보할 수 있는 좋은 수단이 된다. 또한 국제적으로 반부패 라운드(Anti-Corruption Round)가 형성되고 있는 상황에서 대외적으로 국가 이미지를 향상시키고, 국제적 연대를 중시하는 국가로 부각될 수 있는 기회이기도 하다. 부패문제는 감추고 은폐할 것이 아니라 드러내고 여러 분야의 의견을 청취하고 수렴해야 한다.

VI. 결어

특정 국가의 부패문제를 이해하고 그에 대한 반부패 전략을 평가하는 작업이 쉬운 일은 아니다. 더구나 선진국의 여러 국가들처럼 정보가 공개되고, 연구가 활성화되어 있지 않으면 연구 자료의 수집은 더욱 더 어려운 일이다. 몽골의 경우는 사회주의 국가였던 관계로 자료에 대한 접근이나 정보가 매우 부족하며, 부패문제에 대한 연구도 거의 이루어지지 않았다. 그러나 앞서서도 언급했듯이 부패문제에 있어서는 선진국을

벤치마킹하는 것 못지않게 우리와 역사나 문화가 비슷한 아시아권의 국가들, 혹은 그동안 알려지지 않았던 상황으로 인해 새로운 것을 발견할 수 있을지 모르는 개발도상국이나 제3세계국가들에의 연구도 중요하다. 이러한 연구는 부패문제로 국제무대에서 새로운 장벽을 제시하려는 선진 국가들에게 동등한 위치에서 당당하게 우리의 것을 주장할 수 있는 수단이 될 수도 있다.

사실 문화와 역사, 그리고 다양한 국가적 환경 속에서 하나의, 최적의 해답을 찾는 것은 무모한 일이 아닐 수 없다. 부패 없는 청렴한 국가들에서 부패문제에의 해답을 찾는 일 또한 그다지 현명한 일이 아닐지 모른다. 그러므로 국가간 비교연구나 사례 연구를 통해 다양한 부패문제를 이해하고, 그에 대한 해결과정을 검토하고, 비교 분석하는 작업은 꾸준히 이루어져야 한다. 본 연구는 이러한 문제인식의 한 초기 단계이다.

참고문헌

- 국무조정실, 2000, 깨끗하고 투명한 정부구현을 위한 공공분야 행정제도 개혁, 내부자료.
- 야후-YTN, 2001. 9., 대몽골 시간여행. <http://kr.dailynews.yahoo.com/fs/mongol/>
- 이재형 역, 2000, 정부에 대한 신뢰, 반부패행정시스템연구소.
- 재몽골한인회, www.mongolkorean.org
- 주몽골대한민국대사관, <http://www.mofat.go.kr/mongolia/>
- Doig, Alan and Stephanie McIvor, 2001, "Evaluating the National Integrity System," Transparency International, *Global Corruption Report*, pp.240-243.
- Galtung, Fredrik., ed., 1993, *Accountability and Transparency in International Development*, Berlin: Transparency International.
- Heidenheimer, Arnold J., ed., 1990, *Political Corruption*, New Brunswick, Transaction.
- Klitgaard, R., 1988, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California.
- La Porta, R., F. Lopez-De-Silanes, A. Shleifer and R. Vishny, 1999, "The Quality of Government," *Journal of Law, Economics and Organization*,

Vol.15, No.1.

- Oyuntuya, J., 2001, "National Integrity Systems Country Study Report: Mongolia", Global Forum II.
- Republic of Mongolia, Constitution of Mongolia, 1992.
- _____, Law on Anti-Corruption, 1996.
- _____, Law on Civil Service, 1995.
- Rijckeghem, C. and B. Weder, 1997, "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?," *International Monetary Fund Working Paper*, No.97/73.
- Rose-Ackerman, Susan., 1999, *Corruption and Government: Cause, Consequence and Reform*, Cambridge University Press.
- Transparency International, 2000, *Global Corruption Report*.
- Treisman, D., 2000, "The Cause of Corruption: A Cross-National Study," *Journal of Public Economics*, Vol. 76, Iss. 3.
- UNDP and SOROS Foundation, 1999. 11., Public Attitudes and Perception Survey Report; Mongolia.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington, D. C., World Bank.

저자약력 : 저자 조은경은 서울시립대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 서울시립대 반부패연구소에서 연구원으로 활동하고 있다. 여성학자로서는 드물게 부패 방지연구에 노력하고 있다.