

외국의 반부패 국제기구의 비교분석 및 평가

A Comparative Analysis on Appratus and Institution
for Anti-Corruption in Major Countries of the World.

김용철(Kim, Yong Chul)* · 정재동(Chung, Jae Dong)**

ABSTRACT

This paper focuses on comparative study of anti-corruption organization among foreign governments. Especially, authors argues about major law for anti-corruption action, personnel administration, organizational size and operation, core function and role. This paper was written by the application on law data(2004 report) of KICAC(Korea Independent Commission Against Corruption). Through this comparative study, we find that anti-corruption action or orientation of korea government is how to process, what to organize, etc.

Key words: Anti-Corruption action, Personnel administration,
foreign Governments

* 국립중앙대학교 행정학과 교수

** 고려대 정부학연구소 연구위원

I. 연구배경 및 목적

부패는 어느 곳에서 언제나 발생가능한 암적 요소이다. 물론 기능주의적 시각에서는 부패가 일정 부분 순기능적인 역할을 수행한다고도 보고 있지만 부패는 일반적으로 자신이나 특정인의 이익을 위해 자신의 지위와 권력을 행사하여 타인의 공정한 기회를 박탈한다는 특징이 있다는 점에서 여러 가지 부작용을 낳는다. 최근에 부패방지 위원회에서 조사한 자료에 따르면 우리나라 국민의 대다수는 아직도 공직사회가 부패한 것으로 인식하고 있으며, 특히 정치 및 권력형 부패가 심각한 것으로 인식하고 있다(부패방지위원회, 2003). 또한 우리나라 정부에서 부패를 해소하기 위해 다양한 제도적 노력을 시도하고 있지만 최근에 국제투명성기구(TI)에서 발표한 자료에 따라 우리나라 부패지수 추이를 살펴보면 그다시 긍정적인 시각으로 관망하기는 어려운 시점이다.¹⁾

부패가 발생하는 원인에는 연고주의와 대가를 바라는 풍토가 기반되어 발생하는 환경적인 측면, 복잡하고 모호하며 비현실적인 규정으로 인해 발생하는 행정구조적 측면, 공동체보다는 개인의 사리사욕을 추구하는 개인적 측면, 부패발생시의 사후적으로 미비한 통제 및 처벌로 인해 학습효과가 떨어져 발생하는 부패통제 측면 등 다양한 방식에서 찾을 수 있지만 무엇보다 중요한 것이 부패를 유발하는 개인의 도덕적이고 윤리적인 측면에서 원인을 찾는 것보다는 부패를 유발하고 싶지 않아도 부패를 감행하도록 유인을 제공하여 자각하는 제도적 측면에서 찾는 것이 좀 더 설명력이 높을 것이다.

이러한 측면에서 논문은 최근에 외국정부에서 진행되고 있는 반부패관련 활동에 대한 전반적인 비교를 하는데 초점을 두고 있다. 각국에서 부패²⁾를 통제하기 위해

1) 국제투명성기구(TI)가 매년 실시하는 조사에 따르면 우리나라 부패지수는 1997년 34위(52개국), 1998년 43위(85개국), 1999년 50위(99개국), 2000년 48위(90개국), 2001년 42위(91개국), 2002년 40위(102개국), 2003년 50위(133개국), 2004년 47위(146개국)으로 분석되어 총 비교국의 수를 감안하면 다소 개선되기는 했지만 여전히 선진국 수준에 도달되었다고 보기는 어렵다.

2) 부패의 한자 어원은 '썩은 腐', '무너질 敗'를 써서 '썩어서 무너지다'이며, 영어의 어원은 라틴어 "Cor(함께)"와 "Rupt(파멸하다)"의 합성어로 '파멸한다'의 의미를 지니고 dT다. 즉 부패는 부패행위자가 속한 사회나 국가도 함께 무너지게 한다는 뜻을 내포하고 있다. '부패'에 대하여 세계은행(WorldBank)과 국제투명성기구(TI)는 '개인의 이익을 위해 위임된 권력을 남용하는 행위'로 정의하고 있다. 우리나라에서는 협의의 의미로는 공직자 부패를 중심으로 정의하고 있으며, 광의의 의미로는 '어느 영역에서든 불법적이거나 부당한 방법으로 재물, 지위,

활용되고 있는 제도적 장치가 무엇인지를 중심으로 비교분석하였다. 특히 국가별 주요 법령, 인사 및 조직 규모, 핵심적 기능 및 역할 등을 중심으로 비교하였다. 이러한 분석의 중요한 기초자료로서 최근에 부패방지위원회에서 발간한 자료를 적극 활용하였다. 이 논문은 이러한 기초적 비교를 통하여 우리나라 반부패기구의 방향을 설정하는데 목적이 있다.

II. 주요 외국 정부의 반부패 기구

1. 홍콩

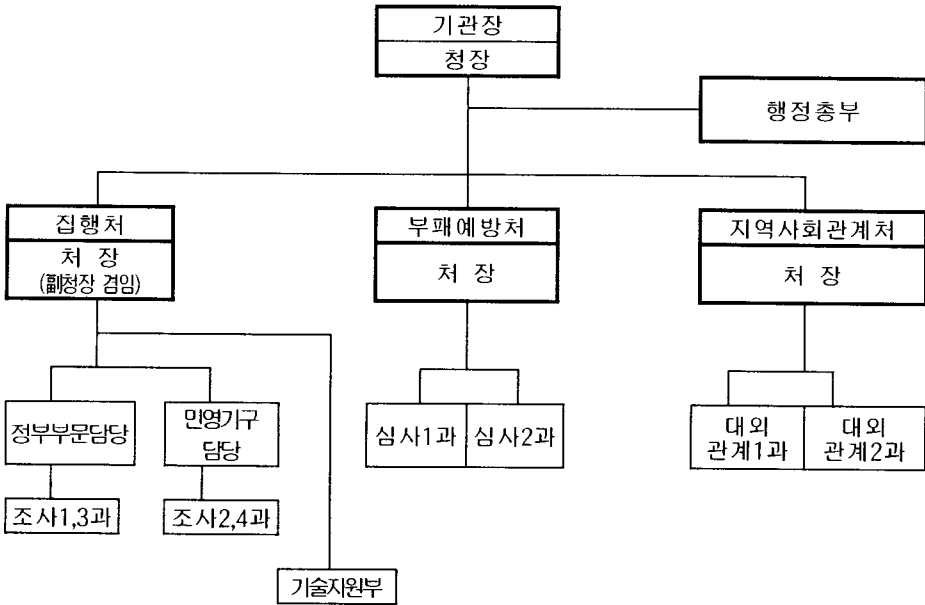
홍콩의 반부패를 위한 핵심적 활동기구인 홍콩 염정공서(ICAC Hong Kong)이다. 이 기구는 염정공서 조례에 근거, 1974년 2월 15일에 설립되었고 현재 청장은 Raymond Wong으로서 2003년 8월에 현직에 임명되었다(부방위, 2004: 3~4).

반부패를 위한 주요법령은 크게 염정공서 조례와 뇌물방지 조례, 선거관련 조례 등으로 분류된다. 첫째 염정공서조례는 염정공서의 설립 근거와 권한 등을 규정하고 있으며 부패와 관련된 조사권 뿐만 아니라 체포·감금보석 승인권, 압수권 등 광범위한 권한을 행사할 수 있다. 또한 부패관련 범죄뿐만 아니라 체포·감금보석 승인권, 압수권 등 광범위한 권한을 행사할 수 있는 권한도 규정하고 있다. 둘째, 뇌물방지조례는 공무원, 공공기관, 민간 부문의 뇌물관련 조사권 등을 허용하고 있고 뇌물위반 조사를 위한 은행계좌추적권, 혐의자의 자산수입지출 등과 관련된 자료제출요구권, 몰수회피나 자금세탁 방지를 위한 여행관련 서류 보류권 및 재산처분방지권 등 광범위한 권한을 규정하고 있다. 마지막으로 선거조례는 선거에서 발생하는 부패 및 불법행위에 대한 예방권을 행사할 수 있도록 규정하고 있다.

현재 염정공서에는 2001년 현재 직제상 1,326명으로 규정되어 있고 재직인원은 1,268명이다. 예산은 기능별과 부문별 계정에 각각 HK\$698.7m(1,131억원)이라는 적지 않은 규모를 사용하고 있으며 조직은 1부 3처(행정총부, 집행처, 부패예방처, 지역사회관계처)로 구성되어 있다. 조직도를 살펴보면 아래의 <그림 1>과 같다.

기회 등과 같은 물질적 혹은 사회적 이득을 얻거나 또는 다른 사람으로 하여금 얻도록 돕는 일체의 일탈행위'로 일반적으로 정의하고 있다(교육인적자원부, 2004: 36).

〈그림 1〉 홍콩 염정공서 조직도



* 출처: 부패방지위원회 (2004). p. 4.

하위기구별로 기능을 살펴보면, 우선 집행처는 부패사건에 대한 고발을 접수 및 심사하고 《염정공서조례》, 《뇌물방지조례》 및 《선거조례》등을 위반한 혐의에 대한 조사를 시행한다. 그리고 공무원이 직권을 남용하여 범한 공갈죄에 관한 조사와 조사공무원과 관련된 부패행위를 조사한다.

한편 부패예방처는 정부기관 등 공공기관의 업무규정 및 절차를 심사하여 부패가 취약한 사항들을 지속적으로 발굴하고 이에 대한 개선방안을 건의하여 사전에 예방적으로 부패가능성을 축소시키기 위해 노력한다. 또한 정부 부문 뿐만 아니라 개인기업 등에서 요청할 때에는 부패방지건의안을 마련하고 제공하기도 한다.

마지막으로 지역사회관계처는 일반 국민들에게 부패의 해악을 인식시킴과 동시에 부패척결과 청렴성 구현을 위한 시민지원을 획득하기 위해 노력하고 사회관계시민자문위원회 자문 등 관련사항을 수행한다. 이것은 홍콩정부가 부패를 척결하는 것이 단지 정부나 공무원만의 노력으로는 한계가 있음을 깊이 인식하고 있다는 것을 보여주는 단적인 증거이다. 즉 시민과의 협조체제 구축 및 시민의식의 변화 없이는 쌍방향의 부패가 해소되기는 어렵다는 것을 알고 이에 대한 제도적 장치도 마련했다는 것은

우리에게 시사하는 바가 크다.

염정공서직원들은 다른 정부 부서에 전직할 수 없는 것을 원칙으로 하고 있는데 염정공서 법규에 의하면 운영 부서의 장은 그의 부하들이 의심받는 행위를 제한하도록 하는데 예를 들어 은행계좌를 검사하고 의심스러운 재산에 대한 처분을 제한하거나 재산변동에 관한 자료를 요구할 수 있는 권한을 지니고 있다. 물론 이러한 권한제한의 뒤에는 다른 관리들보다 높은 보수를 제공하는 혜택이 뒤따르기 때문에 균형적인 부패관리가 가능하다(김택, 2001: 54).

홍콩 정부에서 설계되어 있는 염정공서를 중심으로 하여 벌이는 반부패 정책은 다양한 각도에서 추진되고 있다(부패방지위원회, 2004: 6~7). 우선 가장 기본적인고도 중요한 특징은 부패와 관련된 활동 영역이 매우 다양하고 광범위하다는 것이다. 즉 홍콩은 우리나라에 비해 NGO의 활동이 그다지 활발하지 않음에도 불구하고 일반국민의 절대적인 지지 속에 부패행위 신고 및 처벌이 엄격하다는 특징이 있다. 이것은 각종 공사조직 및 일반국민들이 반부패 운동에 참여할 수 있는 다양한 교육 및 활동 프로그램들이 마련되어 있기 때문이다.

둘째, 유수한 주요 국제 반부패 기구들과 긴밀한 협력관계가 구축되어 있다는 것이다. 지속적이고 활발한 국제교류로 염정공서의 활동을 소개함으로써 국제무대에서 홍콩의 반부패에 대한 홍보 및 이미지 제고를 위해 노력하고 있으며 2001년 한 해 동안 27개국에서 전문가 및 반부패관련 지도적 인사 228명이 방문하여 경험을 교환할 정도로 긴밀한 협력관계에 집중하고 있다. 뿐만 아니라 미국 연방수사국(FBI)과 마약 단속처(Drug Enforcement Administration), 인터폴, 호주 연방경찰, 영국 경찰 등의 법 집행 기관들과도 긴밀한 공조체제를 구축하고 있다.

마지막으로 벤치마킹(Benchmarking)을 희망하는 기관의 방문과 견학을 언제든지 받아들이어 상호학습효과를 극대화시키고 있다. 즉 국제적으로, 특히 영미법 계열의 국가들로부터의 높은 평판과 꾸준한 국제연대 활동 결과 홍콩 이미지 제고 효과가 클 수 밖에 없는 것은 다른 조직에 대해 개방적인 문화를 통하여 부패에 대한 정책적 네트워크를 구축하는 것이 용이했다는 것이다.

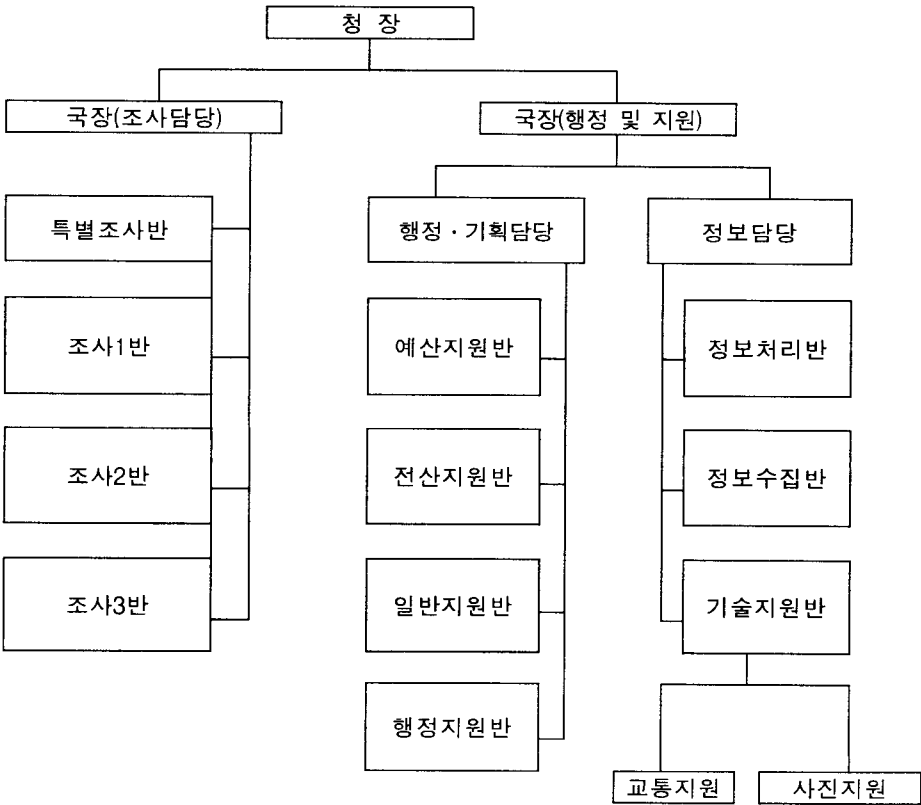
2. 싱가포르

최근 5년간 반부패와 공정성, 투명성 등으로 부패척결에 있어서 세계적으로 청결한 나라로 주목받고 있는 싱가포르는 CPIB Singapore라는 부패조사청기구를 설치하여

관리하고 있다. 이 기구는 수상 직속의 독립기관으로서 1952년에 설립되었고 부패방지
와 조사에 전적으로 책임을 지고 운영되고 있다.

조직구성에 있어서 청장(Director)을 정점으로 조사국(Operations Division)과 행
정 및 특별지원국(Administration & Specialist Support Division)의 2대 부서로 구
성되어 있는데 조사국은 부패방지법에 의거 부패를 수사하는 주된 기능을 수행하며,
특별조사반(SIT, Special Investigation Team) 등 4개반으로 나누어져 있다. 총인
원은 75명이며, 조사관 49명, 행정직 26명으로 구성되어 있다. CPIB의 조직도를 개
관하면 아래의 그림과 같다.

〈그림 2〉 싱가포르 CPIB 조직도



* 출처: 김택(2001). p. 57.

부패조사청은 공직 부정행위 뿐 아니라 민간부문의 부정행위까지 조사할 수 있는 권한을 보유하고 있고 부패방지법이 규정한 범죄에 관련된 정보가 접수되거나, 상당한 혐의가 있을 경우에는 영장없이 체포할 수 있는 권한까지 지니고 있다. 또한 은행 계좌, 주식지분, 동산구입, 지출상태를 조사할 권한이 있으며 관련 기록, 물품의 제출을 요구할 권한이 있다. 또한 수사에 필요하다고 판단되면 혐의자의 재산과 서류를 압수, 수색할 수 있는 권한을 보유하고 있으며 홍콩의 경우와 마찬가지로 부패행위의 여부를 사전에 진단하여 예방할 수 있는 조치를 취할 수 있다.

이러한 기구가 막강한 권한을 실효성 있게 행사할 수 있는 소프트웨어는 부패방지 법령에서 찾을 수 있는데 1937년에 제정된 부패방지법(The Prevention Of Corruption Act)은 1960년에 부패조사청의 권한을 대폭 강화시켜 개정한 것으로서 이 법안을 통하여 부패조사청에 조사권이 부가되었으며 처벌도 강도 높게 규정하고 있다. 예를 들어 뇌물을 받을 경우 5년 징역에 벌금 5천달러를 징수하는 등 무거운 형벌을 가하였으며 동법은 증인출석요구권 및 수사권을 부여하고 있다. 한편 1989년에는 부패재산몰수법(The Corruption Act: confiscation of benefits)이라 불리는 새로운 법이 통과되었는데 이 법은 법원에 부패사범들이 획득된 각종재산을 압류하고 동결할 수 있도록 하는 권한을 부여하고 있다.

매우 주목할만한 사항은 싱가포르 공무원 부패예방제도에서 찾을 수 있는데 싱가포르 공무원들은 무채무 선언을 통하여 무담보채무가 월급의 3배를 넘을 수 없도록 하고 있고 배우자를 포함한 모든 공직자의 재산 공개를 공개하도록 하고 있으며 선물 불수수 선언을 통하여 공직자는 어떠한 형태의 선물 및 향응도 받을 수 없게 되어 있다. 물론 우리 정부도 부패방지법 등을 통하여 부패방지를 위한 공직자들의 청렴도가 높아질 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지만 싱가포르의 경우에는 선언적 의미가 있음에도 의식적으로 느끼는 강제력은 훨씬 더 높다는 것이 주목할 만하다.

3. 뉴질랜드

뉴질랜드에는 반부패를 위한 특별 기구로서 1990년에 설립된 중대비리조사청(SFO: Serious Fraud Office)이 설치되어 있다. 이 기관의 설립목적은 첫째, 화이트 칼라의 중대하고 복잡한 부정행위의 철저한 추적조사 및 신속한 기소활동을 강화하기 위한 것으로서 각종 화이트칼라의 지능적 범죄행위 추세에 대응하기 위해 전문성을 갖춘 수사기관으로서 성공적인 조사 및 효과적인 법 집행을 도모하기 위해서 설치되

었다. 둘째, 경쟁력 있는 경제체제 유지를 위한 국가적 전략 목표의 달성에 목적이 있다. 즉 1980년대 후반 이후 급속도로 성장하는 세계경제 속에서 경쟁력을 갖춘 국내의 기업경제를 조장하고 경제적으로 강하고 응집력 있는 뉴질랜드를 건설하기 위한 것이다. 특히 국제사회에서 뉴질랜드는 정직한 자본시장이라는 평판유지를 통해 국가 신용도를 제고하고 국제자본의 투자유치를 유도하기 위해 설치되었다(부패방지위원회, 2004).

이 기관은 정부기구이면서 엄격히 독립성이 보장되어 있어 조사대상과 기소여부의 단독 결정을 할 수 있으며 일체 정치적인 영향을 받지 않는다. 즉 SFO는 형식적으로 법무부 소속기관으로 예산책정, 사용 등 행정사항에 대해서만 지휘를 받기 때문이다. 또한 법 집행기관의 수사나 소추에 관한 결정은 정치적 통제나 판단에 의해 영향을 받아서는 안된다는 것이 뉴질랜드 헌법의 기본 원칙이다. SFO법은 “중대·복합 부패 혐의 사건에 대한 수사 또는 그러한 사건이나 이 SFO법에 위반하는 행위의 소추에 대하여 어떤 결정을 내리든 이와 관련된 모든 사항에 있어서 SFO청장은 검찰총장에게 책임을 지지 아니하고, 독립적으로 행해야 한다.”라고 규정되어 있다. 청장의 임기는 5년이 보장되고 있으며, 중임이 가능하다. 청장 아래에 기소업무 및 비리조사를 담당하는 부서가 있고 2002년 11월 현재 전체 직원은 35명으로 청장, 검사 6명, 비리조사를 담당하는 조사요원인 회계사 8명, 조사관 11명 등 19명이며, 나머지는 문서관리 3명, 부속실 비서관 1명, 접수담당 1명, 그 외 4명은 행정 및 시설관리를 하는 지원인력으로 구성되어 있다. 특히 남성 21명, 여성 15명의 인원으로 구성되어 있어 성별에서 거의 차별이 없는 공평한 고용기회가 제공되고 있다.

SFO의 권한은 SFO법에 규정되어 있는데 첫째, 정보수집 및 수사권한으로서 SFO는 중대·복합 사기사건을 탐지하거나 수사하는데 필요한 정보의 획득을 위하여 위법 행위 혐의자들뿐만 아니라 수사와 관련이 있다고 판단되는 자들에게 문서의 제출, 정보의 제공, 그 외 문서들의 존재 또는 소재에 대해 질문하여 답변을 요구할 수 있다. 또한 필요한 경우 처장은 법원에 수색영장을 청구할 수 있다.

둘째, 직무상 비밀보호 의무와 관련된 규정을 가지고 있다. 예를 들어 은행은 고객의 거래내역서 사본을 제출해야 하며, 고객의 대출 및 투자와 관련된 원장과 화일을 제공해야 한다. 또한 변호사들은 신탁계좌기록 등 그들의 고객과 관련된 금융정보를 제공해야 하고 회계사들은 회계장부와 감사 파일을 제출해야 한다.

셋째, 강제진술 청취의 권한을 지니고 있다. 즉 SFO에 출석하여 답변하는 자는 자신에게 불리한 경우에도 반드시 진술해야 하고 강제 심문에서의 진술은 다음과 같은

특별한 경우가 아닌 한 형사소송에서 그 사람의 이익에 반하여 이용될 수 없다.

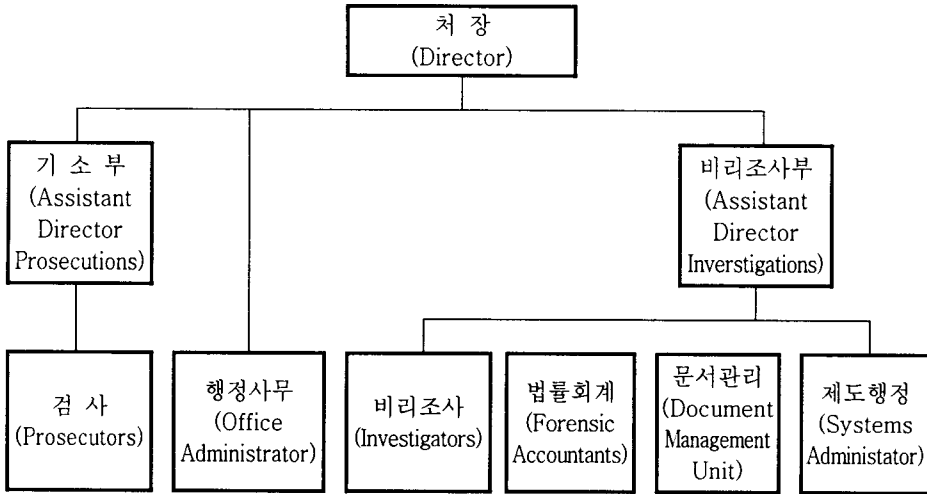
넷째, SFO법상 위반행위에 대한 제재권한이 부여되는데 SFO의 수사 방해, 기록의 파괴·변경·은폐 또는 수색에 저항하는 자는 SFO법에 따라 범죄행위로 기소될 수 있고 이러한 위반 행위는 실형이나 벌금형으로 또는 병과로 처벌할 수 있다.

다섯째, 특수비리³⁾ 제보 접수, 조사활동 및 처리 등과 관련된 행위를 할 수 있는데 수집된 첩보나 신고·고발에 의하거나 경찰, 회계감사기관, 세무담당기관에서 조사를 요청할 때 착수(제보가 95%, 나머지는 인지조사)하며 특수비리수사처의 직원은 법원의 영장없이 신분증의 제시만으로 비리혐의자 뿐만 아니라, 제3자, 민간기관이라 할 지라도 조사요원의 자료수집, 증거 및 증언확보 등 비리조사에 필요한 모든 사항을 협력해야 한다. 한편 SFO 검사의 권한은 일반적인 경찰이나 검사의 권한보다 막강한데 경찰들이 얻을 수 없는 변호사, 은행으로부터 자료수집 가능하고 SFO에서 출석요구 한 경우 무조건 응해야 하며, 답변할 의무가 있다. 다만, SFO에서 진술한 내용은 증거능력이 없어 피고인이 다른 증언을 할 경우 진술서 제출하는 것이 가능하고 검사는 비리조사 및 기소를 담당하나, 법원에서의 소송은 피고인측 변호사의 화려한 경력 등에 대응하기 위해 별도로 외부의 실력있는 소송변호사를 선임하여 검사측 변론을 담당하게 한다.

직원관리에 있어서 소속 직원은 처장과 1대 1로 계약을 체결하여 채용되고 보수수준이 결정되고 소속직원은 임용되기 전 자신의 전문분야에서 활동할 당시의 임금의 수준과 비교할 때 상당히 낮으나, 최근 3~4년간 정부예산의 증가로 일반적인 공무원의 보수수준은 상회하고 있다. 또한 직원들의 질적 수준 향상을 위해 파트타임으로 대학수준의 기관에서 교육을 받을 수 있도록 지원하고 있고 조사요원들의 경우 자료조사 및 분석역량 강화를 위해 정기적인 훈련프로그램을 제공받고 있으며, 특히 기관 내 변호사 및 회계사를 활용하여 전문적인 훈련을 실시하고 있다. 뉴질랜드 중대비리조사청의 조직도를 개관하면 아래의 <그림 3>과 같다.

3) 특수비리의 개념은 다음과 같다. ① 비리관련 금액기준 : NZ\$500,000이상; ② 비리관련자의 지위기준 : 입법·행정·사법부의 차관급 이상 고위공직자; ③ 비리관련 수법기준 : 신종·조직·특수·경제비리 등이 해당된다.

<그림 3> 뉴질랜드 중대비리조사청 조직도



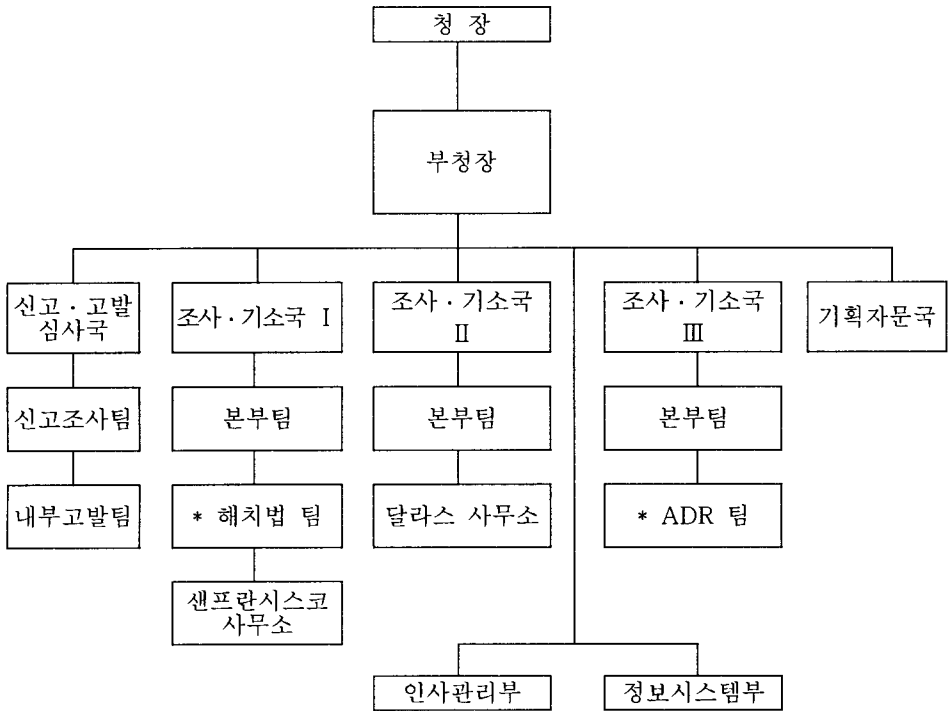
* 출처: 부패방지위원회(2004). p. 45.

4. 미국

미국의 반부패기구는 특별심사청(OSC : US Office of Special Counsel)이 핵심적인데 이 기구는 내부고발자 보호 등을 통해 공직사회 부패방지를 목적으로 다음과 같은 법률들을 근거로 하여 설립된 독립기관이다. 즉 공무원복무개혁법(The Civil Service Reform Act), 내부고발자보호법(The Whistleblower Protection Act), 공무원정치활동제한법(The Hatch Act) 등에 기반하고 있다. 이 기구의 주요 임무는 다음과 같다. 즉, 내부고발공무원의 보상 및 보호; 내부고발의 접수, 조사, 수사 및 기소; 내부고발통로의 보장; 공무원의 정치활동 관련 법적 허용기준의 제공 및 교육; 공무원의 내부고발권 등 직무상 권리 교육; 군복무자의 공무원 채용 및 재고용권 보장 업무 등을 관장하고 있다.

조직구성원은 부패사건의 신고·접수하는 기능, 조사·기소하는 기능 및 정책기획·홍보·자문 기능 등의 3개 기능으로 구분되어 있는데 구체적으로 인원은 106명으로 주로 인사관리전문가, 조사관, 변호사 등으로 구성되어 있다. OSC의 조직도를 살펴보면 아래의 <그림 4>와 같다.

〈그림 4〉 OSC 조직도



참고: 해치법(Hatch Act)은 공무원정치활동 제한법을 의미하고 ADR(Alternative Dispute Resolution)은 분쟁중재의 형태로서 대안적 갈등관리라고도 표현한다.

한편 반부패를 위한 기구로서 정부윤리청(OGE : US Office of Government Ethics)이라는 조직도 중요한 기능을 수행하는데 이것은 '89년 행정부 공무원의 부패 방지 및 윤리의식 제고를 위해 설립된 기관이다. 청장은 상원인준을 거쳐 대통령이 임명하며 임기는 5년이다. 주요기능은 첫째, 연방정부 행정부처 관리자와 하급직원 간의 이해갈등을 예방하고 행정부의 '정부윤리법' 준수여부 감시 및 실사를 벌이며 행정부 공무원의 윤리적 행동기준, 재산공개, 윤리 교육프로그램 등에 관련된 규칙이나 규정 개발 등을 위해 주력한다.

이 조직은 정부윤리법 및 각 기관별 윤리교육 프로그램 등을 운영하는 4개부서로 구성되어 있는데 인원은 약 60여명의 직원으로 구성되어 있고 일반자문 및 입법정책국은 정부윤리법과 관련된 사항을 관할하고 기관프로그램국은 기관별 윤리프로그램

운영과 관련된 업무를 수행하며 행정국은 총무행정을 담당하고 정보자원관리국은 내부 전산정보시스템을 지원한다.

이 외에도 미 국무부(DOS : US Department of State)에서 반부패관련 활동을 수행하기도 하는데 주로 거시적 차원에서 반부패 정책을 전개한다. 즉 미 국내의 반부패 정책은 다루지 않으며 미국의 외교정책의 중심기관으로서 OECD 등 국제기구에 참여하여 국제적 반부패 라운드를 주도하는 데 중점을 두고 있다. 해외부패방지법(Foreign Corruption Practices Act, 1977)을 제정하였는데 이것은 세계 최초로 자국 기업이 해외에서 외국공무원에게 뇌물을 공여하는 것을 불법화하였고 해외시장에서 미국 기업의 공정한 경쟁여건 보장을 위해 다른 국가들도 같은 내용의 법을 제정할 것을 지속적으로 요구하고 있다. 또한 국무부는 'OECD 외국공무원에 대한 뇌물방지협약(1999)' 체결 주도하여 국제상거래에 있어 공정경쟁을 보장하기 위해 미국의 주도로 부패라운드를 출범시키는데 결정적인 역할을 수행했다. 참고로 반부패 정책은 세계문제담당 부차관 산하의 「국제마약·법집행국(The Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs)」에서 담당하고 있다.

최근에 2002 3월 국무부는 향후 중남미나 유럽의 부패 인사에 대한 비자 발급 거부방침 발표하였는데 이에 따라 최근 중남미의 파테말라, 파라과이, 니카라과 등의 고위 부패관리 수십명이 미국 입국비자를 거부당하기도 했다.

5. 캐나다

캐나다에서 반부패활동을 전담하는 기구는 정부윤리청(The Office of the Ethics Counsellor)인데 청장은 산업부(Industry Canada) 소속이며 수상이 윤리청장을 지명하게 된다. 이 기구를 운용하는 주요 법규는 공직자 행동강령 및 퇴직후 취업 제한 규정(Conflict of Interest and Post-Employment Code For Public Office Holders)이다. 이 기구가 캐나다에서 설립되게 된 배경은 우선 로비활동에 대한 규제강화를 통해서 공공분야의 신뢰를 회복시켜야 할 필요성이 증가하였고 공무원 행동강령을 관장하는 종합적·포괄적 기관이 필요하게 되어 1994년 6월에 설립되었다.

이 기구는 핵심적인 몇가지 기능을 수행하고 있는데 우선 공직자 행동강령과 관련된 세 가지 주요 역할을 수행하고 있다. 즉 이익충돌과 관련하여 해당 공직자에 대한 자문, 행동강령 위반 사안에 대한 조사, 타 정부기관 및 외국 관련기관과의 협력 행위 등이다. 이 밖에도 로비스트활동 제한법을 강화하고 정부계약과 관련한 로비 수수료

를 공개하고 정부계약에 관한 금품 수수를 금지하는 활동을 상시적으로 수행하고 있다.

윤리청에서는 최근에 국회에 의원행동강령을 권고하였는데 이에 따라 국회에서는 국회 의사결정과정을 전례없이 공개하였다. 또한 윤리청은 정부내 모든 윤리적인 사안에 대해 감시와 조사를 할 수 있는 권한을 부여받았다. 이러한 움직임은 우리에게도 시사하는 바가 적지 않은데 부패방지 및 예방을 위해서는 정치적인 정략과 이념을 초월하여 모든 국정의 행위자들이 협력한다는데 교훈을 찾을 수 있다. 윤리청이 엄격한 독립기관의 성격이라기 보다는 수상이 청장을 임명하는 체제이기 때문에 자칫하면 의회의 견제를 받을 수도 있지만 부패문제에 대해서는 정치적 입장을 초월해야 한다는 정치 행위자들의 깊은 합의가 자리잡고 있다.

6. 스웨덴

스웨덴은 옴부즈만의 발생지로서 부패에 대한 외부통제시스템을 오랜 역사속에서 유지시켜온 나라이다. 뉴질랜드에서는 의회 옴부즈만(JO : Justitieombudsmannen) 이외에도 특수 옴부즈만인 소비자 옴부즈만, 평등 옴부즈만, 인종차별방지 옴부즈만, 어린이 옴부즈만, 언론 옴부즈만 등 수없이 많은 부패견제장치를 갖추고 있다.

이 중에서 의회 옴부즈만은 임기가 4년이며 연임이 가능한 직위로서 수석 옴부즈만과 3명의 옴부즈만을 국회에서 각각 선출한다. 4인의 옴부즈만은 독립체로서, 각각 고유의 관할범위에서 독자적으로 결정하며 다른 옴부즈만이 관여하지 않는 것을 원칙으로 한다. 각각의 옴부즈만은 의회에 대해 책임을 지게 되는데 옴부즈만의 지위는 법조계에서 가장 높은 지위를 가진 인사들과 동급으로 비교가 가능할 정도이며 월급을 비교할 경우에는 일반적으로 대법관 또는 대법원 판사들의 봉급보다 약간 많은 수준이기 때문에 금전적 보상을 이유로 부패와 타협할 가능성은 거의 없다.

의회 옴부즈만은 자료제출요구권·협조요구권·소추권·징계요구권·직권조사권·시찰권 등을 가지고 있으며 사건에 대한 판결은 개개 옴부즈만의 사건으로 법적 구속력은 없으나, 옴부즈만의 권고 대부분이 수용되므로 유사법적 결정 효력을 가진다고 볼 수 있다. 권고 및 제도개선과 관련된 의견 표명 기능을 수행하는데 핵심적 역할이 있다. 의회 옴부즈만은 현재 총직원수가 약 55명(이 중 30-35명은 법률가)이며 조직은 4명의 옴부즈만과 사무국으로 구분된다. 각 옴부즈만에게 2명의 부장, 5-7인의 조사관과 2인의 비서가 있고 사무국은 사무총장과 사무부총장 및 재정 및 인사과, 접

수 및 선람과, 자료과, 문서정리과로 구성되어 있다. 대외관계언론담당 조직을 별도로 두지는 않는다.

예산은 매년 국회에서 결정되며 행정부는 관여하는 것이 인정되지 않는다. 사건 접수 및 처리에 있어서는 일단 서면으로 작성된 사건이 접수되면 사무총장이 직접 모든 사건을 열람하고 관할외 사건과 조사할 사건을 구분하여 조사가 필요한 사건에 대해 사건번호·취급자·사건명·사건개요 등을 컴퓨터에 입력한 후 담당 옴부즈만에게 서류를 넘기면 옴부즈만은 사건에 대한 처리방침을 결정하고 조사관에게 사건을 배정한다. 현재 연평균 약 5,000건의 신고가 접수되며, 이 중 60%가 조사되는데 5%는 압축 조사이고 25%는 심층 조사로 구성되어 있다. 또한 관계 기관에 사건을 이첩하는 것도 가능하다.

III. 우리나라에의 시사점

우리나라는 부패를 통제할 수 있는 제도적 장치가 다원화되어 있긴 하지만 전담 위원회는 부패방지위원회(이하 부방위)라고 볼 수 있다. 부방위는 부패방지법 제8조에 근거하여 '02년 1월 25일에 부패방지를 위한 종합적·체계적인 업무추진 기능을 가진 독립위원회(정치적 중립)로 출범하였다. 부방위의 위원은 위원장을 포함하여 대통령 임명 3인, 국회 3인, 대법원장 추천 3인의 총9인으로 구성된다. 위원의 임기는 3년이며 정치적으로 중립적 입장에서 독립적인 업무수행이 가능하며 신분이 보장된다. 사무처는 1실 2국 3관 15과로 총 147명의 직원으로 구성되어 있다.

주요 기능은 부패방지 시책 수립 및 평가, 부패근절을 위한 제도 개선, 부패행위의 신고 접수처리 및 신고자 보호보상, 국민의식과 관행의 개선, 민간단체 부패방지 활동 지원 및 국제협력 활동 등으로 대별할 수 있다.

외국의 부패기구들과 비교했을 때 부방위의 기능 및 구성, 활동 등은 선진국 수준이라고 할 수 있다. 하지만 다음과 같은 사항에서 검토 및 개선을 하는 것이 필요하다. 첫째, 외국 부패기구의 경우에는 활동영역이 광범위하다는 것이다. 특히 홍콩의 염정공서의 예에서 살펴보았듯이 반부패활동을 위해 가장 주력하고 있는 영역이 일반 국민들에 대한 반부패 운동과 이에 참여할 수 있는 교육 프로그램의 활성화에 있다는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다. 물론 부패가 적발되었을 때 이것을 철저하게 밝

혀 사후적으로 재발하지 않도록 하는 것도 중요하지만 예방적 차원에서 일반국민의 적극적인 지지가 확보되어 부패에 대한 신고행위가 자발적으로 일어날 수 있도록 교육기능을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다. 홍콩의 ICAC의 사회지역국은 정의, 책임감, 정직성 등과 같은 건전한 가치들을 향상시키기 위해 감수성이 크게 성장하는 6세부터 22세까지의 어린이와 청년을 대상으로 학교교육을 통해서 교육시킬 수 있는 다양한 반부패 교육자료를 제작하여 보급하고 있는 것은 배울만한 제도라고 할 수 있다.

둘째, 대부분의 부패기관들이 가지고 있는 공통점 중에 하나는 부패에 대한 정보수집이나 수사권 뿐만 아니라 수사과정에서의 강제진술청취권을 부여하거나 심지어는 위반행위에 대해 독자적으로 제재를 할 수 있는 권한까지 부여하는 경우가 일반적이다. 우리의 경우처럼 부패를 조사하고 이후의 적발된 것에 대해 기관내에서 독자적으로 처벌할 수 없는 경우라면 조사와 처벌과정에서 실제 의도했던 반부패의 효과가 연결되지 않을 수도 있다. 물론 외국 정부의 이러한 제도적 틀을 일방적으로 우리가 수용해야 할 논리적 당위성은 어디에도 없지만 부패를 줄이기 위해서는 수사를 집행하는 당사자와 권고 및 시정조치를 하고 처벌을 하는 당사자가 일치하는 것이 반부패를 위한 적극적 행동을 가져올 수 있다는 것은 분명하다.

IV. 결론

지금까지 외국 정부의 반부패 기구에 대한 비교분석을 시행하였다. 물론 엄격한 비교기준이나 분석기법을 적용하여 논의를 하지는 않았지만 부패통제에 성공하고 있는 선진국의 사례를 살펴봄으로써 우리가 참고해야 할 반부패기구의 법률적 기준, 기구의 법적 지위, 조직구성과 인원, 핵심적 기능 및 역할 등에 대한 정보를 습득하는 것도 의의가 있다고 본다.

이후의 연구에서는 좀 더 구체적인 분석기준에 의해 우리가 벤치마킹해야 할 부분이 무엇인지를 좀 더 엄밀하게 논의하는 것이 요구된다. 또한 단순한 기구에 대한 소개라는 피상적 논의의 한계를 넘어서 그러한 제도가 발생하게 된 연원과 상황적 배경을 깊이 있게 소개하는 작업이 후속연구에서 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 교육인적자원부(2004). 『교과서 보완 지도자료』. 서울: 교육인적자원부.
- 김택(2001). 반부패 제도의 국제적 동향 및 비교연구: 홍콩, 싱가포르, 말레이시아를 중심으로. 『한국부패학회보』. 제5권 제1호, pp. 49~69. 서울: 한국부패학회.
- 문인수·이종열(1996). 공직사회의 부정부패와 무사안일에 대한 실증적 연구. 『지방자치연구』. 제8권 제4호, pp. 87~102.
- 박용수(2004). 국제 반부패 동향과 한국. 『한국동북아논총』. 제30집, pp. 275~292.
- 부패방지위원회(2004). 『외국 반부패당국·국제기구 자료집』. 서울: 부패방지위원회.
- 윤태범(2001). 부패방지를 위한 사회역량의 강화와 시민단체(NGO)의 역할. 『지방정부연구』. 제5권 제1호, pp. 71~92.
- 이민호(2002). 홍콩의 성공적인 반부패정책과 사회윤리. 『기업윤리연구』. 제4집, pp. 71~85.
- Baley D. H. (1966). The Effect of Corruption in a Developing Nation, Western Political Quarterley, XIX.
- Hazel C. (1992). White Colar Crime, Philladelphia: Open Univ. Press.
- Heidenheimer, A. J. (1989). Politicla Corruption: Reading In Comparative Analysis, N. Y.: Holt, Rein art and Winston Inc.
- Nay J. S. (1967). Corruption and Political Development, APSR. 92.
- Schwartz, C. (1979). Corruption and Political Development in US., Comparative Politics, Vol. 11.
- Tilman R. (1968). Emergency of Black Market Bureaucracy, PAR, Vol. 28.

저자약력

김용철 : 고려대학교에서 행정학 박사학위를 받고 숙명여자대학교 교환교수를 지냈으며 현재 국립중앙대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 지방 및 도시행정, 공직윤리, 예산이론, 인사행정 등이다.

정재동 : 고려대학교에서 행정학 박사학위를 받고 현재 고려대학교 정부학연구소 책임연구원으로 재직중이다. 주요관심분야는 갈등 및 조직관리, 인사행정, 행정이론 등이다.