

부패방지기구의 조사제도와 부패 간 상호관계에 관한 국제 비교 연구: 한국, 홍콩, 싱가포르를 중심으로

A Comparative Study on the Relations of the Investigation System and Corruption: Focusing on Hong Kong, Singapore and Korea

김 상 식(Kim, Sang Sik)*

ABSTRACT

This paper is willing to suggest the logics for providing the Korean Independent Commission Against Corruption(KICAC) with the investigation rights through the international comparative study among the anti-corruption agencies of Hongkong, Singapore and Korea. In Korea there is a controversy that if the KICAC is to be given with the investigation rights, it would be helpful for curbing the corruption problems or it would stir up the overlapped burden of investigating the corruption. And so, the paper is trying to clarify the causal relations between the corruption control and the investigation rights of the anti-corruption agencies such as ICAC of Hong Kong and CPIB of Singapore, which are nowadays evaluated to be successful cases for controlling corruptions in the world. By analysing the historical data on their anti-corruption activities, the paper shows that there has been positive relation, which implies that the powerful investigation rights of the anti-corruption agencies besides the police or the prosecution could be helpful for curbing the corruptions of the country. The investigation rights have played roles of balances and checks among the organizations and have not reserved an exceptional field for corruption control. If so, can we assure that the introduction of the investigation rights for KICAC could be helpful for the corruption control in Korea? The answer is 'No'. The answer, 'No', could be changed to 'Yes', only provided that the anti-corruption agency with strong investigation rights is under operation certainly and independently in terms of personnels, budgets, training and so on, like Hong Kong and Singapore.

Key words: investigation rights, corruption control, anti-corruption agency

* 부패방지위원회 부이사관, 세종연구소 파견연수 중

I. 문제 제기: 연구 목적 및 배경

본 논문에서 연구해 보고자 하는 핵심적인 관심 사항은 국가별 부패방지기구의 조사제도에 관한 비교 연구를 통하여 부패방지 정책의 실효성을 높여 줄 수 있는 조사제도의 도입을 위한 논리적 근거를 찾아보고자 하는데 있다. 근래에 우리나라에서 부패방지를 추진해 나가는데 있어 부패방지기구(부패방지위원회)의 권한과 기능 중에 조사제도 즉, 조사권에 관한 사항을 강화해 준다면 이 기구의 본래 발족 목적인 부패 통제와 예방에 기여할 수 있을 것인가에 대해서 논란이 있다¹⁾.

즉 부패방지의 총체적인 반부패 책임기관으로 활동 중인 부방위에 조사권을 부여하여야 할지, 조사권을 주게 된다면 어느 정도의 권한을 갖는 조사권을 주어야 할지, 부방위에 조사권을 주게 되면 우리 사회의 부정부패 척결에 도움이 될 것인지 아니면 일부에서 우려하는 바와 같이 또 다른 권력기관의 등장에 따른 정부 기능의 비효율과 인권 침해 우려 등의 문제만을 만들어 내게 될 것인가에 대한 논란이 제기되고 있는 실정이다.

우리나라는 부정부패의 척결과 청렴한 국가사회의 건설을 위하여 새로운 정부가 출범할 때 마다 사정활동을 연례행사처럼 펼쳐 왔고 역대 정부에서도 제일의 시정목표로서 추진해 왔지만 오늘날 우리 국가의 부패수준에 대한 평가는 국제적으로 뿐만 아니라 국내적으로도 그다지 개선되고 있지 않는 것 같다²⁾. 오히려 오늘날 우리 사회의 전반적인 부정부패는 지난 1997년 IMF 금융위기의 근본원인이 되었던 것으로

-
- 1) 최근 들어서 부패방지위원회(부방위) 산하에 공직자부패수사처(공수처) 설치를 추진하고 있지만, 보다 근본적인 문제는 부방위의 발족과 함께 논란이 끊이지 않고 있는 조사권 부여 여부에 관한 문제이다(김병섭, 부패방지위원회의 독립성, 행정논총 제40권 제4호, 서울대 행정대학원, 2002, 12, pp. 46-48). 본 논문에서는 공수처의 설치 문제와는 별개로 부방위의 조사권 부여 여부와 관련된 정책적인 문제점 중심으로 논의를 전개하고자 한다.
 - 2) 역대 정부에서 시행한 부패방지정책의 특징과 내용에 대해서는 본 논문의 주된 연구 대상이 아니기 때문에 여기에서는 구체적으로 언급을 하지 않기로 한다. 다만, 참고적으로 우리나라 부패방지 정책의 실패요인으로는 대체적으로 목적, 대상, 수단, 추진주체 등의 네 가지 측면에서 지적된다. 상세한 내용은 김영중, 부패학(2001), pp.13-31 또는 김태룡, 역대 정부의 부패방지정책의 평가와 과제, 2003년도 세미나 발표논문집, 한국행정학회, pp.12-16. 이 외에도 논자(강성남,2002; 김명수,1997; 김병섭,1999; 김택,2003; 오석홍,2003; 윤태범,1998; 박중훈,1999; 박영호,1998; 조은경,2002 등)에 따라 다양한 시각에서 의견들이 제시되고 있다.

인식될 만큼 부정부패의 문제는 더욱 심각해지고 있으며, 이제는 선택의 문제가 아니라 국가 생존의 문제 차원에서 다루어져야 할 국가적 이슈로서 이를 극복하기 위한 우리 국민 모두의 공통된 부패와의 전면적인 전쟁이 요구되고 있다.

부정부패가 만연된 국가는 사회적으로 신뢰(trust)의 위기를 맞아 사회적 자본(social capital)의 형성에 부정적인 영향을 주게 되고³⁾, 경제활동에 있어서는 초과비용을 발생시켜 비효율성을 증가시키며 투자활동을 위축시키고, 국제적으로도 무원의 고립상태를 가져옴으로써 국가 발전의 근원적인 장애요인으로 작용하게 된다⁴⁾. 이러한 조직 내의 사회적 역기능을 갖고 있는 부정부패를 척결하지 않고서는 어떠한 국가이든지 궁극적으로는 선진국으로의 진입은 요원하게 된다.

본 논문에서는 과거에 심각한 부패문제를 경험하는 등 우리와 유사한 역사적 문화적 경험을 갖고 있으면서, 부패퇴치에 관해서는 국제적으로 성공사례로 꼽히는 홍콩과 싱가포르를 대상으로 이들 국가간 부패방지기구의 조사제도에 관하여 비교 연구를 해 보고자 한다. 비교연구결과를 통하여 우리에게 던져 주는 정책적인 시사점은 어떠한 것들이 있는가를 찾아본다. 즉 우리나라에서 논란이 있는 부패방지위원회(이하 부방위)의 조사권 강화 주장에의 적용 가능성을 살펴보면서, 우리나라 부방위의 조사권 강화를 위한 논리적 근거를 제시해 보고자 한다.

II. 연구 질문 및 방법

1. 연구 질문

본 연구 논문에서 관심과 구명(究明)의 대상이 되는 핵심적인 질문 내용은 우리나라의 부패방지기구(부방위)에 조사권을 부여하는 것이 부패통제나 부패방지에 도움을

3) 프랜시스 후쿠야마에 의하면 신뢰성은 James Coleman이 말하는 사회적 자본의 하나가 될 수 있고 이는 그 사회의 통합과 발전을 가져오는 중요한 경제적 가치를 갖고 있다. 구승희 역, 프랜시스 후쿠야마, *트러스트-사회도덕과 번영의 창조*, 한국경제신문사, 1996. pp.28-30

4) Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government-causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press, 1999, p.226

줄 수 있을 것인가이다.

2. 연구 방법

우리나라의 부정부패 문제의 원인, 특성 및 부정부패 조사의 특수성 등을 감안하여 우리 실정에 맞는 부정부패 조사제도를 도출해 내기 위한 하나의 방법으로 외국의 사례를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 지난 10월 21일 TI에서 발표한 부패인식지수 조사 결과에 의하여 청렴한 국가로 평가받고 있는 홍콩과 싱가포르를 주목할 필요가 있다.⁵⁾ 동 조사 결과에 따르면 부패인식지수(CPI) 10점 만점에 홍콩과 싱가포르가 8.0과 9.3로서 조사대상국가 146개국 중 각각 16위와 5위를 차지하여 매우 높은 청렴성을 평가 받고 있다. 이와 같은 우수한 청렴국가로서의 평가는 과거 부패 친화적인 역사적 문화적 배경을 과감히 떨쳐 버리고 30여 년 전부터 국가 부패방지 기구를 중심으로 꾸준히 추진해온 반부패 노력의 산물이라고 보여 진다.

그런데 이들 국가에서는 부패통제노력이 부패방지기구의 부패혐의자에 대한 조사권 내지 수사권의 강력한 행사를 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 본 논문에서는 이 같은 강력한 조사제도와 부패방지 효과와의 인과관계에 대한 분석적인 초점을 두면서, 이들 제도에 대한 비교법적, 비교제도론 적인 탐구를 진행해 나가고자 한다. 또한 홍콩과 싱가포르에서 이룩한 독립된 부패방지기구의 부정부패 혐의 전담 조사기구로서의 순기능적인 효과에 관한 선행연구를 분석해 봄으로써 우리 사회의 부패문제해결을 위한 정책적인 시사점을 도출해 보고자 한다.

이러한 연구 진행을 위해 해당 국가들에 있어서 관련된 법과 규칙을 정확하게 파악하고, 여기에서는 이를 위한 설명변수로서 근거 법, 조사 권한, 조사 절차 등 세 가지지를 택하였고, 이들 측면에서 연구 대상 국가간의 비교 분석이 이루어지게 될 것이다. 아울러 이들 국가에서 나타나는 조사제도와 부패방지와의 인과 관계성에 대한 비교분석 결과를 체계적으로 정리한 다음, 우리나라 부방위의 조사제도 기능 및 권한 강화를 위한 논리적 근거를 제시 하고자 한다.

5) <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>

연구 분석 순서

연구 질문:

- ◆ 우리나라의 부방위에 조사권을 부여하게 되면 부패통제나 부패방지에 도움을 줄 수 있을 것인가?

가설 설정:

- ◆ 부방위에 조사권을 부여하는 것이 부패방지를 효율적으로 추진하는 데 기여를 하게 된다.

제도 비교 및 요인 분석:

- ◆ 국가별 부패방지기구의 조직, 기능, 성격 등에 대한 비교 분석
- ◆ 조사제도와 부패통제간의 인과관계 비교분석

결 론:

- ◆ 정책적 함의 탐색

III. 본 연구와 관련된 기본개념에 관한 이론적 검토

1. 부패에 관한 기본적 고찰

1) 부패의 개념

부패(Corruption)는 정치, 경제, 사회의 여러 요인들이 복잡하게 결합되어 나타나는 현상으로서, 그 개념에 대해서는 논자에 따라 여러 가지로 설명 될 수 있다. 이와 비슷한 용어로서 비리, 비위, 부조리라는 말을 사용하기도 한다. George Benson은 넓은 의미의 부패개념을 원용하여, 사적 또는 정치적 이익을 결과적으로 초래할 것을 고려한 정부 권한의 불법적이고 비윤리적인 사용이라고 정의하고 있다⁶⁾. 그러나 이

6) Benson, George, *Political Corruption in America*, Lexington: H&C, 1978, 김해동·윤태

러한 단일의 넓은 의미의 개념정의 보다는 부패개념을 종합적으로 파악할 수 있는 접근 시각에 따라 다음과 같은 세 가지 유형으로 분류하여 설명하는 것이 일반적이다. 즉, 가장 일반적인 경우로서 직책과 관련된 개념이고, 또 하나는 수요와 공급 그리고 경제이론에서 원용한 시장(market) 중심의 개념, 그리고 세 번째 유형으로서 보다 더 공익(public interests)에 초점을 두는 개념이다.

(1) 직책 중심의 정의

이 정의는 주로 그 직책과 소속 직원들을 규율하는 규범으로 부터의 일탈이라는 의미를 나타내고 있다. 이 개념에 입각한 부패 정의는 개인적인 이익을 결과적으로 고려한 권한의 오용(misuse)을 말하는데, 여기에는 다음과 같은 조건의 내용을 포함하고 있다.

첫째, 부정(부패)한 행위를 하고자 하는 자의적 의향이 있어야 한다.

둘째, 공무원에게 이익이라는 가치가 생겨야 한다.

셋째, 공무원의 행위와 가치 있는 사물 간에는 관계가 있어야 한다.

넷째, 그 관계에는 공무를 수행함에 있어 영향을 주고 또는 받는 의향이 포함되어 있어야 한다.

(2) 시장중심의 정의

이 개념에 입각한 부패 정의는 공무원이 맡고 있는 직책을 하나의 사업(business) 단위로 보고, 그곳에서 획득되어 지는 수익 개념으로 이해하고, 그 자리는 이익의 극대화를 위한 수단이 된다. 따라서 부패공무원은 자기의 공직을 하나의 영업행위로 보고 공직은 시장에서의 수요와 공급에 따라 금전적인 이익을 달리하는 단위로 파악한다⁷⁾. 그러나 이 정의는 학문적인 정의라기보다는 부패공무원의 행태 상의 한 측면을 이야기하는 것이라 볼 수 있다. 현재까지도 우리나라 공직사회 내부에 거론되는 좋은 자리, 나쁜 자리라는 개념이 이에 입각한 표현이라고 할 수 있다. 다시 말해서 좋은 자리, 나쁜 자리라는 것이 부수입(향응이나 뇌물 등)의 액수 크기에 따라 붙여지는 용어라는 점에서 그렇다고 할 수 있다.

법, 관료부패와 통제, 집문당, 1994, P.23

7) 연성진, 권력형 부정부패의 구조와 통제방안, 한국형사정책연구원(연구보고서 98-18), 1999, p.27

(3) 공익중심의 정의

이 정의는 공무원의 행위가 법 조항에 없는 행위 즉 일탈행위로 인하여 공공의 이익에 손상을 입히게 된다는 데에 초점을 두고, 공공의 이익침해가 부패현상을 측정하고 확인하는 척도로 이해한다. 그러나 이 정의에는 다음 두 가지 면에서 문제가 된다.

첫째, 누구의 이익이 공익에 부합된다고 볼 것이냐 또는 어떤 부류의 이익을 공익이라고 할 것이냐의 문제이다. 예컨대, 농민의 이익과 도시 영세민의 이익이 경합되었을 때 누구의 이익을 공익으로 볼 것인가 하는 문제이다.

둘째, 공익을 어떻게 규정할 것인가의 문제이다. 흔히 정치적 다툼이 되는 문제의 경우 일부 국민들은 그렇게 생각하는 사람도 있으나, 대다수의 국민들은 그것을 원하지 않는다는 식의 주장을 하는 경우 어떻게 공익개념을 정할 것인가의 문제가 대두된다.

(4) 실정법(부패방지법) 상의 개념

우리의 경우 부패에 관한 실정 법 상의 정의로는 2001년 7월 24일 제정된 부패방지법에서 처음으로 정하고 있다. 부패방지법에서는 제2조 3호에서 '부패행위'에 관한 정의를 법률적으로 규정함으로써 부패의 개념에 관한 구체적인 내용을 적시하고 있다.

부패방지법 제2조 3호에서는 부패행위를 i) 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ii) 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위로 정의하고 있다.

여기에서 i) 항의 부패행위 규정은 공직중심의 전형적인 부패 개념에 관한 내용을 정하고 있는 것으로 보이며, ii) 항의 부패행위 규정은 행위의 주체를 특정하지 않고 모든 공적재산침해행위를 부패행위에 포함하고 있다는 점에서 다분히 공익개념에 입각한 광의의 부패개념을 택하고 있다.

부패방지법에서 부패개념을 공익개념에 입각한 부패행위까지 확장하고 있는 이유는 부패방지법이 부패행위에 대한 종합적인 개별법이라는 점과 우리나라에서 처음으로 실정법상 제도로 도입한 공익보호제도인 내부고발자 제도운용의 활성화를 고려한 취지로 풀이된다.⁸⁾

따라서 부패방지법상 신고대상으로서의 부패행위 개념은 공직중심의 정의를 기초로 하면서 공익중심의 개념까지도 포괄하는 넓은 의미의 부패 개념을 원용하고 있다고 볼 수 있다. 즉 부패행위의 주체뿐만 아니라 행위결과에 있어서도 공익을 고려한 포괄적인 입장을 취하고 있는 것으로 보인다.⁹⁾ 부패방지법에서 정하고 있는 부패행위의 개념이 성립되기 위해서는 행위 주체, 직무관련성, 지위·권한 남용 또는 법령위반, 사익도모 또는 공익침해 등의 요건을 만족하고 있어야 한다.¹⁰⁾

2) 부패발생의 원인

부패는 왜 발생하는가? 이에 대한 설명은 논자들의 견해에 따라 다양한 시각으로 나타난다.¹¹⁾ 또한 이에 대한 용어개념도 부패요인, 부패의 발생원인, 부패소지 등 여러 가지로 사용하기도 한다. 이것은 그 만큼 부패가 복합적인 원인을 이루는 다양한 요소들에 의해서 발생한다는 점을 반증하고 있다. 이러한 복합적인 부패발생의 원인에 대한 내용의 범주에 대해서는 대체적으로 의견이 일치하는 것 같으며, 이를 분류하는 데에도 대동소이한 체계를 보인다.¹²⁾

여기에서는 기존의 학자들이 논의하고 있는 사항들을 중심으로 부패 발생의 원인 제공이 되는 수준별 단위에서 정리해 보고자 한다. 즉 부패를 발생시키는 개인 및 가

8) 부패방지위원회는 기초 지자체를 상대로 용역계약을 체결하면서 허위로 문서를 제출하고 과다하게 국가예산을 수령, 착복한 청소용역업체의 비리내용을 신고한 내부공익신고자에게 신고포상금 6,375만원을 지급한 바 있다. 부패방지위원회, 보도자료(2002.6.26 및 2003.11.8)

9) 부패방지법상 제2조 3호의 두 번째 부패행위 개념에 대하여 행위의 주체를 공직자만으로 한정되어야 한다는 견해가 있다.(김성호, “부패방지를 위한 제도개선에 관한 연구”, 건국대 법학박사학위논문, 2003.6, p.13) 이는 부패행위를 '처벌대상'으로서의 개념을 염두에 둔 것으로 보이는데, 부패방지법상 '신고대상'으로서의 개념으로 해석하게 되면 행위의 주체를 공직자만으로 한정시킬 필요가 없다고 본다. 처벌여부는 부패행위 신고사항을 부패방지위원회로부터 이첩 받은 사법기관의 판단에 달려있기 때문이다.

10) 각 요건별 법률적 내용에 관해서는 김성호의 논문에서 잘 정리하고 있다. 김성호, 전제 논문, pp.14-17

11) 김영중, 2001:16-22, 39-44, 337, 전수일, 1996:57-69, 연성진, 1999:38-63, 김해동·윤태범,1994: 41-67, 김명수,1999:35-50, 백완기, 2004:420-422 등

12) 예컨대, 김해동·윤태범(1994)은 정치행정체제적 요소, 제도적·구조적 요소, 사회적·문화적 요소 등으로 분류하고 있고, 전수일(1996)은 정치적 요소, 행정적 요소, 사회문화적 요소 등으로 분류하고 있다.

치 문화적인 요소, 정치 및 행정의 구조적인 요소, 관료제를 둘러싼 체제적인 요소 등으로 나누어 접근을 하고자 한다. 이러한 세 가지 방향에서의 요인 분석은 특정의 부패 현상과 그 배후를 규명하는데 있어 독립적으로 이용되기보다는 상호 보완적으로 이용될 때 부패발생의 원인에 대해서 보다 더 충실한 설명이 가능할 수가 있다.

(1) 개인 및 가치 문화적인 요소¹³⁾

부패의 원인을 무엇보다도 인간의 끝없는 탐욕에서 비롯된다고 본다. 인간이 현재의 수준에서 만족하지 못하고 새로운 수준의 욕구 충족을 위해 더 많은 노력을 하는 것은 당연하다. 오히려 이러한 인간의 욕구 추구가 인간을 발전시키는 원동력이 된다.¹⁴⁾

그러나 문제는 그것을 추구하는 과정이 사회적 규범에 어긋나서는 안 된다는 것인데, 결국 부패는 이러한 인간의 욕심을 채우기 위한 과정에서 재물에 대한 유혹에 약한 사람에 의해서 저질러지게 된다. 따라서 부패는 그 부패에 개입된 사람의 특정한 품성, 성격, 그리고 탐욕 등이 부패를 발생시킨다는 점에서 개인간의 가치관이나 생활 철학 등이 어떠한지가 중요한 변수가 된다.

공직자에게는 자신의 업무를 수행하는 자세와 관련된 문제로서 얼마만큼 책임감과 윤리의식을 갖고 수행하는지가 자신의 부패유혹에 빠져들 정도를 결정짓게 된다. 따라서 여기에서는 부패의 원인을 규명함에 있어 개인의 성격이나 가치관 또는 공직자의 공직관이나 근무태도 등이 중요하다고 생각하기 때문에 개인의 가치관이나 신념 체계의 형성에 영향을 미치는 문화적인 요소에 관심을 갖고 접근한다.

문화가 부패를 조성할 수 있다는 관점은 사회구조적 조건과는 별도로 한 집단 구성원들의 가치관이나 신념, 규범, 정서 등이 인간행위에 직접적으로 영향력을 행사하고 작용한다는 관점에 기반을 두고 있다.¹⁵⁾

13) 문화적인 요소를 개인적인 요소와 분리해서 설명도 가능하겠지만, 개인의 가치관은 결국 자신이 속한 사회의 가치문화에 영향을 받고 형성된다는 점에서 필자는 함께 설명하고자 한다.

14) Hirschman은 시장경제의 정치적 민주주의에 대한 영향을 설명하는 과정에서 “사람을 가장 순수하게 움직이게 하는 것은 돈 뿐이다”라고 하면서 이해관계에 의한 물질 추구의 인간적 이기심을 지적하고 있다. 김승현 역, 『열정과 이해관계』(Albert O. Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Princeton: Princeton University Press, 1977), 나남출판, 1994, pp.62-63

15) 이서행, “공직부패와 청백리윤리의 재조명”, 한국부패학회 학술대회 발표논문집(권력형 비리

하지만, 이 입장은 다음의 두 가지 점에서 문제점으로 지적되는데, 첫째, 부패가 발생 되는 것을 보면 실제로 특정한 종류의 사람에 의해서만 발생되는 것이 아니고, 주변의 환경과 여건에 따라 즉, 부패노출정도에 따라서는 어떠한 종류의 사람에 의해서도 발생할 수 있다는 점이다. 둘째는 앞서 언급한 바와 같이 개인적 특성 만에 의한 부패를 설명하다 보면 사회의 제도나 구조 등의 결합을 무시하게 되는 한계를 갖고 있다는 점이다.

특히, 우리나라의 경우 부패를 유발시키는 위와 같은 개인적 또는 가치 문화적인 요소로서 주로 지적되고 있는 것들로는 관존민비적인 전통적 의식, 생계형의 작은 부패에 대한 관용의식, 전통적·비생산적인 가치유산, 잘못된 의리의식, 정(情)에 기초한 가족주의 또는 연고주의¹⁶⁾ 등을 들 수 있다.

(2) 정치 및 행정의 구조적인 요소

여기에서는 부패발생의 원인을 정치 및 행정적인 법과 제도, 그리고 그 관리상의 비합리성, 모순, 비현실성과 이와 관련된 부정적인 체제적 요소 등에서 찾는다.¹⁷⁾ 이 접근법은 법과 제도가 여하히 개인의 행위와 결합하여 부패행위를 낳게 되는지를 연구하는 데에 관심을 두기 때문에 개인적 접근법보다는 처방성이 강한 접근법이라고 할 수 있다.

즉 부패가 단지 특정 개인의 나쁜 것이라고 규정만 하고 끝나는 것이 아니라 이러한 부패행위를 만들어 내게 된 법이나 제도적인 조건들에 관심을 갖는다. 따라서 여기에서는 부패행위를 개인이나 제도상의 결합에서 야기되는 것일 뿐만 아니라 정부와 이해당사자 간의 상호작용에서 야기되는 하나의 '영향(influence)'으로 파악한다.

이러한 접근법은 정치와 행정 간의 구조적 관계라든지 이와 관련된 체제적 요소에

와 윤리문제), 한국부패학회, 2002,7, pp.84-86

16) 특히, 백완기는 우리나라 행정문화의 문제점으로 정 중심의 인간관계, 연고관계를 중시하는 문화 유형을 지적하고, 이러한 문화는 부패가 잘 자랄 수 있는 온상의 역할을 한다고 하면서, 그렇기 때문에 부패의 치유도 그만큼 어렵다고 한다. 백완기, "정치문화와 부패", 『한국부패학회보』, Vol. 1, 한국부패학회, 1996, p.15 (www.corruptionstudies.org)

17) 학자에 따라서는 정치행정의 구조적 요소와 체제적 요소를 구분해서 설명하고 있지만(김해동·윤태범, 1994:32-33, 김혁래, 1999:21-23 등) 내용에서는 결국 정치와 행정에 관한 제도 및 이와 관련된 체제적인 요소들을 설명하고 있다는 점에서 필자는 양 요소를 통합해서 설명하고자 한다.

도 관심을 갖는다. 따라서 정경유착의 고질적인 사회구조 등 정치적 요인으로 인한 행정부패를 유발시키는 제도적인 또는 체제적인 요소를 중시한다. 특히 정치적인 특정 지배세력이 국가의 중요 정책결정 과정에서 영향력을 강하게 행사하면서 형성되는 정치와 경제 간의 부패구조에 대해서 중시한다.¹⁸⁾

한편 정치적 이데올로기에 대한 국민적 합의가 이룩되지 않아서 공식적인 정치행정 이념과 사회현실간의 괴리가 크게 되면 이를 집행하는 행정의 정책결정과정에서 현실적인 실현 가능성을 기대하기가 어렵게 되고, 결국 지킬 수 없는 법과 제도의 양산으로 연결되어 부패발생의 가능성을 높인다고 한다. 이러한 접근법은 제도나 법을 시대적인 제정 배경이나 국가적 차원의 전체적인 맥락에서 파악하기 보다는 그 제도나 법만을 중심으로 들여다보는 경향을 갖게 되는 한계를 갖고 있다. 현실적으로 조직 내에서 발생하는 부패발생의 원인을 보면 그 조직과 관련된 내부적인 요인 보다는 오히려 외부의 환경적인 요인에 더 큰 요소가 있을 수 있다는 점이다.

이러한 접근에 의한 부패발생의 요소로서 지적되는 일반적인 사항들로서는 권위주의적 정부구조, 고비용의 정치구조에 따른 정경유착, 투명한 행정절차 규정의 미비, 부패통제를 위한 효율적인 인프라 구축 미흡, 과도한 정부 개입 또는 규제,¹⁹⁾ 비현실적인 공무원의 보수수준 등이 지적된다.

(3) 관료 조직을 둘러싼 체제적 요소

관료조직을 둘러싼 체제적 요소는 관료 조직을 둘러싸고 있으면서 관료들의 부패발생에 직접적이든 간접적이든 영향력을 행사하는 사회·구조적인 체제적 요소를 일컫는다. 여기에서는 부패행위를 개인이나 제도상의 결함에서 야기되는 것일 뿐만 아니라 이를 야기 시키는 체제적인 환경요소에 관심을 갖는다.

부패를 유발시킬 수 있는 환경적인 요소로서는 사회적 불안정과 국민들의 가치관 파괴 현상을 지적할 수 있다. 전자의 경우는 특정한 사회 내에서 불안정한 상황이 반

18) 우리나라의 정치 부패의 원인을 고비용 정치구조와 정경유착에서 찾는 견해가 여기에 해당된다. 강원택, "정치부패 방지를 위한 제도적 개선 방안의 논의", 1999년도 특별세미나 발표논문집(새천년의 비전: 투명하고 부패없는 사회건설), 한국행정학회, 1999.12, pp.71-84

19) 민간경제활동에 대한 정부의 규제는 관료들의 지대(rent)추구행위를 유발하여 부패발생의 소지를 키운다. 양운철, 『렌트추구행위의 사회적 비용』, 세종연구소, 1995, pp.46-50

복 또는 지속된다면 법률이나 정책의 변동이 잦아지고 사람들이 특정한 사회체제와 질서에 대한 불신을 초래하게 된다. 이는 결국 사람들로 하여금 수단 방법을 가리지 않고 목전의 이익만을 추구하게 하는 행태를 유발시키게 되어 부패의 유혹에 빠지게 한다는 것이다.

후자의 경우는 급격한 경제적 사회적 변동으로 인하여 그 후유증을 겪으면서 사회 구조가 변화하고 특히 사람들의 가치관에 혼란이 야기되면서 금전만능적인 사조가 지배하게 되면 부패유발요인이 증대된다는 것이다.²⁰⁾

이러한 접근에 의한 부패발생의 요소로서 지적되는 사항들로서는 정치적 정당성 결여의 유산, 경제성장의 부작용, 사회의 미분화된 역할 관계 등이 지적된다.

2. 부패조사제도에 관한 이론적 고찰

1) 조사(권)의 개념

(1) 조사의 개념

조사라는 용어는 행정 실무적으로도 흔히 쓰이는데, 일반적으로 조사(調査)라 하면 특정한 목적달성을 위하여 사안의 진상을 면밀히 파악하는 활동을 말한다. 국가 및 공공기관에서 행하는 조사는 조사의 목적에 따라 행정적인 목적을 달성하기 위한 행정조사(行政調査)와 범죄에 대한 실체적 진실발견을 목적으로 하는 '수사목적의 조사'로 구분할 수 있다.

행정조사란 개별적인 법적 근거에 의하여 행정작용을 적정하고 효율적으로 처리하기 위하여 관련 자료나 정보를 수집하고 처리하는 것을 말한다. 반면에 수사목적의 조사는 법률에 의하여 수사권을 부여받은 기관이 범죄사실을 확정하기 위하여 피의자 기타 사건 관계인들에게 질문하여 임의로 그 진술을 듣고 사안의 진상을 파악하는 수사기관의 활동을 말한다²¹⁾. 그러나 행정조사가 형사소추절차로 이행되는 경우(국세 범죄사건의 조사 등)에는 행정조사행위도 수사목적에 위한 조사의 전 단계라고 볼 수 있으며 수사기관의 입장에서는 수사의 단서가 된다.

20) 오석홍, 행정개혁론, 박영사, 2003, p.388

21) 이재상, 형사소송법, 박영사, 2002, p.167

(2) 본 연구에 있어서의 조사의 개념

본 연구의 목적은 부패방지위원회의 조사권 부여 방안에 관련된 것인 바, 본 연구에서 언급하고자 하는 조사의 범위는 일단 민간 조사를 제외한 행정목적 달성을 위한 행정조사와 형사처벌 등 사법적 목적 달성을 위한 수사목적의 조사인 공적 조사로 제한하게 된다.

조사권의 개념과 관련하여 살펴볼 때, 부패방지위원회에서 현재 가지고 있는 권한은 신고자를 대상으로 한 조사로서, 일반적으로 수사목적의 조사로 정의되는 조사의 '예비조사'적 성격을 가진 개념이라 볼 수 있다. 즉 현재 부패방지위원회의 활동만을 주목한다면 조사권의 개념은 수사목적의 조사만으로 축소되어야 하는 것이다.

그러나 부패방지위원회의 궁극적 목적은 부패의 발생을 예방함과 동시에 부패행위를 효율적으로 규제하는 것이며, 이러한 공공기관의 규제 및 개선은 감독 행정기관의 권력 작용이 전제될 때 그 효과가 담보되는 것이다. 이러한 점에서 부패방지위원회의 목적 수행을 위한 조사권과 관련한 보다 폭넓은 연구를 위해서는 수사목적 조사 뿐 아니라 행정조사에 대한 고찰도 함께 고려되어야 한다.

따라서 본 연구에서의 조사 개념은 수사 목적의 조사 개념을 중심으로 하되 행정 조사도 포함하는 범위로 정의하고자 하며, 또한 외국 반부패기관에 대한 조사권을 논함에 있어서는 국내외법의 조사 개념이 상이함을 감안하여 볼 때 국내법상으로는 수사에 해당하는 경우도 일부 포함하고 있다고 볼 수 있다.

2) 조사제도의 이론적 특징²²⁾

(1) 조사제도의 특성

부패방지 대책의 효율적인 수립을 위해서는 부패행위 현상에 대하여 사회학적/구조주의적 접근을 해야 할 필요가 있다. 이러한 구조적, 체계적 분석을 바탕으로 조사제도의 구축이 논의되어야 한다. 왜냐하면, 궁극적으로 부패행위 조사제도 구축의 목적은 개별적인 부패행위자의 적발 및 처벌에서 그치는 것이 아니라 부패문제의 해결을

22) 표창원, 외국 부패방지기구 조사제도 연구용역보고서, 부패방지위원회, 2002.12. pp.7-9 참조

통한 투명하고 윤리적인 공직사회의 구축에 있기 때문에 부패행위 조사결과가 체계적, 당연적으로 부패행위의 예방 및 반부패 정책의 수립과 교육·홍보로 연결될 수 있도록 제도구축을 해야 하기 때문이다. 그렇기 때문에 부패방지기구에서의 부패혐의에 대한 조사는 기존의 수사기관에서 행하는 것보다는 부패문제의 정책적, 교육적, 예방적인 성격도 반영되어야 한다. 종합적인 부패적결의 집중을 위해서는 부패방지 정책에 있어서의 종합적인 시각과 체계를 갖춘 부패방지 전담기구와 같은 제3의 기관에서 담당하는 것이 더 바람직하다.

(2) 독립된 부패혐의 조사기구의 필요성

로마 법언에 '누구든 자신이 저지른 일에 대해 심판관이 될 수 없다'는 원칙이 있다. 민주주의의 참다운 모습은 '견제와 균형'을 통해 구현된다. 그렇기 때문에 기존의 검찰과 경찰 등 수사기관이 있음에도 불구하고 부패행위에 대한 조사권을 갖는 별도의 전문기관이 있어야 하는 이유가 여기에 있다. 또한 부패는 그 특성상 뇌물을 주는 자와 받는 자 모두가 뇌물수수를 통해 이득을 보는 위법행위의 공범자이기 때문에 이를 제보하거나 신고하는 사례가 많을 수 없고, 금품의 수수는 남이 보지 않는 곳에서 행해지며, 특히 최근에는 자금의 출처를 숨기는 복잡한 기법이 발달해서 비리행위에 대한 적발과 구증이 무척 어렵기 때문에 부패혐의 조사만을 전담하는 독립된 전문조직의 적극적인 부패조사와 부패통제 노력이 요구된다.

(3) 부정부패 조사의 특성에 따른 필요성

부패행위의 특성상 부패조사는 일반 범죄 조사와는 다른 모습을 갖는다. 즉 부패행위 조사 기관에서는 상시적으로 관련정보를 수집하고 부패유혹이 많은 부서나 지역에 대해서는 일상적인 관찰활동을 전개해야 할 필요성이 있는 것이며, 때로는 혐의 대상 부서나 기관에 '잠입'하여 실체적 진실을 발견해 내야 하는 어려움이 있다. 또한 부패문제의 내재적 특성으로 인해 내부적 징계대상 규범위반행위와 형사처벌대상 범죄적 부패행위 간의 구분이 명확하지 않은 경우들이 현실적으로 발생할 수 있다. 이러한 부패문제 조사의 특성은 형법 등 일반적 법률에 근거하여 일반인을 대상으로 범죄사건에 대하여 수사기능을 수행하는 부서에서 채택하는 수사관행이나 기법과는 상이점이 있으며 자칫 그 특성을 충분히 이해하지 않은 채 수사기관이 '실적을 위해' 근시안적 안목으로 부패행위

단속과 수사에 나설 경우 오히려 부작용이 초래될 우려도 존재하고 있다.

(4) 부패방지 전략의 특성

부정부패의 문제 해결을 위한 접근은 크게 두 가지로 나뉘어 질 수 있다. 사전 예방적(premonitory) 조치들과 색출형(proactive) 조치들이 그것이다. 사전 예방적 조치들이 주로 부정부패의 기회를 사전에 제한시키는 방법들이라면, 색출형 조치들은 부정부패 공무원들을 찾아내어(detect) 조치(apprehend)하는 것이다. 양자는 상호보완적 관계에 있으며 부패방지를 위한 바람직한 전략은 양자를 적절하고 상호 연결적, 체계적으로 활용하는 것이라고 할 수 있다.

또한 부패문제의 특성으로 인해 경우에 따라 일반범죄와는 다른 조사기법 및 정보수집방법이 사용되어야 할 필요가 있는데, 이러한 기법과 방법들을 사용할 권한을 검찰과 경찰 등 기존의 수사기관에 허용할 경우 그 남용으로 인한 인권 및 사생활 침해에 대한 우려의 목소리가 높아질 수 있다. 그러므로 오직 공직부패 등 특수한 부정범죄를 전담하는 기관에 민주적 통제장치 등 안전장치를 갖춘 후에 부패행위 적발 및 기소를 위한 특수조사 및 정보수집 기법의 사용을 허용할 필요가 있다고 하겠다.

IV. 국가별 조사제도의 비교론적 고찰: 한국, 홍콩, 싱가포르

부패방지기구가 갖고 있는 조사제도에 관한 비교론적인 접근을 위한 설명변수로서, 여기서는 근거 법, 조사 권한, 조사 절차 등 세 가지를 선택하여 비교 분석을 하고자 한다.

1. 근거 법

1) 한국

우리는 부패방지위원회의 부패신고접수 및 처리 관련사항을 규율하고 관장하는 법으로서, 2001년 7월25일 제정된 “부패방지법”이다. 하지만 이 법은 외국 부패방지기구 관련법과 달리 부패방지위원회의 기능으로 “부패혐의조사”를 명시하지 않고 있으

며 부패혐의자에 대한 조사권도 부여하고 있지 않다. 부패방지위원회에서 신고를 접수하고 처리하는 대상이 되는 부패행위 역시 외국의 경우에 비해 부패행위의 개념이 지나치게 추상적이고 모호하며, 그 범위가 협소하다는 문제가 지적될 수 있다.

2) 홍콩²³⁾

홍콩 ICAC(Independent Commission Against Corruption, 廉政公署)의 조사권에 대한 근거는 “뇌물방지법[Prevention of Bribery Ordinance]”, “ICAC법[the Independent Commission Against Corruption Ordinance]” 및 “선거(부정 및 불법행위)법[the Elections(Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance]” 등 [반부패3법]이다. 특히 ICAC의 조직법이자 작용법이기도 한 ICAC법은 그 구성과 내용에 있어 [경찰법(Police Force Ordinance)]과 매우 흡사하며 부패혐의에 대한 조사권한 및 절차 등에 대해 경찰의 수사권과 동일한 내용으로 기술하고 있어 ICAC를 경찰과 같은 수사권을 가진 “사법기관”으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

ICAC의 조사대상이 되는 “부패행위”의 개념은, 우리나라의 부패방지법이 공직자의 “직무관련 불법적 이익 도모행위”와 “예산사용 및 계약체결 등에 있어서의 불법으로 인한 손해 야기”라는 두 가지 추상적인 대상만을 부패행위로 규정한데 반해, 홍콩 뇌물방지법은 제3조 내지 11조에서 ICAC의 조사대상 사안인 부패범죄를 매우 포괄적이고 적극적으로 규정하고 있다. 그 내용을 간략히 정리해보면 홍콩 뇌물방지법상 ICAC의 조사대상인 부패범죄는 다음의 10 가지로 나누어 볼 수 있다:

- ① 공무원 혹은 공공기관 종사자의 수뢰
- ② 공무원 혹은 공공기관 종사자에 대한 중뢰
- ③ 직무관련자로부터의 이익 수수
- ④ 직무관련자에 대한 이익 제공
- ⑤ 대리인(회사의 직원 혹은 개인이나 회사의 대리인)의 수뢰
- ⑥ 대리인에 대한 중뢰
- ⑦ 입찰부정
- ⑧ 경매부정
- ⑨ 전 현직 공무원의 보수수준을 상회하는, 출처를 소명할 수 없는 소비나 자산의 보유

23) 표창원, 전계 보고서 및 <http://www.icac.org.hk/eng/main/index.htm> 참조

⑩ 증수죄의 미수범 및 불능범의 처벌

ICAC의 조사대상이 되는 뇌물 방지법 상 부패범죄는 크게 “공무원의 부패범죄”, “공공기관 종사자의 부패범죄” 및 “민간인(개인 혹은 회사의 직원이나 대리인)의 부패범죄”로 나누어 볼 수 있으며 ICAC 조사국의 조직도 이에 따라 나뉘어 있다. 뇌물방지법상 “공공기관 종사자”라 함은 국회의원과 지방자치단체장 및 지방의회의원을 포함하는 모든 선출직 공무원과 정부의 임명을 받는 모든 위원회 및 산하기관, 단체의 장 및 해당 기관 단체 종사자를 모두 일컫는데, 이에는 병원, 학교, 방송국 등도 포함된다.

3) 싱가포르²⁴⁾

(참고자료) 국가간 부패방지기구의 근거 법과 부패의 개념 비교

| | 근거법 | 조사기능 부여여부 | '부패 행위'의 개념 |
|-----------|---|--|---|
| 한국 부방위 | 부패방지법 | 부여하지 않음 (“부패행위 신고 및 처리”기능을 통해 고발 및 이첩) | '직무관련 불법적 이익 도모행위'와 '불법적 공공기관 손해조래 행위' |
| 홍콩 ICAC | “뇌물방지법”, “ICAC법” 및 “선거(부정및 불법행위)” 등 [반부패3법] | 부패조사가 의무이자 본질적 기능 이라고 명시 | 공무원, 민간인을 불문하고 모든 사람을 조사대상으로 하며 발생가능한 모든 부패행위를 구체적으로 명시 |
| 싱가포르 CPIB | 부패방지법 | 상동 | 상동 |

CPIB(Corruption Practices Investigation Bureau, 貪污調查局)의 부패혐의 조사권의 근거법은 1960년에 제정된 “부패방지법(the Prevention of Corruption Act)”과 1999년에 제정된 “부패, 마약밀매 및 기타 중요범죄 수익 몰수법[the Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act]” 및 “돈세탁방지법” 등 “3대 반부패법”이다. 이러한 3대 반부패법은 강력한 수사권을 포함하여 부패와 싸우기 위해 필요한 모든 권한을 CPIB에 부여해 주고 있다. 특히, CPIB의 조직법인 동시에 작용법이며 부패행위 처벌법인 부패방지법에서는 지위고하

24) 표창원, 전계 보고서 및 <http://www.cpi.gov.sg/aboutus.htm> 참조

를 막론하고, 공직과 민간부문을 불문하고 부패혐의에 관해서는 모든 대상에 대하여 조사를 행할 수 있도록 규정하고 있으며 부패범죄의 개념 역시 홍콩과 유사하게 구체적이고도 포괄적으로 정의되어있다.

2. 조사권한

1) 한 국

우리의 부패방지위원회에는 부패행위에 대한 조사권이 부여되어 있지 않다. 다만, 부패행위에 대한 신고를 접수한 후 “접수된 신고사항에 대하여 신고자 등을 상대로 신고자의 인적사항, 신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항과 신고내용이 제한사항에 해당하는지의 여부에 관한 사항 등을 확인하여 조사기관에서 조사가 필요한지 여부를 판단”하는 “확인(혹은 심사)”을 할 수 있으며, 필요시 예는실태 조사 등을 위한 자료수집 권한을 인정하고 있다. 부패방지법에는 그나마 이러한 “확인” 작업도 “국가기밀”에 해당하든지 “수사, 재판, 감사 등 다른 절차가 진행 중인 사안”에 대해서는 행할 수 없도록 규정되어 있는데 이러한 제한은 외국 부패방지관련법에서는 찾아볼 수 없다. 이러한 “확인”작업을 거쳐 “조사”가 필요하다고 판단되면 감사원, 수사기관 혹은 해당 감독기관 등 “조사기관”에 사안을 이첩하여야 한다. 사안을 이첩 받은 기관은 그 감사·수사·조사결과를 부방위에 통지하여야 하며 부방위는 이에 대해 설명 혹은 재조사를 요구할 수 있다. 다만, 부방위가 신고를 접수하여 확인한 고위공직자의 부패혐의 내용이 수사 혹은 기소할 필요가 있는 경우에는 “검찰에 고발”하여야 하며 이에 대해 검찰이 불기소 처분을 내릴 경우 고등법원에 “재정신청”을 할 수 있다.

2) 홍 콩²⁵⁾

홍콩 ICAC에 부여된 조사권한은 “수사권한”과 “특별조사권”의 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 우선 홍콩 ICAC에는 사법경찰관에게 부여되는 “수사권”이 부여되어 경찰과 마찬가지로 형사소송법에 규정된 강제수사권을 모두 사용할 수 있다. 특히, ICAC법 제10조에서는 “뇌물방지법, ICAC법 및 선거법 등 3대 반부패법 위반 혐의자를 영장 없이 체포할 수 있는 권한”은 물론, “부패 조사과정에서 드러난 부패행위

25) 표창원, 전개 보고서 및 <http://www.icac.org.hk/eng/main/index.html> 참조

와 관련된 다른 범죄 혐의자를 영장 없이 체포할 수 있는 권한” 및 “법원으로부터 영장을 발부 받아 주택이나 건물 등 장소(premises)에 진입(enter)하여 부패혐의와 관련된 증거를 찾기 위한 수색(search)을 할 수 있는 권한”을 부여하고 있다. 아울러, ICAC법 제10A조에서는 “ICAC의 간부(Senior Officer)가 필요하다고 판단할 때에는 부패혐의자를 ICAC 시설 내에 48시간 동안 구금할 수 있다”라고 규정하고 있으며 “구금한 지 48시간 이내에 치안판사에게 데려가 승인을 받으면” 48시간을 초과하여 구금할 수 있는 강력한 권한까지 부여하고 있다.

아울러, 홍콩 ICAC에는 사법경찰관에게 부여되는 이러한 일반적인 “수사권”이외에도 뇌물방지법(제13조 내지 17조)에 의해 경찰에는 부여되지 않는 “특별조사권”이 추가적으로 부여되어 있는데, 그 내용을 살펴보면, 부패혐의자의 “은행 등 금융 계좌 및 회계관련 자료”를 조사하고 복사할 권한(제13조), 부패혐의자로 하여금 지난 3년 간 소유했던 재산과 본인 및 가족의 모든 지출 및 해외송금 및 재산반출 내역 등을 서면으로 제출하도록 할 수 있는 권한과, 필요한 경우 제3자로 하여금 자신의 재산내역 및 그 입수시기와 누구로부터 입수했는지 등을 서면으로 제출하도록 함은 물론, 필요한 정보를 제출하고 ICAC에 출두하여 수사관의 질문에 답하도록 요구할 수 있는 권한(제14조), 부패혐의자의 재산 혹은 그 재산을 대신 보관하고 있는 자의 재산을 법원의 승인을 받아 동결할 수 있는 권한(제14조), 변호사로 하여금 부패 혐의자의 거래내역과 해외송금 내역 및 투자내역에 대한 정보를 제공하도록 할 수 있는 권한(제15조), 권한의 행사 및 임무의 수행에 있어 어떤 공무원에게도 지원을 요청할 수 있는 권한(제16조), 치안판사의 승인을 받아 부패혐의자의 여권을 압수할 수 있는 권한(제17조) 등이다.

또한, ICAC법 제13A조에서는 ICAC수사관의 조사 내지 수사활동에 저항하거나 이를 방해한 자는 6월 이하의 징역과 \$5,000 이하의 벌금을 병과 하는 처벌을 받을 수 있도록 규정하고 있어 ICAC 조사의 강제성을 확실하게 담보하고 있다.

3) 싱가포르²⁶⁾

싱가포르 CPIB는 부패혐의 조사에 필요한 거의 모든 법적권한을 부여받고 있어 그들 스스로 “자유로운 손(free hand)”을 가지고 있다고 자부하고 있다. 부패방지법(Prevention of Corruption Act) 제17조에서는 형법과 부패방지법에 정한 부패범죄

26) 표창원, 전계 보고서 및 <http://www.cpib.gov.sg/aboutus.htm> 참조

혐의 및 부패조사과정에서 드러난 다른 범죄의 혐의가 있을 때에는 “검사의 지시 없이” “형사소송법에 규정한 모든 경찰관의 수사권한을 행사할 수 있다”고 규정하여 부패관련 혐의에 대한 완전히 독자적이고 독립적인 수사권이 있음을 분명히 하고 있다. 또한, 부패방지법 제15조는 CPIB 국장 혹은 수사관(special investigator)에게 “부패방지법에 정한 부패행위의 혐의가 있다고 판단되거나, 그러한 혐의에 대한 합리적인 신고 혹은 진정이 제기되었거나 믿을 만한 정보가 입수된 경우 그 대상자를 영장 없이 체포할 수 있는 권한”을 부여하고 있다. 아울러, 체포된 자를 수색하여 부패행위의 수익 혹은 이와 관련 있다고 판단되는 모든 물건을 압수할 수 있는 권한을 부여하고 있으며 체포한 부패혐의자를 48시간 동안 영장 없이 구금할 수 있다. 또한, 동법 제22조는 부패혐의와 관련하여 증거가 될만한 물건이나 서류가 있다고 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 치안판사 혹은 CPIB국장이 발부한 영장에 의해 CPIB수사관이나 경위이상 경찰간부가 대상 장소에 진입(필요할 경우 강제력을 사용하여)하여 그 증거를 찾기 위한 수색을 할 수 있다고 규정하고 있다.

동법 제18조는 CPIB가 검사로부터 부패혐의와 관련하여 “필요한 모든 은행계좌, 증권계좌, 구매계좌, 지출계좌, 기타 모든 계좌 및 은행의 대여금고(deposit box)를 수사할 수 있는 권한과 누구에게든 정보나 계좌, 문서 혹은 물건을 공개하거나 제출하도록 할 수 있는 권한”을 부여받을 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 수사에 불응하여 정보나 자료, 문서 등을 공개하거나 제출하지 않는 자는 징역 1년 이하 혹은 \$2,000 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있다. 동법 제19조는 형사소송법상 경찰관에게 부여된 모든 권한을 검사가 CPIB 국장 혹은 수사관에게 부여할 수 있다고 규정되어 있으며 동법 제 20조 내지 21조는 검사가 CPIB 국장 혹은 수사관에게 수사권을 부여하거나 정보제공 요청권한을 부여할 수 있도록 규정하고 있다. 실무적으로는 이러한 수사권과 정보요구권이 검사에 의해 포괄적으로 승인되어 있어 개개의 사건 및 경우마다 검사의 승인을 득하지 않고 CPIB 국장 혹은 지휘간부가 발부하는 공문을 통해 행사된다. 다만, 국세청(IRS)에 대한 세금관련 자료 제출 요구는 법무장관의 승인을 득하여야 한다.

또한, 싱가포르 헌법 제116조 1항에는 대통령(President)이 공무원의 행동규범과 기강에 대한 규정을 정할 수 있다고 정해져 있으며, CPIB는 이에 따라 각 공무원의 “정부복무규정” 위반행위에 대해 조사를 실시하여 그 결과에 따라 파면, 징계요청, 경고 등 다양한 조치를 취할 수 있다.

부패방지법 제26조에서는 조사를 위한 CPIB수사관의 특정장소에 대한 진입 혹은 수색을 거부하거나, 부패방지법이 부여한 권한에 의한 활동을 방해하거나 지연시키거나, 직무수행을 위한 요구에 따르지 않거나, 필요한 정보를 제공하지 않는 자는 1년 이하의 징역이나 \$10,000 이하의 벌금 혹은 이를 병과 할 수 있도록 규정하고 있다. 아울러, 동법 제27조는 모든 사람에게 부패조사를 위해 필요한 정보를 제공할 법적인 의무가 부과된다고 규정하고 있다. 아울러, 동법 제28조에서는, 부패조사에 있어 거짓된 정보를 제공할 경우에도 1년 이하의 징역이나 \$10,000 이하의 벌금 혹은 이를 병과할 수 있도록 규정하고 있다.

3. 조사절차

1) 한국

우리의 부패방지위원회는 홍콩이나 싱가포르 부패방지기관과는 달리 반드시 “신고자의 인적사항과 신고취지 및 이유를 기재한 문서로써” 신고해야만 하고 반드시 신고대상과 부패행위의 증거 등을 함께 제시하여야 그 신고를 “접수”할 수 있으며 ‘자체인지’를 할 수는 없다(부패방지법 제28조). 즉, 방문, 인터넷 우편 등에 의해 신고가 이루어지면 신고자와의 상담을 거쳐 내용을 파악한 후 신고접수대상일 경우 이를 접수하여 그 내용을 요약, 신고접수대장에 ‘등재’하게 된다. 이렇게 ‘접수’ 및 ‘등재’된 사안은 그 대상이나 유형에 따라 분류되어 담당 조사관에게 배정되어 ‘심사’가 이루어진다. 이 ‘심사’는 신고자 등을 상대로 ‘신고자의 인적사항, 신고의 경위 및 취지 등 신고내용의 특징에 필요한 사항과 조사제한 사항에 해당하는 지 등을 확인’하여 타 조사기관으로 이첩하여 조사할 필요가 있는 지를 판단하는 과정으로 결코 진정한 ‘부패혐의 조사’라고 할 수 없다. 심사가 끝난 사안에 대해서는 ‘심사보고서’를 작성하여 위원장 및 분과위원회를 거쳐 전원회의 의결을 받아 ‘고발’, ‘이첩’ 혹은 ‘불이첩’ 등의 조치를 하게 된다.

2) 홍콩²⁷⁾

부패방지법 12조에 규정된 신고접수 및 자체인지에 의한 조사의 착수는 실무적으로 “전화, 우편 및 방문”을 통한 부패혐의 신고(reports)와 “정보원(informant) 운용

27) 표창원, 전계 보고서 및 <http://www.icac.org.hk/eng/main/index.html> 참조

및 잠입수사(undercover)” 등 기획수사기법을 이용하여 신고가 이루어지지 않은 부패혐의에 대한 정보를 적극적으로 파악·입수하는 자체인지(proactive approach) 및 다른 기관에서의 통보(referral by other government departments) 등 3가지 경로에 의해 이루어지며 각 경우에 접수된 정보는 모두 24시간 운용되는 “신고센터(Report Center)”에서 취합한 후 분석하여 “최초보고서”를 작성한다. 매일 아침 부패조사처장 및 각 담당관이 참여하는 “지휘부 조회”시에 최초보고서를 검토, '부패관련성이 있고 조사 가능한' 사건의 경우 담당 조사팀에 사건을 배정하여 조사를 실시하도록 한다. 사건을 배정 받은 조사팀은 3개월 이내에 조사를 마쳐야 하며 조사기한의 연장이 필요할 경우 조사처장의 승인을 득하여 다시 3개월을 연장할 수 있다. 조사가 종결된 모든 사건은 “조사평가위원회(Operations Review Committee, ORC)”의 검토 및 승인을 받아 조치를 취하게 되는데, 혐의가 입증된 사건은 법무부와의 협의를 거쳐 기소를 하게되며, 혐의가 입증되지 못한 사건은 종결 처리한다. 혐의가 입증되었으나 기소하기에는 지나치게 경미하거나 증거가 충분하지 못할 경우에는 역시 ‘조사평가위원회’의 승인을 거쳐 “경고” 혹은 “해당기관 통보” 혹은 “징계요청” 등의 조치를 취하게 된다.

3) 싱가포르²⁸⁾

싱가포르 CPIB 역시 홍콩 ICAC와 마찬가지로 신고접수 및 자체인지에 의한 조사의 착수는 실무적으로 “전화, 우편 및 방문”을 통한 부패혐의 신고(reports)와 “정보원(informant) 운용 및 잠입수사(undercover)” 등 기획수사기법을 이용하여 신고가 이루어지지 않은 부패혐의에 대한 정보를 적극적으로 파악·입수하는 자체인지(proactive approach) 및 다른 기관으로부터의 통보(referral by other government departments) 등 3가지 경로에 의해 이루어진다. 각각의 경우에 접수된 정보는 “당직관(duty officer)”이 취합한 후 분석하여 작성한 보고서를 매주 국장 및 부국장들이 참가하는 “신고평가위원회”에 제출하여 검토 받은 후, ‘부패관련성이 있고 조사 가능한’ 사건의 경우 담당 조사팀에 사건을 배정하여 조사를 실시하도록 한다. 사건을 배정 받은 조사팀은 최소 48시간, 최장 3개월 이내에 조사를 마쳐야 하며 조사기한의 연장이 필요할 경우 국장의 승인을 득하여 다시 3개월을 연장할 수 있다. 조사가 종결된 사건 중 혐의가 입증된 사건은 조사관이 국장에게 ‘건의(recommendation)’하고 국장이 법

28) 표창원, 전개 보고서 및 <http://www.cpi.gov.sg/aboutus.htm> 참조

무부(AGC)에 '요청'하여 법무장관의 '동의(consent)'를 받으면 정식으로 혐의자를 체포하고 사건을 입건하게 된다. 혐의가 입증되지 못한 사건은 종결 처리한다. 혐의가 입증되었으나 기소하기에는 지나치게 경미하거나 증거가 충분하지 못할 경우에는 "경고"하거나 "해당기관 통보" 혹은 "징계요청" 등의 조치를 취하게 된다.

V. 조사제도와 부패방지의 상호 관계 분석

이론적 측면에서 볼 때 부패방지를 위한 조사 제도 외에도 여타의 많은 부수적인 제도적 장치와 권한들이 병행해서 작동이 이루어 질 때 부패방지라는 소기의 목적을 달성할 수 있을 것으로 보이는데, 과연 독립적이고 객관적인 조사제도에 의한 부패방지가 어느 정도 이룩될 수 있었는지에 대하여 비교 대상국가의 부패방지기구의 노력 성과를 중심으로 살펴보고자 한다.²⁹⁾

1. 한국

앞서 언급하였듯이 우리나라는 지난 10월 21일 국제투명성기구(TI)에서 발표한 2004년 국가별 부패인식지수에서 전년에 비해 점수는 0.2P 향상되면서, 순위도 50/133위에서 47/146로 조금 개선된 것으로 나타났다. 아직은 부방위의 출범 년수가 4년째에 접어들고 있고, 한편으로 홍콩, 싱가포르와 같은 체대로 된 조사권이 없는 우리나라의 부방위의 실정에 비추어 실질적으로 부방위의 활동이 어느 정도 부패 개선에 기여를 하였는지에 대해서는 객관적인 판단이 어렵다 할 것이다. 오히려 우리나라의 전반적인 부패수준은 부패인식지수의 점수대가 지난 90년대 중반 이후 4점대에 머물고 있다는 점에서 부패문제의 개선은 아직 이루어지고 있다고는 볼 수 없을 것이다. 따라서 아직은 짧은 기간동안을 대상으로 조사권이 구비되어 있지 않은 부패방지기구와 부패방지 효과 간의 인과관계를 언급하는 것은 신중을 요한다고 본다.

29) Ying Shang, *Curbing Corruption—A Comparative Analysis of Corruption Control in Singapore, Hong Kong and Taiwan*, Ph.D thesis, Harvard University, October 2002

2. 홍콩

부패에 대한 일반 국민들의 부정적인 인식 태도가 1974년 ICAC의 출범을 전후로 해서 많이 바뀌었음을 알 수 있다. ICAC의 前身인 ACB(Anti-Corruption Bureau, Corruption Investigation Department) 시절에는 매년 통상적으로 1,000건 내외의 부패신고를 접수하였는데, ICAC의 출범 년도인 1974년만 하여도 3,189건으로 치솟았다. 더욱이 익명으로 신고하는 비율이 보통 전체 접수 건수의 65%내외 이던 것이 해마다 줄어들어 34%수준으로 줄어드는 등 홍콩 주민들의 ICAC에 대한 높은 신뢰와 반부패의지를 알 수 있다. 한편 강력한 조사권한을 갖고 있는 ICAC가 1974년 독립된 부패전담 수사기구로 발족한 이후 공공부문(public sector)과 사적부문(private sector)간의 부패신고 건수 추이를 보면 특히 공공부문에서 현저히 감소되고 있음을 알 수 있다. 1974년 전체 3,189건의 신고 중 공공부문에 관한 것이 2,754(86%)건 이었는데, 2001년에 와서는 전체 신고 건 4,476건 중에서 최초로 전체 신고 건의 절반(50%)에 못 미치는 것으로 나타나 일단은 공공부문이 그만큼 부패요소가 감소되었다고 해석될 수 있다. 이를 뒷받침할 수 있는 통계자료는 지난 1977년부터 ICAC의 위탁에 의해서 NGO기구에서 매년 실시해 오고 있는 부패관련 인식조사 결과를 들 수 있다. 먼저 1984년까지 '정부부문 내에 어느 정도나 부패가 만연되어 있다고 생각하십니까?'에 대한 응답비율을 보면 1977년의 38% 수준에서 1984년에는 5.8%로 현저하게 낮아진 것으로 나타났다(표-1 참조). 질문 대상자는 1,043명으로서 1984년의 경우 홍콩에 10년 이상 거주하였다는 사람이 90%이상을 차지하고 있다.

표-1. 부패 만연 정도에 관한 인식 수준 조사결과(1977-1984)

(%)

| 연도 | 대부분 부처에서 | 몇 몇 부처에서 | 하나 또는 둘의 부처에서 | 부패 전혀 없음 |
|------|----------|----------|---------------|----------|
| 1977 | 38.3 | 45.9 | | 1 |
| 1978 | 34.8 | 48.3 | | 1.1 |
| 1980 | 16.1 | 23.8 | 31.3 | 7.4 |
| 1982 | 7.9 | 20.9 | 39.8 | 12.6 |
| 1984 | 5.8 | 18.6 | 37.4 | 13.3 |

이러한 질문 항목은 나중에 부패 정도가 '아주 혼함', '가끔 있음', '거의 없음'의 내용으로 바뀌었는데, 1994년도에 '아주 혼함'이라고 응답한 사람이 8.5%이던 것이 2001년에는 1.4%로 크게 떨어졌다. 동시에 '거의 없음'이라고 응답한 사람도 30.1%에서 67.4%로 크게 상승하였다(표-2 참조).

표-2. 부패 인식정도 조사결과(1994-2001)

(%)

| 연도 | 아주 혼함 | 가끔 있음 | 거의 없음 |
|------|-------|-------|-------|
| 1994 | 8.5 | 48.3 | 30.1 |
| 1995 | 6 | 44.6 | 39.9 |
| 1996 | 6.7 | 47.5 | 38.5 |
| 1997 | 3.4 | 35.2 | 53.9 |
| 1998 | 3.6 | 20.7 | 58.9 |
| 1999 | 2.5 | 16.8 | 64.5 |
| 2000 | 2.7 | 20.9 | 60 |
| 2001 | 1.4 | 20.1 | 67.4 |

표-3. 부패 목격의 경험자 비율(1995-2001)

| 연도 | '예' 응답 율(%) | 정부내에서 경험율(%) | 1,000명당 경험자 수(명) |
|------|-------------|--------------|------------------|
| 1995 | 7.80 | 28.6 | 22 |
| 1996 | 7.80 | 33.8 | 26 |
| 1997 | 8.30 | 26.7 | 10 |
| 1998 | 4.80 | 22.0 | 10 |
| 1999 | 6.40 | 24.2 | 15 |
| 2000 | 5.00 | 19.5 | 9 |
| 2001 | 4.40 | 13.5 | 5 |

한편, 1990년대에 들어 조사의 정확성을 높이기 위해 질문 항목 중에 응답자 중에

서 지난 1년 동안 부패를 목격한 자의 비율을 조사하고 있다. 이 비율을 보면 1994년도의 7.8%에서 200년에는 4.4%로 낮아졌다. 부패를 목격한 사람들의 목격한 경험자수를 질문한 결과를 보면 1994년도에 1,000명 중에 20여명이던 것이 2001년에는 5명 수준으로 낮아진 것으로 나타났다(표-3 참조).

이상의 분석 자료에서 보듯이 홍콩은 부패방지기구인 ICAC의 출범과 함께 이루어진 대대적인 반부패활동의 결과 부패에 대한 국민들의 인식 수준이 현저히 나아졌다고 볼 수 있다. 이는 홍콩의 경우 부패방지기구의 조사권 행사와 부패방지 효과간의 인과관계는 있다고 보여 진다.

3. 싱가포르

부패방지활동의 결과로 얻어지는 부패관련 인식정도에 관하여 싱가포르는 1960년대부터 본격적으로 부패척결 작업을 시작한 결과 그 성과는 1980년대부터 나타나기 시작하였으며, 국가의 청렴성에 관한 이미지 인식은 사실 1990년대 중반이후라고 할 수 있다. CPIB가 처음으로 발족한 1953년에는 29건이 접수되었는데, 그 이후 2~3건까지 떨어지다가 1970년대에는 150~300건 정도씩 접수되고 있다. 이중 익명의 신고가 50%정도를 차지하고, 26%는 CPIB 정보원로부터, 15%는 CPIB가 직접 접수한 것이고, 나머지 8%는 다른 기관으로부터 이관되어 온 것들이다. 싱가포르의 경우는 도시국가적인 작은 규모의 국가적 특성으로 인하여 CPIB의 접수 건수가 가지는 의미로부터의 평가보다는 외부의 국제적인 시각으로부터의 평가에서 반부패활동과 부패방지 간의 인과관계를 찾아야 할 것 같다.

이러한 국제적 인식 평가는 TI(국제투명성기구), Freedom House, American Heritage Foundation, World Economic Forum 등의 조사 결과에 잘 나타나 있는데, 이들은 한결 같이 싱가포르는 아시아에서 뿐만 아니라 세계에서 가장 청렴성이 뛰어난 국가라고 평가하고 있다.

표-4에서 보듯이 싱가포르의 경우 1995년에는 41개국 중 3위의 평가를 받은 이래로 1999년에는 99개국 중 7위, 2004년에는 146개국 중 5위를 차지하여 홍콩의 경우(대체적으로 17위~14위 정도를 차지) 보다 오히려 높은 국제적 평가를 받고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편 1996년부터는 '세계경쟁력보고서'(World Competition Report)라는 이름으로 각국의 경쟁력을 측정하여 발표해 오고 있는 WEF의 조사 자료를 보면(표-5 참조) 싱가포르의 경우 최근 102개국 중 6위를 차지하고 있어 홍콩의 102개국 중 24위 보다 훨씬 경쟁력이 높게 평가받고 있음을 알 수 있다. 이러한 평가는 싱가포르 정부가 강력하고 분명한 반부패의지를 가지고 지도자의 뛰어난 영도력 하에 꾸준히 추진해온 결과라고 평가된다.

표-4. TI 발표자료 중 싱가포르와 홍콩의 비교

| 발표년도 | 싱가포르 | | 홍콩 | |
|------|------|-------|------|--------|
| | 점수 | 순위 | 점수 | 순위 |
| 2004 | 9.3 | 5/146 | 8.0 | 16/146 |
| 2003 | 9.4 | 5/133 | 8.0 | 14/133 |
| 2002 | 9.3 | 5/102 | 8.2 | 14/102 |
| 2001 | 9.2 | 4/91 | 7.9 | 14/91 |
| 2000 | 9.1 | 6/90 | 7.7 | 15/90 |
| 1999 | 9.1 | 7/99 | 7.7 | 15/99 |
| 1998 | 9.1 | 7/85 | 7.8 | 16/85 |
| 1997 | 8.66 | 9/52 | 7.28 | 18/52 |
| 1996 | 9.80 | 7/54 | 7.01 | 18/54 |
| 1995 | 9.26 | 3/41 | 7.12 | 17/41 |

표-5. 경쟁력 지수(GCI, growth competitiveness index) 순위 비교

| 발표년도 | 싱가포르 | 홍콩 |
|-----------|-------|--------|
| 2003-2004 | 6/102 | 24/102 |
| 2002-2003 | 4/80 | 17/80 |
| 2001-2002 | 4/75 | 13/75 |
| 2000-2001 | 2 | 7 |

특히 싱가포르의 홍콩과 달리 일반적인 사법절차에 의한 부패 공무원 처벌 시스템과는 별도로 공직위원회(PSC, Public Service Commissions)를 두고 있다. PSC는 1960년에 만들어 졌는데 이 기구에서는 부패공직자들에 대한 징계 조치 권한을 갖고 있다. 특이한 것은 사법절차에 의해 무죄로 방면되었다 하더라도 이 위원회에서는 별도로 해당 공직자에 대해서 사법심사의 대상이 되지 않는 엄중한 징계조치를 할 수 있고, 이 징계조치는 심지어 공직에서 추방까지 시킬 수 있는 막강한 내용까지도 포함하고 있다. 표-6을 보면 지난 1960년 이후의 처리 건수가 나와 있는데, 전체적인 처리건수는 CPIB와 유사한 실적을 보이고 있다.

다만 징계처분을 받은 비위공직자 수는 1970년대 이후 크게 감소한 것으로 나타나고 있어 일단은 그 만큼 싱가포르의 공직사회가 청렴화 되었다고 보여 지고 1970년대 이후 급격히 감소한 추세는 국제적인 평가 결과와도 비슷하다고 할 것이다. 요컨대 싱가포르에서도 부패방지기구의 강력한 조사권행사는 부패방지의 효과 거양에 획기적으로 기여하였다고 볼 수 있다.

표-6. PSC에 의한 징계처리 건수(1960~1999)

| 연 도 | 전체 처리건수 | 년 평균 처리건수 |
|-----------|---------|-----------|
| 1960-1969 | 1692 | 169 |
| 1971-1979 | 2825 | 313 |
| 1980-1989 | 1773 | 177 |
| 1990-1999 | 1268 | 126 |

VI. 결 론

1. 정책적 함의

독립된 부패방지기구의 창설과 이에 대한 강력한 조사권의 부여를 통한 부패척결 활동의 성과는 홍콩과 싱가포르의 경우 상당한 결과로서 나타났음을 보여 주고 있다.

이러한 사실은 해당 국가의 관련된 대내외 관련 자료들을 통해서 쉽게 설명되고 있다. 따라서 부패방지기구가 갖는 조사제도는 부패방지와의 관계에서 분명히 인과관계성을 찾아 볼 수 있다.

다만 이러한 조사제도가 부패방지와 어떠한 인과관계를 갖는가, 즉 정부의 부패척결 활동에 대해 순기능적으로 작용할 것인가 아니면 관계 기관간의 기능 중복과 역할 충돌로 인하여 오히려 정부의 반부패 기능 수행에 역기능적으로 작용할 것인가에 대해서는 홍콩과 싱가포르의 순기능적 측면에서의 인과관계성을 보여 주고 있음을 알 수 있다.

다시 말해서 권력기관간의 견제와 균형 장치의 시스템 속에서 부패방지기구에 대한 철저한 조사권 부여야말로 기관간의 기능 중복에 따른 비효율성 보다는 부패척결을 촉진시키는 순기능의 기여를 했다고 보아진다. 이러한 순기능적 관계를 갖는 부패방지기구의 조사권한은 한국의 부방위에 대해 조사권을 부여해야 할 것인지에 대해 고민하고 있는 우리에게는 많은 정책적인 시사점을 준다고 할 것이다.

그렇다면 이와 같은 조사권만을 부여하게 된다면 우리나라의 부방위도 홍콩의 ICAC나 싱가포르의 CPIB와 같은 부패척결기관으로서의 권위를 갖고 그만한 명성을 구축해 나갈 수 있을 것인가?.

그것은 그렇지 않다는 점이다. 비교사례로서 주의를 해서 보아야 할 것이 홍콩이나 싱가포르 공히 다 같이 이들 기관에 대해서는 철저히 조사권한 뿐만 아니라 인력 채용이나 교육훈련, 예산편성, 예산 집행 등 기관운영과 관련해서도 포괄적으로 독립적인 운영권한을 부여하고 있다는 점이다. 이들 기관의 장은 철저한 신분보장을 받으면서 기관에 주어진 조사권을 부패사범에 대해 철저히 행사하여 국내외적으로 오늘날의 명성을 구축해 나갈 수 있었다는 점이다.

한편 이들 국내 권력기관간의 권력 작용면에서 볼 때 이들 권력 사정기관 간에 철저히 상호 견제와 균형의 시스템 하에 빈틈없는 감시 체제를 구축하고 선의의 경쟁 관계에 놓이게 함으로서 부패척결의 소기 성과를 단기간 내에 거둘 수 있었다 라는 점이다. 이러한 제도적인 장치마련과 일관된 정책 수행은 무엇보다도 양 국가의 당시 최고 통치자의 자기희생적인 통치철학과 실천의지가 있었기에 가능하였다 라는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

따라서 본 연구주제와 관련하여 볼 때 부패방지기구에 대한 조사권의 부여는 부패 방지를 위한 필요조건에 불과한 것이지 충분조건까지는 되지 못한다 할 것이다.

2. 본 논문의 연구 한계

본 논문의 심화적 발전을 위해서는 향후 다음과 같은 방향으로의 연구 진행이 더 요구된다.

첫째, 본 논문에서는 우리나라의 부방위가 조사권이 없는 현실에서, 우선적으로 조사권이 부여될 때 예상되는 부패통제 효과와의 인과관계 분석에 초점을 두고, 이를 국제비교연구를 통하여 구명(究明)해 보고자 하였다. 그러나 심도있는 인과관계 분석을 위해서는 보다 발전된 제도주의적 접근을 통한 비교 연구가 요망된다. 본 논문에서는 제도비교연구의 설명변수로서 근거 법, 조사권한, 조사절차 등 세 가지를 선택하고 이들 변수를 중심으로 비교 연구를 시도하였다. 하지만 이러한 해당 국가의 제도 내용과 범위가 국가 고유의 정치·사회적 구조와 행정 문화적인 특성에 따라 부정부패 척결에 어떠한 영향을 미치게 되었는가에 대한 역사주의적 제도비교 연구가 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 따라서 향후에는 이러한 제도적인 역사 문화적 요소들이 부정부패 척결에 대한 영향 정도를 고려한 인과론적 분석이 더 진행되어야 할 것이다.

둘째, 본 논문의 서두에서도 지적하고 있듯이, 본 논문은 최근 논의가 되고 있는 공직자부패수사처(공수처)의 설치 여부와는 별개로 종전의 부방위에 대한 조사권 부여와 관련된 논점을 중심으로 국제비교적인 접근으로 살펴보았다. 하지만 부방위 산하 기관으로 설치가 추진되고 있는 공수처의 임무와 권한 등이 최종적으로 어떠한 내용으로 귀결되느냐에 따라 본 논문에서 검토하고 있는 부방위의 조사권 부여에 대한 논리와 그 내용에도 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 향후에는 부방위와 공수처 간의 관계와 역할 등에 관한 법령규정과 앞으로 예상되는 양 기관 간의 사건처리 사례를 중심으로 검토가 이루어지면서, 이를 기초로 부방위의 조사권 부여에 대한 필요성과 그 범위 등에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 강원택, “정치부패 방지를 위한 제도적 개선 방안의 논의”, 1999년도 특별세미나 발표논문집(새천년의 비전: 투명하고 부패없는 사회건설), 한국행정학회, 1999.12
- 강성남, “역대정부의 부패통제정책: 평가와 전략모색”, 반부패행정시스템연구소 발표논문집, 서울시립대학교, 2002
- 구승희 역, 프랜시스 후쿠야마, *트러스트-사회도덕과 번영의 창조*, 한국경제신문사, 1996
- 김명수, “한국사회부패현상과 성격”, 부정부패의 사회학(이은영 외), 나남출판, 1997
- 김병섭, 부패방지위원회의 독립성, 행정논총(제40권 제4호), 서울대 행정대학원, 2002, 12
- 김병섭, “부패통제방법의 변천과 방향”, 1999년도 특별세미나 발표논문집(새 천년의 비전: 투명하고 부패없는 사회건설), 한국행정학회, 1999
- 김성호, “부패방지를 위한 제도개선에 관한 연구”, 건국대 법학박사학위논문, 2003.6
- 김승현 역, 『열정과 이해관계』(Albert O. Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Princeton: Princeton University Press, 1977), 나남출판, 1994
- 김영중, 부패학, 숭실대학교 출판부, 2001
- 김해동 · 윤태범, 관료부패와 통제, 집문당, 1994
- 김태룡, 역대 정부의 부패방지정책의 평가와 과제, 2003년도 세미나발표논문집, 한국행정학회, 2003.1
- 김택, 관료부패이론, 한국학술정보(주), 2003
- 김혁래, “한국 부정부패의 유형과 실태”, 『한국의 부정부패: 그 비용과 실태』(문정인·모종린 편), 도서출판 오름, 1999
- 박영호, “한국의 부패통제에 관한 연구”, 서울대학교 행정학박사학위논문, 1998
- 박중훈, “국민의 정부 반부패 개혁정책의 내용 및 평가”, 한국행정연구, 제8권 제4호, 한국행정연구원, 1999,
- 반부패특별위원회, 부패방지백서, 2001,
- 백완기, 『행정학』, 박영사, 2004
- 백완기, “정치문화와 부패”, 『한국부패학회보』, Vol. 1, 한국부패학회, 1996.

(<http://www.corruptionstudies.org>)

부패방지위원회, 2002 부패방지백서, 2003.1

부패방지위원회, 보도자료(2002.6.26 및 2003.11.8)

양운철, 『렌트추구행위의 사회적 비용』, 세종연구소, 1995

연성진, 권력형 부정부패의 구조와 통제방안, 한국형사정책연구원(연구보고서 98-18), 1999

오석홍, 행정개혁론, 박영사, 2003

윤태범, “역대정부의 반부패정책의 평가와 신정부의 과제”, 1998 춘계학술대회, 한국행정학회, 1998

이서행, “공직부패와 청백리윤리의 재조명”, 한국부패학회 학술대회 발표논문집(권력형 비리와 윤리문제), 한국부패학회, 2002.7

이재상, 형사소송법, 박영사, 2002

전수일, 『관료부패론』, 선화사, 1996

조은경, 부패방지대책 평가와 사후관리방안, 서울시립대 반부패행정시스템연구소, 2002

표창원, 외국 부패방지기구 조사제도 연구용역보고서, 부패방지위원회, 2002.12

기타 부패방지위원회 내부 업무 자료

Benson, George, *Political Corruption in America*, Lexington: H&C, 1978

Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government—causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press, 1999

Ying Shang, *Curbing Corruption—A Comparative Analysis of Corruption Control in Singapore, Hong Kong and Taiwan*, Ph.D thesis, Harvard University, October 2002

<http://www.icac.org.hk/eng/main/index.html>

<http://www.cpiib.gov.sg/aboutus.htm>

<http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>

저자약력

김상식: 서울대 행정대학원과 미 뉴욕대에서 행정학 연구, 행정고시 23회 출신으로 국무조정실, 부패방지위원회에서 근무하고 있는 반 부패 실무 이론가. 현재 세종연구소에 파견연수 중이다.