

< 훈련결과보고서 요약서 >

성 명	허봉현	소 속	경찰청
훈 련 국	중국	훈련기간	2017. 7. 8. - 2019. 7. 7.
훈련기관	중산대학교	보고서매수	105 매
훈련과제	한중 부패범죄 예방 및 대응방안 비교연구		
보고서제목	한중 부패범죄 예방 및 대응방안 비교연구		
내용요약	<p>본 연구는 부패를 근절하기 위한 세계적 추세에 발맞춰 적극적인 반부패 정책을 펼쳐온 우리나라의 경우, 경제규모는 급속히 상승하였으나 반부패 성적은 그에 따르지 못하고 있는 비상식적인 현상을 배경으로, 부패를 예방하고 그 대응방안을 찾겠다는 문제의식에서 출발하였다. 이에 반부패정책에 있어 성공적이었다는 평가를 받는 인접국 사례를 살펴본 바, 싱가포르, 홍콩 등 전통적으로 반부패개혁에 성공하였다고 평가받는 사례를 발견할 수 있었고, 특히, 최근 중국의 반부패 정책은 외신의 예상을 뒤엎고 현재까지도 강도높게 지속되고 있는 점에 착안하여 우리나라의 반부패 정책 수립에 시사점을 얻고자 한중 반부패 예방 및 대응방안 비교연구를 진행하게 되었다.</p> <p>연구에 앞서 부패의 개념, 유형, 영향에 대해 알아보고, 부패연구를 바라보는 네 가지 시각, 개인적·윤리적 접근방법, 정치·체제적 접근방법, 법·제도적 접근방법, 사회·문화적 접근방법을 살펴본 뒤, 연구의 준거틀을 마련하였다. 먼저, 이론적 배경을 토대로 한중 부패현황을 분석 및 평가하고, 양국 부패의 특징을 살펴본 뒤, 앞서 살펴본 네 가지 시각에 맞춰 부패의 원인을 분석, 최종적으로 한중 부패 대응 전략 및 효과성 제고방안과 관련된 정책제안을 하는 것을 목표로 하였다.</p> <p>부패현황의 측정과 관련하여 객관적 측정방법, 주관적 측정방법에 의거 부패의 객관적 수치, 그리고 부패에 대한 주관적 인식을 다양한 통계자료를 수집하여 객관화하여 나타내었으며, 그 결과 주목할만한 특징을 발견하였다.</p> <p>먼저 중국의 부패현황이다. 객관적인 지표를 보면, 입건사건수, 부패혐의 금액, 기소인원수는 1979년부터 2017년까지 변폭은 있지만 전반적으로 상</p>		

승세를 보이고 있다. 이는 부패사건의 발생이 증가하였다고 해석할 수도 있지만, 부패의 은폐적인 속성에 비추어보면 이는 부패사건의 발생이 늘었다고 단정짓기보다는 그 적발의 강도가, 즉 반부패정책의 강도가 점점 세졌다고 해석하는 것이 타당하다. 입건사건수에서 특히 주목할 점은 1998년부터 2011년, 그리고 2012년의 입건수량 차이이다. 1998년 이전에는 매년 부패사건 입건수의 변폭이 비교적 큰 것으로 나타나서, 이 시기에는 중국의 반부패 정책이 아직 완연하게 자리잡기 전이지만, 그 이후에는 중국의 반부패정책이 어느정도 자리잡아서 큰 변폭을 보이지 않는 것이라고 보는 중국학자들이 다수 있다. 그러나, 1998년부터 2011년까지의 반부패 주기에 매년 35,000건 내외의 부패사건 입건수량을 기록한 반면, 2012년 부패사건은 이전보다 무려 5배나 증가한 165,787건을 기록하였다가 이듬해 다시 예년 수준으로 복귀하였다. 부패혐의금액과 기소인원수의 변화 추세 역시 입건사건수의 변화 추세와 일치한다. 이 때의 중국의 정치적 상황을 고려하면, 현재 중국에서 강도 높은 반부패정책을 지속중인 시진핑이 집권하기 시작한 연도와 일치하는 특성을 보인다. 즉, 중국의 경우 집권자의 의지와 정부의 정책방향에 따라 신속히 가시적인 객관적인 지표 상승의 효과를 가져온 것이라고 해석할 수 있다. 한편, 중국의 주관적인 지표를 분석해보도록 한다. 세계투명성기구의 조사결과를 보면, 중국의 CPI지수는 조사대상국의 중간정도 내외의 위치를 차지하고 있는데, 예를 들면 2003년은 133개국 중 66위, 2018년은 180개국 중 87위를 기록하였다. 반면, 중국의 BPI 지수는 1999년부터 2011년까지 계속 최하위권을 유지하고 있는데, 이는 중국의 부패현황에 대한 주관적인 인식이 심각해진 것이 아니라 표본수가 19~30개로 적은 이유에 기인하는데, 해당 기간동안 중국의 부패현황에 대한 주관적인 인식은 큰 변함이 없었다고 해석할 수 있다. 홍콩 정치경제리스크 컨설턴시의 부패인식도 조사결과도 같은 맥락으로 해석할 수 있는데, 중국은 2009년부터 2016년까지 16개 국가 중 10~12 위권을 유지하여 큰 폭의 변화가 없다가 2017년 9위를 차지하였으나, 2018년에는 다시 11위로 내려앉았다. 마지막으로, 중국의 객관적인 지표와 주관적인 지표를 비교해서 분석하기로 한다. 중국의 객관적인 지표에서 가장 주목할만한 지점은 바로 1986년, 1989년, 1997년, 2012년이다. 1986년에는 입건수량이 전년도에 비해 49,577건으로 크게 늘었고, 1989년 역시 입건수량이 전년도에 비해 58,926건으로 크게 늘었으며, 1997년은 20년 이래 최고치인 무려 62,000건을 기록하였고, 마지막으로 2012년에는 전년도에 비해 무려 5배 정도나 상승한 역대 최고치인 165,787건을 기록하였기 때문이다. 이와 같은 객관적 지표와 주관적 지표를 비교분석하기에 앞서, 일단 1986년, 1989년, 1997년의 경우 그 당시 주관적 지표 데이터가 존재하지 않아 비교분석할 수 없기 때문에 2012년을 기준으로 비교분석을 진행하였다. 객관적인 지표에서 알 수 있듯이, 2012년은 중국이 성립 후 가장 큰 강도로 반부패정책을 전개한 한해로 평가할 수 있을 것이다. 그렇다면, 객관적 지표와 주관적 지표는 어떠한 영향관계가 있을 것인가? 이러한 영향관계를 분석하는 것은, 정책의 집중방

향, 즉 집행을 많이 하여 객관지표를 올리는 것이 효율적인지, 아니면 홍보, 교육 등 다른 방향으로 정책을 집중하는 것이 보다 효율적인지를 판단함에 있어 이론적 근거를 제시해줄 수 있다는 점에서 비교의의가 있다고 할 것이다. CPI지수의 경우 2012년 전후로 지수의 만점이 10점에서 100점으로 변경되는 등 이유로 인하여 지수의 크기로 부패인식의 정도를 비교하기에 무리가 있어 해당 표본수(국가수)에서 중국이 차지하는 비율을 토대로 비교분석을 하였다. 그 결과, 2011년에는 상위 40.98%(75위/183개국), 2012년에는 상위 45.45%(80위/176개국), 2013년에는 상위 45.19%(80위/177개국), 2014년에는 상위 57.14%(100위/175개국), 2015년에는 상위 49.70%(83위/167개국), 2016년에는 상위 44.88%(79위/176개국)을 기록한 것으로 나타났다. 주목할만한 점은, 2012년의 강도 높은 반부패정책 및 전무후무한 대폭 입건수량 증가 등 가시적인 객관적인 지표 상승의 성과에도 불구하고, 2011년에 비해 2012년의 CPI지수의 상대적 수치는 오히려 낮아졌으며, 2013년의 CPI 지수 역시 2012년의 것과 큰 변동이 없다가 오히려 2014년의 CPI지수의 상대적 수치는 역대 최저치를 기록하여 조사대상국의 청렴정도 중 절반의 수준에도 미치지 못하는 결과가 나타났다는 것이다. 이는, 객관적인 지표의 상승이 주관적인 지표의 상승을 이끌어내지 못하고, 오히려 역작용이 일어날 수도 있다는 점을 보여준다는 점에서 이론적 의의가 있다. 정책결정자는 부패를 척결하여 깨끗한 사회를 조성하기 위한 목적으로 강도 높은 반부패정책을 전개하더라도, 부패에 대한 사회 각 계층, 대내외의 평가는 쉽게 제고되지 않으며, 오히려 반대로 마이너스 방향의 효과가 나타날 수도 있다는 점에서 본 중국의 지표간 비교분석은 큰 시사점을 준다.

다음으로 한국의 부패현황이다. 먼저 객관적인 측량방법으로써 부패공직자 연도별 발생추이 및 그 부패공직자의 소속기관의 유형, 그리고 검찰청 범죄분석의 공무원범죄 검거현황을 살펴보았다. 한국 부패현황의 특징은, 부패행위에 대해서 당연퇴직, 파면, 해임 등 신분변화가 발생한 비율은 2012년의 경우 24.1%인 반면 경징계, 주의·경고 등 가벼운 처분을 내리는 비율이 58%에 이르러 적발된 부패행위에 대한 처벌이 가볍다고 볼 수 있다는 것이다. 또한, 적발된 부패행위자의 소속기관별 유형을 보면 예상과는 다르게 공직유관단체의 경우가 아닌 중앙행정기관에서 가장 많은 부패행위자 적발비율을 보인다는 것이다. 중앙행정기관은 반부패개혁을 추진하는 주체이자 가장 엄격한 부패잣대를 유지해야 할 필요성이 있다는 점에서, 위와 같은 객관적 지표는 상식과 상반된 결과를 내놓아 한국 특유의 부패행위 및 원인에 대해 고찰할 근거를 제공한다. 한편, 검찰청 범죄분석의 공무원범죄 검거현황을 보면, 정권초기(집권 1~2년차)와 정권말기(4~5년차)의 공무원범죄 검거율이 뚜렷한 차이를 보인다. 이명박정권 초기인 2008년과 2009년의 검거인원은 약 1400여명인 반면, 말기인 2011년과 2012년의 검거인원은 약 2100여명으로 크게 증가하였다. 마찬가지로, 박근혜정권 초기인 2013년과 2014년의 검거인원은 약 1500명 내외인 반면,

2015년~2017년의 검거인원은 약 2300여명 수준을 유지하는 것으로 큰 차이를 보인다. 이 부분은 중국의 사례와 연관지어 비교해볼 수도 있는데, 중국의 경우 집권 초기에 강도 높은 반부패개혁을 진행하여 객관적 지표가 가시적으로 상승하는 반면, 한국의 경우 집권 말기에 공무원들의 도덕적 해이 등으로 인하여 객관적 지표의 상승이 이뤄진다고 해석할 수도 있을 것이다. 다음으로, 한국의 주관적인 지표를 분석해보도록 한다. 세계투명성기구의 조사결과를 보면, CPI지수는 2003년 조사대상국 중 50위를 기록한 이후 2010년 39위가 될 때까지 다소 상승했다고 볼 수 있으나, 같은 기간 조사대상국이 133개국에서 180여개국으로 증가하였다는 점을 고려해보면 유의미한 청렴도 상승은 크지 않다고 볼 수도 있다. 반면, 2016년, 2017년에는 조사대상국 수의 큰 변동이 없었는데도 불구하고 순위가 각 52, 51위로 역대 최저치를 기록한 바, 이 때에는 유의미할 정도로 한국의 CPI 지수가 낮아졌다고 해석할 수 있을 것이다. 한편, 홍콩 정치경제컨설팅사의 부패인식도 조사결과를 보면, 한국은 2007년 16개 표본 중 7위, 2010년 6위로 비교적 높은 위치를 차지하고 있었으나, 2012년에는 11위, 2013년에는 10위를 기록하여 큰 폭으로 하락하였다. 반면, CPI지수에서 최저치를 기록한 2016년과 2017년에는 16개국 표본 중 8위를 기록하여 평이한 결과를 얻게 되었다. 마지막으로, 객관적 지표와 주관적 지표의 상호관계에 대해 비교분석해보도록 한다. 객관적지표에서는 범죄분석의 공무원범죄 검거현황에 근거하여 정권 초기와 말기에 큰 폭의 객관적 지표의 변화가 있는 것을 확인하였다. 따라서 각 정권 집권 초기와 말기의 주관적 지표의 변화가 객관적 지표의 변화와 상관성이 있는지를 비교분석해보았다. 먼저 2008~2009년의 경우, 공무원범죄의 검거인원수는 매년 약 1,300~1,400건으로 비교적 적었고, 동 기간의 CPI지수의 순위는 총 180개국 중 각 40위, 39위로 나타났다. 반면, 2011년~2012년의 경우 공무원범죄의 검거인원수는 약 2,000~2,100명으로 높게 나타났고, 동 기간의 CPI지수는 183개국의 43위, 176개국의 45위로 앞선 기간에 비해 비교적 낮게 나타났다. 다음으로 2013~2014년의 경우, 공무원범죄의 검거인원수는 매년 약 1,400~1,600명이었고, 동 기간의 CPI지수는 177개국의 46위, 175개국의 44위였다. 반면, 2016~2017년의 경우, 공무원범죄의 검거인원수는 매년 약 2,200~2,500명 수준이었고 동 기간의 CPI지수는 176개국의 52위, 180개국의 50위로 비교적 낮게 나타났다. 즉, 한국의 객관적인 지표와 주관적인 지표를 비교해보면, 정권 초기와 말기에 객관적인 지표의 큰 차이가 나타났고, 이에 따라 주관적인 지표를 비교해 보면 객관적인 지표의 크기에 따라 주관적인 지표가 어느정도 반대 방향으로, 역의 방향으로 움직인다는 것을 알 수 있었다.

위와 같은 점을 종합하면, 중국의 경우, 객관적 수치와 주관적 수치가 모두 존재하는 시간대를 보았을 때, 시진핑이 집권한 연도인 2012년부터 객관적 수치가 대폭 상승한 반면 주관적 수치는 오히려 하락하거나 예년 수준을 유지하였다. 반면, 한국의 경우 집권 초기에는 객관적 수치가 높고

집권 말기에는 객관적 수치가 낮은 경향을 보이는데, 예상과는 다르게 주관적 수치는 객관적 수치와 반대의 방향성을 보이는 것이 발견되었다. 따라서 위와 같이 객관적, 주관적 자료를 모두 갖추고 특이한 현상이 발견되는 시간대(중국의 경우 시진핑정부, 한국의 경우 이명박, 박근혜정부)를 본 연구의 시간적 범위로 특정하였다.

해당 시간적 범위에서의 한중 부패의 특징 및 원인을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 중국 부패의 특징 및 원인이다. 중국 부패의 경우 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 부패사건 연루 혐의금액의 급격한 증가이다. 중국의 부패현황을 살펴보면서 객관적인 측정지표인 중국 최고인민검찰원의 전국인민대회 보고자료를 토대로 1984년부터 2013년까지의 부패사건 연루 혐의액수를 살펴보았다. 1984년에는 0.9억위안에 불과하였지만, 점진적으로 증가하여 2012년에는 무려 553억위안에 이르렀다. 1984년과 2012년 사이에는 28년이라는 시간적 차이가 있어 물가상승률을 고려하더라도, 약 30년의 시간동안 부패혐의 금액이 550배가 넘게 증가하였다는 것은 부패사건의 혐의금액이 얼마나 증가하였는지를 알 수 있게 한다. 특히, 1984년과 2012년의 입건수량을 비교하였을 때, 21,540건에서 165,787건으로 약 7.69배 증가하였던 반면 부패혐의금액이 무려 550배나 증가한 것으로 나타났다. 입건수량과 부패혐의금액의 증가배수를 다시 계산해보면, 부패혐의금액의 증가율이 부패입건수량의 증가율보다 약 70배나 많은 것으로 확인된다. 동 기간 동안 물가상승률이 결코 70배나 될 수 없다는 점을 고려하면, 이는 개별 부패사건의 규모가 급격히 커진 것이라고 볼 수 있다. 이는 중국의 급속한 경제발전에서 따른 경제규모의 증가와 더불어, 이와 연관된 부패사건이 급속히 증가한 원인에 따른 결과라고도 해석할 수 있을 것이다. 두 번째, “帶病提拔”현상이다. “帶病提拔”현상이란, “부패라는 병을 가진 채로 승진하는 현상”을 뜻한다. 특정한 고위직에 이르러 부패에 접촉하는 것이 아닌, 고위직에 이를 예비 고위관료 엘리트들이 이미 부패에 접촉한 뒤, 장시간 부패와의 접촉관계를 유지하며 계속 승진하는 현상을 일컫는 것이다. 1997년부터 2002년 사이 중국의 부패사건의 발생빈도가 비교적 높았고, 2002년 이후에는 조금씩 감소하는 추세를 보였다. 그러나, 동 기간동안의 총 부패사건의 수량은 감소하였지만, 커다란 규모의 부패스캔들은 오히려 더욱 많이 발생하였다. 특히 주목할만한 점은, 2002년부터 2012년까지 부패스캔들에 연루되어 낙마한 43명의 성(省)정부의 부(部)급(장·차관·국장급) 고위관료의 승진과정을 분석하였을 때, 상당수가 이미 승진 전부터 부패행위를 저질러 왔었다는 것이다. 평균적으로 보았을 때, 지(地)급 도시의 청(廳)급간부(省 관할 대도시의 고위간부)일 시절부터 부패행위를 저지른 자가 대다수였고, 평균연령은 47.48세였으며, 평균적으로 약 10여년간 부패행위를 꾸준히 지속해 온 것으로 드러났다. 또한, 10여년간 부패행위를 꾸준히 지속해오며 평균적으로 1계단 혹은 2계단 더 상위직으로 승진한 것으로 나타났다. 해당 고위 관료들은 모두 행정 및 정치의 엘리트들로서, 최초 부패행위를 시작한 시점에는 아직 한 계단 혹은

두 계단 이상 상위직으로 승진할 기회가 남아있었기 때문에, 이들 고위관료의 부패행위를 스스로가 정치적인 성공을 포기하였기 때문에 발생한 것이라고는 보기 어렵다. 오히려 경제적인 보상심리가 부패행위를 야기할 동기라고 볼 수 있는데, 이는 상대적 박탈감 이론으로 설명할 수도 있다. 중국의 시장경제가 급속히 발전하는 과정 중에, 고위관료들은 경제적 성공자들에게 상대적 박탈감을 느끼게 되었고, 이러한 상대적 박탈감이 부패행위를 야기하였다는 것이다. 시진핑이 “관료가 되려면 돈을 벌 생각은 하지 마라.”고 연설한 적이 있는데, 이는 고위간부의 부패를 탐하는 마음에 대한 경고라고 볼 수 있다. 세 번째, “蟻貪”현상이다. “蟻貪”현상이란 “螞蟻貪汚”(개미가 부패를 탐하다)의 줄임말로, 부패현상의 고위직에서만 나타나는 것이 아니라 점차 하위직에까지 번져가며, 말단의 작은 인물도 직위가 높지 않지만 가진바 권력을 이용해 “개미가 이사하는 식”(螞蟻搬家)의 부패행위를 지속하는 것을 말한다. “蟻貪”현상의 특징은 다음과 같다. 첫째, 부패의 주체가 되는 자의 직위가 비교적 낮다. 대부분 과급(科級)의 초급간부가 주체가 되지만, 국가의 부패사건의 대다수를 차지하여 일망타진이 어렵고 국가 전반적으로 여러 분야에 악영향을 미친다. 둘째, 부패행위의 지속성이 비교적 길다. 부패행위자의 재물을 끌어모으는 행위는 반복적이고 지속적인 특성을 지니고, 신분이나 지위가 비교적 낮기 때문에 부패의 적발이 더욱 어려워 은폐성이 더욱 크고, 결국 시스템상 감독작용의 영향이 미치기 어려워 적발이 어렵게 되고, 결국 습관성 부패로 이어지게 된다. 짧게는 3~5년, 길게는 일생동안 수백, 수천회 작은 규모의 뇌물을 수취하게 되고, 결국 그 액수가 순식간에 불어나 작은 관리가 거대한 부를 탐하는 지경에 이르게 되는 것이다. 셋째, 틈이 있으면 벌리고, 구멍이 있으면 뚫어내듯이, 부패가 발생할 틈이 있으면 적극적으로 찾아내어 부패행위를 한다. 제도나 시스템상 허점이 보일 경우, 이를 보완하기 보다는 이러한 허점을 자신의 사리사욕을 채우는데 이용하게 되는 것이다. 네 번째, 부패행위자 학력의 상향화 및 부패 연령의 하향화 현상이다. 2012년 제18대 인민대표회의 이후 강도 높은 반부패정책을 지속하면서, 시진핑정부는 약 1년여 기간 동안 총 88명의 부청급 이상의 고위관료를 적발하는데 성공하였다. 부청급(副廳級)이 43명, 정청급(正廳級)이 33명, 부부급(副部級)이 11명, 정부급(正部級)이 1명이었는데, 이들의 학력 및 연령대를 분석해보면 이전과 다른 뚜렷한 특징이 발견된다. 첫째, 부패행위자 학력의 상향화이다. 이상 88명의 고위관료의 학력을 분석해보면, 전문대출신 2명, 대학교 본과 출신은 28명, 석사 출신은 31명, 박사 출신은 16명으로 나타나 절반 이상이 학위소지자인 등 대다수가 고학력자로 밝혀졌으며, 출신직업군으로 구분해보았을 때에도 교수출신 10명, 하급공무원 9명, 간부급공무원 9명인 등 고학력자가 부패행위에 이른 경우가 많았다. 둘째, 부패연령의 하향화 현상이다. 위 88명 중 연령대가 불분명한 7명을 제외하고 나머지의 연령대를 보면, 30세~39세가 2명, 40~49세가 16명, 50~59세가 47명, 60~69세가 16명으로 36세부터 64세까지의 연령 분포를 보였다. 이들 중 50~59세를 제외한 연령구조를 보면, 50세 이하가 18명, 60세 이상

이 16명으로, 오히려 비교적 젊은 연령층의 고위공직자의 부패행위가 더욱 더 많은 것으로 확인되었다.

다음으로 중국 부패의 원인을 분석해본다. 먼저, 개인·윤리적 측면에서의 원인이다. 공무원의 낮은 보수수준이 부패를 야기한다는 견해가 있다. 중국은 공무원제도를 개혁하면서 공무원의 보수를 현실화하기 위하여, 보수를 높이고 부족한 보수를 보충하기 위하여 각종 수당을 도입하였다. 그 대표적인 예로 부동산수당(住房補貼)을 들 수 있는데, 부동산수당이란 부처가 새로운 집을 짓거나 구매하기 위하여 책정된 자금을 직원들에게 매월 배분하여 집을 사는데 도움이 되도록 하는 수당정책이다. 그러나, 중국 부동산가격의 급격한 상승, 특히 대도시의 부동산가격은 30여년 간 한 푼도 쓰지 않고 저축하여도 구입이 불가능할 지경에 이르자 한달에 몇 백위안 정도의 위와 같은 수당으로는 도저히 주거문제를 해결하기 어렵게 되었다. 이와 같은 보수의 비현실성이 부패의 원인이 된다는 시각이 존재한다. 윤리의식이 여전히 부족한 점도 부패의 원인으로 볼 수 있다. 부패의 정의는 사회나 문화, 역사적 배경에 따라 다르게 정의된다. 우리나라에서는 최근에 소위 '청탁금지법'(부정청탁 및 금품수수의 금지에 관한 법률) 제정으로 인해 공무원의 경우 일정금액 이상의 식사금액이나 경조사비용 등에 대해서도 과태료를 부과하는 등 이러한 행위를 부패행위로 지정한 반면, 중국의 경우 사회문화적 요소로 인해 사회적 일반 관행에 따른 부패가 일정부분 고착화 되어 있는 등 부패에 대한 개념 범위가 달라, 윤리의식에 있어 다소 국제표준에 미치지 못하는 것으로 판단된다. 이에 대해서는 이하 사회문화적 측면에서 자세히 살펴보도록 한다. 두 번째, 정치·체제적 측면에서의 원인이다. 중국은 외형적으로는 공산당의 권력을 견제하기 위하여 공산당 외 당파가 참가하는 양회(兩會)를 개최하는 등 다당제 형태의 정치체제를 따르고 있다. 그러나, 현실적으로는 오랜 기간 공산당 일당이 실질적인 독재를 유지하고 있는 국가이다. 정치권력이 독재를 유지한다면 체제상으로 얼마나 완벽하게 구비하고 있는지 여부를 떠나 부패가 자생하기 쉬운 환경이 된다는 것이 일반적인 시각이다. 특히, 정치권력에 대해 우리나라를 포함하여 서구국가들은 선거라는 형태의 감시기능을 발휘할 수 있으나, 중국의 경우 전국인민대회에 참가하는 3,000여명의 대표만이 선거에 참여할 수 있고, 최근 제19대 전국인민대회에서 시진핑의 장기집권을 제도화하기 위하여 헌법의 중임조항을 수정하고 득표율 역시 거의 100%에 육박하였던 점으로 보아 알 수 있듯이, 중앙 정치권력에 대한 실질적인 견제가 쉽지 않은 형국이다. 또한, 명목상 정치와 행정의 분리를 지향하여 공산당과 민정부문(한국의 행정기관)의 역할이 분리되어 있으나, 공산당의 인원선발에 있어 우리나라와는 다르게 선발식(심사승진식) 승진구조를 따르고 있어 인사변동의 좌우, 상하의 변폭이 크고, 민정부문의 엘리트들이 공산당의 정치엘리트로 직위를 옮기는 경우도 빈번하여 실질적으로 공산당이 입법, 사법, 행정권을 장악하고 있다고도 볼 수 있다. 물론, 막강한 권력을 보유하고 있는 공산당 내부에서 부패가 자생하는 것

을 막기 위하여 기율검사위원회, 각급 정부의 감찰기관, 최고인민검찰원 등 다양한 부패방지기관 및 부패감시시스템을 갖추고 있으나, 정치적 결정이나 인사결정에 있어 중앙당 및 정부의 지시를 거부하기 어렵고, 부처의 예산 등 요소 역시 전적으로 공산당에 의존할 수밖에 없는 구조이다. 따라서 위와 같은 통제기관이 제 역할을 발휘하는데 큰 장애가 존재하며, 또한 외부에서의 감독·감시기능을 하는 기관이 부족하다는 점은 부패에 있어 유리한 환경을 제공하게 된다. 세 번째, 법·제도적 측면의 원인이다. 1987년부터 1997년 십 년 간에 제정된 행정기능 강화에 관한 법률은 제정된 법률의 80%를 넘고 있지만, 행정권력 감독에 관한 법률은 0.8%밖에 안 된다. 그리고 이십년 동안 제정된 경제관리와 행정관리에 관한 법률은 전체의 60%를 차지하지만, 민주정치에 관한 법률을 4%밖에 없다. 부패방지에 관한 법적 장치가 결여되어 있다는 것이 중국 부패의 중요한 원인이 된다. 또한, 중국의 행정제도가 투명하지 못한 것 역시 부패의 원인으로 꼽힌다. ‘행정비밀주의’의 행태가 남아있으며, 정보공개제도를 도입하였으나 아직은 초보적 단계에 머무르고 있다. 네 번째, 사회문화적 측면의 원인이다. 먼저, 중국 사회의 복잡성 및 커다란 규모가 부패의 원인이 될 수 있다. 중국은 총 31개의 성급 정부, 3,000여개의 지급(한국의 市와 유사한 개념) 정부로 이루어져 있는데, 하나의 성의 인구가 많을 경우 1억명을 초과하는 등 행정규모가 굉장히 방대하다. 이러한 방대한 행정규모의 특성 때문에 부패에 대한 관리감독이 어렵고, 외부환경의 변화에 민첩히 대응하기 어렵게 된다. 특히, 개혁개방 실시 이전과 이후를 비교해 보았을 때, 개혁개방 실시 이전에는 중앙정부가 지방정부의 예산 배분권을 장악하고 있었지만, 개혁개방 실시 이후에는 중국의 경제시스템이 점차 시장경제로 전환되면서 예산권한이 지방정부로 대폭 이전되게 되었다. 이러한 지방분권화가 이뤄지면서 중앙의 감시와 통제작용은 그 힘을 발휘하지 못하였고, 높은 권한을 가진 관료와 경제적 부를 이룬 사기업들, 그리고 중앙기업 및 국유기업이 결합하여 부패행위가 발생하였다. 한편, 중국 고유의 ‘관시 문화’는 중국의 부패를 야기하는 가장 심각한 요소 중 하나라고 볼 수 있다. 부패를 ‘흑색 부패’, ‘회색 부패’, ‘흰색 부패’로 구분해볼 수 있는데, 이 ‘흰색 부패’는 혈연, 지연, 학연에 따른 가까운 사람에게 채용, 승진, 정보, 거래 등에 각종 특혜를 주는 행위로서 사회적 일반적 관행과 관련된 경미한 부패를 의미한다. 특히, 이러한 흰색 부패는 사회에 광범위하게 고착화된 상태로써, 이와 같은 행위를 부패로 인식하지 않는 경향이 있는데, 어떠한 문제가 발생하였을 때 정해진 절차나 법규에 따라 일처리를 하지 않고 문제해결에 있어 가진바 인맥을 동원하여 문제를 해결하려는 습성이 남아있는 것도 관시 문화 및 흰색 부패의 일종으로 볼 수 있다.

다음으로 한국 부패의 특징 및 원인을 살펴본다. 한국 부패의 특징은 다음과 같다. 첫 번째, 엘리트 카르텔형 부패이다. 김영란 전 대법관은 한국의 부패를 “엘리트 카르텔형 부패”로 진단하였다. 나라별 부패 유형은 4가

지로 구분할 수 있다. 첫째, 후진국에서 주로 나타나는 독재형 부패이다. 둘째는 족벌형 부패, 셋째는 엘리트 카르텔형 부패, 넷째는 선진국에서 주로 나타나는 시장로비형 부패이다. 마이클존스톤 교수는 한국을 엘리트 카르텔형 부패로 진단하였고, 김영란 전 대법관 역시 우리나라가 독재형 부패, 족벌형 부패를 거쳐 엘리트 카르텔형 부패에 접어든 단계이기 때문에 부패행위의 처벌보다 부패관련 토양, 문화를 바꿈으로써 부패를 척결해야 한다는 취지로 발언하였다. 엘리트 카르텔형 부패란, 주로 인맥을 중시하는 사회에서 나타나는 유형으로, 정치인, 대기업 재벌, 고위관료 등 사회 엘리트들이 자신들만의 인적 네트워크를 만듦으로써 각종 이익을 독점 및 향유하는 것을 말한다. 사회 각 분야에서 네트워크에 속한 엘리트들이 권력을 유지할 기반을 만들고, 이를 사익을 추구하는 기반으로 삼는다는 것이다. 정치인이나 고위관료가 인맥이나 사회적 네트워크를 통하여 산하기관의 기관장으로 취임하는 소위 ‘낙하산 인사’, 경제 관련부처와 사법 관련부처의 전관을 예우하여 관련 기업에 취직하는 ‘관피아’, ‘전관예우’ 등이 전형적인 엘리트 카르텔형 부패로 분류할 수 있으며, 우리나라 뉴스에 자주 등장하는 인맥을 통한 관과 개인의 유착 사건 대부분이 이에 속한다. 두 번째, 집회의 형태로 나타난 부패척결 의지이다. 우리나라는 위와 같은 엘리트 카르텔형 부패에 대해 높은 정도의 반감을 가지고 있으며, 성숙한 시민의식으로 민주·자주적으로 반부패 개혁을 집회의 형태로 표현하고 있다. 최근 박근혜 전 대통령이 탄핵되는 과정 속에 개최된 집회를 가장 대표적인 사례로 들 수 있을 것이다. 이러한 청렴한 공공정신과 공공의식은 우리나라의 민주화 이래로 점점 강화되어 왔으며, 집권당 및 정부로 하여금 반부패개혁을 촉진하는 하나의 요소로써 기능하기도 하였다. 한국은 부패에 대하여 정부가 주도하고, 이후 국민이 반부패 개혁에 적극적으로 동참하여 반부패의식 제고, 부패행위자 처벌 및 법치제도의 개선 필요성에 적극적으로 목소리를 높이고, 이러한 문화적 토양 위에서 다시 정부가 반부패 개혁을 추진하는 시스템을 갖추고 있는데, 이는 부패관련 현상에 있어 한국이 가장 다른나라와 구분되는 점이다.

다음으로 한국 부패의 원인을 분석해본다. 첫 번째, 개인·윤리적 측면의 원인이다. 한국의 부패사건 중 공무원의 낮은 보수수준으로 인하여 생계형 부패로 이어지는 경우도 있다. 또한, 개인 윤리의식의 부재로 스스로의 일탈행위나 위법행위를 은폐하거나 사법절차나 징계 등 불이익을 피하기 위하여 직권을 남용하는 형태로 나타나기도 한다. 그러나, 최근의 부패유형은 개인적 사리사욕을 채우기 위한 생활형 부패가 아닌 둘 이상의 공공기관이나 집단이 암묵적으로 인식하거나 묵시적으로 합의하여 이뤄지는 조직부패의 경우가 다수를 이루고 있다. 두 번째, 정치·체제적 측면에서의 원인이다. 한국의 정경유착구조, 즉 재벌의 권력에 대한 추구 및 권력의 경제력에 대한 추구가 한국 부패의 원인이 되고 있다. 한국은 급속한 경제성장 과정에서 자본이 시장에 대규모로 유입되었으며, 그 과정에서 관료들이 기업에게 모종의 특혜를 주고, 그에 대한 반대급부로 정치자금을

조성하였다. 급속한 경제성장 및 불균형 발전모델을 선택한 정부의 정부 주도형 정책결정 구조 아래 필연적으로 정치, 정부, 경제가 밀접한 관계를 가질 수 밖에 없었으며, 그 과정에서 상호 특혜 및 정치자금의 형태로 정경유착의 부패가 고착화되었다고 볼 수 있다. 이와 같은 한국의 정경유착 구조는 부패의 역U자 가설으로 설명할 수도 있는데, 역U자 가설이란 부패의 순기능을 주장하는 가설으로써, 개발도상국의 경우 경제성장정도가 일정 수준에 이르기까지는 부패가 오히려 해외투자자 등 기업가의 관료와의 의사소통 통로를 단일화하고, 의사결정 및 절차적 신속성을 향상시킴으로써 오히려 경제성장에 도움이 되지만, 일정 시점 이상에 다다르면, 즉 선진국에 진입하는 시점에서는 부패의 역작용이 나타난다는 것이다. 한국은 전세계적으로 유례없는 급속도로 빠른 경제성장을 이룩한 나라로써, 다른 나라들에 비해 개발도상국 시절 형성된 정경유착의 고리를 단절할 여건이 성숙하지 않았기 때문에 여전히 정경유착은 한국 부패를 발생시키는 원인으로 작용하고 있다. 세 번째, 법·제도적 측면에서의 원인이다. 외부감독기관의 부재가 부패의 원인이 되고 있다. 현재 공무원들의 부패를 감시하는 기관은 감사원, 검찰, 경찰 등 사법기관, 각 지방자치단체의 감사기관 등 외견상으로는 내·외부 통제기제가 모두 구비되어 있는 것처럼 보이지만, 앞서 언급했듯이 우리나라는 엘리트 카르텔형 부패에 속한 사회임에도 불구하고 엘리트 카르텔에 대한 독립적인 수사를 할 수 있는 고위공무원비리수사처 등의 설립에 대해선 여전히 지지부진한 상황이다. 행정벌에 있어 각 정부부처 자체의 감찰기관 혹은 감사원 등 외부감찰기관 등이 기능할 수 있지만, 2014년 국민권익위원회의 <부패행위자 처벌 정상화 방안>에서 볼 수 있듯이 여전히 부패행위자에 대해 징계양정 규정이 미비하거나 통일된 징계양정 규정을 갖추지 않아 솜방망이식 처벌을 한다거나, 자체적발 노력이 부족한 문제를 가지고 있다. 또한, 사법제도에 있어 우리나라는 검찰청이 광범위한 수사권, 기소권을 지니고 있는 나라로써 현재 엘리트 카르텔형 부패사건에 대해서는 현실적으로 검찰청 외 다른 기관이 영향력을 발휘하기 어려운 등 사법감시 및 통제기관의 균형이 미비한 현실이다. 네 번째, 사회문화적 측면에서의 원인이다. 우리나라의 경우 유교 및 일제 행정조직의 권력지향적 관료문화 등에 기인한 권위주의적 문화, 그리고 학연·지연·혈연 등 연고주의의 문화적 특성 때문에 부패가 유발되는 측면이 있다. 유교사상은 “충효”의 관념을 사용하여 모든 사회의 인간관계, 윤리관계, 준비관계에서 유래한 사회등급구조, 즉 상하간의 위계질서를 형성하게 된다. 이러한 위계질서는 사회의 권력이 상층에 고도로 집중되게 하는데, 관료와 국민의 관계를 지배와 복종의 관계로 인식하게 이 유가 될 수 있다. 또한, 일제시대 피지배적 경험에서 유래한 권력지향적 사고방식 역시 권위주의적인 문화적 특성을 생성하고, 이는 권력남용과 같은 부패행위로 이어질 수 있다. 또한, 학연·지연·혈연과 같은 연고주의는 집단에 대한 충성심에서 유래하는데, 우리나라에는 특별한 친분관계가 없더라도 같은 연고에 속한 집단이라는 이유로 동질감을 느끼고 호의를 베풀어야 한다는 문화가 형성되어 있다. 여러 외국어로 번역되기 어렵지

만 우리나라에 광범위하게 사용되는 기수문화, 동기문화 같은 단어의 존재가 연고주의가 우리나라에 광범위하게 퍼져 있다는 사실을 반증한다고 볼 수도 있을 것이다. 이와 같은 연고주의는 결국 작게는 경미한 “흰색 부패”를, 중국적으로는 심각한 “흑색 부패”를 초래할 수도 있다는 점에서 한국 부패의 발생을 초래하는 원인으로 지목할 수 있다.

다음으로 한국과 중국의 반부패 전략에 대해 분석해본다. 중국의 반부패 전략은 3가지의 이념적 혁신(시대의 흐름인 반부패정책, 중국 특색의 마르크스 주의, 당건 이론의 혁신적 발전)과 4가지 실천 방안(부패에 대한 공격, 철저한 비리 조사 및 처리, 부정함에 대한 철저한 조사로 호랑이·파리로 인한 피해방지, 반부패 강도 유지)로 요약할 수 있다. 주요 내용은 첫째, 단기목표로써 “감히 부패하지 않는다”, 중기목표로써 “부패할 수 없다”, 장기목표로써 “부패를 생각하지 않는다”를 제시하는 3불이론, 둘째, 반탐총국 개편 및 국가감찰위원회 설립 등 조직개편, 셋째, 해외도피 부패 공무원을 송환하는 “여우사냥 2014”, 넷째, 형식주의, 관료주의, 향락주의, 사치풍조를 금하는 “반4풍”정책, 다섯 째, 공직기강 확립 및 근검절약 풍토를 확립하기 위한 “8항 규정”제정, 여섯 째, 반부패 강도 유지 등이 있다. 그 결과 중국의 반부패 투쟁에 대한 국민의 긍정적 인식도 변화가 관측되었고, 상·하위직 가리지 않고 대량의 부패사범을 검거하는 성과를 거두었다.

한국의 반부패 전략과 관련하여, 이명박 정부는 공익신고자 보호법 제정, 전관예우 문제 해결을 골자로 한 공직자윤리법 개정 등 성과가 있었으나 대통령 직속 국가청렴위원회를 국무총리 소속의 국민권익위원회로 통합하는 등 반부패정책에 부정적인 평가를 내리는 시각이 적지 않았다. 반면, 박근혜 정부는 세월호 침몰사건 이후 전국적으로 공공안전 부패행위 특별단속을 실시하고, 영국과의 반부패 세미나를 개최·참가하며, 청탁금지법을 시행하는 등 반부패 전략에 있어 주목할만한 성과를 보이기도 하였다. 그러나, 중국과 비교하였을 때 법과 제도적 측면에서의 개선에는 소기의 성과를 거두었다고 평할 수 있으나, 객관적인 부패 적발 수량이 중국보다 많다고 볼 수 없고, 조직개편이나 정책의 연속성 측면에서 중국보다 앞서지 못하는 것으로 보여진다.

본 연구의 목적은 부패를 예방할 적합한 수단 및 부패에 대한 대응방안을 찾는 것을 목적으로 하는 바, 위와 같이 분석한 내용을 토대로 한국의 반부패 전략에 있어 부족한 점은 무엇인지, 중국의 사례에서 벤치마킹할 부분은 무엇인지, 그리고 중국적으로 반부패 전략의 효과성을 제고시킬 방안은 어떠한 것이 있을지에 대해 개인적·윤리적 접근방법, 정치·체제적 접근방법, 법·제도적 접근방법, 사회·문화적 접근방법으로 나누어 분석을 진행한 바, 주요 정책건의 내용은 다음과 같다.

첫째, 개인적·윤리적 측면에서의 정책건의 내용이다. 공무원의 보수수준

개편 등은 부패척결에 근본적인 해결책이 될 수 없다. 왜냐하면 개인적 측면에서의 부패유발 동기는 바로 상대적박탈감, 즉 탐욕과 관련된 인간의 본성인데, 이는 결코 보수수준의 개선으로 해결될 수 없는 문제이기 때문이다. 따라서 부패에 대한 의식변화가 필수적이고, 이러한 가치관이나 의식의 변화는 한 순간에 이뤄지는 것이 아니기 때문에 기존의 사례위주 혹은 제도변화에 따른 준수사항 위주의 교육에서 벗어나, 중국의 3불정책, 반4풍 정책등을 참고하여 부패에 대한 철학·가치관·윤리의식 변화를 선도할 수 있는 실효적인 교육제도 및 새로운 기치가 필요하다고 할 수 있으며, 이를 위하여 정부가 반부패를 핵심 가치로 삼고 끊임없는 가치의 전파·공유 및 구성원로부터의 피드백을 이뤄내야 한다.

둘째, 정치·체제적 측면에서의 정책건의 내용이다. 정부나 정치계는 부패와 관련된 장기적인 비전을 제시할 필요성이 있다. 우리나라의 경우 대통령 재임기간에 맞추어 부패전략을 수립하는 경향이 있어 부패척결 업무의 연속성이 유지되기 힘들다. 부패척결 업무와 관련하여, 부패의 속성상 연속성있는 반부패 척결이 이뤄지지 않고 특정 분야에 적발업무가 집중되어 관리감독에 소홀한 분야가 발생한다면 그 분야에서 재차 부패가 재발할 가능성이 클 것이다. 따라서, 현재의 부패비리 발생 이후 그에 대한 수습 차원의 즉각적인 반부패대책수립에서 벗어나 장기적인 관점에서 흔들림없는 반부패계획의 뼈대를 세우고, 그 방향에 맞춰 반부패정책을 전개해갈 필요성이 있다. 중국 시진핑 주석이 그랬듯이 대통령, 국무총리 등 행정부 최고위 책임자가 반부패의 중요성에 대해 끊임없이 언급하고 강조하는 것도 반부패 정책의 연속성에 도움이 될 것이다. 한편, 우리나라는 조속히 사정기관 간 권한을 재배분하고, 부패감찰기구의 컨트롤타워를 재정립하거나 독립적인 반부패기구를 설립할 필요성이 있다. 중국은 2012년부터 고강도의 반부패개혁을 진행하였고, 2018년에는 전국 감찰기관을 통괄하는 컨트롤타워격의 국가감찰위원회를 설립하고, 그 위원장인 주임은 전국 인민대표회의에서 선거로 선출하여 독립성을 보장하였다. 우리나라의 경우 역시 위와 같은 감찰기관의 컨트롤타워격 기구를 설립하고, 행정기관의 본청과 지방청과 같이 본감찰청과 지방감찰청으로 구분하여 대대적인 행정조직 신설·개편이 이뤄진다면 부패감시 효과가 상승할 것으로 기대된다. 또한, 권력·권한의 집중은 “절대권력은 절대 부패한다.”라는 말과 같이 부패를 발생시키는 원인이 될 수 있는 바, 검찰청이 독점하고 있는 영장 청구권, 기소권 등 권한을 타 기관에 배분하여 상호 감시할 수 있도록 하고, 하위공직자에 비해 고위공직자의 적발이 현저히 부족한 현실을 감안하여 고위공직자에 대해 독립적으로 수사 및 기소를 진행할 수 있는 고위공직자수사처를 조속히 설립하여야 할 것이다.

셋째, 법·제도적 측면에서의 정책건의이다. 우리나라는 중국에 비해 선진적인 법체계를 가지고 있다고 평가되기에, 제도적 측면에서의 정책건의 내용을 기술한다. 한국은 사건이 발생하였을 시 이에 대한 즉각적인 대응

으로써 부패척결추진단 등을 발족하여 시한부로 강도 높은 반부패 업무를 수행하는 등 일회성 부패비리 척결에 그치고 있는 실정이다. 중국의 경우 전국인민대표회의에서 매년 업무보고를 하는 바, 이미 40여년간 부패행위자에 대한 조사·단속 등 업무현황에 대해 보고하고 있으며, 국가 지도자의 끊임없는 부패척결의 기치 아래 다양한 시도를 하고 있다. APEC 참가 시 Act-Net 설립 제안, 여우사냥 작전 등을 그 예로 볼 수 있으며, 우리나라도 세미나 참가 등에서 나아가 실질적인 부패사범 송환에 이를 수 있는 국제사법공조를 이뤄내야 할 것이다. 또한, CPI 등 주관적 지표는 소액의 부패가 아닌 기업·국가 단위의 부패를 접할 수 있는 기업경영자, 전문가들을 상대로 하는 조사라는 점을 고려하면, 일회성의 단기간의 강도 높은 반부패 조사를 통해 수많은 하위 부패공무원들을 적발하더라도 주관적 지표 상승에 있어 그 효과성은 크지 않을 것이다. 따라서 지속적인 반부패 정책을 지속해나가는 한편, 중국과 같이 고위층에 대한 부패 척결에 보다 역량을 집중할 필요가 있다.

마지막으로, 사회·문화적 측면에서의 정책건의이다. 우리나라는 국제 부패 척도의 발표결과에서 볼 수 있듯이, 실제 직접 부패를 경험한 비율에 비해 사회가 부패하였다는 인식은 굉장히 높은 것으로 나타났는데, 이는 대중이 부패에 대해 굉장히 많은 관심을 가지고 있는 사실을 반증함과 동시에 대형 부패스캔들이 발생하였을 때 부패에 큰 관심을 갖고 집회·시위 등의 모습으로 부패에 대한 반감을 표출하는 원동력이 되기도 한다. 이러한 점은 우리나라가 어느 선진국과 비교하여도 뒤처지지 않는 우세점이라 볼 수 있다. 그러나, 방향성 없는 무조건적인 부패에 대한 불만 표출은 자칫 잘못하면 부정적 감정 표출에 그칠 뿐, 긍정적인 반부패의 토양 형성에 기여하지 못할 가능성도 존재한다. 우리나라의 부패척결 메커니즘을 보면, 상당수 강도 높은 정책은 부패스캔들이 발생한 후에 후속조치로써 이행된 특성을 보이는데, 부패비리 척결 과정에서 정부는 단순히 객관적 지표의 상승, 즉 단속성공에만 집중하기보다는 부패가 발생한 원인을 분석하고 그 원인을 제거하는 방향의 후속조치를 강구하고, 대중은 이에 대한 철저한 감시를 통해, 부패에 대한 무관용의 사회원칙을 확립하고 이를 문화적 특성으로 승화시키는 노력이 필요할 것이다.