

한중 부패범죄 예방 및 대응방안 비교연구

2019년 5월

경 찰 청
허 봉 현

- 목 차 -

목차	2
국외훈련개요	4
훈련기관개요	5
제1장 서론	6
제1절 연구배경	6
제2절 연구의 필요성	8
제3절 연구의 목적	10
제4절 연구의 범위	11
제5절 연구의 방법	12
제2장 이론적 배경	13
제1절 부패의 개념	13
제2절 부패의 유형	16
제3절 부패의 영향	21
제4절 부패연구에 대한 시각	24
제5절 연구의 분석틀	29
제3장 한중 부패 현황 및 평가	30
제1절 부패현황의 측정방법	30
제2절 중국의 부패현황	32
제3절 한국의 부패현황	42
제4절 한중 부패 현황에 대한 평가	54

제4장 한중 부패의 특징 및 원인	60
제1절 중국 부패의 특징 및 원인	60
제2절 한국 부패의 특징 및 원인	66
제5장 한중 부패 대응전략	71
제1절 한중 부패 대응전략의 시간적 연구범위 특정	71
제2절 중국의 반부패 전략	73
제3절 한국의 반부패 전략	84
제4절 한국 반부패 전략의 효과성 제고방안	91
제6장 결론	97
참고문헌	102

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 중국
2. 훈련기관명 : 중국 증산대학 (中山大學)
3. 훈련분야 : 반부패
4. 훈련기간 : 2017. 7. 8. - 2019. 7. 7.

훈련기관 개요

훈련기관인 중국 중산대학은 1924년 개교하여 100여년에 이르는 전통을 지닌 중국 교육부 직속의 대학교로써, 중국 국내 8위(2016 US NEWS)의 명문종합대학교이다.

2016년을 기준으로 전일제 학생은 50,869명, 그 중 박사·석사 연구생은 18,209명, 외국인 유학생은 3,300명이 재학중에 있으며, 126개의 본과 과정, 43개의 박사 과정, 53개의 석사 과정, 41개의 박사 후 과정을 운영하고 있다.

중산대학은 현재 광저우시에 3개의 캠퍼스(남캠퍼스, 북캠퍼스, 동캠퍼스), 하이주시에 1개의 캠퍼스, 선전시에 1개의 캠퍼스 총 5개의 캠퍼스가 있다. 전임교직원은 3,501명이며, 그 중 2,448명의 교수진이 있고, 석사 지도교수는 4,518명이다.

중산대학 정치·공공관리 대학원은 광저우 동캠퍼스에 위치하고, 중국 정치·공공관리 대학원 순위에서 수위를 차지하는 명문 대학원이다. 미국, 프랑스, 영국, 독일, 네덜란드, 싱가포르 등 30여개 국가의 240여개 명문대학, 학술기관과 교류관계를 맺고 있고, 교내에 중산대학 공공정책 연구센터를 두고 다양한 공공정책에 대한 심층 연구를 진행하고 있기에, 중국의 반부패 전략과 관련한 다양한 정책적, 제도적 자료수집이 용이하다.

제1장 서론

제1절 연구배경

부패범죄는 역사적인 관점에서 보았을 때, 시대나 국가, 지역을 불문하고 항상 존재해왔다. 이러한 부패는 인적자원, 물적자원 등의 배분을 심각하게 왜곡시킴으로써 막대한 부작용을 양산한다. 인적자원의 왜곡된 배분은 정부조직 내부의 정책효율성, 업무효과성 등 조직기능을 저하시킬 뿐만 아니라, 조직구성원들 간의 조직 통합을 저해하고 조직기능에 대한 불신을 야기하여 전반적인 조직의 활력성을 저해시키는 요인으로 작용할 수 있다. 또한, 물적자원의 왜곡된 배분은 일반 국민의 정부에 대한 정책실효성 및 정책신뢰성에 치명적인 부정적 영향을 줄 수 있고, 이는 결국 국민의 정부조직에 대한 불신, 정책효과성 저하, 사회통합 저해 등 악순환의 고리로 이어져 경제발전 및 건전한 사회풍토를 조성하는데 커다란 장애물이 될 수 있다.

역사적으로 보았을 때, 비록 부패의 개념 및 정의에 대한 인식의 차이는 존재하였지만, 지역과 시대를 막론하고 고대로부터 어느 나라에서든 부패범죄 근절은 통치자의 필수적인 정책목표 중 하나로 자리하였으며, 부패범죄 척결에 대한 필요성은 계층을 불문하고 광범위한 공감대가 이루어져 왔다. 이러한 부패범죄 근절을 위한 제도개선, 의식변화를 위한 교육, 건전한 문화적 풍토 조성 등의 노력은 현재까지도 끊임없이 이루어지고 있고, 인근 아시아 국가의 사례만 살펴보더라도 부패범죄 근절에 획기적인 성과를 거둔 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다.

싱가포르는 1950년대까지만 해도 민간영역, 공공영역을 불문하고 부패가 만연하여 부패천국으로 평가받던 곳이었지만, 1963년 부패방지법을 제정함으로써 기존의 경찰이 아닌 수상 직속의 '탐오조사국(貪污調查局, CPIB : The Corrupt Practices Investigation Bureau)'¹⁾에서 공직자

들의 부정부패를 철저히 조사·감시하는 등 리관유 전 총리의 과감한 부패척결 정책 추진으로 인해 커다란 성과를 거두었다. 독일 베를린 소재 국제투명성기구(TI : Transparency International)에서 발표하는 부패인식지수(CPI : Corruption Perceptions Index)의 최근 3년간 조사 결과²⁾를 보면, 싱가포르는 100점 만점에 2016년 84점으로 176개국 중 8위, 2017년 84점으로 180개국 중 6위, 2018년 85점으로 180개국 중 3위를 기록하여 전 세계 최상위권의 반부패 국가로 명성을 떨치고 있다.

홍콩은 1971년 반부패국이 실효성을 거두지 못하면서 독립적 부패기구 설립에 대한 여론이 높아졌고, 이에 따라 1974년 세계최초의 부패수사 전담독립기구인 '염정공서(廉政公署, ICAC-Hong Kong : Independent Commission Against Corruption)³⁾를 설립하였으며, '염정공서'의 청렴성 견제를 위하여 부패방지위원회 등 다양한 경로로 감시하고 있다. 홍콩의 부패인식지수의 최근 3년간 조사 결과를 보면, 2016년 77점으로 176개국 중 15위, 2017년 77점으로 180개국 중 13위, 2018년 76점으로 14위를 기록하여 역시 전 세계 최상위권의 반부패 제도를 갖추고 있는 것으로 평가된다. 이에 현재 부패문제 연구에 있어

-
- 1) 1952년 설립된 탐오조사국(CPIB)은 세계에서 가장 오래된 부패방지기관 중 하나이다. 싱가포르에서 CPIB는 부패방지법 및 기타 관련 범죄에 따라 부패범죄를 조사할 수 있는 권한을 가진 유일한 기관이다. CPIB는 총리실 산하 정부기관으로 기능적 독립성을 갖고 운영되며 총리에게 보고하는 국장의 도움을 받는다. 탐오조사국은 싱가포르의 공공 부문과 민간 부문의 부패 행위를 조사할 권한이 있고, 그 과정에서 어떤 다른 성문법상의 다른 위법 행위도 조사한다. CPIB는 조사 과정에서 부패하기 쉬운 분야나 정부부처의 절차상의 허점을 드러내는 사례를 발견할 수 있으며, 그 조사결과를 토대로 해당 부서와 관련된 절차상 미비점을 지적하며 절차 변경을 권고한다. (싱가폴 탐오조사국 홈페이지 참조, <https://www.cpi.gov.sg/about-cpi/roles-and-functions>)
 - 2) 국제투명성기구 홈페이지(<https://www.transparency.org/>)
 - 3) 홍콩의 감사 담당 기관인 염정공서는 1948년 부패방지법(Prevention of Corruption Ordinance) 제정에 따라 경찰청 산하 부패방지실(Anti-Corruption Office)에서 감사 기능을 수행했다. 그러던 것이 1971년 5월 수뢰방지법(Prevention of Bribery Ordinance)이 제정되었고, 1973년 6월 경찰 간부의 독직 사건 발생으로 같은 해 10월 독립 감사 담당 기구 설치 계획이 발표했다. 이에 따라 1974년 2월 염정공서법(廉政公署法, Independent Commission Against Corruption Ordinance)이 제정되었고, 독립 감사 담당 기구인 염정공서가 발족되었다. 염정공서는 부정부패 사건 신고 접수 및 수사와 함께 집행 기능도 가지고 있다. 증거물에 대한 압수 및 수색을 할 수 있으며, 체포영장 없이 48시간 내 혐의자를 억류할 수 있다. 부정부패의 소지가 있는 법령과 제도의 연구 및 개선을 통한 예방 기능도 수행하고 있다. 또 공공에 대한 반부패 교육 및 홍보에 따른 교육·홍보 기능도 담당하고 있다. 염정공서는 부패 조사 및 방지를 전담하는 독립기구로서 홍콩 정부의 어떠한 기관으로부터도 간섭을 받지 않으며, 책임자인 위원장(廉政專員, Commissioner)은 행정수반이 직접 지휘 감독한다. 위원장 산하에는 집행처, 부패방지처, 대민관계처의 3개 집행부서가 있으며, 해당 조직을 지원하는 1개 행정부서(行政總部)가 있다. 염정공서 요원은 특수직 공무원으로서 일반 공무원과 다른 별도의 지위를 보장받으며, 보수 체계 또한 다르게 유지된다. (네이버 지식백과 참조, 홍콩의 치안 및 출입국 (홍콩·마카오 개황, 2009. 8., 외교부))

싱가포르와 홍콩은 선진사례로 많은 나라에서 비교연구가 이루어지고 있다.

이와 같은 반부패를 위한 노력은 우리나라 역시 예외가 아니다. 최근 정부의 부패근절을 위한 정책을 살펴보다라도, 박근혜 정부는 2016년 1월 '부정부패 4대 백신 프로젝트'를 발표하고 부패요인을 감시·경고·예방하는 인프라를 구축하려 시도한 바가 있다. 또한, 국민의 반부패에 대한 열망이 높아지고 반부패 근절 필요성에 대한 사회적 합의가 이루어짐에 따라 2013년 3월 '부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률'(이하 '청탁금지법')이 공포되고, 2016년 7월 헌법재판소의 합헌결정 이후, 2016년 9월 28일부터 시행중에 있다. 부패근절을 위한 노력은 문재인 정부 역시 예외가 아니다. 문재인 정부는 2018년 4월 5개년 반부패 종합계획을 발표하면서, 반부패 및 청렴은 시대가 요구하는 핵심 가치이며, 국가 경쟁력 제고를 위한 필수 전제조건임을 강조하면서, '함께하는 청렴', '깨끗한 공직사회', '투명한 경영환경', '실천하는 청렴'을 전략목표로 하는 50대 주요과제를 선정함으로써, 2022년까지 세계 20 위권 청렴국가 도약을 목표로 하는 비전을 제시⁴⁾하였다.

제2절 연구의 필요성

부패는 건전한 문화적 풍토를 조성하고 공정사회를 건설하는데 있어 장애물이 될 뿐만 아니라, 그로 인한 사회적 손실 비용 역시 연 36조 원으로 추정⁵⁾될 만큼 경제적인 손실 또한 막대하므로, 반부패와 청렴은 국가경쟁력과 밀접한 관련이 있는 중대 가치라고 평가할 수 있을 것이다. 이에 우리나라의 반부패를 위한 노력은 건국 이래 쉬지 않고 이루어져 왔으며, 관련 제도 역시 쉼 새 없이 변화하고 개선되어 왔다.

그러나, 국제 평가 기구 등 대외적인 시각에서 보면 2017년을 기준으로 우리나라의 경제규모는 세계 11위인데 비해 부패인식지수는 세계

4) 관계기관합동(국민권익위원회 주관), 2018. 「반부패 5개년 종합계획」

5) 파이낸셜뉴스. 2013. 부정부패에 물든 국가경제(8.26. 기사)

51위를 기록하여, 우리나라의 부패인식지수는 여전히 경제규모에 비해 상당히 낮은 수치를 기록하고 있다. 또한, 부패방지법을 시행하고 부패방지위원회를 설립한 2002년 부패인식지수가 45점을 기록한 이래 2008년 56점을 기록하여 상승세를 보였으나, 그 이후 약 10년 동안 큰 폭의 상승 없이 부패인식지수가 소폭 하락하는 답보상태를 이어가다가 2018년 가까스로 57점을 기록하는 등 전반적으로 부패인식에 대한 개선이 정체되고 있다고 평가할 수 있는 상황이다. 만약 02년부터 08년까지의 부패인식지수 상승세가 2017년까지 지속되었다면, OECD국가의 평균인 70점에 도달했을 것으로 예상되기 때문에, 현재의 답보 상태를 신속히 해결할 필요성이 있다.

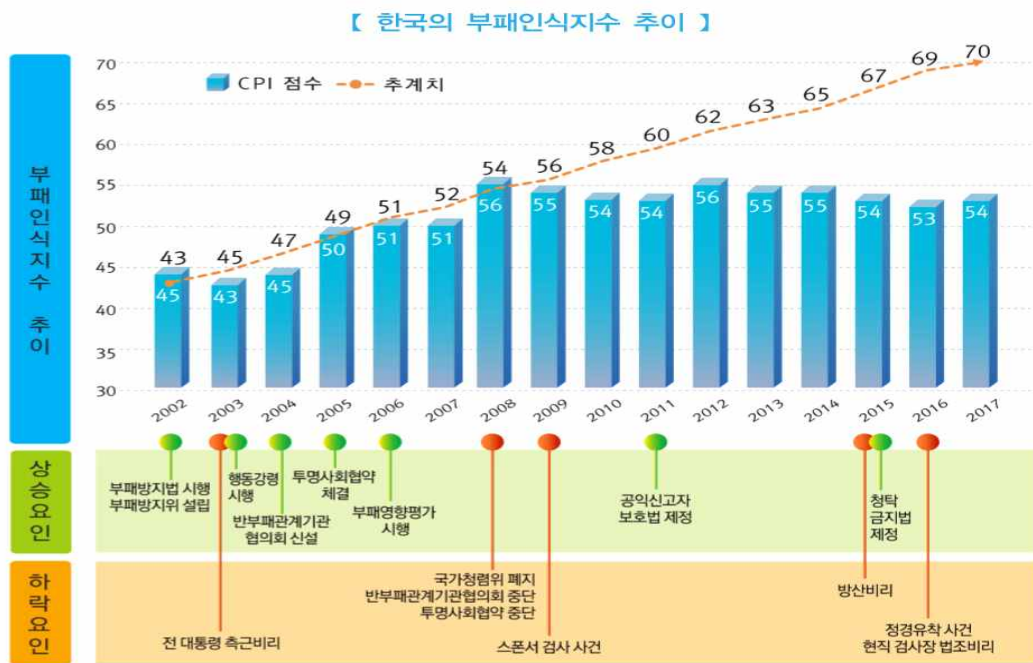


그림 1-1 한국의 부패인식지수 추이
(국민권익위원회. 2018. 반부패 5개년 종합계획)

또한, 대내적인 평가를 보면, 2017년 국민권익위원회의 부패인식도 조사 결과, 일반국민 중 우리사회가 청렴하다고 응답한 비율은 5.6%에 그쳤으며, 반면 66.8%의 응답자가 우리사회가 부패하다고 생각한 것으

로 나타났다. 기업인 역시 48.2%가 부패하다고 응답하였고, 전문가도 58.9%가 우리 사회가 부패하다고 응답하는 등⁶⁾ 다수의 국민들은 여전히 우리 사회가 부패하다고 생각하는 것으로 드러났다.

국가의 경제력 및 국가경쟁력을 향상시키는 요소는 다양하겠지만, 반부패 역시 중요한 요소라는 것은 부정할 수 없다. 부패한 환경에서 국가경쟁력 및 경제력 향상은 요원한 일이라는 것 역시 일반적으로 통용되는 상식이라 볼 수 있다. 그러나, 우리나라의 경우 경제력은 세계 일류급임에도 불구하고, 부패문제에 있어서는 여전히 중위권에 머무르고 있으며, 특히 실재없이 제도를 개선하고 부패척결을 위해 노력해왔지만 10여년간 답보상태에 머무르고 있다는 비상식적인 문제점(反常識現象)이 발견되기에, 이에 대한 원인을 분석하고 돌파구를 찾기 위하여 해외 사례를 연구함으로써 제도의 부작용 및 미비점을 보완하고, 부패범죄를 예방하는데 기여할 수 있는 구체적이고 적절한 대책을 마련할 필요성이 있다.

제3절 연구의 목적

중국의 現 시진핑 정부는 2012년 집권하자마자 반부패정책을 최우선 과제로 선정하고, 중앙 및 지방정부·정계·군부·금융권 등 성역없는 부패와의 전쟁을 선포하였다. 이에 대해 외신·전문가들은 과거와 마찬가지로 일회성에 그치게 될 것이라는 시각이 팽배하였으나, 2012년 11월 이후 2017년 까지 장관급 120명을 비리 혐의로 적발하고, 공직자 윤리규정을 강화하여 이를 위반한 공무원 13만명을 징계하는 등⁷⁾ 유래없는 큰 성과를 거두었고, 현재도 강도높은 반부패 전쟁은 계속 중에 있다. 또한, 중국은 8항규정 등 공직자 윤리규정을 강화함으로써 반부패 환경조성에 나선 결과, 2013년 연말 정부예금잔액이 연초 대비 72%(300조원) 증가하는 등 불필요한 예산낭비가 줄어들었고⁸⁾, 중국의

6) 국민권익위원회. 2018. 「2017년도 부패인식도 조사 종합 결과」

7) 홍인표. 2016. YTN 라디오 '최영일의 뉴스 정면승부'.(6. 21.)

8) 아주경제. 2013. 8항규정 위력, 중국예산 300조원 은행에 쌓여.(12. 8.)

중앙기율검사위원회·공안당국은 '여우사냥' 프로젝트를 실시하여 2014년부터 2015년까지 70여개국과 공조함으로써 국외부패사범 1,915명을 송환·검거하고, 74억7천만위안(한화 약 1조2,300억원)을 환수⁹⁾하기도 하였다.

중국은 국가예방부패국·공안·공산당 기율검사위원회 등 다양한 기관이 부패방지업무를 수행하고 있으며, 강도높은 반부패 정책을 시행하여 위와 같은 괄목할만한 성과를 거두고 있다. 따라서 본 연구를 통하여 우리나라와 중국의 부패범죄에 대한 문화적, 사회적 원인, 기관이 탄생되게 된 배경 및 기관의 권한배분 등에 대한 연구를 통하여 우리나라의 사례와 비교분석함으로써 우리나라의 반부패 정책 수립에 시사점을 얻고자 한다.

제4절 연구의 범위

본 연구의 대상은 우리나라와 중국의 반부패제도로 하였다. 본 연구는 우리나라의 반부패제도의 효과가 끊임없는 제도개선 등의 노력에도 불구하고 괄목할만큼 향상되지 않고 되려 답보하고 있는 反상식적인 현상을 설명하기 위하여, 현상이 발생한 원인을 분석하고 대응방안으로써 정책적인 건의를 함을 목적으로 하고 있다. 따라서 우리나라와 중국의 부패현황에 대한 객관적 측정지표, 주관적 측정지표를 토대로 괄목할만한 개선이 있었던 시기 혹은 연구할 가치가 있는 주기성이 나타나는 시기를 본 연구의 시간적 범위로 한정하였다. 그 결과, 우리나라의 경우 이명박정부와 박근혜정부의 집권기간(2008년~2017년)을 연구의 시간적 범위로 한정하였으며, 중국의 경우 시진핑 정부의 집권기간(2012년~현재)으로 한정하였다.

9) KBS뉴스. 2016. 中, 국외 도피사범 2천 명 송환...1조 2천억 원 회수.(9. 6.)

제5절 연구의 방법

본 연구는 연구과정에서 양국에서 발생한 구체적 사건(사례), 전문가의견, 관련 문헌, 통계자료를 참고하였다. 먼저, 선행연구 분석을 통하여 부패의 개념, 부패의 발생원인 등 관련 이론을 검토하고, 이론을 근거로 연구모형을 수립함으로써 다양한 각도에서 우리나라와 중국의 부패의 원인을 분석하고 대응방안을 모색하고자 하는 데 있어 기초적인 분석틀을 마련하였다. 이후, 우리나라와 중국의 언론보도, 이에 대한 전문가의 논평 등을 참고하여 양국의 부패의 특징을 토대로 부패의 원인을 분석하였으며, 양국의 반부패제도 비교분석을 위하여 관련된 선행연구와 전문서적을 참고하였다. 또한, 양국의 정부기관 통계자료 등의 분석을 통하여 부패 현황을 비교하는 연구도 진행하였다.

제2장 이론적 배경

제1절 부패의 개념

부패의 개념정의는 굉장히 난해하다. 일반적으로는 사적 이익을 취하기 위해 공적 권력을 남용하는 것을 의미하며, 철학에서는 윤리학과 정치철학 분야 등에서 논의되는 주제 중 하나이다. 부패는 사회적으로 나타나는 현상으로, 이로 인한 문제는 바빌로니아의 기록에서도 나타나듯이 매우 오래전부터 제기되었다. 특히 정치적 부패와 관련된 논의가 다수인데, 이는 특정 개인이나 집단이 불법적인 방식으로 자신의 이익을 취하기 위하여 권력 등을 이용하는 것을 의미한다.¹⁰⁾

본 연구는 사회현상을 분석하고 정책건의를 함을 목적으로 하고 있으므로, 사회과학 및 행정학의 관점에서 부패를 바라보고자 한다. 사회과학에서 사용하는 용어들은 어떠한 이론, 어떠한 시각에서 해석하느냐에 따라 정의가 달라지는 폭이 큰 편이나, 부패의 경우에는 그러한 경향이 더 크게 나타나는 편이다. 왜냐하면 부패는 시대나 지역에 따른 문화적 차이, 특정 시기에 발생하는 사건사고 및 사회적 합의에 따른 여론 등에 의해 다르게 정의됨으로써, 사회적인 관습과 부패의 영역이 겹치거나 구분하기 모호한 부분이 존재할 수밖에 없기 때문이다.

따라서, 이하에서는 부패의 개념과 관련한 국내외 다양한 연구를 살펴보고, 본 연구에서 지칭하는 '부패'의 개념 및 범위를 명확히 한정하고자 한다.

국내 연구를 먼저 살펴보면, 오석홍(2006)은 부패를 "공무원이 그의 직무(임무와 권력)에 관련하여 부당한 이익(사익)을 취하거나 취하려고

10) 부패의 개념. 네이버 지식백과 참조
(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=4353511&cid=40942&categoryId=31500>)

기도하는 행동이며, 공무원이 지켜야 할 행동규범의 하나인 청렴의무를 위반함으로써 공공의 신뢰를 배신하는 행동¹¹⁾이라고 정의하였고, 이상안(2000)은 부패란 “공공직무관계, 즉 정책·법·제도 등을 만들고 이를 서비스로 전달하는 집행과정에 윤리규범과 법규범을 초과하고 이 초과에 대한 반대급부로서 금전적 가치 등이 교환적·대가적으로 이루어지는 잘못된 부적절한 행동¹²⁾이라고 정의하였다.

중국에서도 부패의 개념에 대한 논의는 활발하게 이루어 졌다. 孙楠은 법치반부패를 “법치적인 관점에서 엄격히 법률규범과 정당한 절차를 지키고 준수하며, 전문적인 반부패기구로 하여금 과학적으로 법치제도를 운용하고, 부패를 처벌 및 예방하는 일종의 거버넌스 모식”이라고 정의¹³⁾하였으며, 金日秀; 郑军男은 부패의 개념을 주관적인 측면, 객관적인 측면, 절차적인 측면 및 결과적인 측면에서 나누어 정의해야 한다면서, 주관적인 측면에서는 부패를 “청렴 및 책임의식에서 벗어난 의도성 있는 욕망”이라고 정의하였고, 객관적인 측면에서는 부패를 “공익을 침해하고 불법적으로 개인적인 이익을 얻는 행위”라고 정의하였으며, 절차적인 측면에서는 “불투명하고 비공개적이고 불공정한 거래관계에서 유발되는 것”이라고 하였으며, 마지막으로 결과적인 측면에서는 부패를 “각종 금전적, 기회성 이익을 생산하고 향유하는 것.”이라고 구분지어 정의¹⁴⁾하였다.

국외에서 부패를 정의함에 있어 가장 대표적으로 널리 사용되는 Heidenheimer(1989)의 연구를 살펴보면, 먼저 부패의 개념을 공직중심, 시장이론 중심, 공익중심의 3가지 유형으로 분류한 뒤 각 유형별로 부패의 정의를 달리 내리는 문화 횡단적 비교방법을 통해 부패를 정의하였다. 그의 연구에 의하면, 공직 중심의 시각에서 부패란 “공직자가 사익을 위해 공적 의무를 위반한 행위”라고 정의될 수 있다. 시장이론 중심의 시각에서 볼 때 부패란, 먼저 공직사회를 시장(market)으로 가정한 뒤, 그 공직 구성원들을 합리적 개인으로 가정하여 부패를 통해 얻

11) 오석홍. 2006. 행정학(제2판), 서울 : 박영사

12) 이상안. 2000. 공직윤리봉사론. 서울: 대영문화사.

13) 孙楠.“法治反腐”的概念界定[J].华北水利水电大学学报(社会科学版),2017,33(01):89-94.

14) 金日秀,郑军男. 正义观视角下的腐败与反腐败问题[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018,46(02):1-12+185.

을 수 있는 “지대”를 중심으로 부패 행위를 설명한다. 그리고 공익 중심의 시각에서는 부패를 “일탈로 인한 공익에의 손상 행위”로 정의하였다.(Heidenheimer, 1989: 김왕식, 2008에서 재인용)¹⁵⁾.

한편, 법률적인 관점에서 보면 우리나라에서 부패의 개념은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 “부패방지법”)에서 제1조, 제2조, 제7조, 제8조 등에서 강조되고 있는데, 제2조를 보면 ‘부패행위’란 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위와 위 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위”로 정의하고 있다. 국민권익위원회는 위 ‘부패행위’의 판단기준으로 “공직자가, 직무와 관련하여, 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”를 제시하였고, 그러한 행위를 하였을 시 성립하는 직무유기죄, 뇌물수수죄, 직권남용죄 등을 대표적인 부패 유형으로 제시하였다.(국민권익위원회, 2016)

위와 같은 부패에 대한 선행연구를 살펴본 결과, 부패란 공무원이 자신의 공적 권한을 이용하여 개인의 사익을 추구하고, 그 과정에서 윤리 규범 및 법규범을 준수하지 않으며, 결과적으로 공익을 침해하는 내용을 공통적으로 담고 있었다. 본 연구는 공직 사회의 부패에 대한 원인과 실태를 파악하고 그 대응방안을 마련하는 것에 있으므로, 본 연구에서는 위와 같은 관점을 종합하여, 부패를 “공무원 등 공적 임무를 수행하는 자가 그의 직무(임무와 권력)에 관련된 업무를 수행함에 있어, 부당한 이익(사익)을 취하거나 취하려고 기도하는 행동이며, 투명하고 공정하게 내외부 업무 정책을 처리하지 않고 공무원이 지켜야 할 행동규범의 하나인 청렴의무를 위반함으로써 공공의 신뢰를 배신하는 행동”으로 정의하였다.

15) 김왕식. 2008. 부패-신뢰 상관관계의 정책적 함의 : Simultaneous Equation Model을 이용한 분석. 한국행정연구, 17(1): 191-220.

제2절 부패의 유형

부패의 유형과 관련하여서도 연구자가 어떠한 관점을 취하는지, 해당 연구가 이루어진 나라의 정치·경제·문화적 배경이 어떠한지에 따라 다양한 견해와 분류방법이 존재한다. 김용세는 부패의 단계에 따라 비부패단계, 초기단계, 적극부패단계, 조직적 부패단계, 체제부패단계로 구분하였으며, 부패의 내용에 따라 일반적 부패, 쌍방적 부패로 구분하였다. 박창범은 부패의 수단에 따라 생계형 부패, 권력형 부패로 구분하였으며, 문정린·모종린은 부패의 내용에 따라 독직·뇌물수수·공직횡령 행위 및 족벌주의와 연고주의로 구분하였다. 또한, 윤광재는 부패의 정도에 따라 백색부패·회색부패·흑색부패로 구분하고, 부패의 영역에 따라 관료부패·정치부패·기업부패·언론부패로 구분하였으며, 부패의 범위와 거래방식에 따라 거래식 부패·강압식 부패로 구분한 바 있다.¹⁶⁾

위와 같이 부패는 구분기준에 따라 다양한 유형으로 나누어지는 바, 위와 같은 부패의 유형들은 크게 ①주체, ②수단, ③형태를 구분기준으로 삼아 분류할 경우 대다수 유형을 포괄할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 이하에서는 주체·수단·형태에 따라 부패의 유형을 구분해보도록 한다.

1. 주체에 따른 분류

(1) 관료부패

관료부패란 일반공무원 및 공공기관의 종사자가 주체가 되는 부패행태를 일컫는다. 일반공무원 및 공공기관의 종사자가 자신 및 주변인의 사익 혹은 스스로의 치부(致富)를 위하여 공적 권한을 남용한 경우가 대표적이다. 이와 같은 부패는 주로 뇌물수수, 허위공문서작성, 직권남

16) 김귀영. 2010. 서울시 청렴정책 개선방안 연구. 서울시정개발연구원.

용권리행사방해 등의 형태로 나타난다.

(2) 정치부패

이는 부패행위의 주체가 정치인인 경우로, 행정부·입법부를 불문하고 정권에 큰 영향력을 가진 정권주체 혹은 정치인들에 의해 발생하는 부패를 말한다. 그 대표적인 유형으로 정권주체 및 추종자의 쿠데타를 통한 정권찬탈이 있는데, 이와 같은 과정에서 부정선거 등이 개입될 경우 상대후보 비방 및 악성루머 유포 등 흑색선전, 상대후보 테러 등의 부패형태가 발생되기도 한다. 정치자금을 불법으로 조달하거나 정치자금을 정치인 본인 혹은 관련 추종자가 유용하는 경우도 포함한다.

(3) 기업부패

기업부패는 일반 사기업에서 기업의 내부 규칙 등을 위반하여 공공의 이익을 해치고 개인의 이익을 도모하는 부패행위를 말한다.¹⁷⁾

(4) 언론부패

언론부패는 언론인 혹은 언론기관을 주체로 하는 부패를 일컫는다. 협의의 의미로는 언론인의 금품 및 향응 수수, 권한남용으로 인한 광고 수수 등 개인적인 부패행위가 있으며, 광의의 의미로는 민주주의의 사회에서의 언론의 역할 붕괴를 의미한다고 볼 수 있다. 언론의 부패는 정치와 자본 등 권력과의 상호작용 속에서 발생하는 구조적 문제점을 지니기 때문이다. 언론부패 문제는 민주주의 사회가 성숙할수록 더욱 대응의 중요성이 더 커지는데, 우리나라에서 청탁금지법을 시행하며 법의 적용을 받는 대상에 언론인을 포함한 것을 대표적인 예로 들 수 있다.

17) 김광석. 2012. 건설기업 부패방지를 위한 윤리경영 제고방안에 관한 연구. 서울과학대학교 산업대학원.

2. 수단에 따른 분류

(1) 정실형 부패

정실형 부패는 공무원이나 공공기관 임직원이 공적인 업무를 처리함에 있어, 특정 개인이나 집단의 이익을 위하여 업무를 처리하는 경우를 의미한다. 이와 같은 정실형 부패의 경우, 부패의 주체는 객체에게 호의나 배려를 준다고 인식하며, 객체는 이에 대해 도의적으로 감사를 표시하는데, 주체와 객체 간 금전거래가 없거나 금전수수 규모가 소액인 경우가 대부분이다. 향후 예상되는 편의를 위해 평소에 공무원이나 공공기관 임직원 등과 친목을 도모하는 행위도 이에 포함된다. 이러한 정실형 부패는 시간이 길어질수록 금전수수의 규모가 점차 커지고, 결국 관례화 및 구조화 됨으로써 거래형 부패로 변질될 위험성을 내포하고 있다.

(2) 위협형 부패

위협형 부패는 협박형 부패라고 볼 수 있는데, 애초에 불법적인 행위를 함으로써 상대방에게 작위 혹은 부작위를 유도하고, 혹은 스스로의 권한을 이용하여 부작위의 대가로 금전을 요구하는 경우를 말한다. 이러한 위협형 부패는 민주화의 정도가 낮고 행정절차의 투명성이 낮아 국민의 행정참여가 어려운 권위적, 후진적 사회구조에서 발생할 수 있으며, 혹은 행정절차가 비현실적으로 복잡하거나 법치제도의 미비로 공무원에게 재량권이 과도하게 부여될 경우 쉽게 발생할 수 있다. 대표적인 유형으로 언론인의 언론보도를 미끼로 한 금품갈취, 공무원의 행정절차 단축을 위한 금품수수 등이 있다.

(3) 사기형 부패

사기형 부패는 공직자가 자신의 권한 및 지위를 이용하여 형법상 사

기 및 횡령죄를 범하는 부패유형을 말한다. 공공재산·국유재산 횡령, 회계부정, 공금유용, 공무상비밀 누설을 통한 자신 혹은 주변인의 이익획득 등을 일컬으며, 내부고발, 외부고발, 감사활동 등을 통해 적발할 수 있는 부패유형이다.

(4) 거래형 부패

거래형 부패는 가장 전형적인 관료부패의 유형으로 볼 수 있다. 행정조직 내 상관에게의 금품상납, 관료의 시민 혹은 사조직으로부터의 뇌물, 행정조직의 시민 혹은 사조직으로부터의 관계유지를 위한 금품수수(떡값 등), 행정조직 및 관료와 사조직 사이의 리베이트, 행정조직과 사조직간 유착 등을 그 예로 들 수 있다.

거래형 부패의 특징은, 거래쌍방이 정리나 의리 또는 위협에 의한 것이 아니라 물건을 사고파는 금전거래적 성격이 강하다는 것이다.¹⁸⁾

대표적인 유형으로, 경찰의 유흥업소 혹은 음주운전 단속 등 단속기관의 단속 무마를 위한 시민의 금품제공, 검찰, 경찰 등 수사기관에게 수사편의를 위한 금품제공, 관급공사 수주를 위한 공무원에게의 금품제공, 행정기관 내부 비공개정보 획득을 위한 향응 제공 등을 들 수 있으며, 명백한 대가관계를 지닌다는 점에서 가장 전형적인 관료부패의 유형으로 볼 수 있는 것이다.

3. 형태에 따른 분류

(1) 생계형 부패¹⁹⁾

생계형 부패의 경우, 하위직 공무원이 정당한 보수만으로는 일상생활을 영위하기에 어려움을 느껴 가진 바 공적 권한을 남용하여 부패행위

18) 윤광재. 2005. 국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구. 한국행정연구원

19) 조영재. 1980. 韓國의 庶政刷新論 : 公職者 腐敗防止를 中心으로. 서울: 栗成社.

를 함으로써, 부족한 생활자금을 충당하는 행위를 말한다. 이러한 부패 유형은 보수수준이 현저히 낮고 공무원의 재량권이 비교적 큰 개발도상국의 경우 관례화 되어 있는 경향을 보이며, 수수액이 다른 부패에 비하여 비교적 적은 경향을 보인다.

(2) 치부(致富)형 부패

생계형 부패의 경우 하위직 공무원의 가계 적자를 해소하기 위하여 발생하는 특징이 있는 반면, 치부형 부패는 공무원의 가계 상황과 관계 없이 자신의 이익을 위하여 적극적으로 권한을 남용하고 거액의 금품을 수수하는 부패행위를 말한다. 이와 같은 경우, 공무원은 보다 적극적으로 공적 권한을 남용하여 축재의 수단으로 삼거나, 심지어 마땅히 해야 할 업무에 대한 태업 혹은 부패의 상대방에게 불이익을 행사할 것처럼 위협함으로써 거액을 요구하기도 한다. 생계형 부패와 비교하였을 때 더욱 비난가능성이 큰 부패유형으로써, 하위직 공무원보단 권한의 정도가 큰 고위직 공무원 및 정치인들에게서 나타나는 유형이다.

(3) 권력형 부패

고위직 공무원이 직·간접적으로 그 직무와 관련하여 자신의 공직을 치부와 축재 혹은 자기 또는 타인의 이익을 위해 이용하는 것을 말한다.²⁰⁾

권력형 부패는 정치인 및 정무직 이상 공무원을 주체로 하는 부패행위를 일컫는데, 이러한 주체들은 조직의 고위직으로써 특정 분야의 행정결정 및 정책결정에 막대한 영향력을 발휘할 수 있고, 하위 공무원들에 대한 관리권한 및 감독권한을 지니고 있는 등 큰 권력을 지니고 있기에, 사회 각 분야 및 다수 국민들에게 그 부정적인 영향이 미칠 수 있다는 점에서 이와 같은 권력형 부패는 중대한 부패유형으로 볼 수

20) 김효성.1978. 행정부의 서정쇄신에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원.

있다. 이와 같은 부패유형은 우리나라의 경우에서 다수 관찰되는데, 최근 전 대통령이 부패스캔들에 연루되어 탄핵되거나, 언론에 의해 4대 권력기관으로 칭해지는 검찰청, 경찰청, 국방부, 관세청의 고위관료들이 부패스캔들에 연루되어 적발된 것이 그 대표적인 예이다.

제3절 부패의 영향

1. 경제성장 저해

부패는 경제성장의 3대 원천인 자본 축적, 기술혁신, 정부정책 및 제도적 효율성 등에 영향을 미친다. 부패는 단기적으로 자본축적 수단으로 사용되기도 하지만 장기적으로는 오히려 자본축적에 장애가 된다. 그러므로 부패는 투자에 부정적인 영향을 미쳐 간접적으로 경제성장률을 낮추는 방향으로 작용한다. 그리고 부패는 인적자원을 지대추구가 가능한 분야로 이동시켜 혁신적인 활동을 위축시킨다. 따라서 부패는 기술혁신을 저해하여 간접적으로 경제성장에 부정적인 영향을 미친다. 마지막으로 부패는 정부정책 및 제도적 효율성을 반영하는 일종의 대리변수이다. 부패가 심각하다는 것은 정부정책이 잘못되어 있고 제도가 비효율적으로 운영되고 있다는 것이다. 따라서 부패는 직접적으로 경제성장을 저해한다.²¹⁾

2. 자원분배의 왜곡

Murphy, Shleifer(1993) 등은 사회 내부의 부패가 만연할 경우에는, 유능한 엘리트계층 및 유능한 사람들이 사익, 즉 지대추구를 목적으로

21) 민승재, 1998. 「부패와 경제성장에 관한 실증분석」, 연세대학교 석사논문.

할 뿐 생산적인 일에 종사하지 않게 됨으로써 결국 사회 내부의 부의 재분배에 영향을 줄 뿐 경제성장에는 크게 이바지 못한다고 하였다.²²⁾ 한편, 기술진보에 따라 국가 간 경계가 희미해지고 국가 간 금융시스템의 상호작용으로 인적·물적자원, 즉 인력 및 자본이동 역시 활발히 이루어지는데, 부패한 국가의 이미지는 자원이동에 영향을 줌으로써 해외 자본 유치, 해외투자 등에 부정적 영향을 줄 수도 있다.

물론, 개발도상국과 같이 국가의 경제발전 초기 단계에서는 부패는 경제성장 및 GDP와 정의 상관관계를 가지기 때문에 부패와 경제성장 정도는 같이 증가하는 경향을 보이지만, 변곡점을 지나 선진국으로 갈수록 부패는 경제성장 및 GDP는 음의 상관관계를 가지기 때문에 부패 경향이 높을수록 경제성장이 저하된다고 해석하는, 부패와 경제의 상관관계를 '역U자 가설'로 설명한 이론도 존재한다. 이러한 이론에 따르면 부패는 개발도상국의 경우 자원배분에 있어 긍정적 영향을 미쳐 높은 경제성장률을 기록하게 한다고 해석할 수도 있지만, 결국 부패의 은밀한 속성은 국가의 제도를 비효율적으로 왜곡시켜 자원을 낭비하게 하고, 변화와 혁신을 거부하는 등 부작용이 발생하여 구조적으로 부패한 국가는 순식간에 추락할 위험을 내포하고 있기 때문에²³⁾, 부패가 낭비적·소모적 지대추구행위, 정부정책의 예측가능성 훼손 등 문제점을 야기하여 자원배분에 있어 부정적 영향을 끼치게 된다.

3. 소득분배의 불공평성 확대

장승철(2002)은 부패의 영향에 대한 실증연구에서, 부패규모에 있어서 소득분포의 공평성을 추정하기 위하여 지니계수²⁴⁾를 불평등도를 대

22) Murphy, K. M., A. Shleifer & R.W. Vishny. 1993. Why is rent-seeking so costly to growth?". American Economic Review. Papers and Proceedings, May. pp.409-414.

23) Rose-Ackerman, Susan, Corrrption: A Study in political Economy, New York: Academic Press, 1978

24) 이탈리아의 통계학자 C. 지니가 제시한 지니계수는 소득분배의 불평등도를 나타내는 수치이다. 0에서 1까지 숫자로 표시하는 지니계수는 가계간의 소득분포가 완전히 평등한 상태를 0으로 상정해 산출하는 지수로 1에 가까울수록 불평등 정도가 높아 '부익부 빈익빈' 현상이 심화됨을 의미한다. 0.4를 넘으면 상당히 불평등한 소득 분배의 상태에 있다고 할 수 있다. (네이버 지식백과 참조. 지니계수

변하는 변수로 설정한 뒤 실증분석을 진행하였다. 그 결과, 제조업부문 실질임금수준 증가율과 민간투자액은 지니계수와 음(-)의 관계를 보여 제조업부문 실질임금 수준이 높을수록, 그리고 민간투자 비중이 클수록 소득분배의 공평성은 제고되나, 부패정도는 지니계수와 양(+)의 관계를 보여 부패 정도가 증가할수록 소득분배의 공평성이 낮아지는 것을 확인하였다. 즉, 부패비율의 증가는 소득분배의 불평등을 야기하고, 이는 노동에 대한 동기저하와 의욕상실을 야기하기도 한다.²⁵⁾

4. 사회통합 저해

부패에 대한 자정능력이 결여될 경우, 부패의 고착화를 초래하여 사회구성원들로 하여금 부패를 당연한 것으로 받아들이게 결과를 초래할 수 있다. 이는 자연히 사회구성원의 생산성에 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라, 부패의 주체계층과 비계층 간의 위화감을 조성하게 된다. 또한, 공정·정의 등 건전한 사회가치가 정립되는데 악영향을 주어 사회구성원들의 향상심을 저해하게 되고, 이는 자연히 사회갈등을 낳게 되어 사회통합을 저해하게 된다.

사회통합을 저해하는 대표적인 부패유형으로는, 촌지, 병역비리, 의료리베이트, 법조비리, 채용비리, 갈취형 사이버기자 등이 있으며, 위와 같은 부패를 근절하기 위하여 사정기관에서 상시 단속활동을 벌이고 있으나 부패는 끊임없이 발생하고 있다.

5. 정부불신 조장

[Gini's coefficient] (사회복지학사전, 2009. 8. 15., 이철수)

25) 장승철. 2002. 부패의 규모 및 그 영향에 관한 실증연구 : 중앙정부 개입의 효과를 중심으로. 연세대학교 석사학위 논문.

부패가 만연한 사회에서는 정부정책에 대한 신뢰도가 떨어지고, 정책의 연속성 또한 담보할 수 없어 제도적 효율성이 떨어진다. Rashid는 한정된 자원을 분배하는 과정에서 별도의 요구에 부응한 합리적인 뇌물행위는 제한적이거나 효율성을 제고할 수 있다는 부패의 긍정적 측면을 언급하기도 하였다. 그러나, 그도 이러한 부패의 효율성은 파괴되기 쉬우며 부패가 장기간 반복될수록 부패란 일시적인 행위에서 영구적인 소득의 성격을 띠는 구조화의 단계로 이행된다고 보았다.²⁶⁾ 결국, 부패는 종국적으로 정책적 효율성 및 연속성을 담보할 수 없는 것이다.

이와 같은 현상은 위에서 언급한 경제성장 저해, 자원배분 왜곡, 소득분배의 불공평성 확대, 사회통합 저해 등의 역작용과 함께 작용하여 국민들이 정부를 불신하는데 있어 큰 원인으로 작용하게 된다.

제4절 부패연구에 대한 시각

부패연구는 부패를 어떻게 명확히 인식할 것인가, 어떻게 부패를 정의하며 부패행위가 어떠한 속성을 갖는지 등을 연구하는 것을 목적으로 한다. 부패는 “정치적 암”이라고 불리기도 하는데, 인류사회를 건강에 비유하면 부패란 제거해야 할 독소라고 볼 수도 있으며, 국가의 공공관리 영역에서 아주 중요한 요소이자 해결하기 어려운 문제로 여겨진다. 중국에서는 이와 같은 부패연구에 있어 정치학, 사회학, 문화학, 그리고 경제학의 관점으로 나누어 부패연구를 진행하는 경향이 있다. 이와 같은 기준에 의해 진행된 수많은 연구들의 공헌 및 성과가 상당하지만, 여전히 다음과 같은 문제점이 존재한다. 첫째, 각 학계간 연구영역이 단절된 경향이 있어 정치학, 사회학, 문화학, 경제학은 모두 각자 학문의 관점에서만 연구를 진행하여 종합적인 설명력이 부족한 측면이 있다. 둘째, 연구방법상 양적연구보다 질적연구가 대다수를 차지하며, 그마저도 문헌의 탐색적 연구 및 규범성 연구가 상당수이기 때문

26) 李鐘元, 「腐敗와 經濟」, 『韓國經濟』, Vol.14, 1987, pp.91~117

에, 이론과 실제 현상간에 괴리가 발생하고 논증이 부족한 문제점이 존재하여 정책건의 시 합리적인 이론적 근거를 제시하는데 한계가 발견된다. 셋째, 질적연구는 새로운 이론을 발견해내기보다 기존의 전통적인 이론을 재확인하여 답습하는 경향이 있다.

위와 같은 문제점은 중국의 학계 뿐만 아니라 한국 학계에서도 발견되는 문제라고도 볼 수 있다. 하지만, 한국 학계의 경우 부패연구에 대한 접근에 있어 비교적 학문간 영역의 단절이 덜하고, 한국 고유의 부패현상을 기초로 부패의 형태나 원인 유형에 근거한 분류방법을 따르고 있어 한국 부패문제 분석 및 정책건의에 더욱 용이하다고 판단된다. 따라서 이하에서는 한국학자의 부패연구에 대한 시각(접근방법)을 살펴보고 연구모형을 정립하도록 한다.

부패연구에 대한 한국문헌의 대다수 연구는 개인적 접근방법, 법과 제도적 접근방법, 사회문화적 접근방법 등을 취하고 있다. 이는 부패의 발생을 개인적 차원에서 봐야 하는지, 혹은 부패가 공직자 주변의 내부 및 외부 환경에서 기인하는 것인지에 대한 고찰에서 유래한 시각으로 판단된다. 따라서 이하에서 각 부패연구에 대한 시각을 정리토록 한다.

1. 개인적·윤리적 접근방법

부패의 주체는 사람이기 때문에, 사람의 개인적인 욕망 혹은 고유한 습성, 도덕성 및 윤리의식의 구비정도 등 사람의 개인적 특성이 부패의 발생에 영향을 미칠 것이라고 보는 관점이다. 이와 같은 시각에 의하면, 부패는 사람이 자신이 가진 재물, 재화, 사회적 지위, 권력 등이 타인에 비하여 현저히 부족하다고 느낄 때, 이를 보충하려는 욕구에서 기인하는 것으로 본다.

이러한 메커니즘으로 발생한 부패의 상당수는 생계형 부패로 분류할 수 있다. 타인보다 재물, 재화, 지위 등이 부족한 상황이 사람 본연의 욕구와 결합하여 부패를 유발하기 때문에, 낮은 소득수준은 생계형 부

패를 유발할 수 있다는 것이다. 현재 전 세계 최상위 청렴국가로 자리 잡은 싱가포르의 경우 대대적인 반부패개혁을 하면서 공무원의 현저히 낮은 급여가 부패발생의 원인 중 하나라는 인식 하에 급여체계를 개편하였으며, 그와 같은 정책이 반부패개혁을 성공으로 이끈 하나의 요소라고 평가할 수 있다. 생계형 부패범죄가 만연할 경우 이는 국가 고유의 사회문화적 요소로 평가될 수도 있으며, 부패가 그러한 정도에 이르게 되면 부패개혁을 위하여 치러야 할 대가는 더욱 커질 것이라고 볼 수 있다. 따라서 반부패 개혁 시 반드시 개인적인 요소를 고려하여 윤리의식 함양, 보수수준 현실화 등 조치가 뒤따라야 할 것이다. 특히, 이와 같은 관점은 공무원 뿐만 아니라 부패가 발생할 수 있는 모든 민간 분야에도 적용할 수 있는 접근방법이기 때문에, 연구결론을 이론적 근거로 하여 다양한 분야에 적용할 수 있어 범용성이 큰 특징을 보인다.

그러나 이러한 관점은 모든 부패 문제를 개인의 문제로 귀착시켜 문제를 단순화하고, 포괄적인 접근을 어렵게 한다는 단점도 존재한다. 부패는 정치학, 경제학, 사회학, 행정학 등 대다수 인문사회 학문에서 다룰 수 있는 문제인 바, 각 학문마다 부패에 대한 정의가 다를 뿐만 아니라 현실적으로 부패에 대한 정도 및 정의 역시 나라별로, 문화권별로, 정치체제 별로 다르게 내려질 수 있다. 이러한 부패문제는 당연히 개인적인 요소에서만 접근하여 해결할 수 있는 문제가 아니기 때문에, 기존 제도, 법률, 정치체제, 사회적 특성, 문화적 요소 등도 고려하여 종합적인 대책을 강구하여야 할 것이다. 따라서 이하에서 부패문제 연구에 대한 또다른 시각을 알아보도록 한다.

2. 정치·체제적 접근방법

이 관점에서는 국가의 정치체제, 혹은 행정조직의 체제적 시스템이 부패의 기회를 제공하고, 부패의 원인이 된다고 본다. 개개 법률은 모든 행정행위를 규율할 수 없기 때문에, 중앙집권적 행정체계일수록, 그리고 행정조직규모가 커질수록 공무원의 권한 행사에 대한 재량권이

클 수밖에 없고, 설령 감독기관이 그 효용을 발휘한다고 하더라도 이러한 광범위한 재량권에 대해 세밀한 감독이 불가능한 부분이 존재할 수밖에 없기 때문에, 관료들이 권력을 행사하여 자신의 이익을 취하는 부패행위가 발생할 가능성이 커진다. 이러한 부패행위는 제도상의 허점에서 기인하였다기보다는 행정조직과 이해당사자 간의 상호작용에 의해 발생한다고 볼 수 있다. 즉, 정치구조 혹은 행정구조가 관료에게 부여한 광범위한 권한이 이해당사자에게 영향력을 행사할 수 있는 환경을 만들고, 그러한 영향력이 실제로 발휘되는지와 관계없이 잉여 권력은 여전히 존재하므로 광범위한 권한을 가진 관료 및 그 상대방인 이해당사자는 상호 부패행위를 할 수 있는 가능성이 발생하는 것이다.

3. 법·제도적 접근방법

이 관점에서는 부패란 개인적인 특성이나 문화적 특성보다는 법률이나 제도에 문제가 있어서 유발되는 문제라고 본다. 법률이나 제도의 결함 혹은 그 관리 및 운용상의 미비점을 보완하지 않으면 부패와 관련된 법률과 제도의 목적인 부패예방기능이 정상적으로 작동하는데 장애를 초래하게 된다. 특히, 개인이 속한 조직의 내부 규정, 규율, 적용 법률 등에 있어 현실과 괴리가 있을 경우 부패를 유발하는 요인이 될 수도 있는데, 이를 조직적 요인의 부패라고 한다. 즉, 부패예방을 위해서는 개인을 둘러싼 내부적 환경, 법과 제도가 미비점 없이 구비되어 있고, 그 운용 및 관리에 있어 현실과 괴리가 없도록 끊임없는 보완과 수정이 필요한 것이다. 법률과 제도가 잘 갖추어져 있더라도 그것이 제대로 작동하지 않는다면, 부패예방 기능에 심각한 장애가 초래될 수 있기 때문이다.

한편, 법률과 제도는 단순히 조직 내부의 경우에만 적용되는 것이 아니라, 조직 외부적인 개인을 둘러싼 환경과도 밀접한 연관성이 있다. 즉, 법과 제도 그 자체의 미비점 및 관리나 운용상의 결함이 부패의 요인이 됨은 물론이고, 그러한 미비점 및 결함의 발생을 야기한 정치적

요인, 경제적 요인 등 요소 역시 법과 제도의 관점에서 함께 고려되어야 한다는 것이다. 정치적 불안정성은 법과 제도의 실질적인 운용 및 관리 과정에 있어 장애를 초래할 가능성이 있고, 사회의 경제적 불안정성 역시 개인 및 개인이 속한 조직의 장·단기계획수립에 장애를 초래하여 불확정성을 증가시키고, 이는 곧 법과 제도의 민첩한 운용 및 보완에 있어 장애를 초래하여 부패의 유발 요인이 될 수 있다.

4. 사회·문화적 접근방법

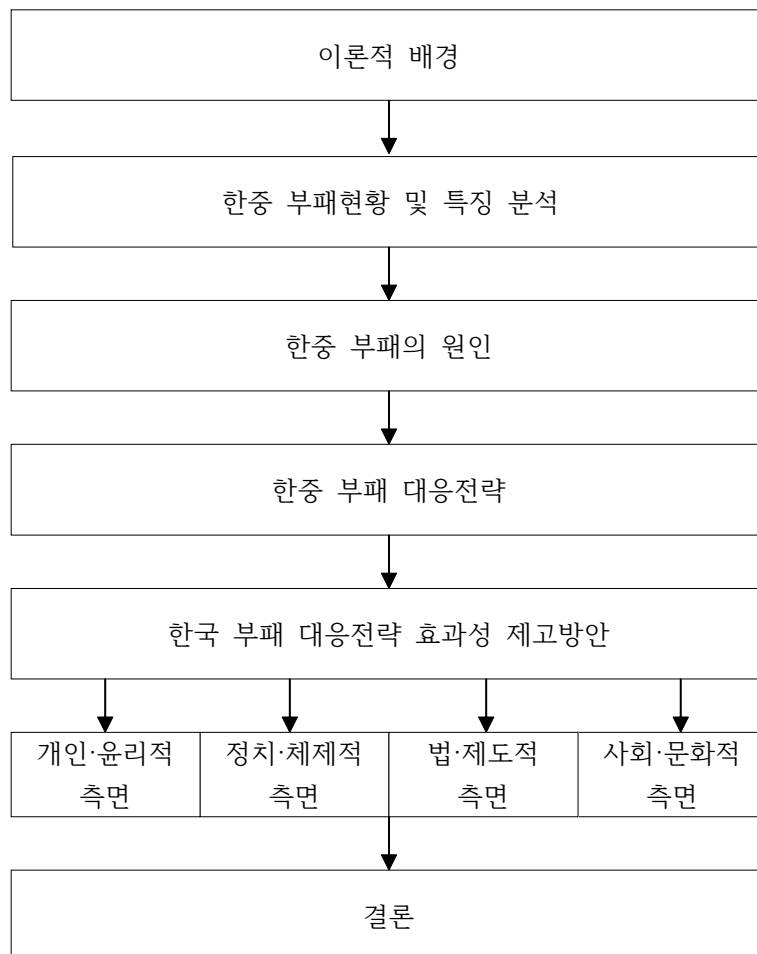
부패란 개인이나 조직, 그리고 이를 둘러싼 사회 및 문화적 특성과 밀접한 관련이 있다고 보는 시각이다. 사회의 특정한 주류, 지배적 관습이나 경험적 습성, 관례 등이 부패를 유발하는 요인이 될 수 있다는 것이다. 가령, 어떠한 행위를 할 때 특정 문화권에서는 엄격한 법률과 제도의 잣대를 따르지 않고, 개인 혹은 조직을 둘러싼 문화적 관습에 의거하여 행위기준을 세우고 이에 따라 행동하는 경향을 보이기도 하는데, 이는 사회문화적 요인이 부패의 발생에 기여하는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 현상은 선진국보다는 개발도상국에서 자주 나타나는데, 충성심, 가족애, 연고주의, 권위주의를 숭상하는 형식으로 표현되기도 한다. 한국과 중국은 같은 유교문화권으로, 부패의 원인이 되는 문화적 요소에 있어 상당 비슷한 부분이 발견되곤 한다. 가령, H. Park(2013)은 권력을 분석함에 있어 문화적 가치관의 측면에서 분석을 진행하였는데, 유교사상은 "충효"의 관념을 사용하여 모든 사회의 인간관계, 윤리관계, 준비관계에서 유래한 사회등급구조를 설명하고자 한다면서, 유교사상은 "군신부자"의 엄격한 사회등급을 형성함으로써 사회의 권력이 고도로 집중되게 하고, 그러한 고도로 집중된 권력이 부패를 발생하게 한다고 언급하였다.²⁷⁾

이와 같은 시각에서 부패란 개인의 특성이나 윤리의식 미비에서 비

27) Park, H. Determinants of corruption: A cross-national analysis[J]. *Multinational Business Review*, 2013, 11(2): 29-48

롯되기보다는, 개인이나 조직을 둘러싼 문화적 특성, 관례 등에 의해 어쩔 수 없이 자행되어 발생하는 것으로 본다. 따라서 부패의 근절을 위해서는 개인과 조직을 둘러싼 사회적인 인식과 사회 내재적 문화 자체를 바꾸는 혁신이 필요하다.

제5절 연구의 분석틀



제3장 한중 부패 현황 및 평가

제1절 부패현황의 측정방법

부패현상은 아주 오래전부터 사회과학분야의 중점 연구대상이었다. 부패문제의 핵심은 부패가 사회에 미치는 부정적 결과 및 그 영향을 분석하는 것이다. 과학적으로 부패로 인한 부정적 결과를 연구하기 위해서는 우선 반드시 명확히 부패발생의 현실적인 실태에 대한 측량결과가 필요할 것이다. 그래야만 이를 기초로 합리적이고 과학적으로 부패의 후과 및 영향을 예측할 수 있기 때문이다. 만약 질적연구 혹은 양적연구의 한 측면에서만 연구를 진행한다면 부패의 측량은 지난한 일일 수밖에 없다. 질적연구와 양적연구를 결합한 연구만이 부패에 영향을 미치는, 그리고 부패가 영향을 주는 각종 요소에 대한 조작적 정의 및 수치화를 가능케 하고, 반부패 정책에 있어 확고한 이론적 근거를 제시해줄 수 있다.

그러나, 부패행위는 필연 은밀하게 행해질 수밖에 없고, 이 때문에 직접 부패를 측량하는 것은 굉장히 어려운 일이다. 현재 부패를 측량하는 문제와 관련하여 학계에서 많은 연구가 이루어지고 있지만, 중국 학계에서는 주로 “객관적 측량방법” 및 “주관적 측량방법”의 방법을 취하여 부패를 측량하고 있다. 현재 국내에서도 부패와 관련하여 다양한 측량 지표와 측량도구가 존재하지만, 측량방법의 구분에 대한 합의된 기준점이 존재하지 않고, 위와 같은 기준에 의해 구분한 사례도 찾지 못하였다. 이에 이하에서는 우선 객관적 측량방법, 주관적 측량방법에 대해 간략히 알아보고, 이어서 한국과 중국의 부패 현황을 살펴볼 수 있는 통계자료들을 위 측량 기준에 의거하여 구분하여 살펴보도록 한다.

1. 객관적 측량방법

객관적 측량방법이란, 드러나있는 각종 부패사건 등 데이터에 대한 통계분석을 통해 부패의 전반적인 상황을 측량하는 것이다. 그 예로써, 부패행위 주체의 계급분포도, 부패행위자의 수, 부패사건 입건수, 그리고 그로 인한 경제적 손실 등 데이터의 측량이 있다.

객관적 측량방법은 일종의 간접적인 방법이라고 볼 수 있는데, 따라서 한계점이 아주 명확히 존재한다. 현실적으로 드러난 부패사건은 실제 발생한 부패의 빙산의 일각일 수밖에 없는데, 이는 부패행위 자체의 “은밀성”의 특성에 기인하는 바이다. 따라서 드러난 부패행위는 실제 부패행위의 일부분일 수밖에 없고, 사회의 부패현상의 일부분밖에 설명할 수 없기 때문에, 실제 부패정도를 정확히 설명할 수 없는 한계점이 있다.

따라서, 변수 조작에 있어 종종 부패사건 입건률, 부패사건 처리율 등을 역산해서 실제 부패수량을 추정하는 경우도 있다. 예를 들면, [부패실제수량 = 부패사건처리수량 + 부패흑수²⁸⁾]로 표현하기도 하고, 혹은 [부패실제수량 = 부패사건 입건수량 / 사건처리율]로 표현하기도 한다. 그러나, 결국 이러한 방법은 사건처리율 및 부패흑수의 개념을 사용하더라도 결국 사람들이 추정할 수밖에 없는 데이터라는 점에서 명확한 한계점을 지닌다.

2. 주관적 측량방법

주관적 측량방법이란, 설문조사, 방문상담, 자료분석 등 방법을 통하여

28) 부패흑수(腐敗黑數)란, 胡鞍钢와过勇在가 《公务员腐败成本-收益的经济学分析》라는 책에서 조작화한 개념으로, “이미 발생했지만 각종 이유로 발견되지 않은, 혹은 조사가 이루어졌지만 처벌받지 않음으로 인하여 부패사건통계 중의 [부패공무원의 총수량/전체 부패공무원의 총수량]에 포함되지 않은 비율”을 말한다. 국제 표준에 맞게 이를 백분율로 표시한 것으로, 학자간 견해차이가 있지만 중국의 경우 부패흑수는 80%에서 95% 정도로 알려져 있다.

서로 다른 그룹에 속한 대중에게 부패현황에 대해 주관적으로 평가하도록 하는 방법을 말한다. 이러한 평가를 기초로 부패현황을 평가하는 지표와 체계를 만들기도 한다.

이러한 지표는 모두 주관적인 느낌, 생각에 의하여 평가가 이뤄지는데, 국제적으로 영향력이 있는 지표는 Transparency International의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)와 뇌물공여지수(Bribe Payers Index), 세계은행의 거버넌스 지수(World bank governance index)의 구성항목인 부패통제지수, 스위스 국제경영개발연구원(International Institute for Management Development)의 불법지불(Irregular Payment), 사법부패(Legal and Corruption), 뇌물과 향응(Bribes Kickbacks)지수 등이 있다.

어떠한 경우에는 객관적인 지표보다 주관적인 느낌과 인식에 기초한 분석이 더욱 중요할 수도 있기 때문에, 이와 관련된 데이터를 수집하여 부패에 대해 양적연구를 하는 것도 큰 의미가 있다. 예를 들면, 한 국가의 부패정도에 대한 인식이 심각할수록 외국투자자들은 그 국가에 투자할 가능성이 보다 떨어질 수 있으며, 국민이 정부에 요구하는 반부패개혁의 정도 혹은 국민이 정권에 정치적으로 부담을 주는 정도가 더 클 수도 있다. 이 때문에, 부패정도에 대한 주관적인 판단, 느낌 역시 부패현황을 측량할 수 있는 중요한 이론적 근거가 될 수 있는 것이다.

제2절 중국의 부패 현황

1. 중국 부패의 객관적인 현황

중국에서 반부패와 관련된 주요 정부기관은 3개가 있다. 첫째는 정부 내에 설립된 행정감독기관인데, 이는 공산당의 기율감사기관과 협조하여 업무를 수행하기 때문에 통칭하여 기검감찰기관(紀檢監察機關)이라

한다. 이 기관은 당과 정치간부의 위법행위를 적발하고 당규에 의한 처분을 통지하며, 범죄에 연루된 자를 국가사법기관이 처리할 수 있도록 이송하는 기능을 담당한다. 둘째는 국가검찰기관인데, 각급 인민검찰원이 이에 속한다. 전문적인 법률감독기관으로써 뇌물 등 범죄에 연루된 부패범죄사건을 입건 및 수사, 기소하는 기능을 담당한다. 셋째는 국가심판기관인데, 이는 각급 인민법원을 의미한다. 법률규정에 의해 독립적으로 심판권(재판권)을 행사하고, 부패사건을 심판하며 처벌수위를 결정한다. 매년 전국인민대표회의에서 최고인민검찰원, 최고인민법원은 모두 당해의 업무보고를 제출해야 하며, 전국의 사건수량, 사건과 연루된 금액, 사건과 연루된 사람의 인원수를 공개해야 한다. 이하에서는 최고인민법원과 최고인민검찰원의 업무보고를 토대로, 개혁개방 이래 반부패 데이터의 변화상황을 살펴보도록 한다.

(1) 부패사건 입건 수량

전국검찰기관의 조사처리 부패사건의 입건수량을 보면, 일부 년도에는 데이터가 누락되어 입건수량을 알 수 없었지만, 전체적인 추세는 여전히 확인이 가능하다. 표 3-1에서 볼 수 있듯이, 1979년부터 1988년까지를 첫 번째의 반부패 주기성 기간으로 볼 수 있다. 1979년의 입건수량은 4,000건, 1980년의 입건수량은 7,000건에 그쳤지만, 1986년에는 크게 증가하여 49,557건으로 증가하였고, 1988년에는 다소 감소한 21,100건을 기록하였다. 1988년부터 1992년을 두 번째 반부패 주기로 볼 수 있는데, 1989년에는 부패사건이 5만건을 훌쩍 뛰어넘는 58,926건을 기록하였고, 그러한 추세가 한동안 이어졌다. 1992년부터 1997년을 다시 세 번째 반부패 주기로 볼 수 있는데, 입건수량이 이 기간에는 서서히 상승하여 1997년에는 무려 62,000건을 기록하기도 하였다. 이후 1998년부터 2011년을 네 번째 반부패 주기로 볼 수 있는데, 데이터의 변동폭이 크지 않고 매년 35,000건 내외의 부패사건을 기록하였다. 마지막으로 2012년 이후를 다섯 번째 반부패 주기로 볼 수 있는데, 2012년 부패사건 적발건수가 무려 165,787건으로 크게 증가하였다가, 이듬해부터 다시 예년 수준으로 복귀하였다.²⁹⁾

표 3-1 중국 전국검찰기관 입건 수량

연도	부패사건 수량 (건)
1979	4000
1980	7000
1981	31000
1982	32602
1984	21540
1985	28000
1986	49577
1987	23550
1988	21100
1989	58926
1990	51373
1991	46219
1992	36700
1993	56491
1994	60312
1995	63953
1996	61099
1997	62000
1998	35084
1999	38382
2000	45113
2001	36447
2002	52077
2003	39562
2004	37786
2005	35028
2006	33668
2008	33546
2009	32439
2010	32909
2011	32567
2012	165787
2013	37551
2014	41487
2015	40834
2016	35403
2017	34262

29) 최고인민검찰원업무보고(1980-2018년). <http://www.spp.gov.cn/gzbg/index.shtml>.

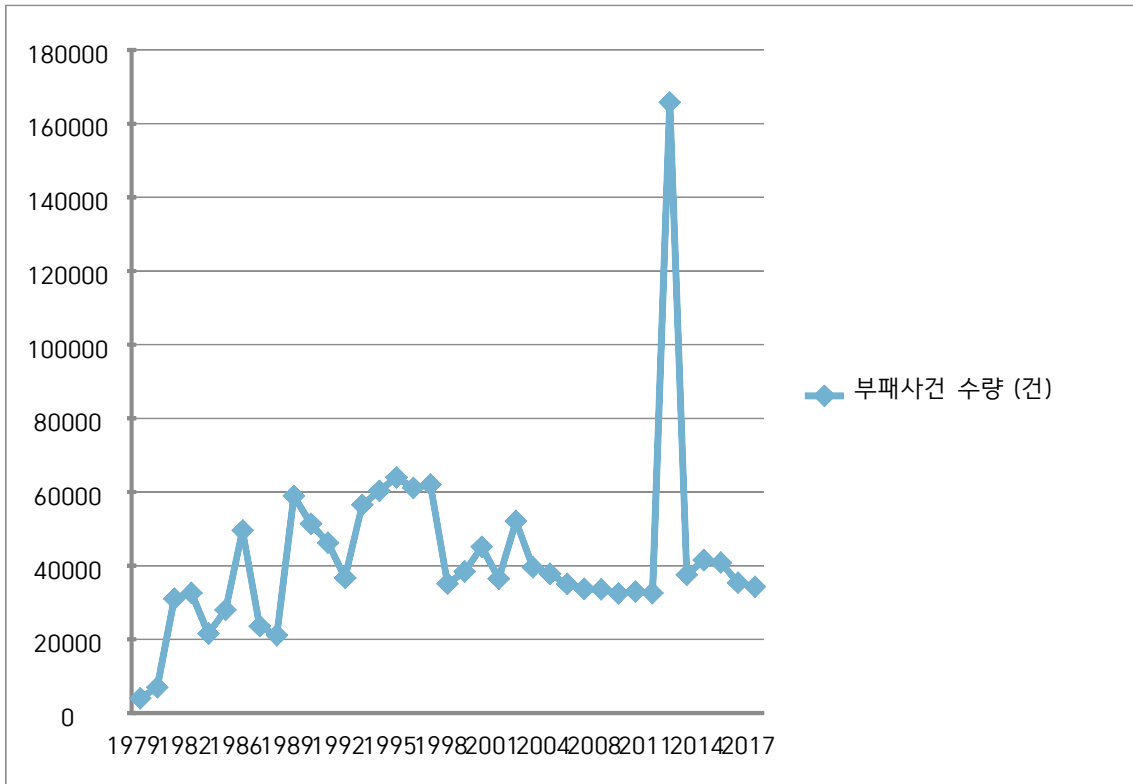


그림 3-1 중국 전국검찰기관 입건 수량

(2) 부패사건 혐의 금액

표 3-2와 그림 3-2는 개혁개방 후 중국 인민검찰기관이 처리한 부패 사건과 관련된 혐의금액의 변동추세를 나타낸 것이다. 마찬가지로 일부 년도의 경우 자료 확인이 어려워 부패혐의금액을 알 수 없었다.

아래 표에서 1982년부터 1992년을 첫 번째 반부패주기로 볼 수 있으며, 이 기간에는 매년 혐의금액이 10억위안 이하 수준을 맴돌고 있으며, 1990년의 부패 혐의금액이 8.1억위안으로 가장 높게 나타났다. 1992년부터 1999년을 두 번째 반부패주기로 볼 수 있으며, 이 때의 혐의금액은 1992년의 3.64억위안에서 급속도로 증가하여 1996년에는 67.8억위안에 이르게 되었고, 1998년에 약간 낮아져 43.8억위안에 이르게 되었다. 1999년부터 2004년을 세 번째 반부패 주기로 볼 수 있는데, 이 때에는 부패 혐의금액이 45억위안을 크게 벗어나지 않는 수준에서 변동이 있었고, 비교적 혐의금액의 편차가 크지 않았다. 마지막으로 2004년부터 2013년을 네 번째 반부패 주기로 볼 수 있으며, 매년

부패혐의금액이 이전 30년에 비해 급속도로 증가하여 2012년에는 무려 550억위안을 돌파하였다. 이는 시진핑정부 집권 후 강도 높은 반부패 정책을 펼친 결과로 판단된다. 그러나 2014년부터의 업무보고에서 부터는 부패혐의 금액을 적시하지 않거나, 부패 혐의금액 대신 부패행위가 사회에 미치는 손실금액을 적시하여 관련된 데이터를 구할 수 없었다.³⁰⁾

표 3-2 중국 부패사건 연루 혐의 금액

(단위 : 억 위안)

연도	혐의 금액
1984	0.9
1985	2.68
1986	8
1988	4.23
1989	4.82
1990	8.1
1991	4.65
1992	3.64
1993	22
1994	34
1995	49
1996	67.8
1997	56.4
1998	43.8
1999	40.9
2000	47
2001	41
2002	47.3
2003	43
2004	45.6
2005	74
2009	71.2
2010	74
2011	77.9
2012	553
2013	101.4

30) 최고인민검찰원업무보고(1980-2018년). <http://www.spp.gov.cn/gzbg/index.shtml>.

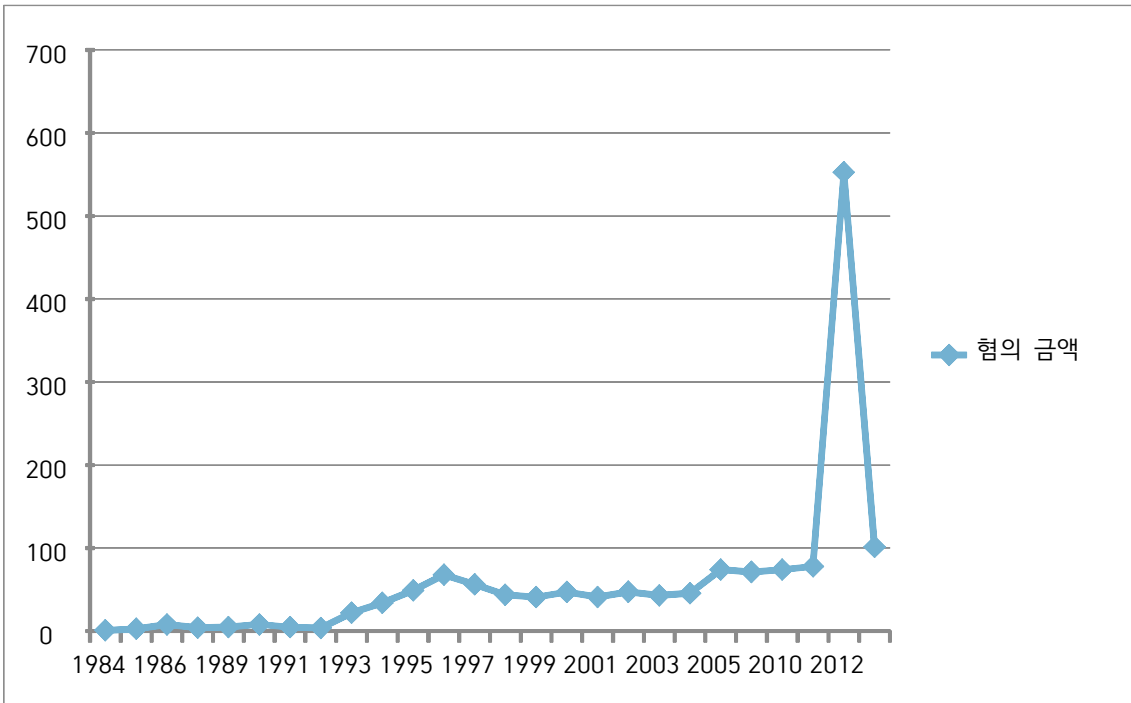


그림 3-2 중국 부패사건 연루 혐의 금액 (단위 : 억 위안)

(3) 부패사건 혐의자 인원수

표 3-3과 그림 3-3은 중국 부패사건 혐의자의 총 인원수의 변동 추세를 확인할 수 있는 자료이다. 마찬가지로 일부 연도의 경우 업무보고에 데이터를 적시하지 않아 자료를 확인할 수 없었다.

1984년부터 1992년을 첫 번째 반부패 주기로 볼 수 있고, 검찰기관의 검거인원은 1984년의 15,000명에서 1991년의 23,344명까지 증가하였다. 1992년부터 1998년을 두 번째 반부패 주기로 볼 수 있으며, 이때는 검찰기관의 검거인원이 큰 폭으로 증가하는 경향을 보인다. 비록 1995년과 1996년에 소폭 감소하긴 하였지만, 1997년에는 30년 이래 최고 높은 수치인 96,349명을 검거하였다. 1998년부터 2011년을 세 번째 반부패주기로 볼 수 있는데, 이 때엔 검찰기관의 기소인원은 점차적으로 상승하는 추세를 보이다가, 2011년에는 44,506명을 기소하였다. 마지막으로 2012년부터 2017년을 네 번째 반부패주기로 볼 수 있는데, 시진핑이 집권한 2012년부터 강도 높은 반부패 정책의 실시로 무려 218,639명을 검거하였고, 이후에도 예년에 비해 다소 높은 수준을 유

지하다가, 다시 2017년에는 254,419명을 검거하였다.³¹⁾

표 3-3 중국 전국검찰기관 기소 총인원수

(단위 : 명)

연도	인원수
1984	15,000
1985	19,000
1989	19,406
1990	23,344
1991	24,170
1992	18,536
1993	25,602
1994	39,802
1995	12,831
1996	13,530
1997	96,349
1998	26,834
2000	27,582
2001	27,827
2002	25,340
2003	26,124
2004	30,788
2005	30,202
2006	29,968
2007	30,832
2008	33,938
2009	34,529
2010	44,085
2011	44,506
2012	218,639
2013	51,306
2014	55,101
2015	54,249
2016	47,650
2017	254,419

31) 최고인민검찰원업무보고(1980-2018년). <http://www.spp.gov.cn/gzbg/index.shtml>.

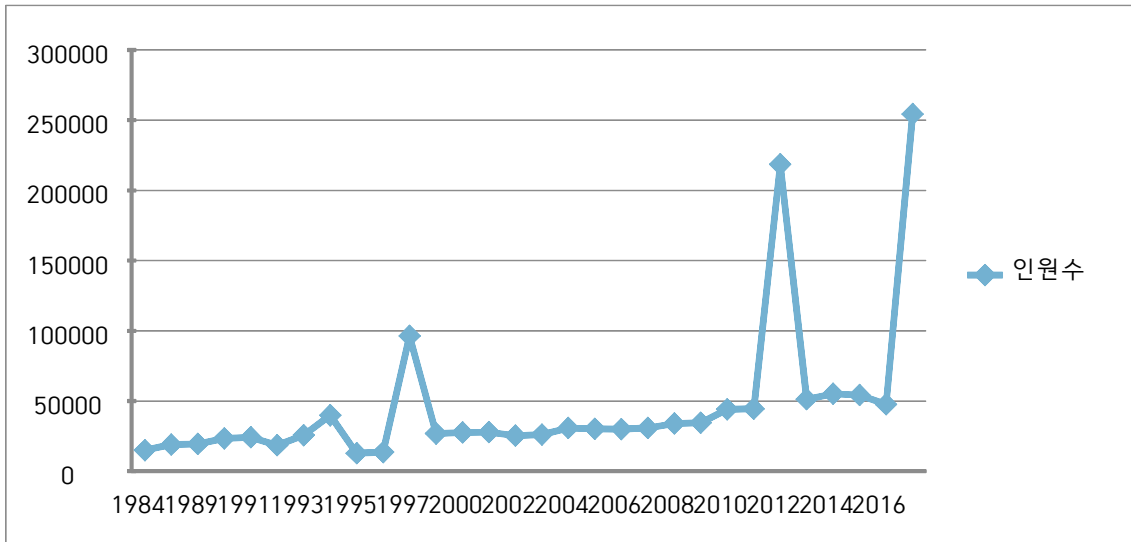


그림 3-3 중국 전국검찰기관 기소 총인원수 (단위 : 명)

2. 중국 부패의 주관적인 현황

(1) 세계 투명성 기구(Transparency International)의 조사결과

세계투명성기구의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)와 뇌물공여지수(Bribe Payers Index)는 한 나라의 부패정도에 대한 인식조사와 연관된 여러 지표에 있어서, 현재 국제적으로 가장 보편적으로 사용되고 있는 주관적인 모형이다. 2012부터 100점 만점으로, 그 이전에는 10점 만점으로 부패측량이 진행되었다.

표3-4에서 2003년부터 2018년까지 중국의 CPI지수의 변화 추이를 나타내었다.³²⁾ 2003년부터의 중국의 CPI지수의 변화 추이를 보면, 2003년부터 2011년까지 70위권을 유지하다가, 2012년 80위권으로 하락한 뒤 2014년 100위까지 순위가 추락하였다. 그 이후로도 순위를 회복하지 못하며 2018년에는 87위권에 머물러 부패에 대한 개선이 시급한 상황으로 나타났다.

32) 세계투명성기구 홈페이지, <https://www.transparency.org/research/CPI>

표 3-4 중국의 CPI 지수 변화 추이

연도	점수	순위	표본수
2003	3.4	66	133
2004	3.4	71	146
2005	3.2	78	159
2006	3.3	70	163
2007	3.5	72	180
2008	3.6	72	180
2009	3.6	79	180
2010	3.5	78	178
2011	3.6	75	183
2012	39	80	176
2013	40	80	177
2014	36	100	175
2015	37	83	167
2016	40	79	176
2017	41	77	180
2018	39	87	180

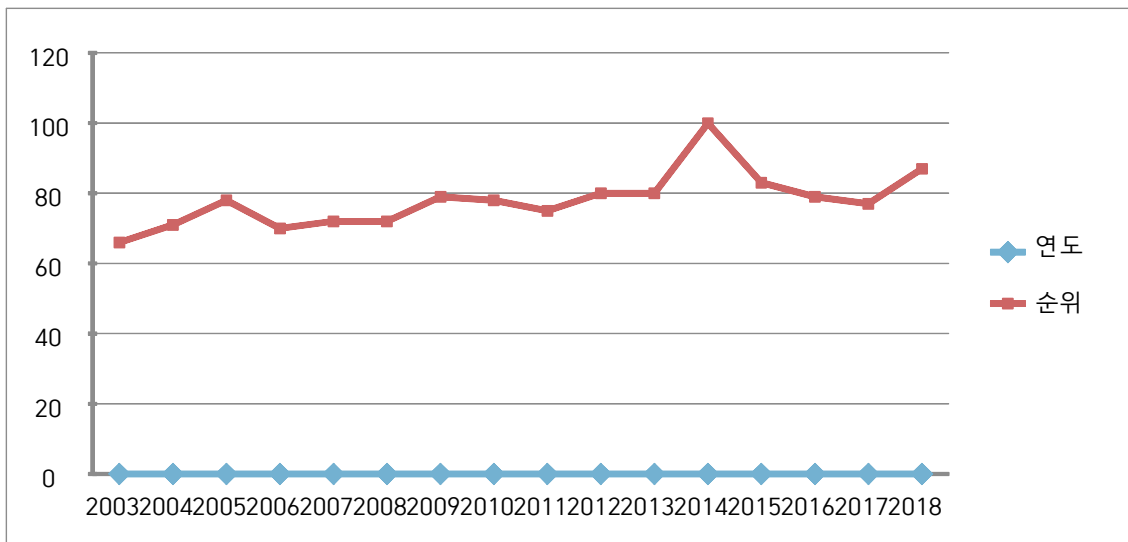


그림 3-4 중국의 CPI 지수 변화 추이

또한, 표 3-5에서 1999년부터 2011년까지의 BPI지수 변화 추이를 나타내었다. BPI지수는 뇌물을 공여하는 공여자의 입장에서 부패의 정도

를 나타내는 지수로, 수출국 기업들의 진출 대상인 나라의 고위공무원 등에게 뇌물을 줄 가능성이 얼마나 되는지를 나타내는 지표이다. 점수가 높을수록 뇌물을 줄 가능성이 낮다는 것을 의미하며, 점수가 낮을수록 시장진출 및 사업 성공을 위해 뇌물을 줄 가능성이 높다는 것을 의미한다.

중국의 BPI지수는 1999년 조사대상국 19개국 중 최하위인 19위를 기록하였고, 2002년 역시 21개 조사대상국 중 20위를 기록하여 최하위를 기록하였으며, 가장 최근의 조사결과인 2011년 역시 28개 조사대상국 중 최하위권인 27위를 기록하여, 중국에 진출하는 외국기업들이 고위 공무원에게 뇌물을 줄 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다.

표 3-5 중국의 BPI지수 변화 추이

연도	중국점수	순위	표본수
1999	3.1	19	19
2002	3.5	20	21
2006	4.94	29	30
2008	6.5	21	22
2011	6.5	27	28

(2) 홍콩 정치경제리스크컨설팅사의 부패인식도 조사결과

홍콩의 정치 경제 리스크 컨설팅사(PERC : Political and Economic Risk Consultancy)는 각국 정치 및 경제 이슈 분석, 그리고 국가와 기업의 리스크 관리를 컨설팅하는 기업이다. 정치 경제 리스크 컨설팅사는 리스크 컨설팅을 위하여 매년 아시아 및 미국, 호주 등 총 16개국에서 활동하고 있는 외국인 기업인 중 CEO급 1,000명~2,000여명을 대상으로 부패인식도(Perceptions of Corruption)를 설문조사한다. 10점 만점의 척도로 10점에 가까울수록 외국인 기업인이 해당 국가를 부패하였다고 인식하고, 0점에 가까울수록 외국인 기업인이 해당 국가를 청렴하다고 인식하는 측정모형이며, 측정 대상 국가는 싱가포르, 호주, 일본, 홍콩, 미국, 대만, 마카오, 한국, 말레이시아, 필리핀, 중국, 태국, 인도, 인도네시아, 베트남, 캄보디아이다.³³⁾

33) PERC홈페이지, <http://www.asiarisk.com/>

2018년 부패인식도 조사결과³⁴⁾에 의하면, 중국의 부패인식도는 중하 위권에 머무는 것으로 나타난다. 2009년 7.30점으로 16개국 중 12위를 차지한 후, 2016년까지 10위~12위권을 유지하며 큰 폭의 변화를 보이지 않았다. 그러나, 2017년 6.55점으로 16개국 중 9위를 차지하여 중국에 대한 부패인식도에 대해 커다란 변화를 보였으나, 2018년 조사 결과 다시 7.08점으로 16개국 중 11위를 차지하였다. 그러나, 중국의 부패인식도 점수는 중국과 같은 문화권이자 인접국인 홍콩과 마카오의 부패인식도와 비교하였을 때, 간극이 점점 좁혀지고 있는 것으로 나타났다.

표 3-6 중국의 부패인식도 변화 추이

연도	점수	순위	표본
2009	7.30	12	16
2010	6.70	10	16
2011	7.93	11	16
2012	7.00	12	16
2013	7.79	12	16
2014	7.10	10	16
2015	6.98	11	16
2016	7.50	11	16
2017	6.55	9	16
2018	7.08	11	16

제3절 한국의 부패 현황

1. 한국 부패의 객관적인 현황

(1) 부패공직자 제재 현황³⁵⁾

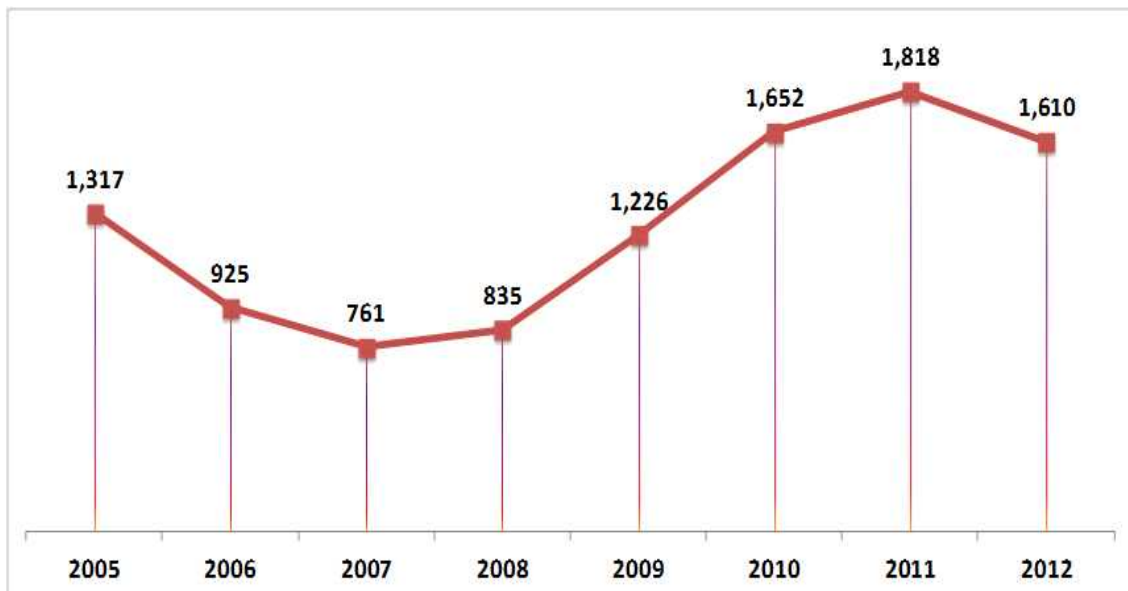
34) PERC 홈페이지, <http://www.asiarisk.com/subscribe/exsum1.pdf>

35) 국민권익위원회. 2014. 부패행위자 처벌 정상화 방안. <http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetailTotal&method=searchDetailVie>

우리사회의 비정상적인 관행을 바로잡기 위해서는 공직사회의 부패를 근절해야 한다는 국민적인 요구가 증가하는 한편, 공직사회에는 여전히 부패나 비위행위에 대한 제식구 감싸기식의 비정상적인 관행이 지속되고 있다는 문제의식 하에, 국민권익위원회는 부패행위자 처벌실태 및 문제점을 분석하고 제도개선사항을 권고하기 위하여 부패공직자의 제재현황을 파악하여 “부패행위자 처벌 정상화 방안”을 각 기관에 권고한 바가 있다.

먼저, 부패공직자의 연도별 발생 추이를 보면, 부패공직자의 발생은 2005년 1,317명에서 2007년 761명으로 크게 감소하였지만, 이후 점점 증가하기 시작하여 2011년 1,818명에 이르렀고, 2012년에 약간 감소한 1,610명의 부패공직자가 발생하였다. 부패공직자란 부패행위로 인해 제재처분을 받은 공직자를 말하는데, 부패공직자는 전체 공직자 정원(당시 약 1,533천명)의 0.1% 수준으로 드러났다.

그림 3-5 2005년 이후 부패공직자 연도별 발생 추이
(단위 : 명)



이 때 제재처분이란 당연퇴직, 중징계(파면, 해임, 강등, 정직), 경징계(감봉, 견책, 근신), 주의·경고 등 처분을 말하는데, 2012년의 부패공직자 처분유형을 보면, 당연퇴직, 파면, 해임 등 신분변화가 발생한 경우는 389명(24.1%)로 나타났으며, 처분유형별로 보면 제일 많은 수를 차지하는 주의·경고가 333명(20.7%), 견책이 316명(19.6%), 정직이 264명(16.4%) 순으로 나타났다.

한편, 어떠한 공공기관에서 부패행위자가 가장 많이 적발되었는지를 살펴보면, 중앙행정기관이 483명으로 가장 많았고, 공직유관단체가 470명, 지방자치단체가 429명, 교육자치단체가 228명 순이었다.

표 3-7 2012년 부패공직자 처분유형별 현황
(단위 : 명, %)

처분유형 기관유형	합 계	당연 퇴직	중징계					경징계				주의· 경고등
			소계	파면	해임	강등	정직	소계	감봉	견책	근신	
합 계	1,610	56 (3.5)	621 (38.5)	162 (10.0)	171 (10.6)	24 (1.5)	264 (16.4)	600 (37.3)	262 (16.3)	316 (19.6)	22 (1.4)	333 (20.7)
중앙행정기관	483	14 (2.9)	166 (34.3)	68 (14.1)	33 (6.8)	8 (1.6)	57 (11.8)	223 (46.2)	84 (17.4)	124 (25.7)	15 (3.1)	80 (16.6)
지방자치단체	429	34 (7.9)	134 (31.2)	26 (6.1)	18 (4.2)	11 (2.5)	79 (18.4)	174 (40.6)	92 (21.5)	82 (19.1)	0 (0)	87 (20.3)
시·도 교육청	228	3 (1.3)	77 (33.8)	12 (5.3)	13 (5.7)	2 (0.9)	50 (21.9)	76 (33.3)	29 (12.7)	47 (20.6)	0 (0)	72 (31.6)
공직유관단체	470	5 (1.1)	244 (51.9)	56 (11.9)	107 (22.8)	3 (0.6)	78 (16.6)	127 (27.0)	57 (12.1)	63 (13.4)	7 (1.5)	94 (20.0)

한편, 어떠한 분야에서 부패행위가 발생하였는지를 보면, 재정·경제 분야에서 244명(15.1%)이 적발되어 가장 높은 비율을 차지하였고, 다음으로 물품·용역이 196명(12.1%), 인사가 131명(8.1%) 순이었다. 중앙행정기관의 경우 국방 분야가 125명(25.9%)로 가장 많은 비율을 차지하였고, 지방자치단체는 인사분야의 부패행위자 비율이 74명(17.2%)로 가장 높았으며, 시·도 교육청은 교육분야의 부패행위자 비율이 86명(37.2%)

로 가장 높게 나타났다. 한편, 공직유관단체는 물품·용역분야의 부패공직자 비율이 78명(16.6%)로 가장 높게 나타났다.

표 3-8 2012년 부패공직자 발생유형별 현황

(단위 : 명, %)

발생분야 기관유형	발생분야											
	합계	재정·경제	물품·용역	인사	국방	경찰	교육	건설·토목	세무	환경	농림	기타
합 계	1,610	244 (15.1)	196 (12.1)	131 (8.1)	125 (7.7)	103 (6.3)	97 (6.0)	87 (5.4)	69 (4.3)	47 (2.9)	41 (2.9)	470 (29.2)
중앙행정기관	483 (100)	33 (6.8)	14 (2.9)	15 (3.1)	125 (25.9)	103 (21.3)	8 (1.7)	13 (2.7)	65 (13.5)	4 (0.8)	4 (0.8)	99 (20.5)
지방자치단체	429 (100)	61 (14.2)	48 (11.1)	74 (17.2)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	49 (11.3)	1 (0.2)	9 (2.1)	24 (5.6)	163 (37.8)
시·도 교육청	228 (100)	55 (24.3)	55 (24.3)	11 (4.9)	0 (0)	0 (0)	86 (37.2)	8 (3.6)	1 (0.4)	0 (0)	0 (0)	12 (5.3)
공직유관단체	470 (100)	66 (14.1)	78 (16.6)	31 (6.6)	0 (0)	0 (0)	3 (0.6)	15 (3.2)	2 (0.4)	34 (7.2)	13 (2.8)	228 (48.5)

(2) 공무원범죄 검거현황³⁶⁾

검찰청은 매년 전국 각급 수사기관(검찰, 경찰, 특별사법경찰)에서 범죄사건을 수사하면서 작성·전산입력한 각 범죄통계원표(발생통계원표, 검거통계원표, 피의자통계원표)를 토대로 범죄분석자료를 공개하는데, 해당 자료 중 범죄의 발생 및 검거상황(총괄)을 보면 매년 죄명별로 발생한 사건 수, 검거한 인원 정보를 알 수 있으며, 공무원범죄의 경우 직무유기, 직권남용, 수뢰, 증뢰의 죄명으로 구성되어 있다. 물론, 해당 자료는 검거된 부패혐의자들의 인원수만을 표시한 것일 뿐, 혐의자들의 부패범죄에 대한 법원의 확정판결이 내려진 자료가 아니기에 모든 인원수가 부패행위를 저질렀다고 단정지을 수는 없지만, 전체적인 부패행

36) 대검찰청. 2009-2018 범죄분석. <http://www.spo.go.kr/site/spo/crimeAnalysis.do>

위의 발생 추세를 비교하기에는 적합한 자료라고 생각되어 최근 10년간 공무원범죄의 검거현황을 정리하였다.

자료를 보면, 2008년부터 2012년까지는 공무원범죄 검거수가 1,320명에서 2,151명으로 증가세에 있다가, 2014년 1,448명을 기록하여 2년간 검거인원이 감소하였다. 이후, 2015년 검거인원이 2,417명으로 전년도에 비해 큰 폭으로 상승하였다가, 2017년에는 2,560명을 검거하여 비슷한 수준을 유지하고 있다.

표 3-9 2008-2017년 공무원범죄 검거유형별 현황
(단위 : 명)

연도	총인원수	직무유기	직권남용	수뢰	증뢰
2008	1,320	406	352	391	171
2009	1,462	455	335	444	228
2010	1,751	401	282	790	278
2011	2,025	467	387	813	358
2012	2,151	561	448	799	343
2013	1,638	528	439	499	172
2014	1,448	454	330	443	221
2015	2,417	653	605	713	446
2016	2,257	682	654	584	337
2017	2,560	709	801	684	366

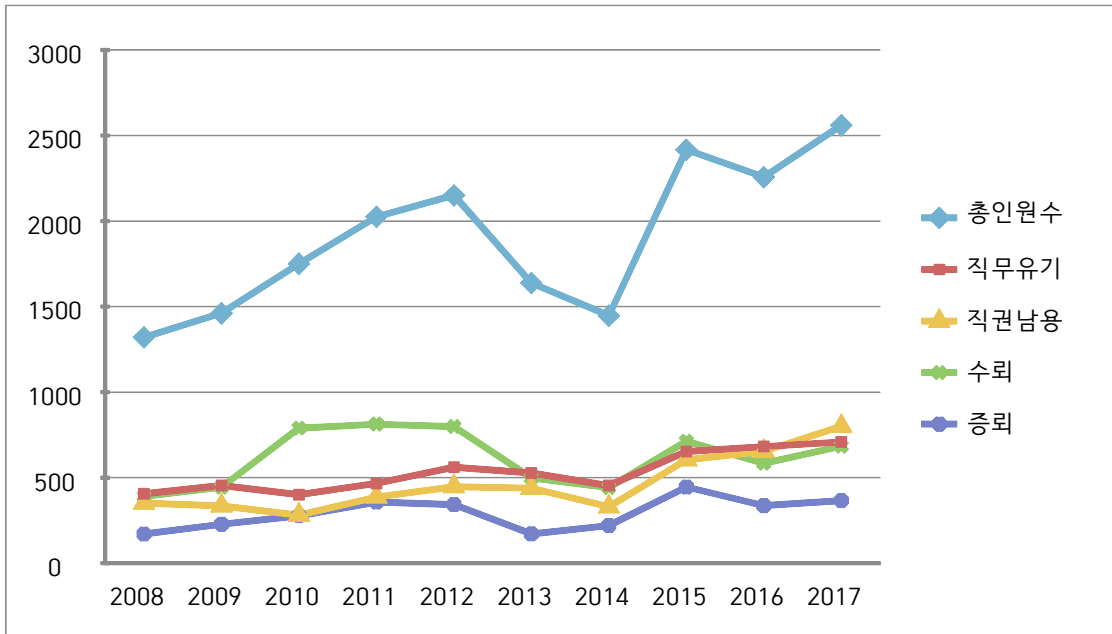


그림 3-6 2008-2017년 공무원범죄 검거유형별 현황 (단위 : 명)

2. 한국 부패의 주관적인 현황

(1) 세계 투명성 기구(Transparency International)의 조사결과

표3-10에서 2003년부터 2018년까지 한국의 CPI지수의 변화 추이를 나타내었다.³⁷⁾ 2003년부터의 한국의 CPI지수의 변화 추이를 보면, 2003년 50위에서 2004년 47위로 올라선 뒤 2009년과 2010년 조사대상국 중 39위를 차지하여 2004년부터 2015년까지 40위권의 비교적 높은 순위를 유지하였지만, 이후 2016년과 2017년 각 52위와 51위를 기록하여 CPI지수가 하락세를 보였다. 이후 2018년 조사결과에서는 다시 45위를 기록하여 소폭 상승하였으며, 부패에 대한 개선 노력의 효과가 조금씩 나타나고 있는 것으로 평가할 수 있다.

37) 세계투명성기구 홈페이지, <https://www.transparency.org/research/CPI>

표 3-10 한국의 CPI 지수 변화 추이

연도	점수	순위	표본수
2003	4.3	50	133
2004	4.5	47	146
2005	5.0	40	159
2006	5.1	42	163
2007	5.1	43	180
2008	5.6	40	180
2009	5.5	39	180
2010	5.4	39	178
2011	5.4	43	183
2012	56	45	176
2013	55	46	177
2014	55	44	175
2015	54	43	167
2016	53	52	176
2017	54	51	180
2018	57	45	180

또한, 표 3-11에서 1999년부터 2011년까지의 BPI지수 변화 추이를 나타내었다. 한국의 BPI지수는 중국과 마찬가지로 1999년 조사대상국 19개국 중 최하위권인 18위를 기록하였고, 2002년 역시 21개 조사대상국 중 18위를 기록하여 최하위를 기록하였다. 그러나, 2006년 조사대상국 30개국 중 21위를 차지하여 소폭 개선된 모습을 보였고, 2008년에는 22개국 중 14위, 2011년에는 28개국 중 13위로 BPI지수에 있어 꾸준히 개선되고 있는 효과를 보이고 있다. 그러나, 우리나라의 경제규모와 비교해 본다면, 한국에 진출하는 외국 사업가, 수출기업의 한국 고위관료들에 대한 뇌물공여 의사를 표시하는 BPI지수는 여전히 높은 수준으로 평가된다.

표 3-11 한국의 BPI지수 변화 추이

연도	점수	순위	표본수
1999	3.4	18	19
2002	3.9	18	21
2006	5.83	21	30
2008	7.5	14	22
2011	7.9	13	28

(2) 홍콩 정치경제리스크컨설팅사의 부패인식도 조사결과

홍콩의 정치 경제 리스크 컨설팅사(PERC : Political and Economic Risk Consultancy)의 부패인식도 조사결과 및 그 평가에 의하면, 한국은 세계 경제규모 10위권의 선진국임에도 불구하고, 선진국 중 유일하게 개발도상국 수준의 부패수준이 남아있는 국가이다.

2018년 부패인식도 조사결과³⁸⁾에 의하면, 한국의 부패인식도는 점점 심각해지다가 답보상태에 머무르는 것을 알 수 있다. 2009년 4.97점으로 7위, 2010년 4.88점으로 6위를 기록하여 외국인 사업가들로 하여금 한국에 대해 비교적 청렴한 국가라는 인식하게 하였으나, 2012년에는 6.90점으로 순위가 11위까지 떨어졌으며, 캄보디아보다 부패하고, 중국보다 약간 나은 수준인 평가를 받았다. 이후 매 정권별로 끊임없는 반부패 정책의 전개에도 불구하고, 현재까지 조사대상국 중 중간정도의 위치를 차지하고 있다. 조사대상국 대부분이 동남아시아 국가임에도 불구하고 부패인식도가 중위권인 점을 고려하면, 세계 경제규모 10위인 한국이 왜 선진국 중 유일하게 개발도상국 수준의 부패정도를 유지하고 있다는 평가를 받게 되었는지를 가늠할 수 있다.

38) PERC홈페이지, <http://www.asiarisk.com/subscribe/exsum1.pdf>

표 3-12 한국의 부패인식도 변화 추이

연도	점수	순위	표본
2009	4.97	7	16
2010	4.88	6	16
2011	5.90	9	16
2012	6.90	11	16
2013	6.98	10	16
2014	7.05	9	16
2015	6.28	9	16
2016	6.17	8	16
2017	6.38	8	16
2018	6.63	8	16

(3) 국민권익위원회 공공기관 청렴도 측정결과³⁹⁾

한국 국민권익위원회는 2002년부터 현재까지 매년 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제12조(기능), 제27조의2(공공기관 부패에 관한 조사·평가), 제27조의3(조사·평가 결과의 공개)에 근거하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청, 공직유관단체 등을 대상으로 청렴도 종합평가를 실시하여 그 결과를 공개한다.

이 청렴도 측정은 기본적으로 설문조사의 방식으로 진행되는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

청렴도 측정은 해당 기관과 직·간접적으로 업무를 처리한 경험이 있는 국민을 대상으로 설문조사를 진행하여 이를 기초로 측정하는 '외부청렴도', 해당 공공기관에 근무하고 있는 소속 직원을 대상으로 설문조사를 진행하여 이를 기초로 측정하는 '내부청렴도', 해당 공공기관 관련 전문가, 업무관계자, 지역주민·학부모 등을 대상으로 설문조사를 진행하여 이를 기초로 측정하는 '정책고객평가'로 나누어지며, 이 '외부청렴

39) 국민권익위원회. 2018. 2018년도 공공기관 청렴도 측정 결과. <http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetailTotal&method=searchDetailView&winc&menuId=05020703&boardNum=71479>

도', '내부청렴도', '정책고객평가'의 결과를 합산한 뒤 부패사건 발생현황 감점을 적용하여 '종합청렴도'를 산출한다. 매년 관련법령의 제·개정, 새로운 설문항목 추가의 필요성 등이 발생하기 때문에 청렴도 측정 조사모형의 정확성을 제고하고 모형의 정교화를 위하여, 매년 설문조사 항목이나 가중치를 수정하여 설문조사를 진행하고 있으며, 특히 2008년, 2012년은 대대적인 모형 개편으로 인하여 전년도와 시계열이 단절되기도 하였다.

2002년부터 2018년까지의 전체기관의 종합청렴도 추이를 보면, 10점 만점에 2002년 6.43점, 2003년 7.71점, 2004년 8.46점을 기록하였으나 2007년 8.89점으로 꾸준한 상승추이를 보였다. 한편, 모형 개편 이후인 2008년은 전년의 시계열과 동일한 기준에서 비교하기 어렵기에 2008년부터 2011년까지의 추이를 따로 비교할 수 밖에 없다. 이 기간동안의 청렴도 변화 추이를 비교하면, 2008년 8.20점에서 2009년 8.51점으로 소폭 상승한 후, 2011년 8.43점으로 비슷한 수준을 유지하였다. 이후 2012년 모형개편이 이루어졌기에 시계열이 단절되어 2012년부터 2018년까지의 종합청렴도 추이만을 구분하여 살펴보면, 2014년 7.78점으로 전년도에 비해 0.08점 감소하여 최저치를 기록한 이후, 2016년 7.85, 2017년 7.94, 2018년 8.12점으로 매년 종합청렴도의 수치가 상승추세에 있다.

특히, 2018년의 결과를 보면, 외부청렴도는 8.35점으로 전년 대비 0.22점 상승, 내부청렴도는 7.72점으로 전년 대비 0.06점 상승, 정책고객평가는 7.61점으로 전년대비 0.32점 상승 등 모든 측정영역의 평균 점수가 전년대비 상승하였고, 내부청렴도에 비해 정책고객평가와 외부청렴도 점수가 크게 상승한 것으로 보아 평가 조사대상인 공공기관에 대해 일반 국민들의 인식이 다소 개선된 것으로 확인되었다.



그림 3-7 청렴도 점수 추이 (2002년~2018년)

(4) 부패인식도⁴⁰⁾

국민권익위원회는 부패인식도에 대한 조사결과를 매년 공개한다. 부패인식도 조사란, 우리 사회 전반의 부패수준과 경험, 부패발생의 원인, 정보의 부패방지 노력 및 성과 등에 대한 인식을 조사·분석하여 부패관련 정책을 위한 기초자료로 활용함을 목적으로 하는 조사이며, 조사대상은 일반국민, 기업인, 전문가, 외국인, 공무원 등 5개 집단으로 구성되고 연 2회 설문조사를 진행하게 된다. 설문항목은 5점 척도로 구성되고, 10점 만점으로 환산하여 부패인식지수를 도출하게 되며, 청렴할수록 10점에 가깝고 부패하다고 인식할수록 0점에 가깝게 된다.

먼저 사회 전반에 대한 부패인식을 보면, 일반 국민은 우리사회가 청렴하다고 생각하는 비율이 낮은 반면 공무원은 매우 높은 비율을 보이고 있어 국민과 공무원의 인식의 괴리가 존재하는 것으로 나타났다. 2018년도의 조사결과를 보더라도, 일반국민의 단 7.5%만이 우리사회가 청렴하다고 인식하였지만, 공무원이 경우 52.3%가 우리사회가 청

40) 국민권익위원회. 2018. 2018년도 부패인식도 조사 종합 결과 .
<http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetailTotal&method=searchDetailViewIncl&menuId=05020703&boardNum=71533>

렴하다고 느낀 것으로 조사되었다. 그러나, 2018년을 기준으로 전년도와 비교하였을 때 일반국민이 우리사회가 부패하였다고 인식하는 비율이 13.4% 낮아졌고(66.8%→53.4%), 전문가가 우리사회가 부패하였다고 인식하는 비율도 역시 9.9%(58.9%→49%) 낮아져서 전반적인 우리 사회에 대한 부패인식은 점차 개선되는 것으로 보여진다.

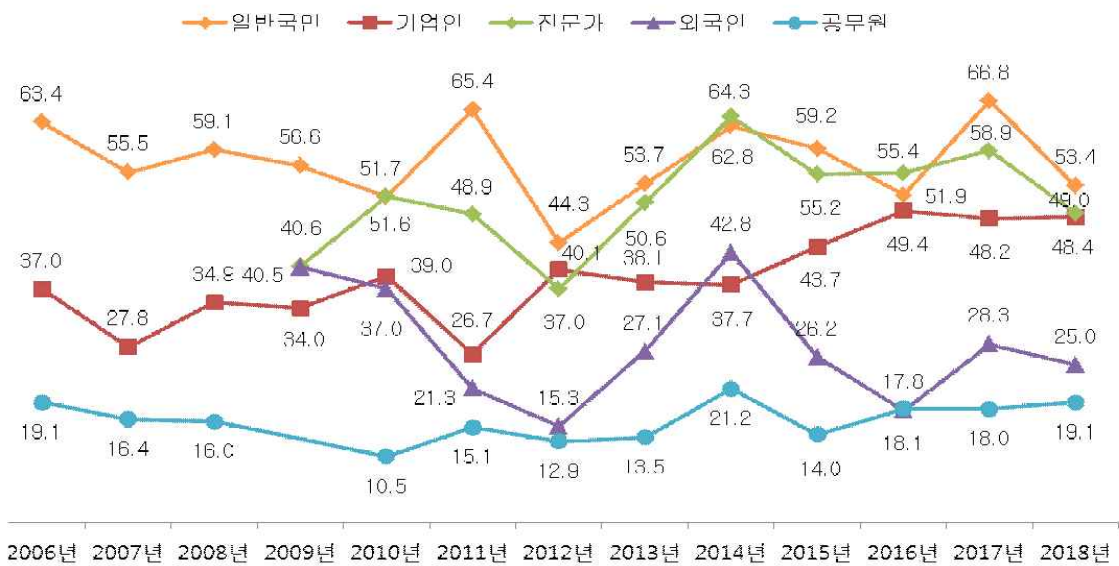


그림 3-8 우리 사회 부패 인식 추이

다음으로 공직사회에 대한 부패인식을 보면, 조사대상별로 큰 폭의 인식 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 공무원의 경우 공직사회가 청렴하다고 응답한 비율이 매우 높은 것으로 나타났고, 이러한 인식은 기업인이나 국민의 인식과 큰 폭의 차이를 보였다. 2018년의 조사결과를 보더라도, 기업인은 52.3%, 일반국민은 40.9%, 전문가는 39.2%, 외국인은 29.6%가 공직사회가 부패하였다고 인식한 반면, 공무원은 단 7.7%만이 공직사회가 부패하였다고 인식한 것으로 드러났다. 하지만, 2017년과 비교하였을 때, 2018년의 위와 같은 공직사회에 대한 부패인식은 일반국민의 경우 무려 11.1%의 감소폭을 보여 큰 개선이 있었지만, 기업인과 외국인의 경우 오히려 소폭 증가한 것으로 나타났다.

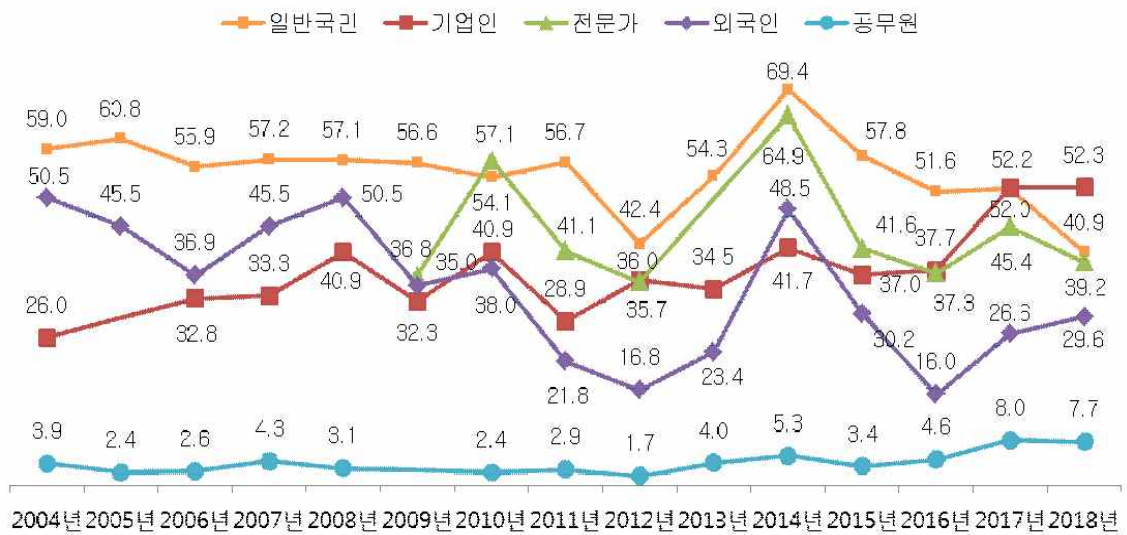


그림 3-9 공직사회 부패 인식 추이

제4절 한중 부패 현황에 대한 평가

제1절에서 부패현황에 대한 측정방법과 관련하여 객관적 측량방법, 주관적 측량방법을 소개한 뒤, 제2절과 제3절에서 중국과 한국의 부패현황을 각 측량방법의 기준에 맞추어 살펴보았다. 객관적 측량방법의 경우 객관성을 담보하기 위하여 중국 인민검찰원의 업무보고, 한국 검찰청의 범죄통계, 국민권익위원회가 발표한 부패행위자 처벌 정상화 방안 등을 참고하였으며, 주관적 측량방법의 경우 국제적으로 널리 사용되는 CPI, BPI지수 및 홍콩 정치경제리스크컨설팅사의 부패인식도 조사 결과, 그리고 한국 국민권익위원회의 청렴도평가 및 부패인식도 조사 결과 등을 참고하였다.

이하에서는 위와 같이 수집한 자료들을 종합하여, 한국과 중국의 부패현황에 대해 평가한 뒤, 객관적 지표와 주관적 지표의 특성은 무엇인지, 양 지표의 변동 추세는 동일한지 등에 대해 분석을 진행한다.

1. 중국 부패현황에 대한 평가

먼저 객관적인 지표를 보면, 앞서 제2절에서 중국 최고인민검찰원의 발표와 같이 입건사건수, 부패혐의금액, 기소인원수는 1979년부터 2017년까지 변폭은 있지만 전반적으로 상승세를 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 주

관적인 인식은 큰 변함이 없었다고 해석할 수 있다. 홍콩 정치경제리스크 컨설턴시의 부패인식도 조사결과도 같은 맥락으로 해석할 수 있는데, 중국은 2009년부터 2016년까지 16개 국가 중 10~12위권을 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 전년도의 25,000건에 비해 49,577건으로 크게 늘었고, 1989년 역시 입건수량이 전년도의 21,100건에 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 2012년도를 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 집중방향, 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), 2015

년에는 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.

2. 한국 부패현황에 대한 평가

다음으로 한국의 부패현황에 대해 객관적인 지표, 주관적인 지표, 그리고 객관적인 지표와 주관적인 지표에 대한 교차 비교분석으로 평가를 진행하도록 한다.

먼저 객관적인 측량방법으로써 제3절에서 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 가법다고 볼 수 있다는 것이다. 또한, 적발된 부패행위자의 소속기관별 유형을 보면 예상과는 다르게 공직유관단체의 경우가 아닌 중앙행정기관에서 가장 많은 부패

행위자 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 정치경제컨설턴시의 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 상호 관계에 대해 비교분석해보도록 한다. 객관적지표에서는 범죄분석의 공무원범죄 검거현황에 근거하여 정권 초기와 말기에 큰 폭의 객관적 지표의 변화가 있는 것

을 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.

하지만, 본 연구는 데이터를 기초로 상관성, 선형관계 등을 분석하는 양적 통계분석 연구가 아니기 때문에 위와 같은 객관적 지표와 주관적 지표의 상관관계 내지 경향성은 단지 참고로 할 수 있을 것이다.

제4장 한중 부패 특징 및 원인

제1절 중국 부패의 특징 및 원인

1. 중국 부패의 특징

(1) 부패사건 연루 혐의금액의 급격한 증가

본문 제3장 제2절에서 중국의 부패현황을 살펴보면서, 객관적인 측량 지표인 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.

(2) “帶病提拔”현상⁴¹⁾

“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 기간 동안의 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 야기한 동기라고 볼 수 있는데, 이는 상대적 박탈감 이론으로 설명할 수도 있다.⁴²⁾ 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.”⁴³⁾고 연설한 적이 있는데, 이는 고위간부의 부패를 탐하는 마음

41) 倪星、李泉主. 廉政制度创新的中国经验. 中山大学出版社: 2013

42) 상대적 박탈감 이론(Relative deprivation)은 S. A. Stouffer가 제시한 개념으로, 간략히 말하면 “공유할 수 있는 권력은 있지만, 가질 수 없어서 생기는” 느낌을 말한다.

43) 人民网. 2012. 感习近平讲“千万不要既想当官又想发财.”

<http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2012/1205/c241220-19797540.html>

에 대한 경고라고 볼 수 있다.

(3) “蚁贪”현상⁴⁴⁾

“蚁贪”현상이란 “蚂蚁贪污”(개미가 부패를 탐하다)의 줄임말로, 부패 현상의 고위직에서만 나타나는 것이 아니라 점차 하위직에까지 번져가며, 말단의 작은 인물도 직위가 높지 않지만 가진바 권력을 이용해 “개미가 이사하는 식”(蚂蚁搬家)의 부패행위를 지속하는 것을 말한다.

“蚁贪”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 미치지 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 뚫어내듯이⁴⁵⁾, 부패가 발생할 틈이 있으면 적극적으로 찾아내어 부패행위를 한다. 제도나 시스템상 허점이 보일 경우, 이를 보완하기보다는 이러한 허점을 자신의 사리사욕을 채우는데 이용하게 되는 것이다.

(4) 부패행위자 학력의 상향화 및 부패 연령의 하향화 현상⁴⁶⁾

2012년 제18대 인민대표회의 이후 강도 높은 반부패정책을 지속하면서, 시진핑정부는 약 1년여 기간 동안 총 88명의 부청급 이상의 고위

44) 黄建. 论“蚁贪”现象的成因与消解[J].中共福建省委党校学报,2013(10):37-42.

45) 中国共产党新闻网. 2011, 8. “蚁贪”缘何扎堆“冒出来”?

46) 中国反腐报告. 2013. <http://business.sohu.com/s2013/fanfubaogao/>

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

2. 중국 부패의 원인

(1) 개인·윤리적 측면

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 30여년간 한 푼도 쓰지 않고 저축하여도 구입이 불가능할 지경에 이르자 한 달에 몇 백위안 정도의 위와 같은 수당으로는 도저히 주거문제를 해결

하기 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.

(2) 정치·체제적 측면

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 인사변

동의 좌우, 상하의 변폭이 크고, 민정부문의 엘리트들이 공산당의 정치 엘리트로 직위를 옮기는 경우도 빈번하여 실질적으로 공산당이 입법, 사법, 행정권을 장악하고 있다고도 볼 수 있다. 물론, 막강한 권력을 보유하고 있는 공산당 내부에서 부패가 자생하는 것을 막기 위하여 기율 검사위원회, 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.

(3) 법·제도적 측면

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.(석운희, 2015)⁴⁷⁾

또한, 중국의 행정제도가 투명하지 못한 것 역시 부패의 원인으로 꼽힌다. '행정비밀주의'의 행태가 남아있으며, 정보공개제도를 도입하였으나 아직은 초보적 단계에 머무르고 있다.

(4) 사회문화적 측면

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 1억

47) 석운희. 2015. 한중 반부패정책에 관한 비교연구. 건국대학교 석사논문.

명을 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 결탁하여 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 상태로서, 이와 같은 행위를 부패로 인식하지 않는 경향이 있는데, 어떠한 문제가 발생하였을 때 정해진 절차나 법규에 따라 일처리를 하지 않고 문제해결에 있어 가진 바 인맥을 동원하여 문제를 해결하려는 습성이 남아있는 것도 관시 문화 및 흰색 부패의 일종으로 볼 수 있다.

제2절 한국 부패의 특징 및 원인

1. 한국 부패의 특징

(1) 엘리트 카르텔형 부패

김영란 전 대법관은 한국의 부패를 "엘리트 카르텔형 부패"로 진단하

였다. 나라별 부패 유형은 4가지로 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.

(2) 집회의 형태로 나타난 부패척결 의지⁴⁸⁾

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 요소로서 기능하기도 하였다. 한국은 부패에 대하여 정부가 주

48) 陈媛亚. 2018. 9. 洲国家反腐败的三种强力道路. <https://mp.weixin.qq.com/s/yG3l6VKDtVG664a41cAliA>

도하고, 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 부패 관련 현상에 있어 한국이 가장 다른나라와 구분되는 점이다.

2. 한국 부패의 원인

(1) 개인·윤리적 측면

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 부패 유형은 개인적 사리사욕을 채우기 위한 생활형 부패가 아닌 둘 이상의 공공기관이나 집단이 암묵적으로 인식하거나 묵시적으로 합의하여 이뤄지는 조직부패의 경우가 다수를 이루고 있다.

(2) 정치·체제적 측면

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 정부주도형 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 정경유착구조는 부패의 역U자 가설으로 설명할 수

도 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 유래없는 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.

(3) 법·제도적 측면

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.

(4) 사회문화적 측면

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.

앞서 <제2장 제4절 3. 사회·문화적 접근방법>에서 언급했듯이, 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 이유가 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 어렵지만 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, 종국적으로는 심각한 “흑색 부패”를 초래할 수도 있다는 점에서 한국 부패의 발생을 초래하는 원인으로 지목할 수 있다.

제5장 한중 부패 대응전략

제1절 한중 부패 대응전략의 시간적 연구범위 특정

앞서 <제1장 서론>에서 연구방향을 정립하며, 한국과 중국의 부패현황을 정확히 진단하고 부패의 대응전략에 있어 시사점을 제시할 수 있는 기간을 특정하기로 하였다. <제3장 한중 부패 현황 및 평가>에서 한국과 중국의 부패현황에 대해 객관적인 측량방법, 주관적인 측량방법에 의거하여 부패현황을 비교분석한 바, 결과는 다음과 같다.

1. 중국 부패 대응전략의 시간적 연구범위 특정(2012년~2017년)

중국의 객관적인 지표에서 가장 주목할 지점은 바로 1986년, 1989년, 1997년, 2012년이다. 이 시기에 모두 전년도에 비해 입건수량이 괄목할 정도로 급증한 경향을 띄고, 특히 2012년의 경우 입건수량이 전년도에 비해 약 5배나 상승한 165,787건을 기록하기도 하였다. 부패의 측량에 있어서 사실적으로 존재하는 부패상태 외에 외부가 어떻게 부패수준을 평가하는지도 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면 실제 부패상태와는 별도로, 이러한 주관적인 인식도에 의해서 해당 국가에 대한 평가 및 실질적인 변화, 예컨대 외국인 투자여부 등이 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구의 목적은 부패의 예방 및 대응방안을 고찰하는 것으로서, 종합적인 예방 및 대응책을 제시하기 위해서 객관적인 지표와 주관적인 지표를 모두 참고할 수 있는 연대를 특정하는 것이 본 연구의 목적과 부합한다고 볼 수 있다. 중국의 경우 1986년, 1989년, 1997년에는 그 당시 주관적 지표 데이터가 존재하지 않아 비교분석이

어렵기 때문에, 2012년도 이후, 즉 시진핑 주석이 집권한 이후를 기준으로 중국의 부패 대응 전략을 살펴보도록 한다.

2. 한국 부패 대응전략의 시간적 연구범위 특정(2008년~2017년)

한국의 경우 공무원범죄의 검거인원수를 객관적 지표로 하여 현황을 살펴보았다. 한국의 객관적인 지표에서 주목할 점은, 정권별로 정권 초기, 그리고 정권 말기 객관적인 지표의 큰 차이가 존재하였고, 그 경향성이 같은 방향이었다는 점이다. 이명박 정부의 집권초기인 2008~2009년과 집권말기인 2011년~2012년을 비교해보면, 집권말기의 객관적 지표, 즉 공무원범죄의 검거인원수가 집권초기때보다 높은 것으로 나타났으며, 박근혜 정부의 집권초기인 2013년~2014년과 집권말기인 2016년~2017년을 비교해보아도 집권말기의 공무원범죄의 검거인원수가 더 많은 것으로 나타났다. 즉, 양 정부에서 모두 집권초기보다 집권말기에 객관적지표의 수치가 더 높은 경향을 보였다. 한편, 주관적 지표인 CPI지수 역시 양 정부에서 동일한 방향성을 보였는데, 예상과는 달리 객관적지표가 상승한 집권 말기의 주관적지표는 집권초기보다 오히려 하락한 것으로 나타났다. 이와 같이, 양 정부의 객관적 지표 및 주관적 지표를 모두 수집할 수 있었고, 객관적 지표와 주관적 지표가 비록 예상과는 다르지만 같은 방향성을 가지고 변화하였다는 현상을 관측하였기에, 반부패 전략을 비교검토하기에 적합하다고 생각되어 한국의 경우 2008년도 이후부터 2017년까지, 즉 이명박 정부와 박근혜 정부의 집권기간 중 반부패 대응전략을 분석대상으로 하였다.

제2절 중국의 반부패 전략

1. 시진핑 주석의 반부패 정책의 특징

시진핑 주석은 제18대 전국인민대표회의에서 반부패 정책의 일환으로 3가지 이념적 혁신(혁신적으로 시대의 관심에 회답, 혁신적으로 마르크스주의의 중국화 추진, 당건 이론의 혁신적 발전)과 4가지 실천 방안(부패가 있으면 반격, 비리를 철저히 조사하여 처리, 부정함을 엄숙히 조사하여 호랑이·파리 피해 방지, 고압 태세 유지)을 제시하였다.⁴⁹⁾ 그 내용을 간략히 소개하자면 이하와 같다.

(1) 시대의 흐름인 반부패정책

시진핑 주석은 중국의 발전은 공산당의 발전과 불가분의 밀접한 관계가 있다는 전제 하에, 당내의 부패와 바르지 못한 기풍은 사회불평등을 야기하고 대중의 강력한 불만을 야기하여, 공산당과 정부의 공신력이 흔들리는 등 존립을 위협받는다고 생각하였다. 따라서, 부패문제는 중국의 발전 및 중국 특유의 사회주의 체제 건설을 위해 선결되어야 하는 필수조건으로 생각하였다.

(2) 중국 특색의 마르크스 주의

마르크스는 사람은 자연속성과 사회속성을 동시에 지니고 있다고 보았다. 이 두 가지 속성은 서로 상호작용하며, 상호 제약하기도 한다. 자연속성은 사회속성이 존재하기 위한 필요조건이며, 인간의 사회적 속성은 인간 본질과 밀접한 관련이 있는데, 이러한 사회적 속성은 인간의 후천적 활동과 상호 교류·교제활동 중 형성되고 끊임없이 변화한다고

49) 손의. 2017. 시진핑의 반부패 정책. 인천대학교 석사학위논문.

보았다. 따라서, 부패를 뿌리뽑기 위하여서는 사회적 속성, 즉 후천적 활동 및 상호교류활동의 변화가 필요한 바, 큰 부패 뿐만 아니라 작은 부패까지 모두 일망타진하여 부패적 환경 자체를 바꾸어야 하며, 크게 사상, 제도, 법률의 관점에서 반부패정책을 전개하고 특히, 정보기술 및 인터넷기술 등 현대 기술수단을 도입하여 정책의 효과성을 높여야 한다고 하였다. 즉, 반부패정책 전개의 초점을 부패환경의 변화에 놓은 이론적 근거로 마르크스주의를 제시한 것이다.

(3) 당건(當建) 이론의 혁신적 발전

당건 이론이란, 당이 수립한 이론을 말한다. 반부패 행위자를 엄중히 처벌하고 지도자의 도덕적 수양을 배양하며, 엄격한 당기율을 따르는 등 여러 가지 요구사항을 제시하면서, 3불(不)이론을 제시하였다.

첫째는, 단기목표로서 “감히 부패하지 않는다(不敢腐)”의 목표이다. 부패가 있으면 반드시 처벌하고 숙청되기에 감히 부패할 수 없도록 환경을 조성하는 것이다. 직위고하를 막론하고 기율 및 국법 위반 시 처벌하고, 군대 내부에도 반부패정책을 추진하여 군기율을 바로잡았으며, 외국과의 공조를 통해 부패행위자를 검거하고 범죄수익을 추적하는 등 조치를 요구하였다.

둘째는, 중기목표로서 “부패할 수 없다(不能腐)”의 목표이다. 권력을 제약하고 감독체제를 수립하여 권력을 제도의 새장속에 가두는 것을 목표(把权力关在笼子里)로 하였다.

셋째는, 장기목표로서 “부패를 생각하지 않는다(不想腐)”의 목표이다. 절대적으로 완벽한 제도는 존재하지 않기 때문에, 아무리 우수한 권력 견제 시스템이 존재하더라도 근본적으로 부패문제를 근절할 수 없으며, 이러한 시스템의 유지하는데 많은 자원소모가 이뤄지기 때문에, 근본적으로 공산당 간부들이 부패 자체를 생각하지 않도록 하는 것이 중요하다고 하였다.

(4) 부패에 대한 공격

시진핑 주석은 부패 근절의 필요성을 수 차례 강조하였다. 2012년 11월 15일, 그리고 17일에 걸쳐 이어진 제18차 중앙정치국상무위원회와 해외기자간담회에서 시진핑은 부패는 진화할수록 강해지고, 결국 공산당과 국가를 망하게 할 수 있기 때문에 독직부패, 형식주의, 관료주의 등의 문제를 반드시 해결해야 한다고 발언하였다. 또한, 2013년 1월 22일 중국공산당 제18차 중앙기율감찰위원회 제2차 전체회의, 그리고 2014년 1월 14일 동 제3차 전체회의에서도 부패를 근절하지 않으면 공산당이 부패하고 변질될 수 있기 때문에, 반부패라는 정치적 임무를 반드시 달성해야 한다면서 반부패투쟁을 끝까지 지속할 것을 강조하였다.

이와 더불어, 중국 공산당 지도부는 새로운 반탐(反貪)총국 설립을 허가하였다. 중국의 반탐총국의 정식 명칭은 “반탐오뇌물총국”으로써, 1995년 11월 10일 중국 최고인민검찰원의 기관으로 설립되었고, 1995년 말경 중국 28개 성급 검찰원, 296개의 분, 주, 시급 검찰원, 1283개의 현, 구급 검찰원에 반탐국을 설립하였다. 2014년 10월, 중앙은 최고인민검찰원의 당조직이 내놓은 개혁방안을 비준하여, 반탐총국의 국장 계급을 2급 대검찰관(한국의 차관급)으로 높이고, 반부패 직능 수행을 보다 강화하였다. 2018년 2월 23일에는 국가감찰체제개혁에 발맞추어 반탐총국에 속한 검찰관은 모두 새로운 국가감찰위원회에 속하게 되었다.

국가감찰위원회란 중국 최상위의 감찰기관으로써 지방의 각급 감찰위원회를 통솔하고, 전국의 감찰사무를 통솔한다. 전국인민대표회의 및 상무위원들에 대한 감독을 책임지며, 위원회의 임기는 전국인민대표회의의 임기와 같으며 주임(위원장)은 2회를 초과하여 연임할 수 없다. 국가감찰위원회는 주임, 부주임, 위원 등으로 구성되는데, 주임은 전국인민대표회의에서 선거로 선출되고, 부주임과 위원은 상무위원회에서 주임의 제청을 받아 임명하도록 되어 있다. 2018년 조직개혁을 통해 탄생하였으며, 국가의 반부패 정책에 있어 통일된 컨트롤타워 역할을 하고 있다. 업무내용으로는, 당의 당장 및 당내법규를 수호하고, 당의

정책노선 및 정책결정 과정을 감사하며, 당원 중 지도자급 고위간부에 대해 감독권을 행사한다. 직무상 위법행위와 관련되거나 직무범죄행위와 관련된 사안에 대해 조사를 진행하여 정무처분 결정을 할 수 있고, 퇴직하거나 직무에서 배제된 고위간부에 대해서도 문책이 가능하며, 공산당 내 청렴기조의 건설을 위한 조직협약 및 반부패 성과 선전 등 업무도 책임진다.⁵⁰⁾

한편, 뤼관(裸官) 문제가 중국사회에 대두된 바가 있었다. 뤼관이란 “나체로 관에 있다.”라는 말의 축약어로서, 2010년 2월 22일 감찰부가 국가부패예방국 2010년 업무보고에서 주요 추진항목으로 보고함으로써 알려지게 된 단어이다. 2010년 4월 23일 중공중앙정치국은 지도자간부가 자신의 배우자나 자녀가 해외에 거주하거나 일하고 있는 사안에 대해 보고하도록 하는 규정을 심의하여 통과했는데, 가족을 해외로 보내 놓고 뇌물수수 등을 통해 부정하게 축재한 돈을 해외로 빼돌리는 수단이 되기도 하였기 때문이다. 시진핑 정부는 이러한 뤼관(裸官) 문제를 적극 단속하는 동시에, 중앙기율검사위원회의 주도 하에 해외 도피 경제사범을 검거하여 국내로 송환하는 “여우사냥 2014” 작전도 실시하였다.

(5) 철저한 비리 조사 및 처리

시진핑 주석은 형식주의, 관료주의, 향락주의, 사치하는 기조는 직접적으로 청탁과 뇌물의 관계와 같이 금전수수와 권력이 직접적으로 결부된 형태라고 볼 수는 없지만, 관료들의 위와 같은 기조는 대중의 격렬한 반발 및 증오를 불러일으키기 때문에, 지위가 높지 않은 “파리”와 같은 부패행위자라도 반드시 척결해야 한다고 강조하였다. 특히, 위와 같은 형식주의, 관료주의, 향락주의, 사치하는 기조를 “4풍”으로 정의하여 척결해야 할 대상으로 지정하였다.

50) BaiduBaike. 中华人民共和国国家监察委员会
<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E7%9B%91%E5%AF%9F%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A/20391574?fromtitle=%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E7%9B%91%E5%AF%9F%E5%A7%94&fromid=22439444&fr=aladdin>

(6) 부정함에 대한 철저한 조사로, 호랑이·파리로 인한 피해 방지

중국에서 호랑이란 고위부패관료, 파리란 하위직 부패관료를 뜻한다. 앞서 시진핑이 “4풍”과의 전면전을 선포한 것 외에도, 중앙정치국은 공식기강을 확립하고 공식자의 근검절약 풍토를 조성하기 위하여 2012. 12. 4. “8항규정”을 제정하여 만장일치로 통과시켰다. “8항 규정”의 내용은 다음과 같다.

첫째, 조사연구를 개선한다. 가장 하위층에 대한 현장조사로 실제 상황을 정확히 이해하고, 경험, 연구문제, 해결방안 등을 종합하여 국민으로부터 그리고 실제로부터 배울 수 있도록 하고, 많은 국민과 간부와 면담함으로써 충분한 협의와 토론을 거치고, 문제점과 모순점을 해결하는데 역량을 집중해야 한다. 국민의 목소리가 많은 지역에 가야 하며, 이러한 곳을 지나치거나 형식주의에 물들어선 안된다. 구체적으로, 조사인원은 최소화하고, 접대도 간략화하며, 국민으로 하여금 배웅케 하지 말고, 환영회를 거창하게 열지 않으며, 화환준비나 연회도 금지한다.

둘째, 회의를 간략화한다. 회의의 기초를 바꾸고, 중앙의 이름으로 각종 전국단위 회의 및 중요한 행사를 하는 것을 엄격히 통제한다. 중앙의 허가를 받지 않으면 개통식, 축하회, 기념회, 표창회, 박람회, 세미나, 그리고 각종 컨퍼런스 등에서 어떠한 “테이프를 끊는” 등의 행위를 금한다. 회의의 실효성 제고를 위하여 회의시간을 짧게, 발언도 짧게하며 공치사나 빈말, 틀에 박힌 말들을 사용하지 않는다.

셋째, 문건의 보고내용을 간략히 한다. 실질적인 내용이 없거나 보내도 무방하고 보내지 않아도 무방한 보고서 같은 경우엔 발송하지 않는다.

넷째, 방문활동을 규범화한다. 외교업무같은 경우 대국적 필요에 따라 방문활동을 합리적으로 배치하며, 방문 수행원을 엄격히 통제하며, 반드시 규정에 따른 교통수단을 이용하며, 중국자본계 기관, 화교, 유학생 대표 등 인사를 공항에 마중나가지 않는다.

다섯째, 경호업무를 개선한다. “대중의 연결에 유리하게” 원칙 하에 교통통제를 줄이고 일반적인 상황에서는 도로를 봉쇄하거나 현장을 소개하거나, 또는 현장을 폐쇄하거나 하지 않는다.

여섯째, 뉴스보도를 개선한다. 중앙정치국 동지의 회의참석과 활동에 관해서 반드시 업무상 필요, 뉴스의 가치, 사회효과에 대한 고려에 근거하여 보도를 할지를 결정하고, 언론보도의 수량, 자수, 시간을 최소화한다.

일곱째, 원고(출판) 발표회는 엄격히 한다. 중앙에서 일괄적으로 계획한 것 외에, 개인은 출판저서나 담화 단행본을 공개하지 않으며, 축하편지, 축전을 보내지 않는다.

여덟째, 근검절약하고 청렴규정을 엄격히 준수함으로써, 주택, 차량배치 등 업무와 관련된 그리고 생활대우와 관련된 규정을 엄격히 집행한다.

위와 같은 “8항 규정”의 엄격한 적용과 동시에, 중앙기율검사위원회는 “8항 규정”에 위반사항을 보고하는 월보제도를 수립하고, 법이나 기율위반 사건에 대해 경중에 따라 사법기관에 통보하며, 최고인민법원 및 회계국은 “8항 규정” 위반사항에 대해 전반적인 감사를 진행하였다.

(7) 반부패 강도 유지

시진핑 주석은 부패 척결을 위하여 각종 대응방안만 강구할 것이 아니라, 한 걸음 더 나아가 작은 부패가 더 큰 부패로 변하지 못하게 예방해야 한다고 당부하면서, 부패에 끊임없이 저항하고, 부패의 위험을 막아내는 능력 배양이 중요하다고 강조하였다.

2014년 11월 10일~11일 중국 베이징에서 APEC 정상회의가 개최되었는데, 중국은 해외 도피 부정부패 관료 추적을 위하여 Act-Net(APEC 반부패 당국·법집행기구 네트워크)를 설치할 것을 제안하였다. Act-Net이란 APEC 회원국간에 지역성 반부패 네트워크의 사무실을 중국(중앙기율검사위원회의 훈련기구 내)에 설치하고, 이러한 반부패 네트워크를

Act-Net으로 명기하는 것이었는데, 중국의 주재국으로써 임기는 2015년 말까지였다.⁵¹⁾ 비록 APEC은 지역적인 국제형사조직을 만들지 않았지만, 위와 같이 여우사냥 2014 작전, Act-Net 네트워크 설치 제안 등의 노력은 반부패 강도를 계속 유지코자 하는 의지의 표명이라고 볼 수 있다.

2. 반부패 정책의 성과

제18회 전국인민대표회의 이래, 중국은 강도 높은 반부패 정책을 지속해서 전개해왔다. 그 결과, 제19회 전국인민대표회의의 보고에서 지난 5년간의 업적을 평가하면서, “감히 부패하지 못한다.”의 목표와 관련하여서는 초보적인 성과를 거두었으며, “부패할 수 없다.”의 목표와 관련하여서는 계속 보완중에 있으며, “부패를 생각하지 않는다.”의 목표와 관련하여서는 이미 굳건한 발전 단계에 접어들었다고 평가하였다. 이하에서 시진핑 정부의 반부패 정책의 성과에 대해서 거시적인 관점, 중기적인 관점, 미시적인 관점에서 분석해보도록 한다.⁵²⁾

(1) 거시적인 관점에서 본 성과

시진핑 주석은 반부패 투쟁의 형세를 수차례 분석하면서, 여전히 반부패 투쟁이 복잡한 형세에 처해 있다고 지적하였다. 특히, 2015년 1월 제18회 중앙기율위원회 5차 전체회의에서, 시진핑은 “부패와 반부패는 현재 고착상태에 있는데, 특히 3불(감히 부패하지 않는다, 부패할 수 없다, 부패를 생각하지 않는다) 하는 목표에 대해서는 아직 승리를 거두었다고 보기 힘들다.”고 지적하였다. 그러나 1년여가 지나자 이에 대한 평가는 다소 바뀌었는데, 시진핑은 중앙기율위원회 6차 전체회의에서 ““감히 부패하지 않는다”의 목표는 충분히 달성되어 제 작용을 발휘

51) BaiduBaikē. Act-Net. <https://baike.baidu.com/item/Act-Net/16019407>

52) 熊瑛. 十八大以来我国反腐败斗争的重大成就与基本经验[J]. 井冈山大学学报, 2018, 39(05):56-63

하고 있다고 하였다. 또한, “부패할 수 없다”와 “부패를 생각하지 않는다.”와 관련된 목표는 초보적인 성과를 내고 있으며, 반부패 투쟁을 지속적으로 이어나가는 형세는 점차 형성되고 있는 중에 있다.”고 논평하였다. 이어서 2016년 12월 28일 시진핑은 중공중앙정치국회의에서 처음으로 “반부패 투쟁에 대한 압도적, 지속적 형세는 완전히 형성되었다.”고 판단하였다. 나아가 2017년 1월 시진핑은 중앙기율위원회 7차 전체회의에서 “부패의 만연한 형태가 유효하게 억제되고 있고, 당내 정치 분위기에서 새로운 기상이 느껴진다.”고 논평하기도 하였다.

“고착상태”에서 “지속적이고 압도적인 형세가 형성되고 있는”상태에서, 그리고 “지속적이고 압도적인 형세가 형성된” 상태로 이르기까지, 그리고 “만연한 부패를 굳건히 억제하는 정도”에서 “만연한 부패를 아주 유효한 정도까지 억제하는 정도”에 이르기까지 반부패 정책이 발전하였던 바, 이것이 거시적인 관점에서 본 중국 반부패 정책의 성과라고 볼 수 있다.

(2) 중기적인 관점에서 본 성과

중국의 반부패 투쟁에 대한 국민의 인식도 변화에 커다란 성과가 있었다. 관련 부처가 2016년 동부, 중부, 서부의 총 8개 성에서 진행한 현장조사 및 설문조사 결과를 보면, 국민의 반부패정책에 대한 만족도가 계속적으로 상승하고 있는 것으로 드러났다. 98.2%의 지도자급 간부와 보통간부, 그리고 96.7%의 전문가, 91.4%의 기업경영자들은 부패가 유효하게 억제되고 있다고 인식하는 것으로 드러났고, 이는 2012년도에서의 조사보다 각각 14.4%, 10.2%, 16.5%, 30.4%나 높아진 수치이다.⁵³⁾

2016년 국가통계국에서 진행한 민심조사 결과에서는, 2016년 국민의 부패정책에 대한 만족도, 자신감, 중시도, 부패억제도 수치가 모두 다소 상승한 것으로 나타났고, 위 4개 항목의 수치는 각각 92.9%, 93.1%,

53)央视网. 2017. 中国发布反腐倡廉蓝皮书:公众对反腐工作满意度上升.
<http://news.cctv.com/2017/01/04/ARTIm5etOJ9x7ChwAV9H5f5F170104.shtml>

93.0%, 90.9%를 기록하였는데 이는 역시 2012년보다 17.9%, 13.8%, 12.8%, 5.5% 높아진 수치이다.⁵⁴⁾ 특히, 만족도를 예로 보자면, 2012년부터 2016년까지 5년 사이에 17.9%나 수치가 높아졌는데, 2003년부터 2011년까지의 국민의 반부패정책 성과에 대한 만족도가 51.9%에서 72.7%로 총 20.8% 상승한 점을 고려하면⁵⁵⁾, 실제로 “호랑이”(부패 고위관료), “파리”(부패 하위관료) 척결, 4풍 척결 정책, 8항규정의 시행은 국민들이 느끼기에 대단히 만족스러운 반부패 정책으로 여겨지고 있으며, 자연히 중국정부의 반부패 투쟁에 대한 만족도 및 인식도는 계속적으로 상승하는 것으로 드러났다.

중국 최고인민법원의 업무보고를 내용을 살펴보면, 2008년부터 2012년 총 5년 사이에 전국 각급 법원에서 국가공무원의 뇌물수수, 공여, 권한남용 등 범죄로 재판한 사건이 총 13.8만건이었으며, 유죄판결 받은 사람은 14.3만명에 이르렀다. 그러나 2013년부터 2016년 총 4년 사이에 이미 재판한 사건은 13.9만건, 유죄판결을 받은 사람은 18.7만명에 다다랐다. 과거 5년간 전국 각급 검찰기관이 강도높게 공무원의 직무범죄를 단속하였고, 결과적으로 혐의자 중 현처급 이상 간부는 16,680명(국장 미만 고위직)에 다다랐으며, 그 중 청급 간부가 무려 2,253명(국장급)이었고, 성부급 간부(성정부의 장·차관급)는 120명이었다.⁵⁶⁾ 전국 기검감찰기관은 총 267.4만건의 범죄정보를 입수하여 총 154.5만건을 입건하여 153.7만명에 대해 처벌하였고, 범죄혐의로 사법기관에 이송한 사건은 5.8만건에 다다랐다.⁵⁷⁾ 2008년부터 2012년 사이에 당에서 처벌한 인원이 69.3만명이었고 사법기관에 이송한 사건이 27,951명으로 총 적발인원의 4.03%만을 차지하였던 점과 비교해보면, 압도적인 성과라고 평가할 수 있을 것이다.

특히 주목할 점은 바로 기율을 위반한 사건이 사법기관으로 이송되어 처리되는 비율의 상승률이다. 부패행위는 범죄는 물론이고 일반적인 기율위반행위, 규정위반행위도 모두 포함하기 때문에, 모든 위법행위나 기율위반행위가 범죄를 구성하지는 않는다. 일부 부패행위가 사법기관

54) 人民日报. 2017, 1. 逾九成群众对反腐败工作成效满意.

55) 广州日报. 2012, 11. 反腐满意率8年升至72.7%.

56) 检察日报. 2017, 10. 依法反腐:用群众看得见的成效诠释责任担当.

57) 新华网. 2017, 10. 十九大首场记者会:“严”字何解?数字说话!

의 심판을 받을 정도로 중해졌을 경우에만 사법기관에서 조사를 하게 되는데, 이전에 중국의 사법기관 이송 비율은 비교적 낮았다. 2008년부터 2012년까지 위법행위로 적발되어 사법기관에 이송되는 사건의 비율은 3~4%에 그쳤지만, 2013년에는 5.27%로 급속히 상승하였다.⁵⁸⁾ 참고로 사법기관 이송이라는 단어는 한국의 '직무고발' 혹은 '수사의뢰' 정도로 이해할 수 있다.

(3) 미시적인 관점에서 본 성과

좀 더 세부적으로 반부패 성과를 분석해보면, 반부패정책의 강도가 세지면서 간부급 적발인원 및 총 적발인원수가 대폭 상승하였고, 적발된 영역 또한 다양하며 신속히 처리되었다.

시진핑 정부의 반부패 성과의 특징 중 하나는 바로 고위직과 하위직을 가리지 않고 처벌에 성공하였다는 점이다. 이전의 반부패정책의 성과는 주로 하위관료를 처벌하는데 그쳤으며, 적발되는 고위직은 극히 드물었다. 그러나, 시진핑 정부에서는 중앙 공산당을 필두로 "8항 규정"의 엄격한 적용에 앞장서고, 위(중앙)에서 아래를 일률 통솔하는 방향으로 정책을 펼친 결과, 저우용캉, 쉬차이호우, 링지화, 보시라이, 순정차이 등 최고위층에 있는 고관들을 부패혐의로 처벌하는데 성공하였으며, 결국 이는 자연스럽게 국민들의 공산당에 대한 광범위한 신뢰 및 자신감으로 이어졌다. 중국 공산당은 "영용인(零容忍)(티끌만한 부패도 용납되지 않는다)의 신호를 대중 및 잠재적 부패행위자들에게 효과적으로 전파하여 공산당의 규율 및 국법의 적용에 있어 그 누구도 예외가 없다는 시그널을 명확히 보여주었다. 또한, 최고위 관료에 대한 부패행위 적발에 이어서 중간간부의 적발도 이어졌는데, 총 27.8만명의 중간간부가 부패행위로 적발되기도 하였다.

5년 내 입건한 성군급 이상 당 간부 및 기타 중간간부는 총 440명으로 드러났는데, 이는 시진핑 집권 전 63년동안 매년 평균 2.3명씩 총 145명을 낙마시킨 것과 비교하면 10배가 넘게 차이가 나는 수치인 바,

58) 朱立恒. 中国反腐败体制之反思与改革[J]. 时代法学, 2017, 15(02):3-11.

이전과는 비교할 수 없을 만큼 괄목할만한 성과라고 볼 수 있다. 쉬차이호우는 시진핑 집권 후 낙마한 첫 번째 중앙정치국위원이었으며, 수룽은 낙마한 첫 번째 부국가급 간부였고, 저우용강의 적발은 “형벌은 상무위원에까지 미치지 못한다.”는 관례를 깨부수는데 성공하였다. 그 외에도 9명의 중앙기율검사위원회의 위원들이 적발되었고, 8,900여명의 청급간부가 부패행위로 기율심사를 받고, 6.3만명의 현처급 간부가 처벌받았다.

해외 역시 도피처가 되지 못하였는데, 중국은 “천망(天網)” 및 “여우잡이” 작전으로 해외로 도주한 부패행위자를 적극 잡아들였다. 2015년 4월 국제형사경찰조직 중국국가센터국은 “백명의 해외도피자 적색 수배령”을 공포하였고, 2016년 11월 16일 13년간 해외에 도피중이던 양시우쥬를 검거하는 것을 시작으로, 현재 이미 48명의 적색 수배자들이 조사를 받고 있는 상황이다. 이로 인하여 새로 외국으로 도주하는 인원수는 계속 줄어들고 있는데, 2014년의 101명에서 2015년의 31명으로, 또다시 2016년에는 19명으로 줄어들었으며, 2015년에 최초로 수배령을 내린 인원수보다 적발하여 송환한 인원수가 더 많게 되었다. 2017년 5월을 기준으로, 이미 90여개 국가에서 2873명을 검거하였으며, 총 89.9억위안의 숨겨진 자금을 회수하였는데, 그 중 공무원은 476명을 차지하였다.

3. 중국 반부패 정책의 평가 및 한계

시진핑 정부는 강도 높은 반부패 정책을 실시하였는데, 그 주요 내용을 보면 첫째, 국가 및 공산당 주도로 3불이론(목적)을 제시하면서 단기·중기·장기목표를 설정하여 부패의 문화를 바꾸려는 장기적인 비전을 제시하였던 점, 둘째, 관료주의, 향락주의, 사치기조, 형식주의 등 반4풍 단속, 셋째, 8항규정의 엄격한 적용, 넷째, 부패관리 및 부패영역의 광범위하고 신속한 단속 및 사법기관 이송률 상승, 다섯째, 고위직과 하위직을 가리지 않는 단속, 여섯째, 반탐총국의 개편 등 행정기관 개편

으로 요약할 수 있다.

위에서 보았듯이 시진핑 정부는 반부패 정책의 목표를 단계적으로 설정하여 거시적인 관점에서 부패 문화를 바꾸려는 목표 하에 정책이 가동 중이라는 점이 주목할 만하다. 시진핑 정부의 반부패 정책으로 인하여 객관적인 지표가 월등히 상승하였으며, 이에 대한 국민들의 지지도 역시 매우 상승하였다는 점 역시 주목할 만하다. 또한 여우사냥 작전 등 해외도피 부패행위자를 적극적으로 검거하는 모습 역시 중국 반부패정책의 주목할만한 특징 중 하나이다. 그러나, 여전히 국가 및 공산당 주도의 반부패정책을 실시하여 체제상 시민조직이 참여하는 반부패정책이 부족하고, 반부패와 관련된 법률 제·개정 측면에서 큰 변화가 없다는 점은 중국 반부패 정책의 한계로 꼽을 수 있다.

제3절 한국의 반부패 전략

1. 한국 반부패 주요 정책

한국의 국민권익위원회는 문재인 정부의 반부패 5개년 종합계획을 수립하면서 2002년부터 2017년까지 부패인식지수에 있어 상승요인과 하락요인을 그래프에 포함하여 제시하였는데, 해당 그래프는 본문 <제1장 제2절>에 적시하였다. 본 연구의 시간적 범위는 2008년부터 2017년까지 이므로, 반부패 5개년 종합계획에 적시된 위 그래프를 참고하여 해당 기간의 주요 반부패 정책을 이하에서 살펴보도록 한다.

(1) 이명박 정부의 반부패 정책

이명박 정부 이전의 참여정부에서는 국가청렴위원회의 주도 하에 반부패 노력을 지속하였는데, 2003년 '표준공무원행동강령'의 제정, 2004년 '공공기관의 정보공개에 관한 법률' 개정, 2005년 공직자 재산등록

과 관련한 '주식백지신탁제도'를 도입, 2006년 4월부터 도입되어 현재 까지 시행되고 있는 '부패영향평가' 등을 그러한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 이러한 정책을 통해 정책 입안 단계에서부터 부패예발 가능성을 예측하고, 이를 제거해 나가는 방식의 부패방지 시스템을 도입하는 등, 참여정부의 경우 과거 정부에 비해 반부패 관련 제도정비 및 문화 조성에 기여하였다고 평가할 수 있을 것이다.

그러나, 이명박 정부의 반부패 정책과 관련하여서는 부정적 평가를 내리는 시각이 적지 않다. 이명박 정부의 반부패 정책은 기존 정부와 비교하여 뚜렷한 변화가 없었다. 임기 중반 국정목표로 제시한 '공정사회'는 사회 각 분야에 청렴 문화를 확산시키는 촉매제 역할을 하였으나, 보다 구체화 시키지 못하고 추상적 구호에 머물러 성과를 이끌어 내지 못하고 있다.⁵⁹⁾

특히, 그래프에서 볼 수 있듯이 2008년에는 참여정부에서 활발히 활동하였던 국가청렴위원회를 폐지하여 국무총리 소속의 국민권익위로 통합시키면서 부패방지기구의 독립성이 크게 훼손되었으며, 반부패 관계기관 협의회 역시 중단하고, 투명사회 협약 역시 중단하였다.

그러나, 2011년 공익신고자 보호법을 제정한 것은 커다란 성과 중 하나라고 볼 수 있다. 부패는 그 은폐성의 특성으로 인하여 외부에서 극히 감속하기 어렵고, 외부로 드러나지 않기 때문에, 가장 부패실태를 정확히 파악하고 있는 내부자의 적극적 공익신고가 필요하다. 공익신고자 보호법 제정은 공익신고자 보호에 대한 법적 근거를 마련함으로써 향후 내부고발 활성화의 기초를 마련하였다는 점에서 적극적 의미가 있다.

또한, 저축은행 사태로 퇴직공직자의 피감기관 재취업 등 공직사회의 전관예우가 사회적 문제가 되자 퇴직공직자의 부정한 청탁·알선을 받은 재직자에게 신고의무를 부과하고 일정 규모 이상의 법무법인·회계법인·외국계로펌·세무법인도 취업심사대상으로 포함하여 업무관련성이 있을 경우 취업을 제한하는 등의 내용을 골자로 공직자윤리법을 개정하였다.

59) 김종범. 2011. 현행 부패방지제도와 발전방안 : 국민권익위원회 제도를 중심으로. 석사학위 논문. 전북대학교 대학원.

이와 동시에, 법조계의 전관예우 비리를 방지하기 위하여 공직 퇴임 변호사의 수임제한 범위를 퇴직 전 1년 전부터 퇴직한 때까지 근무한 법원, 검찰청 등 국가기관이 처리하는 사건을 퇴직한 날로부터 1년간 수임하지 못하도록 규정하고, 대형로펌에 취업한 변호사가 아닌 고위공직자에 대하여 매년 그 활동내역을 제출하도록 하는 내용을 골자로 변호사법을 개정하였다. 또한, 정부는 공직자윤리법 및 하위법령 개정내용과 입법취지를 공유하고자 두 차례에 걸쳐 안내 브로슈어를 발간하고 중앙행정기관·지방자치단체 등에 배포하여 제도 개편사항을 적극적으로 홍보하였다. 업무담당자 설명회 및 중앙공무원 교육원·지방행정연수원·국방대 등 고위공직자를 대상으로 한 교육을 통하여 전관예우 관행 근절을 위한 공감대 형성을 위하여 노력하였다. 전관예우 근절 등 공직윤리 실천 생활화를 위하여 고위공직자를 대상으로 청렴교육이수 의무화를 추진하였다. 각급 교육훈련기관의 교육과정에 반부패 청렴윤리과정을 도입하여 이를 반부패 경쟁력 평가에 반영하기도 하였다. 고위공직자의 솔선수범 분위기 조성 및 청렴성 확보를 위하여 청렴서약서 표준안을 마련하여 각급 공공기관에 시달(2011.2)하여 청렴서약을 받았다. 인사청탁, 이권개입 등 연고관계에 의한 업무처리 등을 포함한 고위공직자 청렴도평가모형을 각급기관에 개발보급(2011.2)하여, 2011년의 경우 총 156개 공공기관에서 약 6,400명의 고위공직자에 대한 청렴도 평가를 실시하였다.⁶⁰⁾

마지막으로, 2011년 국민권익위원회는 국무회의에서 '공직자의 청탁수수 및 사익추구 금지법'의 제정을 추진한다고 보고하며 부패의 문화를 바꾸려는 작업에 착수하였는데, 이러한 노력은 향후 2015년 '부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률' 제정으로 이어졌다는 점에서 높이 평가할만하다. 한편, 부패방지를 위한 다자조약인 유엔 부패 방지 협약을 비준하는 등 부패방지를 위한 국제교류도 이어나갔다.

(2) 박근혜 정부의 반부패정책

60) 대통령기록관. 이명박정부 국정백서 제11권 선진화 개혁. <http://president.leemyungbak.pa.go.kr/>

박근혜 전 대통령은 취임직후 2013년 4월 8일 국민권익위원회와 법제처의 업무보고에서 “정부가 국민의 신뢰를 얻으려면 공직의 부정부패를 없애고 공정한 법질서 확립으로 법치를 세워야 한다.”고 강조하면서, 국민권익위원회로 하여금 국민과 충분히 소통하며, 법률이 현장에서 구현될 때 부족한 점 및 개선되어야 하는 점을 파악하여 피드백하고, 부패행태를 개선하는 일에 앞장서 건전한 사회문화를 이끌어 달라고 당부하였다.

이후, 2014년 전국민을 상심케 한 세월호 침몰사건이 발생한 이후, 공공안전에 대한 부패행위에 대해 전국 지방검찰청에 특별수사본부를 설립하고, 전국 지방경찰청에서 부정부패의 측정항목에 ‘안전비리’항목을 추가하여 강도 높은 단속을 진행하였다. 또한, 2014년 7월 25일 국무총리 소속으로 법무부·검찰청·권익위·공정위·경찰청·국세청·관세청 등 관계공무원 35명을 4개팀으로 하는 부패척결 추진단을 출범하여 공직 및 우리 사회에 부정부패·비리 소지가 있는 분야의 실태파악 및 원인분석, 부정부패·비리 대책 마련 및 시행, 관련기관 간 부패·비위 대책 협업, 공직부패 점검·관리 등 업무⁶¹⁾를 수행하였다. 또한, 2015년 3월 이완구 전 국무총리는 ‘부패와의 전면전’을 선포하며 행정부 주도의 강도 높은 반부패 정책을 주문하였다. 그는 방위사업과 관련한 방산비리, 해외자원개발 과정의 배임, 비자금 조성 등을 주요 부패사례로 제시하면서, 부패는 국가기강을 흐트러뜨리고 국정운영 및 경제살리기에 걸림돌이 된다면서, 검찰과 경찰 등 모든 법집행기관 및 관련 부처가 역량을 총동원하여 부패 척결에 나설 것을 선포한 것이다.

이와 동시에, 2014년과 2015년 한국과 영국 간 반부패 세미나를 개최 및 참가하여 영국의 뇌물방지법, 뇌물방지 시스템, 한국의 김영란법 및 공익신고자 보호법 등에 대해 토론하는 등 반부패 정책 교류를 이어나갔다.

그 무엇보다도 박근혜 정부의 가장 커다란 성과는 바로 ‘부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’(이하 ‘청탁금지법’이라 함) 제정 및

61) upkorea. 2014. 국무총리실...‘부패척결 추진단’출범.(7.26.)
<http://www.upkorea.net/news/articleView.html?idxno=30178>

시행이라고 할 수 있다. 이전의 형법의 뇌물죄 등의 주체는 공무원, 공무원으로 의제되는자 등 범위가 좁아 실질적인 부패행위를 척결하는데 한계가 있다는 문제점이 있었지만, 청탁금지법의 적용대상은 공직자 뿐만 아니라 공직자의 배우자, 언론사 임직원, 공립학교는 물론 사립학교, 유치원의 임직원, 사학재단의 이사장이나 이사 등 적용범위를 광범위하게 하여 해당 법률의 적용을 받는 국민이 무려 400여만명에 이르렀다. 또한, 사교적 의례의 형식을 띤 부패행위를 척결하기 위하여 일부 예외를 제외하고는 식사금액 제한(3만원), 선물 제한(5만원), 경조사 축부의금 제한(5만원)을 두었고, 이전에 뇌물죄 등이 업무관련성이 인정되어야만 처벌대상이 되었던 점과 다르게 연간 수수금액이 100만원을 초과할 경우 처벌받도록 하였다. 한편, 부정청탁의 대상직무 유형을 14가지로 분류하여 법령에 적시하고, 부정청탁의 유형, 부정청탁을 하는 자, 부정청탁을 받은 자, 부정청탁을 받고 그에 따른 행위를 한 자, 부정청탁을 받았지만 소속기관에 신고하지 않은 자 등에 대한 처벌규정 및 강행규정을 두어 공직사회의 반부패 문화 형성에 커다란 기여를 하였다.

2. 한국 반부패 정책의 성과

이명박 정부에서는 공직사회의 전관예우성 관행을 개선하기 위하여 공직자윤리법을 개정한 바, 새로이 취업심사 대상업체에 포함된 법무법인·회계법인·세무법인 등을 포함하여 취업심사대상이 되는 총 3,766개 업체를 관보에 고시(2011.10.28.)하였다. 이로써 그동안 고액연봉 등으로 사회적으로 논란이 되었던 법무법인·회계법인등도 퇴직공직자 영입이 주춤해졌다. 퇴직공직자도 취업제한 기간인 퇴직 후 2년 동안에는 업무관련성이 있는 업체로의 취업에 대하여 신중해졌다. 이는 미국 등 선진국에서 운영중인 행위제한과 업무취급제한 제도를 전격 도입하였다는 점에서 그 의의가 있다. 특히, 법조분야 전관예우성 관행을 개선하였는데, 2011년5월27일 법개정 즉시 제도가 시행되도록 되어 그 이후 퇴직한 판사, 검사 등 모든 공직 퇴임 변호사는 수임제한제도의

제한을 받았다. 2008년부터 2011년까지 4년동안 법조비리 사범 총 1,050명을 단속하고 그 중 471명을 구속하였다. 특히 부실저축은행에 대한 금융감독원 검사 편의제공 명목으로 금품을 수수한 전 금융감독원 직원 9명(국장 3명, 부국장 3명, 수석조사역 1명, 팀장 2명)을 단속하고 그 중 3명을 구속하였다. 또한, 2009년 4월부터 12월까지 건설현장 식당 운영권 수주 관련 민원 해결 청탁, 인사청탁, 도시락 납품 청탁 등 명목으로 브로커로부터 1억9,000만원을 수수한 고위직 전 경찰 공무원과 세무조사 무마 및 편의제공 명목으로 금품을 수수한 전 국세청직원 3명(국장 2명, 과장 1명)을 구속하였다.⁶²⁾

박근혜정부에서는 부패척결추진단을 필두로 검찰·경찰과 강도 높은 범정부 합동단속 결과, 2014년 8월부터 2014년 12월까지 각종 부패와 비리를 총 1643건, 6046명을 적발하였고, 그 중에 412명을 구속하였다. 5대 부정부패·비리 분야를 국민안전 위해 비리, 폐쇄적 직역 비리, 국가 재정 손실 비리, 반복적 민생 비리, 공정성 훼손 비리로 선정하고, 각 583건(1393명), 200건(427명), 456건(2675명), 193건(458명), 211건(1093명)을 검거한 것이다. 또한, 부패척결 추진단은 특혜성 계약 및 취업 비리, 국고보조금 비리, 국민안전 비리를 '3대 우선 척결 비리'로 선정하고, 이와 관련된 800명을 수사 의뢰하고, 72명은 소속 기관에 징계를 요구했다. 또한, 국고보조금 부정 수급 및 유용액을 총 3,777억원을 적발하였으며, 이를 관계 기관에 환수조치 하도록 했다.

3. 한국 반부패 정책의 평가 및 한계

비록 반부패 정책에 대한 관심도 및 반부패정책의 강도에 대해 다소 차이가 있었지만, 이명박 정부와 박근혜 정부는 공통적으로 부패문제에 관심을 갖고 끊임없는 반부패 전략을 전개하였다고 평가할 수 있다.

특히, 한국의 반부패 전략과정에서 주목할만한 점은 바로 법과 제도의

62) 대통령기록관. 이명박정부 국정백서 제11권 선진화 개혁. <http://president.leemyungbak.pa.go.kr/>

정비에 있다. 이명박정부는 내부고발 활성화를 위한 공익신고자 보호법 제정, 전관예우 금지를 목적으로 하는 공직자 윤리법 개정, 청탁금지법의 시초라 할 수 있는 '공직자의 청탁수수 및 사익추구 금지법'의 제정 추진 등의 노력을 기울인 바 있고, 박근혜정부는 청탁금지법 제정으로 반부패개혁의 예방 패러다임을 공직자의 적발, 처벌 등 공직자 중심의 제도개혁에서 공직자 뿐만 아니라 다중의 의식개혁과 함께 부패가 자생할 수 없는 환경 조성으로 전환하였다고 평가할 수 있다.

뿐만 아니라, 이명박 정부와 박근혜 정부 공히 부정부패 비리 근절에 수사력을 집중한 바, 소기의 성과를 거두었다.

그러나, 중국의 사례와 비교하였을 때 양국의 국가·사회 규모의 차이를 고려하더라도 우리나라의 부정부패 적발건수 및 부정부패 사범의 적발수량은 결코 많았다고 보기 어려우며, 적발 대상 역시 고위공직자 보다는 하위공직자 혹은 민간인의 비율이 압도적으로 많았다.

또한, 부패비리 척결을 위한 조직개편 방면에서 미흡한 측면이 있다. 중국은 이전에 최고인민검찰원 소속의 반탐총국의 국장급 직위를 대폭 상향시키고, 2018년 3월에는 전국 검찰사무를 통할하는 컨트롤타워격 국가감찰위원회를 신설하여 그 주임(위원장)을 중국 최고 대표회의인 전국인민대표회의의 선거를 통해 선출할 만큼 기관의 독립성을 보장하고 반탐총국 소속공무원의 소속을 국가감찰위원회로 변경하는 등 독립된 국가사정기관을 설립하는 고강도의 조직개편을 이루어낸 반면, 우리나라는 고위공직자비리수사처 등 독립된 수사기관의 필요성을 제기하고 신설을 요구하는 목소리가 오래전부터 이어졌지만 여전히 부패방지를 위한 조직개편의 성과는 미미한 실정이다. 박근혜 정부에서 출범한 부패척결추진단 역시 정식 정부조직이라 보기 어렵고 2016년을 끝으로 해산하였다. 심지어, 이명박 정부때 대통령 직속의 국가청렴위원회를 폐지하고 국무총리 직속의 국민권익위원회에 이를 통합시킨 조치는 비록 효율성 제고를 위해서라는 정부조직개편의 명분이 있었더라도 부패방지기구의 독립성을 크게 훼손시킨 것으로 평가할 수 있을 만하다.

또한, 우리나라의 부패방지 정책의 경우 대통령 임기에 맞추어 5년 주기로 큰 변동을 겪게 되는데, 부패는 결국 끊임없는 자정노력과 반부

패 문화 및 토양 형성을 통해 척결될 수 있는 만큼, 우리나라와 같이 정책의 연속성이 없는 경우 일시적으로 부패가 감소하더라도 다시 재발할 가능성이 농후하다고 볼 수 있을 것이다. 그리고, 5년마다 변동이 큰 만큼 기존의 반부패정책의 일환으로 행해진 법령·제도 개선사항에 대해 일회성이 아닌 주기적인 교육, 청렴의식 수준 제고에 대한 필요성 및 공감대 확보 등의 노력 역시 필요할 것이다.

제4절 한국 반부패 전략의 효과성 제고 방안

본장 제1절에서 한중 반부패 대응전략의 시간전 연구범위를 특정하고, 제2절과 제3절에서 한국과 중국의 반부패 전략에 대하여 특징, 성과, 평가, 한계점의 순서로 분석을 진행하였다. 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 진행하도록 한다.

1. 개인적·윤리적 접근방법

많은 부패이론들이 공무원의 낮은 보수수준으로 생계형 부패가 촉발된다거나, 보수와 관련한 타 직종과의 공무원의 상대적 박탈감을 이유로 생계형 부패가 촉발된다고 주장한다. 그러나, 중국의 사례에서 볼 수 있듯이, 부패를 저지른 최고위 엘리트 관료들의 경우 부패는 아직 상위직으로 승진할 공간이 남아있음에도 불구하고 발생하기 시작하였

으며, 중국의 공무원제도 개혁을 통한 보수수준 및 수당 확대에도 불구하고 끊임없이 부패가 발생하였다는 사실을 알 수 있다. 이는 반대로 충분한 보수수준 및 수당이 지급되면 부패가 발생하지 않거나 상대적 박탈감을 느끼지 않을 수도 있다고 이해할 수도 있겠지만, 현실적인 여건상 공무원에게 타 직종과 차별되는 높은 급여를 주기 어려우며, 공무원의 존재의의 및 생산성을 고려하면 타 직종보다 많은 급여를 받는 것이 사회적으로 합리적인 현상이 될 수도 없다고 판단된다. 또한, 상대적 박탈감은 인간의 타인과의 비교심리·보상심리 및 탐욕과 연관되어 발생하는 것이기 때문에, 보수확대 등의 관점에서 접근해서는 근본적인 문제해결이 어렵다.

따라서, 개인의 부패행위를 최소화하기 위해서는 의식의 변화가 필수적이다. 개인 의식의 변화는 부패에 대한 개인의 가치관·윤리의식의 변화라고도 볼 수 있기 때문에, 이는 한 순간에 이루어지는 것이 아니라 장기간 꾸준한 교육과 개인이 속한 부패환경과의 상호작용 속에서 이뤄질 수 있다. 중국은 정부 주도로 3불정책을 펼치면서, 단기, 중기, 장기 목표를 세워 개인으로 하여금 “감히” 부패를 못하도록, 부패를 “안”하도록, 부패를 “생각도” 안 하는 비전을 제시하였다. 또한, 반4풍(反4風) 기조를 유지하며 부패로 발전할 수 있는 형식주의, 관료주의, 향락주의, 사치의 기조의 발생을 원천적으로 차단코자 하였다. 우리나라 역시 사례위주 혹은 제도변화에 따른 준수사항 위주의 교육에서 벗어나, 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.

2. 정치·체제적 접근방법

첫째, 정치적 접근방법과 관련하여, 정부나 정치계는 부패와 관련된 장기적인 비전을 제시할 필요성이 있다. 우리나라의 경우 대통령 재임

기간에 맞추어 부패전략을 수립하는 경향이 있어 부패척결 업무의 연속성이 유지되기 힘들다. 문재인 정부가 들어서자 국민권익위원회는 반부패 종합계획을 발표하였지만, 이 역시도 '5개년' 반부패 종합계획으로써 단기성 계획에 그치는 한계가 발견되며, 5년 이후에 대통령이 바뀌게 된다면 또 다른 반부패 종합계획이 수립될 것으로 예상된다. 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. 또한, 정책의 변화가 적으면 필연 정책수행에 있어 집행자가 느끼는 중요도 및 긴장감이 떨어질 우려가 있는 바, 중국 시진핑 주석이 그랬듯이 대통령, 국무총리 등 행정부 최고위 책임자가 반부패의 중요성에 대해 끊임없이 언급하고 강조하는 것도 반부패 정책의 연속성에 도움이 될 것이다.

둘째, 체제적 접근방법과 관련하여, 조속히 사정기관 간 권한을 재배분하고, 부패감찰기구의 컨트롤타워를 재정립하거나 독립적인 반부패기구를 설립할 필요성이 있다. 중국은 2012년부터 고강도의 반부패개혁을 진행하였고, 그러한 열기가 현재에 이르기까지 사그라들지 않고 2018년에는 전국 검찰기관을 통할하는 컨트롤타워격의 국가감찰위원회를 설립하고, 그 위원장인 주임은 전국인민대표회의에서 선거로 선출하여 독립성을 보장하였다. 우리나라의 경우 역시 위와 같은 검찰기관의 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 영장청구권, 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 고위공직자수사처

를 조속히 설립하여야 할 것이다.

3. 법·제도적 접근방법

법적인 접근방법과 관련하여, 한국은 중국에 비해서 보다 선진적인 법률체계를 가지고 있다고 볼 수 있다. 특히, 한국의 청탁금지법은 중국의 8항규정과 비슷한 목적과 내용을 가지고 있다고 볼 수 있는데, 청탁금지법은 법령에 규정되어 있어 외적인 요소에 의해 반부패강도가 영향을 받을 가능성이 적다고 볼 수 있다.

제도적 접근방법과 관련하여서는, 한국은 사건이 발생하였을 시 이에 대한 즉각적인 대응으로써 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 등이 그 일례라고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 부패비리 척결에 있어 제도의 연속성을 확보하고, 기존에 해왔던 반부패 포럼 참석 등의 행보에 더하여 실질적인 부패사범 송환에 도움이 될 수 있는 국제 사법 공조 분야에 힘을 쏟을 필요가 있다.

한편, 한국의 부패공무원 적발현황 등 객관적지표와 CPI지수 등 주관적지표를 비교해보면, 부패공무원의 대량 적발이 CPI지수 등 주관적지표의 상승을 이끌어내기는커녕 오히려 역작용이 나타난 현상을 관찰할 수 있다. 중국에서 대량의 공무원을 적발하였던 해에도, 주관적인 지표인 CPI지수에는 큰 변화가 없었다. 이 주관적 지표는 반부패정책에 있어 매우 중요하게 고려되어야 할 요소이다. 주관적 지표는 기업경영자, 전문가 등을 상대로 우리나라에 대한 부패인식을 평가하는 자료로서, 일반 국민을 대상으로 하는 조사결과가 아니기에 해외기업의 한국 투자, 진출, 국가이미지 등에 간접적으로 영향을 줄 수 있는 지표로 볼

수 있기 때문이다. CPI지수는 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 부패공무원들을 적발하더라도, 사회고위층의 적발하지 못하고 그들의 부패의식에 경종을 울리지 못한 채 반부패 조사가 종료된다면, 실질적인 주관적 지표의 상승을 기대하기 어려울 뿐만 아니라, 매체를 통한 검거 실적의 대대적인 보도로 인하여 국민이 반부패현황에 대해 실제보다 더욱 심각하게 느끼게 되고, 매체를 통한 설문대상의 간접경험으로 인하여 주관적인 지표에 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 지속적인 반부패 정책을 지속해나가는 한편, 중국과 같이 고위층에 대한 부패 척결에 보다 역량을 집중할 필요가 있다.

4. 사회·문화적 접근방법

우리나라는 대중의 부패에 대한 경각심이 이미 굉장히 높은 편에 속한다. 2013년 국제 부패 척도(Global Corruption Barometer)의 발표결과에 의하면, 한국의 일반국민을 대상으로 뇌물을 직접 준 적이 있는 경험이 있느냐는 물음에 대해 단 3%만이 뇌물을 준 경험이 있다고 응답하였다. 이는 조사대상국 중 상위 7위에 해당하는 것으로, 일반 국민이 뇌물을 준 경험은 세계적인 관점에서 보았을 때 굉장히 낮은 것으로 조사되었다. 그럼에도 불구하고 부패인식도가 비교적 낮게 평가되는 것은 우리나라 국민들의 한국에 대한 부패현황에 대해 굉장히 비관적으로 인식하고 있다는 점에 기인하는데, 이러한 부분은 오히려 대중이 부패에 대해 많은 관심을 가지고 있음을 반증한다고 볼 수 있다. 부패에 대한 관심이 없다면, 부패현황에 대해 비관적으로 인식할 이유조차 없기 때문이다. 전직 대통령 탄핵사건 등 대형 부패스캔들이 발생하였을 때, 집회·시위의 방법으로 부패에 대한 반감을 적극적으로 표시한 한국 대중들의 모습 역시 한국 대중이 부패에 대해 큰 관심과 거부감을 지니고 있다는 사실을 증명한다고 볼 수 있다. 이러한 부분은 우리나라가 어느 선진국과 비교하여도 뒤처지지 않는 우세점이라고 판단된

다.

그러나, 방향성 없는 무조건적인 부패에 대한 불만 표출은 자칫 잘못 하면 부정적 감정 표출에 그칠 뿐, 긍정적인 반부패의 토양 형성에 기여하지 못할 가능성도 존재한다. 이러한 방향성은 정부만이 제시하여야 할 부분도 아니며, 대중들만이 일방적으로 요구하여 할 부분도 아니기 때문에, 정부와 대중의 긴밀한 상호작용 하에 점차 개선해나가야 할 것이다. 우리나라의 부패척결 메커니즘을 보면, 상당수 강도 높은 정책은 부패스캔들이 발생한 후에 후속조치로써 이행된 특성을 보인다. 대형 안전사고가 터지자 안전비리에 대한 집중단속이 이뤄지고, 방산비리가 문제시되자 방산비리 척결을 위한 집중단속이 이뤄진 사례를 그 예로 들 수 있다. 이러한 부패비리 척결 과정에서 정부는 단순히 객관적지표의 상승, 즉 단속성과에만 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 끊임없는 노력이 필요할 것이다.

제6장 결론

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.

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.

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. 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 수치과 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.

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 부패공무원을 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 한

국의 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 가치가 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 반부패기구

를 설립할 필요성이 있다. 중국은 2012년부터 고강도의 반부패개혁을 진행하였고, 2018년에는 전국 검찰기관을 통할하는 컨트롤타워격의 국가감찰위원회를 설립하고, 그 위원장인 주임은 전국인민대표회의에서 선거로 선출하여 독립성을 보장하였다. 우리나라의 경우 역시 위와 같은 검찰기관의 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 영장청구권, 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 대응으로써 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, CPI등 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 객관적지표의 상승, 즉 단속성과에만 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.

참고문헌

[국내문헌]

- 1) 오석홍. 2006. 행정학(제2판), 서울 : 박영사.
- 2) 이상안. 2000. 공직윤리봉사론. 서울: 대영문화사.
- 3) 김왕식. 2008. 부패-신뢰 상관관계의 정책적 함의 : Simultaneous Equation Model을 이용한 분석. 한국행정연구, 17(1): 191-220.
- 4) 김귀영. 2010. 서울시 청렴정책 개선방안 연구. 서울시정개발연구원.
- 5) 김광석. 2012. 건설기업 부패방지를 위한 윤리경영 제고방안에 관한 연구. 서울과학대학교 산업대학원 석사학위논문.
- 6) 윤광재. 2005. 국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구. 한국행정연구원.
- 7) 조영재. 1980. 韓國의 庶政刷新論 : 公職者 腐敗防止를 中心으로. 서울: 栗成社.
- 8) 김효성. 1978. 행정부의 서정쇄신에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원.
- 9) 장승철. 2002. 부패의 규모 및 그 영향에 관한 실증연구 : 중앙정부 개입의 효과를 중심으로. 연세대학교 석사학위 논문.
- 10) 李鐘元. 「腐敗와 經濟」. 『韓國經濟』, Vol.14, 1987, pp.91~117.
- 11) 석운희. 2015. 한중 반부패정책에 관한 비교연구. 건국대학교 석사학위논문.
- 12) 손의. 2017. 시진핑의 반부패 정책. 인천대학교 석사학위논문.
- 13) 김종범. 2011. 현행 부패방지제도와 발전방안 : 국민권익위원회 제도를 중심으로. 전북대학교 석사학위논문.
- 14) 네이버 지식백과 참조. 홍콩의 치안 및 출입국 (홍콩·마카오 개황, 2009. 8., 외교부)
- 15) 관계기관합동(국민권익위원회 주관). 2018. 반부패 5개년 종합계획.
- 16) 파이낸셜뉴스. 2013. 부정부패에 물든 국가경제(8.26.)
- 17) 국민권익위원회. 2018. 2017년도 부패인식도 조사 종합 결과.

- 18) 홍인표. 2016. YTN 라디오 '최영일의 뉴스 정면승부'(6.21.)
- 19) 아주경제. 2013. 8항규정 위력, 중국예산 300조원 은행에 쌓여.(12.8.)
- 20) KBS뉴스. 2016. 中, 국외 도피사범 2천명 송환...1조2천억원 회수.(9.6.)
- 21) 네이버 지식백과 참조. 부패의 개념.
<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=4353511&cid=40942&categoryId=31500>
- 22) 네이버 지식백과 참조. 지니계수 [Gini's coefficient] (사회복지학사전, 2009. 8. 15., 이철수)
- 23) 국민권익위원회. 2014. 부패행위자 처벌 정상화 방안.
<http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetailTotal&method=searchDetailViewInc&menuId=05020702&boardNum=38017>
- 24) 대검찰청. 2009-2018 범죄분석.
<http://www.spo.go.kr/site/spo/crimeAnalysis.do>
- 25) 국민권익위원회. 2018. 2018년도 공공기관 청렴도 측정 결과.
<http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetailTotal&method=searchDetailViewInc&menuId=05020703&boardNum=71479>
- 26) 국민권익위원회. 2018. 2018년도 부패인식도 조사 종합 결과.
<http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetailTotal&method=searchDetailViewInc&menuId=05020703&boardNum=71533>
- 27) 대통령기록관. 이명박정부 국정백서 제11권 선진화 개혁.
<http://president.leemyungbak.pa.go.kr/>
- 28) upkorea. 2014. 국무총리실...'부패척결 추진단' 출범.(7.26.)
<http://www.upkorea.net/news/articleView.html?idxno=30178>

[국외문헌]

- 1) 孙楠. “法治反腐”的概念界定[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版), 2017, 33(01):89-94.

- 2) 金日秀, 郑军男. 正义观视角下的腐败与反腐败问题[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018, 46(02):1-12+185.
- 3) Heidnheimer, A. J. Political Corruption: Reading in Comparative Analysis[M]. N.Y.: Holt, Reinhart and Winston, Inc, 1989.
- 4) Murphy, K. M., A. Shleifer & R.W. Vishny. 1993. Why is rent-seeking so costly to growth?". American Economic Review. Papers and Proceedings, May. pp.409-414.
- 5) Rose-Ackerman, Susan, Corrrption: A Study in political Economy, New York: Academic Press, 1978.
- 6) Park. H. Determinants of corruption: A cross-national analysis[J]. Multinational Business Review, 2013, 11(2): 29-48
- 7) 倪星、李泉主. 廉政制度创新的中国经验. 中山大学出版社 : 2013.
- 8) 黄建. 论“蚁贪”现象的成因与消解[J]. 中共福建省委党校学报, 2013(10):37-42.
- 9) 熊瑛. 十八大以来我国反腐败斗争的重大成就与基本经验[J]. 井冈山大学学报, 2018, 39(05):56-63
- 10) 朱立恒. 中国反腐败体制之反思与改革[J]. 时代法学, 2017, 15(02):3-11.
- 11) 曹冬英.改革开放40年中国廉洁政治生态的演变与优化 : 基于腐败案件数量的统计与分析[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2018, 17(06):11-18.
- 12) 싱가포르 탐오조사국 홈페이지
<https://www.cpib.gov.sg/about-cpib/roles-and-functions>
- 13) 국제투명성기구 홈페이지
<https://www.transparency.org/>
- 14) 최고인민검찰원업무보고(1980-2018년)
<http://www.spp.gov.cn/gzbg/index.shtml>.
- 15) PERC홈페이지, <http://www.asiarisk.com/subscribe/exsum1.pdf>
- 16) 人民网. 2012. 感习近平讲“千万不要既想当官又想发财”.
<http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2012/1205/c241220-19797540.html>

- 17) 中国共产党新闻网. 2011, 8. “蚁贪”缘何扎堆“冒出来”？
- 18) 中国反腐报告. 2013. <http://business.sohu.com/s2013/fanfubaogao/>
- 19) 陈媛亚. 2018, 9. 洲国家反腐败的三种强力道路.
<https://mp.weixin.qq.com/s/yG3l6VKDtVG664a41cAliA>
- 20) BaiduBaike. 中华人民共和国国家监察委员会
<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E7%9B%91%E5%AF%9F%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A/20391574?fromtitle=%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E7%9B%91%E5%AF%9F%E5%A7%94&fromid=22439444&fr=aladdin>
- 21) BaiduBaike. Act-Net.
<https://baike.baidu.com/item/Act-Net/16019407>
- 22) 央视网. 2017. 中国发布反腐倡廉蓝皮书:公众对反腐工作满意度上升.
<http://news.cctv.com/2017/01/04/ARTIm5etOJ9x7ChwAV9H5f5F170104.shtml>
- 23) 人民日报. 2017, 1. 逾九成群众对反腐败工作成效满意.
- 24) 广州日报. 2012, 11. 反腐满意率8年升至72.7%.
- 25) 检察日报. 2017, 10. 依法反腐:用群众看得见的成效诠释责任担当.
- 26) 新华网. 2017, 10. 十九大首场记者会:“严”字何解?数字说话!