

# 各國의 腐敗統制\*\*

——法과 機構——

金 海 東\*

〈目 次〉	
I. 序論：外國 事例考察의 意義	III. 先進國의 公務員 職務 監察機關
II. 東南亞 各國의 腐敗統 制制度	IV. 要 約

## 〈要 約〉

우리나라의 경우 최근 들어와서 公職者와 관련된 각종 비리·부정부패가 나타나고 있으나, 이들을 억제 내지는 통제할 수 있는 제도적 수단은 극히 미비한 실정이다. 물론 이러한 제도들만 갖추어지 있다고 해서 부패가 통제되는 것은 아니다. 즉 정치발전의 선행 등 많은 외적 조건의 충족하에서만 조절이 운영될 수 있다.

본고에서는 이러한 취지에서 동남아 각국 즉 대만, 싱가포르, 자유중국 등의 관료부패통제제도들을 고찰하고, 미국, 서독 등 선진국의 직무감찰기구를 고찰하였다. 이러한 외국의 예를 통해서 우리나라의 경우에도 부패통제를 위한 상설기구나 범용을 만드는데 어느 정도 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

## I. 序論：外國 事例考察의 意義

政治的인 것이든지 官僚的인 것이든지 腐敗를 統制한다는 것은 지극히 어려운 것이며, 각각의 腐敗 양태가 처한 상황에 따라 다양하게 그 통제수단이 논의될 수 있기 때문에 일률적으로 腐敗統制를 논하기는 지극히 어렵다. 특히 비교론적인 측면에서 보더라도 각국에 처한 政治的·社會的·文化的 狀況이 모두 틀리기 때문에, 제각기 다양한 통제수단, 예를 들어서 法, 制度, 그리고 機關을 갖추고 있다. 즉 腐敗라는 것은 바로 그 社會의 성격을 반영하는 것이기 때문이다. 우리나라의 경우에도 마찬가지라고 할 수 있다. 즉 우리나라의 각종 腐敗는 우리나라의 특징과 성격을 반영한 것이며, 그 통제수단도 역시 우리나

\* 서울大學校 行政大學院 教授

\*\* 이 연구는 1991년도 서울대학교 대학발전기금의 연구비 지원에 의하여 이루어졌음

각의 정치적·사회적 특징과 연결되어서 논의되어야 하는 것이다.

여기서 논하고자 하는 各國의 統制制度에 대한 논의도 단순히 나열식의 고찰이 아니라, 통제가 어느 정도 성공한 나라는 과연 어떠한 수단을 이용하였으며 또한 이것을 어떻게 운용하였느냐에 대한 것이다. 즉 우리나라의 경우에도 각종 腐敗에 대한 적절한 統制手段의 강구가 절실한 바, 各國의 경험으로부터 어떠한 암시를 얻고자 하는 것이다. 특히 여기에서는 한때 腐敗가 크게 만연하였던 東南亞 各國의 경우와(물론 지금도 부패가 만연한 나라도 있지만), 어느 정도 제도적 장치가 견비된 몇몇 先進諸國의 경우를 살펴보고자 한다.

東南亞 各國은 1950년대부터 공직자의 不正·腐敗와 관련하여 다양한 法과 制度的 장치 등을 갖추었으나, 제도의 내용과 실제적 운영간에 상당한 괴리가 있어서 公職社會의 淨化에 성공한 국가는 매우 적은 실정인기에, 동남아 각국의 공직사회 정화를 위한 不正腐敗防止制度를 比較하고 그 성공과 실패의 요인을 생각하여 보는 것은 우리나라의 경우에 있어서도 매우 의미가 있는 작업이라고 할 수 있다. 이러한 동남아 각국의 사정과는 달리 어느 정도 공직사회가 정착되고 제도적으로 부패통제제도가 구비되어 있는 선진국, 특히 공무원의 직무와 관련된 감찰기구를 살펴보는 것도 아직까지 감사원의 기능이 활성화되지 못한 우리나라의 경우에는 많은 도움이 될 것으로 판단된다.

이하에서는 東南亞 國家의 경우에는 不正·腐敗防止에 대한 特別法을 중심으로 살펴보고,<sup>1)</sup> 先進國의 경우에는 監查機關을 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 東南亞 各國의 腐敗統制制度

### 1. 序

한때는 우리나라와 유사한 정치·경제·사회체제적 성격을 지녔던 개발도상국에 있는 국가들로서 정치·경제·사회적 안정에 노력하며 그 목적달성을 위한 한 방법으로써 公職社會淨化를 위한 特別立法과 特別機構를 설치·운영하고 있는 東南亞, 즉 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 중국(대만), 태국, 홍콩, 그리고 인도 등의 立法例, 公職者訴追特別機關, 監察機關 등에 대해서 고찰하고자 한다.

특히 各國마다 사정이 다양하기는 하지만 獨立的인 특별기구를 설치한 경우와 獨立性이 결여된 기구를 설치한 경우도 있는 바, 우리의 경우에는 아직까지

1) 監查院, 外國監查制度研究資料(1985).

어떠한 제도적 장치도 없다는 점에서 추후 제도화의 고려가 요구된다.

## 2. 말레이시아

말레이시아의 不正行爲防止法(Prevention of Corruption Act)은 1961년에 제정·공포되고 1971년에 개정되었으며, 인접국가인 싱가포르의 不正行爲防止法과 不正行爲의 범위, 賂物의 내용 및 처벌상의 형량에 있어서 유사하나, 말레이시아의 경우에는 不正行爲調査에 관한 권한을 일반경찰과 검찰에 부여하고 있는 반면 싱가포르에서는 별도로 不正行爲 調査局을 설치하여 그 所屬要員에게 특별히 강력한 권한을 부여하고 있는 점이 상이하다.<sup>2)</sup>

### (1) 賂物의 범위

「不正行爲의 보다 效果的 防止를 위한 法律」第2條에서는 賂物(Gratification)의 범위를 광범위하게 규정하고 있으며, 그 구체적 내용은 다음과 같다.

① 金錢, 각종 선물, 대부금, 사례금, 보상금, 유가증권, 동산 또는 부동산을 비롯한 각종 재산이나 재산상의 이익.

② 각종 직위, 명예, 고용, 계약, 役務와 고용이나 役務提供의 약속.

③ 각종 대부금, 債務 또는 기타 부담의 일부 또는 전부의 변제·포기·면제 또는 清算.

④ 각종의 對價, 할인, 수수료, 還拂金, 償與金 제공 또는 배당.

⑤ 각종 金錢, 有價物 또는 귀중품에 대한 請求留保.

⑥ 각종 扶助, 투표, 승인 또는 영향력이나 가장된 扶助, 투표, 승인 내지 영향력· 각종 선물, 대부금, 사례금, 보상금, 對價 및 위에서 賂物로 열거한 것에 대한 약속이나 알선 또는 그 알선의 동의나 기도 또는 이에 대한 期待 提供.

⑦ 확정되었거나 협의가 있는 형벌, 자격박탈과 提訴 여부에 관계없이 징계나 형사적 성격의 처벌 또는 처벌 절차의 대상이 되지 않도록 비호하는 것과 권리, 公權力 또는 의무의 행사, 不行使를 비롯한 그밖의 여하한 봉사, 편의 또는 利益.

⑧ 本條 第①號로부터 第⑦號에서 뜻하는 여하한 賂物의 收受 또는 약속.

### (2) 不正行爲의 범위와 처벌내용

不正行爲防止法 第3條 및 第4條와 第7條 및 第12條에서는 不正行爲의 범위를 다음과 같이 광범위하게 규정하고 있다.

2) Ibid.,

## ① 不正行爲에 대한 처벌(第3條)

個人 또는 公共團體의 임직원이 作爲・不作爲에 대한 誘因이나 보담으로 자기 또는 타인을 위하여 부정하게 賂物을 요구 또는 제공의 의사표시를 하거나, 특정인 또는 타인을 위하여 부정하게 뇌물을 제공・약속 또는 제공의 의사표시를 한 자는 有罪가 되며, 유죄판결로 5년 이하의 징역 또는 1만불 이하의 罰金刑에 처하거나 이들을 併科하고 있다.

## ② 代理人이 行한 不正行爲에 대한 처벌(第4條)

代理人이 本人의 의무와 관련된 作爲・不作爲에 대한 유인 또는 보담으로 자기 또는 타인을 위하여 不正하게 뇌물을 收受할 것을 약속 또는 收受의 의사표시 등을 한 대리인 및 위의 경우 同 代理人에게 뇌물을 공여・약속 또는 공여의 의사표시를 한 자는 有罪가 되며, 유죄판결로 5년 이하의 징역 또는 1만불 이하의 벌금형에 처하거나 양자를 併科하고 있다.

## ③ 不正한 方法에 의한 入札撤回의 注視(第7條)

공공단체와 공사시행・용역제공 또는 물품공급에 관한 계약을 체결할 목적으로 다른 응찰자에게 입찰회수에 대한 유인 또는 보담으로 賂物을 공여한 자와 위 입찰철회자가 그 입찰철회에 대한 유인 또는 보담으로 뇌물을 요구하거나 수수한 자는 同法의 규정에 의하여 유죄가 되며 유죄판결로 7년 이하의 징역 또는 1만불 이하의 벌금형에 처하거나 양자를 병과하고 있다.

## ④ 立法府 議員의 贈・收賂(第8條)

국회의원 또는 주의회 의원이 그 職位를 이용한 作爲, 不作爲와 어떤 行爲에 대한 호의를 보이거나 보이지 아니한데 대한 유인 또는 보담으로 이들에게 賂物을 공여한 자 또는 이들 의원이 그와 같은 행위나 호의에 대한 유인 또는 보담으로 뇌물을 요구하거나 수수한 자는 이들 의원들이 위에 말한 行爲나 好意에 관한 권한이나 계기가 없었던 경우, 실제로 그러한 행위나 호의의 사실이 없었던 경우, 또는 그러한 유인이나 보담이 국회나 주의회의 업무와 관련이 없는 경우에도 이 법의 규정에 의하여 유죄가 되며 유죄판결로 7년 이하의 징역 또는 1만불 이하의 벌금형에 처하거나 이들을 병과한다.

## ⑤ 公共團體 職員의 贈・收賂

공공단체 직원이 ① 공공단체의 각종 회의에 상정된 의안, 결의안 또는 의제에 관하여 찬성 또는 반대투표를 하거나 기권하는 행위 ② 어떤 직무를 수행하거나 수행하지 아니하는 것과 직무의 督勵, 지연, 방해 또는 저지하는데 도움이 되는 행위 ③ 특정인을 위하여 어떤 결의안의 통과, 계약 또는 이익의 허가

를 주시하거나 방지함에 도움이 되는 행위 ㉔ 임원의 직위에서 어떠한 화의를 보이거나 보이지 아니하는 행위와 같은 행위를 하는데 대한 유인 또는 보답으로 동직원에게 뇌물을 제공한 자 또는 公共團體의 직원으로 이러한 뇌물을 요구하거나 수수한 자는 이들 직원이 그러한 행위를 할 수 있는 권한이나 계기를 보유하지 아니한 경우 또는 그 유인이나 보답이 공공단체의 업무와 관련이 없는 경우에도 이 법의 규정에 의하여 유죄가 되며 유죄판결로 7년 이하의 징역 또는 1만원 이하의 벌금형에 처하거나 양자를 병과한다.

#### ⑥ 調査妨害行爲(第10條)

다음 각號의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 2천불 이하의 벌금형에 처하거나 이를 병과하고 있는데, ① 이 법의 규정에 의하여 직무를 수행하는 경찰관이 어떤 장소에 출입하는 것을 거부하는 자 ② 경찰관이 이 법의 규정에 의하여 부과된 임무를 수행하거나 권한을 행사하는 경우 동 경찰관에 폭행을 가하거나 그 직무의 수행 또는 권한의 행사를 방해하거나 지연시키는 자 ③ 이 법의 규정에 의하여 직무를 수행하는 경찰관의 정당한 요구에 응하지 아니하는 자 ④ 그의 권한의 범위내에서 정보를 제공할 수 있고 정보제공 요구가 정당함에도 이를 제공하지 아니하거나 그 제공을 태만히 한 자 등이 이에 속한다.

#### ⑦ 國外에서의 犯罪教唆行爲(第11條)

말레이시아 국내에서 말레이시아 국내에 거주하는 本人의 업무와 관련하여 또는 本人을 대리하여 행하여진 행위가 이 법의 규정에 의하여 범죄가 되는 경우 이와 같은 행위를 국외에서 행하도록 교사한 자는 그러한 행위가 그 교사에 기인된 것에 관계없이 이 법에 규정된 죄를 범한 것으로 간주되며, 이 법의 규정에 의하여 처벌이 가능하다.

#### ⑧ 賂物을 供與받은 公務員의 義務(第12條)

부정하게 뇌물을 공여·약속 또는 공여의 의사표시를 받은 국회의원, 주의회의원, 공공단체의 의원이나 기타 공무원은 위와 같은 행위자의 성명을 알 수 있는 경우, 그 성명과 행위의 사실을 가능한 한 빨리 인근 경찰서에 신고하여야 하며, 정당한 사유없이 위의 의무를 이행하지 아니한 경우에는 유죄판결로 6월 이하의 징역 또는 500불 이하의 벌금형에 처하거나 양자를 병과한다.

이밖에도 同法 第5條에서는 第3條 및 第4條의 규정에 의한 범법자의 범죄 목적이 공공단체와의 계약이나 청약인 경우 또는 이러한 계약을 이행하기 위한 下部給 계약인 경우에는 7년 이하의 징역 또는 1만원 이하의 벌금형에 처하거

나 양자를 병과할 수 있게 가중처벌 근거를 마련하여 정부 계약과 관련된 不法行爲로 부터 공무원의 직무상의 清廉性 또는 공무원의 직무행위의 不可買收性의 보장을 도모하고 있으며, 관습상 용인된 金品收受行爲까지도 뇌물죄가 성립되는 물론 정보제공자의 보호를 위하여 民事 또는 刑事 소송절차에서 고발자의 고발장이 증거로 허용되지 아니하고 증인은 제보자의 주소를 밝히거나 이를 인지할 수 있는 사실을 진술하도록 강요받거나 허용되지 아니하며, 검사에게 情報入收權과 特別調査權 및 은행장부 조사명령권을 주어 경감 이상의 경찰관 등 지명하여 필요한 경우 은행의 計定, 주식計定, 구매計定, 경비지출計定 또는 기타계정이나 은행의 귀중품 위탁보관, 금고에 대한 조사와 被疑公務員 및 그 배우자와 子女, 그 代理人 또는 受託者 등의 거래장부를 조사할 수 있게 하고 있다.

### (3) 公職訴迫 特別機關

公務員의 非違 수사를 전담하는 기구로 최고검찰청 이외에 國立搜查局(National Bureau of Investigation)이 수사 직속기관으로 설치되어 있다.

국립수사국은 긴급시 治安判事의 영장없이 검색 및 押收權이 있고 諸機關에 대하여 정보제공 요구권이 있으며, 범죄수사상 필요한 경우 지방경찰에 대하여 협조를 요구할 수 있으며, 수사결과 범죄혐의가 있다고 인정되면 조사서류와 함께 검찰에 송치한다.

## 3. 필리핀

필리핀의 瀆職 및 不正行爲防止法(Anti-Graft and Corruption Act)은 1961年 4月 6日 제정·공포되었으며, 不正行爲의 범위를 公務員의 不正行爲, 私人的 不正行爲, 공무원의 가족과 친지의 不正行爲, 국회의원의 不正行爲로 광범위하게 규정하고 전 공무원의 재산신고의무를 지우고 있는 바, 필리핀의 재산신고의무제도는 동남아에서는 유일한 제도로서 그 관계규정은 다음과 같다.<sup>3)</sup>

### (1) 資產 및 負債의 申告(第 7 條)

모든 공무원은 자기 직책의 임기가 만료되거나 퇴직을 한 때, 瀆職 및 不正行爲防止法の 제정 또는 공직퇴임후 30日 이내와 정년에 해당하는 해의 1월중에 자기의 수입액과 수입원, 자기 개인과 가족의 비용지출액 및 전년도분 소득세액을 포함한 모든 자산과 부채의 진실한 명세서를 작성하여 장관이나 독립기

3) M.C. Alfiler, "Corruption Control measures," PJPA., Vol. 29, No.2(1985), pp. 180-220.

관의 장은 대통령실에, 국회의원이거나 국회직원은 소속원 사무처에, 기타 공무원은 소속 장관실에 각각 제출하도록 규정하고 있다.

그러나 1961년 6월 17일자로 위의 법이 일부 개정되어 대학의 교수, 사무직 공무원 및 임시직 공무원에게는 이 조항이 적용되지 않고 있다.

### (2) 疎明할 수 없는 측제로 인한 면직(第8條)

필리핀공화국 법률 제1379호의 규정에 의하면 어떤 공무원이 그의 봉급 및 기타 합법적 소득에 비하여 명백하게 과도한 재산이나 금전을 자기 또는 타인의 명의로 재임중에 취득한 것이 발견된 경우, 동 사실은 면직 또는 진보의 사유가 되며, 동 공무원의 배우자나 미혼자녀의 명의로 된 재산도 합법적 방법으로 취득한 것임을 충분히 입증하지 못할 때에는 이를 면직의 사유로 참작할 수 있으며 은행예금도 반대규정에 불구하고 이를 본 조항에 의한 면직사유로 참작하도록 하고 있다.

또한 재산신고의무를 위반한 공무원은 100페소 이상 1,000페소 이하의 벌금형 또는 1년 이하의 징역에 처하거나 양자를 병과하도록 규정되어 있고, 위와 같은 위반행위가 소정의 행정심판절차에서 입증된 경우에는 동 행위에 대한 형사 추구가 없을지라도 관련행위 공무원을 면직 또는 전보시킬 수 있는 충분한 사유로 할 수 있도록 규정하고 있다.

### (3) 公職訴追 特別機關<sup>4)</sup>

필리핀의 경우에도 여타 국가와 마찬가지로 지난 수십년동안 다양한 제도와 기구 등을 통해서 부패를 억제 내지는 통제하려고 하였다.

먼저 1950년대 부터 지금까지 등장하였던 부패억제관련 기구들을 차례로 제시하면 다음과 같다.

- 1950년 Integrity Board(IB)
- 1953년 Presidential Complaints and Action Committee
- 1958년 Presidential Committee on Administrative Performance Efficiency
- 1960년 Presidential Anti-Graft Committee
- 1962년 Presidential Anti-Graft Committee
- 1966년 Presidential Agency on Reforms and Government Operations.
- 1966년 Presidential Complaints and Action Office
- 1967년 Presidential Agency on Reforms and Government Operations
- 1970년 Complaints and Investigation Office

<sup>4)</sup> Ibid., pp. 196-199.

- 1973년 Special Cabinet Committee on Backsliding
- 1978년 Phillippine Overseas Employments Administration(POEA)
- 1978년 Sandiganbayan  
Tanodbayan

이상에서 제시된 바와 같이 매우 다양한 통제수단들이 제시되었다. 이 중에서 가장 의미가 있는 기구로써 POEA와 Sandiganbayan과 Tanodbayan을 들 수 있다.

POEA는 기존에 있었던 몇 개의 기구(OEDB,\* NSB,\*\* EBS\*\*\*)를 통합한 것으로서, POEA는 주로 규제기능을 담당하여 왔다. 그리고 그 기준으로서 능률성 등을 강조하여 간접적인 통지를 수행하여 왔다.

그리고 가장 중요한 기구로서 공직자의 부정을 수사하는 헌법기구인 특별조사국 즉 Tanodbayan과 이와 관련한 특별재판소인 Sandiganbayan을 지적할 수 있다.

먼저 Tanodbayan은 헌법기구로서, 소속기관원에게는 비판, 충고, 그리고 소추를 할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 특히 Tanodbayan이 주요 관찰대상으로 삼는 것으로서, ① 법규와 규제의 위법, ② 행정기관의 기능의 불공정성과 비합리성 ③ 법규의 잘못된 적용 ④ 불명확한 진실의 해명 ⑤ 기능의 비효율성 등을 들 수 있다.

특히 Tanodbayan의 소추기능은 사건에 대한 예비조사에 의해서도 가능하도록 되어 있으며, Tanodbayan은 이러한 예비조사를 통해서 국립수사국(NBI)과 범죄수사국(CIS)에 본격적인 조사를 명할 수 있으며, 국가정보 및 안전국(NISA)의 협조를 받을 수 있도록 되어 있다.

그리고 Sandiganbayan은 공무원들을 대상으로 재판을 실시하고 형량을 결정하는 역할을 담당하는 바, 관련 내용은 다음과 같다.

- ① 公法 3019호의 위반과 부정행위방지법 그리고 公法 1379호의 위반사항
- ② 공무원에 의해서 자행된 범죄
- ③ 정부소유 기관(회사) 소속 직원의 범죄에 대한 재판

이러한 공무원 부패관련 기구가 마련되어 있지만, 예방 보다는 처벌위주라는 비판도 받고 있다.<sup>5)</sup>

\* Overseas Employment Development Board

\*\* National Seaman Board

\*\*\* Bureau of Employment Services

5) M.C. Alfiler, "Administrative Measures Against Corruption," PJPA., Vol. 23, No. 3 & 4 (1979), pp. 321-349.



#### 4. 싱가포르

싱가포르는 동남아 국가중에서 경제발전과 더불어 공직사회가 가장 깨끗한 국가로 인정을 받고 있다. 공직사회가 깨끗하고 안정될 수 있었던 가장 큰 원인으로, 「국가지도자의 강력한 의지」를 들고 있다.

싱가포르에서의 부패추방운동은 1959년 인민행동당의 이 광요가 수상이 되면서 부터라고 할 수 있다. 당시까지 싱가포르는 영국과 일본의 식민지경험을 하면서 부패가 일종의 「생활양식(a way of life)」일 정도로 만연되었었다. 이러한 가운데서 수상이 된 이 광요는 부정척결을 국가발전의 가장 중요한 요인으로 간주하였다.

그리하여 제일 먼저 착수한 일이 1937년에 만들어져 명맥만 유지해 오던 부패행위방지법(Prevention of Corruption Act: POCA)을 1960년에 개정하고 그 집행기구로서 부패행위조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB)을 발족시켰다.<sup>6)</sup>

##### (1) 부패행위방지법의 개정 내용

1960년의 개정법은 賂物을 받을 경우 5년 징역에 벌금 5천달러를 물리는 등 무거운 형벌을 규정하였다. 또한 同法은 CPIB 수사관들에게 증인출석요구권 및 수사권을 부여하고 있다.

또한 同法은 1963년 2차 개정에서 뇌물을 받지 않았더라도 받을 의도는 드러났거나 그에 준하는 처신을 했을 때도 범죄가 성립되도록 해 감히 뇌물 근처에는 접근하지 못하도록 했다. 뿐만 아니라 해외에서 뇌물을 받거나 비슷한 부정행위를 행하여도 처벌의 대상이 되도록 하여, 해외공관이나 다른 근무처에서 일하는 모든 공무원에게 적용되었다.

1981년 3차 개정을 통해서 同法은 더욱 강화되어 형벌 외에 받은 뇌물의 전액을 반환하도록 하였다. 또한 값을 능력이 없을 때는 그 액수에 해당하는 만큼의 징역을 살도록 했다.

##### (2) 부패행위방지법의 대상과 범위

부패행위방지법의 대상은 공무원 뿐만 아니라 사기업체 임직원 등 다른 사람을 위하여 일하는 모든 종업원까지 포함되며, 특히 국회의원이거나 국가 또는 공공단체와의 계약에 관련한 공무원이나 공공단체의 임원은 가중처벌의 대상이 된다. 여기서 미수에 그친 음모도 미수범과 같이 취급되며, 공직자로서 불명예

(\*) 監査院, op. cit.

연직되면 제기할 기회가 돌아오지 않는 것도 싱가포르 관료체제의 한 특징이라고 할 수 있다.

그리고 同法에서는 부패행위의 범위를 현금이나 여하한 형태의 선물과 용자 데택, 커미션, 재산상의 이득, 직장제공, 각종 의무의 전부 또는 일부 면제, 이상의 사례에 대한 제의나 약속 등으로 광범위하게 잡고 있다.

한 예로 교통경찰의 경우 아예 부정의 소지를 없애기 위해 출근하던 사물함에 지참한 현금을 모두 놓아두고 빈손으로 근무에 임하게 한다. 근무중 부패사건 수사국 수사관의 불심검문으로 단약 단 몇 달러라도 주머니에서 나오면 그 출처를 밝혀야 하며, 이를 입증하지 못하면 입건되게 되어 있다.

### (3) 同法の 逮捕權과 調査權(第15, 16條)

同法에서는 부정행위조사국의 국장, 부국장, 수석특별조사관 등은 부패행위방지법에서 정하는 범죄를 범한 자 또는 동일한 범죄를 범하였다고 합법적인 조발을 당하였거나 신빙성있는 정보가 있거나 상당한 혐의가 있는 자 등을 영장 없이 체포하고 조사국직원은 체포된 자를 조사할 수 있도록 하였으며, 동인으로부터 발견된 장물 또는 증거가 된다고 인정할 수 있는 모든 물품을 압수하며, 체포된 자가 여자인 경우에는 여자직원만이 조사 가능하도록 규정하고 있다.

또한 싱가포르 형법 第165條, 第213條 내지는 第215條 규정에서 정하는 범죄와 그 음모, 예비 또는 교사, 부패행위방지법에서 정하는 범죄 또는 同法에 의한 조사과정에서 발견된 他法の 규정에 의한 범죄사건에 대하여 부정행위 조사국의 국장, 부국장 및 수석특별조사관은 검사의 명령없이 형사소송법에서 체포할 수 있는 범죄에 대하여 부여된 특별조사권을 행사할 수 있는 권한을 규정하고 있다.

### (4) 公職訴追 特別機關

공무원의 비위수사전담기구로써 형사소추기관인 최고검찰청외에 앞서 소개한 부패행위방지법에 근거하여 수상직속기관으로 설치된 CPIB가 있다. 처음에는 법무처에 속해있던 이 조사국은 내무부, 검찰청, 법무부를 거쳐서 1970년부터 수상실 직속으로 활동하고 있는 것이다.

행정부 전체부서의 공조와 수사기능을 강화하기 위하여 수상실 직속이 된 것이다. 1960년 부패행위방지법이 개정되었을 당시 부패사건수사국 직원은 불과 6명이었으나 86년에는 71명의 직원에 연간 4백 33만 달러의 예산규모로 팽창하였다.

### (5) 싱가포르 부패통제제도의 교훈<sup>7)</sup>

여러가지 점에서 그 성공요인을 지적할 수 있지만 여기에서는 크게 5가지로 정리하여 지적하겠다.

첫째, 가장 중요한 교훈은 정치지도자가 진심으로 부패를 척결할 의지를 가지고 있어야 하고, 그 자신 모범을 보여야 한다는 것이다. 부패혐의가 밝혀지면 사회적 지위나 신분여부를 막론하고 처벌되어야 한다. 부패행위를 처벌하는데 재상이나 직위가 방패막이로 되서는 결코 안된다는 점이다.

둘째 부패는 종합적인 처방으로 수술을 받아야지 국부수술로는 고칠 수 없다는 것이다. 때문에 부패추방운동을 광범위하고도 지속적으로 진행시켜야 한다.

셋째, 부패는 부패수사기관 자체가 부패하지 않아야 하며, 이 조직은 청렴한 지도자 밑에서 지휘·감독을 받아야 한다.

넷째, 세관이나 세금, 경찰업무 등 민원관계업무를 맡는 정부부서는 부패에 휘말리지 않도록 정기적으로 스스로를 점검해서, 부정할 일이 생기면 즉시 처벌하도록 해야 한다.

다섯째, 공무원과 정치지도자들은 민간기업과 동등한 수준의 대우를 받아서 경제적·급진적인 유혹에 넘어가지 않도록 해야 한다는 것이다.

## 5 자유중국

싱가포르와 마찬가지로 자유중국도 공직사회가 상당히 깨끗하고 안정적인 것으로 평가되고 있다. 두 국가 모두 정치적·경제적으로 유사한 성격이 있으며, 특히 저의 일당체제를 유지하고 있다는 점에서 유사하다고 할 수 있다.

자유중국에는 공무원 부패를 다스리기 위해서 일반 형법 이외에도 動員勸亂時期懲治貪污條例, 獎勵保護檢舉貪污瀆職(1963), 辦法(1979) 등이 있다. 이 중에서 전란시기의 정치쇄신과 부정부패 뇌물단속을 위하여 1963년 7월 15일 제정된 1973년 8월 17일 개정된 動員勸亂時期懲治貪污條例는 同條例 第4條 내지 第6條에서 부정행위의 종류를 열거하고 있는 바 최고형량으로 사형까지를 규정하고 있으며, 최저 5년에서 15년까지의 징역형에 처하도록 하고 있다.<sup>8)</sup>

### (1) 부정행위와 처벌내용

① 사형 또는 禁T 10만원 이하의 벌금형과 무기징역, 禁T 10만원 이하의 벌금형과 10년 이상의 유기징역에 해당하는 범죄(第4條)

7) 월간조선, 8월호, pp.241-256.

8) 監查院, 季刊監查(1985. 3), pp.136-138.

- ㉠ 公的인 기물이나 재물을 남몰래 팔거나 점용한 자.
- ㉡ 公的인 양식을 남몰래 팔거나 개인적으로 사용한 자.
- ㉢ 권세를 이용하여 금품을 강요하거나 트집을 잡아서 금품을 갈취하는 자와 재물을 강제로 취득하는 자.

㉣ 공공건물을 건축할 때 또는 공공기물을 구매할 때 가격과 수량을 허위보고 하거나 부당이득을 취한 자.

㉤ 선박, 차량, 항공기를 이용하여 수입금지된 물품과 脫稅品을 몰래 운반하는 자.

㉥ 직무위반자로부터 금전, 뇌물을 요구하여 부당이득을 취한 자.

② 무기징역과 禁錮 5만원 이하의 벌금 또는 7년 이상의 징역과 禁錮 5만원 이하의 벌금형에 해당하는 범죄(第5條)

㉠ 이익을 취하기 위하여 공금을 빼돌리거나 지불하지 않는 사례 및 위법하게 세금 또는 공채금을 징수하는 자.

㉡ 직무를 이용하여 재물을 갈취한 자.

㉢ 직무상의 행위에 대하여 금전 및 재물 등 부당이득을 취한 자.

③ 5년 이상의 징역과 禁錮 3만원 이하의 벌금에 해당하는 범죄(第6條)

㉠ 이익을 취하기 위하여 마땅히 직무상 나누어 주어야 할 재물을 억류한 자.

㉡ 모금한 돈이나 성금중에서든지 또는 노동력이나 재물에 대하여 부당하게 중간이득을 취한 자.

㉢ 주관 또는 감독한 사무로부터 직접 또는 간접으로 이익을 취한 자.

㉣ 주관 또는 감독자도 아니면서 직권을 이용하여 직접 또는 간접적으로 이익을 취한 자.

同條例는 위에 열거된 범죄에 대한 미수범의 처벌을 규정함은 물론 訴追나 심판담당자가 위와 같은 행위를 한 경우에도 이를 가중처벌할 것과 회계와 회계검사자가 직무집행과정에서 부정한 사실증거를 발견하고도 검거하지 않은 경우에 대한 처벌규정을 두고 있다.

#### (2) 公職訴追 特別機關<sup>9)</sup>

자유중국의 경우에는 감찰원과 법무부가 이를 담당하고 있다. 여기서 감찰원의 감찰위원과 비서처는 공무원에 대한 탄핵권과 징계권을 행사하고 있으며, 행정원 법무부 조사국내에 공무원의 진담부서인 “貪污犯罪防治中心”이 설치 운영되고 있으며, 부정공무원에 대한 신속한 가중처벌을 목적으로 법원과 협조하

9) 監査院, 외국감사제도 연구자료(1985), pp. 177-262.

여 “肅貪法廷”이란 특별법원을 설치·운영하고 있다.

법무부 산하의 조사국은 공무원 범죄 수사전담 특별기구로서 미국의 FBI와 유사한 기능을 수행하기도 한다. 이 조사국원은 모두 주요 공공기관에 파견되어 독자적인 수사활동을 벌이고 있으며, 공무원 부정은 주로 음성적·지능적 범죄로 적발하기가 어려우므로 신고제도를 두어 사실로 확인되면 신고자에게 포상을 하게 되어 있다.

법무부 조사국이 일반 공무원의 부정·부패행위를 수사하는데 비해 검찰원은 모든 고·중급공무원의 탄핵·소추 및 국정감사권을 갖고 있으며 총통이 재청하는 대법원장과 대법관 및 고시위원의 임명동의권도 갖고 있다.

### (3) 자유중국 행정원의 공직기강 확립방안

행정원은 총 12가지의 공직기강 확립방안을 제시하고 있으나, 여기에서 그중에서 보다 중요한 7가지만을 보도록 하겠다(1, 4, 5, 6, 10, 11, 12).<sup>10)</sup>

① 본 행정원은 행정을 쇄신하고 정치풍토를 철저히 개혁하며 대민봉사의 효율적 정착을 전력 추진하기 위해 본 방안을 마련하여 공무원기강을 바로 잡고 독직 및 비리의 발생 방지를 효율적으로 기하는데 목적을 둔다.

④ 10개항 핵심요구를 계속 관철하여 실시토록 하고 공무원의 건강활동, 휴가여행 및 공휴일에 정당한 레저휴식활동을 실시함으로써 공무원의 심신건강을 증진시킨다.

⑤ 금리적으로 공무원의 대우를 향상시키고 주택건설의 확대, 상조복지 및 복지후·공급을 개선하고 급난을 위한 긴급 대출 등의 실시로 공무원 생활의 안정을 기한다.

⑥ 공개 인사제도의 엄격한 실시 및 승진평가제도 실시에 철저를 기하고 나아가기 훈련 및 연수를 강화시킴으로써 공무원의 장래 발전을 개척해 준다.

⑩ 법무부 조사국의 비리 및 경제사범 예방센터에서는 중대한 비리, 부정사건 및 경제사범방지 업무만 전담한다.

⑪ 각급 기관은 비리척결, 숙청의 집행강화를 위해 각기 감찰, 인사심사기구를 마련, 철저한 감독역할을 해야 하며 필요시 관계인원을 증원할 수 있다(법무부 조사국 주관).

### ⑫ 고발장려, 악의밀고 방지

실명, 주소명기, 투서, 또는 본인이 직접 주무관서나 지방법원 검찰청, 혹은 치안기관에 출두하여 비리를 고발한 안전에 대해서는 즉시 수사를 전개하며,

10) 원간조선, 6월호(1991. 6), pp. 226-245.

또 비리 독자고발에 관한 상려 보호법의 규정에 따라 고발자의 성명에 대해서는 비밀보장을 하여 안전을 보호한다. 상급발급규정에 합당한 자는 규정에 따라 상금을 지급한다.

여기서 참고로 통제기구와 관련하여 자유중국은 5權分立體制를 채택하여 立法, 司法, 行政, 考試 및 監察의 5개 기능으로 분산시키고 있으며, 여기서 監察院이 會計檢查와 職務監察을 담당하고 있다. 여기서 會計檢查는 審計部가 담당하며, 직무감찰은 10개의 상설위원회가 담당하고 있다. 그리고 이들 상임위원회는 行政院 조직에 상응하는 것으로서 각각 監察委員과 職員 약간명으로 구성되는데, 행정원 및 各部會의 활동과 그 전반시설 및 조치를 감찰한다. 참고로 각 10개 상설위원회의 주요 감찰대상기관을 제시하면 다음 표와 같다.<sup>11)</sup>

常設委員會의 監察對象

委員會	監 察 對 象
內 政	總統部, 行政院, 考試院, 內政部, 退除役官兵輔導會 地方政府
外 交	外交部 및 駐外使領官
國 防	國防部, 部隊 및 軍事學校
財 政	財政部, 國營事業 및 地方財政機關
經 濟	經濟部, 公營事業 및 地方經濟機關
教 育	教育部, 中央研究院, 地方教育行政機關, 公立學校, 公立學術機構
交 通	交通部, 地方交通機關 및 公營交通事業
司 法	司法院, 法務部, 法院, 監獄 및 看守所
邊 政	蒙藏(몽고서장)委員會
교 정	교무委員會

## 6. 태 국

태국의 경우에는 정치적으로 상당히 불안정하고 경제와 사회가 안정적이지 못하다고 할 수 있는데, 공직사회의 경우도 그렇게 깨끗하지 않은 것으로 평가되고 있다.

태국은 中央 및 自治政府 공무원의 부정방지를 위한 법으로서 1975년에 제정된 中央 및 自治政府 公務員의 不正, 無能處罰法(Act on Punishment of Government and Municipal official for Malfeasance in/or Lack of Ability)이 있어서 공무원의 不法의 부정적 직무태만이나 분에 넘치는 부유한 생활자에 대한 처벌을 규정하고 있으며, 부정·부패의 혐의자에게는 재산신고명령을 할 수 있고,

11) 백상기·김정육, 감사제도론 (서울: 교보문고, 1988), pp. 230-234.

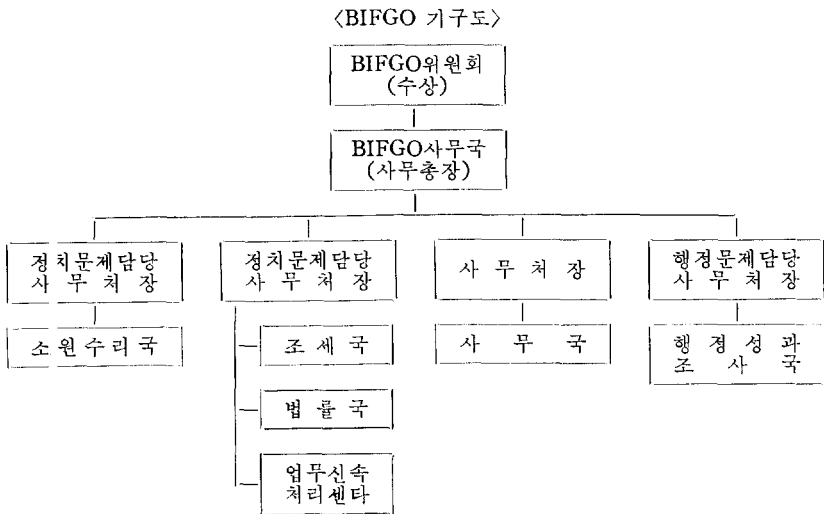
이에 대한 처벌로서 면직 및 재산몰수규정을 두고 있다.<sup>12)</sup>

公職追를 위한 特別機關으로서 중앙 및 자치정부 공무원의 부정·무능처벌법을 근거로 1975년에 不正行爲防止委員會(Office of the Commission of Counter Corruption)가 수상실 직속기관으로 설치되었으며, 부정방지안의 국무회의 제출 및 부정 혐의자에 대한 재산신고명령과 부정 공무원에 대한 수사업무를 그 주요업무로 하고 있다.

이 위원회는 피해자의 진정이 있을 때나 각 부처 및 감사원의 감사결과 부정 사실이 발견되었을때 수사가 개시되며, 수사결과 범죄혐의가 인정되면 처벌기준을 정하여 관련부서에 통보하고 관련기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 따른다.

그리고 중요한 또 하나의 기관으로서 BIFGO 즉 정부운영조사국이 있다. 이 기구는 1972년도에 만들어진 것으로서, 이 BIFGO는 5명, 즉 수상(의장), 부수장, senior minister, 수상실의 차관, 그리고 BIFGO의 사무총장으로 구성되어 있다. 따라서 이 기구를 부패에 대한 조사는 물론 이와 관련된 은행거래까지도 조사할 수 있는 권한을 지니고 있다.<sup>13)</sup>

그리고 이 BIFGO는 4개의 부서로 구성되어 있는 바, 조세감독국, 소원수리국, 정부업무조사국, 정부행정성과조사국, 그리고 사회위해행위조사국이 있다. 참고로 기구표를 제시하면 다음과 같다.



12) Chai Anan Samudavanija, "Problems of Bureaucratic Corruption in Thailand," prepared for delivery at Regional Conference on Bureaucratic Behavior, (Thailand), (1977, January), pp. 9-41.

13) Ibid., p. 32.

## 7. 인 도

인도의 경우도 식민지 경험을 하면서 부패가 일상화되었던 나라중의 하나로써 이미 1940년대부터 부패통제에 많은 관심을 기울여 왔지만 커다란 성과는 거두지 못하고 있는 실정이다.

### (1) 腐敗統制 관련 법과 기구

인도의 경우에 있어서는 공무원 부패에 대한 특별조사기구로서 1941년에 처음으로 DSPE(Delhi Special Police Establishment)가 만들어졌다. 그리고 부패방지관련법안은 1947년 5월에 腐敗防止法(A Prevention of Corruption Act)이 처음 만들어 졌으며, 인도 헌법의 관련조항에서도 이와 연관되는 규정이 있다. 그리고 1953년에는 Railway Corruption Inquiry Committee가 탄생하였으며, 1955년에는 중앙정부 공무원의 부패에 대한 담당기구로서 行政警계위원회(Administrative Vigilance Division)이 구성되었다.<sup>14)</sup>

이러한 기구를 이외에 중앙정부에서의 행정부패통제를 담당하는 기구로서 다음의 것들이 있다.

- The Central Bureau of Investigation(CBI)
- The Central Vigilance Commission(CVC)
- The Chief Vigilance officers and their's Staffs in Ministries, Department and Public Undertakings

### (2) 산타남 보고서

1950~60년대의 인도 공직자의 부패실태에 대한 대표적 보고서로서 산타남 보고서를 들 수 있다. 이것은 인도 의회의 부패방지위원회(the Committee on Prevention of Corruption)가 인도 공직자의 부패실상을 조사한 보고서로서 위원회 위원장의 이름을 따서 흔히 산타남 보고서로 불리는데, 정식 보고서 명칭은 "Report of the Committee on Prevention of Corruption"이다. 이 보고서는 1962년부터 1964년까지의 2년 동안의 조사보고서로서, 규제·통제·인허가 등을 이용한 정부의 지나친 경제개입활동이 오히려 새로운 부패의 기회를 제공한다고 평가하였다.

산타남 보고서(Santhanam Report)의 중요한 3가지 결과는 다음과 같다.

- ① 공직자의 부당한 행위에 대한 조사권한을 가진 Central Vigilance Com-

14) Leslie Palmier, The Control of Bureaucratic Corruption, (India: Allied Publishers, 1985), pp.13-114.



mission을 수립하였음.

- ② 2. 부의 Vigilance Staff은 Chief Vigilance Officer(CVO)에 의해서 통솔됨.
- ③ 1947년도의 부패방지법이 개정되었음.<sup>15)</sup>

## 8. 홍 콩

홍콩의 경우에도 국가의 규모는 상대적으로 매우 작지만 腐敗에 대한 統制制度가 상당히 안정되고 제도화되어 있다는 평가를 받고 있다.

### (1) 腐敗統制 관련 法과 制度<sup>16)</sup>

홍콩의 경우에는 경찰이 가장 부패한 것으로 평가되고 있으며, 또한 대개의 부정과 부패의 근원으로서 경찰의 부패를 지적하고 있다.

이러한 부정·부패를 통제하기 위한 최초의 입법조치는 1948년에 공포된 「腐敗防止法令(Prevention of Corruption Ordinance)」이다. 이 법령을 통해서 부패의 체계적 통제가 이루어지게 되었으며, 이법을 바탕으로 1952년에 범죄수사국(Criminal Investigation Department)의 일부로서 「反腐敗局(Anti-Corruption Branch~: ACB)」이 특별기구로서 처음 설치되었다. 또한 1956년에는 상설기구로서 「상설부패위원회(Standing Committee on Corruption)」가 설립되었는데, ACB의 국장이 위원회의 타 구성원으로서 활동하였다.

이 위원회의 주요 임무는 다음과 같다.

- ① 公職者의 부패발생을 조사.
- ② 腐敗防止·發展策에 대한 조언.
- ③ 政府의 腐敗防止手段의 조사 및 개선지시.

### (2) 反腐敗獨立委員會(Independent Commission Against Corruption: ICAC)

1974년 2월에는 반부패독립위원회령이 시행되어 지금까지 존속되어 오고 있다. 이 법령의 Section 12에는 위원회의 임무가 다음과 같이 규정되어 있다.

- ① 腐敗行爲의 調査
- ② 법령에 따라 혐의자를 조사
- ③ 정부기관·공무원의 행위 및 절차를 조사
- ④ 기관장에 대한 조언
- ⑤ 시민에 대한 반부패교육

15) Ibid., pp.145.

16) Ibid., pp.123-198.

東南亞各國의 不正, 腐敗統制制度 比較

國家	말레이지아	필리핀	싱가포르	中國(台灣)	泰國	인도	홍콩	몽골
根據法	不正行爲防止法	濫職, 不正行爲防止法(1961)(Anti-Graft and Corruption Act)	腐敗行爲防止法	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 勸諭時期貪污治罪條例</li> <li>○ 獎勵保證檢學員汚瀆職(1963)辦法(1979)</li> </ul>	中央 및 自治政府公務員의 不正 및 無能處罰法	腐敗防止法(The Prevention of Corruption Act)(1947)	腐敗防止法(Prevention of Corruption Ordinance)	
對象者	聯邦政府, 州政府에서 勤務하는 모든 公務員	公務員	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公務員</li> <li>○ 公共機關任職員</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公務員</li> <li>○ 公務員과 共同으로 罪를 犯한 者</li> </ul>	公務員	公務員	公務員	公務員
適用範圍	代理人의 犯罪行爲 및 契約相對方處 罪對象	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公務員</li> <li>○ 配偶者 또는 未嫁子女</li> </ul>	싱가포르市民	公務員	公務員	公務員	公務員	公務員
犯罪類型	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 賂物의 接受, 約束旋供與 및 이에 대한 實行의 着手, 陰謀, 煽動欺誑</li> <li>○ 公務上의 特定事項에 대한 特惠</li> <li>○ 公務員 自身의 不正 申告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公務員에 관련되어 犯罪의 教唆, 懲惡, 買收</li> <li>○ 職權濫用으로 利得을 求할때</li> <li>○ 許可, 認可時의 利得</li> <li>○ 職務怠慢, 不當한 損害</li> <li>○ 公務上 일은 秘密情報을 누설할 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 賂物을 要求, 受取, 約束, 供與, 產讓(6, 7조)</li> <li>○ 不正한 入札撤回의 야기</li> <li>○ 賂物의 豫備未遂 犯도 처벌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 賂物의 受取, 約束要求</li> <li>○ 身分을 利用한 利得行爲</li> <li>○ 未遂犯 處罰</li> <li>○ 檢察, 法院 公務員의 加重處罰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 不法的, 不正的 職務怠慢</li> <li>○ 本人에 넘치는 부유한 生活</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 懲戒 등의 이견 개입(11조 1, 2항) 뇌물수수등</li> </ul>		

國	말 레 이 지 아	필 리 핀	싱 가 포 르	中 國(臺灣)	泰 國	인 도	홍 콩
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 財産上利得을目的으로 안 不遂 犯處罰</li> <li>○ 財産, 負債公開 解任, 銀行預金</li> </ul>					
搜 查 權	檢察官 (搜查權指 揮權 및 銀行帳簿 提出命令權)	第一審裁判所 (別 途制定될 때 까지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 不正行爲 調査局 (高長 등 大統領 任命)</li> <li>① 拘束合狀 없이 체포</li> <li>② 文書, 物品, 財 産의 수색, 압 수, 점유</li> <li>③ 搜索防害者處罰</li> <li>④ 情報提供法的義務</li> </ul>	一般的 適用	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 所屬長官(特別 階級所屬職員)</li> <li>○ 次官(2等級 所屬公務員)</li> <li>○ 課長(所屬職員)</li> <li>○ 地方長官(所屬 職員)</li> <li>○ 法院長(所屬職 員)</li> <li>○ 判 事</li> <li>○ 教職員</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙과 각 주의 警계위원 (Vigilance Commission) 구성, 부 폐 사건수사의의 회에의 보고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Anti-Corruption Branch</li> </ul>
刑 量	5년 以上 懲役 \$ 10,000 以下 罰 金供料		懲役, 罰金, 兩 刑併科(7年 以下) \$ 1,000 以下	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 死刑, 無期懲 役, 懲役, 罰 金</li> <li>○ 自首한 者輕減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 免職</li> <li>○ 財查沒收</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1~7년 유기징역</li> </ul>	
備 考	告發者保護: 特別 規定 設置	중 이 告發 者 身元 秘密 保障	告發者保護: 告發 者 身元 秘密 保障	不告知責任			
		○ 모든 공직자 임명 후 30일 내, 그리고 4월 15일 산동, 임시제 (교사, 임시제)의		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 直屬主管長官 會計 및 審計 公務員</li> <li>○ 6개월 이내 자 수자는 감형가 능</li> </ul>			

資料: 總務處, “各國의 腐敗防止法要旨”, 「公務員財産登錄制(資料 1輯)」1980. 10, pp. 3-12에 의거 作成.

### 9. 東南亞 各國의 腐敗統制制度의 要約과 統制成功要因

지금까지 앞에서 논한 동남아 각국의 부정·부패 통제제도실태는 다음 표에 요약되어 있다.

표에서 보는 바와 같이 각 국가들은 공직사회의 정화 또는 쇄신을 위하여 매우 다양하면서도 유사한 법과 제도적인 장치를 모두 갖추고 있다. 그러나 운영상의 차이 등 몇가지 요인에 의해서 공직사회정착이 성공한 국가로서는 중화민국과 싱가포르를 들 수 있을 뿐 비교적 완벽하고 정교한 법과 제도를 구비한 필리핀이나 말레이시아 등 기타의 국가들은 일반적으로 공직사회의 정화도가 미진한 것으로 알려지고 있다.

동남아의 다른 나라들과 유사한 제도를 갖추고 있음에도 중화민국과 싱가포르가 공직사회정화에 성공한 이유로는 다음과 같은 몇가지 성공요인을 들 수 있다.

- 1) 국토의 협소성으로 중앙정부의 강력한 방침이 정치·경제·사회 및 행정 분야 전반에 걸쳐 용이하게 하달될 수 있다는 점.
- 2) 중화민국이나 싱가포르 모두 국가지도자의 강력한 정화의지가 시종일관 미흡이 없다는 점.
- 3) 생활이 보장되는 공무원의 보수후생제도와 정년까지 보장되는 공무원 신분제도 및 비위자에 대한 예외없는 응징 등으로 공직자에 대한 실질적 보호대처와 공정한 처벌이 따랐다는 점.
- 4) 공직사회정화의 기반이 되는 일반적인 사회여건(국민생활)이 안정된 점.
- 5) 不正行爲 방지를 위한 제도적 장치가 실효성있게 운용된 점 등이 그 요인이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 先進國의 公務員 職務監察機關

二節에서도 논의하였지만 대개의 후진국가들은 다양한 法과 制度를 갖추고 있지만 公職社會의 정화에는 크게 성공하지 못하였다. 즉 정치적, 경제적, 사회적으로 안정되지 못한 상태에서는 法과 制度가 한계를 지니고 있음을 뜻한다고 할 수 있다.

반면에 선진국으로 분류될 수 있는 국가들(예를 들어서, 일본, 서독, 미국)의 경우에는 정치, 경제, 사회적 안정과 더불어 공직사회가 상당히 깨끗한 것으로 평가되고 있다. 특히 공직사회에 대한 정화 내지 통제기관으로서 감사원

의 역할이 제대로 수행되고 있는 것으로 평가되고 있는 바, 여기에서는 감사원의 활동 중에서 특히 職務監察을 중심으로 논하고자 하며, 일본, 서독, 미국 이외에 감사원의 활동이 상당히 성과가 있는 것으로 인정되는 이스라엘과 자유 중국의 경우도 추가하여 논하고자 한다.

## 1. 일 본

일본은 會計檢査와 職務監察이 분리되어 있어서, 공무원에 대한 직무감찰은 總務廳(중견의 行政管理廳)이 관장하고 會計檢査는 會計檢査院이 담당하고 있다.

총무청의 조직을 보면, 長官외에 인사국, 행정관리국, 행정감찰국, 思給局, 통계국, 청소년대책본부 등을 두고 있으며, 여기서 行政監察局이 공무원의 職務監察을 담당하고 있다. 행정감찰국은 지방에 7개의 管區行政監察局을 두고 있으며 38개소에 行政監察事務所를 두고 있다.<sup>17)</sup>

일본의 경우에는 직무감찰을 행정감찰이라고 부르고 있는데, 일본 총무청에 의한 행정의 효율성, 공정성, 신뢰성을 확보하여 신상과 문제를 정확하게 파악하고 그 결과에 따라서 총무처장관이 각 행정기관의 장에게 운영전반에 걸쳐서 개혁·개선을 추진하는 기능이 곧 行政監察이라고 한다.

행정감찰업무의 조사대상은 매우 광범위하여 국가의 행정기관의 업무 뿐만 아니라 특수법인의 업무 및 국가의 위임 또는 보조와 관련된 지방공공단체의 업무에 까지 미치고 있다. 특히 최근에 와서 행정감찰은 경제구조의 변화에의 대응, 국제화의 추진, 주택·토지문제에의 대응, 국민생활의 안전확보 등의 정부의 중요과제를 대상으로 하여 그 해결의 촉진에 기여하고 있다고 한다.

## 2 서 독

서독의 경우에는 공무원의 직무를 감찰하는 제도로써 「聯邦行政能率委員會」라는 제도가 있다. 이 위원회의 가장 중요한 임무의 하나는 정부의 경비절약과 능률향상을 도모하기 위하여 행정의 간소화와 절약에 관한 모든 문제에 관하여 정부에 건의하는 일이다.<sup>18)</sup>

이 위원회의 감사대상은 행정기관 뿐만 아니라 감사원의 감사대상이 되는 자

17) 監査院, 季刊監査(1991.6), pp.84-86.

18) 이 글은 통독이전의 상황이며, 통일독일의 감사원 상황은 다음을 참조. 監査院, 季刊監査(1991.9), pp.104-106.

금을 취급하는 모든 공공단체의 행정관리의 개선을 담당하고 있다. 또한 행정 능률위원은 감사원장 부속실의 고급공무원들로 구성되는데(약 30명), 이렇게 감사원에 능률감사기능을 부여하고 있는 데에는 몇 가지 이유가 있다.

첫째로 능률감사를 담당하는 원장부속실과 감사원의 다른 局課간에 긴밀한 협력이 가능하다. 회계검사를 전담하는 감사관들이 능률감사에 대해서 적절한 편의를 해줄 수 있을 뿐만 아니라 원장은 감사관들을 부속실에 파견근무 시킬 수 있는 권한을 보유하고 있다.

둘째로 헌법과 법률에 의하여 독립성을 지니고 있을 뿐만 아니라 필요한 정보를 입수할 수 있는 권한을 지니고 있다.

셋째로 감사원장의 권한을 들 수 있다. 감사원장은 회계검사 보고서와 능률감사 보고서에서 동일한 문제의 서로 다른 국면을 다룰 수 있을 뿐만 아니라, 정부의 예산편성과정이나 의회예산위원회의 예산심의과정에도 영향을 미칠 수 있는 것이다.

또한 서독에서 행정능률위원회라는 제도를 만들고 감사원장으로 하여금 당연직으로 이를 겸하도록 한 조치는 다음과 같은 의의를 지닌다.

첫째, 서독 감사원이 합법성 위주의 감사를 지속하면서 능률성감사도 병행하고 있다는 것을 의미한다.

둘째, 원장부속실이 담당하는 능률성감사로 재정 뿐만 아니라 관리전반에 대해서도 관심을 갖게 되었다는 것을 의미한다. 특히 감사원장이 조사관들을 부속실에 파견근무 시킴으로써 많은 조사관들이 행정관리 전반에 대하여 관심을 가지게 되었다는 것을 의미한다.

셋째, 서독의 능률감사제도는 회계감사기능과 직무감찰기능의 협력·접근을 가능케 했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 왜냐하면 능률감사란 직무감찰기능 없이는 불가능한 것이기 때문이다. 비록 규모는 크지 않지만 감사원장 부속실이 직무감찰기능을 담당함으로써 부속실과 여타 국과간의 긴밀한 협력, 인사교류가 이루어지고 두 기능간의 협력과 접근이 시도되고 있다고 하겠다.

### 3. 미 국

미국의 경우 특징적인 것으로서 프로그램평가(Program Evaluation)를 들 수 있다. 이것은 전통적인 회계검사와 행정운영상의 개선과 향상을 목표로 하는 직무감찰을 통합한 것이라고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

19) 監査院, 季刊監査(1985. 3), pp. 72-74.

이렇게 프로그램 평가를 미국 감사원이 도입하게 된 데에는 몇 가지 이유가 있다

첫째, 미국 의회가 전통적으로 정부의 프로그램에 대해서 깊은 관심을 계속 가져왔으며, 또한 감사원에 대해 평가자료를 요구하였다는 점이다.

둘째, 행정부내에서의 계획예산제도의 활용 등으로 인한 프로그램 평가가 감사원의 감사행태에도 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

이러한 요인 이외에도 여러가지 요인들이 지적될 수 있다.

이러한 감사원의 프로그램 평가를 제도화시킨 법률로서 1970년의 立法府改編法을 들 수 있다. 이 법률은 의회의 요청이 있을 때는 언제나 감사원은 연방정부 프로그램의 비용편익분석을 실시해야 한다고 규정하였을 뿐만 아니라, 감사원에게 정부의 프로그램이나 활동의 결과를 검토하고 분석할 것을 지시하고 있다

이러한 프로그램 평가는 다음과 같은 몇가지 이유로 會計檢査와 職務監察의 통합을 의미한다고 할 수 있다.

첫째, 평가의 대상은 단지 정부활동의 재정적인 국면 뿐만 아니라 행정관리 전반을 대상으로 한다. 따라서 전통적인 재정중심의 회계검사만으로는 불가능하며 직무감찰기능의 발동이 있어야 평가가 보다 적절하게 이루어진다고 할 수 있다.

둘째, 1970년의 立法府改編法이나 1974년의 議會豫算 및 執行停止統制法이 이러한 권한을 감사원에 부여했다고 볼 수 있다.

셋째, 기본적으로 미국 감사원의 업무분담에 있어서 전통적인 재정감사는 10%를 넘지 못하고 있으며, 프로그램 평가가 50% 이상을 차지하고 있다는 점이 지적될 수 있다.

## 1. 이스라엘

이스라엘은 내각책임제의 정치체제로서 감사원은 立法府에 소속해 있어 行政府로 부터 독립되어 있으며, 會計檢査와 職務監察을 모두 담당하고 있다.

원래 이스라엘 감사원의 목적은 감사기관으로 하여금 그 직무를 수행함에 있어서 국회가 각종 법률이나 결의를 통하여 표명한 국회의 의사에 합치되고 일반적으로 공인된 선량한 질서, 건전한 행정, 효율성, 경제성, 그리고 성실성에 합치되도록 지도하는 데 있다. 이러한 목적을 수행하는 과정에서 감사원은 국민들로부터 문제제기나 심사의 청구를 받아 왔으며, 일종의 Ombudsman과 같은

기능을 수행해 왔다.<sup>20)</sup>

그리하여 1971년에 법률에 의하여 감사원에 음부즈만 기능이 부여되기에 이르렀으며, 감사원장이 음부즈만을 겸임하게 되었다. 현재 음부즈만 기능 또는 직무감찰기능을 담당하는 기구는 감사원장 직속하의 특별기구로 되어 있다.

이스라엘 감사원의 직무감찰의 범위에는 어느 정도 한계가 있다. 즉 계류중인 재판, 통치행위, 국회의 행위 등은 직무감찰의 대상에서 제외된다. 이밖에도 군에 관한 사항도 직무감찰에서 제외되는데, 군사문제에 관해서는 별도의 음부즈만을 두고 있다.

이러한 감사원 직무감찰의 감찰대상은 다음과 같다.

- ① 모든 정부부처
- ② 모든 공기업과 국가기관
- ③ 국가의 재산을 소유하거나 국가를 위하여 국가재산을 관리하거나 통제하는 모든 개인 또는 법인
- ④ 모든 자치단체
- ⑤ 정부가 자본금의 일부를 출자·출연한 모든 기업·기관·기금·기타 법인
- ⑥ 법률, 국회의 의결과 계약에 의하여 직무감찰을 받기로 되어 있는 모든 기업·기관·기금·기타 법인

위와 같은 대상에 대한 감사원의 직무감찰은 직권에 의한 감찰의 착수가 가능하지만, 일반적으로 이해관계자의 청구가 있을 때에 감찰에 착수한다. 원칙적으로 고충은 이해관계인만이 심사청구를 할 수 있으나 이해관계인이 아닌 자에 의한 청구도 대상이 된다는 것이다.

이러한 직무감찰을 위한 정보나 자료의 수집에 있어서 이스라엘 감사원은 매우 포괄적인 권한을 보유하고 있다. 또한 감사원은 관계공무원에게 의사진술을 위한 기한을 정할 수 있으며, 필요하다고 인정할 때에는 공청회를 개최할 수도 있다. 또한 어떠한 개인이나 기관에게도 조사에 필요한 정보나 문서의 제출을 요구할 수 있으며, 이 경우에는 제출기한이나 제출방법 등도 감사원이 임의로 정할 수 있도록 되어 있다.

직무감찰의 결과에 대해서는 매년 의회에 보고서를 제출하도록 되어 있으며, 감사원의 職務監察報告書는 의회의 국가통제위원회(State Control Committee)에 회부되어 그 심의를 거친 후에 本會議에 상정되어 처리한다.

그리고 직무감찰의 결과 시정되어야 할 사항이 있을 때에는 관계공무원과 그

20) 백상기·김경옥, 전제서.



상급자에게 기한을 정하여 시정을 요구한다. 관계자들은 일정한 기한내에 시정 조치의 내용을 감사원에 통보하여야 한다. 또한 감사원은 관계기관의 조치가 만족스럽지 못하다고 사려될 때에는 소속장관이나 의회의 상임위원회에 통보한다. 이밖에도 직무감찰의 결과 범죄의 혐의가 있다고 인정될 때에는 이를 고발하도록 되어 있다.

#### IV. 要 約

지금까지 논한 동남아 각국의 腐敗統制制度 및 法律과 先進諸國의 職務監察機關들은 나름대로의 長・短點을 지니고 있어서 일률적으로 평가하기는 상당히 어려울 것이 사실이다. 또한 어떠한 제도나 법률이 더욱 우월하다고 단정하는 것도 무리라고 할 수 있다.

그러나 官僚腐敗를 統制하기 위한 적절한 제도적 수단이나 법률이 미비한 우리나라의 입장에서는 앞서의 논의들이 상당한 의미를 지니고 있다고 평가할 수 있다. 특히 동남아 국가들의 경우에 있어서 적절한 腐敗統制가 이루어지고 있는 국가의 경우 정치・사회적으로 안정되어 있을 뿐만 아니라 경제적으로도 상당한 발전을 이룩하고 있다는 측면에서 우리의 경우에 시사하는 바가 매우 크다고 할 수 있다.

따라서 우리의 경우에 있어 이들 국가의 경우처럼 관료부패를 통제・억제하기 위한 상설기구나 법의 구비가 매우 필요하다고 할 수 있다. 그러나 이러한 기구의 운영이나 법의 실시는 통치권자의 의식과 밀접히 관련되는 바, 이것도 일정한 한계속에서 논의될 수 밖에 없는 것이다.