

## 국외출장 보고서

### I. 출장개요

○ 목적

- 영국 옥스퍼드대 Blavatnik 공공대학원이 주최하는 반부패 학술 프로그램에 참가, 공공무문에서 청렴성을 확보하기 위한 국제사회의 전략과 정보를 공유함
- 각국의 반부패 제도 운영실태 및 반부패 관련 주제들에 대한 국제사회의 흐름을 파악하여 향후 부패정책 연구 진행방안 개발에 활용함
- 반부패 학술프로그램에 참석예정인 각국의 반부패 관련 기관장 및 전문가들에게 영문저널 International Journal of Criminal Justice (IJCJ) 홍보
- 옥스퍼드대 Blavatnik 공공대학원 관계자와의 면담을 통한 네트워크 구축

○ 기간

- 2022년 7월 25일(월) - 7월 30일(토) (4박 6일)

○ 대상국가 및 방문기관

- 대상국가 : 영국(옥스퍼드)
- 방문기관
  - Blavatnik School of Government(University of Oxford)

○ 여행자 인적사항

- 김영중 부연구위원 (법무정책연구실)
- 김태훈 조사연구원 (법무정책연구실)

### II. 출장내용

○ 출장일정

일자	날짜	세부일정	비고
1일차	7.25(월)	[출발] 인천공항(11:25, 한국시각) [도착] 영국 히스로공항(17:25, 현지시각)	KE907

2일차	7.26.(화)	09:00-11:15 세계 부패방지 노력 전개 11:45-13:00 공공영역에서 부패위험 평가 14:00-16:00 권력기관의 부패	옥스퍼드
3일차	7.27.(수)	09:00-11:15 부패사건에서의 조정 11:45-12:45 SFO에서의 경험 14:00-15:30 성적인 부패 16:00-18:00 부패관점에서 러시아 제재	옥스퍼드
4일차	7.28.(목)	09:00-11:15 부패에 대한 정의 11:45-13:00 반부패와 저널리즘의 역할 14:00-16:00 부패범죄수사기관 운영	옥스퍼드
5-6 일차	7.29.(금) 7.30.(토)	[출발] 영국 히스로공항(20:00, 현지시각) [도착] 인천공항(30일, 16:00, 한국시각)	KE908

○ 출장내용

□ 영국 옥스퍼드대 Blavatnik 공공대학원이 주최하는 반부패 학술 프로그램 참가

○ 방문일시 : 2022년 7월 26일(화) ~ 2022년 7월 29일(금)

○ 학술회의 개요

- 옥스퍼드대 Blavatnik 공공대학원은 2010년에 설립되었으며, 2012년부터 학생을 받아 교육을 시키고 있음. 연간 약 120명의 학생을 받고 있음. 대학원은 현재 및 미래의 지도자 교육, 정책에 영향을 주는 연구, 정부 및 실무자와의 참여를 비전으로 하고 있음.

- 청렴과 부패에 대한 학술회의(Chandler Sessions on integrity and corruption)는 Blavatnik 공공대학원의 특별 프로그램으로 2022-2024년까지 총 3년의 기간 동안 청렴과 부패에 대한 각국의 정책과 지향해야 할 방향에 대해서 10가지 이상의 주제를 가지고 각국의 반부패 기관에 근무하는 고위 관계자들과 학자들이 모여서 토론을 하고 그 결과물을 간행하려고 조직되었음. 이 학술회의는 Chandler Foundation에서 지원을 받으므로 Chandler session이라는 명칭을 붙였음.

- 2022년 1월 온라인으로 모임을 가졌으며, 2022년 7월, 2023년 1월, 2023년 7월, 2024년 1월 오프라인 회의를 개최할 예정임.

○ 학술회의 주요 논의 사항

1. 세계의 부패방지 노력

반부패와 관련한 국제적, 국가적 노력이 그다지 성과를 보이지 못하고 있음. 정치는 부패할 수 밖에 없다는 냉소주의를 일견 인정할 수 밖에 없정치는 부패할 수 밖에 없다는 냉소주의를 일견 인정할 수 밖에 없어도 법치주의를 근간으로 반부패에 대응할 수 있는 기관(예를 들어 검찰청) 및 공무원들의 역할은 여전히 중요함. 반부패 기관들이 기존의 모든 반부패행위를 처벌하겠다는 관점에서 일상적인 생활 속에서 광범위한 청렴성을 확보하는 방향으로 반부패 대응을 바라보는 논점을 재구성할 필요가 있음.

첫째, 국가 전체의 반부패를 논하기보다는 정부 부처, 기구, 청 등 보다 소규모의 부처 단위에서 반부패 대응의 발전 수준을 기록하는 작업이 필요함. 작은 국가 기구 단위에서 반부패에 대한 대응 역량의 성장을 확인하는 것이 더욱 효과적이기 때문임.

둘째, 반부패 기관의 독립성과 함께 각 기관 간의 상호 의존성을 조화롭게 고려해야 함. 각 독립된 반부패 제도(기관)를 개별적인 단위가 아니라 (국가전체의) 반부패 대응을 위한 효과적인 협력의 기반으로 다시 고려할 필요가 있음.

셋째, 부패한 것으로 평가되는 반부패 대응기관을 개혁할 때, 해당 기관에 막대한 재량을 부여하는 것 만큼 너무 엄격한 감사제도 또한 해가 될 수 있음을 인식해야 함. 혁신에 필요한 효율성과 적절한 균형을 추구하기 위해, 해당 기구의 공무원이 스스로 주도권을 쥐는 것을 두렵게 만드는 규정 준수 체제는 지향할 필요가 있음.

이 세가지 요인이 반부패 대응기구들이 규칙에 얽매인 관료주의를 벗어나 창의성과 성실성을 이끌어 낼 수 있다고 생각됨. 또한 독립적인 기관 간의 협력을 기대할 수 있게 되고, 나아가 대중의 부패에 대한 냉소주의를 극복하게 하는 기구 구성원들의 자신감을 회복하는 토대가 될 수 있음.

국제 투명성 기구가 제안한 부패 인식 지수(Corruption Perceptions Index, CPI)는 현재 세계적으로 널리 인용되는 부패 척도이지만. 이 척도의 측정단위는 국가를 기준으로 하고 있기 때문에 반부패 기관 종사자들에게는 실제 쓸모가 거의 없음. 첫째, 이 지수는 청렴한 개별 정부기관과 공무원 개개인을 구별하는

데에는 아무 도움이 되지 않음. 둘째, 부패 지수가 낮게 측정될지라도 해당 국가의 공권력이 사익에 따라 얼마나 남용되는지를 알 수가 없음. 모든 국가는 부패하지만 모든 개인이나 소규모 집단이 부패하지는 않으므로 측정 단위를 더 세분화해서 부처별로, 기구 단위별로, 기업 단위별로 이를 별도로 측정할 필요가 있음.

부패한 구성원들이 정부 조직을 부패하게 만드는 것인지, 아니면 청렴한 개인을 정부와 이에 수반되는 권력이 부패하게 만드는 지에 대한 논의가 있음. 경험에 따르면 이 둘은 상호 작용을 하므로 반부패 기구는 양자를 모두 고려해야 함. 따라서, 법률을 잘 구성하고 효과적인 권력의 견제 구조를 공고히 함과 동시에 이러한 법률과 견제 구조를 고의로 파괴하는 공무원 개인의 반부패 사건을 우선적으로 처리해야 함.

반부패 기구들의 경우 스스로 자신들의 부패 핵심 세력을 척결하는 것과 동시에 정부의 기구로서 국가가 추구하는 헌법적 가치와 법률을 적용하는 청렴한 문화를 추구하는 것은 매우 어려운 일임. UNODC와 OECD 같은 반부패 기구를 지원하는 국제기구들이 개인의 부패에 책임을 묻는 복잡한 작업 보다는 반부패 정책에 필요한 정부 기구 및 법률 구조에 중점을 두는 것은 이해할 수 있는 있으며, 국가의 개별 기구들은 부패 혐의가 있는 개인에게 집중하고, 청렴한 공무원들에 대한 사무는 다른 기구 (감사원, 반부패 위원회, 옴부즈 사무소 등)에 맡기는 것도 일견 이해할 수 있음. 대부분의 반부패 기구들은 구조적 문제와 개인의 문제, 부패 문제를 만드는 사람과 청렴한 사람들 사이에 균형 잡힌 시각을 갖고 있지 않음.

반부패 기구의 업무를 수행하기 위한 새로운 틀은 반부패 기능을 수행하는 공무원과 부서가 지원될 수 있는 실질적인 방안이 고려됨과 동시에 부패를 조장하는 개인과 부패 문화가 만연한 조직을 개혁하는 것이 병행되어야 함.

부패와 전쟁하는 모든 국가 기구는 유력 공직자에 대한 수사를 하기 위해 그로부터 독립함과 동시에 국민이 그 독립성을 신뢰해야 한다는 근본적인 역설에 직면함. 반부패 기관이 행정부로부터 독립하면서 동시에 다른 행정부서들과 유기적인 협력관계를 유지하기 위해서는 독립성이 무엇보다 중요함. 대통령 등 고위 관리는 자신들의 부패 공모를 조사하려는 사람을 해임하는 방법을 쓸 수도 있음. 상대적으로 덜 부패했지만 고위 관리들에게 충성하는 사람들이 반부패 단체의 수장으로 임명될 수도 있음.

반면에 반부패 기관이 지속적으로 영향을 미치려면, 목표의 일치, 조정, 협력이 필수적임. 독립적인 검사를 비롯한 다양한 유형의 조사관에게는 자원이 부족함. 이들의 성공적인 반부패 행위 조사가 있을지라도 장기적으로 봤을 때는 그 결과가 오래가지 못할 수 있음. 형사 유죄 판결만으로는 청렴한 문화를 구축할 수 없고, 독립 감사인의 권고가 자동적으로 실행되지는 않음. 의미 있는 결과를 위해서는 정부기관의 효과적인 계획과 실행이 필요함.

반부패 기관의 수장이 정치적으로 우위에 있는 사람의 사적인 이해관계에 영향을 받는다고 여겨지면 행정기관 간의 효과적인 협력은 언제나 제한될 것임. 협력 요청을 받은 일부 공무원은 더 강력한 역할을 하는 사람들과 얽히는 것을 피하기 위해 협력을 제한적으로 할 것이다. 일부의 공무원들은 협력을 요청하는 반부패 기구의 수장을 약화시키기 위해 정치적 상급자들에게 상황을 전달할 것임. 어떠한 경우든 독립성의 결여는 반드시 필요한 기관 간의 파트너십을 약화시키게 됨.

반부패 기관의 수장이 어떤 상위 권력으로부터라도 완전히 독립되어 있다고 여겨지면, 그 지도자는 다른 기관의 장과 신뢰관계를 구축할 수 있는 위치를 갖게 됨.

모든 리더가 기구의 독립성을 효과적으로 활용하여 강력한 협업을 구축할 역량이 있다고 볼 수는 없지만, 독립성을 활용할 수 있는 리더들에게는 큰 기회가 될 수 있음.

부서 간의 협업에는 늘 어려움이 따르지만, 그 핵심은 법적 또는 기술적 장애들이 아니라 자부심, 질투, 불신 및 경험 부족에서 기인하는 경우가 많음. 그럼에도 불구하고, 독립적인 기관 간의 강력한 협력이 개별적 전략을 추구하는 하나의 반부패 기구보다 부패를 해소하는데 더 나은 경험을 제공함. 부패 행위자는 강력한 하나의 반부패 기구를 방해하는 것이 다수의 독립적인 반부패 기구들에 영향을 미치는 것보다 쉬울 수 밖에 없음. 유능한 리더들은 기구들의 독립성이 진정한 상호협력을 더 원활하게 만든다는 것을 알게 될 것임. 물론, 이러한 반부패 기구들의 리더들은 기구들 간의 정직한 교류를 매번 위협으로 보기보다는 진정한 파트너십을 만든다는 스스로의 확신을 가져야 함.

권력이 부패하면 부패 행위를 할 수 있는 지위에 있는 사람의 관련된 권력을 제거하거나 아무도 독립적인 판단을 내리지 못할 정도로 재량을 제한하는 것이 부패에 맞서는 방법으로 여겨질 수도 있음. 이러한 경우의 문제점은 새로운 상

황에 대해 동정적으로 또는 창의적으로 대응하는 정부의 역량을 제한하게 됨. 대부분의 공무원이 사익이 아닌 공익을 위해 재량을 사용하는 것으로 드러난 것에 비추어 볼 때, 재량을 제거함으로 인해 드는 발생하는 비용은 동일한 재량을 부여했을 때 발생할 수 있는 부패로 인한 비용보다 실제로 더 큼.

부패를 감소하는 데에만 협소하게 초점을 맞추면 더욱 많은 규칙을 적용하게 되고 재량을 줄이게 되는 문제가 발생함. 공무원이 자신의 업무에 자부심을 가질 때 공공의 청렴 문화가 널리 퍼지는데, 이를 위해서 상당한 권한의 위임과 함께 역할을 구조화 할 필요가 있음.

공공의 부패에 대한 냉소주는 시민 사회 뿐만 아니라 공무원들 사이에서도 널리 퍼져 있음. 공무원 스스로 부패 퇴치에 대한 접근 방식을 재설정 해야 함. 공무원의 신뢰는 현실적인 목표에서 시작됨. 각 기구에는 공공의 청렴에 전념하는 리더들이 필요함. 반부패 기관은 국가별 점수가 아닌 부패와 관련한 구조적 요인과 개인적 요인이 조화를 이루어야 하며, 개별 부서와 기업에 중점을 두어야 하고 국가별 점수에 기준을 두면 안됨. 반부패 기구 내에서도 부패에 대한 대응을 위해 단순히 규정된 규칙의 준수를 주장하기 보다는 책임 있는 권한을 위임하는 방식을 취해야 함.

## 2. 부패사건에서의 조정

여기에서 논의하는 조정이란 캐나다의 2018년 형법에 반영된 것으로 개별조직에서 뇌물, 사기, 부패행위 및 상업 범죄혐의가 발생한 경우, 해당 기관과 수사를 담당검사가 혐의와 관련한 벌금, 손해배상, 배상금 및 피해복구, 미래에 동종의 위법행위가 발생하도록 하는 상황들을 제거하는데 동의한 경우, 해당 기관에 대한 형사기소를 면제하는 제도를 말함.

개별 검사들은 캐나다 검찰청의 조정제도에서 규정한 공공의 이익을 개별 사건에 적용함에 있어서 서로 다른 의견을 가질 수 있음. 개별 기업의 부패사건에서 검사가 판단한 유죄에 대한 합리적인 추론 및 기업의 부패 개선 합의가 공익성을 갖고 있는지 여부에 대해서 3자에 의한 검토가 반드시 필요함. 캐나다 검찰청의 지침에 따르면 부패 사건의 사법적 해결을 기본적인 입장으로 하지만 범죄자의 상황에 따라 되도록 비구금 수단을 권장하는 등 아직은 조정 제도에 대해 적극적인 입장을 보이고 있지는 않음. 다만 행정과 조직의 결합을 통하여 조정절차에 참여하는 사람들 사이에 기소결정을 수평적으로 진행하도록 하고 있

음.

검사는 기본적으로 이분법적인 결정에 익숙하며, 보험 계리와 유사한 형태의 지식, 인과관계에 대한 확률적인 주장과 같은 사회 과학적 증거 인식에는 익숙하다고 보기 어려움. 동 제도에 참여를 거절하는 검사들은 부패를 개선하기 위해 새로운 제도를 고안하는 것보다, 부패 범죄자를 형사처벌하는 것이 최선이라 주장하기도 함. 형사사법 시스템은 검사들이 제한된 기간동안 수집되고 (때로는 상반된) 입증된 사실에 기반하는 기존의 절차대로 임무를 수행할 것을 기대함. 즉, 형사 사법에서의 사실은 결코 정치적이거나 조건적인 것이 아니라 법률적이고 결정적이라 할 수 있음. 하지만 조정 제도는 이와 다른 특성을 보이기에, 개선 합의 제도에 참여하는 검사들은 그들의 사고방식에도 변화가 필요함. 부패 범죄와 관련된 기업을 개선하기 위해 검사들이 협상하고, 합의에 이르는 과정은 기존의 범죄 수사와 다르므로 검사들은 다르게 생각을 할 필요가 있음.

조정 제도의 시행 건수에 대한 정보도 관리될 필요가 있음. 캐나다의 경우, 2018년 첫 제도가 시행된 이후에 대형 로펌 등에서 제도와 관련한 변호사를 채용하는 등 붐이 일어났지만, 2019년 SNC Lavalin 사건에서 개선합의가 부결되면서 재빨리 그 열기가 식었음. 따라서, 제도와 관련한 충분한 사례가 부족하다 볼 수 있음. 미국의 경우 차별화된 기소 합의(DPA)라는 유사한 제도가 있음. 미국에서는 최근 5년간 20~35건의 DPA 사건이 있었음. 단, 뇌물 사건의 비율은 일곱 건 중에 한 건 정도로 확인되며, 대부분의 사건은 부패 범죄라고 보기 어려운 보안에 관한 법률 위반, 가격 담합과 같은 사건들이었음. 영국과 프랑스도 각각 이와 유사한 제도를 운영하고 있음.

미국의 관행이 캐나다와 동일할 수는 없지만, 미국의 DPA 제도에 대한 정책과 분위기의 변화 이유는 캐나다가 기업 범죄의 기소에 접근하고 순위를 지정하는 방식에 영향을 미칠 수 있음. 따라서, 캐나다 내에서도 검사 및 실무자들 간의 토론과 다른 관할 지역의 조정 제도 운영에 대한 트렌드 및 정보 공유가 이루어지면, 조정제도를 운영 및 개선할 수 있는 방안을 만드는데 필요한 지침을 개발할 수 있게 될 것임. 전문성 향상을 위해 이들 간의 인적 네트워크를 개발하는 데에도 투자가 필요함.

조정 제도의 운영에 있어 얼마큼 재정적 패널티를 부과할지에 대해 주의를 기울여야 하는지에 대한 합의는 아직까지 존재하지 않음. 부패에 대해 크거나 작은 벌금을 부과했을 때 어떠한 효과가 있는 지에 대한 실증 연구도 없는 상황임.

검사는 기업 개선 합의 제도가 충분한 효과를 지속할 수 있도록 해당 기업이 합의를 준수하는지 감시하는 기능을 확보해야 함. 캐나다 검사들은 개선 합의 제도에 필요한 기업의 준법감시를 위한 추가적인 자원, 기술, 인력이 충분하지 않음. 미국의 경우 검사가 독립적인 감시인을 임명하는 것을 어렵게 만들어왔던 이전의 지침을 철회하기도 하였음. 이 감시 기능을 (검사 외의 기관 또는 기업에) 아웃소싱 하는 것이 현명한지는 확인된 바는 없음.

캐나다의 개선 합의 제도가 전체 사건 기소의 90%를 차지하는 기소전 합의 제도 보다 검사의 동기와 형사사법의 청렴성에 대해 더 큰 관심을 불러일으키는 어렵다고 봐야 함. 즉, 검사가 개인의 형사 책임을 결정할 때보다 기업 범죄의 책임을 결정할 때 덜 신중하고 덜 윤리적이라고 보기는 어려움. 특히 상장기업의 부패 노출과 관련한 진정한 평판 문제는 법률이 아니라 시장의 힘에 의해 발생하며, 이는 DPA를 다른 방법 보다 더 설득력 있고 영향력 있게 만들 수 있음.

동 제도의 부패 억제 및 사회 복귀 효과에 대하여 신뢰할 만한 실증적 증거는 충분하지 않음. 부패에 대응하기 위한 기술과 도구들도 부족하다고 보임. 부패와 관련된 기업의 책임을 만들기 위한 추가적인 노력으로 국제법 또는 재판소의 형식이던, 지역적이고 국가적인 혁신이 필요함.

### 3. 성적인 부패

성착취라고 불리는 성적 부패는 여러 국가에서 이슈가 되고 있음. 하지만 성적 부패의 개념을 명확히 하고, 이를 측정하는 수단에 대한 연구는 많이 부족함.

성부패를 적절히 특성화 하는 개념적 도구는 아직 개발 중임. 이 부패 범주는 돈과 관련된 부패와 개념적으로 구별되는 몇 가지 특징이 있음. 가장 중요한 것은 성적 부패의 심리적, 육체적인 영향이 금전적 부패와는 비교할 수 없을 정도로 심각하다는 것임. 미투 운동에서 볼 수 있듯이 부패 행위가 종료되어도 수년간 삶에 영향을 미치고, 자존감, 건강한 관계를 형성하는 능력을 무너뜨리기도 함. 또 다른 특징으로는 성적인 성격의 뇌물을 제공하는 개인이 뇌물 제공을 스스로 원할 수도 있다는 점임.

성적인 부패는 국제여성판사협회에 따르면 금전이 아니라 성적인 유희 제공이 뇌물 수단인 모든 형태의 부패라고 정의하였다. 하지만 성착취는 펜실베니아

주를 비롯한 미국의 일부 주에서는 미성년자에 대한 성적인 행위를 의미하기도 하고, 영국 국가범죄청에서는 범죄자가 가짜 신원을 사용하여 온라인에서 피해자와 친구가 되어 웹캠 앞에서 성행위를 하도록 설득하는 행위의 한 형태로 정의하기도 함.

UNDP에서 수행한 콜롬비아 보고타와 남아공 요하네스버그의 여성을 대상으로 한 포커스 그룹 인터뷰는 상수도 시설과 관련한 성 부패에 대한 이해를 도울 수 있음. 두 도시에서 수도 시설 직원은 수도꼭지를 잠그지 않고, 수도 계량기를 과도하게 청구되게 만든 후 가정의 여성들에게 수도요금을 낮추는 성접대를 요구했음. 연구에 따르면, 문맹, 법률에 대한 무지, 실질적으로 부족한 법적인 보호가 여성이 이러한 성적 뇌물 요구 상황에 대응하는 능력을 저해할 수 있으며, 공무원이 성적 접대를 받는다 하더라도 여전히 권력 관계는 공무원에게 유리하게 편향된 상태로 남아 있는다고 밝혔음.

미투 운동 이후 다양한 국제 기관은 성평등 개선 노력과 부패 감소 노력을 천명한 바 있음. 국제적 차원에서 UNODC는 2018년 방콕 전문가 회의에서 반부패 활동 전반에 걸쳐 성별에도 관심을 갖는 접근 방식을 도입한다고 주장하였음. 2018년 이전까지는 G20 국가 그룹은 성 불평등과 부패 간의 연관성을 언급한 적이 없었지만, 2019-2021 계획에서 이들의 워킹그룹은 반부패 프로그램 및 정책에 젠더 차원을 포함할 수 있는 방법에 대한 논의를 포함하였음. 이 외에도 B20, C20의 또 다른 워킹그룹은 회원국과 조직이 반부패 프로그램에서 젠더 이슈가 주류에 포함될 수 있도록 권고하는 내용을 발표하기도 하였음.

아메리카 대륙의 35개국이 가입한 미주 기구는 2018년 리마 선언에서 반부패 정책의 목표 중 하나로 성 평등 및 여성의 권익 증진을 주장하였으며, 아프리카 연합은 이 주제와 관련한 정상회담을 개최하고, 2018-2028년 성평등 및 여성 권한부여 전략보고서에서 세수의 감소가 공공 보호 서비스 등의 감소로 이어져 여성의 불평등에 영향을 미친다고 지적하였음.

얼마나 많은 국가의 법률 시스템이 성 부패 사건을 별도로 처리(handle)하는지는 불분명함. 나이지리아, 영국, 인도, 남아공의 예에서 볼 때 성적인 호의가 대가로서 이용될 때 불법적 뇌물이 되기에 충분하다고 판단함. 물론, 명시적인 법률이 없는 동일 국가의 판사들도 성적 뇌물이 부패범죄로 여겨질 수 있는지에 대해 다른 의견을 가질 수 있지만, 국제 여성 판사 협회장이 진행한 워크숍의 인터뷰 결과 대부분의 판사들이 성적 뇌물을 부패 범죄로 볼 수 있다고 답변을 하였음.

성적인 부패 사건은 성범죄와 부패방지법의 경계를 벗어난 경우가 많으므로 국제변호사협회는 정책 입안자와 입법자는 해당 관할 내에서 성적 부패를 범죄화하기 위해 맞춤형 입법을 할 것을 촉구함. 성적 부패를 뇌물방지법이나 괴롭힘방지법으로 처벌하려고 할 경우에는 일부 문제가 발생할 수 있음. 뇌물 수수 방지법은 때때로 공무원만이 대상이 되는 경우가 있고, 국가에 따라 성 부패가 흔한 것으로 여겨지는 부문에서 권력을 가진 사람을 포함할 수도 있고, 하지 않을 수도 있으며, 뇌물을 강요 받은 사람이 범죄자로 몰릴 수도 있는 법률구조로 되어 있다는 문제가 있음.

국제투명성기구는 성행위를 성교에서 신체 일부 노출에 이르기까지 모든 유형의 원치 않는 성행위에 참여하기 위한 암시적 또는 명시적 요청을 포함하는 것으로 정의하고 있음. 성적 부패를 성행위를 요구하는 사람은 반드시 권위적인 위치를 차지해야 하며, 이를 남용하거나 요구하거나 수락하는 대가로 자신에게 부여된 권한을 행사하는 대가로 성행위를 요구하는 행위로 정의하고 있음.

#### 4. 부패에 대한 정의

글로벌 부패 측정에 대한 첫 논문에서 부패 정도를 평가하는 기존 척도의 둔감성과 과민성을 중심으로 비판이 이루어졌음. 예를 들어 부패 인식 지수 및 글로벌 부패 바로미터와 같은 대중의 인식에 의존하는 글로벌 지수는 인플레이션, 선거 분위기의 변동 등과 같은 부패와 거의 관련이 없을 수 있는 기타 요인에 의해 연속적인 영향을 받게 됨. 이러한 글로벌 척도들의 신뢰성과 비교 가능성도 검토 되었지만, 기본적인 결론은 이들이 광범위하게 총체적이라는 것임. 즉, 부패가 (척도에 포함되지 않은) 다른 형태로 번성하는 것을 무시할 수 있는 것처럼 보이게 함.

글로벌 부패 측정의 또 다른 문제는 부패의 규모에 초점을 맞추고, 국가와 정부에 순위를 매기는 시스템으로 냉소주의와 기회주의를 부추길 수도 있다는 점임. 특히 형사 사법 시스템은 부패와 관련된 조사의 일부만을 책임 있게 관리할 수 있는 제도임에도 사법제도 자체가 대규모 문제를 해결하도록 설계되어 있지 않거나 부패에 감염된 곳은 이러한 척도에 대응하기가 매우 어려움. 또한, 한 국가, 기관, 영역의 성과를 측정할 수 없게 되어 부패에 대응하기 위한 새로운 전략이나 관행을 개발을 저해할 수도 있음.

갤럽은 매년 172개국의 정부와 기업의 부패 정도에 대한 대중의 인식을 조사

함. 하지만, 이 통계를 신뢰할 수 있는 지에 대해서는 의문이 있음. 예를 들어, 캐나다의 경우 정치에 대한 여론이 좋지 않기로 유명함. 정기적 조사에 따르면 특히 비극적인 자연재해 및 정치적 스캔들 이후에 정부의 청렴성과 능력에 대해 거의 신뢰하지 않는 것으로 나타났음. 캐나다에서 상당한 양의 자금 세탁이 노출된 후 설문 조사 응답자의 절반이 정부가 이를 막을 능력이 부족하다고 인식한다고 응답했음. 갤럽 조사의 가장 큰 문제점은 어떤 공무원도 정부 전체를 걸쳐 부패가 만연하다고 믿기 어렵다는 사실이고, 설령 믿는다 하더라도 이 척도는 공무원들이 공공행정 영역, 기업 영역을 막론하고 어떻게 부패에 대응해야 하는지를 전혀 알려주지 않는다는 데에 있음.

부패 정도에 대한 글로벌 측정 수단의 또 다른 문제는 척도가 다르면 그 확산에 대한 다양한 추정치가 산출된다는 점임. 예를 들어 갤럽은 가봉, 토고, 기니 및 베냉을 제외한 아프리카의 모든 국가에서 부패의 정도에 대한 시민의 인식이 아프리카 조사기구에서 조사한 것보다 두 배나 높다고 보고함. 또한 갤럽은 유럽 조사기구에서 측정한 유럽 전역의 부패 정도보다 더 낮은 추정치를 산출하였지만, 모든 국가에 대한 추정치는 이 보다 높게 추정함. 즉, 서로 다른 시스템은 부패를 다르게 정의하고, 다른 설문 질문을 사용하게 되고, 서로 다른 응답 척도를 사용하게 됨. 이러한 척도의 잠재적인 사용자는 어떤 추정치를 신뢰해야 하는지에 대해 혼란을 느낄 수 있게 됨.

새로운 세대의 반부패 측정도구는 아래의 6가지 원칙을 고려하여 구축되어야 함.

첫째, 부패를 측정하는 척도는 책무보다는 책임에 초점을 맞추어야 함. 부패 척도는 비난, 잘못을 찾아내거나, 개인이나 조직의 결점을 들추어내려고 만들어지기 보다는 부패를 야기하는 기업과 정부의 문제를 해결하기 위한 책임을 재분배하는데 도움을 줄 수 있어야 함. 좋은 척도는 기관 간 경쟁을 부추기기 보다는 협력과 협조를 이끌어 낼 수 있어야 함.

둘째, 반부패 척도는 정책 결정자가 보다 나은 공공 행정을 구축하는 첫 단계인 다양한 정책 옵션들을 평가하고 이해하는데 도움이 되어야 함. 예를 들어, 부패 정책이나 기술이 논의 될 때에 이 것들이 공공 행정의 활력과 청렴성에 미칠 영향을 평가해야 함.

셋째, 반부패 척도는 부패를 근절하거나, 제거하거나, 뿌리채 뽑기보다는 부패의 억제에 초점을 맞추어야 함. 무관용 원칙은 반부패 정책으로는 비현실적이고

오히려 역효과를 불러올 수 있음. 즉 공무원들이 공공행정에 소심하게 되고 논쟁적인 주제에 대한 결정을 주저하게 할 수도 있다는 것임.

넷째, 기소를 포함한 예방 시스템의 회복력을 측정할 수 있어야 함. 척도는 해당 기관이 부패 사건을 견디고 회복할 수 있는지를 측정할 수 있어야 함.

다섯째, 반부패 척도는 정부에서 일상적인 의사결정, 평가 및 보고를 하는 기존의 정보 시스템을 활용할 수 있어야 함.

여섯째, 반부패 척도는 적법한 경제 활동과 불법적인 경제활동, 대규모 절도와 뇌물 수수, 국제적 및 국가적 대책, 감사원장, 검찰 및 반부패 담당 공무원들의 연계성 변화를 중심으로 역동적이고 관계적으로 구성되어야 함.

끝으로, 반부패 척도는 소급적이 아니라 미래 지향적이어야 함. 부패의 양을 정량화하는 것은 부패 경향에 대한 설명과 비교하여 두 번째 우선순위가 될 수 있음.

#### 5. 부패범죄수사기관 운영

2005년 발효된 UN 부패 방지 협약을 전후하여 전 세계적으로 개별 국가에서 반부패 기구가 설립되었음. 대부분의 국가는 반부패 전담 기구도 있는 반면, 복수의 반부패 기능을 수행하는 기구들(경찰, 검찰, 감사, 금융통제)을 운영하고 있음.

반부패 기구를 이끄는 데 필요한 리더십의 역할은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있음. 첫째, 반부패 기구의 리더들은 기관 내외부에서 반복되어 일어나는 도전에 대하여 스스로의 권위를 입증해야 함. 이들은 다른 기구들의 장과 달리 권위에 대한 공적 및 사적 도전에 직면하게 되므로 높은 수준의 기술, 자신감 및 용기를 갖추어야 함. 둘째, 반부패 기구의 지도자는 다수의 대중 지지자들을 신속하게 모을 수 있어야 함. 이들이 최초 임명 당시의 고위 정치인 또는 사법계의 인사로부터 받는 지원에 장시간 의존할 수 있는 경우는 거의 없음. 정치세력은 언제나 반부패 기구의 수장에게 적극적인 반대를 할 수 있으므로, 수장들은 지속적으로 새로운 지지 연합을 구축해야 함.

반부패 기구에 대한 도전이 오면, 굳건한 자세를 유지하기 위해 기술, 자신감, 용기가 필요함. 반부패 기구의 지도자는 어떠한 도전에 직면하였을 때 기구의 법적 권한의 전체적인 범위를 입증할 수 있어야 하고, 법적 독립성의 침해 또는 침식에 저항하며 이러한 제한을 가능한 한 좁게 해석할 수 있어야 함. 이러한

독립적인 위치에서 이들은 정부 전반의 공무원들과 원활하게 협력하고 자신의 책임을 받아 들일 수 있어야 함.

반부패 기구의 전문가(직원)들은 이전에는 용인되었던 고위직의 부패를 폭로하고 이에 대응하기 시작하는 것이 여러 위험을 내포하고 있다는 사실을 이미 알고 있음. 이러한 작업은 기술적으로도 어렵고 특히 (조사 대상자의) 자원이 더욱 풍부한 변호사, 회계사 및 기자들과 경쟁을 해야 하는 일임. 또한, 대규모 부패의 당사자는 때때로 자신을 위협하는 개인(전문 직원들)을 극단적인 상황까지 공격할 가능성도 있으므로 이러한 작업은 개인적으로도 매우 위험한 일임. 그리고, 자신이 속한 기구를 지도자가 논란의 여지가 있는 상황으로 몰고가다가 그 지도자가 정치적 기반을 잃거나 해임된다면, 이 일에 참여한 직원들의 경력도 위태로워질 수 있음.

반부패 기구의 새로운 지도자가 자신이 속한 기관의 고위직이 부패했다는 사실을 인식하게 되면 더 큰 문제가 발생함. 이러한 부패 사실이 이미 기구 내에서 알려져 있다면, 많은 직원들이 새로운 지도자가 이를 어떻게 처리하는지 지켜볼 것임. 특히 이러한 상황은 일부 직원은 여전히 기구 내 부패한 고위직에 충성하고 싶어하고, 다른 직원들은 부패한 고위직이 제거되기를 원할 때 복잡해짐. 새로운 지도자는 부패한 관리의 권한을 축소하거나 제거하려는 어려운 작업에 집중할 가능성이 높지만, 동시에 이들을 교체하기 위한 선택에도 관심을 가져야 함.

반부패 프로젝트를 수행하는 것은 마치 시지푸스가 바위를 오르막길에 끊임 없이 밀어 올리는 것처럼 험되이 보일 수도 있지만, 언젠가는 바위가 나뭇가지에 걸려 멈추는 일이 생길 것임. 다만, 반부패 기구는 이러한 순간이 언제인지 알 수 없으므로, 기술, 자신감, 용기와 함께 회복 탄력성을 갖추어야 함. 이들 기구는 동맹, 내부 신뢰 및 꾸준히 발전하는 전문적인 기술을 필요로 함. 부패가 만연한 상황에서도 이제는 변화가 필요한 시점이라는 믿음이 널리 퍼질 수 있음. 이를 위해 반부패 기구의 수장들이 원하는 지원을 멈추지 말아야 함.

□ Blavatnik 공공대학원 반부패 학술 프로그램 참가자 대상 연구원 홍보

- 홍보일시 : 2022년 7월 26일(화) ~ 2022년 7월 29일(금) 휴식 및 리셉션 시간
- 주요 홍보 사항
  - 우리 연구원의 설립 목적과 활동 설명.

연구원에서 발간하는 영문저널의 발간 취지 및 투고 홍보

- 연구원 영문 학술지 비치

○ 면 담 자 : Christopher Stone (학술회의 담당교수, 옥스퍼드 대학)

- e-mail : christopher.stone@bsg.ox.ac.uk

Todd Foglesong (토론토 대학 문크 스쿨 교수)

- e-mail : todd.foglesong@utoronto.ca

### Ⅲ. 시사점

- 부패범죄와 반부패 표준 개발에 대한 새로운 논의의 방향을 점검하고 반부패 정책을 어떻게 추진할 것인가에 대한 시사점을 얻을 수 있었음. 특히 반부패 기관의 독립성이 중요한 이유 중 하나로 국가수반을 상대로 하기 때문에 지위에 항상 위협을 받고, 자신이 기소될 위험도 이에 포함되어 있으며, 반부패 수사기관 내부의 고위직에 대한 위험 관리 등 여러 가지 논점에 대한 접근방식을 알 수 있었음. 우리의 경우 부패범죄를 수사하는 기관인 검찰, 경찰, 공수처 등의 기관에 대한 범죄 수사에 있어서 독립성을 보장하기 위한 제도적 장치를 보완할 필요가 있음.
- 우리나라에서는 아직 기소전 합의나 조정 제도가 채택되고 있지 않으며, 특히 부패범죄에 대해서는 이러한 시도가 거의 없음. 하지만 캐나다나 미국 등 일부국가에서 시행하고 있는 부패범죄에 대한 기소 전 조정제도는 민간의 부패 문제에 대해서는 도입을 고려해 볼 만함. 부패범죄에 대해 기업 운영자에게 책임을 지우는 것도 중요하지만 부패범죄를 통해 얻은 이익이 기업에 귀속되는 경우라면 기업에 중한 금전적 책임을 부과하는 대신 사법절차로 나아가지 않게 하는 방식으로도 위하효과를 거둘 수 있기 때문임.

기관 방문 사진

○ Blavatnik School of Government 회의장



○ 2022 Chandler Sessions on Integrity and Corruption



○ 회의 장 내 영문 저널(KICJ International Journal of Criminal Justice)비치 및 홍보



○ Blavatnik School of Government 참가자에게 연구원 홍보

