

# 국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII)

## : 아태지역 형사정책 비교연구

Annual Report on UN·International Cooperation and  
Research for Crime Prevention (XVII)  
: A Comparative Study on Criminal Policy in the Asia-Pacific Region

강태경·이정주·박진석·Chalempol Intarasing·Ratchakrit Roonpho·Noramon Arunritthidecha





## 발간사

이 연구는 아세안과의 반부패 국제협력 강화를 위한 실천적 방안을 모색하기에 앞서 아세안 지역의 부패 문제를 파악하고, 국제협력의 성과를 제대로 평가할 수 있는 평가 모형을 모색하는 예비 연구입니다. 이에 다음과 같이 세 가지 목적을 병렬적으로 설정하였습니다. 첫째, 반부패 정책의 성공 조건과 아세안 지역 부패 문제에 대한 선행연구를 검토하여 반부패 국제협력에서의 쟁점을 파악하고자 하였습니다. 둘째, 최근 부패와의 전쟁의 가속도를 올리고 있는, 아세안의 중심시장인 태국의 반부패 정책과 법제에 대한 이해를 도모하고자 하였습니다. 셋째, 아세안 국가들과의 반부패 국제협력을 강화하기 위한 기초로서 경제 발전 수준이 상이한 국가들의 부패 정도를 비교할 수 있는 종합적인 지수 모형을 제안하고자 하였습니다.

위와 같은 목표를 공유하고 연구를 함께 수행하신 공동연구진 여러분께 진심으로 감사의 인사를 전합니다. 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI) 평가 제도에 대한 대안으로 '청렴지수(Integrity Index)'를 제안하여 주신 이정주 교수님, 반부패 정책의 성공 조건과 그 효과 등 반부패 국제협력에서의 쟁점을 함께 분석해 주신 박진석 교수님, 그리고 태국의 반부패 정책 전반을 소개해 준 태국 연구팀께 감사드립니다.

2021년 12월  
연구진을 대표하여  
연구위원 강 태 경





# 목 차

국문요약 ..... 1

## 제1장 강태경

서 론 ..... 5

제1절 연구 배경 ..... 7

제2절 연구 목적 및 내용 ..... 11

- 1. 아세안 지역 반부패 국제협력 쟁점 파악 ..... 11
- 2. 태국 반부패 정책 및 법제 이해 ..... 13
- 3. 청렴지수 모형 제안 ..... 15

## 제2장 강태경 · 박진석

반부패 국제협력 쟁점 분석 ..... 19

제1절 반부패 국제협약 이행 등 ..... 21

- 1. UN 반부패협약 이행 ..... 21
- 2. OECD 뇌물방지협약 이행 ..... 24

제2절 반부패 정책의 성공 조건과 효과 ..... 26

- 1. 반부패 정책 성공 조건 ..... 26
- 2. 반부패 정책의 효과 ..... 31

제3절 아세안 지역 부패 문제 ..... 37

- 1. 아세안의 공공부문 반부패 정책에 영향을 미치는 요인 ..... 37
- 2. 아세안 지역 반부패 국제협력 ..... 41

제4절 소결 .....	47
1. 반부패 정책의 성공 조건 .....	47
2. 반부패 정책의 효과 .....	48
3. 아세안 반부패 정책에 영향을 미치는 요인 .....	49
4. 아세안 반부패협약과 기업활동 .....	49
5. 아세안 경제와 반부패 국제협력 .....	50

### 제3장 강태경 · Chalempol Intarasing · Ratchakrit Roonpho · Noramon Arunritthidecha

## 태국 반부패 법제 및 정책 ..... 51

제1절 태국 부패방지 법제 및 정책 개관 .....	53
1. 부패방지법 및 부패방지기구 .....	53
2. 부패방지 정책의 방향 .....	57
3. 태국 반부패 정책 시행을 가로막는 요인 .....	62
제2절 공공부문 부패방지 체계 .....	63
1. 청렴성 측정을 통한 청렴성 수준 진단 및 평가 .....	63
2. 부패방지 정책 평가를 통한 청렴성 수준 진단 및 평가 .....	65
3. 공공부문 정보 공개 체계 .....	67
4. 공공 감사 체계의 운영 .....	68
제3절 부패 감시 .....	69
1. 부패 신고 체계 .....	69
2. 부패범죄 처벌 등 .....	72
3. 고위 정부공무원 대상 범죄수사 기관 .....	75
제4절 신고자에 대한 보호 및 보상 .....	77
제5절 한국과의 비교 .....	79
1. 국가반부패기구 특성 비교 .....	80
2. 반부패 정책 환경 비교 .....	81
3. 공공기관 청렴도 평가의 한계 .....	82

<b>제4장</b> 이정주	
<b>부패지수 개선방안</b> .....	<b>83</b>
제1절 CPI 원천 자료 개요 .....	85
1. CPI 원천자료의 구성 .....	85
2. 우리나라의 CPI 평가 .....	86
3. 아태지역 국가의 CPI 원천자료 분석 .....	88
제2절 CPI 부패수준 측정모형 평가 .....	91
1. 기존 CPI 평가의 한계점 .....	91
2. 부패지수 개선을 위한 새로운 접근 .....	93
3. 소결 .....	117
제3절 새로운 청렴지수모형개발 및 평가 .....	119
1. 부패통제지수를 반영한 새로운 청렴지수(Integrity Index) 모형 .....	119
2. 부패통제지수(CCI: Corruption Control Index) 평가 .....	127
3. 청렴지수모형(Integrity Index Model)에 따른 부패수준평가 .....	136
 <b>제5장</b> 강태경	
<b>결 론</b> .....	<b>141</b>
제1절 아세안 반부패 가치 실현을 위한 고려사항 .....	143
제2절 한국-태국 반부패 국제협력의 한계 .....	145
제3절 청렴지수 모형 제안 .....	146
 <b>참고문헌</b> .....	<b>147</b>
 <b>Abstract</b> .....	<b>153</b>

부 록 .....	157
1. CPI 도출 방법론 .....	157
2. 우리나라의 국가청렴도(CPI) 측정에 활용되는 원천자료 (update 필요) .....	158
3. 종합적 논의 .....	171

## 표 차례

[표 2-2-1] 22개 아시아 국가의 부패 통제 패턴 .....	28
[표 2-2-2] 중국의 반부패 정책의 효과: 중앙·지방정부 국영기업, 민간기업 간 비교 .....	32
[표 2-2-3] BEEPS 2011년 러시아 민간부문 사업상 장애물 순위 .....	34
[표 2-2-4] 외부 압력과 반부패 보고서에 나타난 성과 간의 관계 .....	36
[표 2-2-5] 외부 압력과 반부패 보고서에 나타난 성과 간의 관계 .....	37
[표 2-3-1] 민간부문 자유도의 PCI에 대한 영향 .....	39
[표 2-3-2] 공공부문 자유도의 PCI에 대한 영향 .....	39
[표 3-2-1] PACC 검토 사건 현황(2012~2020) .....	65
[표 3-2-2] 태국 정부의 연도별 CPI 목표 점수 및 순위 .....	67
[표 4-1-1] CPI를 구성하는 원천자료(2020년 기준) .....	85
[표 4-1-2] 원천자료수별 국가 수 .....	86
[표 4-1-3] 지난 4년간 국가청렴도 구성 원천자료점수 변동 추이 .....	87
[표 4-1-4] 각 국가별 2020년도 CPI 및 원천자료 .....	88
[표 4-1-5] 아태지역 국가의 주요 CPI 원천자료의 측정항목 및 측정방식 .....	90
[표 4-2-1] 부패지수개선을 위한 새로운 접근 .....	93
[표 4-2-2] WGI 원천자료 및 CPI 원천자료 유무 .....	97
[표 4-2-3] 세계 거버넌스 지표 구성요소별 세부평가내용 .....	99
[표 4-2-4] 거버넌스 지표 중 부패 억제·방지 정도를 파악하는 데 활용할 수 있는 항목 .....	106
[표 4-2-5] 부패통제관점에서 부패 수준을 측정할 수 있는 각 지표별 점수 현황 .....	108
[표 4-2-6] 공공청렴지수 구성요소 .....	112
[표 4-2-7] 아태지역 국가별 IPI 점수 현황 .....	115
[표 4-2-8] 부패통제요소 선별 결과 .....	118
[표 4-3-1] 범주(관점)별 부패통제수준 측정 지표 .....	119
[표 4-3-2] 유의미한 부패통제수준변수 도출을 위한 CPI와의 상관관계 분석 .....	121
[표 4-3-3] 정지표와 CPI 상관성 .....	125
[표 4-3-4] 청렴지수 구성(안) .....	126
[표 4-3-5] 부패통제지수 원천자료 전체 평가 결과 .....	127

viii 국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII): 아태지역 형사정책 비교연구

[표 4-3-6] 부패통제지수 및 CPI 순위 10위 국가 비교 .....	129
[표 4-3-7] 부패통제지수 순위와 CPI 순위 간 30이상 차이가 나는 국가 .....	129
[표 4-3-8] 한국보다 CPI 높은 국가와의 비교 .....	130
[표 4-3-9] 한국과 뉴질랜드 비교 .....	131
[표 4-3-10] 한국과 호주 비교 .....	132
[표 4-3-11] 한국과 일본 비교 .....	133
[표 4-3-12] 한국과 싱가포르와의 비교 .....	133
[표 4-3-13] 한국과 대만과의 비교 .....	134
[표 4-3-14] 한국과 홍콩과의 비교 .....	135
[표 4-3-15] 한국과 부탄과의 비교 .....	135
[표 4-3-16] 한국과 태국 비교 .....	136
[표 4-3-17] 청렴지수와 부패지수와의 순위비교 .....	137
[표 4-3-18] 부패통제지수와 CPI지수 간의 표준화 점수 비교 .....	138
[표 4-3-19] 청렴지수(Integrity index) 평가자료 .....	139



## 그림 차례

[그림 4-2-1] 국가청렴시스템(NIS) .....	94
[그림 4-2-2] 윤리적 정부 .....	95
[그림 4-2-3] 윤리적 정부의 추진전략 .....	96



이 연구는 아세안과의 반부패 국제협력 강화를 위한 실천적 방안을 모색하기에 앞서 아세안 지역의 부패 문제를 파악하고 국제협력의 성과를 제대로 평가할 수 있는 평가 모형을 모색하는 예비 연구이다. 이에 다음과 같이 세 가지 목적을 병렬적으로 설정하였다. 첫째, 반부패 정책의 성공 조건과 아세안 지역 부패 문제에 대한 선행연구를 검토하여 반부패 국제협력에서의 쟁점을 파악하고자 한다. 둘째, 최근 부패와의 전쟁의 가속도를 올리고 있는, 아세안의 중심시장인 태국의 반부패 정책과 법제에 대한 이해를 도모하고자 한다. 셋째, 아세안 국가들과의 반부패 국제협력을 강화하기 위한 기초로서 경제 발전 수준이 상이한 국가들의 부패 정도를 비교할 수 있는 종합적인 지수 모형을 제안하고자 한다.

**반부패 국제협력에서의 쟁점을 다룬 제2장**에서는 반부패 정책의 성공 조건, 반부패 정책의 효과, 아세안 반부패 정책에 영향을 미치는 요인, 아세안 반부패협약과 기업 활동, 그리고 아세안 경제와 반부패 국제협력의 관계를 살펴보았다. 각 세부 주제별 주요 내용은 다음과 같다.

반부패 정책이 성공하기 위해서는 국가 차원에서 반부패 정책을 총괄할 수 있는 부패방지기구가 설립되어야 하고, 해당 기구는 정치적 독립성을 갖춰야 한다. 그리고 이러한 부패방지기구가 전문성과 지속성을 가지고 부패 척결 임무를 효과적으로 수행하기 위해서는 반부패 정책을 추진하는 정치 지도자의 강력한 반부패 의지가 전제되어야 한다. 정치적 차원에서의 강력한 반부패 의지는 부패방지기구에 인적·물적 자원을 투입할 수 있게 하는 통로이며, 반부패 정책이 지속될 수 있도록 하는 동력의 원천이다.

반부패 정책은 공공부문을 중심으로 이루어졌기에 그 긍정적 효과도 민간부문보다는 공공부문에서 두드러진다. 그리고 정부와 업무 교류가 잦은 기업은 정부에서 요구하는 높은 수준의 도덕적 기준에 부응해야 하기에 반부패 가치를 더 잘 실현할 수

## 2 국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII): 아태지역 형사정책 비교연구

있다. 한편 객관적 부패 수준과 기업이 지각하는 주관적 부패 수준은 기업의 성과에 상이한 강도의 영향을 미쳤다.

아세안 국가를 대상으로 한 최근 연구들에서는 '경제적 자유', '공공행정의 투명성'이 반부패 정책성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 시민들의 '반부패기관에 대한 인식'은 반부패 정책의 객관적 성과와는 괴리가 있었다.

아세안 국가들은 아세안 반부패협약(ASEAN-PAC)에 근거하여 지역 반부패 국제협력력을 도모하고 있다. 아세안 민간 기업들의 반부패 활동 및 자정 노력의 중요성과 필요성에 대한 논의도 최근 활발하게 이루어지고 있다. 이와 관련하여 ASEAN-PAC의 주요활동은 민간부문 반부패 활동의 독려와 지원을 포함하고 있다.

아세안 기업들은 부패한 국가 환경에서 이윤추구 사업을 해야 하며, 동시에 기업의 사회적 책임(CSR)의 압력에 대해서도 대처해야 하는 상황에 처해 있다. 더욱이 아세안 경제공동체(AEC) 설립으로 인해 지역 통합 수준이 높아지면서 국경을 넘어 새로운 부패 발생 위험성도 높아지고 있기 때문에 아세안 회원국 반부패 기관들 사이에 강력한 협력이 필요하다.

**태국의 반부패 법제와 정책을 다룬 제3장**에서는 태국의 부패방지법과 부패방지구를 개관하고, 공공부문 부패방지, 부패 감시, 신고자 보호 및 보상에 관한 체계를 살펴보고, 한국과의 비교를 통해 한국과 태국이 처한 반부패 정책 환경의 차이를 살펴보았다.

부패방지 기본법을 통해 1999년 국가부패대응위원회(NCCC)가 설립되었고, 2008년 국가반부패위원회(NACC)로 명칭이 변경되었다. 부패방지 기본법은 정치인이나 공무원이 그들의 자산을 NACC에 신고하도록 요구하고, 국가 공무원들이 법을 위반하여 '통상적이지 않은 부(unusual wealth)'를 축적했는지 여부를 조사할 권한을 NACC가 가진다.

이러한 강력한 권한을 가진 독립위원회인 NACC가 있음에도 불구하고 태국에서는 부패가 사라지지 않고 있다. 이러한 원인으로는 부패에 대한 관용 수준이 높은 태국 문화, 공공조달 분야에서 발견되는 후원관계, 태국 내 반부패단체 간 분산된 네트워크가 지적되었다.

태국의 반부패 법제와 정책은 표면적으로 한국과 큰 차이가 없었다. 태국의 헌법은 1974년 이래로 ‘부패 억제’를 헌법 조항에 규정하고 있는 점은 표면적으로는 태국 정부가 국가 차원에서 부패 문제의 심각성을 인식하고 이에 대응해야 한다는 의지를 보여주고 있다. 그리고 태국의 NACC는 한국의 국민권익위원회보다 더 강력한 조사 권한을 가지고 있다. 그러나 군사독재정권이 NACC를 장악하고, 부패 척결을 정치적 의도로 활용하는 등 NACC가 정부기관의 부패 문제를 수사할 수 없는 상황이다.

이러한 태국의 정치적 환경이 개선되지 않은 상황에서, 공공기관 청렴도평가 제도 전수를 중심으로 한 한국과 태국의 반부패 국제협력은 그 실효성에 한계가 있다. 실제로 태국은 공공기관 청렴도 측정 제도를 도입하였지만 여전히 공공부문 부패 사건이 증가하였다. 이러한 괴리는 공공기관 청렴도 평가가 부패의 원인 탐색보다 부패의 증상을 측정하는 데 집중하기 때문이다.

국제투명성기구의 부패인식지수(CPI) 평가 제도에 대한 대안을 모색한 제4장에서 현행 CPI 평가 제도의 문제점을 살펴보고, 이러한 문제점을 보완한 새로운 지수로 ‘청렴지수(Integrity Index)’를 제안하였다.

CPI의 한계점은 다음과 같은 한계점을 안고 있다. 첫째, CPI는 부패실태 파악에 초점을 두고 있다. 둘째, 부패수준에 대한 응답자의 평가에 있어 부패 정의(定義)에 대한 인식 차이가 있을 가능성이 있다. 셋째, CPI 평가 결과에 투명성·민주화·경제발전의 관계에 대한 일반 이론을 적용하기 어렵다. 넷째, 국가마다 활용하는 원천자료가 상이하기 때문에 국가 간 CPI 비교에 한계가 있다. 다섯째, CPI에는 부패와 관련될 수 있는 다양한 요소가 반영되지 않았다. 여섯째, CPI만으로는 청렴성 제고를 위한 정책적 실효성을 확보하는 데 한계가 있다.

이와 같은 CPI 평가 제도의 한계점을 보완한 청렴지수(Integrity Index) 모형을 제안하였다. 청렴지수는, 부패실태 파악에 초점을 둔 CPI 지수와 부패를 억제하는 제도 운영에 관한 부패통제지수를 종합하여 계산된다. 부패통제지수와 CPI 지수가 모두 적용되는 28개국을 대상으로 부패통제지수의 평균값을 다시 표준화한 다음, 표준화된 국가별 CPI 점수를 합산하여 각국의 청렴지수를 도출하였다.



## 제 1 장

국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII):  
아태지역 형사정책 비교연구

# 서론

강태경



## 제1절 | 연구 배경

부패는 '사의 추구를 위한 권한 남용'으로 정의되고(Cuervo-Cazurra, 2016), 뇌물수수, 강탈, 권력남용, 족벌행위, 사기, 속행료(speed money), 횡령 등 다양한 행태를 포함한다(Klitgaard, 1998). 부패 문제를 연구해온 클리트가드(Klitgaard, 1998)는 부패를 독점과 재량을 더한 값에서 책임을 뺀 값으로 공식화하기도 하였다. 공공 영역뿐만 아니라 민간 영역에서도 발생하는 부패는 사법 제도, 재산권, 은행 및 신용 등 다양한 분야에서 '게임의 규칙'을 약화시키고 결과적으로 경제와 정치 발전을 저해한다(Klitgaard, 1998: 4).

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Corruption} & = & \text{Monopoly} & + & \text{Discretion} & - & \text{Accountability} \\ \text{부패} & & \text{독점} & & \text{재량} & & \text{책임} \end{array}$$

공정한 절차를 통해 분배 되어야 할 민간기업의 수익이 일부 개인들의 권력에 의해 독점될 경우, 민간부문의 지속가능 경영과 관련된 경제적, 환경적 및 사회적 차원 모두에서 치명적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 특히, 저소득 지역사회 및 국가들에 기반을 둔 민간 기업들의 경우에는 다른 선진국의 기업들과의 경쟁 속에서 불투명하고 부패한 내부적 경영상황이 겹쳐지며 지속 가능한 발전에 심각한 장애물로 작용한다. 부패가 기업들에게 미치는 부정적인 영향, 즉 성장을 방해하고 비용을 증가시키며 상당한 법적 위협과 평판에 대한 위협을 야기할 수 있다는 점에서도 윤리경영의 중요

성은 재차 강조해도 부족함이 없다.

한국 정부는 국내 경제 및 정치 발전을 저해하는 부패 문제를 해결하기 위해서 반부패기구를 중심으로 반부패 정책을 시행하고 있다. 그 결과 국제투명성기구(TI) 국가별 부패인식지수(CPI)에서 대한민국은 4년 연속 상승세를 이어나가 2020년도 평가점수는 역대 최고 점수인 61점을 기록했고, 국가별 순위도 180개국 중 33위에 올랐다.<sup>1)</sup> 국민권익위원회는 2022년까지 세계 20위권 청렴 선진국 진입을 위해 반부패 과제에 정책 역량을 집중할 계획을 밝혔다(국민권익위원회 2021. 1. 28.자 보도자료).

그런데 부패는 한 국가의 정치·경제 발전을 저해할 뿐만 아니라 국제 정치·경제에도 부정적 영향을 미친다. 한 국가 내에서 또는 몇몇 국가 사이에서 부패가 일종의 규범이 되어버린 ‘체계적 부패’는 국제적으로 통용되는 게임의 규칙을 망가뜨린다. 이러한 관점에서 국가연합(United Nations: 이하, UN)과 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: 이하 OECD)는 반부패 국제 협약을 채택하고 각 당사국의 협약 국내 이행을 촉구하고 그 성과를 지속적으로 평가하고 있다. 또한 2015년 제70차 UN 총회에서 2030년까지 달성하기로 결의한 의제인 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 중 16번째 목표(SDG 16)에 ‘모든 형태의 부정부패와 뇌물수수의 대폭 감소’가 의제로 포함되었다. 이는 투명하고 책무성 있는, 즉 부패하지 않은 거버넌스가 지속가능발전의 중요한 요소라는 관점을 반영한 것이다.

부패는 SDGs의 달성을 가로막는 장벽이며, SDGs는 지속 가능한 개발과 부패 사이에 분명한 연관성이 있다. SDG에서 이러한 현상의 중요성은 SDG 16에서 명료하게 기술되어 있는데, “지속 가능한 발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회”의 촉진, “모두를 위한 정의 접근”의 제공 및 “모든 계층의 효과적이고 책임감 있고 포괄적인 기관”의 개발에 관한 것이다. SDG16의 목표 중 하나는 “모든 형태의 부패와 뇌물을 실질적으로 줄이는 것”이다(Sustainable Development Goals Fund, 2016). 2019년 SDG에 관한 고위급 정치 포럼에서, 국제투명성기구(the global anti-corruption coalition Transparency International)는 유엔(UN: United Nations)에 매년 SDG16, 평화, 정의 및 강력한 기구를 재검토할 것을 촉구하였다. SDG 16은 현재까지도 유엔에서 심도

1) 2016년 52위(53점) → 2017년 51위(54점) → 2018년 45위(57점) → 2019년 39위(59점).

있게 검토되고 있는 6가지 목표 중 하나이다.

한편 안토니우 구테흐스(Antonio Guterres) 유엔 사무총장은, 현재 코로나19 위기 상황에서 각국 정부가 경제침체 완화와 국민 비상지원을 위해 재정지출을 확대하면서 재정지출에 대한 감독이 약화되고 뇌물수수 등에 대한 취약성이 증대되고 있다고 지적하고, 부정부패가 코로나19로부터의 사회경제적 회복을 방해한다고 강조하면서 UN 부패방지협약에 의거하여 감독·책무성·투명성 강화를 위한 범세계적 협력 필요성을 강조하였다(2020. 12. 9. 「세계 부패 근절의 날」 UN 사무총장 성명).

또한 반부패 국제협력은 부패 방지뿐만 아니라 부패 범죄의 수사과 재판 차원에서 논의되고 있다. 마크 L. 울프(Mark L. Wolf) 판사는 2012년 상트페테르부르크 국제 법률 포럼과 2014년 세계 거버넌스 포럼에서 UN 부패방지협약(UN Convention against Corruption)의 실질적 구속력을 제고하기 위해 국제 부패 방지 법원(International Anti-Corruption Court: IACC) 설립을 제안했다. 또한 미네소타 대학교의 스튜어트 S. 예(Stuart S. Yeh, 2021) 교수는 UN 부패방지협약 프로토콜(Anticorruption Protocol to UNCAC)과 국제 부패 방지 법원을 결합하는 방안을 제시하기도 하였다. 그 방안은 엘리트 조사관들로 구성된 독립적인 단체를 설립하고, 그들에게 독립적인 조사를 수행할 수 있는 강력한 권한을 부여하며, 그들이 유엔 범죄 예방 및 형사 사법 위원회의 조사를 받은 판사들이 고용한 헌신적인 부패 방지 법원에 사건을 의뢰할 수 있게 하는 것이다(Yeh, 2021: 1-18).

이러한 국제 사법기구 논의 외에도 OECD 회원국들은 OECD 뇌물방지협약에 근거하여 자국의 뇌물 방지에 관한 법을 해외 기업과 외국인에게도 적용하려는 움직임이 활발해지고 있다. 미국의 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practices Act, FCPA) 역시 강제가 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 미국 정부는 OECD 뇌물방지협약을 근거로 해외부패방지법의 역시 강제에 힘을 쏟고 있고 있다(Brewster & Buell, 2017, 195). 또한 지난 10년 동안 독일, 스위스, 영국 등 몇몇 국가도 미국처럼 해외 뇌물 방지를 위해 법을 개정하고 정치적 자원을 투입하고 있다(Brewster & Buell, 2017, 212). 미국과 다른 OECD 회원국들의 공조가 활발하게 이루어지고 있다.

이와 같은 규범적 환경뿐만 아니라 국제 경제 환경도 반부패 국제협력 필요성을 가중시키고 있다. 세계 각국의 경제적 상호의존성의 심화되면서 부패는 국경을 넘어

다루어지게 되었다. UN과 OECD에 의해 도입된 가이드라인과 권고가 주요 국가에서 실효적인 반부패 규범으로 작동하는 사례가 늘고 있다. 예를 들어, 미국 정부가 Avon 사(社) 중국 사업부의 내부 부패를 이유로 1억3500만 달러의 벌금 부과하였던 사례는 부패 방지에 국제 협력이 필요하다는 점을 보여주었다(De Vido, 2018). 한편 시진핑 정권의 반부패 드라이브의 일환으로 2014년 중국 공안당국은 다국적 제약사 글락소스 미스클라인 중국지사(GSK China)의 전 대표를 뇌물 공여 혐의로 체포하기도 했다(서지현·김익수, 2019).

부패 사건에 대한 구체적 대응 외에도 대규모 자유무역협정에 반부패 규정이 도입됨으로써 협정 당사국들은 반부패를 위한 국제협력을 해야 하는 상황이다. 일본·호주·캐나다 등 아시아·태평양 지역 11개 국가가 가입한 메가 자유무역협정(FTA)인 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement of Trans-Pacific Partnership; CPTPP) 제26장(투명성 및 반부패)은 “국내 법규정 등에 대하여 회원국 간 정보 제공과 의견수렴 기회를 보장하고, 무역에 부정적 영향을 미치는 뇌물수수부패를 근절하기 위한 의무를 규정”하고 있다(대한무역투자진흥공사, 2018).<sup>2)</sup> 반부패 규정이 도입된 자유무역협정은 적용 지역 내 국가 간 경제통합 정도가 상당히 높음을 시사한다.

반면에 2013년 5월 협상이 개시된 지역 7년여 만인 2020년 11월 한국·중국·일본·호주·뉴질랜드와 ASEAN 10개국이 전반적인 합의를 도출하고 서명한 ‘역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership; RCEP)’은 CPTPP만큼이나 광범위한 지역을 포괄하는 협정임에도 불구하고 반부패 관련 규정이 없다. 이는 해당 협정에 따라 이루어지는 지역 내 경제통합의 수준이 낮음을 보여준다. 이러한 느슨한 통합은 RCEP가 세계 GDP와 인구의 약 30%를 차지하는 초메가급 자유무역협정(이윤영, 2021)이라는 데 그 이유가 있다. 광범위한 지역과 서로 다른

2) 보호무역주의를 내세운 미국 트럼프 행정부는 2017년 TPP(Trans-Pacific Partnership) 탈퇴를 선언하면서 일본 주도로 11개국이 2018년 3월 CPTPP를 공식 타결했다. 미국의 탈퇴를 계기로 중국은 2021년 9월 CPTPP 가입 신청서를 제출하고, 대만도 가입 신청서를 제출하였다. 이에 국제 경제 시장에서의 유불리와 국내적 반발 등을 고려해야 하는 한국 정부는 CPTPP 가입 여부를 놓고 고민 중이다(김남준, “우물쭈물 할 때 허 찌른 中·臺, 한국도 CPTPP 가입 하나”, 중앙일보 2021. 10. 21.자 기사, <https://www.joongang.co.kr/article/25016807#home> 최종접속일 2021. 11. 2.).

경제 발전 수준과 문화적 배경을 가진 15개국을 아우르기 때문이다. 그런데 한국 정부가 RCEP 회원국 중 CPTPP 가입을 희망하는 국가들과 연대하여 CPTPP에 가입함으로써 아·태 지역 경제질서 변화에 주도적인 역할을 담당해야 한다는 입장(이윤영, 2021)을 고려한다면, 머지않은 미래에 아·태 지역 국가들은 반부패 국제협력의 의무를 안게 될 것으로 예상할 수 있다.

## 제2절 | 연구 목적 및 내용

이 연구는 아세안과의 반부패 국제협력 강화를 위한 실천적 방안을 모색하기 위해 아세안 지역의 부패 문제를 파악하고 국제협력의 성과를 제대로 평가할 수 있는 평가 모형을 모색하는 예비적 성격의 연구이다. 이를 위해 세 가지 목적을 병렬적으로 설정하였다. ① 반부패 정책의 성공 조건과 아세안 지역 부패 문제에 대한 선행연구를 검토하여 반부패 국제협력에서의 쟁점을 파악하고(제2장), ② 최근 반부패 가속도를 올리고 있는, 아세안의 중심시장인 태국의 반부패 정책과 법제에 대한 이해를 도모하고(제3장), ③ 아세안 국가들과의 반부패 국제협력을 강화하기 위한 기초로서 경제 발전 수준이 상이한 국가들의 부패 정도를 비교할 수 있는 종합적인 지수 모형을 모색하고자 한다(제4장).

### 1. 아세안 지역 반부패 국제협력 쟁점 파악

UN 반부패협약이 채택되고 18년이 흐른 현재에도 부패 문제는 여전히 전세계적인 병리 현상이다. 특히, 개발도상국들은 경제 발전에 장애물이 되는 부패 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 여기에 서구 선진국의 반부패 정책 성공 경험은 좋은 참고가 될 것이다. 그러나 서구 선진국들과는 매우 상이한 경제 발전 정도와 정치·역사·사회·문화적 배경을 가진 개발도상국에 그들의 반부패 정책을 그대로 이식하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 이 연구는 아시아 국가들의 반부패 경험과 아세안 지역 부패 문제에 대한 선행연구를 검토하여 아세안 지역 반부패 국제협력의 쟁점이 무엇인지

파악하고자 한다(제2장).

이 연구에서 아세안에 주목하는 이유는 우리 정부가 핵심 외교 정책으로 신 을 수립할 정도로 한국은 아세안 국가들과 국제 경제·정치 및 문화 영역에서 전략적 동반자 관계(최윤정, 2019)가 되었기 때문이다. 향후 10년 내에 단일한 생산기지 및 소비시장으로서 세계 4위 경제권으로 올라설 것으로 전망되는(최윤정, 2019) 아세안은 대한민국-동남아시아국가연합 자유무역지대 창설을 위해 2007년 6월 1일 발효된 ‘대한민국과 동남아시아국가연합 회원국 정부 간의 포괄적 경제협력에 관한 기본협정’과 최근 체결된 RCEP를 통해서 경제동반자 관계를 공고화 하고 있다. 아세안이 이미 세계 5위 경제권이 된 아세안과의 건전한 경제동반자 관계를 강화하기 위해서는 각 국가들이 부패를 척결하고 예방하는 노력을 기울이는 반부패 국제협력이 필요하다.

또한 아세안과의 협력 확대는 최근 우리 정부의 핵심 과제이다. 정부는 “아세안과 인도 등 신남방국가들과 정치·경제·사회·문화 등 폭넓은 분야에서 주변 4강(미국·중국·일본·러시아)과 유사한 수준으로 관계를 강화해 한반도를 넘어 동아시아, 전 세계 공동번영과 평화를 실현하고자 하는” 신남방정책을 핵심 외교정책으로 삼고 있다(신남방정책 특별위원회, 2021). 신남방정책의 16대 과제 중 하나인 ‘공공행정 역량강화 지원, 거버넌스 증진 기여’(과제4)는 “공공행정 경험 공유에 대한 수요 충족과 시민사회 교류를 통한 민주적 가치 증진”과 “시민사회단체간 네트워크 구축·교류지원, 반부패·공공행정시스템 개선 등 거버넌스 지원”이 그 내용이다(신남방정책 특별위원회, 2021).

국민권익위원회는 아세안 국가들과 양자협력을 통한 반부패 기술을 지원하는 데 노력하고 있다. 한국 정부는 2006년 외국과의 최초의 반부패 협력 MOU를 인도네시아와 맺은 이후 한-태국 반부패 협력 MOU(2007), 한-베트남 반부패 협력 MOU(2010), 한-미얀마 반부패 협력 MOU(2018)을 체결하였다. 국민권익위원회는 이를 바탕으로 아세안 국가들과 다양한 부패방지 협력 사업을 수행해 왔다. 예를 들어, 국민권익위원회는 한-인도네시아 반부패 MOU 후속조치로 “2007년부터 공공기관 대상 청렴도 측정, 부패방지 시책평가, 부패영향평가 프로그램 등을 인도네시아에 전수”하여 인도네시아 반부패 정책 시행에 기여하였다(국민권익위원회, 2020: 169). 또한 국민권익위원회는 베트남과 “정기적으로 반부패 정책을 공유하고 ‘부패평가기준’ 및 ‘신고자 보호 정책’ 관련 국제 워크숍에서의 주제발표 등을 통해 베트남의 반부패 정책 수립을

지원하는 등” 다양한 협력활동을 해왔다(국민권익위원회, 2020: 169).

국민권익위원회는 UN 개발계획(United Nations Development Programme; UNDP)과 협력하여 한국의 반부패 정책 추진 경험을 전 세계와 공유하고 개발도상국들이 한국의 반부패 제도를 도입할 수 있도록 지원하고 있다. UN 개발계획과의 협력 사업에서도 아세안 국가는 주요한 지원 대상이다. 예를 들어, “한국의 ‘부패방지 시책평가’ 제도가 베트남의 공공기관을 대상으로 실시될 수 있도록 지원하는 시범사업”을 통해 2016년에는 베트남 감찰원이 평가 지표를 개발하는 데 국민권익위원회가 컨설팅을 제공하고, 2017년에는 UN 개발계획, 베트남 감찰원과 공동으로 베트남 하노이에서 워크숍을 개최하여 시범평가 결과를 공유하였다(국민권익위원회, 2020: 171-172). 또한 국민권익위원회는 2018년에는 미얀마를 대상으로 부패영향평가 제도 도입을 지원하였고, 2019년에는 말레이시아에 부패방지 시책평가 제도 도입을 지원하였다(국민권익위원회, 2020: 172).

## 2. 태국 반부패 정책 및 법제 이해

아세안 중심시장인 태국은 2021년 3월 기준 연간 GDP 규모가 5,437억 달러로 아세안 국가 중 경제 규모가 가장 큰 인도네시아 다음으로 크고,<sup>3)</sup> 동·서남아를 잇는 교통의 요지인 덕분에 방콕공항 이용객은 2018년 기준 연간 6,300만 명을 넘어서 세계 100대 공항 중 46위에 올랐다. 코트라(KOTRA)에 따르면, 한국과 태국의 교역량은 2016년 이후 지속적인 증가세를 보이고 있다.<sup>4)</sup>

3) 인도네시아의 연간 GDP는 1조1,191억 달러인데, 태국 인구(7천만 명) 및 1인당 GDP(7,808 달러)와 인도네시아 인구(2억7천만 명) 및 1인당 GDP(4,136 달러) 차이를 감안한다면 태국의 경제 수준이 인도네시아에 비해 결코 뒤처지지 않는다.

4) “2016년 우리나라의 대 태국 수출은 전년 대비 1.9% 증가한 64.8억 달러를 기록하여 6년 만에 증가세로 전환했으나, 수입의 경우 6.0%가 줄어든 45.6억 달러를 기록했으며, 무역수지는 27.3%로 큰 폭 증가한 19.2억 달러 흑자를 기록했다. 2017년의 경우 전년 대비 수출입 및 무역수지가 모두 두 자리 수 증가해 수출 74.7억 달러, 수입 52.1억 달러로 무역수지 흑자 22.6억 달러를 기록했다. 2018년 1분기의 경우 우리나라의 대 태국 수출은 전년 동기 대비 10.8% 증가한 19.8억 달러를 기록했으며, 수입은 전년 동기 대비 7.3% 증가한 13.3억 달러를 기록하여 무역수지는 6.5억 달러의 흑자를 기록했다.”(<https://www.khidi.or.kr/board/view?pageNum=5&rowCnt=10&menuId=MENU01859&maxIndex=00487158699998&minIndex=00138383159998&schType=0&schText=&categoryId=&continent=&country=&upDown=0&boardStyle=&no1=48&linkId=13838353>, 최종 접속일 2021. 12. 27.)

이런 경제 규모에 비해서 태국의 반부패 정책은 아세안 다른 국가들에 비해 뒤쳐져 있다. 한국 정부는 태국과 2009년 반부패 협력 MOU를 체결한 이후 “태국에 교육연수, 현지 컨설팅, 한-태 공동 세미나 개최 등 다양한 방식으로 반부패 기술지원을 했으며” 2013년에는 공공기관 청렴도평가 제도를 전수하였다(국민권익위원회, 2013). 그러나 태국에서 반부패 정책이 강력하게 시행되고 있는 것은 최근의 일이다. 2018년 태국의 군사정부는 불교 승려에 대한 부패 단속을 시작하였고, 뇌물방지법을 강화하였다(아시아권 국가 중 가장 늦은 조치임). 태국 군사정부는 고위직 승려를 포함해 6명의 승려를 부패를 이유로 구속하였다(국민권익위원회, 2018a: 13). 그런데 가디언(The Guardian)에 따르면, 이러한 불교 승려에 대한 부패 단속이 정치적 계산에 의한 것이라는 비판적 관점에서 반부패 조치로서의 의미가 퇴색된다(Ellis-Petersen, 2018). 한편 군사정부는 2018년 7월 22일 부패 예방 및 억제에 대한 헌법 보완법 B.E. 2561 (2018)을 발표하여 기존 반부패 기본법 B.E. 2542 (1999)를 폐지하고 강화된 대체하게 되면서, “뇌물수수죄를 저지를 수 있는 자의 정의에 외국 기업도 포함”되었고, 법인 등록을 하지 않고 태국에서 영업하는 기업도 “적절한 내부 통제 방안을 보유하거나 혹은 관련 지침 준수를 위하여 기존의 부패 방지 정책을 다시 검토해야” 한다(국민권익위원회, 2018b: 9).<sup>5)</sup>

태국에서 반부패 정책을 강화하고 있는 요즘이 반부패 국제협력을 더욱 강화할 수 있는 적기라고 할 수 있다. 선진국과 해외 투자자 입장에서는 해당국 정부 관료의 부패는 예측하기 어려운 비용 문제를 발생시킨다. 그런데 미국의 해외부패방지법 역외 강제 사례에서도 알 수 있듯이, “부패 관료와의 결탁은 단기적·일회적으로는 이득이 될 수도 있지만, 중장기적으로는 투자 기회를 완전히 잃어버리는 결과를 초래할 수 있다”는 점이 지적된다(박동철, 2014: 29). 국제 무역 및 거래에서 예측하기 어려운 비용을 줄이기 위해서 국제 무역 및 거래 당사자들이 공통의 반부패 규범을 준수하는 환경을 만들 필요가 있다.

아울러 태국은 본 연구를 주관하는 한국형사·법무정책연구원이 형사·법무정책연구기관과 학술교류를 맺고 있는 유일한 아세안 국가라는 점도 본 연구에서 아세안 국가

5) 참고로, 2017년 태국의 군사정부에서 임명한 국가개혁위원회는 “총 10억 바트(약 2,300만 파운드) 이상에 해당하는 부정부패 사건으로 유죄판결을 받은 정부 관료는 약물주사를 통한 사형에 처해질 수 있게” 하는 법안을 마련하기도 하였다(국민권익위원회, 2017: 1).

중 태국을 연구 대상으로 삼은 이유 중 하나이다.

이에 이 연구에서는 태국의 반부패 정책과 법제를 한국과 비교함으로써 태국의 반부패 드라이브에 대한 이해를 도모하고자 한다(제3장).

### 3. 청렴지수 모형 제안

한편 아세안 국가와의 반부패 국제협력의 성과를 객관적으로 검토하기 위해서는 한국 정부의 협력 사업으로 인해 아세안 국가들의 부패 정도가 얼마나 개선되었는지 살펴야 한다. 한국과 아세안 국가들의 반부패 국제협력의 핵심축이 부패 관련 평가 방법이지만, 이 평가 방법은 국제 비교의 지표로 사용되고 있지 않다. 반면에 세계 각국의 부패 정도를 평가·비교하는 가장 주된 지표가 인식지수(perception index)인, 국제투명성기구의 CPI라는 점에서 국제협력의 성과를 제대로 측정할 수 있는지 의문이다. 한국투명성기구 이상학 상임이사는 국가 간 부패지수 또는 투명성 비교에 관해서, “간혹 부패사건 발생 건수 등을 사용하기도 하지만 이는 그리 정확한 지표로 보기 어렵다. 부패가 아무리 많은 나라라도 단 한 건도 조사하지 않으면 깨끗한 나라로 평가받을 수 있다. 범죄 건수 조사가 없기 때문이다. 깨끗한 나라인데도 열심히 부패 건수를 잡아내면 부패한 나라가 된다. 그래서 기준으로 삼는데 한계가 있다.”라고 지적하고 있다(이상학, 2019).

국민권익위원회도 부패인식지수(CPI)가 부패에 대한 주관적 인식에 기초를 둔 관계로 부패의 실제적 수준에 대한 객관적 평가의 어려움을 지적하고, CPI를 보완하는 부패측정지수로 유럽 반부패·국가역량 연구센터(European Research Centre For Anti-Corruption and State-Building, ERCAS)는 공공청렴지수(IPI)를 병행 활용할 계획을 밝히기도 했다(국민권익위원회 2019. 3. 정무위 업무보고). 2015년 유럽 반부패·국가역량 연구센터는 공공청렴지수를 부패측정지표로 개발하여 2년마다 117개국을 대상으로 6개의 요소(사법 독립성, 행정적 부담, 정부예산 투명성, 전자 시민권, 언론 자유, 교역 개방성)를 평가하고 있다.

부패는 대개의 경우 은밀하게 이루어지기 때문에 부패 현상을 직접 관찰하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 “부패가 많을 것이라고 짐작하거나 혹은 반대로 부패가 적을 것이라고 짐작하는 것에 근거한 인식지수”가 가장 많이 이용된다(김진영, 2019:

51). 인식지수는 전문가나 일반시민을 대상으로 한 국가의 부패에 대한 그들의 주관적 인식을 조사하여 산출한다. 국제투명성기구는 13개 자료에<sup>6)</sup> 근거하여 “공공, 민간, 정치 분야들의 종합적인 부패의 정도, 빈도, 영역들의 측정을 통해” 산출하는 부패인식도(CPI)도 인식지수이다(윤은기·이정주, 2013: 142). 그러나 인식지수에 대해서는 ① “국가 간 인식지수의 차이는 실제 부패의 차이가 아니라 부패를 정의하는 방식에 따라 달라질 수 있다는” 점, ② “누구의 인식을 조사하는가에 따라서 인식지수의 크기가 달라질 수 있다는” 점이 문제점으로 지적되고 있다(김진영, 2019: 51).

부패의 경험과 인식에는 차이가 존재한다. 박중훈 등(2017)은 일반 회사원들과 자영업자 각 600명을 대상으로 조사한 결과 “인식하는 부패 수준은 항상 경험하는 부패 수준보다 높게 나오고” 있으며 “2013년 이후에 경험하는 부패 수치는 지속적으로 낮아지고 있음에도 불구하고 한국인들은 부패인식 수준은 등락을 거듭하는 모습을 보여주고” 있음을 발견하였다. 한편 이와 같은 괴리는 아이슬란드에서도 발견되었는데, 아이슬란드 국민들이 자국을 부패가 심한 국가로 인식하고 있지만 아이슬란드에 대한 국제사회의 부패인식지수는 매우 낮았다. 에링손(Erlingsson)과 크리스틴손(Kristinsson)(2016)은 이와 같은 괴리 현상이 인식조사 대상 집단, 즉 일반인, 전문가 그리고 지방정부의 관리와 정치인이 가지고 있는 부패 관련 정보량의 차이 때문이라고 밝혔다. 흥미로운 점은 실제 부패 경험의 차이보다는 정부에 대한 선호 정도가 부패 인식과 정적인 상관을 가진다는 점이 밝혀졌다. 버지(Bergh) 등(2016)도 부패 정도가 낮은 청렴한 복지국가의 경우 일반인들은 전문가들에 비해서 자국에 부패가 많다고 인식하는 경향이 강하다는 점을 밝혔다.

CPI 산출 근거가 되는 13개 자료들 간 상관성이 높지만, 국가별로 점수가 좋은 자료들의 편차가 크다(윤은기·이정주, 2013). 100개 이상의 국가를 대상으로 발표되는 부패지수는 모든 나라가 동일한 개별 자료를 사용하는 것이 아니기 때문에 편이가 발생한다. 기초자료의 유사성을 고려하면 경제발전의 정도가 비슷한 국가 사이의 부패지수 비교는 상당히 타당도가 높고 한 국가의 부패지수 변화 역시 일관성을 갖추고 있는 것으로 판단된다. 그러나 경제발전의 정도 다른 국가의 부패지수를 비교하는 것은 주의가 필요하다.

6) AFDB, BF(SGI), BF(BTI), FH, TI, WB, WJP, WEF, EIU, GI, IMD, PERC, PRS

이상환(2016)은 아세안 10개국의 부패인지수, 민주화지수, 1인당 총소득 및 지니계수를 비교하고 각 지수 간 상관관계를 분석한 결과 “정치적 민주화 수준과 국가투명성 수준의 연관성과 경제발전 수준과 국가투명성 수준의 연관성”에 관한 일반적 이론이 아세안 국가에는 적용되기 어렵다는 결론을 내렸다. 이상환(2016)은 이와 같은 결과의 원인으로 부패방지를 위한 국제적 협약의 배경인 서구 선진국들이 공유하고 있는 신자유주의적 논리, 즉 “국제적인 거래와 계약에 있어서 만연된 부패가 자유롭고 투명한 공정경쟁을 해치고 자원배분의 왜곡을 불러와 궁극적으로 세계경제의 지속적인 발전을 어렵게 만든다”는 논리가 아세안 지역에는 잘 들어맞지 않는 것임을 지적하였다. 예를 들어, “싱가포르의 경우 투명성과 경제발전 간의 상관관계는 보여주고 있으나 투명성과 정치민주화 간의 상관관계는 일반 이론의 주장과 거리감이 있다.”(이상환, 2016: 223)

이에 아시아 지역에 속하면서도 정치적 민주화와 급속한 경제발전으로 선진국 대열에 합류한 대한민국과 아세안 국가의 비교를 통해서 부패방지 정책 추진과 투명성 향상은 아세안 국가의 투명성 향상에 유의미한 시사점을 줄 것으로 기대된다. 따라서 이 연구는 경제 발전 수준이 상이한 국가들의 부패 정도를 비교할 수 있는 청렴지수 모형을 모색하고자 한다(제4장).



## 제 2 장

국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII):  
아태지역 형사정책 비교연구

# 반부패 국제협력 쟁점 분석

강태경·박진석



## 제2장

# 반부패 국제협력 쟁점 분석

### 제1절 | 반부패 국제협약 이행 등

한국은 국내적으로는 '부패방지법'(2006), '부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률'(2016)을 각각 제정하여 시행하고 있으며, 국제적으로는 OECD 뇌물방지협약(1997)과 UN 반부패협약(2003)의 체약국으로서 두 협약을 적극적으로 이행하고 있다.

#### 1. UN 반부패협약 이행

2003년 10월 31일 제58차 UN 총회에서 채택된 UN 부패방지협약은 선진국과 후진국, 공공부문과 민간부문 모두를 대상으로 하는 단일한 반부패 국제규범이다. 1990년대까지 반부패 국제협약은 선진국을 중심으로 진행되었다는 한계가 있었다. 그러나 이 협약의 탄생으로 선·후진국을 막론하고 통용될 수 있는 반부패 국제규범이 마련되었다. 본 협약의 목적은, “더 효율적이고 효과적으로 부패를 방지·척결하기 위한 조치를 촉진·강화”하고, “자산회복 등 부패 방지·척결에서 국제협력과 기술지원을 장려·촉진하고 지원”하며 “청렴성, 책임감, 그리고 공공사무와 공공재산의 적절한 관리를 장려”하는 것이다(UNCAC 제1조). UN 반부패협약의 주요 내용은 다음과 같다.

##### ○ 제2장 예방조치

- 반부패 정책 실천을 위해 독립적인 부패방지기구 설치
- 공직 선거 후보 및 정당 제공 자금의 투명성 제고
- 공무원 행동강령 적용 및 공직자 재산 공개

## 22 국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII): 아태지역 형사정책 비교연구

- 정부조달 및 공공재정 관리의 투명성 제고
  - 사법부의 청렴성 강화 및 부패예방
  - 시민사회 및 비정부기구 등의 참여 촉진 및 국민의식 제고
- 제3장 범죄규정 및 법집행
- 공무원의 뇌물, 자산 횡령·착복·유용, 직권 남용을 범죄화
  - 민간 부문 뇌물 및 횡령을 범죄화
  - 범죄수익금의 세탁 및 은닉을 범죄화
  - 관련 법 집행 방해를 범죄화
- 제4장 국제협력
- 부패 예방, 조사, 기소 등 부패 척결을 위한 국제협력
  - 범죄자 본국송환을 위해 증거 수집 및 인도 관련 사법공조
  - 부정 수익금의 추적, 동결, 압류, 몰수를 지원하는 조치 이행
- 제5장 자산 회복
- 자산환수를 위한 상호·협력 지원
  - 횡령 자금 및 부정 수익금 국가 반환
- 제6장 기술지원·정보교환
- 부패 방지 담당 직원을 위한 교육프로그램 마련
  - 당사국간 자료 지원 및 교육 등 기술지원 제공
- 제7장 이행체제
- 협약의 목표 달성과 협약 이행의 촉진 및 평가를 위해 협약당사국 회의 설치

대한민국은 2003년 12월 10일 UN 반부패협약에 서명하고, 2008년 4월 26일 비준함으로써 이 협약은 국내법적 효력을 가지게 되었고, 이 협약 이행의 일환으로 2008년 3월 28일 '부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법'이 제정되어 2008년 4월 26일부터 시행되었다. 국민권익위원회는 UN 반부패협약 제6조 제3항에 의거한 한국의 부패방지 전담기구이다. 국민권익위원회는 “법무부 등 관계 부처와 협조하여 협약의 국내 이행을 위해 노력하고 한국에 대한 이행점검에 대응하고 있으며, 협약 당사국 총회 및 이행점검그룹 회의, 부패예방 실무그룹회의에 참여하고” 있다(국민권익위원회, 2020: 162).

UN 반부패협약 당사국들은 2009년 11월 카타르 도하에서 개최된 제3차 당사국 총회에서 UN 반부패협약에 대한 당사국 상호간 동료평가에 기초한 이행점검체계를 합의하였다. 이에 따라 1주기 이행점검(2010~2015년)에서는 협약 제3장(범죄화와 법 집행)과 제4장(국제협력) 이행 현황이 점검 대상이었다. 한국은 2012~2013년 불가리아와 인도로부터 이행점검을 받았고, 2013~2014년 몽골과 함께 마이크로네시아의 이행 현황을 점검하였다. 점검 결과 한국은, “제3장과 관련하여 상세한 부패범죄 통계 보유, 법원의 자의적 재량행사를 막기 위한 정교한 양형기준 지침, 국민권익위원회의 부패 예방 역할을, 제4장과 관련해서는 한국이 형사사법공조에서 요청국가들과 협력한 점, 금융정보분석원이 사법공조에 충분한 역할을 한 점, 국민권익위원회를 비롯한 다수기관이 기술지원을 통한 국제협력에 노력한 점 등”이 우수사례로 평가되었다(국민권익위원회, 2020: 163). 현재 진행 중인 2주기 점검(2016~2021년)은<sup>7)</sup> 협약 제2장(예방조치)과 제5장(자산회복)을 대상으로 한다. 한국은 베트남과 함께 솔로몬제도에 대한 이행점검에 참여하고 있으며, 2019년 6월 시작된 한국에 대한 점검을 위해 2019년 11월 자체평가 체크리스트를 제출하였다(국민권익위원회, 2020: 163).

제12차 반부패협약 이행점검 그룹 회의(Implementation Review Group)는 2021년 6월 14일부터 18일까지 오스트리아 빈에서 대면·비대면 혼합(하이브리드)형식으로 개최되었다. 이번 회의에서는 의제 채택 및 회의 조직 문제, 유엔 부패방지협약 이행 상황, UN 부패방지협약의 이행점검체계 점검, 재정 및 예산 사항, 제13차 이행점검회의 잠정 의제, 기술 지원, 기타 사항 등이 논의 되었다. 특히, 국제협력(협약 제4장)과 자산회복(협약 제5장) 관련 논의가 활발하게 진행되었다. 그리고 부패방지협약 제7조 공공부문에<sup>8)</sup> 관해서, 공직자 임명, 훈련 및 순환, 공무원 채용의 투명성 부족, 공직

7) 제8차 UN 반부패방지협약 당사국총회(2019. 12. 16-20.)에서 2주기 점검 기간 연장 제안이 채택되었다.

8) 「유엔 부패방지협약」 제7조 공공부문

1. 적절한 경우에 자국 법체계의 기본원칙에 따라, 각 당사국은 공무원과 적절한 경우 그 밖의 비선출직 공무원의 채용·고용·유지·승진 및 퇴직 체계를 채택·유지 및 강화하기 위하여 노력한다. 이러한 체계는 다음과 같은 특성을 갖는다.

가. 효율성·투명성의 원칙과 성과·형평·적성 등 객관적 기준에 기초한다.

나. 특히 부패에 취약하다고 간주되는 공직에 임용될 자의 선발과 훈련, 그리고 적절한 경우 그러한 자의 다른 보직으로의 순환에 적합한 절차를 포함한다.

다. 당사국의 경제발전수준을 고려하여 충분한 보수와 공평한 보수등급을 장려한다.

라. 올바르며 명예롭고 적절한 공무수행을 위한 요건을 충족하도록 교육과 훈련 프로그램을 장려하고, 임무 수행에 내재되어 있는 부패의 위험에 대한 인식을 강화시키는 전문적이고 적절한 훈련을 제공한다. 이러한 프로그램은 적용 가능한 분야에서의 행동강령이나 기준을 언급

출마 및 선거에 관한 부적절한 기준, 선출직 후보자의 자금 지원 및 정당 자금 지원을 규제하기 위한 종합 입법 또는 행정 조치 부족, 이해 상충을 방지하거나 규제하기 위한 입법 또는 체계가 불충분하다는 지적과 함께 관련 권고가 논의되었다. 아울러 부패방지협약 제26조 법인의 책임에<sup>9)</sup> 관해서는, 법인 형식의 조직에서 부패 범죄가 빈번하게 벌어지기에 법인책임을 확립하는 것이 부패 대응에 중요한 조치라고 강조되었다. 사무국 대표는 대다수 회원국이 반부패협약에 따라 법인의 대표와 같은 자연인에게 법적 책임을 부과하는 조치를 채택하고 있지만, 국가별로 책임의 유형과 범위에 상당한 차이가 있었다고 설명하였다.

## 2. OECD 뇌물방지협약 이행

OECD 뇌물방지협약은 외국공무원에게 뇌물을 공여하는 행위를 처벌할 목적으로 1999년 2월 발효된 국제규범이다. 2018년 5월 현재 대한민국을 포함한 44개국(36개 OECD 회원국과 8개 비회원국<sup>10)</sup>)이 비준한 상태이다. 대한민국은 OECD 뇌물방지협약을 비준하고 그 국내 이행법으로 '국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법'을 1998년 12월 제정하여 1999년 2월부터 시행하고 있다. 협약 전문에서는 “뇌물수수가 무역과 투자를 포함하는 국제상거래에 만연된 현상으로서, 심각한 도덕적·정치적 우려를 야기하고, 올바른 국가경영과 경제개발을 저해하고, 국제경쟁조건을 왜곡”한다고 지적하고, 협약의 목적을 체결국에 “국제상거래에서 외국공직자에 대한

할 수 있다.

2. 각 당사국은 또한 공직 입후보 및 선출에 관한 기준을 정하기 위하여 자국 법체계의 기본원칙에 따라 이 협약의 목적에 부합하는 적절한 입법적·행정적 조치의 채택을 검토한다.
  3. 각 당사국은 또한 선출직인 공직 입후보자의 자금조달과 적용 가능한 경우 정당의 자금조달에 있어 투명성을 강화하기 위하여 자국 법체계의 기본원칙에 따라 이 협약의 목적에 부합하는 적절한 입법적·행정적 조치의 채택을 검토한다.
  4. 각 당사국은 국내법의 기본원칙에 따라 투명성을 촉진하고 이해상반을 예방하는 체계의 채택, 유지 및 강화를 위하여 노력한다.
- 9) 「유엔 부패방지협약」 제26조 법인의 책임
1. 각 당사국은 이 협약에 따라 규정된 범죄에 참가한 법인의 책임을 확립하기 위하여, 자국의 법원칙에 부합하는 필요 조치를 채택한다.
  2. 당사국의 법원칙에 따라 법인의 책임은 형사상·민사상 또는 행정상의 것일 수 있다.
  3. 이러한 책임은 범죄를 실행한 자연인의 형사상의 책임에 영향을 주지 아니한다.
  4. 각 당사국은 이 조에 따라 책임을 지는 법인에게 금전 제재를 포함한 효과적·비례적·예방적인 형사상 또는 비형사상의 제재가 부과됨을 특별히 보장한다.
- 10) 브라질, 아르헨티나, 불가리아, 남아프리카 공화국, 러시아, 콜롬비아, 코스타리카, 페루.

뇌물공여를 억제, 방지 및 척결하기 위한 효과적 조치를 요구"하기 위한 것이라고 밝히고 있다.

OECD 뇌물방지 실무그룹은 협약 이행을 위해 각 체약국의 협약 이행 현황을 상호 평가하고, 협약 위반 사건 수사 및 관련 국제 공조 현황에 관한 정보를 공유하고 있다. OECD 뇌물방지협약 이행평가도 UN 반부패협약 이행평가처럼 체약국 간 동료 심사로 이루어진다. 이에 따라 국민권익위원회는 “신고자 보호·협약 인지도 제고·민간협력 분야를, 법무부는 협약이행 및 처벌 분야를 각각 담당하여 패널 세션 진행 및 이행심사 보고서 작성”에 참여한다(국민권익위원회, 2020: 163).

현재까지 4단계 이행평가가 이루어졌다. 제1단계 심사(1999년 7월)에서는 협약의 국내 이행법 제정 여부가 심사되었고, 제2단계 심사(2004년 11월)에서는 각국의 협약 이행 동향을 점검하는 것으로 홍보활동, 협약 적용 사례, 이행입법에 대한 해석, 사법 공조 등이 심사되었고, 제3단계 심사(2011년 10월)에서는 협약의 적발과 처벌에 대한 이행이 심사되었다. 4단계 심사(2018년 12월)에서는 “법인에 대한 제재 수준 강화, 검찰과 경찰 간 정보공유 등 협력 강화, 해외뇌물 목적의 부정회계 적극 수사, 정부기관 및 민간의 해외뇌물 적발역량 강화 등”이 주요 권고사항으로 제시되었다(국민권익위원회, 2020: 164). 그리고 4단계 심사 보고서에서는 “한국의 공익신고자 보호법을 통한 광범위한 내부신고자 보호체계 구축과, 최근 외국공무원 뇌물방지법 개정을 통해 제3자에 대한 뇌물제공 처벌이 가능해진 점을 OECD 회원국들에게 모범이 되는 긍정적인 면으로” 평가하였다(국민권익위원회, 2020: 164). 한국에 4단계 심사 보고서의 주요 내용은 다음과 같다.

한국의 집행 실적은 3단계 이후로 감소하였다. 2011년 이후로 한국에서는 4건의 해외 뇌물범죄 사건에 대하여 유죄판결이 선고되었다. 기소된 다른 2건은 무죄판결을 받았으며, 다른 4건은 불기소로 종결되었다. 본 보고서 작성 당시 추가로 2건의 수사가 진행 중이었고, 1건이 재판 진행 중이었다. 부패 위험이 높은 산업분야와 국가들에서 한국 기업들의 해외 투자와 수출 규모가 큰 점을 감안할 때, 한국은 개인, 기업 차원에서 해외뇌물범죄 및 관련범죄에 대한 법 집행을 더욱 강화해야 한다. 3단계 이후로, 한국 법 집행기관의 적극적 해외뇌물범죄 적발 및 수사 역량 강화를 위한 노력은 큰 진전을 보이지 않았다. 뇌물방지작업반은 한국 검찰과 경찰 간의 업무 조정 시스템(사

건 배당 및 정보 공유 포함)을 명확히 할 것을 권고한다. 해외뇌물범죄 의심사건 사전 적발 및 수사기관에 대한 신고와 관련하여 해당기관에 대한 교육 및 인식 제고(자금세탁방지 신고요건, 조세 당국의 신고의무 정의, 해외진출 한국기업과 교류하는 한국 공무원들의 적발역량 증진 등) 활동도 강화해야 한다. 본 보고서는 또한 한국의 적발역량 향상을 위한 우수사례에 주목하였다. 특히, 한국은 해외뇌물범죄 의심사건을 신고하는 공익 신고자에게 종합적인 보호를 제공하는 법적, 제도적 틀을 갖추었으며, 3단계 이후 이러한 보호가 국내외 신고 모두에 적용되도록 확대되었다. 작업반은 또한 제3자를 통한 뇌물 제공행위의 처벌 공백을 해결한 국제뇌물방지법 개정안의 통과를 환영한다. 오랫동안 개선되지 않고 있는 자연인 및 법인에 대한 약한 처벌 및 법적·실무적 차원에서의 처벌 강화 필요성 문제는 여전히 우려되는 부분이다. 뇌물방지작업반은 또한, 수사관, 검사 및 판사가 해외뇌물범죄에 대하여 국제뇌물방지법을 적용하여 범죄성립 여부를 판단함에 있어서 “국제상거래” 개념을 제한적으로 해석하거나, 지역 현지관행을 고려하고, “외국공무원”의 정의를 자율적으로 판단하지 않는 등의 문제가 발생할 수 있음을 지적하며, 한국이 이 문제에 대한 명확한 설명을 담은 해설서 등을 관계 기관에 제공할 것을 요청한다. 현행 수사기간 및 법인의 공소시효 또한 효율적인 해외뇌물범죄 수사에 제약이 되고 있으므로 검토가 필요하다. 또한 해외뇌물범죄 수사는 보다 적극적인 형사사법공조의 활용을 통해서 그 효율성을 높일 수 있다.<sup>11)</sup>

## 제2절 | 반부패 정책의 성공 조건과 효과

### 1. 반부패 정책 성공 조건

#### 가. 일반론

UN 반부패협약이 채택되기 전인 1990년대에도 세계 각국의 지도자들은 부패를 일소해야 한다는 선언을 했지만, 부패는 개발도상국뿐만 아니라 선진국에서도 발생하는 보편적인 병리적 현상이다(Klitgaard, 1998: 3). 클리트가드는 “지도자들은 정치적 자살을 하지 않고도 체계적 개선이 가능하다는 것을 깨달아야 한다.”라고 강조하였다

11) 외무부, OECD 뇌물방지작업반 보고서 국문 요약본, 2018.

(Klitgaard, 1998: 5). 국제기구가 민주주의, 경제, 거버넌스 개혁을 도움으로써 각국의 부패와의 전쟁을 도울 수도 있지만, 체계적 부패에 대한 체계적 공격에 집중하는 것이 더 중요하다고 강조하였다(Klitgaard, 1998: 6). 체계적 부패에 대한 체계적 대응의 핵심은 국가 차원의 반부패정책 총괄 기구 설립이다. 클리트가드는 반부패 정책 시행 초반 정책에 가속도를 붙이기 위해서는 반부패기구는 집중 분야를 선정하고, 주요한 거물급 부패범죄자를 처벌해야 한다고 조언한다.

반부패 정책 성패를 좌우하는 부패방지기구의 성패는 그 기구의 정치적 독립성에 달려 있다(Pope & Vogl, 2000: 8). 국제투명성기구의 조사에 따르면, 부패척결기구가 성공적으로 운영되려면 다음 사항을 갖춰야 한다. 첫째, 반부패기구는 한 국가의 대통령뿐만 아니라 광범위한 정치 지도층의 정치적 지원을 받아야 한다. 둘째, 반부패기구는 정부 조사에 필요한 정치적·실질적 독립성을 보장받아야 한다. 셋째, 반부패기구는 부패 조사에 필요한 자료 접근 권한과 증인 심문 권한을 가지고 있어야 한다. 넷째, 반부패기구가 지속적으로 부패 척결 임무를 수행하기 위해 성실성을 갖춘 리더십이 필요하다.

#### 나. 아시아 국가의 반부패 정책 성공 조건

1977년부터 아시아 국가들의 부패를 연구해 온, 싱가포르 대학교의 존 콰(Jon Quah) 교수는 위와 같은 일반적인 논의를 아시아 국가 반부패 정책 비교 연구로 구체화하였다. 콰 교수는 아시아 국가들의 정치 지도자들이 부패 척결 과정에서 저지른 다섯 가지 실수를 다음과 같이 지적하였다(Quah, 2021: 125-138).

첫째, 부패를 억제한다면서 부패한 정치 지도자들에게 의지하였다.

둘째, 부패를 억제한다면서 부패한 경찰들에게 의지하였다.

셋째, “너무 많은 요리사가 음식을 망친다.”는 말처럼 다수의 반부패기구에 의존하였다.

넷째, 반부패기구를 정적(政敵)에 대한 공격 수단으로 오용하였다.

다섯째, 반부패기구를 실질적인 권한이 없는 ‘종이호랑이(Paper Tiger)’로 만들었다.

한국의 반부패 정책에 관해서 콰 교수는 한국의 정치 지도자가 첫 번째 콰오와 다섯 번째 콰오를 범했다고 지적한다. 우선, 이명박, 박근혜, 전두환, 노태우 4명의

진직 대통령이 부패 범죄로 복역한 사실은 첫 번째 과오의 예이다(Quah, 2021: 128). 부패한 지도자가 부패 척결을 저해한 예는 인도네시아, 필리핀, 타이완, 말레이시아에서도 발견된다. 다음으로 과 교수는 수사권이 없는 한국의 반부패기구가 부패 척결에 효과적이지 못한 ‘종이호랑이’라고 지적하였다(Quah, 2021: 134). 그의 지적대로 2002년 김대중 정부에서 출범한 ‘국가청렴위원회(Korea Independent Commission Aga-inst Corruption: KICAC)’는 국회의 정치적 반대와 각자 권한을 지키고자 했던 검찰과 경찰의 반대로 조사권한을 가지지 못했다. 2008년 이명박 정부에서는 ‘국민고충처리위원회(Ombudsman of Korea)’, ‘국무총리행정심판위원회(Administrative App-eals Commission)’, ‘국가청렴위원회’가 ‘국민권익위원회(Anti-Corruption & Civil R-ights Commission: ACRC)로 통합되었다. 과 교수는 서로 다른 목적을 가진 세 기관이 하나로 통합되면서 반부패기구로서의 효과성은 더욱 떨어졌고, 반부패기구 예산 감소를 토대로 이명박 전 대통령의 부패 척결 의지가 약했다고 평가하였다(Quah, 2021: 134).

한편 과 교수는 단일한 반부패기구를 설립한 국가(싱가포르, 홍콩, 한국)와 복수의 반부패기구를 설립한 국가(중국, 인도, 필리핀)의 반부패 정책의 성과를 비교함으로써 반부패 정책 성공을 위한 아홉 가지 교훈을 도출하였다(Quah, 2017).

우선 과 교수는 반부패기구의 유형을 반부패 기능에만 특화된 반부패기구(A 유형)와 반부패와 관련 없는 기능까지 수행하는 반부패기구(B 유형)로 나누었다(Quah, 2017: 7). 싱가포르의 반부패기구가 A 유형에 속하고, 한국, 중국, 타이완, 베트남, 필리핀 등의 반부패기구가 B 유형에 속한다.

» [표 2-2-1] 22개 아시아 국가의 부패 통제 패턴

패턴	특징	국가
1	반부패기구를 두지 않고 반부패법 시행	일본, 파파뉴기니
2	다수의 반부패기구를 두고 반부패법 시행	아프카니스탄, 중국, 인도, 파키스탄, 필리핀, 대만, 베트남
3	단일한 반부패기구를 두고 반부패법 시행	싱가포르, 홍콩, 말레이시아, 부르나이, 네팔, 스리랑카, 몰디브, 태국, 마카오, 대한민국, 티모르, 캄보디아, 미얀마

출처: Quah (2017), pp.6-7.

과 교수는 아시아 국가들의 반부패 정책의 성패에 영향을 미치는 정치·경제적 요인을 다음과 같이 분석하였다. 첫째, 국가의 크기와 위치 등 지리적 제약은 각 국가의 정치·경제적 환경을 구성하는 물리적 토대이다(Quah, 2017: 10-11). 둘째, 아시아 국가의 부패 통제 스타일 차이는 과거 식민 지배를 했던 국가의 식민 정책, 관료제, 문화가 반영된 결과이다(Quah, 2017: 12-18).<sup>12)</sup> 셋째, 부패 척결에는 상당한 비용이 소요되기 때문에 국가의 경제 발전 수준은 그 국가의 반부패 정책에 영향을 미친다(Quah, 2017: 18-20). 넷째, 반부패기구의 활동성과는 부패 고발에 의존하는 부분이 크기 때문에 인구와 법문화도 반부패 정책 성패에 영향을 미친다(Quah, 2017: 20-21). 다섯째, 부패 척결을 위해서 필요한 효과적인 반부패기구를 운용하는 법적 근거를 마련하는 데에는 정치적 의지가 매우 중요하다(Quah, 2017: 22-24). 여섯째, 국가의 안정성이 부패 척결 정책 추진의 토대가 된다(Quah, 2017: 24).<sup>13)</sup>

과 교수는 이와 같은 분석을 토대로 아시아 국가의 반부패 정책성과를 비교함으로써 다음과 같은 아홉 가지 교훈을 도출하였다(Quah, 2017: 64-80).

첫째, 정치적 의지가 중요하다.

둘째, 거버넌스의 질(quality)이 거버넌스를 가능하게 하는 정책적 환경이 중요하다.

셋째, 부패의 증상을 기술하는 것보다 원인을 분석하는 것이 중요하다.

넷째, 국가적 인재를 반부패기구에 영입해야 한다.

다섯째, 반부패기구는 물적·인적 독립성을 갖추고 반부패 기능에만 집중해야 한다.

여섯째, 반부패기구는 정적에 대한 정치적 공격 수단으로 오용되어서는 안 된다.

일곱째, 경찰, 정당, 국회, 공무원, 사법부 등 각 부문별 부패 척결을 추진해야 한다.

여덟째, 효과적으로 공공 서비스를 제공하는 기관을 늘려야 한다.

아홉째, 부패 척결은 지속적으로 이루어져야 한다.

과 교수는 각 교훈과 관련하여 다음과 같이 설명한다. 첫째, 반부패를 추진하는 정치 집단의 강력한 의지는 선언만으로 효과가 있는 것이 아니라 실질적으로 예산에 반영되어 한다(Quah, 2017: 64-65). 둘째, CPI와 일반적인 거버넌스의 품질은 상관관

12) 비교 대상으로 삼은 22개 아시아 국가 중 부탄, 중국, 일본, 태국 제외한 18개 국가가 식민지 경험을 가지고 있다.

13) 취약국가지수 평가에서 비교 대상 국가 중 한국, 일본, 싱가포르만이 'Very Stable' 등급이다.

게가 매우 높다는 점에서 반부패기구 활동을 저해하는 정책 환경적 요인을 찾아야 한다(Quah, 2017: 66-68). 셋째, 부패의 증상을 논의하는 것은 비용적인 측면에서 저렴하지만 부패를 근절시키는 데에는 부족하기 때문에 반부패 정책이 성공하기 위해서는 부패의 원인을 찾아야 한다(Quah, 2017: 68-69) 예를 들어, 공무원의 낮은 임금, 부패 범죄 추적 및 처벌 가능성이 낮은 관행이 공무원 부패의 원인이라면 반부패 정책의 초점은 임금을 높이고 부패 범죄 관련 형사사법체계 개선에 맞춰질 것이다. 넷째, 부패를 척결하기 위해서는 반부패기구 인력의 질을 높게 유지해야 한다(Quah, 2017: 69-72). 다섯째, 반부패기구가 그 임무를 효과적으로 수행하기 위해서는 독립적인 조직이어야 하고, 인력과 예산을 충분히 갖추어야 하며 반부패 기능에만 집중해야 한다(Quah, 2017: 72-74). 여섯째, 정치적 지도자들은 반부패기구를 정치적 반대파를 공격하는 수단으로 남용해서는 안 된다(Quah, 2017: 74-76). 일곱째, 경찰, 정당, 국회, 공무원, 사법부 등 부문별로 발생하는 부패의 증상과 원인이 다르므로 부패 척결은 각 부문별로 이루어져야 한다(Quah, 2017: 76-77). 여덟째, 효과적으로 공공 서비스를 제공하는 대표적 기관의 수를 늘려야 한다. 이른바 ‘효과성 주머니(Pockets of Effectiveness)’를 늘려야 한다(Quah, 2017: 78-79). 아홉째, 부패 척결은 단기간에 이루어질 수 없는 지속적인 작업이라는 점을 명심해야 한다(Quah, 2017: 79-80).

#### 다. 한국 반부패 정책 성과 분석

한국 반부패 정책이 실패했다는 주장과는 배치되는 실증적 연구 결과도 있다. 반부패 이니셔티브 평가 자료 및 청렴도 평가 자료를 활용하여 2013년부터 2016년까지 183개 국내 공공기관의 청렴도 수준과 부패방지 정책의 관계를 실증적으로 분석한 결과, 부패방지 정책 시행이 공공기관의 청렴도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Min, 2019: 237). 이 결과는 한국 정부가 공공분야 부패를 줄이는 데 실패했다는 기존의 주장과 배치된다. 연구 결과에 따르면, 수사기관이 부패에 취약하고, 높은 수준의 감독은 부패 방지에 긍정적 효과를 보이고, 조직의 크기와 부패에 대한 취약성은 강한 상관관계를 보인다(Min, 2019: 237). 부패 방지를 위해서는 강력한 반부패 정책 수립과 철저한 시행을 뒷받침할 수 있는 정치적 의지가 필요하다. 부탄, 인도네시아, 몽고, 태국도 한국의 국민권익위원회 지원을 받아 공공부문 청렴도 평가

(Integrity Assessment) 체계를 도입하였기에 향후 각국에 대해서도 부패방지 정책과 공공기관 청렴도의 관계에 대한 실증적 분석이 가능해질 것으로 보인다.

부패는 민주화와 거버넌스의 핵심적인 장애물 중 하나이다. 이화여자대학교의 칼리노브스키(Kalinowski) 교수는 부패의 동향과 메커니즘을 이해하기 위한 사례 연구로 1987년 민주화가 시작된 이후 한국에서의 부패 척결 노력의 성공과 도전을 조사하였다(Kalinowski, 2016). 칼리노브스키는 세계은행(World Bank)의 World Governance Indicators, 바르텔스만(Bertelsmann) 사(社)의 Sustainable Governance Index, 국제투명성기구(Transparency International)의 Global Corruption Index 등을 바탕으로 한국이 부패를 통제하는 데 대체로 성공하였다고 평가하였다(Kalinowski, 2016: 628). 칼리노브스키는 권위주의적 통치의 영향, 경쟁적 파벌주의, 관료제와 재벌 체제의 부작용을 부패의 원인으로 지적하고(Kalinowski, 2016: 630-634), 이를 극복하는 데 도움을 준 요인으로 재정 투명성 제고, 반부패기구 및 법제도 개선, 반부패 시민운동을 꼽았다(Kalinowski, 2016: 634-641).

## 2. 반부패 정책의 효과

### 가. 반부패 정책이 민간기업의 성과에 미치는 영향

부패는 중국에서 심각한 이슈이다. 국제투명성기구의 CPI를 살펴보면, 중국은 경제적 지표와는 비교도 안 될 정도로 낮은 CPI 점수를 보인다. 예를 들어, 2020년 기준 중국의 부패지수는 전세계 179개국 중 고작 상위 78위에 머물러 있다(Transparency International: Corruption Perceptions Index, 2020). 이는 쿠웨이트, 바레인, 아르헨티나, 솔로몬 제도와 동일한 순위이다. 지난 수십 년간 중국의 연평균 GDP 성장률이 10%였던 것과 대조적이다. 부패는 중국의 증대한 문제일 뿐만 아니라 실존적 위협이기도 하다. 제18차 공산당 대회에서 시진핑 주석은 부패 관리들에 대한 강화된 조사와 처벌을 위한 매우 강도 높은 부패 척결 캠페인을 도입했다. 이 조치는 중요한 정책 변화이자 부패에 대한 장기적인 정부의 약속으로 여겨졌다. 부패한 공무원들에 대한 중국의 탄압이 마침내 중국의 모든 지방으로 확산되었다. 시 주석의 반부패 운동은 대중적 지지를 받았고 그 결과는 인상적이었다.

하지만 정책의 인기가 민간부문 경제 활성화나 성과로 이어지는 것은 아니기 때문에 여전히 실제적인 효과에 대한 질문은 남아있다. 콩(Kong) 등은 중국의 반부패 정책이 자국 내 민간기업들(non-SOE: non-state-owned enterprises)의 성과에 유의미한 영향을 미치는지에 대한 가설을 세우고 국영기업들(SOE: state-owned enterprises)과의 비교를 통하여 시사점을 주고 있다(Kong, Wang, & Wang, 2017). 이들의 실증 연구는 2010년부터 2014년까지 자국 내 상장기업(중앙정부 SOE = 380; 지방정부 SOE = 564; non-SOE = 822)의 성과 관찰을 바탕으로 수행되었다. 그 결과, 중앙정부 소유의 국영기업의 경우 중국의 강력한 반부패 정책이 기업 활동에 좋은 영향이 있는 반면, 민간기업에는 오히려 성과에 악영향을 주는 것으로 나타났다(표 2-2-2).

▶▶ [표 2-2-2] 중국의 반부패 정책의 효과: 중앙·지방정부 국영기업, 민간기업 간 비교

기업 성과 지표	중앙정부 국영기업 (Central SOE)	지방정부 국영기업 (Local SOE)	민간소유 기업 (non-SOE)
자기자본 수익률 ROE: Return on equity	유의미한 성과 향상	효과 없음	유의미한 성과 하락
매출대비 이익률 ROS: Return on sales	유의미한 성과 향상	효과 없음	유의미한 성과 하락

이러한 결과는 기업환경의 “자유도(freedom)”가 대체로 유의미하게 민간부문의 성과를 향상시킬 수 있음을 시사한다. 중국의 공기업과 비 공기업(또는 민간소유 기업)의 공존은 중국 정부가 계획경제에서 시장경제로 이행하는 과정에서 매우 중요한 역할을 하였다. 공기업의 경우 주주는 정부이므로 정부가 주요 경제 및 정치적 자원에 대한 절대적인 통제를 유지하는 환경에 최적화 되어 있다. 일반적으로 공기업은 정부로부터 특혜를 받았고 관료에게 뇌물을 줄 수 있는 인센티브가 제한적인 반면, 민간소유 기업은 정부 규제를 우회하기 위해 외부 규제 기관, 즉 정부인사들을 매수해야 한다(Jiang & Nie, 2014). 민간소유 기업들에게 부패란 사업의 자유도를 의미하는 것이며, 이러한 자유도를 강력한 반부패정책으로 제한 받았을 때, 부패 척결에서 오는 순기능 보다는 규제에서 오는 역기능이 훨씬 크게 작용하는 상황이라고 볼 수 있다. 중국이 매년 경제성장을 거듭하면서도 심각한 부패 문제가 공존하는 상황이 설명되는 부분이기도 하다. 그러나 이 연구 결과를 해석함에 주의할 부분은 기업이나 중앙정부, 지방

정부의 부패 수준 자체를 측정하는 것이 아니라 반부패 “정책”의 효과를 측정하는 것이라는 점이다. 따라서 중국 민간기업이 부패할수록 고도성장을 할 것이라는 결론을 얻기에는 매우 부족한 실증적 분석이다.

#### 나. 민간기업이 지각하는 부패 정도가 기업의 성과에 미치는 영향

Athanasouli 등은 개별 기업들이 사업상에서 각자 체감하는 부패 정도를 기업 단위로 측정하였다(Athanasouli, Goujard, & Sklias, 2012). 측정 도구는 EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)의 하위 항목인 비공식적 비용 및 부패(unofficial payments and corruption) 항목이었다. 이 척도는 유럽 부흥 개발 은행(European Bank for Reconstruction and Development)과 세계은행(World Bank)의 공동 이니셔티브를 통해 1999년, 2002년, 2005년 및 2008년 총 5단계에 걸쳐 개발되어 2011년부터 전세계 여러 국가에서 사용되고 있다. BEEPS는 비즈니스 환경에 대한 광범위한 문제를 ① 영업상 문제점(problems doing business), ② 공식적 비용 및 부패(unofficial payments and corruption), ③ 규제와 불필요한 행정 요구(regulations and red tape), ④ 세관 및 국가 간 무역(customs and cross border trade), ⑤ 세금제도(taxation), ⑥ 노사관계 및 인력개발(labor and workforce development), ⑦ 기업대출(firm financing), ⑧ 법 관련 문제들(legal and judicial issues), ⑨ 인프라(infrastructure), ⑩ 정부 관련 업무(specific government-business interactions), ⑪ 공무원 포섭(state capture) 등의 영역으로 분류해서 기업별로 측정한다.

특히, 본 보고서의 맥락에 해당하는 ② 항목, 즉 비공식적 비용 및 부패와 관련해서는 “당신의 비즈니스에서 정부의 부패와 관련된 요인들이 문제가 되고 있습니까?”, “당신의 비즈니스에서 뇌물을 주고받는 관행이 자주 있습니까?” 등을 질문하게 된다. [표 2-2-3]에서 드러나듯이, BEEPS 지표의 개발 중에 보고된 민간부문 경제활동에서 2011년 러시아 기준 두 번째로 큰 문제는 부패였다(The World Bank Group, 2013).

▶▶▶ [표 2-2-3] BEEPS 2011년 러시아 민간부문 사업상 장애물 순위

사업상의 장애물	2008 순위	2011 순위
세금부담 (Tax rates)	2	1
부정부패 (Corruption)	3	2
기업대출 및 투자유치 (Access to finance)	8	3
정치적 불안정성 (Political instability)	4	4
낮은 교육 수준 (Inadequately educated workforce)	1	5
정보통신 (Telecommunications)	9	6
물류이동 (Transport)	10	7
전기 자원 (Electricity)	5	8
세금 행정 (Tax administration)	11	9
부당 경쟁 (Practices of informal competition)	14	10
부지확보 (Access to land)	6	11
세관 및 무역 규제 (Customs and trade regulations)	15	12
직장내 범죄 (Crime, theft and disorder)	7	13
특허 및 허가 (Business licensing and permits)	12	14
노동관련 규제 (Labor regulations)	16	15
법정 문제 (Courts)	13	16

출처: The World Bank Group (2013)

Athanasouli 등의 연구(2012)의 주요 발견을 요약해보면, ① 부정부패가 만연한 환경은 전반적으로 기업의 규모 성장 및 매출 증가에 악영향을 미치고, ② 개별 기업이 주관적으로 경험하는 부패의 악영향보다는 민간 기업환경 전반적으로 존재하는 부패의 악영향이 유의미하게 크고, ③ 대기업들에 비해 중소기업들이 훨씬 높은 빈도로 부정부패에 적극적으로 연루되며, ④ 중소기업들이 더욱 부패한 반면에 부패로 인해 기업성고가 줄어드는 악영향은 대기업에 비해 상대적으로 적었다.

이 연구의 장점은 기업의 부패행위와 기업이 처한 부패 환경을 명확하게 분리하여 논의했다는 점이다. 기업환경이 부패하면 기업들은 그에 맞추어 부정부패를 저지를 수밖에 없고, 그러한 부패한 환경에 맞서서 반부패 활동 또는 부정하지 않은 기업 활동을 하게 되면 기업성고에 부정적 성과가 나타나는 매우 역설적인 상황이 발생한다. 첫 번째 소개한 중국 맥락의 연구와 함께 결국 민간에 대한 반부패 규제는 역효과

가 날 수 있다는 점을 시사한다. 민간부문의 청렴하고 정의로운 기업 활동을 원한다면, 정부는 기업을 감찰하고 처벌하는 것이 아니라 기업 환경 개선에 노력을 집중해야 할 것이다.

#### 다. 반부패 정책 압력이 민간기업에 미치는 영향

반부패 방지책으로 정부차원의 공적인 규제와 감시 및 법적 처벌을 고려할 수도 있겠지만, 비공식적인 압력의 사용에 대해서도 생각해 볼 수 있다. 사리(Sari) 등은 ASEAN 기업들의 투명한 정보공개(voluntary disclosure) 정도를 조사하고, 정부의 반부패 정책 등 이외의 정성적인 외부적 강제요인들이 어떻게 영향을 미치는지 조사하였다(Sari, Cahaya, & Joseph, 2021). 117개 조사 대상 기업들의 반부패 정보공개 정도를 측정하기 위하여 “GRI: Global Reporting Initiative 버전 4.0”의 지표를 채택하였다. GRI는 전세계적으로 사용되는 기업의 반부패 정보공개 가이드라인으로, 해당 연구에서 아세안 4개국(인도네시아, 필리핀, 태국, 베트남) 기업의 2016년도 연말 CSR 정보 공개도 이 지침에 의해 보고되었다. GRI 가이드라인에서 가장 강조되는 부분이 지속가능 경영이기 때문에 사실상 GRI 보고서에서 제시되는 내용들은 지속가능 보고서와 동일시된다. 특히, GRI 보고서에서 “GRI 205: Anti-corruption 2016”라는 하위 범주는 기업의 반부패 가치 실현 수준 및 현황을 정확하고 직접적으로 반영하게 된다. 예를 들어, GRI 205: Anti-corruption 버전 4.0의 필수 응답 항목 중에는 다음과 같은 내용도 존재한다(Global Reporting Initiative, 2016).

- 보고서에 응답하는 회사는 아래의 정보에 답해야 합니다(The reporting organization shall report the following information):
  - a. 부정부패와 관련된 위험성을 내포하고 있다고 평가된 업무의 총 수 및 비율(Total number and percentage of operations assessed for risks related to corruption)
  - b. 리스크 평가를 통해 확인된 부패와 관련된 중대한 리스크(Significant risks related to corruption identified through the risk assessment)

GRI 보고서의 내용에는 총 숫자나 비율처럼 정량적인 부분도 있지만, 대부분이 기업이 정성적으로 자체 보고한 내용을 포함하고 있기 때문에 보통 내용 분석(context

analysis)라는 기법을 통해 기업별 부패 또는 반부패 정도를 측정하게 된다. 내용 분석은 일화적이고 문학적, 또는 정성적으로 수집된 자료를 양적 분석법을 위한 데이터로 변환하는 기법으로서, 질적 정보들을 범주화해서 분류하는 절차를 통해 정량적 분석에 쓰일 수 있는 척도나 점수로 가공하게 된다.

ASEAN 국가들을 대상으로 했던 해당 연구에서는 이 내용 분석 기법을 통해 반부패 가치를 요구하는 외부의 압력과 개별 기업의 반부패 실행 및 성과 정도를 통계 기법으로 실증하였다. [표 2-2-4]에서 볼 수 있듯이, 기업들의 반부패 가치와 성과를 증가시키는 외부 압력으로는 '정부와의 밀접한 관계'와 '해외 자본 유치'라는 두 가지 요인이 나타났다. 정부 프로젝트 관련 업무나 해외 투자자들의 요구에 대응하면서 여러 이해관계자와 함께 실무를 하게 되고, 그 결과 그들이 매일 요구하는 높은 수준의 도덕적 잣대에 부응해야 하는 압박이 존재하는 환경에서 민간 기업들은 반부패 가치를 더 잘 실현할 수 있다는 것이다. 그러나 단순히 해외 지사를 가지고 있다거나 국가 소유라거나, 혹은 유엔의 지속가능경영 회원이라는 이유만으로는 반부패를 실천하기에 부족한 동기일 수 있다.

» [표 2-2-4] 외부 압력과 반부패 보고서에 나타난 성과 간의 관계

반부패 가치를 요구하는 외부 압력 요인	기업들의 반부패 점수에 미치는 영향
공기업인 경우 Government ownership	영향 없음
정부와 밀접한 관계로 사업을 하는 경우 Government dependence	유의미하게 긍정적인 영향
해외 자본 기업인 경우 Foreign ownership	유의미하게 긍정적인 영향
다국적 기업인 경우 International operations	영향 없음
유엔 글로벌 콤팩트 회원 기업인 경우 UNGC membership	영향 없음

출처: Sari, T. K., Cahaya, F. R., & Joseph, C. (2021)

민간부문에서 반부패가 중요한 이유에 대해 실증적으로 검증하지는 않았지만, 이 연구의 가장 핵심이 되는 전제는 지속가능한 경영의 가장 기본적인 요소가 반부패의 가치이며 이 가치를 이루지 못하는 기업의 미래는 없다는 것이다. 이 연구를 통해

ASEAN 국가들의 정부와 전세계 민간 투자자 모두 실무적인 부분에서부터 반부패의 가치를 강조한다는 사실을 알 수 있다. 다시 말해, 부정부패에 너그러운 경영관과 행태로는 기업이 절대로 생존할 수 없는 환경인 것이다.

터키 상장 기업의 반부패 보고서를 대상으로 한 분석에서도 사리 등의 연구(2021)와 유사한 결과를 얻었다(Branco, Delgado, & Turker, 2019). 외부 압력과 반부패 보고서에 나타난 반부패 성과 간의 관계를 보면, 역시나 외부 압력이 기업들의 반부패 가치를 추구하도록 동기부여를 하는 상황을 발견할 수 있다(표 2-2-5 참조).

▶▶ [표 2-2-5] 외부 압력과 반부패 보고서에 나타난 성과 간의 관계

반부패 가치를 요구하는 외부 압력 요인	기업들의 반부패 점수에 미치는 영향
다국적 기업인 경우 Multinationals	영향 없음
사업 다각화 기업인 경우 Cross-listed companies	유의미하게 긍정적인 영향
유엔 글로벌 콤팩트 회원 기업인 경우 UNGC membership	유의미하게 긍정적인 영향

출처: Branco, M. C., Delgado, C., & Turker, D. (2019)

## 제3절 | 아세안 지역 부패 문제

### 1. 아세안의 공공부문 반부패 정책에 영향을 미치는 요인

#### 가. 경제적 자유

경제적 자유와 경제적 부패를 연결해서 탐색하는 기존의 여러 연구들에 따르면 일반적으로 경제적 자유가 경제 성장과 소득수준을 향상시키며 부패를 줄이는 효과가 있다고 본다. 최근 아세안 지역 연구에서도 반부패 정책의 성패에 영향을 미치는 요인으로 경제적 자유가 지목되었다.

타치(Thach)와 응옥(Ngoc)은 선진국 중심으로 이루어진 경제적 자유와 부패 사이의 연관성 연구를 아세안 국가들에 적용하여 경제적 자유의 하위 항목과 PCI(Perceived

Corruption Index) 점수의 관계를 연구하였다(Thach & Ngoc, 2021). 이들은 경제적 자유와 부패의 관계에 관한 선행 연구가 다소 단순한 빈도주의 기법을 사용하였던 점을 비판하고, 1999년부터 2018년까지 아세안 10개국의 부패 수준(PCI)에 대한 10가지 경제 자유 지수 구성요소의 영향력을 베이지안 계층적 혼합 효과 회귀 모형으로 분석하였다. 종단적 분석 결과 정부차원의 공공부문 뿐만 아니라, 민간부문에서의 여러 요인들이 부패지표들과 강력한 연관이 있다는 것이 밝혀졌다.

분석 결과, ① 확률의 관점에서 재산권, 정부청렴성, 세금 부담, 기업의 자유, 노동의 자유와 투자 자유는 PCI에 강력한 정적 영향력을 가진 예측 변수였고, ② 정부 지출, 무역의 자유 및 금융의 자유는 PCI에 강력한 부적 영향력을 보였다. 다만, 통화 자유의 영향력은 모호했다(Thach & Ngoc, 2021: 1). 이를 민간부문과 공공부문으로 나누어 보면 다음과 같다. 첫째, 민간부문의 경제적 자유도는 노동 시장의 자유도 및 투자 자유도와 함께 부패를 완화시키는 효과가 있었다. 아울러 민간부문의 무역 및 금융 자유도는 오히려 부패를 심화하는 결과를 보였다. 둘째, 공공부문의 요인이라고 볼 수 있는 소유권보호, 정부 투명성, 세금제도는 부패를 완화시켰지만, 같은 공적 요인들 중에서도 양적 완화 정책은 부패를 악화하였다.

#### 1) 아세안 국가들의 부패지수 및 민간부문 관련 요인(1999~2018)

일반적으로 민간부문의 경제적 자유도는 경제 자유도 지표(EFI: Economic Freedom Index)에 의해 측정하며, 이를 공공부문의 부패지수인 PCI와 비교해볼 수 있다. EFI는 열두 개의 하위 영역으로 구성되는데 그 중에서도 기업자유(BF: business freedom), 노동자유(LF: labor freedom), 통화자유(MF: monetary freedom), 무역자유(TF: trade freedom), 투자자유(IF: investment freedom), 재무자유(FF: financial freedom)가 ASEAN 국가들의 민간부문 요인들을 이해하는 데 적합하다. [표 2-3-1]에서는 타치(Thach)와 응옥(Ngoc)의 연구(2021) 결과를 바탕으로 여섯 개 민간부문 자유도 요인이 PCI에 어떠한 영향을 주는지 정리하였다.

▶▶ [표 2-3-1] 민간부문 자유도의 PCI에 대한 영향

민간부문 요인	PCI에 대한 영향	해석
통화자유(MF)	일관된 영향 없음	통화자유 이외의 요인이 중요
기업자유(BF)	유의미한 부적 관계	기업자유가 부패를 완화
노동자유(LF)	유의미한 부적 관계	노동자유가 부패를 완화
투자자유(IF)	유의미한 부적 관계	투자자유가 부패를 완화
무역자유(TF)	유의미한 정적 관계	무역자유가 부패를 악화
재무자유(FF)	유의미한 정적 관계	재무자유가 부패를 악화

출처: Thach & Ngoc (2021), p.7, Table 2 재구성

결과에서 나타나듯 민간부문 요인의 대부분이 긍정적이든 부정적이든 부패 또는 부패지수(PCI)에 뚜렷한 영향을 미치고 있다. 특히, 부패를 완화하는 요인과 악화시키는 요인이 나뉘어져 있는 것을 알 수 있다.

## 2) 아세안 국가들의 부패지수 및 공공부문 관련 요인(1999~2018)

사리 등의 연구(Sari, et al., 2021) 결과 중에서 공공부문 요인과 PCI의 연관성은 다음과 같다([표 2-3-2]).

▶▶ [표 2-3-2] 공공부문 자유도의 PCI에 대한 영향

공공부문 요인	PCI에 대한 영향	해석
재산권(PR)	일관된 영향 없음	재산권 이외의 요인이 중요
정부 투명성(GI)	일관된 영향 없음	정부 투명성 이외의 요인이 중요
사법 효과성(JE)	일관된 영향 없음	사법 효과성 이외의 요인이 중요
조세부담(TB)	일관된 영향 없음	조세부담 이외의 요인이 중요
재정 건전성(FH)	일관된 영향 없음	재정 건전성 이외의 요인이 중요
정부지출(GS)	유의미한 정적 관계	정부지출이 부패를 악화

출처: Thach & Ngoc (2021), p.7, Table 2 재구성

EFI 하위 차원인 재산권(PR: property rights), 정부 투명성(GI: government integrity), 사법 효과성(JE: judicial effectiveness), 정부지출(GS: government spending), 조세부담(TB: tax burden), 재정 건전성(FH: fiscal health) 중 정부지출(GS)만 부패 또는 부패 지수(PCI)에 대한 영향을 미친다.

여기서 사용된 부패지수인 PCI가 기본적으로 공공부문의 부패를 측정하는 도구인 점을 감안하면 이와 같은 결과는 매우 흥미롭다. 최소한 ASEAN 국가들에서는 민간부문의 요인들이 정부 차원보다 부패에 더 많은 영향을 주고 있으며, 그 요인들 중 일부는 부패를 완화시키는 목적으로 활용될 수도 있다. 단순히 부패를 줄이는 것이 아니라 보다 청렴한 사회와 국가를 만드는 데 일조할 수 있는 열쇠를 민간부문이 쥐고 있다는 뜻이기 때문이다. 다음 단락에서는 ASEAN 국가들의 민간부문 부패에 대해 보다 집중적으로 다루고자 한다.

#### 나. 공공행정의 투명성

반부패 정책의 성패에 영향을 미치는 또 다른 요인으로 여겨지는 투명성에 대해서는 상반된 주장이 제기되기도 하였다. 흔히 투명성을 제고하는 것은 반부패 정책에 긍정적인 영향을 미친다고 여겨진다. 타치와 응옥도 아세안 10개국 정부가 공공행정 절차의 투명성을 제고해야 하고 시민사회로부터의 감독을 적극적으로 받아야 한다고 제안하였다(Thach & Ngoc, 2021: 12). 이들은 공공행정의 투명성 제고를 위해서 전자 정부 추진을 추천하였다. 전자 정부는 행정절차를 보다 명확하고 쉽게 구현할 수 있도록 하고 국가 기관의 비용을 줄여줌으로써 부패가 발생할 수 있는 기회를 줄여준다는 것이다.

그러나 투명성 제고가 반드시 반부패 정책 성공을 보장하지는 않는다는 실증적 연구 결과도 있다(Muthukrishna et. al., 2017). 무투크리슈나(Muthukrishna) 등은 뇌물 범죄 발생 가능성에 영향을 미치는 구조적 요인(지도자의 징벌 권한과 경제적 잠재력), 반부패 전략(투명성과 공공재에 대한 지도자의 투자), 문화적 배경의 효과를 실험적으로 조사하였다. 이들의 연구에 따르면, ① 부패 가능성은 공공재 제공의 큰 감소(25%)를 초래하고, ② 징벌 권한을 부여받은 지도자는 (일반적인 제도적 처벌 결과와는 반대 방향으로) 협력적 기여를 감소시키고, ③ 부패한 사회에서 성장한 경험은 뇌물에 대한 더 높은 수용성과 정적인 상관관계가 강하고, ④ 지도자의 권한이 약하고 경제적 잠재력이 부족한 경우에는 반부패 전략이 공공재 공급을 감소시킬 수 있다(Muthukrishna et. al., 2017: 4-5). 연구자들은 이러한 결과를 바탕으로 흔히 반부패 전략에서 만병통치약으로 여겨지는 투명성 제고가 맥락에 따라 도리어 해로울

수 있음을 지적하였다(Muthukrishna et. al., 2017: 5).

### 다. 반부패기관에 대한 인식

또한 반부패기관의 성과를 측정하는 데 대체변수로 '신뢰' 측정치를 사용하는 것의 문제점이 지적되기도 하였다. 방글라데시, 네팔, 스리랑카의 반부패기구에 대한 시민의 신뢰도를 비교 분석한 결과, 3개국 반부패기구의 부패 억제 성과는 공통적으로 낮지만 신뢰수준은 국가별로 달랐다(Baniamin & Jamil, 2017). 예를 들어, 하위직 공무원들 사이의 신뢰도를 분석한 결과, 네팔 반부패기구는 방글라데시와 스리랑카보다 신뢰도가 높았다. 네팔에서 부패 수준이 줄어들지 않았지만 시민들은 자국의 반부패기구를 더 신뢰하는 경향이 있다. 이는 네팔의 반부패기구 활동이 다른 국가에 비해서 시민들에게 더 가시적이기 때문인 것으로 보인다(Baniamin & Jamil, 2017: 381). 따라서 기관의 성과를 측정하는 대체 변수로 '신뢰'를 사용하는 것에 대해서 재고할 필요가 있다.

## 2. 아세안 지역 반부패 국제협력

### 가. 아세안 반부패협약

반부패 활동과 협력은 아세안 국가들 사이에서 주요 쟁점이 되고 있다. 아세안 국가들의 부패 척결과 예방을 위해서 아세안 국가 간 협력을 강화할 수 있는 법적 프레임으로는, ① 다자 협약 또는 양자 협약에 기초한 협력 방식, ② 조약에 기초하지 않고 ASEAN Mutual Legal Assistance Treaty에 기초한 협력 방식을 들 수 있다(Arifin, 2014: 32). 아래에서는 아세안 지역에서 반부패 국제협력의 중요한 근거가 되는 다자 협약인 아세안 반부패협약(The Southeast Asia Parties Against Corruption; ASEAN-PAC)에 대해서 알아본다.

#### 1) 아세안 반부패협약 연혁

ASEAN-PAC은 2004년 12월 15일 브루나이, 인도네시아, 말레이시아 및 싱가포르의 부패방지기구가 서명한 부패방지 및 척결을 위한 협력 양해각서(MOU)를 통해

동남아시아 부패방지 협회(SEA-PAC)라는 이름으로 설립되었다. 이 단체는 당초 브루나이 다루살람 부패방지국, 인도네시아 부패척결위원회, 말레이시아 부패방지국, 싱가포르 부패관행조사국 간의 '부패척결 양해각서'로 불렸다.

2007년 9월 제3차 원장회의(당시 제3차 MOU회의)에서는 동남아 지역 반부패단체로 분류하는 것을 반영해 명칭을 바꾸는 방안을 검토하자는 제안이 나왔다. 이와 관련해 'ASEAN'이란 명칭을 사용하는 방안을 검토했으나 당시 아세안 회원국 모두가 MOU 당사국이 아니었기 때문에 무산됐다. ASEAN이라고 불리는 동아시아 국가 연합과도 아무런 관련이 없기 때문에 ASEAN이라는 용어의 사용이 적절하지 않을 수 있다는 우려도 있었다. 이러한 고려사항들을 고려하여, 이 단체는 결국 현재의 명칭인 '동남아시아 부패방지 협회(SEA-PAC)'로 결정했다.

2017년 2월 8일, SEA-PAC는 ASEAN 사무국으로부터 ASEAN과 공식적으로 연계된 기관으로서 인증을 받았다. 그 결과, SEA-PAC는 ASEAN 현장의 부속 조항에서 '기타 이해관계자'의 범주로 분류되어 속해 있다. 인증기관으로서 SEA-PAC는 인가 의무를 준수해야 하며 그에 합당한 특권 또한 보장받게 되었다. 이를 계기로 ASEAN-PAC은 현재의 명칭을 가지게 되었다. SEA-PAC 14차 최고 위원회의에서 ASEAN과 관련된 기관으로서 SEA-PAC의 지위가 인정되었으며 아세안 10개국 모두로 구성된 회원 자격도 충족하여 'ASEAN'이라는 명칭을 포함하는 제안이 결정되었다. 이어진 제15차 최고 위원회의에서는 ASEAN의 후원을 받아 보다 긴밀한 관계와 업무 의지를 다지기 위해 동남아시아 부패방지 협회(SEA-PAC)라는 원래 이름을 아세안 부패방지협회(ASEAN-PAC)로 명칭을 변경하기로 합의했다.

인도네시아 디폰네고로 대학교(Diponegoro University) 카말(Kamal) 교수는 ASEAN-PAC에 기초하여 지역적 사기방지기구 설립을 제안하기도 하였다(Kamal, 2017). 카말은 유럽연합(EU) 사례를 아세안과 비교함으로써 아세안 지역의 부패 방지 국제 협력 체계 구축 방안을 찾고자 하였다. 유럽연합은 각 회원국에 부패방지기구를 두고 있을 뿐 아니라, OLAF(The European Anti-Fraud Office)라고 불리는 사기방지기구를 설치해 지역 차원의 금융범죄에 대처하고 있다(Kamal, 2017: 76-19). 따라서 유럽연합의 OLAF와 마찬가지로, ASEAN 지역에서도 자금과 관련된 사기를 탐지, 조사, 방지 권한을 가진 기구 설립이 필요하다는 것이다(Kamal, 2017: 80).

## 2) 아세안 반부패협약과 기업 활동

ASEAN-PAC의 주요활동은 민간부문에 대한 반부패 영리활동을 독려하고 지원하는 것을 포함하고 있는데, 구체적인 사례로는 캄보디아에서 이루어진 기업부패방지 가이드북의 개발이 있다(ASEAN-PAC, 2015). 2015년 2월에 공식적으로 시작된 캄보디아 기업 반부패 프로그램 가이드북은 민간 부문의 부패 척결, 특히 성장과 지속 가능한 발전을 위한 유리한 조건의 확립에 있어 전략적이고 중요한 장기적 지원을 한 사례이다. 해당 가이드북은 민간이 현행법과 기업의 사회적 책임에 따라 공정하고 깨끗한 사업을 할 수 있도록 내부규제의 시행과 강화뿐만 아니라 배려를 위한 기본적 요소를 강조하고 있다.

이외에도 2015년 4월 시점으로 캄보디아에서 사업을 하는 20개 이상의 국내의 기업들이 ASEAN-PAC와의 협력에 관한 MOU에 서명했다. ASEAN-PAC와 MOU를 체결한 거대 국제기업은 캄보디아 음료회사(코카콜라)와 생명보험회사(푸르덴셜 캄보디아) 그리고 거대 유통업체(AEON) 등이다. 이 MOU는 실제적인 반부패 효과 증진에도 기여했지만, 다른 주요 목적은 캄보디아 정부의 민간부문 지원의 핵심이 반부패 프로그램을 통해 이루어질 것이라는 강력한 메시지를 대외적으로 보내는 것에 있었다. 캄보디아처럼 경제성장을 시작해야 하는 국가들에서는 이처럼 민간부문의 성장 초기부터 투명한 경영 문화를 뿌리내리는 것이 매우 중요하다.

2018년 필리핀 마닐라에서 열린 ASEAN-PAC(당시 SEA-PAC) 사무국 회의에서 부패 척결 위원회는 부패 예방과 척결을 위한 회원들 간의 협력을 증진하고 개선하기 위한 민간부문 역량 강화 프로그램을 제안했다(KPK, 2019). KPK 부패방지학습센터(ACLO)의 관계자는 SEA-PAC의 5개 국가 회원들이 그들이 직면한 유사한 도전, 즉 민간 부문의 뇌물 수수 문제를 보고했다고 말했다. 2018년 9월 23일 ACLC 청사에서 열린 민간부문 부패에 관한 지역 워크숍에서는 ACLC 센터장 디안(Dian)은 “그동안 민간부문의 뇌물 수수와 같은 문제는 법적 위반이나 부패로 간주되지 않았다”는 문제점을 지적하였다. 또한 ACLC 센터장은 이러한 뇌물수수 등이 민간부문에서 너무나 만연하고 당연시되는 문화적인 문제라고 볼 수도 있겠지만, 한국 등의 아시아권 선진국에서조차 이런 문화가 아직 있다는 점을 지적하며 “여러 나라의 부패척결기구들은 증거를 수집하고 민간부문의 부패를 조사하는 전문지식을 충분히 갖추고 있지 않다”

고 주장하였다. 즉, 민간부문의 부패를 정의하고 조사하는 시스템이 없는 구조적 문제로 보아야 한다는 입장이다.

이러한 구조적 문제가 해결되어야 하는 이유는 부패가 건전한 기업활동에 좋지 않은 환경을 만들기 때문이다(Hanoteau & Vial, 2014). 민간부문에서 부패는 마치 이륜구동 자동차(즉, 민간부문 사업)가 모래밭(부패한 환경)을 달리게 만드는 것과 같다. 다시 말해, 부패는 비용 및 기업 활동의 불확실성을 증가시키는 외부 요인이다. 부패는 기업이 추가로 부담해야 하는 비합법적인 세금이라고도 볼 수도 있는데, 예상되는 결과는 당연히 소극적 투자활동과 기대 이하의 생산성 등이다. ASEAN-PAC에서는 민간부문에서 뇌물수수 등의 부패가 이루어지는 상황을 효과적으로 감시하고 규제할 수 있는 구조적 해법을 제공하고자 한다. 아울러, 기업지배구조 개선과 뇌물수수 규제 준수를 통한 민간부문의 부패를 막기 위해 유익한 소유권의 투명성과 이행에 관한 규제들에 대한 이해를 높이기 위한 정책들도 시행하고자 한다. 이처럼 현재까지 민간 부문에 대한 부패방지 방안은 주로 정부차원이나 사회 구조적 차원에서 많이 논의 되어 왔다.

그러나 ASEAN 민간기업들의 반부패 활동 및 자정 노력에 대한 중요성과 필요성에 대해서도 최근에 매우 활발하게 논의가 이루어지고 있다. 2019년 ASEAN-PAC에 참여했던 ASEAN 미국 대사 직무대행(Chargé d'Affaires) 멜리사 브라운(Melissa Brown)은 민간부문의 부패를 막기 위한 전략으로 기업 소유권 투명성(transparency and beneficial ownership)의 제고를 촉구했다.<sup>14)</sup> 2016년 미국은 기업 소유권 투명성의 기준을 채택하고 도입한 첫 번째 G20 국가였다. '투명한 기업 소유권'이란, 기업의 수익 소유권(beneficial ownership)과 투명성(transparency)이 합쳐진 개념으로, 기업의 영리활동이 가져오는 수익의 실제 수혜자가 누구이며 어떤 방식과 기준으로 투명하고 공정하게 소유권에 의한 영리를 취하고 있는지에 대해 평가하는 개념이다(FATF, 2014). 결국 '기업의 실소유주'가 누구인지 알 수 있는 정보를 제공하는 것이 바로 기업 소유권 투명성 기준이 된다. 기업 소유권 투명성의 기준에 부합하려는 개별 기업들의 노력이 이루어진다면 민간부문 부패 척결로 이어질 것이다. 정리하자면,

14) <https://asean.usmission.gov/south-east-asia-parties-against-corruption-sea-pac-regional-workshop-on-corruption-in-the-private-sector/>

기업 소유권 투명성 기준은 평가 기준이자 반부패의 가치 실현을 위한 가이드라인이기도 하다.

### 나. 아세안 경제와 반부패 국제협력

나지드(Najid) 등은 부패가 동남아시아 국가들의 경제 발전의 진정한 적이기 때문에 아세안 국가의 미래의 성장과 번영을 보장하기 위해 아세안 지도자들이 역내 장관급 의제와 2025년 아세안 공동체 비전에 투명성과 반부패 활동을 포함시키기 위해 더 노력해야 한다고 강조한다(Najid et. al, 2020, 9).

기업의 사회적 책임(CSR: corporate social responsibility)이 전세계적으로 가장 강력한 민간부문에 대한 사회적 기대와 요구로 자리 잡으면서, 기업들이 수행해야 하는 책임의 범주와 중요성은 이제 반부패와 관련된 기업 투명성으로 확장되고 있다 (Joseph, et al., 2016). 아세안 국가들에 기반을 둔 민간부문 기업들에게도 이러한 세계적 경향은 예외가 아니다. 문제는 아세안 국가들이 CPI 하위권에 속해 있으며 거시경제 지표들에서도 개발도상국이라는 성장 단계에 머물러 있다는 점이다. 즉, 아세안 기업들은 부패한 국가 환경에서 이윤추구 사업을 해야 하며(Rao-Nicholson, Salaber, & Cao, 2016), 동시에 CSR의 압력에 대해서도 대처해야 하는 상황이다. 아세안 기업들이 처한 이러한 상황이 더욱 역설적인 이유는, 해당 기업이 속한 국가들이 아세안 반부패협약을 2004년에 체결하고 민간부문의 투명한 경제활동을 보장하고자 노력하고 있기 때문이다(ASEAN-PAC, 2021).

아세안 회원국의 반부패기구들 사이에 강력한 협력 관계가 구축되어야 한다는 주장이 제기되었다(Sari, et al., 2021). 이는 아세안 기업들의 부패방지 보고서에서 부패 관련 정보량을 조사하고, 강제적인 요소가 공개 수준에 영향을 미치는지를 검토한 실증적 연구 결과를 토대로 한 주장이다. 117개 기업의 보고서에서 반부패 공개의 정도를 측정한 결과, 태국(43개 단어)과 필리핀(149개 단어)의 반부패 공개 수준에서 상당한 차이가 발견되었다(Sari, et al., 2021: 495). 기업이 정부 입찰에 얼마나 의존하는지와 기업의 소유자가 외국인인지가 반부패 공개 수준과 관련이 있었고, 기업이 활동하고 있는 국가가 유엔 글로벌 콤팩트(United Nation Global Compact) 회원국인지는 중요한 요소가 아니었다. 다시 말해, 국제 이니셔티브의 회원 자격은 개별 기업의

반부패 협력을 이끌어내지 않음을 의미한다. 기업 입장에서는 부패사건의 사실 확인과 같은 민감한 정보의 공개로 인한 법적·사회적 위험에 대한 고려와 인상관리가 반부패 보고 수준을 결정하는 데 중요한 요소라고 할 수 있다.

사리 등은 다음과 같은 이유를 들어 아세안 회원국들의 반부패 기관들 사이에 강력한 협력이 있어야 한다고 강조한다(Sari, et al., 2021: 507). 아세안 지역 내 여러 반부패 이니셔티브, 파트너십 및 교류가 존재함에도 불구하고, 아세안경제공동체(ASEAN Economic Community; AEC) 설립으로 인해 지역 통합 수준이 높아지면서 국경을 넘어 새로운 부패 발생 위험성도 높아지고 있다. 이에 AEC의 설립과 더불어, 이 지역의 부패를 퇴치하기 위해서는 전략적인 행동 계획과 공식적인 합의가 필요하다. 아세안 지도자들이 투명성과 반부패 활동을 지역 간 의제에 포함시킴으로써 반부패 협력을 강화하는 것은 결국 아세안 국가들이 보다 원활하고 지속 가능한 수준의 정치적, 경제적, 사회 문화적 통합을 이루는 데 도움이 될 것이다.

그러나 반부패 국제협력을 위해 지역적 기구를 만드는 것에는 주의해야 할 점이 있다. 많은 국제기구들이 부패 방지 표준 및 관행과 같은 좋은 거버넌스 규범과 규칙을 장려하고 부패 문제를 해결하겠다는 목적으로 설립되지만 반부패 관련 국제기구 가입이 부패를 감소시키지는 불분명하다(Hafner-Burton & Schneider, 2019). 하프너-버튼(Hafner-Burton)과 슈나이더(Schneider)는 반부패 국제기구의 한 회원국의 부패 수준은 동료 회원국의 부패 수준에 영향을 받을 가능성이 높다고 경고하였다. 다시 말해, 회원국 사이에는 일종의 ‘근묵자흑(近墨者黑)’의 관계가 형성된다는 것이다. 이들의 분석에 따르면, ① 부패한 회원국들이 많은 국제기구에 참여하는 국가는 그렇지 않은 국제기구에 참여한 국가에 비해서 시간이 지남에 따라 부패가 발생할 가능성이 훨씬 더 높아지고(Hafner-Burton & Schneider, 2019: 1118), ② 부패한 원칙에 의해 운영되는 국제기구의 회원국은 부패에 대한 수용성이 높아지고 부패방지 규정을 경시하게 될 가능성이 높아진다(Hafner-Burton & Schneider, 2019: 1119).

## 제4절 | 소결

UN 반부패협약이 채택되고 18년이 흐른 현재 국제사회에서 반부패와 청렴은 이론의 여지가 없는 공동의 가치이다. 서구 선진국은 반부패 정책 성공 경험을 바탕으로 반부패 국제협력을 주도해 왔다. 그러나 서구 선진국들과는 매우 상이한 경제 발전 정도와 정치·역사·사회·문화적 배경을 가진 개발도상국이 처한 부패 문제는 서구 선진국들이 겪었던 부패 문제와 그 증상은 비슷하지만 원인은 다소 다른 모습을 보인다. 이런 점을 감안하여 이 장에서는 아시아 국가들의 반부패 경험과 아세안 지역 부패 문제에 대한 선행연구를 검토하였다. 선행연구들의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

### 1. 반부패 정책의 성공 조건

반부패 정책이 성공하기 위해서는 국가 차원에서 반부패 정책을 총괄할 수 있는 부패방지기구가 설립되어야 하고, 해당 기구는 정치적 독립성을 갖춰야 한다. 콰 교수는 이러한 관점에서 반부패 정책에 실패한 아시아 국가들을 살펴봄으로써, 해당 국가의 정치 지도자가 반부패 의지가 약했고, 부패방지기구를 정적에 대한 공격 수단으로 오용하였다는 점을 발견하였다(Quah, 2021). 그리고 부패 척결을 부패한 경찰 등에 맡기는, 즉 ‘고양이에게 생선을 맡기는’ 식의 실수와 반부패기구에 실질적 권한을 부여하지 않아 반부패기구를 ‘종이호랑이’로 전략시키는 실수도 아시아 국가들에서 흔히 발견되었다.

콰 교수는 이러한 과오가 발생하는 핵심적인 원인을 정치 지도자의 약한 반부패 의지에서 찾았다(Quah, 2017). 반부패 정책이 성공하기 위해서는 무엇보다도 반부패 정책을 펼치는 정치 지도자의 강력한 의지가 전제되어야 한다. 이러한 의지가 전제될 때 비로소 부패방지기구의 정치적 독립성이 보장되고, 부패방지 임무에 집중할 수 있는 물적·인적 자원이 투입될 수 있다. 또한 부패는 경찰, 정당, 국회, 공무원, 사법부 등 다양한 분야에서 지속적으로 발생하기 때문에 부패 척결 전략은 부문별 특수성을 고려하여 짜져야 하고, 그 전략이 지속적으로 추진될 수 있는 동력이 필요하다. 반부패 전략의 전문성과 지속성을 제고하기 위해서는 범정부적인 정치적 지지가 필요하다.

한국 반부패 정책의 성패에 관해서는, 전직 대통령들의 부패 스캔들과 국가부패방지기구의 특성을 근거로 한국 반부패 정책이 실패했다는 주장이 제기되었다(Quah, 2021). 그러나 2013년부터 2016년까지 183개 국내 공공기관의 청렴도 수준과 부패방지 정책의 관계를 정량적으로 분석한 연구에서는 부패방지 정책 시행이 공공기관의 청렴도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Min, 2019). 또한 민주화와 거버넌스 관점에서 한국은 재정 투명성 제고, 반부패기구 및 법제도 개선, 반부패 시민운동을 통해서 부패의 원인으로 지목되는 권위주의적 통치 경험, 경쟁적 파벌주의, 관료제와 재벌 체제의 부작용을 극복하였다는 주장도 제기되었다(Kalinowski, 2016).

## 2. 반부패 정책의 효과

반부패 정책은 공공부문을 중심으로 이루어졌기에 그 긍정적 효과도 민간부문보다는 공공부문에서 두드러진다. 예를 들어, 중앙정부 소유의 국영기업의 경우 중국의 강력한 반부패 정책이 기업 활동에 좋은 영향이 있는 반면, 민간소유 기업에는 오히려 성과에 악영향을 주는 것으로 나타났다(Kong, Wang & Wang, 2017). 해당 연구자들은 민간소유 기업들에게 부패란 사업의 자유도를 의미하는 것이며, 이러한 자유도를 강력한 반부패정책으로 제한 받았을 때, 부패 척결에서 오는 순기능보다는 규제에서 오는 역기능이 훨씬 크게 작용하는 상황이라고 볼 수 있다. 또한 정부와 업무 교류가 잦은 기업은 정부에서 요구하는 높은 수준의 도덕적 잣대에 부응해야 하기에 반부패 가치를 더 잘 실현할 수 있다(Sari, et. al., 2021). 단순히 기업이 국가 소유라거나 해당 국가가 유엔의 지속가능경영 회원이라는 이유만으로 기업이 반부패 가치 실천에 적극적으로 임하지 않았다.

한편 객관적 부패 수준과 기업이 지각하는 주관적 부패 수준은 기업의 성과에 상이한 강도의 영향을 미쳤다(Athanasouli, et. al., 2012). 첫째, 부정부패가 만연한 환경에서는 기업의 규모 성장 및 매출 증가가 전반적으로 더뎠다. 둘째, 개별 기업의 주관적으로 경험하는 부패의 악영향보다는 기업환경에 존재하는 객관적인 부패의 악영향이 유의미하게 컸다. 셋째, 대기업들에 비해 중소기업들이 더 빈번하게 부정부패에 적극적으로 연루되었다. 넷째, 기업의 부정부패 연루가 기업성과를 감소시키는 부정적 영향은 대기업에 비해 중소기업이 덜 받았다.

### 3. 아세안 반부패 정책에 영향을 미치는 요인

아세안 국가를 대상으로 한 최근 연구들에서는 ‘경제적 자유’, ‘공공행정의 투명성’이 반부패 정책성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 시민들의 ‘반부패기관에 대한 인식’은 반부패 정책의 객관적 성과와는 괴리가 있었다.

아세안 국가들을 대상으로 경제적 자유도와 PCI 점수의 관계를 종단적으로 분석한 결과 경제적 자유도에 영향을 미치는 공공부문의 요인뿐만 아니라 민간부문 요인들도 부패지표들과 강력한 연관이 있었다(Thach & Ngoc, 2021). 첫째, 민간부문의 경제적 자유도는 노동 시장의 자유도 및 투자 자유도와 함께 부패를 완화시키는 효과가 있었다. 아울러 민간부문의 무역 및 금융 자유도는 오히려 부패를 심화하는 결과를 보였다. 둘째, 공공부문의 요인이라고 볼 수 있는 소유권보호, 정부 투명성, 세금제도는 부패를 완화시켰지만, 같은 공적 요인들 중에서도 양적 완화 정책은 부패를 악화하였다.

투명성이 반부패 정책의 성패에 미치는 영향에 대해서 상반된 주장이 제기되었다. 우선 아세안 국가들은 반부패 정책을 성공시키기 위해서는 공공행정 절차의 투명성을 제고해야 한다는 주장이 제기되었다(Thach & Ngoc, 2021). 반면에 투명성 제고가 반드시 반부패 정책 성공을 보장하지는 않는다는 실증적 연구 결과도 있다(Muthukrishna et. al., 2017). 뇌물 범죄 발생 가능성에 영향을 미치는 구조적 요인(지도자의 징벌 권한과 경제적 잠재력), 반부패 전략(투명성과 공공재에 대한 지도자의 투자), 문화적 배경의 관계를 실험적으로 조사한 결과, 지도자의 권한이 약하고 경제적 잠재력이 부족한 경우에는 반부패 전략이 도리어 공공재 공급을 감소시킬 수 있다.

### 4. 아세안 반부패협약과 기업활동

아세안 국가들은 아세안 반부패협약(ASEAN-PAC)에 근거하여 지역 반부패 국제협력을 도모하고 있다. ASEAN-PAC은 2004년 12월 15일 브루나이, 인도네시아, 말레이시아 및 싱가포르의 부패방지기구가 서명한 부패방지 및 척결을 위한 협력 양해각서(MOU)를 통해 동남아시아 부패방지 협회(SEA-PAC)라는 이름으로 설립되었다. 2017년 2월 8일, SEA-PAC는 ASEAN 사무국으로부터 ASEAN과 공식적으로 연계된 기관으로서 인증을 받았다. ASEAN-PAC에 기초하여 지역적 사기방지기구 설립을 제안하기

도 하였다(Kamal, 2017).

ASEAN 민간기업들의 반부패 활동 및 자정 노력에 대한 중요성과 필요성에 대해서도 최근에 매우 활발하게 논의가 이루어지고 있다. 이와 관련하여 ASEAN-PAC의 주요활동은 민간부문에 대한 반부패 영리활동을 독려하고 지원하는 것을 포함하고 있다. 예를 들어, ASEAN-PAC의 적극적 이행 차원에서 기업부패방지 가이드북을 개발하기도 하고, 대기업들이 ASEAN-PAC와의 협력에 관한 양해각서에 서명하기도 했다. ASEAN-PAC 사무국 회의에서 부패 척결 위원회는 부패 예방과 척결을 위한 회원들 간의 협력을 증진하고 개선하기 위한 민간부문 역량 강화 프로그램을 제안하였다.

## 5. 아세안 경제와 반부패 국제협력

기업의 사회적 책임(CSR)이 강조되는 상황에서 기업들이 수행해야 하는 책임의 범주와 중요성은 이제 반부패와 관련된 기업 투명성으로 확장되고 있다. 문제는 아세안 기업들은 부패한 국가 환경에서 이윤추구 사업을 해야 하며, 동시에 CSR의 압력에 대해서도 대처해야 하는 상황이다. 더욱이 아세안경제공동체(AEC) 설립으로 인해 지역 통합 수준이 높아지면서 국경을 넘어 새로운 부패 발생 위험성도 높아지고 있기 때문에 아세안 회원국들의 반부패 기관들 사이에 강력한 협력이 필요하다(Sari, et al., 2021). 아세안 국가들이 반부패 국제협력을 위해 국제기구를 만들 때, 반부패 국제기구의 한 회원국의 부패 수준은 동료 회원국의 부패 수준에 영향을 받을 수 있음에 주의해야 한다(Hafner-Burton & Schneider, 2019).

## 제 3 장

국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII):  
아태지역 형사정책 비교연구

# 태국 반부패 법제 및 정책

강태경 · Chalempol Intarasing · Ratchakrit Roonpho ·  
Noramon Arunritthidecha



## 제3장

# 태국 반부패 법제 및 정책

### 제1절 | 태국 부패방지 법제 및 정책 개관

태국도 다른 아세안 국가들처럼 부패 문제에 직면해 있다. 태국에서 벌어지는 부패로는 국회 진입을 위한 투표 매수, 공공 서비스 분야에서 수익성이 높은 직책 판매, 대형 국책 사업의 계약을 확보하기 위한 관계 당국의 뇌물 수수, 부정행위를 수반하는 주정부 및 민간 기업 모두의 양호한 지배구조 불응 등을 들 수 있다(Najid et. al, 2020, 12). 부패 문제는 태국의 발전을 방해하고 있다고 평가된다. 이에 태국은 1997년 헌법 이후 공공부문과 민간부문의 부패에 대응하기 위해 노력해 왔다. 예를 들어, 특정 정부 공무원을 대상으로 자산 및 부채 신고 의무를 규정하고, 부패 대응을 위한 독립기관을 설치하기도 했다. 그 외에도 태국은 다양한 방법과 제도를 통해 부패 대응 정책, 입법, 평가, 집행 활동을 발전시키고 강화해 왔다. 그러나 국제적 평가에서는 태국의 부패 대응 점수는 여전히 낮은 수준이다. 국제투명성 기구 보고서에 따르면, 태국의 2020년 부패 대응 점수는 100점 만점에 36점으로서 180개국 중 104위를 기록했으며, 2019년에는 같은 점수로 101위에 올랐다.

#### 1. 부패방지법 및 부패방지기구

##### 가. 부패방지 관련 주요 법률

‘태국 왕국 헌법, 불기 2560년(2017)’[Constitution of Kingdom of Thailand, B.E. 2560(2017), 이하 "헌법"]은 부패와 부정의 예방, 대응, 일소를 위한 여러 제도를 규정

하고 있다. 특히, 2017년 헌법은 ‘부패 억제를 위한 헌법(รัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง, Raththrrmnuy chbabn prab kong)’으로 불린다.

태국에서 부패 행위는 형법에 의해 규율된다. 태국 형법전(Criminal Code)은 제1조 1항에서 ‘부정직한 행위(commit an act dishonestly)’를 “자신 또는 타인을 위해 법에 정함이 없는 이익을 확보하기 위한 조치를 취하는 행위”로 정의한다. 형법에서는 공무원의 불법적 행위 중 다음 행위를 범죄로 규정한다.

- ① 공무원이 그 책무에 반해 행위 또는 부작위를 범하거나 행위를 지체하도록 유도하기 위하여, 해당 공무원에게 재산 또는 그 밖의 이익을 제공하는 행위
- ② 공무원이 그 책무에 따라 행위하거나, 그 책무에 반하는 행위 또는 부작위를 범하거나 행위를 지체하도록 유도하기 위한 재산 또는 그 밖의 이익을 받거나 요구하는 행위
- ③ 공무원에 대한 뇌물죄
- ④ 공무원의 금품 제공 유도 또는 수수
- ⑤ 재산 또는 이익 획득을 위한 공무원의 부정행위
- ⑥ 재산 또는 이익 획득을 위한 검사 및 판사의 부정행위

‘부패방지 기본법, 불기 2542년(1999)’[Organic Act on Anti-Corruption], B.E. 2542 (1999)은 부패 방지 및 단속에 관한 헌법 규정을 보완하는 법률이다.<sup>15)</sup> 부패방지 기본법은 2016년에 개정되었다. 부패방지 기본법은 제1장에서 국가반부패위원회(National Anti-Corruption Commission, NACC) 설치를 규정하고 있다.

특정 유형의 불법행위를 범한 범죄자가 해당 범죄와 관련된 금전 또는 자산을 다른 형태로 전환할 경우, 이를 자금세탁으로 본다. 자금세탁 대상 금전 또는 자산은 다른 범죄에 사용하게 된다. 자금세탁은 불법행위 단속을 어렵게 한다. 나아가 기존 법률로는 자금세탁 행위를 단속하거나 해당 금전 또는 자산에 대한 조치를 취할 수 없다. 따라서 이와 같은 범죄의 악순환을 일소하기 위해, 자금세탁의 방지와 단속이 효과적으로 이루어지도록 적절한 조치를 수립해야 한다. 이에 1999년 태국은 ‘자금세탁방지법, 불기 2542년(1999)’[Anti-Money Laundering Act, B.E. 2542 (1999), 이하 “AMLA”]을 제정했다.

15) Act Supplementing the Constitution relating to Prevention and Suppression of Corruption.

태국의 반부패 법제 개선은 최근 제정된 ‘국가 전략 수립에 관한 법률, 불기 2560년 (2017)’[National Strategies Preparation Act, B.E. 2560 (2017)]에 근거한다. 태국 헌법 제65조에 따르면, 국가는 좋은 거버넌스 원칙에 따라 국가 발전 지속가능성 목표를 정한 국가전략을 수립해야 한다. 이 조항에 따라 ‘국가 전략 수립에 관한 법률’이 제정되었다. 이 법률은 발전 지속가능성 목표를 위한 동력이 될 일관되고 통합된 각종 계획을 수립하는 기본 틀이 된다. 전략 수립, 목표 설정, 목표 달성 일정 수립, 국가 전략 내용 결정은 법률에 정한 규정과 절차에 따라 이루어져야 하며, 이러한 법률은 모든 부문에 걸친 참여 및 의견수렴과 관련한 조항을 포함해야 한다. 이 법률이 정하고 있는 목표에는 부패 척결이 포함되어 있다.

## 나. 태국의 주요 부패방지기구

### 1) 국가반부패위원회(NACC)<sup>16)</sup>

태국 왕국 헌법, 불기 2517(1974)[Constitution of Kingdom of Thailand, B.E. 2517 (2074)] 제66조는 “국가는 정부 서비스 업무와 기타 업무를 효율적으로 조직해야 하며, 부패한 수단에 의한 혜택 추구를 방지하고 억제하기 위한 모든 조치를 취해야 한다.”라고 규정하고 있다. 이 조항에 근거해서 1975년 부패방지법(Counter Corruption Act)이 공포되었고, 이 법에 근거하여 부패대응위원회(Office of the Commission of Counter Corruption: OCCC)가 설치되었지만 위원회는 사법 권한이 부족하여 부패 척결에 기여하지 못했다.

이후 정부의 진실성과 투명성을 보장을 강조한 태국 왕국 헌법, 불기 2540(1997) [Constitution of Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997)]에 근거하여 부패방지위원회, 헌법재판소, 행정법원, 감사원, 국가인권위원회, 소비자보호기구, 환경보전기구, 옴부즈만과 같은 새로운 독립 정부 기관이 설립되었다. 당시 부패방지 기본법(1999)이 제정되면서 국가부패대응위원회(National Counter Corruption Commission: NCCC)가 독립 위원회로 설립되었다.

‘부패 억제를 위한 헌법’이라 불리는 태국 왕국 헌법(2007) 제246조는, NCCC 위원

16) <https://www.nacc.go.th/>

장과 8명의 위원을 상원의 추천을 받아 국왕이 임명하도록 명시했다. 제251조는 NCCC에 독립적인 사무국을 두고, NCCC 사무총장을 위원장의 상급자로 규정하였다. NCCC는 2008년 명칭을 '국가반부패위원회(National Anti-Corruption Commission: NACC)'로 바꾸었다.

NACC는 고위 공무원과 정치인의 부패에 대한 대응을 담당한다. 이와 유사한 기구로서 법무부(Ministry of Justice) 산하에서 하위 공무원에 의한 부패를 담당하는 공공 부문 반부패국(Public Sector Anti-Corruption Commission, PACC)이 있다. 태국 왕국 헌법(2017)에 따라, NACC는 다음과 같은 권한 및 책무를 가진다.

- ① 정무직, 헌법재판소 재판관, 독립기관 소속인원 또는 감사원장에 대하여 재산의 이상 증식, 부패행위, 헌법 또는 법률에 반하는 고의적인 의무 이행 또는 권한 행사, 윤리기준의 중대한 위반 또는 미준수 연루 주장이 제기된 경우, 헌법 또는 부패방지 기본법에 따른 추가 절차를 위한 조사를 실시하고 의견을 작성할 권한 및 책무
- ② 공무원의 재산 이상 증식, 부패 범죄, 공직 또는 사법부에서의 부정행위 여부에 관하여, 헌법 또는 부패방지 기본법에 따른 추가 절차를 위한 조사를 실시하고 결정을 내릴 권한 및 책무
- ③ 정무직, 헌법재판소 재판관, 독립기관 소속인원, 감사원장 및 국가공무원에 대하여, 자신, 배우자 및 권리능력 없는 자녀의 자산 및 부채의 세부내역 제출을 요구하고, 해당 내역에 대한 조사 및 조사 결과를 공개할 권한 및 책무
- ④ 헌법 또는 기타 법률에서 정한 그 밖의 권한 및 책무

위 ①, ②, ③ 항목에 따른 책무를 이행할 경우, NACC는 그 책무의 효율적이고 즉각적이며 정직하고 정당한 이행을 위한 조치 또는 지침을 마련해야 한다. 필요할 경우, NACC는 부패 방지 및 단속과 관련한 권한 및 책무가 있는 국가기관에 대하여, 증범죄 또는 특정 직급의 정부공무원의 행위를 제외한 다른 사안에 관하여 NACC를 대리하도록 위탁하거나, NACC 사무국의 관련 공무원으로 하여금 부패방지 기본법에서 정한 규칙, 절차 및 조건에 따라 예비조사를 실시할 것을 요구할 수 있다.

## 2) 자금세탁방지국(AMLO)<sup>17)</sup>

자금세탁방지국(Anti-Money Laundering Office, AMLO)는 정부기관이나 총리실(Prime Minister's Office)이나 다른 어떠한 부처에도 속하지 않는다. AMLA 제40조는 총리실이나 다른 어떤 부처 또는 하위부처에도 속하지 않으며 독립적이고 중립적으로 업무를 수행하는 기관으로서 자금세탁방지국을 설치할 것을 규정하고 있다. 동법에 따른 자금세탁방지국의 권한과 책무는 다음과 같다.

- ① 위원회 및 거래위원회의 결의를 이행하고 그 밖의 행정업무를 수행할 권한 및 책무
- ② 동법 제II장에 따라 제출된 거래신고서를 접수하고, 그 접수를 확인하며, 다른 출처로부터의 거래 관련 신고 및 정보를 접수할 권한 및 책무
- ③ 동법 또는 그 밖의 법률, 또는 국내외 기관 간 협약의 이행을 위하여 신고 또는 정보를 접수하거나 배포할 권한 및 책무
- ③-1 위원회 규정에서 규정한 규칙, 절차, 지침에 따라 동법의 시행에 관하여 신고 주체에 대한 준수 지침 수립, 감독, 조사, 평가를 실시할 권한 및 책무
- ④ 동법의 시행에 관한 자료 수집, 통계분석, 조사, 모니터링 및 평가를 수행하고, 거래와 관련한 신고 및 자료를 분석하며, 자금세탁 및 테러 자금 지원과 관련한 위험을 평가할 권한 및 책무
- ⑤ 동법에서 정한 죄를 범한 자에 대한 법적 절차 진행을 위한 증거를 수집할 권한 및 책무
- ⑥ 동법 시행과 관련한 분야의 지식 확산, 교육 및 훈련 실시와 관련된 사업을 시행할 권한 및 책무 또는 해당 사업의 구축을 위해 정부 및 민간부문에 지원을 제공할 권한 및 책무
- ⑦ 동법 또는 그 밖의 법률에 따른 행위를 할 권한 및 책무

## 2. 부패방지 정책의 방향

국제투명성기구 보고서에 따르면, 태국의 2020년 CPI 점수는 100점 만점에 36점으로서 180개국 중 104위를 기록했으며, 2019년에는 같은 점수로 101위에, 2018년에도 같은 점수로 99위에 올랐다. 국제투명성기구는 태국에 ① 감독 기관 강화, ② 투명한

17) <https://www.amlo.go.th/>

공개 계약 체결, ③ 민주주의 수호 및 시민 공간 증진, ④ 관련 자료 공개 및 접근 보장을 권고했다. 최근 태국 정부는 국가 차원에서 부패 대응력을 강화하기 위해 국가전략 목표에 투명성 및 부패 수준 향상을 포함시키고, UN 반부패협약 이행의 일환으로 NACC가 반부패 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 반부패 관련 법규를 개정하는 등 노력해오고 있다.

### 가. 국가전략(National Strategy) 2018-2037

‘국가전략(National Strategy) 2018-2037’에서는 부패방지 정책의 방향을 규정하고 있다.<sup>18)</sup> 태국 왕국 헌법 제65조에 따르면, 국가는 좋은 거버넌스 원칙에 따라 국가 발전 지속가능성 목표를 정한 국가전략을 수립해야 한다. 국가전략은 국가 전략 관련 법에서 정한 규칙 및 절차에 따라 발전 지속가능성 목표를 달성하기 위한 동력이 될 일관되고 통합된 각종 계획을 수립하는 기본 틀이 된다.

공공부문 균형조정 및 개발 전략(Strategic for Public Sector Rebalancing and Development)은 “국민의, 국민을 위한, 국가의 공동선을 위한, 국민 일반의 행복을 위한 정부”라는 원칙하에 태국의 정부행정 서비스를 개혁하고 강화하는 것을 목적으로 한다. 이 목표를 달성하기 위해, 국가기관의 규모는 그 역할 및 임무에 적절해야 하며, 규제기관의 역할을 명확하게 정의하고 운영기관의 역할과 구분해야 한다고 밝히고 있다. 나아가 모든 정부기관은 성과를 지향하고, 좋은 거버넌스 원칙에 따라 업무를 수행하며, 국민 일반의 이익에 헌신하는 동시에, 어떠한 변화에도 적응할 수 있도록 대비해야 한다. 빅데이터 및 디지털 기술을 적절히 도입해 국제기준에 따라 공공부문의 성과 향상을 지원해야 한다.

또한 공공부문 균형조정 및 개발 전략에서는, 정부기관이 공공의 필요에 빠르고 투명하게 대응할 수 있도록 부문 간 공조와 참여에 대해 열려 있어야 한다고 강조한다. 사회 각 부문은 정직, 청렴, 검소의 가치를 추구하고 모든 종류의 부정행위에 저항해야 한다. 나아가 법의 최신성, 정밀성, 명확성을 유지해야 하며, 필요한 경우에 한해 국제 법률관행에 따라 제정함으로써 격차를 줄이고 국가 발전 상황을 반영해야 한다. 태국

18) <http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2019/10/National-Strategy-Eng-Final-25-OCT-2019.pdf>

의 사법체계는 공정하고 차별이 없어야 하며, 사법절차는 법의 지배 원칙에 따라 정확하게 작동해야 한다.

이 전략에서는 ① 공공부문이 제공하는 공공서비스에 관한 국민의 만족도, ② 공공서비스 효율성, ③ 투명성 및 부패 수준, ④ 사법절차에서의 평등대우가 설정 목표 달성의 기준이 되는 지표로 제시되었다.

#### 나. UN 반부패협약과 新 부패방지 기본법(2018)

태국 왕국 헌법, 불기 2517년(1974) 제66조에 따르면, “국가는 정부 서비스 업무 및 기타 업무를 효율적으로 조직하고, 부패한 수단에 의한 이익 추구를 방지하고 단소하기 위한 모든 조치를 취해야 한다.” 이에 1975년 부패대응법(Counter Corruption Act)가 처음으로 제정되었고, 부패대응국(Office of the Commission of Counter Corruption, OCCC)이 설치되었다. 그러나 OCCC의 경우 부패 대응 권한이 거의 전무한 실정이었다. 이후 부패방지 기본법(Organic Act on Counter Corruption, 1999)이 공포되었으며 국가 부패 대응 위원회(NCCC)가 1999년 4월에 설치되었다.

2003년, 태국은 UN 반부패협약에 가입했으며 2011년에 동 협약을 비준했다. 2008년 NCCC는 명칭을 국가반부패위원회(National Anti-Corruption Commission, NACC)로 변경했다. NACC는 검찰총장(Attorney General), 공공부문 부패방지국(PACC), 외무부(Ministry of Foreign Affairs)와 함께 UN 반부패협약에 따른 국내 관련법 시행을 담당하는 주요 기관 중 하나이다. 태국은 UN 반부패협약 가입국으로서 동 협약에 따른 의무를 이행할 책임이 있다. UN 반부패협약에 따라 ‘부패대응 기본법’, ‘형사사법 국제협력에 관한 법률’, ‘범죄 수익 자산에 관한 법률’이 개정되었다. 아래에서는 UN 반부패협약에 따라 개정된 ‘부패대응 기본법’의 주요 내용을 살펴본다.

부패방지 기본법(2018)이 2018년 7월 22일에 시행되면서, 1999년 이후로 시행된 기존 부패방지 기본법(1999)은 폐지되었다. 신 부패방지 기본법의 주요 변경 사항은 다음과 같다.

##### 1) 부패방지 기본법 적용 대상 확대

신 부패방지 기본법은 구법과 달리 국가공무원(State Official)과 별도로 공직자

(Public Officer)를 정의하면서 법의 적용 대상이 확대되었다.

1999년 기본법에서는 “국가공무원(State Official)”을 정무직, 정부공무원, 또는 직책이 있거나 정규 임금을 받는 지방공무원, 국영기업 또는 국가기관에서 업무를 수행하는 자, 지방 행정관 및 정무직을 제외한 지방의회 의원, 지방행정 관련법에 따른 공무원으로 정의했다. 여기에는 각종 위원회 또는 소위원회 위원, 정부기관, 국영기업 또는 국가기관의 직원, 그리고 법에 따른 특정 행위를 수행하기 위해 국가의 행정력을 행사하거나 그 권한을 부여 받은 자 또는 단체가 포함된다. 이때 단체는 정부관료조직 하에 설치된 단체, 또는 국영기업이나 기타 국가 사무에 의해 설치된 단체인지 여부를 불문한다.

반면에 신 부패방지 기본법에서는 “공직자(Public Officer)”를 “국가공무원”과 별도의 항목으로 정의한다. 또한 “국가공무원”에서 정무직이 제외되고, 정무직은 공직자에 대한 정의에 포함되었다. 그 결과 신법에 따른 “공직자” 정의는 1999년 법의 국가공무원에 해당하는 자, 그리고 “기타 법으로 정한 공무원”을 포괄하게 되었다. 즉, 구법에서는 국가공무원에 포함되지 않던 주지(chief monk)와 같은 직책에 있는 인원의 경우, 신법에서는 공직자에 해당한다.

## 2) NACC 권한 확대

신 부패방지 기본법은 NACC의 권한을 확대하였다. 부패 방지 및 단속을 담당하는 주요 수사 기관으로는 NACC, PACC, 그리고 왕립 태국 경찰(Royal Thai Police)이 있다. 그리고 이들 각 기관은 독자적인 수사 권한을 지닌다.

1999년 부패방지 기본법에서는 NACC와 PACC의 조사 권한 범위를 명확하게 규정한다. 제19조 4항에 따르면 NACC는 정무직, 최고책임자(chief executive) 이상 국가공무원, 또는 부서장(division director) 이상 공무원에 대한 수사를 담당한다. 보다 하급 공무원의 경우, PACC 또는 태국 왕립 경찰의 조사담당관(inquiry official)이 수사를 담당한다. 단, 피해자가 조사담당관에게 고발장(complaint)을 제출해야 한다.

신 부패방지 기본법 제62조에 따르면, PACC는 최고책임자 미만 공무원에 대한 조사를 자동적으로 진행할 권한이 더 이상 없다. 대신, 해당 사건을 NACC에 회부해 검토하도록 해야 한다. 그러나 NACC가 중대하지 않은 것으로 판단한 사건의 경우,

PACC가 해당 사건에 대한 수사를 진행한다.

또한 신 부패방지 기본법 제89조에 따르면, 피해자가 국가공무원이 부패 범죄를 이유로 조사담당관에게 고발장을 제출한 경우, 조사담당관은 해당 사안을 고발장 제출 후 30일 내에 NACC로 이관해야 한다. 피고발자가 제84조에서 정한 중요 직책(최고 책임자, 판사, 검사, NACC)에 있지 않은 경우, 해당 사건은 조사담당관에게 회부해 형사소송법전(Criminal Procedure Code)에 따라 진행하게 된다. 주목할 점은, 1999년 부패방지 기본법 또한 유사한 방법을 적용했으나 피고발자가 국가공무원에 해당하지 않는 경우에는 적용 대상에서 제외되었었다. 신 부패방지 기본법 제61조에 따르면, 피고발자가 정부공직자 또는 국가공무원에 해당하지 않고, 국가공무원에 대한 재산 기타 이익 제공, 공여, 또는 약속의 주범, 교사범, 방조범, 또는 단독범인 경우, 해당 사건은 우선 NACC로 회부해 검토를 진행한다. NACC는 사건 검토 후, 적절하다고 판단될 경우 조사담당관에게 사건을 회부한다. 또한 제61조에 따라 조사담당관이 수령한 모든 부패 관련 고발에 대하여, 조사담당관은 예비수사만을 진행할 수 있으며 해당 사안을 고발장 일자로부터 30일 이내에 NACC에 회부해야 한다. NACC가 중대하지 않은 것으로 판단한 사안의 경우, 조사담당관에 회부해 수사절차를 마치도록 한다. 반면에 1999년 부패방지 기본법에서는 동법에 해당하지 않는 사건의 경우 고발장 제출 후 30일 내에 NACC로 이관할 의무가 없었다. 대신 조사담당관이 즉시 수사절차를 진행할 수 있었다.

신 부패방지 기본법 제61조는 일반 체포 및 구속 절차 대신, 체포 공무원 또는 시민은 피체포자를 체포서(arrest note)와 함께 조사담당관실로 이송하거나, 조사담당관실 이송으로부터 48시간 이내에 NACC 사무소로 이송해야 한다. 피체포자가 NACC에 이송되면, NACC는 보석금을 받거나 받지 않고 피체포자를 가석방할 권한이 있다. 이 조항은 NACC의 체포 및 구속 권한을 규정한다. 과거에 체포 및 구속 권한은 태국 형법전의 일반 체포 및 구속 절차에 따라 오직 조사담당관에게 있었다. 형법전 제87조에 의하면, 체포를 수행하는 공무원 및 시민은 지체 없이 피체포자를 해당 지역 조사담당관실(office of inquiry)로 이송해야 한다. 이후 조사담당관은 조사를 위해 피체포자를 최대 48시간동안 구금할 수 있다. 그 이후에는 피체포자를 법원으로 이송해야 한다.

### 3. 태국 반부패 정책 시행을 가로막는 요인

태국의 반부패 정책 시행을 가로막는 요인으로 부패에 관용적인 문화, 공공조달 분야에 자리 잡은 후원관계, 반부패단체 간 분산된 네트워크가 지적되고 있다.

#### 1) 부패에 관용적인 문화

태국 반부패 정책 시행을 가로막는 요인 중 하나로 부패에 대한 문화적 관용이 지적된다. 다음은 좌 교수가 분석한, 부패에 관용적인 태국 문화이다(Quah, 2017: 22-24).

태국에서는 부패에 대한 국민들의 관대한 태도가 정부의 반부패 전략에 중요한 장애물이 되고 있다. 태국인들은 부패를 공공의 이익에 해로운 것으로 보지 않기 때문에 태국어에는 부패에 해당하는 단어가 없다. 부패에 가장 가까운 태국의 표현은 “국가를 속이는 것” 또는 국왕으로부터 훔치는 것을 의미하는 *choh rat bang luang*인데, 이것은 위험하지만 공공 이익을 침식하는 것으로 인식되지는 않는다. 부패로 상처받은 사람은 아무도 없기 때문에, 태국인들은 부패를 삶의 방식으로 받아들이고, 서양인들과는 달리 그들의 지도자들도 또한 부패할 것으로 예상하며, 그 사실을 삶의 일부로 받아들인다.<sup>19)</sup> 또한 중요한 인물이 굴욕을 당하면 많은 태국인들도 당혹스러워 한다.

부패 관행에 대한 태국 국민의 관용의 7가지 수준은 다음과 같다. 첫 번째 세 가지 수준은 허용 가능한 관행으로 간주되고, 나머지 네 가지 수준은 허용할 수 없는 것으로 간주한다.<sup>20)</sup> (1) *Sin nam jai* (선의를 선물), (2) *Khan am ron nam cha* (차값), (3) *Praphuet mi chob* (부적절한 행동), (4) *Sin bon* (뇌물), (5) *Rith thai* (갈취), (6) *Thut jarit tor nathi* (직무상 비위) 및 (7) *Kan khorapchuan* (부패). 만약 사람들이 자신이 받은 서비스에 대해 감사를 표하기 위해 저렴한 선물을 한다면, 대부분의 태국인들은 이러한 *Sin nam jai*를 부패로 보지 않는다. 이는 ‘*nam jai*’, 즉 선한 마음이 태국 문화에서 높게 평가되는 성품이기 때문이다. 그리고 이러한 문화는 태국 공무원들이 일반인들로부터 선물을 받아 낮은 임금을 보충하는 관행을 광범위하게 만들었다. 또한 공무원들은 승진을 위해서 상사에게 선물을 주기도 한다.

19) Elliot Kulick and Dick Wilson. Thailand's Tum: Profile of a New Dragon (New York: St. Martin's Press, 1992), p. 36(Quah, 2017: 22 재인용).

20) Sakkarin Niyomsilpa. The Political Economy of Telecommunications Reforms (London: Pinter, 2000), pp. 141-142(Quah, 2017: 23 재인용).

## 2) 후원관계

마히돌 대학교(Mahidol University) 와차로타이(Watcharothai) 교수는 납세자의 부담을 가중시키는 태국 공공조달 부문의 부패의 원인을 조직 문화에서 찾았다(Watcharothai, 2018). 그는 검찰총장실, 국가부패방지위원회, 공공부문 부패방지위원회, 특별조사부 등의 관계자들과의 심층 인터뷰를 통해서 태국의 관계에는 부패에 관대한 조직 문화가 팽배하고, 특정 집단을 지원하고 각 개인들 간에 특권을 구축하고 교환하는 일종의 후원 관계(patronage relationship)가 공공조달 부패를 야기하고 심화시킨다는 점을 밝혔다(Watcharothai, 2018: 161).

## 3) 반부패단체 간 분산된 네트워크

출라롱콘 대학교(Chulalongkorn University)의 욘낙(Yomnak) 교수와 락차트(Ruckchart) 교수는 부패 척결의 중요한 주체인 시민사회의 협력 정도가 낮아 태국 반부패 정책의 추진 동력이 줄어들었다고 지적한다(Yomnak & Ruckchart, 2021). 욘낙과 락차트는 효과적인 부패 척결에 필수적인 반부패 조직 간의 효율적인 협업이 태국에서 잘 이루어지고 있는지 알아보기 위해서 태국 내 27개 반부패단체 임원 인터뷰를 통해 태국의 반부패 단체들의 네트워크를 분석하고 네트워크의 각 협력 그룹의 특징을 비교하여 비교하였다(Yomnak & Ruckchart, 2021). 연구자들은 각 반부패 조직의 목표에 따라 협업 그룹을 분류한 결과 태국 반부패 조직 간 네트워크는 분산된 네트워크(decentralized network)로서 네트워크 내 조직들 간의 협력을 약하고 그들의 업무 효율성이 낮음을 밝혔다(Yomnak & Ruckchart, 2021: 43-44).

## 제2절 | 공공부문 부패방지 체계

### 1. 청렴성 측정을 통한 청렴성 수준 진단 및 평가

청렴성 및 투명성 평가(Integrity & Transparency Assessment, ITA)는 청렴성 평가에서 성과를 거둔 바 있는 대한민국 국민권익위원회의 개념을 적용해, NACC의 투명

성지수에 반영한 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국 정부는 태국과 2009년 반부패 협력 MOU를 체결하고, 2013년에는 공공기관 청렴도평가 제도를 태국에 전수하였다(국민권익위원회, 2013). 정부기관 대상 ITA의 개념적 체계는 다음과 같이 5개 지표로 나눌 수 있다.

1. 투명성(Transparency)

서비스 수혜자 또는 이해관계자의 의견, 정부기관 서비스 수혜 경험, 그리고 정부 기관 운영에 관한 사실에 기초한 문서 정보/증거 자료 등을 활용해 투명성을 평가한다.

2. 책임성(Accountability)

서비스 수혜자 또는 이해관계자의 의견, 정부기관 서비스 수혜 경험을 활용해 책임성을 평가한다.

3. 서비스 전달에서의 청렴성(Integrity in Service Delivery)

정부기관 서비스 수혜자 또는 서비스 수혜에 관심 있는 자의 인식과 직접적인 경험을 바탕으로 서비스 전달의 청렴성을 평가한다.

4. 청렴문화(Integrity Culture)

정부기관에서 근무하는 직원, 그리고 정부 기관 운영에 관한 사실에 기초한 문서 정보/증거 자료 등을 활용해 청렴성 문화를 평가한다.

5. 업무 청렴성(Work Integrity)

정부기관에 근무하는 공무원의 해당 기관 운영에 관한 의견을 바탕으로 업무 청렴성을 평가한다.

그러나 ITA 실시에도 불구하고, 정부기관에 대한 고발 접수 및 부패 수사 건수가 증가한 것으로 나타났다. PACC의 수사 및 수사 결과를 분석한 결과, 2012년에서 2020년 사이에 정부기관 대상 부패 고발 건수가 증가했음이 드러난 것이다. 즉, 정부기관의 부패 문제는 전혀 완화되지 않았다. 2012-2020 회계연도에 대한 PACC의 정부 공무원 대상 부패 고발 분석 결과는 다음과 같다.

▶▶ [표 3-2-1] PACC 검토 사건 현황(2012-2020)

연도	PACC 검토 사건	결과							범죄
		수사 개시 결정		조사담당 관에 회부	NACC에 회부	기각	추가 초청	기타	
		소위원회 지정	배정						
2012	2,303	15	4	133	1,642	450	59	0	0
2013	1,919	283	9	82	718	722	105	0	22
2014	3,356	601	3	169	1,130	1,270	143	40	89
2015	3,781	963	0	68	1,068	1,385	297	0	270
2016	4,007	800	0	181	1,517	1,203	306	0	180
2017	3,670	1,172	0	82	1,345	891	178	2	84
2018	3,275	552	0	132	1,282	1,184	121	4	216
2019	4,002	848	0	141	933	1,922	156	2	245
2020	6,295	956	0	169	655	4,429	84	2	467
Total	32,608	6,190	16	1,157	10,290	13,456	1,358	50	1,573

태국의 2020년 CPI 점수가 증가한 것으로 나타났지만, 정부기관 부패 문제가 증가한 것으로 파악되었다. 또한 정부기관 부패 방지를 위해 ITA 지수를 개발했지만, 정부기관 부패 문제는 찾아들이는 커녕 인적 작용, 조직 문화 요소, 업무 특성, 정부기관 부패를 부추기는 다양한 물품의 수령 등으로 오히려 증가했다. 따라서 정부기관 부패방지를 위해서는 조직 내 임원과 각급 공무원의 행태와 가치관을 바꾸어야 하며, 이를 위해서는 조직 내 임원과 각급 공무원의 책임과 부패방지 참여에 관한 인식을 개선하고, 일반 대중 사이에 부패는 용납할 수 없다는 인식이 확산되어야 한다. 또한 중요한 것은 각 기관이 투명하고 청렴하게 업무를 수행하는 조직이 될 수 있도록 대중을 교육하고, 부패가 미치는 악영향에 대한 인식 하에 부패에 맞서 공조하고, 모든 형태의 부패를 거부할 수 있도록 변화를 일구어내는 것이다. 이러한 노력을 이행할 경우 국제 투명성 기구 CPI 점수에 영향을 미쳐, 점수 및 순위를 개선할 수 있을 것이다.

## 2. 부패방지 정책 평가를 통한 청렴성 수준 진단 및 평가

2017년 4월 4일, 태국 내각은 2017년 3월 15일 개최된 2017년 제1차 국가평화질서 위원회(National Council for Peace and Order) 회의에서 채택된 결의를 승인했다.

등 결의는 정부에 대하여, PACC 제안에 따라 2017년을 모든 형태의 뇌물에 반대하는 해로 선포할 것을 권고하는 내용이었다. 국제투명성기구가 2017년 1월 25일 발표한 2016년 CPI 결과에서, 태국은 35점을 기록해 평가 대상 176개국 중 101위를 기록했다. 이는 38점으로 168개국 중 76위를 기록한 2015년에 비해 하락한 순위였다. PACC는 NACC 설치에 관한 2019년 12월 3일자 총리령 제358/2019호 제3조 2항에 따라, 부패방지 및 단속 관련 관리 정책을 실무로 구체화하고, 태국의 CPI 결과를 향상시킬 권한 및 책무를 담당한다. 이에 PACC는 9개 평가 자료에서 CPI 평가 기준을 도출해 다음과 같은 주제로 나누었다.

승인 고려 또는 사안 촉진을 위한 뇌물

World Economic Forum Executive Opinion Survey (WEF), World Competitiveness Center World Competitiveness Yearbook Executive Opinion Survey (IMD), The PRS Group International Country Risk Guide (PRS), Global Insight Country Risk Ratings (GI).

권한 및 책무의 남용

The PRS Group International Country Risk Guide (PRS), Bertelsmann Stiftung Transformation Index BF(IT), World Justice Project Rule of Law Index Expert Survey (WJP), Economist Intelligence Unit Country Risk Service (EIU)

편익에 비해 과도한 예산 지출

World Economic Forum Executive Opinion Survey (WEF), Economist Intelligence Unit Country Risk Service (EIU)

부패방지 성과

Bertelsmann Stiftung Transformation Index BF(IT), Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence (PERC), Varieties of Democracy (V-Dem)

태국은 2018~2037년 대상 부패방지 및 부정행위 방지 목표로서, 연도별 CPI 목표 점수를 다음과 같이 설정했다.

▶▶ [표 3-2-2] 태국 정부의 연도별 CPI 목표 점수 및 순위

연도	2018- 2022	2023-2037	2038-2032	2033-2037
태국 CPI 지수	54위	43위	32위	20위
	50점 이상	57점 이상	62점 이상	73점 이상

### 3. 공공부문 정보 공개 체계

태국에서 정부의 정보 공개는 태국 왕국 헌법(2017) 제59조, 정부 정보법(1997) [Government Information Act, B.E. 2540 (1997)], 정부 행정 및 디지털 서비스 제공에 관한 법률(2019)[Government Administration and Providing Services through Digital Act, B.E. 2562 (2019)], 디지털 정부 개발 위원회의 공공부문 디지털 정보 공개 표준 및 기준에 관한 발표(2020. 6. 24.) 등 다양한 법규의 적용을 받는다.

위 법규에 따르면 정부기관은 정보 공개 의무를 지니나, 태국 왕국 헌법(2017)에 따라 정부기관이 정보 공개를 거부할 권한이 있는 영역은 예외로 함을 규정했다. 태국 왕국 헌법(2017) 제59조. 국가는 국가 안보에 관련되거나 법률에 따른 정부 비밀에 해당하는 자료 또는 정보를 제외하고, 국가기관이 보유한 공개 자료 또는 정보를 공개해야 하며, 국민이 해당 자료 또는 정보에 편리하게 접근할 수 있도록 보장해야 한다.

여러 태국법에서 정부기관의 정보 공개 의무를 규정하고 있으며, 공개 범위에는 기관이 통제하는 정보 중에서 국민에게 가치 있는 정보가 포함된다. 개별 국민은 관련 기관 또는 해당 기관의 디지털 시스템에 해당 정보 확인을 요청할 수 있으나, 다만 정부의 안보에 영향을 미치는 정보나 비밀 정보, 그리고 국왕에게 영향을 미치는 정보는 예외로 한다.

태국에서 공개 대상인 정보의 종류는 다음과 같다. 공개자료(open data)는 모든 사람이 자유롭게 접근할 수 있으며 빅데이터의 일부인 자료를 말한다. 공공부문정보(public sector information)는 정부기관이 보유하며 빅데이터의 일부인 자료를 말한다. 공개정부자료(open government data)는 정부기관이 일반에 공개해야 하는 정보를 말한다.

#### 4. 공공 감사 체계의 운영

태국은 공공예산 감시를 위한 독립기구로서 태국 왕국 감사원(State Audit Office)을 두고 있다. 감사원은 국가감사 기본법(2018)[Organic Act on the State Audit, B.E. 2561 (2018)]에 따라 설립되었으며, 정부기관이 승인 받은 공공예산에 대한 사용 감시 및, 관련법에 따른 국가 목적을 위한 예산의 남용 감시를 담당한다. 감사원 외에도 의회는 공공예산안을 검토하여 법률로 제정함으로써 공공예산을 감시한다. 또한 정부가 공적 자금을 부적절하게 사용하는 경우 국민은 옴부즈만(Ombudsman) 또는 태국 감사원장실에 진정서를 제출해 정부의 공적자금 사용을 감시하도록 할 수 있다.

정부기관의 공공예산 심사는 ① 정부의 예산에 관한 보고서 제출, ② 의회에 의한 심사, ③ 독립감사기구에 의한 감사, ④ 공공 참여 개방, ⑤ 민간부문 협력으로 요약될 수 있다.

첫째, 정부는 검토 및 의사결정을 위하여, 각 회계연도에 대하여 유용하고 완전하고 관련성 있는 예산 정보를 제공한다. 각 보고서는 온라인 채널을 통해 이용 가능하도록 공개하며, 공개 자료 제목에서 공개 의무 및 세부사항을 명시해야 한다. 회계연도 전체에 걸쳐 보고서 형태로 공공 예산과 관련한 정확한 재무정보를 제공한다. 여기에는 사전예산보고서, "국민용" 예산서, 최고위 감사 당국의 감사보고서 등이 포함된다.

둘째, 의회는 정부 예산안 심사와 승인에서 주요한 역할을 담당한다. 정부 예산에 대한 심사를 위해서 의원을 대상으로 관련 재무 쟁점 및 정책을 분석할 수 있는 역량을 갖추도록 권고하기 위한 의회의 역량을 제고한다.

셋째, 독립감사기구는 소득, 지출, 재무 등에 대한 감사의 신뢰성을 갖춘 표준화된 재정기관을 의미한다. 독립감사기구는 정부 재정 및 지출 보고서 감사에서 법규에 따라 독립적으로 행위하고, 공공정책의 효과성과 효율성을 평가함으로써 최고감사기관(Supreme Audit Institution, SAI)을 지원한다. 독립재정기관(Independent Fiscal Institution, IFI)과 재무위원회(treasury council) 효과적 역할 수행을 통해, 기존 체계 내에서 감시조직(Watchdog Organization)의 역할을 담당함으로써 경제전망과 예산을 개선한다.

넷째, 국민이 예산 정보를 보다 쉽게 이용할 수 있게 한다. 일반적으로 예산문서에는 다량의 정보가 수록된다. 일반인, 의원 또는 직원은 이해하기 복잡하고 어려운

경우가 많다. 따라서 일반인의 해가 용이한 문서를 작성함으로써, 예산 논의의 수준을 향상시키고 민선 정부에 대한 국민의 신뢰를 증진해야 한다. 공공예산 투명성 지원을 위한 정보 공개는, 국민이 분석에 참여하고 예산 결과를 평가할 수 있도록 형식으로 이루어져야 한다. 법적 체계에 부합하게 예산의 포용성을 증진하고 참여를 권장함으로써 부정부패를 줄이고 민주문화를 강화한다.

다섯째, 계약 또는 조달은 공개해 투명성, 참여, 부가가치를 확보해야 한다. 정부는 포괄적으로 제공하되 데이터 보안 규칙을 위반하지 않아야 한다. 자원 사용에 관한 소득 및 지출. 태국의 주 소득원은 천연자원으로서, 천연자원은 지속가능성 및 평등과 관련을 맺고 있다. 따라서 국가 천연자원 이용 시에도 투명성을 확보해야 한다. 인프라 관리에 대한 투자 또한 청렴성, 비용효과성, 투명성을 갖추어야 한다. 기술적으로 복잡하고 이해관계가 얽힌 대규모 투자의 경우 부패 또는 자금 남용 위험이 있다. 따라서 투자 사업을 투명하고, 효과적으로, 신뢰할 수 있게 관리하기 위해서는 관련 정보를 일반에 공개해야 한다.

### 제3절 | 부패 감시

#### 1. 부패 신고 체계

일반적으로, 태국법에 따른 정부기관 부패 신고 체계는 다음과 같이 운영된다.

첫째, 피해자가 관련 당국에 부패 사건을 고발 또는 신고한다. 고발 및 신고 방식은 경찰에 대한 피해자 고발 신고, NACC, PACC, 경찰관, 태국 감사원, 태국 의회 부패방지 위원회에 대한 신고 등 다양하다.

태국 법원은 일부 사건에서, 법률에 위반한 범죄에 해당하는 부패가 발생한 경우, 특히 정부공무원의 부패로 인한 경우, 피해를 입은 민간 기관은 법원에 직접 재판을 청구해 형법 제157조에 따른 정부공무원직 관련 범죄 등 관련법에 따라 처벌할 것을 청구할 수 있는 것으로 판결했다. 그러나 이러한 소 제기권은 상당부분 제한되어 있으며, 대부분의 판결에서 법원은 민간기관이 단독으로는 부패 사건에 대한 소송을

제기할 수 없고, 오직 해당 사건에 대한 수사 권한이 있는 기관에 신고를 제기할 수 있을 뿐이라고 해석한 바 있다.

둘째, 정부기관의 부패를 목격한 국민은, 자신은 그 부패로 직접 피해를 입지 않았더라도, 해당 기관에 조치를 취할 권한을 지닌 기관에 대하여 부패 사실을 주장할 수 있다. 즉, 부패를 목격한 일반 국민은 실명 또는 익명으로, 그리고 구두 또는 서면으로 부패 사실을 신고할 수 있다. 또한 다음과 같은 일부 기관의 경우 웹사이트를 통해 온라인으로 신고하거나 기관 콜센터를 이용할 수 있다.

정부 운영 웹사이트 중 [www.1111.go.th](http://www.1111.go.th)는 정부기관 부패 신고, 고발, 내부신고를 위한 웹사이트이다. [www.sec.or.th](http://www.sec.or.th)에서는 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission)의 부패를 신고할 수 있다. PACC에 대한 신고 및 내부신고는 콜센터 번호 1206으로 가능하다. 부패방지 운영 센터(Anti-Corruption Operation Center)에 대한 부패 신고는 <https://complaint.consular.go.th> 또는 이메일 [acc@mfa.mail.go.t-hai](mailto:acc@mfa.mail.go.t-hai)을 통해 가능하다.

셋째, 관련 당국이 자체적으로 부패 사실을 인지한 경우, 해당 기관은 자체 권한에 따라 수사 및 조사를 개시할 수 있다. NACC가 자신의 업무 범위에 속하는 정부기관의 부패를 인지한 경우 부패방지 기본법(2018) 제48조에 따라 사건을 조사해야 한다.

부패방지 기본법(2018) 제48조. ① 신고 여부를 불문하고 NACC가 자신의 범위에 속하는 범죄를 인지한 경우, NACC는 자체 책무와 권한에 따라 해당 사건을 진행한다. 조사가 필요한 경우, NACC는 조사를 완료한 후 NACC가 정한 기한 내에 의견 또는 결정을 확정한다. 단, NACC가 정한 기한은 조사 개시 후 2년을 초과할 수 없다.

② 전항에 따른 기한을 정할 경우, NACC는 조사의 복잡도, 그리고 해당 사건의 시효를 고려해야 한다. NACC가 정하는 시한은 조사 범주에 따라 달라질 수 있다.

③ 제1항 또는 제2항에 따른 시한 내에 조사를 완료할 수 없는 불가피한 사유가 있는 경우, NACC는 적절하다고 판단하는 바에 따라 시한을 연장할 수 있으나, 총 기한은 3년을 초과할 수 없다. 단, 조사를 해외에서 실시하거나 외국기관의 조사 실시가 필요한 경우, 또는 외국에 있는 증거가 요청되는 경우, 시효를 필요한 바에 따라 연장할 수 있다.

④ NACC가 감사원장으로부터 국가 자금 지출을 살펴볼 때 부패가 의심되거나, 헌법 또는 법률 조항에 위배되는 고의적 책무 이행 또는 권한 행사가 의심된다는 합리적

증거가 존재한다는 통보를 수령할 경우, 감사원장이 조치를 취할 권한이 없는 경우에도, NACC는 지체 없이 해당 사안을 진행해야 한다. 이 경우, 감사원장이 검토하거나 생산한 문서 및 증거 일체는 NACC의 조사보고서의 일부로 간주한다.

- ⑤ 제1항 또는 제2항, 또는 본 기본법 조항에 따른 시한을 초과한 경우에도, NACC는 조사를 진행하고 의견 또는 결정을 내릴 책무 및 권한을 유지하거나, 계속해서 자신의 책무와 권한에 따라 행동한다. 그러나 NACC는 지체 없이 적절하다고 판단하는 바에 따라 관련인에 대한 수사를 개시하거나 해당 관련인을 처벌하는 방안을 고려해야 한다.

또한 PACC는 부패방지법상 행정조치(2008)에 따라 부패 사건을 조사하여야 한다.

부패방지법상 행정조치(2008) 제27조. ① 제23조 내지 25조 및 제26조에 따라, 다음 상황이 발생하는 경우, PACC는 지체 없이 PACC가 정한 규칙 및 방법에 따라 사실조사를 실시해야 한다.

- (1) PACC가 제24조에 따른 신고를 접수한 경우
- (2) 국가공무원에 의한 공공부문 부패행위가 발생했다고 의심할 만한 합리적 사유가 있는 경우
- (3) PACC가 제30조에 따라 조사담당관으로부터 사건을 받은 경우
- (4) PACC가 NACC로부터 사실조사 사건을 받은 경우 공공부문 부패방지국(Public Sector Anti-Corruption Commission, PACC).
- ② 제1항 규정은 국가공무원 또는 기타 인원이 주범, 교사범, 방조범인 사건에 대하여서도 적용한다.

합의 불가능 범죄의 경우, 조사담당관은 민간부문 신고 없이도 정부공무원 부패 범죄에 대한 기소절차를 개시할 권한이 있다. 조사담당관이 부패행위를 목격한 경우, 정부공무원의 부패범죄는 형사소송법전상의 합의 불가능 범죄로 간주되므로, 조사담당관은 기소절차를 개시할 수 있다.

또한 관련 공무원에게 유용한 부패 관련 정보 제공 방식으로는 자발적 제공, 담당 공무원의 소환장에 의한 제공, 법에서 허용한 경우에 따른 법원에 의한 제공 등이 있다.

## 2. 부패범죄 처벌 등

태국은 2018-2037년 국가전략의 “공공부문 균형 조정 및 발전 전략” 주제 하에서 반부패 의제를 다루고 있다.

6. 공공부문에서 부패 및 부정행위를 일소하기 위하여, 다음을 실시한다.
  - (1) 모든 관련자가 공공부문 부패 및 부정행위 방지에 참여하도록 유도
  - (2) 공공부문에 속한 모든 인원이 일상 업무에서 도덕성, 윤리성, 정직성을 지키도록 의무화
  - (3) 부패 단속 절차의 효과성, 엄격성, 공정성, 추적가능성 확보
  - (4) 통합 부패 방지 및 단속 관리 방안 마련

또한, 국가 평화 질서 위원회 기간 중에, 관료체계 내 부패 및 부정행위 방지 및 단속에 기여하는 업무 수행 기준을 마련하고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 1) 공무원 또는 정부공무원이 부패 및 부정행위를 신고하는 경우, 당초 소속 정부기관은 예비수사를 실시해 7일 내에 완료하고, 즉시 징계 또는 형사절차 검토를 개시해 30일 내에 완료한다.
- 2) 공무원 또는 정부공무원의 범행이 확인된 경우, 해당 공무원 또는 정부공무원에 대하여 징계를 명령하고, 해당 공무원 또는 정부공무원은 절차가 완료되는 동안 직에서 해임될 수 있다. 형사상 범죄의 경우, 기소를 즉시 개시해야 한다.
- 3) 정부공무원의 행위를 가능한 한 조속히 완료해야 하며, 그렇지 않을 경우 다른 근무지 또는 직책으로 발령될 수 있다.
- 4) 증인 보호 조항이 있어야 한다.

### 가. 형사 책임

부패 범죄에 해당하는 것으로 간주되는 부패행위는 NACC, 독립 수사관, PACC, 조사담당관, 조사/수사/신문 담당 DSI 등 형법 집행기관에 의해 기소되며, 검사, 검찰총장, NACC, 독립 수사관이 관련법에 따라 부패 및 부정행위 형사법원(Criminal Court for Corruption and Malfeasance Cases), 대법원(Supreme Court Of Justice)의 정무직 공무원 담당 형사부(A Criminal Division For Persons Holding Political

Positions)등 관할 법원에 소를 제기한다.

형법 중 ‘공무원에 대한 범죄의 장’ 제147 내지 166조, ‘법관에 대한 범죄의 장’ 중 제200 내지 205조에 따른 범죄는 부패범죄이다. 이외에도 부패범죄는 특별형법이 나 부패방지 기본법(2018)에서 정의되기도 한다. 부패범죄에 대해서는 징역, 벌금, 사형 등의 형벌이 부과된다. 예를 들어, 형법 제149조와 부패대응 기본법 제172조는 다음과 같다.

형법 제149조. 공무원, 입법부의 의원, 주의회 의원 또는 시의회 의원이 자신의 직에서 특정 행위를 수행하거나 수행하지 않는 것을 조건으로 재산 또는 기타 이익을 자신이나 타인을 위하여 요구하거나, 수락하거나, 수락에 동의한 경우, 해당 조치의 당부 여부를 불문하고, 해당 공무원 등은 5년 이상 20년 이하의 징역, 무기징역, 10만 이상 40만 바트 이하의 벌금, 또는 사형에 처한다.

부패대응 기본법 제172조. 공무원이 타인에 해를 입히기 위해 자신의 직무 또는 책무와 관련해 특정 행위를 수행하거나 수행하지 않거나, 악의로 직무를 수행하거나 수행하지 않는 경우, 해당 공무원은 1년 이상 10년 이하의 징역, 또는 2,000 바트 이상, 20만 바트 이하의 벌금에 처할 수 있다.

참고로 부패 행위를 저지른 정부공무원은 형사 책임 외에도 징계 책임을 진다. 정부공무원의 부패 행위는 공무원법(2008)[Civil Service Act, B.E. 2551 (2008)]에 따른 중징계 대상 행위에 해당한다. 이 경우 공무원은 징계조사에 회부되어 징계 조치를 받게 된다.

공무원법 제85조. 다음에 해당하는 위반 행위는 중대한 위반에 해당한다.

- (1) 타인에 해악을 끼치려는 목적으로 공무를 부당하게 수행하거나 수행하지 않는 경우, 또는 악의적으로 공무를 수행하거나 수행하지 않는 경우 ...

## 나. 민사 책임

### 1) 공공부문

수사 결과에 따라 공무원의 부패행위가 인정되고 정부에 대한 금전적 피해가 발생

했음이 확인되는 경우, 피해를 입은 정부기관은 불기 2539년 공무원의 불법행위에 관한 법률(Act on Tortious Liability of Officials, 1996) 및 공무원 불법행위책임 기준에 관한 총리실 규정(Prime Minister's Office Regulations on Criteria for Tortious Liability of Officials)에 따라 최대 5인으로 구성된 위반 책임 조사 위원회를 구성한다.

동 위원회는 사실관계 조사와 명령 발부를 담당한다. 재무부(Ministry of Finance)는 사건을 검토하고, 피해를 유발한 공무원에 대하여 피해 기관이 통보한 금액에 따른 배상금을 지급하라는 공식 명령을 발부한다. 또한 피해 유발 공무원의 상기 명령에 따른 채무를 집행하기 위해 법원에 소를 제기할 수 있다.

## 2) 민간부문

민간부문의 피고용인이 부정행위로 사용자에게 피해를 유발한 경우, 사용자는 피고용인을 퇴직금 없이 해고할 수 있고, 피고용인은 사용자 또는 피해자에 대하여 상환 및 추가 배상금 지급 책임을 질 수 있다.

### 다. 자금세탁법에 따른 책임

형법상 정부공무원에 대한 죄와 법관에 대한 죄 등의 범죄, 정부조직 또는 정부기관 직원 관련법에 따른 범죄, 기타 법에 따른 공무원 대상 범죄 또는 부패 범죄 등은 자금세탁방지법(1999)에 정한 죄에도 해당할 수 있다. 다만, 자금세탁방지법이 적용되는 경우는 범죄자가 부패로 재산 등을 획득하는 경우에 한한다. 해당 재산을 자금세탁 목적으로 유통·양도하거나 그 상태를 변경하는 경우, 해당 행위는 자금세탁방지법 제5조에 따른 자금세탁 범죄로 간주되며 범죄자는 형법상 형벌에 따라 처벌 받게 된다.

한편 재산 추적을 위한 민간 조치(Civil Measures for Property Tracking)에 따르면, 상태 변경과 상관없이 해당 재산이 범죄와 관련된 재산이라는 증거가 있는 경우, 검사는 법원에 해당 재산을 정부에 귀속시킬 것을 청구할 수 있다.

### 3. 고위 정부공무원 대상 범죄수사 기관

고위 정무직 대상 형사절차에 관한 기본법[Organic Act on Criminal Procedure for Persons Holding Political Positions, B.E. 2560 (2017)] 제10조에 따르면, 태국법에 따른 고위 공무원은 정무직, 헌법재판소 재판관, 독립기관 소속 인원, 감사원장, NACC 위원 등을 포함한다. 이에 해당하는 고위 정부공무원이 연루된 형사사건에 대한 기소, 수사, 조사는 기본적으로 NACC가 수행한다. 부패방지 기본법(2018)에 따르면, NACC 위원은 국가 및 지방의 정무직, 최고 책임자 이상의 정부공무원, 부서장 이상 공무원에 대한 수사 및 결정 권한을 지닌다.

부패방지 기본법 제28조. NACC의 책무와 권한은 다음과 같다.

- (1) 정무직, 헌법재판소 재판관, 독립기관 소속인원 또는 감사원장에 대하여 재산의 이상 증식, 부패행위, 헌법 또는 법률에 반하는 고의적인 의무 이행 또는 권한 행사, 윤리기준의 중대한 위반 또는 미준수 연루 주장이 제기된 경우, 조사를 실시하고 의견을 작성할 권한 및 책무
- (2) 공무원의 재산 이상 증식, 부패 범죄, 공직 또는 사법부에서의 부정행위 여부에 관하여, 헌법 또는 부패방지 기본법에 따른 추가 절차를 위한 조사를 실시하고 결정을 내릴 권한 및 책무
- (3) 정무직, 헌법재판소 재판관, 독립기관 소속인원, 감사원장 및 국가공무원에 대하여, 자신, 배우자 및 권리능력 없는 자녀의 자산 및 부채의 세부내역 제출을 요구하고, 해당 내역에 대한 조사 및 조사 결과를 공개할 권한 및 책무
- (4) 기본법에서 정한 다른 범죄 또는 NACC의 책무 및 권한으로 법률로 정한 범죄에 대한 법적 조치를 목적으로 하는 조사를 실시할 권한 및 책무
- (5) 헌법, 기본법, 또는 기타 법률에서 정한 그 밖의 권한 및 책무
- (4)항의 업무를 실시할 경우, 기본법에서 정한 범죄와 관련하여, NACC는 이를 자체적으로 실시하거나, 다른 관련 기관에 위임할 수 있다."

한편 NACC 위원의 재산이 비정상적으로 증식되거나, 동 위원이 직무상 부패행위를 범하였거나, 의도적으로 헌법 또는 법률 규정에 반하는 방식으로 고의로 책무를 이행하거나 권한을 행사하였거나, 고위 정무직 형사절차에 관한 기본법(2017) 제49조에서 정한 윤리기준을 중대하기 위반 또는 준수하지 않은 경우, 독립 수사관은 해당 사건을

수사할 권한이 있다.

부패방지 기본법 제49조.

- (2) 헌법 규정에 따라 NACC 위원의 재산이 비정상적으로 증식하거나, 동 위원이 직무상 부패행위를 범하였거나, 의도적으로 헌법 또는 법률 규정에 반하는 방식으로 고의로 책무를 이행하거나 권한을 행사하였거나, 불기 2560년 고위 정무직 형사절차에 관한 기본법 제49조에서 정한 윤리기준을 중대하기 위반 또는 준수하지 않았다는 주장이 제기되고, 국회의장(President of the National Assembly)이 해당 주장이 사실인 것으로 판단할 합리적 근거가 있다고 판단해 해당 사안을 대법원장(President of the Supreme Court)에게 회부하는 경우, 대법원장은 해당 주장에 관한 사실 조사와 의견서 작성을 위해 제50조에 따른 독립 조사단 임명을 검토할 수 있다.

고위 공무원의 부패가 관련된 사건에 대한 관할 법원은 고위 정무직 형사절차에 관한 기본법(2017) 제10조에 따른 대법원 정무직 공무원 담당 형사부이다. 검찰총장과 NACC가 고위 공무원을 대법원에 기소할 권한을 가진다(단, 검찰총장과 NACC의 기소 조건은 다름).

부패방지 기본법 제10조. 법원은 다음 사건에 대한 재판 및 판결 관할권을 지닌다.

- (1) 부패방지 기본법상 정무직 공무원, 헌법재판소 재판관, 독립기관 소속인원, 감사원장의 재산이 이상 증식하거나, 동 공무원이 직무상 부패행위를 범하거나 헌법 또는 법률 규정에 위배되는 방식으로 고의적으로 책무를 이행하거나 권한을 행사하는 경우
- (2) 독립조사단이 NACC 위원의 재산이 이상 증식하거나, 동 위원이 직무상 부패행위를 범하거나 헌법 또는 법률 규정에 위배되는 방식으로 고의적으로 책무를 이행하거나 권한을 행사하는 것으로 판단하는 경우
- (3) 제1항 및 2항에 명시한 자를 제외한 자가 제1항 또는 제2항에 따른 범죄의 주범, 교사범, 또는 방조범에 해당하거나, 직무 수행상 정당화할 수 없는 작위, 부작위, 또는 행위 지연을 위하여 제1항 또는 제2항에 명시된 자에게 재산 기타 이익을 제공했거나, 공여했거나, 제공을 약속한 경우
- (4) 제1항에서 명시한 자 또는 NACC 위원 또는 제57조 2항에 따른 국가부패방지국(Office of the National Anti-Corruption Commission) 공무원이 고의로 재산

및 부채 세부내역을 제출하지 않거나, 자산 및 부채 세부내역을 고위로 허위로 제출하거나, 해당인이 자산 또는 부채의 출처를 표시하지 않을 의도인 것으로 판단할 합리적 정황이 있는 상황에서 공개해야 할 사실을 공개하지 않은 경우

#### 제4절 | 신고자에 대한 보호 및 보상

태국에서는 사법부, 공공서비스부, 경찰부 등 정부 부처의 이미지가 부패 문제로 퇴색되고 있다. 태국 국민 5명 중 4명 가까운 비율로 태국 정부의 거의 모든 정책이 부패할 것이라고 생각했다(Najid et. al, 2020: 13). 이에 태국 정부는 정부에 대한 대중의 신뢰를 높이기 위해 2014년 반부패 캠페인을 통해 국민 반부패 교육을 시작했고, 국민들이 부패 척결에 적극적으로 참여하도록 장려하여 2017년 NACC는 한 달에 약 500건의 부패 관련 청원을 접수했다(Najid et. al, 2020: 13). 아래에서는 반부패 정책의 성체를 좌우하는 중요한 주체인 부패 신고자에 대한 보호 및 보상 제도에 대해서 알아본다.

태국 왕국 헌법(2017) 중 국가의 의무에 관한 장에서는 정부가 부패 신고자 보호를 위해 수행할 임무를 다음과 같이 규정한다.

태국 왕국 헌법 제63조. 국가는 공공부문과 민간부문에서의 부정행위, 부당행위로 인한 위협에 관한 지식을 국민을 대상으로 증진, 지원 및 제공하며, 부정행위 및 부당행위 방지 및 일소를 위한 효율적인 조치와 기제를 마련해야 한다. 해당 조치 및 기제에는 국민으로 하여금 지식 확산 운동에 참여하거나, 부패에 대응하거나, 법률에 따라 국가의 보호 아래 단서를 제공하도록 유도하는 제도가 포함된다.

2021년 11월 현재, 태국에서는 ‘부패 및 부정행위에 관한 국민 증진 및 보호에 관한 법률안(People's Promotion and Protection Act against Corruption and Malfesance)’이 제출되었고, 내각은 2017년 10월 24일에 다음과 같은 사유를 인용하며 법안을 승인했다.

… 이 법은 지침, 방법, 지원 제도를 규정하며, 교육, 저항, 내부고발을 위한 운동에 참여하기 위한 집회를 승인하며, 부패 및 부정행위 내부고발자에 대한 보호조치와 혜택을 규정하고, 부패 방지 및 대응에 대한 공공 참여에 관한 2003년 국제연합 반부패 협약(2003 United Nations Convention Against Corruption on Public Participation in Preventing and Combating Corruption)을 반영하고 있다. 따라서 본 법을 제정할 필요성이 인정된다.

이후 2017년 11월 21일, 내각은 다음과 같이 상기 법안에 대한 추가 결의를 채택했다.

내각은 다음 결의를 채택하였다.

1. 부패 및 부정행위에 관한 국민 증진 및 보호에 관한 법률안에 관한 국무회의(Council of State, Board#1)의 의견을 승인한다. 상기 법안은 태국 왕국 헌법 제63조를 근거로 하며, 헌법초안위원회가 작성하고 국회에서 계류 중인 불기 2560년 부패방지 기본 법안에서 규정한 원칙을 그대로 수록하고 있다. 따라서 국무회의 제안에 따라, 불기 2560년 부패 및 부정행위에 관한 국민 증진 및 보호에 관한 법률을 재차 제정할 필요는 없다고 할 것이다. 상기 의견서는 소정 기한(2017년 12월 1일) 내에 국회에 제출되었다.

그러나 현재 부패 및 부정행위에 관한 국민 증진 및 보호에 관한 법률안에 관한 논의는 진척이 없는 상태이다.

현행법 중 부패와 관련한 기본법은 부패대응 기본법(2018)이다. 부패대응 기본법(2018) 제132조는 “제135조에 따라, NACC 또는 담당공무원에게 본 기본법에 따른 범죄에 대한 진술 또는 단서를 선의로 제공한 사람은 민사책임 및 형사책임으로부터 보호를 받는다.”라고 규정함으로써 선의에 의해 단서를 제공하는 자에 대하여 민사 및 형사 책임 없이 보호를 제공한다. 부패방지 기본법(2018)은 내부고발자도 부패신고자에 준하여 보호 및 보상을 제공하도록 규정하고 있다. 또한 부패대응 기본법(2018)은 형사사건에서의 증인보호 관련법을 활용해 보호조치를 시행한다는 규정도 두고 있다(동법 제131조).

부패대응 기본법 제131조. NACC가 NACC의 책무 이행과 관련한 단서 또는 정보를 제공한 신고자, 피해자, 진정인, 고발인, 진술인, 또는 내부고발자에 대하여 보호조치

를 제공하는 것이 적절하다고 판단하는 경우, NACC은 해당인에게 보호 및 지원을 제공한다. 형사사건에서의 증인보호에 관한 법률을 준용하고, 해당 법률에서 정한 장관의 권한은 NACC의 권한으로 한다. 해당 절차에서, NACC는 보호 및 지원 대상자의 안전을 보장하기 위한 적절한 기타 조치를 정할 권한이 있으며, 경찰관 또는 기타 인원에 대하여 필요에 따라 지원을 제공할 것을 명령할 권한이 있다.

정부공무원의 재산이 이상 증식한 경우, 이후에 법률에 따라 국가 재산에 귀속될 수 있는 재산 또는 부채에 관한 정보를 제공한 내부고발자, 국가부패방지기금(National Anti-Corruption Fund)에서 다음과 같이 보상을 수령할 수 있다.

부패대응 기본법 제137조. 공무원의 재산 이상 증식 신고에 관한 사실 조사 과정에서, 주범, 교사범 또는 방조범을 포함한 혐의자 또는 조사 대상자의 자산 또는 부채에 관한 단서, 증거, 정보, 또는 사실을 NACC에 제공한 자는, 해당 단서, 증거, 정보, 또는 사실 제공의 결과 법원의 확정 판결로 이상 증식 재산이 국가 재산에 귀속된 경우, NACC에서 정한 기준에 따라 국가부패방지기금에서 보상을 수령할 수 있다.

## 제5절 | 한국과의 비교

지금까지 살펴본 태국의 반부패 법제와 정책을 다음과 같이 요약할 수 있다.

태국은 부패를 척결하기 위해서 부패방지 기본법(Penal Code and Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542)을 제정했다. 태국 형법은 뇌물수수 및 뇌물수수 관련 행위를 금지하고 있으며, 주로 공무원, 뇌물수수에 관여하는 중개인, 뇌물을 요구, 간청 또는 수수한 공무원에게 처벌을 부과하고 있다. 한편 부패방지 기본법은 어떤 정당도 국가 공무원에게 뇌물을 제공하는 것을 금지하고 있으며 최근에는 불법적인 직무 수행에 개인 권한 사용을 부탁하기 위한 외국 및 공공 공무원이나 “중재자”에게 뇌물을 제공하는 것을 금지하고 있다.

부패방지 기본법을 통해 1999년 국가부패대응위원회(NCCC)가 설립되었고, 2008년 국가반부패위원회(NACC)로 명칭이 변경되었다. 부패방지 기본법은 정치인이나

공무원이 그들의 자산을 NACC에 신고하도록 요구하고, 국가 공무원들이 태국 법을 위반하여 “통상적이지 않은 부(unusual wealth)”를 축적했는지 여부를 조사할 권한을 NACC가 가진다. 이러한 강력한 권한을 가진 독립위원회인 NACC가 있음에도 불구하고 태국에서는 부패가 사라지지 않고 있다.

아래에서는 태국의 반부패 법제와 정책을 한국과 비교하고자 한다.

## 1. 국가반부패기구 특성 비교

태국의 헌법은 1974년 이래로 ‘부패 억제’를 헌법 조항에 규정하고 있는 점은 표면적으로는 태국 정부가 국가 차원에서 부패 문제의 심각성을 인식하고 이에 대응해야 한다는 의지를 보여주고 있다. 반면에 대한민국 헌법에는 부패 억제에 관한 명시적 규정은 없고, 제46조 제1항에서 국회의원의 청렴 의무를 규정하고 있을 뿐이다. 대한민국 헌법 전문에 “모든 사회적 폐습과 불의를 타파하고”라는 문구 정도가 넓은 의미에서 부패 억제와 관련성이 있는 것으로 보인다.

한편 한국도 태국과 비슷한 시기에 부패방지법을 제정하고 부패방지기구를 설립하였다. 한국에서는 1997년 경제위기를 계기로 기업 등 사회 전반의 시스템을 선진화시켜야 한다는 목소리가 커지면서 부패방지법의 제정 및 독립된 반부패기구의 설치 필요성이 사회적으로 공론화되었고 입법적 논의가 시작되었다(국민권익위원회, 2020: 10). 그 결과 2001년에 ‘부패방지법(현재 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)’이 제정되었고, 2002년에 ‘부패방지위원회’가 출범하였다. 김대중 정부는 ‘부패방지법’ 제정과 ‘부패방지위원회’의 출범을 계기로 부패방지과 국가청렴 수준 제고를 국정과제로 선정하고, 국가적인 반부패시스템을 체계화하였다(국민권익위원회, 2020: 11).

그런데 한국과 태국은 단일한 국가반부패기구를 두고 있지만 기구의 기능에서 차이가 난다. 태국의 NACC는 부패방지라는 단일한 기능에 집중하지만, 한국의 국민권익위원회는 부패방지, 옴부즈만, 행정심판 기능을 맡고 있다. 2008년 이명박 정부는 거버넌스 효율성을 높인다는 명목으로 부패방지위원회를 국민고충처리위원회(옴부즈만 기능)·국무총리행정심판위원회(행정심판 기능)와 함께 국민권익위원회로 통합하였다. 국민권익위원회는 이러한 통합에 대해 다음과 같이 긍정적으로 평가하고 있다.

국민의 입장에서 보면 분산되었던 권익구제 창구가 일원화되어 접근성과 효율성이 높아 졌고, 특히 공직자가 위법하거나 불공정하게 업무를 처리하는 과정에서 부패가 발생하고 고충민원과 행정심판이 야기되는 점을 고려하면, 세 기능의 통합은 국민의 권익구제와 부패방지에 있어 시너지 효과를 거둘 수 있는 토대가 되었다(국민권익위원회, 2020: 11).

그러나 이와 같은 통합이 반부패기구의 정체성을 흐리게 만들고, 부패방지 임무에 의 집중을 방해한다는 비판이 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 반부패기구가 그 임무를 효과적으로 수행하기 위해서는 독립적인 조직이어야 하고, 인력과 예산을 충분히 갖추어야 하며 반부패 기능에만 집중해야 한다(Quah, 2017: 72-74).

## 2. 반부패 정책 환경 비교

‘국가전략 2018-2037’에서 알 수 있듯이 태국은 2018년을 기점으로 반부패정책에 가속도를 붙이고 있다. 이는 2017년 출범한 현 정부의 정책 방향과도 유사하다. 부정 부패 척결을 국정과제로 삼은 현 정부는 “공익신고자 보호를 대폭 강화하며, 예산 집행에 대한 국민의 감시와 참여를 확대하고 … 중대 부패범죄의 처벌기준을 강화하고, 민관협력형 부패방지 체계를 구축하는 등 반부패 개혁을 완수할 것”을 목표로 하였다(국민권익위원회, 2020: 13). 한국도 국민권익위원회가 각 부처 및 청렴사회민 관협의회의와 공동으로 ‘5개년 반부패 종합계획(2018~2022)’을 수립하여 반부패 중장기 로드맵을 마련하였다.

그런데 태국의 부패 상황에 대한 국제적 평가(CPI, IPI)는 여전히 제자리걸음을 하고 있다. 이에 반해 한국의 부패 상황에 대한 국제적 평가(CPI, IPI)는 최근 꾸준히 개선되고 있다. 이러한 차이가 발생한 원인 중 하나로 양국 정부의 반부패 의지의 강도 차이를 들 수 있다. 현재 태국의 군사정부는 표면적으로 강력한 반부패 의지를 천명하였지만, 실제 부패 척결을 정치적 수단으로 남용한다는 비판을 받고 있다(Ellis-Petersen, 2018). 부패 척결을 정치적 수단으로 활용하는 것은 반부패 정책을 실패로 이끈다(Quah, 2021). 반면에 한국 현 정부는 반부패 개혁을 위한 범정부적 기반을 마련하기 위해 “대통령이 의장이고 국민권익위원회위원장을 비롯한 반부패 관계

기관의 장으로 구성된 ‘반부패정책협의회’와 경제계·직능계·시민사회·학계·언론 등 사회 각계가 참여하는 ‘청렴사회민관협의회’를 두 축으로” 반부패 추진체계를 확립하였다(국민권익위원회, 2020: 13). 이와 같은 범정부적 개혁 기반 마련은 반부패 정책의 성공 조건 중 핵심인 정부의 강력한 정치적 의지(Quah, 2017: 64-65)를 잘 보여준다.

또한 NACC는 조직과 권한에서 문제가 없어 보이지만, 현실적으로는 군사독재정권이 해당 기관을 대부분 장악하고 있기 때문에 정부기관의 부패 문제를 수사할 수 없는 상황이다. 내각제 국가인 태국에서는 야당이 정부의 업무를 감시할 수 있지만, 상원의원과 하원의원 모두 군사독재정권이 임명한 인물들로 채워져 내각제가 실질적으로 운용되고 있지 못한 실정이다.

### 3. 공공기관 청렴도 평가의 한계

한국 정부는 태국과 2009년 반부패 협력 MOU를 체결하고, 2013년에는 공공기관 청렴도평가 제도를 태국에 전수하였다. 공공기관 청렴도 측정의 목적은 “공공부문의 반부패 정책방향이 주로 적발과 처벌 등 사후적 대책에 집중되는 한계를 보완하여 보다 능동적인 반부패 정책을 추진하기 위해 공공기관의 청렴수준을 체계적으로 진단하는” 것이다(국민권익위원회, 2020: 25). 국민권익위원회는 1999년 공공기관 청렴도 측정 모형을 개발하고, 2002년부터 71개 공공기관을 대상으로 청렴도를 측정하기 시작하여 2010년에는 700여개 공공기관을 대상으로 청렴도를 측정하고 있다.<sup>21)</sup>

그런데 앞서 PACC 사건 분석에서 알 수 있듯이 태국에서는 공공기관 청렴도 측정 제도를 도입하였지만 여전히 공공부문 부패 사건이 증가하였다. 이러한 괴리는 공공기관 청렴도 평가가 부패의 증상을 측정하는 데 집중하기 때문이다. 공공기관 청렴도 평가는 반부패 정책의 성과를 측정하기에 적합하지만, 부패의 원인 파악과 부패 방지에 직접적으로 기여하지는 못 한다.

21) 측정 대상기관은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」상 공공기관 중 중앙·지방행정기관, 교육청, 공직유관단체 등이다.

## 제 4 장

국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII):  
아태지역 형사정책 비교연구

# 부패지수 개선방안

이 정 주



## 제4장

# 부패지수 개선방안

### 제1절 | CPI 원천 자료 개요

#### 1. CPI 원천자료의 구성

국제투명성기구에서 매년 국가청렴도 지수(CPI: Corruption Perceptions Index)를 발표하고 있다. 국가청렴도 지수는 베텔스만 재단, 세계경제포럼, 정치경제위험자문공사, 정치위험서비스그룹 등이 발표하는 부패와 관련된 원천자료를 활용하여 산정된다. 국제투명성 기구의 부패인식지수 측정은 1995년부터 시작되었고 매년 실시되고 있으며, 2020년 CPI는 180개국이 측정되었고, 총 13개의 원천자료가 이용되었다. 원천자료상에서 포함된 국가의 수는 Political and Economic Risk Consultancy에 포함된 15개국에서 Global Insight Business Conditions and Risk Indicators에 포함된 204개 국가까지 이른다. 국가별로 최소 3개 원천자료에서 최대 10개 자료가 평가받는데 활용되고 있으며, 대다수의 국가는 7개~9개의 원천자료로 평가받으며 평균적으로 7개의 자료가 활용되고 있다.

▶▶ [표 4-1-1] CPI를 구성하는 원천자료(2020년 기준)

	원천자료	대상 국가 수
1	African Development Bank Country Policy and Institutional Assessment 2018 (AFDB)	54
2	Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators 2020 (BF-SGI)	41
3	Bertelsmann Foundation Transformation Index 2020 (BF-BTI)	137
4	Economist Intelligence Unit Country Risk Service 2020 Code (EIU)	131

	원천자료	대상 국가 수
5	Freedom House Nations in Transit 2020 Code (FH)	29
6	Global Insight Business Conditions and Risk Indicators 2019 Code (GI)	204
7	IMD World Competitiveness Yearbook 2020 Code (IMD)	63
8	Political and Economic Risk Consultancy 2020 Code (PERC)	15
9	The PRS Group International Country Risk Guide 2020 Code (PRS)	140
10	World Bank Country Policy and Institutional Assessment 2019 Code (WB)	75
11	World Economic Forum Executive Opinion Survey 2019 Code (WEF)	134
12	World Justice Project Rule of Law Index 2019 Code (WJP)	128
13	Varieties of Democracy Project 2020 (VDEM)	179

» [표 4-1-2] 원천자료수별 국가 수

3개 자료	4개 자료	5개 자료	6개 자료	7개 자료	8개 자료	9개 자료	10개 자료
9개국	11개국	14개국	20개국	45개국	39개국	33개국	9개국

평가유형으로는 IMD, PERC, WEF는 기업인 설문조사를 활용하며 AFDB, BF(GSI), BF(TI), EIU, FH, GI, PRS, WB, WJP, VDEM은 전문가 평가를 활용한다.

공개 수준으로는 온라인상 모두에게 공개되고 있는 자료는 AFDB, BF(SGI), BF(BTI), FH, WB, WEF, WJP, VDEM 지수로 총 8개로 나타난 데 비해, 나머지 5개 자료인 EIU, GI, IMD, PERC, PRS은 해당 구독자 혹은 고객에게 한정하여 공개하는 것으로 나타났다. 이 중 우리나라의 부패수준을 측정하는 CPI 원천자료로는 BF(SGI), BF(BTI), TI, WJP, WEF, EIU, GI, IMD, PERC, PRS 자료이다.

## 2. 우리나라의 CPI 평가

우리나라는 총 13개의 원천자료 중 국가경영개발원(IMD) 등 10개를 활용하고 있다. 지난 4년간의 추세를 보면, SGI, TI, PRS, IMD 점수는 상승하였고, PERC는 하락에서 상승으로 전환되었고, WJP, GI, EIU, V-DEM는 큰 변동이 없었으며, WEF는 하락하였다(한국투명성기구, 2021). 각 원천자료의 이러한 변화 추이는 다음과 같이 해석될 수 있다. 첫째, 전국적인 청렴수준(IMD, PERC)은 향상되고 있으며, 특히 공공분야(SGI, TI)와<sup>22)</sup>

22) 다만, 공적기금의 남용 및 공공계약 등 공공자원에 대한 뇌물관행(WEF, EIU)에 대한 개선이

정치분야(PRS)의 청렴도가 과거보다 크게 상승한 것으로 나타났다. 이에 반해 기업 및 민간의 경제활동 관련한 부패를 측정하는 WEF, GI는 정체 또는 하락을 보여 기업의 경제활동과 관련한 민간분야 청렴도 개선에 보다 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

▶▶ [표 4-1-3] 지난 4년간 국가청렴도 구성 원천자료점수 변동 추이

구분	지수구분(기관)	조사항목	'17년 점수	'18년 점수	'19년 점수	'20년 점수	4년간 변동	
기업인 설문조사	국제경영개발원(IMD)	부패와 뇌물의 존재 여부	46	50	55	57	11↑	
	정치경제위험자문공사(PERC)	국가별 부패수준	45	42	47	53	8↑	
	세계경제포럼(WEF)	수출입, 공공계약, 법원 판결 등을 위해서 뇌물이나 비공식적인 추가 비용을 지불하는 정도/공적자금의 유용 정도	55	56	54	54	1↓	
전문가 평가	베텔스만 재단(BF)	지속가능지수(SGI)	공무원의 사익목적 지위남용을 막을 수 있는 정도	53	62	62	70	17↑
		변혁지수(TI)	직권남용 공무원의 처벌 가능성/정부의 부패 억제 기능	53	53	61	61	8↑
	세계사법정의프로젝트(WJP)	공무원의 공적지위(공공의료시스템, 규제당국, 경찰, 법원 등) 악용 정도	69	69	72	71	2↑	
	민주주의 다양성연구원(VDEM)	행정, 입법, 사법 부패수준 공공부문 부패수준	60	70	71	71	11↑	
	아이에이치에스 마켓(GI)	경제활동(수출입이나 일상업무포함)에 영향을 미치는 부패나 뇌물	59	59	59	59	-	
	이코노믹인텔리전스 유닛(EIU)	공적자금의 관리 책임, 유용, 감독 등 주로 공공자원의 관리/계약 등에서의 뇌물 관행	55	55	55	55	-	
	정치위기관리그룹(PRS)	정치와 기업 사이의 의심스러운 관계, 후원과 호의의 교환 등 정치 시스템 내부의 부패	50	50	54	62	12↑	

출처: 이정주 (2021). 반부패·청렴업무 전담기구로서의 국민권익위원회의 위상강화방안에 관한 연구. 26(3): 149 재인용.

필요한 것으로 분석된다.

## 3. 아태지역 국가의 CPI 원천자료 분석

한국을 포함한 아태지역 31개 국가 평가에 활용되는 원천자료로는 AFDB, FH를 제외한 11개 자료를 활용하는 것으로 나타났다. 구체적으로 GI 자료는 31개국 모든 국가에서, VDEM 30개국, BF(BTI) 23개국, PRS 22개국, EIU 21개국, WEF 21개국, WJP 21개국, WB 15개국, PERC 14개국, IMD 14개국, BF(SGI) 4개국에서 CPI 산정 시 활용되는 것으로 나타났다.

▶▶▶ [표 4-1-4] 각 국가별 2020년도 CPI 및 원천자료

국가	CPI	순위	원천 자료수	AFD B	BF (SGI)	BF (BTI)	EIU	FH	GI	IMD	PE RC	PRS	VD EM	WB	WEF	WJP
New Zealand	88	1	8	-	97	-	90	-	83	92	-	93	77	-	89	82
Singapore	85	3	9	-	-	73	90	-	83	91	90	85	77	-	89	85
Australia	77	11	9	-	70	-	72	-	71	83	87	76	76	-	76	79
Hong Kong	77	11	8	-	-	-	90	-	71	83	67	76	72	-	84	73
Japan	74	19	9	-	53	-	72	-	71	74	80	67	75	-	92	79
Bhutan	68	24	4	-	-	69	-	-	71	-	-	-	72	60	-	-
Taiwan	65	28	8	-	-	77	55	-	71	70	57	59	56	-	73	-
Korea, South	61	33	10	-	70	61	55	-	59	57	53	62	71	-	54	71
Brunei Darussalam	60	35	3	-	-	-	-	-	71	-	-	50	-	-	60	-
Malaysia	51	57	9	-	-	53	55	-	59	51	35	41	54	-	62	52
Maldives	43	75	3	-	-	-	-	-	35	-	-	-	60	35	-	-
Vanuatu	43	75	3	-	-	-	-	-	47	-	-	-	47	35	-	-
China	42	78	8	-	-	41	37	-	47	55	38	32	46	-	-	39
Solomon Islands	42	78	3	-	-	-	-	-	59	-	-	-	32	35	-	-
India	40	86	9	-	-	45	37	-	47	44	28	41	41	-	43	34
Timor-Leste	40	86	4	-	-	45	-	-	35	-	-	-	46	35	-	-
Sri Lanka	38	94	8	-	-	45	37	-	35	-	-	32	44	35	43	33
Indonesia	37	102	9	-	-	37	37	-	35	43	32	50	26	-	46	23
Vietnam	36	104	8	-	-	37	20	-	47	-	37	41	32	-	40	36
Thailand	36	104	9	-	-	37	37	-	35	41	38	32	20	-	43	38
Mongolia	35	111	9	-	-	37	37	-	35	32	-	41	34	35	28	33

국가	CPI	순위	원천 자료수	AFD B	BF (SGI)	BF (BTI)	EIU	FH	GI	IMD	PE RC	PRS	VD EM	WB	WEF	WJP
Philippines	34	115	9	.	.	33	37	.	35	34	38	41	28	.	32	27
Nepal	33	117	6	.	.	29	.	.	35	.	.	.	29	35	40	32
Pakistan	31	124	8	.	.	21	37	.	35	.	.	32	22	35	43	25
Laos	29	134	5	.	.	21	.	.	35	.	.	.	20	27	46	.
Myanmar	28	137	7	.	.	21	20	.	22	.	.	32	49	27	.	27
Papua New Guinea	27	142	6	.	.	29	20	.	22	.	.	35	28	27	.	.
Bangladesh	26	146	8	.	.	25	20	.	22	.	.	41	17	27	31	27
Cambodia	21	160	8	.	.	13	20	.	35	.	29	.	15	10	35	14
Afghanistan	19	165	5	.	.	25	.	.	10	.	.	.	26	18	.	15
Korea, North	18	170	4	.	.	17	.	.	10	.	.	15	29	.	.	.

평가대상국 31개국 중 20개국 이상(65%)의 국가를 평가하는 원천자료를 중심으로 이들 원천자료의 성격을 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, GI는 개인/기업이 주요 계약을 따내는 것에서부터 소규모 제품을 수입/수출하거나 일상적인 서류를 입수하는 것과 같은 비즈니스를 원활히 수행하기 위해 제공되는 뇌물 또는 기타 부패 관행에 직면할 위험 정도를 평가하는 것으로 주로 기업(경제)활동 관련 부패와 관련된다.

둘째, VDEM은 정치부패의 만연 정도를 측정하는데 공공부정부패, 행정, 입법, 사법 부패수준을 동일한 기준으로 평가함으로 행정, 입법, 사법, 공공부문 등 사회 전반적인 부패와 관련된다.

셋째, BF(BTI)는 직위를 남용한 공직자가 기소되거나 처벌받는 정도와 정부가 부패를 성공적으로 억제할 수 있는 정도를 평가하는 것으로 공공부문의 부패억제/통제시스템과 관련된다.

PRS는 정치와 기업 사이의 의심스러운 관계, 후원과 호의의 교환 등 정치 시스템 내부의 실질적 또는 잠재적 부패를 의미하는 것으로 정경유착부패와 관련된다.

EIU는 공적기금의 할당과 사용에 대한 명확한 절차와 책임성 존재 정도, 공적기금의 부당사용 및 유용 정도, 책임성을 물을 수 없는 특별 자금이 존재 여부, 전문화된 공무원 조직 존재 여부, 관리 감독을 위한 독립적인 회계감사기관, 공직자의 권한남용

행위를 판결할 수 있는 독립적 사법부 존재 여부, 계약뇌물 관행 등을 평가하여 주로 공적기금 관리와 관련된다.

WEF는 수출입, 공공시설 이용, 조세 납부, 공공 계약, 호의적인 법원 판결 등을 위해서 뇌물이나 비공식적인 추가비용을 지불하는 정도와 공적기금의 유용 정도로 일상적인 생활에서의 부패와 관련된다.

WJP는 공무원(행정부, 사법부, 경찰, 군, 입법부)의 공적 지위의 악용 정도를 평가하는 것으로 전형적인 공적 지위남용행위에 근거한 공공부문의 부패에 해당한다.

앞의 논의를 정리해보면 GI는 기업활동 관련 부패수준, VDEM은 행정, 입법, 사법, 공공부문 등 사회 전반적 부패수준, BF(BTI)는 공공부문의 부패통제수준, PRS는 정경유착부패 정도, EIU는 공적기금 유용 정도와 이를 막기 위한 책임성 정도, WEF는 일상적 부패수준, WJP는 공직 지위남용 정도 등 부패수준 등을 측정하고 있음을 알 수 있다.

그리고 부패 측정에 활용되는 원천자료들을 부패의 개념에 근거해 직접적으로 파악할 수 있는 원천자료와 부패 현상을 간접적으로 파악할 수 있는 자료로 구분해 보면 다음과 같다. GI, VDEM, PRS, WEF, WJP와 같이 대다수 지수는 부패의 심각성 정도를 직접적으로 묻는 설문으로 구성되어 있다. 반면에 BF(BTI)지수와 EIU지수의 일부 문항의 경우 부패수준에 영향을 미치는 통제장치구비를 포함하는 질문으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이는 부패통제장치가 잘 구비되어 있다면 부패 수준이 낮다고 볼 개연성이 높기 때문으로 풀이된다.

▶▶ [표 4-1-5] 아태지역 국가의 주요 CPI 원천자료의 측정항목 및 측정방식

아태지역 국가의 주요 CPI 원천자료분석	측정항목	측정방식	
		직접측정	간접측정
GI	기업활동 관련 부패수준	○	
VDEM	행정, 입법, 사법, 공공부문 등 사회 전반적 부패수준	○	
BF(BTI)	공공부문의 부패억제/통제수준		○
PRS	정경유착부패 정도		
EIU	공적기금 유용 정도	○	
	공적기금 유용을 막기 위한 책임성 확보 장치구비		○
WEF	일상적 부패수준	○	
WJP	공직 지위남용 정도 등 부패수준	○	

## 제2절 | CPI 부패수준 측정모형 평가

### 1. 기존 CPI 평가의 한계점

현행 CPI는 앞서 아태지역을 중심으로도 보았듯이 부패의 수준을 파악하는 실태에 초점을 맞추고 있다. 이러한 CPI의 한계점은 다음과 같다.

첫째, CPI는 부패실태 파악에 초점을 두고 있다. 부패 수준을 정확히 파악하기 위해서는 부패의 정도 파악과 이를 근절하기 위한 다양한 제도적 노력이나 여건을 동시에 고려해 볼 필요가 있음에도 이러한 사항이 반영되어 있지 않다. A라는 국가와 B국가의 뇌물이나 공적자금유용, 직위 남용과 같은 부패 수준이 비슷한데, A국가는 부패근절을 위한 반부패정책 노력을 많이 노력하는 국가인 데 비해 B국가는 그러한 노력을 하지 않은 국가라고 했을 경우 A국가와 B국가의 부패 수준이 동일하다고 할 수 있는가의 문제이다. 부패실태 파악에 초점을 맞추고, 부패억제에 대한 제도적 노력이 반영되어 있지 않다면, 청렴도 제고를 위해 열심히 노력하는 국가의 경우 현 CPI 지수(청렴 수준)가 과소평가 되게 인식될 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

둘째, 응답자의 부패수준 평가에 있어 부패 정의에 대한 인식 차이가 있을 가능성이 있다. CPI의 원천자료 설문은 전문가나 기업가가 응답하는데, 부패수준을 단순히 뇌물의 심각성만 가지고 응답할 하는 사람과 뇌물 이외에 뇌물 근절하기 위한 국가의 부패통제장치도 고려하면서 응답할 경우 부패 수준에 대한 상이한 응답이 존재할 수 있다. 뇌물이 심각하다는 인식과 뇌물이 심각하지만 이에 대한 통제가 어느 정도 되고 있다는 인식은 부패수준이 상이한 것이라 할 수 있다. 즉 국가 간 인식지수의 차이는 실제 부패의 차이가 아니라 부패를 정의하는 방식에 따라 달라질 수 있다(김진영, 2019:51).

셋째, CPI 평가 결과에 투명성·민주화·경제발전의 관계에 대한 일반 이론을 적용하기 어렵다. 이상환(2016)은 아세안 10개국의 부패인지지수(CPI), 민주화지수, 1인당 총소득 및 지니계수를 비교하고 각 지수 간 상관관계를 분석할 결과 “정치적 민주화 수준과 국가투명성 수준의 연관성과 경제발전 수준과 국가 투명성 수준의 연관성”에 관한 일반이론이 아세안 국가에는 적용되기 어려운 결론을 내렸다. 이와 같은

결과의 원인으로 부패방지를 위한 국제협약의 배경인 서구 선진국들이 공유하고 있는 신자유주의 논리, 즉 “국제적인 거래와 계약에 있어서 만연된 부패가 자유롭고 투명한 공정경쟁을 해치고 자원 배분의 왜곡을 불러와 궁극적으로 세계 경제의 지속적인 발전과 민주주의를 저해한다.”는 논리가 아세안 지역에는 적용되지 않을 수 있음을 지적하였다. 예를 들어, 싱가포르의 경우 투명성과 경제발전 간의 상관관계는 보여주고 있으나, 투명성과 정치민주화 간의 상관관계가 떨어져 일반 이론의 주장과 거리감이 있는 것으로 나타났다(이상환, 2016: 223). 특히, 아시아국가의 경우 사회 전반적 체제에 있어 국가의 역할 비중이 매우 크며, 청렴에 있어서도 국가의 반부패정책의 의지에 따라 청렴도가 좌우되는 만큼 반부패 노력에 대한 변수 고려가 부패수준 측정에 반영될 필요가 있다.

넷째, 국가마다 활용하는 원천자료가 상이하기 때문에 편차가 존재한다. CPI 산출 근거가 되는 원천자료 간 상관성이 높지만, 100개 이상의 국가를 대상으로 발표되는 부패지수는 모든 나라가 동일한 개별 자료를 사용하는 것이 아니기 때문에 편의가 발생한다(윤은기·이정주, 2014). 또한 국가별로 점수가 좋은 자료들 간의 편차도 존재하기 때문에 국가 간 비교의 어려움이 존재한다.

다섯째, CPI에는 부패와 관련될 수 있는 다양한 요소가 반영되지 않았다. CPI 원천 자료는 기업, 정치, 행정, 사법 분야의 부패 수준을 주로 측정하는 것으로 부패통제를 위해서는 거버넌스 관점에서 다양한 영역의 전사적인 협력이 필요한데, 특히 CPI 측정항목으로 언론이나 시민사회 참여와 관련된 분야가 반영되어 있지 않다. 언론이나 시민사회가 활성화될수록 부패에 대한 감시·감독으로 단기적으로 부패고발이 높아지고, 사회가 부패한 것처럼 보이지만, 시간이 지날수록 부패 문제가 사회 전반의 공정성과 국가 성장을 저해하는 암세포와 같은 존재라는 학습효과에 의해 시간이 지날수록 청렴도가 상승할 개연성이 높다.

여섯째, CPI만으로는 청렴성 제고를 위한 정책적 실효성을 확보하는 데 한계가 있다. CPI 지수를 단순히 받는 측면인 공직자나 정치인의 부패 수준을 측정하는 부패 실태 파악 위주로 운영할 경우, 현상 파악에 그쳐 이를 사회적으로 어떻게 해결한 것인가에 대한 실천적 방안을 모색하는 데 CPI 지수를 통해 알기 어려운 한계가 존재한다. 따라서 CPI 지수는 부패실태 파악 이외에 부패를 간접적으로 측정하면서 이를

억제할 수 있는 다양한 변수를 측정모형에 반영하는 것이 바람직할 것이다.

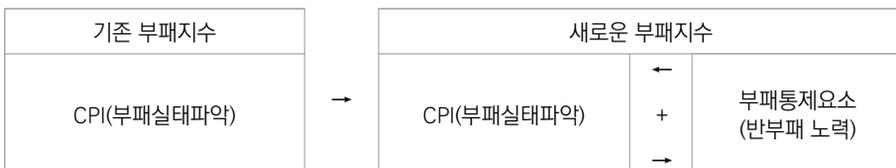
## 2. 부패지수 개선을 위한 새로운 접근

현실적으로 부패수준 파악에 대한 조사기관이나 시점이 다르기 때문에 분석 결과에 있어 편이가 발생할 수밖에 없다. 또한 국제투명성기구에서 발표하는 CPI 평가 결과를 완전히 무시할 수 없다는 점에서, 현 CPI 평가시스템의 한계점을 찾아 보완하는 방향으로 평가모형을 설계하는 것이 현실적이다.

이러한 점에서 앞서 언급한 한계점 중 CPI 평가가 주로 부패의 현 실태분석에 초점을 둠으로써 부패 수준에 영향을 미칠 수 있는 국가 차원의 반부패 노력 요소가 제대로 반영되지 못하는 측면이 존재한다. 부패통제요소가 반영된다면 국가별로 반부패정책을 어떻게 추진해야 할 것인지에 대한 방향성을 제시해 줄 수 있다는 점에서 큰 의의가 있을 것이다. UN 반부패협약에서도 부패방지정책 개발 및 시행, 부패방지 기구 설립, 공공부문의 노력, 공무원행동강령 적용, 투명한 공공 조달 및 공공재정 운영, 공공행정에 있어 부패위험에 대한 보고, 사법부 및 소추관청의 독립과 부패 척결 역할, 민간부문의 부패방지 및 회계심사표준 강화, 시민사회·비정부기구 등의 적극적 참여 조장, 자금세탁 방지 조치 마련 등을 부패 예방을 위한 주요 반부패통제방안이라 적시할 정도로 국가 차원의 부패방지 노력이 그 나라의 청렴도에 영향을 끼칠 수밖에 없다.

이와 관련하여 우리나라에는 부패방지 노력 정도를 평가하는 부패방지시책평가와 부패방지 노력의 결과로 인한 청렴 수준 인식을 파악하는 공공기관 청렴도 평가가 존재하는데, 이를 동시에 고려해야만 그 기관의 부패 수준을 제대로 파악할 수 있는 것과 유사한 논리적 구조이다.

» [표 4-2-1] 부패지수개선을 위한 새로운 접근



특히 본 연구에서는 한국이 포함된 아태지역의 현 CPI 평가모형을 부패개혁의 유용한 도구로서 부패통제 요소로 어떠한 내용을 추가하여 활용할지를 거버넌스 차원에서의 국가청렴시스템, 윤리적 정부추진전략, 세계거버넌스 지표, 공공청렴지수 검토를 통해 알아보도록 한다.

### 가. 국가청렴시스템(National integrity System: NIS)

국가청렴시스템은 부패를 막고 청렴성을 제고하기 위한 국제적인 공감대하에서 국제투명성기구가 개발하여 진전시키고 있는 시스템으로, 시스템의 구성 주체는 청렴성·투명성·책임성에 기여할 수 있는 기둥(pillars)으로 정당, 행정부, 입법부, 사법부, 법률집행기관, 반부패기관, 최고회계감사기관, 공공조달, 언론, 시민사회, 기업 부문, 국제기관 등을 의미한다(이정주, 2008). 국가청렴시스템의 반부패추진방식으로는 각 특정 부문 중심의 선택과 집중의 원칙에 따른 반부패접근방식이 아닌 여러 주체들의 동시다발적인 전방위적인 접근방식(holistic approach)을 추구한다. 결국 이러한 국가청렴시스템의 궁극적인 목적은 국가청렴시스템의 구성요소라 할 수 있는 각 기둥(pillars)들이 상호협력체제인 거버넌스 관점에서 반부패에 대한 노력을 행함으로써 국가의 청렴성 향상과 더불어 법치주의 준수, 국민의 삶의 질 향상, 국가의 지속적인 발전에 있다. 특히, CPI 측정항목에서 평가되지 못하는 언론과 시민사회 부문의 역할이 부패를 저감시키는 요인으로 작동하기 때문에 부패통제요소로 고려될 필요가 있다.

▶▶▶ [그림 4-2-1] 국가청렴시스템(NIS)



## 나. 윤리적 정부추진전략<sup>23)</sup>

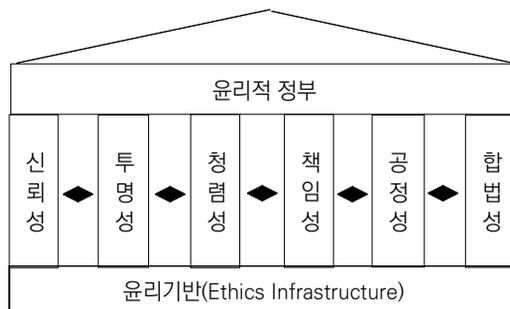
### 1) 윤리정부의 의미

Zimmerman(1994)은 “공무원의 부적절한 행동을 억제하고, 부적절한 행동을 발견하고, 도덕적 분위기를 증진시키는 유리온실과 같은 개방된 정부”로서, 사익을 위하여 공적 비용을 지출하지 않는 정부가 윤리적 정부라고 언급했다.

한편 윤태범(2000)은 윤리적 정부라 함은 행정정보가 적극적으로 이루어지고, 행정체계가 안정하며, 정부접근에 대한 저렴한 비용, 정부-시민의 원활한 상호작용이 이루어지며 기준이 명료하며, 법적 원칙이 준수되는 정부라 하며 이러한 방향으로 윤리를 강화해야 한다고 주장하고 있다. 그리고 조은경(2001)은 ‘Clean Korea 21’이라는 목표 아래 개인 간 및 국가와 조직에 대한 신뢰가 회복된 사회(신뢰성), 공사 직종 내 투명성이 확보된 사회(투명성), 청렴-정직한 사람이 존경받는 사회(청렴성), 행위의 결과가 예측 가능한 공정한 사회(책임성)를 실천목표로 채택하여 행정윤리를 확보하려고 했다.

이러한 논의를 토대로 윤리적 정부라 함은 <그림>과 같이 신뢰성, 투명성, 청렴성, 책임성, 공정성, 합법성, 책임성, 공정성, 합법성과 같은 구성요소(pillars)들의 상호네트워크에 의해서 지탱되는 정부를 의미한다고 할 수 있다. 따라서 윤리적 정부 하에서는 부패의 유인과 기회가 줄어들고, 반대로 탐지의 가능성은 증가하게 된다.

#### » [그림 4-2-2] 윤리적 정부

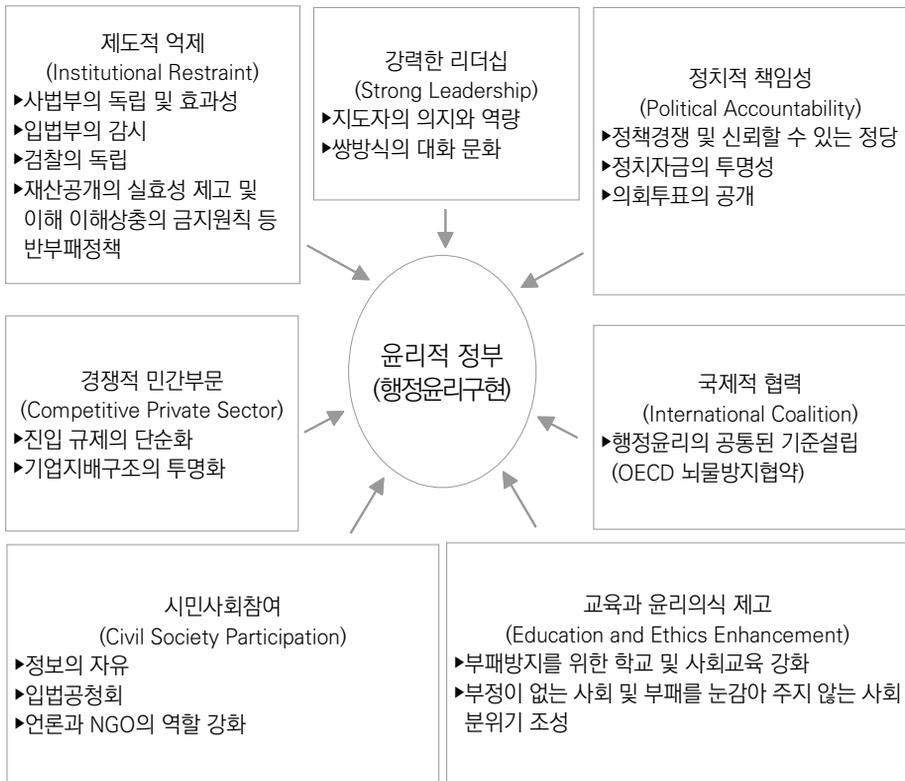


23) 이정주(2018). 신공공관리와 부패와의 관련성을 통한 윤리정부구축에 관한 연구, 한국부패학회보 23(1): 75~94면 중 일부 내용 재인용.

2) 윤리적 정부의 추진전략

윤리기반 위에 신뢰성 등과 같은 구성요소의 상호네트워크를 통한 윤리적 정부를 구현하기 위한 추진전략으로는 다자간의 협력인 거버넌스 시각에서 공직·사법·시민 분야뿐만 아니라 국가기업·국제적 협력까지 동원한 전방위적 전략을 취하는 것이 바람직하다. 그러한 이유로 행정윤리를 구축하기 위해서는 사법제도, 정치체제, 시민 자유의 개선과 공공분야의 효율적 관리 외에도 국가의 모든 영역이 다양하게 참여하고 협력하는 노력이 필요하다는 것이다. 특히, 제도적 억제(반부패정책), 민간부문 관련 규제 완화, 언론이나 시민사회의 참여 등이 주요 부패통제방안이라 할 수 있다.

▶▶▶ [그림 4-2-3] 윤리적 정부의 추진전략



설명: Vinay K. Bhargava and Emil P. Bolongaita, Jr., 2001, "Making National Anti-Corruption Policies and Programs More Effective: An Analytical Framework", p14, World Bank의 반부패 5대영역과 조은경(2001), p36의 반부패 7대 영역을 다시 행정 윤리적 시각에서 7대 영역으로 재구성함.

## 다. 세계 거버넌스(The Worldwide Governance Indicators) 지표

### 1) 세계 거버넌스 지표란?

세계은행의 거버넌스 지수(The Worldwide Governance Indicators)는 국가의 권위를 행사하는 전통과 제도로 구성된다. 여기에는 정부가 선택되고 모니터링 및 교체되는 과정과 건전한 정책을 효과적으로 공식화하고 시행하는 정부의 능력, 그리고 그들 사이에서의 경제적, 사회적 상호작용을 지배하는 제도에 대한 시민과 국가의 존중까지 포함된다.

### 2) 세계 거버넌스 지표 구성

세계은행의 거버넌스 지수(The Worldwide Governance Indicators)는 Brookings Institution의 비상임 연구원 및 NRG(Natural Resource Governance Institute) 명예 회장인 Daniel Kaufmann과 세계은행의 개발 경제학을 전공한 Aart Kraay에 의해 만들어졌으며, 1996~2020년 기간 동안 200개 이상의 국가 및 지역에 대한 언론과 책임(Voice and Accountability), 정치적 안정과 폭력/테러의 부재(Political Stability and Absence of Violence/Terrorism), 정부효율성(Government Effectiveness), 규제 품질(Regulatory Quality), 법치주의(Rule of Law), 부패통제(Control of Corruption)와 같은 6가지의 관점에서 거버넌스를 다루고 있다.<sup>24)</sup> 거버넌스 지표에 활용되는 원천자료는 총 34개이며 이 중 CPI 원천자료로 10개가 활용되고 있어 세계거버넌스 지표(WGI)와 CPI 지수와의 상호관련성이 높을 수 있음을 예견해 볼 수 있다.

» [표 4-2-2] WGI 원천자료 및 CPI 원천자료 유무

Worldwide Governance Indicators의 원천자료	CPI 원천자료 유무
African Development Bank Country Policy and Institutional Assessments (ADB)	◎
African Electoral Index (IRP)	
Afrobarometer (AFR)	
Asian Development Bank Country Policy and Institutional Assessments (ASD)	
Business Enterprise Environment Survey (BPS)	

24) <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Worldwide Governance Indicators의 원천자료	CPI 원천 자료 유무
Bertelsmann Transformation Index (BTI)	◎
Cingranelli Richards Human Rights Database (HUM)	
European Bank for Reconstruction and Development Transition Report (EBR)	
European Quality of Government Index (EQI)	
Economist Intelligence Unit (EIU)	◎
Freedom House (FRH)	◎
Freedom House – Countries at the Crossroads (CCR)	
Global Corruption Barometer Survey (GCB)	
Global Competitiveness Report (GCS)	
Global Integrity Index (GII)	
Gallup World Poll (GWP)	
Heritage Foundation Index of Economic Freedom (HER)	
Human Rights Measurement Initiative (HRM)	
IFAD Rural Sector Performance Assessments (IFD)	
IHS Markit World Economic Service (WMO)	
iJET Country Security Risk Ratings (IJT)	
Institute for Management & Development World Competitiveness Yearbook (WCY)	◎
Institutional Profiles Database (IPD)	
International Research & Exchanges Board (MSI)	
International Budget Project Open Budget Index (OBI)	
Latinobarometro (LBO)	
Political Economic Risk Consultancy (PRC)	◎
Political Risk Services International Country Risk Guide (PRS)	◎
Reporters Without Borders Press Freedom Index (RSF)	
US State Department Trafficking in People report (TPR)	
Vanderbilt University's AmericasBarometer (VAB)	
Varieties of Democracy Project (VDM)	◎
World Bank Country Policy and Institutional Assessments (PIA)	◎
World Justice Project Rule of Law Index (WJP)	◎

2020년도를 기준으로 원천자료별 평가대상국가, 구성요소(언론과 책임, 정치적 안정과 폭력/테러의 부재, 정부효율성, 규제품질, 법치주의, 부패통제)별 세부평가내용, CPI 원천자료해당유무, 아태지역평가활용가능성을 정리하면 <표 4-2-3>과 같다.

▶▶ [표 4-2-3] 세계 거버넌스 지표 구성요소별 세부평가내용

지표	평가대상 국가 수	언론과 책임	정치적 안정과 폭력/테러의 부재	정부효율성	규제품질	법치주의	부패통제	CPI 원천자료	아태지역평가 활용가능성
(ADB)	아프리카 개발은행고객국가 (54개국)	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦행정의 질</li> <li>◦예산과 재무관리의 질</li> <li>◦수익 동원의 효율성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦지역통합,</li> <li>◦무역정책</li> <li>◦기업규제환경</li> </ul>	◦재산권 및 규칙에 근거한 거버넌스	◦공적 영역에서의 투명성, 책임성, 부패	O	X
(IRP)	아프리카국가 (54개국)	◦선거지수	X	X	X	X	X	X	X
(AFR)	아프리카 국가 (36개국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦의회신뢰</li> <li>◦민주주의 만족</li> <li>◦선거의 자유로움과 공정함</li> </ul>	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦기본 의료 서비스 개선</li> <li>◦처리</li> <li>◦교육적 욕구 해결</li> </ul>	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦집에서 두려워하는 범죄빈도</li> <li>◦집에서 물건을 도난 당한 경험</li> <li>◦육체적으로 공격을 받았는지</li> <li>◦법 신뢰</li> <li>◦경찰신뢰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦대통령실의 부패</li> <li>◦(치안)판사의 부패</li> <li>◦정부관료부패,</li> <li>◦세무 공무원 부패</li> </ul>	X	X
(ASD)	아시아 개발은행고객국가 (25개국)	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦행정의 질</li> <li>◦수익 동원(revenue mobilization)의 효율성</li> <li>◦예산과 재무관리의 질</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦무역정책</li> <li>◦기업규제환경</li> </ul>	◦재산권 및 규칙에 근거한 거버넌스	◦공적 영역에서의 투명성, 책임성, 부패	X	X
(BPS)	동유럽과 구소련 (30개국)	X	X						X
(BTI)	전세계 (137개국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦정치참여</li> <li>◦민주주의 제도의 안정성</li> <li>◦정치와 사회통합</li> </ul>	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦합의구축</li> <li>◦조정능력</li> <li>◦자원효율성(데이터로 부터 직접 가져옴)</li> </ul>	◦시장조직화	◦법치주의(권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 평균)	◦반부패정책	O	O

지표	평가대상 국가 수	언론과 책임	정치적 안정과 폭력 /테러의 부재	정부효율성	규제품질	법치주의	부패통제	CPI 원천자료	아태지역평가 활용가능성
(HUM)	전세계 (137개국)		◦ 정치테러규모					X	X
(EBR)	전환경제국 (35개국)				◦ 가격자유화 ◦ 무역 및 외환 시스템 ◦ 경쟁정책			X	X
(EQ)	유럽연합국가 (27개국)	◦ 의회신뢰 ◦ 선거의 자유로움과 공정		◦ 교육시스템의 질 ◦ 의료시스템의 질		◦ 경찰의 질	◦ 교육시스템상에서의 부패 ◦ 의료시스템에서의 부패 ◦ 경찰의 부패 ◦ 지난 12개월 안에 뇌물을 요구받았는지 ◦ 지난 12개월 안에 뇌물을 준 적이 있는지	X	X
(EIU)	180개국 전세계의 일부	〈아래 사항 평균〉 ◦ 민주주의 지수 ◦ 기득권/정실주의 ◦ 공직자의 책임성 ◦ 인권 ◦ 결사의 자유	〈아래 사항 평균〉 ◦ 일상불리한 전승 ◦ 무력충돌 ◦ 폭력 시위 ◦ 사회불안 ◦ 국제적 긴장/테러 위협	정부효율성 관료주의의 질/제도효율성, 과도한 관료주의/레드 테이프의 평균	규제 품질 〈불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 평균〉	〈아래 사항 평균〉 ◦ 폭력적 범죄 ◦ 조직화된 범죄 ◦ 사법 과정의 공정성 ◦ 계약의 집행 가능성 ◦ 신속한 사법처리 ◦ 물수/수용 ◦ 지적재산권 보호 ◦ 사적 재산 보호	◦ 공무원 부패	0	0
(FRH)	전세계국 중 29개국 ~ 196개국	◦ 정치적 권리 ◦ 시민 자유 ◦ 독립적 언론(29개국)				◦ 사법체계와 독립성 (29개국)	◦ 부패	0	X

지표	평가대상 국가 수	언론과 책임	정치적 안정과 폭력 /테러의 부재	정부효율성	규제품질	법치주의	부패통제	CPI 원천자료	아태지역평가 활용가능성
		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦시민사회(29개국)</li> <li>◦선거 과정</li> <li>◦인터넷 자유</li> </ul>							
(CCR)	개발도상국 (69개국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦시민 자유</li> <li>◦책임성과 대중의 목소리</li> </ul>				◦법치주의	◦반부패와 투명성	X	X
(GCB)	전세계(68개국)						<ul style="list-style-type: none"> <li>◦가계의 뇌물수수빈도 (교육, 사법, 의료, 경찰, 허가, 공공시설)</li> <li>◦공공기관 부패 빈도 (의회, 사법부, 공무원)</li> </ul>	X	X
(GCS)	전세계 (118개국)			<ul style="list-style-type: none"> <li>◦도로 인프라의 품질</li> <li>◦초등교육의 질</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦정부규제 부담</li> <li>◦비관세장벽의 만연</li> </ul>	법치주의(◦범죄와 폭력으로 인한 기업 비용 ◦조직화된 범죄 ◦사법독립성 ◦규제에 도전하는 법적 구조의 효율성 ◦지적재산권 보호 ◦소유권)의 평균	부패수준(◦정치인에 대한 공적 신뢰 ◦공적자금의 유용 ◦수입과 수출, 공공시설, 과세, 공공계약, 사법적 결정에 있어 부정기적 지불)	X	X < 관련성이 떨어지는 지표도 포함> 법치주의의 사법 독립성은 별도로 IP지수에서 다룸
(GII)	개발도상국 (54개국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦선거</li> <li>◦공공관리</li> <li>◦정보 접근과 공개</li> <li>◦권리</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦공직청렴성</li> <li>◦공공관리</li> <li>◦기업환경과 인프라</li> <li>◦복지</li> <li>◦건강과 교육</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦법의 지배</li> <li>◦공공관리</li> <li>◦성</li> </ul>	◦책임성	X	X

지표	평가대상 국가 수	언론과 책임	정치적 안정과 폭력 /테러의 부재	정부효율성	규제품질	법치주의	부패통제	CPI 원천자료	아태지역평가 활용가능성
(GWP)	전세계 (137개국)	◦선거의 정직성에 대한 신뢰		◦대중교통시스템 만족 ◦일반도로 및 고속도로 만족 ◦교육시스템 만족)의 평균		◦경찰신뢰 ◦사법시스템신뢰 ◦금전적 재난 도난 경험 여부 ◦폭행이나 강도 경험)의 평균	◦정부부패확산 정도	X	X (지표상 관련성이 떨어짐)
(HER)	전세계 181개국				◦투자 자유 ◦재정적 자유			X	X
(HRM)	태평양지역 외의 일부 추가 (39개국)	◦의견과 표현권 ◦정부 참여권 ◦집회결사권	◦실종으로부터 자유권 ◦초법적 집행으로부터 자유권 ◦자의적인 정치체포 권으로부터 자유권 ◦고문 및 부당대우로부터 자유권					X	X
(IFD)	IFAD 고객국가 (102개국)	◦농촌 개발 및 농촌 빈곤 완화를 위한 정책 및 프레임워크 ◦농촌조직의 법적 틀과 자치		◦농촌발전을 위한 공적 자원의 할당과 관리	◦농촌재무서비스발전을 가능케 하는 조건 ◦농촌사업 투자 환경 ◦투자과 생산시장접근 ◦무역정책	◦토지접근 ◦농업용수접근	농촌지역에서의 책임성, 투명성, 부패	X	X
(WMO)	전세계 (204개국)		◦시위와 폭동 ◦테러리즘 ◦주간 전쟁 ◦내전		◦규제 부담 ◦세금 불일치	◦몰수 ◦국가계약변경 ◦계약집행	◦개인이나 기업이 뇌물을 받을 위험	X	X

지표	평가대상 국가 수	언론과 책임	정치적 안정과 폭력 /테러의 부재	정부효율성	규제품질	법치주의	부패통제	CPI 원천자료	아태지역평가 활용가능성
(JT)	전세계 (200개국)		◦안전위험등급					X	X
(WCY)	전세계 (63개국)	◦정부 정책의 투명성 만족도	◦정치불안정성 위험이 낮음	◦경제변화에 대한 정부 정책의 적응력이 높음 ◦관료주의가 기업 활동을 방해하지 않음 ◦상품 및 서비스의 유통 인프라는 일반적으로 효율적임	◦보호무역주의는 사업 수행을 손상시키지 않음 ◦경쟁법은 불공정 경쟁을 막는데 효율적임 ◦자본시장에 쉽게 접근할 수 있음 ◦법률 및 규제 프레임 워크는 기업의 경쟁력을 촉진함 ◦외국인 투자자는 국내 기업에 대한 통제권을 자유롭게 획득할 수 있음 ◦공공분야계약은 외국 입찰자에게 충분히 개방되어 있음 ◦실 개인 세금은 사람들이 일하거나 승진을 추구하는데 방해하지 않음 ◦근로기준법(채용/해고 관행, 최저임금)이 사업 활동에 지장을 주지 않음	◦조세회피가 경제를 위협하지 않음 ◦사법이 공정하게 집행된다 ◦암거래 경제가 경제 발전을 저해하지 않음 ◦지적 재산권의 적절한 시행	◦뇌물과 부패가 존재하지 않음	0	0

지표	평가대상 국가 수	언론과 책임	정치적 안정과 폭력 /테러의 부재	정부효율성	규제품질	법치주의	부패통제	CPI 원천자료	아태지역평가 활용가능성
					◦보조금은 공정한 경쟁과 경제발전을 왜곡하지 않음				
(IPD)	전세계 (144개국)							X	X 최근 2016년 자료
(MSI)	개발도상국 13개국	◦다중적 채널						X	X
(OBI)	전세계 (117개국)	◦열린예산지수						X	O
(LBO)	라틴아메리카 국가 (18개국)	◦민주주의 만족 ◦국회신뢰		◦정부신뢰		◦사법부신뢰 ◦경찰신뢰 ◦범죄희생자	◦사법부 부패 ◦대통령실 부패 ◦의회부패 ◦공무원부패 ◦지방정부 부패 ◦경찰부패 ◦국세청 부패	X	X
(PRC)	아시아국가 (16개국)						◦외국기업의 경영활동을 저해하는 부패 정도	O(PERC)	X (부패실태파악)
(PRS)	전세계 (140개국)	◦정치에서 군부 ◦민주적 책임성	◦정부안정성, ◦내부 갈등, ◦외부갈등, ◦민 족적 긴장	◦관료 질	◦투자 프로필	◦법과 질서	◦부패	O	O
(RSF)	전세계 (178개국)	언론자유지수	X	X	X	X	X	X	O

지표	평가대상 국가 수	언론과 책임	정치적 안정과 폭력 /테러의 부재	정부효율성	규제품질	법치주의	부패통제	CPI 원천자료	아태지역평가 활용가능성
(TPR)	전세계 (183개국)					인신매매		X	X
(VAB)	라틴아메리카 (20개국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦국회에 대한 신뢰</li> <li>◦민주주의 만족</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>◦대법원신뢰</li> <li>◦사법시스템 신뢰</li> <li>◦경찰신뢰</li> <li>◦범죄피해자 경험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦정치인이 부패했다는 인식</li> <li>◦정치인의 부패연루 정도</li> </ul>	X	X
(VDM)	전세계 (171개국) 전문가평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦표현의 자유 확장</li> <li>◦결사의 자유</li> <li>◦깨끗한 선거</li> </ul>				◦자유주의 구성지수	◦부패지수	0	0
(PIA)	세계은행 고객국가 (134개국)			<ul style="list-style-type: none"> <li>◦행정 질</li> <li>◦예산 및 재무관리의 질</li> <li>◦수익 동원의 효율성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦기업규제환경</li> <li>◦무역정책</li> </ul>	◦재산권과 규칙에 근거한 거버넌스	◦공공부문의 투명성, 책임성 및 부패	0	X (한국 없음)
(WJP)	전세계 (113개국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦제한된 정부 권력</li> <li>◦기본권</li> <li>◦열린 정부</li> </ul>	◦내전이 효과적으로 제한됨		◦규제집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦범죄가 효과적으로 통제됨</li> <li>◦민사재판</li> <li>◦형사재판</li> </ul>	◦부패의 부재	0	

앞선 자료를 토대로 한국이 포함된 지역(아태지역), 거버넌스 지표 중 부패를 억제하거나 막을 수 있는 지표를 기준으로 다음과 같은 사항을 도출해 볼 수 있다.

▶▶▶ [표 4-2-4] 거버넌스 지표 중 부패 억제·방지 정도를 파악하는 데 활용할 수 있는 항목

자료	개요	부패통제관점에서 부패 수준을 파악하는 데 활용할 수 있는 사항	아태 지역 평가 대상
BTI	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦전세계(137개국)</li> <li>◦전문가평가</li> <li>◦발간연도: 2021년</li> <li>◦평가연도: 2020년</li> <li>◦출처: Bertelsmann Transformation Index</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦법치주의(권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용 기소의 평균)(최소 0~최대 10)</li> <li>◦반부패정책(최소 0~최대 10)</li> </ul>	23개 국가
EIU	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦전세계(180개국)</li> <li>◦전문가평가</li> <li>◦발간연도: 2020년</li> <li>◦평가연도: 2020년</li> <li>◦출처: Country Viewswire Service</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦정부효율성 관료주의 질/제도효율성, 과도한 관료주의/레드테이프의 평균(최소 0 ~ 최대 1)</li> <li>◦규제품질 〈불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 평균〉(최소 0 ~ 최대 1)</li> </ul>	26개 국가
WCY	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦전세계(63개국)</li> <li>◦기업가 설문조사</li> <li>◦발간연도: 2020년</li> <li>◦평가연도: 2020년</li> <li>◦출처: World Competitiveness Yearbook</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦정부 정책의 투명성 만족도(최소 0 ~ 최대 10)</li> <li>◦관료주의가 기업 활동을 방해하지 않음(최소 0~최대 10)</li> <li>◦사법이 공정하게 집행된다(최소 0 ~ 최대 10)</li> <li>◦암거래 경제가 경제발전을 저해하지 않음(최소 0~최대 10)</li> </ul>	14개 국가
OBI	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦전세계(117개국)</li> <li>◦전문가 평가</li> <li>◦발간연도: 2020년</li> <li>◦평가연도: 2020년</li> <li>◦출처: Open Budget Index</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦열린 예산지수(Open Budget Index) (최소 0 ~ 100) - 중앙 정부 예산 문서의 가용성, 적시성 및 품질의 다양한 차원에 대한 122개의 객관식 질문이 포함된 설문지를 기반</li> <li>- 시민사회의 정부 예산 과정에서의 영향력 평가</li> </ul>	17개 국가
PRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦전세계(140개국)</li> <li>◦전문가 평가</li> <li>◦발간연도: 2020년</li> <li>◦평가연도: 2020년</li> <li>◦출처: International Country Risk Guide</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦법과 질서(최소 0~최대 1)</li> <li>※ 원자료 공개하지 않음</li> </ul>	22개 국가
RSF	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦전세계(178개국)</li> <li>◦전문가 평가</li> <li>◦발간연도: 2021년</li> <li>◦평가연도: 2020년</li> <li>◦출처: Worldwide Press Freedom Index</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦언론자유지수(최소 0~최대 100) 점수가 낮을수록 언론자유가 더 잘 보장됨</li> </ul>	27개 국가

자료	개요	부패통제관점에서 부패 수준을 파악하는 데 활용할 수 있는 사항	아태 지역 평가 대상
VDM	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦전세계(171개국)</li> <li>◦전문가 평가</li> <li>◦발간연도: 2021년</li> <li>◦평가연도: 2020년</li> <li>◦출처: Varieties of Democracy Project</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦표현의 자유 확장(최소 0~최대 1)</li> </ul>	25개국
WJP	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦전세계(113개국)</li> <li>◦전문가 평가와 일반 대중투표의 결합</li> <li>◦발간연도: 2020년</li> <li>◦평가연도: 2020년</li> <li>◦출처: WJP Rule of Law Index</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦제한된 정부 권력(최소 0~최대 1)</li> <li>◦열린 정부(최소 0~최대 1)</li> <li>◦범죄의 효율적 통제(최소 0~최대 1)</li> </ul>	21개국

▶▶ [표 4-2-5] 부패통제관점에서 부패 수준을 측정할 수 있는 각 지표별 점수 현황

국가	2020 CPI	순위	BTI (법치주의와 권력분립, 사법독립, 시민권, 자유노동기소)	BTI (반부패정책)	2020EIU (정부효율성)	2020EIU (규제의질)	WCY-1 (정부 정책 투명성 만족)	WCY-2 (관료주의 기업 활동 방해하지 않음)	WCY-3 (공정성 관리)	WCY-4 (암시장 경제발전 저해하지 않음)	OBI (열린예산 지수)	PRS (범과 질서)	RSF (언론자유)	VDM (표현의 자유 확장)	WJP (열린 정부)	WJP (제한된 정부 권력)	WJP (범죄의 효율적 통제)
최소~최대			0~10	0~10	0~1	0~1	0~1	0~10	0~10	0~10	0~100	0~1	0~100	0~1	0~1	0~1	0~1
New Zealand	88	1			0.875	0.900	5.94	4.13	8.48	7.84	87	0.92	10.04	0.95	0.82	0.85	0.89
Singapore	85	3	5.75	9.00	1.000	0.950	7.34	6.10	8.16	6.87		0.83	55.2	0.31	0.64	0.67	0.98
Australia	77	11			1.000	0.900	4.09	5.64	6.91	5.91	79	0.92	19.79	0.92	0.81	0.82	0.89
Hong Kong	77	11			1.000	0.850	5.47	4.65	7.25	7.04		0.67	30.44		0.73	0.65	0.93
Japan	74	19			0.750	0.900	3.51	4.11	7.06	6.19	62	0.83	28.88	0.87	0.68	0.71	0.93
Bhutan	68	24	7.50	9.00	0.500	0.650							28.86	0.76			
Taiwan	65	28	10.00	9.00	0.750	0.700	5.80	5.24	6.42	6.05		0.83	23.86	0.87			
Korea, South	61	33	8.50	7.00	0.875	0.750	3.70	1.50	4.59	3.67	62	0.83	23.43	0.95	0.71	0.72	0.91
Brunei Darussalam	60	35			0.625	0.750						0.67	49.91				
Malaysia	51	57	5.00	6.00	0.750	0.700	4.46	3.44	5.41	3.76	47	0.67	39.47	0.54	0.42	0.58	0.75
Maldives	43	75											29.13				
Vanuatu	43	75												0.81			
China	42	78	2.50	5.00	0.500	0.600	5.78	4.06	6.37	4.19		0.58	78.72	0.05	0.43	0.32	0.80
Solomon Islands	42	78												0.85			
India	40	86	5.75	5.00	0.500	0.400	5.18	4.02	5.43	4.07	49	0.75	46.56	0.61	0.61	0.61	0.79
Timor-Leste	40	86	7.00	5.00	0.000	0.450					40			0.77			

국가	2020 CPI	순위	BTI (법치주의 권력분립, 사법독립, 시민권, 자유남용기소)	BTI (반부패정책)	2020EIU (정부효율성)	2020EIU (규제의질)	WCY-1 (정부 정책 투명성 만족)	WCY-2 (관료주의 기업 활동 방해하지 않음)	WCY-3 (공정성 관련)	WCY-4 (암시장 경제발전 저해하지 않음)	OBI (열린예산 지수)	PRS (범과 질서)	RSF (언론자유)	VDM (표현의 자유 확장)	WJP (열린 정부)	WJP (제한된 정부 권력)	WJP (범죄의 효율적 통제)
최소~최대			0~10	0~10	0~1	0~1	0~1	0~10	0~10	0~10	0~100	0~1	0~100	0~1	0~1	0~1	0~1
Sri Lanka	38	94	5.75	4.00								0.58	42.2		0.51	0.55	0.82
Indonesia	37	102	6.00	3.00	0.375	0.500	5.25	3.84	4.91	4.33	70	0.42	37.4	0.79	0.55	0.68	0.85
Vietnam	36	104	2.75	5.00	0.375	0.500						0.67	78.46	0.17	0.46	0.45	0.90
Thailand	36	104	3.00	5.00	0.500	0.500	3.70	3.38	5.70	5.09	61	0.42	45.22	0.40	0.51	0.48	0.80
Mongolia	35	111	6.25	4.00	0.375	0.550	1.93	1.79	2.38	3.07	56	0.58	28.97	0.85	0.49	0.53	0.83
Philippines	34	115	4.50	4.00	0.500	0.650	3.24	2.21	3.48	3.66	76	0.42	45.64	0.62	0.52	0.50	0.67
Nepal	33	117	5.00	4.00	0.125	0.200					41		34.62	0.78	0.52	0.60	0.77
Pakistan	31	124	3.25	2.00	0.250	0.300					28	0.50	46.86	0.61	0.43	0.49	0.60
Laos	29	134	2.50	2.00	0.125	0.350							70.56	0.03			
Myanmar	28	137	3.00	3.00	0.000	0.550					28	0.50			0.37	0.45	0.83
Papua New Guinea	27	142	6.00	4.00	0.250	0.600					50	0.50	24.88	0.77			
Bangladesh	26	146	3.25	3.00	0.125	0.300					36	0.33	49.71	0.45	0.43	0.40	0.76
Cambodia	21	160	1.75	1.00									46.84		0.27	0.29	0.81
Afghanistan	19	165	3.00	3.00	0.000	0.200					50		40.19	0.75	0.41	0.44	0.45
Korea, North	18	170	1.25	1.00	0.250	0.000						0.67	81.28	0.01			

## 라. 공공청렴지수(Index of public integrity)

### 1) IPI지수란

공공 청렴지수(IPI)는 사법 독립, 행정 부담, 무역 개방성, 예산 투명성, 전자 시민권 및 언론의 자유의 여섯 가지 구성 요소로 구성된 복합 지수이다. 117개국의 부패통제 상태에 대한 객관적이고 포괄적인 상황을 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 2015년부터 2년에 한번 씩 격년으로 발표되고 있으며 현재 2015년, 2017년, 2019년 자료가 존재한다(<https://integrity-index.org/>).

### 2) 필요이유 및 기존 방식과의 차별성

부패라는 문제는 개발도상국뿐만 아니라 많은 현대 사회에서 핵심 문제로 남아 있으며 이를 더 잘 통제하는 방안이 국제 개발의 주요 문제가 되었다. 그러나 기존 일반적인 부패 지수는 주로 시민과 전문가가 자신의 사회에서 부패 상태를 인식하는 방법만을 알려 주고 부패의 원인이나 상황을 개선할 수 있는 방법에 대해 알려주지 않고 있는 한계가 존재한다.

이러한 인식하에 공공청렴지수는 기존 방식과 달리 부패를 통제하고 공공 자원이 부패 관행 없이 사용되도록 보장하는 사회의 능력을 평가한다. 이는 수년간의 연구와 부패 통제를 발전시키기 위한 여러 사회의 노력에 대한 평가를 기반으로 한다.

국가 간 비교를 통해 얻은 증거에 의하면 부패를 효과적으로 통제하려면 특정 도구와 엄격한 법적 규정을 채택하는 것보다 훨씬 더 많은 것이 요구된다. 그것은 영향력 남용의 가능성을 줄이기 위해 국가의 노력과정부에 책임을 물을 수 있는 사회의 능력 사이의 균형에 의존한다. IPI는 그러한 메커니즘을 염두하면서 가장 중요한 차원에 역점을 둔다. 이는 세계은행 및 국제투명성기구(Transparency International)의 부패 통제 조치와 상관관계가 있지만, 이와는 대조적으로 좀 더 객관적이고 투명하다.

### 3) 지표구성

공공청렴지수(IPI)는 사법 독립성(Judicial Independence), 행정적 부담(Administrative Burden), 무역공개(Trade Openness), 예산투명성(Budget transparency), 전자민주주의(E-citizenship), 언론의 자유(Freedom of the Press)로 구성된다.

사법독립성은 정부 권력에 대한 법적 제약을 구성하고 효과적인 부패 통제의 핵심 요소인 공정하고 부패하지 않은 사법 시스템을 의미한다. 데이터의 출처는 World Economic Forum에서 개발한 Global Competitiveness Database이며, 사법부가 정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 어느 정도 독립되어 있는지 정도로 측정된다.

행정적 부담은 국내 관료적 규제의 정도를 의미한다. 과도한 행정 부담과 너무 많은 규정은 재량과 형식주의(red tape)로 인한 부패의 높은 위험을 초래한다. 데이터의 출처는 World Bank의 Doing Business 데이터 세트이며, 사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간을 결합하여 측정된다.

무역공개는 국가의 외부 경제 활동에 관한 규제의 정도를 의미한다. 열린 국가는 행정 무역 장벽 수준에서 재량의 여지를 제거하고 자유 경쟁을 허용함으로써 부패를 더 잘 통제할 수 있다. 데이터의 출처는 세계은행의 Doing Business 데이터 세트이며, 상품을 수출 및 수입하는 데 걸리는 평균 절차 수와 시간을 결합하여 측정된다.

예산 투명성은 재량적인 공공 지출에 대한 통제 메커니즘을 제공하기 위해 행정부의 예산 제안에 대한 대중의 접근성의 정도와 질을 의미한다. 데이터의 출처는 대부분 국제 예산 파트너십(International Budget Partnership)이며, 행정부의 예산 제안의 투명성을 다루는 공개 예산 설문조사(Open Budget Survey)의 14개 특정 질문으로 측정된다.

전자민주주의는 시민들이 온라인 도구와 소셜 미디어를 사용하여 사회적 책무성을 행사할 수 있는 능력을 의미한다. 일반적으로 인터넷 미디어와 특히 소셜 네트워크는 시민 역량 강화의 필수 요소이다. 데이터의 출처는 국제전기통신연합(International Telecommunication Union)과 인터넷 세계 통계(Internet World Stats)이며, 광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수를 결합하여 측정된다.

언론의 자유는 인쇄물, 방송 및 인터넷 기반 미디어가 운영되는 특정 국가의 법적, 정치적, 경제적 환경에서 발생하는 미디어 독립성의 정도를 의미한다. 자유 언론은 민주주의 제도, 공공 책무성, 좋은 정부를 감시하는 데 필수 불가결한 요소이다. Freedom House의 언론의 자유로 측정한다.

이상의 논의를 정리해 보면 다음과 같다.

» [표 4-2-6] 공공청렴지수 구성요소

구성요소	개념	변수와 측정	자료 출처
사법독립성	정부 권력에 대한 법적 제약을 구성하고 따라서 효과적인 부패 통제의 핵심 요소인 공정하고 부패하지 않은 사법 시스템의 정도	<ul style="list-style-type: none"> <li>World Economic Forum Global Competitiveness Dataset의 Executive Opinion Survey의 "사법적 독립성" 지표를 기반으로 함.</li> <li>이 지표는 "귀국의 사법부가 정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 어느 정도 독립되어 있습니까? [1 = 큰 영향을 받음; 7 = 완전히 독립로 측정되며, 1에서 10 사이의 범위로 표준화 작업을 거쳐 변환되며 100이 가장 높은 사법 독립성을 의미함</li> </ul>	World Economic Forum에서 개발한 Global Competitiveness Database)
행정적 부담	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내 관료적 규제의 정도를 측정</li> <li>- 과도한 행정 부담과 너무 많은 규정은 재량과 형식적인 방식의 문을 열어 부패의 높은 위험을 초래</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업을 시작하고 법인세를 납부하는데 필요한 평균 절차 수와 시간을 결합하여 구성</li> <li>다음의 표준화된 값의 단순 평균으로 구성됨                         <ul style="list-style-type: none"> <li>남녀 모두 창업에 필요한 절차 수 (평균)</li> <li>여성과 남성 모두 창업에 필요한 시간(평균)</li> <li>연간 세금 납부 횟수</li> <li>세금납부 시간</li> </ul> </li> <li>해당 지표의 출처는 World Bank Doing Business Data이며 자료의 평균값은 1에서 10 사이의 범위로 변환되며 100이 가장 낮은 관리 부담을 나타냄</li> </ul>	World Bank의 Doing Business 데이터세트
무역 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가의 외부 경제 활동에 관한 규제의 정도를 측정.</li> <li>- 열린 국가는 행정 무역 장벽 수준에서 재량의 여지를 제거하고 자유 경쟁을 허용함으로써 부패를 더 잘 통제할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상품을 수출 및 수입하는 데 걸리는 평균 절차 수와 시간을 결합</li> <li>표준화된 값의 단순 평균으로 구성됨</li> <li>수출입 절차에 대한 국경 준수에 필요한 시간</li> <li>수출입 절차에 대한 국경 준수에 필요한 비용 해당 지표의 출처는 World Bank Doing Business Data이며 값은 1에서 10 사이의 범위로 변환되었으며 100이 가장 높은 무역 개방성을 의미함</li> </ul>	World Bank의 Doing Business 데이터 세트
예산 투명성	재량적인 공공 지출에 대한 통제 메커니즘을 제공하기 위해 행정부의 예산 제안에 대한 대중의 접근성의 정도와 질을 측정	행정부의 예산 제안의 투명성을 다루는 공개 예산 설문조사의 14개 특정 질문에서 얻은 점수의 단순 평균값으로 구성됨.	International Budget Partnership

구성요소	개념	변수와 측정	자료 출처
		<p>데이터는 대부분 국제예산 파트너십(International Budget Partnership)에 의해 제공되며 어떤 경우에는 자체 데이터에 의존.</p> <p>IPI 2017 및 IPI 2019 에디션에는 새 버전이 아직 출시되지 않았기 때문에 동일한 데이터가 사용.</p> <p>값은 표준화되어 1에서 10 사이의 범위로 변환, 10은 가장 높은 예산 투명성을 의미</p>	
전자시민권	<p>시민들이 온라인 도구와 소셜 미디어를 사용하여 사회적 책무성을 행사할 수 있는 능력을 포착</p>	<p>일반적으로 인터넷 미디어와 특히 소셜 네트워크는 시민 역량 강화의 필수 요소임. 구성 요소는 광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수를 결합하여 구성</p> <p>표준화된 값의 단순 평균:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고정 광대역 가입(인구 %)</li> <li>• 인터넷 사용자(인구 %)</li> <li>• Facebook 사용자(인구 %)</li> <li>• 처음 두 변수는 International Telecommunication Union의 ICT Dataset에서 가져왔으며, 나머지는 Internet World Stats에서 가져옴</li> </ul> <p>값은 1에서 10 사이의 범위로 변환되었으며 10은 E-Citizenship에서 가장 높은 점수를 나타냄</p>	<p>국제전기통신연합(International Telecommunication Union)과 인터넷 세계 통계(Internet World Stats)</p>
언론자유	<p>인쇄물, 방송 및 인터넷 기반 미디어가 작동하는 특정 국가의 법적, 정치적, 경제적 환경에서 발생하는 미디어 독립성의 정도를 측정</p>	<p>자유 언론은 민주주의 제도, 공공 책무성, 좋은 정부를 감시하는 데 필수 불가결함</p> <p>이 점수는 프리덤 하우스 언론의 자유 보고서에서 가져옴. 값은 표준화되고 1에서 10 사이의 범위로 변환되었으며 10은 언론의 자유가 가장 높음을 의미함</p>	<p>Freedom House(2017년 자료)</p>

#### 4) 공공청렴지수의 유용성

공공청렴지수는 사회의 부패 통제를 개선하려는 정책 입안자와 시민 사회 지도자를 돕기 위한 것이다.

특정 정책 영역의 개선 가능성을 보기 위해 자신의 국가를 해당 지역 또는 소득 그룹의 동료 국가와 비교할 수 있으며, 이를 통한 심층 분석은 부패를 방지하거나

억제하기 위한 증거 기반 전략을 개발하는 데 도움이 될 수 있다.

각 국가는 청렴수준 확보에 있어 해당 영역에서 낮은 점수를 받은 국가는 다음과 같은 사항을 고려하여 개혁을 추진할 필요가 있다.

(1) 사법독립성

- 판사의 임기 보장
- 입법부의 3분의 2 다수결에 의해 승인된 전문 기관에 의한 판사의 임명 및 제재 보장
- 이해 상충에 관한 명확한 입법과 족벌주의를 방지하는 규칙을 통해 공사의 명확한 구분 보장
- 정치적 개입이 없는 기소와 기소유지

(2) 행정적 부담

- 기업 등록 절차의 간소화
- 세금 납부에 소요되는 시간과 노력의 감소
  - 세금 코드 단순화
  - 세무대리인을 통한 세금 징수 도입
  - 온라인 세금 납부 용이
- 특정 사회 구성원에게 법적 특권을 부여하는 규정의 개혁 또는 제거

(3) 무역 공개

- 수입 및 수출에 부과되는 부담스러운 절차를 줄임.
- 절차 간소화
- 성과에 기반한 관세 서비스 개혁

(4) 예산투명성

- 주요 예산 문서에 대한 접근 개선
- 예를 들어, 예산 항목 분류에 국제 예산 표준의 사용
- 국가 및 지방 정부의 비용 추적을 위한 전자 포털의 사용

- 예산 절차에 대한 시민 사회의 적극적 참여
- 추가 조치는 국제예산 파트너십(International Budget Partnership)을 참고

#### (5) 전자시민권

- 인터넷 및 광대역 액세스 증가;
- 인터넷 자유 보장
- IT 교육에 대한 투자;
- 정보의 자유를 위한 견고한 프레임워크 도입
- 전자 정부 도구, 디지털 내부 고발 도구 및 디지털 활동 및 상담 도구와 같은 시민 사회 종사자의 업무를 지원하는 온라인 도구 사용

#### (6) 언론자유

- 미디어 규제가 최소한으로 유지되고 미디어 자유를 제한하지 않도록 함
- 언론인이 억압이나 폭력을 두려워하지 않고 업무를 수행할 수 있도록 보장
- 소유권과 유료 콘텐츠를 완전히 투명하게 만들고 편집의 자유와 책임은 전문 기관과 소유자의 동의를 통해 보장
- 개발 원조 또는 국제기구에 대한 접근을 위한 조건의 일부로 고전 미디어와 뉴 미디어에 대한 미디어 자유 유지
- 부패와 범죄를 조사하고 보고하기 위해 전용 블로그 또는 인터넷 커뮤니티를 후원함

#### 5) 실태분석

아태지역국가를 중심으로 사법독립성, 행정적 부담, 무역공개, 예산투명성, 전자시민, 언론자유에 대한 평가 결과를 정리해 보면 다음과 같다.

▶▶▶ [표 4-2-7] 아태지역 국가별 IPI 점수 현황

국가	2020CPI	순위	2019 IPI	사법 독립성	행정적 부담	무역공개	예산 투명성	전자시민	언론자유
최소~최대				0~10	0~10	0~10	0~10	0~10	0~10
New Zealand	88	1	9.22	9.53	10.00	8.92	9.57	8.51	8.79

116 국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII): 아태지역 형사정책 비교연구

국가	2020CPI	순위	2019 IPI	사법 독립성	행정적 부담	무역공개	예산 투명성	전자시민	언론자유
최소~최대				0~10	0~10	0~10	0~10	0~10	0~10
Singapore	85	3							
Australia	77	11	8.84	8.92	9.67	8.23	9.57	8.18	8.46
Hong Kong	77	11							
Japan	74	19	8.34	9.27	8.62	9.04	7.00	8.22	7.91
Bhutan	68	24							
Taiwan	65	28							
Korea, South	61	33	8.33	5.58	9.40	9.38	8.50	10.00	7.15
Brunei Darussalam	60	35							
Malaysia	51	57	6.98	7.52	8.53	9.20	6.57	6.76	3.30
Maldives	43	75							
Vanuatu	43	75							
China	42	78	5.22	6.51	9.45	8.92	1.00	4.10	1.33
Solomon Islands	42	78							
India	40	86	6.25	6.17	8.16	8.48	5.93	2.63	6.16
Timor-Leste	40	86	6.55	4.58	8.83	8.11	7.92	2.83	7.04
Sri Lanka	38	94	6.10	5.61	8.38	8.66	6.58	3.21	4.18
Indonesia	37	102	6.29	5.92	7.35	8.43	6.79	3.73	5.50
Vietnam	36	104	4.96	4.82	8.06	8.69	1.43	5.09	1.66
Thailand	36	104	6.78	5.67	8.87	9.00	8.93	5.79	2.43
Mongolia	35	111	6.45	3.50	8.59	8.52	6.79	4.48	6.82
Philippines	34	115	6.61	3.96	7.48	7.90	8.93	5.34	6.05
Nepal	33	117	6.21	4.60	7.60	9.10	8.07	2.70	5.17
Pakistan	31	124	5.92	5.70	7.28	8.30	8.50	2.02	3.74
Laos	29	134							
Myanmar	28	137	4.13	3.45	7.46	6.97	1.21	2.84	2.87
Papua New Guinea	27	142							
Bangladesh	26	146	5.55	4.26	7.44	6.48	8.71	2.35	4.07
Cambodia	21	160	4.54	3.61	6.48	9.05	1.64	3.25	3.20
Afghanistan	19	165							
Korea, North	18	170							

### 3. 소결

국가청렴시스템, 윤리정부 추진전략, 세계거버넌스 지표, 공공청렴지수를 통해 부패를 저감시키고 청렴도를 높일 수 있는 부패통제요소 관련 키워드로, “법치주의”, “반부패정책 등 부패통제”, “정부효율성”, “규제완화 및 품질”, “언론자유”, “시민참여”로 정리해 볼 수 있다.

▶▶ [표 4-2-8] 부패통제요소 선별 결과

국가청렴 시스템	윤리정부 추진전략	세계거버넌스 지표(2020)		공공청렴지수(2019)			
정당, 행정부, 입법부, 사법부, 법률집행기관, 반부패기관, 최고감사기관, 공공조달, 언론, 시민사회, 기업부문, 국제기관에서의 반부패에 대한 노력을 통한 법치주의, 국민 삶의 질 향상, 국가의 지속적 발전	사법제도, 정치체제, 시민자유 개선과 공공분야의 효율적 관리 외에도 국가의 모든 영역이 다양하게 참여하고 협력하는 노력이 필요. 특히 제도적 억제(반부패 정책, 민간부문관련 규제 완화, 언론이나 시민사회의 참여 등이 주요 부패통제 방안)	법치주의	권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 평균	Bertelsmann Transformation Index	사법독립성 (법치주의)	"귀국의 사법부가 정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 어느 정도 독립되어 있습니까?"	World Economic Forum의 Global Competitiveness
			공정한 사법 집행	World Competitiveness Yearbook			
			암거래 경제가 경제발전 저해하지 않음	World Competitiveness Yearbook			
			법과 질서	International Country Risk Guide			
			범죄의 효율적 통제	WJP Rule of Law Index			
		부패통제	반부패정책의 부패통제 정도	Bertelsmann Transformation Index	행정적 부담 (정부효율성)	사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간	World Bank의 Doing Business
		정부효율성	관료주의 질/제도효율성, 과도한 관료주의/레드테이프의 평균	Country Viewswire Service	무역 공개 (규제의 질)	상품을 수출 및 수입하는 데 걸리는 평균 절차 수와 시간	World Bank의 Doing Business
				World Competitiveness Yearbook			
		규제품질	불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 평균	Country Viewswire Service	예산 투명성	행정부의 예산 재원에 대한 대중의 접근성의 정도와 질	International Budget Partnership
		언론과 책임	정부정책의 투명성 만족도	World Competitiveness Yearbook	전자시민권	광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수	국제전기통신연합(International Telecommunication Union)과 인터넷 세계 통계 (Internet World Stats)
			열린 예산지수 (Open Budget Index)	Open Budget Index	언론자유	언론의 자유	Freedom House
			언론자유지수	Worldwide Press Freedom Index			
			표현의 자유 확장	Varieties of Democracy Project			
			제한된 정부 권력	WJP Rule of Law Index			
		열린 정부	WJP Rule of Law Index				

### 제3절 | 새로운 청렴지수모형개발 및 평가

#### 1. 부패통제지수를 반영한 새로운 청렴지수(Integrity Index) 모형

##### 가. 부패통제수준 측정지표

단순히 부패현상을 파악하는 것보다 부패에 대한 국가의 다양한 반부패 청렴노력을 함께 고려하는 것이 그 나라의 부패수준 또는 청렴수준을 보다 정확히 파악함과 동시에 그 국가가 어떠한 방향으로 반부패정책방향을 설계해야 하는지에 대한 정책대안을 제공한다는 점에서 부패통제수준을 가미한 새로운 청렴지수의 모형개발의 필요성이 요구된다.

이러한 관점에서 부패현상을 측정하는 CPI 원천자료 이외에 부패를 억제하는 부패통제관점을 추가해서 부패 측정 지수로, 부패통제를 위한 국가청렴시스템과 윤리정부 구축방안과 함께 세계거버넌스 지표와 공공청렴지수를 반영하여 다음과 같이 범주화 및 이와 관련된 측정지표를 구성해 볼 수 있다.

▶▶ [표 4-3-1] 범주(관점)별 부패통제수준 측정 지표

범주 (관점)	부패통제수준 측정지표
법치주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도</li> <li>○ 사법의 공정한 집행</li> <li>○ 암거래 경제의 경제발전 저해 정도</li> <li>○ 법과 질서</li> <li>○ 정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도</li> </ul>
부패통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 반부패정책의 부패통제 정도</li> <li>○ 범죄의 효율적 통제</li> </ul>
정부효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도</li> <li>○ 정부정책의 투명성 만족도</li> </ul>
규제완화 및 품질	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도</li> <li>○ 사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간</li> <li>○ 상품을 수출 및 수입하는 데 걸리는 평균 절차 수와 시간</li> <li>○ 불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도</li> </ul>
언론의 자유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 언론자유지수(국경 없는 기자회)</li> <li>○ 표현의 자유 확장</li> <li>○ 언론의 자유(프리덤 하우스)</li> </ul>

범주 (관점)	부패통제수준 측정지표
시민참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 열린 예산지수(Open Budget Index)</li> <li>○ 제한된 정부 권력</li> <li>○ 열린 정부</li> <li>○ 광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수</li> <li>○ 행정부의 예산 제안에 대한 대중의 접근성의 정도와 질</li> </ul>

#### 나. 유의미한 부패통제수준변수 도출을 위한 CPI와의 상관관계 분석

부패통제 노력이 부패 수준에 영향을 줄 수 있는 변수인지를 확인하는 위해 부패통제수준 변수와 CPI 지수 점수 간 상관관계를 분석하였다. 분석 결과, 21개 변수 중 “정부효율성 중 정부 정책의 투명성 만족도(V4)”, “규제완화 및 품질 중 상품을 수출 및 수입하는 데 걸리는 평균 절차 수와 시간(V18)”, “언론의 자유 중 표현의 자유 확장(V12)”, “시민참여 중 행정부의 예산 제안에 대한 대중의 접근성의 정도와 질(V19)”을 제외한 17개의 변수가 유의미한 상관관계를 지니는 것으로 나타났다.

▶▶ [표 4-3-2] 유의미한 부패통제수준변수 도출을 위한 CPI와의 상관관계 분석

		상관관계																						
		CPI 점수	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	V14	V15	V16	V17	V18	V19	V20	V21	PI 점수
CPI 점수	Pearson 상관	1	.684**	.931**	.874**	.492	.879**	.615*	.825**	.862**	.664**	.792**	-.488**	.383	.869**	.806**	.671**	.892**	.789**	.368	.409	.836**	.680**	.897**
	유의확률 (양측)		.000	.000	.000	.074	.000	.019	.000	.000	.004	.000	.010	.059	.000	.000	.001	.000	.000	.122	.082	.000	.001	.000
	N	31	23	23	26	14	26	14	14	14	17	22	27	25	21	21	21	19	19	19	19	19	19	19
V1	Pearson 상관	.684**	1	.738**	.575**	.060	.485*	.044	-.035	.187	.371	.497*	-.766**	.777**	.835**	.896**	.378	.170	.450	.224	.537*	.392	.853**	.784**
	유의확률 (양측)	.000		.000	.006	.869	.026	.904	.924	.604	.192	.043	.000	.000	.000	.000	.135	.529	.080	.405	.032	.133	.000	.000
	N	23	23	23	21	10	21	10	10	10	14	17	21	20	17	17	17	16	16	16	16	16	16	16
V2	Pearson 상관	.931**	.738**	1	.780**	.566	.748**	.565	.680*	.731*	.357	.687**	-.368	.305	.725**	.582*	.534*	.507*	.862**	.406	.193	.709**	.194	.662**
	유의확률 (양측)	.000	.000		.000	.088	.000	.089	.031	.016	.210	.002	.100	.191	.001	.014	.027	.045	.000	.119	.473	.002	.471	.005
	N	23	23	23	21	10	21	10	10	10	14	17	21	20	17	17	17	16	16	16	16	16	16	16
V3	Pearson 상관	.874**	.575**	.780**	1	.290	.829**	.460	.666**	.721**	.684**	.580**	-.500*	.401	.714**	.640**	.723**	.699**	.695**	.324	.110	.881**	.492*	.710**
	유의확률 (양측)	.000	.006	.000		.315	.000	.098	.009	.004	.002	.006	.013	.058	.001	.003	.000	.002	.002	.204	.674	.000	.045	.001
	N	26	21	21	26	14	26	14	14	14	17	21	24	23	19	19	19	17	17	17	17	17	17	17
V4	Pearson 상관	.492	.060	.566	.290	1	.414	.742**	.752**	.595*	.272	.325	.252	-.370	.220	.160	.398	.509	.228	.156	-.334	-.133	-.193	-.040
	유의확률 (양측)	.074	.869	.088	.315		.141	.002	.002	.025	.447	.257	.384	.213	.470	.601	.178	.110	.500	.648	.315	.696	.571	.907
	N	14	10	10	14	14	14	14	14	14	10	14	14	13	13	13	13	11	11	11	11	11	11	11
V5	Pearson 상관	.879**	.485*	.748**	.829**	.414	1	.527	.705**	.699**	.735**	.763**	-.412*	.262	.812**	.707**	.655**	.782**	.694**	.565*	.307	.891**	.440	.808**
	유의확률 (양측)	.000	.026	.000	.000	.141		.053	.005	.005	.001	.000	.045	.227	.000	.001	.002	.000	.002	.018	.231	.000	.077	.000
	N	26	21	21	26	14	26	14	14	14	17	21	24	23	19	19	19	17	17	17	17	17	17	17
V6	Pearson 상관	.615*	.044	.565	.460	.742**	.527	1	.809**	.731**	.299	.458	.055	-.183	.386	.321	.503	.764**	.279	-.150	-.072	-.017	.075	.222
	유의확률 (양측)	.019	.904	.089	.098	.002	.053		.000	.003	.401	.099	.851	.550	.192	.286	.080	.006	.406	.659	.834	.959	.827	.511
	N	14	10	10	14	14	14	14	14	14	10	14	14	13	13	13	13	11	11	11	11	11	11	11

상관관계																								
		CPI 점수	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	V14	V15	V16	V17	V18	V19	V20	V21	PI 점수
V7	Pearson 상관	.825**	-.035	.680*	.666**	.752**	.705**	.809**	1	.902**	.425	.608*	-.089	-.110	.576*	.450	.621*	.931**	.603*	.320	.049	.405	.162	.527
	유의확률 (양측)	.000	.924	.031	.009	.002	.005	.000		.000	.221	.021	.763	.721	.040	.123	.024	.000	.050	.337	.887	.217	.634	.095
	N	14	10	10	14	14	14	14	14	14	14	10	14	14	13	13	13	11	11	11	11	11	11	11
V8	Pearson 상관	.862**	.187	.731*	.721**	.595*	.699**	.731**	.902**	1	.641*	.559*	-.348	.153	.716**	.574*	.673*	.840**	.538	.129	.372	.479	.445	.703*
	유의확률 (양측)	.000	.604	.016	.004	.025	.005	.003	.000		.046	.038	.223	.617	.006	.040	.012	.001	.088	.705	.260	.136	.170	.016
	N	14	10	10	14	14	14	14	14	14	10	14	14	13	13	13	11	11	11	11	11	11	11	11
V9	Pearson 상관	.664**	.371	.357	.684**	.272	.735**	.299	.425	.641*	1	.475	-.608*	.476	.774**	.711**	.400	.556*	.591*	.396	.502	.717**	.645**	.777**
	유의확률 (양측)	.004	.192	.210	.002	.447	.001	.401	.221	.046		.086	.016	.063	.001	.003	.140	.031	.020	.143	.057	.003	.009	.001
	N	17	14	14	17	10	17	10	10	10	17	14	15	16	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
V10	Pearson 상관	.792**	.497*	.687**	.580**	.325	.763**	.458	.608*	.559*	.475	1	-.327	.313	.769**	.752**	.634**	.736**	.743**	.543*	.118	.722**	.608*	.711**
	유의확률 (양측)	.000	.043	.002	.006	.257	.000	.099	.021	.038	.086		.148	.206	.000	.000	.005	.001	.001	.030	.663	.002	.012	.002
	N	22	17	17	21	14	21	14	14	14	14	22	21	18	18	18	16	16	16	16	16	16	16	16
V11	Pearson 상관	-.488**	-.766**	-.368	-.500*	.252	-.412*	.055	-.089	-.348	-.608*	-.327	1	-.957**	-.620**	-.735**	-.136	-.430	-.334	-.145	-.742**	-.528*	-.870**	-.819**
	유의확률 (양측)	.010	.000	.100	.013	.384	.045	.851	.763	.223	.016	.148		.000	.004	.000	.567	.085	.190	.578	.001	.029	.000	.000
	N	27	21	21	24	14	24	14	14	14	15	21	27	22	20	20	20	17	17	17	17	17	17	17
V12	Pearson 상관	.383	.777**	.305	.401	-.370	.262	-.183	-.110	.153	.476	.313	-.957**	1	.571*	.713**	.005	.283	.192	.124	.724**	.403	.921**	.768**
	유의확률 (양측)	.059	.000	.191	.058	.213	.227	.550	.721	.617	.063	.206	.000		.017	.001	.985	.289	.475	.647	.002	.122	.000	.001
	N	25	20	20	23	13	23	13	13	13	16	18	22	25	17	17	16	16	16	16	16	16	16	16
V13	Pearson 상관	.869**	.835**	.725**	.714**	.220	.812**	.386	.576*	.716**	.774**	.769**	-.620**	.571*	1	.913**	.541*	.730**	.729**	.243	.615**	.717**	.832**	.909**
	유의확률 (양측)	.000	.000	.001	.001	.470	.000	.192	.040	.006	.001	.000	.004	.017		.000	.011	.001	.001	.332	.007	.001	.000	.000
	N	21	17	17	19	13	19	13	13	13	15	18	20	17	21	21	21	18	18	18	18	18	18	18

상관관계

		CPI 점수	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	V14	V15	V16	V17	V18	V19	V20	V21	PI 점수
V14	Pearson 상관	.806**	.896**	.582*	.640**	.160	.707**	.321	.450	.574*	.711**	.752**	-.735**	.713**	.913**	1	.478*	.709**	.572*	.264	.635**	.660**	.844**	.882**
	유의확률 (양측)	.000	.000	.014	.003	.601	.001	.286	.123	.040	.003	.000	.000	.001	.000		.028	.001	.013	.290	.005	.003	.000	.000
	N	21	17	17	19	13	19	13	13	13	15	18	20	17	21	21	21	18	18	18	18	18	18	18
V15	Pearson 상관	.671**	.378	.534*	.723**	.398	.655**	.503	.621*	.673*	.400	.634**	-.136	.005	.541*	.478*	1	.382	.507*	.279	-.160	.587*	.349	.372
	유의확률 (양측)	.001	.135	.027	.000	.178	.002	.080	.024	.012	.140	.005	.567	.985	.011	.028		.118	.032	.261	.526	.010	.156	.129
	N	21	17	17	19	13	19	13	13	13	15	18	20	17	21	21	21	18	18	18	18	18	18	18
V16	Pearson 상관	.892**	.170	.507*	.699**	.509	.782**	.764**	.931**	.840**	.556*	.736**	-.430	.283	.730**	.709**	.382	1	.654**	.392	.336	.648**	.448	.764**
	유의확률 (양측)	.000	.529	.045	.002	.110	.000	.006	.000	.001	.031	.001	.085	.289	.001	.001	.118		.002	.097	.160	.003	.054	.000
	N	19	16	16	17	11	17	11	11	11	15	16	17	16	18	18	18	19	19	19	19	19	19	19
V17	Pearson 상관	.789**	.450	.862**	.695**	.228	.694**	.279	.603*	.538	.591*	.743**	-.334	.192	.729**	.572*	.507*	.654**	1	.360	.299	.686**	.417	.712**
	유의확률 (양측)	.000	.080	.000	.002	.500	.002	.406	.050	.088	.020	.001	.190	.475	.001	.013	.032	.002		.130	.214	.001	.075	.001
	N	19	16	16	17	11	17	11	11	11	15	16	17	16	18	18	18	19	19	19	19	19	19	19
V18	Pearson 상관	.368	.224	.406	.324	.156	.565*	-.150	.320	.129	.396	.543*	-.145	.124	.243	.264	.279	.392	.360	1	-.001	.474*	.078	.377
	유의확률 (양측)	.122	.405	.119	.204	.648	.018	.659	.337	.705	.143	.030	.578	.647	.332	.290	.261	.097	.130		.998	.040	.750	.111
	N	19	16	16	17	11	17	11	11	11	15	16	17	16	18	18	18	19	19	19	19	19	19	19
V19	Pearson 상관	.409	.537*	.193	.110	-.334	.307	-.072	.049	.372	.502	.118	-.742**	.724**	.615**	.635**	-.160	.336	.299	-.001	1	.323	.657**	.736**
	유의확률 (양측)	.082	.032	.473	.674	.315	.231	.834	.887	.260	.057	.663	.001	.002	.007	.005	.526	.160	.214	.998		.177	.002	.000
	N	19	16	16	17	11	17	11	11	11	15	16	17	16	18	18	18	19	19	19	19	19	19	19
V20	Pearson 상관	.836**	.392	.709**	.881**	-.133	.891**	-.017	.405	.479	.717**	.722**	-.528*	.403	.717**	.660**	.587*	.648**	.686**	.474*	.323	1	.490*	.805**
	유의확률 (양측)	.000	.133	.002	.000	.696	.000	.959	.217	.136	.003	.002	.029	.122	.001	.003	.010	.003	.001	.040	.177		.033	.000
	N	19	16	16	17	11	17	11	11	11	15	16	17	16	18	18	18	19	19	19	19	19	19	19

		상관관계																						
		CPI 점수	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	V14	V15	V16	V17	V18	V19	V20	V21	IPI 점수
V21	Pearson 상관	.680**	.853**	.194	.492*	-.193	.440	.075	.162	.445	.645**	.608*	-.870**	.921**	.832**	.844**	.349	.448	.417	.078	.657**	.490*	1	.803**
	유의확률 (양측)	.001	.000	.471	.045	.571	.077	.827	.634	.170	.009	.012	.000	.000	.000	.000	.156	.054	.075	.750	.002	.033		.000
	N	19	16	16	17	11	17	11	11	11	15	16	17	16	18	18	18	19	19	19	19	19	19	19
IPI	Pearson 상관	.897**	.784**	.662**	.710**	-.040	.808**	.222	.527	.703*	.777**	.711**	-.819**	.768**	.909**	.882**	.372	.764**	.712**	.377	.736**	.805**	.803**	1
	유의확률 (양측)	.000	.000	.005	.001	.907	.000	.511	.095	.016	.001	.002	.000	.001	.000	.000	.129	.000	.001	.111	.000	.000	.000	
	N	19	16	16	17	11	17	11	11	11	15	16	17	16	18	18	18	19	19	19	19	19	19	19

\*. 상관관계가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

\*\* . 상관관계가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

V1: 법치주의<권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도>, V2: 부패통제<반부패정책의 부패통제정도>, V3: 규제완화 및 품질<불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도> V4: 정부효율성<정부정책의 투명성 만족도>, V5: 정부효율성<관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도>, V6: 규제 완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>, V7: 법치주의<사법의 공정한 집행>, V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해 정도>, V9: 시민참여<열린 예산지수>, V10: 법치주의<법과 질서>, V11: 언론의 자유<언론자유지수(국경 없는 기자회견)>, V12: 언론의 자유<표현의 자유확장>, V13: 시민참여<열린 정부>, V14: 시민참여<제한된 정부 권력>, V15: 부패통제<범죄의 효율적 통제>, V16: 법치주의<정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도>, V17: 규제완화 및 품질<사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간>, V18: 규제완화 및 품질<상품을 수출 및 수입하는 데 걸리는 평균 절차 수와 시간>, V19: 시민참여<행정부의 예산 제안에 대한 대중의 접근성의 정도와 질>, V20: 시민참여<광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수>, V21: 언론의 자유<언론의 자유(프리덤 하우스)>

» [표 4-3-3] 정치표와 CPI 상관성

범주	측정치표	CPI와의 관련성
법치주의	○ 권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도(V1)	.684**
	○ 사법의 공정한 집행(V7)	.931**
	○ 암거래 경제의 경제발전 저해 정도(V8)	.840**
	○ 법과 질서(V10)	.792**
	○ 정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도(V16)	.892**
부패통제	○ 반부패정책의 부패통제정도(V2)	.931**
	○ 범죄의 효율적 통제(V15)	.671**
정부효율성	○ 정부 정책의 투명성 만족도(V4)	.492
	○ 관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도(V5)	.879**
규제완화 및 품질	○ 불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도(V3)	.874**
	○ 관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도(V6)	.615*
	○ 사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차수와 시간(V17)	.789**
	○ 상품을 수출 및 수입하는 데 걸리는 평균 절차 수와 시간(V18)	.368
언론의 자유	○ 언론자유지수(국경 없는 기자회견)(V11)	-.488** <sup>1)</sup>
	○ 표현의 자유 확장(V12)	.383
	○ 언론의 자유(프리덤 하우스)(V21)	.680**
시민참여	○ 열린 예산지수(Open Budget Index) (V9)	.556*
	○ 열린 정부(V13)	.869**
	○ 제한된 정부 권력(V14)	.806**
	○ 행정부의 예산 제안에 대한 대중의 접근성의 정도와 질(V19)	.409
	○ 광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수(V20)	.836**

\*\* 상관계수가 0.01 수준에서 유의합니다(양측).

\* 상관계수가 0.05 수준에서 유의합니다(양측).

1) 원 자료상 점수가 낮을수록 언론자유가 높게 설계

#### 다. 부패수준 측정모델로서의 새로운 청렴지수

부패수준을 낮추거나 청렴수준을 높이기 위한 반부패 노력과 같은 된 부패통제요소와 그러한 노력의 결과로서의 부패수준 정도는 매우 밀접한 상관관계를 지닐 수밖에 없다는 점에서 앞서 분석된 17개의 유의미한 변수들과 부패수준(CPI)을 함께 고려해 종합적으로 살펴볼 수 있다.

이는 기존 청렴수준(CPI)이 실태파악에 그쳐 부패문제해결을 위한 어느 부분을 좀 더 개선해야 하는지에 대한 처방책이 구체적이지 못한 점을 고려한다면, 현재 국가의 청렴수준을 파악하는데 사용하는 CPI 평가이외에 부패를 저감함으로써 청렴수준을 향상시키려는 부패통제 또는 방지노력(일명: 부패통제지수(Corruption Control Index))을 포함한 새로운 부패지수모형(일명: 청렴지수(Integrity Index))을 개발하여 국가의 청렴수준을 파악해 보는 것도 상당한 의미가 있을 것이다.

▶▶▶ [표 4-3-4] 청렴지수 구성(안)

		청렴지수(Integrity Index)	
CPI (부패실태파악)	←	부패통제지수 (반부패노력)	
	+		
CPI 점수	→	법치주의	○ 권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도(V1)
			○ 사법의 공정한 집행(V7)
			○ 암거래 경제의 경제발전 저해 정도(V8)
			○ 법과 질서(V10)
			○ 정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도(V16)
		부패통제	○ 반부패정책의 부패통제 정도(V2)
			○ 범죄의 효율적 통제(V15)
		정부효율성	○ 관료주의의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도(V5)
		규제완화 및 품질	○ 불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도(V3)
			○ 관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도(V6)
		언론의 자유	○ 사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간(V17)
			○ 언론자유지수(국경 없는 기자회)(V11)
		시민참여	○ 언론의 자유(프리덤 하우스)(V21)
			○ 열린 예산지수(Open Budget Index) (V9)
			○ 열린 정부(V13)
			○ 제한된 정부 권력(V14)
			○ 광대역기립 및 인터넷사용자수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자수(V20)

## 2. 부패통제지수(CCI: Corruption Control Index) 평가

### 가. 원천자료 전체

CPI와의 유의미한 관련성이 있는 변수를 중심으로 국가별로 사용된 원천자료 수를 고려하여 부패통제지수의 평균값을 도출하였다. 원천자료는 최소 4개~최대 17개가 활용되었고, 몰디브, 바누아투, 솔로몬 제도는 원천자료가 1개 이하로 부패통제정도를 측정하기 힘들어 제외하여 총 28개 국가를 대상 국가로 하였다.

평가 결과, 국가별 상위 10위권으로 뉴질랜드(1.52점), 호주(1.33점), 싱가포르(1.08점), 대만(1.08점), 홍콩(0.92점), 부탄(0.86점), 한국(0.65점), 브루나이(0.24점), 말레이시아(0.04점) 순 등으로 나타났다. 상위 10위권 국가 중 부패통제지수가 CPI 지수보다 순위가 높은 국가로는 호주, 대만으로 나타났으며, CPI가 부패통제지수보다 높게 나타난 국가로는 싱가포르, 홍콩, 부탄이며, 뉴질랜드, 일본, 한국, 브루나이, 말레이시아는 CPI와 부패통제지수가 동일한 것으로 나타났다. 부패통제지수와 CPI 순위간 차이가 3이상인 국가를 보면 중국을 제외한 모든 국가들이 부패통제지수가 부패지수에 비해 높은 것으로 나타났다. 특히 파푸아 뉴기아는 부패통제지수의 순위가 CPI 순위에 비해 15 계단이나 높게 나타나 부패수준에 영향을 미칠 수 있는 반부패 청렴 노력도가 제대로 평가받지 못하고 있음을 알 수 있으며, 중국은 반부패 노력도에 비해 청렴수준이 과대평가될 수 있음을 알 수 있다.

▶▶▶ [표 4-3-5] 부패통제지수 원천자료 전체 평가 결과

국가	V1	V2	V3	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11*	V13	V14	V15	V16	V17	V20	V21	자료수	부패통제 지수(평균)	부패통제 지수(순위 28개국)	CPI 순위 31개국
New Zealand			1.36	1.23	0.20	1.51	1.80	1.90	1.62	1.74	1.91	1.92	0.68	2.00	1.80	1.51	1.63	15	1.52	1	1
Australia			1.36	1.62	1.31	0.59	0.52	1.43	1.62	1.20	1.84	1.72	0.68	1.68	1.45	1.37	1.49	15	1.33	2	3
Singapore	0.44	1.95	1.56	1.62	1.65	1.33	1.16		1.10	-0.70	0.69	0.72	1.43					12	1.08	3	2
Taiwan	2.33	1.95	0.55	0.85	1.01	0.31	0.61		1.10	0.98								9	1.08	3	7
Hong Kong			1.16	1.62	0.58	0.79	1.27		0.17	0.66	1.30	0.59	1.01					10	0.92	5	3
Japan			1.36	0.85	0.18	0.68	0.71	0.45	1.10	0.71	0.96	0.99	1.01	1.86	0.34	1.39	1.25	15	0.92	5	5
Bhutan	1.22	1.95	0.34	0.07						0.71								5	0.86	7	6
Korea, South	1.66	1.09	0.75	1.23	-1.74	-0.77	-0.96	0.45	1.10	1.04	1.16	1.06	0.85	-0.09	1.17	2.12	0.92	17	0.65	8	8
Brunei Darussalam			0.75	0.46					0.17	-0.43								4	0.24	9	9

국가	V1	V2	V3	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11*	V13	V14	V15	V16	V17	V20	V21	자료 수	부패통제 지수(평균)	부패통제 지수(순위)	28개국	31개국
Malaysia	0.11	0.66	0.55	0.85	-0.31	-0.28	-0.90	-0.42	0.17	0.17	-0.81	0.12	-0.48	0.94	0.25	0.79	-0.76	17	0.04	10	10	
India	0.44	0.23	-0.67	0.07	0.11	-0.27	-0.70	-0.30	0.63	-0.27	0.48	0.32	-0.15	0.22	-0.15	-0.91	0.49	17	-0.02	11	15	
Papua New Guinea	0.55	-0.21	0.14	-0.70				-0.25	-0.81	0.93								7	-0.05	12	27	
Indonesia	0.55	-0.64	-0.27	-0.31	-0.02	-0.58	-0.53	0.91	-1.27	0.28	0.07	0.79	0.35	0.09	-1.00	-0.46	0.20	17	-0.11	13	18	
Sri Lanka	0.44	-0.21							-0.35	0.01	-0.20	-0.08	0.10	-0.07	0.09	-0.67	-0.38	11	-0.12	14	17	
Timor-Leste	1.00	0.23	-0.47	-1.47				-0.82						-0.62	0.56	-0.83	0.87	9	-0.18	15	15	
Thailand	-0.78	0.23	-0.27	0.07	-0.36	-0.12	-0.02	0.39	-1.27	-0.16	-0.20	-0.54	-0.06	-0.04	0.61	0.39	-1.14	17	-0.19	16	19	
Mongolia	0.67	-0.21	-0.06	-0.31	-1.53	-2.06	-1.36	0.10	-0.35	0.71	-0.33	-0.21	0.19	-1.19	0.31	-0.15	0.77	17	-0.29	17	21	
China	-1.00	0.23	0.14	0.07	0.14	0.28	-0.62		-0.35	-2.00	-0.74	-1.61	-0.06	0.40	1.22	-0.31	-1.62	16	-0.36	18	13	
Philippines	-0.11	-0.21	0.34	0.07	-1.22	-1.42	-0.97	1.26	-1.27	-0.21	-0.13	-0.41	-1.14	-0.94	-0.86	0.20	0.44	17	-0.39	19	22	
Nepal	0.11	-0.21	-1.48	-1.08				-0.77		0.39	-0.13	0.26	-0.31	-0.61	-0.74	-0.88	0.06	13	-0.42	20	23	
Vietnam	-0.88	0.23	-0.27	-0.31					0.17	-1.95	-0.54	-0.74	0.76	-0.49	-0.25	0.10	-1.48	13	-0.43	21	19	
Myanmar	-0.78	-0.64	-0.06	-1.47				-1.52	-0.81		-1.15	-0.74	0.19	-1.21	-0.89	-0.82	-0.95	13	-0.83	22	26	
Pakistan	-0.67	-1.07	-1.08	-0.70				-1.52	-0.81	-0.27	-0.74	-0.48	-1.72	-0.02	-1.08	-1.16	-0.57	14	-0.85	23	24	
Bangladesh	-0.67	-0.64	-1.08	-1.08				-1.05	-1.79	-0.43	-0.74	-1.08	-0.38	-0.78	-0.91	-1.03	-0.42	14	-0.86	24	28	
Afghanistan	-0.78	-0.64	-1.48	-1.47				-0.25		0.11	-0.88	-0.81	-2.96					9	-1.02	25	30	
Laos	-1.00	-1.07	-0.88	-1.08						-1.57								5	-1.12	26	25	
Cambodia	-1.33	-1.50								-0.27	-1.83	-1.81	0.02	-1.13	-1.92	-0.66	-0.80	10	-1.12	27	29	
Korea, North	-1.55	-1.50	-2.30	-0.70					0.17	-2.11								6	-1.33	28	31	
Cambodia	-1.33	-1.50								-0.27	-1.83	-1.81	0.02	-1.13	-1.92	-0.66	-0.80	10	-1.12	27	29	
Afghanistan	-0.78	-0.64	-1.48	-1.47				-0.25		0.11	-0.88	-0.81	-2.96					9	-1.02	25	30	
Korea, North	-1.55	-1.50	-2.30	-0.70					0.17	-2.11								6	-1.33	28	31	

V1: 법치주의(권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도), V2: 부패통제(반부패정책의 부패통제 정도), V3: 규제완화 및 품질(불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도) V4: 정부효율성(정부정책의 투명성 만족도), V5: 정부효율성(관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도), V6: 규제완화 및 품질(관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도), V7: 법치주의(사법의 공정한 집행), V8: 법치주의(암거래 경제의 경제발전 저해 정도), V9: 시민참여(열린 예산지수), V10: 법치주의(법과 질서), V11: 언론의 자유(언론자유지수(국경 없는 기자회견)), V12: 언론의 자유(표현의 자유 확장), V13: 시민참여(열린 정부), V14: 시민참여(제한된 정부 권력), V15: 부패통제(범죄의 효율적 통제), V16: 법치주의(정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도), V17: 규제완화 및 품질(사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간), V18: 규제완화 및 품질(상품을 수출 및 수입하는 데 걸리는 평균 절차 수와 시간), V19: 시민참여(행정부의 예산 제안에 대한 대중의 접근성의 정도와 질), V20: 시민참여(광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수), V21: 언론의 자유(언론의 자유(프리덤 하우스))

\* 는 RSF의 Rescaled Data된 자료를 활용하여 산출

▶▶ [표 4-3-6] 부패통제지수 및 CPI 순위 10위 국가 비교

국가	부패통제지수(순위) 상위 10위	CPI 순위 상위 10위
New Zealand	1	1
Australia	2	3
Singapore	3	2
Taiwan	3	7
Hong Kong	5	3
Japan	5	5
Bhutan	7	6
Korea, South	8	8
Brunei Darussalam	9	9
Malaysia	10	10

▶▶ [표 4-3-7] 부패통제지수 순위와 CPI 순위 간 30이상 차이가 나는 국가

국가	부패통제지수 순위 (A)	CPI 순위 (B)	A와 B 순위간 차이가 30이상
Taiwan	3	7	-4
India	11	15	-4
Papua New Guinea	12	27	-15
Indonesia	13	18	-5
Sri Lanka	14	17	-3
Thailand	16	19	-3
Mongolia	17	21	-4
China	18	13	5
Philippines	19	22	-3
Nepal	20	23	-3
Myanmar	22	26	-4
Bangladesh	24	28	-4
Afghanistan	25	30	-5
Korea, North	28	31	-3

우리나라보다 CPI가 높은 국가와의 비교를 통해 한국 사회가 부패통제를 위해 좀 더 노력해야 할 것은 V6: 규제완화 및 품질<관료주의>가 기업 활동을 방해하지 않는

정도), V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해 정도>, V7: 법치주의<사법의 공정한 집행>, V16: 법치주의<정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도>로 나타났으며, 다른 국가보다 부패통제에 있어 경쟁력이 있는 것은 V11: 언론의 자유와 V20: 시민참여로 나타났다.

▶▶▶ [표 4-3-8] 한국보다 CPI 높은 국가와의 비교

국가	V1	V2	V3	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V13	V14	V15	V16	V17	V20	V21
New Zealand (A)			1.36	1.23	0.20	1.51	1.80	1.90	1.62	1.74	1.91	1.92	0.68	2.00	1.80	1.51	1.63
Singapore(B)	0.44	1.95	1.56	1.62	1.65	1.33	1.16		1.10	-0.70	0.69	0.72	1.43				
Australia(C)			1.36	1.62	1.31	0.59	0.52	1.43	1.62	1.20	1.84	1.72	0.68	1.68	1.45	1.37	1.49
Hong Kong(D)			1.16	1.62	0.58	0.79	1.27		0.17	0.66	1.30	0.59	1.01				
Japan(E)			1.36	0.85	0.18	0.68	0.71	0.45	1.10	0.71	0.96	0.99	1.01	1.86	0.34	1.39	1.25
Bhutan (F)	1.22	1.95	0.34	0.07						0.71							
Taiwan (G)	2.33	1.95	0.55	0.85	1.01	0.31	0.61		1.10	0.98							
Korea, South (H)	1.66	1.09	0.75	1.23	-1.74	-0.77	-0.96	0.45	1.10	1.04	1.16	1.06	0.85	-0.09	1.17	2.12	0.92
차이(H-A)			-0.61	0.00	-1.94	-2.28	-2.76	-1.45	-0.52	-0.7	-0.75	-0.86	0.17	-2.09	-0.63	0.61	-0.71
차이(H-B)	1.22	-0.86	-0.81	-0.39	-3.39	-2.1	-2.12	0.45	0	1.74	0.47	0.34	-0.58				
차이(H-C)			-0.61	-0.39	-3.05	-1.36	-1.48	-0.98	-0.52	-0.16	-0.68	-0.66	0.17	-1.77	-0.28	0.75	-0.57
차이(H-D)			-0.41	-0.39	-2.32	-1.56	-2.23		0.93	0.38	-0.14	0.47	-0.16				
차이(H-E)			-0.61	0.38	-1.92	-1.45	-1.67	0.00	0.00	0.33	0.20	0.07	-0.16	-1.95	0.83	0.73	-0.33
차이(H-F)	0.44	-0.86	0.41	1.16						0.33							
차이(H-G)	-0.67	-0.86	0.20	0.38	-2.75	-1.08	-1.57		0.00	0.06							

V1: 법치주의<권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도>, V2: 부패통제<반부패정책의 부패통제정도>, V3: 규제완화 및 품질<불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도>, V5: 정부 효율성<관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도>, V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>, V7: 법치주의<사법의 공정한 집행>, V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해 정도>, V9: 시민참여<열린 예산지수>, V10: 법치주의<법과 질서>, V11: 언론의 자유<언론자유지수<국경 없는 기자회견>>, V13: 시민참여<열린 정부>, V14: 시민참여<제한된 정부 권력>, V15: 부패통제<범죄의 효율적 통제>, V16: 법치주의<정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도>, V17: 규제완화 및 품질<사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간>, V20: 시민참여<광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수>, V21: 언론의 자유<언론의 자유<프리덤 하우스>>한 평가기준을 가진 원천자료와의 비교

### 나. 동일한 평가 기준을 가진 원천자료와의 비교

앞선 부패통제지수 산정 결과 한국보다 점수가 높은 국가를 대상으로, 원천자료 수의 차이로 인한 오차를 최소화하기 위해 한국과 공통적으로 동일한 측정평가항목을

중심으로 한국의 부패통제수준을 비교·분석하였다.

## 1) 한국보다 CPI가 높은 국가와의 비교

### (1) 뉴질랜드

뉴질랜드와 한국은 15개의 공통평가항목을 가지고 있는데 한국은 뉴질랜드보다 평균적으로 0.97점 낮고 평가항목 중 13개 항목의 점수가 낮으며 특히 V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해 정도>, V7: 법치주의<사법의 공정한 집행>이 가장 낮은 편으로 나타났다. 이에 반해 V15: 부패통제<범죄의 효율적 통제>, V20: 시민참여<광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수>에 있어서는 상대적으로 높게 나타났다.

▶▶▶ [표 4-3-9] 한국과 뉴질랜드 비교

국가	부패통제지수															평균
	규제완화 및 품질			정부 효율성	법치주의				시민참여				언론의 자유		부패 통제	
	V3	V6	V17	V5	V7	V8	V10	V16	V9	V13	V14	V20	V11	V21	V15	
Korea, South(A)	0.75	-1.74	1.17	1.23	-0.77	-0.96	1.10	-0.09	0.45	1.16	1.06	2.12	1.04	0.92	0.85	0.55
New Zealand(B)	1.36	0.20	1.80	1.23	1.51	1.80	1.62	2.00	1.90	1.91	1.92	1.51	1.74	1.63	0.68	1.52
A-B	-0.61	-1.94	-0.63	0	-2.28	-2.76	-0.52	-2.09	-1.45	-0.75	-0.86	0.61	-0.7	-0.71	0.17	-0.97

V3: 규제완화 및 품질<불공정한 경쟁관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도>, V5: 정부 효율성<관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도>, V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>, V7: 법치주의<사법의 공정한 집행>, V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해정도>, V9: 시민참여<열린 예산지수>, V10: 법치주의<법과 질서>, V11: 언론의 자유<언론자유지수<국경 없는 기자회>>, V13: 시민참여<열린 정부>, V14: 시민참여<제한된 정부권력>, V15: 부패통제<범죄의 효율적 통제>, V16: 법치주의<정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도>, V17: 규제완화 및 품질<사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간>, V20: 시민참여<광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수>, V21: 언론의 자유<언론의 자유<프리덤 하우스>>

### (2) 호주

호주와 한국은 15개의 공통평가항목을 가지고 있는데 한국은 호주에 비해 평균적으로 0.77점 낮고, 평가항목 중 13개 항목의 점수가 낮으며 특히 V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>, V16: 법치주의<정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도>가 가장 낮은 편으로 나타났다. 이에 반해

V15: 부패통제<범죄의 효율적 통제>, V20: 시민참여<광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수>에 있어서는 상대적으로 높게 나타났다.

▶▶ [표 4-3-10] 한국과 호주 비교

국가	부패통제지수															평균
	규제완화 및 품질			정부 효율성	법치주의				시민참여				언론의 자유		부패 통제	
	V3	V6	V17	V5	V7	V8	V10	V16	V9	V13	V14	V20	V11	V21	V15	
Korea, South(A)	0.75	-1.74	1.17	1.23	-0.77	-0.96	1.10	-0.09	0.45	1.16	1.06	2.12	1.04	0.92	0.85	0.55
Australia(B)	1.36	1.31	1.45	1.62	0.59	0.52	1.62	1.68	1.43	1.84	1.72	1.37	1.20	1.49	0.68	1.33
A-B	-0.61	-3.05	-0.28	-0.39	-1.36	-1.48	-0.52	-1.77	-0.98	-0.68	-0.66	0.75	-0.16	-0.57	0.17	-0.77

V3: 규제완화 및 품질(불공정한 경쟁관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도), V5: 정부 효율성<관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도>, V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>, V7: 법치주의<사법의 공정한 집행>, V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해정도>, V9: 시민참여<열린 예산지수>, V10: 법치주의<법과 질서>, V11: 언론의 자유<언론자유지수(국경 없는 기자회견)>, V13: 시민참여<열린 정부>, V14: 시민참여<제한된 정부권력>, V15: 부패통제<범죄의 효율적 통제>, V16: 법치주의<정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도>, V17: 규제완화 및 품질<사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간>, V20: 시민참여<광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수>, V21: 언론의 자유<언론의 자유(프리덤 하우스)>

(3) 일본

일본과 한국은 15개의 공통평가항목을 가지고 있는데 한국은 일본에 비해 평균적으로 0.37점 낮고, 평가항목 중 V16: 법치주의<정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도>, V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>가 가장 낮은 편으로 나타났다. 이에 반해 V5: 정부효율성<관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도>, V11: 언론의 자유<언론자유지수(국경 없는 기자회견)>, V13: 시민참여<열린 정부>, V14: 시민참여<제한된 정부 권력>, V17: 규제완화 및 품질<사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간>, V20: 시민참여<광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수>에 있어서는 상대적으로 높게 나타났다.

▶▶ [표 4-3-11] 한국과 일본 비교

국가	부패통제지수															평균
	규제완화 및 품질				법치주의				시민참여				언론의 자유		부패통제	
	V3	V6	V17	V5	V7	V8	V10	V16	V9	V13	V14	V20	V11	V21	V15	
Korea, South(A)	0.75	-1.74	1.17	1.23	-0.77	-0.96	1.10	-0.09	0.45	1.16	1.06	2.12	1.04	0.92	0.85	0.55
Japan(B)	1.36	0.18	0.34	0.85	0.68	0.71	1.10	1.86	0.45	0.96	0.99	1.39	0.71	1.25	1.01	0.92
A-B	-0.61	-1.92	0.83	0.38	-1.45	-1.67	0	-1.95	0	0.2	0.07	0.73	0.33	-0.33	-0.16	-0.37

V3: 규제완화 및 품질(불공정한 경쟁관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도), V5: 정부 효율성(관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도), V6: 규제완화 및 품질(관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도), V7: 법치주의(사법의 공정한 집행), V8: 법치주의(암거래 경제의 경제발전 저해정도), V9: 시민참여(열린 예산지수), V10: 법치주의(법과 질서), V11: 언론의 자유(언론자유지수(국경 없는 기자회견)), V13: 시민참여(열린 정부), V14: 시민참여(제한된 정부권력), V15: 부패통제(범죄의 효율적 통제), V16: 법치주의(정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도), V17: 규제완화 및 품질(사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간), V20: 시민참여(광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수), V21: 언론의 자유(언론의 자유(프리덤 하우스))

#### (4) 싱가포르

싱가포르와 한국은 12개의 공통평가항목을 가지고 있는데 한국은 일본에 비해 평균적으로 0.54점이 낮고 평가항목 중 7개 항목의 점수가 낮으며, 특히 V6: 규제완화 및 품질(관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도)와 V8: 법치주의(암거래 경제의 경제발전 저해 정도)가 가장 낮은 편으로 나타났다. 이에 반해 V1: 법치주의(권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도), V11: 언론의 자유(언론자유지수(국경 없는 기자회견)), V13: 시민참여(열린 정부), V14: 시민참여(제한된 정부 권력)에 있어서는 상대적으로 높게 나타났다.

▶▶ [표 4-3-12] 한국과 싱가포르와의 비교

국가	부패통제지수												평균
	법치주의				부패통제		정부효율성	규제완화 및 품질		법치주의	시민참여		
	V1	V7	V8	V10	V2	V15	V5	V3	V6	V11	V13	V14	
Korea, South(A)	1.66	-0.77	-0.96	1.10	1.09	0.85	1.23	0.75	-1.74	1.04	1.16	1.06	0.54
Singapore(B)	0.44	1.33	1.16	1.10	1.95	1.43	1.62	1.56	1.65	-0.70	0.69	0.72	1.08
A-B	1.22	-2.1	-2.12	0	-0.86	-0.58	-0.39	-0.81	-3.39	1.74	0.47	0.34	-0.54

V1: 법치주의(권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도), V2: 부패통제(반부패정책의 부패통제정도), V3: 규제완화 및 품질(불공정한 경쟁관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도), V5: 정부효율성(관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도), V6: 규제완화 및 품질(관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도), V7: 법치주의(사법의 공정한 집행), V8: 법치주의(암거래 경제의 경제발전 저해정도), V10: 법치주의(법과 질서), V11: 언론의 자유(언론자유지수(국경 없는 기자회견)), V13: 시민참여(열린 정부), V14: 시민참여(제한된 정부권력), V15: 부패통제(범죄의 효율적 통제)

(5) 대만

대만과 한국은 9개의 공통평가항목을 가지고 있는데 한국은 대만에 비해 평균적으로 0.70점이 낮고 평가항목 중 5개 항목의 점수가 낮으며, 특히 V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>와 V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해 정도>가 가장 낮은 편으로 나타났다. 이에 반해 V3: 규제완화 및 품질<불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도>, V5: 정부효율성<관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도>, V11: 언론의 자유<언론자유지수(국경 없는 기자회)>에서는 상대적으로 높게 나타났다.

▶▶ [표 4-3-13] 한국과 대만과의 비교

국가	부패통제지수									평균
	법치주의				부패통제	정부효율성	규제완화 및 품질	언론의 자유		
	V1	V7	V8	V10	V2	V5	V3	V6		
Korea, South(A)	1.66	-0.77	-0.96	1.10	1.09	1.23	0.75	-1.74	1.04	0.38
Taiwan(B)	2.33	0.31	0.61	1.10	1.95	0.85	0.55	1.01	0.98	1.08
A-B	-0.67	-1.08	-1.57	0.00	-0.86	0.38	0.2	-2.75	0.06	-0.70

V1: 법치주의<권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도>, V2: 부패통제<반부패정책의 부패통제정도>, V3: 규제완화 및 품질<불공정한 경쟁관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도>, V5: 정부 효율성<관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도>, V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>, V7: 법치주의<사법의 공정한 집행>, V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해정도>, V10: 법치주의<법과 질서>, V11: 언론의 자유<언론자유지수(국경 없는 기자회)>

(6) 홍콩

홍콩과 한국은 10개의 공통평가항목을 가지고 있는데 한국은 홍콩에 비해 평균적으로 0.54점이 낮고 평가항목 중 7개 항목의 점수가 낮으며, 특히 V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>와 V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해 정도>가 가장 낮은 편으로 나타났다. 이에 반해 V10: 법치주의<법과 질서>, V11: 언론의 자유<언론자유지수(국경 없는 기자회)>, V14: 시민참여<제한된 정부 권력>에 있어서는 상대적으로 높게 나타났다.

▶▶ [표 4-3-14] 한국과 홍콩과의 비교

국가	부패통제지수										평균
	규제완화 및 품질		정부효율성	법치주의			언론의 자유	시민참여		부패통제	
	V3	V6	V5	V7	V8	V10	V11	V13	V14	V15	
Korea, South(A)	0.75	-1.74	1.23	-0.77	-0.96	1.10	1.04	1.16	1.06	0.85	0.37
Hong Kong(B)	1.16	0.58	1.62	0.79	1.27	0.17	0.66	1.30	0.59	1.01	0.92
A-B	-0.41	-2.32	-0.39	-1.56	-2.23	0.93	0.38	-0.14	0.47	-0.16	-0.54

V3: 규제완화 및 품질(불공정한 경쟁관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도) V5: 정부 효율성(관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도), V6: 규제완화 및 품질(관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도), V7: 법치주의(사법의 공정한 집행), V8: 법치주의(암거래 경제의 경제발전 저해정도), V10: 법치주의(법과 질서), V11: 언론의 자유(언론자유지수(국경 없는 기자회견)), V13: 시민참여(열린 정부), V14: 시민참여(제한된 정부권력), V15: 부패통제(범죄의 효율적 통제)

### (7) 부탄

부탄과 한국은 5개의 공통평가항목을 가지고 있는데 한국은 부탄에 비해 평균적으로 1.48점이 높게 나타났다. 평가항목 중 V2: 부패통제(반부패정책의 부패통제 정도)를 제외하고, 4개 항목의 점수가 모두 높으며, V1: 법치주의(권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도), V5: 정부효율성(관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도), V3: 규제완화 및 품질(불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도), V11: 언론의 자유(언론자유지수(국경 없는 기자회견)) 순으로 나타났다.

특히, CPI 지수에서 부탄이 한국보다 높게 평가되는 것과 달리 부패통제지수에서는 한국이 높게 나타나 부패 현상을 좀 더 정교하게 평가하기 위해서는 CPI 지수에서 평가되지 못하는 요소인 부패통제를 위한 방안이나 대책 수준도 함께 고려될 필요성이 제기된다.

▶▶ [표 4-3-15] 한국과 부탄과의 비교

국가	부패통제지수					평균
	법치주의	부패통제	규제완화 및 품질	정부효율성	언론의 자유	
	V1	V2	V3	V5	V11	
Korea, South(A)	1.66	1.09	0.75	1.23	1.04	1.15
Bhutan(B)	1.22	1.95	0.34	0.07	0.71	0.86
A-B	1.44	-0.86	0.41	1.16	0.33	0.30

V1: 법치주의(권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도), V2: 부패통제(반부패정책의 부패통제정도), V3: 규제완화 및 품질(불공정한 경쟁관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도), V5: 정부 효율성(관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도), V11: 언론의 자유(언론자유지수(국경 없는 기자회견))

2) 한국과 태국 비교

한국과 태국은 총 17개의 동일한 자료로 평가되는데, 평가항목 중 권력분립, 직위남용기소, 법과 질서 등과 같은 법치주의(V1, V10), 반부패정책 등 부패통제요소(V2, V15), 정부효율성(V5), 규제완화 및 품질(V3, V17), 언론자유(V11, V21)나 시민참여(V9, V13, V14, V20) 등 13개 항목이 한국이 태국에 비해 높게 평가되었다. 이에 반해 4개 항목인 V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>, V7: 법치주의<사법의 공정한 집행>, V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해 정도>, V16: 법치주의<정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도>이 태국에 비해 낮게 평가되어 기업 부문의 자유로운 영업활동을 통한 청렴성 제고 노력이나 사법의 공정한 집행 및 사법부 독립과 같은 법치주의 실현에 대한 노력이 좀 더 필요한 것으로 나타났다.

» [표 4-3-16] 한국과 태국 비교

국가	부패통제수준																
	법치주의					부패통제		정부 효율성	규제완화 및 품질			언론자유		시민참여			
	V1	V7	V8	V10	V16	V2	V15	V5	V3	V6	V17	V11	V21	V9	V13	V14	V20
Korea, South(A)	1.66	-0.77	-0.96	1.10	-0.09	1.09	0.85	1.23	0.75	-1.74	1.17	1.04	0.92	0.45	1.16	1.06	2.12
Thailand (B)	-0.78	-0.12	-0.02	-1.27	-0.04	0.23	-0.06	0.07	-0.27	-0.36	0.61	-0.16	-1.14	0.39	-0.20	-0.54	0.39
차이 (A-B)	2.44	-0.65	-0.94	2.37	-0.05	0.86	0.91	1.16	1.02	-1.38	0.56	1.2	2.06	0.06	1.36	1.6	1.73

3. 청렴지수모형(Integrity Index Model)에 따른 부패수준평가

가. 청렴지수란?

청렴지수(II: Integrity Index)는 부패를 억제하는 제도를 담은 부패통제지수와 기존 부패실태파악에 초점을 둔 CPI 지수를 종합한 지수이다. 이는 기존 부패실태위주의 CPI 지수를 보완하면서 부패통제지수를 통해 부패를 감소시키기 위한 제도적 방안을 마련하는데 유용한 지수이다.

## 나. 청렴지수의 도출 방법

청렴지수는 부패통제지수와 CPI 지수가 모두 적용되는 28개국을 대상으로 부패통제 지수의 평균값을 다시 표준화한 다음, 표준화된 국가별 CPI 점수를 합산하여 도출하였다.

## 다. 평가 결과

부패통제지수와 CPI 지수를 합한 청렴지수 상위 10위권으로는 뉴질랜드(1위), 싱가포르(2위), 호주(3위), 홍콩(4위), 일본(5위), 대만(6위), 부탄(7위), 한국(8위), 브루나이(9위), 말레이시아(10위) 순으로 나타났다. 기존 CPI 순위와 비교해 볼 때, 대만이 1단계 상승해 6위를 기록했고, 홍콩과 부탄이 한 단계 하락한 4위와 7위로 나타났다. 그리고 뉴질랜드, 싱가포르, 호주, 한국, 일본, 브루나이, 말레이시아는 동일한 순위로 나타났다.

▶▶▶ [표 4-3-17] 청렴지수와 부패지수와의 순위비교

국가	청렴지수(Integrity Index) 상위 10위(A)	부패지수(CPI) 상위 10위(B)	A-B
New Zealand	1	1	-
Singapore	2	2	-
Australia	3	3	-
Hong Kong	4	3	1단계 하락
Japan	5	5	-
Taiwan	6	7	1단계 상승
Bhutan	7	6	1단계 하락
Korea, South	8	8	-
Brunei Darussalam	9	9	-
Malaysia	10	10	-

부패지수 표준화 점수와 부패통제 표준화 점수를 비교한 결과 부패지수(CPI)가 부패통제지수보다 높은 나라로는 뉴질랜드, 싱가포르, 홍콩, 일본, 브루나이, 말레이시아, 중국, 베트남, 파키스탄, 미얀마, 방글라데시, 라오스, 캄보디아, 북한으로 나타났다.

이에 반해 부패통제지수가 부패지수(CPI)보다 높은 나라로 한국을 비롯한 호주, 대만, 부탄, 인도, 동티모르, 스리랑카, 인도네시아, 태국, 몽골, 파푸아뉴기니, 필리핀, 네팔, 아프가니스탄으로 나타났다. 특히 부패통제지수가 CPI 보다 상대적으로 높은 나라는 기존 CPI에서 다루지 못한 부패통제노력을 통한 청렴수준이 제대로 평가받지 못했다는 점에서 우리가 알고 있는 국가별 CPI 평가보다 청렴도 수준이 다소 과소평가 될 수 있음을 추측해 볼 수 있다.

▶▶▶ [표 4-3-18] 부패통제지수와 CPI지수 간의 표준화 점수 비교

국가	부패지수 (CPI)표준화 점수(A)	부패통제지수 (표준화점수) (B)	A-B	부패지수가 부패 통제지수보다 높은 나라 여부	부패통제지수가 부패지수보다 높은 나라여부
New Zealand	2.02	1.93	0.09	◎	
Singapore	1.88	1.38	0.50	◎	
Australia	1.50	1.69	-0.19		◎
Hong Kong	1.50	1.19	0.31	◎	
Japan	1.36	1.19	0.17	◎	
Taiwan	0.93	1.38	-0.45		◎
Bhutan	1.07	1.11	-0.04		◎
Korea, South	0.74	0.85	-0.11		◎
Brunei Darussalam	0.69	0.34	0.35	◎	
Malaysia	0.26	0.09	0.17	◎	
India	-0.27	0.02	-0.29		◎
Timor-Leste	-0.27	-0.18	-0.09		◎
Sri Lanka	-0.36	-0.10	-0.26		◎
Indonesia	-0.41	-0.09	-0.32		◎
China	-0.17	-0.40	0.23	◎	
Thailand	-0.46	-0.19	-0.27		◎
Mongolia	-0.50	-0.32	-0.18		◎
Papua New Guinea	-0.89	-0.01	-0.88		◎
Vietnam	-0.46	-0.49	0.03	◎	
Philippines	-0.55	-0.43	-0.12		◎
Nepal	-0.60	-0.47	-0.13		◎
Pakistan	-0.69	-1.00	0.31	◎	
Myanmar	-0.84	-0.99	0.15	◎	
Bangladesh	-0.93	-1.02	0.09	◎	
Laos	-0.79	-1.34	0.55	◎	
Afghanistan	-1.27	-1.21	-0.06		◎
Cambodia	-1.17	-1.34	0.17	◎	
Korea, North	-1.31	-1.60	0.29	◎	

▶▶ [표 4-3-19] 청렴지수(Integrity index) 평가자료

국가	V1	V2	V3	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V13	V14	V15	V16	V17	V20	V21	부패통제 지수로 활용된 자료 수	부패통제 지수(평균)	부패지수 (CPI)표준화 점수(A)	부패통제지수 (표준화점수) (B)	청렴지수 (A+B)	CPI 순위 (31개국)	청렴 지수 순위 (28개국)
New Zealand	-	-	1.36	1.23	0.2	1.51	1.8	1.9	1.62	1.74	1.91	1.92	0.68	2	1.8	1.51	1.63	15	1.52	2.02	1.93	3.96	1	1
Singapore	0.44	1.95	1.56	1.62	1.65	1.33	1.16	-	1.1	-0.7	0.69	0.72	1.43	-	-	-	-	12	1.08	1.88	1.38	3.26	2	2
Australia	-	-	1.36	1.62	1.31	0.59	0.52	1.43	1.62	1.2	1.84	1.72	0.68	1.68	1.45	1.37	1.49	15	1.33	1.50	1.69	3.19	3	3
Hong Kong	-	-	1.16	1.62	0.58	0.79	1.27	-	0.17	0.66	1.3	0.59	1.01	-	-	-	-	10	0.92	1.50	1.19	2.69	3	4
Japan	-	-	1.36	0.85	0.18	0.68	0.71	0.45	1.1	0.71	0.96	0.99	1.01	1.86	0.34	1.39	1.25	15	0.92	1.36	1.19	2.54	5	5
Taiwan	2.33	1.95	0.55	0.85	1.01	0.31	0.61	-	1.1	0.98	-	-	-	-	-	-	-	9	1.08	0.93	1.38	2.31	7	6
Bhutan	1.22	1.95	0.34	0.07	-	-	-	-	-	0.71	-	-	-	-	-	-	-	5	0.86	1.07	1.11	2.18	6	7
Korea, South	1.66	1.09	0.75	1.23	-1.74	-0.77	-0.96	0.45	1.1	1.04	1.16	1.06	0.85	-0.09	1.17	2.12	0.92	17	0.65	0.74	0.85	1.59	8	8
Brunei Darussalam	-	-	0.75	0.46	-	-	-	-	0.17	-0.43	-	-	-	-	-	-	-	4	0.24	0.69	0.34	1.03	9	9
Malaysia	0.11	0.66	0.55	0.85	-0.31	-0.28	-0.9	-0.42	0.17	0.17	-0.81	0.12	-0.48	0.94	0.25	0.79	-0.76	17	0.04	0.26	0.09	0.35	10	10
India	0.44	0.23	-0.67	0.07	0.11	-0.27	-0.7	-0.3	0.63	-0.27	0.48	0.32	-0.15	0.22	-0.15	-0.91	0.49	17	-0.02	-0.27	0.02	-0.25	15	11
Timor-Leste	1	0.23	-0.47	-1.47	-	-	-	-0.82	-	-	-	-	-	-0.62	0.56	-0.83	0.87	9	-0.18	-0.27	-0.18	-0.44	15	12
Sri Lanka	0.44	-0.21	-	-	-	-	-	-	-0.35	0.01	-0.2	-0.08	0.1	-0.07	0.09	-0.67	-0.38	11	-0.12	-0.36	-0.10	-0.46	17	13
Indonesia	0.55	-0.64	-0.27	-0.31	-0.02	-0.58	-0.53	0.91	-1.27	0.28	0.07	0.79	0.35	0.09	-1	-0.46	0.2	17	-0.11	-0.41	-0.09	-0.49	18	14
China	-1	0.23	0.14	0.07	0.14	0.28	-0.62	-	-0.35	-2	-0.74	-1.61	-0.06	0.4	1.22	-0.31	-1.62	16	-0.36	-0.17	-0.40	-0.57	13	15
Thailand	-0.78	0.23	-0.27	0.07	-0.36	-0.12	-0.02	0.39	-1.27	-0.16	-0.2	-0.54	-0.06	-0.04	0.61	0.39	-1.14	17	-0.19	-0.46	-0.19	-0.65	19	16
Mongolia	0.67	-0.21	-0.06	-0.31	-1.53	-2.06	-1.36	0.1	-0.35	0.71	-0.33	-0.21	0.19	-1.19	0.31	-0.15	0.77	17	-0.29	-0.50	-0.32	-0.82	21	17
Papua New Guinea	0.55	-0.21	0.14	-0.7	-	-	-	-0.25	-0.81	0.93	-	-	-	-	-	-	-	7	-0.05	-0.89	-0.01	-0.90	27	18
Vietnam	-0.89	0.23	-0.27	-0.31	-	-	-	-	0.17	-1.95	-0.54	-0.74	0.76	-0.49	-0.25	0.1	-1.48	13	-0.43	-0.46	-0.49	-0.95	19	19
Philippines	-0.11	-0.21	0.34	0.07	-1.22	-1.42	-0.97	1.26	-1.27	-0.21	-0.13	-0.41	-1.14	-0.94	-0.86	0.2	0.44	17	-0.39	-0.55	-0.43	-0.98	22	20
Nepal	0.11	-0.21	-1.48	-1.08	-	-	-	-0.77	-	0.39	-0.13	0.26	-0.31	-0.61	-0.74	-0.88	0.06	13	-0.42	-0.60	-0.47	-1.07	23	21

국가	V1	V2	V3	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V13	V14	V15	V16	V17	V20	V21	부패통제 지수로 활용된 자료 수	부패통제 지수(평균)	부패지수 (CPI)표준화 점수(A)	부패통제지수 (표준화점수) (B)	청렴지수 (A+B)	CPI 순위 (31개국)	청렴 지수 순위 (28개국)
Pakistan	-0.67	-1.07	-1.08	-0.7	.	.	.	-1.52	-0.81	-0.27	-0.74	-0.48	-1.72	-0.02	-1.08	-1.16	-0.57	14	-0.85	-0.69	-1.00	-1.70	24	22
Myanmar	-0.78	-0.64	-0.06	-1.47	.	.	.	-1.52	-0.81	.	-1.15	-0.74	0.19	-1.21	-0.89	-0.82	-0.95	13	-0.83	-0.84	-0.99	-1.82	26	23
Bangladesh	-0.67	-0.64	-1.08	-1.08	.	.	.	-1.05	-1.79	-0.43	-0.74	-1.08	-0.39	-0.78	-0.91	-1.03	-0.42	14	-0.86	-0.93	-1.02	-1.96	28	24
Laos	-1	-1.07	-0.88	-1.08	.	.	.	.	.	-1.57	.	.	.	.	.	.	.	5	-1.12	-0.79	-1.34	-2.13	25	25
Afghanistan	-0.78	-0.64	-1.48	-1.47	.	.	.	-0.25	.	0.11	-0.88	-0.81	-2.96	.	.	.	.	9	-1.02	-1.27	-1.21	-2.48	30	26
Cambodia	-1.33	-1.5	.	.	.	.	.	.	.	-0.27	-1.83	-1.81	0.02	-1.13	-1.92	-0.66	-0.8	10	-1.12	-1.17	-1.34	-2.52	29	27
Korea, North	-1.55	-1.5	-2.3	-0.7	.	.	.	.	.	0.17	-2.11	.	.	.	.	.	.	6	-1.33	-1.31	-1.60	-2.92	31	28

V1: 법치주의<권력분립, 사법부독립, 시민권, 직위남용기소의 정도>, V2: 부패통제<반부패정책의 부패통제정도>, V3: 규제완화 및 품질<불공정한 경쟁 관행, 가격통제, 차별적 관세, 과도한 보호, 차별적 과세의 정도>, V5: 정부효율성<관료주의 질/제도효율성 및 과도한 관료주의/레드테이프 정도>, V6: 규제완화 및 품질<관료주의가 기업 활동을 방해하지 않는 정도>, V7: 법치주의<사법의 공정한 집행>, V8: 법치주의<암거래 경제의 경제발전 저해 정도>, V9: 시민참여<열린 예산지수>, V10: 법치주의<법과 질서>, V11: 언론의 자유<언론자유지수(국경 없는 기자회견)>, V13: 시민참여<열린 정부>, V14: 시민참여<제한된 정부 권력>, V15: 부패통제<범죄의 효율적 통제>, V16: 법치주의<정부, 시민 또는 기업의 영향력으로부터 사법부 독립성 정도>, V17: 규제완화 및 품질<사업을 시작하고 법인세를 납부하는 데 필요한 평균 절차 수와 시간>, V20: 시민참여<광대역 가입 및 인터넷 사용자 수와 전체 인구 대비 Facebook 사용자 수>, V21: 언론의 자유<언론의 자유(프리덤 하우스)>

## 제 5 장

국제범죄방지를 위한 UN·국제협력 및 연구(XVII):  
아태지역 형사정책 비교연구

# 결론

강태경



이 연구의 목적은 ① 반부패 정책의 성공 조건과 아세안 지역 부패 문제에 대한 선행연구를 검토하여 반부패 국제협력에서의 쟁점을 파악하고, ② 최근 반부패 가속도를 올리고 있는, 아세안의 중심시장인 태국의 반부패 정책과 법제에 대한 이해를 도모하고, ③ 아세안 국가들과의 반부패 국제협력을 강화하기 위한 기초로서 경제발전 수준이 상이한 국가들의 부패 정도를 비교할 수 있는 종합적인 지수 모형을 모색하는 것이었다. 다음에서는 각 목적별로 주요 내용을 정리하는 것으로 결론을 갈음하고자 한다.

### 제1절 | 아세안 반부패 가치 실현을 위한 고려사항

아세안 국가들이 반부패 가치를 성공적으로 실현하여 정치·경제 발전의 기반을 마련하기 위해서는 다음 세 가지 쟁점을 고려해야 한다.

첫째, 아세안 국가들이 반부패 정책을 성공적으로 이끄는 데 반부패 정책 성공 사례는 모범이 될 수 있다. 반부패 정책 성공 사례로부터 반부패 정책 성공의 핵심은 '정치 지도자의 강력한 반부패 의지'와 정치적 독립성과 물질·인적 자원이 보장된 '효과적인 국가부패방지기구'의 운영이었다. 정치 지도자의 강력한 반부패 의지는 국가부패방지기구의 독립성과 물질·인적 기반을 마련하는 데 있어서 반드시 전제되어야 한다. 다시 말해, 정치 지도자의 강력한 반부패 의지는 전문성과 지속성이 필요한

반부패 활동의 동력이 된다. 또한 국가부패방지기구가 ‘중이호랑이’로 전락하지 않고 효과성을 가지고 임무를 수행할 수 있기 위해서는 부패 조사에 필요한 실질적 권한이 해당 기구에 부여되어야 한다. 실질적 권한 부여를 통해 반부패 전략의 실효성을 제고하기 위해서는 범정부적인 정치적 지지가 필요하다. 정치 지도자의 강력한 반부패 의지가 국가의 반부패 정책을 성공으로 이끈 최근 사례로는 최근 3-4년 간 한국이 보여준 반부패 개혁을 들 수 있다.

둘째, 아세안 국가들이 반부패 정책을 성공적으로 이끌기 위해서는 반부패 정책에 영향을 미치는 요소와 반부패 정책의 효과를 파악해야 한다. 아세안 국가를 대상으로 한 최근 연구들에서는 ‘경제적 자유’, ‘공공행정의 투명성’이 반부패 정책의 성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에 시민들의 ‘반부패기관에 대한 인식’은 반부패 정책의 객관적 성과와는 괴리가 있었다. 반부패 정책의 긍정적 효과는 민간부문보다는 공공부문에서 두드러졌고, 민간부문에서도 정부와 밀접한 관계를 가지는 기업의 경우에는 반부패 압력은 해당 기업으로 하여금 반부패 가치 실현에 적극적으로 참여하게 만드는 효과가 있다. 한편 반부패 정책이 제대로 시행되지 않아 부패가 만연한 환경은 기업의 규모 성장 및 매출 증가를 둔화시킨다.

셋째, 아세안의 공동 번영을 위해서 지역적 반부패 국제협력이 필요하다. 아세안경제공동체(AEC)를 통해 지역 통합 수준이 높아지면서 국경을 넘어 새로운 부패가 발생할 위험성도 높아지고 있다. 아세안 기업들은 부패한 국가 환경에서 이윤추구 사업을 해야 하며, 동시에 CSR의 압력에 대해서도 대처해야 하는 상황이다. 따라서 아세안 회원국들의 반부패 기관 간 강력한 협력의 필요성이 커지고 있다. 이에 아세안 국가들은 아세안 반부패협약(ASEAN-PAC)에 근거하여 지역적 사기방지기구 설립을 제안하는 등 지역적 반부패 국제협력을 도모하고 있다. 이처럼 아세안 국가들이 반부패 국제협력을 위해 국제기구를 만들 때 주의해야 할 점은, 반부패 국제기구의 한 회원국의 부패 수준은 동료 회원국의 부패 수준에 영향을 받을 수 있다는 점이다. 이러한 위험성을 해소하기 위해서 아세안 국가들이 지역적 반부패 국제기구를 설립할 때, 아세안 국가 중 싱가포르를 제외하면 대부분 부패 수준이 여전히 높다는 점을 고려한다면 회원국 범위를 아세안 국가로 한정하기보다는 한국, 일본, 호주 등 지역적으로 가까우면서 반부패 정책 성공 경험을 가진 국가들까지 포함시키는 것이 좋을 것이다.

## 제2절 | 한국-태국 반부패 국제협력의 한계

태국은 법제도의 측면에서 UN 반부패협약을 성실하게 이행하여 부패방지법을 제정하고 부패방지기구를 설립하였다. 1974년 이래로 ‘부패 억제’를 헌법 조항에 규정하고 있는 태국의 헌법은 표면적으로 국가 차원에서 부패 문제의 심각성을 인식하고 있다는 점과 강한 반부패 의지를 보여준다고 할 수 있다. 그리고 태국의 국가반부패위원회(NACO)는 강력한 조사 권한을 가지고 있다. 규범적 차원에서 이는 한국의 국민권익위원회의 권한보다 더 강력하다. 고위 공직자 수사를 위한 법률도 한국보다 앞서 제정되었다. 또한 태국 정부는 ‘국가전략 2018-2037’을 통해 2018년을 기점으로 반부패정책에 가속도를 붙이는 모습을 보여주었다.

그러나 태국에서는 여전히 부패가 사라지지 않고 있다. 그 원인을 정치적 환경에서 찾을 수 있을 것이다. 현재 태국의 군사정부는 표면적으로 강력한 반부패 의지를 천명하였지만, 실제 부패 척결을 정치적 수단으로 남용한다는 비판을 받고 있다. 아시아 국가들의 경험으로부터 부패 척결을 정치적 수단으로 활용하는 것이 반부패 정책을 실패로 이끈다는 점은 분명하다. 또한 법제도 측면에서 NACC는 효과적으로 부패 척결에 집중할 수 있어 보이지만, 현실적으로는 군사독재정권이 해당 기관을 대부분 장악하고 있기 때문에 정부기관의 부패 문제를 수사할 수 없는 상황이다.

이처럼 태국의 반부패 정책이 동력을 얻을 수 없는 정치적 환경에 대한 개선이 없는 상황에서, 공공기관 청렴도평가 제도를 전수를 중심으로 한 한국-태국 반부패 국제협력은 태국의 부패 문제 해결에 도움이 되기에는 근본적 한계가 있다. 국민권익위원회는 태국과의 반부패 국제협력의 중요한 성과로 태국에 공공기관 청렴도평가 제도가 도입된 것을 들고 있다. 그러나 태국에서는 여전히 공공부문 부패 사건이 증가하였다. 이러한 괴리는 공공기관 청렴도 평가가 부패의 증상을 측정하는 데 집중하기 때문이다. 공공기관 청렴도 평가는 반부패 정책의 성과를 측정하기에 적합하지만, 부패의 원인 파악과 부패 방지에 직접적으로 기여하지는 못 한다.

### 제3절 | 청렴지수 모형 제안

CPI의 한계점은 다음과 같다. 첫째, CPI는 부패실태 파악에 초점을 두고 있다. 둘째, 응답자의 부패수준 평가에 있어 부패 정의(定義)에 대한 인식 차이가 있을 가능성이 있다. 셋째, CPI 평가 결과에 투명성·민주화·경제발전의 관계에 대한 일반 이론을 적용하기 어렵다. 넷째, 국가마다 활용하는 원천자료가 상이하기 때문에 편차가 존재한다. 다섯째, CPI에는 부패와 관련될 수 있는 다양한 요소가 반영되지 않았다. 여섯째, CPI만으로는 청렴성 제고를 위한 정책적 실효성을 확보하는 데 한계가 있다. 따라서 CPI 지수는 부패실태 파악 이외에 부패를 간접적으로 측정하면서 이를 억제할 수 있는 다양한 변수를 측정모형에 반영하는 것이 바람직할 것이다.

부패지수 표준화 점수와 부패통제 표준화 점수를 비교한 결과 부패지수가 부패통제 지수보다 높은 나라로는 뉴질랜드, 싱가포르, 홍콩, 브루나이, 중국, 베트남, 파키스탄, 미얀마, 방글라데시, 라오스, 캄보디아, 북한으로 나타났다. 이에 반해 부패통제지수가 부패지수보다 높은 나라로 한국을 비롯한 호주, 일본, 대만, 인도, 동티모르, 스리랑카, 인도네시아, 태국, 몽골, 파푸아뉴기니, 필리핀, 네팔, 아프가니스탄으로 나타났다. 특히, 부패통제지수가 CPI보다 상대적으로 높은 나라는 기존 CPI에서 다루지 못한 부패통제 노력을 통한 청렴 수준이 제대로 평가받지 못했다는 점에서 국가별 CPI 평가보다 청렴도 수준이 다소 과소평가될 수 있음을 추측해 볼 수 있다.

이에 CPI 평가 제도의 한계점을 보완한 청렴지수(Integrity Index) 모형을 제안하였다. 청렴지수는, 부패를 억제하는 제도를 담은 부패통제지수와 기존 부패실태 파악에 초점을 둔 CPI 지수를 종합한 지수로 계산된다. 이는 기존 부패실태 위주의 CPI 지수를 보완하면서 부패통제지수를 통해 부패를 감소시키기 위한 제도적 방안을 마련하는데 유용한 지수이다. 부패통제지수와 CPI 지수가 모두 적용되는 28개국을 대상으로 부패통제지수의 평균값을 다시 표준화한 다음, 표준화된 국가별 CPI 점수를 합산하여 각국의 청렴지수를 도출하였다.

## 1. 국내자료

- 국민권익위원회. (2017). 해외 반부패 및 옴부즈만 동향(17.1분기). 국민권익위원회.
- 국민권익위원회. (2018a). 해외 반부패 및 옴부즈만 동향(18.2분기). 국민권익위원회.
- 국민권익위원회. (2018b). 해외 반부패 및 옴부즈만 동향(18.3분기). 국민권익위원회.
- 김유근·안수길. (2016). 부정부패방지를 위한 법령의 정비방안 연구. 한국형사정책연구원.
- 김진영 (2019). 부패측정과 부패지수 비교연구: CPI, CCI, IPI를 중심으로. 한국부패학회.
- 김태황 · 조정환. (2019). OECD 뇌물방지협약의 이행 평가 분석: 한·미·일 비교. 한국부패학회보, 24, 29-47.
- 대한무역투자진흥공사. (2018). CPTPP 발효에 따른 국가별 반응 및 영향. Global Market Report 18-039. 대한무역투자진흥공사.
- 문상원 · 이하늘. (2013). 아세안내 개발격차감소와 역량개발 관점으로 본 KOICA 의 CLMV 지역 지원전략. Journal of International Development Cooperation, 8(2), 121-152.
- 박동철. (2014). 부패의 경제학: 확산되는 아시아 反부패 운동 화광동진(和光同塵)의 묘 살려야. CHINDIA Plus, 91(0), 27-29.
- 서지현 · 김익수. (2019). 신흥시장 부패와 다국적기업의 정치전략: GSK China 사례를 중심으로. Korea Business Review, 23(4), 101-132.
- 신남방정책 특별위원회. (2021). 신(新)남방정책 (<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148853887>, 최종접속일 2021. 12. 27.).
- 윤은기 · 이정주. (2014). 한국의 부패인식지수(CPI) 개선방안을 위한 탐색적 연구 -PERC, 윤태범. (2000). 효율적인 반부패를 위한 윤리적 정부의 구축방안: 신뢰 시스템의 형성을 중심으로.
- 이상환. (2016). 아세안 국가의 부패현황과 전망: 경험적 이해, 동아연구 35(1).
- 이윤영. (2021). 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 의의와 전망. 아시아 브리프 1(30), 서울대학교 아시아연구소(<http://asiabrief.snu.ac.kr/?p=409>)
- 이정주. (2008). 중국의 부패방지시스템에 관한 실태분석: 국가청렴시스템을 중심으로.

- 이정주. (2021). 반부패·청렴업무 전담기구로서의 국민권익위원회의 위상강화방안에 관한 연구.
- 이정주. (2018). 신공공관리와 부패와의 관련성을 통한 윤리정부구축에 관한 연구, 한국 부패학
- 정민정·김예경. (2020). 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 주요 특징과 향후과제. NARS 현안분석, 국회입법조사처.
- 조은경. (2001). Clean Korea 21:부패방지 기본계획안(국무조정실). 서울시립대학교 반부패행
- 최윤정. (2019). 한-아세안 특별정상회의, 평화와 번영의 미래 향한 도약. 대한민국 정책브리핑(2019. 12. 9.자 칼럼)(<https://www.korea.kr/news/contributePolicyView.do?newsId=148867323>, 최종접속일 2021. 12. 27.).

## 2. 해외자료

- ASEAN-PAC. (2021). Anti-Corruption Activities with the Private Sector in 2015. (<http://www.asean-pac.org/?p=5272>, accessed Dec. 27, 2021).
- ASEAN-PAC. (2021). ASEAN-PAC: Background. ([http://www.asean-pac.org/?page\\_id=4223](http://www.asean-pac.org/?page_id=4223), accessed Dec. 27, 2021).
- Athanasouli, D., Goujard, A., & Sklias, P. (2012). Corruption and firm performance: Evidence from Greek firms, *International Journal of Economic Sciences and Applied Research*, 5(2), 43-67
- Baniamin, H. M., & Jamil, I. (2018). Dynamics of corruption and citizens' trust in anti-corruption agencies in three South Asian countries. *Public Organization Review*, 18(3), 381-398.
- Bhargava, V. K. & Bolongaita, E. P. (2001). Making National Anti-Corruption Policies and Programs More Effective: An Analytical Framework. Paper prepared for the World Bank's Global Distance Learning Program on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region.
- The World Bank Group. (2013). BEEPS At-A-Glance 2011 Russia. (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16300/755680REVISED00cleaned0June0020130.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, accessed Dec.

- 27, 2021).
- Branco, M. C., Delgado, C., & Turker, D. (2019). Liability of foreignness and anti-corruption reporting in an emerging market: The case of Turkish listed companies. *Journal of Cleaner Production*, 232, 118-126.
- Brewster, R., & Buell, S. W. (2017). The market for global anticorruption enforcement. *Law and Contemporary Problems*, 80, 193.
- Sustainable Development Goals Fund (2016). Business and SDG16. ([https://www.sdgfund.org/sites/default/files/Report\\_Business\\_And\\_SDG16.pdf](https://www.sdgfund.org/sites/default/files/Report_Business_And_SDG16.pdf), accessed Dec. 27, 2021).
- Cuervo-Cazurra, A. (2016). Corruption in international business. *Journal of World Business*, 51(1), 35-49.
- De Vido, S. (2018). Legal issues related to anti-corruption in Asian countries: the case of US companies in China. *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, 46, 61-74.
- Ellis-Petersen, H. (2018). Thailand's junta renews corruption crackdown on Buddhist monks. *The Guardian*, 26.
- Financial Action Task Force. (2014). FATF Guidance : Transparency and beneficial ownership. (<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>, accessed Dec. 27, 2021).
- Global Reporting Initiative. (2016). GRI 205 : Anti-corruption 2016. (<https://www.globalreporting.org/standards/media/1006/gri-205-anti-corruption-2016.pdf>, accessed Dec. 27, 2021).
- Hafner-Burton, E. M., & Schneider, C. J. (2019). The dark side of cooperation: International organizations and member corruption. *International Studies Quarterly*, 63(4), 1108-1121.
- Hanoteau, J., & Vial, V. (2014). Grease or sand the wheel? The effect of individual bribes on the drivers of aggregate productivity growth. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 29(1), 1-16.
- Jiang, T., & Nie, H. (2014). The stained China miracle: Corruption, regulation, and firm performance. *Economics Letters*, 123(3), 366-369.

- Joseph, C., Gunawan, J., Sawani, Y., Rahmat, M., Noyem, J. A., & Darus, F. (2016). A comparative study of anti-corruption practice disclosure among Malaysian and Indonesian Corporate Social Responsibility (CSR) best practice companies. *Journal of Cleaner Production*, 112(4), 2896-2906.
- Kalinowski, T. (2016). Trends and mechanisms of corruption in South Korea. *The Pacific Review*, 29(4), 625-645.
- Kamal, R. H. (2017). Establishing Regional Anti-Fraud Office to Tackle Financial Crime in ASEAN. *Asia Pacific Fraud Journal*, 2(1), 73-80.
- Klitgaard, R. (1998). International cooperation against corruption. *Finance & Development*, 35(1), 3-6.
- Kong, D., Wang, L., & Wang, M. (2017). Effects of anti-corruption on firm performance: Evidence from a quasi-natural experiment in China. *Finance Research Letters*, 23, 190-195.
- Min, K. S. (2019). The effectiveness of anti-corruption policies: measuring the impact of anti-corruption policies on integrity in the public organizations of South Korea. *Crime, Law and Social Change*, 71(2), 217-239.
- Muthukrishna, M., Francois, P., Pourahmadi, S., & Henrich, J. (2017). Corrupting cooperation and how anti-corruption strategies may backfire. *Nature Human Behaviour*, 1(7), 1-5.
- Najid, N. A., Noor, R. M., Yaacob, N. A., Zulkifli, N., & Rahim, A. F. A. (2020). Anti-Corruption initiatives: Experience of several southeast asia countries. *Gading Journal for Social Sciences*, 23(02), 9-24.
- Pope, J., & Vogl, F. (2000). Making anticorruption agencies more effective. *Finance & Development*, 37(002).
- Quah, J. S. (2017). Combating Asian corruption: Enhancing the effectiveness of anti-corruption agencies. *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, 2017(2), 1-83.
- Quah, J. S. (2021). Breaking the cycle of failure in combating corruption in Asian countries. *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, 24(2), 125-138.

- Rao-Nicholson, R., Salaber, J., & Cao, T. H. (2016). Long-term performance of mergers and acquisitions in ASEAN countries. *Research in International Business and Finance*, 36, 373-387.
- Sari, T. K., Cahaya, F. R., & Joseph, C. (2021). Coercive pressures and anti-corruption reporting: the case of ASEAN countries. *Journal of Business Ethics*, 171(3), 495-511.
- KPK News. (2019) SEA-PAC Collaboration to Prevent Corruption in Private Sector. (<https://www.kpk.go.id/en/news/highlights/1287-sea-pac-collaboration-to-prevent-corruption-in-private-sector>, accessed Dec. 27, 2021).
- Thach, N. N., & Ngoc, B. H. (2021). Impact of Economic Freedom on Corruption Revisited in ASEAN Countries: A Bayesian Hierarchical Mixed-Effects Analysis. *Economies*, 9(1), 3.
- Transparency International (2020). Transparency International: Corruption Perceptions Index (2020) (<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/chn>, accessed Dec. 27, 2021).
- United Nations : SDG16 (2021) (<https://sdgs.un.org/goals/goal16>, accessed Dec. 27, 2021).
- VanVu, H., Tran, T.Q., VanNguyen, T., & Lim, S.(2018). Corruption, Types of Corruption and Firm Financial Performance: New Evidence from a Transitional Economy. *Journal of Business Ethics*, 148(4), 847-858.
- Watcharothai, K. (2018). The Studies for Guideline Protection of Public Procurement Corruption in Thailand. *International Journal of Crime, Law and Social Issues*, 5(1), 153-163.
- Yeh, S. S. (2021). APUNCAC and the International Anti-Corruption Court (IACC). *Laws*, 10(1), 1-19.
- Yomnak, T., & Ruckchart, S. (2021). Collaboration Network of Thailand's Anti-Corruption Organizations. *Southeast Asian Journal of Economics*, 9(1), 27-46.
- Zimmerman, J. F. (1994). *Curbing Unethical Behavior in Government*. Westport, Conn. : Greenwood Press.



# Abstract



## **Annual Report on UN · International Cooperation and Research for Crime Prevention (XVII) : A Comparative Study on Criminal Policy in the Asia-Pacific Region**

Taegyung Gahng · Chung-Joo Lee · Jinsuk Park ·  
Chalempol Intarasing · Ratchakrit Roonpho · Noramon Arunritthidecha

This study is a preliminary research which finds a model which can evaluate outcome of international cooperation appropriately and understand corruption problems in ASEAN region before seeking a practical way to strengthen anti-corruption international cooperation with ASEAN. This study has the following three purposes. Firstly, this study is to grasp issues in anti-corruption international cooperation by examining previous studies of condition of success for anti-corruption policy and corruption problems in ASEAN region. Secondly, this study is to improve understanding of anti- corruption policy and regulations of Thailand that is central market in ASEAN region and has accelerated anti-corruption movement. Thirdly, this study is to propose a comprehensive index model which can compare a degree of corruption of countries with different economic development levels as basis to strengthen anti-corruption international cooperation among ASEAN countries.

In chapter 2 that addressed issues of anti-corruption international cooperation, condition of success for anti-corruption policies, effect of anti-corruption policies, factors which influence ASEAN anti-corruption policies, ASEAN anti-corruption agreement and enterprise activities were examined. Main contents in each subject

are as follows.

In order for anti-corruption policies to succeed, an organization for preventing corruption that can direct anti-corruption policies at a national level should be established and such organization should be equipped with political independence. In order for such organization to perform mission of exposing corruption effectively with expertise and persistence, political leaders' strong will to push ahead with anti-corruption policies is required. Strong anti-corruption will at a political level serves as a path which allows human resources and material resources to be invested in such organization and provides engine that allows anti-corruption policies to persist.

Because anti-corruption policies have been implemented around public sector, its positive effect is more noticeable in public sector than private sector. Enterprises with lots of interchange of business can realize anti-corruption value better because they should satisfy high level of ethical standard which the government requests. Meanwhile, objective corruption level and subjective corruption level which enterprises perceive influenced outcome of enterprises with different strength.

Recent studies on ASEAN countries found that 'economic freedom', and 'transparency of public administration' influenced outcome of anti-corruption policies. On the other hand, there is a gap between 'citizens' recognition of anti-corruption organizations' and objective outcome of anti-corruption policies.

ASEAN countries are promoting regional anti-corruption international cooperation based on ASEAN convention against corruption (ASEAN-PAC). Discussion of importance and need of anti-corruption activities and efforts towards self-purification by private enterprises in ASEAN region has been made very actively recently. Main activities of ASEAN-PAC include encouraging and supporting private sector's anti-corruption activities.

Enterprises in ASEAN region are required to pursuit profits in corrupt national

environment and cope with pressure of corporate social responsibility (CSR). Moreover, risk that new corruption occurs crossing the border becomes higher as regional integration level is enhanced due to the establishment of ASEAN Economic Community (AEC), strong cooperation among anti-corruption organizations in ASEAN members is required.

In chapter 3 that addresses anti-corruption laws and policies in Thailand, anti-corruption laws and anti-corruption organization in Thailand were overviewed and systems for preventing corruption in public sector, monitoring corruption, protecting and rewarding whistleblowers were examined and a difference between South Korea and Thailand in anti-corruption policy environment was examined.

In 1999, National Corruption Coping Committee (NCCC) was established through Framework Act on The Prevention of Corruption whose name was changed to National Anti Corruption Committee (NACC) in 2008. Framework Act on The Prevention of Corruption requires politicians and public officials to report their assets to NACC. NACC has authority to investigate whether public officials have accumulated unusual wealth in violation of Thai laws.

Despite NACC, independent committee with such strong authority, in Thailand, corruption has not disappeared. This is mainly due to Thailand culture with high level of tolerance towards corruption, patronage relationship found in public procurement sector and dispersed network between anti-corruption relationships in Thailand.

There are no significant differences between anti-corruption laws and policies in Thailand and those in South Korea. The fact that constitution in Thailand has had provision of 'restraint of corruption' since shows Thai government's will to cope with corruption problems at a national level after recognizing the problems. NACC in Thailand has stronger authority of investigation than Anti-Corruption & Civil Rights Commission in South Korea. However, NACC is unable to investigate corruption of government agencies because military dictatorship

dominates NACC and makes bad use of corruption exposing.

In such a situation which Thailand's political situation has not been improved, effectiveness of cooperation between South Korea and Thailand in anti-corruption such as public institution integrity assessment system training. Thailand introduced public institution integrity assessment system but corruption cases in public sector has increased. Such a gap is mainly due to public institution integrity assessment concentrating on measuring symptom of corruption.

In chapter 4 that finds an alternative to Transparency International's corruption perception index (CPI) assessment system, problems of current CPI assessment system were examined and Integrity Index as new index that complemented such problem was proposed.

Limits of CPI are as follows. Firstly, CPI focuses on grasping present state of corruption. Secondly, there may be difference in recognition of degree of corruption in assessing respondents' corruption level. Thirdly, it is difficult to apply general theory of relationships between transparency, democratization and economic development to CPI assessment result. Fourthly, there exists deviation because data used by countries are different. Fifthly, various elements which are related to corruption have not been reflected in CPI. Sixthly, CPI alone is limited in securing policy level effectiveness to improve integrity.

Integrity Index model that complemented limit of CPI assessment system was proposed. Integrity index is calculated by combining corruption control index that contains system restraining corruption and CPI that focuses on understanding existing corruption. This is a useful index in preparing system to reduce corruption through corruption control index complementing CPI that focuses on grasping existing corruption. Integrity index was obtained by standardizing average value of corruption control index among twenty eight countries to which both corruption control index and CPI are applied and then adding up standardized CPI scores by countries.

## 1. CPI 도출 방법론

### 1) 이전의 방법론(1995년~2011년)

과거 지수산정에 있어, 원천자료를 공통적인 척도로 만들기 사용된 표준화 방법은 백분위수 연결법(matching percentiles)이다. 그러한 방식은 각 원천자료에 대한 국가별 순위를 고려한 것이다. 그것은 다른 분포(distribution)를 가진 자료를 종합하는데 유용하다. 그것은 또한 CPI(0, 10)의 범위 안에서 보고된 모든 점수를 그대로 유지할 수 있게 한다. 그런 다음 베타 변환이 표준화된 점수로 적용된다. 이것은 CPI에 포함된 모든 국가 사이에 표준편차를 증가시켜 유사한 점수를 가진 것처럼 보이는 국가 간 정확히 차별화할 수 있게 한다.

이 방법론의 주요한 한계는 국가별 순위는 고려되지만 주어진 원천자료 간의 상대적 거리는 고려되지 않기 때문에 정보손실(information loss)이 발생한다는 점이다. 이것은 CPI의 주요 원칙 중 CPI의 평균을 산출하는 데 있어 원천자료 간에 우연오차(eventual error)를 보정해야 한다는 원칙을 충분히 실현하지 못하는 단점이 존재하였다.

### 2) 2012년도 이후 방법론

2012년도 방법론은 이전 방법론과 달리 몇 가지 중요한 변화가 있었다. 서로 다른 원천자료를 집계하기 위해 사용한 방법은 단순화와 각 원천자료의 1년 자료를 포함하고 있다. 중요한 것은 2012년도 방법론은 이전 방법론과 달리 수년 동안의 점수 비교를 가능케 한다는 점이다. 방법론의 변화를 고려해 볼 때 2012년도 CPI점수는 전년도의 점수와 비교할 수 없다. 따라서 매년 간 비교는 2012년 이후에 가능하게 된다.

CPI를 산정하기 위해서는 첫째 원천 자료의 선정, 둘째 원천자료의 표준화, 셋째 평균 계산, 넷째 불확실성 측정 보고의 단계를 거친다.

원천 자료의 선정기준으로는 공공분야에서의 부패인식을 계량화 할 수 있고, 동일

한 척도로서 다수의 국가의 점수와 순위를 산정하는데 신뢰할 만한 방법론을 사용하며, 신뢰할만한 기관이 정기적으로 반복해서 조사하며, 국가 간 차별화할 수 있는 충분한 점수변화를 허용하는지가 주요 논점이 된다.

원천자료는 0에서 100점으로 표준화된다. 0은 부패가 가장 높은 수준이며, 100은 부패가 가장 낮은 수준이다. 표준화 방식으로 자료의 평균을 공제하여 표준편차로 나누는 Z-score 방식이다. 이러한 Z-score는 대략 45의 평균을 가지며 약 20의 표준편차로 조정화된다.

$$\text{표준화 공식} = \frac{x_i - \text{평균}(x)}{\text{표준편차}(x)} \times \text{sign} \times 20 + 45$$

평균값 산정은 최소 세 가지 원천자료를 활용한다. 각 국가별 CPI 점수는 각 국가에서 활용 가능한 모든 자료의 표준화된 점수의 평균값으로 계산된다.

CPI는 점수와 관련하여 국가에 있어 이용 가능한 원천자료상의 변이(variation)를 고려하기 위해 표준오차(standard error)와 신뢰구간(confidence interval)을 지닌다.

## 2. 우리나라의 국가청렴도(CPI) 측정에 활용되는 원천자료(update 필요)

2012년도 국가청렴도(CPI) 측정 방식의 변화로서 CPI 측정에 활용된 원천자료를 중심으로 살펴보도록 한다(TI, 2012).

### 1) Bertelsmann 재단 지속가능 거버넌스 지표 2011(BF, SGI)

#### (1) 자료제공기관

Bertelsmann Stiftung는 1977년에 민간 재단으로 설립되어 독립적이고 비당파적으로 자신의 프로젝트를 구성하여 운영한다. 싱크탱크로서 그들은 교육, 공정하고 효율적인 경제시스템, 예방적인 건강관리시스템, 역동적인 시민사회, 보다 많은 국제적인 이해를 도모하기 위해 일을 한다.

지속가능 거버넌스 지표(SGI)는 각 국가의 개혁에 대한 욕구, 개혁을 수행할 수 있는 능력을 평가하기 위해서 OECD국가의 거버넌스와 정책 의사결정을 검토한다.

지표는 국제기관으로부터의 양적인 자료를 사용하여 측정한 다음 저명한 국가 전문가로부터의 질적인 평가를 통해 보완된다.

## (2) 부패 질문

전문가가 “공직보유자가 자신들의 사적 이익을 위해 직위 남용을 방지하는 정도가 어떠하다고 보십니까?”를 평가하도록 요구받는다. 이 질문은 국가나 사회가 공직청렴성을 보장하기 위한 메커니즘(국가지출에 대한 회계; 정당자금조달규제; 정보에 대한 시민과 언론의 접근; 공직자 책임성(재산 신고, 이해충돌규정, 행동강령); 투명한 공공조달시스템, 효과적인 부패에 대한 기소)을 어떻게 적용함으로써 공무원과 정치인이 뇌물수수를 못하게 하는지의 정도를 전문가가 평가하는 것이다.

한편 점수는 1점에서 10점까지 주어지는데 가장 낮은 1점에서 2까지의 점수는 공직보유자가 법적인 결과나 나쁜 평판에 대한 두려움 없이 사적 이익을 위해 그들의 직위를 남용할 수 있음을 의미하며, 가장 높은 9점에서 10점까지의 점수는 법적, 정치적, 공공청렴메커니즘이 효율적으로 작동하여 공직보유자가 그들의 직위를 남용하지 못하도록 하고 있음을 의미한다.

## (3) 점수평가

점수는 1점(부패가 가장 심각)에서 10점(부패가 가장 낮은 수준)까지 주어진다.

## (4) 대상 국가

31개의 OECD 국가가 평가된다. 양적인 자료는 공식적이고 공개적으로 접근 가능한 통계자료(주로 OECD 자료 참고)를 SGI 프로젝트팀이 집권적으로 수집한다. 질적인 자료는 전 세계의 약 80명의 존경받을 만한 조사자로 구성된 네트워크 조직에 의해 수집되고 검토된다. 세부적인 질문지인 SGI 코드북은 소위 모든 전문가가 질문에 대한 공통적인 이해를 도모하기 위해 질문 각각에 대한 명확한 설명을 제공한다.

## (5) 자료 유용성

2009년에 처음으로 발간되었고 2년에 한 번씩 발표되고 있다. 2011년 지속가능한 거버넌스 지표는 2010년에 발간되었으며 지난 2008년 5월1일부터 2010년 4월 30일까지 2년간을 평가한다.

## 2) Bertelsmann 재단의 변혁지수(Transformation index)(BF, TI)

### (1) 자료제공기관

Bertelsmann Stiftung 재단의 변혁지수(Transformation index)는 개혁가 사이에서 수범사례의 준거틀을 제공한다. 이 준거틀 내에 BTI는 128개 국가의 심층 평가에 근거한 상태지수(status index), 경영지수(management index)와 같은 두 가지 순위를 발표한다. 이러한 점수들은 17개 기준에 근거해 세분화된 52개 질문을 평가하는 구체적인 국가 보고서에 근거한다. 그리고 평가는 각 국가별 두 명의 전문가에 의해 이루어진다. 구체적으로 점수는 한 국가 전문가에 의해서 주어지고 난 다음 두 번째 국가 전문가가 독립적인 점수를 부여한다.

### (2) 부패질문

전문가는 두 가지 사항에 대해 평가받도록 요구된다.

첫 번째 질문으로는 “직위를 남용한 공직자가 기소되거나 형사처벌 가능성은 어느 정도인가?” 이며 이에 대해 응답 결과로 1점에서 2점인 낮은 점수대에는 법률을 위반하여 부패에 가담한 공직자가 법적인 결과나 나쁜 평판의 두려움 없이 행할 수 있음을 의미하며 9점에서 10점의 높은 점수대에는 법률을 위반하고 부패에 가담한 공직자가 잘 정비된 법률하에서 엄격하게 기소되고 항상 나쁜 평판이 이루어짐을 의미한다.

두 번째 질문으로는 “정부가 부패를 성공적으로 방지하는 정도는 어떠한가?” 이며 이에 대한 응답 결과로 1에서 2점인 낮은 점수대에는 정부가 부패를 억제하는 데 실패를 하고 있으며 청렴메커니즘이 제대로 작동하지 못하고 있음을 의미하며, 9점에서 10점의 높은 점수대에는 정부가 부패를 억제하는데 성공적으로 하고 있으며, 모든 청렴시스템이 효과적으로 제대로 작동하고 있음을 의미한다.

### (3) 점수평가

점수는 1점에서 10점까지이며 10점이 가장 낮은 수준의 부패이며 1점이 가장 높은 부패 수준을 의미하며 CPI 원천자료에 활용되는 각 국가의 점수는 두 가지 질문의 평균이다.

#### (4) 대상 국가

128개국이 평가되며 국가 점수는 지역 내의 검토 단계를 거쳐 지역 간의 검토가 이루어지고 순위가 집계된다.

#### (5) 자료 유용성

변혁지수는 2003년에 처음으로 발표되었고 그때 이후 매 2년마다 공개되고 있다. 이 자료는 2011년에 발표된 BTI 2012년 보고서로부터 가져왔다. 특히 BTI 2012년 보고서는 2009년 2월 1일에서 2011년 1월 31일까지 2년간을 평가한 자료이다.

### 3) 이코노미스트 인텔리전스 유닛의 국가 위험평가(Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings, EIU)

#### (1) 자료제공기관

이코노미스트 인텔리전스 유닛은 영국의 시사경제주간지 이코노미스트 조사기관이다. 이 기관은 국제조사기관으로서의 위상과 더불어 전 세계 정책결정자에게 기업 정보를 생산함으로써 자문기관으로 성장하고 있다. 650명의 전임 직원이 200개 국가에 대해 분석업무를 수행하고 있다. 국가 위험평가는 140개 국가 이상의 금융 노출에 대한 위험분석을 아주 심층적이고 시의적절하게 제공하도록 디자인되어 있다. EIU는 국내의 전문가로 구성된 국제적인 네트워크의 지원 하에 주로 런던(또한 뉴욕, 홍콩, 베이징과 상하이도 있지만)의 전문가팀에 의존한다. 각 국가 분석가들은 최대 두 개 내지 세 개 국가를 담당한다. EIU 분석가에서 의해 생산된 정치와 경제보고서는 발간 되기 전에 철저한 검토과정을 거치고 있다.

#### (2) 부패 질문

부패와 관련된 구체적인 질문은 다음과 같다.

- 공적자금의 할당과 사용에 대한 명확한 절차와 책임이 존재하는가?
- 장관이나/공직자가 사적이나 정당정치 목적으로 공적자금을 부당하게 유용하지 않는가?
- 책임성을 물을 수 없는 특별 자금이 존재하는가?

- 공적 자원에 대한 일반적인 남용이 존재하는가?
- 전문화된 공무원조직이 존재합니까? 혹은 상당수의 공무원이 정부에 의해 직접적으로 임명되었습니까?
- 공적 자금 관리에 대한 독립적인 회계감사기관이 존재하고 있는지?
- 장관/공직자를 남용죄로 판결할 수 있는 권한을 가진 독립적인 사법부가 존재하는가?
- 계약을 확보하고 호감을 사기 위해 뇌물을 지급하는 관행이 존재합니까?

### (3) 점수평가

질문에 대한 점수는 0점에서 4점까지이며 0점이 부패의 발생 정도가 가장 낮으며 4점이 부패의 발생 정도가 가장 높음을 의미한다.

### (4) 대상 국가

부패문제에 대해 각 분석가에 제공된 표준화된 지침서에 따라 2012년에 144개국이 평가되었다.

### (5) 자료 유용성

국가위험평가는 1980년대 초반 이후 EIU에 의해 생산되고 있다. 100개 국가에 매달마다 제공되며 100개 국가를 제외한 나머지 국가에는 분기별(1년에 4회)로 업데이트된 요약서가 제공된다. CPI의 원천자료로 가장 최근인 2012년 10월 144개국의 데이터를 활용하였다. 그리고 자료는 EIU 국가위험서비스의 구독자에게 제공된다.

## 4) Global Insight Country Risk ratings(국제예견국가위험평가, GI)

### (1) 자료제공기관

1959년에 설립된 IHS는 전 세계 30개국 이상으로 5100명 이상 종사하는 국제 정보 회사이다. IHS는 거시경제, 국가위험과 개별 분야 분석을 포함하여 광범위한 온라인 정보서비스를 제공한다.

Global Insight Country Risk ratings 시스템은 1999년 이후 운영되고 있으며 204개 국가에서의 위험환경에 대해 6개 요인분석을 제공하고 있다. 6개의 요인분석은 정치적 위험, 경제적 위험, 법적 위험, 과세 운영상의 위험, 보안위험(위험인물)이다. CPI

원천자료에 사용된 점수는 운영위험(operational risk)으로부터 주로 차용하였지만, 또 다른 위험영역을 분석하는 데 있어 국가 전문가의 통찰력에 의해서도 가져왔다.

평가는 국내 프리랜서, 고객, 다른 연락처의 전문가적 의견을 활용하여 100명 이상의 국내 전문가에 의해 이루어진다. 또한 등급(ratings)에는 각 국가에서의 문제를 비교 분석하는 IHS 국제예견전문가의 인식이 반영된다. 등급은 부패에 대해 작은 유형의 뇌물제공에서 가장 높은 수준의 정치부패에 이르기까지 광범위한 범위로 이루어진다. 그리고 각 국가에 부여된 점수는 각 국가의 부패에 대한 질적인 평가에 의한다.

## (2) 부패 질문

전문가는 기업 운영 활동에 영향을 미치는 데 부패의 경제적, 정치적 문제의 유발요인을 강조하고 있다. 구체적으로 부패는 기업적 관점에서 사업허가(business permit), 호의적인 정책(favourable policy), 기획 결정(planning decision)을 이끌어 내는데 관련하여 발생할 수 있는데 이러한 과정에서의 기업 경험을 평가한다.

## (3) 점수평가

점수는 1점(최소의 부패)에서 5점(최대 부패) 사이이며 중간 점수(예: 3.5점)도 허용한다.

## (4) 대상 국가

전 세계의 203개국에 평가된다. 각 국가 전문가에 의해 제공된 점수는 지역과 국제적 수준에 활동하고 있는 IHS 국제예견위험전문가에 의해 재검토되고 검증된다.

## (5) 자료 유용성

국가위험평가시스템(Country Risk Rating System)은 1999년 이후 사용되어 왔고 지속적으로 사용되고 있다. CPI 2002년도 자료는 2012년 10월 자료이며, IHS 국가정보(Country Intelligence)고객에게만 제공된다.

## 5) IMD 세계경쟁력연감 2012: IMD

### (1) 자료제공기관

IMD는 경영자 교육에 있어 세계 선구자이다. 기업학파 이상으로 IMD는 기업 이슈

를 해결하기 위해 개인, 팀, 조직과 협력하며 미래에 대한 능력을 양성하고 준비한다. 스위스 제나바 호수 해변가 캠퍼스로부터 전세계 주요 지역까지 IMD의 탑 순위 프로그램과 서비스는 실질적인 경험, 선구자적인 사상가, 국제적인 사고방식을 겸비하도록 하고 있다.

IMD의 세계경쟁력연감(WYC)은 사회·정치적이고 경제적인 풍토가 기업경쟁력에 어떻게 영향을 미치는지를 평가하여 검토함으로써 국가의 경쟁력을 측정한다. 연구는 국가경쟁력(국가경쟁력은 기업의 가치생산과 국민들의 번영을 유지토록 환경을 유지하고 조성할 수 있는 국가의 능력을 사실과 정책에 기초해서 분석하는 경제적 지식 분야이다)의 다방면한 측면을 보기 위해 331개의 기준을 사용한다.

WCY는 크게 하드 자료뿐만 아니라 국가기업공동체의 횡단면적 측면을 반영하는 고위층 기업지도자의 설문자료를 포함하고 있다. IMD는 현지 환경에 대한 국제적인 관점을 추가하기 위해 주어진 경제에서 활동하고 있는 현지기업과 외국기업에게 부탁을 해서 국내거주자와 국외거주자 양자에게 서베이를 실시한다. 2012년도에 4,200명 기업 간부가 응답했다. IMD 세계경쟁력센터는 자료의 유용성과 적실성을 보장하기 위해 세계 주변의 54개 파트너 기관과 협력해서 일한다.

## (2) 부패 질문

서베이 응답자에게는 “뇌물과 부패가 존재하는지 아니면 존재하지 않는지?”에 대한 질문이 주어진다.

## (3) 점수평가

질문은 1에서 6점 척도로 주어지고, 그 이후 0점에서 10점 척도로 변환된다. 이 경우 0점은 가장 높은 수준의 부패를 의미하고 10점은 가장 낮은 부패 수준을 의미한다.

## (4) 대상 국가

2012년도에는 세계 59개국이 평가되었다.

## (5) 자료 유용성

IMD 세계경쟁력 연감은 1989년 이후 매년 발간되고 있다. 2012년 자료는 2012년

1월과 4월 사이에 수집되었으며, 2012년 5월에 공개되었다. 책이라든지 온라인 서비스 자료는 IMD 세계경쟁력연감의 고객이 이용할 수 있다.

## 6) PERC: Political and Economic Risk Consultancy(정치경제위험도 자문)

### (1) 자료제공기관

PERC는 동아시아와 동남아시아 국가에서 기업활동을 하는 기업에 그 지역의 기업 정보를 제공하는 전문가 컨설팅 업체를 의미한다. PERC는 아시아국가의 부패, 지적재산권 보장과 위험, 노동의 질, 기타 다른 시스템적 강점과 약점에 초점을 맞춤 기업활동 아시아 국가와 관련된 상당수의 위험보고서를 발간한다.

PERC는 상당수의 이슈를 이주일에 한 번씩 뉴스레터를 발간하여 구독자에게 제공한다. 특히 CPI에 대한 자료는 현지나 국외 기업 경영간부의 설문조사자료로부터 수집된 뉴스레터 자료를 활용한다. 설문조사는 직접대면 방식, 전화나 온라인 조사를 통해 수행된다. 기업가들은 그들이 현재 일하고 있는 국가와 자기 국가에 대해 질문을 받는다. 조사 인원은 각 국가별로 100명의 경영 간부이다.

### (2) 부패질문

조사응답자에게 다음과 같은 질문이 주어진다.

다음과 같은 직위(position)에서 부패가 문제가 될 수 있음을 인식하는 정도는 어떠한가?

- 국가수준의 정치리더(대통령)
- 도시와 다른 지역 수준의 정치적 리더(지방자치단체장)
- 국가공무원
- 지방공무원

부패가 다음과 같은 기관에 영향을 줄 수 있어 문제가 될 수 있음을 인식하는 정도는 어떠한가?

- 경찰

- 법원
- 관세청
- 국세청
- 정부인허가기관
- 검찰기관
- 군대

### (3) 점수평가

각 질문에 대한 응답은 0점(문제가 없음)에서 10점(매우 문제가 심각함) 척도로 구성된다.

각 직위와 기관 관련 질문문항 11개 각각의 점수 결과가 각 국가별로 하나의 평균점수로 산정된다.

### (4) 대상 국가

미국을 포함한 15개 아시아 국가가 2012년에 조사되었다. 조사 대상국에는 동일한 질문 및 조사방법론이 사용되었다. 개별 응답자는 그들이 태어난 국가와 현재 일하고 있는 국가 양자에 대해 답했다.

### (5) 자료 유용성

조사는 20년 전부터 매년 실시되고 있으며, 2012년 CPI에 사용된 자료는 2011년 11월부터 2012년 3월에 조사된 자료이며 2012년 3월에 발간되었다. 해당 자료는 구독자에게 이용 가능하다.

## 7) 정치위험서비스 국제 국가위험 가이드(Political Risk Services International Country Risk Guide)

### (1) 자료제공기관

1979년 뉴욕 시라큐스 인근에 있는 정치위험서비스(PRS)는 1979년에 설립되었으며 꾸준히 정치위험분석에 초점을 두고 있다. 1980년 이후 한달마다 국제 국가위험 가이드(ICRC)가 국제경영에 있어 주요 국가에 대해 국제정치, 경제, 금융 리스크 평가

를 실시하며, 현재 140개 국가를 모니터링하고 있다. ICRG 평가는 국가별로 기회와 함정에 대한 초기경보시스템을 근간으로 이루어진다.

ICRG 직원은 정치정보를 수집하고 일관성 있는 평가패턴에 근거해 이를 위험점수(risk point)로 전환한다. 정치위험평가와 기타 정치정보는 ICRG 위험평가의 기반을 형성한다.

## (2) 부패 질문

이것은 정치시스템 내에서의 부패에 대한 평가이다. 기업 부패에 밀접한 관련성을 가지는 가장 평범한 형태는 수입과 수출 허가, 외환관리(exchange control), 과세사정(tax assessment), 경찰보호, 혹은 용자와 연관되어 특별한 지불이나 뇌물요구에 의한 금융부패이다. 측정은 대부분 과도한 후원(patronage), 친족등용(nepotism), 직장예약(job reservation), 호의교환, 비밀스러운 정당 자금, 그리고 정치인과 기업과의 의심스러운 밀착 관계와 같은 형태로 실질적이거나 잠재적인 부패와 관련하여 이루어진다.

## (3) 점수평가

부패점수는 0(가장 잠재적인 위험이 높은 경우)에서 6(가장 잠재적인 위험이 낮은 경우)까지 주어진다.

## (4) 대상 국가

ICRG는 한 달마다 140개 국가에 등급이 부여되며, 오랜 시간 동안 국가 사이의 일관성을 확보하기 위해 점수는 각 위험 구성요소에 대한 사전 질문에 기초해서 ICRG 에디터(editors)에 의해 부여된다.

## (5) 자료 유용성

ICRG 모형은 1980년에 만들어졌으며, 자료는 한 달을 기준으로 하여 이용될 수 있게 구성되어 있다. 2012년 CPI자료는 2011년 9월에서 2012년 9월 기간 사이에서 분기별 평가를 집계한 것이다. 자료는 PRS 국제 국가 위험 가이드(International Country Risk Guide) 고객이 이용할 수 있다.

## 8) 국제투명성 뇌물공여 서베이 2011(Transparency International Bribe Payers Survey, TI)

### (1) 자료제공기관

TI(Transparency International)는 반부패 운동을 이끄는 글로벌 시민사회 단체로 강력한 국제적 연대를 통해 전 세계의 부패를 척결하고 있다. 이들의 사명은 부패 없는 세상을 만들어 내는 데 있다. TI는 맞춤형 뇌물 공여 서베이를 실시한다. 국제투명성 뇌물공여서베이는 전 세계 30개 국가에서 국내외 기업 간부들이 기업활동을 하는 데 있어 뇌물과 부패에 대한 인식을 조사하는 방식이다.

뇌물공여서베이는 2011년 IPSOS 투표그룹에 의해 수행된다. 2011년에는 30개 국가에서 100명의 기업 관리자들에게 뇌물수수와 부패와 관련하여 유선, 직접 방문, 온라인 인터뷰 방식을 통해 조사되었다. 표본은 대기업과 외국소유기업을 과대표집합과 동시에 각 국가의 다양한 분야의 기업을 포함함으로써 이루어진다.

### (2) 부패 질문

조사응답자에게 두 가지 질문이 주어지는데 첫째, “당신의 입장에서 볼 때 이 국가에서 공무원의 뇌물을 요구하거나 수용하는 것이 얼마나 보편적이라 보십니까?” 와 둘째, “당신의 입장에서 볼 때 이 국가에서 얼마나 사적 이익을 위해 공공기금의 남용이 발생하는가?”이다.

### (3) 점수평가

각 질문의 점수는 1부터 5 사이로 주어지며, 1은 없음이며 5는 매우 보편적임을 의미하며 두 질문의 결과는 하나의 평균점으로 산정된다.

### (4) 대상 국가

2011년도에는 30개국에 조사되었으며 국제거래뿐만 아니라 국내거래에서의 뇌물과 부패에 대한 질문이 모든 국가의 거주자에게 동일하게 질문된다.

### (5) 자료 유용성

뇌물공여서베이는 1999년에 처음 실시되었고 서베이는 3년마다 한 번씩 계속될

것으로 기대된다. 2011년 서베이는 2011년도 4월과 6월 사이에 수행되었다. 자료는 온라인상으로 모두에게 공개되어 있다.

### 9) 세계경제포럼 간부 의견 서베이(World Economic Forum Executive Opinion Survey, EOS) 2012: WEF

#### (1) 자료제공기관

세계경제포럼은 독립적인 국제기구이며 기업인, 정치인, 저널리스트 등 세계 지도자들이 모여 세계 경제 상황을 개선하기 위해서 국제, 지역, 산업 의제를 논의한다. 해당 포럼은 1971년 비영리기구로 설립되었으며, 본부는 스위스 제네바에 소재해 있으며 정치적, 당파적, 국가적 이익에 구속받지 않는다.

EOS는 세계경제포럼의 기업체 간부 대상으로 하는 연례 조사이다. 조사 결과는 시간 결과에 따라 축적되어 GCI 및 기타 포럼 지수의 기초적인 자료로 채택되고 있다.

GCP의 포럼센터는 각 국가의 조사를 관리하기 위해 150개의 파트너 기구와 긴밀하게 협조하고 있다. 파트너들은 국가기업환경과 경쟁력 포럼을 잘 이해하고 주요 간부를 이끌어 낼 수 있는 능력으로 선정된다. 대다수의 경우 파트너들은 대부분 잘 알려진 국립대학의 경제부서 및 독립연구기구, 또는 기업체의 조직으로 구성된다.

평균적으로 대기업을 과대 표집하여 한 국가 당 100명의 기업 간부가 조사된다. 조사는 엄격한 지침에 의해 수행되고, 표본은 분야 및 회사 규모에 의해서 분류되었다.

#### (2) 부패 질문

조사응답자에게 두 가지 질문이 주어진다. 첫 번째 질문으로

“당신의 국가에서 다음과 같은 사항(a.수출입 b.공동시설 c.납세 d.공적 계약 및 라이선스 지급 e.호의적인 사법적 판단을 획득하는 것)에 대해 회사의 비자금 조성 및 뇌물수수가 얼마나 보편적인가?” 이며 두 번째 질문으로는 “당신의 나라에서 부패로 인해 기업, 개인 그룹, 공공기금의 남용이 얼마나 보편적인가?”이다.

#### (3) 점수평가

각 질문은 1점부터 7점까지 점수가 주어지며, 1점은 매우 보편적이며 7은 전혀

없음을 의미한다. 질문에 대한 점수산정방식으로는 첫 번째 질문의 경우 a부터 e까지 하나의 점수로 집계된다. 그리고 두 질문의 결과는 각 국가별 점수를 부여한 모든 응답자의 평균으로 산정된다.

#### (4) 대상 국가

2012년 조사에서는 140개 국가의 기업 간부의 의견을 반영했으며, 조사는 표집 지침에 따라 전 세계, 동일시간대에 일관적 방식에 의해 수행되었다

#### (5) 자료 유용성

WEF는 30년 이상 연례 서베이를 수행해 오고 있으며 자료는 2012년 1월과 6월 사이에 수행된 서베이를 수집되었다. 일부 집계자료는 세계경제포럼이 TI에 제공하는 미시적 수준의 자료로서 국제경쟁력보고서 부록에서 사용 가능하다.

### 10) World Justice Project Rule of Law Index(WJP)

#### (1) 자료제공기관

WJP는 기회와 평등이 넘치는 공동체의 진전을 위한 법치주의를 향상시키기 위한 독립된 비영리조직이다. WJP는 다국적, 다 학문적으로 전 세계적으로 법치를 지원하기 위한 실천적 법안 개발에 헌신적 노력을 했다. WJP는 법치주의와 다학문적 협력의 상호보완적인 전제를 기반으로 하고 있다. 구체적으로 법치주의는 기회와 평등이 넘치는 공동체를 설립하는 것이고, 다학문적 협력은 법치주의 증진을 위한 가장 효과적인 방법이다.

WJP의 법치주의지수는 각 국가가 실질적으로 법치주의를 잘 준수하고 있는지에 대한 세부적이고 포괄적인 그림을 제공한다. 법치주의 지수는 법치주의의 다양한 차원에 대한 세부적인 정보와 독창적인 자료를 제공한다. 그리고 법치주의 지수는 이해 당사자들이 국가의 법치주의 준수를 실제 평가하고 비슷한 상황의 국가들 사이에 장단점을 비교·분석함과 동시에 수년 동안 변화를 추적할 수 있다.

법치주의 지수의 순위와 점수는 정밀한 데이터 수집 및 합산과정을 통해 생산되고 있다. 데이터는 일반적인 대중의 국제여론조사로부터 나오며 세부적인 질문지는 지역

전문가가 관리한다. 오늘날까지 전 세계적으로 2000명 이상의 전문가와 66000명 이상의 개인이 참여했다.

## (2) 부패 질문

총 68개의 질문은 사적이익을 위해 공직자가 공직을 사용하는지에 대한 정도를 묻는 것으로 전문가와 일반적인 인구에서 거주자(각 그룹별로 각각 전문가 53대 일반인 15로 구성됨)에 주어진다.

이 질문들은 공공보건시스템, 규제기관, 경찰, 그리고 법원을 포함하는 정부의 다양한 부문에 대해서 다루고 있다. 개인에 관한 질문은 네 가지 하위지수로부터 합산되었다.

- 행정조직에 있는 공직자는 사익을 위해 공직을 활용하지 않는다.
- 사법조직에 있는 공직자는 사익을 위해 공직을 활용하지 않는다.
- 경찰 및 군의 공직자는 사익을 위해 공직을 활용하지 않는다.
- 입법기관에 있는 공직자는 사익을 위해 공직을 활용하지 않는다.

## (3) 점수평가

점수는 0점이 낮으며 1점이 높은 것 사이에서 연속척도로 그 규모를 측정한다.

## (4) 대상 국가

2012 법치 지수에서는 97개 국가에서 측정되어졌다. 그리고 이 지수는 사회적문화적·경제적·정치 시스템이 전혀 다른 국가들에도 적용될 수 있도록 고안되었다.

## (5) 자료 유용성

첫 출간은 방법론이나 대상국가의 근소한 변화를 반영하여 2010년에 이루어졌다. 자료는 2012년 보고서로 모든 이에게 온라인으로 제공되고 있다.

## 3. 종합적 논의

이상의 논의를 통해 지금까지의 우리나라 CPI 측정의 원천자료에서 지수 산정에 활용되는 설문문항을 정리해 보면 다음과 같다.

그리고 이들 설문 문항을 종합해 보면 사적 이익을 위한 공직 남용의 정도, 공적 자금의 유용과 같이 부패의 개념에 입각한 설문 문항이 주로 많은 것으로 나타났다. 이외에도 부패를 바라보는 정치인 및 공직자의 태도, 부패의 관행화 정도(뇌물이나 비자금 조성에 대한 부패의 관행화·보편화 정도), 부패의 파급효과(부패가 공공기관에 미치는 영향력 정도), 부패실제경험(사업허가나 유리한 정책 판단을 이끌어내기 위한 부패 경험 정도), 부패의 통제기능(독립적인 회계감사기구나 사법부의 존재, 부패행위에 대한 기소 및 처벌 정도, 정부의 반부패정책의 실효성 정도)과 관련된 질문이 일부 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또한 평가의 주체도 외국 기업인이나 전문가 위주의 평가임을 알 수 있다.

▶▶ [부록 표 1] CPI 원천자료 제공기관별 설문 문항 및 평가 주체

원천자료 제공기관	설문 문항	평가 주체
Bertelsmann 재단 지속가능 거버넌스 지표 2011(BF, SGI)	“공직 보유자가 자신들의 사적 이익을 위해 직위 남용을 방지하는 정도가 어떠한다고 보십니까?”	전문가 평가
Bertelsmann 재단의 변혁지수 (Transformation index)(BF, TI)	“직위를 남용한 공직자가 기소되거나 형사처벌 가능성은 어느 정도인가?” “정부가 부패를 성공적으로 방지하는 정도는 어떠한가?”	전문가 평가
Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings(EIU): 이코노미스트 인텔리전스 유닛의 국가 위험평가	“공적자금의 할당과 사용에 대한 명확한 절차와 책임이 존재하는가?” “장관이나/공직자가 사적이나 정당정치 목적으로 공적자금을 부당하게 유용하지 않는가?” “책임성을 물을 수 없는 특별 자금이 존재하는가?” “공적 자원에 대한 일반적인 남용이 존재하는가?” “전문화된 공무원조직이 존재합니까? 혹은 상당수의 공무원이 정부에 의해 직접적으로 임명되는가?” “공적 자금 관리에 대한 독립적인 회계감사기관이 존재하고 있는가?” “장관/공직자를 남용죄로 판결할 수 있는 권한을 가진 독립적인 사법부가 존재하는가?” “계약을 확보하고 호감을 사기 위해 뇌물을 지급하는 관행이 존재하는가?”	전문가 평가
Global Insight Country Risk ratings (국제예견국가위험평가, GI)	기업 활동을 하는 데 있어, 특히 사업허가(business permit), 호의적인 정책(favorable policy), 기획 결정(planning decision)을 이끌어 내는 과정에서 실제 부패 경험 정도	전문가 평가
IMD 세계경쟁력연감 2012: IMD	“뇌물과 부패가 존재하는지 아니면 존재하지 않는지?”	기업인
PERC: Political and Economic Risk Consultancy	“다음과 같은 직위(position)에서 부패가 문제가 될 수 있음을 인식하는 정도는 어떠한가?”	기업인

원천자료 제공기관	설문 문항	평가 주체
(정치경제위험도 자문)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가 수준의 정치리더(대통령)</li> <li>· 도시와 다른 지역 수준의 정치적 리더(지방자치단체장)</li> <li>· 국가공무원</li> <li>· 지방공무원</li> </ul> <p>“부패가 다음과 같은 기관에 영향을 줄 수 있어 문제가 될 수 있음을 인식하는 정도는 어떠한가?”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경찰</li> <li>· 법원</li> <li>· 관세청</li> <li>· 국세청</li> <li>· 정부인허가기관</li> <li>· 감찰기관</li> <li>· 군대</li> </ul>	
정치위험서비스 국제 국가위험 가이드(Political Risk Services International Country Risk Guide)	과도한 후원(patronage), 친족등용(nepotism), 직장 예약(job reservation), 호의교환, 비밀스러운 정당 자금, 그리고 정치인과 기업과의 의심스러운 밀착 관계와 같은 형태로 실질적이거나 잠재적인 부패와 관련하여 이루어지는지의 정도	전문가
국제투명성 뇌물공여 서베이 2011(Transparency International Bribe Payers Survey, TI)	<p>“당신의 입장에서 볼 때 이 국가에서 공무원의 뇌물을 요구하거나 수용하는 것이 얼마나 보편적이라 보십니까?”,</p> <p>“당신의 입장에서 볼 때 이 국가에서 얼마나 사적 이익을 위해 공공기금의 남용이 발생하는가?”</p>	기업인
세계경제포럼 간부 의견 서베이 (World Economic Forum Executive Opinion Survey, EOS) 2012: WEF	<p>“당신의 국가에서 다음과 같은 사항(a.수출입 b.공동 시설 c.납세 d.공적 계약 및 라이선스 지급 e.호의적인 사법적 판단을 획득하는 것)에 대해 회사의 비자금 조성 및 뇌물제공이 얼마나 보편적인가?”</p> <p>“당신의 나라에서 부패로 인해 기업, 개인 또는 그룹에 대한 공공기금의 남용이 얼마나 보편적인가?”이다.</p>	기업인
World Justice Project Rule of Law Index(WJP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정조직에 있는 공직자는 사익을 위해 공직을 활용하지 않는다.</li> <li>· 사법조직에 있는 공직자는 사익을 위해 공직을 활용하지 않는다.</li> <li>· 경찰 및 군의 공직자는 사익을 위해 공직을 활용하지 않는다</li> <li>· 입법기관에 있는 공직자는 사익을 위해 공직을 활용하지 않는다</li> </ul>	전문가와 일반인 구성



연구총서 21-B-07

**국제범죄방지를 위한  
UN · 국제협력 및 연구(XVII):  
아태지역 형사정책 비교연구**

발 행 | 2021년 12월

발 행 처 | 한국형사 · 법무정책연구원

발 행 인 | 하 태 훈

등 록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

주 소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114

전 화 | (02)575-5282

홈페이지 | [www.kicj.re.kr](http://www.kicj.re.kr)

정 가 | 7,000원

인 쇄 | (주)계문사 02-725-5216

I S B N | 979-11-91565-27-0 93360

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전재 및 복제를 금함.