

중국과 인도의 부패방지 수사기구(공수처)에 대한 비교 분석*

A Comparative Analysis of Anti-Corruption Investigative Agencies in China and India

민 경 선(Min, Kyoung-sun)**

ABSTRACT

In South Korea, the debate related to building the anti-corruption investigative agency heats up. Some experts argue that bills related to establishing the anti-corruption investigative agency in Korea are similar to the acts in China. While many studies in Korea introduce the anti-corruption investigative agencies in Hong Kong and Singapore, it is difficult to find a good study that deals with unsuccessful cases. What factors generate the failure of the anti-corruption investigative agency? To answer this question, this study investigate China and India cases. While the Central Commission for Discipline Inspection of China has a lack of independence, the Central Vigilance Commission of India has a lack of power. The Indian leaders refuse to build a strong anti-corruption agency that may impede their ability to protect political allies. The Chinese leaders use anti-corruption policies as a punishment against opponents to increase their power in the party and the power of the party. This study assets that the success of building the anti-corruption investigative agency is based on citizen's will to fight corruption and that the purpose of the anti-corruption investigative agency should be to curb grand corruption.

Key words: Anti-Corruption Investigative Agency, China, India, Central Commission for Discipline Inspection, Central Vigilance Commission, Governance Strategy

* 본고는 저자의 박사학위 논문인 “Explaining Variation in Adoption and Implementation of Anti-Corruption Policies (2018)”에서 일부를 발췌하여 수정 및 보완을 통해 작성되었음.

** 국민권익위원회 부패영향분석과 사무관, 행정학박사

I. 문제제기

2019년 12월 30일 제20대 국회 본회의에서 윤소하 의원이 발의하고 155인이 찬성한 「고위공직자 범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」에 대한 수정안¹⁾(이하 「공수처법」이라고 함)이 재적 176인 중 159인의 찬성으로 통과되었다(국회사무처, 2019).¹⁾ 하지만 고위공직자 범죄수사처(이하 공수처라고 함)의 미래에 대해 정치권뿐만 아니라 여론에서도 부정적인 전망과 긍정적인 전망이 교차하고 있다. 2019년 1월 조사에서는 공수처 설치 찬성 여론이 77%까지 나왔다(리얼미터, 2019a). 하지만, 2019년 10월에 실시한 리얼미터의 여론조사에 따르면, 공수처 설치의 찬성은 51%, 반대는 41%로 나타났다(리얼미터, 2019b). 공수처에 대한 긍정적인 전망은 검찰과 거대부패에 대한 성역 없는 수사에 근거하고, 공수처에 대한 부정적 전망은 공수처가 정치 보복 수단으로 사용될 수 있다는 우려에 기인한 것으로 보인다. 부정적 전망을 하는 일부에서는 제20대 국회에서 논의되었던 공수처법안의 공수처는 중국의 국가감찰위원회와 유사하다고 주장하기도 한다(조선일보, 2019; 중앙일보, 2019).

공수처에 대해 논의할 때 자주 언급되는 성공사례가 홍콩의 염정공서(Independent Commission Against Corruption)와 싱가포르의 탐오조사국(Corruption Practices Investigation Bureau)이다. 하지만 공수처의 실패사례에 대해서는 국내에 소개된 바가 많지 않다. 성공사례에 대한 벤치마킹이 많이 요구되는 반면, 실패사례에 대한 관심은 상대적으로 저조하기 때문이라고 판단한다. 하지만 성공적이지 못한 공수처를 반면교사 삼아서 공수처의 문제점을 미연에 방지하려는 노력도 필요하다고 본다.

공수처는 어떤 조건에서 실패하는가? 이 연구의 질문에 답하고자 본고는 중국과 인도의 부패방지 수사기구를 살펴보았다.²⁾ 중국과 인도는 경제규모, 인구, 청렴도에서는 유사하나 상이한 정치체제로 인해 여러 측면에서 유의미한 비교 대상이라 할 수 있다. 두 나라 모두 우리나라보다 부패수준이 심각하기 때문에 우리나라의 공수처에 대한 전망에 직접적인 도움을 주기는 어려울 수 있다. 하지만 공수처의 성공사례로 우리나라보다 부패수준이 낮은 홍콩과 싱가포르를 연구하는 것처럼, 공수처의 실패사례로 우리나라보다 부패수준이 높은 중국과 인도를 분석하는 것도 의미가 있을 것이다. 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)에 따른 해당 국가들의 부패수준은 <표 1>과 같다.

또한, 중국의 공수처라고 할 수 있는 국가감찰위원회가 우리나라의 공수처안과 유사하다

1) 본고에서는 고위공직자 범죄수사처에 대한 약어로 가장 널리 사용되는 공수처를 약자로 사용하기로 한다. 우리나라의 경우 공수처와 다른 부패방지기구(국민권익위원회)가 양립할 예정이나, 외국의 경우 공수처와 부패방지기구가 하나로 되어 있는 경우(예: 홍콩의 염정공서)가 다수이기 때문에 외국의 기구에 대해서는 일반적으로 부패방지기구라는 용어를 사용하기로 한다.

2) 중국과 인도에 대해서는 부패방지기구라고 하지 않고 부패방지 수사기구라고 명한 것은 공수처 기능인 수사 기능을 중심으로 검토하기 때문이다. 중국과 인도의 예방, 교육 등 다른 부패방지정책에 대해서는 본고에서 언급하지 않기로 한다.

는 주장에 대해 진위를 판단하기 위해서라도 중국의 부패방지기구를 자세히 소개하는 것은 의미가 있다. 공수처 설치 반대론자들이 언급하고 있는 중국의 부패방지기구는 일부 연구를 통해 소개되었지만, 충분히 많은 연구가 이루어졌다고 보기 어렵다(김준영·유현정, 2016, 최지영, 2014). 중국과 비교가 가능한 인도의 부패방지기구에 대해서는 더욱 찾아보기 어렵다. 본고는 중국뿐만 아니라 인도의 사례도 소개하고 비교 분석하였다는 점에서 의미가 있다.

〈표 1〉 2019년도 부패인식지수 순위 및 점수

국가	순위(183개국 중)	점수(100점 만점)
싱가포르	4	85
홍콩	16	76
대한민국	39	59
중국	80	41
인도	80	41

* 출처: Transparency International(2020)

본고는 중국의 부패방지기구와 인도의 부패방지 수사기구에 대해 역사, 기능, 권한 등을 중심으로 정리하고 양자를 비교하여 실패 원인을 밝히고자 한다. 중국은 독립성 문제, 인도는 권한 문제로 인해 부패방지 수사기구가 제 기능을 수행하기 어렵다고 판단한다. 즉, 공수처의 실패는 독립성의 부재와 제한된 권한에 기인한다. 우리나라의 여건을 고려했을 때, 공수처가 중국의 부패방지기구와 유사하게 진화할 가능성은 적다고 판단한다. 우리나라의 공수처법은 적어도 법적인 측면에서 중국과 인도를 통해 볼 수 있는 단점을 극복하기 위해 노력한 법이라고 판단한다.

이후 본고는 부패방지기구의 성공조건 및 실패조건에 관한 선행연구를 살펴보고, 중국과 인도의 부패방지 수사기구를 정리해보고자 한다. 중국과 인도의 부패방지 수사기구를 비교한 후 결론에서는 공수처에 대한 독립성과 권한이 보장되어야 공수처가 성공적인 제도로 정착될 수 있다고 주장한다.

Ⅱ. 선행연구 및 사례 선정

1. 선행연구 정리

부패방지기구의 성공 및 실패 요인에 대한 선행연구는 다음과 같다. Andersson(2017)은

과테말라의 공수처가 거대 부패를 성공적으로 감소시켰다고 평가하면서 그 성공 원인을 정부 기구의 역량으로 설명하는 정부의 질(the Quality of Government) 이론, 엘리트들의 지원으로 설명하는 사회 엘리트(the Societal Elites) 이론, 설계와 현실 간의 괴리를 좁히면서 협업을 통해 독립성을 확보한다는 도입 과정(Implementation Process) 이론을 가지고 분석하였다. 그 결과 과테말라 공수처의 성공은 도입 과정 이론으로 설명이 가능하며 구체적인 요인으로서는 독립성과 검찰청과의 협업을 제시하였다.

Dixit(2016)는 싱가포르, 홍콩, 덴마크, 독일, 영국, 미국, 이탈리아의 부패방지 노력을 분석하고 부패방지기구에 대해 조사하여 7가지의 부패방지기구의 성공 요인을 도출하였다. 첫째, 정치지도자의 리더십, 둘째, 다양한 기구와의 협업, 셋째, 부패방지기구 구성원의 청렴성, 넷째, 위기에 대한 대응으로 부패방지기구 설치, 다섯째, 언론의 협조, 여섯째, 사회규범과 문화의 변화, 일곱째, 성과에 대한 인내심이 Dixit(2016)가 언급한 성공 요인이다.

Heilbrunn(2004)은 홍콩, 싱가포르, 미국, 호주, 보츠와나, 리투아니아, 태국, 탄자니아, 불가리아, 나이지리아, 우간다, 베닌의 부패방지기구를 분석하면서 성공과 실패를 나누는 요인으로, 부패방지법의 존재, 기구의 독립성, 사건처리의 투명성, 감독기구의 존재 등을 언급하였다. 특히, 국가의 크기가 지나치게 크지 않는 홍콩, 싱가포르 등이 좋은 성과를 냈다고 언급하면서 영토가 크면 통일적이면서 신속한 부패방지정책을 집행하기 어렵기 때문에 부패방지기가 성공하기 어렵다고 판단하였다.

Kwok(2006)은 홍콩의 엄정공서의 성공 요인을 다양하게 제시하였다. 하나, 억제, 예방, 교육을 포함한 포괄적 접근, 둘, 강력한 법 집행, 셋, 전문적인 인적자원, 넷, 효과적인 사건처리, 다섯, 효과적인 예방 전략, 여섯, 효과적인 교육 전략, 일곱, 적절한 부패방지법, 여덟, 권한 남용을 막을 수 있는 위원회 조직, 아홉, 민간부패에 대한 공공부문과 동일한 수준의 접근, 열, 시민사회, 언론 등과 협업, 열하나, 강력한 정치적 의지로 독립성과 충분한 자원 확보가 Kwok(2006)이 제시한 성공 요인이다.

Mphendu & Holtzhausen(2016)은 보츠와나, 싱가포르, 조지아를 부패방지의 성공사례 국가로 지목하면서 남아프리카에 적용할 수 있는 부패방지기구의 성공조건이 무엇인지를 탐색하였다. Mphendu & Holtzhausen(2016)이 제시한 네 가지 성공조건은 다음과 같다.³⁾ 첫째, 목적, 가치, 인적자원, 예산 등을 포함하여 제대로 작동할 수 있게 설계된 부패방지기구 모형이 있어야 한다. 둘째, 그 모형을 현실화 할 수 있는 강한 정치적 의지가 있어야 한다. 셋째, 집단행동(Collective Action)의 문제를 극복할 수 있도록 공수처가 일반인의 부패에 대한 비용편익을 바꿀 수 있어야 한다. 이에 대해 자세히 설명하면 다음과 같다. 집단행동의 문제는 부패가 일상화된 사회에서는 개인의 비용편익이나 윤리문제로 인해 부패행위에

3) Mphendu & Holtzhausen(2016)는 다섯 가지 성공조건을 제시하였으나, 그중 하나는 공수처가 단일조직이어야 하는지, 복수의 조직이어야 하는지에 대한 내용으로 반드시 단일 조직일 필요는 없다는 내용이기에 본고에서 언급할 성공조건으로 볼 수 없어서 논의에서 제외하였다.

동참할 여부를 결정하는 것이 아니라 다른 사람들의 부패행위를 전제로 부패행위에 동참하게 된다는 이론으로 죄수의 딜레마와 유사하다. Mphendu & Holtzhausen(2016)은 공수처가 부패에 대한 무관용을 실천하여 사회에 부패행위의 비용이 크다는 공감대를 만들 수 있을 때 부패행위가 감소할 수 있다고 주장한다. 넷째, 민간 및 시민사회 등 다른 부문과 협업이 중요하다고 언급하였다.

Quah(2007)는 싱가포르, 홍콩, 태국, 대한민국의 부패방지기구를 분석하면서 여섯 가지의 성공조건을 제시하였다. 첫째, 부패방지기구가 청렴할 것, 둘째, 경찰과 정치적 영향력으로부터 독립적일 것, 셋째, 종합적인 부패방지법이 있을 것, 넷째, 인적자원과 예산이 확보될 것, 다섯째, 부패방지법을 공정하게 적용할 것, 여섯째, 부패방지에 대한 의지를 천명할 것이 Quah(2007)가 언급한 성공조건이다. Quah(2007)는 싱가포르와 홍콩의 부패방지기구가 태국과 대한민국의 부패방지기구보다 성공할 수 있었던 원인으로 정치적 의지와 종합적인 부패방지법의 공정한 적용을 지목하였다.

Quah(2017)는 또한 싱가포르의 탐오조사국에 대한 문헌연구를 통해 공수처의 성공조건 세 가지를 제시하였다. Quah(2017)는 첫째, 여당인 국민행동당(the People's Action Party)과 정부의 정치적 의지, 둘째, 탐오조사국의 높은 수사능력에서 오는 효과성, 셋째, 부패방지법의 불편부당(不偏不黨)한 적용이 싱가포르의 성공 요인이라고 주장하면서 부패와의 전쟁은 마라톤과 같아 인내와 지속적인 노력이 요구된다고 하였다.

Scott & Gong(2018)은 홍콩의 엄정공서에 대한 역사적 분석을 통해 엄정공서의 성공은 널리 알려진 성공 요인으로 언급되는 정치적 의지보다 성공적인 제도화와 시민의 신뢰에 근거한다고 주장하였다.

Williams & Doig(2007)는 가나, 우간다, 탄자니아, 말라위, 잠비아의 부패방지기구를 성공적으로 운영하게 도울 수 있는 후원자(Donor)의 역할에 대해 분석하면서 네 가지 지원을 제시하였다. 첫째, 고위 공직자와 관련된 부패 사건을 수사하고 기소할 수 있게 돕는 것, 둘째, 정치 엘리트의 이해충돌 상황을 막을 수 있는 종합적인 재산 등록 체계를 만들게 하는 것, 셋째, 여론조사를 돕는 것, 넷째, 부패의 해악에 관하여 대중적인 교육 프로그램을 개발하는 것이 필요하다고 하였다. 이를 부패방지기구의 일반적인 성공 요인으로 기술하면, 거대부패 사건의 처리 능력, 고위공직자 재산 등록 및 이해충돌 방지 제도 운영, 여론 조사를 통한 부패 수준 파악, 청렴 교육 실시라고 할 수 있다.

<표 2>에 이상의 선행연구에서 주로 언급된 성공 요인이 정리되어 있다. 이 중 정치적 의지, 시민사회 등과의 협업, 부패방지기구의 독립성, 적절한 부패방지법 등이 공통된 성공 요인으로 언급되고 있다.

〈표 2〉 선행연구 정리

연구자	대상 국가	성공 및 실패 요인
Andersson (2017)	과테말라	<ul style="list-style-type: none"> • 독립성 • 검찰청과의 협업
Dixit (2016)	싱가포르 홍콩 덴마크 독일 영국 미국 이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> • 정치지도자의 리더십 • 다양한 기구와의 협업 • 위기에 대한 대응에서 출발 • 부패방지기구 구성원의 청렴성 • 언론의 협조 • 사회규범과 문화의 변화 • 성과에 대한 인내심
Heilbrunn (2004)	홍콩 싱가포르 미국 호주 보츠와나 리투아니아 태국 탄자니아 불가리아 나이지리아 우간다 베닌	<ul style="list-style-type: none"> • 부패방지법의 존재 • 독립성 • 사건처리의 투명성 • 감독기구의 존재 • 적정규모의 영토 크기
Kwok (2006)	홍콩	<ul style="list-style-type: none"> • 억제, 예방, 교육을 포함한 포괄적 접근 • 강력한 법 집행 • 전문적인 인적자원 • 효과적인 사건처리 • 효과적인 예방 전략 • 효과적인 교육 전략 • 적절한 부패방지법 • 권한 남용을 막을 수 있는 위원회 조직 • 민간부패에 대한 공공부문과 동일한 수준의 접근 • 시민사회, 언론 등과 협업 • 강력한 정치적 의지로 독립성과 충분한 자원 확보
Mphendu & Holtzhausen (2016)	보츠와나 싱가포르 조지아	<ul style="list-style-type: none"> • 목적, 가치, 인적자원, 예산 등을 망라하는 부패방지기구 모형 • 모형을 현실화하는 강한 정치적 의지 • 부패에 대한 무관용 원칙 실천 • 민간 및 시민사회 등과의 협업
Quah(2007)	싱가포르 홍콩 태국 대한민국	<ul style="list-style-type: none"> • 부패방지기구의 청렴성 • 독립성 • 종합적인 부패방지법의 제정 • 인적자원과 예산 확보 • 부패방지법의 공정한 적용 • 부패방지에 대한 의지

Quah(2017)	싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> • 여당의 정치적 의지 • 부패방지기구의 효과성 • 부패방지법의 불편부당한 적용
Scott & Gong(2018)	홍콩	<ul style="list-style-type: none"> • 성공적인 제도화 • 시민의 신뢰
Williams & Doig(2007)	가나 우간다 탄자니아 말라위 잠비아	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 의지 부족 • 일정수준 이상의 경제조건 불충족 • 정부 제도의 실패

이상의 선행연구들은 부패방지기구의 성공 및 실패 요인을 망라하고 있다는 점에서 의미가 있다. 하지만, 주로 성공한 기구를 중심으로 검토를 하고 있으며, 실패한 기구의 경우 아프리카에 있는 국가들에만 편중되어 있는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하고자, 본고는 중국과 인도의 부패방지 수사기구에 대해 역사, 기능, 권한 등을 중심으로 정리하고 양자를 비교하여 실패 원인을 밝히고자 한다.

2. 사례 선정 이유

본고는 중국과 인도의 부패방지 수사기구들을 사례로 선정하였다. 전 세계에 약 100개가 넘는 부패방지 수사기구가 있는 것으로 알려져 있으나, 홍콩과 싱가포르를 제외하고 성공적인 부패방지 수사기구를 찾아보기 어렵다(Transparency International, 2016). 성공적이지 못한 많은 부패방지 수사기구 중 왜 중국과 인도의 부패방지 수사기구를 본고의 연구대상으로 삼았는지에 대한 이유는 다음과 같다. 첫째, 부패수준이 비슷한 국가를 대상으로 삼았다. 중국과 인도는 모두 심각한 부패수준이 사회적 문제가 되는 나라이다(Healy & Ramanna, 2013). 둘째, 두 나라는 인구, 군사력, 경제력 측면에서 무시할 수 없는 위치를 차지하고 있어서 비교할 만하다. 셋째, 많은 연구자들이 두 나라에 대해 다양한 연구결과를 내놓고 있어서 연구에 활용할 수 있는 문헌을 충분히 확보할 수 있다. 언어적 접근성으로 인해 본고는 두 나라에 대해 주로 영문자료와 국내 문헌을 중심으로 분석하였다.⁴⁾ 다섯째, 이러한 공통점에 더하여 상이한 정치체제를 도입하였기에 흥미로운 비교 대상이 될 수 있다.

4) 이에 따라 한자는 중국식 간체자가 아닌 한국에서 통용되는 한자를 사용하였다.

Ⅲ. 중국의 부패방지 수사기구

2000년대에 들어서 중국의 정치지도자들은 주로 처벌에 근거한 강력한 부패방지 운동을 전개해왔다. 특히 시진핑(習近平)은 2012년 제18차 중국공산당 전국대표회의에서 본인의 측근인 왕치산(王岐山)을 중앙기율검사위원회(中央紀律檢查委員會, Central Commission for Discipline Inspection) 서기로 임명하면서 부패를 제거할 것을 지시하였다(Quah, 2015, p.4). 이 운동의 결과로 2013년에만 18만 명의 공직자가 부패혐의로 처벌받았다(Li, 2016, p. 356). 이러한 가시적 성과에도 불구하고 중국의 부패수준은 크게 변하지 않았다는 것이 전문가들의 중론이다. 비록 거대부패에 대해서도 수사와 처벌이 있었지만, 정적에만 한정되어 있는 등 편향되었기에 부패방지기구가 정적 제거의 수단으로 활용될 뿐이라는 비판을 받고 있다.

지금까지 주로 중앙기율검사위원회가 중국의 부패방지기구로 널리 알려졌으며, 2018년 3월에 출범한 국가감찰위원회(國家監察委員會, National Supervisory Commission)가 새로운 부패방지기구로 대두되었다. 이외에도 감찰부(監察部, Ministry of Supervision)와 국가예방부패국(國家豫防腐敗局, National Bureau of Corruption Prevention)이 있다.⁵⁾ 본고에서는 이 기관들에 대해 역사, 구성, 효과성에 대한 평가를 중심으로 서술하고자 한다.

1. 중앙기율검사위원회

헌법(憲法, Constitution of the Communist Party of China)에 구성에 대해 명시되어 있는 중앙기율검사위원회는 오랜 역사와 강력한 권한을 가지고 있다. 1949년에 처음 설치되었다가 1969년에 폐지된 후 다시 1978년에 설치된 중앙기율검사위원회는 국가감찰위원회 설치 전까지 당 최고 기율 관련 기관으로 역할을 수행해왔다(Guo, 2009, pp. 236-239). 국가감찰위원회는 당원을 감찰하고 수사하는 일을 주 임무로 한다.⁶⁾ 국가감찰위원회의 성과는 상당하다. 2004년에만 16만 6천여 건의 사건을 수사하여 17만 명을 처벌하였다(Cheung, 2007, p. 55). 지난 30년간 약 20만 명이 중앙기율검사위원회의 조사를 받은 것으로 추정된다(Giannetti, Liao, You, & Yu, 2017, p. 7).

외관상 중앙기율검사위원회의 부패사건 수사는 일반적인 형사절차에 따라 진행되는 것처럼 보인다. 당규(Party Discipline)를 어긴 당원이 발각되는 경우, 중앙기율검사위원회는 내사를 시작한다.⁷⁾ 내부고발을 통해 첩보를 입수한 경우에도 내사를 시작한다(Yuen, 2014, p.

5) 국가예방부패국은 수사 기능이 없어 부패방지 수사기구를 중심으로 기술하는 본고의 분석 대상에 포함되지 않다고 판단할 수 있으나, 중국의 부패방지 노력을 전체적으로 언급한다는 측면에서 본고에서는 간략히 서술하였다.

6) The Constitution of the Communist Party of China, 2012, Article 44 in Chapter VIII.

7) The Constitution of the Communist Party of China, 2012, Article 44 in Chapter VIII.

41). 내사 결과 수사가 필요하다고 판단할 경우 중앙기율검사위원회는 내사를 수사로 전환 하며 수사를 마치면 관련 사건을 공안에 이송한다(Yunshi, 2013).

하지만 실제 중앙기율검사위원회의 부패사건 수사는 중국의 일반적인 법 제도와 상당히 다르다(Yuen, 2014, p. 41). 중앙기율검사위원회는 공안의 도움 없이 직접 수사를 하며 법치 주의는 중앙기율검사위원회의 수사절차에서 무시된다(Areddy, Fickling, & Shirouzu, 2010). 중앙기율검사위원회의 특별수사팀은 피의자의 자백을 받기 위해 고문을 자행하고 있으며, 그 피의자 수가 수천 명에 달한다(Wong, 2014). 수왕꾸이(双規, Shuanggui)라고 불리는 중앙기율검사위원회의 부패수사는 비밀리에 진행된다(Jacobs, 2012). 중앙기율검사위원회는 피의자를 몇 달 동안 구금하기도 하며 피의자는 변호인의 조력을 받지 못한다(Areddy, Fickling, Shirouzu, 2010). 법적으로는 중앙기율검사위원회는 당원만 조사할 수 있다(Quah, 2015, p. 25). 하지만 실제로는 피의자인 당원이 자백을 거부하면 피의자의 가족들도 구금한다(Wong, 2014).

이러한 초법적인 권한을 행사하는 중앙기율검사위원회는 외관상은 독립적이라고 하나, 실제로 독립적이지 못하다. 중앙기율검사위원회의 상무위원은 전국인민대표회의에서 선출되게 되어 있으며 그 임기는 5년이다.⁸⁾ 당의 중앙위원회(Central Committee)에서 중앙기율검사위원회를 감독하게 되어 있다.⁹⁾ 하지만 실제적으로는 공산당 총서기인 시진핑이 직접 중앙기율검사위원회를 통제한다(Areddy, Fickling, Shirouzu, 2010). 따라서 중국의 정치 지도자는 초법적이면서 자신이 통제할 수 있는 부패방지 수사기구를 가지고 정적을 제거할 수 있다.

시진핑의 부패방지 운동이 중립적이지 않다는 것은 잘 알려진 사실이다. 대표적인 예로 전 중국 공산당 중앙위 정치국원 겸 정치국 상임위원이었던 저우융캉(周永康)은 부패혐의로 무기징역을 받아 수감 중에 있다(Ravi, 2015, p. 102). 저우융캉 뿐만 아니라 친적 및 친구 등 300명의 용의자가 중앙기율검사위원회의 조사를 받았다(Lim & Blanchard, 2014). 저우융캉에 대한 수사는 저우융캉의 비리에도 그 원인이 있지만, 무엇보다도 저우융캉이 충칭의 전 서기이자 시진핑의 경쟁자였던 보시라이의 측근이었던 점이 크다(Li, 2016, p. 2). 시진핑은 부패방지기구를 정적제거 수단으로 적극 사용하였으며, 중앙기율검사위원회는 그 수단으로서의 역할을 충실히 이행했다고 할 수 있다.

2. 감찰부

감찰부는 중국의 또 다른 부패방지기구로 언급된다. 1949년에 설립된 인민감독위원회(People's Supervisory Commission)가 모태이며 이후 1954년에 감찰부로 명칭이 변경되었

8) The Constitution of the Communist Party of China, 2012, Article 43 in Chapter VIII.

9) The Constitution of the Communist Party of China, 2012, Article 43 in Chapter VIII.

다가 1959년에 폐지된 후, 1986년에 다시 설치되었다(Ma, 2008, p. 154). 감찰부는 공직자를 감찰하고 비위행위를 조사하는데, 대다수의 공직자가 당원이기 때문에 당원을 감찰하는 중앙기율검사위원회와 그 기능이 필연적으로 중복된다(Quah, 2015, p. 28). 이러한 이유로 1993년에 중앙기율검사위원회와 감찰부는 합병되면서 감찰부는 중앙기율검사위원회의 하위 조직으로 역할을 수행한다(Guo, 2009, p. 233). 이 합병에 있어서 중앙기율검사위원회가 주도권을 가지게 된 것은 당의 역할이 더욱 강화되었음을 의미한다(최지영, 2014, p. 238).

3. 국가예방부패국

2007년에 설립된 국가예방부패국의 주된 목적은 사정 위주의 부패방지 운동에서 벗어나 다양한 부패방지정책을 도입하여 추진하기 위해 국가기관 간의 협력을 도모하는 것이다(Quah, 2015, p. 28). 마웬(馬元) 중앙기율검사위원회 부서기가 감찰부장과 국가예방부패국장을 겸임하기도 했었다(Quah, 2015, p. 29). 관련기관 간의 유기적인 협력관계를 구축하려는 의지로 보인다.

하지만 이러한 목적을 국가예방부패국이 어떻게 달성하고 있는지 등에 대해 알려진 바가 거의 없다. 국가예방부패국의 실질적인 활동 부재에 대해 전문가들은 크게 두 가지 이유로 설명하고 있다. 첫째, 국가예방부패국은 실질적인 부패사건 조사 및 수사와 관련한 권한이 없다(Becker, 2008, p. 291). 둘째, 국가예방부패국 설립은 다양한 부패방지 노력을 하라는 중국에 대한 국제사회의 요구를 충족시키기 위한 상징적인 이벤트에 불과하다는 것이다(Quah, 2015, p. 28). 실제로 국가예방부패국은 감찰부 조직에 속하며 중앙기율검사위원회의 지휘를 받고 있다(최지영, 2014, p. 242). 이러한 이유로 국가예방부패국에 대해 독자적인 부패방지 역할을 기대하기 어려울 것으로 보인다.

4. 국가감찰위원회

부패방지 전문가들이 지속적으로 독립적인 반부패기구를 설치해야 한다는 주장을 해왔고 이에 대해 중국 공산당은 새로운 반부패기구를 만들겠다고 답해왔다. 그 결과 2017년 중앙기율위원회 서기인 왕치산의 제안으로 시작하여 2018년 4월에 제13기 전국인민대표회의에서 감찰위원회가 새로 헌법기관으로 포함되었다(김윤권·윤종철·지규원, 2018, p. 288). 종전 감찰부와 국가예방부패국은 폐지되면서 감찰위원회로 흡수되었고 감찰위원회는 헌법기구로 승격되면서 중앙기율위원회와는 공동으로 부패방지업무를 한다(김윤권·류성·이수봉, 2018, p. 98). 「감찰법」(「監察法」)에 따르면 국가감찰위원회는 공직자들에 대한 청렴교육, 공직자에 대한 청렴의무 이행에 대한 감독, 권력 남용 등 직무범죄 조사 등을 수행한다(Li & Wang, 2019, p. 1).

국가감찰위원회가 종전의 부패방지기구보다 더 포괄적이고 강력한 권한을 가지게 된 것임에는 분명하다(Li, 2019, p. 1). 하지만, 국가감찰위원회가 독립적인지 여부는 향후 운영형태를 관찰해야 할 것이다. 일부 중국 내 전문가들은 국가감찰위원회의 독립성에 대해 낙관하지만, 외부에서는 국가감찰위원회가 중앙기율위원회와 함께 중국의 권력자에게 주어진 또 하나의 점이라고 보는 시각이 더 우세한 것으로 보인다.

IV. 인도의 부패방지 수사기구

인도의 부패방지 수사기구는 오래된 역사에 비해 대체적으로 효과적이지 못하다고 할 수 있다. 전통적으로 인도의 중앙수사국(Central Bureau Investigation)과 중앙감시위원회(Central Vigilance Commission)가 부패방지 수사기구로 그 역할을 수행해왔다. 중앙수사국은 권한은 강한 반면 독립성이 약하며, 중앙감시위원회는 독립성은 강하나 권한이 약하다는 평을 받고 있다(Mohapatra, 2013, p. 42). 본고에서는 두 기관의 역사, 구성, 효과성에 대한 평가를 중심으로 서술하고 2019년 3월에 출범한 옴부즈만(Lokpal)에 대해서는 설립 과정을 중심으로 언급하고자 한다.

1. 중앙수사국

중앙수사국은 그 기원이 1941년까지 거슬러 올라간다. 당시 인디아 정부는 특별경찰기구(Special Police Establishment)을 부패방지 목적으로 설치하였다.¹⁰⁾ 설치 이후 법적 근거를 마련하기 위하여 델리 특별경찰기구 법이 1946년에 제정되었다.¹¹⁾ 특별경찰기구는 1963년에 중앙수사국으로 개칭하게 되었으며 부패사건을 전담하는 경찰기구라고 할 수 있다(Tummala, 2009, p. 44).

중앙수사국의 국장은 추천위원회에 의해 중앙정부를 통해 임명되는데, 추천위원회는 중앙감시위원회의 위원장(Chairperson), 감시위원회의 상임위원(Vigilance Commissioners members), 내무부 장관(Home Secretary)으로 구성되었다.¹²⁾ 2013년부터는 총리(Prime Minister), 야당 당수(Leader of Opposition), 법무부장관(Chief Justice) 또는 대법관(Supreme Court Judge)으로 추천위원회를 구성하고 있다.¹³⁾ 국장 임명에 있어서 이전 보다 중립성을 강화하기 위함으로 보인다. 국장의 임기는 2년이다.¹⁴⁾

10) The Delhi Special police Establishment Act, 1946, section 2(1).

11) The Delhi Special police Establishment Act, 1946, section 1(1).

12) The Delhi Special police Establishment Act, 1946, section 4A(1).

13) The Delhi Special police Establishment (Amendment) Act, 2014.

중앙수사국은 부패방지를 위한 수사와 관련하여 오랜 역사를 가지고 있음에도 불구하고 제대로 거대부패와 맞서 수사를 해본 적이 없다고 평가된다. 예를 들면, 1980년대에 당시 총리였던 Rajiv Gandhi가 스웨덴의 Bofors AB라는 무기회사로부터 뇌물을 수수하였다는 스캔들이 있었다. Bofors 스캔들이라고 불렸던 이 사건에 대해 중앙수사국은 중요한 증인인 Ottavio Quattrocchi를 증인 리스트에서 제거하고 사건 수사를 중단하였다(Hussain, 2012). 아이러니하게도 Rajiv Gandhi는 부패와의 전쟁을 선포하였는데, 중앙수사국은 Rajiv Gandhi와 관련된 부패에 대해서는 전혀 수사할 의지가 없었다(Jeffrey, 2017, p. 66; Corbridge, 2013, p. 224).

왜 중앙수사국은 거대부패에 대해 무력하였는가? 이에 대한 가장 큰 이유로 독립성의 부재와 이로 인한 수사권한의 한계를 들 수 있다(Mohapatra, 2013, p. 42). 중앙정부(Central Government)는 중앙수사국에 대한 감독권한을 가지고 있으며, 중앙정부의 승인 없이 합동 장관(Joint Secretary) 이상의 고위 공직자를 수사할 수 없다(Hussain, p. 159).¹⁵⁾ 주정부(State Government)와 관련된 사건도 이와 유사하다. 주정부의 고위직에 대한 수사를 착수 위해서는 주정부의 허가를 받아야만 할 수 있다(Hussain, p. 159). 또 다른 이유로는 인적자원의 부족을 언급하기도 한다(Tummala, 2009, p.44). 즉, 중앙수사국은 독립성의 한계로 수사 대상 등에 있어서 법적으로 정권의 통제를 받고 있으며, 또한 충분한 인력 및 예산 투입이 막혀 조직의 역량이 약하다고 할 수 있다. 중국의 부패방지 수사기구들과 비교하면 독립성의 한계는 공통적이나, 고위 공직자에 대한 수사 자체가 불가능하다는 점에서 권한의 한계 측면에서 다르다고 할 것이다.

2. 중앙감시위원회

중앙감시위원회는 중앙수사국에 비해 독립성이 보장된다. 중앙감시위원회 위원장은 국무총리, 내무부 장관, 야당 당수로 구성된 중앙감시위원회 위원장 추천위원회의 추천을 받은 자 중에서 대통령이 임명한다.¹⁶⁾ 중앙감시위원회 위원장의 임기는 6년으로 중앙수사국장 임기보다 길다.¹⁷⁾ 또한, 중앙감시위원회 위원장은 대법원의 위원장에 대한 권한 남용이나 무능으로 인한 해임 요구가 있을 때 대통령의 결정에 의해서만 해임된다.¹⁸⁾ 예산은 국고금(Consolidated Fund)으로 충족된다.¹⁹⁾ 중앙감시위원회는 의회에 대해서는 보고 책임이 있

14) The Delhi Special police Establishment Act, 1946, section 4A(1).

15) 합동 장관은 인도에 있는 직위로 인도 정부에서 서열 삼위에 해당하는 비정치적(Non-political) 공직자이다.

16) The Central Vigilance Commission Act, 2003, section 4(1) in Chapter II.

17) The Central Vigilance Commission Act, 2003, section 5(1) in Chapter II.

18) The Central Vigilance Commission Act, 2003, section 6(1) in Chapter II.

19) The Central Vigilance Commission Act, 2003, section 13 in Chapter IV.

으나, 행정부에 대해서는 없다.²⁰⁾ 즉, 위원장 임명, 예산, 활동 등에 있어 독립성을 보장할 수 있는 다양한 장치가 마련되어 있다.

그럼에도 불구하고 중앙감시위원회는 지금까지 부패사건을 효과적으로 처리하지 못하였다고 평가받고 있다(Hussain, 2012, p. 157). 중앙감시위원회는 직접 수사할 수 있는 권한이 없으며, 수사기관에 수사를 요구하는 부분에서도 제한적인 권한만 있다(Vittal, 2012, p. 2). 부패사건을 접수하면 신빙성이 있는지 등을 검토한 후 중앙수사국에 이첩할 뿐이다(Hussain, 2012, p. 117).

관할권도 제한적이다. 중앙감시위원회는 연방정부의 공직자 대상 부패사건만 관할하며 지방정부의 공직자 관련 사건은 취급할 수 없다(Chêne, 2009, p. 8).

중앙감시위원회의 사건처리 절차는 우리나라의 국민권익위원회가 사건을 처리하는 절차와 유사성이 있다. 국민권익위원회 또한 수사권이 없으며, 사건을 접수하면 필요하다고 판단하는 경우 수사기관에 이첩하는 형태로 대부분 처리하고 있다. 하지만 우리나라의 경우는 신고자 보호 및 보상제도가 상대적으로 잘 발달하여서 유의미한 사건들이 상당수 접수되고 있다. 반면, 인도의 경우에는 신고자 보호가 거의 이루어지지 않는다.

2010년에 제정된 인도의 신고자보호법안(Whistle-blowers Protection Act)은 Indian Oil Corporation 영업부 직원인 Shanmugam Manjunath와 전 Indian Engineering Service 직원인 Satyendra Dubey가 신고에 대한 보복으로 각각 2005년과 2003년에 암살당한 계기로 도입되었다(Rai, 2015). 법원은 중앙수사국에 암살 배후에 대해 수사할 것을 지시하였으나 중앙수사국은 부실수사로 사건을 마감하였다(Hussain, 2012, p. 6). 동 법안은 2014년에서야 상하 양원을 통과하여 대통령의 승인을 받아 법률로 공포되었다. 신고자보호법은 중앙정부의 신고자에 대한 보호책임, 신고자의 신분 공개 금지, 신고자 신분을 공개한 사람에 대한 처벌 등을 규정하고 있다.²¹⁾ 하지만 신고자에 대한 보복에 대해 처벌조항이 없으며, 신고자의 신고가 허위인 경우 처벌을 받게 하고 있다(Liu, 2014). 일견 신고자의 허위 신고에 대해 제재가 필요할 것으로 보이나, 정부가 이 조항을 진정한 신고자에게도 허위라는 오명을 씌워 탄압할 가능성이 있다. 이러한 이유로 신고자보호법이 도입되었지만, 여전히 신고자에 대한 보호는 제대로 이루어지지 않고 있다(Daya, 2016). 따라서 신고자 보호가 실질적으로 보장되지 않는 등의 이유로 신고자들은 중앙감시위원회의 사건처리 능력에 대해 의구심을 가지게 되며, 중앙감시위원회는 거대부패 사건보다 주로 생계형 부패 사건들만 처리한다는 비판을 받고 있다(Vittal, 2012, p. 2).

20) The Central Vigilance Commission Act, 2003, section 14 in Chapter IV.

21) The Whistle-Blowers Protection Act, 2011, Section 11(1) in Chapter V, Section 5(1)(b) in Chapter III, and Section 16 in Chapter VI.

3. 옴부즈만

Lokpal이라 불리우는 옴부즈만은 2019년 3월에 설립된 인도의 새로운 부패방지 수사기구이다.²²⁾ 활동 역사가 짧아서 아직 괄목할 만한 사례가 나오지 못하였다. 하지만 옴부즈만이 설치되기까지 긴 역사가 있었으며 이를 통해 인도의 부패방지정책에 대한 정치 지도자의 입장과 시민단체의 활동을 알 수 있다.

옴부즈만과 옴부즈만 기구에 관한 법안(Lokpal and Lokayuktas)이 만들어진 것은 1968년이며 이후 10여 차례나 의회에서 기각되었다(Menon, 2006, p. 338). 2011년부터 시민운동가인 Anna Hazare가 옴부즈만 설치를 촉구하는 평화적 시위를 지속적으로 전개하였다(Yadav & Chopra, 2015, p. 412). 그 결과 2014년이 되어서야 법안이 통과 되었다(Singh, 2016). 하지만 법안이 통과되었어도 옴부즈만 위원장은 2019년까지 임명되지 않았다. 정부가 하원(House of the People)의 야당 당수의 부재를 이유로 옴부즈만 추천위원회의 설치가 불가능하다고 법을 해석했기 때문이다(Singh, 2016).

왜 인도의 정치 지도자들은 옴부즈만 설치에 대해 소극적인 입장을 취하였으며, 법률안이 통과된 이후에도 계속 설치를 미루어왔는지에 대해 알기 위해 옴부즈만의 권한을 살펴보기로 한다. 옴부즈만은 중앙수사국과 중앙감시위원회가 가지고 있는 한계를 극복할 수 있도록 설계되었다. 첫째, 옴부즈만은 중앙감시위원회와 달리 수사권이 있다(Hussain, 2012, p. 160). 중앙수사국과 달리 옴부즈만의 수사는 허가를 필요로 하지 않는다.²³⁾ 또한, 중앙수사국에게 수사지시도 할 수 있다.²⁴⁾ 둘째, 추천위원회의 추천 후 대통령의 지명으로 옴부즈만 위원장과 상임위원을 임명하게 하였다.²⁵⁾ 추천위원회는 총리, 하원 대변인, 하원 야당 당수, 법무부장관 또는 대법관, 그리고 명망 있는 변호사 1명으로 구성된다.²⁶⁾ 셋째, 국고금으로 예산을 지원받는다.²⁷⁾ 즉, 수사에 있어서 강력한 권한과 임명과 예산에 있어서 독립성을 보장하고 있어 기존의 중앙수사국과 중앙감시위원회의 한계를 모두 극복할 수 있는 제도라 할 수 있다. 중국과 달리 정적을 선별하여 제거할 수 없는 인도의 정치 지도자들은 독립적이며 강력한 권한을 가진 옴부즈만이 정적뿐만 아니라 자신들의 정치적 동지도 공격할 수 있다는 점을 알기에 설치에 있어서 소극적인 입장을 취했던 것으로 판단한다. 진일보된 부패방지수사기구인 옴부즈만이 향후 어떤 성과를 낼 수 있을지 주목할 필요가 있다.

22) 통상 옴부즈만은 수사기구가 아니지만, 인도의 옴부즈만은 수사권이 있기에 부패방지 수사기구로 보고 논의에 포함시켰다.

23) The Lokpal and Lokayuktas Act, 2013, Article 11.

24) The Lokpal and Lokayuktas Act, 2013, Article 20.

25) The Lokpal and Lokayuktas Act, 2013, Article 3.

26) The Lokpal and Lokayuktas Act, 2013, Article 4.

27) The Lokpal and Lokayuktas Act, 2013, Article 13.

V. 중국과 인도의 부패방지 수사기구에 대한 비교분석

중국의 부패방지기구는 철저히 처벌 중심으로 운영되고 있다. 처벌에 대한 효과성은 상대적으로 높다. 하지만 선별적인 처벌 대상 선택으로 인해 처벌 효과가 실질적인 부패감소로 연결되지 못하고 있다. 부패방지를 위한 처벌 외의 다른 정책들, 예를 들면 정보공개, 신고자 보호, 언론의 자유 등은 제대로 실행되지 못하고 있는 실정이다. 부패방지기구가 일부 교육을 담당하고 있기는 하지만, 이는 공직자에 대한 훈육과 규율을 강조하는 교육이지, 시민들에게 부패행위를 신고하고 보호받을 수 있도록 안내하는 교육과 거리가 멀다.

강력한 처벌 권한과 독립성이 함께 보장된다면, 지금보다 부패방지 효과가 더 클 것으로 예상된다. 하지만 중국의 부패방지기구는 당과 당을 장악하는 정치 지도자의 영향력에서 중립적인 입장을 취한 적도 없으며 제도적으로도 그러하지 못하다. 중국의 부패방지기구는 당의 지도하에 그 역할을 수행할 뿐이다.

반면 인도의 부패방지기구는 지금까지 처벌보다 다른 역할에 더 치중해왔다. 중국의 부패방지기구는 편향적이라도 거물급 인사를 수사하여 처벌한 경험이 많은 반면, 인도는 중앙수사국조차 거물급 정치인을 수사하여 처벌받게 한 경우가 거의 없다. 인도는 사법부의 독립성, 정보공개 등에 있어서 높은 평가를 받는 반면, 형사처벌의 효율성 측면에서는 낮은 평가를 받고 있다. 즉, 중국과 전혀 다른 부패방지기구 운영을 하고 있으며, 인도의 부패방지기구의 역할도 효과적이지 못하여 부패를 줄이지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

중국과 인도의 이러한 차이점은 수치로도 나타나고 있다. 2020년 세계사법정의 프로젝트 법의 지배 지수(World Justice Project Rule of Law Index)의 하위 지표인 수사의 효과성 요소(Criminal Investigation Effectiveness Factor)는 0.50점으로 118개국 중 29위인 반면에 인도는 0.27점으로 109위에 불과하였다(World Justice Project, 2020). 반면에 민원처리 제도(Complaint mechanisms)에서는 중국은 0.45점으로 101위, 인도는 0.71점으로 25위로 평가되었다(World Justice Project, 2020).²⁸⁾ 비록 이러한 하위 지표는 부패방지 수사기구를 대상으로 측정한 것이 아니라, 해당 국가의 행정 및 사법 체제 전반을 대상으로 측정한 것이지만, 부패방지 수사기구에 대해서도 어느 정도 추정해 볼 수 있다. 즉, 중국과 인도는 부패수준은 비슷하지만, 부패방지 수사기구를 운영하는 방식은 전혀 다르다고 할 수 있다.

28) 민원이라 함은 우리나라에서는 행정적인 부분만 의미하나, Complaint는 행정적인 부분뿐만 아니라 형사적인 부분(수사기관에의 신고)도 포함한다. 다만, 번역의 편의상 Complaint를 민원으로 번역하였다.

〈표 3〉 2020년도 세계사법정의 프로젝트 법의 지배 지수 하위 지표

국가	수사의 효과성 점수/순위(128개국 중)	민원 처리 제도 점수/순위(128개국 중)
중국	0.50/29	0.45/101
인도	0.27/109	0.71/25

* 출처: World Justice Project Rule of Law(2020)

중국과 인도의 서로 다른 부패방지기구 운영은 양국의 정치 지도자들의 서로 다른 선호 체계에서 나온 것으로 판단한다. 당을 중심으로 운영되는 중국의 정치체제에서 중국의 정치 지도자들에게는 독립성은 없으면서 강력한 처벌 권한이 있는 중국의 부패방지 기구가 당의 권한과 당에 대한 정치 지도자의 지배력을 강화시키는데 이상적인 형태라 할 수 있다(Dai, 2010, p. 69). 반면, 다양한 민족으로 구성된 인도인들은 하나의 인도라는 소속감이나 동질감이 약하다(Varshney, 2014, p. 178). 낮은 교육수준 등으로 인해 민주주의가 효율적으로 작동하지 못하더라도 느슨한 소속감으로 인해 어느 특정세력이 주도하여 정치체제가 바뀔 가능성이 적다. 이러한 상황에서 강력한 부패방지기구는 지도자들의 정치적 후원자들을 보호하기 어렵게 하기에 선호하지 않게 된다. 옴부즈만 설치에 수십 년을 반대한 이유가 여기에 있다. 옴부즈만 설립 이전의 부패방지 기구는 독립성이 보장되더라도 권한이 없거나 권한이 있더라도 정치적 후원자에 대한 수사를 미연에 막을 수 있는 보호장치를 설치하였다. 옴부즈만 이전에 운영된 인도의 부패방지 기구는 선거에서의 승리에 방해가 되지 않는 형태로 운영되어 왔다고 할 수 있다.

Ⅶ. 결론: 우리나라의 공수처 논쟁에 대한 함의

적어도 20대 국회에서 통과된 공수처법은 15대 국회에서 논의되었던 공수처법안에 비해 독립성 및 권한에 관한 측면에서 많은 발전이 있다고 할 것이며 보다 바람직한 공수처의 모습에 다가가고 있다고 할 수 있다(민경선, 2019, p. 19).

중국과 인도의 부패방지 기구에 대한 검토를 통해 우리가 알 수 있는 것은 어떤 부패방지 기구가 되는지는 그 나라가 처한 역사와 환경의 영향을 받는다는 것이다. 홍콩의 엄정공서를 많은 국가들이 벤치마킹을 하여 도입을 하였으나 성공한 사례는 거의 찾아보기 힘들다. 실패에 대한 여러 가지 이유가 있겠지만, 그중 하나는 공수처의 설치를 요구하는 주도 세력에 있다. 홍콩의 경우, 경찰 부패에 대한 시민들의 분노가 시발점이 되어서 시민들의 요구에 의해 엄정공서가 설치되었다(Scott & Gong, 2018, p. 32). 반면 중국의 부패방지 기구는 당의 지도자가 주도하여 설치하였으며 인도의 경우 옴부즈만을 제외하면 시민들의 요

구와 무관하다. 공수처가 성공하기 위해서는 우리나라에서도 시민들의 지지와 지속적인 관심이 필요하다.

공수처 논의는 전 세계적으로 부패방지 수사기구라는 전제로 논의되고 진행되고 있다. 그러나 유독 우리나라에서는 부패방지보다 검찰개혁이라는 측면에서 논의되고 있다. 1996년 처음 공수처가 우리나라에서 논의되었을 때에는 부패방지를 목적으로 하였고 그래서 국가 청렴위원회와 결부하여 논의가 이루어졌다. 물론 기소독점주의 등 우리나라의 특수한 형사 소송절차 등의 이유로 부패방지 논의에 검찰의 기능이 포함될 수밖에 없는 측면이 있다. 검찰개혁은 수사구조개혁 등을 중심으로 논의가 되어야지, 공수처가 검찰권의 제한에만 초점을 두고 논의될 경우, 본래 목적인 거대부패 척결이라는 목표가 사라질 수 있는 우려가 있다(민경선, 2019, p. 20). 국민의 지지를 바탕으로 부패방지를 목적으로 하여 독립성과 권한을 설정할 때 중국이나 인도와 다른 공수처가 만들어질 수 있다고 생각한다.

참고문헌

- 국회사무처 (2019). 제347회 국회 임시회 국회본회의회의록 제1호. (2019. 12. 30일자)
- 김윤권 · 류성 · 이수봉 (2018). 2018년 중국 국무원 조직개편의 분석과 함의. 『한국행정학보』, 52(4): 87-117.
- 김윤권 · 윤종설 · 지규원 (2018). 중국반부패의 제도와 정책에 관한 연구. 경제인문사회연구회 중국중합연구 협동연구총서. 대외경제정책연구원.
- 김준영 · 유현정 (2016). 중국 반부패 관련 제도의 현황과 과제. 『중국연구』, 68: 313-342.
- 리얼미터 (2019a). 공수처 설치 찬성, 16년·17년 69%→현재77%. (<http://www.realmeter.net/공수처-설치-찬성-16년-17년-69-현재-77/>).(검색일: 2019. 10. 24.)
- 리얼미터 (2019b). 공수처 설치, 찬성 51% VS 반대 41%, (<http://www.realmeter.net/공수처-설치-찬성-51-vs-반대-41/>).(검색일: 2019. 10. 24.)
- 민경선 (2019). 20대 국회 공수처 법률안에 대한 비교 분석 및 제언. 『한국경찰연구』, 18(3): 3-24.
- 조선일보 (2019). 시국선언 교수들 “공수처, 독재 권력 수단 전략 위협성” 국회 항의 방문. (2019. 10. 22일자)
- 중앙일보 (2019). 공수처, 중국 것 베낀 것...그쪽선 정적 제거에 활용. (2019. 6. 10일자)
- 최지영 (2014). 중국 공산당의 ‘반부패투쟁’ 영도방식 연구. 『중국학연구』, 68: 227-254.
- Andersson, O. (2017). The success of CICIG: explaining a successful anti-corruption agency.
- Arredy, J. T., Fickling, D., & Shirouzu, N. (2010). China Denies Halting Rare-Earth Exports to Japan. The Wall Street Journal.(2010. 9. 23.)
- Becker, J. (2008). Tackling corruption at its source: the National Corruption Prevention Bureau. *Journal of Chinese Political Science*, 13(3): 287-303.
- Cheung, A. B. (2007). Combating corruption as a political strategy to rebuild trust and legitimacy: Can China learn from Hong Kong? *International Public Management Review*, 8(2): 45-72.
- Chêne, M. (2009). Overview of Corruption and Anti-Corruption Efforts in India (U4 Expert Answer) (pp. 1-11). Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Committee to Protect Journalists. (2017). Explore CPJ's database of attacks on the press. (https://cpj.org/data/imprisoned/2017/?status=Imprisoned&start_year=2017&end_year=2017&group_by=location).(Retrieved 2018. 1. 16.)
- Corbridge, S. (2013). Corruption in India. In A. Kohli & P. Singh (Eds.), *Routledge handbook of Indian politics* (pp. 222-229). New York, NY: Routledge.
- Dai, C. (2010). Corruption and anti-corruption in China: Challenges and countermeasures. *Journal of International Business Ethics*, 3(2): 58-70.
- Daya, A. S. (2016). How are Whistleblowers treated in India? (<https://www.ethic-intelligence.com/en/experts-corner/international-experts/108-how-are-whistleblowers-treated-in-india.html>).(2016. 1. 13.)(Retrieved 2017. 1. 16.)
- Dickson, B. (2016). The Dictator's Dilemma: the Chinese Communist Party's Strategy for

- Survival. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Dixit, A. (2018). Anti-corruption institutions: Some history and theory. In Institutions, Governance and the Control of Corruption (pp. 15-49). Palgrave Macmillan, Cham.
- French, H. W. (2017). Everything under the heavens: how the past helps shape China's push for global power (First edition). New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Jacobs, A. (2012). Recent Cases Shed Light on China's Feared Interrogation System. The New York Times.(2012. 6. 14.)
- Giannetti, M., Liao, G., You, J., & Yu, X. (2017). The Externalities of Corruption: Evidence from Entrepreneurial Activity in China (Financial Working Paper No. 536) (pp. 1-64). European Corporate Governance Institute.
- Ghosh, S. (2013, October 28). Looking back at past general elections: 1952-2004. Oneindia. (2013. 10. 28.). (<https://www.oneindia.com/feature/looking-back-at-past-lok-sabha-elections-1952-2004-1331872.html>).(Retrieved 2017. 1. 16.)
- Guo, Y. (2009). Historical Evolvement and Future Reform of the China Communist Party Discipline Inspection Commission. Opening Ceremony of the Centre of Anti-Corruption Studies. Hong Kong.
- Healy, P. M., & Ramanna, K. (2013, January 1). When the Crowd Fights Corruption. Harvard Business Review.
- Hussain, Y. (2012). Corruption free India, fight to finish. New Delhi, India: Epitome Books.
- Jeffrey, C. (2017). Modern India: a very short introduction. New York, NY: Oxford University Press.
- Kwok, M. T. (2006). Formulating an effective anti-corruption strategy - the experience of Hong Kong ICAC. Resource Material Series, 69, 196-201.
- Lange, M. (2013). Comparative-Historical Methods. Los Angeles: SAGE.
- Li, C. (2016). Chinese politics in the Xi Jinping era: reassessing collective leadership. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Li, L. & Wang, P. (2019). From Institutional Interaction to Institutional Integration: The National Supervisory Commission and China's New Anti-Corruption Model. the Chinese Quarterly, 1-23.
- Lim, B. K., & Blanchard, B. (2014). China seizes \$14.5 billion assets from family, associates of ex-security chief. Reuters.(2014. 3. 30.)
- Liu, C. (2014). India's Whistleblower Protection Act - An Important Step, But Not Enough.(2014. 6. 5.) (<https://ethics.harvard.edu/blog/indias-whistleblower-protection-act-important-step-not-enough>). (Retrieved 2018. 1. 16.)
- Ma, S. K. (2008). The dual nature of anti-corruption agencies in China. *Crime, Law and Social Change*, 49(2): 153 - 165.
- Mahoney, J., & Thelen, K. A. (2015). Comparative-historical analysis in contemporary political science. In J. Mahoney & K. A. Thelen (Eds.), *Advances in comparative-historical analysis* (pp. 3 - 38). New York: Cambridge University Press.

- McFaul, M. (1995). State power, institutional change, and the politics of privatization in Russia. *World Politics*, 47(2): 210-243.
- Menon, V. (2006). Anti-corruption in India: Issues and strategies. In V. Chand (Ed.), *Reinventing Public Service Delivery in India: Selected Case Studies* (pp. 333-362). New Delhi, India: Sage Publications.
- Mohapatra, A. (2013). Lokpal and the role of media in propping up anticorruption movement in India. *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*, 2(3): 43-53.
- Mphendu, U., & Holtzhausen, N. (2016). Successful anti-corruption initiatives in Botswana, Singapore and Georgia: lessons for South Africa.
- Quah, J. S. (2008). Anti-corruption agencies in four Asian countries: a comparative analysis. *Comparative governance reform in Asia: Democracy, corruption, and government trust*, 17, 85-109.
- Quah, J. S. T. (2015). Hunting the Corrupt “Tigers” and “Flies” in China: An Evaluation of Xi Jinping’s Anti-Corruption Campaign (November 2012 to March 2015). *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, 2015(1).
- Quah, J. S. T. (2017). Singapore’s success in combating corruption: lessons for policy makers. *Asian Education and Development Studies*, 6(3): 263-274.
- Rai, P. (2015). Is India’s Whistleblower’s Protection Act too weak and too late? (<https://www.saddahaq.com/whistleblowers-protection-act-needs-to-move-beyond-tokenism>). (2015. 7. 11.)
- Ravi, S. P. (2015). Does Corruption in a Country Affect the Foreign Direct Investment? A Study of Rising Economic Super Powers China and India. *Open Journal of Social Sciences*, 03(07): 99 - 104.
- Ringen, S. (2016). *The perfect dictatorship: China in the 21st Century*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Roberts, A. (2017). Strategies for Governing: An Approach to Public Management Research for West and East. *SSRN Electronic Journal*, 1-45.
- Roberts, A. (2018). *Can government do anything right?* Cambridge, UK ; Medford, MA: Polity.
- Roberts, C. A., Armijo, L. E., & Katada, S. N. (2018). *The BRICS and collective financial statecraft*. New York, NY: Oxford University Press.
- Scott, I., & Gong, T. (2018). *Corruption prevention and governance in Hong Kong*. Routledge.
- Singh, D. (2016). Why Lokpal eludes India 30 months after Parliament passed a historic law. (<https://blogs.timesofindia.indiatimes.com/darpan-singh-blog/why-lokpal-eludes-india-30-months-after-parliament-passed-a-historic-law/>). (2016. 5. 30.)
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Transparency International. (2016). Anti-Corruption Agency Strengthening Initiative, (http://www.transparency.org/whatwedo/activity/anti_corruption_agency_strengthening_initiative). (Retrieved 2017. 1. 16.)

- Transparency International. (2019). Corruption Perceptions Index, (<https://www.transparency.org/cpi2018>). (Retrieved 2019. 10. 24..)
- Transparency International. (2020). Corruption Perceptions Index, (<https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>). (Retrieved 2019. 10. 24..)
- Tummala, K. K. (2009). Combating corruption: Lessons out of India. *International Public Management Review*, 10(1): 34-58.
- Vittal, N. (2012). Ending Corruption?: How to Clean Up India. London, UK: Penguin.
- Williams, R., & Doig, A. (2007). Achieving success and avoiding failure in anti-corruption Commissions: developing the role of donors. U4 Brief.
- Wong, A. (2014, March 7). In China, brutality yields confessions of graft. USA Today.
- World Justice Project. (2020). The World justice project: rule of law index 2016. Washington, D.C.: The World Justice Project.
- Yadav, S. K. S., & Chopra, S. (2015). Anti-Corruption Movements & Measures in India. *International Journal of Trade and Commerce*, 4(2): 411-422, p. 412.
- Yuen, S. (2014). Disciplining the party. Xi Jinping's anti-corruption campaign and its limits. *China Perspectives*, 2014(2014/3): 41-47.
- Yunshi, L. (2013, March 14). Graphics: Details of Party's Discipline Watchdog Released. (<http://english.caixin.com/2013-03-14/100501618.html>). (Retrieved 2017. 1. 16.)

투고일자 : 2020. 06. 09

수정일자 : 2020. 06. 15

게재일자 : 2020. 06. 30

<국문초록>

중국과 인도의 부패방지 수사기구(공수처)에 대한 비교 분석

민 경 선

공수처에 대한 관심이 다시 고조되는 가운데, 공수처에 대한 긍정적인 입장과 부정적인 입장이 첨예하게 대립하고 있는 현실이다. 일부에서는 공수처안이 중국의 국가감찰위원회와 유사하여 정적 제거용으로 사용될 우려가 있다는 주장도 나오고 있다. 공수처에 대해 많은 선행연구가 외국제도를 소개하고 있으나 홍콩의 염정공서, 싱가포르의 탐오조사국 정도가 주로 언급되고 있는 실정이다. 성공한 공수처를 모델로 삼아서 벤치마킹하는 것도 필요하지만, 성공적이지 못한 공수처를 반면교사 삼아서 공수처의 문제점을 미연에 방지하려는 노력도 필요하다고 본다. 공수처는 어떤 조건에서 실패하는가? 이 연구의 질문에 답하고자 본고는 사례로 중국과 인도의 부패방지 수사기구를 살펴보았다. 중국의 중앙기율검사위원회는 강력하지만 인권침해의 소지가 크며 당에 종속되어 있다. 인도의 중앙감시위원회는 독립적이나 수사에 대한 권한이 약하다. 두 나라의 사례에서 볼 때, 공수처의 실패는 독립성의 부재와 제한된 권한에 기인한다.

주제어: 공수처, 부패방지 수사기구, 중앙기율검사위원회, 중앙감시위원회