

反腐敗刑事司法改革

김 재 훈* · 황 지 현**

논문 초록

싱가포르와 홍콩에 도입되어 UN과 EU를 통해 세계적 유행이 된 반부패기구가 과연 부패억제에 도움이 되었는가에 대한 실증분석결과를 제시하고 반부패에 가장 효과적인 형사사법체계는 어떠해야 하는지에 대해 논의한다. 먼저 실증자료를 통해 반부패기구를 도입한 국가와 그렇지 않은 국가 사이에 통계적으로 유의미한 부패수준의 차이를 발견할 수 없었다. 한편 검찰의 직접수사가 일반적인 국가일수록 공직부패가 감소하는 것을 확인하였다. 검찰독립성을 나타내는 검찰수장의 행정수반에 대한 상대적 임기가 높을수록 공직부패가 감소함을 발견하였다. 마지막으로 언론자유가 높을수록 공직부패가 감소함을 보였다. 이상의 결과를 바탕으로 부패억제에 효과적인 형사사법체계에 대한 정책적 함의를 도출한다.

핵심 주제어: 반부패기구, 법체계별 검찰수사권, 검찰독립성, 언론자유

경제학문헌목록 주제분류: K, K4

투고 일자: 2022. 1. 7. 심사 및 수정 일자: 2022. 1. 12. 게재 확정 일자: 2022. 1. 19.

* 교신저자, 한국개발연구원 선임연구위원, e-mail: jaehoonkim@kdi.re.kr

** 공동저자, 한국개발연구원 연구원, e-mail: jhwang@kdi.re.kr

I. 서 론

‘권력은 부패하기 쉽고 절대 권력은 절대 부패한다.’라고 하는 Acton경의 금언은 인간이 자신의 이익을 위해 자신이 가진 권력을 쉽게 남용하거나 유기할 수 있음을 지적하고 있다. 선사시대부터 전제군주정, 전체주의, 공산독재를 거쳐, 오늘날 인권이 가장 발전한 자유민주주의체제에서조차 입법부, 사법부, 행정부와 같은 공공조직으로 한정하더라도 희소한 자원이나 권력의 배분을 둘러싼 부패는 지속되고 있다. 이러한 부패는 기본권을 포함한 인권을 침해할 뿐만 아니라 효율적 자원배분을 저해하고 더 나아가 경제주체들의 유인체계 왜곡과 공적 제도 및 국가기관에 대한 신뢰훼손을 통하여 국가와 사회의 건전한 성장과 발전을 저해하고 정권과 국가의 안정성을 해한다는 견해가 지배적이다.

한편 Montesquieu는 ‘법의 정신’(1748)을 통해 국가의 3대 권력인 입법, 사법, 행정이 분립하여 서로 견제하고 균형을 이루고 공정한 재판을 받을 권리, 무죄추정, 비례원칙 등의 법치주의가 보장되어야 전제군주(despot)의 폭정과 부패로부터 정치적 자유가 가능해진다고 주장했다. 이러한 정신에 따라 오늘날 대부분의 자유민주주의 국가들이 제도의 세부사항은 다르더라도 권력분립과 법치주의를 표방하고 이를 국가제도설계의 원칙으로 채택하고 있다. 물론 Montesquieu가 권력분립과 법치주의를 정치적 자유의 충분조건이라 주장한 것은 아니지만 법치주의와 수사권을 가진 검찰을 포함한 사법부의 독립만으로도 충분할 수 있다.

권력분립과 법치주의를 원칙으로 하는 자유민주주의국가들이 여전히 권력의 부패 문제를 안고 있는 이유는 무엇인가? 부패는 위임받은 권력의 사익을 위한 남용¹⁾으로 정의되는데 집권세력, 즉 대통령, 여당정치인 등이 그 잠재적 주체가 된다. 잠재적 부패주체인 집권세력이 부패를 막을 권한을 행사하기 때문에 이들이 부패할 경우 이해상충의 문제가 발생할 수밖에 없다. 이러한 이해상충의 문제로 인하여 집권세력이 수사권을 가진 검찰을 포함한 사법부의 독립을 제도화할 유인은 없다고 할 수 있다.²⁾

1) Transparency International, 2000.

2) 검찰조직의 기초업무와 기능에 대한 법적 배경은 국가마다 상당히 다르다. 독일법계 국가에서는 검사는 국가를 대리하여 법집행의 특별한 권한을 가지는 공무원이다. 프랑스법계 국가에서는 검사가 판사 혹은 예심판사와 같은 사법공무원 집단에 속해 있다. 영미법계에서는 검사는 사법부로부터 완전히 분리되어 있고 법원에서 국가의 변호인으로 활동한다. 검사의 존재이유는 법위반으로부터 공익을 보호하고 형사처분이 필요한 경우 법적용을 보장하는 것이다. 검사는 인권과 절차적 권리를 보장해야 한다. 검사는 행정부와 입법부의 구성원들에 대해서도 사회의 일반적

따라서 야당일 때는 여당인사의 부패를 비난하면서 검찰의 역할을 강화해야 한다는 주장을 하다가 막상 야당이 집권하게 되면 더 이상 검찰의 역할 강화는 개혁의제가 될 수 없는 시간비일관성(time inconsistency)의 문제로 부패척결을 위한 검찰개혁은 쉽지 않다. 반대로 검찰의 역할을 약화시키고 싶은 여당입장에서는 다음 선거에서 야당이 될 가능성을 고려하면 검찰약화개혁안을 쉽게 취하지 못한다. 이에 따라 검찰의 소추 및 수사기능, 소속권력(행정부/사법부) 등과 관련하여 도입당시 어떤 법체제나 제도를 도입했느냐에 따라 공직자범죄처벌가능성이 달라져 부패의 정도가 달라지는 경로의존성(path dependence)이 나타날 수 있다.

수사권을 가진 검찰의 독립이 제도화되지 않은 경우 집권세력의 부패가 발생한 경우 교정수단은 첫째, 국회의 국정조사, 둘째, 검찰과 감사원 등의 법집행기관에 대한 고소, 고발 및 감사요청, 셋째, 선거를 통한 집권세력의 교체가 있다. 하지만 첫째, 국정조사는 강제수사권 없어 정보의 제약이 있고, 둘째, 검찰과 감사원 등의 법집행기관은 집권세력이 장악하고 있고, 셋째, 선거를 통한 집권세력 교체는 시기가 제한되어 부패로 인한 비용이 과다할 뿐만 아니라 집권세력의 교체를 통해 부패가 줄어든다는 보장이 없다는 한계를 갖고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 집권세력의 심각한 부패가 언론을 통해 국민에 알려진 경우 정권의 안정성이 위협받기 때문에 집권세력은 반부패역량강화방안으로 대응하지 않을 수 없다. 대표적인 사례가 영미법계통의 싱가포르,³⁾ 홍콩⁴⁾의 반부패기구(ACA)⁵⁾ 설치운동을 들 수 있다. 이들의 반부패기구 도입은 국제적으로 성공적이라 평가받고 많은 국가에서 도입하고 있다. 한국의 경우 2008년 국민권익위원회⁶⁾를 도입하였고 2021년 고위공직자범죄수사처⁷⁾를 도입하였다. 본 연구의 질문은 이러한 반부패기구의 도입이 공직부패감소에 효과가 있느냐이다. 효과가 있다면 어떤 경우에 있고

이익을 우선적으로 보호해야 한다. 따라서 검사는 법의 지배를 강화하는 데에 중요한 역할을 해야 한다.

3) CPIB: Corrupt Practices Investigation Bureau.

4) ICAC: Independent Commission Against Corruption.

5) Anti-Corruption Agency.

6) ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’ 제11조에 따라 설립되었고 영문명칭은 Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) 이다. ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’의 주무기관이며 부패행위 및 공익침해행위 신고자에 대한 보호 기능을 수행한다. 권익위의 전신은 2001년 부패방지위원회와 2005년 국가청렴위원회이다.

7) 고위공직자범죄수사처(Corruption Investigation Office for High-ranking Officials)는 고위공직자 및 대통령친인척의 범죄를 수사, 기소할 수 있는 국가기관이다.

없다면 대안은 무엇인가에 대한 답을 찾고자 한다.

본고는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 부패, 검찰, 반부패기구와 관련한 다양한 문헌을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 반부패기구, 검찰의 직접수사 및 수사지휘, 검찰 독립성, 언론자유, 공직부패에 관한 가설을 제시한다. 제Ⅳ장에서는 실증분석에 사용하는 자료를 소개하고 제Ⅴ장에서는 실증분석 결과를 제시한다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 분석결과를 요약하고 이로부터 도출되는 정책적 시사점을 논의한다.

Ⅱ. 관련문헌

부패의 효과에 대해 Mauro(1995)는 경제성장과 더불어 정권과 국가의 정당성에 부정적인 영향을 미친다고 한다. 부패는 정치지도자의 국가자원관리 실패, 취약한 지배구조⁸⁾를 의미하고, 구조적인 부패는 국가안보에 치명적인 위협이 된다. 또한 공적 재원에 높은 비용을 유발하여 경제발전에 중대한 장애가 되며 사회구조를 파괴한다. 한편 국가·사회에 암적인 부패 해소를 위해서는 원인을 통제하는 수단을 획득해야 한다(Heimann and Pieth, 2018).

부패의 원인에 대해서는 먼저 Ades and di Tella(1999)는 기업이 많은 지대를 향유하는 국가와 국내기업이 해외경쟁으로부터 무역장벽으로 보호되는 국가의 부패수준이 높다는 점에 착안하여 경쟁 제한적 규제정책을 원인으로 꼽는다. 한편 Treisman(2000)은 청교도 전통의 국가, 영국의 지배를 받은 국가, 1인당 소득이 높은 국가는 덜 부패한다는 경향성을 주장한다. 정치제도와 관련하여 Persson et al.(2003)은 공천 진입장벽이 낮을수록 덜 부패하는 경향이 있고 정당명부로 선출되는 의원의 비율이 높을수록 더 부패하는 경향이 있고 정당명부식 비례대표는 지역구 대표에 비해 유권자에 대한 책임감이 낮기 때문이라고 한다.

부패는 은밀할 수밖에 없고 부패행위자들은 불법을 합법으로 위장하려 한다. 모두가 정치인이나 공무원이 부패해 있다는 것을 알더라도 합리적 의심을 넘어 법원을 설득할 충분한 증거를 찾기는 어려울 수 있다. 이러한 경우 Beccaria(1764)와 Bentham(1789)에서 시작하여 Becker(1968)로 이어지는 공리주의적 형벌이론인 억제이론과 법집행의 경제학에 따르면 부패 억제력을 유지하려면 형량을 높여 낮은 처

8) 이러한 의미에서 OECD는 부패가 ‘효과적이고 책임 있는 국가를 위한 지배구조(governance)의 해결되지 않은 문제들’(OECD, 2007: “Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action.”)의 징후라고 한다.

벌가능성을 상쇄해야 한다. 하지만 집권세력은 형량증가에 동의하거나 실행할 유인은 낮고, 처벌가능성을 낮출 유인은 높다.

한편 집권세력은 처벌가능성을 낮추기 위해 판사보다 검사에 압력을 가하는 것이 용이한데 판사에 대한 영향력 행사는 국민으로부터 많은 반대를 유발하기 때문이라 한다(Voigt and Wulf, 2019). 검찰의 독립이 없으면 행정부는 정부인사, 이익집단, 지지엘리트를 보호하기 위해 검찰에 부당한 영향력을 행사할 뿐만 아니라 자신의 목적에 따라 시민, 기업, 야당을 억압하기 위해 검찰에 영향력을 행사한다(Weigend, 2012). 그 이유는 검사는 경찰수사와 법정판결 사이의 거의 유일한 연결고리이고 각 형사사건에 결정적인 의사결정권한을 갖고 있기 때문이다(Luna and Wade, 2012).

이런 이유로 정치인, 특히 집권세력에 대한 기소는 검사의 독립성에 달려있다고 한다(van Aaken, Salzberger and Voigt, 2004). 더 나아가 실증적으로 사법부 구성원의 독립성은 경제적 이해로부터 자유로운 경우에만 효과가 있다고 한다(Voigt and Gutmann, 2015). 모든 사람은 그 지위와 상관없이 법 앞에 평등하다는 것은 법의 지배에 가장 중요하다. 그러나 검사가 정부로부터 독립되어 있지 않다면, 정부가 누구를 기소할지에 영향을 줄 수 있기 때문에 사람의 지배가 되는 것이다.

다른 한편 없는 범죄를 기소하거나 있는 범죄를 기소하지 않기 위해 검사가 독립성을 남용할 가능성도 있다(Becker and Stigler, 1974; Mookherjee and Png, 1995; Bowles and Garoupa, 1997; Polinsky and Shavell, 1999). 따라서 독립적인 검찰에 그 독립성을 훼손하지 않으면서 책임성을 확보하는 수단에 주의를 기울여야 한다(Di Federico, 1998; Rios-Figueroa, 2012; Michel, 2017). 경찰과 법원의 핵심 기능과 책임은 모든 선진 국가에서 유사하지만, 검찰의 기능과 책임은 다양하다(Tonry, 2013).⁹⁾ 이러한 이유로 형사사법조직에 대한 비교연구는 어렵고 검찰에 대한 국가 간 비교연구가 드물다(Luna and Wade, 2012). 따라서 검찰에 대한 경제학은 아직 개발이 미진한 영역이다(Garoupa et al., 2012).

실증연구로 검찰에 대해 밝혀진 바는 다음과 같다. 소득이 높고, 경제적 자유가 보장된 지역에서 검찰이 더 효율적이다(Gorman and Ruggiero, 2009; Detotto and McCannon, 2017). 검사는 유인체계에 합리적으로 반응하고 선거에 대해 조심하며(Dyke 2007; McCannon 2013; Bandyopadhyay and McCannon 2014, 2015;

9) van Aaken, Feld and Voigt(2010)는 검사를 정의하는 요소로 (1) 범죄혐의자의 행동에 대한 정보를 수집하고 경찰이 정보를 수집하도록 지휘, (2) 범죄혐의자를 기소, (3) 재판에서 시민의 이익을 대변하는 것을 들고 있다.

Nadel, Scaggs and Bales 2017) 경력관리에 민감하다(Boylan 2004, 2005; Boylan and Long 2005; Daughety and Reinganum 2016, 2018). 이러한 결과가 의미하는 바는 검찰이 사회정의수호의 초인집단이 아니라 환경과 압력에 영향을 받고 인사에 민감한 경제적 주체라는 것이다. 따라서 검찰이 그 임무를 잘 수행할 수 있도록 독립성과 책임성을 확보하는 제도적 환경이 중요하다는 것이다.

최근 많은 국가에서 부패를 억제하기 위한 수단으로 반부패기구의 도입이 국제기구와 국제조약으로 확산되고 있다. 반부패기구는 주된 기능이 국가의 반부패전략의 집행에 관련된 모든 조치들을 조정하고 반부패전략의 재설계와 개선을 위한 의견을 제 공하며, 행정부로부터 적당한 거리에 위치한 독립기관이다. 반부패기구에 대한 국제 조약은 2003년 10월 UN총회에서 채택된 United Nations Convention against Corruption과 2005년 9월 EU에서 발효된 Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption이 있다. 이러한 움직임에 계기가 된 대표적 사례로 1950년대 싱가포르 엄정공서(CPIB)와 1970년대 홍콩 반부패독립위원회(ICAC)를 꼽는다.

싱가포르의 경우 1951년 발생한 경찰의 광범위한 부패사건으로 인해 1952년 경찰의 소규모 반부패조직을 대체하여 엄정공서를 설치하였다(Quah, 1999). 이에 더해 1960년 리관유 총리는 뇌물을 받고 그 부탁을 들어주지 않은 경우에도 형사책임을 물을 수 있도록 하여 많은 대중의 지지를 이끌어냈다(Quah, 1989, 1995, 1999). 하지만 엄정공서에 대한 비판도 만만치 않은데 작은 예산과 인원으로 비밀스럽게 운영된다는 비난이 있고 실제로 예산과 사용내역은 비공개이다. 성과보고서를 발간하지 않고 평가는 내부적으로 수행할 뿐이며, 수사대상이 야당인사에 편중되어 있고 직권남용이나 고문 등의 의심을 받고 있다(Quah, 1989).

홍콩의 경우 1960년대 싱가포르의 엄정공서를 모델로 하여 체계화된 경찰 부패(마약거래, 도박 및 매춘을 위한 자릿세, 교통위반 적발과 같은 일상 업무와 관련한 뇌물)를 일소하기 위해 1974년 홍콩총독이 경찰의 반부패조직을 대체하는 반부패독립위원회의 설치를 요구하였다(Klitgaard, 1988). 싱가포르와 달리 많은 예산과 인원을 투입하였고, 실제 기소로 이어지는 수사와 더불어 고위공직자와 유력기업가의 유착 관계를 포착하여 유죄를 입증하는 등의 성과를 거두었다고 한다. 또한 사례를 통한 교육으로 홍콩의 사회 분위기를 변화시키고 시민감시와 부패사건 보고를 통해 시민참여를 유도하고 있다는 평가도 있다(Klitgaard, 1988; Speville, 1997).

호주의 경우 1988년 수상과 장관이 뇌물수수로 인해 징역형을 받고 고위공직자들

이 재판을 받는 사건이 발생하였다. 이를 계기로 반부패독립위원회(ICAC)의 설치를 공약한 개혁정권이 당선되어 반부패독립위원회가 설치되었다. 하지만 공교롭게도 개혁정권의 수상이 반부패독립위원회의 수사를 받고 의회로부터 불신임 받아 강제 사임 당하는 불행한 일이 발생하였다(Williams, 1999). 싱가포르, 홍콩, 호주 외에도 전통적인 경찰과 검찰과 같은 법집행기관이 있음에도 불구하고 미국, 영국을 비롯하여 세계적으로 반부패기구가 확산되고 있다. 하지만 반부패기구가 전반적인 부패지표들에 어떤 영향을 미치는지와 같은 실증적인 평가는 아직 이루어지지 않은 것으로 보인다.

Ⅲ. 가설설정

가설 1: 반부패기구의 도입은 공직부패를 감소시키지 못할 것이다.

반부패기구를 옹호하는 입장에서는 경쟁과 전문화를 통해 국가의 반부패역량이 높아진다고 주장한다. 하지만 경쟁과 전문화를 통한 반부패역량 강화에는 두 가지 전제가 필요하다.

첫째, 경쟁이 가능하기 위해서는 다수의 기관들이 동일한 기능을 수행해야 한다. 즉, 기능적 관할의 중첩이 요구된다. 이는 지역적 관할의 중첩까지 요구하는 것은 아니다. 둘째, 지역적 관할은 엄격히 구별되더라도 기관이 관할지역에서 다른 지역의 기관과 동일한 기능을 수행한다면 기관 간 경쟁이 가능하다.¹⁰⁾ 지방자치체장과 같은 선거를 통해 선출되는 정치인들 간의 경쟁을 통해 부패범죄수사 및 기소에 대해 지역 기관 간 경쟁이 도입되면 효율성 실패문제가 완화될 수 있다(Kolmar and Wagener, 2012).

하지만 신설 반부패기구와 기존의 검찰이나 경찰이 기능적으로 분리된 관할권을 갖고 반부패기능을 수행하여야 한다. 만약 기능적 관할의 중첩이 존재하면 기관 간에 관할권 다툼이 일어날 수 있을 뿐만 아니라 이로 인한 조정의 비용이 발생하며 중복 수사와 중복기소와 같은 인권침해의 문제도 발생할 수 있다. 따라서 경쟁의 전제조건인 기능적 관할 중첩이 존재하기 어렵다. 반부패기구는 기능적으로 부패범죄사건에

10) 일반적으로 공공재의 사적 공급이 효율적으로 만들기 위해 경쟁을 통한 방법을 사용하는데, 대표적인 예로 대학에서의 종신고용결정, 국가연구기관들(예컨대, 미국의 NIH, DARPA, NSF 등)의 연구비보조결정 등이 있다.

한하여 기존 검찰과 경찰의 기능을 대체하기 때문에 경쟁을 구현하기는 어렵다. 기관 간 경쟁이 없는 경우 비배제적인 공공재는(부패범죄수사와 기소) 무임승차와 외부효과로 인해 비효율적인 공급수준으로 연결된다(Bergstrom, Blume and Varian, 1986). 따라서 반부패기구가 설치되더라도 반부패역량의 유의미한 증가를 기대하기는 어려울 것이다.

가설 2: 검찰의 수사지휘와 직접수사가 증가하면 공직부패가 감소할 것이다.

범죄피의자의 인권보호를 위해 검찰로부터 직접수사권과 수사지휘권을 박탈하여 수사와 기소를 분리하자는 주장이 있다. 경찰이 수사를 전담하고 검찰은 경찰의 수사 결과에 따라 기소여부를 결정하고 공소 유지하는 기능에 권한을 한정하자는 주장이다. 범죄를 수사하고 기소하는 법집행기관은 권력기관으로 서로 견제와 균형을 이루지 않으면 항상 부패할 가능성이 있다. 반부패기구가 처음으로 도입된 싱가포르와 홍콩의 사례만 보더라도 수사와 기소가 분리된 영미법계의 경찰에서 발생한 부패가 그 원인이었다는 점은 함의하는 바가 크다.

검찰의 업무와 기능에 대한 법적 배경은 국가마다 상당히 다르다. 또한 검찰이 속한 조직도 법무부(일본, 한국), 사법부(프랑스, 이탈리아, 스웨덴), 경찰부(덴마크, 노르웨이), 특별국가기관(영국, 독일) 등으로 다양하다. 반면 사법경찰은 범죄수사를 하고 내무기능을 담당하는 행정부처에 소속되어 있다는 점에서 국가마다 큰 차이가 없다. 여기서 주목할 점은 경찰은 인사와 예산 등에서 행정부의 영향력 하에 있어 여당과 집권세력의 영향력을 받을 수밖에 없다는 것이다. 따라서 검찰이 얼마나 독립적이나, 수사권을 갖느냐에 따라 집권세력의 부패를 수사하거나 기소할 수 있는지 여부가 달라질 수 있다.

프랑스의 경우 검사는 기소만 하지 수사하지 않고 법원에 소속된 사법관의 하나이며 별도의 청사, 인력, 예산을 갖고 있지 않다. 프랑스는 탄핵주의(adversarial system)가 아닌 규문주의(inquisitory system)의 전통이 있어 예심판사가 사실상 검사와 판사의 역할을 동시에 하는 독특한 구조를 유지하고 있어 검사는 수사에 관여할 여지가 없다. 범죄에 대한 수사, 증거수집 등은 사법경찰이 한다. 뿐만 아니라 프랑스에서 검사는 행정부에 의해 해임될 수 있기 때문에 정치적 압력에 저항할 수 없다. 따라서 행정부가 사법경찰을 장악하고 검사에 대한 해임권한도 갖고 있기 때문에 여당과 집권세력의 부패는 얼마든지 은폐가 가능하고 심지어 검찰로 넘어간 사건에 대

해서도 해임권한을 통해 은폐할 가능성이 있다.

반면 같은 대륙법계로 분류되는 독일의 경우에는 검사가 준사법관으로 수사 및 기소권한을 행사하기 때문에 여당과 집권세력이 사법경찰을 장악하더라도 경찰이 사건을 종결할 권한이 없기 때문에 부패범죄를 은폐하기는 쉽지 않다. 일본도 독일과 같은 대륙법계에 기초하여 영미법계의 요소를 가미하고 있는데 검사가 수사와 기소를 할 수 있기 때문에 집권세력이 검찰을 장악하지 않는 한 부패를 은폐하기 쉽지 않다.

한편 영미법계에서는 사법경찰과 행정경찰의 구분이 없고 수사권은 경찰에게 있고 검사는 경찰이 수사하고, 증거를 수집하며, 검거한 피의자에 대해서 소추기관의 역할을 맡는다. 따라서 경찰과 검찰은 분리되어 있고 독립적인 관계에 있다. 특히 영국의 경우 2003년 형사법의 제정에 따른 소추절차의 변화에도 불구하고 영국에서 수사주체는 경찰이며, 경찰은 주의처분, 경고처분 및 무혐의처분과 같은 수사종결권도 가지고 있다. 다만 살인 등 중대사건, 대배심을 거쳐야 하는 사건, 기타 특수사건에 대해서는 사건을 조사한 후 검사에게 보고하고 검사는 공소에 필요한 주의나 지원을 하게 되어 있다.

다른 한편 미국의 경우 연방이나 각 주의 검사는 공선제로 선출된 공적 소송의 대리인(public attorney)으로서 특별 보조경찰관을 지휘하고 스스로 수사를 할 수 있다는 점에서 영국과 차이가 있다. 검찰은 다른 기관이 적절하게 취급하지 못하는 것으로 의심되는 범죄(조직범죄, 환경범죄, 경제범죄 등)에 대해서만 수사를 하며, 대부분의 사건에 대한 수사는 경찰에 의해 이루어진다. 경찰은 검사의 보조기관이 아니라 독자적인 수사권을 가진 기관으로, 검찰은 경찰에 대한 수사지휘권을 법률상 확보하고 있지 못하므로 개개사건에 대하여 지휘권을 행사할 수 없다는 점에서 영국과 다르지 않다. 따라서 영미법계 국가에서는 검찰이 수사할 수 있는 주요사건이 아니라면 경찰을 장악하면 여당과 집권세력의 부패를 상당부분 은폐할 수 있다.

이상의 논의를 종합하면 집권세력이 부패를 은폐할 수 있는 정도는 프랑스, 영국 및 미국, 독일의 순이고 부패가 통제되는 정도는 그 반대가 될 것이다. 형사사법체계의 경로의존성에 따라, 이러한 부패수준의 차이는 프랑스식 대륙법계, 영미법계, 독일식 대륙법계 국가에도 동일하게 적용될 수 있다. 집권세력의 인센티브 측면에서 형법은 민법에 비하여 국민들의 개정 요구에 의해 변화될 가능성이 적으며 법체계의 연원에 따라 경로의존적으로 유지되어 왔다고 할 수 있기 때문이다. 또한 Glaeser and Shleifer (2002) 및 La Porta et al. (2008)은 법체계별 연원의 차이로부터 기인한 사회적 경제적 결과를 분석하고, 법체계의 연원에 따라 법률적 구조 및 경제적 산출이 다르

게 나타난다고 보고한 바 있다. 특히 Bradford et al. (2021)은 재산법과 같이 전통적으로 유지되어온 법에 대하여 그렇지 않은 경우(반독점법 등)에 비해 법체계연원과의 상관성이 크다고 보고하였으며, 이는 경로의존성이 강한 형법에도 동일하게 적용될 수 있을 것이다. 따라서 법체계별 연원 자료를 통해 국가별 형사사법체계를 구분하고, 그에 따른 부패수준의 차이를 논의하는 것 또한 충분히 합리적이고 의미미할 것으로 예상된다.

가설 3: 검찰 독립성이 높아지면 공직부패는 감소할 것이다.

법의 지배에 기초한 법체계는, 피의자의 사회적 지위나 영향력에 상관없이, 수사를 개시하고 범죄 피의자를 기소하는 검찰을 필요로 한다. 이러한 검찰과 독립적이고 공정한 사법부가 있다면 사회에 부패는 발을 붙일 수 없다. 사법부 전체의 독립성과 판사 및 검사의 독립성은 법의 지배 강화와 부패척결에 중요한 역할을 한다.

한편 검찰의 업무는 일정부분 형사정책의 우선순위를 정하는 국가에 의해 결정된다. 이 때문에 검사의 독립성에 판사의 독립성 기준이 그대로 적용되기 어렵다. 하지만 특정사안의 기소 결정에는 판사와 유사한 독립성을 갖는다. 검사의 독립성은 헌법이나 법률 수준에서 규정으로 보장되어야 한다. 검사의 독립성은 책임성 없이 존재할 수 있는 권리가 아니다. 검사의 독립성과 청렴성은 일반국민의 이해에 부합해야 하며, 공적 감시의 대상이 된다.

검찰의 독립성은 조직적 자율성, 예산, 검찰수장의 임명과 인사 결정, 사건에 대한 결정, 수사에 관한 결정, 기소여부 결정의 자유 등을 들 수 있다.¹¹⁾ 물론 이 요소들도 독립성에 중요하지만 여당과 집권세력 부패사건의 처리와 관련하여 가장 중요한 요소는 외부압력으로부터 검찰을 보호하는 능력이라고 할 수 있다. 검찰 내부의 결정이 위계적으로 이루어진다는 점에서 그러한 능력은 검찰수장이 외부압력에 저항할 수 있는 능력이라고 할 수 있다.

검찰수장의 외부압력에 저항할 수 있는 능력은 보장된 임기에서 나온다고 할 수 있다. 하지만 보장된 임기가 행정수반의 1/2도 안 되는 경우에는 아무리 검찰수장이 외

11) Voigt and Wulf (2019)는 검찰의 독립성과 양의 상관관계에 있는 요인으로 언론의 자유, 의원의 면책특권, 보통법체계(common law) 해당 여부를 들어 설명한 바 있다. 해당 요인들은 검찰의 실질적 독립성과 관련하여 귀납적인 분석을 통해 선별된 것으로, 검찰수장이 외부압력에 저항할 수 있는 능력 자체에 영향을 미치는 직접적 요소로 보기는 어렵다.

압에 저항하더라도 다음 검찰수장이 어떤 인물이 올지 모르기 때문에 내부 검사들은 외압에 신경 쓸 수밖에 없게 된다. 검찰수장의 보장임기가 늘어날수록 내부 검사들의 외압에 대한 눈치 보기는 감소할 것이다. 극단적으로 검찰수장의 보장임기가 행정수반의 임기와 같거나 오히려 크다면 행정수반의 재선 가능성이 없다면 외압에 대해 신경 쓰지 않을 것이다.

가설 4: 언론이 자유로울수록 공직부패는 감소할 것이다.

Becker (1968) 에 따르면 범죄로 발생할 기대이익이 기대비용보다 클 때 범죄가 저질러진다고 하는데, 언론이 범죄가 드러날 가능성을 증가시키는 정도까지는 언론의 자유가 범죄를 구상하는 사람들을 억제하는 역할을 한다고 할 수 있다. 이런 논리에 따르면 부패감소에 언론의 역할은 부패가능성이 있는 사람들이 탐지될 가능성의 낮은 변화에도 민감하다는 가정에 의존한다. 이러한 가정과 관련하여 Abbink et al. (2002) 은 뇌물실험을 통해 탐지가능성이 증가할수록 부패행위를 덜 한다는 결과를 제시했다. 따라서 Becker (1968) 가 추측한 바와 같이 언론의 자유가 부패탐지확률을 높이는 한 언론자유는 부패를 줄인다고 할 수 있다.

이에 관한 실증연구는 다양하다. 먼저 Brunetti and Weder (2003) 는 언론자유와 부패인식도 간의 강한 상관관계를 발견하고 언론자유를 부패에 대한 외부 통제수단으로 사용될 수 있음을 주장한다. 한편 언론자유가 부패를 줄이는 인과관계에 대해 의문을 제기하는 견해가 많은데 주된 근거는 언론의 폭로만으로 부패가 줄어든다고 주장하기에는 부패정보를 알게 된 대중이 선거 등을 통해 부패에 연루된 세력을 처벌하는 중간 단계가 생략되어 있다는 것이다. Adsera et al. (2003) 은 충분한 정보를 가진 투표권자들을 신문구독률과 민주화의 교차항으로 측정하고, 이 변수가 정부성과와 부패의 상당부분을 설명한다는 것을 보였다. 더 나아가 Chowdhury (2004) 와 Kalenborn and Lessmann (2013) 은 민주화와 언론자유가 공동으로 부패에 대해 미치는 영향을 관측하였다.

IV. 자 료

반부패효과 검증을 위해 분석에 사용한 부패지수는 ‘민주주의 다양성 사업’ (‘Varieties of Democracy Project,’ Coppedge et al., 2021; Pemstein et al.,

2021)의 Political corruption index(CORR), Public sector corruption index(PUBCORR) 및 Executive corruption index(EXECORR)이다.¹²⁾ 민주주의 다양성 사업에서는 202개국을 대상으로 다양한 민주화 관련 데이터를 구축하고 있으며, Political corruption index는 부패 정도를 나타내는 지수로서 공공부문, 행정부, 입법부, 사법부의 부패 정도를 종합적으로 측정하고 있다. Public sector corruption index 및 Executive corruption index는 각각 공공부문과 행정부의 부패 정도를 뇌물수수, 횡령 등의 측면에서 평가한 지수로, 이상 세 가지 자료 모두 국가별, 연도별로 조사된다.

첫 번째 가설인 반부패기구의 부패감소 여부를 판별하기 위해, 국가별 반부패기구 자료를 구축하였다. 반부패기구 자료는 현재 반부패기구가 도입된 국가의 경우 연도에 상관없이 1의 값을 가지는 반부패기구 도입국 여부(AGENCY1) 자료와 반부패기구 도입국에 한하여 반부패기구가 도입된 이후의 연도만 1의 값을 가지는 반부패기구 도입 여부(AGENCY2) 자료의 두 가지로 구축하였다. 두 자료 모두 패널 형태로 구축하여 다양한 분석에 활용 가능한 기초자료로서 기능할 수 있도록 하였다. 또한 분석 시 국가별 특성을 통제하기 위해 민주주의지수(POLITY) 자료와 소득(LGDP) 자료를 활용하였다. 민주주의지수 자료의 경우 Polity5 Project의 Polity Score 데이터를 활용하였고, 소득 자료는 상용로그화한 1인당 GDP 값을 사용하여 World Development Indicators의 자료를 기반으로 패널 데이터를 구축하였다.

두 번째 가설인 검찰 수사권의 부패 영향 여부에 대해서는 수사권과 기소권의 분리 정도를 나타내는 법체계의 연원(Legal Origin) 자료를 활용하여 분석하였다. 법체계 연원 자료는 La Porta et al. (2008)의 데이터를 기반으로 구축하였으며, 국가별 법체계를 나타내는 횡단면 자료로 가공하였다. La Porta et al. (2008)의 국가별 법체계를 영미법계, 프랑스식 대륙법계, 독일식 대륙법계, 스칸디나비아계, 사회주의로 구별하나, 설명의 편의와 단순성을 위해 5개국 이하가 해당되는 스칸디나비아계와 사회주의의 국가는 제외하였다. 따라서 법체계 변수는 영미법계(LEG_ENG), 프랑스식 대륙

12) 국가별 부패수준을 평가하는 지수로 국제투명성기구(Transparency International)의 Corruption Perception Index 또한 널리 쓰이지만, 해당 지수는 행정부 부패와 정치 부패를 구분하지 않고 공공부문 부패에 대한 전반적 인식 정도를 나타낸다(Transparency International, 2018). 반면 민주주의 다양성 사업에서는 행정부, 입법부, 사법부 및 공공부문의 부패정도를 개별적으로 제시하며 이를 종합한 정치 부패 지수도 발표하고 있다. 본고에서는 집권여당을 비롯한 공직사회의 부패에 대하여 논하고자 하므로 그에 특화된 민주주의 다양성 사업의 부패지수를 주요 종속 변수로 사용하여 분석하였다.

법계(LEG_FRE), 독일식 대륙법계(LEG_GER)로 구분하여 더미변수 형태로 구축하였으며, 분석 시 상수항은 포함하지 않고 법체계별 추정치를 바로 비교할 수 있도록 하였다.

세 번째 가설의 검증을 위하여 검찰의 독립성을 수치화하여 분석하고자 하였으며, 여러 가지 검찰 독립성의 요소들 중 부패사건의 처리와 관련하여 가장 중요한 요소인 검찰수장의 외압 저항능력이 공직부패에 미치는 영향을 살펴보았다. 검찰수장의 외압 저항능력은 보장된 임기에 기반하며, 집권세력에 대한 검찰의 독립성을 반영하기 위하여 행정수반의 임기 대비 검찰수장의 상대적 임기 자료를 구축하였다. 이 때 검찰수장의 임기를 연도 단위로 명시하지 않은 국가의 경우 임의로 수치화하였으며, 수치화 방식에 따라 검찰수장 상대적 임기 자료를 RTERM1 변수와 RTERM2 변수의 두 가지 형태로 구축하였다.¹³⁾ 해당 변수들 또한 횡단면 형태의 자료로 가공하였으며, 자유·공정선거(free and fair elections) 여부를 반영하여 자유·공정선거가 이루어지지 않는 국가의 경우 검찰수장의 상대적 임기를 0으로 두어 집권세력에 대한 검찰의 독립성이 사실상 없음을 나타내었다. 이러한 전처리에 사용된 자료는 Bertelsmann Transformation Index 중 Free and fair elections(FFE) 지표이며, 해당 지표는 2018년 기준 129개 개발도상국을 대상으로 1에서 10까지의 척도로 자유·공정선거 정도를 측정하고 있다. 본 분석에서는 FFE 지표가 9 이상인 경우 자유·공정선거가 이루어지는 국가인 것으로 판단하였으며, 선진국 등 FFE 지표 값이 미측정된 국가들은 민주주의지수(POLITY) 자료를 사용하여 자유·공정선거가 이루어지는 국가인지 판단하였다. 민주주의지수는 -10에서 10까지의 범위에서 측정되므로, 판단의 기준은 범위 폭에 비례하여 민주주의지수가 8 이상인 국가로 설정하였다.

13) RTERM1 변수의 경우 검찰수장의 임기를 Appointed for life by Royal Decree(네덜란드), Security of tenure; basically for life(독일), Not limited(스웨덴), For specific period or otherwise until age of 60(싱가포르) 등으로 규정한 국가의 경우 행정수반의 임기 대비 검찰수장의 상대적 임기 값을 2로 두었으며, Up to the pleasure of the President(인도), At Her Majesty's pleasure(캐나다, 뉴질랜드) 등으로 규정한 국가는 행정수반의 임기 대비 검찰수장의 상대적 임기 값을 1/2로 두었다. 이는 종신임기 등의 경우 수명 및 행정수반 평균 임기 등을 고려하여 행정수반 임기의 2배 정도 재임(在任)할 수 있는 것으로 볼 수 있고, 대통령 또는 국왕의 명에 따르는 경우 해당 행정수반의 임기 동안 재임할 가능성도 있지만 행정수반 임기 내에 언제든지 해고될 수도 있으므로 검찰수장의 상대적 임기를 행정수반 임기 대비 1/2로 둔 것이다. RTERM2 변수는 전자의 국가들의 검찰수장 상대적 임기를 1로, 후자의 국가들의 경우 1/3로 두어 수치화 방식에 관계없이 유사한 결과가 나타나는지 확인하고자 하였다. 두 변수 모두 Bertelsmann Transformation Index 중 Independent Judiciary 지수와 상관계수가 2018년 기준 각각 0.677, 0.658로, 사법부 독립성과 충분히 높은 상관관계가 존재하였다.

마지막으로, 네 번째 가설인 언론자유에 부패감소효과 여부를 검증하기 위해 ‘국경 없는 기자협회’(Reporters Without Borders)의 World Press Freedom Index를 활용하였다. 해당 지표는 매년 180개국을 대상으로 언론 자유의 정도를 측정하여 발표되고 있으며, 지표의 값이 작을수록 언론의 자유가 높음을 나타낸다. 본 분석에서는 이를 기반으로 언론자유(PFREE) 자료를 구축하여 사용하였으며, 지표가 발표되기 시작한 2002년부터의 국가별 자료를 패널 형태로 가공하였다. 또한 언론자유가 실효성 있게 부패를 억제하기 위해서는 민주주의가 전제되어야 함을 고려하여 민주주의지수가 8 이상인 국가로 분석 대상을 제한하였다.

이상 각 가설의 검증에 사용된 자료는 1984년부터 2018년까지의 기간 동안 192개국 대상으로 구축한 패널 자료에 기초하였으며, 부패지수, 반부패기구, 법체계 연원, 검찰수장 상대적 임기, 언론자유, 소득 및 민주주의지수 등을 포함한다. 이들 중 부패지수(CORR, PUBCORR, EXECORR), 반부패기구 도입 여부(AGENCY2), 언론자유(PFREE), 민주주의지수(POLITY), 소득(LGDP) 등은 연도별, 국가별로 구축된 패널 변수이지만 반부패기구 도입국 여부(AGENCY1), 법체계 연원(LEG_GER, LEG_ENG, LEG_FRE) 및 검찰수장 상대적 임기(RTERM1, RTERM2) 변수의 경우 횡단면 자료로서 연도에 따라 변화하지 않는다. 따라서 횡단면 자료의 경우 연도

〈표 1〉 변수 설명

변수명	변수 설명	출처
CORR	정치 부패 지수(Political corruption index)	Varieties of Democracy Project
PUBCORR	공공부문 부패 지수(Public sector corruption index)	Varieties of Democracy Project
EXECORR	행정부 부패 지수(Executive corruption index)	Varieties of Democracy Project
AGENCY1	반부패기구 도입국 여부 ¹⁴⁾	Comparative Constitutions Project 자료 이용 저자 구축
AGENCY2	반부패기구 도입 여부 ¹⁵⁾	Comparative Constitutions Project 자료 이용 저자 구축
LEG_GER	독일식 대륙법계 국가 여부	La Porta et al. (2008) 자료 이용 저자 구축
LEG_ENG	영미법계 국가 여부	La Porta et al. (2008) 자료 이용 저자 구축
LEG_FRE	프랑스식 대륙법계 국가 여부	La Porta et al. (2008) 자료 이용 저자 구축
RTERM1	검찰수장 상대적 임기(수치화 방식 1)	OECD (2020) 자료 이용 저자 구축
RTERM2	검찰수장 상대적 임기(수치화 방식 2)	OECD (2020) 자료 이용 저자 구축
PFREE	언론 자유 지수(World Press Freedom Index)	Reporters without Borders
POLITY	민주주의지수(Revised Combined Polity Score)	Polity5 Project
LGDP	상용로그화한 1인당 GDP(current US\$)	World Development Indicators

〈표 2〉 기초통계량

변수명	평균	표준편차	최솟값	최댓값	자료수(N)	국가수(n)	연도수(T)
CORR	0.5067	0.2993	0.002	0.967	5,778	170	33.988
PUBCORR	0.4808	0.3024	0.001	0.977	5,799	170	34.112
EXECORR	0.4958	0.3072	0.004	0.976	5,799	170	34.112
AGENCY1	0.2188	0.4134	0	1	6,720	192	35
AGENCY2	0.1109	0.3140	0	1	6,720	192	35
LEG_GER	0.1163	0.3206	0	1	6,020	172	35
LEG_ENG	0.3314	0.4708	0	1	6,020	172	35
LEG_FRE	0.5523	0.4973	0	1	6,020	172	35
RTERM1	0.6163	0.6911	0	2.5	1,505	43	35
RTERM2	0.5194	0.5964	0	2.5	1,505	43	35
PFREE	31.089	22.452	-10	142	2,597	175	14.84
POLITY	2.6755	6.9093	-10	10	5,344	161	33.193
LGDP	3.4843	0.6953	1.358	5.277	6,187	190	32.563

별로 동일한 값을 가지도록 하여 패널 형태로 가공하되, 실제 분석에는 1개년 자료로 횡단면 분석 시 사용하거나 Pooled OLS 분석 시 통제변수로 사용되었다. 위의 표는 전체 패널 자료에 대한 기초통계량 표로, 패널 변수의 경우 연도나 국가에 상관없이 모든 자료를 대상으로 하는 기초통계량을 제시하여 횡단면 변수와 통일성 있게 요약하였다.

V. 분석결과

반부패기구의 부패감소효과를 검증하기 위해, 이중차분(Difference-in-Difference; DID) 추정과 Arellano-Bond 추정의 두 가지 방법을 이용하였다. 먼저, 이중차분모형은 대조군을 통해 시간에 따른 영향을 통제하여 순수한 처리효과만을 추정하고자 하는 방법론이다.¹⁴⁾ 본 분석에서는 시간에 따른 영향을 통제하기 위해 연도별로 더

14) 반부패기구 도입국의 경우 모든 연도에 대해 1의 값을 가지고, 반부패기구 미도입국은 모든 연도에 대해 0의 값을 가지는 변수이다.

15) 반부패기구 도입국에 한하여 반부패기구 도입 이후 연도에만 1의 값을 가지고 그 이전에는 0의 값을 가지는 변수이다. 반부패기구 미도입국의 경우 연도에 상관없이 0의 값을 가진다.

16) 정책변수가 당해 연도 오차항과 무관함을 가정하는 이중차분모형은 정책변수가 당해 연도뿐만 아니라 이전과 이후의 모든 오차항과 무관함을 가정하는 고정효과 패널모형에 비해 정책의 효과

미변수를 구성하여 모형에 추가하였다. 또한 반부패기구 도입국을 의미하는 AGENCY1 더미를 포함시켜 실험군(반부패기구 도입국)을 대조군(반부패기구 미도입국)으로부터 구분하고 반부패기구 도입국의 평균 부패수준을 고려하였다. 또한 반부패기구 도입국의 선행시간 추세를 반영하기 위해 AGENCY1 변수와 연도를 의미하는 시간변수인 YEAR의 교차항 AGENCY1YEAR 변수를 모형에 추가하였다. 이와 같이 설계된 모형에서 당해 연도에 반부패기구가 존재하는지 여부를 나타내는 AGENCY2 더미를 추가할 경우 그 계수는 반부패기구 도입 이후의 평균 부패수준, 즉 처치효과를 나타내게 된다. 통제변수로는 법체계변수, PFREE, POLITY와 LGDP를 포함시켜 분석하였다.

〈표 3〉 반부패기구의 부패감소효과: Model 1a(Difference in Difference)

Variables	CORR	PUBCORR	EXECORR
AGENCY2	-0.003 (0.058)	-0.018 (0.051)	0.036 (0.066)
AGENCY1	-1.646 (4.331)	-1.996 (4.406)	-1.992 (5.303)
LEG_GER	0.006 (0.039)	-0.041 (0.036)	0.031 (0.039)
LEG_ENG	0.018 (0.040)	0.012 (0.038)	0.061 (0.043)
LEG_FRE	0.176*** (0.041)	0.126*** (0.036)	0.154*** (0.040)
PFREE	0.003*** (0.001)	0.002** (0.001)	0.002** (0.001)
POLITY	-0.005* (0.003)	-0.010*** (0.003)	-0.010*** (0.003)
LGDP	-0.262*** (0.022)	-0.264*** (0.021)	-0.228*** (0.024)
Cons	1.295*** (0.108)	1.361*** (0.105)	1.185*** (0.120)
All Country Time Trend	Yes	Yes	Yes
Treatment-Group Specific Linear Time Trend	Yes	Yes	Yes
Obs	2,318	2,321	2,321
Adj. R-sq	0.657	0.676	0.570

주: () 안은 robust standard error. ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

를 추정하는 패널 데이터 분석에 더 적합하다고 할 수 있다. 고정효과 패널모형 추정에 필요한 가정은 상당히 엄격한 가정이며, 정책 시행 전후의 패널 데이터는 시행 전 자료를 바탕으로 정책 결정을 할 것이기 때문에 성립하지 않을 가능성이 높다. 따라서 본 분석에서는 이중차분모형을 사용하여 반부패기구 도입의 효과를 분석하였다.

분석 결과는 위의 표와 같으며, AGENCY2 더미의 추정계수가 모든 부패지수에 대하여 유의하지 않게 나타났다.¹⁷⁾ 이는 반부패기구의 부패감소효과가 존재한다고 보기 어렵다는 것을 의미한다. 반면 민주주의지수와 소득의 추정계수는 모두 음의 값으로 유의하였다. 이는 Gorman and Ruggiero (2009) 및 Detotto and McCannon (2017) 등에서 보고된 바와 같이 소득이 높은 국가일수록, 민주주의지수가 높은 국가일수록 부패지수가 낮아짐을 의미한다.

한편 Arellano-Bond 추정은 종속변수의 전기 값을 모형에 포함하는 동적패널분석에서 내생성을 고려하기 위해 종속변수의 과거 값들을 도구변수로 사용하는 추정 방법이다. 따라서 종속변수인 부패지수의 1기 전 값을 설명변수로 포함하고, 추가적인 도구변수로 부패지수의 2기 이전 값들을 이용하여 패널 분석을 실시하였다. 그 결과

〈표 4〉 반부패기구의 부패감소효과: Model 1b(Arellano-Bond)

Variables	CORR	PUBCORR	EXECORR
AGENCY2	0.009 (0.009)	0.006 (0.008)	0.016 (0.014)
L(1).CORR	0.576*** (0.046)		
L(1).PUBCORR		0.610*** (0.057)	
L(1).EXECORR			0.615*** (0.047)
PFREE	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
POLITY	-0.005** (0.002)	-0.004* (0.002)	-0.005 (0.003)
LGDP	0.007 (0.017)	0.026 (0.020)	0.011 (0.023)
Year Fixed Effect	Yes	Yes	Yes
Country Fixed Effect	Yes	Yes	Yes
Number of obs	2,042	2,046	2,046
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000

주: () 안은 robust standard error. ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

17) 분석의 강건성 제고를 위해 국가의 경제발전 수준에 따라 실험군(반부패기구 도입국)을 상위국가군과 하위국가군으로 나누어 각각 대조군(반부패기구 미도입국)과 함께 분석한 결과 또한 AGENCY2 더미의 추정계수가 모든 부패지수에 대하여 유의하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 분석대상 국가의 선택에 관계없이 유사한 결과가 도출됨을 확인할 수 있었다.

는 아래 표에 나타내었으며, 반부패기구의 도입을 의미하는 AGENCY2 변수의 추정치 또한 유의하지 않아 이중차분모형의 경우와 같이 반부패기구가 부패를 감소시킨다고 보기 힘들다는 것을 알 수 있다.

검찰 수사권이 부패에 미치는 영향에 대해서는 법체계의 연원 자료를 이용하여 횡단면 분석을 실시하였다. 분석에는 2018년 자료가 사용되었으며, 통제변수를 포함하지 않는 경우(Model 2a)와 통제변수로 POLITY만을 포함한 경우(Model 2b) 및 POLITY와 LGDP를 모두 포함한 경우(Model 2c)를 아래 표가 보여준다. 추정 결과 Model 2c의 CORR 지수를 제외한 모든 부패지수에서 법체계 연원 변수의 추정치가 독일식 대륙법계, 영미법계, 프랑스식 대륙법계 순으로 커지는 것으로 나타났다. 법체계 연원별 추정치 차이를 검정한 가설 검정 결과 또한 대부분 이를 지지하였다. 이는 법체계의 연원에 따라 부패에 미치는 영향이 상이하다는 것을 의미하며, ‘독일식 대륙법계<영미법계<프랑스식 대륙법계’ 순으로 평균적인 부패수준이 높다고 해석할 수 있다.

0에서 1까지의 범위에서 종합적인 정치부패지수를 평가하는 CORR (Political corruption index) 변수의 Model 2a 추정식에 따르면, 영미법계 국가의 평균 정치부패지수가 독일식 대륙법계 국가보다 0.155 가량 높고, 프랑스식 대륙법계 국가의 경

〈표 5〉 법체계 연원에 따른 부패감소효과

Variables	Model 2a			Model 2b			Model 2c		
	CORR	PUBCORR	EXECORR	CORR	PUBCORR	EXECORR	CORR	PUBCORR	EXECORR
LEG_GER	0.261*** (0.060)	0.219*** (0.060)	0.243*** (0.062)	0.367*** (0.062)	0.335*** (0.061)	0.373*** (0.064)	1.575*** (0.123)	1.539*** (0.118)	1.438*** (0.139)
LEG_ENG	0.416*** (0.040)	0.420*** (0.040)	0.419*** (0.041)	0.490*** (0.041)	0.510*** (0.040)	0.509*** (0.042)	1.563*** (0.105)	1.578*** (0.101)	1.447*** (0.118)
LEG_FRE	0.606*** (0.028)	0.575*** (0.028)	0.562*** (0.029)	0.665*** (0.028)	0.642*** (0.028)	0.625*** (0.029)	1.712*** (0.101)	1.683*** (0.096)	1.539*** (0.113)
POLITY				-0.017*** (0.003)	-0.019*** (0.003)	-0.020*** (0.003)	-0.012*** (0.003)	-0.014*** (0.003)	-0.015*** (0.003)
LGDP							-0.293*** (0.027)	-0.291*** (0.026)	-0.256*** (0.031)
Obs	160	160	160	150	150	150	146	146	146
Adj. R-sq	0.790	0.774	0.758	0.823	0.820	0.798	0.898	0.900	0.859

주: () 안은 standard error. ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

〈표 6〉 법체계 연원별 추정치 비교 검토

Null Hyp.	Model 2a			Model 2b			Model 2c		
	CORR	PUBCORR	EXECORR	CORR	PUBCORR	EXECORR	CORR	PUBCORR	EXECORR
GER ≥ ENG	-2.145** (0.017)	-2.775*** (0.003)	-2.368*** (0.010)	-1.777** (0.039)	-2.590*** (0.005)	-1.922** (0.028)	-0.222 (0.412)	-0.732 (0.233)	-0.132 (0.448)
ENG ≥ FRE	-3.919*** (0.000)	-3.198*** (0.001)	-2.846*** (0.003)	-3.754*** (0.000)	-2.896*** (0.002)	-2.431*** (0.008)	-4.239*** (0.000)	-3.118*** (0.001)	-2.327** (0.011)

주: () 안은 p-value. ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

우 독일식 대륙법계 국가보다 평균 0.345 가량 높은 것으로 나타났다. 한국은 독일식 대륙법계 국가에 해당한다.¹⁸⁾

한편, 검찰 독립성의 부패감소효과에 대해서는 앞서 설명한 검찰수장의 상대적 임기 자료를 통해 분석하였다. 분석은 2018년 자료에 대한 횡단면 분석으로 실시되었으며, 임기를 연도 단위로 명시하지 않은 국가들에 대해 2와 1/2로 수치화한 RTERM1 변수를 사용한 모형(Model 3a)과 1과 1/3으로 수치화한 RTERM2 변수를 사용한 모형(Model 3b)로 나누어 분석하였다. 분석 결과는 다음 표와 같으며, 검찰수장 상대적 임기 변수의 추정치가 모두 음의 값으로서 유의하게 나타났다. 이는 검찰수장의 임기가 행정수반의 임기에 비해 긴 국가일수록 평균적인 부패 수준이 낮음을 의미한다.

예를 들어 한국의 경우 검찰총장의 임기는 2년인 반면 행정수반인 대통령의 임기는 5년이므로 검찰수장의 상대적 임기가 0.4로 산출된다. 만일 한국 검찰총장의 임기가 증가하여 행정수반 대비 검찰수장의 상대적 임기가 1.4 수준으로 증가한다면, 다른 조건이 동일할 경우 Model 3a 기준으로 CORR 지표가 0.091 가량 감소할 것이다. 이 경우 한국의 CORR 지표는 약 0.040이 되어 17위국인 스페인과 유사한 수준으로 향상될 것이다. 분석대상 연도인 2018년의 자료에서 한국의 CORR 값은 0.131로 전체 170개 국가 중 31번째 수준이다.

18) 분석대상 연도인 2018년 기준 한국의 부패지수를 살펴보면, CORR(Political corruption index)는 0.131, PUBCORR(Public sector corruption index)는 0.054, EXECORR(Executive corruption index)는 0.084로 전체 170개 국가 중 각각 31번째, 22번째, 29번째로 부패 수준이 낮다.

〈표 7〉 검찰수장의 상대적 임기에 따른 부패감소효과

Variables	Model 3a			Model 3b		
	CORR	PUBCORR	EXECORR	CORR	PUBCORR	EXECORR
RTERM1	-0.091*** (0.033)	-0.066** (0.031)	-0.130*** (0.041)			
RTERM2				-0.102*** (0.037)	-0.082** (0.034)	-0.149*** (0.045)
POLITY	-0.011* (0.006)	-0.011** (0.005)	-0.013* (0.007)	-0.011* (0.006)	-0.011** (0.005)	-0.013* (0.007)
LGDP	-0.431*** (0.048)	-0.406*** (0.044)	-0.304*** (0.059)	-0.441*** (0.046)	-0.410*** (0.042)	-0.318*** (0.056)
Cons	2.257*** (0.192)	2.095*** (0.177)	1.728*** (0.235)	2.299*** (0.185)	2.112*** (0.168)	1.783*** (0.225)
Obs	43	43	43	43	43	43
Adj. R-sq	0.810	0.808	0.686	0.812	0.814	0.693

주: () 안은 standard error. ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

〈표 8〉 언론자유에 따른 부패감소효과

Variables	Model 4a			Model 4b		
	CORR	PUBCORR	EXECORR	CORR	PUBCORR	EXECORR
PFREE	0.011*** (0.003)	0.006** (0.003)	0.008** (0.004)	0.011*** (0.001)	0.006*** (0.001)	0.009*** (0.002)
LEG_GER	1.619*** (0.325)	1.886*** (0.310)	1.666*** (0.426)	1.574*** (0.170)	1.768*** (0.160)	1.521*** (0.227)
LEG_ENG	1.539*** (0.309)	1.862*** (0.296)	1.622*** (0.406)	1.496*** (0.163)	1.745*** (0.153)	1.485*** (0.217)
LEG_FRE	1.665*** (0.318)	1.943*** (0.303)	1.706*** (0.416)	1.613*** (0.167)	1.818*** (0.157)	1.558*** (0.223)
POLITY	-0.032 (0.025)	-0.033 (0.024)	-0.038 (0.033)	-0.032** (0.013)	-0.030** (0.013)	-0.030* (0.018)
LGDP	-0.305*** (0.049)	-0.353*** (0.046)	-0.297*** (0.064)	-0.298*** (0.026)	-0.334*** (0.024)	-0.286*** (0.034)
Obs	61	61	61	183	183	183
Adj. R-sq	0.901	0.895	0.813	0.909	0.902	0.823

주: () 안은 standard error. ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

마지막으로 언론자유에 따른 부패감소효과 추정을 위해 언론자유를 주요 독립변수로 하고 법체계별 연원 및 POLITY, LGDP를 통제변수로 하여 분석하였다. 분석 방

법론에 따라 2018년 자료로 횡단면 분석을 실시한 모형(Model 4a)과 2016-2018년 자료로 합동 OLS 분석을 실시한 모형(Model 4b)의 두 가지로 추정하였다. 분석 결과는 위의 표와 같으며, 언론자유(PFREE) 지수의 추정치는 모든 부패지수에 대하여 양의 값으로 유의하였다. 해당 지수의 경우 크기가 작을수록 언론이 자유로움을 의미하므로 양의 추정치는 언론이 자유로운 국가일수록 부패 수준이 낮다는 것을 뜻한다. 따라서 모든 부패지수에 대해 언론자유가 부패를 줄이는 방향으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

Ⅶ. 결론 및 정책적 시사점

1. 요약

이상에서 싱가포르나 홍콩의 사례에서 회자되던 바와는 달리 반부패기구가 부패를 줄이는 효과가 없음을 실증자료로 확인할 수 있었다. 반부패기구가 효과가 없는 이유는 다양할 수 있으나 기존의 반부패기능을 담당하던 경찰이나 검찰과의 관할 조정문제와 인권침해문제를 피하기 위해 반부패기능만을 전담하는 조직으로 할 수밖에 없다는 점이 주요한 것으로 사료된다. 따라서 기존의 반부패기능을 담당하던 조직에 비해 새로운 조직이 더 나은 결과를 내는 것은 거의 불가능하다.

검찰과 경찰을 기능적으로 수사과 기소로 분리하면 피의자 인권보호가 강화되고 검찰권의 과도한 행사가 제한되어 국가형벌권의 행사가 절제될 수 있다는 주장이 있지만, 이는 검찰의 권한행사가 과도할 것이라는 전제를 깔고 있는데 실제 피의자 인권 침해는 일선에서 발생할 가능성이 높다는 점에서 이러한 주장은 지나친 면이 있다. 수사과 기소를 분리하는 것을 원칙으로 하는 국가에서도 피의자 인권보호를 위하여 경찰의 수사에 대해 검찰이 수사과정에 대한 지휘와 감독이 필요하다. 보다 적극적으로 공소유지와 잘못된 수사과 범죄자를 방면하는 결과를 방지하기 위해서 검찰이 수사단계에 개입하는 것이 반드시 필요하다. 이는 법체계와 부패의 실증자료를 통해 확인할 수 있었다.

다양한 방식으로 측정될 수 있는 검찰독립성을 검찰수장의 행정수반에 대한 상대적 임기로 측정할 수 있는데 이 경우 검찰독립은 부패와 강한 음의 상관관계가 있음을 확인하였다. 이러한 발견은 큰 의미를 지닌다. 검찰독립성을 나타내는 지표로서 인사, 예산, 사건배당, 사건지휘 등에 관한 것은 행정권이 쉽게 침해할 수 있는 것이

다. 반면 검찰수장의 임기는 집권여당이 쉽게 변경하거나 침해할 수 없고 상대적으로 긴 임기는 검찰수장이 집권여당의 부당한 요구에 따르지 않고 국민과 법치주의를 위한 결정을 할 유인을 줄 수 있다. 따라서 검찰독립성을 위한 세부사항들도 중요하지만 이들을 잘 지켜내기 위한 제도적 장치로서 검찰수장의 보장된 긴 상대적 임기가 중요하다는 것이다.

언론자유와 공직부패는 강한 상관관계가 있음이 확인되었다. 학자들은 주로 언론자유, 부패정보 공개, 선거를 통한 단죄와 교체의 단계를 상정하고 있다. 하지만 현실에서는 언론을 통해 공개된 부패정보는 검찰이나 경찰의 수사를 촉발하고 이러한 수사를 통해 밝혀진 사실을 통해 부패가 확인되는 과정을 거쳐 처벌로 이어지는 과정이 필요하다. 그러지 않을 경우 공직부패로 인한 기대혜택이 기대비용에 비해 현저히 높아 억제되기 쉽지 않기 때문이다. 공직부패를 대중에게 알리는 것도 중요하지만 여론이 악화되어 수사기관이 수사하지 않을 수 없는 상황으로 만드는 언론의 역할 또한 중요하다.

2. 정책적 시사점

(1) 고위공직자범죄수사처

반부패수사와 기소기능을 독립성과 책임성을 강화한 검찰에게 복원하여 일원화하고, 수장임명 등과 관련해 독립성침해, 전문성부족, 관할갈등 등의 문제를 유발하고 있는 고위공직자범죄수사처는 폐지하거나 수사기능만을 국민권익위원회에 통합하는 등의 방안을 고려해야 할 것이다. 또 하나의 반부패기구인 국민권익위원회는 청렴교육, 공직자재산등록, 부패사례수집, 홍보 및 교육 등의 기존 기능은 유지하더라도 법무부와 함께 여당정치인은 수장으로 임명하지 않는 등의 행정부로부터의 독립성과 부패연구기능을 강화하는 방향으로 개편하는 것이 바람직할 것이다. 검경수사권 조정과 관련하여 경찰이 사건 종결권한을 가질 경우 이해충돌이나 문제발생소지가 없는 경우에 한정하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

(2) 수사와 기소분리

경찰이 공익을 위해 경쟁할 수 있는 환경을 만들기 위해서는 지방자치단체장이 선

거를 통해 지방치안에 대한 평가를 받을 수 있어야 하는데, 그러기 위해서는 지방자치단체장이 자치경찰에 대한 통제권을 가져야만 한다. 이는 자치경찰의 수사가 자치단체장의 의지에 따라 달라질 수 있음을 함의한다. 하지만 이럴 경우 자치단체장이 자신의 부패를 덮는 데 권한을 사용할 가능성이 있다. 따라서 해당 지방검찰청의 역할이 더욱 중요해질 수밖에 없고 그 독립성과 책임성이 더욱 중요해질 것이다.¹⁹⁾ 자치단체장의 부패은폐가능성 증가와 재정자립도 등의 문제로 실질적인 자치경찰제 도입을 통한 지방간 경쟁효과를 기대하기 어려운 상황을 고려할 때 자치경찰의 도입이 효과를 발휘할 수 있는 방안과 그 견제방안으로 지방검찰청의 역할과 기능 조정방안에 대해 논의할 필요가 있을 것이다.

검경수사권 조정과 관련하여 검찰의 인권보호논리는 경찰의 수사에 검찰이 인권보호관으로 개입해야 하며, 법체계에 관한 실증자료도 검찰의 직접수사, 최소한 수사지휘는 보장되어야 부패가 감소할 수 있음을 보여준다. 더 나아가 모든 수사를 경찰이 하고 검찰은 기소만 할 경우 행정부는 경찰의 관리부처인 행정안전부를 통하여 검찰 감시를 피해 위계조직인 경찰의 수사에 개입할 수 있고 이를 통해 집권여당 및 행정부의 부패를 은폐할 수 있다.

(3) 검찰의 독립성 강화

정치인의 범죄에 대한 수사와 기소는 언론의 주목을 받는다. 검사는 행정부의 일부이고 인사(승진, 전보, 해임 등), 사건배당, 예산 등의 법무부의 권한행사로 사실상 법무장관의 지시에 따를 수밖에 없다. 따라서 여당이나 집권세력이 검찰에 대한 영향력을 소속정당의 이익을 위해 사용하는 경우 이해충돌의 문제가 발생한다. 독일에서도 2000년대 콜 총리가 관여된 정당자금사건으로 대표되는 부패스캔들이 발생했는데 그 자체로도 불미스럽지만 행정부가 사건을 수사하는 검사에게 압력을 행사했다는 것이 대중의 분노를 유발했다(Goetz et al., 2000). 단편적인 예에 불과하지만 이탈리아의 베를루스코니 총리, 이스라엘의 샤론 총리와 미국의 트럼프 대통령도 자신이 연

19) 이와 관련하여 지방검찰청장을 선거로 선출하는 공선제를 생각해볼 수 있으나 그 효과와 비용, 인기 영합적 수사가능성 등에 대해서는 충분한 사회적 논의가 필요하다. 자치경찰의 도입으로 지방검찰청의 역할이 더욱 중요해진다는 점은 분명하지만 지방검찰청의 독립성과 책임성을 확보하는 방법이 공선제만 있는 것은 아니고 권력기관 간 견제기능을 이용하여 훨씬 적은 비용으로 효과를 달성할 수 있는 방법도 존재하기 때문이다.

루된 사건을 수사하는 검찰에 영향력을 행사한 문제로 화제가 된 적이 있다.

3권 분립원칙이 지켜진다는 선진국의 행정부 수반조차 준사법부로 불리는 검찰에 영향력을 행사하려는 유혹은 떨쳐버리기 어렵다는 것을 위의 사례에서 알 수 있다. 따라서 3권 분립원칙의 준수가 부패척결에 그만큼 중요하단 것을 알 수 있다. 검사에게 가해지는 압력은 검찰총장의 상대적 임기, 검찰의 소속, 검찰상위부서의 검찰에 대한 인사 및 예산권, 검찰에 대한 외부지휘권 등과 같은 검찰의 제도적 구성에 따라 달라진다. 행정부에 의존하는 검찰은 범죄만 아니라 국가의 안정성과 정당성에도 광범위하게 부정적 영향을 줄 수 있다.

권력분립은 권력의 담합을 방지하여 권력들이 서로 견제하고 균형을 잡는 제도적 분권을 필요로 한다(Brennan and Hamlin, 2000). 이러한 견제와 균형의 원리는 국민에게 물리력을 행사할 수 있는 권력기관 간에도 적용되어야 한다. 그 이유는 권력기관이 담합하게 되면 국민에게는 되돌릴 수 없는 피해를 초래하게 될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 권력기관인 검찰은 그 독립성이 보장되어야 할 뿐만 아니라 그 권력이 오로지 국민의 이익을 위해 사용되어야 한다는 책임성 또한 담보되어야만 한다. 이를 위하여 실증연구에 밝힌 바와 같이 검찰의 수장의 임기는 최소한 행정부 수반의 임기와 비슷하게 보장되어야 한다.

(4) 검찰의 책임성 강화

검사의 인사와 징계를 일반시민과 검사로 구성된 감사위원회 혹은 검사, 일반시민과 법관으로 구성된 사법위원회에 의해 결정하게 할 수 있는데, 이 경우 위원회를 통해 독립성을 보장하고 정치인과 검사(혹은 판사) 간의 차단막을 형성할 수 있다. 기소의 독립 또한 이러한 검찰위원회 혹은 사법위원회를 통하여 보호될 수 있다. 이 위원회는 국가의 다른 권력에 대해 검찰 또는 사법부를 대변하고 이들로부터 검찰 또는 사법부를 보호할 수 있기 때문이다. 그러한 위원회는 전문적인 사법부를 대변할 뿐만 아니라 시민사회의 구성원을 포함하여 책임성확보의 수단을 제공할 수 있다. 이러한 위원회의 구성은 그 역할에 비추어 편파적이거나 자의적이지 않게 구성되어야 한다.

검찰의 책임성은 검찰행정에 대한 시민감시로부터 시작되어야 하며 이를 위해서 효율성, 예산배정, 업무량, 충분한 자금배정과 같은 내용이 연례보고서에 반영되어야 한다. 검사의 책임성에 관한 규칙과 절차는 공개되고 법률로 규정되어야 한다. 검찰의 기소처분은 재판을 통해 자동적으로 사법심사의 대상이 되는 반면 불기소처분은

특별한 사정이 없는 한 사법심사의 대상이 되지 않은 것이 일반적이는데, 집권여당 등에 대한 잘못된 사법처리면제가 될 수 있기 때문에 사법심사의 대상이 되어야 한다.

검찰의 독립성은 집권여당과 공무원의 기소에 도움이 되고 그 효과는 검찰의 책임성에 따라 달라진다. 한편 독립성과 책임성이 반대로 움직이는 것은 가능하지 않다. 검찰의 독립성 높아지면 검찰의 책임성은 강화되는데, 그 이유는 독립성으로 강화된 검찰을 견제할 필요로 입법부와 행정부가 검찰의 책임성 강화할 것이기 때문이다. 더 나아가 독립성은 약화되지만 책임성만 강화되는 경우 또한 불가능한데, 그 이유는 권한과 책임은 함께 하는 것이고 권한의 행사가 제한되면 책임 또한 묻기 어려워지기 때문이다.

(5) 언론의 자유 강화

언론은 소위 제4의 권력으로서 국가의 3대 권력과 함께 국가권력 내에서 발생하는 일들에 대한 정보를 주권자인 국민에게 객관적으로 전달할 수 있어야 한다는 점에서 중요하다. 특히 민주주의와 법치주의에서 권력이 잘못된 방향으로 나아갈 때 그 사실을 국민에게 제대로 알려 다음 선거에서 집권여당이 심판받도록 하고, 권력이 부패한 경우 사법부를 통해 단죄될 수 있도록 하는 정보전달의 중요한 수단을 제공한다는 측면에서 언론은 그 자유가 보다 광범위하게 보장되어야 한다. 다른 한편, 자유가 광범위하게 보장되는 만큼 독립성과 책임성도 또한 중요해지는데 이를 이유로 정부개입이 증가하여 언론자유를 훼손할 위험성이 존재한다. 언론에 대한 각종 보조금, 광고배분, 공공성과 관련 없는 규제 등 정부개입을 과감히 폐지하고 민주성과 공정한 규칙이 보장된 자본시장을 통해 시장의 규율을 늘려가는 방향으로 개선해 나가야 할 것이다.²⁰⁾

20) 언론의 독립은 주로 정치나 다른 국가권력으로부터의 독립, 즉 외부적 독립을 말하지만 그에 못지않게 내부적 독립, 소유나 경영으로부터 편집권의 독립 또한 중요한 부분이다. 한국의 언론은 대부분 상장되지 않고 소수의 주주에 의해 지배되고 있어 소유주로부터 편집권의 독립을 담보할 수 없는 것이 현실이다. 특히 감시와 감독의 사각지대에 있는 지방언론의 경우 지방권력과 유착할 경우 그 폐해는 심대할 것이다. 따라서 언론의 실질적 독립과 언론의 공적 기능강화를 위해서는 지배구조의 개선과 함께 빠르게 변화하는 미디어환경에 대한 대응능력이 필요하다. 다수의 소액주주들의 투자를 통한 언론의 경쟁력강화와 소유와 지배의 분리를 통한 언론 내부적 독립의 강화를 위해서 자본시장 노출을 강화할 뿐만 아니라 소액주주의 참여를 강화하여야 할 것이다.

■ 참 고 문 헌

1. Abbink, K., B. Irlenbusch, and E. Renner, "An Experimental Bribery Game," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 18, No. 2, 2002, pp.428-454.
2. Ades, A., and R. Di Tella, "Rents, Competition, and Corruption," *American Economic Review*, Vol. 89, Issue 4, 1999, pp.982-993.
3. Adsera, A., C. Boix, and M. Payne, "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 19, No. 2, 2003, pp.445-490.
4. Bandyopadhyay, S., and B. C. McCannon, "The Effect of the Election of Prosecutors on Criminal Trials," *Public Choice*, Vol. 161, Issue 1, 2014, pp.141-156.
5. _____, "Prosecutorial Retention: Signaling by Trial," *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 17, Issue 2, 2015, pp.219-256.
6. Beccaria, C., *Of Crimes and Punishments* (H. Paolucci, 1663, Trans.), Pearson Education Limited, 1764.
7. Becker, G. S., "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy*, Vol. 76, 1968, pp.169-217.
8. Becker, G. S., and G. J. Stigler, "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers," *Journal of Legal Studies*, Vol. 3, Issue 1, 1974, pp.1-18.
9. Bentham, J., *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford University Press, 1789.
10. Bergstrom, T., L. Blume, and H. Varian, "On the Private Provision of Public Goods," *Journal of Public Economics*, Vol. 29, No. 1, 1986, pp.25-49.
11. Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Transformation Index Dataset (<https://bti-project.org/en/downloads>, access date: 2021. 11. 24).
12. Bowles, R., and N. Garoupa, "Casual Police Corruption and the Economics of Crime," *International Review of Law and Economics*, Vol. 17, 1997, pp.75-87.
13. Boylan, R. T., "Salaries, Turnover, and Performance in the Federal Criminal Justice System," *Journal of Law and Economics*, Vol. 47, Issue 1, 2004, pp.75-92.
14. _____, "What do Prosecutors Maximize? Evidence from the Careers of US Attorneys," *American Law and Economics Review*, Vol. 7, Issue 2, 2005, pp.379-402.
15. Boylan, R. T., and C. X. Long, "Salaries, Plea Rates, and the Career Objectives of Federal Prosecutors," *Journal of Law and Economics*, Vol. 48, Issue 2, 2005, pp.627-651.
16. Bradford, A., Y. C. Chang, A. Chilton, and N. Garoupa, "Do Legal Origins Predict Legal Substance?" *The Journal of Law & Economics*, No. 20, Issue 8, forthcoming 2021.
17. Brennan, G., and A. Hamlin, *Democratic Devices and Desires*, Cambridge University Press, 2000.
18. Brunetti, A., and B. Weder, "A Free Press is Bad News for Corruption," *Journal of Public Economics*, Vol. 87, No. 7-8, 2003, pp.1801-1824.
19. Chowdhury, S. K., "The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption: An Empirical Test," *Economics Letters*, Vol. 85, No. 1, 2004, pp.93-101.

20. Coppedge, Michael, J. Gerring et al., V-Dem Country - Year Dataset v11.1 (<https://doi.org/10.23696/vdemds21>, access date: 2021. 11. 24).
21. Daughety, A. F., and J. F. Reinganum, "Informal Sanctions on Prosecutors and Defendants and the Disposition of Criminal Cases," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 32, Issue 2, 2016, pp.359-394.
22. _____, "Evidence Suppression by Prosecutors: Violations of the Brady Rule," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 34, Issue 3, 2018, pp.475-510.
23. Detotto, C., and B. C. McCannon, "Economic Freedom and Public, Non-market Institutions: Evidence from Criminal Prosecution," *Economics of Governance*, Vol. 18, Issue 2, 2017, pp.107-128.
24. Di Federico, G., "Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability in Italy: Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective," *British Journal of Criminology*, Vol. 38, Issue 3, 1998, pp.371-387.
25. Dyke, A., "Electoral Cycles in the Administration of Criminal Justice," *Public Choice*, Vol. 133, Issue 3, 2007, pp.417-437.
26. Elkins, Zachary, and T. Ginsburg, Characteristics of National Constitutions Version 3.0 (<http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-data-downloads/>, access date: 2021. 11. 24).
27. Garoupa, N., A. Harel, and K. Hylton, "The Economics of Prosecutors," *Research Handbook on the Economics of Criminal Law*, 2012, pp.231-242.
28. Glaeser, E. L., and A. Shleifer, "Legal Origins," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, Issue 4, 2002, pp.1193-1229.
29. Goetz, J., C. Neumann, and O. Schröm, *Allein gegen Kohl, Kiep & Co: die Geschichte einer unerwünschten Ermittlung*, Ch. Links Verlag, 2000.
30. Gorman, M. F., and J. Ruggiero, "Evaluating US Judicial District Prosecutor Performance using DEA: Are Disadvantaged Counties More Inefficient?" *European Journal of Law and Economics*, Vol. 27, Issue 3, 2009, pp.275-283.
31. Heimann, F., and M. Pieth, *Confronting Corruption: Past Concerns, Present Challenges, and Future Strategies*, Oxford University Press, 2018.
32. Kalenborn, C., and C. Lessmann, "The Impact of Democracy and Press Freedom on Corruption: Conditionality Matters," *Journal of Policy Modeling*, Vol. 35, No. 6, 2013, pp.857-886.
33. Klitgaard, R., *Controlling Corruption*, University of California Press, 1988.
34. Kolmar, M., and A. Wagener, "Contests and the Private Production of Public Goods," *Southern Economic Journal*, Vol. 79, No. 1, 2012, pp.161-179.
35. La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer, "The Economic Consequences of Legal Origins," *Journal of economic literature*, Vol. 46, No. 2, 2008, pp.285-332.
36. Luna, E., and M. Wade, *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press, 2012.
37. Marshall, M. G. and T. R. Gurr, Polity5 Annual Time-Series (<https://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>, access date: 2021. 11. 24).

38. Mauro, P., "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, Issue 3, 1995, pp.681-712.
39. McCannon, B. C., "Prosecutor Elections, Mistakes, and Appeals," *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 10, Issue 4, 2013, pp.696-714.
40. Michel, V., "The Role of Prosecutorial Independence and Prosecutorial Accountability in Domestic Human Rights Trials," *Journal of Human Rights*, Vol. 16, Issue 2, 2017, pp.193-219.
41. Montesquieu, C. L. D. S., *De l'esprit des lois*, Œuvres complètes, 1748.
42. Mookherjee, D., and I. P. L. Png, "Corruptible Law Enforcers: How Should they be Compensated?" *Economic Journal*, Vol. 105, Issue 428, 1995, pp.145-159.
43. Nadel, M. R., S. J. Scaggs, and W. D. Bales, "Politics in Punishment: The Effect of the State Attorney Election Cycle on Conviction and Sentencing Outcomes in Florida," *American Journal of Criminal Justice*, Vol. 42, Issue 4, 2017, pp.845-862.
44. OECD, *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action*, 2007.
45. _____, *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, 2020.
46. Pemstein, Daniel, K. L. Marquardt et al., "The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded Data," University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, V-Dem Working Paper, No. 21, 6th edition, 2021, pp.1-30.
47. Persson, T., G. Tabellini, and F. Trebbi, "Electoral Rules and Corruption," *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1, Issue 4, 2003, pp.958-989.
48. Polinsky, A. M., and S. Shavell, "On the Disutility and Discounting of Imprisonment and the Theory of Deterrence," *Journal of Legal Studies*, Vol. 28, 1999, pp.1-16.
49. Quah, J. S., "Singapore's Experience in Curbing Corruption," *Political Corruption: A Handbook*, 1989, pp.841-853.
50. _____, "Sustaining Quality in the Singapore Civil Service," *Public Administration & Development (1986-1998)*, Vol. 15, Issue 3, 1995, pp.335-343.
51. _____, "Corruption in Asian Countries: Can it be Minimized?" *Public Administration Review*, Vol. 59, Issue 6, 1999, pp.483-494.
52. Reporters Without Borders, World Press Freedom Index (<https://rsf.org/en/ranking/>, access date: 2021. 11. 24).
53. Ríos-Figueroa, J., "Justice System Institutions and Corruption Control: Evidence from Latin America," *Justice System Journal*, Vol. 33, Issue 2, 2012, pp.195-214.
54. Speville, B. De, *Hong Kong: Policy Initiatives Against Corruption*, OECD Publishing, Vol. 98, 1997.
55. Tonry, M., "Prosecutors and Politics in Comparative Perspective," *Crime and Justice*, Vol. 41, Issue 1, 2012, pp.1-33.
56. Transparency International, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, 2000.

57. _____, "Global Corruption Report," 2018.
58. Treisman, D., "The Causes of Corruption: A Cross-national Study," *Journal of Public Economics*, Vol. 76, Issue 3, 2000, pp.399-457.
59. Van Aaken A., L. P. Feld, and S. Voigt, "Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation Across Seventy-eight Countries," *American Law and Economics Review*, Vol. 12, Issue 1, 2010, pp.204-244.
60. Van Aaken, A., E. Salzberger, and S. Voigt, "The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers. Confusion within the Executive Branch - A Conceptual Framework," *Constitutional Political Economy*, Vol. 15, Issue 3, 2004, pp.261-280.
61. Voigt, S., and A. J. Wulf, "What Makes Prosecutors Independent? Analysing the Institutional Determinants of Prosecutorial Independence," *Journal of Institutional Economics*, Vol. 15, Issue 1, 2019, pp.99-120.
62. Voigt, S., and J. Gutmann, "On the Wrong Side of the law - Causes and Consequences of a Corrupt Judiciary," *International Review of Law and Economics*, Vol. 43, 2015, pp.156-166.
63. Weigend, T., "A Judge by Another Name? Comparative Perspectives on the Role of the Public Prosecutor," *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford University Press, 2012, pp.377-391.
64. Williams, R., "Democracy, Development and Anti Corruption Strategies: Learning from the Australian Experience," *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 37, Issue 3, 1999, pp.135-148.
65. World Development Indicators, GDP per capita
(<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, access date: 2021. 11. 24).

Anti-Corruption Criminal Justice Reform

Jaehoon Kim* · Jihyun Hwang**

Abstract

We present the results of an empirical analysis on whether the anti-corruption agencies that were introduced to Singapore and Hong Kong and became a global trend through the UN and EU were helpful in suppressing corruption. We also discuss what the most effective criminal justice system should be. First, we present findings that show that there is no statistically significant difference of corruption levels between countries that introduced anti-corruption agencies and those that did not. On the other hand, we found that the direct investigation by the prosecution, the independence of the prosecution service, and the freedom of the press helps lower corruption in the public services sector. Based on the above results, we draw policy implications for an effective criminal justice system to curb corruption.

Key Words: anti-corruption agency, prosecutorial investigation by legal origin, prosecutorial independence, press freedom

JEL Classification: K, K4

Received: Jan. 7, 2022. Revised: Jan. 12, 2022. Accepted: Jan. 19, 2022.

* Corresponding Author, Senior Research Fellow, Korea Development Institute, 263, Namsejong-ro, Sejong-si 30149, Korea, Phone: +82-44-550-4123, e-mail: jaehoonkim@kdi.re.kr

** Co-Author, Research Associate, Korea Development Institute, 263, Namsejong-ro, Sejong-si 30149, Korea, Phone: +82-44-550-4033, e-mail: jhwang@kdi.re.kr