

영국의 반부패 사회와 문화

The Society and Culture of Anti-Corruption in the United Kingdom

윤은기 (Yun, Eun Gee)*

ABSTRACT

The main purpose of this study is to analyze the society of anti-corruption in the United Kingdom by illuminating the relationships between economy, religion, politics, administration and corruption. The policy of anti-corruption is regarded as the two aspects of institution and culture. The institutional aspect is the reform of administrative system, while the cultural aspect is one of social value and value system. As corruption is derived from institutional failure and individual corruption, the essence of anti-corruption's policy is to attain cultural development with institutional reform in the United Kingdom. In the study of corruption through the relation between economy, religious, politics, administration and corruption in the United Kingdom, though corruption is reduced by the function of intentional human behaviour through the institutional reform, it will be necessary to analyze that corruption is originated from economic, religious, and cultural aspect. The crisis of national trust is derived from corruption. Accordingly, a high trust society as a formation of cultural development, which has been attained by social cooperation, has contributed to induce the phenomenon of anti-corruption. Anti-corruption society through the institutional reform and cultural development in the United Kingdom will be analyzed.

Key Words: Anti-corruption, institution and corruption, culture and corruption, a trust society

* 국회예산정책처

I. 서론

본고는 1990년대 이후 부패문제에 대한 관심과 연구가 대두되는 상황에서 반 부패적인 영국사회를 고찰하는 것이다. 영국의 문화와 사회 조합주의 제도의 분석을 통해 영국의 반부패 사회를 조망해 보고자 한다. 만성적 부패는 문화적, 도덕적, 역사적 문제이고(Wraith & Simpkins, 1978), 또한 제도적 측면으로부터도 파생될 수 있다. 반부패 정책으로, 반부패문화를 청산하기 위한 개념으로 “국가 신뢰 시스템(integrity system)”을 제시하고 있다. 반부패 전략과 방안은 공공서비스 개혁, 법의 집행, 그리고 부패방지를 위한 제도의 개혁 등이 포함되고 있는데(Langseth, Stapenhurst and Pope, 1997), 제도개혁의 중요성과 문화적 발전을 포괄하는 것이다.

영국정부는 중앙 집권적 구조체제로부터 각 부처의 관리자와 조직에게 책임과 권한을 동시에 부여함으로써 자율성과 책임성의 고취를 통해 반부패정책을 모색하고 있다. 부패를 근절하기 위한 정부개혁은 중앙의 통제와 감시보다는 각 기관에게 자율권과 책임감의 부여를 통해 반부패윤리 원칙을 추구하는 것이다. 분권화의 정부개혁은 중앙정부와 지방정부간의 파벌주의를 배제하면서 자율권과 책임성의 강화와 함께 융통성과 유연성의 관료조직의 효율적인 관리체제의 확립을 통해 반부패정책과 원칙을 사회전반에 적용하는 것이다.

국가의 신뢰성의 위기는 부패의 현상으로부터 파생된다는 점에서, 사회적 협동을 필요로 하는 높은 신뢰의 사회는 반부패 현상과 여건을 조성한다는 관점은 지적되어 질 것이다. 부패는 제도적인 것과 문화적인 요인들로부터 파생 한다는 점에서, 영국은 제도적인 개혁과 문화적인 발전을 통해 오늘날의 반 부패적인 사회를 달성해 나가고 있다는 점을 조망해 보고자 한다. 분권화의 정책은 근본적으로 부패가 적은 발전 지향적 문화에서 모색 될 수 있다는 논의를 전개 할 것이다.

이와 같이, 본고는 영국에서의 경제, 종교, 정치, 행정과 부패와의 관계를 조망하고, 신뢰성에 근거한 반부패 사회의 성격과 특징을 고찰해 볼 것이다. 반부패 사회를 조장하는 발전 지향적 문화의 특징과 내용을 분석 할 것이다. 전반적으로, 제도적인 개혁과 발전 지향적 문화적인 요소들이 신뢰의 사회적 연대성을 증대함으로써 근원적인 반부패 사회의 여건과 환경이 조성됨을 고찰해 볼 것이다.

II. 영국에서의 경제, 종교, 정치, 행정과 부패와의 관계

부패감시 국제민간단체인 국제투명성기구(TI)가 발표한 2003년 국가별 부패인식지수(CPI)에 의하면, 영국(8.7)은 열한 번째의 순위를 차지하고 있는데, 이 순위는 핀란드(9.7), 아이슬란드(9.6), 덴마크(9.5), 뉴질랜드(9.5), 싱가포르(9.4), 스웨덴(9.3), 네덜란드(8.9), 오스트레일리아(8.8), 노르웨이(8.8), 스위스(8.8) 보다 낮으며, 오스트리아(8.0) 홍콩(8.0), 독일(7.7), 미국(7.5), 일본(7.0), 대만(5.7), 말레이시아(5.2), 한국(4.3) 보다는 높은 수준이다. 영국은 국제투명성기구의 부패인식지수의 평가에서, OECD 국가들 중에 부패 지수가 낮은 국가로써 공공부문을 희생하여 개인의 사리사욕을 추구하는 반부패 행위가 낮은 국가로 평가되고 있다.

Heidenheimer(1978)의 견해에서 부패는 서로 다른 의미와 정의의 역사를 가지고 있다. 전반적으로, 공공선에 반대하여 개인의 사리사욕을 채우고, 불법 수단으로 부나 권력을 획득하는 행위와 행동을 부패로 간주한다. Heidenheimer(1978)는 부패를 3가지 관점-공직중심, 시장중심, 공익중심-에서 분류하고 있다. 공직 중심의 관점은 부패를 “금전적 이득, 지위확보, 영향력을 행사하기 위해 법규범이나 공직에 부과된 규범으로부터 이탈하는 행위”로, 시장중심의 관점에서는 부패를 “정부서비스의 공급이 수요보다 적기 때문에 발생하는 초과비용의 지불”로, 공익 중심의 관점에서는 “부패를 국민대중의 이익에 손해를 끼치는 권력자의 일탈행위”로 규정하고 있다(연성진, 1998: 26-27). 궁극적으로, 부패문제의 극소화를 위해 부패의 발생빈도의 축소와 함께 “제도적 부패(institutionalized corruption)”을 “우연적인 부패(accidental corruption)”로 전환하는 것은 요구되어 진다. 영국에서의, 경제, 종교, 정치, 행정과 부패와의 관계의 조망을 통해 반부패 영국사회의 특징과 내용을 살펴보고자 한다.

1. 경제와 부패

경제와 문화의 관계를 고찰해 보면, 부패하지 않은 상위 20개국은 1인당 국민소득 1만 7000달러 이상이고, 가장 부패한 20개국은 1인당 국민소득 4000달러 미만으로 평가되고 있다. 이와 같이, 부유하고 경제적으로 발전한 국가에서 낮은 정치 부패수준을 보여주고 있다. 경제와 부패 관계의 밀접한 연계성을 부각하고 있는

Robert Merton(1968)의 “사회이론과 사회구조(social theory and social structure)”에서 부패의 동기는 사회적 압력에서 기인하는 것으로 분석하고 있다. 다시 말하면, 부패의 근원적인 동기는 기술, 자본, 자료의 자원의 부족 때문에 희소한 자원의 압력 행사로 인한 것으로 간주하고 있다. 후진국에서 성취시장(achievement markets)은 수요(목적과 가치)와 공급(목적과 가치달성을 위한 수단) 사이에 커다란 간격을 보여주고 있으며, 목적달성의 불가능과 불공정한 원칙의 거래 등으로 인하여, 경제적인 성공의 주요목적은 달성의 기회는 제한되어지고 있다. 이와 같이, 높은 수준의 부패는 자원의 희소성으로 인한 사회적 압력으로 기인한다.

부유하지 않지만 높은 성취동기로 파생되는 부패국가로는 러시아와 터키로 간주되고 있고, 부유하고 낮은 성취동기의 국가로는 덴마크, 스웨덴, 노르웨이와 같이 비 물질주의적 가치관에 근거한 국가들이다. 저개발 국가의 엘리트와 중산층은 열악한 경제적 지위와 여건을 개선하기 위해 높은 수준의 성취동기를 지향한다. 이와 같이, 후진국과 다르게, 영국에서 목적 달성을 위해 제도화된 수단과 방법은 사회적으로 낮은 부패의 수준을 유도하고 있다.

2. 종교와 부패

Merton(1968)의 논리에 의하면, 가톨릭 국가들에서는 경제적 자유의 제한과 간섭이 경향이 강한 반면, 프로테스탄트 국가들은 대체로 시장 지향적인 것으로 인식되고 있다. Banfield(1958) 견해에서 청교도주의의 신교도가 구교도에 비해 부패 수준이 낮은 것으로 평가되고 있다. 신교도의 비율이 높을수록 경제적 자유도 증대된다. 연구에 의하면, 가톨릭 국가들의 비도덕 가족주의는 프로테스탄트 국가들과의 비교해서 부패를 양산하고 있다. 일반적인 개념에 의하면, 가톨릭 국가들은 공동체와 가족 중심적인 반면, 프로테스탄트 국가들은 개인주의와 자립을 강조한다.

영국의 청교도주의는 영국의 성공회를 타락한 종교로 간주하여 왔다. 18세기 계몽주의의 영향을 받은 현세적 보상 론을 강조하는 청교도주의의 노동 윤리는 노력을 통한 자기 성취를 달성 하는데 주안점을 둔다. 영국 국교도는 왕권과 결탁하고 현 질서를 옹호했던 반면, 청교도는 사회적 변화를 지지하고 하원에서 자신들의 개혁 의지를 구체화하였다. 인구의 10%와 차지하고 하원의원의 5% 점하는 가톨릭신자들은 국교회보다 강한 응집력과 통일성을 보여주고, 신앙의 관행에 대해 보다 중앙 통제적인 경향을 보여 주었다. 국교회(Anglican Church) 내부에서 웨슬리John

Wesley(1703-1791)의 주도로 시작된 감리교 운동(Methodist Movement)은 교회의 의식과 성찬 대신 교리의 중요성을 강조를 통해 빈곤 계층에게 노동윤리를 심어 줌으로써 산업화를 촉진하였고, 영국의 종교운동 중에 대중적지지도를 도출해 내었다. 신교는 영국의 중상류 계급의 윤리적 삶과 사회봉사와 개혁의 가치관을 심어 주었고, "새로운 도덕적 경제학(new moral economy)"으로써 진지함(sobriety), 자기억제(self-control), 반부패(anti-corruption), 품격(respectability)을 강조하였다.

3. 정치와 부패

Treisman(2000)만에 따르면, 민주주의와 부패의 감소 간에 상관관계가 존재하지만, 그 계수의 연관성은 미세한 것으로 평가되고 있다. 민주주의는 그것이 오랫동안 지속될 경우에만 다소간 부패감소를 이끄는 것으로 인식되고 있다. 즉 45년간 지속적으로 민주주의 진전이 이루어져도 부패지수는 1.5포인트 감소하는 것으로 나타났다(Treisman, 2000: 433). Treisman(2000)만에 따르면 민주주의와 부패의 감소간의 상관관계는 민주주의의 진전에 따른 부패의 감소를 반영하기보다, 부패한 관리들이 민주주의를 억압하는 사실의 반영이다. 이 논의에서, 후진국에서 정치권력의 분권화로 인한 공무원의 자유재량의 확대는 부패를 발생시키는 근원적 이유의 하나로 인식되기도 한다. Johnsoton(1998)의 견해에서, 민주적 권리와 과정은 그 자체로서는 상당한 부패의 범위와 정도를 감소시키지 못하는 것으로 간주하고 있다. 부패의 문제설정은 부패의 원인을 "이기심, 탐욕, 준법정신의 부재" 등 초역사적인 인간 본성에서 찾는다. 부패의 원인은 오늘 제3세계의 빈곤과 저개발국가들에서 부패한 문화와 열악한 인간성에 있다고 시사한다.

정치적인 반대 집단의 용인, 언론의 자유, 독립된 사법부등의 민주주의 정치적 장치는 부패를 축소하는 강력한 메커니즘을 촉진 시킬 수 있다. 영국의 언론과 신문은 부패방지를 위해 상당한 기여를 하여 왔다. 중도좌파 성향의 데일리 미러(Daily Mirror), 중도우파 성향의 데일리 메일(Daily Mail), 데일리 익스프레스(Daily Express), 스타(Star), 그리고 우파 성향의 선(Sun)과 좌파 성향의 가디언(Guardian), 중도좌파 성향의 인디펜던트(Independent), 중도우파 성향의 타임즈(Times)과 파이낸셜 타임즈(Financial Times), 우파성향의 데일리 텔레그래프(Daily Telegraph)등은 사회적 부패 방지를 위한 보루로 인식되어져 왔다. 영국언론의 특징은 큰 다국적 회사들이 지배하고 있지만 정부의 영향력으로부터의 자유롭

고 강한 대중성을 보여주고 있다. 영국의 의회가 의회의 어머니라면 BBC는 정보 서비스의 어머니로 인식되고 있다. BBC는 공정성과 객관성을 강조하고, 다른 방송사들과 달리 광고 방송을 하지 않고, 텔레비전 수상기를 보유한 약 2천1백만 가정(영국의 99%)이 매년 지불하는 시청료로 운영되고, 광고주들의 압력이나 상업성에 무관심하고, 다큐멘터리, 드라마, 시사 문제에서 비판적 시각을 견지하면서 영국인의 의식을 고취하고 문화의 발전을 선도하고 있다. 정부는 BBC 방송 요금의 수준, 운영 위원회와 사장의 지명, 특정 프로그램에 대한 방송 거부권, BBC의 방송권을 박탈할 권리가 있지만, 공영방송으로 BBC는 민주주의와 자유언론과 동일시되어지고 있다.

오늘날의 영국 의회선거는 세계에서 가장 깨끗하고 공정한 선거로 인식되고 있고, 18세기만 해도 영국선거는 부패가 만연하였고, 부패선거에 대한 국민들의 우려와 반감 속에 매수금지법의 수정안이 제출되었다. 부패행위란 신분 사칭, 선거사무장의 허가 없는 비용지출, 비용의 허위보고, 매수, 향응, 부당한 영향력 행사, 지방선거비용의 허위보고 등을 포괄한다. 사법부의 독립적 위상과 함께 선거과정의 공정성은 선거방법, 선거기간, 선거비용, 선거운동 등에 대한 정당간의 합의가 전제되어야 가능한 것이다(Rose-Ackerman 1999, 139-140).

영국에서 산업혁명 후 다수의 선거구에서의 인구감소로 인해 대의원선거의 자격이 상실된 불합리한 선거구를 “부패 선거구”라 지칭하였다. 18세기의 산업혁명의 결과로 농촌 인구의 이동으로 인하여 18세기 말에는 유권자가 50명 이하로 줄어든 선거구가 51개나 발생하였다. 선거인수가 줄어든 선거구에서는 후보자가 투표자를 매수하여 선거를 좌우하는 금권선거의 현상이 발생하였다. 다른 한편, 산업혁명으로 인구가 탄광과 공업지대인 북부지방에 증가 되었지만, 이 지역에서 인구증가에도 불구하고 증가된 선거구의 획정이 이루어지지 않았다. 사례를 들면, 맨체스터와 리버풀 같은 신흥공업도시들은 증가된 인구가 수십만 명임에도 불구하고, 1명의 국회의원도 선출할 수 없었다.

결국 1832년의 영국의 1차 선거법개정으로 이런 불합리한 선거구 제도를 폐지하였다. 1832년의 제1차 선거법 개정을 통해 새로 참정권을 소유한 계층은 상업과 공장 경영으로 부를 축척한 젠트리 계층인 신흥중산층이었다. 1832년 1차 선거법개정 이전까지 대지주와 고위성직자등 영국 전체국민의 약 2%만이 투표권을 행사할 수 있었으나 1832년 이후로는 약 4.5%의 국민이 투표권을 행사할 수 있게 되었다. 그 뒤, 1867년 노동자 계층과 1884년 평범한 농민들도 투표권을 획득하였다.

1883년 부패행위 방지 선거법(An Act for the Better Prevention of Corrupt and

Illegal Practices of Parliamentary Elections)의 주된 내용은 수뢰와 매수 등 부패 행위에 대해 중형을 부과 하는 것 이었다. 영국에서 선거운동의 부정한 행위에 대한 방지를 위한 노력 방안은 1696년의 향응법(Treating Act), 1729년의 매수법(Bribery Act), 1854년의 부패행위방지법(Corrupt Practices Act), 1883년의 부패행위 및 위법행위방지법(Corrupt and Illegal Practices Act), 1918년과 1949년의 국민대표법(Representation of the People Act)을 거쳐 현행 1983년의 국민 대표법에서 구체화되었다(입법조사국, 1992:68). 1918년 국민 대표법은 선거권의 확대와 함께, 결격요건에 해당하지 않는 21세 이상의 남성과 30세 이상의 여성에게 투표권을 부여 하는 것이 골자였다. 1928년 동등 선거인 법(Equal Franchise Act)으로 21세 이상의 모든 성인 남녀들이 투표권을 획득하였다. 1948년 국민투표제에 의해서 복수투표제를 완전히 폐지하였고, 1969년에는 선거유권자의 연령이 21세에서 18세로 인하되었다. 1985년 국민대표법의 개정으로 해외 근무 공무원 및 국민도 해외 거주기간에 상관없이 투표권을 인정하는 것 이었다.

영국의 지방과 중앙의원 선거는 저 비용 선거의 특징으로 규명 될 수 있다. 지방선거의 경우 법으로 정한 공탁금 규정은 없고, 지방의회에 입후보자는 두 사람의 추천자와 주민 8명의 지지가 담긴 추천서를 제출과 선거대리인(Election Agent)을 지명해야한다. 선거대리인은 주로 후보자의 선거운동을 도우면서 후보자의 선거경비의 기록과 선거경비 관련 자료를 개표위원회에 제출하는 업무를 담당한다. 현재 법정경비의 상한은 각 선거구당 기본경비 192파운드 인데 지방의회 선거에 드는 비용은 우리 돈으로 환산하여 약 50-100만원 수준 일 것으로 추산된다. 이와 같이 영국의 지방선거는 저 비용 선거의 제도적 장치가 마련되어 있는데, 선거의 투명성과 공정성과 함께 유권자의 민주시민 의식 등은 저 비용 지방선거를 위한 정책적 방안을 마련하고 있다.

1985년 개정선거법에 따라 하원의원 선거의 입후보자는 10명 이상의 유권자가 서명한 지명증(Nomination Paper)의 제출과 동의서와 함께 500파운드의 기탁금을 공탁해야 입후보 등록이 가능하다. 한편, 유럽의회의원에 입후보자는 600파운드의 공탁금을 법으로 명시하고 있다. 입후보자가 선거결과 총 유효투표의 5%를 획득하지 못하면 기탁금은 국고에 귀속된다. 실제로 1992년 총선 시 보수당 후보는 4명, 노동당 후보는 1명, 자민당 후보는 11명, 기타 군소정당 및 무소속 후보 중 900명이 5% 미만의 표를 획득하여 기탁금이 국고에 귀속된바 있다. 법정비용은 지역과 선거인 수에 따라 약간의 차이가 있으나 도시지역을 기준으로 법정비용은 7372파운드이며 이 총비용을 초과하면 당선이 되어도 무효가 된다. 이 비용은 후보자 개

인이 부담하는 경우도 있으나 대부분 지역구에서 당원간의 모금으로 조성된다. 정당의 재원은 대부분 개인 또는 단체의 기부금과 모든 당원이 납부하는 당비에 의존한다. 당비 수준은 일반적으로 연회비가 5파운드 내지 20파운드 정도이다.

청원은 유권자 또는 입후보자가 할 수 있으며 구체적인 불만 이유를 제시해야 한다. 일반적으로 관련된 선거구 내에서 청문회가 개최되며 판결은 배심원 없이 2명의 판사가 합의하여 공개재판을 통해 내린다. 만약 당사자가 무자격자이거나 또는 선거대리인의 선거 운동에 잘못이 있거나 부정에 연루된 것이 판명되면 선거의 무효와 함께 보궐선거가 실시된다. 선거 무효가 되는 부패 및 불법행위로는 1) 유권자에게 영향을 미치게 하기 위하여 뇌물을 주는 행위 2) 선거 비용의 허위 보고 3) 대리 투표 행위 4) 선거운동원의 불법적인 매수 고용 5) 선거운동과 선거비용에 대한 불법행위 6) 선거운동의 불공정한 행위와 각종 투표 범칙 행위선거 등을 저지른 경우가 포함된다. 1983년의 국민 대표 법은 제60조-제66조 에서 신분사칭(Personation), 투표에 관한 기타의 위반행위(Other voting offences), 신고에 관한 위반행위(Offences as to declarations), 공적 의무의 위반(Breach of official duty), 비밀엄수의무 위반행위(Requirement of Secrecy)에 대한 것을 법제화 하였고, 선거비용, 선거집회, 향응 및 부당한 영향력 행사, 부패행위 또는 위법행위에 대한 소추(Prosecutions for corrupt or illegal practices)에 대한 과정을 입법화하였다(박영도, 1993:59-65). 이와 같이, 선거제도 개혁법들은 정치부패 청산을 위한 정부의 개혁정책과 밀접한 관계를 가지고 있었다.

4. 행정과 부패

공공부문의 구조개혁도 공무원의 윤리와 행동에 불가분의 관계가 있다. 기관에 대한 자율성의 부여는 윤리의 증대를 위한 방안이지만, 전통적 행정기관에 적용되는 권위적인 규정과 자율기관의 관리적 자율성 간에는 상충적인 요소가 발생한다. 영국에서는 "Treasury Code of Practice of Board Member of Public Bodies"라는 가이드라인을 통해, 공직사회에서의 개방형 임용제도의 확대와 함께 민간부문 전문인력의 공직사회로의 진출이 증가하고 있다. 블레어 정부는 목표는 개방형으로 임용하는 고위공무원의 숫자를 매년 10%씩 증가시키는 것 이었으나, 1999년과 2000년 2년 동안 고위관리직(senior manager posts)의 개방형 임용을 88%나 증가하였고 2001년도의 경우 고급공무원단(SCS) 채용의 60%가 외부에서 채용되었다(황윤

원, 2003:108).

영국에서도 신뢰성의 저하문제는 정부 결정과 집행에 대한 불신을 포함한다. 신뢰적자는 부패의 행동과 밀접히 연관되며, 공공부문의 신뢰회복과 윤리기반 구축이 부패의 억제를 위해 요구되어 진다. 영국은 1994년의 정치 스캔들이후 존 메이저 정부에 의하여 “공공생활 기준에 대한 독립위원회(The Independent Committee on Standards in Public Life)”가 설치되었으며, Nolan 위원회는 부패의 척결과 함께, 공무원의 바람직한 역할과 책임을 강조하고 있다.

대처 정권에서 블레어 정권에 이르기까지 영국 정부 개혁의 일관된 개혁목표와 이념은 크게 세 가지로 1. 작고 효율적인 정부, 2. 공공부문에의 시장기제도입과 민간자본 유치의 극대화, 3. 고객위주의 행정이라고 할 수 있다(황윤원, 2003:58). 전통적 행정(Public Administration)으로부터 탈피하여 공공관리론(New Public Management)의 개념은 부패방지를 위한 윤리관리의 바탕에 근거를 두고 있다.

대처와 메이저 수상의 영국정부는 민영화 과정을 통해 공기업의 수는 60%나 줄었으며, 공공부문에서 민간부분으로 이관된 인력만 해도 60만 이상이 넘었고, 공기업의 매각대금을 활용하여 대처 정부 후반기에는 균형예산을 이루어냈다(황윤원, 2003:70). 특히 보수당 정권하에서는 공기업뿐만 아니라 정부조직들도 민영화 되었는데 1992년에 PSA Service의 프로젝트 업무(projects business)가 민영화되어 700명이, 1993년에는 사업관리기능이 민영화되어 2730명이 추가로 이관되었고, 1993년 교통부 산하 차량운행정보기술청(Driver Vehicle Operator Information Technology Agency)의 민영화를 비롯하여 1994년 내무부의 통신국(500명), 1996년 의료안전위원회(76명)와 정부간행물센터(2580명) 등의 민영화로 많은 인력이 민간으로 이관되었다(황윤원, 2003:70).

인간 조직에 관한 권위주의적 이념들은 민주주의적인 행정이론의 발전에 장애가 되고 있는데(Waldo, 1952: 98), 반 권위주의적이고 도덕적인 행정경영은 반 부정부패의 범주와 영역으로 간주되고 있다. 전반적으로, 영국의 행정 경영체제는 성과주의와 정치적 중립주의 방식의 선호와 함께 신뢰성에 근거한 행정윤리 원칙과 정책의 추구로 인정되고 있다. 행정윤리의 원칙과 방안은 개인의 권리, 자유, 정의를 보호하는 관료 행정의 추구, 관료 조직의 신뢰성과 공정성의 증대, 공공정책 결정과정에서 공정성과 투명성의 추진, 정책 집행에서 사회적 형평성의 모색 등이 포함된다. 제도적인 측면에서 부패를 방지하기 위한 조치로써 영국정부는 행정윤리원칙의 적용과 함께 당파성의 배제, 민주적 관료체제의 모색, 분권적인 행정시스템의 개혁을 추진하였다.

III. 다원주의와 조합주의에서의 반부패 체제

부패와 체제와의 상관관계에서, 부패와 다원주의와 조합주의체제의 제도적 연관성을 분석해 보는 것은 필요할 것이다. 자본주의 민주주의 국가에서 다원주의와 조합주의의 이론에 의해 자본주의의 형태와 내용의 구분이 마련 될 수 있을 것이다. 다원주의 이론에서 자발적인 이익단체는 정부 정책에 근원적인 영향력으로 행사함으로써 민주적인 정책 결정을 모색하는 반면, 조합주의 이론에서 자발적인 이익단체의 기능보다 국가 권력의 역할은 강조되어 지고 있다.

자본주의 체제에서 조합주의와 다원주의 사이에 근본적인 차이점은 다음과 같이 기술 할 수 있다. 정부와 이익단체 사이의 관계의 분석을 통한 다원주의와 조합주의의 범위와 영역을 고찰하는 접근 방식에서, 다원주의와 조합주의의 구분은 정부에 대한 이익단체 그룹들의 영향력 있는 강도의 영역에 의해 결정된다. 다원주의 체제에서 정책수립과정 에서 영향력을 주기 위한 자발적인 이익 단체들이 상존하는 반면, 조합주의 체제에서 이익단체들이 정책과정에 영향을 주는 강도는 다원주의체제에 비해 약한 편이다. 또한, 다원주의 체제에서, 정부와 이익단체 사이에 갈등을 통해 민주적인 정책 결정과 집행을 수행하는 반면에, 조합주의 체제는 갈등보다는 타협의 원칙을 역설한다. 이와 같이, 다원주의 국가는 조합주의 국가보다 정책 네트워크의 의존성 때문에 분권화의 정책 과정을 지지하는 반면에, 사회 조합주의 원리는 계급적인 분석과 중앙집권화의 정책과정을 포함 한다(Schmitter, 1979). 다원주의의 주요한 원칙들은 이익단체들의 경쟁적 관계의 정치문화로부터 파생되고 있다. 대조적으로, 조합주의 체제는 국가와 국민 사이의 유기체적인 관계에 근거해서 국가와 이익단체의 관계의 상호 협력적인 과정의 시스템을 통하여 사회적, 정치적, 경제적 그룹들을 통합 한다(Panitch, 1979).

영국형 사회 조합주의와 국가 조합주의의 대조는 여러 가지 측면에서 생각되어질 수 있다. Schmitter(1979)가 지적 한 대로, 사회 조합주의는 타협적인 정책 결정과 집행, 민주적인 정당 시스템, 경쟁적인 선거 과정의 민주적 체제의 전체적인 맥락에서 이해 될 수 있다. 국가 조합주의는 지엽적인 단체들이 중앙 관료적인 권위에 복종, 민주적인 선거과정의 후진성, 권위적 정당 시스템의 경향을 표출하고 있다. 국가 조합주의에서 행정부적인 권위는 독점적이고 계급, 종족, 언어, 지역에 근거한 정치적인 하위문화는 억압 되어진다(Schmitter, 1979:67). 사회 조합주의에서

이익단체들과 관료의 관계에서 이익단체들은 자발적이고 독립적인 조직들이고, 국가조합주의에서 이익 단체들은 의존적이고 보조적인 조직들이다. 짧게 말하면, 사회조합주의에서 국가와 사회적인 이해의 관심들 사이에 신뢰에 근거한 파트너십에 대한 접근이 강화되는 경향이 있다는 것이다. 다시 말하면, 국가 조합주의에서 이익단체들은 정책의 형성과 이행에서 관료주의에 의존하고, 사회 조합주의에서의 정책 수립과 수행에서 이익단체들은 관료들과 동등한 파트너십을 공유한다.

결과적으로, 다원주의의 원칙은 조합주의 개념과 차이점이 상존 할지라도 신뢰의 증대는 양대 시스템에서 결정적 중대한 요소이다. 다원주의 체제가 분권적인 “자유 재량적 관리”의 증가를 내포하고, 조합주의 체제에서는 관리의 “자유 재량적 관리”의 축소가 내포되고 있다. 근래에 영국은 중앙집권적 정책으로부터 탈피하여 신 공공관리론에 근거한 영국에서의 분권화의 정책은 긍정적이었다는 평가를 받고 있다. 공공부문의 분권화는 긍정과 부정의 양 효과를 수반할 수 있는데, 분권화의 정책에 근거한 “관리적 자율성(Managerial Autonomy)”의 증대는 기관과 개인의 자율성도 증대시킨다. 자율성은 비 부패적인 행위의 책임성을 수반하는 것이다. 분권화와 자율성이 강화되기 위해서는 행정기관의 간섭적인 규정과 규칙의 감소가 요구되어진다. 하지만, 규칙과 규정의 감소는 공무원과 시민의 불규칙성을 증가시킬 가능성이 증대함으로써, 판단과 집행에 있어서 실수의 가능성을 증가 시킨다. 실수의 가능성을 억제하기 위해 엄격한 규정을 설립하거나 아니면, 폭넓은 재량권을 부여할 수밖에 없다. 그러나, 후진적인 문화의 여건과 상황에서 폭 넓은 재량권은 부패 발생의 가장 기본적인 요건일수도 있다. 이런 문화에서 자율성의 제한에 근거한 국가조합주의의 체제는 요구되어진다. 재량권의 확대에 근거한 다원주의 원칙의 성공은 건전한 문화적인 가치관과 사회관을 우선적으로 요구한다. 시민참여 이론의 대표적인 학자인 Stuart Lanton의 관점에서, 현대 국가의 시민참여의 중요한 형태는 시민운동(citizen-action movement)이며, 시민운동은 주민조직, 공익집단, 소비자집단, 자발적 조직들이 중심이 되어 부패를 방지하기 위한 정부의 기능과 역할을 감시하는 임무를 담당하고 있다.

이와 같이, 영국에서의 전반적인 사회 중심적 가치관은 분권화 정책이 성공하기 위한 전제조건 일 것이다. C. W. Graves의 견해에서 다양한 가치관과 사회관의 유형을 묘사하고 있다. 첫째, 욕구 반응적 (reactive) 가치관은 자기 자신이나 다른 사람들을 의식하지 않고 기본적인 생리적 욕구에 반응하는 사람의 유형이다. 둘째, 의존적 (tribalistic) 가치관은 고도의 의존성, 전통과 권위에 의해서 강하게 영향을 받은 유형이다. 셋째, 자기중심적 (egocentrism) 가치관은 공격적 그리고 이기적 성

향에 근거한 미숙한 개인주의 신봉자로서 권력에 민감한 유형이다. 넷째, 동조적(conformity) 가치관에서 타인들이 자신의 가치관을 수용하기를 기대함으로써 자신과 다른 가치관을 가지고 있는 사람의 견해의 수용을 거부한다. 모호성에 대하여 관대하지 못하다. 다섯째, 조작적(manipulative) 가치관은 물질주의의 추구하고 함께 높은 지위와 안정의 모색을 위해 타인을 교묘히 이용하여 자신의 목표를 달성하려 한다. 여섯째, 실존적(existential) 가치관은 유연성이 없는 경직된 체제, 규제적인 정책, 지위, 신분의 상징, 권력남용 등의 반대와 더불어 자기와 다른 가치관을 포용한다. 마지막으로, 사회 중심적(sociocentric) 가치관은 물질주의의 배제와 함께 마키아벨이적인 조작적 가치관과 동조적 가치관을 배격하고, 합리적 개인주의에 근거한 조화와 협동의 가치에 비중을 둔다. 신뢰의 사회는 사회 중심적 가치관의 사람들이 다수 일 때 성립 될 수 있고, 자율성과 분권화에 근거한 다원주의 체제의 성공을 위한 필요조건 일 것이다.

Hofstede의 견해에서, 권력거리(power distance)가 큰 문화는 권력과 부의 불균등성 확대(inequality of power and wealthy)이고, 권력거리가 작은 문화는 권력과 부의 불균등성 격차 축소(inequality's reduction of power and wealthy)이다. 개인주의 문화는 개인의 권리를 우선하며 집단주의 문화는 단체 성을 역설하는 것이다. 불확실성 회피(uncertainty avoidance)성향 높은 문화는 직급의 승진패턴과 직업안정성을 높은 가치(stability)를 추구하고, 불확실성 회피 성향 낮은 문화는 용기, 위험, 극복(courage, risk, overcome-instability)등을 포함한다. 남성다움(masculinity)의 문화는 성취감, 경쟁, 자기주장, 물질적인 성공(strong ideology and competition)을 추구하는 반면, 여성다움(femininity)의 문화는 구성원에 대한 배려와 질적인 삶을 강조(stress of qualified life) 한다. 영국은 작은 권력거리와 개인주의를 모색한다. 영국의 문화는 불확실성 회피 성향이 높고 남성다움의 문화에 근거하는 것이다. 일반적으로, 영국에서 사회 중심적 가치관의 문화는 합리적 개인주의와 권력거리가 작은 문화를 조장하고 있다.

IV. 신뢰성에 근거한 반부패사회

국가의 신뢰성의 위기는 부패의 현상으로부터 파생된다. 한 국가 내에서 정책이 법규와 제도의 공식적인 절차 보다는 공공선에 반대하는 이기심에 근거한 비정상

적인 방법에 의해 정책이 추진된다는 것이다. 이런 정책결정은 “공무원의 불신, 정책의 불신, 법의 불신, 정치인의 불신” 등 국가의 전반적인 불신의 상황과 조건을 파생시키고 있다는 것이다. 부패로 인한 “신뢰의 위기” 혹은 “신뢰적자(confidence deficit)”의 증가가 발생 한다는 것이다.

Fukuyama(1995)가 언급한대로, “높은 신뢰의 사회(a high trust society)”는 중요한 경제적 가치와 원동력을 제공하는데 사회적 협동을 필요로 하는 것이다. 정부정책의 비효과 성은 신뢰의 위기로부터 파생된다. 사례를 들면, 체제부패의 상황과 조건아래 실질적인 계획된 비용이외의 추가비용이 파생된다. 발주를 하는 공무원이나 입찰에 참여하는 업자 모두 예정가격은 형식적인 가격이고 초과비용이 발생한다는 것이다. 결과적으로, 부패의 결과는 신뢰의 위기이고 비효율적인 국가 체제와 정책의 비효율성을 야기하고 있다.

Fukuyama(1995)의 언급에 의하면, 저 신뢰 국가에서, 지나친 가족적 유대감의 경영에서 파생된 친인척 등용과 파벌의 형성은 경제발전의 저해요소가 되고 있다. 이탈리아의 중부지역에서, 대가족적인 전통, 공작기계, 도자기, 의류 등의 소규모 가족기업, 가족들 간의 강한 유대가 상존한다. 프랑스는 가족주의 강한 것은 아니지만, 구성원들 간의 대면접촉 기회의 문화적 특성과 자발적 사회집단의 형성에 어려움이 민간부문 기업 취약과 국가의 개입의 국유기업의 형성하는데 기여하고 있다. 고 신뢰 국가로는 미국, 캐나다, 독일, 일본, 영국의 나라들으로써, 일본의 평생 고용제 방식과 영국과 독일의 공동체는 신뢰를 바탕으로 형성된 사회로 간주되고 있다.

신뢰는 기존 공동체의 가치, 윤리, 규범의 산물이다. 높은 신뢰관계는 사회적 자본으로부터 나온다. 사회적 자본(social capital)은 집단들과 조직들이 공동의 목적을 위해 같이 일할 수 있는 능력을 말한다. 이러한 상호 제휴할 수 있는 능력의 정도는 공동체가 규범과 가치를 공유하고 개인이익을 집단이익에 종속시킬 수 있는 정도에 따라 정해진다. 재산권과 계약은 현대 시장지향경제체계를 만들기 위한 공식적 제도이지만, 사회적 자본과 신뢰 구축 없이 공식적 제도만이 거래비용을 낮춰주는 것이 어려울 경우가 많다.(Fukuyama 1995, 10-11, 336)

Putnam(1995)의 관점에서, 사회자본 이론은 시민공동체(civic community)의 건전한 가치를 민주주의와 사회발전을 위한 사회적 자본(social capital)으로 파악하는 이론이다. 사회자본 이론가들은 다양한 자발적 결사체 활동을 통해 형성된 신뢰, 참여적 규범, 협력적 네트워크를 사회자본으로 규정하면서, 자발적 결사체는 신뢰, 참여, 협력적 네트워크를 형성시키는 주요한 사회적 자산임을 강조한다(Putnam, 1995; Newton, 1999; Fukuyama, 1995). 신뢰에 근거한 영국의 “진취적 문화”는 미

래의 강조와 노동의 숭고를 부각한다. 문화적 교류는 상호이익이고 교육은 진보의 핵심이다. 이 문화에서, 실력은 승진의 필수 요건이고, 정의의 공정성의 강조와 함께 세속주의 종교제도의 영향이 미세하고, 권위는 자발적으로 형성되어지는 수평적 확산의 개념으로 인식되고 있다. 대조적으로, “정태적 문화”는 미래의 가치보다는 현재 혹은 과거의 가치를 강조하고 노동의 가치를 비하한다. 이 “정태적 문화”는 엘리트 교육의 중시와 대중교육의 무시와 함께, 연줄과 가족 관계의 중요성을 부각한다. 이 문화에서는 사회적 연대 개념의 등한시와 함께 부정부패, 조세포탈, 정실주의가 우세하며, 박애 적 활동의 부재와 함께 세속적 종교영향이 크다. 정통과 순응을 강조하는 권위는 힘과 지배에 의해 형성된다. 신뢰의 사회는 영국의 “진취적 문화”에 근거해서 형성되어 왔다.

영국에서 신뢰사회의 형성을 위한 반부패 사회를 조장하는 발전 지향적 문화의 특징과 내용(Grondona, 2000)을 고찰해 보면 다음과 같다.

첫째, 종교적인 측면에서, 로마 가톨릭의 문화가 경제 발전에 저항하는 가치로서 이 문화적인 가치에서 빈자는 자신의 가난을 정당화하고 있다. 영국의 프로테스탄트 종교 문화는 경제 발전에 순응하는 가치로서 부의 축척과 투자를 통해 자신의 처지를 개선하려는 노력을 모색하고 있다. 둘째, 발전 저항적 문화가 개인을 불신, 감시, 통제하는 것이라면 영국의 발전 지향적 문화는 개인의 근면과 창의성을 강조하고 있다. 셋째, 도덕적 명령의 관점에서, 높은 수준의 도덕심은 이타성과 성인과 순교자의 도덕심을 내포하고 있지만, 낮은 수준의 도덕심은 다른 사람의 권리와 법을 무시하는 범죄자의 행태를 포함한다. 레이드 아론(Raymond Aron)의 견해에서, 이 양극단의 중간에 위치한 합리적 이기주의의 범주는 개인들은 성자나 범죄자처럼 행동하지 않고 사회적 책임과 법률의 범위 내에서 합리적으로 자신의 복지를 추구하는 것이다. 넷째, 부의 개념에서, 발전 저항적 문화에서 부는 세습하는 것으로 특혜와 권력자의 특권을 인정하는 것 이라면, 발전 지향적 문화에서는, 부가 아직 존재하지 않은 것으로 인정하고 부를 혁신 과정과 노동으로 창출하는 것이다. 다섯째, 경쟁에 대한 견해에서, 발전 저항적 문화에서, 경쟁은 공격적 심성과 충성의 개념을 포괄하고, 발전 지향적 문화에서의 경쟁은 기업, 정계, 지식인 사회, 전문적 사회에서 필수적인 개념으로 간주된다. 여섯째, 정의에 대한 견해에서, 발전 저항적 문화에서 분배의 정의는 미래적인 개념 보다는 현실성에 입각한 저축보다는 소비의 경향이다. 발전 지향적 문화에서, 미래 세대의 이익과 편익을 고려하는 분배의 정의의 부각을 통해 소비 경향의 축소와 저축성향을 강조한다. 일곱째, 교육관적인 관점에서, 발전 저항적 문화는 창조적 생각을 고취시키지 않고, 개발 지

향적 문화에서는, 일원적 교리탈피와 지적 다원주의를 강조하고 있다. 이와 같이, 교육은 세뇌가 아니고, 학생이 스스로 진리를 찾도록 도와주는 교육법으로서 진리를 일방적으로 강요하는 것은 아니다. 여덟째, 발전 저항적 문화는 반사랑, 비정의, 반 용기, 비 관대함을 수용하는 반면에, 발전 지향적 문화는 완벽한 일처리, 정결함, 예의 바름, 시간 잘 지키기, 조화와 미덕의 인간관계를 강조한다. 아홉째, 권위적인 견해에서, 발전 저항적 문화는 왕자의 권위, 오야 봉의 권위, 국가의 권위를 포함하는 절대주의 전통을 계승하는 반면, 발전 지향적 문화에서, 입헌 자유 민주주의에 근거한 합리적 권력과 법의 지배를 강조한다. 영국의 발전 지향적 문화의 토대위에서 신뢰의 사회가 발생되며, 이 신뢰의 사회는 부패비율을 낮추고 있다.

V. 결론

반부패 정책은 법적, 제도적인 것과 자율적, 문화적 것으로 크게 두 가지 유형으로 구분 될 수 있다. 전자는 반부패법이나 행정개혁 등의 시스템 개혁이고, 후자는 가치관, 의식, 관행의 개혁이다. 부패통제는 권력의 분산과 제한, 규제완화와 함께 부패기회를 감소시키는 것이다. 부패는 제도실패뿐만 아니라 개인의 부패성향으로 기인한다는 점에서, 반부패 정책의 또 다른 한 면을 구성하는 것은 시민들의 행태와 의식의 개혁이다. 영국에서 경제, 종교, 정치, 행정 분야에서의 부패와의 관계의 분석을 통해, 부패가 단지 제도적인 개혁을 통해 의도적인 인간 행동으로 감소시킬 수 있지만 그것은 또한 역사적, 종교적, 문화적인 측면임을 분석 하였다.

정부조직과 관리체제에서 부패근절을 통한 선진사회의 건설을 위해서 반부패 윤리원칙의 적용은 영국의 범정부적 차원의 목표이었다. 반부패 개혁정책은 정보화와 세계화 시대에 국가경쟁력을 진일보시키기 위한 노력으로써, 행정의 자율성과 윤리성을 통한 투명한 반부패적인 행정관리체제를 모색하는 것이다. 제도적 개혁과 발전 지향적 문화의 형성이 부패방지를 위한 중요한 요소임을 영국의 사례를 통해 분석 될 수 있을 것이다. 반부패 정책은 제도적인 것과 문화적인 것으로 크게 두 가지 형태로 설명 될 수 있다. 제도적인 측면은 부패를 방지하기 위한 행정시스템 개혁이고, 문화적인 측면은 사회의 가치관, 의식, 관행의 개혁이다. 부패는 제도실패뿐만 아니라 개인의 부패성향으로 기인한다는 점에서, 반부패 정책의 중요한 요

체는 문화들의 행태와 의식의 개혁이다. 영국의 경제, 종교, 정치, 행정 분야에서의 부패와의 관계의 분석을 통한 부패연구에서, 부패가 단지 제도적인 개혁을 통해 의도적인 인간 행동으로 감소시킬 수 있지만, 또한 부패는 경제적, 종교적, 문화적인 요소로부터 파생된다는 관점을 분석하였다.

문화와 부패와의 관계는 비문화적, 온건한 문화 주의적, 강경한 문화 주의적 관점으로 구분해서 설명 될 수 있다. 첫째, 비 문화 주의적 견해에서, 문화와 부패 사이의 관계에서, 문화는 결정적인 역할을 하지 못한다는 관점이다. 둘째, 온건한 문화 주의적 관점에서, 비 부패 사회 체제가 출현, 지속, 발전하는데 발전 지향적 문화가 필요조건이지 충분조건은 아닌 것으로 인식한다. 셋째, 강경한 문화 주의적 관점에서, 발전 저항적 문화는 구조적인 만성적 부패를 조장하며, 발전 지향적 문화가 반부패 사회를 모색하는데 결정적인 기능을 한다는 견해이다. 비 문화주의적 견해는 영국의 반부패 사회의 현상을 설명하기에는 협소하다고 할 수 있다. 발전 지향적 문화는 국가의 통제 기능을 통한 부패의 방지보다는 신뢰의 사회에 근거한 신 공공관리론에 행정시스템으로 “자유시장과 경쟁체제의 확립을 통한 독점의 약화”, “정부의 각종 규제완화를 통한 재량의 축소”, 그리고 “민주화와 시민사회의 강화를 통한 책임행정의 수립”에 공헌하여 오고 있다. 영국에서 제도적인 개혁과 함께 발전 지향적 문화는 반부패 사회를 위한 근원적인 요소의 맥락으로 이해될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 박영도. (1993). 「영국의 선거부패 및 위법행위 방지법제」. 서울: 한국법제연구원.
 임성일. (1996). 「영국의 지방정부」. 서울: 법경사.
 입법조사국. (1992). 「주요국의 선거제도」. 서울: 국회사무처.
 연성진. (1998). 「공무원 부정부패의 실태와 대책」. 서울: 한국형사정책연구원.
 최양식. (1998). 「영국을 바꾼 정부개혁」. 서울: 매일경제신문사.
 황운원의. (2003). 「정부개혁론」. 서울: 박영사.
 Edward Banfield (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Chicago: Free Press.
 Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*.

- New York: Free Press.
- Graves, C. W. (1971). "A Systems Conception of Personality: Introductory Remarks by Dr. Graves on his Levels of Existence Theory," Presented at the Washington School of Psychiatry, Washington, D.C., October 16, 1971.
- Grondona, Mariano. (2000). "A Cultural Typology of Economic Development" In Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington(ed.) *Culture Matters*. New York: Basic Books
- Heidenheimer, Arnold J. (ed.) (1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Hofstede, G. (1997). *A multi-country study of the adoption of ERP systems: The Effect of National Culture* (1997). *Culture and Organizations*, New York: McGraw-Hill.
- Johnson, S., D. Kaufman and P. Zoido-Lobaton. (1998). "Regulator Discretion and the Unofficial Economy," *American Economic Review*, Vol.88, No.2, May.
- Langseth, Petter, Rick Staphenurst & Jeremy Pope. (1997). *The Role of a national Integrity System in Fighting Corruption*. EDI(Economic Development Institute of The World Bank) Working Papers. 400/142
- Lanton, Stuart. (1978). *Citizen Participation in America*. Lexington: Massachusetts.
- Newton, K. (1997). *Social Capital and Democracy*. *American Behavioral Scientist*. 40(5): 575-586.
- Panitch, Leo. (1979). "The Development of Corporatism in Liberal Democracies" in *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Schmitter, Philippe C. & Lehmbruch, G.(eds). Beverly Hills: Sage.
- Putnam, R. D. (1995). "Turning in Turning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America." *PS: Political Science & Politics*. 28(December): 371-389.
- Robert K. Merton. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press
- Rose-Ackerman, Susan. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe C. & Lehmbruch, G. (eds). (1979). *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage.
- Treisman, D. (2000). "The Causes of Corruption: a Cross-National Study," *Journal of Public Economics*, Vol.76.

- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. American Political Science Review. Vol.46: 81-103.
- Waldo, Dwight. (1955). Study of Public Administration. New York: Random House.
- Wraith, Ronald & Edgar Simpkins. (1978). Nepotism and Bribery in West Africa. in Arnold J. heidenheimer. ed.. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New Brunswick. NJ.: Transaction Books. 331-40.

저자약력 : 저자는 캐나다 토론토 대학에서 학부를 마치고 영국 버밍햄 대학에서 정치학으로 박사학위를 취득하였다. 현재 국회예산처 사회행정사업팀 사업평가관으로 근무하고 있다. 관심분야는 비교행정, 정책이론, 행정문화, 정책학 등이다.