

# 한국 민주화 이후의 부패문제

## The Corruption Issue since the Korean Democratization

라영재(Ra, Young Jae)\*

### ABSTRACT

The Korean Society has improved political and social institutions, corruption issues since democratization in 1987. The political democratization played a important role for fighting corruptions. Political development relate economic development. Political , economic development require political democratization.

Democracy is in correspondence with anti-corruption. political development on democracy decreased Political and power-related corruption. The procedural democratization open political and administrative system. Furthermore, citizenry supervision and participation enlarged in political, administrative process.

Hereafter, it is important social as well as political democratization against anti-corruption.

Key Words : 민주주의(Democracy), 민주화(Democratization), 정치적 민주주의(Political Democracy), 사회적 민주주의(Social Democracy), 정치부패(Political Corruption), 권위주의 체제(Authoritarian Regime)

## 1. 서론

한국사회는 1987년 6월 항쟁을 계기로 정치적 민주주의로 이행하게 되었고, 그 이후부터 정치와 권력부패를 통제하기 위한 정치제도도 정비되었다. 20년이 지난 현재 정치적 민주주의는 제도적으로 많이 정비되었고 공고화되어 가고 있다. 그러나 중앙 정치와 달리 지방자치는 정치적 책임성을 확립하는 단계에까지는 이르지 못하였다고 평가 받고 있으며, 그나마 주민소환법이 지난 5월 발효되면서 지방정치의 책임성을 담보할 수 있는 기초를 마련하였다.

1987년 정치적 민주화의 기폭제가 된 이후 2007년 6월 현재 우리사회는 다시 한번 민주주의와 부패 문제를 그 원인부터 대책까지 근원적으로 다시 검토해 보아야 할 시기인 것 같다. 현시점에서도 우리 사회가 과거의 절차적 민주주의의 이행과정에서 머물러 있다고 평가 받는다면 한국의 부패는 국제투명성기구가 발표하는 점수인 5.0점대의 부패수준에서 고착될 가능성이 커 보인다.

---

\* 국가청렴위원회

과거 한국사회의 부패가 심화되는데 있어서 가장 큰 책임은 권위주의적 정치권력의 권력남용과 비민주적 통치에 있고 그 다음의 책임은 정치권력과 유착한 자본가들의 정경유착에 있다. 물론 이런 상황을 기술적으로 방조하고 공생한 행정 관료의 무책임과 자율성도 그 책임이 작다고 할 수 없다. 그러나 역대 정부의 부패방지정책은 일관성이 결여되었거나 그 대책과 방향도 단순하게 관료부패의 통제에만 두었다고 볼 수 있다.

이 논문은 우리사회의 민주주의가 위기라는 정치사회학자들의 비판을 전제로 하여, 민주화와 부패와의 관계에 대한 이론과 경험적 자료들을 재해석해 보고자 한다. 특히 역대 정부마다 단편적인 부패방지 정책을 수립하였다는 학자들의 지적도 수용하여 한국사회 부패수준이 정제되어 있는 상황을 돌파하기 위하여 1987년 정치적 민주화 이행, 1997년 IMF 외환위기 이후 경제사회 민주주의 위기가 부패 문제에 어떤 영향을 주고 있는가를 시론적(試論的)이고 해석적(解釋的) 방법을 통해서 그 관계를 밝혀 보고자 한다.

## 2. 민주화와 부패

정치학에서 경제발전과 정치발전과의 상관관계를 밝히려는 연구는 비교정치학의 고전적인 연구과제이다(마인섭, 2002). 정치학이나 행정학의 오래된 또 다른 논의 주제는 민주주의와 관련한 연구들이다. 동구 공산주의 국가의 붕괴로 이데올로기적인 민주주의의 논쟁은 사라지고, 자유주의 국가든 사회민주주의 국가체제이든 민주국가라는 명제 아래에서 민주주의의 발전과 관련하여 절차적인 민주주의는 정치적 민주주의의로, 실질적 민주주의는 사회·경제적 민주주의의로 이해하고 있는 것 같다.

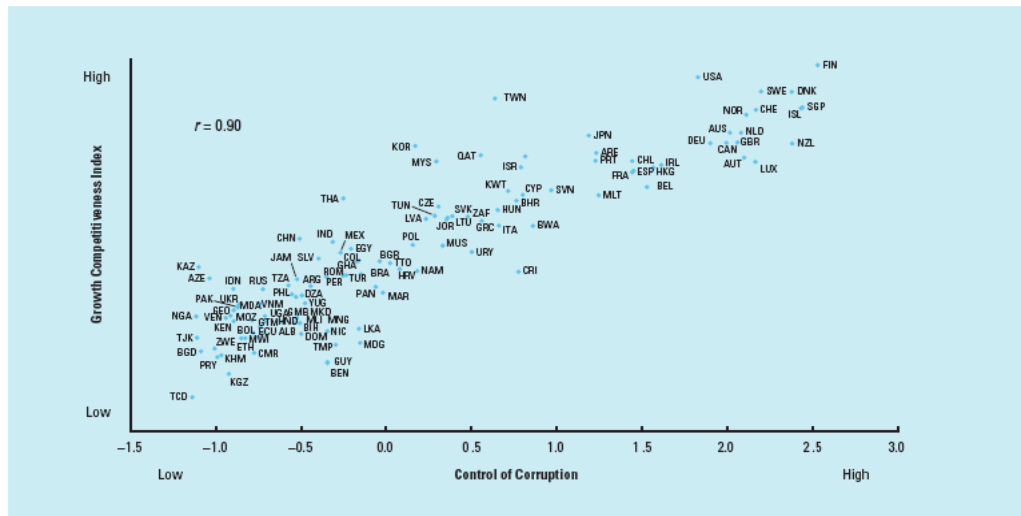
국제사회에서 선진 민주주의의 국가는 국가경쟁력이 높으며 투명한 사회로 인식되고 있고 개도국이나 저개발 국가는 정부나 사회의 투명성이 낮고 부패한 국가로 평가 받고 있는 현실에서 부패, 정치발전, 경제발전과는 일반적인 관계가 있을 수 있다는 추론도 가능하다. 일반적으로 부패통제(control of corruption)와 경제성장의 상관관계는 경험적으로 증명되고 있다(Kaufmann 2005). 특히 한 국가의 일인당 국민소득(GDP)과 부패와는 강한 상관관계가 있음을 보여주고 있다(Keun Namkoong 2005).<sup>1)</sup> 즉 1인당 국민소득이 높은 국가의 투명성은 개발도상국가나 저개발 국가에 비하여 높게 조사되고 있으며, 1인당 국민소득이 높은 국가들 중에서 국가가 작고 사회복지 기반이 잘 발달되어 있는 북유럽 국가의 투명성이 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 경험적 연구나 조사 결과를 보면 전통적으로 국민소득이 높으면서 실질적인 부의 분배가 잘되어 있으면서 정치적, 사회적으로 안정된 국가가 투명성이 높다는 것을 보여 주고 있다.

비민주주의 국가에서 부패는 지도자의 부패이며, 정치부패의 형태를 띠고 있다. 그리

1) 남궁 근 교수는 국제투명성기구에서 발표하는 부패인식지수(CPI)와 일인당 국민소득(GDP)과의 회귀분석 결과 2차 방정식 모델은 부패인식지수의 변화에 대하여 77.1%를 설명하고 있으며, 단순회귀분석모델로는 74.1%를 설명하고 있다고 한다. 단순회귀모델에 의하여 부패인식지수 1점이 상승하면, 일인당 국민소득이 4,713달러까지 증가할 것이라고 한다. 단순회귀방정식  $\text{Per capita GDP}(\$) = -11228.7 + 4713.3\text{CPI}$  (R square 0.747)

고 정치지도자나 통치자는 독재 권력을 유지하기 위하여 국민의 기본권이나 정치적 자유권을 자의적, 불법적으로 침해하게 되어, 선진국에 비하여 정치와 사회 전 영역에서 민주적인 요소는 결여되어 있게 된다. 이에 비하여 민주화된 사회와 국가에서는 정치지도자이든 공직자이든 개인차원에서 부패를 회피하고자 하는 경향이 있어 사회 전반의 부패가 감소하게 되어 정상적인 사회를 지향한다(Caiden 2007).

<그림 1> 국가경쟁력과 부패 통제와의 관계



\* 자료 : 세계경제포럼(2005년)의 경쟁력지수와 2004년 세계은행의 부패통제와의 관계, Kaufmann, 2005년

한 사회에서 소득분배의 불평등 정도를 나타내는 지니계수와 부패와의 일반적인 상관관계는 찾아보기는 어렵지만 부패인식지수가 높은 북유럽국가에서 소득분배가 잘 되고 있다는 것은 분명한 사실이다. 즉, 1인당 국민소득이 같다면 소득분배가 잘 되어 있는 국가에서 부패가 덜 발생할 수 있다는 것을 보여주는 사례라고 해석할 수 있다.<sup>2)</sup>

세계은행에서 매년 발표하는 거버넌스 지수(Governance indicators)를 보면 각 국가의 반부패 노력과 거버넌스와의 관계(relations)가 있다는 것이다(Kaufmann 2005).<sup>3)</sup> 거

2) 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이와 같은 북유럽 국가가 투명성이 높고 국가경쟁력이 높은 이유에 대하여는 좀 더 깊은 연구가 있어야 하겠지만 표면적으로는 이들 국가의 캐빈주의적인 종교, 문화와 사회복지 정책의 영향이라는 것을 부인하기 어려워 보인다. 특히 일반 시민들은 높은 세율에도 불구하고 정부와 공직자에 대한 신뢰(불신의 정도)는 다른 나라에 비하여 높은 것처럼 보였다. 라영재(2004). 북유럽 4개국 출장보고서

3) 세계은행(World Bank)은 거버넌스 지표로 6개의 지표를 측정하고 있다. 1)Voice and accountability(정치, 시민, 인권), 2)Political instability and violence(폭력적 위협, 정부의 변동 가능성 등), 3)Government effectiveness(관료의 능력, 공공서비스의 질), 4)Regulatory burden(비시장친화적인 정도), 5)Rule of law(경찰, 법원 등 사법기관의 법집행의 질), 6)Control of corruption(개인의 이익을 위한 공적 권력의 사용 정도)

버넌스를 측정하는 각 지표간의 상관관계를 실증적으로 설명하는 데에는 한계가 있겠지만 거버넌스 지표와 정치적 안정이나 반부패 통제와는 분명하게 정(+)의 상관관계가 있음을 보여 주고 있다(Kaufmann, Kraay and Mastruzzi 2006)<sup>4)</sup>.

부패와 정치발전이나 경제발전과의 직접적인 상관관계를 설명하는 정치한 이론과 경험적 연구 결과를 찾아 볼 수는 없지만 OECD 회원국에서 국가의 투명성이 높은 실제 사례에서 볼 수 있듯이 정치적으로 안정되어 있고 경제적으로 발전된 국가에서 부패가 적은 것으로 조사되고 국가의 투명성이 높다는 평가를 받는 것은 굳이 경험적인 데이터를 통해서 통계적인 검증이 부족하다고 하더라도 당연한 사실로 받아들여도 될 것 같다. 다만 민주주의 발전과 관련하여 정치적 안정이나 민주주의 제도화와 같은 형식적 민주주의 발전뿐만 아니라 소득의 분배정도, 인권 등 보편적인 기본권의 보장과 같은 사회경제적인 민주주의 진전과 부패와의 상관관계가 있는가에 대해서는 경험적인 연구나 비교분석이 더 필요해 보인다. 다만 앞에서 논의한 바와 같이 각 국가의 소득불평등 정도를 나타내는 지니계수와 부패인식지수와 일관된 상관관계를 찾아 볼 수는 없었지만 선진국가의 지니계수와 부패인식지수와 상관성이 있는 것으로 보이므로 일반적으로 전혀 상관관계가 없다고 단정할 수는 없는 것 같다.<sup>5)</sup>

정치학자들은 사회발전과 경제적 번영이 효율적인 민주주의를 좌우한다고 주장한다(Putnam 1994). 그리고 부패는 일인당 국민소득과 상관관계가 있는 것으로 밝혀졌다 또한 정치적 안정과 같은 민주주의 발전도 부패와 정의 상관관계가 있는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 민주주의의 발전은 부패와 상관관계가 있다고 추정해 볼 수 있다. 민주주의의 발전은 시민사회가 확대하는데 기여하고 시민사회는 정치나 경제부문에 영향력이 커져서 자연스럽게 권력부패나 정치부패를 용인하지 않게 된다. 이러한 정치 경제적 부패(political-economy corruption)는 수요와 공급의 초과를 만들게 되고 다른 의미에서 정치와 경제 사이의 차이(gap)를 의미하고 민주주의에서의 결핍(deficit in democracy)을 가리킨다(Girling 1997).

정치적 민주화로 이행하게 되면 민주적 원리가 실질적으로 정치의 영역에서 작동할 수 있게 되고 순차적으로 사회·경제적 조건과 환경도 변화를 수반하게 된다는 것이다. 또한 정치적, 경제적, 문화적 차원에서 민주주의는 깊게 침투하게 되고 차례로 각각의 영역에서 부패도 용인할 수 없게 되며 그 부문은 나름대로의 대책을 만들고 적응하게 된다<sup>6)</sup>. 그러므로 부패문제는 다양한 차원에서 다양한 유형과 형태로 발생하지만 그 해

4) 거버넌스와 부패와 관련한 Kaufmann의 경험적 측정모형은 복잡한 정의들을 단순화하는 데에 특징이 있지만 경험적인 검증에 치중함으로써 부패 정의가 갖는 모호하고 입증할 수 없는 비난들을 실증적인 증거들이나 시스템적인 약점에 초점을 두는 것으로 변질시키고 있다고 지적하고 있다. Caiden(2007). The Ideal and the real in combatting corruption in western style democracies.

5) 지니계수가 낮은 국가로 주로 북유럽 국가와 구사회주의권 국가들이다. 북유럽 사회민주주의 국가와 같이 소득 수준이 높은 국가에서 소득분배 정도도 좋지만 동유럽 구사회주의 국가도 소득 분배 정도는 양호하지만 소득수준의 문제와 비례한다고 볼 수 없는 문제가 있다.

6) UN, OECD와 같은 국제기구나 국제투명성기구(TI)와 같은 국제단체에서는 한 국가에서 반부

결의 실마리도 민주주의의 발전의 궤적과 유사한 경로를 따라가게 된다. 그리고 최종적으로는 민주주의에서 부패문제가 은밀성이라는 특성을 갖는 인간의 본성과 관련이 있다(Caiden 2007)는 지적은 부패문제의 근원적 해결은 민주주의 문제와 깊은 관계가 있음을 의미하고 있다.

### 3. 한국의 민주화와 부패문제

#### 1) 한국사회의 부패 문제

한국사회는 최근 국제투명성기구가 발표하는 부패인식지수에서 지속적으로 개선되는 것으로 나타나고 있지만 경제수준에 비하여 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 특히 정치적 민주화의 진전으로 인하여 정경유착과 같은 고질적인 권력부패는 감소하고 있으며 그 부패의 정도나 크기 또한 과거에 비하여 획기적으로 감소하고 있다.

다만 정치나 권력부패의 상대방이었던 공급자적 측면의 기업의 부패는 정치 환경의 변화로 인하여 새로운 유형의 부패가 발생하고 있는 것 같으며, 기존의 전통적인 부패 유형과 달리 더 은밀하고 교묘하게 부패가 발생하고 있다고 보아야 할 것 같다.

<표 1> 우리나라 국제투명기구 발표 부패인식지수

연 도	점 수	순 위	조사대상국 수
1995	4.29	27위	41개국
1996	5.02	27위	54개국
1997	4.29	34위	52개국
1998	4.20	43위	85개국
1999	3.80	50위	99개국
2000	4.0	48위	101개국
2001	4.2	42위	91개국
2002	4.5	40위	102개국
2003	4.3	50위	133개국
2004	4.5	47위	146개국
2005	5.0	40위	159개국
2006	5.1	42위	163개국

1987년 이후 정치적 민주화의 진전으로 독재 권력과 권위주의 정치체제는 무너지고

---

패 정책의 효과적으로 작동하기 위해서는 정부기관만의 노력으로 되지 않고 입법, 사법 기관은 물론이고 기업, 시민사회, 언론 등의 노력이 함께 있어야 된다고 주장하고 있으며 TI는 이러한 종합적인 시스템은 NIS(National Integrity System)라고 한다.

사회적인 민주화로 이행하면서 한국사회는 지속적으로 변화를 하고 있다. 1987년 6월 민주항쟁 20주년이 되는 현시점에서 한국사회는 여전히 민주주의의 이행에 대하여는 학계로부터 비판을 받고 있는 것 같다.

권위주의로부터 민주주의의 이행을 가져온 한국의 민주화운동은 괄목할 만한 것이었고, 세계에 자랑할 만한 성공사례가 아닐 수 없었다. 그러나 민주화 이후 민주주의의 실천을 통해 사회적 변화를 가져오고 보편적인 시민권을 증진하는 데는 많은 어려움을 보여 주고 있다. (중략) 실천 가능한 민주주의, 다시 말해서 사적 영역에서의 행복과 양립할 수 있는 정치적, 사회적 실천으로서의 민주주의에 대한 이해가 지금 보다 훨씬 더 커져야 할 것이다(최장집, 2006).

그러나 현재 한국사회는 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 고질적인 정경유착과 같은 권력부패는 획기적으로 줄어들었고, 정치지도자나 권력자의 측근비리도 나타나기는 하지만 시간이 지나면서 감소하고 있다. 특히 2000년 16대 총선에서 시민단체의 총선연대 활동, 2004년 정치자금법, 선거법 등 정치관계법의 개정과 2004년 17대 총선에서 국회의원의 대폭적인 교체로 인하여 정치부패는 획기적으로 감소하였다. 또한 정치부패의 다른 한 당사자인 기업도 1997년 IMF 외환위기에서 어쩔 수 없이 구조조정을 해야 했고 국제적인 상거래에서 회계투명성을 높이고 지배구조개선을 요구받게 되어 결과적으로는 기업의 부패 환경도 많이 개선되었다.

권위주의 정치체제가 민주주의 정치체제로 바뀌고 수평적 정권교체 이후 정부도 끊임없는 행정개혁을 해야 했다. 김영삼, 김대중, 현 참여정부가 개혁에 대한 용어는 달리 사용하고 있지만 변화를 위한 노력들은 경주했고 행정부패도 개선되는 효과도 있었다. 행정부패도 2001년 부패방지법이 제정되고 국가청렴위원회에서 공공기관청렴도 측정을 하기 전까지는 공무원의 징계, 감사원 감사, 사법처리 현황 등을 통해서 실태를 파악할 수 있었을 뿐이다. 그러므로 1987년 이후 각 정부마다 행정부패가 어느 정도 감소하고 있는가를 실증적으로 밝혀내기는 쉽지 않다. 다만 국민들의 부패에 대한 인식이나 적발된 공직자의 부패사례 등을 통해서 행정부패는 감소하고 있음을 알 수 있다. 다만 여전히 국민이 바라보는 공직자의 부패 정도와 공무원이 바라보는 공직자의 부패 수준과는 상당한 괴리가 있다<sup>7)</sup>. 실제 공직자의 부패는 국민의 부정적인 인식보다는 많이 개선되었을 것이다. 다만 공직자들은 부패행위로 보지 않는데 국민들은 부패행위로 보는 행위들이 있다(황성돈 2001).<sup>8)</sup>

7) 우리사회 부패수준에 대하여 일반국민은 부패했다는 응답이 63.4%가 부패했다고 보고, 기업인과 공무원은 각각 37.0%, 19.1%가 부패해 있다고 응답하여 인식의 차이가 큰 것으로 조사되었다. 국가청렴위원회 청렴백서. 2006

8) 부패행위 성립 요건에 대해 사적 이득의 획득을 위한 권한의 오용(Bayley 1989), 사적 또는 정치적 이득을 위한 정부 권한이 모든 불법적 또는 비윤리적 사용(Benson et al, 1978), 관련 공직자에 의해 제공되는 특혜, 공직자가 얻게 되는 대가, 대가의 제공자 및 특혜의 수혜자가 존재함으로써 성립하는 행위(Peters and Welch, 1978) 등의 견해가 있다. 황성돈. 2001. 「공무원을 위한 반부패 길라잡이」. 국무조정실

## 2) 1987년 전후의 부패 문제

### 가. 1987년 이전의 민주주의와 부패

1987년 6월 민주항쟁 이전까지 한국 정치체제의 성격에 대하여 정치학자들 사이에 여러 가지 논의가 있을 수 있지만 기본적으로 권위주의 체제라는데 이의가 있지는 않는 것 같다.<sup>9)</sup> 권위주의 체제는 정치적 리더십이 견제 없이 정치적 자원을 자의적으로 동원하고 분배하나 이러한 자의적인 권력사용에 대하여 감시, 공개, 처벌을 받을 기회와 가능성은 상대적으로 적고, 결국 이러한 광의의 정치적 부패행위는 체계적으로 확산, 심화되고 일상화되어서 정치체제와 사회 안정을 위협할 가능성이 높아진다 (Rose-Ackerman 1999, 양동훈 2005).

이서행 교수(2002, 51-52)는 해방이후 역대 정부의 부패 유형과 정책의 특성을 아래와 같이 지적하고 있다.<sup>10)</sup>

제1공화국에서는 건국 초기의 행정공백과 전쟁으로 인한 혼란, 관료주의적 과두지배의 횡포가 있었던 시기였고, 정치적 집권의 연장과 행정부 절대 우위는 상층부 비리가 묵인되고 부정부패가 만연되어 4·19 혁명을 맞게 되었다. 제3공화국은 1인 장기 집권에 따른 부정부패의 만연은 국민의 대정부에 대한 불신이 확산되어 헌정 중단의 비극적인 사태를 맞았다. 제5공화국은 여전히 군부정권의 연장으로 인하여 사회정화운동으로 공직자의 숙정과 부정축재의 국고환수조치와 같은 초법적인 조치가 있었으나 정당성을 결여한 정권의 정치적 불안정이 해결되지 않아 기존의 정치, 권력 부패는 사라지지 않았다.

1987년 민주화 이전 부패 유형은 전형적으로 민주주의 결핍으로 인한 정치 및 권력형 부패가 만연되어 있고 공직자에 의한 행정 부패도 일상화되어 있었다고 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 4·19 혁명에 의하여 세워진 제2공화국 정부를 제외하고는 기본적으로 정치적인

9) 이승만 정부부터 전두환 정부까지를 권위주의 정치체제로, 노태우 정권은 야당들이 개인적 지배가 두드러진 제도적 민주주의 체제, 김영삼-김대중 정부는 일인 지배 민주주의 특징을 가지고 있으며, 노무현 정부는 일인 지배를 벗어나서 제도적 민주주의로 나아가고 있다고 한다. 김영명. 2006 「한국의 정치변동」

10) 감사원은 공직자들의 비리유형의 변화와 관련하여 1948-1962년까지를 비리초기단계, 1963-1971년까지를 비리의 다양화단계, 1971-1980년까지를 비리의 대형화단계, 1981-1988년까지를 비리의 지능화단계, 1989-현재까지를 권력형 비리 단계로 규정하고 있다. 감사원 50년사 참조

11) 1987년 이전의 부패실태를 경험적으로 증명하기는 어렵다. 국제투명성기구 부패인식지수도 1995년부터 발표하고 있으며, 공직자의 부패에 대한 간접 지표로서 공무원 징계건수나 공직자의 사법처리 건수와 같은 자료로 참고할 수 있으나 이런 자료는 정부수립 초기 사정 활동이 활발하게 되거나 선거가 있는 해에 증가하는 경향을 보여 일반적인 부패통계로 활용하기 어렵고 권위주의 정부 시기의 정치인이나 공무원의 부패사건에 대한 언론기관의 보도사례 등을 통하여 간접적으로 살펴볼 수밖에 없다. 양동훈 교수(2005)의 설명처럼 공직자의 행정부패

로 독재적인 정권(regime)의 성격을 갖는 권위주의적인 정부이므로 이 시기에 정부의 반부패 정책 또한 정권의 정당성을 확보하려는 수단으로, 권위주의 체제를 유지하려는 의도로 활용하고 있다.

제3공화국 이후 산업화 시기에서 국민경제의 성장과 발전에 따른 시민사회는 점진적으로 형성되어 정치적 민주화를 열망하게 되고 결국 1987년 시민의 저항에 의한 정치적 민주화를 이루는 계기가 되었다.

## 나. 1987년 민주화 이후의 한국 민주주의와 부패

한국사회는 1987년 6월 민주항쟁<sup>12)</sup>을 계기로 오랜 권위주의 독재시절을 마감하고 민주주의 시대로 이행을 시작하게 된다. 민주화 이후 국가의 억압성이 상대적으로 약화되었고 시민권적 기본권도 신장되었다. 그리고 제도정치와 시민사회 공간도 확대되었다(조현연 2007).

1987년 이후 노태우 정부에서는 야당이 총선에서 승리한 후 정치적 자유화가 어느 정도 실현되었으나 정치자금과 같은 정치부패 유형은 과거 권위주의 정치체제의 정치부패 유형을 답습하고 있다. 김영삼 정부<sup>13)</sup>에서는 정치자금 근절 선언, 고위공직자 재산 공개법 제정, 금융실명제 실시 등 부패방지 제도를 도입하기 시작하고 전직 대통령의 불법적인 정치자금 모금 행위에 대하여 법적 책임을 물었다. 그러나 여전히 대통령 측근의 부패행위는 드러났고 국가뇌물(State-bribery, Key, Jr 1987) 유형으로 분류되는 국가기관에 의한 정부 예산에 의한 선거자금 전용과 같은 불법성도 드러났다.

김영삼 정부는 경제협력과 외교의 핵심이슈는 세계화와 개방화이다. 세계적인 신자유주의 물결에 따라 세계화를 국가의 중요 정책목표로 설정하고 이에 적극적으로 대처하는데, 국제기구에 대한 관심과 가입의 확대에서 잘 나타난다. 그러나 1997년 동아시아를 몰아친 금융위기로 인해 한국 역시 외환위기를 겪으면 1997년 12월 국제통화기금

---

는 독립적인 현상일수도 있지만 정치부패의 부수적이고 종속적인 현상으로 볼 수 있어, 권위주의 시기의 정치부패와 행정부패를 분리하여 인과관계나 상관관계를 설명하기 쉽지 않다.

12) 1987년 6월 민주항쟁은 군사독재 정권에 대한 국민의 불신이 시민항쟁으로 발전하였다는 의미 이외에 지속적인 독재, 권위주의 정권의 부도덕성, 부정부패 등이 계기가 되었다. 이러한 6월 민주항쟁은 정치적 민주화를 가능케 하였다.

13) 김영삼 정부에서 부패방지정책의 일환으로 마련된 관련법제로는 공직자윤리법의 개정, 정보공개법, 행정절차법, 공무원범죄에 관한 몰수특례법 등을 들 수 있다. 그리고 토지공개념의 시각 하에 제정된 택지소유상한제, 개발이익환수법, 토지초과이득세 등과 과거 행정규제 및 민원사무기본법에 규정되어 있던 행정규제에 관한 조항들을 확대 개편한 행정규제기본법과 정치적 부패를 통제하기 위한 통합선거법과 정치자금법을 제정하였다. 부패방지정책을 집행하기 위한 전담기구로는 감사원법을 개정하여 감사원에 직무감찰을 전담하는 사무차장을 신설하였다. 이와 함께 감사교육원의 신설과 감사대행제도를 도입하였으며 감사원장에 대한 부패문제의 자문기구로 부정부패대책위원회를 설치하였다. 이외에도 민원 및 인허가와 관련된 부처의 부조리를 해결하기 위해 행정쇄신위원회를 설치하였으며, 대통령이 주재하는 국가강학립보고회의 그리고 검찰청 산하에 부정부패사범특별수사본부를 운영하였다. 김태룡. 2003. 역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제 참조.



(IMF)에 자금지원을 요청하게 되었는데, 김영삼 행정부시기 개방화와 세계화라는 구호에 비해 국내적인 경제 시스템은 아직 그러한 수준에 못한 측면이 많았고, 여러 가지 경제정책의 실패와 부패가 경제위기를 더욱 심화시켰다(외무부 외교백서, 1993-1997).

김대중 정부<sup>14)</sup>는 국민의 정부' '제2건국' 등 초기의 거창한 구호들이 말해주듯 김대중 정권은 어느 정권보다도 넘치는 의욕 속에서 출범했다. 그러나 이처럼 역동적인 모습은 퇴색했다. 정치·사회적 갈등과 질곡은 한층 깊어졌고, 각종 권력형 부패와 의혹사건 등으로 정권의 신뢰도는 추락했다(KAPA, 김대중 정부, 영욕의 5년 중)

1987년 이후 한국 민주주의는 선거법 개정 등과 같은 정치적 제도를 정비하고 각종 민주주의의 가치와 원칙에 근거한 정치적 제도화(Huntington 1968)의 길로 들어서는 민주화의 과정으로 이해하고 있다. 20년간의 민주주의 발전은 정치적 제도화와 더불어 경제적으로도 1997년 IMF 외환위기 이후 경제성장률이 주춤하기는 했어도 국민소득은 지속적으로 증가하고 있다. 그러므로 정치적 민주화로의 이행과 절차적 민주주의의 성숙과 같은 자유민주주의의 진전으로 한국사회는 한 단계 성숙된 사회로 발전하고 정치적 안정화와 제도화 단계로 나아가는 있다고 볼 수 있다. 그런 민주화 이행과정에서 정경유착, 정치부패나 행정부패와 같은 권위주의 체제의 부정적 산물들은 감소하고 있다.

1997년 IMF 외환위기는 민주주의로 이행하고 있는 불완전한 민주정부가 과거 권위주의 체제의 부정적 유산들을 지속적으로 관리하고 통제하면서 개혁해 내지 못하면서 나타난 것으로 볼 수 있다. 1987년 정치적 민주화로 시민사회는 성장하였는데, 10년 동안 과거 정권의 비리에 초점을 맞추고 사정을 단행했으나 각종 개혁 정책<sup>15)</sup>들은 저항에 부딪혔고 김영삼 정부의 세계화 논의처럼 준비되지 않은 성급한 방향으로 전환하면서 결국에 민주정부의 무능력과 정경유착과 같은 부패한 모습을 국민에게 보여 주었다.

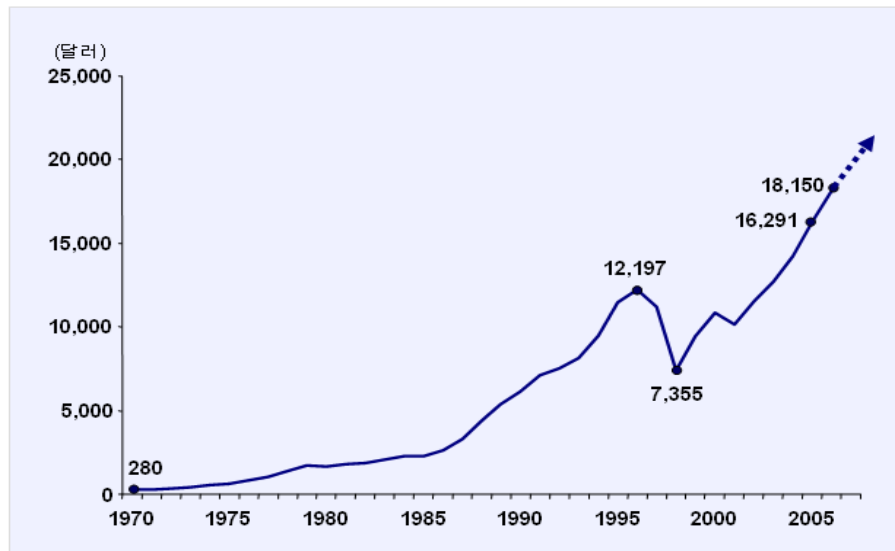
---

14) 김대중 정부의 부패방지정책은 초기에는 IMF관리체제의 극복이라는 상황으로 인해 주로 행정개혁의 차원에서 규제완화의 관점에서 이루어지다가 후반기에 오면서 제도화로 이행되는 특징을 보여주고 있다. 초기에는 부패방지정책의 전략이 행정개혁과 공직4대악 추방운동 등과 같은 전략을 통해 주로 인적 청산이나 중하위직 공직자에 대한 사정에 초점을 두었다. 이후 1999년에 국무조정실이 세계은행의 지원을 받아 민간연구팀의 연구결과를 기초로 부패방지종합대책을 마련함으로써 부패방지정책이 활성화되는 전기를 맞이하게 되었다. 부패방지종합대책에 따라 마련된 관련법제로는 부패방지법의 제정을 들 수 있다. 동 법은 실행적 측면에서 한계를 지니고 있기는 하지만 그 동안 각계에서 요구해 왔던 단일법으로서 부패방지법을 시행하게 되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 김대중 정부에서 부패방지정책을 집행하기 위한 전담기구로는 초기에 반부패특별위원회를 들 수 있으며, 후에 부패방지법의 제정에 따라 부패방지위원회가 신설되었다. 그리고 제한적이기는 하지만 특별검사제가 도입되었다. 김영삼 정부에 비해 김대중 정부의 경우는 여소야대라는 정치적 상황과 IMF관리체제라는 경제적 상황에 직면하여 부패방지정책이라는 면에서 부패방지법의 제정이라는 사건 외에 별다른 특징을 발견하기는 어려운 실정이다. 다만 역대정부와는 달리 과감한 행정개혁을 통한 간접적인 부패방지전략이 단행되었다는 면과, 역대정부와 유사하게 집권세력의 권력형 부패와 검찰권의 남용이 있어 왔다는 것이 특징적인 면이라고 할 수 있다. 김태룡(2003). 위 논문, 김병섭·백승빈. 2001. 김대중 정부의 부패방지 통제정책 평가. 행정논집 제39권 제3호 참조

15) 김영삼 정부는 초기 금융실명제 도입, 지방자치의 실시 등 의미 있는 개혁정책을 실시하였다.

지속적인 국민경제 발전의 문제는 글로벌화 국제경쟁 속에서 형식적 민주정치체도의 초보적인 도입으로는 확고하게 보장할 수 없으며, 민주정부라고 하여도 지속적인 정치, 국정개혁과 국정과 행정운영 능력을 높이고 각 분야에서 지속적인 제도개혁, 민주주의 구조의 재구조화, 변형주의적인 재편이 이루어져야 한다는 것을 여실히 보여주고 있다.

<그림 2> 1인당 국민소득 추이



1997년 IMF 외환위기는 수평적 정권교체를 통한 정부에서 국민들의 고통을 수반한 각계의 노력으로 극복하고 2000년부터 다시 경제성장을 지속하고 있다. 2000년대 시민사회는 활성화되어 간 반면 국가나 정부의 사회에 대한 통제력은 약화되고 시민사회는 더욱 분절화되어 갔다. 대기업을 중심으로 경제발전을 IMF 외환위기로 오히려 더 가속화되고 과거와 같이 직접적인 정경유착의 권력부패 유형은 사라졌지만 오히려 대기업을 국가경제나 정부에 미치는 영향력은 높아졌다.

정치적 민주화가 이루어지고 김영삼, 김대중, 참여정부를 지나면서 행정쇄신, 행정개혁, 정부혁신을 통해서 행정부, 정부는 외부적, 내부적 개혁을 해왔다.<sup>16)</sup>

16) 각 정부가 집권하자마자 집권초기 공직기강을 잡기위해서 집권자는 사정활동을 강화하기도 했다. 그러 결과로 해석할 수 공무원의 징계현황이나 사법처리 현황에서 시기별 유의미한 변화를 찾아 볼 수는 없지만 집권초기 사법처리자수가 증가한다는 점과 지방자치 실시이후 국가공무원의 사법처리자 변화 추이와 달리 지방공무원의 사법 처리자 감소 추이가 더디 다는 점이다(청와대, 「공직자 부패범죄 기소현황」 참조).

년 도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
국가직	270	344	287	321	268	410	330	262	231	247	214	197	34
지방직	379	448	484	514	458	660	763	380	336	264	281	286	119
총 계	649	792	771	835	726	1,070	1,093	642	567	511	495	483	153

김영삼 정부이후 지방자치제의 확대는 정치적 민주화의 또 다른 차원에서 성과이다. 그러나 지방자치단체장과 지방의원의 정치적 책임성은 확보하는 데 한계가 있는 것처럼 보인다.<sup>17)</sup> 통계적으로만 보면 지방자치 실시 이후 지방의 정치부패는 심화된 것으로 나타나고 있다. 중앙의 정경유착이나 정치부패는 감소한 반면 고질적인 지역주의에 편승한 지방정치부패와 행정부패는 악화되었다고 볼 수 없다.

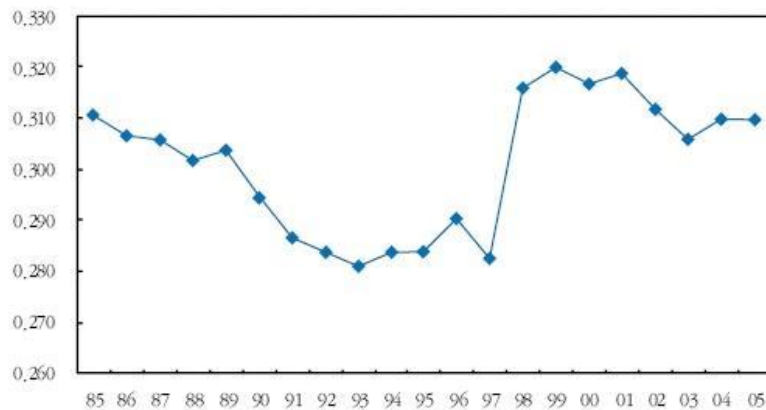
<표 2> 지방자치 이후 자치단체장 기소현황(2005년 7월 현재)

	계			선거법, 정치자금법위반			뇌물수수			기타(횡령 등)		
	1기	2기	3기	1기	2기	3기	1기	2기	3기	1기	2기	3기
계	23	60	78	4	24	49	16	33	24	3	3	5

\* 이재명(2005), “이해충돌 해소, 지방정치부패의 물적 토대 제거를 위한 수단” 인용

민주화 이전부터 성장한 중산층과 시민사회의 경제적 기반은 1997년부터 왜곡되기 시작하였다. 소득불평등을 나타내는 지니계수는 민주화이후 줄어줄지 않고 지속적으로 증대되었다. 최상위 20%와 최하위 20% 사이의 소득격차비율은 1996년 4.74배에서 2000년 6.75배로 늘었다(최장집 2006).

<그림 3> 소득불평등지수(지니계수)



주: 1) 도시근로자가구 기준

자료: 통계청 가계조사, www.nso.go.kr

17) 지방자치, 분권과 부패와 상관관계에서 첫째, 지방자치, 분권화 정도와 지역 부패가 줄어든다는 긍정설을 주장하는 학자들이 들고 있는 예는 인도, 방글라데시, 코트다보르, 가나 등 대부분이 저개발국가들이다. 둘째, 자치와 분권화의 역의 상관성을 주장하는 부정설을 제기하는 예는 프랑스, 이탈리아, 자이레, 튀니지 등 선진국가와 개도국이 혼재하고 있다. 조은경(2005). “지방자치, 분권과 부패“ Vinay Bhargava and Emil Bolongaita(2004), 「Challenging Corruption in Asia - Case Studies and a Framework for Action」, The World Bank.

김대중 정부의 IMF 체제를 조기에 극복한 결과 한국의 시장경제는 국제적으로 이전보다 더 많이 개방해야 했고 경제는 지속적으로 성장하나 국민소득의 분배는 왜곡되어 양극화는 심화되었다. 그래서 1987년 민주화 이후 사회·경제적인 민주주의 문제와 같은 실질적인 민주주의는 정치적 민주주의 진전에 의하여 건인되지 못하고 오히려 정체되거나 악화되고 있다고 비판받고 있다. 이러한 민주화 이행과정에서 부패유형도 좀 다른 패턴을 보이지 않을까? 그리고 현재 우리나라의 부패수준이 간접적이기는 하지만 국제투명성기구에서 발표한 자료에 의하면 여전히 5.0점대로 우리의 경제수준에 비하면 낮은 수준이고 저평가 받고 있다고 주장한다. 우리나라의 부패 수준이 10년 후 경제수준 즉 국민소득 수준에 맞는 수준으로 올라갈 수 있으려면 어떤 문제를 극복해야 할까?

국제투명성기구에서 2000년 초기까지는 정치부패나 권력부패를 부패의 가장 큰 주범으로 지목하고 있으나, 최근에는 소위 신자유주의의 확장으로 선후진국가를 막론하고 기업의 영향력이 확대되고 가속화되자 주는 부패 당사자인 기업, 공급측면의 부패문제를 해결해야 한다고 한다. 정치적 제도화가 이루어지고 사회가 안정화되면 후진적인 부패문제는 새로운 시대에 새로운 부패유형에 직면하고 있다는 것이다.

권위주의 정치체제에서 정권은 체제를 유지하거나 정권(정부)의 부족한 정통성을 유지하기 위하여 부패방지 정책을 추진하였다는 학자들의 지적은 일면 타당하다. 그러므로 민주화로 이행하는 정부의 부패는 조금씩 유형과 강도에서 변화가 있을 수밖에 없다. 민주주의 체제는 이론적으로 부패방지 체제이고 권위주의적인 정치부패는 원천적으로 불가능하다(양동훈, 2005)고 한다면 민주주의 새로운 도전인 양극화나 소극불평등의 문제 기업의 영향력 확대 등에 부응하면 새로운 부패문제에 대한 논의가 필요하다.

### 3) 분석의 함의

부패문제는 민주주의 문제와 부합한다는 것이다. 민주적 정치발전은 정치부패와 권력부패를 해소하는데 기여하였다. 그리고 절차적 민주주의의 확대와 투명성이 높아지면서 정치, 행정은 개방되고 시민감시와 참여는 확대되어 정치부패 뿐만 아니라 행정부패도 동시에 감소하였다. 그러나 부패의 은밀성, 측정의 한계로 인하여 한 사회와 국가에서 부패문제를 해결하는 데는 상당한 시간이 필요하게 되고 지속적인 노력이 경주되어야 한다.

1987년 정치적 민주화로 이행 결과 점진적으로 정치, 행정의 제도가 개혁되고 부패도 개선되었다. 즉 정치적 민주화는 부패를 해소하는데 결정적인 역할을 하였다. 정치발전은 경제발전과 정의 상관계가 있듯이 정치적 민주화는 부패문제를 해결하는 선결조건인 것은 분명하여 인과적 추론이 가능해 보인다. 다만 정치적 민주화에 부응하여 행정의 민주화도 진전되었고 행정도 국민에 대한 대응성(responsiveness)이나 민주성이 증대되었지만 행정의 투명성과 동반하여 행정의 책임성이 획기적으로 개선되었다고 보기는 어렵다. 물론 행정학이 태동한 이래 관료제의 민주화는 영원한 숙제이다. 즉 행정

부패는 표면적으로는 감소되었고 공무원의 청렴인식도 개선되었지만 사회의 민주화의 이행정도, 즉 이행속도에 비하여 국민들의 요구수준과는 여전히 괴리가 크다는 것이다.

1997년 IMF 외환위기를 기점으로 사회적 민주화, 즉 국민소득 불평등이 심화되고 사회적 권력이 대기업, 소수에게 집중하는 현상이 나타나면서 또 다른 유형의 부패문제가 발생할 개연성이 높아졌다는 것이다. 현재까지 지니계수와 부패수준과의 어떤 일반적인 관계를 경험적으로 증명하기는 어려워 보인다. 그러나 2000년대 우리나라의 부패수준을 획기적으로 개선하고 실질적 민주주의 문제를 해결하기 위해서 새로운 심층적인 연구가 필요해 보인다.

#### 4. 결론

부패는 단순히 법을 위반하는 사회적 일탈행위 이상으로 사회 정의와 질서를 무너트리는 민주주의의 사회적 문제로서 사회적 신뢰기반을 잠식시키고 국가와 사회의 발전을 저하시킨다. 한국사회가 심화되는 국제경쟁에서 살아남으면서 국민의 삶의 질을 높이기 위해서는 지속적으로 민주주의의 발전이 있어야 함을 누구도 부인할 수 없을 것이다. 그러기 위해서 우리사회의 민주주의 결핍의 문제인 부패문제도 지금과는 다른 좀 더 적극적인 정부와 시민사회의 공동의 대처가 필요해 보인다. 그리고 생활의 정치가 민주화되어 가는 만큼 부패의 문제도 큰 부패의 개선도 여전히 중요하지만 작은 부패를 없애는 일상에서 노력과 시민운동이 더 필요해 보인다. 선진국에서 시행하는 온건 제도는 다 도입되었지만 여전히 제도 운용의 한계와 조직과 제도의 민주주의 실천의 문제가 남는다면 우리사회는 여전히 후진적이다.

아마도 미국은 국제기구나 국제투명성기구의 부패순위(TI CPI, 7.3점, 20위/163) 발표에 대하여 우리나라처럼 사회적 과장이 크지 않을 것이다. 그 이유는 여러 가지 있겠지만 우리나라의 사회문화적 환경과의 차이도 있겠지만, 미국이 세계정치와 경제에 대하여 가장 큰 영향력을 행사하고 있다는 우월감과 미국적 민주주의에 대한 자신감에 기인한다고 볼 수 있다. 그렇다고 미국의 국내의 정치와 경제시스템이 부패를 용인하는 사회는 아니다.

그렇다면 우리나라가 지속적으로 투명성을 향상시키고 부패를 없애는 실질적 민주주의 국가를 만들기 위해서 어떤 국가와 사회를 지향해야 할 것인가? 북유럽 국가와 같이 작지만 강한 국가로서 국가경쟁력이 높으면서 투명한 국가를 모델로 해야 한다는 진보적 학자들의 주장은 이해할 수 있어 보인다. 그러나 이런 모델을 바라보는 시각에는 이데올로기적 접근과 보수적인 편협성이 존재하는 것 같다. 최장집 교수(2006)의 지적처럼 민주화 이후의 한국 민주주의가 기존의 냉전반공주의의 해계모니와 보수독점의 정치구조에 그저 얹혀 있는 외피에 불과하다면 한국사회의 미래는 암울하다. 부패문제를 대처하는 데에도 외피만 바꾸었지 오히려 부패는 교묘하게 고착화될 가능성이 여전히 우리 사회에 존재한다. 후진적인 정치부패가 일부 해결되었다고 안주하는 사이에 우

리사회는 일그러지도록 변형되고 구조화된다. 사회경제적 민주주의에 부합하는 새로운 부패방지 정책과 방향을 연구해야 할 때이며, 이러한 문제를 극복하는데 필요한 부패방지시스템과 사회운동이 필요하다. 부패는 결국 민주주의의 이행과 그 궤를 같이하고, 그 국가와 사회의 민주주의 수준만큼 그 사회는 투명하고 깨끗해진다.

## <참고문헌>

- 경향신문 특별취재팀. 2007. 「민주화 20년의 열망과 절망」. 후마니타스
- 김병섭·백승빈. 2001. 김대중정부의 부패방지 통제정책 평가. 행정논집 제39권 제3호
- 김영명. 2006. 「한국의 정치변동」. 을유문화사
- 김태룡. 2003. “역대정부의 부패방지 정책의 평가와 과제.” 부패방지과 신뢰정부 구축 2003년 한국행정학회 기획세미나 자료집
- 라영재.(2002). 시민단체의 대정부 활동양식 결정요인분석. 박사학위논문
- \_\_\_\_\_.(2002). 시민단체에 대한 정부의 태도변화: 정부의 통제와 수용을 중심으로. 「사회과학논집」 제20권 제1호.
- \_\_\_\_\_.(2003a). 부패방지 거버넌스에 관한 연구. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문
- \_\_\_\_\_.(2003b). 국제사회의 부패방지 추진실태 및 원용방안. 「경제정책연구」 제5권 제1호.
- \_\_\_\_\_.(2004). 북유럽 4개국 출장보고서. 국가청렴위원회
- \_\_\_\_\_.(2005a). 투명하고 봉사하는 조직을 만드는 것이 부패방지 첫걸음, 국정브리핑 (‘05.2.24)
- \_\_\_\_\_.(2005b). 사회협약을 통한 국가투명성 향상 방안, 외대 사회과학논집 제23권 제1호
- \_\_\_\_\_.(2005c). 지방 투명사회협약운동의 현황과 전망, 투명성포럼, 한국행정학회, 국가청렴위원회 공동토론회 자료집.
- 마인섭. 2002. “경제발전과 정치발전의 상관관계:남미와 동아시아의 통계학적 비교연구. 「국가전략」 제8권 1호
- 양동훈. 1994. “제삼세계의 민주화과정: 개념적 논의”. 『한국정치학회보』 30집 3호.
- 양동훈. 2001. “정치부패의 문제와 민주주의 공고화: 정치체제와 관련하여”. 미간.
- 양동훈. 2005. 민주화과정에서 정치부패의 문제 : 한국의 사례와 관련하여. 21세기 정치학회보 제11집 2호
- 장상환. 2000. “정경유착과 한국자본주의”. 『한국의 부패와 반부패정책』. 경상대학교 사회과학연구소 엮음. 서울: 한울아카데미.
- 조현연. 2007. “민주화 이후 한국 정당체제의 변화와 대안적 정당체제의 가능성”. 「한국민주주의의 현실과 도전. 6월 민주항쟁 20년 기념학술토론회 자료집
- 최장집. 2006. 「민주화 이후의 민주주의 : 한국민주주의의 보수적 기원과 위기」. 후마니타스
- 황성돈·황승흠. 2001. 「공무원을 위한 반부패 길라잡이」. 국무조정실
- 국가청렴위원회. 2006. 청렴백서

- Alatas, Syed Hussein. 1990. *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited.
- Doig, Alan and Robin Theobald. 2000. "Introduction: Why Corruption?" *Corruption and Democratization*, eds. Alan Doig and Robin Theobald. London: Frank Cass.
- Keun Namkoong(2005). "Controlling Corruption from a Governance Perspective : The Case of Korean Pact on Anti-corruption and Transparency
- Eran Vigoda.(2002). "Frpm responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the
- Girling, John. 1997. *Corruption, Capitalism and Democracy*. London and New York: Routledge.
- Gerald E. Caide. 2007. The Ideal and the real in combatting corruption in western style
- Heywood, Paul. 1997. "Political Corruption: Problems and Perspectives." *Political Corruption*, ed. Paul Heywood. Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- Huntington, S. P. 1990. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press. democracies. Unpublished
- Kaufmann. D. 2006. Myths and Realities of Governance and Corruption. World Bank.
- Kaufmann. D. A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2006. Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005. World Bank.
- Key, Jr., V. O. 1978. "Techniques of Political Craft". *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, ed. Arnold J. Heidenheimer. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books.
- Langseth, Petter and Rick Stapenhurst, and Jeremy Pope. 1999. "National Integrity Systems". *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Eds. Rick Stapenhurst and Sahr J. Kpundeh. Washington D.C.: The World Bank.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* Vol. 5, No. 1.
- Putnam. R.D. 1994. 안청시 외 옮김. 「사회적 자본과 민주주의」. 박영사
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

저자약력 : 라영재(羅榮在)는 한국외국어대학교에서 행정학 박사학위(2002)를 취득하였고 현재 국가청렴위원회 민간협력팀장으로 재직하고 있다. 한미은행 펀드매니저, 한국능률협회·성균관대학교 국가경영전략연구소·한국외국어대학교 사회과학연구소 등에서 강사, 초빙연구원과 경실련·행정개혁시민연합 등의 운영위원으로 활동하였다. 주요 관심분야는 정책결정과 집행론, 정부조직론, 부패론, 정부개혁과 거버넌스 등이다. 주요 연구는 행정기관의 근무형태 변화에 대한 연구(2001), 시민단체의 대정부 활동양식 결정요인분석(2002), 시민단체에 대한 정부의 태도변화(2002), 부패방지 거버넌스에 대한 연구(2003), 사회운동이 정부정책 변화에 미치는 성공요인에 관한 연구(2003), 사회협약을 통한 국가투명성 향상 방안에 대한 사례연구(2005), 공직윤리와 인사관리 방향(2006) 등이 있다(E-mail : [yjraa@hanmail.net](mailto:yjraa@hanmail.net)).