

국방과 안보 분야 부패에 관한 고찰

A Study on Corruption in Defense and Security Sector
- regarding to defense procurement projects corruption

김진영(Kim, Jin Young)*

ABSTRACT

Following the Sewol-ho accident, the Joint Investigation Taskforce for Defense Corruption has been established in 2014. The Taskforce has investigated and consecutively announced several corruption cases. Nearly 1 trillion won (\$875 billion) is related to various corruptions and irregularities. The Defense Acquisition Program Administration itself and its major job, procurement and acquisition could be in danger due to the corruptions.

Defense sector is prone to corruption due to its large budget, secrecy, urgency and concern for the people, etc..

The paper investigates general causes of corruption and looks into situations and characteristics of defense corruption. By making use of various hypothesis of cause of corruptions, investigated some corruption cases which the Taskforce has discovered.

In addition to the individual greed which is a general cause of corruption, the paper suggests that both the conflict hypothesis between individual value and social value and the closed organization culture hypothesis can be applied to explain corruptions of EWTS project of the Air force and the Tongyoung ship scandal of the Navy.

Key words: cause of corruption, defence corruption, individual value, social value, corrupt culture

* 강원대학교

I. 문제의 제기

2014년 4월 16일 발생한 세월호 사건은 대한민국을 뒤흔들었다. 그러나 부패에 관심이 있는 사람들에게는 세월호 사건의 여파로 일어난 해군의 통영함 비리수사와 방위사업비리 합동 수사본부의 발족이 더 큰 사건이었다.

통영함에 첨단 음파탐지기를 설치한 것으로 되어 있었지만 실제로는 요구 성능에 훨씬 미치지 못하는 것을 설치하여 해상구난 활동을 제대로 할 수 없다는 사실이 알려져서, 이를 계기로 정부는 검찰 경찰 금융감독원 세무서 등을 망라한 ‘방위사업비리 정부합동수사단’을 설치하여 대대적인 방위사업비리 수사를 시작하였다.

합동수사본부가 연이은 방위사업 관련 비리와 부패 사건들을 발표 하면서 방위사업청과 방위사업에 대한 국민들의 비난과 부정적인 여론이 강해져서 심지어 방위사업청 해체 의견이 등장하기도 하고 방위사업 자체가 위기에 몰리는 지경에 이르기도 하였다.

어느 나라 없이 국방 혹은 안보 관련 분야는 비밀성 기술적인 복잡성 그리고 정치적인 이유 때문에 투명한 감시, 대중들의 인식과 감지, 정치적 책무성 그리고 법집행이 쉽지 않고 또 이런 이유로 법적 사회적 장벽의 보호를 받는 속성을 가지고 있다.(Reiling 2009, p6)

대부분의 국가에서 국방 안보관련 사업은 그 자체가 국가 기밀인 경우가 많아서 국방관련 의사결정이나 정부예산 그리고 구매내용들은 보통 비밀이 보장되고 있고 일반인들의 접근이 어렵다는 특징이 있기 때문에 부패 발생가능성이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 국방 부패는 발견이 쉽지 않고 발견되더라도 알려지지 않는 경우가 많다. 이와 같이 국방과 안보 분야는 다양한 이유로 비밀이 요구되고 또 방위사업은 진입이 제한적이고 경쟁이 적기 때문에 부패나 비리의 가능성이 상존하고 있다.

최근 방위산업에 관련한 다양한 반부패 수단이나 정책이 국제사회와 국내에서 진행되고 있다. 2012년 영국의 투명성기구(Transparency International, U.K.)에서는 전 세계적으로 130개 주요 방위사업 참여기업들을 대상으로 각 기업들의 반부패지침 순위를 처음으로 발표하였다.¹⁾ 영국 국제투명성 기구의 2013년 서베이 조사에 의하면 70%의 정부들이 방위획득 사업에서 반부패 조치가 부족한 것으로 알려지고 있다. 구체적으로 조사대상 82개국이 2011년 지출한 국방예산은 대체로 1.6조 달러 정도가 되는데 이중에서 20억 달러가 부패로 흘러들어 갔다고 보고 있다.

한국의 경험이나 국제사회의 경험에서도 국방과 안보분야의 부패는 심각한 수준이라 할 수 있다.

이 글의 목적은 방위사업부패의 원인을 찾아보는데 있다. 부패 발생 원인에 대한 기존의

1) 영국의 국제투명성기구가 “2012 방위기업반부패지수(Defence Companies Anti-Corruption Index 2012)”는 130개의 기업을 대상으로 가장 투명한 A등급부터 가장 불투명한 F등급까지 구분하고 있다. <http://transparencyschool.org/wp-content/uploads/CI-Report-2012.pdf>

많은 연구들이 존재함에도 불구하고 추가적인 논의가 필요한 이유는 부패원인에 대한 이해가 높을수록 더 나은 반부패 정책을 찾을 수 있기 때문이다. 특히 국방부패는 일반적인 부패발생 이론으로 설명할 수 있기도 하지만 국방과 안보라는 특수한 맥락에서 분석하는 것이 더 적절하다. 이 글의 순서는 다음과 같다. II장에서는 일반적인 부패 발생이론을 점검한다. 특히 경제학적인 관점의 비용편익 분석 이론과 아울러 최근에 자주 언급되는 행동경제학과 도덕이나 가치이론에서 말하는 맥락과 문화 중심의 부패 이론을 비교하여 설명한다. III장에서는 국방부패의 특징과 원인을 살펴본다. 이어서 IV장에서는 최근에 발생한 대표적인 방위사업 부패 경우를 선정하여 구체적인 맥락에서 방위사업 비리의 원인을 분석해 본다. 마지막 장은 이상의 논의를 바탕으로 국방과 안보분야의 반부패 대책을 제시한다.

II. 부패의 원인

1. 개인적 선택이론

왜 부패가 발생하는가? 혹은 무엇이 부패의 원인인가? 같은 부패 원인 분석은 다양한 방향에서 연구가 진행되었다. 주류적 흐름은 선진국과 개발도상국의 부패 원인을 분리해서 관찰하는 것이다. 이런 흐름은 선진국이나 국제기구들이 개발도상국에 대한 경제적 지원을 강화할 때 지원의 효과를 높이기 위해서는 부패척결이 필수적이라는 인식이 등장하면서 나타난 자연스런 현상이라 할 수 있다. 개발도상국은 정치 경제 사회적으로 선진국과 다른 특성 때문에 부패 비율이 높는데 정치적 불안정, 낮은 공무원 보수, 제도적 불비, 부패에 대한 사회적 용인 등 다양한 요인들이 지적되고 있다.(UK Aid 2015, Olken and Pande, 2012)

그러나 선진국이나 개발도상국 관련 없이 일반적인 부패 원인이나 결정요인 연구 흐름은 이론적인 분석과 실증적인 분석 두 가지 흐름이 있다.(Arghyrou 2010, Treisman 2000, Lambsdorff 1999, Tanzi 1998). 실증분석 분야에서 선구적 연구라 할 수 있는 Treisman(2000)은 신교(protestantism)의 전통, 영국 식민지 경험, 발전의 정도가 높을수록 외국으로부터 수입 금액의 비중이 높을수록 그리고 민주주의 경험이 길수록 부패 정도가 낮은 반면에 연방제 국가에서 부패의 비율이 높다는 재미있는 분석을 내놓고 있다. 한편 Lambsdorff(1999)는 경쟁의 부재, 정책왜곡, 정치시스템, 공무원 보수 정책의 부재 외에도 식민지 경험과 여성의 사회참여 비율 등 다양한 요인을 기초로 부패 결정요인을 검토하고 있다.

부패의 원인이나 결정요인에 대한 연구는 실증적인 분석보다 이론적인 분석들이 더 많다. 부패의 원인에 대한 논리적인 모형 역시 연구자들에 따라 다양한 시각이 있다. 최근

Graaf(2007)은 부패의 원인을 설명하는 모형들을 6가지 범주로 나누어서 분석하고 있다. 구체적으로는 공공선택이론, 썩은 사과이론, 조직문화이론, 도덕가치 충돌이론, 공공행정의 에토스이론 그리고 상관이론들이 그것이다.

부패의 인과 분류

분류	인과연결	원인	부패결과	맥락	연구방법
공공선택이론	공무원의 자유로운 의사결정	개인	미시적 거시적	상황을 무시하고 개인의 합리적 선택	대부분 이론적
썩은 사과이론	개인의 나쁜 속성으로 인하여 부패 행위를 함	개인	개인	개인의 배경변인에 주목	이론적
조직문화이론	특별한 문화의 인과적 연결	조직	조직	조직구조나 문화	대부분 이론
도덕가치 충돌	개인과 사회가 가진 가치나 규범	사회	사회	상황은 개인의 도덕적 갈등	대부분 이론적 일부 사례연구
공공행정의 에토스	사회적 압력	개인, 사회	개인, 사회	상황적 측면은 무시	이론적
상관이론	인과관계없이 상관관계만	모든 수준	모든 수준	인과를 배제 상관성만	사례, 전문가조사

* Graff(2007)의 p45-46에서 발췌

공공선택이론은 다른 연구들에서 경제학적 이론, 사회과학적 이론 등으로 불리는 가장 일반적인 설명이다.(Bardhan 2006) 이 이론은 공무원이 부패 행위로부터 얻을 수 있는 금전적 비금전적인 이득을 모두 합한 편익과 부패 행위의 발각 가능성, 발각되었을 때의 금전적 비금전적 처벌의 강도 등을 합한 비용을 비교하여 부패에 따른 개인의 편익이 비용보다 클 때 부패행위를 한다는 것이다. 다른 이론이나 모형들이 집단, 조직, 사회적 관계나 도덕적 가치관을 강조하는데 비해서 이 이론은 경제학의 신고전학과 이론(neoclassical theory)에서와 같이 사람을 이기적인 존재로 가정하여 합리적인 계산을 하는 것으로 보고 있다.²⁾

이 이론에 따르면 어떤 조직이나 어떤 개인들도 비용과 편익을 비교하여 편익이 비용보다 크기만 하면 즉 실익이 있으면 부패 행위의 주체가 될 수 있다. 부패를 일시적인 일탈이나 실수 도덕적인 규제가 약해서 생기는 결과로 보는 것이 아니라 개인이 의식적으로 면밀하게 계산한 합리적인 행동의 결과로 보고 있다. 물론 개인들의 합리적 의사결정도 개인들의 의사결정능력이나 개인이 속한 제도의 영향을 받기 때문에 합리성은 제한적일 수밖에 없다. 도덕심이 높은 사람의 합리적 의사결정과 도덕심이 낮은 사람의 합리적 의사결정 혹은 선택은 다를 수 있으며 조직이나 문화가 다른 기관에 있는 사람 역시 선택결과가 달라

2) 물론 비용이나 편익을 비교할 때 도덕적인 가치나 양심에 부담을 느끼는 것과 같은 요소들을 추가하면 다른 이론들을 수용할 수도 있다.

질 수 있다.³⁾

이 이론은 개인 행위의 근저에 비합리성, 자기통제의 상실, 개인이 속한 조직이나 집단 혹은 문화의 차이와 같은 요인을 강조하는 다른 부패이론들과 확실하게 대비가 된다. 그러나 이 이론은 모든 사람들이 동일하게 행동에 대한 비용과 편익을 계산하는 존재라면 상황에 따라서 부패가 더 많아지거나 더 적어지는 현상을 설명하기 어렵고 또 동일한 상황에 처하더라도 사람들에 따라서 부패하기도 하고 하지 않기도 하는 현상을 설명하기 쉽지 않다.

공공선택이론에 근거하여 부패 행위를 설명하는 이론에 기초한 반부패 정책의 자연스런 결론은 부패의 편익은 줄이고 비용이 높아지는 정책시행이라 할 수 있다. 그러나 편익은 주관적이거나 금전적으로는 공무원의 담당 업무에 의해서 결정되는 경향이 강하기 때문에 편익을 변경하기 보다는 비용을 높이는 쪽이 일반적이다. 부패 가능성이 있는 개인이나 직무에 대한 감시감독을 강화하여 부패행위의 적발확률을 높이고 부패행위에 대한 금전적 비금전적 처벌을 강화하는 것이 부패를 방지하는 가장 중요한 방법이다.⁴⁾

부패행위의 원인을 개인적 요인으로 보는 것 중에 대표적인 것이 썩은사과이론(bad apple theory)이 있다. 이 이론에 따르면 부패는 개인의 도덕적 결함이나 인격 파탄으로 부패가 발생하기 때문에 반부패 정책 수단은 썩은 사과를 골라내는 것과 같이 부패한 개인을 제거하는 것이 될 수 있다.⁵⁾(Newburn, 1999) 썩은 사과이론은 주로 경찰부패나 범죄행위 연구에 많이 활용되고 있다. 이 이론은 부패의 원인을 개인의 결함이나 개인의 성향에 두고 있다는 점에서 공공선택이론과 닮은 점이 있다. 그러나 썩은사과이론은 부패를 이성적인 개인의 합리적인 행위가 아니라 결함을 가진 인간속성에 기반을 두고 있다는 점이 다르다.

2. 조직과 사회문화적 배경이론

부패가 사회나 조직 속에서 일어난다는 것은 알고 있었지만 부패행위자의 배경이나 동기에 대해서 많은 관심을 기울이지 않았다. 그러나 최근에는 부패발생의 원인을 설명하기 위해서 부패행위자가 속한 조직의 환경이나 문화에 대해서는 관심이 증가하고 있다. 부패행위의 배경원인에 관심을 기울이는 연구의 기본적인 전제는 특정 조직의 문화가 특정한 정신

3) 개인의 합리적 선택 결과가 제도에 미치는 영향을 연구하는 흐름은 rational choice institutionalism 으로 알려져 있다. 경제학의 합리적 선택 분석을 이용하여 정치 사회제도의 탄생과 그 제도 속에서 행위자들의 행동을 분석하는데 이용되고 있다. Weingast(1998)

4) 중국이나 아프리카 국가들에서 부패행위에 대한 최고형을 사형으로 하는 경우도 있지만 2015년 태국에서는 최고 20년까지의 징역형을 허용하는 반부패법(Anti-Corruption Act of 1999)을 수정하여 심각한 부패에 대해서는 사형까지 가능하도록 수정하였다.

5) 부패문제가 개인의 문제 즉 썩은사과(bad apples)라면 감시체제나 개인의 교화나 퇴출을 통하여 부패를 해결할 수 있지만 썩은통(bad barrels) 즉 조직의 결함이나 잘못이라면 부패 문제의 해결이 용이하지 않다.

상태를 유발하고 이런 정신 상태가 부패행위에 이르게 된다는 것이다. 개인의 도덕적 문턱이 낮거나 잘못된 의사결정이 아니라 조직이나 사회의 잘못된 문화가 부패의 출발이라는 생각이다.

조직문화 이론은 부패한 공무원이 보다 그런 부패가 나타나는 조직문화나 이런 문화가 조직구성원들에게 전달되는 메커니즘이 중요하다고 보고 있다. 조직내부의 문화를 통한 전파와는 약간 다른 측면이기는 하지만 지역적으로 부패한 국가나 지역과 이웃한 국가나 지역의 부패도가 높다는 주장들은 부패의 원인이 사회적 분위기나 조직의 문화와 관계가 있다는 것을 방여하고 있다.(Goel & Nelson 2007, Attila 2008) 동일한 조직이나 이웃한 지역이나 국가에서 유독 부패가 높은 현상이 발견되는데 이것은 전염성을 가진 부패가 전달되는 경로가 문화라는 추측을 가능하게 하는 사례라 할 수 있다. 이런 경우를 두고 Graaf는 ‘부패가 부패의 원인’이 된다고 설명하고 있다.(Graaf 2007 p52). 따라서 부패를 조직이나 지역의 문화를 통해서 전염된 현상이라고 보면 반부패 대책은 조직의 문화를 바꾸는 것이라고 할 수 있고 조직 문화를 바꾸기 위해서는 지도자나 핵심 구성원의 지도력이 중요한 역할을 한다.

조직문화는 더 넓게는 사회적 분위기라고도 볼 수 있다. 흔히 내부 고발자를 사회적인 의인으로 보기보다는 조직을 버린 배신자로 보는 것과 같은 것과 같은 정서가 부패를 양산하는 배경 문화가 될 수 있다.

3. 도덕적 가치의 충돌

사람들은 개인적인 역할과 규범을 갖는 동시에 사회 구성원으로서의 역할이나 규범을 갖고 있다. 따라서 사회적 규범이나 가치는 개인의 규범이나 가치에 영향을 주고 개인의 가치는 다시 개인의 행동에 영향을 준다고 할 수 있다. 개인은 자신이 가진 가치판단에 따라서 행동을 하게 되는데 그런 가치 판단은 공적인 역할과 사적인 역할 사이에 충돌하는 경우가 많다.

친구나 가족 간에 선물을 주고받는 행위는 중요하고도 가치 있는 일이지만 공무원이라는 사회구성원으로서 선물을 받는 것은 부패행위가 될 수 있는 사례가 개인의 가치와 공공의 가치가 충돌하는 경우라고 할 수 있다. 이 이론에 의하면 개인적 역할과 사회적 역할 사이에 충돌하는 가치로 인해 부패가 발생하기 때문에 부패 자체가 옳고 그름의 판단대상이 되지 않는다. 다만 부패는 충돌하는 가치 사이에 갈등이나 선택의 결과로 발생하는 것이다. 부패 행위를 충돌하는 가치, 예를 들면 모든 사람들에게 공정하게 대응하는 것과 자신의 집단에 편의를 제공하는 것 사이의 충돌, 조직내부의 비리를 고발하는 것과 조직에 충성하는 것의 충돌과 같이 서로 다른 가치 중에서 선택을 해야 하는 상황에서 부패가 발생할 수 있다고 본다. 이런 경우에는 조직이나 기업 차원에서 구성원들에게 집단적 규범이나 가치관

즉 충성심(loyalty) 보다는 사회의 보편타당한 가치인 공정성(fairness)의 중요성을 강조하여 부패를 줄일 수 있다고 본다.(Dungan, Waytz & Young 2012) 한편 Graaf는 이런 경우에 개인 집단 조직 보다 사회 전체에 적합한 가치관이나 도덕을 거시적 도덕성(macro morality)이라고 부르며 역시 부패를 줄이기 위해서는 미시적 도덕성 보다는 거시적 도덕성을 강조할 필요가 있다는 것을 주장한다.(Graaf 2007, p54)

비슷하게 Schwenke(2000)도 개인의 도덕적 가치관을 바꾸는 것은 쉽지 않은 일이기 때문에 개인이 속한 집단과의 관계에서 도덕심을 갖도록 하는 것이 중요하다고 보고 있다. 개인이 준거를 삼고 있거나 쉽게 비교하는 집단에 비해서 상대적으로 정의롭다는 생각을 갖도록 하는 것이 부패를 줄이는데 중요하다. 실제로 부패한 행위를 하는 사람들에게 가장 일반적으로 발견되는 현상은 ‘다른 사람들도 그렇게 한다(others do the same)’는 주장을 통하여 자신의 행위가 사회적 규범에 벗어나지 않았거나 자신과 비교되거나 직접 관련을 맺고 있는 사람들과 다르지 않다고 생각하고 있는 것이다.(Schwenke, 2000 p154) 이 이론에 의하면 부패행위자에게는 부패에 따른 기대이익 뿐만 아니라 가치관이나 규범도 중요한 역할을 한다고 본다.

부패를 갈등하는 가치 사이의 선택으로 보는 이론은 부패를 옳고 그름의 문제가 아니라 단순히 선택의 문제로 보기 때문에 사회적 분위기나 조직 문화의 역할이 크게 작용한다고 할 수 있다.

부패를 줄이기 위해서는 사회적 명성(social reputation)이나 자존감(self-respect)과 같은 내적 동기를 강화하는 정책과 외적인 인센티브를 강화할 것을 주장하는 Benabou와 Tirole의 주장은 개인의 합리적 선택 모형과 갈등 가치를 결합한 것으로 볼 수 있다.(Benabou & Tirole 2003)

Ⅲ. 국방 부패의 특징과 원인

1. 국방 부패의 특징

국방 안보 관련 부패는 그 규모가 매우 크고 또 부패가 국제사회에 걸쳐서 발생하는 특징이 있다. 따라서 국방 안보 관련 부패는 한 국가의 안보뿐만 아니라 국제사회의 건전한 경제 질서를 위협하는 요인이 될 수 있다. 그러나 다른 부패와 마찬가지로 국방관련 부패 역시 부패의 규모나 사례가 제대로 밝혀지기 어렵고 특히 국방부패는 국내적으로는 심각한 정치적인 스캔들로 발전할 수도 있기 때문에 국가의 입장에서 감추어야 할 인센티브가 존재하고 한편 국제사회에서도 국가 간 갈등이나 안보동맹에 위협 요인이 될 수 있기 때문

에 노출을 꺼리는 경향이 있다.

국제 투명성 기구가 선진국의 기업들이 외국에 진출할 때 뇌물을 줄 가능성이 높은 산업 분야를 조사한 뇌물제공자의 인식지수(Bribe Payers Index, BPI)를 발표하는데 국방 분야는 중간 정도를 차지하고 있다. 과거에는 군사와 국방 분야의 부패는 금액이나 빈도수에 있어서 높은 순위를 차지하였지만 가장 최근에 조사 발표된 BPI 2011년에 따르면 무기 국방 군산업분야(Arms, Defence and Military)의 뇌물공여 지수는 운송창고업 수산업과 비슷한 수준을 보이고 있다.⁶⁾ 참고로 가장 뇌물제공 인식도가 높은 산업분야는 공공계약과 건설 분야이고 이어서 전기 철도 가스를 포함한 유틸리티산업(Utilities) 분야이다.

뇌물공여자의 부패인식은 중간정도이지만 국방군사 분야의 부패 피해는 다른 분야와 다른 특징이 있다. 국방 분야의 부패는 정부, 군인 그리고 시민들에게 심각한 영향을 초래한다. 점문소에서 건네지는 조그만 뇌물부터 수백억 원에 이르는 정부구매에 따르는 뒤통스(kickback)까지 국방부패는 희소한 자원을 낭비하고 예산의 효율성을 무너뜨리고 경제발전을 가로막는 장애물이 될 수 있다.(Transparency International 2009)

국방 부패의 분야별 부정적 효과

군사	- 군대에 대한 신뢰하락
	- 작전 효과 저하
	- 부적절한 장비
	- 예산 낭비
거버넌스	- 정치에 대한 신뢰하락
	- 국방과 안보에 대한 지나친 통제
	- 정부분야의 부패구조 확산
경제 발전	- 경제성장 지체
	- 자원 분배의 왜곡
	- 국가안보와 안전에 대한 신뢰 추락

* Transparency International(2009)의 p1 표를 재구성

국방 분야의 부패는 자원의 낭비는 물론 국방과 정부에 대한 신뢰를 무너뜨리고 궁극적으로는 나라의 안보에 심각한 위협이 될 수 있다. 구체적으로 국방부패는 군인이나 국방 분야에 대한 국민들의 신뢰를 무너뜨려서 군인들의 사기를 저하시키고 군인들의 희생을 강요하는 방향으로 진행될 수 있다. 국제적으로는 군사원조나 외국인 투자를 가로막는 장애요인

6) 2011년 Bribe Payers Index(BPI)는 선진 28개국에서 기업 경영자를 대상으로 대기업들이 해외에 진출할 때 뇌물을 줄 것으로 인식되는 산업을 조사한 것이다. <http://www.transparency.org/bpi2011/results>

으로 작용할 수 있다. 나아가서는 정권의 붕괴나 민주주의제도 자체에 대한 위협이 되기도 한다.⁷⁾

NATO(2012)는 국방부패의 비용으로 희소한 자원의 낭비, 군사작전성과 하락, 군인의 사기저하와 국방에 대한 국민의 신뢰하락, 직접적인 안보위협 그리고 국가의 존립에 대한 위기 등을 들고 있다.

2. 국방 부패의 구조

국방 안보 관련 부패는 너무 폭넓기 때문에 단순히 국방관련 부패 하나로 유형을 짓는 것은 반부패 수립에 별로 도움이 되지 않는다. 국방 관련 부패에 대한 대응책을 마련하기 위해서는 국방관련 부패의 유형과 구조를 제대로 파악할 필요가 있다.

국제 투명성 기구는 국방 분야의 부패를 파악하기 위하여 개인적인 부패와 정치적인 부패 두 가지로 나누어서 설명하고 있다.

국방 부패의 유형

- | | |
|--------|--|
| 개인적 부패 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부구매로부터 이익 챙기기(뇌물, 수수료, 등) 2. 군인건비 빼돌리기(일정비율편취, 허위인건비계상, 패거리에게 지불 등) 3. 국가소유 자산으로부터 이익 챙기기(군사 장비 불법 대여 등) 4. 예산이나 자원의 사적유용(자기 컨설팅, 자동차 주택의 무상이용 등) 5. 민간 방산회사로부터 뇌물 받기 6. 보상 승진 원칙의 임의 적용(패거리 특혜, 보상의 임의 적용, 태업 등) |
| 정치적 부패 | <ol style="list-style-type: none"> 7. 합의되지 않은 국방정책 8. 예산 밖의 지출 9. 비밀리에 이루어지는 권력연합(power networks)과 조직범죄 10. 선거에 국방을 활용 11. 부패한 사법처리 12. 국방정보의 그릇된 수집과 이용 |

* 국제 투명성 기구 보고서 Transparency International, Working Paper #02/2007, *Addressing corruption and building integrity in defence* 중에서 국방 부패의 유형

영국의 투명성 기구는 국제 투명성 기구와 협력하여 국방관련 부패 문제를 집중적으로 분석한 일련의 출판물들을 간행하였다.⁸⁾ 이런 발표들을 바탕으로 Reiling(2009)은 국방관련

7) 국제 투명성 기구의 국방투명성을 담당하는 피만(M. Pyman)은 “국방 부패는 우리 모두에게 영향을 미치는 것으로 단순히 판매에 따른 커미션의 수수에 머무르는 것이 아니고 시민과 군인들의 삶을 직접 위협하는 것이다.”라고 말하고 있다. Financial Times 2015-4-27 <http://www.ft.com/cms/s/0/c8b67394-ec0f-11e4-b428-00144feab7de.html#xzz3pSQeXtiC>

부패 분석을 위하여 부패의 범주를 정치적 맥락과 통제(Political Context and Control), 기능과 과정(Functions and Processes) 그리고 국방 인력(Defence Personnel)의 세 가지로 나누고 있다.(Reiling 2009 p16)

국방 부패의 타입

정치적 맥락과 통제	기능과 과정	국방 인력
유령 국방 정책	획득	
국방예산	뇌물 자금의 유용	
불투명, 감사부재	보수	가치, 기준, 규정(약하거나 무시)
지도력과 책임감	자금유용	작은 뇌물
부정직 불투명 편파적	재산관리와 매각	보안을 위한 돈
조직범죄 연루	비밀예산의 개인적인 통제	좋은 보직
정보기관 통제	사적 사업	
부정직한 목적으로	보상 승진 원칙	
	실패와 불공평	

정치적 맥락과 통제에 따른 부패 유형은 민주주의 체제든 비민주적인 정치체제든 흔히 발생하기 쉽다. 국방과 안보분야는 국가의 정체성이나 실체와 밀접한 관련이 있는데 대부분의 국가들에서 정부의 수립은 해방전쟁이나 혁명전쟁의 과정을 거쳤다. 따라서 정부의 수립은 법적제도를 통하거나 시민운동을 통하여 군대로부터 국가 통제력을 뺏으려는 시민운동의 결과라고 할 수 있다. 역사적인 이유로 민주주의 체제이든 아니든 국가의 특징을 규정짓는 통치기구나 제도들 그리고 견제와 균형의 장치들은 모두 국방제도의 구체적인 모양과 밀접하게 연관되어 있다. 군사정부의 경험을 가진 나라들에서는 군대에 대한 시민의 통제를 강화하는 법적 제도적 장치를 갖고 있는 것이 일반적이다. 한국에서도 육군 해군 공군 그리고 해병대의 진화와 발전 사관학교제도 그리고 군대의 편제와 군정권과 군령권을 정한 제도 등은 군대의 형성과 국가의 지위 제도를 반영한 것이라 할 수 있다.

정치권과 국방 안보 분야의 부패는 서로 밀접한 관련을 가질 수 있는데 국방 안보 관련 공무원의 사명감 부족은 정치인들이 국방자원을 개인적인 목적으로 사용할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 정치권이 부패할 때 자주 관찰되는 현상은 뇌물이나 횡령과 같은 명백한 범죄행위도 문제가 되지만 사적인 이익을 위한 극단적인 예산낭용이라 할 수 있다. 아프리카나 중앙아시아 지역에서 관찰되는 정치적 부패현상은 군대나 무력을 이용하여 석유나 지하자원을 채굴하여 사적인 이익을 취하는 행위들이 있다.

국방 제도나 기구 관련 법규정과 정책 역시 부패의 원천이 될 수 있다. 국가안보(national

8) 영국 투명성 기구가 국방관련 부패와 관련하여 제작한 자료들은 <http://www.defenceagainstcorruption.org/> 를 통하여 공개되고 있다.

security)는 놀라울 정도의 거금인 무기구입비, 전체 제도의 불투명성 그리고 반대의견에 대한 침묵 요구 등의 이유로 부패가 발생할 가능성이 매우 높다. 다수의 국가에서 민간인이 방위정책이나 사업에 대해서 질문하는 것 자체가 위험한 행위가 될 수도 있다. 공식적인 국방정책은 드물고 투명한 방위 예산은 더욱 드문 현상인 상황이다⁹⁾.

이와 같이 국방 관련 부패는 그 국가의 정치 발전이나 정치 형태와 밀접한 관련이 있는데 그 과정에서 국방 분야 종사자의 개인적인 의식과 법이나 제도도 밀접한 관련이 있다.

부패의 개념이 다양하게 정의될 수 있는 만큼 부패의 분류도 매우 다양하다 Andvig. et. al(2000)은 부패의 분류를 시도하고 있는데 부패의 전형적인 형태는 뇌물(bribery), 횡령(embezzlement), 사기(fraud) 그리고 갈취(extortion)로 나누고 있다. 뇌물은 공직자가 다른 사람에게 부당한 이익을 주거나 편의를 보아주고 대가로 받는 것으로 킥백(kickback)이라고 부르기도 한다. 횡령은 국가 혹은 자기가 속한 조직의 돈이나 물품을 몰래 가지는 것을 말하는데 선진국의 국방관련 부패에서는 많지 않다. 갈취는 폭력이나 위협을 수반하여 위법적인 행동을 수반하는데 개발도상국이나 정치적으로 혼란한 지역이나 국가에서 발생할 수 있다. 이외에 특혜(favouritism)는 전형적인 부패이면서 국방관련해서도 자주 발생한다. 국가의 자원이나 권력을 배분하는 역할을 하는 사람들은 다른 사람의 이익을 해치면서 자신의 연고자에게 이익을 주는 것을 말한다. 방위사업과 관련하여서 획득과 구매 계약의 성사는 다른 대안이 없는 기업에게는 사활이 걸린 문제인데 이런 경우에 특혜는 매우 중요한 부패 행위가 될 수 있다.

이 밖에도 긴급성(urgency)과 국민적 구호(populist slogan)도 부패의 원인이 될 수 있다. 긴급성은 업무의 절차를 간소화 하거나 심지어 경쟁이나 공개의 규정을 우회하여 일을 지행하기 위한 방패막이가 될 수도 있다. 실제로 NATO 국가들에서도 기밀과 긴급성이 결합하면 국방업무의 투명성은 점점 거리가 멀어지게 된다.(Nato 2012 p4) 국민적 구호는 국산품 구입, 군인복지, 공익목적 등의 구호 때문에 성능 수량 품목 등에서 국방 본연의 목표가 희생될 수 있는 여지가 자주 발생한다.(Nato 2012 p6)

이와 같이 국방 분야는 일반적인 부패 발생 요인 외에도 기밀유지 필요성, 긴급성, 국민적 관심, 방대한 예산 등의 이유로 부패가 발생할 가능성이 높다.

9) 개인 기업 정부부처 등의 조직에서 알려지는 것을 원치 않는 예산을 black budget이라고 한다. 그러나 black budget 의 일반적인 의미는 군사기술연구비나 비밀작전 수행비와 같은 비밀예산으로 일반인이 알 수 없다. 미국의 경우 2001년 9-11 테러사태이후 비밀예산이 크게 증가하였지만 국가의 통제를 받지 않는 것으로 유명하다. Washington Post 2013-8-29일자 "Black budget' summary details U.S. spy network's successes, failures and objectives" 기사 참조.

3. 시장 구조와 정보의 부재

이 밖에도 시장의 구조나 개인의 책임이나 기밀을 묻기 곤란한 이유로 부패가 발생할 수도 있다. 국방획득 시장은 수요자 독점이나 공급자 독점인 경우가 다수 존재한다. 특히 공급자 독점일 때는 수요자가 계약과정에서 흥정이나 교섭할 수 있는 능력이 크게 떨어진다. 이런 경우에 계약을 체결한 후에 발생할 수 있는 우발적인 경우의 수(contingent events)에 대응할 수 있을 만큼 전문성을 가진 사람이 아니라면 계약에서 불리한 위치에 있을 수밖에 없다.(Templin 1994)

한편 유사한 계약이 많이 많은 경우에 계약을 담당한 사람이 자신의 이익을 위한 기회주의적 행위를 할 가능성이 높은 데 소수의 공급자와 구매자만 있는 경우에는 표준적인 계약이 이루어지기 어렵기 때문에 기회주의적인 계약이 있더라도 쉽게 포착되지 않기 때문이다.

국방관련 효율성 증대를 위한 다양한 논의들이 있는데 효율성의 증대는 상당부분 반부패 대책과 일치한다. 국방획득에서 경쟁의 도입을 통한 효율성 증대나 부패방지 방안들이 다수 제시되고 있다.(Gansler, Lucyshyn and Arendt 2009)

국방 안보 계약 담당자가 금전적인 이득을 얻지 않았다고 하더라도 의도했던 목적을 달성할 수 없는 경우에는 일종의 부패로 볼 수 있다. 업무의 전문성이 떨어지는 경우에 혹은 업무를 부주의 하게 처리한 경우에는 적극적으로 경제적인 이익을 얻은 것은 아니지만 노력을 게을리 함으로써 편하게 지낸 것과 같은 편익을 얻은 것으로 볼 수 있고 그 결과는 국가나 사회적 낭비나 비효율을 초래하기 때문이다.

Ⅳ. 방위사업 비리 현황과 원인

1. 통영함 비리 사건

‘통영함은 고장으로 기동할 수 없거나 좌초된 함정의 구조, 침몰 함정의 탐색 및 인양 등의 임무를 수행하도록 설계된 첨단 수상 구조함으로 대우조선해양의 옥포조선소에서 2012년 9월 진수됐다. 예정대로라면 통영함은 시험운전을 거쳐 2013년 하반기에 해군에 인도되었어야 했지만 진수한 지 1년 7개월이 지난 2014년 4월까지 탐색 및 인양에 필요한 장비 성능을 검증받지 못하여 해군이 인수를 거부하였다.

통영함 시험평가단에 참여한 군인들은 미국의 H사가 납품하기로 한 선체고정음파탐지기(HMS)의 시험 성적서를 잘못 작성하여 방위사업청으로 하여금 구매계약을 체결하도록 하여 통영함 사건의 단초를 제공하였다. 이 밖에도 미국의 H사는 통영함 사업과 관련해 장비

를 납품하는 과정에서 당시 방위사업청의 영관급 장교들에게 수억 원의 금품을 건넨 혐의를 받았다.

그러나 통영함 사건이 세상의 주목을 받은 것은 해군 최고 지휘자인 참모총장이 비리의 주범으로 지목받으면서이다. 해군 참모총장은 2009년 통영함 장비납품업자를 선정할 때 방위사업청의 함정사업부장(당시 소장)으로 재직하면서 부하였던 영관 장교와 공모하여 허위 보고서를 작성하도록 한 혐의를 받았다. 해군의 최고 책임자가 부패와 비리에 연루되었다면 심각한 문제가 될 수 있기 때문이다.

통영함 사건이 세 번째로 세상의 주목을 받은 것은 1심 재판에서 참모총장과 부패에 핵심적인 역할을 하였다고 기소된 영관장교가 무죄선고를 받았기 때문이었다. 물론 관련자들 중에서 납품업체로부터 청탁을 받고 대가로 금품을 받은 구매 담당자는 뇌물죄로 벌금과 징역형을 선고 받았다.

통영함 사건에서 관련자들의 유무죄를 떠나서 통영함에 필요한 요구 성능을 충족하는 장비를 제대로 장착하지 못한 것은 부패의 결과로 볼 수 있다. 의도했든 의도하지 않았든 원하는 성능의 장비와 무기를 확보하지 못한 것은 개인들의 잘못된 선택이나 판단이 개입되었다고 생각할 수 있기 때문이다.

통영함 사건의 경우를 보면 1인이 아니라 다수의 인물들이 사건에 관여하고 있다. 다수의 개인들이 한 사건에 관련된 부패행위의 경우 부패행위의 원인으로 개인의 합리적인 선택행위 보다 조직 문화나 사회적 분위기라고 보는 것이 더 적절하다. 방사청의 함정 획득업무를 담당하는 조직의 수평적 관계나 수직적 관계에서 다수의 관련자들은 청렴하지 못한 조직문화의 영향으로 부패 행위를 하였다고 할 수 있다.

다수의 구성원이 집단적으로 저지른 부패는 정보의 비공식적 유통이 원인이라고 보는 견해도 있다. 권위적이고 소수의 전문가집단만이 정보에 접근할 수 있는 상황에서는 정보가 공식적인 유통과정을 통해서 전달되는 것보다 비공식적인 인적네트워크를 통해서 전달되는 경우가 더 많은데 이런 경우에 부패행위가 쉽게 발생할 수 있다는 것이다.(NATO 2012 p45)

실제로 무기나 군사장비의 대부분이 독점공급자나 독점수요자이기 때문에 공개경쟁이 쉽지 않은 상황에서 정보의 유통은 소수의 거래자와 퇴역군인들을 통해서 사적으로 전파되는 경우가 많다.

아울러 개인의 적으로는 동료애나 의리와 같은 개인적인 가치와 청렴성이라는 사회적 가치간의 충돌에서 개인적 가치를 선택한 것으로 볼 수 있다. 통영함 사건에서 음파탐지기를 판매하는 미국 회사의 로비스트는 실무를 담당하는 영관장교의 사관학교 선배인 동시에 구매가 이루어지던 당시 참모총장의 동기라는 점이 검찰설명에 나타나 있다.¹⁰⁾ 국방 계약의

10) 한겨레 신문 2015년 7월 19일자 기사 참조.

상당부분이 기밀을 요하기 때문에 정보의 확산이 쉽지 않고 소수의 담당자가 의사결정을 하게 되는데 그 소수의 사람들이 경제적 관계이전에 인간적인 관계를 갖고 있는 경우에 왜곡된 의사결정에 이르기 쉽다.

국방 계약은 상당부분 단일 공급자를 통해서 이루어지는데 이때 구매 담당자가 해당 무기나 부품에 대한 정보가 충분하지 못하면 독점공급자에게 이용될 가능성이 높다. 통영함 사건에서도 구매를 위해서 성능시험을 하거나 가격을 산정한 담당 군인들이 해당 장비의 성능이나 가격에 대한 정보가 부족했거나 정보를 알고 있으면서도 피해를 예방하기 위한 노력을 충분히 하지 않았던 것으로 짐작된다. 이런 상황을 반영한 것이 1심 판결에 나타나 있다.

구매 담당자가 ‘허위공문서를 작성한다는 범의’를 인정할 증거가 없고 ‘제안서 평가 결과 조건부 충족 항목이 있고 시험평가 때 구체적으로 검증하면 되기 때문에 우선 대상 장비로 선정될 수 있다’며 ‘음파탐지기가 선정되는 과정에서 개발 중인 장비였음을 알거나 기능에 대한 문제를 인지하고 있었다고 볼 수 없다’고 밝히고 있다. 1심 재판부의 생각은 시험평가 과정에서 뇌물을 받거나 절차를 어기지 않았다면 장비의 성능을 제대로 알지 못하였다는 것만으로는 처벌할 수 없다는 의견을 피력하고 있다. 이런 판결로 미루어 보면 방위사업청의 구매 담당자는 부패의 의사는 없었기 때문에 형사적인 처벌은 면할 수 있지만 구매 장비에 대한 충분한 정보가 없는 경우에는 사후적으로 예산의 낭비에 이르게 되고 이것은 부패한 행위와 동일한 결과를 초래한다고 할 수 있다.

한편 통영함 사건과 관련하여 해군의 일부 인사들은 ‘주요 무기의 전력화 시기나 예산, 사업 방식이 상급 부서에서 결정되면 실무 종사자들로서는 계획대로 사업을 추진하는 게 지상 과제가 될 수밖에 없다’면서 업무 추진과정에서 법적인 절차를 완전히 지킬 수 없는 경우와 뇌물을 받는 경우는 구분해야 한다는 의견을 피력하였다.(한겨레신문, 2015-10-05)

이런 의견은 국방 분야에서 부패나 비효율성의 출발점이 긴급성 때문에 발생한다는 일반적인 견해를 뒷받침 하고 있다. 아울러서 ‘연내 계약이 체결될 수 있도록 하라는 취지의 지시는 업무 처리에 있어 정 전 총장의 일반적인 지시라고 볼 수 있다’는 재판부의 의견이 있지만 흔히 긴급성을 핑계로 규정을 지키지 않거나 규정을 우회하는 경우가 있는데 긴급성을 핑계로 한 면책이 부패로 연결되기 쉽다.

실제로 Templin은 정부가 모든 구매행위를 공개하여 계약을 투명하게 적용하는 경우 거래비용이 너무 높을 수도 있다는 점과 불확실성이 매우 높아서 제한적으로 합리적(bounded rationality)일 수밖에 없다는 점을 지적하고 있다. 첨단기능을 수반한 장비의 구매에서 효과적인 구매가 쉽지는 않다. 그러나 절차나 과정을 준수하지 않아서 엄청난 비용을 들여서 성과가 나지 않는다면 부패라고 할 수 있을 것이다.

2. 공군 전자전 훈련장비 비리 사건

공군전자훈련장비(Electronic Warfare Training Services, EWTS) 도입과정의 비리 사건 역시 통영함 못지않은 주목을 받았다. EWTS는 요격기와 지대공 유도탄, 대공포 등 적의 위협으로부터 조종사의 생존능력을 높이기 위한 전자방해 훈련장비다. 구체적으로는 우리 조종사에게 가상의 적으로부터 미사일일 발사된 것과 같은 효과를 발생시켜서 조종사의 대응 능력을 높이는 훈련을 하는 장비인데 처음에는 외국으로부터 수입하는 것으로 하였다가 2002년 국내기술을 강화하기 위하여 국내개발로 추진하다가 2007년 터키에게 전차를 판매 하면서 터키로부터 수입하기로 한 것이다.

이 과정에서 무기 중계상인 일광공영이 5천만 달러 정도인 장비를 1억 달러인 것처럼 원가를 부풀려서 방위사업청에 피해를 끼치고 납품기일도 예정보다 두 달 늦게 한 것으로 되어 있다.

방위사업청은 원가과다 계상을 이유로 터키의 하벨산 회사에 부당이득 반환을 요청하였고 동시에 한국의 하벨산에게 무기 중계를 담당한 한국의 일광공영과 SK C&C회사를 원가 부풀리기에 가담한 혐의로 수사과 재판을 받고 있다. 물론 SK C&C에나 일광공영 임원 중에는 전직 군 장교들이 있었다.

EWTS 관련 부패에는 원가산정 부정이 핵심적인 내용이다. 국방 획득에서 원가관리는 매우 어려운 일이다. 원가 산정이 쉽지 않고 때로는 원가와 무기의 성능은 서로 비례하는 경우가 많기 때문에 비용을 낮추다 보면 요구 성능을 제대로 반영할 수 없는 경우도 발생한다. 또한 검증되지 않은 새로운 기술을 적용하는 경우에는 성공 가능성에 대한 위험과 불확실성이 매우 크다. 무기 구매에서 불확실성이 크면 원가에 일정부분 보상을 하는 형식의 계약을 할 수 있고 반대로 불확실성이 낮으면 고정가격 즉 총액으로 구매계약을 하는 것이 더 효율적일 수 있다.(Sadeh and Shenhar 2000)

방산원가 산정은 매우 복잡한 절차를 거치는데 업체에서 원가계산서를 제출 받고 관련 가격정보와 방산감손율 등의 제 비율을 종합하여 원가를 산정하여 예정가격을 도출하고 있다.(박영욱 2011) 방위사업 비리를 막기 위해서 도입한 이런 복잡한 절차가 의도와는 달리 비리의 소지를 제공하는 경우도 자주 있다.

EWTS 비리의 내용은 중개회사가 원가를 부풀리고, 운용프로그램의 일부를 한국의 회사가 납품하고 유지보수를 담당하는 것으로 되어 있는데 이 과정에서 하청업체인 SK C&C사에 납품을 주선하고 SK C&C가 다시 일광공영의 자회사에 재하청을 주도하여 실제 기술개발이나 납품이 이루어지지 않았으면서 납품이 이루어진 것처럼 위장하였다.

EWTS 비리에서는 구입자인 방위사업청의 잘못보다 중개회사인 일광공영의 속임수가 문제가 된 것처럼 보이는데 그 후에 구매 팀의 영관장교가 이런 비리를 알면서도 묵인한 것으로 수사가 확대되고 있다.

EWTS 사건에서는 기술과 계약의 불확실성이 가장 크게 관련되어 있다. 방위사업청에서 구입 장비의 성능이나 기술수준 그리고 그에 따른 국제시장 가격에 대해서 제대로 알지 못했다는 점이 눈에 띈다. 아울러서 추가로 기소된 영관장교가 이런 정황을 알고 있었다면 개인적인 비리도 부패의 원인이 될 수 있다.

통영함 사건과 달리 EWTS 사업에서 비리는 국방 부패나 비효율의 원인이 되는 국민정서(populist)나 국익의 건이 게재되어 있다. 해외수입, 국내개발 그리고 터키산 수입의 과정을 겪으면서 사업 자체가 투명한 절차나 과정을 거치기 쉽지 않았다고 짐작된다. 한국이 전차를 판매하면서 반대로 수입한 것이기 때문에 처음부터 경제성을 따질 수 있는 여지가 적었다. 그러나 그럼에도 불구하고 장비의 성능이나 가격 검증절차를 소홀히 한 것은 부패의 일종이라 할 수 있다.

이 경우에도 구매 담당자의 제한된 능력 그리고 사업자와 방위사업청을 연결하는 예비역 군인들의 역할이 부패의 원인으로 지적되고 있다. 이 역시 폐쇄적인 인간관계 그리고 사회적 가치와 조직이나 집단의 가치가 충돌한 경우의 잘못된 선택이 부패의 원인이라 할 수 있다.

3. 국방 비리의 특징

부패의 원인은 사회적인 현상, 제도적인 문제점 그리고 개인의 가치관이나 도덕적 청렴성과 같은 다양한 원인들이 제시되고 있다.

먼저 부패는 개인적인 이유로 발생한다고 할 수 있다. 돈이나 권력을 더 많이 갖겠다는 개인의 탐욕(greed)은 모든 부패의 출발점이라고 할 수 있다. 모든 사람들은 나름대로 크고 작은 탐욕심이 있지만 모두 부패를 저지르지 않는다는 부패행위는 이런 탐욕심을 억누를 수 있는 개인의 도덕심(morality) 혹은 윤리적 자세가 약화될 때에 발생한다. 도덕심이나 윤리의식은 개인적인 경험이나 교육을 통해서 형성된다고 개인의 경험이나 교육에 영향을 미치는 것에는 사회분위기나 조직의 문화 등이 있다.

과거의 국방 비리는 일본의 록히드너물사건이나 한국의 울곡사업에서와 같이 정권이나 군의 최고 책임자가 연루된 대규모 부패(grand corruption)가 큰 문제였지만 지금은 주로 획득사업을 담당하는 조직이나 한 부서의 부패가 일반적이다. 주로 실무를 담당하는 영관급 장교의 비리가 많은 것이 특징이다. 정치적이거나 권력형 부패가 없어진 상황에서는 작은 부패가 핵심적인 관심사가 된다.

작은 부패가 중심이 되면 실무를 담당하는 담당자의 의사결정이 부패의 출발점이 될 수 있다. 과거에는 정부나 군의 고위 결정권자가 획득이나 구매와 관련하여 의사결정 권한을 주로 가지고 있었다. 그러나 2006년 방위사업청 개청 이후에는 권력형 비리 발생의 여지를 줄이고 획득구매의 전문성을 살리기 위해서 실무자들의 재량이나 권한을 많이 확대하였다.

그 결과 실무를 담당하는 영관급 장교들의 재량이나 권한이 크게 확대되었다.

방위사업의 권한과 재량의 위임에 따라 어느 정도 예상된 결과이지만 과거와 달리 방위사업 관련 부패의 주요 행위자들이 영관장교들이 되고 실제로 방위사업 기업들의 주요 로비대상이 영관급 장교들이라는 것은 언론 기사로도 쉽게 확인되고 있다.¹¹⁾

사회분위기, 정치적 불안정, 개인의 탐욕과 같이 일반적인 부패 원인 외에 국방 안보분야의 고유한 부패의 원인이 있다. 일반적인 부패와 달리 국방 부패의 발생원인은 이미 기밀성 긴급성 그리고 국민정서가 주요 요인으로 알려져 있지만 이 밖에도 ‘폐쇄적 군사문화’가 자주 지적되고 있다.(박중선, 2015) 다수의 전문가들도 군대의 폐쇄적인 조직문화가 군대부패의 원인이라고 지적하고 있는데 특히 이를 강조하여 “퇴직자-실무자-수요군-업체의 유착관계는 정보 독점성에 따른 ‘군피아’ 또는 ‘방피아’로 인식될 수 있는 충분한 소지가 있다”는 지적도 있다.(한겨레 신문 2015-7-19)

실제로 방위사업을 담당하는 영관장교들은 군대내의 엘리트들로서 이들은 선후배간에 친밀한 관계를 유지하는데 이런 유대관계의 출발점은 사관학교 시절부터 시작하는 것으로 지적하고 있다. 사관학교를 통하여 선후배간에 유대관계가 형성되고 군 재직시절 그리고 군대를 제대한 후에는 방위관련 회사에 취업하여 선후배 간에 정보와 특혜를 매개로 하여 연결되어 있다. 실제로 해군이나 공군의 경우 사관학교 정원이 200명이 되지 않기 때문에 4-5년 내의 선후배들은 모두 친구처럼 잘 안다고 할 수 있다.(한국일보, 2014-12-16)

그러나 단순한 친소관계로 부패 행위를 설명하기에는 불충분하다. 최근 부패 원인을 설명하는 연구들은 조직의 문화나 사회적 가치관이 개인의 의사결정에 미치는 영향에 관심을 기울이고 있다.(Hooker 2008, Lager 2009) Hooker는 서구의 가치관이 개인의 합리성이나 독립된 존재를 강조하는데 비해서 동양의 사고관은 부모 조직 그리고 국가에 충성을 더 중요한 가치를 두고 있기 때문에 조직의 리더가 부패를 막기 위한 전략에서 중요한 역할을 하는 것으로 보고 있고 Lager는 공무원의 일반적인 속성이 상명하복이라고 알려져 있는데 이런 복종문화가 잘못 적용되면 쉽게 부패로 연결될 수 있는 것으로 보고 있다.

개인의 의사결정은 단순히 비용편익 분석을 통한 합리적인 선택만 있는 것이 아니라 개인의 선호체계 자체를 바꿀 수 있는 가치관이나 도덕심의 변화에 의해서도 일어날 수 있다. 부패 행위는 단순히 개인의 선택이 아니라 개인의 행동과 선택에 미치는 영향을 주는 가치관이나 문화가 더 큰 역할을 할 수 있는데 방위사업 관련 비리도 그런 측면이 강하다. 사관학교, 군대 그리고 예비역 모임 등을 통해서 충성과 복종, 조직의 단결을 강조하게 되면 사회 전체나 보편적으로 옳은 가치관과 충돌하는 과정에서 개인이나 조직의 가치관을 더 앞세울 수도 있다.

조직이나 사회의 문화가 부패를 용인하지 않는 것으로 되고 부패행위자를 비난하는 것이

11) 한겨레 신문, 2015-07-19 일자 참조.

라면 부패가 잘 발생하지 않지만 ‘나만 재수가 없다’거나 부패 행위자를 동료라는 이유로 구제해야 한다는 것과 같이 부패를 용인하는 문화가 주류를 이룬다면 부패를 방지하기 어렵다.

방위 사업 부패의 원인은 개인적으로 이익을 추구하는 동기도 있지만 상명하복이나 의리를 중시하는 군대조직의 문화나 가치관도 큰 역할을 한 것으로 추론할 수 있다.

V. 결 론

부패의 원인에 대한 이해는 부패 방지 대책의 효과성을 위해서 필수적으로 시도되어야 할 일이다. 부패 발생의 원인은 단일적인 것이 아니라 매우 복잡적이다. 개인의 탐욕이나 약한 도덕적 억제력 때문에 발생할 수도 있지만 기관이나 조직의 허술한 운영기준이나 투명하지 못한 의사결정과 같은 제도적인 이유로 발생할 수도 있다. 그리고 사회분위기와 조직의 문화도 중요한 역할을 한다.

우리나라 방위사업 부패나 비리의 원인은 기밀성, 긴급성 국민정서 외에 방위사업청의 내부 문화가 상당부분 작용한 것으로 추론할 수 있다. 기밀성 긴급성과 같은 요인은 우리나라 뿐만 아니라 외국의 경우에도 국방관련 부패의 중요한 요인으로 작용하고 있다.

그러나 비슷한 경제발전의 정도를 가진 외국에 비해서 유독 우리나라에서 방위사업 비리나 부패가 문제가 되는 것은 외국과는 다른 문화나 조직의 가치관 때문이라고 할 수 있다. 구체적으로는 방위사업을 담당하는 실무 인력은 주로 영관급 장교인데 이들은 현역과 예비역, 상위직과 하위직 그리고 인근부서의 인력과 서로 밀접한 인적관계를 갖고 있다.

소수 정예로 운영되는 사관학교 시절부터 밀접한 인간관계를 맺기 쉽고, 군대 생활을 하는 동안에도 소수의 선발된 엘리트로서 늘 수직적 수평적 관계를 유지하게 된다. 부모 선배 연장자의 지시에 순응하거나 조직에 대한 충성과 같은 동양적인 가치관이 상명하복과 유대감을 근간으로 하는 군대 문화와 결합하면 공정성 투명성과 같은 사회적 가치보다 충성심, 의리와 같은 개인이나 특정 집단의 가치가 우선할 수 있다.

이 밖에도 전문성의 부족이나 독과점적 시장구조도 부패의 여지를 제공하고 있다. 대부분의 방위사업 비리는 개인들의 유착관계 뿐만 아니라 원가산정이나 성능검사에서 문제가 발생하고 있다. 독과점 시장에서 거래가 드물게 일어나고 또 기술진보가 빠른 경우에는 적정 가격을 찾거나 무기의 성능에 대한 판단이 매우 어렵다. 이런 경우에는 개인이 청렴하더라도 자칫 목적을 달성하기가 쉽지 않다.

국방관련 비리는 속성상 투명성이 매우 낮고 매우 큰 예산규모 때문에 늘 부패에 취약한 구조를 갖고 있다. 그러나 이런 일반적인 요인 외에 한국의 경우에는 동양적인 가치관, 소

수의 폐쇄적인 인력구성, 그리고 정보의 부재 등과 같이 외국과는 다른 부패 요인을 갖고 있다.

앞으로 국방관련 반부패에 대한 대책을 수립할 때는 이런 점을 감안하여 효과적인 반부패 대책을 찾아야 할 것이다. 실제로 방위사업청이 구매획득 담당인력을 담당군인의 수를 줄이고 민간인을 확대하는 정책을 추진하는 것은 폐쇄적인 문화를 타파하기 위한 노력으로 보인다.

한편 무기나 장비의 성능과 가격에 대한 전문성 부족 때문에 비효율이나 부패가 발생할 수 있는데 군인이나 군출신이 아닌 인력을 확대하는 경우에는 특히 무기체계에 대한 전문식견을 갖춘 사람들로 충원하는 것이 필요하고 내부에서도 투자를 늘려서 담당자들의 전문성을 높일 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 박영욱(2011), 『국방분야 부패 발생실태 분석 및 개선방안 연구』, 광운대학교 방위사업연구소
- 박중선(2015), “방위사업비리와 공직자의 청렴윤리 의무”. *Leaders* 2015년 8월호, 38-43.
- Andvig, Jens C. et. al.(2000), “Research on Corruption. A Policy Oriented Survey” CMI Reports
- Arghyrou, Michael G.(2010), “Corruption as a form of extreme individualism: An economic explanation based on geography and climate conditions”, Cardiff Business School, Working paper series, E2010/8.
- Attila, Gbewopo (2008), “Is Corruption Contagious? An Econometric Analysis”, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) Working Paper No. 742.
- Bardhan, Pranab(2006), “The economist’s approach to the problem of corruption” *World Development*, vol 34, no 2.
- Batory, Agnes(2012), “Why do anti-corruption laws fail in Central Eastern Europe? A target compliance perspective”, *Regulation & Governance*, vol. 6, no.1.
- Benabou, Roland & Tirole, Jean(2006). “Incentives and Prosocial Behavior”, *American Economic Review*, vol. 96, n. 5.
- Dungann James, Waytz, Adam & Young, Liane(2011), “Corruption in the Context of Moral Tradeoffs” *Journal of Interdisciplinary Economics* 2014 vol. 26 no. 1-2
- Gansler, Jacques S., Lucyshyn, William & Michael Arendt(2009) “Competition in Defense Acquisitions”, Center for Public Policy and Private Enterprise, School of Public Policy, University of Maryland.
- Goel, Rajeev & Nelson, Michael(2011), “Are corrupt acts contagious? Evidence from the United States”, *Economics of Governance*, vol. 12(2), 155-176.
- Graaf, Gjal D.(2008), “Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption”, *PAQ*, vol. 31, no. 1.
- Hauk, Esther and Saez-Marti, Maria(1999), “On the Cultural Transmission of Corruption”, Universitat Pompeu Fabra, Department of Economics and Business Working Paper No. 392.
- Hooker, John(2008), “Corruption from a Cross-Cultural Perspective”, *Cross Cultural Management: An International Journal*, vol 16, no 3.
- Lager, James M.(2009), “Overcoming Cultures of Compliance to Reduce Corruption and Achieve Ethics in Government”, *McGeorge Law Review*, vol. 41.
- Lambsdorff, Johann G.(1999), “Corruption in Empirical Research – A Review”, www1.worldbank.org/.../d2ws1_jglambsdorff.pdf
- Mele, Domenec(2014), “Corruption: 10 Possible Causes” IESE Business School University of Navarra. Online:<http://blog.iese.edu/ethics/2014corruption-10-possible-causes>
- NATO & Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces(2010). 『Building Integrity and Reducing Corruption in Defence』 http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120607_BI_Compendium_EN.pdf
- Newburn, Tim(1999), “Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature”, *Police Research Series Paper* 110.

- Olken, Benjamin A. & Pande, Rohini(2012), "Corruption in Developing Countries," *Annual Review of Economics*, vol. 4, no. 1.
- Pyman, Mark(2009), 『Building Integrity and Reducing Corruption Risks in Defence Establishments-Ten Practical Reforms』. Transparency International UK.
- Reiling, Kirby(2009), "How to Assess Corruption in Defence" MALD Thesis 2009
<https://dl.tufts.edu/file.../tufts:UA015.012.075.00008>.
- Sadeh, Arik& Shenhar, Aaron(2000), "The Role of Contract Type in the Success of R&D Defense Projects Under Increasing Uncertainty", *Project Management Journal* vol. 31, no 3.
- Schwenke, S. (2000), "The Moral Critique: Corruption in Developing Countries". *Journal of Public & International Affairs* vol. 11.
- Tagrev, Todor(2010), "Enabling Factors and Effects of Corruption in the Defense sector" *CONNECTIONS The Quarterly Journal*, vol 4, no. 3.
- Tanzi, Vito(1998), "Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures" IMF Staff Papers, vol. 45, no. 4.
- Templin, Carl R.(1994), "Defense contracting buyer-seller relationships: theoretical approaches", *Acquisition Review Quarterly*, Spring.
- Transparency International(2007), "Addressing corruption and building integrity in defence establishments", TI Working Paper No. 02/2007, London, UK.
- Transparency International(2009), "Building integrity and reducing corruption risk in defence establishment-ten practical reforms", TI handbook for defence officials.
- Treisman, Daniel,(2000), "The Causes of Corruption: A Cross-National Study" *Journal of Public Economics*, vol.76, no 3.
- UK Aid(2015), "Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them". mimeo.
- Weingast, Barry (1998) 'Political Institutions: Rational Choice Perspectives in A new handbook of political science, Robert E. Goodin, Hans-Dieter Klingemann (eds.), Oxford: Oxford University Press.
- 한겨레 신문, 2015-7-19
- 한겨레 신문, 2015-10-05
- 한국일보, 2014-12-16
- Financial Times, 2015-4-27 <http://www.ft.com/cms/s/0/c8b67394-ec0f-11e4-b428-00144feab7de.html#ixzz3pSQeXtiC>,
- Washington Post, 2013-8-29, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/black-budget-summary-details-us-spy-networks-successes-failures-and-objectives/2013/08/29/7e57bb78-10ab-11e3-8cdd-bcdc09410972_story.html

투고일자 : 2015. 11. 30

수정일자 : 2015. 12. 29

게재일자 : 2015. 12. 31

<국문초록>

국방과 안보 분야 부패에 관한 고찰

김진영

2014년 방위사업비리 합동수사본부가 설치되어 방위사업 전반에 대한 수사가 진행되면서 잇따른 방위사업 비리가 노출되어 방위사업은 큰 위기를 맞고 있다.

국방 안보 분야는 큰 예산, 기밀성, 긴급성 그리고 국민정서와 같은 요인 때문에 부패에 취약한 구조를 갖고 있다. 이 글에서는 일반적인 부패의 원인을 분석해 보고 구체적으로 국방 안보 부패의 특징과 원인을 점검해 보았다. 이 상의 논의를 통해서 얻은 부패 설명 모형을 대표적인 방위사업 비리 사례에 적용해 보았다.

방위사업 부패의 원인은 개인의 탐욕과 같은 일반적인 요인 외에 개인적 가치와 사회적 가치의 충돌, 폐쇄적 조직문화가 같이 작용한 것으로 추론할 수 있다.

주제어: 부패원인, 국방부패, 개인적 가치, 사회적 가치, 부패 문화