

한국 신흥 민주주의에 있어 부패의 문제

Corruption in the Korean New Democracy

임 수 환 (Lim, Su Hwan)*

ABSTRACT

Most of new democracies have not made progress in terms of legitimation since their transition in the third wave of democratization. One of the paramount obstacles to the legitimatization is the political corruption that is not reduced with the democratic transition.

Why does political corruption not go away with the authoritarian government but remain after the democratic transition? How can we control post-transition corruption?

There are two approaches on the problem. Populistic approach regards the post-transition corruption as an authoritarian leftover. Populistic approach calls for more democracy to clear up authoritarian elements as well as corruption itself. The approach is based upon normative view of democracy, which orders common good and general will realized. Normative view of democracy used to become popular during the democratic transition due to its ideological power. The normative view of democracy and populistic approach to political corruption predominates the contemporary Korean society.

However this paper argues that Koreans cannot control the post-transition corruption without the help of institutionalist approach. Institutional approach is based on the empirical view of democracy, which characterize democracy with the rule and procedure ensuring political competition, mass participation, and civil liberty. Political corruption will be under our control as we achieve democratic institutionalization according to the institutionalist approach.

New democracies are not capable of keeping civil society stable due to the low level of institutionalization. The unstable party system and the post-transition politics of redistribution destroy state capacity to control corruption. This paper recommends start with the strengthening policy capacity of the legislative for the control of corruption.

* 고려대학교 강사 (政·博)

I. 서론

20세기 후반이래 제3의 민주화 물결을 타고 등장한 대부분의 신흥 민주주의는 수용가능하고 예측가능한 정치적 경쟁과 협력의 규칙을 공고화하지 못한 채 불안정한 상태에 놓여 있다. 한국의 민주주의도 그 중 하나이다.¹⁾

신흥 민주주의가 불안정한 상태에서도 지속되고 있는 것은 1980년대 말 이래 소련과 동구 공산주의가 몰락하면서 민주주의가 생존 가능한 유일한 정치체제로 받아들여지고 있다는 사실에 힘입은 바가 크다. 이들은 국민들로부터 정통성을 인정받아서라기 보다 대안의 부재로 인하여 존재를 연장하고 있는 공고화되지 못한 민주주의인 것이다.²⁾

신흥 민주주의가 국민으로부터 정통성을 획득하는데 애로를 겪는 원인 중 하나가 공권력의 부패에 있다. 과거 권위주의 시절, 민주화 운동을 정당화하는 논리 중 하나가 독재권력은 부패하기 때문에 민주화가 필요하다는 것이었다. 그러나 민주화 이후의 정부들도 정치적 부패문제로 통치에 필요한 권위를 상실하는 현상이 되풀이되면서 민주주의 레짐 자체의 정통성도 뿌리를 내리지 못하고 있는 것이다.

민주화 이후에도 정치적 부패가 계속 문제되는 이유는 무엇인가? 민주화 이후의 정치적 부패를 통제할 수 있는 방도는 무엇인가?

민주화 이후에도 부패문제가 해결되지 않는 것은 민주화가 형식과 절차적으로만 실현되었을 뿐 내용적으로는 국민의 뜻에 반하는 통치가 지속되고 있기 때문이라고 보는 견해가 있다. 이러한 견해를 가진 개인과 단체들은 현실 정치가 민의를 왜곡시키고 있다는 것을 폭로하여 진정한 국민의 뜻을 실현시키기 위한 대중운동에 나서곤 한다. 이러한 부패에 대한 대중주의적 접근을 뒷받침하고 있는 것은 규범적 민주주의관이다. 규범적 민주주의관은 민주주의가 실현해야 할 이상과 목표를 강조한다.

한편 경험주의적 민주주의관은 정치적 경쟁과 시민적 자유를 보장하는 절차와 규칙 즉 제도적 측면을 중요시한다. 민주주의적 이행으로 탄생한 신흥 민주주의는 아직 제도적 수준이 낮기 때문에 정치적 부패를 통제하지 못하고 있는 것이며, 제도적 능력의 향상을 통하여 정치적 부패를 통제할 수 있게 된다는 것이다.

본 논문은 한국인들의 정치적 부패에 대한 인식 및 대응태도가 규범적 민주주의관에 입각한 대중주의에 치중되어 있어서, 경험주의적 민주주의관에 입각한 제도주의적 접근이 미

1) 1974년 포르투갈에서 시작된 이래 15년 사이에 유럽, 아시아와 남미 30여개 국가에서 민주주의 레짐이 권위주의를 대체하는 연쇄현상을 일으켰는데, 헌팅턴은 이를 민주화 제3의 물결이라 불렀다 (Huntington 1991, 21-26). 이들 신흥 민주주의들 중 스페인, 포르투갈, 그리스 등 유럽 자본주의 국가들만이 민주주의 공고화에 성공한 것으로 평가된다. 민주주의 공고화에 대하여는 각주 2를 참조.

2) 민주화 또는 민주주의 이행이 곧 민주주의 공고화로 이어지는 것은 아니다 (Schmitter 1996). Diamond는 공고화를 다음과 같이 정의한다: “공고화는 민주주의가 시민들에게 폭넓고 깊게 정통성의 뿌리를 박아서 붕괴의 가능성이 없어지게 되는 과정이다. 공고화 과정은 민주주의 정치를 표준화하고 불확실성을 감소시키는 행위적 제도적 변화를 수반한다 (Diamond 1996, 238).”

흡함을 주장한다. 제2장에서는 규범적 민주주의관과 정치적 부패에 대한 대중주의적 접근, 그리고 그 한계를 설명하고 제3장에서는 경험주의적 민주주의관과 부패통제를 위한 제도주의적 접근, 그리고 제도주의적 접근이 한국에 적용된 정도를 고찰한다. 제4장에서는 한국과 신흥 민주주의의 제도적 미숙과 정치적 부패와의 관계를 고찰하고, 제5장에서는 부패통제를 위한 민주주의적 제도화의 중요성을 강조하는 결론을 도출한다.

II. 규범적 민주주의관과 정치적 부패

슈페터는 18세기 사회계약론자들이 규정하고 19세기 학자들에 의하여 발전된 민주주의관을 ‘고전적 의미의 민주주의’로 소개하였다. 슈페터가 말하는 고전적 의미의 민주주의는 근대 민주주의 혁명이 시작되던 18, 19세기 서유럽 지식인들이 민주주의의 정당성을 찾는 논리적 작업의 결과물로서 규범적 성격을 특징으로 하고 있다.

슈페터는 고전적 의미의 민주주의를 이렇게 정의했다: “민주주의적 방법은 선출된 개인들이 모여서 국민(the people)의 의지를 수행하도록 함으로써 국민 스스로 쟁점에 대한 결정을 내려서 공공선(common good)을 실현시키는 정치적 결정에 도달하기 위한 제도적 장치이다 (Schumpeter 1942, 250).”

고전적 민주주의관은 공공선(common good)이 객관적으로 존재하며, 이 공공선은 합리적 논쟁을 통하여 누구에게나 분명히 드러난다는 전제 위에 서 있다. 사회현상이나 정책방안은 공공선이라는 거울에 비추어 선과 악으로 분류되며, 국민의 뜻은 선의 추구에 있다. 국민의 의지는 언제나 공공선, 공익(public interest), 복지, 행복 등과 함께 하는 것이다.

국민의 의지가 지칭하는 사회구성원 전체의 집단적 의지를 루소는 일반의지(general will)라고 하였다. 일반의지는 진정한 공익실현의 의지이며 정의 그 자체이다. 따라서 민주주의는 인민의 일반의지를 실현하는 정치과정인 것이다. 일반의지는 사회구성원 개개인이 자유로운 상태에서 내리는 선택에 의하여 드러나며 다수의 선택이 소수의 선택 보다 일반의지에 가깝다 (Rousseau 1968).

루소가 제시한 일반의지가 신비주의적이고 집단주의적이었다면, 공리주의자들은 쾌락주의 철학에 기반한 公共善을 제시하였다. 벤담은 공익(public interest)은 최대다수의 최대행복이라고 하여 민주주의가 실현하여야 할 공공선을 구체적 효용의 개념으로 제시하였다. 개인들의 의지는 합리주의적 토론을 통하여 공공선을 지향하는 일반의지로 규합될 수 있다는 것이므로 루소나 벤담이나 민주주의의 정당성을 찾아내기 위한 목적론적 접근을 하고 있다는 점은 공통된다 (Schumpeter 1942, 250-268).

권위주의 정부와 투쟁하는 변혁세력은 대중의 투쟁의지를 고취시키기 위하여 민주주의에 절대적 가치를 부여하는 규범적 민주주의 이론을 이데올로기로 이용하곤 한다. 민주화 제1의 물결이건 제3의 물결이건 권위주의 정부와 민주화 세력이 충돌하는 민주주의 이행기에

고전적 의미의 민주주의관이 재등장하는 이유는 여기에 있다 할 것이다.

1980년대 중반에 민주주의적 이행을 겪은 이후 공고화되지 못한 민주질서 속에 사는 한국인의 민주주의관은 여전히 규범적 성격을 강하게 띠고 있다. 한국인들의 민주주의관은 “민심은 천심”이라는 격언으로 표현되곤 한다. 현대 한국인들이 말하는 민심은 루소의 일반의지나 벤담의 공익과 같이 민주주의가 추구해야 할 목표로서 제시되어 있는 것이다.

한국인들의 규범적 민주주의관은 1990년대에 실시된 여러 여론조사 결과에서도 확인되고 있다. 신도철은 서울대학교 사회과학연구소와 한국갤럽이 실시한 여론조사 결과자료를 바탕으로 민주주의에 대한 지지를 원칙(principle), 제도(institution), 과정(process), 업적(performance)으로 나누어 측정하였는데, 이 중 민주주의 원칙에 대한 지지가 86.2%의 응답자로부터 크게 지지한다는 반응을 받아 57.8%, 53.0%, 9.2%를 받은 다른 세 가지 측면에 비하여 압도적 수치를 나타내었다.³⁾ 한국인들은 현실로서의 민주주의 보다 이상으로서 민주주의를 지지하고 있는 것이다.

규범적 민주주의관은 부패추방을 위한 대중운동의 논리적, 정서적 기반을 제공한다. 민주주의에 대한 규범적 관점에서 보면 정치적 부패는 국민의 뜻을 어기는 비리이므로 주권자인 국민이 나서서 비리에 연루된 정치인들을 정치무대에서 추방하여야 하는 것이다.

전두환 대통령이 이끌던 한국의 군부세력은 민주화 과정에서 자신들의 정치적 영향력을 유지하기 위하여 엄청난 액수의 정치자금을 관리하였다. 이같은 정치적 부패현상은 민주화 이후 첫 정부에서도 재현되었다. 노태우 대통령도 정치자금 약 5천억원을 조성해 1천8백57억원을 남겨 놓았다는 것이다.⁴⁾ 이런 대규모 정치자금은 주로 기업가들로부터 조달되었다. 노태우정부는 임기 중 139개 골프장과 17개 발전소를 허가한 외에 수많은 군수품 구입 및 정부발주공사를 추진한 바 있다. 민주화 이후에도 계속된 정치적 부패의 일단은 5명의 국회의원이 수뢰죄로 구속된 수서사건으로 드러났다.

과거의 민주화 운동가들은 민주화 과정에서 부패한 과거 권위주의 정치세력이 일소되지 않았기 때문에 부패문제가 남아 있는 것으로 보고, 시민단체를 조직하여 정치개혁을 촉구하였다. 대중을 동원하는 민주주의적 요구를 더욱 강화하여 권위주의적 잔재를 일소함으로써 부패를 척결하자는 발상이다. 정치적 부패의 척결을 위한 대중주의적 접근은 1987년 민주화 이후 두 차례의 시민운동에서 뚜렷이 나타났다. 1994~1995년의 5.18 광주 민주화운동 진상 규명 운동과 2000년 낙천낙선운동이 그것이다.

김영삼 정부 하의 검찰이 1994년 10월에 전두환, 노태우 두 전직 대통령이 1979~1980년

3) 민주화의 네 개 측면 중 둘 이상에 강한 지지를 보여 준 응답자는 전체의 0.7%에 불과하고 네 개 측면 모두에 강한 지지를 보여준 응답자는 존재하지 않았다. 신도철은 응답자들을 대의 민주주의자와 위임 민주주의자로 분류해 본 결과 위임 민주주의 선호자(49%)가 대의 민주주의 선호자(9%) 보다 다섯 배 이상 많았다 (Shin 2000, 241).

백완기는 한국사람들이 현실을 존재론적으로 인식하기 보다 당위론적으로 인식한다고 지적하고 있다 (백완기 1997, pp.1-16).

4) 노태우 전 대통령의 대국민 사과문 (동아일보 1995년 10월 27일자). “남겨둔 1857억원은 대선 자금용,” 중앙일보 1995년 12월 28일자.

의 집권과정에서 취한 군사적 행동을 군사반란으로 규정하면서도 기소를 포기하자, 학생 및 시민단체가 항의고 나섰다. 이후 두 전직 대통령의 정치자금 불법운영사실이 폭로되면서 시민들의 항의운동은 더욱 거세어져서 정부는 결국 「5.18 민주화 운동 특별법」을 제정하고 두 전직 대통령에게 소급 적용하게 되었다. 5·18진상규명을 요구하는 대중운동 과정에서 전두환, 노태우 두 전직 대통령의 대규모 비자금에 드러나 법원에서 추징명령을 내렸다. 이로써 정치자금 살포를 통하여 민주화 과정에 영향력을 행사하려던 구 권위주의 세력의 퇴진이 촉진되었다.

5·18 진상규명운동과정에서 대중주의적 성격이 강화된 시민운동은 2000년 총선을 맞아 낙천낙선운동을 벌인다. 400여 시민단체들이 모여 만든 총선연대는 부패 정치인들을 정치무대에서 추방하기 위하여 66명의 공천반대자 명단을 작성하여 공표한 다음 전국 15개 도시를 순회하며 정치개혁을 요구하는 집회와 시위를 벌였다. 4월 13일에 치러진 총선에서 총선연대가 공천 반대자로 지목한 후보자 중 68.6%가 낙천 또는 낙선하였다.⁵⁾

낙천낙선운동이 부패사건에 연루된 정치인들을 퇴출시키고 정치신인들을 국회의원에 당선시키는 효과는 있었으나, 그로 인해 정치적 부패가 현저히 줄어들지는 않았다. 2000년 총선에서도 각종 선거부정이 자행되었고, 2001년 말에는 각종 벤처기업관련 뇌물사건과 그 조사방식을 둘러싸고 벌어지는 정치적 부패에 대한 논란이 또 다시 가장 큰 정치적 쟁점으로 등장하였다. 신흥 민주주의가 안고 있는 정치적 부패문제에는 진정한 민의의 실현을 추구하는 대중주의적 접근만으로 해결할 수 없는 부분이 존재하는 것이다.

5·18 민주화 운동 특별법을 제정하고 낙천낙선운동을 통하여 비리를 교정하였음에도 불구하고 여전히 정치적 부패가 재발하는 현실은 민의의 존재 자체에 대한 회의를 불러일으킨다. 실제로 대부분의 유권자들은 현대정치의 복잡한 쟁점들에 대하여 충분한 이해와 분명한 의견을 갖고 있지 못하며 합리적 토론이나 선거를 통하여 진정한 국민의 뜻이 드러나지도 않는다. 개인들은 수많은 압력단체와 선전광고의 영향하에서 투표하므로, 국민의 뜻은 선출된 엘리트들에 의하여 여러 가지로 해석되는 것이다.

III. 경험주의적 민주주의관과 정치적 부패

슈페터는 앞의 민주주의와 구분되는 경험주의적 규정을 다음과 같이 소개하였다: “민주적 방법은 국민의 표를 얻기 위한 경쟁을 통하여 개인들이 결정권을 갖게 하는 제도적 틀이다 (Schumpeter 1942, 269).”

슈페터의 경험주의적 민주주의는 정부가 국민 대다수가 참여하는 선거에 의하여 생산된다는 형식적 측면을 강조한다. 국민은 대표를 선출하여 정부를 생산하고, 정부는 선출된 엘리트들에 의하여 운영되는 체제이다. 래리 다이아몬드는 경험적 또는 절차적 민주주의를 선

5) 송영웅, “유권자 혁명은 계속된다,” 『주간한국』 2002년 1월 3일자.

거 민주주의(electoral democracy)와 자유민주주의(liberal democracy)로 분류하고, 스펙터의 개념을 선거 민주주의라고 하였다. 선거 민주주의가 최소한의 민주주의라면, 자유민주주의는 절차적으로 확장된 민주주의이다. 자유민주주의는 통치자에게 유권자에 대한 수직적 책임 이외에도 다른 공공기관에 대한 수평적 책임을 요구하며, 개인과 집단의 자유와 다원주의를 보장하는 규칙과 절차를 포함한다 (Diamond 1999, 3-23).

현실 민주주의는 선거 민주주의와 자유민주주의 사이의 연속선상에 위치한다. 민주주의적 이행을 거쳐 탄생한 선거 민주주의는 제도화 또는 공고화의 단계를 거쳐 자유민주주의로 발전하는 것이다.

오도넬의 정의에 따르면, “제도는 공식적 또는 비공식적으로 구체화된 규칙과 규범 하에서 지속적으로 상호작용할 것으로 기대되는 사회적 행위자들에 의하여 알려지고, 실천되며, 정기적으로 승인되는 상호작용의 조직화된 패턴이다 (O'Donnell 1996).”⁶⁾ 부패는 개인적 목적을 위하여 일반적으로 인정된 규범을 어기는 공직자의 일탈행위이다 (Huntington 1968: 59).⁷⁾ 제도화의 수준이 낮을수록 공직자에게 기대되는 행위의 패턴이 안정적이지 못하므로 일탈행위가 일어날 가능성이 커진다. 제도화 수준이 낮을수록 부패가 발생할 가능성이 커지므로, 신흥 민주주의에서 일어나는 부패에 대한 통제방법은 민주주의적 제도화에서 찾아야 하는 것이다.

한국의 신흥 민주주의도 1987년 이후 정치적 부패를 통제하는데 유용한 제도적 장치들 여러 가지 측면에서 구비하여 왔다. 1987년의 헌법개정을 통하여 평등한 참여와 경쟁적 선거가 보장되었다. 새 헌법에 따라 선출된 노태우 정부 하에서는 언론·출판·결사의 자유가 확대되었다. 김영삼 정부는 공직자 윤리법을 개정하여 공직자의 재산을 공개하고 금융실명제를 실시하여 공직관련 뇌물수수를 어렵게 하였다. 선거법을 개정하고 정치자금법을 제정하여 정당과 선거운영의 제도적 틀을 마련하였다. 김대중 정부는 여야간 정권교체로 집권하였다는 것 자체만으로 이미 관료제도의 정치적 중립화와 부패방지에 중요한 성과를 달성한 것이었다. 김대중정부는 이사회와 회계제도 강화 등을 통한 재벌기업경영의 투명성을 강조하고 있다.

그러나 이러한 제도적 장치들이 마련되었다고 하여서 민주주의적 제도화가 실현되는 것은 아니다.⁸⁾ 법제도는 존재하나 공직자들이 권위주의 시대의 관행을 계속 따른다면 제도화

6) Huntington은 그의 1968년 책 *Political Order in Changing Societies*에서 “제도는 안정적이고, 가치가 부여된, 되풀이되는 행위패턴”이라고 정의한 바 있다. 오늘날 대부분의 학자들은 제도의 정의는 게임의 규칙(rule of the game)이라고 합의하고 있다 (Rothstein 1996, p.145). 경제학자 North는 “제도는 한 사회 내의 게임의 규칙 또는, 인간이 만든 속박으로서 인간의 상호작용을 형성하는 인간이 고안한 속박”이라고 정의하고 있다.

7) 김영중은 행정부패를 “공직자가 사회규범과 관계법규의 위반은 물론 공익(public interest)을 추구하기를 바라는 국민들의 기대 가능성을 저버리고 사익을 추구하거나 특정이익을 도모하는 행정행태”라고 정의하고 있다(김영중 2001, p.37).

8) Huntington의 정의에 따르면 제도화는 그를 통하여 조직과 절차가 가치와 안정을 획득하는 과정이다. 그는 정치체제의 제도화 수준을 규정하는 요소로서 조직과 절차의 적응성(adaptability), 복잡성(complexity), 자율성(autonomy), 그리고 통일성(coherence)을 들고 있다 (Huntington 1968, 12). 민주주

는 실현되지 않는 것이다. 민주적 헌정제도의 운영을 통하여 국가를 관리할 수 있는 선례가 축적되지 않고 권위주의적 국가관리가 계속된다면 민주주의적 제도는 정통성의 뿌리를 내리지 못한다.

노태우 대통령은 1990년 국회내 여소야대 구조를 깨고 여당의 지배적 지위를 회복하기 위하여 두 야당과 3당합당을 단행하였다. 3당합당은 1988년 총선 이후 국회의 대의정치적 기능과 정부권력의 수평적 책임성(horizontal accountability)이⁹⁾ 자리잡아 가던 추세를 역전시켜 권위주의 시대의 행정부와 대통령 우위체제를 복원시킨 조치였다.

김영삼 정부는 1996년 말 국회에서 노동법 변칙처리를 강행하여 야당과 시민단체들의 저항을 받고 재협상을 하는 혼란을 겪었다. 임기 전반기에 성취한 개혁성으로 인하여 인기와 권력이 대통령 개인에게 쏠리면서 제도 보다 인격적(personalistic) 지도력에 의존하는 위임 민주주의적 현상이 나타났던 것이다.

김대중 정부는 1999년에 추진했던 정치개혁을 위한 여야합의 도출에 실패했는데, 그 실패의 책임은 모두 국회가 뒤집어쓰고 여론에 밀리어 국회의원 정원을 23명 줄이는 법안을 통과시켰다. 대통령은 대중주의적 낙천낙선 운동에도 편승하여 국회의원과 정당에 대한 장악력을 강화하였다. 김영삼 정부와 마찬가지로 위임 민주주의적 성향을 강하게 보여주던 김대중 정부는 2001년 11월 대통령의 민주당 총재직 사퇴로 민주주의적 제도화를 촉진시킬 수 있는 계기를 마련하기도 하였다.

위임 민주주의는 선출된 대통령이 입법 및 사법부에 대하여 갖는 수평적 책임성(horizontal accountability)이 상대적으로 취약한 형태의 민주주의를 일컫는다. 유권자들은 家臣의 유대(clientelistic ties), 대중주의적(populist), 인격적(personalistic) 호소력에 따라 동원되며, 정당이나 이익집단의 기능은 취약하다. 선거는 대중의 이익을 대변하는 과정으로 작용하지 못하고 승자에게 모든 권한을 포괄적으로 위임하는 절차로서 치루어진다. 선거로 당선된 대통령은 임기동안 개인적 카리스마에 의존하여 헌법적 제약을 무시하고 자의적으로 통치한다(Diamond 1999, 34-42).

위임 민주주의에서는 대통령의 압도적 권위 앞에 국회와 법원이 위축되어 민주주의적 제도화의 중요한 요소인 수평적 책임성이 후퇴한다. 선출된 대통령이 임기동안 대중적 지지를 업고 국회와 사법부의 견제를 무시하는 것이 위임 민주주의의 권력적 구조이므로 위임 민주주의는 대중주의적 정치(populism)의 일종이다.

민주화 이후 등장한 세 정부는 외견상 부패통제에 필요한 법제도를 정비하여 부패통제를 위한 제도주의적 접근을 보인 것 같지만, 내용면에서는 민주주의적 제도화에 역행하는 방법으로 법제도를 운영해 왔다고 평가할 수 있다. 노태우 정부의 3당 합당이나, 김영삼·김대중

의적 제도화에 대한 더 자세한 논의는 각주 13을 참조.

9) 대의정치에는 수직적 책임성과 수평적 책임성이 뒤따른다. 선출된 대표는 수직적으로 유권자에게 책임지며, 수평적으로는 대표의 비행을 조사하고 징계할 권한을 가진 다른 자율적 기관들에게 책임을 진다. 위임 민주주의에는 수직적 책임성은 존재하나 수평적 책임성이 거의 존재하지 않는 문제점을 안고 있다(O'Donnell 1994, pp.55-69).

정부의 위임 민주주의적 정치는 입법부를 약화시켜 부패에 대한 민주적 통제를 어렵게 만들었던 것이다.¹⁰⁾

IV. 신흥 민주주의와 정치적 부패

제도화 수준이 낮은 신흥 민주주의에서는 공식적 법제도가 제 기능을 발휘하지 못하는 대신 권위주의 시대적 관행이 지배하는 비공식적 제도가 공식적 제도의 역할을 대체하는 현상이 일어나곤 한다. 신흥 민주주의 국가의 공직자들은 비공식적 제도에 의존하는 일이 잦으므로 부패 가능성에 크게 노출되어 있는 것이다. 신흥 민주주의의 제도화와 부패통제가 어려운 구조적 요인을 민주주의와 자본주의간의 괴리, 정당정치, 재분배의 정치 등 세가지 측면에서 고찰해 본다.

1. 민주주의와 자본주의

민주주의 국가와 자본주의 시장경제가 결합된 자유민주주의 질서는 제2차 세계대전 이후 북미와 서유럽, 그리고 일본에서 번성한 이후 1970년대에 시작된 제3의 민주화 물결을 타고 지구적 질서로 발전해 가고 있다. 그러나 역사적으로 볼 때 민주주의와 자본주의 사이의 관계가 상호 보완적이기만 한 것은 아니다.

민주주의의 가장 순수한 형태는 권력이 대중에게 주어지는 국가형태이다. 직접민주주의와 자치정부(self-government)의 원리가 지배했던 고대 아테네의 정치체제가 그 원형을 제공하고 있다. 시민은 아테네 정치에 평등한 자격으로 적극적으로 참여하고 스스로 제정한 법에 순응하는 집단주의적 질서 속에 살았다 (Held 1995, 5-8).

근대 이후 일어난 자본주의는 사유재산의 자유와 시장경쟁의 원리에 기초를 두고 불평등한 사회관계를 자연스런 상태로 받아들인다. 자본주의는 개인간의 계약에 기초하여 생산 및 교환관계를 형성하며, 자본주의적 생산관계는 자본의 축적을 통하여 확대 재생산되어 간다.¹¹⁾

민주주의가 요구하는 정치적 평등과 자본주의가 요구하는 경제적 불평등을 어떻게 결합하여 하나의 통합된 정치경제적 체제를 운영하느냐가 자본주의적 민주주의의 기본문제인 것이다. 현대 민주주의 국가는 국민의 동의하에 사유재산과 계약질서를 유지하는데 필요한 법률적 틀을 제공하며 자본주의적 생산관계 유지에 필요한 하부구조(infrastructure)를 제공하며, 노사갈등을 규제하고, 자본의 국제적 경쟁을 돕기 위한 보호와 지원의 역할도 담당해야 한다.

10) 김성남은 민주화 이후의 반부패전략이 자유주의적 권익을 침해하지 않는 방법으로 전환되어야 한다고 주장하고 있다(김성남 2000, pp.20-24)

11) Karl Marx, Capital vol. 1.

국가는 자본주의 시민사회에 세금을 부과하고, 시민사회는 국가로부터 국내적, 국제적 보호와 지원을 받는다. 국가와 교류하는 시민사회를 지배하는 자본주의적 생산관계는 내부적으로 분열된 지배계급들간의 평화적 경쟁상태를 만들어 내는 경향이 강하다. 자유민주주의 질서는 선출, 심의, 및 대의정치를 바탕으로 한 비인격적 통치(impersonal rule)를¹²⁾ 통하여 권력의 확립적 집중을 피한다. 시민사회의 독립성은 민주주의 레짐의 비인격성과 권력분산성에 의하여 보장되는 것이며, 자본주의적 생산관계는 시민사회의 독립성 위에 번성한다 (Therborn 1977).

다른 한편으로 선진 민주주의는 대의제도와 행정기구의 분리를 대의 민주주의의 틀 안에서 공식화함으로써 행정의 정치적 중립성을 확보하였다. 행정기구의 중립성은 행정과정에 대한 대중의 참여요구를 차단시키고 관료들이 행정기구 운영을 독점하게 해 준다. 따라서 대중의 민주주의적 요구는 의회로 집중되고, 행정관료제도는 자본주의를 보호 및 지원할 수 있는 것이다(Jessop 1978).

여기서 민주주의 레짐이 통치의 비인격성과 권력의 분산성을 획득하는 과정은 제도화과정의 될 수 있다. 권력이 분산된 조건하에서 비인격적 통치를 실현할 수 있게 해 주는 것이 권력상부간의 수평적 책임성(horizontal accountability)이다. 수평적 책임성은 민주주의적 제도화의 가장 중요한 측면들 중 하나로 지적되고 있다.¹³⁾ 제도화가 높은 수준에 도달한 조직만이 권력의 확립적 집중이 없이도 안정적으로 운영될 수 있는 것이다.

그러나 신흥 민주주의에서는 권위주의 시대의 인격적 통치방식이 민주화 이후에도 계속 통용되고, 정치적 경쟁이 생사를 건 투쟁의 양상을 띤다.¹⁴⁾ 이렇게 인격적이고 투쟁적으로

12) 누가 현직을 담당하든 상관없이 표준화된 역할과 기능이 수행되는 통치를 비인격적 통치라고 표현한다. 예를 들어 선진 자본주의 국가에서 자본가들이 직접 정부를 운영하지 않고 심지어 노동당이 집권하여도 자본주의 국가로서 통치되는 원리를 말하는 것이다.

13) Larry Diamond은 민주주의적 공고화를 위하여 강화시켜야 할 정치적 제도화로서 다음의 세가지를 제시하였다: 행정관료제도; 민주주의적 대의제도와 통치제도; 수평적 책임성(horizontal accountability), 입헌주의, 법치주의를 담보하는 구조(Diamond 1999, p.93). 그리고 수평적 책임성을 실현시킬 수 있는 수단으로서 제도적으로 성숙되고, 인적 물질 자원이 풍부하고(resourceful), 자율성이 있는 입법부와 유능한 사법부를 꼽고 있다(상게서, p.111). 민주주의적 제도화를 위해서는 입법부와 사법부의 능력강화가 요구된다는 것이다.

14) 여기서 인격적 권력은 개인과 개인간의 지배와 복종, 또는 충성과 의리관계를 바탕으로 행사되는 권력을 말한다. 인격적이고 투쟁적으로 전개되는 정치적 경쟁은 권위주의 시대 정부와 반정부 세력간의 투쟁양상과 다를 바가 없다. 인격적 투쟁적 정치경쟁은 권위주의적 정치행태가 민주화 이후에도 연장되는 현상이다.

Robert Dahl이 말하는 liberalization of near-hegemony는 국민의 평등권을 상당히 인정하고 있는 전제정부의 자유화를 지칭하는 개념으로서 본 논문이 다루는 신흥 민주주의 국가들의 민주화에 해당된다. 그는 liberalization of near-hegemony이 상호 안전보장체제(system of mutual guarantees)의 구축이 어렵기 때문에 실패했을 경우에 부담해야 할 위험이 너무 엄청나다고 지적한다. 소수 엘리트만이 참여했던 17세기 영국의 자유화와 달리, 보통 선거권이 보장되고 대중정치가 실시되는 조건하에서 진행되는 20세기 후반의 자유화(민주화)에서 상호 안전보장체제를 구축하기는 대단히 어렵다 (Robert Dahl 1971, pp.39-40).

Huntington은 상호보장 체제를 구축하기 위한 탐구를 자유화(민주화)에 병행하여 실패의 위험부담을

운영되는 국가권력은 시민사회를 위태롭게 하므로, 자본주의적 생산관계도 불안정해 진다. 자본가들은 시장 불안정으로부터 자신들의 재산을 보호하기 위하여 비공식적 제도에 의존하게 되므로 공직자의 탈법적 서비스에 대한 수요가 높아진다. 이러한 구조가 공직자에게 폭넓은 부패의 기회를 제공하는 것이다.¹⁵⁾

한편 서방이 지배하는 신자유주의 세계질서는 신흥 민주주의 국가의 정치적 제도화에 대한 지원 보다 경제적 자유화에의 요구를 강조하고 있다. 정치적 경쟁이 투쟁적이고 인격적으로 전개되는 신흥 민주주의 국가에 있어 경제적 자유화는 시장의 제도화로 연결되기 보다 제반 정치권력의 시장에 대한 약탈경쟁의 기회로 이용될 소지를 안고 있다. 불안정한 형태로 존재하는 신흥 민주주의 사회의 규범체계는 자유화 개혁을 통하여 안정화되기 보다 더욱 혼란에 빠질 소지가 많은 것이며, 그만큼 부패의 기회는 넓어질 것이다.

2. 정당정치

신흥 민주주의의 정당정치는 군소정당의 난립과 이합집산으로 인하여 불안정한 모습을 띠는 경향이 강하다. 대부분의 유권자들은 어느 정당에게도 강한 당파심(partisanship)을 보여주지 않는다(Crewe 1994). 정당들은 유권자들에게 낯설고 믿음직스럽지 않은 것이다.

국가 자본주의에서 시장 자본주의로 이행하는 과정에 있는 신흥 민주주의 사회에서는 계급의식이 새로운 정당의 사회적 지지기반을 제공할 만큼 강하지 못하다. 또 민족국가 건설 과정이 완전하게 마무리되지 못한 국가의 경우에는 종교, 언어, 인종갈등이 계급갈등을 앞선다(상게서).

유권자의 당파심이나 사회적 기반에 뿌리를 내리지 못한 정당체제는 불안정하다. 이번 선거에 참가한 정당이 다음 선거 때도 같은 정당으로 참가할 것인지 확신할 수 없으며 다가오는 선거가 몇 개 정당간의 경쟁으로 치러 질 것인지도 확정적이지 않다. 신흥 민주주의의 정당정치는 언제 어떠한 변화의 소용돌이에 휘말리게 될 지 예측하기 힘든 구조 속에서 진행되는 게임인 것이다.

정당체제의 약화는 선진 민주주의에서도 나타나고 있다. 유권자들이 지지정당을 바꾸거나 무당파로 남는 경우가 많아지면서 투표행태에 대한 예측가능성이 감소하고 있다. 미디어의 발달로 정치인들이 정당을 우회해서 직접 유권자와 의사소통하는 경향이 커지면서 정당의 약화를 재촉하고 있는 것이다. 국회의원들의 의정활동이 미디어를 통하여 유권자에게 공개되면서 의원 개개인의 정책쟁점별 입장이 당조직의 속박을 벗어나 선택되며 유권자들도 입후보자의 정당소속에 따라 투표하기 보다 입후보자 개개인의 정책성향에 대하여 투표하는

줄일 것을 권장하고 있다. 민주화 이후에도 한국의 정치적 경쟁이 인격적이고 투쟁적으로 전개되는 현상의 상당부분은 Dahl이 말하는 상호 안전보장체제가 미비하다는 것으로 설명이 가능하다. 정치인들이 정치적 경쟁에 자신의 모든 것을 걸기 때문에 경쟁이 인격화하고 투쟁적으로 된다고 볼 수 있는 것이다.

- 15) 정경유착의 문제점과 정부역할의 재정립에 관하여는 이윤호저 “경제적 관점에서 본 우리나라 부패구조와 대책”을 참고.

개인주의적 경향이 커지고 있는 것이다(Sartori 1994, 148-150).

신흥 민주주의의 정당체제는 채 틀이 잡히기도 전에 현대적 미디어의 영향에 의해서 발전에 부정적 영향을 받고 있다. 게다가 선진 민주주의에서처럼 국회의원과 유권자의 선택권이 정책쟁점별로 행사되지도 못하고 있다. 정책쟁점별 판단을 할 수 있을 만큼 충분한 정보가 국회의원과 유권자들에게 제공되고 있는 것도 아니다.¹⁶⁾

당파심이나 사회적 기반이 취약하며 정책쟁점별 판단을 가능하게 하는 정보도 부족한 신흥 민주주의의 정치경쟁에 있어 중요한 것은 선거에 승리하는 것 이상 아무 것도 없다. 정당들은 선거에 이기기 위하여 유권자들의 자발적 지지를 호소하는 대신 유권자를 동원한다. 정당에게는 유권자를 동원할 수 있는 조직과 자금이 필요하다.¹⁷⁾

유권자들은 정당과의 유대의식이 강하지 못하기 때문에 정당의 선거운동에 자원봉사하거나 당비 또는 후원금을 납부하지 않는다. 정당은 이해 당사자들에게 공직임명을 약속하거나 이권에 관련한 허가나 목인 등의 대가를 약속하고 정치자금을 모을 수밖에 없다.¹⁸⁾

20세기 말에 민주화한 대부분의 신흥 민주주의들은 이미 산업화 과정에서 관료제도가 확립되어 선거승리의 전리품으로 분배할 수 있는 공직임명권은 극히 제한되어 있으므로, 이권에 관련된 허가나 목인의 대가로 정치자금을 마련하는 방법이 가장 많이 통용된다 (Shefter 1978). 정당조직은 국가이익과 구분되는 별개의 이익관계를 가진 정치집단으로 국가기관의 일부분에 대하여 가지는 영향력을 이용하여 각종 이권에 개입하게 되는 것이다.¹⁹⁾

3. 재분배의 정치

20세기 말에 등장한 대부분의 신흥 민주주의들은 권위주의적인 자본주의로부터 민주화하였다. 권위주의에 도전하던 정치세력들은 산업화 과정에서 소외된 사회집단에게서 지지를 찾았고, 권위주의 정부는 이들의 도전을 반국가행위로 규정하였다.

권위주의 정부에 대한 도전세력은 정치적 권리를 상실하고 체제 밖에 놓여 있었다 특히 국가건설(nation-building) 과정에 미진한 부분이 남겨진 나라의 경우는 체제논쟁이 더욱 복잡하게 전개되었다.

스페인, 인도네시아 등과 같이 인종적, 종교적 분리주의 집단이 존재하는 경우, 권위주의 정부의 붕괴가 국가의 분열이나 해체위기로 까지 번질 수 있다. 한국, 동독과 같은 분단국가

16) 기록표결방법은 국회의원 개개인이 특정 법안에 대하여 어떻게 투표했는가에 대한 정보가 제공될 수 있게 한다. 한국의회가 1999년에 도입한 전자투표제도는 기록표결의 한 형태이지만, 이 제도는 도입된 후 사용되지 않고 있다. 기록표결에 대하여는 신명순의 비교정치 1999, pp.448-451쪽 참조.

17) 5·16 이후 창당한 민주공화당은 당 사무국을 중심으로 강력한 원외조직을 만들어 유권자를 동원하고 원내의 국회의원을 획일적으로 관리하여 박정희 대통령의 장기집권을 뒷받침했다. 이후 대부분의 한 국정당들은 조직과 자금을 중앙집권적으로 관리하는 체제를 택하게 되었다.

18) 비공식적 정치자금에 대하여는 김영래저 “한국에 있어 정치부패와 정치자금에 관한 연구” 참조.

19) “부패는 효과적인 정당이 존재하지 않는 국가와, 개인, 가족, 파벌이나 씨족의 이익이 지배하는 사회에 가장 만연한다(Huntington 1968, p.71).”

의 경우 민주화 운동이 민족주의적 통일운동과 결합되어 권위주의 레짐 뿐 아니라 국가체제 자체의 정통성마저 부인하는 경향이 생겨난다.

많은 신흥 민주주의 국가들은 민주화 과정에서 정치적 권리를 새로이 획득하는 집단들로부터 정통성을 인정받아서 국가적 통일성을 유지해야 하는 과제를 안게 된다.²⁰⁾ 권위주의 정부의 붕괴와 함께 국가는 체제 밖의 저항적 집단의 정치적 권리를 인정하여 합법화한다. 새로이 정치적 권리를 획득한 집단은 사회경제적 권리회복을 요구하고 국가는 복지제도의 신설, 과세제도의 개편 등 재분배 정책을 실시하며, 그들의 활동을 법치주의 적용영역 안에 포함시키려고 노력한다.²¹⁾

새로이 정치적 권리를 획득한 집단의 권리증진을 위하여 기성세력의 이익을 감소시키는 재분배의 정치가 다수결의 원칙에 따라 전개된다.²²⁾ 그러나 일정 시점이 지나면, 기성세력도 조직화하여 자신들의 기득권을 지키기 위한 요구를 하게 되고, 재분배의 정치는 교착상태에 빠지게 된다.²³⁾

국회의원들은 소속 정당과 유착된 사회집단의 특수이익을 보호하거나 신장시키기 위한 입법활동에 몰두한다. 특수이익 대변의 경쟁상태에 빠진 원내 정당들은 이익관계를 바터하며 정책적 효과와 집행과정에서의 규율유지가 의심스러운 법안들은 국회에서 통과시킨다.

국회의 감시 하에 놓인 행정부의 관료들도 승진의 기회를 낙아채기 위하여 국회에서 벌어지는 특수이익 간의 경쟁관계에 포섭된다. 정당과 정파의 이익관계에 포섭되어 승진의 기회를 엿보는 행정관료는 법 집행 과정에서 국가이익 보다 특수이익을 앞세우게 된다.

획일적으로 집중되어 있던 권위주의 체제가 붕괴하면서 특수이익을 추구하는 여러 개의 정치세력이 경합하여 벌이는 재분배의 정치는 국가의 통일성, 법치주의의 보편성, 관료제도의 합리성을 쇠퇴시키는 것이다. 이렇게 제도적으로 쇠락한 국가는 자본주의 경제와의 접촉 과정에서 일어나는 부패를 제어하지 못하게 된다.

20) Lipset의 "정치진입(entry into politics)" 문제에 대한 논의 참조 (Lipset 1969, pp.119-122).

21) 한국의 경우 1989년 노동조합법 개정, 1998년 전교조 합법화, 생산성 향상을 넘는 임금상승율, 사회보험제도 확대, 새만금 사업, 고미가정책의 유지 등이 노동자, 농민, 낙후지역 주민에 대한 재분배 정책의 예이다.

22) 재분배의 정치는 사회내 한 집단의 지위를 개선하기 위하여 다른 집단의 이익을 희생시킨다. 민주화는 다양한 집단의 정치활동을 촉진한다. 새로 등장한 민주정부들은 늘어나는 특수이익집단의 요구에 응하기 위하여 재분배정책을 실시한다. 재분배 문제에 대한 강조는 경제성장률을 하락시키고, 공동이익의 중요성을 축소시켜서 정치무대를 분열적 상황으로 몰아간다(Olson 1982). 재분배의 정치는 majority rule에 의존한다. 다수파의 이익을 위하여 소수파를 희생시켜야 하기 때문이다. 어떤 정책이나 제도가 사회를 구성하는 개인이나 집단 모두의, 또는 거의 모두의, 지위를 향상시키는 것을 목표로 삼고 있다면 이는 효율적 정책 또는 제도라고 불린다. "효율성의 정치는 정치가 공동체의 구성원들이 그 속에서 상호이익을 보장하는 협조적이고 포지티브섬(positive sum)적인 게임이 될 수도 있다고 주장한다는 점에서 재분배의 정치와 구별된다. 이런 맥락에서 볼 때, 분석과 심의가 전체의 권익을 향상시키는 방안을 판별해 내는데 중요한 역할을 하게 된다(Majone p.618)." 효율성의 정치는 unanimity rule에 의존하는 경향이 강하다. 모두가 이익을 함께 도모할 수 있는 방법을 추구하기 때문이다.

23) 한국의 경우 의사협회, 재향군인회, 전국경제인연합회 등이 기성 세력에 해당한다.

V. 결론

규범적 민주주의는 공익 또는 민의 실현이라는 민주주의의 목적가치를 강조한다. 규범적 민주주의관에서 볼 때 정치적 부패는 민의가 제대로 실현되지 못하였기 때문에 발생하는 것이므로 지속적 민주화 운동을 통하여 진정한 민의를 실현해야 하는 것이다.

한국을 포함하여 민주화 과정에 있는 사회에서는 규범적 민주주의 이론이 이데올로기적 영향력을 강하게 행사하는 경향이 있다. 한국의 시민사회가 1994-1995년의 5.18 진상규명운동과 2000년의 낙천낙선운동을 통하여 부패 정치인을 축출하기 위한 대중운동을 벌인 것은 그 전형적 예로 볼 수 있다. 반부패 시민운동은 구 권위주의 세력이 비자금의 살포를 통하여 정치적 영향력을 유지하려는 의도를 대중에게 폭로하여 권위주의 세력의 퇴조를 촉진시킬 수 있었다.

그러나 국민에 의하여 선출된 민주정부 하에서도 정치적 부패가 발생하고 그로 인하여 정부의 권위가 실추되는 현상이 되풀이되고 있다. 구 권위주의 세력을 축출한 이후에도 부패가 또 다시 큰 정치적 쟁점으로 떠오르고 있는 문제에 대하여 대중주의적 접근은 아무런 설명을 할 수가 없다.

경험주의적 민주주의는 국민의 평등선거를 통하여 정부를 생산해 내며, 선출된 엘리트들이 유권자와 다른 국가기관들에게 책임을 지며, 다원주의적 자유와 권리를 보장하는 규칙과 절차를 강조한다. 정치적 행위자들이 규칙과 절차를 제대로 준수하는 정도는 제도화 수준에 따라 결정된다.

공직자의 일탈행위인 정치적 부패는 제도화 수준이 높아서 공직자들이 규칙과 절차를 제대로 준수할수록 줄어들 것이다. 경험주의적 민주주의의 입장에서 볼 때 신흥 민주주의의 정치적 부패를 통제하는 방법은 민주주의적 제도화에 있는 것이다.

1987년의 민주화 이후의 역대 정부들은 부패통제를 위해 많은 법제도를 구비해 왔으므로 겉으로 보면 부패통제를 위한 제도주의적 접근이 실천되어 온 것처럼 보이지만 실상 민주주의적 제도화가 구현되지는 못하였다. 역대 대통령들이 권력을 독점하고 국회와 사법부의 견제를 무력화시키는 권위주의적 통치관행을 되풀이 해 왔다. 선출된 대통령이 임기동안 개인적 카리스마에 의존하여 수평적 책임성을 무시하는 위임 민주주의는 대중주의적 정치의 일종이다. 위임 민주주의적 지도자는 반부패 대중운동을 의회와 사법부를 약화시키는데 이용할 수 있다.

제도화 수준이 낮은 신흥 민주주의에서는 국가와 시민사회의 관계가 불안정하여 부패의 온상을 제공한다. 권력이 인격적이고 투쟁적으로 행사되므로 시민사회의 자율성을 해치고 자본주의적 관계를 불안정하게 만든다. 자본가들은 시장 불안정으로부터 자신들의 재산을 보호하기 위하여 비공식적 제도에 의존하게 되므로 공직자의 탈법적 서비스에 대한 수요가 높아지는 것이다.

신흥 민주주의의 정당들은 사회적 지지기반을 갖추지 못한 채, 정치적 경쟁에서 생존하기

위한 자금과 조직의 조달을 비공식적 방법에 의존하게 된다. 새로이 정치적 권리를 획득한 집단과 기성의 집단들 간에 이익관계를 재조정하는 재분배의 정치가 곧 교착상태에 빠지게 된다. 특수이익간의 경쟁이 치열해 지면서 법치주의의 보편성과 관료제도의 합리성이 손상되며 국가의 부패통제력도 약화되는 것이다.

국가와 시장의 관계를 안정화시키기 위해서는 통치의 비인격성과 권력의 분산이 요구된다. 통치의 비인격성과 권력의 분산을 가능하게 하는 길은 권력의 수평적 책임성을 강화하는 민주주의적 제도화에 있다.

정당정치의 비공식적 부분은 입법기관의 정책적 기능과 선거관리위원회의 사법적 기능을 강화하여 공식화시킬 수 있다. 특히 입법부가 충분한 정책적 지식을 가지고 입법활동과 행정부 감시를 수행하여 효율성의 정치가²⁴⁾ 실현될 때, 특수이익간의 과열경쟁에 따른 법치주의 훼손과 관료제도의 쇠락을 방지할 수 있고, 부패에 대한 민주적 통제가 가능해 진다. 입법부가 충분한 정책적 지식을 갖기 위해서는 인적, 물적 자원의 뒷받침이 요구된다. 한국과 같이 제도화 수준이 낮은 신흥 민주주의에서 발생하는 부패를 통제하는 데에는 제도주의적 접근이 중요한 것이다.

참고문헌

- 김성남. (2000). "반부패전략의 전환," 『감사』 68: 20-24.
- 김영래. (1997). "한국에 있어 정치부패와 정치자금에 관한 연구," 『한국부패학회』, 1:17-42.
- 김영종. (2001). 『부패학: 원인과 대책』. 서울: 송실대학교출판부.
- 백완기. (1997). "정치문화와 부패," 『한국부패학회보』, 1:1-16
- 송영웅. (2002). "유권자 혁명은 계속된다," 『주간한국』, 2002. 1. 3.
- 신명순. (1999). 『비교정치』. 서울: 박영사.
- 이윤호. (1998). "경제적 관점에서 본 우리나라 부패구조와 대책," 『한국부패학회보』, 2:59-75.
- Crewe, Ivor. (1994). "Voters, Parties and Leaders Thirty Years on: Western Electoral Studies and the New Democracies of Eastern Europe." Ian Budge and David McKay (eds) *Developing Democracy*. London: Sage Publications.
- Dahl, Robert. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____. (1996). "Toward Democratic Consolidation." Larry Diamond and Marc F.

24) 효율성의 정치에 대해서는 각주 22를 참조.

- Plattner (eds) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gerth H. H. and C Wright Mills. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. NY: Oxford University Press.
- Held, David. (1995). *Democracy and the Global Order*. Stanford: Stanford University Press.
- Huntington, Samuel. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- _____. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Jessop, Bob. (1978). "Capitalism and democracy: the best possible political shell?" David Held et al (ed.) *States and Societies*. NY: New York University Press.
- Krehbiel, Keith. (1992). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lipset, Seymour M. (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review*, vol. 53, no. 1 (March).
- Macpherson, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico. (1996). "Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions." Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Marx, Karl. (1967). *Capital vol 1*. NY: International Publishers.
- Moran, Jon. (1999). "Patterns of Corruption and Development in East Asia," *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 3: 567-587.
- North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. (1994). "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 1 (January): 55-69.
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Rothstein, Bo. (1996). "Political Institutions: An Overview." Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Rousseau, J.J. (1968). *The Social Contract*. Harmondsworth: Penguin.

- Sartori, Giovanni. (1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Second Edition. NY: New York University Press.
- Schmitter, Philippe C. (1996). "Dangers and Dilemmas of Democracy." Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. NY: Harper & Row, Publishers.
- Shefter, Martin. (1978). "Party and Patronage: Germany, England, and Italy." *Politics and Society*, 7(4): 403-451.
- Shin, Doh Chull. (2000). "The Evolution of Popular Support for Democracy during Kim Young Sam's Government," Larry Diamond and Doh Chull Shin (eds) *Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea*. Stanford, Cal: Hoover Institution Press.
- Therborn, Goran. (1977). "The Rule of Capital and the Rise of Democracy." David Held et al (ed.) *States and Societies*. NY: New York University Press.
- Weber, Max. (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- 동아일보. (1995. 10. 27).
- 중앙일보. (1995. 12. 28).