

정치부패와 통제방안

Political corruption and its control

김진영(Kim, Jin Yong)*

ABSTRACT

Corruption occurs regardless of whether it is a developing or developed country. In developing countries, both petty corruption and political corruption occur frequently. Petty corruption is not common in developed countries, whereas political corruption such as a political scandal is occurring inconspicuously. Although there are many discussions on the general explanation of the occurrence of corruption and solutions, there are not many studies on the political corruption in developed countries. Since political corruption is the root of all corruption, in-depth discussion is needed.

In this paper, I reviewed several researches about political corruption. The concepts and causes of political corruption were investigated. It can be pointed out that the biggest cause of political corruption in developed countries is the pursuit of political ideology and political funding by the ruling elite. Political corruption in developed countries can be said due to formal rule of law instead of practical rule of law or a lack of governance system. This can be confirmed through cases of irregularities of The Board of Audit and Inspection of the Republic of Korea (BAI)'s auditing on the '4 major rivers' project and stopping of Wolsung nuclear power plant, the revision of the High-ranking officials criminal investigation officer Act, and the exclusion and punishment action of the prosecutor general. In the case of Korea, like other advanced countries, the formal rule of law is well established, but the substantial rule of law is far from reality.

In order to control political corruption, it is necessary to establish a substantial rule of law and establish good governance to prevent political corruption. It is only the political participation of the people that can change the formal rule of law into the substantive rule of law. The role of civic groups and the media is thought to be very limited. It is important for the people to know true rule of law and to establish a democratic culture that can prevent the majority of tyranny.

Key words: political corruption, good governance, substantive rule of law, democracy

* 강원대학교 일반사회교육과 교수, 경제학박사

I. 문제의 제기

선진국이나 개발도상국이나 민주주의 국가나 전체주의 국가나 부패가 없는 사회는 없지만 특정의 정치형태나 거버넌스 구조에 따라서 부패가 더 많이 발생하고 덜 발생하는 현상이 쉽게 관찰되고 많은 사람들의 관심을 끌었다. 경제학자 노스(North)는 제도(institution)를 사람들이 상호작용을 규정하기 위하여 고안한 제약으로 정의하고 제도에는 법이나 정책과 같은 공식적인 제도도 있고 관습 전통 행동규범과 같은 비공식적인 제도로 나누고 있다.(North 1991) 경제적 거래나 계약은 물론이고 일반적인 행동도 모두 제도의 영향을 받기 때문에 제도가 경제발전이나 사회 발전에 매우 중요하다고 한다. 역시 경제학자인 아세모글루 등(Acemoglu. et. al. 2001)은 자연환경과 제도가 경제성장에 미치는 영향을 구체적으로 설명하고 있다. 혹독한 자연환경으로 인하여 정주 여건이 좋지 않은 아프리카에 식민지를 건설한 정복자들은 정주를 목적으로 하지 않고 착취에 적절한 제도를 만든 데 비해서 정주 환경이 한결 나은 북미지역에서는 정복자들이 현지에 거주할 수 있는 지속 가능한 제도를 만들었기 때문에 아프리카에서와 달리 경제성장을 기대할 수 있었다고 밝히고 있다. 이와 같이 사회제도에 따라서 경제성장이나 정치적 결과물 혹은 부패의 정도도 달라질 수 있다.

2차 세계대전 후 선진국은 개발도상국의 경제발전을 지원하기 위하여 막대한 원조를 제공하였고 특히 태동의 이유가 개발도상국 경제발전을 지원하기 위한 국제기구들인 세계은행과 UNCTAD 등도 개발도상국에 경제적 지원과 경제개발 전략을 수행하였다. 그럼에도 불구하고 아시아나 아프리카의 수원국 들은 저발전의 굴레를 벗어나지 못하자 그 원인을 규명하는 다양한 노력이 이루어졌다. 세계은행을 중심으로 한 다수의 분석은 수원국의 부패를 가장 중요한 경제발전 장애요인으로 지적하고 있다. 이미 1970년대부터 여러 기구들이 수원국의 부패 문제를 지적하였지만 부패라는 용어를 공개적으로 사용하는 것은 곧바로 개발도상국의 집권 정치집단을 비난하는 것으로 여겨지고 내정간섭으로 인식되기 때문에 정치적으로 옳지 않은 용어법이었다고 쿼(Quah 2009)는 지적하고 있다. 1996년 세계은행 총재인 울펜손(Wolfensohn)이 세계은행의 개발지원이 성과를 거두지 못하는 것은 부패라는 암(cancer of corruption) 때문이라고 공개적으로 지적하면서 개발도상국 경제발전과 관련하여 부패가 본격적으로 논의되기 시작하였다.

개발도상국에서 다양한 부패가 발생하고 있지만 부패가 만연한 가장 큰 이유는 부패의 출발이 정치적 부패이기 때문이다. 거대부패(grand corruption)라고 불리기도 하는 정치적 부패는 한 국가의 최상층부에 있는 통치자나 통치자를 중심으로 하는 지배엘리트 혹은 집단이 저지르는 부패를 말한다. 지배엘리트의 부패는 구조적이면서 또 실질적으로 모든 권한을 가진 개인이나 집단의 부패이기 때문에 부패의 통제가 쉽지 않고 또 하위 관료들의 부패인 작은 부패의 원인이 되기도 한다. 작은 부패가 거대부패로 연결되는 경우는 드물지만 거대부패는 대부분 작은 부패로 연결되는 속성을 가지고 있다.

부패연구에서 정형화된 사실 중 하나는 ‘경제발전 수준이 높을수록 부패 수준은 낮다’는 것이다. 부패가 줄어들어서 소득이 증가한 것인지 아니면 소득이 증가함에 따라서 부패가 감소한 것이 알 수 없지만 한 나라의 1인당 소득이 높아질수록 부패가 감소한다는 사실은 매우 강력한 상관관계를 갖는다.(Amundsen 1999, p15) 경제발전 수준이 낮으면 분배할 수 있는 경제적 자원이 부족하고 제한된 자원을 서로 차지하기 위한 경쟁이 치열해지기 때문에 필연적으로 독점과 담합을 초래하게 된다. 개인이나 기업이 관료나 정치인에게 가격을 지불하고 공공재를 부당하게 얻거나 적정 가격 이하로 정부 계약을 얻는 행위가 쉽게 발생하게 된다. 공공재 배분이나 정부구매를 담당하는 권한을 가진 정치인이나 관료의 보수가 낮거나 거버넌스가 잘 정비되어 있지 않다면 부패거래의 유혹에 더 쉽게 빠져드는 것이 일반적이다. 그러나 경제발전과 부패 사이의 역의 관계는 상관관계에 머무를 뿐이고 인과관계는 아니라는 주장도 만만치 않게 존재한다.(Kaufman 2003)

경제발전과 부패의 관계 못지않게 정치발전과 부패의 관계도 연구자들의 주목을 많이 받아왔다. 민주화와 부패의 역상관 관계도 잘 알려진 사실이다. 경제성장과 부패의 역상관 관계와 달리 민주주의 발달과 부패의 역상관은 직선적이 아니라 단계별로 상이한 모습을 보이는 이른바 ‘J-곡선가설’을 보인다.(Bäck and Hadenius 2008) 구소련을 비롯한 독재체제 국가들이 경제적으로는 시장경제 체제로, 정치적으로 민주주의 체제로 전환하는 과정에서 매우 심각한 부패를 경험하게 된다. 전체주의 체제에서는 강력한 지도력을 가진 독재자들이 체제안정을 위하여 부패를 제한된 수준으로 억제하고 있었지만 이런 통제력을 가진 정치체제가 사라지고 질서유지와 효과적인 부패통제가 가능한 새로운 정치체제가 미처 수립되기 전에 정치적 혼란과 새로운 사회 환경의 대두에 따라서 부패의 기회가 많아지기 때문에 생기는 현상이라고 할 수 있다. 구소련을 비롯하여 동유럽의 체제전환국, 필리핀, 중동의 튀니지를 비롯한 재스민 혁명(Jasmine Revolution)이 일어난 국가들에서 흔히 관찰되는 현상이다. 민주주의는 권력분립, 견제와 균형, 법에 의한 지배, 시민의 정치참여, 언론의 자유를 기본적인 내용으로 하기 때문에 부패의 발생 가능성이 낮고 또 부패가 발생하더라도 잘 통제할 수 있는 여건을 가지고 있다. 자유 민주주의의 성숙은 부패를 통제할 수 있는 제도, 절차 그리고 가치들을 확립하는 것으로 볼 수 있다.

민주주의 발달하지 않은 나라에서는 국가권력을 독점한 정치인이나 정당 그리고 최상층 관료들이 사적인 이익을 위한 부패행위를 하더라도 적절히 견제되기 어렵다. 권력의 집중이나 독점 정도가 높기 때문에 부패행위의 가능성도 높고 또 부패행위가 알려지더라도 부패를 조사하고 처벌할 권력이 부패행위를 한 권력과 동일 집단인 경우가 많기 때문에 통제가 쉽지 않다. 민주주의 국가에서는 경쟁적인 선거가 이루어지기 때문에 국민의 뜻에 반하는 부패행위가 용인되기 어렵지만 소수의 정치엘리트, 군부, 비밀경찰의 지지만 필요한 독재국가에서는 부패가 용이하기 때문이다.

민주주의 체제와 독재체제를 포함한 권위주의체제를 비교하여 정치적 부패를 설명하는

연구들도 많이 있지만 정치체제의 차이뿐만 아니라 정치체제가 운영되는 모습 즉 거버넌스(governnance)의 차이에 따른 부패의 차이를 설명하려는 시도들도 많다.(Bäck and Hadenius 2008, Darden 2003, Khan 2006, Rose-Ackerman 2004)

정치부패는 반드시 민주주의가 미발달한 개발도상국만의 현상은 아니다. 민주주의가 발달한 국가에서는 잘 정비되고 투명한 거버넌스를 가지고 있기 때문에 작은 부패는 확실히 적지만 통치구조 상층부의 부패나 정치자금과 관련한 정치부패는 민주주의 국가에서도 발생한다. 정치인과 고위관료의 불법 정치자금, 정실인사, 사적인 이익 추구하고 관련한 부패가 정치 스캔들 형식으로 심심치 않게 뉴스를 장식하고 있다. 미국에서는 대규모 정치헌금을 하는 이익집단들이 법을 제정하는 의원이나 정치인들에게 부적절한 영향력을 행사할 가능성이 있다는 점이 자주 지적되고 있고, 이탈리아에서 집권 정당은 정당 구성원이나 정치적 지지자들에게 정부의 다양한 직위를 배분하고 이런 자리를 차지한 사람들이 뇌물수수나 부패한 거래를 통하여 정치자금을 마련하거나 사적인 이익 추구 현상이 다른 선진국에 비해서 더 자주 발생하였다.

이 글에서는 일반적인 부패보다 정치적 부패의 발생 원인과 해결 방안을 모색한다. 정치부패는 정치체제나 거버넌스와 밀접하게 관련되어 있다는 것은 비교적 잘 알려져 있지만 구체적으로 어떤 요인들이 정치부패와 관련이 있는가는 여전히 해결해야 할 미결과제이다. 견제와 균형의 거버넌스가 갖추어지지 않으면 잘못된 정치적 의사결정이 이루어질 위험이 있음을 지적한다. 먼저 II장에서 정치부패를 설명하기 용이한 내러티브 연구방법을 이용해서 정치부패의 개념과 본질에 대해서 검토한다. 부패의 분류에 대한 설명은 많이 있지만 정치부패에 대한 구체적인 개념 정의는 드물다. III장에서 정치부패의 피해 혹은 비용에 대한 논의를 알아본다. 정치부패를 흔히 거대부패라고 부르는 이유는 사회의 최상층이 저지르기 때문이지만 피해가 다른 부패에 비해서 훨씬 크기 때문에 붙여진 것이라고 할 수도 있다. IV장에서는 우리나라의 부패 통제기구의 역할과 기능을 거버넌스의 입장에서 살펴본다. 감사원의 4대강 사업 감사와 원전감사의 사례를 분석해 본다. 논란이 되고 있는 ‘고위공직자범죄수사처’의 설립과 관련한 문제점이 무엇인지도 알아본다. 아울러 검찰총장에 대한 법무부장관의 업무배제 사건을 중심으로 부패를 방지하기 위한 견제와 균형의 원리 실현 가능성을 검토한다. 마지막 장에서는 이상의 논의를 요약 정리한다.

II. 부패와 내러티브 연구

1. 내러티브 연구방법

모든 이야기는 인간의 역사와 더불어 시작되었지만 이야기를 연구하는 내러티브(narrative)

연구는 1920년대 러시아 언어학자 프로프(V. Propp)으로부터 비롯되었다고 알려져 있다. 동화라는 이야기의 형식과 내용을 연구하는 과정에서 내러티브라는 이름이 자연스럽게 도입되었다. 그러나 별로 주목을 받지 못하던 내러티브 연구가 20세기 후반에 다시 주목을 받게 된 것은 주류를 이루던 실증주의가 객관적이고 진실을 밝히는 최선의 연구 방법이라는 믿음이 약화 된 때문이라고 할 수 있다. 인간의 행위를 연구하는 사회과학 연구는 본질적으로 어느 정도 주관적일 수밖에 없고 사회현상은 관계나 맥락을 고려해야 올바른 이해가 가능하다고 할 수 있다. 인간은 기본적으로 이야기하는 존재이기 때문에 이야기를 연구하는 것은 인간이 세상을 경험하고 이해하는 방식에 대한 연구라고 할 수 있다. 이야기는 단순한 스토리가 아니고 인간을 중심으로 한 사건 사고 그리고 정신적 상황을 모두 포함한다. 코넬리와 클랜딘인(Connolly & Clandinin 1990)은 교육연구는 교육에 관한 이야기 연구이고 교육에 관해 이야기하는 사람은 학생, 교사 그리고 연구자들이기 때문에 이들의 이야기를 분석하는 것이 연구의 핵심이라고 하였다.

클랜딘인과 코넬리(Connolly & Clandinin 2000)는 연구자와 참여자 사이에 시간 장소를 매개로 협력하는 경험의 이해방식으로 내러티브 연구를 정의하고 있는데 결국 내러티브 연구는 연구자가 결론을 도출하거나 주장을 만들어 낼 수 있는 관심을 가지고 있는 주제에 대한 자료수집 방법이라고 할 수 있다. 이들의 주장에 따르면 면담, 일기, 전기, 구술, 신문이나 잡지의 기사 등이 내러티브 연구에 이용되는 자료의 원천이 될 수 있다.

경제학에서도 내러티브 연구 방법이 자주 사용되는데 내러티브 경제학은 경제학과 관련 있는 역사적 사건에 대한 연구자 개인의 설명을 제공하는 연구 방법이다. 내러티브 설명법은 다른 장소나 다른 시기에 일어난 다양한 경제 현상을 시간순으로 설명하거나 다른 사례와 비교하여 설명한다.(Shiller 2019, p301) 내러티브 설명법은 설명자 개인의 판단이나 주관적 경험을 반영하는 경우가 많기 때문에 개인의 편견에 치우칠 수도 있지만 이야기 형식을 통하여 새로운 아이디어나 해석을 얻을 수 있는 장점이 있다. 특히 내러티브연구는 본인의 스토리도 있지만 다른 사람의 스토리의 타당성이나 독창성에 대한 평가를 더할 수 있어서 사회현상이나 부패 현상을 의미있게 해석하고 설명할 수 있는 장점이 있다.

2. 부패연구와 내러티브

정치적 부패에 대한 다양한 연구 방법이 있지만 사례를 통한 내러티브 연구방법도 충분한 적절성을 갖추고 있다. 사회과학 연구방법론에서 객관성을 가진 것으로 다수의 지지를 받는 연구방법이 양적연구라고 할 수 있는데 부패연구에서도 여러 가지 양적 연구들이 시도되고 있지만 양적으로도 충분하지 못하고 결과에 대해서도 여전히 많은 비판을 받고 있다. 부패연구에서 양적 연구들은 정확하게 계량화된 자료를 사용하는 것이 아니라 사람들의 인식을 계량화한 것이 대부분이다. 부패연구에서 가장 많이 활용되는 국제투명성기구의 부

패인식지수도 다수의 응답자를 대상으로 부패에 대한 개인적인 인식을 조사한 것이지 부패의 정도를 객관적으로 조사한 계량적 자료는 아니다.

부패 현상은 부패거래 당사자 간에 이루어지는 은밀한 거래인데다 양 당사자 모두 부패 거래를 감추고자 하는 동일 방향의 인센티브가 작용하기 때문에 부패의 정도에 대한 계량적 자료를 얻는 것은 불가능에 가깝다. 특히 정치적 부패는 규모가 큰 대신에 사례의 숫자가 많지 않기 때문에 통계적으로 유의미한 객관적인 데이터를 얻는 것은 더욱 어려운 속성을 가지고 있다.

계량적 분석이 한계를 갖는 정치적 부패에 대해서 구체적인 부패의 특징, 범위, 원인에 대한 사실적인 정보를 파악할 수 있는 사례연구는 대안이면서 동시에 거의 유일한 연구방법이라 할 수 있다. 사례연구는 몇몇 개별 사례를 통하여 얻은 결론을 일반화 시키는 것에 한계가 있다는 비판에 취약할 수밖에 없다. 정치부패에 대한 사례연구를 통해서 얻은 결과를 일반화시키는 것은 어렵지만 부패에 대한 특징, 연구 주제가 될 수 있는 가설이나 부패의 본질에 대한 가정들은 도출될 수 있을 것이다. 즉 정치 부패에 대한 사례연구가 정치 부패의 특징이나 유형을 밝히는 데 매우 유용하다고 생각할 수 있다.

소하일과 캐빌(Sohail and Cavill 2007)은 개발도상국에서 급수시설 공사 과정에서 발생하는 부패를 일기, 관찰목록, 관계자와 토론, 면담 그리고 질문지를 통하여 밝히고 있다. 관찰일기와 사람들의 이야기를 통하여 내러티브 연구를 수행하였다. 게파트(Gephart)는 남미의 파라과이(Paraguay)에서 부패통제를 염두에 둔 반부패 강화(discourse)가 반부패의 의미나 과제를 두고 정치적 투쟁을 의미한다는 것을 내러티브 연구를 통하여 보여주고 있다. 게파트(Gephart)는 내러티브 대신에 강화라는 개념을 사용하는데 강화는 사회적 현상에 의미를 부여하는 아이디어, 개념, 범주의 종합이라고 정의하고 강화는 확인 가능한 구체적인 실행을 통하여 생산된다고 하였다.(Gephart 2012). 부패는 추론과정(discursive process)을 통하여 의미를 갖는 것으로 가정하고 정치인 학자 사회활동가들과 강화를 통하여 부패를 분석하고 있는데 다양한 동기를 가지고 강화에 참가하는 행위자들은 강화를 통하여 모호하거나 개념 규정이 어려운 사회현상에 의미를 부여할 수 있다.(Gephart 2012, p11) 내러티브 연구는 이야기의 줄거리, 등장인물 등을 통하여 이야기의 구조를 분석하는 데서 출발하여 이야기가 표현되는 방식은 물론이고 이야기가 수용되고 해석되는 방식을 모두 포함한다. 이야기를 모으고 해석하는 대상이 되는 자료는 의미있는 인물의 생활에 대한 화자의 설명이나 자전이 될 수도 있고 그런 내용에 대한 청자나 독자의 수용방식이나 이해가 되기도 한다.

내러티브는 종종 이야기와 동의어로 사용되는 경우가 많고 또 설명이라고 해석할 수도 있다. 어떤 사건 사실 사회에 대한 해석을 겸한 설명이나 논리적으로 설득력이 있는 이야기나 설명을 의미한다. 사회과학에서 내러티브 연구 방법이 점점 더 확산되고 있는 것은 당연한 귀결이라 할 수 있다. 계량적 연구에서 상관관계를 얻은 것과 내러티브를 통하여 상관관

계를 통한 것의 차이가 없으며 단지 어느 쪽이 현실 설명력이나 미래 예측력이 더 있는 가
로 우열을 판별할 수 있을 뿐이다. 설명력이나 예측력이 동일하다면 사람들을 설득하는 데
더 유용한 내러티브 연구방법이 선호되어야 할 것이다.

본 연구에서는 사회현상이나 사회의 동향을 가장 잘 알고 보도하는 기자의 글인 신문 기
사와 신문에 게재되는 전문가의 칼럼을 이용한다. 신문 기사는 주로 사실적인 내용을 전달
하기 때문에 내용을 객관적으로 파악하는 데 도움을 줄 수 있고 칼럼은 전문가가 사건이나
정책 그리고 사회현상에 대해서 학문적인 설명이나 해석을 포함하기 때문에 사건과 현상의
본질을 심층적으로 이해하는 데 도움을 준다고 할 수 있다.

Ⅲ. 정치부패의 이해

1. 부패의 본질과 내용

부패의 개념 정의는 사람마다 약간씩 다르기는 하지만 가장 광범위하게 사용되는 것은
‘개인적인 이익을 위하여 공권력을 바르지 않게 사용(misuse) 하는 것’이라 할 수 있다. 공
권력을 바르지 않게 사용하는 것은 크게 3가지로 해석될 수 있다. 정치의 출발점이라고 할
수 있는 그리스시대부터 정치부패는 존재하고 있었다. 플라톤이 철인독재를 주장하는 것은
정치인이 도덕적으로 부패하여 마음대로 권력을 휘두르는 부패가 발생할 수 있다는 점을
고려하여 이런 상황을 방지하기 위한 방안으로 스스로 절제할 수 있는 철학자에 의한 통치
를 제시했다고 생각할 수 있다. 근대 초기의 절대주의 시대에는 군주가 공직을 판매하는 것
을 부패라고 지적하지 않았는데 당시의 도덕 기준으로는 군주가 자신과 같이 국정을 수행
할 사람에게 권력을 판매하는 것은 당연한 것으로 간주하였기 때문이라고 할 수 있다. 절대
주의 시대에 부패는 제도개혁의 대상이 아니라 개인이나 집단 그리고 문화의 도덕적 결함
으로 인식되는 경향이 있었다.(Warren 2004, p329) 중세에도 부패는 정치체제나 제도의 문
제가 아니라 개인의 일탈이나 도덕적으로 잘못된 행위라는 생각이 일반적이었다. 부패는 개
인의 행동 특성이 기교적 맥락에 의해서 주어지는 도덕적 기준으로부터 멀리 떨어진 정도
를 말하는 것으로 인식되었다.(Warren 2004, p329)

사회의 발달에 따라서 공무원이나 정치인으로 구성된 공공부문은 의사결정의 능력을 부
여 받은 존재이고 시민이나 공무원 모두 공공의 이익에 반하는 행동을 할 수 있는 인센티
브와 능력을 가진 것으로 인식되기 시작하였다. 개인의 도덕적 결함이 아니라 정치제도와
개인의 본질적 속성에 의해서 부패가 발생하기 때문에 부패를 막을 수 있는 좋은 정치제도
는 이기적인 개인들로 하여금 다른 개인들의 권력남용을 견제할 수 있도록 하고, 공직의 규

범을 정할 때 각자의 몫만큼 참여할 수 있도록 권력을 나누는 것이라 할 수 있다.(Warren 2004, p330)

공직에 필요한 규범과 규칙이 명확해지고 사람들의 행동 원리로 이기적 동기를 인정하면 도덕적 관점에서 부도덕한 것에서 벗어나 새롭게 부패를 정의 할 수 있다. 즉 사적인 이익을 위해서 공직에서 요구하는 규범이나 규칙을 벗어난 것을 정치적 부패라고 정의할 수 있다. 워런(Warren)은 정치가 처음 출발한 그리스의 도시국가 시대부터 정치인이 도덕적 규범에서 벗어나는 행위를 부패로 보았기 때문에 모든 부패는 바로 정치적 부패라고 할 수 있다.

부패의 개념 정의가 달라지면 부패통제를 위한 방안도 달라질 수 있다. 구체적으로 부패가 단순히 도덕적 문제라면 개인이나 집단의 도덕성 발달을 통하여 부패를 해결하는 것이 올바른 시도이지 제도나 조직을 달리하여서 해결할 수 있는 문제가 아니다. 그러나 개인의 행동을 법률, 규칙, 행동강령과 같은 규범들에 따라서 판단할 수 있다면 부패를 통제할 수 있는 방법을 제도개선에서 찾을 수 있다. 구체적으로 공직을 담당하는 공직자가 이기적이라는 사실을 알고 있다면 공직자 혼자서 자원을 독점적으로 통제할 수 있는 권한을 갖지 않도록 제도를 설계할 필요가 있다. 공직자가 가진 권한은 책무성을 지도록 설계되어야 하고 공직자가 따라야 할 규정은 분명해야 하고 재량을 발휘할 여지를 최소화 하는 것이 부패를 통제할 수 있는 방안이다.

부패와 관련하여 ‘사적 이익’의 조건과 ‘바르지 않게 사용하는 것’의 내용은 다의적으로 해석될 수 있다. 로제아커만(Rose-Ackerman)은 바르지 않게 사용 혹은 잘못 사용의 개념을 기준을 정하여 명확히 할 필요가 있다고 지적하고 있는데, 뇌물, 횡령, 기만과 사기, 강탈 같은 부패행위는 도덕적인 비난은 물론 불법 행위가 되기 때문에 부패행위라는 데는 이론의 여지가 없다. 그러나 도덕적으로 비난 받는 이해상충(conflict of interest)과 로비(lobby)는 어떤 나라에서는 불법으로 처벌받지만 어떤 나라에서는 법으로 처벌받지 않는다. 부패의 판단 기준을 규범이나 엄격한 규칙으로 하면 공직자가 창의적인 일을 하지 못하게 막는 제약조건이 된다. 특히 대부분의 정치적 행위는 창의성을 가져야 하고 관료들도 많은 부분에서 창의적인 일을 하고 있는데 규범을 엄격하게 지정하는 것은 사회 발전이나 공익과 배치될 수 있다.

공직자의 행위를 판단할 수 있는 기준은 도덕적 규범은 행동강령 법률이 있지만 이런 규범이나 규칙으로도 포착되지 않는 부분이 있다면 민주주의 정치체제의 중요한 요소인 여론(public opinion)이 공직자의 부패 판단 기준이 될 수 있다. 여론은 민주주의 국가에서 중요한 정치 수단이지만 여론 자체가 불안정하거나 정확하지 않은 문제점을 가지고 있다. 얼핏 보면 여론이 국민의 뜻을 반영하는 것처럼 보이지만 불충분하고 부정확한 정보에 근거하여 형성되는 여론이나 여론을 주도하는 층의 의도적 조작이나 프레임을 통해서 만들어진 여론을 공직자의 부패 여부를 판단하는 기준으로 삼기에는 문제가 있다.

공공의 이익(public interest)을 공직자의 행동기준으로 삼는 것 역시 여론처럼 불분명한 경우가 많다. 고대 그리스처럼 개인이나 집단 사이에 경제적 불평등이나 이념적 분열이 심하지 않은 사회에서는 공익이 무엇인지 분명하지만 국가의 구성원 사이에 경제적 격차와 이념적 차이가 심한 경우에는 공익을 판단하는 일이 어렵다. 환경론자와 개발론자, 진보와 보수 사이의 첨예한 대립은 서로 정반대의 정책이나 의사결정을 각각 공익에 기여한다고 주장할 수 있다.

부패의 첫 번째 조건은 규범 위배이고 두 번째는 공공의 이익을 침해하여 개인이나 집단의 이익을 추구하는 것이라고 할 수 있다. 부패의 개념이나 분류가 달라지는 것은 이 조건을 어떻게 해석하는가에 달려있는데 특히 규범의 범위와 내용이 중요하다. 정치인이나 관료들이 정직하기는 하지만 생산성을 높이기 위해서 적극적으로 노력하지 않는 것이나, 지배 엘리트들이 권력을 행사하여 관료의 정책 결정이나 집행에 지나치게 간섭하는 것들은 개인적인 이익을 취한 것이 없기 때문에 부패의 범주에 포함하기 어려운 면이 있다. 국회의원을 비롯한 고위공무원이 자기 출신 지역이나 지역구에 더 많은 예산을 배정하여 도로나 다리를 건설하는 것도 직접 개인의 이익을 추구하는 행위가 아니기 때문에 도덕적으로 비난을 받을 수 있지만 부패 행위로 처벌받지는 않는다. 그러나 정치인이 관료의 정책 결정과 집행에 간섭하거나 국회의원이나 고위 관료가 자기 출신 지역이나 자신이 속한 집단의 이익을 추구한다면 규정을 위반한 것은 아니지만 자원배분의 왜곡을 통하여 공익을 해친다는 것은 분명하다.

규범을 어기지 않고 지역구나 자신이 속한 집단의 이익에 기여하는 행위도 있지만 정부의 산업규제 과정에서 지대가 발생하는 경우도 있다. 국내 산업을 보호하기 위하여 관세를 부과하거나 국민을 보호하기 위하여 산업에 보건과 안전기준을 설정하는 행위는 필연적으로 규제에 따른 지대를 발생시킨다. 이런 경우에 관료나 정치인이 사회 전체의 입장에서 최선의 선택을 할 수도 있지만 사적인 목적을 가지고 정책을 시행할 수도 있다. 규제에 따라 발생하는 지대를 통하여 발생하는 부패를 통제하는 방안은 규제나 독점을 줄이고 경쟁을 조성하는 것이 최선의 방법이다.

2. 정치부패

경제학자 쉘라이퍼와 비쉬니(Shleifer & Vishny 2006)는 정부부패(government corruption)를 공직자가 개인적 이익을 위해서 정부 재산을 판매하는 것이라고 정의하고 있다. 정부를 위해서 일하는 공직자는 인허가, 면허발급 관세 부과와 면제, 시장진입 허용과 억제 등의 권한을 만들 수 있는 권한과 판매가격을 결정할 수 있는 권한을 모두 가지고 있다. 정부가 최초로 결정한 가격에서 뇌물을 더하여 개인에게 판매하고 정부 가격은 정부에 주고 개인은 뇌물만 받는 절도없는 뇌물(bribery without theft)와 정부 가격과 뇌물을 모두

공직자가 갖는 절도를 동반한 뇌물(bribery with theft) 두 가지 유형의 부패가 있다. 어느 쪽이든 뇌물을 동반하는 정부 부패는 기업의 거래비용을 높이고, 부패를 감추기 위하여 비밀스런 거래가 용이한 분야로 정부재산을 이동시켜서 비효율적인 투자를 유도하기 때문에 사회적 비용을 초래한다.

경제학자 머스그레이브(Musgrave)는 정부의 경제적 역할은 자원배분, 경제 안정화, 그리고 소득분배로 한정된다고 하였지만 경쟁을 제한하거나 경쟁을 조장하는 시장규제도 정부의 중요한 역할이다. 시장규제는 필연적으로 규제에 따른 지대를 발생시키는데 이런 지대를 누가 차지할 것인가가 중요한 이슈이다. 국내 산업과 경쟁하는 외국기업의 상품 수입에 관세를 부과하면 상품의 가격이 올라가고 국내 산업이 보호된다. 관세나 수량할당을 통한 정부의 수입제한 정책은 경쟁제한을 통해서 생산자들에게 지대를 발생시키기 때문에 생산자들은 정부에게 수입제한 정책을 강구해 달라고 로비를 할 수 있다. 기업들의 이런 행동은 지대추구행위(rent-seeking activity)라 불리는데, 지대추구행위가 효율성을 개선하거나 공평성을 높이는 경우에는 지대추구에 드는 비용은 낭비적이 않지만 지대추구를 통하여 기업의 이익은 늘어나지만 수입 상품을 소비하는 소비자들의 이익은 줄어드는 경우 지대추구는 낭비를 초래한다. 정부의 시장개입에 따라서 지대가 발생하는 경우 정부가 지대를 배정(rent deployment)하고 개인들은 지대를 추구하는 과정에서 부패가 발생할 수 있다. 정부가 능동적인 행위자가 되어서 뇌물이나 지지를 받고 배정할 수 있고 반대로 기업이나 개인을 포함한 민간이 정부를 포획하여 지대를 얻을 수 있다.(박형중 외 2011, p20) 칸(Khan)은 정부의 시장개입이 효율성을 개선하고 기업들의 지대추구 비용을 줄일 수 있는 제도가 있는 선진국에서는 부패가 발생하지 않지만 제도가 발달하지 못한 개발도상국에서는 지대추구에 따른 정치적 부패가 필연적이라고 주장한다.(Kahn 2006)

정치부패 역시 부패의 개념만큼이나 다양한데 모든 부패는 정치적이라는 주장이 가능하다. 와런(Warren 1998)은 ‘개인적 이익을 위하여 공직의 규정이나 규범에서 벗어나는 행동’을 정치부패로 정의하고 있고 칸(Khan 2006)은 모든 부패가 공공부문 혹은 정부를 포함하고 있기 때문에 정치부패라고 말하고 있다. 정치학 쪽에서 출발한 부패 연구들은 ‘공공부문의 재화가 불법적으로 사적인 입장의 보상으로 전환되는 민간과 공공부문 행위자 사이의 거래’를 정치부패라고 한다. 이런 주장에 의하면 부패와 정치부패는 동일한 것이 된다. 정치적 부패를 매우 좁게 보아 ‘선거를 통해서 선출되는 정치인이 저지르는 부패’를 의미하는 것으로 생각할 수도 있다. 부패에 ‘정치’라는 수식어를 더한 것은 다른 부패와 구분하기 위한 목적이 있기 때문이다. 정치부패는 우선 정책 결정을 담당하거나 정책에 필요한 규칙을 제정하는 역할을 하는 정치인이 저지르는 부패행위를 말하는 것으로 볼 수 있다.(Amundesen 1999: p3, USIP 2010, p5, Khan 2006, p3)

정치적 의사결정은 법이나 규정을 제정하는 것뿐만 아니라 정책을 수립하고 집행하는 것은 물론이고 제도의 도입과 시행도 포함된다. 국민의 이름으로 주어진 권한을 이용하여 법

과 규정을 제정하고 정책을 수립하고 시행하는 과정에서 국민의 이익을 도모하지 않고 자신들의 이익이나 자신들과 밀접한 관련이 있는 사람의 이익을 위하여 행동하는 것이 정치적 부패다. 정치적 의사결정자들이 자신들이 가진 정치적 힘을 이용하여 자신들의 권력과 지위를 유지하고 부를 증식시키는 행위이다. 정치적 의사결정자들이 제정한 법률이나 정책을 시행하는 관료들이 저지르는 행정부패 혹은 작은 부패와 구분된다.

정치부패와 행정관료 부패의 구분은 행정과 정치의 경계가 모호한 만큼 어렵지만 학문적 분석을 위해서는 중요하다. 정치부패는 잘못된 자원배분은 물론이고 의사결정이 이루어지는 방식을 바꾸어버릴 수도 있다. 정치부패는 정치체도의 조작과 규칙의 변경을 포함하기 때문에 정치체도와 정치체제에 영향을 미치고 때로는 제도 붕괴에 이르기도 한다.(Amundsen 1999, p3) 최상층 정치부패는 통치자 자신이 법이나 규범을 위반하거나 아예 합리적 기준이나 법적 가치 민주주의 원리에 벗어나도록 바꾸어버리는 것을 포함한다. 따라서 통치자와 피통치자 사이에 존재하는 책무성이 약해지고 부패 여부를 판단할 법적 근거가 희미해진다.

정치부패를 흔히 국가포획(state capture)과 동일시 하기도 한다. 포획은 규제를 받는 자가 규제자를 포섭하여 자신들에게 유리하도록 규정을 해석하거나 적용하도록 하는 것을 말하는데, 국가포획은 정치인이나 국가의 통치자에게 불법적이고 불투명한 사적인 이득을 제공하여 법, 규정, 기타 정부 정책 다시 말해, 게임의 규칙 형성과 변경에 영향을 끼치는 것을 뜻한다.

정치부패는 흔히 법체계를 바꾸거나 정책을 바꾸어서 이루어지기 때문에 한 국가의 통상적인법의 틀로 부패를 판단하고 평가하기가 쉽지 않다. 따라서 법 이외의 도덕적 기준이나 정치적 기준이 동원되어야 정치부패를 판정할 수 있고 단순한 합법성(legality)과 바람직한 면을 포함하는 정당성(legitimacy)을 구분할 수 있다.

광범위한 행정부패가 정치부패를 뒷받침하기 때문에 정치부패는 권위주의 국가의 작동 원리의 일부가 되기도 한다. 이런 상황에서 정치부패는 책임 있는 정치인이 피하려는 병리 현상이 아니라 그것을 활용하여 권력을 유지하고 부를 축적하는 수단으로 삼기 위한 의도적이고 교묘한 술수가 될 수도 있다. 민주주의 국가에서도 정치 스캔들이 자주 발생하는 것을 보면 정치부패가 반드시 권위주의 국가의 특징은 아니지만 권위주의 국가에서 발생하는 정치부패는 구조적이라는 점이 다르다. 민주주의 국가에서 발생하는 정치부패는 기존의 정치체제 내에서 견제와 균형의 제도가 잘 작동하지 않을 때 발생한다는 특징을 가지고 있다. 그러나 권위주의 정치체제에서 통치자의 특권을 옹호하고 지배엘리트의 이익을 보장하는 것은 권위주의 국가의 구조에서 발생하는 것이기 때문에 정치체제 전환이나 국민적인 개혁 운동이 없으면 해결이 곤란하다.

정치부패의 주체는 정책 수립과 법률의 제정과 개정을 담당하는 선출된 정치인이다. 선출직은 아니지만 선출된 사람이 임명하고 정치적 운명을 같이하는 이른바 ‘정무직 공무원’이 있을 수 있다. 한국의 고위공직자범죄수사처법에서 말하는 고위공무원은 지위가 높은 것도

조건이 되지만 업무상 권한이 많은 공무원들을 포함하고 있다. 선거로 선출되는 공직자 외에 차관급 이상의 일반 행정직 공무원, 판사와 검사, 경찰청, 금융감독원, 국세청 감사원 공정거래위원회 금융위원회의 고위공무원으로 보고 있다.

정치적 부패는 단순히 법을 위반하는 부패도 있지만 법적 요건을 위반하는 것은 아니지만 도덕적 기준을 위반하거나 사회구성원의 기대에 어긋나는 것까지 포함할 수 있다. 정치인에게 요구되는 것은 단순히 합법적인 것만 아니라 정당성도 같이 요구되기 때문이다.

3. 부패의 피해

부패가 사회에 끼치는 피해는 매우 다양하다. 소방규정이나 안전기준을 무시한 건축물의 허가나 불량식품의 제조와 판매는 사소한 피해를 초래하지만 정치적 부패나 일상화된 부패는 사회 혼란과 정치 불안정을 초래하기도 한다. 부패가 일부 생산성이 떨어지는 관료를 움직이게 하고 지나치게 많은 규제를 우회하게 하여 관료사회를 움직이게 하는 윤활유라는 인식도 있다. 조건을 갖추고도 인가나 허가를 받는데 장시간이 걸리는 상황에서 급행료라 불리는 뇌물은 직접적인 피해자 없이 일의 진행을 빠르게 하여 생산성을 높일 수도 있다. 리퍼(Leff)와 헌팅턴(Huntington) 같은 사람들은 부패가 비효율적인 관료에게 긍정적인 인센티브를 제공하여 생산성을 높이는 역할을 한다고 주장하였다. 그러나 부패는 경제활동을 방해하는 장애물이나 사회적 비용을 초래한다고 보는 견해가 더 많다. 다양한 실증분석을 통하여 나타난 결과는 부패가 외국인 직접투자, 외국 원조, 지역의 민간투자, 조세, 기업경영 그리고 경제발전 계획 등에 부정적인 영향을 주기 때문에 경제성장을 방해한다는 것이다.

부패가 경제성장을 저해한다는 주장의 근거가 되는 실증연구들은 주로 경제발전 수준이 낮은 아프리카나 남아시아 국가들을 대상으로 한 연구가 주류를 이룬다. 마우로(Mauro 1995)의 연구에서 출발하여 다수의 부패 연구들이 부패의 부정적인 효과로 외국인 투자감소를 지적하는 것은 선진국의 개발도상국 지원을 염두에 둔 상황을 반영한 것이라고 할 수 있다. 선진국에서 부패가 경제에 어떤 영향을 주는가에 대한 실증연구는 찾아보기 어렵지만 이론적인 추론은 가능하다.

한국이나 일본과 같이 경제와 민주주의가 발달한 나라에서 외국인 투자나 외국기업의 활동을 방해하는 것은 부패가 아니라 부패의 가능성을 제공하는 투명하지 못한 정책이나 분명하지 않은 규정과 절차일 가능성이 높다. 기업들은 부패의 수준이나 종류를 알거나 예측할 수 있다면 자신의 사업계획 단계에서 뇌물이나 급행료를 거래비용에 포함할 수 있기 때문에 부패 자체는 큰 문제가 되지 않을 수 있다.(Amundsen 1999, p19) 특히 부패가 조직화되어 있지 않고 만연하지 않은 경우에는 뇌물을 주는 것이 기업 개인의 입장에서는 효과적인 사업전략일 수가 있어서 부패의 종류나 정도를 따지지 않고 단순히 부패의 존재만으로

외국인 투자나 국제거래가 위축된다고 하기 어렵다. 그러나 부패가 만연하고 뇌물 제공의 효과가 일시적인 경우에는 부패가 외국인 투자나 통상을 방해할 수 있다.

부패의 경제적 비용은 공공부문의 자원이 민간부문으로 전환될 때 효율성이나 공정성을 상실하는 것이 더 중요한 피해라고 할 수 있다. 정부의 예산, 자격, 허가권 등이 배분되는 과정에서 당연히 민간에게 가야 할 자원이 관료나 정치인과 혈연 지연 학연 등은 물론이고 이념이나 이해관계로 뭉쳐진 특별한 관계를 가진 사람들에게 배분되는 것은 효율성과 공정성을 해칠 수 있다.

국가포획이 일어나는 국가에서는 뇌물과 같은 직접적이고 명시적인 부패는 적지만 국가 시스템이 소수의 특수 이익집단의 이익 추구에 매몰되는 현상이 자주 일어난다. 흔히 뇌물 액수나 횡령 금액의 크기를 부패 비용이라고 인식하는 경향이 있는데 부패의 피해는 뇌물이나 횡령 금액과 같은 명시적 비용도 있지만 정부와 특정 이익집단 사이의 부당거래로 발생하는 경제적 왜곡으로 발생하는 비용이 훨씬 크다. 이익단체가 정치인을 부패시키는 국가 포획이 주를 이루지만 정치인이 표를 얻거나 정치자금을 마련하기 위하여 스스로 국가의 자원을 왜곡되게 배분할 수도 있다. 지역의 공항과 도로 건설을 이익집단이 정치인에게 요구하는 것이 아니라 선거를 염두에 둔 정치집단이 먼저 호의를 제안할 수도 있다. 정치인이 스스로 제안하고 표를 얻기 위해 국민의 신뢰와 지지를 약화 시켜 민주주의 체제의 기반을 약화 시키고 불평등을 더욱 심화시키는 간접적인 피해도 수반하고 있다.

부패의 종류와 해당 정치 시스템의 굳건함 정도에 따라서 부패는 정치 시스템을 강화하기도 하고 정치 시스템을 무너뜨리기도 한다. 정치체제가 불안정한 허약한 국가(weak state)에서는 지배엘리트들이 정치적 부패나 부패를 통해서 확보한 공공자원을 적절히 배분하거나 투자하지 못하여 공공서비스 공급의 효율성과 공정성이 무너지면서 정부의 정통성이 흔들릴 수도 있다.

정치적 가치나 경제적 가치를 배분하는 정책을 수행할 때 배타적이고 부정할 수 없는 통제력을 가지고 있는 강한 국가(strong state)에서는 자원을 착취하는 부패는 국가의 작동 기제로서 통치행위의 일부일 수 있다. 강력한 지도자들은 부패의 종류나 행태를 결정하고 부패로부터 누가 얼마나 이익을 챙길 것인지도 결정할 수 있다. 강력한 국가에서 부패 수준은 안정적이고 예측 가능하며 기업들도 부패를 용인하고 받아들이는 수준이 된다. 강력한 국가에서 정치적 부패는 국민들이 용인할 수 있는 수준이라고 할 수 있는데 부패정도나 종류가 정치체제를 흔들거나 위협할 정도가 아니라고 생각할 수 있다. 그러나 부패가 일정 수준을 넘어서면 국민들의 정부에 대한 지지가 사라지고 국민들의 저항에 의해서 정치체제나 정권의 안정성이 무너질 수 있다.(Acemoglu 2005)

국민들이 정부가 대체로 선(benevolent)하다고 인식할 때 정치적 권위와 정치기관들을 포함하는 정치체제가 시민들로부터 인정을 받고 시민들은 정치체제에 복종한다. 효율적인 국가는 비교적 높지만 안정적 수준의 부패 수준을 유지할 수도 있고 낮은 수준의 부패를 유

지할 수도 있다.

부패 스캔들은 통제기구를 더욱 정치화하는 역할을 하는 경향이 있어서 민주주의 제도나 기구들은 개별적인 정치적 부패에 의해서 반드시 위협을 받는 것은 아니다. 정치적 부패가 적절히 통제되고 처리된다면 정치적 제도를 더욱 공고히 하는 계기가 되지만 부패가 제도적이고 만연하면 부패는 어떤 민주주의 시스템이라도 위협에 빠뜨릴 수 있다. 정치부패의 피해는 단순히 부패를 통해서 만들어진 지대만 있는 것이 아니라 자원 배분의 왜곡에 따른 비용도 있고 정치 체제의 안정을 해치는 것 역시 정치 부패의 비용이라 할 수 있다.

IV. 부패통제와 민주적 거버넌스

1. 민주주의와 거버넌스

민주주의가 발달할수록 부패 수준이 낮다는 가설은 역으로 부패를 줄이기 위해서 민주주의를 촉진하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 민주화는 민주적 기구나 제도 강화를 수반하는데 이런 기구들이 부패를 통제할 수 있다. 민주적 기구들은 부패를 통제하고 탐지하고 처벌하는데 효율적인 메커니즘이라는 것을 의미한다. 싱가포르를 비롯한 소수의 사례에서는 권위적이거나 전체적인 정부가 부패를 효율적으로 통제하는 경우도 있지만 대부분의 경우 민주적인 국가에서 부패를 더 잘 통제하고 있다. 민주화는 반부패 기관들의 독립성과 독립적 활동을 보장하는 것은 물론이고 더 큰 규모의 대립적인 사회적 힘의 균형 또는 정치적으로 대항력을 가진 힘의 균형을 의미하기도 한다. 독립적인 반부패 기관들이 부패실태조사, 보고서작성, 중재, 재판 그리고 집행을 독립적으로 수행하고 있다.

거버넌스는 실체가 잘 잡히지 않는 용어이지만 부패통제에서 많이 사용되고 있다. 개인이 아니라 집단 조직 사회가 공동으로 목표를 추구할 때는 거버넌스의 필요성이 대두된다. 매우 다양하게 정의되지만 거버넌스의 필수 3요소는 권위나 권력, 의사결정 그리고 책무성이라 할 수 있다. 거버넌스는 권력의 주체, 의사결정자, 다른 사람의 의견을 반영하고 책임을 지는 방법을 결정하는 것이다. 거버넌스와 관련하여 국제사회에서는 1990년대 이후에 부패를 통제하기 위한 좋은 거버넌스에 대한 다수의 논의들이 있었다.(Grindle 2017, Keefer 2004) 특히 유엔의 여러 산하 기구와 세계은행이 부패를 막기 위한 좋은 거버넌스의 개념 규정에 노력을 기울였는데 가장 최근에 종합적으로 정리된 것은 유엔의 마약과 범죄국(UNODC)에서 제작한 반부패 교육 자료인 부패와 좋은 거버넌스(Corruption and Good Governance)라고 할 수 있다. 유엔 마약과 범죄국은 참여, 법치, 투명성, 반응성, 합의, 포용과 형평, 효과성과 효율성 그리고 책무성의 8가지 원칙을 가진 정치체제가 좋은 거버넌스를

갖춘 정치체제라고 보고 있다.

존스톤(Johnston 2002)는 법치, 투명성, 그리고 책무성의 세 가지를 지적하고 있는데 법치는 사법제도의 독립성과 행정부의 권력은 헌법의 제약을 받아야 한다는 점을 지적하고 있다. 진정한 법치는 형식적인 것이 아니고 실질적이어야 하는데 매우 복잡한 과정을 수반하고 있으며 정부와 사회가 협조해야 달성 가능하다. 후쿠야마(2013)도 정부가 권력을 행사하는 수단으로 법을 적용하는 것을 법을 이용한 지배(rule by law)라고 불렀고 행정부가 법의 테두리 내에서 권력을 행사하는 것을 법의 지배(rule of law)라고 불렀다. 어떤 정책이나 제도도 사회의 여러 집단이나 계층에게 다른 영향을 주기 때문에 합의를 지향하는 것은 매우 어려운 일이다. 다양한 견해가 수용되어야 사회 전체의 이익에 기여할 수 있는데 여러 집단으로부터 양보를 유도하기 위하여 중립적인 중재구조가 사회 내에 존재해야 한다. 공청회, 국민투표, 토론회, 청원권 등이 사회적 합의를 이끌어 내는 최소조건이라고 할 수 있다. 이런 것이 최소의 조건인 이유는 이런 절차나 제도가 있더라도 형식적인 운영을 한다면 합의에 도달했다고 보기 어렵기 때문이다. 어떤 면에서 책무성은 합의에 이르는 한 방안으로 생각할 수 있다. 정부의 정책이나 제도가 공공의 이익에 영향을 주기 때문에 정책의 입안자나 실행자는 자신의 행위에 책임을 져야 한다. 책무성은 제도의 설계와 밀접하게 관련되어 있는 것으로 국가라면 헌법이나 법률에 기관이나 제도의 권한과 책임을 명시하여 견제와 균형의 원리가 작동하도록 되어 있어야 부패를 방지할 수 있다.

2. 반부패 기관과 정치적 중립성

1) 특별감찰관

박근혜 정부에서 대통령의 친인척과 대통령 비서실의 수석비서관 이상 공무원의 비위행위에 대한 감찰을 담당하는 특별감찰관 제도를 도입하여 비위행위를 방지하려는 노력을 하였다. 특별감찰관제도는 부패를 방지하겠다는 대통령의 선거공약으로 만들어졌다. 그러나 처음 임명된 초대 감찰관이 실제로 공직기강과 반부패 업무를 담당하는 민정수석비서관의 비위를 감찰하고 검찰에 수사를 의뢰하자 ‘정치적 중립과 감찰내용 유출’을 이유로 사임을 압박하는 사태가 벌어졌다. 특별감찰관은 대통령이 임명하기는 하지만 법으로 임기 3년이 보장되고 금고 이상의 형, 공무원으로서 결격사유나 정신적 육체적 질환을 앓는 경우가 아니면 대통령이 해임을 할 수 없도록 되어 있었다. 시민단체의 고발에 의해서 검찰이 감찰내용 유출을 조사하기 위하여 감찰관실을 수색하자 특별감찰관은 사의를 표명하고 물러났다.

문재인 정부가 들어선 후에는 아예 특별감찰관을 임명하지 하지 않고 3년을 그냥 보냈다. 특별감찰관은 15년 이상의 법조 경력이 있는 변호사 중에서 국회가 3명을 서면으로 추천하고, 대통령이 1명을 지명하면 국회의 인사청문회를 거쳐서 임명하는 것으로 되어있다.

2) 고위공직자 범죄 수사처(공수처)

고위공직자범죄수사처(공수처)는 고위공직자와 그 가족의 범죄를 척결하고, 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이기 위해 독립된 위치에서 수사기소할 수 있는 부패수사 기관이다. 2019년 말에 법이 제정되어 2020년에 공포되었다. 1996년 시민단체인 참여연대가 ‘부패방지법’ 입법청원을 하면서 기존의 경찰과 검찰과 독립된 부패 수사 전담 기구인 ‘고위공직자비리조사처’의 신설을 제안하였다. 법안이 만들어지는 과정에서 명칭에 범죄, 비리, 부패, 조사 등 다양한 용어가 제안되었지만 최종적으로 범죄수사처로 결정되었다. 처음에는 정치권의 영향에서 벗어나 부패수사를 효과적으로 진행하기 위한 것이 목적이었지만 논의 과정에서 검찰의 기소독점주의 폐해를 줄이고 단기적으로 조직되는 특별검사제의 한계를 극복하는 기능을 더한다는 검찰개혁의 목적이 강조되었다. 검찰이 ‘정권의 시녀’로 전락하여 고위공직자의 직무관련 부정부패 수사와 처벌에 엄정하지 못했다는 비판이 지속적으로 있었고, 다른 한편에서는 검찰이 가지고 있는 경찰에 대한 수사지휘권의 문제점도 비판의 대상이 되어왔다. 검찰과 경찰 사이의 수사권 배분문제, 처장의 임명 문제 등에 대한 논란도 지속되었다.

부패통제의 관점에서 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 엄정하게 수사하기 위하여 정치권으로부터 독립성이 가장 중요하다. 공수처의 관할 대상인 ‘고위공직자’의 범위는 차관급 이상의 공직자, 판사와 검사, 경무관급 이상의 경찰, 장성급 이상의 군인을 포함하고 있다. 차관급 이상 공직자 외에 세무 회계 출납을 담당하는 공무원의 부패를 제외한 것은 단순부패 사건을 담당하는 것이 아니라 정치적 영향력을 가진 공무원의 부패를 담당하기 위한 목적이기 때문이다. 관할 하는 범죄와 부패 사건은 직무유기, 직권남용, 수뢰, 사전수뢰, 알선수재, 청탁 및 알선 명목의 금품과 향응 수수를 모두 포함하고 있다. 이해관계 충돌과 같은 내용들도 추가적으로 포함되어야 할 것으로 생각된다. 업무의 범위가 좁게 규정되어 있는 일반공무원의 범죄와 달라 고위공무원 특히 정무직의 역할에는 이해충돌 현상이 자주 문제가 된다. 이해충돌 현상은 윤리강령으로 접근하는 경우가 많은데 부패통제를 위한 엄정한 입장에서 이해충돌도 통제 대상으로 포함하는 것이 적절하다고 생각된다.

독립기구로서의 독립성을 유지하는 것은 조직의 장과 조직의 구성을 보아야 파악할 수 있다. 공수처장은 ‘공수처장후보추천위’가 추천한 2명의 후보자 중에 대통령이 임명하고 공수처 차장도 역시 대통령이 임명한다. 공수처에는 7명의 인사위원회가 공수처를 구성하는 검사와 수사관을 선발하는데 공수처장이 인사위원회 구성 과정에서에서 큰 역할을 할 수 있다. 정치적 부패에 속하는 고위 공직자 범죄와 부패를 수사하는 별도의 기구를 구성하는 가장 큰 이유는 정치적 독립성의 확보라고 할 수 있다. 이런 점을 반영하여 20대 국회 공수처장후보추천위원회는 법무부장관, 법원행정처장, 변협회장이 각각 1명의 위원을 추천하고 여당과 야당이 각각 2명을 추천하여 7인의 위원으로 구성되고 의결정족수는 6인으로 되어

있어서 야당이나 여당 어느 쪽도 결정권을 가지지 않도록 즉 각 정당이 거부권을 갖도록 설계되어 있었다. 집권여당이 국회의원 과반수 이상을 확보한 다수당이 되자 2020년 21대 국회에서 공수처장후보추천위원회의 의결정족수를 2/3 이상(5명 이상)으로 개정하고 정당이 추천위원을 10일 내에 추천하지 않으면 국회의장이 추천하는 것으로 변경 하였다.

1996년 참여연대가 기존의 검찰이나 경찰조직과 다른 별도의 반부패 전담 기구인 공수처를 제안한 것은 대통령 혹은 정부로부터의 독립성을 보장하기 위한 것이었지만 국회의 다수당인 여당과 대통령의 임명권이 큰 역할을 하도록 하는 현재의 조직구성은 정치적 독립을 보장하기 어렵다. 정치적 부패를 통제하기 위해서는 권력의 분립과 반부패 기구의 독립성이 중요함에도 불구하고 독립성을 후퇴시키는 개정이 이루어 졌다.

3) 법무부 장관의 검찰총장 직무배제

2020년 11월 25일 법무부 장관은 검찰총장을 직무에서 배제 시키고 징계를 청구하였다. 검사인 검찰총장의 징계는 법무부 장관이 청구하고 징계 결정 이전에 직무 집행정지를 명령할 수 있도록 되어있다. 법무부가 검사를 대상으로 감찰을 하였으면 감찰위원회의 자문을 받아서 감사징계위원회를 거쳐야 한다. 그러나 검찰총장 직무배제와 징계 요구 이전에 '중요사항 감찰에 대해서 법무부 감찰위원회의 자문을 받아야 한다'라는 규정을 '자문을 받을 수 있다'로 고쳐 자문 절차 없이 곧바로 징계를 결정할 수 있는 가능성을 만들었다. 징계심의를 결정하는 법무부 검사 징계위원회는 법무부 장관을 위원장으로 하여 7명의 위원으로 구성되어 있다. 법무부 장관의 징계에 맞서서 검찰총장은 법원에 직무 집행정지 처분 취소 청구 소송을 내고 동시에 직무정지 처분을 중지해 달라는 가처분 신청을 하였고 이에 대해서 법원은 '검찰총장이 법무부 장관 지휘·감독권에 맹종하면 검사들의 독립성과 정치적 중립성은 유지될 수 없다'는 내용으로 가처분 신청을 인용하였다. 따라서 본안 소송 결과가 나오기 전까지 검찰총장은 직무를 계속하는 것이 가능해 졌다. 한편 법무부의 감찰위원회도 법무부 장관의 징계청구, 직무정지 그리고 수사 의뢰 모두가 부당하다는 결론을 내렸다. 법원이나 감찰위원회의 존재는 법무부 장관의 전횡을 막을 수 있는 견제장치로서 효과적 작동을 하였다는 것을 보여주고 있다.

법무부 장관의 검찰총장 직무배제와 징계를 요구한 표면적 이유로는 재판부 불법사찰, 감찰불응 등 6가지를 들었지만 실질적으로는 문재인 정부의 주요 정책인 '원전수사'를 비롯한 정권에 부담이 되는 사건의 수사 때문이라는 것이 다수의 의견이다. 헌법과 법률은 법무장관은 검찰 사무를 감독하게 하고 검찰총장은 수사의 독립성과 중립성을 보장하도록 하여 견제와 균형의 원리가 작동하도록 하고 있지만 검찰총장과 검사가 정치권으로부터 독립되거나 중립적이기가 쉽지 않다는 것을 보여주었다. 대통령, 법무부 장관, 검찰 총장으로 이어지는 지휘체계에서 검찰이 독립성을 가지고 반부패 수사를 하는 것은 상당히 어렵게 되어

있다. 물론 과거에 검찰이 조직의 이익을 위하여 활동 사례를 고려하면 검찰의 독립이 반부패의 최선의 수단이라고 주장하기는 어렵지만 그렇다고 법무부 장관이 반부패에 우위를 가져야 한다는 논리도 성립하기 어렵다.

4) 감사원의 4대강과 월성원전 감사

4대강 살리기 사업은 2009년 10월부터 2012년 12월까지 23조원의 돈을 투입하여 4대강의 준설, 보 설치, 하천 공간 활용 시설 등의 토목사업을 추진한 대규모 국책사업을 말한다. 4대강 사업은 출발부터 찬성과 반대의 여론이 비등했는데 모두 4차례의 감사가 이루어졌다. 2010년 ‘사업계획과 이행실태’, 2012년 ‘시설과 수질관리’, 2013년 ‘입찰과 계약 그리고 집행실태’ 감사가 실시되었고 문재인 정권이 들어서자 2017년 ‘추진실태 및 성과’ 감사가 이루어졌다.

첫 번째 감사는 당시 사업을 추진한 정권하에서 이루어진 것으로 사업 추진과정에서 적법절차를 거치지 않았다는 주장이 있었지만 감사원의 감사결과는 일부 계획이 미비한 점은 있었지만 법적인 문제는 없는 것으로 결론을 내렸다. 두 번째 감사는 정권이 교체되는 기간에 이루어진 것으로 수질에 대한 4대강 사업의 효과를 판단하는 것이었다. 지지하는 쪽은 강 준설과 보의 설치로 수량이 많아지면 수질개선 효과가 있다고 주장하고 반대하는 쪽에서는 물의 흐름을 막기 때문에 수질이 악화된다는 주장이 있었다. 감사원의 감사 결과는 수질 악화의 가능성이 높다는 결론을 도출하였다. 세 번째 감사는 공사에 참여한 기업들의 담합과 정부의 비호를 주장하는 시민단체의 비난에서 출발한 것으로 4대강 사업이 이명박 대통령의 대운하 구상과 관련이 있다는 결론에 이르렀다.(한겨레, 2018-7-4) 이 결과에 대해서 전 정권이 반발하자 별도의 조사위원회가 구성되어 공학적인 검토가 충분하지 않은 점은 있지만 일정한 성과를 거두었다는 중립적인 결론의 보고서가 발표되었다.

이명박 대통령과 정치적으로 반대의 입장에 있던 문재인 대통령의 취임과 더불어 이루어진 감사의 결과는 해당 부서가 부작용을 알면서도 대통령의 지시로 무리하게 사업을 추진했다는 결론을 내렸다. 감사원의 4대강 감사는 어떤 맥락에서 하느냐에 따라서 다른 결론에 도달하였다. 4대강 사업을 추진한 대통령 재임 기간에는 사업수행에 문제가 없다는 결론을 내렸고 정권이 바뀐 이후에는 부실한 사업, 성과가 의문시되고, 국민이 반대하는 대운하를 염두에 두었다거나 공무원의 잘못된 행위가 있었다는 정반대의 결론을 내렸다.

감사원의 4대강 감사와 주요 결과

차수와 시기	정권	감사대상	주요 내용
1차, 2011년	이명박	사업이행 실태	사업추진과정 적정, 하천관리 성과 향상
2차, 2013	박근혜	수질과 시설품질	보의 내구성 부족과 수질악화 가능성
3차, 2013	박근혜	입찰과 공사비리	대운하를 염두에 둔, 건설사 담합 방조
4차, 2018	문재인	실태와 성과	대통령의 지시로 국토부와 환경부가 부작용 알고도 방조

문재인 정권으로 바뀐 이후에는 국회의 감사 요구로 감사원은 2019년부터 거의 1년에 걸쳐서 ‘월성 원자력 발전소 1호기 조기 폐쇄 결정 타당성’ 감사를 하였다. 감사 결과는 원래 국회의 주문인 원자력 발전소 조기 폐쇄 결정의 타당성에 대한 결론은 내리지 않고 ‘발전소의 경제성 평가가 불합리 했다’는 것과 ‘감사를 방해한 공무원의 징계 요구’의 결정을 내렸다. 원전 감사는 감사원장과 감사위원을 임명한 정권의 주요 정책 사업에 대한 감사로서 많은 사람들의 주목을 받았고 감사 결과를 의결하기 위한 감사위원회회의가 처음 열린 시점에서 6개월이나 걸려서 감사 결과가 의결될 정도로 진통을 겪었다. 감사과정 내내 원자력 발전을 지지하는 쪽의 요구와 정부를 비롯하여 원전을 반대하는 쪽의 압력이 만만치 않았다고 알려져 있다. 정치권의 간섭과 압력은 물론이고 조사대상 정부기관의 저항과 방해가 매우 심했다는 것은 감사원장이 직접 ‘감사 저항이 이렇게 심한 감사는 재임하는 동안 처음’이라는 표현을 하였다는 데서도 알 수 있다.(중앙일보, 2020-10-19)

감사원은 정부, 지방자치단체, 정부 투자기관의 회계검사와 감독은 물론이고 공무원의 직무 감찰을 담당하고 있는 핵심적인 반부패 기구이다. 감사원장은 국회의 동의를 얻어서 대통령이 임명하고 감사위원은 원장의 제청으로 대통령이 임명하며 법으로 4년의 임기를 보장받고 있다. 감사원은 매우 독립적으로 운영되는 전문적인 반부패 기구임에도 불구하고 정권에 따라서 감사 결과가 영향을 받는다는 주장이 상당 부분 사실임을 보여주고 있다.

3. 정치부패의 통제

정치부패 통제를 생각할 때 도덕적인 규범을 어기는 것과 법을 어기는 것 두 가지 모두 관심을 가져야 하는데 도덕적으로 잘못된 것이든 법적으로 잘못된 것이든 부패는 그 부정적 파급효과가 매우 크기 때문이다. 합법적으로 이루어지는 정치 행위나 행정행위라도 공공의 자원배분을 왜곡시키고 사회의 시스템을 약화시킬 수 있다.

정치부패를 포함한 부패를 줄이기 위한 방안으로 정부가 자원배분의 독점적인 지위를 가지는 공공부문을 축소하는 방안이 자주 제시되지만 공공 부분의 축소가 반드시 부패를 줄인다는 보장이 없고 재분배나 시장규제 등의 이유로 정부의 역할이 커지는 상황에서 단순히 부패통제 목적을 위해서 정부의 크기를 줄이는 것은 현실적인 대안이 되기 어렵다.

정치부패는 부패행위자와 통제자가 일치하기 때문에 국가 내부에서 통제가 어렵다. 한 국가의 정치부패를 통제하는데 국제사회가 개입할 수도 있다. 국제사회가 원조를 받는 조건으로 개발도상국에 정치 거버넌스 개혁, 시민사회육성, 다당제 선거, 인권보장과 같은 이른바 정치적 요건을 요구할 수 있지만 경제적 지원을 조건으로 수원국의 정치개혁을 요구하는 것은 개발도상국에나 적용할 수 있다. UN부패방지협약, OECD 뇌물방지협약, G20 반부패 행동계획과 같이 국제적 반부패 협약을 통하여 간접적으로 한 국가의 정치부패를 줄일 수 있다. 다국적 기업이 외국에서 활동할 때 부패행위를 하지 못하게 하는 법을 시행하면 해당

국가의 정치부패 가능성이 줄어들 수 있다.

한편 부패를 줄이는 출발점은 국가의 최상층에서 시작되어야 한다는 것이 점점 더 많은 지지를 얻고 있다.(Amundsen 2005, p22) 정치부패를 위로부터 개혁하는 일은 제대로 추진만 된다면 효율적이고 효과적인 방안이 된다. 정치적 부패를 근절하려는 의지가 있다면 관료의 임명권과 임면권을 가진 정치지도자가 부패를 통제하는 것은 매우 효과적이지만 통치자 자신이 부패하고 권력을 남용하는 주체일 때, 반부패 정책은 자신들의 이익과 충돌하기 때문에 반부패 정책을 추진을 기대하기 어렵다.

정치부패는 구체적으로 관료를 통해서 일어나기 때문에 부패통제도 관료의 통제를 통해서 이루어져야 한다. 관료의 전문성이나 우수성은 상당부분 행정부가 가지고 있는 내부적, 제도적 통제에 의존하게 되는데 선진국에서는 관료의 내부 통제가 잘 발달 되어있는 편이다. 행정통제는 정부 내에 존재하는 다양한 감사나 통제기구들을 포함하고 있는데 이런 기구들은 모두 특별한 규정에 따라서 임무를 부여받은 기구들이다. 감사기구, 부패 방지를 전담하는 부패방지위원회, 국민들의 부패신고를 전담하는 기구, 부패수사 전담기구 등이 있을 수 있다. 감사기구는 회계감사를 주로 하지만 직무감사, 조직감사 그리고 성과감사 등을 모두 포함할 수도 있다. 감사보고서의 반부패 효과는 정부나 의회에 보고되는 것보다 언론을 통하여 일반 대중들에게 알려지는 것이 더 중요하다. 정치부패를 막기 위해서는 행정관료의 영역과 정치의 영역을 분명히 구분하는 것이 중요하다. 관료의 업무영역과 정치인의 업무영역이 분명히 구분되어 있으면 선거를 통해서 들어오는 단체장이나 정치 지도자들이 부당한 요구를 해올 때 관료들이 이를 거부할 수 있는 방편이 될 수 있다. 관료의 자리에 정치인이 진입할 수 없게 하거나 역할에 따른 전문성을 요구하는 등의 기준을 분명히 하는 것이 중요하다. 정치인이 관료를 통제하는 방법은 임명과 해고 승진과 업무배정을 통하는 것이기 때문에 충원기준, 업무 전문성, 승진 자격과 기준 등을 분명히 하는 것은 정치인의 관료지배를 방지하여 정치부패를 줄일 수 있는 방안이 된다.

민주주의 국가체제에서 정부의 권력이 무한히 커지는 것을 방지하기 위하여 국가의 권력을 세로로는 입법 행정 사법의 3부분으로 나누어서 서로 견제하도록 하였고 가로로는 중앙 정부와 지방정부로 나누어서 역할을 분담하도록 하고 있다. 그러나 권력분립을 통한 견제와 균형은 권위주의 체제에서 쉽게 무너지는 경향이 있다. 김홍수(2005)는 권위주의 정치체제에서는 의회와 법원 등 국가의 권력을 나누어 가진 기관이 있지만, 이 기관들은 권력 소유자의 통치에 복종하든지 아니면 실질적으로 권한의 양보를 강요당하게 된다는 점을 부각하고 있다. 정당 법원 등 제도적 장치는 있지만 실질적으로는 지도자나 지도자를 둘러싼 핵심 권력자의 시너 역할 밖에 하지 못하는 경우가 많다.(21세기 정치연구회 2005, pp123-124)

플라톤의 철인정치나 공자나 맹자의 성군정치는 민주정치의 이상이지만 철학자나 성인군자를 보장할 수 있는 경우가 적기 때문에 법치주의가 이를 대신하였다. 법치주의는 좋은 정치를 추구하기보다 나쁜 정치를 막기 위한 장치라는 것이 더 적절하다. 헌법을 기초로 하여

인간의 지배가 아닌 법의 지배가 법치주의이다. ‘형식적 법치주의는 의회가 적법한 절차를 거쳐 법을 만들지만 하면 그 법의 목적이거나 내용은 문제 삼지 않는 형식적 통치원리로서 다수의 횡포로 전락하거나 혹은 대중선동에 의한 독재자의 전제정치의 도구로 악용될 위험이 있다.’(한국정치학회, 2014, p138)

민주주의는 제도의 문제라고 알려져 있지만 제도보다 문화나 도덕의 문제라고 하는 것이 더 적절하다. 형식적 외형적 법치주의는 민주주의를 중우정치나 다수의 전제로 바꿀 수 있다. 청렴한 사회를 원하는 국민의 일반의지, 정부를 감시하는 여론, 합의를 위한 경쟁적 정치토론, 시민의 자발적 참여가 민주주의 발전과 민주주의를 통한 부패통제에서 가장 중요하다.

이소영(2015)은 정치엘리트의 재사회와 시민들의 정치문화 성숙을 정치발전의 필수적인 요소로 지적하고 있다. 전통적이고 권위적인 정치정향을 가진 정치엘리트에 대한 재사회화는 정치부패를 싫어하는 국민의 목소리를 듣게 하고, 정치 지식을 겸비하고 감정보다 이성애에 의해서 의사결정하고 행동하는 국민들이 있다면 정치부패의 토대가 사라질 수 있을 것이다.(한국정치학회편 2014, p256)

V. 결론

정치부패는 규칙을 제정하고 정책을 수립하고 의사결정을 담당하는 정치인과 고위공무원의 부패를 말한다. 부패통제의 책임을 맡은 자와 부패통제의 대상자가 동일하기 때문에 정치부패는 통제가 쉽지 않다. 정치부패를 통제하기 위해서는 권위주의 정치체제를 해소하고 정치발전을 통하여 실질적인 민주주의 정치체제를 확립하는 것 혹은 민주적 거버넌스 구축이 필요하다. 민주적인 정치체제는 다양한 요소가 포함되지만 권력분립, 법치주의, 합의를 위한 노력이 가장 중요하다. 정치인들의 도덕적 해이를 막기 위하여 시민의 정치참여를 강조하지만 분리된 개인들의 정치참여는 이른바 합리적 무시(rational ignorance)의 문제가 발생하기 때문에 시민 참여만으로 조직화 된 엘리트인 정치인들의 부패를 견제하기 쉽지 않다. 4~5년에 한번 씩 있는 선거를 통하여 정치인을 견제는 민주주의 제도에서는 정치인들이 위임된 정치 권력을 자의적으로 행사할 시간과 범위가 너무 크다고 할 수 있다. 그나마 부패라는 단일현상만 심판한다면 선거가 적절한 견제 수단이 될 수 있지만 정치인들은 다양한 내용을 조합하여 선거 어젠다를 만들기 때문에 부패에 대한 국민들의 심판을 왜곡시킬 수 있다.

한국은 1인당 국민소득 3만 달러를 넘어서는 선진국이고 법 제도적으로는 입법 행정 사법의 3권분립이 잘 이루어져 있고 중앙정부와 광역자치와 기초자치의 3층 형태의 권력 분

산도 잘 되어 있다. 그럼에도 불구하고 ‘제왕적 대통령’ 제도를 갖고 있다는 비판을 받고 있는 것은 실질적인 권력분립이나 분권화가 되어 있지 않다는 것을 의미한다.

부패한 정치권력을 통제하기 위한 가장 큰 대항력은 제도의 개선과 위협적인 야당을 만드는 길이라 할 것이다. ‘모든 권력은 부패하고 절대권력은 절대로 부패한다는 액튼경(Sir Acton)의 말에서 알 수 있듯이 건전한 야당의 존재야 말고 법이나 제도를 고쳐서 부패를 정당화하거나 의사결정과정에서 국가의 이익보다 개인이나 정파의 이익을 앞세우지 못하도록 견제할 수 있는 최선의 방안이라고 생각된다. 그러나 강력한 야당의 존재는 국민의 바람이지만 노련한 정치공학적인 기법을 가진 정당이 지역의 대표나 이익단체의 대표를 선출하는 과정에서 왜곡되기 쉽다. 제도개선의 문제점은 다수결이라는 민주주의 원칙에 의해서 쉽게 무력화되는 것을 한국의 감사원 감사사례, 공수처법 개정, 검찰총장 직무집행 정지 등의 사례에서 볼 수 있었다.

형식적 법치주의는 의회가 적법한 절차를 거쳐 법을 만들지만 하면 그 법의 목적이나 내용은 문제 삼지 않는 통치원리가 되어서 다수의 횡포로 전락하거나 대중선동에 의한 독재자의 전제정치의 도구로 악용될 위험이 크다는 것은 잘 알려진 사실이다. 한국의 경험에서 보더라도 다수의 횡포에 의해서 제도나 정책이 왜곡되는 것을 쉽게 찾아볼 수 있었다.

정치부패를 통제하는 마지막 수단은 민주주의 문화를 확보하는 길이라 생각된다. 법치주의가 다수의 횡포로 만들어지는 법에 근거한 것이 아니라 인권을 존중하는 헌법에 기초한 법의 지배가 되어야 하고 국민들이 지역 학연 혈연 등의 연고주의가 아닌 국가 전체의 이익을 고려할 수 있을 정도의 정치문화가 만들어지는 것이 중요하다. 그리고 건전한 야당, 전문성을 가진 언론 그리고 정치 문제에 관심을 가진 시민들의 참여가 가장 중요하다고 생각된다.

참고문헌

- 김종민(2020), 공수처, 기구적인적실질적 정당성 결여, 문화일보 2020. 11. 24일자 기고문
- 박형중, 김국신, 이기현, 최창용(2011), 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁 통일연구원, 협동연구총서 11-15-02
- 서병훈(2020), 민주주의-밀과 토크빌, 아카넷
- 장영수(2019) “공수처법(안)의 문제점”, Weekly Issue Review, 시장경제와 민주주의 연구소.
- 한국정치학회편(2014), 정치학:인간과 사회 그리고 정치, 박영사, 서울
- 21세기 정치연구회(2005), 정치학으로의 산책, 한울 아카데미, 파주
- 조선일보, 4대강 감사 “MB 탓에 부실” 기사 2018-7-5일 기사
- 중앙일보, 저항 심한 탈원전 감사 진실 발표해야 2020-10-19 사설
- 한겨레, ‘면죄부’부터 “대운하 염두”까지 기사 2018-7-4일 기사
- Acemoglu, D. Johnson, S. & Robinson, J.(2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation,” *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, D. (2005), “Politics and economics in weak and strong states,” *Journal of Monetary Economics* 52, 1199-1226.
- Amundsen, I.(1999), “Political corruption: an Introduction to the Issues, WP 1999: 7 Chr. Michelsen Institute
- Andrei Shleifer: Robert W. Vishny(1993), “Corruption” *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), pp. 599-617.
- Bäck, H and A. Hadenius (2008). Democracy and state capacity: exploring a J-shaped relationship. *Governance* 21(1), 1-24.
- Caiden, G.(1988), “Toward a General Theory of Official Corruption,” *Asian Journal of Public Administration* 10(1), 3-20.
- Connelly, F. & Clandinin, D. (1990). “Stories of Experience and Narrative Inquiry,” *Educational Researcher*, 19(5), 2-14.
- Clandinin, D. & Connelly, F.(2000), *Narrative inquiry: experience and story in qualitative research*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dreher, A and T. Herzfeld(2005), “The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence,” Working Paper Series
- Fukuyama, Francis (2013). What is Governance? *Governance*, 26(3) 347-368.
- Gephart, M..(2012), Contested Meanings of Corruption: International and Local Narratives in the Case of Paraguay, GIGA Working Paper No. 191. German Institute of Global and Area Studies
- Grindle, Merilee S. (2017). “Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative.” *Governance*, 30(1) pp. 17-22.

- Heywood P. 2017. Rethinking corruption: hocus-pocus, locus and focus. *Slavonic and East European Review* 95(1): 22-48.
- Huntington, S.(1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven Yale university Press
- Johnston, Michael (2002). *Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability*.
- Kaufmann D, Kraay A and Mastruzzi M (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996. 2004*.
- Kaufmann, Daniel 2003. "Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy," Discussion draft, World Bank.
- Keefer, Philip (2004). *A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to Voice*. World Bank Policy Research Working Paper.
- Khan, M. (2006), *Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward*, G-24 Discussion Paper No. 42 .
- Leff, N.(1964), "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist*, 8-14
- Mauro, P.(1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.
- North, D.(1991), "Institutions" *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112
- North D.(1995). The New Institutional Economics and Development. In: Harriss J, Hunter J and Lewis C, eds. *The New Institutional Economics and Third World Development*. London, Routledge.
- Quah, Jon.(2009), "Governance and Corruption: Exploring the Connection," *American Journal of Chinese Studies*, 16(2). 119-135.
- Rose-Ackerman, S.(2004), *The Challenge of Poor Governance and Corruption in Bjorn Lomborg ed. Global Crises, Global Solution, Cambridge University Press*
- Shiller, R.(2019), *Narrative Economics*, Princeton University Press, New Jersey
- Sohail, M. & Cavill, S.(2007), *Accountability Arrangements to Combat Corruption: A Note on Research Methodology for Combating Corruption*. Accountability Arrangements to Combat Corruption, Loughborough University, UK.
- Stefes, C.(2008) "Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison," *Caucasian review of International Affairs*, 2(2), pp. 74~75.
- Thompson, D.(1995), *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington: The Brookings Institution.
- Thompson, J.,(2000), *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. Cambridge: Polity Press.
- Treisman D (2000). The Causes of Corruption: A Cross National Study. *Journal of Public Economics*, 76: 399-457.
- UK Department for International Development(2015), *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them*, Evidence paper on corruption.
- United States Institute of Peace(2010) *Governance, corruption, and conflict*, Study Guide Series on Peace and Conflict

- UN Office on Drugs and Crime(2019), <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>.
- Warren, Mark E. (2004), "What Does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science*, 48(2), 328-343.
- Werlin, H.(1994), "Revisiting corruption:with a new definition" *International Review of Administrative Science*, 60, 547-558.

투고일자 : 2020. 12. 16

수정일자 : 2021. 03. 27

게재일자 : 2021. 03. 31

<국문초록>

정치부패와 통제방안

김 진 영

부패는 개발도상국이나 선진국이나 어디에서든지 발생한다. 개발도상국에서는 작은 부패와 정치적 부패 모두 자주 발생하지만, 선진국에서는 작은 부패는 드문 데 비해 흔히 정치 스캔들로 불리는 정치적 부패는 심심치 않게 발생하고 있다. 부패 발생에 대한 설명과 해결 대안에 대한 논의는 많지만 선진국의 정치부패에 대한 설명이나 통제방안에 대한 연구는 많지 않다. 정치부패는 모든 부패의 근원이 되기 때문에 심도있는 논의가 필요하다.

이 글에서는 정치부패의 여러 이론을 검토해 보았다. 선거로 선출되는 정치인과 최상층 관료에 의해서 발생하는 정치부패의 개념과 발생 원인에 대해서 알아보았다. 선진국에서 발생하는 정치부패의 가장 큰 원인은 지배엘리트의 정치적 이념 추구하고 정치자금 마련이라고 할 수 있는데 구체적으로는 형식적인 법치주의나 거버넌스의 시스템의 부실에 기인한다고 할 수 있다. 한국의 경우도 다른 선진국들과 마찬가지로 형식적인 법치주의는 잘 갖추고 있지만 실질적인 법치주의가 갖추어져 있지 않기 때문인 것으로 판단된다. 한국의 감사원 감사 파행, 공수처법안 개정과정, 그리고 검찰총장 업무배제와 징계 사례들을 통해서 이런 사실을 확인할 수 있었다.

선진국의 정치부패를 통제하기 위해서는 실질적인 법치주의의 확립과 부패 발생을 견제할 수 있는 좋은 거버넌스가 구축되어야 한다. 형식적인 법치주의를 실질적인 법치주의로 바꿀 수 있는 것은 국민들의 정치참여와 견제뿐이다. 시민단체나 언론의 역할은 지극히 제한적인 것으로 생각된다. 국민들이 진정한 법치주의를 이해하고 다수의 횡포를 막을 수 있는 민주주의 문화를 확립하는 것이 중요하다.

주제어: 정치부패, 좋은 거버넌스, 실질적 법치주의, 민주주의