부패와 신이중혁명*

Corruption and the New Dual Revolution

정 정 목(Chung, Chung Mok)**

ABSTRACT

Representative democracy and market economy were the two most innovative system which have generated ever high protection of human rights as well as an explosive increase of wealth during the past 250 years. It is manifest their contribution to the great advancement in the human history. However, there is no system that is perfect. They, too, are not. In spite of their brilliant input, the defects of them have been revealed. Or, their malfunctions have been cumulated.

Representative democracy is based on the principles of separation of powers, rule of law and majority rule. The paramount goal of the principle of separation of powers is to prevent from arising an absolute power. The purpose of the principle of the rule of law is to maintain fairness in the society. Majority rule aims to protect the rights of the many. Election system is the operation system of the representative democracy. Market economy rests its legitimacy on the creation of wealth through fierce as well as fair competition.

Unfortunately, however, the principle of the separation of powers have failed due to following reasons: the difficulties of clearly devide the businesses of three branches; members of legislation branch usually lacks in knowledge and experiences to perform their role; collaboration of legislative branch with administrative branch; a back-scratching alliance of government and market; president's appointing authority over justices. As a result, president can perform a power that is analogous to an absolute power during his or her official tenure. So, the principle of the separation of powers has failed to prevent from arising an absolute power. And it invites corruption. Rule of law failed to maintain fairness because of the possibility of buying laws. Majority rule, also, impaired by the rule of the first-past - the-post in elections and vigorous as well efficient actions of interest groups. Instead of function as the operation system of representative democracy, the election system utilized as the justification of the back-scratching alliance of government and market and the nature of it spoiled due to intraparty power struggle. Based on the reasoning so far, it can safely be said that the representative democracy has failed.

Market economy can only be justified by the creation of wealth through a fierce as well fair competition. In the contrary, it focused on both rent-seeking and the transfer of wealth. It fails to creation of wealth.

* 이 논문은 2016-2018학년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)를 받아 작성한 것임.

** 청주대학교 행정정치학부 교수

The failure of both systems caused corruption which is legal. It, then, caused ever increasing inequalities in wealth ans income among people. Corruption driven inequalities in wealth and income can hardly win justification. This is the reason a new dual revolution is necessary. In addition, new technologies that give impetus to the 4th industrial revolution cannot be expropriated by the current political and economic systems, rather, they can be the background technologies to innovate them.

Key words: The Failure of Representative Democracy, The Failure of Market Economy, Competition, Corruption, New Dual Revolution.

Ⅰ. 머리말

역사적으로 모든 문명과 대국은 부패를 방지하기 위한 대책을 고안하고 시행했지만, 부패를 이기지는 못했다. 부패는 문명과 대국 멸망의 중요한 원인 중 하나였다. 인간은 자기가 속한 문명이나 국가가 멸망할 때까지 부패를 지속했던 것이며, 목초지의 비극은 인류 역사의 전 과정에서 발생했다.

부패가 일상적 현상이긴 하지만 그 부작용은 심각하다. 이를 감당할 수 없는 수준에(임계점, tipping point)이르면 문명이든 대국이든 멸망한다는 것이 역사적 사실이다. 물론, 국가를 통치하는 일련의 제도(governmental apparatus)에는 부패를 방지하는 수단이 포함되어 있지만, 이를 압도하는 부패가 늘 함께 있었다.

세계에는 220여 개 국가가 있다. 이 국가들 대부분은 대의민주제와 시장경제를 채택하고 있다. 세계는 이 두 제도로 통합되었다. 이 두 제도가 얼마나 부패로부터 자유로운가는 엄중한 학문적 주제이자 흥미로운 현실적 관심사이다. 이 두 제도의 존속 가능성을 평가하는 동시에 이 제도의 혁신 필요성을 가늠하는 것이기도 하기 때문이다.

대의민주제는 삼권분립, 법치(rule of law), 삼권분립, 다수결 등을 원칙으로 하는 정치제도이다. 그리고 선거는 운영체계라 할 수 있다. 선출직 대리인을 선출하여 국정을 운영하기 때문이다. 따라서 대의민주제는 원칙의 준수와 유권자의 참여, 대리인의 통치 능력에 그 성패가 달려 있다.

시장경제는, 고전경제학에 따르면, 개인의 이익추구가 사회적 이익에 배치되지 않는다는 전제하에 경쟁을 수단으로 개인의 이익추구를 최대한 허용하는 경제제도이다. 개인의 이익추구가 사회적 이익에 배치되지 않으려면 부의 창출이어야 한다. 이러한 전제에는 결함이 내재해 있지만, 경쟁을 통해 효율을 추구한다는 본질적 구도는 유효하다. 따라서 공정하고 치열한 경쟁을 유지하여 부를 창출하는 데 시장경제의 성패가 달려있다.

대의민주제는 원칙 준수, 공정한 경쟁을 담보하는 통치 능력이 이 제도의 존속 가능성을 평가할 수 있는 기준이다. 시장이 부를 창출할 수 있는 가능성은 공정하고 치열한 경쟁에

있다. 경쟁이 얼마나 공정하고 치열한가를 평가하여 그 효율성을 평가할 수 있다. 부패는 그 가장 큰 장애이다.

Ⅱ. 부패와 그 원인

1. 부패의 정의

부패는 본질적으로 인간의 행태이며, 인간의 속성은 인간의 행태를 지배한다. 인간의 속성은 내면적이지만 독립적이지는 않다. 인간은 사회적 동물이고 외부(사회 및 제도) 요인의 영향도 받기 때문이다. 따라서 부패는 인간의 내적 요인과 외부 요인의 영향을 받아 일어나는 행태이다.

인간의 속성을 이기적이자 합리적이라고 일반화하더라도 그 행태는 각기 다르다. 일반화는 절대적이 아니며 개인 간 편차 때문이다: 속성 자체도 차이가 있으며, 외부 요인에 영향을 받는 경우에도 그 크기에 유의미한 차이가 있다. 부패의 원인으로서 인간의 속성과 이 속성에 영향을 주는 외부 요인을 보다 구체적으로 살펴 볼 필요가 있다.

앞서 언급했듯, 부패는 본질적으로 인간의 행태이다. 이는 최소한의 비용으로 이익을 얻기 위한 불법행위이자, 상대가 있는 교환행위이다. 일방이 원하는 것을 제공하면, 상대방은 그에 따른 대가를 지불하는 것이기 때문이다.

이들 쌍방은 불법 사익을 추구한다. 이들이 교환하는 것은 뇌물과 지대(rent)이다. 뇌물은 지대의 대가로 이를 수여받은 자가 수여한 자에게 지불하는 것이다. 뇌물의 형태는 다양하다. 현금이나 이에 상응하는 편익이다, 지대 역시 다양한 형태일 수 있으나, 특권과 특혜로 크게 나눌 수 있다. '특'이란 공정하고 정상적인 절차를 거치지 않았거나 경쟁을 배제 혹은 제한했거나 또는 두 가지 다 포함하는 의미로 이해할 수 있다. 특권은 특정한 권리를 부여하는 것이고, 특혜는 특별한 혜택을 부여하는 것이다.

부패는 단순히 부정직하거나 비윤리적인 행위가 아니라 불법이다. 대부분의 부패행위는 법으로 금지되어 있지만 합법적 부패도 있다. 이를 제도 부패(institutional corruption)라 한다(Chung, 2015: 6; Svensson, 2005: 20). 따라서 부패를 불법행위에만 국한할 수 없다. 이상의 논의를 바탕으로 부패를 정의하면 '뇌물이나 보상(정치헌금 혹은 기부 등)과 지대를 교환하는 불법 또는 합법적 사익 추구 행위'이다.

앞서 언급했듯, 부패가 인간의 행태지만 모든 인간이 꼭 같은 부패 행태를 보이는 것은 아니다. 바꿔 말하면 부패의 양상과 정도는 개인에 따라 다르다.

2. 부패의 내적 요인: 인간의 속성과 행태 유형

인간은 합리적이며 이기적이다. 모든 경제학자가 인정하는 것은 아니지만, 인간의 속성에 대한 경제학의 전통적 전제이자 가정이다. 우리가 늘 합리적이거나 이기적이기만 한 것은 아니라는 평범한 사실이 말해주듯, 이 가정은 많은 결함을 내포하고 있다. 그러나 부패 행위를 경제학적 관점에서 이해하기 위해 필요하다, 인간의 합리성을 비용–편익 분석을 의사결정의 한 기준으로 삼는다는 의미로 제한한다면, 인간의 속성에 관해 범할 수 있는 오류보다 큰 성과를 얻을 수 있다. 1980년대에 이르기까지 부패는 경제학적 연구의 주제가 아니었다(Lambsdorff and Schulze, 2015; Dimant and Tosato, 2017: 1)는 주장도 있지만 부패에 대한 경제학적 접근은 그보다 훨씬 전부터 이루어졌다(Rose-Ackerman, 1967). 이들은 아마 보다 엄격한 경험적 연구(수리경제학적)를 지칭하는 것이겠지만 경제학적 접근이 경험적 연구만 의미하는 것은 아니다.

부패를 경제학 관점에서 이해한다는 것은 비용과 편익의 관점에서 이해한다는 의미이다. 즉, 부패 행위자는 비용과 편익을 근거로 부패 행위 여부를 결정한다는 것이다. 여기서 비용이란 부패 행위에 따르는 심리적, 법적, 사회적 비용이다. 심리적 비용은 도덕과 윤리라는 기준에 따른 심리(내면)적 부담 혹은 죄책감이다. 법적 비용은 부패가 적발될 경우 치러야 할 형벌이며 사회적 비용은 부패 당사자와 그 가족이 치러야 할 사회적 비난이다. 따라서 부패는 도덕과 윤리라는 내면적 요인과 법과 사회의 제도적 요인이 복합적으로 작용하여 발생한다. 편익이란 부패 행위로 얻을 수 있는 사익, 즉, 뇌물과 지대이다.

앞서 언급했듯, 뇌물과 지대는 부패의 편익이자 부패의 당사자들이 교환하는 각자의 편익이다. 쌍방이 부패로부터 편익을 얻을 수 있어야 교환이 성립될 수 있다. 지대를 추구하는 부패행위자의 편익은 모든 비용을 제한 것이다. 지대추구자의 편익을 단순한 수식으로 표현하면 B-C 이다. B에는 부패로부터 얻는 모든 재화와 용역이 포함 될 것이고, C는 다양한 요인에 따라 결정된다. C에는 당연히 뇌물 액수가 포함 될 것이다. 뇌물을 b로 표기하면, 위 수식은 B-C-b일 것이다. 지대 추구자는 B가 C+b 보다 커야 부패 행위를 할 것이다. C를 구성하는 요인은 시대와 국가에 따라 다를 것이다.

뇌물을 추구하는 자는 그 자신의 편익 함수, b-c를 가지고 있다. b는 뇌물(그것이 무엇이든)이며, c는 다양한 요인에 따라 결정되는 비용이다. 따라서 c를 결정하는 다양한 요인을 이해해야 뇌물추구자의 부패 행위를 이해할 수 있다. 단, b는 B보다 클 수 없다. 지대 추구자가 응하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 뇌물은 지대보다 작아야 하고(b 〈B), 지대는 비용과 뇌물의 합보다 커야 한다(B〉 C+b).

지대 추구자의 부패 행태는 도덕과 윤리라는 인간의 내적 요인으로부터 영향을 받는다. 인간의 속성은 일반적이라 하더라도, 도덕과 윤리라는 내적 요인은 개인에 따라 다르고 외적 요인은 인간의 내적 요인을 통해 부패 행태에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 경제적동물

이라는 인간의 속성을 일반화할지라도 경제적 행태와 부패 행태가 동일할 수 없으며 그렇지도 않다. 범죄로서의 부패 행위에 관한 의사결정은 단지 속성에만 따르는 것은 아니기 때문이다. 이 경우, 속성은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 외적 요인에 크게 영향을 받는다. 외적 요인으로서의 제도란 부패와 관련한 법률과 사회적 인식, 역사와 전통 등을 의미한다. 이 점에 착안하여 제도가 인간의 부패 행태에 미치는 영향을 유형화한 연구가 있다. 이 연구는 부패 행태와 관련한 인간의 속성에 영향을 미치는 외적 요인을 규명하기 위한 것은 아니었다. 그러나 그 결과에 따르면 부패와 관련한 외적 요인이 인간의 부패 행태에 크게 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다.

Rose-Ackerman(1975)이 연구를 수행했다. 그녀는 부패 행태(뇌물수수)를 4가지 유형으로 구분했다. 첫 번째 유형은 뇌물의 액수(편익)가 아무리 커도 비용(도덕적·윤리적 가책, 뇌물죄로 처벌 받을 가능성에 대한 두려움, 사회적 비난 등)을 초과하지 못하기 때문에 부패 행위를 하지 않는다. 이상형이지만 현실적으로 그 수가 많지는 않을 수 있다. 이와 정반대의 경우는 어떤 뇌물도 비용보다 크기 때문에 가리지 않고 부패 행위를 실행하는 유형이다. 이 또한 현실적으로는 그 수가 많지 않을 수 있다. 세 번째 유형은 뇌물의 액수가 커지면 유혹을 참지 못하고 부패 행위를 실행하는 경우와 반대로 뇌물이 일정 액수 이상일 경우 두려워 부패 행위를 포기하는 경우이다. Rose-Ackerman의 유형 분류는 대단히 현실적이다. 뇌물이 일정 액수 이상일 경우 두려워 부패 행위를 포기하는 것은 적발과 중한 처벌에 대한 두려움이 가중되기 때문일 것이다. 우리나라의 일정액을 초과하는 뇌물수수에 대해 가중처벌법은 이 논리를 따른 것이라 할 수 있다. 이러한 유형은 적정 수준의 보수를 지급하는 것으로 미연에 방지할 가능성이 높은 유형이다. 마지막 유형이 부패 행태에 영향을 미치는 외적 요인을 보다 분명하게 보여준다.

외적 요인은 같은 국가라도 시대에 따라, 그리고 같은 시대라도 국가에 따라 다르다. 이것이 부패 행태와 정도가 시대와 국가에 따라 다른 이유의 하나이다. 이는 부패 행태가 인간의 속성뿐 아니라 전통과 역사, 문화와 교육, 사회적 분위기 등 다양한 외적 요인의 영향을 받는다는 증거이기도 하다. 전통과 역사가 상식을 형성하고, 이를 문화와 교육이 강화하며, 이에 따른 사회적 분위기는 상당한 통제력을 행사한다는 연구 보고도 있다(Putnam, 1993) 이와 같이 외적 요인은 부패 행태와 밀접하게 연계되어 있다. 이것이 부패를 강력하게 방지하거나 방임 혹은 더 나아가 유발할 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 대의민주제와 시장경제의 실패: 부패

부패 원인의 국가 간 비교(Treisman, 2000; Paldam, 2002), 부패의 유형(Rose-Ackerman:

1975), 부패와 경제개발의 관계(Mauro, 1995; Kaufmann & Kraay, 2002) 등의 연구에서 보듯 부패의 원인과 국가 간 비교, 정부 개입과 부패 방지 효과(Hopkins & Rodriguez-Pose, 2007), 부패와 경제개발의 상관관계 등에 관해 연구자들이 관심을 가져왔다. 특히 합법화된 부패, 이른바, 제도 부패(institutional corruption)도 새로운 주제가 되었다.

Rose-Ackerman의 부패 유형 분류가 미시적 접근이라면, 부패와 경제 성장의 관계나 부패의 경제적 효과에 관한 연구는 거시적 접근이다. 부패의 원인에 관한 연구들은 부패에 관한 이론적 접근이다. 이 연구들이 밝힌 원인들은 논리적으로나 실증적으로 인과관계가 검증된 것들이다.

이러한 연구 결과들은 부패에 대한 이해를 깊게 해 주지만 보다 큰 그림을 이해하기 위해서는 한계가 있을 수밖에 없다. 보다 큰 그림이란 부패를 유발하거나 조장하는 변수들이 국가를 통치하는 일련의 제도(governmental apparatus) 안에서 어떤 상호 관계를 가지며, 이를 바탕으로 일련의 통치제도의 청렴도를 평가하는 것을 뜻한다. 바꿔 말하면, 대의민주제에서 규제를 둘러 싼 입법, 행정부와 시장의 유기적 관계를 규명해야 한다.

1. 대의민주제

대의민주제는 삼권분립, 법치, 다수결을 기반으로 하는 정치제도이다. 따라서 이들 원칙이 잘 지켜지느냐가 성패를 평가하는 기준이다. 선거는 이 제도를 운영하는 체계라 할 수 있다. 원칙과 운영 체계는 서로 영향을 미친다.

1) 삼권분립원칙

삼권분립원칙은 그 자체로는 목적이 될 수 없다. 절대 권력을 방지하는 것이 목적이기 때문이다. 따라서 법치를 위한 입법・사법・행정은 견제와 균형을 유지해야 하지만 현실은 그렇지 않다. 그 이유는 다양하다.

(1) 전문성

국가의 기능이 야경국가로부터 보모정부[1]로 확대됨에 따라 정부의 시장 개입도 확대되고 이는 규제 확대로 이어졌다. 이에 따라 입법부의 규제 입법도 양적으로 팽창하고 질적으로 전문화 되었다. 그러나 선출직인 의원들의 전문성을 담보하기는 어렵고 물리적으로도 감당하기 어렵다. 이 두 문제에 대응하기 위해 상임위원회제도와 비례대표제를 도입했다. 이에

1) 보모정부(nanny government)란 국가의 복지 기능이 확대된 상황을 의미한다(Miclethwait and Wooldridge, 2014: 132).

더해 삼권분립원칙을 훼손할 수 있다는 위험을 무릅쓰고 각 상임위원회는 소관 행정부처로부터 전문위원을 배정받는다(정정목, 2002: 25). 이 문제는 선거 제도와 정당 간의 경쟁으로 더욱 심화되었다. 입법부와 행정부가 협업을 할 수 있는 환경이 만들어 졌다고 평가할 수 있다.

(2) 삼권분립의 현실적 어려움

행정부와 사법부, 입법부와 행정부, 사법부와 행정부를 명백하게 분리하기 어렵다. 예를 들어, 검찰은 법을 집행하는 기관이다. 당연히 행정부 소속(법무부)이다. 그러나 검찰 업무의 본질은 법 해석이다. 다만 그 해석이 결정적이 아니라는 제한이 있을 뿐이다. 사실상 법의 해석과 집행이 결합된 것이다.

입법부와 행정부는 앞서 논의했듯 상임위원회와 소관 부처 그리고 부처 파견 전문위원 제도로 연계되어 있다. 분명하게 분권하여 견제와 균형을 유지하고 있는 것이 아니라 협업이나 의원들의 포획이 가능한 것이다. 더욱이 행정부 소속 공무원들이 국회에 진출하는 경우가 허다하다. 이는 개인의 정치적 자유라 할지라도 이해충돌이라 하지 않을 수 없다. 과거의 동료 공무원들을 견제하는 것이기 때문이다.

대법원장을 대통령이 임명하고 국회가 대법관을 추천하는 제도는 삼권분립이 아니라 부분적이라 할지라도 삼권통합을 초래한다. 대통령은 비록 임기가 있더라도 그 임기 내에는 절대권력에 가까운 무소불위의 권력을 행사한다. 삼권분립의 원칙이 훼손되었을 뿐만 아니라 실패했다. 절대 권력을 방지하지 못했기 때문이다.

2) 법치(rule of law)

법치는 공정한 통치 행위를 위한 것이다. 그러나 선거에 이기려면 막대한 비용이 필요하다. 정당과 정치인들은 선거비용을 마련하기 위해 정치헌금을 받는다. 일반 유권자나 기업이 헌금한다. 그러나 일반유권자들이 하는 민주주의 발전을 위한 소액 헌금으로는 엄청난 비용을 감당할 수 없다. 재력가나 기업의 도움을 받을 수밖에 없다. 이는 합법인 동시에 민주주의와 의회주의의 기여자 혹은 수호자로 칭송도 받는다. 이들은 정치 헌금을 통해 입법과정에 영향력을 행사한다. 2009년 미국의 금융 업계가 금융 개혁 법안 표결 3개월 전에 쏟아 부은 로비 자금은 2980만 달러였다(L.A. Times, Feb., 16, 2010: “Banks Step Up Spending on Lobbying to Fight Proposed Stiffer Regulations). 명목상으로는 조건 없는 헌금이자 기여이지만 실상은 법을 사는(buying law) 합법적 통로이자, 합법적 부패이다. 이를 제도 부패(institutional corruption)라 한다(Chung, 2014: 6). 대의민주제가 부패를 합법화하는 수준으로 타락한 것이다. 제도[2]는 부패 그 자체가 되었다. 법치는 실패했다.

3) 다수결(majority rule)

다수결은 다수가 지배하고, 다수의 이익과 권리가 소수에 앞서 보장되는 것을 뜻한다. 그러나 각종 선거에서 소수가 지지하는 후보가 당선하는 경우가 많다. 유권자들이 적극 참여하지 않으면서 후보가 많을 때 특히 그렇다. 이른바 유권자 무관심이다.

단순다수(first-past-the-post) 혹은 최다득표 당선제는 비용이 적게 드는 장점은 있지만 소수 지지만으로 당선되는 위험을 증가시켜 다수결 원칙을 훼손한다. 유권자 무관심을 먼저 해소하지 않고는 문제를 해결하기 어렵다.

이에 더해 각종 의안을 표결할 경우에서 소수만 만족시키는, 결국 소수가 지배하는 결과를 초래한다. 이른바 중위투표자정리(median voter theorem)이다(정정목, 2002: 17; Dawns, 1956:114-117; Mueller, 1989: 65-66). 이에 따라 다수결 원칙도 크게 훼손되었다. 특히 양당제하 국회에서의 표결의 경우, 양당의 선호가 양극화 할 경우, 아무 것도 결정할 수 없는 콩도르세의 투표의 역설에 직면할 수도 있다.

4) 운영 체계: 선거

선거란 미래의 통치력을 과거의 업적과 대중적 인기를 바탕으로 평가할 수밖에 없는 경쟁이다. 통치력이란 당선 후의 의정 활동인 미래의 일이기 때문이다[3]. 따라서 과거의 업적과 대중적 인기를 뜻하는 정치력이 중요한 평가 기준이다. 일반적으로, 통치력과 정치력을 겸비한 사람은 드물다. 대중적 선호에 보다 잘 적응하는 후보가 당선할 확률이 높다. 유권자들은, 특히 처음 출마하는 후보에 대해서, 통치력을 평가하기 어렵기 때문에 정치력의 중요성은 더욱 증가한다. 이것이 선거 제도에 내재하는 결함이다.

이에 더해 정당 정치의 폐단도 심각하다. 정당 정치가 정치 경쟁을 약화 혹은 변질시켜 유권자의 선택권을 제한하기 때문이다. 정치 경쟁이란 각종 선출직을 두고 벌어지는 정당 간의 선거전(각 당의 공천을 받은 후보들 간)과 이런 선거에서 각 당의 후보가 되기 위해 벌어지는 당원 간의 후보 쟁탈전을 의미한다. 이 경쟁이 치열해야 정치의 질을 높일 수 있다. 치열한 정치 경쟁을 방해하는 것이 정당의 내부 권력구조이다. 정당의 내부 권력은 중앙집권화 되어 있다. 이는 여·야 정당 간에 차이가 없다. 정당의 내부 권력을 소수가 독점하는 것이 현실이다. 이에 따라 정치 경쟁이 약화·변질된다. 가장 중요한 중앙당의 권력은 각종 선거에서 후보를 결정하는 것이다. 우리나라 지역구 국회의원 후보와 비례대표 후보는

2) 여기서 제도란 Dryzek과 Dunleavy가 그들의 저서에서 국가의 핵심적 특징의 하나로 규정한 도덕적으로 강제력을 가지며 지속적인 사회장치로서, 이에는 단순한 관습(예를 들면, 정직하기, 약속지키기)에서부터 공식조직 그리고 복잡한 규칙들(법률체계)를 포함한다.

3) 후에 다시 논의할 것이지만 이는 정치경쟁을 약화시키는 한 요인이다. 자연적인 진입장벽의 역할 하기 때문이다.

중앙당이 선출한다. 그리고 중앙당의 권력이 특정 계파나 인물에 집중되어 있다면, 지역구에 출마하려고 하는 후보지망자는 지역구 유권자들의 선택이 아니라 중앙당 특정 계파나 인물의 선택을 받아야 한다(정정목, 2015: 213; 정정목, 2014 A: 185). 경쟁이 축소되고 약화될 수밖에 없다.

이에 따라 지역 유권자들이 원하는 후보를 선택할 수 있는 권리는 크게 제한된다. 누군가 선택해 준 후보에 대한 비토권 혹은 추인권만 행사하는 것과 다름이 없다. 이는 제한된 정치적 자유에 불과하다. 후보 지망생들은 지역 유권자들을 대상으로 치열하게 경쟁하는 것이 아니라 중앙당의 계파나 권력자의 지지를 두고 경쟁할 수밖에 없으므로 경쟁이 변질되는 것이다.

선거 제도는 유능한 인물을 선출하기 어려운 결함을 가지고 있을 뿐 아니라 정당 권력을 소수가 독점함에 따라 정치 경쟁을 약화・변질 시키고 유권자의 선택권을 제한하며 공천을 팔고 사는 부패를 유발한다.

5) 대리인의 사익 추구

민주주의의 핵심적 혁신은 1792년 Paine이 그의 저서 '인간의 권리'에서 민주주의 위에 대표를 두라고 제안한 바로 그 대표(representation) 개념이었다(Dryzek & Dunlevy, 2013: 47) 이 개념이 아테네에서만 가능했던 직접민주주의를 18세기의 교통과 통신 기술 하에서 아테네와는 영토와 인구가 비교하기 어렵게 확대된 국가에서도 시행할 수 있도록 해 주었다. 민주주의와 규모의 비극적 상관성(Dahl, 1973: 5, 407)을 극복하고 민주주의를 부활시킨 것이다. 그러나 제도를 운영하면서 대표가 다양한 문제를 일으켰다.

국익 혹은 유권자의 이익에 우선하는 대표의 목표는 지속적인 재선이다. 이를 위해 유리한 것은 지역구 사업이다. 무리한 지역구 사업으로 인해 국가재정이 비효율적으로 사용한다. 공무원들의 사익은 승진이다. 조직 구조상 승진은 대단히 어렵기 때문에 조직을 확대하고 예산을 증액하는 편법으로 사익을 추구한다. 국회의원이 재선을 위해 무리한 지역구 사업을 추진한 것인지 혹은 지역구와 국가 발전을 도모하기 위한 것인지는 비대칭정보(asymmetric information)이기에 확인할 방법도 없다(정정목, 2002: 23). 국회의원만 정보우위에 있는 것은 아니다. 유권자도 정보우위에 있을 수 있다. 예를 들어, 유권자들이 자신이 지지하기 때문이 아니라 더 싫은 후보가 당선하는 것을 막기 위해 투표할 수도 있다. 이를 전략적 투표라고도 한다.

더욱이 행정부는 규제 대상 산업 출신자를 전문가로 영입하여 규제 업무를 담당하도록 하는 경우가 흔하다. 금융 산업에 근무하던 사람이 금융 규제 부서에서 일하고 다시 금융 산업으로 복귀하는 식이다. 이를 회전문이라 한다(Stiglitz, 2012, 이순희 옮김, 2013: 141) 심각한 이해충돌이자 이를 통한 사익추구가 납세자들의 납세 부담을 늘리고 소수가 다수의

비용으로 편익을 얻게 함으로써 다수결 원칙을 훼손한다. 예산 낭비일 뿐 아니라 비민주적이다. 이로써 대의민주제는 실패했다고 평가할 수 있다.

2. 시장경제

1750년대 1인당 세계 총생산은 180달러였다. 2001년 1인당 세계 총생산은 6600달러로 증가했다. 추정 가능한 구석기 시대의 1인당 세계 총생산은 90달러였다. 구석기 시대를 15000년 전으로 상정하면 무려 13000여 년 동안 1인당 세계 총생산은 겨우 두 배 증가했을 뿐이다(Beinhocker, 2006: 35-38). 단 250년 동안 1인당 세계 총생산액을 무려 37배나 증가시키는 데 가장 크게 기여한 것은 시장이다.

시장에서도 경쟁은 필수 요소이다. 경쟁이 치열할수록 개인의 이익과 사회의 이익이 일치하는 비율이 높아지고, 경쟁이 치열할수록 혁신이 촉진되기 때문이다. 경쟁과 혁신은 건강한 시장을 유지하는 핵심 요소들이다. 부를 창출하기 때문이다((Stiglitz, 2012, 이순희 옮김, 2013: 122). 부의 창출은 시장의 핵심 가치이자 기능이다.

부의 창출도 부와 소득의 불평등을 초래한다. 그러나 건강한 시장은 두 가지 요건을 충족해야 한다. 하나는 공정성이다. 이는 모든 참여자에게 같은 경쟁의 룰과 조건을 적용해야 한다는 의미이다. 다른 하나는 참여자들의 기여에 따른 공정한 몫의 이익이 돌아가는 것을 의미한다. 바꿔 말하면, 개인의 이익과 사회의 이익이 일치하는 비율이 높아야 한다는 의미이며 경쟁과 혁신을 통해 얻은 과실이 공정하게 배분되어야 한다는 의미이다.

그러나 경쟁을 좋아하는 사람은 없다. 경쟁은 힘들기 때문이다. 혁신을 추구하지만 쉽지 않다. 혁신은 어렵기 때문이다. 따라서 치열한 경쟁을 거쳐서 공정한 몫만을 얻을 수 있다는 것에 만족하지 않는 사람들이 생겨나게 된다. 시장에는 경쟁을 약화시키고 혁신을 방해하는 갖가지 요인들이 작동하고 있는 이유이다. 설혹 성실하게 부를 축적했더라도 이에 만족하지 못하고 더 많은 부를 획득하기 위하여 부정한 방법을 택한다. 더 빨리, 더 많이, 더 쉽게 돈을 벌기 위해서다. 철도 사업으로 부를 형성한 사람들은 철도 건설이라는 중요한 서비스를 제공했지만 이들은 정치적 영향력을 행사하여 정부로부터 철도 양편 토지를 무상으로 불하받았다. 이는 부의 창출이 아니라 부의 이전이다((Stiglitz, 2012, 이순희 옮김, 2013: 122). 시장경제는 실패했다. 시장경제 실패(the failure of market economy)는 경제학에서 말하는 시장실패(market failure 혹은 imperfect market)를 포함하되, 통치체제와 결합하여 부의 창출이라는 핵심 가치 및 기능이 크게 손상된 것을 뜻한다. 즉, 시장실패가 시장기제 내부 결함에 의한 것이라면, 시장경제실패는 통치체제와 결합하여 초래된 결함까지 포함하는 것이다.

시장이 경쟁과 혁신을 회피하고 지대추구와 정치적 영향력을 행사하여 부를 이전하는 것은 부패이다. 시장은 부패했고 정치와 관료는 협조했다. 합법화한 부의 이전이 제도 부패이다.

Ⅳ. 대안: 신이중혁명

이제까지의 논의에서 분명해 진 것은 부패가 구조적이며 제도적이라는 것이다. 구조적이라는 의미는 입법부와 행정부가 협업하고, 행정부와 사법부의 명확한 구분이 현실적으로 어려우며, 사법부는 행정부 대통령과 입법부가 행사하는 인사권의 영향을 받을 수밖에 없어 통치체제는 절대 권력에 가까운 권한을 행사하게 되었다는 것이다. 절대 권력에 근접한 통치권은 시장(기업과 자산가)과 유착함으로써 부패 구조를 완성했다. 선거에서 이기려면 선거비용이 필요하고, 이를 확보하기 위해 정당과 정치인이 시장과 손을 잡았기 때문이다. 절대 권력이 절대 부패하듯, 대의민주제와 시장의 유착은 부패로 이어졌다. 대의민주제와 시장이 유착하여 감행하는 부패는 법치를 활용한 것이다. 부패를 법제화하여 합법화한 것이다. 이것이 제도 부패이다.

대의민주제와 시장경제체제는 지난 2-3 백년에 걸쳐 인류의 발전에 지대한 공헌을 했다. 아직도 부족한 점이 남아 있고, 국가 간의 편차도 크지만 인권의 신장과 성・인종 등에 따른 차별도 괄목할 만큼 완화되었다. 그러나 어떤 제도도 완벽하지 않다. 완벽하다 하더라도 세월이 흐르면서 제도의 허점을 이용해 사익을 추구하는 도전을 이겨낼 수 없다. 제도를 만든 것도, 운영하는 것도 인간이기 때문이다. 그리고 부패는 인간의 한 속성이다. 인간은 그 속성에 따라 끊임없이 부패 방안을 고안한다. 마치 부패가 진화하는 듯 보이는 것은 이 때문일 것이다.

이제까지 인류의 발전을 견인해 두 제도가 더 이상 존속하기 어려운 임계점(tipping point)에 접근하고 있는 징후들이 나타나고 있다. 미국의 티파티운동(Tea Party Movement)은 유권자/납세자들의 희생으로 자신들의 배를 불리는 진보 정치인들을 비판한다. 이들의 구호에는 '대표 없는 과세 없다.' '국경을 봉쇄하라.' '기후변화는 거짓말이다.' 등이 포함되어 있다(Rifkin, 2011: 19).

어떤 제도도 완벽하지 않다. 완벽하다 하더라도 세월이 흐르면서 제도의 허점을 이용해 사익을 추구하는 도전을 이겨낼 수 없다. 제도를 만든 것도, 운영하는 것도 인간이기 때문이다. 그리고 부패는 인간의 한 속성이다. 인간은 그 속성에 따라 끊임없이 부패 방안을 고안한다. 마치 부패가 진화하는 듯 보이는 것은 이 때문일 것이다.

언제, 어디서 폭발할지는 알 수 없다. 문제는 대의민주제와 시장경제보다 나은 대안을 찾기 어렵다는데 있다. 대의민주제를 대신할, 대의민주제 보다 민주적인 정치제도는 없다. 시장경제를 대신할 보다 효율적인 경제제도 역시 없다. 따라서 대의민주제와 시장경제를 유지할 수밖에 없다.

대안의 선택이 극히 제한적이지만 혁명적 혁신이어야 한다. 앞서 언급한 직접민주주의와 국가의 규모 사이의 비극적 상관성을 해소해 준 것이 대의민주제이자 대표의 개념이었다.

이것이 혁명적 혁신이었던 이유는 기득권자의 교체였기 때문이다. 시민권자인 남자만이 정치 참여가 허용되었고 이들이 모든 정책을 결정했다는 점에서 이들은 기득권자였는데, 시민권자인 남자에 국한했던 정치 참여자를 지속적으로 확대했고, 정책 결정권도 대표를 선출하는 권한으로 제한한 것이다.

기존 대의민주제와 시장경제 역시 강력한 기득권 세력을 형성하고 있다. 크게 보수와 진보로 나뉜 정치세력이 대표적인 기득권이다. 이들은 각기 기업과 노동조합을 시장의 대표적인 지지 세력으로 확보하고 있다. 이들이 1%의 주인공들이다. 이들의 노력이 성공적이었다는 증거는 경제적 불평등의 심화이다. 단순다수제에 따라 형성된 양당제가 초래한 기득권을 해체 혹은 완화하는 방안, 시장의 심화된 불완전경쟁을 완화할 수 있는 대안이어야 한다.

정치와 경제(혹은 시장)는 상호 협력이 불가피하다. 예를 들어, 대량생산체제를 위해 필요한 노동력을 공급하기 위해서는 민주적 조치들이 필요했고, 대의민주제는 이 기능을 성공적으로 수행하여 산업혁명은 물론 자본주의 경제체제를 운영하는데 크게 기여했다. 산업혁명이 선행했지만 대의민주제로의 전환이 뒤따라 일련의 산업혁명이 성공할 수 있는 제도적 틀을 형성했던 것이 지난 250여년의 성공 요인이었다고 평가할 수 있다.

4차 산업혁명 역시 새로운 체제를 요구한다. 이 혁명을 이끄는 신기술이 실생활에 어디까지, 어떻게 적용될지 그 전모가 드러나지는 않았다. 그러나 정보 생산과 유통비용이 0에 근접하고 있다. 대의민주제와 시장 운영 방법을 혁신하여 비민주적 결과와 비효율을 개선할 수 있는 기술적 기반을 갖춰진 것이라고 평가할 수 있다.

공공부문 정책 결정에 필수적인 정보를 생산하고 유통시키는 비용이 줄어듦에 따라 정책결정권을 유권자들이 공유할 수 있다. 이는 정책결정에 관한 기득권을 가지고 있는 대리인들의 권한을 축소하는 결과로 이어지며, 선거제도의 결함에 따른 대리인 선출의 비효율성을 개선하고 비민주적 결과를 축소할 수 있다.

시장경제의 기득권 세력 역시 대중 자본 조달(crowd funding)과 비정규직의 일반화 등으로 축소될 것이다. 대중 자본 조달이 자본독점체제를 약화시키고, 노동에 디지털 기술이 도입됨에 따라 자유직 종사자들의 역할이 증가하면서 노동조합의 세력도 약화될 수밖에 없다. 이는 자본과 노동의 쌍방독점(bipolar monopoly, 혹은 monopsony). 또한 p2p(peer to peer) 유통이 확대되면 유통부문이 차지하던 이윤이 소비자들에게 돌아가므로 효율이 증가한다. 부의 이전이 줄고 창출이 늘어나며, 부와 소득이 보다 평등하게 배분될 것이다 (Sundararazan(2016), 참조).

이러한 혁신이 정치와 시장에서 종래의 기득권을 해체 혹은 축소시키는 것이라는 점에서 혁명이라 할 수 있다. 그리고 이 혁명이 정치와 경제 부문에서 동시에 일어나야 한다는 점에서 이중이다. 그리고 이 혁명을 신기술이 촉진한다는 점에서 1760년에서 1850년 사이의 이중혁명과 흡사하다, 신이중혁명이라 칭하는 것은 이런 이유에서이다.

참고문헌

정정목. (2002). 반전의 시대 번복의 논리. 청주: 청주대학교 출판부.

_____. (2015). 부패에 따른 지방정부 실패와 대응방안. 한국부패학회보 제20권 제4호, 209-224.

Beinhocker, Eric. (2006). *THE ORIGIN OF WEALTH: Evolution, Complexity, and the Radical Remaking of Economics:* U.S: McKinsey & Company, Inc. 안현실・정성철 옮김. (2007) 부의 기원. 서울: 랜덤하우스.

Chung, Chung-Mok. (2014 A). Cartelized Corruption in Local Government: Focused on Municipal Head, *The Korean Association for Corruption Studies,* (19-2): 179-191.

_____. (2014). A Comparison between Cartelized and Institutional Corruptions, *The Korean Association for Corruption Studies,* (19-3): 1-17.

Dahl, Robert A. and Edward R. Tuft. (1973). *Size and Democracy*. CA; Stanford University Press.

Dimant, Eugene & Tosato, Guglielmo(2017). "Causes and Effects of Corruption: What has past Decade's Empirical Research Taught Us? a Survey" *Journal of Economic Survey*

Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy.* New York; Harper & Row Publishers.

Dryzek, John S. & Patrick Dunleavy. (2009). *Theories of The Democratic State:* England; Palgrave Macmillan. 김욱 옮김(2014) 민주주의국가이론: 과거 뿌리, 현재 논쟁, 미래 전망. 서울 명인문화사

Hopkins and Rodriguez-Pose. (2007). "Growth without governance." Economia 3: 169-229.

Kaufmann, D. and A. Kraay. (2002). "Growth without governance." *Economia* 3: 169-229.

Lambsdorff, J.G. and Schulze, G.G. (2015). "What can we do about corruption? A very short history of corruption research and a list of what we should aim for." *Journal of Economics and statistics(Jahrbuecher fuer Nationaloekonomie und Statistik)* 235(2): 100-114.

Los Angles Times. February, 16, 2010: "Banks Step Up Spending on Lobbying to Fight Proposed Stiffer Regulations

Mauro, P., (1995). "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110: 681-712.

Micklethwait, John and Adrian Wooldridge. (2014). *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent The State.* N.Y.: the Penguin Press.

Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II: A revised edition of Public Choice.* Cambridge University Press.

Paldam, M., (2002). "The cross-country pattern of corruption: economics, culture and the seesaw dynamics." *European Journal of Political Economy* 18: 215-240.

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rifkin, Jeremy. (2011). *THE THIRD INDUSTRIAL REVOLUTION: How Lateral Power Is*

Transforming Energy, the Economy, and the World. 안진환 옮김. (2012) 3차 산업혁명: 수평적 권력은 에너지, 경제, 그리고 세계를 어떻게 바꾸는가. 서울: 민음사.

Rose-Ackerman, S. (1967). "The Economies of Corruption," *Journal of Economics* 4:

_____. (1975). "The Economies of Corruption," *Journal of Economics* 4: 187-203.

Sundararajan, Arun. (2016). *THE SHARING Economy: The End of Employment and The Rise of Crowd-Based Capitalism.* Cambridge, M.A.: The MIT Press.

Treisman, D. (2000). "The causes of corruption: a cross-national study." *Journal of Public Economics* 76:399-457.

Stiglitz, Joseph E. (2012). *THE PRICE OF INEQUALITY* N.Y.; W. W. Norton & Company, Inc. 이순희 옮김(2013) 불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가. 서울: 열린책들.

Svensson, Jakob. (2005). Eight Questions of Corruption. *Journal of Economics*, 19(3), Summer 2005: 19-42.

투고일자: 2017. 11. 24
수정일자: 2017. 12. 26
게재일자: 2017. 12. 31

<국문초록>

부패와 신이중혁명

정 정 목

대의민주제와 시장경제는 지난 250여 년 인권의 신장과 부의 폭발적 창출을 견인해 온 혁신적 제도였다. 이 두 제도가 인류의 발전에 기여한 공헌은 명확하다. 그러나 완벽한 제도란 없다. 이들 역시 그렇다. 그동안의 기여에도 불구하고 이 두 제도는 심각한 결함을 드러내고 있다.

대의민주제는 삼권분립, 법치, 다수결을 원칙으로 한다. 삼권분립은 절대 권력을 방지하기 위한 원칙이다. 법치는 공정한 사회를 위한 것이다. 다수결은 최대다수의 권리를 보장하려는 것이다. 선거는 이 제도를 운영하는 체계이다. 시장은 치열하고 공정한 경쟁을 통해 부를 창출하는 데 정당성이 있다.

삼권분립은 삼권을 명확하게 분리하기 어려운 점, 입법부의 전문성 부족, 행정부와 협업, 이익집단 및 시장과 유착, 사법부에 대한 대통령의 인사권 등으로 절대 권력을 방지하는 데 실패했다. 대통령은 임기 중에는 절대 권력에 버금가는 권한을 행사한다. 이는 부패로 이어졌다. 법치는 법을 살 수 있는 가능성 때문에 공정성을 유지하는 데 실패했다. 단순 다수제에 따른 선거 제도와 이익집단의 효율적인 활동으로 다수결의 원칙 역시 크게 훼손되었다. 선거 제도는 운영체계로서 기능하기 보다는 시장과 유착하는 명분과 당내 권력 투쟁으로 그 성격이 변질되었다. 이로써 대의민주제는 실패했다.

시장경제는 치열하고 공정한 경쟁을 통해 부를 창출하는 데에서 정당성을 찾을 수 있다. 그러나 내재된 여러 이유와 운영 과정에서 정치와 유착하고 행정과 협업하여 지대 추구와 부의 이전에 더욱 치중했다. 부를 창출하는 데에는 실패한 것이다.

대의민주제와 시장의 실패는 부패로 이어졌고 이는 부와 소득의 불평등을 초래했다. 점차 심화되는 경제불평등은 부패가 보다 큰 원인이라는 점에서 정당성을 담보하기 어렵다. 새로운 이중혁명이 필요한 이유이다. 이에 더해 진행 중인 4차 산업혁명을 추동하는 새로운 기술은 기존 정치와 경제 제도로 수용하기 어려울 뿐 아니라 이들 제도를 혁신하기 위한 기반 기술이기도 하다.

주제어: 대의민주제의 실패, 시장경제의 실패, 경쟁, 부패, 신이중혁명