

# 민주주의, 시장경제 그리고 부패1)

김 성 수  
한양 대학교

## Corruption in Market-Oriented Democratic Society

### 영문초록

In the modern society, 'market-oriented democracy' is regarded as the most effective and useful system. However, the fundamental tension between democracy and market economy has often resulted in diffusion of corruption. Based on the existing studies on the issue of corruption, this study mainly deals with 'political corruption' and 'crony capitalism' under the theme of 'democracy and corruption.' To put it concrete, this study, employing institutional approach, attempts to figure out the causes of corruption generated between political leaders and economic elite or interest groups in a market-oriented democracy. However, it is neither a comparative study on various cases nor a case study on a specific state. Rather it attempts a general analysis on corruption generated in market-oriented democracies. Namely, paying attention to the current situation in which almost every states in the world adopts market economy and democracy, this study aims to deliberate theoretically how the coexistence of market economy and democracy has been related to corruption.

### 국문초록

현대 사회에서 시장경제적 민주주의는 가장 효율적이고 유용한 체제로 인식되고 있다. 하지만 민주주의와 시장경제의 근본적인 긴장관계에 의하여 부패는 일반적인 현상이 되고 있다. 부패 문제에 관한 논의의 연장선상에서 '민주주의와 부패'라는 주제를 중심으로 '정치부패'와 '정경유착적 부패'에 대해 집중적으로 논의하였다. 구체적으로 시장경제적 민주주의 하에서 정치적 지도자와 경제적 엘리트 혹은 이익집단 사이에서 발생하는 부패의 원인을 다양한 접근방법 중 제도적 접근방법을 이용하여 살펴보았다. 이것은 세계 거의 모든 국가들이 시장경제와 민주주의를 채택하고 있는 현실 상황에서 시장경제와 민주주의의, 그리고 양자의 공존이 부패와 맺는 관련성을 이론적 차원에서 살펴보는 것이다.

민주주의 그 자체가 완전하게 부패를 방지해주는 것은 아니다. 민주주의 하에서 발생하는 부패문제를 해결하기 위하여 제도적 장치가 필요하다. 먼저 정치인이 정치적 영향력을 행사하는 과정에서 견제와 균형의 원리가 보다 엄격하게 제도화되어야 하며, 정책결정 과정을

---

1) 이논문은 학술지원재단의 기초학문육성지원기금에 의하여 연구되었음

다단계화하고 투명하게 해야 한다. 다음으로 부패를 감시하고 방지하기 위한 제도적 기구와 장치가 반드시 마련되어야 한다. 독립적인 사법부와 검찰이 부패행위에 대해서는 성역 없이 조사하고 판결할 수 있어야 하는 것은 물론 이와 동시에 독립적인 부패방지 기관들을 설립함으로써 부패에 대한 일상적인 감시가 가능해져야 한다. 마지막으로 특정 개인이나 특정 집단이 정책결정 과정에 자신들의 명확하게 의사를 전달할 수 있는 제도적 장치가 보장되어야 한다. 부패는 결코 단선적이고 단편적인 문제가 아니기 때문에 제도적 장치를 통해서 부패문제를 완전하게 해결할 수는 없다. 인간사회 전반에 걸쳐 총체적으로 작용하는 것이 부패인 만큼, 보다 다양한 차원에서 보다 다양한 해결방법을 통해 종합적으로 접근해야 한다.

## I. 서론

부패에 관한 논의는 상당히 오랜 기간동안 폭넓은 분야에서 심도 있게 진행되어 왔다. 특히 1990년대 이후부터 세계화와 민주화라는 세계사적 변화 속에서 많은 학자들이 다양한 방법으로 부패문제를 접근하였다.<sup>2)</sup> 그 결과 부패의 개념과 유형, 기능, 그리고 발생원인 등 부패와 관련된 일반론적 차원의 상당한 내·외적인 성과를 축적하였다. 뿐만 아니라 전세계 어디에서나 정치·경제·사회·문화 전반에 걸친 총체적인 현실문제로서 부패의 보편성과 함께 해당 국가에 따른 특수성이라는 양면성을 인식하게 되었고, 이에 따라, 보다 다양한 차원에서의 체계적이고 구체적인 분석이 가능해졌다.

우리 나라에서도 많은 학자들이 다양한 접근방법을 통하여 부패문제에 관한 활발한 접근을 시도하고 있다. 특히 행정학을 중심으로 한 ‘관료부패’ 혹은 ‘행정부패’에 관해서는 상당한 논의가 진척되었다. 부패논의가 활발하게 전개될 수 있었던 것은 행정체제의 효율성과 국가경쟁력을 제고하려는 지도자들의 정책적 관심이 큰 바탕이 되었다. 관료부패와 행정부패에 관한 논의가 진척되었음에도 불구하고 ‘정치부패’에 관한 논의는 크게 진척되지 못하였다. 실제로 정치부패는 행정부패나 일반적인 부패행위의 한 단면으로 인식되거나, 일시적이고 피상적인 차원으로 논의되고 있을 뿐이다. 이것은 복잡하게 얽힌 직·간접적 이해관계로 인해 정치부패의 본질을 의도적으로 회피하거나 본질을 왜곡하여 소극적으로 해결하려는 정치인들과 부패문제에 관한 논의를 개별적이고 고립적인 단발의 형태로 진행하는 관련 학자들의 태도와 무관하지 않다(양동훈, 2002: 94).

본 연구에서는 부패문제에 관한 논의의 연장선상에서 ‘민주주의와 부패’라는 주제를 중심으로 ‘정치부패’와 ‘정경유착적 부패’에 대해 집중적으로 논의해 보고자 한다.<sup>3)</sup> 보다 구체적으로는 시장경제적 민주주의 하에서 정치적 지도자와 경제적 엘리트 혹은 이익집단 사이에서 발생하는 부패의 원인을 다양한 접근방법 중 제도적 접근방법을 이용하여 살펴보고자 하

2) 이와 같이 부패문제에 대한 관심과 연구가 급증하는 현상을 가리켜 “부패 분출(Corruption Eruption)”이라고 표현하기도 한다(Glynn et al., 1997: 1).

3) 여기서 ‘정치부패’란 정치체제를 구체적으로 규정하는 정치체제의 가치와 규범, 규칙을 정치엘리트가 자신의 이해관계에 따라 의도적·자의적으로 왜곡하여 해석하거나 적용하는 행위로 인해 정치체제의 질서가 변질되고 궁극적으로 사회적 가치와 자원의 권위적 배분이라는 정치체제의 기능이 왜곡되는 상황을 의미한다(양동훈, 2002: 97). 한편 ‘정경유착적 부패’는 정치적 의사결정권자와 경제적 엘리트가 상호 밀착하여 대가성 혹은 비대가성적인 이권을 비합리적·비윤리적·비합법적인 방법으로 도모함으로써, 공직자나 기업가가 국민에 대한 책임과 기대 가능성을 위반한 일탈 행위이며 비정상적인 정치행정현상으로 정의된다(김영중, 1997: 2).

이 같은 정치부패와 정경유착적 부패를 중심으로 진행될 이번 논의는 시장경제적 민주주의 하에서 정치인과 경제적 엘리트 혹은 이익집단, 그리고 관료로 구성된 ‘철의 삼각편대(iron of triangle)’에서 발생하는 부패의 원인을 고찰해보고자 함이다.

는 것이다.<sup>4)</sup>

이러한 접근은 특정 국가를 중심으로 한 사례연구 혹은 다수 사례의 비교연구가 아니라, 시장경제적 민주주의에서 발생하는 부패에 관한 일반론적 접근임을 밝혀둔다.<sup>5)</sup> 즉 세계 거의 모든 국가에서 시장경제와 민주주의를 채택하고 있는 현실 상황을 바탕으로 시장경제와 민주주의의, 그리고 양자의 공존이 부패와 어떠한 관계를 갖는 지를 이론적 차원에서 살펴보고자 한다. 다만 논의의 효율적 진행을 위하여 이미 언급한 바와 같이 정치부패와 정경유착적 부패에 초점을 두고 제도적 접근을 진행해 나갈 것이다.

이를 위하여 본 연구는 민주주의와 시장경제의 관계를 긍정론과 부정론을 중심으로 살펴본 다음 시장경제적 민주주의에서 발생하는 부패문제의 원인을 정치인과 경제적 엘리트 혹은 이익집단과의 관계를 중심으로 살펴보고, 결론적으로 부패발생의 원인을 바탕으로 이를 축소·제거하기 위한 제도적 방안에 대해 알아보기로 한다.

## II. 민주주의와 시장경제의 관계

민주주의란 무엇인가? 이 물음은 오랜 시간동안 학자들 사이에 논의된 문제의 하나이다. 여러 학자들에 의해 다양하게 규정된 민주주의 개념 속에는 몇 가지 공통적인 요소가 포함되어 있다. 첫째, 민주주의는 인민으로 하여금 자신의 지도자를 선택할 수 있는 선거라는 제도적 메커니즘이 존재하는 정부이다. 둘째, 리더가 되기를 희망하는 후보자들은(Prospective Leaders) 대중적 지지를 확보하기 위하여 경쟁하여야 한다. 셋째, 정부의 권력은 국민에 대한 그것의 책임에 의하여 제한되어진다. 이 세 가지는 정치적 민주주의의 본질적 특성을 의미하는 것이기도 하다(Kim, 2002: 11-12).

현재 정치적으로 민주주의를 채택하고 있는 국가들은 모두 시장경제를 갖고 있다(Berger, 1992: 9). 즉 현시점에서 시장경제와 민주주의는 강한 상관관계를 갖고 있다. 그러나 민주주의와 시장경제가 반드시 대칭적인 것은 아니다. 정치적으로 민주주의를 채택한 모든 국가가 시장경제를 운용하고 있지만, 반대로 시장경제를 갖고 있는 나라가 모두 민주주의를 채택하고 있는 것은 아니기 때문이다. 실제로 우리 나라를 포함한 많은 국가들에서 권위주의 하에서 발전하는 시장경제의 모습을 확인할 수 있었다. 민주주의와 부패'라는 문제를 보다 효과적으로 다루기 위해서는 먼저 현실세계에서 공존하는 민주주의와 시장경제에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이 부분에 대한 이해가 선행될 때만이 민주주의 하에서 발생하는 부패 문제를 보다 체계적으로 이해할 수 있기 때문이다.

민주주의와 시장경제에 관한 논의는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 민주주의와 시장경제가 정(正)의 상관관계에 있다는 '긍정론'이며, 다른 하나는 양자간의 역기능적 관

4) 부패의 발생 원인에 대해서는 개인적 측면, 윤리도덕적 측면, 사회문화적 측면, 제도적 측면, 구조적 측면 등 실로 매우 다양한 접근방법을 통해 그 논의가 진행되고 있다.

5) 이 경우 부패가 지닌 특수성으로 인해 많은 문제점이 제기될 수 있다. 특히 '시장경제적 민주주의'라는 전제 조건은 이것이 '어느 정도 발전된 시장경제를 의미하는가, 그리고 어느 정도 이행 혹은 공고화된 민주주의를 의미하는가'라는 문제로 인해 논란의 여지가 있다. 그러나 여기서는 시장경제의 발전정도나 민주주의의 성숙정도에 따른 개별적 분석을 제시하기보다는, 시장경제와 민주주의가 공존하는 상황에서 제도화의 미비로 인해 발생하는 부패와 사회문화적 특수요인으로 인해 발생하는 부패를 중심으로 일반론적인 논의를 진행하고자 한다.

계를 중시하는 ‘부정론’이다(Almond, 1991). 긍정론은 대표적으로 슈페터(Schumpeter)와 모어(Moore) 같은 학자들에 의해 주장되며 대부분의 자유민주주의 논자들이 이에 해당한다(Schumpeter, 1952; Moore, 1966). 한편 부정론의 대표적인 학자로는 마르크스(Karl Mark)를 들 수 있다(Femia, 1993).

시장경제와 민주주의의 상호 작용에 관한 영향을 세분화 한다면 선행 조건에 따라 네 부류로 나누어진다. ‘시장경제가 민주주의에 미치는 영향’에 있어서, 시장경제가 민주주의를 발전시킨다는 긍정적 입장과 시장경제가 민주주의에 저해된다고 주장하는 부정적 입장이 존재한다. 반대의 경우 즉 ‘민주주의가 시장경제에 미치는 영향’이라는 문제에 있어, 민주주의가 시장경제의 발전에 도움이 된다고 주장하는 긍정적 입장과 민주주의는 시장경제의 발전 및 유지에 있어 오히려 해가 된다고 주장하는 부정적 입장이 대립하고 있다(정영태, 1998: 53). 여기서는 이 네 가지 입장을 중심으로 민주주의와 시장경제의 관계에 대하여 살펴보기로 한다.<sup>6)</sup>

## 1. 시장경제가 민주주의에 미치는 영향

### 1> 긍정론

먼저 시장경제의 발전이 민주주의 실현에 긍정적 영향을 미친다는 주장에 대해 알아보자.

첫째, 정치적 자유와 권리는 본질적으로 경제적 자유와 권리로부터 파생된 것으로서, 이들 양자는 상호 보강관계에 있다는 것이다. 이것은 기본적으로 시장경제와 민주주의를 모두 자유주의적 관점에서 바라보는 인식에 근거한 것이다.

이들은(즉 자유주의자들) 사회의 경제적 자원을 압도적으로 통제하고 있는 국가에서는 민주주의의 핵심인 개인적 자유와 권리 역시 안전하게 확보될 수 없음을 지적한다. 시민사회에 대한 국가권력의 침투를 제지할 수 있는 대항권력은 본질적으로 시장경제에 내재한 경제권력의 분산과 사유재산권에서 근거하기 때문이다. 이들의 견해에 따르면 시장경쟁이 지배하는 영역이 확장될수록 국가에 의해 통제되는 영역은 축소되며, 이는 결국 특정 이익집단이 국가에 침투하여 자신의 특수 이익을 실현하려는 시도를 제지함으로써 정치적 자유와 권리 역시 보다 원활하게 보장될 수 있다고 주장한다(임혁백, 1999: 66-67).

둘째, 시장경제와 민주주의는 동일한 작동원리에 기초하고 있다는 주장이다. 안소니 다운스(Anthony Downs)로 대표되는 이들의 주장에 의하면 시장경제에서는 이윤을 극대화하려는 생산자가 소비자들이 원하는 상품을 제공해야하는 것과 마찬가지로, 민주주의 하에서 권력을 장악하려는 정치인이나 정당은 투표로 계산되는 국민의 지지를 극대화하기 위해서 국민이 원하는 정책을 제공하게 된다는 것이다. 따라서 시장경제 하에서는 소비자의 선호가 생산과 분배 과정을 지배하게 되듯이 민주주의 하에서는 국민의 선호가 정치과정을 지배하게 된다는 것이다. 다시 말해 시장경제와 민주주의는 생산자와 소비자, 정치인 및 정당과 유권자간의 분산적 경쟁에 의해서 소비자 주권과 국민 주권이 실현되고, 그 결과 경제적 재화와 정치권력의 효율적 배분이 이루어진다는 동일한 작동원리에 기초하고 있기 때문에, 양자는 서로 강화하게 된다는 것이다(임혁백, 1999: 67).

---

6) 물론 민주주의에 대한 논의가 매우 다양한 방향에서 진행되고 있고, 시장경제에서의 경제발전 역시 그것의 각 단계별 차이점 문제와 지속 가능성 문제 등을 갖고 있어 양자간의 관계에 대한 논의는 매우 복잡한 양상을 띄고 있다. 여기서는 이러한 다양한 논의들을 종합적으로 고찰해보는 작업을 진행해보기로 한다. 단 각 입장 간 상호 비판에 대한 논의는 제외하기로 한다.

셋째, 시장경제의 발전은 기존의 사회질서와 계급구조를 파괴하고 새로운 사회질서와 구조를 창출함으로써 민주주의의 사회구조적 기반을 성숙시킨다는 입장이다(김호진, 1994: 6).

역사적으로 시장경제의 발전은 자본가 계급이 형성됨으로써 발전하였다. 즉 시장경제의 발전이 지주와 농민을 중심으로 하는 봉건적 계급구조를 자본가와 노동자를 주축으로 하는 시장경제적 계급구조로 대체하였고, 이 과정에서 경제적 우위를 점한 자본가 계급이 정치적 대표권을 요구하게 되면서 혁명을 통한 부르주아 민주주의가 실현되었다는 것이다.

또한 시장경제는 중간층과 중간계급을 성장시킴으로써 민주주의의 사회적 기반을 확장시킨다. 일반적으로 중산층은 정치적 인지도가 높고, 정치적 주체성과 효능감이 강하며, 사고방식과 행동성향이 합리적이고 온건한 것이 특징인데,<sup>7)</sup> 중산층들은 자신의 특성을 바탕으로 민주주의의 안정화와 공고화에 기여하며, 궁극적으로는 민주주의의 실현을 촉진시키는 역할을 수행한다는 것이다. 뿐만 아니라 시장경제는 시민사회를 성장시켜 국가와 시민사회의 불균형 관계를 균형관계로 전환시킴으로써 민주주의를 가능케 한다. 즉 시민사회의 성장은 자율집단의 성장을 특징으로 하는 사회구조의 다원화를 촉진시키는데, 이것이 시민사회의 밀도를 높여주고 투입기능의 활성화를 촉진시켜 정치체제의 분권화와 다당제의 실현을 조장하는 역할을 수행하기 때문이다.

노동계급의 성장과 조직화를 촉진시켜 이들을 민주화의 추종세력으로 동원하는 것 역시 시장경제의 중요한 역할이다. 스테판(John.D. Stephens)의 주장처럼, 시장경제의 발전 속에서 봉건왕조를 타도하고 부르주아 민주주의를 실현하는데 성공한 자본가 계급은 이후 노동자 계급의 민주화 요구를 저지하면서 민주주의의 보편화를 지연시킨다. 그러나 시장경제로 인한 지속적인 경제발전 속에서 노동세력은 양적으로 급속히 팽창하게 되고, 이들은 정치세력으로 조직화하여 민주화 운동을 전개함으로써 점진적으로 시민민주주의의 정착에 기여하게 된다.

사실 시장경제로 인한 경제성장이 민주주의의 실현을 촉진시킨다는 주장은 근대화론자들의 중심적 견해이다. 근대화론자들은 가장 강력한 통계학적 지지를 바탕으로 시장경제로 인한 경제성장이 민주주의의 실현에 미치는 정의 상관관계를 주장한다. 즉 민주주의는 경제적 풍요 속에서 가장 잘 실현될 수 있는 정치체제라는 것이다. 나아가 이들은 평등주의적 민주주의로 정의되는 마르크스의 민주주의가 동구에서 실패한 것도 민주주의가 ‘결핍의 경제’가 아닌 ‘풍요의 경제’에서 나오는 것이라는 사실을 망각했기 때문이라고 주장한다(Lipset, 1994: 2).

경제발전은 독립적인 중산층을 두텁게 형성할 뿐만 아니라 노동계급을 출현·성장·조직화시키고 이들로 하여금 정치적·경제적·사회적 시민권의 확대를 요구하게 유인함으로써, 결과적으로 시민사회의 형성 및 성숙을 통한 민주주의의 실현을 촉진시킨다는 근대화론자들

---

7) 시장경제가 민주주의에 미치는 긍정적 영향에 주목하는 학자들은 중산층의 이러한 특징 역시 시장경제의 발전과 무관하지 않다고 주장한다. 정치문화적 관점에서 볼 때, 시장경제의 발전은 합리주의 정신을 확산시키기 때문이다. 웨버(Max Weber)에 의하면, 자본주의 정신이란 합리주의를 본질로 하며 자본주의가 성숙한 곳에서는 지배자의 권위 유형이 합리형을 뜨게 된다. 여기서 합리적 권위는 전통적 권위나 카리스마형 권위와는 구별되는 것으로서 합법성을 띤 권위, 즉 근대민주국가의 지배권력을 지칭하는 것이다.

근대화론자들 역시 이와 유사한 입장을 취한다. 이들은 시장경제가 국민의 교육수준을 제고하고 커뮤니케이션의 발달과 도시화를 촉진한다고 주장한다. 나아가 시장경제의 발전은 국민들이 한 단계 높은 수준의 정치적 인지능력을 갖추도록 도와주는 한편 국민들의 참여의식을 고양해 줌으로써, 민주주의와 정치발전이 있어 문화심리적인 요건을 마련해준다고 주장한다 (김성수, 2003: 139-141).

의 주장은 세계 곳곳에서 일어난 민주화의 물결 속에서 더욱 큰 설득력을 확보하고 있다(김성수, 2003: 137-138). 시장경제에 의한 경제발전이 민주화로 이어지기보다는 권위주의 체제를 안정적으로 지속시켜주고 있는 사례들 역시 적지 않다. 또한 통계적 자료를 통해 경제적 풍요가 외부 조건의 변화에 대한 민주주의의 내구성을 강화시켜주었음을 증명할 수는 있지만, 권위주의 하에서의 경제발전이 민주화를 가져온다는 근대화 이론을 증명하지는 못하고 있음을 간과해서는 안 된다(Przeworski, et al., 1996).

## 2> 부정론

시장경제의 발전이 민주주의의 실현에 있어 긍정적 영향을 미친다는 주장이 활발히 전개되고 있는 가운데, 양자간의 긴장관계를 강조하는 주장 역시 제기되고 있다.<sup>8)</sup> 이들은 시장경제와 민주주의가 기본적으로 상이한 조직원리에 기초하고 있기 때문에 긴장관계는 계속될 것이라고 주장한다. 즉 시장경제는 소유하고 있는 생산수단이나 자본에 비례하여 권력을 배분하는 1달러1표주의(一弗一票)의 불평등 체제인데 반해 민주주의는 생산수단이나 자본의 소유에 관계없이 모든 개인에게 똑같은 권력을 배분하는 1인1표주의(一人一票)의 평등체제이기 때문에 두 원리 사이에서 긴장이 발생하는 것은 당연한 이치라는 것이다(Adam Przeworski, 1991). 이들의 견해를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시장경제에서 필연적인 투자의 사적 통제라는 구조적 제약은 시민들의 집단적 선택을 제약하고 ‘인민의 지배’라는 민주주의의 기본 원리를 침해하게 된다(임혁백, 1999: 69). 즉 시장경제 하에서 생산을 조직하고 투자를 결정하는 것은 자본가들의 특권인데, 이러한 자본가들의 투자결정은 다른 모든 사람들의 고용과 소비, 그리고 복지에 영향을 미치기 때문에 자연스럽게 자본가들은 구조적인 힘을 소유하게 된다. 그리고 이러한 자본의 구조적 힘은 자본가들에게 특권적 지위를 부여하게 되고, 결과적으로 민주주의의 발전에 있어 장애물로 작용하게 된다.

둘째, 시장경제의 사적소유제도는 권력자원의 동원능력에 있어 자본가들에게 절대적 우위를 안겨줌으로써 동등한 접근이라는 민주주의의 원칙을 침해하게 된다(임혁백, 1999: 70). 즉 시장경제에서의 경제적 불평등은 아무리 공정한 경쟁규칙이 적용된다고 하더라도 경쟁 자체가 기본적으로 자본가 계급에게 유리할 수밖에 없는 상황을 형성하며, 이로 인해 정치적 불평등과 경제적 불평등이 심화됨으로써 민주주의의 기반이 약화된다는 것이다.

셋째, 시장관계가 지배하게 되면 사회적 결정은 경제적 결정에 종속되게 되고 사회관계는 경제의 부속물이 된다(임혁백, 1999: 70). 즉 ‘민주주의를 압도하는 자본’에 의하여 사회관계는 경제체제 속에 내장되게 되는 것이다(Polanyi, 1998: 89). 이 경우 공익을 추구하는 ‘시민’은 사라지고 사적 이익에만 집중하는 ‘시장적 인간’만이 남게 되어, 루소가 말하는 일반의사의 실현은 물론 민주적 공동체의 실현 자체가 불가능해진다. 시장경쟁에 내재한 자기파괴성이 도덕의 파탄, 공동체의 해체 등을 통해 무질서한 혼돈의 상태를 초래하기 때문이다.

넷째, 제국주의적 착취와 지배 밑에 놓여 있는 제 3세계 국가들에서는 시장경제가 오히려 민주주의의 실현을 저해한다는 것이다. 그것은 대부분의 제 3세계 국가들은 노동자를 비롯한 피지배 계층을 체제 안에 포섭할 수 있는 경제적 여유가 부족하여 선진국들처럼 이들에게 정치적 자유와 권리를 제대로 보장해줄 수가 없기 때문이다. 즉 피지배 계층에게 정치적

8) 이러한 주장은 종속이론가나 맑스주의 이론가 등의 비판 이론가들과 데이비드 리카르도(David Ricardo)나 존 스튜어트 밀 등과 같은 19세기의 자유주의자들, 그리고 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington) 등을 중심으로 논의되었다(정영태, 1998: 54).

자유와 권리를 보장할 경우 다수의 힘을 이용하여 국가권력을 장악하고 자본가 계급의 사적 소유권을 부정할 것을 우려하여 자본가들이 민주주의를 보장하지 않는다는 것이다(정영태, 1998: 54).

한편 다수의 피지배 계층이 시장경제 체제를 파괴할 것을 우려하여 이들에게 보통선거권을 부여하는 것에 대해 반대한 경우는 19세기 자유주의자들에게서도 찾아볼 수 있다. 특히 존 스튜어트 밀은 이러한 연유로 인해 제한적 민주주의의 필요성을 역설하였다. 그는 민중이 사리분별력을 갖지 못하고 낮은 지적 수준에 머물러 있는 경우, 다수의 지배를 뜻하는 고전적 민주주의는 필연적으로 다수의 이름 하에 소수의 권익을 침해하는 상황을 초래할 것이라고 주장했다. 따라서 그는 이 같은 다수의 폐해를 방지하기 위하여 어떤 계급도 정부에 대해서 우월적인 영향력을 행사할 수 없도록 하는 제한적 민주주의를 실현해야 한다고 주장하였다(공병호, 1999: 150).

## 2. 민주주의가 시장경제에 미치는 영향

### 1> 긍정론

민주주의가 시장경제의 발전에 긍정적 영향을 미친다는 주장의 근거는 다음과 같다.

첫째, 민주주의는 시장경제를 보호하고 발전시킨다는 점이다. 이것은 민주주의가 지배계층이 피지배 대중에게 고임금이나 복지 같은 일정 수준 이상의 ‘물질적 양보’와 보통선거권과 자유로운 정치활동의 보장 같은 ‘정치적 양보’를 하게 함으로써,<sup>9)</sup> 시장경제 체제를 전복시키려는 피지배 대중의 혁명적 분노와 봉기로부터 시장경제를 보호하는 기능을 수행한다는 것을 강조한다.<sup>10)</sup> 즉 민주주의가 시장경제를 보호하고 발전시킬 수 있는 훌륭한 방패막이가 될 수 있다는 주장으로서, 그람시(A. Gramsci)의 헤게모니론에 기초한 것이다(정영태, 1998: 55).

자유주의자들 역시 민주주의가 부르주아지의 경제적 자유를 ‘법의 지배’를 통해 보호해준다는 점에 동의한다.<sup>11)</sup> 이들은 근대 민주주의가 이사야 벌린(Isaiah Berlin)이 이야기하는 ‘소극적 자유’로부터 출발했음을 강조하면서, 혁명을 통해 자본가 계급이 사유재산권과 경제적 자유의 확보를 위한 투쟁과 함께 민주화 투쟁을 전개한 것은 사유 재산권과 계약에 대한 법적·제도적 자유를 가장 잘 보호해줄 수 있는 헌정체제가 민주주의라는 점을 강조한다.<sup>12)</sup>

9) 웨보르스키에 의하면 민주주의는 구조적·물질적 기반을 제공함으로써 노사간의 계급갈등을 계급타협으로 전환시킨다(Przeworski, 1985). 즉 민주주의는 경제적 민주화와 분배구조의 개선을 통해 시장경제의 모순을 해결하고 계급갈등을 계급타협을 전환시킴으로써, 시장경제가 지속적으로 발전할 수 있는 정치사회적 기초를 제공한다는 것이다.

10) 이것은 복지국가주의나 시민주의 모델을 주장하는 이들과 노동자의 경영참가나 노동자 자주관리를 주요 내용으로 하는 참여민주주의 모델을 주장하는 이들에 의해 지지되고 있다. 경제발전을 위한 복지국가주의나 시민주의 모델은 일종의 계급타협 모델이라고 할 수 있다(정영태, 1998: 55).

11) 민주주의가 정착된 사회제도에서는 시장의 경쟁이 공정하게 이루어지도록 하는 법과 제도가 확립되어 있다. 아울러 민주적 질서에 기초하여 형성된 사회질서는 사회구성원들간의 통합력을 증진시킴으로써, 시장경제가 좀더 원활하게 작동하고 경제발전을 위한 국민의 힘을 보다 용이하게 결집할 수 있도록 도와준다(김균, 박순성, 1998: 69).

12) 버거는 이점에서 맑시스트들이 근대 민주주의를 ‘부르주아 민주주의’로 명명한 것은 역사적으로 볼 때 타당하다고 주장한다(Berger, 1986: 73). 슈페터 역시 근대 민주주의는 부르주아지가 그 자신의 입장에서 기존의 사회·정치구조를 합리화시킨 결과로 성숙하게 되었다는 주장에 동의하고 있다(Schumpeter, 1952).

둘째, 피지배 대중이 지역이나 직장 수준에서 정책결정 과정에 직접 참여하는 참여민주주의 하에서는 사회나 직장에 대한 피지배 대중의 책임감과 주체의식이 강화되어 체제의 안정과 함께 경제발전이 가능하다는 것이다(정영태, 1998: 55).

셋째, 노동계급의 정치참여는 생산방식의 혁신을 촉진함으로써 결과적으로 경제발전으로 이어진다.<sup>13)</sup> 실제 민주주의 제도하에서는 노동계급에게도 참정권을 부여함에 따라 자신들의 이익을 대표할 수 있는 정당이나 단체를 조직할 수 있게 하였다. 노동자들의 요구가 정치적으로 반영되기 시작하면서 자본가 계급은 노동력을 착취가 점차 어려워지게 된다. 결국 자본가 계급은 기술혁신을 통한 생산에 집중하게 되었고, 결과적으로 경제발전으로 이어지게 된다. 특히 노동조합이 합법화되면서 노조의 요구 사항이 증대하였고 영향력 역시 커졌다. 이것은 기업이 시장경쟁에서 승리하게 위하여 기술혁신과 조직혁신에 보다 집중하게 하는 계기가 되었다. 이 또한 경제발전이라는 결과로 이어지게 된다.

넷째, 민주주의의 확대와 심화는 사회수준에서 제도의 합리성과 체제의 효율성을 제고함으로써 시장경제의 발전을 유도한다(신광영, 1998: 76). 즉 성숙된 민주주의 하에서는 비합리적인 제도들이 개혁되고 사회적 효율성을 저하시키는 요소들을 제거됨에 따라, 사회 전체적인 측면에서 인적 자원의 효율적 활용이 가능해지고 체제의 효율성이 증진된다는 것이다. 민주주의는 남녀평등을 실현함으로써 여성의 경제활동에의 참여를 보장하는데, 이는 주어진 자원을 효율적으로 활용하는 사회체제로의 전환을 유도한다. 이 주장의 경험적 근거로는 민주주의 체제를 가진 서구 사회가 비민주주의 체제를 가진 사회보다 노동시간이 훨씬 적음에도 불구하고 높은 소득 수준과 복지 수준을 유지할 수 있다는 점을 제시할 수 있다.

한편 마라발(Jose Maria. Maravall)은 민주주의의 경제적 장점을 세 가지 측면에서 제시한다. 첫째, 민주적 정치시장에서의 경쟁은 선거라는 제도적 장치를 통해 정치인들의 기회주의적이고 자기이익 추구적인 행동을 억제하고 공익을 추구하는 방향으로 인도하는 인센티브를 제공한다. 둘째, 민주주의가 추구하는 정치적 다원주의는 경제정책 결정에 있어서 자유언론과 야당을 통한 보다 많은 양질의 정보 제공이 가능케 함으로써 경제개혁에 수반되는 거래비용을 줄여준다. 셋째, 경제성장과 같은 실적에 의한 정통성에 의존하는 권위주의보다 절차적 정통성에 의존하는 민주주의가 경제위기에 더 강한 내구성을 보인다(임혁백: 1999: 74).

## 2> 부정론

민주주의가 시장경제에 미치는 부정적 영향에 대한 논의는 주로 신자유주의자들을 중심으로 민주주의의 효율성 문제에 비판하는 형식으로 이루어지고 있다. 신자유주의자들은 정치적 민주주의의 경제적 결과에 대해 강한 불신을 갖는다. 민주주의는 투표를 통해 결집된 시민들의 지지를 바탕으로 정부를 구성하게 하고 이 정부를 통해 자원을 배분하는데, 이 정치적 자원배분의 결과는 항상 시장적 자원배분에 비해 비효율적이기 때문이다. 나아가 이들은 정치적 경기순환이론(Political Business Cycle), 자중손실이론(Deadweight Losses Theory), 지대추구이론(Theory of Rent-Seeking Society) 등을 통해 민주주의 하에서의 자원배분은 정치적일 수밖에 없기 때문에 필연적으로 최적 이하의 비효율적 자원배분을 초래하게 된다는 점을 강조한다. 이에 근거하여 민주주의가 지배하는 정치영역, 즉 국가를 최소화해야 한

13) 슈페터와 마르크스의 자본주의에 대한 역사적 평가에서 드러나는 자본가의 역할은 바로 혁신을 통한 무한한 생산성 향상이었다(신광영, 1998: 80).

다는 결론에 이르게 된다. 즉 국가는 사유재산권을 확보해주고 시장의 규칙을 확립해주는 것에 그쳐야 하며, 시장의 작동에 개입해서는 안 된다는 것이다(임혁백, 1999: 71-72).

먼저 정치적 순환이론에 대해 좀더 자세히 알아보자. 정치적 순환이론은 공공선택이론가들의 주장으로서, 표로 대변되는 정치적 지지를 확보하여 재선이라는 사적 효용함수를 극대화하려는 정치인들은 정치적 계산을 통한 조작을 시도하게 되고 유권자들은 근시안적 평가를 기초로 하여 투표를 하게 됨으로써 경제의 비효율성을 초래한다는 이론이다.

다음은 시카고학파의 자중손실이론이다. 이것은 민주적 정치 과정에서의 국가는 강력하게 조직된 이익집단과 표와 돈의 교환관계를 맺음으로써, 사회전체로 볼 때 손실의 합이 이득의 합보다 큰 결과를 초래하게 되며, 결과적으로 시장에 대한 국가의 개입이 반드시 사회적 효율성을 상실하게 된다는 주장이다. 마지막으로 버지니아학파의 지대추구이론은 사회구성원들이 경쟁을 통한 이윤 추구보다는 로비나 뇌물을 통하여 국가의 규제를 이용한 지대를 추구하게 됨으로써, 결과적 민주적 정치과정은 비효율적인 것은 물론 형평의 원리에도 맞지 않는 낭비적 형태를 취하게 된다는 것이다.

민주주의가 갖는 비효율성 문제를 논하는 경우, 민주주의 제도가 갖는 합의과정의 복잡성 역시 자주 등장하는 문제이다. 사실 민주주의는 시시각각 급변하는 국제환경 속에서 절차적 정의를 과도하게 강조한 나머지 한 국가와 자본의 신속한 대응을 막기도 하고, 시장경제의 발전보다는 정치경제적 평등과 같은 민주주의의 이상을 추구함으로써 경제발전에 부정적 영향을 미치기도 한다(김균, 박순성, 1998: 69).

한편 권위주의적 자본주의론은 민주주의 하에서는 자본가와 대중, 그리고 정치가와 정부 모두 단기적인 시각을 가지고 있기 때문에, 장기적 차원의 행동을 취하는데 있어 매우 미흡하다는 점을 지적한다. 특히 표에 의한 지지에 의존하는 민주주의에서는 정치가와 정부가 가난한 다수의 요구를 무시할 수 없기 때문에, 결과적으로 경제정책은 장기적 요인을 진지하게 고려하기보다는 사회집단의 단기적 이익 추구에 반응하는 분배정치의 게임으로 전략하게 된다는 것이다.

결국 권위주의적 자본주의이론은 권위주의가 시장경제의 발전에 더 적합한 정치체제임을 강조한다. 권위주의 하에서는 표에 의한 지지에 연연할 필요가 없는 독재자가 노동자 계급의 즉각적 소비욕구를 억제하는 한편 분배정치의 게임에서 벗어나 장기적인 관점에서 시장경제의 발전을 위한 보편적 이익을 추구할 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 주장은 권위주의 하에서의 독재자가 반드시 시장경제의 발전이라는 보편적 이익을 추구하지 않는다는 사실을 간과하고 있다. 실제로 많은 경우의 독재자들은 보편적 이익을 추구하기보다는 자신의 사익을 챙기는 약탈자의 모습을 나타낸다(임혁백, 1999: 73-74).

### III. 민주주의와 부패에 관한 접근

이론적으로 볼 때, 민주주의는 기본적으로 정치부패 방지의 이념이자 정치부패 방지의 체제이다. 민주주의의 가치와 규범, 규칙에 근거하여 정치적 참여와 경쟁, 책임의 제도화와 공고화가 실현된 민주주의 체제에서는 부패의 기회와 가능성이 축소되고, 내적으로 부패에 대한 감시와 견제, 처벌, 그리고 치유가 가능해짐에 따라 부패는 일시적인 병폐로서 존재하기

때문이다(양동훈, 2002: 101).<sup>14)</sup> 민주주의 부패 방지 이념과 체제는 특히 공정한 정치적 경쟁이 보장되는 가운데 정치인이 정치부패 행위를 이슈화 할 수 있고,<sup>15)</sup> 자유 언론매체를 포함하는 자율적 시민사회는 정치인들에게 부패문제의 정책적 해결을 요구할 수 있으며, 삼권 분립과 견제와 균형의 원칙에 근거한 독립적 법원이 권위적인 판단으로 부패 관련 정치인에게 법적 책임을 물을 수 있을 때 더욱 강화된다(양동훈, 2001: 136).

그러나 현실적으로는 민주주의 하에서도 부패는 발생한다. 그것도 일시적이고 우연적인 부패가 아닌 지속적이고 구조적인 부패 현상이 발생하고 있다는 것이다. 이러한 이론과 현실의 괴리를 설명하기 위한 방법의 하나로 부패문제에 관한 제도적 접근방법을 활용해 볼 수 있다. 제도적 접근법(Institutional Approach)에서는 부패를 특정 국가의 제도적 취약성과 사회적 기강 해이에서 기인한 것으로 인식하는 것이다. 예를 들어, 헌팅턴은 부패를 정치적·사회적 제도화의 결함으로 보면서, 나아가 균형 있는 제도화의 미비가 부패문제는 물론 사회적 불안정까지 야기한다고 보았다(Huntington, 1968). 요컨대, 제도적 접근법에서 이해할 때 민주주의 하에서 일종의 일탈행위로서 발생하는 부패의 원인은 제도화의 미비로 인해 기대되는 행위의 패턴이 안정적 구조를 갖지 못하는데 있는 것이다.

여기서는 이러한 제도적인 접근법을 이용하여 ‘철의 삼각편대’를 구성하는 정치인과 경제적 엘리트 혹은 이익집단 사이에서 발생하는 정치부패와 정경유착적 부패를 중심으로 민주주의 체제 하에서 발생하는 부패문제에 대한 논의를 진행해보기로 한다.

## 1. 민주주의와 자본주의

마르크스주의는 대부분의 민주주의 국가에서 발생하는 부패의 원인이 자본주의와 민주주의의 그 자체에서 기인한 것이라고 주장한다. 시장경제와 민주주의는 본질적으로 그 내부 원리 속에 부패발생의 소지를 충분히 가지고 있을 뿐만 아니라 자본주의와 민주주의가 병행하며 공존할 경우에는 양자간에 부조화로 인해 필연적인 충돌이 발생하면서 부패발생의 가능성이 더욱 높아진다는 것이다.<sup>16)</sup> 이 관점은 자본주의와 부패, 민주주의와 부패의 두 관점에서 살펴보자.

우선적으로 자본주의와 부패에 관한 마르크스주의적 입장은 다음과 같다(정성진, 2000). 마르크스주의적 관점은 부패가 인류의 역사와 함께 진행되어왔다는 기본전제 자체에 의문을 제기한다. 기존의 부패 정의들은 공적 영역과 사적 영역의 구별을 그 전제로 하고 있는데,

---

14) 민주주의는 기본적으로 갈등하는 이해관계를 경쟁에 맡기는 것으로부터 출발하는 경쟁적 정치체제라고 할 수 있다. 특히 아무도 그 경쟁의 결과를 사전에 알 수 없으며, 사후에 조작할 수도 없다. 즉 민주적 과정은 어떤 특정한 이해의 실현을 실질적으로 보장해주지 못하는 것이다.

15) 경쟁적인 정치환경 속에서의 정치인들간의 치열한 상호 경쟁은 “역설적 안정”을 유도함으로써 정치부패를 미연에 방지할 수 있다. 즉 상호 경쟁적 구조 하에서 재선을 목표로 하는 정치인이 지나치지 않을 정도의 적당한 불안을 느끼게 되는 경우, 이 정치인은 자신의 부패행위가 선거라는 제도를 통하여 유권자에 의해 처벌받게되는 것을 두려워한 나머지 자신 스스로 부패와의 연결고리에서 멀어지게 된다는 것이다. 물론 이것은 시민의 자유와 자유언론이 보장되고, 공개적이고 투명한 선거가 가능하다는 전제조건을 포함하는 것이다(Ackerman, Susan-Rose, 1999).

16) 이것은 민주주의와 시장경제의 관계 및 공존가능성에 대해 부정적 견해를 피력하는 관점들과 비슷한 논리구조를 가진다.

이와 같은 ‘공’과 ‘사’의 구별은 근대 자본주의의 발생과 함께 이루어진 것이기 때문에 자본주의 이전 사회에서는 부패 정의가 지시하는 부패현상 자체가 존재할 수 없다는 것이다. 마르크스주의는 부패가 역사적으로 특수한 사회경제체제인 자본주의의 고유 현상이라고 주장한다.

마르크스주의적 관점은 특수자본주의적 현상인 부패가 발생하는 근원은 자본주의가 전제하는 끝없는 이윤추구의 논리에 있기 때문이라고 본다(Perlo, 1988: 165). 나아가 적자생존과 양육강식과 같은 자본주의적 경쟁의 강제력 역시 뇌물제공을 통한 경쟁자의 제압, 자유로운 착취에 대한 각종 규제의 회피, 탈세 등의 부패를 불가피하게 만든다고 본다. 특히 이 부분에서 마르크스주의는 정치적·경제적 경쟁이 부패의 수준과 그것의 부정적 효과를 감소시킬 수 있다는 주장에 대해 이의를 제기한다. 자본주의에서 의미하는 경쟁은 실제적으로는 생사를 결정하는 경쟁적 투쟁 과정이며, 이 과정에서 자본가는 자신의 생존을 위하여 합법적 수단과 비합법적 수단을 가리지 않기 때문에, 경쟁은 그 과정 자체가 부패의 온상으로 작용한다는 것이다.<sup>17)</sup> 자본주의 체제 하에서의 경쟁이 끊임없이 지속되는 한, 부패의 발생 역시 일상적으로 일어날 수밖에 없다는 것이다.

이러한 주장의 연장선상에서 이들은 신자유주의 세력의 주도 하에 진행 중인 시장경제적 세계화에 대해 강하게 반대한다. 마르크스주의적 관점에 따르면, 전 세계에 만연해 있는 부패는 시장 논리의 부족이 아니라 시장 논리의 과잉으로 인해 발생하는 것이다. 자본주의에 의하여 축적된 본원적 자본 역시 부패의 재현으로 이어진다. 자본주의는 자본의 유무를 기준으로 자본가계급과 노동자계급이 필연적으로 형성되며, 각 계급은 자연적·자발적인 것이 아니라 부패한 과정 속에서 특정 계층의 부유화와 대다수의 궁핍화를 통해 이루어진다. 이렇게 형성된 계급 구조는 자본의 축적 이후에도 국가와 독점자본의 유착 및 융합이라는 부패에 근거하여 계속 유지된다. 그 근거로 이들은 벨기에, 이탈리아, 일본, 독일 등 선진자본주의 국가들에서 국가와 독점자본 간 유착과 융합이라는 부패 형태는 매우 쉽게 찾아볼 수 있다고 주장한다. 특히 미국의 경우 각종 부패 스캔들이 끊임없이 발생하고 있으며, ‘군산복합체(Military-Industrial Complex)’에서 ‘월스트리트-재무성-IMF 복합체(Wall Street-Treasury-IMF Complex)’로 이행 중인 미국자본주의의 지배체제는 정경유착적 부패와 동일한 의미를 갖는 형태를 띠고 있음을 강조한다.

다음으로 민주주의와 부패에 대한 마르크스주의의 관점은 다음과 같다. 마르크스주의는 자본주의와 마찬가지로 민주주의가 부패 감소에 긍정적 영향력을 갖는다는 통념 역시 제고되어야 한다고 주장한다. 트라이스만의 연구결과를 통해 민주주의와 부패의 감소간에 유의미한 상관관계가 존재하기는 하지만 그 추정치가 매우 작다는 점을 근거로 제시한다.<sup>18)</sup> 실제로 마르크스주의는 민주주의로 발전과 함께 진행되는 분권화로 인해 부패를 발견하고 처벌하는 것이 어려워짐에 따라, 부패의 발생 가능성이 보다 증가하였음을 점을 지적한다. 즉 구체제 중심의 엘리트들로부터 지방의 보스들로의 ‘부패의 탈중심화(Decentering)’가 이루어질 것이라고 보는 것이다.

마르크스주의의 관점에 의하면, 민주주의에서 진행되는 선거 역시 부패의 증가를 수반할

17) 마르크스주의자들은 트라이스만(Treisman)의 연구를 인용하여, 시장개방과 부패의 감소간에 유의미한 상관관계가 존재하기는 하지만 그 정도가 매우 작음을 강조한다. 트라이스만에 의하면, GNP에서 수입의 비중이 0%에서 10%로 증가해도 부패지수는 고작 0.1~0.2 포인트 정도밖에 감소하지 않는 것으로 나타났다(Treisman, 2000: 435).

18) 트라이스만에 의하면, 45년간 지속적으로 민주주의의 진전이 이루어져도 부패지수는 고작 1.5 포인트밖에 감소하지 않는 것으로 나타났다(Treisman, 2000: 433).

수 있다. 선거는 그 자체가 막대한 비용을 필요로 하고, 경쟁적 구조 하에서 후보자들 역시 선거에서의 승리를 위하여 선거자금이 필요하기 때문에, 재정적 압박으로 인한 부패발생의 소지가 높다는 것이다. 이것은 선거를 통한 경쟁적 정치환경이 부패를 감소시킬 수 있다는 기본적인 통념에 반하는 것으로서, 선거제도가 부패를 방지하기에는 불충분하다는 마르크스주의적 인식을 보여주는 것이라 하겠다.

자본주의와 민주주의에 대해 이 같은 인식을 갖고 있는 마르크스주의는 당연히 자본주의와 민주주의의 공존에 대해서도 부정적 견해를 피력한다(Girling, 1997). 마르크스주의적 관점에 의하면, 민주주의 국가에서는 기본적으로 양립 불가능한 경제적 자유와 정치적 자유가 함께 추구됨에 따라 필연적으로 이들 간의 갈등을 해결하기 위한 화해가 시도된다. 문제는 이 화해가 대부분 사적 이익의 우세 하에서 자본주의의 이익을 위한 봉사의 형태를 띠게 되므로, 결과적으로 구조적 부패가 발생하게 된다는 것이다. 요컨대 자본주의와 민주주의의 공존 자체가 부패의 토대로서 작용함으로써, 금권정치의 논리를 중심으로 한 부르주아 민주주의만이 존재하게 된다는 것이다.

자본주의와 민주주의, 그리고 양자간의 공존을 중심으로 부패문제에 접근한 마르크스주의의 이러한 관점은 자본주의와 민주주의에 내재한 원리들로 인하여 발생할 수 있는 부패에 대해 지적함으로써 부패의 발생원인을 이해하는데 중요한 단서를 제공한다.

그러나 이러한 관점은 자본주의와 민주주의가 일련의 수정·보완 과정을 통하여 부패발생의 소지를 제거할 수 있다는 점을 지나치게 외면하고 있다. 즉 공고화된 민주주의 하에서 행태와 제도의 변화를 바탕으로 공정한 경쟁적 구조를 확립하고 정치적 자유와 경제적 자유의 원만한 화해를 실현함으로써, 자본주의와 민주주의가 점진적 발전을 이룩할 수 있는 가능성을 평가절하하고 있는 것이다.<sup>19)</sup> 실제로 자본주의와 민주주의는 확고한 제도화와 규범화의 실현을 통하여 수정·발전해 나가면서 부패의 감소를 실현할 수 있다. 마르크스주의가 제시하는 주장의 근거들 역시 이러한 논리를 통해 반론을 제기할 수 있다.

우선 민주화로 인해 오히려 부패가 증가했다는 주장은 권위주의 체제는 기본적으로 권력의 독점적 구조로서 비경쟁적 구조를 갖고 있었기 때문에 부패행위 자체가 요구되지 않았으며, 혹 부패 행위가 요구된다고 하더라도 그것을 충분히 권위주의 정권이 은폐할 수 있었다는 사실을 간과하고 있는 것이다.<sup>20)</sup> 즉 현재의 민주화된 국가들에서 부패가 증가한 것처럼 보이는 것은 실제로는 민주화로 인해 정치적 절차와 과정이 공정하고 투명해지면서 권위주의 체제 하에서 감춰져 있던 부패들이 드러나 보이기 시작했기 때문이다.

시장경제와 정치환경의 경쟁적 구조가 부패의 온상으로서 작용하고 있는 주장 역시 이를 안정적 형태로 유지하기 위한 제도화와 규범화가 아직 미비된 현실적 상황을 무시한 주장이라고 하겠다. 즉 중장기적으로 보았을 때, 경쟁적 구조에서 부패를 발견하고 처벌하기 위한 제도화와 함께 이를 공정하기 운영하기 위한 규범화가 확고히 진행된다면 민주주의 체제에

---

19) 공고화된 민주주의 하에서는 결과의 불확실성이 제도화됨으로써 공정한 경쟁이 지속적으로 보장되어야 한다. 한편 민주적 통치에 참여하고 있는 정치인들과 시민들은 상호 신뢰하는 가운데 경쟁의 결과를 자발적으로 받아들여야 하며, 나아가 갈등이 발생하였을 경우 제도화된 규칙에 따라 이를 일상적으로 해결할 수 있어야 한다.

20) 사회주의 체제에서도 부패가 없었던 것은 아니다. 그리고 그 부패의 질적·양적 정도가 현재 민주주의 체제보다 낮았다고 할 수도 없다. 실제로 사회주의 체제 하에 있던 중국이나 구 소련에서도 부패는 꾸준히 발생했다. 특히 구 소련의 경우, 1970년대부터 부패행위가 개별적 차원을 넘어 체제 전반에 걸친 관행으로 자리잡으면서, 법적 규제의 강화를 통해 부패를 방지하기보다는 오히려 규제를 완화시키는 방안을 정책으로 취하기도 했다(이인성, 1996: 359).

서의 부패는 더욱더 감소하는 추세를 나타낼 것이다.

요컨대 자본주의와 민주주의가 근본적으로 부패를 유발시키는 원인으로 작용한다는 주장은 옳지 않다. 다만 그 원리와 체제를 완전하게 실현시키고 작동시키기 위한 제반 조건들이 현실적으로 아직 갖추어지지 못했기 때문에 민주주의 하에서 부패가 발생하는 것이라고 보는 것이 보다 정확한 인식이라 하겠다.

## 2. 대의민주주의에서의 정치인의 역할

일반적으로 정책결정과정이라는 측면에서 볼 때, 정치란 사회적 가치와 자원의 권위적인 배분을 의미한다(Easton, 1952). 그리고 이러한 배분 과정은 정치체계라는 상호 작용적 질서를 통해서 실현된다. 여기서 한 가지 중요한 사실은 정치체계의 유지·기능·발전 과정에서 정치인이 사회구성원들로부터 부여받은 권력과 권위를 바탕으로 상당한 역할을 담당하고 있다는 점이다. 특히 다양한 정책들을 형성하고 결정하는 과정에서 정치인들은 중요한 역할을 담당하는데, 이것은 현실적으로 거의 모든 국가들이 대의민주주의를 실현하고 있다는 사실을 고려해보면 더욱 쉽게 이해할 수 있다. 문제는 정치체계가 다양한 일반 정책들은 물론 특정 개인이나 특정 집단의 이해관계와 직·간접적으로 연관되는 정책들을 갖는다는 것이다. 다시 말해 정치인은 자신이 갖는 정치적 영향력을 이용하여 특정 개인이나 특정 집단에 대해 개별적인 혜택을 제공할 수 있게 되는 것이다. 이것이 바로 민주주의에서 부패를 유발시키는 요인 중 하나가 된다.

좀더 구체적으로 알아보자. 먼저 특정 정책의 실현과 관련해 직·간접적 이해관계를 갖는 개인이나 집단이 합법적 기부나 비합법적 뇌물을 통하여 정치인의 정치적 영향력을 매수할 가능성이 있다. 특히 정치적 영향력을 매수하고자 하는 개인이나 집단의 입장에서 볼 때, 정치인이 제공할 수 있는 특정 혜택이 분명하게 존재하고, 그러한 혜택을 특정인이나 특정집단이 합법적으로 얻을 수 있는 방법이 없으며, 정치적 연합관계가 안정적일수록 이러한 유형의 부패에 접근할 가능성이 더욱 높아진다.<sup>21)</sup> 반면 정치적 영향력을 제공하는 정치인의 입장에서 볼 때는 부패행위가 폭로될 가능성이 매우 낮거나 혹 폭로된다 하더라도 그로 인해 잃게 되는 정치적 손실이 부패행위를 통해 얻은 이익보다 적을 경우, 그리고 정치적 불안정으로 인해 사실상 재산이 거의 불가능한 경우 개인적 부의 축적을 위하여 정치적 영향력의 매매하는 부패로의 접근 가능성이 높아진다(Ackerman, Susan-Rose, 1999). 물론 특정 개인이나 집단이 추구하는 정책이나 법안이 정치인들의 득표 활동에도 유리한 것일 경우에는 거의 완벽한 부패 조건이 형성될 것이다.

이러한 가치배분 과정에서 필연적으로 발생하는 이해관계의 상충에 있어, 정치인이 공정한 결정을 내리기보다는 자신의 개인적 이익을 극대화하기 위하여 정치적 영향력을 편파적으로 행사할 가능성이 높다. 즉 정치인 자신이 직·간접적 이해관계를 갖는 정책의 형성 및 결정을 위하여 노력하거나 이와 관련된 법안을 제출하는 등의 행위를 할 수 있는 것이다. 이러한 유형의 부패는 특히 정치인이나 정치인의 가족 중 일부가 정부와 사업을 하거나 정책으로부터 혜택을 받을 수 있는 기업에 소유지분을 가지고 있을 경우 더욱 쉽게 발생한다.<sup>22)</sup>

21) 이해관계를 갖는 조직들이 상호 경쟁상태를 있는 때 한 정당 혹은 한 안정적인 정당연합이 의회를 장악한다면, 거대한 규모의 부패가 발생할 가능성이 높다.

22) 이것은 합법적·비합법적 정치자금이나 뇌물의 제공이 없이 발생한 특혜주의이다.

실제로 러시아와 폴란드 같은 과거 사회주의 국가들에서는 이와 같은 유형의 부패문제가 특히 심각하다. 그것은 종종 새로이 민영화된 많은 기업들이 정치에서 활발하게 활동하고 있는 과거의 관리인들에 의하여 여전히 통제되고 있기 때문이다(Collins, 1993). 특히 러시아에서는 많은 정치인들이 공직에 있는 동안 자신의 부를 증진시키는 것이 범죄라는 사실을 이해하지 못하고 있다(Coulloudon, 1997). 중국 역시 예외는 아니어서, 중국의 정치인들 중 상당수가 공공 부문과 민간 부문 모두에서 복수의 지위를 맡고 있다. 예를 들어 중국 전력 산업에 관한 연구에 의하면, 한 사람이 동시에 전력회사의 간부와 정부 전력국의 관료가 될 수 있다고 한다(Chow, 1997).

그러나 대의민주주의에서 정치인이 갖는 정치적 영향력으로 인해 발생하는 이러한 부패문제가 근본적으로 치유 불가능한 것은 아니다. 먼저 정치적 영향력의 매수 가능성은 정치체제의 경쟁성을 보다 증진시키고, 선거에 의해 선출되는 정치인들이 특정 개인이나 집단을 위한 정책적 결정을 내리지 못하도록 정치체제를 정비하는 한편 정치인들의 재량권을 제한 시킴으로써 줄일 수 있다.<sup>23)</sup> 또한 정책결정과정의 투명성을 확보하고 자유언론과 시민사회의 성숙한 발전을 유도하는데 이어 시민교육을 통하여 유권자들에게 부패 행위의 위험성과 부당성을 강하게 인식시킬 수도 있다. 이것은 정치인의 부패행위가 노출될 가능성을 증진시키는 한편 부패 행위의 노출로 인해 발생하는 정치적 손실 역시 증가시킴으로써, 결국 정치인이 부패행위를 선택할 가능성을 약화시킨다.

한편 정책결정과정에서의 이해상충으로 인해 유발되는 정치인의 부패문제 경우는 다음과 같은 방법들을 통해 발생 가능성을 낮출 수 있다. 먼저 정치인으로 하여금 자신과 자신 가족들의 재정적인 이해관계를 공식적으로 공개하도록 함으로써 민주적 책임성의 확보를 도모한다. 이어 정치인 본인은 물론 그의 가족과 수하 보좌관들까지 그 정치인의 재임 기간동안은 정치인이 담당하고 있는 역할과 직·간접적 이해관계에 있는 기업에 관여를 방지하는 것이다. 이로써, 정치인이 정치적 영향력을 유용하여 사적 이익을 증진시키는 부패행위를 막을 수 있다. 나아가 정치인의 공직 퇴임 후에도 일정기간동안 유지될 필요가 있다.

### 3. 경쟁적 정치환경 속에 존재하는 정치인

사실 정치적 영향력을 합법적·비합법적 선거자금이나 뇌물과 상호 교환하는 정치인과 특정 개인 및 집단 사이에는 그러한 부패행위가 충분히 필요하고 그러한 부패행위에 충분히 만족할 수밖에 없는 현실적 조건들이 존재한다. 앞에서 살펴보았듯이, 정치인들은 현실적으로 재정적 압박에 지속적으로 시달리며, 경쟁적 시장경제 구조 하의 특정 개인이나 집단들은 자신들의 배타적인 이익을 확보·증진시킬 수 있는 정책이나 법률에 영향을 미치고자 한다. 이들은 정치적 영향력을 매수하는데 있어 상응하는 대가를 지불할 용의를 가지고 있다. 현실적 상황에서 정치인과 특정 개인 및 집단 간의 부패행위는 필요와 충족의 원리에 의해 너무나도 자연스럽게 발생하는 것이다.

결국 정치부패와 정경유착적 부패가 발생하는 하나의 요인은 경쟁적 정치환경 속에서 정치인이 받는 재정적 압박인 것이다. 그러면 이런 정치인에 대한 재정적 압박은 어디서 발생

23) 계약자의 선정과정을 정치과정으로부터 분리시킴으로써, 합법적이거나 비합법적인 수단을 통하여 정치인들이 이러한 결정에 개입할 수 없도록 하는 것이 바람직하다. 실제로 많은 국가들에 있어, 정치적 후원관계의 행정봉사 체제로의 전환은 정치인들이 개인적 부를 증진시키거나 직업알선의 대가로 정치적 지지를 얻는 기회를 제한하여 왔다(Ackerman, Susan-Rose, 1999)

하는가?

역설적으로 들릴지는 모르겠지만, 민주주의체제의 경쟁적인 복수정당제도와 선거제도, 그리고 자유언론의 보장은 그 본래 의도와는 달리 정치적 비용의 획기적인 증대를 초래하였다. 특히 선거는 반드시 막대한 자금을 요구하는데, 이렇게 요구되는 자금의 규모는 현대 정치로 오면서 점차 증가하는 추세이다.<sup>24)</sup>

정치자금 중 가장 큰 부분을 차지하는 선거자금은 선거가 정당 중심이 아닌 후보 개인별로 진행되는 경우와 유권자를 조직적으로 동원하는 선거방법이 주를 이루는 경우에 더욱 증가한다. 실제 정당 중심의 선거가 진행되기에는 정당정체성(Party Identification)이나 당파심(Partisanship)이 매우 약하여 선거운동이 후보 개인별로 진행되는 경우, 각각의 후보들은 정책개발을 위한 고급인력의 채용과 여론조사의 실시, TV 광고홍보 및 후보토론회 등을 모두 개별적으로 책임져야하기 때문에 매우 거대한 규모의 선거자금을 필요로 한다. 또한 지구당을 중심으로 한 조직의 운영을 통해 유권자를 조직화하고 금전적·물질적 유인의 제공을 통하여 표를 매수하고자 하는 등의 선거운동이 진행될 경우 역시 필요한 선거자금의 규모는 급격히 증가한다. 특히 우리 나라와 일본의 경우, 불법선거자금을 사용하여 유권자들의 표를 매수하려는 경향이 매우 강하다(Park, 1995 : Reed, 1996).<sup>25)</sup>

선거과정에서 요구되는 자금의 규모는 매우 거대한 반면 정치인에게 순수한 선거자금을 지원하는 경우는 매우 드물다. 강한 정당소속감을 가진 다수의 유권자들에 의해 지속적인 당비의 납부가 이루어지지 않는 한 대부분의 정치인들은 개별적인 후원회를 통하여 정치자금과 선거자금을 확보해야한다. 이 때 확보된 자금은 매우 불충분할 뿐만 아니라 혹 충분하다 하더라도 특정 개인이나 특정 집단에 의하여 제공된 자금은 대부분 그 반대급부를 기대하면서 제공된 것이다. 결국 비합법적인 뇌물은 물론 합법적인 기부조차도 정책결정 과정이나 입법과정에서 도움을 받기를 희망하는 기대심리를 바탕으로 단기적·중장기적 투자의 입장에서 진행되기 때문에 다시 부패와의 연결고리를 형성하게 되는 것이다.<sup>26)</sup>

부패방지 역할을 담당해야할 경쟁적인 선거가 유발시키는 부패발생의 소지를 방지하기 위해서는 먼저 선거자금과 정치자금의 모금 과정을 투명하게 만들 필요가 있다. 즉 합법적으로 모금된 정치자금을 모두 하나의 은행계좌에서 관리함으로써 자금의 입출금과정의 확인이 용이하게 하는 한편, 선거자금이나 정치자금을 기부한 개인이나 집단의 명단과 기부금액을 공개적으로 제시하는 것을 법적 제도화하는 것이다. 이어 시민단체와 사법당국이 정치인들의 선거자금과 정치자금의 모금과 사용을 면밀히 감시하는 체계를 구축할 필요가 있다. 그런데 여기서 한 가지 중요한 사실은 정치인이나 정당이 모금할 수 있는 기부금의 상한선을 현실적으로 책정해야 한다는 것이다. 일부 국가에서는 선거자금법이 지나치게 관용적이어서 문제를 일으키는 반면 다른 일부 국가에서는 법이 너무 제한적이어서 부패로 이어진다. 1975년과 1993년 사이에 일본에서 시행된 기부금 제도에 대하여 일부 비평가들은 기업으로부터 제공되는 합법적인 기부금을 지나치게 제한한 것이 오히려 불법적인 뇌물을 키워 왔다고 주장한다(Qui, 1996).

24) 선거자금이 그 대가를 받는 거래관계를 조장시킨다는 사실은 미국과 일본, 그리고 한국에서 쉽게 관찰된다(Etzioni,1988 : Park, 1995 : Reed, 1996).

25) 한국이나 일본의 정치인들은 유권자들이 후보자들로부터 선물이나 기타 사적인 이익을 기대하기 때문에 어쩔 수 없이 막대한 선거비용이 소요된다는 논리를 통해 그들의 불법선거자금의 사용 행위를 정당화하는 경향이 있다.

26) 기부는 많은 제공자들에게 있어 정치인들과의 상호 신뢰의 관계를 맺는데 필요한 장기투자로 인식될 수 있다(Snyder, 1992).

한편 합법적인 기부금 역시 부패와의 연결 소지가 있다는 측면을 감안할 때, 근본적으로 선거비용을 줄이는 방향으로 조정하거나 적절한 수준에서 선거비용을 공적 부문에서 제공하는 방안을 검토해볼 수 있다. 선거운동 기간의 조정이나 선거유세 방법의 제한, 선거비용의 규모 제한 등을 내용으로 하는 제도적 장치를 마련함으로써, 선거에서 소모되는 비용 자체를 절감하는 방향을 고려해볼 수 있겠다. 나아가 일정 수준을 충족시키는 후보에 한하여 선거자금을 공공자금으로 지원함으로써, 정치인들이 근본적으로 선거자금의 딜레마로부터 벗어나게 해주는 선거공영화 역시 검토될 수 있다.

#### 4. 경쟁적 시장경제 속에 존재하는 이익집단

앞에서 우리는 합법적 기부금이나 비합법적 뇌물을 정치적 영향력과 교환하는 정치인과 특정 개인 및 집단의 부패 관계를 정치인으로 중심으로 알아보았다. 여기서는 부패의 한 축을 이루는 특정 개인 및 집단을 ‘이익집단’이라는 개념을 통해 접근해보기로 한다.

인간사회가 지속적으로 복잡화되어감에 따라 경제적인 측면에서는 물론 사회 문화적인 측면에서도 여러 다양한 이해관계가 발생한다. 이러한 이해관계는 희소한 자원의 우선적 확보를 위해 경쟁하는 시장경제 구조 속에서 상충하게 된다. 각각의 이익집단들은 집단의 이익을 보다 효과적으로 확보·유지·발전시키기 위하여 경제적 엘리트라 불리는 자본가 계급을 중심으로 한 기업단체와 같은 압력집단으로 변화된다.<sup>27)</sup>

이렇게 압력집단화 된 이익집단들은 자신들의 의사를 반영하기 위하여 합법적 수단과 방법을 사용한다. 그러나 때로 합법적 수단과 방법을 위한 통로가 마련되어 있지 않거나 비합법적인 수단이나 방법을 이용하는 것이 더욱 큰 효과를 기대할 수 있게 한다면 후자를 선택할 가능성도 매우 높다. 특히 앞에서 살펴본 바와 같이 이익집단들은 정치인들의 자원동원화 욕구를 충분히 충족시켜줄 수 있는 능력을 가지고 있기 때문에, 사회적 가치와 자원의 배분과정에서 상대적으로 유리한 입장을 분명하게 확보할 수만 있다면 최고결정권과 최대영향력을 가진 정치인이 요구하는 정보와 자원, 지지 등을 비합법적 방법을 통하여 제공할 소지가 충분하다.

압력집단은 자신들이 요구하는 정책이나 법안이 실현될 가능성을 더욱 증가시키기 위해 다음과 같은 정치인들을 주로 공략한다. 첫째, 대적할 상대가 거의 없어 자신의 의석을 이미 안전하게 확보한 의원, 둘째 낙선이 확실시되는 확실한 패자, 셋째, 본인의 의사에 의해서나 임기 제한과 같은 제도에 의하여 은퇴를 계획하고 있는 정치인 등이다(Ackerman, Susan-Rose, 1999). 물론 이 경우 공략 대상 정치인이 반드시 자신들의 요구를 실현시켜줄 수 있는 정치적 영향력을 보유하고 있다는 전제조건을 만족시켜야만 한다.

이렇게 압력집단과 정치인 간의 거래관계가 성립된 후에도 이러한 관계가 실현·유지되기 위해서는 정부의 정책집행 과정에서 주도적인 역할을 담당하고 있는 행정관료의 협조·묵인·방관·희생 등이 필수적으로 요구된다. 물론 이 경우 정치인은 그러한 행정관료에 태도에 대하여 보상적으로 정치적 보호막을 제공하거나 인사상 특혜를 주거나 혹은 관료자신의 비리행위를 묵인해 줄 수도 있다. 압력집단 역시 행정관료의 협조와 배려에 대하여 금전적 특혜나 고용기회를 제공함으로써 보상을 제공한다(양동훈, 2002: 105). 결과적으로 정치인과

27) 압력집단이란 이익집단이나 조직집단과는 달리 자신들의 의사를 정치적으로 반영시키고자 정치세력에 대하여 특정 형태의 압력을 가하는 특수이익 집단이다(이극찬, 2003: 389).

압력집단, 그리고 행정관료로 형성된 ‘철의 삼각편대’의 부패가 발생하는 것이다.

이러한 문제는 제도적 보완 장치를 통하여 일정 부분 제어할 수 있다. 먼저 압력집단 역시 정치인들과 마찬가지로 그들이 특정 정치인에게 기부한 금액과 명단을 투명하게 공개하는 것을 제도화함으로써 유권자들이 압력집단과 정치인과의 관계를 파악하는데 보다 용이하게 정보를 획득할 수 있게 해야 한다. 또한 선거를 통해 부패행위에 대한 명백한 심판이 이루어져야한다는 사실을 시민교육을 통하여 확산시키는 방법을 고려해볼 수 있다. 즉 정치인의 경우 자신의 부패 행위가 폭로될 가능성이 높고 그로 인해 얻게 되는 정치적 손실이 부패행위를 통해 얻게 되는 이익보다 클 경우 부패에 참여하지 않을 것이기 때문이다. 이어 부패를 통하여 자신의 이익을 확보하려는 이익집단을 합법적인 통로로 유도하되, 만약 불법적인 부패행위를 자행할 경우 제도적인 제재장치를 통해 처벌 효과를 높일 수 있다.

#### IV. 결 론

앞에서 진행된 논의과정을 통해 알 수 있듯이, 민주주의 그 자체가 완전하게 부패를 방지해주는 것은 아니다. 그것은 경쟁적 정치환경의 구성에 있어 가장 핵심적 제도인 선거 역시 부패로부터 완전한 장치가 아니라는 사실 하나만으로도 충분히 인식할 수 있다. 따라서 우리는 민주주의 하에서 발생하는 부패문제를 해결하기 위하여 제도적 장치를 마련하여야 한다. 물론 이것이 체제전환과 같은 거대하고 불확실한 변화를 의미하는 것은 아니다. 기본적으로 민주주의가 부패문제를 방지하기 위한 가장 효과적인 이념 및 체제라는 전제 하에서 출발한다. 즉 우리는 민주주의의 기본 원리와 체제를 보다 완전하게 실현하기 위한 일련의 노력이 필요한 것이다.

민주주의가 보다 효율적이고 효과적으로 부패를 감시·방지하게 하기 위해서는 무엇보다도 민주주의 규범화와 제도화가 엄격하게 실현되어 확고한 민주주의의 공고화가 이루어져야 한다. 특히 정치부패와 정경유착적 부패를 감시·방지하기 위해서는 다음과 같은 제도화가 필수적으로 요청된다.

먼저 정치인이 정치적 영향력을 행사하는 과정에서 견제와 균형의 원리가 보다 엄격하게 제도화되어야 한다. 특히 특정 정치인이 정책이나 법안의 결정과정에서 독보적인 영향력을 행사함으로써 결과의 사전·사후 조작이 가능해지는 상황을 미연에 방지하기 위하여, 결정과정을 복잡화하고 권력의 분산화를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 즉 정책이나 법안의 결정과정이 한 단계가 아닌 여러 단계를 거치도록 하는 것은 물론 결정권 역시 다수에게 분산시켜 놓음으로써, 특정인이나 특정 집단이 결정 자체를 단독적으로 진행할 수 없도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 이 경우 정치인이 특혜를 제공하는 것 자체가 불가능해지는 것은 물론, 뇌물을 제공해야할 정치인의 수가 급격히 증가함으로써 특정인이나 특정집단이 뇌물을 통해 특혜를 얻을 가능성 역시 현저히 줄어들게 된다.

물론 정책결정 과정을 다단계화하고 투명하게 하는 것 역시 필요하다. 즉 입법부와 행정부가 정책의 입안·형성·결정 과정에 관한 정보를 작성하여 배포하는 것을 의무화하는 한편 사회구성원이면 모두 그 정보를 획득할 수 있게 함으로써, 정책결정 과정 자체를 항시 공개하도록 하는 의무 규정을 마련하는 것이다. 이 경우 사회구성원이면 누구나 정책결정 과정을 개인적으로 혹은 시민단체를 이용해 집단적으로 감시할 수 있게 되는데, 이로 인해 결국 다음 선거를 고려해야하는 정치인의 경우 부패행위에 대한 적발의 위협으로 인해 정치

적 영향력을 사적 이익을 위해 행사하는 것이 거의 불가능해진다.

다음으로 부패를 감시하고 방지하기 위한 제도적 기구와 장치가 반드시 마련되어야 한다. 독립적인 사법부와 검찰이 부패행위에 대해서는 성역 없이 조사하고 판결할 수 있어야 하는 것은 물론 이와 동시에 독립적인 부패방지 기관들을 설립함으로써 부패에 대한 일상적인 감시가 가능해져야 한다. 즉 반부패위원회와 같은 독립적인 감시체계를 마련하여 정치인과 관료들의 부패행위를 집중적으로 조사·고발하는 한편 공공기관 내부의 감독 역시 수행하도록 해야 한다. 물론 이 기구의 역할은 단지 부패행위의 조사·고발에만 한정시키고 사법적 판단은 사법부에 맡김으로써, 권력의 균형을 유지하여야 한다.

마지막으로 특정 개인이나 특정 집단이 정책결정 과정에 자신들의 명확하게 의사를 전달할 수 있는 제도적 장치가 보장되어야 한다. 만약 특정 정책이나 법안이 결정되는 과정에서 자신의 뜻을 전달하는 것이 원천적으로 불가능하거나 그 정도가 매우 미미할 경우 당연히 개인이나 집단은 뇌물을 통하여 자신의 뜻을 알리거나 실현시키고자 할 것이다. 따라서 정책결정과정에서 개인이나 집단이 보다 완전하게 자신들의 의사를 전달할 수 있는 커뮤니케이션의 장이 마련되어야 한다. 물론 이러한 역할을 언론이 담당할 수도 있다. 공정한 언론기관이 여론을 명확하게 인식하고 여론을 공론화함으로써, 정책결정 과정에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 그러나 이 경우 대다수의 관심에서 벗어난 비인기 정책이나 법안의 경우 여론이 형성되기 힘들며, 따라서 언론 역시 이를 배제할 가능성이 높다.

언론을 통해서 개인이나 집단이 의사를 표현하는 것은 일정 부분 한계를 가진다. 따라서 개인이나 집단이 정책의 결정과정에 보다 확실하게 자신들의 의사를 전달할 수 있도록 하기 위하여, 결정과정의 특정 단계에서 사회구성원들의 의사를 수렴하는 것을 의무화하도록 해야 한다. 이것은 그 정책이나 법안의 통과와 직접적 이해관계를 갖는 개인이나 집단이 타인이나 타집단에 비해 결정과정에서 소외되어있다는 인식을 축소시켜줌으로써, 뇌물을 통해 결정 과정에 영향력을 행사하고자 하는 욕구를 줄일 수 있다.

이와 같은 몇 가지 제도적 장치를 마련함으로써, 공정하고 투명한 의사결정 과정은 물론 공정한 경쟁구조 역시 확보할 수 있다. 이것은 분명 부패문제를 해결하는 데 있어 하나의 효과적인 방법이다. 그러나 이미 언급하였듯이, 부패는 결코 단선적이고 단편적인 문제가 아니기 때문에 제도적 장치를 통해서 부패문제를 완전하게 해결할 수는 없다. 인간사회 전반에 걸쳐 총체적으로 작용하는 것이 부패인 만큼, 보다 다양한 차원에서 보다 다양한 해결방법을 통해 종합적으로 접근해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

Ackerman. Susan-Rose, *Corruption and government : causes, consequences, and reform* (New York : Cambridge Univ. Press, 1999).

Almond, Gabriel.A. “Capitalism and Democracy”, *Political Science and Politics*, September, 1991.

Berger, Peter. “The Uncertain Triumph of Democratic Capitalism”, *Journal of Democracy* Vol. 3 , No. 3, 1992.

\_\_\_\_\_ *The Capitalist Revolution* (New York: Basic Books, 1986).

Chow, Daniel. “An Analysis of the Political Economy of China’s Enterprise Conglomerates: A study of the Electric Power Industry in China”, *Law & Policy in International Business*, 1997.

Collins, Paul. “Civil Service Reform and Retraining in Transitional Economics: Strategic Issues and Options”, *Public Administration and Development*, 1993.

Coulloudon, Virginie “The Criminalization of Russia’s Political Elite”, *East European Constitutional Review*, 1997.

Diamond, Larry. J.J. Linz, and S.M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1988).

Easton, David. *The Political System* (New York: Alfred A. Knopf, 1952).

Etzioni, Amitai. *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy* (New Brunswick . NJ: Transaction Publishers, 1988).

Femia, Jesoph.V. *Marxism and Democracy* (Oxford: Clarendon Press, 1993).

Girling, J. *Corruption, Capitalism and Democracy* (Routledge, 1997).

Glynn, P. S. Kobran and M. Maim, “The Globalization of Corruption”, Elliott ed., 1997.

Huntington, Samuel .P. *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale Univ. Press, 1968).

\_\_\_\_\_, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* ( Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

- Karl, T.L. *Dilemmas of Democratization in Latin America* (A Paper submitted to Comparative Politics, 1988).
- Kim, Sungsoo *The Role of the Korean Middle Class in Democratic Transition* (A Dissertation submitted to the University of Southern California, 2002)
- Lindblom, Charles.E. *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977).
- Lipset, Seymour Martin, "The Social Requisites of Democracy Revisited", *American Sociological Review*, Vol. 59.
- Macpherson, C.B. *The Life and Times of Liberal Democracy* (Oxford: Oxford Univ. Press, 1977).
- Moore, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Bacon Press, 1966).
- O'Donnell G. and P.C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 1986).
- Olson, Mancur *The Rise and Decline of Nation* (New Haven: Yale Univ. Press, 1982)
- Park Byeong Seog, "Political Corruption in South Korea: Concentrating on the Dynamics of Party Politics", *Asian Perspectives*, 1995.
- Perlo, V. *Super Profits and Crisis: Modern U.S Capitalism* (International Publishers, 1988).
- Przeworski, Adam. *Capitalism and Social Democracy* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1985).
- \_\_\_\_\_, *Democracy and the Market* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1991)
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi, "What Makes Democracy Endure?", *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 1, 1996.
- Reed, Steven R. "Political Corruption in Japan", *International Social Science Journal*, 1996.
- Scott, James *Comparative Political Corruption* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1972).

Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*, (London: George Allen & Union Ltd., 1952)

Snyder, James M. Jr. “Long-Term Investing in Politicians: Or, Give Early, Give Often”, *Journal of Law and Economics*, 1992.

Treisman, D. “The Causes of Corruption: a Cross-National Study”, *Journal of Public Economics*, Vol. 76, 2000.

공병호, 『시장경제와 민주주의』, 서울 : 자유기업센터, 1999년.

김균, 박순성, “민주주의, 경제발전, 시장경제”, 한국노동사회연구소: 『노동사회』 제 12호(4월호), 1998년.

김영중, “정경유착의 구조적 실태”, 한국정신문화연구원: 『부정부패를 진단한다』, 1997년.

김성수, “민주화 이행 과정에서 한국 중산층의 역할: 민주화 운동 참여 동기에 대한 분석”. 한국국제정치학회: 『국제정치논총』, 제43집 1호, 2003년.

김호진, “자본주의와 민주주의”, 고려대학교 노동문제연구소: 『노동문제논집』, 1994년.

신광영, “민주주의는 경제발전에 도움을 주는가?”, 한국노동사회연구소: 『노동사회』 제 12호(4월호), 1998년.

양동훈, “민주화과정에서 정치부패의 문제: 한국의 사례와 관련하여”, 21세기 정치학회: 『21세기 정치학회보』, 제 11집 2호, 2001년.

\_\_\_\_\_, “정치부패의 문제와 민주주의 공고화: 정치체제 접근”, 한국정치학회: 『한국정치학회보』 제 36호, 2002년.

양윤철, “민주주의, 경제성장, 경제적 자유의 상관관계”, 세종연구소: 『동아시아의 민주주의와 경제발전』 (박기덕 편저), 2001년.

윤대범, “부패와 개혁: 체제적 접근”, 한국행정학회: 99년도 하계학술대회 발표논문집(정부정책 및 정부개혁의 평가), 1999년.

이극찬, 『정치학』, 서울 : 법문사, 2003년.

이인성, “러시아의 체제개혁과 정치부패-근대화 가설의 재검토”, 한국정치학회: 『96년 연례학술대회 3』, 1996년.

임혁백, “민주주의와 시장경제: 긴장에서 화해로”, 한국체계과학회: 『정치경제의 복합현상과 체계이론』, 1999년.

정성진, “부패의 정치경제학: 맑스주의적 접근”, 경상대학교 사회과학연구소: 『한국의 부패와 반부패 정책』 (서울 : 한울), 2000년.

정영태, “민주주의와 시장경제의 동시발전론에 대한 비판”, 한국노동사회연구소: 『노동사회』 제 12호(4월호), 1998년.

최장집, “한국 정치 경제의 위기와 대안 모색- 민주적 시장 경제를 중심으로”, 한국정치학회: 『한국정치 특별학술회의2 논문집』, 1998년.