

부패와 거버넌스

A study on the Correlation between Corruption and Governance

이 균 우(Lee, Kyun Woo)*

ABSTRACT

Corruption is a problem worldwide. It is now widely agreed that corruption, wherever in the world, It is occurring, is one of the greatest challenges societies face as we entered this century. However, the factors that cause corruption are country specific. Is it a bribe or not depend upon your country, culture context and historic period. The disfunctionality of public sector governance is considered to be the root cause of corruption. corruption is one outcome of poor governance, Involving the abuse of public office for private gain.

Public sector corruption as symptom of failed governance is attributed to a multitudes of factors such as quality of public sector management, the nature of accountability relation between the government and citizens, and the degree to which public sector process are accompanied by transparency and disseminations of informations. In dealing with these concerns , this study presents that tackling corruption requires an indirect approach that addresses the root causes of corruption. Finally it is suggested that the higher the incident of corruption, the less an anticorruption strategy should include tactics that are narrowly targeted to corrupt individual behaviors and the more it should focus on the broad basic features of the governance environment.

Thus, coupled with cultural approach, improving, strengthen governance, and reducing corruption are crucial to anticorruption.

Key Word : 부패(Corruption), 거버넌스(Governance)

1. 서론

이제 부패는 국경 없는(corruption without frontiers) 전 세계적 문제로 확산되고 있다. 새천년에 들어와서 사회가 당면한 가장 큰 과제중의 하나는 부패이며 누구나 널리 인식되고 부패의 분출 시대에 살고 있다. 이러한 지구적문제로 말미암아 UN 세계은행 국제협력기구 IMF IT등 세계적 기구들이 대책마련에 앞장서고 있음을 알 수 있다.

우리나라는 그동안 부패친화적인 역사적 문화적 환경과 1945년 일제식민지 해방 미군정 3년 1948년 민주정부 수립으로 제도상 외형상 민주화는 이루었지만 제도의 이식에 따른 국민들의 행태의 괴리로 인한 형식화 이질혼합 법률상 결과(de jure outcome)

* 경남대학교

와 실제상 결과(de facto outcome)의 괴리 즉 교과서상 민주주의와 현장에서의 민주주의(on the field)의 차이로 인한 미국식민주주의 미 정착으로 거버넌스 측정지수에 생태적으로 문제점이 있을 뿐만 아니라, 사실상 실제민주주의에 대한 학습의 미숙으로 혼란을 거듭하던 중 권위적 군사정권의 등장으로 민주주의 성공적 요건 중 외적 물질적 조건과 내적 정신적 조건 중 민주주의 물질적 조건으로서의 경제 성장우선 정책을 중시하여 왔고 이에 따라 정치적 민주와 경제적 민주와 상호 갈등 등 논란이 있었으나 이러한 와중에 권위주의 정치권력과 정경유착으로 회소재원의 배분을 둘러싼 관료 및 권력부패가 심화되었음은 주지의 사실이다.

공공분야 부패는 실패한 거버넌스의 징후(symptom of failed governance)로서, 여기에는 공공분야 관리의 질과 정부와 시민간의 책임관계의 본질 및 공공분야과정의 투명성과 정보 확산의 실현 정도 등에 의하여 좌우 된다. 역대정권들이 부패척결을 위한 대책을 실시하였지만 구호에만 끝치고 실효성을 보지 못하고 잠재화 되고 독버섯처럼 자라고 있다. 정책이 단순한 대중요법이나 한사이즈로 모든 방법에 맞추는 것을 떠나 대상 집단의 부패유형을 인식하고 기저하고 있는 역기능적인 거버넌스의 개별국가의 특수성의 원인과 촉진요인을 해결하는 실효성 있는 대책이 되어야 할 것이다(Shah, 2007: 234, 236).

II. 부패의 개념과 정도

1. 부패의 개념

부패는 형태 크기 감내 정도 등 여러 측면에서 다양하게 정의 될 수 있지만 한 가지 특징은 공직자가 공직으로부터 사적인 이익을 얻는 것(Caiden, & Caiden., 1977)¹⁾ 이라고 규정하고 공익에 반하는 공직자의 권한행사 또는 사적이익을 위하여 공직의 남용으로 정의 될 수 있다. 본질적 특징은 공직으로부터 사익의 금지에 있다. 또 다른 몇 개의 정의를 보면, 사적 목적 달성을 위하여 공인된 규범이 무시되거나 공공의 의사를 실망케 하여 조작 될 경우 윤리적 침해를 부패로 보는 경우와 James Q. Wilson은 사적이익의 교환으로 직무가 요구하는 이외의 다른 행위를 한 경우(Wilson 1968:55), 또한 Andrew Stark는 공직으로부터 사익 이라고(Stark, 1997: 108) 각각정의를 다양하게 내리고 있다.

이와 같은 정의에 대하여 다음과 같은 이견이 있다. 공직으로 부터 사익을 취할지라도 모두가 부패가 되지 않는 경우가 있다는 것이다. 첫째 공직자가 자기개인의 이익을

1) 공사행위의 기준의 차이를 새롭게 제시 이구별은 18c 말 프랑스혁명 사상에서 처음 등장 군주제가 붕괴되고 대의제로교체 공직은 공공신탁으로 되고 지역의 공공봉사원으로 됨. 이는 공직 자격을 특권이나 유산 대신 공직자는 사적이익이 아닌 봉급의 급료를 받고 관료는 왕의 기호에 봉사하는 것이 아니고 공공의 봉사자이다.

추구하는 것이 아니고 정치적지지자들의 유익을 추구하는 경우 이고 둘째는 공직자가 개인적 이익을 실제로 향유 하였으나 정책의 결과에 유의적으로 영향을 미치지 않은 경우이다. 이와 같은 예외적 부패(corruption "exception")에 대하여 논거는 부패와 합법적임을 구별하는 명확하고 고정적 선이 항상 존재 하지 않은 다는 것이고 또 다른 하나는 국가와 국민에 따라 합법적으로 부패를 다르게 정의할 수 있다는 것이다(Johnson, 2004 : 3-5). 사적 이익에 대하여 정치가가 유권자를 위하여 통화절하(currency devaluation)의 결정을 할 경우나 또는 뇌물을 직접 받는 것 외에 다른 방법으로 그 돈이 자기 씨족·인종집단 이나 정당 또는 자기 선거구민에게 들어갈 경우 그가 사는 지역에 따라서 그 행위가 권력의 남용으로 되기도 아니 되기도 한다는 것이다. 정치경제학에서는 정당이나 선거구민에 정치적 유익 해위는 뇌물이 아니라고 가정한다. 오직 사적 금전적 이득만이 부패로 보고 있다. 이와 같은 부패의 다양한 정의에 대하여 제한적으로 사적이익을 공무원이나 정치가에게 발생하는 직접적 경제적 이익으로만(direct financial benefit) 한정하고 있다. 또한 정직한 뇌물과 부정한 뇌물(honest or dishonest graft)의 구별로 공공의 결과에 영향을 미치지 않은 경우 뇌물로 보지 않은 경우도 있다.

부패에 대한 관심은 정부의 역사만큼 오래 된 것으로 BC 350년 전에 Aristotle는 그의 정치학에서 “부패의 심화는 거버넌스와 함수 관계에 있음을 발견하고 국고를 사치당하는 것을 방지하기 위하여 모든 화폐는 전시민의 면전에서 발행하게 하고 계자의 사본을 여러 감시 하에 보관하라”고 하였다.

부패의 역기능을 살펴보면 정치 사회적으로 국가 및 정치발전을 저해하여 국가기관의 정통성을 상실케 하고 책임 있는 리더십에 신뢰를 상실케 하여 시민사회를 약화시켜 비윤리적 지도자에게 기회를 제공하고, 교육과 국가기반시설의 질 및 보건의 질을 저하시키고, 경제적으로 공정한 시장질서의 발전을 저해 경쟁을 왜곡케 하고 투자를 위축 회소자원의 비경제적 사용으로 경제 성장과 자본축적을 둔화 시키고 소득불평등과 빈곤을 확대 하고, 또한 환경적으로 환경관련법규의 결여 및 미집행으로 환경황폐사업에 대한 자금지원으로 사적목적의 공공유용사례를 발생시킨다(<http://www.weforum.org>). 특히 공공분야 부패의 특징은 국가의 명성(reputation)과 신뢰(trust)를 잠식하게 된다. 더 나아가서 낮은 수준의 거버넌스와 부패는 빈곤자와 부녀자 및 소수민족(minority) 등 사회적 열세집단의 공공시설 이용에 곤란을 초래하고, 거시경제안정에도 영향을 미쳐, 예를 들면 연고주의와 금융기관의 잘못에 기초한 채무보증 등은 저축 투자자와 외환시장의 신뢰상실로 이어 지게 된다.

부패의 양상은 단일의 형태로 나타나는 것이 아니고 전형적으로 최소한 다음과 같이 네 가지 의 광범한 형태로 나타난다(Anwar, 2007: 235).

①행정적 및 관료적 소 부패: 대부분의 부패는 뇌물 상납 공공유용 개인적 고려에 의한 특혜부여 등에 의한 공직을 남용한 개별공무원의 거래행위이다. 이러한 행위는 전체적으로는 상당한 공공자원이 포함되지만 소 부패(petty corruption)라고 말할 수 있

다.

②대 부패(grand corruption): 공직자에 의한 대량의 공공자원의 절취 및 남용 또는 영향력 행사-통상 정치 및 행정 엘리트층의 부패가 이에 해당된다.

③국가 및 규제적 장악 및 영향력 행사: 개인과 관료 및 정치가와 그들의 상호 사적 이익을 위하여 공모행위로서 이런 형태의 부패는 사적부문이 목적을 위하여 입법 행정부 사법부를 장악하고 국가는 전통적 부패와 개인 공무원에 의한 사적목적에 위한 가렴주구가 일어나게 된다.

④은전, 온정주의, 고객우선주의(Patronage, Paternalism, Clientalism) 및 팀 중심주의(Team player): 공무원이 자기와 동일한 지역, 인종, 문화적 연고를 가진 고객이나 동료에게 지원하기 위하여 공직을 이용함으로써 공직 취업을 포함하여 공공분야에 있어 특혜를 주는 경우이다.

2. 부패의 정도

1990년대 냉전종식과 더불어 부패의 분출(eruption of corruption)사태가 일어나고 있다(Galtung 2001: 191). 이와 같은 폭발적 요인은 ①국가 실패에 따른 기존 부패의 심화, ②과거 소련 권 국가에 있어 책임성 확보를 위한 국가기구의 동시적 강화 없이 시장규제의 완화 및 민영화, ③누구나 기업을 할 수 있는 기회를 증대 시킨 정보기술의 발전, ④누구나 즉시적으로 의사소통과 자금이동을 가능케 하는 기술에 기인한다고 볼 수 있다.

Heidenheimer는 이와 같은 부패가 체계화되고 확산적으로 상례화 되는데 대하여 부패에 대한 지역사회의 감내 수준(level of tolerance)을 중심으로 부패규모의 기초가 되는 등급화를 시도하고 있다. 문제의 부패사례에 대한 감내 수준을 반영하는 흑색 회색 흰색부패의 세 가지 정도를 설명하고 있다. 흑색 부패는 사회지도층(elite) 및 일반 여론(mass opinion) 대다수가 동 사례를 정죄하고 처벌을 원한다는 것을 의미하고, 다음 회색부패는 일부사회 지도층은 처벌을 원하나 다른 사람들은 원치 않거나 다수가 애매한 태도를 취하는 것이다. 마지막 흰색부패는 감내할 수 있는 것으로 수용 인정되는 부패로서 사회 지도층 및 일반 여론대다수가 적극적으로 처벌하기를 원치 않은 경우이다(Heidenheimer, 2002: 2).

우리나라의 부패는 전통적 유교문화와 온정주의 부패 친화적 환경에서 공무원 및 일반국민의 행태에 내면화하여 일종의 부패문화가 생성되어 부패방지에 대한 문화적 접근방법이 논의 되는 등(김영중, 2003: 4-5) 고무적 현상이나, 한편 고질적으로 심화되고 있음을 알 수 있다. 공직 사회의 비리가 일상화되고 공적 업무 수행에 필요한 행위가 예외가 될 때 체제적 부패상황이 발생하고 비윤리적 정부는 무책임한 정부로 전락하고, 공직이 공직자의 사적 이익을 위해 남용 될 때 제도화된 부패(institutionalized corruption))가 썩트고(Dwivedi, 1985: 65) 부패문제의 극소화를 위 하여는 부패의 발생

빈도의 축소와 함께 제도적 부패를 우연적인 부패(accidental corruption)로 전환하는 것이 요구 되어 진다고 할 것이다(윤은기, 2005: 89).

부패는 은폐되어 그 실체 파악이 힘 드는 것이 현실이다. 우리나라 공무원 부패에 대한 일반국민의 체감도인 국민 인식도 설문조사 결과(조정원·최영출, 2007: 37)²⁾를 보면 부패의 사회 만연 정도를 나타내는 설문에서 많이 있다가 120(42.3%), 약간 있다가 107(7.7%)로서 부패가 만연하다고 인정 하는 자가 전체 응답의 50.0%를 차지하는 것으로 나타 났다.

<표 1> 부패에 대한 인식

| 구 분 | 문제가 될게 없다 | 심하지만 않으면 문제 될게 없다 | 그리 심각 하지 않다 | 심각한 문제가 된다 |
|--------|-----------|-------------------|-------------|------------|
| 사례수(N) | 4 | 20 | 87 | 173 |
| 퍼센트(%) | 1.4 | 7.1 | 30.6 | 60.9 |

<표 1>은 부패에 대하여 어떻게 생각하는가에 대한 응답결과로서 심각한 문제가 된 다라고 응답한 경우가 173(60.9%)로 대다수를 차지하는 것으로 나타나서 우리사회의 부패가 어느 정도 심각함을 알 수 있다.

한편 우리나라 부패 수준의 국제적 비교를 위하여 국제적 평가 기관인 국제투명성 위원회의 CPI(부패인지수)를 보면 다음과 같다. 2007년도 국제투명성기구(TI, Transparency International)가 발표한 <표 2> 자료에 의하면 세계180개국 중 한국은 5.1/10으로서 43위를 차지하여 2005년부터 연 3년간 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다 (<http://www.kicac.go.kr>). 이는 과거 10점 만점에 4.0점대와 1999년의 3.8에 비하여 그 동안 투명사회 협약의 각 지역에서의 확산, 조달청 전자조달 시스템, 방위사업청 건설을 통한 국방획득의 투명성 제고, 서울시 민원처리온라인공개, 유엔반부패협약(United Nation Convention Against Corruption) 국회비준³⁾등의 노력으로 향상되고 있으나 2007년도 우리나라는 말레이시아와 공동으로 10점 만점에 5.1로서 43위를 기록하여 , 뉴질랜드(9.4:1위) 싱가포르(9.4:4위) 홍콩(8.3:14위) 일본(7.5:17위) 마카오와 대만(5.7:34위) 중국(3.5:72위) 아태지역 평균 4.24, 세계평균 4.4를 조금 웃도는 정도로 북구라파 및 유럽 선진국에 비하여 반부패 수준이 낮은 것으로 나타나고 있다.

2) 충북대학교 최영출 교수팀에 의한 설문조사(2007.8.1-8.10.서울, 경기, 충청 지역 일반국민 및 공무원 대상 300명).

3) UNCAC, 2003년 12월 정부제안 이후 2008년 2월 29일 국회비준 가결로 세계108번째 협약 비준 국이 됨. 이명박 정부의 정부조직개편에 따라 국가고충처리위원회, 국가청렴위원회, 행정심판위원회가 통합 되어 국가권익위원회로 과거 대통령으로부터 국무총리 소속으로 지위가 변경됨.

<표 2> 한국의 부패인식지수(CPI) 변화 추이

| 년 | 도 | 한국 CPI | 조사 대상국 |
|------|---|--------|--------|
| 1995 | | 4.29 | 41 |
| 1996 | | 5.02 | 54 |
| 1997 | | 4.29 | 52 |
| 1998 | | 4.2 | 85 |
| 1999 | | 3.8 | 99 |
| 2000 | | 4.0 | 101 |
| 2001 | | 4.2 | 91 |
| 2002 | | 4.5 | 102 |
| 2003 | | 4.3 | 133 |
| 2004 | | 4.5 | 146 |
| 2005 | | 5.0 | 159 |
| 2006 | | 5.1 | 163 |
| 2007 | | 5.1 | 180 |

자료: 한국투명성기구

우리나라 부패의 특성은 구조적 문화적 특성과 뿌리 깊게 연계되어 우발적 부패가 아닌 지연·혈연 등 소위 일차적 기반(一次的 羈絆:Primary tie)에 근거를 두고 행위양식화 된 것이 많다. 그 위에 정치적 민주화 보다 경제 민주화 우선에 따른 개발독재체제하의 회소재원의 배분에 따른 정경유착으로 인한 부패가 극심하였다. 여기에 한국적 부패의 상황적 요인이 있는 것이다.

부패에 관한 일반적 원인을 분석한 것을 보면 부패는 공무원이 통제 할 수 있는 자원의 규모와 그 자원을 할당할 수 있는 재량권, 그리고 자신의 결정에 대한 책임의 정도 등 3가지요소의 조합으로 파악하고(Klitgaard) 자원의 규모와 재량권이 일정하다고 하다고 볼 때 목표에 대한 책임성(accountability)이 중요한 변수가 되고 부패는 행정책임의 함수관계가 성립된다. 또한 거버넌스의 핵심인 국가의 역량(capable state)은 시민에 대한 정부의 책임성과 강한 관계가 있고 이 책임성은 보다 나은 거버넌스(good governance)의 경험적 척도가 된다(Kaufmann & Kraay 2007: 6). 오늘날 민영화된 국가(privatized states)⁴⁾에 있어서 거버넌스와 연관 시켜 볼 때 과거 국가기관 상호간의 견제와 균형에 의한 수평적 전통적 책임(traditional accountability)보다 고객, 시민사회, 매스컴에 대한 수직적 책임 또는 시장압력에 대한 응답성, 비공식적 준수규범, 제3자

4) 캐나다 Victoria주의 민영화 사례(1992-1999): 공기업 매각 외부용역 공사혼합(예: 전력 부문 공기업 매각, 도시철도사업운영의 프랜차이즈, 도시 인프라사업의 공사 혼합 추진)

감시등 비전통적 비공식적 비정부적 구도와 연계된 복합적 책임개념모델(complex accountability conceptual model)이 더 중시 되고(Graeme and Koghill, 2007: 681), 책임의 향상과 과 더불어 종래의 애매하고 적절한 재정통제가 결여된 현금주의 회계(cash-based accounting)대신 민간기업의 보다 적극적이고 철저된 발생주의 회계(accrual accounting)의 전환으로 민영화된 기업의 투명성이 제고 되고 관료제적 속성이 줄어들었다. 이러한 신자유주의적 모델은 국가에 대하여는 최소한의 의존을 하게 되고, 또한 거버넌스에 있어서의 책임의 복잡성과 이에 따른 새로운 과제영역을 주게 된다. 과거에 활용되어온 전통적 장관 책임(ministerial accountability)은 비현실적이 되기 쉬우며 실제 현실에 일어 날수 있는 책임은 새로운 영역과 관련된 시장에 대한 책임(market accountability), 유권자에 대한 책임(constituent accountability)등 보다 복잡성을 띠게 되고 이는 각종 이익단체 및 시민단체의 이익을 대변하는 다원적 민주주의(pluralist democracy)로부터 나오는 복수의 요구기대를 함께 편입 하여야 할 필요성의 반영 때문이다.

기타 부패의 원인으로서 법치주의 시민자유 행정수준 경제정책기준을 위시하여, 경제유인의 크기 법률적 제재수준 집단적 정의감(박세일 2001)을 들고 있지만 결론적으로 공공분야 부패는 거버넌스(failed governance)의 역기능으로(dysfunctional governance) 나타난 것이다. 거버넌스 영역에 있어서 정부와 국민간의 수직적 책임관계가 발생하고 정부 또는 관료가 책임을 다하지 못하는 책임실패(accountability failure)는 부패로 귀착되고 사적 이익을 위한 공권력의 불법적 사용과 부당한 영향력 행사(undue influence) 및 편파(bias) 등 온갖 부패가 만연하게 된다. 보다 거시적 포괄적 측면에서 거버넌스 수준정도에 따라 부패의 심화 여부가 영향을 받게 되고 UN, WORLD BANK, OECD에서 경제원조와 관련하여 부패문제를 거버넌스와 연계 반부패 운동을 이런 맥락에서 추진하고 있다. 따라서 거버넌스에 대한 심층분석과 부패와의 관계검토가 필요하다

III. 거버넌스

좋은 거버넌스나 아니면 낮은 수준의 거버넌스나 는 국가발전을 위한 기본요건임과 동시에 특히 정책결정자나 연구자를 위하여 중요한 인식의 기준이 된다. 소련을 위시한 과거 공산권의 부패가 극심한 것은 국가의 실패에 그 원인이 있다고 보고 있다(푸틴은 러시아 공직부패에 대하여 부패한 자는 중세식으로 손을 잘라야 한다고 외신은 전함. 2008.3.20 KBS외신 보도). 따라서 거버넌스의 실제 경험적 측정에 있어서 두 가지 핵심 사항 으로서 대상으로서의 측정영역상의 문제와 누구의 의견에 의존 할 것인가? 즉 평가의 문제를 둘러싼 지수선정에 어려움이 많음으로 경험적 측정의 한계성을 인식하고 보다 세련되고 의미 있는 정책연관의 지수개발에 국가 간 또는 시대를 통한 국제적 비교가 가능한 거버넌스 측정연구에 World Bank등 국제기구가 노력하고 있다.

1. 거버넌스의 개념

거버넌스는 다양하게 정의 되지만 가장 적절하게 강조할 사항은 국가의 역량과 (Hanna, Back. and Axel, Hadenius, 2008: 3)⁵⁾, 시민에 대한 책임, 법의 지배하의 운영을 중시하는 것이다(Kaufmann & Kraay 2007: 2). 이러한 개념은 범위가 넓어 직접적 관찰이나 측정에 잘 수용이 되지 않고 국가에 따라 차이가 있게 된다. 무엇을 측정할 것인가에 있어서 교과서 상의(on the book) 특정법률이나 규칙의 존재여부와 현장에서 의(on the ground) 거버넌스의 결과 측정에 있어서의 차이를 주목할 필요가 있다. 즉 전자는 특정국가의 헌법이나 법률 및 규칙의 환경, 반부패위원회나 독립회계감사기관의 존부 등 거버넌스의 주요 법률적 기초(de jure foundation of governance)를 제공하는 데 있고, 후자는 이들 법률의 실제 적용에서 초래되는 사실상의 거버넌스 결과(de facto governance outcome)를 측정하는 지표이다. 이는 기업이나 가계에 대한 설문에서 규제적 환경이 까다로우냐?, 경찰이 부패하였다고 믿느냐? 등과 관련 되는 것이다. 즉 거버넌스의 측정영역에 관한 사항이다. 또 하나는 누구의 의견 전문가 또는 일반응답자에 따라서 거버넌스의 평가가 기초하고 있느냐? 여기에도 장단점이 있다. 측정에 관한 사항이 광범하여 본론에서는 이 정도에 끝낸다.

거버넌스의 개념의 연혁 적 고찰을 하여 보면 일치기 적어도 BC400년 전에 Arthashastra 논문에서 (인도 왕 수석 장관 격인 Kautilya) 그는 정의, 윤리, 반 전체 국가성향을 강조하면서 통치술의 핵심지주로서 이세가지를 제시하였다. 더욱더 왕의 의무로서 국가와 신하들의 부를 보호하는 즉 이러한 부와 신하들의 이익을 항상 유지 보호하는 것을 세부적으로 설명하였다. 이러한 것을 거버넌스 또는 제도의 질로 표현되기도 하고 또는 법규 집행 메카니즘 조직 또는 시장제도의 구축 등으로 표현되기도 하였다.

뒤에 좋은 거버넌스는 그 범위가 넓어 발전과 동의어로 표현되기도 하였다. 즉 “풍요 속에서 빈곤을 어떻게 설명할 것인가? ... 사람들이 보다 유능한 기술에 투자하고 기술을 향상하고 효율적인 시장을 조직 하계끔 유인을 창조하고 이러한 유인책이 제도에 구체화 되는 것”으로 정의 되었다. 최근에 World Bank는 반부패전략과 관련하여 보다 일관성 있게 “공무원과 제도가 공공정책을 형성하고 공공재와 서비스를 제공하기 위하여 권한을 획득하고 행사하는 방법”으로 정의하기도 하고 다음 한 단계 나아가서 전체적 거버넌스 영역과 구체적 지수 작성과 연관시켜보다 광범한 문제들을 포함하여 다음과 같이 정의한다. “...일국내에서 권한이 행사되는 전통과 제도, 여기에는 정부가 선택되고 검증되고 교체되는 과정을 포함 한다; 즉 건전한 정책을 효율적으로 수립하고 집행하는 정부의 역량; 그리고 시민 정부 간의 경제적 사회적 상호작용을 규율하는 제

5) 국가 역량으로서 ① 주권 유지능력(to maintain sovereignty), ② 과제 수행능력(to carry out their tasks)을 제시함.

도에 대한 시민과 국가에 대한 존경이다”(Daniel, Kaufmann & Aart, Kraay, :4-5). 위의 세 정의에 공통적으로 일치된 것은 법의 지배 하에서의 국가의 역량과 민주적 책임의 역할 강조한 부분이다. 종래 정부의 개념이 통제와 물리적 힘을 사용하였던 경성정부(hard government) 이었다면 거버넌스의 개념은 유인이나 설득중심의 연성 정부(soft government)에 초점을 두고 있다.

다음 거버넌스의 구성 체계를 보면, 상위요소로서 정부구성 과정, 정부의 역량, 국가에 대한 존경을 상위요소로 하고 그 아래 하위요소로서 ①의견 표출과 책임(voice and accountability): 정부구성에 시민의 참여 정도 및 언론출판 표현 결사자유 정도의 측정. ②정치적 안정성과 폭력 부재(political stability and absence of violence): 폭력 및 테러와 같은 반 헌법적 및 폭력 수단에 의한 정부의 불안 과 전복의 가능성에 대한 인지도 측정, ③정부의 효율성(government effectiveness): 공공역무의 질, 시민서비스의 질 및 정치적 압력으로부터 독립성의 정도, 정책 수립과 집행의 질과 이러한 정책에 대한 정부의지의 신뢰성 의 정도에 대한 측정. ④규제적 자질(regulatory quality): 정부정책 수립 및 집행역량, 사적부문 발전을 허용하고 규제하는 건전한 정책과 규칙의 측정, ⑤법의 지배(rule of law): 대리인인 공무원의 사회의 제 법규에 대한 신뢰와 준수 정도, 특히 계약집행의 질, 경찰과 법원, 범죄와 폭력가능성에 대한 측정, ⑥부패통제(control of corruption): 지배계급이나 사적이익을 위한 국가장악(state capture)은 물론 대소유형의 부패를 포함하여 공권력이 사적 목적을 위하여 행사되는 정도에 대한 측정으로 총 여섯 개 영역에 걸쳐 일목요연하게 구성 되어 있다.

우리나라에서 거버넌스의 전개과정에 대하여 살펴보면 통치권 또는 국정관리로 해석 되어 헌법이나 법률적 측면에서 보다는 서술적측면의 접근(descriptive approach)으로 정부 또는 다양한 제도와 조직 그리고 집단 사이의 상호작용의 복잡한 망조직(network)의 하나로 ,정부도 통치라는 빙산(governance iceberg)에 불과 한 것으로 보고 있다(UNDP,1997). 통치자는 탈현대 사회(postmodernism)에 요구되는 정보화와 지식사회와 더불어 전개되는 국경 없는 지구촌화, 환경과 삶의 질에 대한 욕구, 지방화에 대비하여 방향키를 잡고(steering) 노를 저어가는 것(rowing)으로 비유되고 있다. 좋은 통치는 참여적이어야 하고 투명(transparent)하고 책임성 있고 (accountable) 또한 효과적이고(effective) 형평성 있는것(equitable) 이어야 한다. 결국 거버넌스는 사회의 민간 부문(private sector) 시민사회(civil society)포함한 각 세력 간의 평형상태가 유지되도록 무게 중심을 잡아주는 역할이라고 할 수 있는 것이다(노정현, 1997: 12-18).

한편 우리나라는 1960년 이후 고도성장정책으로 1991년 UN가입과 1996년 OECD회원국으로 가입으로 국력이 외형적으로 크게 신장 되었으나 공공부문의 확대 관료의 경직성 정부의 규제 의 과다 등 많은 역기능을 발생하였으며. 국제적으로 OECD회원국의 영국 캐나다 호주 미국의 신보수주에 근거한 행정개혁과 공공부문의 기능축소와 성과 지향과 시장지향적인 신 공공관리론에 초점을 둔 정부혁신정책은 우리에게 시사 하는 바가 크다고 하겠다. 여기에서 핵심적 요소는 ①인력 및 조직구조 개편으로 감축행정

②성과중심주의와 비용의식강화(value for money) ③기능분산(devolution and decentralization), 탄력성제고 ④성과관리(performance management)에 의한 책임성과 통제 확보 ⑤선택과 참여로 고객서비스의 증진 ⑥정부규제 개혁 및 정책 전략능력 강화이다. 우리행정의 현실적 적용에 있어서 민영화(privatization), 책임경영조직(agency) 전환, 민간위탁으로 정부기관 간 경쟁체제화, 종래의 계층제적 직업공무원중심의 인력 조직을 전환 하여 업무중심 팀제 운영확대, 통제중심에서 산출과 결과 중심으로 전환 서비스 제공방식에 시장형 메카니즘의 적용으로 사용자 부담원칙과 민간부문에 의한 서비스 공급계약, 파트너십 방식도입으로 경쟁의 강화, 고객과 서비스 중심에 의한 투명성제고와 정보제공 고객의 선택폭을 넓이고, 세계화 시대 국제경쟁력 강화를 위하여 비용/효과를 면밀히 검토하고 규제개혁과 관련 정부기능의 재평가작업 실시 이와 같은 개혁의 기저에는 시장원리 강조, 정부의 정책형성 및 조정자로서의 기능강화, 결과중심주의 고객중심주의로 요약 될 수 있으며 여기에 거버넌스 모델이 활용되고 있는 것이다.

우리나라의 거버넌스의 정도에 대하여는 국정평가를 통하여 알 수 있는바, 국정평가와 관련된 지표들은 그 범위가 너무 크기 때문에 지표개발을 포함한 모형구축은 다양한 전문가의 집합적 연구에 의하여 이루어지는 것이 바람직하다(이광희, 2007: 132). 국정평가는 국가발전평가(national progress)와 국가역량평가(state capacity)-정부업무평가위원회 소관 및 정부업무평가인 행정평가-중앙행정기관 자체평가로 구성된다. 국가발전평가모형은 국가의 총체적인 발전수준을 평가 하고, 국가경쟁력, 삶의 질 등 국가의 총체적인 성과를 평가하는 것으로서, 국가발전의 개념과 국가발전을 보여주는 영역(dimension)을 어떻게 구성할 것인가가 중요하다. 국가발전은 삶의 질(quality of life), 지속가능성(sustainability) 등, 광범하나 구체적인 영역은 소득 고용 보건 안보 교육 등 국가마다 다르다. 국가역량평가에 있어서는 국가역량의 개념으로서 국가의 자율성을 강조하는 제도주의 입장에서는 국가의 정책수립 및 집행과정에서 사적 이해관계를 조정, 통제 하는 능력으로 규정짓고 있다(Fukuyama, 2004). 제도의 존재여부 및 작용의 효율성에 초점이 있는 것으로서 입법부 및 사법부를 포함한 전체 국가(state)로서 영역은 국가가 개입하는 정책영역에 한하여 측정 될 수 있다. 구체적으로 정부업무영역에 관한 것으로서 정부기능분류체계를(행정자치부의 중앙행정기능분류: 행정자치부, 2007 참조) 여기서도 평가영역의 확정이 있어야 하는바 세계은행(the state in a changing World 1997)에 의하면 국가의 역할을 시장의 실패(market failure)의 교정 및 평등을 중심으로 구체적인 국가의 기능을 국방 및 법과 질서 재산권 등의 최소 기능과 교육 환경보호 등 중간 기능 및 산업정책 및 부의 재분배등이 포함되어 있다. 세계경제포럼(WEF)와 국제경영대학원(IMD)의 국제 경쟁력 지표에는 정부의 효율성 평가하는 지표들이 있다. 여기에 정부 의 효율성과 관련된 내용에는 정실주의, 부패, 정부지출 낭비(국가경쟁력 지표중 GCI공공제도: 윤리와 부패 부당한 압력, 정부의 비효율 등 열거 또한 WCI의 정부비효율성에는 정부정책 정당의 방향 및 투명성 관료제등 열거), 치안 관련비용 등

정책결정 및 집행에서 비효율성을 강조하는 반면 재정 규제 등 기업 활동에 미치는 정책과 관련된 내용이 많다.

지금까지 거버넌스의 구성체제와 우리나라의 적용, 국정평가를 개관 하였으나, 좋은 거버넌스의 측정을 위 하여는 경험상의 다양한 측정 영역 상 문제를 포함한 많은 문제가 남아 있다. 내재적으로 관측 불가능 적 인 것, 하나의 개별 지표가 아닌 지표의 의 종합 등에서 완전한 신뢰성 있는 측정이 어렵다는 것이다(Daniel, Kaufmann, & Aart, Kraay). 1997년 세계은행 개발보고서인 'The state in a changing world' 에서도 전 세계가 거버넌스의 개선 및 강화에 심혈을 기울이고 부패문제 해결에 노력하고 있다고 하였다(<http://www.world.bank.org>). 결국 거버넌스의 향상과 개혁은 역량 있고 책임성 있는 국가를 구축(governance reform : to build a capable and accountable state) 하는데 즉 국가의 역량 향상과 책임성 에 초점이 있는 것이다.

부패와 약한 거버넌스와의 관계는 세계은행이나 국제기구에 참여한 모든 이해당사국들의 공통된 과제이다(common challenges)이다. 부패는 사적이익을 위한 공직의 남용을 포함한 낮은 수준의 거버넌스에서 오는 하나의 결과이다(one outcome of poor governance).

반세기전에는 정부가 능률적으로 기능하고 경제발전을 달성한 것을 발전된 사회라고 하였지만 오늘의 용어로서 우리는 이를 좋은 거버넌스라고 부르고 투명성과 책임성이 본질적으로 수반된다. 따라서 약한 거버넌스를 강화 시키는데 있어서 과거 경험과 교훈을 중심으로 으로 볼 때 동일한 잣대로서 보지 말고(one-size-fits-all approach) 각 국가의 상황적 맥락과 현실(context, realities)을 고려 국가현실에 맞추는 개혁정책(tailing reforms to countries realities)이 필요하다. 따라서 취약한 거버넌스의 과제로서 장기적으로 제도개혁과 지속적 개선을 통한 좋은 거버넌스의 구축이 건전한 방법이 될 것이다.

2. 부패 요인의 이론적 모델

부패의 원인은 각국의 특수상황에 따라 다르다. 부패행위와 거버넌스의 질이 나라마다 다르므로 그 방법과 정책 및 수단은 달라야 한다. 어떤 행위가 부패이냐는 개별 지역 국가의 상황(local circumstances)에 따라 다르므로 정책결정자는 이점을 고려하여야 하며, 부패 추방 노력은 개별국가의 강한 리더십과 소유자의식(ownership)이 요구된다. 실패한 거버넌스 또는 역기능의 징후로서의 공공분야 부패는 복수적 요인즉 공공분야 관리의 질과 정부와 시민간의 책임관계의 성격, 법률체계, 공공분야 과정의 투명성과 정보의 과급 수반정도에 따라 결정되는 것이다. 이러한 기본적 촉진요인을 적절히 반영치 못한 반부패노력은 근원적이고 지속적인 결과를 볼 수 없을 것이다. 여기에는 부패의 지속과 근절에 대한 이론적(Aidt, 2003; Jain, 2001) 경험적 견해가 있을 수 있지만, 우선 이론상 다음과 같은 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 위임자 대리인 모델과

신 공공 관리측면, 신제도 경제학방법이다(Anwar, 2007: 236-241).

① 위임자 대리인 모델(Principal-Agent Model)

이는 경제학에서 발전된 것으로서 가장 많이 활용되는 모델이다. 본인 또는 위임자(왕, 국민)와 대리인(정부관료) 사이의 관계로 이해한다. 대리인은 본인의 일을 대신 수행하는 존재이지만 본인과 대리인은 목표가 상호 상이 하고 또는 정보에 있어서 대리인이 더 충분함으로써(정보의 비대칭성) 본인의 기대만큼 신의성실에 임하지 않으므로 도덕적 해이(moral hazard: 관료의 일탈행위-태업, 부패, 직권남용, 조직탈출 등 사례) 문제가 발생하게 된다. 이 모델의 공통요소는 정부는 인자한 독재자(위임자)로서 정부 관리들(대리인)에게 공공자원사용에 청렴하게 행동 할 것을 동기를 부여하는 것이다(Klitgaard, 1988; Rose Ackerman, 1978). 또 이와 동일한 견해는 범죄와 처벌모형(crime and punishment model)으로서 자기이익적인 공무원은 부패로부터 오는 예상 수익이 부패해위와 연관된 수사 및 처벌의 예상 비용을 초과하는 한 뇌물을 추구 또는 받는다는 것이다. 이에 의하면 부패는 각 거래로 부터 오는 수익의 범위를 줄이고 공무원의 재량에 대한 거래수를 줄임 으로서 수사에 대한 개연성을 증가하거나 부패행위에 대한 처벌을 증가함으로써 부패가 완화 될 수 있다는 것이다(Gary Becker, 1968).

위 모델을 다시 공무원의 무제한적인 독점권(unrestrained monopoly power) 과 재량권(discretionary authority)을 강조하기 위하여 사용하였는바(Klitgaard). 그에 따르면 부패는 독점력과 재량권을 더하고 여기서 책임성을 감한 것과 동일하다(부패=(독점+재량)-책임). 이 구도에 의하면 부패는 강한 내부통제와 재량에 대한 여지를 축소하는 것을 포함한 법규지향적인 정부를 수립함으로써 부패가 감소 될 수 있다는 것이다. 이 모델은 행정적 관료적 소 부패(Petty corruption)척결을 위한 경험적 조사나 정책 수립 권에서 널리 수급을 받고 있는 모델이다. 부패가 심한 국가에서는 부적절한 방법이다.

위임자 대리인 모형의 또 다른 변형은 입법부와 다른 선출직 공무원의 역할을 통합한 모형으로서 입법자와 선출직공무원으로 대표되는 고위직 공무원은 뇌물이나 측면지불을 교환으로 특수이익집단(더 많은 예산을 따기 위하여 경쟁하는 사부문의 이익단체 및 단위부서를 대변하는 개별관료)의 특혜를 위하여 정책이나 입법을 제정하거나 조종하게 된다. 입법자는 부패행위로부터의 개인의 금전적 이익과 재선의 가능성을 체포되어 처벌을 받고 명성에 흠이 묻는 낙선의 불이익을 상호 교량 하게 된다. 이의 결심에는 선거운동자금 메카니즘과 유권자의 정보 접근, 시민들의 능력, 정치적 경쟁성의 정도, 선거시스템의 양식, 거버넌스 책임제도 등 여러 요인이 포함된다. 이 방법은 정치부패와 국가관여 부패분석에 유용한 방법이다.

다음으로 부패구조형태와 구분되는 지방화(localization)의 부패에 대한 영향과 다단계 계층구조 내에서의 부패의 분권화를 분석하는 이론 모형이 있다. 다단계 계층방식에는 하향식부패(top-down corruption: 고위직과 하위직이 사적이익을 상호 분점 함으로서 하위직을 매수하는 것), 그리고 상향식부패(bottom-up corruption: 하위직이 검색이

나 처벌을 피하기 위하여 그들이 징수한 뇌물을 상위직과 분점 하는 것). 하향식은 권력이 여러 정부 간 분점 되는 연방제의 거버넌스에서 존재하기 쉽고 반면 상향식은 단일정부 또는 집권 화 된 (unitary or centralized)정부나 독재체제에서 유행하기 쉽다.

부패연결망에 대한 거버넌스의 영향에 대하여 Tirole(1986)분석에 의하면 위임자-감독자-대리인 삼 단계 모형(principal-supervisor-agent model)으로 부패 망을 분석하였다. 이는 전통적인 위임자-대리인 모델을 확대한 것으로 삼 단계 단일 정부구조(three-tier unitary government)하에서 전개 될 수 있는 부패관계의 형태를 도출 할 수 있다. 또 다른 분석에 의하면 삼 단계 계층모형에서 중간레벨의 관료는 대리인을 감독하고 위임자에게 보고하게 된다. 결론적으로 고위직 부패는 별수지가 없자 새로운 잠재인을 불러 들여 더 큰 전면적 부패로 이어지게 되는 결과를 낳게 된다(Guriev, 1999).

Shleifer와 Vishny(1993)는 부패 분석을 위하여 전통적 산업조직 모델(industrial organization model: 완전경쟁시장이 현실적으로 어려움으로 대신 독과점정책을 1939 루즈벨트 대통령 용인)을 사용하고 있다. 결론은 분권화가 부패를 조장한다고 보고 정부 관료와 기관은 민간 분야 활동에 법적으로 필요한 정부생산 보완재를 팔 때에 독점자로서 활동한다는 것이다. 이 모델의 배후에는 집권 화된 부패 하에서 합동 독점자로서 행동하게 되고 반면 분권화된 부패 하에서는 독립된 독점자로서 행동하게 되는 것이다. 관료가 독립적 독점자로서 행동하게 될 때 재화의 전면적 수요에 따른 가격인상을 효과를 무시하게 되고 따라서 이는 누적적 뇌물 부담을 촉구하게 된다.

Waller Verdier & Gardner(2002)는 부패의 크기에 대하여 지시 없이 각 관료가 받은 뇌물로부터 고위관료가 일정액을 징수하는 하나의 제도로서의 분권화된 부패 제라 정의하고 이에 대조적으로 집권제에서의 부패는 뇌물의 크기는 고위직이 결정하고 각 관료로부터 징수하고 그들에게 재배분 하는 것이다. 이러한 분권화된 부패는 경제에 낮은 수준의 전면적 부패로 전환 확산되면서 개별기업에 대하여 높은 수준의 뇌물심화(Higher depth)가 일어나고 공식부문이 축소되는 반면, 만약 감시제도만 충분하면 집권화된 부패는 전면적 부패를 축소하고 공식적 경제를 확대시키는 효과가 있을 것이다.

② 신공공관리 방법(New Public Management Framework)

신공공관리는 공공부문의 과제 및 그의 권한 환경 그리고 작용하는 문화와 정부역량 사이에 근본적 인식차이를 지적하고 이러한 불일치는 시민들의 정부행위를 통제하기 어렵게 하거나 기회가 적은 가운데 뇌물추구에 탐 익 하는 공무원과 같이 정부를 행동 하겠금 조성한다는 것이다. 과거 계층제적 중심의 관료조직의 정부 상을 탈피하여 경제적 자유 시장 논리와 경영학의 혁신관리기법을 결부시킨다는 것이다. 이와 같은 견해에 의하면 결국 공무원제도의 근본적인개혁과 정치개혁을 통하여 정부를 계약중심과 과결 과에 대한 책임을 지는 정부(government that is under contract and accountable for result) 로 만들어야 된다는 것이다. 즉 민영화와 책임성 확보가 요체이다. 이와 같은 개혁 하에서는 공무원은 더 이상 항구적 순환 보직제가 필요 없고 대신 계약 의무

를 완수하는 한 그 직을 보유하게 된다. NPM의 패러다임은 공공서비스의 제공에 있어 계약방식의 조정에 논의가 있지만 지방화와 부패연구에 분명한 함의를 주고 있다. 이와 같은 계약방식은 외부계약이나 지방정부를 하나의 구매자로서 그러나 지방서비스의 단일의 공급자가 아니면서 경쟁적인 서비스 공급을 장려하게 되는 것이다. 결국 NPM의 목표는 결과에 대한 더 큰 책임으로 의견표출과 퇴출방식을 통한 시민에 대한 정부의 책임을 강화 할 때에 지방화와 조화 될 수 있는 것이다. 개념적으로 NPM은 부패에 대한 기회를 감소시킬 수 있다고 예상하고, 이는 시민중심적 거버넌스 방식(framework of citizen-centered governance)과 연계되는 것이다. 시민중심의 힘 실어 주기(empowerment)가 결국은 책임을 향상시키고 부패 기회를 감소시킬 수 있는 열쇠라고 논하고 있다(Anwar, 2007: 241). 또 다른 이견은 여기에 대하여 NPM은 서비스제공에 경쟁과 제공자로부터 구매자의 분리는 많은 뇌물 행위를 증가하고 부패에 대한 가능성을 더 향상시키기 때문에 더 큰 책임보다는 더 큰 부패로 이르게 할 수 있다고 논하기도 한다. 분권화된 관리방식으로 수직적 감독의 약화로 기구에 대한 통제 불충분으로 연결되는 수직적 책임의 상실로 이어져 부패기회향상의 근원이 된다고 하지만 이러한 견해는 더 큰 수평적 책임으로부터 오는 잠재적 유익을 무시한 것이 될 것이다.

③ 신제도 경제학 방식(Neoinstitutional Economics Framework)

신제도경제학은 부패의 원인과 치유에 관하여 새로운 전망을 주고 있다. 고전과 경제학이 인간의 이기심의 극대화와 완전한 정보를 전제로 추상적인 경쟁시장을 상정하였다면 신제도주의 경제학은 인간을 기회주의적 악한 존재를 전제로 하여 기업 내의 시장개념은 그만큼 거래비용이 증가한다는 것. 즉 현실적으로 정보가 불완전하고 제한된 합리성으로 현실적 시장을 중시하는 이론이다. 이 방법은 부패는 시민들이 공무원들이 그들의 부패행위에 대하여 책임을 지울 권한도 없고 그렇게 함으로써 더 높은 거래비용에 직면함으로써 공무원의 기회주의적 행동으로부터 초래 된다고 논하고 있다. 신제도 경제학은 시민을 위임자(principal)로 공무원을 대리인(agent)으로 간주하고 있다. 위임자인 시민은 제한된 합리성(bounded rationality) 즉 그들은 그들이 가진 불완전한 정보(incomplete information)에 근거하여 합리적으로 행동 하게 된다. 그들은 정보를 획득하고 처리하는데 높은 거래비용에 직면하게 된다. 이와 대조적으로 공무원인 대리인은 정보를 더 많이 가지고 이와 같은 정보의 비대칭성(asymmetry of information)은 위임자인 시민이 직면하는 높은 거래비용과 책임 있는 거버넌스를 집행할 충분한 대칭적 기구의 결여 이 두 가지 이유 때문에 대리인인 공무원으로 하여금 견제 할 수 없는 기회주의적 행동에 탐닉하게 만들게 된다는 것이다(Lambsdorff, Taube, & Schramm, 2005: 14)⁶⁾. 대부분의 부패가 심한 국가들은 계약집행이나 공공안전에 대한

6) 신제도주의 반부패정책으로 정책입안자는 부패 당사자들 간의 배신행위를 장려하고, 부패협약의 영향력을 약화 시키는 수단을 강구하고, 부패계약을 법적으로 무효화 하고, 부패중개인들의 활동을 방해하고, 이익충돌규제를 더 명백히 하는 방법을 강구하는데 목표를 두어야 한다고 함.

불충분한 구조는 물론 약한 사법제도를 가지고 있어, 이러한 결함은 사적자본비용은 물론 공공서비스제공비용을 인상하게 하여 경제 있어 거래비용(transaction cost)을 증가시킨다. 의존효과(중요한 개혁들이 영향력 있는 이익집단에 제척당하기 쉬우므로 과거와의 단절은 이루기가 어렵다는 사실)로 문제는 더욱 복잡하게 된다. 문화적 역사적 요인, 부패로 희생당한 사람들의 태도; 그들은 부패를 대하는 노력이 부패행위자가 재판에 가는 희망도 없으므로 더욱 부패를 하게 되는 행위, 이러한 고려들은 위임자로 하여금 부패행위를 통제하려는 그 어떤 노력도 강력한 이익단체로부터 강한 반발을 초래하게 되는 결론에 이르게 된다. 따라서 시민들에게 힘 실어 주기(권한 위임, 시민현장, 선거, 시민 약속형식)는 공익에 예민한 공무원이 직면하는 인센티브에 큰 영향을 주기 때문에 부패 척결에 아주 중요성을 띠게 된다.

3. 부패원인의 경험적 연구 교훈

2004년 세계은행에서 행한 과테말라, 라트비아, 파키스탄, 필리핀, 탄자니아 등 국가의 부패에 대한 사례조사와 선진산업국 개도국 구공산권 이전국에 대한 계량 경제적 연구(Gurgur & Shah, 2002; Huther & Shah, 2000; Tomaszewska & Shah, 2000)에 기초한 부패의 근본원인과 각국의 부패감소에 대한 세계은행의 노력에 대한 영향을 분석 평가한 결과, <표 3>과 같은 부패방지계획의 성공에 대한 경험적 증거자료를 발견 할 수 있다(Huther & Shah, 2000). 동 자료 에서 알 수 있는 바와 같이 부패방지를 위한 많은 정책구상(anticorruption initiatives)이 큰 성공을 거두지 못한 것으로 나타났다. 부패방지기구와 그들의 시민의식 운동 등 감시기구(watchdog)로서의 효과성도 Australia와 chile와 같은 거버넌스 환경이 좋은 국가에 한정 적으로 성공 하였고 부패가 만연하고 거버넌스 기반이 취약한 개도국의 경우 공무원조차 그 효용성을 부인하고 있다. 따라서 어느 정도 건전한 거버넌스와 낮은 부패환경 국가의 전제 위에서 관계를 발견 할 수 있을 것이다. 여론조사는 시민의 관심을 정리하면서 부패 감소에 유용한 도구로 활용되고 있다. 매체의 독립성에서도 공무원, 국회의원, 언론계를 상대로 한 언론출판매체를 통한 의식운동과 부패 workshop도 거의 실패하고 부패가 공공연하고 약한 거버넌스 국가에서는 일반국민과 정직한 공무원도 이에 대항할 권한부여(Empowered to take a stand against it)가 되어 있지 않고 오히려 회생을 우려하고 있다. 부패수준이 낮은 국가에서는 대조적으로 긍정적이다. 공무원의 급료인상의 효과에 관하여는 우리에게 동찰 을 요구하는 부분으로, 생계비 미만의 경우를 제외하고는 임금중심의 전략(wage-based strategies)은 단기적으로 공무원의 부패에 의미 있는 영향을 미치지 않은 것으로 경험적 증거에서 제시하고 있다. 공공부문 규모축소 즉 사법부, 민주적 기구, 분권화 등을 제외한 감축행정의 부패감소 효과 에 관하여는 민영화 탈 규제개선 등 우리에게도 시사 하는바가 많다. 사법기관의 독립성 국가의 중요한 책임기관으로서 그 중요성은 절대적이다. 시민참여는 시민사회와 더불어 부패감소에 긍정적 효과, 분권화는

부패환경과 관련되어 시민에게 공공기관의 책임을 증가시키므로 효과적 방법으로 나타났다. 그러나 1990년대 세계은행의 분석결과 나쁜 환경 하에서 시행 될 경우 부패기회 감소보다는 더 증가시킨다는 사실이 발견되었다. 마지막으로 관료문화에 대하여는 명령 통제 형 공직 정향과 부패와는 정의 관계로서 민주적 참여적 관료문화 정착의 필요성을 느끼게 한다.

〈표 3〉 부패방지 계획의 성공에 대한 경험적 증거
(Empirical evidence on success of selected anticorruption programs)

| 계 획 | 경험적 증거내용 |
|---|---|
| 부패방지기구(Anticorruption agency) | 부패방지기구에 대하여 Australia, Chile, Singapore-성공적(Klitgaard, 1997). 그러나 개도국 공무원들은 부패가 만연된 국가(endemic corruption)에서는 효율적 기구로 인정치 않음(Shah & Schacter, 2004) |
| 여론조사(Public opinion survey) | 시민관심을 조리있게 표현 하는데 유용한 도구 역할-India, Bangalore 지역의 여론채점표, Argentine의 부패계량기. 국제투명성기구(TI)-부패가 만성적이라 인식되는 국가초점. |
| 공공부문 급료 인상 (Higher public sector wage) | 공공부문 급료인상 단기적으로 영향 없음(Van Rijckeghem & weder, 2001),부정적 무의미(Gurgur & Shah, 2002). Pakistan의 조림분야(forestry sector) 급료인상과 부패와 관계 조사결과 무관계-Swiss 개발협력기구. 공직이 가족이나 친구로부터의 차금으로 매수되는 부패 사회에서는 연이은 부패가 차입금을 상환키 위해 계속됨. 급료가 낮아 공무원들의 생계가 곤란한 국가에서는 급료인상이 소형부패 감소 효과(petty corruption):(Gurgur & Shah, 2000) |
| 공공부문감축(Smaller public sector size) | 공공부문 규모축소가 부패감소 효과(Lapalombara 1994),단 사법부, 민주적기구, 분권화(decentralization), 관료문화(bureaucratic culture)와 같은 중요변수 제외(Gurgur & Shah, 1999). 예산규모(budget size)와 부패와는 역관계(inverse relationship). 구조연방국과 일부국가와 같이 민영화(privatization)로 인하여 부패와 착취증가효과(Exploitation). |
| 언론 출판매체의 독립성 (Media independence) | 언론출판의 자유 부패수준과 부정적 관계(negatively correlated with level of corruption):(Brunetti & Weder, 1998). |
| 사법부 독립(Judicial independence) | 사법부 독립 부패감소 효과(Goel & Nelson, 1998 ,Gurgur & Shah, 1999, 2002) |
| 시민참여(Citizen participation) | 부패 감소 기여(Gurgur & Shah, 2002). |
| 분권화(Decentralization) | 분권화 와 부패는 상호 부정적 상호관계(Fisman & Gatti, 2002, Gurgur & Shah, 2002) |
| 관료문화(Bureacratic culture) | 명령 통제형 공직정향(command and control-type civil service orientation)과 부패와는 긍정적 상호 관계(positive relationship):(Gurgur & Shah 2002). |

자 료 : Huther & Shah, 2000.

위와 같은 부패에 대한 경험적 자료들은 모두 신제도주의 경제적 관점에 도움이 되는 문헌으로서 해당 국가의 거버넌스 정도 등 환경적제조건의 충분한 인식의 기초위에서 수립 시행하는 것이 부패방지정책의 효과성에 결정적이라는 결론을 확인시켜 주며, 따라서 부패 의 촉진요인 및 치유에 타산지석이 될 다음과 같은 교훈을 주고 있다.

① 공익의 수호자로서 국가의 정통성(legitimacy of state)

국가의 정통성을 문제 삼는 것으로서 부패정도가 심한 국가일수록 국가의 역할에 대한 인식이 낮기 때문에 광범한 공익보호보다는 사익을 앞세우는 특수 고객 주의적 의식(clientalism) 편파 즉 공직보유자가 인종적, 지연적 즉 일차적 기반(primary ties)에 연계된 특수고객집단에 초점을 두는 행태로 전환 이것이 부패의 온상을 이루는 조건이 된다. 공과 사에 대한 명백한 선이 애매 할 때에 사익을 위한 공직의 남용이 다반사가 될 수 있다.

② 법의 지배의 실천의 약화

법의 지배의 실천이 일부에는 잘 적용 되는 반면 다른 곳에서는 적용되지 않거나 법의 집행이 공익보다는 사적이익 증진의 도구로 사용되는 곳에 부패는 만연하게 된다. 현저한 예로서 교통경찰관의 부패로서 법집행자라기 보다 범법자(lawbreaker)로 변한 경우와 법지배의 지주인 사법부의 독립성의 타락도 문제점으로 나타났다.

③ 참여와 책임기관의 비효율성

공공분야 부패가 비교적 낮은 사회는 통상 공직 남용을 통제하는 강한 참여와 책임 기구를 가지고 있다. 이들 기구는 국가 자체에 의한 예를 들면 선거과정, 시민헌장, 권리장전, 심계원, 사법부, 입법부 견제와 또는 공식적 국가기구 외에 언론 및 조직적 시민단체들의 통제가 강하며 부패가 심한 국가일수록 이러한 통제 기구들의 취약이 현저하다.

④ 부패 척결에 대한 국가 지도자의 의지(Commitment of National Leader)

일반적으로 의지의 강약문제로서 국가기관이 부패를 강력하게 문제 삼으려고 하는 의지와 능력이 없는 곳에는 부패의 확산이 온존하게 될 것이다. 부패가 전염된 사회에서는 문제가 정부의 최고위 수준에 교감되어 고위공무원들이 반부패 업무에 대한 동기 부여가 철저화 되어 있어야 할 것이다.

IV. 반부패정책

부패는 그 개념이 애매하여 어떤 경우는 선물로 또는 뇌물로 나라와 문화적 맥락 그리고 역사에 따라 다르다고 한다(Noonan, 1984; 700)⁷⁾. 세계 여러 나라의 문화의 다양성에 따라 이해와 해석이 다르다. 우리나라의 반부패정책은 우리의 오랜 전통적 특성에

7) 뇌물의 네가지 다른 정의를 구분하였다.-도덕적(moralist), 성문법(written law), 법집행(law enforcement), 공동관습(common practice).

다른 문화적 접근법을 무시할 수 없다.

경험적으로 볼 때 반부패정책은 원인 뿌리로부터 시작하는 간접적 방법(indirect approach that starts with its root causes) 필요하다. 이를 위하여 세계은행에서 제시한 것과 같이 부패의 발생수준(incidence of corruption)을 반영하는 상 중 하의(high, medium, low) 삼개법주로 국가들을 나누어 즉 높은 부패국가(high corruption)의 낮은 수준의 거버넌스(low quality of governance), 중간 수준의 부패국가(media corruption)와 중간 수준의 거버넌스(fare quality of governance), 낮은 부패국가(low corruption)와 보다 높은 수준의 거버넌스(good quality of governance)로 짝을 지어 유형화 하되 획일적 정책을 지양하고 각국의 상황에 적합한 반부패정책을 시도하는 것이 효과적일 것이다. 이 모델이 시사 하는 것은 정치경제학적 접근법을 활용하는 것으로서 정치경제학은 정치학과 경제학과의 관계를 국가와 시장의 관계 연구하는 학문으로서 부패를 독립된 행위(discrete act)로 보지 않고 이를 산출하는 관계에 더 초점을 두고 있다. 이러한 견해는 거버넌스의 상 중 하 수준, 국가실패, 지나친 국가관여가 부패를 포함한 경제적 결과전부를 망라한 것과 어떻게 연관되어 있는냐에 대한 분석에 대한 길을 열어주게 된다. 국가실패와 낮은 수준의 거버넌스(poor governance)의 특징을 지닌 환경이 부패에 대한 더 큰 인센티브와 범위를 제공한다고 정치경제학자들은 관찰하고 있다.

각수준의 거버넌스 환경의 비교설명에서 그 특질을 보면 낮은 수준의 거버넌스는 높은 수준의 거버넌스 본질의 전부 또는 일부가 결여된 것을 의미하며 높은 수준의 거버넌스는 예견가능 하고(predictable), 공개적이며(open), 계발된 정책수립(enlighted policy making)이 표본화 되어 있는 것: 즉 행동에 대하여 책임을 지는 집행부의 팔격인 관료가 전문적인 시대사조로서 주입 되어 있고: 공공문제에 참여하는 강력한 시민사회 그리고 법의 지배하에 있는 모든 행위 와 추가적으로 재산권의 설정 보존 처분은 물론 경쟁시장원리를 뒷받침하는 규제적 체제, 따라서 낮은 수준의 거버넌스는 개인들로 하여금 부패와 관련된 무거운 거래비용의 부담 없이 시장경제에 참여 할 수 있는 것으로 믿는 것이다. 이와 대조적으로 낮은 수준의 거버넌스는 사유재산권 보호가 없거나 일부 재산권을 보호하고 타인의 재산권을 파기 또는 축소 하고 있어 이런 환경 아래서는 재산권이 공무원의 유익을 위하여 법규를 조종할 기회를 주고 더 나아가서 부정을 한 공무원이 발견될 때에도 취약한 법률 및 사법제도로써 믿을 만한 처벌의 위협을 줄 수 없게 되는 상황에 이르게 되는 것이다. 세계도처에서 낮은 거버넌스는 부패, 족벌주의, 독단(arbitrariness)의 문제를 악화 시키는 경향이 있고 특히 Afghanistan 및 Somalia와 같은 실패한 국가들에서 볼 수 있는 바와 같이 악화되는 거버넌스와 경제 붕괴에 직면하여 무제한적인 약육강식의 동물적 행위(unrestrained predatory behavior) 로 변하고 있다(Johnson & Sharma, 2004: 7). 부패는 전염병처럼 번지고 이러한 환경에서는 탐욕적 정책과 행정이 규범으로 화하고 공금횡령 탈세 절도가 상습화 된다.

이 모델에 의하면 부패는 그 자체가 거버넌스의 근본적 실패의 징후이기 때문에 부

패의 발생이 높으면 협소한 부패행위를 겨냥한 정책은 줄이고 광범한 거버넌스 환경의 기본적 특징들에 초점을 두는 반부패정책으로 나가야 할 것을 시사하고 있다. 예를 들면 반부패기구나 시민 감시운동의 지지 같은 것은 부패가 만연하고 가버넌스의 환경이 심히 취약한 환경에는 성공이 힘들 것이므로 실제로 이런 환경에서는 잘못하면 반부패기구는 정치적 희생의 도구로 전락되기 쉽다. 여기에는 법의 지배와 참여와 책임기구를 강화, 시민현장의 활용, 경제정책 개혁의 실행 쪽으로 초점을 두어야 할 것이다. 책임이 부패의 중요한 결정요인의 하나이기 때문이다.

부패가 중간적인 사회에서는 공무원의 결과에 대한 책임제의 도입, 경제정책과 공공관리의 개혁 및 분권화를 통한 시민근접의 정책결정, 행정절차 간소화, 재량권 축소 등 거버넌스 능력의 낮은 부분을 개혁 해나가야 할 것이다. 실제로 매체를 통한 의식운동은 거버넌스가 중간 또는 그 이상 부패발생이 낮은 국가에서는 긍정적 효과를 미치게 된다.

지방분권화도 부패가 일어나는 상황을 이해하는데 중요한 사항으로서 시민에 대한 공공기관의 책임을 증가시킴으로 부패에 대한 효과적인 처방이 될 수 있다. 그러나 거버넌스가 취약한 환경에서는 과세권 및 지출권, 규제권 등을 가진 많은 기관을 새로 설치하게 되어 나쁜 환경 하에서는 부패기회를 제한하기 보다는 1990년대 세계은행 분석(Tapales 2001)과 같이 오히려 배가하게 될 것이다. 이 모델 하에서는 공무원의 봉급인상에 대하여도 거버넌스가 약한 환경에서는 임금중심의 정책은 공무원부패에 중요한 영향을 미치지 못한다. 대부분의 개도국에서 설치하고 부패행위의 탐지 및 소추권을 가진 부패감시기구(Watchdog)의 효율성도 거버넌스와 부패의 연계에 의존하고 있다. 거버넌스가 좋은 국가에서만 성공적이고 약한 가버넌스 환경하에서는 기관의 신뢰성이 결여되어 더 부패가 심화 되게 된다. 마지막으로 부패가 낮고 나온 거버넌스 국가의 정책 우선순위는 반부패위원회 설립, 재정책임의 강화, 시민과 공무원의 의식향상, 반부패서약제등이 효과적 정책이 될 것이다.

한편 위와 같은 부패의 효과적 통제에 필요한 정치 경제적 인프라(독립적이고 공정하고 강력한 효과적 법과 법집행기관 및 시장 기제 등)의 존부여부에 중점을 두고 거버넌스의 수준을 결정하는 것 과 더불어 추가적 요소로서 가치관(value), Heidenheimer의 소위 시민문화중심 제도(civic-culture-based-system)라고 칭하는(Heidenheimer, 2002: 147) 또는 Theobald의 깨끗한 행정의 기준 설명으로서 서구행정에 있어서 깊이 뿌리박힌 윤리 또는 공공역무 문화의 존재(existence of a deeply rooted ethic or culture of public service, Theobald, 1999: 498)), 즉 이러한 문화는 하룻밤 사이에 또는 진공 속에서 이루어지는 것이 아니고 윤리로 무장한 공무원들의 안정 속에서 훈련과 연속적인 파도를 거친 지속적인 역사적 기간의 산물인 것이다(Johnson, 2004: 155, 157-158)⁸⁾.

8) 비교적 낮게 부패한 미국, 이스라엘과 부패가 심한 소련, 인도(2004년도 TI 부패인식지수에 서 16위,18위. 소련, 인도 공동 71위) 4개국 부패비교 설명에서 부패가 낮은 국가와 심한 국가

따라서 결론적으로 반부패정책에 있어 긴 역사에 걸쳐 내생적으로 존재한 가치관 문화적 요인을 포함한 초기조건의 적절한 인식이 반부패정책의 효과성을 위한 중요한 조건이 된다. 보다 낮은 수준의 거버넌스 환경 하에서는 개혁의 우선순위를 인정하지 않은 반부패정책은 성공하기 힘들 것이다.

V. 결론

부패의 심화와 거버넌스의 수준과의 관계에 대하여 지금까지의 논거를 통하여 알 수 있는 바와 같이 거버넌스의 역기능적인 광범한 병폐를 무시한 부패징후만 가지고 대책을 강구하는 것 보다는 거버넌스의 질을 개선 강화하는데 반부패 정책의 초점을 두되 특정국가의 현실을 고려한 정책이어야 하며 장기적으로 성공적인 반부패 전략의 설계 및 집행에는 다음과 같은 점이 반영 되어야 할 것이다.

첫째 개별 국가의 문화적 맥락 및 역사적 요인을 고려한 상황 적합적 대책과 강력한 리더십 등 개혁순위의 인식이다. 따라서 협소하게 개별부패행위를 목표로 하기보다는 기저하고 있는 거버넌스 환경의 특징에 더 초점을 둔 정책을 추진하여야 할 것이다. 우리나라는 부패공화국 등으로 불리어질 정도로 부패가 심각하다. 우리나라의 국민행태의 기저 있는 전통적인 기반(primary ties)에 뿌리를 둔 부패 친화적 행태와 거버넌스의 질적 수준과의 괴리(cleavage)에서 오는 역기능적 부패치유는 물론 거버넌스 수준향상을 위한 이중적인 노력과 정책이 요구 된다 할 것이다. 다음으로 경험적 사례에서 얻은 교훈에서 지적된 바와 같이 지도자의 부패 척결에 대한 강력한 리더십이다. 일반적으로 부패가 심한 국가에 있어 개혁의 채택 순위로서 법의 지배확립, 참여와 책임기구의 강화, 공공서비스 기준에 대한 접근 등을 포함한 기본적 법적권리를 정의한 시민헌장이 우선순위에 들것이다.

둘째 서비스전달 기준의 설계 및 운용에 대한 통제를 행사하기 위하여 효과적이고 참여적 정책 결정 구도는 물론 정부의 책임과 성과평가 나아가 성과책임제는 결국 부패의 원인과 결과에 연계 될 수 있으므로 전통적인 재정 회계검사를 통한 부패 방지보다는 서비스 전달 성과를 관찰하는 것이 보다 쉽게 부패를 탐지할 수 있을 것이다. 고객현장은 시민들에게 힘 실어 주기를 통하여 서비스 전달 기준에 대한 정부책임을 확보 할 수 있다.

셋째 부패가 온존하고 있는 많은 국가에 있어서 효과적 반부패정책을 위한 정부의 의지와 능력도 문제이지만, 우선적으로 정부는 시민들에 의한 상향식 개혁(bottom-up reform)에 대하여 힘을 실어 주어야(empower) 할 것이다. 따라서 투명성과 책임성 법의 지배를 강화하기 위하여 시민말언 및 퇴출(voice and exit) 장치를 강화 할 필요가 있다. 이런 점에서 지방 거버넌스를 강화하고 흙 물을 확립하는 것도 중요한 방법이 될

것이다.

넷째 정보의 확산을 통하여 정부활동에 대하여 명백히 시민에게 알리고, 권리강화나 정부활동에 대한 시의적절하고 또한 완전하고 정확한 정보를 발표하는 정부의 의무가 강화되면 부패감소의 전망이 밝을 것이다. 더구나 정부지출과 사업관리에 대한 정보는 책임의 핵심이요 부패에 대한 강력한 브레이크가 될 수 있다.

마지막으로 국가의 정통성과 책임기관을 강화하는 지속적 노력과 특히 공공부문의 독점권에 의한 무책임한 재량권 행사의 환경을 불식하기 위하여 경제 무역 및 재정정책의 자유화 등 경제재정정책개혁의 추진으로 투명성을 제고하고 재량에 에 따른 부패에 대한 기회를 감소할 수 있도록 하여야 할 것이다.

<참고문헌>

- 국가청렴위원회.(2006). 「청렴백서」. 서울: 국가청렴위원회.
- 김규정.(1998). 「행정학원론」. 서울: 법문사.
- 김영중.(2003). 부패문화의 치유. 「한국부패학회보」, 8(1). 1-27.
- 노정현.(1997). 「새 시대의 국정관리(Governance)와 행정」. 서울: 한국행정연구원.
- 박세일.(2001). “반부패의 범경제학” Working Paper, 서울대학교 국제지역원.
- 윤우곤.(1999). 「행정행태론」. 서울: 법문사.
- 윤은기.(2005). 영국의 반부패 사회와 문화. 「한국부패학회보」, 10(1): 87-104.
- 이광희.(2007). 「거버넌스 지수도입방안에 관한 연구-새로운 국정평가 모형」. 서울: 한국행정연구원.
- 조정원 · 최영출.(2007). 공무원 범죄동향과 부패인식지수(CPI)와의 관계. 「한국부패학회보」, 12(3): 21-43.
- 최유성.(2005). 「변화시대의 국정관리 시스템연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 한영환.(1997). 「현대의 행정조류와 우리행정의 역할」. 서울: 한국행정연구원.
- Aidt, Toke S.(2003). "Economic Analysis of Corruption: A Survey". *Economic Journal* 113(491): 32-52.
- Becker, Gary.(1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Journal of Political Economy* 76(2): 169-215.
- Brunetti, Aymo. and Beatrice Weder.(1998). "A Free Press Is Bad News for Corruption." Discussion Paper 9809. Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universitat Basel.
- Caiden, Gerald. E. and Naomi J. Caiden.(1977). "Administrative Corruption". *Public Administration Review* (May/June).

- Dwivedi, O. P.(1985). "Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability". *International review of Administrative Sciences*.51:65.
- Fisman, Raymond, and Roberta Gatti.(2002)."Decentralization and Corruption: Evidence across Countries." *Journal of Public Economics* 83 (3):325-45
- Fukuyama, F.(2004). State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. 안진환역(2005). 「강한국가의 조건」.서울: 황금가지.
- Galtung, Frederick.(2001). "Transparency international' network to her global corruption". *In Where Corruption Lives*, ed. Gerald E .Caiden, O.P.Dwivedi, and Joseph Jabbra. Bloomfield, CT: Kumarian Press)
- Goel, Rajeev k and Michael A. Nelson.(1998). "Corruption and Government Size: A Disaggrgated Analysis." *Public Choice* 97(1-2): 107-20.
- Graeme, a Hodge and Ken Koghill.(2007). "Accountability in the Privatized State". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol.20. No.4. p.681.
- Gurgur, Tugrul, and Anwar Shah.(1999). "The causes of Corruption." Background Paper for Study on Anti-corruption and Governance, World Bank, Operations Evaluation Department Washington,DC.
- _____.(2002)"localization and Corruption: Panacea or Pandora"box?" *manaing Fiscal Decentralization*, ed.Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi, 46-67. London: Routledge.
- Guriev, Sergei.(1999)."A Theory of Informative Red Tape with an Application to top-Level Corruption." Working Paper99/007, New economic school, Moscow.
- Heidenheimer, Arnold J.(2002). "Perspectives on the Perception of Corruption". *In Political Corruption: Conception and Contexts*. 3rd. Ed. Transaction Publishers.
- Huther,Jeff, and Anwar Shah.(2000)."Anticorruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation." Policy Research Working Paper 2501, World Bank, Washington,DC.
- Jain, Arvind K.(2001)."Corruption":A Review." *Journal of Economic Surveys* 15(1): 71-121.
- Johnson, Roberta. Ann.(2004). The Struggle Against Corruption: A Comparative Study. PALGRAVE MACMILLAN. pp3-5
- Klitgaard, Robert E.(1988). *Controlling Corruption*. Berkley: University of California Press.
- _____.(1997). "Cleaning Up and Invigorating the Civil Service." *Public Administration and Development* 17(5): 487-509.
- Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart. "Governance Indicators: Where are We, Where We be Going?". World Bank.
- LaPalombara, Joseph.(1994). "Structural and Institutional Aspect of Corruption." *Social*

- Research* 61(2):325-50.
- Lambsdorff, Johann Graf. Markus Taube, and Matthias Schramm, eds.(2005). *The New Institutional Economics of Corruption*. London: Routledge.
- Noonan, JON T.(1984). *Bribes*. New York: Macmillan. p700.
- Rose-Ackerman, Susan.(1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Shah, Anwar.(2007). "Performance Accountability and Combating corruption", World Bank, p.236. p234. p235.
- Shleifer, Andrei. and Robert w. Vishny.(1993). "Corruption."*Quarterly Journal of Economics*. 108(3): 599-607.
- Stark, Andrew.(1997). Beyond Quid Pro Quo: What Wrong with Private Gain from Public Office?" *American Political science review* 91,no.1
- Tapales, Prosperina.(2001). "An Evaluation of Anti-corruption Programs in Philippines." World Bank, Operations Evaluation Department, Washington,DC.
- Theobald, Robin.(1999)."So What Really Is the Problem about Corruption?" *Third World Quarterly* 20,no.3.(June).
- Tirole, Jean.(1986)."Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of collusion in Organization." *Journal of Law Economics and Organization* 2(2):181-214.
- Tomaszewska, Ewa, and Anwar Shah.(2000). "Phantom Hospitals, Ghost School, and Roads to Nowhere: The Impact of Corruption on Public Service Delivery Performance in Developing Countries." Working Paper, World Bank, Operations Evaluation Department, Washington ,DC.
- Van Rijckeghem, Caroline. and Beatrice Weder.(2001). "Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do low Wages in Civil Service Cause Corruption?" *Journal of Development Economics* 65(2):307-31.
- Waller, Christopher J., Thierry A. Verdier, and Roy Gardner.(2002). "Corruption: Top-Down or Bottom-Up." *Economic Inquiry* 40(4):688-700.
- Wilson, James Q.(1968). "Corruption Is Not Always Scandalous." *New York Times Magazine*, April 28,pp.54,55.
- <http://www.kicac.go.kr>
- <http://www.worldbank.org>.

