

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-02

부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁

박형중 · 김국신 · 이기현 · 최창용

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동

북한 경제 발전을 위한 국제협력 프로그램 연구

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-02

부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁

박형중 · 김국신 · 이기현 · 최창용

주관연구기관: 통일연구원

협력연구기관: 국토연구원, 한양대학교, 우리민족서로돕기운동



부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2561 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인

가 격 10,000원

ISBN 978-89-8479-646-1 93340

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

경제·인문사회연구회 협동연구총서

“북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
11-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	통일연구원
11-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	통일연구원
11-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	통일연구원
11-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	한양대학교
11-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	우리민족서로돕기운동
11-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	국토연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	임 강 태 선임연구위원 (협동연구 총괄팀장)	박 형 중 선임연구위원 박 영 호 선임연구위원 장 형 수 교수(한양대) 이 종 무 소장(우리민족서로돕기운동) 이 상 준 선임연구위원(국토연구원) 이 상 연 프로젝트연구원
협력 연구 기관	통일연구원	박 형 중 선임연구위원	김 국 신 선임연구위원 이 기 현 부연구위원 최 창 용 조교수(KDI 국제정책대학원)
	통일연구원	박 영 호 선임연구위원	Catherine Ann Bertini 교수(미국 시라큐스대) Lynn Lee Program Officer(NED)
	한양대학교	장 형 수 교수	김 석 진 연구위원(산업연구원) 김 정 수 연구지원센터장(북한이탈주민지원재단)
	우리민족서로돕기운동	이 종 무 소장	김 태 균 조교수(이화여대) 송 정 호 조교수(우석대)
	국토연구원	이 상 준 선임연구위원	남 경 민 강사(미국 MIT) 임 을 출 교수(경남대 극동문제연구소)

목차

부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁

박형중·김국신·이기현·최창용

I. 서론	1
II. 부패의 개념과 유형 연구 개관	7
1. 서론	9
2. 부패 관련 개념: 부패와 지대 및 후견-피후견 관계	10
가. 부패의 개념	10
나. 부패와 지대	14
다. 후견-피후견 교환	24
3. 부패의 주요 유형	26
가. 정치적 부패와 관료적 부패	27
나. 비시장 부패와 시장 부패	28
다. 사적 부패, 집단 부패, 조직단위 부패	28
라. 후견자 부패와 피후견자 부패	29
마. 위로부터의 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패	30
바. 국가포획과 행정적 부패	31
사. 우발형 부패, 부문 부패, 체제적 부패	32
4. 부패와 경제발전 및 체제유지	36
가. 경제발전에 미치는 영향에 대한 평가	37
나. 체제안정에 미치는 영향에 대한 평가	40
5. 소결론	44

목차

III. 중국 부패 현상의 특징, 원인 그리고 치유노력	47
1. 서론	49
2. 전환기 중국 부패의 시기별 현황과 특징	51
3. 전환기 중국 부패의 원인과 주요 부패 사례	57
가. 경제전환과 부패	58
나. 국가 통제력의 약화와 제도의 미성숙	64
4. 소결론: 중국의 반부패 운동과 한계	70
IV. 루마니아의 체제전환과 부정부패	75
1. 서론	77
2. 체제전환기의 혼란과 부패	78
가. 구국전선 정부의 민주화와 부패	78
나. 민주협의회 정부의 개혁과 분열	83
3. World Bank의 루마니아 부패 실태 조사	86
가. 정치권과 국가관료의 부패	88
나. 정경유착과 기업의 부패	93
다. 지하경제와 사회적 부패	98
4. EU와 루마니아 정부의 반부패 정책 협력	101
가. 사회민주당 정부의 개혁과 부패	103
나. 중도우파 연립정부의 내부 갈등	105
5. 세계금융위기와 반부패 정책	110
가. 좌우동거 정부의 정치적 불안	110
나. 경제위기와 반부패 정책 후퇴	112
6. 소결론	116

부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁

박형중·김국신·이기현·최창용

V. 개발협력과 부패 개혁: 이슈와 쟁점	119
1. 부패: 동기, 맥락, 결과	121
2. 개발협력과 부패 개혁	124
가. 개발협력과 부패 개혁의 배경	124
나. 원조 효과성과 부패 개혁	129
다. 개발협력과 반부패 주요 조치들	131
3. 부패 개혁과 거버넌스	141
가. 공공부문 관리 개혁	141
나. 부패 개혁을 위한 '신전략'	145
4. 체제전환과 부패	153
가. 체제전환기 부패	153
나. 체제전환국의 부패 개혁 프로그램	158
5. 소결론: 개발협력과 부패 개혁의 딜레마	166
<부록 1> 다자기구/국가단위/민간부문에 각각 적용되는 부패 개혁 조치 및 제도의 주요 내용	172
<부록 2> 세계은행 부패 연루 기업 프로젝트 참여 배제 결정문(예시)	173
VI. 결론: 북한 부패 연구 및 반부패 전략을 위한 교훈	175
참고문헌	183
최근 발간자료 안내	197

표목차

<표 III-1> 부패 현황 변화(1988~2010년)	52
<표 III-2> 현금 이상 간부의 부패 적발 건수	54
<표 IV-1> 사유화 방식에 따른 기업 소유형태 분포	96
<표 IV-2> 루마니아의 주요 기관 부패 수준	114
<표 V-1> 국제개발협력 주요 회의 및 어젠더(2000~2010년) ..	135
<표 V-2> 부패 및 거버넌스 수준별 개혁 프로그램	150
<표 V-3> CPIA 4개 부문 16개 평가 항목	152
<표 V-4> 부패 유형별 이념형	155

그림목차

부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁

박형중·김국신·이기현·최창용

<그림 III-1>	중국의 부패지수(CPI)	55
<그림 IV-1>	루마니아의 부패인식도지수 변화(1997~2009년)	84
<그림 IV-2>	국가기관 부패 인식률	88
<그림 IV-3>	기업 활동에 장애를 주는 부패·국가포획 및 부실관리	97
<그림 V-1>	월소득/매출액 대비 공공 서비스 접근시 뇌물 부담 수준	132
<그림 V-2>	공공부문 관리(좌)와 재정부문 관리(우) 개혁을 위한 개발 지원	143
<그림 V-3>	공공부문 관리 개혁을 위한 개발협력 지역별 프로젝트 추이	144
<그림 V-4>	부패 결정요인-거버넌스-개발협력 흐름도	145
<그림 V-5>	국가포획과 행정 부패 유형별 분류	161
<그림 V-6>	영역별 주요 부패 개혁 프로그램	164



I 서론

국제기관들이 부패 문제에 관심을 크게 가지게 된 계기는 개발전문가들 사이에서 개발을 위해서는 무엇보다도 양질의 거버넌스(governance)가 요구된다는 인식이 강화된 것에서 유래한다. 세계은행(World Bank)의 제임스 울퍼슨(James Wolfenson) 총재는 1996년 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF)과 공동 연례회의에서 부패의 중요성을 환기시켰고, 1997년에는 부패와의 투쟁을 세계은행의 최우선 과제라고 선언했다.¹

개발협력의 가장 중요한 목적은 수원국에서의 빈곤을 감소시키는 것이다. 이러한 목적이 달성되자면 원조제공국과 수원국 사이에 긴밀한 협력이 있어야 한다. 그러나 여기서 문제가 되는 것은 가난한 국가의 정부는 일반적으로 가장 부패한 정부라는 점이다. 이는 2가지 문제를 야기한다. 첫째, 수원국의 부패는 원조 전달과 그 사용에 대한 불신을 야기한다. 따라서 원조제공자는 수원국의 제도체계를 회피하면서 원조를 전달하고자 하는 유인을 갖는다. 그러나 이러한 방식의 원조는 수원국의 주인의식과 자생적 문제해결 능력을 함양하지 못한다. 둘째, 제공된 원조가 효과를 내는 데 있어서 중요한 전제 중의 하나는 수원국의 정책과 제도가 좋아야 한다는 것이다. 그런데 수원국에 부패가 만연하다는 것은 그 나라의 정책과 제도가 좋지 못하다는 것을 보여준다. 이러한 문제에 대한 가장 단순한 해결책은 부패한 국가에 대해 원조를 제공하지 않는 것이다. 그러나 여기서 딜레마는 부패한 국가일수록 가난한 국가일 가능성이 높고, 따라서 국제적 원조가 회피되어서는 안 되는 나라이다.

북한과의 개발협력에도 동일한 딜레마가 존재한다. 그러나 이러한 딜레마는 아직은 미래형이다. 북한의 경우에는 이러한 문제가 아직 본격적으로 제기될 정도로 국제사회와의 개발협력 관계가 진척되지 않았기 때문이다. 1995년 국제적 원조가 시작되었지만 북한 정권에 대한 불신 때문에 국제원

¹ Arvind K. Jain, "Corruption: A Review," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 1 (February 2001), p. 102.

I
II
III
IV
V
VI

조는 대부분 긴급 구호 형태로 모니터링을 수반하여 진행되었다. 국제사회의 북한에 대한 의미 있는 개발원조 시도는 북한 정부에 대한 불신 때문에 등장하지 않았다. 북한은 긴급구호원조가 15년이 넘게 진행되고 있는 국제적으로 특이한 사례이다. 물론 구호원조의 개발원조로의 전환 논의와 실험적 시도가 있었지만, 소규모이거나 연속성을 가지지 못했다. 한국과 중국의 대북원조의 경우는 다른 측면 때문에 부패 문제가 등장하지 않았다. 한국과 중국의 대북원조는 ‘인도주의’라는 명목으로 원조물자가 북한당국에 직접 전달되었다. 원조물자 전달에서 한국 정부가 실시한 모니터링은 물자가 북한 정부에 전달되는 것에 관한 모니터링이었다. 인도주의 원조물자가(만약 그러한 것이 있었다면) 한국 정부가 원하는 수혜대상에 전달되는 가에 대한 모니터링은 사실상 존재하지 않았다.

앞으로 만약 한국 또는 국제사회의 북한에 대한 본격적 개발원조가 시도 되는 기회가 온다면, 북한의 부패 문제가 본격적으로 대두할 것이다. 위에서 언급한 대로, 개발원조가 효과를 내자면, 첫째, 상대국 정부와의 신뢰관계 속에서 상대국 정부의 제도체계를 활용해야 하며, 둘째, 상대국의 정책과 제도가 좋아야(good governance) 원조가 효과를 낼 수 있기 때문이다. 이러한 상황은 북한에 대한 한국과 국제사회의 개발원조는 북한 내에서 반부패 정책과 동반되어야 한다는 것을 의미한다. 물론 반부패 정책이 추진되자면, 일차적으로 북한에서의 부패의 성격에 대한 이해가 필요하다. 그런데 북한에서 부패가 만연되어 있다는 사실 자체는 탈북자들의 증언을 통해 인상적 차원에서는 잘 알려져 있다. 그러나 이에 대한 체계적 연구는 아직 제시되어 있지 않다.

본 연구는 북한의 부패 문제를 본격적으로 연구하기 위한 일차적 예비연구이다. 본 연구의 초점은 부패 및 반부패 정책에 관한 이론적, 개념적 고찰 그리고 유사 사례연구이다. 부패, 반부패 정책, 부패 사례에 대해서는 이미 다면적으로 많은 연구가 진행되어 왔다. 그러나 북한에서의 부패에 관한

연구는 1990년대 초·중반 잠깐 관심을 끈 이후에는 학계에서 주목을 받지 못했다. 여기서의 연구는 부패에 관련한 개념과 사례 연구를 통해, 내년도에 수행할 본격적인 북한 부패 연구의 기초를 마련하는 것이다. 이러한 문제의식에서 본 연구는 4개의 주제를 다룬다. 첫째 부패 개념에 관한 일반적 고찰이다. 이는 제Ⅱ장의 주제로, 부패와 관련 개념, 부패의 주요 유형, 부패와 경제발전 및 체제유지에 관해 전개되어 있는 이론들을 소개한다. 둘째와 셋째 주제로 체제전환국가의 부패 사례로서 중국의 경우와 루마니아의 경우를 다룬다. 제Ⅲ장은 중국 부패 현상의 특징, 원인 그리고 치유 노력에 대해 서술한다. 제Ⅳ장은 루마니아 체제전환 과정에서 나타난 부정부패 문제를 다룬다. 중국은 공산당이 집권하면서 점진적으로 체제전환을 이루는 가운데서 발생하는 부패와 여러 유형을 알려준다. 루마니아는 공산정권은 급속히 붕괴되었지만 공산주의의 유산이 오랫동안 정치, 경제, 사회에 영향을 끼치고 있는 상황에서 나타나는 부패 문제를 알려준다. 넷째 주제를 다루는 제Ⅴ장은 최근 개발협력에 관한 국제논의에서 부패 문제가 대두된 정치적 이론적 배경, 그리고 체제전환국가의 부패 문제에 대한 이론과 반부패 정책에 대해 다룬다.

I
II
III
IV
V
VI



II

부패의 개념과 유형 연구 개관

1. 서론

1990년대 중반 이후 국제 개발원조 업계가 부패 문제에 관심을 가진 이후로 이 문제에 대한 매우 다양한 연구가 국제적으로 존재한다. 이러한 연구 자산은 북한의 부패 문제에 대해 이제까지 활용되지 못하였다. 사실 북한의 부패 문제는 1990년대 중반 잠깐 소수 연구자의 관심을 끌었지만, 이후 대체로 관심을 끌지 못하였다. 이 글은 북한에서의 부패 문제 연구에 국제적으로 전개되어 있는 부패 문제에 관한 이론적 자산을 활용할 것을 염두에 두고 수행된 개념과 이론에 대한 연구 리뷰이다. 여기서는 국제적으로 관련 학계에 등장해 있는 접근 방식, 개념과 이론을 소개하는 것에 그친다. 이 연구의 후속 연구는 이러한 자산들을 북한 부패 연구에 적용하고자 시도할 것이다.

본 연구의 2장은 부패의 개념을 중심으로 논한다. 나아가 부패와 연관된 개념인 지대(rent), 후견-피후견 관계(clientelism)와 같은 개념을 함께 설명한다. 3장은 부패의 유형을 가르는 다양한 구분법을 보여준다. 이를 보면 정치적 부패와 관료적 부패, 비시장 부패와 시장 부패, 사적 부패, 조직 부패, 집단 부패, 후견자 부패와 피후견자 부패, 위로부터의 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패, 국가포획과 행정적 부패, 우발형 부패, 부문 부패와 체제적 부패와 같은 다양한 부패 유형이 있다. 4장은 부패가 경제발전과 체제유지에 미치는 영향에 관한 이론들을 소개한다. 부패는 일반적으로 경제발전과 체제유지에 부정적 영향을 끼치는 것으로 파악된다. 그러나 부패의 수준이 거의 동일함에도 불구하고 성장국가와 저성장 국가가 갈린다. 또한 부패는 권력유지 메커니즘의 한 핵심 장치가 될 때도 있다. 5장은 요약과 결론이다.

I

II

III

IV

V

VI

2. 부패 관련 개념: 부패와 지대 및 후견-피후견 관계

여기서는 부패와 관련 현상인 지대 및 후견-피후견 관계의 개념을 서술한다. 이 3가지 개념은 서로 독립적이지만, 부패와 관련한 많은 경우에 상호 결합되어 나타난다. 따라서 부패 개념과 함께 지대 및 후견-피후견 개념을 같이 설명해야 할 필요가 있다. 3장에서 서술하게 되는 부패의 유형을 보면, 일련의 경우에서 3가지의 독립적 현상이 여러 형태로 서로 융합되어 있다.

가. 부패의 개념

부패는 다양한 측면에서 다양한 학문적 접근을 통해 연구되어 왔다. 이를 반영하여 부패의 개념도 여러 종류가 존재한다. 일반적으로 부패는 국가와 공적 권위를 대표하는 사람이 사적으로 재부를 추구하는 행위 또는 공무원이 공공재를 사적인 목적으로 오용하는 것을 의미한다. 이를 한마디로 하면, “사적 이득을 위해 공적 권력을 오용하는 것”이다.

부패에 관한 여러 개념 중에서 가장 고전적이며 널리 사용되는 개념은 조셉 나이(Joseph Nye)의 개념 정의이다. 그는 부패를, “(개인적, 가까운 가족, 사적 도당과 같은) 사적인 금전적 이득 또는 지위 증진 때문에 공적 역할의 공식 임무를 벗어나는 행위, 또는 사적인 목적으로 일정한 유형의 영향을 행사하여 규칙을 침해하는 행위”라고 정의했다.² 최근에 칸(Mushtaq Khan)이 정의한 부패의 개념에도 동일한 요소가 포함되어 있다. 즉 부패는 “공적 권위를 가진 지위를 누리는 사람이 재부, 권력 또는 지위와 같은 사적인 동기 때문에 자신의 행동을 규정하는 공식적 행위규칙으로부터

² Joseph Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis,” *American political science review*, Vol. 61, No. 2 (June 1967), p. 416.

터 이탈하는 행위”³이다.

로버트 킬릿가드(Robert Klitgaard)는 부패를 ‘독점 + 자의성 - 책임성’으로 표현한다.⁴ 정부의 규제가 만연하고, 정부관료가 이를 적용하는데서 자의성을 발휘할 수 있는 곳에서 규칙을 회피하기 위해 개인들은 관료에게 뇌물을 주고자 하는 경우가 많으며, 관료들은 때때로 이러한 뇌물을 받고자 하는 유혹에 빠진다.⁵ 안드레이 솔라이퍼(Andrei Shleifer)와 로버트 비슈니(Robert W. Vishny)는 보다 좁고 구체적 차원에서 부패를 ‘정부 부패’로 개념화한다.⁶ 정부 부패란 정부관료가 개인적 이득을 위해 정부 재산을 판매하는 것이다. 예를 들어 정부관료는 인허가 발급, 관세 면제, 경쟁자 진입 방해를 대가로 뇌물을 받는다. 이러한 경우들에서 관료들은 국가가 공식적으로 소유하고 있는 재화에 대해 개인적으로 요금을 징수한다. 대부분의 경우, 정부관료가 판매하는 재화는 그 자체가 필요해서 수요되는 것이 아니라, 개인이 어떤 특정한 경제활동을 하기 위해서 그 (정부)재화가 필요하기 때문에 수요된다. 인허가, 여권, 비자는 사적 경제활동을 제한하는 법과 규칙에 부응하기 위해 필요하다. 정부 재화는 정부를 위해 정부관료에 의해 판매되는데, 정부관료는 이와 같은 정부재화의 판매 수량을 제한할 수 있는 기회를 가지고 있고, 이러한 재화를 제공하는데 있어서 자의성을 발휘할 수 있다. 이러한 기회와 자의성이 존재하는 한에서, 그들은 사적 개인으로부터 뇌물을 받을 수 있다. 이러한 기회는 단지 주어진 것만이 활용되는 것이 아니라 의도적으로 생성될 수도 있다. 즉 정부가 발급하는

³ Mushtaq H. Khan, “A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries,” B. Harris-White and G. White (eds.), *Liberalization and New Corruption*, *IDS Bulletin*, Vol. 27, No. 2 (June 1996), p. 12.

⁴ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988), p. 88.

⁵ Paolo Mauro, “Why Worry About Corruption?” *IMF*, Economic Issues 6 (1997), p. 4.

⁶ Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, “Corruption,” *The Quarterly Journal of Economics* (August 1993), pp. 599~601.

인허가와 규제가 존재하는 이유는 많은 경우에 정부관료에게 거부 권력을 주어, 허가를 내주는 경우에는 그 반대급부로 뇌물을 받을 수 있게 하기 위한 것이 목적이었을 수도 있다. 이러한 정부재화의 판매는 2가지 경우가 존재한다. 첫째, 정부가격에 뇌물을 더해서 팔고 정부가격은 정부에 납부하는 경우(bribery without theft), 둘째, 정부재화를 판매한다는 사실 자체를 숨기고 정부에는 아무 것도 납부하지 않는 경우이다(bribery with theft).

부패의 형태에는 뇌물, 횡령, 강탈, 사기, 친족 중용(nepotism, favoritism)이 있다.⁷ 뇌물은 주는 측이 능동적 의도를 가지고 있다. 즉 뇌물은 신뢰를 지켜야하는 인물의 판단을 왜곡할 목적으로 금전적 급부를 제공하는 것이다. 이 경우, 제공된 급부를 받는 대가로 공직자는 뇌물 주는 자가 원래는 누리지 말아야 하는 이득을 부여한다. 예를 들어, 조세 감면 또는 공공계약과 같은 서비스 또는 허가권 형태가 있다. 강탈은 받는 측이 능동적 의도를 갖는다. 즉 강탈은 공직자가 자신의 공적 권력을 활용하여 고객으로부터 돈이나 다른 이득을 추출하는 것이다. 강탈당하는 자는 돈을 지불하지 않고도 원래는 받게 되어 있는 서비스(예를 들어 실업 혜택 수령)나 권리(예를 들어 공정한 재판)에 대해 돈을 지불해야 한다. 공직자는 이러한 급부를 받을 목적으로 원래 제공해야 하는 서비스를 제공하지 않으며, 강압, 폭력 또는 위협을 사용하는 경우도 있다. 횡령은 공직자가 자신이 고용되어 있는 공공기관으로부터 또는 자신이 관리하게 되어 있는 공공자원을 단순 도둑질하는 것이다. 사기는 상급자의 지시를 행해야 하는 공직자가 정보, 사실, 전문지식을 조작하거나 왜곡하여 사적 이득을 취하는 것이다. 친족 중용은

⁷ Inge Amundsen, "Political corruption: an Introduction to the Issues," *Chr. Michelsen Institute*, Working Paper, No. 7 (1997), pp. 8~10; Johann Graf Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 18~19; Christoph H. Stefes, *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism* (London: Palgrave, 2006), p. 15.

국가자원에 접근 가능한 공직자가 이 자원을 분배하는 결정을 내림에 있어 친구나 가족과 같은 특정 사람들에게 특혜를 주는 행위이다.

이러한 부패 형태에 의거하여 에커만(Rose-Ackerman)은 위에서 언급한 나이의 개념 보다 훨씬 구체적이고 협소한 차원에서 부패의 개념을 정의한다.⁸

다음과 같은 행위는 상업적으로 볼 때 부패이다. 조직의 한 구성원이 결정을 내리고 정보 또는 조직의 다른 자원에 접근하는 자신의 지위와 권리를 3자에게 유리하게 활용할 목적으로 사용하며, 그것에 의해 돈 또는 다른 경제적으로 가치 있는 재화, 또는 서비스를 받는다. 이 경우 제공된 돈의 지불 자체 또는 서비스가 불법적이고 그리고/또는 조직의 목적 또는 규칙에 어긋난다.

만약 어떤 행위가 무형의 가치 있는 재화를 받을 목적에 의해 취해지고, 친구 또는 가족 또는 가족-친구 네트워크에서 자신의 지위에 봉사하고자 하는 조직의 구성원에 의해 취해지면, 이 행위는 가족-친구 부패이다.

조직의 구성원이 결정권, 노동시간, 정보 접근 또는 조직의 어떤 유형적 자산에의 접근을 자신의 경제적 이득, 궁극적으로 조직의 다른 구성원의 이득을 위해 불법적으로 또는 조직의 목적과 규칙에 어긋나게 사용하는 경우 이는 횡령이다. 횡령이 발생하는 동기 중의 하나는 가족-친구 네트워크에서 개인의 지위를 높이기 위한 것일 수도 있다.

이상에서 언급한 방식 이외에도 부패는 지대와 같은 연관 개념과의 관계, 연구 목적과 맥락에 따라, 연구 대상이 보여주는 특성 등에 따라 다양하게

⁸ Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978), pp. 6~7.

I
II
III
IV
V
VI

또는 다른 각도에서 개념이 정의될 수 있다. 이러한 한 사례가 중국 관련 부패 연구이다. 중국 부패는 사회주의적 관료체의 거대한 규모, 체제변화와 분권화 과정에서의 부패 기회 증대 등으로 관료 부패가 만연한 경우이다. 루(Xiaobo Lu)는 중국의 부패와 관련한 연구에서, 모호하게 개념 정의된 부패 개념을 적용하는 것 대신에 공적 일탈 행위라는 보다 넓은 개념화를 제안한다.⁹ 이는 정권이 처방한 규범을 벗어나는 모든 형태의 행위를 말한다. 이러한 행위를 통해 개인이나 그룹은 공식 조직을 위해 일하는 것이 아니라 활용하며, 조직의 역할보다 개인의 역할이 더 앞선다. 이처럼 개념 정의된 공적 일탈 행위는 부패 행위와 비(非)부패 행위를 포함한다. 통계 조작 그리고 인간적 연줄을 활용하는 것과 같은 비정상적 운영 양식은 공적 일탈행위의 사례인데, 이것이 반드시 부패 자체는 아니다. 부패는 공적 일탈 행위의 한 유형이라 할 수 있다. 공적 관료에 의해 저질러지는 모든 부패는 공적 일탈행위이지만, 모든 형태의 공적 일탈행위가 부패인 것은 아니다. 공적 관료에 의한 부패는 경제적 부패와 비(非)경제적 부패라는 주요한 2가지 형태를 갖는다. 이는 다시 3가지 하위 유형으로 구성되어 있다. 독직, 지대-추구, 관직혜택 누리기이다.¹⁰

나. 부패와 지대

<지대의 개념>

부패와 관련하여 빈번하게 등장하는 개념 중의 하나가 지대와 지대-추구이다. 지대 현상에 대해 다양한 정의가 있다. 지대란 자원의 소유자에게

⁹ Xiaobo Lu, *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party* (Stanford: Stanford University Press, 2000); Sun Yan, *Corruption And Market In Contemporary China* (Cornell: Cornell University Press, 2004) 참조.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 15~16.

만약 그 지원이 다른 용도로 사용되었을 때 누릴 수 있는 지불액을 넘어서서 지불되는 금액이다. 다른 말로 지대는 기회비용을 초과하는 수입이다.¹¹ 또는 지대는 정상을 초과하는 소득으로써 개인이나 기업이 다른 기회가 주어졌을 때 수용했을 그러한 소득보다 높은 소득이다.¹² 지대는 권리의 창조, 유지 또는 이전을 통해 창출된 소득이다.¹³ 경제적 지대는 자연에 의해 또는 인간의 재간에 의해 공급이 제한되어 있는 어떤 사람 또는 어떤 쓸모 있는 물건에 대해 지불되는(다른 방식으로 최적으로 사용했을 때 지불되는 금액에 비해) 초과금액이다.¹⁴ 지대는 국가가 시장의 작용을 제한할 때 창조된다. 예를 들어 외환의 배급, 자유무역의 제한이 있다. 경제활동에서 일부의 면허발급의 과정들은 어느 경우에는 합법적(예를 들어 로비활동), 어떤 경우에는 불법적(예를 들어 뇌물 주기)이다.¹⁵ 한편 지대는 그 비생산적 측면을 강조하기 위해 “직접적으로 비생산적 활동에 의해 발생하는 이윤”¹⁶이라고 정의되기도 한다. 또는 지대는 가격기구를 통해 창출되는 초과이윤과 명확히 구별하고 또한 직접적인 생산활동과도 무관하다는 것을 강조하기 위해 “권력과 특권에 의한 소득이전”이라고 정의되기도 한다.¹⁷

현실세계에서 많은 종류의 소득이 지대의 성격을 가지고 있다. 지대에서

¹¹ Tak-Wing Ngo and Yongping Wu, *Rent Seeking in China* (New York: Routledge, 2009), p. 3.

¹² Mushtaq H. Khan and Jome K. S. (eds.), *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 5.

¹³ Ngo and Wu, *Rent Seeking in China*, p. 10.

¹⁴ Mauro, “Why Worry About Corruption?” p. 2.

¹⁵ Shleifer and Vishny, “Corruption,” p. 640.

¹⁶ Jagdish N. Bhagwati, “Directly Unproductive, Profit Seeking(DUP) Activities,” *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 5 (October 1982), p. 990.

¹⁷ Harmut Elsenhans, *State, Class and Development* (New Dehli: Radiant Publishers, 1996), p. 54; 윤철기, “렌트와 국가의 유형,” 성균관대학교 정치외교학과 석사논문 (2002), p. 18에서 재인용. 지대의 여러 상이한 개념 정의와 특성에 대한 보다 자세한 논의는 이 논문을 참고할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI

대표적인 것은 독점이윤이다. 이밖에도 정치적 기제를 통해 조직된 보조금이나 이전 소득, 사적 마피아가 조직한 불법 이전소득, 경쟁자가 혁신을 모방하기 전까지 혁신자가 획득하는 초과이윤이다. 국가 또는 관료는 지대를 창조하는 중요한 주체이다. 국가 또는 관료는 면허 발급, 지출 승인, 수출입 허가권을 발급할 수 있고 가격을 조작하거나 시장통제를 할 수 있다. 이러한 국가 또는 관료의 행위는 지대를 창조한다.

어떤 지대는 합법적이고 어떤 지대는 불법적이며, 어떤 지대는 비효율을 발생시키고 어떤 지대는 생산증진에 기여한다. 먼저 합법과 불법을 갈라보자. 예를 들어 시민이 관료에게 뇌물을 주고 면허를 발급받거나 대출승인을 얻어내고, 이러한 행위를 통해 발생하는 지대를 취한다면 이러한 지대는 불법적이며, 부패 행위이다. 또한 일련의 기업들이 가격담합을 통해 초과이윤을 올리게 되는 경우, 공정거래법 위반일 수 있고 또한 경쟁을 저해함으로써 경제적 비효율을 발생시킬 수 있다. 이러한 행위는 불법적이지만, 부패는 아니다. 시민은 합법적 로비를 통해 정부의 보조금 지불 정책을 바꿀 수 있고 이를 통해 이득 즉, 지대를 취할 수 있다. 이러한 행위는 합법적이다. 다음으로 정부관료가 유치산업 보호정책에 맞추어 시장진입통제를 조작하면서 지대를 창조하고 이를 특정 산업에 분배할 수 있다.¹⁸ 일단 유치산업 정책을 목적으로 창조된 지대는 합법적이다. 그런데 이러한 정책을 수행하는 데서 관료는 많은 자의성을 누릴 수 있다. 이 자의성은 공적 목적에 충실하게 행사될 수도 있다. 그러나 사적 이득을 위해 오용될 수도 있다. 또는 사적 목적으로 반드시 적극적으로 악용되지 않더라도 자의성 행사에 명확한 기준이 불가능할 수 있기 때문에 구조적으로 부패 시비를 불러일으킬 수도 있다. 합법적으로 창출 되었지만, 관료가 사적 이득에 맞추어 그것을 분배하면 부패 행위이다.

¹⁸ 생산적 지대에 관하여, Kahn and Jome (eds.), *Rents, Rent-seeking and Economic Development*, pp. 63~68.

다음 문제는 이렇게 발생한 지대가 최종적으로 어떻게 사용되는가이다. 생산적인 경우와 비생산적인 경우로 나눌 수 있다. 예를 들어 유치산업 보호를 위해 창출된 지대가 부패한 과정을 통해 분배되었다고 하자. 탄생한 지대가 생산적 기업가에게 혜택을 주었고 그 결과 경제성장이 촉진되었다면, 이러한 지대는 생산적이다. 만약 기생적 기업가에게 혜택을 주었고, 그리하여 이 지대가 생산적 투자가 아니라 사치적 소비와 정치적 후견망 형성 등에 사용되었다면, 이 지대는 비생산적이다. 반대로 합법적으로 창출된 지대 분배 과정에 부패가 개입하지 않은 경우를 상정해 보자. 유치산업 보호를 위해 창출된 지대가 형식적 법적으로 공정하게 분배되었더라도 여러 이유로 성장 촉진에 실패할 수도 있다. 이러한 지대는 합법적이지만 비생산적이다. 이밖에도 생산적으로 재투자된다면 자연자원 지대 역시 생산적 지대이다. 자연자원 지대의 효과에 관해서는 논란이 많다. 일반적으로 해당 국가의 정책과 제도가 올바르면 자연자원 지대는 생산적으로 활용되고 따라서 해당 국가에 행운이다. 그러나 해당 국가의 정책과 제도가 취약한 경우, 자연자원 지대는 오히려 해당 국가의 제도 약화와 경제정체를 악화시킨다. 이는 해외원조 지대에도 마찬가지로 적용될 수 있다.¹⁹ 스펀터적 혁신에 의해서 창조된 지대, 선진기술의 선행학습에 의해 창조된 지대 등도 적절하게 활용된다면 생산적 지대가 될 수 있다.

¹⁹ 자원수출이나 원조수취와 같이 외래 지대에 과도하게 의존하는 국가의 경우에 독재와 경제정체가 장기화되는 구조적 원인을 해명하고자 하는 논리가 rentier economy(state) theory이다. 이 이론은 중동과 북아프리카 국가를 주 대상으로 하여 출발했다. 이와 함께 보다 일반적으로 자연자원 수출 의존이 해당 국가의 경제성장과 제도체계에 어떠한 영향을 주는가에 대한 광범한 논의가 존재한다. 현 단계에서 이론적 정향과 성과에 대한 조망으로서, 다음을 참조. Halvor Mehlum, Karl Moene, and Ragnar Torvik, "Cursed by resources or institutions?" *Norwegian University of Science and Technology, Department of Economics, Working Paper Series, No. 10 (May 24, 2005).*

<지대-추구와 지대 배정>

만약 지대가 생산적일 수도 있고 비생산적일 수도 있다면, 지대-추구의 결과가 항상 부정적인 것은 아니다. 그러나 지대-추구에 관한 초기이론은 지대와 지대-추구를 부정적으로 인식하는 경향이 강했다. 특히 지대를 창조하거나 보호하는 과정 즉 지대-추구 과정에서 대규모의 비경제적 지출이 수반된다는 것을 지적했다.

이러한 이론은 주로 독점 지대를 연구했다. 이러한 지대는 비효율적 지대일 뿐 아니라, 이러한 독점지위를 유지하기 위해 많은 비용이 소비된다. 즉 지대-추구를 위해 비용이 사용된다. 따라서 독점의 폐해를 논할 때, 그 독점 그 자체 때문에 발생하는 손실 뿐 아니라, 독점 지위를 누리기 위한(즉 지대-추구 과정에서의) 경쟁과 지출에서 소모되는 손실까지 포함해서 독점으로 인해 발생하는 손실을 인식해야 한다는 것이다. 따라서 독점으로 인한 손실은 독점 그 자체로 인해 발생하는 가시적 손실보다 현저히 대규모라는 것이 지대-추구 이론이 보여주고자 하는 것이었다.

이와 같은 지대 관련 이론에서 핵심적인 것은 지대-추구에 관한 이론이다. 지대의 존재는 지대-추구를 발생시킨다. 지대가 다른 방식으로 했을 때 벌어들인 소득보다 높은 소득을 나타내기 때문에 지대는 이러한 지대를 창조하고 유지시키고자하는 인센티브를 만들어 내기 때문이다. 지대-추구는 지대를 창조하고, 유지하거나 이전하는 데 필요한 자원과 노력에 드는 비용이다. 이러한 지출은 로비, 줄서기 또는 정당 기부와 같이 합법적일 수도 있고, 뇌물, 불법 정치헌금, 사적 마피아에 대한 지출 등과 같이 불법적일 수도 있다.²⁰ 이러한 내용을 보다 이론적으로 표현하면, 지대-추구는 특정 개인이나 그룹을 위해 지대를 창출하는 행위이다.²¹ 또는 지대-추구는

²⁰ Khan and Jome (eds.), *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, p. 71.

²¹ Ngo and Wu, *Rent Seeking in China*, p. 10.

지대 획득 기회에 대해 접근하기 위한 또는 접근을 막기 위한 노력이다.²² 넓은 의미에서 지대-추구는 특정한 지대가 기반하고 있는 권리와 제도를 창조하고 유지하며 변화시키고자 노력하는 활동이다.²³ 또는 지대-추구는 재산권을 특수이익에 도움이 되는 방식으로 공공부문을 활용하는 것이다.²⁴ 또는 지대-추구는 정부 규제를 통해 배타적 재산권을 확보하고자 하는 경쟁이라 해석될 수 있다.²⁵

이와 관련해서 제도경제학과 정치경제학이 지대-추구 틀이 어떻게 확장되어야 하는가를 보여준다. 첫째, 지대와 지대를 뒷받침하는 경제적 권리가 상호 연계되어 있다. 따라서 지대-추구는 경제적 권리가 변경되는 제도 변화 과정과 밀접히 연계되어 있다. 둘째, 지대의 구조를 바꾸고자 하는 시도는 분배투쟁을 발생시킬 수도 있다. 정치경제학에 따르면, 정치변수 그리고 특히 정치권력의 배분은 누가 또는 어느 그룹이 분배투쟁에서 승리할 개연성이 높은가를 결정한다. 따라서 지대-추구에 관한 더 일반적 접근은 정치적 제도적 변수를 포함시켜, 첫째, 얼마나 많은 노력이 지대-추구에 실제로 사용되었는가, 둘째, 그 결과로 창조된 권리와 지대의 유형이 무엇인가를 설명해야 한다.²⁶

초기 지대 이론은 지대 자체가 '전적으로 비생산적 활동으로 파생된 소득'으로 간주되면서, 이러한 소득을 포획하고자 하는 지대-추구 행위 자체를

²² Jacqueline Coolidge and Susan Rose-Ackerman, "High-Level Rent-Seeking and Corruption in African Regimes," Policy Research Working Paper, No. 1780, p. 2.

²³ Khan and Jome (eds.), *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, p. 5.

²⁴ Francis Fukuyama, *State-building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), p. 16.

²⁵ Jieh-Min Wu, "State Policy and Guanxi Network Adaptation in China: Local Bureaucratic Rent-Seeking," *Issues and Studies*, Vol. 37, No. 1 (January/February 2001), p. 34.

²⁶ Khan and Jome (eds.), *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, p. 71.

I
II
III
IV
V
VI

비생산적 활동으로 간주했다. 그러면서 국가의 공권력 행사를 통해 생성되는 지대를 사회의 개인과 집단이 포착하려는 지대-추구 행위에 관심을 가진다. 즉 지대-추구 사회 (rent-seeking society)가 주요 관심이었다. 그러나 이러한 논의 방향에 대한 많은 이견이 제기되었다. 그 첫째는 앞서 서술했듯이 지대에는 다양한 종류가 존재할 수 있고, 경제효율과 관련하여, 긍정적 지대가 있고 부정적 지대가 있을 수 있다. 이를 볼 때 지대-추구 그 자체가 반드시 낭비와 비효율만을 초래하는 것은 아니다.²⁷

다음으로 중요한 것은 지대의 창출과 분배에서 국가와 정부 측이 능동적 행위자가 될 수 있다는 것이다. 이는 초기 지대 이론에서는 지대의 창출과 분배와 관련하여 ‘사회’ 측이 능동적이고 적극적 주체로 설정된 것에 대한 반론이라고 할 수 있다. 다시 말해 ‘사회’ 측의 지대-추구이외에도 국가(정권) 측의 지대 배정(rent deployment)이 존재한다는 것이다. 지대-추구는 (국가와 관료를 상대로) 사회의 개인이나 집단이 주로 정부의 행위로 창출된 지대를 포획하기 위한 노력을 말한다. 지대 배정은 지대가 별로 노력하지 않는 개인이나 그룹에게 위로부터 배정될 때를 말한다.²⁸ 이는 정치경제에서 권위와 권력이 집중되어 있는 권위주의 독재 국가에서 주로 나타난다. 지대 배정은 대체로 뚜렷한 목적을 가지고 있을 수 있다. 어떤 경우에 지대는 경제발전을 위해 유치산업 보호를 위해 특정 산업에 배정될 수 있다. 어떤 경우 지대 배정은 독재권력의 유지를 위해 특정 기관과 집단을 매수하기 위해 활용된다. 지대 배정을 받은 기관과 집단은 정치적 지지 또는 금전 상납으로 보답한다.²⁹ 지대 배정이 주를 이루는 경우, 지대 포획의 기회에

²⁷ Khan and Jome (eds.), *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*; Paul D. Hutchcroft, “The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development,” *Political Studies*, Vol. 45, No. 3 (March, 1997), pp. 639~658.

²⁸ Paul D. Hutchcroft, “The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development,” pp. 649~650.

²⁹ Ronald Wintrobe, “Rent seeking and redistribution under democracy versus

접근하는 것이 불공정하다는 것을 알아채고, 이에 지대-추구 시장에 들어가고 싶지 않다는 경우도 있을 것이다. 이에 관한 논의는 이 글의 후반에 정권 또는 통치자가 관료의 체제에 대한 충성과 복종을 보장하는 방편으로 오히려 부패를 능동적으로 허용하고 관리한다는 논의에서 보다 자세히 설명한다.

<지대와 부패>

이미 시사되었듯이 지대-추구와 부패는 개념적으로 구분된다. 부패는 지대를 추구하는데서 수단 중의 하나, 원천의 하나일 뿐이다. 관료는 국가정책에 맞추어 가격을 조정하고 시장진입을 통제할 수 있다. 이러한 행위를 통해 지대가 창출되고 특정한 집단에 분배된다. 관료가 다만 국가정책을 충실히 실행한다면, 지대가 창조된다고 해서 부패가 발생한 것은 아니다. 그러나 관료는 지대를 창조하고 분배하는 데서 일정한 자의성을 개입시킬 여지를 가지고 있을 수 있으며, 이 자의성을 사적인 이득을 추구하기 위해 사용할 수 있다. 지대 또는 자의성 자체가 부패인 것은 아니며, 자의성을 오용하는 것이 부패 행위이다. 정부의 기능에서 자의성을 제거하는 것은 불가능하며 또는 어떤 자의성은 불가결하기도 하다. 그러나 지대에 대한 수요가 강력한 상황에서 이러한 자의성에 대한 감독과 책임성이 존재하지 않으면, 자의성이 부패의 온상이 될 수 있다. 역으로 개인이나 집단은 관료에게 뇌물을 주고 관료의 지대 창조 능력을 자신에 유리하게 활용하는 방식으로 관료가 창출하는 지대를 자기의 것으로 포획하고자 할 수 있다.

지대 창출이 합법적인 경우 지대 창출은 부패라고 할 수 없다. 예를 들어 로비행위는 합법적 지대 창출 행위이다. 합법적 지대-추구가 불법행위인

dictatorship,” Albert Breton, Gianluigi Caleotti, Pierre Salmon, and Ronald Wintrobe (eds.), *Understanding democracy: Economic and political perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

부패로 되는 경우는 다음 3가지 조건 중에서 적어도 어느 하나가 침해되는 경우이다.³⁰

- (1) 의사결정자에 영향을 끼치는 과정이 모든 행위자에게 알려진 규칙에 따라 진행되는 경쟁 게임이다.
- (2) (정부측) 요원에게 비밀 지불 또는 부수적 지불이 존재하지 않는다.
- (3) 피후견자와 (정부측) 요원은 서로 독립적이다. 여기서 독립적이라는 것은 두 집단 모두 다른 집단이 벌어들인 소득으로부터 이득을 취하지 않는다는 것을 의미한다.

부패가 지대-추구 행위를 포함하는 경우가 많기 때문에, 부패의 개념에 지대를 포함하여 거론하는 시도가 있다. Jain의 경우를 보면, 부패란, “공직의 권력이 게임의 규칙에 어긋나는 방식으로 개인적 이득을 위해 활용되는 행위”³¹이다. 이러한 개념 정의에서 보면, 부패가 발생하고 지속하자면 적어도 3가지 조건이 필요하다.³² 즉

- (1) 자의적 권력: 해당 공직자는 자의적 방식으로 규제와 정책을 수립하고 또는 행정(administer)해야 하는 권위를 가지고 있어야 한다.
- (2) 경제적 지대: 자의적 권력은 (기존하는) 지대 추출 또는 추출될 수 있는 지대의 창출을 허락해야 한다.
- (3) 취약한 제도: 정치적, 행정적 그리고 법적 제도가 내장하고 있는 인센티브는, 공직자가 자의적 권력을 활용하여 지대를 추출하거나 창조할 인센티브를 제공해야 한다.

이처럼 지대-추구와 부패는 구별되지만, 지대의 창조, 분배와 추구가 부패에 밀려들기 쉽다는 것 때문에 양자가 밀접히 연관된 경우가 많았다. 이에 따라 비생산적 또는 불법적 지대-추구와 부패를 동일시하는 경우,³³

³⁰ Jain, “Corruption: A Review,” p. 78.

³¹ *Ibid.*, p. 2.

³² *Ibid.*

또는 (특히 관료처럼) 독점적 권력을 가진 인물들의 모든 형태의 부패 행위를 지대-추구라 칭하기도 한다.³⁴ 이러한 좁은 의미에서의 지대 개념은 공직자가 공적기관의 중요 자원에 대한 독점이나 규제권을 통해 불법적 이윤을 추구하는 행위를 지칭하기 위해 사용된다. 지대는 관료나 관변 회사의 이윤추구 행위 그리고 불법적 부과, 부당, 요금, 기타 청구의 형태들과 같은 강탈을 포함한다.

지대-추구자는 사적시민일수도 있고 관료 그 자체일 수도 있고, 조직단 위일 수도 있다. 통상적으로 지대-추구 문헌에서 지대-추구자는 독점에 특권적으로 접근할 수 있는 사적시민이다. 공직관료가 피후견자에게 면허를 주거나 독점을 부여함으로써 지대를 창조하기 때문에 시민은 관료에게 접근하여 뇌물 공여나 정치적 영향력 행사를 통해 지대를 추구한다. 관료들은 지대 창출자이며 지대는 그들이 선호하는 사람들에게 차별적으로 부여할 수도 있기 때문에 부패에 연루될 가능성이 높다.

그러나 공직관료는 지대 창출자임과 동시에 지대-추구자가 될 수도 있다. 이는 중국의 경우에 특히 두드러진다. 중국의 관료들은 다른 사람들을 위해 지대 기회를 창출하는 것과 동시에 독점의 덕택으로 자신을 위한 이득을 챙기기 위해 그러한 기회를 추구하고 있다. 지대-추구는 경제에서 정권 권위를 통제하거나 행사하는 관료들이 보여주는 사적 이득 추구 행동이다. 관료가 지대를 추구하게 되면 비관료 지대-추구자는 불리한 위치에 놓이게 된다.

유사한 의미에서 관료들 뿐 아니라 관료 조직 단위도 지대-추구의 주체가 된다. 특히 중국의 경우 1980년대부터 이러한 현상이 나타났다.³⁵ 기관

³³ Mauro, "Why Worry About Corruption?" p. 2.

³⁴ Lu, *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party*, p. 15.

³⁵ Lu, *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party*; Melanie Manion, *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong* (Cambridge: Harvard University Press, 2004).

I
II
III
IV
V
VI

단위 지대-추구는 국가기관이 기관에게 부여된 공적 권한인 독점권 또는 규제권을 활용하여 기관 차원의 치부 또는 물질적 이득을 달성하기 위한 정상적이고 불법적으로 행동하는 것을 의미한다. 이에 대표적인 것이 각종 공적기관이 그 아래 이윤추구가 목적인 상업적 회사를 설립한 것이었다. 이들 회사는 국가기관이 자금을 대었고, 해당 기관의 공적권한을 활용하고, 정책결정자와 밀접한 관계를 활용하여 정보와 정책에서 특혜를 받았다. 이들 기관은 공적권한을 활용하여 지대를 창조했고, 지대 창출의 목적이 기관 차원의 물질적 후생 증진이었다는 점에서 공적권력을 오용한 것 즉 부패 행위를 한 것이었다.

다. 후견-피후견 교환

후견-피후견 관계는 특정 후견자와 그 피후견자 사이에 반복되는 교환관계이다. 후견-피후견 교환은 몇 가지 특징을 가지고 있다.³⁶ 첫째, 이러한 교환은 보통 인간관계화되어 있다. 이들 관계에서 후견자가 누구고, 피후견자가 누구인지는 알려져 있다. 둘째, 교환은 두 종류의 구별되는 주체 사이에 발생한다. 그 구별은 지위, 권력 또는 다른 특징이다. 전형적으로, 우세한 멤버는 후견자라 불리며, 열세한 멤버는 피후견자라 불린다.

후견-피후견 교환은 지대-추구 또는 부패와 겹칠 수 있다. 순수 민간인이 자신의 자산을 활용하여 후견-피후견 망을 구축한다면, 이는 부패와 관련이 없다. 그런데 공직자가 사적인 목적에서 자신이 행사하고 관장하는 공적 권위와 공적 자산을 활용하여 피후견자에게 이득을 준다면, 이는 부패에 해당한다.

후견-피후견 교환은 부패 및 지대라는 개념과 연관 지워져 사회주의 또

³⁶ Khan and Jome (eds.), *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, p. 12.

한 체제이전과 관련된 현상을 분석하는데도 활용되고 있다. 정부가 매우 포괄적 역할을 하던 소련식의 중앙집권 계획경제는 지대 분배와 지대-추구 체제의 한 유형이었다.³⁷ 사회주의 개혁 또는 체제전환은 지대 분배 및 추구의 체계를 변화시켰다. 예를 들어 중국에서의 개혁 과정에서 경제결정권은 분권화되어 지방정부와 관료들은 투자 프로젝트와 대부를 결정하고, 조세 면제를 제공하며, 인간관계적 특혜를 제공하는 데서 더 많은 권력을 가지게 되었다. 지방 관료체는 지방마다 특색 있게 투자, 대부, 조세면제, 인간관계적 특혜 등을 조성했는데, 이는 근본적으로 특정한 지대 창출 구조였다. 반면 시장의 발전과 함께 민간기업을 포함한 비(非)국영기업이 등장함에도 불구하고, 이러한 기업들의 소유와 경영에 대한 포괄적 법적 틀이 존재하지 않았다. 이는 기업들은 소유와 경영에 대한 안정성을 보장하는 제도적 공백을 의미했다. 관료체의 포괄적 지대 창출 능력과 민간 기업 측에서 소유와 보호에 관한 안전보장의 수요가 만나서, 관료체와 민간기업 간에 후견-피후견 관계를 만들어 냈다. 중국의 경우 이것이 전통의 하나였지만, 새로운 환경 속에서 변성한 관시(guanxi)의 형태로 나타났다. 우자이민(Wu Jieh-Min)은 이를 다음과 같이 설명한다.³⁸

관시는 발생하고 있는 시장제도에서의 지대-추구 환경에 안성맞춤으로 어울린다. 첫째, ‘공급 측면’을 보자. 지방 관료의 경제권력은 정부의 규제와 간섭으로부터 발생한다. 이 권력은 한편에서 특혜 받는 인물에 이득을 주는 ‘자의적 결정’에 표현되고, 다른 한편에서 정책 변화와 정책 집행에 관련한 정보를 갖는데서 나타난다. 따라서 경제 특권에 관련한 시장이 존재한다. 관료는 특권과 정보를 판매하고 그 대가로 돈을 받을 수 있다. ‘공개 시장’에

³⁷ Arye L. Hillman and Adi Schnytzer, “Illegal economic activities and purges in a Soviet-type economy: A rent-seeking perspective,” *International Review of Law and Economics*, Vol. 6, No. 1 (January 1986), pp. 87~99.

³⁸ Wu, “State Policy and Guanxi Network Adaptation in China: Local Bureaucratic Rent-Seeking,” pp. 36~37.

I
II
III
IV
V
VI

서 거래될 수 없기 때문에, 이러한 종류의 사업은 뒷문을 통해야 한다. 따라서 관료는 거래할 수 있는 누군가 신뢰할 수 있는 사람을 찾아야 한다. 따라서 관시(guanxi)네트워크에 내장되어 있는 ‘인간관계적 신뢰’가 이러한 거래에서 특별히 유용하다. 관시 네트워크는 관료가 특권을 판매하고 소득을 실현하는 것을 돕는 도구적 수단으로 기능한다.

‘수요 측면’에서 보면, 중국에서의 지대-추구의 만연 상황은 자의적 집행을 발생시키고 그리하여 거래비용을 높인다. 이러한 상황은 투자 결정을 하자면 일정한 기간 동안 현행 정책 또는 약속된 이득이 변하지 않을 것에 대한 확신이 있어야 하는 사업가에게는 악몽이다. 회사들이 어떻게 하면 그러한 ‘보장’을 받을 수 있을까? 그와 같은 비우호적 제도 상황에서 사업가들은 강력한 관료와 개인적 거래를 추구할 수밖에 없다. 이러한 거래는 소요되는 뇌물액수가 그러한 거래로부터 예상되는 수익을 초과하지 않는 한 합리적 선택이다. 관료 자신들과 유사하게 회사들도 관시 네트워크를 통해 관료의 뒷문을 열고 뇌물을 전달할 수 있는 신뢰할 만한 중개인을 필요로 한다.

3. 부패의 주요 유형

이러한 일반적 개념 정의하에서 부패는 보다 세부적으로 분류될 수 있다. 분류하는 입장, 목적과 용도는 매우 다양하고, 그에 따라 다른 각도에서 분류가 가능하다. 여기서는 7가지 부패 유형을 소개한다. 첫째, 정치적 부패와 관료적 부패, 둘째, 비시장 부패와 시장 부패, 셋째, 사적 부패, 집단부패 및 기관 부패, 넷째, 후견자 부패와 피후견자 부패, 다섯째, 위로부터의 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패, 여섯째, 국가포획과 행정적 부패, 일곱째, 우발형 부패와 체제적 부패로 나누어 본다.

가. 정치적 부패와 관료적 부패

정치적 부패는 정치적 정책결정자와 관련된 부패이다.³⁹ 이는 대체로 정치가나 입법가와 같은 정치엘리트에게 한 번에 걸쳐 큰 뇌물을 지불하며, 국가정책 자체나 국가정책의 집행을 바꾸도록 자신이 가진 권력을 행사하도록 하는 경우이다. 이런 의미에서 고위층 부패(grand)이다. 이러한 종류의 부패는 잡아내기가 어렵다. 대체로 정책 논쟁은 공공이익에 기여한다는 명목으로 진행되기 때문이다. 극단적으로 독재자가 자신의 재부와 국가의 재부를 구별하지 않거나 자신의 이익에만 기여하도록 결정을 하는 경우도 있다.

관료적 부패는 정책결정과정이나 정책집행 공공행정 과정에서 발생하는 부패이다. 이는 임명된 관료가 자신의 상급자(정치엘리트) 또는 일반 공중을 다루는 데서 발생하는 부패 행위이다. 가장 흔한 형태는 일반 주민이 당연히 받아야 하는 서비스를 받기 위해, 또는 원래 받을 수 없는 서비스를 받기 위해, 또는 관료적 절차를 속행시키기 위해 공직자에게 뇌물을 주어야 하는 경우이다. 이는 여러 번에 걸쳐 작은 뇌물을 하급 공무원에게 지불한다는 의미에서 소소한(petty) 부패라고도 한다.

정치 부패와 관료 부패는 구별되기 어려운 경우도 있다.⁴⁰ 예를 들어 사업가는 하급관료에게 작은 규모의 뇌물을 받쳐야 한다. 그런데 이러한 뇌물 공여가 필요한 이유는 고위관료가 뇌물을 받지 않을 수 없게 할 목적으로 성가신 절차를 일부러 만들어 놓았기 때문일 수 있다. 고위관료나 정치가의 이러한 행위에 대한 보답으로 하급관료는 시민이나 사업가로부터 추출한 뇌물의 상당 부분을 상납 받는다.

³⁹ Amundsen, "Political corruption: an Introduction to the Issues," pp. 3~4; Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*, p. 20; Jain, "Corruption: A Review," pp. 73~75.

⁴⁰ Christoph H. Stefes, *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism* (New York: Palgrave, 2006), p. 16.

나. 비시장 부패와 시장 부패

비시장(parochial) 부패는 친족, 애착, 카스트 등이 권력자의 호의에 접근하는가 마는가를 결정하는 상황이다. 시장 부패는 그가 누구인가와는 상관 없이 누가 더 많이 '지불'할 수 있는가에 따라 영향력이 배정되는 비인물적 과정을 표현한다. 실제 세계에서 완전히 한 쪽으로만 분류될 수 없는 경우가 대부분이다.

시장 부패가 비시장 부패에 비해 늘어나는 것이 장기적으로 당연한 추세이다. 그러나 시장 부패의 비율이 늘어나는 조건을 보면, 첫째, 영향력에 접근하는 데에서 공식 통로를 거의 갖지 못한 상업적 엘리트의 규모가 커질 수록, 정부 정책을 유리하게 만들기 위해 지불되는 뇌물의 수량도 커진다. 둘째, 다른 것이 일정할 때, 정부 활동의 규모가 클수록, 시장 부패도 더 널리 퍼진다. 정부 규모가 크면, 관료체와 공중의 구성원 사이에 인간적 관계가 없는 상황에서 많은 거래가 발생하기 때문이다.⁴¹

다. 사적 부패, 집단 부패, 조직단위 부패

다음으로 사적 부패, 집단 부패, 조직단위 부패를 보자.⁴² 이는 부패에 의해 수집된 화폐 또는 이득이 '사유화'되는 수준이 높고 낮음에 따라 분류한 것이다.

사적 또는 개인적 부패는 불법적이고 비밀스러운 부패 행위를 통해 사적인 이득이 추구되고 수집된다. 집단 부패는 대규모 집단의 이득에 기여하는 자원을 의도적으로 추출하는 행위를 말한다. 집단으로서의 통치자 또는 계급 또는 조직이 집단의 이득을 위해 자원을 추출하는 데 영향력을 부당하

⁴¹ James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972), pp. 88~89.

⁴² Amundsen, "Political corruption: an Introduction to the Issues," pp. 4~5.

게 사용하는 것이다. 같은 의미에서 부패가 기관 차원에서 기관의 이익을 위해 저질러지는 경우도 있다. 특히 공공기관이 자신의 권한과 자산을 활용하며, 공중의 이익이 아니라 해당 기관의 이익을 위해 사용하는 경우가 이에 해당한다. 이와 같은 사적 부패, 집단 부패, 기관 부패는 앞서 부패와 지대와의 관계에서 설명한 개인, 집단과 기관을 위한 지대-추구와 비견될 수 있다.

개혁이 진행되고 있는 현대 중국에서 특징적인 것은 정부기관과 공공 단위에 의한 지대-추구 행위가 광범하게 진행되고 있다는 점이다. 이러한 조직 또는 기관 단위 지대-추구 행위가 기관단위 이익을 목적으로 행해지면, 이는 부패 행위라고 할 수 있다. 조직단위 부패는 개인 부패 행위 뿐 아니라 개인들의 공모에 의한 부패(집단 독직)와도 다르다.⁴³ 첫째, 개인단독 행위가 아니다. 둘째, 행위는 공적 단위(department)에 기반하며, 자의적 판단이 합법적으로 보장된 공적 단위의 이름으로 행해진다. 셋째, 추출된 자금이나 물자는 이론적으로 해당 단위 모든 구성원을 위해 보유된다. 집단 독직이나 조직단위 부패는 개인단독이 아니라 사람의 집단을 포함하지만, 집단 독직은 보통 단위 전체에 이득을 주지 않고, 단위 내의 그룹 또는 공모한 여러 단위 출신 사람들에게 이득을 준다.

라. 후견자 부패와 피후견자 부패

발생한 부패가 누구에게 이익이 되는가라는 관점에서 부패의 유형을 나눌 수 있다. 여기에는 피후견자 부패와 후견자 부패,⁴⁴ 그리고 위로부터의 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패가 있다. 피후견자 부패는 뇌물

⁴³ Lu, *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party*, p. 201.

⁴⁴ Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*, p. 20.

을 주는 자가 받는 자에 비해 더 많은 이득을 보는 경우이다. 후견자 부패는 뇌물을 받는 자가 더 많은 이익을 보는 경우이다.

마. 위로부터의 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패

유사한 맥락에서 추출적 부패와 재분배적 부패를 구별할 수 있다.⁴⁵ 부패 행위를 통해 사회로부터 국가 또는 엘리트로 자원이 이동하는 경우가 추출적 부패 또는 위로부터의 부패이다. 반대로 부패 행위를 통해 국가로부터 사회로 자원이 이동하는 경우가 있다. 이를 재분배적 부패 또는 아래로부터의 부패라고 한다.

재분배적 부패는 강력한 사회(개인 또는 집단)가 약한 국가를 매수하거나 강요하여 사적이익에 봉사하도록 하는 경우이다. 국가와 사회 중에서 사회가 더 강력한 경우이다. 대표적인 경우의 하나가 필리핀이다.⁴⁶ 이러한 경우 정치적으로 강력하고 잘 조직화된 집단이 정치가와 관료를 매수하여 자신에게 유리하게 정책을 바꾼다든지, 부패한 공무원으로부터 조세 감면이나 여타 특권을 받아낼 수 있다. 이렇게 되면 국가의 조세 징수 능력이나 공공 서비스 제공 능력, 그리고 정책을 일관되게 추진할 능력, 사회나 경제는 정치적 우선순위에 따라 변화시키고, 합리적 개발정책을 추진할 능력이 침해된다. 심한 경우에는 어떤 지역 전체, 경제부문, 또는 군대단위가 ‘사적’ 이익에 의해 좌지우지되는 ‘봉건화’ 현상이 나타나기도 한다. 통치자가 (지역 단위 유지, 영주로 임명된 부하, 또는 피후견 세력과 같은) 사적 세력으로부터 충성 또는 선거에서 지지를 보장받기 위해 의도적으로 ‘봉건화’를 추진하기도 한다. 이렇게 되면 국가의 통일성과 정합성이 파괴되고 정책이 파산하며, 국가자원이 고갈된다.

⁴⁵ Amundsen, “Political corruption: an Introduction to the Issues,” pp. 5~10.

⁴⁶ Paul D. Hutchcroft, *Booby, Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines* (Cornell: Cornell University Press, 1998).

추출적 부패는 부패당하는 자(국가 또는 일부 국가 요원)가 부패로부터 가장 많은 이득을 누리며 부패시키는 자는 다소간에 수동적 행위자이다. 이는 대부분의 독재국가에 해당한다.⁴⁷ 본질적으로 통치엘리트가 사회 내에서 가장 강력한 세력이다. 엘리트는 통치자와 자신의 이득을 위해 국가기구를 사회로부터 자원을 추출하는 도구로 활용한다. 이러한 추출적 부패에 관한 이론은 권위주의 국가, 특히 신가산제 국가의 작동 방식에 대한 관찰에 부분적으로 기초하고 있다. 권위주의 통치자는 사적이익을 위해 국가의 권력 능력을 권력 투쟁에서 그리고 권력을 획득하고 유지하며 증대하는데 활용한다. 신가산제 국가에서는 공적영역과 사적영역에 뚜렷한 구별이 없다. 공적 기구와 직위는 개인적 자산과 개인적 권리로 인식되며, 사적인 자원으로 활용된다. 전체 정치체제가 공적자원의 철저한 사유화와 횡령에 의해 특징 지워진다.

바. 국가포획과 행정적 부패

최근 구소련 및 동유럽 사회주의 체제전환 과정에서 만연한 부패를 분석하는 데에는 두 유형의 부패가 개념적으로 구별된다. 국가포획(state capture)과 행정적 부패(administrative corruption)이다.⁴⁸ 이 개념들은 내용으로 볼 때, 앞서서 설명한 바 있는 보다 전통적 개념인 정치적 부패(grand corruption)와 관료적 부패(bureaucratic corruption)를 재정의하고 재적용한 것으로 볼 수 있다.

국가포획은 공공과 민간의 두 영역에 존재하는 개인, 그룹 또는 기업이

⁴⁷ Daron Acemoglu, James A Robinson, and Thierry Verdier, "Kleptocracy and Divide-and-rule: a Model of Personal Rule," *Center for Economic Policy Research, Discussion Paper, No. 4059* (September 2003).

⁴⁸ The World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* (Washington, D.C.: World Bank, 2000), pp. 1~3.

I
II
III
IV
V
VI

공직자에게 불법적이고 불투명한 사적인 이득을 제공하여 법, 규정, 포고령, 그리고 기타 정부 정책 다시 말해, 게임의 규칙 형성에 영향을 끼치는 것을 뜻한다. 이러한 국가포획의 개념은 관리감독기관의 포획이라는 개념에서 도출된 것이다. 국가에 소속된 관리감독기관이 원래 설립 목적인 공공이익의 관철이 아니라 피관리감독자의 사적인 이익에 입각하여 기업체들을 관리 감독할 때, 그 관리감독기관은 ‘포획’되었다고 말한다. 예를 들어 강력한 금융-산업 그룹의 과도적 인물이 입법가들을 매수하여 특정 경제부문에 대한 진입 장벽을 만드는 것을 들 수 있다. 아울러 공직자라 하더라도 광범한 공적이익을 희생하면서 주로 사적인 재정적 이익을 도모하는 방식으로 공적권위를 오용하여 제도와 법을 형성한다면 그러한 공직자도 국가를 포획할 수 있다. 국가를 포획하는 포획자(민간기업, 정치가, 인종집단, 군대)에 그리고 관련 국가기관(행정부, 입법부, 사법부 또는 관리감독기관)에 여러 유형이 존재하고 이에 따라 국가포획에도 다양한 형태들이 있다.

국가포획이 개인 또는 집단이 기본적 법적 또는 관리감독적인 틀에서 이득을 보는 것을 말하는 데 비해, 행정적 부패는 불법적 또는 불투명한 급부를 통해 공직자에게 사적인 이득을 주어, 기존의 법, 규칙, 규정을 집행하는 과정에서 의도적인 왜곡을 초래하는 것을 뜻한다. 국가포획에서는 행위자가 규칙을 자신의 좁은 이득에 맞게 왜곡시키고, 이것이 이후 경제적으로 다른 주체의 행위를 제약한다. 행정적 부패에서는 그러한 규칙을 적용하는 데서 개별적 예외를 인정받거나 유리하게 적용하도록 한다.

사. 우발형 부패, 부문 부패, 체제적 부패

부패의 유형은 그것이 우발적인가(비체제적인가) 또는 만연하고 제도화되어 있는가(체제적인가)에 따라 구별할 수도 있다. 비체제적 부패에는 우발적 부패와 부문 부패가 있고, 체제적 부패에는 중앙집권화된 부패와 분권

화된 부패가 있다. 여기서는 스테프스(Christoph H. Stefes)의 논리를 따라 위의 3가지 유형을 구분한다.⁴⁹

〈우발형 부패〉

우발적 부패는 많은 서방 민주주의국가에서 부패활동의 지배적 형태이다. 부패 행위 빈도수는 무시할 만하며 부패 거래가 몇 사람만 연루된 경우가 대부분이다. 지배적 형태의 교환은 시장 부패이다. 다시 말해 관료나 선거된 공직자로부터 특혜를 받기 위해 돈을 지불하는 것이다. 부패 교환이 주기적으로 발생하는 것이 아니기 때문에 이러한 교환관계의 기준이 되는 규칙이나 규범도 발생하지 않는다. 부패는 비교적 제한되어 있어 사회생활에 영향을 미치지 않는다.

〈부문 부패〉

부문 부패는 부패 행위가 양적으로 증대한다는 점에서 우발적 부패와 다르다. 나아가 부패거래는 상호 면식이 있고 신뢰하는 공직자와 시민의 네트워크와 연루된다. 이러한 네트워크에 기초하여 거래가 발생하며 따라서 특정한 규칙과 규범도 발생한다. 시장 부패는 사회적 교환 부패로 변화하며 부패교환은 단순한 ‘돈을 주고 특혜를 받는다’는 구조를 넘어선다. 부패 네트워크는 물질적, 정치적 그리고 다른 자원의 구비 상태가 다른 개인들을 포함하고 그리하여 피후견제가 발생한다. 그러나 부패는 특정 국가 부처 그리고/또는 경제 부문에 한정되어 있다. 따라서 이러한 부패가 시민의 권리와 자유를 대규모로 침해할 개연성은 낮다.

⁴⁹ Stefes, *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism*, p. 30.

I
II
III
IV
V
VI

〈체제적 부패〉

일련의 (체제전환) 국가에서는 부패 행위가 예외가 아니라 일상화되어 있는 경우가 있다. 이러한 경우를 분석하기 위한 개념으로 체제적 부패(systemic corruption)라는 개념이 설정되어 한다.⁵⁰ 체제적 부패는 부패 행위가 ‘만연하고’ ‘제도화된’ 경우이다. 여기서 제도화되어 있다는 것은 비공식적 규칙과 규범이 부패한 관료와 시민의 행위를 제약하고 발생시킨다(enable)는 것이다. 이러한 비공식적 규칙과 규범(다시 말해 제도)은 국가기구에 침투하고 공적영역과 사적영역의 구별을 혼동시키는 무수한 비공식적 네트워크 속에 내장되어 있다. 국가기구의 밑바닥으로부터 최상층에 이르기까지 관료는 일상적으로 부패 행위를 저지르며 시민은 추가적 특혜(예를 들어 판결을 잘 받는 것), 또는 원래 법적으로 보장되어 있는 것(예를 들어 사업 허가를 제 때 받는 것)을 받아내자면 뇌물이 필수적이라는 것을 잘 알고 있다. 부패는 예외적 행위가 아니라 게임의 규칙 그 자체이다. 게임의 규칙은 보통 미리 잘 알려져 있으며 모든 사람이 이를 대체로 따르고 있다. 부패교환을 축성하고 상호 보호를 위해 피후견제 네트워크가 형성된다. 이것이 국가기구에 만연하며 공직자를 시민과 연계시킨다. 이러한 경우 부패는 여러 국가 기관(예를 들어 조달청과 경찰) 사이에 조직화되어 있고, 정치적 행정적 위계의 최상층으로부터 최하위까지 피후견제 네트워크로 조직화되어 있다. 하급 공무원은 대개 자신의 공직을 돈을 주고 구매하며, 나중에 불법적 이득(뇌물, 횡령 등)을 상급자와 나누어 갖는다. 그 대가로 상급자는 하급자가 때때로 시행되는 반부패 단속에 걸리지 않도록 보호한다. 따라서 돈은 공적 위계를 따라 위로 흘러가고, 위로부터 아래로 보호가 내려온다. 비공식적 피후견체제(clientelism)는 국가의 공적 위계와 겹친

⁵⁰ Christoph H. Stefes, “Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison,” *Caucasian review of International Affairs*, Vol. 2, No. 2 (Spring 2008), pp. 74~75.

다. 사업가와 공직자 사이의 네트워크는 각자의 이익을 도모하기 위해서도 형성된다. 공직자의 사적 사업에 대한 개입과 기업가의 정치적 야망은 종종 매우 포괄적이기 때문에 공적영역과 사적영역의 경계가 상호침투하고 모호해진다. 그러나 정치 최상층이 공직자의 부패 행위를 중앙집권화하고 실제로 통제할 능력이 있는가의 수준은 여러 경우에 매우 다르다. 부패의 중앙집권화는 강력한 이행체제(보안기구와 같은), 소규모 과두제, 그리고/또는 동질적 사회를 필요로 한다. 이러면, 정치지도부는 이탈자를 모니터하고 징벌할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 조건이 모든 나라에 존재하는 것은 아니다.

중앙집권화된 부패체계의 기본 특징은 정치지도부가 부패구조의 주요 혜택자라는 것이다. 국가위계의 어떤 계층에 지불된 뇌물의 대부분이 최상층부에까지 도달한다. 나아가 집권정부는 경제엘리트들 자신의 통치에 결박한다. 이는 수출 허가권을 부여하고 또는 공공 토지에 대한 접근을 허용하여 그 대가로 선거가 치러지는 시기 배타적으로 재정적 지원을 받는다. 마지막으로 부패구조를 통제하는 정부 지도자들은 특히 국가기구 하부 단위의 부패 행위를 제한할 수 있으며 제한하고자 한다. 그 이유는 부패가 만연하면 시민의 불만을 증가시켜 정치적으로 위협해질 수 있기 때문이다. 또한 부패로 조세 및 관세 체계가 약화되면 보안기구의 설비와 의지를 유지할 만한 재정을 동원할 수 없기 때문이다. 마지막으로 중앙집권화된 체제적 부패에서는 정치엘리트가 비교적 일체화되어 있고 국가와 정부의 장기 목표를 추진하는데 관심을 가지고 있다. 정부 구성원들은 예를 들어 정부와 분리되거나 충돌하는 후견제 구조를 발전시키는 것을 자제한다. 나아가 정치지도자는 예를 들어 대규모 횡령작업을 통해 재정을 유출하는 프리라이더를 발견하고 징벌할 수 있다. 이념형적 차원에서 보면, 중앙집권적 통제는 정치위계의 최고위 점에서 출발하며 전체 국가기구에 확산되며, 모든 지역 행정, 사회와 경제를 포함한다.

I
II
III
IV
V
VI

이와는 극명하게 대비되는 것이 분권화된 부패 체계이다. 정치지도부는 일체화된 행위자로 행동하지 못한다. 최고 정부 공직자가 국가와 정부의 장기 목표를 완전히 무시하면서 자기 주머니를 채우려하는 등 프리 라이딩(Free Riding)이 만연하는 문제이다. 협소한 자기 이익의 추구와 상호 조정의 결여가 전체 국가기구에 확산되며, 국가공무원은 여하한 효과적 권위에 의해서도 제약받지 않은 상태에서 챙길 수 있을 만큼 챙기고자 시도한다. 지역과 지방들에서 정치 중앙에 거역하는 부패의 자율적 구조가 발생할 수도 있다. 분권화된 부패체계의 다른 특징은 국가포획이다. 이는 사적 행위자가 국가를 자신의 이익에 맞게 활용하는 것을 의미한다. 이러한 조건에서는 정치지도부와 경제엘리트 간에 영구적 협력은 발생할 가능성이 낮다. 지도부가 부패거래를 장기에 걸쳐 집행할 수 있다는 보장이 없기 때문에 기업가들은 특정 국가기관과 그때그때 거래하는 것이 더 좋다.

4. 부패와 경제발전 및 체제유지

이상에서 서술한 바와 같이, 부패의 개념 정의, 부패의 유형에 관해서는 다양한 의견이 존재한다. 이는 부패의 효과에 관해서도 마찬가지이다. 부패의 효과에 대한 논의는 2가지로 나누어 볼 수 있다. 그 하나는 경제적 효과이다. 다수 의견은 부패가 경제발전엔 미치는 효과를 부정적으로 평가한다. 그러나 이단 의견도 있다. 부패가 항상 경제성장에 나쁜 영향을 끼치는 것은 아니라는 것이다. 그 다른 하나는 부패가 체제 유지에 미치는 영향에 관한 것이다. 통치자는 선의를 가지고 있는데, 하급 단위가 부패했다면 이는 체제 유지에 부정적 효과를 낸다. 그러나 만약 애초부터 악의적인 통치자는 부패체계를 통치체제 유지에 활용할 수 있다.

가. 경제발전에 미치는 영향에 대한 평가

먼저 부패가 경제발전에 부정적 효과를 초래한다는 논의들을 살펴보자. 부패의 경제적 효과에 관한 수많은 계량경제학적 연구가 존재한다.⁵¹ 이러한 연구는 대체로, 한편에서 저수준 부패, 재산권의 안정, 민주주의와 같은 거버넌스 변수들과 다른 편에서 일인당 소득, 일당 소득의 성장, 투자율 그리고 빈곤의 직접 지표(예를 들어 어린이 사망률)와 같은 발전의 성과들 사이에 긍정적 상관성을 발견한다.⁵² 이러한 논의의 연장선상에서 관찰하면 부패가 초래하는 경제적 비용은 크게 2가지로 요약할 수 있다. 즉,

첫째, 지대-추구 비용이다. 이는 지대를 추구하거나 제한을 극복하는 데 쓰여지는 자원의 비용이다. 여기에는 투자될 수도 있었을 자원이 뇌물로서 공직자에게 이전됨으로써 초래되는 손실이 있다. 공직자는 자원을 덜 효율적으로 사용할 것으로 상정되며 따라서 투자를 감소시킨다. 지대-추구 비용에는 공직자가 관료체에서 돈을 가장 잘 벌 수 있는 직위를 유지하는 작업을 위해 사용하는 비용도 포함한다.

둘째, 공직자가 지대와 제한을 만들어 냄으로써 발생하는 사회적 비용이다. 국가가 만들어 낼 수 있는 파괴적 지대에는 독점지대가 대표적인데, 이밖에도 독점지대를 창출하기 위해서 설치되는 수입 제한, 성장 가능성이 없는 유치산업에 대한 보조금, 특별 이익집단에 대한 이전소득과 보조금도 이에 포함된다. 유사하게 파괴적 지대는 시장을 제한하고 방해하는 것을 통해 거래비용을 올리며 따라서 효율을 저하시킨다.⁵³

⁵¹ 종합적 문헌 연구로 Jain, “Corruption: A Review,”; Aidt, “Economic Analysis of Corruption: A Survey,” 참조.

⁵² Kahn, *State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies*, p. 171.

⁵³ Mushtaq H. Khan, “Determinants of Corruption in Developing Countries: The Limits of Conventional Economic Analysis,” Susan Rose-Ackerman (eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (Cheltenham: Edward Elgar, 2006), p. 7.

같은 맥락에서 야인은 부패가 부정적 효과를 발생시킨다는 관점에서 기존 여러 성과를 요약하는 가운데, 네가지를 거론한다.⁵⁴ 첫 번째, 부패가 관료체의 경직성을 극복하게 하여 자원분배의 효율성을 높이는 데 기여한다는 견해는 옳바르지 않다. 이러한 견해는 소소한 뇌물이 관료적 과정을 신속하게 만들어 경제성장을 촉진한다는 논리에 기초한다. 다시 말해 부패란 ‘관료체 톱니바퀴에 윤활유 작용을 한다’는 것이다. 이러한 견해에 반대하는 주요 논리는, 만약 관료들이 소소한 부패를 통해 자신의 소득을 올릴 수 있을 것이라 상정하게 되면, 이들은 규제를 양산하여 뇌물 수취 기회를 높일 것이며, 또는 원래 ‘무상’으로 제공하게 되어 있는 정부 서비스에 대해 요금을 요구하게 될 것이라는 점이다. 이는 부패가 ‘관료체 톱니바퀴에 뿌려진 모래 기능을 한다’는 식의 논리이다. 뇌물을 주어 개별 거래의 처리 속도를 높일 수 있다고 해도, 이렇게 되면 뇌물을 요구하는 거래의 숫자가 증가할 것이다. 그러면 개별 거래의 속도는 빨라질 수 있지만, 이와 같은 개별 효율성 증가가 뇌물 요구 증가가 초래하는 전반 비효율성을 능가할 수 없다는 것이다.

두 번째 문제는 부패와 관료체의 효율성에 관한 것이다. 이는 2가지로 볼 수 있다. 먼저 부패한 관료체의 경우 가장 효율적 생산자가 서비스 및 구매 계약을 반드시 획득하는 것이 아니다. 가장 효율적 생산자가 가장 많은 잉여를 가지고 있고, 따라서 가장 큰 뇌물을 제공할 수 있다고 해도, 부패한 생산자는 가장 효율적 생산자보다 더 많은 뇌물을 제공할 수 있는데, 이는 재화의 품질을 떨어뜨릴 수 있기 때문에 가능하다. 다음으로 이와 같은 부패한 생산자는 새로운 생산자가 진입하는 것을 방해할 수 있다. 이는 기존에 존재하는 관료와의 부패한 관계를 활용할 수 있기 때문에 가능

⁵⁴ 이하의 4가지는 Jain, “Corruption: A Review,” pp. 91~97의 내용을 요약; Axel Dreher and Thomas Herzfeld, “The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence,” Working Paper Series (June 2005) 참조.

하며 특히 새로운 진입자가 부담해야 하는 거래비용이 불확실하게 만들고 있기 때문에 가능하다.

세 번째 문제는 자원배분에 미치는 효과에 관한 것이다. 이는 3가지이다. 먼저 부패는 일종의 조세라고 할 수 있고 따라서 거래비용을 증가시킨다. 공직자에 대한 뇌물 제공은 국가 조세수입을 삭감하며, 거래비용을 증가시켜 외국 투자 유입을 저해한다. 다음으로 부패는 투자 구성을 변화시켜 성장의 품질을 떨어뜨린다. 부패는 정부 지출의 구성, 공공투자의 분배에 악영향을 주며, 이 때문에 경제성장과 투자에 나쁜 영향을 준다. 예를 들어 공공자원은 뇌물 수취가 용이한 대규모 프로젝트, 건설사업 등에 집중하여 사용되고, 한편 보건, 건강, 교육 등은 소홀히 된다. 마지막으로 지대-추구 행위는 인재 분배에 변화를 초래한다. 만약 지대-추구 행위가 다른 행위보다 소득이 더 높은 상황이 유지되면, 생산적 활동이나 기업가가 되었을 수도 있는 인재가 지대-추구 쪽으로 몰리게 된다. 또한 공직자에게 투자자의 고위험 투자가 발생시킬 수도 있는 소득에 대해 지대-추구를 할 수 있게 되는 선택이 열려 있는 경우, 기업가는 회임기간이 긴 투자를 꺼려하게 된다.

네 번째 문제는 소득과 부의 분배와 관한 문제이다. 부패는 소득 불균형을 악화시킨다. 그 이유는 부패가 전반적 성장 저해, 왜곡된 조세체계, 사회복지 지출 대상의 왜곡된 선정을 초래하며, 아울러 자산소유, 인적 자본형성, 교육 불평등, 요소 축적의 불확실성에 영향을 주기 때문이다.

이처럼 부패가 경제발전애 악영향을 끼친다는 주장에 대해 Kahn은 반드시 그러한 것은 아니라고 주장한다.⁵⁵ 그는 개발도상국가 중에서 저성장 국가와 고도성장 국가를 막론하고 부패가 만연해 있다는 것을 상기시키는 데서 출발한다. 이를 보면 경제성장에 대한 부패의 효과는 맥락에 따라

⁵⁵ Kahn, *State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies*: Khan, *Governance and Development* 참조.

I
II
III
IV
V
VI

다를 수 있으며, 따라서 부패가 반드시 경제성장을 저해하는 것은 아니라는 것이다. 개발도상 국가에는 국가의 재정능력 취약과 근대적 관료체의 미비, 전(前)자본주의로부터 자본주의로 이행하는 가운데 발생하는 원시적 축적 및 그에 따른 재산권의 불안정성과 시장기능의 미정착 등 때문에 부패가 만연할 수밖에 없다. 그런데 같은 조건에서 경제성장에 성공한 국가를 보면, 국가가 시장에 능동적으로 개입하여 지대와 재산권을 경제성장 촉진적으로 관리했다. 성공 국가에서는 국가가 재산권 변화를 조작하여 유치-자본가(proto-capitalist)의 탄생을 가속화했고, 지대를 조작하여 이러한 유치-자본가들이 기술을 가속적으로 획득할 수 있게 했다. 그런데 국가의 이러한 능동적 경제 간섭 역할 자체가 법적으로 볼 때 부패 행위와 뚜렷하게 구별되지 않았다.

그러나 거의 동일한 수준에서 부패가 만연되어 있음에도 불구하고 대부분의 부패만연 국가는 저성장 국가였다. 고성장 국가와 저성장 국가의 차이는 부패에 의해 창출된 지대가(관료적 축적) 국가의 생산적 개입에 의해 투자 및 시장의 확대에 사용됨으로써 성장 촉진적 역할을 할 수 있는가 아니면 창출된 지대가 사익추구(개인적 치부, 독재정권 유지)를 위해 낭비되거나 단순히 사장되는가의 차이이다.⁵⁶ 부패만연 국가의 경우, 양 측면이 공존할 것이지만, 어느 한 측면이 지배적인가에 따라, 고성장 국가와 저성장 정체 국가가 구별된다고 볼 수 있다.

나. 체제안정에 미치는 영향에 대한 평가

일반적으로 부패에 관한 이론 모델은 주인-대리인 모델에 기초한다. 일반적으로 국가는 조세 수집, 특정한 정책, 규제에 대한 준수 통제와 같은

⁵⁶ 이에 관하여 지대와 국가의 유형을 논하는 윤철기의 논문을 참조. 윤철기, “렌트와 국가의 유형,” pp. 46~75.

일련의 필요 행동들을 관료체에 위임한다. 일부 관료는 자신의 직책을 오용할 수 있다. 즉 대리인이 주인의 의사와는 달리 행동할 가능성이 발생한다. 따라서 권위가 관료체에 위임될 때 마다 부패가 발생할 수 있는 잠재성이 만들어 진다. 이러한 논리에는 부패가 정책 추진이나 조세 수취와 같은 국가능력을 약화시키고 경제발전에도 악영향을 줄 수밖에 없다는 논리가 내장되어 있다.

이상에서 서술한 모델은 ‘선의의 주인하에서의 부패’ 모델이라 할 수 있다. 이와 같은 모델은 보다 규범적이다. 그런데 보다 현실적 상황은 주인 자체가 선하지 않는 경우가 다수이다. 즉 ‘선하지 않은 주인하에서 부패’ 모델이다.⁵⁷ ‘선한 주인하에서의 부패’ 이론은 양분법에 기초한다. 즉 한쪽에는 관료로 고용되었고 부패할 수도 있는 대리인이 존재하고 다른 쪽에는 이러한 대리인이 (부패하지 않고) 활동하는 제도체계를 디자인하는 선의의 주인(benevolent principal)이 존재한다. 주인은 선의를 가지고 있음에도 불구하고 대리인이 주인의 의사와 달리 부패한 행동할 수 있다는 가정이다. 그런데 현실에서는 애초부터 주인(통치자 또는 정치가)을 포함하여 관료체 자체가 선하지 않을 수 있다. 다시 말해 통치자와 정치가를 포함 모든 공직자가 지대를 추구하며, 이 지대-추구 행위는 오직 주어진 경제 및 정치 제도에 의해 제한받는다. 정치제도가 특히 취약할 때 부패가 전염병처럼 번질 수 있다. 앞서 부패 유형에서 언급한 ‘체제적 부패’가 발생하는 것이다. 이러한 모델에서는 정부와 관료가 공공이익을 실현하고 법치를 통해 사회와 시민에게 봉사하는 ‘도우는 손(helping hand)’이 아니라, 애초부터 사회와 시민을 수탈의 대상으로 간주하고 이에 부합하는 정책과 제도를 추구하는 ‘빼앗는 손(grabbing hand)’⁵⁸이다. 이러한 체제의 보다 극단적 형태는

⁵⁷ Aidt, “Economic Analysis of Corruption: A Survey,” pp. 643~644.

⁵⁸ A. Shleifer and R. W. Vishny, *The Grabbing Hand, Government Pathologies and Their Curse* (Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1998).

I
II
III
IV
V
VI

도적정치체(kleptocracy)라고 할 수 있다.⁵⁹ 이러한 체제에서 부패한 통치자는 사회전체의 재부는 감소할지라도 개인적 이득을 취할 수 있는 정책을 지지한다.

부패를 체제안정의 문제와 결부시킨다면, ‘선의의 주인하에서의 부패’ 모델과 ‘선하지 않은 주인하에서의 부패’ 모델은 전혀 다른 결론에 도달할 수 있다. 앞서의 입장에 서게 되면, 일반적으로 부패의 만연은 국가능력이 붕괴하여, 조세징수율이 낮고, 법과 규정이 제대로 집행되지 않으며, 경제성장이 침체되는 것을 의미하게 된다. 그러나 ‘선하지 않은 주인하에서의 부패’ 모델을 한 걸음 더 진전시키면, 부패(독직)는 “국가 지도자의 지시에 대한 복종을 보장하는 국가의 능력을 붕괴시키는 것이 아니라 오히려 강화시킬 수 있다”⁶⁰는 결론에 도달할 수 있다. 다시 말해 부패는 국가통제의 비공식적 기제라는 것이다. 이러한 관계는 다음과 같은 경우에 성립한다. 즉,

독직(부패)으로부터의 수입이 충성과 복종에 대한 대가로 주어지는 비공식적 급부이고 그리하여 수직 위계를 강화시키는 경우에 그러하다. 여기서 우리는 국가지도자와 하급 관료 간에 묵시적이고 불법적 ‘계약’을 발견할 수 있는데, 이러한 계약에서는 관료가 독직을 통해 벌어들인 지대가 다른 영역에서의 복종에 대한 대가로 허용된다.⁶¹

이러한 논리를 주장하는 다렌(Darden)은 주인-대리인 부패론에서 부패와 구별하기 위해, 국가통제를 강화시키는 데 기여하는 ‘부패’를 독직이라 구별하여 설정하고 있다. 이러한 체제에서는 독직은 사실상 지도자가 묵시적으로 허락해준 두 번째 봉급이며, 이는 하급자가 중앙의 지시에 계속하여

⁵⁹ Rose-Ackerman Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 115~116.

⁶⁰ Keith Darden, “Graft and Governance: Corruption as an Informal Mechanism of State Control,” *Department of Political Science* (October 2003), p. 8.

⁶¹ *Ibid.*, p. 8.

충성과 복종을 보여주는 것과 교환하여 하급자에게 부여되거나 허가된다. 이러한 협약 구조하에서 일정 수준의 뇌물과 횡령은 너그러운 용서되지만, 지도부가 내리는 다른 법이나 지시는 엄격하게 집행된다.⁶² 이러한 체제에서 하급자의 독직은 지도부의 징벌과 규율의 기제로도 작용한다. 이러한 체제에서는 외관상 청렴할 것을 요구하는 법치가 존재하기 때문에, 지도자는 언제든지 부패혐의를 걸어 충성스럽지 않은 하급자를 처벌할 수 있다. 이 경우 하급자가 직책을 상실하면 부패 관료의 모든 자산이 위험에 빠진다. 그는 부패혐의로 재산을 몰수당하고 감옥에까지 갈 수 있기 때문이다. 따라서 이런 체제에서는

부패는 부패 관료체의 내부 하급자가 탈주하는 것 또는 반란을 일으키는 개연성을 최소화하는 인질 기제로 작용한다. 내부자들은 자신들이 스스로 참여하고 있기 때문에 일반 주민(공중)에 합류하여 체제를 비난하는 것으로부터 효과적으로 제약된다. 다른 편에서 독재자는 필요한 경우, 비협조적 관료가 부패라는 범죄를 저지르고 있다고 결코 넘어질 수 있는 이유를 발견할 것이다. 부패는 충성을 강화시키는 당근이자 채찍이다.⁶³

이와 같은 수탈적 부패위계는 공공부문 관료에게 생계비 이하의 임금을 주게 되는 개발도상국가에서 성립한다. 즉,

관료는 낮은 공식 임금을 보충하자면 공직에 내재되어 있는 부패 잠재성을 활용해야 한다. 상급자는 면허 발급 독점에 관한 해당 결정권한을 축소시키겠다고 위협함으로써, 대부분의 지대가 상납되는 것을

⁶² Darden, "Graft and Governance: Corruption as an Informal Mechanism of State Control," p. 8.

⁶³ Joshua Charap and Christian Harm, "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State," *Africa Department*, Working Paper (July 1999), p. 14.

I
II
III
IV
V
VI

확실하게 할 수 있다. 이는 투명성 또는 책임성이 없다는 점에서 복종을 실현시키는 특히 효과적인 방법이다.⁶⁴

이러한 정치체제에서는 부패는 정권의 생존을 보장하기 위해 기획되고 장려되는 핵심 요소이다.⁶⁵ 따라서 부패는 단순히 만연하는 것이 아니라, 정권에 의해 관리되고 지도 된다고 할 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 부패 문건에서 주류를 이루고 있는 견해 즉 부패는 부패한 관료가 합리적 정부 규칙을 오용한다는 (주인)-대리인 모델에 입각한 부패론 또는 ‘선의를 가진 주인하에서 행해지는 부패’ 모델은 정치발전 과정이 민주제의 경로를 밟아 한참 진행되었을 경우어나 타당성이 있는 모델이라 할 수 있다.⁶⁶

5. 소결론

부패는 다양한 측면에서 다양한 학문적 접근을 통해 연구되어 왔다. 부패의 개념에도 여러 가지가 있지만, 가장 일반적인 정의는 ‘사적 이득을 위해

⁶⁴ Charap and Harm, “Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State,” p. 14.

⁶⁵ John Waterbury, “Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime,” *World Politics*, Vol. 25, No. 4 (July 1973), p. 534.

⁶⁶ Charap and Harm, “Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State,” p. 14. 이와 같이 부패(독직) 지도자의 통치 수단이자 통치능력을 강화시킨다는 논리에 입각한 개별 국가에 대한 서술도 발견할 수 있다. Darden은 이러한 이론을 우크라이나의 쿠치마 정권에 대해 적용했다. *Ibid.*, pp. 14~21; Keith Darden, “Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine Under Kuchma,” *East European Constitutional Review*, Vol. 10 (Spring/Summer, 2001), pp. 67~71; Fan과 Grossman은 중국에 적용하고 있다. Fan and Grossman, “Incentives and Corruption in Chinese Economic Reform,”; Timm은 조지아에 대해 적용하고 있다. Christian Timm, “Neopatrimonialism by default. State politics and domination in Georgia after the Rose Revolution,” Paper presented at the workshop “Neopatrimonialism in Various World Regions” (August 2010), GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg; Waterbury는 모로코에 적용한다. Waterbury, “Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime,” 참조.

공적 권력을 오용하는 것'이라고 할 수 있다. 부패의 형태로서는 뇌물, 횡령, 강탈, 사기, 친족 중용이 있다.

부패와 관련하여 가장 빈번하게 등장하는 개념 중의 하나가 지대와 지대-추구이다. 지대는 다양하게 개념이 정의되어 왔는데, 가장 단순하게 정의하면, 기회비용을 초과하는 수입이라 정의할 수 있다. 어떤 지대는 합법적이고 어떤 지대는 불법적이며, 어떤 지대는 비효율을 어떤 지대는 생산증대를 촉진한다. 지대의 존재는 지대-추구 활동을 발생시킨다. 지대가 다른 방식으로 했을 때 벌어들인 소득보다 높은 소득을 나타내기 때문에 지대는 이러한 지대를 창조하고 유지시키고자 하는 인센티브를 만들어 내기 때문이다. 부패는 지대를 추구하는 수단 중의 하나, 원천의 하나일 뿐이다. 부패와 지대는 개념적으로 구별되지만 지대의 창조, 분배와 추구가 부패에 말려들기 쉽기 때문에 양자는 서로 연관되는 경우가 많았다. 특히 관료처럼 독점적 권력을 가진 인물들의 경우가 그러했다. 후견-피후견 관계도 부패 추구 또는 부패와 겹치는 경우가 많았다. 후견인이 자신의 재산이 아니라 공적 재산 또는 권위를 사용하여 피후견인에 혜택을 주는 경우 부패와 지대-추구 행위가 동시에 나타난다.

부패는 분류하는 입장, 목적과 용도에 따라 다양한 방식으로 유형 분류될 수 있다. 첫 번째 유형 구분은 정책결정자와 관련된 정치적 부패와 정책집행 공공행정 과정에서 발생하는 관료적 부패이다. 두 번째 유형 구분은 시장 부패와 반시장 부패이다. 시장 부패는 누구인지에 상관없이 가장 지불능력이 높은 상대에게 배풀어지는 불법 특혜이고 비시장 부패는 친족 등 지불능력이 아니라 친소관계에 의해 배풀어지는 불법 특혜이다. 세 번째 유형 구분은 사적 부패, 집단 부패, 조직단위 부패이다. 부패를 통해 사적이익이 추구되면 사적 부패, 집단 또는 조직단위이익이면 집단 부패 또는 조직단위 부패로 구분할 수 있다. 네 번째 유형은 후견자 부패와 피후견자 부패의 구분이다. 부패를 통해 후견자에 더 이익이 전자, 그렇지 않으면 후자이다.

I
II
III
IV
V
VI

다섯 번째 유형 구분은 위로부터 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패이다. 부패 행위를 통해 상급자가 이익을 보면 전자이고 하급자가 이익을 보면 후자이다. 여섯 번째 유형 구분은 국가포획과 행정적 부패의 구분이다. 국가포획은 국가관리기관이 피관리기관의 사적이익에 사로잡혀 기능할 때이다. 행정적 부패는 관료부패와 유사한 개념으로 공적 규칙을 적용하는 데서 발생하는 부패이다. 일곱 번째 구분은 우발형 부패, 부문 부패, 체제적 부패의 구분이다. 이는 부패가 우발적인가(비체제적인가) 또는 만연하고 제도화되어 있는가(체제적인가)의 구분이다. 우발형 부패와 부문 부패는 비체제적 부패에 속한다. 체제적 부패에는 중앙집권적 부패와 분권화된 부패가 있다.

부패의 개념 정의, 부패의 유형에 관해서 다양한 의견이 존재하듯이, 부패의 효과에 대해서도 그러하다. 부패의 효과와 관련해서 경제성장 그리고 체제 유지에 미치는 영향을 구분하여 관찰할 수 있다. 경제발전에 미치는 효과와 관련하여 다수 의견은 부패의 효과를 부정적으로 평가한다. 그러나 이단 의견도 있다. 거의 같은 수준의 부패를 간직하고 있는 국가 중에서 어느 국가는 성장하고 어느 국가는 정체했다면, 부패가 반드시 경제성장에 나쁜 영향을 끼치는 것은 아니라는 것이다. 그 다른 하나는 부패가 체제 유지에 미치는 영향에 관한 것이다. 통치자는 선의를 가지고 있는데, 하급 단위가 부패했다면 이는 체제 유지에 부정적 효과를 낸다. 그러나 만약 애초부터 악의적인 통치자는 부패체계를 통치체제 유지에 활용할 수 있다.



III

중국 부패 현상의 특징,
원인 그리고 치유노력

1. 서론

중국은 부패 현상이 심화되면서, 공산당의 정통성마저 위협을 받아왔다. 대표적으로 1989년 천안문 사태의 주요 발생원인들 중 하나도, 관료들의 부패였으며, 최근 다수의 농민시위 등 밑으로부터의 저항도 관료들의 부패와 연관이 깊다. 올해 후진타오 중국 국가주석이 공산당 창당 90주년 기념식 연설에서 경제발전을 중시하면서도 사회안정을 중국 공산당의 가장 중요한 과제로 꼽으면서 반부패를 강조한 것은 부패의 만연에 대한 위기의식을 반영한 것이었다. 중국이 부패를 효과적으로 다스리지 못한다면 인민들의 신뢰와 지지를 상실할지도 모른다는 지적들 역시 제기되고 있다. 이처럼 부패는 중국의 정치현상에 주요한 부분임에도 불구하고, 부패 현상은 은밀하고, 비공개적이라는 특징 때문에 측정의 난이도 및 과학적 일반화의 어려움이 있었다. 또한 체제 구성원 특히 정치지도자와 관련된 부정적 정보를 외부에 공개하지 않은 중국의 특수성 때문에 구체적 연구가 제한되어왔다. 기존의 중국 부패에 관한 연구는 주로 경제적 분석에 치중되어 왔다. 부패 문제가 중국의 경제발전에 부정적 영향을 미친다는 이유에서 경제의 효율성을 높이기 위한 부패 척결을 강조하기 위함이다. 그러나 정치사회적 시각에서 공산당 권위주의 체제에 위협이 될 수 있다는 위기의식을 반영한 연구들도 최근에 자주 등장하고 있다. 즉 부패 현상이 심해지면서 사회 공익의 저해 및 정권에 위협이 된다는 주장들이다. 이러한 연구들은 체제안정 및 거버넌스 차원에서 부패를 진단하고 있다.⁶⁷

중국에서는 어떠한 부패들이 발생할까? 중국의 부패유형을 나누는 전통적인 방법은 부패색깔론이다. 부패 정도의 차이에 따라 흰색, 회색, 흑색으로 중국적 상황에 따라 부패를 적용한 경우이다. 첫째, 흰색 부패는 부패의

⁶⁷ 부패문제에 관한 연구 성과에 대해서는 전가림, “중국의 부패상과 정부의 대응에 관한 연구,” 『국제지역연구』, 제12권 2호 (국제지역학회, 2008), p. 354 참조.

1단계로 범죄를 구성하지는 않지만 사회의 모든 영역에서 광범위하게 발생하고 있고, 일반 대중의 생활과 밀접한 관련을 가지고 있는 부정풍조의 현상을 말한다. 둘째, 회색 부패는 부패의 2단계로 사회의 해악을 끼치는 부패 현상을 말한다. 예를 들면, 중국의 제도전환 과정에서 법과 제도의 미비함 속에서 발생한 비법적 행위들이 있을 수 있다. 셋째, 흑색 부패는 부패의 마지막 단계로 은밀성과 해악성이 크고 사회에 영향을 끼치는 악성 부패 현상을 의미한다. 주로 이권모사, 횡령, 뇌물수취, 매관매직, 밀수, 범죄 비호 등이 해당된다.⁶⁸ 그러나 이러한 전통적 색깔론에 따른 분류는 개혁·개방 이후 중국의 정치·경제·사회 체제의 복잡한 변화상을 반영하는 데는 한계가 있다. 또한 전환기 중국에서 부패의 빈도와 규모 그리고 종류의 다양성이 증가함에 따라 부패유형의 기준들도 연구자들에 의해 다양하게 설정되었다. 대표적으로 부패의 유형을 행위자, 행위, 수단에 따라 구별하는 방식이 있다. 첫째, 부패 행위주체가 누구인지에 따라 공직 부패와 민간 부패로, 공직 부패의 경우 행위자의 지위여부에 따라 고위직과 하위직으로, 둘째, 개인인가 아니면 집단인가에 따라 개인형 부패와 집단형 부패로, 셋째, 부패 행위의 규모에 따라 소형, 중형, 대형 부패로, 마지막으로, 부패 행위의 원인에 따라 우발적 부패와 제도화된 부패 등으로 구분할 수 있다.⁶⁹

이 글의 목적은 중국 전환기 부패의 현황과 특징, 그리고 원인을 분석하는 것이다. 일단 사회주의 체제전환기 국가에서 어떠한 부패가 발생하는지 그 현황을 파악하는 데 일차 목적이 있다고 할 수 있다. 따라서 이 글에서는 특별히 부패의 유형을 새롭게 구분하는 작업을 하지 않고, 위에서 제시된

⁶⁸ 이러한 부패 색깔론은 Heidenheimer A. Jakob, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (New Jersey: New Brunswick Transaction, 1970)의 흰색, 회색, 흑색 부패의 정의를 중국적 상황에 적용한 것임. Zengke He, "Corruption and Anti-Corruption in Reform China," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 33, No. 2 (June 2000), pp. 245~246.

⁶⁹ 李彥, "權力腐敗是依法治國的嚴重障礙," 『社會科學戰線』, 第6期, pp. 250~256.

부패의 유형 예를 들면 공직 부패, 집단 부패, 중·소형 부패 등의 개념을 사용하기로 한다. 대신 체제전환 과정에서 발생하는 주요 부패원인과 연관해서 부패 사례를 제시함으로써 중국 부패의 현황을 파악하는 데 도움이 되고자 했다. 글의 구성은 2장에서 중국 부패의 현황과 특징을 개괄하고, 동시에 전환기 중국의 주요 부패유형을 시기별로 진단해 보았다. 다음으로 3장에서는 체제전환 과정에서 발생한 부패의 원인과 주요 부패 사례를 분석했다. 마지막으로 중국 부패의 치유노력 즉 반부패 운동을 소개하고 그 한계를 제시하고자 한다.

2. 전환기 중국 부패의 시기별 현황과 특징

중국 전환기 부패 현황에 대한 분석을 해보면, 다음과 같은 특징들을 나타낸다.

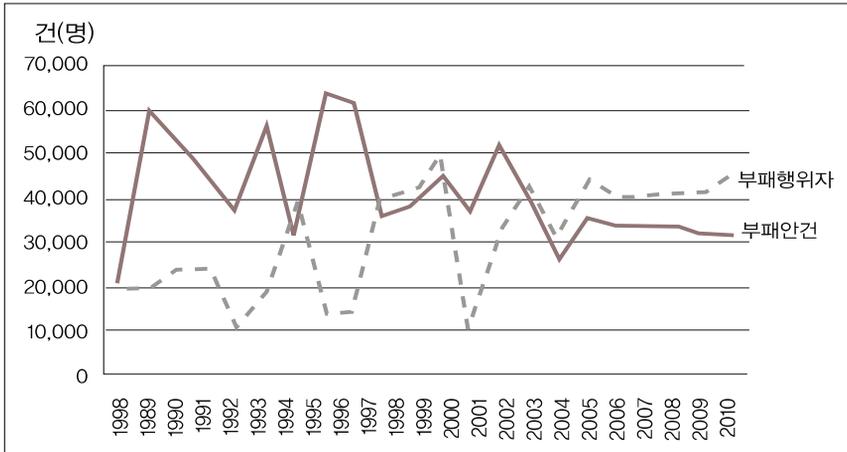
첫째, 공직 부패가 꾸준히 발생하고 있으며, 부패의 주요한 부분을 차지하는 특징이다. 민간 부패의 경우 그 범위가 너무 넓고, 통계적으로 측정에 한계가 있기 때문에 중국의 부패는 주로 공직 부패에 집중되어 있다. <표 III-1>에 따르면 중국 공직 부패 안건이 체제전환기 초기부터 꾸준히 증가하고 있다는 사실을 알 수 있다. 그러나 부패 적발이 매년마다 발생하는지 아니면 꾸준히 잠복해 있다가 검찰기관의 집중 단속에 의해 갑자기 증가하는지에 대한 논란이 있기 때문에 단순한 증가 폭은 의미가 없을 수 있지만, 전환기 중국의 공직 부패 안건이 전반적으로 꾸준히 유지되었다고는 평가할 수 있다.⁷⁰ 확실하게 알 수 있는 것은 부패사건은 주로 체제전환 초기인 1990년대까지 꾸준히 증가했으며, 사회주의 시장경제선언 이후의 혼동기(1992~1998년)까지도 다수의 부패사건이 발생했다. 1998년 이후부

⁷⁰ Yong Guo, "Corruption in Transitional China: An Empirical Analysis," *The China Quarterly*, No. 194 (June 2008), pp. 327~248.



터는 반부패 운동의 효과에 따라 전반적으로 안건 수가 3~4만 건 전후로 조정되었다.

〈표 III-1〉 부패 현황 변화(1988~2010년)



* 1997년은 자료의 부정확성으로 누락시킴.

출처: 何增科, 『腐敗新路』(北京: 中央編譯出版社, 2002), p. 52; 中國最高人民檢察院工作報告(2003~2011년).

둘째, 부패의 규모가 점차 대형화되었다. 1993~1997년까지 부패규모가 1만 인민폐 이상인 부패사건은 108,225건으로, 1988~1992년 기간의 49,122건에 비해 200%이상 증가했고, 동기간 100만 인민폐 이상 부패는 617건으로 그 전 기간의 81건에 비해 무려 760%이상 증가했다는 점은 시사점이 크다. 이것은 경제규모의 확대와 무관하지 않지만, 최근보고는 2003~2007년 기간 동안 100만 인민폐 이상의 공금남용 사건 등이 3만 건 이상으로 대형부패사건이 자주 발생하는 것으로 나타났다.⁷¹

셋째, 집단적인 부패가 자주 발생한다는 점이다. 물론 개인 부패와 집단 부패가 공존하고 있지만, 부패의 집단화 현상도 두각을 나타내고 있다.

⁷¹ 『中國最高人民檢察院工作報告』, 2008年.

<표 III-1>을 보면, 부패 안건의 수치는 점차 감소함에도 불구하고, 부패 행위자의 수가 최근에 가까워질수록 부패 안건의 수를 넘어설 정도로 늘어나고 있는 것을 알 수 있다. 이는 부패사건에 관여하는 행위자들의 수가 증가하고 있음을 나타낸다. 2007년 중국기관의 조사 자료에 따르면, 고위층 관료들의 부패범죄 조사 과정에서 확연히 ‘집단 반응’이 드러나고 있다고 분석되었다. 약 3,000여 안건 중에서 여러 명의 관료들이 연루되어 있는 집단사건들이 총 안건의 18%를 차지했다.⁷² 이 밖에도 단위별, 부문별 집단 도덕해이 현상 및 낭비 사건들이 급증하고 있다는 점에서 집단 부패가 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 최근에 발생하는 중국의 대형 부패사건들을 보게 되면 지역의 주요 당간부, 정부관료, 현장 공무원, 군인 등 대규모 인원이 연루되어 있는 것으로 밝혀지곤 했다.

마지막으로, 고위직 부패가 점차 확대되고 있다. 1980년대에는 현급 이상 간부의 부패 행위 수가 1,000건 이하로 비교적 낮은 수치를 나타냈다. 그러나 1990년대 이후 고위직 간부들의 부패는 꾸준히 증가해 온 것을 알 수 있다. <표 III-2>에 따르면, 1993~1997년 현급 간부들의 부패 적발 인원은 2,903명으로 매년 평균 580명 정도였으나, 1998~2002년에는 1만 1천 907명으로 매년 2,381명 수준으로 거의 4배 이상 증가했다. 현급 이상인 지시급 간부의 경우도 동기간 비교해서 3배, 성급 간부 역시도 약 3.5배 이상 증가했다.⁷³ 2003~2007년 기간 역시도 고위직 간부들의 부패는 끊임없이 증가했으며, 최근에도 매년 2,700명 이상의 수준을 유지하고 있는 것으로 조사되었다.

I
II
III
IV
V
VI

⁷² 王悅, “當前職務犯罪十大特點,” 『檢察日報』, 2007년 3월 27일.

⁷³ 姜德志, “反貪驍將披露大案要案: 墮落從道德敗壞開始,” 『檢察日報』, 2006년 12월 12일.

〈표 Ⅲ-2〉 현금 이상 간부의 부패 적발 건수

구분	1983~1987년	1993~1997년	1998~2002년	2003~2007년	2008~2010년(3년)
현금 간부	1500	2903	11907	13929	8080
지시급 간부	*	265	816	930	573
성급 간부	*	7	25	35	18

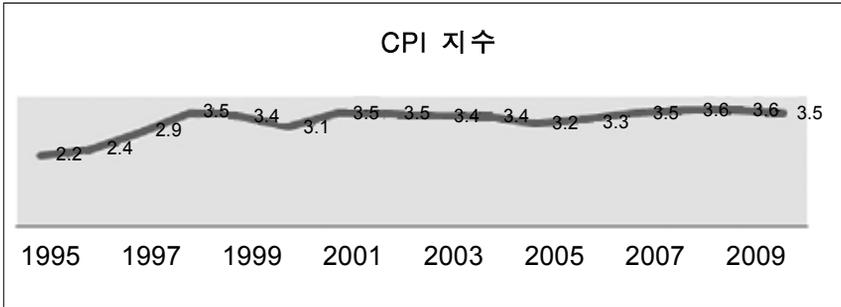
* 은 해당 수치가 없음.

출처: 何增科, 『腐敗新路』(北京: 中央編譯出版社, 2002), p. 52; 中國最高人民檢察工作報告(2003~2011년)

중국의 부패에 대한 연구는 주로 내부정보에 의존하여 왔기 때문에 그 정확성에서 한계가 있었지만, 1990년대 중반이후 세계기준과의 비교를 통해 중국의 부패 수준을 좀 더 정확히 측정할 수 있게 되었다. 전 세계에 중국의 부패상황이 처음으로 알려졌을 때, 그 상황은 매우 심각한 수준이었다. 국제 투명성기구(Transparency International: TI)의 부패지수(Corruption Perception Index: CPI)에 따르면, 중국은 1995년 2.2로 당시 조사대상 41개국 중 40위로 최하위권이었다. 그러나 중국 공산당의 반부패 운동 노력 등으로 2010년에는 그 수치가 3.5로, 조사대상 178개국 중 78위를 차지하는 등 부패상황이 점차 개선되었다. 그럼에도 불구하고, 아직까지 중국의 부패 수준은 세계평균 4.02(2008년 기준)에도 미치지 못하는 심각한 상황이라고 볼 수 있다. 특히 지난 16년간 평균이 3.21라는 점은 고질적인 부패가 만연하고 있음을 알 수 있게 한다.⁷⁴

⁷⁴ 최근 중국 부패지수의 변화가 완만하기는 하나 점차 상승곡선을 보여주는 경향을 보여 미래에는 개선될 가능성이 있다고 해석할 수도 있다.

〈그림 III-1〉 중국의 부패지수(CPI)



출처: 국제투명성기구(1995~2010년), <<http://www.transparency.org>>.

중국의 부패 규모 역시 구체적 계산을 통해 평가되기도 했다. 중국 경제학자들의 계산 결과에 따르면, 중국의 부패 규모는 1990년대 후반 전체 GDP 중 13.2~16.8%에 다다른다고 했다.⁷⁵ 매년 차이가 있지만 1999~2001년간 부패로 인한 경제손실은 GDP의 14.5~14.9% 규모로 추정되었다.

(1) 전환기 중국 주요 부패유형의 변화

전환기 중국의 주요 부패유형은 시기별로 차이를 나타냈다. 우선 제1시기로 1980년대이다. 개혁·개방정책이 시작되면서 중국은 계획경제에서 사회주의 상품경제로의 제도전환을 경험했다. 그러나 제도전환 방식이 점진적으로 진행되면서 다수의 렌트 추구 행위들이 가능했다. 예를 들면 가격 쌍궤제, 토지공유제의 지속 등 제도적 결점 속에서 각종 투기행위 및 군부나 정부기관의 과도한 경제 개입, 회사설립 등이 발생했다. 중국 부패 관련 기관의 조사에 따르면, 횡령, 공비남용, 수뢰 및 뇌물수수, 투기, 사기 등이 개혁·개방 초기의 주요 부패였고, 부패 관련 인사들은 주로 기층에 있는 재정 및 물자 담당 관료들이 주를 이루었다. 1989년 적발된 부패 안건 중 70% 이상이 기업과 정부 사업단위의 공장장, 경리, 회계 담당 인원들에

⁷⁵ 胡鞍鋼, 『中國: 挑戰腐敗』(杭州: 浙江人民出版社, 2001), p. 61.

I
II
III
IV
V
VI

의해 주도되었으며, 주로 양식, 대외무역, 상업, 석유, 석탄, 운송, 건설, 물자 계통의 종사자들이었다. 특히 개방이 본격화됨에 따라 대외무역 관계 형성 과정에서 부패 현상이 증대되기 시작했고, 부패규모 역시 이전과는 비교가 안 될 정도로 확대되기 시작했다.⁷⁶

다음으로 제2시기로 1990년대이다. 1990년대는 개혁초기의 부패유형은 점차 감소하고, 국유기업 내 부패와 국유자산 유실 관련 부패, 국유기업 구조조정 및 개혁 과정에서의 부패 등 국유기업관련 부패가 빈번했다. 이는 국유기업 개혁 과정에서의 감독기관이 부족해서 발생한 측면이 강했는데, 이 과정에서 관료들에 의한 각종 뇌물 수취, 사익을 위한 직권남용과 기율 위반 등이 발생했다. 또한 국유은행의 시장화 과정에서 대규모 금융 부패가 발생했다. 1980년대 대다수 부패 행위는 기층에서 직접 재원 및 자원을 다루는 공장장, 경리, 판매원, 회계 등의 분야에서 발생했기 때문에, 간부나 관료들이 직접적으로 부패에 관여하기는 어느 정도 제약이 있었던 것으로 판단된다. 그러나 시장화 개혁이 본격화되는 1990년대부터 관료들이 적극적으로 시장으로 진출하는 현상(下海)과 이 과정에서 발생한 정경유착 때문에 관료들에 의한 부패가 점차 확대되었다.⁷⁷ 이 시기 부패의 주요 주체로 행정, 사법부서 등 관료들이 자주 등장했으며, 단웨이(單位) 즉, 각 부서 및 부문에 의한 집단적 부패 역시 주요 유형으로 나타나기 시작했다. 또한 본격적인 시장화 개혁이 진행됨에 따라, 건설업이 활황을 띄고 각종 체제개혁에 가속도가 붙게 되었고, 토지사용권, 부동산개발, 금융 및 국유기업 분야가 주요 부패영역으로 등장했다.

제3시기는 2000년대로 현재까지의 상황이다. 중국이 시장경제 제도건설을 점차 완성해 가면서, 제도전환 초기에 발생한 부패유형들은 점차 감소했

⁷⁶ 『中國最高人民檢察院工作報告』, 1986年.

⁷⁷ David D. Li, "Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy," *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2 (May, 1998), pp. 395~396.

다. 대신 새로운 부패 유형이 등장하기 시작했다. 예를 들면 공공건설 과정에서의 정부구매, 조직인사, 금융, 국유기업 개혁과정에서의 직권남용, 공금 횡령 등이 있을 수 있으며, 대중들의 인권 및 재산권에 대한 권리신장에 따른 공민권리 침해가 주요 부패유형에 포함되었다. 이 시기 주요 부패는 토지사용권 매매, 재산권 거래, 부동산 개발, 의약품 매매, 정부구매, 자원개발과 판매 등의 경제영역에서 주로 발생했으며, 특히 재산권에 대한 제도 확립이 확대되면서, 부동산 개발과 관련한 토지징용과 철거부문에서의 재산권 관련 부패가 다수 발생했다. 또한 부패 행위가 개별적이기 보다는 점차 집단화되고 제도화되는 추세를 보임에 따라, 중국 정부의 반부패 활동에서 집단사건(窩案) 혹은 연루사건(串案) 등이 주목을 받았다.

3. 전환기 중국 부패의 원인과 주요 부패 사례

전환기 중국의 부패 문제는 왜 심각해졌으며, 만연하게 되었는가? 이는 권력자들이 거대이익에 대한 유혹을 참지 못하기 때문이라고 볼 수 있으나, 전환기라는 특수성에서 새로운 이익과 새로운 권력이 창출되는 것과도 연관이 깊다. 주요한 원인은 다음과 같이 상정해 볼 수 있다. 첫 번째로 과거 빈곤의 경험과는 달리 새로운 역사적 전환기에는 부의 축적 기회가 새롭게 등장한다. 이 과정에서 급속하게 빈곤을 탈피하고 부를 추구하고 싶은 인간의 욕망이 당연히 분출한다고 볼 수 있다. 두 번째 원인은 전환기에는 정치, 사회, 사상의 측면에서 변화가 나타났기 때문이다. 세 번째, 전환기에는 이익에 대한 유혹이 전방위, 다층적, 다양한 경로에서 발생할 수 있다. 가장 중요한 것으로 전환기에는 새로운 체제의 게임규칙이 완전하게 정립되지 않기 때문에 각종 탈법과 열외가 쉽게 발생할 수 있다. 이러한 주요한 원인들 중 첫 번째 원인은 인류 보편 역사에 존재하는 인간의 욕망과 관계된 것이며, 전환기의 부패에만 국한되는 원인이라고 볼 수 없다. 그렇게 본다면

I
II
III
IV
V
VI

나머지 3가지 원인 즉, 정치, 경제, 사회의 전환과정과 새로운 시장경제체제의 도입과정 그리고 체제정립과 법제 완성과정에서 일어나는 현상이라고 볼 수 있다. 아래에서는 경제전환, 국가체제 변화와 새로운 체제정립과정에서의 법제 미비 등을 주요 원인으로 보고, 구체적인 중국 부패 사례를 소개하고자 한다.

가. 경제전환과 부패

중국이 개혁·개방 정책을 통해 시장경제의 도입과 확대를 도모하면서 체제전반에 대한 개혁이 진행되었다. 이 개혁과정에서 시장의 효율성 증대를 위해 과거 마오시기의 통치방법인 인치보다는 법과 제도를 강조하고, 공산당에게 과도하게 집중된 권력을 정부와 분리시켜, 정부의 기능을 활성화시키는 당·정분리, 중앙집중형 계획경제에서 독립적이고 효율적인 지방경제의 활성화를 하기 위한 분권화 등이 시도되었다. 이러한 개혁의 결과 중국의 시장경제 개혁은 나름대로의 성과를 거두었고, 경제의 급속한 성장과 발전을 이룩할 수 있었다. 그러나 개혁 이전과는 달리, 국가 구성단위들의 자율성이 증대되면서 국가의 통제력은 약화되기 시작했다. 또한 개혁의 청사진 및 시나리오의 부재, 속도조절 등의 이유로 국가통제력을 대체하는 법적·제도적 장치의 개선은 제 때 구축되지 못했다. 결국 경제제도 전환과정에서 새로운 경제행위 주체와 경제현상이 탄생했고, 이 과정에서 부패를 포함한 투기와 렌트 행위가 발생했다. 중앙집권적 계획체제의 소멸, 권력의 분산(분권화), 비공유화와 대외개방이라는 제도적 전환은 부패의 가능성을 좀 더 제고시켰다.

(1) 경제자유화와 부패

중국에서 자유경제의 도입은 크게 2가지 경로로 부패를 생산했다. 하나는 시장개혁 초기 쌍궤제(雙軌制)라고 불리는 이중가격제의 시행과 관련이 있다. 전통적 계획경제하에서는 정부가 대다수의 경제자원을 통제했지만, 점진적 시장개혁을 진행시킨 중국의 경우에는 국가가 통제하는 자원들의 계획가격들이 합법적이든 불법적이든 시장가격과 병존했다. 따라서 이 가격차이 때문에 관료들의 지대-추구와 폭리 취득이 가능했다. 예를 들어 1988년 이러한 가격 차이에 의한 지대의 규모는 2,000억 위안에 달했으며, 당시 중국 경제 총수입의 21.5%에 달했다. 또한 자원의 시장 진출입을 통제하는 관료들은 행정절차 과정에서 쉽게 뇌물의 유혹을 받았으며, 신흥 경제 주체(주로 사영기업)와의 결탁을 통해 불법행위의 적극적 지지자가 되었다. 이러한 이중가격을 이용한 부패 현상은 TV, 철강재, 담배, 각종 대출 등 경제생활 전 방면에 걸쳐 발생했다. 그러나 이중가격제는 중국이 국제경제 체제로 편입하는 과정에서 부정적 요소가 많다는 이유로 1990년대 후반 거의 폐지되었다.

둘째, 경제 자유화에도 불구하고, 중국의 시장개혁은 점진적으로 진행되었기 때문에, 1990년대 말까지도 전력, 전신, 항공, 철도 등 주요 기업들은 대다수가 국유기업들이었고, 정부기관들이 실질적 주인 역할을 해왔다.⁷⁸ 따라서 관료들의 기업에 대한 영향력은 여전히 강했고, 지대-추구 기회 역시 많았다. 정부기관들이 직·간접적으로 기업 활동에 관여하면서, 이들은 불법으로 원자재를 매입하거나 상부의 승인 없이 원자재의 가격을 올려서 기업에 다시 판매할 수 있었다.⁷⁹ 또한 1990년대 들어 시장개혁이 본격화되

⁷⁸ Yong guo and Angang H, "The Administrative Monopoly in China's Economic Transition," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 37, No. 2 (June 2004), pp. 265~280.

⁷⁹ Myers James, "Modernization and Unhealthy Tendencies," *Comparative Politics*, Vol. 21, No. 2 (January 1989), pp. 195~197.

면서, 다수의 정부기관들이 직접 회사를 설립하고, 유관부문의 권력을 통한 이윤 획득이 가능해졌다. 예를 들면 지방법원이 컨설팅 회사를 설립했으면, 컨설팅 회사의 고객 즉 기업인들에게 각종 법적 특혜를 제공하거나, 정부의 재정관련 기관이 설립한 자동차 공장에서 손실이 발생하면, 이 기관에 재정을 의존하는 타부서에게 자동차 관련 업무를 이 공장에서 처리토록 하고, 만일 거부할 경우 이 부서에게 불이익을 주는 방식 등이다.⁸⁰ 이 밖에도 각 부처 간의 유대관계나 관상결탁을 통해 유관부문을 비호하거나 세수, 감찰 등의 혜택이 제공되었다.

셋째, 급격한 권력전환과 이익권한 증대와 관련이 있다. 중국 국유기업 개혁 초기의 핵심은 방권양리(方權讓利)이다. 방권이란 기업에게 경영자주권을 주고 시장원리에 따라 생산을 조정한다는 것을 의미하고, 양리란 기업의 적극성을 제고하기 위해 이익동기를 제공한다는 것이다. 방권양리 개혁 이후 효율성과 업적이 급격하게 증가했지만, 시간이 경과함에 따라 기업 지배구조의 문제 및 기업 책임자의 권력에 대한 통제불능 등의 부작용이 발생했다. 이 과정에서 기업의 운영이 기업이나 공장장 1인에 의해 좌지우지되는 현상이 자주 출현했고, 중국 기업개혁의 대다수 스타 기업인들이 부패 스캔들로 구속되는 결과를 초래했다.

(2) 비공유화(사유화)와 부패

비공유화의 핵심은 재산권 제도의 개혁이다. 공익에서 사익으로의 전환 과정은 ‘부패자들의 천당’이라고 할 정도로 부패에 쉽게 노출되는 경향이 있다. 중국의 사유화 개혁과정에서 부패는 주로 2가지 방식으로 나타났다. 하나는 사영경제의 발달과 함께 새로운 시장경제주체들이 생성되었지만,

⁸⁰ Xiaobo Lu, “Booty Socialism, Bureau-preneurs and the State in Transition: Organizational Corruption in China,” *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 3 (April 2000), pp. 279~281.

이들은 정치적 지위와 자원이 약했기 때문에 이러한 약점을 보완하기 위해 뇌물을 주요한 수단으로 활용했다. 중국은 시장경제를 도입하면서 국가가 소유하던 생산수단을 다원화하여 국유제 외에도 개인이나 집단, 외국인 소유를 허용하였다. 소유체제의 다원화로 생산과 서비스 분야에서 합작·합자 또는 개인 소유의 사기업이 크게 늘어났다. 1990년대 초반부터 사영기업들은 매년 35%이상 성장했으며, 1989년 9만 호의 사영기업 수는 2006년 거의 500만개까지 증가했다. 사영기업의 급속한 성장은 사영경제영역이 중국 경제에 있어 주요한 동력으로 자리매김하게 해 주었다. 그러나 사영기업의 성장은 기존의 국유기업 중심의 경제정책으로 인해 많은 장애가 있었다. 1980년대 중국에서는 농촌을 중심으로 사영기업들이 등장했지만, 공식적으로 사영기업들의 정치적 법적지위는 여전히 모호했다.⁸¹ 이들은 사실상 사적 소유의 형태로 사영경제영역에서 운용되었으나, 형식적으로는 집체기업 즉 공적 소유기업으로 활동했다. 이러한 기업들을 당국가의 보호하에서 활동한다고 해서 가짜 집체기업(假集体), 붉은 모자 기업(紅帽企業)이라고 불렸다. 붉은 모자 기업들은 지방정부와의 제휴 혹은 협상을 통해 집체기업의 이름을 사용할 권리를 가졌다. 기업의 입장에서는 경제적 비용과 정치적 위험을 완화시킬 수 있는 장점이 있었으나, 기업운용이 지방정부나 관료들에게 종속될 수밖에 없었다.⁸² 예를 들어 중국 농촌의 대표적

⁸¹ 중국 공산당은 1997년 15차 당 대회를 통해 “공공소유가 경제의 주요 부분이라고 선언하면서도, 비공유 영역 역시 사회주의 시장 경제의 중요한 부분이다”라고 명시했다. 또한 2000년에는 중국 공산당 중앙위원회 회의에서 사영기업들의 건강한 발전이 보호될 것이라고 발표하는가 하면, 2007년에는 헌법에 사유재산권을 인정하는 조항을 삽입함으로써 개인과 기업들의 사적 이익을 보호하도록 조치했다. 이러한 일련의 정책변화과정에서 중국 사영경제의 법적 정치적 지위가 확보되었고 2006년 기준으로 중국 사영기업은 국내총생산(GDP)의 65%를 담당하고 있었으며, 인구 1억 2천만 명에게 일자리를 제공하는 수준으로 성장했다. 이기현, “중국 민주주의 발전의 제약: 당국가의 사영기업 통제와 붉은 자본가,” 『중국학연구』, 제49호 (중국학연구회, 2009), pp. 241~266.

⁸² Kristen Parris, “The Rise of Private Business Interests,” Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (MA.: Harvard University Press, 1999), pp. 268~270.

기업인 향진기업의 경우, 신용거래, 원자재 공급, 상품시장, 세금 등에서 유리하게 접근할 수 있는 각종 혜택을 지방정부로부터 획득하는 대신 관료들에게 부당한 이익분배를 제공했다. 이 특혜가 물론 지방정부의 적극적 향진기업 육성이라는 긍정적 요소도 있었지만, 관료들이 더 많은 이익분배의 구실을 찾는 등 정경유착과 부패의 고착화라는 결과를 초래했다.⁸³ 다른 부패의 형태는 국유기업의 개혁과정에서 발생했다. 국유기업은 경영합리화를 위해 소유권과 경영권을 분리하여, 전문 경영인에게 기업경영을 위탁하고, 정부의 감독을 완화하는 개혁을 진행했다. 그러나 개혁에도 불구하고 다수의 기업들이 만성적자에 시달렸고, 결국 매각과 합병 등의 방식으로 국유기업 개혁이 추진되었다. 중국 공산당은 1995년 ‘대형 국유기업은 확실히 장악하고 중소기업은 자유화 시킨다(抓大放小)’라는 국유기업 개혁방침을 제시했다.⁸⁴ 1996~2001년의 기간 동안 거의 5만 개 이상의 중소형 국유기업이 구조조정 대상이 되었다. 2001년 말까지 개혁 대상기업의 86%가 개혁을 진행시켰고, 실제 이 중 70%의 기업이 전체 혹은 부분적으로 사영화되었다.⁸⁵ 또한 농촌 집체기업들의 사유화 역시도 빠르게 진행되었으며, 2005년까지 90% 이상의 향진기업들이 사적소유로 등록되었다.⁸⁶ 그러나 대규모 비공유화 과정에서 각 기업의 매니저 들은 이전 채무를 탕감하기 위해 인사권을 가지고 있는 관련 기관의 관료들에게 대규모 뇌물을 동원했다.⁸⁷ 예를 들어 2000년 말 사영화가 진행된 국유기업의 절반 이상이

⁸³ Yan Sun, “Reform, State and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China than in Russia?” *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 1 (October 1999), pp. 5~6.

⁸⁴ 이는 대형 국유기업에 대해서는 흡수 합병을 통해 국제경쟁력을 갖춘 대기업과 기업집단을 육성하려는 것이며, 중소형 국유기업에 대해서는 구조개편, 합병, 임대, 위탁경영과 주식합작제, 매각 등의 방법으로 자유화 혹은 민영화시키고자 했다. 吳敬璠·張軍擴, 『國有經濟的戰略性改組』(北京: 中國發展出版社, 1998), pp. 53~57.

⁸⁵ 中國私營企業研究課題組, “2002年中國私營企業調查報告,” 『中華工商時報』, 2003년 2월 27일.

⁸⁶ “民營化: 鄉鎮企業產權改革的歸宿,” 『產權市場』, 2006년 11월 6일.

⁸⁷ Sun, “Reform, State and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China than in Russia?” pp. 4~12.

기존 대출이자 상환을 유야무야(有耶無耶) 없던 일로 처리했는데, 그 규모가 당년 GDP의 2.07%에 달할 정도였다.⁸⁸

(3) 대외개방과 부패

대외개방은 중국 경제발전의 주요 원동력이기도 했지만, 한편으로 부패의 새로운 기회를 제공하기도 했다. 첫째, 외국기업들의 투자가 증가함과 동시에 부패 역시 증가했다. 대외개방과 다수의 외국기업들이 중국에 투자를 했지만, 행정체제 개혁은 상대적으로 더디었으며, 정부의 경제에 대한 관여 및 관료들의 재량권이 매우 컸고, 법적환경이 완전하게 조성되지 못했기 때문에, 외국기업들은 양호한 기업환경을 조성하기 위해 주로 관료들에게 뇌물을 제공했다. 둘째, 개방초기 중국은 자국 생산품 보호 및 통제를 위해 외국무역공사를 통해 무역을 통제했다. 그러나 이러한 통제는 부패 및 관료들의 지대-추구 행위공간을 확대시켰다. 셋째, 출입국관리에 대해서도 여전히 통제가 강했고, 심사 과정 및 절차가 복잡했기 때문에 이 과정에서도 다양한 부패 현상이 발생했다.⁸⁹ 대외개방에 따른 부패 정도는 중국 세관관련 부패 적발 건수 및 규모가 잘 말해준다. 1999년 중국에서 적발된 밀수액은 800억 위안으로 GDP 규모의 1%에 육박했다.⁹⁰ 당시 세계 최대 규모의 밀수사건인 위엔화 집단(遠華集團) 사건이 있었는데, 밀수과정에서 약 300명 이상의 관료들이 연루될 정도로 사회적 파장이 컸다. 밀수대상은 주로 원유, 담배, 자동차 등이었다. 이 사건의 주요 특징은 공산당 간부, 중앙 및 지방 정부관료, 군대, 세관 등 수출입과 관련된 다양한 정부기관들의 관료들이 집단적으로 결탁했다는 점이다. 이는 중국이 대외개방에 따른

⁸⁸ 胡鞍鋼, “各類腐敗造成的經濟損失,” 『中國網』, 2002년 3월 1일.

⁸⁹ Mackerras Cilin, “Party Consolidation and the Attack on Spiritual Pollution,” *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 11 (January 1984), p. 177.

⁹⁰ 胡鞍鋼, “各類腐敗造成的經濟損失,” 『中國網』, 2002년 3월 1일.

집단적 부패가 정부부문에서 만연하고 있다는 것을 상징적으로 보여주었다.⁹¹

나. 국가 통제력의 약화와 제도의 미성숙

개혁·개방은 국가의 일원적 구조하에서 기능할 수 있었던 국가 통제력의 약화를 동반했다. 우선적으로 사회주의의 전통적 이념인 평균주의를 지향하던 가치관이 시장화, 사유화로 상징되는 새로운 가치관과 충돌했고, 정신보다는 물질을 숭상하는 배금주의 풍토가 확대되기 시작했다. 당 관료들은 혁명적 이상이나 사회를 위한 봉사보다는 출세와 부를 더욱 추구하게 되었다. 다음으로, 분권화 개혁에 따른 권력의 분산은 지방 관료들의 자율성 상승과는 반대로 그들의 부패나 방종에 대한 중앙의 통제 약화를 야기했다. 더구나 국가 통제력 약화를 대체할 법제가 미비했기 때문에 부패는 효과적으로 통제되지 못했다.

(1) 분권화와 부패

개혁·개방과 함께 중국 정부는 중앙 재정 및 행정의 한계를 극복하기 위해 분권화 개혁을 단행했다. 계획경제시기 중앙에 집중되어있던 각종 재정 및 행정권한을 지방정부에게 이전시킨 이 개혁은 지방정부의 자율성을 확대시키고, 시장개혁의 효율성을 증대시킨다는 취지에서 진행되었다. 그러나 그 결과 지방의 부패 현상을 가중시켰다. 재정이 열악했던 지방정부 입장에서 재정을 스스로 확충하기 위해서는 각종 편법을 동원할 수밖에 없었다. 자율성은 증가했지만 재정을 스스로 확충해야 하는 지방정부들은 만성적 예산 부족에 시달렸다. 예산부족에 따른 정부기관의 조정이 당연히 이루어졌어야 하나, 중국의 지방정부 조직은 오히려 확대되었다. 각 지방정

⁹¹ Shawn Shieh, "The Rise of Collective Corruption in China: the Xiamen smuggling Case," *Journal of Contemporary China*, Vol. 14, No. 42 (2005), p. 72.

부 마다 공공안정, 보건, 가격통제, 도로관리, 국유재산 관리, 토지관리, 가족 계획, 금융규제 및 감독을 담당하는 새로운 임시기구가 상설기구로 변하면서, 이 기구의 구성원들은 정식 직원으로 전환되었고, 그 결과 각 지방정부의 예산에서 관료들의 인건비가 차지하는 비중이 급속히 증대되었다. 예를 들어 1993년 장쑤성(江蘇省)의 행정 관료들에게 지출되는 인건비가 성(省) 전체 예산의 42%를 차지했다.⁹² 이처럼 관료들에게 사용되는 예산이 많다고 해서 중국에서는 지방정부 예산을 주로 관료들을 먹이는 데 쓰인다는 의미로 ‘밥 먹는 예산(吃飯財政)’에 비유하곤 했다. ‘먹일 입은 많은데, 먹을 것은 없는 상황’ 속에서 관료들은 저임금의 고통을 겪어야 했다. 반면, 시장 개혁이 진척되면서 사적영역이 확대되었고, 사적영역 근로자들의 임금은 급속하게 증가했다. 관료들은 자신들의 임금이 이들보다 낮은 것에 대해 상대적 박탈감을 느꼈으며, 결국 기존 계획체계에서의 승진을 포기하고 사적영역으로 전환하거나, 공직을 유지하면서 각종 부패에 연루되었다. 지방정부와 관료들의 부패는 다음과 같은 현상으로 나타났다.

첫째, 난세수(亂稅收)와 소금고(小金庫) 현상이다. 재정분권화 개혁은 지방정부의 재정 결핍현상을 초래했고 심지어 공무원들의 급여조차 줄 수 없는 상황에 처하게 되었다. 따라서 각 정부부문들은 자신들의 생존을 위해, 세금부여 권한을 통한 수입확대에 몰두했다. 이 과정에서 각종 명목의 세수, 벌금, 기부금(三亂)이 난립하게 되었고, 이러한 재원은 정부 재정으로 활용되기보다 관료들의 개인금고처럼 인식되었다. 당시 중앙정부 역시도 각 지방에게 충분한 재정적 지원을 할 수 있는 상황이 아니었기 때문에 이러한 지방정부들의 탈법과 월권을 합법적으로 보거나 묵인했다. 예를 들어 1996년 상하이와 천진을 포함한 11개성과 시에서 8만 9천 건의 공과금 가운데 5만 3천 건은 불법징수된 것이었으며, 1만 3천 건의 벌금

⁹² Lu, “Booty Socialism, Bureau-preneurs and the State in Transition: Organizational Corruption in China,” p. 284.

I
II
III
IV
V
VI

가운데 1만 2천 건은 지방정부나 중앙정부의 시행 세칙(稅則)에 존재하지 않는 것이었다.⁹³

둘째, 예산외 자금의 불법적 활용현상이다. 지방정부는 필요한 예산을 충당하기 위해 각종 명목의 세수, 벌금 등 다양한 방법을 강구했는데, 중국 예산의 특수한 것 중에 하나로 예산외 자금이 있었다. 예산외 자금이란 예산 밖에서 관리되는 자금으로, 중화인민공화국 건국 이래 지역경제 발전을 위해 지방정부가 자율적으로 조성하고, 운용할 수 있는 기금으로 활용되었다. 특히 낙후지역 재정이 각 지역 행정 관료들의 임금조차도 책임지지 못할 정도로 부족했기 때문에, 예산 외적으로 긴급상황이나 비상용으로 자금을 확보해 놓고, 임금, 사무경비, 혹은 긴급기초설비 등에 사용했다. 분권화개혁이 진행되면서 각 지방들은 예산외 자금을 앞 다투어 확충해왔다. 예를 들어 1986~1999년의 기간 동안 모든 지역이 예산 수입의 70% 이상 규모의 예산외 자금 수입을 운용하고 있었다.⁹⁴ 그러나 지방정부의 예산외 자금 수입의 구성내용에 대해서는 중국의 재정통계가 공개된 현재까지도 공식통계자료가 매우 부족할 정도로 베일에 쌓여있다. 중앙정부도 지방정부의 예산 외 자금 조성에 대해서는 묵인하는 태도를 일관했다. 회계절차가 투명하지 않고, 목적이 임의적이고 불분명한 자금은 부패에 쉽게 노출되었다. 최근에는 지방정부의 예산외 자금의 60% 이상이 토지 관련 수입 및 세수로 채워지고 있다.⁹⁵ 이는 중국의 토지가 국유 혹은 집체의 형식으로 공공소유이기 때문에 지방정부가 토지에 대한

⁹³ 『People's Daily』, 1996년 12월 9일.

⁹⁴ 구체적 수치는 中國統計年監 2000年, p. 271 참조. 예산외자금과 중앙-지방재정관계에 대해서는 黃佩化, “費改稅: 中國預算外資金和政府間財政關係的改革,” 理查德.M.伯德等, 『社會主義國家的分權化: 轉軌經濟的政府間財政轉移支付』(北京: 中央編譯出版社, 2001), pp. 377~394 참조.

⁹⁵ 일부지역에 대한 조사 보고서를 통해 자료들이 공개되고 있는 상황이다. 이에 대한 최근 보고로는 城市化與土地制度改革課題組, “城市化, 土地制度與經濟可持續發展—靠土地支撐的城市化還將持續下去,” 『世界銀行報告書』, 2005年.

재산권을 거의 대신 행사 할 수 있었기 때문이다. 지방정부가 지역 토지에 대한 몰수, 수용 등이 용이했고, 농촌 토지를 저가에 구매하여 도시 건설용지로 전환시켜 사용권을 판매하면 그 수익이 고스란히 정부수입이 될 수 있었기 때문이다. 따라서 이 과정에서 각종 토지, 건설관련 부패가 발생하고 있으며, 효율성이 배제된 ‘묻지마식 난개발’이 전국적으로 횡행하게 되었다. 또한 무리한 개발로 인해 피해를 본 철거민 및 농민시위가 끊이지 않고 발생하고 있다.⁹⁶

셋째, 정부구매과정에서의 부패이다. 분권화 개혁과정에서 다량의 행정 권한이 하급정부에게 이전되면서 각 하급정부들이 국가 주요사업에 대한 심사 및 허가권을 획득하게 되었다. 중국의 경제발전이 급속하게 진행되면서 정부구매의 규모 역시 확대되었고, 특히 구매 대상 허가권을 가진 관료들은 리베이트가 많은 건설, 교통 등 인프라 건설 쪽에 많은 관심을 가지게 되었다. 이는 효율성 보다는 관료들의 업적 위주의 전시행정용 사업을 확대시키는 결과를 초래했다. 정부구매과정에서 관료들에 대한 뇌물증여 등이 자주 발생했다. 예를 들어 2002년 중국 남부 지남(濟南)시 반부패 조사 결과에 따르면 뇌물 수뢰사건 중 44.4%가 정부구매 부분에서 발생했다. 특히 건설영역은 전체 수뢰사건이 발생한 영역 중에서 63%를 차지할 정도였다.⁹⁷

(2) 권력자(일인자) 부패

중국에서 일인자(第一把手)는 말 그대로 각 단위와 부문에서 최고권력직을 수행하는 사람들을 일컫는다. 즉 직위와 권한이 많은 간부들이다. 그러

⁹⁶ 이에 대해서는 이기현, “중국 지방정부 불법토지개발 현상에 대한 원인 분석 - 개혁기 중앙정부의 이익과 토지제도설계,” 『국제정치논총』, 제49권 4호 (국제정치학회, 2009), pp. 213~234 참조.

⁹⁷ Transparency International, *Global Corruption Report* (Berlin: Transparency International, 2004), pp. 179~180.

나 일반적으로 중국에서 일인자 부패를 이야기할 때는 각 수준의 당과 정부에 있는 최고 지도자를 언급하며, 소위 공산당위원회 비서를 말한다.⁹⁸ 시장 개혁이 심화되면 될수록 중국 사회에서는 역설적으로 이러한 고급관료들에 의한 부패 현상이 심각하게 대두되었다. 이는 과거에 비해 공산당과 정부의 기율관리의 문제를 야기한 것일 수 있으며, 역설적으로는 사회가 폐쇄구조에서 투명한 구조로 전환되면서, 과거에는 공개되지 않았던 고급관료들의 부패까지도 세상에 알려지게 되었다는 측면도 존재한다. 아무튼 일인자 부패 현상은 중국 공산당이 주목하고 있는 사안이며, 6.4 천안문 사건의 주요 원인 중 하나가 관료들의 부패 심화였다는 점에서 공산당의 반부패 운동의 주요 대상이기도 했다.

중국에서 일인자 부패는 매우 심각한 것으로 분석되어진다. 예를 들어 1998년 전국 지시급 행정단위 이상 관료들에 대한 부패 조사에서 ‘일인자’들의 비율을 42.1%를 차지했으며, 공산당 내 감사업무를 담당하는 중앙기율위원회(中紀委)가 출판한 주요 부패사건의 분석에서 ‘일인자’들의 위법 안전 수가 69%를 차지하고 있었다.⁹⁹ 중앙과 도시에 비해 지방과 농촌 기층에서 일인자들의 부패 현상은 더욱 심각하다. 지린(吉林)성 검찰원(우리의 검찰에 해당)이 2008년 지역 내 새로운 농촌 건설과 관련한 횡령 및 뇌물수수에 관한 조사에서 관련 부패인사들 중 ‘일인자’들이 80% 이상 되는 것으로 나타나기도 했다.¹⁰⁰

‘일인자’들은 간부임용에 결정적인 권한이 있다. 따라서 매관매직은 일인자 부패의 주요 현상 중의 하나이다. 예를 들어 현(縣)급 당서기였던 두바오첸은 그의 임기 5년 동안 650개의 관직을 판매했다. 두바오첸 사건은 약

⁹⁸ Jianming Ren and Zhizhou Du, “Internationalized Corruption: Power Overconcentration of the First-in-Command in China,” *Crime Law Social Change*, Vol. 49, No. 1 (2008), p. 47.

⁹⁹ 『信息時報』, 2008년 11월 12일.

¹⁰⁰ 『檢察日報』, 2008년 10월 28일.

80여 명의 기타 현 관료 및 지역 내 주요 공산당위원회 간부, 정부관료들이 모두 연루되어 있어서, 사건이 적발된 후 전체 현 정부가 붕괴되는 지경에 이르기도 했다. 마더(馬德) 사건 역시 대형 매관매직 부패 사건 중 하나인데 성(省)급 정치협상회의 위원장, 성급 위원회 조직부장 등 거물급 관료들이 이 사건에 관련되어 있었다.¹⁰¹ 위의 사례처럼 단 한사람의 부패지만 일인자 부패는 다수의 관료들을 연루시켰으며, 정부의 기능을 혼란하게 해 지역체제를 마비시켰다. 따라서 어떠한 관료 부패보다 일인자 부패의 악영향은 크다고 볼 수 있다.

중국에서 일인자 부패가 심각한 주요 이유는 중국체제의 특성상 일인자들에게 권력이 과도하게 집중되어 있음에도 불구하고, 국가의 통제 및 감독 능력이 약하기 때문이다. 중국에서는 “어떠한 자도 당서기에 올라갔던 자를 감독할 수 없다” 혹은 “당서기의 말이 곧 정책이다” 등으로 당서기의 절대 권력을 비유한다. 특히 기층으로 갈수록 ‘일인자’들의 권력은 더욱 절대적이다. 국가 감독기제의 영향력이 중앙과 멀어질수록 약해질뿐더러, 승진과 업적을 위한 각종 전시공정 및 프로젝트들이 발생하기 때문이다. 또한 중국 정부의 업무과정이 아직까지는 비공개적이고 불투명한 측면이 많고, 시민 사회의 미성숙으로 일인자들의 전횡을 견제할 세력이 마땅치 않은 것도 주요한 원인이다.

(3) 부패세력과 범죄조직의 결합

권력관료들과 범죄조직의 결합으로 인한 부패 현상도 자주 출현하고 있다. 이러한 부패는 각종 범법행위의 증가 등 사회안정과도 직결되는 문제이기 때문에 그 상황은 매우 심각하다고 할 수 있다. 개혁 이후 중국 사회는

¹⁰¹ 두바오첸 사건은 2001년 6월 조사에 착수해서, 2003년 7월 처벌판결이 나왔다. 두바오첸은 14년 형을 받았다. 마더 사건은 2002년 4월 조사에 착수해서 2005년 7월 판결이 나왔다. 마더는 사형을 언도받았다.

I
II
III
IV
V
VI

황금만능 풍조의 만연과 도덕성 상실 그리고 부패의 증가가 사회불안을 낳고, 이것이 다시 각종 범법행위를 증가시키고, 부패를 재생산하는 악순환 속에 처해있다고 할 수 있다. 개혁이 야기한 부정적 현상 중 하나는 집단적인 범죄조직, 중국식 표현으로 흑사회(黑社會)의 성장이었다. 중국에서는 마약, 밀수, 인신매매, 매매춘, 화폐상품의 위조 등의 범법행위가 성행하는데, 이 중 상당부분이 관료와의 결탁내지는 묵인하에 이루어지고 있다.¹⁰² 흑사회가 권력층에 침투해서 권력자들과 결탁을 맺고, 그들의 비호자 혹은 보호우산을 만드는 것은 전 세계 범죄조직의 전형적인 방법이기도 하지만, 전환기 중국 흑사회 발전의 주요 특징이기도 하다. 중국 흑사회는 부패관료의 약점을 잡거나 뇌물을 통해 자신들의 경제영역을 급속하게 성장시켰다. 중국 흑사회 세력 중 매우 짧은 시간에 억만장자의 부호가 되는 경우가 많았다. 예를 들어 상기한 사면 위엔화 집단의 밀수 사건의 선봉에도 흑사회 세력이 있었으며, 이들은 각종 밀수과정에 개입해서 폭리를 취했다. 이 밖에도 범법행위의 안정성을 담보하기 위해 사법기관이公安기관의 관료들을 포섭해 각종 증거인멸과 공문서 위조 등에 깊게 관여했다. 2006년 중국정부의 전국적인 반부패 운동 중 무려 7명의公安국장이 흑사회 결탁으로 낙마한 사건은 중국公安기관이 얼마나 흑사회와 결탁되어 있는지를 적나라하게 보여주었다.¹⁰³

4. 소결론: 중국의 반부패 운동과 한계

중국의 반부패 노력은 중화인민공화국 건립 이래 단계별로 변화해왔다. 개혁 이전에는 주로 군중운동이나 정치사상교육이 주를 이루었다. 사회주의 개조 초기 실행했던 3반 운동이나, 공산당 내 정풍운동, 도시지역에서의

¹⁰² 전병근, “중국의 체제전환과 부패구조,” 『국제지역연구』, 제3권 4호 (한국외국어대학교, 1999), p. 192.

¹⁰³ 邵道生, 『中國: 阻擊腐敗』 (北京: 社會科學文獻出版社, 2010), pp. 388~400.

5반 운동, 농촌지역에 주로 행해졌던 4청(四淸) 운동, 정치 좌경화에 이용당한 측면이 있었지만 문화대혁명 시기 벌어졌던 각종 운동 등은 모두 관료나 기득세력의 부패를 대상으로 하고 있었다.¹⁰⁴ 이러한 운동과 교육은 일정정도 사회주의 계획경제 시기 관료들의 부패를 억제하는 효과를 거두었지만, 문화대혁명 같은 무질서와 사회혼란을 야기하기도 했다. 전환기 중국의 반부패 노력 과정은 큰 흐름에서 3단계로 나눌 수 있다. 제1단계는 개혁·개방에서 1989년까지이다. 개혁·개방의 대변화는 일부 개방된 지역을 중심으로 대규모 경제 부패를 생산했다. 중국은 1978년 공산당 중앙기율검사위원회를 설립하는 등 부패 문제에 대한 경계심을 늦추지 않았다. 덩샤오핑은 당시 “우리에게는 두 손이 있다. 한 손은 대외개방을 통해 경제를 활성화시키는 정책이고, 다른 한 손은 경제범죄를 타파하는 것이다” 라면서 경제발전과정에서 나타날 부패를 우려했고, 반부패에 관심을 두었다.¹⁰⁵ 그러나 이 시기는 문화대혁명이라는 무질서의 경험과 새로운 경제동력에 국가의 지나친 간섭이 방해가 될지 모른다는 우려로 반부패의 노력은 여전히 과거 방식을 탈피하지 못했다. 정부의 반부패 활동은 주로 교육이나, 구호와 선전 등의 정치사상 운동에 국한되었다. 이는 관료들의 자발적인 반부패 노력과 향락주의에 대한 경계를 강조하는 것으로 한계가 있을 수밖에 없었다. 결국 새롭게 증가하는 부패사건에 대한 억제 효과도 약했으며, 부패관료에 대한 처벌건수도 많지 않았다.

¹⁰⁴ 신중국 성립 시기 중국은 국가재건이라는 혼란한 상황 속에서 일부 관료들이 부패의 유혹에 쉽게 빠졌다. 이 시기 부패는 주로 횡령, 공유재산에 대한 불법점용, 투기, 관료의 특권을 이용한 사리추구, 낭비, 공비남용 등이 있었는데, 그 중 횡령의 비중이 매우 높았다. 중국 공산당은 1950년대 초 반횡령, 반낭비, 반관료주의를 내세운 삼반(反) 운동을 본격화했고, 만연한 부패 확대를 저지하고자 했다. 그러나 중국은 재건 이후에도 대약진 운동의 실패, 문화대혁명이라는 혼란기를 거치면서, 전반적인 경제상황이 사회주의 결핍경제의 상황을 벗어나지 못했다. 이 때문에 개혁개방 이전까지 관료들에 의한 부패는 신중국 성립 초기와 큰 차이가 없이 계속되었다.

¹⁰⁵ 李耀波, “新中國建立后反腐敗鬭爭的歷史考察,” 『華南師範大學學報』, 第3期, 2001, pp. 77~78.

제2단계는 1989년부터 2001년의 시기이다. 개혁·개방은 사회 전반에 걸친 새로운 경제 부패와 관료들의 지대-추구 현상을 확대시켰다. 동시에 부패 만연에 대한 대중들의 불만 역시 고조되기 시작했다. 천안문 사건의 주요 원인의 하나로 부패 문제와 연관이 깊었다. 중국 정부는 천안문 사건과 같은 전대미문의 위기와 도전 때문에 부패 문제에 대해 심각한 인식을 하게 되었고, 실질적인 성과를 보여주는 반부패 투쟁을 전개했다. 전국 각급(級) 검찰기관은 횡령, 뇌물수수 등 부패 사건에 대한 대대적 조사와 처벌 결과를 내놓았다.¹⁰⁶ <표 III-1>에도 나타나듯이, 1988년을 기점으로 부패 안전이 갑자기 증가한 것도 이러한 배경에서이다. 이 시기 반부패 운동의 특징은 다수의 관료들에게 보다 엄격한 사상교육이 진행되었다는 것이다. 특히 정치지도자들의 청렴과 정의를 강조하는 3개의 강(三講), 3개 대표론에 대한 이론학습이 전국적으로 확산되었다. 또한 주요 부패사건에 대한 처벌이 본격적으로 행해졌다는 데서 의의를 찾을 수 있다.

제3단계는 2002년부터 현재까지이다. 후진타오 정부는 경제성장도 중요하지만 인민의 생활도 중시해야 한다면서, 고도 경제성장 추구가 야기한 모순들에 관심을 기울였다. 이 과정에서 중국의 반부패 운동이 과거에 비해 좀 더 제도화, 법제화되는 경향을 나타냈다. 2003년 중국 정부는 ‘사회주의 시장경제체제에 부합하는 부패예방과 감독기제를 건립하겠다’고 천명하면서, 각종 부패 감독 법률을 반포했다. 또한 이미 설립되었던 당기율검사위의 권한을 강화하고, 각종 관료 감독제도, 매관매직 및 월권 방지부서를 신설하고, 검찰기관 및 국유자산 관리 감독부서의 독립성을 강화시켰다.¹⁰⁷ 이 밖에도 국제협력을 통한 반부패 노력을 확대했다. 중국은 UN의 <조직범죄 국제협약>과 <반부패협력>에 2003년과 2006년 각각 가입하고, 2006~

¹⁰⁶ 李瑞行, “中國의 公職腐敗 現況과 解決課題,” 『윤리연구』, 제73호 (한국윤리학회, 2009), pp. 310~311.

¹⁰⁷ 李榮梅, “中國共產黨執政以來反腐敗方式選擇的歷史經驗與啓示,” 『理論研究』, 第5期, 2009年, p. 18.

2007년 기간 동안 80여개 국가와 사법협력조약을 체결하는 등 반부패의 국제기준에 맞추려는 노력을 하고, 해외도피 범죄자에 대한 국제협력을 강화하기도 했다.

중국 정부의 반부패 노력에도 불구하고, 중국의 부패 현상은 쉽게 억제되지 않고 있다. 감독과 감찰의 기능 확대 및 제도화로 부패 발생 건수는 상당히 줄어들었지만, 새로운 부패유형들이 발전하고 있는 현실이다. 과거에 비해 중국의 부패는 참여자 수가 증가하는 집단화, 부패의 규모가 큰 거액, 대형화, 고위직 관료들이 가담하는 고관화(高官化), 해외와 연결된 국제화, 그리고 사회분야의 다양화에 따른 각종 신형 부패의 등장이라는 특징이 나타나고 있다. 부패는 중국 정부에게 합법성의 위기를 초래할 수 있다. 최근 한 기관의 조사에 따르면, 중국 정부의 공신력 점수는 100점 만점에 60점에 불과했다. 중국 대중들이 정부를 불신하는 가장 주요한 이유로 여전히 권력자들의 사익추구와 부패를 꼽고 있었다.¹⁰⁸ 중국의 반부패 노력이 아직은 부족하다는 것을 잘 설명해 주는 사례이다. 중국의 반부패를 위한 제도화 작업은 여전히 미약한 측면이 많다. 우선, 중국의 감독기제는 위로부터의 감독에 주로 의존한다. 비록 독립적인 감독기구를 만들고, 언론 및 매체, 탄원제도 등을 통한 아래로부터의 감독을 확대하고 있지만, 후자는 여전히 약자의 지위에 놓여있다. 또한 감독기구가 독립성을 부여받았다 하지만, 중국의 권위주의 정치체제 특성상 각 정부와 관료들의 영향을 받을 수 밖에 없다. 대중의 민주감독 역할 역시 시민사회의 역량이 약하기 때문에 큰 효과를 내지 못하고 있다. 무엇보다도 관료 등 기득권을 가진 핵심 이익집단에 반부패의 화살이 겨누어지지 않는다는 것이 문제이다. 예를 들어 정부관료 및 공무원에 대한 재산신고제도의 시행은 이미 1995년부터 논의가 되어 온 것이나, 아직까지도 부분지역에서

I

II

III

IV

V

VI

¹⁰⁸ 劉俊俊, “反腐敗: 困局, 難點與路徑選擇,” 『法治論壇』, 第19輯, 2010年, p. 187.

실험하는 수준에 머물고 있다. 중국 공산당대회가 열리는 날이면 어김없이 중국 국가 지도자들은 부패척결을 강조하곤 한다. 물론 어느 정도 성과가 없었던 것은 아니지만, 천둥소리만 요란하고, 비는 조금밖에 오지 않는 형국이라는 것이 현재까지의 평가이다.



IV

루마니아의 체제전환과 부정부패

1. 서론

루마니아는 1947년 공산당이 정권을 장악한 후 마르크스-레닌주의 이념에 입각하여 산업시설을 국유화하고 농업을 집단화하여 계획경제를 추진하였다. 1965년 차우세스쿠(Nicolae Ceausescu)가 공산당 지도자로 부상한 이후 루마니아는 다른 동유럽 사회주의국가들보다 훨씬 강화된 전체주의적 사회통제를 유지하였다. 하지만 공산당 정권은 1989년 12월 17~25일 극적으로 전개된 반정부 시위에 의해 붕괴되었고, 차우세스쿠 부부는 군사재판에서 사형언도를 받고 총살되었다. 차우세스쿠 사후 국가권력을 장악한 구국전선은 공산당을 해체하고 민주화 및 경제개혁을 선언하였다.

1990년부터 체제전환 과도기 3년 동안 구국전선 그리고 1993년 7월부터 사회민주당이라는 명칭으로 통치권을 행사해 온 공산정권의 기득권 세력은 사회주의 이념이 전면 부정되는 가치관의 혼란 속에서 사적이익 추구에 몰입함으로써 부패가 만연해졌다. 1996년 11월 선거결과 중도우파 야당연합 민주협의회가 승리하여 최초로 평화적인 정권교체가 이루어졌다. 민주협의회 정부는 민주주의 증진과 시장경제 활성화를 위한 개혁의 기치를 내세웠으나 연립정부는 내부의 권력싸움에 몰두하여 실질적인 개혁성과를 거두지 못했다. 체제전환기 경제위기 상황을 탈피하지 못한 중도 우파정부는 2000년 11월 선거에서 패배하여 정권을 다시 사회민주당에 넘겨주게 되었다.

루마니아 정부가 반부패 개혁을 추진한 배경에는 세계은행(World Bank)·국제금융기구(IMF) 등 국제기구, 지역 차원의 초국가적 공동체기구인 유럽연합(EU) 그리고 반부패 운동 시민단체인 국제투명성기구(TI)의 압력과 협조가 크게 작용하였다. 특히 EU는 회원 가입조건으로 법치주의 확립과 부패척결을 강조하였다. 루마니아 국민들도 EU가입을 희망하며 정부에 대해 반부패 개혁을 촉구하였다. 사회민주당 정부의 부패한 관행에

I

II

III

IV

V

VI

실망한 루마니아 국민들은 2004년 11월 선거에서 중도우파 야당연합의 바세스쿠(Traian Basescu) 후보를 대통령으로 선출하였다. 개혁지향적인 바세스쿠 대통령은 부패와의 전쟁을 강력히 추진하였지만 기득권세력의 반발로 인해 정치적 불안을 야기하였다. 루마니아는 2007년 1월 EU 회원국이 되었지만 반부패 정책은 아직까지 큰 성과를 거두지 못하고 있다.

이 논문은 루마니아의 체제전환 과정에서 부각된 부패 현상을 분석하고자 한다. 먼저 2장에서 1990년부터 2000년까지 탈사회주의 체제전환이 진행된 초기 10년 동안 루마니아의 민주화 및 사유화정책 추진 실태를 논의하고자 한다. 그리고 3장에서 2000년 세계은행(World Bank)이 조사한 여론조사 결과를 바탕으로 루마니아의 정치·경제·사회 전반에 걸친 부패 실태를 분석하고자 한다. 4장에서는 2001년 이후 루마니아 정부가 EU와 협력하여 추진한 반부패 정책의 특징을 논의하고자 한다. 반부패 정책의 성과는 이에 저항하는 기득권세력의 반발과 정치적 불안을 배경으로 하여 논의될 것이다. 5장은 세계금융위기의 여파로 2009년 경제위기에 처하여 사회적 혼란을 겪는 상황에서 반부패 정책이 후퇴하는 양상을 논의하고자 한다.

2. 체제전환기의 혼란과 부패

가. 구국전선 정부의 민주화와 부패

차우세스쿠 정권의 붕괴과정은 자발적인 민중혁명과 기득권층 내부의 음모에 의한 쿠데타 성격을 모두 내포하고 있었다.¹⁰⁹ 즉, 루마니아 북부 트란실바니아(Transylvania) 지방에서 발생하여 수도 부쿠레슈티(Bucharest)로 확산된 반정부시위는 시민들의 자발적인 활동이었으나, 공산당 기득권세력

¹⁰⁹ 차우세스쿠 정권의 몰락과정에 관한 자세한 논의는 황우연, 『독재자 최후의 날』 (서울: 산하, 1990) 참조.

이 당시 소련 공산당 서기장 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 개혁정책에 호응하여 시위에 편승함으로써 민중혁명이 일주일 만에 성공할 수 있었다. 전 공산당 중앙위원회 서기였던 일리에스쿠(Ion Iliescu)는 1989년 12월 22일 TV방송을 통해 차우세스쿠 정권이 제거되었음을 선언하고 혼란한 사태를 수습하기 위해 범국민적 단체인 구국전선(National Salvation Front) 결성을 선포하였다. 이에 차우세스쿠 정권의 고위층 인사들과 군부는 즉시 이를 지지하며 사태수습을 위해 민중들과 접촉하였다. 구국전선 평의회가 처음 소집될 당시에는 지식인, 학생, 군 장교, 공산당 고위관료들이 모두 참여하였으나 비판적 지식인과 학생들 대부분은 곧 구국전선을 탈퇴하였다. 따라서 구국전선은 사실상 공산체제에서 당·정부의 고위직 관료들이었던 상층특권계급인 노멘클라투라(nomenklatura)를 중심으로 운영되었다.

일리에스쿠가 주역이 된 구국전선은 12월 27일 공산당을 해체하고 민주제도를 도입하기 위한 자유선거 및 헌법개정 등을 약속하였다. 또한 차우세스쿠 시절 증오의 대상이 되었던 낙태금지법 등 악법들을 폐지하고 루마니아 국민들에게 여행의 자유를 보장하였다. 하지만 경찰·사법부 등의 국가관료들에 대해서는 아무런 잘못이 없었다는 이유로 인사 조치를 취하지 않았다. 비밀경찰 조직인 세쿠리타테(Securitate)에 대해서도 차우세스쿠에게 맹목적으로 충성한 고위급 책임자들만 숙청하였을 뿐 중견 간부들은 그대로 직위를 유지하였다. 단지 명칭을 ‘루마니아 정보부’로 바꾸어 일리에스쿠에게 충성을 맹세하였다.¹¹⁰ 루마니아 정보부는 과거와 같은 극단적인 사회 감시체제를 유지하지는 않았지만 구국전선을 반대하는 인사들에 대해서는 인신공격을 가하고 협박하는 등 강압적인 수법을 여전히 사용했다.

1990년에 들어서자 새로운 정당들이 설립되면서 구국전선을 비난하는

¹¹⁰ 에드워드 베르 지음, 유경찬 옮김, 『차우세스쿠』 (서울: 연암서가, 2010), pp. 328, 367 참조.

I
II
III
IV
V
VI

목소리가 높아졌다. 첫 번째 자유선거 일정이 확정되자 4월 중순부터 대학생과 시민들은 부쿠레슈티 한복판에 있는 대학광장에서 연좌시위를 하며 일리에스쿠 등 공산당 지도자들의 선거 입후보 금지를 요구하며 시위를 전개하였다.¹¹¹ 하지만 구국전선은 선거 유세과정에서 국영 TV방송국 등 국가기구의 제도적 기반을 활용하여 구국전선이 집권하여야 정치적 안정 속에 민주화를 달성할 수 있음을 적극 홍보하였다. 그 결과 1990년 5월 20일 실시된 선거에서 구국전선 후보들은 유권자 지지율에서 다른 정당 후보들보다 압도적인 우위를 보여 의회 다수당 지위를 확보하였고, 일리에스쿠는 대통령에 당선되었다.

루마니아의 민주화는 국가 기구 및 지도층의 인적 구성이 근본적으로 변화하지 않은 상태에서 추진되었다.¹¹² 노멘클라투라 출신들로 구성된 정부 지도층의 의식구조는 일반적으로 국가 중심적인 민족주의 성향을 보이며 서구 자본주의 문화에 대해서 반감을 보였다. 공산체제에서 당·정부·기업소의 요직을 차지했던 중간 관료(apparatchiks)들도 권위주의적 사고와 관행을 탈피하지 못하고 있었다. 구국전선 정부의 민주주의 의식 수준은 반정부 시위를 진압하는 과정에서 잘 나타났다. 학생과 시민들이 부쿠레슈티 시내에서 반정부 시위를 전개하자 일리에스쿠 대통령은 1990년 6월 13일 탄광 노동자 수백 명을 불러 들여 반정부 시위의 거점이 된 대학, 야당사무소, 언론사 등에 대해 무차별적인 폭력을 행사했다.¹¹³

차우세스쿠 정권은 일인독재자의 자의적인 정책집행으로 국가경영이 비합리적으로 운영되었지만 고위층 부패는 어느 정도 통제할 수 있었다. 즉,

¹¹¹ 대외경제정책연구원, 『루마니아 편람』 (서울: 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1996), pp. 75~104 참조.

¹¹² 루마니아 체제전환 이후 정치·경제·사회적 실태에 관한 자세한 논의는 김국신, “루마니아 공산정권 붕괴와 체제전환 발전상 실태,” 황병덕 외 지음, 『사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도 통일』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 269~324 참조.

¹¹³ J. 린쯔·스테판 지음, 김유남·이충묵·주미영·안순철·이상환 옮김, 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』 (서울: 삼영사, 1999), p. 435 참조.

루마니아 약 2천만 인구 중 370만 명에 달하는 공산당원들의 상호 견제와 비밀경찰의 감시로 인해 당과 정부의 관료들은 사회주의 규범에서 크게 이탈할 경우 처벌받는다라는 두려움을 가지고 있었다.¹¹⁴ 그러나 공산당이 해체된 후 감시체계가 약화된 반면, 새로 출범한 정부는 민주주의 방식으로 행정을 합리적으로 운영할 수 있는 역량을 갖추지 못해 국가경영은 비효율성을 노출하였다. 정권을 장악한 과거 기득권세력은 오히려 자본주의로의 체제전환 과정에서 사회적 지위를 유지하기 위해 온갖 비리에 연루되어 사적 부를 축적함으로써 부패는 한층 더 심화되었다. 국유재산을 민간 소유로 옮기는 사유화정책은 특히 부패를 양산하는 토양이 되었다.

구국전선 정부는 1990년 12월 사유화청을 건립하고 국유재산을 농지, 주택, 국유기업 등 세 부분으로 분류하여 사유화를 추진하였다.¹¹⁵ 협동농장은 구성원들에게 10ha 이하로 나누어 배분하였고, 국영농장은 민간에게 매각하였다. 주택은 현재의 임차인에게 매각을 원칙으로 하였다. 국유기업의 사유화는 주식회사나 유한회사 등 일반회사로 전환하는 상업화 과정을 통하여 진행하였다. 상업화 대상이 된 6,280개 국유기업은 자산규모에 의해 소규모, 중간규모, 대규모 3가지로 분류한 다음 각기 다른 프로그램에 의해 사유화하였다. 소규모 국유기업 2,600개는 내부 관리자와 종업원에게 자산을 매각하는 방법으로 사유화하고, 기업을 재편할 필요가 없는 2,800개 중간규모의 국유기업은 민간소유권기금이 사유화를 주도하며, 880개 대규모 국유기업은 국가소유권기금의 주도하에 사유화를 추진하기로 하였다. 그 결과 상업화 대상이 된 6,280개 기업들의 총 자본금의 70%는 국가소유권기

I
II
III
IV
V
VI

¹¹⁴ 차우세스쿠는 정권 지지기반을 확대하기 위해 공산당의 영향력과 규모를 증가시킴으로써 당원 숫자는 1971년 2월 약 210만 명에서 1988년 3월에는 370만 명으로 증가하였다. U.S Library of Congress, "The Communist Party," Ronald D. Bachman (eds.), *Romania: A Country Study* (Washington, D.C.: U.S Library of Congress 1989), <<http://countrystudies.us/romania/70.htm>>.

¹¹⁵ 대외경제정책연구원, 『루마니아 편람』, pp. 251~252 참조.

금이 관리하게 된 반면, 30%는 민간소유권기금이 관리하였다.¹¹⁶ 그러나 국유기업 사유화는 전반적으로 투명하게 관리해나갈 수 있는 행정체계를 구비하지 못한 상태에서 추진되었다.

루마니아는 1991년 12월 새로운 헌법을 제정하였다. 새 헌법은 입법권은 의회에, 행정권은 대통령과 정부에, 사법권은 법원에 위탁하여 이를 행사한다고 규정하여 민주주의 제도의 형식적 요건을 갖추었다.¹¹⁷ 헌법상 통치구조는 대통령제와 의원내각제의 요소가 결합된 프랑스식 이원집정부제를 채택하였다. 즉, 행정부 권력은 국민의 직접선거에 의해 선출된 대통령과 의회의 신임을 받은 총리에 의해 공유된다.¹¹⁸ 하지만 기존의 권위주의적인 정치문화는 하루아침에 변할 수 없었다. 헌법은 삼권분립 원칙을 표방하였지만 행정부·입법부·사법부 사이의 실질적 관계는 기존의 관행에 따라 운영되었다. 즉, 과거 공산당을 중심으로 형성되었던 비공식 네트워크에 의존하여 운영됨으로서 정부의 통치구조가 견제와 균형을 이루기보다는 정치권을 중심으로 연계·통합되어 있는 양상을 보였다.

헌법을 제정한 후 1992년 9월 새 헌법 규정에 따라 선거를 실시하였다. 이번 선거에서 재선된 일리에스쿠 대통령은 점진적인 경제개혁 정책을 펴는 한편, 1993년 7월 당명을 사회민주당으로 개칭하였다. 선거 후 새로 취임한 바카로이우(Nicolae Vacaroiu)총리는 인플레이션을 억제하고 경제성장을 이루기 위해 임금을 규제하고 국가보조금 지급을 축소하였다. 그러나 경제개혁을 점진적으로 추진하여 상업화대상이 된 약 6,300개 기업 중 1995년까지 민영화된 기업은 25%에 불과하였다. 그리고 민영화된 기업

¹¹⁶ Adrian Karatnycky, Alexander Motyl, and Charles Graybow (eds.), *Nations in Transit 1998: Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the newly Independent States* (New York: Freedom House, 1998), p. 475.

¹¹⁷ 강현철, “루마니아 통치구조에 관한 연구,” 『국제지역연구』, 제2권 1호 (한국외국어대학교 외국종합연구센터, 1998), p. 70 참조.

¹¹⁸ 강혜련, “루마니아, 불가리아의 권력구조: 러시아와의 비교를 중심으로,” 『아·태 쟁점과 연구』, 제3권 1호 (한양대학교 아태지역연구센터, 2008), p. 17.

들은 대부분 소규모 기업이었으며 대기업의 비율은 단지 8%에 불과하였다.¹¹⁹ 한편, 사유화가 지연되는 과정에서 노멘클라투라와 그들과 연계된 기업소 관리인들은 국유기업을 싸게 매입하거나 국유기업의 재산을 자기 이름으로 등록한 새로운 기업에 싼 가격으로 빼돌린 후 기업가로 변신하는 경우가 많았다. 이와 같이 국유재산을 사유화하는 과정에서 정부관료와 정치인들이 불법적인 수법으로 많은 부를 축적하였다.

나. 민주협의회 정부의 개혁과 분열

1996년 11월 3일 총선에서 중도우파 야당 연합인 민주협의회가 의회 제1당으로 부상한 하고, 사회민주당은 제2당으로 전락하였다. 총선과 동시에 실시된 대통령 선거에서는 민주협의회 콘스탄티네스쿠(Emil Constantinescu) 후보가 당선되었다. 선거에 승리한 민주협의회는 치오르베아(Victor Ciorbea) 총리를 중심으로 연립정부를 구성하였다. 1997년 1월 치오르베아 총리는 정책목표의 최우선 순위를 EU 가입에 두고 국제사회가 요구하는 기준에 부응하는 개혁조치들을 준비하였다. 즉, 중앙행정의 분권화, 군·경찰·정보부의 민주적 개혁, 시장경제 활성화, 사유화 정책 가속화 등을 추진하며 이와 동시에 언론의 자율성을 침해하는 법적 조항을 삭제하였다. 1998년에는 체제전환 이후 처음으로 중요한 반부패 정책이 시작되었다.¹²⁰ ‘부패와 조직범죄 퇴치를 위한 국가위원회(National Council of Action against Corruption and Organized Crime)’라는 조직을 신설하고 부패 방지·단속을 위한 사법부·행정부·재정부·정보부 등 부처들 사이에 협조체제를 구축하였다. 하지만 중도우파 정부의 개혁정책은 정권 내부의 분열로 인해 곧바

¹¹⁹ Steven D. Roper, *Romania: The Unfinished Revolution* (The Netherlands: Harwood Academic Publishers, 2000), p. 97.

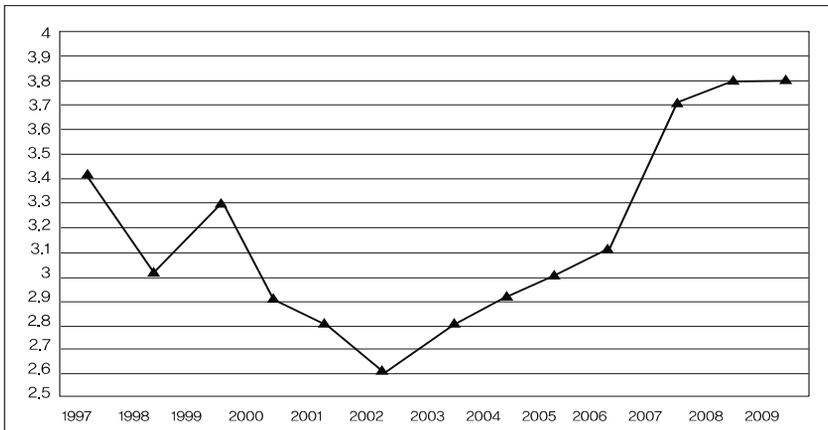
¹²⁰ Iuliana Precupețu, “Corruption and Anticorruption Measures in Romania,” *Calitatea Vietii*, Vol. 18, No. 3~4 (2007), pp. 383~398.

I
II
III
IV
V
VI

로 추진 동력을 상실하였다.

중도우파 정부는 정당별로 각기 다른 다양한 요구를 통합하는데 실패하였다. 정부의 중요 직책은 각 정당들이 번갈아 가며 차지하여 1996~2000년까지 4년 집권기간 중 3명의 총리가 교체 되었으며, 보건부 장관에 4명의 정치인이 임명되었고, 재정부 부장관은 13명이 교체되었다.¹²¹ 정부 각료직의 빈번한 인사교체로 인해 책임 있는 정책결정이 이루어지지 못함에 따라 경제는 계속 쇠퇴하여 GDP 성장률은 1997년 -6.1%, 1998년 -4.8% 그리고 1999년에는 -1.2%를 기록하였다.¹²² 한편, 통치력이 약화됨에 따라 부패청산도 단호하게 추진될 수 없었다. 공직사회의 정화운동은 중앙정부에 국한되었고 지방차원에는 그 효과가 미치지 못해 과거 공산정권에서 임명한 부패하고 무능한 공직자들이 여전히 지위를 보전하였다.

〈그림 IV-1〉 루마니아의 부패인식도지수 변화(1997~2009년)



출처: Transparency International Romania (Romania: The National Integrity System, 2010), p. 27.

¹²¹ Lavinia Stan, "Romania: in the shadow of the past," Sabrina P. Ramet (eds.), *Central and Southeast European Politics since 1989* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 386~387.

¹²² World Data Bank, *World Development Indicators and Global Development Finance*, <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>> (Last updated: 2010.9.28).

부패는 넓은 의미에서 인간이 도덕·윤리적으로 타락한 것을 뜻한다. 정부 부패는 공직자가 공적 임무의 책임성을 회피하고 뇌물 수취, 공금 횡령, 국가재산 절취, 정실 인사 등 부당한 행위를 통하여 사적이익을 챙기는 것을 의미한다.¹²³ 그런데 부패 행위는 비공개된 장소에서 은밀하게 진행됨으로 이를 객관적으로 측정하기 어렵다. 따라서 정부 부패 실태는 일반적으로 여론조사에 의존하여 간접적으로 측정하고 있다. 오늘날 세계 각국의 부패 실태는 국제투명성기구(TI)가 가장 포괄적으로 조사해 오고 있다.¹²⁴

국제투명성기구는 1997년부터 루마니아의 부패인식도지수(CPI)를 발표하고 있다. 부패인식도지수는 10점 만점으로 기록되어 10점이 가장 청렴, 0점이 가장 부패한 국가를 의미한다. 루마니아는 <그림 IV-1>에서 보는 바와 같이 1997년에는 3.44점을 기록하였으나 1998년에는 3.0점으로 하락하여 부패가 심해진 것으로 평가되었다. 1999년에는 3.3점으로 상승하였으나 다시 2000년 2.9점, 2001년 2.8점으로 하락하여 2002년에는 2.6점(세계 102개국 중 77위)으로 최저점을 기록하였다. 그 후 다시 부패인식도지수가 상승하여 부패가 감소하는 경향을 보였으나 현재까지 계속 평균 4점을 넘지 못한 상태에 머물러 있다.

¹²³ 수잔 로즈 액커먼, 장동진 외 옮김, 『부패와 정부-원인, 결과 및 개혁』 (서울: 동명사, 2000), pp. 53~68 참조.

¹²⁴ 1993년 창립된 국제투명성기구(Transparency International: 이하 TI)는 세계적으로 반 부패운동을 주도하고 있는 비정부기구(NGO)로서 독일 베를린에 본부를 두고 세계 각지에 지부를 두고 있다. 국제투명성기구는 1995년부터 세계은행, 갤럽 인터내셔널, 프리덤 하우스 등 권위 있는 국제기구들이 실시한 세계 각국의 부패 실태 조사결과를 다시 종합·분석하여 부패인식도지수(Corruption Perception Index: CPI)를 측정하고 있다, <<http://www.transparency.org/publications>>.

I
II
III
IV
V
VI

3. World Bank의 루마니아 부패 실태 조사

〈1990년대 초 사회주의〉

경제권의 와해와 정보통신 기술의 비약적인 발전으로 국제정치질서는 급격한 변화를 겪었다. 이와 더불어 다국적 기업의 해외직접투자도 크게 확대되어 경제적 세계화가 심화되었다. 국경을 넘어선 경제적 상호의존성이 심화되어가자 경제협력개발기구(OECD)를 중심으로 한 선진국 및 IMF, World Bank 등의 국제기구는 부패가 특정국가의 내부에 국한된 문제가 아니라 전세계적인 무역과 투자의 흐름을 저해하는 주요한 장벽으로 간주되기 시작하였다.¹²⁵ 부패가 효율적인 시장경제 작동을 방해하고 있다고 판단한 OECD는 세계경제의 공정한 경쟁을 보장하기 위해 1997년 12월 ‘국제상거래에 있어서 외국인 공직자에 대한 뇌물방지에 관한 협약’을 체결하였다.¹²⁶ 한편, World Bank는 OECD의 뇌물방지협약과 보조를 맞추어 ‘부패와 싸우는 국가들에 대한 지원’이라는 보고서를 발간하고 부패 방지를 국제적 규범으로 제도화하기 위해 노력하였다.¹²⁷ World Bank는 이 보고서에서 부패가 자원배분을 왜곡하여 경제지원 효과를 감소시킴으로 해당국가의 부패 방지를 위한 제도적 개혁을 차관대출의 기준으로 고려하겠다고 강조하였다.

World Bank는 자금지원을 받는 국가들이 부패 척결을 위한 지원을 요청할 경우 이에 적극 호응하고 있다. 먼저 그 나라의 부패 실태를 조사하고

¹²⁵ 박건영, “부패가 국제무역에 미치는 영향에 관한 연구,” 『경영연구』, 제1권 1호 (2010년 12월), pp. 1~17 참조.

¹²⁶ OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents* (OECD, 2011), <www.oecd.org/bribery>.

¹²⁷ World Bank, *The World Bank Operational Core Services(OCS) Network, Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997* (New York: World Bank, June 2000), <www.worldbank.org>.

이에 기초하여 그 해결방안을 조언하고 있다. World Bank는 원조의 효과성을 높이기 위해서 정부·기업·시민사회가 공동협력 하여 국정운영의 효율성을 증진시키는 거버넌스(governance)를 권유하고 있다. World Bank가 제시한 부패 척결을 위한 국가지원 프로그램에는 경제정책 개혁, 행정부의 민간서비스 개선, 사법제도 개혁, 정부예산의 편성과 지출에서 효율성 증진, 금융관리체계 개선, 세수입의 투명성 증대, 국정감사 제도의 개선, 정부의 대외 신인도 증진 등이 구체적인 정책과제로 포함되어 있다.¹²⁸

World Bank는 체제전환 초기부터 루마니아의 민주화 및 경제개혁을 지원하였다. 1997년 민주협의회 정부가 출범하자 국제사회는 중도우파 정부의 개혁의지에 기대를 표명하였다. 이러한 외중에 World Bank는 루마니아 정부의 요청에 의해 2000년 4~5월 공직자 353명, 기업 경영인 417명, 일반시민 1,050명 등을 대상으로 부패 인식에 대한 광범위한 현지조사를 실시하였다. <그림 IV-2>는 World Bank가 2001년 3월 공개한 루마니아 일반인 1,050명의 국가 기관들에 대한 부패 인식률을 보여주고 있다.¹²⁹ 일반인 참여자 50%이상이 의회, 법원·검찰 등 사법부, 세관, 행정부처 등을 부패한 기관으로 인식한다고 응답하였다. 다음으로 일반인 40% 이상이 경찰, 의료기관, 국가자산기금(State Property Fund), 공증인·변호사, 세무단속반(Financial Guard),¹³⁰ 대통령직(Presidency) 등의 순으로 부패했다고 인식하였다. 즉, 루마니아 시민들은 정부의 입법·사법·행정기구가 모두 광범위하게 부패했다고 생각한다는 견해를 표명하였다. 한편, 우편·통신기관, 언론기관, 군대 등에 대해서는 10% 수준의 부패 인식률을 보여 비교

I
II
III
IV
V
VI

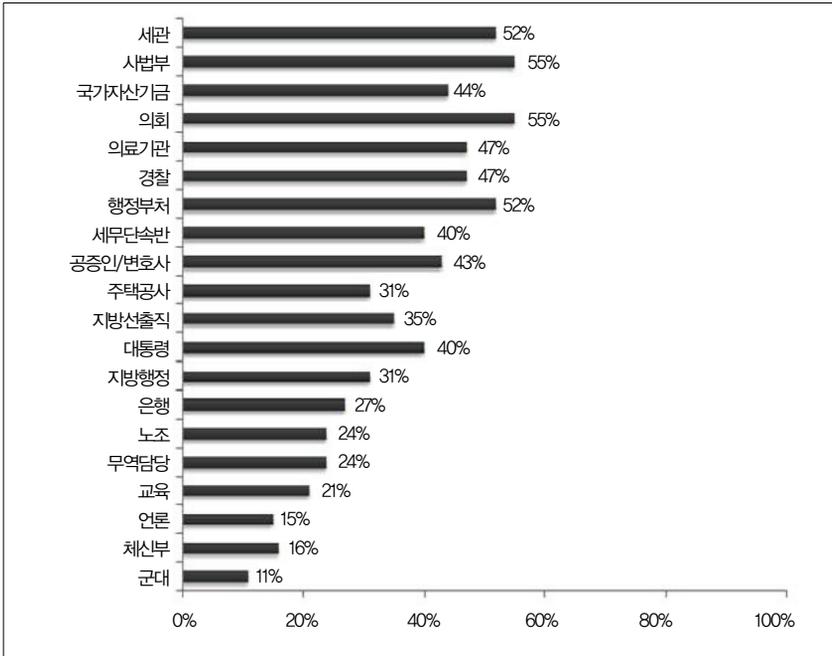
¹²⁸ 김유경, “반부패 국제 레짐 형성에 대한 비판여론적 접근: 신자유주의적 반부패 규범의 제도화와 반부패 전략,” 『국제정치논총』, 제47집 3호 (국제정치학회, 2007), p. 41 참조.

¹²⁹ World Bank, Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001, <<http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSControlSever/TW3p>>.

¹³⁰ 세무단속반(Financial Guard)은 루마니아 정부 경제·재정부 산하 기관으로서 탈세 방지, 세금 관련 사기행위 조사 등의 활동을 전개하며 세금 징수를 위한 법을 집행하는 기관이다.

적 부패가 심하지 않은 기관으로 평가하였다. World Bank의 조사결과에 기초하여 정치·경제·사회 부문별 부패 실태를 논의하면 다음과 같다.

〈그림 IV-2〉 국가기관 부패 인식률



출처: World Bank, *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001* (New York: World Bank, 2001), p. 5.

가. 정치권과 국가관료의 부패

소련 및 동유럽 사회주의체제에서 정치권력은 공산당 일당독재하에서 과다하게 중앙으로 집중되어 있었다. 공산당은 헌법위에 군림하는 기관으로서 법적 통제를 받지 않았고, 당 간부들은 특권계층으로서 경제·사회적 특혜를 받았다. 루마니아에서도 공산당 최고 정치지도자 차우세스쿠는 제왕처럼 군림하여 그의 일족은 왕족과 같은 생활을 즐겼으며, 노멘클라투라

의 중추를 이루는 공산당 고위층 간부 1만 여명은 대저택에서 하인들까지 거느리고 귀족과 같은 생활을 영유하였다.¹³¹ 그러나 언론은 당의 통제를 받고 있었기 때문에 노멘클라투라의 부패 행위를 비판할 수 없었다. 당과 국가기구의 중·하위급 관료들과 기업소 관리인들은 정실인사를 통해 고위층과 ‘후원자-고객 관계’(patron-client relations)로 연계되어 있어서 내부 고발자도 출현하기 어려웠다.¹³² 한편, 사회주의체제는 시장의 부재로 인해 합리적으로 가격을 설정할 수 없었다. 계획경제체제가 효율적으로 작동하기 위해서는 중앙계획당국이 모든 기업의 생산합수는 물론 국가지도자의 정책적 우선순위에 대해서도 상세한 정보를 가지고 있어야 한다.¹³³ 하지만 방대한 관료체제를 유지하여도 기업의 생산량과 배급량 등 국가경제 전반에 걸친 엄청난 양의 정보들을 체계적으로 수집·분석할 수 없었다. 따라서 생산량 등 산업통계에 관한 정보는 편의에 따라 왜곡되었다. 따라서 루마니아의 체제전환 과정에서 만연된 부패와 정보왜곡 현상은 거시적 관점에서 차우세스쿠 공산정권의 역사적 유산에 기인하는 경로의존성(path dependent)을 보이고 있다고 평가할 수 있다.¹³⁴

World Bank 여론조사에 참여한 루마니아 일반인들은 사법부(55%), 의회(55%), 행정부처(52%)가 모두 부패하였다는 인식을 보여 주었다. 이와 같은 조사결과는 헌법상의 삼권분립 규정에도 불구하고 현실 정치에서는 권력의 견제와 균형이 제대로 이루어지지 못하고 공산체제에서 습득한 정치문화가 그대로 유지되었다는 사실을 보여주고 있다. 한편, 대통령직에 대해서는 일반인 응답자 40% 정도가 부패했다는 인식률을 보이고 있어 대통령과 그 측근들도 부패하였지만 의회 정치인 또는 국가 관료들보다

¹³¹ Mongabay.com, “Romania-The Ruling Elite,” Data as of July 1989, <www.mongabay.com/history/romania/romania-the_ruling_elite.html>.

¹³² Wikipedia. Nomenklatura, <en.wikipedia.org/wiki/Nomenklatura>.

¹³³ 멘슈어 올슨, 『지배 권력과 경제 번영』 (서울: 나남출판사, 2010), pp. 195~213 참조.

¹³⁴ Precupetu, “Corruption and Anticorruption Measures in Romania,” p. 389.

I
II
III
IV
V
VI

상대적으로 덜 부패하였다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 국민들의 직접투표에 의해 선출된 대통령이 여론의 비판을 의식하여 사적이익을 추구하는데 신중한 입장을 보이며 측근들의 지나친 이권개입을 단속했기 때문에 이러한 결과가 나온 것으로 평가된다. 과거 차우세스쿠 일인독재는 부패 고리의 중앙에 위치했었지만, 민주선거를 거쳐 선출된 대통령은 부패 고리의 주변부에 위치해 있다는 차별성을 보여주고 있다. 최고 지도자가 부패구조에서 차지한 위상의 차이는 체제전환 이후 부패 현상을 경로의존성이라는 용어로 단순하게 설명할 수 없는 부분이다.

사실 권위주의적인 정치행태를 보였던 일리에스쿠 대통령도 크고 작은 비리사건에 많이 연루되었던 것으로 알려져 있다. 하지만 일리에스쿠도 민주헌법을 준수하는 태도를 보였기 때문에 루마니아의 부패는 제3세계 독재국가들에서 나타나는 바와 같은 약탈정치체제(kleptocracy)로 후퇴하지 않았다.¹³⁵ 한편, 군과 정보기관 등 권력기관의 관료들도 새로운 정부의 권력구도에서 배제되지 않고 대부분 지위를 보전하였으므로 루마니아의 부패양상은 소련 붕괴 후 러시아에서 표출된 바와 같은 마피아 형태의 조직화된 불법집단으로 발전하지 않았다.¹³⁶ 루마니아 국민들은 대체로 군대가 크게 부패하지 않은 집단으로 인식하고 있는 것으로 나타나 있다.

노멘클라투라는 민주화 이후 기업가로 변신하거나 정치권에 뛰어들어 새로운 당직을 맡거나 선거에 출마하여 국회의원이 되었다. 노멘클라투라 출신 의원들의 정치적 성향은 일반적으로 민주개혁보다 기득권 유지에 더욱 많은 관심을 보였다. 이들은 불법적인 정치헌금을 통한 재산을 축적하고 연고자를

¹³⁵ 수잔 로즈 액커먼, 장동진 외 옮김, 『부패와 정부-원인, 결과 및 개혁』, pp. 177~186 참조.

¹³⁶ 마피아는 일반적으로 범죄조직을 의미하지만, 러시아 마피아는 단순히 범죄조직만을 지칭하는 것이 아니다. 러시아 마피아 중에는 소련 해체과정에서 전직 군인·경찰·KGB간부 등으로 구성되어 입법부·사법부·행정부 등 권력기관과 직·간접적인 연계를 맺고 외관상으로 합법적인 기업활동을 하는 조직도 포함된다. 한종만·김정훈·배규성 저, 『러시아 마피아 현상의 이해』 (서울: 명지출판사, 2010) 참조.

능력과 업적에 무관하게 관직에 등용하는 등 개인의 권력기반 확대에 몰두하였다. 중도우파 정부가 들어선 이후 노멘클라투라를 중심으로 한 연고주의는 약화되었지만, 중도우파 정치인들도 이권을 확보하기 위해 정치적 영향력을 행사하는데 있어 사회민주당 정치인들과 큰 차이를 보이지 않았다.

여야 정치인들 모두 국유기업의 사유화 및 정부 입찰과정에 개입하여 이권을 챙겼다. 그리고 의회의 법률제정과정에서는 의원들이 일부 특정 기업에 유리하도록 편향적인 투표를 하여 기업가가 정부정책에 영향력을 행사하는 국가포획(state capture)이라는 부패 현상이 나타났다. 세계은행 부패인식 조사에 참여한 루마니아 기업인 417명 중 42%가 의회가 특정기업에 편향된 법률을 제정하여 공정한 경쟁을 방해하고 있다는 반응을 보였다.¹³⁷ 하지만 국회의원들은 면책특권을 내세우며 부정부패를 당연시하는 풍토를 보이고 있어 정부차원의 효과적인 반부패 개혁을 추진하기 어려웠다.¹³⁸ 의원과 정당 정치인들의 도덕적 윤리의식의 결핍은 선거과정에서 금권선거를 조장하였다.

행정부처의 장관 등 정치적으로 임명된 고위급 관료는 정치인들과 결탁하여 사적인 부를 축적하였다. 고위급 관료들이 이기적 탐욕을 보임에 따라 하위직 행정공무원들의 도덕적 윤리의식도 약화되었다. 이들은 행정적 형식주의(red tape)를 이용하여 영업자격 획득, 면회 취득, 세금 확정, 세관 통과 등과 관련된 업무에서 뇌물을 받았다.¹³⁹ 고위 공직자들이 부패한 경우 개인적 탐욕 탓으로 규정할 수 있지만, 임금 수준이 낮은 하위직 관료들

¹³⁷ World Bank, *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001* (New York: World Bank, 2001), p. 18.

¹³⁸ 김정환, “루마니아-법의 정의가 존재함을 믿지 못하는 루마니아인들,” 『국제지역정보』, 제6권 8호 (한국외국어대학교 외국종합연구소, 2002), p. 37 참조.

¹³⁹ 행정적 형식주의(red tape)는 행정 절차가 일정한 양식에 의하여 서면으로 행하여지는 것이 요구 되므로 문서에 의한 서면주의, 다인장주의, 획일주의적 관료병폐가 발생하는 것을 의미한다. 김영중, 『부패학-원인과 대책』 (서울: 숭실대학교 출판부, 2001), pp. 219 ~220 참조.

I
II
III
IV
V
VI

은 생계를 위해 부패에 연루될 수밖에 없었다고 변명할 수 있다. 사실 세계 은행 조사에 참여한 일반인들은 부패의 원인으로 공직자들의 낮은 임금(55%), 개인적 탐욕(53%), 불완전한 입법(22%), 광범위한 관료제도, 취약한 법집행 능력(13%), 불완전한 사법제도(7%), 지나친 규제(5%) 등을 지적하고 있다. 하지만 공공기관에 근무하는 공직자들은 자기가 근무하는 기관에서 발생하는 부패의 가장 큰 원인은 27%가 개인적 자질문제라고 응답한 반면, 17%는 낮은 임금이 때문이라고 응답하였다.¹⁴⁰

정부 부패는 부처에 따라 다양한 양상을 보인다. 경찰은 패쇄적이고 경직된 조직구조를 갖추고 있어 경찰 내부의 부패를 조사하기가 쉽지 않다. 하지만 하위직 경찰이 시민들로부터 뇌물을 받는 행위는 쉽게 언론에 노출되어 비판의 대상이 된다. 루마니아의 경우 일반 시민들은 교통법규를 위반할 경우 교통경찰에게 뇌물을 주는 것은 일상화되어 있다고 주장한다. 한편, 범죄의 피해를 입은 사람들의 30~40%는 피해 사실을 경찰에 신고하지 않는다.¹⁴¹ 신고하는 과정이 너무 복잡하며, 신고해봐야 조사 결과는 기대에 미치지 못하기 때문이다. 일반 시민이 경찰에 신고하지 않은 것은 경찰 조사에 대한 신뢰도가 낮다는 것을 의미한다. 하지만 범죄조직이 경찰에 주기적으로 뇌물을 상납하고 있는지는 World Bank 여론조사를 통해 밝혀지지 않았다.

사법부는 민주주의를 정립하고 법치주의를 확립하는데 핵심적인 역할을 한다. 부패하고 정치적으로 종속된 사법부는 고위층의 부패를 조장하고 개혁을 저해하며, 법적 규범들을 무효로 할 수 있다. 그런데 사회주의체제에서 살아온 루마니아 법관들은 그들을 임명해준 대통령과 의회 정치인들에게 충성하는 것을 당연시하는 경향이 있다. 정치권의 시녀 노릇을 하는 검사들도 권력층의 압력을 받으면 부패혐의로 구속된 정치인과 고위 관료들을 슬그머니 석방해주곤 하였다.¹⁴² 사법부가 부패 고리의 일부인이 되

¹⁴⁰ World Bank, *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001*, p. 26.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 16~17.

어 있으면 돈이 있는 부유층은 사법부에 뇌물만 제대로 주면 어떠한 법적 문제도 해결할 수 있다는 생각을 하게 된다.¹⁴³ World Bank 조사에 의하면 재판에 연루된 경험이 있는 5명 중 1명은 그들이 뇌물을 제공했다고 한다.¹⁴⁴ 뇌물을 제공한 사람 중 절반은 선물의 형태로 또 다른 절반은 현금으로 냈다고 한다. 뇌물은 대부분의 경우 재판관이나 법원 서기에게 직접 제공한 것이 아니라 그들과 중계하는 변호사 등 대리인에게 준 것으로 나타났다. 뇌물은 제공한 가장 큰 이유는 재판을 신속하게 진행하기 위한 것이었으며, 특정한 법관이 그들의 재판을 담당하도록 부탁하기 위한 것이었다.

나. 정경유착과 기업의 부패

사회주의체제에서는 공산당과 국가기구가 기업을 관리하며 생산량과 분배까지 지시·감독한다. 한편, 기업소 관리인들은 원자재나 기타 물자를 공급받기 위해서 당과 정부의 고위층과 친밀한 관계를 유지해야 했다. 계획경제를 수행하는 과정에서 형성된 당 고위층, 정부관료, 기업소 관리인들 사이의 연계망은 공산정권이 몰락한 이후에도 그대로 유지되어 부패의 연결고리가 되었다. 특히 국유기업의 기업의 사유화 과정에서 정부 고위층에 있는 노멘클라투라를 중심으로 정부관료, 기업소 관리인 등이 긴밀히 단합하여 특혜를 추구하였다.

사유화는 경제체제의 전환을 의미하지만 이를 실질적으로 추진하는 정책들은 정부 지도층의 결단이 필요한 정치적 과제이다. 집권층은 사유화 정책 방식, 추진 속도, 투명성 정도 등과 관련하여 자의적으로 재량권을 행사할

¹⁴² 김정환, “루마니아-법의 정의가 존재함을 믿지 못하는 루마니아인들,” p. 36 참조.

¹⁴³ 수잔 로즈 액커먼, 장동진 외 옮김, 『부패와 정부-원인, 결과 및 개혁』, pp. 230~240 참조.

¹⁴⁴ World Bank, *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001*, p. 16.

여지가 있다. 사실 소련 및 동구 사회주의국가들의 체제전환과정에서 국유 재산이 은밀하게 사유재산으로 전환된 사례가 흔히 발생하였다. 루마니아에서도 차우세스쿠 사후 혼란기에 노멘클라투라들이 법적 견제를 받지 않고 국유재산을 사유재산으로 전유하였다. 사유화 정책이 공식적으로 추진되기 이전부터 구국전선의 고위층과 정부관료 그리고 기업소 관리인들이 공모하여 불법적으로 국유재산을 사유화하는 ‘자발적 사유화(spontaneous privatization)’가 진행된 것이다.¹⁴⁵ 자발적 사유화는 사실상 국유재산을 도적질하는 것으로서 상당히 많은 국유기업들이 불법적으로 사유화되었을 것으로 추정되지만 비공식적으로 진행되어 정확한 숫자는 파악되지 않는다. 여하튼 루마니아에서 1990년대 초 ‘벼락부자(nouveau riche)’가 된 사람들의 75%가 노멘클라투라에 속하거나 비밀경찰이었다.¹⁴⁶

구국전선 정부는 1992년부터 공식적으로 사유화정책을 추진하였다. 1992년부터 1995년까지 추진된 사유화방식은 대부분 국유기업 내부 근로자에게 해당기업의 주식을 매각하는 ‘기업 내부 경영·고용인 매각(Management-Employees-Buy-Out: MEBO)’ 방식이었다. 특히 식당, 서점, 상가, 호텔 등 소규모 상점과 중소기업들은 외국인 투자자들보다 내부 경영자와 고용인들을 우대하여 판매하였다.¹⁴⁷ 내부자 매각방식은 국내 기업이 싼 가격으로 외국인들에게 팔려나가 종업원들이 해고되는 사태를 방지하는 장점이 있었다. 하지만 사회주의경제에서는 시장가격이 형성되지 않았었기 때문에 국유기업의 자산가치를 평가하기 위한 명확한 기준이 없었으며, 사유화를 추진하기 위한 세부적인 법적 조항도 불명확한 것이 많았

¹⁴⁵ Alin M. Ceobanu, “When Socialism Meets Capitalism: Corrupt Praces and Post-Communist Transition. A Comparative Analysis,” (MA dissertation, University of Nebraska, 1998), pp. 27~32, <transparency.org.ro/introth.html>.

¹⁴⁶ 예를 들면, 차우세스쿠 시절 군대 본부장 이었던 Victor Athanasie Stanculescu는 무기 수출회사의 기업인이 되었는데, 국유기업이었던 그의 회사가 공개적으로 매각이 된 적이 없다. *Ibid.*, p. 34.

¹⁴⁷ 정형근, 『체제전환의 경제학』 (서울: 청암미디어, 2001), pp. 91~93 참조.

다.¹⁴⁸ 특히 ‘기업 내부 경영·고용인 매각’ 방식은 이와 관련된 정보를 공개하지 않은 불투명한 상태에서 아주 느리게 진행되어 뇌물 등 부패에 소지가 많았다. 내부 경영자들은 정부 고위층과 결탁하여 국유기업을 싸게 인수하고 가격 판정에 재량권을 행사한 정치인과 관료들에게 그 대가로 뇌물을 주었다.

체제전환 초기 노멘클라투라는 자본주의체제에 대한 거부감을 표명한 바 있다. 그러나 이들은 사유화 과정을 통해 상당한 재물을 축적하였다. 기득권층의 시장개혁에 대한 반감이 약해지자 루마니아 정부는 1995년 6월 사유화촉진법을 제정하고 ‘바우처 방식의 대중적 사유화(Voucher-Based Mass Privatization)’를 추진하였다. ‘바우처 방식의 대중적 사유화’는 민간소유권기금이 인수한 3,000여 개 기업의 자산을 소유권증서를 보유하고 있는 시민에게 무상분배하는 것으로 신속하고 투명하게 진행되어 부패의 가능성이 상대적으로 낮았다.¹⁴⁹ <표 IV-1>에서 보여주는 바와 같이 대중적 사유화 과정이 마무리되어간 1998년 이후 루마니아 정부는 주로 대규모 국유기업을 외국인에게 매각하는 방식으로 사유화 정책을 지속하였다.

¹⁴⁸ Ceobanu, “When Socialism Meets Capitalism: Corrupt Praces and Post-Communist Transition. A Comparative Analysis,” p. 5.

¹⁴⁹ 국가사유화청은 사유화대상기업의 주식과 교환될 수 있는 소유권증서를 발행하여 18세 이상의 루마니아 시민 약 1,650만 명에게 무상배분 한다. 이때 소유권증서를 소지하고 있는 루마니아 시민은 소유권증서를 사유화대상기업의 주식과 교환할 수 있고 소유권증서를 타인에게 매각할 수도 있다. 소유권증서를 계속 보유할 경우에는 민간소유권기금의 배당금을 받는다. 대외경제정책연구원, 『루마니아 편람』, pp. 259~260 참조.

〈표 IV-1〉 사유화 방식에 따른 기업 소유형태 분포

(단위: %)

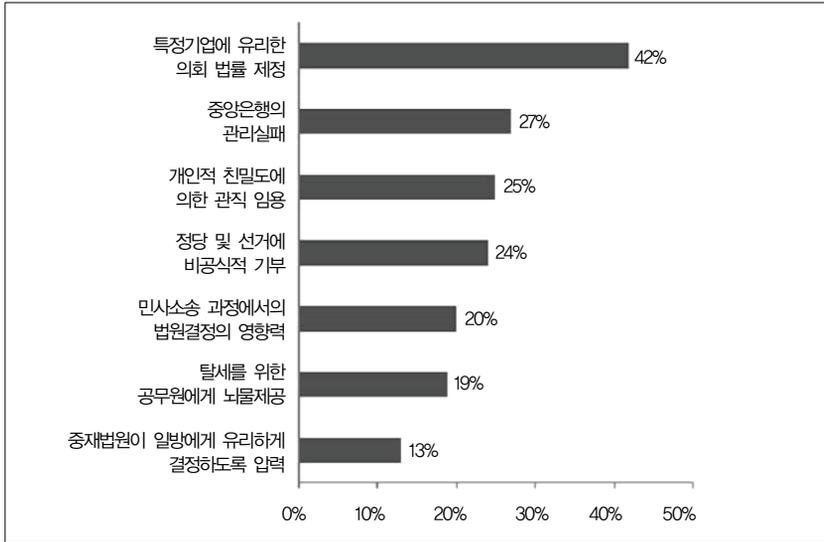
연도 사유화 방식	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
매각(외부)	0.3	0.3	0.6	1.1	2.4	5.0	12.6
내부자 매각	0.2	3.0	9.7	17.4	21.5	22.3	24.5
대중적 사유화	0.0	0.0	0.0	0.0	13.5	14.0	14.2
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.5	1.0
민간소유기금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2
국유기업	99.6	96.7	89.7	81.6	62.3	58.0	47.6
총계	100	100	100	100	100	100	100

출처: Oana Adriana Zabava, Privatization of Industrial Property in Romania: Political & Economic Explanations of Relative Failure, ([http://www.maxwell.syr.edu/uploaded/Files/moynihan/dst/symposium/panel2\(1\).ppt](http://www.maxwell.syr.edu/uploaded/Files/moynihan/dst/symposium/panel2(1).ppt)).

체제전환 이후 사유화 정책을 통하여 많은 기업가들이 탄생하였다. 새로 등장한 기업 경영인들 중에는 과거 ‘관료출신 경영인(entrepratchiks)’도 있고, 시장경제에서 경쟁을 통하여 자수성가한 기업 경영인들도 있었다. 어떠한 경우든 기업 경영자들의 활동은 정부의 규제·지원 정책과 연관되어 있다. 하지만 과도한 규제 위주의 법규와 관료주의적인 행정은 부패를 양산하여 건전한 기업윤리가 정착되기 어렵게 만들었다. World Bank의 조사결과에 의하면, 기업 경영인들은 정부관료들을 상대하여 많은 시간을 보낸다. 기업 경영인들은 관료주의 관행에 의한 사업의 지체가 기업성장에 가장 큰 장애요인이 된다고 말하고 있으며, 업무활동 시간의 10% 이상이 정부관료들을 상대하는데 소요된다고 응답하였다.¹⁵⁰ 관료들과의 행정업무를 신속하게 처리하려면 뇌물을 주게 됨으로 정부의 과도한 규제는 부패의 원인이 되고 있는 것이다. <그림 IV-3>은 자유로운 기업 활동을 제약하는 부패와 국가포획 그리고 취약한 거버넌스(governance)에 의한 부실관리 실태를 보여주고 있다.

¹⁵⁰ World Bank, *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001*, p. 24.

〈그림 IV-3〉 기업 활동에 장애를 주는 부패국가포획 및 부실관리



출처: World Bank, *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001*, p. 18.

정부와 기업 관계에서 나타나는 부패는 크게 2가지 부류로 나눌 수 있다.¹⁵¹ 그 중 하나는 정부 관리가 기업으로부터 뇌물을 받는 경우로서 통상적으로 행정부패로 일컬어지지만 기업도 자발적으로 부패 행위에 가담하였다면 기업윤리를 저버린 기업 부패 행위로 간주된다. 또 다른 부류는 기업이 정치인이나 정부 관리에 대한 영향력을 행사하여 부당한 이익을 획득하는 것을 의미하는 것으로서 국가포획(state capture)이라고 칭한다. 먼저 뇌물과 관련된 기업 부패 사례는 세관통과, 수출입 인가, 교통경찰, 건축 허가, 재무 검사, 규제 심사 등 관련하여 정부관료들에게 상납하고 특혜를 받는 경우이다. 기업인들은 세관을 통과하는 데 가장 많이 뇌물을 주고 있으며 (27%), 다음으로 수출입 인가(19%)를 받기 위해서 뇌물을 쓰고 있다. 또한 교통경찰(17%)에게도 단속을 피하기 위해서도 빈번하게 뇌물을 제공하며,

I
II
III
IV
V
VI

¹⁵¹ World Bank, *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate* (Washington, D.C.: The World Bank, 2000), pp. 1~4.

건축허가(13%), 재무검사(13%), 규제검사(11%) 등의 단속을 회피하기 위해서도 뇌물을 준다.¹⁵² 한편, 정부의 입찰과정에서도 기업인들은 뇌물을 주고 있는 것으로 나타났다.

국가포획 현상은 국유기업의 사유화 과정에 뿌리를 두고 있다. 사유화 정책을 실시하자 노멘클라투라들은 특권적 지위를 이용하여 국유재산을 사유재산으로 전용하고 기업 경영인으로 변신하였다. 당·정부관료들이 기업을 인수하여 경영인으로 변신한 ‘관료출신 경영인’들은 정부 집권층과 연계된 기존의 인적 네트워크를 유지하며 규제를 회피하거나 특혜를 받았다.¹⁵³ 즉, 정치인들에게는 정치자금을 제공하고 자기들이 소유한 기업이 유리하게 활동할 수 있는 법적·제도적 환경을 만들어 주도록 영향력을 행사하는 등 정경유착에 의한 부패관행을 지속·확대해 나갔다. World Bank 조사에서 기업 경영인들은 의회가 특정기업에게 유리한 법률을 제정하는 국가포획 현상을 기업 부패와 관련된 가장 큰 문제점으로 지적하였다. 국가포획으로 부당한 이득을 획득한 기업은 건전한 투자를 지속하는 것보다 정경유착을 통한 특혜를 더욱 바라게 됨으로서 기업들 사이의 건전한 경쟁을 통한 성장을 저해하는 요인이 된다. 사실 체제전환 이후 급속히 등장한 경영인들은 경쟁을 통한 효율성 증진에 무관심한 태도를 보였을 뿐만 아니라 공정거래에 관한 책임의식도 약해 스스로 계약의무를 자주 위반하였다.

다. 지하경제와 사회적 부패

지하경제(underground economy)는 밀수, 장물, 마약, 매춘 등 영업행위 자체가 범죄적인 불법거래와 영업행위는 합법적으로 행해졌지만 탈세 및

¹⁵² World Bank, *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001*, p. 9.

¹⁵³ Ceobanu, “When Socialism Meets Capitalism: Corrupt Praces and Post-Communist Transition. A Comparative Analysis,” p. 5.

조세회피 등 불법행위를 통해 정부의 공식통계에 나타나지 않는 경제활동을 포함한다.¹⁵⁴ 루마니아 지하경제가 국내총생산에서 차지하는 비율은 1990년 18%, 1991~1993년 16%, 1994~1995년 18.3%, 1996~1998년 19.3%, 1999~2000년 34.4%로 급속한 증가 추세를 보였다.¹⁵⁵ 루마니아 지하경제에서 집시들이 많이 범죄적인 불법거래에 연루되어 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 지하경제 활동은 특정한 범죄 집단에 국한되지 않고 모든 사회계층에 걸쳐 광범위하게 행해졌다. 예를 들면, 1990년대 담배가격이 상대적으로 싼 몰도바, 우크라이나, 세르비아 등지로부터 루마니아 공군 비행장을 통해서 엄청난 양의 담배가 불법으로 수입되어 판매되었다. 담배 밀수는 탈세의 좋은 예라고 볼 수 있는데 이러한 불법거래의 배경에는 정치권인사들과 판사, 검사, 경찰들이 복잡하게 연루되어있는 경우가 많았다.¹⁵⁶ 상류층은 탐욕에서 하류층은 생존을 위해 수단과 방법을 가리지 않고 물질적 이익을 추구하자 지하경제가 확장되어 한동유럽 경제전문지는 2000년 루마니아인들의 공식적인 평균 임금은 월 100유로 수준이지만 비공식적인 방법으로 벌어들인 수익을 합하면 약 200유로 정도가 될 것으로 추정하는 통계자료를 발표한 바 있다.¹⁵⁷

정부관료들이 부패하고 건전한 기업윤리가 정착되지 않은 상태에서 사회적 부패도 만연하였다. 루마니아의 보건·의료 부문은 사회적 부패의 고질적

¹⁵⁴ 지하경제(underground economy)는 비공식경제(unofficial economy), 그림자경제(shadow economy) 등으로 불리고 있다. 안종석 외 4명 공저, 『지하경제 규모의 측정과 정책시사점』 (서울: 한국조세연구원, 2010), pp. 26~30.

¹⁵⁵ 실업율은 1990년 1.6%, 1991년 3%, 1992년 8.2%, 1993년 10.4%, 1994년 10.9%, 1995년 9.5%, 1996년 6.6%, 1997년 8.9%, 1998년 10.4%, 1999년 11.8%, 2000년 10.5%를 기록하였다. Mutascu Mihai, "Shadow Economy, Economic Growth and Labor Market - Romania Case," *Annales Universitatis Apulensis Series Economica* (December 19, 2008), p. 346, <www.oeconomica.uab.ro/upload/lucran/1020081/36.pdf>.

¹⁵⁶ 엄태현, "루마니아 탈세와의 전쟁," 『국제지역정보』, 제8권 6호 (한국외국어대학교 외국 종합연구센터, 2004), p. 47 참조.

¹⁵⁷ 위의 글, p. 46 참조.

인 문제로 자리 잡고 있다. 사회주의국가들은 일반적으로 주민들에 대해 수준 높은 의료서비스 지원을 무상으로 제공하고 있다고 과대 선전해 왔다. 그러나 실제로는 의료기술 수준이 매우 낮았으며 비효율적으로 운영되어 왔다. 따라서 체제전환 과정에서 국가의 재정적 지원이 감축된 의료부문에 서 부패 현상이 공통적으로 나타났다. World Bank 조사결과에 의하면, 루마니아인들 47%가 의료기관의 종사자들이 부패했다고 답변하고 있다.¹⁵⁸ 의료기관 종사자들은 약품과 의료기기 등의 구입·판매 등과 관련하여 부정한 이익을 챙기는 것을 당연시하고 있다. 의사와 간호사들은 치료를 받고 있는 환자들로부터 촌지를 받는 것을 부패 행위로 인식하지 않는다. 의료기관 등 사회적 부패로 인한 고통은 비공식적 비용을 지불할 능력이 없는 빈곤층이 더욱 크게 느끼고 있다. 루마니아에서도 2000년 이후 시민사회가 점차 발달하여 자체적으로 공명선거 및 부패청산을 시민단체들을 결성하여 정부의 부패관행을 견제하기 시작하였다. 예를 들면 ‘깨끗한 의회를 위한 연합’과 같은 시민단체는 공직에 출마하기 부적합한 인사들의 명단을 공개하여 이들의 공직 정치활동을 견제하였다.¹⁵⁹ 그러나 일부 시민운동가들은 정치권에 포섭되어가 정당 후보 자격으로 선거에 출마하는 등 시민단체의 중립적인 감시기능은 확고하게 뿌리를 내리지 못한 상태이다.¹⁶⁰ 한편, 언론은 소수 기업가에 집중되어 있고 언론 소유주 및 일부 비양심적인 기자들의 부패도 여전히 문제가 되고 있다.¹⁶¹ 이와 같이 일부 부정적인 요인들이 지속되고 있지만 언론은 대체로 루마니아인들의 비판적 민주주의 성향이 증진시키는데 기여하고 있다. 세계은행 조사결과에 의하면, 루마니

¹⁵⁸ World Bank, *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001*, p. 15.

¹⁵⁹ Dimitris Papadimitriou and David Phinnemore, *Romania and the European Union: From marginalisation to membership* (New York: Routledge, 2008), p. 87.

¹⁶⁰ Goehring (eds.), *Nations in Transit 2008: Democratization from Central Europe to Eurasia* (New York: Freedom House, 2008), p. 460.

¹⁶¹ 박정오, “민주화 10년, 루마니아의 문화갈등 연구,” 정병권 외, 『동유럽·발칸, 민주화와 문화갈등』 (서울: 한국외국어대학교 출판부, 2004), pp. 230~263 참조.

아 일반인들의 83%가 신문, 잡지, TV 등 언론의 폭로 기사를 통해 부패에 대한 비판적 의식을 갖게 되는 것으로 평가되고 있다.¹⁶²

4. EU와 루마니아 정부의 반부패 정책 협력

유럽이사회(European Council)는 1993년 6월 21~22일 덴마크 코펜하겐에서 민주주의 제도적 안정성, 법의 지배, 인권존중, 소수자의 권리 보호 등 정치적 요건과 시장경제의 활성화, 시장경쟁 능력 확보 등 경제적 요건 그리고 유럽연합 회원국으로서 정치·경제·통화 동맹의 목표를 준수할 수 있는 역량 등을 가입 조건으로 제시하였다.¹⁶³ 루마니아는 1993년 EU 가입을 신청하였지만 거부되었다. 당시 서유럽 국가들은 루마니아가 EU에 가입할 수 있는 3가지 중요한 원칙을 충족시키지 못하고 있다고 평가하였다. 즉, 민주제도의 안정성, 시장경제의 활성화 그리고 유럽연합 회원국으로서 의무 실천역량 등의 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)에 미달된다는 것이다. 그 후 루마니아 정부는 EU가입에 필요한 민주주의 및 경제적 요건을 갖추어야 되겠다는 인식을 확고히 하고 이를 준비하였다. 그리고 1995년 6월 EU가입 지원서를 제출하여 준회원국이 되었다.

한편, 유럽의회는 1995년 12월 부패에 관한 결의안을 채택하여 유럽집행위원회(Commission)와 EU회원국들에게 다양한 분야에서 부패방지정책을 취할 것을 요구하였다. 유럽집행위원회는 이에 호응하여 1997년 5월 부패방지를 위한 EU정책을 포괄적으로 논의한 첫 번째 보고서를 제출하였다.¹⁶⁴ 이 보고서는 세금 감면을 위한 뇌물 방지, 공공기관의 입찰절차에 대한 규정, 부패한 기업에 대한 명단 작성 등 부패방지를 위한 구체적인

¹⁶² World Bank, *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001*, p. 6.

¹⁶³ 강원택·조홍식, 『하나의 유럽』 (서울: 푸른길, 2009), pp. 102~103 참조.

¹⁶⁴ Commission of the European Communities, "A Union Policy Against Corruption," (Brussels: May 21, 1997).

방안을 제시하였다. 유럽집행위원회는 이 보고서에서 중동부 유럽지역 체제전환 국가들의 부패가 EU 확대 과정에서 인접국가로 확산될 수도 있다는 우려를 표명하였다. 그 후 유럽집행위원회는 부패방지를 위한 공동체 규정을 제정하고, 국제투명성기구(TI) 등 NGO단체들과 협력하여 각국의 부패 실태를 조사하여 해당국가가 부패를 청산하는 조치를 취할 것을 권고하였다. 또한 부패방지를 위한 국제회의를 개최하고 여기서 EU가입을 희망하는 국가들을 대상으로 반부패정책 원칙을 제시하여 부패척결을 위한 법적·제도적 장치를 구축할 것을 독려했다.¹⁶⁵

World Bank 등 국제금융기구의 부패방지 노력에 대해서는 자본의 시장 침투와 경쟁을 용이하게 하는 정책적 영역에 국한되어 집중적으로 이루어지고 있다는 비판도 제기되고 있다.¹⁶⁶ 하지만 유럽집행위원회가 추구하는 반부패 정책의 목표는 단순히 시장을 확대하는데 있는 것이 아니다. 모든 회원국들이 EU의 공동체 규범을 충실히 이행하여 유럽 시민들이 도덕적으로 깨끗한 공동체에 살고 있다는 자긍심을 갖게 하는데 궁극적인 목적이 있다. 따라서 유럽집행위원회는 루마니아의 부패 실태에 대한 관찰과 감시를 지속하는 한편, 루마니아 국민들에 대해 자유로운 EU 역내 통행을 보장하는 쉥겐협약(Schengen Agreement) 적용을 유예하며 부패척결 필요성을 강조해왔다.¹⁶⁷

¹⁶⁵ European Commission Directorate-General Justice, "Freedom and Security, EU Anti-Corruption Policy and 10 Principles for Candidate Countries," (Conference on Anti-Corruption, Ankara, Turkey, July 7~8, 2005).

¹⁶⁶ 김유경, "반부패 국제 레짐 형성에 대한 비판어론적 접근: 신자유주의적 반부패 규범의 제도화와 반부패 전략," p. 28 참조.

¹⁶⁷ 쉥겐협약은 1985년 6월 프랑스·독일·베네룩스 삼국 사이에 처음 체결되었으며, 1990년 일부 조항이 개정되어 1995년에 발효되었다. 이 협정에 의해 체결국 국민들은 별도의 비자나 국경검색 없이 EU 역내를 자유롭게 왕래하게 되었다.

가. 사회민주당 정부의 개혁과 부패

2000년 11월 실시된 대통령 선거에서 일리에스쿠 전 대통령이 출마하여 당선되었고, 의회 선거에서는 사회민주당이 승리하여 다수당 지위를 확보하였다. 일리에스쿠 대통령은 서구 유럽의 사회민주주의 정당이념에 따라 민주화·시장개방·사유화 등의 개혁정책을 적극 추진한다는 의지를 표명하였다. 새로 임명된 니스타세(Adrian Nastase) 총리는 2001년 EU 가입을 준비하기 위한 조치들을 취했다. 즉, 정부 부처를 통합하고 장관직을 축소하는 등 행정개혁을 단행하고, 정보자유법(Freedom of Information Act)을 제정하여 정부기관과 국영기업에 대해 용역을 발주할 때 공개입찰을 통해 투명성을 높일 것을 규정하였다. 또한 공직자와 공직 선거출마자들의 재산 공개를 의무화하였다.¹⁶⁸ 아울러 ‘국가반부패전략(National Anticorruption Strategy 2001~2004: NACS 1)’이라는 보고서를 작성·공개하고 부패를 단속하기 위한 법적·제도적 장치들을 정비하였다. 이에 따라 2002년에는 검사, 경찰, 경제·금융·은행·세관·정보 등의 분야에서 전문가들을 선발하여 검찰기구 내부에 국가반부패검찰실(National Anticorruption Prosecutor’s Office: NAPO)이라는 부패와 관련된 수사를 전담하는 기구를 설립하였다. 하지만 의회에서 국가반부패검찰실(NAPO)을 위한 법률을 제정하는 과정에서 여야 간에 격렬한 대립이 있었다. 야당은 국가반부패검찰실에 대한 정치적 개입을 금지하는 법규를 추가하여 이를 정치적으로 중립적인 수사기관으로 독립시킬 것을 주장하였으나 여당의 반대로 무산되었다.

사회민주당 정부는 헌법 개정안을 마련하고 2003년 10월 19일 국민투표를 통하여 이를 확정지었다. 새로 개정된 헌법은 삼권분립, 사법부의 독립성, 사유재산권 보장 등을 보다 명시적으로 규정하였다. 또한 국가 통치구조

¹⁶⁸ Lavinia Stan, “Romania: in the shadow of the past,” Sabrina P. Ramet (eds.), *Central and Southeast European Politics since 1989*, p. 386.

를 EU 기준에 맞춰 변경하는 내용과 함께 대통령 임기를 4년에서 5년으로 연장, 징병제 철폐, 외국인에 대한 토지 소유 허용 등도 포함되었다.¹⁶⁹ 사회민주당 정부가 EU가입을 정책목표로 제시하고 이를 위해 행정 투명성 증진, 국가반부패검찰실 설립, 헌법 개정, 공무원 윤리규정 제정 등의 조치를 취함으로써 <표 IV-1>에서 보여주는 바와 같이, 루마니아의 부패인식도지수(CPI)는 2002년 최하위 2.6점을 기록한 이후 2003년 2.8점, 2004년 2.9점, 2005년 3.0점으로 점차 개선되었다. 이 기간 동안 부패인식도지수가 더디지만 조금씩 개선되는 추세를 보이게 된 주된 이유는 행정부·의회·경찰·사법부 등의 하위직 공무원들이 행한 부패가 많이 단속되었기 때문이다. 하지만 사법부의 개혁은 지지부진하게 진행되어 정부 고위층의 부정부패는 여전히 근절되지 못했다.¹⁷⁰

사회민주당 정부가 정치적 안정을 유지하며 경제개혁 추진하자 체제전환 과정에서 침체되었던 루마니아 경제는 성장세로 돌아 섰다. GDP 성장률은 2001년 5.7%, 2002년 5.1%, 2003년 5.2%, 2004년 8.4%로 매년 5% 이상 성장률을 지속하였다.¹⁷¹ 2004년 중반 사유화 대상이 된 국영기업의 숫자는 여전히 1,100개가 남아 있었지만 너스타세 정부는 은행·정유회사·전력회사·가스공사 등 거대한 국영기업들을 매각하여 민영화에도 상당한 성과를 거두었다. 이와 같이 안정적인 경제성장과 더불어 민영화 정책의 성과에 힘입어 루마니아는 2004년 10월 EU 집행위원회로부터 시장경제작동(Functioning Market Economy) 지위를 인정받았다. 즉, 루마니아는 EU가입을 위한 시장경제 기준을 충족시킨 것이다. 그러나 경제적 업적에도 불구하고 사회민주당

¹⁶⁹ 엄태현, “루마니아: 헌법 개정을 위한 국민투표,” 『국제지역정보』, 제7권 11호 (한국외국어대학교 외국종합연구센터, 2003), p. 47 참조.

¹⁷⁰ Papadimitriou and Phinnemore, *Romania and the European Union: From Marginalisation to Membership*, p. 86.

¹⁷¹ World Data Bank, World Development Indicators & Global Development Finance, <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>> (Last updated: 2010.9.28).

은 고질적인 병폐인 고위층 부패로 인해 국내외 지탄을 받았다.

너스타세 총리와 각료들은 경제정책을 추진하는 과정에서 사적 이익추구에 몰두하였다. 예를 들면, 2004년 말 국영기업 중 가장 규모가 큰 사업체인 루마니아 석유공사 페트로롬(PETROM)을 호주 정유회사인 오엠비(OMV)에 매각하는 과정에서 많은 부패의혹이 제기되었다. 루마니아의 주요 일간지는 너스타세 정부가 사유화 계약이 체결되기 직전에 페트로롬에게 루마니아의 석유와 가스 보유량에 대한 통제권을 넘겨주는 사전에 계획되지 않은 조치를 취했다고 폭로하였다. 그리고 이러한 부당한 조치로 인해 OMV/Petrom이 루마니아의 석유생산을 독점하게 되었고 외국기업도 루마니아 국가재산에 대해 통제권을 행사하게 되었다고 비난하였다.¹⁷² 이와 같은 권력층 부패에 관한 추문이 끊임없이 지속되자 일리에스쿠 대통령은 정부 각료들에게 이권개입을 자제할 것을 촉구하였다. 그러나 너스타세 총리를 중심으로 한 고위층 각료들의 고질적인 병폐는 개선될 기미를 보이지 않았다. 부패 문제로 인해 사회민주당은 결국 너스타세 총리와 일리에스쿠 대통령을 중심으로 두 개 파벌로 분열되어 심각한 내분을 겪었다.¹⁷³

나. 중도우파 연립정부의 내부 갈등

2004년 11월 28일 실시된 총선 과정에서 사회민주당은 경제성장을 주요 업적을 내세우고 지지를 호소하였다. 한편, 국민자유당과 민주당은 정의·진실연합(Justice and Truth alliance)을 결성하고 사회민주당의 부정부패를

¹⁷² 루마니아의 석유매장량은 유럽지역에서는 러시아·노르웨이·영국 다음이며, 매장 추정량은 약 2억 3천만 톤에 이를 것으로 추정되고 있다. 대외경제정책연구원, 『루마니아 편람』, p. 297; 루마니아석유공사(PETROM)은 석유와 가스 생산 및 채굴과 그에 관련된 행정을 담당하였다. 사유화를 단행한 후 OMV는 Petrom 주식의 51%, 루마니아 정부는 40.74%, EBRD는 2.03%, 기타 6.23%의 지분을 소유하고 있다. Wikipedia, *Petrom*, <en.wikipedia.org/wiki/Petrom>.

¹⁷³ Papadimitriou and Phinnemore, *Romania and the European Union: From Marginalisation to Membership*, p. 83.

I
II
III
IV
V
VI

부각시키며 지지를 호소하였다. 이번 선거를 계기로 시민사회 운동도 활성화되어 비정부단체(NGO)들은 ‘깨끗한 의회를 위한 연맹(Coalition for a Clean Parliament)’을 결성하고 정의·진실연합의 선거 승리를 지원하였다.¹⁷⁴ 총선 개표결과 사회민주당은 하원 113석, 상원 46석으로 의회 제1당의 지위를 확보하였다.¹⁷⁵ 민주당은 하원 48석, 상원 21석, 국민자유당은 하원 64석, 상원 28석을 차지하였다. 한편, 총선과 함께 실시된 대통령 선거에서는 사회민주당의 총리 너스타세 후보와 정의·진실연합이 공천한 민주당 출신 부쿠레슈티 시장 바세스쿠(Traian Basescu) 후보가 대립하는 양상을 보였다. 1차 선거에서 너스타세가 바세스쿠 보다 지지율의 우위를 보였지만 과반수를 획득하지 못하여 2차 결선투표를 치르게 되었다. 그러나 12월 2차 결선투표 결과 바세스쿠가 51.2%를 얻어 48.8%를 득표한 너스타세를 물리치고 당선이라는 이변이 발생하였다.¹⁷⁶ 바세스쿠가 2차 투표에서 역전할 수 있었던 요인은 투명한 책임행정을 기대하는 시민들과 청년층이 선거에 적극적으로 참여하였기 때문이다.

2004년 12월 20일 바세스쿠가 대통령에 취임한 후 정의·진실연합은 민주형가리인연합, 인본주의당과 제휴하여 연립정부를 수립하고 국민자유당 출신 타리체아누(Calin Popescu -Tariceanu)를 총리로 추대하였다. 타리체아누 총리는 취임 후 민주주의 증진, 사법부 독립, 시장경제 강화, 철도·우편·전화·에너지 분야의 국영기업의 민영화, 소수민족 권리 존중 등을 신정부의 주요정책으로 선언하였다.¹⁷⁷ 타리체아누 내각은 시장경제 강화정책

¹⁷⁴ The Global Integrity Report, “Romania: Corruption Timeline,” <report.globalintegrity.org/Romania/2008/timeline/print>.

¹⁷⁵ Center on Democratic Performance, “Romania 2004 Legislative Election,” <cdp.binghamton.edu/era/elections/ro04par.htm>.

¹⁷⁶ 황정남, “2004년 루마니아의 대선 분석과 향후 전망,” 『국제지역정보』, 제9권 1호 (한국외국어대학교 외국종합연구센터, 2005), pp. 42~43 참조.

¹⁷⁷ 엄태현, “루마니아, 남동부 유럽과 함께 경제성장세 지속,” 『국제지역정보』, 제9권 2호 (한국외국어대학교 외국종합연구센터, 2005), pp. 50~51 참조.

의 일환으로서 2005년 초 18~40%에 달하는 개인소득세와 25%에 달하는 기업소득세에 대한 세율을 모두 낮추어 균일한 16%의 세금을 부과하는 단일세율제도(flat tax system)를 도입하였다. 그리고 탈세와 조세회피에 대해서는 더 심한 제재를 가할 수 있도록 법률을 개정하였다. 그 결과 2003~2004년 GDP의 37.4%에 달하던 지하경제 규모는 2005~2007년 26.8%로 축소되었다.¹⁷⁸

한편, 바세스쿠 대통령은 EU에 가입하기 위해서는 사법개혁의 진전을 이루어야 한다고 강조하며 국제투명성기구(TI) 루마니아 지부 창립자이며 여자 변호사 출신 매키펠(Monica Macovei)을 법무장관에 추천하였다. 법무장관에 임명된 매키펠은 2005년 초 프리덤하우스(Freedom House)에게 세계은행의 여론조사 결과에 입각하여 작성하였던 첫 번째 ‘국가반부패전략(NACS 1)’의 추진 성과를 검사해줄 것을 의뢰하였다. 프리덤하우스가 제시한 평가보고서는 ‘국가반부패전략(NACS 1)’이 제시했던 목표는 달성되지 못하고 실패했다고 지적하였다.¹⁷⁹ 그 후 루마니아 사법부는 프리덤하우스의 평가보고서에 기초하여 2005~2007년에 추진하기 위한 두 번째 ‘국가반부패전략(National Anticorruption Strategy: NACS 2)’을 제시하였다.¹⁸⁰ 매키펠 법무장관은 ‘국가반부패전략(NACS 2)’에 따라 대법관회의 개혁, 감옥제도 개선, 형법 재정비 등 사법개혁을 진전시키기 위한 법안

¹⁷⁸ Mutascu Mihai, “Shadow Economy, Economic Growth and Labor Market—Romania Case,” *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica* (December 19, 2008), p. 346, <www.oeconomica.uab.ro/upload/lucran/1020081/36.pdf>.

¹⁷⁹ Freedom House, *The Anticorruption Policy of the Romania Government: Assessment Report* (Washington, D.C.: Freedom House, 2005), <www.just.ro/Portals/0/Lupta%20impotriva%20coruptiei/Documente/Audit%20SNA/FH_Audit_EN-16-031.pdf>.

¹⁸⁰ Mihaiela Ristei, “The Politics of Corruption: Political Will and the Rule of Law in Post-Communist Romania,” *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 26, No. 3 (September 2010), p. 349; National Anti-Corruption Strategy 2005~2007, <www.just.ro/files/lupta_anti_corruptie/Lupta%20anticorruptie/National%20Anticorruption%20Strategy.htm>.

I
II
III
IV
V
VI

을 준비하였다. 이와 더불어 부패 전담기구인 국가반부패검찰실(NAPO)을 국가반부패조사위원회(National Anti-corruption Directorate: DNA)로 개편하고, 정치인과 고위층 관료들의 부패 행위를 조사할 수 있는 검찰의 법적 권한을 확대하였다.

매코비 법무장관은 부패척결 의지를 과시하여 루마니아 국민들과 EU로부터 신뢰를 받았다. 그녀의 임기동안 국가반부패조사위원회(DNA)는 정부 각료, 국회의원, 지방의원, 검·판사, 시장, 세관원 등 약 360명에 달하는 정치인과 관료들을 부패혐의로 구속하여 재판에 넘겼다.¹⁸¹ 국가반부패조사위원회가 처리한 한 정부 고위층 부패의 대표적인 사례는 루마니아 최대 정유회사 롬페트롤(Rompetrol)의 회장인 페트리시우(Dinu Patriciu)와 전 총리 너스타세(Nastase)에 대한 조사·기소 사건이었다. 국가반부패조사위원회는 2005년 5월 롬페트롤의 회장이며 국민자유당의 중견정치인 페트리시우가 횡령·돈세탁·시장조작 등의 불법행위를 자행했다는 혐의로 기소하였다. 그리고 2006년 2월 너스타세 전총리와 미트레아(Miron Mitrea) 전교통부장관 등 전직 고위급 관료들을 부동산 매매와 관련된 부패 혐의로 소환하여 조사하였다. 너스타세 전총리는 특히 이권개입을 통한 불법적인 정치자금 조성 및 대규모 개발 예정지에 부동산을 구입해 개발 후 차익을 남겼다는 부패의혹에 관련해서 조사받았다. 그 후 2006년 11월 검찰은 너스타세 전총리를 공식 기소하였지만, 사법부는 재판을 신속하게 진행하지 않고 이를 지연시켰다.

바세스쿠 대통령은 정치개혁 및 부패척결을 강조하였다. 그러나 재계 출신으로 경영인들의 이익을 대변하는 타리체아누 총리가 부패척결에 관해 단호한 의지를 보이지 않았다. 이에 바세스쿠 대통령은 조기 총선의 필요성

¹⁸¹ Claudia Ciobanu, "Corruption, Reformist Minister Under Fire in Romania," IPS Inter Press Service (March 15, 2007), <<http://www.ipsnews.net/print.asp?idnews=36933>>.

을 주장하여 국민자유당과의 관계가 불편해졌다. 2006년 대통령과 총리가 정국운영의 주도권 문제로 대립하는 상황에서 정치인들의 비밀경찰과 관련된 과거행적들이 조사·공개됨으로써 루마니아 정국은 더욱 불안정해졌다. 바세스쿠 대통령은 정치정화를 위해 소선거제로 선거제도를 개혁할 것을 주장하였으나 선거개혁문제도 민주당과 국민자유당 사이의 격렬한 쟁점이 되었다.¹⁸² 집권연정 핵심정당인 민주당과 국민자유당 사이에 개혁정책 추진방향과 관련하여 이견이 노출되자 부패와의 전쟁도 점차 추진력이 약화되었다.

루마니아는 2007년 1월 1일 EU 회원국이 되었다. 하지만 EU가입 협상 당시 자유·시장경제·안보·사법정의 등 32개 협상분야 중 사법개혁, 부패·범죄조직 대처 등의 분야에서 요구조건을 완벽히 충족하지 못하였다. EU는 회원 가입요건을 완전히 충족시키지 못한 국가를 회원국으로 가입을 허용할 경우 ‘협력과 검증 체계(Mechanism for Cooperation and Verification)’이라는 감독체제를 통하여 개선실태를 관찰하고 심사하도록 하는 안전장치를 두고 있다. 따라서 EU 집행위원회는 6개월 마다 루마니아의 사법개혁과 반부패 정책의 진전 수준을 평가하는 보고서를 발간하며 루마니아 정부의 개혁의지를 촉구해 오고 있다.¹⁸³

바세스쿠 대통령은 EU가입을 계기로 사법개혁과 반부패 전쟁을 강력히 추진할 것을 주장하였다. 하지만 이에 대한 타리체아누 총리와 국민자유당의 협력을 이끌어내는데 실패하자 부패청산을 주저하는 타리체아누 총리에 대한 불만을 노골적으로 표출하였다. 2007년 1월 17일 바세스쿠 대통령은 타리체아누 총리로부터 국영 석유회사의 민영화 과정에서 부정혐의로 조사

¹⁸² Goehring (eds.), *Nations in Transit 2008: Democratization from Central Europe to Eurasia*, p. 460.

¹⁸³ European Commission, “Interim Report from the European Commission to the European Parliament and the Council: On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism,” (Brussels: February 18, 2011).

I
II
III
IV
V
VI

를 받고 있던 지인의 구명을 요청하는 친필 메모를 받았다고 공개하였다.¹⁸⁴ 이와 같이 대통령과 총리의 반목이 악화되는 상황에서 고위공직자 부패청산을 위해 노력하던 매코비 법무장관은 의회의 불신임 결의를 받아 해임되었다.

바세스쿠 대통령은 2007년 2월 현행 정당 명부식 비례대표제는 부패한 정치인들의 의회 진출에 이용되고 있다고 주장하며 소선거구제로 선거제도를 개편하기 위한 국민투표를 실시할 것을 제안하였다. 바세스쿠 대통령의 국민투표 제안에 대해 불만을 품은 타리체아누 총리는 국민자유당-민주당 연립정부의 종료를 선언하였다. 그리고 민주당 출신 각료들이 사퇴하자 4월 2일 국민자유당과 헝가리민주연합으로 소수정부를 구성하였다. 타리체아누 총리는 사회민주당과 결탁하여 대통령 탄핵을 추진하여, 의회는 2007년 4월 19일 바세스쿠 대통령의 직무정지안을 찬성 322, 반대 108의 표차로 통과시켰다.¹⁸⁵ 그러나 5월 19일 실시된 해임 여부를 묻는 국민투표에서 바세스쿠 대통령은 투표자의 78%의 지지를 얻어 대통령직에 복귀하였다. 루마니아 국민들은 부패척결을 강력히 주장하는 바세스쿠 대통령에게 높은 신뢰를 보여준 것이다.

5. 세계금융위기와 반부패 정책

가. 좌우동거 정부의 정치적 불안

미국 월스트리트에서 돌발한 금융위기가 세계적으로 확산되는 상황에서 2008년 11월 30일 의회 선거가 실시되었다. 총선 결과 민주자유당(Democratic Liberal Party: PD-L)¹⁸⁶과 사회민주당이 모두 35%의 지지율을 획득하여

¹⁸⁴ 이호창, “루마니아 대통령 탄핵,” 『국제지역정보』, 제11권 2호 (한국외국어대학교 외국종합연구센터, 2007), p. 47.

¹⁸⁵ 위의 글, p. 46.

민주자유당은 하원 115석, 상원 51석, 사회민주당은 하원 114석, 상원 49석을 점유하였다.¹⁸⁷ 국민자유당은 20% 정도의 지지율을 획득하여 하원 65석, 상원 28석을 차지하였다. 총선 결과는 경제위기로 인해 정리해고 될 것을 불안해 한 노동자들이 사회민주당의 지지율 상승에 기여하였고, 또 다른 한편으로는 바세스쿠 대통령의 부패척결 노력에 대한 국민들의 지지가 민주자유당의 지지율 상승에 반영되었음을 보여주었다.

민주자유당의 정책성향은 사회민주당보다 국민자유당과 더 가깝지만 바세스쿠 대통령과 타리체아누 총리의 갈등으로 인해 양당은 연립정부를 구성할 수 없었다. 따라서 사회민주당과 제휴하여 민주자유당 출신 보크(Emil Boc)를 총리로 한 연립정부를 구성하였다. 좌우정당이 동거한 이번 정부의 내각은 민주자유당과 사회민주당이 20개 각료직을 동등하게 배분하였다. 하지만 정치적 배경과 정책성향에서 큰 차이를 보이는 좌우동거 정부는 출범 초기부터 정치적 불안을 예고하였다.¹⁸⁸

2009년 루마니아 경제는 GDP 성장률은 -8.5%를 기록할 정도로 급격히 악화되었다. 이에 루마니아 정부는 2009년 3월 World Bank, IMF, EU 등 국제기구들과 협상을 전개하여 이들로부터 2년간 200억 유로 규모의 구제금융 지원을 받게 되었다.¹⁸⁹ 2009년 9월 보크 총리는 구제금융 조건으로 IMF와 약속한 재정지출 축소를 집행하기 위해 공공부문 임금체계 통합, 정부기관 구조조정, 교육 개혁 등과 관련된 3개 법안을 의회에 제출하였다.

¹⁸⁶ 민주당(Democratic Party: PD)은 2008년 1월 자유민주당(Liberal Democratic Party)을 병합하여 민주자유당(Partidul Democrat-Liberal: PD-L)로 당명을 개칭하였다. 자유민주당은 국민자유당(PNL)에서 떨어져 나온 일부 파벌이 2006년 12월에 결성한 정당이었다.

¹⁸⁷ Wikipedia, Elections in Romania (May 11, 2010), <en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Romania>.

¹⁸⁸ 권혁창, “루마니아에 첫 좌우 동거 정부 들어서나,” 『연합뉴스』, 2008년 12월 9일 참조.

¹⁸⁹ Camilla Andersen, “Romania: Delayed Recovery Now Expected,” IMF Survey online (May 11, 2010), <www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/INT051110A.htm>.

사회복지부문의 지출을 확대하겠다는 선거공약을 제시해 온 사회민주당은 복지비용을 감축하는 법안에 반대하였다. 하지만 민주자유당과 사회민주당의 정책갈등은 연립정부를 해치지 않는 수준에서 봉합되었다. 그러나 다가오는 대통령 선거를 의식한 양당 대립은 연립정부가 붕괴될 정도로 큰 충격을 주었다.

2009년 10월 사회민주당 출신 니차(Dan Nica) 내무장관은 대통령 선거가 예정된 시기에 모든 전세버스가 예약되었다며 민주자유당의 선거를 위한 관광여행 추진 의혹을 제기했다.¹⁹⁰ 이에 보크 총리는 그의 발언을 문제삼아 내무장관을 경질하였다. 내무장관이 경질되자 사회민주당은 10월 5일 연정 탈퇴를 선언하고 의회에서 국민자유당·민주형가리인연합과 연합하여 10월 13일 보크 총리에 대한 불신임안을 가결시켰다. 사회민주당이 내무장관 경질을 총리 불신임으로 초강경 대응한 이유는 이 문제가 대통령 선거를 염두에 둔 권력 싸움이었기 때문이다. 여하튼 행정부는 총리가 의회의 불신임을 받아 실질적인 권한을 가진 책임자가 없는 권력공백 상태에 놓여 있었고 이러한 상황에서 대통령 선거가 실시되었다.

나. 경제위기와 반부패 정책 후퇴

2009년 11월 22일 대통령 선거결과 바세스쿠는 임기 5년 대통령직에 재선되었다. 한편, 대통령 선거와 함께 실시된 양원제를 단원제로 고치는 개헌안에 대한 국민투표에서 유권자의 78%가 찬성하는 의견을 표명하였다. 의회개혁에 대한 루마니아 국민들의 압도적인 지지는 부패한 정치권에 대한 깊은 불신을 반영하는 것이다.¹⁹¹ 바세스쿠 대통령이 재선된 후 다시 총리에 임명된 보크 총리는 민주자유당과 민주형가리연합 그리고 무소속

¹⁹⁰ 황정우, “루마니아 좌우동거정부 폐격,” 『연합뉴스』, 2009년 9월 29일 참조.

¹⁹¹ 황정우, “루마니아, 양원제→단원제 개헌안 추진,” 『연합뉴스』, 2010년 4월 21일 참조.

의원들과 제휴하여 새로 연립정부를 구성하였다.

세계금융위기의 여파로 루마니아 경제가 악화되고 있는 상황에서 재출범한 보크 총리가 이끄는 정부는 2010년 7월 공무원 임금을 25% 삭감하는 조치를 단행하였고, 정부의 재정긴축에 항의하는 대규모 시위가 노동조합 단체들을 중심으로 전개되었다.¹⁹² 루마니아 정부는 노동계의 반발에도 불구하고 세금인상, 임금삭감, 복지혜택 축소 등 재정긴축 조치들을 충실히 이행하여 2011년 7월 IMF와 EU로부터 50억 유로를 추가 지원 받게 되었다.¹⁹³ 하지만 2년 연속 마이너스 경제성장을 기록하는 가운데 사회적 혼란이 지속되어 반부패 개혁은 강화되지 못하고 오히려 후퇴하는 경향을 보이고 있다. <표 IV-5>에서 보여주는 바와 같이 국제투명성기구가 발표한 루마니아의 부패인식도지수(CPI)는 2005~2008년 사이에는 3.0점에서 3.8점으로 4년 연속 상승하여 부패가 감소됨을 보여주었다. 하지만 경제위기로 인해 반부패 정책이 제동이 걸리면서 2009년 3.8점으로 정체되었고 2010년에는 3.7점으로 약간 하락하였다. 한편, 지하경제가 GDP에서 차지하는 비율은 2004년 37.4% 수준에서 2005~2007년 26.8% 수준으로 감소하였으나 경제위기와 함께 다시 증가추세를 보여 2010년에는 30.2%를 기록하였다.¹⁹⁴

루마니아 정부는 경제위기로 인한 국정운영의 어려움을 겪으면서도 공직자 부패 및 지하경제에 대한 통제를 지속하고 있다. 2011년 루마니아 정부는 특히 담배 밀수를 억제하기 위해 단속을 강화하였다. 반부패 전담 검찰당국은 2월 우크라이나 국경과 연결된 세관사무소를 단속하여 세관원과 경찰관 59명을 체포하였고, 세르비아 국경과 연결된 세관사무소 4곳을 급습하여

¹⁹² 황정우, “루마니아 경찰들, 긴축항의 불법시위 나서,” 『연합뉴스』, 2010년 9월 25일 참조.

¹⁹³ 황정우, “IMF 모범생 루마니아에 50억 유로 추가 지원,” 『연합뉴스』, 2011년 7월 3일 참조.

¹⁹⁴ Iulian Viorel Brasoveanu, “Underground Economy and Corruption: the Major Problems of the Romania Economy,” *Theoretical and Applied Economics*, Vol. 17, No. 11 (November 2010), pp. 91~102.

직원과 경찰과 45명을 담배 밀수업자들로부터 뇌물을 받은 혐의로 구금했다. 검찰당국은 또한 관세청장을 헝가리 국경지역 세관검사소 소장을 임명하는 과정에서 뇌물을 받았다는 혐의로 구속하였다.¹⁹⁵ 이와 같이 바세스쿠 대통령과 보크 총리가 이끄는 정부는 밀수·뇌물 등에 연루된 공직자 부패를 척결하는데 여전히 강한 의지를 보이고 있으나, 의회와 사법부의 비호를 받고 있는 정치인과 고위급 관료들에 대한 부패 척결은 아직까지 확고한 성과를 거두지 못하고 있다.

〈표 IV-2〉 루마니아의 주요 기관 부패 수준

연도	정당	의회	경찰	사법부	기업	의료	언론	교육	NGO	종교	공무원
2005	3.8	3.6	3.6	3.7	3.4	3.6	2.7	2.9	2.5	2.1	-
2006	4.1	4.0	3.6	3.9	4.0	3.8	2.9	3.2	2.9	2.3	-
2007	3.9	3.9	3.7	3.8	3.9	3.7	2.8	3.0	2.6	2.2	-
2009	4.3	4.3	-	4.2	3.4	-	-	-	-	-	3.8
2010	4.5	4.5	3.9	4.0	3.6	-	3.1	3.1	2.9	2.3	3.8

출처: Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010*, <www.transparency.org>; The Ministry of Justice, Romania, Assessment report on the implementation of the 2005–2007 National Anti-Corrupt Strategy and the Strategy on Fighting Corruption in Vulnerable Sectors and Local Public Administration 2008–2010 in Romania (April 14, 2011), <www.undp.ro/news/?item_id=3146>.

세계부패척도(Global Corruption Barometer)는 국제투명성기구가 국가전문가와 기업인들의 견해를 중심으로 작성한 부패인식도지수를 보완하여 발표한 지표이다. Global Corruption Barometer 2010은 세계 각국의 정당·공무원·의회·경찰·기업·종교단체·사법부·언론·교육·의료·NGO 등 11개 주요 기관의 부패 수준에 대한 일반 시민들의 인식을 조사한 것이다. 여기에 발표된 지수는 5단계 척도로 표시되고 있는 데 1점은 완전 청렴, 5점은

¹⁹⁵ 황정우, “담배밀수 기승 루마니아, 세관원 무더기 검거,” 『연합뉴스』, 2011년 2월 9일; Marian Chiriac, “Balkan Insight: Romania’s Customs Chief Faces Corruption Charges,” <www.balkaninsight.com/en/article/stir-at-romania-s-borders>.

극단적 부패를 의미한다. <표 IV-2>는 루마니아 일반시민들이 주요 기관별 부패 수준에 대한 인식을 조사한 결과를 보여주고 있다. 2010년 주요 기관들의 부패 수준이 2005년에 비하여 더욱 악화된 것으로 나타났다. 2010년 종교단체는 2.3점, 비정부기구(NGO)는 2.9점을 기록하고 비교적 부패가 심하지 않다고 평가 받았다. 언론기관은 2005년 2.7점에서 2010년 3.1점, 교육기관은 같은 기간 동안 2.9점에서 3.1점을 기록하여 보통 정도 부패한 기관으로 분류된다. 기업·공무원·경찰은 2010년 각각 3.6점, 3.8점, 3.9점을 기록하여 비교적 부패한 심한 기관으로 평가된다. 그런데 정당은 4.5점, 의회 4.5점, 사법부 4.0점을 기록하여 권력 상층부의 부패가 심각한 수준에 머물러 있음을 보여주고 있다.

국민들이 정당·의회·사법부에 소속된 정치인과 고위 공직자들을 매우 심하게 부패했다고 평가하고 있는 이유는 고위급 관료들에 대한 부패척결이 아직까지 뚜렷한 가시적인 성과를 거두지 못하고 있기 때문이다. 예를 들면, 루마니아 정치인 중 가장 부패한 인물로 주목받은 너스타세 전총리와 미트레아 전교통부장관에 대한 검찰의 기소가 중지된 상태에 있다. 헌법재판소는 2007년 7월 고위급 정치인에 대한 조사·기소는 의회의 승인이 필요하다는 헌법 해석을 발표하였다.¹⁹⁶ 그 후 의회 하원은 2008년 8월 13일 표결을 통하여 너스타세 전총리와 미트레아 전교통부장관에 대한 검찰 조사를 거부한다는 결정을 내렸다.¹⁹⁷ 2009년 2월 4일 의회 법사위원회도 표결을 통해 너스타세 전총리에 대한 검찰 조사를 거부하기로 결정하였다.¹⁹⁸ 이와 같이 사법부와 의회가 부패한 정치인을 계속 비호하고 있기

¹⁹⁶ Roman Kupchinsky, "Corruption in Romania—Can It Be Eliminated?" (March 9, 2009), <www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34680>.

¹⁹⁷ USA Today, "Romanian Parliament spares ex-PM from trial," (August 13, 2008), <www.usatoday.com/news/world/2008-08-13-Romania-corruption_N.htm>.

¹⁹⁸ SETimes, "Romanian parliamentray committee rejects effort to investigate Nastase," (February 5, 2009), <www.setimes.com/cocoon/setimes/print/en_GB/features/setimes/newsbriefs/20>.

I
II
III
IV
V
VI

때문에 루마니아 국민들은 권력 상층부에 대한 신뢰를 보이지 않고 있는 것이다.

6. 소결론

루마니아는 1991년 민주헌법이 제정된 이후 자유선거를 통하여 평화적으로 정권교체를 실시해 오고 있다. 하지만 공산정권과 연계된 다수의 기득권층과 자율성을 상실한 시민사회라는 차우세스쿠의 장기간 지속된 독재정권이 남겨 놓은 사회구조적 유산은 법치주의 원칙에 입각한 민주제도의 공고화와 건전한 시장경제 발전을 저해하는 장애요인으로 작용하였다. 차우세스쿠 정권이 붕괴된 후 20년이 지난 현재까지도 루마니아는 공산정권의 부패한 유산을 완전히 떨치지 못하고 이를 청산하기 위한 노력을 지속하고 있다.

루마니아의 체제전환 경험은 정치적 다원주의와 시장경제체제가 부패방지의 충분조건이 아니라는 사실을 보여주고 있다. 국가의 권위가 약화된 상황에서 추진된 사유화 정책은 오히려 사회 전반에 걸쳐 부패를 확산시키는 계기가 될 수 있음을 시사하고 있다. 루마니아가 부패를 청산하지 못하였지만 비민주적인 권위주의 국가로 후퇴하지 않고 경제·사회 영역에서 정부의 권위에 도전할 만한 마피아조직이 출현하지 않은 것은 World Bank, IMF, EU 등 국제사회가 루마니아의 민주화에 큰 관심을 보이고 이를 지원해 주었기 때문에 가능한 것이었다.

2000년 World Bank는 루마니아의 부패 실태를 파악하기 위해 광범위한 현지 여론조사를 실시하였다. 루마니아 정부는 World Bank의 조사결과에 기초하여 국가반부패전략 보고서를 작성하고 부패를 척결하기 위한 법적·제도적 장치를 정비하였다. EU는 국제투명성기구(TI)와 협력하여 루마니아 부패 실태에 대한 조사를 지속하며 루마니아 정부가 부패를 근절

하도록 계속 압박을 가하였다. 한편, EU가입을 통해 서유럽국가들과 같은 복지수준을 누리기를 희망한 루마니아 국민들은 시민단체를 결성하고 부패방지과 깨끗한 선거운동을 전개하였다. 국제기구의 압력과 시민사회의 요구에 부응하여 노멘클라투라로 구성된 사회민주당 정부도 부패척결을 강조하였다. 하지만 이를 실질적으로 집행하기 위한 지도층의 의지가 결여되어 있었다.

중도우파 연립정부는 언론자유 확대, 지방 분권화, 시장경제 활성화 등 개혁정책을 추진하며 반부패 정책을 추진하였다. 그러나 연립정부 내부의 분열로 인해 부패와의 전쟁을 강력하게 추진하지 못했다. 여하튼 루마니아 정부가 표방한 반부패 정책은 체제전환 과도기에 침체되었던 경제가 호전되면서 조금씩 긍정적인 효과를 발휘하였다. 그러나 세계금융위기의 여파로 2009년 경제위기에 처하게 되자 사회적 혼란이 가중되며 다시 부패 수준이 악화되었다.

루마니아의 경험은 World Bank, IMF, EU, TI 등 국제기구의 압력과 협조가 정부 지도자들로 하여금 반부패 정책을 수립하고 이를 추진하는데 큰 역할을 하고 있다는 것을 보여주고 있다. 그렇지만 탈사회주의 체제전환기에 놓여 있는 국가는 공산정권으로부터 물려받아 부패의 유산이 사회 전반에 침투되어 있어 시민사회가 성숙될 때까지 이를 근절시키기가 쉽지 않다는 것을 보여주고 있다. 정치권 자체가 과거 기득권 세력과 개혁지향적인 세력으로 양분되어 있는 루마니아에서는 특히 정치 지도자의 부패척결 의지 또는 이를 추진할 수 있는 정치적 역량이 문제시 되고 있다. 개혁지향적인 정부가 반부패 정책을 추진하여도 이를 뒷받침할 수 있는 사회·경제적 기반이 확고하게 구축되어 있지 않으면 지속적인 성과를 거두기 어렵다는 점을 시사하고 있다. 현재 경제 긴축정책을 실시하고 있는 루마니아에서 부패 실태가 단기간 내에 극적으로 개선될 수 있을 것이라고 낙관적으로 전망하기 어렵다. 하지만 루마니아 경제는 상당한 성장잠재력을 갖춘 것으로

I
II
III
IV
V
VI

로 평가되고 있는 바, 향후 경제상황이 개선되면 깨끗한 정치를 지향하는 시민사회 운동이 다시 활성화되어 사법개혁 등 반부패 정책이 점차 가시적인 성과를 거둘 것으로 기대해본다.



V

개발협력과 부패 개혁: 이슈와 쟁점

1. 부패: 동기, 맥락, 결과

경제학에서 가격은 공급곡선과 수요곡선이 만나는 지점에서 결정된다. 매우 단순한 듯 보이지만 이보다 명료하게 정리하긴 쉽지 않다. 그러나 우리는 가격 결정에 대한 설명을 여기서 멈추지는 않는다. 왜냐하면 가격 결정의 기초가 되는 수요와 공급은 또 어떤 메커니즘을 통해 변동하는지를 알아야 비로소 가격 결정에 대한 보다 깊은 이해가 가능하기 때문이다. 경제학의 핵심 주제라 할지라도 정치적, 제도적 측면까지 고려해야 하는 이른바 ‘정치·경제적 접근’이 요구되는 까닭이다.

이 글에서 집중적으로 다루고자 하는 부패 문제도 마찬가지다. 부패란 무엇인가라고 묻는다면 간단하게는 ‘뇌물을 매개로 부당한 이익을 주고받는 행위’로 정리할 수 있을 것이다. 그러나 부패를 문제로 인식하고 그에 대한 극복 방안을 찾기 위해서는 부패를 조장하거나 가능토록 하는, 나아가 강요하기도 하는 저변에 자리하는 부패 메커니즘에 대한 고찰이 필요하다. 예컨대, 개인과 기업인은 왜 관료에게 뇌물을 제공하는가, 어떤 국가는 다른 국가에 비해 왜 부패의 정도가 덜한가 혹은 더 심한가, 그리고 부패로 인한 결과는 무엇인가 등과 같은 질문이 필요한 까닭이다. 부패에 연루되는 동기(motivation), 맥락(context), 결과(consequences)를 입체적으로 구성해 보아야 한다는 것이다.

물론 부패는 특정사회, 특정지역에서만 관찰되는 국지적 이슈가 아니라 선진국과 개발도상국 모두의 보편적 문제라 할 수 있다.¹⁹⁹ 또한 드러나는 모습이 복잡다기한 만큼 그에 대한 정의도 다양하다. 그럼에도 부패를 정의할 때 공통적으로 등장하는 “공적인 지위나 영향력을 이용하여 사적인 이익을 취하는 행위”라는 표현에서 보듯이 부패는 무정부 상태에서 행해지는

¹⁹⁹ Joel S. Heineman and Fritsz Heimann, “The Long War against Corruption,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 3 (May/June 2006), pp. 76~77.

무질서한 강탈이나 약탈과 구별되는, 제도화된 권력과 권위를 빌어 분배 구조를 왜곡시키는 정치적, 경제적, 사회적 문제이다. 부패에 연루된 행위자들의 관계는 어느 한 쪽에 의해 일방적으로 착취되는 관계가 아니라 뇌물제 공자와 뇌물수취자 간 공모로 시작되며, 여기에는 행위의 결과가 서로에게 이익을 가져다 줄 것이라는 소위 ‘합리적 기대’가 바탕이 된다.²⁰⁰ 이는 곧 이에 연루되지 않은(혹은 연루되지 못한) 사람이나 집단은 이익분배에서 배제된다는 것을 의미한다. 불법 혹은 편법에 따른 편익을 사전이건 사후건 상호 나눠가질 수 있다는 쌍방간 암묵적 동의가 전제되는 것이다. 따라서 부패가 심각한 문제로 다뤄져야 할 이유는 부당한 방식으로 인해 취한 이익이 그 과정에 적극 가담한 당사자들이나 집단에게 불공정한 이익을 가져다 주는 것으로 그치는 것이 아니라, 많은 경우 그들이 취한 이익 때문에 그러한 ‘부당 거래’에 참여하지 못한 이들에게는 절대적, 상대적 불이익을 가져다주는 제로섬(zero-sum)의 구조를 갖기 때문이다. 과정에서 부정은 불공정한 결과를 낳게 되고, 결국에는 정의, 공평, 공정과 같은 가치의 영역까지 왜곡하는 것이다.

이런 점에서 부패는 공적자원의 분배과정에서 확보되어야 할 정당성과 권위를 훼손한다는 데서 반정치적이며, 재화와 서비스의 효율적 수요-공급 순환 구조를 왜곡시킨다는 데서 반경제적이다. 또한, 사회 구성원 간 합의와 절차를 특정 집단의 편익을 위해 복무하도록 강제한다는 데서 반제도적이며, 사람들의 행위규범과 의식 구조를 불공정, 불평등, 불신이 지배하도록 유도한다는 점에서 반사회적이다. 그리고 무엇보다 이와 같은 각 영역별 왜곡 현상이 어느 특정부문에 한정되거나 단기적으로 작동하는 기능적 수준에 머무는 것이 아니라 중장기적으로 특정집단에 일방적으로 유리한 편파적 구조로 정착되면서, 결국은 사회 전체가 이를 바로잡기 위한 유무형적

²⁰⁰ Heineman and Heimann, “The Long War against Corruption,” pp. 76~77.

비용을 치러야 한데 그 문제의 심각성이 있다. 부패로 인한 편익은 불공정한 방식으로 특정 집단에 귀속되는 반면, 이를 바로 잡기 위한 비용은 궁극적으로 사회 전체가 부담해야 하는 소위 ‘편익수취’ 집단과 ‘비용분담’ 집단의 분리 현상이 부패 문제에서 가장 적나라하게 드러나는 것이다. 이런 점에서 그간 국제사회가 기울인 반부패 노력은 여러 비판에도 불구하고 매우 의미 있는 집합적 노력이라 평가할 수 있다.

이와 같은 인식을 바탕으로, 이 글은 개발협력에서 부패 문제가 해결되기 위해서는 금융지원 이전에 국가 기구와 민간에 대한 적절한 기술지원이 먼저 제공되어야 하며, 지원 주체와 수원국 간 우선순위 선정, 자원 배분, 집행, 모니터링, 사후 평가 등에 대한 정책 대화가 필수적으로 수반되어야 하고, 또 단기-중기-장기 전망을 바탕으로 하는 단계별 개혁 전략이 수립되어야 한다고 제안한다. 이와 함께 개혁과정에서 노출될 정치적, 경제적, 사회적 ‘불확실성’을 최소화하고, 개혁에 대한 정당성을 확보하는 것이 일차적 과제라고 주장한다.

글의 순서는 다음과 같다. 먼저 최근 개발협력에서 중요한 이슈로 등장한 부패 개혁의 이론적 배경과 부패의 원인, 맥락, 결과에 대한 기존의 연구를 간략히 검토한 후, 개발협력을 둘러싼 국제사회의 거버넌스 개혁, 특정해서는 부패 개혁을 위한 여러 프로그램들을 소개한다. 특히, 체제전환 과정에서 관찰된 다양한 형태의 부패와 이를 해결하기 위한 조치들을 비판적으로 분석한다. 끝으로 개발협력과 부패 개혁에서 제기되는 몇 가지 딜레마를 적시하면서 결론을 대신한다.

I
II
III
IV
V
VI

2. 개발협력과 부패 개혁

가. 개발협력과 부패 개혁의 배경

개발협력은 저개발국을 위한 인적, 물적 자원을 제공하는 데서 나아가 수원국이 자신들이 직면하고 있는 문제를 극복하기 위해 자원 투입의 우선 순위, 확보 방안, 투입 방식과 같은 주요 개발 이슈에 대한 스스로의 대안을 마련할 수 있도록 지원하고, 그에 필요한 국가역량강화(state capacity building)까지를 목표로 삼는다.²⁰¹ 개발협력을 통해 해당 국가의 정치 지도자들과 정책 결정자들, 그리고 시민사회는 자신들의 현실에 맞는 해법을 찾게 되고, 이러한 지원과 학습의 과정은 궁극적으로 바람직한 방향으로 경제 성장과 국가-시민사회 관계의 재정립, 나아가 민주주의의 발전까지 이룰 수 있도록 지원하는 일련의 과정과 결과, 이것이 바로 개발협력의 궁극적 목표이며 비전이라 할 수 있다.

그럼에도 국제개발협력분야에서 부패 문제는 그 오랜 연원에도 불구하고 비교적 최근인 1990년대 들어서야 본격적으로 거론되기 시작했다. 1996년 당시 세계은행 총재였던 제임스 울프선(James Wolfensohn)은 그 해 개최된 세계은행/IMF연례 회의에서 세계은행을 비롯한 국제금융기구와 개발협력기구가 직면한 가장 심각한 문제 중 하나가 바로 부패라고 지적하면서 국제사회는 반부패 개혁에 힘을 모아야 할 것이라고 주장했다.²⁰² 사실 개발지원 50여년 역사 동안 수원국 내부의 정치적 갈등이나 부패는 국제금

²⁰¹ 이 글에서는 개발원조/개발지원/개발협력을 함께 쓰기로 한다. 그러나 최근 국제사회에서 개발 ‘원조’보다는 의도적으로 ‘개발’, ‘지원’, ‘협력’이라는 용어를 보다 널리 쓰기 시작했다는 점은 시사하는 바가 있다. 이런 변화는 ‘기술지원(technical assistance)’을 ‘기술협력(technical cooperation)’과 점차 혼용하여 쓰는 추세에서도 나타난다. 이에 대해서는 Karen Hussmann and Muguel Penailillo, “How can Technical Assistance support the Implementation of UNCAC?” *CMI, Working Paper* (May 2007), p. 5.

²⁰² World Bank, *Dealing with Governance and Corruption Risks in Project Lending: Emerging Good Practices* (New York: World Bank, 2009).

용기구가 개입해서는 안 되는 이른바 ‘정치적 이슈’로 인식되었기 때문에 이전까지 부패는 심각하게 다루지지 않았다.²⁰³ 그러던 것이 올프선 총재가 “부패는 암과 같다”는 선언을 함으로써 개발협력분야에서도 본격적인 대응 방안이 모색되기 시작한 것이다. 이후 세계은행 내에 반부패 태스크포스팀이 구성되어 수원국의 전반적 거버넌스 체계, 특히 개발지원과 관련된 부패의 원인, 현황, 대안을 모색하게 된다. 뒤이어 국제금융/개발기구와 OECD, 국제투명성기구 등에 의해 활발한 반부패 개혁 활동이 전개되었고, 수원국에게는 기존의 이행조건(conditionality)에 더해 부패 개혁의 제도화 및 부패 개혁을 담당할 전담 기구 설립을 요구하는 등 지원과 부패 개혁을 강력히 연계시켜 나가게 된다.²⁰⁴

그렇다면 국제개발협력에서 왜 부패가 새삼 중요한 이슈로 등장하게 되었을까. 이는 개발지원과 공공부문 관리를 둘러싼 새로운 담론의 등장을 반영한 것이기도 했다. 크게 4가지 정도로 정리할 수 있다. 첫째는, 1980년대 들어 공공정책관리와 행정학에서 효율성, 효과성, 책임성과 같은 담론들이 널리 유행하기 시작했다는 점이다. 이전의 전통적 행정 관리 방식들, 예컨대 중앙집권적 의사결정체계, 수직적 관료주의, 국가에 의한 행정 독점 등으로는 보다 복잡해지는 공공문제에 적절히 대응할 수 없었고, 또한 민간 부문의 성장과 경제 활동의 다변화로 인해 공공부문이 담당해야할 영역에 대한 재조정이 필요하게 되었다. 이에 대한 대안으로 소위 신행정관리론(New Public Management, NPM)이 등장하게 된 것이다. 이후 공공관리 부문에서는 ‘작고 효율적인 정부,’ ‘분권화,’ ‘민간과 경쟁,’ ‘성과주의,’ ‘평가주의,’ ‘결과중심주의’ 등이 강조되기 시작했고,²⁰⁵ 이러한 흐름은 자연스럽게

²⁰³ World Bank, *Dealing with Governance and Corruption Risks in Project Lending: Emerging Good Practices*.

²⁰⁴ 국제금융기구 이행조건과 공공 거버넌스에 대한 보다 자세한 설명은 임을출·최창용, “경제개혁과 이행조건, 그리고 공공 거버넌스: 북한 적용 가능성, 함의 및 과제,” 『통일정책연구』, 제16권 1호 (통일연구원, 2007), pp. 53~78 참조.

I
II
III
IV
V
VI

게 정부 개혁, 공공부문 개혁, 구체적으로는 ‘거버넌스 개혁(Governance Reform)’이라는 이름으로 발전하게 되었다. 당시 레이건과 대처의 집권은 신 자유주의적 가치의 확산과 함께 공공부문 개혁을 국가 최대 과제로까지 끌고 갔다. 이 시기 정부 개혁과 관련된 연구들도 봇물처럼 쏟아지기 시작했다. 서구 선진국들은 담론을 주도했고, 개발도상국들은 무비판적으로 모방하거나 혹은 개발지원을 대가로 수용을 강요당하기도 했다. 당시 가장 많이 인용되었던 대표적인 정부 개혁과 관련된 책들로는 Reinventing Government, Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government, The Reinventor’s Fieldbook: Tools for Transforming Your Government 등이 있고 이는 책 제목부터 매우 직설적이었고, 이 책들이 제시한 대안은 공공부문 개혁의 교과서적 해결 방안으로 수용되었다. 개혁에 필요한 제도 개선이 이루어지고 이를 실행하기 위한 적절한 ‘도구’ -말 그대로 도구(tools)를 강조- 만 갖추어 진다면 정부 개혁은 충분히 성공할 수 있다는 믿음이 확산되던 시기였다.²⁰⁶ 클린턴 행정부 시절 부통령이었던 앨 고어(Al Gore)가 주도했던 행정 개혁 프로그램들(National Performance Review, Total Quality Management, Performance-Based Organization)이나 뉴질랜드의 예산 개혁은 대표적인 성공 사례로 소개되기 시작했고, 각국 정부는 물론 국제금융기구 역시 이러한 ‘개혁 모델’을 도입하여 수원국의 거버넌스 개혁을 요구하는 근거로 활용하게 된다.²⁰⁷ 이 과정에서 부패 문제는 개발지원의 효율

²⁰⁵ R. A. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (September 1996), pp. 652~667.

²⁰⁶ Lester M. Salamon, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

²⁰⁷ 신행정관리론에 대한 논의와 최근의 평가에 대해서는 Martin Lodge and Derek Gill, “Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand,” *Governance: An International Journal of Policy*, Vol. 24, No. 1 (January 2011), pp. 141~166; Alistair Cole and Glyn Jones, “Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France,” *Governance: An International Journal of Policy*, Vol. 18, No. 4 (October 2005), pp. 567~588.

성과 효과성 모두를 저해하는 대표적 극복 과제로 지목되었다.

둘째는, 1980년대 이후 세계화(globalization)의 급격한 진행이다. 세계화는 말 그대로 근대적 개념으로 탄생했던 국가 개념, 그리고 그 안에서 영위되던 일상생활이 인접국과 교류를 넘어 글로벌 수준으로 확장되는 것을 의미했고, 그 대표적인 것이 바로 경제활동의 세계화였다. 공급 능력의 급격한 향상에 따른 해외시장 개척의 필요성, 자본과 노동의 이동 확대, 필요 자원의 해외 수출입 증가, 정보통신 기술의 발달은 세계화를 촉진하는 원인이며 동시에 결과였다. 특히 정보통신 기술의 획기적 발전은 국경을 넘는 금융거래가 실시간으로 가능하도록 했으며, 전통적 산업경제에서 금융경제로 이동하는 기술적 토대가 되었다. 국제개발지원분야에서도 이제는 전통적 산업부문 뿐 아니라 저개발국의 금융부문 개발에도 더욱 관심을 기울이기 시작했다. 세계화로 인해 경제 주체들 간 교류도 더욱 확대되었다. 국가 수준에서는 국제무역을 조정하는 다자무역기구의 확대 발전, 기업 간에는 다국적 기업의 성장과 해외기업 인수 합병의 증가, 일반 가계 수준에서는 해외 수입품과 문화에 대한 소비가 엄청난 속도로 증가하기 시작했다. 당연히 국경을 넘는 정부 간, 기업 간 거래 역시 크게 증가하게 되었다.²⁰⁸ 그러나 경제 주체들 간 교류와 거래가 확산되면서 서로 다른 제도와 관습에 적응해야 했고, 여기에는 일정한 ‘비용’이 요구되었다. 새로운 기회를 창출하기 위해 요구되는 비용을 절감하는데 상대국 관료에 대한 뇌물이나 호의 제공은 상대적으로 저렴한 해결방안이었다. 부패는 이제 특정국가에 한정된 국지적 수준을 넘어 여러 나라가 함께 대처해야 할 문제로 인식되기

²⁰⁸ 또 하나 주목할 것은 국제 조달 시장의 확대이다. 자국의 물품과 서비스를 이용하는 조건을 가진 타이드 원조(tied aid)에 대한 국제사회의 비판은 국제 ODA시장의 확대를 가져왔고, 이 과정에서 국가간 조달(procurement) 물품 거래도 늘어나게 되었다. 2002년 31,396, 2003년 33,294, 2004년 43,232, 2005년 49,234, 2006년 51,612, 2010년 66,710(단위는 백만 달러). 이러한 금액은 전체 ODA규모의 대략 45~53% 정도를 차지하는 규모로 추정된다.

I
II
III
IV
V
VI

시작했다.

셋째, 이와 같은 세계화 진전은 또 한편으로는 환경, 인권, 여성/아동을 비롯한 취약 계층 보호, 식량 문제, 빈곤, 인간 안보와 같은 국경을 넘어선 소위 글로벌 이슈에 대한 관심을 확산시키는 바탕이 되었다. 이들 이슈를 초국적 문제로 인식하면서 이에 대처하기 위한 국가 간, 국가-사회 간, 비정부단체 간 연대의 기틀을 마련해 나갔다. 단일국가가 자국의 영토 내에서 배타적으로 독점해 왔던 공공부문에 대한 관리가 글로벌 수준으로 확장되었고, 이 과정에서 글로벌 이슈, 혹은 글로벌 공공재(global public goods) 문제를 해결하기 위해 투입되는 자원의 효율적, 효과적 사용에 보다 주목하기 시작했다.²⁰⁹ 이 지점에서 부패는 역시 또 하나 주요 걸림돌로 등장하게 된다.

넷째, 이 시기 개발원조에 대한 효과성 문제도 본격적으로 제기되기 시작했다. 주지하듯이, 현대적 의미의 개발원조는 제2차 세계대전 이후 유럽의 재건과 부흥을 위해 전격적으로 시행된 마셜플랜이 그 출발이라 할 수 있다. 이후 지원국의 정치적, 군사적, 상업적 목적을 충족시키기 위해 원조 혹은 개발지원의 영역, 수단, 지역은 다변화 되었다.²¹⁰ 여기에 더해 시민사회 성장과 민주주의 확산, 효율적 정부를 요구하는 시민사회의 감시와 견제는 납세자들에게 직접적 편익을 가져다주지 않는 해외원조에 대한 필요성에 의문을 제기하도록 하였다. 이 때 가장 전면에 등장하는 주제가 바로 해외 원조의 제공과 사용 과정에서 드러나는 부패 문제였던 것이다. 결국 원조

²⁰⁹ 글로벌 공공재 등에 대한 국제금융·개발기구의 공동 대응을 정리한 최근 연구는 Kathleen McNutt and Leslie A. Pal, "Modernizing Government: Mapping Global Public Policy Networks," *Governance: An International Journal of Policy*, Vol. 24, No. 3 (July 2011), pp. 439~467.

²¹⁰ 개발 원조·협력의 역사에 대한 자세한 논의는 Erik Thorbecke, "The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950~2000," Finn Trap, *Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future* (London and New York: Routledge, 2000), pp. 17~47.

효과성에 대한 문제 제기는 지원 주체들에게는 지출에 대한 감시와 견제로, 수원국에게는 원조의 쓰임새에 대한 투명성, 효과성과 연결되면서 부패는 최우선적으로 해결해야 할 이슈로 인식되기 시작했다.

나. 원조 효과성과 부패 개혁

해외원조와 개발협력은 공여-수원 주체들의 정치·경제적 이해관계, 제도 그리고 관련 조직들이 복합적으로 연계된 영역이다.²¹¹ 따라서 그 효과성 (aid effectiveness)을 누가, 어떤 변수로, 어떻게 측정하고 평가할 것인가는 항상 논쟁의 소지가 있기 마련이다. 예컨대 해외원조 그 자체에 대해 회의적인 입장에서는 “(원조는) 부자나라의 가난한 사람들로부터 가난한 나라의 부자들에게 돈을 이전시키는 것에 불과”하다고 주장하면서 수원국의 경제 성장은 물론 정치체제 발전에도 전혀 도움이 되지 않는다고 비판한다. 아프리카 여러 나라들에서 볼 수 있듯이 자원은 많으나 여전히 빈곤한 경우 원조는 해외기업과 결탁한 부패한 엘리트층의 개인적 부를 더욱 늘려 주는 역할을 할 뿐이며 이로 인해 수원국의 빈곤층은 더욱 빈곤해 질뿐이라는 것이다. 나아가 서방의 이익을 위해 독재국가(자)에 원조를 제공하는 것은 해당 국가로 하여금 원조 의존성을 높이고 정치적 부패와 독재를 더욱 악화시키는 물질 기반을 제공함으로써 정치적, 경제적 문제 뿐 아니라 도덕적 문제까지 노출한다고 지적한다.²¹²

이와 달리 소위 ‘좋은 정책’과 ‘원조’가 결합하면 긍정적인 결과를 가져온

²¹¹ Lancaster Carol, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2007), pp. 18~23.

²¹² 대체적으로 독재자들의 도덕적 해이는 대규모 프로젝트 수행을 위한 금융지원 형태로 이루어 질 때 더욱 심각하다. 대표적인 사례로 흔히 거론되는 것이 차드에 대한 세계은행의 원유 개발 프로젝트에 대한 지원과 이로부터 발생한 수익을 차드의 독재자와 군부가 개인적 치부를 위해 부정 축재한 것인데, 이때 이들이 내세운 논리는 “경제발전을 위해서는 국가 안보가 우선”되어야 한다는 것이었다. 이런 사례는 고강도채무국(HIPC)에 대한 부채 탕감 직후 여러 빈곤 국가들에서 관찰되기도 했다.

다는 실증적 연구 결과도 있다. 예를 들어, 개발원조와 원조 효과성을 조사한 한 실증적 연구에 따르면 GDP 1%에 해당하는 개발원조는 수원국이 “바람직한 정책이나 제도 등 건전한 국가 관리 체계”를 갖추고 있을 경우 해당 국가의 빈곤 감소와 영아 사망률은 각각 1% 정도 감소하는 것으로 나타났다. 또 다른 유사한 연구는 국가 수준에서 부패 지수가 0.78% 증가할 때 빈곤층의 소득은 7.8% 감소하는 부정적 결과를 가져온다고 분석했다.²¹³ 경제성장률과 관련해서는 부패 수준이 1% 증가하면 경제성장률은 대략 0.72% 정도 하락한다는 연구 결과도 있다.²¹⁴

개발협력분야의 대표적 주자들인 번사이드와 달러(Burnside and Dollar)는 개발원조가 경제성장에 미치는 영향을 실증적으로 분석했는데 그 과정에서 특히 매개변수로서 ‘제도’와 ‘정책’의 역할에 주목했다.²¹⁵ 3가지 가설 - (1) 원조는 제도와 정책의 질과 무관하게 항상 긍정적 역할을 할 것이다; (2) 원조효과는 경제성장에 직접적 영향을 미치는 정책과 제도들(재산권, 법치주의 등)의 수준에 달려있다; (3) 원조효과는 제도적 환경과는 아무 관련이 없다. 을 증명하기 위해 시도된 이 연구를 통해 저자들은 “원조는 전반적으로 경제성장에 기여”를 하지만 이와 같은 원조효과는 “수원국의 건전한 제도나 정책과 결합할 때” 나타난다는 ‘조건’을 강조하면서, 원조는 건전한 제도와 정책을 갖춘 나라에 선별적으로 지원되어야 한다(aid selectivity)고 주장했다. 개발원조와 제도화 수준에 주목하는 관점에서는 개발협력의 또 다른 중요한 역할은 선진국에서 검증된 제도와 정책을 후발국에게 이전함으로써 후발국들이 이와 유사한 제도와 정책을 개발하기 위해 시행착오를 겪거나 이로 인한 불필요한 비용을 지불하지 않아도 된다는

²¹³ <http://data.worldbank.org/topic/aid_effectiveness>.

²¹⁴ Hung Mo Park, “Corruption and Economic Growth,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29 (2009), pp. 66~79.

²¹⁵ Craig Burnside and David Dollar, “Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence,” *World Bank*, Research Paper, No. O-2834 (2004).

논리를 전개한다.

부패의 경제·사회적 영향에 관한 일부 연구들은 정치·경제 발전 초기단계에서 부패의 ‘긍정적’ 혹은 ‘불가피한’ 측면을 주장하기도 한다. 특히, 자원이 한정된 저개발국가에서는 자원 투입의 선택과 집중, 효율적 분배가 필요하기 때문에 이를 위해서는 특정집단(지도자)이 자원의 분배 구조를 장악, 관리해나가야 하고, 이 과정에서 비록 소수 의사결정권자들과 주변 집단 간 결탁으로 인한 부패가 관찰되더라도 이는 다음 단계로 이행을 위한 ‘불가피한 과정’이라고 주장하기도 한다. 그러나 이러한 주장은 부패가 일시적 현상이 아닌 구조적 문제로 고착되면서 노출하기 시작할 문제들, 예컨대 분배집단의 정당성 문제, 자원 획득과 분배 과정의 합리성 왜곡, 부패로 인한 편익수취 집단의 기득권화에 따른 불공평 구조의 고착 등을 간과한다는 점에서 편향된 공리주의의 전형적 주장이라 할 것이다.

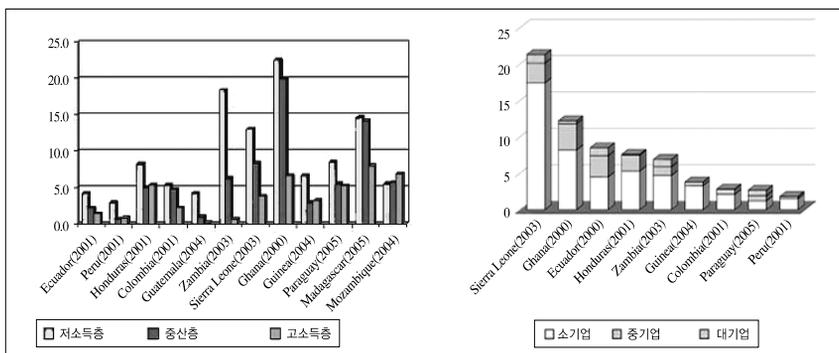
다. 개발협력과 반부패 주요 조치들

저개발국을 대상으로 한 개발협력에서 부패가 더욱 문제시 되는 이유는 원조의 우선적 지원 대상인 사회취약계층이 부패로 인한 최대 피해 집단이기 때문이다. 부패지수가 높은 국가를 대상으로 가구별 소득 수준 및 기업 규모에 따라 “공공 서비스 접근시 가구 소득/월 매출액의 어느 정도를 뇌물로 제공하는가”에 대한 조사 결과를 보면, 거의 모든 조사 대상국에서 저소득층과 소규모 기업의 부담이 가장 높은 것으로 나타났다.²¹⁶ 특히 잠비아나 가나 등 부패지수가 높은 나라들일 수록 공공 서비스 접근을 위한 저소득층과 소규모 기업의 뇌물 비용 지출 수준도 더욱 증가하는 것으로 나타났다.

²¹⁶ Mark Nelson and Hala Hanna, *Governance and Anti Corruption: Some Lessons from Around the World* (New York: World Bank Institute, 2009).

I
II
III
IV
V
VI

〈그림 V-1〉 월소득/매출액 대비 공공 서비스 접근시 뇌물 부담 수준



출처: Mark Nelson and Hala Hanna, *Governance and Anti-Corruption: Some Lessons from Around the World* (New York: World Bank Institute, 2009).

그렇다면 개발협력분야에서도 부패가 심각한 문제로 인식되고 있음에도 왜 근절되지 않는가. 그 이유는 부패 고리에 공급자(supply-side)와 수요자(demand-side)가 구조적으로 연계되어 있기 때문이다. 크게 2가지를 지적할 수 있다. 첫째는 개발원조에는 공여국, 수원국, 국제개발협력기구, 다양한 NGO들의 이해관계가 깊이 개입되어 있다는 점이다. 예컨대 대표적인 국제금융기구인 세계은행과 IMF 에만도 12,500여 명에 이르는 직원이 있고, UN 기구에 고용된 25,000여 직원, 그 외 개발협력 관련 NGO들과 민간단체 종사자들(2007년 현재 대략 500,000명 이상으로 추정)은 원조를 매개로 하는 소위 ‘aid business’에 종사하고 있다.²¹⁷ 정부 조직과 마찬가지로 이들 조직들은 당해 배정된 예산을 다 집행하지 못하고 불용 예산이 발생할 경우 사유 제출과 함께 다음 연도 예산 확보에 불이익이 따른다. 때문에 개발원조 기구들은 부패국가의 개발지원 성과가 좋지 못할 경우에도 ‘제도 개선’이나 ‘역량 강화’ 등을 이유로 지원을 계속하거나 오히려 늘려야 한다고 주장한다. 여기서 자원을 제공하는 공여자와 자원을 필요로 하는 수원자

²¹⁷ Moyo Dambisa, *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009), pp. 54~57.

간 이해는 일치하게 되고 사업 축소나 폐지, 그로 인한 예산 삭감을 우려하는 개발협력 주체들 간 담합과 부패공간이 확대된다.

두 번째 이유는 공여국의 정치적 이유가 개발지원의 본래 목표에 앞서는 경우가 많기 때문이다. 부패 측정 지표나 기준을 마련하는 과정, 그리고 사후 평가에 이르기까지 매 단계마다 주관적 요소를 배제하기 힘들고, 이로 인해 수원국의 부패 지수와 개발원조를 연계시키는 원조 방식은 공여국의 정치적 이해로부터 자유로울 수 없다. 예컨대 미국의 경우 새천년 도전 기금(Millennium Challenge Account)을 배정하면서 정부 예산 횡령 및 기타 문제로 비판을 받았던 말라위에 대해서는 금융지원을 결정한 반면, 같은 해(2001년의 사례) 탄자니아와 같이 영국 정부로부터 거버넌스 개혁의 우수 사례로 선정된 국가에 대해서는 정반대의 이유로 지원에서 배제했다.²¹⁸ 정치적 고려가 우선될 때 발생하는 더욱 심각한 문제는 특정시기 정치적인 이유로 결정된 금융지원(주로 서방국가에 의한 독재 정권 지원)은 무상지원이 아닐 경우 수원국에게는 여전히 상환 부담이 남는데, 차관에 대한 상환 시기가 도래함에도 불구하고 상환 능력이 없을 경우 오히려 금융 지원을 계속하는 경우도 있다. 이로 인해 수원국에 대한 금융지원→수원국 부패 권력 유지→수원국 발전 지체→상환능력 부족→원조 지속/확대→부패의 악순환이 계속되는 것이다.

이렇듯 개발협력에서 발생하는 부패는 저개발국 취약계층에 부정적 영향을 미치는 것은 물론 개발원조의 전달과 집행 과정에서 확보되어야 할 투명성을 훼손함으로써 개발협력 전반에 대한 신뢰와 책임성 약화를 초래하게 되고 결국에는 개발협력 자체의 정당성과 기반을 훼손하게 된다.²¹⁹ 이와 같은 배경 아래, 국제사회에서는 부패를 수원국의 내부문제로 인식하고

²¹⁸ Moyo Dambisa, *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*, pp. 55~56.

²¹⁹ Transparency International Poverty, "Aid and Corruption," Policy Paper, No. 1 (2007), pp. 5~9.

I
II
III
IV
V
VI

대응했던 문제 해결 방식에서 벗어나 공여자-수원자 모두에게 적용되는 부패 개혁 프로그램을 마련해야 한다는 공감대가 형성되기 시작했다. 국제 금융기구와 개발기구들은 글로벌 수준에서 보편적으로 적용될 수 있는 되는 부패 개혁 프로그램을 마련하기 위해 보다 조직적이고 체계적인 협력 관계를 구축해 나갔다(<표 V-1> 참조).

구체적으로는 OECD DAC 회원 국가들을 중심으로 본격적인 반부패 프로그램들이 제도화 되었다. 공여자들에게는 개발원조 조달 체계를 비롯한 공급과정에서 투명성 강화, 조직 내부 인력에 대한 교육과 감사, 처벌 조항 강화 등이, 수원국에 대해서는 정치 및 행정을 포괄하는 거버넌스 구조 전반, 특히 재정 관리 시스템 개선을 위한 지원 방안이 강구되기 시작했다. 그 결과 국제개발협력은 부패 개혁을 핵심 아젠더로 삼아 크게 2가지 축 -새천년 개발 목표(Millennium Development Goals, MDGs)와 원조효과성 제고- 을 중심으로 새롭게 재편되었고, 이 과정에서 수원국과 정부의 자국 경제발전을 위한 역량강화를 동반한 주인의식(country ownership) 과 시민사회와 취약계층의 정책 수요 및 이해를 반영하는 참여적 개발(participatory development)은 국제개발협력의 주요 원칙으로 정착되었다. 특히 2005년 파리선언은 개발원조 효과성과 부패 척결을 연계하면서 이전의 어떤 협의들보다 더욱 명확하고 실질적인 목표를 제시했다는데 그 의미가 있다.²²⁰ 파리선언에서는 개발협력기구들은 수원국이 중심이 되는 반부패 개혁을 지원하되 공여 주체 역시 반부패 노력에 동참할 것을 명시하고 있다.

²²⁰ Groff P. Stephen, "Getting Value for Money: Effective Aid, Effective Development," *Global Asia*, Vol. 6, No. 2 (June 2011), pp. 89~96.

〈표 V-1〉 국제개발협력 주요 회의 및 아젠더(2000~2010년)

연도	회의 명칭	주요 아젠더
2000	Global Partnership for Development	포괄적(comprehensive) 개발협력의 중요성을 인식하면서 “새천년 개발 목표” (Millennium Development Goals, MDGs) 천명
2002	The Monterrey Financing for Development Conference	MDGs 실현을 위한 재원에 대한 합의와 개발 목표 달성을 위한 원조효과성 최대화 추진
2003	High-Level Forum on Harmonization (HLF-1, Rome)	공여국/기구 간 협력체계를 구축하고 수원국에 대한 거래비용 축소
2005	High-Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-2, Paris)	공여국/수원국 간 협력체제 구축 등을 강조한 파리선언 승인 및 원조효과성 제고를 위한 모니터링 강화 합의
2008	Third High-Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-3, Accra)	파리선언 실천을 위해 선진국, 개발도상국, 체제전환국, 시민사회, 의회 등을 포괄하는 개발협력 체제 구축
2010	The Bogota Statement; The Delhi Declaration; The Istanbul Principles	개발도상국 간 지식공유 및 상호 교환 학습 등 남-남 개발협력 증진과 분쟁 및 갈등 국가에 대한 평화구축 및 국가건설지원

이러한 국제사회의 노력은 경제발전을 위한 요소 투입과 부족 자원을 대외 원조를 통해 보완한다는 전통적 개발경제학 이론, 즉 투자, 저축, 성장을 같은 정량적 요소에 치중했던 접근을 지양하고, 빈곤 감소는 물론 사회 발전, 평등, 건전한 거버넌스와 같은 이른바 ‘지속 가능한 성장’의 토대가 되는 제도적 기반 구축을 지원해야 한다는 개발협력 프레임의 진화를 의미하는 것이었다.²²¹ 빈곤 감소와 지속적 경제발전이라는 개발협력의 목표와 원조 효과성을 높이기 위해서는 단지 요소 투입의 증가(‘big push’)

²²¹ Rodrik Dani, *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007), pp. 113~155.



만이 아니라 정책과 제도의 개혁, 나아가 수원국의 거버넌스 체계 전반에 대한 개선이 함께 이루어져야 했고, 이런 점에서 제도 개혁과 부패 문제를 연결하려는 국제사회의 노력, 특히 거버넌스 개혁에 대한 개발지원은 더욱 중요한 의미를 갖기 시작했다. 아메트야 센(Amatya Sen)이 주장하는 바와 같이 개발과 발전은 “양적 성장만을 의미하는 것이 아니라 그에 이르는 과정(processes) 자체도 중요한 목표”라는 관점이 개발협력분야에도 그대로 반영되었던 것이다.²²²

빈곤문제에 대한 객관적 진단에서부터 재정 지출 시스템의 개선, 공공 부문의 책임성과 투명성 제고, 지원 영역의 중복이나 갈등을 최소화하는 조화와 협력이라는 공조 시스템을 구축하여 공급자 측면에서 발생하는 불필요한 거래비용을 최소화하는 국제개발협력 시스템도 함께 마련해 나갔다. 또한 다양한 수준에서 부패 개혁 프로그램과 협의체가 구성되었다. 그 중 개발협력과 관련된 대표적 부패 개혁 프로그램들을 소개하기로 한다 (다자기구/국가단위/민간부문의 주요 부패 개혁 기관과 제도는 부록 1에 정리).²²³

(1) 다자기구의 부패 개혁 프로그램

OECD Anti-Bribery Convention: OECD 반부패 회의(이하 ‘회의’)는 기업 활동 목적으로 해외 관료들에게 뇌물을 제공할 경우 범죄로 간주하여 처벌을 요구하는 등 국제 사회에서 공정한 거래를 보호하는데 목적이 있다. 1999년 최초 결성되어 OECD 31개국에 의해 인준되었고 7개 비회원국(아르헨티나, 브라질, 불가리아, 에스토니아, 이스라엘, 슬로베니

²²² Sen Amartya, *Development as Freedom* (New York: Random House Digital, 1999), p. 291.

²²³ 다자기구/국가 단위 부패 개혁 협의체와 부패 개혁 프로그램은 The Business and Industry Advisory Committee to the OECD에서 정리한 자료 <http://www.biac.org/pubs/antibribery_resource/section_1.htm>를 바탕으로 재구성한 것이다.

아, 남아프리카)이 참여하고 있다. 이 ‘회의’는 특히 외국 관료에 대한 뇌물 공여자(supply-side)에 초점을 두고 이러한 뇌물 제공 행위에 대해 조사, 기소를 할 수 있는 법적 근거를 작성하도록 강제한다. 특징은 형법에 의한 처벌과 함께 민사상, 행정상 처벌도 함께 부과하도록 한 점이다. 설령 형법의 저촉을 받지 않더라도 재산상의 불이익을 줄 수 있는 처벌을 내리도록 하는 것이다. 또한 각 국은 부패사건에 대해 즉각적(prompt)이고 효과적인(effective)인 조사가 이루어 질 수 있도록 협조할 의무를 갖는다(‘Mutual Legal Assistance’). 이 ‘회의’가 보다 효과적으로 운영될 수 있도록 모든 참여국은 OECD내 Working Group on Bribery가 수행하는 감시와 감독 체계에 협조해야 한다. ‘회의’의 합의를 준수하고 있는지는 크게 3단계(‘Phase’)로 구분되는데, 1단계는 관련 사안에 대한 적절한 입법이 이루어졌는지, 2단계는 법 제정대로 효과적인 적용이 이루어지고 있는지를 검토한다. 특히 2단계에서는 해당국을 직접 방문하여 정부관료, 시민사회, 민간 부문 대표들과 면담을 통해 관련법이 제대로 지켜지고 있는지를 점검한다. 3단계는 2단계 조사 방식을 더욱 발전시켜 보다 특화된 평가를 위해 현장 방문 및 지속적인 리뷰 작업을 실시하는 것이다. 이는 법 적용을 점검하는 목적 외에도 이러한 상호 방문을 통해 보다 생생한 동료 평가(peer-review) 방식을 정착하고, 전담 기구의 조직 역량을 강화하려는 목적도 갖고 있다.

UN Convention against Corruption: 반부패 UN 회의(UNCAC)는 UN 회원국을 대상으로 2005년 조직되어, 공공부문과 민간부문에서 부패를 방지할 수 있는 대안을 모색하고 모델이 될만한 방지책을 공유하는데 목적이 있다. 또한 사전 예방, 처벌, 투명성 제고 등에 대한 기술지원도 제공한다. 해당 국가에서 부패 관련 사항이 범죄행위로 규정되어 있지 않을 경우 UNCAC는 부패 행위를 처벌할 수 있는 형법 조항 마련 등을 요구할 수 있다. 여기에는 돈세탁과 같은 부정행위도 포함된다. 특징은 부패에 연루된 국가들에 대해 각 국의 사법 기관들이 국경을 넘어 부패사건 조사에

I
II
III
IV
V
VI

공조할 수 있다는 점이다. 예컨대 공동 조사, 범죄자 인도, 특수 조사 기법 공유 등을 포함하며, 구체적 집행과 관련해서는 각 국이 준수해야 할 의무 조항과 재량권을 가진 조항(mandatory and discretionary provisions)으로 구분하고 있다. 또한 반부패 조치들이 제대로 집행되고 있는지를 점검하기 위해 각 국은 정기적인 감사를 받을 의무가 있으며, 국제/지역 기구와 공조하여 개발도상국이 ‘회의’의 기준에 부합하는 조치를 제도화하여 적절히 집행할 수 있도록 이들 국가에 대한 재정적, 물적 지원(financial and material assistance)을 제공해야 한다.²²⁴

Council of Europe Conventions: EU는 부패 개혁과 관련하여 2가지 제도를 운용하고 있다. 하나는 1998년 채택된 The Council of Europe Criminal Law Convention으로 유럽 국가들 간 공조를 통해 부패 행위에 대한 사법 처리를 하는 것이다. 특히 공공-민간 부패 결탁에 대해 엄격히 다루며 해당 국내는 물론 국가끼리 공조 시스템을 구축하여 뇌물 제공, 돈 세탁, 회계 부정, 무역에서 부정한 영향력 행사 등을 단속하고 있다. 특히 제2조 2항은 관료가 자신의 지위를 이용하여 특정 호의를 약속하거나 제공했을 경우, 제3조는 관료가 이런 목적을 갖고 뇌물을 요구했거나 수령했을 경우 처벌하도록 요구하고 있다. 동 조 5항은 “2항과 3항에서 규정한 내용은 다른 나라의 관료에 대해서도 위반시 자국의 법과 같이 형법으로 처리할 수 있는 필요한 조치를 취할 수 있다”라고 규정하고 있다. 또 다른 하나는 1998년 채택되어 2003년 발효된 The Council of Europe Civil Convention이다. 이는 민법과 부패에 대한 최초의 국제적 규칙(international rules) 제정으로 이 회의의 특징은 부패로 인한 손실을 보상하도록 한 점이다. 예컨대, 관련 사안으로 인해 피해를 입은 사람에게 대한 보상, 부정한 계약

²²⁴ UNCAC의 부패 개혁과 기술지원 성과에 대한 평가는 Hussmann Karen and Miguel Penailillo, “How can Technical Assistance Support the Implementation of UNCAC?” U4 Background Paper (May 2007) 참조.

무효화, 내부 고발자 보호 등을 명문화하였다. 또 하나 주목할 만한 조직은 GRECO(Group of States against Corruption)인데 부패방지에 대한 각국의 노력과 법 집행이 적절히 이루어지고 있는지를 상호 점검하는 기구이다. 2004년 이후 미국을 포함한 38개국이 참여하고 있고 모든 가입국이 동등한 자격으로 참여하는 평가 라운드(Evaluation Round)를 통해 추가로 필요한 제도적 장치와 실질 개혁 방안을 토론하고 필요한 조치들에 대한 권고 사항을 제시한다.

South African Development Protocol against Corruption (SADC): 2001년 14개 회원국에 의해 조직된 SADC는 부패방지 및 처벌 규정을 담고 있다. 크게 3가지 목적을 갖고 있는데, (1) 국가 단위에서 반부패 개혁 조치 마련, (2) 국가 간 반부패 연대 활동 강화, (3) 역내 국가 간 반부패 입법활동 협력체계 구축 등이다. 예방 조치로는 관료들의 행동 규범, 투명성, 반부패 전담 기구 설치 등을 들고 있다. OECD Convention과 보조를 같이 하면서, SADC는 외국 관료에 대한 뇌물 제공, 돈세탁 등 불법 행위에 대한 처벌 규정을 마련해 놓고 있다.

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption: 2003년 결성되어 아프리카 53개국에 의해 승인된 이 회의 역시 공공-민간 부문에 모두 적용된다. 대상은 자국과 국외 관료를 모두 포괄한다. 구체적으로 뇌물, 횡령, 부당한 영향력 행사, 돈세탁, 부정 축재, 재산 은닉 등을 다루고 있으며, 모든 조항들은 강제 적용된다. 이 회의는 부패 예방, 처벌, 역내 국가들간 협조, 상호 법률 지원 등을 담당하며 손실된 자산에 대한 복구도 포함된다. 특히 22조에서는 자문단(Advisory Board)을 둘 수 있다고 규정했는데 이들의 주요 임무는 반부패 활동 홍보, 아프리카지역 내 부패 관련 정보 수집, 예방책 개발, 회원국 정부 자문, 관료 행동 규범 마련, 파트너십 구축 등을 지원하도록 되어 있다. 또한 각 국가들이 준수사항을 제대로 지키고 있는지에 대한 평가 보고서를 정기적으로 작성

I
II
III
IV
V
VI

하여 실행이사회에 보고하도록 하고, 각 국가들 또한 매년 자국의 반부패 집행 평가 보고서를 작성하여 이사회에 제출하여야 한다. 이 보고서에는 부패 개혁 모니터링에 시민사회가 어떻게 참여했는지에 대한 평가도 포함 되어야 한다.

World Bank Anti-Corruption Strategies: 세계은행은 “부패는 열악한 거버넌스의 결과로 초래된 것”으로 파악하면서 “빈곤 감소를 위해서는 건전한 정책 집행, 공공 서비스 제공, 시장 친화적 규칙 제정, 부패 개혁이 중요한 조건”임을 명시하고 있다. 특히 거버넌스 개선과 부패 개혁은 3개 부문에 초점을 두고 있다: (1) 세계은행 지원 프로젝트에서 발생하는 부패방지, (2) 경제정책과 기타 개혁 조치들에 대한 자문과 제도적 역량 강화 지원, (3) 뇌물 및 부패 방지를 위해 OECD를 비롯한 국제기구와 협력. 최근 세계은행은 2단계 조치를 도입했는데, 첫 단계는 Evaluation and Suspension Office(ESO)에 의해 집행되는 것으로 ESO는 (1) Department of Institutional Integrity(INT)가 제출한 부패 관련 보고서의 내용이 세계은행이 지원한 프로젝트와 관련하여 부패, 사기, 협박, 공모 등의 혐의가 충분한지를 밝히고, (2) 최종 조사 결과가 나오기 전 조사 대상이 세계은행 프로젝트 입찰에서 일시적으로 배제되고 있는지를 점검하게 된다. 2단계에서는 ESO가 제출한 보고서에 대해 피조사자가 의의를 제기했는지, 위반행위에 대한 적절한 조치가 취해졌는지를 상별위원회를 통해 최종 결정하게 된다.

(2) 국가 단위 부패 개혁 프로그램

OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials: ‘권고’는 1999년 결성된 OECD Anti-Bribery Convention 창설 10주년에 맞춰 2009년 12월 9일 발표된 것으로, 부패의 방지, 인지,

대응과 함께 내부 감사, 청렴성, 이해관계 개입 배제 등을 강조하는 ‘Good Practice Guidance’를 포함하고 있다. 이 ‘Guidance’에는 민간 기업들이 내부의 엄격한 감사 등을 통해 해외의 관료들에게 뇌물을 제공하지 않도록 규정하고 있고, 특히 기업연합회 등이 중·소규모의 기업을 대상으로 부패와 관련된 정보, 자문 교육 등을 실시할 것을 권고한다.

OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD ‘Guidelines’은 각국 정부 간 이해 충돌에서 발생하는 갈등을 찾아내고 관리할 수 있는 거버넌스 구조를 향상시킬 목적으로 각 국에 적용할 수 있는 ‘Toolkit’을 개발했다. 2011년 현재 23개 국이 이해 갈등 방지를 위한 자국의 관련법과 행동 규범을 적극 수정하고 있고, 특히 최근에는 부패의 소지가 될 수 있는 공직 퇴직 이후 로비 활동에 대한 적절한 조치를 검토하고 있는 것으로 알려졌다.

Principles of Donor Action in Anti-Corruption: 반부패 공여국 원칙(‘원칙’)은 OECD 국가들에 의해 합의된 것으로 개발도상국가들의 반부패 활동을 지원하고 공급자의 부패를 바로잡는데 목적이 있다. 주요 목적은 수원국의 시민사회 강화, 부패 개혁 등 공공부문 투명성 향상을 위한 지원, 돈 세탁 방지와 부패로 인한 손실 복구 등을 담고 있다. 또한 공여국으로서 수원국과 함께 반부패 개혁에 동참하고 부패 방지, 인지, 대응을 위한 공여기관의 행동 규범을 작성한다.

3. 부패 개혁과 거버넌스

가. 공공부문 관리 개혁

위에서 정리한 국제 사회의 부패 개혁을 위한 다양한 협의체와 협정은 거버넌스 개혁, 그 중 공공부문 관리(public sector management) 개혁을

I

II

III

IV

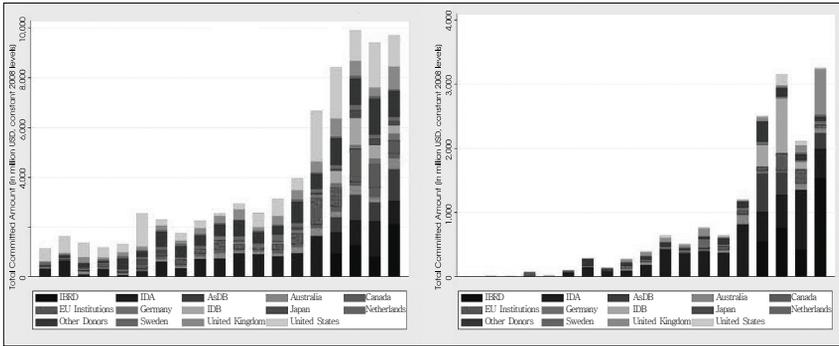
V

VI

위한 기술지원(technical assistance)을 통해 구체적으로 실천되었다. 공공부문관리 개혁을 위한 개발원조의 지출 수준과 지원 주체를 간략히 살펴보기로 한다. <그림 V-2>의 왼쪽 그림은 공공부문 정책 및 행정관리, 예산관리 등을 포괄한 공공부문 개혁을 위한 개발원조의 총량 변화의 추이를 나타낸 것이고, 오른쪽 그림은 부패 개혁과 직접 관련성이 높은 공공재정 관리(public finance management) 개혁에 대한 개발원조 투입 변화를 정리한 것이다.

우선 공공부문 개혁에 투입된 개발원조의 전체적인 수준을 보면 1990년대 중반까지는 대략 20억 달러 수준에서 큰 변화가 없었다. 그러다가 원조 효과성과 부패에 대한 본격적인 문제 제기가 시작된 1990년대 중반을 거치면서 지속적으로 증가하기 시작했다. 2003년 처음으로 40억 달러를 넘어섰고 그 다음 해인 2004년에는 한 해 동안 28억 달러가 증가한 68억 달러에 달하게 된다. 전년 대비 증가율이 무려 70%에 달할 정도였다. 이후로 공공부문 개혁에 대한 개발원조는 더욱 큰 폭으로 증가하는데 2006년 이후에는 98억~100억 달러에 달하게 된다. 10여 년 전에 비해 거의 4배에 이르는 개발원조가 공공부문 개혁에 투입되고 있는 것이다. 세계은행의 경우 2007년 한 해 동안 거버넌스 개혁에 투입한 금액은 총 38억 달러 정도로, 이 중 공공부문 거버넌스 개혁을 위해 34억 달러, 그 외 법치 확립 등을 위한 지원에 4억 2천 4백만 달러가 투입(IDA와 IBRD 합계)되었다. 이는 세계은행 전체 차관 제공액의 약 15% 정도를 차지하는 액수이다.

〈그림 V-2〉 공공부문 관리(좌)와 재정부문 관리(우) 개혁을 위한 개발 지원



출처: World Bank, *Approach to Public Sector management 2011–2020: Better Results* (New York: Public Sector Institutions, 2011).

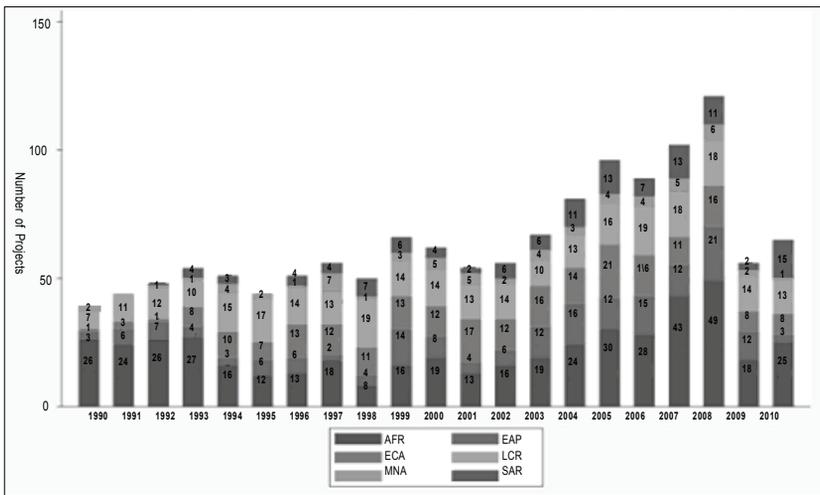
공공부문 관리 전반에 대한 개혁을 지원 주체별로 분석해 보면 2003년까지는 미국과 IDA에 의한 개발원조가 주를 이루었으나 2005년을 지나면서 IBRD의 역할이 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 2008년 현재 IBRD는 공공부문 개혁에서 가장 큰 역할을 담당하고 있다. 이러한 추세는 재정관리 부문에서도 그대로 반영되는데 IDA의 역할이 여전히 큰 부분을 차지하고 있지만 IBRD의 상대적 중요도는 더욱 두드러지게 나타나고 있다. IBRD가 왜 공공부문 개혁 개발지원에 더욱 적극적으로 참여하고 있는지에 대한 분석은 추가적인 연구가 필요한 주제이긴 하나, IBRD의 경우 ‘초기 발전 단계’를 지나 ‘지속적 발전(sustaining growth)’에 접어드는 국가를 주 대상으로 지원한다는 점에서 공공부문 개혁을 위한 IBRD의 역할 강화는 개발지원의 양적 증가 뿐 아니라 정책결정과정 민주화 및 공공부문 개혁과 같은 소위 제도화 발전이 병행되어야 한다는 개발협력의 새로운 정향을 반영한 것으로 볼 수 있다.

지역별로는 아프리카 국가들(AFR)에 대한 공공부문 개혁 프로젝트가 타 지역에 비해 다수를 차지하는 경향을 유지하면서도 시기에 따라 약간의 차이가 발견된다. 예를 들어 체제전환이 본격화되었던 1990년대 초반과

I
II
III
IV
V
VI

중반에는 동유럽 국가들(ECA)의 공공부문 개혁을 위한 개발원조가 증가하였고, 이후 1998년 아시아 금융위기 당시에는 동아시아 태평양 국가들(EAP)에 대한 개혁 프로그램이 크게 증가했다. 최근에는 아프카니스탄, 방글라데시, 스리랑카, 인도와 같은 남아시아(SAR) 국가들에 대한 기술지원이 증가하고 있다.

〈그림 V-3〉 공공부문 관리 개혁을 위한 개발협력 지역별 프로젝트 추이

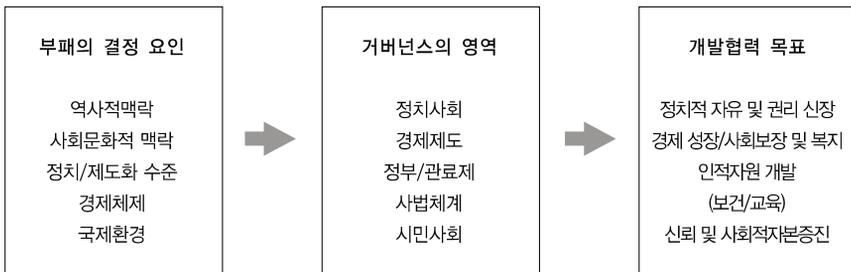


공공부문 개혁과 관련된 전반적인 추세를 보면, 이 부문에 대한 국제 사회의 개발원조는 아직까지는 사전 예방 보다는 사후 개선을 위한 지원이 두드러진다고 할 수 있다. 또 한편으로는 공공부문 개혁이나 부패 개혁과 같은 ‘새로운 개발 수요’가 증가하면서 공여 주체들 간 중복 지원과 사업 확장에 따른 조직 간 이해 충돌이 발생하기 시작했다. 이에 따라 공여 기구 간, 공여국-수원국 간 조화(harmonization)와 협력(collaboration)이 개발 협력의 또 다른 주요 이슈로 등장하는 원인이 되기도 했다.

나. 부패 개혁을 위한 ‘신전략’

부패 개혁에 대한 국제사회의 협력이 구체화되면서 부패에 대한 인식도 해당 국가의 구조적이고 역사적인 맥락까지 고려하는 수준으로 발전하였다. 예를 들어 부패가 발생하는 원인에 대한 진단을 단순히 부패한 경찰과 관료들의 뇌물 수수라는 미시적 거래 관계로 접근하는 데서 나아가 부패가 구조화될 수밖에 없는 사회경제적, 정치적, 제도적, 문화적, 역사적 맥락까지 고려하게 되었다. 부패 문제에 대한 이와 같은 구조적 접근은 “부패의 결정요인-거버넌스 영역-개발협력”을 일련의 연결된 구조로 이해하는 바탕이 되었다. <그림 V-4>에서 정리한 흐름도와 같이 부패의 결정요인을 일차적 변수로 두고 부패 개혁을 통해 달성하고자 하는 거버넌스 체계의 영역별 세분화-정치영역, 경제영역, 정부영역, 사법영역, 시민사회-가 이루어졌고 이에 따라 개발 협력의 목표도 이슈별로 구체화되었다.

<그림 V-4> 부패 결정요인-거버넌스-개발협력 흐름도



출처: Fritz Court and Gyimah-Boadi, “Measuring Governance: What Guidance for Aid Policy?” *ODI*, Working Paper, No. 5, August 2007를 바탕으로 재구성.

개발협력과 부패 개혁에 대한 구조적이고 포괄적인 접근이 정착되면서 세계은행은 2007년 3월 부패 개혁을 위한 신전략(A New Strategy: Strengthening World Bank Engagement on Governance and Anti-Corruption)을 발표하게 된다.²²⁵ ‘신전략’은 이전의 반부패 프로그램을

I

II

III

IV

V

VI

적용 단위로는 (1) 국가 단위(Country Level), (2) 집행/프로젝트 단위 (Operational/Project Level), (3) 글로벌 단위(Global Level)로 세분하고, 각 단위에 적용될 구체적인 전략과 실행 지침을 제시하고 있다. 또한 각 단위별로 사전 검토해야 할 5가지 ‘점검 리스트’를 확인하도록 했는데 이는 다음과 같다.²²⁶

- 거버넌스 개혁을 위한 반부패 조치들을 도입함에 있어 해당 국가의 주인의식과 리더십이 충분히 반영되었는가.
- 빈곤 감소와 원조 효과성 증진을 충분히 고려한 정책인가.
- 거버넌스 개혁과 반부패 조치 실행에 필요한 기술지원의 우선 순위가 적시되었는가.
- 거버넌스 개혁과 반부패 조치를 시행하기 전 주요 행위 주체들인 정부, 민간부문(기업 등), 시민사회와 개혁의 내용과 결과에 대한 충분하고 체계적인 교감이 이루어 졌는가.
- 그 외 (부패 방지를 통해) 원조 효과성을 증진시킬 수 있는 다양한 요인들이 충분히 고려되었는가.

이러한 점검 리스트를 바탕으로 단위별 세부 전략이 제시된다. 우선 ‘국가 단위’에서 가장 먼저 강조되는 것은 공여국과 수원국의 정책결정자들이 수원국의 경제발전과 빈곤감소를 저해하는 중요한 요인으로 거버넌스 체계 미비와 부패의 심각성을 인식해야 한다는 점이다. 이를 통해 양 주체는 공동으로 거버넌스 저해 요인과 부패의 구조적 원인을 파악하고 이를 근거

²²⁵ ‘신전략’에 대한 자세한 소개는 World Bank, *Dealing with Governance and Corruption Risks in Project Lending: Emerging good practices* 참조.

²²⁶ World Bank, “Implementation Plan for Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption,” Operations Policy and Country Services (2007), p. 23.

로 실행 가능한 부패 개혁 대안을 마련한다. 대안과 방향에 대한 공감대가 형성되면 수원국 정부 스스로 부패 개혁을 가로막는 장애 요인을 극복할 수 있도록 지원 수단 조달과 집행에 대한 구체적인 협의를 시작하는데, 이때는 크게 2가지를 고려해야 한다: 첫째, 거버넌스 미비와 부패가 어느 정도로 개발 프로젝트의 목표 달성에 위협이 되는지에 대한 체계적인 평가 작업; 둘째, 부패 개혁의 전략 수립과 집행이 국가 단위에서 효과적으로 전파, 실행될 수 있도록 수원국 내 전담팀을 구성하고, 전담팀이 조직적 역량과 자원을 갖추고 있는지 확인.

‘국가 단위’에서 합의된 전략과 실행 자원들은 집행단계에서는 세계은행의 국가지원전략(Country Assistance Strategy, CAS)을 통해 구체화 되는데, CAS에서 특히 강조하는 거버넌스 개혁은 2가지 수단, 즉 차관이나 양여금 같은 금융지원과 실태 조사 및 분석, 역량강화 등을 위한 기술지원 형태로 추진된다. 여기서 특히 주목할 것은 일인당 GNI 1,135달러 이하 국가(2010년 기준)를 대상으로 하는 IDA 지원이 해당 국가의 빈곤 감소 성과에 대한 평가를 바탕으로 차등 지원이 이루어진다는 점이다. 이 때 해당 국가의 거버넌스 건전성 정도가 이 평가 비중의 2/3를 차지하고 있다. CAS에서 강조하는 거버넌스 개혁과 집중 지원 부문은 다음과 같다.²²⁷

- 지원영역에 특화된 체계적인 거버넌스 개혁: 부문 수준에서 투명성, 참여, 책임성 제고
- 공공관리부문, 재정 및 예산 관리, 조달과 같은 핵심적이고 포괄적인 부문의 거버넌스 개혁 및 독립 감독 기관 설립
- 수요자 역량 강화 지원 프로그램을 통해 투명성 강화 및 정보 교류 확대

I
II
III
IV
V
VI

²²⁷ World Bank, “Implementation Plan for Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption,” p. 23.

- 개혁과정에서 민간영역 및 시민사회와 협조체계 구축(기업연합회, 상공회의소, 미디어 등)
- 성과 및 거버넌스 지표(Governance Indicators)에 근거한 모니터링

‘국가 단위’에서 전반적인 전략이 수립되면 다음 ‘프로젝트 단위’에서는 프로젝트 진행 과정에서 발생할 수 있는 부패 여지를 사전에 차단하거나 혹은 사후 엄격한 처벌 조치를 제도화하는 작업이 따르게 된다. 부패 개혁을 통해 금융지원과 기술지원의 효과성을 높이고 궁극적으로 수원국의 경제사회 발전을 달성하지는 것이다. ‘프로젝트 단위’에서 강조되는 것은 부패 개혁은 단기와 중장기 전략을 동시에 추진해야 한다는 점이다. 이를 테면, 한편으로는 오랫동안 부패에 노출된 수원국의 열악한 거버넌스 체계를 인정하면서 프로젝트 집행 과정에서 발생할 수 있는 금융지원의 오남용이나 횡령 등에 대해 단기적 대처 방안을 수립하되, 다른 한편으로는 수원국 스스로 부패적결을 위한 중장기적 대안을 준비할 수 있도록 기술지원을 병행하는 것이다. 여기서 또 한 가지 유의할 것은 대부분의 부패가 단일 영역이나 개별 프로젝트에서만 발생하는 것이 아니라 다양한 영역이 중첩되면서 나타나는 것이기 때문에 각각의 영역이나 개별 프로젝트가 갖는 특수성과 부패 노출 정도를 고려하되 다면적이고 다차원적인 반부패 프로그램을 수립해야 한다는 점이다. 예를 들어, 정부 조달과 관련된 부패 문제 해결을 위해서는 우선 조달체계를 통합 정보로 운영할 수 있는 정보 투명성 시스템 구축에 필요한 기술적 지원(예: e-Government procurement system, e-GPS)을 제공하고, 담당 관료들을 위해서는 정보 공유 시스템 활용에 필요한 실무 교육 프로그램과 지식 공유 사업 등을 제공한다. 이와 함께 조달과 관련된 반부패 법안과 시행 규칙 등을 제정하고 관료와 민간 부문을 대상으로 법 적용에 대한 교육을 실시한다.

또한 개발 프로젝트에는 참여자들의 다양한 이해가 걸려 있기 때문에

‘프로젝트 단위’에서 부패 개혁 프로그램을 처음 도입할 때는 정부, 시민사회, 지역 공동체의 참여가 필수적이다. 개발 프로젝트 참여자 자신들이 부패에 취약한 영역이나 프로젝트를 가장 잘 알고 있기 때문이다. 이와 보조를 맞춰 개발협력기구들은 해당 정부와 함께 프로젝트 수립에서부터 집행, 모니터링, 평가 등이 적절한 시기에 적절한 기준으로 시행될 수 있도록 정부 역량강화 프로그램을 제공한다. 또한 현지에 밀착하여 수원국의 부패 메커니즘에 대한 이해를 높이고 현지인들의 신뢰를 확보하는 것도 중요한 과정이다.

시스템 개선에 필요한 기술적 지원, 개인적/조직적 차원의 역량강화 교육, 시민사회와 협조체계 구축, 정보 공유 등 매 단계별 목표에 대한 상호 협의와 공유가 이루어 졌다면 구체적인 반부패 조치들의 제도화 과정에 진입한다. 이때는 해당 정부와 공여기관이 크게 3가지 이슈-프로젝트 수립, (부패) 위험성 정도 평가, 반부패 조치 계획-에 초점을 두고 공동평가분석팀을 구성할 필요가 있다. 공동평가팀의 주요 임무는 공여국/수원국 모두 부패 위험에 크게 노출된 영역이나 개발 프로젝트를 대상으로 이를 극복할 수 있는 자원 제공의 채널과 수준이 적절했는지, 공여국이나 조직의 논리가 아닌 수원국에서 우선적으로 필요한 영역에 실제 지원이 이루어졌는지, 지원의 영역별/프로젝트별 포트폴리오는 적절히 구성되었는지 등에 대한 공동검토(joint review)를 실시한다. 또한 이러한 평가를 바탕으로 집행과정에서 발생한 문제들을 검토하고 발견된 문제점에 대해서는 보완책을 마련하도록 한다. 공동분석팀은 이후로도 양자간 거버넌스 개선과 부패 개혁에 대한 정책대화를 지속적으로 유지할 수 있는 채널로 활용할 수 있다. 아래 표는 실제 부패 수준과 거버넌스 수준(상-중-하로 구분)에 따라 제시된 각 수준별 부패 개혁 우선 순위를 구체적으로 예시한 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

〈표 V-2〉 부패 및 거버넌스 수준별 개혁 프로그램²²⁸

부패 발생 수준	거버넌스 수준	반부패 개혁 우선 순위
상	열악	법치 확립; 참여 및 책임감 고양할 수 있는 제도 강화; 시민헌장 제정; 정부간섭 축소; 경제개혁 조치 도입
중	중	경제정책 개혁 및 공공관리 분권화
하	우수	부패 전담 기구 신설; 재정 관리 책임성 강화; 공공기관 종사자 의식 고양; 뇌물 근절 선언; 고위직 처벌 강화

다음으로 ‘글로벌 단위’의 반부패 조치를 들 수 있다. ‘글로벌 단위’에서 강조되는 조치는 파리선언에 기초한 수원국/기구들 간 혹은 양자/다자 개발 협력기구 간 조화(harmonization)와 협력(collaboration) 원칙에 기반하고 있다. 기구별로는 세계은행, IMF, 지역개발은행, UN 조직 등을 포괄하며 이슈별로는 재정관리, 조달 투명성, 사법 개혁 등을 우선 과제로 들 수 있다. 부패 개혁을 위해 각각의 기구들이 개별적으로 사업을 진행할 때 발생하는 비용 증가와 의사소통의 문제를 극복하기 위해 참여 조직들은 자신들이 갖고 있는 비교우위를 바탕으로 반부패 협력 사업을 진행한다. 이를 통해 일관성 있는 프로세스와 행동 규범을 수립하는 한편, 참여 조직 간 정보 공유 능력을 향상하고 부패 행위에 대해 적용한 제재 조치를 상호 동의하고 인정하는 교차 메커니즘을 수립해 나간다.

이 과정에서 공여 주체는 해당 정부와는 별개로 부패와 관련된 기업이나 개인에 대한 제재를 가할 수 있는데 세계은행이 공표한 ‘조달 가이드라인(Procurement Guidelines)’과 ‘컨설턴트 가이드라인(Consultant Guidelines)’을 예로 들 수 있다. 2001년 구성된 ‘제재 위원회’를 통해 세계은행은 매년

²²⁸ Anwar Shah and Mark Schacter, “Combating Corruption: Look Before You Leap,” *Finance and Development*, Vol. 41, No. 4 (December 2004), pp. 40~43.

부패와 연루된 기업이나 개인에 대한 심사를 통해 처벌 수준을 결정하는데 2010년의 경우 약 350여개 기업이 적발되어 세계은행을 비롯한 국제금융기구에서 공시하는 조달 경쟁에 참여를 제한받게 되었다. ‘제외 결정에 대한 상호적용협약서(Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions)’에 근거하여 최근(2011년 7월 1일) 세계은행이 주도하여 작성한 부패 연루 기업 및 개인에 대한 리스트는 세계은행과 IMF 내부는 물론 OECD, ADB, EBRD, IADB 등 각 지역별 개발은행과도 공유하고 그 효력을 동시에 적용함으로써 향후 반부패 조치에 대한 국제적 공조를 더욱 강화시키는 계기가 될 것으로 전망된다(부록 2 예시 참고).

한편 CAS와 함께 부패 개혁을 포함한 거버넌스 개혁의 기준으로 적용되는 중요한 준거점으로 국가정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment, CPIA)를 들 수 있다. 사실 CPIA 개념이 도입된 것은 1970년대 중반이지만 그 결과가 외부에 공식적으로 발표되기 시작한 것은 2006년도(2005년도 조사 결과 발표)가 처음이었다. CPIA는 경제성장률과 같은 정량적 평가 시스템을 극복하고 수원국이 개발원조를 얼마만큼 효과적으로 활용하는지, 개발협력과정에서 수원국 정부의 빈곤감소 및 경제발전을 위한 정책적, 제도적 노력은 어떠한지를 주로 평가한다. 이를 근거로 향후 지원 프로젝트나 프로그램의 보완 및 개선 방안을 제시하는데 일차적 목적이 있다. 1970년대 이후 CPIA 평가 지표 체계는 지속적으로 개선되어 왔고, <표 V-3>에 정리한 바와 같이 2010년 현재 총 4개 부문 16개 항목에 점수(1~6점)를 매겨 수치화 하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

〈표 V-3〉 CPIA 4개 부문 16개 평가 항목

경제관리	구조 정책	사회 통합 및 평등	공공부문 관리
거시경제관리 재정정책 대외부채 관리	무역·금융 부문 기업 규제 환경	성적 평등 공공자원 사용 평등권 인적자원 개발 사회적 보호 및 노동 환경 보호를 위한 정책 및 제도	재산권 및 규칙 준수 거버넌스 재정 및 예산 관리 예산 집행 효율성 행정부문 질적 평가 투명성, 책임성, 부패 정도

CAS와 함께 CPIA가 특히 중요한 이유는 IDA 해당국가를 대상으로 실시하는 국가수행평가(Country Performance Rating, CPR)와 개발지원 정도를 결정하는 지표인 IDA Resource Allocation Index(IRAI)의 핵심 평가 자료로 활용되기 때문이다. 평가 결과에 따라 IDA 국가에 대한 개발 원조 액수도 달라진다.²²⁹ 각 영역별 평가 가중치는 다소 차이가 나는데 경제관리(Economic Management), 구조정책(Structural Policies), 사회통합 및 평등(Policies for Social Inclusion/Equity) 부문이 전체 CPR에 24% 정도 반영되는 반면 공공부문 관리 및 제도(Public Sector Management and Institutions) 부문은 그 보다 훨씬 높은 68%를 차지한다.²³⁰ ‘공공부문 관리 및 제도’ 부문에서 ‘부패’와 관련된 16번 항목은 하위영역 중 하나이지만 전체 ‘공공부문 관리 및 제도’에서 가장 중요한 고려 사항이 되고 있음은 물론이다.

²²⁹ CPIA, IDA 지원액 결정 방식 등에 대해 자세히 정리한 국내 자료는 장형수·김석진·송정호, 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』 (서울: 통일연구원, 2009) 참조.

²³⁰ CPR의 나머지 8%는 세계은행 내부 평가 보고서(The Bank's Annual Report on Portfolio Performance, ARPP)를 반영하여 최종 결과 산정.

4. 체제전환과 부패

가. 체제전환기 부패

불확실성(uncertainty)은 인간이 가진 예지 능력의 한계로 말미암아 우리가 숙명처럼 안고 살아가는 문제이다.²³¹ 여기서 오는 위험을 줄이고자 인간사회는 제도와 규칙을 마련하여 예측 가능한 결과를 도모한다. 공공의 영역으로 불확실성을 흡수하고 참여와 정책을 통해 불확실성에 따른 위험을 최소화하려는 집합적 노력이 바로 민주주의의 핵심 요체이며 기능이라고 할 수 있다. 그러나 체제전환은 기존의 제도는 약화되거나 붕괴되었지만 이를 대체할 새로운 제도는 마련되지 않은 말 그대로 ‘전환기적 상황’을 특징으로 한다. 따라서 체제전환 국면에서 당면 문제들은 복잡하게 얽히고, 제도와 규칙의 적용은 모호하며, 불확실성은 더욱 증폭된다. 복잡성, 모호성, 불확실성으로 요약되는 체제전환기에 사회구성원들은 미래에 대해서는 물론 현재의 삶에 대해서도 불안을 느낄 수밖에 없다.²³² 이와 같은 불확실한 상황에서 개인들은 자신의 안전과 이익을 최우선적 가치로 삼게 되고, 여기서 발생하는 구성원 간 이해 갈등은 공적인 영역에서 공식적인 제도에 의해 조정되기 보다는 사적인 공간에서 사적인 방식으로 해결된다. 아담 프로제보르스키(Adam Przeworski)가 정의한 바 민주주의는 ‘불확실성을 제도화’시키는 것이라고 한다면 체제전환기는 불확실성과 그로 인한 갈등이 소위 민주적 절차, 즉 합의된 제도를 통해 해결되지 못하고 비정상적인 통로를 통해 특정인이나 소수 그룹에 편파적인 방식으로 해결되는 시기라고 할 수 있다. 전환기 뇌물 제공과 부패가 사회를 지배하는 이유이다.

‘부패에 대한 8가지 질문’이라는 논문을 통해 제이콥 스벤슨(Jakob

²³¹ 김영평, 『불확실성과 정책의 정당성』 (서울: 고려대학교 출판부, 2006), pp. 10~12.

²³² 체제전환기 더욱 문제가 되는 복잡성, 모호성, 불확실성과 공공정책의 역할에 대해서는 위의 책에서 아이디어를 얻었다.

Svensson)은 부패의 다양한 정의와 원인을 소개하고, 부패가 초래하는 결과, 부패와 경제성장의 관계 등을 분석했다.²³³ 그리고 그 ‘8가지 질문’ 중 ‘왜 많은 경우 부패 개혁이 성공하지 못하는가’에 대한 답을 구하면서 많은 부패 개혁 프로그램들이 공공부문의 책임성을 강화한다는 명목으로 경찰 기구나 사법제도와 같은 기구 확장이나 제도 정비 등에 상대적으로 치중한 나머지 부패 개혁에 저항하거나 반부패 조치를 오히려 악용하는 현실을 간과했다고 지적한다. 러시아의 경우 부패척결을 위해 관련 법규와 조직을 신설했고, 조직범죄 소탕을 위해 일선 경찰 간부들에게 고급 총기를 지급했다. 그러나 이들에게 지급된 총기들은 지급 즉시 고가로 마피아의 손에 넘어갔다. 이런 점에서 부패의 정치·사회적 요인에 주목한 로즈 애커맨(Rose-Ackerman), 그레이카와 빌라(Graycar and Villa)의 연구는 체제전환기 부패 개혁 연구에도 여러 시사점을 제공한다.²³⁴ 특히 부패가 발생하는 상황과 맥락에 따라 부패유형을 분류한 로즈 애커맨의 연구를 바탕으로 체제전환기 부패를 재정리해 보면 <표 V-4>와 같다. 부패 연루자를 각각 뇌물 제공자와 수취자로 구분한 다음 이들을 다시 일인(소수) 혹은 다수로 세분하면 4가지 이념형 모델을 만들 수 있다.

²³³ Jakob Svensson, “Eight Questions about Corruption,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 3 (Summer 2005), pp. 19~42.

²³⁴ Adam Graycar and Diego Villa, “The Loss of Governance Capacity through Corruption,” *Governance: An International Journal of Policy*, Vol. 24, No. 3 (July 2011), pp. 419~438; Rose-Ackerman Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1999).

〈표 V-4〉 부패 유형별 이념형

구분		수취자	
		일인(소수)	다수
제공자	일인(소수)	양자적 독점 부패 (Bilateral monopoly)	마피아식 부패 (Mafia-dominated)
	다수	도적정치 (Kleptocracy)	경쟁적 부패 (Competitive corruption)

뇌물 제공자와 수취자가 각각 일인이거나 소수일 경우 이들 사이에는 ‘양자적 독점 부패(bilateral monopoly)’ 관계가 형성될 것이며, 수령자는 다수이지만(예컨대 일선 세무 공무원이나 단속 경찰관부터 고급 관료, 정치인들까지) 이들을 ‘관리’하는 뇌물 제공자는 소수일 경우 ‘마피아식 부패(Mafia-dominated corruption)’가 성행한다고 할 수 있다. 반면에 뇌물 제공자는 다수임에도 이를 수취하는 쪽은 일인 혹은 소수일 경우 이른바 ‘도적 정치(Kleptocracy)’가 지배한다고 할 수 있다. 뇌물의 제공자도 또 수취자도 다수일 경우 사회 전체에 부패가 만연한 상태로 이때는 사적 편익을 취하려는 목적으로 제공되는 뇌물액도 함께 상승하는 ‘경쟁적 부패(competitive corruption)’가 성행할 것이다. 체제전환 국가들의 경우 이 4가지 모델이 비록 정도의 차이는 있겠으나 다양한 형태의 조합을 이루며 공존한다고 할 수 있을 것이다.

이와 같은 이념형 모델을 염두에 두면서 사회주의 체제전환 과정에서 관찰된 부패 발생의 구조적 배경과 유형을 좀 더 구체적으로 정리해 보기로 한다. 대략 5가지 정도 특징이 발견된다. 첫째는, 국가의 기회주의적 특성이 두드러지게 나타난다. 구 사회주의체제에서 국가는 당을 중심으로 권력을 독점하면서 사회 통제에 필요한 폭력, 억압기제, 이데올로기를 장악하고 있었다. 그러나 체제전환은 국가가 가진 이러한 독점적 제도의 집행력을

I
II
III
IV
V
VI

약화시키거나 와해시켰다. 그리고 이 과정에서 크게 2가지 부패 유형이 증가한다. 새로운 제도 구축 과정과 민영화 등 경제개혁 조치를 수립하고 집행함에 있어 민간부문에 의한 국가포획(state capture) 현상과 시민에 대한 공공 서비스 제공을 빌미로 중·하급 단위에서 발생하는 행정 부패(administrative corruption) 만연이 그것이다.²³⁵

둘째, 새로운 체제를 건설할 대안적 정치 세력이 부재하고 개혁 집단의 조직력과 영향력이 미미한 가운데 구 엘리트 집단의 ‘순환(recirculation)’과 ‘재생산(reproduction)’이 오히려 증가한다는 점이다.²³⁶ 체제전환과 개혁을 추진할 인적자원이 부족한 상황에서 구 엘리트층은 새로운 체제에서도 정치적, 경제적 재편에 주도적 역할을 담당하게 되고, 이러한 과도기적 체제전환 국면을 자신들의 기득권을 유지하거나 혹은 더욱 강화시키는 기회로 적극 활용하였다. 구체제에서 기득 엘리트층(nomenklatura)은 이제 ‘도적 관료(kleptocrats)’로 변신하게 된 것이다.²³⁷ 이러한 ‘도적 통치’의 가장 심각한 문제점은 상층부의 부패는 하급자들로 하여금 부패에 대한 도덕적, 심리적 제약을 붕괴시킨다는 점이고, 민간영역과 직접 접촉하는 하층 관료들의 부패는 시민들에게 직접적인 피해를 끼친다는 점이다.²³⁸

²³⁵ Joel S. Hellman, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition,” Policy Research Working Paper, No. 2444 (Washington, D.C.: World Bank, September 2000); Shleifer and Vishny, *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures* 참조.

²³⁶ Li Bennich Björkman, “The Cultural Roots of Estonia’s Successful Transition: How Historical Legacies Shaped the 1990s,” *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 2 (June 2007), pp. 316~347; Szonja Szelenyi, Ivan Szelenyi, and Imre Kovach, “The Making of the Hungarian Postcommunist Elite: Circulation in Politics, Reproduction in the Economy,” *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5 (October 1995), pp. 697~722.

²³⁷ ‘도적통치(kleptocracy)’ 관점에서 부패 문제를 소개한 국내 연구로는 박형중, “북한에서 권력과 재부의 분배구조와 동태성 1990년대 이래 분권화된 악탈,” 『통일문제연구』 제21권 1호 (통일연구원, 2009), pp. 109~136 참조.

²³⁸ A. Steen, “The New Elites in the Baltic States: Recirculation and Change,” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 20, No. 1 (January 1997), pp. 91~112.

셋째, 체제전환과정에서 가장 큰 이슈로 부각되는 국영기업과 국유 산업에 대한 민영화 조치는 정치인-관료-민간 사이에 3각 결탁이 이루어지는 대표적인 분야로 등장한다. 애초 효율성과 시장 경쟁력을 강화하고자 추진되는 민영화가 최초 기획단계에서부터 이들 3자를 부패 고리로 묶어주는 가장 큰 동인이 되는 것이다. 정치인과 관료는 민영화를 통해 자신들의 물적 기반(a breeding ground)을 조성하고, 이에 대한 대가로 민간은 각종 탈-불법 행위에 대해 보호막을 만드는 것이다.²³⁹ 부패 동맹이 건설되면서 이들은 서로의 약점을 잡게 되고, 이는 결국 사회 전체의 투명성을 지체하는 최대 장애로 기능하게 된다.

넷째, 신생기업은 위험 부담이 따르는 기술 혁신을 통해 경쟁력을 확보하기 보다는 위와 같은 기존 질서에 ‘저비용’을 치루면서 보다 ‘안전하게’ 편입하는 길을 모색하게 되고, 이는 관료-민간의 부패 고리를 더욱 강화시키는 역할을 하게 된다. 또한 이들 ‘새로운 세력’은 자신들의 진입에 유리한 제도와 규칙을 제정하기 위한 영향력을 발휘하려는 동시에 기득권 세력을 잠식하려는 이중적 태도를 보인다. 이렇게 구축된 부패구도 속에서 불공정한 이익을 차지하기 위한 경쟁은 더욱 치열해 지고(competitive corruption), 때문에 뇌물 비용은 상승하는 악순환을 보이게 된다. 이에 따라 새롭게 건설되는 경제에서 그 중추가 되어야 할 중소기업이 활성화되지 못하고 뇌물과 부패를 감당할 수 있는 거대 기업 위주로 경제가 재편됨으로써 궁극적으로는 건전한 경제성장을 저해하는 결과를 초래하고 만다.²⁴⁰

다섯째, 사회적 자본(social capital)의 부정적 측면이 두드러지게 된다. 사회적 자본은 ‘사회구성원 간 신뢰, 제도와 규범에 대한 믿음’을 말하는

²³⁹ Bernard Black, Reinier Kraakman, and Anna Tarassova, “Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong,” Working Paper, No. 178 (Stanford, CA: Stanford Law School).

²⁴⁰ Pranab Bardhan, “Corruption and Development: A Review of Issues,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3 (September 1997), pp. 1320~1346.

것으로 물적자원과 달리 비가시적이지만 사회 통합과 유지의 중요한 기반이 된다. 과거 사회주의체제에서도 국가로부터 자재 공급부족 등을 자체적으로 메우기 위해 비공식 네트워크를 통한 물자 확보, 과실을 은폐하고 성과를 부풀리면서 동원되는 공모 등이 중요한 생존 기제로 작동했다.²⁴¹ 그러나, 수직적으로 조직되었던 사회주의 통치체제 아래에서는 조직 구성원간 깊은 사회적 연대를 구축하거나 경험하는 것이 가능하지 않았고, 이 상태에서 건전한 사회적 자본이 생성될 토대도 부재했다.²⁴² 공공부문 관리에 필요한 공식적인 제도들이 혼란스럽게 재구축 되는 상황에서 과거 음성적으로 형성되었던 비공식적 네트워크는 개혁을 오히려 방해하는 역작용을 한다. 사적 네트워크에 의존한 공적 자원의 자의적, 배타적 분배가 부패를 더욱 조장하게 되는 것이다.

나. 체제전환국의 부패 개혁 프로그램

(1) 국가포획과 행정 부패

체제전환기 부패의 첫 번째 특성으로 제시한 ‘국가포획’과 ‘행정 부패’는 사실 긴밀히 연결되어 있다. 왜냐하면 이 2가지 유형의 부패에는 기득권을 보호하려는 국가의 통제권과 강제력 정도, 정치권력과 엘리트 집단의 지대추구(rent-seeking) 방식, 국가-사회 관계, 기업과 정부 간 동맹의 수준과

²⁴¹ Kathleen M. Dowley and Brian D. Silver, “Social capital, ethnicity and support for democracy in post-communist states,” *Europe-Asia Studies*, Vol 54, No. 4 (December 2000), pp. 505~527; George Kolankiewicz, “Social capital and social change,” *British Journal of Sociology*, Vol. 47, No. 3 (September 1996), pp. 427~441.

²⁴² Martin Paldam and Gert Tingaard Svendsen, “Missing Social Capital and the Transition in Eastern Europe,” *Journal of Institutional Innovation, Development, and Transition*, Vol. 5 (2001), pp. 21~34. 자본주의 시장 경제가 정착할수록 ‘관계망’에 대한 의존은 줄어들다고 주장하는 연구로는 Douglas Guthrie, “The Declining Significance of Guanxi in China’s Economic Transition,” *The China Quarterly*, No. 154 (1998), pp. 254~282.

형태, 부정한 거래를 강제하거나 보호하는 폭력 등이 모두 내재되어 있기 때문이다. 체제전환국의 부패 개혁을 지원하는 개발협력/기술지원 역시 이러한 특성을 반영하면서 발전해 왔는데, 행정 부패와 국가포획의 특징을 간략히 정리한 후 다음 장에서 이에 대응하는 개혁 프로그램을 소개하기로 한다.

우선 행정 부패는 “관료의 사적 이익을 위해 불법적이고 불투명한 방식으로 법, 제도, 규칙을 적용함으로써 국가나 비국가 행위자에게 부당한 편익을 제공하는 행위”로 정의할 수 있다.²⁴³ 물론 행정 부패가 체제전환국에서만 관찰되는 것은 아니다. 하지만 체제전환기에는 앞서 언급했듯이 공권력의 부재 혹은 약화가 두드러지는 반면 새롭게 구축되는 제도와 규칙, 그리고 그 적용과정에서 행정 관료의 자의적 재량권이 개입될 수 있는 공간은 오히려 넓어지게 된다. 기업과 개인의 입장에서도 체제전환 과정에서 재편되는 경제 시스템에 적응해 가는 과정에서 합법, 불법, 편법의 경계는 모호할 수밖에 없다. 모호한 공간이 넓을수록 정보 접근과 자원 동원에 유리한 일선 관료나 경찰, 세무 공무원들은 자신들의 사적 이익 충족을 위해 다양한 수단을 동원한다. 예컨대 창업을 위한 인허가 업무, 위생 기준, 세무, 조달, 관세, 수출입 업무 등은 행정 관료나 기업이 모두 해당 경험이 부족하기 때문에 담당 관료에 의한 선별적 호의 제공 여부에 따라 사업 추진비용에 큰 차이가 날 수 있다. 비용을 줄이고 사적이익을 추구하는 공급-수요자 간의 ‘쌍방 뇌물(grease payments)’ 수수는 자연스럽게 ‘관행’으로 정착되기 시작한다.

행정 부패가 비교적 아래 단위에서 사적으로 이루어지는 부패라면 국가 포획으로 인한 부패는 구조적인 부패유형이라 할 수 있다. 국가포획은 “공공과 민간 부문의 행위자들이 자신들의 이익을 위해 불법적이고 불투명한

²⁴³ World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* (Washington, D.C.: The World Bank, 2000).

I
II
III
IV
V
VI

방식으로 법, 제도, 규칙의 제정과 정부 정책 형성에 영향력을 끼치는 행위”로 정의되는데, 그 대상이 정치인은 물론 국가 운영의 핵심인 입법, 행정, 사법 기관을 망라하여 이루어진다.²⁴⁴ 국가포획의 결과 시장에서 경쟁은 특정 집단에 편파적인 방식으로 왜곡되고, 정부의 개입과 규제는 오히려 시장 질서를 교란하면서 거대기업에 유리한 방식으로 적용된다. 이로 인해 자원 배분의 효율성은 떨어지고, 체제전환기 경제성장의 견인차 역할을 해야 할 중소기업들은 시장에서 탈락하게 된다. 세금이 뇌물로 대체되면서 정부의 재정 능력은 악화되고, 그 결과 공공 서비스의 양과 질은 하락하고, 계층간 소득 격차는 더욱 벌어지게 된다.²⁴⁵

한편, 같은 체제전환국이라 할지라도 초기 조건, 제도화 정도, 국가와 시민사회 관계 등에 따라 국가포획과 행정 부패의 수준도 달라진다. 예컨대, 국가포획 지수가 높은 국가는 대부분 천연자원이 풍부한 나라들로 자원의 수출과 여기서 발생하는 이익배분을 둘러싼 부패 고리가 국가포획의 핵심이 된다. 대표적인 국가들로 아제르바이잔, 러시아, 카자흐스탄 등을 들 수 있다. 이와는 대조적으로 체제전환국가라 할지라도 비교적 발전된 제도화의 유산(institutional legacies)을 승계한 나라들, 예를 들어 헝가리나 폴란드, 일부 발틱(Baltic) 국가들의 경우는 정치적 경쟁이 가능하고 새로운 엘리트 층원과 공공부문에 대한 시민 참여가 확대될 수 있는 최소한의 조건은 갖추고 있었다. 설령 국가포획의 가능성은 완전히 배제하지 못한다 할지라도 행정 부패의 여지는 줄일 수 있는 제도적 유산이 있는 경우이다.²⁴⁶

²⁴⁴ World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*.

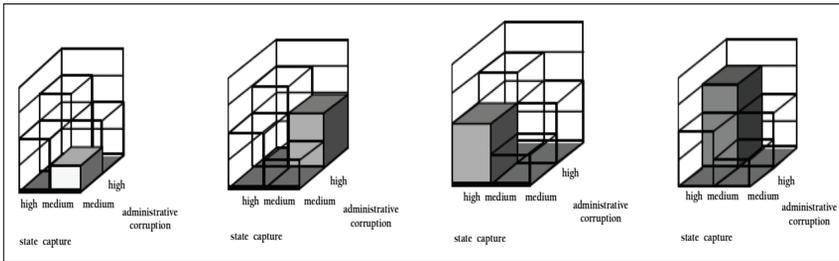
²⁴⁵ Pranab Bardhan, “Corruption and Development: A Review of Issues,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3 (September 1997), pp. 1320~1346.

²⁴⁶ Shang-Jin Wei, “Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand,” UNECE Spring Seminar in Geneva (May 7, 2001). 이 논문에서 저자는 부패가 체제전환 경제, 특히 국내투자, 해외직접투자, 경제성장율, 정부지출, 세제, 금융시스템 등에 미치는 영향을 체제전환국을 대상으로 비교 연구.

(2) 체제전환기 유형별 부패 개혁 전략

다음으로 체제전환국에 대한 부패 개혁 프로그램 중 세계은행이 집중했던 ‘국가포획’과 ‘행정 부패’ 개혁을 중심으로 어떤 전략들이 구체적으로 제시되었는지 살펴보기로 한다. 체제전환이 본격화되면서 구 사회주의국가들은 거의 대부분 개발협력 기구들로부터 부패 개혁을 위한 기술지원을 받아가며 관련법과 규칙을 제정했고, 한편으로는 반부패 국제협약과 관련 국제기구에도 가입하기 시작했다. 반부패 전담 기구와 위원회를 신설했고, 적어도 제도상으로는 시민사회의 감시 기능을 보장하는 조치를 마련하기도 했다. 국가포획과 행정 부패의 수준에 따라 아래 그림과 같이 4가지 조합(국가부패 중-행정부패 중; 국가부패 중-행정부패 상; 국가부패 상-행정부패 중; 국가부패 상-행정부패 상)이 가능하며 부패 수준에 따라 그에 상응하는 개혁 조치도 달리 제시된다.²⁴⁷

〈그림 V-5〉 국가포획과 행정 부패 유형별 분류



우선 국가포획의 수준과 행정 부패 수준이 모두 중간 수준(medium-medium)인 경우(예: 체코, 폴란드) 우선적으로 집중해야 할 과제는 반부패 제도 개혁을 지속적으로 추진하면서 정치적 책임성과 투명성을 강화할 수

²⁴⁷ 체제전환국 국가포획-행정 부패 유형별 부패 개혁 프로그램에 대한 자세한 토론은 World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Chapter 5 참조.

있는 여건을 조성해 가야 한다는 점이다. 그러나 이 때 개혁 저항 세력의 반발로 인해 개혁의 중단과 후퇴가 반복될 수도 있다는 점, 정치 집단과 경제 집단 간 결탁과 이익이 밀착되면서 개혁이 왜곡될 수 있다는 점, 기득권의 배타적 이익을 보호 확장하기 위한 정실주의와 공공부문 개혁이 충돌을 빚기 쉽다는 점 등을 염두에 두어야 한다. 대책으로는 우선 전방위적 개혁 프로그램이 부패 개혁과 함께 동시에 추진되어야 하는데 예를 들어 공공서비스부문 기반 확충, 공공 재정 관리 및 조달 체계 정비, 사법 시스템 개혁 추진 등을 중·장기적 목표로 설정하면서 구체적으로는 예산 집행 과정에 투명성을 강화하는 조치를 취하도록 한다. 이때 기득권 세력의 이익 보호를 견제할 수 있는 시민사회 건설과 공공부문-시민사회 간 강력한 파트너십 구축이 요구된다.

둘째, 국가포획은 중간 수준인 반면 행정 부패의 수준이 심각(medium-high)할 경우(예: 카자흐스탄, 알바니아) 부패 개혁 프로그램의 성급한 도입 보다는 기본적 공공재 공급을 늘리고 이를 위한 국가역량을 강화하는 것이 우선이다. 왜냐하면 체제의 붕괴로 공공재 공급 수준도 하락하고 국가부문에 대한 통제와 행정 관료의 책임성도 크게 떨어지는 등 공공부문 관리 환경이 열악한 상태에 있기 때문이다. 이 시기는 공공부문 관리를 감시하고 견제할 수 있는 시민사회도 체계적으로 조직되어 있지 않다. 따라서 이 유형에는 우선 3가지 영역 -행정 조직의 건설 및 재정비, 기본적 공공 서비스의 원활한 제공을 위한 재정 확충 및 관리제도 정비, 시민사회의 역량 강화- 에 대한 집중적인 지원이 필요하다.

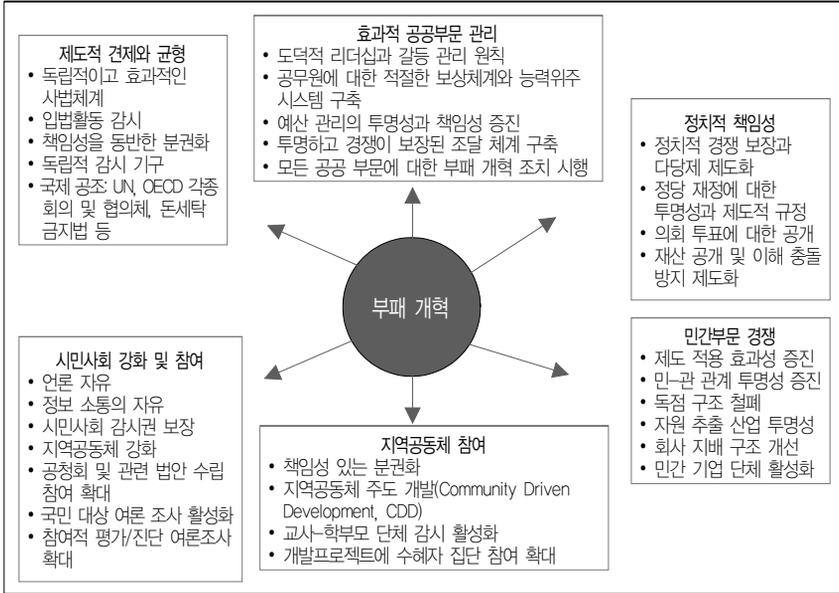
다음, 국가포획의 수준은 높은 반면 행정 부패는 중간 수준(high-medium)일 경우(예: 라트비아, 슬로박 공화국) 핵심 과제는 국가부문의 정치적 책임성을 고양하는 것이다. 국가포획의 가능성이 높다는 것은 역설적으로 구체제에서 발휘된 국가 기구의 영향력이 여전히 살아 있다는 것을 의미한다. 따라서 그 잔재가(공정적이건 부정적이건) 강력한 유산으로 남아

있을 경우 국가기구의 조직망이나 관리 시스템을 최대한 친개혁적 방향으로 전환하여 활용하도록 한다. 현실적인 과제는 역시 국가기구에 의한 권력 집중, 반면에 공공부문의 책임성을 강제할 수 있는 시민사회의 구조적 취약성이다. 그리고 무엇보다 자신들의 이익을 사수하려는 기득권층의 개혁 저항이 가장 큰 문제라 할 수 있다. 따라서 이 유형에서 요구되는 부패 개혁 프로그램은 일차적으로 새로운 엘리트들이 국가부문에 공식적으로 접근할 수 있는 공간과 기회를 확대하고, 경제부문에는 시장에서 경쟁과 진입을 보장함으로써 경제력의 분권화를 추진하는 것이다.

다음 유형으로 국가포획과 행정 부패 모두 열악한 수준(high-high)일 경우(예: 러시아, 조지아, 아제르바이잔) 핵심 과제는 정책결정과정과 집행에서 기득권을 유지하려는 권력 엘리트 집단과 민간부문 간 결탁 관계를 단절시키는 것이다. 체제전환기에는 소수 정치/경제 권력 집단을 중심으로 경제적 이해가 고도로 집중되어 있는 반면 정부는 매우 제한된 행정 집행 능력을 가지고 있다. 또한 공적영역과 사적영역 간 상충하는 이익을 조정할 수 있는 공식적인 제도와 통로가 매우 제한되어 있다. 따라서 국가포획과 행정 부패 모두 열악한 수준일 경우 부패 개혁은 상당히 종합적으로 접근해야 한다. 우선 경제 전반에 대한 구조 조정과 시장에 대한 경쟁과 진입 확대, 이를 통해 경제적 이해관계를 분산시키는 것이 필요하며, 정치 지도자와 관료 집단에 대한 적절한 개혁 인센티브 제공, 책임성 확대, 공공부문에 대한 감시 기제를 구축해 나가야 한다. 또한 기득권층에 포함되지 않은 집단의 이익 관철과 조정을 위한 집단행동 등이 보장되어야 한다. <그림 V-6>은 부패 개혁에서 요구되는 주요 영역별 목표와 과제를 유기적으로 연결되도록 정리한 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

〈그림 V-6〉 영역별 주요 부패 개혁 프로그램



출처: Nelson and Hanna, *Governance and Anti-Corruption: Some Lessons from Around the World*, 2009.

요약하면 체제전환 과정에서 심화되는 국가포획과 행정 부패에 대한 개발 협력 분야에서 대응은 크게 2가지, 개인주의적 접근과 구조주의적 접근으로 구분할 수 있다. 예컨대 부패가 발생하는 일차적 원인을 공권력을 갖고 있는 공직기구나 관리들의 이기심, 과도한 재량권, 특히 시장에 간섭하는 관료들의 행태를 문제 삼는 개인주의적 접근에서는 행정 부패를 보다 심각한 문제로 인식한다.²⁴⁸ 당과 국가가 지배했던 사회주의체제에서는 물론 현대 관료주의에서 국가기구와 행정부는 지나치게 비대해졌고, 이에 따라 이들 기관이 갖고 있는 민간부문, 특히 시장에 대한 규제와 적용에 대한 독점권, 시장 기제에 간섭하는 다양한 조치들 -가격 통제, 쿠폰 조정, 수입 관세, 보조금 등- 은 자유시장경제 질서를 왜곡하는 원인이 되었다고

²⁴⁸ Thomas and Meagher, *A Corruption Primer: A Policymaker's Overview of Concepts in the Corruption Literature*, pp. 29~70.

전제한다. 이 과정에서 발생하는 거래비용을 줄이려는 민간과 뇌물을 챙기려는 관료 사이에 부패고리가 형성된다는 것이다. 따라서 개인주의적 접근은 자유주의에 기반을 둔 자본주의 시장 질서를 확립하기 위해서는 행정 부패 해결이 우선되어야 하며, 이를 위해서는 정부의 영향력과 공공기관의 권력을 대폭 축소하고, 이들이 가진 법, 제도 수립과 적용 권한을 최소화할 것을 강조한다. 또한, 공공기관에 종사하는 사람들에 대한 보상-처벌 시스템을 확립하여 부패의 유혹에서 벗어나도록 유도하고, 이들에 대한 청렴성 교육 등을 통해 공공부문 종사자로서 책임감을 높일 것을 제안한다.

이와 달리 구조주의적 접근은 상대적으로 국가포획에 의한 부패의 심각성을 강조하면서, 부패가 발생하는 정치적, 경제적, 사회·문화적 요인에 주목한다. 구조주의적 접근도 개인주의적 접근이 강조하는 관료 개개인의 책임성, 도덕성을 부정하지는 않으나, 이보다는 관료들의 부정행위는 당사자로 하여금 그러한 행위를 하도록 조장하는 혹은 허용하는 정치권력 구조와 경제 시스템, 정경 유착 관계가 부패의 근원이라고 주장한다.²⁴⁹ 따라서 구조주의적 접근이 제시하는 반부패 개혁 대안은 관료 개개인에 대한 인센티브제도 개선이나 관료로서 책임성 고양을 위한 교육 등에서 나아가 보다 구조적인 측면들 예컨대, 권력의 정당성 회복, 민주적 의사 결정 체계 확립, 규제권을 갖고 있는 행정부에 대한 사법부와 입법부의 견제와 감시 보장, 중앙정부와 지방정부 간 권력과 권한의 적절한 분산 등 거버넌스 구조 자체에 대한 변화를 강조하게 되는 것이다.²⁵⁰

²⁴⁹ 체제전환기 국가(기구) 성격 변화와 부패 통제에 대한 논의는 Holmes, "Corruption and the crisis of the post-communist state," pp. 275~297.

²⁵⁰ 사회문화적 접근은 개인주의적 접근과 구조적 접근을 통합하면서, 사회 구성원의 인식과 가치 체계, 그리고 이러한 인식과 가치 체계가 형성된 조건을 강조한다. Seymour Lipset and Gabriel Salman Lenz, "Corruption, Culture and Markets," Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (eds.), *Culture Matters* (New York: Basic Books, 2000); Sandholtz Wayne and Rein Taagepera, "Corruption, Culture, and Communism," *International Review of Sociology*, Vol. 15, No. 1 (January 2005), pp. 109~131.

I
II
III
IV
V
VI

체제전환국의 부패 개혁에 대한 그간의 성과를 보면 반부패 국제 협의체나 협정 등에 대한 가입은 국가 신용도 향상, 해외직접투자 증가, 반부패 제도화 실시에 따른 국제사회의 인센티브 제공 등 긍정적 효과를 가져온 것으로 평가된다.²⁵¹ 그러나 행정 부패와 관련해서는 부패의 정도가 덜하고 과거 제도화 수준이 비교적 높았던 국가들은 오히려 부패 개혁 프로그램을 보다 적극적으로 도입하려고 했던데 반해 정작 부패 개혁의 필요성이 높은 국가들은 부패 개혁에 소극적인 것으로 나타났다.²⁵² 국가포획의 경우 그 정도가 높거나 낮거나에 관계없이 체제전환국들은 대부분 국가포획으로 인한 부패를 개혁하려는 프로그램 도입에 소극적이었다. 행정 부패보다 국가포획에 의한 부패를 바로 잡는 것이 더욱 어렵다는 것을 보여준다 하겠다.

5. 소결론: 개발협력과 부패 개혁의 딜레마

이 글에서는 부패가 발생하는 구조적 원인에 주목하면서 국제개발협력 분야에서 추진되고 있는 부패 개혁에 대해 살펴보았다. 특히 체제전환기에 심화되는 국가포획과 행정 부패를 중심으로 그에 대응하는 부패 개혁 프로그램을 정리해 보았다. 결론을 대신하여 향후 개발협력과 부패 개혁이 극복해야 할 몇 가지 딜레마를 정리해 보기로 한다.

우선 부패 개혁의 정치적 중요성을 지적할 수 있다. “모든 개혁은 곧 정치 개혁”이라는 명제를 수용한다면 어떤 형태의 ‘개혁’이든 개혁에는 기존의 정치권력과 기득권 집단에 대한 저항과 개혁 세력 대 반개혁 세력

²⁵¹ Steves Franlim and Alan Rouso, “Anti-corruption programs in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002,” *EBRD*, Working Paper, No. 85 (2003), pp. 28~29.

²⁵² 체제전환국을 대상으로 한 반부패 프로그램의 성과와 대안에 대한 자세한 논의는 “Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures,” The Anti Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, Istanbul, Turkey, May 30~31, 2005 참조.

간 충돌은 불가피하다.²⁵³ 일부 개발협력 전문가들은 반부패 등 ‘개혁 프로그램’을 수립하고 집행할 때는 (수원국의) 국내정치적 요소를 배제하고- ‘non-political’ 혹은 ‘apolitical’-빈곤 감소나 소득 불균형 개선과 같은 “순수 경제적 측면”에 집중하자고 주장한다. 그리고 이러한 “비정치적 접근”은 애초 국제금융기구와 개발협력기구가 명시한 “(금융지원 제공시) 회원국의 정치적 상황이나 체제에 의하지 않고 오직 경제 상황만을 고려한다(세계은행 Article III. Sec.5(6)/Article 10. Sec.10 등)”는 창설 취지에도 맞는 것이라고 강조한다.²⁵⁴ 그러나 이러한 주장은 저개발국이 직면하고 있는 정치경제적 제약, 국제환경, 나아가 빈곤의 역사성을 무시한 지나치게 순진(naïve)하거나 혹은 무책임(irresponsible)한 주장이라 할 수 있다. 거대 국제금융기구와 개발협력기구들이 현실적으로 발휘하고 있는 ‘정치적 강제력’을 인식하지 못한 탓이라 할 수 있다. ‘정치성 배제’ 논리가 확대될 경우 시민사회 강화, 지역공동체 참여 확대와 같은 저개발 빈곤국가의 현실을 무시한 이상주의적 대안을 강조함으로써 정작 부패의 근원이며 주체인 ‘국가’와 ‘정치 영역’을 소홀히 다루게 되는 의도하지 않은 우를 범하게 된다.²⁵⁵

²⁵³ Anthony B. Cheung, “The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities,” *Governance*, Vol. 18, No. 2 (June 2005), pp. 257~282.

²⁵⁴ 개발협력에서 부패 문제와 특히 부패 개혁을 위한 세계은행의 역할을 논의한 Heather Marquette는 *Corruption, politics and development: the role of the World Bank*에서 수원국의 ‘개혁’을 지원할 때 최대한 정치적 요인을 배제하고 개발협력 본연의 목적에 충실하자고 주장하면서 ‘몰정치(apolitical)’가 아닌 ‘비정치적(non political)’ 접근에 대해 설명한다. 그러나 개혁에 따른 정치적 저항과 이후 수반되는 사회적 갈등을 고려할 때, 개혁의 핵심인 ‘정치적 요인’을 간과했다는 점에서 이 2가지 관점은 별다른 차이가 없다고 할 수 있다. 1998년 IMF 구조조정차관에 수반된 금융, 기업, 노동, 공공부문 개혁이 우리 사회에 어느 정도의 ‘정치적’ 부담을 주었는지, 그리고 이행조건을 제시했던 국제금융기구 관계자들은 이것이 향후 한국 사회에 가져 올 정치적, 경제적, 사회적 파급 효과에 대해 어느 정도 깊이 숙고했는지는 여전히 의문이다.

²⁵⁵ 국제협력 종사자들의 ‘선한 의도’와 관계없이 저개발국에 미치는 부정적 영향에 대해서는 Thomas W. Dichter, *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World Has Failed* (Amherst and Boston: University of Massachusetts Press, 2003).

I
II
III
IV
V
VI

우선순위와 인과 관계를 전도시키는 것이다. 다양한 부패 개혁 프로그램들에서 공통적으로 강조하는 수원국 중심의 거버넌스 개혁과 시민사회 참여의 정당성을 부정할 수는 없다. 그럼에도 부패의 원인을 보다 깊은 구조적 맥락에서 찾을 경우 부패 개혁의 일차적 책임은 공공부문 관리를 위임받은 정부와 국가에 있다. 그러나 현실적으로 많은 저개발국가들은 식민 지배, 제국주의 유산, 군사 독재로 인한 국가기구의 강권력, 폭력 기제, 지배 이데올로기가 사회 각 부문에 잔재로 남아있다.²⁵⁶ 특히 개혁 초기 국면은 이전 체제가 구축해 놓은 비대한 국가기구와 중앙 집중적, 독점적 국가관리 시스템이 새로운 질서에 의해 대체되지 않은 상황에서 구체제 단절을 위한 정치적 저항 공간 역시 매우 협소하기 마련이다. 이와 같은 여건에서 개발지원 창구는 다시 국가기구로 집중될 수밖에 없고, 개혁에 필요한 자원 공급과 분배도 구체제 관료 집단에 의해 독점되는 소위 ‘친 관료주의적 개혁 (pro-bureaucracy/bureaucracy-friendly reform)’으로 후퇴한다.²⁵⁷ 부패 문제의 가장 깊은 근원인 국가와 행정 기구가 ‘부패 개혁’을 주도하는 딜레마에 처하게 되는 것이다.

둘째는 개발협력에 투입될 인력과 행정 개혁에 필요한 인력 확보에 불균형이 발생하고 이는 중·장기적으로 부패 개혁이 지체되는 요인이 된다. 경제 성장에 필요한 물적, 인적 자원이 부족한 저개발국가(체제전환국 포함)에서 개발원조는 투자와 국내 저축 부족을 보완하는 기능을 담당한다. 문제는 개발협력에 필요한 물적 보충이 이루어졌다 하더라도 현지 숙련 인력,

²⁵⁶ 체제전환국 제도 유산에 대해서는 Johnson Juliet, “Path Contingency in Postcommunist Transformations,” *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 3 (September 2003), pp. 253~274; 아시아 국가의 경우 Cheung, “The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities,” p. 268; Graycar and Villa, “The Loss of Governance Capacity through Corruption,” p. 422 참조.

²⁵⁷ 체제전환기의 구엘리트 집단에 의한 경제적 기회(elite opportunity) 극대화에 대한 시도는 Andrew G. Walder, “Elite Opportunity in Transitional Economies,” *American Sociological Review*, Vol. 68, No. 6 (December 2003), pp. 899~916 참조.

특히 국제개발협력의 파트너가 될 수 있는 인력이 부족하다는 것이다. 더욱이 공공부문 개혁을 추진할 수 있는 인력과 개발 협력에 필요한 인적자원은 많은 경우 중복된다. 그나마 소수에 불과한 고급 인력들은 보다 높은 보수와 처우를 제공하는 국제개발기구나 해외 NGO에서 일하기를 원하고 개인적 불이익을 넘어 때로는 신체적 위협까지 감수해야 하는 부패적결 등 사회 개혁에는 소극적으로 나서게 된다. 그 결과 공공부문 개혁에 필요한 인적자원을 메우는 것은 역시 이전 부패 정부의 관료와 일선 공무원, 경찰들이며 이들은 자신들의 기득권 유지를 위해 교묘한 방식으로 개혁을 지체시키거나 중단하도록 유도한다.

셋째, 국제사회가 제시한 부패 개혁 프로그램과 해당국 현실 간의 괴리를 좁히기가 쉽지 않다는 점이다. 제도화가 진전되면서 발생하는 이점 중 하나는 통일성(uniformity)에 따른 탐색비용(search costs)과 거래비용(transaction costs)의 절감이라 할 수 있다. 매 상황에 따라 불규칙한 결과가 초래되는 것이 아니라 특정상황에서는 특정조치(그것이 보상이든 처벌이든)가 적용될 것이라는 사회 구성원 간 합의, 일관성, 신뢰, 예측 가능성을 확보함으로써 행위에 따른 불확실성을 최소화 시키는데 제도와 규칙의 의의가 있다. 그러나 유사한 제도적 형식(institutional forms)을 갖추고 있다 할지라도 그 제도가 본래 의도한 기능(institutional functions)을 발휘하는 가는 별개의 문제이다.²⁵⁸ 국가마다 제도에 대한 선호도와 사회에 내재된 비공식 제도가 다르고 제도화 과정에 영향을 미치는 정치 세력의 구성과 동기도 상이하기 때문이다. 더글라스 노스(Douglass North)의 지적과 같이 “공식 제도를 구비하고 있다는 것만으로는 개혁의 충분조건이 될 수 없는 것”이다.²⁵⁹ 제도 적용이 지나치게 경직될 경우 이미 사회 깊숙히

²⁵⁸ Dani, *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, p. 51.

²⁵⁹ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990).

I
II
III
IV
V
VI

내재된 기존 생활 방식에 대한 단절이 불가피하고 그 결과 비록 바람직한 결과가 예상된다 하더라도 법과 규칙을 준수해야 되는 데서 오는 불편과 거부감이 뒤따른다. 반대로 유연성이 지나칠 경우 재량권 남용으로 인해 부패의 공간은 넓어지게 된다. 또한 글로벌 수준에서도 각 국가의 특수성을 지나치게 인정할 경우 부패 개혁에 대한 국제 공조의 기본틀이 약화되는 딜레마에 빠지게 된다. 최근 인권 문제와 경제 금융 부문을 중심으로 논의되는 이른바 글로벌 거버넌스(global governance)와 국가 자율성 간 충돌에서 보듯이, 부패 개혁에 대한 국제 기준 적용을 국가 주권 침해로 받아들일 가능성도 배제할 수 없다.

끝으로 부패 개혁 과정에서 발생하는 ‘미시-거시 패러독스(micro- macro paradox)’를 지적할 수 있다. 부패 개혁은 공정이나 평등과 같은 가치 영역에 속하는 문제이면서 동시에 효율성이나 효과성 같은 구체적 영역을 포괄한다. 이런 의미에서 부패 개혁은 추상적 가치영역과 구체적 실천영역이 사회발전과정에서 균형을 이루도록 하는 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 그리고 이 두 영역은 개혁과정에서 적절한 보완관계를 이루어야 한다. 그러나 대부분의 개발협력 프로젝트들은 1년을 단위로 성과(국가 정책 및 제도 평가나 국가 수행 평가 등) 평가를 받고, 이를 근거로 향후 지원 수준이 결정된다. 이와 같은 현실에서 자원의 투입-산출 간 시간차가 발생하는 제도 개혁은 개발협력의 공급측에게는 단기 평가에 민감하게 반응하도록 하고, 수요측에게는 개혁 저항에 필요한 시간을 벌도록 한다. 부패 개혁은 본질적으로 일부 집단이 불공정한 방식으로 취해왔던 기득권을 사회로 환원한다는 명확한 목표를 갖고 있다. 그러나 장기적이고 거시적 편익이 단기적 미시적 이해와 충돌할 때 개혁은 저항에 직면하고 이로 인해 유무형의 비용을 지불하게 되는 ‘미시-거시 패러독스’가 발생한다.²⁶⁰ 부패가 구조화

²⁶⁰ Dambisa, *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*, p. 44.

되는 과정에서 정착된 안정적이고 효율적인 사회 운영 시스템에 균열이 생기면서 역설적으로 사회 불안정과 비효율이 증가하게 되는 것이다. 이를 기화로 개혁 저항 세력은 개혁의 부당함을 강변한다. 한편으로는 부패 개혁을 위해 강화된 국가 기구들, 예컨대 검찰, 경찰, 사법 기구를 반개혁 세력이 장악함으로써 개혁 지지 세력과 정치적 반대자들을 탄압하는 도구로 악용하기도 한다.²⁶¹ 부패 개혁 과정에서 수반되는 단기적 비효율성, 그러나 장기적으로는 ‘유용한 비효율성(useful inefficiency)’의 문제를 어떻게 극복할 것인가는 부패 개혁의 성공을 위한 중요한 과제라 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

²⁶¹ Sevansson, “Eight Questions about Corruption,” p. 35.

**<부록 1> 다자기구/국가단위/민간부문에 각각 적용되는 부패 개혁
조치 및 제도의 주요 내용**

다자 기구 반부패 조치/제도	국가 단위 반부패 조치/제도	민간/기업 단위 반부패 조치/제도
<ul style="list-style-type: none"> · OECD Anti-Bribery Convention · UN Convention against Corruption · Inter- American Convention against Corruption · Council of Europe Conventions · South African Development Protocol against Corruption · African Union Convention on Preventing and Combating Corruption · World Bank Anti-Corruption Strategies 	<ul style="list-style-type: none"> · OECD Recommendation of the Council on Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions · OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials · OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service · OECD Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits · Principles for Donor Action in Anti-Corruption · Paris Declaration on Aid Effectiveness · Basel Committee Guidelines on Customer Due Diligence for Banks · Financial Action Task Force 	<ul style="list-style-type: none"> · Asia-Pacific Economic Co-operation (APEC) Initiatives · Avoid Corruption – A Guide for Companies · Avoid Corruption in International Business · Business Anti-Corruption Portal · Business without Corruption – An Action Guide · Clean Business Is Good Business · Global Compact (10th Principle) · International Association of Oil and Gas Producers’ Guidelines on Reputational Due Diligence · ICC Rules of Conduct · ICC Guidelines on Whistleblowing · OECD Guidelines for Multinational Enterprises · OECD Risk Awareness Tool for Investors in Weak Governance Zones · Pacific Basin Economic Council Charter · Preventing Corruption – Recommendations by the Federation of German Industries · United States Defence Industry Initiative (DII) on Business Ethics and Conduct · Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles · World Economic Forum Initiatives (PACI) · Transparency International Tools and Initiatives · TRACE International

〈부록 2〉 세계은행 부패 연루 기업 프로젝트 참여 배제 결정문(예시)



THE WORLD BANK

Working for a World
Free of Poverty

DEBARMENT ANNOUNCEMENT

Contact:
Dina Elnaggar
(202) 473-3245
Delnaggar@worldbank.org

WORLD BANK DEBARS TURKISH FIRM EKSEN PROJE İNŞAAT
TURİZM VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ FOR COLLUSION

WASHINGTON, March 7, 2011—The World Bank announced the debarment of Eksen Proje İnşaat Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi (Eksen), together with any organization that Eksen directly or indirectly controls, for having engaged in collusive practices related to a Bank-financed project in Georgia. The debarment, which resulted from investigations by the World Bank's Integrity Vice Presidency (INT), is part of the Bank's broader anti-corruption agenda.

Eksen is ineligible to be awarded contracts under any Bank Group-financed or Bank Group-executed project or receive the proceeds of any loan made by the Bank Group or otherwise participate in the preparation or implementation of such projects for three years. The debarment may be reduced to two years if Eksen puts in place and implements an effective corporate compliance program and cooperates with the Bank.

###

For more information about the World Bank's Integrity Vice Presidency,
please visit www.worldbank.org/integrity

For a complete list of entities debarred by the World Bank,
please visit www.worldbank.org/debarr

I

II

III

IV

V

VI



VI

결론:
북한 부패 연구 및
반부패 전략을 위한 교훈

북한 내부에 부패가 만연되어 있고 체제적이라는 것에는 직관적으로 동의할 수 있지만, 한국의 학계에서 북한 부패에 대한 체제적 연구는 그다지 관심을 끌지 못했다. 그렇지만 분명한 것은 부패가 체제적이라면, 부패의 문제는 북한의 모든 측면에서의 미래가 어떻게 진행될 것인가와 관련이 있다고 볼 수 있다. 본 연구는 북한 부패를 본격적으로 연구하기 위한 1차년도 준비 연구의 성격을 갖는다. 부패 연구는 3가지 측면에서 매우 중요하다. 첫째, 북한 내부의 부패 그 자체를 이해하는 것, 둘째, 부패가 경제정체와 정권유지에 미치는 영향, 셋째, 개발원조의 제공과 수취에 있어서 발생하는 여러 문제를 이해하는 것이다. 이러한 관심에서 이 글은 제Ⅱ장에서 부패와 연관 개념 및 이론에 관한 개관을 제시했다. 제Ⅲ장과 제Ⅳ장은 해당 국가의 부패 실태에 대한 연구가 비교적 잘 되어 있고, 사회주의 체제로부터 전환한 배경을 공유하는 중국과 루마니아의 사례를 연구했다. 제Ⅴ장은 국제원조업계에서 부패 문제가 본격적으로 등장한 배경, 부패에 대한 이해 및 반부패 처방에 대해 서술했다.

국제기관들이 부패 문제에 관심을 크게 가지게 된 계기는 개발전문가들 사이에서 개발을 위해서는 무엇보다도 양질의 거버넌스가 요구된다는 인식이 강화된 것에서 유래한다. 세계은행의 제임스 올퍼슨 총재는 1996년 IMF와의 공동 연례회의에서 부패의 중요성을 환기시켰고, 1997년에는 부패와의 투쟁을 세계은행의 최우선 과제라고 선언했다. 이와 같은 부패 문제는 수원국 내부분제라고도 할 수 있었는데, 개발 업계가 이와 같이 수원국의 내부분제를 거론할 수 있게 된 것은 냉전의 종결에 따라 원조가 정치적 전략적 목적이 아니라 개발이라고 하는 보다 본원적 목적에 집중할 수 있게 된 데에도 원인이 있었다.

부패 문제는 북한의 체제 개혁 및 개발원조 수취와 관련해서도 중요하게 다루어질 수밖에 없는 문제이다. 첫째는 국제 개발업계가 원조제공의 고려 사항으로 수용국에서 그 원조가 얼마나 효과적으로 쓰일 수 있는가를 중시

I
II
III
IV
V
VI

하고 있기 때문이다. 만약 내부에 부패가 만연되어 있다면 제공된 자원이 내부에서 유효하게 사용된다는 보증이 취약할 것이고, 따라서 원조제공에 주저하게 될 것이다. 둘째로, 북한이 앞으로 내부 개혁을 통해서 지속적인 성장궤도에 진입해야 하는데, 만연한 부패는 국가의 정책 입안 능력과 집행 능력에 현저한 장애를 조장한다.

이 연구에 이어서 진행될 2차년도 연구는 만연해 있는 북한 부패의 실태에 대해 보다 경험적인 연구를 진행할 것이다. 여기의 1차년도 연구를 결산하면서 볼 때, 2차년도의 연구 방향을 예견해 보면, 다음과 같다. 인상적으로 분명한 것은 북한에서 부패가 만연되어 있다는 것이다. 이러한 상황을 이 글이 2장에서 거론했던 부패의 유형에 비추어보자면, 체제적 부패이다. 즉,

체제적 부패는 부패 행위가 (1) 만연하고 (2) 제도화된 경우이다. 여기서 제도화되어 있다는 것은 비공식적 규칙과 규범이 부패한 관료와 시민의 행위를 제약하고 발생시킨다(enable)는 것이다. 이러한 비공식적 규칙과 규범(다시 말해 제도)은 국가기구에 침투하고 공적영역과 사적 영역의 구별을 혼동시키는 무수한 비공식적 네트워크 속에 내장되어 있다. 국가기구의 밑바닥으로부터 최상층에 이르기까지 관료는 일상적으로 부패 행위를 저지르며 시민은 추가적 특혜(예를 들어 판결을 잘 받는 것), 또는 원래 법적으로 보장되어 있는 것(예를 들어 사업 허가를 제 때 받는 것)을 받아내자면 뇌물이 필수적이라는 것을 잘 알고 있다. 부패는 예외적 행위가 아니라 게임의 규칙 그 자체이다.²⁶²

북한의 부패는 본 연구에서 부패와 경제성장과 관련하여 논하면서 언급하였듯이 개발도상국 또는 체제전환국이 공유하고 있는 구조적 맥락에 의하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다. 즉,

²⁶² Stefes, "Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison," pp. 74~75.

개발도상 국가에는 국가의 재정능력 취약과 근대적 관료체의 미비, 전자본주의로부터 자본주의로 이행하는 가운데 발생하는 원시적 축적 및 그에 따른 재산권의 불안정성과 시장기능의 미정착 등 때문에 부패가 만연할 수밖에 없다.²⁶³

우선 북한에 부패가 만연해 있다는 것은 그다지 특이한 사실은 아니다. 과거와 현재의 많은 발전도상 국가 그리고 이글이 다루고 있는 중국과 루마니아의 경우에도 부패가 만연하고 있는 것에는 그다지 차이가 없다. 다만 북한 그리고 중국 및 루마니아에 차이가 있다면 중국과 루마니아의 경우는 중앙정부가 부패를 감소시키는 문제에 대해 심각한 관심을 가지고 반부패 정책을 지속적으로 추진해오고 있다는 것이다. 그렇지만 북한의 경우에는 이러한 노력을 찾아보기 어렵다. 또한 중국의 경우를 보면 부패의 수준이 상당히 심각함에도 불구하고, 지속적 경제성장을 이룩하는 데 성공하고 있다. 그러나 북한의 경우는 지속적으로 경제 침체에 직면해 있다.

이러한 점에서 볼 때, 북한의 부패는 이중적으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 즉 부패의 만연은 한편에서 국가의 공공재 서비스 능력을 붕괴시키고 있음과 함께 다른 편에서 부패가 국가 통제의 비공식 기제로 작용하고 있는 것으로 보인다. 즉,

(일반적으로) 부패의 만연은 국가능력이 붕괴하여, 조세징수율이 낮고, 법과 규정이 제대로 집행되지 않으며, 경제성장이 침체되는 것을 의미하게 된다. 그러나 (북한과 같이) ‘선하지 않은 주인(정권)하에서의 부패’ 모델을 한 걸음 더 진전시키면, 부패(독직)는 “국가 지도자의 지시에 대한 복종을 보장하는 국가의 능력을 붕괴시키는 것이 아니라 오히려 강화시킬 수 있다는 것이다.”²⁶⁴

²⁶³ Kahn, *State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies*: Khan, *Governance and Development*.

물론 부패가 만연하면서도 경제성장이 촉진된 경우가 있었다. 그렇지만 북한의 경우는 부패가 만연하면서 경제침체가 지속되는 유형의 국가에 속하는 것으로 볼 수 있다. 먼저 부패가 만연하는 가운데서도 경제성장이 촉진된 국가의 특성을 보면,

국가가 시장에 능동적으로 개입하여 지대와 재산권을 경제성장 촉진적으로 관리했다. 성공 국가에서는 국가가 재산권 변화를 조작하여 유치-자본가(proto-capitalist)의 탄생을 가속화했고, 지대를 조작하여 이러한 유치-자본가들이 기술을 가속적으로 획득할 수 있게 했다. 그런데 국가의 이러한 능동적 경제 간섭 역할 자체가 법적으로 볼 때 부패 행위와 뚜렷하게 구별되지 않았다.²⁶⁵

그러나 1990년대 이래 20여 년의 경험에서 볼 때, 북한의 부패는 북한 경제의 성장에 촉진적 역할을 하지 못하는 것으로 보인다. 성장 국가와 북한과 같은 비성장 국가에는 어떤 차이가 있을까? 성장 국가의 경우를 보면, 부패에 의해서 지대가 발생하더라도 국가가 생산적 또는 발전국가적으로 개입할 의지와 능력을 가지고 있기 때문에 그러한 지대가 궁극적으로 산업 투자와 시장 확대에 원료로 사용된다. 그러나 북한과 같은 장기 정체 국가의 경우는 부패 행위에 의해 지대가 발생하고 이것의 상당부분이 정권에 집중하는 경우에도 정권이 이를 군비증강이나 체제보위를 위해 비생산적으로 사용하고 있으며 또한 부패를 통해 개인이 치부하는 경우에도 재산권이 보장되어 있지 않고 민간 투자가 금지되어 있기 때문에 시장될 수밖에 없다. 이러한 상황은 구조적으로 영속적인 경제 침체를 야기할 수밖에 없다.

²⁶⁴ Keith Darden, "Graft and Governance: Corruption as an Informal Mechanism of State Control," *Department of Political Science* (October 2003), p. 8.

²⁶⁵ Kahn, *State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies*; Khan, *Governance and Development*.

한편 북한에 만연한 부패는 본 연구가 언급했던 모든 종류의 부패유형이 존재할 것으로 예견된다. 정치적 부패와 관료적 부패, 비시장 부패와 시장 부패, 사적 부패, 조직 부패, 집단 부패, 후견자 부패와 피후견자 부패, 위로 부터의 추출적 부패와 아래로부터의 재분배적 부패, 국가포획과 행정적 부패 등이 그것이다. 2차년도 연구는 경험적 자료를 통하여 이와 같은 부패 유형이 구체적으로 북한에 어떤 방식으로 존재하는지를 밝혀 낼 것이다.

마지막으로 거론할 수 있는 것은 체제적 북한 부패를 어떻게 감소시킬 것인가이다. 분명한 것은 현재까지 북한 정권은 내부 부패에 대해 심각한 문제로 인식하고 있다는 것을 공식적으로 천명한 적이 없다는 것이다. 따라서 북한 정권은 내부 부패를 감소시키기 위한 체계적이고 적극적 조치를 취한 적이 없다. 이는 중국 및 루마니아의 경우와 현격히 다른 점이다. 북한 정권 스스로가 반부패에 대한 인식이 존재하지 않는 경우, 국제사회가 축적하고 있는 반부패 정책 조치들은 무의미하다. 또한 국제금융기구의 반부패 정책은 적어도 야당과 독립 여론매체가 존재하는 정치체제를 대상으로 하고 있다. 예를 들어 부패 수준이 매우 높은 나라로 간주되는 러시아, 조지아, 아제르바이잔의 경우도 적어도 야당과 여론 매체가 존재한다. 이러한 나라에 대한 표준적 처방은,

우선 경제 전반에 대한 구조 조정과 시장에 대한 경쟁과 진입 확대, 이를 통해 경제적 이해관계를 분산시키는 것이 필요하며, 정치 지도자와 관료 집단에 대한 적절한 개혁 인센티브 제공, 책임성 확대, 공공 부문에 대한 감시 기제를 구축해 나가야 한다. 또한 기득권층에 포함되지 않은 집단의 이익 관철과 조정을 위한 집단행동 등이 보장되어야 한다.²⁶⁶

²⁶⁶ Joshua Charap and Christian Harm, "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State," *Africa Department*, Working Paper (July 1999), p. 14.

I
II
III
IV
V
VI

그러나 북한에 대해서 이러한 처방은 실현성이 없다. 그렇다면 북한 내부의 부패감소를 위해서 외부 행위자가 할 수 있는 일은 무엇일까? 이것이 2차년도 연구의 핵심 주제 중의 하나가 될 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강원택·조홍식. 『하나의 유럽』. 서울: 푸른길, 2009.
- 김영중. 『부패학-원인과 대책』. 서울: 숭실대학교 출판부, 2001.
- 김영평. 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울: 고려대학교 출판부, 2006.
- 대외경제정책연구원. 『루마니아 편람』. 서울: 대외경제정책연구원 지역정보 센터, 1996.
- 린즈·스태판 지음. 김유남·이충묵·주미영·안순철·이상환 옮김. 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』. 서울: 삼영사, 1999.
- 멘슈어 올슨. 『지배 권력과 경제 번영』. 서울: 나남출판사, 2010.
- 에드워드 베르 지음. 유경찬 옮김. 『차우셰스쿠』. 서울: 연암서가, 2010.
- 수잔 로즈 액커먼. 장동진 외 옮김. 『부패와 정부-원인, 결과 및 개혁』. 서울: 동명사, 2000.
- 안중석·성명재·전병목·정재호·박명호 공저. 『지하경제 규모의 측정과 정책시사점』. 서울: 한국조세연구원, 2010.
- 장형수·김석진·송정호. 『북한개발지원을 위한 국제협력 방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 정형곤. 『체제전환의 경제학』. 서울: 청암미디어, 2001.
- 향우연. 『독재자 최후의 날』. 서울: 산하, 1990.
- 한종만·김정훈·배규성 저. 『러시아마피아 현상의 이해』. 서울: 명지출판사, 2010.
- Amatya, Sen. *Development as Freedom*. New York: Random House Digital, 1999.
- Carol, Lancaster. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2007.

- Dambisa, Moyo. *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.
- Dani, Rodrik. *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007.
- Dimitris, Papadimitriou and Phinnemore David. *Romania and the European Union: From marginalisation to membership*. New York: Routledge, 2008.
- Freedom House. *The Anticorruption Policy of the Romania Government: Assessment Report*. Washington, D.C.: Freedom House, 2005.
- Fukuyama, Francis. *State-building: Governance and world order in the 21st century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- Goehring, Jeannette (eds.). *Nations in Transit 2008: Democratization from Central Europe to Eurasia*. New York: Freedom House, 2008.
- Jakob, Heidenheimer. *A Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. N.J.: New Brunswick Transaction, 1970.
- Karatnycky, Adrian, Alexander Motyl, and Charles Graybow. *Nations in Transit 1998: Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the newly Independent States*. New York: Freedom House, 1998.
- Khan, H. Mushtaq and Jome K. S. *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Kliggaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Lambsdorff, Johann Graf. *The Institutional Economics of Corruption*

- and Reform: Theory, Evidence, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Lu, Xiaobo. *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party*. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Mark, Nelson and Hanna Hala. *Governance and Anti Corruption: Some Lessons from Around the World*. New York: World Bank Institute, 2009.
- Nao, Tak-Wing and Wu Yongping. *Rent Seeking in China*. New York: Routledge, 2009.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- Hutchcroft, Paul D. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Cornell: Cornell University Press, 1998.
- Salamon, Lester M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.
- Shleifer, A. and Vishny R. W. *The Grabbing Hand, Government Pathologies and Their Curse*. MA: Harvard University Press, 1998.
- Stefes, H. Christoph. *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism*. London: Palgrave, 2006.
- Roper, Steven D. *Romania: The Unfinished Revolution*. Harwood Academic Publishers, 2000.
- Susan, Rose-Ackerman. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press, 1978.
- _____. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University

- Press, 1999.
- The World Bank. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- _____. *Diagnostic Survey of Corruption in Romania 2001*. New York: World Bank, 2001.
- _____. *Dealing with Governance and Corruption Risks in Project Lending: Emerging Good Practices*. New York: World Bank, 2009.
- Thomas, Melissa A. and Patrick Meagher. *A Corruption Primer: A policymaker's Overview of Concepts in the Corruption Literature*. New York: Routledge, 2004.
- Thomas W. Dichter. *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World Has Failed*. Amherst and Boston: University of Massachusetts Press, 2003.
- Transparency International. *Global Corruption Report*. Berlin: Transparency International. 2004.

- 胡鞍鋼. 『中國：挑戰腐敗』. 杭州：浙江人民出版社, 2001.
- 吳敬璉, 張軍擴. 『國有經濟的戰略性改組』. 北京：中國發展出版社, 1998.
- 邵道生. 『中國：阻擊腐敗』. 社會科學文獻出版社, 2010.

2. 논문

- 강현철. “루마니아 통치구조에 관한 연구.” 『국제지역연구』. 제2권 1호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 1998.
- 강혜련. “루마니아, 불가리아의 권력구조: 러시아와의 비교를 중심으로.” 『아태 쟁점과 연구』. 제3권 1호(한양대학교 아태지역연구센터), 2008.
- 김국신. “루마니아 공산정권 붕괴와 체제전환 발전상 실태.” 황병덕 외 지음. 『사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도 통일』. 서울: 통일연구원, 2010.

- 김유경. “반부패 국제 레짐 형성에 대한 비판여론적 접근 : 신자유주의적 반부패 규범의 제도화와 반부패 전략.” 『국제정치논총』. 제47집 3호(국제정치학회), 2007.
- 김정환. “루마니아 - 법의 정의가 존재함을 믿지 못하는 루마니아인들.” 『국제지역정보』. 제6권 8호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2002.
- 박건영. “부패가 국제무역에 미치는 영향에 관한 연구.” 『경영연구』. 제1권 1호(경영학회), 2010.
- 박정오. “민주화 10년, 루마니아의 문화갈등 연구.” 정병권 외. 『동유럽·발칸, 민주화와 문화갈등』. 서울: 한국외국어대학교 출판부, 2004.
- 박형중. “북한에서 권력과 재부의 분배구조와 동태성 1990년대 이래 분권화된 약탈.” 『통일문제연구』. 제21권 1호(통일연구원), 2009.
- 엄태현. “루마니아: 헌법 개정을 위한 국민투표.” 『국제지역정보』. 제7권 11호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2003.
- _____. “루마니아 탈세와의 전쟁.” 『국제지역정보』. 제8권 6호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2004.
- _____. “루마니아, 남동부 유럽과 함께 경제성장세 지속.” 『국제지역정보』. 제9권 2호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2005.
- 윤철기. “렌트와 국가의 유형.” 성균관대학교 정치외교학과 석사논문. 2002.
- 이기현. “중국 민주주의 발전의 제약: 당국가의 사영기업 통제와 붉은 자본가.” 『중국학연구』. 제49호(중국학연구회), 2009.
- _____. “중국 지방정부 불법토지개발 현상에 대한 원인 분석- 개혁기 중앙정부의 이익과 토지제도설계.” 『국제정치논총』. 제49권 4호(국제정치학회), 2009.
- 이호창. “루마니아 대통령 탄핵.” 『국제지역정보』. 제11권 2호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2007.
- 李瑞行. “中國의 公職腐敗 現況과 解決課題.” 『윤리연구』. 제73호(한국윤리학회), 2009.
- 임을출·최창용. “경제개혁과 이행조건, 그리고 공공 거버넌스: 북한 적용 가능성, 함의 및 과제.” 『통일정책연구』. 제16권 1호(통일연구원), 2007.

- 전가림. “중국의 부패상과 정부의 대응에 관한 연구.” 『국제지역연구』. 제12권 2호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2008.
- 전병곤. “중국의 체제전환과 부패구조.” 『국제지역연구』. 제3권 4호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 1999.
- 황정남. “2004년 루마니아의 대선 분석과 향후 전망.” 『국제지역정보』. 제9권 1호(한국외국어대학교 외국종합연구센터), 2005.

Acemoglu, Daron, James A. Robinson, and Thierry Verdier. “Kleptocracy and Divide-and-rule: a Model of Personal Rule.” *Center for Economic Policy Research*. Discussion Paper. No. 4059, September 2003.

Alin, M. Ceobanu. “When Socialism Meets Capitalism: Corrupt Princes and Post-Communist Transition. A Comparative Analysis.” MA dissertation. University of Nebraska, 1998.

Adam, Graycar and Villa Diego. “The Loss of Governance Capacity through Corruption.” *Governance: An International Journal of Policy*. Vol. 24, No. 3, July 2011.

Alistair, Cole and Jones Glyn. “Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France.” *Governance: An International Journal of Policy*. Vol. 18, No. 4, October 2005.

Amundsen, Inge. “Political corruption: an Introduction to the Issues.” *Chr. Michelsen Institute*. Working Paper. No. 7, 1999.

Andrew, G. Walder. “Elite Opportunity in Transitional Economies.” *American Sociological Review*. Vol. 68, No. 6, December 2003.

Anwar, Shah and Mark Schacter. “Combating Corruption: Look Before You Leap.” *Finance and Development*. Vol. 41, No. 4, December 2004.

Bennich-Björkman, Li. “The Cultural Roots of Estonia’s Successful Transition: How Historical Legacies Shaped the 1990s.” *East*

- European Politics and Societies*. Vol. 21, No. 2, June 2007.
- Bhagwati, N. Jagdish. "Directly Unproductive, Profit Seeking DUP Activities." *Journal of Political Economy*. Vol. 90, No. 5, October 1982.
- Black, Bernard, Reinier Kraakman, and Anna Tarassova. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong." *Stanford Law School. John M. Olin Program in Law and Economics*. Working Paper. No. 178.
- Brsoveanu, Lulian Viorel. "Underground Economy and Corruption: the Major Problems of the Romania Economy." *Theoretical and Applied Economics*. Vol. 17, No. 11, November 2010.
- Burnside, Craig and David Dollar. "Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence." *The World Bank*. Research Paper. No. O-2834, 2004.
- Charap, Joshua and Christian, Harm. "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State." *IMF Africa Department*. Working Paper. No. 99/91, July 1999.
- Cheung, Anthony, B. L. "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities." *Governance*. Vol. 18, No. 2, June 2005.
- Cilin, Mackerras. "Party Consolidation and the Attack on Spiritual Pollution." *The Australian Journal of Chinese Affairs*. No. 11, January 1984.
- Coolidge, Jacqueline and Susan Rose-Ackerman. "High-Level Rent-Seeking and Corruption in African Regimes." *The World Bank*. Policy Research Working Paper. No. 1780, November 1999.
- Daren, Keith. "Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine Under Kuchma." *East European Constitutional Review*. Vol. 10, Spring/Summer 2001.

- _____. “Graft and Governance: Corruption as an Informal Mechanism of State Control.” *Department of Political Science*, October 7, 2003.
- Dowley, Kathleen, M. and Brian D. Silver. “Social capital, ethnicity and support for democracy in post communist states.” *Europe Asia Studies*. Vol. 54, No. 4, December 2000.
- Dreher, Axel and Thomas Herzfeld. “The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence.” Working Paper Series, June 2005.
- Groff, Stephen, P. “Getting Value for Money: Effective Aid, Effective Development.” *Global Asia*. Vol. 6, No. 2, June 2011.
- Guo, Yong. “Corruption in Transitional China: An Empirical Analysis.” *The China Quarterly*. No. 194, June 2008.
- Guo, Yong and Angang, H. “The Administrative Monopoly in China’s Economic Transition.” *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 37, No. 2, June 2004.
- Guthrie, Douglas. “The Declining Significance of Guanxi in China’s Economic Transition.” *The China Quarterly*. No. 154, 1998.
- He, Zengke. “Corruption and Anti-Corruption in Reform China,” *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 33, No. 2, June 2000.
- Heimann, Ben W. and Fritsz Heineman. “The Long War against Corruption.” *Foreign Affairs*. Vol. 85, No. 3, May/June 2006.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition.” *The World Bank*. Policy Research Working Paper. No. 2444, September 2000.
- Hillman, L. Arye and Schnytzer Adi. “Illegal economic activities and purges in a Soviet-type economy: A rent-seeking perspective.” *International Review of Law and Economics*. Vol. 6, No. 1,

- January 1986.
- Hussmann, Karen and Muguel Penailillo. "How can Technical Assistance Support the Implementation of UNCAC?" *CMI*. U4 Background Paper for the International Cooperation Workshop on Technical Assistance for the Implementation of UNCAC, May 2007.
- Hutchcroft, Paul, D. "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development." *Political Studies*. Vol. 45, No. 3, March 1997.
- Jain, K. Arvind. "Corruption: A Review." *Journal of Economic Surveys*. Vol. 15, No. 1, February 2001.
- Johnson, Juliet. "Path Contingency in Postcommunist Transformations." *Comparative Politics*. Vol. 33, No 3, September 2003.
- Khan, H. Mushtaq. "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries," B. Harris-White and G. White (eds.). *Liberalization and New Corruption*. IDS Bulletin Vol. 27, No. 2, June 1996.
- _____. "Determinants of Corruption in Developing Countries: The Limits of Conventional Economic Analysis," Susan Rose-Ackerman (eds.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- Kolankiewicz, George. "Social capital and social change." *British Journal of Sociology*. Vol. 47, No. 3, September 1996.
- Li, David, D. "Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy." *The American Economic Review*. Vol. 88, No. 2, May 1998.
- Lipset, Seymour Martin and Gabriel Salman Lenz. "Corruption, Culture and Markets," Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (eds.). *Culture Matters*. New York: Basic Books, 2000.
- Lodge, Martin and Gill Derek. "Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post NPM in New Zealand." *Governance*:

- An International Journal of Policy*. Vol. 24, No. 1, January 2011.
- Lu, Xiaobo. "Booty Socialism, Bureau-preneurs and the State in Transition: Organizational Corruption in China." *Comparative Politics*. Vol. 32, No. 3, April 2000.
- Mauro, Paolo. "Why Worry About Corruption?" International Monetary Fund(IMF), Economic Issue 6, 1997.
- McNutt, Kathleen and Pal. A. Leslie. "Modernizing Government: Mapping Global Public Policy Networks." *Governance: An International Journal of Policy*. Vol. 24, No. 3, July 2011.
- Mehlum, Halvor, Karl Ove Moene and Ragnar Torvik. "Cursed by resources or institutions?" *Norwegian University of Science and Technology. Department of Economics. Working Paper Series*. No. 10, 2005.
- Myers, James. "Modernization and Unhealthy Tendencies." *Comparative Politics*. Vol. 21, No. 2, January 1989.
- Nye, Joseph. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review*. Vol. 61, No. 2, June 1967.
- Paldam, Martin and Svendsen Tinggard Gert. "Missing Social Capital and the Transition in Eastern Europe." *Journal of Institutional Innovation, Development, and Transition*. Vol. 5, 2001.
- Park, Hung Mo. "Corruption and Economic Growth." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 29, 2009.
- Parris, Kristen. "The Rise of Private Business Interests," Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (eds.). *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999.
- Pranab, Bardhan. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature*. Vol. 35, No. 3, September 1997.

- Precupetu, Iuliana. "Corruption and Anticorruption Measures in Romania." *Calitatea Vietii*. Vol. 18, No. 3-4, 2007.
- Ren, Jianming, and Zhizhou Du. "Internationalized Corruption: Power Overconcentration of the First-in-Command in China." *Crime Law Social Change*. Vol. 49, No. 1, 2008.
- Rhodes, R. A. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*. Vol. 44, No. 4, September 1996.
- Ristei, Mihaiela. "The Politics of Corruption: Political Will and the Rule of Law in Post-Communist Romania." *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 26, No. 3, September 2010.
- Sandholtz, Wayne and Taagepera Rein. "Corruption, Culture, and Communism." *International Review of Sociology*. Vol. 15, No. 1, January 2005.
- Shieh, Shawn. "The Rise of Collective Corruption in China: the Xiamen smuggling Case." *Journal of Contemporary China*. Vol. 14, No. 42, 2005.
- Shleifer, Andrei and Robert Vishny W. "Corruption." *The Quarterly Journal of Economics*, August 1993.
- Stan, Lavinia. "Romania: in the shadow of the past," Sabrina P. Ramet (eds.). *Central and Southeast European Politics since 1989*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.
- Steen, A. "The New Elites in the Baltic States: Recirculation and Change." *Scandinavian Political Studies*. Vol. 20, No. 1, January 1997.
- Stefes, H. Christoph. "Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison." *Caucasian review of International Affairs*. Vol. 2, No. 2, Spring 2008.
- Steves, Franlin, and Alan, Rousso "Anti-corruption programmes in post communist transition countries and changes in the

- business environment, 1999–2002.” *European Bank for Reconstruction and Development(EBRD)*. Working Paper. No. 85, 2003.
- Sun, Yan. “Reform, State and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China than in Russia?” *Comparative Politics*. Vol. 32, No. 1, October 1999.
- Svensson, Jakob. “Eight Questions about Corruption.” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 19, No. 3, Summer 2005.
- Szonja, Szelenyi, Ivan Szelenyi, and Imre Kovach. “The Making of the Hungarian Postcommunist Elite: Circulation in Politics, Reproduction in the Economy.” *Theory and Society*. Vol. 24, No. 5, October 1995.
- Thorbecke, Erik. “The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950–2000,” Finn Trap. *Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future*. London and New York: Routledge, 2000.
- Transparency International. “Poverty, Aid and Corruption.” Policy Paper. No. 1, 2007.
- Waterbury, John. “Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime.” *World Politics*. Vol. 25, No. 4, July 1973.
- Wei, Shang-Jin. “Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand.” *UNECE*. Spring Seminar in Geneva, May 7, 2001.
- Wintrobe, Ronald. “Rent seeking and redistribution under democracy versus dictatorship,” Albert Breton, Gianluigi Caleotti, Pierre Salmon, Ronald Wintrobe (eds.). *Understanding democracy: Economic and political perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Wu, Jieh-Min. “State Policy and Guanxi Network Adaptation in China:

Local Bureaucratic Rent-Seeking.” *Issues and Studies*. Vol. 37, No. 1, January/February 2001.

城市化與土地制度改革課題組. “城市化, 土地制度與經濟可持續發展—靠土地支撐的城市化還將持續下去.” 『世界銀行報告書』, 2005年.

黃佩化. “費改稅：中國預算外資金和政府間財政關係的改革,” 理查德.M. 伯德等. 『社會主義國家的分權化：轉軌經濟的政府間財政轉移支付』. 北京：中央編譯出版社, 2001.

李彥. “權力腐敗是依法治國的嚴重障礙.” 『社會科學戰線』. 第6期, 1998.

李耀波. “新中國建立后反腐敗鬭爭的歷史考察.” 『華南師範大學學報』. 第3期, 2001.

李榮梅. “中國共產黨執政以來反腐敗方式選擇的歷史經驗與啓示.” 『理論研究』. 第5期, 2009.

劉俊俊. “反腐敗：困局，難點與路徑選擇.” 『法治論壇』. 第19輯, 2010.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

『People's Daily』.

『産權市場』.

『檢察日報』.

『信息時報』.

『中國網』.

『中華工商時報』.

『中國統計年監』 2000年.

『中國最高人民檢察工作報告』 1986年, 2008年.

Commission of the European Communities. “A Union Policy Against Corruption.” Brussels, May 21, 1997.

European Commission Directorate-General Justice. "Freedom and Security, EU Anti-Corruption Policy and 10 Principles for Candidate Countries." Conference on Anti-Corruption. Ankara, Turkey, 7~8 July, 2005.

European Commission. "Interim Report from the European Commission to the European Parliament and the Council: On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism." Brussels, February 18, 2011.

Timm, Christian. "Neopatrimonialism by default. State politics and domination in Georgia after the Rose Revolution." Paper presented at the workshop "Neopatrimonialism in Various World Regions," August 2010.

The World Bank. "Implementation Plan for Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption." Operations Policy and Country Services, 2007.

<<http://www.balkaninsight.com>>.

<<http://www.biac.org>>.

<<http://www.countrystudies.us/romania>>.

<<http://www.en.wikipedia.org>>.

<<http://www.ipsnews.net>>.

<<http://www.jamestown.org>>.

<<http://www.just.ro>>.

<<http://www.mongabay.com>>.

<<http://www.oecd.org>>.

<<http://www.oeconomica.uab.ro/upload/lucran/1020081/36.pdf>>.

<<http://www.setimes.com>>.

<<http://www.transparency.org>>.

<<http://www.usatoday.com>>.

<<http://www.worldbank.org>>.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미-중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대업	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임윤출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(I)	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(II)	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원

2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원

협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	허영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	박영외 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원

2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	10,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2009	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원

기타

2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009 김정일 현지도 동향 1994-2008		15,000원
2009 The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원

2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용-편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용-편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용-편익 사례연구(통일 비용-편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용-편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용-편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong-Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

연례정세보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2008-12 한-러 정상회담 결과분석	여인곤
-----------------------	-----

2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 최병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	아로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외

KINU 정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외

2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

Studies Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin Wook, Kim Kook Shin, Park Hyeong Jung, Cheon Hyun Joon, Cho Jeong Ah Cha Moon Seok, Hyun Sung Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryoan, Jang Hyung Soo, Cho Han Bum, Choi Tae Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ilh Pyo, Hwang Sun Hye

기타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-15-02

부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁

 통일연구원

www.kinu.or.kr

