

부패발생 원인과 집단행동 원리

- 부정청탁 및 금품 수수 방지법의 반부패 효과성을 중심으로

Causes of Corruption and Collective Action Model

- Regarding the Possibility of the Improper Solicitation and Graft Act in Fighting Corruption

김진영(Kim, Jin Young)*

ABSTRACT

Despite significant efforts and investment in combating corruption over the last several decades, corruption perception index(CPI) of Korea are not improved, even worse CPI was deteriorated over last two years.

The paper examines some models which explain causes of corruption. Before searching for anti-corruption measures, we need to better understand the underlying causes of corruption of bureaucrats. When we explain corruption, two economic models are usually mobilized, the principal-agent model and the collective action model. All economic models assume every agent optimizes under constraints. A corrupt bureaucrat compares the benefit of corruption with the cost of corruption which includes the probability of being detected and severity of punishment. We should then introduce reforms to reduce the benefits and increase the costs for those civil servants involved in corrupt acts. However, It is asserted that collective action model, which emphasize anti-corruption culture, needs to be adopted to remedy corruption of Korea. To solve collective action problem, social trust and proper sanctions on corruption have been emphasized in the literature. With a view to this assertion, The Improper Solicitation and Graft Act(YoungRan Bub) of Korea, which has been activated in 2016, is a meaningful step to control corruption.

Key words: Improper Solicitation and Graft Act, collective action, corruption, trust

* 강원대학교 사범대학 일반사회교육과 교수

I. 서론

부패발생은 다양한 경향성을 보이고 있다. 사회적 혼란을 겪고 있는 국가에서 정치체제가 불안정한 경우에 부패 발생의 정도가 높고 국가의 발전정도나 소득수준이 높아질수록 부패는 줄어든다는 사실은 매우 잘 알려져 있다. 일부 예외국가도 있지만 경제 발전의 정도가 낮은 동남아시아 아프리카 그리고 남아메리카 국가들은 경제발전이 앞선 유럽이나 북미 지역 국가들에 비해서 부패가 높은 것이 일반적이다. 부패를 개발도상국의 문제로 보거나 경제성장의 장애물로 여기는 것은 암묵적으로 부패를 후진국이나 사회체제가 제대로 작동하지 않는 이행기 경제(transition economy)의 특징적으로 나타나는 문제로 보기 때문이다.(Gray 1998) 우리가 접하는 브라질이나 필리핀에 대한 뉴스의 상당부분은 대통령을 비롯한 정부 고위관리의 부패에 관한 내용이라는 것은 이런 사실을 잘 반영하고 있다.

다수의 연구들(Neeman et. al. 2003, Paldam 2002, Williams 2000, Wraith and Simkins 1963)이 경제성장 혹은 국가 발전에 따라서 부패가 감소한다는 사실을 보여주고 있는데 사회적 정치적 법적 개혁이 이루어진 성숙한 국가에서 부패는 드문 현상으로 보고 있다. 경제 발전을 이룩한 국가에서 사회제도나 법체계가 잘 확립되어 있기 때문에 사회의 투명성이 높아서 부패 발생의 여지가 적기 때문이라 할 수 있다. 한편 선진국 관료의 보수는 개발도상국에 비해서 매우 높은 편이기 때문에 부패행위로 인한 관료직의 상실에 따른 피해가 개발도상국에서 보다 선진국에서 훨씬 높은 것도 선진국 부패가 낮은 중요한 이유가 될 수 있다. 아시아 국가들 가운데서 싱가포르의 부패가 낮은 것은 것으로 유명한데 싱가포르 공무원들은 스스로 전문성과 청렴성이 높지만 공무원 보수도 비슷한 수준의 국가들 보다 훨씬 높다.¹⁾

경제성장 외에도 민주화의 진행이 부패를 낮춘다는 연구들도 있다.(Boehm 2015, Jetter et. al. 2015, Rock 2009, Shleifer & Vishny 1993) 민주화의 진행이 부패를 줄이는 과정은 단선적이 아니라 유(U)자형 모습을 보이는 것으로 알려져 있다. 민주화가 진행됨에 따라 소수의 엘리트층에 집중되어 있던 정치적 의사결정이 다수의 사람들에게 개방됨에 따라서 부패의 가능성 역시 다수의 사람들에게 개방되기 때문에 부패 발생 빈도가 높아질 수 있다. 그러나 민주화의 진행이 일정 수준에 이르면 정보공개 이루어지고 정부예산에 대한 접근 가능성이 많은 사람들에게 개방됨에 따라 투명성이 높아지고 정부계약이나 정부예산을 확보하기 위한 경쟁이 치열해 짐에 따라 부패 가능성이 낮아진다는 주장이 가능하다.(Mohtadi & Roe, 2003)

한국은 경제발전의 정도도 높고 1인당 국민소득도 높은 국가이다. 경제규모로 보면 세계

1) 싱가포르 수상의 연봉은 미국 대통령의 연봉보다 4배 이상 되고 공무원들도 주택제공과 해외연수 등 다양한 혜택이 주어지고 있다. 매경뉴스 2016. 8. 16 기사.

10위권이고 1인당 국민 소득도 환율에 따라 달라지기는 하지만 선진국 기준이라는 2만 달러를 넘어서 3만 달러에 근접하고 있다. 권력분립이나 인권보호의 정도와 같은 지표를 보면 민주화 진행 정도에서도 선진국에 해당한다. 그러나 비슷한 정도의 경제발전을 이룩한 국가들에 비해서 부패 정도는 매우 높은 예외적인 현상을 보이고 있다. 여러 선진국들이 경제발전과 민주화에 따라서 부패가 줄어들고 청렴의식이 정착된 것과 비교하면 매우 예외적이다.

한국의 반부패 제도와 정책 노력도 외국의 사례와 비교하여 결코 낮은 편이 아니다. 경찰 검찰과 같은 사법제도도 잘 발달되어 있고 별도로 감사원과 국민권익위원회와 같은 반부패 기구들도 잘 갖추어져 있다. 아울러서 1997년에 OECD의 뇌물방지협약에 따른 법제를 정비하였고, 2003년에 출범한 유엔 반부패협약을 2008년에 국회에서 비준하였다. 2010년에는 한국이 주도하여 서울에서 개최된 ‘G20반부패 행동계획’에도 주도적으로 참가하고 있다. 뇌물 수수를 처벌하는 형법 외에 2001년에 부패방지법을 제정하였으며 이법에 근거하여 반부패 청렴사회를 주요 목적으로 하는 국민권익위원회라는 별도의 반부패 기구를 설립하였다. 역대 대통령들도 모두 주요 공약 사항으로 반부패정책을 포함하고 있는데 현재의 문재인 정부도 반부패정책을 적극적으로 추진하고 있다.

그럼에도 불구하고 국민들의 부패에 대한 인식은 개선되지 않고 있다. 독일의 국제투명성 기구가 180개 국가를 대상으로 해마다 부패인식지수(CPI)를 조사 발표 하고 있는데 우리나라는 국가 수준에 걸맞지 않게 순위가 낮다. 180개 국가 가운데 40위권을 유지하고 있었는데 최근에는 더 떨어져서 50위권으로 하락하였다. 2016년이나 2017년의 우리나라 정치적 상황을 반영한다고 하더라도 매우 낮은 수준이다. 35개 OECD 국가를 대상으로 하면 최하위권인 29위를 기록하고 있는데 그나마 이 순위가 지속적으로 하락하고 있다. 국제투명성 기구의 부패 인식 지수는 주로 부패에 대한 시민들의 인식을 측정한 것인데 비해서 세계경제포럼(World Economic Forum)이 기업가들을 대상으로 조사하여 발표하는 국제경쟁력보고서에도 부패정도를 가늠할 수 있는 항목이 들어 있다. 이 기구가 발표하는 윤리와 부패(ethics and corruption) 보고서에서도 한국은 137개 국가 가운데서 59위에 위치하고 있어서 국가의 경제력이나 사회발전 정도에 비해서 매우 낮다.²⁾

우리나라는 이와 같이 비슷한 수준의 경제발전과 정치발전을 이룩한 국가들과 비교해 보면 예외적으로 부패가 높은 특이한 현상을 보이고 있다. 높은 부패를 줄이기 위한 반부패 대책이 실효성을 갖기 위해서는 부패 발생 원인이나 기전을 밝히는 것이 선행되어야 할 것이다. 부패발생을 설명하는 여러 가지 모형들이 있다. 경제학에서는 범죄나 부패를 경제주체의 합리적 선택의 결과로 설명하고 있다. 이 글에서는 먼저 본인대리인 모형(principal-

2) 같은 기관에서 국제경쟁력 보고서를 작성하는데 12개 분류(pillar) 중에서 제도(institution)가 있고 제도의 하위 항목에 부패귀속(incidence of corruption)이 있는데 이 부분도 한국은 140개 국가 가운데 45위를 차지하고 있다. 한국의 국제경쟁력이 15위라는 점을 고려할 때 부패가 국가 경쟁력을 저하시키고 있다는 점을 알 수 있다. The Global Competitiveness Report 2017-2018. p338.

agent model)의 내용과 행동원리를 통하여 부패 발생 기전을 설명한다. 당연한 귀결로 반부패 대책을 모색한다. 이어서 경제학뿐만 아니라 여러 사회과학에서 부패행위를 설명하는 집단행동모형(collective action model)의 내용을 설명한다. 사회현상을 설명하는 집단행동 모형은 이론의 발달 과정에서 사회과학 분석방법의 공동체로 여겨질 만큼 여러 분야에서 발달한 분석 방법의 결합체이다. 공공재와 무임승차자 문제, 공용지의 비극, 수인의 딜레마 그리고 공공선택이론과 같은 경제현상은 모두 집단행동 모형으로 귀결 된다고 할 수 있다. 집단행동 모형은 2016년 발효된 부정청탁 및 금품등 수수방지법(이하 청탁금지법)³⁾의 효과에 대한 의미있는 설명을 제공하고 있다. 공동체를 위한 집단행동이 부족한 상황에서 구성원간의 신뢰나 인식전환이 중요한데 청탁금지법은 이런 계기를 제공한다고 할 수 있다.

이 글은 서론에 이어서 II장에서 부패에 대한 본인대리인 모형의 내용과 반부패 함의를 검토해 본다. 본인대리인 모형은 이미 여러 반부패 연구들에서 자주 인용되었지만 구체적인 함의에 대해서는 여전히 연구가 부족한 실정이다. 본인대리인 모형은 합리적 의사결정을 하는 경제주체로서 관료나 정치인이 부패행위를 선택 할 수 있다는 점을 설명한다. 이어서 III장에서는 개인적으로 합리적인 행동이 사회적으로 공동선으로 연결된다는 후생 경제학의 정리가 집단행동 모형에서 달성되지 않는다는 점을 설명한다. 집단행동 모형은 부패가 비정상적으로 높은 사회에서 부패 발생 기전을 설명할 수 있다는 점에서 우리나라의 부패 현상을 설명하는데 큰 함의를 갖고 있다. IV장에서는 집단행동모형에 따른 부패억제 방안을 모색한다. 집단행동모형은 부패가 만연하는 것은 부패를 용인하는 사회적 분위기에 기인한다고 본다. 개인적인 합리성이 사회적 합리성을 담보하지 못하는 상황에서 부패를 억제할 수 있는 방안은 사회적 신뢰를 구축하거나 문화적으로 부패에 대한 적절한 제재를 가하는 것이 중요하다는 점을 제시한다. 우리나라에서 2016년부터 시행된 청탁금지법은 부패행위에 대한 일반적인 제재 즉 징역의 기간이나 벌금의 과다가 아니라 사회적 통제로서 기능하는 면이 많다는 것을 밝힌다. 이 법은 부패와 선물 사이의 경계를 분명히 하여 반부패 노력의 거래비용을 줄여서 부패를 억제하는 데 큰 역할을 할 수 있다는 것을 밝힌다. 마지막 장에서는 이상의 논의를 요약 정리한다.

3) 이 법은 입법과정과 법 출발과정에서 많은 사람들의 주목을 받았는데 한 꼭지가 법의 명칭에 관한 것이었다. 법의 명칭이 길기 때문에 간단히 ‘청탁금지법’으로 부르기도 하지만 언론이나 세인들은 법 제정 과정에서 큰 역할을 했던 국민권익위원장이었던 김영란 위원장의 이름을 따서 ‘영란법’으로 부르는 것이 더 일반적이다. 경제학을 전공한 사람들은 1997년의 금융위기를 ‘외환위기’라고 부르지만 언론에서는 ‘IMF사태’라고 부르는 것이 더 인기 있는 것과 같은 이치라 할 수 있다.

II. 부패와 본인대리인 모형

1. 부패 발생 모형의 중요성

질병의 치료도 원인 분석에서 출발하는 것과 마찬가지로 반부패 대책도 부패 발생 원인 분석이 선행되어야 한다. 부패의 원인이나 부패 발생 메커니즘에 대한 이해는 반부패 정책이나 제도를 수립하고 수단을 강구하는데 중요한 역할을 한다. 부패 연구의 대가인 클릿가르드(R. Klitgaard)는 저서 부패통제(Controlling Corruption)에서 부패의 발생기전을 $C = M + D - A$ (여기서 C: 부패, M:독점력, D: 재량, A: 책무성)의 이른바 부패공식(Corruption Formula)으로 표현하였다.(Klitgaard 1998) 이 공식은 단순하기는 하지만 부패 발생 원인을 이해하는데 매우 유용하다. 관료 부패의 출발은 독점적 지위와 재량이고 부패를 줄이는 장치로서 책무성이 존재한다는 것이다. 관료가 인허가나 규제, 조세 징수와 같은 독점적인 권한을 가지고 있으면서 적절한 감시나 통제가 없고, 해석에 재량권을 가지고 있으면 부패가 발생하기 쉽고 상급자 감사기관 그리고 국민에 대한 책무성이 커질수록 부패는 줄어들게 된다는 것이 부패공식의 의미다. 이 공식이 유효하다면 부패대책은 자명해진다. 관료의 권한을 줄이거나 권한의 사용을 투명하게 하는 것이 필요하다. 정부나 관료의 독점적 권한이 커질수록 부패가능성이 높아지기 때문에 권한의 지방이양이나 민영화를 통하여 경쟁을 도입하면 부패는 줄어들 수 있다는 결론이 가능하다. 아울러서 관료의 재량이 커질수록 부패가 증가하기 때문에 관료의 재량을 줄이기 위한 기준을 마련하거나 엄격한 통제를 통하여 부패를 줄일 수 있다. 관료의 책무성을 높이기 위하여 감사제도 강화, 재산등록 등을 도입하는 방안이 강구될 수 있다. 부패공식 모형의 유효성에 대한 논쟁이 있기는 하지만 부패 발생 메커니즘을 간단하게 설명하면서 부패 억제 방안도 적절히 제시하는 장점이 있다.

2. 경제학적 부패 모형

신고전학과 경제학 이론은 인접 사회과학에 자주 이용되기 때문에 제국주의 학문으로 불리기도 한다. 법학에서 범죄의 발생과 처벌을 설명하는 이론은 신고전학과 경제학 원리와 매우 유사하다.(Cooter & Ulen 2016) 개인들은 사고발생의 비용과 사고예방 비용을 비교하여 적절한 예방조치를 취한다. 범죄를 처벌하는 법도 같은 원리를 따른다고 할 수 있다. 형법에 대한 경제적 분석은 범죄에 의해서 발생하는 피해와 범죄를 방지하기 위한 비용을 동시에 고려하여 법이 제정된다고 본다. 법도 일반적인 경제원리와 마찬가지로 범죄피해의 비용과 범죄예방 비용을 최소화 하도록 하는 원칙을 따르고 있다. 범죄를 예방하는 것이 법의

목적이지만 범죄 예방 비용이 과도한 경우에는 어느 정도 범죄를 용인하는 것이 경제적으로 더 나은 판단일 수도 있다. 범죄 발생에 의한 비용도 줄여야 하지만 범죄를 예방하는 법을 제정하고 운영하는 데도 자원이 소요되기 때문에 범죄 예방 비용 역시 줄여야 하기 때문이다. 따라서 범죄를 억제하는데 아무런 비용이 들지 않는 경우에만 범죄를 100% 완전히 없애는 수준까지 줄이는 것이 합리적일 수 있다.

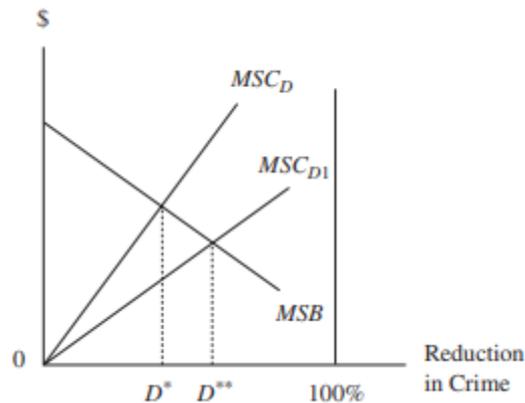


그림 1. Cooter & Ulen 2016, p475에서 인용.

MSB는 범죄 억제에 따른 사회적 편익을 나타내고 MSC는 범죄억제에 들어가는 사회적 비용을 나타낸다. 두 비용의 합이 가장 낮은 수준은 두 곡선이 교차하는 수준이 된다.

범죄를 예방하기 위하여 법을 제정하고 적용하는 과정에서 비용을 적절히 고려하는 것이 합리적 판단이다. 법과 제도를 운영하는 쪽과 마찬가지로 범죄자도 범죄를 통하여 얻을 수 있는 이익과 범죄 발각 가능성, 처벌의 강도에 따른 비용을 고려하여 적정 수준의 범죄를 저지른다고 간주하고 있다.⁴⁾ 경제학자 베커(G. Becker)는 사람들은 범죄를 저지르는 때의 기대이익이 대안인 정직한 행동을 할 때의 기대 이익보다 크면 범죄를 저지르는 것이 합리적인 행위라고 판단하기 때문에 범죄가 발생한다고 주장한다. 동일한 상황에서 어떤 사람들은 범죄를 저지르는데 비해서 어떤 사람들은 범죄를 저지르지 않는 것은 사람마다 기대이익과 비용에서 차이가 나기 때문이라 할 수 있다. 부패의 이익은 자신이나 관련된 사람에게 귀속되는 금전적 이득 외에 명성, 승진, 권한 확대와 같은 것을 포함하고 비용은 뇌물이나 상납금을 포함하여 도덕적 비용, 명예실추 그리고 발각의 위험과 처벌의 강도를 모두 포함한다.

부패가 개인의 합리적 선택 결과라는 설명에 대해서 도덕이나 윤리를 중시하는 사람들은 매우 불편하게 느끼지만 사람들의 합리성을 강조하는 경제학자들에게는 효용을 극대화하는 소비자나 이윤을 극대화하는 기업가와 자신의 이익을 극대화하는 관료의 행동 사이에 차이

4) 범죄 행위에 대한 처벌은 공리주의 사상(utilitarian thought)에 따르면 사회적 비용을 최소화 하도록 하여야 하지만 응보주의(retributivism)라는 도덕적 이론에 따르면 사회적 비용과 상관없이 도덕적으로 옳은 입장을 취해야 한다. Cooter & Ulen(2016) p455.

가 없다. 뷰캐넌(J. Buchanan)을 비롯한 공공선택학과 경제학자들은 시장에서 기업이나 소비자가 자신들의 이기심을 바탕으로 합리적으로 행동하는 것과 마찬가지로 정치인이나 관료도 자신의 이기심을 근거로 행동한다는 주장을 하고 있다.(Buchanan & Tullock 1962) 기존의 정치학 교과서에서 기술된 것과 같이 정치인이나 관료가 국가와 국민들의 후생극대화를 위해서 행동한다는 전제가 너무 순진하다는 생각이 공공선택학과 경제학자들이 정치인과 관료로 구성된 정부를 보는 시각이다.

모든 행위자들은 합리적 의사결정자이고 자신들의 이익이 무엇인지 분명히 알고 있다는 전제하에서 사람들의 행동을 설명하고 예측한다. 범죄나 부패에 대한 합리적 개인 가정은 부패가 우연한 실수가 아니라 자신의 행위를 분명하게 인식하는 경제주체의 면밀한 계산의 결과로 발생하는 합리적인 행위라는 것이다.(Søreide, 2014)

3. 본인대리인 모형과 부패

계약조건하의 최적화를 통하여 관료의 부패행위를 설명하는 이론은 정보경제학의 발달과 더불어 본인-대리인 모형(principal-agent model)으로 확대된다. 제도가 고정되어 있고 상급자가 하급자를 완벽하게 감시감독 할 수 있는 상황은 비현실적인 가정이라 할 수 있다. 관료의 재량은 처음부터 법률이나 규정에 의해서 주어질 수도 있지만 상급자의 감시감독이 불충분할 때 즉 정보가 부족할 때 발생하는 것이라 볼 수도 있다.

본인이라 지칭되는 행동주체의 목표를 대리인이라 불리는 행동주체가 달성하도록 계약되어 있지만, 본인이 대리인의 행동을 충분히 감시 감독할 수 없을 때 즉 정보가 불충분할 때 대리인은 본인의 목표함수를 극대화 하는 것이 아니라 자신의 목표를 극대화 한다는 것이다. 국민의 복지를 최우선으로 생각하는 선량한 정치인이 관료를 임명하여 공공서비스를 제공하거나 조세를 징수하는 상황에서 관료의 행동을 충분히 감시 감독할 수 없을 때 관료는 정치지도자가 원하는 행동을 하는 것이 아니라 본인의 이익을 위한 행동을 하게 된다. 이런 상황을 경제학에서는 정보비대칭에 따른 관료의 도덕적 해이(moral hazard)라고 부른다.

부패원인을 경제학적으로 설명할 때 본인-대리인 모형이 가장 많이 활용되고 있다. 특히 경제성장과 부패의 관계를 밝히는 연구들에서는 비용편익분석의 근거를 갖고 있기 때문에 대부분 이 모형을 활용하고 있다.(Klitgaard 1988, Rose-Ackerman 1978, Ugur & Dasgupta 2011)

부패이론에서 본인과 대리인은 다양하게 설정될 수 있다. 우선 선거를 통하여 선출된 정치인이 본인이 될 수 있다. 대통령 광역단체장 기초자치 단체장과 같이 선거를 통하여 선출된 정치인들이 관료들을 임명하거나 지휘하여 업무를 수행하는 역할을 하는 본인이고 이들의 지휘를 받는 관료들이 대리인이 될 수 있다. 한편 장관이나 국장과 같이 고위 관료들이 하위관료를 지휘 감독하여 업무를 수행하기 때문에 고위관료들이 본인이 되고 이들의 지휘

감독을 받는 하위관료가 대리인이 될 수 있다. 그러나 더 근본적인 본인은 국민들이 될 수 있다. 국민들은 자신들의 복지를 향상시키려는 목적으로 정치인과 관료에게 권한을 위임한 것으로 볼 수 있기 때문에 일반 국민들이 본인이 되고 모든 공직자가 대리인이 될 수 있다.⁵⁾

본인과 대리인의 보기

본인	대리인
투표자(국민)	선출된 공직자(정치인)
선출된 관료(정치인)	고위관료
고위관료	하위관료나 부하직원

그림 2. 본인과 대리인의 구조

본인대리인 모형에서 부패는 본인이 효과적인 감시감독 수단과 정보가 부족한 것을 기회로 대리인이 자신들의 재량권을 활용하여 사적인 이익을 챙기기 때문에 발생하는 것으로 생각할 수 있다. 따라서 부패를 억제하기 위해서는 감시감독(monitoring), 제재와 처벌(sanctioning and punishment) 그리고 재량축소와 같은 방안들이 활용될 수 있다.(Marquette and Peiffer 2015, p. 2) 감시감독이 용이한 경우도 있지만 관료를 감시하는 것은 대부분 비용을 수반하기 때문에 쉽지 않은 측면이 있다. 감시감독에 투입되는 비용과 노력은 부패행위자가 부패를 감추려는 노력을 대상으로 이루어지는데 부패행위의 처벌이 강할수록 감시감독을 피하기 위한 노력이 강해지기 때문에 이에 맞추어서 감시를 하려면 큰 비용을 초래할 수 있다. 부패행위를 관료와 정부와 거래를 하는 기업이나 개인 간의 거래로 보고 이런 거래의 기회를 없애는 쪽으로 제도의 개선을 제시하는 연구들도 있다. 제도 개선 방안으로는 법이나 규정의 명확화와 공개를 통하여 재량을 줄이거나 다수의 서비스 공급자를 통하여 독점적 상황을 경쟁상황으로 전환 할 것을 강조한다. 특히 램스도르프(Lambsdorff)는 부패를 줄이기 위해서 책무성(accountability)을 강조하는데 회계감사나 성과평가 그리고 순환 근무 등을 제안하고 있다.(Lambsdorff, 2009, pp.389-392) 세계은행보고서는 개인적인 요인, 사회제도적인 요인 그리고 법과 처벌요인에 의해서 부패가 발생하는 것은 어느 사회나 유사하지만 부패가 지속하고 만연하는 것은 부패를 가볍게 보거나 용인하는 사회분위가 큰 역할을 한다고 한다.(Søreide 2014). 적절한 부패 억제책을 마련하지 못하는 것은 정보비대칭, 협조부재, 맹목적 충성심 그리고 정치적으로 잘못된 유인구조와 같은 것이 큰 역할을 한다. 부패에 대한 처벌을 구금기간이나 벌금의 크기로만 보는 경향이 있는데 진정한 처벌은 부패행위자가 수치심을 갖게 하고 부패자의 사회적 신뢰를 잃게 하

5) 대부분의 반부패 논의가 국가의 틀 속에서 이루어지지만 개발도상국을 포함한 국제 사회를 상정하면 본인은 국제사회가 될 수 있고 개별 국가는 대리인이 될 수 있다. 부패를 줄여서 경제성장을 달성하려는 국제사회의 입장과 단기간의 이익을 추구하는 개별 국가의 입장은 서로 다르게 작용할 수 있다.

는 것이라 할 수 있다. 이런 점에서 순수하게 합리적인 의사결정을 전제로 한 본인대리인모형은 설명에 한계를 가질 수 있다.

부패를 본인-대리인 모형으로 설명하는 것은 효과적인 반부패 정책의 수립에는 한계가 있다는 점을 여러 연구들이 지적하고 있다. (Marquette and Peiffer 2015, Persson Rothstein Teorell 2012). 부패 연구의 본인 대리인 모형에서 국민을 위해서 봉사하는 선량한 정치인들이 본인이 되고 부패한 거래를 추구하는 일반관료들이 대리인이 되는 것이 일반적이다. 이런 경우에 관료에 의해서 이루어지는 부패는 관료부패 혹은 작은 부패에 해당한다. 그러나 국가제도에서 근본적인 본인은 시민들이 되고 정치인과 관료 전체가 대리인이 될 수 있다. 페르손 등(Persson et. al.)의 연구에서는 본인대리인 모형의 문제점으로 원칙을 가진 본인(principled principals)의 부재를 지적하고 있다. 부패가 일상적으로 만연한 사회에서 부패를 감시 감독해야 할 본인이 원칙을 갖고 대리인의 행동 책무성을 요구하기가 쉽지 않다는 것이다. 개발도상국이나 동유럽의 체제 전환국의 경우에서와 같이 주위에 부패가 만연한 사회에서는 부패행위자가 부패로부터 얻는 이익이 쉽게 비용을 초과하기 때문에 본인대리인 모형에 근거한 반부패 정책은 성과를 거둘 수 없다는 점을 지적할 수 있다.

부패한 사회구조나 문화 속에서는 원칙을 가진 본인을 찾기가 쉽지 않다는 문제점이 존재한다. 페르손 등(Persson et. al.)의 이런 문제점 지적은 부패가 드문 현상일 때는 감시감독이나 처벌강화와 같은 본인대리인 모형에 의한 반부패 정책이 유효하지만 많은 사람들이 부패하고 부패를 용인하는 문화나 제도가 형성된 곳에서는 부패를 싫어하고 도덕적으로 옳은 행위를 하고자 하는 사람들에게도 부패행위가 합리적인 선택이 될 수 있다. 원칙을 가진 본인의 문제는 정치인이나 고위관료가 본인이 되어도 포획(capture)의 위험이 상존하고 있기 때문에 쉽지 않기 때문에 ‘부패한 본인이 부패한 대리인’을 허용하는 경우가 일상화 될 수 있다.

Ⅲ. 집단행동 모형

1. 집단행동과 수인의 딜레마

개인적으로 합리적인 판단이나 선택이 사회적으로 합리적이지 않은 경우가 자주 있다. 이런 현상을 게임이론에서는 수인의 딜레마(prisoner's dilemma) 현상이라고 부르고 공공경제학이나 정치학에서는 공공재의 문제 혹은 공용지의 비극(tragedy of commons)이라고 부른다. 조직의 행동을 분석한 올슨(M. Olson)은 공동의 이익을 가진 개인들은 조직 전체의 이익을 위해서 행동할 때 궁극적으로 자신들에게도 이익이 된다는 점을 밝히고 있다.(Olson

1965) 그러나 인센티브 구조 때문에 개인들은 개인들의 이익을 우선 추구하기 때문에 공동 이익이 되는 행동은 쉽지 않다. 어떤 사회나 조직의 성과는 경제학에서 말하는 배제성과 경합성이 없는 공공재를 공급하는 원리로 설명할 수 있다. 경제학에서 설명하는 순수한 공공재는 배제성과 경합성이 없는 재화나 서비스를 말하는데 일단 공급되면 누구나 소비할 수 있고 다른 사람이 소비할 때도 개인의 소비량이 줄어들지 않는 순수한 공공재 성격을 가진 것도 있지만 구성원 간에 배제성은 없지만 경합성이 있는 경우가 공용지라 할 수 있다. 배제성이 없는 경우에 개인들은 무임승차자가 되려고 하는 경향이 있다. 이 때문에 공동의 이익이 되는 공공재가 시장에서 스스로 공급되기 어렵고 공용지는 쉽게 망가지게 된다. 올슨은 소수의 구성원으로만 이루어진 조직이 아니거나 구성원이 공동의 목표를 달성하게 하는 강제적 수단이 없다면 이기적이고 합리적인 개인들은 공동의 이익에 기여하는 집단행동을 하지 않을 것이라고 추론했다.

공공재나 공용지와 같은 상황과 개인이 기회주의적인 행동은 수인의 딜레마 게임으로 쉽게 설명된다. 집단행동 모형으로 부패를 설명하는 상황도 본인대리인 모형과 마찬가지로 몇 개로 나누어 볼 수 있다. 먼저 관료는 행동주체가 아니고 두 기업이 정부 계약을 얻기 위하여 경쟁하는 상황을 상정해 볼 수 있다.

		기업 2	
		뇌물없음	뇌물제공
기업 1과 기업 2가 경쟁	기업1 뇌물없음	8, 8	3, 10
	뇌물제공	10, 3	5, 5

그림 3. 두 기업이 경쟁하는 상황의 수인이 딜레마 게임

두 기업이 협조하여 뇌물을 제공하지 않고 정부입찰에 참여하면 각각 큰 보수 8을 얻을 수 있음에도 불구하고 상대를 믿지 못하거나 개인적 행동을 하기 때문에 뇌물을 제공하고 작은 보수 5에 머무르게 되는 상황을 묘사하고 있다. 관료와 부패한 거래를 하려는 민간의 입장에서 보면 뇌물을 주지 않는 것이 집단행동에 해당할 것이고 반대로 정부의 특혜를 얻거나 계약을 성사시키기 위해서 뇌물 주는 것을 개인적 행동으로 상정할 수 있다. 한편 부패를 없애려는 정부와 사회의 노력을 집단행동으로 그리고 반부패 노력이나 정책을 위한 행동을 하지 않는 것을 개인적인 행위로 보는 것도 가능하다. 위 그림에서 보는 바와 같이 사회적으로 바람직한 뇌물없는 상황은 개인이 전략적으로 행동한 결과 나타나는 내쉬균형이 아닌 것이 문제라 할 수 있다. 집단행동 모형은 본인대리인 모형과 같이 행위자의 합리성을 강조하지만 부패가 단순히 개인적인 이유로 발생하는 것이 아니라 사회구조적인 문제라는 점을 강조하는 점에서 다르다. 수인의 딜레마 게임은 좀더 확장된 형태로도 적용이 가

능하다.

정부 계약을 두고 두 개의 기업이 경쟁하는 상황이고 두 기업의 기술능력은 동일하기 때문에 외부 요인이 없으면 확률 1/2로 계약을 수주할 수 있다고 가정하자. 상대기업이 뇌물을 제공할 때, 관료가 뇌물을 받지 않으면 기업은 보수가 $4(8 \times 1/2)$ 가 되고 관료는 뇌물 2를 받을 기회가 없으므로 보수가 -2가 된다. 이런 상황에서 관료가 뇌물을 받든 받지 아니하든 두 기업의 협조적 균형은 사례 B의 위쪽 행이 된다. 뇌물을 주지 않고 각각 확률 1/2로 계약을 수주하는 것을 말한다. 이 경우에 정부 관료의 보수는 뇌물을 받지 못하므로 0이 된다. 만약 상대방이 뇌물을 주지 않을 경우에 한 기업이 뇌물을 제공하면 그 기업은 수주에 성공하고 보수가 $6(=(8-2) \times 1/2)$ 이 된다. 한 기업의 배신이 일어나면 다른 기업도 동일하게 뇌물을 제공하기 때문에 사례 A의 하단 오른쪽이 비협조적 균형이 된다. 집단행동 모형이 예측하는 것은 행위자들이 구성원 전체의 이익을 위한 집단행동을 선택하면 뇌물을 제공하지 않는 것이 되지만 개인의 이익만 추구하면 뇌물을 제공하게 되고 그 보수는 집단행동의 경우보다 낮아진다.

사례 A		관료		사례 B		관료	
		뇌물거절	뇌물받음			뇌물거절	뇌물받음
기업	뇌물없음	4, -2	0, 2	기업	뇌물없음	4, 0	4, 0
	뇌물제공	4, -2	3, 4		뇌물제공	4, -2	6, 2

사례 A: 다른 기업이 뇌물을 제공 하는 경우를 상정

사례 B: 다른 기업이 뇌물을 제공하지 않는 경우를 상정

정부계약 성공의 보수는 8, 뇌물은 2, 동일한 조건에서 계약이 성사될 확률은 1/2

그림 4. 기업과 관료 간의 뇌물 게임. Perla(2016)의 그림 1.을 재구성

한편 관료가 뇌물을 거절하면 기업들이 뇌물 제공과 관련없이 항상 보수가 4가 되어 최선의 결과를 얻을 수 있다. 따라서 관료가 청렴하거나 기업들이 뇌물을 주지 않는 것이 사회적으로 최상의 상태가 된다. 집단행동 모형이 제공하는 부패 방지 대책은 개인들이 사적인 이익보다 사회적 이익을 추구하게 하는 방안이나 유인 장치를 찾는 것으로 귀결된다.

2. 집단행동과 빅푸시

관료들이 청렴하여 국민들의 신뢰가 높아지면 그 성과는 모든 관료들에게 공통적으로 귀속된다. 따라서 모든 관료들은 청렴달성이라는 공동의 목표를 공유하게 되고 이런 공동의 목표를 달성하기 위하여 공동으로 행동할 필요가 있다. 위의 수인의 딜레마 모형에서 본대

로 관료들의 청렴하면 사회의 부패가 발생하기 어렵다. 그러나 관료 개인의 입장에서는 다른 구성원들과 협조하여 청렴한 활동을 할 인센티브가 존재하지 않는다는 것이 집단행동 모형의 설명이다. 아울러서 기업을 포함한 시민들이 청렴하면 관료들이 부패에 취약하더라도 부패 발생 가능성이 낮아진다. 즉 두 기업이 모두 협력하여 뇌물을 제공하지 않으면 관료가 부패에 취약하더라도 부패가 발생하지 않는다. 이런 현상은 사회 곳곳에서 발생하게 되는데 흔히 ‘합리적 개인, 비합리적 사회’로 묘사된다.⁶⁾ 소수의 구성원으로 이루어진 조직이라면 면대면 의사소통이 가능하기 때문에 개인적 행동을 억제할 수 있지만 구성원의 수가 많은 관료사회에서는 면대면 소통외의 별도의 대책이 필요하다.

개발도상국이나 체제이행기에 있는 국가들에서는 부패가 일상적으로 만연한 경우가 많은데 정치 경제 사회적 제도가 불안정하거나 정부나 개인의 신뢰가 적은 사회는 망가지기 쉬운(fragile) 상태라고 할 수 있다. 시민들이 반부패 정책을 기대하지도 않고 정부도 시민들에게 반부패를 요구하지도 않는 상태가 되면 사회는 부패에 취약해지고 부패가 일상화(normal) 된다.(Johnston, 2010) 존스톤은 부패가 만연한 사회에서는 소수의 어설픈 반부패 노력이 오히려 부패를 더욱 파멸로 이끌 수 있다는 것을 지적하고 있다. 이런 상황의 해결책은 사회의 모든 구성원들이 동시에 노력하여 신뢰를 구축하는 것이 해결책으로 제시되고 있다.(Collier 2006, Rothstein 2007, Zapata 2018) 수인의 딜레마 모형에서 보는 바와 같이 두 기업이 모두 청렴하거나 관료가 스스로 청렴하여야 부패가 억제 될 수 있다.

다수의 연구들은 부패현상이 일상화되었거나 오랜 경향성을 가진 경우에 점진적인 반부패 대책보다는 일시에 대규모로 반부패 대책을 시행하는 이른바 빅푸시(big push) 전략을 제시하고 있다.(Acconcia & Cantabene 2006, Collier 2006) 선진국에 해당하는 이탈리아에서 1990년대 중반 일련의 검사들과 판사들이 뇌물과 횡령 사건을 엄하게 다루는 깨끗한 손(Mani Pulite) 운동을 통하여 부패를 척결하고 청렴한 사회로 전환한 계기를 만들었다.⁷⁾ 선진국들로부터 많은 경제개발 원조를 받으면서도 부패의 늪에 빠져 경제발전을 이룩하지 못하는 아프리카 상황을 해결하기 위해서도 상황을 일거에 전환시키는 빅푸시가 필요하다는 주장들이 강조되고 있다. 부패가 만연한 사회의 반부패 방안으로 빅푸시가 설득력이 있기는 하지만 구체적인 방안을 제시하지 못하는 한계를 가지고 있다.

6) 약간 맥락은 다르지만 미국의 윤리학자 니부어(R. Niebuhr)가 사람들은 개인적으로는 도덕적이지만 집단이나 사회적으로는 매우 비도덕적인 속성을 갖는다는 주장과도 서로 통할 수 있다. 개인적인 합리성이 사회적 합리성으로 연결되지 않기 때문에 사회적 갈등이 심화되는 것과 마찬가지로 조직이나 공동체가 되면 비도덕적인 행위가 증가할 수 있다. Niebuhr(1932)

7) 1993년 이탈리아의 밀라노시 양로원 원장이 청소업자로부터 뇌물 받은 사건을 기소하면서 출발한 반부패 운동이 대기업과 공기업들의 정치자금 수사로 이어지면서 당시의 크락시(Craxi) 수상을 무너뜨리고 깨끗한 이탈리아를 만드는데 기여하였다. 이 때 수사명칭이 깨끗한 손(Mani pulite)이었다.

3. 집단행동과 협조 메커니즘

집단의 목표를 달성하기 위한 협조적 행동 즉 집단행동을 유도할 적절한 제도나 인센티브를 마련하는 것이 조직이나 사회의 성공을 위해서 반드시 필요한 일이다. 개인적 행동을 억제하고 집단적 행동을 유도할 장치를 마련하는 연구들이 다수 존재한다. 조직 구성원의 수가 적을 때는 집단행동을 위한 협조가 잘되지만 조직의 구성원이 많아지거나 구성원이 이질적일 때는 협조가 잘되지 않는다는 것은 잘 알려진 사실이다.⁸⁾ 직접 얼굴을 맞댈 수 있고 설득이 가능할 때 조직원 사이의 신뢰(trust)가 쉽게 형성되어 협조가 잘 일어난다는 사실은 다양한 연구들에서 알려져 있다.(Ostrom, 1990, Zapata 2018)

수인의 딜레마 상황에서 비협조적 행위가 반복되면 구성원들이 불편해지거나 피곤을 느껴서 협조적 행위가 이루어진다는 것은 경제학에서 포크정리(folk theorem)로 알려져 있다. 관료를 사이에 두고 정부 입찰을 위해서 경쟁하는 두 기업은 단기적으로는 뇌물을 제공하는 비협조적 게임을 하지만 두 기업이 ‘눈에는 눈 이에는 이’라는 전략을 사용하고 게임을 반복하면 스스로 협조적인 전략을 택한다는 것이 잘 알려져 있다.⁹⁾ 이런 포크정리가 성립하기 위해서는 구성원들이 비협조적인 행동을 할 때는 언제든지 적절한 제재가 가해져야 한다는 것과 협조의 이익이 비협조적일 때보다 월등히 높아야 한다는 조건이 필요하다.

사회나 조직이 고유한 목적을 달성하고 원만히 유지되기 위해서는 조직 구성원 사이에 신뢰가 중요하다. 노스(D. North)는 사회적 신뢰를 어떤 사회가 가지고 있는 비공식적 제도로 정의하고 다른 사람의 행위에 대한 믿음의 체계로 보고 있다.(North 1995) 사회적 신뢰가 높으면 사람들을 서로 믿기 때문에 거래비용이 낮아지고 상호간에 도움이 되는 협조가 쉽게 일어난다고 한다. 구체적으로 사회적 신뢰가 낮으면 경제적 거래가 동일한 인종이나 동일 지역에서만 일어나고 거래가 확대되지 않기 때문에 효율성이 개선될 수 없다. 같은 원리로 사회적 신뢰가 없다면 법치, 불편부당한 공공서비스나 청렴한 행정을 기대하기 어렵다. 사회적 신뢰가 낮은 곳에서 사람들은 기회주의적인 행동이나 부패한 행동을 쉽게 할 수 있다. 따라서 반부패 정책의 핵심은 사람들 간에 신뢰를 형성하는 것으로 귀결될 수 있다. 즉 한 사회의 반부패 정책은 그 사회의 규범, 행동관습, 신뢰에 대한 이해가 우선되어야 한다.(Marquette and Peiffer 2015)

부패연구에서 신뢰와 부패의 상관관계를 설명하는 연구들은 적지 않다.(Banerjee 2016,

8) 오스트롬은 공용지를 위한 협조적 행동의 성공여부를 위한 10가지 조건을 제시하였다. 자원의 규모, 조직의 생산성, 조직의 예측가능성, 자원의 이동성, 사용자의 수, 리더십, 규범과 사회적 자본, 지식, 자원의 중요성 그리고 집단선택의 규정에 대해서 논의하고 있다. Ostrom, 1990.

9) 단기적인 게임 혹은 1회성 게임은 비협조적인 내쉬균형(Nash equilibrium)을 결과하지만 동일한 상황이 반복되면 협조적인 전략을 선택하게 된다는 것이 포크정리(folk theorem)이다. 이런 이름이 붙은 이유는 여러 사람이 알고 있지만 누구도 기원을 모르기 때문인데, 대중음악(folk song)을 포크송이라고 부르는 것과 같은 사례이다.

Morris & Klesner 2010) 부패가 사회의 신뢰를 해친다는 연구들과 반대로 신뢰 수준이 낮은 사회에서는 부패가 쉽게 발생한다는 양방향의 상관관계들을 보여주고 있다. 한 사회에 부패가 일상화 되어서 신뢰가 낮아지면 부패를 통제하기 위하여 사회를 개선하려는 정부의 노력을 무용지물로 만들 수 있고 특히 부패를 통제하겠다는 정부의 약속을 시민들이 믿지 않는 문제가 발생한다. 부패가 신뢰를 저해하는 것은 맞지만 반대로 신뢰가 없으면 사람들은 개인적인 행동에 치중하고 서로 협조하는 집단행동을 기대하기 어렵게 된다. 스웨덴의 로스타인(B. Rothstein)은 북유럽 국가들은 사회적 신뢰도 높고 부패도 낮은 점에 착안하여 부패를 줄이기 위하여 어떻게 신뢰를 키울 것인가에 대해서 논의하고 있다.(Rothstein 2013) 한 사회에서 구성원들 간의 신뢰나 사회에 대한 신뢰는 그 사회가 오랜 기간에 걸쳐서 경험한 역사적 문화적 경험에 의해서 결정된다고 볼 수 있다. 사회 구성원들이 자발적으로 협조하고 상호교류 하는 역사적 경험이 길수록 사회적 신뢰는 높아진다고 볼 수 있다. 구성원들의 공식적 비공식적 교류와 소통 연결망 등이 잘 구축되어 있으면 신뢰가 높아지고 민주적이고 협조적 가치나 규범을 형성한다고 보는 것이 사회중심 접근(society-centered approach)이다. 사회적 신뢰가 역할을 하기 위해서는 사람들의 신뢰가 정치제도와 사회제도 속에 체화되어 있어야 하는데 이런 신뢰는 정치제도와 법제도가 먼저 신뢰할만해야 신뢰가 형성된다고 할 수 있다. 국가 권력을 가지고 정책을 행사하는 정부 기구나 제도와 믿을만하고 정직하고 공정하게 정책을 집행하면 사회적 신뢰를 형성할 수 있다는 것이 제도중심 접근(institution-centered approach)이다. 공정성 보편성 권력분립과 같은 규범을 지지하는 정치제도가 사람들의 신뢰형성에 기여한다는 주장은 신뢰나 사회적 자본을 연구하는 분야에서는 잘 알려진 사실이다.¹⁰⁾ 사실 경험적 연구들은 반부패 수단으로 신뢰구축이 먼저인지 부패 없는 청렴한 정치제도나 법제도가 신뢰를 형성하는 것인지 인과관계가 불분명하지만 ‘낮은 부패와 높은 신뢰’는 확실하게 검증된 명제이다.(Rothstein 2013 p1017)

합리적 개인이 사회전체에 유익한 집단행동을 하지 못하고 개인적인 행동을 추구하는 문제를 해결하는데 가장 기여를 많이 한 학자는 오스트롬이다. 오스트롬은 사회적 신뢰 형성을 통하여 집단행동 문제를 해결하는 방법은 상호주의(reciprocity)라는 것을 제안하였다. 집단행동 문제 상황에서 사람들이 기회주의적으로 행동할 때 명시적 제재와 내재화된 사회적 규범의 제약을 받는다면 사회에 유익한 협조적 행동을 유도할 수 있다. 특히 효과적인 의사소통과 협조적 행동의 이익에 대한 기대가 높아질 때 이런 협조적 행동의 가능성은 높아진다.(Ostrom 2000). 집단행동 상황에서 바람직하지 않은 행동 즉 부패에 대해서 적절한 제재를 가하고 청렴한 사람과 협조하고 한편에서는 청렴한 사람이라는 평판을 얻으려는 속성이 있기 때문에 상호주의를 통하여 부패를 해결할 수 있는 가능성을 갖고 있다.

티롤은 부패가 개인의 속성에 기인하기 보다는 부패한 조직의 문화에 기인한다는 점을

10) 신뢰(trust)와 사회적 자본(social capital)을 별도의 의미로 사용하기도 하지만 이 글에서는 같은 의미로 사용하고 있다.

강조하고 있다. 티롤(Tirole 1996)은 조직의 집단적 평판(collective reputation)이 개인의 평판(individual reputation)에 의존하는데 반대로 집단적 평판은 개인들에게 조직의 문화로 전승된다는 것을 강조한다. 부패에 대한 개인들의 선호나 가치관에 상관없이 부패한 조직에 가담하는 개인의 조직문화에 따라서 부패행위를 하게 되고 반대로 청렴한 조직에 가담하는 개인은 청렴한 행위를 하게 된다는 가설이 성립하게 된다. 따라서 부패를 방지하기 위해서는 본인대리인 모형에 근거한 개인에 대한 처벌도 중요하지만 조직의 문화를 바꾸고 신뢰를 높이는 것이 더 중요하다고 할 수 있다.

공동체나 사회의 부패를 없애려면 구성원들 사이의 신뢰를 형성하는 계기와 부패행위에 대한 적절한 사회적 제제가 필요하다. 제재는 단순히 형벌적 처벌 외에 사회적 비판이 중요한 역할을 할 수 있다. (Soreide 2014). 집단행동 모형이 제시하는 반부패 전략은 구성원간에 신뢰나 협조의 문화가 형성되어야 하는데 이런 신뢰나 협조 문화의 형성은 역사적으로 장기간에 걸쳐서 발생한다. 단기간에 신뢰를 형성하거나 제도를 개선하기 위해서는 외부적인 힘이나 큰 계기가 있어야 가능하다.

IV. 청탁금지법과 반부패 효과

1. 청탁금지법의 주요 내용과 찬반

기존에도 공무원과 여러 부패행위를 막기 위하여 부패방지법, 돈세탁 방지법, 공직자 윤리법, 공익신고자 제보법과 같이 다양한 법들이 존재하였다. 그러나 부패방지과 관련한 법들이 제대로 역할을 하지 못하자 국민들의 부패에 대한 반감이 크게 작용하였다. 특히 스폰서 검사¹¹⁾ 사건과 벤츠 여검사 사건¹²⁾ 등이 발생하였을 때 국민들은 형법이나 공직자¹³⁾ 윤리법에 대한 반감이 높아져서 영란법¹⁴⁾의 제정에 획기적인 기여를 하였다. 이런 사건에 대

11) 2009년 국회에서 열린 검찰총장 인사청문회에서 후보자가 지인으로부터 다양한 편일을 제공 받았다는 사실이 드러나고 이어서 부산지검의 검사들이 지역의 사업자로부터 금품과 접대를 받은 사실이 드러났지만 공소시효 경과, 직무관련성, 대가성 등의 이유로 처벌받지 않은 사건을 말한다.

12) 2011년 여자 검사가 남자 변호사로부터 벤츠 승용차와 신용카드(이 카드로 5천만 원 정도의 쇼핑을 함) 받은 것을 검찰이 알선수재혐의로 기소하였고, 2015년 3월, 대법원이 알선수재죄는 공무원의 직무 관련성과 금품수수의 대가성을 요건으로 하기 때문에 무죄로 본 항소심의 판단이 옳다고 하였다. 언론은 이 사건을 ‘벤츠 여검사 사건’으로 명명하고 국민들의 공분을 사서 청탁금지법 제정에 힘을 보탰다.

13) 공무원은 법에 정한 좁은 의미의 사람을 말하고 공직자는 공무원은 물론이고 공무원 법 상의 공무원은 아니지만 정부 재원이 투입된 일을 하거나 정부의 권한을 위임받은 일을 하는 사람을 말한다. 현직의 정치인과 공공기관의 직원도 공무원은 아니지만 공직자에는 해당한다.

14) 법안을 제안한 2011년 당시의 국가권익위원장의 이름을 딴 ‘영란법’이라는 애칭은 양면적 효용을 가

해서 ‘알선수재죄는 공무원의 직무에 속한 사항의 알선과 금품 사이에 대가관계가 있어야 성립한다’는 법원의 판결은 평소에도 정치인이나 고위공무원의 금품수수 사건이 터질 때마다 ‘직무 관련성’과 ‘대가성’을 이유로 법의 처벌을 피해가는 모습에 실망하던 국민들의 공분을 사게 되었다. 이를 계기로 기존의 형법의 한계를 넘어서 공무원의 부패를 처벌할 새로운 법 제정 추진 동력을 얻게 되었다. 이 법은 최초에 ‘부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법’으로 제안되었는데 공직자의 사익추구가 비록 국가에 피해를 주지 않더라도 이를 금지하는 것으로 하였다. 이해충돌 방지는 공직자의 직무관련 외부활동 제한을 포함하고 있는데 직접 정책을 입안하고 수행하는 공무원은 물론이고 외견상 이해충돌이 없어 보이는 대학이나 연구기관의 교수나 연구원들의 외부활동도 규제할 수 있는 것이었다.

청탁금지법은 기존의 법들과 내용면에서 큰 차이가 있다. 일반국민들이 공직자 등에게 뇌물을 주지 않고 청탁만 하더라도 과태료 처벌을 받게 되고 일정 금액 이상의 금품 수수가 이루어 졌다면 형법상의 직무관련성과 대가성을 따지지 않고 공직자와 일반인 모두를 징역이나 벌금과 같은 형사처벌이 가능하도록 하고 있다. 아울러 공직자의 범위에 공무원이 아닌 언론사 임직원과 사립학교 교직원을 포함하였고 공직자의 배우자의 금품수수를 신고하지 않으면 처벌을 받도록 한 것이 차이점이라 할 수 있다. 이런 차이점 때문에 이 법은 제정과정에서 여러 논란을 불러 일으켰다.

첫 번째는 법 제정 과정에서 헌법소원이 이루어진 것이라 할 수 있다. 대한변호사 협회를 비롯한 여러 주체가 이 법이 언론과 사립학교 교직원도 공무원에 준하는 법적용 대상으로 포함한 것은 국가가 사적영역을 지나치게 간섭하는 것으로 과잉 금지의 원칙을 위배한 것이고 공공성이 강한 금융 의료 법률과 같은 다른 공공영역은 제외하고 언론과 사립학교만 포함한 것은 평등의 원칙에 위배된다고 주장하였다. 배우자의 금품수수와 부정청탁금지 내용 역시 헌법소원 청구의 대상이 되었다.¹⁵⁾

두 번째는 정부내부에서 이 법은 출발 당시부터 다양한 지지와 찬성을 받게 되었다. 조직의 목적이 반부패와 청렴사회를 지향하는 권익위원회와 반부패 시민단체들은 이법의 제정은 물론 내용과 범위를 확대하는 쪽으로 의견을 제시하고 법의 제정을 추진하였고 반대하는 쪽은 본질적으로 반부패 제도는 찬성하지만 법체계의 일관성이나 법적 안정성을 들어서 반대하였다. 구체적으로 법무부는 모든 금품수수행위를 처벌하는 것은 헌법상의 과잉 금지의 원칙을 위배할 수 있고 그동안 많은 지적을 받아오던 형법의 뇌물 관련 조항을 개정하는 것이 더 바람직하다는 의견을 제시하였다.(정기덕 외, 2017 p233)

진다고 생각된다. 미국처럼 법 제안자의 이름을 사용하여 참신하고 사람들의 관심을 불러일으키는 장점이 있다는 쪽과 이 법이 ‘김영란 개인의 사건’에 불과하다는 쪽이 있다.

15) 헌법소원의 내용은 크게 언론기관과 사립학교 구성원을 공직자로 본 것은 7:2로 합헌, 공직자의 배우자 금품수수 신고의무는 5:4로 합헌, 부정청탁금지 조항은 전원 합헌, 그리고 처벌대상 금품의 액수를 대통령령으로 정한 것은 합헌 5:4로 판결하여 위헌심판 청구를 기각하였다. 한겨레신문 2016-07-28 일자 ‘헌재 합헌 결정 김영란법 핵심쟁점 네 가지 풀이’ 기사 참조

표 1) 부정청탁 금지법 추진 지지와 반대의 갈등 구조

1차 갈등			
	지지자		반대자
행위자	권익위, 참여연대	쟁점	법무부
입장	· 모든 금품수수 · 형사처벌	규제범위 처벌강도	· 직무관련성에 한정 · 과태료 처벌

2차 갈등			
	지지자		반대자
행위자	정무위원회 변호사회, 시민단체	쟁점	법제사법위원회 언론단체
입장	· 사립학교, 언론사포함	적용 대상	· 사립학교, 언론사제외

* 정기덕 외 2017의 p232-234의 표를 재구성

법을 반대하는 쪽은 법체계와 헌법 원리를 강조하는 흐름과 이해 관계자의 입장에서 헌법적 권리를 주장하였지만 헌법재판소는 모두 법적인 면에서 문제가 없다는 판단을 하였다. 이 법의 직접규제 대상이 되는 이해관계자의 반대 외에 새로운 규제가 가져올 수 있는 역효과에 대한 우려도 적지 않았다. 선물에 자주 포함되는 농수축산물 산업의 위축과 규제 범위에 포함되는 식사와 관련하여 외식산업 쪽에서 반대가 심했다. 법 제정 전에 제기되었던 이런 문제점은 결국 사후적 수정을 거치게 된다.¹⁶⁾ 이 밖에도 우리 사회의 미풍양속으로 통용되던 행위들도 규제해야 하는가를 두고 찬반이 있었다. 감사의 표시로 일상적으로 행해지던 선물들이 대부분 불법으로 규제의 대상이 되었고 대학교육과 관련하여 교수의 학생들 취업 추천이 청탁금지의 대상이 되거나 졸업 이전에 취업한 학생에게 학점을 주는 행위가 부정청탁 행위가 될 수 있다는 주장들도 제기 되었다.

세 번째는 법적용 대상의 광범위 함이다. 정부기관과 교육기관 언론기관을 합치면 대략 4만개 기관의 임직원 280여만 명이 직접적으로 법의 적용을 받게 된다. 여기에 4만여 기관 종사자의 배우자까지 더하면 법 적용대상자는 400만 명을 넘어설 것으로 추산되고 있다.

청탁금지법은 출발하자마자 대중의 관심을 끌었다. 시행첫날 첫 신고가 대학생이 교수에게 캔 커피를 선물하는 사건이 신고 되었다. 이런 내용과 함께 학생이 스승의 날에 카네이션 꽃을 선물하는 것이 이 법의 대상이 되는지 아닌지를 두고 국회에서 논쟁을 벌이기도 하였다. 청탁금지법과 관련하여 캔 커피와 카네이션 논쟁은 일반 시민들의 관심을 끌기에 충분한 소재가 될 수 있었던 것이 시민들의 심리적인 용인선과 법의 규제선이 서로 충돌하고 있기 때문이다.

더욱 흥미를 끈 것은 3-5-10-100 규정에 대한 논란이었다. 식사 3만원, 선물 5만원, 경조사비 10만원의 상한선을 둔 것이다. 사실 이런 금액 규정을 설정하는 것은 쉽지 않은 일이

16) 2018년부터 농수산물 선물가격은 한도를 5만원에서 10만원으로 올렸고 반대로 경조사비 10만원은 5만원으로 하향 조정하였다.

기에 법제정 당시에 이 규정을 어떻게 결정할 것인가를 두고 논쟁이 많았다. 이런 기준은 시민들의 감정이나 사회 관행에 근거하는 것이지 과학적인 근거는 없다. 물가를 고려할 때 식사는 너무 제한적이라는 의견과 경조사비 10만원은 과하다는 의견이 상당히 많았다. 특히 경조사비를 두고 축의금이나 부의금을 반드시 10만원으로 해야 한다는 것처럼 인식되는 부작용도 있었다.

이와 같이 청탁금지법은 출발부터 찬반논쟁과 더불어 관행이나 생활양식과 충돌하는 현상을 포함하여 다양하게 많은 사람들의 관심을 끌었다.

2. 청탁금지법과 사회제도

노스(D. North)는 정치제도 법제도 등 사회제도는 거래비용에 큰 영향을 준다는 점을 강조하고 있다. 한국은 비슷한 수준의 경제발전을 이룩한 나라들에 비해서 부패 수준이 높은 것으로 인식되고 있다. 이런 현상은 부패를 용인하는 문화와 더불어 부패를 예방하고 처벌하는데 거래비용이 다른 나라에 비해서 높는데 그 원인이 있다고 할 수 있다.

선물(gift)은 부패한 행위와 미풍양속 사이의 경계에 있고 부패연구에서 선물에 대한 논쟁은 아직도 진행되고 있다.(Graycar & Jancsics 2017, Mathews 2017, Steidlmeier 1999) 매튜(M. Mathews)는 선물은 사람들 사이의 관계형성 촉매제로 역할을 하면서 신뢰 형성에 필수적인 것으로 본다. 선물을 이타적 동기에서 특별한 날에 친인척에게 일방적으로 주는 것으로 보는 견해가 있는데 사실은 일반적인 경제적 거래와 같이 주고받는 것으로 신뢰 형성이나 관계를 맺는데 중요한 역할을 하는 것으로 본다. 매튜의 견해는 선물의 긍정적인 기능을 강조하고 있다. 그러나 그레이카와 잔크식스(Graycar & Jancsics)는 인류학 문헌 검토에 근거하여 선물이 사회적 관계를 강화하고 호혜의식을 형성하는 것은 사실이지만 선물과 뇌물 사이의 관계를 구분해야 할 필요가 있다고 주장한다. 선물과 뇌물을 구분하는 분명한 선은 돈의 원천이다. 이들은 선물비용이 조직이나 정부로부터 나온 것이면 뇌물이고 개인의 호주머니에서 나온 것이면 선물로 보고 있다. 이에 비해서 스타이들마이어(P. Steidlmeier)는 중국에서 사업을 하는 과정에서 진정한 관계(guanxi)를 맺기 위해서는 선물이 필수적인 사실을 지적하고 중국에서 선물과 뇌물을 구분하는 것이 쉽지는 않지만 중국인들 사이에는 나름대로 정해진 도덕적 기준이 있다는 점을 강조하고 있다. 사회구성원간의 신뢰를 높이고 호혜를 확산하는데 선물이 중요하지만 선물과 뇌물의 경계나 구분은 모호하고 한 사회의 문화와 역사에 비추어서 판단해야 할 일이다.

한국도 아시아 문화권의 다른 나라들과 마찬가지로 오랫동안 관계의 문화가 있었고 상하 관계나 수평적인 관계에서 선물이 일상화 되어 있었다. 물론 선물의 형식은 매우 다양하여 '차 한 잔', '식사 한번', '운동 한번', '소주 한잔'과 같은 것들이 모두 선물의 범주에 포함된다고 할 수 있다. 청탁금지법은 우리의 일상생활에 행해지는 식사 선물 경조사라는 일종의

선물을 가이드라인을 정해서 법으로 규제하기 시작했다는 점에서 획기적이라 할 수 있다. 이 법을 통하여 사람들 사이에 허용되는 선물과 허용되지 않는 선물을 분명히 구분하게 된 것은 사회적 거래비용을 크게 낮추는 것이라 할 수 있다.

한편 오스트롬(E. Ostrom)은 공동체가 신뢰를 형성하는 것은 선행에 대한 협조와 비행에 대한 비판 그리고 스스로 신뢰받을 수 있는 사람이 되고자 하는 속성을 통하여 공동체가 집단행동의 문제를 해결할 수 있다는 것을 제시하고 있는데 청탁금지법은 개인들의 이런 노력을 외부에서 제도적으로 지원하고 있다고 할 수 있다. 부패한 행위와 그렇지 않은 행위를 분명하게 구분하고 적절한 제재를 용이하게 하고 있다. 형법에서 뇌물죄를 처벌할 때 대가성, 직무관련성 등의 조건을 필수적으로 하는데 청탁금지법에서는 그런 조건 자체를 제거하여 부패 행위 처벌의 거래비용을 획기적으로 낮추었다. 소레이드(T. Soreide)는 부패행위에 법적 제재와 사회적 제재를 적절하게 하지 않는 것은 부패옹호자(driver of corruption)라는 비판을 하는데 청탁금지법은 부패는 반드시 처벌을 받는 다는 인식을 심어주는 계기가 되었다고 할 수 있다.

특히 김태영(2006)이 강조하는 것처럼 한국은 부패 친화적 연고주의 온정주의 문화를 가지고 있는데 이런 문화 속에서 부패 행위와 미풍양속의 구분을 3-5-10(5)-100으로 명확한 선을 마련하였다는 점에서 주목을 받을 만하다. 연고주의나 집단의식이 강한 한국 사회에서 서로 부패를 용인하는 분위기에서 부패를 부정하는 분위기로 즉 반부패를 위한 협조와 신뢰를 키울 수 있는 쪽으로 사회적 자본을 축적하는 계기가 된다고 할 수 있다.

V. 결론

2016년 한국은 ‘부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률’을 발효시켰다. 이 법은 한국의 부패를 획기적으로 낮출 수 있는 제도로 인정될 수 있다. 본인대리인 모형에 의하면 부패를 방지하기 위하여 관료의 재량 축소, 감시감독 그리고 강력한 처벌이 요구된다. 청탁 금지법은 부패행위의 처벌을 용이하게 하여 처벌에 필요한 거래적 비용을 줄임으로써 처벌을 강화한 것으로 볼 수 있다.

한편 부패를 설명하는 집단행동 모형은 한 사회의 부패가 만연한 것은 수인의 딜레마 게임이 예측하는 것처럼 구성원이 집단적 행동을 하지 않고 개인적 행동 혹은 기회적 행동을 하기 때문이라고 설명하고 있다. 개인적 행동에 대한 처벌을 통해서도 집단행동 문제를 해결할 수 있지만 다수의 연구들은 사람들 사이에 신뢰가 형성되면 자발적인 협조가 가능하고 신뢰를 통하여 집단행동 문제를 해결할 것을 제안하고 있다 협조가 가능한 의사소통 채널을 구축하고 부패행위에 대한 적절한 제재와 청렴한 행위에 대한 보상을 통하여 사회적

신뢰를 구축할 수 있다. 사회구성원들이 부패 행위에 대한 적절한 제재를 가하고 청렴한 행위에 보상하는 관행이 만들어지면 반부패에 대한 신뢰가 더 쉽게 형성된다.

청탁금지법은 한국사회에서 오랫동안 관행이나 전통으로 여겨졌던 선물에 대해서 분명한 선을 제시하였다. 3-5-5-100 이하는 사회적으로 용인되는 선물이고 이 선을 넘는 것은 뇌물로 간주되게 되었다. 도덕의 문턱이 사람마다 다르고 가치관이 다르기 때문에 항상 뇌물과 선물 사이에 논쟁이 있었고 이런 논쟁은 뇌물은 받은 사람에게 상당한 정도로 용인하는 분위기를 형성되었는데 이제는 도덕적 비난과 더불어 법의 제재를 가하기 때문에 부패 행위에 대한 용인 가능성을 원천적으로 차단하였다고 할 수 있다. 특히 법률의 제정 목적에도 직무관련성과 대가성이 없어도 금품수수 행위에 대한 제재를 가능하게 하여 국민 신뢰를 확보한다는 것을 밝히고 있다. 청탁금지법으로 부패를 용인하는 연고주의 온정주의의 한국 사회 문화를 바꾸는 계기가 될 수 있을 것이다. 이 법이 원래 의도했던 이해충돌 방지의 원리를 확실하게 담았다면 부패를 용인하는 한국적 문화를 개선하는 데 더욱 강력한 수단이 될 수 있었음에도 불구하고 법의 추진 과정에서 변질된 것은 아쉬운 점이다.

참고문헌

- 김태영(2006), “부패친화적 연고·온정주의 사회문화 개선방안” 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소
- 박준(2017), 청탁금지법 시행1년 성과 분석 및 발전방향 모색 연구. 행정연구원.
- 이병량(2018), “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 도입 및 시행 사례”, KIPA 정책사례, 사례 8. <https://www.better.go.kr/fz/caseBook/23.pdf>.
- 정기덕, 정주호, 김민정, 조민호(2017), “김영란법 정책결정과정 분석- 다중흐름 모형과 정책 옹호연합 모형을 중심으로” 『한국사회와 행정연구』 28(2), 217-245.
- 매경뉴스 2016-08-16, “공무원 바로세우기” 기사
- 한겨레신문 2016-07-28 일자 ‘헌재 합헌 결정 김영란법 핵심쟁점 네 가지 풀이’ 기사
- Acconci, A. and C. Cantabene(2006), “A Big Push to Deter Corruption: Evidence from Italy” CSEF Working Papers 159. <https://core.ac.uk/download/pdf/6802517.pdf>.
- Barry, B. and R. Hardin(1982), *Rational Man, Irrational Society? An Introduction and Sourcebook*, Sage Publishing.
- Bass, B. and P.Steidlmeier(1999), “Ethics, Character, and Authentic Transformational Leadership Behavior” *The Leadership Quarterly* 10(2), 181-217.
DOI: 10.1016/S1048-9843(99)00016-8
- Becker, G.(1968) “Crime and Punishment: An Economic Approach”. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Banerjee, R.(2016),“Corruption, norm violation and decay in social capital”, *Journal of Public Economics*, 137, 14-27. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.03.007>.
- Boehm, F.(2015) “Democracy and Corruption” *Dimensión Empresarial*, 13(2), p. 75-85
DOI: <http://dx.doi.org/10.15665/rde.v13i2.558> .
- Buchanan, J. and G. Tullock(1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*.
- Collier, P.(2006), “African Growth: Why a ‘Big Push?’” *Journal of African Economies*, 15(2),188-211, <https://doi.org/10.1093/jae/ejl031>.
- Collier, P.(2002), “How to Reduce Corruption” *African Development Review* 12(2), 191 - 205,
DOI: 10.1111/1467-8268.00022.
- Cooter, R. and T. Ulen(2016), *Law and Economics*, 6th ed. Berkeley Law Books. Book 2. <http://scholarship.law.berkeley.edu/books/2>.
- Gault, D.(2017), “Corruption as an organizational process:Understanding the logic of the denormalization of corruption”, *Contaduría y Administración* 62. 827-842.
- Gray, C. and D. Kaufmann(1998), “Corruption and Development”, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/gray.pdf>.
- Graycar, A. & D. Jancsics(2017), “Gift Giving and Corruption” *International Journal of Public Administration*, 40(12), 1013-1023.

- Jetter, M., A. Agudelo, and A. Ramirez(2015), "The Effect of Democracy on Corruption: Income is Key" *World Development* 74, DOI:10.1016/j.worlddev.2015.05.016.
- Johnston, E.(2010), "Governance Infrastructures in 2020", *Public Administration Review*, 70(1), <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02254.x>
- Klitgaard, R.(1988), *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Klitgaard, R.(2017), "On culture and corruption" BSG-WP-2017/020
- Lambsdorff, J.(2002), "Corruption and rent-seeking" *Public Choice* 113(1), 97-125.
- Marquette, H. and C. Peiffer(2015), "Corruption and Collective Action" DLP Research Paper 32.
- Mathews, M.(2017), "Gift giving, Reciprocity and the Creation of Trust", *Journal of Trust Research* 7(1), 90-106.
- Mohtadi, H. & T. Roe(2003), "Democracy, rent seeking, public spending and growth". *Journal of Public Economics*, 87(3), 445 - 466.
- Morris, S. & J. Klesner,(2010), "Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico". *Comparative Political Studies*, 43(10), 1258-1285. <https://doi.org/10.1177/0010414010369072>
- Niebuhr, R.(1932), *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*
- North, D.(1995), "The New Institutional Economics and Development" <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4397/9309002.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Olson, M. (1971), *The Logic of Collective Action*.
- Ostrom, E.(1990), *Governing the Commons:The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Ostrom, E.(2000), "Collective Action and the Evolution of Social Norms", *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 137-158.
- Paldam, M.(2002), "The cross-country pattern of corruption:economics, culture and the seesaw dynamics" *European Journal of Political Economy*, 18, 215-240.
- Perla, J.(2016), "A game theoretic analysis of the Inter-American Convention against Corruption", *Richmond Journal of Global Law and Business*, 16, 61-79.
- Persson, A., B. Rothstein and J. Teorell(2012), "Why Anticorruption Reforms Fail? Systemic Corruption as a Collective Action Problem", *Governance* 26(3) <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>.
- Rock, M.(2009), "Corruption and Democracy", *The Journal of Development Studies*, 45:1, 55-75, DOI: 10.1080/00220380802468579.
- Rose-Ackerman, S and B. Palifka(2016), *Corruption and government: Causes, consequences, and reform, 2nd ed.* Cambridge Univ. Press, New York.
- Rose-Ackerman, S.(1978), *Corruption: a Study in Political Economy*, Academic Press.
- Rothstein, B.(2007), "Anti-Corruption:A Big Bang Theory", QoG Working Paper Series 2007:3.
- Rothstein, B.(2013), "Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down", *Social Research* 80(4), 1009-1032.
- Salmon, T. and D. Serra(2017), "Corruption, social judgment and culture: An experiment",

- Journal of Economic Behavior & Organization*, 142, 64-78.
- Shleifer, A. and R. Vishny(1993), "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599-617.
- Soreide, T.(2014), *Drivers of Corruption: A Brief Review*. The World Bank.
- Steidlmeier, P.(1999), "Gift Giving, Bribery and Corruption: Ethical Management of Business Relationships in China" *Journal of Business Ethics*, 20(2), 121-132.
- Sundell, A.(2016), "Anti-corruption reform ? evolution or big bang?" Development Dissertation Brief. Expertgruppen for Bistandsanalys (EBA).
- Theobald, R.(1990) *Corruption, development, and underdevelopment*. Durham, NC: Duke U. Press.
- Tirole, J.(1996), "A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)" *The Review of Economic Studies*, . 63(1), 1-22.
- Ugur, M. and N. Dasgupta(2011), "Corruption and economic growth: A meta-analysis of the evidence on low-income countries and beyond," MPRA.
- Williams, R. (2000) Introduction in *Corruption in the Developing World*, eds. by R. Williams and R. Theobald, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- World Economic Forum(2017), The Global Competitiveness Report 2017-2018, <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>.
- Wraith, D. and E. Simkins(1963), *Corruption in Developing Countries*. London: Allen and Unwin.
- Zapata, M.(2018), "Collective Action Theory Applied to Anti-Corruption Practice:A Bolivian Case Study", IACA Research Paper Series No. 07.
- Zvika,N., P. Daniele & S. Avi(2008), "Corruption and Openness," *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 8(1), 1-40.

투고일자 : 2018. 12. 05

수정일자 : 2018. 12. 25

게재일자 : 2018. 12. 31

<국문초록>

부패발생 원인과 집단행동 원리

- 부정청탁 및 금품 수수 방지법의 반부패 효과성을 중심으로

김진영

우리나라는 반부패에 대해서 많은 노력을 하고 있음에도 여전히 부패인식지수가 하락하지 않고 있다. 유엔반부패 협약, OECD뇌물수수방지 협약 G20반부패행동계획 참여와 같이 국제사회와 공조한 반부패 활동도 활발하게 있고 경찰 검찰과 같은 일반적인 반부패 사법기관 외에 감사원이나 국민권익위원회와 같이 독립적인 반부패 기구도 설치되어 있다. 한편 법제도적으로도 뇌물을 처벌하는 형법 외에 부패방지법을 제정하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 부패인식지수는 개선은커녕 최근에는 더욱 악화하는 경향을 보이고 있다.

부패를 줄이고 부패인식지수를 개선하기 위해서는 먼저 부패 발생원인 혹은 부패발생 메커니즘에 대한 이해가 선행되어야 한다. 부패 발생의 원인은 넓게 보면 제도와 환경, 개인의 유인과 가치관 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 한국의 부패 요인을 분석하는 다양한 연구들이 있지만 경제적 모형을 통한 설명이 일반적이다. 이 논문에서는 부패를 설명하는 경제적 모형이 단순히 인센티브의 중요성만 설명하는 것이 아니라 제도와 가치관의 중요성을 제시하고 있다는 점을 밝힌다. 특히 연고주의나 온정주의로 인하여 부패가 발생하는 측면이 강한 한국적 상황에서는 본인대리인 모형이 제시하는 것처럼 단순히 감시감독 강화나 처벌의 강화와 같은 미시적 인센티브 개선으로는 부족하고 시민들의 인식을 바꿀 사회 환경적 변화가 동시에 일어나야 부패를 줄일 수 있다. 집단행동 모형은 개인적 행동을 멈추고 집단행동을 유도할 방안을 모색하고 있다. 외부적으로 개인적 행동을 처벌하는 방안도 가능하지만 내부적으로 구성원들이 스스로 협조하여 사회적 신뢰를 구축하면 부패를 줄일 수 있다. 사회적 신뢰를 구축하기 위해서는 구성원들 간에 의사소통이 높아지고 부패행위에 대한 적절한 제재가 중요하다.

이런 맥락에서 2016년 시행된 ‘부정청탁 및 금품수수등에 관한 법’은 부패행위의 처벌을 강화하여 인센티브를 변경시키는 동시에 적용대상을 획기적으로 넓히고 대규모 홍보활동을 통하여 시민의 인식을 개선하고 한국 사회의 문화를 개선하는 이른바 대전환(big push)의 계기가 될 수 있다는 점을 밝혔다.

주제어: 부정청탁과 금품수수방지법, 본인대리인모형, 집단행동모형, 부패문화, 신뢰