

남미지역 칠레와 브라질의 공공영역에서 정치부패 원인과 정치개혁 비교 고찰*

Comparative Analysis of the Causes of Political Corruption and Political
Reforms between Chile and Brazil

하 상 섭(Ha, Sang-Sub)**

ABSTRACT

This study aims to investigate the reasons and a great structural mechanism of the causes and the origination of political corruption in Latin American politics. This study focuses on the public domains, such as administration, congress and judiciary areas where mainly originate corruption scandals. Especially this argument compare the country cases between Chile and Brazil in South American region with more comparative manners in the dimension of the causes of political corruption and reform process to reduce this problem. Involving with democratic governance, the case of Chile is a good example to reduce political corruption through political reform and its cooperation among political parties. However, for Brazil this needs a long-term period to make more effective reform with political coalition in the level of macro-structure. As analysis variables, accountability and transparency are the important values to build more consolidated democracy in political culture thus, it is possible to develop more democratic governance in Latin American public domains. Even though it is quite difficult to argue and compare the real development of anti-corruption matters both countries, because of the political backgrounds and many different conditions of economic situations and social structures as well, this study could identify and is comparable both country cases in the matter of perception change against political corruption and its great support to political reform in Chile particularly. Brazil currently changes the perception of political corruption and tries to mechanism change through reforms of electoral system and judiciary sanction against corruption scandal. however, this process operates in the micro level, joined with individual institutions without an integrated rules, norms and institution. which means the possibility of democratic governance is delayed without political reforms with the coalition of party members, government and civil society even.

Key words : 정치적 부패(Political Corruption), 민주적 거버넌스(Democratic Governance), 칠레(Chile), 브라질(Brazil), 공공영역(Public Domains)

* 이 논문은 2009년 교육과학기술부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2009-413-B00004).

** 한국의국어대학교 한중남미 녹색융합센터 연구교수

I. 들어가며

오늘날 라틴아메리카 지역의 민주주의의 공고화(consolidation of democracy) 및 민주적 거버넌스(democratic governance) 차원의 정치 발전에서 가장 장애가 되는 요소는 ‘부패(corruption)’이다. 특히 라틴아메리카 정치문화 속에서 발견되는 ‘부패한 민주주의(corrupted democracy)’ 정체성은 심각한 수준이다. 비록 1980년대 들어 민주주의가 제도적·절차적 차원(선거제도 및 삼권분립 등)에서 진전되어 오고 있다 하더라도 라틴아메리카 공공 영역(행정/입법/사법)에서 발생하는 정치적 부패 문제는 여전히 라틴아메리카 제반 국가들을 ‘부패 공화국(corrupted republic)’으로 인식하게 만드는 중요한 요인이 되고 있다. 이러한 정치현상은 1980년대 초반 이래 21세기 오늘날까지 대부분의 라틴아메리카 국가들이 민주주의를 정치적 체제로 받아들여 정치발전을 도모해 오고 있지만 여전히 라틴아메리카의 질적 민주주의 발전에는 많은 한계를 보여주고 있는 부문이다. 이러한 한계에 대한 인식은 많은 라틴아메리카 국가들이 그들의 정치체제로서 민주주의를 최선의 정체(polity)로 받아들여 이를 공고화해 오고 있음에도 불구하고 여전히 강력한 관료주의 혹은 정치적 후견주의가 라틴아메리카의 정치문화에서 사라지고 있지 않거나, 혹은 제도적으로 개선이 되고 있지 않아서 발생하는 정치적 부패 현상과 많은 연관성을 갖고 있다. 21세기 들어 오늘날에도 목격되는 많은 라틴아메리카 개별 국가들의 정치적 부패 스캔들은 일명 부패한 민주주의 공화국 현상을 끊임없이 반복적으로 보여주고 있는 증거들이다. 특히 민주주의 발전 과정에서 가장 치명적인 한계로 주목받는 이러한 정치적 부패 문제는 라틴아메리카 공공 영역에서 발생하는 다양한 부패 사례들과 맥을 같이 하고 있다. 공공 영역의 정책 결정과정에서 결정적 힘을 발휘하는 정치 행위자들(정책 결정 관료, 공무원, 국회의원 등), 혹은 막강한 권력이 집중된 정치적 시스템에서 정치적 부패는 끝없이 재생산되고 있다. 21세기 오늘날에도 라틴아메리카 정치 발전의 최대 장애가 되고 있으며 현실 정치 갈등 측면에서도 끊이지 않고 대중매체 등을 통해 이슈화되고 있다. 이렇듯 공공 영역의 정치적 부패 문제는 라틴아메리카 민주주의 그 자체마저도 위협할 정도로 중대한 문제로 등장해 있다.

이러한 인식을 토대로 본 논문은 오늘날 라틴아메리카 공공 영역에서 지나친 관료적 권위주의, 혹은 정치적 후견주의 등으로 발생하는 라틴아메리카 지역의 정치 부패 민주주의 사례들을 고찰해 보고, 라틴아메리카 민주주의 공고화의 문제점과 낮은 정도의 민주적 거버넌스의 현실을 탐색해 보고자 한다. 특히 공공 영역에서 만연하게 발생하고 있는 정치적 부패 발생 원인과 메커니즘 분석을 위해 라틴아메리카 정치학에서 최근 논의가 되고 있는 ‘민주적 거버넌스(democratic governance)’, ‘정치적 부패(political corruption)’라는 개념 정의를 살펴보고 실질적으로 남미 지역에서 발생한 다양한 부패 정치의 경험적 사례 분석 - 칠레와 브라질- 을 통해 개별적으로 발전 정도

의 차이점과 심각성을 비교 고찰해 보고자 한다. 이후 이러한 부패 정치의 청산을 위해 라틴아메리카 국가들(특히 칠레와 브라질)은 어떠한 제도적 개혁 노력을 하고 있는지를 살펴보고 동시에 그 한계는 무엇인지를 고찰해 보겠다. 마지막으로 결론에서는 정치 저발전의 중요한 문제로 인식되는 라틴아메리카의 부패한 정치 민주주의 현상을 하나의 민주주의 저발전의 문제로 인식해 그 시사점과 함의를 도출해 보고자 한다.

사실 정치적 부패 문제가 민주주의 발전을 저해한다는 인식의 전환은 1980년대에서 1990년대 동안 중남미 정치 발전 연구에서 중요한 이슈였던 민주주의 정체로의 패러다임 전환과 많은 관련을 맺고 있다. 이 시기동안 라틴아메리카 정치 발전 패러다임의 변화에 깊은 연구를 했던 오도넬(O'Donnell 1999)에 의하면 이 시기는 '관료적 권위주의 체제(bureaucratic authoritarian regimes)'에서 민주주의 체제(democratic regimes)로 전환되는 시기였다.¹⁾ 이러한 정치 체제 전환 과정에서 두드러진 특징은 새롭게 등장한 민선 정부들(브라질의 경우 1985년/칠레의 경우 1990년)은 민주 정체로서 그들의 정치적 정당성 차원에서 엄청난 윤리적 도덕성과 투명성의 강화를 요구 받았다. 이전 라틴아메리카 군부정권들이 보여 준 시민권 및 인권의 침해에 대한 과거청산과 역사 바로세우기 노력뿐만 아니라, 폭넓게 허용되던 공식적인 부패 문제에 대한 공공 차원의 규제 및 통제 부분에서 많은 개선이 요구되었다. 제도적으로 그리고 절차적으로 부패문제 통제에 대한 정치 개혁들을 더욱 공고화하면서 실질적으로 부패에 대한 이슈는 정치사회적 논쟁의 수면 위로 떠올랐다. 특히 만연한 부패문제 해결을 위한 일반 시민사회의 감시기능 강화와 부패문제에 대한 비판적인 매스 미디어의 역할과 기능 강화 등이 대안으로 부상하기도 했다. 이전에는 그저 소문이나 비밀로 유지되던 정치 및 사회적 부패 문제는 1990년대 중 후반을 거치면서 라틴아메리카 지역에서 가장 중요한 사회문제 중의 하나로 부각되어 대중적 논쟁의 핵심뿐만 아니라, 질적 민주주의 향상을 위한 정치 개혁의 주요 이슈 중의 하나로 등장했다. 부패문제의 심각성에 대한 일반 시민 사회의 인식의 확산과 더불어 미주대륙 차원에서도 이를 개선 및 해결하기 위한 다양한 제도적 노력들이 행해졌다.

예를 들어, 1994년 미주정상회담에서는 부패문제를 미주지역 민주주의 발전을 위해

1) 아르헨티나 출신 정치 과학자 길예르모 오도넬(Guillermo O'Donnell)은 '관료적 권위주의 모델'을 도입해 라틴아메리카 정치 시스템에서 이베리아 반도의 식민 지배 유산의 형태와는 다소 거리가 있는 동시에 라틴아메리카 자본주의 발전 시스템에 위협적인 존재로 관료적 권위주의 모델을 제도적 독재로 정의했다. 반면 혁명좌파 세력들이 이러한 독재를 파시즘이라고 규정하고 게릴라 혁명 세력 등을 통한 무장 세력화를 주장한 반면, 오도넬은 이러한 체제에 대한 반대 방법은 무조건적인 민주주의로의 헌신(O'Donnell, 1999: xiii)이라고 주장했다. 라틴아메리카 정치 체계를 시민권 보호에 실패한 민주주의로 보는 차원에서는 자유주의 원리와 배제적인 경제적 관행의 차이를 주장하며 '저강도 시민권(low-intensity citizenship)'이라는 용어를 썼다(1999: 143). 불행하게도, 1990년대 민선정부 체제 하에서도 신자유주의 정책과 더불어 경제적 불평등은 지속적으로 발견되는 현상은 여전히 라틴아메리카의 민주적 거버넌스에 커다란 숙제로 남아있다.

가장 시급하게 해결해야하는 현안으로 인식하기 시작했으며 이를 바탕으로 1996년 미주대륙 차원의 ‘미주반부패협정(Inter-American Convention Against Corruption; IACAC)’이 체결되었다. 몇몇 라틴아메리카 주요 국가들의 반부패에 대한 제도적 노력 차원으로 이 지역 몇몇 국가들을 제외하고는 1997년-1998년 사이 대부분 비준되었다.²⁾ ‘미주반부패협정’은 1996년 3월 미주기구(OAS)에 의해 채택되었고 1997년 3월 효력을 발휘하면서 협정문 제2항을 통해 그 목적을 다음과 같이 규정했다. 1) 회원국 사이에서 부패 근절을 위한 부패방지, 구금, 처벌에 대한 메커니즘 강화 발전; 2) 공공 기능의 이행 과정에서 발생할 수 있는 부패 행위의 근절을 위한 부패방지, 구금, 처벌에 대한 효율적인 조치를 강화하기 위한 규제 협력이 목적이었다. 이러한 목적을 위해 예방조치들을 마련했는데 이는 부패행위(뇌물공여, 불법적인 부의 획득 등)의 범죄화, 회원국들 사이에 발생하는 부패문제에 대한 상호간의 법률적 지원, 기술적 협력, 상호 인지, 본국소환 및 불법으로 취득한 재산의 추적, 정지, 몰수 등에 대한 구체적인 예방 조치 사항들을 담고 있다. 이러한 국제협력 차원의 제도화는 정부 간 수준에서 그리고 공공 수준에서 부패를 방지하기 위한 노력들로 중남미 민주주의 발전에 첨병이 될 것이라는 가능성을 내 비쳤다. 그럼에도 불구하고 오늘날 미주대륙 내의 부패문제 해결은 많은 문제점을 낳고 있다. <표 1>은 2010년 현재 국제투명성기구에 의한 ‘부패인식지수(CPI)’가 밝히고 있는 부패문제에 대한 세계수준의 순위이다. 많은 라틴아메리카 국가들의 경우 미주대륙 내에서조차 몇몇 국가들(칠레, 우루과이)을 제외하고는 여전히 상위 순위에서 많이 밀려나 있다.³⁾

<표 1> 라틴아메리카 부패인식지수(CPI, %, 2010년)

세계 순위	지역순위(미주)	국가	CPI 2010 점수	90% 내부 신뢰도	
				하위	상위
6	1	캐나다	8.9	8.7	9.0
17	2	바베이도스	7.8	7.1	8.6
21	3	칠레	7.2	7.0	7.4
22	4	미국	7.1	6.5	7.7
24	5	우루과이	6.9	6.5	7.1
33	6	뿌에르토 리코	6.8	6.3	6.4
41	7	코스타리카	6.3	4.7	6.0
44	8	도미니카	6.2	4.7	5.8
60	9	브라질	3.7	3.2	4.3
60	9	쿠바	3.7	2.6	5.1
73	11	엘살바도르	3.6	3.4	3.8
73	11	파나마	3.6	3.2	4.1

2) ‘반부패협정’에 라틴아메리카 국가들의 비준, 유보 등에 대한 사항은 <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html> 참조.

3) (Corruption Perceptions Index, CPI)는 국제투명성기구(TI)에서 매년 발표하는 국가별 청렴도 순위이다. 일명 ‘부패인식지수’라고 불린다. 1994년에 조사한 이후 CPI는 1995년판부터 발표하기 시작했다: <http://www.transparency.org> 참조.

73	11	트리니다드 토바고	3.6	3.0	4.3
78	14	콜롬비아	3.5	3.2	4.0
78	14	페루	3.5	3.4	3.6
87	16	자메이카	3.3	3.0	3.4
91	17	과테말라	3.2	3.0	3.4
99	18	멕시코	3.1	2.9	3.3
101	19	도미니카공화국	3.0	2.7	3.2
105	20	아르헨티나	2.9	2.6	3.2
110	21	볼리비아	2.8	2.5	3.1
116	22	기아나	2.7	2.6	2.8
127	23	에콰도르	2.5	2.2	2.7
127	23	니카라과	2.5	2.2	2.7
134	25	온두라스	2.4	2.2	2.7
146	26	아이티	2.2	2.1	2.3
146	26	파라과이	2.2	1.9	2.5
164	28	베네수엘라	2.0	1.8	2.1

출처: 국제투명성기구 2010에서 재구성.⁴⁾

위의 <표 1>의 CPI 2010년 부패 스코어를 보면 매우 깨끗한 수준(10점)에서 매우 부패된 경우(0점)까지 다양하다. 라틴아메리카의 경우는 칠레, 우루과이, 코스타리카, 도미니카공화국을 제외하면 많은 국가들이 평균 수준인 5점에도 못 미치는 결과를 보여주고 있다. 심지어 라틴아메리카 대국들인 브라질(3.7점), 멕시코(3.1점), 아르헨티나(2.9점)의 부패 수준은 심각한 수준이다. 이에 반해 오늘날 칠레의 경우는 7.2점으로 오히려 미국보다 높은 순위를 보이고 있다. 위와 같은 반부패 국제기구 등에 의한 통계분석을 통한 부패문제의 심각성에 더하여 오늘날 라틴아메리카 부패현상 분석들은 민주 거버넌스 차원에서도 개념적으로 그리고 학술적으로 다양한 연구 성과물들이 나오고 있다(Scott Mainwaring and Timothy R. Scully 2010; Jean Grugel and Paola Ruggirozzi 2009; Charles Blake and Stephen Morris 2009).

본 논문은 주요 쟁점인 라틴아메리카 정치 영역에서 민주주의 발전을 위해 새로운 개념으로 등장한 민주적 거버넌스 및 정치적 부패 개념 하에 라틴아메리카 정치 저발전의 가장 현안 문제가 되고 있는 부패문제를 분석해 보기 위해 다음과 같이 구성되었다. 제2장에서는 먼저 민주적 거버넌스 및 정치적 부패에 대한 다양한 정의와 더불어 오늘날 거버넌스의 핵심 현안인 부패 문제 해결과의 상관관계에 대한 정치적 논쟁들을 개념적 차원에서 접근해 보겠다. 제3장에서는 이러한 개념들을 기반으로 실질적인 분석 대상 사례 국가들인 칠레와 브라질의 최근 2000년대 이후 발생하고 있는 정치적 부패 문제 발생의 구조적/제도적 문제점들과 정치적 부패의 중심 행위자인 정치

4) http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/에서 참조 및 선별적 재구성.

적 행위자들(관료, 국회의원)의 실질적인 부패 사례들을 비교 분석해 부패 현상의 심각성과 만연함을 실증적으로 고찰 분석해 보겠다. 특히 상기했다시피 부패지수에서 우수한 결과를 내고 있는 칠레의 사례와 대조적으로 이에 훨씬 못 미치는 브라질의 사례를 비교 분석하여 왜 이런 커다란 차이가 발생했는지에 대해 정치개혁 차원에서 보다 면밀하게 관찰해 보겠다. 제4장 결론에서는 이를 요약 정리해 오늘날 정치적 부패와 관련된 라틴아메리카 지역의 미래 민주적 거버넌스의 함의와 방향을 전망해 보겠다.

II. 민주적 거버넌스와 정치적 부패 개념 접근

1. 민주적 거버넌스(Democratic Governance)

오늘날 ‘거버넌스’라는 용어는 발전학, 국제개발협력 혹은 민주주의 정치학에서 오늘날 많이 사용되고 있는 용어중의 하나이다. 새로운 개념이 아니며 이미 학계에서 그 정의에 대한 분과별 논쟁이 역시 존재한다. 하지만 모든 분야에서 동의하는 개념은 ‘정책결정 및 정책이행 과정에서 협치’라는 개념을 공유한다. 좀 더 분야별로는 기업 거버넌스, 국제 거버넌스, 국가 및 지방 거버넌스 등 다양하다. 정책 결정 과정에서 거버넌스 그리고 결정된 정책 이행 과정에서 거버넌스에서 그 차이도 있다. 이 과정에는 정책을 결정하거나 이행하는 과정에서 공식적 혹은 비공식적 행위자들과 구조도 등장한다. 정부는 이러한 거버넌스 차원에서 하나의 중요하고 핵심적인 행위자로 정의된다. 다른 행위자들은 정부의 정도에 따라 의존적이다. 국내 수준에서 다양한 거버넌스 행위자들을 살펴보면 한 국가의 정책 결정 과정에 참여하는 수많은 행위자들이 존재한다. 토지소유자, 농민협회, 기업, NGOs, 연구기관, 종교 지도자, 금융기관, 정당, 군대, 등등과 더불어 매스미디어, 로비스트, 국제적 행위자들, 다국적기업 등이 정책 결정 과정에 지대한 영향을 미치고 있다. 거버넌스의 핵심 행위자인 국가 혹은 정부를 제외하고는 여타 모든 행위자들을 ‘시민사회(civil society)’라는 대범주로 분류할 수도 있다.

성공적인 ‘민주적 거버넌스’를 세우기 위해서는 위와 같은 모든 행위자들의 적극적인 참여가 고려되어야 한다. 이는 또한 거버넌스의 핵심 주체인 국가나 정부의 공공재를 분배하는 능력이 중요하며 시민사회의 권리를 법과 민주적 제도를 통해 보장함으로써 시민들의 복지를 증진시키는 역할을 충분히 할 때 가능하다(Mainwaring and Scully 2010). 다시 말해서 민주적 거버넌스는 민주주의 방식의 관행의 이의 높은 질적 이행을 통해 시민들의 권리를 보호하고 경제성장을 도모하며 시민들의 안전을 보장하고 심각한 사회문제들 예를 들어, 빈곤, 소득불평등 그리고 낮은 사회서비스 같은

문제들을 해결하는 데에서 발견된다. 정책적으로 보면 오늘날 민주적 거버넌스는 경제 정책, 사회정책 그리고 이를 위한 국가의 능력까지도 포함된다고 볼 수 있다. 거버넌스 방식에서 민주적인 것은 물론 여기에 정책들의 좋은 성과마저도 거버넌스의 효율성 평가에서 중요한 요인이 될 수 있다.

이러한 인식을 토대로 최근 라틴아메리카 정치학의 민주주의 연구자들은 민주적 거버넌스의 발전 정도를 측정하는 분석 변수들로 다음과 같은 9가지 사항을 중요한 지수들로 설명 분석해 오고 있다(Mainwaring and Scully; Jose de Gregorio; Francisco Rodriguez; Alejandro Foxley; Huber and Stephens; Daniel Brinks; Navia and Walker, 2010). 예를 들어, 정책결정과 이행과정에서 제도적으로 그리고 절차적(선거제도 및 정책 결정의 민주적 절차)으로 발전한 질적 거버넌스로서 민주주의의 정도; 법의 지배; 부패 통제; 경제 성장; 인플레이션; 일자리 창출; 빈곤 해결; 교육 정책; 시민 사회 안전(security) 등이 중요 변수들이다. 특히 이 중에서도 부패 통제 문제는 민주적 거버넌스 정도를 평가하는 데에 가장 중요한 요소들 중의 하나이다. 라틴아메리카 시민들의 의식 조사 중에서도 부패 통제 문제는 민주적 거버넌스에서 중요한 가치인 '책임성(accountability)' 확보 차원에서 가장 중요한 요소로 여겨지고 있다(Jonathan Fox 2007: 26). 정부 기구뿐만 아니라 사적 부문 그리고 시민사회 조직은 반드시 공공(public)에 그리고 기구의 이해 당사자들에게 책임성을 요구한다. 물론 이러한 책임성 대상자들은 대·내외적으로 정책 결정과 정책의 이행 과정의 중요행위자들일 것이다. 정치적 책임성의 확보는 위에서 언급한 부패 통제를 위한 법의 지배와 '투명성(transparency)'의 전제 조건하에 가능하다. 특히 가장 중요한 공공 영역에서 부패는 민주적 거버넌스에 적대적으로 해로운 것이다. 공공재, 공공 서비스 그리고 정책들은 협소한 사적 이익보다는 공공의 이익에 부합되게 사용되어야 하기 때문이다. 사적 영역에서 발생하는 부패보다도 공공 영역에서 발생하는 부패는 그 정도가 다르다. 공공 영역의 부패는 국가 운영의 효율성과 경제적 성과를 부식시키며 민주적 정당성을 크게 훼손시키는 역할을 하기 때문이다. 국가 운영의 효율성과 관련한 거버넌스는 '안정성, 질서 그리고 정당성'의 필요성을 강조한다(Michael Coppedge 2001: 7). 이처럼 민주적 거버넌스는 '책임성(accountability)'과 '투명성'이 더욱 강조되는 개념이다(Alan Angell 2010: 269). 민주주의 정치 체제라면 최소한 정책 결정 과정에서 강요나 억압이 아닌 합의에 기초해 결정이 내려지고 이러한 결정은 정부가 바뀌더라도 유지되고 지속되는 결과를 낳아야 한다. 게다가 이러한 정책이 정확하게 이행될 수 있는 메커니즘을 가지고 있어야 하며 이 과정에서 부패를 통제하고 집권 여당에 대해 야당의 적극적인 감시 및 반대 활동을 통해 행정부의 권력 남용을 방지해야 한다. 국회와 사법부는 '견제와 균형'의 원리를 살려 권력의 정치적 부패를 차단하고 독립적으로 존재하며 자유로운 언론은 억압이나 제재 없이 부패한 권력의 비판자로 나서야 한다.

2. 공공 영역의 정치적 부패

정치적 ‘부패’라는 용어 또한 정의하기에는 상당히 논쟁적인 개념이다. 이 개념에 대한 정의는 따라서 국가별로 그리고 시기별로, 학문적 범주별로 상당한 차이를 내고 있다. 그럼에도 불구하고 오늘날 민주주의 정치학에서 인용하는 일반적인 부패에 대한 정의는 존재한다. 정치학자 조셉 나이(J. Nye)에 의하면:

부패는 개인, 친족 혹은 사적 파벌 등 사적관계 때문에 공공의 역할에서 중요한 공식적인 책무를 일탈해 금전적인 이익 획득 혹은 지위 획득의 행위가 포함된다. 사적인 영향을 행사하면서 발생하는 규칙과 법의 침해 행위로 이는 뇌물 수수, 정실인사, 공공재의 횡령 등이 기본적으로 부패 유형에 포함된다(2002: 284).

조셉 나이의 부패에 대한 접근은 공공-사적 관계를 대상으로 한 상대적으로 좁은 의미의 개념이다. 이에 더하여 오늘날 부패에 대한 범주적 논의는 정부, 공공 정책 결정, 공공-사적 교환의 범위까지 포함하여 부패의 수준을 폭넓게 정의하고 있다. 물론 부패를 막기 위한 각 국가들 혹은 지역별 법적 규제 인식과 방지 장치의 다양한 차이점은 이러한 거시적 수준의 개념화를 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 오늘날 부패의 유형들을 좀 더 상세하게 살펴보면, 제일 먼저 공공 영역에서 발생 가능한 부패 유형은 뇌물 공여와 정치적 거래 유형이 대표적이다. 공공재 교환의 대가로 지불되는 돈, 재산 혹은 다른 재화 등이 다양한 형태와 정도로 지불되는 뇌물과 더불어 공무원의 지위나 영향력을 이용해 공공재를 교환함으로써 의무를 일탈하는 정치적 거래가 포함된다. 특히 정치적 거래 차원의 부패 유형은 오늘날 국제기구들(국제금융기구들이나 국제기부단체들)이 정의하는 ‘정치적 아웃풋(output)’ 개념으로 행정-규제 사법적 측면을 강조한다. 공무원들의 공공 책무, 정치 지도자의 리더십(예를 들어, 대통령령의 정도; the level of decree) 그리고 투명하고 정확한 부패 방지법 혹은 코드의 존재 유무가 중요한 기준이다. 특히 공무원들의 자율재량(discretion)에 대한 정확한 기준과 정도가 어느 정도 발전해 있느냐가 중요한 요인이 될 수 있다.

이에 더하여 ‘정치적 인풋(input)’과 ‘전환(conversion)과정’ 측면의 개념은 전형적으로 부패의 교환이라는 과정에서 발생하는 개념적 접근이다. 예를 들어, 뇌물과 정치적 부패는 민주주의 절차적 측면과 과정에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해서, 부패는 투표와 정당경쟁, 선거과정, 대중 참여 그리고 합법적 권리 획득 등에 영향을 미칠 수 있다. 둘째로 전환 과정에서는 뇌물이나 정치적 부패는 공공 정책 결정 과정에서 규칙 제정 과정에 지대한 영향을 미칠 수 있는데, 이는 투명한 심의 과정을 거쳐 결정해야하는 공공재 사용의 공공성 관심보다는 개인적인 재원 마련이나 권력자원의 획득 측면에서 영향력을 행사할 수 있기 때문이다(John Bailey 2009: 63-65). 위와 같

은 부패 영역과 범주 그리고 부패 발생 과정을 존 베일리의 표로 요약해 보면 다음과 같다.

<표 2> 정치적 부패의 주요 영역과 과정

정치적 인풋(Input; 관심 표현과 집합)	전환(Conversion; 정책 결정)	정치적 아웃풋(Outputs; 정책 이행과 판결)
정당 선거 시스템: 정당공천 매매; 재정 남용 캠페인; 표 매수; 대중언론 왜곡 이익단체들의 불법적인 로비나 뇌물	입법부의 표결 매매; 이익의 갈등; 공식적인 도둑행위; 특정 정보의 남용	행정부의 결정 매매; 경찰-사법적 행위의 매매; 고객 후견주의; 이익 갈등; 특정 정보의 남용

출처: John Bailey (2009), p. 64에서 인용.

이와 동일한 맥락에서 보다 공식화된 그리고 구체적인 정의를 통해 클리트가드(Robert Klitgaard 1988)에 의하면, 따라서 부패(C)는 독점(M) + 자율재량(D) - 책임감(A)의 공식을 구성하고 있다고 주장한다. 부패 현상의 만연은 결국 "그 어떤 정치적인 지위라도 권력의 집중이 발생하며 정치적 지위 보유자에게 부여된 자율재량이 존재하며 만일 부패한 정치적 지위 보유자라면 이는 책임감의 정도를 심히 훼손하는 결과를 낳기 때문이다"(Matthew Taylor 2009: 150).

III. 민주적 거버넌스와 정치적 부패: 칠레와 브라질

위와 같은 개념적 논의를 바탕으로 실제 남미 지역의 칠레와 브라질에서 민주적 거버넌스 발전 정도와 부패 민주주의 현상으로 주목받고 있는 정치적 부패 현상들을 국가 사례별로 비교 분석해 보면 다음과 같다.⁵⁾

1. 칠레의 민주적 거버넌스와 정치적 부패 사례 분석

5) 본 논문에서 접근하는 개별 국가 간 비교분석이란 ‘부패’ 개념 자체에 대한 개별 국가마다 상대적 이해, 역사적인 유산, 부패 발생 원인의 구조적 차이, 부패 방지 노력 차원의 정치적 개혁에 대한 양 국가 시민사회의 반응과 수준을 고려해야 함은 물론, 두 국가 간의 경제적 상황 차이 그리고 국가의 반부패 제도화 노력과 정도의 문제 등 다양한 변수들을 고려해야 할 것이다. 하지만 본 논문은 오늘날 2000년 이후 두 국가의 공공영역에서 정치적 이슈가 되었거나 국제적인 관심을 유도했던 몇몇 부패 사례들의 발생 원인과 이를 해결하기 위한 정책 메커니즘 변화에 집중해 두 국가를 비교해 보고자 한다.

위에서 언급했듯이 CPI나 세계은행이 정의하는 거버넌스 개념은 구체적으로 정치적 안정성, 정부 효율성, 규제 정도, 법의 지배, 부패 통제 그리고 정부의 책임성과 투명성 등이다. 칠레의 경우는 이러한 평가 지표들에서 여타 라틴아메리카/카리브 국가들의 평균보다 상위의 평가를 받고 있다. 미국과는 언론의 자유와 정치적 책임성, 정치적 안정성, 부패 통제 부문에서 보다 나은 점수를 받았다(표 3 참조).

<표 3> 칠레의 민주적 거버넌스 평가 지수 (2006, %)

거버넌스 평가 항목	칠레	라틴아메리카/카리브	미국
언론의 자유와 정치적 책임감	87.5	51.6	83.7
정치적 안정성	77.4	37.7	57.7
정부의 효율성	87.7	43.2	92.9
규제 정도(Regulation Quality)	91.7	45.4	93.7
법의 지배(Rule of Law)	87.6	35.4	91.9
부패 통제(Corruption Control)	89.8	42.0	89.3

출처: Alan Angell, p. 279 인용 및 재구성

2006년 칠레의 민주적 거버넌스 평가 지수의 변화에서 가장 긍정적으로 주목해서 살펴보아야 하는 부문은 칠레의 언론의 자유와 정치적 책임감 부문으로 1998년(67%) 이후 많이 상승했다(87.5%). 특히 정치적 부패 통제 부문이 1998년 86.3%에서 2006년 89.8%까지 상승했다. 이러한 결과는 2007년 공공 서비스 분야와 거시경제 정책 분야를 포함한 국가 경제 경쟁력 지수 평가에 반영되어 칠레는 스페인(29위), 코스타리카(57위)와 비교해도 높은 순위인 세계 26위를 기록할 정도였다. 이러한 결과들을 놓고 평가를 해 보면 칠레의 민주적 거버넌스 정도는 상당할 정도로 발전해 있음을 주지할 수 있다. 특히 정치적 부패 통제 부문에서 민주적 거버넌스는 미국보다는 더 나은 평가 점수를 기록하고 있다. 칠레의 부패 통제 부문 발전은 어떻게 성취되었고 실질적으로 민주적 거버넌스 발전에 어떤 영향을 미치고 있는가?

<표 3>에서 보듯이 칠레의 오늘날 이런 낮은 부패율의 유지는 아담 브리에가르(Adam Brinegar 2009)에 의하면 칠레 정치 발전사에서 발견되는 오래된 ‘공화국(republic)’ 전통이 중요했다고 주장한다. 이러한 공화국 전통은 이후 행정 체제에서 감사원과 같은 효율적인 정부 제도들을 만들어 반부패에 영향을 미쳤다고 그는 분석한다. 역사적으로 보면 다소 역설적이기는 하지만 20세기 후반에도 장기 독재 정권이었던 피노체트의 ‘신자유주의적 권위주의(neoliberal authoritarian legacies)’ 전통이 칠레의 부패 현상의 일반화를 막는 중요한 역할을 했다고 분석한다. 여타 라틴아메리카 국가들에 만연한 정치적 고객 후원주의(clientelism)나 이와 연관된 다양한 정치적 부패는 이러한 권위주의 하에서 일반적 현상화는 힘들었다는 주장이다(2009: 135). 좀 더

이전 시기의 칠레 부패 현상과 고객 후원주의 역사를 살펴보면, 칠레도 다른 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 부패의 가장 근원이 되었던 것이 정치적 후견주의 전통이라고 볼 수 있다. 1891년-1924년 과두제(oligarchic) 정치체제 시기동안과 그리고 경쟁적이고 포퓰리스트적인 특징을 보인 따라서 정치적 분열 시대였던 1924년 이후 칠레의 정치적 후견주의 현상은 중산층 계급들에게 많은 기회를 제공해 이들이 공공 영역 종사자들로 활동할 수 있는 기회를 제공했다.⁶⁾ 만연한 부패와 함께 1925년 당시 거의 26,000명의 행정 관료들은 환율, 신용, 관세 등의 경제적 영역에 중심으로 포진되었다. 이러한 수치는 1970년대 초반까지 이 분야에 행정 관료들이 30만 명으로까지 증가하게 만들었다. 하지만 이러한 정치적 후견주의는 1973년 이후 피노체트 집권과 함께 점점 사라지기 시작했고, 1990년대 재민주화 과정에서 개혁을 통한 새로운 선거법의 등장으로 이러한 경향은 더욱 강해졌다. 칠레 정당들이 더욱 실용주의적 정당들로 거듭났으며 피노체트 시절 도입된 신자유주의 기조는 후견주의 정치문화 일소에 많은 영향력을 미쳤다. 칠레 헌법을 통해 대통령의 예산 사용에 대해, 비록 실질적으로 효력을 발휘하지는 못했지만, 제한적이나마 국회에서 이를 제한할 수 있는 조항들이 명시되기 시작했다.

그럼에도 불구하고 또 다른 칠레의 정치적 부패 현상 연구 학자인 알프레드 레헨(Alfred Rehen)의 부패 사례 분석에 의하면, 칠레는 1990년대 이후 민선 정부의 등장과 민주화 과정에서도 많은 정치적 부패가 발생했다. 공공 기업인 칠레구리회사(CODELCO)를 포함해 Conc n 석유 정유회사, 발파라이소(Valpara so) 지방의 오페수처리 기업들, 해양관련 기업들, 항만관리청 등을 포함하여 1993-1994년 사이 241 건의 부패 사례가 발생해 사법 절차를 밟았다. 공공 서비스 분야에서는 내무부의 국가주택서비스부, 스포츠문화부, 국가재난관리부, 국군병원, 경찰공무원퇴직서비스부, 정치적 추방망명자관리부 등도 부패 문제로 사법 절차를 밟아야했다(2004: 32). 공공사업부의 경우 부서의 월급 인상을 위해 기금을 전용했던 사건, 칠레국가개발부(CORFO)의 정부 채권을 사적투자기업에 이체하는 등의 스캔들, 그리고 가장 심각한 경우로 뇌물수수 혐의로 인한 6명의 국회의원 면책특권이 박탈된 경우도 발생했다. ‘Caso Coimas (뇌물 사건)’로 불리는 이 사건은 좌파 연합 정당인 콘세르타시온(Concertación) 당 6명의 의원과 3명의 공무원이 Rancagua주의 자동차 번호판 교부 면허권 허가와 관련해 뇌물을 받았다. 집권 여당의 불명예와 함께 이로 인해 하원 의석수의 균형이 깨치는 영향을 미치기도 했다.⁷⁾

이러한 부패 발생의 원인은 많은 라틴아메리카 정치학자들이 언급하듯이 전통적으

6) 좀 더 자세한 칠레 포퓰리즘의 역사적 변천과 발전에 대한 내용은 Paul Drake(1999) 참조.

7) 이 사건으로 부패한 의원 3명은 6년 간 공직 생활 금지 및 50일 간 구금의 처벌을 받았다 (Adam Brinegar 2009:136).

로 고객 후견주의 구조가 가장 크게 작용한 것으로 분석되며 더욱 중요한 원인은 칠레의 강력한 사기업들이 정치적 지도층에 영향력을 행사하여 그들의 시장 이익을 최대화하기 위한 과정에서 발생했다(표 1 참조). 그럼에도 불구하고 몇몇 위와 같은 공공 영역에서 발생하는 국가 관료들의 부패 사례를 제외하고 사회 서비스 분야나 일상생활 속에서 부패에 대한 관습은 많이 발견되지 않을 정도로 발전해 있다. 이러한 칠레 시민들의 일상생활 속에서 부패 관습의 제거는 대부분의 칠레인들이 부패 제거가 민주적 거버넌스를 위해 가장 중요한 이슈라고 인식하고 있다는 점에서 더욱 뚜렷하다.⁸⁾ 결정적으로 이러한 인식은 <표 2>의 정책결정 과정과 연계되어 발생하는 제도적 혹은 구조적 차원의 부패 현상이라기보다는 정치인 개인적 차원에서 발생하는 부패 현상이라고 할 수 있다. 2007년 국제투명성 기구의 보고서에도 공공 영역 공무원들의 사익 이익을 위한 공권력 남용은 타 국가들과 비교해도 낮은 정도이다(179개 조사 국가 중 22위 기록; CPI 인용).⁹⁾

칠레의 정당 시스템에서 정치적 기부를 통해 선거 자금을 마련하는 법적 제도는 2004년까지 세워지지 않았다. 하지만 2004년 칠레 정부는 사적인 기부를 법적으로 통제하기 시작했으며 이는 부분적으로 국가 기금에도 적용되기 시작했다. 이러한 법적 규제는 실질적으로 2004년 지방선거에서 효과를 발휘하기 시작했지만 그 비용 범위(예를 들어, 선거 캠페인)와 적용(선거 크기, 선거구 등)에 대한 불협화음은 여전히 존재하고 있다.

정치적 부패는 모든 국가에서 일반적으로 존재한다. 그럼에도 불구하고 칠레의 경우는 그 규모면에서 그리 크지 않으며 심각할 정도로 정치 체제를 위협하지도 않는다. 일반 시민들의 부패에 대한 강력한 반대 인식은 강하다. 게다가 정부 차원에서 여전히 많은 한계는 있지만 부패를 통제하기 위한 다각도의 노력을 하고 있다. 2003년 라고스 정부는 정부 차원의 부패 방지 노력 일환으로 국가 청렴위원회(Commission on Transparency and Probity)를 설립했다. 이 기구의 활동으로 현재 많은 부패 방지 법안으로 입법화되고 있다. 정부 공무원들의 임금인상이라는 처방과 더불어 행정-입법 차원의 부패 방지 개혁 조치들을 보면 공공 사업 계약의 회계 감사 강화, 재판관과 국회의원들의 재산 공개 의무, 선거 캠페인 비용의 한계선 설정과 투명성 재고, 로비 규제, 감사원의 역할 강화 등이 주요 개혁 조치로 이행되었다. 이러한 개혁 조치들은 최종적으로 2003년 1월, 49개의 개혁 패키지 법안이 여당인 콘세르파시온(Concertación)

8) 실제 여론 조사의 통계를 보면 칠레 시민들의 경우, 재판관, 경찰, 공무원 순으로 뇌물을 줄 가능성이 각각 20%, 19%, 19%로 낮았다. 이러한 여론은 라틴아메리카의 멕시코에 비해 상당히 낮은 수치로 평가된다. 예를 들어 멕시코는 똑같은 질문에 58%, 65%, 55%라는 높은 수치를 보였다(Latinobarómetro, Alan Angell 2010: 281 인용).

9) 여타 라틴아메리카 국가들의 경우 우루과이는 25위, 멕시코는 72위, 아르헨티나는 105위(최고 10점에서 2.9점 획득)를 기록했다.

당과 야당인 알리안자(Alianza) 당 사이의 합의에 의해서 입법화 되었다. 이 패키지에는 그동안 정치적 후견주의 차원에서 대통령에 의해서 임명된 수많은 국가 공무원을 감축하는 내용이 들어갔으며 기존에 임명된 3,000명이 그 수가 줄어들어 600명으로 낮아졌다(Adam Brinegar 2009:137).

21세기 오늘날 국제사회에서 혹은 다양한 부패관련 연구기관들의 조사에서 칠레는 부패 청정국가로서 위치를 확고히 하고 있지만, 상기했듯이 1990년대 초반 재민주화 과정에서 발생한 정치적 부패 스캔들은 정당 정치의 갈등을 보여주는 대표적인 사례로 특징을 갖는다. 부패 혐의와 스캔들 그리고 반부패 개혁에 대한 정치적 갈등의 온상으로서 칠레의 정당정치는 많은 갈등을 경험했다. 하지만 이러한 정당 간의 갈등과 대립의 정치가 역설적으로 칠레 반부패 개혁에 대한 정당 간의 합의를 만들어 내는데 도움이 된 것도 사실이다. 2002년 말 라고스 정부에 의해 이행된 부패 개혁은 이러한 정당 간의 반부패 정치를 만드는 도화선이 되었으며 이는 이후 칠레의 2004년 지방 선거와 2005년 국회의원 선거에 정당 간 경쟁적인 선거 이슈로 등장할 정도였다(Charles Blake and Stephen Morris 2009: 199). 민주적 거버넌스 발전 차원의 부패에 대한 칠레인들의 인식과 이러한 사고의 확산, 정당과 의회 그리고 정부 차원의 반부패에 대한 제도적 노력과 정치적 개혁 그리고 무엇보다도 중요한 반부패 인식과 이익 유권자의 선택으로의 연결 등은 칠레의 정치적 부패를 줄이는 데 많은 영향을 주고 있다.

라틴아메리카 지역 개별 국가들의 국가행위 혹은 다양한 활동에 대한 일반 시민 및 공공의 정보 접근의 부족은 오늘날 많은 비판을 받고 있다. 그럼에도 불구하고 라틴아메리카 국제투명성 기구에 의하면 칠레의 경우는 많이 진일보한 경우이다. 정보 접근에 대한 법적 장치, 일반 공공 공무원들의 사적 이익을 위한 권력 남용이 낮은 수준이다. 2006년 여성 대통령으로 당선된 바첼렛 정부의 경우 이러한 흐름은 더욱 강화되었다. 콘세르파시온(Concertación) 당 출신의 바첼렛 정부가 표방한 ‘참여 민주주의’의 이행은 많은 칠레 시민사회 구성원들의 참여를 유도하며 다양한 정부 활동에 대한 투명한 공개를 이어갔다. 바첼렛 정부는 이를 실현하기 위한 조치들로 로비의 규제 강화, 시민사회의 정보 접근에 대한 용이한 허용, 공공 예산에 대한 투명한 공개, 공기업과 각 주무부처 회계예산 체계 증진, 공공 행정 관료들에 대한 윤리적 코드 증진 등에 우선순위를 두었다. 물론 이러한 정책적 개혁은 우파 정당의 도움을 요구했다. 우파 정당의 도움이 없이는 칠레 공공 영역의 투명성과 책임성을 확보하기 힘든 일이었다. 하지만 선거에서 경쟁 논리는 이러한 정치사회적 이슈를 빠르게 흡수해 가고 있다.

21세기 칠레의 경험은 공공 영역에서 발생하고 있는 다양한 정치적 부패 현상들, 이와 관련된 민주적 거버넌스 상황과 수준 그리고 부패인식에 대한 일반 시민사회의

정치적 태도 변화 등과 많은 연관 관계가 있음을 보여준다. 정치적 후견주의 약화, 경쟁 선거의 영향 그리고 무엇보다도 반부패 개혁에 대한 정당 간의 합의 노력은 오늘날 칠레 정치의 투명성과 책임성을 더욱 강화시켜가고 있는 중요 변수들이다.

2. 브라질의 민주적 거버넌스와 정치적 부패 사례 분석

부패는 더 이상 한 국가의 정치경제 발전을 위한 잠재적 이익을 가져다주는 유익한 수단이 더 이상 아니라는 공감대는 확대되고 있다. 특히 개발도상국들에게 기존에 만연했던 ‘발전을 위한 윤활유’로서 부패 인식의 합리화나 그 역할에 대한 반대의 목소리는 점점 증가하고 있다. 이는 오히려 한 국가의 공공 정책 결정이나 선택의 왜곡을 가져와 미래 경제투자 환경은 물론 전체적으로 사회복지를 악화시킨다는 일반적 합의에 도달해 있다. 브라질의 사례는 이러한 인식의 전환과는 다소 거리가 있는 예를 들어, 공공 영역에서 부패 만연과 ‘책임감’의 결여를 극명하게 보여주는 경우이다. 특히 2005년 룰라(Lula) 정권 당시 발생했던 정치적 부패 스캔들은 이러한 경우를 대표적으로 보여주고 있다.¹⁰⁾ ‘멘살라오 스캔들(포르투갈어 Escândalo do Mensalão; ‘멘살라오’는 ‘엄청난 월급’이라는 뜻)’로 알려진 이 부패 사건은 룰라 정부의 정치적 정통성을 위협할 정도로 치명적인 사건이었다. 스캔들은 2005년 브라질의 한 국회의원(Roberto Jefferson)의 일간지에 폭로하면서 드러났는데, 브라질의 집권여당인 노동자당(PT)가 매월 여타 다른 군소정당의 국회의원들에게 매월 3,000 헤알 (약 1,200달러)의 엄청난 월급을 지불하면서 집권여당에 호의적인 입법화 과정에 동의를 해 주었다. 일종의 입법을 매매한 결과로 발생한 정치 부패 스캔들이었다. 이 월급 마련을 위한 기금은 국가운영 공기업의 광고 예산에서 충당된 것으로 알려졌다. 룰라 대통령을 포함해서 이 사건에 연루된 많은 국회의원들의 사임이 요구되었지만 2006년 룰라 정부는 재집권에 성공했다. ‘상계슈가(Sanguessuga; 피는 빠는 거머리)스캔들’ 역시 많은 수의 국회의원들이 연루된 부패 사건으로 병원 구급차 앰블런스 운영에서 부풀려진 예산을 통해 정치인들이 리베이트를 착복한 사건이었다. 론도니아 주의 부패 사건은 지방 사법부의 엘리트들과 검사, 지방 국회의원을 국고 착복의 혐의로 체포하는 경우로 이어졌다. 이외에도 룰라 행정부의 수많은 관료들이 부패 스캔들을 일으켰다. 룰라 행정부의 재선이 있었던 2006년에 브라질 사회에서 부패 문제는 룰라 정부의 미래뿐만 아니라 브라질 민주적 거버넌스의 발전을 묻는 선거라는 의미를 갖았다. 하지만 룰라의 재선은 결과적으로 정치적 부패 문제에 대한 브라질 민주주의의 책임감과 투명성 정치 차원에서 한 발자국도 앞으로 진일보하지 못한 사례이다.

10) 루이스 이나시우 ‘룰라’ 다 시우바 (Luiz Inacio Lula da Silva)는 2002년 브라질 대통령 선거에 노동자당(PT) 후보로 출마해 당선되어 브라질 사상 최초의 좌파 성향의 대통령이 되었다. 이어서 2006년 대통령 선거에 집권여당인 PT 후보로 출마해 전 상파울루 주지사 알키민(Alckmin) 후보를 제치고 재선에 성공하였다. 이후 2010년을 마지막 임기로 같은 당 호세페 지우마 여성 대통령에게 2011년 정권을 물려주었다.

이런 브라질의 민주주의 정통성을 위협하는 부패 사건의 발생에도 불구하고 2006년 이에 대한 정치적 차원의 개혁 논의는 없었다. 비록 2006년 선거에서 브라질의 정치적 부패 문제가 선거 캠페인의 화두로 그리고 커다란 사회적 이슈로 등장했지만 한시적인 여론 형성으로 끝이 났다. 불행하게도 정치 과정에서 발생하고 있는 높은 수준의 부패와 높은 수준의 정치 시스템에 대한 대중 여론의 불만족의 증가에도 불구하고 이런 문제를 직접적으로 해결하기 위한 정치적 합의나 개혁 조치들은 없었다. 이러한 정치권의 반응은 1992년 브라질 헌정 사상 대통령 탄핵까지 이르렀던 콜로르(Collor; 1990-93)정권의 예산 부패 스캔들에도 비슷한 반응이었다(Matthew Taylor 2009b: 8). 이러한 원인으로는 비록 브라질이 민주주의 정치 시스템을 1983년 민선정부들의 등장과 함께 발전시켜 오고 있지만 여전히 부패에 대해서는 관대한 입장을 취하고 있거나 강력한 법적 제재 수단을 실행에 옮기지 못한 결과로 발생하고 있기 때문이다. 관대한 사법적 처벌이 수많은 정치 부패를 양산하거나 오히려 부추기고 있는 형편이다. 이를 극복하기 위한 제도 개혁에 대한 열망은 몇몇 입법 과정에서 나타나고 있지만 실질적으로 부패에 대한 사법적 단죄는 잘 이루어지고 있지 않은 현실이다. 정치권 내에서도 부패 사건에 대한 사면이 쉽게 이루어지면서 민주적 거버넌스에서 중요한 요소인 정치적 책임성의 부재를 더욱 악화시켜왔다.

브라질의 책임성 부재 정치는 공공 영역 관료들의 자율재량권(discretion)의 활용에서도 극명하게 들어난다. 특히 예산의 집행과 인사권에서 이러한 자율재량권이 남용되는 사례는 많다. 가능한 구조는 브라질의 약한 정당 체제에서 발견이 되는데 브라질의 정당 체계는 ‘개방 목록 대표 시스템’으로 이는 국회의원이나 행정 관료의 인사와 관련해 정당의 추천보다는 개인적인 후보 차원에서 선거에 입후보할 수 있고 이후 선출된 개인이 당을 결정하거나 정당이 개인의 이력을 보고 지명해서 대표 자격을 부여하기 때문에 소속 정당에 대한 충성도는 떨어지며 입법 과정에서 정당의 집단 논리보다는 개인에 의해 정당의 의견을 바꿀 수도 있다. 룰라 정부 당시의 ‘멘살라오 부패 스캔들’은 이러한 구조상의 배경에서 발생할 수 있었다. 브라질 정치인들의 행정 및 의회 제도에서 지명 제도의 존재는 정치적 부패를 더욱 양산할 수 있는 치명적인 구조를 가지고 있다. 이러한 시스템 하에서 지명에 대한 자율 재량권 강화와 책임감 정치 이행의 불투명함은 확실하며 모든 수준에서 사적 이익을 통한 협상 가능성의 기회는 더욱 풍부해 진다. 하지만 이러한 심각한 구조적 위기에도 불구하고 브라질은 지난 20년 간 민주화와 경제 안정화라는 이중적 전환과정을 통해 개인 정치인들과 관료들의 자율 재량권을 약화시키기 위해 많은 노력을 해 왔다. 공공에 대한 정부의 정책 결정 과정의 투명성 재고와 정부 예산지출의 투명한 규칙을 만들기 위해 제도적 노력을 해 온 것이다. 브라질 정부는 먼저 개인적 차원의 예산 지출 금지 및 지방 및 중앙 정부의 외채를 엄격하게 제한하기 시작했다. 통화안정과 더불어 이러한 제한은 국가 예산

사용의 투명성이 재고되는 효과를 가져왔다. 하지만 보다 거시적인 입장에서 정치적 부패를 없애고 브라질 공공영역의 책임감 및 투명성 재고를 위해서는 대부분의 학자들은 선거 시스템과 사법적 개혁이 필요하다고 주장한다. 소우자(Souza 2004)에 의하면 브라질의 정치적 부패 문제 해소를 다음과 같은 개혁이 선행되어야 한다고 주장한다:

국회의원들의 정당 변경은 국회 입법화 과정에서 다수결의 원칙을 무너뜨리는 주요 메커니즘으로 작동 하고 있다. 이는 수백만의 브라질 시민들의 민의를 빼앗은 행위이자 그들의 소중한 참정권을 박탈하는 행위이다. 후견주의 그리고 ‘이권 유도 유형의 정치(예를 들어, 선거에서 표를 얻기 위한 정부 주도의 지역개발사업; pork-barrel politics)’가 정당과 정부 간의 강한 유착관계를 내 보이고 있고 약하고 느슨하게 조직된 의회 내의 정당들은 일종의 잡동사니 집합체로 이들은 이러한 이익관계 때문에 정부에 조정당하고 있다(Souza 2004: 96).

선거 제도의 수준에서 문제는 브라질의 경우 안정적인 정당 정체성을 가진 중심 정당의 축이 없기 때문에 현재 개방 목록 대표 시스템(전체적으로 지정학적으로 넓은 지역에서 입후보한 많은 후보자들로부터 의원을 선출하는)상에서는 유권자들이 그들의 대표로 선택해야하는 지지후보를 알기 어렵고 심지어 누가 국회에 진출했는지도 잘 모르는 일들이 발생하기 때문이다. 이러한 시스템으로 선출된 국회의원이나 혹은 공직자들은 정치적 책임감이 약할뿐더러 정치적 부패 가능성을 더욱 높여줄 수 있기 때문이다. 이러한 구조적인 문제를 정치적 개혁을 통해 해결해야 하지만 개혁에 대한 정치적 논쟁은 단지 부패 스캔들이 일어난 시점에 한정에 한시적으로 논의되다가 사라지는 경향이 많다. 물론 그동안 이 구조적 문제를 해결하기 위한 정부 차원의 노력이 없었던 것은 아니다. 미시적인 수준이기는 하지만 정확한 선거 일정의 이행, 소수 정당에 대한 엄격한 규칙 적용, 행정부의 재선거 허용 규칙 변경 등이 이에 해당한다. 하지만 여전히 거시적 차원의 정당 체계 개혁은 다소 느리게 진행되고 있다. 정당 수의 축소, 유권자들의 지지후보나 지역대표에 대한 정보 접근의 용이성, 선거 캠페인에 대한 재정 부분에 개혁, 의회 대표로 참여하는 정당 지도자에 대한 강한 통제 등에 대한 입법 제안들이 존재하지만 여전히 커다란 정치 개혁의 길은 멀다. 물론 유권자들과 그들의 정치적 대표자들 사이의 정치적 책임감을 어떻게 유도해 낼 것이라 논의도 존재한다.

정치부패를 줄이고 책임성 정치를 실현하기 위해 두 번째로 중요한 개혁의 논의는 브라질의 사법 제도와 연관이 있다. 특히 부패한 정치인과 그 행위에 대한 사법적 제재와 관련성이 상당히 깊다. 부패 사건에 대해 지나치게 느린 사법적 절차, 특히 연방 최고법원(STF)까지 사건 해결의 사법적 과정은 느리게 진행되고 있다. 부패 한 사건

의 사법적 해결은 처음부터 출발해서 8년-10년 정도 걸리고 있다(Taylor 2008). 사법제도 발전 비교에서 브라질이 비록 다른 라틴아메리카 국가들보다 사법제도에서 많이 발전해 있다고 하더라도 브라질 시민사회는 브라질의 사법제도에 대해 60% 정도가 불신임을 하거나 신뢰를 하지 못하고 있는 형편이다. 이러한 결과를 반영해 이러한 인식에 대한 실질적인 현장 조사 결과에 의하면 거의 86%에 달하는 브라질인들이 민주적 거버넌스를 위해서는 사법개혁이 먼저 요구된다고 보고하고 있고 브라질의 수많은 제도에서 가장 시급하게 개선되어야 한다고 요구하고 있다(OAB, National Bar Association; Fleisscher 2003에서 인용).

요약하자면, 사법개혁과 정치개혁은 브라질의 정치적 부패 확산을 막기 위한 거시적 차원의 구조 개혁이다. 이에 대한 정부 차원의 정책적 처방이 긴급하게 요구되고 있다. 비록 위와 같은 거시적 차원의 논의는 아니지만 긍정적인 차원에서 접근하면 미시적인 수준에서 현재 개혁은 진행 중에 있기도 하다. 공공 영역의 다양한 행정 기관들에서 스스로 정치적 부패 방지를 위한 노력을 하고 있다. 문제는 많은 정부 기관들이 스스로 부패 방지를 위한 다양한 규칙을 정하고 활동을 강화하고 있지만 그리 좋은 결과를 내 놓지 못하고 있는 실정이다. 개별 기관들이 정의하는 부패에 대한 개념과 부패 방지를 위한 제도적 메커니즘이 다르기 때문이다. 다양한 행위자들과 기관들의 부패 방지를 위한 통합적이고 협조적인 마인드가 결여되어 있기 때문이다. 책임성을 확보하기 위한 노력으로 기관들 간의 정보 교환과 자료 공유 및 공통의 매뉴얼을 통해 정치적 부패를 공동으로 줄이려는 노력은 아직 이루어지고 있지 않다. 사전 예방적 차원의 부패 방지 노력도 문제는 있다. 정치적 부패를 사전에 방지하기 위한 노력으로 요구되는 지속적인 모니터링, 혐의에 대한 조사 그리고 정치적/합법적/금융적 재제에 대한 과정은 기능적으로 잘 활용되고 있지 않다. 부패가 발생한 후 사후 조치들은 더욱 문제가 되는 부분이다. 사법적 처리에 대한 많은 경험이나 판례가 없는 상황에서 부패한 공무원이나 정치인들에 대한 사법적 재제는 커다란 문제 중에 하나이다. 해당 경우에 대한 처벌은 미진하며 강한 처벌보다는 벌금 수준에서 사건이 끝나거나 부패 혐의를 받고 있는 경우에는 종종 공직의 사임을 통해서 혐의를 무마하는 선에서 사건은 종결된다. 사전 예방 차원의 노력이나 엄격하고 투명한 사법적 재제 수단이 없는 상황에서 공공 영역의 부패는 구조적으로 해결될 수 없는 문제이다.

물론 브라질의 공공 영역의 경우 그 정도와 수준에 있어 더 많이 부패한 다른 국가들에 비해 반부패 수준은 많이 향상되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 브라질의 정치적 부패와 민주적 거버넌스 차원에서 직면한 더욱 큰 문제는 위에서 상기했다시피, 반부패를 위한 거시적 차원의 정치 개혁이 이루어 지지 않고 있다는 데에 더욱 큰 문제가 있다. 이와 더불어 반드시 고려해야 하는 부분은 브라질의 정치적 부패 해결에 대한 노력과 개혁 과정에서 민주적 제도의 상호 작용 체계를 상호 통합해 가야 하는 문제

들도 도전 과제이다. 비록 미시적 차원에서 그리고 공공 영역 기관들의 자체 노력으로 반부패의 확산 노력을 다하고 있지만 커다란 구조 변화가 없이는 미래 민주적 거버넌스의 빠른 발전은 기대하기 힘들다. 이와 더불어 책임성 정치 발전을 위해서도 지속적인 부패 방지 모니터링과 효과적인 재제 수단의 강화 없이는 미래 정치적 부패를 막기 위한 구조 개혁의 인센티브는 제공되지 않을 것이다. 새로운 선거 시스템을 채택 혹은 개혁을 통해 현재 만연해 있는 후견주의 정치를 줄이는 제도적 노력이 필요하다.

IV. 결론 : 21세기 라틴아메리카 정치적 부패 문제와 민주적 거버넌스의 도전과 한계

1980년대 들어 민주화와 1990년대 민주주의 공고화 과정 이후에도 불구하고 오늘날 라틴아메리카 정치문화 속에서 발견되는 ‘부패한 민주주의(corrupted democracy)’ 정체성은 심각한 수준이다. 비록 1980년대 들어 민주주의가 제도적 · 절차적 차원(선거제도 및 견제와 균형이라는 삼권분립 등)에서 진전되어 오고 있다 하더라도, 공공 영역에서 현존하는 정치적 부패 현상은 여전히 라틴아메리카 개별 국가들을 부패 공화국으로 인식하게 만드는 중요한 요인이 되고 있다. 이러한 정치적 부패 현상은 1980년대 초반 이래로 대부분의 라틴아메리카 국가들이 민주주의를 정치적 체제로 받아들여 정치 발전을 도모해 오고 있지만, 여전히 라틴아메리카 지역의 민주적 거버넌스 발전에도 많은 한계를 주고 있다. 이러한 한계의 원인으로는, 많은 라틴아메리카 국가들에서 발견되는 정치적 후견주의, 강력한 관료주의가 라틴아메리카의 정치 문화에서 사라지고 있지 않거나, 혹은 보다 민주적인 방식의 제도적 개선이 되고 있지 않아서 발생하고 있다. 21세기 들어 현재에도 목격되는 많은 정치적 부패 스캔들은 이를 잘 증명해 주고 있다. 민주주의 발전 과정에서 가장 치명적으로 비판을 받고 있는 라틴아메리카 부패 문제는 칠레와 브라질의 사례에서 고찰해 보았듯이 특히 공공 영역에서 발생하는 다양한 부패 사건들과 맥을 같이 하고 있다. 좀 더 자세히 언급해 보면, 공공 영역의 정책 결정 과정에서 언급되는 사적 이익의 추구, 정실인사, 포퓰리즘의 유산 그리고 자율 재량권이라는 힘을 발휘하는 행정 관료들, 국회의원들 그리고 정당인들과 정치인들에게서 발생하고 있는 부패 문제와 많은 연관성을 맺고 있는 것이다.

본 논문은 이러한 라틴아메리카 지역의 공공 영역에서 정치적 부패 발생의 주요 원인들과 중요 메커니즘 그리고 이를 해결하기 위한 제도적 노력들을 칠레와 브라질 개별 국가 사례 분석을 통해 고찰해 보았다. 특히 정치적 부패 통제를 가장 잘 이행하고 있는 칠레의 사례와 세계 평균 수준에도 못 미치는 브라질의 대조적인 사례 분석을 통해 그 차이의 원인은 무엇인지 그리고 부패방지를 위한 실질적인 두 국가의 정치적 개혁 노력은 무엇이었는지를 집중적으로 살펴보았다. 라틴아메리카 민주적 거버넌스에

서 가장 모범적인 사례로 주목받고 있는 칠레의 경우는 정치적 부패를 정치적 차원의 제도 개혁을 통해 혹은 사회적 신뢰(시민사회 인식 변화)를 축으로 어떻게 잘 극복해 왔는지를 보여주는 사례였다. 이에 반해서 브라질의 경우 더욱 많은 제도적 혹은 정치적인 개혁이 필요하다. 좀 더 비교적 관점에서 이를 살펴보면, 칠레의 경우는 확실히 효율적인 제도적 개혁만이 민주적 거버넌스에서 중요한 정치적 부패를 줄이고 책임성과 투명성을 확보한다는 의미에서 중요성을 보여준 사례이다. 하지만 이러한 개혁은 상당히 복잡한 과정을 원한다. 부패에 대한 역사적인 유산, 개혁에 대한 시민사회의 반응과 수준을 고려해야 함은 물론 경제적 상황 그리고 국가의 제도화 노력과 정도의 문제 등 다양한 변수들을 고려해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 오늘날 칠레가 보여주는 부패 방지 차원의 제도적 개혁 그리고 칠레 시민사회의 인식의 변화는 민주적 거버넌스의 다양한 가능성을 더욱 공고히 하고 있다. 반면에, 브라질의 경우는 비록 몇몇 미시적인 수준에서 정치적 부패 방지를 위한 제도적 노력을 하고는 있지만 보다 거시적 수준에서 정치 개혁이 요구된다. 투명성과 책임감 정치를 이행할 많은 공공 영역의 정책 결정자들과 기관들 그리고 일반 시민들의 반부패 정치문화 확립 및 부패한 민주공화국 탈피라는 통합적인 인식 변화가 물론 제일 중요하다. 하지만 이러한 인식 변화와 더불어 제도적 차원에서 이를 해결하기 위한 거시적 차원의 개혁 조치들은 반드시 선행되어야 한다. 개혁을 위한 의회에서 정당 간의 합의 혹은 정부 차원의 거시적 개혁 노력이 없다면 정치적 부패 문제는 오늘날 다양한 유형의 브라질 부패 사례들이 보여주듯이 쉽게 해결되지 않은 정치 현상으로 남아있을 수 있다. 민주적 거버넌스를 위한 중요 요소인 책임성과 투명성의 정치는 그만큼 더더질 수 있다. 본 논문에서 비교분석을 통해 얻고자 했던 결과는 사실 정치적 부패 및 민주적 거버넌스와 관련해 더 많은 분석 변수들이 요구된다. 예를 들어, 공공 예산에서 투명한 회계 시스템의 정도, 정보 공개법의 강화 정도 그리고 책임성 정치 실현을 평가할 수 있는 다양한 지표들 등 더 많은 분석변수들에 대한 고려가 추가되어야 한다. 하지만 무엇보다 중요한 요소는 결국 오늘날 만연해 있는 정치적 부패 문제를 민주적 거버넌스 발전 차원에서 해결점을 찾는 일이다. 이를 실현하기 위한 반부패 개혁의 이행을 위한 초당적인 합의는 물론 다수의 시민사회가 참여 민주주의의 강화라는 인식의 전환을 통해 반부패 민주적 거버넌스 대열에 동참해 가는 것이다.

<참고문헌>

- Adam Brinegar(2009), "Evaluating Citizen Attitudes about Corruption in Chile", in Charles Blake and Stephen Morris (eds), *Corruption & Democracy in Latin America*, pp. 131-149.
- Alan Angell(2010), "Democratic Governance in Chile", in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (eds), *Democratic Governance in Latin America*, pp. 269-306.
- Charles Blake and Stephen Morris(2009), *Corruption & Democracy in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Jean Grugel and P a Ruggirozzi(2009), *Governance after Neoliberalism in Latin America*, Palgrave Macmillan.
- John Bailey(2009), "Corruption and Democratic Governability, in Charles Blake and Stephen Morris (eds), *Corruption & Democracy in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 60-76.
- Jonathan Fox(2007), *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Oxford University Press.
- Joseph Nye(2002), "Corruption and Political Development: A Cost -Benefit Analysis," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston(eds), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, N. J.: Transaction Publishers, pp. 281-302.
- Matthew Taylor(2009a), "Corruption, Accountability Reforms, and Democracy in Brazil" in Charles Blake and Stephen Morris (eds), *Corruption & Democracy in Latin America*, pp. 150-168.
- Matthew Taylor(2009b), "The Evolution of Accountability Institutions in New Democracies: Brazil's Web of Accountability, 1985-2009", Prepared for the 2009 Congress of the LASA, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009. Session on 'Corruption and Accountability in Latin America, pp. 1-25.
- Michael Conniff(1999), *Populism in Latin America*, The University of Alabama Press.
- Michael Coppedge(2001), "Party System, Governability and the Quality of Democracy in Latin America. Conference Paper, Buenos Aires: Universidad de San Andr s.
- O'Donnell, Guillermo A(1999), *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Paul Drake(1999), "Chile's Populism Reconsidered, 1920s-1990s", in Michael Conniff(ed), *Populism in Latin America*, pp. 63-74.
- Robert Klugaard(1988), *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- Scott Mainwaring and Timothy R. Scully(2010), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Souza, Ammaury de(2004), *Political Reform in Brazil: Promises and Pitfalls*, Center

for Strategic and International Studies.

관련 웹사이트

<http://science.jrank.org/pages/8419/Authoritarianism-Latin-America-Bureaucratic-Authoritarianism.html>.

http://en.wikipedia.org/wiki/Good_governance

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/

<http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html>

투고일자 : 2011. 02.07

게재일자 : 2011. 03.20