

# 경제적 관점에서 본 우리 나라 부패구조와 대책

## Korean Structure of Corruption and Anti - Corruption Policies in Economic Perspectives

이 윤 호 (Lee, Yun Ho) \*

### I. 시작하는 글

이 글에서는 우리나라 경제개발 과정에서의 부패구조 형성 및 새로운 경제정치 환경 아래서 반부패정책이 어떤 원리와 방향에 따라서 추진되고 전개되어야 하는가를 분석하려고 한다. 먼저 분석틀을 확보하기 위해서, 우리나라의 총체적 부정부패구조의 핵으로서 정경유착 구조와 경제개발 과정에서의 그 역사적 형성에 대해서 살펴보고, 이런 핵심적 부정부패와 여타의 관료 부패, 민생 관련 부패 등 주변부적 부패가 어떻게 연계되며 우리나라의 총체적 부패구조가 형성되었는가를 분석한다. 다음으로 우리나라가 당면하고 있는 새로운 경제·정치적 환경을 규정하고 새로운 환경 아래서 앞으로 추진되어 나가야 할 주요 정부정책들의 원리와 방향성, 그리고 이것이 반부패정책과 어떻게 연계되는가를 본다.

모든 부패는 경제적 이익과 연관되어 있다. 따라서 부패의 경제부문이 따로 있을 수 없다. 경제 부패와 관련 정책을 분석, 평가한다는 것은 부패구조와 현상의 경제적 측면을 다루고 경제학적 시각에서 바라본다는 의미를 갖는다. 이 글에서는 정부와 민간간의 부패에 초점을 맞추며 민간부문 내에서의 부패-기업내, 기업간, 기업과 소비자·투자자간-은 다루지 않는다.

---

\* 순천대학교 사회교육과 교수 (經濟學 博士)

## II. 우리나라의 부패구조

### 1. 부패구조의 핵, 정경유착

한국사회의 구조적인 비리는 관료기구와 금융기관을 매개로 한 재벌과 정치권력간의 유착관계, 즉 정경유착을 그 핵으로 하고 있다. 우리나라에서 그 동안 정치권력은 권력을 창출하고 유지하는데 필요한 돈의 상당 부분을 기업들로부터 받아냈으며, 그 대가로 기업들에게 특혜와 이권을 제공해 왔다. 한보사태도 최근에 일어난 그 전형의 하나이다.

정치권력과 재벌간의 비리는 정치권력에 의해 저질러지는 권력형 비리이다. 정경유착적 부패는 그 동안 우리나라 경제성장구조의 필연적 산물로서 구조적인 성격을 강하게 띠고 있으며 관료기구 및 민간부문에 미치는 영향의 범위와 심도가 지대하다는 점에서 근원적, 핵심적인 부패이다. 이와 비교하면 다른 유형의 부패는 파생적·주변부적이며 생활형 부패라고 볼 수 있다.

정치권력은 은행대출에 대한 지시나 알선, 외국차관 배분, 사업자 선정, 정부관련 공사 발주 및 구매입찰과 관련하여 각종 특혜와 이권을 제공하고 주로 대기업 수혜자들로부터 금전적 대가를 취해 이를 정치자금 및 개인적 축재에 사용했다. 박정희 정권에서는 대규모 정부사업에서 의당 일정 비율을 정치자금으로 받았고 외국으로부터의 차관 도입과 배분에 대해서도 정치자금을 받아들이었다. 부패와의 전쟁을 선언하고 각종 반부패 제도적 장치를 마련해온 김영삼 정권 하에서도 각종 사업자 선정과 신규사업 진출 허용을 둘러싸고 비리에 대한 의혹과 소문이 끊이지 않아 왔으며, 그 중심에는 바로 권력의 몸통이 자리잡고 있다는 것이 한보철강 사태를 통하여 다시 한번 드러났다. 이렇듯 비공식 경로를 통한 정치자금 조성은 알려진 비밀이며, 이에 대한 반대급부로 기부자들은 엄청난 특혜나 이권을 받아내어 급성장을 이룰 수 있었다(김해동·윤태범, 130).

### 2. 정경유착 구조의 형성과정

박정희 정권 이래 어떤 정치권력이나 재벌도 정경유착 구조에서 벗어나지 않았으며 또 벗어날 수도 없었다는 점에서 정경유착은 우리 사회의 구조적이며 고질적인 현상이다. 정경유착은 우리나라의 경제성장 과정에 그 뿌리를 박고 있다.

본격적인 경제발전을 앞두고 우리 경제는 여느 개발도상국들처럼 자본 부족, 기업가적 능력의 회소, 기술수준의 낙후와 정보 부족과 같은 구조적인 제약에 직면하고 있었다. 이런 상황에서 군사 쿠데타로 집권한 박정희 정권은 대기업-수출산업 중심의 성장전략을 택하고 정부 주도로 적극적인 성장정책을 추진해 나갔다. 정부는 소품종 다량생산체제에 의해 세계시장을 공략한다는 성장전략에 따라 부족한 자본을 유망하다고 판단되는 특정 산업에, 그리고 규모의 경제에 의한 수출경쟁력 확보를 위해 소수의 특정기업들에게 집중 지원하였다.

정부는 각종 인허가 및 규제를 수단으로 경제적 이권이나 기회를 특정 산업기업에게 제공하였

다. 소유 및 인사의 행사를 통해 금융기관에 대한 지배력을 확보하고 광범위한 정책금융체계를 수립하여 산업기업들의 저리의 정책자금 공급에 대한 실질적 의사결정권을 행사하였다. 정부가 기업에 투자를 허가하면 시설과 기계의 도입과 설치에 필요한 투자자금이 월등하게 유리한 저리의 국내 정책자금과 외자 지원 형태로 뒤따라 제공되었다.<sup>1)</sup> 거기에다 수입금지와 관세장벽의 설치에 의한 국내시장 보호, 진입장벽의 설치에 의한 국내 독과점 시장구조의 형성과 유지, 유리한 조건의 수출금융 제공 등 투자부터 생산, 판매까지 각종 특혜와 지원이 이루어졌다.

1) 수출어음금리는 대표적인 정책금융 금리이다. 회사채 유통수익률은 제도권 금융시장에서의 균형금리로 볼 수 있는데, 이와 은행일반대출금리 수준을 비교해 볼 때 은행으로부터의 일반대출의 확보 자체도 특혜적 성격을 갖는 것을 알 수 있다(〈표1〉 참조). 한편 〈표2〉에서 매출액 1원당 은행차입금 크기를 보면 대기업일수록 은행차입금을 더 많이 쓰고 있으며, 특히 국제금리의 적용을 받는 차관자금의 대부분은 대기업에게 제공되고 있음을 볼 수 있다. 1965~1970년간 외자금리는 5.6~7.1%에 불과하였다.

76~80년간의 회사채 평균 수익률은 23.98%, 은행일반대출 평균 금리는 19.04%이다. 제도권 금융시장 내의 균형금리인 회사채 수익률을 기준으로 놓을 때, 대기업들이 이 기간에 누린 금리차 지대의 크기는  $(0.2398 - 0.1904) \times 6,896,504.2 \times 5 = 1,703,436.5$ 백만원이며, 중규모 기업과 소규모 기업이 누린 금리차 지대의 크기는, 같은 방식으로 구하면, 각각 91,542.9백만원과 23,475.6백만원으로서, 대기업들이 은행대출로부터 얻은 특혜 규모가 월등히 큼을 볼 수 있다. 매출액 1원당으로 보더라도 대기업은 소기업의 1.73배, 중기업의 1.23배 만큼의 은행차입금을 사용함으로써 금리상의 혜택을 입었음이 드러난다(〈표2〉 참조).

〈표1〉 개발연대 동안의 국내 주요 금리 추이

(단위: %, %포인트)

연 도	은행일반 대출금리(A)	수출어음금리	회 사 채 유통수익률(B)	사채금리 (C)	제도권 시장내 금리차(B-A)	공사금리차 (C-A)
1971	23.0	6.0	24.3	46.1	1.3	23.1
1975	15.5	7.0	19.7	40.4	4.2	24.9
1979	19.0	9.0	27.1	42.7	8.1	23.7

자 료 : 한국은행, 『경제통계연보』, 각년호 및 한국은행 내부자료

주 1 : 금리는 연발 기준

〈표 2〉 1976~80년간 기업규모별 연평균 차입금 규모 및 조달원천별 구성

(단위: 백만원, 구성비%)

	차입금 규 모	은행차입금 /매출액	차입금 조달원천별 구성					
			은 행	비은행	차 관	회사채	사 채	기 타
소기업군	95,042.7	0.141	73.0	8.8	0.0	0.0	11.0	1.6
중기업군	370,618.9	0.199	81.6	10.2	0.0	0.2	6.0	1.7
대기업군	6,896,504.2	0.244	56.3	12.2	24.9	6.6	0.0	0.0

자 료 : 중소기업은행·중소기업협동조합중앙회, 『중소기업실태조사보고』 및 한국은행, 『기업경영분석』, 각년도, 연도별 및 보다 상세히 분류된 기업규모별 자료에 대해서는 이윤호, 「순서적 자금조달 가설에 따른 기업규모별 고정투자 행태 및 재무적 특성 분석」, 서울대학교 박사학위 논문, 1994, 부록2 참조.

주 1 : 소기업은 종업원수가 5~19인, 중기업은 20~299인, 대기업은 300인 이상인 기업을 가리킴.

주 2 : 중소기업의 기타 항목은 관계회사차입금을 나타내고 있음.

경제성장 전략의 수립과 정책의 집행은 관료기구에 의해서 주도적으로 수행되었다. 그런데 우리나라 성장정책은 특정 산업분야에 대한 개입과 지원이라는 선별성을 그 본질적 특성으로 하고 있었기 때문에 정부의 정책결정으로 영향을 받게 되는 대기업들은 가능한 한 모든 수단을 동원하여 정부의 정책결정 과정에 영향력을 행사하려고 노력하였다. 이런 과정에서 정책결정이 '경제논리'에 의해서가 아니라 '정치논리'에 의해 적지 않은 영향을 받았으며, 기업들은 정치자금 제공을 영향력 행사의 핵심적 수단으로 사용하였다.

관료기구는 경제 운영의 결정권을 갖게 됨으로 해서 자원의 배분과 사용에 있어서 기업을 조종할 수 있는 유리한 입장에 서게 되었다. 또한 정부의 경제개입은 광범위하고 집행자 편의 중심으로 이루어져 왔다. 많은 정부규제가 주로 인허가 형태를 띠었고, 그 절차나 구비조건이 대부분 행정편의주의적이고 임의적인 성격을 가져 관료기구는 많은 재량권을 행사할 수 있었다.

선별성을 근간으로 하는 경제성장정책과 관료기구의 폭넓은 재량권은 오히려 행정관료의 엄격한 경제윤리와 높은 행정기술능력의 사회적 필요성을 더욱 요구하였다. 그러나 관료기구에 의한 정책의 수립과 집행이 외부 이익집단의 정치논리에 의해 왜곡되면서 관료기구가 국민경제의 관점에서 체계적으로 합리적인 정책을 구사하지 못하고 결국 재벌을 중심으로 한 자본 확산 과정의 한 부분으로 흡수되어 버리게 되었다.

경제가 전체적으로 정부에 의해 관리되고 규제되고 있는 상황에서 기업들로서는 정부정책의 방향과 의도를 재빠르게 파악하여 정부정책에 순응하면서 정부지원을 획득하기 위한 대정부 로비가 중요하였다. 대정부 로비를 통한 지대추구행위가 기업의 혁신 못지 않게 중요시되었다(안석교, 203). 나아가서 정부는 노사문제나 환경문제 등 기업 환경에 대해서도 경제성장이라는 최고의 아래 적극적으로 개입하였다. 그 결과 기업들은 어려움이 닥치면 스스로 문제를 해결하기보다는 우선적으로 정부에 그 해결책과 지원을 요구하게 되고 그 결과 기업의 혁신을 저해하는 정부 의존적인 기업경영문화가 형성되었다(김세원·안세영, 22).

경제위기가 닥칠 때마다 위기에 처한 기업들을 살리기 위해 정부는 비정상적인 특혜를 대기업들에게 부여하였다. 1972년 이른바 8.3조치에 의한 기업들의 사채 동결 긴급재정명령에서 시작하여, 70년대와 80년대의 산업합리화와 부실기업정리 조치 과정에서 은행대출금의 탕감과 출자 전환, 장기저리의 원리금 상환 유예와 이자 감면, 신규 운영자금의 제공, 각종 세금 면제 등이 관련 대기업들에게 제공되었다. 이 과정에서, 재벌들은 정부가 그들을 보호하고 또 그럴 수밖에 없다는 확신을 갖게 되었다(강철규 외, 제2장: 한상진, 143~144).

정치권력의 정치적 정통성이 약한 후진국일수록 정치선전과 상징 조작을 위한 비용, 대규모 집회나 지지 획득을 위한 활동, 반대세력 탄압이나 매수 등의 필요로 정치자금 필요 규모가 커진다(김해동·윤태범, 165). 우리나라 역대 정권들도 예외가 아니어서 정치적 친위세력의 확보를 위한 계보 관리, 거대한 여당 조직의 유지와 대중 동원을 위한 막대한 정치자금을 확보해야 했으며, 이를 통해 정치권력을 유지하고 재창출해 왔던 것이다(이문조, 83).

정치권력은 대기업들에 대한 집중적인 지원을 통해 고도 경제성장을 달성하였으며, 이는 비민주적 정치권력에게 실질적으로 정통성을 부여해 주었다. 정치권력은 여기에 선거를 통한 집권이

라는 형식적 정통성을 덧칠했는데<sup>2)</sup>, 그에 필요한 정치자금은 대부분이 경제적 특혜와 기회의 수혜자인 대기업들로부터 대가성으로 정치권력에게 제공되어 온 것이다. 이는 바로 정치권력과 재벌의 상호 유착이 형성되고 공고화되는 역사적 과정 그 자체에 다름 아니었다.

### 3. 정경유착으로부터 총체적 부패구조로

이처럼 우리나라 경제성장은 정부 관료기구에 의해서 주도적으로 수행되었으며, 특정 산업분야에 대한 개입과 지원이라는 선별성을 특징으로 하고 있었다. 나아가서 개입과 지원이 법령에 근거하지 않고 관료들의 임의적인 재량권 아래서 행사되는 범위가 넓었다. 각종 행정관리, 검사, 인허가자격, 용자조건, 세법상의 기준이나 절차가 까다롭고 현실과 유리되어 관료의 자의성이 개입될 여지가 컸다. 포괄적 정부규제체제와 관료행정상의 폭넓은 재량권은 그에 상응하는 각종 경제적 지대를 발생시켰다.

이같은 포괄적 규제 환경 아래서 민간부문이 경제적 지대를 비합법적으로 추구하는 데서, 또 관료들이 행정서비스를 제공하는 과정에서 재량권을 이용해 능동적으로 자신 및 자신이 속한 관료조직의 부정한 이득을 취하는 데서 관료적 부패가 만연하게 되었다. 관료부패의 많은 부분이 당연히 국민들의 일상생활과 연관되어 발생하였다.

관료기구의 각종 규제와 간섭에 대응해 개인이나 기업은 이를 회피하기 위해 부패를 행하게 된다. 이때 민간이 저지르는 부패는 불합리하고 과도한 규제를 회피하기 위한 합리적인 행동이 될 수 있다. 즉 부패는 관료제도의 경직성을 완화시켜 신속적이고도 효율적인 관료행정을 유발하여 민간의 경제활동이 불합리한 규제를 피해 원활하게 이루어지게 하는 긍정적인 기능을 행하게 되는 것이다.<sup>3)</sup>

민간의 부패, 특히 생활밀착형 부패는 특정한 일을 신속하고 원활히 처리하기 위해서 제공하는 뇌물성뿐만 아니라 재수없게 걸려들지 않기 위한 인사성, 정기성 상납의 형태도 적지 않다. 또한 이렇게 수령된 뇌물과 상납은 관련 행정기관 내에서 직원들간에 분배되고 거의 반(半)공식적으로 활동비 등에 충당되기도 한다. 관료 개인의 부패가 아니라 특정 관료조직 전체가 부패를 인정하고 자연스럽게 받아들이고 있는 것이다(김해동·윤태범, 115~120). 이런 의미에서 우리나라에서는 진실로 부패가 ‘제도화, 생활화’ 되어 있다.<sup>4)</sup>

2) 이같은 견해에 대해서는, 최장집(1989), 94쪽 참조

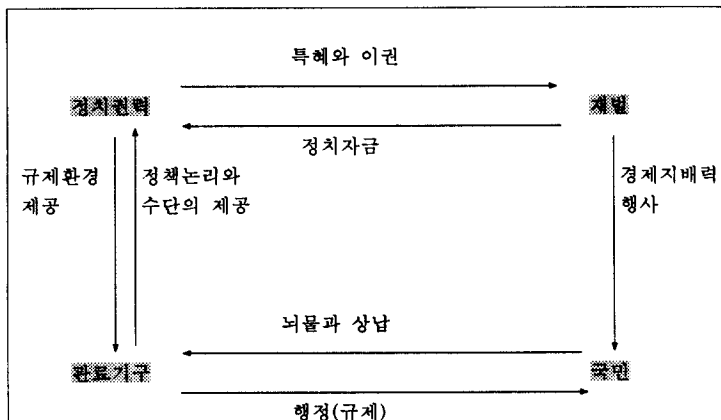
3) 부패가 불필요한 관료 개입으로 인한 비효율성을 제거해 준다는 순기능을 지적하는 글들도 있다. 예를 들어, Leff(1964). 그러나 대부분의 연구들은 부패 자체가 자원배분을 왜곡시킴으로써 경제발전을 저해한다는 데 대해서 의견을 같이 한다. Schleifer and Vishney(1993) 참조.

4) 부정방지대책위원회가 기업간부들을 대상으로 1996년 3월에 행한 한 여론조사에서 응답자의 절반이 공무원이 관계업자로부터 정기적 상납을 받고 있는 것으로 생각한다고 대답하고 있다(중앙일보, 1996. 7. 22일자). 또 동 위원회가 공무원들을 대상으로 하여 1996년 행한 다른 여론조사에서는 응답자의 21%가 ‘관행적인 상납금을 받아 부서 공동경비로 쓰는 행동에 대해 가능성이 높다’고 응답하고 있다(동아일보, 1997. 3. 2일자).

그러나 부패가 생활화될 지경에 이르도록 관료부패는 정치권력에 의해 효과적으로 통제되지 못했을 뿐 아니라 오히려 양 부문은 상호간에 부패를 감싸주어 왔다고 할 수 있다. 먼저 경제성장을 성공적으로 이끌어 나가고 국민을 효과적으로 통제하는 조직으로서의 관료기구는 그 자체가 비민주적 정치권력에게는 핵심적인 정치적 유지기반이었다. 또한 관료기구는 정치권력에게 경제적 이권이나 특혜 제공의 구체적 수단과 그를 위한 논리를 만들어내는 중요한 기능을 제공하였다.

개발의 초기에 미약한 시장기구를 보완하는 기능을 떠맡은 관료기구는 경제성장에 따른 시장의 발달에도 불구하고 조직의 속성상 종래의 규제를 온존하고 조직규모를 확대하기 위해 부단한 노력을 기울여 왔다. 규제가 관료기구의 비대화를 낳고 스스로의 조직 확대 그 자체를 목적으로 다시 규제를 온존, 확대 재생산하려는 관료기구의 악순환적인 불합리한 의도를 정치권력은 제대로 제어해오지 못했다. 민주성을 결여한 집권세력이 정치권 및 관료기구에 대한 부패척결을 하면 할수록 자신의 정치적 기반의 토대를 침식하는 꼴이 된다(이문조 외, 89). 이런 연유로 관료 부패에 대한 통제와 처벌은 정치권력에 의해 제대로 이루어져 오지 못했다. 아울러 관료기구에 대한 감시 기능을 국민으로부터 위임받은 정치권 자체의 부패가 관료기구에 대해 도덕적 면죄부를 발급해 주어 관료들의 도덕적 해이를 조장하였다.

한편 정치권력으로부터 경제적 특혜와 기회를 집중적으로 지원받은 대기업들은 권력과의 결탁을 통해 이를 유지하기 위한 노력을 기울였고, 그로부터 획득된 경제적 지배력을 여타 민간부문에 행사하여 경제적 이득을 취하였다. 비경쟁적 시장의 울타리 속에서 대기업과 재벌들은 국민들로부터 독과점 이윤을 획득하고 월등한 경제력 우위를 배경으로 중소기업들을 착취하였다. 또한 만성적인 인플레이 아래서 차입한 자금을 본연의 투자생산활동에 사용하지 않고 그 일부를 국민경제 전체로 보아서는 부의 재분배에 지나지 않는 비생산적인 부동산 투기에 활용하는 등 편안한 방법으로 부를 증식시켰다.



〈그림 1〉 정경유착과 총체적 부패구조

우리 사회는 지난 수십년간의 개발연대를 거치면서 이렇게 그 결과 총체적 부패 커넥션을 형성해 온 것이다. 그 결과 총체적 부패구조가 형성되어 있는 사회에서 부패하지 않고 원칙을 준수하려는 사람은 무능하고 고지식한 사람으로, 부패행위로 인해 걸려들면 단지 재수가 없는 사람으로 여겨지는 병폐적인 의식이 폭넓게 자리잡게 되었다.

일단 사회에 부패구조가 폭넓게 형성되면 그 구조는 자기 유지적 성향을 강하게 갖게 된다. 기존의 부패구조의 수혜자들이 그 구조를 유지하고자 하는 것은 물론, 부패구조의 피해자라고 할 수 있는 일반 국민들조차도 부패 환경에 적응하지 못하면 일상적 경제활동에서 경쟁력을 상실하게 되는 결과 자신의 양심이나 윤리가 허락하지 않는 경우라도 어쩔 수 없이 부패구조에 동참해야 하기 때문이다.<sup>5)</sup>

### Ⅲ. 환경의 변화와 정부 역할의 재정립

그러면 이렇게 제도화된 총체적 부패구조는 어떻게 타파될 수 있는가? 이에 앞서 우선 우리나라의 경제 정치 환경의 변화를 살펴 보고 부패구조 타파의 시대적 긴요성 및 반경제부패정책의 기본 내용과 방향에 대해 살펴 본다.

#### 1. 경제정치 환경의 변화

##### • 동원에서 효율로

과거 우리나라의 경제성장은 생산요소 투입의 확대에 의한 생산 확대라는 외연적 방식에 크게 의존하였다. 경제성장을 위해서는 자원을 동원하는 것이 일차적 과제였다. 농촌사회의 유희 노동력을 공업부문으로 이끌어내고 부족한 자본을 국내저축이나 해외자본 도입을 통해 조달함으로써 경제성장을 이룰 수가 있었다. 그러나 우리 경제는 80년대 후반 3저 호황 이후로 노동력 부족 국가로 분명하게 전환하였다.<sup>6)</sup>

5) 공무원에 대한 뇌물 제공을 통해 정부재(정부 생산 재화나 행정서비스, 인허가 등)의 구입가격 -뇌물 액수를 포함한-을 낮출수록 그 민간인은 시장에서 더 큰 가격경쟁력을 갖게 된다. 한편 공무원이 뇌물 액수만을 자신의 개인적 수입으로 하는 경우에 비해 정부재 판매수입까지도 '착복'하는 경우에 민간의 뇌물 제공 경쟁은 더욱 치열해지고 부패 공무원과 뇌물 제공 민간과의 결탁은 더욱 강해진다. 왜냐하면 전자의 경우에는 민간의 정부재 구입가격이 정부 설정 가격수준이라는 하한을 갖게 된다. 그러나 후자의 경우에는 민간이 정부 설정가격 이하로 정부재를 매입할 수 있고, 해당 공무원이 정부수입분까지 착복할 수 있으려면 정부재 거래와 관련하여 민간과의 결탁이 전제되어야 하기 때문이다. 이같은 사실은 부패 청산의 일차적인 조치로 정부수입 관리제도의 정비와 강화에서 시작되어야 함을 설명해 준다. Shleifer and Vishney(1993), 601~604 참조.

6) 80년대 초중반까지 우리나라의 실업률은 대체로 4% 수준을 유지하고 있었으나, 86년부터 12%를 넘는 경제성장이 3년간 계속되면서 실업률은 급격히 낮아져 1988년 2.5%를 기록한 이래 지금까지 2.5% 안팎의 완전고용 상태를 지속해 오고 있다. 한국은행, 『경제통계연보』, 각년호 참조.

이는 우리 경제가 더 이상 투입의 확대라는 외연적 방식에 의존해서는 성장을 지속할 수 없게 되었음을 뜻한다. 앞으로의 성장은 주어진 자원의 효율적인 이용, 즉 생산성의 향상에 달려 있다. 과학기술의 발달과 그것의 노동력으로의 체화를 그 핵심적 내용으로 하는 생산성 향상은 그 특성상 타율적 지시와 간섭이 아니라 개별 경제주체의 창의와 자발성 아래서 원활히 이루어지는 것이다.

경제가 성장하면서 경제문제의 소재가 자원의 동원에서 자원의 효율적 이용으로 바뀌고, 경제구조가 고도화·복잡화됨에 따라 그 동안의 포괄적인 정부주도체제는 점차 많은 문제점을 드러내기에 이르렀다. 경제구조의 파악이 갈수록 어렵게 되고 관련부문에 대한 정보능력과 인적자원면에서 민간부문이 관료엘리트의 능력을 능가하게 되었다. 이런 모든 것들은 정부에 의한 선별적 자원배분이 비효율적이 될 개연성이 높아진 반면에 민간부문, 즉 시장기구가 자원배분의 역할을 떠맡는 것이 더 바람직하게 되었음을 뜻한다(정운찬 외, 23~26).

#### • 억압적 권위주의체제에서 다원화된 민주사회로

더구나 산업화의 결과 우리 사회는 고도의 사회 분화와 함께 직업적, 직업적, 계급적 이해관계가 다기화되는 자본주의 산업사회의 면모를 뚜렷하게 띠기 시작했다. 경제적 이해가 다기화되고 사회가 다원화됨에 따라 정부가 서로 다른 이해관계를 가진 이익집단들을 두루 만족시킬 수 있는 정책결정을 내리기는 더욱 어려워지게 되었다.

정부부문은 자본이나 기술, 노동 등 요소시장에 대한 지배력의 약화-노동시장에 대한 지배는 노동운동 탄압, 임금억제를 통해서 이루어져 왔다-로 민간부문에 대한 통제력을 빠르게 상실해 가고 있는 반면, 각 이익집단은 정치적 민주화의 진전과 더불어 자신들의 이익을 정치적 영향력을 통해 확보하려는 적극성을 띠게 되었다. 이에 따라 정부의 특정성이 강한 개입은, 하물며 정책적 정당성이 있는 경우라도, 관련되는 이해집단들간의 날카로운 대립과 사회적 분란을 야기하는 상황이 되었다. 위로부터의 권위주의적인 통제를 통하여 지배하기에는 우리 사회는 이제 지나치게 대중화되고 산업화 되기에 이른 것이다(최장집, 107).

#### • 시장개방과 국가주권의 약화

GATT체제는 공산품 중심의 교역장벽 제거와 내국인대우 확대에 의한 낮은 수준의 시장통합을 추구하는 데 그쳤다. 그러나 우루과이 라운드 이후 WTO 체제에서는 공산품뿐만 아니라 농산물, 서비스로 교역협상의 범위가 확대되었을 뿐 아니라 생산요소의 이동에 대한 장벽 제거와 경제활동과 관련된 국제적 규준의 관철을 내용으로 하는 심층적 통합이 진행되고 있다. 종전에는 그에 대한 거론이 국가주권에 대한 침해로 여겨졌을, 노동, 환경, 경제규제 등 국내의 생산 및 경제행위에 대한 법률과 규제까지도 논의의 대상이 되고 있다.

특히 OECD의 가입으로 자유화 확대 의무 및 국내 제도 및 정책과 관행을 선진화하고 표준화시켜야 하는 우리 경제의 부담과 의무는 더욱 강화되었다. 특히 부패와 관련해서는 OECD 회원국 기업들이 외국에서 뇌물을 제공할 경우를 국내법에서 범죄로 규정하여 처벌하자는 규약을 97년말까지 제출하기로 합의가 이루어지는 등(Economist, 69~70), 더욱 강력한 시장개방 압력과 선진



국 수준의 국제규준의 국내 적용이라는 형태로 국가주권의 자국 경제에 대한 통제력 약화 현상이 발생하고 있다(윤영관, 425~430; 안석교, 26~27). 즉 우리 경제는 가일층 세계시장에 통합되며 세계 공통의 규준을 받아들여야 하는 처지에 놓이게 되고, 그에 따라 정부 정책의 자율권과 선택 폭이 이에 비례하여 과거보다 축소될 수 밖에 없는 상황이다.

## 2. 정부 역할의 원칙 재정립

국내의 정치경제 환경의 이러한 모든 변화들은 정부의 역할 재정립을 요구하고 있다. 정부 역할 재정립의 방향을 한 마디로 말해야 한다면, 그것은 간섭과 규제에 의한 포괄적 정부조정체제와 마인드를 민간과 시장 중심에 의한 조정체제로 대체하는 것이다. 정부는 자원배분 과정에 대한 직접적 개입이 아니라 자원배분은 원칙적으로 시장기능에 맡기고 그 기능이 잘 수행되는 데 필요한 환경을 조성하고 규칙을 제정하며 엄격히 준수되게 하는 규칙제정자와 감시자의 역할에 충실해야 한다. 정부규제의 원리는 민간의 행동을 직접적으로 결정해 버리는 지시가 아니라 정부에 의해 주어지는 제도와 여건 아래서 민간이 가급적 폭넓은 자율적 의사결정의 여지를 가질수 있는 유도적·동기부여적 형태로 전환되어야 한다.

## IV. 부패구조의 청산과 반부패정책의 방향

‘특혜와 규제 있는 곳에 비리와 부패 있다’는 말이 있듯이, 부패를 줄이려면 먼저 부패 발생 소지의 근원인 정부간섭과 규제에 대한 정비와 개혁이 수행되어야 한다. 다음으로는 규제 체계가 일정하게 주어진 상태에서, 부정부패가 저질러졌을 때 그에 대한 적발 가능성과 처벌의 유효성을 높여야 한다. 즉 부패감시 및 처벌체계의 정비와 강화를 통해서 부패의 발생을 억지하는 것이다.

먼저 우리 나라의 규제체계 정비와 개혁이 반부패정책으로서 갖는 의의와 부문별 기본방향, 아울러 김영삼 정부 하에서 이루어진 규제개혁 관련 정책들에 대한 평가, 규제개혁이 부진한 이유 및 규제개혁의 기본동력으로서의 정치민주화에 대해서 살펴 보고자 한다. 이어서 김영삼 정부 하에서 이루어진 부패감시체계의 도입과 문제점에 대해서 검토, 평가한다.

### 1. 규제 개혁과 부패구조의 청산

대부분의 부패가, 과다하게 남발되어 있는 규제, 규제기준의 비현실성 및 규제 적용상의 자의성과 결부되어 있음을 생각한다면, 규제체계의 정비와 개혁이야말로 부패구조의 청산과 동의어라고 해도 과언이 아니다. 부패를 줄이려면 또한 규제의 기준이 현실화되고 규제 적용상의 자의성을 배제함으로써 규제의 객관성과 투명성을 제고시켜야 한다. 규제가 합리적이고 투명할 때 경제주체

들은 장래를 예측하고 계획을 세워 합리적인 의사결정을 할 수 있게 됨으로써, 보다 효율적이고 효과적인 경제활동이 촉진될 것이다.

사회적 인프라로서의 제도와 규제를 단순명쾌하고 합리적으로 재정비하는 일은, 부패의 원천을 뿌리에서 제거한다는 강력한 반부패정책으로서의 의미뿐만 아니라 경제주체들의 행태를 규제회피와 지대추구로부터 혁신과 효율성의 향상을 통한 경쟁력의 추구로 전환시킴으로써 내연적 성장의 제도적 기반을 조성한다는 이중적인 중차대한 의의를 갖는다고 하겠다.

#### • 산업정책 원리의 재정립과 부패 억제

그 동안 정부 주도적, 보호주의적으로 경제가 운용되어 옴에 따라 수다한 가격규제와 수량규제, 인허가 등 인위적 진입장벽으로 인한 독과점적 시장보호 체제가 일반화되어 있는 것이 현실이다.<sup>7)</sup> 따라서 우선적으로 자원배분의 효율성 제고와 경제적 민주화를 위해서 시장에서의 공정경쟁이 촉진될 수 있도록 각종 경쟁제한적 규제들이 정비되어야 한다.

사회가 민주화되고 다원화됨에 따라 독과점적, 경쟁제한적 구조를 갖고 있는 시장에서의 진입·퇴출과 관련한 정부의 규제와 결정에 대한 관련당사자들의 적극적이며 다기화된 이해대립을, 정부가 원만하게 조정하고 해결하기란 갈수록 어려워지고 있다. 또 대부분의 신규, 첨단 산업분야에서는 시장 자체가 매우 가변적이고 경쟁적이어서 정부가 특정한 성격의 개입방향을조차도 설정하기가 어려울 뿐 아니라 산업 단위로 공감대를 형성하기도 어려워 해당 산업에 개입하는 통로를 확보하기도 쉽지 않다(김세원, 32~36).

특정성, 선별성을 갖는 산업정책과 관련하여 앞으로 정부가 설득력을 갖고 정책을 추진할 수 있려면 이해집단들로부터 영향을 받지 않고 국민과 국민경제의 입장에서 판단하는 공정성과 객관성, 정부의 판단능력에 대한 신뢰성의 확보가 어느 때보다 강력히 요구되고 있다. 그러나 이같은 신뢰성은 하루 아침에 얻어지는 것이 아니라 정부정책 하나하나에서 결정과정상의 투명성과 공정성, 충분한 논의를 통한 사회적 합의, 정부의 우수한 전망 능력이 입증되는 과정을 통해 누적적, 상승적으로 얻어질 수 있는 성격의 것이다.

한약-양약 분업 및 삼성의 자동차 산업 진출 허용과 관련해서 정부가 보여준 갈팡질팡해온 경로와 정치권력의 개입 의혹, 각종 통신사업 관련 신규사업자 선정에서의 선정기준상의 모호성과 사업자들의 대정부 로비설, 현대의 일관제철소 건립 저지와 한보에 대한 허용의 객관적 기준에 대한 미흡한 설득력, 코렉스 공법의 타당성에 대한 상공자원부의 불충분한 평가와 판단, 코렉스 공법 채택 결정과정상의 모호성과 그에 수반된 책임 회피 및 정치자금으로 연결되었을 것으로 추측

7) “광공업 부문에서 상위 3개사의 시장점유율이 50% 이상인 독과점형 시장의 비율은 1981년 87.8%에서 90년에는 80.9%로 상당히 완만하게 경쟁화가 진전되고 있으며, 시장구조는 전반적으로 여전히 독과점적 구조를 벗어나지 못하고 있다. ... 이는 정부의 산업정책적 진입규제 등에 의하여 독점적 시장지위가 계속 보호받기 때문일 것이다.” 이성순·유승민(1995), 397.

되는 리베이트 의혹, 이런 것들은 그 자체가 야기한 문제에 그치는 것이 아니라 장차의 정부 산업 정책에 대한 신뢰성 훼손이라는 눈에 보이지 않는 장기적 폐해로 연결된다는 데 문제의 심각성이 있다. 이익집단의 압력이나 비리의 영향이 의심되는 현재의 정책결정은 장차의 정책수행 환경을 심각하게 훼손한다는 점이 충분히 유의되어야 한다.

대외적 환경 또한 규제 중심 산업정책의 재정비를 강요하고 있다. WTO 체제 하에서 형성된 신 국제규범은 수출 및 수입대체상품에 대한 직접적인 지원은 규제하는 대신 기술개발, 지역개발 및 환경보전을 위한 지원은 적극 권장하고, 산업의 육성일지라도 특정성이 없는 경우의 지원은 허용하고 있다(Vickery : 성소미 외, 160). 따라서 앞으로의 산업지원은 직접보조금 지원 형태를 떠기가 어려우며, 기술·연구개발, 교육 및 인력 양성 등 유인제도의 형태에 기초해야 한다. 또 산업 지원의 주된 정책수단이 무상양여와 조세지원제도로 변화되어야 하는데<sup>8)9)</sup>, 이의 집행과 관련한 특혜 시비를 없애려면 지원이 객관적이고 중립적인 기준에 입각하여 행해지고 명료한 운영원칙의 확립이 전제되어야만 한다(성소미 외, 196-199; 김세원·안세영, 450~451). 국제규범은 세계시장에서의 공정 경쟁질서를 유지하려는 경제적 합리성을 담고 있기 때문에 국내의 비효율과 불공정성 제거와 투명성의 제고, 국내의 포괄적 산업규제체제를 정비하여 부패의 근원을 없애는 데 이를 적극적인 계기로 활용할 수 있을 것이다.

#### • 정부의 금융간섭 배제와 금융규제의 정비

금융기관에 대한 인사권과 경영권이 사실상 정부에 의해 행사돼온 구조 아래서 금융기관들, 특히 은행은 정경유착 고리를 연결해주는 핵심적 통로로서 역할을 해왔다. 정경유착의 핵심적 연결 고리의 단절뿐 아니라 금융시장의 기능 회복을 위해서도 금융부문에 대한 정부 간섭과 규제에 대한 정비와 개혁이 중요하다.

유리한 조건의 정책자금과 해외자금이 정부의 의도에 따라 대기업들에게 은행이라는 이름의 정부창구를 통해 집중적으로 배분되었다. 또 한국은행은 정부의 지배 아래서 성장통화를 과다하게 공급하고 부실기업으로부터 발생한 부실여신을 은행들에게 과격적인 조건의 중앙은행 특별융자를 통해 메꾸어줘 왔다<sup>10)</sup>. 이는 경제를 인플레이션 체질화하는 데 기여하였다. 만성적인 인플레이션

8) OECD 선진국들의 경우 산업지원 수단에서 무상양여의 비중이 높고 융자지원은 미미하다. 1992년 기준 OECD 선진국 평균 산업지원 보조금 중에서 조세감면과 무상양여가 차지하는 비중은 각각 48.4%, 33.7%로 대부분을 차지하고 있는 데 반해 융자의 비중은 4.1%에 불과하다. 그러나 우리나라의 경우 제조업 분야에 대한 무상양여는 기술개발지원에서만 소규모 존재할 뿐 저리융자가 차지하는 비중이 OECD 선진국들에 비해 월등히 높다. 주요 지원분야에서 저리융자의 비중은 전체 보조금의 41%에 달하고 있으며 무상양여의 비중은 7%에 불과하다(성소미 외, 140~147; 김세원·안세영, 443~450).

9) 앞으로 금융자유화의 진전으로 정책금리와 시장금리간의 차이가 줄어들고 금융시장 개방으로 해외 저리자금이 대량 유입되면 우리나라에서 현재 주로 활용되는 저리융자 형태의 금융지원제도의 유효성은 상실되기 때문이다(성소미 외, 165).

10) 정운찬(1995), 260~282 쪽의 “한국은행의 최종대부자기능” 참고

체질화하는 데 기여하였다. 만성적인 인플레이션으로 부와 소득은 역진적으로 재분배되고, 기업들은 부동산 등 실물자산 투기를 통해 손쉽게 부를 축적하고 차입에 의존해 기업규모를 확장하는 행태에 젖어들었다. 그로 인해 오늘날 우리 경제는 경제위기에 약한 높은 부채비율을 가진 대기업들로 구성된 취약한 구조로 귀결되었다. 이런 결과는 화폐가치 안정을 주요 목적으로 하는 한국은행이 중앙은행 본연의 임무인 화폐가치 안정보다는 정치권력의 지배 아래 놓여 성장 지원과 그로부터 파생되는 문제들을 뒤치닥거리해온 데서 크게 연유하고 있다.

이같은 폐해가 지속되는 것을 막으려면 금융제도가 정치권력의 예속으로부터 벗어나야 한다. 먼저, 상업적 금융기관들의 대출 의사결정이 정부의 간섭으로부터 벗어나 이루어져야 한다. 금융기관들은 기업들의 투자계획을 상업성에 근거해서만 평가할 수 있어야 한다. 그러나 은행경영의 자율성이 근본적으로 개선되지 않고 있으며, 은행장 추천위원회제도의 자율성의 한계와 은행장 인사에 대한 여전한 정부개입이 한보철강 사태 이후의 은행장 인사 과정에서 여실히 드러났다.

은행의 주인이 은행을 경영할 때 은행경영의 자율성은 확보될 수 있다. 그러나 산업자본의 금융자본 지배에 대한 우려로 은행지분 소유에 대한 제한이 이루어지고 있는 상황에서 차선책으로 추구할 수 있는 것이, 우선 대규모 대출과 관련해서는 대출심사 및 결정권을 은행장으로부터 여신심사위원회로 전환하고 그에 대한 책임을 위원회에 물음으로써 대출심사의 전문성과 공정성을 확보하여 정치권으로부터의 입김을 가능한 한 차단하는 것이다. 다음으로는, 금융기관의 건전성 및 자산운용과 관련한 규제가 강화되고 명료화 되어야 한다. 한보사태와 관련하여 가장 큰 타격을 입은 제일은행의 경우 자기자본의 무려 94%에 달하는 자금을 한보철강이라는 단일 기업에 대출해줌으로써 다각화에 의한 위험의 축소와 분산이라는 원칙에서 크게 벗어나는 자산운용을 하였다. 그러나 우리나라 은행법상 건전성에 대한 규제는 전반적으로 미흡한 실정이다. 끝으로 소규모 대출과 관련해서는 대출결정권을 하부로 이양함과 아울러 승진이나 보수 등을 대출 성과에 연계하는 인센티브 시스템을 구축함으로써 대출과 관련한 비리를 금융기관 직원들 스스로가 제어하게 하고 대출에 대한 신중성과 선별 능력을 제고시킬 수 있을 것이다.

또한 중앙은행의 기본목표가 개발연대 시대의 ‘국민경제 발전의 도모’에서 ‘통화가치 안정’으로 제자리를 찾을 때이다. 그러기 위해서는 정치권력으로부터의 중앙은행의 제도적 독립성 향상에 획기적인 진전이 이루어져야 한다.

#### • 정경유착 단절과 정치 민주화

산업연구원의 1984년 조사에 따르면, 공장설립 절차와 관련한 우리나라의 규제 실태는 규제 종류 36가지, 연소요일수 346일이었다. 그런데 1994년 청와대점검단의 조사에 따르면, 규제종류 51종, 연소요일수 372일로 규제가 한층 강화되어, 정부가 줄곧 내세워 온 규제완화정책을 무색하게 하고 있다(안석교, 213). 김영삼 정부도 집권 초기부터 대통령 직속기구인 행정재신위원회 외에도 경제행정규제개혁위원회 등을 두어 개혁 차원에서 규제정비와 개혁을 추진해 왔다. 그러나 그 성과는 뚜렷하지 못했고 그에 대한 국민들의 평가도 부정적이다. 이를 의식한 듯 최근에는 규제일몰제니 규제실명제니 규제필요성 입증책임제니 하여 규제의 가짓수를 줄이기 위한 갖은 방책이

제시되고 있다. 그러나 오히려 이는 규제의 정비와 개혁이 얼마나 어려운가에 대한 역설적 반증이라고 볼 수도 있다.

이처럼 규제를 정비하고 개혁하려는 정치권의 일견 강한 의지에도 불구하고 왜 그것이 실질적인 진척을 이루지 못하는 것일까? 정치권에서는 관료기구의 저항과 복지부동으로부터 규제 정비가 지지부진한 데 대한 좋은 구실을 찾는다. 이는 상당 부분 사실이라고 할 수 있다. 경제성장 과정에서 규제의 확대가 관료기구의 확대를 낳고, 확대된 관료기구는 다시 자신의 유지와 확대를 위하여 규제를 필요로 한다. 규제가 많을수록 또 규제와 관련된 재량권 행사의 폭이 클수록 관료기구의 조직과 권한은 강해지기 때문에 관료기구가 규제의 정비와 개혁에 대해서 저항하거나 적어도 소극적인 태도를 보이는 것은 자연스런 현상이라고 하겠다.

그러나 정치권이 관료기구에게 떠넘기고 있는 구실은 핑계의 성격 또한 강하게 갖고 있다. 즉 정치권 자체도 겉으로 표명하는 것과는 달리 내심으로는 규제의 정비와 개혁을 달가워하지 않는다는 점이다. 관료기구가 행사할 수 있는 규제권이 강할수록 또 규제의 재량권이 넓을수록 정치권력이 행사할 수 있는 권한도 비례하여 커진다. 정치권력은 관료기구가 행사하고 있는 규제를 통해서 그들의 힘의 대부분을 행사하고 있기 때문이다. 고비용 정치구조 아래서 막대한 정치자금을 필요로 하는 정치권력은 바로 이 권한들의 직접적인 행사를 통해, 또 권한 행사가 기업들에게 미칠 수 있는 잠재적 영향력의 암시만으로도 대기업들로부터 정치자금을 끌어낼 수 있기 때문이다.

한편 정경유착을 막기 위해서는 고비용 정치구조를 개선하여 정치권의 정치자금 수요를 줄여야 한다. 더욱 중요한 것은 민주적 집권과정을 통해 일반 국민 속에서 정치적 지지 기반을 확고하게 구축하는 정치권력의 성립이다.<sup>11)</sup> 정치권력이 정치자금 확보를 위한 정경유착으로부터 보다 자유로와져 스스로가 깨끗해질 때, 그리고 정치적 지지기반을 관료기구와 재벌이 아니라 일반국민들로부터 확보할 때 관료기구에 대한 통제력을 회복하여 기존의 포괄적 규제체제에 대한 정비와 개혁을 추진할 수 있을 것이다.

여기서 중요한 것이 규제의 정비와 개혁이 관료기구 자체에 대한 정비와 결합되어야 한다는 점이다. 규제를 없앴다고 하더라도 조직과 사람은 그대로 있으면 관료기구는 속성상 기존의 규제를 관행적으로 유지시키려 할 뿐 아니라 폐지된 규제들도 새로운 형태로 부활시키는 행동을 하게 되기 때문이다.<sup>12)</sup>

다른 한가지 주목할 만한 점은 그 동안 정경유착의 한 고리를 형성하고 있던 대기업들이 그 고리의 단절을 스스로 조심스럽게 원하고 있다는 점이다. 요소시장에 대한 통제력의 약화로 정치권

11) Schleifer and Vishney(1993)는 '정치권력의 민주화'라는 표현 대신 '정치적 경쟁의 강화'에 의해 부패구조의 폐쇄성을 약화시킴으로써 부패의 정도와 그 부작용을 경감시킬 수 있다고 말한다.

12) R. Deighton-Smith는 정치권력의 주도에 의한 규제 개혁의 지속적이고 종합적인 관리(regulatory management)의 필요성과 규제 개혁에 있어서 효율성과 민주적 절차의 중요성을 역설하고 있다. Deighton-Smith(1997) 참조.

력이 기업들에게 줄 수 있는 혜택이 과거보다 크게 작아졌고, 또 자본과 국민에 대한 정치권력의 권위주의적 통제력이 과거에 비해 크게 약해져 과거처럼 정부가 특정 기업에게 국민이나 다른 기업들의 눈치 안보고 특혜와 이권을 주기도 훨씬 힘들어졌다. 그러나 정치권의 정치자금에 대한 수요는 근본적으로 변하지 않고 또 개별 기업들로서는 여전히 정치자금 제공으로부터 자유롭지 못한 처지이다. 왜냐하면 정치권력이 개별 기업들에게 해줄 수 있는 능력은 줄었어도 아직도 특정 기업을 어렵게 하고 망하게 할 능력은 충분히 갖고 있기 때문이다. 대기업들은 비용은 그대로이고 기대되는 보상은 작아진 정경유착보다 규제가 완화되고 제거된 자유화된 시장에서 그 동안 구축해온 경제적 지배력을 자유롭게 행사할 수 있게 되기를 더 선호하고 있다.

한편, 정치자금에 대한 수요가 주어져 있다고 하면 정경유착을 막기 위해서는 정치자금 공급원으로서의 기업들의 비자금 조성을 막는 일이 중요하다.

## 2. 비리 감시장치의 강화

규제 환경이 일정하게 주어진 상태에서 부정부패가 저질러졌을 때 그것이 적발되고 처벌될 가능성이 높을수록 비리와 부패의 발생 억지력은 커진다. 김영삼 정부에서 도입된 금융실명제와 부동산실명제, 공직자재산등록 및 공개 등은 모두 제도화된 비리 감시장치로서 도입되어 비리의 적발 가능성을 높이는 데 기여하고 있다. 그러나 제도화되고 시행되는 과정에서 반대세력들의 저항에 부딪히면서 그 취지와 유효성이 적지 않게 훼손당했다.

1993년 8월 12일 긴급재정경제 명령 형태로 전격 실시된 금융실명제로, 가차명 등을 이용한 비합법적 경제활동이 불가능해져 뇌물수수, 부동산투기, 탈법적 정치자금 수수등 각종 음성적인 자금거래 소지가 축소될 것으로 기대되었다. 특히 기업회계의 투명화가 제고되어 비자금 조성의 어려움이 가중되고 기업이 소유자의 사금고화 되는 것을 억지하여 검은 돈의 수수 관리와 정치자금 조성을 막아 정경유착의 토대를 약화시키리라는 기대에 금융실명제는 부응하였다.

1997년 5월 『금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률안』, 『자금세탁방지법에 관한 법률안』이 입법 예고됨으로써 금융실명제는 긴급명령의 형태에서 앞으로는 정식 법률로 자리잡게 되었다. 그러나 두 법안은 금융거래의 투명성 제고 및 부패방지와 관련하여 몇 가지 결정적인 문제점을 지니고 있다. 첫째로, 금융실명제와 관련하여 96년부터 금융소득에 대한 종합과세가 실시됨에 따라 비합의 차명(도명)거래는 거의 사라질 것으로 보이나, 명의를 빌린 차명예금주에 대한 처벌이 명기되어 있지 않다. 노태우씨 비자금의 경우에도 한보 정태수 회장 명의로 600억원, 대우 김우중 회장 명의로 300억원 정도가 합의차명에 의해 실명화되었으나 거래자들이 처벌받지 않은 데서 보듯이, 앞으로도 합의차명만 이루어지게 되면 금융실명거래는 무력화되는 문제점을 갖고 있다.

자금세탁방지법안의 경우에는 금융기관이 일정 규모 이상의 고액 현금거래를 국세청과 검찰 등 관계기관에게 통보하는 의무가 규정되어 있지 않고 다만 금융기관이 불법자금임을 인지한 경우에만 신고하도록 하고 있다. 그 결과 돈세탁 행위의 예방을 기하기 어렵고 조사를 통해 범죄행위를 발견해내기가 어렵게 되어 뇌물, 불법정치자금, 조직범죄 등과 관련한 자금을 금융거래를 이용하

여 돈세탁하는 행위를 불법화하여 형사 처벌한다는 입법 취지를 무색하게 하고 있다. 미국이나 독일 등 선진국의 경우를 보면 일정 규모 - 미국의 경우 1만 달러, 독일의 경우 3만 마르크(약 1천 5백만원) - 이상의 모든 현금거래에 대해 금융기관이 거래내역 및 돈의 출처를 확인하고 국세청이나 금융감독기관에 의무적으로 보고하도록 규정하고 있다(안종범, 111~117).

그 밖에도 필요시 사실 확인 추적을 할 수 있기 위해서는 종합금융전산망, 부동산자료 종합관리 전산망, 개인신용정보 데이터시스템 등 기술적 하부구조를 정비하고 확대 구축하는 일도 매우 중요하다.

한편, 1996년 5월 정부는 이른바 『신재벌정책』을 발표하였는데, 여기서 기업경영 투명성 제고가 정책의 주요 내용으로 채택되어 오늘에 이르고 있다. 상장기업을 대상으로 하여 대주주의 기업 관련 행동의 공개, 기업내부의 감사기능 독립·강화를 통한 기업 소유경영주의 독단적인 경영행위에 대한 견제, 소액주주의 권익 강화를 주요 내용으로 하고 있다.

그러나 한보사태에서도 여실히 드러났듯이, 그룹의 총수들은 여전히 계열사간의 내부거래와 자금의 유출입 등을 통해 재무제표를 왜곡·분식하여 막대한 비자금을 조성하고 있다. 그리고 이렇게 조성된 비자금을 정부부문에 은밀하게 제공하여 그룹의 안전을 도모하고 나아가서는 그 대가로 특혜와 이권을 얻어내는 데 사용하고 있다. 재벌이 사실상 총수의 사유화되어 있는 상태에서 재벌 총수의 이같은 전횡을 막을 내부적 장치는 거의 존재하지 않는 것이 지금까지의 현실이다. 총수가 대주주로서 의결권을 지배하는 주주총회에서 선출된 이사와 감사에게 총수에 대한 견제기능을 기대한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 외부감사인 선임권 또한 대주주가 갖고 있는 상황에서 대주주의 요구와 압력이 있을 때 외부감사인이 재무제표 분식을 거절하기는 쉽지 않은 일이다.

개발경제 시대에 기업회계기준은 기업 편의 위주로 운용되어 왔고 기업들의 방어적 회계관행으로 기업회계정보의 공시자료로서의 유용성이 크게 미흡했다. 이같은 잘못된 관행은 많은 대기업들이 상장되어 국민 일반으로부터 자본을 조달하고 있는 오늘날에는 의당 회계정보 이용자 위주로 방향 전환이 될 시점에 이르렀다. 그러나 신재벌정책에서의 기업경영 투명성 제고 방안은 그 적용대상이 상장기업에 국한되고 있으며, 제시된 수단들의 효과가 미미하여 기업경영을 투명화하는 데 뚜렷하게 기여하지 못하고 있다.

기업경영 투명성 제고를 위해서는 무엇보다도 우선적으로 경영자 의도대로 외부감사인의 감사 결과가 분식, 발표되는 것을 막기 위한 제도적 장치의 강화가 긴요하다. 재무제표에 대한 신뢰성 확보를 위해서 사전적으로는 외부감사인에 대한 감독기관의 업무감독을 강화하고 사후적으로는 부실감사에 대한 처벌규정을 강화하는 방향으로의 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

한편 지금까지의 연결재무제표 작성기준에 의하면, 매우 제한적인 경우에 한해서 기업집단 내의 연결재무제표의 작성이 의무화되어 있을 뿐이며<sup>13)</sup>, 그나마 기업집단의 연결재무제표가 여러 개의 연결재무제표로 나누어지기 쉬어 기업집단 전체의 재무상태 파악에 실질적 도움을 주지 못

13) 출자비율이 50% 이상 또는 최대주주일 경우에는 30% 이상인 기업에 한해서 연결재무제표의 작성이 요구된다.

하고 있다. 따라서 기업집단 전체의 재무상태를 종합적으로 파악할 수 있도록 연결재무제표 작성 기준을 강화해야 한다. 최근 「주식회사의 외부감사에 관한 법률 개정안」에서 소속 계열사 전체의 여신액이 5천억원 이상인 모든 기업집단에 대해 2000년부터 결합재무제표의 작성이 의무화된 바, 이같은 기준 강화는 특히 대기업집단들의 기업경영 투명성을 제고, 기업의 비자금 조성과 정경유착, 부패를 막는 데 기여할 것이다.

## V. 맺는 글

이상으로 우리나라의 부패구조, 변화하고 있는 국내의 환경 아래서 반부패정책이 취할 방향과 내용, 김영삼 정부 하에서 도입된 반부패 관련 제도의 내용 및 문제점에 대해서 살펴 보았다.

우리나라 부패구조는 정경유착을 그 핵으로 하여 관료기구와 기업 및 피해자인 일반 국민들까지도 부패구조의 구성요소로서 참여하고 있는 총체적인 모습을 띠고 있으며, 이같은 부패구조는 60년대 이래 정부주도 경제발전 전략과 포괄적 규제체계 하에서 상당한 정도 발생의 필연성을 가진 부산물로서 형성된 것임을 살펴 보았다. 그러나 우리 사회는 급격한 정치경제적 및 사회문화적 환경의 변화 속에서 종래 방식의 성장전략에 대한 근본적인 재검점이 요구되는 시점에 놓여 있으며, 종래의 부패구조는 이에 대한 커다란 걸림돌로 작용하고 있는 실정으로, 부패구조를 깨뜨리기 위해서는 정부 역할의 재정립과 포괄적 규제체계에 대한 정비, 부정부패 감시의 제도적 장치 강화가 요구된다. 또한 총체적 부패구조를 타파하기 위한 실천적 동력으로서 정치적 민주화 진전의 필요성 및 그 의의에 대해서 살펴 보았다.

## 참 고 문 헌

- 강철규(1995), 「재벌의 금리차 지대와 소유구조」, 기업구조연구회 편, 『한국의 대기업—누가 소유하며 누가 지배하는가』, 포스코경영연구소
- 강철규 외(1991), 『재벌』, 비봉출판사
- 경제기획원(1993), 「신경제계획의 정책 방향」
- 김병주(1995), 「금융제도와 금융정책」, 차동세·김광석 편, 『한국경제 반세기』, 한국개발연구원
- 김세원·안세영(1996), 「산업정책론-산업구조조정을 중심으로」, 박영사
- 김해동·윤태범(1994), 『관료부패와 통제』, 집문당
- 동아일보(1997.5), 특집시리즈 「한보가 남긴 것」
- 박운서(1995. 3), 「WTO체제와 경쟁력 강화 방안」, 『경제논집』, 서울대학교 경제연구소
- 성소미 외(1995), 『산업지원정책』, 한국개발연구원



- 안석교 편(1996), 『21세기 한국경제의 새로운 지평을 향하여』, 나남출판
- 안종범 편저(1993), 『금융실명제와 국민경제』, 한국조세연구원
- 윤영관(1996), 『전환기 국제정치경제와 한국』, 민음사
- 이문조 외(1996), 『부패의 현상과 진단』, 아산사회복지사업재단
- 이병기 · 이경재(1994), 『돈세탁행위의 범죄화에 관한 연구』, 한국형사정책연구원
- 이성순 · 유승민(1995), 「산업조직의 전개와 정책대응」, 차동세 · 김광석 편, 『한국경제 반세기』, 한국개발연구원
- 임창렬(1995.3), 「금융개혁 추진현황과 주요 개혁과제 추진방향」, 『경제논집』, 서울대학교 경제연구소
- 정운찬(1995), 『중앙은행론』, 학현사
- 정운찬 외(1990), 『도전받는 한국경제』, 한국신용평가(주)
- 최병선(1994), 「정치행정비리와 대응방안」, 임종철 외, 『한국사회의 비리』, 서울대학교출판부
- 최장집(1989), 『한국현대정치의 구조와 변화』, 까치
- 한덕수(1995.3), 「최근 산업정책 추진내용과 향후 추진과제」, 『경제논집』, 서울대학교 경제연구소
- 한상진(1988), 『한국사회와 관료적 권위주의』, 문학과지성사
- Deighton-Smith, R. (1997), "The Machinery of Regulatory Reform", *OECD Observer*, 206
- Krueger, A.O.(1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, Vol.64, No.3
- Leff, N.(1964), "Economic Development through Bureaucratic Development", *American Behavioral Scientist*
- Schleifer, A. and R.W.Vishney(1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.108
- The Economist(1997), "Corruption, illegal at last", May 31st-June 6th
- Vickery, Graham(Dec.1994 /Jan.1995), "The Patterns of Industrial Policy", *OECD Observer*, No.191