

라틴아메리카의 정치적 부패와 민주주의:

‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패의 상관성을 중심으로

김유경 | 부산외대 중남미지역원 HK연구교수

정치적 부패는 민주주의 내에서 작동하는 정치적 영역의 규범들에 대한 일탈행위라 할 수 있다. 한 사회의 정치적 부패 수준이 심각하다는 평가는 실제 부패행위가 발생한 정도와 그에 대한 인식 모두를 포함한다. 이 때 부패행위가 발생했거나 발생할 것이라고 사람들이 인식하는 부패의 정도는 ‘인식된’ 부패로, 동일한 개념에 기초하여 실제 부패행위에 가담했거나 목격했거나 부패한 행위 때문에 피해를 입은 사례로 측정된 부패의 정도는 ‘경험적’ 부패로 설명할 수 있다. 본 논문에서는 측정의 문제를 중심으로 라틴아메리카 국가들의 ‘인식된’ 부패 및 ‘경험적’ 부패의 관계를 검토하고 이 둘이 라틴아메리카의 민주주의에 대해 갖는 의미를 설명하고자 했다. 라틴아메리카의 경우, 민주화 이후의 정책수행능력과 부패행위 사례에 대한 대중의 불신이 부패 정도를 인식하는데 반영되었고 실제 부패행위를 증가시키는 유인으로 작용했다. 나이가 거대한 부패가 사회의 작은 부패로 일상화될 수 있는 구조를 만들어 결국에는 민주적 규범과 제도의 안정적 유지에 장애가 됨을 알 수 있었다. 따라서 ‘인식된’ 부패가 ‘경험적’ 부패에 미치는 부정적 효과의 동학을 파악하는 것은 정치적 부패와 민주주의의 관계에 대한 보다 유용한 설명을 제시할 것이라 본다.

주제어: 정치적 부패, 부패측정, ‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패, 민주주의, 라틴아메리카의 부패, 부패 통제

I. 서 론

1996년 3월 미주기구(OAS)의 반부패협약(Inter-American Convention Against Corruption)의 체결을 시작으로 부패와 반부패문제에 대한 국제사회의 관심은 가히 폭발적이라 할 만큼 증가했다. 사회주의체제 및 권위주의체제의 신생민주주의 국가로의 전환은 경제성장, 정치적 안정성의 문제와 관련하여 새로운 쟁점들을 국제사회에 제기했다. 부패문제 또한 정치적으로는 국가의 제도적 능력 회복과 국가에 대한 사회의 신뢰보장이라는 맥락에서(Doig and McIvor 1999, 657), 경제적으로는 자원의 효율적 배분과 경제성장에 해로운 영향을 미치는 부패의 통제라는 의미에서 중요한 이슈로 부각되었다.

부패에 대한 정치경제적 관심과 이를 뒷받침하는 학문적 연구 성과들은 2000년대 들어 반부패를 위한 정책 의제화 노력으로 이어졌다. 반부패를 위한 국제적 기준 마련과 반부패 프로그램은 제3세계에서의 권위주의적 정권의 제거와 민주주의의 확산에 대한 지원과 결합하여 주로 선거 지원, 사법 개혁, 언론 양성, 시민사회를 위한 지원 등의 형태로 행해졌다. 부패는 취약한 정치제도의 결과이며 따라서 민주주의를 통한 제도들의 강화는 부패를 척결할 수 있는 필요조건으로 여겨졌다.

그러나 현실은 경제자유화와 민주화가 부패수준을 낮출 것이라는 기대와 다르게 나타나고 있는 실정이다. 많은 신생 민주주의 국가들에서 여전히 부패는 만연하며 오히려 정치스캔들이나 불법 무기거래, 국제 범죄 및 뇌물 수수 등의 정치적 부패로 인하여 정부의 정당성이 훼손되고 민주주의의 공고화가 지연되고 있는 실정이다. 민주주의가 부패 척결에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 기대는 민주주의를 제대로 정착시키기 위해서 부패를 먼저 통제해야 한다는 인식으로 변화하게 되었다.

특히 1980년대 민주화가 시작된 이래 라틴아메리카 국가들에서 불거진 전·현직 대통령, 고위급 인사들이 연루된 정치스캔들 — 불법 선거자금, 의회의

뇌물수수, 정부와 군부 최고위층의 불법 무기거래, 횡령, 정부 차원의 계약 및 공기업 민영화 과정에서의 뇌물 — 은 민주주의 공고화를 저해하는 장애물로서 부패를 인식하는데 결정적인 영향을 끼쳤다. 더욱이 교통위반이나 다양한 민원서비스를 둘러싼 뇌물처럼 일상적이며 ‘작은 부패’가 만연하다는 생각은 라틴아메리카 국가들의 부패 수준이 심각하다는 인식을 확산시켰다.

라틴아메리카 국가들의 현 상황은 민주화 이후 이 지역의 정치적 부패 문제가 더욱 악화된 이유는 무엇인가? 라는 의문에 앞서 몇 가지 추가적인 문제를 제기하게끔 한다. 우선 보다 근본적으로 민주화 이후 약 30여 년 동안 라틴아메리카 국가들의 부패 수준은 정말 낮아지지 않았는가? 하는 질문을 던져볼 수 있다. 나아가 만일 부패 수준이 전혀 낮아지지 않고 오히려 증가하는 추세라면 이는 민주주의 정치체제와 제도 자체의 문제인가 혹은 부패 통제의 성과를 생산하지 못하는 정책방향과 운영의 문제인가?

사실상 민주주의와 부패의 관계는 단순히 이야기하기 어렵다. 일반적으로 부패는 시민권을 침해함으로써 민주주의를 왜곡하고 손상시킨다고 여겨진다. 부패한 정치인과 정부기관들에 대한 인식은 민주주의가 기대고 있는 국민과 정부 사이의 신뢰를 손상시키며 이런 의미에서 부패와 민주주의는 정반대의 힘으로 작용한다. 즉, 민주주의는 부패에 저항한다는 관념을 포함하고 있으며 부패는 민주주의 그 자체의 존재와 수단을 침해한다는 것이다. 그러나 한편으로 민주주의는 권력과 부의 획득 및 행사에 대해 새로운 수단을 창출함으로써 부패가 발생할 수 있는 기회를 증가시키기도 한다.

정치적 부패는 민주화 이전부터 항상 존재해왔던 문제이며 민주화 이후 보다 자유로워진 언론이나 여론, 1990년대 이후 본격화된 부패 정도의 측정 지표 개발과 경험적 부패 연구의 활성화, 과거에는 은폐되어 왔던 부패행위의 폭로 등으로 인해 실제보다 부패가 훨씬 만연한 것처럼 ‘인식’될 수도 있다. 부패의 정도에 대한 ‘인식 수준’이 부패 행위와 통제에 있어 고려 대상이 되는 이유는 다층적이면서도 구체적인 영역에서 다양한 행위자들에 의해 발생하는 부패를 하나의 기준으로 정의하고 정확하게 측정하는 것이 어렵다는 방법론적 한계 때문이다.

본 논문에서는 첫 번째로 부패 측정의 문제를 중심으로 라틴아메리카 지

역의 부패 수준을 현실적으로 검토해보고자 한다. 나아가 부패행위 및 정도에 대한 인식이 라틴아메리카의 민주주의에 갖는 의미를 살펴보고자 한다. 이를 위하여 II장에서는 민주주의와 부패의 상관관계에 대한 일반적 논의를 개괄하고 정치적 부패의 범주를 보다 구체적으로 규정할 것이다. III장에서는 ‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패¹의 측정과 이에 영향을 미치는 요인들 간의 관계를 살펴볼 것이다. IV장에서는 ‘인식된’ 부패의 부정적 효과를 중심으로 ‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패가 라틴아메리카 지역의 민주주의에 대해 갖는 의미를 살펴볼 것이다.

II. 민주적 규범과 정치적 부패의 규정

정치적 부패에 관한 학문적 관심과 논의는 단순히 부패 자체에 대한 이론적 측면에서 다루어지기보다 근대화 또는 발전과의 연관선상에서 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 부패가 어떻게 정치적, 행정적 시스템에 기능하는지에 초점을 맞추는 기능주의적 입장에서는 부패에 대해 도덕적인 기준보다는 부패의 효용성 또는 역기능적 결과를 설명하고자 했다.

부패를 근대화 과정의 필수불가결한 부분이라 인정하는 입장에서는 관료와 시민을 기능적인 후원-수혜관계로 묶어둠으로써 안정적인 정치질서를 가능하게 하는 ‘정치적 윤회유’로서 부패의 역할을 강조해왔다(Canache and Allison, 2005: 92).

반면 교차국가연구를 통해 저발전국의 근대화를 가로막는 장애요소로서 부패의 부정적 효과에 주목한 학자들은 민주적 제도를 통한 부패 통제의 방안에 초점을 맞추었다. 이들은 공고화된 민주주의가 비민주주의, 불안정한

1. 일반적으로 부패는 “사적 이익을 위해 공적 권위를 남용하는 행위”로 정의된다. 이 논문에서 ‘인식된’ 부패는 앞서 정의된 부패의 개념에 준하여 부패행위가 발생했거나 발생할 것이라고 사람들이 인식하는 부패의 정도이다. 반면 ‘경험적’ 부패는 동일한 개념에 기초하여 실제 부패행위에 가담했거나 목격했거나 부패한 행위 때문에 피해를 입은 사례로 조사한 부패의 정도이다.

민주주의 또는 최근의 제한적 민주주의보다 부패를 감소시키는데 더욱 효과적이라고 주장했다(Johnston, 1979; Bohara et al., 2004). 개방적인 정치 과정이 작동하게 되면 선거자금법, 책임 있는 집행기관, 독립적인 재판부와 검찰, 독립적 회계 등의 제도 때문에 부패행위를 견제할 수 있게 된다는 것이다. 또한 개방적인 선거절차와 정치적 자유로 인해 공직자가 대중의 압력에 반응하여 이러한 제도들을 수용하게 되면 민주주의와 관련된 책임의 메커니즘이 당연한 것으로 여겨지게 되어 부패를 위한 기회가 더욱 적어질 것이다. 이는 부패를 사회적 일탈행위로 여기는 규범을 확산시키는데 도움이 된다. 따라서 민주주의의 공고화는 부패의 수준을 최소화할 수 있는 최상의 방법이다(Blake and Martin, 2006: 4 재인용).

다른 한편, 부패 통제에 긍정적인 민주주의의 효과보다 정치적 부패가 민주주의에 끼치는 부정적 효과가 더욱 강조되기도 한다. 유럽 국가나 라틴아메리카 국가들의 사례는 부패가 책임성과 투명성을 해치고 민주주의에 대한 만족도를 저하시켜 결국 민주주의를 약화시킬 수 있음을 보여준다는 것이다(Della Porta, 2000). 정치적 부패로 인한 배제는 집단적 결정이 이루어지는 과정에서 집회나 투표 등을 통해 영향을 줄 수 있는 국민들의 힘을 약화시킨다. 민주주의의 특성 중 하나는 집단적 결정에 대해 국민들이 다양한 참여의 방식으로 영향력을 행사할 수 있다는 점이다. 그러나 부패는 집단적 결정과 이러한 영향력 사이의 고리를 끊음으로써 민주주의의 본질을 훼손한다. 또한 부패는 집단적 행동의 공적 대리인들 즉, 공직자 또는 관료들을 사적 이익의 도구로 인식하게끔 함으로써 효과적인 공적 행위의 영역을 줄이고 결과적으로 민주주의의 범위를 제한한다(Warren, 2004: 328).

지금까지 살펴본 입장들은 민주주의의 공고화가 부패감소에, 부패의 증가가 민주주의의 약화에 미치는 영향을 이해하는데 있어 유용한 설명을 제시해주지만 실상 민주주의나 정치적 부패 모두 그 정도와 유형에 있어 다양하게 해석될 수 있는 개념이다. 부패는 세계의 거의 모든 지역에서, 거의 모든 정권에서 광범위하게 존재했었고 존재하고 있다는 것을 부인할 수 없다. 단지 부패의 형태, 정도, 부패에 대한 인식과 해석의 정도가 상이할 뿐이다(Alemann, 2004: 27-28). 따라서 민주주의와 부패의 관계를 보다 명확하게

설명하기 위해서는 민주주의 정치체제를 유지하고 공고화하는 다양한 사회적 규범을 규정하고 이러한 규범의 이탈행위를 유형화하는 것이 유용하다고 본다.

Warren(2004)에 따르면 민주주의 내에서의 영역은 크게 공적인 부분인 국가, 미디어 및 여론 형성지를 포함한 공적 영역, 시민사회와 시장으로 나누어 볼 수 있다. 이들은 각각 집단적 대리기관이거나 법의 원리를 실행한다. 대중적 여론을 형성하고 사회적 규범에 따른 시민의식을 사회화하고 생산과 자원의 효율적 배분을 담당한다. 민주주의 체제의 경우, 각각의 영역에 대하여 국민들은 공적 업무를 수행하는데 있어서의 공정성, 개방성, 책임성, 상호 신뢰와 공정한 교환을 위한 정보의 공개 등의 규범이 지켜질 것이라고 기대한다. 만일 공적 업무를 위한 공정성과 책임성이 지켜지지 않고 정당하게 결정된 규범에 대해 공직자가 사적 이익을 위한 이탈행위를 하는 경우, 또한

〈표 1〉 민주주의 내에서 정치적 영역의 작동 규범과 부패

	국가			공적 영역 (미디어 및 여론형성지)
	행정기관	사법기관	입법기관	
민주적 가능	집단적 대리기관	법의 원리	대표성을 갖는 법 률 입안	대중적 여론의 형성
포섭원리	프로그램의 목적, 임 무 및 실행에 내재된 일순위의 규범들; 효 율성	이차적 순위의 규 범: 공정성, 평등 및 진실 추구를 극대화하는 과정	이차적 순위의 규 범: 개방성, 독립 성, 책임성	이차적 순위의 규범: 진실과 정직을 말하 는 담론 세력에 기반 한 설득
합의수준	프로그램으로 공식화 된 수렴된 이익들 또 는 합의	법적 규범에 관한 합의 아래 작동하 는 갈등적 이익	정치적 절차에 관 한 합의하에 상호 작용하는 갈등적 이익	언론의 자유화에 작 동하는 갈등적 의견
배제방식에 따른 부패 의 규정	사적 이익을 위해 정 당하게 결정된 규범 에 대한 공직자의 이 탈, 대중적 신뢰에 대한 배반	이익에 의해 동기 부여된 결정	비밀과 기만: 공적 으로 정당화될 수 없는 방식으로 돈 이나 권력에 반응 하는 결정들	돈이나 권력의 영향 으로 인한 기만; 속 입수, 위선
민주주의에 대한 부패 의 부정적 효과	비효율성, 불평등, 임의적 결정, 정부에 대한 신뢰상실에서 결과한 집단적 대리 기관의 권력 감소	권리와 보호, 안보 의 침해, 위법적인 사법적 결정으로 인한 법의 원리의 손상	실패한 대표성, 신 중합의 창조적 범 주 상실, 위법적 결정	집단적 결정과 대중 의 판단 사이의 냉혹 한 관계

자료: Warren, Mark D. 2004. "What Does Corruption Mean in a Democracy?" *American Journal of Political Science* 48(2). p. 336 표를 수정함.

자신이 배제당한 상태에서 특수화된 상호신뢰의 관계가 형성되는 경우 국민 대부분은 정당하지 않다고 생각하며 부패행위라 인식하게 된다는 것이다. 이중 정치적 부패는 특히 행정기관, 사법기관, 입법기관을 포함하는 국가의 영역에서 발생하는 규범이탈적 행위를 의미한다고 볼 수 있다.

정치적 부패는 대중의 요구를 왜곡하고 비용을 증가시키며 공적 서비스의 질을 떨어뜨리고 공공업무의 수행을 지연시키고 뇌물을 지불하지 않는 사람들이 공공행정에 접근할 수 있는 기회를 제한하며 생산성을 낮춘다(Della Porta, 2000). 만일 민주적 규범들이 확립되어 있지 않아 이탈행위를 명확하게 규정하기 어렵다면, 나아가 그러한 이탈행위를 억제할 수 있는 공식적, 비 공식적 제도들이 취약하다면 정치적 부패에 대한 민주주의의 긍정적 효과는 역전될 수 있다.

라틴아메리카의 대다수 국가들에서 볼 수 있듯이, 민주적 절차와 제도가 확고하게 뿌리내리지 못한 신생 민주주의 국가에서 다수의 손에 권력이 주어지는 경우, 민영화에 따른 공기업의 매각 과정에서 공적 책임성과 투명성이 보장되지 않은 경우, TV 유세와 같이 대중에게 직접적으로 호소하는 선거 전략을 추구하는 선거 과정의 경우 권력남용과 뇌물의 기회가 훨씬 많이 제공될 수도 있다(Weyland, 1998).

III. 라틴아메리카의 정치적 부패

1. ‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패의 측정

국제투명성기구(TI)의 부패인지수(CPI)²에 따르면 라틴아메리카 국가들은 칠레와 우루과이가 평균 6.5의 점수로 20위권을 유지할 뿐, 멕시코, 브라

2. CPI는 주로 국제금융기구와 국제기구의 다양한 외부 전문가들 및 외국인 투자자들을 대상으로 이루어진 설문조사를 1차 자료로 하여 국가별 순위를 매기며 한 국가의 부패 수준에 대한 인식을 나타내는 대표적 지표이다.

질 등 대부분의 국가가 2에서 3.5 사이의 점수로 70위권 이하의 순위를 보이고 있다.

일반인을 대상으로 한 설문조사에서도 파라과이의 경우 43%, 멕시코의 경우 31%의 설문 응답자가 지난 12개월 사이에 뇌물을 준 경험이 있다고 응답했다(Global Corruption Barometer, 2005). 부패한 공직자가 어느 정도로 생각하는가에 대해 라틴아메리카 17개국의 평균치로 약 70% 이상의 공직자가 부패했을 것이라는 응답도 찾아볼 수 있다(Lagos, 2003). 실제로 1990년대 이후 멕시코의 살리나스 대통령이나 브라질의 플라르르 대통령을 포함, 전·현직 대통령이 부패와 관련하여 기소 중이거나 해임되는 등(Canache and Allison, 2004: 94) 라틴아메리카 지역의 부패 문제는 매우 심각한 수준으로 나타나고 있다. <표 2>는 2002년과 2007년 라틴아메리카 국가들의 부패인지지수, 세계은행의 거버넌스지수 중 부패통제지수를 나타낸 것이다.³

<표 2> 라틴아메리카 국가들의 부패인지지수(CPI), 부패통제지수(CC)

국가명	국제투명성기구(TI)의 부패지수(CPI) (2002)		국제투명성기구(TI)의 부패지수(CPI) (2007년)		세계은행(WB)의 Governance Indicators - Control of Corruption(2007년)
	부패지수	순위*	부패지수	순위**	부패통제지수
아르헨티나	2.8	70	2.9	105	-0.45
볼리비아	2.2	89	2.9	105	-0.49
브라질	4.0	45	3.5	72	-0.24
칠레	7.5	17	7.0	22	1.35
콜롬비아	3.6	57	3.8	68	-0.28
코스타리카	4.5	40	5.0	46	0.39
도미니카	2.2	89	5.6	37	0.63
에콰도르	3.4	62	2.1	150	-0.87
엘살바도르	2.5	81	4.0	67	-0.13
과테말라	2.7	71	2.8	111	-0.75
온두라스	3.6	57	2.5	131	-0.69
멕시코	2.5	81	3.5	72	-0.35
파나마	3.0	67	3.2	94	-0.34
파라과이	1.7	98	2.4	138	-0.96
페루	4.0	45	3.5	72	-0.38
우루과이	5.1	32	6.7	25	0.96
베네수엘라	2.5	81	2.0	162	-1.04

* 2002년 CPI는 총 102개국 포함. ** 2007년 CPI는 총 179개국 포함.

3. CPI는 www.transparency.org; World Bank Institute의 Governance Indicators는 www.worldbank.org 참조. 이 논문에서는 *Governance Matters VII: Aggregate and*

〈표 2〉를 보면 국제 기준에서 일반적으로 수용되는 이 지역 국가들의 부패 수준은 상당히 높은 편이며 부패 통제 또한 효과적으로 이루어지지 않고 있다고 평가받을 수 있다.

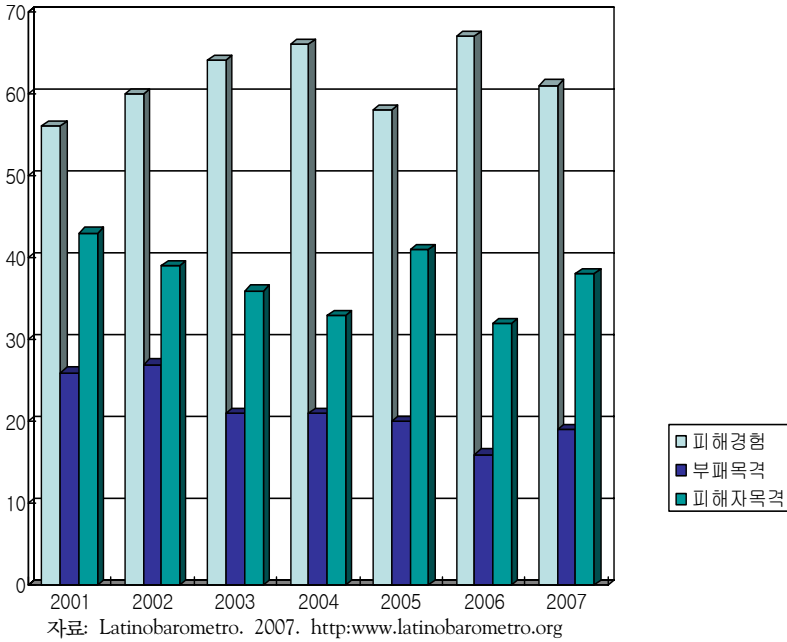
그러나 사실상 부패의 정도를 객관적으로 측정한다는 것은 거의 불가능하기 때문에 한 사회의 부패 정도에 관한 평가는 주로 설문조사에 기초한 주관적인 인식정도를 지수화한 것이다. 현재 사용되고 있는 부패지수들은 설문에 참여한 응답자들의 부류와 설문을 구성하는 내용에 따라 두 부류로 나누어 볼 수 있다.

하나는 주로 해당 국가에 거주하거나 거주하지 않는 경제전문가, 국가전문가, 민간 기업가 등 전문인을 대상으로 하거나 해당 국가에 거주하는 일반인들을 대상으로 하여 해당 국가의 부패 수준을 항목별로 어떻게 인식하고 있는지 질문한다. TI의 CPI는 ‘해당 국가에 거주하거나 거주하지 않는 기업가와 국가 전문가의 인식’을 반영한 다양한 기관의 여론조사에 의해 만들어지는 반면, Latinobarometro, World Value Survey 또는 Latin American Public Opinion Project(LAPOP)의 Americas Barometer는 일반 대중의 여론을 토대로 만들어진 지표이다.

부패에 대한 주관적 측정의 또 다른 지표는 사람들의 직접적인 부패행위의 경험(피해자, 목격자 또는 참여자)을 토대로 한 것이다. Seligson(2002; 2006)은 뇌물 공여 행위를 보았거나 부패행위 때문에 피해를 입었거나 직접 뇌물을 주었던 경험에 대한 설문을 토대로 소위 피해화 척도(victimisation scale)를 개발했으며 이는 LAPOP의 통계(2006-2007)에도 포함되고 있다. Latinobarometro 또한 응답자들에게 그들이 뇌물을 준 경험이 있는지의 여론조사가 포함되어 있다.

두 종류의 지표는 둘 다 부패 수준을 측정하기 위한 것이지만 하나는 실제 행위 또는 적어도 직접적인 목격을 중심에 두고 있고 다른 하나는 다른 사람의 행위나 시스템의 성격에 관한 일반적인 믿음에 초점을 맞추고 있다

*Individual Governance Indicators 1996~2007*년판의 지수를 그대로 사용하였다. 원래의 데이터는 0에서 100까지 등급을 나누어 100에 가까울수록 부패통제가 효과적으로 이루어지는 것을 의미한다.



〈그림 1〉 직접적인 부패 행위의 경험자수 변화추이

(Morris, 2008: 391). 각각의 지표는 ‘인식된’ 부패 수준과 ‘경험적’ 부패 수준을 나타내며 한 사회의 실질적인 부패 수준 변화에 서로 상호작용하면서 영향을 미치거나 상호배타적으로 영향을 미칠 수 있다.

2. ‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패의 상관성

부패 수준에 대한 인식을 측정하는 것과 경험 사례를 통해 부패의 정도를 측정하는 것 사이의 관계는 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 첫째, 부패 행위에 참여하거나 직간접적으로 부패 행위에 연관되었던 경험 사례는 보다 광범위한 정치시스템에서의 부패의 성격에 관한 사람들의 인식에 영향을 미친다. 개인들은 그들 자신의 경험이나 주변사람들의 경험에 기초해 일반화하는 경향이 있기 때문에 사람들의 인식을 자극하는 여론조사는 사회 내의 실제 부패 수준에 대한 대리 측정의 역할을 하게 된다. 두 번째 가능한 관계는 정치

시스템이 작동하는 방식에 관한 일반적 인식이 개인의 행동을 결정하는데 영향을 미치는 것이다(Morris, 2008: 391-392).

경험 사례를 통해 부패의 정도를 측정하는 것은 사실상 공직자들의 일상적이고 사소한 부패나 뇌물과 같은 유형의 부패가 이루어지는 정도를 측정하는 것이 대부분이다. 뇌물이나 소규모 부패의 경험 사례를 통해 측정된 부패 수준은 실제 발생한 부패의 유형과 빈도라는 근거와 함께 다른 사람들에게 받아들여짐으로써 부패 수준에 대한 기존의 인식을 변화시킨다. 이 때 기존의 인식은 한편으로는 막연히 존재할 것이라 생각한 부패가 확실히 존재한다는 이유에서 예전보다 사회가 더 부패했다고 생각하는 방향으로 바뀔 수 있다. 다른 한편으로는 부패 행위가 일어나는 과정과 유형, 상황이 구체적으로 제시됨으로써 보다 효과적으로 부패를 통제, 예방할 수 있다는 기대감이 커지는 방향으로 변화할 수도 있다. 만일 사람들이 그 사회의 부패 정도가 높다고 인식하면서 자신의 이익을 챙기거나 소외당하지 않기 위해 부패에 동참하게 된다면 실제로 부패는 증가할 것이다.

〈표 3〉 라틴아메리카의 부패 인식과 경험 지표간의 상관성⁴

n=17	CPI	CC	CS
CC	0.954*		
CS	-0.774*	-0.803**	
DE	-0.151	-0.182	0.085

자료: Morris, Stephen D. 2008. "Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico." *Bulletin of Latin American Research* 27(3), p. 395.

* $p < 0.05$ (1-tailed); ** $p > 0.01$

CPI: Corruption Perceptions Index (2002)

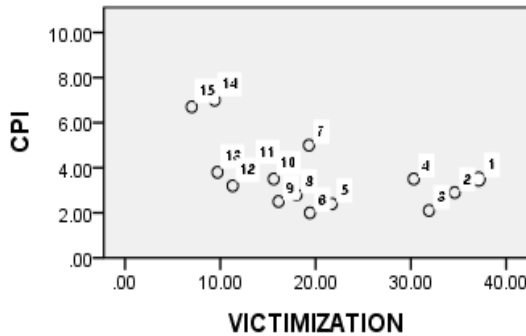
CC: Control of corruption (World Bank, 2001)

CS: Proportion of civil servants perceived to be corrupt (Latinobarometro, 2002)

DE: Direct experience of corruption (Latinobarometro, 2002)

4. CPI와 CC가 높은 상관성을 나타내는 이유는 두 지수 모두 전문가에 대한 설문조사 결과이기 때문이라고도 볼 수 있다. 본 논문에서는 인식지수와 경험지수의 상관성을 검토하는데 있어 기존 논문의 통계분석을 그대로 인용한 경우 원 저자가 사용한 데이터를 그대로 명시했다. 한편 LAPOP나 Latinobarometro의 경우 Latinobarometro 2006, Americas Barometer 2006~2007이 가장 대표적으로 사용되는 데이터라 보기 때문에 두 기관의 데이터와 CPI 및 여타 거버넌스 지수를 비교하는 경우 다른 데이터들도 가급적 2006년 또는 2007년에 해당되는 수치를 사용했다.

그러나 ‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패가 각각 상이한 부패 유형에 대응하면서 서로 별개의 영역에 적용되는 경우를 생각해 볼 수 있다. <표 3>은 라틴아메리카 17개 국가의 2002년 TI의 CPI 및 World Bank의 부패통제지수로 대표되는 인식지수와 Latinobarometro의 서베이 조사로 집계된 부패(뇌물)로 인한 피해, 부패행위의 권유 또는 목적을 경험한 응답자의 퍼센티지를 변수로 하여 상관분석을 한 결과를 보여주고 있다. 표의 결과는 직접적인 부패 경험을 나타내는 DE와 CPI의 상관성이 거의 없는 것으로 나타나고 있다.⁵



1: 멕시코 2: 볼리비아 3: 에콰도르 4: 페루 5: 파라과이 6: 베네수엘라 7: 코스타리카 8: 과테말라 9: 온두라스 10: 브라질 11: 엘살바도르 12: 파나마 13: 콜롬비아 14: 칠레 15: 우루과이

자료: TI 2007; Zéphyr, Dominique. 2007. "Corruption and its Impact on Latin American Democratic Stability." in Seligson, Mitchell A., ed. 2007. *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2006~2007*. LAPOP. http://pdf.usaid.org/pdf_docs/PNADM574.pdf p. 256 내용으로 구성.

<그림 2> 라틴아메리카의 부패 인식과 경험 지표간의 상관관계 분포

5. 소규모 부패와 일상적, 구조적 부패의 수준을 동시에 인식할 수 있는 사람들에게 있어 그 사회는 전반적으로 부패가 만연한 사회로 인식될 가능성이 높다. 이 경우 해당 사회의 부패 수준은 실제 부패가 발생하는 것보다 부풀려지고 심각하게 인식될 수 있다.
6. TI의 2007년 CPI와 Latin American Public Opinion Project(LAPOP)의 Americas Barometer(2006~2007)에 기초한 ‘지난해(2005~2006) 부패로 인해 최소 한 번 이상의 피해를 본 응답자 퍼센티지’ - 멕시코(37.1), 볼리비아(34.6), 에콰도르(31.9), 페루(30.3), 파라과이(21.7), 베네수엘라(19.4), 코스타리카(19.3), 과테말라(18.0), 온두라스(16.1), 브라질(15.6), 엘살바도르(13.4), 파나마(11.3), 콜롬비아(9.7), 칠레(9.4), 우루과이(7.0) - 를 그래프로 나타낸 것이다.

‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패가 서로 독립적으로 나타날 수 있다는 것은 <그림 2>에 나타난 라틴아메리카 국가들의 2007년 CPI지수와 2007년에 발표된 LAPOP의 Americas Barometer 서베이 결과(2006년)가 유의미한 상관관계를 나타내지 않는다는 점에서도 알 수 있다.

<그림 2>는 라틴아메리카와 카리브해 22개 국가를 대상으로 총 30,000명의 응답자를 대상으로 진행한 서베이 결과 중 “부패행위로 인해 적어도 한번 이상 피해를 입었다”고 응답한 15개국의 퍼센티지와 CPI와의 관계를 나타낸 것이다. 칠레와 우루과이의 경우 9.4%, 7.0%의 피해화와 7점, 6.7점의 CPI로 부패에 대한 인식수준과 실제 부패 경험이 모두 낮다는 것을 알 수 있다. 그러나 온두라스의 경우 19.3%를 나타낸 코스타리카보다 낮은 피해화 정도를 보이지만 CPI는 코스타리카의 5점의 절반밖에 안 되는 2.5점으로 부패가 심각할 것이라는 인식은 훨씬 높다는 것을 알 수 있다. 콜롬비아의 경우도 칠레와 실제 부패행위로부터의 피해정도는 비슷한 수치의 응답이 나왔지만 인식을 토대로 한 CPI지수는 큰 차이를 보이고 있다.

이와 같은 결과를 나타내는 이유 중 하나는 CPI가 갖는 측정상의 문제에서 기인한다고 할 수 있다. 즉, 부패 수준에 대한 인식의 정도를 나타내는 CPI는 상이한 기관에서 행해진 일련의 설문지에 기초하고 있고 이들 중에는 경제관련 기관이 상당수 있다.⁷ 또한 설문조사의 대상이 되는 응답자들도 국제적인 기업가, 경제전문가를 다수 포함하고 있기 때문에 경제적 관심을 중심으로 설문의 응답이 이루어지기도 한다. 파라과이나 니카라과, 온두라스 등 경제규모가 작고 국제 무역이 활성화될만한 조건을 갖추지 못한 국가들의 경우 서베이 과정에서 누락되거나 제한적인 조사만이 이루어질 수도 있다.

게다가 CPI는 서베이 참여자에 의한 직접적인 관찰보다는 민영화나 금융 위기 등과 같은 경제적 요인의 영향을 받을 수도 있다. 아르헨티나의 경우

7. 2007년 CPI는 180개국을 대상으로 12개 기관의 14개 설문조사를 사용했으며 ADB(아시아개발은행)의 Country Performance Assessment Ratings, AFDB(아프리카 개발은행)의 Country Policy and Institutional Assessments, BTI(베텔스만기금)의 Bertelsmann Transformation Index, CPIA(세계은행, IDA와 IBRD)의 Country Policy and Institutional Assessment, EIU(Economist Intelligence Unit)의 Country Risk Service and Country Forecast, FH(Freedom House)의 Nations in Transit 등이 포함되어 있다(이상환, 2008: 422).

급속한 민영화를 추진하던 시기에 CPI 점수는 5.2였으나 2002년 경제가 파탄 날만큼 정부의 정책수행능력이 떨어졌을 때 CPI 점수는 2.8에 불과했다. 이런 경우 아르헨티나에서 몇 년 사이에 부패가 급속히 증가했다기보다 경제정책의 수행에 대한 비관적 전망이 CPI 하락의 한 원인이 되었다고도 볼 수 있다(Seligson, 2006: 382-385).

따라서 국가별 부패수준에 대해 해당 국가의 부패 수준에 대한 일반적인 인식의 정도와 실제 부패의 수준이 차이가 날 경우 서로 다른 결정요인에 따른 설명이 추가적으로 필요하다. 부패 수준에 대한 인식에 영향을 미치는 요인과 실제 부패행위에 연루된 원인은 서로 다를 수 있고 부패라 규정하는 행위의 유형도 상이할 수 있기 때문이다.

3. ‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패의 결정요인

부패 수준에 대한 인식 즉, ‘인식된’ 부패와 실제 부패에 참여했거나 부패로 인한 피해자를 목격했거나 본인이 피해를 받았던 ‘경험적’ 부패는 앞서 살펴본 바와 같이 각기 다른 요인에 의해 영향을 받을 수 있고 민주주의에 대한 효과 또한 상이할 것이다. 예를 들어 Canache와 Allison(2005)은 한 사회의 부패 수준에 대한 개인의 인식은 정치제도에 대한 일반적 불신, 경제에 대한 부정적 평가, 야당에 대한 지지 정도에 따라 달라질 수 있다고 본다. 또한 성별, 연령, 정치적 관심도 실제 부패 경험과 상관없이 자신이 속한 사회의 일반적인 부패 수준에 대한 평가 및 인식에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 여성일수록, 나이가 많을수록, 정치적 관심이 높을수록 부패의 수준이 더 높다고 여기는 경향이 있다는 것이다.

한편 Seligson(2006)은 실제 부패의 경험과 관련하여 영향을 미치는 요인으로 남성과 교육수준이 높고 고소득자일수록 부패행위에 연루되기 쉽거나 부패의 피해자가 되기 쉽다고 지적한다.

정치적 영역 내에서 작동하는 민주적 규범이 지켜지지 않았을 때의 행위를 정치적 부패라 규정한다면, 그러한 규범과 관련한 내용들은 정치적 부패

수준에 대한 평가와 인식에 결정적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 민주적 규범의 지표가 될 만한 항목들이 ‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패에 어느 정도의 영향력을 갖는지 살펴보는 것은 라틴아메리카 지역의 부패가 심각하다고 인식되는 이유와 실제 정치적 부패가 발생하는 원인을 설명하는데 유용할 것이다.

〈표 4〉의 결정요인은 부패의 수준을 인식 또는 평가하는데 있어 중요한 영향을 끼치거나 일정한 기준이 될 수 있는 요인들로 정치적 측면에서는 민주적 규범과 관련하여, 경제적 측면에서는 경제의 투명성과 개방성과 관련하

〈표 4〉 ‘인식된’ 부패 및 ‘경험적’ 부패와 결정요인의 상관관계

결정요인	부패 수준에 대한 인식지수		경험지수
	CPI	CS	DE
GDP pc	0.58**	-0.24	0.06
Rule of law	0.81**	-0.64**	-0.23
Political right	-0.38	0.38	0.17
Interpersonal trust	0.02	0.10	0.03
Burden of administrative regulation	-0.45*	0.32	0.60**
Economic openness	-0.12	-0.18	-0.20
Inequality	-0.41	0.35	0.35

자료: Morris, Stephen D. 2008. “Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico.” *Bulletin of Latin American Research*, 27(3). p. 397을 재구성.

* p<0.05; **p<0.01

CPI: Corruption Perceptions Index (2002)

CS: Proportion of civil servants perceived to be corrupt (Latinobarometro, 2002)

DE: Direct experience of corruption (Latinobarometro, 2002)

- Morris의 표에 쓰인 데이터는 GDP와 ‘Rule of Law’는 D. Kaufmann, A. Kraay and P. Zoido-Lobaton. 2002. *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/2001*. Policy Research Working Paper 2002, The World Bank Development Research Group and World Bank Institute Governance, Regulation and Finance Division: Washington, DC.; ‘Political right’는 Freedom House. 2002. *Combined Average Rating: Independent Countries 2001-2002*. Freedom House, Washington, DC.; ‘Interpersonal trust’는 J. M. Payne, D. G. Zovatto, F. Carrillo Florez and A. Allamand Zavala. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank: Washington에서 인용한 Latinobarometro. 2002 자료가, ‘Burden of administrative regulation’와 ‘Economic openness’는 J. Vial and P. K. Cornelius. 2001. *The Latin American Competitiveness Report 2001~2002*. World Economic Forum. Oxford University Press, ‘Inequality’는 UN Human Development Report. 2001 자료가 사용되었다.

여 다양한 기관의 서베이를 통해 만들어진 지수들이다. 법치의 정도나 정치적 권리가 일반적으로 잘 지켜지는지의 여부에 대한 판단은 그 사회의 부패 정도를 평가하거나 인식하는데 하나의 기준이 될 수 있다. 또한 행정적 규제나 경제의 개방성, 투명성 정도에 대한 기준과 평가는 공무원이나 민원인이 추가적 대가(뇌물)를 주거나 받을 가능성에 대한 인식에 영향을 줄 수 있다. 이러한 결정요인은 주로 한 사회의 정치경제적 환경에 대한 판단기준이 될 수 있는 지표들이며 이들에 대한 평가는 부패가 발생하거나 발생할 수 있다는 인식 또는 부패행위를 실제로 저지를 수 있는 유인으로 작용할 수 있다. 따라서 <표 4>에서 보듯이 각각의 결정요인과 부패 수준에 대한 인식 및 실제 부패행위와의 상관관계는 ‘인식된’ 부패와 ‘경험적’ 부패에 있어 평가 또는 행위의 기준이 되거나 유인으로 작용하는 요인이 무엇인지를 보다 명확히 구별할 수 있게 해준다.

예를 들면 <표 4>를 통해 라틴아메리카 국가들에서 실제로 부패행위에 의해 피해를 보거나 부패행위에 연루되는 경우는 경제적 요인보다도 공적 행정 서비스가 상당히 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 또한 앞의 <표 1>에서 언급한 민주주의 내의 규범과 관련, CPI와 GDP, 법치의 정도는 비교적 강한 상관관계를 보이고 있다. 이와 같은 결과는 실제 부패행위의 대부분이 구조적이고 거대한 부패행위에 연루되었다기보다는 공공서비스에 대한 접근, 신속한 행정처리 등을 위한 일상적인 뇌물이나 법규위반에 대한 뇌물의 형태로 부패를 경험하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 한편, 부패 수준에 대한 인식의 정도와 깊은 연관성을 갖는 것은 법적, 제도적 원리의 작동에 대한 평가라 할 수 있으며 이는 주로 조직범죄, 대규모 금융사기, 횡령, 돈세탁, 경찰력, 비공식부문의 중요성 여부, 독립적인 사법권 등에 대한 평가로 나타난다. 즉, 부패 수준에 대한 인식은 주로 정치권의 대규모 정치자금 스캔들, 조직범죄와 금융사기 등 규모가 크고 직접적인 부패행위에 영향을 받으며 동시에 구조적으로 부패를 방지할 수 있는 법적 장치의 존재와 작동을 어떻게 평가하고 있는가에 따른 영향을 받는다고 생각할 수 있다.

결국 라틴아메리카 지역의 부패가 심각하다고 인식하는 데는 민주적 법과 제도의 작동에 대한 평가가 중요한 반면, 일상적 부패행위의 동기는 행정적

규제를 회피하고자 하는 방식이 우선적이라 생각해 볼 수 있다.

IV. ‘인식된’ 부패의 부정적 효과와 민주주의

그렇다면 부패 수준에 대한 인식과 실제 부패의 정도는 민주주의와 관련 해서 어떤 효과를 갖는가? 정치적 부패와 민주주의의 상관관계에 관한 대부분의 연구는 민주주의를 약화시키는 정치적 부패의 부정적 효과가 민주주의 정부의 정당성을 훼손하고 신뢰를 무너뜨리며 궁극적으로는 민주주의 정치 체제와 민주적 규범들에 대한 확신을 버리게 하는 방식으로 나타남을 강조한다. <표 5>는 라틴아메리카의 경우, 정치적 부패 수준에 대한 인식 및 실제 부패의 경험과 민주주의 관련 지표 사이의 관계를 나타낸 것이다.

<표 5> ‘인식된’ 부패 및 ‘경험적’ 부패와 민주주의 지표의 상관관계⁹

	부패 수준에 대한 인식지수		경험지수
	CPI	CS	DE
Satisfaction of democracy	0.32	-0.41	-0.30
Confidence on political institution	0.71**	-0.82**	-0.26
Voter turnout	0.34	-0.34	0.04
Credit rating	-0.80**	0.55**	-0.02

자료: Morris, Stephen D. 2008. “Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico.” *Bulletin of Latin American Research* 27(3). p. 397을 재구성.

* p < 0.05; ** p < 0.01

CPI: Corruption Perceptions Index (2002)

CS: Proportion of civil servants perceived to be corrupt (Latinobarometro, 2002)

DE: Direct experience of corruption (Latinobarometro, 2002)

9. 데이터는 ‘Satisfaction of democracy’와 ‘Confidence on political institution’은 Latinobarometro 1996-2001년 설문결과의 평균치가 사용되었다. ‘Voter turnout’은 1998-2000년 기간 동안 대통령 선거에 참여한 사람들에 대한 서베이 결과가, ‘Credit rating’은 World Economic Forum의 Executive Opinion Survey의 결과가 사용되었다.

〈표 5〉를 보면 실제 발생하는 부패행위(DE)가 민주주의의 공고화를 위해 필요하다고 생각되는 지수들과 유의미한 관계를 갖지 않는다. 즉, 서베이를 통해 나타난 민주주의에 대한 만족도의 정도나 정치기관에 대한 신뢰, 경제 상황 등에 대한 평가는 실제 부패행위를 저지르는데 큰 영향을 미치지 않고 역으로 실제 개인들이 경험한 부패가 그 사회의 민주주의를 심각하게 해치고 있다고 평가하지 않는다는 것으로 볼 수 있다. 이는 앞에서도 언급했듯이 부패행위가 일상적으로 일어나는 뇌물 수수나 가벼운 법규위반 등의 형태로 이루어지기 때문이라 할 수 있다.

Latinobarometro(2007)에 따르면 실제 부패를 경험했다는 응답률은 조사 대상 국가 전체의 평균치나 라틴아메리카 지역의 평균치가 13%로 동일하다. 이는 ‘작은 부패’, 일상적인 부패의 수준은 실제로 그리 높지 않고 민주주의를 해칠 만큼의 영향력을 갖지도 못한다는 것을 보여주는 일례이다.

주목할 만한 것은 CPI 및 CS와 정치기관에 대한 신뢰, 국가의 신용평가와의 상관성이 높게 나타나고 있다는 점이다. 이는 부패 수준에 대한 인식에 정치기관에 대한 신뢰의 정도, 국가의 경제건전성의 정도가 큰 영향을 줌을 의미한다. 동시에 부패 수준이 높다고 인식하면 일반적으로 해당 국가의 공공기관들은 믿을 수 없으며 경제의 건전성도 낮을 것이라 생각할 수 있음을 보여준다. 따라서 라틴아메리카 지역의 부패 문제가 심각하다는 인식에는 민주화 이후 이 지역의 국가들이 겪은 경제위기의 대응 과정에서 정부의 정책 수행능력에 대한 부정적 평가가 반영된 것이라 할 수 있다. 즉, 정부의 정책 수행능력과 일부 공직자의 도덕성에 대한 불신이 ‘인식된’ 부패의 정도가 높게 나타나는 것에 상당히 큰 영향을 미치고 있다고 잠정적으로 생각할 수 있는 것이다.

라틴아메리카의 경우, 민주화 이후 대부분 경제위기를 경험했으며 이를 타개하기 위한 경제개혁의 과정에서 대통령의 재량권이 증가하는 경향을 보였다. 이러한 재량권의 증가는 장기적으로 부패의 기회를 늘릴 뿐만 아니라 견제할 수 있는 정치제도를 약화시킴으로써 부패가 확산될 수 있는 구조를 고착화할 수 있다. 이러한 구조가 법치에 대한 존중의 부족을 일상화하고 경제개혁의 성과에 대해 국민들의 기대감이 충족되지 못한 상황이 맞물린다면 대

중들은 그 원인을 공직자의 부패행위로 돌리게 된다. 그리고 부패가 심각하다고 인식하면 부패가 실제로 작동할 것이라는 생각이 대중들 사이에 지배적이게 되어 지속적인 부패의 확산과 대중의 부패행위 연루에 영향을 줄 수 있다(TI, 2001).

따라서 실제 부패의 발생과 부패 수준에 대한 인식을 분리해서 생각할 때, 부패한 기관과 정치인들에 대한 인식은 정치발전과 민주주의를 방해하는 독립적 역할을 하게 된다. 즉, 실제 부패행위 보다는 부패의 정도에 대한 인식이 민주주의에 보다 직접적인 영향을 미치게 되는 것이다. 이는 ‘취약한 민주주의가 정치적 부패를 양산하는가, 정치적 부패가 민주주의를 취약하게 만드는가’의 논의에 앞서 민주화 이후의 정책수행능력과 부패행위 사례에 대한 대중의 불신이 부패 정도를 인식하는데 반영되고 이것이 다시 민주적 규범과 제도의 안정적 유지에 장애가 되는 복합적인 메커니즘을 설명하는 것이 필요함을 보여준다.

사실 라틴아메리카 지역의 부패가 심각한 이유는 권력층의 거대한 부패가 ‘작은’ 부패의 일상화를 가져오고 결국에는 구조적이면서도 사회에 일상화된 형태로 끊임없이 복원되기 때문이라 할 수 있다. 이와 같은 부패의 복원력을 설명하기 위해서는 ‘인식된’ 부패가 ‘경험적’ 부패에 미치는 부정적 효과의 연결고리를 파악하고 나아가 민주주의를 약화시키게 되는 측면에 주목할 필요가 있다. 또한 라틴아메리카 지역의 부패를 통제하고 예방하기 위해서는 인식에 영향을 주는 요인들과 실제 부패행위의 동기가 되는 요인들을 구분하여 각각을 개선하기 위한 노력이 필요함을 시사해준다.

V. 결론

정치적 부패는 민주주의 내에서 작동하는 정치적 영역의 규범들에 대한 이탈행위라 할 수 있다. 한 사회의 정치적 부패 수준이 심각하다는 평가는 실제 부패행위가 발생한 정도와 그에 대한 인식 모두를 포함한다. 본 논문에서는 측정의 문제를 중심으로 라틴아메리카 국가들의 ‘인식된’ 부패 및 ‘경

협적' 부패의 관계를 검토하고 이 둘이 라틴아메리카의 민주주의에 대해 갖는 의미를 설명하고자 했다.

라틴아메리카 지역의 부패 문제는 민주주의 정권하에서 나타나는 새로운 현상이라고 보기 어렵다. 민주화 이후 '분출된' 정치스캔들, 뇌물수수 등의 부패 문제로 민주주의 정권이 비난받고 있지만 그 이전에도 부패는 정도와 유형은 다를지라도 항상적인 현상이었다. 그럼에도 불구하고 라틴아메리카 국가들의 부패문제가 민주화 이후에 더욱 심각한 현상으로 부각되고 있는 것은 첫째, 1990년대 중반부터 부패 문제에 대한 국제사회의 인식 변화와 이를 뒷받침하는 여러 연구들, 둘째, 신자유주의 경제개혁을 강화하고 부족한 성과를 교정하기 위한 일환으로 추진된 반부패 전략과 프로젝트의 영향, 셋째, 민주주의와 부패의 상관관계에 대한 논의들을 반영한 것이라 볼 수 있다.

이와 같은 맥락에서 최근 라틴아메리카 지역의 부패 문제는 경제적, 정치적 개혁의 실패를 한 번에 설명하는 원인으로 지목되기도 한다. 때문에 라틴아메리카의 부패 문제를 다룰 때 반부패를 위한 개혁의 방향과 내용은 항상 논란이 되어 왔다. 규범적, 경험적 관점 모두에서 반부패를 위한 정책들은 제도적 측면의 개혁과 반부패에 대한 인식 및 태도의 개선을 강조하고 있다. 그러나 실제로 국제적 차원에서의 반부패 규범은 상대적으로 경제주의적 부패 개념 또는 책임성과 투명성의 합에서 재량권을 뺀 것으로 규정되는 부패 개념에 기반하고 있기 때문에 반부패 전략 또한 건전한 거버넌스의 일환으로 정책화되고 있다. 각 국가들의 고유한 정치경제적 구조와 사회적, 문화적 차이를 반영하기보다는 국제금융기구나 TI에서 제시하는 반부패 전략의 큰 틀에 맞추어 제도적 차원에서의 개혁-주로 투명성, 책임성, 개방성을 강조하는 정책이 추진되고 있는 것이다.

그러나 이러한 국제적 추세는 역사적으로 뿌리 깊은 관행이 결합된 라틴아메리카 지역의 경우 큰 효과를 거두기 어렵다고 본다. 라틴아메리카의 경우, 민주화 이후의 정책수행능력과 부패행위 사례에 대한 대중의 불신이 부패 정도를 인식하는데 반영되었고 실제 부패행위를 증가시키는 유인으로 작용했다. 나아가 거대한 부패가 사회의 작은 부패로 일상화될 수 있는 구조를 만들어 결국에는 민주적 규범과 제도의 안정적 유지에 장애가 됨을 알 수 있

었다. 따라서 ‘인식된’ 부패가 ‘경험적’ 부패에 미치는 부정적 효과의 동학을 파악하고 이러한 부정적 효과를 차단할 수 있는 방향으로 반부패 정책을 추진하는 것이 필요하다.

사실상 보다 효과적인 부패 통제를 위해서는 누가 무엇을 부패한 행동으로 규정할 것인가, 다양한 부패 유형에 따르는 정도를 어떻게 측정할 것인가 하는 방법론적인 문제부터 정치적 의지, 사회적 가치의 변화 등 규범적 문제까지 많은 것들을 고려해야 한다. 부패는 어느 사회에서나 항상적으로 존재해왔고 그 원인과 효과는 한 사회의 정치경제적, 문화적, 법적·제도적 맥락에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 라틴아메리카 지역의 부패 또한 정치적 권력관계에서, 사적 이익과 공적 이익의 갈등에서, 행동에 관한 윤리 규범의 차이에서 다양한 유형으로 표출되어 왔다. Latinobarometro(2007)을 포함한 부패 지수들을 보면 라틴아메리카 지역에서 향후 몇 년 동안 현재의 부패 수준이 감소할 것인가에 대한 질문과 현재 부패를 통제하는데 있어 정부의 정책이 효율적인가에 대한 질문에 대한 응답은 평균 23%, 29%로 상당히 낮다. 이는 반부패와 민주주의 공고화에 대한 국민들의 기대가 현저히 낮음을 보여주는 것이고 향후 이 지역에서 획기적인 변화를 기대하기 어렵다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

따라서 라틴아메리카 국가들의 부패 수준을 낮추고, 민주적 규범과 제도가 안정적으로 작동하도록 하기 위해서는 정치사회적, 문화적 차이를 고려하여 우선시되어야 하는 부패의 유형을 규정하고 구체적인 영역별 의제로 부패문제를 다루어야 한다고 생각한다. 또한 이는 외부에서 제안되고 때로는 발전을 위한 대부의 형식으로 강제되는 제도개혁에 의해서가 아니라 다양한 반부패 사례에 대한 국제적 논의와 함께 특수성을 고려한 국내의 정책적 대응에 의해 이루어져야 한다고 본다.

참고문헌

- 이상환. 2008. 「아시아 국가들의 반부패 현황과 전망: 세계화, 민주화, 반부패간 상관관계에 대한 경험적 연구를 중심으로」. 『한국정치외교사논집』 제29집 2호, pp. 415-438.
- Alemann, Ulrich Von. 2004. "The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption." *Crime, Law & Social Change* 42. pp. 25-34.
- Blake, Charles and Martin, Christopher G. 2006. "The Dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy." *Democratization* 13(1). pp. 1-14.
- Bohara, Alok K., Neil J. Mitchell and Carl F. Mittendorff. 2004. "Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross-Country investigation." *The Policy Studies Journal* 32(4). pp. 481-499.
- Canache, Damarys and Allison, Michael E. 2005. "Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies." *Latin American Politics and Society* 47(3). pp. 91-111.
- Della Porta, Donatella. 2000. "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption" in Pharr, Susan J. and Robert D. Putnam. ed. *Dissatisfied Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Doig, Alan and Stephanie Melvor. 1999. "Corruption and its control in the developmental context: an analysis and selective review of the literature." *Third World Quarterly* 20(3). pp. 657-676.
- Johnston, Michael. 1979. "Patrons and Clients, Jobs and Machines." *American Political Science Review* Vol. 73. pp. 385-398.
- Johnston, Michael. 1996. "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption." *International Social Science Journal* 149. pp. 321-335.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. 2008. "Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007." Policy Research Working Paper, The World Bank Development Research Group and World Bank Institute.
- Klitgaard, Robert. 1998. *Controlling Corruption*. Berkely CA: University of California Press.
- Morris, Stephen D. 1999. "Corruption and the Mexican Political system: continuity and change." *Third World Quarterly* 20(3). pp. 623-643.
- Morris, Stephen D. 2008. "Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation

- and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico.” *Bulletin of Latin American Research* 27(3). pp. 388-409.
- Morris, Stephen D. and Charles H. Blake. 2009. *Corruption and Democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Redlawsk, David P. and McCann, James A. 2005. “Popular Interpretations of Corruption and Their Partisan Consequences.” *Political Behavior* 27(3). pp. 261-283.
- Seligson, Mitchell A. 2002. “The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries.” *The Journal of Politics* 64(2). pp. 408-433.
- Seligson, Mitchell A. 2006. “The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America.” *World Development* 34(2). pp. 381-404.
- Tavits, Margit. 2007. “Clarity of Responsibility and Corruption.” *American Journal of Political Science* 51(1). pp. 218-229.
- Tedesco, Laura. 2004. “Democracy in Latin America: Issues of Governance in Southern Cone.” *Bulletin of Latin American Research* 23. pp. 30-42.
- Transparency International. 2001. *Global Corruption Report*. <http://www.transparency.org>(검색일 2009. 5. 14).
- Warren, Mark D. 2004. “What Does Corruption Mean in a Democracy?” *American Journal of Political Science* 48(2). pp. 328-343.
- Wayland, Kurt. 1998. “The Politics of Corruption in Latin America.” *Journal of Democracy* 9. pp. 108-121.
- Werlin, Herbert H. 2007. “Corruption and Democracy: Is Lord Action Right?” *The Journal of Social, Political, and Economic Studies* 32(2). pp. 359-377.
- Wu, Xun. 2005. “Corporate Governance and Corruption: A Cross-Country Analysis.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 18(2). pp. 151-170.
- Zéphyr, Dominique. 2007. “Corruption and its Impact on Latin American Democratic Stability” in Seligson, Mitchell A., ed. 2007. *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidence from the Americas Barometer 2006~2007*. LAPOP. http://pdf.usaid.org/pdf_docs/PNADM574.pdf(검색일: 2010. 7. 26).
- www.transparency.org
www.worldbank.org
www.latinobarometro.org
www.vanderbilt.edu/lapop/datasets

Political Corruption and Democracy in Latin America: Focus on the Correlation between the 'Perceived' Corruption and 'Experiential' Corruption

Kim, You Kyoung

HK Research professor, Institute of Iberoamerican Studies,
Pusan University of Foreign Studies

Political corruption can be defined as a behavior that is deviant to the norm of political sphere within a democracy. Recognizing the gravity of political corruption in a society includes both the actual extent of corruption and its perception. In this case, perception is concerned with the evaluated degree of political corruption that has occurred or will occur, which is 'perceived' corruption. It is 'experiential' corruption that is measured by direct personal experience as involved in or as witnessed act of corruption, or victimized by corrupt practices. This paper examines the correlation between the 'perceived' corruption and the 'experiential' corruption focusing on the difference of their measurements and determinants. Furthermore, this paper is tried to suggest their impact on Latin American democracy, paying a particular attention to the negative effect of 'perceived' corruption. In Latin America, the perception of corruption has reflected the public's distrust in their leader's corrupt practice and policy performance, and has led to increasing incentives to actual corrupt behavior. Moreover 'perceived' corruption of Latin America has made 'Grand corruption' shift and seep into to daily life of a 'Petit-corruption,' and finally has weakened the stable maintenance of democratic norms and institutions. In this context, it is important to catch the mechanism of 'perceived' corruption's negative impact on 'experiential' corruption in order to suggest more meaningful explanation about the relationship between political corruption and democracy. To control and prevent corruption in Latin America, we need to distinguish causes of the two phenomenon and deal with each of them.

Key Words: political corruption, measurement of corruption, 'perceived' corruption and 'experiential' corruption, democracy, Latin America, corruption control