

부패, 정치인의 시계(time horizons), 그리고 정부제도

진종순*

This study focuses primarily on the reasons for political corruption around the world. This paper suggests that the incentive structure for politicians under certain government institutional frameworks will decide the level of corruption. The research question of this paper is: do time horizons of politicians affect the levels of corruption? The hypothesis of this study is that the time horizons of politicians provide an incentive for them to redesign government institutions in certain ways. Politicians who have short-term horizons would not protect collective property rights, because they do not expect to get an increased return from citizens later. They would deliberately choose to make inefficient institutions and policies that increase present gains but give up future revenue. In contrast, long-term horizons of politicians could give them an incentive to secure collective property rights because they would predictably try to get more corrupt money from a growing economic pie. Paradoxically, protecting property rights will reduce the level of corruption over all. Then, politicians will have fewer opportunities to be involved in corrupt behavior. The results of this study imply that a proper design of government institutions is a prerequisite for controlling corruption. Corruption control efforts must focus on government institutions rather than people especially in developing countries. Metaphorically speaking, picking a rotten apple from a wet box does not save the other apples. The box itself must be dried and fixed to keep the apples fresh.

[Key Words: corruption, time horizons, government institutions]

I. 서론

대부분의 사람들은 좋은 환경에서 생활하기를 원한다. 개발도상국에서 살고 있는 사람들도

* 한국행정연구원 부연구위원(jongsoonj@kipa.re.kr).

같은 소망을 가질 것이다. 이들은 선진국의 국민이 누리는 부와 복지제도를 갖기를 희망할 것이다. 그러면, 왜 수십 년간의 산업화에도 불구하고 개발도상국들은 선진국이 되지 못하였는가? Joel S. Migdal이 *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (1988)에서 언급하듯이, 제3세계 국가들은 식민지시대에 고착된 사회구조로 인하여 가난의 굴레(vicious circle of poverty)에서 벗어날 수 없는가? Migdal의 주장이 옳고 그름을 논하는 것이 본 논문의 주제는 아니다. 하지만, 분명한 것은 개발도상국의 낮은 경제성장과 뒤쳐진 복지를 설명할 때 부패가 항상 그 중심에 있다는 것이다(Rose-Ackerman, 1999: 2; Mauro, 1995; Ades and Di Tella, 1999: 982; Shleifer and Vishny, 1993: 600).¹⁾ Rose-Ackerman(1999)이 말하듯이, “부패에 관한 분석은 어떤 정부가 경제성장을 지원하는가에 관한 계속된 결론을 맺지 못한 논쟁”(Rose-Ackerman, 1999: 113)이라는 것이다.

개발도상국이나 선진국을 불문하고, 부패는 커다란 관심사가 되어왔다. 예를 들어, 미국 루이지애나주의 주민에 대한 2004년의 설문조사에 의하면, 응답자의 80퍼센트 이상이 부패가 그 지역에서 가장 심각한 문제라고 응답하였다(Polling the Nations, 2004).²⁾ 멕시코에서의 한 설문조사(1994)에서 응답자들은 부패를 국가가 직면한 가장 중대한 다섯 가지 문제 중의 하나라고 응답하였다(Oppenheimer, 1996: 152).³⁾ 또한, 국제통화기금(IMF)은 부패를 1997년 아시아재정 위기의 주요한 요인으로 지적하고 있고, 세계은행(World Bank)은 부패수준이 높은 국가에 대한 재정지원과 투자가 전혀 효과가 없음을 강조하면서, 반부패프로그램을 강력하게 지원하고 있다.⁴⁾

무엇이 사회의 부패수준에 영향을 주는가? 여러 경험적인 연구가 다양한 요인을 들고 있다.⁵⁾ 하지만 지금까지의 연구는 몇 가지 중요한 문제를 간과하여왔다. 우선, 대부분의 연구는

1) 복지와 경제성장을 동일시해서는 안 된다. Self(2000: 87)는 경제성장이 “분배와 비시장적 소비재 공급자(non-market sources)”를 고려할 수 없기 때문에, 복지를 설명하지 못한다고 주장한다. Sen(1976; 1983)도 배분의 문제 때문에, 경제성장과 복지를 동일시할 수 없다고 본다. 하지만, 복지와 경제성장 간의 밀접한 연관성은 일반적으로 인정된다.

2) “루이지애나주에서 각각이 얼마나 심각한 문제라고 생각하는지 응답하십시오. 당신은 각각이 매우 심각함, 심각함, 심각하지 않음, 전혀 심각하지 않음이라고 생각하는가?”(설문방법: 전화설문; 대상: 선거 등록된 인명; 표본크기: 750)

정치부패:

매우 심각함 37%

심각함 45%

심각하지 않음 16%

전혀 심각하지 않음 2%

3) “어떤 것이 국가가 처한 가장 심각하고 중요한 문제라고 생각하는가?”(Oppenheimer, 1996: 152)

4) 실제로, 세계은행은 1980년대부터 부패에 관한 연구와 교육을 해오고 있다. 그 결과, 현재 100여 채무국에서 600개 이상의 반부패프로그램이 실시되고 있다(World Bank, October 5, 2003).

5) 1인당GNP, 시민참여에 의한 감시, 기업의 영업이익, 여성의 공공부문 참여율, 총인구, 국토면적, 기업규모, 관료제의 규모, 분권화의 정도, 인종의 다양성, 사기업화, 그리고 정치정당의 경쟁(Ades and Di

부패의 내적요인인 부패행위의 동기(incentive)보다는 부패의 외적요인에 주목하고 있다(진종순, 2005). 또한, 기존의 연구는 국가 간의 다양하고 큰 차이를 고려하지 않고 있다. 즉, 개별국가나 국가군(groups of countries)이 갖는 특성이 부패의 수준에 미치는 영향을 설명하지 않는다. 다시 말해서, 기존의 연구는 정치인에게 일정한 동기를 부여하는 정부제도의 특성을 고려하지 않는다.

본 연구는 정치인이 부패행위에 연루되는 동기인 정치인의 시계(time-horizons of politicians)와 함께, 정부제도의 발전정도에 따라 국가들을 유형화함으로써 부패의 원인을 탐구하고자 한다. 본 연구의 첫 번째 연구질문은 “정치인의 단기적(short-term) 혹은, 장기적(long-term) 관점이 사회의 부패수준에 어떤 영향을 주는가?”이다. 정치인의 시계는 정치인이 자신의 지위에 얼마나 머물지의 전망(expected stay in office)을 의미한다. Olson을 포함한 많은 연구자가 사회제도의 설계가 그 사회에 살고 있는 국민의 삶에 결정적인 영향을 준다고 논해왔다(Olson, 1965; Clague, Keefer, Knack and Olson, 1999; Olson, Sarna and Swamy, 2000: 355; La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer and Vishny, 1999: 264). 이와 마찬가지로, 제도적인 틀은 사회의 부패수준에도 영향을 주게 된다. 본 연구는 바로 정치인의 시계가 제도적인 틀에 영향을 미친다고 주장한다. 단기적인 관점을 가진 정치인은 장기적인 미래의 이익을 고려하지 않기 때문에 사유재산권(property rights)을 보호하여 경제파이(economic pie)를 키우려 하지 않는다. 이들은 단기적인 이익을 최대화하기 위해 노력할 것이다. 이와 반대로, 정치인이 장기적인 관점을 가질 때 사유재산권을 보호하여 보다 큰 이익을 얻고자하는 동기를 갖게 된다. 하지만, 역설적으로, 경제를 발전시켜 경제파이를 극대화하려는 목적에서 보호된 사유재산권은 불법적인 지대추구행위(illegal rent seeking behaviors)인 부패의 여지를 줄이게 될 것이다.

본 연구의 두 번째 질문은 “상이한 정부제도 하에서 시계는 정치인에게 어떤 동기를 부여하는가?”이다. 부패행위에 연루되는 정치인의 동기구조를 정부제도에 따라 유형화하기 위한 기준은 존재하지 않는다. 본 연구에서는 부패행위의 동기를 분류하기 위한 시도로서 기존의 국가분류기준을 이용한다. 즉, 정부제도(government institutions)의 발전정도에 따라 국가들을 촉진적 정부(facilitative governments: 선진국), 발전적 정부(developmental government: 개발도상국), 그리고 약탈적 정부(predatory government: 미개발국)로 분류한다.

부패에 관한 연구에서, 그 정의는 매우 어려운 문제이다. Rose-Ackerman(1999)의 지불(payment)에 관한 논의는 이러한 어려움을 단적으로 보여준다. 그녀는 지불에 대한 보상(quid pro quo)을 사람들이 상이하게 판단·인식하기 때문에 부패가 달리 해석된다고 본다. 이런 관점에서 볼 때, 상이한 국가의 국민들은 부패에 관하여 더 큰 인식차를 보일 것이다. 대부분의 연구는 이러한 상이한 국가의 국민간의 인식차이의 원인을 문화 또는 역사에서 찾는다. 하지만, 이

Tella, 1999; Dollar, Fisman and Gatti, 2001; Mauro, 1995; Shleifer and Vishny, 1993; Meier and Holbrook, 1992; Clarke and Xu, 2002; 김태룡·안희정, 2000; 이정주·윤순진, 2005)

러한 문화·역사적 시각을 반영한 부패의 정의는 국가 간 부패수준을 비교하는데 이용되기에는 한계가 있다. 즉, 경험적 연구를 위해서는 다양한 사회에서 적용가능한 정의가 필요한 것이다. 부패의 경제적인 정의인, “정치인과 관료의 불법적인 지대추구행위(illegal rent seeking behavior by politicians and bureaucrats)”로서 부패는 경험적인 비교연구를 어느 정도 가능하게 하는 개념이다.⁶⁾

부패에 관한 정의를 내리기 전에, 우선 개인이 어떤 동기에 의하여 행동하는가에 관한 가정이 필요하다. 본 연구는 공공선택이론의 “개인은 합리적인 이익추구자”라는 가정에 논의의 기반을 둔다.⁷⁾ 개인으로서의 정치인도 동일한 동기구조를 가질 것이다. 즉, 통제기제가 없을 경우, 합리적 행위자(economic man)로서 정치인은 국민의 이익보다 자신의 이익을 추구하기 위하여 지대(rent)를 창출할 것이다.⁸⁾

모든 지대추구행위가 부패인 것은 아니다. 그러나 모든 부패는 지대추구행위의 기제(mechanism)를 가지고 있다. 그러므로 지대추구행위의 정의는 부패를 이해하는데 도움을 줄 수 있다. 지대추구행위는 특정한 편익(special benefits)을 위한 로비를 의미한다.⁹⁾ 어떤 행위의 실현가능한 순편익(net benefits)이 순비용(net costs)을 상회할 때, 합리적인 개인은 자연적으로 지대추구행위를 하게 된다(Meier and Holbrook, 1992: 138; Huther and Shah, 2000: 2; Klitgaard, 1988: 22). 불법적인 지대추구행위로서 부패는 이와 같은 지대추구행위의 특성을 가지고 있는 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선, 두 번째 장에서 본 논문의 핵심인 정치인의 시계가 고려되고, 세 번째 장에서는 본 논문의 토대인 정부제도에 관하여 논한다. 특히, 정부제도가 부패의 연구에서 갖는 의미가 강조된다. 네 번째 장에서는 본 연구의 가정이 경험적으로 분석된다. 정치인의 시계를 측정하기 위한 지표로써 정치적인 안정성과 정권의 유형이 고려된다. 마지막 장에서는 경험적인 분석결과를 정리하고 정책적 함의를 제시한다.

6) Klitgaard(1988: 3)가 언급하듯이, 지대추구행위가 합법적인지 불법적인지 또한, 사회구성원들의 합의에 달려있다. 즉, 부패의 경제적인 정의에서도 사회구성원의 인식이 그 사회에서 무엇이 부패인지를 결정한다는 것이다. 이런 점에서 보면, 부패의 경제적인 정의 또한 완벽한 것은 아니다. 하지만, 경제적인 정의는 그 개념을 좀 더 구체화함으로써 문화적·역사적 정의보다 일관성을 유지할 수 있다. 또한, 다음 단락에서 설명하듯이, 부패의 경제적인 정의를 내릴 때 모든 국가에서 통용될 수 있는 공통요소를 추출할 수 있다.

7) 이는 개인이 항상 자신의 이익을 최대화한다는 것을 의미하지는 않는다. 그보다, 개인은 자신의 이익을 최대화하려고 “노력”한다.

8) 정치인은 집단(정당)에 소속됨으로서 개인으로서와는 상이한 동기구조를 가질 수 있다. 하지만, 본 연구에서 정치인은 집단적인 요인(예를 들어, 정치정당의 통제나 영향)보다는 개인적인 동기에 더 큰 영향을 받을 것으로 가정된다. 이와 같은 개인으로서 정치인의 이익최대화경향은 포크배럴(Pork Barrel)에서 잘 드러난다.

9) 예를 들어, 수입면허는 종종 큰 수익으로 연결된다.

II. 정치인의 시계(time-horizons of politicians)

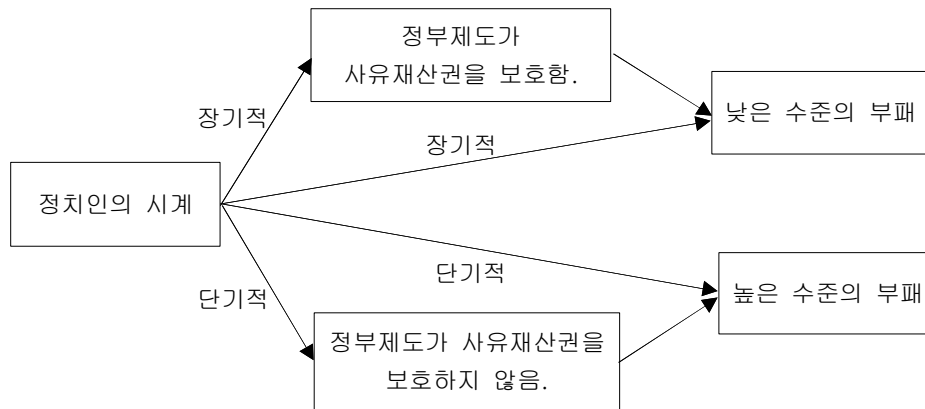
합리적인 개인은 비용과 편익을 염두에 두고 일정 행위를 하게 되는데, 이때 또한 자신에게 허용된 시간을 고려하게 된다. 정치인이 부패행위를 할 때도 동일한 기제를 가질 것으로 예상할 수 있다. 즉, 시계는 정치인이 부패연루 여부를 결정할 때 영향을 주게 될 것이다. North(1990: 7), Rose-Ackerman(1999: 118-9), 그리고 Knack(2001: 311) 등이 주장하듯이, 자신의 이익을 추구하는 합리적인 정치인이 단기적 관점(short-term horizon)을 가질 때, 이들은 의도적으로 미래의 장기적인 이익을 포기하고 단기적인 이익을 증가시키는 비효율적인 제도와 정책을 선택한다. 즉, 정치인이 직위에 오랫동안 머무르지 못하리라고 예상할 때, 신속히 부패행위를 저지를 가능성은 높아질 것이다. 예를 들어, 단기적 관점을 가진 토탄독재자(tinpot dictators)는 폭력조직의 두목과 유사한 행태를 보인다.¹⁰⁾ 폭력조직의 두목과 같이 시민의 사유재산권을 보호할 동기를 전혀 갖지 않는 것이다.¹¹⁾

이와 대조적으로, 장기적인 관점(long-term horizon)을 가진 정치인은 증대된 경제파이로부터 더 큰 조각의 지대를 얻기 위하여 사유재산권과 시장을 보호하고 공공재를 공급함으로써 경제발전을 지원하는 성향을 띤다(McGuire and Olson, 1996: 73; Rose-Ackerman, 1999: 122). 합리적인 개인으로서 정치인은 그가 오랫동안 직위를 유지할 것으로 예상할 때, 소규모의 단기이익보다는 대규모의 장기이익에 관심을 가질 것이다. 개인의 이익극대화라는 관점에서 볼 때, 장기적인 큰 이익을 위해서는 단기적인 지대의 획득을 용이하게 하는 비효율적인 제도보다는 효율적인 제도를 설계하는 것이 유리하다. 왜냐하면, 효율적인 정부제도로 인하여 증대된 경제파이(economic pie)는 정치인이 더 큰 지대를 획득가능함을 의미하기 때문이다(Wedeman, 2002: 55). McGuire와 Olson(1996: 74)에 의하면, 장기적 관점을 가진 정치인의 의도는 시장의 “보이지 않는 손(invisible hand)”과 같은 역할을 하게 된다. 정치인이 장기적인 관점을 가질 때, 경제를 발전시킬 동기를 갖게 되고, 경제를 발전시키기 위하여 보호된 사유재산권과 효율화된 시장은, 역설적으로(paradoxically), 불법적인 지대추구행위인 부패의 여지를 줄이게 되는 것이다. 사유재산권이 보장되었다는 것은 그만큼 시장이 효율적으로 운영됨을 의미한다. 시장이 효율적으로 운영될 때, 사회에서 지대의 규모는 줄어들게 될 것이다. 이는 지대추구행위의 여지가 줄어들음을 의미하며, 사회의 전반적인 부패수준은 낮아질 것이다. <그림 1>은 정치인의 시계와 부패수준과의 관계를 보여준다.

10) Kirkpatrick(1982)은 토탄(tinpot)을 “전통적인 독재자”로 부른다.

11) 사유재산권(property rights)은 거래비용(transaction costs)의 수준을 결정하고, 사회구성원의 지대추구행위를 포함한 기회구조를 형성한다(North, 1990: 52).

<그림 1> 정치인의 시계와 부패수준과의 관계



이와 같은 논의에 의한 본 연구의 첫 번째 가정은 다음과 같다.

가정 1: 정치인의 단기적(또는, 장기적) 관점은 높은(또는, 낮은) 수준의 부패와 연관이 있다.

III. 정부제도

정부제도는 사회의 부패수준과 매우 밀접한 연관을 가지고 있다. 제도는 개인이 고려할 수 있는 대안의 수를 줄이고, 동기구조를 규정한다. 즉, 제도는 사회구성원 간의 상호작용을 구조화함으로써 거래비용(transaction cost)과 사유재산권의 수준을 결정하는 것이다. 사회구성원은 제도에 비추어 행위의 결과를 예측하고, 이익을 가져오는 행위를 하게 되는 것이다(North, 1990: 3-6, 25, 47).¹²⁾

본 연구는 사유재산권을 보장하는 효율적인 정부제도가 시장이 효율적으로 운영되는데 절대적인 역할을 하며, 또한 효율적인 시장이 지대의 크기를 줄임으로서, 결과적으로, 사회의 부패수준을 낮춘다고 주장한다. 효용극대화를 추구하는 개인으로서 정치인은 “지대의 천국 (rental heaven)”을 환영할 충분한 이유를 가지고 있다(Evans, 1989: 565). 이런 관점에서 볼 때, 정치인의 사익추구행위를 규제하지 못함으로써 사유재산권을 보장하지 못하는, 비효율적인 정부 제도는 부패의 근원이 되는 것이다.

지금까지 많은 연구들이 부패의 유형화를 시도하였다. 연구자들은 “정치적(political) 또는

12) Pearce(2001: 3)는 하나의 틀/framework)로서 정부제도의 영향력이 조직이론이나 조직행태이론에서 올바르게 평가되지 않았다고 말한다.

행정적(administrative)”, “조직적인(organized) 또는 비조직적인(unorganized)”, “작은 규모의(petty) 또는 큰 규모의(grand)”, “고위의(high) 또는 하위의(low)” 등의 문구를 붙여 부패를 구분하고 있다(Schacter and Shah, 2000; Moody-Stewart, 1997). 이와 같은 분류의 근거는 사회의 다른 분야에서 부패가 일어날 때 다른 특색을 갖는다는 것이다. 하지만, 한 사회에서 벌어지는 부패는 그 사회의 한 분야에만 머물지 않는다. 즉, 대부분의 부패는 전 사회에 걸쳐있음을 염두에 두어야 한다(Theobald, 1990: 18). 예를 들어, 특정 사회에서 정치적, 행정적인 부패를 구분하는 것에는 한계가 있다. 실제로 부패의 수준을 측정하기 위해 주로 이용되는 설문조사에서, 응답자들은 정치적, 행정적인 부패를 구분하여 응답하지 않을 것이다. 그러므로 한 사회 내에서 부패를 분류하기 보다는 사회별로 분류하는 것이 더욱 경험적인 타당성을 가질 것이다.

본 연구에서 정부제도는 세 가지 유형으로 구분되는데, 이를 위하여 두 가지 분류기준이 이용된다. 두 가지 분류기준은 1) 촉진적 정부(facilitative government)와 비촉진적 정부(nonfacilitative government), 그리고 비촉진적 정부의 하위개념인 2) 발전적 정부(developmental government)와 약탈적 정부(predatory government)이다(Pearce, 2001; Evans, 1989). 두 개념에서 파생된 정부제도의 세 가지 유형은 각각 촉진적 정부(선진국), 발전적 정부(개발도상국), 그리고 약탈적 정부(미개발국)이다.

여러 국제기구가 국가들을 경제발전수준에 따라서 선진국과 개발도상국으로 분류하고 있다. 하지만, 이들 두 유형 간의 구분은 사실상 뚜렷하지 않다. 선진국과 개발도상국을 구분하는 명백한 정의는 없으며, 대부분의 국가가 “스스로 자신을 선진국 혹은 개발도상국으로 지칭하고 있다”(OECD, March 29, 2004). 즉, 이 두 유형은 국가들을 분류하는 절대적인 기준이 아니라 단지 상대적인 위치를 나타내는 것임을 알 수 있다. 이와 함께, 국제연합무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)에서 낮은 1인당GDP, 빈약한 인적자원과 빈곤한 경제상황에 처해있는 40개국을 미개발국으로 분류하고 있다(UNCTAD, March 29, 2004).

정부제도의 세 가지 유형이 국제기구에서 통용되는 선진국, 개발도상국, 그리고 미개발국의 분류와 정확히 일치된다고 할 수는 없다. 하지만 어느정도 일치한다고 주장될 수 있겠다. 유사한 경제발전단계에 있는 국가들이 경제적 뿐만 아니라 제도, 사회, 문화적으로 유사한 상황에 처해있음은 잘 알려져 있다. 달리 말해서, 한 국가의 경제발전수준은 제도의 발전수준과 밀접하게 연관되어 있다는 것이다(Clague, Gleason, and Knack, 2001: 17).¹³⁾ 본 연구는 효율적인 정부제도의 지원이 없다면 경제가 발전할 수 없으며, 결과적으로 경제발전이 정부제도의 발전과 함께 한다고 본다. <그림 2>는 이와 같은 논의에 의한 정부제도의 세 가지 유형을 보여준다. 또한, 본 두 번째 가정은 다음과 같다.

13) New Public Management에서 보듯이, 한 국가에서 효과적인 정책이 상이한 경제발전수준에 있는 다른 국가에 적용될 때 유사한 성과를 얻을 수 없다는 점도 이를 반증한다.

가정 2: 상이한 정부제도 하의 정치인은 상이한 부패행위의 동기를 갖는다.

<그림 2> 정부제도의 세 가지 유형



1. 촉진적 정부(facilitative government)와 비촉진적 정부 (nonfacilitative government)

제도는 계속된 변화와 조정을 통하여 점진적으로 발전한다(North, 1990: 89). North(1990: 118)는 “실로 인류의 역사는 제도의 점진적인 진화의 역사라고 할 수 있다”고 지적한다. 정부제도 또한, 발전을 위하여 긴 시간을 필요로 한다(Callaghy, 1989; North, 1990: 60). 정부제도는 특정국가에서 오랜 기간 독자적으로 발전해왔기 때문에, 정부제도 간의 차이가 국제비교연구에서 이용될 수 있다. 즉, 잘 구조화된 정부제도와 그렇지 못한 정부제도 간에는 질적으로 큰 차이가 있다는 것이다(Acemoglu, Robinson and Verdier, 2004: 163).

정부제도를 어떻게 분류할 것인가? 효율적인 정부제도와 비효율적인 정부제도를 어떻게 구분하는가? 상이한 정부제도 하에서 국민의 행위는 어떤 차이를 보이는가? 아마도 이와 같은 질문에 대한 적절한 답변은 Pearce의 *Organization and Management in the Embrace of Government* (2001)에서 찾을 수 있을 것이다. 그녀는 이 책에서 국가들을 촉진적 정부와 비촉진적 정부로 분류한다. 촉진적 정부는 법적 통제를 확립하며 사유재산권을 보호한다. 이 결과, 촉진적 정부 하의 국민은 법과 제도에 의지함으로써 자신들의 사회적 행위의 결과를 예측할 수 있다. 반면에, 비촉진적 정부 하의 국민은 촉진적 정부 하의 국민이 누리는 권리를 향유할 수 없다. 즉, 비촉진적 정부 하의 국민은 촉진적 정부 하의 국민이 전혀 염두에 둘 필요가 없는 신변보장을 항상 최우선으로 고려해야 한다. 제도적인 틀을 확립하지 못한 비촉진적 정부는 개인의 사회적 행위의 결과를 보장할 수 없다. 개인의 사회적 행위가 어떤 결과를 가져올 것인가는 정부제도보다는 권력자의 재량(whim)에 달려있는 것이다.

결과적으로, 비촉진적 정부에서 부패는 개인의 합리적인 의사결정의 산물이다. 행위의 결과

가 불확실할 경우, 국민들은 하나의 위험회피행태로서 권력자와 긴밀한 관계를 형성하고 안전을 보장받으려고 하는 것이다. 이와 같은 논의를 Acemoglu, Robinson 그리고 Verdier(2004)는 다음과 같이 단적으로 표현한다.

제도가 확립되었을 때, 국민은 정치인을 선거에서 낙선시킴으로서 단죄한다. 제도가 허약할 때, 정치인은 그들을 지지하지 않은 국민을 단죄한다... 제도가 확립되었을 때, 국민은 권리를 요구한다. 제도가 허약할 때, 국민은 정치인의 호의를 구한다(Acemoglu, Robinson and Verdier, 2004: 163).

안정적인 정부제도 하에서는 정치인이 어떠한 관점을 갖더라도 자신의 이익을 위하여 지대를 창출하기 어렵다. 이와 반대로, 정치인의 행위가 정부제도에 의하여 많은 통제를 받지 않을 때 그의 시계는 영향력을 가질 것이다. 즉, 정부제도가 확립되지 못한 비축진적 정부(개발도상국과 미개발국)의 경우에 정치인의 시계는 보다 큰 의미를 가질 수 있다. 이와 같은 논의에 근거한 두 번째 가정의 하위가정은 다음과 같다.

하위가정 2.1: 축진적 정부(선진국) 하의 정치인의 시계는 비축진적 정부(개발도상국과 미개발국) 하의 정치인의 시계보다 부패의 수준에 작은 영향을 줄 것이다.

2. 발전적 정부(developmental government)와 약탈적 정부(predatory government)

본 연구에서 비축진적 정부는 발전적 정부와 약탈적 정부로 재분류된다. 이는 Evans(1989)의 국가분류에서 사용된 개념이다. Evans(1989: 580)는 개발도상국을 발전적(developmental) 정부, 중간단계(intermediate)의 정부, 그리고 약탈적(predatory) 정부로 구분한다.¹⁴⁾ Evans(1989: 563)는 국가들이 이러한 개념에 따라 완벽하게 분류(clear-cut)될 수는 없다고 말한다. 그보다, 이들 분류는 하나의 차원에서 국가들의 상대적인 위치를 나타낸다고 보아야 할 것이다.¹⁵⁾ 본 연구에서 이용되는 발전적, 약탈적 정부는 “정치인의 재량적인 행위를 억제하는 정부제도의 상대적인 효과성”에 의하여 구분된다. 주로 정부제도의 초기 발전단계에 있는 약탈적인 정부는 사유재산권을 전혀 보호하지 못하기 때문에, 정치인은 매우 심각한 수준의 부패를 저지르게 된다. Evans(1989)는, “맹수가 사냥감의 처지에 전혀 관심이 없듯이, 약탈적 정부의 정치인은 국민의

14) 여기에서의 개발도상국은 선진국이 아닌 국가들을 의미한다. 일반적으로 미개발국의 개념은 널리 사용되지 않고 있으며, 개발도상국과 미개발국을 개발도상국으로 통칭하여 사용하는 경향이 있다.

15) 또한, 이러한 상대적인 위치는 시간의 흐름에 따라서 계속 변화하게 된다(Evans, 1989).

복지에 대한 고려가 전혀없이 부패를 저지른다”고 말한다(Evans, 1989: 562).

대부분의 약탈적 정부인 아프리카의 국가들에서 정치인은 기업에게 상납을 요구하는 수고를 겪기보다는, 지대를 직접 획득하기 위한 수단(대부분, 사기업을 설립)을 통하여 더 큰 지대를 획득하려 한다. 비록 상대적인 피해는 적겠지만, 발전적 정부 하의 국민도 역시 어려움을 겪는다. 어느 정도 정부제도가 확립된 동아시아국가들의 경우, 정치인은 지대를 획득하기 위하여 기업의 상납에 의존하고 있다.

사유재산권을 보호할 정부제도가 존재하지 않는 약탈적 정부의 경우에는 근본적으로 경제 파이(economic pie) - 지대획득량을 증대시키기 위한, - 를 확장시킬 수 없기 때문에, 정치인이 장기적 혹은, 단기적 관점을 갖더라도 이익수준과 아무런 연관이 없게 된다. 즉, 시계와 관계없이 정치인은 정부제도를 이용한 큰 장기이익을 기대할 수 없는 것이다. 결과적으로, 허약한 절도정치(weak kleptocrat)로서 정치인은 항상 단기이익을 극대화하려는 경향을 띠는 것이다. 이와 반대로, 어느정도 제도가 확립된 발전적 정부에서 정치인의 시계는 부패수준에 영향력을 가질 것이다. 이와 같은 논거에 의한 가정2를 위한 두 번째 하위가정은 다음과 같다.

하위가정 2.2: 발전적 정부(개발도상국) 하의 정치인의 시계는 약탈적 정부(미개발국) 하의 정치인의 시계보다 부패의 수준에 영향을 더 줄 것이다.

IV. 경험적 연구

본 연구에서는 정치인의 시계를 측정하기 위하여 정치적인 안정(political stability)과 정권의 유형(regime types)이 측정지표(proxy)로써 사용된다.¹⁶⁾ 우선, 정치적인 안정이 정치인의 시계를 측정하기 위한 지표로 이용될 수 있다. 불안정한 정치상황 때문에 자신의 지위가 불안하다고 느낄 때, 정치인은 단기적 관점을 갖게 된다. Kaufmann, Kraay와 Zoido-Lobaton(2003: 7)은 정치적인 안정(political stability)을 “정권이 위헌적이나 폭력적인 수단에 의하여 전복될 가능성에 대한 인식”으로 정의한다. 이와 유사하게, 국제국가위험지표(International Country Risk Guide: ICRG)는 정치적인 안정을 “정부가 표방한 계획을 수행하고 정권을 유지하는 능력”이라고 정의한다(ICRG, 2004. 8. 12). 이는 “정부의 효용, 입법능력, 그리고 대중의 지원”을 포함한다(ICRG, 2004. 8. 12). 이와 같은 논의에 의하여, 가정1의 첫 번째 하위가정은 다음과 같다.

16) 본 연구의 초기분석에서는 정치인의 시계를 측정하기 위하여 대통령의 연임가능성(단임제, 중임제)과 집권당이 국회의 다수당인가, 소수당인가의 두 가지 보다 직접적인 변수가 적용되었다. 하지만 분석의 결과, 이들 지표는 모두 통계적으로 유의한 결과를 보이지 않았다.

하위가정 1.1: 낮은(또는, 높은) 정치적인 안정은 높은(또는, 낮은)수준의 부패와 연관이 있다.

본 연구에서 정권의 유형은 정치인의 시계를 측정하기위한 또 하나의 지표로 이용된다. 우선, 틴팟정권(tinpot regimes)의 정치인은 단기적 관점을 갖고 있다고 가정된다. 틴팟(tinpots)의 목적은 정권에 머무는 동안 사적인 소비를 최대화하는 것이다. 그러므로 이들은 국민의 충성을 얻기 위하여 자원을 소비하지 않으며, 최소의 비용으로 정권을 유지하려 한다(Wintrobe, 1990; Islam and Winer, 2004). 즉, 시민의 충성과 그들에 대한 억압을 요구하지 않는 틴팟은 권력을 장기적으로 유지하려고 하지 않으며 - 단기적 관점을 가질 것이며, - 이 결과, 전반적인 사회의 부패수준은 높을 것이다.¹⁷⁾

반면에, 전체주의정권(totalitarian regimes)의 정치인은 장기적 관점을 가질 것이다. 이상적인(utopian) 목표에 동화된 전체주의자(totalitarians)는 권력을 최대화하여 국민의 모든 일상에 간섭하려고 한다. 이 결과, 전체주의자는 국민에게서 많은 충성을 획득하고, 동시에 이들을 억압하게 된다. 사회를 통제하고 변화시키려는 의도를 가진 전체주의자는 장기적 관점을 가질 것이고, 결과적으로 사회의 전반적인 부패수준은 낮을 것이라고 가정할 수 있다. 이와 같은 논의에 의하여, 가정1의 두 번째 하위가정은 다음과 같이 추론된다.

하위가정 1.2.1: 틴팟(tinpot)정권은 높은 수준의 부패와 연관이 있다.

하위가정 1.2.2: 전체주의(totalitarian)정권은 낮은 수준의 부패와 연관이 있다.

본 연구에서는 통제변수(control variables)로서 시민참여(citizen participation), 외국자본의 직접투자(foreign direct investment), 여성의 노동참여도(female labor force), 총인구(total population), 천연자원(natural resources: 원유, 원목과 천연다이아몬드의 생산) 등이 고려된다. 이들 변수가 부패수준에 미치는 영향은 여러 연구에서 경험적으로 증명되었다.¹⁸⁾

본 연구에서는 127개국이 분석되었는데, 이들 가운데 1960, 1970년대에 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)에 가입한 회원국 중에서 터키를 제외한 21개국이 선진국(developed countries)으로 분류되었다.¹⁹⁾ 터키의 1인당GNI(2000년 현재 \$2,980)는 다른 회원국에 비하여 매우 낮기 때문에 선진국으로 분류될 수 없었다.²⁰⁾ 본 연구가 암시하듯이, 경제적인 붕괴는 비효율적인 정부제도와 함께한다. 그러므로 국가경제의 붕괴는 제도적인 틀의 비효율성을 반영한다고 말할 수 있다. 1990년대와 2000년대에 가입한 회원

17) 또한, 틴팟정권은 다른 사회분야(other social sectors)에 비하여 절대적인 권력을 갖지 않는다.

18) 보다 자세한 설명은 진중순. (2005). "부패와 시계(time horizons)와의 관계: 개발도상국과 미개발국을 중심으로", 「한국행정연구」, 14권 1호를 참고하기 바람.

19) 현재 30개국이 경제협력개발기구 회원국으로 가입되어 있다.

20) 선진국으로 분류된 21개국의 1인당 평균 GNI는 2000년 현재 \$25,703이다. 벨지움과 룩셈부르크의 경우에는 1961년에 OECD에 가입하였으나, 자료가 불충분하여 분석에 포함되지 못하였다.

국(체첸공화국, 헝가리, 한국, 멕시코, 폴란드, 그리고 슬로베니아공화국)의 경우, 현재 겪고 있는 극심한 경제침체와 낮은 1인당GNI 때문에 선진국으로 분류되지 않았다.²¹⁾ 다음으로, 본 연구에서는 24개국이 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)와 국제연합(United Nations: UN)에서 정의한 미개발국(least-developed countries)으로 분류되었다.²²⁾ 마지막으로, 선진국과 미개발국으로 분류되지 않은 중간에 위치한 82개국이 개발도상국으로 분류되었다.²³⁾

본 연구에서는 내적타당성을 높이기 위하여 1996, 1998, 2000, 2002년의 패널자료(panel data)가 분석된다. 종속변수인 ‘사회의 부패수준’과 독립변수인 ‘정치적인 안정’과 ‘시민참여’는 세계은행(World Bank)의 세계정부연구지수(World Governance Research Indicators: WGR)의 자료(2003)를 이용하여 측정되었다. 본 연구에서 사회의 부패수준은 부패에 대한 일반인의 인식도를 측정한다. 이는 인허가를 얻기 위하여 재화를 추가적으로 지불하는 빈도수, 업무환경에 부패가 주는 영향, 엘리트가 국가포획(state capture)을 위하여 공모하는 부패까지 망라한다(Kaufmann, Kray, and Zoido-Lobaton, 2003: 8). 세계정부연구지수의 자료는 다양한 단체의 설문조사를 종합하여 작성되었으므로, 단일의 설문조사보다 상대적으로 신뢰도가 높은 자료라고 여겨진다.²⁴⁾ 변수들은 -3에서 +3의 척도를 가진 부호색인(point-indexes)으로 구성되어있는데, 높은 수치는 더 높은 수준의 부패, 정치적인 안정, 그리고 시민참여를 의미한다.

다음으로, 독립변수인 ‘외국자본의 직접투자, 순도입(GDP에서 차지하는 비율),’ ‘여성의 노동참여도(총노동참여도에서 여성이 차지하는 비율),’ 그리고 ‘총인구수’를 측정하기 위하여 세계은행의 세계발전지수(World Development Indicators: WDI)의 자료가 사용되었다.²⁵⁾ ‘원유생산량(일일생산량: 천 배럴),’ ‘원목생산량(일일생산량: 천 입방미터),’ 그리고 ‘천연다이아몬드(원석)생산량(일일생산량: 천 캐럿)’을 위해서는 에너지정보부(Energy Information Administration)의 국제에너지연간보고서(International Energy Annual), 국제열대목재정보시스템(International Tropical Timber Information System)의 목재데이터베이스(Timber Databases), 그리고 지질조사원(Geological Survey)의 천연다이아몬드 세계생산평가(Estimated World Production of Natural Diamonds)의 자료가 이용되었다.

마지막으로, 민주정권, 틴팟(tinpot)정권, 그리고 전체주의정권을 측정하기 위한 가변수(dummy variable)를 구성하기 위하여 프리덤하우스(Freedom House)에서 출판된 세계자유색인(Freedom in the World)의 자료가 재정리되었다. 세계자유색인은 1부터 7까지의 척도를 가지고

21) 이들 6개국의 1인당 GNI는 2000년 현재 \$10,000에 이르지 못한다.

22) 현재 세계무역기구와 국제연합은 40개국을 미개발국으로 분류한다. 이 가운데 16개국은 자료의 미비로 인하여 본 연구에는 포함되지 못하였다.

23) 각국의 목록은 <부록>을 참조하기 바람.

24) 자료에 관한 보다 자세한 설명은 “Government Matters”(2003)를 참고하기 바람.

25) “총노동력은 국제노동조직(International Labour Organization)에서 고안된 정의인, 경제활동인구의 조건에 맞는 모든 인력을 의미한다”(WDI, 2004. 10. 11.).

있는데, 1과 7은 각각 가장 높은 수준과 낮은 수준의 정치권리와 시민자유를 의미한다. Islam과 Winer(2004: 296)는 세계자유색인의 순위를 바탕으로 국가들을 세 집단으로 분류하는데, 정치권리색인과 시민자유색인을 통합한 수치(즉, 최소값은 2이고, 최대값은 14)가 4 이하의 국가는 민주정권으로, 13이나 14인 국가는 전체주의정권으로 본다. 또한 중간에 위치한, 수치가 5에서 12 사이인 국가는 틴팟(tinpot)정권으로 구분된다. Islam과 Winer(2004: 296)는 국가분류를 위하여 1988년의 세계자유색인을 사용하였으나, 본 연구에서는 분류의 정확도를 높이기 위해 2000년의 색인이 사용되었다. 이러한 기준에 의하면, 127개국 가운데 45개국이 민주정권으로 분류되고, 74개국과 8개국이 각각 틴팟(tinpot)정권과 전체주의정권으로 분류된다.²⁶⁾

<표 2>는 촉진적 정부(선진국), 발전적 정부(개발도상국), 그리고 약탈적 정부(미개발국)에서 각 변수의 표본수, 평균, 그리고 표준편차를 보여준다. 세 유형의 정부제도에서 평균값은 대체로 명백한 차이를 보인다. 동시에, 각 변수의 평균값은 일반적인 인식과 대체로 일치한다. 우선, 선진국에서 가장 낮은 부패수준을 보이고, 이와 반대로, 미개발국은 가장 높은 수준의 부패를 보여준다. 개발도상국은 중간에 위치한다. 정치적인 안정, 시민참여, 그리고 외국자본의 직접투자도 일반적으로 예상되는 결과를 보여준다. 선진국이 정치적으로 가장 안정되었고, 시민참여의 수준이 가장 높으며, 가장 높은 수준의 외국자본투자를 유도하고 있다. 이와 반대로, 미개발국은 이러한 변수에 대하여 가장 낮은 수준을 보인다. 한 가지 특이한 점은 여성의 노동참여도가 개발도상국(39.331%)보다 미개발국(42.826%)에서 더 높게 나타난다는 것이다. 이는 아마도 두 유형의 국가에서 대부분의 여성노동이 육체노동에 집중되어 있다는 점에서 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 미개발국에서 여성과 아동의 노동착취가 더욱 공공연히 이루어지고 있다는 점에서 볼 때, 미개발국에서 여성의 노동참여도는 개발도상국에서 보다 높을 것이다. 총인구수의 평균값은 개발도상국에서 가장 높게 나타난다. 반면에, 원유, 원목, 그리고 천연다이아몬드의 생산량은 선진국에서 가장 높게 나타난다. 마지막으로, 모든 선진국은 민주정권이고 개발도상국 82개국 가운데 민주정권은 23개국이다. 개발도상국 중, 카메룬, 중국, 콩고공화국, 시리아, 터크메니스탄, 우즈베키스탄, 그리고 베트남의 7개국이 전체주의정권으로 분류되었다. 또

26) 틴팟(tinpot)과 전체주의정권의 국가명(영문)은 각각 다음과 같다. 두 정권유형에 속하지 않는 국가는 민주정권이다. 틴팟정권(74개국): Albania, Algeria, Angola, Armenia, Azerbaijan, Bangladesh, Belarus, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Cambodia, Colombia, the Democratic Republic of the Congo, Croatia, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, Gabon, Gambia, Georgia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Iran, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Kuwait, Kyrgyz Republic, Lebanon, Liberia, Macedonia, Madagascar, Malaysia, Malawi, Mali, Mexico, Moldova, Mongolia, Morocco, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philippines, Russian Federation, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Sri Lanka, Tajikistan, Tanzania, Thailand, Togo, Tunisia, Turkey, Uganda, Ukraine, Venezuela, Zambia, Zimbabwe, Yemen; 전체주의정권(8개국): Cameroon, China, Congo Rep., Sudan, Syria, Turkmenistan, Uzbekistan, Vietnam.

한, 틴팟(tinpot)정권은 52개국이었다. 대부분의 미개발국이 틴팟(tinpot)정권이었으며, 24개국 가운데서 민주정권과 전체주의정권은 각각 마우리티우스와 수단에 불과했다.

<표 2> 요약통계, 세 국가유형

	선진국 (N=84, 4기간*21개국)		개발도상국 (N=328, 4기간*82개국)		미개발국 (N=96, 4기간*24개국)	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
부패수준	-1.830	0.539	0.263	0.713	0.636	0.431
정치적인 안정	1.211	0.313	-0.151	0.820	-0.633	0.862
민주정권	1	0	0.280	0.450	0.042	0.201
틴팟정권	0	0	0.634	0.482	0.916	0.278
전체주의정권	0	0	0.085	0.280	0.042	0.201
시민참여	1.385	0.207	-0.146	0.769	-0.585	0.612
외국자본의 직접투자	4.040	4.795	2.930	8.003	2.356	3.267
여성의 노동참여도	42.749	3.747	39.331	7.606	42.826	6.000
총인구수*	39,759	62,447	52,295	175,569	20,900	27
원유생산량*	705	1,499	432	1,022	62	170
원목생산량*	42,832	93,332	2,955	12,516	87	274
천연다이아몬드생산량*	768	3,271	488	2,402	158	668

주: *의 단위는 천

본 분석에서 모수추정량(parameter estimates)은 고정효과항(fixed effects terms)을 더한 일반화최소제곱(generalized least squares: GLS)이 사용된다. 외국투자자는 부패의 수준이 높은 국가에 대한 투자를 꺼리는 경향이 있다. 즉, 외국자본의 투자가 한 국가의 부패수준에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 부패수준이 외국자본의 투자에 영향을 준다고 볼 수 있다. 이러한 동시성으로 인한 내생적 관계(endogenous relationship)가 발생할 여지를 없애기 위하여 본 연구에서는 시차(lagged)변수인 외국자본의 직접투자가 사용되었다.

1. 촉진적 정부(선진국)와 비촉진적 정부(개발도상국과 미개발국)에 관한 분석

본 연구에서는 정치인의 시계가 부패수준에 미치는 영향과 함께 상이한 정부제도 하에서 정치인의 시계가 어떠한 차이를 갖는지 알아보려고 하였다. 우선, 차우검정(Chow test)의 결과는 합동방정식(a pooled equation)에서 추정된 계수가 각각의 방정식들(선진국, 개발도상국, 그리고 미개발국)에서 추정된 계수들과 유의미한 차이가 있음을 보여준다. 그러므로 합동방정식과 세 방정식들 사이에 구조적인 차이가 존재한다고 말할 수 있다.

촉진적 정부(선진국)와 비촉진적 정부(개발도상국과 미개발국)에 관한 분석결과가 <표 3>

에 제시되어 있다. 본 분석은 축진적 정부보다 비축진적 정부 하에서 정치인의 시계가 부패수준에 더 큰 영향을 줄 것이라는 하위가정2.1을 증명하려 하였다. <표 3>의 첫 번째 패널에 의하면, 21개 선진국의 경우, 정치적 안정이 부패의 수준에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타난다. 게다가, 모든 선진국이 민주정권이기 때문에 정권의 유형이 부패의 수준에 주는 영향이 측정될 수 없었다. 이러한 결과에 의하면, 선진국의 경우, 정치인의 시계가 부패수준에 영향을 준다고 볼 수는 없을 듯하다.

<표 3>의 두 번째 패널은 비축진적 정부 106개국(개발도상국과 미개발국)에 대한 추정값을 보여준다. 추정값에 의하면, 비축진적 정부 하에서 정치적으로 안정될수록 부패의 수준이 낮아짐을 알 수 있다. 계수값에 대한 해석은, 다른 변수들을 통제하면, 정치적 안정이 한 단계 감소할 때, 부패수준은 평균 0.146점 증가하였다. 비축진적 정부의 경우, 정권의 유형 또한 부패의 수준에 영향을 주었다. 또한, 틴팻정권에 의하여 국가가 통치될 경우, 부패의 수준이 높아졌다. 계수값에 대한 해석은, 다른 변수들을 통제하면, 틴팻정권일 경우, 부패수준은 평균 0.074점 증가하였다. 하지만, 전체주의정권은 부패의 수준에 통계적으로 유의한 영향을 주지 않았다.

<표 3> 부패수준에 대한 GLS분석결과, 축진적·비축진적 정부

독립변수	패널1 축진적 정부 (선진국)		패널2 비축진적 정부 (개발도상국과 미개발국)	
	계수	표준오차	계수	표준오차
정치적인 안정	-0.126**	0.087**	-0.146**	0.010
틴팻정권	.	.	0.074**	0.029
전체주의정권	.	.	0.038	0.041
시민참여율	-1.089**	0.150	-0.073**	0.013
전년도 외국자본의 직접투자	0.024**	0.003	0.002**	0.001
여성의 노동참여도	-0.021**	0.005	0.011**	0.001
대수(log)총인구수	0.196**	0.050	0.001	0.012
원유생산량	-0.001	0.001	0.001**	0.001
원목생산량	0.001	0.001	-0.001	0.001
다이아몬드생산량	0.001	0.001	-0.001**	0.001
선진국*전년도의 부패	0.173**	0.061	.	.
개발도상국*전년도의 부패	.	.	0.741**	0.018
미개발국*전년도의 부패	.	.	0.482**	0.033
상수	-0.596	0.459	-0.434**	0.087
국가의 가변수	(포함됨)		(포함됨)	
월드(Wald)의 카이제곱	(9)691.410		(12)83014.000	
카이제곱확률	0.000		0.000	
N	63		318	

주: 종속변수는 부패임. ** p < .05, * p < .10 패널 내의 1차 자기상관(first-order autocorrelation)과 패널 간의 이분산성(heteroscedasticity)이 통제됨.

본 분석결과는 하위가정2.1을 증명한다. 추정결과는 촉진적 정부보다 비촉진적 정부 하에서 정치인의 시계가 부패수준에 더 큰 영향을 줌을 보여준다. 촉진적 정부 하에서 정치적 안정은 부패수준에 별다른 영향을 주지 않았다. 반면에, 비촉진적 정부 하에서는 뚜렷한 영향을 주었다. 모든 선진국이 민주정권이기 때문에 정권의 유형은 촉진적 정부의 분석에서 사용될 수 없었다. 하지만, 비촉진적 정부 하에서 틴팟(tinpot)정권은 부패의 수준을 뚜렷하게 높였다. 이와 같은 결과는 효율적인 정부제도의 통제가 가능한 선진국의 경우, 정치인들이 어떤 관점(장기적 혹은 단기적인)을 갖더라도 부패행위를 추구할 여지가 적음을 보여준다.

또한, 본 분석결과는 정치인의 시계가 부패수준에 주는 전반적인 영향을 가정하는 가정1을 전적으로 증명하지는 않는다. 즉, 비촉진적 정부에서 정치인의 시계는 부패의 수준에 영향을 준다고 결론지을 수 있지만, 촉진적 정부에서 정치인의 시계는 부패수준에 뚜렷한 영향을 주지 않았다.

2. 발전적 정부(개발도상국)와 약탈적 정부(미개발국)에 관한 분석

다음의 <표 4>는 발전적 정부(개발도상국)와 약탈적 정부(미개발국)에 관한 분석결과를 보여준다. 앞서와 같이 본 분석은 정치인의 시계가 부패수준에 미치는 전반적인 영향(가정1)과 함께, 약탈적 정부보다 발전적 정부 하에서 정치인의 시계가 부패의 수준에 더 큰 영향을 줄 것이라는 하위가정2.2를 증명하려고 하였다.

<표 4>의 첫 번째 패널은 82개 개발도상국에 대한 추정값을 보여준다. 분석결과를 보면, 정치적으로 안정될 때 부패의 수준이 명백하게 낮아짐을 알 수 있다. 계수값에 대한 해석은, 다른 변수들을 통제하면, 정치적 안정이 한 단계 감소할 때, 부패수준은 평균 0.141점 증가하였다. 반면에, 정권의 유형(틴팟과 전체주의 정권)은 통례적으로(conventional) 유의한 통계수준에 도달하지 못하였다.

<표 4>의 두 번째 패널은 24개 미개발국에 대한 추정값을 보여준다. 추정결과에 의하면, 앞서와 같이 정치적 안정이 부패의 수준을 뚜렷하게 낮추는 것으로 나타났다. 계수값에 대한 해석은, 다른 변수들을 통제하면, 정치적 안정이 한 단계 감소할 때, 부패의 수준은 평균 0.071점 증가하였다. 미개발국의 경우, 정권의 유형 또한 부패의 수준에 영향을 주었는데, 틴팟정권에 의하여 국가가 통치될 경우 부패의 수준이 높아지는 것으로 나타났다. 계수값에 대한 해석은, 다른 변수들을 통제하면, 틴팟정권일 경우, 부패수준은 평균 0.576점 높아졌다. 전체주의정권도 부패의 수준에 뚜렷한 영향을 주었으나, 그 추정값의 부호는 본 연구의 가정과는 반대로 전체주의정권이 오히려 부패의 수준을 높이는 것으로 나타났다. 계수값에 대한 해석은, 다른 변수들을 통제하면, 전체주의정권일 경우, 부패의 수준은 평균 0.811점 높아졌다.

본 분석결과는 가정1과 하위가정2.2를 부분적으로 지지한다. 개발도상국뿐만 아니라 미개발국에서도 정치적 안정이 부패의 수준을 낮추었고, 정권의 유형은 약탈적 정부에서 정치인의 시계가 부패의 수준에 상대적으로 작은 영향을 줄을 보여준다. 하위가정1.2.1의 전체주의정권에서 부패의 수준이 낮을 것이라는 가정과 달리, 추정값은 미개발국의 경우 전체주의정권이 부패수준을 높이는 것으로 나타났다. 본 연구의 논의에 의하면, 전체주의정권 하의 정치인은 장기적 관점을 갖는다. 따라서, 본 연구의 가정2.2와 같이, 미개발국의 경우, 정치인의 시계가 부패의 수준에 불분명한(less clear) 영향을 준다고 해석될 수 있겠다.

<표 4>부패수준에 대한 GLS분석결과, 발전적·약탈적 정부

독립변수	패널1 발전적 정부 (개발도상국)		패널2 약탈적 정부 (미개발국)	
	계수	표준오차	계수	표준오차
정치적인 안정	-0.141**	0.012	-0.071**	0.017
틴팻정권	0.026	0.027	0.576**	0.100
전체주의정권	0.050	0.048	0.811**	0.124
시민참여율	-0.015	0.015	-0.046**	0.022
전년도 외국인자본의 직접투자	0.004**	0.001	0.005	0.005
여성의 노동참여도	0.007**	0.001	0.013**	0.003
대수(log)총인구수	0.023**	0.013	0.124**	0.048
원유생산량	0.001**	0.001	0.001**	0.001
원목생산량	-0.001**	0.001	-0.001*	0.001
다이아몬드생산량	-0.001**	0.001	0.001	0.001
개발도상국*전년도의 부패	0.824**	0.019	.	.
미개발국*전년도의 부패	.	.	0.054*	0.031
상수	-0.444**	0.095	-1.450**	0.281
국가의 가변수	(포함됨)		(포함됨)	
월드(Wald)의 카이제곱	(11)9672.690		(11)1395.870	
카이제곱확률	0.000		0.000	
N	246		72	

주: 종속변수는 부패임. ** $p < .05$, * $p < .10$ 패널 내의 1차 자기상관(first-order autocorrelation)과 패널 간의 이분산성(heteroscedasticity)이 통제됨.

V. 결론

본 연구는 정치인이 부패에 연루되는 동기인 시계(time horizons)에 관하여 경험적인 분석을 하였다는 데 의의가 있다. 연구자는 부패행위의 동기와 관련된 두 가지의 질문에 답하려 하였

다. 첫 번째 질문은 정치인의 시계가 부패의 수준에 미치는 영향에 관한 것이었다(가정1). 연구자는 정치적 안정성이 비촉진적 정부(개발도상국과 미개발국)의 부패수준에 영향을 줄을 발견하였다. 또한, 전체주의정권이 부패의 수준을 낮춘다는 가정은 지지되지 않았으나, 비촉진적 정부, 특히 약탈적 정부에서 틴팻정권이 부패수준을 높인다는 가정은 명백하게 증명되었다. 결과적으로, 분석결과는 정치인의 단기적(또는, 장기적) 관점은 높은(또는, 낮은) 수준의 부패와 연관이 있다는 본 연구의 가정1을 부분적으로 증명한다.

두 번째 질문은 상이한 유형의 정부제도에서 정치인의 시계가 부패수준에 미치는 영향에 관한 것이었다(가정2). 연구자는 Pearce(2001)의 1) 촉진적 정부(facilitative government)와 비촉진적 정부(nonfacilitative government), 그리고 Evans(1989)의 2) 발전적 정부(developmental government)와 약탈적 정부(predatory government)의 개념을 이용하여 정부의 유형을 촉진적 정부, 발전적 정부, 그리고 약탈적 정부의 세 가지로 분류하였다. 경험적인 분석을 위해서는 국제기구 등에서 널리 통용되고 있는 선진국, 개발도상국, 그리고 미개발국의 분류를 이용하였다. 분석결과는 세 가지 유형의 정부제도에서 정치인의 시계가 부패수준에 주는 영향이 각각 상이함을 보여준다. 촉진적 정부(선진국)에서 정치인의 시계는 유의한 영향력을 갖지 못했다. 약탈적 정부(미개발국)의 경우에는, 정치인의 시계는 뒤섞인(mixed) 영향력을 보여주었다. 약탈적 정부에서 정치인의 시계를 측정하기 위한 지표인 정치적 안정과 틴팻정권의 영향력은 본 연구의 가정과 일치하였으나, 전체주의정권은 가정과 달리 오히려 부패의 수준을 높이는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과를 종합해보면, 가정2가 전체적으로 증명되었다고 해석할 수 있다. 안정되고 효율적인 정부제도를 가진 촉진적 정부에서 정치인의 시계는 뚜렷한 효과를 갖지 못한다. 이와 유사하게, 극도로 불안정하고 비효율적인 정부제도인 약탈적 정부에서 정치인의 시계는 뚜렷한 효과를 갖지 못하였다. 이들과는 대조적으로, 어느 정도 안정되고 효율적인 정부제도(발전적 정부)에서 재량권을 지닌 정치인의 시계는 부패의 수준에 뚜렷한 영향을 주었다.

본 연구의 결과는 부패연구자가 연구주제를 결정할 때 중요한 암시를 줄 수 있다. 연구자들은 발전적 정부(개발도상국)의 부패에 관하여 연구할 때, 무엇보다도 정부제도에 관심을 두어야 할 것이다. 하지만, 연구자들이 약탈적 정부(미개발국)의 부패에 관하여 연구를 할 때에는 정부제도보다 정치인의 개인적인 성향을 고려해야 할 것이다.

실로, 정부제도는 정치인의 자기이익극대화 경향을 통제하는 단 하나의 수단이다. 선진국에서 보듯이, 안정적이고 효율적인 정부제도 하에서 정치인은 자신의 이익보다 국민의 이익을 고려하였다. 그러므로 개발도상국의 경우, 정부제도를 효율화하여 부패를 통제하는 전략이 지속적인 성과를 가져올 것이다. 그럼에도 불구하고, 개발도상국에서 대부분의 부패통제전략은 정부제도가 아닌 반부패위원회나 윤리강령(ethical codes)을 이용하여 사람을 처벌하는 것에 집중되어 있다. 하지만, 홍콩이나 싱가포르를 제외하고 이와 같은 부패통제노력은 지금까지 좋은 성과를 얻지 못하였다.²⁷⁾

부패통제전략의 중심을 사람으로부터 정부제도로 이동시킴으로서 집행에서도 많은 장점을 가질 수 있다. 우선, 정부제도 중심의 부패통제전략은 정부제도에 관심의 초점을 둠으로서 정치인의 저항을 줄일 수 있다. 부패통제가 어려운 가장 큰 이유는 정치인의 저항 때문이다. 비난의 화살이 자신들이 아닌 정부제도로 갈 때, 정치인은 보다 적은 위협을 느끼게 될 것이며 저항은 줄어들 것이다. 둘째로, 정부제도중심의 부패통제전략은 부패의 통제뿐만 아니라 효율적인 정부제도의 제고와도 밀접하게 관련된다. 그러므로, 이러한 전략은 높은 정당성을 가짐으로서 정치인의 자발적인 지원을 얻는데 보다 유리할 것이다. 마지막으로, 정부제도중심의 부패통제전략은 개혁이 악용될 소지를 줄일 수 있다. 부패통제에서 또 다른 큰 문제점은 정치인이 자신의 정적을 없애기 위하여 개혁을 악용한다는 것이다. 사람이 아닌 정부제도가 개혁의 중심에 올 때, 권력의 악용가능성은 자연스럽게 줄어들 수 있다.

지금까지의 논의에 기초한 본 연구의 결론은 다음의 은유로 표현될 수 있을 것이다. “젓은 사과상자에서 상한 사과 하나를 꺼내는 것으로 다른 사과들을 잘 보존할 수는 없다. 사과를 싱싱하게 보존하기 위해서는 사과상자를 고치고 햇볕에 말려야 한다.”

<참고문헌>

- 김태룡·안희정. (2000). 부패의 결정요인과 통제수단에 관한 연구: 한국지방정부의 적용사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 서울행정학회. 12(2): 3-18.
- 이정주·윤순진. (2005). 환경부패의 결정요인에 관한 탐색적 연구: 제도적 선택모형을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 서울행정학회. 16(1): 401-423.
- 진중순. (2005). 부패와 시계(Time Horizons)와의 관계: 개발도상국과 미개발국을 중심으로. 「한국행정연구」 14(1): 178-204.
- Acemoglu, Daron, James A. Robinson, and Thierry Verdier. (2004). Alfred Marshall Lecture, Kleptocracy and Divide-and-Rule: A Model of Personal Rule. *Journal of the European Economic Association* 2(2-3). 162-192.
- Ades, Alberto and Rafael Di Tella. (1999). Rents, Competition, and Corruption. *American Economic Review* 89 (September). 982-993.
- Callaghy, Thomas M. (1989). Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World:

27) 이에 관한 연구는 Jin, Jongsoon. (2005). *Corruption and the Time Horizons of Politicians*(가제). Routledge Publication을 참고하기 바람.

- Lessons for Adjustment. In *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, ed. Joan M. Nelson, 115-138. New Brunswick: Transaction Books.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson. (1999). Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance. *Journal of Economic Growth* 4 (June). 185-211.
- Clague, Christopher, Suzanne Gleason, and Stephen Knack. (2001). Determinants of Lasting Democracy in Poor Countries: Culture, Development, and Institutions. *Annals of the American Academy of Political Science* 573 (January): 16-41.
- Clarke, Gorge R. G. and Lixin Colin Xu. (2002). Ownership, Competition, and Corruption: Bride Takers versus Bribe Payers. Policy Research Working Paper 2783, The World Bank (February).
- Dollar, David, Raymond Fisman, and Roberta Gatti. (2001). Are Women Really the "Fairer" Sex? Corruption and Women in Government. *Journal of Economic Behavior and Organization* 46. 423-429.
- Evans, Peter B. (1989). Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State. *Sociological Forum* No. 4 (December). 561-587.
- Huther, Jeff and Anwar Shah. (2000). Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation. Policy Research Working Paper 2501, The World Bank (December).
- Islam, Muhammed N. and Stanley L. Winer. (2004). Tinpots, Totalitarians (and Democrats): An Empirical Investigation of the Effects of Economic Growth on Civil Liberties and Political Rights. *Public Choice* 118. 289-323.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. (2003). Governance Matters. Policy Research Working Paper, The World Bank.
- Kirkpatrick, Jeane. (1982). *Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics*. New York: Simon and Schuster.
- Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Knack, Stephen. (2001). Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests. *Southern Economic Journal* 68 (October). 310-329.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. (1999). The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization* 15. 222-279
- Mauro, Paolo. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 110 (August). 681-71
- McGuire, Martin C. and Mancur Jr. Olson. (1996). The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economic Literature* 34 (March). 72-96

- Meier, Kenneth J. and Thomas M. Holbrook. (1992). I Seen My Opportunities and I Took 'Em: Political Corruption in the American States. *Journal of Politics* 54, no. 1. 135-15.
- Migdal, Joel S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Moody-Stuart, George. (1997). *Grand Corruption in Third World Development*. Oxford: Worldview Publishing.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur Jr. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Olson, Mancur Jr., Naveen Sarna, and Anand V. Swamy. (2000). Governance and Growth: A Simple Hypothesis explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth. *Public Choice* 102. 365-367.
- Oppenheimer, Andres. (1996). *Bordering on Chaos: Guerrillas, Stockbrokers, Politicians, and Mexico's Road to Prosperity*. Boston: Little, Brown and Company.
- Pearce, Jone L. (2001). *Organization and Management in the Embrace of Government*. London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Rose-Ackerman, Susan. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Schacter, Mark and Anwar Shah. (2000). Anti-Corruption Program: Look Before You Leap. *The International Conference on Corruption*, Seoul, South Korea (December).
- Self, Peter. (2000). *Rolling Back the Market: Economic Dogma and Political Choice*. New York: St. Martin's Press.
- Sen, Amartya. (1976). Real National Income. *Review of Economic Studies* 43(1). 19-39.
- Sen, Amartya. (1983). Development: Which Way Now? *The Economic Journal* 93(372). 745-762.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics* 108 (August). 599-617.
- Theobald, Robin. (1990). *Corruption, development and underdevelopment*. Durham: Duke University Press.
- Wedeman, Andrew. (2002). Development and Corruption: the East Asian Paradox. In *Political Business in East Asia*, ed. Edmund Terence Gomez, 34-61. London: Routledge.
- Wintrobe, Ronald. (1990). The Tinpot and the Totalitarian: An Economic Theory of Dictatorship. *American Political Science Review* 84, no. 3 (September). 849-872.

<부록> 세 가지 유형의 국가

국가의 유형(숫자)	국가의 이름
선진국(21)	Australia, Austria, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States
개발도상국(82)	Albania, Algeria, Argentina, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Bolivia, Botswana, Brazil, Bulgaria, Cameroon, Chile, China, Colombia, the Democratic Republic of the Congo, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Estonia, Gabon, Georgia, Ghana, Guatemala, Guyana, Honduras, Hungary, India, Indonesia, Iran, Israel, Jamaica, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Kuwait, Kyrgyz Republic, Latvia, Lebanon, Liberia, Lithuania, Macedonia, Malaysia, Mexico, Moldova, Mongolia, Morocco, Nicaragua, Nigeria, Oman, Pakistan, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Romania, Russian Federation, Senegal, Singapore, Slovak Republic, Slovenia, South Africa, Sri Lanka, Syria, Tajikistan, Thailand, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Turkmenistan, Ukraine, Uruguay, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Zimbabwe
미개발국(24)	Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Cambodia, Congo, Dem. Rep., Ethiopia, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritius, Mozambique, Nepal, Niger, Sierra Leone, Sudan, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Yemen.