

아르헨티나의 부정부패와 사회적 책임성 : '시민의 힘'의 활동을 중심으로*

곽재성(경희대 아태국제대학원)**

“La corrupción es un fenómeno que es necesario exportar.”

Esther Cohen

- I. 서론
- II. 아르헨티나의 부정부패
- III. 부패방지를 향한 시민사회의 대응: '시민의 힘'의 사례
- IV. 결론

I. 서론

I.1. 들어가며

2005년 이후 브라질의 룰라 정부가 위기를 맞고 있다. 권력 핵심 부 인사들이 연이어 부정부패 스캔들에 연루되어 주제 디르제우 정무장관과 루이스 구시켄 공보장관이 사임한데 이어 2005년 3월에는 안토니우 팔로시 재무장관까지 도중하차 하였다. 2006년 연말 대선

* 본 논문은 2003년도 경희대학교 개교 55주년 기념 학술진흥특별연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** Jae-Sung Kwak(Kyung Hee University, kwakwak@khu.ac.kr), “Combating Corruption and Creating Social Accountability in Argentina: the case of Poder Ciudadano”.

을 앞두고 물라는 상당한 부담을 안게 된 것이며 따라서 그의 재선도 불투명해진 상황이다. 결국 노동자 출신 대통령 물라의 개혁드라이드에 제동을 걸고 있는 것은 미국도 우파도 아닌 브라질의 뿌리깊은 부패문화이다.

국가 재산과 혈세를 자기 돈처럼 여기는 부패한 정치권에 대한 국민적 환멸은 2005년 12월 볼리비아에서 첫 인디오 대통령인 에보 모랄레스가 선출된 중요한 배경이기도 하다. 물론 베네수엘라의 차베스가 1992년 쿠데타에 실패했음에도 불구하고 기적처럼 부활하여 1998년에 대통령에 선출된 배경에는 부패한 기존 정치권의 전횡에 실망한 유권자들의 이반이 역시 자리 잡고 있었다.

이와 같이 민주화 세계화시대인 오늘날에도 확산일로에 있는 라틴아메리카의 부정부패는 국가의 정통성과 거버넌스를 위협하고 있으며 개인 간의 불신을 조장하고 시민사회에 부정적인 영향을 주고 있다. 그렇다면 부정부패의 문제는 어떻게 해결될 수 있는가? 해결에 대한 가능성은 있는가?

본 연구는 이에 대한 해답을 시민사회에서 찾고자 한다. 지금까지의 연구들은 대개 부정부패의 원인과 기원에 초점을 맞추어 분석한 후 추상적인 대안(예, 민주주의의 공고화, 시민사회확립)이나 법제도적인 해결책을 중시할 뿐 근본적 해법에 대한 적절한 분석이 결여되어 있었다. 따라서 아르헨티나를 대상으로 하는 본 연구는 부패에 맞서는 시민사회의 대응과 사회적 책임성이라는 해법에 대한 검증을 시도할 것이다. 민주화과정에서의 부정부패를 다룬 기존의 연구들은 전통적인 정치제도나 시스템 상의 원인이나 과정을 대상으로 하고 있어, 시민사회조직(CSO), 사회운동조직(SMO), 언론 등 사회 각계 각층의 대응에 대한 측면과 이를 통한 사회적 책임성(Social Accountability)의 창출 가능성을 간과한 것이 사실이기 때문이다.

그러므로 본 연구의 첫 번째 목적은 부정부패의 문제를 사회적 책임성의 개념으로 접근하여 아르헨티나 시민사회조직의 대응을 분석하는 것이다. 이러한 시도는 법제도적 접근을 주로 중요시하는 기존 연구에서 소홀히 했던 부분을 다루고 있기 때문에 학문적 간극을 메

우는 중요한 의의가 있다. 나아가 본 연구의 두 번째 목적은 부정부패에 대항한 시민사회조직의 성과와 한계를 점검하고 이것의 함의를 도출하는 것이다. 이 목적을 달성하기 위해 본 연구는 다음과 같은 물음에 답할 것이다. 일반화된 부패의 문제에 대항하여 시민사회조직은 어떤 행동을 취했는가? 그들은 어떤 전략과 방법으로 부정부패의 문제를 다루고 해결하려 했는가? 특정한 시도가 성공하거나 실패하는 이유는 무엇인가? 시민사회의 움직임으로 인해 정치권의 제도화 수준이 높아졌는가? 이에 대한 답을 통해 시민사회조직의 성과와 한계를 다룰 것이다.

본 연구는 민주주의 거버넌스와 부정부패의 척결을 위한 아르헨티나 시민사회의 역할을 주요 연구대상으로 한다. 시민사회는 공식적 국가기관 이외의 조직들과 조직 간의 네트워크를 말하며, 노동운동 조직, 직능단체, 상공회의소, 종교단체, 학생회, 문화예술 및 체육단체 등의 이익집단들이 광범위하게 포함된다. 이 글에서는 그 중에서 부패와 관련하여 연구조사활동을 수행하며 부패방지를 위해 국내외적 노력을 경주하고 있는 독보적인 시민단체인 '시민의 힘'의 활동과 역할, 그 한계에 대해 논의하고자 한다.(TI 2002)

I.2. 기존연구

부정부패에 대한 가장 일반적인 정의는 “공직자들이 사적인 물질적 이익을 추구하기 위해 부당한 결정을 내리는 것”이다.(Weyland 1998, 109) 즉 부정부패는 사적인 이익이 공동의 이익에 우선하여 추구될 때 발생한다. 만약 공동의 이익과 사적인 이해가 서로 일치했을지라도 부정의 소지는 여전히 남아있지만 쉽게 드러나지 않기 때문에 이를 부정부패로 분류하기는 힘들다. 부정부패의 일반적인 범주에는 권력유지나 축재를 위한 권력자의 행위와 탈법적인 중하위 공직자의 전횡 등이 포함되고, 사회적 의미로 개념을 확장할 경우 민간부문의 부정도 포함된다.

그동안 부정부패의 폐해에 관한 연구는 여러 학문 분야에서 다양

한 차원으로 진행되어왔다. 우선 부정부패는 국가의 정통성을 저해하는 요인이다. Seligson(2002)은 라틴아메리카 4개국의 정통성을 평가한 결과 민주화 이행에도 불구하고 기대만큼 정통성이 크지 않음을 발견하였는데, 10,000건 이상의 인터뷰를 통해 정권의 정통성이 상실된 원인이 확대된 부정부패에 있음을 증명한 바 있다. 다른 한편 경제적 득실을 따지는 연구는 부정부패가 지극히 비경제적인 마이너스 효과를 낳는다는 데 의견을 모으고 있다. 즉, 부패가 판치고 뇌물수수가 빈번한 국가에는 투자가 줄어들고 세수도 감소하며, 공공서비스가 제대로 기능하지 못한다는 것이다.(Seligson 2002)

반면 부정부패의 문제를 접근함에 있어 기능적 측면도 고려하는 경우도 있는데 이와 같은 관점에 따르면 부정부패는 저개발국의 관료제를 움직이는 불가피한 원동력이라는 것이다. 그리하여 부정부패는 보이지 않게 사회를 발전시키는 역할을 하며, 심지어 소득재분배의 기능을 담당하고 있다는 것이다.(Becquart-Leclercq 1989; Seligson 2002에서 재인용) 즉, 부정부패는 “소외계층에게 즉각적이고 구체적인 혜택을 가져다줄 수 있기 때문에 ‘개혁’과 마찬가지로 ‘부패’는 체제의 지속을 위해 유효한 수단이 되기도 한다”는 것이다. (Huntington 1968, 64)

이상의 사항을 고려한 부패의 다면적 측면에 대한 연구는 사회학을 중심으로 매우 활발하다. Maingot(1994)은 라틴아메리카의 부정부패 문제를 접근할 때 선입견을 버려야 한다고 강조하였다. 첫째, 사회적으로 만연한 부패가 결국 개인의 문제라는 것이다. 이는 부패에 대한 구조적인 원인을 등한시하는 오류를 범할 위험이 있다. 둘째, 단편적인 비교 연구의 결과만을 가지고 라틴아메리카 사회전체가 투명하지 못하다는 무차별적인 결론을 내는 것이다. 이는 자신의 잣대에 비추어 타 문화를 평가하는 유럽과 미국의 행태에 대한 문제점을 지적하는 것이다. 이를 바탕으로 Maingot은 부정부패에 관한 이론화 작업에 있어 다음과 같은 세 가지 점을 고려할 수 있다고 제안하였다.

그것은 첫째, 부정부패는 문화적인 기원을 가지고 있다는 점이다.

주로 라틴아메리카 학자들의 시각으로서 '문화전파' 이론에 따르면 부패를 저지른 공무원들은 일탈 행위를 죄악시하기보다는 합리화시키려는 가치체계를 가지고 있다는 것이다.(Maingot 1994, 54) 그러므로 공무원들은 부정부패가 비난받는다기보다는 (공공연하게) 승인된 것이라는 도덕관을 가지고 있다. 부정부패를 문화적인 행위로 보는 이러한 관점 하에서 부정부패의 범주는 기업을 비롯한 민간집단이나 1차적 집단을 포함한다. 그래서 상위계층에서부터 시작하여 하위계층에 이르기까지 부정부패가 만연하게 되는 것이다. 친근한 사이일수록 부정부패가 관용처럼 받아들여진다.

둘째, 부패이론은 사회적 긴장과 갈등을 낳을 수 있다는 점이다.(Maingot 1994, 55) 라틴아메리카 사회는 계층이 고착화되어 있고 계층간 신분이동의 유동성이 제한된 사회라고 여겨져 왔다. 동시에 개개인이 일탈행위를 하는 까닭은 부정부패를 제한된 폐쇄적인 사회에서 삶의 질을 향상시키고 사회적인 지위를 얻기 위한 방편으로 인식하기 때문이다.(55)

마지막으로 Maingot은 부패에 관한 사회학 이론들은 개개인의 이성적인 판단을 고려해야만 한다고 주장한다. 여기서 말하는 개인은 선택에 대한 잠재적인 불이익이나 부정적 결과에 대해 인지하면서 그들의 행위에 대한 손익을 따진 후 행동한다는 이성적 인간형이다. 결국 사람들은 부정부패를 저질러 얻는 이익이 더 많다고 생각하기 때문에 위험을 감수하고서라도 부정을 저지르는 것이다.

다른 한편 Weyland(1998)는 지난 20년 동안 라틴아메리카의 부정부패가 심하게 확대 심화되었다는 사실에 주목하였고 이에 대한 정치경제적 배경을 중시하였다. 부패를 정치자금의 조성을 목적으로 하는 것과 개인의 축재를 위한 것의 두 가지로 구분하면서 라틴아메리카의 오랜 전통인 정치적 후견(patronage)과 부정부패를 구분해야 한다고 강조하였다.(109) 즉, 부패는 불법이지만 후견은 “측근과 주변인들에게 금전적 반대급부를 받지 않고 호의를 베푸는 것이므로 합법적인 행위로 볼 수 있다”는 것이다.(100) 이에 기초하여 그는 부패가 늘어나는 이유에 대한 구조론적 해석을 제시하였다. 그동안 지

적되어 왔던 구조적 원인으로는 국가의 지나친 개입과 규제 (Kaufmann 1997), 신자유주의 개혁과 민주화에 의한 부패의 확산 (Manzetti and Blake 1996) 등을 들 수 있으나, Weyland는 이에 더하여 네오 포퓰리스트들의 출현에 주목하였다. 즉 1980년대의 잃어버린 10년을 보낸 라틴아메리카에는 전통적인 엘리트와 그들의 통치 방식인 클라이언털리즘이나 코포라티즘의 영향력이 현저히 줄어들었고, 대신 카리스마를 가진 네오 포퓰리스트들이 출현하여 대중 선동정치를 시도했다는 것이다.(113) 이에 대해 Weyland는 개인적인 인기와 영합하는 네오 포퓰리스트 리더들은 자신의 행동에 대한 책임을 지지 않기 때문에 부패할 가능성이 더 많다고 주장하였다. 그러나 그들이 민중의 지지를 쉽게 얻는 만큼 스캔들이나 탈법적 행위도 쉽게 드러날 수 있다. 이런 노출이 가능한 것은 민주화 이후 시민사회나 언론 등의 감시기능이 강화되었기 때문이다. 다원주의적 민주화가 부패를 확산시키는 역기능을 초래한 반면 부패를 잘 드러나게 하는 순기능의 측면도 동시에 가지고 있는 것이다.

그렇다면 부정부패를 퇴치하기 위한 해법에 대한 학자들의 견해는 어떠한가? 대부분의 주장은 공고한 시민사회가 민주주의를 발전시키고 거버넌스를 강화시키는 초석이라는 점에선 이견이 없다. Eigen(1998)은 부정부패에 대한 효과적인 대응을 위해선 국가의 세 축, 즉 정부, 민간, 그리고 시민사회가 공히 노력해야 한다고 하였다. 첫째, 정부의 정통성은 국민의 지지로부터 나온다. 그리고 이러한 국민의 지지는 정부가 법의 지배와 인간의 기본권을 보호할 수 있을 때 확보되는 것이다. 결국 부정부패는 국민의 지지를 이탈시켜 정부의 정통성을 약화시키므로 정부는 법과 인권을 수호하여 이를 지켜야 한다는 것이다. 둘째로, 시민사회의 정통성은 공공의 이익을 추구할수록 강화되는 경향이 있다. 그러므로 공공의 이익을 위한 부정부패의 척결은 시민사회의 과제이다. 마지막으로 민간부문은 경제의 견인차 역할을 하는 만큼 부정부패의 원인과 해결에 있어 매우 중요한 역할을 담당한다. 경제구조와 사회구조 사이에는 상호 연관성이 있기 때문이다.

결국 본 논문의 가설과 마찬가지로 부정부패 해소를 위해선 법제 도적인 보완도 중요하지만 무엇보다도 사회적 책임성이 뿌리를 내려야 한다는 것이다. Peruzzoti(1997)에 따르면 사회적 책임성이라는 개념은 시민사회와 정부 간의 관계를 최적화시킨다. 즉, 사회운동, NGO, 시민단체, 미디어 등을 기존의 제도권 정치행위에 대한 보완 세력이면서 변화를 이끄는 주체로서 평가해야 한다는 것이다. 전통적인 의미의 정치적 책임성이 정치과정이나 선거 등 거대담론에 치우쳤던 점에 비해 사회적 책임성은 지금까지 정부나 정치권에서 도외시해 왔던 환경, 노동, 부정부패, 인권 등 시민사회의 제반 문제에 대한 근본적인 접근을 시도하기 때문이다.¹⁾

II. 아르헨티나의 부정부패

II.1 1990년대 이후 라틴아메리카 부정부패의 형태와 특징

부정부패를 척결하고 정부와 공공부문의 투명성과 공정성을 확보하는 것은 모든 민주주의의 과제이다. 특히 민주주의의 제도화 수준이 낮은 정부에서 이는 매우 험난한 여정이 아닐 수 없다. 지난 20년 동안 라틴아메리카는 군정을 종식시키고 민주주의를 정착, 공고화시키는 과정을 겪어왔다. 그러나 각종 부정부패 스캔들은 쉽게 없어지지 않고 있어 시민사회의 근간을 위협하고 있는 실정이다. 국제투명성위원회에 따르면 중남미는 부패로 인해 상당히 큰 비용을 부담해야 하는데 예를 들면 콜롬비아의 경우 연간 GDP의 1%, 브라질의 경우 국민 1인당 6,000달러라고 한다.(TI 2001, 168)

특히 민간부문이 취약하기 때문에 국가주도형 경제발전 전략을 도입할 수밖에 없는 개발도상국에서는 경제 운영에 있어 공직자들의

1) 그렇다고 해서 시민사회조직이 만병통치약은 아니다. 사회적 책임성은 시민사회조직이 각 부문별로 다양하기 때문에 상당히 분화된 형태를 가지고 있어 그 행위와 결과에 대한 일반성이 존재하지 않기 때문이다.

힘과 영향력이 절대적이다. 즉, 관료와 정치인이 기업가나 자본가와 결탁하여 ‘뇌물’과 ‘특혜’를 서로 주고받을 가능성이 커진다는 것이다. 대공황 이후 20세기가 전개되는 동안 국가주도형 경제 운영이 일반화된 것은 전 세계적인 현상이다. 라틴아메리카도 예외는 아니었고 동시에 부정부패도 더욱 확대되었다. 1970년대 말 멕시코의 석유 개발 붐에 따라 공공투자가 급격히 확대되었을 때 관료와 정치인들이 뇌물수수의 전성기를 맞은 것을 보면 경제가 불황이든 호황이든 관료들이 부패할 소지는 얼마든지 있다는 것을 알 수 있다.

그렇다고 해서 국가 규제가 줄어든 1990년대의 신자유주의 시대에 부정부패가 사라지고 있는 것도 아니다. 오히려 날로 심화되고 있는 실정이다. 이론상 정치적 규제가 철폐되고 시장 기능에 의해 경제가 운영되어야 하는 신자유주의 체제에서 왜 이런 현상이 일어날까? 그 이유는 다분히 역설적으로 신자유주의로의 이행 과정에서 역시 국가가 개혁을 주도했기 때문에 부패는 더욱 기승을 부리게 된 것이라고 봐야 한다. 일부 정치가와 공직자가 해외자본의 유치, 공기업의 민영화와 시장규제 완화 등의 경제개혁을 주도하는 동안 각종 이권을 뇌물이나 정치자금과 교환했던 것이다. 이는 앞으로 살펴볼 아르헨티나의 사례를 통해서도 여실히 증명된다.

국가주도형 개발 시대이든 신자유주의 시대이든 대규모 부정부패는 경제적 융성기에 기승을 부리는 사실이 흥미롭다. 다만 국가가 국민들의 불만을 잠재울 수 있는 경제적 여건이 되기 때문에 그 사실이 수면 위로 떠오르지 않을 뿐이다. 멕시코의 경우 1940년대와 1970년대 말을 중심으로 특히 심했고 민관이 결탁한 베네수엘라의 부정부패는 다른 어느 나라보다도 전면적이고 또 보편화되어 있었다.

그렇다면 1980년대 라틴아메리카의 민주화는 부정부패를 없애는데 기여했는가? 불행히도 그렇지 못하다. 권위주의로부터 민주적 다원주의로 변화하는 과정에서 과거 소수에 의해 독점되었던 정책결정권이 다수의 정치 행위자들에게 분배되어 더 많은 수의 공직자들이 부패할 가능성이 커졌기 때문이다. 브라질과 페루에서는 과거 군부 독재 시절 소수의 행정부 관리들과 결탁하면 가능했던 여러 조치가,

민주화로 이행된 후에는 중앙 행정부는 물론이고 지방 자치단체나 입법부의 관료들까지 매수해야 가능하기 때문에 부패의 폭이 넓어졌다.(곽재성 2000) 반면 멕시코의 경우 민주화로 인해 부정부패가 악화되지는 않았다. 그렇다고 줄어든 것은 아니다. 그 이유는 연방정부가 여전히 예산권을 독점하고 있기 때문에 다른 기관들의 손을 거칠 필요가 없기 때문이다. 멕시코의 경우 부정부패의 중앙집중화 현상이 더 심화되었다고 보아야 옳다. 따라서 라틴아메리카의 부정부패는 민주화와는 별 상관없이 늘 있어 왔다. 민주화의 순기능이 있다면 그것은 유권자의 감시로 인한 정치적 책임감이 증가되기 때문에 공무원의 공정한 정책수행을 어느 정도 바랄 수 있다는 것이다. 문제는 민주주의의 이런 기능도 자동적으로 깨끗한 정치, 깨끗한 공직 사회를 약속해 주지는 않는다는 것이다.

그러므로, 1990년대 이후 라틴아메리카의 민주주의와 신자유주의 경제개혁은 부패의 확산을 저지하는 데 별다른 기여를 하지 못했음은 물론이며, 나아가 일부 국가에서는 부패의 확산과 심화에 방조하기도 하였다. 그 전형적인 사례를 아르헨티나의 경험을 통해 논의해보자.

II.2 아르헨티나형 부정부패, 민주주의와 신자유주의의 그늘

아르헨티나의 부정부패는 상당히 넓고 뿌리 깊게 퍼져 있다. 선거 시 대표 행위나 경찰, 사법부의 부패는 이미 잘 알려진 사실이고, 시민사회 전체에도 이러한 분위기가 팽배해 있다. 부에노스아이레스에 거주하는 75%의 시민이 요금을 제대로 내지 않고 시내버스를 이용하고 있으며, 70%가 케이블 TV를 무단으로 시청하며 90%가 교통위반 범칙금 대신 뇌물을 준다고 한다. (Hernández, 1)

객관적인 자료를 보아도 아르헨티나의 부정부패는 상당히 심각한 수준이다. 국제투명성위원회(Transparency International: TI)가 비즈니스 종사자, 학자, 금융전문가들의 의견을 토대로 작성하는 부패인지 지수(Corruption Perceptions Index: CPI)에서 아르헨티나는 사상 최저

를 기록하고 있다. CPI는 국가의 청렴도를 10(매우 청렴)에서 1(매우 부패) 사이의 숫자로 표시하는데 아르헨티나의 경우 1995년의 지수가 5.24였던 것이 1996년에는 3.4로, 2001년의 3.5에서 2003년에는 2.8을 그리고 2005년에는 2.5를 기록하여 조사대상국 159개국 중에서 97위에 머물렀다.(TI통계, *La Nación* 2005에서 재인용)²⁾ 또한 아르헨티나 국민을 대상으로 한 조사에서는 90% 이상의 응답자가 자국의 부정부패가 사상 최악의 상황으로 치닫고 있다고 답하여 충격을 던진바 있다.(Latinobarometro in Transparency International, 2003)

타국과의 비교를 통해서도 아르헨티나의 부패가 심각함을 알 수 있다. 2005년의 라틴아메리카 국가들의 부패인지지수를 살펴보면 칠레(7.3, 21위)에서 아이티(1.8, 155위)까지 골고루 분포되어 있고 아르헨티나(2.5, 97위)는 라틴아메리카 국가 중에서도 9번째에 위치하며 평균지수인 3.4에도 미치지 못함을 알 수 있다. 또한 전 세계의 정치적 부패를 부문별로 다룬 자료에 따르면 아르헨티나는 조사대상 102개국 중에서 ‘정책결정과정의 금품수수’, ‘불법정치자금 유입’, ‘합법자금의 효과여부’ 등의 세 개 부문에서 모두 가장 부패한 최하위 그룹에 분류된 바 있다.(TI 2004, 31)

아르헨티나 현대사에 있어 부패의 확산을 분석할 때 군정을 종식시킨 라울 알폰신 대통령에 이어 민주주의를 정착시키고 경제개혁을 시도한 메넴(Carlos Menem) 대통령의 유산을 언급하지 않을 수 없다. 대통령에서 물러난 후 그는 끊임없는 부패 스캔들에 휘말렸다. 2001년에는 무기 밀수와 돈 세탁 혐의로 체포되어 6개월간 가택 연금된 후 법원의 호의적인 판결로 풀려난 바 있다. 당시 전 재무관장인 도밍고 카발로(Domingo Cavallo)도 함께 체포되었는데 이들은 6,500톤 상당의 무기를 파나마와 베네수엘라에 판매하는 것처럼 서류를 조작한 후 실제 에콰도르와 UN이 정한 무기수출금지국가인 크로아티아에 불법으로 넘긴 혐의를 받고 있었다. 당시 정치권과 해외로 흘러

2) 참고로 이웃나라인 칠레는 7.3을 기록하여 21위를 차지하였으며 라틴아메리카 평균은 3.5로서 세계평균보다 부패가 심하며 지역별로는 아프리카를 제외하고 가장 부패한 지역으로 조사되었다.

간 로비자금이 6억 달러에 달한다고 한다. 또한 (시리아 출신인) 메넬은 1992년의 이스라엘 대사관 폭파사건 및 1994년 유대교회 폭파사건의 조사에 대해 눈감아주는 조건으로 1천만 달러를 수수한 혐의도 받은 바 있다. 당시 조사는 이란이 폭파에 개입한 것으로 방향을 잡고 있었다. 그 후 메넬은 두 번째 부인인 볼로코(Bolocco)와 결혼한 후 칠레로 망명, 아르헨티나 정부의 소환을 피하다가 2004년에야 귀국하였다.(TI 2001, 169; TI 2003, 9) 또한 전직 법무장관의 비서가 폭로한 바에 따르면 메넬 재직 중 모든 장관을 포함한 고위관료들이 매년 5만 달러 상당의 비밀수당을 지급받은 경우도 있었다.(TI 2005, 98) 최고위층 공직자들의 부정은 메넬정부에서 끝나지 않는다. 2000년 노동자의 권리를 제한하는 법안을 통과시키기 위해 델라 루아 정부(1999-2001)가 정보부의 비자금 5백만 달러를 동원하여 의원들을 매수했다는 의혹이 제기된 바 있었는데 이는 2003년 비서 한 명이 자신의 불법자금 전달 사실을 폭로함에 따라 사실로 확인되었다.(TI 2005, 98)

다른 한편, 메넬의 부패 유산은 신자유주의의 도입과 더불어 완성되었다고 해도 과언이 아니다. 메넬은 미국, 유럽, IMF, 세계은행, 국제언론으로부터 라틴아메리카의 모범사례라고 칭송을 들으며 해외 자본에 경제를 개방하였고 공공부문을 민영화하였다. 문제는 적절한 통제 메커니즘이 부재했던 탓에 공공성을 상실했다는 것이다. 통신 민영화로 전화망은 선진화되었지만 요금이 너무 많이 올라 서민의 부담이 가중된 것이 하나의 사례이다. 그렇다면 경제자유화는 부정부패 확산에 어떤 방식으로 기여했을까? 그 해답은 민영화의 대상을 정부가 결정했기 때문이며, 따라서 상당한 이권이 개입된 민영화 과정에서 부패 스캔들이 끊이지 않았다는 것이다. 메넬 정부의 환경부장관이면서 통신(ENTEL)과 철강(SOMISA)기업을 민영화했던 장본인인 마리아 훌리아(María Julia)는 민영화와 관련한 4건의 부패혐의로 복역 중이다. 그녀의 재산은 40만 달러에서 250만 달러로 늘어난 것으로 알려졌다.(Santoro) 무엇보다 메넬 재직 중 최대의 스캔들은 1998년 국영 나시오날 은행(Banco de la Nación)에 2억 5천만 달러

상당의 전산시스템을 구축하는 사업자로 선정된 IBM사로부터 천만 달러 이상의 자금이 정부로 흘러들어간 것이다. 더욱이 1991년 국영 항공사인 아에로리네아(Aerolíneas Argentinas)의 매각과정에서, 그리고 스유프트 아머(Swift-Armour)사의 투자 과정에서도 메넴 일가의 개입은 끊이지 않았다.(Bamrud, 2002) 당시 아에로리네아를 이베리아(Iberia) 항공사에 헐값에 매각하는 조건으로 메넴에게는 스페인의 펠리페 곤살레스 정부로부터 뇌물이 건네졌다고 한다.(Cecchini and Zicolillo 2002, 21) 이는 메넴의 행정부가 단행했던 신자유주의 개혁으로 인해 아르헨티나로 유입된 대부분의 투자가 공장설립형 직접투자(Greenfield Investment)라기보다는 시장독점형 국영기업의 인수합병(M&A)이 대부분이었기 때문이기도 하다.

이상에서 본 바와 같이 아르헨티나는 1983년에 권위주의 군부정치를 종식하고 민주주의 체제를 확립해나가기 시작했다. 그러나 민주주의의 공고화 과정에서 부정부패에 관한 과거의 행태를 종식시키지 못했으며 오히려 이를 확대 재생산한 결과를 낳았다. 동시에 아르헨티나 사회의 제도적 기반을 송두리째 흔들었던 2001년의 경제위기는 정치경제적 부정부패를 확산시키는 결과를 초래했다. 특히 신자유주의 개혁을 통해 민영화와 외국인 투자를 유치하는 과정에서도 부패는 종식되지 않았다.

현 키르츠네르 정부가 역대 정부 중에 가장 깨끗하다는 평을 받고 있고, 국민적 여망에 부응하여 부정부패 척결을 위한 의지를 수차례 표명한 바 있지만 성공여부는 아직 불투명하다. 2003년 4월 대선 당시 1차 투표에서 메넴이 24%를 얻어 2위인 키르츠네르 후보를 2%의 근소한 차이로 이겼으나, 두 후보가 겨루게 될 2차 투표를 앞두고 키르츠네르가 70%라는 폭발적인 지지를 얻게 되자 전의를 상실한 메넴이 사퇴하고 키르츠네르는 대통령에 당선이 확정되었다. 이와 같은 여론의 급격한 변화는 국민들이 메넴에 대해 가지고 있었던 반감이 매우 컸다는 점을 시사하며 그 배경은 당시의 경제실정과 다수의 부정부패 스캔들이었다. 당시 여론조사에 따르면 새 정부에 거는 아르헨티나 국민의 기대 1순위는 실업문제 해결(58%)이고 2순위가 부

패척결(36%)이었다. 따라서 현 키르츠네르 정부는 정치권의 전횡과 무분별한 민영화로 인해 부정부패가 극심했던 메넴 시대와 비교되어 상대적으로 많은 기대를 받고 출범했고, 초반기 신정부의 정책도 많은 부분 반부패에 초점이 맞추어져 있었다.(The Center for Public Integrity 2004, 6) 키르츠네르는 취임 일성으로 부패하고 탈세하는 사람들에게 지위고하를 막론하고 “죄수복”을 입히겠다고 공언하였고 메넴의 절친한 친구였던 홀리오 나사레노(Julio Nazareno) 대법원장의 사퇴를 이끌어내었다. 전 환경부장관인 마리아 홀리아를 구속하였고, 대법관으로 선임되면 반드시 청문회를 거쳐 취임할 수 있도록 법을 개정하였다. 또한 키르츠네르는 군 최고지휘부의 절반이 넘는 39명의 장성을 교체했고, 80%의 연방정부경찰 수뇌부를 해임하여 권력기관의 물갈이를 시도하였다.

그럼에도 불구하고 정권이 바뀌어도 해가 갈수록 아르헨티나의 부패인지지수가 더 악화되는 것은 요인은 무엇인가? 그 이유는 지금까지 신정부가 노력은 했지만 부패를 막을 만큼 법과 제도의 정비가 완전하지 못하다는 점, 그리고 경제위기로 인해 국민의 생활이 피폐해졌고 최고정치권력의 부패가 사회적으로 확산되어 부패의 유인성이 증가했다는 점 등을 들 수 있다. 특히 정치 선진화나 행정개혁을 통한 제도적 차원에서 아르헨티나의 부정부패를 해결하기는 매우 어렵다. 그 이유는 첫째, 현재 아르헨티나에는 일반 국민이 정부가 독점하고 있는 각종 정보에 접근할 수 있는 방법이 없다. 공개되지 않고 넘어가는 사안이 많을수록 부패의 가능성은 커지게 마련이다. 둘째, 기업가와 자본가들의 로비를 규제할 법적인 장치도 없기 때문에 부패에 대한 명확한 정의를 내리기 어렵다. 셋째, 부패방지를 전담하는 기관이 있으나 효율적 운영에 한계가 있다. 1999년 텔라 루아 대통령 시절에 법무부 산하에 설립된 부패방지청(Oficina de Anti-corrupción)은 공직자의 부패조사, 부패신고센터 운영, 고위공직자재산 등록 및 공시업무를 처리하고 있으나 정부 내 위상이 낮고 규모가 작으며, 행정부나 사법부, 지방자치단체에 대한 조사권한이 없기 때문에 제 역할을 다하고 있다고 보기는 어렵다.(The Center for

Public Integrity 2004, 6) 무엇보다도 고위직 위원이 임명직이어서 정치적 중립성을 기대하기 어려운 것이 결정적인 한계이다.

그러므로 본 논문은 이와 같은 법제도적 한계를 뛰어넘어 부패를 없애기 위한 시민사회의 대응노력을 알아보고 그 성과와 한계를 논의해 보고자 한다.

III. 부패방지를 향한 시민사회의 대응: ‘시민의 힘’의 사례

부패에 대항하는 시민사회의 역할을 평가하기 위해선 우선 그 위상을 파악해야 한다. 물론 그 첫 번째 작업은 역사적으로 국가와 시민 사회가 상호작용을 어떻게 했느냐 하는 점을 규명하는 것이다. 많은 학자들이 공고한 시민사회는 정치적 민주주의와 밀접한 관계를 갖는다고 보았다.(Acuna 2000; Domínguez 1997; Eigen 1998; Liikala 2002) 특히 Oxhorn(2002)은 아르헨티나와 같이 정치권력이 집중되어 있는 국가에서 시민사회는 약화되고, 이는 장기적으로 안정된 민주주의의 기반을 위협한다고 주장했다. 또한 아르헨티나 역사 속의 식민시대 유산과 사회경제적 발전양태는 시민사회의 역동성과 발전을 저해하는 요인이라고 지적했다.(501)

그는 대부분의 라틴아메리카 국가가 <선택적인 포섭(controlled inclusion)>, <강요된 주변화(coerced marginalization)>, <신다원주의(neopluralism)> 라는 세 가지 프로세스를 통해 시민사회를 통제한다고 보았다. 그러나 아르헨티나는 약간 예외적인 사례로 파악했는데, 그 이유는 20세기의 전반부에 융성했던 농업을 기반으로 부를 축적한 이 나라는 라틴적이라기보다는 유럽적인 사회구조를 형성했기 때문이다. 소수의 농업 엘리트들이 막대한 농업이익을 독점하고 있었기 때문에, 여기에서 밀려난 다수의 국민들은 일자리와 삶의 터전을 찾아 도시로 흘러들어갔다.³⁾ 이렇게 노동계급으로 흡수된 다수의 국

3) 이런 이유로 아르헨티나의 도시화는 다른 국가보다 훨씬 일찍 진행되었다.

민들은 노동자총연맹(General Labor Confederation: CGT)으로 뭉쳐 오늘날까지 아르헨티나에서 가장 강력한 시민사회조직으로 활동해왔다. 포퓰리스트 후안 페론 정부가 조직한 이 노동자총연맹은 페론 자신의 정치적 입지를 강화시키기 위한 노동운동 장려의 일환이었다. 그리고 페론이 1955년에 망명을 떠난 이후에도 노동조합의 정치력은 약화되지 않았다.

그러나 1976년부터 1983년 사이 군부독재가 <더러운 전쟁(Guerra Sucia)>을 수행하면서 노동조합을 비롯한 시민사회는 무차별한 억압의 대상으로 변했고 그 영향력은 현저히 약화되었다. 그러나 1983년 민주주의가 회복된 후 새로운 형태의 시민사회조직이 활발하게 형성되기 시작하였다. UNDP의 조사에 따르면 현재 아르헨티나에 등록된 시민단체는 10만개에 이르며, 1980년대와 90년대를 거치는 동안 4배가 증가한 수치이다. 이들은 전국 방방곡곡에 창설되어 교육, 의료, 환경, 농촌개발, AIDS, 인디오문제, 인권 등의 분야에서 특화된 활동을 목표로 운영되어왔다.

시민사회는 메넴 행정부 때부터 또 다른 위기를 겪기 시작한다. 메넴은 국영기업을 민영화하고 외국자본을 적극적으로 유치하는 등 급진적인 신자유주의를 도입하였다. 이와 같은 급격한 변화는 아르헨티나 국민의 삶에 상당한 타격을 안겨주었다. 물가가 오르고 실질임금은 하락했으며 구조조정으로 인하여 실업률이 높아졌기 때문이다. 특히 전통적으로 가장 강력한 시민사회의 축을 담당했던 아르헨티나의 노동계층은 지난 20년 동안 양적, 질적으로 주변적인 세력으로 전락했고 시민사회 조직으로서의 힘도 잃게 되었다. 노조 지도자들도 정권에 회유되어 개인적인 이익을 채우는 경향을 보이기도 하였다. 노조뿐만 아니라 아르헨티나의 시민사회조직도 점점 분립되어 과거와 같은 영향력을 기대하기 힘들어진 것이다.(Oxhorn 2002, 511; Global Integrity 2004, 2)

경제위기를 겪은 지난 20년간 아르헨티나의 시민사회는 현저히 약화되었으나 몇몇 시민단체를 중심으로 그 불씨는 살아남아 오늘날 사회공동체 의식을 함양하고 민주주의를 공고화시키는 데 일조하고

있다. 대표적인 NGO로 꼽히는 것이 ‘시민의 힘’(Poder Ciudadano)과 ‘양심 연합’(Asociación Conciencia)인데 이들은 부정부패에서 환경문제, 여성의 권리 증진에 이르기까지 광범위한 분야에서 시민의 권리 회복을 주장하고 있다.(London 2004, 5) ‘양심 연합’이 빈곤, 교육, 가정폭력 등 사회문제에 주력하는 반면 ‘시민의 힘’은 부정부패의 문제를 집중적으로 파헤치고 해결하려 노력하고 있다. 또한 아르헨티나에서 부패문제에 관해 전문적인 접근을 하고 있는 유일한 시민단체이다.

‘시민의 힘’은 1989년에 설립되었으며 국정에 대한 국민의 정보접근권 확보, 정당의 구조개혁, 선거법 개정, 선거 입후보자 및 정부인사에 대한 데이터베이스 구축 등의 활동을 통해 공익추구와 부패척결을 목표로 하고 있다. 1996년부터 국제투명성위원회의 아르헨티나 지부로 위촉되어 국제적인 명성을 인정받고 있으며 ‘범미주 민주주의 네트워크(Inter-American Network for Democracy)’ 등 지역 내 각종 반부패운동에 능동적으로 참여하고 있다.

‘시민의 힘’(Poder Ciudadano)의 주요 활동영역
1. 사법부의 효율성과 독립성 강화
2. 아르헨티나의 사회, 정치, 경제, 문화에 대한 연구 분석
3. 시민의 권리와 의무에 관한 계도
4. 법의 지배와 효율적인 사법시스템 확립
5. 시민권과 관련 있는 법원의 판결에 대한 홍보
6. 사법 및 행정권의 투명성확립을 위한 연구지원
7. 소외계층에 대한 법률서비스(OAS)

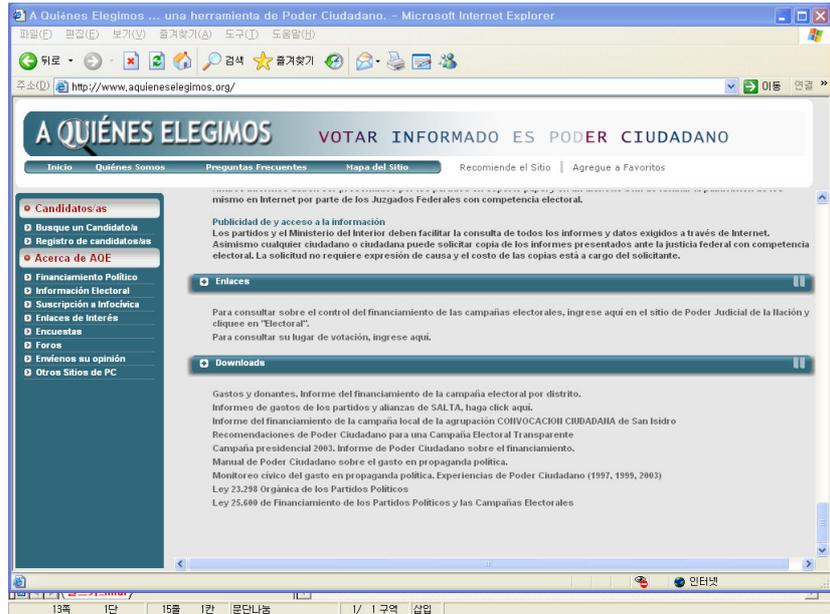
아르헨티나 사회에서 부패척결을 위한 실효적인 유일한 시민단체인 ‘시민의 힘’의 활동을 살펴보면, 첫째, 아르헨티나 최초의 시민 통신사인 INFOCIVICA 창설, 둘째, 선거자금의 유입과 지출에 대한 감시, 셋째, 선거운동의 감시, 넷째, 투명한 공공조달을 위한 방안 구

상, 다섯째, 국민참여예산제에 대한 국제교육프로그램 참가, 여섯째, 공명 선거프로그램, 일곱째, 상원, 사법부 등 국가기관에 대한 감시 활동, 여덟째, 초중등교육의 내실화 작업, 아홉째, 유소년에 대한 협상교육 등을 꼽을 수 있다. (OAS 2003, 3-4) 그 중에서도 선거자금의 감시시스템과 투명한 공공조달을 위한 활동 및 교과서 공개입찰에 대해 소개한다.

III.1. 정치자금의 투명성 감시 시스템

'시민의 힘'은 선거 시 입후보자의 경력과 배경, 재산상태 등 자세한 인적사항을 포함한 정보를 공개하는 선거감시 사이트를 아르헨티나의 양대 일간지인 *Clarín*이나 *La Nación*을 비롯한 유력언론들과 협력하여 운영하고 있다. “정보가 권력의 원천이라면 올바른 정치인을 선출하기 위해 필요한 정보를 마땅히 사용해야 한다”는 슬로건 하에 선거감시 홈페이지를 통해 특히 선거 자금의 파악과 공개에 주력하고 있고(그림1), 이는 2002년에 제정된 법률 25,600호에 입각하고 있다. 이는 정치자금을 규제하는 법으로서 정당으로의 자금유입, 선거운동 시 자금유입, 선거자금의 한도와 범위, 기부금의 한도와 범위 등을 규정해놓고 있다. 또한 선거 10일 이전에 자금의 내역을 밝히고 선거후 60일 이후에 보고를 해야 하는 후보의 신고의무를 규정하고 있고 이 모든 정보는 인터넷에 게시하도록 되어 있다. 특히 정치자금제공자의 명단 공개를 일정 기간동안 법으로 금지하여 제공자와 정치인간의 거래를 차단하려는 노력을 하고 있다. 한때 아르헨티나의 정치자금관련법은 중남미에서 가장 느슨했으나 이제는 모범적인 사례로 거론될 만큼 상당한 수준의 규제를 담게 되었다.(TI 2004, 34; (<http://www.aquieneselegimos.org>))

(그림1) A Quiénes Elegimos 의 홈 페이지중 선거와 관련한 각종 정보가 공개된 페이지



출처: www.poderciadano.org

부정부패 해소의 첫걸음은 정치 및 선거자금의 투명성을 제고하는 것이다. 물론 정치권으로 유입되는 자금의 흐름과 사용을 파악해야 정치과정에서 자행되고 있는 부정부패의 고리를 끊을 수 있다. 이상에서 본 바와 같이 선거자금관리에 대한 아르헨티나의 법제도는 비교적 잘 정비되어 있으나 문제는 이를 제대로 집행하고 검증할 시스템이 제대로 갖추어졌느냐는 것이다. 이 점에 있어 아르헨티나의 정치권은 아직 갈 길이 멀다. 법 개정 이후 첫 대선이 치러진 2003년의 경우 후보들의 신고 금액이 260만 달러에 그쳐 이전 대선인 1999년의 4,800만 달러에 비해 자금 규모가 크게 줄어들었음을 알 수 있다.(TI 2005, 99) 그럼에도 불구하고 후보들이 선거비용을 축소 신고했다는 의혹이 제기되고 있는데 이는 자금신고의 진위를 평가할 만한 감독기능을 가진 기구, 즉 멕시코의 연방선거관리위원회(Instituto Federal Electoral) 같은 제도적 틀이 존재하지 않기 때문이다.

따라서 아르헨티나의 선거자금감시에 있어 시민사회를 대표한 '시민의 힘'의 역할에 주목하지 않을 수 없다. '시민의 힘'은 1997년부터 광고, 포스터, 집회개최 등 주요 자금의 사용처를 추적하여 역산하는 방식으로 선거자금의 규모를 파악하는 시스템을 세계 최초로 고안하여 사용하고 있다. 물론 이 방식으로 선거비용을 정확히 계산하기는 어렵다. 그러나 선거에서 광고비가 차지하는 비중이 절대적임을 감안한다면 비교적 효율적인 시스템으로 평가받고 있다.

대개의 경우 이렇게 파악된 자금의 규모가 각 정당이나 후보자가 공개한 선거비용을 훨씬 웃돌기 때문에 이와 같은 활동은 성공적이라고 평가할 수 있다. 예를 들어 1999년 대선과 국회의원 선거에서 처음 가동된 선거자금 추적시스템에 따르면 후보들과 정당들이 광고비로 지출한 비용만 해도 총 8천만 달러에 육박하고 있으나 이들이 공개한 총 선거비용은 5천만 달러에 불과하였다. 결국 시민사회의 노력에 의해 실제 사용한 선거비용이 공개될 수도 있는 상황이기 때문에 선거 부정이 줄어들 가능성도 열리게 된 것이다. '시민의 힘'이 고안한 선거자금 추적시스템은 각국에서 벤치마킹하고 있을 정도로 효과를 인정받고 있다.

III.2. 정부조달의 투명성 제고

라틴아메리카의 각국 정부가 물품구매 및 서비스에 지출하는 정부조달은 연간 2천5백억 달러에 이를 만큼 대규모이고 이는 국민총생산의 15%에 해당하는 액수이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 정부구매가 시장가격에 비해 40%까지 더 비싸게 이루어지는 것으로 알려져 있어 예산이 매우 방만하게 집행되고 있음을 알 수 있다. 그러므로 중앙 및 지방자치단체의 예산집행, 특히 관급조달에 있어 투명성을 확보하는 것은 매우 시급하고 중요한 사안이다. 이에 착안해 '시민의 힘'은 지난 2000년도에 부에노스아이레스 북동부에 위치한 모론(Morón)이라는 소도시의 관급조달계약을 대상으로 투명한 절차와 규정을 제정하여 시행하고 있다.(<http://www.poderciadano.org>)

1999년에 선출된 29세의 마르틴 사바텔라(Martin Sabbatella) 시장은 ‘선진 도시 구현과 투명성 제고를 위한 프로그램’을 가동시켜 부정부패로 얼룩진 도시의 이미지를 개선하기 위해 총력을 경주하였다. 직전 시장이었던 루셀롯(Juan Carlos Rousselot)이 극심한 부정부패로 지탄을 받은 가운데 불명예 퇴진한 후였기 때문에 사바텔라 시장은 시민사회의 참여를 확대시키고 시민의 의사를 적극 반영한 행정을 펼쳐 부패를 일소하는 데 주안점을 두었던 것이다. 그는 부패한 공직자를 고발하는 사무소를 시내중심부에 열고 무료 전화를 개설하여 언제든지 시민의 신고를 접수받을 수 있도록 하였다. 또한 정기적인 여론조사를 통해 공직사회의 투명성을 파악하는 등의 노력을 기울이지 않았다.(TI 2004)

무엇보다도 가장 주목할 만한 공적은 가정용 및 산업용 쓰레기수거, 거리 청소, 하수도 관리, 공원관리 등에 관한 쓰레기용역 계약 체계를 수립한 것이다. 모론 시(市)의 재정이 비교적 건실하기 때문에 가장 큰 관급계약인 쓰레기수거 예산은 대규모로 책정되어 있다. 그런데 시가 발주하는 가장 큰 이권사업이다 보니 전통적으로 쓰레기용역은 시 공무원들이 직접 운영하는 업체에서 독점하는 것이 관례처럼 되었고 이에 대한 시민사회의 불만도 극에 달하고 있었다.

사바텔라 시장은 취임 후 이와 같은 조달비리를 시정하고자 ‘시민의 힘’이 제안한 ‘투명한 조달을 위한 프로그램’을 전격 수용한다. 당시 ‘시민의 힘’은 40개 지방자치단체에 이 프로그램을 제안했으나 이를 수용한 곳은 모론 시 단 한 군데였다. 본 프로그램이 가동되자 계약자 선정의 전 과정을 ‘시민의 힘’이 모니터하게 되었다.

첫째, 공무원, 사업담당자, 전문가, 야당관계자 등이 참가하는 공청회를 개최하였다. 이는 단순히 의견을 듣는 공청회가 아니라 ‘시민의 힘’이 선정한 전문가 그룹이 입찰서류를 면밀하게 검토하고 의견을 개진하는 자리였다. 또한 시민사회와 보다 많은 정보를 공유하기 위해 모든 입찰서류는 인터넷에 공개되었다. 1999년에 개최된 공청회에서는 500명의 청중이 입장한 가운데 60명 이상의 의견을 청취했다고 한다.

둘째, '시민의 힘'은 초기 과정에서 모든 입찰 당사자들에게 신사협정을 맺게 했다. 협정의 주요 내용은 다음과 같다. 1) 낙찰이 공모나 뇌물 없이 공식적이고 자발적으로 이루어져야 한다. 계약이행 기간의 모든 지불금을 빠짐없이 밝히고, 협정위반이 발생할 경우 이를 공표한다. 2) 입찰서류의 완전한 투명성을 보장해야 하며 심사과정과 주요 평가기준을 공개하여 입찰자 선정 이유를 밝힌다. 3) 모론의 공무원들은 어떠한 뇌물도 요구하거나 받지 않는다. 4) 이 협정을 위반했을 경우 시 정부에 계약액의 10%에 달하는 과금을 징수하며 5년 동안 입찰참여를 금한다. 이러한 협정을 바탕으로 '시민의 힘'은 심사과정의 투명성을 철저히 보장 하였다.(TI 2004)

그렇다면 이와 같은 노력은 어떠한 결과를 낳았는가? 첫째, 낙찰가가 35%나 낮아졌으며 계약을 수주한 스페인 회사는 더 적은 돈으로 질 좋은 서비스를 제공할 수 있었다. 둘째, 입찰자와 외부 전문가, 그리고 이해관계에 있는 시민들이 이의를 제기하고 상호 대화할 수 있는 포럼이 만들어져 투명성이 강화되었다. 셋째, 서비스와 입찰에 관한 주요 결정들이 합의에 의해 도출되었다. 넷째, 시민의 참여로 친환경적인 내용을 포함하는 프로젝트가 되었다. 다섯째, 입찰에서 탈락한 업체들이 낙찰기업의 계약이행에 대해 감시할 수 있게 되었다. 여섯째, 시민의 힘이 커졌으며 그간 소극적이던 시민단체들의 활동도 활발해졌다.

모론의 이러한 성공 케이스는 신뢰를 바탕으로 한 투명성을 지방자치의 거버넌스에 반영한 결과이다. 나아가 '시민의 힘'의 중재와 언론의 뒷받침으로 모론이 적용시킨 방법은 다른 자치단체에 확산되기 시작했고 부에노스아이레스도 이 방법의 도입을 고려하게 되었다. 가장 대표적인 확산 사례는 멘도사(Mendoza) 주에서 정부조달의 투명성 제고를 위해 청문회를 개최하는 등 민간의 감시기능을 강화한 것이며 이를 위해 '시민의 힘'과 임의집행금지협약(Acuuerdo Discrecionalidad Cero)을 체결하기도 하였다.(Fundación Poder Ciudadano 2005, 1) 한때 지나친 부패로 위신이 땅에 떨어졌던 도시인 모론은 일약 모범적인 반부패의 상징으로 떠오른 것이다.

Ⅲ.3. 교과서 선정 부정해소

1980년대부터 신자유주의 논리가 적용된 아르헨티나의 교육은 성별, 지역별, 계층별로 격차가 심하다. 그 중에서도 교과서의 출판과 배급은 거의 자율화되어 있는 것이 특징이다. 국가 차원이든 지역 차원이든 표준화된 공통의 교과서를 사용하는 것이 아니라 국가가 정한 커리큘럼의 범위 내에서 각 학교가 자율적으로 교과서를 선택하게 되어 있었다. 따라서 교과서를 택함에 있어 전적으로 권한을 가지고 있는 학교당국이나 선생님들의 부정이 개입할 소지가 있었다.

이에 대한 개혁의 필요성이 대두되자 2002년도에 아르헨티나 교육부(MEST)는 약 15년 만에 부에노스아이레스 지역의 초중등학교용 교과서를 국가에서 일괄 구입하는 계획을 세운 바 있다. 미주개발은행(IDB)의 지원으로 300만권 이상의 교과서를 구입하여 180만 명의 학생들에게 나누어 주기로 한 이 조달계획은 교과서라는 성격상 경쟁입찰이 아닌 직접구매(수의계약) 방식으로 이루어졌다. 우선 19명의 교육전문가로 구성된 국가자문위원회(Comisión Asesora Nacional)가 일차로 교과서를 심사 선정한 후 지역자문위원회(Comisión Asesora Provincial)에서 최종 선정하는 절차를 거치기로 되어 있었다.

그런데 국가자문위원회가 구성되자 애매한 심사기준과 전문가들의 금품수수 의혹을 제기한 일부 출판사가 불만을 토로하면서 본 구매 프로젝트의 중단을 요청하기에 이르렀다. 결국 자금원인 IDB과 교육부는 구매중단을 결정했다. 이처럼 정부의 조달계획에 입각해서 교과서를 구입하기는 쉽지 않다. 현실적으로 특정한 교육목적과 커리큘럼에 적합한 교과서를 적절히 택해야 하기 때문에 선정과정에 당연히 주관적 판단이 개입되는 것이다.

그 이듬해인 2003년 교육부는 총예산 4천2백만 페소(IDB자금 3천7백만 페소 포함)에 달하는 교과서 구매를 다시 추진하면서 이번에는 선정과정의 투명성 제고를 위해 ‘시민의 힘’에 협조를 의뢰하였다. 따라서 전년도와는 다소 다른 방식으로 일이 추진되었다. 첫째, 이번에는 교과서의 내용심사와 구매절차를 분리하여 진행하였다. 한편으

로는 출판사가 직접 참여하는 가운데 과목별 회의를 진행하였고, 다른 한편으로는 구매의 기술적인 부문(즉 선정에서 납품절차에 이르기까지)에 대한 심사가 별도로 이루어졌다. 둘째, 교육부와 48개 출판사는 신사협정을 맺고 교과서 선정과정에서 발생할 수 있는 불공정성과 부패를 미연에 방지하는 데 협의하였다. 이와 같은 방식은 이미 10년 전부터 국제투명성위원회가 여러 국가에 적용한 바 있다. 셋째, 자문위원의 공정한 활동을 위해 전공, 연구실적에서 재산상태와 주식보유현황 등에 이르기까지 위원들의 각종 신상에 관한 자세한 내용을 교육부 홈페이지에 공개하였다. 이렇게 하면 자문위원이 특정 출판사의 교과서를 드러내놓고 추천하기가 어려워진다. 또한 교육부는 자문위원에 대한 출판사들의 기피신청을 받아들여 19명의 국가자문위원 중 절반을 제외시켰다.

그 결과 2003년의 교과서 구매프로젝트를 위해 구성된 국가자문위원회는 48개 출판사가 제출한 631개 교과서 중에서 절반 정도를 추천했고, 20%는 탈락, 30%는 조건부적합 판정을 받았다. 절반정도의 출판사가 최소한 한 권 이상 추천받아 예상보다 많은 수의 출판사가 납품기회를 얻었다고 할 수 있다. 전년도와 달리 2003년 프로젝트에는 잡음도 거의 들리지 않았다.(TI 2005, 16-23)

교과서 구매 프로젝트는 매년 업계와 국민들의 의견을 적극 수렴하여 문제점을 보완해가고 있다. 이와 같이 '시민의 힘'이 참여한 가운데 공개경쟁, 효율성, 투명성을 제고하는 방향으로 나아간다는 것은 부패해소에 있어 시민사회의 역할이 얼마나 중요한가를 다시금 상기시켜 주는 사례가 아닐 수 없다.

IV. 결론: '시민의 힘'의 성과와 도전

정부와 민간은 부정부패를 행하는 주요 당사자이고 시민사회는 대개 피해자이다. 그렇기 때문에 부정부패의 해결을 위해선 더욱 더 이 세 집단의 참여와 협력이 필수적이다. 현재 부정부패로 골치를

않는 라틴아메리카 국가들에서는 피해자인 시민사회가 약한 기반을 갖고 있다는 점이 공통적인 특징이다. 따라서 아르헨티나를 대상으로 한 본 연구는 시민사회의 기초를 튼실하게 다져야 부패방지의 실마리가 풀린다는 가정에 기초하여 선거와 관급계약에 있어서 ‘시민의 힘’의 활동이 어떻게 전개되었는가를 중심으로 논의하였다. 아르헨티나의 부패지수가 매년 악화되고 있는 현실에서 ‘시민의 힘’의 노력이 사회 전반적인 부패척결에 뚜렷한 결실을 보고 있다고 판단하기는 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 미시적 차원에서 부정부패를 방지하는 데 가시적인 성과를 거두었으며, 부패방지를 위한 시민사회의 성공적 대응 사례를 만들었다. 이러한 성과에 힘입어 ‘시민의 힘’은 국제적으로도 영향력을 발휘하게 되었다. 1995년에는 타국의 NGO들과 연합하여 ‘범미주 민주주의 네트워크’를 구성하는 데 앞장서기도 했다. 현재 100여개 이상의 지역 내 시민단체가 가입되어 있는 이 네트워크는 명실상부하게 라틴아메리카에서 풀뿌리 민주주의를 구현하는 대표적인 모임으로 성장하였다.

그럼에도 불구하고 ‘시민의 힘’이 당면하고 있는 문제점도 적지 않다. 이는 향후 반부패운동을 성공적으로 수행하기 위해 아르헨티나, 나아가서는 라틴아메리카의 시민사회가 풀어야 할 과제이기도 하기 때문에 이 글을 마감하면서 한번 점검해보기로 한다.

첫째, 재정문제를 들 수 있다. 이 단체는 정부지원을 전혀 받지 않으며 재정자립을 실현하고 있는데 현재 예산의 95%를 외국정부나 국제기구, 다국적기업 등에서 지원받고 있고, 5% 정도가 아르헨티나 시민들의 모금과 국내기업의 참여이다. 대부분의 해외 지원은 단기적인 프로젝트에 대한 지원이 대부분이기 때문에 장기적인 연속성을 기대하기 힘들다. 안정적인 재정을 위해선 국내적 기반을 더욱 공고하게 만들 필요가 있다.

둘째, 아르헨티나 시민사회의 참여문화가 아직 정착되지 않았기 때문에 ‘시민의 힘’이 광범위한 지지와 성원을 얻는 데 한계가 있다. 특히 부정부패의 가장 큰 희생양이기도 한 하층민들을 교육하고 이들의 각성을 이끌어내기 너무 힘들다는 것이다.⁴⁾ 스스로의 각성을

이끌어 내는 것은 매우 어려운 작업이며 많은 시간과 투자를 요한다. 현재 라틴아메리카의 일부 국가, 즉 쿠바나 베네수엘라에서 대중 참여가 이루어지고는 있지만 이를 시민사회의 참여문화라고 판단하기엔 선동적 포퓰리즘적 요소가 너무 강하다.

셋째, 각성의 문제이다. 반부패에 대한 교육을 목적으로 학교를 찾는 자원봉사자들이 당면하는 가장 곤란한 상황은 학생들이 기성세대의 부패에 너무 익숙해있기 때문에 자신들의 부정행위에 대해 별다른 죄의식을 갖고 있지 못하다는 점이다. 많은 어린이들이 “정치인들이 수백만 달러를 뇌물로 받는데 내가 시험에서 베껴 쓰는 게 뭐가 잘못인가? 우리 아버지가 경찰에게 걸렸을 때 돈을 건네는 것과, 내가 누구에게 얼마를 주고 숙제를 대신시키는 것과는 무슨 차이가 있는가?”라고 생각한다. 사회 저변에 부정부패와 탈법적 행위가 일상화 되어있다는 것은 매우 무서운 현실이며 아르헨티나의 문제를 더욱 더 심화시키는 요인이 되고 있다.

넷째, 정부조달의 투명성을 제고하는 등 전반적인 반부패 운동을 전개하기 위해서는 중앙 및 지방정부의 협조가 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 모론 시와 멘도사 주 이외에 뚜렷하게 시민사회와 협조하는 지자체가 없다. 그 주된 이유는 아르헨티나의 지방정부에서 시민사회 역량이 여전히 열악하기 때문이다. 많은 지역에서 토호세력의 힘이 여전히 막강하고 주민들의 교육수준이 낮으며 경제적으로도 어려운 하층민이 인구의 대부분을 구성하고 있는 것이 기본적인 한계로 꼽힌다. 중앙정부의 경우 부처의 성격에 따라 ‘시민의 힘’에 협조하는 정도가 다르다. 현재 교육부는 협조가 잘 되고 있는 반면 연방정부나 사법부는 거의 협조를 기대하기 어렵다. 정치권의 경우 민주화 이후 지지세력의 확산을 위해 시민사회의 중요성을 인지하고 있거나 내부적 개혁의 필요성을 느끼고 있는 정당은 비교적 협조가 잘 되고 있다고 한다.⁵⁾

4) ‘시민의 힘’(Poder Ciudadano)의 반부패 투명성 담당자 Pilar Arcidiacono와의 면담.(2006년 2월 20일(월) 부에노스아이레스)

5) Ibid.

다섯째, 정치자금 감시 시스템의 경우 가장 큰 어려움은 개인별 지출을 정확히 검증하기 어렵다는 것이다. 현재 ‘시민의 힘’은 정당의 지출만을 추적할 수 있고 후보 개인의 씀씀이에 대해서는 당사자의 정보제공에 의존하고 있기 때문이다. 그러나 후보들의 협조는 매우 낮다. 2005년 12월의 국회의원 선거에서 4,000명의 후보 중 자신의 지출에 대해 투명하게 밝힌 후보는 78명에 불과하며 그 중 여당 후보는 2명에 불과했다.⁶⁾ 물론 각 후보는 선거법에 의거 30일 이내에 자금집행내역을 선거관리위원회에 신고하게 되어 있다. 그러나 대부분의 후보들이 형식적인 선관위 신고에 비해 비교적 정교하고 종합적인 ‘시민의 힘’의 시스템을 꺼려하고 있는 것은 분명하다.

무엇보다도 ‘시민의 힘’이 높이 평가받는 이유는 민주주의라는 것이 단순히 투표장에서 한 표를 행사하는 것에 그치지 않는다는 점을 널리 전파시켰다는 데 있다. 즉 최소주의적 민주주의의 한계를 뛰어넘은 아르헨티나 최초의 시민사회운동이라고 볼 수 있는 것이다. 개인의 가치관과 인생관, 정치철학이 다르다 할지라도 개별 구성원이 사회발전을 위해 공동의 이익을 추구할 수 있다는 기치를 들었기 때문이기도 하다.

‘시민의 힘’은 공공부문의 부정부패에 대해 시민사회가 제대로 인지하는 것, 그리고 바로잡기 위해 책임을 다하는 것이 이를 막을 수 있는 유일한 대안이라는 의식을 전파시켰다. 또한 ‘시민의 힘’은 공공부문이 부실화되는 이유가 정부에 있는 것이 아니라 시민사회에 있다는 자각을 널리 불러일으키기 위해 부단히 노력하였다. 부정부패의 해법은 특별한 것이 아니라 많은 사람들이 이에 대한 심각성을 느끼고 정보공유와 대화를 통해 해결점을 찾아야 한다는 것이다. “아르헨티나에서 공공부문의 부정부패에 대해 논하기 시작한 것은 순전히 ‘시민의 힘’이 노력한 때문이다.”(Roberto Saba, London 2004, 7 재인용)

6) ‘시민의 힘’의 선거자금 담당관계자(익명)와의 면담.(2006년 2월 20일(월) 부에노스아이레스)

Abstract

Promoting transparency and accountability in government is an issue in all democracies. For nascent and fragile democracies, however, it is a particularly thorny matter. Latin America has witnessed the decline of authoritarian rule and the emergence of democracy; yet this new form of democratic governance is plagued by corrupt institutions and is a source of great concern for civil society. Argentina is a noteworthy example. In 1983, the country endeavored to establish democratic institutions and forms of governance, casting off the shackles of a repressive, authoritarian-military regime.

Yet, the transition to democracy and subsequent consolidation of democratic institutions has been marked by an overall disappointment in the ability to transform corrupt government and a deep concern about the quality and nature of democracy. The recent economic crisis, political calamities, and civil unrest in 2001-2002 have yielded profound changes on the social and political landscape that are deepened by formidable institutionalized political and economic corruption. The issue of corruption has reached critical juncture.

Hence, the purpose of this project is to address the gap in current research by undertaking a case study of the role that civil society organizations in Argentina play in combating corruption and ensuring political accountability. In order to understand the mode of operation and accomplishments of civil society in combating corruption, specific activities of 'Poder Ciudadano' will be drawn in three folds: election fund watchdog system, securing transparency in local government procurement and school textbook selection.

Key Words: Corruption, Social Accountability, Civil Society, Democracy, Argentina / 부정부패, 사회적 책임성, 시민사회, 민주주의, 아르헨티나

논문투고일자: 2006. 04. 27

심사완료일자: 2006. 07. 28

게재확정일자: 2006. 08. 11

참고문헌

- Acua, Carlos H. and Mara Fernanda Tuozzo(2000), "Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Argentina", *Global Governance* 6, pp. 433-456.
- "Argentina", in *Global Integrity: An investigative report tracking corruption, openness and accountability in 25 countries*, The Center for Public Integrity, 2004, <http://www.globalintegrity.com>.
- Bamrud, Joachim(2002), "Fighting Corruption", *Latin Business Chronicle*, <http://www.latinbusinesschronicle.com>.
- Cecchini, Daniel and Jorge Zicolillo(2002), *Los nuevos conquistadores: El papel del gobierno y las empresas españolas en el expolio de Argentina*, FOCA.
- Cohen, Esther(2004), "La técnica del análisis filosófico en el caso de la corrupción en la Argentina", in Beatriz Dorfman Lerner and Azaduhi Libertad Telececián, *Acerca de la Corrupc...lo lo falta también se lo robaron*, BS. AS.: Biebel.
- Domínguez, Jorge I.(1997), "Latin America's Crisis of Representation", *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, pp. 100-114.
- Eigen, Peter(1998), "The Role of Civil Society", in UNDP(ed.), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*.
- Fundación Poder Ciudadano(2005), "Informe post audiencia pública del proceso de licitación para contratación de un sistema digital troncalizado de comunicaciones para las fuerzas de seguridad de la Provincia de Mendoza", Martes 5 de julio de 2005, <http://www.poderciudadano.org>.
- Kaufmann, Daniel(1997), "Corruption: The Facts", *Foreign Policy*, Vol. 107, p.119.

- Liikala, Anne Beard(2002), “Grassroots Civil Groups: The Potential and Limits of Democratic Change in Argentina's Interior Provinces”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 15, No. 3, pp. 515-530.
- Little, Walter and Eduardo Posada-Carb(1996), *Political Corruption in Europe and Latin America*. London: MacMillan.
- London, Scott(2004), *Creating Citizens Through Public Deliberation*, Kettering Foundation, <http://www.kettering.org>
- Maingot, Anthony P.(1994), “Confronting Corruption in the Hemisphere: A Sociological Perspective”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, No. 3, pp. 49-62.
- Manzetti, Luigi and Charles Blake(1996), “Market Reforms and Corruption in Latin America”, *Review of International Political Economy* 3, pp. 671-682.
- Organization of American States(2003), “Application to participate pursuant to article 6 of the guidelines for the participation for civil society organizations in OAS activities”, <http://www.poderciudadano.org.ar>
- Oxhorn, Philip(2002), “History Catching Up with the Present? State-Society Relations and the Argentine Crisis”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 15, No. 3, pp. 499-514.
- Peruzzotti, Enrique(1997), “Civil Society and the Modern Constitutional Complex: The Argentine Experience”, *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, Vol. 4, No. 1, pp. 94-104.
- Rodríguez Niell, Paz(2005), “La Argentina sigue siendo considerada muy corrupta”, *La Nación*, 19 Oct, 2005.
- Santoro, Daniel, “Argentina: Corruption Notebook”, *Global Integrity: Information on Governance and Corruption for Global Citizens*, <http://www.globalintegrity.org/>

- Seligson, Mitchell A.(2005), "The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America", *World Development*, Vol. 34, No. 2, pp. 381-404.
- Seligson, Mitchell A.(2002), "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries", *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 2, pp. 408-433.
- Transparency International(2004), "Trashing Corruption - Moron, Argentina: The Monitoring of Procurement Process for Waste Collection Service", www.transparency.org
- Transparency International(2005), *Stealing the Future: Corruption in the Classroom*.
- Transparency International(2001-5), *Global Corruption Report*.
- Weyland, Kurt(1998), "The Politics of Corruption in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2, pp. 108-121.