

# 官僚腐敗에 關한 研究(II)

金 海 東  
(教 授)

## 第四章. 官僚體制下에서 欲求追求의 諸方法

### 第一節 價値와 手段

많은 學者들이 社會의 秩序가 紊亂하여진 理由를 人間의 基本的 欲求 또는 生物學的 衝動에 對한 社會的 統制의 失敗에서 求하는 傾向이 있다. 이들이 생각하는 社會秩序의 紊亂이란 主로 殺人, 竊盜, 강도, 폭행, 강간, 간통 등의 肉體的인 犯罪같은 것을 두고 하는 말 같으며 그 原因은 主로 精神박약, 정서상의 결함, 기아直前의 貧困等에 있는 것으로 보고 있는 것 같다. 이러한 社會秩序란 本質的으로는 그러한 生物學的 衝動을 統制하고 緊張을 社會的으로 處理하는 것으로서 Freud가 말하는 「本能의 滿足을 放棄」시키는 社會的 裝置인 것이다.

이러한 見解를 全然 拒否할 必要를 느끼지는 않는다. 그러나 다음과 같은 事實을 追加하여 考慮할 必要는 있다고 본다. 于先 社會的 經濟的 發展 特히 工業技術의 發展과 人口의 急激한 增加, 國際情勢의 변화等은 人間의 欲求의 發展과 欲求의 種類의 增加를 招來한다. 그러나 이것을 規制하는 制度, 手段(秩序)의 考案이나 制定은 恒常(적어도 人類歷史上 現在까지) 뒤늦게서야 따라왔으며 따라서 「이미 때는 늦은 感」이 近者에 와서 더욱 심하다. 예를 들면 獨占規制가 그러하였고 公害에 關한 規制 問題는 最近에 와서야 論議되고 價格統制問題, 勞使紛爭問題, 消費者保護問題가 그러하였다. 이러한 事實은 또한 合理主義의 思考의 수반과 더불어 世代 뿐만 아니라 社會階層間의 價値觀의 差異에서 오는 對立을 招來하였고, 이러한 對立의 平和的 解決을 爲한 效果의 規制는 極히 困難하다.

그러하여 어떠한 行爲는 어떠한 地域이나 어떠한 集團에서는 어떤때에는 正常的인 行爲로서 받아들여지나 다른 地域과 集團에게는 非正常的인 逸脫行爲로서 非難의 對象이 된다. 예를 들면 우리의 祖上들은 商業과 工業을 賤視하였으나 오늘날 우리는 이것을 가장 重要視하고 있다. 子息이 老父母를 함께 모신다는 것은 核家族化된 市民社會下에서는 이미 그리 큰 美德이 아니다. 學父兄이 子女들의 擔任先生님을 訪問하고 若干의 金錢의 선물을 한다든가

轉勤하는 派出所長에게 轉別金を 거두어 준다는 것은 어떠한 사람들에게는 美德이나, 어떠한 사람들에게는 容納할 수 없는 腐敗行爲로 規定되고 있다. 이와 같은 價値觀의 consensus가 희박한 狀況下에서의 規制는 極히 困難하며 이른바 E. Durkheim이 展開한 anomie 現象을 惹起시킨다. 그의 anomie의 概念은 어느 社會나 集團에 있어서의 相對的인 無規制 狀態를 말하는 것이다.

R. Maclver 나 D. Riesman은 보다 더 心理學的 立場에서 이것을 說明하고 있다. 그들에依하면 anomie란 道德的 根源을 박탈 當한 사람이라든가 아무런 標準도 없이 다만 統一性이 없는 衝動을 가진 사람이라든가 또는 이미 何等의 連續感이나 民族感 또는 義務感을 가지지 않은 사람들의 心的 狀態를 뜻한다. 이러한 anomie狀態下에 있는 사람은 精神的으로 황폐하여 自己自身에게만 反應하고 아무에게도 責任感을 갖지 않는다. 그는 他人의 價値를 嘲笑한다. 그의 唯一한 信念은 否定的 哲學이나 그는 未來도 없고 過去도 없는 순간적인 感情에 살고 있다. 그리고 anomie란 個人的 社會的 凝集感이 破壞되었거나 致命的으로 弱화된 心的狀態이다. (12)

이러한 anomie 現象은 特히 發展途上에 있는 國家社會에서 보다 더 濃厚하게 窺보이는 것 같다. 그것은 大型船舶과 小型船舶의 요동 상태와 같은 것일지도 모른다. 即 小型선박내에 있어서의 若干의 無秩序에서 오는 均衡의 상실은 그 船舶을 크게 요동 시킨다. 傳統的인 生活양식과 產業構造에 急激히 이식된 西歐의 自由, 民主, 合理主義的 思想이 衝突되어 前述한 바와 같은 價値의 對立과 混亂이 惹起되는 것이다.

그리하여 社會的으로 모든 계층이나 年令層에게 받아들여지는 行爲의 種類나 양식이 불투명하여진다. 그리하여 어느 것이 正常的인 行爲이고 어느 것이 非正常的인 行爲인지를 識別하기가 極히 어렵게 되어가는 것이다. 여기서 正常的인 行爲란 特定한 社會的 諸條件에 對하여 心理的으로 期待할 수 있는, (비록 그것이 文化的으로 또는 規程上 是認되어 지는 것이 아니라 할지라도) 反應을 말한다. 勿論 여기서 逸脫的 行爲를 惹起시키는 個人的인 生物學的 差異라든가 「퍼스낼리티」의 相異를 否認하는 것은 아니다. (13)

여기서 말하는 正常的이란 그 社會의 普通 사람이라면 또는 그 階層의 大部分이 그러한 反應도 보였을 것이라는 意味에 있어서의 反應을 말한다. 그러한 意味에서 非正常的 行爲者란 心理的인 異常성이 있는 者의 行爲를 말하는 것이 아니고 正常的인 心理狀態에 있는 者의 行爲를 뜻한다. 그리하여 法的으로 容認되지 않는 逸脫行爲가 正常的인 行爲로 社會的으로 또는 日常的인 行政行態로서 받아들여지고 있는 것이다. 예를 들면 前述한 準公式文化下的

(12) R.M. Maclver, *The Ramparts We Guard*, New York, Macmillan Company, 1950, pp. 84-85  
David Riesman, Reuel Denney and Nathan Glazer, *The Lonely Crowd*, New Heaven, Yale Univ., Press. 1950, pp. 287.

(13) E.H. Sutherland, *Principles of Criminology* New York Lippincott, 1960, p.106.

出張 旅費 를 第二의 俸給으로 職員들에게 支給하는 것은 法的으로는 違法이고, 逸脫된 不正行爲인 것이나 우리 나라의 行政文化에서 正常的인 行爲로서 大部分이 容認되고 慣例化되어 왔었다. 또한 地方에 出張을 간 中央의 高級公務員을 그 地方의 官署에서 「술한잔 내고」 車費를 대어준다는 것은 오히려 前述한 바와 같이 美德으로 大部分의 公務員들에게 받아 들여지고 있었다. 따라서 이들에게는 이것이 極히 正常的인 行爲인 것이며 그러한 待接을 하지 않는 公務員을 오히려 「섭섭하다」든가 「쾌씸하다」, 「그럴수 있느냐」하는 식으로 非難한다. 非正常이 正常이고 正常이 非正常化하는 境遇이며 이러한 例는 얼마든지 볼 수 있다.

이와 같은 逸脫行爲의 正常化는 行政文化上的의 潤活油의 役割을 할지도 모르나 그것은 行政文化의 타락을 가져 올 수도 있으며 前述한 바와 같이 行政의 公式機能을 弱화시키고 나아가서 行政의 anomie 現象을 招來하는 것이며 이러한 現象은 價値體系의 혼란 또는 未確立에서 오는 경우가 많다.

逸脫行爲가 正常化되는 또 하나의 경우를 前述한 行政文化를 包含한 社會的 文化的 構造속에서 찾을 수 있다. 即 이러한 社會的 文化的 諸 構成 要素中에서 두가지 要素만을 놓고 보기로 한다. 그 하나는 文化的으로 規定된 目標나 目的 또는 關心이며 大部分의 사람들로 부터 正當한 目標로서 표방되는 것이다. 사람에 따라 그러한 目標에 對한 意義라든가 感情에 있어서 多少의 差異가 있을지도 모르나 大體로 사람들이 願하는 바의 것이다. 例를 들면 經濟的 成功, 높은 地位, 官費外遊, 世界旅行 등이 그것이며 이것은 적어도 生物學的 欲求와 無關한 것은 아니나 直接的인 것은 아니며 적어도 社會的 文化的 欲求에 屬하며 사람들은 이것을 얻기 爲하여 行動한다. 또한가지 要素는 이러한 目標를 達成하기 爲한 手段이다. 이러한 目標를 達成하기 爲한 여러 가지 方法이 있으며 또한 科學은 이러한 目標를 達成하기 爲한 效果의인 技術的인 方法을 提示하나<sup>(14)</sup> 社會的 文化的 諸 規範은 어떠한 方法은 이것을 禁하고 있다.

即 社會集團에는 그러한 目標를 達成하기 爲하여 許容된 行動양식이 있으며 그 構成員은 이러한 양식에 따라서만 그러한 目標의 達成을 許容하고 있는 것이다. 그러한 方法 또는 手段 또는 行動양식은 明白하게 規定된 것도 있고, 좋은 것으로 또는 옳지 못한 것으로 事實上 慣例로 되어 있는 것도 있다. 그리하여 어떠한 사람이나 또는 一團의 사람들이 이러한 規範을 犯하여서 까지 目標를 達成하였다며는 社會는 그들을 「치사하다」, 「비겁하다」, 「더럽다」, 「天人共怒할」, 「그렇게도 權力이 좋은가?」라는 非難과 制裁를 加하고 이러한 非難과 制裁는 다시 制度的 規範을 守護하여 사람들의 行動을 制約하는 것이다. 이때 正常的 行爲란 이러한 目標나 그것을 追求하는 行爲가 共히 社會的으로 容認되는 경우를 말한다. 이와같이 一

(14) 金海東, 調查方法論講義, 三中堂, 1962, p.23. 및 R.K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Free Press, 1957, Chap. 4.

一般的으로 手段의 同調 또는 合法性을 正常的인 行爲라고 하고 그것으로 부터의 逸脫을 非正常的인 行爲라고 하며 많은 腐敗行爲가 여기에 屬한다. 이때 이러한 逸脫行爲가 正常的인 行爲化되는 것은 文化的 目標가 지나치게 強調되어 그것을 達成하기 爲한 制度的 手段의 選擇에 關하여는 이것이 等閑視되거나 또는 그 規範性보다는 結果的 效果性을 보다더 重要視하는 데에서 이루어지는 것이다.

例를 들면 經濟的 成功을 達成한다는 것은 大部分의 自由民主主義 社會의 構成員의 文化的 至上目標의 하나이다. 黃金을 崇拜하는 態度는 그것이 다른 大部分의 價値를 取得하는 手段이 될 수 있다는 事實을 恒常 習得하고 있다. 그것은 좋은 飲食과 화려한 宅第뿐만 아니라 權力과 知識을 그 앞에 굴복시킬 수도 있으며 境遇에 따라서는 有罪를 無罪로 하고 또한 勳章으로 만들 수 있는 魔力을 지니고 있다고 大部分의 사람들이 생각하고 있다. 이러한 黃金을 萬能視하는 態度는 社會가 不安定할 때에 特히 政治的으로 不安定할 때에 強하게 나타난다. 美國의 경우는 黃金을 萬能視한다기 보다는 黃金을 崇拜하는 態度인 것 같으며 이것은 高度의 資本主義 社會體制 自體의 當然한 귀결인 것 같다. 그러나 우리의 경우에는 社會的으로 容認된 手段에 依하여 이러한 金錢을 獲得할 수 있는 機會가 너무나도 制限되어 있다. 많은 사람들이 正直한 方法에 依하여 돈을 벌수 없다고 말하고 있다. 卽 열심히 일을 하고 正直하게 法規程대로 시설투자를 하고 稅金을 내서는 到底히 장사가 안되고 事業의 維持가 안된다는 것이다. 所謂 고지식한 사람이란 이러한 制度的 規範에 同調하는 사람으로서 보통 正直한 사람, 良心的인 사람을 뜻하며 이러한 用語가 가지는 또 하나의 뜻은 그러한 生活양식이 不利하다는 것과 그러한 制度的 規範에 對한 同調의 거부의 態度를 表示하는 것이다. 또한 많은 企業家들이 官의 庇護 없이는 (公務員들의 不正) 經營을 유지할 수 없다는 思考方式도 亦是 그러한 態度이다. 이것은 마치 運動競技에 이기는 것만을 지나치게 追求하는 나머지 恒常 敗北의 고배를 마시는 사람들이 競技의 規則을 違反하는 事例와 같다.

卽 容認된 行爲에 依하여 容認된 目標을 獲得할 機會가 그 社會의 構成員의 大部分에게 너무나 작을 때 이와 같은 變則的인 行爲가 支配하게 되고 그러한 意味에서 역시 前述한 바와 같은 意味의 正常的인 行爲化가 이루어지는 것이며 이것은 나아가서 걷잡을 수 없는 Anomie 現象을 招來하게 되는 것이다. 이때 이러한 變則行爲를 음폐하려고 試圖하는 것이 普通이며 이것은 그도 亦是 그러한 行爲가 不正한 것임을 알고 있다는 증거이다. 卽 內面化한 文化的 制度的 規範이 殘在하여 一種의 情緒的 갈등을 惹起시키는 것이다. 이것이 곧 罪意識 또는 良心의 苛責이다.

그러나 追求하는 가치가 그에게 너무나 比重이 크거나 他人의 그러한 行爲를 너무나 빈번히 보거나 또는 自身 그러한 行爲가 반복되며는 그러한 罪意識은 鈍化되고 情緒的 갈등은 漸次로 消滅된다. 이러한 現象이 支配的인 경우가 곧 Anomie 現象이며 道德的 퇴폐(demoralization)

zation)이며 制度的 崩壞인 것이다.

故로 文化的 價値와 制度的 手段이 均衡을 이루고 있는 社會가 健全한 社會이다. 卽 目標의 達成에서 만족이 얻어질 뿐 아니라 그것을 達成하는 制度的 手段에의 同調自體에도 直接 滿足을 얻을 수 있어야 한다. 그렇게 되기 爲해서는 이에 符合된 行爲에 依한 努力은 어느 程度 그의 目標의 達成과 比例하는 社會體制가 되어야 한다는 것이다. 正直하게 熱心이 努力하면 그만큼 代價가 수반될 수 있는 社會體制가 均衡된 社會라는 것이다.

끝으로 이러한 目標 또는 價値의 過度한 強調와 手段 또는 規程의 過度한 同調의 結果에 對하여 附言하고자 한다. 卽 目標에의 過度한 執着은 前述한 바와 같이 腐敗現象을 包含하는 anomie를 招來하나 發展의 變化에의 原動力이 되기도 한다. 또한 手段과 規程에의 過度한 同調는 社會的 安定을 가져오나 同時에 이것은 形式主義化된 社會의 軀殼을 가져온다. 그리고 여기에는 Merton 이 말하는 儀禮主義<sup>(15)</sup>와 新奇恐怖症(neophobia)이 包含된다. 우리나라에 「분수에 맞도록 살라」 또는 「지나친 欲心을 내지 말라」는 말들도 이에 屬하며 이것은 欲求의 水準을 切下하라는 뜻이며 無事安逸에 이르는 入口이기도 하다. 故로 發展의 力量은 合法的 可能性의 크기와 比例한다고 말할 수 있다. 따라서 手段이 非正常的인 일 수록 發展의 程度가 크다는 命題를 信奉하는 個人은 極히 冒險的이고 危險한 사람이다.

## 第二節 人間으로서의 公務員

모든 人間이 根本的으로 利己的이며 自己發展을 爲하여서만 行動하는 것은 아니다. 人間의 欲求를 一般的으로 生理的 欲求(physiological needs)와 社會的 欲求(social needs)로 나눌 수 있으며 이러한 欲求에는 階層이 있어서 低級의 欲求(lower needs)가 充足되며는 보다 더 高次的 欲求(higher-needs)으로 發展하여 그칠줄을 모른다는 것이 心理學者들의 研究結果이다. 例를들면 Maslow 는 人間의 欲求의 階層(hierarchy of needs)을 다음과 같이 提示하고 있다.<sup>(16)</sup>

1. 生理的 欲求
2. 安全의 欲求 (safety needs)
3. 所屬과 愛情의 欲求 (belongingness and love needs)
4. 尊敬의 欲求 (esteem needs)
5. 自己實現의 欲求(needs for self-actualization)

또한 D. McGregor 도 이와 大同小異하게 다음과 같이 말하고 있다.<sup>(17)</sup>

1. 生理的 欲求(生活維持의 欲求)

(15) R.K. Merton, *Social Theory and Structure*, Glencoe, The Free Press, 1957, p.170.

(16) A.H. Maslow, *Motivation and Personality*, New York, Harper & Brothers. 1954, pp. 63-154

(17) 田杉競, 組織의 綜合理論, 日本京都大學經濟學會, 1960, p. 3

2. 安全과 安定的 欲求(safety and security needs) 위험 威脅 및 損失로 부터 保護를 받자는 欲求.
3. 社會的 欲求(귀속감, 同僚들로부터 받아 들여지고자 하는 欲求)
4. 自我的 欲求 (自主性, 自尊心, 自信, 知識, 地位, 名聲等에 對한 欲求)
5. 自己充實에의 欲求 (自己개발, 獨創的인 人間이 되고자 하는 欲求)

특히 McGregor는 一般的 經營管理者들이 職員들에 對하여 그 底邊에 가지고 있는 共通的인 見解는 人間에 對한 不信感이라고 前提하고 이들의 生覺을 다음과 같이 整理하고 있다.

- ① 普通의 人間은 原來 게으르며 될 수 있는 限 일을 避하려고 한다.
- ② 普通의 人間은 野心이 없고 責任을 지려고 하지 않으며 他人에 依持하고 指導를 當하기를 좋아 한다.
- ③ 普通의 人間은 先天的으로 自己 中心的이며 組織의 要求에는 無關心하다.
- ④ 따라서 組織이 그 目的을 達成하려면 強制, 管理, 指導, 處罰等의 方法이 必要하다.

그리하여 그는 이러한 假說을 X 理論이라고 하고 이것이 事實이 아님을 여러 가지 角度에서 立證하려고 試圖하였다. 그리고 그는 前述한 動機를 構成하는 欲求의 階層論을 提示하고 人間의 欲求와 行動에 關하여 基本的인 欲求가 充足되면 그것은 이미 動機로서 行爲에로 이르는 機能이 中斷되고 보다 더 높은 次元의 欲求에 依하여 行動한다는 것이다. 따라서 그는 前述한 X 理論은 生理的 欲求가 充足되지 않은 極限 상황下에서만 問題가 되고 그것이 어느 程度 充足되면는 이미 妥當하지 않다는 것이다. 그리하여 그는 새로운 組織의 基礎로서 人間의 行動에 關하여 다음과 같이 말하고, 이것을 앞의 X 理論에 對하여 Y 理論이라고 한다.

- ① 人間은 原來 組織의 目標에 對하여 消極的이거나 抵抗을 나타내는 것이 아니다. 外的인 強制나 罰의 威脅이 없어도 組織目的에 自己를 同調하고 統制할 수 있다.
- ② 動機, 自己啓發의 潛在能力, 責任을 지는 能力, 組織의 目標에 自己의 行動을 맞추어 나간다는 것은 人間에 固有의 것이다.
- ③ 自主性的의 滿足이나 自己充實이라는 代價가 있으면 人間은 組織目的의 達成에 헌신적으로 노력한다.

이러한 見解들은 一見 人間은 根本적으로 利己的이며 自己의 發展을 爲하여서만 行動하는 것 같은 印象을 준다.

그러나 利己的이라는 말과 利他的이라는 말은 本質적으로 直接的인 것과 間接的이라는 差異에 不過한 것 같다. 前述한 低級의 欲求는 보다 더 「利己」에 直接的이고 高次的인 欲求는 보다 더 「利己」에 間接的이다. 即 前述한 欲求階層의 第 3 段階 以上은 적어도 利他的인 面이 強하다. 民主主義의 愛國愛族의 本質은 自己와 自己의 家族, 自己의 所屬集團, 또는 地域, 自己의 나라의 順으로 이것을 保存하려는 말하자면 穩保存의 欲求體系를 意味하는 것

으로도 理解할 수 있다.

이러한 立場에서 본다면 自己의 所屬機關이나 集團을 爲하여 行動하는 것은 利己的이라고 보다는 利他的이라고 表現하는 것이 普通이며 이러한 意味에서 人間을 반드시 利己的이며 自己發展을 爲하여서만 行動하는 것이 아니라는 것이다. 그러나 一次的으로 人間은 于先 自己와 自己의 家族을 爲하여 行動한다는 것만은 自由民主主義社會에서의 보편적인 事實이다. 이러한 가장 初步的인 事實을 外面하고 人間의 利他心과 愛國心의 缺之만을 責하는 것은 하나의 僞善이고 또한 그 自身の 生活手段인지도 모른다. 이와같은 欲求가 어떠한 것이든 間에 公務員은 官僚組織속에서 이것을 求하기 爲하여 勤務한다. 이러한 欲求의 具體的인 內容과 種類와 程度는 勿論 極히 多樣的이나.

그리하여 어떠한 것은 이것을 금하고 있고 어떠한 것은 이것을 容認하고 권장한다. 이러한 欲求를 充足하는 方法도 勿論 多樣的이며 이러한 方法과 手段도 어떠한 것은 容認하고 어떠한 것은 容認하지 않는다.

進級, 轉勤, 補職, 外國出張, 좋은 事務室, 어떠한 事業의 承認, 權限의 擴大, 地位의 強化, 部下로부터의 尊敬, 上級者로 부터의 認定, 이러한 것을 阻害하는 公務員의 해고와 與件의 除去, 經濟의 潤택과 安全한 生活基盤의 造成, 休息과 慰樂, 特定한 部下에 對한 溫情, 또는 特定人의 採用 等은 公務員들이 願하는 것들이며, 이러한 欲求를 達成하는 方法도 亦是 얼마든지 열거 할 수 있다. 그러나 이러한 欲求 또는 目標와 이것을 達成하는 手段은 共히 어느것은 明文規程으로 그리고 어느것은 社會的 慣習, 規範 또는 行政文化속에서 禁止되고 있는 것이다. 이러한 規程이나 規範에 違反되는 欲求의 追求와 手段을 取하는 것이 곧 逸脫行爲이며 腐敗行爲는 바로 여기에 屬하는 것이다.

### 第三節 欲求追求의 諸方法

옳바른 行爲란 許容된 目標를 許容된 方法에 依하여 追求하는 것이다. 進級을 爲하여 熱心히 勤務하고 上級者의 認定을 받기 爲하여 能力을 培養하는 것은 옳바른 行爲이고 容認된 行爲인 것이다. 그러나 이것은 正常的인 行爲와 區別된다. 正常的인 行爲란 前述한 바와 같이 普通사람이면 또는 大部分의 사람은 그러한 상황下에서 그러한 行爲를 取할 것이라는 경우의 그러한 行爲에 해당 한다.

#### ① 容認된 目標를 追求하는 諸逸脫行爲

前述한 公式文化下에서 例를 들면 進級이나 轉勤을 特殊한 경우를 除外하고는 要求하거나 要請하는 것이 아니라 그러한 조치를 取하여 줄 것을 기다리는 것이다. 그는 묵묵히 自己가 맡은 일만을 遂行하여 나가는 것이다.

그러는 동안에 決定權者가 알아서 處理하는 것이다. 따라서 말없이 實力과 誠實으로써 善意의 競爭을 하는 것이다. 이때 決定權者에게 能動的으로 그러한 것을 要求하는 것은 「퀘어푸레이」가 아니다. 이와같은 理想的인 狀態를 造成하는 것은 決定權者의 能力과 態度에 크게 달려 있다. 特히 이때 公正性을 잃지 않는다는 것은 가장 重要한 일이다. 그러나 問題는 이러한 方法에 依하여 目標을 達成할 수 없다고 確信할 때에 公務員들은 公務員의 正道인 「퀘어푸레이」의 諸規範에서 逸脫하여 다음과 같은 諸方法에 依한다.

#### (가) 私的 忠誠에 依하는 方法

이것은 決定權者 또는 決定에 影響을 미칠수 있는 者에 對하여 私的인 忠誠을 表示하는 것이다. 同情이나 人間味에 호소하는 경우도 이에 屬한다. 特히 地位가 不安定한 決定權者는 部下의 能力보다는 私的인 忠誠을 더욱 重要視하는 것 같다. 特히 이러한 忠誠派의 특징은 業務보다는 決定權者의 性格, 취미, 私生活, 연고자等に 보다 더 敏感하며, 대개의 경우 阿附가 수반된다. 또 하나의 특징은 이것이 一般的인 上級者 또는 윗사람에 對한 예의범절 또는 親切과 識別하기가 어렵다는 點이다. 따라서 忠誠派들은 그것을 第3者에게는 예의나 親切이라고 辨明한다. 그러나 이러한 私的인 忠誠行爲가 金錢的인 腐敗行爲보다 行政機能을 弱化시킬 可能性이 더욱 심한 경우가 있으며 特히 決定權者가 이것을 비싸게 받아 들이는 경우는 더욱 그러하다. 이러한 點에서 지나친 私的인 忠誠行爲는 腐敗行爲에 屬한다고 보아야 할 것 같다. 또한 이것은 組織內에 惡性派閥을 造成하기도 한다.

#### (나) 연줄(personal tie)

이것은 決定權者에게 能히 影響을 줄수있는 第3者를 動員하는 것이다. 大體로 國會議員이나 有力한 政治家라든가 其他 決定權者가 公的인 立場에서 그의 뜻을 無視할 수 없는 사람들이다. 이때 그의 請을 들어 주는 것은 前述한 準公式文化에 屬하여 私的인 立場에서 無視할 수 없는 사람의 請을 들어주는 것은 地下文化에 가까운 것이다. 따라서 이들은 決定權者가 無視 못하거나 또는 아주 親近한 사이에 있는 者가 누구인지를 把握한다. 경우에 따라서는 두다리 세다리를 거쳐서 그러한 사람에게 接近하는 일도 있다. 이때 決定權者가 無視 못할 有力者가 그의 背後에 있다는 것을 直接 間接으로 決定權者에게 表示하는 方法도 있으며 이것은 後述하는 危脅에 屬하는 경우도 있다. 이 경우에는 허위와 과장이 수반되는 것이 보통이다.

#### (다) 買 收

이것은 典型的인 腐敗行爲이며 地下文化에 屬한다. 例를 들면 進級, 「좋은 자리」에의 轉補. 「좋은자리」의 維持를 爲한 投資인 것이다. 그들의 大部分은 그 資金을 腐敗行爲에 依하여 回收하고 그리고 다시 이것을 投資하는 것이다. 그리하여 「좋은 자리」에 長期間 있는 官吏는



恒常「좋은 자리」에만 주로 있게 되고 一時「閑職」에 갔다 하더라도 곧 「좋은 자리」에 돌아오게 된다. 그러나 閑職에 오래 있던 官吏는 一時「좋은 자리」로 轉補되더라도 곧 閑職으로 밀려 나가게 된다. 이것은 그러한 자리를 維持할 資本의 궁핍에서 오는 경우가 많다. 그리하여 官僚組織內에 富益富, 貧益貧의 現象을 招來하는 것이다.

(라) 危 脅

위협이란 주로 決定權者의 不正이나 其他 弱點을 폭로한다든가 또는 其他의 方法으로 決定權者를 궁지에 몰아넣겠다는 式의 攻撃的 態度를 直接 또는 間接으로 決定權者에 表示하는 行爲이다. 이것은 따라서 決定權者를 감시하는 役割을 하게되는 것이며 弱點이 있는 決定權者는 가장 두려워하는 行爲이다. 그러나 그러한 弱點이 없거나 地位가 確固한 決定權者에게는 아무런 效力이 없다.

(마) 後退와 攻撃

目標의 追求를 爲한 「퀘어푸레이」에 승산이 없다고 確信하면, 그리고 特히 그 目標가 그에게 決定的인 意義를 가졌고 그리고 끈질긴 不正한 公務員들은 大體로 忠誠, 그 다음에 연줄, 買收, 위협의 順으로 그 手法을 바꾸거나 대개의 경우는 이러한 諸手法을 併行하여 目標의 追求에 注力한다. 그러나 이러한 모든 手法에도 不拘하고 目標를 達成하지 못하거나 그러한 手法으로 通하지 않는다고 判斷되면 後退와 공격적 태도를 취한다. 여기서 後退와 공격이란 共히 目標追求의 中斷 또는 체념을 뜻한다. 特히 後退란 目標追求의 中斷에서 無事安逸로 흐르는 것을 말하며 모든 行政行爲가 受動的이고 形式的이며 積極性과 創意性이 결여된 상태를 말한다. 극단적인 後退는 그 集團으로 부터의 脫退를 말한다. 辭職, 轉出, 軍의 경우는 脫營, 또는 自殺이 그것이다. 그러나 大部分의 경우는 아마 儀禮主義에 흐르는 것이리라<sup>(18)</sup> 이것은 自己의 目標水準을 切下하는 것이며 온건하게 일을 處理하며, 自己가 나설 필요가 없다는 式의 態度이다. 그리고 處罰의 恐怖 때문에 無氣力하여지고 틀에 박힌 行動類型을 가져오는 것이다. 바꾸어 말하면 公式文化에 있어서의 目標를 포기하고도 여전히 그리고 어쩔 수 없이 制度的 規範에 同調하는 態度인 것이며 때로는 目標의 轉換을 招來한다.

이에 對하여 攻撃은 그러한 文化體系의 否定을 말한다. 따라서 이것은 破壞的인 것이다. 가벼운 것은 조소에서 부터 심한 것은 下克上 그리고 더욱 심한 것은 革命으로 이르는 것이다. 冷笑主義(cynicism), 道德的 反應의 消失, 幻滅感, 술주정, 욕설, 비난, 代案이 없는 批評等이 이에 屬한다.

② 許容되지 않는 目標의 追求(不正)

官僚組織에서 許容되지 않는 目標를 追求하는 行爲는 그 自體가 不正行爲이다. 前述한 公式文化 體系에서 許容된 價値의 獲得이 不可能한 경우에 招來되는 逸脫行爲인 경우도 있고

(18) R.K. Merton, *op. cit.*, p. 170

또한 「획어루레이」의 포기에서 오는 目標轉換인 경우도 있다. 例를들면 熱心히 勤務하고 進級이 되어도 生計를 維持할 수가 없다는가 將來의 生活의 保障에 회의를 느끼는 경우에 不正行爲에 依하여 國庫의 一部를 取하려고 하는 態度는 前者에 對한 例이고 進級도 안되고 自己의 趣味를 살릴 수도 없고 위선도 서지 않으니 돈이나 벌자 하는데에서 오는 各種 不正行爲가 後者의 例이다. 그러나 아마 一般的인 경우는 大體로 多少나마 두개의 理由가 混合되어 있으리라고 본다. 主로 前述한 後退와 攻擊의 態度의 所持者가 이에 屬한다.

## 第五章. 腐敗의 피해와 그 主要分野

公務員의 不正을 重要視하는 理由의 하나는 아마 그것이 政黨政治體制에서는 政權自體를 危機에 몰아 넣고 경우에 따라서는 革命의 가장 큰 口實이 된다는 點이다.

그러나 그 政權을 維持하기 爲한 政治資金의 相當한 部分이 이러한 公務員의 不正과 關聯되어 있다는 것도 現實적으로 否認하기가 어려울지도 모른다. (19)

政治資金과 關聯된 不正을 不得已한 惡이라고 規定지을 수는 없다. 그러나 모든 種類의 不正이 政治資金과 關聯되어 있는 것은 아니다. 여기서 于先 不正이 가져오는 腐敗 또는 被害의 內容을 整理하여보면 다음과 같다.

于先 不正은 國家의 資源의 損失과 浪費를 招來한다.

둘째 政府를 不信하고 증오하게 하여 政權을 危機에 몰아 넣는다.

셋째 政府의 政策效果를 低下 또는 鈍化 시킨다.

넷째 行政의 機能을 弱화시키고 秩序를 破壞 한다.

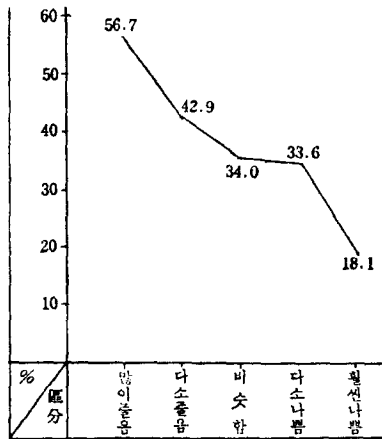
다섯째 誠實한 公務員과 國民의 士氣를 低下시키고 勞務意欲과 努力의 意欲을 挫折시킨다. 原則적으로 이러한 모든 被害가 모든 種類의 不正에 共通적으로 存在하고 있는 것은 아니다. 그리하여 여기서 어떠한 種類의 不正이 어떠한 內容의 被害를 招來하는 것인지 그리고 어떠한 分野에 많이 있을 수 있는 것인지 살펴 보기로 한다.

여기서 提示된 不正의 分野는 不正을 어떠한 方法이나 基準으로 分類한 것이 아니다. 事實上 公務員의 不正을 分類한다는 것은 一般犯罪를 分類하기 보다는 훨씬 어려운 일이다. 一般犯罪의 分類 自體가 極히 어렵다는 것은 周知의 事實이다. 刑法이나 犯罪에 부과되는 罰의 種類나 程度에 따라서 또는 犯人의 身分에 따라서 또는 加害의 種類에 따라서 數 많은 分類가 이루어졌고 또한 試圖되고 있다. 그러나 그러한 分類가 犯罪의 原因을 규명하고 이것을 統制하는데 適合한, 換言하면 犯罪學的인 立場에서 아주 有用한 分類는 되지 못하고 있는 것 같다. 더욱이 公務員의 不正의 分類는 이러한 程度의 一般犯罪의 分類에도 크게 미치지 못

(19) 前釜山市長 金大萬氏事件

도표 28.

前政權에 比較한 公務員不正腐敗에 대한 見解와 朴大統領 支持率



자료 : 行政問題研究所, 國民의 政治性向 및 態度에 대한 調査, 1966, p. 163. (無應答, 未詳, 모든 다, 를 除外한 응답카테고리의 支持者의 比率)

하고 있다. 이러한 不正의 分類가 어느 程度 適合하게 이루어질 수 있느냐 하는 것은 全然 研究의 目的과 政府統計의 整備程度에 달려 있다고 할 수 있다.

그리하여 여기서는 序文에서 指摘한 바와 같이 公務員의 腐敗行態의 過程의 構想에 參考가 된다고 思慮하여 가장 腐敗의 빈도가 크다고 생각되는 몇 가지 分野에서 主로 그 不正의 內容을 中心으로 살펴보기로 한 것이다.

### 第一節 計劃上的 不正

이 단계에서의 不正은 大體로 가장 그 規模가 크고 그리고 計劃인 것이다. 이것은 個人이나 公務員이 利害關係가 있는 事業을 造成시키거나 利害關係가 있는 地域과 關聯된 事業을 展開시키도록 計劃을 作成하는 것이다. 이러한 事業의 가장 典型的인 것이 都市計劃이다.<sup>(20)</sup> 利害關係가 있는 사람 所有의 土地에 道路建設을 시킨다든가 河川埋立 事業을 하도록 한다든가 또는 反對로 計劃을 變更시키는 것이다. 打字機를 販賣하는 業者가 事務機械化 計劃을 作成시켜서 打字機를 大量 納品 하도록 한다든가 自己의 地價를 上昇시키기 爲하여 그 地域을 觀光地域으로 選定시킨다든가 工業團地 또는 住宅團地로 選定시킨다든가 獨占과 價格引上을 爲하여 特定 物品의 輸入을 禁止시키는 것 등이 그 例이다.

이러한 種類의 不正行爲는 大體로 開發途上 國家에서는 國家發展, 輸出增大, 國土開發, 各種 團地事業, 農業機械化, 農村近代化, 지붕改良 等等的 裏面에 숨어 있을 可能性은 論理的으로 存在하고 있는 것이다.

(20) 京鄉新聞 67. 1. 31 日字, 社會面, 「道路變更미끼로 收賄: 都市計劃職員 2 名拘束」題下の 記事

또한 이것은 輸出과 其他 經濟建設을 爲한 政府의 莫大한 補助政策의 作成, 特惠政策, 政府의 大規模 建設事業의 決定, 各種 地域開發事業 等 뿐만 아니라 物價나 料金 統制政策에서 부터 關稅問題, 政府財産의 拂下, 卞스의 路線調整 問題 그리고 銀行의 金利調整問題等에 이르기까지 利害關係가 있는 無數한 사람들이 國家發展의 美名 아래 또는 企業育成의 美名 아래, 그리고 個人的인 人的유대關係에 호소하여 그들의 利益을 保護하고 增加시키기 爲하여 關係 高級公務員들에게 金錢의 攻勢를 퍼붓는 것이다. 開發途上國家에 있어서의 不正腐敗의 問題의 가장 큰 것이 아마 이 「카테고리」에 屬하는 것이라고 본다. 利益集團은 이러한 것을 하기 爲한 公式的인 制度인 것이다. 勿論 이중 어떠한 것은 事實上 國家發展에 眞實로 有益한 것이 있고 그렇지 않은 것도 있다. 그러한 까닭에 이것의 不正有無를 識別한다는 것은 極히 어려운 問題이며 또한 이러한 問題는 「政治的」이라는 表題로서 決定되는 경우가 많은 것 같다. 그러나 注意할 것은 이러한 決定에 영향을 미치는 노력 中에는 個人的인 利益도 수반되나 國家的 見地에서도 確實히 利益이 되는 것도 있으며 따라서 當該 公務員이 이것을 어떻게 받아들일느냐에 따라서 國家에 크게 利益을 가져올 수도 있다는 點이다. 事實上 이들 中에는 相當히 有益한 Idea 나 尙항을 判斷하는 直接 또는 間接的인 資料의 口實을 하는 경우가 많다. 그러한 까닭에 그것의 不正 여부를 正確하게 가려낸다는 것은 이것이 大體로 前述한 第 7의 文化圈에 屬하기 때문에 極히 어려운 問題이다.

## 第二節 管理 保管上의 不正

行政力 自體를 弱화시키고 腐敗시켜서 그 機能을 直接 鈍化시키는 種類의 不正이 大部分 이 단계에서의 不正이다. 이 단계에서의 不正은 또한 너무나 多樣的이며 보다 더 一般犯罪의 「카테고리」속에 들어 갈 수 있는 것이 많다. 例를 들면 會計上의 不正이라든가 各種 文書偽造 그리고 有名한 국제우편국의 小包竊취事件 같은 것, 官物私用, 糧穀 不正事件 等이 이에 屬한다. 이러한 種類의 不正은 事實上 그 빈도는 작으나 또한 回數가 많기 때문에 公式統計에는 보다 더 많은 것으로 記錄되는 것 같이 思慮된다. 이것은 주로 「善良한 管理者의 義務」를 다 못한 行爲들이다. 水害복구費用을 잘라먹는다든가, 政府財産을 不正拂下한다든가, 營農資金이나 營漁資金의 一部를 着服한다든가, 건축資材의 一部의 着服같은 것이 이에 屬한다. 特히 會計關係 不正은 여기서 말하는 不正인 同時에 一般犯罪의 「카테고리」에 들어갈 性質의 것이다. 이러한 不正은 따라서 大體로 精密한 監査에 依하여서만 露出되는 경우가 많다. 이것의 被害는 直接 나타나지 않는다. 그러나 이러한 種類의 不正은 그 不正을 음폐하기 爲하여 다른 不正이 수반되는 것이 普通이다. 이러한 行爲는 準公式文化圈內에서 이루어지는 경우도 많으며 大部分의 경우 그 責任은 會計 公務員이 진다. 또한 이러한 不正이 機關長의 提示에 依하여 이루어지는 경우 機關長의 指揮力에 많은 영향을 주며 따라서 會計公務員의 事實上

의 權限이 肥大하여질 뿐만 아니라 다른 不正에 關하여도 機關長이 同意하지 않을 수 없는 弱點으로 化하여 버린다. 이러한 會計公務員과 機關長과의 關係에 關하여는 特別히 研究할 必要가 있다고 본다.

### 第三節 統制 또는 監督上の 不正

이러한 監督, 監査, 檢査, 統制 등의 行政作用上的 共通點의 하나는 이러한 業務의 內容이 主로 어떠한 行爲의 有無 또는 그러한 行爲의 一定基準에의 到達與否의 確認이다.

그리하여 行政對象을 一定한 方向으로 透導하여 나가는 것이다. 따라서 이때의 不正이란 主로 그러한 基準에 未達되었거나 特定한 行爲의 有無를 不問에 부치는 一種의 목인의 代價를 取得하는 行爲이다. 勿論 여기에는 違法을 合法으로 報告하는 말하자면 허위보고를 包含한다.

가장 典型的인 例가 各種 監査나 檢査時에 違法을 목인하고 그代價를 받는 行爲이다. 交通巡警의 交通 또는 道路法規 違反車輛의 목인, 衛生檢査時에 違反된 業所의 목인, 不實工事의 合格 檢査, 協定價格 違反者의 목인, 不良商品 不良藥品의 許可 또는 목인, 無許可建物, 道路를 크게 侵犯하는 商店들, 營業內容의 變更 등의 적발과 목인이 이에 屬하며 有名한 와우 아파트事件도 여기에서 비롯하였다<sup>(21)</sup>.

各種 雜付金이나 寄付金 선별金 등이 定期的으로 또는 結婚式이나 生日 또는 年末年始와 같은 特別한 경우에 거두어 들여지는 것은 勿論 善意的 경우도 있겠으나 大部分 앞으로 있을 監査나 檢査 또는 其他 有事時에 特別히 잘보아(눈감아) 달라는 뇌물의 定期預金の 性質을 띠고 있다. 官의 庇護가 없이는 企業의 유지가 안된다는 이야기는 여기서 비롯한 것이다. 이말은 두가지 意義를 지닌다. 하나는 그러한 行政管理基準自體의 모순이나 非現實的인 것이 많다는 뜻이고 따라서 그러한 基準에 맞추어서는 도저히 企業이 유지 안된다는 것이다.

例를 들면 엄격하게 自動車檢査基準에 맞추어서 自動車を 整備하려면 大部分의 車輛을 폐차처분하고 새로 購入하여야 한다는 것이고, 都市의 營業車나 高速道路上의 고속버스는 制限된 速度로서 달리면 指定된 時間에 目的地에 到着할 수 있을런지 알 수 없으며 다른 會社와의 경쟁에서 질지도 모른다. 大部分의 大學校가 大學設置令上的 基準에 未達이라는 것은 잘 알려져 있는 事實이다. 이것은 政府機關內에서도 亦是 마찬가지이다. 各種 豫算編成基準 같은 것이 그 좋은 例이다. 이러한 감사 또는 檢査機關에서는 언제든지 그러한 法基準의 違反을 簡單하게 摘發할 수 있는 것이다. 그리하여 前述한 準公式文化圈 內에서는 이러한 基準의 엄격한 強要나 摘發은 너무 가혹한 것으로 되어 있다. 이러한 非現實性은 公式文化圈 內에서 認定되고 있다. 例를 들면 物價의 統制의 手段으로 「強力한 衛生檢査」

(21) 東亞日報 67.5.15 日字, 社會面, 「稅務所屬職員拘束 三光企業, 不正林產物 돈받고 默認」題下의 記事

라는 方法을 公式的으로 取하는 것이 그것이다.<sup>(22)</sup>官의 庇護 없이는 企業의 維持가 어렵다는 말이 가지는 또하나의 뜻은 하나의 企業體에서 뜯어가는 機關이 너무나 많다는 뜻을 包含하고 있다. 그러한 까닭에 相當히 有力한 官吏가 그 企業體의 保護者로서 背後에 있어야 어지간한 官吏들이 넘비지 않는다는 뜻이다.

이들은 그 企業體의 稅金에서 부터 入札 또는 事業의 決定이나 選定에 이르기까지 關係機關에 영향력을 行使하여 그 企業體에 有利하도록 돌보아 준다는 것이다. 그리하여 이들은 그 代價로서 定期的으로 또는 그가 한 일의 大小에 따라서 適切한 代價를 받는다. 이러한 경우 違法性的의 識別은 거의 不可能할 程度로 어렵다.

이러한 種類의 不正이 政府의 行政力을 半身不隨의 狀態로 만들고 腐敗시키는 程度는 아마 가장 甚할지도 모른다. 이러한 不正은 對民關係에서 뿐만 아니라 政府內의 감독기관 또는 上級機關과 被監督機關 下級機關과의 關係에서도 똑 같은 方法으로 이루어지고 있다. 前述한 會計上의 不正을 밝힐 뿐만 아니라 其他의 여러 가지 行政이 法規程대로 또는 合法的인 指示대로 執行되었는지 여부를 살펴서 指摘된 法規違反 상황을 違反이 안되는 것으로 또는 모르는 것으로 묵인하는 代價를 取得하는 것이다. 여기서 다시 想起시키고 싶은 것은 前述한 바와 같이 各種 會計 또는 豫算編成基準이 너무나 非現實的이기 때문에 또는 어떠한 業務는 그러한 基準에 依하여 遂行할 수 없기 때문에 이미 準公式文化化한 여러 가지 行政行爲는 事實上 처벌하기가 極히 어렵다. 이러한 경우에 公式法規를 強要한다는 것은 豫算執行이나 업무집행을 不可能하게 하거나 極히 形式的인 것으로 만들어 버린다는 事實이다.<sup>(23)</sup>

그리하여 行政行爲의 基準은 成果爲主가 아니라 法規爲主이고 監査爲主가 되어 버린다. 그러나 이러한 種類의 不正은 行政의 秩序를 크게 破壞하고 地下文化의 形成을 促進한다는 事實을 銘心하여야 할 것이다.

왜냐하면 이러한 種類의 行爲는 大體로 機關長이 會計公務員의 透導에 따라서 承認하게 되는 形式을 取하는 경우가 많으며 이때 그것을 무마하기 위한 資金의 調達을 爲하여 다른 種類의 不正까지 誘發하게 되는 것이기 때문이다. 많은 경우에 이러한 種類의 不正은 그것 때문에 利益을 본 業者들이 그 過多한 利益의 一部로서 充當하는 것 같다. 그리하여 나아가서 이러한 惠恩을 입은 業者에게 다음의 利權을 爲한 便宜를 提供하여야 할 義務感 같은 것이 關係 公務員들에게 생기게 되는 것이다. 이리하여 不正은 惡순환을 거듭하게 되는 것이다. 特히 이러한 種類의 不正은 國家資源의 浪費와 損失을 가져올 뿐만 아니라 政府의 政策效果를 低下시키고 行政의 질서를 破壞하는 것이다. 따라서 무엇보다도 于先 各種 行政管理의 基準의 現實化 作業이 要望된다.

(22) 서울大行政大學院, 公務員制度, 1966. p. 388

(23) 東亞日報, 1971. 7. 29日字, 사회면, 「判事檢事間的 鬭爭事件」

#### 第四節 人事上的不正

人事上的不正은 주로 채용,昇進,轉職,試驗과 關聯된 不正이다. 人事權者의 意識的 또는 無意識的인 偏見과 自由裁量權의 남용 또는 경우에 따라서는 人事 記錄의 偽造와 變造, 試驗問題의 露出 또는 不公正한 採點 등으로 이루어 진다.<sup>(24)</sup>

이러한 行爲의 代價로서 金錢이 수반되거나 權力者로 부터의 壓力이 수반되거나 nepotism 이 發動되는 것이다. 또한 特定한 補職을 維持하기 爲하여 定期的인 上納도 이루어 진다.<sup>(25)</sup> 이中 가장 큰 것은 亦是 人事權者의 人事權의 不當한 또한 無原則的인 行使이다. 이것은 誠實한 公務員의 勤務意欲을 挫切시킬 뿐만 아니라 安定感을 甚히 손상시킨다. 前述한 바와 같이 誠實한 勤務, 積極的인 그리고 創意的인 態度和 昇進이나 其他 人事上的 惠澤은 全然 相關이 없는 別個의 것이 되어 버린다는 것이다. 그리하여 私的인 忠誠心을 招來 또는 強要하는 結果가 되며 이것은 나아가서 上下間의 關係를 極端的인 權威主義的인 것으로 만들어 버리고 下意上達의 communication 通路를 봉쇄하거나 편중된 報告를 듣게 한다. 또한 이것은 나아가서 그 機關의 公務員들의 勤務態度를 極히 形式的인 法律爲主의 것으로 만들고 行政業務의 質을 低下시킨다. 이와같은 人事上的 不正은 그밖에 行政機關에 無數한 害毒을 가져오며 아마 가장 質的으로 有害한 不正에 屬한다고 볼 수 있다.

#### 第五節 Red tape 와 關聯된 不正

아마 그 內容이나 種類에 있어서 가장 多樣的인 不正이다. 이것은 주로 公務員들이 까다로운 行政節次의 이행이나 條件의 充足을 要求하는 過程에서 發生하는 不正이나. 이러한 不正이 생기는 直接的인 그리고 制度上의 原因은 첫째로 條件이나 規程이 너무나 繁雜하고, 둘째 그러한 基準이 非現實的이고, 셋째 關係公務員의 業務量이 많고 따라서 바쁘거나 不親切하고, 넷째 當事者가 時間的으로 바쁘고, 다섯째 當事者가 無知한데에 있다고 본다. 勿論 公務員이나 當事者가 共히 그러한 不正行爲를 미워한다면 처음부터 成立이 안된다. 그리하여 直接 또는 間接으로 또는 定特人(代書房)에게 請負를 시켜서 金品을 傳達하여 目的을 達成한다. 各種 許可, 免許, 認可 심지어는 호적초본을 發給하는데에 이르기까지 金品이 수반되는 경우가 있었다. 작은 것은 담배값 또는 점심값에서 부터 큰 것은 相當한 權力과 金錢이 同時에 수반되는 것까지 있다. 예를 들면 양조장 許可 같은 것은 一般사람들은 勿論 相當한 理由가 있겠으나 도저히 엄두를 못내는 일이다.

경우에 따라서는 關係公務員이 周邊의 代書房을 거처오도록 要請하는 경우도 있다. 이것은 相當히 組織化된 不正이다. 이러한 種類의 不正은 特殊한 것을 除外하고는 大體로 그 規

(24) 朝鮮日報, 67.8.16 日字, 社會面, 「清掃員採用에 收賄: 中區와 龍山區廳職員 20 名立件」

(25) 晉州 경찰서 사건

모가 작다. 그러나 이것이 國民士氣에 미치는 영향은 아마 가장 큰 것이라고 본다.

旅券發給, 各種 輸出入 許可, 開墾許可, 業營許可, 건축허가, 登記, 各種 免許, 漁業許可等 民願事務를 담당하는 機關에 이러한 red tape에 수반되는 不正이 많다. 「되는 일도 없고 안 되는 일도 없다」는 말은 따라서 全然 不正이 없이 公式으로 이러한 用務를 보려면 相當한 時間이 걸리거나 條件이 너무나 까다로워서 여러 번 왔다 갔다하여야 한다는 뜻과 그리고 金品이 수반되면 빠른 時間에 그리고 약간의 基準未達이나 不備한 點이 있더라도 잘 된다는 것을 말한다. 이때의 金品은 이러한 red tape를 없애는 代價이며 만일 이것이 수반되지 않거나 期待可能性이 없으면 特히 不正公務員의 態度는 極히 公式的이고 「지금 바쁘니까 來日 오라」, 「또는 上級者가 不在中이다」는 式의 red tape 現象이 나타나며 親切이라든가 奉仕라든가 하는 것은 行方不明이다. 이러한 親切과 奉仕 또는 協助는 돈과 權力에만 따라 다니며 이것이 民怨의 源泉이 되는 것이다.

#### 第六節 용자 또는 貸付와 關聯된 不正

이러한 不正은 事實上 前述한 red tape와 關聯된 不正行爲의 特殊한 類型이라고 볼 수 있다. 또한 典型的인 韓國的 white color crime 이기도 하다. 그 規模는 72年度에 폭로된 前 외환은행장의 收賄 事件<sup>(26)</sup>에서 부터 작은 것은 몇 萬圓의 營農資金에 이른다. 이러한 事件의 特徵의 하나는 그가 取한 行政的인 조치는 大體로 法的으로는 合法的이며 貸付行爲 自體가 違法的인 面은 比較的 드물다. 그가 받은 뇌물의 代價는 따라서 違法的인 行爲의 代價라기 보다는 오히려 여러 需要者 中에서 特別히 特定人을 擇한 代價라고 하는 것이 옳을 것 같다. 이러한 경우 고맙다는 謝禮를 하는 것이 그러한 慣例로 되어 있으며 同時에 未來를 爲한 布石인 것이다. 그러한 意味에서 이것은 準公式文化圈內의 行爲라고 할 수 있으나 그 謝禮를 거액의 뇌물이라고 規定지을 때는 事實上 地下文化에 屬하며 따라서 第 7의 文化권에 屬하는 行爲인 것이다. 이러한 경우는 보통 相當한 權力者의 알선이 수반되는 것으로 짐작된다. 이때 이러한 謝禮가 없거나 期待하기 어렵다고 判斷되며는 red tape 現象이 發生하여 時間의 지연은 勿論 無數한 까다로운 條件과 理由로서 그러한 용자나 대부가 이루어질지 조차 의심스럽게 된다.

예를 들면 72年 3月의 外환은행장 事件 以後 「新規貸出은 거의 중단되었고 輸出入 業者가 主고객인 外환은행은 요즘 전 같으면 하루만에 끝나던 일이 4~5일 이상 걸린다고 不平하는 業者가 많다. 決裁過程이 까다로워졌기 때문이라고 한다. 다른 銀行도 마찬가지이며 이때문에 앞으로 銀行貸出를 받기가 점점 어려워져 市中 資金難은 더甚해질 것 같다.」<sup>(27)</sup>

(26) 1972年 3月 10日을 前後한 모든 新聞의 社會面

(27) 朝鮮日報, 1972年 3月 17日字, 「숨죽인 金融家」題下의 記事



即 그들에게는 그때까지 그러한 銀行長의 行爲가 「銀行街에서는 慣例에 屬하는 일」이었으며 따라서 이것은 準公式文化圈 內的 일이었으며 이것이 地下文化에 屬하는 犯罪로서 準公式的 文化規範에 違反되는 것으로 規定하였기 때문에 그들의 執務態度는 形式化되고 따라서 red tape 現象이 나타난 것이다. 그리하여 「금융기관의 與信活動이 硬化되고 業界에 甚한 資金難을 가중시키고 있으며 이에 따라 生産活動을 위축시키는 부작용까지 낳고 있다」… 또한 「그동안 편의를 提供하고 있던 一般貸出의 어음改善도 一切 容納하지 않고 期限이 넘으면 연체로 處理하여 버리는가 하면 去來先에 공여하는 當座대일도 大幅 억제하는 조치를 取하고 있다. 이것은 貸出政策을 탄력적으로 執行하지 못하는데 있다. 그리고 去來先의 信用狀態를 考慮하지 않고 5月末까지 不健全債權의 整理에 박차를 加하고 있다」<sup>(28)</sup>.

이때 이들에게는 貸付業務의 目標나 그것의 國家經濟에 미치는 效果는 어떻게 되었든 問題가 아니라 自己들의 行爲의 合法性이 行動規準인 것이며 어떠한 意味에서 그들의 準公式文化圈 保護를 爲한 하나의 低抗이라고 할 수 있다. 또한 이러한 金融機關의 周邊에는 다른 一部 官廳의 경우와 같이 相當히 制度化된 仲介人 集團이 있다<sup>(29)</sup>.

勿論 이러한 仲介人은 法院周邊의 事件「브로커」처럼 職業的인 경우가 많으며, 그 機關의 決定權者와 直接 또는 間接으로 接선되어 있으며, 仲介料金의 時勢도 大體로 形成되어 있는 경우가 많다. 勿論 그러한 機關의 諸決定權者는 그러한 事實을 알고 또는 안면이나 其他 人間關係를 通하여 自己도 모르게 끌려 들어가는 경우도 많을 것이다. 또한 相當히 영향력이 있는 權力者가 避치 못할 청탁에 못이겨서 壓力을 加하게 되는 경우도 많을 것이며 이때에도 謝禮를 하는 것이 慣例로 되어있는 것 같다.

美國의 Fulbright 上院議員을 委員長으로 하는 小委員會는 復興金融會社(Reconstruction Finance Corporation)의 容자실태를 調查하고 正當化하기 困難한 容자가 行하여 지고 있다고 指摘하고 있다. 즉 社會적 目的에 기여할 수 없는 호화판 Hotel, 주로 賭博團의 利用處가 되는 호텔, 破産直前に 있었고 容자후 실제로 파산된 會社, 經歷이 좋지 못한 者가 經營하는 會社, 政府의 容자를 要하지 않는 富裕한 會社, 成功與否가 不確實한 研究目的을 爲한 會社, 團體의 設立等에 對하여 容자를 하고 있었으며 容자가 되자마자 그 會社의 幹部로 轉職하는 例가 많았고 轉職을 條件으로 하거나 暗去來가 없이는 容자가 不可能 하다는 것이다<sup>(30)</sup>.

이러한 腐敗現象은 그 額數의 大小를 막론하고 存在하는 것 같다. 작은 경우 例를 들면 農漁民을 爲한 營農資金이나 營漁資金의 경우에도 亦是 이러한 現象이 窺보인다. 이 때에는 大體로 水協 또는 郡廳職員 또는 里長이나 漁村계장들의 一部가 仲介人의 역할을 한다.

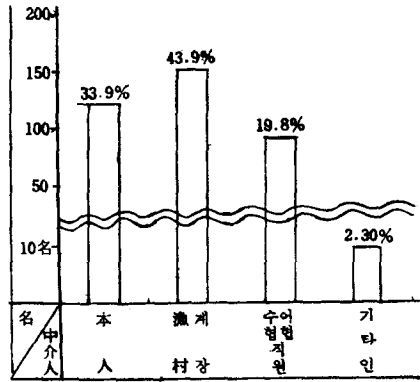
(28) 서울經濟新聞, 1972. 3. 16 日字, 「銀行與信業務위축」題下의 記事

(29) 韓國日報, 68. 4. 25, 社會面 「건축허가에 常習收賄: 城北區廳 건축계장等 9名立件」題下의 記事.

(30) 申宗淳, 行政의 倫理, 博英社, 1971, pp. 210~212.

도표 29.

貸付 또는 援助의 中介人



자료 : 서울大行政調査研究所, 沿近海漁業振興을 爲한 研究, 1971年 p.127

이러한 種類의 不正은 比較的 잘 노출되지 않는다. 이것은 于先 그 被害가 용자를 받는 쪽이 그러한 용자를 通하여 그 以上の 利益으로서 보상되기 때문이며 또한 市中의 高利債의 利率과 比較하기 때문이다. 또한 처음부터 상환할 생각이 없는 용자이기 때문인지도 모른다. 또한 금융기관의 貸付를 받는 사람은 比較的 經濟的 社會的 地位가 높은 사람들이며 따라서 이들은 自己의 不正行爲를 잘 털어 놓지 않으며 또한 이들은 그러한 謝禮를 미리 計算에 넣고 하는 것이기 때문이다.

도표 30.

貸付 또는 援助를 받는데 所要된 經費

5 %미만	5~10%	10~30%	30~50%	50%이상	정식비용이외는 들지않았다
78 명 22.4 %	34 명 9.77 %	7 명 2.00%	2 명 0.57%	— —	195 명 55.9%
미 상	계				
32 명 9.30 %	348 명 100.00 %				

자료 : 연근해어업진흥보고서 1971. 9 註前掲書, p.128

그러나 農漁民의 경우는 주로 仲介人들과의 特別한 人的 유대관계와 仲介料 自體가 그러한 용자에 所屬되는 公式費用이라고 生覺하는데에서 오는 것인지도 모른다. 이러한 용자 대 부상의 부정은 특히 우리 나라의 經濟開發努力의 效果를 多角的으로 弱化시킨다.

### 第七節 補助金 配當과 支給에 따르는 不正

前述한 바와같이 政府機關 相互間의 關係에서 오는 경우가 많으나 특히 政府가 特定한 事業이나 機關의 育成을 爲하여 그러한 事業體와 業務를 資金面에서 支援하는 경우가 많으며,

이와 같은 경우에 그 一部를 謝禮로서 回收하는 方法이다. 따라서 이러한 援助를 받는 사람의 立場에서는 事業의 內容이 不實하여 지거나 規模가 작아진다. 또는 처음부터 國家가 意圖하는 事業以外的 곳에 資金의 全部 또는 一部를 使用하여 버릴 수도 있다. 또는 처음부터 援助額이 過多하게 策定되었는지도 모른다. 例를 들면 社會事業團體에의 補助金이나 食糧 또는 其他 資材가 없어지거나 또는 水害나 한발로 因한 被害의 복구비 같은 것을 支給하는 경우 그 一部를 着服하는 경우도 있으나 支給條件이나 基準 또는 配當額數 調整, 심지어는 해당이 안되는 사람까지 해당을 시키는 것으로 無理한 판단을 하여 그 一部를 謝禮로서 着服하는 것이다. 美國의 Hardy 議員이 海運委員會(Maritime Commission)의 造船 및 海運商社들에 對한 補助金 支給狀況을 調査한 結果도 滿足할 만한 것이 못되며 補助金은 情實에 依하여 割當되고 막대한 浪費가 있었다고 指摘하고 「디트로이트」와 「톨리도」에 있는 2 개의 兵器廠에서도 司令官들이 業者로 부터 贈與를 받은 事實이 判明되었다고 한다.<sup>(31)</sup>

이것은 따라서 前述한 貸付時에 수반되는 不正과 같이 red tape 와 關聯하여 發生하는 不正의 한 形態라고 볼 수 있다. 그리하여 이 경우에 있어서도 國庫의 損失은 勿論 政府의 政策의 質을 크게 低下시키고 그것을 實效 없는 것으로 만드는 要因으로 作用하는 것이다.

#### 第八節 稅金에 수반되는 不正

脫稅를 하지 않고는 到底히 事業을 유지할 수가 없다는 말은 두가지 뜻으로 解釋된다. 하나는 善意로서 自己네들의 收益이 작으며 따라서 稅率이 너무나 높다는 一般의인 不平이고 또 하나는 脫稅行爲를 合理化하자는 말일 수도 있다.

이것은 주로 稅金을 過少하게 策定하여 그 差額의 一部를 着服하는 것이다. 그 밖에 처음부터 稅務公務員이 課稅對象에서 除外하거나 그렇게 하기 爲하여 허위문서를 作成하는 것이다. 또한 그러한 現象은 稅關에 많이 있다. 特히 稅關의 경우는 禁輸品을 묵인 하거나 通關 시키는 것이 있다.<sup>(32)</sup>

특히 後者の 경우는 相當히 專門의인 知識을 要하는 物品들이어서 「삭카린」事件과 같이 一般 稅關公務員들로서는 可否를 判斷하기가 어려운 경우도 있다. 그리고 勿論 여기에도 當事者로 부터의 金品 以外에 權力者로 부터의 여러 가지 壓力이 수반되는 事例가 많다는 것도 짐작할 수 있다. 이것이 國庫의 損失을 가져오고 國家經濟를 어떻게 좀먹는다는 것은 여기서 說明할 必要가 없을 것이다.

#### 第九節 入札에 따르는 不正

이것은 政府機關의 財産을 賣却하거나 또는 事務用品이나 土地같은 것을 구매할 때, 그리

(31) 申宗淳, 行政의 倫理, 서울, 博英社, 1971, p.211,

(32) 國際 금괴밀수 事件

고 政府의 各種 工事時에 수반되는 不正이다. 事實은 政府의 入札制度 自體가 이에 수반되는 不正을 防止하기 爲한 취지下에 수립된 것이나 不正 公務員이나 不正業者들은 이러한 制度의 盲點을 교묘하게 出入한다. 이때에는 主로 구매時에는 時價보다 비싸게 사들이고<sup>(33)</sup> 拂下할 때는 反對로 時價보다 싸게 拂下한다. 이때 業者들의 立場에서는 時價보다 差異가 있어야 代金清算에 따르는 번잡한 行政節次를 거치는데에 所要되는 「費用」과 謝禮를 除하고 겨우 收支가 맞는다는 것이다. 그리하여 最近에는 그러한 差異가 相當히 커야지 業者들이 덤벼들지 그렇지 않으면 「귀찮고 더러워서」 相對를 하지 않는다는 것이다. 이것은 最近에 그 差額이 相當히 줄어들었다는 말하자면 좋은 現象을 말하는 것이고 또다른 面은 官僚主義의 red tape 를 非難하는 소리인 것이다.

工事의 경우에는 大體로 그 工事費를 過多하게 策定하거나 工事を 不實하게 하여 利益의 一部를 着服하는 것이다. 特히 利權이 큰 工事의 경우는 그것에 比例하는 만큼의 權力의 所持者가 영향력을 行使한다.

그리하여 이것도 制度化하여 工事費의 몇%를 바쳐야 되는 것이 慣例로 되는 경우가 있다.<sup>(34)</sup> 勿論 이것도 政治的인 영향력이 수반될 수 있다는 것도 짐작할 수 있다. 이때에 勿論 法規程을 無視하여 所謂 수위계약을 하는 경우도 많다. 그러나 어느 程度의 利益이 수반되는 일은 特定人을 選定하는 것 自體가 恩惠를 입히는 結果가 되며 따라서 謝禮가 수반된다. 이러한 것의 被害에 關하여는 앞의 脫稅의 경우나 檢査時의 不正의 경우나 大體로 같다고 하겠다 가장 좋은 例가 「와우아파트」 事件이다.

#### 第十節 其他 對內的인 不正

政府內 또는 政府機關에서 이루어지는 其他의 不正은 豫算鬭爭, 事業承認, 補助金配當, 機構改革이나 定員策定 時에 이루어지는 行爲들이다.

이러한 行爲는 大體로 準公式 文化圈內에 屬한다. 따라서 그러한 行爲 自體는 어디까지나 公益의 性質을 띠고 있기 때문에 不正行爲의 「카테고리」에 넣기는 힘들다. 問題는 그러한 鬭爭을 하기 爲한 運動費의 調達이다. 特히 特定人의 利益을 爲한 豫算鬭爭이나 事察의 承認을 爲하여 한 것 또는 利害關係가 있는 業者가 資金支援을 한다든가 其他의 壓力을 加하는 경우는 地下文化圈에 屬하는 行爲라고 할 수 밖에 없다.

따라서 地方의 公務員이 그 地域의 發展을 爲한 어떠한 事業의 承認 그리고 資金支援을 爲한 努力은 엄격하게 區別되어야 하나 大部分의 그러한 事業은 公益의 美名下에 이루어지는 것이기 때문에 그 識別이 極히 어렵다. 그러한 까닭에 上級機關이 산하機關의 實態를 精確하게 把握하고 있을 뿐만 아니라 그와같은 事業의 承認基準이나 條件이 合理的으로 決定

(33) 東亞日報, 1971, 12, 14日字, 社會面, 道路公社事件

(34) 東亞日報, 1969, 4, 28日字, 社會面 前釜山市場 金大萬氏事件 新聞

되어 있어야 한다. 以上을 다음表와 같이 整理할 수 있다. (35)

圖表 31. 不正의 分野와 豫想되는 被害

	不正의 分野	行政過程	方 法	豫想되는  피해
1	計劃上の 不正	計劃過程	選擇, 偽造	1. 註國 庫浪 2. 費政策效果 低下
2	管理保管上の 不正	管 理	偽 造	1. 國庫 浪費 2. 行政秩序  파괴
3	統制또는 감독상의 不正	統 制	목 인	1. 行政秩序  파괴 2. 社會秩序  파괴
4	人事不正	管 理	선택, 위조	1. 勤務意欲挫切
5	red tape 와 관련된 부정	管 理	선 택	1. 民怒 政府 不信
6	용자또는 대부상의 不正	計劃, 管理	선 택	1. 國庫浪費 2. 政策效果低下
7	補助金에 수반되는 不正	計劃, 執行	위조, 선택	1. 國庫浪費 2. 政策效果低下
8	稅金에 수반되는 不正	計劃, 執行	위조, 목인	1. 國庫浪費 2. 政策效果低下
9	入札에 수반되는 不正	管 理	위조, 선택	1. 國庫浪費 2. 政策效果低下
10	其 他			

## 第六章 結論(腐敗過程)

### 第一節 結 論

어떠한 現象의 原因을 구명한다는 것은 그 現象自體의 性質을 보다 더 正確하게 理解한다는 事實도 意義가 있겠으나 그러한 現象의 統制手段을 研究하는데 있어서도 많은 경우에 有用하기 때문이다. 腐敗行爲의 原因을 구명하는데 있어서도 이러한 立場을 감안하여 檢討하는 것이 有用할 것으로 思慮된다. 많은 犯罪學者들이 犯罪의 原因을 幸福, 權力, 金錢의 動

- (35) 1. 默認; 違法事項이나 不當한 事實 또는 基準未達事項等を 摘發하고 認定된 조치를 취하지 않는 것이다.
2. 偏重된 選擇; 이것은 주로 非合法的인 또는 不公正한 決定을 말한다. 特定한 事業, 特定한 사람 特定한 基準 또는 規程, 또는 時間 地域等 自由裁量權의 依한 偏重된 選擇의 決定을 말한다.
3. 偽造; 이것은 數字上的 變造, 偽造, 造作 뿐만 아니라 誇張, 과소 報告等도 包含하며 주로 偏重된 決定이나 決果를 正當化하고 유도하는 것이다.

·機라든가 欲求不滿이라는 一般的 欲望 및 價値에서 求하려고 試圖하고 있으나 大體로 成功하지 못한 것 같다. 왜냐하면 그러한 權力이나 幸福, 金錢的 利欲 같은 것은 犯罪行爲 아닌 一般的인 行爲의 原因으로서도 亦是 妥當한 것이며 비단 犯罪行爲에 極限되지 않는다. 예를 들면 金錢的으로 安定된 生活을 하고자 하는 欲心은 또는 오랫동안 病을 앓고 있는 老父母를 入院시켜서 回復시키기 爲하여 돈이 必要한 것은 비단 不正한 公務員의 欲求일 뿐만 아니라 不正한 行爲를 하지 않는 公務員, 또는 모든 사람의 欲求이기도 한 것이다. 또한 大部分의 公務員이 進級을 하고 싶은 것이며 人事權者에게 賄物을 준 公務員만이 進級을 하고 싶은 것은 아니다. 誠實하게 勤務를 하고 進級試驗 準備를 하는 公務員도 進級을 하고 싶은 것이다. 金錢이나 進級에 對한 欲求의 程度가 不正한 行爲를 하는 사람이 더욱 強하다는 主張도 事實은 相對的인 것이다. 따라서 不正의 原因을 「利欲」이라든가 다시 이것을 區分하여 「資金充當」「치로비 充當」「용돈 얻기」 등으로 分類한 것은 適合하지 못한 것 같다.<sup>(36)</sup> 그 原因을 貧困, 住宅條件, 家庭不和, 精神박약, 季節, 年齡, 階級과 勤務年限, 補職, 勤務處 등에서 求하려고 企圖하는 경우도 많다. 그러나 貧困한 家庭의 公務員中에서 不正行爲를 하지 않는 사람이 얼마든지 있으며 所謂 「좋은 자리」에 있는 사람이 모두 不正公務員이 아니다. 또한 一定한 勤務年限을 경험한 公務員이 반드시 不正公務員이 아니며 特定한 季節에 不正行爲를 하지 않는 公務員이 얼마든지 있다. 비록 그러한 集團이나 階層에 屬하는 사람의 不正의 率이 比較的 높다는 事實만으로서 그러한 것들이 不正의 原因이라고 斷定할 수는 없는 것이다.

不正行爲의 原因의 說明은 그것이 貧者이건 富者이건 地方公務員이건 中央公務員이건 또는 事業部署의 公務員이건 計劃部署의 公務員이건 또는 어떠한 部署의 公務員이건 간에 不正行爲를 하는 公務員에 限한 共通的인 變數를 論理的으로 配合하여 方法이나 過程을 構成하여야 한다. 그러기 爲하여는 不正行爲 自體가 精密하게 規定되어서 非不正行爲와 잘 區別이 되어야 한다. 따라서 前述한 어떠한 層에 屬하는 不正行爲가 同時에 非不正行爲에도 共通的인 것이어서는 안된다는 것이다.

1. 行政文化에의 同化

아마 우리 나라에서와 같은 俸給과 대우라면서는 또는 俸給이 若干 작더라도 私企業體의 봉급자가 되는것 보다는 公務員이 되기를 希望하는 사람이 많으리라고 생각하면 큰 過誤가 없으리라고 본다. 그 主要理由는 大體로 다음과 같다.

- 첫째...身分保障에서 오는 職業의 安定性
- 둘째...進級을 爲主로 하는 經歷의 發展性
- 셋째...權力

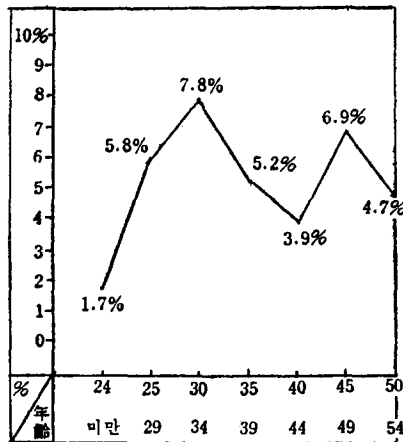
(36) 大檢察廳, 犯罪白書 1969. p. 356~357

그리고 넷째는 이미 慣例化하고 世上이 다 아는 俸給 以外에 「생기는 것」等이라고 말할 수 있다. 勿論 이 以外에 自己의 취미나 專攻 그리고 젊은 青年들의 경우 公益思想 같은 것이 公職就業의 動機로서 無視할 수는 없다. 公務員들 中에는 이러한 것과는 關係 없이 환연하며는 職業의 選擇의 여유가 없이 單純히 就職이라는 立場에서 就任한 경우도 많을 것이다.

如何한 경우에 있어서도 極小數를 除外하고는 처음부터 不正한 方法으로 그의 欲求를 充足시키고자 試圖하는 公務員은 別로 없을 것으로 본다. 即 不正行爲는 公務員이 그 適應過程에서 習得하든 것이다. 勿論 公務員은 그가 公職에 就任하기 前에 直接 間接으로 그러한 不正行爲를 듣고 보았고 그 自身 參與하였는지도 모르나 그러한 不正 行爲를 처음부터 實演하지는 않는다. 그는 干先 各種 法律이나 規程 節次等 公式的인 公務執行의 方法과 要領을 習得함과 아울러 上下級者와 同僚들과 접촉하고 보고 듣는 가운데 그 분위기나 慣例, 不平과 不滿 等까지도 理解하고 이에 同化되는 것이다. 그리하여 公式文化의 어디에 不合理한 點이 있고 어떠한 것이 非現實的이고 어떠한 點이 無理한 것인가도 그 나름대로 깨닫게 된다. 即 그는 準公式文化에 同化되어 버리는 것이다. 그리하여 公式文化의 理解와 더불어 業務處理 能力이나 要領을 習得함과 同時에 準公式文化에도 適應한다. 勿論 이때에는 準公式文化와 重復되어 있는 地下文化圈에도 接하게 된다. 公務員의 不正은 이때에서 부터 始作된다. 이때에 그는 어떠한 不正行爲를 어떻게 음계하는가에 對한 要領과 그러한 不正行爲의 露出의 危險性의 程度도 理解하게 되는 것이다.

다음表는 서울市의 1967年 1月1日 부터 1968年 10月 31日 까지의 사이에 公式的으로 露出된 非違關聯公務員數의 分析表이다. 이때 公務員 總數는 9,296名이었으며 同期間中 非

도표 32. 年齡別 非違關聯公務員의 比率(1967. 1. 1~1968. 10. 31까지의 서울市의 非違關聯者)



자료 : 金斗漢, 韓國公務員의 非違 行態에 關한 研究 1968, 12, 서울大 行政大學院, 碩士 論文 p.63에서 筆者가 算出함)

違關聯公務員은 502 名으로서 全體의 約 5.4%에 該當한다. 이것을 年齡別로 보면 다음 表와 같다.

即 이에 依하면 24 歲 未滿 年齡層은 1.7%만이 不正과 關聯되었다. 前述한 바와 같이 이러한 公式數字가 前述한 여러 가지 理由로 全的으로 믿을 수 없다 하더라도 公務員 任用初期에 不正이 적다는 事實을 立證할 程度의 것은 된다고 본다. 24 歲 未滿을 좀더 細分할 수 있었으면 하는 아쉬움은 있다. 30~34 歲 年齡層의 7.8%를 頂上으로 하여 45~49 歲의 年齡層을 除外하고는 大體로 下降하는 경향이 있는데 이것은 아마 不正行爲를 抑制하는 方法이 좋거나 아니면 事實上 不正行爲 自體가 작은지도 모른다. 如何間에 이러한 年齡이 大體로 勤務期間과 比例할 것이라는 前提下에 하는 말이다.

## 2 不正行爲를 促進하는 諸要因

다음에 提示하는 諸要因은 그것 自體가 直接 不正行爲의 原因으로서 作用하는 것이 아니다. 왜냐하면 그러한 상황下에서도 다른 많은 公務員들은 不正行爲를 하지 않기 때문이다. 단지 이러한 要因들은 그가 가지고 있는 態度위에 行政文化가 끼친 影響의 程度와 內容에 따라서 不正行爲에의 誘因으로서 作用할 뿐이다. 例를 들면 監視하는 사람이 없는 金品이 있다거나 있더라도 그는 盲人이기 때문에 훔치는 行爲가 發覺될 餘려가 없다 하더라도 모든 公務員이 그 金品을 拾어 가는것은 아니기 때문이다. 또한 商店主人이 착각으로 거스름돈을 잘못 주는 경우에 손님이 그것을 돌려주는 경우가 얼마든지 있는 것이다. 따라서 特定한 態度의 公務員만이 그러한 狀況을 不正行爲와 連結시키는 것이다.

### 1) 보수와 生計費의 격차.

그 以外の 收入을 合理化하는 가장 큰 口實의 役割을 한다.

### 2) 行政制度上的 결함 또는 非現實性

그러한 規程違反에 對하여 寬大하여지는 口實이 된다. 特히 人事制度와 그 管理上的 결함은 安定感과 保障感의 결여를 招來하고 個人의 行動의 目標을 組織의 目標과 無關하거나 有害한 方向으로 전환시킨다. 또 한가지 重要視하여야 할 點은 特히 政府의 經濟育成政策에 수반되는 行政管理上的 결함이다. 經濟育成을 너무나 性急하게 強調한 나머지 그것을 뒷받침하는 管理面을 소홀히 하여 많은 弱點을 露呈하고 이것이 惡德企業人의 利用對象이 되고 公務員의 不正의 手段이 된다.<sup>(36)</sup>

### 3) 指示와 監督上的 결함

많은 경우에 民弊와 官弊를 不得已한 것으로 만들고 그러한 非現實的인 指示와 감독이 오래 持續되고 그러한 狀況이 支配的이면 民弊와 官弊는 地下文化에서 準公式文化로 昇化하여

(36) 가발 수출업자 사진



버린다. 또한 이것은 무엇보다도 上級者와 그 組織體 自體를 無視하고 不信하게 하는 要因이 될 뿐만 아니라 敵對感마저 자아내게 한다. 또한 이것은 不正行爲의 公式的인 노출의 確率을 低下 시킨다. 勿論 이것은 告發精神이나 公益思想의 결합에 보다 더 큰 原因이 있었으나 감독權者 自身の 腐敗와 그러한 態度로 因하여 (특히 上納이 盛行하는 경우) 告發보다는 그것을 促求하는 作用을 한다.

#### 4) Red tape

이것은 事實上 包括的인 概念이며 이러한 red tape 와 關聯된 不正에 關하여는 앞에서도 說明하였다. 이것이 특히 公務員을 相對로하는 사람들에게 不正을 強要하게 되며 그 自體가 事實上 하나의 腐敗行爲인 것이다. (따라서 不正行爲의 原因을 追求함에 있어서 不正行爲 自體를 例示한 것은 一見 순환論法이기는 하나 여기서는 하나의 行政文化上의 분위기로써 말하는 것이다)

#### 5) 制度와 政策의 不安定性

公務員은 勿論 一般 國民들에게까지도 長期的인 眼目的인 生活態度를 포기시킨다. 언제 어떻게 變할지도 모르는 制度와 政策에 自己네들의 生活을 依存하려고 들지 않는다. 예를 들면 6.25 以後의 兵務行政上의 가지 가지의 忌避와 腐敗現象은 거의 定期的인 「自首期間의 設置」와 그 以前의 忌避事實을 白紙로 돌린다는 조치等으로 相當한 影響을 주었을 것으로 본다. 이러한 狀況下에서는 長期的인 生活計劃, 組織內에서의 經歷發展의 計劃 같은 것보다 目前의 利益을 選擇하는 態度와 傾向을 造成한다. 그리하여 사람들은 名譽나 體面, 尊敬보다도 金錢的 利益을 擇하게 되는 것이다. 이것이 비단 公務員 뿐만 아니라 企業人이나 一般 國民들에게 까지 影響을 미친다는 것은 말할 나위도 없다. 많은 企業人들이 短時日內에 많은 利益(폭리)을 얻지 않으면 그 企業이 維持가 안된다는 생각을 가지고 있는 것 같다. 언제 어떻게 될지 모르기 때문이다. 말하자면 保障感이 없는 것이다. 그가 依持하고 있는 公務員이나 權力者가 언제 어디로 갈지 알수 없고 또한 公職에서 떠날지도 모른다. 따라서 「좋은 자리에 있을 때」가 唯一한 機會이며 그러한 機會를 놓쳐서는 안된다는 것이다. 이것은 企業人의 立場에서 뿐만 아니라 公務員의 立場도 그러하다. 특히 公務員은 두가지 面에서 意義를 發見한다. 하나는 金錢自體가 그의 生存 또는 경쟁력의 強化를 뜻하며 또 하나는 그러한 企業人과의 結탁의 距否는 그와의 敵對關係를 뜻하며 특히 有力한 企業人은 그의 地位에 影響을 줄 수 있는 權力權者를 通하여 그의 地位에 影響을 주는 것이며 따라서 그들과 關係를 맺는 것은 金錢的인 利益 뿐만 아니라 權力權者에의 接近을 뜻하기도 한다고 生覺하는 것이다.

#### 6) 價値 供給의 過少

商品供給이 수요에 未達할 때에는 自由經濟體制下에서는 價格의 引上을 招來하며 이때 價格을 統制하거나 供給의 方法을 統制하며는 暗市場이 形成되고 暗去來現象이 惹起된다. 特

히 우리 나라의 경우 이러한 價値의 供給의 相當한 部分을 政府가 담당하고 있으며 이에 對한 競爭者는 大部分의 경우 供給을 월등히 초과한다. 이러한 狀況下에서 그러한 價値를 取得하기 爲한 Fair play 라는 手段은 그 價値取得의 機會를 極히 制限시키고 있다. 따라서 여러 가지의 手段과 方法이 考案되며 이러한 手段과 方法은 大體로 公式的으로는 容納되지 않는 方法들이다.

### 3. 不正行爲의 選擇

行政文化에 同化되고 不正한 行爲의 手法을 習得하고 그리고 前述한 諸要因이 存在하는 狀況下에서도 많은 公務員들은 왜 不正行爲를 選擇하지 않는 것인가를 檢討하는 것도 不正行爲의 窮明에 크게 도움이 된다고 본다. 于先 생각할 수 있는 것은 다음과 같은 경우들이다.

첫째 強한 遵法과 公益의 思想 또는 正直性이다.

둘째 不正으로 얻은 代價보다 그로 因한 精神的 苦痛이 더욱 크다고 判斷 할 때.

셋째 不正으로 얻는 代價보다 그로 因한 벌을 더욱 두려워 할 때.

넷째 노출과는 관계없이 不正에 가담하거나 이를 아는 사람에게 對한 體面 또는 명예의 손상이 더욱 크다고 判斷될 때.

다섯째 감시가 심하거나 制度的으로 不正이 不可能한 경우, 例를 들면 銀行에서 紙幣를 헤아리는 職員들.

여섯째 不正을 할 位置에 있지 않거나 機會가 없는 경우. 例를 들면 綜合廳舍 正門의 보조근무를 하는 公務員 또는 打字手. (勿論 이때에도 절도, 강도등은 있을수 있어서 그러한 一般犯罪는 여기서 除外한다)

따라서 以上에서 열거한 反對의 경우는 前述한 狀況을 不正行爲으로 連結짓는 것이다. 그러나 다음과 같은 경우는 全然 그 意味가 다르다. 例를 들면 特히 準公式文化圈에서의 行爲로서 全然 罪意識을 느끼지 않는 경우이다. 이때에는 前述한 計算이 없이 不正行爲가 이루어진다. 그리고 더욱 나쁜 것은 地下文化圈內의 여러 行爲의 경우에 罪意識을 느끼지 않는 경우이다. 그들에게는 뇌물에 하나의 팁 또는 簡單한 선물 程度의 意義 밖에는 부여하지 않으며 서로의 不正을 감싸주는데에 協助하는 것이 慣例이고 義理이고 때로는 美德인 것이다. 또한 가지 指摘하고 싶은 것은 上級者의 指示 또는 權力者로부터의 청탁에 依한 行爲인 경우이다. 이것은 大體로 準公式文化圈에 屬하는 경우가 많으나 때로는 完全히 地下文化에 屬하는 경우도 있으며 이때에는 事實上 不正의 공모인 경우가 많다. 故로 이때는 前述한 諸경우 以外에 權力者 또는 上級者로 부터의 指示 또는 청탁의 거부에서 오는 보복이 計算의 要素로서 첨가된다.

그리하여 前項의 諸要因들이 不正行爲로 連結되는 경우를 다음과 같이 整理할 수 있다.

即 不正한 行爲는 주로 그러한 行爲를 할 수 있는 位置에 있거나 機會가 있는 同時에 그것의 음폐가 容易하다고 생각하는 公務員에 依하여 다음과 같은 諸경우에 이루어진다.

첫째 準법思想이 弱하거나 罪意識이 鈍化 되었을 때

둘째 不正行爲의 음폐가 가능하다고 判斷될 때

셋째 不正으로 얻은 代價가 그의 精神的인 苦痛보다 크다고 判斷될 때

네째 不正으로 얻은 代價가 그것의 노출로 因한 벌보다 크다고 判斷될 때

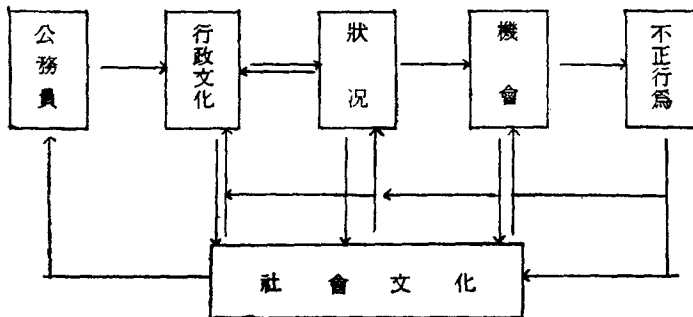
다섯째 不正으로 얻는 代價가 (노출과는 關係없이) 그것에 加담하거나 아는 사람에게 對한 體面 또는 명예의 손상 보다 더 크다고 判斷될 때

#### 4. 不正行爲의 악순환

이러한 不正行爲는 그것이 長期化되고 支配的인 現象으로 惹起되며는 地下文化로 發展하며 그 自體에 行動樣式이나 一定한 標準, 예를 들면 不正의 代價에 對한 時勢, 그러한 代價가 傳達되는 手段, 時期, 分配比率, 方法, 禁諷 같은 것이 形成되는 것이다. 그리하여 이렇게 形成된 地下文化는 하나의 行動圈域을 造成하여 그 周邊에 하나의 「벨트」를 造成하는 것이다. 그러나 이러한 「벨트」는 公式文化 또는 準公式文化의 規範의 強度에 따라서 점차로 準公式文化圈에 잠식하여 들어오며 급기야는 公式文化 自體를 危脅하는 것이다. 그리하여 準公式文化圈과 地下文化圈의 限界는 不透明하여지며 그 범위는 점차 擴大하여진다. 이것이 곧 行政的 腐敗現象으로서 行政의 機能을 弱화 또는 마비시키는 것이다. 그런데 한가지 注意할 것은 이러한 現象은 다시 腐敗하지 않은 公務員은 勿論 새로 就任한 公務員을 前述한 바와 같이 同化하고 오염시키는 作用을 하고 不正行爲를 容易하게 한다. 即 악순환을 거듭한다는 것이다. 이것을 다음과 같은 그림으로 整理할 수 있다.

- ① 即 公務員은 그 就任하기 以前에 이미 一般 社會文化에 同化되었던 狀態에서 公職에 就한다.
- ② 이러한 公務員이 다시 行政文化에 適應同化한다. 또한 이러한 行政文化는 다시 社會文化에서 影響을 받을 뿐만 아니라 그 自身 社會文化에 影響을 준다.

도표 33. 不正行爲의 악순환 과정



- ③ 여기서 狀況이란 前述한 不正行爲으로 壓迫을 加하는 諸要因을 總稱한 것이다. 이것이 行政文化에서 影響을 받을 뿐만 아니라 行政文化 自體에 影響을 주고 또한 社會文化에도 影響을 준다.
- ④ 여기서 機會는 直接的으로 不正이 可能한 機會를 말하며 앞에서 說明한 몇가지 경우를 말한다.
- ⑤ 不正行爲은 社會文化에 직접 影響을 주고 同時에 行政文化나 狀況에도 影響을 준다.

## 第二節 不正統制를 爲한 研究方向

미리 한가지 前提할 것은 여기서 提示하는 것이 腐敗와 不正을 適時에 統制할 수 있는 實踐計劃이 아니다. 이러한 實踐計劃이 作成되고 그것을 效果있게 實現할 수 있기 爲하여는 最近에 보는 바와 같은 非常한 決意와 분위기 그리고 單純한 憎惡感이나 울분보다는 科學的이고 分析的인 態도와 長期的 計劃의 努力이 必要한 것이다. 그 後에도 이러한 腐敗現象을 完全히 除去할 수 있다는 保障은 없다. 英國에서는 이미 1906 年에 腐敗防止法(The Prevention of Corruption Act)이 制定되었으나 不正이 없다는 이야기는 들어보지 못하였다. 이러한 不正行爲은 家庭에도 있다. 單之 이들이 學級費를 준다고 거짓말을 하는 것은 (그것의 反復이 成人이되어 不正行爲로 發展될 수는 있으나) 그것이 너무나 작은 것이기 때문에 그리고 아버지가 俸給의 一部를 婦人이 모르게 감추는 것은 그가 根本的으로 家庭을 파괴하고자 하는 것이 아니기 때문에 問題가 되지 않는다. 如何間에 이러한 不正은 家庭을 비롯하여 商店, 工場, 會社, 其他 모든 分野에 그 種類, 程度, 方法은 各各 다르나 存在하며 앞으로도 存在할 것으로 본다. 이것은 腐敗現象에 對한 降服이나 締念을 뜻하는 것이 아니다. 單之 우리가 할 수 있는 일은 그러한 腐敗를 可能한 最大限으로 抑止하는 努力을 할 수 밖에는 없다는 뜻이다. 다음에 提示하는 것은 앞에서 말한 바와 같이 具體的인 實踐方案이 아니라 腐敗現象에 臨하는 말하자면 臨戰態勢와 그 大體的인 研究方向인 것이다. 例를들면 軍에서 逃亡兵을 防止하고자 하는 것은 窮極的으로는 軍의 戰鬥力을 向上하기 爲한 것이다.

1. 가장 重要한 것은 腐敗現象을 統制하고자 하는 目的意識이 具體的이고 明白하여야 한다.

例를 들면 休暇나 外出이 全然 없어서 逃亡兵이 하나도 없어졌다고 하자. 그러나 兵士들의 士氣가 極히 低下되고 下克上의 事件이 생기고 自殺者가 생기고 一段 有事時에 움직이지 않는 軍隊化하여 버렸다면은 어떻게 될 것인가. 文字 그대로 빈대를 잡기 爲하여 집을 태운다는 우리 나라의 俗談格이 되고 말 것이다. 腐敗를 統制하고자 하는 理由도 亦是 根本的으로는 行政의 機能의 強化와 社會正義의 實現이다. 따라서 腐敗의 統制는 그러한 것을 實現하기 爲한 手段이라는 點을 銘心하여야 할 것이다. 即 行政機能을 強化하기 爲한 조치가 行政機能을 마비하는 結果가 招來되지 않는 統制手段과 조치가 이루어져야 한다. 勿論 그것

이 순간적인 또는 一時的인 手術時의 마비와 같은 것은 不可避하다고 보나 手術時에 死亡하여 버리는 경우도 있다는 것을 指摘하여 둔다.

2. 腐敗에 對한 憎惡感은 大部分의 사람들에 必然的으로 隨伴되는 것이라고 하겠으나 憎惡感 自體가 問題解決에 도움이되는 경우는 比較的 드물다. 또한 愛國心이나 良心도 많은 問題를 解決하여 준다는 것은 事實이나, 機械가 故障이 났을 때는 無力한 것이며 아무런 所用이 없다. 앞의 여러 곳에서 指摘한 바와 같이 腐敗現象은 單純히 利己心이나 物欲의 過剩에서 만 비롯되는 것이 아니며 많은 要因들이 同時에 作用하는 경우가 많으며 또한 金錢과 權力에 對한 欲心이 없는 사람은 比較的 드물다는 事實도 명심하여야 한다. 따라서 科學的이고 分析的인 態度가 必要한 것이다.

3. 腐敗統制를 爲하여 主로 「사람」에 對한 조치에만 重點을 두는 것 같은 印象을 주고 있으며 이러한 조치의 根本은 亦是 앞에서 指摘한 公務員의 利欲에서 그 主된 原因을 찾으려고 하는 態度이다. 그러나 앞의 여러 곳에서 指摘한 바와같이 腐敗現象의 發生에 直接間接으로 影響을 주는 事實들은 그 腐敗의 內容에 따라서 여러 가지 要因들이 作用하는 것이다. 그러한 까닭에 人事조치, 責任追窮, 嚴罰等과 같은 安일한 조치보다는 그러한 諸要因에 對한 科學的인 分析的 研究가 先行되어야 한다. 이러한 研究는 長期的이고 그리고 段階的으로 꾸준한 努力에 依하여 成就할 수 있는 것이다.

4. 여기서 于先 말할 수 있는 것은 그것이 抽象的이고 實現이 어려운 것이기는 하나 前述한 研究와 併行하여 公務員에게 「豫測이 可能한 그리고 公正한 保障感」을 부여하도록 하는 方向에 焦點을 둔 行政의 革改作業을 하는 것이다.

5. 마지막으로 公務員들이 그의 努力, 能力과 進級 또는 出世는 別個의 것이 아니라는 事實을 確信시키는 모든 方法을 研究하는 것이다. 이것은 社會的으로 合法的 可能性을 擴大시키는 運動을 크게 展開하는 結果를 招來할 것이다.<sup>(37)</sup> 事實上 行政文化 自體가 副次的 文化로서는 社會的 文化에 가장 크게 作用할 뿐만 아니라 行政文化가 다시 社會的 文化로부터 影響을 받지 않을 수 없기 때문이다.

(37) 第4章1節 參照