

# 官僚腐敗의 諸條件

金 海 東\*

## <目 次>

1. 腐敗 및 公職概念의 變遷
2. 腐敗原因分析上的 몇가지 問題點
3. 腐敗菌培養의 諸條件

### 1. 腐敗 및 公職概念의 變遷

많은 사람들이 腐敗의 行爲나, 現象에 對한 定義를 試圖하고 있으나 그들이 合意에 到達한 定義는 別로 없는것 같다. 이것은 주로 腐敗概念自體가 歷史의 흐름에 따라 서서히 多小의 時代的 差異를 두고 形成되어 왔다는 事實과 腐敗現象自體가 너무나 多様하다는 事實에 起因하는 것 같다.

예를들면 모든 것이 王이나 封建主에 歸屬되었던 時代에는 王이나 封建主에 바치는 것이 貢物이지 뇌물이 아니었다. 이와같은 封建時代에는 官職의 世襲化가 腐敗現象이 아니라 그들의 一家親戚들에게 어떠한 官職을 주어서 좋은 生活을 누리게 하는 것도 前述한 바와 같이 腐敗現象이 아니었다. 이러한 現象은 얼마前까지 우리나라에서도 관찰될 수 있었다. 예를들면 過去에 우리나라에서 「저사람은 왜 저렇게 잘 살어?」라는 質問에 「稅關에 다녀」라는 對答으로써 모든것이 說明되었던 때가 있었다. 그 對答에는 稅關이라는 곳은 「생기는 것이 많구 곳」이며 그것은 當然한 것이고 그러니까 잘 사는 것이다. 이것은 異常할 것도 나무랄 것도 못되는 것이며 다만 그러한 立場에 있지 못하는 당신이나 내가 運 또는 生活條件이 나쁜 것에 不遇하다는 뜻이 包含되어 있다. 지금도 안드레스키(S. Andreski)에 依하면 아프리카의 많은 나라들은 要職에 있으면서 致富하지 않으면 오히려 異常한 사람으로 생각한다고 한다. 이러한 現象은 最初로 反腐敗法이 制定된 後의 英國(1800年代 初盤)에서도 마찬가지였다. 國會議員이나 其他 政府의 要職에 就任한다는 것이 곧 致富의 條件인 것으로 大部分의 사람들이 받아 들이고 있었다. 이것은 우리나라의 歷代의 王이 그의 王族들을 要職에 앉혀서 富貴榮華를 누리게 한 것이 모든 國民들에게 當然한 것으로 받아들여진 경우와 같은 것이다. 이러한 상황은 그 國民이나 官吏가 腐敗되어 있었다기보다는 現代的 意味에 있어서의 不正腐敗의 概念이 單純히 存在하지 않았었다고 보는 것이 좋을지도

\* 서울大學校 行政大學院 教授

모른다. 二 當時에 좋지 않은 것 따라서 民怨의 對象이 된 것은 貪官汚吏였으며 이들은 國家의 財物을 橫領하거나(凶年이 들어서 百姓이 굶어 죽는 狀態에 있거나 말거나 間에) 最大限으로 많은 貢物을 거두어 들이는 착취적 行爲인 것이었다.

腐敗에 관한 이와같은 態度는 西歐의 경우는 大體로 오랜 전통끝에 19世紀初에 이르러 비로서 現代의인 意味의 腐敗의 概念으로 形成되었으나 亞細亞, 아프리카, 라틴아메리카의 大部分의 나라에서는 아직도 그러한 腐敗의 行爲가 日常生活行爲와 區別되지 않은 分野가 크게 남아 있는 것 같다.

또한 絶對君主時節의 歐羅巴의 많은 나라들이 王朝의 財政的 必要에 의하여 官職을 팔았으며 이러한 現象은 오늘날 政黨政治體制를 取하고 있는 많은 나라들이 政治的 團合이나 支持를 얻는 代價로써 特定官職을 提供하는 制度(政治職)와 關聯시키보면 若干의 共通點이 엿보인다. Max Weber에 의하면 歐羅巴에서는 이와같이 王이 그들의 先王들이 팔아버린 官職들을 完全히 回收하는 데에 여러 世紀가 所要되었다고 한다.

19世紀에 접어들어서야 비로서 公職(public offices)이라는 概念이 形成되기 始作하였다. 말하자면 私人의 財產이라는 意味에 있어서의 公職이라는 概念이 사라지고, 이것에 規範과 法則에 의하여 움직이는 官僚制의 한 部分이라는 概念으로 代置되었다. 이에 隨伴되는 것이 官僚制의 報酬制度이었다. 이러한 變化의 先頭의 役割을 담당한 나라가 프러시아와 佛蘭西이었으나 이어서 歐羅巴의 大部分의 나라들이 모든 公務員이 公職에서 規定된 俸給以外的 모든 重類의 收入源으로써의 길을 막아 놓았다. 그리하여 公職者들은 그의 社會的 地位에 相應하는 標準의인 生活을 할 수 있는 보수를 받는 것이 慣習화된 것이다. 그러나 처음에 上位階級에게 터무니 없는 높은 보수를 준 것은 事實이나 이러한 傾向도 漸次로 完化되기에 이르렀다. 例를들면 1800년에는 佛蘭西의 경우 最高位職과 最下位職內的 보수의 比率는 約 10對 1이었으나 1900년에는 25對 1로 그리고 1960년에는 6對 1로 變化되고 있다.

## 2. 腐敗原因分析上の 諸問題

腐敗를 보다 더 直接的으로 다스리는 立場에 있는 사람들이 지니고 있는 問題點의 하나 로써(事實上 많은 研究者들도 그러하나) 이것을 抑制하겠다는 強한 意志力과 그리고 正直性이나 愛國心등에 呼訴하여 이것을 解決하고자 하는 態度라는 事實을 우선 指摘할 수 있다. 그러나 正直性이라든가 愛國心에의 呼訴, 그리고 그것을 주입시키겠다는 強力한 意志가 問題解決에 어느程度의 도움이 된다는 것은 事實이나 그것으로써 充分하다고 말할 수는 없다. 말하자면 必要條件이기는 하나 必要充分條件으로써 作用하지는 않는다는 것이다.

우리나라에서 腐敗現象을 비롯한 갖가지 社會問題, 政治問題등을 다루는 사람들이 지니는 또하나의 問題點은(앞의 態度보다는 進一步한 것이라고 말할 수 있으나) 問題의 解決過程을 너무나 安易하게 생각한다는 點이다. 例를들면 그 問題에 對한 實態가 어떠한 것이고

그렇게 된 原因이 무엇인가가 分析되면은 解決策이나 處方은 自動的으로 나오는 것으로 생각하는 것 같은 傾向이 그것이다. 말하자면 狀態→原因→處方이라는 圖式을 많은 사람들이 大部分의 問題에 關하여 劃一的으로, 그리고 潛在的으로 適用하고 있는 것 같다. 이와같은 圖式이 틀렸다는 것이 아니라 狀態의 理解, 原因의 分析, 그리고 代案의 提示라는 세가지 段階가 그렇게 簡單한 것이 아니라는 點이다. 경우에 따라서는 狀態의 理解라는 段階가 극히 複雜하고 또한 狀態의 理解가 原因分析過程을 內包할 수도 있고 또한 그것이 반대로 代案提示 段階로 連結될 수도 있다. 또한 어떠한 問題는 第一, 二段階의 作業이 없이 處方이 適切하게 提示될 수가 있거나 그 안에 簡略하게 一, 二段階가 內포되어 있을 수도 있다. 一般的으로 原因이란 어떠한 現象을 낳게 하거나 낳게 하는데 영향을 준 要因을 말한다. 이러한 要因 또는 變數는 따라서 그것이 存在하지 않으면 그러한 現象이 없거나 또는 縮小되거나 自由된 狀態로 發生케 하는 事實을 말하는 것으로서 그러한 關係(因果關係)를 設定하는 경우 大體로 다음과 같은 네가지 경우이다. 하나는 關聯(統計的인 association을 말함)이고 둘째는 時間的 先行(time priority) 그리고, 셋째는 眞의 關係(nonspurious relation)로써 第3의 變數의 영향이 除去되고 獨立變數와 從屬變數의 關係가 維持되는 狀態를 말하며, 넷째는 理論的 根據 또는 原理(rationale)로써 獨立(原因)變數가 時間的으로 먼저 變할 뿐만 아니라 그것이 從屬變數를 變化 또는 야기시키는 原因이라는 點이 明示되어 있는 어떠한 關係에 關한 理論, 說明, 또는 解釋을 말한다. 그러나 우리의 경우 問題가 되는 것은 다음과 같은 세가지 點이라고 말할 수 있다.

그 하나는 原因의 要因의 抽象性이라고 할 수 있다. 例를 들면 利己心 또는 利己的인 生活態度라든가 愛國心이라든가 公共意識의 缺乏 또는 倫理意識이나 道義의 타락, 또는 貧困 등을 腐敗現象의 原因으로 指摘하는 경우가 많다. 그러나 이와같은 利己心이라든가 非愛國 또는 公共意識이나 倫理意識의 缺乏 등은 그 自體가 解決되어야 할 重要한 問題라고 말할 수 있으며 어떤 意味에서 腐敗現象自體를 統制하는 것 만큼이나 어려운 課題라고도 할 수 있는 것이며 또한 그것이 腐敗現象을 統制하는 政策形成에는 아무런 資料나 根據를 提示하지 않는다는 것이다. 다만 할 수 있는 것은 「愛國의 이어라」, 「正直하라」 또는 「良心的이고 利他心을 發揮하라」는 式으로 외치는 것이 고작이다. 이러한 原因論들이 問題解決에 貢獻할 수 있기 위하여는 그러한 것이 腐敗現象과 如何히 關聯되는 것인지를 分明히 하여야 한다. 말하자면 그러한 原因들을 腐敗現象과 連結시켜져야 한다는 것이다. 이와같은 試圖은 그러나 大部分 그러한 것이 多分히 感想的이었다든가 또는 企業人의 利潤動機에 依한 여러 企業行爲와 別로 다른 것이 없다는 結論에 到達할 것으로 보인다. 企業人의 利潤動機는 企業活動의 가장 自然스러운 原動力인 同時에 그것이 脫線과 같은 腐敗現象의 原因이기도 하다는 點을 잊어서는 안될 것이기 때문이다.

둘째는 一種의 黑白論이다. 즉 腐敗의 原因을 全的으로 사람들의 意識構造上에서 求하려

나 反對로 構造的 制度的 결함에서 求하는 態度이다. 이러한 主張은 事實上 腐敗統制의 手段의 選擇과 密接한 關係가 있는 것이다. 이것을 어느 한쪽만이 그 原因이라고 主張하는 것은 理論적으로 많은 無理가 수반될 뿐만 아니라 現實적으로도 政策形成이라는 立場에서도 無理라고 할 수 있으며 뒤에 가서 說明하는 바와 같이 腐敗行爲의 態度나 狀況에 따라서 決定되어야 할 때가 많으며 경우에 따라서는 兩者의 連合(association)에 依하여서 腐敗現象이 야기된다.

셋째는 不正行爲의 特定過程 또는 部分만을 中心으로 原因을 提示하는 傾向이다. 例를들면 어떠한 사람들은 우리나라의 官僚腐敗의 原因은 公務員의 自由裁量에 있다고 主張한다. 물론 이 主張은 相當히 強力한 主張임에는 틀림없다. 그러나 이러한 主張은 첫째, 現代官僚制에서 公務員들의 모든 行爲를 規定한다는 것은 거의 不可能하며 따라서 公務員들의 自由裁量은 不可避하게 存在한다는 點과 둘째는 公務員들의 自由裁량이 業務의 能率上 必要한 경우가 많다는 點 그리고 셋째는 自由裁량이 없기 때문에 政府나 國民들에서 損失을 가져오게 하는 事例도 있으며 넷째는 自由裁량과 關係없이 이루어지는 不正腐敗行爲도 얼마든지 있다는 點等を 고려할 때 無理한 主張이라고 할 수 있다. 例를들면 刑事가 범인으로 부터 돈을 받고 그를 도주시키는 行爲는 刑事의 自由裁量에 屬하는 行爲가 아닌 것이다. 그를 逃走시킬 수 있는 立場이나 狀況에 있다는 事實과 自由裁量과는 判異한 것이다. 또한 自由裁量에 依하여 不正腐敗가 야기된다는 主張은 그에 주어진 權限(自由裁量)을 行使하였다는 點에서 金錢이나 其他 私的인 利益의 수수만 없었다면 이러한 行爲는 監査나 法的制裁의 對象에서 除外시킬 수밖에 없을지도 모른다. (물론 이와같은 경우 法的으로 처벌이 되는 것은 自由裁量의 行使라는 名目이 아니라 權限의 남용이라든가 私的 利益의 수수라는 名目으로 처벌되기는 한다.) 그러나 前述한 바와 같이 이것이 強力한 主張임에는 틀림없으나 이러한 自由裁量이 內包된 腐敗行爲中에는 그 以外的 要因들이 作用하여야 되는 경우가 많다는 것이다. 認定課稅의 경우가 아마 그 典型的인 例라고 할 수 있는 것 같다. 이때 不正行爲가 成立되기 爲하여는 우선 業者의 提案이 있거나 公務員이 이것을 要求하는 行爲가 存在하여야 한다. 또한 兩當事者 共히 그것으로써 問題가 永遠히 露出되지 않을 것이라는 確信이 있어야 한다. 경우에 따라서는 上級者의 直接 또는 間接的인 指示나 壓力이 수반되어야 하는 경우도 있으며 또한 業者가 담당公務員과는 知面이 없기 때문에 第3者의 仲介가 必要할 경우가 있을지도 모른다. 또는 業者를 잘 아는 同僚公務員의 간곡한 부탁에 依할 수도 있다. 이러한 여러가지 事實中 어느 事實이 그와같은 不正行爲를 成立시키는 데에 가장 많이 기여하였느냐를 가려낸다는 것은 極히 어려운 것이다. 이와같은 경우에 어느 하나가 缺與되어도 不正行爲는 이루어지지 않을 수가 있다. 이때 上級者의 不當한 壓力이 그 原因일 수도 있고 결친한 同僚公務員의 請託을 主要要因이라고 할 수도 있으며 業者의 納稅意識의 缺如가 그 原因이라고 할 수도 있다. 勿論 그 公務員의 自由裁量 또는 그것의 남용

이 그 原因이라고 할 수도 있다. 그밖에 無數한 原因이 있을 수 있다. 勿論 共히 部分的 原因들이나. 그러나 우리가 어떠한 社會的 原因을 索出하기 爲하여는(그것이 政策的 理由에서이건 또는 純粹한 學問的 理由에서 이건 間에) 그러한 不正行爲를 構成하는 諸要素가 充分히 識別되어야 한다. 그리하여 가장 影響力이 큰 要素가 原因으로써 提示되어야 한다. 경우에 따라서는 適切한 實驗的 節次가 必要한 경우도 勿論 있을 것이다. 또 한가지 考慮되어야 할 것은 그러한 原因은 그것이 解決되면 腐敗現象이 없어지거나 相當히 抑制된다고 생각되는 要素를 原因으로 提示하거나 解決하기 쉽고 그리고 效果가 클 것이라고 判斷되는 要素를 原因으로써 提示하는 것이 有利한 경우가 많다는 事實이다. 事實上 前述한 自由裁量權論은 이러한 意味에서는 不適切한 主張이라고 할 수 있다.

### 3. 腐敗菌 培養의 諸條件

一般的으로 官僚腐敗의 原因이란 官僚腐敗를 造成하는데 直接 또는 間接적으로 寄與한 要因들을 말한다. 말하자면 腐敗菌이 번식하기 쉬운 條件 또는 분위기를 말한다. 勿論 이러한 要因들은 서로 相互作用하여서 腐敗現象을 造成하는 경우도 許多하다. 이와같은 要因들의 數나 重類는 無數하게 存在하며 그 範圍 또한 極히 넓다. 또한 이러한 要因들은 社會의 變化에 따라 이미 腐敗要因으로써의 機能이 상실되었거나 弱화되고 있으며 反對로 새로운 腐敗要因이 無數하게 發生하고 있다는 事實도 잊어서는 안될 問題이다.

이와 같은 事實들을 勘案하여 여기서는 여러가지 腐敗行爲中 現在 比較的 그 共通性, 또는 關聯性이 많고 그 영향이 크다고 생각되는 것과 그리고 앞으로 그렇게 될 것이라고 생각되는 要因들·열한가지를 制度的 側面과 社會, 文化的 側面으로 나누어 살펴 보기로 한다.

#### (1) 制度的 構造의 要因

##### 1) 政治構造의 취약성

취약한 政治構造가 官僚腐敗現象의 가장 큰 震源他이며 그 擴散效果도 가장 크다는 것을 우선 指摘하여 둔다. 즉 이것이 腐敗의 要因이라는 것은 政治에는 많은 돈이 必要하다는 事實에 起源한다. 勿論 大部分의 現代國家가 政治資金에 關한 法을 制定해놓고 있으나 여기에 저축되지 않는 資金의 額數는 너무나 現實과 距離가 멀다. 그리하여 다른 어떠한 方法에 의하여 調達하지 않으면 안되게 되어 있다. 그런데 돈을 가지고 있는 것은 두말 할 것 없이 利潤機에 의해 活動하는 企業이다. 따라서 企業이 政治에 돈을 준다는것은 그 名目이야 어떻든간에 企業活動의(重要한) 一部라고 보아야 한다. 勿論 愛國的인 動機가 全然 없다는 것도 아니나 事實上 그것은 大部分의 경우 僞善이거나 企業의 對外 宣傳用에 不過한것 같다.

이에 따라 政治가 이들에게 해 줄수 있는 것은 官僚組織을 通하여 利權이나 特惠를 주는 일이다. 말하자면 利權의 賣買라고 할수 있다.

이러한 政治資金의 調達過程에서 相當한 部分이 政治家 個人的 주머니속에 흘러 들어간다는 事實(도 注目하여야 한다. 官僚財閥의 主要 生成 루트의 하나가 바로 이것이다.

그러나 더욱 위험한 것은 그러한 構造的 腐敗의 양상이 漸次로 下向하는 現象이다. 例를 들면 國會議員이나 長次官 水準에서 局長, 課長水準으로 그리고 道나 市水準으로 그 手法이나 樣式이 下向한다는 것이다. 이것이 가장 典型的인 官僚腐敗現象으로써 一般的으로는 이것을 行政腐敗라고 부른다. 이와같이 政治腐敗는 쉽게 一般的인 行政腐敗現象으로 引火 擴散될 수 있으며, 이러한 지경에 到達하면 統制權의 行使自體가 無氣力하여지고 無意味한 것으로 되어질 뿐만 아니라 政治的 리더십에서 오는 統制 自體가 다른 腐敗의 要因으로 化해 버릴 危險性이 있는 것이다. 말하자면 이러한 政治構造는 單純히 腐敗의 對象인 各種 利權이 政治的 恠情의 對象이 된다는 意味에서는 勿論이고 利權의 賣買라는 立場에서도 가장 有害한 腐敗의 要因일 뿐만 아니다. 나아가서 여기에서 벗어나는 腐敗는 다시 그것이 쉽게 行政腐敗라든가 一般 社會腐敗의 要因으로써 作用한다는 것이다.

## 2) 政府機能의 취약성

이것은 單純히 腐敗現象自體의 統制機能의 未洽을 뜻하는 것이 아니다. 머튼(R.K. Merton)이나 베일리(D.H. Bayley), 아부에바(J.V. Abueva), 스코트(J.S. Scott) 등의 學者들은 腐敗의 順機能의 하나로써, 그것이 公共機關이 다하지 못한 機能을 補充하는 役割을 한다고 主張하고 있으나 事實은 그것이 腐敗의 順機能이 아니라 公共機關이 제대로의 機能을 다하지 못하거나 不充分하다는 事實이 腐敗現象을 惹起시키는 要因이 된다고 보는 것이 妥當할 것이다. 왜냐하면 發展이라는 말에는 發展된 狀態로 이르는 方法自體의 正當性이라든가 公道性(Fairness)까지 包含하는 것으로 보아야 하기 때문이다.

政府를 비롯한 公共機關들이 제대로의 機能을 다하지 못한다는 事實이 腐敗의 要因이 된다는 것은 各構成員들이 알아서 適當히 處理하라는 뜻이 되기도 하고 이것이 不正한 方法 또는 不正 行爲를 正當化(justify)하는 口實을 준다는 事實때문이다. 例를 들면 後進國의 特徵의 하나는 公務員들의 봉급이 生活費에 크게 未達한다는 事實이다. 가령 이러한 나라에서 一朝一夕에 俸給以外的 收入이 完全히 없어졌다고 한다면 어떠한 狀態가 벌어질 것인가. 아마 政府機關이 門을 닫거나 모든 公務員이 長期 休職願을 내지 않으면 안될 것이다. 그러기 때문에 過去에 우리나라 公務員들이 「안방 出張費」를 받았으며 이것은 봉급의 補充手段으로써 正當化되었었다.

이와같이 政府機能의 취약성 속에는 腐敗 統制 機構의 취약성도 當然히 포함된다 이것은 묘르달(G. Myrdal) 말하는 法制上的 不備라든가, 모순, 非現實性 같은 것은 勿論이고 그 適用이라는 面에서도 徹底하지 못한 狀態를 말한다.

이와같이 政府機關이 제대로의 機能을 다하지 못한다면 여러가지 腐敗現象이 생긴다. 우선 初期段階에서는 그러한 腐敗行爲를 當事者들은 勿論 一般 國民들이나 그것을 다스리

는 立場에 있는 사람들까지도 그것이 不可避한 것으로 正當化시켜주는 口實이 되고 다음 段階에서는 즉 이러한 現象이 長期化되면은, 그것이 制度的 또는 構造的 腐敗現象으로 發展擴散될 수 있으며 이렇게 되면 政治的 統制權의 行使 自體가 無力하여지거나 無意味하게 되어버리는 것이다.

### 3) 管理基準의 非現實性

여기서 管理基準의 非現實性이란 각종 行政管理基準 즉 統制基準이다든가 檢査基準, 豫算 編成基準, 어떠한 資格基準(各種 免許, 許可基準), 融資條件 등의 어느 것은 現實과 너무나 距離가 멀어서 그 對象者들의 大部分이 이것을 지키고 있지 않고 있는 狀態를 말한다.

따라서 이것은 前述한 政府機能의 허약성의 한 重要的 局面이라고도 말할 수 있다.

이것은 다음과 같은 事實을 說明해 주는 좋은 根據가 된다. 例를 들면, 交通團束週間에 交通法規 違反 事例가 公式統計에는 더욱 많이 나타난다는 事實이 그것이다.

即 各種 交通法規가 단일 너무나 非現實的이라면 大部分의 運轉者들이 이것을 지키지 않는 狀態에 있을 것이고 또한 그러한 事實을 運轉을 하는쪽이나 團束을 하는 쪽이 共히 다 알고 있는 狀態에 있다는 것을 想像하면 「交通 團束 週間에 交通事犯이 더욱 많다」는 수수께끼가 풀릴 것이다. 말하자면 團束하는 側에서는 언제 어디서든지 摘發하고 싶은 만큼 摘發할 수 있다는 것이고 運轉하는 側의 立場에서는 大部分 다 違反하고 있다는 點에서 「제수없이 나뒀다」는 態度를 갖게 된다는 것이다.

이와같은 狀態下에서는 被團束者側에서는 平常時에 團束公務員들과 親近하게 사귀어 놓을 必要가 있는 것이다. 「官의 비호없이 어떻게 事業을 하느냐?」하는 말은 政治腐敗水準에 있어서나 낮은 行政腐敗水準에 있어서나 共히 이러한 脈絡에서 適用되었던 말이었다. 또한 注目할 事實은 이와같은 非現實性 自體를 重要的 行政의 手段으로도 利用되고 있다는 事實이다. 即 沐浴값이나 肉類값을 引下시키는 手段으로 政府가 「強力한 衛生 檢査의 實施」라는 名目을 하였는데 이러한 名目은 實質的으로 沐浴料金이나 고기값을 引下시키는 데에 效力이 있었다. 그러나 前述한 바와 같이 이것은 두가지 意味가 內包되어 있었다. 그 하나는 團束하는 政府側에서도 어느 業所이건 檢査만 하면 大部分 걸리게 되어 있다는 事實을 알고 있다는 點과 또 하나는 값을 引下하기만 하면 現在의 基準 未達인 狀態下에서도 營業行爲를 할 수 있다는 事實이다.

이러한 各種 行政管理基準이 未達인 것은 처음부터 基準 自體를 日本이나 先進國의 基準을 그대로 받아들였거나 너무 理想的인 狀態만을 生覺하고 現況 把握이 極히 未洽하였거나 豫算이나 人力이 考慮되지 않았거나, 또는 우리의 技術的인 面에 있어서의 水準이 等閑視된 所致이라고 본다. 그밖에 과거의 莫甚한 인플레이션으로 豫算을 編成할 때의 基準과 그것을 執行할 때의 價格의 差라든가, 急激한 社會的, 經濟的, 그리고 技術的 變化가 이미 設定한 基準을 非現實的인 것으로 化하게 하였으나 이러한 基準을 現實化시키는 作業이 여

러가지 지켜야 한 形式的 節次때문에 그러한 實態가 招來된 點도 적지 않으리라고 본다.

#### 4) 職業公務員制의 未洽

職業公務員制의 核心은 身分保障, 生活保障이라고 할 수 있다.

특히 身分保障과 生活保障은 腐敗現象에서 서로 相乘效果를 나타내고 있는 것 같다. 即人間인 公務員도 保障된 生活 또는 人生을 갖고자 하며 이는 當然한, 그리고 極히 自然스러운 것이라 하겠다. 그러나 우리나라의 大部分의 公務員은 언제 進級할 수 있으며, 現在의 補職이 언제까지 머물게 될지 大部分 모르고 있다. 말하자면 公務員으로서의 經歷發展計劃을 세울 수 없는 狀態에 있다는 것이다. 勿論 우리나라 公務員들도 形式的으로는 法的 身分保障이 되어있으나 實質的으로는 上級の 配慮나 溫情에 依하여 身分이나 進級이 保障되고 있다고도 말할 수 있다. 따라서 公務員들은 有事時(公務員職을 그만두어야 할때)에 대비하여 어떠한 生活基盤을 마련하려고 하는 態度 또는 그러한 必要性을 갖는 것은 역시 自然스러운 것이라고 보아야 할 것이다. 말하자면 自己의 生活을 스스로의 힘 또는 要領에 依하여 保障하고자 하는 態度인 것이다. 過去의 三流 新聞社 記者들의 가지가지의 行패를 想起하기 바란다. 그리하여 이와같은 保障이 보다 더 切實하다고 生覺하는 사람은, 그리고 現在와 같이 清白吏賞을 받은 몇몇 公務員과 같은 고생스러운 生活이 견딜 수 없다면 그리고 不正行爲를 할 수 있는 處地(자리)에 있지 않거나, 그러한 不正行爲를 하기가 싫다면 스스로 辭表를 提出하는 길을 택할 것이다.

公務員도 하나의 職業이며 돈많은 사람이 심심풀이로 또는 취미로써 公職에서 답을 흔리는 것은 결코 아니다.

#### 5) 利權의 增加와 多樣化

특히 迅速히 近代化를 서두르는 後進國에서는 여러가지 近代化를 爲한 事業을 展開하고 있다. 그러나 資本, 技術等 여러가지 條件이 不備한 狀態에 있는 이들은 부득불 政府가 直接 또는 間接的으로 이러한 事業을 主導할 수밖에 없는 것이다. 資金支援, 長期低利融資國有財産의 長期 償還, 賣却, 私有地의 收買 또는 收用, 工場부지건설, 工業, 農業用水 供給을 爲한 댐 건설, 各種 道路나 항만等 社會 間接施設 建設, 또는 特定 産業保護育成을 爲한 稅金이나 關稅上의 特惠, 外資導入等 無數한 政策事業들이 그것이다. 이러한 措置나 事業들은 國家發展을 爲하여 必要한 事業이기도 하나 그 自體가 特定人에 對한 利權이 되기도 한다.

萬一 이것이 前述한 바와 같이 영향력있는 어떤 政治人과 結託되었다고 한다면 그것이 곧 政治 또는 權力腐敗가 되는 것이다.

이와같이 現在 産業社會下의 諸政府는 이러한 利權을 얼마든지 造成할 수 있는 可能性이 있는 것이다. 勿論 그러한 事業이나 措置들은 國家發展을 爲하여 必要하다는 것은 事實이나 그 自體內에 腐敗菌들이 繁殖할 여지도 또한 그만큼 큰 것이다. 企業人이나 一般人들에



게는 一攫千金을 할수 있는 機會를 마련하여주는 셈이 되는 것이고 이러한 틈바구니에서 公務員들도 그러한 腐敗菌에 오염되어 들어갈 可能性이 있는 것이다.

#### 6) 統制의 增加와 多樣化

한편 政府는 역시 國家發展의 努力으로써, 보다 더 正確하게 말하자면 健全하고 順調롭게 國家發展을 이룩하기 爲하여 많은 統制機能을 發揮하여야 할 立場에 놓이게 된다. 特히 都市社會는 人口가 急增하고 産業이 高度化되어감에 따라 그러한 統制의 種類는 더욱 더 커지게 마를이다. 뿐만 아니라 그러한 統制 自體가 技術的으로 어려운 것이 增加하여 가고 있다. 각종 의약품이나 加工食品, 그리고 이러한 商品들의 復雜한 流通過程, 輸出入品目이나 量 그리고 그 品質等의 面에서 어지러운 程度로 統制하여야 할 對象이나 內容들이 復雜하고 微妙하다. 事實上 이러한 政府의 統制機能은 國民의 私生活의 領域에까지 擴張되고 있다.

이와같은 統制機能의 擴大自體가 腐敗現象과 連結되는 경우가 許多하다. 또한 이것은 前述한 行政管理基準의 非現實性和 關聯된다. 卽 그러한 非現實性은 統制라는 角度에서 본다면 統制기 效果의으로 이루어지지 않고 있는 경우의 하나라고도 말할 수 있기 때문이다. 이와 같은 統制機能이 腐敗行爲와 連結된 可能性이 많다는 것은, 가령 집을 한채 지으려고 하려면 實로 십여군데에 뜰겨야 한다는 말이 過去에 公公然히 나돌았다는 事實을 想起하면은 어느 程度는 理解가 되리라고 본다. 그밖에 여관이나 食堂, 술집, 沐浴湯, 劇場 그리고 大小의 各種製造業體等等을 運營하는 사람들의 입에서 「더러워서 못해먹겠다」는 말들이 亦是 公公然하게 나돌았었는데 이말은 이러한 여러 種類의 各級 統制機關으로부터 「뜰기는 것」을 비유한 여러가지 괴로움을 當하였다는 事實을 말하는 것으로 짐작된다. 그리하여 어떤 高級 公務員은 「……그러지 말고 차라리 賂物稅를 한가지 더 新設하는 것이 더 좋겠다」는 말을 뜰었다고 한다.

이와같은 統制機能의 增加는 勿論 現代産業社會에서 必然的인 것이기는 하지만, 그것이 자칫 잘못하면 다른 要因들과 結付되어서 公務員들의 腐敗行爲의 手段 또는 契機를 마련하여 주는 셈이 되기도 한다는 것이다. 同時에 여기서 注目할 것은 社會的 經濟的 發展은 腐敗行爲自體도 發展(?)된다는 事實이다.

### (2) 社會的 文化的 要因

#### 1) 社會的 不安定

우리 나라의 歷史는 한마디로 內亂, 外侵의 歷史이다. 특히 日本으로부터의 解放을 겪고난 直後에는 그 社會的·政治的 混亂은 最高度에 이르렀다. 共產勢力과의 政治的 鬭爭은 民心의 不安을 絶頂에 이르게 한 것이다. 여기에 繼續하여 韓國動亂을 겪었고 3회에 걸친 政治的 革命이 있었으며 그 동안에 여러 차례에 걸친 戒嚴令이 있었다. 이와같은 政治的·社會的 不安定狀態의 持續은 人間의 社會的 活動이나 기타 行爲에 많은 影響을 주고 있다.

그러면 이러한 不安定狀態가 腐敗行爲를 어떻게 助長하고 있는지 살펴보기로 한다.

越南戰이 크메르戰의 終盤에 權力者와 돈 있는 사람들은 最終적으로 金과 美國 달러를 움켜쥐고 國外로 脫出하였다.

그들은 아마 自身들이 敗亡한 原因의 하나가 自身들의 行爲에 있었다고 생각하지 않고 돈이 있었기 때문에 脫出할 수 있었다고 생각하였는지도 모른다. 즉 이러한 狀態下에서 믿을 수 있는 것은 政府나 制度나 또는 法律이나 約束같은 것이 아니라 金이라는 생각을 강하게 갖는다. 이러한 생각은 資本主義經濟體制下에서의 金錢萬能 思想과는 結果面에서는 같을지 모르나 그 出發點이 다르다. 이러한 不安은 危險에 대한 反應이며 이 경우의 金錢에 過度하게 依存하는 態度는 우선 自己와 自己의 家族을 防護하기 위한 豫防的 反應인 것이다. 이와 같은 不安定感을 造成하는 또 하나의 理由는 政策이나 制度가 일관성 없이 頻頻히 變更되는 데에서도 影響을 받는다. 그리하여 사람들은 언제 무엇이 어떻게 될 것인지 豫測을 할 수 없게 되며 따라서 長期的인 生活態度가 缺乏되는 것이다. 즉 企業人は 長期的인 安全한 成長보다도 利潤이 크고 回收期間이 짧은 것을 더욱 좋아한다. 近者에 政治的 安穩의 回復과 더불어 이러한 現象은 減退하는 傾向에 있는 것 같으나 그 基本的인 생각은 아직도 根絶된 것 같지 않다. 또한 이러한 狀況下에서는 官吏들도 그 官僚組織 속에서 長期的인 經濟發展計劃을 樹立하기가 어렵다. 그들도 역시 언제 어디로 갈지 언제 進級하게 될지 豫測을 하기가 어려워져 그러한 까닭에 官職을 떠난 以後의 自身들의 生活에 대한 保障을 스스로 造成하지 않으면 안된다. 예를 들면 官職을 그만 둔 公務員이 그가 關聯하였던 企業體에 入社하는 경우가 많이 있었으며 이것은 그가 在職時 많은 特惠를 베풀어 준 代價의 뜻이 다분히 包含되어 있다. 말하자면 ‘義理’를 뺏어 놓은 것이다. 이러한 事實들은 金錢에 의존하려는 態度를 더욱 強化한다. 이러한 不安要因은 아직도 남아 있으며 外貨 逃避 事件들도 이러한 不安狀態와 깊이 關聯되어 있다고 볼 수 있다.

## 2) 韓國人の 義理意識

大體로 韓國사람들은 어려움에 當面하였을 때는 勿論이고 自己의 地位를 維持하고 出世를 하는데 있어서 對人關係에 依存하는 傾向이 강한 것 같다. 即 自己의 才能이라든가 근면에 依存하여 自己의 生活을 營爲하는 것이 아니라 自己와 親한 또는 平素에 自己를 親兄弟나 父子처럼 잘 對하여 주는 사람들의 配慮나 溫情에 依存하여 問題를 解決하고 자리를 維持하려는 性向을 말한다. 이러한 對人關係를 義理關係라고 말할 수 있다. 말하자면 家族과 같이 나것 네것이 없이 無限定 自己便에 서서 自己의 일을 自己나 自己의 家族의 일처럼 돌보아 주는 關係를 말한다. 即 家族 밖에서 家族과 같은 關係를 維持하는 것을 말한다.

이러한 義理關係는 따라서 合法, 不法, 合理, 非合理, 原理原則, 危險性 등을 초월하여서 相對方을 돕는다는 意識을 뜻하는 것이고 이러한 意識이 곧 腐敗行爲와 連結된 可能性이 크다는 것이다.

많은 不正事件이 그 大小를 莫論하고 이와같은 義理關係가 惡用된 바탕에서 이루어진 것이 事實이다. 利權의 請託이라는 것은 事實은 大部分이 이러한 義理關係가 있는 사람들 사이에 이루어지는 것이 常例이고 當事者들은 이것을 相扶相助의 美德으로 생각할지도 모른다. 그리하여 前述한 바와같이 이러한 義理關係에 있는 사람들끼리는 어지간한 無理가 通하고 原理原則보다 우선할수도 있는 것이다. 그들에게는 그렇게 하는 것이 곧 義理있는 行爲인 것이다.

그러나 여기서 더욱 注意할 것은 이러한 義理關係를 맺는다는것 自體가 重要的 生活手段으로 化하고 있는 傾向이다. 말하자면 自己의 技能이라든가 勤勉性에 依해서가 아니라 計算되니 豫測된 따라서 人爲적이고 恠정적인 義理關係의 造成에 地位를 維持하고 出世를 하려고 하는 傾向은 우리의 傳統의인 義理意識의 좋은 面마저도 먹칠을 하는 現象으로써 注目하여야 할 것이다.

그밖에 이러한 義理關係는 그안에 西洋사람들이 말하는 Nepotism이라든가 情實主義가 多分히 內包되어 있다는 事實도 腐敗研究의 目標과 關聯시켜서 注目하여야 할 것이다.

### 3) 官職私有意識(해먹는다는 意識)

여기서 官職私有意識이란 公職에서 自己에게 주어진 職責이나 權限뿐만 아니라 심지어는 그의 官할하에 있는 公共財產같은것 까지 그의 私有財產視하는 態度를 말한다. 이와같은 狀態下에서는 大體로 그의 部下職員들도 그것을 當然視하고 받아들이고 있는 것이 普通이다. 이러한 態度는 國祿을 먹고 산다는 前近代의인 都給式統治 時代의 잔재인 것으로 생각된다. 이러한 態度가 職務에 對한 강한 責任感을 隨伴하는 限 狀態는 덜 심각하다고 할 수 있다. 그러나 問題는 그러한 私有意識이 모든 것을 自己마음대로 할수 있다는 態度로 비약하는 데에 있는 것이다. 「시키면 시키는대로 했지 무슨 잔소리냐」 또는 「더러워서 못해먹겠다」 또는 「얼마나 오래 해먹는지 두고보자」라든가 하는 등의 마음 뒤에는 그러한 官職私有意識이 깔려 있다고 보아야 한다. 이러한 態度가 강한 機關長들은 自己의 部下들의 공급이 적다는 事實에 對하여 마치 子息의 學費를 마련하여 주지 못한 父母처럼 部下들에게 미안한 생각을 가진다. 그러한 미안한 생각 自體가 나쁘다는 것이 아니라, 그러한 생각에는 部下들이 24時間 自己의 統制下에 있을 것을 潛在的으로 期待하고 있을 뿐만 아니라 그 部下의 家族들까지도 그의 영향력下에 있기를 期待하고 있는 態度인 것이다. 文字 그대로 家族會社의 社主와 같은 態度이다.

이와같은 態度가 특히 우리나라와 같은 對人關係下에 있는 말하자면 모든 構成員들이 自己를 父母長과같이 받들어 모셔주기를 期待하는 權威主義的 態度라고 말할 수 있다. 그러한 까닭에 行政管理라는 立場에서 우리나라 官僚制의 여러가지 不足한 결함들을 韓國式으로 補正하여 주고 不備한 여건하에서도 높은 生産性을 거둘 수 있게하는 要因으로 作用할 수도 있고 또한 自己 部下를 아끼고 自己의 官할을 自己의 것과 같이 잘 지킨다는 좋은 面

이 있다.

그러나 이러한 官職私有思想은 腐敗現象이라는 側面에는 弱하다. 그것은 주로 下級者로부터의 統制機能을 마비시키는 데서 오는 것들이다. 많은 경우에 各級 機關長들은 그의 會計公務員을 爲始한 部下 職員들의 눈 때문에 不正한 行爲를 못한다. 그러나 이러한 狀況下에서는 前述한 義理意識과 結付되어서 特定人이나 特定企業에 莫大한 利益을 주는 不公正한 決定을 내릴 수 있으며 이때 部下 職員들은 오히려 그 決定을 無理하게 合理化 또는 正當化시키는 努力을 아끼지 않을뿐만 아니라, 上級者의 그러한 뜻도 實現시키는 것을 當然히 하여야 할 道理라고 생각하는 것이다.

그러나 여기서 두가지 點에 注意할 必要가 있을것 같다.

하나는 이러한 官職私有意識이 팽배한 狀況下에서도 機關長의 勤務態度 如何에 따라서는 腐敗의 程度를 最少限으로 統制할수도 있다는 것이다. 勿論 이것은 극단적인 法規至上主義라든가 形式主義的인 勤務態度에로 轉換하라는 뜻이 아니다. 또 하나는 機關長의 官職私有意識은 部下들의 勤務態度를 極히 形式主義的인 것으로 타락시킬 危險性이 있으며 이것은 韓國의 官僚世界에서 또다른 重要한 問題를 惹起시킬 수 있다는 點이다.

#### 4) 過多한 競爭

民主主義는 競爭을, 그 基礎로 하고 있으며, 이러한 競爭은 勿論 公正한 競爭을 뜻한다. 勿論 이러한 公正한 競爭(Fair play)은 이것을 保障하는 秩序를 前提로 한다. 어떠한 意味에서 이러한 公正한 競爭 自體가 秩序의 한 斷面이라고도 할 수 있다.

이러한 競爭을 民主社會에서 重要한 것으로 받아들이는 理由는 競爭自體가 또는 競爭의 過程이 그 社會를 發展시키는 主要要素의 하나라고 確信하기 때문이다.

여기서 우리는 有名한 아노미理論을 想起할 必要가 있다고 본다. 卽 듀르케임(E. Durkheim)은 아노미(anomie)는 無規制 또는 無規範狀態(normlessness)를 意味한다. 그에 依하면 禁慾的 倫理가 支部의이던 封建社會에 있어서 人間의 欲望은 社會的으로 拘束을 받아왔었다. 그러나 그것이 富中心의 倫理로 尙징되는 資本主義社會에서는 欲望을 制限하는 一體의 拘束에서 벗어났다. 그러한 道德的·慣習的 制限에서 벗어나서 그 欲望의 目標은 한없이 上昇되고 그러한 目標과 現實의 罅은 深化되어서 無規制狀態가 蓬만하다는 것이다. 그리하여 高度化된 資本主義社會에서는 目標나 그 達成手段도 社會構造的으로 強하게 規制되고 있으며 그러한 無限된 欲求는 現實的으로는 “成功”이라는 양상으로 나타난다. 그러나 이와같이 設定된 現實的인 成功도 그것에 到達하기 위한 制度化된 手段과의 사이에는 너무나 큰 거리가 있다. 밀즈(C. Wright Mills)는 그 著名된 White Collar에서 中流階級의 生活을 그리면서 이점에 關於하여 豊富된 資料로써 指摘하고 있다. 또한 머튼(R.K. Merton)도 이러한 成功과 制度化된 手段間의 크나큰 罅이 社會構造上 相異한 位置에 있는 사람들에게 各 各相異한 態度나 行爲의 양식을 造成하고 있다는 事實을 指摘하고 있다.

말하자면 目標인 成功된 狀態와 그것으로 이르는 方法이나 手段間에는 너무나 큰 갭이 있다는 것이다. 卽 여러가지 社會規範, 道德, 倫理, 各種法規定 등이 그러한 成功으로 이르는 主要因들로서 作用할뿐만 아니라, 成功自體의 폭이 너무 좁아서 競爭이 過熱되어 있다. 말하자면 “成功”을 爭取할 수 있는 사람의 數가 限定되어 있어서 一般的으로 치열한 競爭이 惹起되는 것이나, 우리의 경우는 그러한 競爭이 지나치게 過熱되어 있다는 것이다. 특히 成功自體가 頂上을 뜻하는 경우에 있어서는 頂上에의 到達에 失敗한 사람의 경우에는 그것이 곧 人生自體의 敗北를 意味하므로 그 競爭은 그칠줄 모른다.

이러한 狀況에서는 어떠한 事業이나 目的을 爲하여 手段과 方法을 가리지 않는 風土가 造成된다. 이것이 곧, 大部分의 경우 腐敗行爲에 해당한다.

이와 關聯하여 또한가지 注意할 것은 公務員들의 關心의 焦點이 自己의 業務分野에 있는 것이 아니라, 自己의 處地, 立場, 條件 등을 自己의 出世나 돈벌이에 어떻게 連結시킬 것인가에 큰 정신이 쏠리게 된다는 事實이다. 특히 이와같은 過熱競爭과 出世主義가 前述한 諸要因과 相互作用하면은 腐敗現象自體에 相乘效果를 나타내어서 問題를 더욱 惡化하게 된다.

##### 5) 韓國人의 大凡性(generosity)

韓國 사람들은 어떠한 原則에 合意에 到達하기는 容易하나 그 合意된 바의 것을 實現시키는 것은 어렵다고 한다. 이것은 어떤 外國人의 韓國人觀이다. 그가 어떠한 事實을 놓고 韓國人에 對하여 그러한 생각을 가지게 되었는지는 모르나 이것을 腐敗現象의 條件이라는 立場에서 보면 多分히 그러한 面이 있는 것 같다. 韓國人이 大凡함을 좋아하는 態度가 그것이다.

韓國 사람들은 내것 내것을 정확하게 따지는 것을 別로 좋아 하지 않는 것 같다. 특히 自己의 財와 關聯하에서 金錢關係를 따지고 細密하게 計算하는 것을 賤視하고 그렇게 하는 사람을 싫잡지 못하다든가, 딱딱하다든가 小人輩나 장사치같다든가 또는 선비답지 못하다든가 하는 말로 非難한다. 그리하여 大人은 每事에 大凡할 것을 期待한다.

이 大凡性이란 人情과 寬大함(generosity), 넓은 도량을 뜻한다. 말하자면 事物에 對한 態度나 感情이 잘거나 섬세하지 않고 담담함을 말하는 것이다. 또한 여기에는 喜怒哀樂을 날카롭게 即時 即時에 나타내지 않는 무덤(blunt)을 말하기도 한다.

이러한 大凡性이란 특히 윗사람으로서 갖추어야 할 社會的 資格要件의 하나이기도 하다.

말하자면 많은 사람과 事物을 넓게 包容하는 生活態度인 것이다. 이와같은 大凡性이 우리의 生活를 너그럽고 人情 있는 社會를 維持하게 하는 데 크게 貢獻한다는 것은 事實이나 이것이 山 좋고 물 좋아서 人心이 좋았던 社會가 아닌 現代社會에서는 그리고 치열한 生存競爭이 展開되고 있는 오늘날에 와서는 腐敗菌繁殖의 重要한 條件의 하나가 되어 있는 것 같다.

특히 各級 機關長의 大凡性은 部下統率이라는 側面에서는 좋을지 모르나 會計 및 管理上

의 不正等을 誘發케 한다. 有名한 「떡고물論」도 事實은 이러한 韓國人의 大凡性에 關聯된 腐敗內의 腐敗라고 말할 수 있다. 이러한 大凡性이란 仔細하고 分析的인 態度를 撇棄하고 細心한 小人講의 態度로 간주한다는 것은 前述한 바와 같거니와 細部的인 規定이나 規則에 크게 얽매이지 않는다는 것도 이러한 大凡性에 屬한다. 따라서 大凡性은 高度의 精密性과 分析的인 態도를 要하는 現代行政에서 規定이나 規則을 無視한 決定이나 行政的 조치等이 이루어지게 할 危險性도 크다. 그러나 그 程度는 相對的으로 그렇게 심각한 것 같지는 않으며 오히려 監督不充分때문에 저질러진 不正事件이 거의 大部分인 것 같다. 그러나 이러한 腐敗도 그것이 長期化되면 다른 여러가지 腐敗現象을 惹起시키는 條件으로 發展한다는 것을 잊어서는 안될 것이다.