

近代化와 官僚腐敗의 關係에 관한 研究

김 해 동*

〈목 차〉	
I. 序 論	IV. 近代化와 官僚腐敗의 關係
II. 近代化의 意義	V. 結 論
III. 官僚的 病理現象과 官僚腐敗	

〈요 약〉

이 글은 官僚腐敗를 관료병리현상의 하나로 보고 이것이 근대화에 어떻게 영향을 미치는 것인지 살펴보고자 하는 것이다.

그 영향을 순기능적 측면과 역기능적 측면으로 나누어서 살펴보면, 순기능, 즉 긍정적 측면은 자본형성 및 투자에의 기여, 번문옥례의 방지 및 감소, 경쟁 및 능률성의 강화, 국민통합의 강화, 미합리적인 정부정책의 방지책, 불확실성의 감소, 타협불가능한 문제의 해결, 직업수의 확대 등을 들 수 있다. 한편 역기능적 측면으로는 자원낭비의 초래, 사회내 혁명의 야기, 윤리적 균형의 파괴, 정부능력의 감소 초래, 정부정책의 방해, 정부의 정당성 손실, 행정비용의 증가, 조직내 부패의 파급 등을 들 수 있다.

I. 序 論

많은 후진국들 내지는 개발도상국가들은 소위 『近代化 過程(modernization process)』을 경험하였다. 물론 성공적으로 근대화를 경험한 경우도 있고 정반대로 실패한 경우도 있다. 그러나 여기서 근대화의 성공과 실패를 논하기는 사실상 매우 어렵다고 할 수 있다. 즉 근대화는 이론적으로 뿐만 아니라 현실적으로도 복합적 성격을 지니고 있으며, 동시에 결과로서의 의미뿐만이 아니라 과정으로서의 의미도 또한 지니고 있기에 개별 국가들의 근대화에 대한 절대적인 평가가 상당히 곤란하다. 예를 들어서 1960~1970년대 우리나라가 성공적인 근대화를 경험하였다면, 1980~90년대는 인도네시아, 말레이시아 등의 국가가 근대화를 상대적으로 성공적으로 경험하고 있다. 때문에 근대화에 대한 평가는 상당한 어려움을 수반하고 있다. 그러나 어느 경우이든 『근대화의 시기』는 關

* 서울대학교 행정대학원 교수

發達上國家의 정부가 의도적·적극적으로 개입하여 발전을 유도하였던 시기로 정리할 수 있다.

본 연구에서는 이와 같은 개발도상국가·후진국에 있어서의 근대화를 가급적 『經濟發展(economic development)』의 측면에 국한하여 논의하고자 한다. 물론 규범적 혹은 이론적인 측면에서는 정치, 사회부문의 발전측면을 포함하지만, 대개의 정부주도적이고 급속한 근대화를 추진한 국가들은 부분적인 정치, 사회 근대화와 더불어 경제적인 근대화에 보다 적극적으로 치중하여 추진하였기 때문이다.

본 연구에서는 근대화의 의미, 후진국에 의한 선택적이고 부분적인 근대화(≡ 경제발전)의 도입, 근대화 도상에서의 관료부패의 의미, 그리고 근대화의 관료부패의 다양한 관계에 대하여 논의하고자 한다.

II. 近代化(Modernization)의 의미

역사적인 의미에서는 『근대화』를 서구에서의 16~17세기로 규정할 수 있지만, 일반적으로는 20C 중반 이후 즉 1950년대 중반 이후 제 3세계 즉 아시아, 아프리카, 그리고 남미제국 등에서 일어났거나 추구되었던 사회문화적 변동을 近代化 또는 發展이라고 보편적으로 인식하고 있다. 선진국에 비하여 상대적으로 경제적·정치적으로 낙후된 상태에 있는 후진국가에서는 경제발전 내지 공업화가 가장 중요한 당면과제요, 발전의 핵심적인 목표가 되었기 때문에 당시의 사정으로서 충분한 이유가 있다고 판단된다. 여하튼 근대화를 발전과 동일시하는 입장에서부터 문화이입에 이르기까지 개념정의는 여러가지라고 할 수 있다.

앞서 논의하였듯이 여기서는 근대화를 경제적 측면에 가급적 국한시켜 논의하고자 한다. 물론 그렇다고 해서 정치적·사회적 분야가 경제적 측면과 완전히 유리될 수는 없는 것이다.¹⁾

근대화는 그 개념상 社會의 基本的인 價値變化를 수반한다. 특히 근대화는 사회내의 제 집단들이 보편타당성 있는 규범과, 실적을 위주로 평가하는 규범을 서서히 받아들이는 것을 의미함과 동시에, 개인과 집단들의 국가에 대한 충성심과 동일체 의식이 싹트고 있음을 의미하며, 모든 시민은 국가앞에 평등하고 국가에 대해 동일한 의무를 지닌다는 생각이 확산되는 것을 의미하기도 한다.

1) F. Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective(3rd ed.)*, (N.Y.: Marcel Dekker, 1984), pp. 84-97.

물론 이러한 규범들은 맨처음에는 학생, 군, 장교 및 외국문물을 접해 본 사람들이 의해서 받아들여지는 것이 통례다. 그리고 이들 집단들은 자신들이 받아들인 새롭고 외래적인 규범들을 가지고 자신들이 살고 있는 사회를 판단하기 시작한다.²⁾

근대화를 지향하는 대개의 엘리트들은 民族主義的이어서, 사회전체 복지의 타당성을 무엇보다도 우선하여 강조하는 경향이 있다. 그리하여 예를 들어서 브리질과 같은 나라에 있어서는 개인적 이익을 목적으로 공공정책에 영향을 미치려고 노력하는 것은 루소에서 볼 수 있는 것처럼, “원천적 부정”으로 간주하며, 사회의 특별한 요구와 압력에 따라 시행되는 정부활동은 “선동”으로 간주되기도 한다. 근대화는 곧 『발전(Development)』으로 인식되었다. 특히 정치, 경제, 사회발전 등 종합적인 측면에서 근대화는 이해될 수 있다. 그러나 선·후진국간에는 이와 같이 근대화에 대한 이해 및 인식에서 상당부분 상이하다고 할 수 있다.

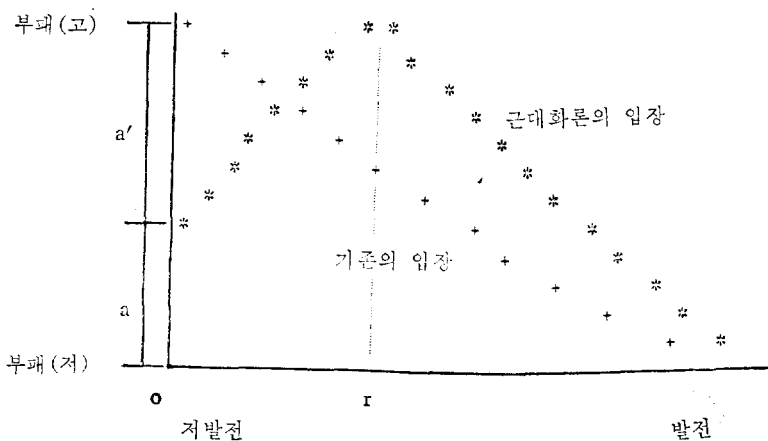
예를 들어서 先進國에 있어서의 근대화가 지니고 있는 대표적인 성격은 總體的, 長期的, 自發的, 그리고 自律的인 近代化라고 할 수 있다. 반면에 後進國의 근대화가 지니고 있는 성격은 선진국에 비해 상대적으로 選擇的, 部分的, 短期的, 下向的, 他律的 近代化의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 즉 동일한 국어로서의 근대화라고 하지만, 많은 국가들은 각각 상이하게 이해하고 있는 것이며 동시에 근대화를 추진하는 이유도 각각 상이함을 알 수 있다. 서구에 있어서의 근대화는 곧 역사적 과정으로서 장기적 지속의 결과라고 할 수 있다. 그러나 20C 중반 이후 후진국 혹은 탈식민지 국가의 근대화는 단기적이며 인위적인 과정이었다는 평가를 받고 있다. 종합적이지 못하고 부분적·선택적으로 추진되었다는 것이다. 특히 후진국 근대화는 정부의 정통성 문제와 불가분의 관계를 지닐 수 밖에 없었다.

또한 후진국의 경우 그 정치적·경제적 상황때문에 行政權 혹은 官僚權이 상대적·절대적으로 확대될 수 밖에 없었다. 즉 후진국의 조건은 내부의 구심력이 부족하여 『國民形成(Nation-Building)』이 매우 빈약하고, 내부 자원(인적, 물질)이 기본적으로 부족할 뿐만 아니라 자원을 동원함에 있어서도 국민의 지원부족 등 한계에 직면하며, 정치안정이 결여되어 있고, 정부의 正統性이 매우 부족하다고 할 수 있다. 여기서 대개의 후진국들은 혁명이나 쿠데타를 경험하

2) S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (Yale Univ. Press, 1968), p. 60.

며, 이들 혁명정부의 선택은 극히 제한적일 수 밖에 없다. 특히 혁명후의 사후적인 정통성(legitimacy)의 승인을 위해서는 국민들에 대한 물질적, 가치적 성장의 제시가 절실히 요구되었다. 그런데 문제는 이와 같은 성장을 유도할 수 있는 힘과 자본 및 기술은 민간 부문에서는 찾을 수가 없었고, 軍人과 일부 식민지하에서 官僚生活를 경험하였던 사람들에게 있었다.

한편 『腐敗(corruption)』를 연구하는 기존의 입장에서 국가가 『低發展(underdevelopment)』에서 『發展(development)』으로 진행되어 갈수록 부패가 감소한다고 보기도 하였다. 그런데 近代化論에 입각할 경우 이와는 좀 더 상이한 논리가 전개되고 있음을 알 수 있다. 즉 “급속한(rapid)”이라는 수식어가 빠지는 하지만, 후진국에서 벌어지고 있는 근대화는 곧 발전에 대한 추구로서 이해될 수 있는데, 이와 같은 근대화 추진과정에서 부패는 감소하는 것이 아니라 오히려 부패가 증가한다는 논리를 전개하였던 것이다(〈그림 1〉 참조).



〈그림 1〉 관료부패에 대한 두 입장

앞의 그림에서 보는 바와 같이 어느 입장을 취하든 결국 어느 정도(?) 발전 단계에 들어서면 관료부패는 감소추세를 나타낸다는 결론을 보여주고 있다. 여기서 a나 a'의 크기는 논리전개상 그렇게 큰 문제가 되지 않는다. 그리고 o r 구간은 후진국이 급속한 경제발전을 추진함에 따라 발생하는 관료부패의 양이 최대가 되는 논리적 시점을 나타낸다.

Ⅲ. 官僚的 病理現象과 官僚腐敗

근대화와 관련하여 부패를 논함에 있어서는 일반적인 관료적 병리현상과 관료부패를 그 개념이나 의의 등의 측면에서 가급적 구별하여 논의하는 것이 바람직할 것이다.

우리가 현실에서 목격하고 경험하는 대상으로서의 『官僚制(bureaucracy)』는 이론적 관료제와는 달리 여러가지 문제점을 노출할 수 밖에 없다. 또한 관료제는 특이한 구조가 지니고 있는 특성으로 인해서 『病理現象(pathology)』이 발생하기도 한다. 여기서 나타나는 병리현상과 관료부패는 부분적으로 중복되어 발생하기도 하지만, 구별하여 논의하는 것은 논리적으로 보다 타당할 것이다. 특히 관료부패는 관료 자신에 의한 자의적 행위의 결과를 보다 강조하는 입장을 수 밖에 없다는 점에서 양자의 구별이 요구된다.³⁾

그리고 단순히 관료에 의한 自發的인 官僚腐敗와 이와는 반대로 시민에 의해서 주도적으로 발생되는 관료부패간에도 상당한 의미차이가 존재한다고 할 수 있는데, 이는 다음의 <표 1> 관료부패의 유형분류를 통해서 확인할 수 있다.

표에서 보는 바와 같이 병리적 관료와 정상적 시민간에 부정적 관계로서 발생할 수 있는 자발적 관료부패를 들 수 있다. 이 경우 정상적 시민은 정당한 이익을 보호하고 추구하기 위해서 『腐敗關係(corrupted relation)』를 형성하게 된다. 그리고 (2)의 경우처럼 관료보다는 오히려 시민이 부패관계 형성의 주도권을 행사하는 경우인 『非自發的 官僚腐敗』가 발생한다. 그리고 가장 부정적인 경우로서 관료와 시민 모두 부정적인 관계형성에 적극적으로 개입하는 『構造的・制度的 官僚腐敗』를 들 수 있다. 그리고 관료의 병리현상은 정상적인 시민-관료간에도 발생할 수 있음은 물론이다.

전통적인 관료는 권력보유에 있어서 시민과의 관계에서 상대적인 獨占性과 非融合的인 公權力의 보유를 기본적인 특징으로 하고 있다. 그런데 이와 같은 특징

<표 1> 관료부패 유형

시 민 \ 관 료	정상적 관료(제)	병리적 관료(제)
정상적 시민	관료부패 없음	(1) 자발적 관료부패
병리적 시민	(2) 비자발적 관료부패(혹은 일탈)	(3) 구조적·제도적 관료부패

3) 윤태범, “한국 관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구”, 서울대학교 행정학 박사학위 논문(1992), pp. 24-27.

은 선진국에 비해 후진국의 경우가 특히 심하다고 할 수 있다. 이와 같은 기본적인 성격하에서 관료 혹은 관료제에서 발생하는 병리현상들은 일반적으로 구조 혹은 제도상의 결함에서 기인하는 부정적인 것으로 인식되고 있다. 그러나 앞에서 논의하였던 후진국적인 상황과 관료제의 기본적인 성격의 부정적 결함에 의해 기인하는 부패의 발생은 상당 부분 필연적일 수 밖에 없다. 그런데 기존의 연구결과에 따르면 많은 후진국의 경우, 발생하는 관료부패는 국가의 발전에 대해 逆機能과 順機能的作用을 동시에 하고 있음을 보여주고 있다. 특히 후진국 시민의 입장에서 관료와의 부패관계 형성은 경제적 빈곤으로부터의 하나의 탈출구조로서의 기능을 하는 경우가 매우 많다는 점에서 긍정적인(?) 측면을 발견할 수도 있다.

그리고 후진국에서의 법과 제도 등 다양하게 수립되어 있는 腐敗統制手段은 극히 형식적이며, 오히려 또 다른 부패발생(예를 들어서 더욱 교묘하고 기술적인 부패행위의 발생)의 가능성을 증가시키는 역할을 한다는 지적이 있다. 즉 후진국이라는 구도 내지는 상황 자체가 많은 관료부패를 야기하게 되며, 계속해서 부패통제기능을 어렵게 하고 있는 것이다.⁴⁾

가법적인 측면에서 볼 경우, 관료는 근본적으로 무기력하고 변화와 개혁에 저항하는 상대적으로 保守的인 存在라고 할 수 있다. 그러나 經濟發展이라는 이유로 개혁의 가면을 사용하여 보수와 무기력이라는 비판을 피하려고 하는 것이 관료의 또 다른 측면이라고 할 수 있다.

개념상 관료부패는 사회학적인 개념인 『逸脫(deviance)』로 규정할 수 있다. 그러나 앞서 논의하였던 근대화와의 경우와 마찬가지로, 이와 같은 일탈로서의 관료부패도 선·후진국간에 상당한 의미의 차이를 발견할 수 있다. 예를 들어서 행정체제 등이 어느 정도나 制度化 되어 있느냐 혹은 그렇지 않느냐에 의해서 구별이 가능하기도 하다. 선진국의 경우 전형적인 去來型 腐敗가 중심을 이루며, 이는 또한 관료에 의한 權力의 寡占狀態下에서 발생되며, 앞서 논의하였던 일탈적인 官僚病理과 관료부패간에 비교적 명확한 구분이 가능하다고 할 수 있다. 반면에 후진국의 경우, 거의 모든 몫이 부패의 대상이 된다고 할 수 있다. 특히 후진국 부패는 선진국의 경우와 비교하여 『強奪(extortion)』의 성격을 많이 지니고 있다.⁵⁾ 그리고 官僚의 權力獨占이 매우 포괄적인 후진국적 상황하에서는 관료병리와 관료부패의 구분이 매우 모호하다고 할 수 있다. 즉 관료제의

) Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America* (Calif.: Brooks/Cole, 1982), pp. 30-33.

) Michael Reisman, *Folded Lies* (N.Y.: The Free Press, 1979), pp. 38-39.

제3적 정착이 이루어져 있지 않다는 점에서 선·후진국간에 관료부패의 성격이나 특징을 구분할 수 있다. 그리고 본고에서와 같이 근대화론의 입장에서 논의할 전개할 경우, 관료적인 병리현상 보다는 관료부패의 측면에서 논의하는 것이 보다 타당할 것으로 판단된다.

시민의 입장에서 볼 때, 선진국에 있어서의 관료부패는 곧 비난의 대상이라고 할 수 있다. 관료와 시민 모두가 인정하고 수용하는 公正한 競爭게임의 틀이 있기 때문이다. 그러나 후진국 부패는 많은 경우 필수적인 것이다. 공정한 경쟁, 즉 틀이 없으며 상당부분 否定的인 主導權을 官僚가 쥐고 행사하고 있기 때문이다.

각국 관료부패는 시대(역사), 장소에 따라서 상이한 의미를 지니고 있는 것이다. 단, 이와 같은 입장에 대한 중립을 지키기 위해서는 官僚腐敗에 대한 道德的 偏見을 배제하고 보다 중립적인 입장이 필요하며, 또한 상황요인이 관료부패에 대한 이해에 있어서 하나의 관전이라고 할 수 있다.

IV. 近代化와 官僚腐敗의 關係

근대화의 관료부패의 관계를 논함에 있어서 어느 것이 從屬變數이고 어느 것이 獨立變數의 역할을 하는지를 결정할 필요가 있는데, 이를 위해서는 일단 전제가 있어야 한다. 즉 양자는 경우에 따라 모두 독립변수 혹은 종속변수의 성격을 지닐 수 있기 때문이다. 먼저 근대화를 독립변수로 볼 경우, 근대화가 추진됨에 따라 관료부패가 발생한다는 전통적인 입장에 서게 되고, 이와는 반대로 관료부패를 독립변수로 볼 경우, 관료부패가 발생함에 따라 근대화(특히 경제발전)의 원활한 촉진이 가능해진다는 입장을 지니게 된다. 그런데 후자의 경우, 관료부패는 이미 근대화 과정상에서 발생하여 일정 부분 역할 수행을 하기 때문에 논리적 전개상의 어려움이 따른다. 때문에 근대화와 관료부패의 관계를 논함에 있어서는 양자간의 相互作用이라는 입장에서 논의를 정리하는 것이 논리전개상 보다 적절한 것으로 판단된다.

여기에서는 먼저 주 논의대상인 후진국의 근대화의 성격을 논의하고, 이를 토대로 후진국 근대화와 관료부패의 관계를 논의하고자 한다.

1. 後進國 近代化의 性格

위의 논제에 대한 기존의 대부분의 입장에서는 후진국의 낮은 政治發展 水準

(low political development)이 많은 부패를 야기한다는 입장을 취하는데, 물론 상당 부분 타당한 논의이다. 그러나 관료부패에 대한 修正主義者(revisionist)의 입장에서는 이 이론에 일부 동의하면서도 추가적인 설명을 한다. 즉 선·후진국 모두 부패를 경험하지만, 후진국의 경우 독특한 環境(선진국의 입장에서 볼 때, 혹은 상대적으로) 때문에 상대적으로 많은 부패를 경험할 수 밖에 없다고 강조하고 있다.

앞서도 논의하였듯이 후진국의 경우, 대개의 정부는 正統性 確保가 결여되어 있거나 극히 미약하며, 따라서 이와 같이 정통성이 결여된 정부의 정통성 확보 방법은 극히 제한될 수 밖에 없다. 즉 가시적인 경제발전의 추진이 거의 유일한 선택이며, 이를 위해 관료를 동원할 수 밖에 없으며 또한 최고지도자에 대한 충성심 확보를 위하여 관료에 대한 지배·통제권을 강화시키는 전략을 구상할 수 밖에 없다. 단 관료의 능력과 필요성 때문에 최고 통치자는 관료에게 상당한 권력행사에 대한 『裁量權(discretion)』을 부여할 수 밖에 없으며, 여기서 필연적으로 파생되는 부패에 대해서는 상당한 수준까지 관용적 태도를 취할 수 밖에 없다.⁶⁾

후진국의 근대화가 지니고 있는 일반적인 성격은 人爲性, 一方向性, 選擇性, 他律性, 그리고 急進性이라고 할 수 있다. 따라서 근대화 추진과정에서 처음부터 일정부분 문제를 포태하고 있을 수 밖에 없었다. 따라서 근대화를 논함에 있어서 후진국의 부패원인은 매우 복잡적이고 누적적이라고 할 수 있다. 즉 후진국의 傳統樣式(規範)에다 대개의 후진국이 경험하였던 식민지적 경험(부정적 권력의 경험), 그리고 탈식민지후의 독재체제의 경험, 독재체제에 의한 강력한 誘導 近代化 政策 등이 그것이다. 또한 이들 국가들이 직면하게 되는 내부자력(인적·물적)의 부족 등의 요인들, 즉 후진국의 계속적인 타율적 경험 때문에 거의 자율적인 선택이 없었다. 여기에다 탈식민지후 후진국 관료의 권력은 무소불위를 나타내었다.

이처럼 후진국에 있어서 절대적인 자원을 보유한 집단은 극히 제한적이며, 관료도 사실상 충분한 자원을 보유하고 있지 않다. 이와 같은 상황에서 정부의 정통성을 확보·유지할 수 있는 길은 經濟問題의 解決이며, 이는 외국에 의한 자원원조를 통해서 이루어질 수 밖에 없었다. 그리고 이와 같은 외자를 통해서 政府 혹은 官僚의 權力의 極大化가 가능해졌다.

부패행위는 분명히 비난받는 행위이며 질책받는 행위임에 틀림없다. 또한 부

5) 윤태범, 앞의 논문, p. 35.

부패라는 말을 경멸적인 용어이다. 그러나 많은 비서방국가, 즉 후진국가나 개발도상국가의 관료들의 행동에 부패라는 말을 무조건적으로 적용시키게 되면 곧 어려운 딜레마에 빠지게 된다. 즉 서구적 시각에서 본다면 많은 비서방 국가의 사람들은 상당히 부패해 있다고 할 수 있지만, 자국내에서는 전혀 비난받지 않기 때문이다.⁷⁾ 많은 후진국 사람들은 자신들의 동창이나 친지나 친구들을 강력하게 후원하거나 칭찬해주는 행동양식에 적극적으로 순응한다. 예를 들어서 아프리카의 제국가들이나 인도의 경우, 어떤 사람이 자기자신의 공적을 이용하여 자신의 친척들에게 일자리를 구해주는 것을 전혀 비도덕적인 행동으로 여기지 않는다. 그는 오직 친척 구성원들이 그렇게 하기를 기대하고 있는 행위를 충성스럽게 하는 것 뿐이다. 만약에 그의 친척들이 기대하는 행동을 하지 않으면 오히려 그는 비난받게 된다.

2. 近代化와 官僚腐敗의 關係

한 국가내에서 근대화의 추진과 관련하여 발생하는 관료부패의 정도는 말할 것도 없이 근대화과정에서 나타나는 기능상의 특징 뿐만 아니라 전통사회내에서 나타나는 기능상의 특징 여하에 어느 정도 달려있다. 즉 전통사회내의 價値體系나 文化가 몇가지 측면에서 상충하게 되면 그 자체가 바로 사회내의 부패를 증장하게 되는 것이다.⁸⁾ 또한 사회내의 급격한 移動(예를 들어서 社會的流動化: social mobilization)은 부패할 기회 내지는 부패에 대한 매력을 가중시켜 줄 수도 있다. 예를 들어서 비교적 사회이동성 정도가 높아서 계급간, 지역간 이동성이나 개방성이 상당한 수준에 이르고 있는 필리핀이나 태국이 광범위한 政治的·行政的 腐敗를 경험하고 있는 것도 이를 나타낸다고 할 수 있다.

이와 같은 성격과 더불어 후진국에 있어서의 관료부패는 하나의 生活樣式(a way of life)으로서 자리잡고 있기도 하다. 따라서 관료부패를 비롯한 모든 부패가 그 활양식으로서의 기능을 수행하고 있을 때는 단지 윤리적 측면에서만 비난의 대상이 되기는 실제로 매우 어려우며, 일을 살아가는 현실적인 방법의 하나라고 할 수 있다. 후진국에 있어서 정교하지 못하고 제도화되어 있지 않은 官僚制는 거의 예외없이 최고 통치자나 관료들에 의해서 자의적으로 이용이 되고 있으며, 단지 일반 국민에 대한 지배·통치의 수단으로서만 그 가치를 행사하는 경향이 매우 심하다.

7) D.H. Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", WPQ, XIX 4(Dec. 1966), p. 721.

8) Huntington, *op. cit.*, p. 64.

근대화과정속에는 政治腐敗, 官僚腐敗, 그리고 公務員 犯罪가 혼재되어 나타나고 있어서 이들을 명확히 구분하기는 매우 어렵다.

후진국에서 급속하게 추진되었던 근대화 과정은 정통성이 약한 정부나 구심점을 갖지 못하고 있는 국민들에게 어느 정도 긍정적인 기여를 할 수 있는 것이 사실이다. 그러나 결국 앞서 제시하였던 여러 요인들 때문에 근본적인 한계에 직면하게 된다. 즉 의도적·타율적·단기적인 근대화와 관료제 구조로부터 파생되는 병리현상의 복합적 작용, 그리고 관료권력 혹은 행정국가의 복합적 작용으로 인하여 상당한 수준의 부패를 경험할 수 밖에 없다.

근대화와 관료부패의 관계에 대해서는 두 입장, 즉 긍정적인 입장과 부정적인 입장이 혼재되어 있다. 문제는 이 두 입장은 상대적이며 동시에 부분적이라는 것이다.⁹⁾

肯定的 立場을 취할 경우, 즉 현실적 제약하에서 기존의 관료제를 부정적으로 평가할 때 관료부패는 후진국 근대화에 상당한 긍정적 기여를 한다고 평가하는 입장을 취하게 된다. 그리고 否定的 立場을 취할 경우, 이는 규범적 측면을 강조한 것으로서 기존 관료제를 긍정적으로 평가할 경우 관료부패는 결국 발전에 장애요인으로 작용을 하게 된다는 것이다. 때문에 두 입장을 상충될 수 있다. 특히 官僚腐敗가 近代化에 미친 긍정적 영향에 대한 논의는 상당히 극단적이며 이론적 측면이 강하고 상황논리를 많이 반영한다고 할 수 있다. 즉 양자는 상호작용의 관계로서, 부분적인 설명력을 지니고 있으며, 선택적이라는 점을 인정해야 할 것이다.

근대화는 왜 관료부패와 연계하여 볼 수 있는가? 크게 3가지 측면에서 근대화와 관료부패의 관계를 볼 수 있다.¹⁰⁾

첫째, 近代化는 사회에 존재하는 基本價値의 變化를 수반한다. 때문에 근대화 과정에서 국가의 부패는 부분적으로는 받아들인 새로운 규범을 일탈한 행위의 결과로서 나타나는 것이라기 보다는 이미 관행화되었던 전통적인 행동규범이 사라짐으로써 나타난 결과라고 할 수 있다.

9) 이에 대한 논의는 주로 다음의 글을 참고하여 정리하였음.

Bayley, D.H., "The Effects of Corruption in a Developing Nation", WPQ, XIX, 4(Dec. 1966); Heidenheimer, Arnold J., et. al. (eds.), *Political Corruption* (N.J.: Transaction, 1990).; Huntington, S.P., *Political Order in Changing Societies*, Yale Univ. Press, 1968.; Leff, N.H., "Economic Development through Bureaucratic Corruption", ABS, 8:3(Nov. 1964), pp. 8-14.; Nye, J. S., "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." APSR, LXI, 2(June 1967), pp. 417-427.

10) Huntington, *op. cit.*, p. 60.

둘째, 근대화는 富와 權力의 새로운 원천(Source)를 만들어 낸다. 부패는 새로운 자원들을 가지고 등장한 새로운 집단의 직접적인 산물이며, 이들 새로운 집단들이 정치적인 영역에서 스스로를 부정적인 방법에 의해서 효과적으로 등장시키려는 노력의 산물인 것이다. 부패는 바로 이들 새로운 집단들로 하여금 변칙적인 방법으로 정치체제에 등장하도록 만드는 수단이 될지도 모른다.

셋째, 근대화는 政治體制의 產出面에 변화를 일으켜 腐敗를 창출한다. 어떤 법률이든지 몇몇 집단에는 불이익(?)을 가져다 주게 되는데, 이 불이익을 받는 집단이 이를 회피하기 위해서 부정적 행동을 취하게 된다. 결국 부패의 온상이 된다. 부패가 만연되어 있는 사회에서는 부패를 엄격히 규제하려는 법률들이 오히려 腐敗의 機會를 가중시키게 할 뿐이다.

1) 긍정적 관계

근대화와 관료부패간의 긍정적 관계에 대한 이해는 상당한 주의를 요한다. 즉 분명히 긍정적 기여를 하는 측면을 발견할 수 있지만, 이는 상당히 제한적이며 상황적이라는 사실을 염두에 두어야 할 것이다.

특정 정치체제하에서의 부패는 기존의 不平等을 두드러지게 하는 경향을 나타낸다. 政治權力에 가장 근접해 있는 사람은 또한 惠에 가장 근접할 수 있는 보다 많은 기회(의)의 소유자인 것이다. 최고 지도자가 가장 부패하기 쉬운 이와 같은 유형이 의미하는 것은 政治의 制度化(political institutionalization) 수준이 아주 낮다는 것을 말해주는 것이다. 왜냐하면 외부의 영향력을 가장 받지 말아야 할 사회내의 최고 정치지도자가 사실상으로는 그러한 외부 영향력에 가장 민감하기 때문이다.

政治參與의 확대에 의해 생긴 부패가 새로운 집단들을 긍정적이든 부정적이든 정치체제내로 끌어들이는데 도움이 되는 것처럼, 政府規制의 확대로 생긴 부패는 經濟發展을 촉진시키는데 도움이 되기도 한다. 즉 부패는 경제발전을 저해하는 전통적인 법규나 관료적 규제에서 벗어나게 하는 하나의 방법일 수 있기 때문이다.

1870년대와 1880년대의 미국의 경우, 철도, 전기, 수도 등의 공익 사업 내지는 각종 제조업체들이 주의회나 시의회를 매수함으로써 미국 경제 성장에 박차를 가하게 되었다는 자료들을 발견할 수 있다. “만약에 백쉬스(bakshis, 뇌물 또는 톱을 뜻함)가 복잡하고도 경직화된 행정 체계를 유연하게 만드는 데에 기여하지 못하였더라면 많은 경제 활동은 마비되었을 것이다”라고 M. Weiner는

도도에 대해 논평한 바 있다.¹¹⁾ 이와 어느 정도 유사한 경우로서는 브라질의 Kubitschek 시대(1955년 대통령으로 당선되고 나서, 수도 부라질리아를 건설하는 등 브라질 근대화에 앞장섬, 1960년까지 재임)를 들 수 있다. 당시 브라질의 높은 경제성장률은 분명히 높은 의회 부패율과 맞먹는 것이었다. 이는 산업화 되어가는 기업인들이 보수적인 지방 의회의원들을 매수하여 그들로부터 보호와 협조를 얻었기 때문이었다. 이집트와 같은 나라의 경우에 있어서는 부패를 억제하려는 정부의 노력이 도리어 경제 발전에 새로운 장애 요인을 발생시키는 결과를 가져왔다는 시사도 있다.¹²⁾

經濟成長의 측면에만 국한하여 볼 때, 경직되고 과도하게 중앙 집권적이고 부정직한 관료 체제를 가지고 있는 사회보다 더 나쁜 사회는 경직되고 과도하게 중앙 집권적이면서도 경직된 관료 체제를 가지고 있는 사회라고 할 수 있다. 비교적 부패하지 않은 사회 (예를 들어서 전통적인 규범이 아직도 강력하게 남아 있는 전통사회)에서는 어느 정도(?)의 腐敗는 近代化(發展)에 손쉽게 도달하게 만드는 고마운 潤滑유라는 사실을 발견할 수 있다. 어느 정도 발달된 전통 사회는 약간의 부패에 의해서 더욱 발전(최소한 근대화)될 수 있다는 것이다. 그러나 부패가 이미 만연되어 있는 사회의 경우에는, 아무리 발달된 전통 사회라 하더라도 부패가 좀더 만연된다하여 더 이상 발전할 것 같지는 않다.

① 資本形成 및 投資에의 기여

부패는 자본형성의 주요한 원천구실을 하며, 자원을 소비가 아닌 투자에 효율하게 만든다. 관료들에 의해서 비효율적으로 배분될 수 있는 정부의 자원을 적극적인 기업가들에게 배분함으로써, 결국 民間部門에 자본을 형성하는 기능을 수행한다. 즉 후진국에서의 정부예산의 효율적 투자가 부패를 통해서 가능하다는 것이다.¹³⁾

특히 후진국에 있어서의 토착·국내자본의 부족과 외국자본에의 지나친 의존은 자본형성을 상당히 어렵게 하고 있으며, 이에 따라 부패를 통해서나마 기업가에 대한 자본형성은 상당 부분 經濟發展의 기초로서 이용될 수 있다.

대가의 형태이건 뇌물의 형태이건 부패는 자원의 배분을 소비에서 투자로 이

11) J.S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," APSR, LXI, 2(June 1967), pp. 417-427.

12) Huntington, *op. cit.*, pp. 69-70.

13) Leff, N.H., "Economic Development through Bureaucratic Corruption", pp. 395-396. in Heidenheimer, Arnold J., *et. al.* (eds.), *Political Corruption* (N.J.: Transaction, 1990).

전시카는 양을 증가시키는 결과를 가져온다. 통상적인 예상과는 달리 부패는 경제발전목표에 적합한 자원배분 메카니즘의 보조기능을 할 수 있다. 이를 결정해 주는 주요인은 소비하거나 투자할 수회자나 증회자의 한계성향이다. 예를 들어서 대개의 경우, 그 댓가가 투자 자본의 총계에 별 영향을 주지 않은 채, 입안한 계획 준비자금으로부터 나온 것이라면 그 자금을 생산적인 사업에 투자하는 데 사용하려는 사람에게 어느 정도의 자금이 전환되는 것은 실질적으로 자본지의 축적을 순수히 증가시키는 결과를 가져오게 한다.

부패는 부패가 없었더라면 그저 그런 정도였을 投資率을 한층 더 높여줄 수 있기 때문에 경제발전에 도움이 될 수 있다. 투자는 언제나 위험과 불확실성 속에서 결정된다. 그러나 그러한 어려움들은 저개발국의 경제적·정치적 환경 하에서는 상당히 많이 혼재되어 있기 마련이다. 기본적으로 미래의 수요와 공급 조건들에 대해 평가하기가 어렵다. 평가할 근거자료가 없고 또 경제적 변혁기에 나타날 수 있는 임시변통적인 수단을 결여하고 있기 때문이다. 좀 더 심각한 것은 시장성에 대한 오판으로써 이는 낮은 소득 수준을 대체해 나갈 탄력성을 약화시키기 때문이다.

② 비문욕례의 방지 및 감소

官僚腐敗를 통해서 시민은 폐쇄적이고 보수적인 관료의 병리적 행태의 대표적인 비문욕례를 방지 또는 회피할 수 있는 기회를 제공받는다. 즉 비능률적인 관료(기)가 부패를 통해서나마 능률적으로 운용될 수 있다는 것이다. 관료의 非能率的 屬性과 病理現象으로서의 비문욕례는 기업가의 욕구수준을 따라갈 수 없으며, 따라서 부패관계 형성을 통해서 어느 정도 극복이 되고 있다.¹⁴⁾

③ 競爭 및 能率性의 강화

후진국의 企業家의 입장에서는 스스로 조달할 수 있는 자본이 부족할 뿐만 아니라 국내 자본이 부족하기 때문에 정부에 크게 의존할 수 밖에 없으며, 여기서 이도 같은 정부에의 의존을 위해서는 부정적인 관계형성을 시도하게 되며, 관료에게 부패를 제의할 수 있는 능력을 가진 기업가는 결국 능률적인 기업활동을 추구할 수 밖에 없다는 것이다. 즉 能率性(經濟性)을 중심으로 한 기업간 경쟁이 이루어지게 되며, 여기서 보다 경쟁력이 있는 기업만이 살아남을 수 있다는 것이다. 즉 부패를 통해서 보다 경쟁력이 있고 능률적인 기업만이 살아남을 수 있기 때문에, 부패는 기업가들간에 경쟁력의 제고 등 동기유발의 기능을 수

14) J.S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." p 967. in Heidenheimer, Arnold J., et. al.(eds.), *Political Corruption* (N.J. Transaction, 1990).

행하다고 역설적으로 설명할 수 있다. 기업가적 정실 및 동기의 유발이 부패를 통해서 이루어질 수 있다는 것이다.

○ 령계 관료부패는 저개발국 기업들에게 競爭의 原理를 가져다 주게 되는데, 이는: 능률성에 대한 필요성에 의해서 수반되는 것이다. 기업가들에게 인기있는 면이나 허가는 그 건수에 있어서 상당히 제한되어 있기 때문에, 그런 허가나 면허는 기업인들끼리 경쟁적으로 값을 매김으로써 결정된다(따라서 값이 상승하게 되며, 이를 보충하기 위해서는 능률적인 경영을 할 수 밖에 없다는 것이다. 물론 부정적인 측면에서 보면, 기업내에 경영관련 부조리가 발생할 수도 있다). 최고치의 뇌물공여가 認·許可 결정에 대한 기본적인 기준의 하나가 되기 때문에, 그런 뇌물에 충당할 재원의 동원능력에는 프리미엄이 붙게 된다.¹⁵⁾

○ 2. 국 이러한 두가지 재원은 생산의 능률성에 깊게 의존하게 되므로 체제내에서의 경쟁력과 능률성을 제고시키려는 분위기가 성숙하게 된다. 통상, 많은 경제 분야에 대한 경쟁력이 부족한 저개발국가에서 그러한 압력이 비록 부패에 의해서이긴 하지만 존재할 수 있다는 것은 대단히 중요한 것이다. 생산 부문에 있어서는 고도의 독점생산이 보편화되어 있기가 심상이고, 국제 경쟁력은 쿼터나 관세 및 높은 환율로 인해 쉽게 제고되지 않는 상황이라고 할 수 있다. 그러므로 경쟁의 원리를 도입하는 가치가 높기 평가될 수 있다. 비록 뒷문을 통해야 되기는 하지만 말이다.

(c) 國民統合의 強化¹⁶⁾

○ 부패과정을 통해서 이질적인 관료들과 일반 국민들간에 연대가 형성되는 등 국민통합(Nation-Building)이 이루어지는 기능을 담당한다. 즉 엘리트들간의 통합뿐만 아니라 비엘리트들간의 통합이 어느 정도 가능해진다는 것이다. 부패를 통해서 관료를 접촉함으로써 정부에 대한 無關心과 敵對意識이 감소되는 등의 긍정적 기여를 한다. 그리고 체제에 대한 관심을 유도함으로써 국민통합에 긍정적인 기여를 하게 된다.

○ 특히 후진국이나 제3세계의 경우 탈식민지후 革命이나 쿠데타 등을 경험하여 정치제도화의 수준이 저급하고 국민의 저항을 겪는 등 국민통합이 매우 부족한 상황이기 때문에, 부패라는 매개수단을 통한 국민-관료간 혹은 엘리트-비엘리트간의 접촉은 국민통합을 촉진시키는 중요하고도 긍정적인 기능을 담당한다.

1.) Leff, *op. cit.*, p. 398.

1.) Nye, *op. cit.*, pp. 968-969.

부패는 權力으로부터 배제당함으로써 결과적으로 불평불만이 내재된 개인이나 집단들에게 체제에 대한 관심을 갖도록 만드는 수단이 되기도 한다. 이런 방식으로 불평을 가진 사람들이 어느 정도 체제와 연결될 수 있느냐 하는 것은 그들이 부패할 기회를 얼마나 이용할 능력이나 의사가 있느냐의 여부에 달려있을 것이다. 體制에 대해 이념적으로 반대하거나 최고 지도자를 개인적으로 싫어하는 것이 있는 사람은, 비록 그렇다 하더라도 자신이 소유하고 있는 불공정한 영향력이라는 수단을 이용, 자신의 뜻에 맞지 않는 체제를 자신에게 유리하게 가동시킬 수 있다. 그리하여 그 자신은 체제로부터 완전히 소외되지 않는다.¹⁷⁾

부패는 엘리트들이 고안한 경제 및 社會發展 計劃의 弊端을 감소시키는 수단이 되기도 한다. 부패는 행정적 차원에서 政治的 考慮를 하도록 만듦으로써 정치체제를 보강시켜 준다. 그러한 수단은 체제를 안정시켜주는데에 있어서 오히려 실질적인 것일 수가 있다. 정치적 채널이 막혔을 때, 관료와의 부패관계 형성은 정부나 행정부의 일에 대해 비폭력적 방법으로 침투해 들어가는 적절한 수단이 된다.

⑤ 非合理的인 政府政策의 防止策

정부의 정책은 항상 합리적일 수단은 없으며, 특히 후진국의 정책결정자들의 능력이 상당히 저급하기 때문에 경우에 따라서는 비합리적인 정책결정을 할 수도 있다. 따라서 보다 높은 수준의 능력을 보유한 기업가들에 의한 부패관계 형성을 통해서 보다 合理的인 政策決定이 이루어질 수 있다. 즉 정부의 정책을 결정, 집행함에 있어서 보다 나은 선택을 할 수 있는 역할을 수행하기 때문에, 부패는 정부의 정책이 잘못되면서 비롯되는 커다란 손실을 막아주는 방과제의 역할을 수행한다.¹⁸⁾

정부만이 문제에 대한 정확한 해결수단의 선택에 대해 獨占權을 지니고 있는 것은 아니다. 왜냐하면 정부도 어리석은 일을 할 수 있는 많은 관료제도의 하나에 불과하기 때문이다. 정부내에서 걸러진 선택들에 의해 마련된 목표나 수단 모두가 오히려 부패를 통해서 자유스럽게 선택되거나 또 고안된 것보다 더욱 나쁠 수도 있음을 부인할 수 없다. 부패는 정부가 명시한 목표의 측면에서 볼 때, 더 나은 선택을 추진하게 만드는 수단으로 기능할 수도 있다.

경지에 대한 관료체제의 역할은 경제문제에 대한 광범한 개입으로서 수행되며, 관료에 의한 인가나 지원은 기업을 통제하는 데에 없어서는 안될 필수요건

17) Bayley, *op. cit.*, p. 947.

18) Nye, *op. cit.*, pp. 969-970.

의 하나인 것이다. 이러한 상황에서 收賄가 유익한 결과를 가져올 수 있다. 첫째, 수취는 정부로 하여금 좀더 높은 경제성장을 가져오게 할 경제활동에 대해 좀더 호의적인 견해를 갖도록 유도할 수가 있다. 기업인들이 추구하는 정책이 그 자유는 발전에 도움이 되는 한편, 그들 기업인들이 깨뜨리는 것들은 정부의 다른 목표 달성에도 열쇠의 구실을 한다. 둘째, 수취는 기업인의 이익을 위하여 관료들이 좀더 활기있게 행동하도록 하는 데에 필요한 직접적인 동기를 제공할 수 있다.

이렇게 관료와 부패관계 형성은 나쁜 經濟政策의 엄청난 결함을 방지해 주고 보완해 주는 값진 기능을 수행하기도 한다. 심지어 저개발국 정부가 경제성장을 적극적으로 추진하고 있는 경우에도 경제정책이 그 목표를 달성하도록 잘 기획되었을 것이라는 보장은 사실상 없다. 실제에 있어서도 잘못된 방향으로 거리를 내디딜 수도 있다. 정부가 하나의 잘못된 정책을 추진하고 있는 사이에, 기업인들은 이에 대한 방해공작으로서 또 다른 경제정책을 추진하기 때문에, 부패는 잘못된 정책의 추진에서 나타나는 결함들을 감소시킬 수가 있다. 정부의 정책이 옳은 것이었다라면 들지 않아도 될 비용이 이 경우에는 들게 된다.

(5) 不確實性(uncertainty)의 減少

상황이나 여건이 매우 불확실한 경우에는 어느 기업가든지 투자의욕이 크게 위축될 수 밖에 없으며, 특히 後進國의 상황은 더욱 그러하다는 점에서 관료부패는 불확실한 상황의 확실성을 담보하는 중요한 매개체 구실을 한다고 할 수 있다. 후진국 상황의 대표적인 것이라고 할 수 있는 것은 바로 『諸環境의 不確實性』이라고 할 수 있다. 따라서 불확실성을 확실한 환경으로 전환시키에 있어서 부패는 매우 효과적인 기능을 담당한다.

(7) 妥協不可能한 問題의 解決

保守的인 官僚의 입장에서는 해결 불가능한 문제일지라도 기업가적 정신을 가진 시민의 입장에서는 해결 가능한 문제가 존재할 때 갈등을 빚을 수 있다. 이 경우 부패는 갈등 해소를 위한 윤활유 역할을 하여, 양자가 타협을 하도록 하는 긍정적 기능을 담당한다. 즉 전혀 불가능할 수 있는 官僚와 企業 혹은 一般市民間의 葛藤도 부패라는 매개체를 이용해서 어느 정도 해결이 가능한 것이다. 급진적인 혁명을 미연에 방지해 주는 완충제의 역할을 수행한다.¹⁹⁾

또한 정치인들 사이에서 발생하는 부패는 이념상이나 이해관계상의 타협 불가능한 문제를 해결하는 역할을 할 수 있다. 각종 파벌이 계급, 종족, 지역 등

1) Bayley, *op. cit.*, p. 948.

에 대한 주장으로 얽혀 있는 것이 바탕으로 잠재되어 있는 나라에서 공동의 이익을 가져다 주는 이권은 정치적 단결을 효율적으로 강화시켜 주는 역할을 한다. 일반적으로 말해서 부패는 비록 어떻게 표현하든지간에 硬直的인 教條主義를 약화시킬 것임에는 틀림없다. 권좌나 특권적 지위에서 쫓겨나 낙심해 있는 정치인은 파벌의 엄격성 또는 이념적 극단성의 규범을 회복하려 할 것이기 때문이다.

⑧ 職業數의 擴大

관직의 숫자를 늘리는데 이용되는 정부관료 임용상의 『족벌주의(Nepotism)』는 기존의 규정된 공무원 임용체계의 대안으로 이용될 수도 있다. 족벌주의는 그것이 없었더라면 실업자였을 상당수의 사람들에게 직장을 제공해 주는 역할을 하며, 또 그들로 하여금 정부에 의존하지 않을 수 없게 만듦으로써 확고하게 정부를 지지하도록 하는 수단으로 이용될 수 있다. 이러한 수단을 통해서 늘어난 공직자의 숫자는 실업으로 인해 야기되는 견디기 어려운 정치적 압력을 경감시켜 주는 결과로서 나타난다. 확실히 많은 정부 업무 집행의 질은 대규모 공공토목공사 등과 같은 목표의 설정으로부터 영향을 받고 있음이 틀림없다. 종종 공공업무의 목표가 각기 양립하기 어려운 경우가 존재한다. 한편에서는 정부 활동의 능률성을 강조하는 데 반해, 다른 한 편에서는 실업자 구제(즉 政府支出 증대의 요구)를 요구하기 때문이다. 그러나 그러한 상반성을 인정하는 한이 있더라도 하나의 대규모 공공 토목공사 계획은 그 공사계획에 도움이 될 고용상의 부패를 어느 정도 불가피하게 만든다는 사실을 인정해 주어야 할 것이다.²⁰⁾

2) 否定的 關係

道義的・規範的 側面에서만 보던 관료부패와 근대화의 관계는 매우 부정적인 관계임에 틀림없다. 근대화의 국민적 요구라는 저개발국의 특수한 상황적 요구를 이해한다면, 이와 같은 양자의 부정적 관계는 재이해되어야 하는 측면도 있다.

어쨌든 근대화에 대한 관료부패의 부정적 효과에 대한 논의의 발전은, 근대화란 부패하지 않는 정부와 관료체계의 정책을 통해서 가장 잘 이룩될 수 있다는 가정을 기초로 주장되고 있다. 정부는 진실로 경제개발에 필요하며 정부의 정책은 어떤 규제도 받지 않는 것으로서 민간 부문의 활동보다도 성장을 회구한다는 가정을 전제로 하는 것이다. 그러나 실제로는 많은 저개발국 정부의 경제정책들

20) *Ibid.*, p. 947.

4. 전 국가적 차원에서의 경제발전보다는 다른 분야에 우선 순위를 두는 경우도 있다. 예를 들어 식민지 체제에 대항하여 혁명을 성공시킨 나라의 경우에 있어서도 정책은 본래부터 지배집단 또는 지배집단의 지배력을 유지시켜 주는 정치집단의 경제적 이해관계를 확대시키는 데에 그 목적을 둘 수도 있다.

어쨌든 많은 국가에서 근대화 정책이 추진되었으나 성공한 경우가 드물었으며, 이 경우 그 원인으로 지적된 대표적인 것이 바로 『官僚腐敗』를 포함한 不正腐敗의 만연이라는 점에서 근대화와 관료부패의 부정적 관계를 발견할 수 있다. 특히 관료부패는 근대화 과정에서 뿐만 아니라 일상적인 시기에 있어서도 부정적 영향을 미친다는 점에서 이하에서는 근대화와 관료부패의 부정적 관계에 대해서 논의하고자 한다.

① 資源浪費의 招來²¹⁾

부패과정을 통해서 왜곡 분배되는 정부의 막대한 豫算은 결국 정부의 정상적인 정책목표의 달성을 어렵게 하는 등 막대한 정부자원의 낭비를 초래한다. 이와 같은 資本의 流出이나 投資의 歪曲 등은 관료가 예산배정 등과 관련된 정책각정을 함에 있어서, 부패관계에 따라 경우 발생할 수 밖에 없다. 따라서 예산각정의 중요한 원칙이라고 할 수 있는 『合理性(rationality)』은 깨지고 뇌물액수의 과다에 따라 비합리적인 정책이 결정되며, 따라서 막대한 국가자원의 낭비가 초래될 수 있다.

예를 들어 하나의 관료부패가 행정조직내에서 上納의 형태를 취하는 경우, 이것은 공공 목적에 소요되는 총투자비용을 감소시키는 결과를 초래하게 된다. 이것은 곧 공공재원이 공공목적에서 개인적인 목적으로 이탈, 전환되는 것을 뜻한다. 예를 들어 어떤 한 공무원이 계약을 체결하게 해준 댓가로 계약가의 10%를 『상납(rebate)』받는 조건으로 일정액의 계약을 하도록 해주었다면, 할당된 금액의 90%는 공공목적에 쓰여지고 10%는 개인적인 이득이나 용도에 쓰이게 된다.²²⁾

② 사회내 革命의 야기

혁명이나 쿠데타를 경험했던 많은 후진국 국가들은 예외없이 심각한 부패를 경험하였다는 점에서 부패의 부정적 영향을 발견할 수 있다. 부패가 혁명이나 쿠데타를 직접적으로 야기한다는 논리적 근거를 제시하는 데는 한계가 있지만, 다개의 혁명 주도자나 국민이 부정부패를 혁명발생의 하나의 요인으로 지적한

21) Nye, *op. cit.*, pp.970-971.

22) Bayley, *op. cit.*, p.398.

다는 측면에서 부패의 부정적 영향을 발견할 수 있다. 또한 부패에 개입할 수 있는 계층은 經濟的 혹은 階層的으로 매우 한정된다는 점에서, 부패의 심화는 곧 사회내에 심각한 階層的 葛藤을 야기시키게 되며, 이것이 심한 경우 혁명이 나 쿠데타의 구실이 되기도 함을 역사적 사실을 통해서 확인할 수 있다.²³⁾

③ 倫理的 均衡의 파괴

후기국의 특징적인 상황의 하나는 전통적인 윤리규범과 급격하게 타율적으로 유입된 서구의 규범이 혼재되어 있는 상황인데, 여기에 추가하여 부패의 만연은 권료 뿐만 아니라 일반시민들간에도 정상적으로 추구해야 할 가치와 규범의 혼란을 야기하며, 결국 사회내의 倫理的 均衡을 파괴시킨다. 부패도 일종의 법규 내지는 규범의 逸脫이라고 할 경우, 사회내의 만연된 부패는 일반 시민들이 기준으로 삼을 수 있는 윤리적 기준이 파괴되었음을 뜻한다. 부패가 사회내에 제도화될 경우, 二重의인 倫理基準은 물론 윤리부재로 부패에 더욱 더 무감각해가는 상황을 초래한다.²⁴⁾

부패의 만연은 곧 세상 사람들간에 關係의 不公正性이 제도화되어 있음을 나타내는 것이기 때문에, 불가피하게 부패는 고소나 증상도막이나 극심한 불평불만의 원인이 되기도 한다.²⁵⁾ 심지어 정직한 관료조차도 불공정하게 행동하지 않으며, 오히려 부패로 공개처벌을 받게 될 것이라는 협박에 의해 갈취당할 수도 있다. 그리고 자신의 결백을 믿어 줄 사람은 아무도 없다. 관리진 관리가 아니라, 한결같이 자신의 관심과 에너지는 끝없는 비생산적인 갑론을박에로 쏠리게 된다.

④ 政府 能力의 감소 초래

부패는 정부의 정상적인 정책활동을 방해할 뿐만 아니라 정부능력의 감소를 초래하기도 한다. 대표적인 예로서 정부의 徵稅行政과 관련하여 발생하는 부패는 곧 정부의 정상적 課稅政策를 방해하는 역기능을 수행한다. 이와 같은 정부의 정상적인 과세활동의 저하는 곧 정부예산의 부족, 공공부문 투자분의 부족 등 계속적으로 부정적 영향을 초래한다.²⁶⁾

결국 관료부패는 近代化(發展)정책에 필요한 세수를 거두어들이는 정부의 기능을 방해함으로써 궁극적으로 발전에 저해가 될 수도 있다는 주장이 매우 타당성있다는 것이다. 이와 같은 논의는 물론 발전 목표를 달성하기 위한 지출이

23) Nye, *op. cit.*, p. 971.

24) *ibid.*, p. 972.

25) Bayley, *op. cit.*, p. 726.

26) Jeff, *op. cit.*, p. 399.

비현실적으로 높은 후진국 정부의 경우에 더욱 더 해당되는 것이라고 할 수 있다. 일반적으로 저개발 국가의 엘리트들은 서구의 엘리트들보다 경제발전을 실질적인 최우선 순위로 보지 않는 경향이 발견되고 있다. 실혹 지배집단들이 보다 하류 계층의 입장을 잘 알고 또 심각하게 느끼고 있다 하더라도, 이들 지배집단들은 근대화(발전)에 소요되는 비용을 대개 마지 못해 떠안게 된다. 그러므로 세금 징수의 실질적 수준이나 예산상의 배정도 지배집단들이 경제발전을 얼마나 열심히 추진하기를 원하는가에 따라 결정될 수 밖에 없다.²⁷⁾

⑤ 政府政策의 妨害

부패의 만연은 사회내에 『冷笑主義(cynicism)』를 야기하며, 이와 같은 냉소주의는 곧 일반 국민들이 정부의 공정한 정책에 대해서도 비협조적인 태도를 취하게 만든다. 일단 국가내에 부패의 만연에 따른 냉소주의가 파급되면, 정부가 아무리 공정하고 합리적으로 정책을 결정, 집행하더라도 일반 국민들은 부정적인 시각을 갖고 정부의 활동에 비협조적인 태도를 보일 수 밖에 없다(물론 정부내에 부패가 만연될 경우, 공정한 정책결정 자체를 기대하기 어려운 것이 사실이다).²⁸⁾

정부가 여러 계층의 문제해결을 위한 기준과 목표를 설정할 경우, 부패는 정부가 추구하는 이와 같은 목표들을 달성하지 못하게 가로 막는다. 추구하는 목적이 중대한 가치를 지니고 있는 경우, 그것을 성취하지 못하게 하는 부패는 보다 큰 댓가를 요구한다. 예를 들어 공무원 채용의 목적이 정부 업무를 효율적이고도 유능하게 처리하도록 하는데 있다면, 공무원 임용상의 부패는 바로 정부에 비능률성과 낭비를 낳게 된다.

⑥ 政府의 正當性(legitimacy)의 損失²⁹⁾

관료부패는 정부의 신뢰수준의 저하를 가져오며, 이는 비록 합법적으로 구성된 정부라 하더라도 그 정당성을 잃어버리게 한다. 정부의 正當性 確保는 정부 활동의 가장 기본이 된다는 점에서, 부정부패는 정부의 정당성을 저해하는 가장 대표적인 요인의 하나라고 할 수 있다.

국민들이 정부내의 부정부패를 알게 되면, 애써 쌓아놓은 정부의 권위에 대한 존경심은 약화되고, 또 부패는 앞서 지적한 바와 같이 공정하게 정책을 처리하려는 정부에 대한 국민의 신임을 둔화시킨다. 정치체제가 그 체제를 유지하기 위하여 강제력에 의존하지 않으면 않을수록 더욱 더 그 체제에 대한 국민

27) Nye, *op. cit.*, p.972.

28) Bayley, *op. cit.*, p. 725.

29) Nye, *op. cit.*, p.973.

의 자발적인 존경심 유도를 바탕으로 강제력이 이용되어야 한다. 이러한 합법화 과정에 있어서 없어서는 안될 한 가지 요인은 바로 상충하는 국민들의 요구를 정부가 매우 공정하게 처리하고 있다는 것에 대한 국민의 信任이다.³⁰⁾ 부패는 바로 이러한 정부지지 요인을 약화시킨다. 이와 같은 정당성 손실은 단기 안내에 근대화를 추진하고자 하는 개발도상국 정부 입장에서는 가장 큰 장애요인임에 틀림없을 것이다.

⑦ 行政費用的 增加

부패는 정부의 정책을 왜곡시킬 뿐만 아니라, 필요이상의 『행정비용(administration cost)』을 증가시킨다. 예를 들어 대표적인 『急行料(speed money)』는 직·간접적인 행정비용의 증가를 초래한다. 이와 같은 부정적 영향은 한편에서 공공 목적을 위한 정부예산의 감소를 초래하기도 한다. 부정부패는 이와 같은 예산의 낭비는 물론 부패통제를 위한 또 다른 추가적인 비용의 초래등 많은 『制費費用(control cost)』을 초래한다. 일반 시민의 입장에서도 기업활동에 소요되는 정상적인 투자비용의 조달 이외에도 부패관계 형성 및 유지를 위한 비용을 마련해야 하는 비합리적인 기업활동을 할 수 밖에 없다.³¹⁾

여기서 요구되는 추가비용의 정도는 무엇을 거래할 것이냐의 여부에 달려있다. 예를 들어서 税金 納付者(tax-payer)이면서 동시에 뇌물을 제공해야만 할 시민이면, 그는 동일한 양의 봉사에 대해 수배의 돈을 지불한 셈이 된다(물론 이 경우, 봉사의 질이 어느 정도 향상될 수 있을 것이다). 부패는 한 가지 형태나 기능, 즉 정부의 행정을 수행하기 위한 재원의 총량을 증가·배분시키는 부정적이면서도 현실적인 하나의 또 다른 메카니즘이라고 할 수 있을 것이다.

⑧ 組織內的 腐敗의 波及³²⁾

행정조직내에 일단 부패가 만연되면 조직에 새로 참여하는 조직구성원은 쉽게 부패에 감염될 수 밖에 없으며, 소위 조직의 건강성은 크게 손상될 수 밖에 없다. 조직의 건강성이 손상된다는 것은 곧 조직의 공식적이고 정상적인 목적 달성이 어려워지는 것을 뜻하며, 이는 바로 조직존립의 당위성이 파괴됨을 뜻한다. 부패가 행정조직내에 파급되고, 올바른 규범이 파괴되었을 때, 이는 바로 정부 혹은 사회내에는 不公正性이 制度化되었음을 뜻한다고 할 수 있다.

부패의 존재 그 자체 뿐만이 아니라 부패로 인식될 수 밖에 없는 사례금 및 부패를 행하고도 처벌받지 않음으로써 초래되는 부패의 제도화는 관료부패의

30) Bayley, *op. cit.*, p. 726.

31) *Ibid.*, p. 725.

32) *Ibid.*, p. 726.

가장 부정적인 측면을 나타낸다. 부패는 부패를 낳고 또 높은 수준의 정당성을 견지시켜 나가는데 필요한 용기를 없앤다. 관료나 시민 모두 왜 자신만이 도덕성의 유일한 수호자가 되어야 하는가 하고 자문함으로써 도덕성은 점차 소멸되어갈 뿐이다.

V. 結 論

官僚腐敗는 어느 국가나 다 경험하는 지극히 보편적인 현상임에 틀림없다. 그러나 시대와 장소에 따라 그 정도나 종류, 그리고 영향이 상이함을 발견할 수 있다. 이는 바로 관료부패가 지니고 있는 현실적인 측면을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 본 연구의 주제의 하나인 발전의 의미로서의 近代化의 의미는 특히 後進國에 있어서 특별한 의미를 지니고 있다. 후진국의 근대화과정은 곧 경제적 정착의 의미하에서 인위적으로 자원을 확대하는 과정으로 볼 수 있으며, 여기서 그 부산물로서 부패가 발생·확대된다고 할 수 있다.

그런데 후진국에 있어서 近代化 推進은 필연적인 것이며, 여기서 관료부패는 규범적 측면과는 구별되게 분명히 긍정적인 기여를 하는 측면이 있는 것이 사실이다. 그러나 이 긍정적 관계는 앞서도 논의하듯이 매우 制限的이며 選擇的이라는 것이다. 따라서 본 연구의 서두에서도 밝힌 바와 같이 관료부패는 어떠한 방향에서 이해하느냐에 따라 다양한 의미를 지니고 있음을 인식해야 할 것이다. 그리고 전반적으로 관료(제)가 어떠한 평가를 받고 있느냐에 따라서도 官僚腐敗의 영향에 대한 평가는 재론되어야 할 것이다. 즉 관료제가 매우 부정적인 평가를 받고 있을 때, 관료부패는 시민의 입장에서는 난관을 피하는 하나의 탈출구로서의 기능을 분명히 한다는 것이다.

관료부패가 근대화에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 이와 같은 논의는 단순히 規範的 혹은 道德的 측면에만 국한하여 논의할 것이 아니라, 실제로 어떠한 기능을 담당하였는지를 보다 객관적으로 평가해야 할 것이다. 이와 같은 입장은 관료부패에 대한 옹호라기 보다는 관료부패에 대한 보다 객관적이고 정확한 이리가 필요함을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 특히 우리나라의 경우처럼 短期的인 近代化를 경험한 경우에 있어서는 관료부패의 역할 등에 대한 보다 분석적인 논의가 매우 의미있을 것으로 판단된다.