

官僚腐敗 統制의 論理

金 海 東*

〈목 차〉

- | | |
|----------------------------|------------------|
| I. 序 論 | III. 官僚腐敗統制의 어려움 |
| II. 官僚腐敗 統制의 概念, 費用 그리고 便益 | IV. 官僚腐敗統制의 論理 |
| | V. 結 論 |

〈要 約〉

어떤 意味에서 腐敗現象은 이 社會가 改革하여야 할 分野와 改善하여야 할 點을 提示하는 指標라고 할 수 있다. 國家社會의 公敵이라고 할 수 있는 이러한 腐敗現象의 統制는 單純한 處罰主義나 口號만으로는 안되며 여기서 統制가 얼마나 어렵고 廣範한 것인가와 統制에 수반되는 비용과 효과 등을 면밀하게 分析한 後에 統制政策들을 수집선택하여야 하며, 또한 이것은 持續的인 努力을 要하는 問題이다. 본고는 腐敗統制를 決斷하기에 앞서 고려하여야 할 여러가지 問題點에 對한 기초적 序論이라고 할 수 있다.

I. 序 論

官僚腐敗에 대한 연구에 있어서 가장 많이 논의되어 온 주제중의 하나는 바로 “官僚腐敗의 統制”에 대한 것이라고 할 수 있다. 관료부패하면 곧 통제 문제를 연상할 만큼 많은 연구가 이루어져 왔다. 이러한 사실은 관료부패라는 문제는 누구나 다 대표적인 “公敵”으로 인식하고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

그러나 문제는 많은 연구자들이 관료부패의 통제 필요성에 대하여 공감을 하고 또한 많은 국가에서 다양한 형태로 統制戰略을 수립, 집행하고 있지만 만족할 만한 성과를 거둔 예는 극히 드문 실정이라는 것이다. 여기에는 여러가지 이유가 지적될 수 있지만 대표적인 이유로서 관료부패라는 문제를 체계적인 접근이나 분석이 없이 지나치게 皮相的, 短篇的으로 이해하여 왔다는 점과 통제 전략을 수립함에 있어서 통제로 인하여 야기될 수 있는 여러 副作用에 대해서도 간과한 점을 들 수 있다. 즉 관료부패에 대한 통제는 규범적인 측면에서는

* 서울大學校 行政大學院 教授

당면시 될 수 있지만 현실적으로 논의될 때에는 많은 한계속에서 고려될 수 밖에 없음에도 불구하고, 관료부패 문제를 체계적으로 분석하지 못하였음은 물론 그러한 부패가 처한 현실적인 한계를 충분히 인식하지 못한 채 統制戰略을 택 하였던 것이다.

본고에서는 위와 같은 기본적인 인식 위에 관료부패 통제의 문제를 보다 원론적인 차원에서 統制의 概念, 統制費用 등 통제와 관련된 기초적 개념, 腐敗 統制의 어려움, 그리고 統制戰略 選舉의 論理를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

Ⅱ. 官僚腐敗 統制의 概念, 費用 그리고 便益

(1) 官僚腐敗 統制(control) . . .

어떠한 연구이든지 마찬가지로이지만 연구의 출발점은 연구주제에 대한 명확한 概念定義라고 할 수 있다. 즉 명확한 개념정의는 연구의 범위에 대해 적절한 한계를 제시해 줄 수 있을 뿐만 아니라 研究의 方向을 제시해 주는 등 매우 중요한 역할을 담당하게 된다. 특히 社會科學의 경우는 自然科學의 경우와는 달리 연구주제의 抽象性이 매우 강하여 개념에 대한 정확한 정의는 필수적인 것이다.¹⁾

그러나 이러한 현실적인 중요성에도 불구하고 개념에 대한 정의는 몇가지 한계를 수반할 수 밖에 없다. 즉 아무리 명확한 정의를 한다고 하더라도 여전히 어느 정도 문제점을 지닐 수 밖에 없다는 것이다. 여기에서는 개념에 대한 정의가 본래적으로 내포할 수 밖에 없는 한계와 官僚腐敗 統制라는 정의가 특수하게 지니게 되는 한계로 구분하여 논하고자 한다.

일반적으로 개념정의는 일정한 사실에 관련된 모든 현상을 포괄하지는 않는다. 즉 개념정의는 문제와 關聯性이 높은 중요한 일부분만을 개념정의에 포함시켜서 정의한다는 것이다. 문제와 관련된 모든 사항을 다 아는 것도 불가능할 뿐만 아니라, 실사 가능하다고 하더라도 모든 관련 요인들을 개념정의에서 고려하는 것은 問題의 本質을 歪曲시키거나 잘못 파악하게 할 수도 있기 때문이다. 그래서 많은 연구자들은 이러한 문제점 때문에 문제와의 관련성이 높은 요인들만을 고려하여 制限的인 概念定義를 하려고 한다. 그러나 여기

1) Thomas, D. Cook, et al., *Quasi Experimentation*(Chicago: Rand McNally, 1979), pp. 1-30.

에도 또한 일정한 한계가 있을 수 밖에 없다. 즉 어떠한 요인들을 고려할 것인가에 대한 판단에는 연구자의 自意性 혹은 主觀的 判斷이 어느 정도 개입될 수 밖에 없다는 것이다. 아무리 객관적으로 정의를 하려고 하여도 연구자의 관심을 반영하지 않을 수 없는 것이며, 관련 요인의 선택에서도 말할 것도 없다. 때문에 오히려 지나치게 명확한 정의를 하는 것도, 그리고 어느 정도 함축적인 개념정의도 문제점을 다 지니고 있다고 할 것인바, 결국 가장 현실적이고 타당할 수 있는 방법은 연구하고자 하는 주제에 가급적 관련시키며, 이를 바탕으로 포괄적으로 정의하는 것도 하나의 방법일 수 있다.

이와 같은 개념정의와 관련된 문제점은 官僚腐敗에 대한 연구에 있어서도 예외는 아니다. 오히려 관료부패와 관련된 문제가 지니는 속성상 명확한 정의가 다른 어떤 분야 보다도 더욱 어려운 것이 사실이다. 본 연구에서 하고자 하는 관료부패에 대한 통제의 개념정의도 이와 같은 문제에 직면하게 된다. 일반적으로 통제라고 할 경우에는 ‘調節’, ‘規制’, 혹은 ‘調整’의 의미를 지니고 있다. 즉 일정한 상황에 비추어서 대상을 의도적으로 통제하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 입장은 통제라고 하는 대상을 의도적으로 변화시킬 수 있다는 가정에 입각하고 있는 것이다. 그러나 관료부패는 그 속성상 의도적으로 혹은 명시적, 직접적으로 통제하기가 상당히 어려운 문제이기 때문에 일반적인 統制와 동일하게 취급하기가 매우 곤란하다.²⁾ 즉 통제라는 수단을 사용한다고 하더라도 이로 인한 결과는 극히 일시적, 표면적인 것일 수 있으며 근본적인 해결수단의 역할을 하지 못하는 경우가 매우 많다는 것이다. 특히 관료부패의 상당 부분은 個人的 組織的인 原因 뿐만 아니라 體制的 혹은 構造的인 原因에서도 연유하는 것이기 때문에 일정한 統制手段을 이용하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없는 것이다.³⁾ 또한 관료부패가 어느 시대 어느 사회나 정도의 차이는 있지만 존재한다고 할 경우 사실상 관료부패에 대한 통제는 부분적인 효과만 기대할 수 밖에 없다는 점에서, 관료부패에 대한 통제는 새롭게 정의되어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 일단 官僚腐敗 統制를 “官僚腐敗를 抑制 또는 縮小하기 위한 사람과 組織을 포함한 機關的, 制度的, 體制的 改革”이라고 포괄적으로 정의하고자 한다. 이러한 개념정의에는 크게 3가지 속성이 포함되어 있는 바, 이 세 속성을 중심으로 논의될 수 있다.

2) Michael Clarke, *Corruption: Causes, Consequences and Control*(N.Y.: St. Martin's 1983), p. 207.

3) Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*(Univ. of Calif., 1988), p. 207.

먼저 ‘官僚腐敗’를 들 수 있다. 여기서 관료부패라고 할 경우에도 여러 측면에서 정의할 수 있지만 본 연구에서는 “官僚가 자신의 職務와 직, 간접적으로 관련된 權力을 不當하게 행사하여 私益을 추구하거나 公益을 침해한 경우”로 정의하고자 한다. 여기서 특히 중요한 것은 개념정의상으로는 관료 개인의 문제로서 관료부패를 논의하였지만, 官僚組織 혹은 體制가 부패의 주체가 되기도 함(필 수도 있음)을 포함하고 있다. 즉 관료의 범주 속에는 개인으로서의 관료뿐만 아니라 組織體 혹은 階層制로서의 官僚制도 부패의 주체로서 포함하고 있는 것이다. 이러한 논의 정리는 統制의 論理를 전개함에 있어서도 필수적인 것이라고 할 수 있다.

두번째 속성으로서 ‘抑制 또는 縮小’를 들 수 있다. 이것은 관료부패를 완전히 일소한다는 것은 극히 어려운 일이며 다만 부분적으로 통제될 수 있음을 의미한다. 그러나 보다 엄격히 말하면, 관료부패는 사실상 統制 不可能하다고 할 수도 있을 것이다. 즉 어떠한 측면에서 논의를 하든 관료부패는 하나의 “逸脫된 것”이며, 이러한 일탈된 것은 언제나 발생할 수 있다는 점에서 관료부패를 완전히 統制하겠다는 것은 극히 어려운 것이다. 그럼에도 불구하고 “抑制” 또는 “縮小”라는 용어를 사용하는 이유는 많은 관료부패는 政策手段에 의해서 어느 정도(一時的 혹은 表面的일지라도) 감소될 수 있음을 기대하기 때문이다. 어쨌든 관료부패를 통제하기 위해서 이용되는 諸政策的인 統制手段의 效用性은 부분적일 수 밖에 없으며, 보다 근본적인 통제는 후술하게 될 制度的 改革이나 體制的 改革을 통해서 가능하지만, 이러한 방법은 실제적이고 구체적인 政策手段으로서 이용하기에는 무리가 있다는 것을 의미한다. 즉 이러한 경우에는 또 다른 種類의 腐敗가 생기기 쉽다. 흔히 관료부패의 實體를 논하면서 소위 “冰山 모델”(iceberg model)을 이용하는 데,⁴⁾ 여기서 直接的인 統制의 對象이 되는 부분은 수면위로 노출된 극히 일부분에 국한된 것이며, 수면하에 존재할 수 있는 대부분의 것에 대해서는 구체적이고 직접적이며 세부적인 통제수단보다는 包摂的이며 間接的인 體制的, 構造的 改革에 의하는 것이 보다 더 效果的이라고 할 수 있다.

세번째 속성으로는 “機關的, 制度的, 體制的 改革”을 들 수 있다. 이것은 관료부패에 대한 통제는 사람을 대상으로도 할 수 있을 뿐만 아니라 기관수준, 제도수준, 그리고 체제적 수준에서도 통제방법이 강구될 수 있음을 의미한다. 즉 官僚腐敗라는 현상은 관료라고 하는 個人에서 최종적으로 확인할 수 있지만 그

4) Herschel Prins, *Criminal Behavior*(N.Y.: Tavistock, 1982), p. 20.

원인은 개인뿐만 아니라 機關, 制度, 그리고 體制에서도 찾을 수 있다는 점에서 관료부패 통제는 제 측면에서 가능성을 나타내고 있다.

마지막으로 위에서는 논의되지 않았지만 “道德的, 倫理的 意識”을 고양시키는 전략도 분명히 하나의 政策手段으로 이용될 수 있을 것이다. 그러나 문제는 이러한 道德이나 倫理는 가장 기본적이고 根本的인 解決策이기는 하지만, 이 역시 具體的, 實際的으로 정부가 強制力을 수반한 정책을 통해서 달성하기에는 한계가 있는 문제일 수 밖에 없는 것이다. 또한 이러한 戰略選擇의 접근은 단기적으로 그 효과를 기대하기 어렵다는 것이 다른 전략과 비교되는 단점이라고 할 수 있다.

결론적으로 지금까지 관료부패 통제문제를 논함에 있어서 가장 빈번히 간과되는 문제가 바로 腐敗의 類型이나 分類에 대한 논의가 없이 무차별적, 총체적으로 통제전략의 강구를 시도하고 있다는 것이다. 각각의 부패 유형마다 그 原因이나 聯關變數, 그리고 影響 등이 모두 상이할 수 있기 때문에, 이를 각각에 상응할 수 있는 통제전략의 모색이 이루어져야 할 것이다.

(2) 統制의 費用(cost)

관료부패는 규범적인 측면에서든 혹은 실제적인 측면에서든 통제의 대상이라고 하는 데는 누구나 다 동의하고 있다. 즉 일정한 體制의 維持에 핵심적인 기능을 담당하는 官僚의 逆機能을 통제하는 것은 매우 중요한 의미를 지닐 수 밖에 없는 것이다. 그러나 문제는 이렇게 관료부패를 통제하는 데는 많은 統制費用이 수반될 수 밖에 없다는 것이다. 즉 관료부패에 대한 효과적인 통제는 한 두마디의 구호만으로서 달성될 수는 없는 것이며, 관료부패 문제에 대한 체계적인 분석이 이루어진 연후에야 이를 체계적으로 통제할 수 있는 방안(法, 制度, 機構 등의 설치)이 강구될 수 있는 것이기 때문에 많은 시간과 노력, 그리고 막대한 직접적 비용이 수반될 수 밖에 없는 것이다.⁵⁾

그러나 여기서 統制費用(cost of control)이라고 할 경우에는 통제수단 혹은 전략에 직접적으로 투입된 비용 뿐만 아니라 間接的으로 投入될 수 있는 비용까지도 포함하여야 할 것이다. 즉 정부가 일상적으로 공직자의 기강확립 등과 관련하여 전정부적인 홍보활동을 한다던지 혹은 부패통제를 위한 연구용역을 준다던지, 혹은 특별 조사팀을 운영한다던지 하는 것들은 결국 통제비용의 일

5) Judith E. Gruber, *Controlling Bureaucracies*(Univ. of California Press, 1983), p. 63.

종이라고 할 수도 있는 것이다.

그리고 관료부패 통제비용이라고 할 경우에는 위에서 논한 것과 같이 좁은 의미로서 단순히 일정한 부패에 대한 직접적, 간접적 통제비용 뿐만 아니라 관료부패로 인하여 발생한 政府의 資源 浪費 등을 포함하여 會社的 厚生の 減少, 그리고 資源의 歪曲된 使用에 따른 效率性的 減少, 官僚들의 형식주의적 근무 태도, 政府 자체나 政府政策에 대한 不信의 증대, 공포분위기조성과 國民 士氣의 전반적 저하 등 物質的 費用에서 精神的 費用에 이르기까지 매우 포괄적으로 논의될 수 있다.⁶⁾ 특히 몇몇 경험적 연구에 의하면 관료부패의 발생은 개별적인 부패 사례마다 정도의 차이는 있지만 많은 社會的 厚生の 減少를 초래한다는 점에서 관료부패의 統制費用이라고 할 경우에는 폭넓게 정의할 필요가 있다. 특히 정신적 비용에 해당하는 것들은 그 영향면에서 물질적 비용과는 비교가 안될 만큼 심각하다고 할 수 있을 것이다.

또한 이러한 통제비용은 부패의 종류에 따라서 다양하게 논의될 수 있다. 즉 단편적인 個人的 腐敗와 體制的 腐敗간에는 분명히 통제비용의 차이가 있을 수밖에 없다. 특히 체제부패의 경우 관료부패의 영향범위가 매우 포괄적이라는 점에서 개인적 부패의 경우와는 비교가 안될 것이다. 그리고 순수한 官僚腐敗와 政治腐敗와는 그 비용의 정도나 의미도 매우 상이할 수 있을 것이다. 따라서 보다 체계적인 분석과 효율적인 통제전략의 수립을 위해서는 부패의 유형에 따라 가능한 통제의 비용을 구분하여 논할 필요성이 매우 높다고 할 수 있다.

(3) 統制의 便益(benefit)

관료부패를 통제하고자 하는 일차적인 목적은 官僚(制)를 정상적으로 운영하여 국민에 대한 責任性을 확보하는 등 일정한 편익을 기대하기 때문이라고 할 수 있다. 그리고 관료부패 통제의 편익에 대한 논의는 상당 부분 관료부패의 원인과 밀접하게 관련이 되기 때문에 본고에서는 이와 관련하여 보다 巨視的인 觀點에서 관료부패 통제에 따른 편익을 논하고자 한다.

관료부패에 대한 통제가 효과적으로 이루어진다고 할 경우 크게 세가지 측면에서 긍정적인 效果(便益)를 기대할 수 있다. 먼저 기대할 수 있는 것의 하나로서 政治發展의 측면을 지적할 수 있다. 즉 관료부패의 원인의 상당 부분은 정치부패가 관련하여 行政權(部門)의 지나친 擴大(상대적)에 있기 때문에, 이

6) 이러한 통제의 개념정의는 기존의 논의에 비해 상당히 포괄적이라고 할 수 있지만, 일종의 간접적인 통제비용(cost of control)이라고도 할 수 있을 것이다.

러한 지나친 행정권의 확대가 의회의 효과적인 행정부 통제전략에 의해서 통제됨으로서 행정부와 의회간의 힘의 균형이 기대되고, 이것은 결국 직·간접적으로 관료부패를 억제 내지는 축소하는 기능을 담당할 것이다. 이 경우 전제가 되는 것은 政治腐敗를 포괄하는 부패에 해당하며, 의회가 행정부패를 힘의 균형 내지는 우위에 의해서 통제할 수 있어야 한다는 것이다.⁷⁾ 그리고 효율적인 관료부패 통제는 체제내에 존재하는 經濟的 不平等을 어느 정도 완화하는 데 기여할 수 있을 것이다. 많은 학자들이 관료부패 원인의 하나로서 지적하는 것으로서의 경제적인 불평등은 물론, 경제적으로 불평등한 위치에 있는 계층은 긍정적이든 부정적이든 간에 腐敗行爲에의 參與조차도 제한된다는 점에서도 (관료부패가 이익추구에 있어서 階層的 障壁의 구실을 함) 관료부패의 통제에 따른 經濟不平等 緩和의 의미는 상당하다고 할 수 있다.⁸⁾ 그리고 관료부패가 적절히 통제될 경우 관료부패에 의해서 야기되었던 국가자원의 남용이나 자원 흐름의 왜곡 公共政策의 樹立이나 執行에서의 왜곡 등이 효율적으로 이용됨으로써 경제적 하위 계층에 대한 간접적인 經濟的補償은 물론 비경제적 보상(葛藤의 緩和 등)도 가능하여 경제불평등의 완화도 현시적인 것은 아니지만 어느 정도 기대할 수 있을 것이다. 그리고 마지막으로 관료부패에 대한 효과적인 통제는 소위 葛藤論者들이 말하는 체제내의 갈등적인 階級性을 완화하는 순기능을 담당할 수도 있다. 즉 관료부패의 통제는 이론상 최소한 생산된 재화나 서비스가 제한된 일부 자본가 계급으로만 왜곡 분배되는 것을 방지할 수 있으며, 자본가 계급과 관료와의 은밀한 관계(혹은 顧客-後援者 關係)가 완화되어 비특권층의 이윤이 상대적으로 보호될 수 있다는 것이다. 또한 企業人의 不必要한 腐敗 비용이 除去됨으로서 企業活動에도 크게 도움이 된다. 政府에 對한 信賴感 造成에도 勿論 크게 도움이 된다.

Ⅲ. 官僚腐敗 統制의 어려움

관료부패에 대한 통제는 여러 가지 이유때문에 많은 한계를 지니고 있다. 이러한 이유는 관료부패가 지니고 있는 근본적인 속성에서 뿐만 아니라 현실과 관련하여 정확한 問題認識이 결여되었기 때문에 발생한다고 할 수도 있다. 또

7) Gerald E. Caiden, "Administrative Corruption", *PAR*, Vol. 37, No. 2.

8) Peter M. Ward, *Corruption, Development and Inequality*(London: Routledge, 1989), pp. 13-37.

한 관료부패가 지니고 있는 構造的, 體制的인 근거로 인하여 많은 한계를 지닐 수 밖에 없다. 본고에서는 다음의 기본적인 5가지 요인을 중심으로 관료부패 통제에 어려움을 지적하고자 한다.

(1) 官僚腐敗關聯 情報(information)의 貧困⁹⁾

어떠한 사람도 자신이 속한 체제속에 과연 어느 정도의 부패가 존재하는지를 정확히(?) 말할 수 없다. 어느 시점에서 어떠한 성격의 부패가 어느 정도로 누구에 의해서 발생하였는 지를 명확히 알 수는 없다. 예를 들어서 檢察廳에서 공식적으로 발간하는 '법지백서'에 나타난 관료부패의 발생 혹은 적발 등에 대한 통계는 刑事政策的 측면에서의 관료부패에 대한 부분적인 자료일 뿐 모든 관료부패를 포괄하고 있는 것은 아니다. 때문에 관료부패에 관심을 갖고 있는 사람들이나 학자들이 직면하게 되는 가장 큰 어려움중의 하나는 바로 관료부패와 관련된 보다 구체적인 자료의 빈곤인 것이다. 그래서 이러한 관련 정보의 빈곤속에서 연구자들이 할 수 있는 작업은 腐敗의 根源, 發生, 그리고 부패의 內的인 力動生에 대한 포괄적, 일반적인 추측에 머무를 뿐이다.

이렇게 우리가 접근할 수 있는 부패에 관한 자료가 빈곤한 원인중에 하나는 腐敗關係 혹은 不正한 去來에 개입한 사람들은 누구나 이러한 사실을 비밀로 하고자 한다는 것이다. 이러한 부패사건에 대한 명백한 그리고 명시적인 피해자가 있을 경우에는 그래도 어느 정도 사건의 내용이 밝혀질 수 있지만, 결국 문제는 대개의 관료부패 관계에서는 명백하고 현시적인 피해자의 존재를 확인하기가 매우 곤란하다는 것이다. 즉 "社會的 厚生"이라는 점에서는 관료부패로 인한 피해자(혹은 潛在的 被害者)를 개략적으로 제시할 수 있지만, 이 피해자들은 조직화되어 있지 않을 뿐만 아니라 피해를 받고 있다는 사실조차도 명확히 인식하지 못하고 있다는 점에 심각한 문제가 있는 것이다.

관료부패관련 정보에 접근하기 어려운 또 하나의 이유는 관료부패를 통제할 수 있는 권한을 부여받은 統制機關(司法機構, 監查機關, 言論 등) 자체가 부패한 경우가 많다는 것이다. 이러한 사실은 관료부패 자체가 권력적 성격이 강한 기관에서 그렇지 않은 기관보다 절대적, 상대적으로 다수 발생할 수 있다는 사실을 의미할 뿐만 아니라 體制的으로 腐敗가 만연되어 있을 경우에는 腐敗統制機關이 오히려 (體制的으로) 腐敗할 수 있다는 것이다. 또한 큰 腐敗事件들은

9) Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America*(Calif.: Brooks/Cole, 1982), p. 149.

言論이나 哲學에 對外示心로 分類된다. 때문에 이러한 경우 체계적으로 부패를 통제하는 것을 기대하기란 매우 어려울 뿐만 아니라, 이들 기관에 의해서 제대로 부패관련 정보가 수집, 분석되기를 기대하는 것도 매우 어렵다고 할 수 있다.

결국 위와 같은 몇가지 이유로 인한 부패관련 자료나 정보의 빈곤으로 말미암아 관료부패에 대한 체계적인 연구는 물론 효율적인 통제수단의 강구는 상당히 어려울 수 밖에 없을 것이다.

(2) 市民의 一時的인 關心

관료부패에 대한 통제수단으로서의 輿論 혹은 市民의 힘은 사실상 정부의 수준(능력)과 시민사회의 규모의 관계에 달려있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 여론이라는 非組織的인 힘을 행사할 수 있는 시민들의 관심의 대부분은 문제의 본질적인 측면보다는 피상적인 모습에 관련이 되어 있는 경우가 많기 때문에 일시적이며 하나의 에피소드적인 것으로 치부하는 경우가 대부분이라고 할 수 있다. 즉 특정한 문제에 대하여 대개의 일반 대중이 갖고 있는 관심이 매우 피상적이며 일시적인 것과 마찬가지로, 관료부패 문제에 대하여 시민들이 나타내는 관심도 이와 큰 차이가 없다는 것이다.

관료부패는 분명히 理性的 혹은 道德的인 側面에서는 온 국민의 非難의 대상이 되는 病理的인 現象임에는 틀림이 없는 사실이다. 그러나 위와 같이 일반 시민 혹은 대중이 지니고 있는 관심의 속성상, 그리고 관료부패가 지니고 있는 간접적인 성격이나 영향 등으로 인하여 관료부패를 억제할 수 있는 많은 노력(여론)들이 방해를 받고 있다고 할 수 있다. 이러한 시민의 일시적인 관심으로 관료부패의 발생으로 인한 편익은 어느 정도 그 대상이 명확히 노출이 되어, 그 편익발생의 과정이나 대상의 선택이 정당성을 결여하고 있을 경우에는 상당한 비난을 하기도 하지만, 관료부패의 발생에 따른 제 관련 費用이나 損失이 자신들에게는 전혀 귀착이 되지 않는 것으로 인식하고 있기 때문에 그 관심이 일회적으로 그쳐서 결국 전반적인 관심의 정도나 비난의 강도는 줄어들 수 밖에 없는 것이다.

따라서 관료부패현상의 상당수들은 소위 “스캔들” 혹은 “醜聞”이라는 용어로서 하나의 관심거리 혹은 호기심의 대상으로 인식되는 것이다.¹⁰⁾ 이러한 스캔

10) Andrei S. Markovits and Mark Silverstein(eds.), *The Politics of Scandal* (N.Y.: Holmes and Meier, 1988), p. 1.

들은 많은 사람들의 이복을 일시적으로는 집중시킬 수 있는 특성을 지니고 있는 반면에 구체적이고 체계적인 분석의 대상으로서는 등장하지 못하고 지속적인 관심을 유도하지 못한다고 할 수 있다. 특히 각종 언론매체 등도 많은 관료부패 사례를 이러한 호기심의 차원에서 다루고 있기 때문에 실질적으로 관료부패를 통제하기 위한 구체적인 분석의 대상이 되지 못하고 있는 것이다. 이러한 일반의 관심은 관료부패의 문제에 대해 “諦念” 내지는 “冷笑主義” 정도의 주의만 불러 일으킬 뿐 구체적으로 비난 또는 통제를 하려고 하지 않는 경향이 강하다고 할 수 있다.

(3) 政治, 行政體制的 複雜性(complexity)¹¹⁾

관료부패는 물론 이를 둘러싸고 있는 정치적 행정적 체제는 관료부패를 통제하고자 하는 사람들이 생각하고 있는 것보다 훨씬 복잡하고 난해하다고 할 수 있다. 즉 관료부패라는 현상은 무중력상태에 존재하는 것이 아니라 政治的, 經濟的, 社會的 現實속에서 존재한다고 할 때, 이러한 문제는 항상 전체와 관련해서 생각할 수 밖에 없는 것이다. 즉 관료부패라는 현상은 단지 “官僚”에만 국한된 문제가 아니라 여러 부문과 연결되어 항상 일정한 “關係의 網(network)” 속에서 결정되는 것이기 때문에 관료부패의 통제문제를 상당히 어렵게 하고 있는 것이다.

즉 관료부패의 중심은 물론 행정부 내지는 관료라고 할 수 있지만, 많은 경우 관료 단독 혹은 행정부 내부적으로 뿐만 아니라 기타 이를 둘러싸고 있는 다양한 변수들과 관련해서 그 형태가 결정된다는 점에서, 어느 한 변수(예를 들어서 권료) 만을 대상으로 통제전략을 구성한다는 것은 극히 무리일 수 밖에 없는 것이다. 바로 이러한 부분에서 관료부패에 대한 체계적이고 분석적인 연구의 필요성이 제기될 수 있는 것이다.

(4) 統制的 逆機能

관료부패를 통제하기 위한 전략을 수립함에 있어서 앞서도 부분적으로 언급하였듯이 빈약한 정보에 기초하거나 체계적인 분석이 없이 통제전략을 도출할 경우에는 오히려 상당한 역기능을 초래할 수도 있다. 즉 기대하였던 腐敗縮小 등의 성과가 나타나기 어려운 것은 물론이고 오히려 기대하지 않았던 副作用(side effect)까지도 나타날 수 있는 것이다.

11) Johnston, *op. cit.*, p. 151.

예를 들어서 1991년도에 떠들썩 하였던 “청와대 特命 司正班”의 활동은 사회 전반에 걸친 不條理를 억제하고자 최고 통치권자의 관심아래 있었던 것으로서, 행정의 측면에서 불매는 관료부패를 통제하고자 하는 정책의 일환으로도 볼 수 있다. 물론 어느 정도 긍정적인 성과가 있기도 하였지만 예기치 않았던 부작용도 야기시켰던 것이 사실이다. 즉 관료부패를 통제하고자 하는 것은 국민에 대하여 공직자가 보다 公正하고 積極的으로 奉仕하도록 하자는데 있는 것임에도 불구하고, 당시에 公職社會에 만연하였던 현상은 소위 “無事安逸主義”라는 것으로서, 당초에 기대하였던 관료부패 통제 내지 억제는 어느 정도 이루어졌을지 몰라도 결국은 관료의 시민에 대한 소극성을 야기시켰던 것이다.

결국 관료부패라는 현상은 양면성을 지니고 있어서, 어떤 학자들은 관료부패의 順機能的 側面(functional effect)도 주장하고 있다는 점을 고려할 때, 체계적인 분석이나 문제상황에 적합한 통제전략이 부재할 경우에는 오히려 많은 부작용을 야기할 수도 있다고 할 수 있다. 예를 들어서 관료부패가 존재함으로써 정부의 정책이나 일반 시민의 업무의 효율성이 증대될 수도 있으며, 보수적, 피동적인 행정수단만으로는 불가능한 일을 가능하게 할 수도 있으며, 새로운 정책 아이디어를 제시할 수 있는 등 분명히 관료부패를 지속시키는 요인이 존재한다는 것도 관료부패에 대한 적극적 통제를 어렵게 하고 있다고 할 수 있다. 즉 역으로 정상적인 질서의 존재와 함께 부패질서가 존재하며 일정한 순기능을 담당하고 있음을 인정하지 않을 수 없는 것이다.

또한 피상적으로 관료부패 통제전략을 구성할 경우에는 부패기술이 고도화될 가능성이 크기 때문에, 오히려 단기적인 효과는 기대하기 어려울 지는 모르지만 보다 長期的이고 構造的인 改革 위주의 통제전략이 선택되어야 할 것이다.

(5) 官僚腐敗의 體制的 原因¹²⁾

많은 국가에서 관료부패를 통제하기 위해 다양한 법과 제도, 그리고 기구들을 만들어 운영하고 있으나 어느 정도 성공한 것으로 평가받고 있는 국가는 극히 일부에 불과한 실정이다. 그것은 관료부패를 통제하기 위해 만들어진 제수단들이 관료부패의 문제에 지나치게 표피적 혹은 피상적으로 접근하였기 때문인 것으로 판단된다.

예를 들어서 대만이나 싱가포르 등과 같이 상당 수준 관료부패 통제전략이 성

12) 金海東, “體制腐敗와 公共政策의 關係에 관한 研究”, 서울大學校 行政大學院, 行政論叢, 제29권 1호(1991), p. 75.

공적으로 이루어 지고 있는 데에는 다른 여러 가지 이유가 있겠지만, 그 중에서 주요한 이유중의 하나는 바로 官僚腐敗가 지니고 있는 體制的原因을 중심으로 제 통제전략을 수립하여 운영하고 있다는 것이다.¹³⁾ 즉 관료부패를 적절히 통제하기 위해서는 一時的인 戰略으로서는 부패를 잠깐 잠복시킬수는 있지만 보다 근본적인 통제를 할 수 없는 것이기 때문에 보다 장기적이고 체계적인 개혁 위주로 부패통제를 추진하였던 것이다. 관료부패의 근본적인 원인에 대한 처방이 없이는 항상 일시적인 통제효과만을 기대할 수 밖에 없다.

그리고 관료부패의 상당 부분은 정치적 부패의 성격을 많이 지니고 있어서 행정적인 수단만으로는 적절한 통제를 기대할 수 없는 경우가 많다. 즉 관료부패가 정치적 부패의 성격을 지니고 있다고 할 경우, 그것은 곧 정치비용 내지는 정치자금과 관련되어 있는 경우가 대부분인 것이다. 특히 우리나라를 포함하여 정당정치가 발전되지 못하고 정치체도가 비정상적으로 운영되는 국가들의 경우에는 이러한 정치비용과 관련된 부패는 그 영향 파급의 면에서 볼 때에는 그 어떤 부패 보다도 심각한 문제라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 이렇게 관료부패의 한 뿌리가 정치적 부패와 관련되어 있을 경우, 즉 체제적 부패가 만연되어 있을 경우에는 관료부패는 근본적으로 난관에 봉착할 수 밖에 없는 것이다.

IV. 官僚腐敗 統制의 論理(logic)

관료부패는 政策을 결정하거나 혹은 집행하는 과정에서 빈번하게 발견되는 현상이라고 할 수 있다. 때문에 이러한 관료부패가 발견되는 體制, 機關, 그리고 개별적인 政策의 特性이나 이들이 처한 狀況에 대한 고려없이 관료부패 통제전략을 논하는 것은 그 효과를 기대하기가 상당히 어렵다고 할 수 있다. 또한 이러한 주제에 대한 어떤 이상적인 통제체제 혹은 행정제도를 논의하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없으며, 따라서 오히려 관료부패를 조장 혹은 억제할 수 있는 정치체제, 정책, 그리고 구조 등 보다 포괄적인 측면에서 논의하는 것이 보다 현실적으로 적실성이 있으며 연구가 용이할 것이다.

특정 정책에 있어서 관료부패의 유형에 대한 분석은 부패관료에 대한 분석뿐만이 아니라 특정 체제나 조직하에서 腐敗發生의 確率(혹은 기회)에 대한 분석까지도 포함한다. 즉 어떠한 종류의 官僚가 보다 腐敗可能性이 높으며 어떠

13) 金海東, “各國의 腐敗統制”, 서울大學校 行政大學院, 行政論叢, 제29권 2호(1991), pp. 169-174.

14) 황수익, “정치자금과 부정부패”, 계간사상(1991, 겨울), pp. 262-274.

한 성격(구조)의 체제에서 상대적으로 부패발생이 빈번한지, 그리고 이 경우 그 부패발생의 가능성을 실제 부패발생의 상황으로 변화시키는 원인에 대한 논의도 포함될 것이다. 한가지 예로서 “어떠한 경우에 腐敗關係에의 介入에 따른 期待便益이 費用을 초과하는가?”라는 질문이 바로 이에 해당한다고 할 수 있다. 즉 官僚腐敗를 억제 내지는 감소시키고자 하는 전략은 부패문제를 하나의 犯罪現象으로 취급하여 戰略을 선택하는 대중적인 접근보다는 오히려 부패개입의 機會(opportunity)와 動機(motivation)를 감소시키도록 하고, 腐敗關係 개입에 따른 費用의 증가와 부패에 대한 저항의 誘引策을 증가시키는 등 間接的인 手段에 중점을 두는 것이 보다 타당할 것이다.¹⁵⁾ 즉 관료부패를 통제하는 데는 다양한 전략이 이용될 수 있지만 결국 이러한 전략의 목적은 상이한 방법으로 “부패의 유인과 기회를 감소”시키는데 그 초점이 주어져야 할 것이다.

따라서 腐敗統制戰略을 논하기 전에 먼저 부패의 유인이나 소지를 변화시키기 위한 정책에 영향을 미치는 몇가지 전제가 되는 요인들에 대해 논의할 필요가 있다.

먼저 規制機關이나 規制對象에 있어서 “腐敗”와 “統合(integrity)”의 문제는 복잡한 의사결정과정이라는 문제에 있어서는 흔히 사소한 문제로 취급되는 경향이 있다. 경제적인 발전을 강조하는 사람에게 있어서 조세부담율이나 이자율, 혹은 대안적인 투자기회의 정도 등은 기대되는 대규모 이익의 발생에 비해 일정 지출(부패비용)이 사소하게 영향을 미치는 범위내에서 하나의 경제적 틀(혹은 부패관계)을 형성하기도 한다.¹⁶⁾ 또한 이와 유사하게 규제기관내에서의 동료관료들의 압력은 일종의 腐敗代金(corruption rent)¹⁷⁾을 옹호 내지는 용인하도록 하는 일정한 조직내 관계나 경향(즉 조직 구성원간의 부정적인 통합성의 강화)을 만들어 내기도 한다.

둘째, 앞서도 언급하였듯이 많은 조직에 있어서 부패와 통합은 그렇게 주목을 받는 주제는 아니다. “스캔들” 등과 같은 문제를 만들어 내는 일정한 관계가 존재하는 상황을 제외하고, 시민, 공무원 그리고 규제기관 등은 서로 제각기 상이한 문제에 대해 관심을 갖는다. 즉 추문과 같은 것이 없을 경우, 부패방지와 관련된 정책은 다른 정책목표나 우선순위와의 관계나 이들에 미치는 영향의 측면에서 고려가 된다. 즉 동일한 대상에 대해서 부패통제의 성격을 지닌 정책과 일반적인 정책은 상충될 수도 조화될 수도 있는 것이다. 예를 들어서

15) Klitgaard, *op. cit.*, p. 202.

16) Michael Reisman, *Folded lies*(N.Y.: Free Press, 1978).

17) *Ibid.*, p. 43.

強制力の 엄격한 집행이나 행사는 잠재적인 부패관련 개발이익추구자들을 간접적으로 유혹 혹은 추방할 수 있고(예를 들어서 지대의 인상 혹은 조세의 회피), 관련 당사자들의 이익간 갈등의 규제는 또 다른 가치에 대한 기회의 추구자들이 規制的 地位를 이용하도록 할 수 있다. 반부패 정책을 집행하고자 하는 공직자들이 이와 같이 서로 상치되는 문제들을 고려해야 하는 동시에 통합목표에 대해 자원을 확대하는데 있어서, 선택할 수 있는 정책이나 전략선택의 폭은 그렇게 넓지 못하다. 조직구성원들간의 통합의 정도를 증가시키기 위해서 공직자가 부패통제정책의 목표를 축소시켜야 할 경우 그 범위를 구체적으로 특정화할 수는 없다. 다만 두 정책사이의 관계 혹은 상쇄관계에 대해서 어느 정도만 고려할 수 있을 뿐이다. 그리고 일반적으로 敗腐統制戰略에 應對되는 費用이나 부패에 대응하는 조직의 費用을 측정하는 것이 실제로 어려울지라도, 부패가 조직에 미칠 수 있는 피해와 최소한 동일한 정도의 양(비용)이 부패를 통제함에 있어서 기여가 투자되어야 하지만,¹⁸⁾ 앞서 논한 것처럼 부패통제와 통합의 문제가 상치될 경우에는 이 또한 쉽게 판단될 수 없는 문제이다.

세번째, 부패의 素地나 誘引을 만들어내는 많은 요인들은 실제로 부패를 통제하고자 하는 개인이나 집단의 의도적인 통제능력의 범위를 넘어서는 것들이라고 할 수 있다. 예를 들어서 지역이나 국가수준의 경제정책변화는 시장의 형성, 조세나 이자율, 건설 그리고 기업경영 등에 있어서의 경쟁에 상당한 영향을 미칠 것이다. 또한 지방세의 배이나 세율은 해당지역의 토지이용경향에도 영향을 미칠 것이며, 공직자 관련법이나 부패, 그리고 토지이용규제에 해당하는 법령은 대개 국가수준에서 만들어지는 것이지만, 일선에서 이를 집행하는 일선공무원들은 완전히 국가의 직접적 통제하에 있는 것은 아니다. 즉 이러한 요인들은 분명히 부패의 소지나 유인에 영향을 미칠 것이지만, 이들이 지역적인 수준에서 집행되는 제 유형의 정책에 직접적으로 영향을 미치는 경우는 극히 적다고 할 수 있다.¹⁹⁾

네번째, 본고에서 논하고 있는 관료부패는 여러 유형의 행위와 행위자들을 포함하고 있다. 예를 들어서 규제자든 피규제자든 일정한 참여자들이 단지 하나의 未來에 일치적, 일회적으로 참여할 수도 있고, 반면에 또 다른 사람들은 일정기간 이상 부패에 지속적, 반복적으로 참여할 수 있다는 것이다. 즉 동일한 유형의 관료부패라고 하더라도 부패관계에 참여하고 있는 관련자의 수나 후

18) Gary S. Becker and George J. Stigler, "Law Enforcement, Malfeasance and Compensation", *Journal of Legal Studies*(1974), pp. 1-18.

19) A. J. Heidenheimer, *Political Corruption*(N.Y.: Transaction, 1990), pp. 828f.

은 거래관계의 성격, 즉 일회적인 것이냐 혹은 반복적인 것이냐에 따라서 이들의 성격은 상이해질 수 밖에 없으며, 따라서 부패통제에 접근하는 전략도 다양해질 수 밖에 없는 것이다.

부패통제에 관한 일정한 전략은 의사결정과정이나 내용에 대한 감독과 비위자에 대한 처벌을 강화함으로써 부패에 직접적으로 대응할 수 있으며, 또 다른 전략은 앞서도 논의한 바와 같이 부패개입에 따라 발생가능한 期待便益을 감소시키거나, 혹은 단지 정부활동의 顯示性이나 明確性을 증가시켜 업무를 공경하고 적절하게 수행될 수 있는 유인을 제공함으로써 부패통제에 個別的, 間接的으로 작용할 수도 있다. 이러한 경우 특정한 그리고 외부적으로 상당히 알려진 부패문제를 취급함에 있어서는 直接的인 統制戰略을 이용하는 것이 보다 적절할 것이며, 단지 일부분만이 알려진 부패에 대해서는 間接的인 統制戰略을 사용하는 것이 보다 효과적일 것이다.²⁰⁾ 그러나 결국 이러한 통제전략이나 통제의 효과는 상당 부분 중첩될 수 없는 것이며, 이러한 통제전략들은 크게 腐敗機會의 減少와 腐敗費用의 增加, 그리고 統合期待의 強化 등으로서 정리될 수 있다.

(1) 腐敗介入 機會(opportunity)의 減少

대개의 부패형태를 보면 腐敗去來金額이 적을수록 비관련자들에게 노출되기 용이하다. 왜냐하면 대규모 부패거래를 하는 사람들은 대개 이 관계를 보호할 수 있는 장치를 보유하고 있기 때문이다. 예를 들어서 토지이용과 건축규제에 관련된 부패관계에 있어서 상반되는 문제상황이 존재할 수 있다. 즉 비교적 적은 부패거래비용을 수반하는 “건축허가” 등과 같은 것은 상당히 構造化되어 있는 반면에, 토지정리나 구획 등 토지의 이용과 관련된 것과 같이 “公益”과 관련이 깊은 의사결정에는 상당한 정도의 부패비용이 수반되며, 構造化의 정도가 전자에 비하여 약하다고 할 수 있다. 오히려 개별적인 것이라고 할 수 있다.

토지이용과 건축에 관련된 목적을 위해서 行政的 規制手段이 이용될 수 있을 때, 부패발생의 기회는 의사결정의 과정과 내용을 보다 명확히 하는 절차의 수립을 통해서 감소될 수 있다. 물론 정책결정자는 개발, 건설, 그리고 허가 등과 관련된 모든 요인들을 제시할 수는 없다. 그러나 명확한 정책목표의 정의는 관료들이 무엇을 해야 할 지 혹은 부패를 포함한 逸脫된 行動이란 무엇인지를 인식시켜 줄 수 있는 기준은 될 수 있을 것이다. 이와 반대로 政策目標가 너무

20) *Ibid.*, p. 830.

복잡하거나 모호할 경우 (혹은 정책의 내용이 서로 모순될 경우) 官僚들은 裁量權(discretion)을 이용하여 관련 규제대상자들과 妥協을 추구하게 되는 기회가 생기게 되며, 이것은 결국 부패의 소지를 제공하게 되는 것이다.²¹⁾ 관료의 재량권은 양면성을 지니고 있다고 할 수 있다. 즉 이것은 정책이 직면하게 되는 특정한 상황과 관련하여 관료가 보다 적합한 정책목표를 채택할 수 있는 여지를 마련해 주는 한편, 관료와 정책 대상자 등 관련자가 부패관계에 타협할 수 있는 여지를 제공할 수도 있음을 나타낸다. 물론 최선의 방법은 개별사례에 따라 정책의 명확성과 상황에 따른 정책의 지속적 응용간에 균형을 취하는 것이다.²²⁾

意思決定過程의 명확성과 정당성을 증가시키기 위해서는 보다 엄격한 규제절차가 적용될 수 있다. 그리고 예상되는 부패의 소지를 축소시킴에 따라 潛在的腐敗費用(혹은 摘發可能性이나 處罰의 程度)을 증가시키며 조직의 수준에서 부패를 비난함으로써 조직내에서 反腐敗行爲를 고양시킬 수 있는 전략이 이용될 수 있다. 그리고 대외적으로 보다 민감한 의사결정을 담당하는 지위에 있는 관료의 수와 재조사를 필요로 하는 의사결정의 수를 축소시킴에 따라 부패의 소지를 감소시킬 수도 있을 것이다.

이외에도 몇가지 전략이 논의될 수 있다. 먼저 특정 기관에 대한 腐敗調査는 병렬적으로 이루어 질 필요가 있다. 즉 복수의 水平的, 垂直的 調査가 이루어질 경우 불법적인 행위를 요구받을 가능성은 상대적으로 더욱 줄어들 수 있다. 두번째로 조직의 관리자는 조직의 업무를 담당하는 관료들을 일정한 기간을 기준으로 循環시키는 보다 단순하고 일반적인 전략을 택할 수도 있다.

(2) 腐敗費用(cost)의 增大

규제 절차에 의해서 부과되는 費用과 규제에 의해서 제시되는 基準은 규제의 목표와 부패에의 유인간에 상쇄관계를 만들어 낸다. 여기서 부패유인은 특정 정책어 대한 규제의 기준을 완화하고 顧客(市民)의 滿足을 강조함으로써 감소될 수도 있으며, 반대로 기준을 강화하고 단지 특정한 고객이 아닌 총체적인 社會의 利益을 강조함으로써 역으로 腐敗過程에의 유인을 증가시킬 수도 있다. 단 여기서도 또한 부패의 비용(進入障壁을 넘기위한 費用)을 증가시킴으로써

21) Edward C. Banfield, "Corruption as a Feature of Governmental Organization", *Journal of Law and Economics*, Vol. 18(1975), p. 599.

22) Kenneth Culp Davis, *Discretionary Justice*(Baton Rouge: Louisiana State Univ. Press, 1969)

순수한 부패의 유인은 이론적으로 감소시킬 수 있다.

부패행위에 개입함으로써 야기되는 위험성은 발각의 가능성과 이에 따른 처벌의 관계에 대한 것이다.²³⁾ 따라서 부패통제와 관련된 전략을 수립함에 있어서는 부패의 순수한 비용이 부패개입에 따른 편익을 초과하도록 구성되어야 할 것이다. 그러해야 부패행위가 정당한 행위보다 덜 매력적인 것이 되기 때문이다. 덧붙여 요인은 상당한 편익을 수반하는 부패에 대해서는 상당한 수준의 危險性이 부과되어야 할 것이다. 또한 사소한 부패행위라 할 지라도 이를 초과하는 처벌이 수반되어야 할 것이다. 즉 처벌은 부패행위를 방지할 수 있을 정도이어야지 지나치게 관대해서는 오히려 역효과를 일으킬 수도 있다는 것이다. 다시 말해서 부패방지수단이 지나치게 엄격할 경우에는 오히려 부패의 가치가 보다 상승하여 介入에의 誘引이 보다 강화될 수도 있기 때문이다.

이상의 내용을 개인적인 부패개입의 측면에서 간단한 논리적 수식으로 표현하면 다음과 같다. 먼저 부패를 용인 또는 거부함에 있어서 경제적인 편익 뿐만 아니라 主觀的인 滿足感도 있기 때문에 이를 하나의 변수로 간주할 수 있으며, 부패개입의 선택은 발각의 확률과 이에 따른 처벌의 강도의 함수관계에 의해서 이루어진다고 할 수 있다. 이러한 논의속에서 먼저 부패거부 관료의 소득은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\text{부패거부 관료의 소득} = K + R(0)$$

여기서 K 는 관료가 公式의으로 받게 되는 所得을 말하며, $R(0)$ 은 부패개입을 거부함으로써 얻을 수 있는 道德的인 滿足을 말한다. 그리고 이와는 반대로 부패에 개입하는 관료의 기대효용은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\text{腐敗介入官僚의 期待效用} = U\{R(x) + P(X - F) + (1 - P)X\}$$

여기서 U 는 부패에 개입한 관료의 기대효용을 의미하며, X 는 부패개입에 의해서 얻어지는 보수 즉 賂物을 의미하며, $R(x)$ 는 뇌물(X)을 취함에 따라 치루게 되는 도덕적 비용을 의미하고, P 는 부패한 관료가 발각될 확률을 의미하며, 1 는 처벌의 강도를 의미한다. 이와 같은 식을 감안할 때, 정부가 개입할 수 있는 부분은 $P(X - F)$ 의 부분과 $(1 - P)X$ 부분이라고 할 수 있다. 즉 이부분에 대한 통제가 적절히 이루어질 수 있다고 가정할 경우 결국 남는 것은 $R(x)$, 즉 뇌물을 취함에 따라 치루게 되는 도덕적 비용 뿐이다. 그러나 관료부패는

23) Klitgaard, *op. cit.*, p. 71.

관료 개인적인 의사결정상의 문제와 더불어 관료가 속해 있는 組織의 問題와도 밀접하게 관련되어 있기 때문에 “조직”관련 변수도 포함되어야 할 것이다.

(1) 統合性(integration)의 強化

의사결정이나 정책 혹은 조직의 목표를 결정함에 있어서 몇몇 고위 관리자들에게 의해서 이루어 지는 것보다는 다수의 관련자가 參與를 하여 결정을 하는 것이 보다 수용가능성이 높을 것이며, 조직구성원간의 통합성을 강화시킬 수도 있을 것이다.²⁴⁾ 이것은 관료부패를 통제하기 위한 전략을 수립함에 있어서도 마찬가지라고 할 수 있다. 이와 관련하여 반부패정책을 수립함에 있어서 중요한 가치는 바로 부패가 의미하는 것이 무엇인가에 대한 명확한 정의이다. 즉 이것이 명확히 정의되어야만 관료들이 적절하게 행동할 수 있는 기준을 제시하고 통제의 기준을 제시할 수 있는 통합성이 마련될 수 있기 때문이다. 이렇게 통합성을 강화시키기 위해서는 일정한 단계의 충족이 요구된다. 먼저 조직은 도덕적, 법적으로 허용가능한 행위와 허용가능하지 않은 행위를 명확히 구분해야 한다. (여기서 裁量權 行使의 적정 범위가 논의되어야 할 것이다) 그리고 법규 위반이 다른 처벌 등 조치의 결과는 반드시 공표될 수 있어야 하며, 이러한 과정들은 지속적으로 再強化, 再定義되어야 지속적으로 통합성이 유지될 수 있을 것이다.

물론 이러한 논의를 함에 있어서 많은 灰色地帶가 있기 때문에 명확한 정의를 하기는 매우 어려운 것이 사실이다. 예를 들어서 첫번째 단계와 관련하여 친구들간의 “우정”이라고 하는 것의 표현과 “顧客-後援者 關係”에서의 妥協的 關係라고 하는 것 간에는 명확히 구분이 되지 않는 상당히 모호한 점들이 존재한다. 또한 감사의 표현이라든지 혹은 특정 문화속의 인식들간에는 명확히 규정할 수 없는 것들이 존재하기 때문에 많은 어려움이 존재한다.²⁵⁾

비록 정의를 명확히 하는 것이 매우 중요한 문제이기는 하지만 더욱 중요한 것은 바로 규제대상자의 비위행위에 영향을 미치게 되는 強制力(coercion)을 어떻게 효과적으로 실시할 수 있느냐 하는 것이다. 왜냐하면 상위의 관리자는 심각하게 고려하는 문제일지라도 하위 관료의 입장에서는 사소한 문제일 수도 있기 때문이다. 이러한 문제와 관련하여 재강화체제의 형성은 긍정적 혹은 부정

24) Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*(Boston: Little and Brown, 1967), Ch. 18, 19.

25) Herman Goldstein, *Police Corruption*(Washington, D.C.: Police Foundation, 1978), pp. 28-30.

자인 규제역할을 수행할 수도 있다. 그리고 특정한 상황에 적합한 재강화체제를 설계하는 것은 이에 관련된 업무와 관련 공직자들에 대한 조직 관리자의 인식 정도에 크게 의존하고 있다. 여기서 긍정적인 규제에 해당하는 것으로서는 임금, 보수의 인상, 상여금, 승진, 업무할당, 그리고 공적인 격려 등을 들 수 있으며, 부정적인 규제에 해당하는 것으로서는 비난, 감봉, 해고, 그리고 고발 등이 있다.²⁶⁾

이러한 긍정적, 부정적 규제수단을 조직구성원들의 통합을 위해서 재강화시키도록 변화시키는 것은, 이에 관련된 공직자나 잠재적인 부패개입자들이 기본적으로 지니고 있는 인식에 크게 의존하고 있다. 그러나 한가지 분명한 것은 부패를 적절히 통제하기 위해서는 잠재적이든 현재적이든 組織內에서 統合性을 추가시켜야 하며, 이를 위해서 조직관리자는 피관리자가 기대하는 이상의 노력을 하여야 한다는 것이다.

V. 結 論

어떤 학자는 官僚腐敗를 칭하여 하나의 “怪物”(monster)이라고 표현하고 있다. 즉 관료부패는 단순히 정태적인 현상이 아니라 다양한 먹이를 먹고사는 자기永續的인 怪物이라는 것이다. 이러한 표현은 상당부분 인정될 수 있는 의미를 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 이렇게 관료부패의 문제를 인식할 경우 이는 자칫 비관론적인 사고에 빠질 수도 있다는 약점을 지니고 있다.

관료부패의 문제를 어떠한 시각에서 파악을 하든 분명한 것은 正當性을 결여하고 있는 官僚의 行爲가 중심을 이루고 있다는 것이다. 즉 관료를 부패과정의 중심에 위치하든 혹은 주변에 위치하든 간에 관료가 하나의 중요한 변수를 구시하고 있음에는 틀림이 없는 것이다. 그리고 이러한 정당성을 결여한 관료부패의 영향은 당연히 일정한 사람에게 편익을 발생시키는 것과 마찬가지로 또 다른 사람에게는 비용 내지는 손해를 유발시키는 기능을 하게 된다는 것이다. 여기서 중요한 것은 편익의 귀착은 어느 정도 용이하게 파악할 수 있는 반면에 비용의 발생은 상대적으로 매우 폭넓게 확산되어 있기 때문에 비용의 귀착을 파악하기가 매우 곤란하다는 것이다. 이러한 문제 때문에 관료부패의 문제는 상당부분 단순한 “호기심”의 영역으로 취급되기도 하였던 것이다.

위와 같은 문제 등으로 인하여 관료부패에 대한 통제 논의는 항상 난관에 부

26) Banfield, *op. cit.*, p. 600.

뒹쳐 왔던 것이 사실이다. 그러나 앞서도 언급하였듯이 관료부패의 문제는 누구나 다 인식하는 대표적인 “公敵”이라는 점에서 통제의 필요성에 대한 논의는 중요할 수밖에 없으며, 보다 現實的인 統制戰略을 수립하기 위해서는 관료부패에 대한 體系的인 分析이 먼저 선행되어야 할 것이다. 아무리 제도상으로 훌륭한 것이라고 하더라도 問題가 처한 狀況 내지는 脈絡과 일치하지 않을 경우에는 의미가 상실되기 때문이다.

마지막으로 본고에서는 주로 원론적인 차원에서 官僚腐敗 統制와 관련된 주요 概念과 統制의 論理를 중심으로 논의를 전개하였는 바, 보다 구체적인 자료를 동원하여 적실성과 설명력이 높은 논의의 전개가 보완되어야 할 것이다.