

腐敗의 作用

金 海 東*

〈目 次〉

I. 序 言	IV. 腐敗의 作用
II. 腐敗의 概念規定	V. 結 語
III. 腐敗現象의 造成 條件들	

〈要 約〉

여기서는 腐敗의 概念規定을 試圖하고 腐敗를 造成하는 여러가지 條件들을 살펴보았다. 그리고 腐敗 統制時 考慮되어야 할 點들은 그것의 逆機能의 側面과 그리고 腐敗가 상당히 進行되고 있는 社會에서의 腐敗의 作用에 대하여 살펴본다.

I. 序 言

매스컴의 지면을 크게 점유하는 腐敗 事件들이 많이 터지면 政府는 地位高下를 미론하고 嚴罰에 처할 것과 紀綱確立을 외치고 國民들은 그것의 根絕策을 講究할 것을 促求한다. 그리고 그것의 根絕策으로 많은 사람들은 社會의 타락된 倫理道德의 확립을 그 解決策으로 제시한다. 그러나 그러한 腐敗事件들의 뉴스가 잠잠해지면 다시 原狀으로 돌아가고 腐敗가 抑制되거나 縮小된 것 같은 證據를 발견 할 수 없다. 그리하여 다시 그러한 事件이 보도되면 그러한 一連의 외침들이 반복되어 제시된다.

많은 사람들이 腐敗를 憎惡하고 그 根絕策을 요구한다. 그러나 부패현상이 일반사람들이 이야기 하듯이 根絕策이 있을 수 있는 現狀인가. 확실히 부패현상은 어느 國家社會는 다른 國家社會보다 많았고, 어느 文化圈에는 다른 文化圈보다 상대적으로 많았고, 그것은 歷史적으로 뿐만 아니라 現在도 그러하다. 또한 이것은 어떠한 政治體制下에서는 다른 政治體制下에서 보다 훨씬 심하다. 그러나 이러한 사실을 腐敗를 根絕하거나 統制할 수 있다는 可能性을 제시할 수 있는 根據로 삼기에는 아직은 너무나 微弱하다. 이것은 여러 長壽國家들이

* 서울大學校 行政大學院 教授

가거는 特徵들을 調査하여 그 共通的인 條件들을 찾아서 長壽의 비결로 삼으려는 것과 같다. 이러한 노력이 장수를 研究하는 方向을 제시하는 유력한 접근임에는 틀림없으나, 사실은 具體的 研究은 이때부터라고 할 수 밖에 없다. 즉 그것이 다른 地方이나 國民들에게도 適用될 수 있기 위한 具體的인 手段, 즉 國民들의 體質의 特性, 環境의 技術的 要因들을 조성할 수 있어야 한다는 것이다.

腐敗現象에 관하여도 많은 比較政治·行政·文化學者들의 研究가 있으나 具體的인 그 統制方案을 제시한 學者들은 별로 없는 것 같다. 다만 前述한 바와 같이 어떤 文化圈에서, 어느 나라에서, 또는 어느 계층에서, 어떠한 시기에 腐敗가 더욱 심하였든가 덜 심하였든가를 比較分析한 研究들은 比較的 많다고 할 수 있다. 그러나 부패현상을 統制하는 方案에 관한 研究는 드물다. 이것은 가마 腐敗現象 自體의 性格料明이 未洽한데서 오는 것 같다. 즉 그러한 부패현상의 料明이 具體的 腐敗統制를 위한 政策的 基礎가 될 수 있을 정도로 研究의 方向이나 연구의 進展이 부족한 데에 原因이 있는 것 같다. 또 한가지는 前述한 바와 같이 이것을 統制해야 할 입장에 있는 사람들이 부패의 統制問題를 크게 신경쓰지 않거나 너무 安逸하게 생각하는 것 같다. 이들은 대체로 司正府活動의 強化와 道德水準의 양양를 들고 있다.

우선 腐敗現象을 司正活動의 強化로 다스리게 한다는 것을 敵을 모르고—즉 敵이 어디에 있는지, 敵의 兵力이 얼마나 되는지 등을 거의 모르는 상태에서 大攻勢를 취하는 것과 같다. 어디를 어떻게 공격할 것인지, 그것으로 敵을 이길 수 있을지 어떨지를 모르는 상태와 같다. 부패를 完敗시킬 수 있을 정도로 行政力을 無制限 여기에 投入할 수도 없거나와 대부분 一定 期限이 지나면 그러한 嚴罰主義는 퇴색될 수 밖에 없다. 또한 그러한 스파르타식 統制에서 오는 副作用은 경우에 따라서는 腐敗에서 오는 被害보다도 크다. 이것은 과거의 共產諸國에서의 官僚腐敗에서, 그리고 우리 나라에서도 겪은 바 있다. 그리하여 그 統制의 고풍이 느슨하여지면 腐敗의 原狀이 회복되거나 더욱 甚하여지는 것이 常例이다.

또 하나는 道德主義者(moralist)의 接近이다. 腐敗統制를 爲한 도덕주의 자들의 接近은 그것이 問題解決을 위한 正答 카테고리에 들어가는 하나 政策代案으로서는 그 優先順位가 가장 낮다고 할 수 밖에 없다. 왜냐하면 그 政策效果는 극히 먼, 예를 들면 50년 정도 後에나 기대할 수 있고, 그 方法도 주로 教育政策에 依存하여야 하며 이러한 道德教育은 그 필요성은 認定하나 그 教育方法

(家庭教育을 포함하여)은 그 結果를 豫見할 수 있을 程度로 되어 있는 것 같지 않다. 또한 腐敗統制를 위한 道德主義者들이 즐겨 援用하는 方法의 하나는 國民運動(campaign)이다. 그러나 이러한 國民運動이 成功的인 例도 많으나 그것은 大部分 運動內容이나 成果가 可視的인 境遇에 限하는 것 같다. 그러나 腐敗統制의 경우처럼 그 對象이나 內容이 不分明한 경우에는 오히려 社會의 어수선한 零亂氣만 조성하고 그러한 캠페인의 口號나 標語등의 현수막등이 都市의 美觀만 貶치는 것 같다.

前述한 바와 같이 腐敗의 統制는 그 現象의 性格 糾明이 前提가 된다. 筆者는 여기서 簡單하게 概念規定을 試圖한 후에 不正腐敗의 性格의 一部라고 할 수 있는 不正腐敗現象의 發生條件을 생각하여 보기로 한다.

Ⅱ. 腐敗의 概念規定

많은 學者들이 不正腐敗行爲를 規範으로부터의 逸脫(deviation)이라고 말하고 있으며 筆者도 역시 그것에 同調한다. 官僚들의 형태를 中心으로 이것을 規定하면 다음과 같다. 「腐敗行爲란 官僚들이 그 職務를 수행하기 위하여 부여된 權限을 自己 또는 그가 원하는 사람이나 集團의 私的 利益을 위하여 行事하는 行爲」를 말한다.

따라서 그러한 職權의 行事方法이 正道를 벗어나는 것, 또는 그러한 私益을 위하여 그에게 주어진 權限의 範圍를 벗어나는 行爲를 말한다. 이러한 概念이 比較的 普遍的이기는 하나, 이러한 概念을 수용하기 위하여는 특히 法規範 自體가 그 社會에서 通用되는 社會規範에 수용되어야 한다고 본다. Joseph Senturia는 Encyclopedia of the Social Science IV¹⁾에서 腐敗를 個人的 利益을 爲한 權力의 濫用(misuse)이라고 定義하면서 다음과 같이 警告하고 있다. 國民의 費用으로 公職者에게 惠澤을 주는 모든 行爲를 腐敗라고 말할 수는 없다. 그렇게 되면 이 單語는 絶對王이 그의 家族이나 宮殿의 奢侈를 마련하기 위하여 賦課하는 모든 課稅와 神權 政治下의 僧侶階層에게 提供되는 모든 犧牲과 供與物들도 腐敗속에 포함되기 때문이다.

물론 惡法도 法이다. 그러나 무엇이 惡法인지를 識別하는 基準은 그 時代 그 社會에서 받아들여느냐는 여부에 의한다. 이 말은 확실히 具體化시키기가 힘들

1) Joseph, J. Senturia, [Corruption, political], Encyclopedia of the Social Science, 1, New York, crown-collier Macmittan, 1930~1935, p. 449.

다. 이것은 公益의 概念으로 연상시킬 수는 있다. 그러나 特定한 行爲가 公益에 違反되는지 與否를 判斷하는 자가 누구냐 하는 것은 역시 어려운 問題로 남을 수 밖에 없다. 결국 그것은 그 時代와 社會를 代表하는 思想 또는 價値觀에 비추어 보는 것이다. 例로 우리의 경우는 民主主義에 비추어 보는 것이다. 그러나 이러한 社會規範이나 公益 또는 民主主義라는 것을 不正 腐敗의 最終的인 判別基準으로 삼는다는 것은 前述한 法規를 判別基準으로 하는 경우에 있어서와 같이 客觀的인 것이 못된다. 아주 불만스럽지만 最終적으로는 執權者의 正義感에 呼訴하는 수 밖에 없다. 따라서 執權者가 누구냐 하는 것이 核心的인 問題라고 할 수도 있다. 그 밖에 輿論을 判斷基準으로 하자는 意見도 있으나, 이러한 輿論은 너무나 可變的이어서 적합하지 않다.

前述한 執權者가 判斷하는 不正行爲의 判斷基準은 民主主義的인 여러 制度나 裝置에 의하여 그 自意性(arbitrariness)을 어느 정도 制限할 수는 있다. 그러나 이러한 制限도 大部分의 경우 執權者의 態度에 따라서 크게 影響을 받을 수 밖에 없다.

또한 腐敗라는 用語는 不正行爲(misconduct)의 結果的인 狀態를 가리키는 말이다. 이 말은 이러한 不正行爲로 말미암아 官僚와 관료기구가 期待하는 機能이나 效果를 낳지 못하는 狀態를 말한다. 마치 有機體의 기관들이 病이 들어 있는 狀態 또는 機械가 녹아 나서 作動하지 않는 狀態등과 같다.

Ⅲ. 腐敗現象의 造成條件들

腐敗現象을 論하는 많은 사람들은 腐敗의 原因을 밝히고 그 根絕策을 論한다. 마치 간단한 疾病을 대하듯 그 原因과 治療方法을 提示하는 것이다. 그리고 大部分은 그 原因을 道德의 墮落이나 紀綱의 解弛와 같이 問題解決에는 별로 貢獻하지 못하는 抽象的인 말들을 提示하고 역시 그 解決策도 그 範疇에서 크게 벗어나지 못한다.

이와같이 부패현상의 原因 糾明이 어려운 것은 不正行爲의 種類나 內容, 그 規模나 깊이 등에 있어서 千差萬別이기 때문에 거기에 그 一次的인 理由가 있는지도 모른다. 그래서 學者들은 그 不正行爲의 分類를 試圖한다. 前述한 바와 같은 原因과 處方이라는 安逸한 圖式으로는 問題解決에 貢獻하지 못한다. 그 原因의 糾明은 어디까지나 腐敗를 統制 또는 抑制하기 위한 制度改善이나 政策 樹에 連結되거나 또는 그 基礎가 될 수 있는 水準, 例를 들면 操作的 水準

(operational level)으로 끌어 내려야 한다.

1. 公式的 社會規範과 非公式的 社會規範과의 격차

一般的으로 社會規範이라고 하면 이 兩者를 無分別하게 使用하고 있으나 실은 이러한 規範은 區別할 必要가 있을 것 같다. 즉 그러한 規範중에는 公式的으로 生活表面에 내세우는 것이 있고 生活表面에 내세우지는 않으나 日常生活에서 便安한 姿勢로 또는 習慣的으로 反復하는 生活慣行 같은 것이 있다. 사람의 衣服生活에서 例를 들면 前者는 正服 또는 正裝에 該當하는 것이고 後者는 日常服 또는 平常服(casual wear)에 該當한다. 前者는 公式的·形式的인 生活이고 後者는 非公式的인 私生活에 該當한다. 이러한 非公式 私生活的 領域에서 私生活을 規制한 規範을 非公式的 社會規範이라고 할 수 있다. 日常的 生活 慣習들이 그대로 規範化된 것이다. 이러한 規範은 오랜 세월에 널리 퍼진 生活이 慣習化되어서 法規化된 慣習法과 같은 性質을 띠고 있으며 이러한 生活 慣行에서 벗어나면 可哀한 눈초리 또는 周邊 사람들의 非難을 받는다. 이러한 慣行은 企業行爲에도 그리고 行政行爲에도 存在한다. 企業慣行 또는 行政慣行이라는 것이 그것이다. 이러한 慣行中에는 公式的인 社會規範에 附合되지 않는 것들이 있다. 이것은 대체로 慣行이라는 것이 生活上의 便宜에서 오는 경우가 많고 또 하나는 反對로 公式規範 또는 公式生活이라는 것이 特히 新生國 國民들에게는 긴장감을 조성하는 따라서 疲곤한 生活인 경우가 많다. 그래서 이러한 公式規範을 遵守하기란 상당히 精神을 차리지 않으면 어렵다. 이러한 事實은, 新生國의 法規이나 制度들은 先進國의 그것을 模倣하고 있으나 國民들은 그것이 頗히 不便하거나 어렵다. 또한 新生國의 公式慣行은 現代國家의 그것을 취하고 있으나 國民들은 여전히 傳統的 또는 西歐 사람들이 前近代的이라는 말로 表現하는 生活樣式에서 벗어나기가 힘들다.

그대 하여 新生國의 어떠한 行爲, 例를 들면 고마움을 表示하는 선물은 이들에게는 生活上의 自然스러운 慣行에 該當하나 西洋사람들의 시각 또는 판단기준에 의하면 그것은 부패행위에 해당한다.²⁾

行政慣行이나 企業慣行中에는 公式規範에 의하면 腐敗行爲에 該當하는 것들이 많다. 그러기 때문에 이러한 公式規範의 테두리 內에서 行政業務나 企業業務는 行政慣行이나 企業慣行에 의하여 이루어진다. 그러기 때문에 腐敗行爲로

2) James Scott, Comparative Political Corruption, p. 10, 1972, Prectice-Hall, New-ersey.

法網에 걸린 公職者나 企業人들에게서 「억울하게 나만 걸렸다」 든가 「재수없이 나만 걸렸다」는 말을 흔히 듣는다. 그 말에는 모두들 또는 大部分 그러한 行爲를 하고 있다는 뜻이 含蓄되어 있다.

이것을 政治的 理由등으로 稅務調査를 비롯한 여러가지 圖束등의 公式規範으로 엄격히 다스리면 대부분 그것을 피하기 힘들다.

따라서 이러한 部類의 腐敗行爲는 腐敗行爲의 發生條件이라기 보다는 命名적인 性格이 濃厚하다고 할 수 있다.

2. 制度的 構造的 缺陷

우리의 法的·制度的 構造들이 우리의 生活에 비하면 너무나 非現實的인 것이 많으며 이것이 不正 腐敗行爲를 조정하는 큰 條件의 하나가 된다. 가장 좋은 例가 選舉法 또는 政治資金法이다. 이것을 改定하기 어려운 것은 대체로 政治的 理由 때문이라고 생각되지만 어쨌든 結果的으로는 腐敗의 溫床이 되어 있다.

특히 政治資金에 隋伴되는 腐敗는 그 規模가 前述한 카테고리에 비하면 너무나 크다. 특히 이러한 腐敗는 政治構造와 關係가 있다. 즉 우리의 政治慣行은 너무 비싸다는 데에 문제가 있다. 이러한 政治資金은 주로 企業에서 調達할 수 밖에 없다. 企業은 그 對價로 企業을 保護받고 利權을 따낸다. 또한 이러한 保護와 利權은 官僚를 통하여 具體化되는데 여기에 參與한 官僚들은 企業으로부터의 感謝의 표시를 받는 이외에 昇進이나 身分의 保護를 保障받는다. 이와같은 三角構造를 言論에서는 政經癒着이라는 말로 표현한다. 이와 유사한 政治構造를 가지고 있는 日本 言論들은 이것을 金權政治라고 말한다. 그러나 이것을 바로 다스린다는 것은 다른 무엇보다도 힘들다. 그것은 그러한 不正行爲가 秘密리에 이루어지고 전형적인 white collar crime에 해당하는 同時에 이것을 다스리는 사람의 人事 監督權을 政治圈에서 장악하고 있기 때문이다. 결국 前述한 바와 같이 執權者와 그 周邊 人物들의 良識 또는 態度에 달려 있다. 이러한 경우에는 第4部라 일컫는 言論도 限界가 있고 執權 勢力앞에서는 無力한 것 같다. 또한 이러한 政治資金의 腐敗는 單純한 政治資金에 관한 慣行의 水準을 넘어서 政治權力者의 致富行爲로 發展한다. 이들은 中南美의 여러 獨裁者들처럼 自己와 그의 一家親族들의 富貴榮華를 保障받기 위하여 蓄財에 관심을 갖는 것 같다. 특히 이러한 현상은 일반국민들의 支持와 信任이 弱할수록 그러한 蓄財傾向은 더욱 심한 것 같다.

이러한 權力者의 蓄財 傾向은 制度的인 缺陷의 하나이고 그 밖에 각종 檢査, 調查, 團束基準들의 非現實性, 例를 들면 近者의 駐車團束基準같은 것은 團束하는 사람들도 그 團束基準이 非現實的이라는 것을 알고 있는 듯한 團束 態度이다. 이러한 制度的·構造的 缺陷은 그 內容이나 範圍가 多樣하고 廣範하다.

3. 公職者에 對한 低報酬 水準

嚴密하게 말하면 이것도 前述한 制度 및 構造上의 缺陷에 屬한다로 말할 수 있다. 그러나 이것은 너무나 重要한 腐敗條件이다. 많은 학자들은 反腐敗의 矯正手段으로 또 腐敗에 對한 消毒劑로서 政府指導者들의 示範的인 生活을 들고 있고, 特히 公職者에 對한 適切한 水準의 報酬와 그리고 言論自由를 들고 있다.¹⁾

獨逸의 格言에 의하면 한 사람의 배고픈 公務員은 市民이나 國家에게 適切한 보수를 받는 公務員의 百倍의 費用이 든다는 말이 있다. 事實上 독일의 公務員들에게는 特別한 義務가 부과되고 있다. 一切의 선물을 받는 行爲를 禁하고 있을 뿐 아니라 上級者의 許可없이는 一切의 收入이 있는 副業을 本人은 물론 그의 家屬들에게까지 禁하고 있는 獨特한 義務를 부과하고 있다.⁴⁾

그러나 구소련을 비롯한 동구의 여러 國家의 公職者들은 大部分 俸給以外에도 職業을 갖고 있고, 本人은 물론 그 家族까지도 收入이 있는 職業을 갖고 있으며 이러한 收入이 없이는 生活이 不可能하다고 한다.

우리 나라에서도 公職者들이 그의 生活을 副業에 크게 依存하고 있다고 말하는 사람이 많다. 그 副職(어떤 것이 本業인지 區別하기가 힘든 경우가 많다.)의 種類도 아주 多樣하다. 이들은 婦人이나 家族의 이름으로 슈퍼마켓이라든가 호텔이나 旅館 또는 간판없는 不動產 장사, 工場, 食堂을 運營하는 등 그 業務는 多業하다.

그러나 重要한 것은 이들이 公職에 專念하지 않거나 職權이 여기에 動員될 危險性도 크다는 點이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 公職者들 中에는 公務員 報酬보다는 그러한 副業에 生活을 依存한다는 事實을 몇몇하게 그리고 경우에 따라서는 자랑스럽게 이야기 하는 경우도 있다. 아마 이것은 自己는 公職으로부터의 不正이나 副收入이 없다는 것을 과시하는 것일 수도 있다.

우리 나라 官僚들의 報酬 水準은 國營企業體나 私企業의 그것에 비하면 상당

3) A.J. Heidenheimer, Political Corruption, Holt-Rinehart, p. 16, 1970.

4) Otto Hintz, "Der Beamtenstand" Soziologie und Geschichte, Göttingen, 1964, p. 72.

히 낮고 앞으로 國營企業體의 報酬 水準의 80% 또는 90% 水準까지 올린다고 한다.

그러나 公職者의 報酬 水準은 事實은 大部分의 先進國家등에 있어서는 私企業의 그것보다는 약간 웃돈다. 特히 重要한 것은 같은 또래의 私企業體 職員들의 生活水準보다 뒤떨어져서는 안 된다는 것이다. 왜냐하면 低報酬는 腐敗行爲를 自身은 물론 다른 腐敗 當事者들에게도 合理化 하여주고 이로부터 오는 罪意識을 鈍化시키기 때문이다. 또한 이러한 低報酬는 官僚組織이 여러가지 名目으로 돈을 마련하여 그 構成員의 低報酬를 補充해준다. 그러기 때문에 가장 明白하게 드러나야 할 公職者의 收入은 그 內容이 複雜하고 不確實하다. 말하자면 各 機關別로 調達하여 나누어 주는 돈이기 때문에 各 機關마다 큰 差異가 난다. 또한 이러한 低報酬는 官僚 個個人이 調達하는 경우가 많은데 이것이 典型的 腐敗行爲인 것이다. 그리하여 이것도 그 規模가 커지면 蓄財行爲가 된다. 여기서 官僚들의 俸給은 前述한 公式의 社會規範에 속하고, 그 以外의 機關이나 上級者로부터의 봉투는 非公式的 規範에 속하고, 個人的으로 調達하는 行爲는 地下文化 또는 一般犯罪에 該當한다.

4. 需要와 供給의 不均衡

一般的으로 모든 것은 需要에 비하여 供給이 不足하면 暗市場이 形成되며 이것은 經濟의 常識에 屬한다. 이것은 상품뿐만 아니라 工事나 政府의 調達業務에 있어서도 入札과 落札過程에서 가지가지의 不正行爲가 생긴다. 特히 新生國에서는 大規模의 政府事業, 大規模 土木, 建設工事に 수반되는 부정행위가 빈번하게 發生한다. 이 경우에 있어서는 不正行爲는 不實工事와 直結된다. 또한 이것이 가장 규모나 利權이 크기 때문에 政治的 疑惑事件으로 번지는 경우가 많다. 事實上 한 때 腐敗에 관한 研究 文獻에 자주 引用되는 印度의 santhan commission의 報告에는 入札金額의 5%가 政治資金 名目으로 執權層에 흘러 들어갔다고 한다. 우리나라에서도 過去에 釜山市의 前 某市長의 事件때도 入札金額의 5%가 上納되었다는 報道가 있었다. 事實上 이것이 過去에는 가장 큰 政治資金源이었으며 이 경우 資金擔當者의 致富行爲도 능히 짐작할 수 있을 것 같다.

이러한 경우에 發生하는 不正 事件은 대부분 入札者의 過剩競爭에서부터 發端된다. 그러나 이러한 腐敗는 工事나 物品 納入에 있어서 入札競爭에서 뿐만이 아니다. 藝能系 大學의 入學 不正 事件, 人事上의 昇進競爭에 수반하는 不

正 그리고 綜合 病院의 入院 競爭, 名節 때의 기차의 陪票商 등 그 種類가 多樣하다. 運動 競技에 있어서 勝負가 過熱되면 反則이 생기는 것과 같다. 여기서 주의할 것은 어떠한 것은 그 競爭이 過熱되고 있음에도 불구하고 不正 事件이 별로 없는 경우가 있다. 例를 들면 司法考試나 行政考試이다. 특히 近者에는 不正이 없는 것으로 自他가 公認하고 있으며 이것은 아마 그 試驗管理의 制度的 缺陷이 잘 補完된 데에 그 原因이 있는 것으로 判斷된다. 그러나 그러한 試驗을 한 번 치르기 위한 管理上의 費用(時間, 節次, 人力等)이 莫大하다는 것도 考慮되어야 한다.

이러한 競爭은 人口의 增加와 産業化의 深化에 따라서 더욱 過熱되고 社會 各 分野의 이러한 競爭에서 手段方法을 가리지 않고 이기기 위한 不正行爲도 더욱 深化될 것 같이 생각된다.

1. 強勒한 緣故意識

대개로 韓國사람들은 어려움에 直面하였을 때에 그리고 自己의 地位를 維持하고 出世를 하는 데 있어서 對人關係에 依存하는 傾向이 강한 것 같다. 즉 自己의 才能이라든가 勤勉에 依存하여 自己의 生活을 營爲하는 것이 아니라 自己와 친한 또는 평소에 자기를 親兄弟나 父子처럼 잘 대해주는 사람들의 配慮나 溫情이 依存하여 問題를 解決하고 자리를 維持하려는 性向이 있다는 것이다. 이러한 對人關係를 義理關係라고 말한다. 勿論 이 義理關係는 過去에는 君臣의 關係를 말하는 것이었으나 오늘날에는 이것이 家族밖에서 家族과 같은 關係를 維持하는 뜻으로 使用되는 것 같다. 말하자면 家族과 같이 내것 네것을 가리지 않고 無限定 自己便에 서서 自己의 일을 自己家族의 일처럼 돌보아 줄 程度로 親한 關係를 義理關係라고 말한다. 이들이 그토록 親한 關係를 形成한 契機는 多樣하리라고 보나 일단 이러한 義理關係가 形成되면 이러한 義理關係는 合法, 不法, 原理原則, 合理, 非合理를 超越하거나 그러한 것에 于先하여서 相對方을 돕는다는 것, 심지어 危險을 무릅쓰고라도 돕는다는 意識이 義理있는 行爲 또는 義理意識으로 되어있다. 이것은 우리나라에서 對人關係를 規制하는 規範的 性質을 띄고 있다.

이러한 義理意識은 우리나라에서는 美風良俗의 카테고리에 屬하며 좋은 것으로 되어 있다. 이것은 機械的 官僚制에 人情味를 불어 넣고, 生産性 向上에 順機能的으로 作用한다. 그러나 이러한 義理는 腐敗行爲와 連結될 可能性이 크다.

많은 不正事件들이 이러한 義理關係가 誤用된 바탕에서 시작되고 있다. 利權

의 淸託이라는 것은 大部分이 直接 間接으로 이러한 義理關係가 있는 사람들 사이에서 이루어지는 것이 常例이고 當事者들은 이것을 相扶相助의 美德으로 생각하고 있을지도 모른다. 그리하여 前述한 바와 같이 이러한 義理關係에 있는 사람들끼리는 法規나 原理原則에 于先하여 그의 부탁을 또는 便宜를 봐 주는 것이 義理있는 行爲로 되어 있다.

○기서 사람에게 따라서는 生活手段으로 特히 有力한 人士들과 義理關係를 맺고 있으며 이것이 純粹한 우리의 義理關係를 크게 오염시키고 있다는 事實을 주목할 必要가 있다. 또한 義理關係는 그 안에 서양사람들이 말하는 Nepotism 이라든가 情實主義의 要素가 多分히 內包되어 있다는 事實도 腐敗研究에서 看過해서는 안 될 것이다.

結局 이러한 義理意識은 우리나라의 뿌리깊은 緣故意識의 한 側面이라고 볼 수도 있다. 同鄕이나 同窓이라든가 軍의 同期生, 심지어는 監獄의 同期生처럼 過去에 生活를 같이 했던 사람들끼리, 換言하면 그러한 共通의 生活의 經驗 (shared experience)이 緣故 또는 바탕이 되어 이러한 義理關係가 形成되고 이것의 어떠한 側面은 腐敗行爲의 條件으로 連結된다.

6. 기타의 條件들

腐敗의 統制가 産業化의 深化, 各種 技術들이 高度化되면서 一般사람들로서는 그 內容을 알 도리가 없는 일들이 점점 增加되고 따라서 그러한 問題들에 수반되는 腐敗는 다스리기가 더욱 困難해진다. 이와같이 腐敗에 對한 統制力의 弱화도 腐敗現象을 深化시키는 條件이 될 수 있다.

그리고 무엇보다도 社會的·政治的 不安定 狀態의 長期化는 역시 腐敗菌을 번식시키는 條件으로 作用한다.

IV. 腐敗의 機能

大部分의 사람들은 腐敗問題를 論하면 그것에 대한 憎惡心부터 發動시킨다. 그러나 만일 想像하기 어려운 일이라는 하나 현재의 모든 條件들을 그대로 두고 前述한 大小의 腐敗行爲를 一切 禁止시킬 수 있었다고 假定해 보자. 어떠한 狀態가 惹起 될 것인가. 中央이나 地方의 여러 政府機能들이 現在보다 더욱 效果的으로 運營될 것인가. 그리고 이러한 官廳雰圍氣는 더욱 明朗해질 것인가. 出入하는 國民들에게는 더욱 恭遜하고 親切해 질 것인가. 그리고 行政의 浪費

는 크기 縮小된 것인가. 이러한 여러가지 質問에 대하여 즉시로 자신있게 肯定的인 回答을 하기가 쉽지 않다.

그리하여 여기서는 부패를 除去하여서 期待되는 效果는 무엇이고 同時에 想像할 可- 있는 副作用이 무엇인가, 말하자면 腐敗의 逆機能은 무엇이고 또한 順機能도 있을 수 있는가를 살펴보기로 한다. 이것은 腐敗를 統制하는 作業에 필히 그러고 充分히 考慮하여야 할 事項이라고 생각되기 때문이다. 우선 腐敗의 逆機能부터 살펴보기로 한다.

1. 反腐敗運動에서 期待되는 것들

(1) 公共資源의 浪費 除去

아마 腐敗의 가장 큰 害惡은 公共資源의 낭비일 것으로 생각된다. 特히 開發途上國家들은 資源開發이나 社會 間接施設들에 莫大한 資金을 投入한다. 그런데 이러한 事業들은 많은 경우에 企業人의 利權創出과 關聯된 아이디어에서 비롯된다. 그러한 까닭에 그러한 事業目標의 效果的인 實現보다는 여기에서 오는 利益에 보다 더 관심이 있으며 이것은 企業人들에게는 자연스럽다. 그러나 이에 대하여 關聯 公職者들은 세금을 節約하고 事業 目標達成에서 오는 效果를 얻으려고 努力하여야 하는데 腐敗한 公職者들은 企業人들과의 검은 去來에 보다 더 관심이 있다. 결과적으로 事業費가 過多하게 策定되거나 아니면 事業自體가 不實하여 질 수 밖에 없다. 또한 경우에 따라서는 不必要하거나 優先順位에서 크게 뒤떨어지는 事業들이 決定되기 쉽다. 이러한 事業들은 가끔 政治資金의 造成과 關聯이 있는 경우도 있는 것으로 判斷 된다. 가장 큰 國庫의 낭비를 招來하는 경우이다. 平和의 民主政도 이 카테고리 of 좋은 例이다.

(2) 政策目標의 歪曲防止

腐敗가 招來하는 또 하나의 害毒은 그것이 政策目標을 歪曲 또는 縮小시킨다는 사실이다. 이것은 前項의 害毒과 重複되는 것이며 아마 典型的인 경우가 不實工事이다. 이러한 現象은 검은 거래에 대한 관심때문에 야기되는 것이기는 하나 官僚들의 抵抗이나 懶怠에서 오는 경우도 있다는 것에 주의하여야 할 것이다. 그리하여 政策目標은 용두사미가 되어 버리거나 그 目標와는 다른 結果가 招來된다는 것이다.

(3) 政權顛覆의 契機除去

腐敗現象이 政治的으로 민감한 理由는 그것이 政權顛覆의 契機를 提供한다는 點일 것으로 생각된다. 지금까지 수많은 國家의 政權들이 不正腐敗 때문에 革

命이나 쿠데타 등으로 또는 大衆의 示威와 壓力으로 逐出당했다. 이것은 특히 中南美, 아시아의 여러나라에 그러한 事例가 특히 많으나, 사실은 全世界的인 事實이다.

一般的으로 國民들의 政權의 腐敗에 對한 對抗이 아무런 소용이 없는 경우에 國民士氣는 실추되고 사람들은 無氣力하여진다. 一般 公職者의 勤務態度는 形式主義 또는 無事安逸로 치닫는다. 그리고 正直한 公職者는 勤務意慾이 없어지고 따라서 正當한 努力은 포기된다. 그리고는 冷笑主義가 만연된다. 이렇게 되면 權威主義의인 政權은 政府에 대한 批判은 勿論이고 政府에 대한 不滿을 彈壓하는 恐怖政治로 國民을 統制한다. 특히 일부 權威主義의인 國家에서는 強한 政敵을 反國家의 行爲라는 구실로 投獄하기도 한다. 유명한 메카시즘도 그 例의 하나이다. 事實上 이러한 例는 前述한 여러나라에서 흔히 보는 例이다. 따라서 腐敗된 政權은 國民의 不信이 심하다고 느껴면 彈壓과 恐怖雰圍氣의 造成을 더욱 深化시킨다.

反腐敗運動 展開의 主要한 目標의 하나는 바로 이러한 惡循環을 除去하는 데 있는 것이다. 그러나 腐敗의 惠澤을 누리고 있는 사람의 抵抗도 많은 경우에 民만하지 않다.

(4) 腐敗費用負擔 除去

결국 부패한 공직자 손에 들어가는 돈과 그 相對方과의 接觸過程에서 所要되는 大部分의 費用은 결국은 一般 國民들에게 賦課된다. 즉 대중을 이룬다고 생각되는 企業人의 公職者에 대한 接待費나 기타 費用들 그리고 그들에게 影響力을 행사하는 費用들은 企業活動費用으로 分類되어 결국 商品이나 서비스料金으로 전가된다.⁵⁾

또한 對內的인 腐敗에서 오는 行政的 낭비도 역시 國庫를 增加시키는 要因일 수 밖에 없다. 또한 여러가지 不公正한 決定을 하게 하는 것은 影響力도 結局은 行政의 非能率 또는 行政에 대한 不信이라는 비싼 對價를 치르게 하는 것이다. 그리하여 腐敗의 費用은 直接 또는 間接으로 國民들이 負擔하게 된다는 것이다.

結局 以上の 것들이 우리가 腐敗를 憎惡하고 反腐敗運動이 除去하고자 하는 것들이다.

5) 국제청은 1992년도 국제 담변자료에서 법인기업들이 1991년도의 접대비로 1조 3,000 억원 이상을 사용하였다는 것이다.

2. 腐敗의 順機能的인 側面

腐敗의 順機能的인 側面이라고 하는 것은 어디까지나 상당한 水準으로 腐敗된 社會에서의 이야기이며 또한 이것은 反腐敗運動을 체념하는 것이 아님을 前提로 하는 것이다. 또한 이러한 側面은 前述한 바와 같이 反腐敗運動 展開時에 必히 參考되어야 할 事項들이다.

(1) 發展아이디어 提示

前述한 바와 같이 新生國들은 많은 크고 작은 發展事業들을 벌인다. 그런데 이러한 發展事業들 中에는 그 아이디어가 企業에서 提示된 경우도 相當히 있는 것으로 생각된다. 企業의 立場에서는 물론 그러한 아이디어의 提示는 企業活動의 一環이다. 그들은 政府를 通하여 그들의 企業 아이디어를 實現시킨다. 그러나 이와같이 政府機關을 통할 때에는 어디까지나 公益과 企業의 利益이 共存되는 事態를 選定할 것으로 본다. 이러한 경우 이것을 採擇한 行爲를 不正行爲라고 判斷하기는 大部分 어렵다. 아마 이러한 경우의 判斷基準은 검은 거래가 있었는지 與否에 있으나 그러한 검은 去來의 存在를 確認한다는 것은 事實上 어렵다. 더우기 이러한 事業들은 大部分 表面으로는 公益만을 標榜하기 때문에 私益은 그 그늘에 가려져서 크지 않거나 대수롭지 않은 것으로 看做된다.

그리하여 거창한 起工式이 樂隊의 演奏와 周邊 사람들을 모아놓고 비튼을 누르고 機關長이나 政治人은 그 演說에서 그 事業이 地域發展, 그리고 國家發展에 얼마나 重要하고 劃期的인가를 主張한다. 그리고 그것으로써 莫大한 政府돈의 投入의 正當化가 끝나는 셈이 된다. 그러나 그것이 정말 꼭 必要한 事業인지, 더 急한 事業이 없는지, 그 程度의 規模로 事業을 하여야 하는지, 事業 豫算이 기대로 짜여져 있는지, 位置 選定은 어떤지 등이 제대로 檢討되었는지가 事業에 있어서는 더욱 重要的 것이다. 거창한 기공식과 조감도에 압도되어 이러한 것은 사소한 것으로 소홀히 다루었는지도 모른다. 이러한 것을 實務官吏들이 기치꼬치 따지면 그 事業에 不滿이 있거나 上級者에 대하여 拒逆한다는 烙印이 찍힐지도 모른다. 그러나 이러한 項目 하나하나에는 莫大한 利益이 左右된다.

그럼에도 불구하고 이러한 것으로 이루어진 發展事業의 아이디어들은 企業人이나 關聯 官僚들로부터 나왔다는 것은 事實이고 그 中の 相當한 事業들은 國家發展에 실제로 寄與한다는 것도 事實이다. 그러기 때문에 現在의 다른 모든 조건이 그대로 남아있는 狀態에서 腐敗行爲만 除去되었다면 여기서 말하는 程

展의 發展效果는 期待하기 힘들다고 할 수 있다. 말하자면 강건너 地主로 부터 金에 다리를 建設하자는 제의 같은 것은 期待하기 힘들다.⁶⁾

(2) 業務 推進 意慾 促求

新生國의 많은 나라에서는 官僚들의 無事安逸과 懶怠 때문에 많은 困難을 겪고 있다. 이러한 경우에 野心에 찬 企業인이 어떠한 事業을 推進하려고 할 때 그러한 게으른 官吏들을 督促하는 방법의 하나가 腐敗行爲이다. 이것을 急行料 또는 潤滑油라고도 한다. 事實上 前述한 企業인은 이러한 手段이 없이는 어떻게 事業을 推進할 것인지 漠然할지도 모른다. 이러한 境遇에는 腐敗 行爲이 汽車票나 劇場의 入場票의 暗票과 같은 役割을 한다. 아프리카나 東南亞의 여러 나라에서 外國 官吏들이 흔히 취하는 行爲이다. 이러한 腐敗行爲은 簡單한 民願書類의 신속한 處理, 일정한 期間 放置하여 두면 腐敗되거나 상할지도 모르는 파일이나 食料品·醫藥品등의 通關, 또는 겨울이 오기전에 또는 雨期가 오기전에 着手하여야 大規模 工事의 推進 등 극히 多樣하며 따라서 下級官吏에서 高級官吏 또는 政治人이 主導가 되어서 推進하여야 되는 일도 있고 더욱 큰 것은 國會議員들의 힘을 빌려야 할 境遇도 있다. 이러한 境遇 중 大規模의 去來가 있으면 메스컴은 이것을 政經癡着이라고 한다. 만일 前述한 마와 같이 다른 모든 條件은 그대로 두고 腐敗現狀만을 除去한다면 아마 官吏들의 懶怠를 甘受하여야 하고 特定 業務나 事業에 있어서도 그것을 強力하게 推進하고자 하는 官吏들의 높은 勤務意慾을 찾아 보기 힘들 것이다. 腐敗를 統制할 때에 이러한 점도 충분히 고려하여야 한다.

(3) 政府機能의 補充

後進國의 特徵의 하나가 公務員의 俸給이 낮다는 事實이다. 많은 公務員이 生計費 이하의 俸給 水準이다. 1975年 以前에 그러한 狀態였다. 그리하여 대부분의 公務員들은 매월 俸給 이외에 「安房出張費」라는 것을 받았다. 말하자면 出張을 가지 않고 支給되는 出張費이다. 機關長이 主導가 되거나 적어도 그의 默認下에 資金이 마련된다. 예를 들면 豫算項目을 轉用하는 것이다. 따라서 이러한 出張費는 大部分 거짓이다. 말하자면 不正行爲인 것이다. 따라서 이러한 行爲은 公式規範의 基準에 의하면 腐敗行爲라는 것이다. 그러나 非公式規範에 의하면 그것은 日常的인 慣行에 該當한다. 따라서 이러한 境遇에 公務員들의 罪意識은 없다. 따라서 이러한 安房出張費는 機關에 따라 차이가 있게 마련이

6) 大田 EXPO事業도 이 카테고리에 屬한다. 監査院 資料에 의하면(1992年度) 벌써 10億 여원의 낭비가 있었다고 한다. 그 밖에 監査에 적발되지 않은 것은 얼마나 되는지 모른다. 그러나 EXPO는 우리나라 發展에 크게 기여할 것으로 간주된다.

다. 그 밖에 여러가지 名目으로 김장값, 떡값 등 俸給 이외의 돈이 支給된다. 이러한 俸給 이외의 돈이 없었으면 아마 많은 公務員들이 辭表를 내거나 처음부터 公職을 選擇하지 않았을 것이다. 따라서 이러한 種類의 腐敗가 政府의 機能을 補充하는 것이다. 또한 과거에는 여러 財政事情으로 운영비가 크게 不足하였으므로, 이것을 각 機關別로 주로 그 機關의 影響力과 關聯시켜 運營費를 마련하여 그 돈으로 機關을 運營하였다고 한다. 이러한 現狀은 과거의 인도네시아에서도 있었다. 즉 과거에 그들은 軍艦으로 공공연하게 밀수를 하여 軍艦 運營費로 使用하였다고 한다.

우리 나라의 이러한 慣行은 1975년 이후에 많이 改善되었으나 아직도 일부 남아 있는 것 같다. 예를 들면 아직도 公務員 등의 俸給明細書가 複雜하고 일정하지 않다. 역시 낮은 俸給을 여러가지 名目과 구실로 補充하여 주고 있다. 또한 政府工事的 勞賃單價로는 人夫를 구할 수 없기 때문에 거짓 明細書가 포함되는 書類를 作成할 수 밖에 없다. 그렇게 하여 政府工事が 進行된다. 그 이외에 政府의 여러 機關들이 公式으로 配定된 豫算을 豫算 項目대로 使用하여서 運營되는 곳이 얼마나 될지 의심스럽다. 豫算뿐만 아니라 여러가지 業務處理 節次나 規律를 그대로 遵守하여서 일을 推進하기가 힘든 경우가 많은 것으로 생각된다. 이러한 경우에 便法이나 慣行에 따라 業務를 推進하는 경우가 많다. 이러한 腐敗는 모든 行爲의 組織이나 豫算 및 그 營爲規定들이 完璧하여야 그 是正이 可能하다. 그러나 급격히 변하는 行政對象과 行政環境 그리고 行政의 양은 이러한 變化에 附合되도록 改革作用을 遂行하기는 先進國들의 境遇라 할지라도 어려운 것으로 생각된다. 이러한 種類의 腐敗는 어떠한 의미에서 不可避한 것이고 또한 이러한 행위들은 腐敗行爲라고 말하기가 어색하다.

그러나 이러한 사정을 利用하여 私的 利益을 취하는 行爲는 물론 腐敗行爲에 該當한다.

만일 前述한 바와 같이 다른 條件이 그대로라면 그리고 腐敗만 除去할 수 있었다면 많은 공공기관의 機能이 마비되거나 또는 극히 非能率의인 것이 되어버릴 수 있다. 여러 政府事業의 推進이 中斷되거나 어렵게 될 것으로 짐작된다.

(4) 優秀人力 유치·유인(incentives)

아직도 韓國에서는 公職者의 報酬水準이 私企業의 그것에 比하여 훨씬 낮다. 그럼에도 불구하고 韓國의 젊은이들은 公職을 選好한다. 이러한 現象은 한국 사람들은 私企業의 從事者들이 職業으로서의 安定感이 公職者들의 그것보다 약간 떨어진다는 事實에서 온다고 한다. 또 어떤 사람들은 經歷發展의 展望이 公

羈에서의 그것이 크게 유리하다고 보는 사람도 있다. 그러나 만일 公職에서의 報酬가 政府規定—公式規範에 의한—에 依한 俸給以外的 收入이 전혀없다고 假定한다면, 그리고 그것이 앞으로 相當한 期間 계속된다고 假定한다면 계속하여 公職에 남아있는 사람이 얼마나 될까. 그리고 薄俸을 알면 公職을 憧憬하여 50對 1, 또는 100對 1의 치열한 競爭에서 이기기 위하여 다른 모든 것을 제쳐놓고 시험공부를 할 사람이 얼마나 되겠는가. 대체로 否定的인 對答이 더 많을 것 같다.

前述한 俸給以外的 收入이라는 것이 반드시 不正行爲에 의한 收入일 必要는 없다. 前述한 非公式規範의 範疇에 屬한 收入이 이에 該當한다. 非公式規範의 範疇 속에서는 “이것 저것 생기는 것”이라는 말로 表現한다. 이러한 것이 있다는 것을 누구나 다 알기 때문에 이것을 은연중에 期待한다는 것이다. 만일 이것이 전혀 期待할 수 없는 것이라고 생각한다면 아마 公職에 입문하려고 하는 젊은 엘리트의 數는 極히 저조할 것이다. 이와같이 이러한 陰性收入에 對한 期待는 優秀한 人力을 유치하는 誘引의 큰 補助手段의 하나로 作用한다. 그러나 收入을 고려에 넣고 公職에 들어간다고 公言하는 사람은 거의 없다.

(5) 資本育成

公職者로 致富한 사람들 중 一部는 그 검은 돈을 안전하게 保管하기 위하여 假名으로 金融機關에 숨겨 놓거나 一家親戚의 명의로 不動產에 投資하거나 外國銀行, 예를 들면 필리핀의 前 마르코스 大統領처럼 스위스나 홍콩 銀行에 감추어 둔다. 그러나 이 중의 상당한 部分은 그것이 安全하다고 判斷되면 隱退후에 또는 중도에 公職에서 물러나와 그 돈을 產業資本으로 投入한다. 前職 高位 官吏중에 企業體를 運營하거나 事業을 展開하는 사람이 많이 있고 그러한 活動들이 그런대로 國家의 經濟發展에 寄與한다. 그러나 그 돈의 規模는 엄청 나서 退職金이나 父母로부터 遺産이나 相續으로 說明할 수 없는 경우가 많다. 소위 官僚財閥이 이에 속한다. 아마 우리나라에서 公職者들에 대한 財産登錄制가 實效를 거두지 못하고 흐지부지한 狀態에 있는 것은 그들의 강력한 抵抗 때문이라고 생각된다. 그러한 검은 돈으로 隱退후에 想像할 수도 없을 정도의 사치스러운 生活을 하는 사람도 있으나 前述한 바와 같이 그것이 產業資本으로 轉換되어 國家經濟에 이바지한 新生國에는 이와 같이 그러한 검은 돈이 民族資本 育成에 큰 몫을 차지하는 나라가 많으나 태국이나 필리핀과 같은 나라는 大部分의 검은 돈을 外國旅行에 감추어 둔다고 한다.

(6) 政治的 흥정 手段

검은 돈은, 예를 들면 日本의 境遇처럼 그것이 重要的 政治手段이 된다. 이렇게 利用되는 것이 國家發展에 도움이 된다고는 결코 말할 수 없다. 그러나 많은 境遇에 暴力的 手段에 대치되는 것만은 事實이다. 따라서 이것은 用度에 따라서 判斷할 수 밖에 없다. 金權政治가 이미 慣行화된 日本의 境遇처럼 大規模 政治的 示威를 事前에 막는다든가 政治적으로 곤란한 사람을 外遊를 시킨다든가 하는 경우에는 그러한 검은 돈은 社會安定에 貢獻하는 境遇도 있을 수 있을 것 같다. 그러나 이러한 생각은 극히 위험한 생각이다. 즉 目的이 手段을 正當化 또는 合理化한다는 생각이며 따라서 그러한 行爲는 결코 正當化될 수는 없다. 흔히 말하는 그러한 買收, 이간질, 흑색선전, 테러 등과 같이 우리가 糾彈하는 工作政治의 카테고리에 속하며 糾彈받을 政治腐敗의 한 카테고리에 속한다. 여기서 指摘하는 것은 暴力이라든가 明白히 國益에 반하지만 법적으로는 처리하기가 어려운 問題의 解決을 위하여 政治的 恫정의 手段이 될 수도 있다는 것을 말할 뿐이다.

(7) 官僚制에 대한 人間味 注入

끝으로 작은 腐敗(petty corruption)의 검은 돈은 딱딱하고 沒人間的 또는 機械와 같은 官僚機構 속에 人情味를 불어넣는다. 아마 局長이나 長次官의 辦公費가 이에 속한다고 본다. 그러나 大部分의 境遇 그것이 너무나 不足하거나 適切하게 使用되지 않아서 항상 不足하다. 그리하여 關聯業者로부터 또는 豫算項目의 流用으로 職員들의 會食費나 慶弔事費用으로 充當된다. 이러한 우리나라와 같은 官僚 風土에서는 반드시 不必要한 것이라고만 말할 수 없다. 이러한 費用은 上司의 리더십과도 關聯이 있다. 밤늦게까지 特別한 일을 시키거나 할 때에는 저녁식사를 待接하여야 하지만 이러한 費用들은 豫算에 反影 안되는 境遇가 普通이다. 특히 西洋사람들과 달리 小集團主義的인 生活을 하는 우리 公務員들의 關係는 契約關係가 아니라 人情的 配慮가 없이는 아마 숨이 막혀서 그 官僚機構內에서 生活하기가 어려운 것으로 짐작된다. 그리하여 그러한 種類의 腐敗는 아마 上級者나 監查機關에서 寬大히 보아 주는 것 같다.

V. 結 論

부패현상 조성의 條件은 無限하게 이 社會에 깔려 있다. 이러한 條件들에 대한 無限한 人間의 慾求가 그것과 결합하여 腐敗現象을 조성한다. 그런데 어떠한 社會에서는 腐敗現象이 다른 社會보다도 적다. 예를 들면 보다 더 公共統制

가 크다고 생각되는 西洋의 民主國家들은 一般的으로 腐敗가 적고, 보다 더 正統性이 弱한 民主化의 程度가 낮은 國家들, 例를 들면 中南美의 여러 나라들, ㅇ 아프리카나 東南亞의 여러 나라들은 比較的 腐敗現象이 甚한 것으로 評價되고 있다. 또 政治體制가 民主的인 國家들보다 強壓的이고 權威主義的인 國家들, 例를 들면 舊共產國家들의 獨裁下에서는 官僚腐敗가 極甚하였다.

이러한 事實들은 政府의 實質的인 努力 여하에 따라서 腐敗를 크게 統制할 수 있음을 시사하는 것이라고 말할 수 있다.