

體制腐敗와 公共政策의 關係에 대한 研究

金 海 東*

<目

次>

I. 序 論

II. 腐敗의 概念과 分析水準

- 1. 腐敗의 概念定義와 限界
- 2. 腐敗의 分析水準(接近法)

III. 腐敗의 影響과 公共政策

- 1. 腐敗의 影響
- 2. 公共政策에 대한 腐敗의 影響

IV. 體制腐敗와 公共政策

- 1. 體制(System)의 성격과 體制腐敗(Systemic Corruption)
- 2. 體制腐敗의 構造와 變數
- 3. 政策의 類型과 腐敗可能性
- 4. 體制腐敗, 公共政策, 그리고 社會厚生

V. 結 論

<요 약>

官僚腐敗를 보는 시각은 학자들마다 매우 다양하다. 즉 腐敗라는 것이 단 하나의 變數에 의해서 설명·이해될 수 있는 성질의 것이 아니라, 여러 變數의 영향을 받기 때문이다. 따라서 개인적, 사회·문화적, 제도적 수준에서 腐敗를 分析하는 것도 때에 따라서는 유용하지만, 최근에 발생한 「水西사건」과 같이 제도화되고 구조화된 腐敗를 分析하기 위해서는 體制論의 시각이 더욱 유용할 수 밖에 없다.

본고에서는 이러한 체제론적 시각에서 腐敗의 결정변수와 구조, 특히 公共政策과 관련해서 논의를 전개하고자 한다. 體制腐敗(Systemic Corruption)가 미치는 영향을 일률적으로 분석하기 보다는 정책의 유형에 따라서 분석하고자 하는 것이다.

본 연구는 상당히 가설적 성격을 많이 지니고 있는 바, 이러한 논의가 현실적인 자료와 접목이 되어야만, 부패의 본질에 보다 쉽게 접근할 수 있을 것이다. 때문에 이와 관련된 연구를 다음을 기대하기로 한다.

I. 序 論

腐敗를 보는 시각이나 연구하는 方法은 연구자에 따라 매우 다양할 수 있다. 즉 많은 腐敗는 단 하나의 變數에 의해서 결정되는 것이 아니라 여러 다양한 變數에 의해서 결정되기 때문에, 연구자가 취하는 입장에 따라 다양할 수 있다

* 서울大學校 行政大學院 教授

는 것이다. 腐敗에 대한 기존의 연구 방법은 크게 기능주의적 접근방법과 후기 기능주의적 접근방법으로도 나누어 볼 수 있다.

1960년대까지 주류를 이루었던 기능주의적 접근방법에서는 腐敗를 國家가 성장하여 어느 정도 발전단계에 들어섰을 때에는 소멸되는 자기파괴적인(self-destructive) 것, 즉 근대화 도상에 있는 국가가 직면하게 되는 어쩔 수 없는 병리현상, 혹은 後進國에서 등장하게 되는 것으로 설명하고 있다. 이렇게 부패의 원인 내지는 조건을 설명할 경우, 腐敗는 發展의 종속변수로 간주되어 일종의 부산물(byproduct)로서, 정치·경제발전에 있어서 기능적 영향을 미치며, 사익을 위한 일시적인 非道德的 公務員에 의해서 자행되는 개인적 행동 등으로 이해된다.¹⁾ 이러한 경우 대개의 부패억제책으로서 제시되는 것들은 법률적이거나 윤리규범과 관련된 것들이다.

그러나 이러한 시각은 1970년대 이후 부터는 상당히 쇠퇴하고, 대신 腐敗란 자기파괴적인 것이 아니라 자기영속적인(self-perpetuating) 것으로서, 국가가 성장·발전한다고 해서 파괴되는 것이 아니라 오히려 다양한 원인(먹이)을 먹고 사는 하나의 괴물로서 파악하는 후기기능주의가 등장하였다. 그러면서 오히려 부패의 확산효과(spill-over effect)를 보다 중요시하고 있다.²⁾ 이러한 시각의 기본적 전제로서 腐敗에 있어서 「patron-client network」은 政治發展이나 制度化의 어떤 단계에서도 발견될 수 있으며³⁾, 사회경제적 혹은 정치적 불평등에 의해서 부패가 촉진될 수 있으며⁴⁾, 정부의 통제기능도 부패를 촉진시키는 역할을 수행할 수 있다는 것을 들 수 있다.⁵⁾

결국 최근의 우리나라의 경우를 보더라도 개인적 수준 혹은 윤리적 수준에서의 논의보다는, 체제적 혹은 구조적 수준에서의 腐敗가 더욱 문제시 되고 있다는 점에서, 腐敗가 발생하는 체제나 혹은 腐敗의 메카니즘을 파악하는 체제적 분석이 요구된다. 그리고 그러한 부패가 실제로 정부가 행하는 政策에 미치는 영향에 대한 논의가 필요하다. 왜냐하면 중요한 것은 개인으로서의 공무원의 부패가 아니라 정부수준 혹은 국가수준에서의 부패이기 때문에, 정부와 국민을 연결시키는 政策과 관련된 腐敗의 연구가 매우 필요하다.

- 1) J.S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *APSR*, Vol. 61, (June, 1967), p. 424.
- 2) Simcha B. Werner, "New Directions in the Study of Administrative Corruption," *PAR*, Vol. 43, No. 2, (1983), p. 149.
- 3) S. Mamoru and H. Auerbach, "Political Corruption and Social Structure," *Asian Survey*, Vol. 17 (1977).
- 4) J.P. Dobel, "The Corruption of a State," *APSR*, Vol. 72, No. 3 (1978).

본고에서는 체제적인 시각에서 腐敗를 논하고, 여기서 등장하게 되는 體制腐敗(Systemic Corruption)가 公共政策과 어떻게 관련되며 어떠한 영향을 미치는지에 대해서 논하고자 한다. 특히 최근에 발생한 「水面사건」과 같은 체제적 부패가 앞으로 더욱 빈번할 것으로 판단되는 바, 본 연구에서 제기되는 체제부패와 공공정책에 대한 논의는 상당한 의의가 있을 것이다.

Ⅱ. 腐敗의 概念과 分析水準

1. 腐敗의 概念定義와 限界

특정한 問題의 研究나 調査에 있어 主要한 要素의 概念化는 연구하고자 하는 목적을 달성함에 있어서 가장 중요한 것의 하나이다.⁵⁾ 즉 명확한 개념정의는 용어의 모호함에 따른 불명확성을 최소화시켜 연구의 論理性이나 妥當性을 높여주는 중요한 역할을 하기 때문이다. 따라서 개념을 규정하는 일이 연구의 출발점임은 말할 필요도 없다.⁶⁾ 그러나 이러한 일은 개념이 본래 내포하고 있는 抽象性의 정도가 높을 뿐만 아니라, 현상에 대한 이해는 연구자의 경험, 사고, 환경, 그리고 시대에 따라 매우 다양하기 때문에 쉬운 일이 아니다.

官僚腐敗(Bureaucratic Corruption)의 경우에도 부패현상이 특정국가·사회의 정치제도, 국민의 가치관 내지는 도덕성, 그리고 사회적 경향을 반영하는 것이므로⁸⁾, 부패의 개념에 대한 연구자들의 견해는 매우 다양하며 통일적인 개념정의가 이루어지지 못하여 왔다. 또한 개념정의를 시도하였어도 영속적이고 세밀한 부분을 모두 포함하는 개념을 규정하기가 어렵기 때문에⁹⁾, 학자들은 지나치게 세밀한 개념화를 의도적으로 회피하거나 포괄적인 정의, 혹은 연구목적에만 타당한 부분적 개념정의를 시도하였다.

腐敗에 관한 諸 論文을 모아서 편집한 Heidenheimer도, 상이한 사회적, 정치적 상황하에서 규범이 어떻게 행태에 관련되는가를 깊이 통찰하기 위해서는 문

5) S.P. Varma, "Corruption and Political Development in India," *PSR*, Vol. 13, No. 1, 1-4, (1977). pp.157-179.

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

7) 金光雄, 社會科學研究方法論(서울:博英社, 1987), p.75.

8) James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972), p. 3.

9) Michael Johnston, "The Political Consequences of Corruption," *Comparative Politics* (July, 1986), p. 460.

화 횡단적 비교방법(Cross-cultural and comparative approach)을 채택하지 않으면 안된다고 주장하기도 하였다.¹⁰⁾ 즉 이러한 주장은 개념정의가 갖는 본래적 한계성과 특히 관료부패에 대한 개념정의의 어려움을 인정하고 비교방법을 택하였음을 나타내는 말이다. Heidenheimer는 이러한 비교방법을 택하여 腐敗의 개념을 크게 3가지 범주로 분류하여 파악하였다. 즉 첫째는 公職과 관련된 개념(Public-office-centered definition), 둘째는 市場 중심적 개념(Market-centered definition), 셋째는 公益과 관련된 개념(public-interest-definition)으로 분류하였다.¹¹⁾ 그러나 이 3가지 범주 가운데 그 어느 하나도 독자적으로 완전무결한 정의라고 단언하기가 어렵다. 특히 그의 분류는 단일 기준에 의해서 분류되지 못하였을 뿐만 아니라, 腐敗의 主體, 結果, 原因 등이 복합적으로 구성되어 있기 때문에 통일성을 찾기가 어렵다.

Heidenheimer의 분류이외에도, 「Asian Drama」에서 “腐敗란 公共生活에서 차지하는 특수한 지위나 公職과 관계있는 영향력이나 權力을 이기적으로 또는 부당하게 행사하는 행태나 受賂行爲의 모든 형태”라고 규정한 Myrdal,¹²⁾ “腐敗란 실질적인 공공복지에 이익이 되는 행동, 상징, 기구에 대해 합리적·이성적으로 사심없이 헌신하지 못하는 市民들의 道德的 無能力”이라고 규정한 Dobel,¹³⁾ “公職者가 私利私慾을 위해서 公職에 부수되는 公權力을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직·간접으로 행사함으로써, 法規를 위반하는 경우 및 의무불이행 또는 부당행위 등으로 규범적 의무를 일탈하는 경우”로 규정한 田秀一,¹⁴⁾ “發展途上國에 있어서 官僚의 행태, 관료체제의 역기능, 그리고 사회-문화적 환경의 수요와 공급의 3자적 관계의 부산물”이라고 腐敗의 概念을 규정한 金令鍾 등 다양한 정의가 존재하고 있다.¹⁵⁾

결국 이렇게 다양한 개념정의는 腐敗現象 자체가 그 나라의 정치제도 및 사회문화적 환경과 깊이 관련되어 있을 뿐만 아니라 역사적 전통과도 결부되어 있기 때문에, 어느 시대 어느 나라를 막론하고 보편적으로 적용할 수 있는 官

10) Arnold S. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1978), Preface V.

11) *Ibid.*, pp. 4-6.

12) G. Myrdal, *Asian Drama*, (N.Y.: Pantheon Books, Inc., 1968), pp. 200-210.

13) J.P. Dobel, “The Corruption of a State” *APSR*, Vol. 72, No. 6, (Nov. 1978), p. 958.

14) 田秀一, “官僚腐敗研究: 社會文化的 接近” *韓國行政學報*, Vol. 18, No. 1, (1984), pp. 145f.

15) 金令鍾, “開發途上國家들의 官僚腐敗模型定立” *韓國行政學報*, Vol. 19, No. 2, (1985), p. 143.

僚腐敗의 개념을 엄격하게 정의하기란 거의 불가능함을 나타내는 것이다.

따라서 本研究에서는 官僚腐敗에 대한 명확하고 세밀한 정의는 피하고자 한다. 이러한 개념정의의 태도는 비록 개념 자체의 설명에 대한 완벽성은 기할 수 있을지 몰라도, 한정된 목적을 지닌 연구를 진행함에 있어서는 오히려 현실적 함성을 결여할 수도 있기 때문이다. 官僚腐敗 자체가 準公求文化(quasi-formal culture) 내지는 地下文化(underground culture)의 성격을 지녀¹⁶⁾ 관료부패의 실재를 완벽하게 파악할 수 없을 뿐만 아니라, 개념화 그 자체가 많은 한계와 오류의 가능성을 내포하고 있어, 지나친 세련화 또는 포괄성은 오히려 본질을 파악하지 못하게 하는 원인이 될 수 있는 것이다. 따라서 개념화 작업에 앞서서 필요한 것은 어떻게 관료부패를 보아야 할 것인가 하는 입장 내지는 시각인 것이다. 즉 어느 입장을 취하느냐에 따라서 관료부패의 문제에 대한 이해가 상이해지기 때문이다.

2. 腐敗의 分析水準(혹은 接近法)

腐敗를 바라보는 시각, 입장, 혹은 분석수준도 연구자들에 따라서 상이한 모습을 보이고 있다. 예를 들어서 金令鍾의 道德的 接近方法, 制度的 接近方法, 市場/交換接近方法, 公益接近方法, 機能主義的 接近方法, 後期機能主義接近方法으로의 分類¹⁷⁾, 田秀一의 道德的 接近方法, 制度的 接近方法, 交換關係의 接近方法, 權力關係의 接近方法, 機能的 接近方法, 社會文化的 接近方法,¹⁸⁾ 尹泰範의 構造—機能主義와 갈등론¹⁹⁾, Johnston의 個人的 說明, 制度的 說明, 그리고 體制的 說明²⁰⁾ 등 다양한 입장이 있을 수 있다. 本研究에서는 위와 같은 다양한 입장을 개인적 특성, 사회문화적 입장, 제도적 입장, 그리고 체제론적 입장에서 논하고자 한다.

1) 個人的 特性

이 입장에서 볼 때, 부패라는 것은 개인들의 행동결과이며, 개인이나 소규모

16) 金海東, “官僚腐敗에 관한 研究(1),” 서울대학교 행정대학원, 행정논총, Vol. x, No. 1, (1972), p. 171.

17) 金令鍾, 앞의 논문, pp. 142f.

18) 田秀一, 앞의 논문, pp. 150-152.

19) 尹泰範, “官僚腐敗의 원인에 관한 연구”, 관악행정학회, 한국사회와 행정연구(1990), p. 129.

20) Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America*, (Belmont, Calif.: Brooks/Cole, 1982), pp. 12-16.

21) *Ibid.*, p. 12.

22) 金海東, “官僚腐敗의 類型”, 서울대학교 행정대학원 행정논총, Vol. 28, No. 1 (1990. 6), p. 146.

의 집단이 공적 역할을 지배하는 범규를 침해 할 경우, 부패의 원인을 이러한 행위에 참여한 개인들의 자질(qualities) 혹은 본성(nature)에 있다는 것이다.²¹⁾ 즉 개인의 성격이라든가 독특한 습성이 부패행태와 밀접한 관계가 있다고 보는 입장이다.²²⁾

또한 흔히 腐敗를 당사자의 비도덕성이나 비윤리성에 기인하는 것이라고 보는 사람들이 많으며 이러한 비도덕적 행위를 증오하고 처벌해야 된다고 하는 주장이 가장 많을 것으로 판단된다. 예를 들어서 월급이 적어서 부패행위를 한다든지 혹은 윤리의식수준이 낮아서 부패를 한다든지 하는 것이 바로 이러한 설명과 상당히 부합된다.

특히 부패현상이나 행위가 특정상황하에서 또는 어떠한 사람과의 관계에서 다른 사람과 달리 왜 그렇게 반응하였는가를 설명할 경우에는 이와 같은 개인적 성격이나 습성에서의 접근이 상당한 도움이 될 것으로 보이며, 이러한 성격론을 완전히 무시할 수는 없다. 이러한 입장에서 나타나는 부패가 가장 빈번하며 그 규모가 그렇게 크지는 않은 경우가 대부분이다.

이러한 개인적 특성에 의한 접근에는 몇가지 약점이 있다. 첫째는 부패행위가 특정한 형의 인간의 고유한 행위가 아니라는 것이다.²³⁾ 즉 부패현상은 고학력이나 저학력, 농촌출신이나 도시출신, 혹은 모든 인종을 막론하고 발견되기 때문이다. 물론 통계적 분석들이 어느 정도의 차이를 제시하는 경우도 없지는 않지만, 그것이 일반성을 띤 것은 아니라고 할 수 있다.²⁴⁾

두번째 한계는 이러한 개인적 특성에 의하여 腐敗를 설명하는 것은 우리의 제도나 법률 및 운영이 대체로 완전하다는 것을 전제로 하는 것 같은 인상을 준다. 이러한 의미에서 개인적 특성에 의한 접근은 도덕주의자(moralist)들이 부패를 증오하고 비난하는데 도움이 될 뿐이다.

마지막으로 정책적 측면과 관련하여 이러한 개인적·미시적 접근은 부패와 관련된 정책형성이나 부패현상의 사회적·정치적 이해에는 큰 도움이 되지 못한다는 것이다.

2) 社會文化的 立場

腐敗가 社會文化的 所産이라는 주장하는 학자들도 있다. 특정한 지배적 관습이나 경험적 습성 같은 것이 바로 腐敗를 조장한다고 보는 것이다. 예를 들면

23) Ibid., p.13.

24) M. Colin, "A critique of Criminology," *American Journal of Sociology*, Vol. 89, No. 3, 1983.

말레지아 출신의 어느 학자는²⁵⁾ 후진국 부패의 근원을 「선물증정」에 있다고 주장하기도 한다.

우리에게도 「선물관행」이 있어서 빈손으로는 남의 집을 방문할 수 없거든가, 특히 무엇을 청탁하려 갈때에는 그 청탁과 신분에 상응하는 선물꾸러미를 들고 갈때든가, 잘 아는 절친한 사람의 부탁이나 그가 곤란한 상태에 있을 때에는 평등이나 규정 등의 원칙에 우선하여 그를 도와주어야 한다는 의리의식이나 보은의식(報恩意識), 그리고 원리나 원칙을 어겨서라도 상급자나 기관장의 심기를 편하게 하여야 한다는 의식, 공식적 제도나 조직체보다 소집단 구성원 상호간에 상부상조하여야 한다는 등 강한 비공식집단의식 등은 우리 모두가 보존하기를 원하는 전통적·문화적 요인이기도 하나, 이것이 부패현상이라는 입장임에는 틀림이 없다. 예를 들어서 대기업체에 취업을 하려 할 경우 능히 인사할 수 있는 실력을 갖추고 있어도 그 업체와 관계되는 인사에게 청탁을 하려고 하는 경향이 있다던지, 혹은 관에서 발주하는 공사에 참여할 수 있는 능력이 있으면서도 관련공직자에게 일정한 돈을 제공하는 행태는 바로 그 사익의 사회·문화적 경향을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 입장에 치중할 경우, 앞서의 경우처럼 많은 한계를 지니고 있다. 가장 대표적인 비판은 이를 비판 내지 판단하는 근거가 바로 서구적 규범(합리성)이라는 데 있는 것이다. 즉 우리의 전통적 규범이나 행태가 서구적 규범의 측면에서 볼 때 매우 비합리적이라는 것으로서, 이러한 입장에서 볼 경우 비서구사회에는 서구적 합리성이 정착할 때 까지는 부패가 성행할 수 밖에 없다는 것이다.

3) 制度的 立場

腐敗를 설명하는 또 하나의 입장으로서는 제도적·관리적 결함을 드는 학자들이 있다. 말하자면 사익의 법과 제도상의 결함이나 또는 이러한 것들에 대한 관리기구들과 그 운영상의 문제들, 또는 이러한 것들의 예기치 않았던 부작용 등이 부정부패의 원인으로 작용한다는 것이다. 특히 어떠한 정책이나 전략상의 유인들이 부패의 원인이 되는 경우도 많다는 것이다. 이러한 정치나 선거제도의 운영, 그리고 정부 각 기관의 관리와 그 과정이나 절차들이 너무나 이상에 치우쳐 있다거나 형식적이며, 현 실정을 무시하고 있어서, 비현실적일 경우에는

25) Brasz, H.A., "Sociology of Corruption," in A.J. Heidenheimer, (ed.). *Political Corruption*, (N.J.: Transaction Books), pp. 41-46.

각종 부정부패현상들이 야기된다는 것을 특히 후진국에서 많이 관찰할 수 있다.²⁶⁾ 이러한 주장은 앞서의 사회문화적 입장과도 연결된다. 특히 이러한 제도적 측면에서의 부패형태는 관료의 상당한 재량권 행사를 수반하기도 한다. 즉 모호한 법령에 대한 공무원의 재량적·자의적 해석에 의해서 부패가 발생하기도 한다.

이러한 제도 및 관리론은 부정부패 현상이 단순히 피상적인 개인적 성격·형태상의 변칙에서가 아니라, 보다 더 넓은 정책적 안목을 제시하여 준다. 또한 不正腐敗에 대한 보다 더 넓은 사회적 시각을 제시해 준다. 즉 제도나 관리상의 개혁은 그와 같은 상태에 있는 보다 많은 계층의 행태변화를 가능하게 한다. 사실상 제도나 관리는 인간의 습성 또는 행태를 변화시키기 때문이다. 이러한 접근의 장점 중의 하나는 바로 부패를 위한 「제도적 처방」에 있는 것이다.

이 제도적 접근의 가장 큰 단점은 보다 폭넓은 정치·사회적 맥락을 무시한 채 조직이나 법규를 분석한다는 것이다. 즉 조직·법규의 운영은 정치·사회의 커다란 영향을 받을 수 밖에 없다는 점에서 이러한 접근도 한계를 지니고 있다. 특히 惡法の 경우에서 처럼 잘못된 정책 또는 규칙 등은 이것을 대상자들이 지키기 어려울 뿐만 아니라, 전혀 예기치 못했던 부작용을 발생시킨다는 점에서 한계를 지니고 있는 것이다.

4) 體制論的 立場

體制論은 腐敗의 원인을 政府와 一般國民(Public)과의 상호작용의 소산으로 보는 것이다. 이 설명은 개인이나 제도의 결함·실패가 아닌, 부패현상을 중립적이고 분석적인 시각에서 하나의 영향(impact or influence)으로 보는 것이다.²⁷⁾ 이렇게 함으로써 부패현상을 여러가지 다른 정치적 영향들과 비교하여 연구할 수 있다는 것이다.²⁸⁾

여기서 「체제(system)」란 하나의 정규적이고 일관성있는 행동(action)의 유형이며, 제도와 상벌을 통하여 公共政策의 형성과 집행에 영향을 주는 것이다. 여기서 공공정책이란 규제, 지출, 과세, 상벌, 추방 등과 또한 그러한 것을 하지 않겠다는 정부의 결정을 포함한다.

이러한 정부와 정부기관들이 하는 활동은 그 규모나 중요성에 있어서 많은

26) Gunar Myrdal, "Corruption: Its cause and effect," in Myrdal, *Asian Drama*, (N.Y.: Pantheon, 1971).

27) James Scott, *Comparative Political Corruption*, (N.J.: Prentice-Hall, 1972), p. 3.

28) Johnston, *op. cit.*, p. 15.

사람들에게 지대한 영향을 미칠 뿐만 아니라, 정부와 정부기관들, 모든 계층과 지역사람들로 부터 영향을 받으면서 공공정책이 형성·집행된다. 이러한 모든 과정에서 이해당사자들은 자신들에게 유리한 정책이 형성되기를 원하고 노력할 뿐만 아니라, 자기에게 불리하지 않게 그러한 政策이나 制度가 집행되기를 바라고 노력한다.

그런데 사람들이 자기의 욕구를 사회적·법적으로 용인되는 방법에 의하여 충족하지 못하고, 또한 그 욕구를 스스로 통제하기가 어렵거나 정부의 통제를 거역·회피할 쉬운 그리고 사적으로 이익이 되는 방법이 있다면, 보통사람들 중에는 그러한 방법을 선택할 사람도 많을 것이며, 부정부패는 이러한 사회나 정부의 통제에 위반하는 방식의 하나이다. 정당한 방법에 의하여 아무리 노력을 하여도 그의 욕구가 충족되지 않는다면 사람들은 이를 체념하거나 그렇지 않으면 다른 방법 즉 부패의 과정을 택하기도 할 것이다. 최근에 발생한 수서사건 등을 비롯하여 정부의 개입영역이 확대되고 규제영역이 넓어짐에 따라 이와 같은 체제부패는 더욱 빈번할 것이다.

腐敗라는 것이 어느 하나의 단일 변수에 의해서 설명될 수 없는 것이라고 한다면, 그러한 부패가 발생할 수 있는 체제적 혹은 구조적 메카니즘이나 관련 변수들간의 관계를 파악하여 부패과정을 파악하는 것이 보다 적합할 것이다. 특히 최근들어 나타나는 각종 부패는 단일 변수에 의해서는 설명이 안되며 체제적·구조적으로만 파악이 가능하다는 점에서 더욱 이러한 체제적 입장이 요구된다. 결국 체제적 관점에서 도출될 수 있는 체제부패는 총체적 부패라고도 할 수 있으며, 앞서 제시한 개인적, 사회 문화적, 제도적 취약성을 바탕으로 할 때 더욱 발생가능성이 높다고 할 수 있다. 수서사건을 체제적·총체적 부패라고 할 수 있는 것도 이렇게 여러 측면에서 접근이 가능하기 때문이다.

그러나 이러한 접근법에도 역시 한계는 존재한다. 즉 이러한 입장에서는 손쉬운 혹은 간단한 부패통제의 수단이나 방법의 강구가 어렵다는 것이다. 이러한 이유 때문에 체제론적 설명은 체제적·구조적 설명은 용이하지만 한편에서는 「결국 그렇게 될 수 밖에는 없었다」라는 체념적 결론을 내릴 경우도 많다. 즉 이러한 경우에 부패의 억제 내지 통제방법은 체제적·구조적 개혁 밖에 없는 것이다. 본 연구에서는 이러한 몇 가지 한계에도 불구하고 체제론적 관점에서 분석에 임하고자 한다. 즉 이 접근법은 앞서의 세가지 접근법의 종합의 성격을 띠고 있을 뿐만 아니라, 부패의 메카니즘을 가장 효율적으로 볼 수 있는 방법이기 때문이다. 때문에 본고에서는 부패를 어떻게 억제할 것인가에 대한 논

의는 접어두기로 한다.

Ⅲ. 腐敗의 影響과 公共政策

1. 腐敗의 影響

官僚腐敗가 미치는 영향에 대해서 학자들 간에는 크게 두가지 논의가 진행되어 왔다. 두 논의에 대한 개념의 차이는 있지만, 그것은 곧 腐敗의 順機能(functional)과 逆機能(dysfunctional)에 관한 것이다.

최근에 Werner는 官僚腐敗의 연구방향에 대한 논의를 하면서, 1960년대의 연구경향을 기능주의라 하고, 1970년대의 그것을 후기기능주의(post-functionalism)라 하여, 관료부패가 갖는 영향 또는 기능에 대해 논하였다.²⁹⁾ 여기서 그는 기능주의자들에 있어서의 부패는 국가의 성숙과정에 있어서의 자기파괴적(self-destruction) 현상으로 파악하여, 이들이 갖는 순기능과 역기능을 지적하였다. 결론적으로 그는 1960년대의 관료부패의 영향에 대한 지나친 일반화를 비판하고, 후기기능주의적 입장에서 관료부패가 갖는 “擴散效果(spillover-effect)”를 중시하여 이에 대한 연구의 필요성을 역설하였다.³⁰⁾

개발도상국가의 부패행태를 규범적·역사적 맥락에서 분석한 Expo는, 권력은 특정 시점에 있어 政治權力을 장악한 극소수의 독점물로서, 이러한 나라에서의 官僚腐敗는 국가발전에 기여할 수도 있다고 보았다. 즉 그는 관료부패는 관료적 red-tape나 경직성을 줄이는 기능을 담당한다고 주장하였다.³¹⁾ 그리고 Nye는 관료부패의 순기능과 역기능을 비용—편익의 분석시각(cost-benefit)에서 논하면서, 부패가 국민통합과 정부의 능력분야에서는 긍정적이 역할을 한다고 주장하였다.³²⁾ 그 외에 특히 개발도상국가에서의 관료부패의 순기능적 역할로 지적되는 것으로서, 경제적 선택의 폭을 넓히는 경제적 시장의 형성과 시민과 관료를 통합시키는 기능³³⁾, 정당형성과 제도화³⁴⁾, 행정부의 경직성 완화³⁵⁾, 자

29) Simcha B. Werner, "New Directions in the Study of Administrative Corruption," *PAR*, Vol. 43, No. 2, 1983, p.146.

30) *Ibid.*, pp.149-152.

31) Monday V. Expo, *Bureaucratic Corruption in Subsaharan Africa* (Washington, D.C.: Univ. Press of America, Inc., 1979), pp.1-122.

32) J.S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis" *APSR*, Vol. LXII, No. 2, (June, 1967), pp.411-433.

33) Scott, *op. cit.*, p.11.

34) R. Braibanti "Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan," in J. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, (Princeton: Princeton Univ.

발적 단체나 이익집단의 존속³⁶⁾ 등이 지적 되었다. 한가지 예를 들면 우리나라의 경우에도 해방후 자본축적과정에서 관료의 부패는 (후에 그 결과가 어떻든) 일시적인 도움을 주었다고 하는 평가도 일부에서 하고 있다.

그러나 순기능을 연구하는 대개의 학자들도 이러한 관료부패를 정당한 것으로 간주하는 것은 아니며, 그 대신 財貨나 社會福祉에 있어서의 純增加(net-increase)를 주장하여 그 타당성을 인정받으려 하지만³⁷⁾, 과연 총사회복지수준에서 이익이 발생하는 지에 대해서는 의문이라 하겠다.

위와 같은 순기능적 주장에 대해서 가장 신랄한 비판을 한 학자는 Myrdal이다. 그는 기능론자들의 증명되지 않는 가정들은 오류라고 지적하고 오히려 국가 발전의 저해요소라고 주장한다. 그는 아시아 지역 국가발전의 원인으로서 官僚腐敗를 첫번째로 지적한 것이다.³⁸⁾

이외에 부패의 역기능으로서 지적되는 것으로서 다양한 계층에 대한 객관적 정치지도의 불가능, 생산적 노력의 상실과 공권력의 감퇴,³⁹⁾ 사회범죄로의 확대⁴⁰⁾, 정부의 신뢰성·권위의 추락과 불신감증대, 행정업무의 부진과 행정가격의 상승⁴¹⁾, 부패의 확대 및 순환⁴²⁾ 등이다.

결국 부패의 연구방향에 대한 논한 Werner의 논문에서나⁴³⁾, Marcos하의 필리핀을 논한 Tilman,⁴⁴⁾ 방글라데시의 정치부패를 논한 McHenry⁴⁵⁾의 견해 등을 종합할 때, 부패의 순기능은 극히 한계성을 지닌 일련의 부차적 효과로서 이해되는 것이 타당할 것이다. 우리나라의 경우도 관료부패로 인하여 수차례 정권의 몰락을 가져온 경험과 공권력의 추락, 사회적 기강의 해이, 행정철학의 빈

Press, 1963).

35) Nye, op. cit., p.417.

36) O.P. Dwivedi, "Bureaucratic Corruption in Developing Countries," *Asian Survey*, F/4 (1966~1967), p.246.

37) A.C. Price & C. Weber, "A Policy-oriented theory of Corruption," *APSR*, Vol. 80, No. 1, (March, 1986), p.111.

38) Myrdal, op. cit., pp.200-209.

39) D.H. Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *Western Political Quarterly*, Vol. 19, No. 4 (1966), pp.719-732.

40) John A. Gardiner, *The Politics of Corruption* (N.Y.: Russell Sage, 1970), pp. 77-92.

41) Werner, op. cit., pp.149-152.

42) Ibid.

43) Ibid., pp.146-153.

44) Robert O. Tilman, "The Phillippines under martial Law," *Current History*, Vol. 71, No. 422, (1979), pp.201-204.

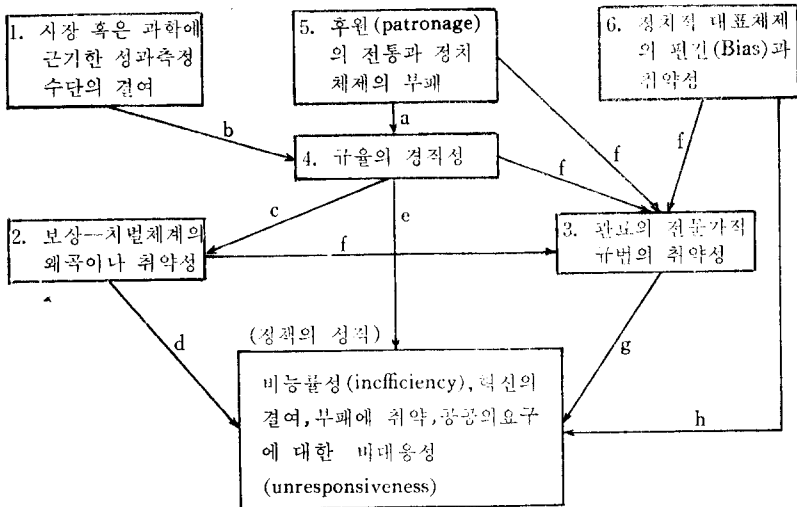
45) F. McHenry, "Food Bungle in Bangladesh," *Foreign Policy*, Vol. 27 (1972), pp. 72-80.

곤으로 인한 관료부패와 국민저항과 불만, 계층간의 갈등과 물질만능주의 사상의 팽배로 인한 민주주의 발전의 저해 등 많은 역기능에 시달려 온 것이 사실이다.

2. 公共政策에 대한 腐敗의 影響

腐敗가 미치는 가장 역기능적인 영향의 하나는 바로 「政策의 歪曲」이라고 할 수 있다.⁴⁶⁾ 즉 政府와 社會間의 관계에서 도출되는 政策은 腐敗가 개입할 경우 본래의 성격을 상실하고 그 성격이 왜곡되어, 정부의 재원의 낭비는 물론 오히려 사회(후생)부분에 더욱 좋지 않은 영향을 미칠 수도 있다. 그런데 이러한 政策에 대한 腐敗의 영향에 대한 이해는 체제론적 시각에서 더욱 용이하다고 할 수 있다. 즉 체제내에 政策이 흐르면서 官僚腐敗 등에 의해서 어떻게 政策이 왜곡되는지를 파악하는 것이 보다 용이하기 때문이다.

보다 구체적인 논의에 들어가기 전에 관료의 정책문제와 구조의 성격간의 관계를 볼 수 있다. 즉 구조의 성격이 어떠한가에 따라서 정책의 성격이 결정될 수 있으며, 또한 부패에 얼마나 취약할 수 있는가가 파악되기 때문이다. 다음은 하나의 예시적인 그림으로서 관료의 정책문제와 구조변수간의 관계를 표시한 것이다.



〈그림 1〉 관료의 정책문제와 구조간의 상호관계

46) Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, (Univ. of California Press, 1988), pp. 38-48.

그림에서 보는 바와 같이 체제(구조) 자체의 성격이 patronage-system, 경직된 규율, 정치적 대표체제의 취약성, 관료의 전문가적 규범의 취약성 동일 경우, 이러한 과정에서 나타나는 정책의 성격은 비능률적이며, 혁신을 결여하고, 부패에 취약하여 공공의 요구에 대해 제대로 대응할 수 없다는 것이다. 그림에서의 변수간의 관계설명은 다음과 같이 제시될 수 있다.

- a) 후원 (patronage)에 기초한 체제는 관료(혹은 개혁가)들에게 경직된 규율을 적용한다.
- b) 과학적 성과측정수단이 없을 경우 절차에 있어서 경직성을 띠게 된다.
- c) 따라서 규율의 경직성은 최고관리자가 이용할 수 있는 보상-처벌체제를 취약하게 한다.
- d) 허약한 보상체제는 근무의욕을 저하시켜서, 공공에 비대응적이도록 한다.
- e) 규율의 경직성은 곧 비능률성의 원인이 된다.
- f) 후원체제, 규율의 경직성, 정치적 대표체제의 취약성은 관료의 전문가적 규범을 취약하게 한다.
- g) 관료의 전문가적 취약성은 비능률, 혁신결여, 비대응성, 부패의 원인이 된다.
- h) 정치적 대표체제의 취약성은 비능률, 혁신결여, 비대응성, 부패의 원인이 된다.

위와 같은 일련의 체제속에서 보다 직접적으로 腐敗가 公共政策에 미치는 영향은 논하면 다음과 같다.

1) 정책문제 투입의 저해

체제의 성격이 앞서의 그림에 제시된 것과 같고 관료부패의 정도가 심하다거나, 관련 공직자의 행태가 부패할 경우에는 투입되는 정책문제가 극히 제한될 수 밖에 없다. 특정 이익을 대변하는 정책문제나 혹은 관료의 이익과 밀접히 관련된 정책만이 투입가능할 것이다. 흔히 말하는 無意思決定(Non-Decision Making)도 이러한 측면에서 어느 정도 설명이 가능하다. 예를 들어서 노-사 문제에 정부가 개입할 경우 대개 「사(使)」에 치우치는 것도 이것의 한 반영이라고 할 수 있다. 즉 공직자의 입장에서 볼 경우 「노(勞)」보다는 「사」가 자신들의 이해와 보다 밀접하기 때문이다.

2) 현실적합성(relevance)이 없는 정책결정

비록 정책문제가 투입되어 정책결정이 이루어 지더라도, 편향된 정책결정, 혹은 문제해결과는 거리가 먼 비본질적인 정책결정이 이루어질 확률이 높다고 할

수 있다. 그것은 곧 정책을 결정하는 관료가 부패에 취약한 환경에 있을 때 올바른 정책결정, 문제해결에 적합한 결정이 이루어지기 쉽지 않음을 의미한다.

3) 자의적 정책집행

이미 문제해결과는 거리가 먼 정책이며 또한 정부가 공식적으로 정한 기준과는 거리가 먼 정책이기에 목표달성도 어렵지만 관료 자의적으로 집행될 가능성이 매우 높다. 많은 경우 관료의 재량권(discretion)이 요구되기도 하지만, 올바른 기준과 책임에 입각하지 않을 경우 그것은 곧 관료의 사적 기준에 의한 부패한 정책 집행이 되는 것이다.

4) 정책의 혁신(innovation)의 저해

腐敗는 가급적 폐쇄체제를 유지하고 정치체제에서 변화를 야기하는 정책의 채택을 억제한다. 즉 기존체제의 변동을 가져오는 혁신적 정책에 대해서 저항적이다. 특히 기존의 이해관계에 관련된 정책일 경우에는 더욱 그러하다.

5) 형평한 배분(equitable distribution)의 저해

腐敗는 또한 자원의 형평한 배분을 저해하기도 한다. 기존의 많은 연구들은 부패과정을 통해서 부유하고 특권층에 있는 사람들은 가난하고 힘이 없는 사람들의 희생을 댓가로 이익을 취한다고 한다. 즉 형평한 배분을 저해할 뿐만 아니라 기존의 관계도 더욱 악화시키는 역할을 하기도 한다.⁴⁷⁾

IV. 體制腐敗와 公共政策

1. 體制(System)의 성격과 體制腐敗(Systemic Corruption)

앞서 논의한 바와 같이 체제적 입장에서 腐敗를 볼 경우, 개인적 부패(Individual Corruption) 보다는 체제부패(Systemic Corruption)가 더욱 문제시된다. 여기서의 체제부패는 「制度化된 腐敗」(Institutionalized Corruption)로 불리기도 하며, Johnston이 말하는 「위기부패(Crisis Corruption)」로서의 성격도 어느 정도는 지니고 있다.⁴⁸⁾

체제부패는 오늘날 특히 많이 발견되는데, 공공의 정직성이나 개인적 성실성이 침해되고 공적 책임과 신뢰가 사적 이익의 획득을 위해서 사용될 때 많이 등장한다고 할 수 있다. 또한 체제부패는 행정체제 자체가 조직의 예상되는 목적을 바꾸어 놓아서, 조직의 성원들이 바람직스럽지 않은 방법을 추구하도록

47) *Ibid.*, p. 41.

48) Johnston, *Political Corruption*, p. 933.

중요하며, 이에 저항할 경우에는 오히려 처벌을 하기도 한다.⁴⁹⁾ 이러한 체제적 부패하에서 일탈된 행동은 제도화된 것이기 때문에 어떠한 개인도 인격적으로 잘못된 것이 아니며, 소위 역기능적인 것이라 볼 수 있는 것도 실제적으로 보호된다. 이러한 체제부패가 성행하는 체제의 성격은 다음과 같다.

- a) 이러한 체제는 조직 내적 실제와는 모순되는 외적 윤리규범을 갖고 있다.
- b) 내적 실제는 옹호되며, 반대로 외적 윤리규범의 위반은 감추어 진다.
- c) 공식적 조직규범을 고수하는 조직원은 처벌을 받기도 한다.
- d) 공식적 조직규범 위반자는 보호되기도 하며, 설사 적발되었어도 관대한 처벌을 받는다. 오히려 이들을 적발한 사람이 처벌을 받기도 한다.
- e) 법규 준수자는 조직속에서 생활하기가 어렵다. 즉 이들은 조직내에서 구원세력을 얻기가 힘들다.
- f) (예상되는) 내부밀고자(whistle-blowers)들은 위협을 받으며, 침묵하도록 강요받는다.
- g) 용기있는 내부밀고자는 조직에서 벗어나야만 한다.
- h) 법규위반자들은 자신들의 행동에 대해 익숙해져 있어서 발각되는 것에 대해 두려움을 별로 갖지 않는다.
- i) 집단적 법규위반자들은 오히려 자신들의 내적 실제(행위)를 합리적인 것으로 간주하여, 매우 강력한 외부 압력(예를 들어 국민적 저항 등)이 없이는 행동(결정)을 취소하려 하지 않는다.
- j) 부패행동에 대해 공식적인 비난을 받는 경우, 자신들의 행동을 우연히 발생한 것으로 변명하기도 한다.

위에서 지적한 것들은 집단적 공모(collusion) 없이는 거의 이루어지기 힘들다고 할 수 있다. 따라서 이러한 체제에서 발생하는 부패는 내부적 과정을 파악하기가 상당히 힘들고 또한 다루기 어려운 것이 사실이다. 또한 조직구성원은 변하더라도 체제는 그 속성상 계속성을 유지하려 하기 때문에, 조직에 처음 들어갈 때에는 깨끗한 사람일지라도 이러한 체제에 일단 들어오면 부패에 감염되기 쉽다는 것이다. 이러한 체제부패의 성격을 요약하면 다음과 같다.

- a) 체제부패는 폐쇄체제를 영속화시키려고 해서 정치제도 또는 체제에서의 변화를 억제하려는 경향이 있는 것 같다.
- b) 체제부패는 적개심을 증가시키는 반대세력을 억압하려고 한다. 따라서 폭력과는 거리가 먼 것으로 생각되는 체제부패는 더욱 심한 폭력을 수반하기

49) Gerald E. Caiden, "Administrative Corruption," *PAR*, Vol. 27 (1977), p. 306.

도 한다.

- c) 체제부패는 계층적, 경제적, 사회적 거리를 더욱 멀게 하여, 사회적 긴장을 확대시키고 사회통합을 저해한다.
- d) 체제부패는 행정개혁을 저해할 뿐만 아니라, 해로운 행정행위가 더욱 이로운 것처럼 보이게 한다.
- e) 체제부패는 사회적 무질서 또는 범죄발생을 더욱 심화시킨다.
- f) 체제부패는 정도의 차이는 있지만 어느 사회 어느 정치체제에나 존재한다. 위에서 지적한 것들은 사실상 가설의 성격도 많이 지니고 있다고 할 수 있다. 다만 현대 행정에 있어서 보다 중요한 것은 조직 내의 개인의 수준에서의 부패 문제가 아니라, 체제 혹은 제도화된 부패라는 점에서 보다 세밀한 분석이 요구된다.

2. 體制腐敗의 構造와 變數

체제부패를 구성하는 변수에 대한 논의는 매우 다양할 수 있다. 그것은 곧 체제부패가 어떠한 성격을 지니며 어떤 변수가 상대적으로 중요한 역할을 하느냐에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서 제시하는 체제부패의 구조는 상당부분 가설적 성격을 지닐 수 밖에 없는 것이다.

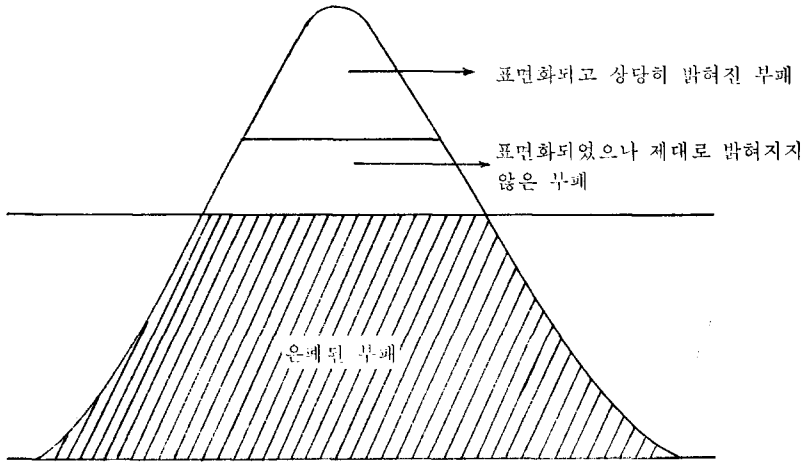
체제부패의 구조를 구성함에 있어서 먼저 고려할 수 있는 것이 「공공정책의 형식적(공식적) 형태」와 「정책환경내의 대상집단」이다. 왜냐하면 개인적 부패가 아닌 체제적 부패는 일정한 정책과 관련해서 보다 명확하게 파악될 수 있기 때문이다. 이들 두 변수는 눈에 쉽게 노출되는데 반해서 「정책집행기관」이나 「정치체제」는 그 성격상 쉽게 노출이 되지 않는다. 즉 일반적으로는 관찰이 가능하지만, 일단 부패의 메카니즘이 형성되면 이들 두 변수가 미치는 영향(력)은 쉽게 파악이 되지 않는다. 이러한 이유때문에 체제적 부패는 그 규모가 쉽게 파악되지 않는 것이다. 이것은 곧 체제부패는 빙산모형(Iceberg Model)⁵⁰⁾에 의해서 파악될 수 있는 부분이 극히 제한될 수 밖에 없음을 의미한다.

이러한 논의를 바탕으로 가설적 성격을 지니는 體制腐敗의 變數들과 이들간의 關係構造를 제시하면 다음과 같다.

1) 드러난 변수(manifest variables)

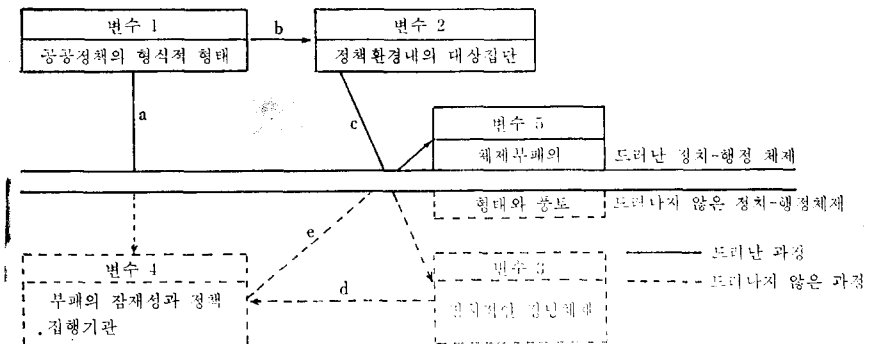
① 변수 1 : 공공정책의 형식적 형태

50) Herschel, Prins, *Criminal Behavior: An Introduction to Criminology and the Penal System*. (N.Y.: Tavistock, 1982), p. 20.



〈그림 2〉 腐敗의 冰山模型

정책의 성격이 극히 단순할 경우에는 체제부패의 구조에서 중요변수로 등장하기에는 한계가 있다. 또한 그 정책이 미치는 영향의 범위가 협소할 경우에는 크게 문제가 되지 않는다. 그러나 산업사회가 진전됨에 따라 정부가 행하는 정책이 더욱 복잡해지고, 특히 규제나 재분배의 성격이 강해질 경우, 정책이 갖는 성격이나 형태는 부패와 밀접히 관련을 맺는 중요변수가 된다. 정책의 공식적 혹은 실제적 형태나 성격이 어떠한가에 따라서 관련되는 변수들도 상이해지며, 부패의 유형이나 성격도 상이해 질 것이다.



〈그림 3〉 체제부패 (System Corruption)에서의 변수들의 관계

- a: 공공정책의 영역에서 부패의 가능성(잠재성)의 제도화
- b: 정책산출의 영향—잠재적인 승자(수혜자)와 패자(비수혜자)
- c: 부패의 성향이 조직되고 표현되는 수단
- d: 행정체제의 탈관료제화(debureaucratization)와 부패가능성의 실현의 시도
- e: 잠재성(가능성)의 체제부패의 형태와 풍토로의 변화

② 변수 2 : 정책환경과 대상집단(Target Group)

대상집단은 곧 정책의 영향(impact)을 받는 집단을 말한다. 정책의 성격에 의해서 대상집단이 결정될 뿐만 아니라, 어떤 성격을 지닌 대상집단이나에 따라 정책이 미치는 영향의 종류나 성격도 다양해질 수 있다. 여기서 중요하게 언급될 수 있는 것은 그 영향이 의도한 것이든 혹은 의도하지 않은 것이든 간에 정책대상집단이 어떠한 행동을 취하도록 영향을 미친다는 것이다. 여기서 대상집단의 성격은 잠재적 수혜자와 비수혜자로 구분할 수 있다.

잠재적 비수혜자(혹은 potential losers)들은 기존의 이해관계에서 정책으로 인한 상대적 박탈감을 회피하기 위해서 (불안정한) 정책환경에서 정치적 보호막을 찾으려 한다. 즉 이들은 지배적인 정치세력과 「연고(connection)」를 맺지 않을 수 없으며, 지속적인 관계의 유지를 위해서 그 반대급부로서 자신들의 이익이나 부의 일부를 제공하지 않을 수 없다.⁵¹⁾

잠재적 수혜자(혹은 potential winners)들은 외적 도움이 없이 자력으로 혜택을 받을 수 있는 기회를 처음부터(기득권 층으로서) 갖고 있는 것이다. 혹은 기존의 강력한 권력구조와의 지속적인 연계속에서 정책으로 인해 이익을 보기도 한다. 이러한 것은 일반적으로 「부패한 방법」은 아닌 것으로 간주되기도 한다. 그러나 기존의 권력집단에 계속적으로 정책적 시혜가 주어진다고 할 경우 그것은 형평의 배분 등의 측면에서 볼 경우 이미 부패가 상당히 구조화된 것으로 파악할 수도 있다. 이러한 주장은 대개 갈등론자들에 의해서 제기되고 있다. 말하자면 정책의 실시로 인한 이익의 배분의 공평성이 확보되지 못하였다는 주장에서 이다. 또한 체제부패는 잠재적 수혜자·비수혜자가 그들의 상대적 세력에 기초하여 상호작용을 한다는 점에서 비공식·공식적인 정책영역에서 주요한 정치과정(political process)으로 간주될 수도 있다.

2) 드러나지 않는 변수(latent variables)

① 변수 3 : 정치도구, 고객—후원자 관계

드러나지 않는 정치체제의 수준에 있어서 정당은 영향을 받는 집단들의 성격이 만족될 수 있는 조직수단(organizational vehicle)이다. 기회에 대한 외적 접근의 추구나 사적 이익과 관련된 행동의 추진은 곧 이해(이익)의 상호적 공유로 나타나게 된다. 이러한 관계가 곧 「고객—후원자 관계(client-patron relationship)」로 유형화 되는 것이다.⁵²⁾ 여기서 관계라는 것은 교환(exchange)의 하나

51) R.S. Milne, "Patrons, Clients and Ethnicity," in *Asian Survey* (1973), pp. 891-907.

52) Ibid.

로서, 여기서 고객은 특정한 정책(환경 혹은 의사결정)에 참여하기 위해서 그 접근의 댓가로서 경제적 자원을 교환하게 된다. 제한된 의미에서 “Cooperation”도 가능한 유형이라고 할 수 있다. 다만 그 성격상, 이러한 관계는 정치권력이 경제권력보다 우월한 비대칭적 관계라는 점이다.

정당(도구)정치의 기초를 형성하는 이와 같은 후원자—고객관계는 잠재적 수혜자·비수혜자들 사이의 엘리트의 수준에서나 가능할 뿐이다. 게다가 여기에 개입하는 정당은 교환과 배분을 위한 충분한 자원을 보유하고, 공식적 정치체제에서는 공개적으로 보호될 수 없는 이해관계를 갖고 있어야 하며, 상호이익의 획득에 대한 기대를 갖고 있어야만 가능하다.⁵³⁾

② 변수 4 : 부패의 가능성(잠재성)

특히 개발도상국가에 있어서의 형식적인 공공정책의 형태(양식)는 체제에서 다양한 腐敗 가능성이 발생할 수 있는 조건을 만든다. 이 말은 곧 정책환경에서 집단에 의한 부패한 거래를 통해서 포착될 수 있는 능력(Capacity)을 말한다. 정책체제에서 이러한 부패 가능성이 취하는 형태는 다양하다. 특히 이러한 다양성은 정책의 종류 내지는 성격과 밀접하게 관련하여 설명될 수 있다. 즉 정책의 종류가 무엇이나에 따라서 발생 가능한 부패의 양태도 다양해질 수 있다는 것이다.

3) 體制腐敗의 형태와 풍토

일반적으로 腐敗의 형태나 개념은 공적인 역할에서 사적이익과 관련된 “불법”의 사악한 행동을 강조하는 “법규정 틀”(legal framework)을 통해서 조망된다. 따라서 쫓점은 공적 역할의 공식적 의무로부터 이탈하는 사적 이익 위주의 영 향이나 행동에 대한 규범이나 규제를 위반하는 행태에 있다. 그렇기 때문에 법규의 위반이나 혹은 법적으로 정해진 역할기대로 부티의 이탈은 일반적으로 腐敗에 대한 법률적 개념정의의 일반적 기준이다.

그러나 體制腐敗의 형태는 법적 행정적 규범을 완전히 혹은 공개적으로 위반하는 것은 아니다. 오히려 이러한 체제부패의 상당부분은 법의 영역내에 있으며, 그 내용에 있어서도 적법한 경우가 상당히 많다. 여기서 특히 중요한 것은 규모가 큰 체제부패의 경우 부패관련 당사자들이 바로 그 부패의 위법성을 판단할 수 있는 위치에 있는 경우도 많다는 것이다.

53) 이 변수에 있어서 또 다른 가정이 추가된다면, 잠재적인 수혜자, 비수혜자는 효용극대화에 관심을 가져야 하며, 교환관계에 자발적으로 참여해야 하고, “공정한 교환”에 대한 일정한 생각을 갖고 있어야 한다.

이렇게 체제적 시각에서 腐敗를 볼 경우 상당수의 個人的 腐敗도 결국은 體制의 영향을 받은 것이라고 할 수 있다.

3. 政策의 類型과 腐敗可能性

體制腐敗는 결국 일정한 政策의 흐름(flow)속에서 발생한다고 할 때, 政策이 갖고 있는 성격과 밀접한 관련을 맺을 수 밖에 없다. 즉 다양한 유형의 정책이 존재한다는 것은 결국 정책에 의한 자원의 배분메카니즘이 상이할 수 있다는 것이며, 정책에 관련된 이해당사자도 다양할 수 밖에 없다는 것이다.

본고에서는 Almond & Powell의 분류를 부분적으로 수용하여⁵⁴⁾, 政策의 類型을 配分政策(Allocative Policy), 規制政策(Regulative Policy), 抽出政策(Extractive Policy)으로 구분하여, 각 정책에 따른 관련요소, 발생가능한 腐敗의 類型, 그리고 이러한 腐敗가 政策의 환경에 미치는 영향(효과)에 대해서 보도록 하겠다.

1) 配分政策과 腐敗

여기서 배분정책이라 함은 곧 국민들에게 권리나 이익, 또는 서비스를 배분(distribute)하는 정책을 말한다. 예를 들어서 정부에 의한 고속도로나 저수지의 건설, 기업에 대한 수출보조금이나 융자금의 지원, 농어촌 소득증대지원사업 등과 같이 정부가 적극적으로 국민들이 필요로 하는 財貨와 서비스를 제공하는 것을 주 내용으로 한다. 그런데 이러한 정책은 그 결정과정이 돼지 구유(pork-barrel)식 갈라먹기 다툼으로 특징지워지기 때문에, 예를 들어서 저수지 건설의 후보지 선정이나 수출보조금의 지원 등에 있어서 이해관계가 첨예하게 대립한다. 따라서 배분정책에 있어서 관련된 주요요소로서 보조금, 신용, 대부, 자재 등을 들 수 있으며, 발생가능한 腐敗의 유형으로서 Black-Market Corruption⁵⁵⁾과 자원의 유용(왜곡된 흐름)등을 들 수 있다.

배분정책에 있어서 수요와 공급이 불일치하면, 즉 수요가 공급을 훨씬 앞지르고 또한 단속이 완만해지면 정부내에는 결국 암시장(Black-Market)이 형성되는 것이다. 즉 여기서 발생하는 부패라는 것은 통제 가격기구로부터 자유시장기구로 변하는 것을 의미한다. 이 경우에 정부의 배분정책의 산출물을 획득하고

54) G.A. Almond and G.B. Powell, Jr., *Comparative Politics*, 3rd ed. (Boston: Little Brown, 1980).

55) Robert O. Tilman, "Emergence of Black-Market Bureaucracy: Administration, Development, and Corruption in the New States," *PAR*, Vol. 28, No. 5, (1968), pp. 440-442.

자 하는 사회집단(들)은 공식적 가격 이외에 추가적 비용(Additional Corruption Cost)을 지불하지 않으면 안된다.

또한 「자원의 왜곡된 흐름」이라는 것은 정부가 공식적으로 표명한 대상집단으로 정당하게 자원이 흐르지 못하는 것을 뜻한다. 이 경우 결국 사회내에 배분과 투자를 위한 이용가능한 실제적인 자원 총량이 감소한다고 할 수 있다. 문제는 이러한 자원의 흐름(왜곡된 흐름)이 상당히 체계화·구조화되어 있을 경우 그 왜곡성을 파악하기도 힘들며, 이에 별로 관심을 두지 않는다는 것이다. 보통의 논의에서는 제외시키지만, 우리의 경우 호남보다는 영남지역 등에 보다 많은 투자를 하는 것도 결국은 부패한 배분정책의 전국적으로 확대된 모습이라고 할 수 있다.

2) 規制政策과 腐敗

規制政策은 개인이나 일부 집단에 대해 재산권행사나 행동의 자유를 구속·억제하여 반사적으로 많은 다른 사람들을 보호하려는 목적을 지닌 政策으로서, 이 정책의 가장 큰 특징은 정책결정시에 정책으로부터 혜택을 보는 자(winners)와 피해를 보는 자(losers)가 결정될 수 밖에 없다는 것이다. 즉 많은 수의 경쟁자들 중에서 몇몇 소수의 개인이나 집단에게 일정한 재화나 용역을 공급할 수 있는 권한을 부여하는 정책이다.⁵⁶⁾ 따라서 규제정책에서 부패가능성과 관련된 요소로서 허가권, 승인권, 대부, 기타 사회·경제적 활동을 위해 필요한 것 등을 들 수 있다. 그리고 발생가능한 腐敗의 유형으로서 腐敗地代(Corruption rent)와 차별적인 법집행 등을 들 수 있다.

규제정책은 형식적 혹은 공식적인 관료제에서 만들어진 것으로 보이지만, 이들의 실질적 배분은 비공식적 정치영역에 있어서의 조직화된 정당(party machine)을 통해서 이루어진다. 혹은 최소한 그와 같은 정책에 대한 접근채널은 이들에 의해서 통제된다. 그런데 규제정책에 의해서 이용가능한 정책의 가치와 이들 자원의 실제적 시장가치(market value)간에는 차이가 존재하기 때문에, 그와 같은 자원의 수혜자는 그 가격차이를 유지하기 위해서 사용료를 내야만 한다는 것이다. 즉 용익권을 획득하는 것은 물론 계속 유지하기 위해서는 계속적으로 腐敗地代를 지불해야 한다는 것이다.

이 정책에서 관련된 부패형태와 관련하여 차별적인 법집행은 ‘파벌적(parochial)’인 것과 ‘시장(market)’ 관련의 2가지를 들 수 있다. 전자는 친인척 관

56) Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 2nd ed. (Homewood, Ill.: Dorsey, 1980), p.24.

계, 감정, 지방색 등에 관련된 것인 반면에, 후자는 자원배분에 대해 ‘지불(pay)’을 하는 것과 관련된다. 즉 규제정책에 따른 수혜대상자로의 선정시에 뿐만 아니라, 그 정책을 계속 유지시키고 계속적으로 비교우위를 확보하기 위해서는 ‘rent’나 정책에 따른 ‘이익(profit)’의 일부를 지불해야 한다. 비록 정당하게 특정정책의 수혜자로 선정되었다 하더라도, 그 정책을 계속 유지시키기 위해서는 엄격한 규제를 회피하도록 하는 부패수단을 강구할 수 밖에 없다는 것이다. 수서사건의 가장 큰 특징도 바로 그것이 규제정책의 왜곡에서 비롯되었다는 것이다. 즉 공평하게 규제정책이 실시된 것이 아니라, 부패에 의해서 관련공직자가 자의적으로 규제정책을 적용한 측면도 발견된다.

3) 抽出政策과 腐敗

이것은 자원을 民間部門에서 抽出하는 내용을 지닌 정책을 의미한다. 인적 자원에 대해서는 徵兵, 물적 자원에 대해서는 租稅政策 같은 것이 대표적인 예이다.⁵⁷⁾ 우리나라의 경우에 흔히 보는 土地收用 등과 같이 정부에서 토지를 강제 매입하는 것도 여기에 해당되며, 공식적인 租稅(tax)뿐만이 아니다. 방위성금 등 각종의 성금도 여기에 포함될 수 있다. 앞의 두 정책과 달리 이 정책은 정부의 독점적 권력의 행사에 의한 정책으로서 공식적으로 회피할 수 없는 강제성을 지닌 정책이다. 이 정책의 주요 관련요소로서는 고객(시민)의 요구, (토지·임야·주택 등을 통한) 각종 수입, 적·간접세 등이 있다. 이 정책에서 발생 가능성이 가장 높은 부패의 유형이 바로 탈세 등과 관련한 부패조세(corruption tax)의 징수이다.

예를 들어서 100만원의 공식적인 조세가 있다고 할 경우, 50만원으로 조세를 비공식적(혹은 합법을 가장해서)으로 인하하는 대신, 일정액(예를 들어 20만원)은 국고가 아닌 관료의 주머니로 귀속되는 부패조세가 발생한다. 납세자의 입장에서는 30만원의 이익이 발생한 것이고 관료의 입장에서는 20만원의 소득이 발생, 그러나 국가의 입장에서는 50만원의 손실이 발생한 것이다. 이와 같은 탈세 뿐만이 아니라 각종 준조세를 통한 부패도 여기에 해당한다고 할 수 있다.

특히 이러한 부패는 앞서의 두 정책과는 달리 일선 행정관료에게서 유독 빈번하다고 할 수 있으며, 이 부패의 결과는 항상 국가 조세수입의 감소로 나타난다는 것이다.

이상에서 논한 정책의 유형과 부패의 가능성을 종합하여 제시하면 다음 표와

57) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powel, Jr., *Comparative Politics*, 3rd ed. (Boston: Little Brown, 1980), p. 126.

〈표 1〉 정책의 유형과 부패가능성

공공정책의 유형	정책산출의 특징	관련된 주요 요소	이용 가능한 부패 가능성	정책환경에 대한 부패의 영향(효과)
배분정책 (Allocative)	관료적 전달체계를 통하여 상대적으로 직접적인 방법으로 대상 집단에 대해 재화와 서비스 배분	토지, 보조금, 신용, 대부자재 등	a) Black-market b) 자원의 왜곡된 흐름	a) 사회집단은 산출물을 획득하기 위해서 추가적인 비용을 지불해야 한다. b) 배분과 투자를 위해 이용 가능한 총량이 감소한다.
규제정책 (Regulative)	법, 규제, 구조 조정 등을 통하여 집단들의 경제활동을 관료적으로 규제	허가권, 승인, 대부, 기타 사회·경제적 활동을 위해 필요한 것	a) 부패지대 (Corruption rent) b) 차별적인 법 집행	a) 용익권 (usufruct)을 얻기 위해서 부패지대의 지불 b) 미교우위를 확보하기 위해서 'rent'나 'profit'을 지불해야 한다.
추출정책 (Extractive)	조세, 의무, 고객 수준 등의 형태로 사회체제의 경제활동에 대한 관료적 추출	고객(시민)의 의무, 토지·임야 등을 통한 수입·간접세	부패조세 (Corruption tax)의 징수	• 공식적인 조세를 감소, 회피, 혹은 면제하기 위해서 (부패조세)를 지불한다. • 국가 조세수입의 감소(손실)

같다.

4. 體制腐敗, 公共政策, 그리고 社會福祉厚生

앞서 제시한 體制腐敗에 대한 모형에서 몇가지 결론의 도출이 가능하다. 그것은 바로 자원배분의 효율성 (efficiency)과 체제의 후생수준 (welfare level)에 관한 것이다. 가설적 결론을 제시한다면 체제부패는 자원배분에 있어서 비능률을 야기시키며 체제의 후생수준을 감소시킨다는 것이다. 이하에서는 체제부패의 가능성과 관련된 속성과 체제부패의 결과간의 관계를 보고자 한다. 여기서는 公共政策에 대한 과도한 政治的影響과 行政統制와 構造의 能率性의 감소의 두 측면에서 논하고자 한다.

1) 公共政策에 대한 과도한 정치적 영향

여기서 정치적 영향 내지는 흐름(flow)이라는 것은 환경에서의 사회집단에 의해서 정책체제(policy system)로 들어간 요구투입의 결집 내지는 전달체제를 말한다. 안정된 체제조건하에서는 이러한 흐름은 정책체제의 산출물(정책)이 보다 폭넓은 사회적 환경의 필요성에 반응하는 기준을 제공한다는 점에서 기능적(functional)이라고 할 수 있다. 이러한 경우에는 “정치”와 “기획”(planning)이 실용적으로 연계가 되어, 정치가 “제한된 합리성(bounded rationality)”에 기초하여 정책의 적절성의 검증을 제시한다는 점에서 체제의 문제에 대한 합리적(효율적)인 해결책을 제시할 수 있다.

그러나 체제부패라는 조건하에서는 이러한 연계는 왜곡이 된다. 즉 앞서 제시하였던 부패의 잠재성(가능성)의 존재는 곧 과도한 정치적 흐름의 원인이 되는 것이다. 먼저 이러한 잠재성의 존재는 정책체제내의 집단들로 하여금 조직화된 정치(예를 들어 정치적 정당)의 도구적 가치를 높이 평가하도록 하며, 이러한 평가는 결국 정치적 흐름이 부패를 유발하고 이를 지속시키도록 하는 것이다. 결과적으로 정책(산출)이라는 것은 기획구조의 합리성·효율성이라는 규범보다는 과도한 정치적 흐름과 연계된 정치적 의사표시에 보다 더 민감하게 반응하게 된다는 것이다. 체제부패하에서는 점점 더 정치에 민감해 “적응적(adaptive)”이고 “비합리적(irrational)”인 정책이 될 수 밖에 없다.

이러한 과도한 정치적 영향의 흐름과 체제부패는 결국 체제에 대한 전체적 후생수준을 감소시키게 되며 정치발전의 과정을 매우 불안정하게 만든다. 특히 과도한 정치적 유입은 기존의 하위체제의 능력을 넘는 과부하의 상태를 초래케 하여 적절한 관리가 이루어지지 못하고 파행으로 나아가도록 하는 기능을 한다. 즉 정치적 이해 관계에 의해서 정책이 추진되어 버리는 것이다. 여기서 결국 국민은 소외될 수 밖에 없는 것이다. 제도상의 허약성이나 실패는 더욱 더 심화되는 것이다.

2) 行政統制와 構造의 能率性的의 감소

공공영역에서의 연합형성(coalition)을 억제하기 위한 적절한 통제메카니즘의 중요성은 신행정학자들에 의해서도 제기된 바 있다. 법적 금지나 제약 그리고 공개적 경쟁적인 정책(정치)과정과 같은 메카니즘은 외적으로 부과될 수 있다. 그러나 이들 제약들이 사적이익추구와 관련된 행태가 용인될 수 있는 제도적 문화적 환경을 유지시키는 한 체제의 후생수준의 감소문제는 계속 제기될 것이다.

어떤 학자들은 경제활동에 대한 행정통제로 인해 관료의 재량권이 증가하고 개입이 증대함에 따라 오히려 부패가 발생한다고 주장하면서 「관료로부터 자유로운 기업(가)」을 위해서 경제로부터 행정이 손을 뗄 것을 주장한다. 그러나 이러한 주장은 통제가 없이도 완전하게 작용하는 체제의 경우이나 한정된 주장이다.⁵⁸⁾ 오히려 앞에서의 체제부패 모델에서 본 바와 같이, 체제는 매우 불완전한 “정치적 시장(political market)”으로서, 정치조직에 대한 각 사회집단의 힘은 상이하며, 연합의 가능성도 다양하다. 이러한 상태에서 통제메카니즘은 공공의 영역에서 의사결정장치나 규칙의 형태로서 적절한 제약을 가해야 한다.

이러한 규칙이나 규제가 부패한 거래(corrupt transaction)에 참여한 연합의 이익회수에 영향을 미침에 따라, 어느 정도 제도화된 정치적 도구들은 공식적인 행정적—정치적—법적 구조를 동원하여 그와 같은 통제의 효율성을 감소시키려고 시도한다. 여기서 동원되는 방법들은 직접적인 뇌물공여나 보호막의 구입(Protection-buying)에서부터 정보이용의 비용증가까지 다양하다.

이와 같은 공식적인 통제구조의 효율성약화의 시도가 성공하게 되면 체제내에는 부패가 확산하게 된다. 그리고 부패는 더욱 더 심화되며, 체제내에는 이를 옹호하는 분위기까지 만들어 진다. 이러한 확산이 특히 「Top-Down」의 방향을 띤 경우에는 감당하기가 더욱 어려워지며, 악순환을 되풀이하게 되는 것이다.⁵⁹⁾

이러한 부패의 확산에 대한 후생상의 결과는 “halo-effect”가 만들어 진다는 것이다. 즉 부패의 새로운 분위기에 적합하도록 동기, 유인, 규범 등이 바뀌게

〈표 2〉 體制腐敗의 가정적인 배분적·후생적 결과

체제부패의 가능성과 관련된 속성	결과	
	공공정책에 있어서 배분상의 비능률성	체제에 대한 후생의 감소
공공정책에 대한 과도한 정치적 영향	기획—정치상의 왜곡과 관련된 비능률성 : 적응적 정책, 비합리적 의사결정 등	a) 정책산출의 비효과성 b) 정치발전 과정상의 불안정성
행정통제와 구조의 능률성의 감소	부패의 가능성(잠재성)을 영속화시키기 위한 시도에서 비롯되는 비능률성	a) 체제에서의 부패의 확대 = halo-effect, 관료계의 유인, 규범, 동기의 변화 b) 체제내에서 부패의 악순환의 영속화

58) J.S. Nye, “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis,” *APSR*, (June, 1967).

59) 일반적으로는 부패의 방향을 「Bottom-up」의 형태만 띠는 것으로 인식되지만, 체제 부패의 경우에는 오히려 「Top-down」의 경향이 더욱 크다고 하겠다.

된다. 이렇게 됨에 따라 체제부패는 완전히 자리를 잡게 된다. 체제가 부패의 가능성에 매우 취약할 때, 그리고 일단 부패가 체제화·제도화되면 본래 부패를 통제하려면 각종 정책이나 수단은 오히려 기존의 체제부패를 더욱 공고히 하는 역할을 할 수도 있다는 것이다.

이상에서의 체제부패가 미치는 배분적·후생적 결과를 요약하여 제시하면 다음 표와 같다.

V. 結 論

본고에서는 주로 腐敗란 個人的 倫理的 水準에서만 논의하는데는 많은 한계가 있으며, 腐敗의 本質을 왜곡할 수도 있음을 지적하였다. 때문에 다양한 연구방법이나 접근법이 존재하지만 오늘날의 대개의 腐敗를 설명하는데는 體制的 接近方法이 보다 유용할 수 있다고 주장하였다. 특히 이러한 體制論的 立場에서 나타나게 되는 體制腐敗가 미치는 영향은 매우 심각하며 政府가 행하는 公共政策을 왜곡시키고 사회의 후생수준을 감소시킨다고 주장하였다. 특히 최근들어 와서 정부의 공공정책이 더욱 복잡해지고 그 영향력이 심각함에 따라 체제부패가 미치는 부작용은 매우 심각할 수 밖에 없는 것이다. 그러한 점에서 본고에서 제시한 體制腐敗나 이것과 公共政策과의 關係에 대한 논의는 비록 가설적인 성격을 지니고 있지만 상당히 의의가 있을 것으로 판단된다.

다만 본 연구를 보다 구체적으로 설명할 수 있는 사례(case)가 체계적으로 분석되지 못하였고, 體制腐敗下에서의 公共政策의 관리전략을 제시하지 못하였다는 점에서, 그리고 어떻게 體制腐敗를 다룰 수 있을 것인가에 대한 보다 구체적인 논의가 없다는 점에서 한계가 있다. 이에 관련된 연구는 다음을 기대하기로 한다.