

官僚腐敗의 類型**

金 海 東*

.....〈目 次〉.....	
I. 序 論	2. 機關主體의 腐敗
II. 腐敗를 보는 몇 가지 視角	3. 官僚腐敗와 權力腐敗
1. 個人的 特性論	IV. 腐敗手段에 의한 分類
2. 社會文化論	1. 情實型腐敗
3. 制度 및 管理論	2. 威脅型腐敗
4. 體制論(system)	3. 詐欺型腐敗
III. 腐敗主體에 의한 分類	4. 去來型腐敗
1. 政權主體의 腐敗	V. 結 論

〈要 約〉

어느 학문이나 마찬가지이지만 특정현상에 대하여 개념을 정의한다는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 관료부패와 같은 경우는 더욱 심하다고 생각한다. 문제의 성격 자체가 민감하기도 하지만 보편화된 개념정의를 하기에는 너무도 다양한 면이 있기 때문이다.

때문에 본 연구에서는 관료부패에 대하여 세밀하게 정의하는 것은 되도록 피하고 보다 큰 맥락, 예를 들어서 정치부패와의 관계, 관계부패의 유형, 원인 등의 시각에서 문제에 접근하고자 한다.

특히 이러한 문제는 단순히 도덕적 문제로 간주하여 비판하는 수준에서 머물기에는 너무 심각한 결과를 초래한다고 할 수 있다. 따라서 이러한 각종 관료부패가 과연 어떠한 영향을 미치는지에 대해서도 부분적이나 언급하였다.

특히 이러한 관료부패문제가 정책문제화되기 위해서는 좀더 세분화되어 연구가 진행되어야 할 필요가 있기 때문에, 우선 본 연구에서는 관료부패의 유형에 대한 연구에 한정하고, 이것이 미치는 영향에 대해서는 다음에 기대하도록 하겠다.

I. 序 論

국민의 지적수준이 어느 일정수준에 올라 있고, 언론이 정치적 탄압과 재벌의 '권력'에서부터 벗어나 있다면, 독재정치체제를 유지하는것 보다 이것을 비평

* 서울大學校 行政大學院 教授

** 이 연구는 1989년 문교부 학술진흥재단의 연구비 지원으로 수행되었다.

하고 논박하는 것이 훨씬 용이하다.

이것은 독재정치체제가 갖는 여러가지 약점 때문이기도 하지만, 대부분의 독재정권의 정통성(legitimacy)이 미흡한데서 오는 많은 문제점 때문이다. 또한 독재정권을 무너뜨리는 것보다는 무너진 독재정치를 정리하고 민주정치를 실시하는 것이 더욱 어렵다. 즉 독재정권과 투쟁하는 능력과 그러한 정권을 관리하는 능력은 전연 별개의 것이기 때문이다.

대부분의 독재정권이 당면하는 문제의 하나가 국민들의 냉소적 성향이다. 이러한 냉소주의는 정부의 관리능력의 미흡이라든가 관료주의 등에서 오는 경우가 많으나, 不正・腐敗에서 보다 많이 발생한다. 부정부패사건을 의혹(scandal)이라거나 말로 나타내는 경우가 많은데, 특히 규모가 큰 부정부패는 대부분 안개 속에 가려져 있어서 그 사실을 밝혀내기가 어렵다는 사실 때문이다.¹⁾

독재정권은 그것이 좌의정권이든 우익정권이든 간에 부정부패의 정도가 심한 것이 흔히 있었는데, 공산독재정권의 경우는 그 독재자의 정권을 유지하기 위하여 그의 추종자들의 절대복종을 필요로 하고, 그러기 위해서는 이들에게 좋은 생활을 보장하여 줄 필요가 있다는 사실에서 오는 것 같다. 우익독재정권은 이러한 사실 이외에 선거라는 것을 치루는 비용도 조달하여야 하기 때문이다. 그러한 가닭에 공산독재정권들에게는 政治腐敗(자유주의정부에서 말하는)가 없다고도 말할 수 있는데, 이것은 정치기관이 불필요하기 때문이다. 그 대신 여기에는 이론의 자유가 없고 비판의 자유가 없으며, 오로지 정당의 지시나 방침에 순종하게 하는 많은 제도가 마련되어 있고, 이것을 감시하는 비밀경찰들이 있다. 또한 이러한 모든 정치장치들은 정부의 예산에 의하여 운영되기 때문에 별도의 정치자금이 불필요하며, 따라서 법적・정치적 부패는 없는 것이다. 그 대신 정부의 무능과 관론들의 부정은 그 규모가 커서 많은 국민들의 냉소주의가 넘쳐흐른다.²⁾

이에 더하여 우익독재정권들은 정치권력남용이라는 不正이 있고, 그밖에 전술한 바와 같이 정책을 매수한다든가 선거를 치루기 위한 자금이 필요하기 때문에 부패의 근원은 다르나 역시 부정부패가 있고, 따라서 냉소주의가 만연될 수 밖에 없다.

여기서는 부패현상에 대한 몇 가지 접근방법을 살펴보고, 부패현상을 그 행위

1) 金海東, “官僚腐敗에 관한 研究(I)” 서울대학교 행정대학원, 행정논총, Vol. x, No. 1, (1972), pp. 193-195.

2) Urban, M.E., “Bureaucratic Ideology in the U.S. and the Soviet Union,” Administration & Society, Vol. 14, No. 2, 1982.

의 ··등체와 방법에 따라 유형화를 시도하여 보기로 한다.³⁾

Ⅱ. 腐敗를 보는 몇가지 視角

1. 個人的 特性

부·폐를 인간의 본성(human nature)의 소산이라고 보는 견해이다. 범죄학자들 중에 이러한 견해를 지니는 사람들이 많다. 즉 개인의 성격이라든가 독특한 습성◦ 부폐행태와 밀접한 관계가 있다고 보는 입장이다. 또한 흔히 부폐를 당사자으 비도덕성이나 비윤리성에 기인하는 것이라고 보는 사람들이 보다 더 많으며, 이러한 비도덕적 행위를 증오하고 처벌하여야 된다는 주장들이 가장 많을 것으로 판단된다. 그리하여 부정부폐사건이 터지면 담당관료들의 도덕성을 비난하고, 그의 처벌을 강력하게 요구한다. 이것은 정부에서도 대체로 다른 입장과 함께 이러한 입장을 취하는 경우가 많았다. 이러한 사람들은 관리들의 계급이 높을수록 도덕수준이 높을 것을 기대하는 경향이 크다. 그리하여 「윗물이 맑아야 아랫물이 맑다」는 격언을 즐겨쓴다.

이러한 견해는 많은 흥미있는 문제를 야기시킨다. 성악설이나 성선설이 그 하나이다. 또한 이기주의적 성격이나 태도에 관한 논쟁과, 모집시험에서 이것을 어떻게 측정하고 식별하느냐 하는 문제 또는 공무원교육에 이것을 여하히 반영하며, 윤리수준을 높이거나 부폐행위를 해서는 안된다는 경각심을 불러 일으키는가 등이다. 심지어는 우리나라 공무원의 근무평정에 이것을 도입하고 있고, 또한 청백리사상을 도입하여 이것을 표창하기도 한다. 지금까지의 이와 같은 정부의 노력이 얼마나 실효를 거두었는지, 또한 단순히 예산과 자원의 낭비만으로 끝났는지는 아무도 알 수 없다. 또한 특정한 공직, 특히 기관의 장이 고니공직자일 경우, 과거의 부폐의 경험이나 소문 등이 그의 임명에 영향을 주나, 그러한 경력이 있었던 사람이 전연 그러한 기록이 없는 사람보다는 부정부폐의 가능성이 크다는 사실을 아무도 입증할 수 없으며, 오히려 그러한 경험이 있었던 사람이 더욱 조심할 수도 있다고 할 수 있다.

그러나 부폐현상이나 행위가 특정상황하에서 또는 어떠한 사람과의 관계에서 다른 사람과 달리 왜 그렇게 반응하였는가를 설명할 때에는 개인적 성격이나 습성이 상당한 도움이 될 것으로 보며, 이러한 성격론을 완전히 무시할 수는

3) Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America*. California: Brooks, 1982, 이 책이 좋은 참고가 될 것이다.

없다고 본다.

이러한 개인적 성격이나 습성론은 다음과 같은 몇 가지 약점이 있다.

하나는 부패행위가 특정한 형의 인간의 고유한 행위가 아니라는 점이다. 고학력자나 저학력자, 또는 무학자 모두 또 농촌출신이나 도시출신 또는 모든 인종을 막론하고 부패현상을 발견할 수 있다. 통계적 분석들이 어느 정도의 차이를 시사한 경우가 없는 것은 아니지만, 그것이 문제해결에는 별로 도움이 되지 않는 구.⁴⁾

또 하나는 범죄학자, 변호사, 검사들이 이러한 개인적 성격이나 습성론에 많이 의존하고 있으나, 이러한 개인적·미시적 접근이 부패와 관련된 정책형성이나 부패현상의 사회적·정치적 이해에는 크게 도움이 되지 못한다. 예를 들면, 특정한 자리에 있는 관료들에게 어떠한 성격의 사람이 자리를 잡고 있더라도 끊임없는 유혹과 압력이 가해지고 있다는 것은 사실이다. 예를 들어 건축물의 준공 검사를 하는 사람들이나 위생검사를 하는 사람, 각종 자금배경과 관련된 업무를 담당하는 공무원들에게 전술한 압력이 보통사람들에게는 저항하기가 힘들다. 그래서 한때 「좋은 자리」를 기피하는 현상까지 있었다. 이러한 경우에 부패행위를 특정한 성격의 소유자만이 야기시킨다는 설명은 매우 약하다. 더욱 기 같은 특정한 공직자가 부패되어 있었다는 사실은 대부분 사후에 알게 되고, 따라서 부패현상의 야기를 예측한다는 것은 개인적 성격이나 습관 등에 의해서는 불가능하다.

결국 이러한 개인적 특성에 의하여 부패를 설명하려는 것은 우리의 제도나 법률 및 운영이 대체로 완전하다는 것을 전제로 하는 것 같은 인상을 준다. 이러한 의미에서 개인적 특성이론은 도덕주의자(moralist)들이 부패를 증오하고 비난하는데 도움이 될 뿐이다. 그러나 이러한 비난과 증오는 부패를 이해하고 통제하는데에는 지금까지의 경험에 비추어 보아서도 별로 도움이 되지 못하였다. 그러나 여기서 한가지 주의할 점은 이러한 도덕론자들의 비난과 증오가 부패된 정부를 예로 드는 데는 많은 공연을 하여 왔고 또한 할 것이라는 것은 사실이다.

2. 社會文化論

부패가 사회문화적 소산이라고 주장하는 사람들도 있다. 특정한 지배관습이

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

나 경험적 습성 같은 것이 부패를 조장한다고 보는 것이다.⁵⁾

예를 들면 말해지아 출신의 학자들은 후진국 부패의 근원을 「선물증정」에 있다고 자신의 논문 “Sociology of Corruption”에서 주장하고 있다.

나실 우리 조상들이 왕에게 바치는 진상품이나 공물은 부패라는 표현을 하지는 않으나, 대부분 상대방에게 호의를 받아내는 영향으로서의 기능을 인정할 수 있다. 이러한 선물을 주고 받는 것은 오늘날에도 예의라든가 인사라는 형태로 남아서 상대방의 호의를 얻는다든가, 어떠한 관계를 유지하는 기능을 수행하고 있다. 이것이 오늘날에는 연말연시 등 전통적 명절이나 관혼상제시의 「봉투의 형태」로 남아 있다. 시골 농부가 자녀의 교육을 맡고 있는 선생님에게 계란꾸러미를 선물하고, 그의 고마움을 표시한다. 이것을 사람들은 미풍양속이라 한다. 그러나 이러한 미풍양속은 도시의 학부형이 반강제적으로 갖다 바치는 봉투와는 그 차이가 심하다고 하여 많은 비난을 한다. 이러한 관행은 도시의 청소원에게도 남아 있다. 청소비는 지방관청에서 매월 공식적으로 징수하고 있다 그러나 도시가정에서는 이들에게 월말에 정해진 청소비와는 별도로 일정액을 또 지불한다. 만일 이러한 일정액을 내지 않으면, 집앞에 쓰레기가 쌓이기 시작한다. 아마 부패에 대한 도덕론자들도 이러한 정도의 부패를 그렇게 비난하지는 않을 것이다. 부패가 정부가 다하지 못하는 기능을 보충해 준다는 주장은 여기에 포함되는 것 같다.⁶⁾

우리에게도 「선물관행」이 있어서 빈손으로는 남의 집을 방문할 수 없다든가, 특히 무엇을 청탁하려 갈때에는 그 청탁과 신분에 상응하는 선물꾸러미를 들고 간다든가, 절아는 절친한 사람의 부탁이나 그가 곤란을 당하고 있을 때에는 평등이나 규정 등의 원칙에 우선하여 그를 도와 주어야 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 요인이라는 하나, 이것이 부패현상이라는 입장에서는 후술하는 情實型腐敗를 용이하게 하는 중요한 요인으로 작용한다.

5) Brasz, H.A. "Sociology of Corruption" in A.J. Heidenheimer (ed.), Political Corruption, New Jersey: Transaction Books, 1973 pp.41-46.

6) J.S. Nye, "Corruption and Political Development" in Heidenheimer, Ibid., pp. 564-578.

3. 制度 및 管理論

부패를 설명하는 또 하나의 입장으로서 제도적·관리적 결함을 드는 사람이 많다. 말하자면 사회의 법과 제도상의 결함이나 또는 이러한 것들에 대한 관리 기관들과 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 혼실정을 무시하고 있어서 비현실적인 경우에는 각종 부정부패현상들이 야기된다는 것을 후진국에서 관찰할 수 있다.⁷⁾

이러한 제도 및 관리론은 부정부패 현상이 단순히 피상적인 개인적 성격·행태상의 면모에서가 아니라, 보다 더 넓은 정책적 안목을 제시하여 준다. 또한 부정부패에 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.

○ 기서 주목할 것은 소위 악법과 부정부패와의 관계이다. 악법이나 잘못된 정체 또는 규칙 등은 이것을 대상자들이 지키기가 어려울 뿐만 아니라, 전혀 예기치 못하거나 원하지 않았던 부작용이 발생하기 쉽다. 범법과 탈법, 그리고 대상자들의 저항, 그리고 무엇보다도 그 내용에 따라서는 부정과 부패의 구실, 원인 및 온상이 된다는 사실이다. 또한 이러한 사례가 많다는 것은 정부에 대한 불신과 전술한 바와 같은 냉소주의적 분위기를 조성한다.

이러한 사실들은 제도 및 관리론의 장점이라고 말할 수 있다. 그러나 이러한 접근은 그러한 제도와 정부기관들 또는 그 운영실태를 분석 할 때, 그러한 제도나 기부기관들과 다른 것들과의 관계·관련성을 보다 더 종합적으로 고려하는 태도가 요구된다.

1. 體制論(System)

체제론은 부패의 원인을 정부와 일반 국민(public)과의 상호작용의 소산으로 보는 것이다. 또한 부패의 체제론적 설명은 개인이나 제도의 결함·실패가 아닌, 부패현상을 종합적이고 분석적 시각에서 하나의 영향(impact or influence)

7) G. Myrdal, "Corruption: Its cause and effects." in Myrdal, Asian Drama, N.Y.: Pantheon Books, 1971.

으로 보는 것이다.⁸⁾ 이렇게 함으로써 부패현상을 여러가지 다른 정치적 영향들과 비교하여 연구할 수 있다는 것이다.⁹⁾

여기서 체제란 하나의 정규적이고 일관성 있는 행동(Action)의 유형이며, 제도와 상별을 통하여 공공정책의 형성과 집행에 영향을 주는 바의 것이다. 또한 공공정책이란 규제, 지출, 과세, 상별, 추방 등과, 그러한 것을 하지 않겠다는 모든 정부의 결정을 포함한다.

이러한 정부와 정부기관들이 하는 활동은 그 규모나 중요성에 있어서 많은 사람들에게 지대한 영향을 미칠 뿐만 아니라, 정부와 정부기관들, 모든 계층과 지역사람들로부터 영향을 받으면서 공공정책이 형성·집행된다. 이러한 모든 과정에서 이해당사자들은 자신에게 유리하도록 정책이 형성되기를 원하고 노력할 뿐만 아니라, 자기에게 불리하지 않게 그러한 정책이나 제도가 집행되기를 바라고 노력한다. 이와 같은 노력의 형성과 과정을 체제라고 말할 수 있으며, 이러한 노력이 민주주의적일 때 우리는 이것을 민주체제라 하며, 민주주의 사회에서는 이러한 노력과정에서 그러한 욕구를 충족시키는 방법을 정한 구성이 있으며 모든 사람이 이에 순응하도록 요구한다. 국민은 정부에게 정부는 국민에게 서로 요구하는 것이다. 이러한 요구는 대부분의 경우 사회적·법적으로 제도화되어 있다. 그런데 사람들이 자기의 욕구를 이와 같이 사회적, 법적으로 용인하는 방법에 의하여 충족되고, 그리고 그 품이 넓으면 사람들은 살기 좋은 사회나 말을 한다. 그런데 자기의 능력과 노력에 의하여 충족되지 못하고 그리고 그 욕구를 스스로 통제하기가 어렵거나 정부의 통제를 거역·회피할 방법이 있다면, 보통사람들 중에는 그러한 방법을 선택할 사람도 많을 것이며, 부정부패는 이러한 사회나 정부의 통제에 위반하는 방식의 하나이다. 이러한 방식중에는 애원, 매수, 압력, 협박, 사기 같은 방법도 포함된다. 문제는 사람의 욕구는 한없이 확장될 수 있으며, 정부가 또는 정부를 통하여 얻을 수 있는 것도 득 한히 크다. 여기서 Lasswell의 말대로 「누가, 무엇을, 언제, 어떻게 얻는가」가 문제이다.¹⁰⁾ 정당한 방법에 의하여 아무리 노력을 하여도 그의 욕구가 충족되지 않는다면 사람들은 전술한 바와 같이 이것을 체념하거나 그렇지 않으면 다른 방법을 선택할 것이다. 이러한 정상적 방법이 아닌 다른 방법중에 부패가 포함되어 있다.

8) J. Scott, Comparative Political Corruption, N.J.: Prentice-Hall, 1972, p. 3.

9) M. Johnston, Political Corruption and Public Policy in America, California: Brooks, 1982, p. 15.

10) H. Lasswell, Politics: who gets what, when, How? N.Y.: McGraw-Hill, 1936.

그러나 이러한 부패에 대한 체제론적 설명은 주로 정부의 정책과정상에서 야기되는 부패의 설명에는 적합하지만, 이러한 정책과정과 무관한 부패, 예를 들어 후술하는 위험형부패를 설명하는 데는 적합하지 않다. 정치자금을 획득하기 위하여 세무조사를 한다고 위협하거나 기타의 방법에 의하여 갈취한다든가 정부기관이나 권력자의 압력에 의하여 수산시장의 운영권을 갈취한 사건, 또는 1991년에 드러난 양산군 공무원들의 공유지 부정불하사건 같은 것은 체제론으로는 적절히 설명되지 않는다.¹¹⁾

또한 이러한 체제론적 설명은 「결국 그렇게 될 수 밖에 없었다」라는 결론으로 끝날 위험성이 많으며, 이것은 부패에 대한 도덕론자들에게는 심히 못마땅한 바의 것이라고 할 수 있다. 그러나 어떠한 경우에 있어서건 부패연구의 궁극적인 목적은 사회정의의 실현과 사회적 능률의 제고에 있다는 것을 부패에 대해 과학적·학문적 분석에 종사하는 사람들도 잊어서는 않될 것이다.

Ⅲ. 腐敗主體에 의한 分類

1. 政權主體(政治)의 腐敗¹²⁾

이것은 부패행위의 주체가 정권인 경우이다. 대부분의 경우 독재자와 그의 추종자들에 의하여 이루어 진다. 또한 이러한 정권단위의 부패는 대부분 무력이나 혁명 또는 쿠데타 등과 같은 부당한 방법으로 정권을 쟁취한 집단에 의하며, 따라서 정권자체의 정통성이나 통치자체가 열악한 정권에 의하여 자행되는 경우가 대부분이다. 즉 국민들의 지지나 협력이 크게 결핍되어서 통치에 곤란을 치고 있는 상황이라는 것이다. 이러한 정권주체의 부패는 대체로 다음과 같은 시가지 유형의 부폐가 일반적이다.

1) 政治資金調達과 관련된 腐敗

세계의 많은 학자들이 관료부폐를 정치부폐(Political Corruption)의 범주에 포함시켜서 논한다. 이들 학자들의 관심의 초점은 선진국의 경우는 주로 선거자금의 조달과 그 사용에 있다. 그러나 후진국 정치자금의 조달과 사용은 사실상 더욱 중요하다. 후진국가에서의 정치활동에 소요되는 비용은 대부분 법에서 허용하는 비용을 크게 상회한다. 더욱이 선거같은 정치활동이 과열되면 될수록

11) Sri Tharan, "Systems Corruption and The New Economic Policy," PJPA, Vol. 23, No. 1, 1979.

12) S.B. Werner, "New Directions in the Study of Administrative Corruption" PAR, Vol. 43, No. 2, 1983, p.149.

여기에 소요되는 비용은 커진다. 또한 정통성(legitimacy)이 약할수록 정치선전 비용이나 상징조작을 위한 비용, 대규모집회나 지지회들을 위한 활동, 그리고 반대세력 탄압이나 무마·매수 등과 같은 비용은 더욱 커질 수 밖에 없다. 물론 그나마 따라서는 선정을 베풀어서 허약한 정당성을 보완하고자 하는 경우도 많으며, 이러한 경우는 바람직한 것이라고 할 수 있다. 그러나 남미의 여러국가나 아시아국가에서 보는 바와 같이 정통성이 허약한 정부는 국민의 신뢰도가 낮고 국민의 신뢰가 없는 나라에서 선정을 베풀어서 성공한 예는 드물다. 이것은 현대 행정의 대부분이 국민들의 자발적인 참여와 협조에 의거하여서만 성공적으로 달성될 수 있는 일들이 너무나 많기 때문이다.

독재국가에게는 원칙적으로 정치가 없기 때문에 정치자금조달을 통한 부패는 문제시되지 않는다. 여기에는 정치선전, 상징조작, 그리고 반대파의 제거만 있을 뿐이고 이러한 활동비용은 정규 정부예산에 포함되어 있기 때문이다. 그러나 대부분의 독재정권의 지배자들은 현재와 사후의 안전을 위하여 축재와 각종 기념비를 제작하며, 사치생활을 누린다. 이란의 팔레비왕, 페루의 폐론, 필리핀의 마르크스, 루마니아의 차우세스크 이외의 기타 지배계급들의 생활은 호화의 극치를 이루고 있었다. 대부분의 이들 독재자들은 중세의 봉건왕조에 있어서와 같이 그들의 살림과 정부예산이 통합되어 버린것 같은 인상을 준다. 그러한 까닭에 이들의 생활은 대부분 신비와 극비의 베일에 가려져 있을 수 밖에 없다. 절대독재는 절대 부패한다는 말이 설득이 난다. 이들은 또한 법의 지배를 두지 않았기 때문에 그 나라의 규율에 의하여서는 부패하였다는 라벨(label)을 두기 어렵기 때문에 대부분이다.¹³⁾

이러한 정권주체의 부패는 서구의 독재국가에서는 정치자금의 조달방법과 과정에서 부패행위가 조성되며, 이것이 전술한 바와 같이 서구학자들에게 가장 중요한 관심사이다. 이러한 정치자금은 주로 이권의 매매와 관련된 것이다. 그러나 독재정권하에서는 기업이나 기업의 활동을 보호하기 위한 비용일 수 있다.

2) 選舉腐敗

사실상 최초로 영국에서 1854년 반부패법(The Corrupt practice Act)이 제정 되게 된 이유중에는, 경제행위에 있어서의 자유로운 경쟁을 방해하는 커미션제를 탐탁하는 것이 그 하나였다. 즉 상업자본의 자유롭고 공정한 경제활동 또는 경쟁적 경쟁을 보장하는 데 초점이 맞추어져 있었으나, 그후 의회제의 발달과

13) C.A. Schwartz, "Corruption and Political Development" Comparative Politics, Vol. 6, 1979.

더불어 19C 후반에는 선거에 있어 서의 공정성을 확보하는 요인으로 확대되어서, 공정한 선거를 방해하는 현상을 부패개념의 주요 내용으로 보면서 오늘에 이르고 있다.¹⁴⁾

이처럼 선거부패는 전술한 바와 같이 정치부패의 풀격을 이루고 있다. 우리나라에서는 이승만 정권때의 3·15 부정선거가 그 대표적인 예이다. 반대후보자에 대한 선거활동의 방해, 폐리, 가명의 투표인명부작성, 사전투표, 허위선전과 익성 유언비어 유포, 물품이나 금전살포, 술이나 음식대접, 무료관광여행제공 등 그 수법은 매우 다양하다. 그러나 선거관리사무의 질서가 잡혀감에 따라 투표·까지를 조작하는 정도의 부정은 대체로 없어졌으나 돈봉투를 살포하고 음식을 대접하거나 선물을 배포하는 것과 같은 부정은 아직도 많이 남아있고, 테러나 입후보자 매수행위 같은 예는 아직도 남아있다. 사람들은 이러한 현상을 「타락 선거」라고 한다. 문제는 아직도 그러한 입후보자가 당선되고, 또한 그 당선을 인정하는데 있다. 영국에서는 입후보자 뿐만 아니라 선거사무장 또는 선거대리인이 형을 받으면 당선무효가 될 뿐만 아니라 피선거권마저 박탈당하게 되어 있다.¹⁵⁾

3) 逆對勢力의 억압과 관련된 腐敗

이것은 일반적으로 독재정권들이 하는 일반적인 정치적 탄압행위를 총칭한다. 중요한 점은 이러한 정치적 탄압행위들이 정부의 공식적 기능의 일부로서 자행된다는 점이다. 대부분의 공산독재국가가 그러하였다. 1945년 이전의 히틀러나 이태리의 뜻솔리니 정권이 그러하였다. 라틴 아메리카의 여러 독재국가들 그리고 동남아의 독재정권들이 그러하였다. 따라서 이러한 정권은 혁명이나 쿠데타 또는 무중봉기에 의해서 전복되는 것이며, 공정한 선거에 의한 정권교체는 좀처럼 대하기가 힘들다. 사실상 정권의 안정은 부패에 대한 통제가 경제발전보다도 우선한다고 주장할 수 있다.

2. 機關主體의 腐敗

부패·腐위는 일반적으로 개인이 그 주체가 되나, 가끔 행정기관이 주체가 되는 경우가 있다. 이 경우의 부패는 대체로 각종 행정관리기준이 비현실적이거나 보수수준이 현실에 지나치게 미달하는 상태에서 야기되는 경우가 많다. 가끔씩 그 기관으로부터 어떠한 혜택을 본, 또는 보기로 기대하는 기업이 그 기

14) 金每東, 官僚腐敗論, 서울대학교 행정대학교, 1989, pp.8-9.

15) 영국의 Representation of the People Act, 1949.

관. ① 업무추진비용, 예를 들면 담당국장에게 업무비용으로 돈을 준다든가 공무원·률의 회식비의 제공, 출입기자들에 대한 지출, 망년회비, 송년회비 등의 명목으로 돈 봉투를 주고 받는다. 또한 이러한 돈은 가끔 실무자들이 받아서 위계·급에 상납하고, 또는 상납된 돈을 적절히 분배하기도 하고, 미리 자기의 것을 제하고 나머지만을 상납하는 경우도 있다. 이러한 경우는 대부분 소위 「좋은 자리」에 있는 실무자들인 경우가 많다. 그러나 반대로 한사람이 일괄하여 받아서 하위 직원들에게 배분하는 경우도 있다. 또한 이러한 돈을 과비(課費)나 국비(局費)에 포함시켜서 회식비 등의 비용으로 사용하나, 때로는 이렇게 거두어들인 돈을 실제로 업무비용으로 사용하는 경우도 많다. 그렇기 때문에 이러한 비용은 기관내에서는 다 알고 있으나 대외적으로는 비밀로 하고 있는 것 이 상례이다.¹⁶⁾

이러한 종류의 부정은 소속기관의 직원들에게는 공공연한 비밀로 되어 있고, 따뜻하게 그들에게는 심각한 죄의식이 발견되지 않는다. 사실상 이러한 종류의 부패는 부정행위로 분류하는 것 자체가 애매하다고 생각하는 사람이 많다. 근자에는 이러한 것이 상당히 감소되기는 하였으나 아직도 뿐만 아니라 이러한 돈을 마련하지 못하는 기관의 장이나 상급자들은 무능한 사람으로 낙인이 찍히기까지 하였다. 이때는 이것이 너무도 보편화되어서 일반국민들도 그러한 현상을 증오하기보다는 오히려 어쩔 수 없는 당연한 것으로 생각하는 사람들이 훨씬 많았었다.

3. 權力腐敗와 官僚腐敗

모든 부패는 관료들과 관련이 있는 것이 상례이다. 따라서 모든 부패는 관료들의 부패행위라고 할 수 있다.

여기서 특별히 권력부패라고 하는 것은 일반사람들이나 매스컴에 의하여 정치인이나 고위관료들이 포함된 부패를 권력부패라고 하고, 그렇지 않은 것을 일반적으로 행정부폐(行政腐敗) 또는 관료부폐라고 부르고, 하위직 공무원들의 것은 수준의 부폐는 「송사리 부폐」(petty corruption)라고 한다는 사실만 지적

16) V.O. Key, "Technique of Political Graft," in A.J. Heidenheimer, op. cit., pp. 46-53.

하다. 그러나 전술한 정치부패는 그 정치자금의 조달이나 사용과정에서 많다. 경우 그것들이 관료나 정치인들의 개인주머니에 들어간다는 것을 유의하여 한다.¹⁷⁾

IV. 腐敗手段에 의한 分類¹⁸⁾

1. 情實型腐敗

후진사회에서 상대적으로 많은 부패유형이다. 이것은 주로 친한 사람들 사이에서 발생한다. 한쪽 또는 양당사자가 공직자인 경우가 여기에 해당한다. 즉 친한 사람들에게는 다른 일반 대상자에 우선하여 그에게 유리한 결정이나 조치를 취하는 것을 말한다. 예를 들면 다른 사람들 보다 빨리 일을 처리하여 준다든가, 처벌을 경감하여 준다든가, 유리한 정보를 제공하여 준다든가, 인사상의 유리한 결정을 한다든가 하는 등의 사례가 그것이다.

이 정실형부패는 그 규모가 커지면 쉽게 거래형부폐로 발전한다. 이러한 경우에는 온정형과 거래형의 식별이 어려운 경우가 많다. 일반적으로 그러한 부폐의 시작단계에서는 온정형이며, 종결단계에서는 거래형으로 끝난다. 그리고 이러한 거래가 반전되면 다시 온정관계로 발전하여, 부폐는 더욱 심화된다.

즉 많은 사례를 보면 처음에 아는 사람을 직접 찾아가 공직자를 잘 아는 사람을 통하여 접근한다. 이때 많은 경우에는 중개인도 일정한 봉을 차지하거나 한쪽에 가담한다. 말하자면 일종의 동업자가 되는 것이다. 이때 공직자를 잘 아는 사람은 중개인을 포함하여 대부분 공직의 천척이거나 학교의 동창생이거나 선후생관계, 동향출신 또는 군의 동기생이거나 과거에 같은 직장에 근무한 경험이 있는 사람들, 또는 어떠한 계기로 친숙하였던 사람들이다. 이들의 부탁은 많은 경우에 공직자들이 무시하거나 등한시하기가 어렵다. 적어도 그렇게 할 때에 심리적 고통이 수반된다.

특히 의리를 중요시하는 사회에서는 아는 사람이나 아는 사람을 통하여 오는 부탁·는 거절하기란 용이한 일이 아니다. “의리없는 사람”이라는 딱지가 붙는다는 것은 참을 수 없는 일이기 때문이다. 특히 우리나라 사람들은 상호의존적인 성향이 짙은 국민성을 지니고 있다. 서양사람들에 비하여 멀 득립적이다. 그렇기 때문에 쉽게 소집단을 형성한다는 사실만 보아도 알 수 있다. 수많은 공식·

17) 金海東, 전개논문.

18) 이에 대해서 졸고를 참조.

金海東, “官僚腐敗 그 요인과 양상”, 現代社會, 창간호, 1981.

비공식조직들이 형성되어 있고, 이러한 조직의 대부분은 회원들간의 친목을 도모한다는 것이 중요한 조직의 목표로 제시되고 있다. 이러한 친목이란 구체적으로는 “부탁을 하면 타인에 우선하여 들어준다거나 도와준다”는 뜻이 제일 강하게 내포되어 있다.

기와 같이 한국사람들의 대인관계는 상부상조한다는 소집단주의적인 것으로서 궁극적으로는 가족성원간의 관계와 같이 발전되는 것을 그 이상으로 한다. 말하자면 네것과 내것간의 관계가 불분명한 관계를 말한다. 이러한 관계는 서양사람들의 그것과 양상이 기본적으로 상이하다. 즉 개인주의적인 성향, 따라서 독립성을 강조하는 서양사람들의 우의나 친목은 일반적으로 당사자간에 일정한 관계가 있으며, 이러한 관계는 가족성원간에도 존재한다. 그것은 어떠한 선책이나 결정은 개인이 하고 그 결과도 개인이 책임을 진다는 사실이다. 예를 들면 근자의 한국학생들이 대학이나 학과의 선정, 그리고 많은 경우에 있어 배우자의 선택, 직업이나 진로의 선택에 있어서도 부모의 영향력은 대단히 크다. 말하자면 부모가 결정하거나 적어도 부모의 동의를 요하게 되어 있다. 결과적으로 그러한 경우에 대한 책임은 공유하게 되어 있는 것이 일반적인 경향이다. 이러한 사실 때문에 아는 사람들의 부탁을 공직자들이 거절한다는 것은 전술한 바와 같이 그 관계가 가까울수록 어렵다는 것은 당연하다.¹⁹⁾

이러한 정실형부패는 다음과 같은 사실때문에 중요시된다.

첫째, 정실형부패는 다른 형의 부패, 예를 들면 거래형부패의 기초가 된다는 사실이다. 전술한 바와 같이 정실형부패는 대부분 그 규모가 그리 크지 않은 것 이 일반적이며, 금전의 수수가 수반되지 않고 단순한 호의라든가 각별한 친절의 표현과 이에 대한 감사의 뜻의 표시로 끝나는 경우가 많다. 이러한 수준의 행위를 부패라고 말하기는 어려우며, 오히려 미덕이라든가 친절한 공직자로 분류되는 경우가 많다. 그러나 이러한 각별한 호의나 배려에 대한 감사의 표시에 물품이나 금전이 수반되면, 일반적으로 이러한 행위를 부폐행위로 분류한다. 그러나 이러한 경우에 있어서 그 다음과 같은 경우들을 식별할 필요가 있다.

- (1) 공직자가 특정인에게만 다른 타인에 우선하여 특별한 조치를 취하고 아무 런 금전을 수수하지 않는 경우.
- (2) 이러한 특별한 조치에 대한 감사의 뜻으로 물품·금전을 수수한 경우.
- (3) 그러한 특별한 조치 이전에 물품·금전 등을 수수한 경우.

19) V.A. Bautista, “The Nature, Causes, and Extent of Corruption” PJPA, Vol. 26, No. 3-4, 1982.

(4) 그러한 특별한 조치후에 금품 등의 수수를 기대하는 경우.

(5) 앞으로 그러한 조치를 취하여야 할 경우가 있을 것으로 예상하면서, 평소에 관련공직자와 친교를 도모하는 경우 등이다.

◆ 기서 ①의 경우는 일반적으로 그러한 특별한 조치로 인한 이익의 정도가 작다. 공직자의 입장에서 아는 사람에 대하여 그의 도리를 다한 것으로 생각하고, 상대방은 아는 사람의 덕을 보았다고 생각한다. 따라서 양쪽 공히 큰 죄의식을 느끼지 않는다.

그러나 ②의 경우는 ①의 경우보다 부패의 정도가 높다고 할 수 있으나, 많은 경우에 그러한 금품의 정도가 작으며, 따라서 당사자들의 죄의식은 그리 높지는 않다. 그러나 이것의 반복은 ③의 경우로 발전한다.

③의 경우는 ①, ②의 경우보다 발생하는 이익이 크며, 이 경우에 의식적으로 그리고 계획적으로 부정행위가 이루어지는 경우가 많다. 이 경우에는 단순한 공정성의 원칙을 위반할 뿐만 아니라, 공무의 집행과정이나 상황의 판단에서의 잘못 그리고 여러가지 부정행위도 수반한다. 흔히 말하는 부탁이나 청탁에 해당하는 경우가 많다.

이에 비하면 ⑤의 경우는 적어도 법적으로는 부정부패현상이라고 말하기가 어렵다. 또한 이것은 일반적인 사회현상에 해당한다. 그러나 이것은 일생활과 구별되어야 한다. 왜냐하면 이와 같은 사고는 쉽게 ③, ④의 경우로 발전할 소지·를 지니고 있기 때문이다. 자녀의 결혼식이나 기타 가족행사에 많은 사람들이 운집하는데, 이것은 당사자의 권한이나 지위가 높을수록 모이는 사람들의 수가 많다. 또한 주의할 것은 이와 같은 사람들 중에는 불리한 조치를 피하기 위하여 모이는 사람들도 많다는 사실이다. 따라서 이러한 경우는 위압형부패와도 관련된다.

2 威脅型腐敗

이것을 갈취형 또는 공갈형부패라고도 할 수 있다. 이러한 부패는 전술한 정설형부패와 달리 사업자에게不利한 조치나 결정을 防止하기 위한 과정에서 야기되는 부패이다. 즉, 不利한 조치나 결정을 예방하거나 그러한 조치나 결정을 구실로 금품 등을 직접 또는 간접적으로 강요하는 不正行爲를 말한다. 따라서 이러한 부패현상은 대부분 처음부터 不法行爲인 것이다. 전술한 ⑤의 경우가 대체로 불리한 조치나 결정을 예방하기 위한 평소의 活動인 경우가 많다. 따라서 이러한 경우 그러한 부정행위의 아니셔티브는 일반적으로 規制對象인 경우

가 많다. 그러나 전형적인 위협형부패현상은 공직자나 그의 앞제비가 시작 한다 규모가 큰 것은 정치자금의 현금, 특정인이나 政治에서 하는 公益이라는 간판을 단 사업에의 出資에서부터 담당 공직자의 해외여행의 경비보조(전술한 第5의 경우와의 구별이 不分明한 경우가 많음), 식당에서의 無錢취식 등에 이르기 까지 다양하다. 특히 전술한 第5의 경우와의 구별은 금품을 제공하는側이 자기의 뜻에 反하느냐 여부에 달려 있다고 할 수 있다. 89년도의 국회 5공비리청문회 때에 모제별이 좋은게 좋아서 또는 시끄러운게 싫어서, 또는 조용하게 살고 싶어서 현금을 하였다는 취지의 증언을 하였는데 이 말은 현금을 하지 않으면 그 기업이나 個人에게 뭔가 不利한 조치를 취할수도 있기 때문에 이를 피하기 위하여 돈을 냈다는 뜻이 된다.²⁰⁾

이러한 위협형부패의 정도는 일반적으로 민주화의 정도가 낮은 권위주의적 사회에서 보다 더 많이 엿보인다. 公共業務 뿐만 아니라 私企業分野 각종 업무 처리절차나 표준들의 객관화의 정도가 낮아서 관련 공무원들의 자유재량의 폭이 너무 큰데서 오는 경우가 많다. 또한 각종 공공업무의 처리기준이나 절차가 지나치게 현실에 맞지 않는 경우도 많으며 이것도 이와 같은 위협형부패현상의 원인으로 작용한다. 기업체에 대한 稅務調査나 檢查 등이 그 전형적인 예의 하나다. 물론 이러한 세무조사나 검사 등은 일반적으로는 정부정책이나 방침에 순응시키는 수단, 즉 정책수단으로 이용되는 경우가 많으며 그 자체로서 부패 수단이라고 하기는 어려우나 이것이 정책수단으로서의 기능을 발휘하기 위하여는 그 대상기업이나 인물들이 대부분 세무조사나 검사를 하면은 脱稅나 검사기준 등에 저촉된다는 사실이 일반화되어 있는 상태가 전제되어야 한다.

이러한 부패는 크게 두가지 유형이 있다. 하나는 직접적인 요구이며 또 하나는 간접적인 또는 일반적 위협이다. 전자는 例를 들면 조사기관이나 감독기관에 대한 영접비용, 해외 출장경비보조 등을 비롯하여 취직이나 전보를 포함하는 각종 기업내부의 인사청탁이나 구매에 이르는 기업행위 등에 대한 것이다. 물론 여기에는 여러가지 명목의 현금까지 포함된다. 흔히 말하는 정경유착현상의 일부이다.

또하나는 직접적인 요구가 아니라 단순히 위험자체의 존재만을 과시하는 것이다. 따라서 직접 또는 간접의 區別이 모호하다. 이것은 언제 어떤한 식으로 그들이나 그들의 企業에 위해가 닥쳐올지도 모른다는 사실을 극히 간접적인 방

20) G.E. Caiden, "Public Maladministration and Bureaucratic Corruption," *Public Administration*, Vol. 3, No. 1, 1981.

법으로 表出하는 것이다. 그리하여 기업이나 기업인은 이것을 사전에 방지하기 위하여, 다시 말하면 기업을 보호하기 위하여 그러한 권력기관이나 권력자에게 가능한 호의를 표시한다. 이러한 호의를 표현하는 방법은 관련당사자들에게 인사장을 배포한다든가 달력을 돌린다든가 하는 일반적인 기업의 초보적인 섭외 활동에서부터 시작하여 회사에 초대한다든가 글프모임 등에 초대한다. 그리하여 그다 더 친숙하여 지면 그 정도에 따라서 관훈상제에 참석한다든가하여 전술한 온정형부패의 토대를 구축한다. 이러한 종류의 기업의 섭외활동에 실패하면은, 다시 말하여 잘못보이면 그 기업은 언제 어떠한 위협에 당면할지 모르며 경우에 따라서는 중요한 업무상의 정보나 이권에서 배제될지도 모른다.

여기서 주목하여야 할 사실은 우선 기업이나 기업인의 입장에서는 우선 기업을 그 호육성하여야 한다는 사실과, 둘째는 정부가 가장 큰 기업이윤의 쓰一스라는 사실이다. 더욱기 후진국가들은 정부가 주체가 되어서 막대한 그리고 다양한 종류의 사업을 전개한다. 이러한 사실 때문에 정부의 지원도 다양하고 정부의 규제나 통제도 많다. 따라서 기업은 규모가 클수록 정부로부터의 지원과 통제도 자연히 클수 밖에 없다. 그렇기 때문에 기업은 관련정부기관과 좋은 의미에서 이전 나쁜 의미에서 전 간에 밀접한 관계를 맺을 수 밖에 없다. 어떤 의미에서 정부는 가장 큰 고객이기도 하기 때문이다. 1990년도 초에 홍콩의 어떤 언론에서 한국에서 기업을 할려면 우선 부패부터 배워야 한다는 취지의 보도를 한 바 있는데 이것은 바로 이러한 상황의一部를 말한 것으로 생각한다.

1. 사기형부패

사기형부패는 공직자가 그의 地位를 이용한 사기와 횡령을 混合한 不正에 해당한다. 공공재산횡령, 회계부정, 공문서위조, 기밀정보제공, 공금유용, 혜위 공문기발행, 혜위보고서 등이 그 전형적인例들이다. 즉 그가 공직자라는 사실 때문이 가능한 不正들이다. 대부분은 철저한 감사활동에 의하여 적발될 수 있는 종류의 부정이다. 가령 區廳 주택관련 직원이 주택입주권을 혜위로 발행하여 住民들에게 판매하여 거액을 챙긴 事件같은 것이 그 例이다. 그러나 보다 혼한 것은 자기가 직접 또는 동료직원이나 상급자 또는 권력자에 부탁하여 공공재산의 불하, 전축허가, 지목변경, 영업허가, 적발된 사건의 무마 등을 가능하게 해준다고 하여 금품을 갈취하는 행위이다. 주의할 것은 이때 상급자, 권력자가 직접 부당한 지시나 압력을 가하여 정상적으로는 불가능한 것을 가능하게 하여 자기 또는 특정한 사람에게 利益을 보게하는 것은 第2型, 즉 위협형

부정 행위에 해당한다는 사실이다.

특히 우리나라에서 성행하는 이러한 사기형부패 행위 중 권력기관이나 청와대 등 상급기관을 빙자하는 부정 행위이다. 이것은 일반적으로 이러한 기관이나 권력자들은 어지간한 부정 행위는 실제로 可能하다고 믿는 사람들이 많다는 사실 때문이다. 이러한 부패는 특히 하급자나 하위고직자들은 상급자나 상급기관의 의뢰를 존중하는 우리나라의 뿌리 깊은 권위주의적 관료문화에서 많은 영향을 받고 있는 것으로 사료된다. 그리하여 사기꾼들은 이러한 관계를 잘 이용한다. 즉 권력자나 상급자의 친인척이라든가 잘 아는 동창생이라든가 동기생이라는 사실 등을 직접·간접으로 表現하여 부탁을 해준다는 명목으로 금전을 갈취한다. 이러한 상황下에서 공직자들의 이러한 사기 행각은 더욱 잘 통한다는 것은 말할 필요도 없다.²¹⁾

c) 러한 사기형부패는 많은 개발사업이 성행되기는 하나 이러한 사업들이 자금, 기술, 특히 행정적 난항 때문에 순조롭지 못하고 또한 고급 결정자가 많은 경로에 더욱 성행되는 것으로 생각된다.

4. 去來型腐敗²²⁾

가) 장전형적 부패이다. 어떠한 행정적 조치나 둑인의 대가를 받는 행위이다. 代價는 일반적으로 금전이나 그 이외에 어떠한 物品이라든가 또는 이에 상응하는 것들이다. 이러한 뇌물의 대상은 인간의 욕구를 충족시키는 모든 것이 포함된다. 이러한 거래형 부정은 온정형부패와 달리 상대방을 가리지 않는다. 즉, 온정형부패가 직접 또는 간접적으로 아는 사람을 그 대상으로 하고 또한 일반적으로는 사람들이 공직자에게 요청하는 경우가 대부분이나 去來型腐敗는 그러한 나안과 관련된 모든 사람들이 대상이 된다.

例를 들면 마약사범으로부터 일정금액을 定期的으로 받는다든가 매춘조직으로 부터 돈을 받는다든가, 적발된 부정식품제조업자나 공해배출업소들, 그리고 심지어는 소매치기나 조직깡패들과도 그것들을 둑인하는 조건으로 흥정한다. 막다른 골목에까지 쫓기던 도망자가 청문밖을 향하여 「有錢無罪 無錢有罪」라고 외쳤던 것은 이러한 거래형부패의 존재를 류탄하는 소리였다고 말할 수 있다. 이러한 거래형부패는 모든 분야의 부패에 존재한다. 즉, 작게는 교통법규위반 운

21) Bautista, op. cit.

22) J.G. Peters and S. Welch, "Politics, Corruption, and Political Culture," APQ, Vol. 6, 1978.

전시들과의 흥정에서부터 대류모의 건설공사의 수주에 이르는 利權의 흥정에 이르기 까지 그 류모가 다양하다. 대체로 超大規模의 이권의 흥정은 정치자금과 관련된 것으로 짐작된다. 물론 이러한 정치자금은 선거관리위원회를 거치지 않는 경우가 大部分이다.

정실형부패나 위협형부패가 대체로 보다 더 후진국형이라고 한다면 거래형부패는 보다 더 선진사회형이라고 할 수 있을 것 같다. 말하자면 정리나 의리에 의한 호소라든가 공갈이나 협박에 의한 영향력이 광범하게 주효하지 못하는 사회에서 이루어지는 금전거래이다. 말하자면 부폐행위를 정당화하려고 하는 성향이 무약한 사회에서 外向的으로 상인과 손님이 물건을 사고 팔듯이 신사적으로 거래가 이루어 진다. 거래방법이 공히 거래행위에 대한 感傷的 價值의 부여라든가 도덕적 정당화 또는 그에 대한 변명 등에 대하여 크게 신경쓰지 않고 담당하게 거래한다는 것이다. 그러한 까닭에 당사자들의 죄의식도 크게 엿보이지 않는다. 마치 암시장에서 물건을 매매하는 정도이다. 따라서 증오나 정의감 같은 것도 별로 관찰되지 않는다. 다만 서비스(不正行爲)의 가격을 흥정할 뿐이다. 또한 서비스의 상대방은 원칙적으로 그 대가의 크기에 따라서 선택한다. 다만 이때 위험부담(책임)이 고려될 뿐이다.

以上을 다음과 같은 도표로 요약할 수 있을 것 같다. 물론 이것은 부폐현상의 한側面의 分類에 불과하다. 앞으로 이틀의 각 칸의 상황을 보다 더 정밀하게 분석하는 연구가 계속되기를 기대한다.

부폐 주체별 手法類型

주체	주법	情 實 型	威 脅 型	去 來 型	사기형
政	權		◎ ¹⁾	◎ ³⁾	○
機	關	○	○	○	
權	力 者 ²⁾	○	◎	○	
一 般	官 僚	◎	○	○	○

범례 ◎ 부폐의 규모 및 범도가 큼

○ ◎보다는 양자 공히 작음

註: 1) 이러한 위협형을 갈취형

2) 권력자는 고위관료 및 정치인이 관련된 부폐

3) 정치적 흥정이나 거래, 소위 경경유착 같은 것.

V. 結 論

부폐의 연구목적은 두 가지로 요약할 수 있다. 그 하나는 부폐를 통하여 인

진의 행태와 그 복잡한 구조의 다른側面을 이해하는 것이고, 또다른 하나는 부패현상 자체의 통제이다. 환연하면, 인간 구조의 기능의 저하를 방지하여民主秩序를 정착하는 것을 그 궁극의 목표로 하는 것이다.

그러기 위하여는 우선 부패현상 자체를 이해하는 것이 우선이고, 이러한 이해를 돋기 위한 시도의 하나가 부패의 分析틀이다.

전술한 분류는 이러한 분석틀을 구성하는 기초가 될 수 있을 것으로 확신한다. 이러한 부패의 유형은 그 主體나 手法 이외에도 많은 기준에 依하여 다양하게 분류할 수 있다. 특히 부패행위 자체의 구조화의 정도에 따라서도 분류할 수 있다. 이러한 분류도 부패의 이해에 많은 도움을 준다. 그러나 일반적으로 부패가 야기되는 분야를 중심으로 분류하는 경우가 많다. 사실상 이러한 분류도 부패통제작업에 보다 더 실질적으로 도움이 된다. 여하간에 이 연구가 보다 많은 부패의 분석적 연구를 촉진시킬수 있기를 바란다.