

官僚腐敗에 관한 研究(1)

金 海 東
(教 授)

序 論

官吏들의 不正行爲를 統制하고자 하는 政府의 努力은 아마 이 地球上에 政府라는 組織이 생긴 直後부터 었을 것으로 짐작된다. 그러나 그러한 政府의 努力이 一時에 뚜렷한 效果를 거두었 었다는 例는 別로 없는것 같다. 이러한 努力은 우리나라 政府에서도 크게 이루어 졌 으나 아직까지는 別로 明白한 效果를 거두지 못하고 있는것 같다. 監查機構의 設置나 改革 以外에 우리나라 政府의 努力을 크게 다음과 같은 세가지로 나눌수 있다.

하나는 勸의 強化이며 주로 「地位高下를 莫論하고 엄벌에 處한다」는 것을 골자로 하는 警告에서 始作하였다. 둘째는 精神改造運動으로서 例를 들면 國民運動의 展開, 料亭出入과 外食의 禁止, 호화로운 住宅이나 經費가 많이 드는 골프 같은 것에對한 非難 등이었다. 그리고 셋째는 red tape의 是正을 中心으로하는 政府의 空口業務의 改善, 事務簡素化 같은 것이었다. 그밖에 「庶政刷新」과 같은 努力은 첫번째의 勸번수와 셋째번의 red tape의 是正을 併行하 는 것으로 文字 그대로 조용하게 이루어지고 있는것 같다. 勿論 이 以外에는 政治資金陽性化 라든가 高級公務員의 財産등록제 같은 것도 試圖하고 있으며 最近에는 大統領室에 司正機構를 設置하고 各 國營企業體에 감사기구의 格을 높여서 強化하는 등 不正의 統制에 非常한 努力을 傾主하고 있으며 이는 우리 나라에서 前例가 없었던 決意의 表明이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 모든 努力은 腐敗現象의 本質 特히 우리나라의 獨特한 腐敗現象自體에 對한 綿密한 研究와 分析이 없이 單純한 不正腐敗에 對한 울분과 증오감과 그리고 斷呼히 處罰하겠다는 決意의 表明으로서 그칠것 같은 印象을 준다. 卽 이와같은 警告와 조치는 5.16 革命以後 여러번 있었으나 決局 의환은행 事件, 前 釜山市長事件 같은 것은 없어지지 않았으 며 그러한 警告와 조치 直後の 잠복기가 지나면 다시 심심치 않게 그러한 事件이 各種 메스 콤을 누비는 것이었다.

大體로 우리나라에서는 이러한 不正의 原因을 公務員들의 지나친 私利私欲, 非愛國의 態度, 非良心 등에 求하고 그 解決策을 愛國心과 良心 그리고 앞에서 말한 不正을 容納하지 못하는 態度나 이에 對한 적개심에서 求하려고 한다. 卽 愛憎의 感情에 依하려고 하는 科學 以前의 方法이거니와 이러한 前近代의인 態度는 비단 不正腐敗에 限한 것이 아니라 社會

的 政治的 問題에 있어서는 비록 그것이 外科醫의 手術에 依하여서만 解決될 수 있는 種類의 問題의 解決에 있어서도 우리들의 祖上들이 그러한 問題에 臨할때와 같은 態度로서 臨하는 것 같다. 卽 私利私欲, 非愛國이 原因이고 이것을 憎惡로 對하여서 엄벌로 다스린다는 極히 單純한 生覺에 머물고 있다.

勿論 이러한 不正은 憎惡하여야 하며 그러한 엄벌과 愛國心에 호소하는 것이 全然 效果가 없다는 것은 아니다. 그러나 어떠한 部分이 어떻게 病들어 가고 있는지 그 原因은 어떠한 것인지. 果然 그것이 單純히 私利私欲에만 있는 것인지 그 以外에 어떠한 要因이 作用하는지 그리고 그러한 私利私欲의 內容은 具體的으로 어떠한 것인지, 不正에 對한 울분으로 마구 칼을 흔들다가 善良한 다른 사람을 다치지나 않을지 또는 너무 毒한 약을 써서 逆效果를 이르게 다른 方向으로 組織이 더욱 크게 病들어가는 것이 아닌지 等 研究하여야 할 無數한 問題들이 남아있다.

勿論 官僚腐敗의 現象은 根本的으로는 '間과 制度和 社會의 거의 모든 問題에 關聯되어 있으며 따라서 그 範圍는 거의 社會科學의 全領域에 걸친 것이다.

本研究는 特히 普通의 欲求를 지닌 人間으로서의 公務員이 腐敗行爲라는 逸脫行爲(deviant behavior)를 取하고 그것이 다시 行政文化를 侵害하고 汚染하여 들어가는 過程을 圖式化하고자 試圖한 것이다.

特히 行政文化의 構造와 그리고 社會文化와의 關係下에서 하나의 公務員이 腐敗하여가는 過程을 규명하고자 努力하였다. 勿論 이것만이 公務員의 腐敗의 原因 全部라고 主張하고자 하는 것은 決코 아니며 그 밖에 無數한 要因들이 腐敗의 原因으로서 作用할 수도 있다. 例를 들면 經濟的 貧困 公共意識의 薄弱, 倫理規範의 타락, 政治的 經濟的 不安定, 그리고 작은 範圍로서는 leadership 上의 결함, 個人的 性品, 安定感의 결여 등이 그것이다.

그리하여 本研究에서는 于先 腐敗의 概念과 그 研究方法上的 몇가지 問題點을 提示하고 公務員이 들어오는 우리나라의 行政文化의 독특한 構造의 分析을 試圖하고 그리고 普通의 人間으로서의 公務員의 欲求와 그것을 追求하는 諸方法을 考察하여 보았다. 그리하여 結論에 이르기 前에 다시 mass comm. 이나 其他 不正에 關하여 論議되고 있고 또한 가장 그 빈도가 많으리라 思慮되는 分野와 그 內容等を 概觀하고 이것을 土臺로 하여 結論으로서 腐敗의 過程의 圖式化를 試圖하였으며 아울러 政府에서 試圖하는 腐敗의 統制에 關한 努力과 이러한 統制를 위한 研究方向에 關하여 論及하였다.

우리나라에 있어서의 이 分野에 關한 研究는 이 問題에 關한 社會的 關心보다는 적으며 大體로 完全한 科學的 實證的 研究라기보다는 몇몇 研究를 除外하고는 大體로 이에 대한 憎惡와 嚴罰에 依한 統制의 主張이라고 하는 것이 좋을 것 같다.

이것은 外國의 경우에 있어서는 一部 犯罪學者들을 除外하고는 單純한 當爲의 主張에서

進一步하여 많은 研究分野를 提示하고 이에 對한 理論的 규명을 試圖하고 있으나 아직 組織的 實證的 研究는 많지 않은것 같다. 예를 들면 Washington 大學의 Arnold J. Heidenheimer 가 收錄한 腐敗에 關한 58個의 論文은 大概가 前述한 바와같이 實證的 研究와 確認이 期待되는 理論化의 試圖 또는 假說의 性質의 것이다.¹⁾

따라서 Heidenheimer 自身이 序頭에서 指摘한 바와 같이 이러한 研究는 「보다 더 깊은 研究의 基礎가 될 結果와 假說」로서 意義가 있는 것이다.

本研究 自體도 그 以上の 領域을 벗어나지 못하고 있음을 自認하지 않을 수 없다. 이것은 于先이 方面에 關한 實證的 研究가 거의 없을뿐만 아니라 本文에서 指摘한 바와같은 여러 가지 方法上의 制約때문이기도 하다. 그리하여 筆者는 公務員行態와 關聯된 몇가지 研究의 經驗과 이에 關한 다른 學者들의 研究, 그리고 筆者自身的 各級 公務員들과의 接觸과 觀察, 그리고 行政行態를 비롯한 人間行態에 關한 諸文獻을 土臺로 하여 公務員의 腐敗行態에 關한 하나의 理想的 理論의 構成을 試圖한 것이다.²⁾

勿論 이것은 腐敗의 種類와 狀況에 따라서 本文에서 提示된 몇가지 方法에 依하여 確認되어야 할것이며 또한 그렇게 하도록 最善을 다 할것을 다짐한다.

또한 本研究는 行政的 腐敗에 그 焦點을 둔 것이며 政治的 腐敗에 關하여는 本研究에서 除外하였다. 勿論이 兩者는 嚴密하게 區別될 수 있는것은 아니라는 것은 事實이다.

本研究는 이러한 官僚腐敗의 現象의 內容과 原因 그리고 그 統制 手段을 講究하기 爲한 하나의 序論으로서 그리고 앞으로의 보다더 細分된 科學的 研究의 실마리로서 試圖된 것이다. 끝으로 本研究는 全然 政治的인 意圖가 없으며 순수한 學術的인 立場에서 이루어진 것임을 밝혀 둔다.

第一章 意義와 範圍

아주 簡單하게 公務員의 不正이라든가 腐敗라는 말을 많이 하고 있으나 事實은 이것이 그렇게 表現할 수 있도록 單純한 現象이 아니다. 그러나 그러한 現象이 公務員의 職務 또는 權限과 直接間接으로 關聯되어 있다는 것만은 事實이고 따라서 公務員의 不正現象이란 公務員의 公務執行과 直接 또는 間接으로 關聯된 것으로서 許容되지 않는 方法에 依하 欲求의 追求를 意味한다. 그리하여 公務員의 不正現象을 (狹義로 公務執行과 直接間接으로 關聯시켜 非正常的인 또는 規範外的인 方法에 依하여 私的인 利益을 追求하는 行動으로 規定할 수 있

(1) Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*, 1970, Holt, Rinehart and Winston, New York. p. 5-6

(2) W. Goode & D. Hatt, *Methods in Social Research*, McGraw-Hill, 1952, New York. p. 71
Julian L. Simon, *Basic Research Methods in Social Science*, Random House, 1969, New York p. 36

다. 勿論 여기서 말하는 '非正常的인 行爲 또는 方法'이란 最頻値를 말하는 것이 아니고 社會的 文化的으로 容認되어 있지 않는 方法을 뜻한다. 또한 여기서 私的인 利益이란 主로 金錢的인 利益을 말하는 것이나 그밖에도 個人的 地位의 向上, 強化, 획득 같은것도 包含되며 또한 個人 뿐만 아니라 特定한 集團이나 機關의 境遇도 包含한다. 그러나 많은 경우에 特定한 機關의 任務遂行을 爲하여 하는 非違는 大體로 보다더 寬容한 態度로서 받아 들여지는 傾向에 있는것 같다. 權限의 위력으로 어떠한 種類의 金錢을 거두어 들여서 그것을 그 機關의 運營을 爲하여 使用되었을 境遇 또는 職員들의 厚生을 爲하여 充當되었을 境遇에는 大體로 크게 규탄을 받지는 않으며 때에 따라서는 豫算이 不足한 우리나라의 行政의 事情을 아는 사람들의 同情을 사기도 하는것 같다. 不正과 腐敗는 大體로 같은 뜻으로 理解되고 使用되고 있기는 하나 腐敗라고 할때에는 그 뜻이 若干 相異한 것 같다. 이것은 公務員이나 그가 取하는 金錢의 利益을 追求하는 行爲보다는 오히려 그러한것을 追求하는 行爲에서 오는 行政 機能의 弱화 또는 마비에 焦點을 두고 하는 말로 理解된다.

勿論 行政機能을 弱화 또는 마비시키는 公務員의 行爲는 비단 이러한 不正行爲에 限한 것만은 아니다. 많은 公務員들이 取하는 도피현상 또는 無事安逸主義의 態度라든가 또는 反抗 現象같은 것도 共히 行政機能의 弱화나 破壞를 招來하는 것이다. 이러한 立場에서 보면 行政의 機能의 弱화나 마비를 招來하는 一切의 公務員의 行爲를 腐敗의 범주속에 包含시킬 수 없는 것도 아니다. 예를 들면 勤務時間中의 映畫에 對한 이야기를 하느라고 書類처리가 늦어 진다든가 過重한 私的인 電話로 公務에 關한 通信이 중단 내지 지연 된다는가 私的 感情이나 意見의 충돌 또는 性格의 差異로서 對立되어 있는 公務員들 間에 業務의 協調가 잘안되어 決定이 지연 된다는가 또는 意識的으로 相對方을 골탕을 먹이는 行爲 같은 것도 亦是 行政機能의 弱화나 마비를 招來 한다. 그러나 이러한 行爲들은 現實的으로 不正行爲로 取扱되지 않는다. 그러한 行爲는 規制하기가 어렵고 또한 公私의 區別이 困難하고 그리고 無視하여도 좋을 程度로 사소한 것들로서 慣行되어 왔기 때문이다. 여기서 本研究의 範圍를 確定하고 不正腐敗의 概念을 보다더 明白히 하기 爲하여 不正腐敗와 關聯되거나 類似한 概念들 間의 差異와 關係를 檢討하여 보기로 한다.

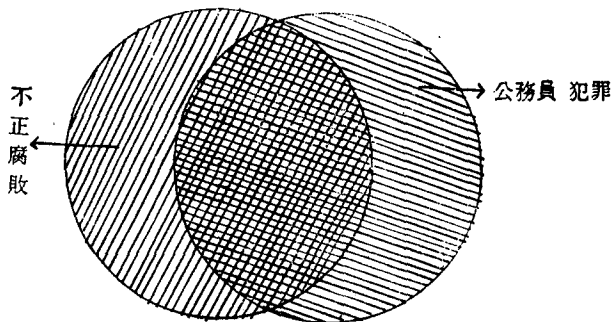
第一節 不正과 腐敗

不正(misconduct)이란 前述한 바와같이 行爲自體에 焦點을 둔 말로 理解된다. 主로 規範이나 法規에 위반되는 行爲를 말하는 境遇가 많은것 같다. 그리하여 그러한 行爲는 그 結果로서 私的인 利益을 期待하여 이루어지는 것이며 그러한 利益을 取하였는지 與否는 別箇의 問題이다. 그러나 여기서 한가지 注意할 것은 그러한 不正한 行爲가 私的인 利益을 爲하여 이루어지는 境遇와 그리고 相對的인 말하기는 하나 私的인 利益을 爲하여 하는 境遇는 크게 區別된다. 예를 들면 어떠한 機關의 利益을 爲한 法案을 通過시키기 爲하여 關係公務員이나

國會議員을 買收 또는 其他의 不正한 方法으로 영향을 주는 境遇라든가 豫算투쟁過程에서 보는 어떠한 種類의 約束이라든가 權限의 交換같은것 또는 下部 機關에 割當되는 各種補助金이나 其他의 援助의 獲得을 爲한 競爭過程에서 볼 수 있는 不正한 方法들은 그것이 私的인 利益이 아니라 點에서 毒인되는 경우가 많다. 그러나 그러한 行爲가 結果的으로 特定人의 私的인 利益과 關聯되어 있다면 이것은 本 研究에서 말하는 典型的인 不正에 해당한다. 왜냐하면 大部分의 不正이 公益의 美名아래 私利를 取하는 것이기 때문이다. 腐敗(corruption)란 前述한 바와같이 그러한 行爲가 行政에 미치는 惡影響을 보다더 強調하는 말로 理解된다. 勿論 行政機能의 弱화나 파괴를 招來하지 않는 公務員의 不正行爲 또는 어떤 行政機關의 不正行爲도 있을 수 없다고 斷定하기는 어렵다. 指揮官의 命命을 어기고 큰 戰功을 세운 事例가 많이 있다. 또한 어떠한 公共事業을 遂行하기 위하여 若干의 規程違反이 이루어지는 境遇도 많다. 이것은 大體로 目的만 正當하다면 手段方法의 違法性은 어느 程度 容認된다는 風土에서 오는 것이다. 그러나 그러한 行政行態가 行政秩序에 미치는 影響을 全然 無視할 수는 없는 것이기 때문에 亦是 大部分의 不正行爲는 行政에 나쁜 影響을 미친다고 보는 것이 妥當할 것으로 보아야 한다. 그러나 이것은 行政行爲의 手段的性이나 合法性이나 하는 問題이며 깊은 研究가 要望되는 分野이다. 이點에 關하여 한가지 附言하고 싶은것은 그러한 違法行爲의 結果가 가져오는 行政上의 利益과 그리고 그러한 違法行爲의 行政上의 손실을 比較한 結果를 行爲의 準則으로 한다는 生覺은 極히 危險한 思考라고 思慮된다. 이것은 보다더 깊은 根本的인 問題라고 生覺되며 우리나라의 行政實情에 對한 깊은 洞察과 견주어서 決定할 問題라고 思慮된다. 本 研究에서는 그러나 不正과 腐敗를 區別할 實利가 크지 않다고 보기 때문에 特別한 境遇를 除外하고는 같은 뜻으로 使用하기로 한다. 結局은 公務員의 不正한 行爲와 이에 關聯된 問題에 關한 研究이기 때문이다.

第二節 公務員의 不正과 犯罪

여기서 말하는 公務員의 不正과 公務員의 犯罪는 다음과 같이 區別된다. 卽 公務員犯罪는 一般的인 犯罪의 分類 카테고리의 하나이며 犯行을 할 사람의 身分에 依하 또는 職業에



依한 分類이 지이다. 따라서 여기에는 그의 公務의 執行이나 權限의 行使有無와는 關係없이

公務員이라는 身分이나 職業을 가진 사람이 犯한 犯罪를 말한다. 故로 贈收賄나 職務遺棄, 橫領, 公文書偽造, 背任 같은것 뿐만 아니라 竊盜, 強盜, 殺人, 유괴, 公갈 等 모든 犯罪까지 包含되며 週末에 曠職에서 이루어진 公務員의 暴行도 이에 屬한다.

그러나 自己에게 人事上에 영향을 줄 수 있는 高官의 付託으로 個人 住宅앞의 道路포장을 하도록 決定한 公務員의 行爲는 普通 그것을 立件處罰하기가 어렵고 또한 그것이 特히 그의 自由裁量에 屬하는 경우에는 그리고 그것이 國家發展을 爲한 그 機關의 建設事業의 一環으로써 이루어지는 경우에는 이것을 識別하기란 容易한 일이 아니다. 더욱이 그는 그 決定의 不正與否의 最終的인 公式的인 判斷을 하는 그 高官의 比호 아래 있는 것이다. 그의 그와 같은 決定은 處罰은 커녕 오히려 그의 個人的인 地位의 向上에 重要한 계기가 되는 것이다. 또는 平素에 自己에게 私的으로 必要한 여러가지 일을 熱心히 보아준 特定人을 다른 有能한 후보자를 意識的으로 무시하고 進級이나 其他 人事上의 惠澤을 준다든가 하는 따위의 行爲는 確實히 前述한 腐敗의 現象의 一種인 nepotism 에 屬하나 公務員 犯罪로서 處罰을 받는 경우는 別로 없다. 故로 여기서 말하는 不正이나 腐敗란 어디까지나 公務員의 職權과 直接 또는 間接으로 關聯된 私的利益的 追求를 爲한 行爲에 限하는 것으로 한다. 여기서 한가지 附言할 것은 無能이나 無識에서 또는 過失로 行政에 손실을 끼치고 結果的으로 私的인 利益을 招來한 行爲도 本研究에서 除外한다.

以上에서 檢討한 公務員의 不正行爲를 다음과 같이 整理할 수 있을것 같다.

- 1) 公務員의 公務執行 또는 그의 權限과 關聯된 行爲
- 2) 私的인 利益의 追求를 爲한 行爲
- 3) 意識的으로 意圖된 行爲

第三節 不正의 要件

㉠ 不正腐敗란 公務員의 公務執行 또는 그의 權限과 關聯된 行爲이다.

前述한 바와같이 公務員의 不正腐敗란 公務員의 犯法行爲를 총칭하는 것이 아니라 自己의 職務 또는 權限의 執行過程에서 由來하는 것이다. 따라서 公務員이 人間으로써 犯하는 모든 犯罪가 곧 여기서 말하는 不正腐敗를 말하는 것은 아니다. 그러나 公務員은 公務員으로써의 特別한 地位와 性格때문에 보다더 많은 面에서 行動의 自由가 制限되고 있다. 例를 들면 大部分의 國家의 公務員들은 政治活動을 할 수 없으며 個人的 營利事業을 할 수 없으며 심지어 우리나라 公務員들은 料亭出入을 할 수 없으며 晝食時間에 外出하여 買食하는것을 禁하기도 하였었다. 公務員은 公務員의 倫理綱領과 「公務員의 信條」를 지켜야 한다.

이러한 모든것은 보다더 높은 水準의 倫理的 道德的 生活을 하여야 된다는 것이며 따라서 公務員의 不正腐敗行爲가 社會的 규탄의 對象이 된다는 것은 말할 것도 없고 公務員의 一般的 犯罪가 보다 더 強한 社會的 規탄을 받는 것은 當然하다고 하겠다.

그러나 여기서指摘하고 싶은것은 이와같이 公務員이기 때문에 特別히 規程된 行爲의 遵則을 違反하였다는 것이 곧 여기서 말하는 不正腐敗가 되는것은 아니다. 勿論 이 中에서도 어떠한 行爲는 懲戒의 對象이 될뿐만 아니라 刑事的인 責任의 對象이되는 行爲도 있다. 그러나 不正腐敗는 어디까지나 그의 職務 또는 地位와 直接 또는 間接으로 關聯된 것이어야한다. 勿論 이때에는 그러한 公務員間的 職權의 교화도 包含된다. 例를 들면 保健衛生 業務를 담당하는 公務員이 人事上의 惠澤을 줄 것을 人事를 담당하는 公務員에게 付託하고 人事를 담당하는 公務員은 自己와 利害關係가 있는 特定人이 經營하는 料食業體를 寬大하게 보아 달라는 付託을 하는 境遇이다.

② 不正은 私的인 利益(private interests)의 追求를 爲한 行爲이다.

不正한 行爲는 結局 私의 利益의 追求를 招來하는 것이 普通이나 境遇에 따라서는 그러한 私的인 利益이 수반되지 않은 (말하자면 失敗한) 경우도 있으며 오히려 私적으로 손실을 가져오는 境遇도 있을 수 있다. 여기서 私的인 利益이란 반드시 그러한 行爲를 한 公務員만이 아니라 그가 意圖한 私的인 他人 또는 集團이나 地域인 경우도 있을 수 있다. 또한 그러한 利益의 內容은 金錢的인 것 이외에 進級이라든가 補職 轉職 地位의 維持와 같은 人事上의 利益인 境遇도 있고 또한 어떠한 處罰로 부터의 구제라든가 事實以上の 評價나 認定의 獲得 또는 極히 드문 일이지는 하나 명에 (例를들면 공적의 날조나 偽造로서 選舉運動에 임하는 國會議員)等 極히 多樣하나 적어도 理論的으로 人間의 價値의 全部라고 말할 수 있으며 最惡의 경우는 不正한 手法에 依한 政權自體의 構領이다. 여기서 한가지 指摘하고 넘어갈 것은 그러한 不正한 行爲에 依한 受益者에 關한 것으로서 하나는 受益者가 不正公務員 自身이거나 그의 가정 또는 그의 연고자인 경우이며 또 하나는 그러한 公務員이 屬하고 있는 또는 關係가 있는 公共機關이나 地域의 利益을 爲한 경우이다. 여기서 問題가 되는것은 特히 後者の 경우이다. 例를 들면 文教關係 公務員이 自己의 子女가 屬하여 있는 國民學校에는 特別히 우수한 教師를 配置한다든가 또는 不正하게 豫算의 配定을 하는 경우 같은 것으로서 이러한 것은 一般的인 私利를 爲한 不正行爲라고 말할 수 있다. 그러나 前述한 바와 같이 豫算의 增額이라든가 定員의 增加 또는 機構의 改革이나 擴大, 新規事業의 承認, 特定事業의 유지, 例를 들면 公共 土木事業이나 大規模工場의 유지, 새로운 機材의 導入, 道廳의 유지, 같은 것을 爲하여 다른項目的 公金を 어떠한 方法을 利用하여 使用하는 경우 또는 角度는 若干 다르나 權力の 남용으로 얻은 金錢을 그 機關의 運營費에 使用한 경우는 그것이 私益을 爲한 것이 아니라는 點에서 前述한 例와 같은 不正 腐敗라고 말하기가 어려울것 같다.

勿論 여기서 그러한 行爲에 對한 法的인 責任은 別個의 問題임으로 論外로 하기로 한다. 다만 이러한 경우에는 大體로 關係公務員의 私的인 利益이 直接 間接으로 수반되는 것이 普通이라는 點을 留意하여 둔다. 또한 이러한 行爲가 궁극적으로 國家에 利로운 行爲냐의 與

否는 全然 國家의 利益을 어떻게 規定하느냐에 달려 있으며 亦是 이것도 궁극적으로는 「正當한 目標과 不當한 方法」에 關한 問題로서 그나라의 行政實情을 깊이 洞察한 然後에 決定할 수 있는 問題임은 앞에서 指摘한 바와 같다.

또한가지는 亦是 이와 類似한 問題로서 그러한 不正行爲가 公式的으로 이루어지는 경우이다. 勿論 公式的으로 이루어지는 不正行爲라는 말 自體가 異常하게 들릴지도 모른다. 그러나 여기서 말하는 것은 처음부터 그 機關의 모든 公式決定 過程에서 그 行爲가 違法임을 알면서 이루어지는 不正行爲를 말한다. 例를 들면 職員들의 生計를 補助하기 爲하여 出張費를 支出하는 書類를 偽造한다든가 夜間勤務를 하는 公務員의 저녁 食事代를 마련하기 爲하여 역시 다른 項目의 돈을 支出하는 行爲라든가 職員家族의 관혼상제에 補助하는 돈을 支出하는 行爲, 아주 不足한 경찰서의 수사費를 調達하는 行爲 같은 것이 그것이다. 이러한 경우도 亦是 單純한 私益을 爲한 行爲가 아니라는 點에서 一般的으로 말한 不正腐敗와 區別된다. 이러한 行爲는 現在의 우리나라의 行政管理나 制度下에서는 不可避한 것이라고 할 수 밖에 없는 경우가 보다 더 많기 때문이다.

그러나 그러한 行爲가 出入 記者團의 夏期海水浴 費用이나 김장값 또는 機關에서 無視못할 上級機關이나 他 감독 機關의 幹部나 長의 海外出張 旅費의 補助金을 調達하는 것이라면 이것은 確實히 不正과 腐敗에 該當한다. 왜냐하면 그것은 不正과 腐敗를 음폐하거나 묵인하여 줄것을 要請하는 또는 그 代價로서 支拂하는 것이며 이때에는 大體로 機關長이나 幹部들의 私人的 利益을 爲하여 不正을 음폐할 意圖에서 오는 경우가 많기 때문이다.

③ 不正은 意識的인 行爲이다.

不正腐敗의 또한가지의 要件은 이것이 意識的으로 意圖된 (Intended) 行爲라는 點이다. 即 그의 行爲가 私益의 追求라는 事實을 意識하고 따라서 手段의 不當함을 意識하고 하는 行爲라는 것이다. 勿論 私益의 追求를 爲한 手段 自體는 모두 不當하다고 할 수 있다. 그러나 여기서 말하는 것은 公文書 위조라든가 허위보고 또는 기록 不公正한 選擇 또는 評定, 직무유기, 情報提供等과 같이 法的으로 不當함이 明文化된 手段임을 意識할 뿐만이 아니다. 私益을 追求하기 爲한 合理化, 誇張, 無理한 有權解釋, 特定企業體를 살리기 爲한 非合理的인 企業育成策의 作成과 承認, 特定人의 私有지가 大部分을 차지하고 있는 地域을 包含한 地域開發事業이나 都市計劃 또는 特定퍼스會社의 利益을 爲한 路線變更 같은것도 包含한다. 이러한 모든 境遇에 그러한 行爲나 事業 또는 手段을 通하여 私人的 利益의 取得이 意識的으로 意圖(attempt)되어 있어야 한다는 것이다. 따라서 無意識中에 이러한 行爲나 事業이 이루어졌고 結果的으로 特定人이 私益을 取하게 되었더라도 이것은 不正이라고 말할 수 없으며 그러한 結果로서 국고에 損失을 가져왔다 하더라도 이것은 하나의 過失에 不過한 것이다. 그러한 故로 過失이나 無知 또는 無能에 依한 私益은 意識的으로 意圖된 行爲가 아니

라는 점에서 不正腐敗의 카테고리에서 벗어난다. 그러나 그러한 無知, 無能, 과실등을 巧妙히 利用한 私의인 利益의 追求는 確實히 不正이다. 따라서 無知, 無能은 不正과 腐敗를 助長할 수도 있다.

이와같은 無知 無能 過失이 不正과 腐敗가 아니라는 것이 곧 行政力의 弱화나 마비를 招來하지 않는다는 뜻은 勿論 아니며 오히려 反對로 不正腐敗보다도 行政力을 弱化시키고 때로는 政權自體를 위태롭게 할 뿐만 아니라 國家 社會 全體를 危脅한다는 것도 여기서 想起시킨다.

第二章 腐敗現象 研究方法과 이에 수반되는 몇가지 問題點

第一節 調查對象 接近에의 困難性

官僚腐敗現象研究에 있어서 가장 어려운點의 하나는 于先 眞實에의 接近이 極히 限定되어 있다는 事實이다. 이것은 다른 一般犯罪의 研究의 境遇에 있어서도 當面하는 問題이기는 하나 特히 公務員의 不正腐敗의 研究의 경우는 더욱 그러하다. 그 理由의 하나는 다른 一般犯罪의 경우보다 더욱 노출이 되지 않는다는 點이다. 이것은 大體로 다음과 같은 事實에 기인한다.

첫째는 當事者가 知的이고 또한 職務處理過程에서의 行爲임으로 極히 專門의이고 當事者 이외에는 그것을 識別하기가 어렵다.

둘째는 特히 後述하는 準公式文化圈內의 腐敗行爲의 경우는 大體로 有力者의 庇護를 받고 있다.

셋째는 많은 腐敗行爲는 그 被害自體도 直接 노출되지 않는다.

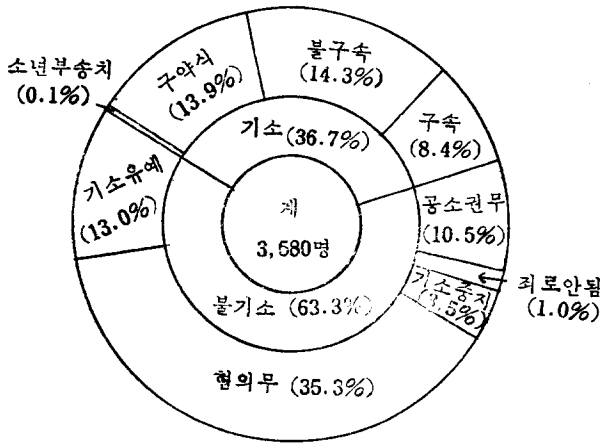
넷째는 所屬機關 및 機關長의 위신이나 其他 그 機關에 미치는 영향때문에 對內的으로 暗裡에 處理하여 버린다.

다섯째는 腐敗行爲는 주로 違法性 여부에 의하여 識別되는 것이나 그 腐敗行爲自體가 노출되더라도 이것의 違法性 여부를 識別하기가 極히 어렵다. 이것을 더욱 어렵게 하는것은 同僚意識, 即 同僚職員이나 이것을 수사하는 公務員도 準公式文化體系下의 規範에 따라 「있을 수 있는」 또는 「대수롭지 않은」 事實로 生覺하는 傾向이 있다. 경우에 따라서는 運이 나쁜 것으로 돌려 버릴 수도 있다. 例를들어 前述한 檢察廳統計에 依하면 1969 年度의 公務員犯罪 處分結果를 보면 다음그림과 같이 노출된 總 3,580 名中 63.3%가 不起所處分이 되고 또한 36.3%가 무혐의 라는 판단이 내려졌다.

또한 기초된 36.7%(1,298 명)의 재판 結果는 다음과 같다. (特히 이것은 第一審 刑事裁判 結果임)

도표 1.

公務員 犯罪處分結果表



총 인원	1,298 명
징역	432 명
벌금	775 명
선고유예	66 명
무죄	12 명
공소기각	6 명
기타	7 명

자료 : 대검찰청 犯罪白書 1970, pp. 280~281

이러한 것들이 所謂 公務員의 不正行爲의 暗數(crime unknown)를 造成하는 原因들이다.

이러한 暗數는 事實上 永山에 該當하고 露出된 不正行爲는 그야 말로 一角에 不過할지도 모른다. 이러한 公務員의 不正行爲의 暗數가 一般犯罪의 경우보다 더욱 크다는것은 능히 짐작할 수 있으며 그것이 어느 程度 더 심한가 하는것을 想像하기 爲한 다음과 같은 事例가 있다. 美國 시카고市の 四個의 百貨店에서 發見된 竊盜事件中 경찰에 報告된것은 그 事件數나 人員數 共히 8.7%에 不過하다고 V.W. Peterson 이 報告하고 있다⁽³⁾.

第二節 政府統計 利用上の 몇가지 問題點

앞章에 公務員犯罪에 關한 政府의 統計를 보았다. 事實上 이 分野에 關한 政府統計는 各部處에서는 亦是 이것과 大同小異한 內容의 것으로 作成하고 있는것 以外는 아무것도 없다. 여기서 問題가 되는것은 于先 이러한 모든 統計가 앞에서 提示한 여러가지 原因에서 오는

(3) Virgil W. Peterson, Donald R. Taft, *Criminology*, New York, Macmillan, 1955 p. 63

暗數以外的 다음과 같은 問題들이 內包되어 있어서 이것을 研究의 目的에 利用하는데에 크게 制約을 받는다.

첫째 징계통계와 監査統計는 露出된 公務員 不正의 一部分에 不過하며 特히 이러한 統計는 後述한 準公式文化圈內的 社會規範에는 大部分 符合되는 것이 많다. 特히 監査院의 監査處分結果는 그러한 것이 많으리라고 짐작된다. 例를들면 어떠한 豫算執行에 있어서 그 機關의 長의 公式決裁를 얻은後에 執行된것 또는 機關의 長의 指示에 依하여 執行된 豫算에 關하여도 會計公務員이 責任을 지게되는 경우가 許多한것 같다. 따라서 이러한 경우의 懲戒處分은 그 部處의 立場에서 볼때에는 너무나 形式的이고 現實을 無視한 處事라고 하여 抵抗하는 傾向이 엿보인다. 例를들면 前述한 國政監査資料에 依하면 監査院에서 1971年 9月 30日 現在에 44件의 事件에 對하여 62名의 公務員에 對한 懲戒處分을 要求하였으나 其中 19

도표 2. 懲戒된 者의 그後의 狀況

		復 職	辭 職	轉補職	其 他	未 詳	計	總人員數
罷 免		54%	17.5%	%	1.4%	27.1%	100%	74명
停 職		45.8	16.6	29.2	8.3		100	24
減 俸		54.8	3.2	42			100	92
謹 愼	愼	80		20			100	56
譴 責	責	78	0.9	18	2.3		100	208
總 人 員 數		308	24	96	8	18		454

자료 : 行政大學院 行政調查研究所 公務員制度, 1966, p. 371

件 23名에 對한 懲戒를 하지않고 있다. (도표 13) 그러한 까닭에 다음表에서 보는 바와 같이 懲戒委員會에서 判定된 公務員의 54%가 復職되고 있다.

둘째 正式으로 政府機關에 認知된 事件도 統計를 作成하는 여러 過程에서 漸次로 그 數가 減少되는것이 一般的인 傾向이다. 例를 들면 警察署에서 認知된 事件의 數와 檢察에 送致된 事件의 數가 다르며 또한 檢察에서 直接 認知되는 事件이 있으며 또한 檢察에 認知된 事件도 調查結果 아무런 혐의가 없어서 기록되지 않는 경우도 있다. 또한 檢察에서 起訴되더라도 前述한 바와 같이 無罪判決을 받는 경우도 얼마든지 있다. 特히 우리나라 檢察은 이러한 事件을 認知하는 經路가 警察뿐만이 아니라 極히 다양하다. 또한 各部處 또는 機關의 自體 監査에 있어서도 그 結果를 上部機關에 報告하는 數字와 上部機關에서 다시 이것을 懲戒委員會에 부친다든가 告發을 하는 數字가 亦是 다르다. 이와같이 그러한 數字는 그것을 作成하는 機關이나 사람에 따라서 그리고 그 慣例나 樣式 基準 等에 따라서 全然 判異한 數字가 나온다. 이것은 또한 各機關의 政策의 變更에 따라서도 영향을 받는다. 例를 들면 犯人체포의 數를 各 수사관에게 割當한다든가 또는 交通安全期間에 犯法者의 數가 增加하는 것과 같다.

셋째 이러한 數字가 信賴할 수 없는 또하나의 理由는 그러한 數字가 前述한 바와 같이 全體의 一部分이나, 이것이 各部處에 따라서 그리고 不正行爲의 種類에 따라서 또는 이것을 調查報告하는 機關에 따라서 그 實際의 數와의 比率이 一定하지가 않다는 事實이다.

넷째 特別 公式統計를 이러한 研究에의 利用을 어렵게하는 것은 그러한 數字들이 官吏들의 腐敗現象의 具體的인 事例라고 말할수 있으나 그것이 一般犯罪과 混合되어서 前述한 바와 같이 그 識別이 어렵다는 點이다. 그러한 統計數字는 單純한 一般犯罪들 그 職業이나 身分에 依하여 分類한 것에 不過하기 때문에 여기에서 우리의 研究目的에 符合되는 數字만을 分類할 수가 없게 되어있다. 또한 監查院의 報告도 亦是 여기서 말하는 腐敗現象에 該當하는 事例뿐만 아니라 規程이나 法律解釋上의 見解差異에서 오는 것까지 包含되어 있는 것 같으며 따라서 이것을 識別하기가 어렵다. 여기에 가장 가까운 것이 아마 各部處의 懲戒에 關한 統計가 되겠으나 여기에도 앞에서 言及한 바와같은 種類의 暗數가 包含되어 있으며 따라서 準公式文化圈內에서는 確實히 處罰에 該當되는 地方轉出같은 것은 統計에 오르지 않는다. 또한 相當히 많은數의 「依願免職」이 事實은 處罰이라는 것을 누구나 다 알고 있다. 그러나 이러한 懲戒關係記錄은 例를 들면 露出된 多額 收賄事件같은 것은 直接 司直機關에 告發되는 것이기 때문에 懲戒記錄에는 오르지 않는것이 보통이다.

다섯째 政府統計上에 나타난 公務員犯罪의 分類方法이 이와같은 腐敗現象에 適合하도록 되어 있지 않다. 大體로 그러한 統計는 이것을 法的으로 處理하는 데에만 適合하도록 되어 있는 것이며 또한 그것이 當然하다고 하겠으나 그러나 그러한 統計는 비단 直接 實務에만 參考가 되는 것이 아니라 다른 角度에서 多樣한 目的으로 利用될수 있도록 되어야 하는데 現在의 分類는 그렇지가 못하다. 前述한 바와같이 우리나라 檢察의 公務員犯罪의 分類는 다른 一般犯罪과 같이 刑法上의 罪名대로 分類하고 있다. 例를 들면 前述한 檢察統計는 文書偽造와 業務上 횡령을 分類하고 있으며 또한 背任과 橫領도 分類하고 있으나 果然 特定한 不正行爲가 어느 하나의 分類 범주속에만 屬할 수는 없는 것이 普通이 아닌가 生覺된다. 또한 職權濫用의 경우 賄物이 수반되는 경우도 많으리라고 生覺되는데 이러한 경우 어떠한 카테고리에 넣었는지 그 報告書만으로는 적어도 明白하지가 않다. 아마 보다더 어느 한쪽에 치우친것을 基準으로 하였을지도 모르나 그 基準도 無數한 角度에서 設定할 수가 있을것이다. 이때 包含된 公務員의 範圍도 勿論問題가 된다. 이러한 事實은 外國의 경우도 마찬가지라고 思慮된다. 例를 들면 日本의 法務省에서 發行한 犯罪白書에 依하면 公務員犯罪를 다음과 같이 分類하고 있다.

그리고 亦是 起訴率도 다음 표 16과 같이 提示하고 있다.

또한 公務員犯罪의 原因을 分析코져 試圖하고 있으나 도표 6에서 보는바와 같이 果然 利欲關係로 폭행이나 상해죄를 犯한 사람이 統計表에 反映될 程度로 많을 것인지 若干 의문

이가며 또한 우발적인 原因으로 文書僞造를 할 수 있을것인지도 의문이 간다. 또한 利欲으로 犯行한 者中 이것을 生活費에 充當키 爲하여 犯行을 하였는지 아닌지를 識別할 수가 있었는지 그 分類基準을 알았으면 하는 生覺이 든다. 그러나 우리나라 檢察에서 이러한 問題에 關心을 두고 前述한 白書에 相當한 紙面을 할당한 것은 過去에 없었던 일이다.

第三節 面接 또는 관찰결과의 妥當性 問題

腐敗現象研究에 있어서 또하나의 難關은 그 觀察結果의 妥當性(Validity)에 關한 것이다. 腐敗公務員에의 接近이 어렵다 하는點은 앞에서 指摘한 바와 같거니와 비록 接近이 되었다 할지라도 그 動機, 規模, 方法, 所屬機關에 있어서의 上級者와의 關係를 비롯한 適應狀態 등에 關한 面接資料가 어느 程度 妥當할 수 있겠는가 하는 問題이다. 勿論 이것은 方法上의 또는 技術上의 問題가 되리라고 본다. 그러나 被觀察者의 態度는 自然히 폐쇄적이고 自己保護的이며 따라서 調查上의 協助雰圍氣(rapport)의 造成이 極히 어렵다. 이것은 다른 社會現象의 研究, 例를 들면 性問題, 少年犯罪問題, 우리나라에 있어서의 政治的 態度問題 등에 關한 行態的 研究에 있어서도 當面하는 難關이기는 하나 특히 가장 어려운 分野가 아마 官僚腐敗現象이 아닌가 思慮된다.

第四節 腐敗現象研究에의 몇가지 아프로치

犯罪學者들은 犯罪에 關하여 오래前부터 多樣的인 方法으로 犯罪問題를 研究하였다. 例를 들면 快樂說, 心理學을 바탕으로하여 英國에서 發達한 古典學派 그리고 佛蘭西의 Quetlet와 A.M. Guerry 등이 中心이된 統計地圖(cartographic) 學派 또는 地理學派(geographic)라고 불리는 製圖學派 (이것은 最近의 生態(ecological) 學派와 極히 類似함) 그리고 有名한 類型學派 또는 生物類型學派 (主로 人格上의 特徵에 依하여 犯罪者를 把握하고자함) 그리고 最近의 社會學的인 立場에서 犯罪를 把握하고자 하는 社會學派 그리고 犯罪은 여러가지 因子(factors)에 依하여 產出되는 것이라는 立場에서 接近하려는 多元因子理論 등이 있다. 이러한 모든 學派들은 그들 나름대로의 主張과 根據가 있으며 이것은 우리의 腐敗現象研究에 많은 有益한 暗示를 주는 것이다. 우리나라에서 現實的으로 腐敗現象을 研究하는데에는 다음과 같은 몇가지 方法을 生覺할 수 있다.

1) 各種 公務員犯罪 統計에 依하는 方法

政府의 公式의 統計가 여러가지 面에서 믿을수 없다는 事實은 前述한 바와 같다.

그러나 現實的으로 그러한 統計 以外에는 腐敗現象에의 接近은 極히 어려운 것이나 科學的方法의 特徵의 하나가 現實的으로 可能한 最善의 資料를 利用하는 것이라 한다면 現實的으로 利用可能한 資料는 그 以外에는 없다는 意味에서 最善의 것이라고 할 수 밖에 없다. 이러한 統計를 不正公務員과 特定한 身體 또는 社會的 變數間에 相關關係를 보는 것이다.

도표 3.

日本公務員犯罪主要罪名別

罪 名	41 年				42 年				計
	計	起 訴	不起訴	起訴率	計	起 訴	不起訴	起訴率	
合 計	8,370	3,842	4,528	45.9	10,412	5,209	5,203	50.0	11,991
職 權 濫 用	831	2	829	0.2	486	—	486	0	406
收 賄	1,026	509	517	49.6	727	374	353	51.4	913
竊 盜	264	66	198	25.0	277	61	216	22.0	265
詐 欺	122	26	96	21.3	129	23	106	17.8	153
橫 領	198	50	148	25.3	173	53	120	30.6	181
偽 造	117	16	101	13.7	137	8	129	5.8	137
工 中 業 務 上 (重) 過失致死傷	5,812	3,173	2,639	54.6	8,483	4,690	3,793	55.3	9,936

도표 4.

日本公務員犯罪主要罪名別檢察廳新規受理人員

罪 名	41 年	42 年	43 年	44 年	45 年
合 計	8,987(100)	10,883(121)	12,685(141)	14,753(164)	16,826(187)
職 權 濫 用	792(100)	943 (57)	534 (67)	530 (67)	648 (82)
收 賄	932(100)	744 (80)	872 (94)	887 (95)	530 (57)
詐 欺	133(100)	145(109)	142(107)	105 (79)	115 (86)
橫 領	160(100)	191(119)	181(113)	179(112)	140 (88)
偽 造	130(100)	172(132)	132(102)	160(132)	203(156)
其他 刑法犯	5,622(100)	6,734(120)	9,327(166)	11,651(207) (9,487)	13,637(243) (11,974)
工 中 業 務 上 (重) 過失致死 (傷) 特別法犯	922(100)	2,153(234)	1,192(129)	861 (93)	1,144(124)

도표 5.

起訴 不起訴 人員 卽 起訴率

43 年			44 年				45 年			
起 訴	不起訴	起訴率	計	起 訴	不起訴	起訴率	計	起 訴	不起訴	起訴率
6,299	5,692	52.5%	14,006	7,665	6,341	54.7%	16,812	8,957	7,855	53.3
1	404	0.2	421	13	408	3.1	722	1	721	0.1
476	437	52.1	889	442	447	49.7	574	337	237	58.7
68	198	25.6	322	32	290	9.9	343	64	279	18.7
56	97	36.6	103	27	76	26.2	115	10	105	8.7
59	122	32.6	151	38	113	25.2	150	21	129	14.0
20	117	14.6	155	21	134	13.5	203	13	190	6.4
5,619	4,317	56.5	2,721	1,147	1,574	42.2	2,908	1,106	1,802	38.0
			[9,244]	[5,945]	[3,299]	[64.3]	[11,797]	[7,405]	[4,392]	[62.8]

※ 起訴率이 全體의으로 우리나라의 경우보다 높으며 그리고 犯罪暗數를 고려할때에 크게 問題가 되는것은 아니나 總公務員犯罪者의 數가 앞의 表와 若干相違하다.

자료 : 日本法務省犯罪白書 1971, p.75.

공무원범죄 생활정도별

(단위 : 인원)

도표 6.

연도	범죄종	생활정도별						
		계	극빈	하류	중류	상류	극부	미상
1965	총 범죄자	356,510	67,905	221,297	41,462	2,886	149	22,811
	공무원범죄자	5,163	121	3,184	1,422	52	2	382
1966	총 범죄자	334,245	56,767	213,983	38,094	2,350	124	22,927
	공무원범죄자	5,564	123	3,481	1,358	42	1	559
1967	총 범죄자	293,490	43,514	193,478	35,537	2,564	141	18,256
	공무원범죄자	4,286	123	2,781	1,014	52	1	315
1968	총 범죄자	316,163	43,859	215,044	34,467	2,285	192	20,316
	공무원범죄자	3,733	77	2,518	854	34	1	249
1969	총 범죄자	392,736	46,380	273,874	42,588	2,610	172	27,112
	공무원범죄자	3,580	85	2,366	877	32	—	220

자료 : 大檢察廳 범죄백서, 1970, p.296.

예를 들면 W.A. Bonger 는 이러한 方法에 依하여 一般의인 犯罪率과 經濟狀態間에 密接한 關係가 있다는 것을 證明하려고 試圖하였다. (4)

또한 犯罪學 分野에서는 季節 産業 人口과잉 等の 諸變數와 犯罪와의 關係를 보고하자는 것도 있다. 統計를 利用한 또한가지 方法은 不正公務員과 그렇지 않은 公務員들 間에 어떠한 特徵이라든가 條件이 存在하는 빈도를 比較하는 것이다.

家庭關係, 學歷, 勤務年限, 進級速度, 勤務地域, 所屬部處, 職責等を 比較하여 差異가 있는 變數를 색출하자는 것이다. 그러나 이러한 方法의 難點은 前述한 바와 같이 統計資料가 信賴하기 어렵다는 以外에 다음과 같은 方法論上의 問題가 수반된다. 하나는 이러한 方法을 擇하였을 경우 比較集團(control group)이 選定되어야 하며 이러한 比較集團은 그러한 不正公務員이 屬하여 있는 年令, 學歷, 性別, 出身道, 階級, 所屬機關, 勤務年限 等과 같은 部類에 屬하는 公務員中 不正을 犯하지 않은 公務員이 되어야 하겠으나 그러한 公務員을 選定한다는 것이 事實上 어렵다. 그 理由는 不正을 犯하였으나 摘發되지 않은 사람은 除外되어야 한다는 前提條件이 成立되어야 하기 때문이다. 또한 그러한 年令層 또는 階級層의 母集團과 그것의 代表層으로서의 比較集團도 亦是 問題視 되어야 한다. 예를 들면 特定 犯行을한 不正公務員集團의 70%가 精神病이라는 것이 判明되었다 하더라도 그 自體만으로 不正行爲의 原因으로 判斷하기가 어려운 境遇가 많으며 이것은 그렇지 않은 公務員의 몇%가 精神病환자인지가 判明되어야 하기 때문이다. 마지막으로 이러한 統計의인 資料에 依한 問題는 그것 自體가 公務員의 不正行爲의 原因을 充分히 說明하지 못한다. 예를 들면 前述한 公務員犯罪者 中에는 生活 程度가 낮은 사람이 相當數 있다.

(4) W.A. Bonger, *Criminality and Economic Conditions*, Boston, Little Brown, 1916, pp.1-246.

즉 第 19 表는 公務員犯罪者의 68.4%를 極貧者로 分類하고 있다. 그렇다고 하여 이와같은 經濟的인 要因 即 薄俸이 公務員犯罪의 原因이라고 말할 수 있는가하는 問題이다. 만일 그렇다면 같은 條件下에 있는 다른 公務員은 왜 不正行爲를 하지않았는가에 對한 說明을 하기가 어렵기 때문이다.

2) 事例 調査方法

이것은 特定한 不正公務員 한사람이 또는 不正事件이 研究對象이 되는 것이다. 그리하여 이에 關한 特徵이나 條件을 全部 一括하여 綜合的으로 研究하는 것이다. 이때 勿論 모든 統計를 全部 放棄할 必要는 없다. 이러한 事例調査가 統計調査와 다른것은 前者가 그러한 사람이나 事件이 如何히 發生하였으며 또한 發生하게 하였는가를 決定하는데에 調査의 焦點을 두는데 對하여 後者는 어느程度 그러한 不正이나 또는 事件을 낳게한 特徵이나 條件이 存在하는가를 調査比較하는데에 焦點을 둔다. 예를 들어 어떠한 不正事件의 發生이 家庭환경에 그 原因이 있다고 가정한다면 統計調査는 예를 들면 不正公務員의 家庭과 그렇지 않은 公務員의 家정을 어떠한 等級이나 또는 指數를 比較하여 가정환경이 不正事件 또는 不正公務員을 낳게한 重要性의 程度를 決定하는 것이다. 그러나 事例調査는 이때 前述한 바와 같이 어느程度 重要한가를 決定하는 것이 아니라 그러한 家庭環境에서 如何히 하여 그러한 不正이 發生하였는가를 調査하는 것이다.

이러한 事例調査는 두가지 立場에서 이루어 질수 있다. 하나는 個別的인 事例調査(individual case study method)이다.

이것은 一種의 多元要因(mutiple factors)論的인 立場에서 할 수 있는 것으로 不正과 關係된다고 生覺되는 모든 要因들을 羅列하는 것이다. 그리하여 그중 어떠한 要因 또는 그러한 要素의 몇個를 配合하여 不正의 原因으로서 決定하는 것이다. 그러나 이러한 方法에서 注意할 것은 그러한 不正의 要因이 研究하는 사람의 個人的인 關心이나 偏見에 依하여 취사선택되어서 事實上 重要하지 않은 要因들을 또는 無視하여도 좋은 要因들을 重要한 것이라고 決定할 危險性이 있다는 點과 또 하나는 이러한 不正의 是正에만 關心을 가진 高位官吏나 政策家들은 現實的으로 實現性이 없고 어떻게 할 수 없는 要因에 關하여는 이것을 意識的으로 또는 無意識으로 묵살하여 버릴려고 하는 傾向이 있다는 點이다. 예를 들면 豫算의 不足이라든가 無理한 輸出支援 같은 것이 이에 該當할지도 모른다.

이러한 方法은 勿論 다른 方法이나 事例의 分析에 依하여 檢證할 價値가 있는 假說을 導出하는 目的으로 이루어질수도 있다.

事例調査의 또하나의 方法은 相當히 制限되고 計劃된 方法에 依하여 하는 것으로서 一般化 (generalization)된 結論을 얻기 爲한 것이다.

예를 들면 Donald R. Cressey 는 이러한 方法에 依하여 횡령에 關한 研究를 하였다⁽⁵⁾.

이것은 엄밀하게 規定된 行動의 여러 类别에 關한 假說을 特定한 不正事件이나 公務員으로서 檢證하여 一般化를 試圖하는 것이다. 이러한 方法은 大體로 다음과 같은 節次를 밟는다.

첫째 概念定立, 즉 說明되어야 할 行動에 對한 大體的인 定義를 한다.

둘째 假說構成, 즉 行動에 對한 假說的인 또는 감정적인 說明을 한다.

셋째 어떠한 事例가 이러한 假說에 符合하는지를 判斷하기 爲하여 分析한다.

네째 만일 이때 이러한 假說이 그 事例와 符合하지 않으면 그 假說을 再作成하거나 또는 說明되어야 할 行動이 그 事例를 包含하지 않도록 定義를 다시 하여야 한다. 이 定義는 最初의 定義보다 精密하여야 하며 또한 反對되는 事例를 除外하는 式으로만 定立되어서는 勿論 不된다. 이 反對事例는 假說에 무엇인가 잘못이 있다는 증거로 간주되어야 한다. 再定立된 定義는 說明되어야 할 行動의 모든 경우가 等質的인 것으로 取級될 수 있도록 되어야 한다.

다섯째 이와같이 몇개의 事例가 分析되면 어느程度 一般화된 結論을 얻을 수 있으나 그러한 結論에 否定的인 事例가 나오면 그 說明은 否定되고 다시 再定立되어야 한다. 이러한 作業은 反對의 事例가 나올때마다 되풀이 되어야 하며 普遍的인 說明이 可能할때까지 되풀이 되는 것이다.

여섯째 立證을 爲하여 前述한 一般化에서 除外되는 事例를 調査하여 이것이 最終的인 假說에 符合되지 않는다는 것을 確認한다. 이때에는 勿論 그러한 記述은 所謂 差異法(method of difference)에 맞도록 이루어져야 한다⁽⁶⁾.

이러한 方法은 一般的인 統計調査方法이 아니며 또한 엄밀한 意味에 있어서의 事例調査도 아니다. 오히려 이 兩者를 混合한 方法이라고 하는 것이 좋겠다. 왜냐하면 이것은 그 個個의 不正의 事例를 그러한 假說에 따라서 調査하고 그리고 이것을 立證하기 爲하여 그 假說이 不正이 아닌 事例에도 適用되는 것이 아닌가 여부를 調査하는 것이기 때문이다. 또한 이러한 方法은 不正公務員 個人이나 不正事件의 全體像을 構成하고자 하는 것도 아니며 또한 單純한 統計的인 傾向만을 記述하고자 하는 것도 아니며 兩者를 초월한 理論的인 說明을 企圖하는 것이기 때문이다.

그러나 이러한 方法도 여러 不正行爲의 類型을 正確하게 規定할 수는 있으나 그러한 行動의 原因論的인 說明은 되지 않는다는 批判도 있다⁽⁷⁾.

3) 參與觀察(participant observation)

(5) D.R. Cressey, et al., *A Study of Social Psychology of Embezzlement*, Glencoe, The Free Press, 1953.

(6) 金海東 調査方法論 講義 서울, 三中堂, 1962, p. 91.

(7) Rolph H. Turner, "The Quest for Universals in Sociological Research," *American Sociological Review*, 18, Dec. 1953), 604-611.

腐敗研究에 있어 參與 관찰이 極히 有效하다는 것과 그리고 가장 浪費的(時間 費用 共히) 이라는 것 그리고 가장 어렵다는 點은 누구나가 認定하는 것이다. 普通 不正公務員과 接觸하는 사람은 于先 極히 公式的인 立場에서(警察, 檢察, 判事, 刑務官, 上級者, 監查官)하는 것이기 때문에 이들은 大體로 法的인 條件이나 行政的인 損失과 누가 責任을 질 것인가라는 立場에서 不正公務員을 對하고 不正公務員은 恒常 이러한 事實에서 自己를 最大限으로 保護하려는 立場에서 이들을 對하기 때문에 이러한 狀況下에서는 腐敗現象의 自然的인 상태를 把握하기가 어려운 것이 普通이다.

그러한 까닭에 이러한 腐敗現象의 自然性和 有機的인 全體性을 그대로 把握하기 爲하여는 이들과 같이 그들의 共同生活에 參與하는 것이다. 많은 社會科學의 研究가 이러한 方法에 依하여 이루어 졌으며 여기서 일일이 그러한 例에 關한 註釋을 달 必要가 없을 것으로 본다. 이러한 參與觀察은 우리나라에서도 많이 이루어지고 있다.

우리나라의 選舉運動이라든가 被教育者에로의 參與라든가 地域 社會開發事業이라든가 其他 많은 問題에 關한 研究가 이러한 方法에 依하여 試圖되었다. 그러나 官僚腐敗現象에 關한 이러한 研究는 다른 一般犯罪에 對한 이러한 方法의 制約과 같은 制約을 받는다. 그것은 그러한 不正에의 參與라는 問題이다. 이러한 參與觀察은 또한 그 方法의 性質에서 오는 여러가지 問題點이 內包되어 있으며 그것을 克服하고 有效한 資料를 얻는다는 것은 前述한 바와 같이 極히 어려운 問題이다⁽⁸⁾.

그러나 이러한 方法은 어떠한 部分의 研究는 우리나라의 경우 다른 어떠한 方法보다도 有效할 것으로 思慮된다. 왜냐하면 腐敗行爲의 어떠한 部分은 後述한 準公式文化圈內에서 容認되고 있으며 따라서 中間 所介者의 立場에서 또는 業者의 立場에서 參與하기가 容易하기 때문이다.

4) 實驗的 方法

또 하나의 方法은 實驗的 方法이다. 腐敗現象도 社會現象이며 이러한 社會現象을 物理學이나 化學 또는 動物學 分野에 있어서와 같이 完全히 統制된 實驗室 狀況下에서의 實驗이 極히 어렵다는 事實은 누구나가 아는 事實이다. 따라서 腐敗現象에 關한 實驗도 自然히 制限을 받는다. 즉 이러한 腐敗에 關한 實驗은 特定한 條件下에서 어떠한 腐敗現象이 어느 程度 惹起되는가를 보는 것이겠으나 그러한 條件의 造成은 大部分은 어떠한 行政的인 조치이다.

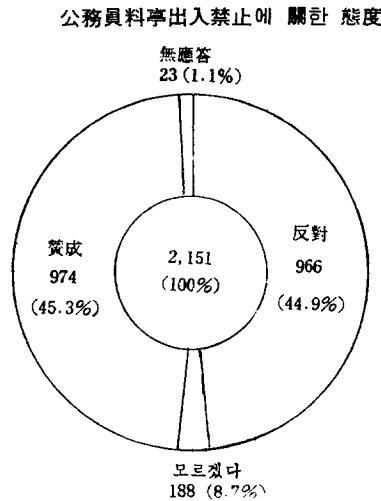
예를 들면 점심時間에 外食을 禁止한다든가 財産을 등록한다든가 料亭出入을 禁한다든가 俸給을 引上한다든가 하는 것이다. 그러나 이러한 조치의 效果가 어떻게 나타나는지에 關한 調査는 거의 不可能할 程度로 困難하다. 왜냐하면 이러한 조치의 結果가 前述한 바와같이 政府의 統計의 앞에서 說明한 諸理由 때문에 나타나지 않는다는 것이다. 그러나 이러한 조치

(8) 金海東, 前掲書 p. 107.

의 效果의 測定은 極히 間接的인 것일 수 밖에 없다.

例를 들면 다음에 提示하는 다섯개의 圖表는 政府가 腐敗防止의 手段의 一部로서 取한 두개의 조치에 對한 公務員들의 反應을 調査한 것이다. 여기서 알수 있는 것은 그러한 조치 自體의 遵守程度를 極히 間接的으로 엿볼수 있는 것에 不過하다. 卽 이들 表에 依하면 特히 公務員 料亭出入禁止에 對하여 約 半數의 公務員들이 反對하고 있으며 또한 그러한 反對의 比率은 階級이 높을수록 그리고 學歷이 높을수록 크다. 따라서 이것은 다만 公務員腐敗에 關하여 몇가지 暗示를 줄 따름이다. 例를 들면 無理한 推理이기는 하나 公務員의 俸給으로 는 비싼 料亭出入은 못할 것이고 따라서 이것은 不正의 防止策에 對한 抵抗일지도 모른다든가 또는 學歷과 階級이 大體로 比例한다고 假定한다면 上位階級에서 보다 反對가 많다는 것은 그 빈도에 있어서 上位階級者가 보다더 크며 따라서 腐敗의 程度가 더 클지도 모른다든가 또는 圖表 24에서 區廳職員들 間에 도시락 持參조치에 對한 反對가 가장 많은것은 晝食을 提供하는 者가 많기 때문인지도 모른다 라고 하는 式이다, 그러나 이러한 推定이 前述한 바와같이 極히 無理한 것이다. 또한 例를 들면 그것이 거짓인지 사실인지 알수는 없으나 料亭出入禁止令이 發效中인 期間동안 勿論 料亭業者들이 우는 소리를 하고 外食禁止 期間中 官廳周邊의 食堂主人들이 죽는 소리를 하는 것을 直接間接으로 듣기는 하나, 그것 自體가 不正의 程度와 方法에 어떻게 影響을 주었는지에 關하여는, 結局 非實驗的인 方法에 依存할 수 밖에 없다는 것이다. 또 한가지 問題가 되는것은 實驗的 調査의 基礎가 되는 比較集團이 없다는 事實이다.⁽⁹⁾ 勿論 그러한 措置에 對한 公務員들의 反應을 測定할 수 없는

도표 7.

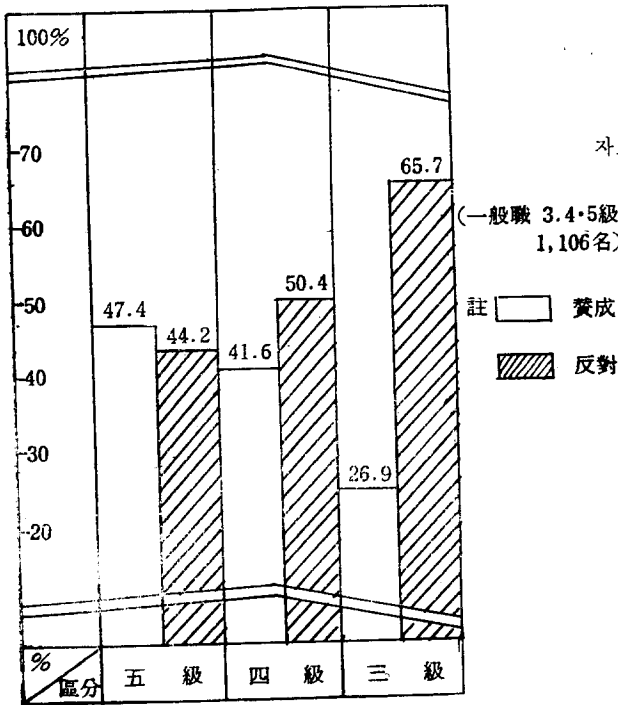


資料 : 韓國行政問題研究所 研究報告書「韓國公務員의 士氣 및 이것이 政治的 態度에 미치는 影響」
1966. 7 月, p 134.

(9) 上掲書 pp. 93-97

도표 8.

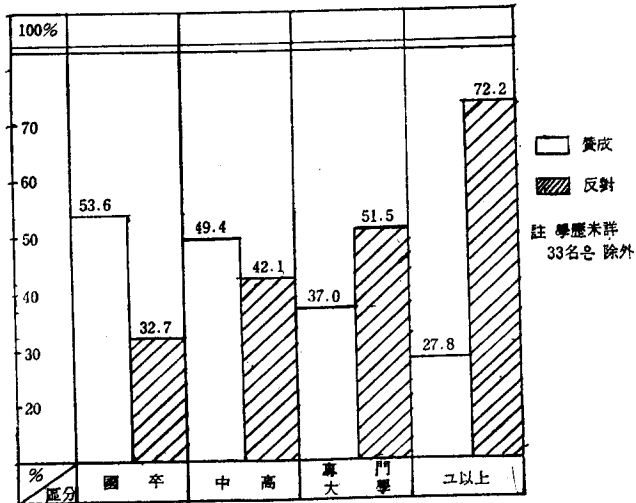
階級別로본 公務員料亭出入禁止에 對한 態度



자료: 韓國行政問題研究所
 研究報告書「韓國公務員의 士氣 및 이것이 政治的 態度에 미치는 영향」1966, 7月, p. 137.

도표 9.

學歷別로본 公務員料亭出入禁止에 對한 態度

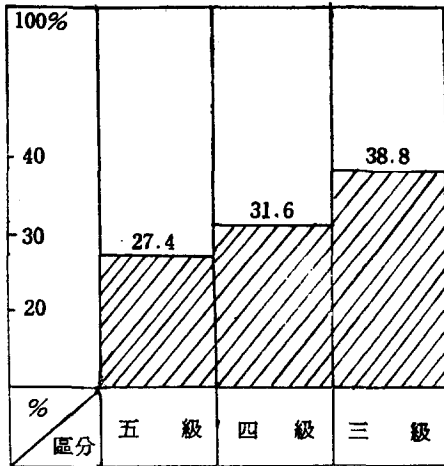


자료: 韓國行政問題 研究所 研究報告書「韓國公務員의 士氣 및 이것이 政治的 態度에 미치는 영향」1966, 7月, p. 139.

도표 10.

階級別로 본 도시락 持參獎勵에 對한 反對比率

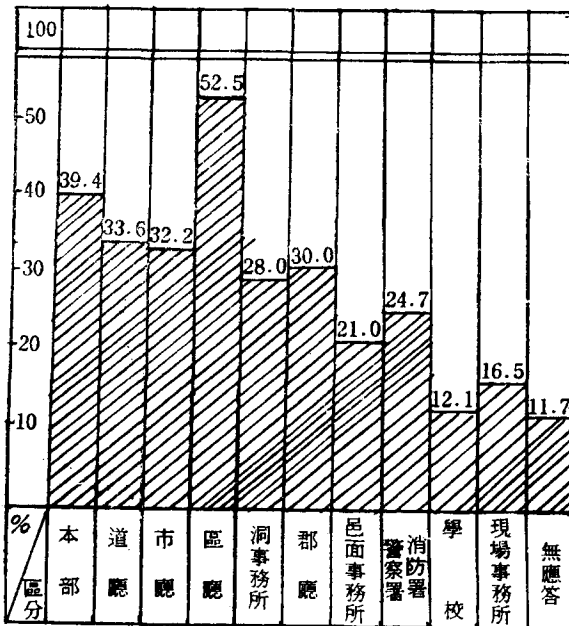
(一般職 1,106名)



자료 : 韓國行政問題研究所 研究報告書 「韓國公務員의 士氣 및 이것이 政治的 態度에 미치는 영향」 1966, 7月, p. 143.

도표 11

所屬官廳別로 본 도시락 持參制度에 關한 反對比率



자료 : 韓國行政問題研究所 「韓國公務員의 士氣 및 이것이 政治的 態度에 미치는 영향」 1966, 7月, p. 145.

것은 아니다. 그러나 法的으로 어떠한 公務員에게 料亭出入을 禁하고 같은 條件下에 있는 다른 公務員集團에게는 許容할 수는 없다.

지금까지 그러한 試圖은 없었으며 또한 많은 時間과 特別한 行政府의 協助가 必要한 것이기는 하나 腐敗現象에 관한 어떠한 措置는 實驗할 價値가 充分히 있다고 본다. 例를 들면, 어떠한 機關長의 leadership 과 이것이 腐敗現象에 미치는 영향이라 든가 어떠한 制度的인 變更이나 服務方法 또는 분위기의 改善의 영향을 腐敗現象과 關聯하여 測定하는 것이다.

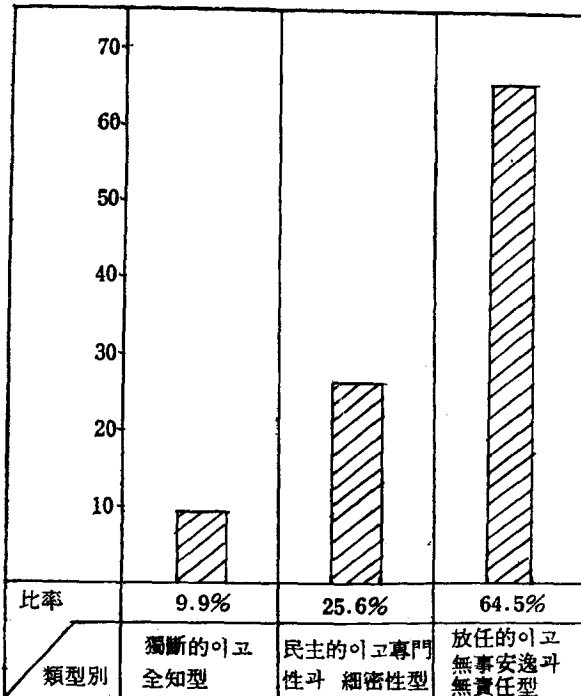
勿論 이때 測定하고자 하는 項目에 영향을 줄 수 있는 다른 要因들의 統制問題 그리고 영향 自體의 測定問題는 極히 精密하고도 技術的인 그리고 理論的인 성숙을 要하는 것 들이다.

圖表 25는 서울市の 1967年 1月 1日부터 1968年 10月 31日까지 사이에 公式的으로 露出된 502名의 公務員들을 그의 上級者의 指導者 類型別로 分析한 것이다. 이에 依하면 自由放任主義的인 指導者 下에서 가장 非違가 많고 獨斷的인 指導者 下에서는 가장 작다. 이러한 種類의 實驗的인 研究는 政府의 協助와 長期的 이고도 꾸준한 努力에 依하여 充分히 이루어질 수 있다고 본다.

以上 몇가지 腐敗現象研究를 爲한 方法을 檢討하였으며 또한 여기서 어떠한 方法도 그 自體만으로 完全하고 滿足할 만한 것이 못된다는 것도 指摘하였다. 要는 腐敗現象의 研究에

도표 12.

指導者類型別非違原因狀況



자료 : 金斗漢, 韓國公務員의 非違行態에 관한 研究, 1968. 12, 서울大 行政大學位論文 p. 52.

어서 그 研究의 範圍와 內容 그리고 그러한 問題를 研究하는 目的 그리고 研究對象의 性質이나 事情等을 充分히 考慮한 다음에 方法의 選擇이 이루어져야 하며 이때 몇가지 方法을 併行할 수 있는지의 與否도 決定하여야 한다. 그리고 무엇보다도 重要的 것은 이러한 腐敗現象의 理解와 統制를 爲하여는 腐敗現象에 關한 一般的인 또는 全體的인 理論과 그리고 特定한 不正行爲를 說明하는 特殊한 理論의 必要性이다. 이러한 것은 前述한 몇가지 方法과 그리고 論理的인 抽象에 依하는 方法밖에는 現在로서는 없다고 본다. 따라서 이러한 一般化와 特殊理論의 定立에 不斷한 努力이 있어야 한다. 그리하여 이러한 特殊理論의 結論은 一般理論의 支持나 排斥이나 改定의 基礎가 되어 그것을 다듬고 세련化 하는데 供與하여야 하며 一般理論은 그것의 연역에 依하여 特殊現象을 說明하고 未開拓分野를 提示하는 源泉이 되어야 하는 것이다.

第三章. 行政文化의 三重構造와 腐敗

平生 適法한 行動만을 하고 죽은 사람이 果然있을까 하는 質問에 對하여 自信있게 있다고 對答할 수 있는 사람은 아마 없을것이다. Wallerstein 과 Whyte 이 1,020 名의 男子와 678 名의 女子를 對象으로 49 個種의 犯罪를 提示한 調査 結果는 (調査對象은 宗教나 人種이 골고루 代表되도록 選定하였음) 被調査者의 91%는 少年非行을 除外하고 拘置所나 刑務所 收容程度의 判決을 받을 犯罪를 하나 또는 둘 以上 犯하고 있음을 報告하고 있다. 男子는 平均 1人當 18件 女子는 11件의 成人 犯罪를 犯하고 있다⁽¹⁰⁾. 이것은 犯罪의 暗數를 말하는 것이나 한便 法만으로 人間의 行動을 規制한다는 것이 事實上 不可能하며 그밖에 自身의 良心을 包含한 社會를 構成하는 諸要素들이 人間의 行爲를 規制하여 社會의 秩序를 維持하고 있다는 것을 말하는 것이다. 우리나라의 官僚組織속에서 公務員들의 態度에 影響을 주고 규제하는 慣例나 行動樣式 또는 行政文化는 다음과 같은 三重構造를 이루고 있다.

第一節 公式文化(formal culture)

이것은 政府에서 公式的으로 規定한 各種準則이 그 主軸을 이루고 있다. 法令, 規程, 規則, 節次, 公務員 倫理綱領, 公務員의 信條, 政府의 政策方向, 各級 上級機關이나 上級者의 命令, 指示, 그리고 教育憲章等을 비롯한 各級學校 및 이에 準하는 機關의 道德分野의 敎課內容等이 行動體系이다.

그 內容은 公務員은 愛國 愛族을 비롯하여 勤勉, 誠實, 遵法, 能率, 公私의 分別, 公正, 人權의 尊重, 國民으로 부터의 信任, 和睦, 團結, 儉素, 清廉潔白, 創意와 親切, 政治의 中立, 正直, 努力, 等으로 되어 있다. 公務員은 따라서 公式的으로는 적어도 이러한 準則에

(10) James, Wallerstein and Dement J. Whyte, "Our law-Abiding law-Breakers" *Probation*, Vol. 25, March-April, 1947, pp. 107~112.

符合되도록 勤務하고 行動할 것을 서약하고 官僚組織속에 들어온 것이며 官僚組織은 그 構成員들에게 俸給과 進級, 身分의 保障, 表彰을 비롯한 몇가지 名譽와 그리고 官僚組織으로 부터의 追放을 비롯한 몇가지 罰으로써 그러한 公式文化 體系에 同調하고 順應할 것을 強要하고 있는 것이다. 그러나 이와같은 公式的인 行政文化는 많은 경우에 遵守되지 않고있다. 勿論 어떠한 사람은 어떠한 機關에서는 또는 어떠한 國家의 公務員들은 보다더 遵守의 程度가 크나 다른 公務員들은 또는 다른 機關이나 國家에서는 덜 지켜진다. 또한 어떠한 準則은 잘 지켜지나 어떠한 準則은 死文化 되고 있다. 이러한 現象은 大體로 다음과 같은 몇가지 事實에 由來하는것 같다.

(1) 첫째는 人間의 行爲의 本質을 無視한 準則이 많다는 點이다. 즉 人間의 行爲의 動機를 形成하는 欲求와 이것을 官僚組織이 充足시켜 줄수 있는 程度와 方法에 關한 意識的인 配慮가 너무나 缺乏 되어 있다는 點이다. 命令과 服從이라는 官僚組織의 性能을 너무나 無批判的으로 濫用하여 結果的으로 그러한 性能自體에 異常을 가져오고 있다는 것이다. Incentives가 수반 되지 않고 過度한 利他的인 奉仕와 愛國만을 強要하여서 그들을 부러 먹는다는 것은 一時的으로는 몰라도 계속될 수는 事實上 없다. 學費를 달라고 조르는 아들을 때려주고 出勤한 公務員에게 親切하고 명량한 奉仕를 期待하기는 어렵다. 이와 마찬가지로 地位가 不安定한 高級公務員에게 政治的인 中立을 期待하기도 어렵다. 그리고 무엇보다도 그와 같은 準則遵守에 依한 公務員의 慾求의 充足機會는 極히 稀薄하다는 事實이 그러한 現象을 惹起시킨다.

即 規程대로 시키는대로 誠實하고 正直하게 熱心히 勤務하며는 그것만큼의 代價나 보람을 期待하는것이 普通의 人間이다. 그러나 自己의 經驗이나 周邊의 事實들은 그와 같이 힘이드는 誠實한 勤務와 自己의 慾求의 充足(例를 들면 進級)과는 別로 關係가 없다는 것을 確信하게 되고 여기에서 그와 같은 準則을 輕視하고 無視하는 風潮가 생기게 되는 것이다.

(2) 官僚組織에 있어서의 그러한 現象의 또하나의 原因은 前述한 準則이나 規程, 命令, 基準, 들이 너무나 非現實的인데 에서도 由來한다.

于先 公務員의 俸給에서 부터 政府豫算編成의 基準 또는 單價가 그러하다. 第一次的인 生理的 欲求가 公式的인 制度下에서는 充足되지 않는다. 1日 旅費로 1日의 出張 用務를 遂行할 수가 없다. 自動車 檢査基準에 依하여 嚴格하게 團束하며는 서울市內의 巴士의 大部分이 이에 저촉 된다. 各種 飲食값을 統制하며는 그 質과 量으로 業者들이 對抗하며 이것은 政府가 어찌 할 수 없다. 衛生檢査基準에 따라서 檢査를 하면 이것에 通過될 業體가 얼마나 될것인지 의심스럽다. 가장 典型的인 例가 警察의 搜查費다. 이밖에 豫算이 수반되지 않는 事業도 許多하다. 어떠한 指示나 命令은 時間的으로나 豫算上 그리고 能力面에 있어서 事實上 不可能한 것도 많다. 따라서 이러한 것을 지켜야할 立場에 있는 公務員은 적어도 官僚社會에서 脫退하고자 하는 決心이 없는限 그러한 規則이나 指示를 遂行하여야 한다. 그러한 까닭에

그러한 遵守의 內容이나 命令의 遂行內容이 極히 形式的이고 公式的이고 皮相의 일수 밖에 없으며 따라서 그것은 書類上의 服從에 不過한 것이다. 따라서 이것은 公式的 또는 皮相的인 服從이고 實質的인 違反이라고 할 수 있다. 이러한 現象이 가지는 또하나의 意義는 그것이 不正行爲를 合理化하여 주는 口實의 役割을 할뿐만 아니라 腐敗行爲自體를 助長하는 結果를 招來한다는 事實이다. 예를들면 그와 같은 基準에 따라 언제든지 檢査를 하고 團束을 하고 목인의 代價를 取할 수가 있다는 것이다.

(3) 公式文化 또는 法律文化가 붕괴되는 그밖의 原因은 價値觀의 衝突이나. 目標에의 過度한 強調가 手段의 選擇面에서 無關心이나 無視를 招來한다는 點이다. 急速한 改革 (innovation), 發展, 迫力있는 行政의 強要는 合法性, 秩序와 安定등을 重要視하는 價値觀과 相反된다. 그리하여 前者는 飛躍의인 發展을 내세워 既存 秩序의 一部를 「낡은것」 또는 「모순된것」이라는 理由로 無視하고 違反하는 것이다.

第二節 準公式文化(quasi-formal culture)

公式組織內에서의 非公式組織과 集團規範을 發見한지는 오래이다. 여기서 말하는 準公式文化란 一種의 副次文化(subculture)의 性質을 띠고 있는 것이다. 라고 하는것은 여기서 말하는 準公式文化란 政府全體를 支配하는 前述한 公式文化가 아니라 많은 政府機關이나 局, 課內에서만 通用되는 文化를 말한다. 卽 그 機關의 長이 前述한 그리고 其他 不可避한 事情으로 公式的으로 承認한 行爲를 말한다. 이러한 行爲의 內容은 主로 法的으로는 文書僞造와 豫算流用으로 이루어 진다. 이것을 準公式이라고 한것은 그것이 機關의 長의 公式承認下에 이루어 지는 것이기 때문이다. 그 節次나 方法 關係書類는 監査에 對備하며 合法的이고 公式的이다.

예를들면 흔히 알려져 있는 出長旅費를 職員들의 生計補助費로 支給하는 行爲, 各級學校의 運營과 亦是 生計補助로 支給하기 爲하여 各種 雜付金을 거두어 드리는 行爲, 事業을 縮少하는 行爲, 其他 機關長의 辦公費를 調達하는 여러가지 方法等이 그것이다.

이러한 金品の 用途는 大體로 다음과 같다.

- ① 職員들의 生計補助費 또는 보너스
- ② 政治資金
- ③ 辦公費
- ④ 實際 出張 補助費
- ⑤ 記者 접대비
- ⑥ 上級官廳의 職員의 접대비
- ⑦ 事業承認 또는 補助金 配當을 爲한 交際費
- ⑧ 職員會合費(送別會費等)
- ⑨ 그 機關의 事業費(예를들면 搜查費 또는 其他 非豫算事業費, 其他 行事實)

⑩ 사환 月給, 茶代, 新聞代

⑪ 夜勤職員의 食代

⑫ 其他

그리고 境遇에 따라서는 上納金으로 使用되는 경우도 있는것 같으나 이것은 이미 準公式 文化圈을 벗어난 境遇가 많다. 이와같은 事實은 大部分의 公務員이 周知하는 것이고 또한 現 行政體制下에서 그 機關을 維持하고 그 局을 運營하기 爲하여는 不得已 한것이라고 大體로 生覺하고 있으며 筆者도 이것을 否認하기가 어렵다. 大部分의 公務員이 司法機關이나 監查機關을 두려워 하고 所謂「監查를 爲한 行政體制」가 形成되는 것은 그러한 司法機關이나 監查機關에서 前述한 事實을 大部分의 行政機關에서 손쉽게 (마음만 먹으면) 摘發할 수 있기 때문이라고 思慮된다. 이러한 準公式文化는 前述한 바와같이 公式文化體系에 있어서의 몇가지 矛盾에서 由來하는 것이고 여기서 이것을 再言할 必要는 없으리라고 본다. 公務員들이 薄俸으로도 生計를 維持하는 奇蹟은 바로 이 準公式文化인 것이다.

이러한 準公式文化는 行政에 對하여 다음과 같은 몇가지 作用을 한다.

첫째 公式文化의 결함의 一部를 補完한다. 前述한 바와같이 公式文化上的 非現實性, 非合理性, 無理한 指示, 豫算이 없거나 적어도 꼭 하여야 할 事業(例, 수사活動) 人力不足 등은 비

도표 13. 같이 일하기 싫은 上級者와 現在의 上級者의 短點

道	결함 과 싫은 상급자 결함 싫은점	計	學	部	行	法	너	無	너	知	差	企	너
			歷	下	政	規	무	理	무	事	別	劃	무
			不	의	經	無	법	無	性	의	대	性	細
			足	물	驗	視	규	指	急	信	우	不	心
				라	不		치	示	합	任		足	합
				중	足		중			不			
				을						足			
경 남	결 함	100% (683명)	1.4	11.2	4.0	0.2	6.4	6.0	8.7	0.2	2.1	2.1	13.7
	싫은 상급자	100% (683명)	3.5	39.2	5.8	8.6	0.7	8.1	1.9	0.7	7.4	2.4	0.7
전 북	결 함	100% (619명)	1.6	12.2	3.3	0.3	4.0	4.6	16.9	0.1	1.4	1.1	8.8
	싫은 상급자	100% (619명)	3.3	40.0	4.2	7.1	0.9	10.1	2.7	0.0	6.1	2.9	0.3
道	결함 과 싫은 상급자 결함 싫은점		迫	業	응	계	얼	人	上	對	對	其	無
			力	務	동	으	령	間	級	對	對	他	應
			不	내	성	름	똥	味	者	外	外		答
			足	용	이		방	不	에	的	的		
				없	없		합	足	아	活	活		
				을	을				부	動	動		
										不	過		
										足	多		
경 남	결 함		2.7	1.6	0.4	0.2	0.5	1.3	1.3	3.9	1.3	0.2	29.2
	싫은 상급자		2.7	3.5	1.4	0.2	1.4	4.3	1.7	0.1	0.1	0.1	4.3
전 북	결 함		3.5	1.4	1.2	0.4	0.6	0.6	1.6	3.8	0.1	0.6	30.6
	싫은 상급자		2.2	2.2	1.3	0.1	3.0	4.6	2.2	0.1	6.0	0.0	6.7

자료 : 行政調查研究所, 二個道(全北, 경남)의 地方發展에 關한 比較研究, 1970, p. 56.

록 그 方法이 法에 저촉되거나 脫法的인 性質을 띄우고 있고 또한 임시적인 것이기는 하나 이러한 準公式의인 方法에依하여 어느 程度補完되고 있다.

둘째, 勤務意欲을 어느程度 補完한다. 俸給의 水準을 想起시킴으로서 足하리라고 본다.

셋째, 上級者 또는 指揮監督層과의 커뮤니케이션과 融合의 阻害를 갖어온다. 指揮監督層은 大體로 公式文化上의 諸準則에 依하며 被監督層을 對하고 被監督者는 大體로 準公式文化에 依하여 行動하는 경우가 많다. 따라서 自然히 行動上에 差異와 間隔이 生긴다. 왜냐하면 準公式文化自體는 公式의 性質이 못되는 경우가 많기 때문이다. 그러한 까닭에 眞實한 對話가 어렵고, 융합이 잘 안된다는 것이며 경우에 따라서는 被監督者는 監督層을 不信하고 그들의 沒理解를 非難하게 된다.

예를 들면 위의 圖表 26에서 보는 바와 같이 兩道 共히 같이 일하기 싫은 上級者는 部下의 고충을 몰라주는 사람이라고 指摘한 公務員들이 가장 많다. 다음이 無理한 指示를 하는 사람을 指摘하고 있다. 또한 現在의 上級者의 결합으로서도 亦是 部下의 高충을 몰라주는 點을 가장 많이 指摘하고 있으며 다음이 너무 性急하다는 點을 提示하고 있다. 이러한 事實은 大體로 上級者가 公式의으로 指示된 事項을 그대로 公式的으로 部下에게 傳達指示하는데에서 오는 現象이라고 思慮되며 또한 이러한 事實로 말미암아 上下間에 融合이 잘 안되는 程度는 上位階級에 올라갈수록 더욱 甚할 것으로 思慮된다.

넷째, 公式文化를 危殆하고 後述하는 地下文化를 助長한다⁽¹¹⁾.

第三節 地下文化 또는 腐敗(underground culture or corruption)

이것은 文字 그대로 腐敗行爲이며 不法行爲이다. 名目上으로나 實質上으로나 公的인 要素나 動機가 全然 缺如된 行爲이다. 이것은 좀체로 잘 露出이 되지않는다는 點에서 地下文化라고 할수있다. 이러한 地下文化 또는 腐敗行爲에 關하여는 앞에서 그 要件이나 特徵을 充分히 檢討하였기 때문에 說明을 略하기로 한다. 다만 이러한 地下文化는 準公式文化和 識別하기가 極히 어려우며 이 경우에 있어서도, 地下文化가 相當히 時勢에 形成되어 있다는 것을 指摘하고자 한다. 예를들면 特定한 어떠한 許可를 얻는데 에는 얼마라든가 어떠한 免許에는 얼마, 어떠한 違反에는 얼마, 特定한 不正行爲에는 어느 程度의 費用이 든다고 하는 價格이 形成되어 있는 것이 있으며 또한 이것도 物價에 영향을 받는것 같다. 또한 이러한 地下社會에서는 時勢以上을 要求하거나 「먹고도 봐주지 않았다」 면은 「惡質」이라고 한다든가 「먹으면 꼭 봐줘야 한다」든가 하는 信義라든가 「걸고 넘어져서는」않된다든가 「앗싸리」해야 한다든가 (이것은 不正行爲의 可否를 明白히 한다는뜻) 하는類의 規範이 있다. 그리하여 「그 정도로 봐 주었는데 아무런 對答이 없으면 背恩亡德한 사람이다. 이것은 「소부를 칠때에」價

(11) 後述한 腐敗過程 참조

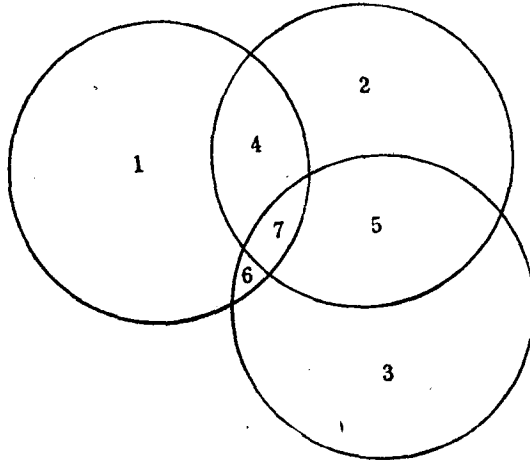
格을 決定하지 않고 所謂「神士的」으로 봐주었는데 代價가 期待보다 작거나 없는 경우에 하는 말이다. (쇼부란 日本語의 俗語로서 濠境을 한다는 뜻으로 最近에 流行되고 있다)

第四節 各文化圈의 關係

公式文化와 準公式文化 그리고 地下文化의 關係를 다음과 같은 그림으로 表示할 수 있다.

도표 14.

3 個의 文化圈의 關係



- 1.公式文化
- 2.準公式文化
- 3.地下文化
- 4.公式文化와 準公式文化가 重疊되는곳
- 5.準公式文化와 地下文化가 重疊되는 곳
- 6.公式文化와 地下文化가 重疊되는곳
- 7.三個의 文化圈이 重疊되는곳

여기서 4.5.6.7 은 그 行爲가 보는 사람의 角度에 따라서 어느 文化圈이라고도 解釋할 수 있는 行爲群(group of behaviors)이다. 이것은 따라서 3 個의 文化圈이 完全히 相互排他的으로 分類하기가 어려운 境遇가 많다는 것이다. 또한 그림에서 보는 바와같이 4.의 行爲群의 面積보다도 5.의 行爲群의 面積이 크게 表示되어 있는데 이것은 公式文化와 準公式文化와의 共通要因보다는 準公式文化와 地下文化間의 共通要因이 더욱 크다는 推定을 말하는 것이다. 또한 公式文化와 地下文化間의 共通要因은 더욱 적다. 이러한 共通文化圈의 例는 다음과 같다.

- 4의 예……特定事業을 縮少하여 그 差額을 그 機關의 다른 事業費에 使用하는것.
- 5의 예……業者로부터 機關運營費를 徵收하거나 學生에게 參考書를 半強制 販賣하는것.
- 6의 예……그러한 事業의 變更이 公式的인 指示에 依하여 이루어지나 그것이 特定公益機關에 惠澤을 주는것 (뒷거래 與否가 確實치 않은 경우가 많다)
- 7의 예……4의 예에서 얻은 金額의 一部가 個人의 주머니에게도 들어갔는지 與否가 不透明한 것