

관료행태에 관한 연구

— 후원자와 고객관계를 중심으로 —

A Study on Bureaucratic Behavior: With an Emphasis on Patron-Client Relationship

전 수 일 (Jeon, Soo Il)*

I. 서 론

관료제 연구에서 보면 행태는 단지 태도에 의해서만 결정되는 것이 아니라 외부의 사회적 및 물리적 조건에 의해서 결정된다고 하는 이론적 가설을 확인해 주고 있다. 이러한 부류의 연구는 비공식집단의 기능적 중요성과 특정한 행태를 설명하는 것이었다.

비공식적 집단화는 공식조직에 대하여 간접적이고 부수적이거나 병렬적이다.

Eric Wolf(1966: 2)의 말을 빌리면 “비공식조직은 마치 녹슨 배에 붙어있는 굴조개처럼 공식기구에 달라붙어 있고 그것들은 공식기구가 운영되는데 필요한 신진대사 과정을 책임맡고 있다”는 것이다.

공식구조에 매달려 있는 세가지 비공식적 구조란 친척관계, 친구관계, 그리고 후원자와 고객관계 등을 들 수 있는데 대체로 관료행태의 지배적인 유형은 바로 후원자와 고객관계(patron-client relationship)의 유형과 결부된 행태와 유사한 것으로 파악한다. 다시 말해서 공무원은 이중의 역할을 한다고 볼 수 있는데 즉, 어떤 때는 고객으로서, 또 어떤 때는 후원자로서 역할을 한다.

* 광운대학교 행정학과 교수 (行·博)

공무원이 일반 민간인으로부터 청탁을 받는 피청탁인의 입장은 후원자의 경우이고 공무원이 승진이나 전보발령 등 자신에게 유리한 상황이 전개되도록 하기 위해서 상관이나 영향력 있는 인사에게 개인적 연계를 유지하려고 하는 행위는 고객으로서의 입장이다.

일반적으로 대인적 혹은 기관간의 행태를 이해하기 위해서는 무엇보다도 후원자 고객관계의 성격은 물론 그것이 농촌사회에서 더욱 복잡한 사회로 전이되어가는 양상을 이해함으로써 더 잘 파악할 수 있다. 후원자 고객관계는 처음 인류학자들에 의해서 농촌사회에서 주목을 받았지만 오늘날 도시지역에서 널리 통용되고 있다.

John Powell(1970, 411~425)은 이 관계의 중요성을 두가지 점에서 지적하고 있다. 하나는 그것이 나타나는 정치제도의 결과이고 또 하나는 정치학자가 주로 병리적이고 이탈된 것으로 보는 광범위한 정치행태를 이해하기 위한 교시적 방안(heuristic device)으로서 중요하다는 것이다.

인류학자들에 의해서 처음 고안된 후원자와 고객관계 모형은 우발적인 사고, 질병, 폭력, 강자의 손에 의한 착취와 부정행위 등과 같 자연적 및 인간적 위협의 끊임없는 공포속에서 생활하는 농촌사회에서 적용하게 되었다. 다시 말해서 후원자 고객관계의 형성은 인간의 불안심리를 줄이려는 행위(anxiety reduction behavior)로서 이들 사회적 조치양태가 다양화됨에 따라 단지 친족집단에 의존하는데서 한걸음 더 나아가 후원자와 고객관계로 확대되었다. 이 관계는 불평등한 사회 경제적 지위의 행위자간에 측량할 수 없는 재화와 서비스의 상호교류를 포함하게 된다(Powell: 1970, 412).

사실 최근에 이르기까지 후원자와 고객 사이의 이용은 인류학자들의 영역이 되어 왔다. 그들은 대인간의 권력관계가 두드러진 소지역공동체에서 가끔 잘못 인도되는 공식적 조치 이면을 꿰뚫어 보는 데 특히 유용하다는 것을 발견하였다.

본 연구는 관료행태를 후원자와 고객관계의 관점에서 역기능적인 측면을 중심으로 분석을 시도하려는 것이다. 그 목적을 위해서 문헌연구를 토대로 후원자와 고객관계의 개념규정과 성격, 그리고 후원자로서의 관료행태와 고객으로서의 행태를 추적하고 이러한 관료행태가 행정에 미치는 영향을 검토한다. 아울러 후원자와 고객연계의 다양성을 검토하고 이 관계의 존속과 변모과정에도 초점을 맞춘다.

II. 후원자 고객관계의 개념과 특성

1. 개념규정

후원자와 고객이라는 용어는 실제 사용은 주로 지중해 연안국가나 라틴 아메리카지역에

국한되고 있지만 비교할만한 관계는 대부분의 문화권에서 발견할 수 있고 전 산업국가에 현저하게 존재하고 있었다.

James Scott(1970, 3)는 후원자와 고객의 관계를 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, 후원자와 고객의 관계 -역할간의 교환관계-는 크게 도구적 우정(instrumental friendship)을 가지고 있는 두 사람의 결연관계라는 특별한 경우로 정의되는데 여기에는 보다 높은 사회경제적 지위에 있는 사람(후원자)이 지위가 낮은 사람(고객)에게 보호나 이익을 제공해 주려고 자신의 영향력과 자원을 이용하는 경우이다. 고객의 입장에서서는 후원자에게 개인적인 봉사를 위시해서 일반적인 지지 및 조력을 줌으로써 보답하는 것을 의미한다.

웹스터 사전(1968)을 보면 “고객(client)”은 누구에게 기대는 사람이고 “후원자”(patron)는 개인 또는 기관에 도움을 주거나 이익을 주기 위해서 그의 자산을 나누어 주고 그의 영향력을 이용하는 사람이라고 정의하고 있다. 이러한 관점에서 파악할 때 고객으로서 특정한 봉사를 받기 위해 관료에게 기대는 시민과 후원자로서 개인을 돕기 위해 그의 영향력을 이용하는 관료를 생각해 볼 수 있다. 물론 이러한 관계는 시민이 봉사를 필요로 하는 경우에 한해서만 지속되는 것이 보통이다.

Scott의 정의 가운데 설명을 필요로 하는 것이 있다. 하나는 영향력이고 또 하나는 도구적 우정이 그것이다. 여기서 영향력(influence)이란 고위직위, 학식의 우월, 고매한 인격, 또는 그가 쌓은 업적을 통해서 다른 사람들에게 권력을 행사하는 것 뿐만 아니라 친족, 친구, 분파주의(sectarianism), 종단주의(parochialism) 및 물리적 유인(뇌물)을 통해서도 행사되는 권력을 의미한다. 이는 의식적이든 무의식적이든 개인의 행위에 영향을 준다.

다음 도구적 우정(instrumental friendship)인데 Eric Wolf는 우정을 두가지로 구분해서 설명하고 있다. 하나는 정서적인 우정이고 또 하나는 도구적 우정이다. 전자는 정서적 욕구를 만족시키고 둘에 국한되는데 대하여 후자는 자연적 및 사회적 자원에 접근할 목적이 아니더라도 이러한 접근을 위한 노력이 그 자체 매우 중요시되는 경우이다(Wolf: 1966, 12). 더욱이 도구적 우정에 있어서 그 관계는 둘에 국한되지 않는다. 각 참여자는 다른 사람을 위해 후원자가 되고 관계되는 두사람 외에 다른 사람과 강력한 연줄로서 행동하게 된다. 이리하여 상호이익이 당사자들간에 불균형의 극대점에 도달하게 되면 우정은 후원자와 고객의 관계로 된다(Wolf: 1966, 12).

이익의 균형점은 후원자에게 보다 유리할런지 모르나 다소의 호혜적(reciprocity)이 포함된다. 후원자는 약간의 강제력을 갖고 있을 수도 있고 권한있는 공식적인 직위를 가지기도 한다. 그러나 만일 그가 행사하는 권한이 다른 사람의 순종을 확보하기에 충분하다고 한다면 다소의 호혜성을 필요로 하는 후원자 고객 연계의 필요성이 없게 되기도 한다.

2. 후원자와 고객관계의 특성

그러면 여기서 후원자와 고객관계의 기본적 특성은 무엇인가를 고찰해 볼 필요가 있다. Scott (1970, 3)는 명확한 특성으로서 호혜성, 접근성, 그리고 불평등한 신분 등의 세가지를 들고 있다. 그리고 몇몇 인류학자들은 몇가지 변수의 특성을 열거하고 있다(Powell : 1970, 412).

첫째, 재화와 서비스를 교환하는데 있어서 호혜성(reciprocity)은 이러한 관계를 형성하고 유지하는데 기본적인 요소이다. 이 경우에도 이익의 균형은 후원자 쪽에 유리하게 놓이게 마련이다. 이러한 의미에서 고객은 충분히 호혜성을 유지할 수 없는 불공평한 교환관계에 예속된 사람이라 말할 수 있다. 책무의 부채가 그를 후원자에게 구속시켜 놓고 있는 셈이다.

고객이 후원자와 관계를 맺는 것은 순수하게 강제받은 결정도 아니고 무제한 선택의 결과도 아니다.

어떤 특정한 후원자 고객 두 사람이 연속체 선상의 어디에 정확하게 놓여있는가는 몇가지 요인에 달려있다. 즉, 고객은 후원자가 교환의 균형을 회복시키기에 충분한 정도로 절실히 필요로 하는 서비스로 보답할 수 있다. 그러나 고객의 자원은 균형을 재확립 하기에는 부적당하다. 만일 고객의 입장에서 욕구가 특히 크고 또 후원자 공급자간의 경쟁이 심하면 후원자 통제 서비스의 내용은 적게 된다. 또 고객은 후원자를 강요해서 서비스를 제공하게끔 할 가능성이 있다. 그밖에 고객은 이론적으로는 후원자의 서비스 없이도 가능하다.

만일 고객이 보답할 수 있는 고가의 서비스를 갖고 있고 경쟁 후원자간에 선택할 수 있고 그에게 유용한 힘이 있거나 후원자의 도움 없이도 관리할 수 있다면 연속체 선상에서 그 균형은 거의 같게 될 것이다(Blau: 1964, 119-120).

고객이 후원자에게 주는 순종의 정도는 교환관계의 불균형 정도의 직접적 기능이다. 즉, 고객이 후원자의 서비스에 얼마나 의존하느냐에 달려있다.

이리하여 불균형은 채무 혹은 의무감을 고객측에 생기게 한다. 그것이 그의 기본적 생존 욕구를 당면하고 후원자측으로 볼 때 나중에 가서 이득을 얻기 위해 의지할 수 있는 “축적된 가치”(store of value) 즉 사회적 신용을 대변하는 한에 있어서 그러하다(Blau : 1964, 269).

높은 지위의 사람들은 낮은 지위의 사람들에게 그들의 존경과 순종의 대가로 수단적 조력을 제공한다. 이는 높은 지위의 사람들에게 집단내에서 지배적인 위치를 확보하기 위한 경쟁에 도움을 준다(Blau : 1964, 127).

둘째, 근접성(proximity), 또는 당사자간의 대면접촉(face-to-face contract)도 역시 중요한 요소이다. 친밀한 관계를 유지하며 비밀과 상호신뢰가 필요하게 되며 근접성은 이 양자를 유지하는데 도움이 된다. 그러나 이는 제삼자(중개인)를 통해서도 유지될 수 있다.

후원자와 고객의 결속을 다지고 공고하게 하는 호혜성의 계속적 양태는 종종 당사자들간에 신뢰와 애정을 조성한다. 고객이 소액의 대부나 정부기관에 중재를 해 줄 사람이 필요한 경우 그는 그의 후원자에게 의존할 줄 안다. 후원자는 자신이 자기사람들을 필요로 할 때 그들이 그의 계획에 도움을 줄 것으로 알고 있다. 양 당사자간의 상호기대는 지역사회의 가치나 의식에 의해서 뒷받침 되고 있다.

카톨릭에서 대부를 선택하는 전통은 후원자와의 가공적인 친족연계를 조성하려는 가족에 의해서 종종 이용된다고 한다. 대부는 이렇기 때문에 부모형제와 같은 사이로 된다. 이는 애정과 충성심의 확고한 결속을 의미한다(Mintz & Wolf: 1948)

셋째, 불평등한 신분(unequal status)에서는 후원자는 지위나 재력에 있어 우월자가 될 필요는 없지만 영향력에 있어서는 반드시 우월자(superior)가 되어야 한다. 가장 값있는 후원자는 가장 훌륭한 연결(the best connection)을 갖고 있는 사람을 말한다(Powell: 1970, 414).

여기서 후원자의 특성을 명확히 하기 위해서 이와 유사한 용어의 개념과 구별할 필요가 있다. 즉 후원자의 역할을 브로커(broker), 중개인(middleman), 또는 보스(boss)와 같은 역할과는 구별되어야 한다. 이들 용어는 종종 혼동되어 사용되기도 하나 우선 브로커 혹은 중개인은 직접 접촉하는 상태에 있지 않은 두 사람간에 교환 또는 이전을 주선하기 위한 그야말로 중개자로서의 역할을 한다. 특히 중개인(middlman)은 대리인으로서 기능을 하는데 세사람 당사자간의 교환에 간여하는데 자기 스스로 이전되는 일을 통제하지 않는다.

그 반면에 후원자(patron)는 두 사람 교환의 한쪽이고 자신이 갖고 있는 자원으로 운영하거나 직접적으로 통제한다.

중개인 또는 브로커라는 용어는 거래관계에 있는 타인에 대해서 행위자의 상대적 지위를 뚜렷하게 나타내지 않지만 후원자는 그의 고객에 대해서 우월한 위치에 있다.

공무원이 측근자를 만들기 위해 그의 관할내에 있는 하위직위를 어떤 식으로 배분하는가 그는 어떤 사람에게 후원자로서 역할을 하고 개인적인 선물로서 직장을 구해 줌으로써 그에게 개인적인 의무나 책무감을 갖게끔 한다. 이때 공무원은 직장을 구하려는 사람의 대리인으로 행세하는 사람으로 간주되고 그들을 정치인과 연결될 수 있게 한다면 그는 브로커로서 행세하는 것이 된다. 보스(boss)는 후원자와 같은 기능을 하기도 하지만 보스라는 용어는 ① 그 분야에서 가장 강력한 사람이며 ② 그의 권력은 지위나 애정에 근거하기 보다는 유인책이나 제재에 의존하고 있다.

어쨌든 위에서 언급한 후원자와 고객관계의 특성과 대비해서 다음 4가지 변수를 검토할 가치가 있다.

첫째, 이러한 관계를 설정하는 주도권은 후원자나 고객 어느 쪽도 될 수 있다고 하는 점이다.

둘째의 변수는 그 관계가 얼마나 오랫동안 지속되느냐 하는 기간(duration)이다.

셋째의 변수는 후원자와 고객관계의 범위(scope)문제다. 이는 모든 고객의 욕구를 만족시키는 것에서부터 특정한 재화와 서비스의 교환에 이르기까지 다양하다.

넷째는 관계의 강도(the intensity of the relationship)가 또한 다양하다는 것이다. 즉 그 관계로 해서 얻는 이익으로 애정, 충성심, 의무감 및 만족감의 정도가 강할 수도 있고 약할 수도 있다는 것이다(Powell : 1970, 413).

여기서는 특히 후원자와 고객간의 서비스의 호혜성에 관해서 언급하기로 한다.

공무원이 영향력 있는 자에게 대하는 관계를 고객이 후원자에게 대하는 관계로 파악 할 때 그들간에는 서비스의 호혜적 교환이 있게 마련이다. 그러나 그 교환은 공무원들이 단지 그들의 채무를 갚는, 말하자면 “주고 받는 관계”(tit for tat)가 아니고 오히려 그들이 필요할 때마다 의탁되는 “유보자금”(reserve fund)을 쌓아가는 완만한 과정이라고 보는 것이다. 공무원 쪽의 욕구는 영향력 있는 자들의 그것보다 더 다양할 수 있으나 후자는 전자보다 더 많은 요구와 요청을 가질 수 있다.

후원자와 고객의 관계를 유지하기 위해서는 당사자의 한쪽은 그의 역량과 자원내에서 다른 한쪽의 욕구를 만족시키려 한다. 후원행위(patronage)의 지원 가운데는 Scott가 소위 말하는 간접적 공직기반재산(office-based property)이라는 것이 있다(Scott : 1970, 9) 이는 보상을 해주는 후원자의 능력을 말한다. 그에 의하면 공직자들의 재량권(채용, 승진, 보조, 복지, 면허, 허가 등에 관한)은 개인적으로 의무를 지고 있는 추종자들의 망을 조성하는 구실을 한다고 한다. 공식적 규범을 어겨가면서 고객에게 보상하기 위해서 그들의 공직을 이용하는 정치인이나 행정관은 물론 부패 행위를 하는 것이 된다.

후원자 고객의 관계는 일시적일 수도 있고 장기간 지속되기도 한다. 그것은 관계 당사자 쌍방간에 서비스 교환의 필요성 여하에 달려있다. 후원자는 고객이 필요로 하는 서비스 제공을 계속해서 좌우하고 있는 한 그의 고객을 보유하는 위치에 있게 된다(Scott : 1970, 13).

관료의 제1의 욕구는 승진, 전보 및 직무의 안정문제를 중심으로 발생한다. 이러한 문제는 정부의 개혁운동이나 숙정작업 혹은 법적 제재에 의해서 위협을 받을 수 있는 것들이다. 이들 문제가 그에게 당면하고 있는 한 관료는 그의 후원자를 두고 있음으로써 그러한 문제가 발생했을 때는 도움을 받을 수 있을 것으로 믿고 있다. 그러나 후원자가 어느 정도 도움을 줄 수 있는가는 불확실하지만 고객의 입장에서 그를 도와 줄 수 있는 후원자의 능력을 믿고 있다는 사실은 매우 중요한 것이다. 왜냐하면 그러한 사실은 어떤 유형의 행위를 유발하기 때문이다. 다시 말하면 유력한 인물의 비호를 받고있는 관료는 그가 행한 법규 위반 행위도 면책받을 수 있다고 생각한다면 일반적으로 법규를 무시하고 방종한 태도를 취하기 쉽다. 그의 동료 직원이나 상관이 직권을 남용해도 그러한 위반에 대해서 아무런 제재를 받지 않는다는 사실을 믿고 있는 관료는 법을 엄격하게 적용하고 관료의 행동 규범을 충실히 지키는 일에

그다지 신경을 쓰지 않을 것이다. 그와 반대로 그러한 사례가 있다는 것을 확신하고 있는 관료는 그의 도움을 바라는 그의 가족, 친지들에게 법을 어겨가면서 차등 대우를 해 줄 명분을 더 많이 찾을 수 있게 한다.

또 한편 유력한 연줄을 갖고 있는 관료는 법규위반에도 불구하고 면책되고 유리한 위치에 놓이게 된다고 하는 믿음은 경쟁심을 유발하게 한다. 후원자와 고객의 관계를 믿고 있지 않은 관료는 결국 그러한 관계를 갖고있는 여타의 사람처럼 특권을 누리지 못하기 때문에 그 관계를 설정하려는데 강한 욕구를 느끼게 마련이다.

위에서 고찰한 바와 같이 후원자와 고객 중에서 어느 쪽이 먼저 그 관계를 시도 했든간에 둘 가운데 어느 한쪽의 궁극적 목적은 당장의 욕구를 만족시킴으로써 자신에게 이익이 되도록 하는데 있다. 각 당사자는 필요시에 더 나은 서비스를 의탁할 수 있는 유보자금을 축적하고 있는 것과 같다. 그런데 후원자와 고객의 자원 근거의 속성은 사적이라기 보다 공적인 것이기 때문에 공익이 사익때문에 희생되기 쉽다. 바로 여기에 부패 사례가 발생한다. 부패의 범주 속에는 권한의 오용형태가 포함되는데 특정한 개인(정실주의), 친지(족벌주의) 및 종파(분파주의) 등에 부당한 특혜를 부여하는 것이 바로 그것이다(Venkatappiah : 1968, 272~276).

Ⅲ. 후원자 고객관계의 부정적 영향

1. 공직자의 일탈행위

후원행위와 영향력 행사는 부패를 수반한다. 이 경우에는 개인의 이익과 사적인 충성심이 공적인 의무를 능가하게 된다. 이들은 모두 매우 미숙한 사회적 양심을 나타낸다고 B. Venkatappiah(1968, 275)는 서술하고 있다. 다시 말해서 사회적 양심이 결여된 공직자는 규율과 규칙을 무시하며 동료와 상관의 공명정대성에 회의를 갖게 되고 사익을 위해서 공직을 남용하게 마련이라는 것이다.

여기서 미숙한 사회적 양심의 지표로서 무단결근, 무단이석, 근무시간 중 사적인 용무를 보는 것등을 들 수 있다. 또한 불법한 사무처리도 여기에 포함된다.

책임감과 의무감의 결핍을 나타내는 무단결근 내지 지각 사례는 부분적으로 행정의 마비를 초래하고 일반 국민들에게 불편을 야기하는 원인이 된다.

어쨌든 후원자 고객관계는 규율과 규칙을 위반한 자를 처벌하지 않도록 하는 안전장치 역할을 해주고 간접적으로 공무원들로 하여금 그들의 권한을 자신의 이익과 후원자의 이익을 위해서 남용하겠끔 고무시킨다.

다음 비합리적 거래행위를 들 수 있다. 후원자 고객 관계는 두 당사자들 간에 합법적인 재화와 서비스의 호혜적 교환 뿐만 아니라 비합법적인 것의 교환도 포함하게 된다. 즉 공무원들이 처리하는 비합법적 거래 행위는 정치인이나 고위직 공무원 그리고 친지, 친척들로부터 압력을 받아 업무를 부당하게 수행하는 경우가 여기에 해당된다.

일반 시민의 경우에도 의식적이든 혹은 행정절차에 대해서 생소하거나 무지한 소치로 충분히 법적 요건을 갖추지 않고서도 민원 업무가 처리될 수 있다고 생각한다. 이리하여 일부 민원인들 가운데는 일은 어떤 식이든 처리 될 수 있다는 확신을 갖게 하여 형식요건이나 행정 절차 그리고 심지어 법적 요건까지도 경시하는 경향이 없지 않다.

J. A. Gardiner & D. Olsen(1967, 67~76)은 공직자의 일탈행위(official deviances)를 크게 3가지 유형으로 구분 하였는데 ① 의무 불이행(nonfeasance), ② 불법 행위(malfeasance), ③ 부당 행위(misfeasance)가 그것이다.

그들에 의하면 의무 불이행은 요구되는 의무를 전혀 이행하지 않는 경우를 말하고 불법 행위는 명백히 불법적인 행위를 저지른 경우이고 부당 행위는 적절히 수행할 수도 있는 어떤 행위를 부적절하게 수행하는 경우를 의미한다.

관료의 부패 행위는 위에서 언급한 세가지 경우를 모두 포함하는 것으로 생각된다. 공무원이 규정된 위무를 무시하고 불법으로 명백히 단속 취재의 대상이 되는 행위(예컨대, 매춘, 도박, 밀수, 행위등)를 눈감아 주는 경우는 의무 불이행이 된다. 이러한 행위의 이면에는 그에 상응한 금품의 수수가 예정되어 있던가, 정기적으로 금품을 상납받는 조직범죄(organized crime)를 형성하고 있는 경우가 많다.

또 직무상의 부당 행위는 앞에서 언급한 바와 같이 적절하게 수행할 수도 있는 행위를 부적절하게 수행한 경우를 말한다. 예컨대, 시직원은 자재를 구매하기도 하고 공사계약을 체결하며 면허, 인가, 허가 등의 업무를 관장해야 하는데 이들 행위는 결과가 부적절한 경우 즉, 건축물 준공 검사관이 여러가지 결함이 있는 것을 알면서도 승인해 주는 행위라든지, 결과가 부적절한 절차에 의하여 달성되는 경우, 즉 시에서 구매관이 업자로부터 받는 뇌물을 고려해서 특정한 물자를 구입케 하는 행위 등은 부적절하게 수행되었다고 볼 수 있다. 이 경우 구입된 물자가 만족스런 것이라 하더라도 뇌물을 주는 자는 뇌물의 비용을 충당키 위해서 판매가격을 인상할 수도 있다는데 문제가 있다.

뇌물수수행위는 웅당 불법행위이며 관료 부패행위의 전형적인 부류에 속한다. 그러나 뇌물의 성격과 크기에 따른 구분에 관해서는 확립된 정설이 없다. 뿐만 아니라 뇌물과 선물의 구별 한계가 애매한 경우도 발생한다. 소액의 뇌물은 공익에 반하지 않는다는 것을 강조하기 위해서 뇌물의 크기를 규정해 보려고 하나 이는 부패행위를 설명하는데 있어서 편의상의 구분에 지나지 않는다.

일반적으로 소액 뇌물의 부정 사례는 비록 공익상 큰 문제가 없다고 하더라도 많은 사람

들의 주목을 받게 되는데 반하여 고위층에서 암암리에 이루어지는 거액의 뇌물 수수 행위는 적발하기가 어렵고 감추어지는 경향이 종종 있다.

또 한편 금품수수행위를 수반하지 않는 불법 행위의 경우도 얼마든지 있다. 앞에서 언급한 후원자와 고객의 관계에서 처럼 공직에 있는 그의 영향력을 행사해서 가족, 친지, 등 개인적 연줄이 닿는 고객들에게 정실에 의해서 행정상의 편의를 제공하는 경우가 여기에 속한다. 이는 금품을 반드시 필요로 하지 않고 개인의 이익을 고려한 나머지 공권력을 남용하는 경우이다. 다시 말해서 넓은 의미에서 부패는 공직 생활에서 점하고 있는 그의 특수한 지위나 공직에 수반되는 권한과 영향력을 사익을 위해 행사하는 것이므로 정실에 입각한 행위와 공금 횡령 행위도 포함되는 것으로 보아야 한다(Bayley : 1966, 522).

뇌물 수수 행위(bribery)와 공금 횡령 행위(misappropriation)는 금품 획득을 목적으로 하는 권한을 오용(misuse of authority)하는 것과 밀접한 관계가 있다고 보는데 대하여 족벌주의(nepotism)와 정실주의(favoritism)는 일반적으로 사회적 내지 정치적 이익과 결부되는 개념이다.

특정한 개인이나 집단에 특별한 서비스를 제공하는 공무원은 대체로 여타의 국민에게는 차등대우를 하게 되어 그러한 행위는 부패로 간주된다. 부패 행위(corrupt behavior)의 정의는 공무원의 행위가 그러한 행위로 말미암아 이득을 본 그의 동료나 가족, 친구들로부터 강력한 지지와 찬양을 받지만, 일반적으로 비난받는 행위라고 규정할 수 있다.

그런데 부패행위는 언론기관을 통해서든 물론 일반 시민, 정치인 및 고위 공직자들로부터 한결같이 비난의 대상이 되지만, 사람들은 막상 자신의 발동에 떨어진 용무를 꼭 성취해야 할 때는 뇌물이나 영향력이 있는 인사와의 연줄을 동원하려 드는 이율배반적인 속성을 갖는 경우가 종종 있다. 스스로 자신은 여타의 사람과는 다른 예외적이고 특별한 존재로 의식하려고 하는 습성이 있다. 따라서 이러한 경우에도 부패 행위로 관념하지 않음으로써 그의 자존심을 유지하려 한다.

2. 행정 문란과 사기 저하

후원자 고객연계는 미숙한 사회적 양심을 고무시키는데 이바지 한다. 이는 공무원들로 하여금 그들의 직무를 수행하는데 있어 성실성이 결여되고 그들의 동료나 상관도 불신하게 되고 관료적 환경, 나아가 결국 그들의 직무에 불만족을 갖게 된다. 이리하여 무단 결근, 무단 이석, 직무 유기 그리고 비합리적 절차에 의한 사무 처리 등은 바로 미숙한 사회적 양심을 대변한다.

여기서는 공무원들의 일반국민에 대한 관념과 행태 그리고 동료와 인사문제를 다루는 기관에 대한 관념들을 검토해 봄으로써 후원자 고객연계의 운용적 메카니즘을 살펴 보기로 한다.

넓은 의미에서 부패란 공직에 있음을 기회로 권력과 영향력을 부당하고 이기적으로 행사하는 것인만큼 족벌주의, 정실주의, 공금 횡령 행위 등을 포함하는 개념으로 파악된다.

뇌물수수 행위와 공금 횡령 행위는 금전적 이익을 얻기 위해 권한을 오용하는 것과 관계를 갖고 있는데 반해서 족벌주의와 정실주의는 일반적으로 사회적 내지 정치적 이해관계와 결부되고 있다. 사회적 정치적 지위나 인정감을 획득하는 수단은 후원자, 고객, 친족, 친구들에게 특별한 서비스를 제공하는 능력이라고 할 수 있다. 여기서 서비스란 그들에게 절실히 요구되지만 쉽사리 얻어질 수 없는 것들이다. 이처럼 공공의 서비스를 제공하는 공무원은 대체로 여타의 일반 사람들에 대해서 차별대우를 하게 마련이다. 족벌주의나 정실주의 역시 관료의 부패 행위로서 비난의 대상이 된다.

그런데 공무원들이 일반 민원인과 그들의 동료 공무원을 어떻게 보고 있는가를 타진해 보는 것은 매우 흥미로운 일이 될 것이다. 부패 행태는 일반적으로 비난을 받고 있지만 실제 민원인들이 관청에서 용무를 볼 때 뇌물이나 연줄에 의지하려는 습성이 있다든지 또는 공무원 자신들이 그들의 동료에 대해서 성실성과 공정성을 갖고 있다고 확신하고 있는지 한번 따져 볼 필요가 있다.

일반 시민들의 입에 오르내리는 “부패 사례에 관한 이야기”(folklore of corruption)는 부패 상황의 정확한 대상은 제공해주지 않더라도 사람들이 그들의 사생활을 어떻게 영위하고 있으며 또 정부의 노력에 대해서 어떻게 보고 있느냐 하는 태도를 엿볼 수 있게 한다.

“부패 사례에 관한 이야기”는 과장되는 경우가 허다하여 사람들로 하여금 족벌주의, 정실주의 및 뇌물 수수 행위야말로 관청의 용무를 보는데 유일한 수단으로 생각하겠끔 하기 때문에 나쁜 영향을 끼친다고 본다. 이러한 생각을 다음과 같은 말로 표현하고 있다.

“모든 사람들이 썩었다고 지붕 꼭대기에서 고함을 쳐봤자 부패의 분위기만 조성할 따름이다. 사람들은 부패 풍토에 살고 있다고 느끼면 스스로 부패해진다. 평범한 사람도 자신에게 젠장! 모두 다 썩어 빠졌는데 나만이 혼자 썩지 않아야 할 이유가 어디 있담?”

하고 반문해 보게 된다(Myrdal : 1978, 231-232). 관료 사회도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 공무원처리에 있어서 지연(delay)도 부패를 부채질하는 하나의 요인이 되어 결과적으로 시민들로 하여금 중개인이거나 뇌물에 의탁하도록 만든다.

뇌물은 행정상의 고의적인 지연이나 번문옥례(red tape)를 줄이는 유일한 수단이라고 생각하는 경우가 많다. 급행료(speed money), 혹은 기름치기(lubricating money) 등이 여기에 해당되는 뇌물이다.

일반 시민들이 관청 용무를 보기 위해 어떤 방식을 이용하는가를 살펴 볼 필요가 있다. 하나는 담당 공무원을 알고 있는 친지나 영향력 있는 사람을 중개인으로 내세우는 경우와 또

하나는 민간인이 직접 관청에 찾아가서 담당자에게 문제점을 진술하여 해결하려 하든지 또는 처음부터 뇌물 공세를 펴는 등 세가지 경우를 들 수 있다. 정당한 절차나 방식으로서는 도저히 그의 목적을 달성하기가 어려운 경우일수록 더욱 중개인이나 뇌물에 의존하려는 경향이 있다. 일반적으로 관청에 대한 일반 시민들의 인상이 권위주의적이고 변문욕례의 상징처럼 인식되어 비록 합법적인 공무처리라 하더라도 중개인을 통해서 해결하려드는 습성이 있는 것 같다(전수일 : 1996, 190~191). 더우기 공식적인 정당한 절차로서는 도저히 일처리가 잘 안되는 경우에는 민원인은 담당 행정 공무원 사이에 다리를 놓아줄 수 있는 유력한 중개인을 찾게 된다. 이 중개인은 민원인과 개인적 연계가 있을 뿐만 아니라 행정 공무원과 연계가 두터울수록 유력시되고 담당 공무원의 수용범위를 확대시킨다. 즉, 청탁하는 민원인의 입장에서 다음과 같은 유리한 조건이 부여될 수 있다. 정보의 제공과 협조, 민원시간의 단축, 절차의 간소화, 엄격한 규칙 적용의 완화, 극단적인 사례로서는 규칙상으로 허용할 수 없는 허가행위 등이 그것이다(이종범 : 1986, 132~133).

청탁인이 중개자를 선정할 때 몇가지 복합적인 요소가 고려의 대상이 되어야 한다. 하나는 중개자와 피청탁인인 담당 공무원과의 개인적 연계의 강도를 비교하고 또 하나는 한 사람의 중개자가 아니라 필요에 따라 복수의 중개자를 동원하는 경우도 있다. 다시 말해서 청탁인은 중개자 선정에 있어서 강도의 전략과 다양성의 전략을 고려할 수 있다. 그러나, 전략의 선택 문제는 청탁의 성격과 그에 부수되는 비용에 따라서 상이하다. 즉, 일의 효과적 달성과 비밀보장이 중요한 경우에는 강도의 전략을 선택할 가능성이 높고 비밀보장은 중요하지 않고 일의 효과적 달성만이 강조되는 경우에는 양 전략을 다 사용할 가능성이 높다고 쉽게 상정할 수 있다(이종범 : 1986, 133).

그런데 일단 중개자를 통해 일이 잘 진행된 이후에는 청탁인은 중개자 없이 담당 공무원과 직접 거래로 돌입하여 둘 사이에 개인적 연계가 강화되기도 한다. 피청탁인의 입장에서도 중개자의 존재는 오히려 거주장스러운 것으로 된다. 다시 말해서 피청탁인은 중개자의 영향력보다는 금전적 반대급부를 더 선호하는 경향이 있다. 특히 세금과 관련되는 것은 청탁인에게 돌아오는 이익이 뚜렷하게 나타나기 때문에 청탁인이 청탁하려고 하는 성향이 높고 또한 피청탁인도 금전적 반대급부를 기대하게 된다. 반대급부의 비율도 위험부담이 클수록 증가한다. 이러한 공무원의 부패사태에 중개자의 동원은 오히려 일을 그르치게 하는 경우가 있다.

공무원도 후원자나 고객의 입장에서 역할을 하기 때문에 영향력 있는 인사나 그를 잘 알고 있는 사람을 중개인으로 해서 그의 목적을 달성하려고 하는 것이 행태의 지배적 규범으로 생각하고 있는 것 같다.

이는 일반시민의 공무원관계에 있어서 공무원으로서의 의무감, 성실성, 공명정대성에 회의를 갖고 있다는 것을 단적으로 표현하고 있다.

공무원의 임용, 전보, 업무평가, 그리고 승진, 징계를 포함한 모든 인사문제를 다루는 인사

기관에 대한 태도도 공무원의 사기와 의무감에 강력한 영향을 끼친다. 그들의 공직생활에 중대한 권한을 행사하는 인사기관에 대하여 공무원들이 어떻게 생각하고 있는지는 여부가 바로 그들의 직무에 대해서 만족하는지 불만족하는지를 알 수 있고 나아가 긍정적이고 건설적인 행태로 유도되는지 아니면 행정상의 이완 내지 무책임성으로 특정지워지는 부정적인 행태로 나타난다. 만일 공무원들이 이들 기관에 대해서 공명 정당성에 회의를 갖든지 또는 정치적 내지 기타 다른 압력으로부터 자유롭지 못하다고 느낀다면 그때는 후원자 고객연계, 친족, 친구간의 결속이 강화되고 증진될 것이다.

이러한 연계의 궁극적 목적은 이기심을 증진시키는데 있는데 이는 공익과 갈등관계에 있어 부패 행태를 초래하여 공직을 남용하게 된다. 물론 모든 공무원들이 확실한 연줄을 마련할 수 없기 때문에 일반적으로 직무에 대한 불만족은 물론 동료와 상관에 대해서도 성실성에 대한 신념이 부족하다. 그러나 공무원들은 그들의 개인적인 이익을 위해서 영향력 있는 인사에게 고객의 입장이 되어 그들이 제공하는 것보다 더 적은 재화와 서비스를 받고 있기 때문에 그들은 이 손실을 시민에 대해서는 후원자의 입장이 되어 이득을 취함으로써 메꾼다.

IV. 후원자 고객관계와 개인적 연계

후원자 고객관계도 넓은 의미에서 보면 개인적 연계의 특정한 양태를 반영하고 있기 때문에 매우 유사한 것으로 생각되나 엄격한 의미에서 구분될 필요가 있다.

앞에서 지적된 바와 같이 후원자 고객관계의 특성을 호혜성(reciprocity), 근접성(proximity), 그리고 불평등한 신분 등으로 열거하였다.

양 당사자간에 상호이익과 대면접촉을 통한 친밀한 관계를 유지하며 신뢰와 애정을 기반으로 한 결속은 근접성의 원칙에서 이루어질 수 있다. 이는 개인적 연계(personal tie)의 형성에 있어서도 매우 중요한 요소이다. 그리고 불평등한 신분(unequal status)이라 함은 후원자와 고객관계를 대등한 관계로 보지않고 상하 수직적 신분관계로 본다. 즉 후원자, 고객 두사람(dyadic)의 결연관계로서 보다 높은 사회, 경제적 지위에 있는 사람(후원자)이 지위가 낮은 사람(고객)에게 보호나 이익을 제공해 주려고 자신의 영향력과 자원을 이용하는 특별한 경우를 지칭하고 있다. 다시말해서 후원자 고객관계는 주로 수직적인 관계로 얹힌 비공식집단의 특성을 강조하고 있다. 그러나 개인적 연계는 이 뿐만 아니라 수평적 관계도 포함하여 동료나 친구간의 관계도 분석의 대상이 된다.

개인적 연계의 의미는 한 개인이 다른 사람과 연결되는 사적이고 정적인 관계로서 친밀도와 다양성 및 범위를 말한다(이종범 : 1986, 5장 참조). 친밀도는 두 사람간의 관계의 긴밀도를 나타내고 연계의 다양성은 한 사람이 맺고 있는 사람들의 종류를 의미하며, 연계의

범위는 한 사람이 맺고 있는 다른 사람들과의 관계의 수를 나타낸다.

후원자 고객관계의 강도는 정의 방향이나 개인적 연계의 강도는 정의 방향만이 아니고 부의 방향도 있다. 즉 개인적 연계는 중립적 개념이고 이것이 사용되는 방법에 따라서 그 기능이 달라진다.

개인적 연계에 있어서 친밀도는 대칭적인 경우보다도 비대칭적인 경우가 더 일반적이다. 이 점에 있어서 후원자 고객관계의 경우도 마찬가지이다. 조직내의 상관과 부하관계가 후원자와 고객관계가 될 때 양자의 연계를 강화시키는 요소는 상호 보완성과 잠재 가능성을 열거할 수 있다. 상호보완성은 한 사람이 보유하고 있는 요소로서 상대방의 부족한 부분(예, 능력)이나 또는 필요한 욕구를 충족(예, 반대급부) 시켜주는 측면이 부각되는 반면, 특정인의 잠재 가능성은 현재 그가 상대방의 욕구나 기대를 충족시키고 있지는 못하지만 미래에는 충분히 그럴만한 소지나 자질을 가지고 있다는 점을 일컫는다(이종범 : 1986, 115 참조).

이밖에 서로 상대방에 대한 충성심 즉, 상관의 입장에서는 부하의 성실한 보호 및 유인제공(좋은 평가, 보직, 승진상의 혜택), 또한 부하의 입장에서는 상관에 대한 개인적 충성이나 능력제공 등이 결합되어야 한다.

후원자 고객관계는 두 사람 사이에 다소 정기적인 상호작용이 이루어지는 현실적 관계인데 비하여 개인적 연계는 대상이 무차별적이고 잠재적인 상태로 있다가 어떤 계기가 있을 때 실질적인 연계, 즉 후원자 고객관계로 바뀐다.

개인적 연계의 가능성은 대체로 귀속적인 속성으로서 혈연, 지연, 학연 및 직장연 등을 들 수 있다. 후원자 고객관계는 여기에다 후원자가 제공할 수 있는 각종 혜택과 고객이 반대급부로서 제공할 수 있는 충성심, 금전적 보상 등의 성취(업적) 기준여하에 달려있다. 그런데 개인적 연계를 유지하기 위해서 귀속적 속성들은 비용이 들지 않지만 성취적 속성들은 양쪽이 비용을 부담해야 한다(이종범 : 1986, 116).

후원자와 고객 또는 한 개인이 상대방에 대해서 가지고 있는 연계의 강도는 상대방이 그 개인의 의사나 기대에 부응하여 합동하는 정도를 결정한다. 따라서 연계의 강도가 높으면 높을수록 상대방의 수용 범위가 넓어진다. 수용범위가 넓어진다는 것은 한 개인의 요구에 대한 상대방의 반응이 물 개인적이고 공식적인 반응이라기 보다는 그 이상의 특수한 개인으로서 취급하여 반응한다는 것을 의미한다(이종범 : 1986, 120~121). 그 반응의 내용이란 더 친절한 행동을 수반한다든지, 복잡한 절차나 번문욕례를 생략함으로써 공식적 처리 기간을 더 단축시켜서 일을 처리해 주며 유리한 재량권 행사, 극단적으로는 법상으로 허용되지 않는 일을 처리해 주는 행태 등이다.

V. 결 론

본 연구는 관료행태를 분석함에 있어서 후원자 고객관계 모형을 도입하여 부정적 측면을 살펴보았다.

공무원은 역할의 교환관계에서 어떤 경우는 후원자로서, 또 어떤 때는 고객으로서의 역할을 수행한다. 공무원이 후원자가 되는 경우란 고객으로서 특정한 서비스를 받기 위해 관료에게 기대는 일반 민원인에 대해서 담당 공무원이 그 개인을 돕기 위해 그의 영향력을 이용할 때를 상정해 볼 수 있다.

또 공무원이 고객이 되는 경우란 승진, 전보 등 인사문제에 관하여 그에게 유리하게 전개되도록 하기 위해 상관이나 정치인 등 영향력 있는 인사와의 연계를 유지하고자 하는데 이들이 바로 그 공무원에게는 후원자의 역할을 하는 사람들이다.

후원자와 고객관계를 형성 유지하는데 기본적인 요소는 바로 호혜성(reciprocity)의 원칙이라 할 수 있다. 이 경우에도 이익의 균형점은 후원자쪽에 유리하게 놓이게 마련이다. 급부와 반대급부의 상황이 어떻게 잘 이루어지고 있는가에 따라 후원자와 고객연계의 강도가 달라진다. 뿐만 아니라 그 관계가 지속되는 기간(duration)에도 영향을 준다. 반대급부의 내용도 반드시 금전적 보상만이 아니라 충성심이나 기대 가능성 등이 포함된다.

후원자 고객관계는 당사자간의 대면관계(face-to-face contact)로서 근접성(proximity)의 원칙도 중요한 요소이다. 친밀한 관계를 유지하기 위해서는 비밀과 상호신뢰가 확보되어야 하기 때문이다.

후원자 고객관계는 불평등한 신분 수직적 관계에서 이루어진다는 점에서 수평적 관계를 포함하는 중립적 개념인 개인적 연계(personal tie)와는 구별되어야 한다.

후원자 고객관계는 상호 보완적이고 보상적이라고 생각되기 때문에 후원자는 가급적 고객을 돕는 일에 적극적인 관심을 보인다. 고객의 입장에서든 어떻게 하면 영향력 있는 유력한 인사와의 개인적 연계를 형성하고 유지할 것인가에 신경을 쓴다.

개인적 연줄과 배경의 중요도에 관한 어느 설문조사에서도 대단히 중요하다는 반응이 43%, 다소 중요하다가 51%의 반응을 보인 것은 공무원 사회에 있어서 이것이 얼마나 절대적인 요소로 작용하고 있는가를 단적으로 시사해 준다. 물론 개인의 직무 능력도 중요하지만 자신의 상관 또는 고위 권력층의 유력한 인사와의 신임 및 특별배려의 관계에 있느냐 여부가 승진, 전보, 보상 등을 포함한 그의 장래를 결정하는 큰 요인으로 작용한다는 사실을 함축하고 있다. 공무원이나 일반 시민을 막론하고 유력한 연줄과 배경을 중요시하는 이유는 영향력 있는 인사와 개인적으로 원만한 유대관계를 맺음으로서 우선 심리적으로 안도감과 필요한 경우에는 특별 배려를 받을 수 있다는 기대감을 가질 수 있기 때문이다.

후원자와 고객간에 정기적인 상호작용이 이루어지면서 급부와 반대급부의 내용이 호혜적

일 때 양자간의 연계는 더욱 강화되어 관료 부패 등 조직범죄를 유발할 소지가 있다.

개인적 연계의 특수 형태인 후원자와 고객관계는 양 당사자간에는 유익이 되나 행정 내부의 형평성을 해치고 나아가 사회 전체의 공평성을 해치므로써 비난의 대상이 된다. 후원자와 고객의 연계는 곧 직권 남용의 시발이 되며 따라서 행정의 문란과 사기를 저하시키는 커다란 장애 요인으로 나타난다. 족벌주의(nepotism)와 정실주의(favoritism)의 형태도 이러한 부류에 속하는 것이다.

그런데 흔히 족벌주의와 정실주의는 부패 행위로 관념되지 않는 경우가 많다. 후원자의 입장에서나 고객의 입장에서든 양심의 가책같은 것을 느끼는 경우가 드물다. 당사자 외에는 잘 인식되지 않을 뿐더러, 설령 표면화 되더라도 으레 영향력있는 사람이니까 그럴수도 있을 것이라 생각하고 오히려 은혜를 입을 수 있는 처지를 부러워하는 경향이 있다. 이리하여 족벌주의나 정실주의에 입각한 행위는 상당한 수준에 이르기까지 크게 문제시 되지 않고 지나쳐 버리지만 이런 관계로 가시적인 부정이 유발 될 때 일반 시민은 분노하고 비난하게 된다. 이러한 행위는 원초적인 부패 행위에 해당된다. 비록 후원자와 고객간에 금품 수수가 없더라도 이는 앞날을 대비해서 “내 사람”을 만들어 “인맥의 울타리”를 확고하게 하자는 안전 욕구에 바탕을 두고 있다. 이것은 또한 인간 관계를 원만하게 유지하는데 기여할 뿐만 아니라 후원자의 입장에서 체면 의식과 의리 관계를 만족시킴으로써 주위 사람들로부터 자신의 능력을 인정받아 심리적 만족감을 느끼게 한다.

요컨대, 인간의 만족할 줄 모르는 탐욕은 우선 자기 자신의 규제적 노력에 의해서 적절히 누그러뜨려야 하지만 이는 그 나라의 사회 문화적 환경과 역사적 전통의 소산인 사회적 풍토에 의해서 많은 영향을 받고 있다. 따라서 공무원은 그가 후원자의 입장이 되든, 혹은 고객의 입장이 되든간에 공직자로서의 윤리 의식과 책임감에 입각하여 행동할 것이 요구된다. 뿐만 아니라 연계관계를 형성, 유지하는데 드는 비용과 그 결과에서 나오는 이익간의 보상원리에 의해서 사회전체적으로 긍정적 행동 양태가 환영받는 건전한 사회 기풍이 조성되어야 한다.

참 고 문 헌

이종범(1986), 국민과 정부관료제, 서울 : 고려대학교 출판부.

田秀一(1996), 관료부패론, 서울 : 선학사.

Doglas, Jack D. & John M. Johnson., eds.(1977). Official Deviance : Readings in Malfeasance, Misfeasance, and Other Forms of Corruption., Philadelphia : Lippincott.

- Gardiner, John A.(1970), The Politics of Corruption :Organized Crime in an American City, New York : Russell Sage Foundation.
- Gardiner, John A. & David J. Olson., eds.(1974), Theft of the City : Readings on Corruption in Urban America., Bloomington : Indiana Univ. Press.
- Gawthrop, Louis C.(1969), Bureaucratic Behavior in the Executive Branch. New York : Free Press.
- Heidenheinmer, Arnold J. ed.(1978), Political Corruption : Readings in Comparative Analysis., New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- Banton, M. ed(1966), Social Anthropology of Complex Societies, New York : Praeger.
- Blau, Peter M.(1964), Exchange and Power in Social Life. New York : Wiley.
- Gardiner, John A. & David Olson(1967), Wincanton : The Politics of Corruption in U. S., The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report : Organized Crime. Washington : U. S. Government Printing Office.
- Bayley, David H(1966), "The Effect of Corruption in a Developing Nations" Western Political Quarterly, Vol. XIX, No. 4, Dec.
- Friedrich, Carl(1966), "Political Pathology" The Political Quarterly, Vol.37, No.1, May /June.
- Powell, John D.(1970), "Peasant Society and Clientelist Publics" American Political Science Review, Vol. 64, NO. 2 June.
- Venkatappiah, B. International Encyclopedia of Social Sciences, Sills, D. L. ed., (1968), Vol. XI.