

관료부패 발생의 경제적 조건에 관한 연구

Bureaucratic Corruption and Economic Condition : Some Experimental Approach

윤 태 범 (Yun, Tae Beom)*

논 문 요 약

관료부패에 대한 접근은 매우 다양하게 이루어질 수 있지만, 우리의 경우 연구기반 등의 취약으로 인하여 상대적으로 다양한 접근방법으로 연구되지 못하였다. 그 중에서 특히 경제적인 측면에서의 접근이 부족하였다고 할 수 있다. 또한 관료부패의 발생 원인에 대한 분석에 있어서도 주로 정치, 사회, 문화, 그리고 공무원 개인의 행태 등의 측면에서 연구되어, 경제적 원인에 대한 분석은 상대적으로 적었다. 이와 같은 측면에서 본 연구에서는 관료부패를 야기하는 주요 경제적인 원인(조건)중 정부의 시장개입, 사회내의 경제적 불평등, 그리고 자본주의 경제체제가 관료부패와 어떠한 상관성을 지니고 있는지를 분석하였다. 물론 본 연구에서의 논의는 가설의 검증이나 확고한 이론의 정립이 목적이 아니기 때문에 이론적 정밀성에 문제가 있을 수 있지만, 그동안 우리의 경우 상대적으로 부족한 경제적 측면에서의 관료부패의 발생 원인에 대한 해석의 범위를 넓힐 수 있다는 점에서 긍정적인 기여를 기대할 수 있을 것이다.

* 국립 부경대 행정학과 교수 (行·博)

I. 서론

인문과학이든 사회과학이든간에 기존의 연구가 상당히 축적되어 있을 경우에는 새롭게 접근하는 연구이든 혹은 기존의 연구를 확대하는 것이든 많은 도움을 받을 수 있다. 물론 기존에 축적된 연구의 내용이나 방법론에 대한 정밀성과 현실적 합성에 있어서 비판의 여지가 있을 수 있다 하더라도, 기존에 축적된 연구를 기반으로 해서 보다 발전적인 연구가 가능하기 때문이다. 때문에 기존 연구의 축적은 매우 중요한 의미를 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 관료부패에 대한 연구에 있어서 만은 사정이 그러하지 못하다. 즉 세련된 연구방법의 구사나 경험적인 분석도 부족할 뿐만 아니라, 아직 관료부패 연구에 있어서 과학적 일반화(generalization)의 정도가 미약한 실정이다. 이러한 실정은 우리 나라의 경우에 더욱 심하여, 양적인 면과 질적인 면 모두에서 만족할 만한 수준이라고 단언하기 어렵다. 특히 이 분야에 대한 연구자의 절대적 부족은 곧 연구기반의 취약을 의미하는 것으로서 더욱 더 그러하다고 할 수 있다.

따라서 우리 나라에서 관료부패를 연구함에 있어서 가장 시급한 것은 처방적인 연구(prescriptive study)보다는 어떠한 유형의 부패가 존재하는가, 그리고 비록 이론적 엄밀성은 떨어지지만 관료부패가 야기될 수 있는 원인 또는 조건의 분석이나 부패과정(corruption process) 또는 부패의 메카니즘에 대한 연구라고 할 수 있다. 사실상 특정 지역 또는 국가에 있어서 부패 발생의 정도를 정확히 파악하기는 영원히 불가능한 것일 수 있기 때문이다.¹⁾

본고에서는 이러한 문제점과 한계인식 속에서 비록 제한적이지만 관료부패의 발생을 경제적인 원인이나 조건이라는 측면에서 접근하고자 한다. 관료부패 문제에 접근하는 방법에는 여러 가지가 있겠지만, 본고에서는 특히 특정한 경제적 상황 하에서 관료부패가 어떻게 발생하며, 어떠한 발생의 메카니즘을 형성하고 있는 지를 논의하고자 한다.

우선 1960년대의 기능주의적 접근에서부터 관료부패에 대한 연구경향 내지는 관점을 검토하고, 이를 토대로 현대의 입장에서 크게 요구되는 경제적인 측면에서의 관료부패의 원인을 논의하고자 한다. 물론 그렇다고 해서 기타의 접근법이 의미가 없다는 것이 아님은 주지의 사실이다.²⁾

1) 물론 그렇다고 해서 처방적 이론이 무의미함을 주장하는 것은 아니다. 우리의 경우 관료부패가 상당히 만연되어 있다는 평가를 국내외 공통으로 하고 있다는 점에서, 분명히 관료부패에 대한 처방적 연구의 필요성은 매우 높다고 할 수 있다. 다만 이와 같은 현실적 필요성과는 별도로, 아직 우리의 경우 관료부패의 발생에 대한 보다 구체적인 분석(예를 들어서 발생의 원인, 발생구조, 관료부패의 영향 등)이 결여되어 있다는 점에서, 이를 결여한 처방적 논의는 오류의 가능성이 그 만큼 높기 때문이다. 이러한 의미에서 본고에서는 관료부패 발생의 보다 근본적인 원인과 구조의 규명에 대하여 연구의 비중을 강화할 것을 제언하는 것이다.

2) 관료부패에 대한 다양한 접근방법은 관료부패가 다면적 속성을 지니고 있으며, 또한 다양하게 해석될 수 있음을 의미한다. 이와 같은 관료부패의 다양한 접근법에 대해서는 김영중(1988), 김해동(1991), 윤태범(1992), Johnston(1982), 그리고 Heidenheimer(1989) 등의 연구를 참고할 수 있다.

II. 관료부패의 연구 경향 : 기능주의, 후기 기능주의, 그리고 ...

관료부패에 대한 연구에 관심이 있는 사람이라면 꼭 접할 필요가 있는 책이 J. C. Scott의 *Comparative Political Corruption* (Prentice - Hall, 1972)과 A. J. Heidenheimer의 *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis* (N. Y. : Holt, Rinehart and Winston, 1970)이다.

물론 두 책 다 비교론적 접근을 수용하고 있다는 점에서 공통점을 발견할 수 있지만, 방법론이나 연구경향을 파악하는데 있어서는 Heidenheimer의 저서가 보다 적절하다. 왜냐하면 이 책은 저자 자신의 견해를 포함하여 기존의 관료부패에 관련된 문헌을 나름대로 정리, 분류, 편집한 책이기 때문에 이러한 시각의 파악이 어느 정도는 가능하다고 할 수 있다. 그런데 1989년에 나온 Heidenheimer의 2판에서는 1970년의 초판과는 상이한 점을 발견할 수 있다. 전반적인 체계가 변화했음은 물론, 특히 부패를 보는 시각과 연구방법에서 큰 변화가 있음을 알 수 있다(Heidenheimer, 1989). 물론 2판에는 1판에 수록되었던 논문들이 다수 포함되어 있기도 하지만, 새로운 연구방법과 시각을 반영한 논문들이 추가로 수록됨과 아울러, 나열식의 비교론적 시각에서의 책 구성을 탈피하고 가급적 학문적 일반화를 시도하였음을 알 수 있다.

이러한 사실은 곧 1960년대까지의 기능주의적 혹은 비교론적 시각에 의한 연구의 한계를 인식함과 아울러 관료부패에 대한 새로운 시각에서의 접근이 가능함을 제시한 것이라고 할 수 있다³⁾. 특히 2판에 새로이 추가된 논문 중에서 B. E. Cronbeck, J. M. Kramer, Susan Rose - Ackerman, M. Johnston 등의 논문들에서 이러한 경향을 발견할 수 있다.⁴⁾

1960년대까지 주류를 이루었던 연구방법이 기능주의적 접근방법(Functionalist Approach)이었다면, 1970년대 이후에 등장한 주도적인 접근방법은 후기기능주의(Post - functionalist Approach)로 분류될 수 있다(Werner : 146). 기능주의적인 접근방법에서는 부패를 국가가 성장하여 어느 정도 발전단계에 들어섰을 때에는 소멸되는 자기 파괴적인(self - destructive) 것, 즉 근대화 도상에 있는 국가가 직면하게 되는 어쩔 수 없는 병리현상, 혹은 후진국에서 등장하게 되는 것으로 설명하고 있다⁵⁾. 이렇게 부패의 원인 내지는 조건을 설명할 경우, 부패는 발전의 종속변수로 간주되어 일종의 부산물(byproduct)로서, 정치·경제 발전에 있어서 기능적 영향을 미치며, 사익을 위한 일시적인 비도덕적 공무원에 의해서 자행되는 개인적 행동 등으로 이해된다(Nye, 1967 : 424). 이런 경우 대개의 부패 억제책으로 제시되는 것들은 법률적이거나 윤리적인 규범과 관련된 것들이다.

그러나 이러한 시각은 1970년대 후반 이후부터는 상당히 쇠퇴하고, 대신 부패란 자기 파괴적인 것이 아니라 자기 영속적인(self - perpetuating) 것으로서, 국가가 성장, 발전한다고 해서 파괴되는 것이 아니라 오히려 다양한 원인(먹이)을 먹고사는 하나의 괴물로서 파악하는 후기

3) 관료부패에 대한 연구경향에 대해서는 다음의 글에 자세히 정리되어 있다. Simcha B. Werner, "New Directions in the Study of Administrative Corruption" PAR, Vol.43, No.2, (1983)

4) Heidenheimer(1989)를 참조.

5) 이러한 관점에서 관료부패를 해석한 대표적인 연구로서 Huntington(1968)의 연구를 들 수 있다.

기능주의가 등장하였다. 그러면서 오히려 부패의 확산효과(spill-over effect)를 보다 중요시 하고 있다(Werner:149). 이러한 시각의 기본적 전제로서, 부패에 있어서 『고객-후원자 관계(patron-client network)』는 정치발전이나 제도화의 어떤 단계에서도 발견될 수 있으며(Mamoru and Auerbach, 1977), 사회·경제적 혹은 정치적 불평 등에 의해서 부패가 촉진될 수 있으며(Dobel, 1978), 정부의 통제기능도 부패를 촉발시키는 역할을 수행할 수 있다는 것을 들 수 있다(Varma, 1977: 157~179).

그러나 최근의 연구경향은 사실상 이와 같은 기능주의 혹은 후기기능주의라는 단일의 경향을 부정하는 양상이 강하다고 할 수 있다. 즉 관료부패를 자기파괴적이거나 혹은 자기영속적인 것으로 규정하는 것은 사실상 무의미하며, 오히려 관료부패 자체에 대한 이해와 나아가서 관료부패가 지니고 있는 다면적 속성을 이해하는 것이 보다 중요하다는 것이다. 기존의 입장들은 사실상 관료부패에 대한 연구에 있어서 소위 과학적 일반화에 대한 집착에서 비롯된 경향이 컸다고 할 수 있다. 예를 들어서 최근에 관료부패에 대한 경제적 논의가 과거에 비하여 증가하고 있는데, 이러한 논의는 관료부패 자체를 분석의 대상으로 하거나, 혹은 관료부패가 처한 경제적 상황에 대하여 초점을 맞추고 있는 것들이 대부분이다. 즉 관료부패에 대한 연구의 다양화, 다변화가 최근의 지배적인 경향이라고 할 수 있다.

그러나 자칫 이와 같은 흐름은 관료부패의 연구에 있어서 일반화를 포기하는 것으로 비쳐질 가능성도 있다. 학문적 입장에서 이와 같은 포기는 사실상 수용하기가 매우 어려운 문제이다. 따라서 이와 같은 연구경향의 다양화 혹은 접근방법의 다양화는, 일반화의 포기라기 보다는 그동안 소홀히 취급하였던 관료부패 자체에 대한 연구로 그 방향이 회귀되는 것이라고 할 수 있다. 과학적 일반화를 위한 회귀라고 할 수 있다. 그리고 이와 같은 경향은 또한 최근의 관료부패에 대한 비교연구의 강조와도 그 흐름을 같이 한다고 할 수 있다.

Ⅲ. 관료부패 원인에 대한 기존 논의와 경제적 해석의 필요성

1. 관료부패의 원인론

관료부패의 원인은 개념규정 만큼이나 명확히 규정하기가 어렵다고 할 수 있다. 즉 부패의 발생이 단지 몇 개의 제한된 변수에 의해서만 설명될 수 있는 성질의 것이 아니며 다양한 변수에 의해서만 어느 정도 설명이 가능하기 때문이다. Herschel이 소위 『빙산모형(iceberg model)』으로서 부패현상을 파악한 것은 물론 부패의 정도와 관련된 것이지만, 원인으로 확대하여 적용하여도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다(Herschel, 1982: 20).

또한 Braibanti가 적절히 지적하였듯이(Braibanti, 1962), 이러한 다양한 변수는 공간적, 시간적 및 환경적 여건의 변화에 따라 그 중요도의 평가에 있어서 차이가 있기 때문에 공통적으로 적용될 수 있는 원인을 일률적으로 규정하기란 거의 불가능하다고 할 수 있다. 예를 들어

Ghana의 경우, 족벌주의(Nepotism)에 의해서 권력자가 자신의 친족에게 직장을 마련해 주고 이권을 제공하는 것은 사회적·윤리적으로 당연한 의무인 것으로 간주되고 있으나(Apter, 1963 : 6), 서구 사회에서는 일반적으로 중대한 범죄로 취급되고 있다. 아프리카 신생국 대부분의 사회에서 친족의 복지가 개인의 복지보다 더 중요하게 여겨지는 것은 지극히 당연한 일인 것이다(Abraham, 1962 : 64).

결국 어느 누구도 부패의 원인이나 조건을 완벽하게 규명할 수는 없다. 더군다나 부패의 원인을 규명함에 있어서 문제가 되는 것이 바로 부패의 원인과 부패행위 또는 결과 사이의 인과관계(cause - effect relations)에 관한 것이다. 불행히도 이러한 인과관계를 명확히 규명한 연구는 아직까지 없다. 대개의 경우 부분적인 관계만 파악되었을 뿐이다.

때문에 관료부패의 발생원인 또는 조건을 규명함에 있어서는 직접적인 원인뿐만 아니라, 2차적인 선택으로서 (오히려 어느 면에서는 이러한 것이 더 적합한 접근법일 수도 있다) 간접적인 원인 혹은 그 조건이나 환경에 관심을 기울이는 것도 일용 타당하다고 하겠다. 예를 들어서 김해동 교수가 관료부패의 원인을 구태여 “부패 배양균의 조건”이라고 한 것이나(김해동, 1983 : 127), 전수일 교수가 “관료부패의 소지(opportunities)”라고 표현한 것도 이러한 맥락에서라고 이해할 수 있다(전수일, 1982 : 24~33).

부패의 원인(조건)에 대한 몇 가지의 논의만 보더라도 개발도상국의 정치적 상황과 관련한 Huntington의 논의(Huntington, 1968 : 59), 연성국가(soft state)를 부패의 조건으로 제시한 Myrdal(Myrdal, 1970 : 208), 사회적 무질서와 불복종(widespread social indiscipline and disobedience)을 지적한 Caiden(Caiden, 1981 : 69f), 신민지적 유산으로서 부패의 원인을 논한 Dwivedi(Dwivedi, 1966~967 : 246), 행정국가적 현상을 논한 Scott(Scott, 1972), 관료의 정치화를 논한 Hope(Hope, 1985 : 1), 국가의 경제체제 및 상황과 관련하여 부패의 원인을 논한 Gould(Gould, 1983 : 1~41) 등 부패를 연구한 학자들 만큼이나 다양한 원인과 조건들이 제기되고 있음을 알 수 있다. 결국 단 몇가지 만의 조건을 제시할 수 없는 것이 부패연구의 현실이라고 할 수 있다. 따라서 본고에서는 부패의 발생원인을 규명함에 있어서 직접적인 원인의 규명 이전에, 개략적이거나 경제적 측면에서 관료부패의 발생에 대한 해석을 하고자 한다.

2. 관료부패에 대한 경제적 해석의 필요성⁶⁾

앞에서 지적한 대로 관료부패의 원인 또는 조건을 규명함에 있어서 명확성을 기하기란 참으로 힘들다.

예를 들어서, 시청의 한 고위 공직자가 뇌물을 수수하고 특정허가를 내주었거나 정보를 제공하였다고 가정하자. 단순히 생각하면 이 공직자는 일정한 금전적 이익을 담보로 자신의 직권을 이용하여 허가권이나 정보를 판매한 것이다. 따라서 여기서의 관료부패 형성의 중요원인은

6) 여기서 경제적 해석은 결국 정치, 사회적 원인과 결부되어 나타나기 때문에, 본 연구에서 제시하는 원인을 순수한 경제적 원인으로 해석하는 것은 무리이며, 또한 이들 조건들도 혼합되어 나타난다고 할 수 있다.

『금전』이라고 할 수 있다. 그러면 과연 『금전』이라는 원인에 의해서만 이러한 거래가 이루어졌다고 단정할 수 있겠는가? 이외에도 몇가지 조건이 있을 수 있음은 당연한 것일 것이다. 즉 갑자기 큰 돈이 필요해서, 또는 그것이 관행이라서, 또는 친한 사람의 부탁이기에, 자기의 승진에 영향을 미치는 사람의 요구 등 오히려 금전 이외의 보다 관련성이 높은 조건들이 있을 수 있다.

그러나 본고에서는 이러한 미시적 분석보다는 거시적 입장에서 특히 경제적 제 조건의 관료부패의 발생 원인을 해석하고자 한다.

그런데 지금까지 관료부패의 원인을 규명함에 있어서 경제적 차원에서의 접근은 최근에 일부 등장하고 있지만, 전체적으로는 그렇게 많이 수행되지 못하였다⁷⁾. 즉 관료부패의 원인은 주로 정치·행정적 측면과 사회·문화적 측면에서 파악되었으며, 경제적 차원에서의 접근은 주로 관료부패와 경제성장간의 상관성 규명 등을 중심으로 연구되어 왔으며⁸⁾, 기타 관료부패가 야기할 수 있는 경제적 효과, 자원의 왜곡된 분배나 관련 자금의 유통 또는 경제정책에 관한 것들을 중심으로 연구되었다. 따라서 관료부패의 발생 혹은 형성의 구조적인 메카니즘을 경제적인 구조와 관련하여 연구한 경우는 상대적으로 매우 적은 실정이다.⁹⁾

경제적 차원의 원인으로서 중요시 되는 것은 한 사회 혹은 국가의 경제체제 혹은 경제적 조건과 상황이 관료부패에 어떠한 영향을 미치며, 어떠한 관계를 갖고 있는가에 관한 것이다. 이러한 경제적 차원에서의 접근법은 주로 저개발국 내지는 후진국가의 관료부패의 원인으로서 지적되어 왔다.

7) Dobel(1978), Ackerman(1978), 그리고 Schleifer & Vishny(1993) 등의 연구를 예로서 들 수 있다.

8) 관료부패가 과연 한 국가의 경제성장에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해서는 다양한 연구결과가 나타나고 있다. 즉 관료부패와 경제성장간의 관계를 긍정하는 입장, 부정하는 입장, 심지어는 양자간에는 유의미한 상관성이 발견되지 않는다는 등 다양하다. 그리고 이들의 연구의 상당 부분이 경험적인 자료를 바탕으로 제시하고 있다는 점에서, 한 가지 결론 지을 수 있는 것은 최소한 관료부패와 경제성장간의 일관된 관계를 규정하기는 한계가 있으며, 해당 국가의 특수성에 따라 다양성을 보일 수 밖에 없다는 것이다. 관료부패와 경제성장간의 관계에 대한 연구결과로서는 다음을 참고할 수 있다.

① 관료부패와 경제성장간의 정의 상관관계를 주장하는 연구

Leff, N. H.(1964), Economic development through bureaucratic corruption, *American Behavioral Scientist*, 8(3): 8~14.

Nye, J. S. (1967), Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *APSR*, 61(2): 417~427.

Federico Sturzenegger & Mariano Tommasi(1994), The Distribution of political power, the cost of rent-seeking, and economic growth, *Economic Inquiry*, 32(2): 236~249.

② 관료부패와 경제성장간의 부의 상관관계를 주장하는 연구

Mauro, P.(1995), Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681~712.

Murphy, K. M., A. Schleifer, and R. W. Vishny(1993), Why is Rent-Seeking So Costly to Growth?, *American Economic Review*, 83(2): 409~414

③ 관료부패와 경제성장간에 유의미한 상관관계를 부정하는 연구

Paul D. Hutchcroft(1997), The Politics of Privilege: assessing the impact of rents, corruption, and clientelism on Third World development, *Political Studies*, 45(3): 639~669.

9) Tharan 은 관료부패의 개념을 “공공재와 서비스 등의 기본적인 문제를 다룸에 있어서 정치적, 행정적, 자치적 구조의 부적절한 사용의 결과”라고 규정하여, 경제정책에 한정된 개념을 제시하였다. S. Tharan, *Systems Corruption and the New Economic Policy*, *PJPA*, Vol. 23, No. 1.(1979).

개발도상 국가에서의 경제, 사회변동을 예로 들면서 관료부패의 원인을 지적한 Gould (Gould, 1983)는 정부에 의한 경제활동의 독점이나 정치적 연약성의 상황, 광범위한 빈곤문제, 사회·경제적 불평등, 정부조직의 정통성의 결여 등을 그 원인으로 지적하였다. 비록 그는 이들 각 원인에 대한 체계적 설명이나 분석에 있어서는 한계를 노출하고 있지만, 경제적 측면에서 관료부패의 원인을 찾으려 했다는 점에서 주목할 만하다. 또한 Hoogvelt는 관료부패를 인위적으로 경제 엘리트를 산출함으로써 토착화된 사회구조의 진화과정을 방해하는 식민지 정책이나 자본주의 제도화의 결과라고 파악하여(Hoogvelt, 1976), 관료부패의 원인을 자본주의 경제체제와 연결시켜 파악하였다. 이러한 접근법은 Bautista의 연구에서도 지적되었다(Bautista, 1982). 즉 그는 관료부패의 원인을 구조-기능주의 모델(Structural Functionalism Model)과 갈등모델(Conflict Model)로 분류하여 설명하면서, 갈등모델을 통한 설명에서 관료부패의 원인을 “자본주의 생산양식의 한 산물”이라고 지적하여, 제3세계 및 개발도상국 하에서의 관료부패를 체계적으로 분석하였다(Bautista : 250).

경제적으로 저개발된 국가에서의 관료부패의 원인을 보다 치밀하게 분석한 학자로서 Johnston을 들 수 있다(Johnston, 1982). 그는 이른바 『정부의 병목(governmental bottleneck)』이라는 개념을 이용하여 원인규명을 시도하였다(Johnston, 1982 : 30). 그에 따르면, 저개발국의 정부는 직업이나 혜택의 배분에 있어 매우 중요한 역할을 하며, 이러한 역할을 타 부문에 기대하기가 어려워져 결국 대부분의 시민은 정부에 의존하게 된다는 것이다. 그런데 이러한 경제적 후진국의 경우, 정부가 보유하고 있는 재화나 물자가 극히 제한되어 있기 때문에, 시민은 이것을 획득하기 위하여 관료에게 ‘뇌물(bribery)’ 등을 지불하게 된다는 것이다. 여기서 정부는 일종의 “병목(bottleneck)”의 역할을 하여, 일정수준 이상의 뇌물을 바친 시민에게만 재화나 물자를 공급하여, 결국은 적절한 자원 배분을 왜곡 시키게 되는 것이다 (Johnston, 1982 : 22 f).

IV. 관료부패에 대한 몇가지 경제적 해석

앞에서 논의한 바와 같이 경제적인 조건이라는 측면에서의 관료부패의 원인에 대해서는 그동안 다양하게 연구되고 있으나, 아직까지 뚜렷한 결론을 내리지 못하고 있는 실정이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 경제적 차원에서 접근을 보다 체계화하기 위한 기초 단계로서, 기존의 방법과 아울러 정부의 시장경제 개입, 경제적 불평등 상황, 그리고 자본주의 경제체제가 관료부패의 발생과 어떠한 메커니즘을 형성하고 있는지를 논의하고자 한다. 물론 이러한 논의는 분명한 결론을 유도하기 보다는, 관료부패의 발생에 대한 보다 폭넓은 시야를 확보하기 위한 것이다. 따라서 이론적 정밀성 보다는 해석에 초점을 맞추고 있는 시론적 연구라고 할 수 있다.

1. 정부의 시장경제개입과 관료부패¹⁰⁾

현대 국가에 와서 더욱 더 관심의 대상이 되고 있는 행정부 내지는 관료의 시장경제 개입(규제정책을 중심으로 한 개입)에 따른 부작용, 특히 그 중에서도 관료부패의 문제는 최근에 하나의 중요한 관심사항으로서 등장하였다¹¹⁾. 이러한 관료부패는 정부의 시장경제 개입과 공권력이 지니고 있는 경제가치(economic value)를 기본요건으로 하고 있다. 여기서 부패행위가 존재하려면 수취하는 자(bureaucrats)가 시장의 불완전성(market imperfection) 하에서 선별적 재량권(discretionary authority)을 발휘할 수 있는 공권력을 보유하고 있어야 한다(이종원, 1988 : 3). 물론 이러한 상황은 그 양태에 있어서는 차이가 있겠지만, 경제가 발전하지 못한 국가 뿐만 아니라 정치가 발전하지 못한 국가에서도 발견된다고 할 수 있다. 그러면 수취하는 자, 즉 정부(관료)의 선별적 재량권은 어디에서 유래하는가? 이 문제의 해결을 위해서는 정부의 시장경제 개입에 대한 원인과 그 과정에 대한 규명이 있어야 한다.

완전경쟁을 기본이념으로 출발한 자본주의 시장경제체제는 많은 변화를 겪어 오면서 이러한 이상적인 규범에서 상당히 이탈하여, 자유방임주의 정신은 점차 퇴색하여 지고 정부가 시장경제에 개입하는 현상이 일반화되었다. Samuelson은 정부의 역할을 효율성(efficiency), 형평성(equity), 및 안정성(stability)의 지향 등으로 들면서, 이를 위한 시장경제에의 정부개입의 당위성을 설명하였다(Samuelson, 1985 : 45~51). 그러나 이러한 정부개입에 대한 정당화 추세는 많은 경우에 있어 부작용을 유발하였다. 즉 이러한 정부의 시장개입은 특정 집단이나 개인에 대한 혜택 내지는 특혜 수여의 가능성을 증대시켰으며(최병선, 1992 : 105~146), 이러한 현상은 특히 후진국이나 개발도상국의 경우에 더욱 현저하여 각종 정책을 통하여 더욱 고착화 되는 한편, 이러한 특혜의 취득을 위한 경쟁현상이 시장경제체제를 특징짓게 된 것이다¹²⁾.

또한 정부부문의 각종 선별적 재량권한을 수반하는 경제행위는 각종 부패발생의 동기를 제공하고 있다. 즉, 정부는 자본주의 발전과정에서 파생된 각종 시장실패요인을 시정하기 위해서 시장경제체제에 새로운 독자적인 경제주체로서 참여하게 되었으며, 따라서 관료부패는 정부의 이러한 시장개입 행위에 수반되는 각종의 선별적 조정기능이 일종의 경제적 지대(economic rent)를 비합법적으로 추구하는 현상으로 나타난 것이라고 할 수 있다(Krueger, 1974 : 291~303). 시장 실패의 보완을 위한 정부의 개입이 오히려 정부의 실패(government failure)를 초래하였다

10) 대표적인 논의로서는 다음을 참조 Susan Rose - Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy*, (N.Y. : Academic Press, 1978).

11) 이러한 이유 때문에 관료부패를 방지하기 위한 방법으로서 정부규제의 완화에 대한 논의가 새정부 들어서 지속적으로 이루어지고 있으며, 또한 실제로 추진되고 있다. 그러나 이러한 정부의 규제가 완화된다고 해서 부정적 현상으로서의 관료부패가 일소되는 것은 아니다. 즉 기업에 대한 정부규제가 완화되었을 경우, 기업의 정당한 윤리가 수렴되어 있지 못하며, 오히려 관료부패는 정부의 부패에서 기업의 부패로 그 영역이 확대 전환될 수도 있다.

12) 이러한 정부의 시장경제 개입은 곧 정부에 의한 지대추구 활동(rent-seeking)으로 이해되며, 그 부정적 결과로서 정경유착의 문제를 고착화 시킨다는 설명도 우리의 경우 매우 설득력 있다. 이와 관련해서는 전철환(1988), 소병희(1993), 그리고 Schleifer & Vishny(1993)의 연구를 들 수 있다.

고 볼 수 있다.

그러나 관료부패 발생의 기본적 요건을 정부의 시장경제에 대한 간섭에서 찾고, 또한 정부의 시장개입의 원인을 자본주의 경제체제의 시장실패에서 찾을 수 있다고 하더라도, 이것이 곧 관료부패를 직접적으로 야기시키는 것은 아니다. 즉 정부의 시장경제 개입이 정도의 차이는 있지만 현대의 거의 모든 국가에서 발견되고 있는데, 관료부패 발생의 정도나 빈도에 있어서는 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. Susan Rose - Ackerman은 그 원인으로서는, 정부의 정책 선호(policy preference)가 애매모호하거나 각종 제도가 불완전한 때, 특히 정부와 대기업이 공공사업과 관련하여 쌍방독점(bilateral monopoly)을 이루는 경우를 지적하였다(Susan : 187~203). 이러한 관료부패는 특히 후진국의 경우에 더욱 두드러지는데, 그것은 후진국의 특징적 상황은 정부가 경제발전을 위하여 다양한 형태로 시장경제에 개입하며 또 책임을 지는 업무를 관장하게 된다는 사실과, 보다 빠른 경제성장을 위한 정부의 주도적 역할은 관료의 독점적 위치를 더욱 공고히 하고 행정상의 선별적 재량권을 높여 왔다는 사실로서 설명될 수 있다.

특히 한국의 경우에 있어서 이러한 현상은 매우 일반화 되어 있다고 할 수 있다. 즉 정부의 시장경제개입은 그 타당성을 논하기 전에 이미 시장경제에 있어 중요한 기능 혹은 거의 국가 경제 전체가 정부의 의지 또는 역할에 달려있다고 할 수 있으며, 따라서 이러한 상황하에서의 정부의 선별적 재량권은 부패의 메카니즘을 형성함은 물론 많은 경제부문에 있어 부정적 역할을 수행하였음을 짐작할 수 있다.¹³⁾ 물론 이러한 부정적 역할 내지는 결과가 전체 사회에 어떠한 영향을 미쳤는가 하는 것은 자세히 논할 필요가 없는 명확한 것이라고 할 수 있다. 따라서 관료부패의 원인 내지는 조건을 논함에 있어서 “정부의(의도적 혹은 비의도적) 시장경제 개입”이 밀접한 관련을 맺고 있는 중요한 변수임을 알 수 있다.

2. 사회내의 경제적 불평등과 관료부패¹⁴⁾

앞에서 지적한 정부(관료)의 시장경제체제 개입에 따른 부작용 또는 역기능으로서의 관료부패는 경제적 선진국이나 후진국 모두에게 비록 정도의 차이는 있었지만 공통적으로 어느 정도 적용 가능한 해석이라고 할 수 있다. 그런 반면에 특히 제3세계국가를 포함한 경제적 후진국에서 보다 더 타당하고 현실적합성을 갖고 있는 경제적 차원에서의 관료부패의 해석이 바로 『경제적 불평등(economic inequality)』에 의한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 경제불평

13) 공공정책과 관료부패 발생의 관계에 대해서 양론이 있다. 예를 들어서 Krueger(1974)는 특수한 종류의 정부 정책에서만 경제적 지대가 발생한다고 보았으나, Jagannathan(1986)은 모든 공공정책이 지대추구의 기회를 제공하고 있으며, 이에 따라서 부패가 발생할 소지가 매우 높다고 주장한다. 따라서 단일의 결론을 내리는 것은 한계가 있지만, 분명한 것은 이와 같은 지대의 발생가능성과 부패의 발생 가능성은 매우 높은 상관성을 유지하고 있다는 것이며, 다만 이러한 지대추구나 부패의 발생은 국가별 상황에 따라서 양상이 다양할 수는 있다는 것이다.

14) 이와 관련하여 Ward(1989)는 부패는 보수 지향적인 영향력의 한 형태로서, 기존의 불평등을 확대·강화한다고 지적하면서, 부패는 ‘못 가진 자(have - nots)’보다는 ‘가진 자(haves)’를 선호한다고 지적하였다. 결국 시민의 입장에서 볼 때 이 문제는 경제적 불평등이라는 현상을 나타낸다고 할 수 있다.

등을 통한 관료부패에의 접근은 대개 구체적인 분석이나 설명이 결여된 채로 다른 접근에서 단편적으로만 지적되어 왔다. 이 문제는 또한 「경제적 빈곤(economic poverty)」과 연결되어 제시되고 있어, 제3세계 내지는 후진국에서의 경제적 빈곤은 곧 경제적 불평등과 연계된다고 할 수 있다.¹⁵⁾

관료부패의 한 원인내지는 조건으로서 경제불평등을 비교적 체계적으로 연구한 학자로서는 미시간대학의 Dobel을 들 수 있다(Dobel : 958~973). 그리고 Johnston도 이에 대한 연구를 시도하였으나(Johnstone : 30 f), 경제불평등 보다는 경제적 빈곤에 더욱 치중하여 연구하였다. 이들의 연구는 대개 사회 내에 존재하는 경제적·사회적 불평등의 정도가 관료부패의 성격을 결정한다는 시각을 반영하고 있다. 본고에서는 Dobel의 논의를 중심으로 양자의 관계를 논하고자 한다. Dobel은 관료부패를 “실질적인 공공복리를 위한 활동, 상징, 제도 등에 대한 공정한 이성적 참여에 대한 도덕적 무능력(moral incapacity)”이라고 규정하면서, 이러한 「도덕적 무능력」은 경제적 부나 권력의 불평등한 배분에 의해서 야기된다고 주장을 한다(Dobel : 1958).

즉 Dobel은 인간생활(특히 정치영역에서)에서 증가하는 무질서에 대한 제도적, 도덕적, 경제적 접근법에 의한 원인을 규명하면서, 경제적 권력의 불평등한 배분이 시민들간의 일체감을 파괴하고 이간시키며, 결국에는 부패 등 많은 사회적 좌절을 야기시키게 된다고 주장을 한다.

이러한 시민생활에 있어서의 광범위한 경제적 불평등은 이기심, 자만 등을 야기시키게 되어 관료를 포함한 국가 전체의 체제적 혹은 제도적 부패로 전환된다고 보고 있다¹⁶⁾. 특히 어느 정도의 경제적 능력을 보유한 상위 고급관료들은 자신들의 기존의 경제적 지위(사회적 지위도 포함될 수 있을 것이다)를 지속적으로 유지하기 위해서 시민에 대한 기본적 충성(basic civic loyalty)을 무시하며, 한편에서는 경제적 불평등을 계속적으로 고착화시킨다는 것이다. 특히 이러한 경제적 불평등은 동일한 부류의 집단(faction)을 형성시켜 사회내에 집단적(계층적) 갈등(factional conflict)을 야기시키기도 한다(Dobel : 959).

이러한 경제적 불평등에 대한 관료부패의 문제는 곧 공공재(public goods)와 관련하여 형평성(equity)의 문제로 귀착되기도 한다(Dobel : 962). 즉 불평등한 경제적 권력의 배분 자체가 시민이 공공재에 대한 접근의 차별을 야기하기도 한다.¹⁷⁾ 특히 폭넓은 중산계층의 형성이 결여되어 있고 부의 배분이 일부 계층에게만 편중되어 있는 저개발국의 경우처럼, 어느 정도 경제적 능력을 보유하고 또한 경제적 참여가 가능한 계층은 기존의 경제적 가치의 유지·확대를 위해서는 물론이고 비경제적인 가치의 확보(예를 들어 정치적 참여에의 증대)를 위해서 정치

15) 본고에서 논의되는 논문들의 상당부분이 이에 관련된 것들이다.

16) 체제적 혹은 제도적 관료부패에 대해서는 김해동(1991)의 논문을 참고할 수 있다.

17) 예를 들어서 관료가 처리하는 정책이나 여기에 부여되어 있는 공적 권력은 대부분 독점이라는 특성을 지니고 있으며, 이러한 정책에 의한 수혜는 일부에 해당하기 때문에, 대개 공급과 수요에 있어서 「병목효과(bottleneck effect)」를 빚게 된다. 즉 독점과 병목이 결합되는 상황에서, 부정직한 관료는 병목지대를 민주적 절차에 따라서 운영하는 것이 아니라 뇌물 등과 같은 요인에 의하여 병목을 운영한다. 따라서 이와 같은 병목을 신속하게 통과하기 위해서는 그에 상응하는 경제적 능력을 보유하고 있어야 한다. 경제적 능력이 가장 중요한 요인으로 등장하게 된다. 이러한 논의는 공직이나 정책을 사실상 하나의 암시장(black market)을 운영하는 것에 다름 아니다(윤태범, 1994 : 178).

인 및 관료와 유착되어, 이러한 과정에서 뇌물의 수수를 비롯한 제 부패행위가 발생한다. 이러한 부패발생의 메카니즘이 후진국에서 발견되는 전형적인 부패과정의 하나라고 할 수 있다(Hope: 1~6). 반면에 경제적 권력이 없거나 제 경제활동에서 소외된 경제적인 하위 계층은 최소한의 수준(경제적 혹은 사회적)을 유지하기 위해서 비정상적인 방법으로(정상적인 방법으로는 이미 불가능하도록 제도화되어 있기 때문에) 관료와 접근하게 된다. 이러한 관계에서 발생하는 부패는 경제적 능력을 가진 계층의 부패와는 상이한 성격을 지닌, 즉 부패라기 보다는 일종의 『관료에 의한 강탈(extortion)』의 성격이 농후한 부패라고 할 수 있다.¹⁸⁾ 따라서 이렇게 관료부패는 경제적 상위 계층에서는 새로운 부의 창출 혹은 축적으로 나타나며, 경제적 하위 계층에게는 착취라는 형태로 나타나, 사회내의 경제적 불평등은 계속적으로 심화되어 일련의 확대 재생산을 통하여 관료부패는 더욱 심화된다고 할 수 있다. 이럴 경우 공무원은 『公(public)』의 의미보다는 『私(private)』의 의미를 지닐 수 밖에 없는 것이다(윤태범, 1994: 175).

이러한 경제적 불평등과 관료부패의 관계에서 발생하는 『착취형의 부패』는 특히 하층 관료(혹은 일선관료)와 경제적 하층 시민(물론 포괄적인 일반시민도 포함될 수 있다)과의 관계에서 더욱 빈번하다고 할 수 있다. 즉, 이것은 일반적인 관료-시민의 관계에서 발생하는 뇌물의 성격과는 달리,¹⁹⁾ 주로 앞에서 논의한 하층 관료와 경제적 하층시민과의 관계에서 발생하는 것으로 판단된다. 예를 들어서 무허가 노점상들이 단속반원에게 뇌물을 제공하는 것은 어떤 추가적 자원의 확보를 위해서 보다는 최소한도의 현 상태를 유지하기 위한 수단으로서, 오히려 『대가없는 뇌물(bribery without favor)』의 성격을 지닌다고 해석하는 것이 옳을 것이다.

또한 이러한 관계에서 또 하나 중요하게 지적될 수 있는 것은, 일반적인 관료부패의 발생원인은 주로 부패 당사자의 상호작용에서 파악될 수 있는데 반하여, 이러한 경제적 하층시민과 관료와의 사이에서 발생하는 착취, 강탈형 부패의 선수를 치는 자(initiative)는 분명히 관료라고 할 수 있다(Johnston, 1982: 6).

3. 자본주의 경제체제와 관료부패

바로 앞에서 지적한 경제불평등과 관료부패의 문제는 또한 맑스즘(Marxism)과 연결되어 설명될 수 있다. 물론 맑스주의자들의 접근법이 완전한 것은 아니지만 하나의 분석시각을 제공해 줄 수는 있다는 점에서 고려될 수 있는 해석이라고 할 수 있다.

이들은 관료부패를 “자본주의 생산양식(capitalistic mode of production) 혹은 그 결과”로 파악하고 있다(Greenberg, 1974: 35f). 이들에 따르면, 정부 관료들은 억압받는 일반 대중들보다는 주요 엘리트나 자본가들, 즉 경제에 있어서 자본의 제공, 축적을 담당하는 이들의 이익을 보호하기 위하여 봉사하며, 게다가 사기업과 연관되어 부패의 과정(corruption process)에 적극적으로 참여한다고 주장한다. 이러한 논의는 대개 『갈등모델(conflict model)』에 의해서 설명

18) Johnston은 관료의 물질적 혜택의 방법으로서 뇌물, 강탈, Kickback을 들었다. Johnston(1982:11).

19) 가장 일반적인 경우가 소위 급행료(speed money) 이다.

되고 있다(Bautista : 235).

국가 혹은 사회 내외의 다양한 요소들의 산물로서 부패를 보는 「구조-기능주의 모델」과는 달리(Dwivedi : 245), 갈등모델에서는 관료부패를 대중의 이익에 반하는 행위, 즉 자본주의 국가에서의 생산노동자(the workers of production)나 비특권계층(underprivileged sector)의 이익에 반하는 공적 행위(public behavior)로 파악한다(Bautista : 235).

맑스주의자들을 비롯한 갈등론자들에게 있어서 국가(the state)는 지배계급의 이익을 옹호, 유지하는 기구에 불과하며(Bottomore, 1983 : 119), 자본가 계급의 이익을 형성하는데 있어서 하나의 인자로 간주한다(Bautista : 245). 이들은 자본주의 경제의 발달수준에 따라 부패의 양태도 다양하다고 주장하며, 자본주의 경제의 발달을 경쟁적 자본주의(competitive capitalism)와 독점적 자본주의(monopolistic capitalism)로 구분하여 설명하고 있다. 이들은 경쟁적 단계에서의 부패 행위는 한 국가의 수준에서 독점적 상태에 있는 다른 국가로 확장된다고 한다. 즉 독점주의(monopolism)와 제국주의(imperialism)는 동일한 과정으로서, 독점주의는 제국주의 없이는 불가능하기 때문이라는 것이다. 여기서의 관료부패는 특히 비특권계층에게는 치명적인 것이며, 이들의 조건은 자본가와 생산노동자간의 계급투쟁(class struggle)의 결과로서 얻어지는 경제구조의 변화(change of economic structure)에 의해서만 개선될 수 있다는 것이다(Jessop, 1982 : 7~24).

국가운용(state administration)에 관한 Marx의 주장은 경쟁적 자본주의 체제하의 산업 사회의 계급갈등(class conflict)에 관한 그의 이론에 의해서 적절히 이해될 수 있다(Mozelis, 1967 : 9). 생산노동자들에 대한 극단적 착취를 통해 자기 파괴적 씨앗을 만들어 내는 산업자본주의 경제 체제는 결국 노동자와 자본 계급간에 계급갈등을 유발시키게 되는데, Marx에 따르면 여기서 국가는 자본주의 지배계급의 이익을 영속화 시키는 구실을 하게 되며, 행정부 내지는 관료는 부르조아지의 일반업무를 처리하는 관리위원회(a committee of managing the common affairs of the whole bourgeoisie)에 불과하다고 지적하며(Bottomore : 134 f), 정치권력은 반대세력을 억압하는 조직화된 계급적 권력(organized power of the class)이라고 비판한다. Marx에 따르면, 관료는 사회구조에 있어서 중심적 지위를 차지하지 못하고 있다(Mozelis : 9). 즉, 관료는 생산과정에 직접 관여되어있지 못하고 있으며, 이들의 주요 임무는 체제의 현상 유지와 상층자본가 계층의 특권을 유지시키는 것으로서, 이들의 성향은 무능력(incompetence)으로 표현되며, 내부 승진이나 경력, 몇몇 특권을 위한 내부 투쟁(internal struggle)에 참여할 뿐이다. 따라서 맑스는 이들 관료들이 세금을 지출하든 혹은 규제업무나 경찰업무를 하든 간에, 지배계급의 이익을 보호하는 활동에 참여할 때 부패행위가 발생한다고 주장하였다(Greenberg : 35 f).

국가의 기능에 대해서 Marx와 Lenin은 의견의 일치를 보이고 있지만, 하나의 차이점은 억압의 투쟁장(the arena of oppression)의 배후지로서의 확대에 있다. 국가는 계속 유산계급의 억압을 위한 특수 억압세력(a special repressive)으로 남아 있는 것이다(Greenberg : 282). 그러나 제국주의에서는 본국에서나 혹은 식민지에서의 무산계급에 대항하는 억압적 수단의 증가에 의해서 전례없는 국가기구(state apparatus)의 강화와 관료적, 군사적 기구의 증대가 있게 된다(Greenberg : 293). 이러한 식민지 제국주의하의 독점자본주의(monopolycapitalism under an imperialistic colonialist policy)에

서의 국가 관료제 또는 관료는 정부형성과 더불어 부패체제가 되는 것이다(Bautista : 247). 즉, 처음부터 제도화 된 부패 혹은 체제부패로서 출발할 수 밖에 없는 것이다.

식민지 단계에서 보다는 신식민지단계(neo-colonialistic stage) 하에서의 독점자본의 팽창이 더욱 해로운 것으로 인식될 수 있다(Nkrumah, 1965: IX). 이론상 국가는 독립적이며 국제관계에서 자치권을 갖고 있으나, 사실상 경제체제나 정치적 정책은 외부로부터 직접 연계된다는 것이다. 신식민주의는 아시아, 아프리카, 그리고 라틴 아메리카 등의 식민지상태에서 독립된 경제적 후진국에 대한 간접적 통제와 착취의 체제인 것이다.

제3세계 국가의 경제발전과정에서의 독점자본주의의 역할을 연구한 학자들은 저발전이 신식민주주의의 결과물이라고 지적한다(Rhodes, 1970 : 9). 이들은 이러한 경제적 후진국에서의 자본주의를 세계자본주의 경제체제로의 흡수, 자본주의 제도 자체, 인구증가에 못미치는 경제성장 등의 이유 때문에 저발전을 지속시킨다고 주장한다. 이러한 신식민지 하에서의 관료부패의 메카니즘은 식민주의처럼 국제적으로 확대된다. 즉 독점자본가들은 자신들의 이익을 유지, 확대하기 위해 선진국뿐만 아니라 후진국의 공무원들과도 밀접한 관계를 유지시키게 된다. 이렇게 관료부패행위가 일어나는 메카니즘은 자본주의 체제유지를 위한 기능과 경제체제에 대한 국가의 직접적 간섭에서 유래된다고 볼 수 있다.

결론적으로 이들은 관료부패와 자본주의는 동일한 과정으로서, 관료부패의 발생원인을 자본주의 생산양식에서 찾고 있다(Bautista : 250). 이러한 관료부패는 생산노동자들에게는 치명적인 것이며, 이의 극복을 위해서는 생산양식의 변화가 선행되어야 한다고 주장한다.²⁰⁾

갈등론적 입장에서의 관료부패에 대한 적절한 이해를 위해서 구조·기능주의 입장과 비교하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 구조-기능주의와 갈등론의 비교

분 류	구조 - 기능주의	갈 등 론
개 념 정 의	기본적으로 공익중심의 정의 부수적으로 공익중심의 정의	자본주의 경제체제하에서의 무산계급자에 치중한 정의
부 패 의 원인	국가 내적 변수의 다양성	자본주의 생산양식 (관료부패는 이것의 일부분)
결 과	관점에 따라 긍정, 부정적	생산노동자에 관한 한 치명적
해 결 책	부패의 원인제거(개선지향)	혁명적 (경제구조의 변혁)

20) 이러한 자본주의 체제와 관료부패 발생의 관계에 대한 설명은, 맑스주의자의 입장에서 관료는 지배계급과 피지배계급의 사이에 존재하면서 사실상 지배계급의 도구로서 활용되고 있다는 인식하에, 이들에 의한 부패행위가 이러한 위상 때문에 발생하는 것이라고 논의하고 있다. 그러나 최근의 논의들을 보면 자본주의 체제에서만 이러한 논의가 적용될 수 있는 것이 아니라, 사회주의 국가에서도 그대로 적용되고 있음을 알 수 있다. 즉 관료에 관한한 자본주의와 사회주의간에 그 역할에 있어서 분명한 차이를 보이지 않는다는 점에서, 적용의 한계는 있다고 할 것이다. Kramer, J. M.(1977), Political Corruption in the U.S.S.R., *The Western Political Quarterly*, 30(2).; Liu, A. P. L.(1983), *The Politics of Corruption in the People's Republic of China*, APSR, 77.

V. 결 론

본고에서 주로 논의한 것은 관료부패에 대한 기존의 연구 경향에 대한 개괄적 논의와 함께, 관료부패가 제 경제적 조건, 즉 정부의 시장경제체제에의 개입의 확대, 경제적 불평등 그리고 자본주의 경제체제와 어떻게 연결되며, 어떠한 메카니즘을 형성할 수 있는지를 논의하였다.

앞에서도 언급하였지만 관료부패에 대한 원인이나 접근법은 연구하는 학자들의 수만큼이나 매우 다양할 수 있으며, 어느 방법이 더 우월하다고 주장하기 어려운 것이 사실이다. 그러나 우리의 경우 전체적으로 관료부패에 대한 연구가 부족할 뿐만 아니라, 특히 본고에서 논의한 경제적인 측면에서 관료부패 문제를 설명하고 해석하려한 논의는 최근에 일부 이루어지고 있는 하지만 상대적으로 부족한 실정이다.

물론 본고에서의 연구도 많은 한계를 지니고 있으며, 이론 구성과 전개에 있어서 이론적 정밀성에 한계가 있음을 부정할 수 없다. 그러나 우리가 현재를 극복하기 위하여 현재의 지배적 패러다임의 한계를 지적하듯이, 관료부패에 대한 보다 적실성있고 설명력 높은 연구를 위해 기존의 연구시각과 방법에서 탈피하는 것(비록 기존의 방법이 훌륭하다고 해도)도 적극 고려하여야 할 것이다.

이러한 접근법의 다양화와 동시에 좀 더 다른 시각에서의 해석도 동시에 요구된다. 예를 들어서 앞에서도 논의하였던 노점상의 경우처럼, 부패에 관련된 추가적 비용의 부담은 결국 경제적 하의 계층에서 상대적으로 더욱 크게 나타나기 때문에, 하층시민들은 특혜없는 뇌물 혹은 착취와 추가적 부담(additional charge)의 이중고에 시달리게 된다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때, 맑시스트류의 갈등론자들이 주장하는 국가의 역할, 즉 자본주의 지배계급을 위한 존재라는 주장이라든지, 혹은 관료부패가 자본주의 생산양식의 결과라고 하는 설명이 어느 정도는 현실 적합성을 떨 수 밖에 없는 것이다.

어떤 학문이든지 마찬가지이지만, 결국 중요한 것은 어떻게 연구하고 분석하느냐 하는 구체적인 방법론 이전에 현상이나 혹은 사물을 어떻게 이해할 것인가 라고 할 경우, 관료부패에 대한 연구도 여기서 예외는 아닐 것이다.

참 고 문 헌

- 김영종 (1988), “한국 관료부패와 부패방지”, 계간 경향, 봄호.
 김해동 (1983), “관료부패의 제 조건”, 서울대학교 행정논총, 제21권 제1호.
 김해동 (1991), “체제부패와 공공정책의 관계에 관한 연구”, 서울대학교 행정논총, 제29권 제1호.
 소병희 (1993), “شم페터적 견지에서 본 한국의 산업정책”, 한국정책학회, 동계학술대회 발표논문

- 양운철 (1995), *렌트추구행위의 사회적 비용*, 세종연구소.
- 윤태범 (1993), "한국 관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구", 서울대학교 행정학 박사학위 논문.
- 윤태범 (1994), "관료부패 형성에 있어서 경제적 차별에 따른 시민개입에 관한 연구", 한국행정학보, 제28권 제1호.
- 이운호 (1998), "경제적 관점에서 본 우리나라 부패구조와 대책", 한국부패학회보, 제2호.
- 이종원 (1988), "부패의 경제", 한국경제학회, 제3차 국제 한국인 경제학자학술대회 발표논문.
- 전수일 (1982), "관료부패에 관한 연구", 고려대학교 행정학 박사학위논문.
- 전철환 (1988), "정경유착과 민주화의 과제", 계간경향 봄호.
- 최 광 (1988), *현대경제학의 이해*, 비봉출판사.
- 최병선 · 사공영호 (1996), "부정부패와 정부규제", 한국행정연구, 제5권 제4호.
- Ackerman, Susan - Rose(1978), *Corruption : A Study in Political Economy*, N.Y. : Academic Press.
- Bautista, V. A.(1982), The Natur, Causes, and Extent of Corruption, *PJPA*, 26 (3~4).
- Bottomore, Tom(1983), *Readings in Marxist Sociology*, Oxford Univ. Press.
- Braibanti, Ralph(1962), Reflections on Bureaucratic Corruption, *PA*, 40.
- Caiden, Gerald E.(1981), Public Maladministration and Bureaucratic Corruption, *Public Administration*, 3(1).
- Dobel, J. P.(1978), The Corruption of a State, *APSR*, 72(3).
- Dwivedi, D. P.(1966), Bureaucratic Corruption in Developing Countries, *Asian Survey*, F/4.
- Federico Sturzenegger & Mariano Tommasi(1994), The Distribution of political power, the cost of rent - seeking, and economic growth, *Economic Inquiry*, 32(2).
- Gould, D, J.(1983), The Effects of Corruption on Administrative Performance, *World Bank Papers*, No. 580.
- Greenberg, E.(1974), *Serving the Few*, N.Y.: John Wiley and Sons.
- Heidenheimer, A. J.(1970), *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis*, N.Y. : Holt, Rinehart and Winston.
- Heidenheimer, A. J., & M. Johnstone and V.T. Levine, eds.(1989), *Political Corruption*, New Brunswick : Transaction Publisher.
- Hoogvelt, D. J.(1976), *The Sociology of Developing Countries*, London : Macmillan Press.
- Hope, Kempe Ronald(1985), Politics, Bureaucratic Corruption, and Maladministration in the Third World, *IRAS*. LI(1).
- Huntington, S.P.(1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven : Yale Univ. Press.
- Jagannathan, V.(1986), Corruption, Delivery System, and Proierty Right, *World Development*, 14(1).

- Jessop, Bob(1982), *The Capitalist State*, N.Y. : NYU Press.
- Johnston, Michael(1982), *Political Corruption and Public Policy in America*, California : Books/Cole Publishing Co..
- Kramer, J. M.(1977), Political Corruption in the U.S.S.R., *The Western Political Quarterly*, 30(2).
- Krueger, A. O.(1993), The political economy of the rent seeking, *American Economic Review*, 63.
- Leff, N. H.(1964), Economic development through bureaucratic corruption, *American Behavioral Scientist*, 8(3).
- Liu, A. P. L.(1983), The Politics of Corruption in the People's Republic of China, *APSR*, 77.
- Mamoru, S. and H. Auerbach(1977), Political Corruption and Social Structure, *Asian Survey*, 17.
- Mauro, P.(1995), Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 110(3).
- Mozelis, Nicos(1967), *Organization and Bureaucracy*, London : RKP.
- Murphy, K. M., A. Schleifer, and R. W. Vishny(1993), Why is Rent - Seeking So Costly to Growth?, *American Economic Review*, 83(2).
- Myrdal, G.(1970), *The Challenge of World Poverty*, Harmondsworth 1: Penguin.
- Nkrumah, Kwame(1965), *Neo - Colonialism*, N.Y. : International Publishers.
- Nye, J. S. (1967), Corruption and Political Development:A Cost - Benefit Analysis, *APSR*, 61.
- Paul D. Hutchcroft(1997), The Politics of Privilege : assessing the impact of rents, corruption and clientelism on Third World development, *Political Studies*, 45(3).
- Prins, Herschel (1982), *Criminal Behavior*, N. Y. : Tavistock.
- Rhodes, Robert, ed.(1970), *Imperialism and Under - Development*, N. Y.: Monthly Review Press.
- Samuelson, P. A. (1985), *Economics*, N. Y. : Mc Graw - Hill.
- Scott, J. C. (1972), *Comparative Political Corruption*, Prentice - Hall.
- Tharan, S. (1979), Systems Corruption and the New Economic Policy, *PJPA*, 23(1).
- Varma, S. P. (1977), Corruption and Political Development in India, *PSR*, 13(1~4).
- Ward, Peter M.(1989), *Corruption, Development and Inequality*, London : Routledge.
- Werner, Simcha B. (1983), New Directions in the Study of Administrative Corruption, *PAR*, 43(2).