

기획논문

부패에 관한 체제역학적 분석

상대적 전문성, 과정의 복잡성, 처벌강도를 중심으로

이선우·정재동

이 논문은 민원행정분야에서 부패를 유발하는 제도적 조건을 탐색하는 데 초점을 두고 있다. 먼저 분석의 틀로 사용된 체제역학에 대한 이론적 논의 및 개념을 설명하고 어떠한 순환고리의 조건하에서 악순환과 선순환이 되는가를 살펴본다. 또한 부패유발의 조건으로 공무원들의 상대적 전문성, 민원처리 과정의 복잡성, 처벌의 강도를 도출하고 체제역학의 다이어그램을 통하여 분석함으로써 요인들이 부패의 악순환에 미치는 영향을 사례들을 중심으로 파악하였다. 마지막으로 각각의 악순환고리를 선순환으로 전환시킬 수 있는 대안으로 시민단체 및 민간부문의 적극적 참여, 정보화를 통한 민원처리과정의 적극적 공개, 처벌의 적정화 등을 모색하였다.

1. 서론

이선우는

미국 시라큐스대학교에서 정치학 박사학위를 받고 현재 이화여자대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

bunte@chollian.net

정재동은

고려대학교 행정학과 박사과정 수료후 현재 고려대학교 정부학연구소 연구원으로 재직중이다.

jaedongdream@hanimail.com

부패는 정부의 역사만큼 오래되었다. 1) 비록 부패의 양상과 강도가 다소 다르긴 했지만 개인적·우발적인 부패는 항상 존재해 왔으며 정부내의 부패에 대해 역대 정권은 많은 개혁정책과 제도적 장치를 통해 개선의 노력을 보여왔지만 뿌리깊은 부패구조는 좀처럼 근절되지 못하고 있다. 2)

물론 부패에 대한 정부의 개혁조치들이 지켜지지 않는 정치적 공약의 수준에 머무르거나 임시방편적인 성격을 가지고 있기 때문일 수도 있지만, 좀더 근본적인 문제는 부패를 바라보는 시각의 문제에서 비롯된다고 할 수 있다. 부패에 관한 연구가 국내에서 많은 축적을 보인 것은 사실이지만 대부분의 연구들이 전반적인 부패의 실태나 악화 정도를 분석하는 데에 관심을 두고 있는 반면, 부패구조 자체가 어떻

게 변화하고 있는지를 분석한 경우나 부패를 심화시키는 변수들간의 순환구조를 분석한 경우는 드문 것이 현재의 실정이라고 할 수 있다.

부패를 단순히 부정적 행위의 결과로만 보는 것이 아니고, 일정한 변수가 특정한 성격을 지니고 일정한 장소와 조건하에서, 경우에 따라서는 매개체를 이용해서 형성된 일정한 관계의 결과로서도 파악할 수 있다. 따라서, 부패에 영향을 미치는 어느 하나의 변수만으로 다양한 관료부패의 구조를 명확히 밝힐 수 없기 때문에 부패와 관련된 모든 변수를 조망할 수 있어야만 관료부패에 대한 보다 정확한 분석이 가능하다(윤태범, 1993:812). 즉 부패를 연구함에 있어서 보다 시급한 것은 비록 이론적인 엄밀성은 떨어진다 하더라도 처방적인 연구보다는 관료부패를 야기시키는 원인 또는 조건의 분석이나 부패과정 또는 부패의 메커니즘에 대한 연구이다.

따라서, 본 연구의 목적은 ① 부패에 영향을 미치는 원인들을 단선적으로 분석하는 한계를 극복하고 민원행정분야에서 부패를 야기시키는 다양한 변수들의 인과고리를 체계적으로 살펴보고, ② 순환구조가 악순환에 해당되는지 선순환에 해당되는지를 분석하며, ③ 민원행정 관련분야의 다양한 부패사례와 체제에 관한 고찰을 통하여 부패의 악순환 고리를 선순환으로 전환시키기 위해 필요한 제도적 장치들을 살펴보는 데 있다.

2. 부패에 관한 이론적 논의와 현황분석

1) 이론적 논의

관료부패(*bureaucratic corruption*)라는 현상을 어떻게 보는가에 대해서는 학자마다 다소 다른 견해를 가지고 있다. 첫째, 근대화를 부패와 연결시키는 입장이 있는데 이것은 근대화가 늦은 나라의 대부분이

부패의 문제가 심각하다는 데 주목하고 있는 입장이다. 이러한 관점은 부패의 나쁜 결과보다는 부패가 가지는 순기능적 측면을 강조하고 있다. 둘째는 부패를 합리적 선택의 결과로 보는 입장으로서 공무원이 뇌물을 받는 것은 비용과 편익의 계산을 통하여 합리적 선택에 의해 행동한 결과라는 것이다. 마지막으로 부패를 범죄성향의 표출로 보는 입장으로서 근시안적 성향이나 눈앞의 이익을 추구하는 사람, 낮은 자기통제력(*self-control*)을 가진 사람들이 부패를 범한다는 입장이다(한국형사정책연구원, 1999:29-44).

본 글에서는 부패에 대한 견해나 입장을 분석하는데 초점을 두는 것이 아니므로 부패를 “법을 집행하는 관료들이 법규를 남용하거나 재량권을 일탈하여 부정한 방법으로 사적 이익을 추구하거나 재화 가치를 수수하는 행태”(김택, 1999:23)라고 간략하게 정의하기로 한다.

부패에 대한 연구는 국내·외 학계에 중요한 주제가 되어왔다. 최근 부패관련 국내·외 논의를 정리하면 다음과 같다. Anechiarico와 Jacobs(1994)는 미국행정에서의 부패통제에 대한 시각변화를 역사적으로 고찰한 바 있다. 1870년대에서 1900년대에는 부패통제에 대한 반당파적 시각이 지배적이었는데 이러한 개혁적 시각에서 보는 부패의 원인은 인사문제를 당파적으로 다루는 데 있다고 보았다.

1900년대에서 1930년대까지는 부패통제에 대한 진보적 시각으로서 부패의 원인을 비전문적인 행정에서 찾고 있었다. 이 밖에도 부패의 원인을 부적절한 조직통제에서 찾고 있는 1930년에서 1970년대까지의 과학적 관리의 시각, 부적절한 감시체계에서 부패의 원인을 찾고 있는 총체적 시각이 있다. 저자들은 이러한 반부패개혁의 시각이 앞으로 수정주의자들에 의해 변화할 것으로 보았다. 이러한 새로운 시각은 부패의 원인을 관료적 병리현상에서 찾고 있으며 핵심적인 처방보다는 시장의 민영화를 중심으로 한 관료제의 분권화에서 그 대안을 찾고 있다.

한편 Ades와 Tella(1997:502)는 경제학적 시각에서 부패를 보고 있는데 부패의 원인은 시민과 관료, 기업의 이해관계 내지 목적함수가

다르다는 데에서 찾고 있으며 반부패 정책으로서 더욱 강력한 법 집행, 높은 보수, 시장에서의 경쟁도입 등을 세 가지 대안으로 제시하고 있다.

Quah(1999:483, 490~492)는 아시아 국가들의 대부분이 부패가 만연해 있다는 점을 지적하고 유일하게 부패가 없는 싱가포르의 사례를 분석함으로써 어떠한 요인이 아시아 국가들의 부패를 최소화시켜 줄 것인가를 연구했다. 그는 싱가포르의 성공스토리를 분석함으로써 부패의 기회를 줄여주는 정치적 리더십과 부패를 통해 얻어지는 유인을 최소화시켜 주는 높은 보수정책에서 반부패의 대안을 모색하고 있다.

Bac(1996)는 계층제적인 감시구조를 크게 두 가지로 분류하고, 이들 수직적인 계층제와 수평적 계층제의 구조 중에 어느 것이 더 부패를 줄여주는가에 대한 경제학적 분석을 시행한다. 저자는 연구를 통해서 계층의 수가 수평적인 형태의 관료제에서 감시에 대한 규모의 경제가 형성되기 때문에 반부패를 위한 집행비용은 감소할 수 있지만 부패를 위한 공모의 위험성은 오히려 증가한다는 것을 보여준다.

이처럼 조직의 구조나 크기에서 부패의 원인을 모색하는 접근법은 Goel과 Nelson(1998:107~109)의 연구에서도 찾아볼 수 있다. 저자들은 정부의 규모가 부패에 많은 영향을 미친다고 가정하고 1983년부터 1987년까지의 미국내 연방정부와 주정부에 대한 자료분석을 통해 검증했다. 이러한 결과는 정부의 규모를 축소시키고 민영화와 시장 내지 민간부문에 대한 정부의 개입을 줄이는 것이 부패를 최소화할 수 있는 대안적 단초임을 보여주는 것이다.

Wirl(1998:199, 218)은 관료부패의 사회경제적 유형을 시뮬레이션의 기법을 통해 분석한 후 관료가 뇌물을 받을 것인가 거절할 것인가의 여부는 뇌물이라는 편익과 위험이나 처벌이라는 비용간의 크기에 의해 결정되고 동료들의 부패행태에 의해서도 결정된다고 보았다. 이러한 논의는 우리나라의 부패가 만연하고 있는 원인 중에 하나를 처벌의 경미함에서 찾아 볼 수도 있다는 시사점을 제공해준다.

2) 현황

국민들은 공직자들의 부패수준이 심각하다고 인식하고 있고 부패를 척결하기 위한 제도적, 사회적 구조가 미흡하다고 생각하고 있다. 제 2건국위원회는 전국의 기업체와 자영업자 500명을 대상으로 공직부패 실태조사를 한 결과, 응답자의 75.6%가 우리나라 부패가 심각하다고 느끼고 있었으며 이 중 9.6%는 '매우 심각하다'고 답변했다(제 2 건국범국민추진위원회, 2000).

공직부패에 대한 국민들의 인식은 막연한 직관에서 비롯된 것이 아니라 부패의 실태를 반영하는 것이라 볼 수 있다. 실제로 공직자들의 부패 행위는 매년 증가추세를 보이고 있다. 공직비리의 연도별 증가 추세를 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 보듯이 부패가 지속적으로 증가추세에 있는 것은 부패를 야기하는 복잡한 순환구조에 대한 분석과 처방이 부재했기 때문이

표 1 연도별 비위유형별 현황

년도	합계	복무 규정 위반	품위 손상	비밀 누설	공문서 위조 및 변조	직권 남용	직무 유기	감독 불충분	공금 유용	공금 횡령	증수뢰	기타
1999	5,866	1,017	1,709	8	112	120	1,614	123	52	54	868	189
1998	6,140	1,193	1,431	5	74	74	1,831	217	117	37	946	215
1997	5,689	1,019	1,255	6	70	78	1,697	213	64	43	954	290
1996	5,308	794	956	25	75	88	2,144	165	70	52	621	318
1995	5,061	706	835	4	66	93	1,822	274	112	143	653	353
1994	6,223	1,620	1,063	3	91	129	1,802	279	122	93	790	231
1993	7,116	1,086	1,137	8	105	117	2,703	381	109	25	919	526
1992	4,092	812	587	2	84	85	1,354	210	51	14	646	247
1991	3,996	657	712	14	98	67	1,422	214	34	22	484	272
1990	4,656	646	672	3	92	104	1,934	315	62	46	512	270

* 자료: 한국행정연구원 통계자료 (www1.kipa.re.kr)

다. 즉 감사를 아무리 많이 시행한다 해도 근원적인 악순환구조(vicious cycle)를 선순환구조(virtuous cycle)로 이행시키지 못한다면 그것은 임시방편적인 조치에 불과하다. 결국 공직부패의 증가로 미루어 보아 우리나라의 감사체제가 표면적으로 드러나는 부패만을 처벌할 뿐 부패를 미연에 방지하거나 부패구조를 변화시킬 수 있는 변수가 되지 못한다는 것을 알 수 있다.

특히 공직부패의 양상은 민원행정분야에 있어서 더욱 심각한 것으로 보인다. 그 이유는 민원행정분야가 일상생활에 있어서 다른 분야에 비해 정부가 민간부문에 개입하여 영향력을 행사할 수 있는 여지가 더 많기 때문인 것으로 사료된다. 특히 건축이나 건설의 인·허가 또는 수주 과정에서 금품수수 비리가 극심한 것은 이미 많은 연구들을 통해서 이미 밝혀진 바 있다.³⁾

부패 등 비리행위를 한 공직자들의 직급, 소속기관, 공무원 유형 등을 통해 분석한 총무처 연보의 기록에 따르면, 징계대상 공무원 가운데 6급 이하는 전체의 약 95%로 절대 다수를 차지하는데 반해, 5급 이상은 단지 전체의 약 5% 내외를 구성하고 있다. 수뢰죄 사건에 서는 전국 각 법원에서 처리한 사건의 경우 6급에서 7급에 해당하는 하위직과 8급 및 9급에 해당하는 최하위직이 차지하는 비율은 각각 약 40%와 47% 내외로 이들 하위직은 약 90%에 가까운 절대적인 비중을 차지하고 있는 반면 5급~1급의 고위직은 약 10%, 장·차관급인 최고위직은 약 4%를 차지하고 있다. 즉 수뢰죄의 경우 상대적 비중에서는 하위직이 절대다수를 구성하고 있다(한국행정연구원, 1999: 31~32).

3. 민원행정분야 부패의 체제역학적 분석

1) 연구방법으로서의 체제역학의 의미

정책이나 제도 또는 행정현상을 연구하는 많은 접근법들이 단선적인 사고의 오류를 범하는 경우가 있다. 체제역학⁴⁾은 계량경제학의 한계와 단선적인 사고의 오류를 수정하기 위해 태동한 모델이라고 할 수 있다.

일련의 체제역학 학자들이 기존의 사고방식을 대체하는 사고틀에서 주장하는 특징은 다음과 같다(김도훈·문태훈·김동환, 1999:31~33). 첫째, 문제 요인들의 순환적 인과관계(*circular causality*)와 환류고리(*feedback loop*)를 강조한다. 둘째, 문제를 유발하는 요인의 상대적 중요성이 고정되어 있는 것이 아니라 시간의 흐름에 따라 변하는 것으로 본다. 셋째, 문제 요인을 찾아낼 뿐만 아니라 요인들이 어떻게 문제를 야기시키는지도 설명하려 한다. 넷째, 이 사고틀은 멀리서 전체를 보고 가까이서 부분을 볼 것을, 즉 숲도 보고 나무도 볼 것을 강조한다.

이러한 체제역학적 사고는 행위고리에 대한 이론적인 분석을 통하여 이루어지는데, 이러한 행위고리는 환류고리(*feedback loops*) 또는 인과고리(*causal loops*)라는 개념으로 사용된다(Masuch, 1985:15~17). 환류고리는 부정적 환류고리(*negative feedback loops*)⁵⁾와 긍정적 환류고리(*positive feedback loops*)⁶⁾로 분류되는데, 부정적 환류는 체제가 자기체제안정과 오류수정을 스스로 하기 때문에 선순환(*virtuous cycle*)을 보이고 긍정적 환류는 자기수정이 이루어지지 않는 불안정한 체제이기 때문에 악순환(*vicious cycle*)의 형태를 보이게 된다(주재복, 1992:143). 환류고리 또는 인과고리는 체제와 관련이 있는 행위나 변수들 사이의 관계를 화살표로 연결시키고 변수들간의 관계를 양의 관계(+) 또는 음의 관계(-)로 표시함으로써 출발하는데, 여기서 +기호는 연결

된 두 변수가 동일한 방향으로 변화하는 것을 의미하고 - 기호는 다른 방향으로 변화하는 것을 의미하며, 이와 같이 변수들을 연결했을 때 + 부호로만 되어 있거나 - 부호의 수가 짝수 개로 이루어진 시스템이나 인과고리를 악순환고리라고 한다(주재복, 1992:143~144; Weick, 1979:71~72).

이와 같은 순환고리를 그려주는 다이어그램을 인과고리도형(*causal loop diagram*)이라 하는데 이것은 사회현상에 있어서 어떤 원인들에 의해 영향을 받는 변수들을 보여주고, 그 변수들간의 영향관계를 흐름(*flow*) 및 흐름의 극성(*polarity*)으로 표시해주는 가시적인 모델이다(Robert, 1981:11). 즉 변수간의 순환고리를 그려봄으로써 시스템의 구조가 시간의 흐름에 따라 악순환으로 가는지 선순환으로 가는지를 분석할 수 있다.⁷⁾

이 글에서는 이러한 체제역학적 분석을 통해서 공직부패가 선순환고리를 보이는지 아니면 악순환 고리를 보이는지를 몇 가지 변수를 중심으로 분석한다. 만약, 부패구조가 악순환고리를 이루고 있다면, 어떠한 제도적 보완이 요구되는가를 탐색해보고자 한다.⁸⁾

2) 부패 악순환의 인과고리 분석

앞서 논의된 부패구조의 결정요인들 중 상대적 전문성과 업무처리 과정의 복잡성, 처벌의 미약성 등을 중심으로 순환고리를 살펴보고, 각각의 요인에 해당되는 사례들을 살펴보기로 한다.

(1) 상대적 전문성

관료제의 권력현상을 설명함에 있어서 전문성을 제외하고 논의할 수 없다. 즉 관료제는 사회가 직면한 복잡한 문제를 해결할 수 있는 전문적 기술 및 지식을 필요로 한다. 하지만 우리나라 관료들의 이러한 전문성은 권위주의적 관료문화와 결합하여 고객이나 시민을 위한 것이 아닌 관료 자신을 위해 사용되는 경향이 있다(박경효, 1996:246,

249~250).

민원행정분야의 행정관료 자신들이 담당하고 있는 분야에서는 다소의 전문성을 지니고 있다. 특히, 건축·건설분야나 환경위생분야에서 사용되는 용어나 기술 등의 전문성을 요구하는 것이 대부분이기 때문에 감사를 한다해도 문제점을 제대로 밝혀내기란 용이하지 않다.

이처럼 민원인에 비해 다소 높은 관료들의 상대적 전문성은 시장에 대한 개입을 증폭시킨다. 그리고 전문성에서 비롯되는 선별적 재량권은 특정집단이나 개인에 대한 특혜 수여의 가능성을 증대시킨다(최병선·사공영호, 1996:105). 선별적 재량권의 증가는 관료 자신의 이익을 극대화하려는 욕구와 맞물려 여러 가지 양상의 부패로 나타나게 된다. 부패욕구의 증가는 관료 자신의 불법적 수익을 지속적으로 증가시키고자 하는 욕구의 증가라고 할 수 있는데 이것은 결국 민간부문에 대한 관료의 상대적 전문성에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

관료는 상대적 전문성으로 인한 부패를 지속시키기 위해 자신이 지니고 있는 영향력이나 권력의 원천인 정보를 적절하게 통제하고 독점하게 된다(최병선, 1997:182). 그리고 정보의 통제를 통한 비밀성(*secrecy*)은 결국 관료의 상대적 전문성을 증가시키는 결과를 초래하게 된다.

상대적 전문성의 순환고리와 관련된 사례로 1995년에 발생했던 서울시 자치구의 세무비리를 들 수 있다. 1995년 1월에 발생했던 서울시 22개 구청의 등록·취득세 등 영수증증발관련 세금횡령사건은 세무와 관련된 민원공무원들이 업무수행상의 전문성을 악용하여 부패에 공모된 경우에 해당된다.⁹⁾ 서울시 구청의 횡령수법은 전산화가 되어 있지만 법무사가 세금납부고지서를 수기로 작성, 세금납부를 대행해도 구청이 받아주도록 허용되고 있는 점을 이용한 데서 발생한 사례이다. 법무사들은 전산등록세 영수증을 수기고지로 대체하는 과정에서 세액을 조작해 은행에 납부하고 이들 영수증들을 다시 당초세액으로 위조해 등기소와 납세자에게 건네주고 결탁된 공무원들은 이들 영수증간의 대조를 눈감아 주는 방식으로 부패에 개입했다(한국일보,

1995. 1. 13).

이 사례는 납세자가 세금에 대한 전문성을 지니고 있지 못하기 때문에 구청에 대한 등록대행을 법무사에게 의뢰하게 되고 이 과정에서 공무원이 법무사와 공모하여 일부에 특권을 제공하거나 사적 이익추구를 위한 목적으로 세액영수증을 조작한 경우에 해당된다. 즉 이와 같은 공직 비리는 그 동안 계속적인 내부감사나 세무전산화¹⁰⁾ 등의 제도적 보완에도 불구하고 발생한 것인데, 그 발생의 원인은 세무업무에 대해 어느 정도의 전문적 지식과 경험을 갖춘 세무공무원과 등록세수납대장을 관리하는 직원 또는 법무사간의 공모인 것으로 분석된다. 또한 공무원의 상대적 전문성으로 인한 개입의 증가는 지속적인 부패고리의 유지를 위해 정보¹¹⁾와 지위의 독점¹²⁾을 조장하게 되고 결국 부패로 연결될 사람들에 대해 선별적으로 정보를 제공하게 된다.¹³⁾

(2) 과정의 복잡성

민원업무처리 과정이 지나치게 복잡하다면 공무원이 업무처리를 하는 데 있어서 많은 시간이 소요된다. 업무처리를 위한 시간의 소요가 공무원 자신에게 문제가 될 것은 없지만 신속한 시간 내에 건축이나 건설을 해야 하는 주민 입장에서는 많은 비용을 부담하게 된다. 이러한 비용부담이 결국 민원인들로 하여금 급행료를 사용하게 하는 요인으로 작용한다. 이와 같은 현상은 건축·건설의 전과정에서 발생하고 있다.¹⁴⁾

급행료의 사용으로 인한 부패가능성의 증가는 결국 부정행위의 반복을 초래하게 되고 이러한 반복은 부패의 규모를 확대시키게 된다. 부패의 규모가 확대되면 부패관계에 개입되는 공직자의 범위도 넓어지고 그로 인해 새로운 부패관계의 형성과 과정의 재복잡성을 증가시키게 된다(김용세, 1998:106).¹⁵⁾

과정의 복잡성과 관련된 순환고리는 특히 건축분야에서 심각하다.

즉 건축이나 건설분야의 경우, 신속한 민원처리를 통해 고객이 시간의 지연으로 인한 비용부담을 해소하는 것이 요구되는데 업무처리가 신속하게 이루어지지 않을 경우 고객이 급행료 형태의 뇌물제공을 통하여 해결하게 된다. 이것은 공무원들의 부패가능성을 높이게 되고 부패의 확대재생산을 위해 민간부문에 대한 개입의 가능성을 증가시키며 업무를 더욱 복잡하게 제도화하려는 욕구가 증가하게 된다. 결국 업무의 복잡성으로 인한 고리는 악순환의 구조를 형성하게 된다.

국토연구원(1999)에 따르면, 건축민원의 경우 1백 건 중 해당 공무원이 승인을 해주면서 사업자에게 금전적인 부담을 주거나 사업추진에 부담을 주는 경우가 93건에 이르고, 이 때문에 건설업체 영업부서의 비용 중 3분의 2가 공무원에 대한 접대비에 해당된다고 지적했다.

한편 건축민원업무에도 많은 과정들이 있는데, 그 중 준공, 착공, 허가의 단계에서 관료들의 개입이 있게 된다. 이것은 건축의 규모와 관계없이 발생하며 개입의 기관도 여러 곳이어서 부패의 증가를 초래하게 된다.¹⁶⁾ 건축공사의 과정별 관료개입을 간략하게 나타내면 <표 2>와 같다.

표 2
건축공사 과정별 관료개입

과정 및 단계	기 관	대 상	내 용
준 공	시·구청	건축과	준공검사
		세무과	등기 및 취득세 관련업무
		위생과	시설감사
	소방서	지도계	소방설비
착 공	시·구청	수도사업소	용수 사용
		건축과	감 독
		토목과	기초공사 안전관리
		도로정비과	건축자재관리
	경찰서	환경과	분진·소음발생 관여
		정보과	주민민원
		형사과	
		파출소	
허 가	시·구청	순찰차	레이콘 차량·주정차 관련
		건축과	허가절차 편의관련

과정의 복잡성으로 인해 발생하는 부패의 순환고리를 보여주는 사례로 첫째, 1996년에 발생했던 부산시 건설비리¹⁷⁾가 있다. 이 사례의 경우 수뢰혐의로 구속된 공무원이 공사대금 지급과 설계변경 과정에 주로 개입했다. 즉 뇌물을 주지 않으면 공사비용(기성금)을 제 때 지급하지 않고 설계변경 신청시 갖가지 행정적인 이유로 수정과 반려를 해서 공사를 지속적으로 지연시키는 방법을 사용했다(중앙일보, 1996. 5. 16).¹⁸⁾ 이 사례는 부패를 유발하고자 하는 공무원이 업무처리의 복잡성을 악용하여 자신의 사적 이익을 도모한 경우에 해당된다. 이는 민원을 신속하게 처리하여 서비스를 제공받아야 할 고객이 업무처리과정의 복잡성으로 인한 비용부담의 증가를 해결하기 위해 어쩔 수 없이 급행료의 형식으로 뇌물을 제공하게 된다. 이러한 부패 과정을 경험하면서 공무원은 민원처리과정의 복잡성을 부패에 더 많이 활용하고 민간에 개입하려는 욕구를 더욱 증가시키게 된다.

두 번째 사례는 1999년에 발생했던 성동구 관내의 소방서, 세무서, 수도사업소 공무원들의 구조적인 부패고리이다. 성동구의 한 염색업체는 구청 환경과에서 1년에 수 차례 시행하는 정기검사, 폐수 방지 시설 가동여부 검사, 수도사업소 공무원의 지하수 계량기 점검, 소방서 직원들의 화재방지 시설 점검 등 복잡한 규제와 단속으로 인해 발생하는 여러 가지 경제적·심리적 비용을 감소시키기 위해 뇌물을 제공하였다. 이처럼 고객이 민원을 처리할 경우에 거쳐야 하는 과정은 수십 가지에 이르고 업무가 완료될 때까지의 권한이 공무원들에게 있기 때문에 신속한 업무처리를 위해 어쩔 수 없이 부패고리에 개입하게 된다.

(3) 처벌의 미약성

부패는 개인적 이익이 공익에 우선한다는 의식에서 비롯된다. 공익을 반드시 우선시하도록 윤리적 교육을 제공하는 것도 중요하지만 중요한 것은 공익을 무시하고 개인적 이익을 자유롭게 추구하도록 허용해주는 제도에 더 문제가 있다고 할 수 있다.

즉 행위자들은 제도와 관련되어 있는 상벌의 강도와 집행가능성을 고려하여, 관행에 따른 행동을 통해 얻을 수 있는 이익보다 처벌을 통한 비용이 상당히 높을 경우에 제도에서 요구하는 행동을 따르려는 성향이 높아지게 된다(이종범, 1995:59). 반대로 처벌의 미약성은 형식주의를 초래함과 동시에 부패에 대한 욕구를 증가시켜 관료로 하여금 정보를 독점하게 한다. 앞서 설명했듯이 관료의 정보 독점은 민간에 대한 관료의 상대적 전문성을 높임으로써 감사를 통해 적발되기 어려운 부패를 초래하게 되고, 감사의 실효성 저하는 처벌제도의 성과를 떨어뜨려 결국 처벌의 강도를 저하시킨다.

처벌의 미약성과 관련하여, 한국정부는 비리공무원을 처벌하는 조항과 적용범위, 대상, 강도 등의 면에서 외국에 비해 상대적으로 느슨한 '숨방망이 제재'에 그치는 것으로 평가된다. 감사활동에서 형사 처벌되어야 할 비리가 적발되어도 파면같은 행정처벌에 그치는 경우가 많다.¹⁹⁾

정부가 각종 범죄행위 등 일탈행위를 한 공직자에 대해 징계처분한 내용을 보면 기본적으로 경징계가 압도적인 비중을 차지하고 있다. 즉 비위관련 공무원에 대한 징계양정별 비중을 보면, 전체적으로 파면, 해임, 정직 등의 중징계를 받은 공무원은 연도에 관계없이 각각 1,000명에도 훨씬 못 미치거나 상대적 비중이 약 20% 내외로 낮게 나타나고 있는 데 반해, 견책, 감봉 등 경징계를 받은 공무원은 각각 평균 약 3,000명 및 1,200명 수준으로 상대적 비중이 각각 55% 및 25% 내외(총 약 80% 내외)로 높게 나타나고 있다. 이를 통해 우리는 대부분의 비리공직자가 저지른 비리의 정도는 경징계에 해당할 정도로 약한 것이었거나, 비리공직자에 대한 처벌의 정도가 약한 것이었음을 추정할 수 있다(한국행정연구원, 1999:24-25).²⁰⁾

비리 공무원들에 대한 관대한 처벌은 법원의 판결에서도 마찬가지이다. 전주지법에 따르면, 1998년에 각종 비위로 법원에 기소돼 1심 재판판을 받은 공무원 50여명 가운데 실형을 선고받은 이는 4명으로 약 8%에 불과했다(대한매일, 1998. 11. 25).²¹⁾ 결국 지속적인 사정활동

을 통해 부패를 통제한다고 해도 실행 위주의 강력한 처벌이 뒤따르지 않음으로 인해서 공무원들의 부패욕구를 오히려 증가시키게 된다.

부패사범에 대한 미약한 처벌은 공직자들로 하여금 부패척결대책에 대한 냉소를 자아내게 하고 부패욕구의 증가로 이어지게 된다. 또한 공직자의 부패에 대해 온정주의적 태도로 수사를 하는 검찰에도 문제가 있다.²²⁾ 결국 공무원 부정에 대한 감사·수사체계의 부실은 공직사회의 고질적인 상납구조와 민간부문과의 유착을 가속화시키게 된다. 각급기관에 대한 감사원 감사의 경우 공직자가 세금이나 공금을 횡령한 사실이 명백히 드러났을 경우에만 수사기관에 고발할 뿐 나머지 사항에 대해서는 대부분 미약한 행정처분에 그치고 만다.²³⁾

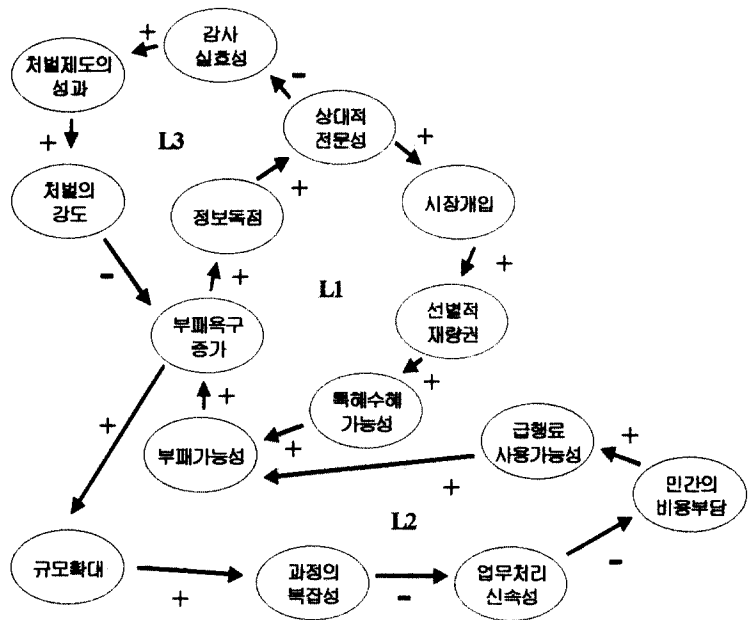
또한 공익을 추구하는 것을 목적으로 하는 공무원들이 다른 민간부문에 비해 더욱 높은 도덕성을 요구함에도 불구하고 부패에 대한 처벌에 있어서는 오히려 더 가벼운 처벌을 받는 것이 관행화되어 있다. 실제로 1997년에 발생한 송파구 부구청장의 불법건축허가 관련 비리사건의 경우에 1천만 원의 뇌물을 받고 불법건축허가를 내준 공무원은 보석으로 풀려난 뒤 집행유예를 선고받은 반면 뇌물을 건넨 혐의 등으로 불구속 기소된 조합장은 3년의 실형을 선고받은 바 있다. 1997년에 관급공사비리사건으로 수사를 받은 제주시장의 경우에도 사정과 처벌을 하는 검찰에서 단체장을 구속할 경우에 시정 공백이 우려된다는 이유로 불구속기소한 바 있다. 이러한 사례들을 통하여 조직내부기관의 감사뿐만 아니라 감사원과 검찰의 부패통제 메커니즘도 관대한 처벌로 인해 그 실효성을 담지하지 못하고 있는 실정이다.

처벌의 관대화는 공무원들로 하여금 부패에서 얻어지는 편익이 비용보다 높다는 이해관계를 학습시켜 부패에 대한 경계심을 느슨하게 하고 자신의 이익을 보호하기 위해 정보독점으로 인한 상대적 전문성을 더욱 공고화하게 된다. 결국 처벌의 관대화는 감사에 의한 부패통제의 실효성을 저하시키고 부패의 악순환고리를 심화시키게 된다.

3) 종합 : 정책대안을 대신하여

지금까지 부패를 야기하는 구조를 크게 관료의 상대적 전문성, 과정의 복잡성, 처벌의 미약성이라는 변수들을 통하여 살펴보았고 각각의 사례와 함께 체제역학적인 모델을 활용하여 분석해 보았다. 모델의 구축결과 세 가지의 고리가 모두 양(+)의 값이거나 음(-)의 값이 짝수개의 분포를 보여서 악순환으로 판명되었다. 지금까지 사례의 내용을 통하여 설명된 세 가지의 악순환고리를 종합정리하면 <그림 1>과 같다.

그림 1
부패의 악순환고리(종합)



〈그림 1〉에서 보듯이 관료의 상대적 전문성(L1), 업무과정의 복잡성(L2), 처벌의 미약성(L3) 등의 세 가지 루프를 중심으로 순환고리를 그려보았다. 이것은 어디까지나 체제역학적 접근을 활용하여 이론적으로 분석한 시론적인 논의일 뿐이며 앞으로 더욱 자세한 검증의 절차를 거쳐야 할 것으로 보인다. 앞서 논의한 세 가지 관료부패의 악순환고리를 벗어나기 위해서는 다음과 같은 제도적 대안을 모색할 수 있다.

첫째, 관료의 상대적 전문성과 관련하여 관료조직 내부에서의 감사 체제나 외부의 형식적인 감사만으로는 부패를 근절하기가 불가능하다는 것을 알 수 있다. 결국 민간부문에 대한 관료의 전문지식이 오용되지 않도록 하기 위해서는 전문성을 갖춘 시민집단이 상시적인 감시를 할 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다고 본다.

이것이 부패방지에 대한 NGO의 역할이 특히 강조되는 이유이기도 하다. NGO의 활동에 대한 신뢰감만이 아니라, NGO의 활성화가 정부-사회관계의 힘의 균형을 의미하는 것이기 때문이다. 부패 발생의 가장 근원적인 힘의 원천은 제대로 통제되지 않는 권력에 있으며 그 권력의 발생은 결국 관료가 갖추고 있는 전문성과 정보에서 비롯된다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 앞으로 부패를 상시적으로 감시할 수 있는 NGO의 역할이 기대되는 것이다(윤태범, 2000:21). 현재 정착단계에 있는 주민감사청구제나 옴부즈맨 제도는 공직부패의 추방에 대한 시민단체참여의 좋은 예라 할 수 있다(하태권 외, 1999:199).

1996년에 발생한 서울시 버스회사 비리를 방지하기 위한 종합대책으로서 시민단체와 전문가들이 중심이 된 버스노선조정심의위원회²⁴⁾의 감시의 제도화는 좋은 예가 될 것이다. 기존에 서울시 자체에서 버스노선과 버스요금 인상폭을 결정할 때마다 감사를 벌여왔지만 실효성을 거두지 못했으므로 그 동안 밝혀내지 못했던 업체수입금축소 내지 공무원과의 공모부분을 시민단체가 적극적으로 개입한 것은 공무원의 상대적 전문성을 통한 선별적 재량권의 여지를 사전에 방지하기 위한 대책이라는 점에서 의의가 있다.

둘째, 업무과정의 복잡성을 해결할 수 있는 대안들 중에 하나는 철저한 전산화와 정보공개를 통한 시민의 알권리의 충족이라고 할 수 있다(하태권 외, 1999:185-186). 즉 시민들이 건축·건설과 관련된 복잡한 과정을 일일이 점점받는 것이 아니라 인터넷이나 다양한 정보기술(*information technology*)을 활용하여 자신의 일이 어느 관료의 손에서 어떻게, 어느 정도 진전되고 처리되고 있는가를 알 수 있도록 하는 것이다.²⁵⁾ 또한 정보를 단순히 공개하는 측면에서 그치는 것이 아니라 과정상에 문제가 발생할 수 있다면 다양한 정보기술을 활용하여 신속하게 처리할 수 있는 제도를 완비하여 부패기회를 축소시켜야 한다(Quah, 1999:491~492).

특히 지방자치단체의 부패는 대민 접촉이 많은 각종사업의 인허가, 관급공사 계약·입찰, 단속 등 민원관련 분야에서 빈번히 발생하고 있는데 이는 불합리한 규정, 불투명한 행정절차 등 규정의 미비와 정보공개 미흡에 따른 자의적 판단가능성이 큰 분야에서 많이 발생하고 있기 때문에 행정절차 및 기준의 투명화를 강화해서 복잡한 처리절차를 간소화함과 동시에 간결화할 필요가 있다. 이러한 점에서 행정정보공개제도는 이용자의 편의제공 뿐만 아니라 민원처리의 공정성과 투명성을 확보하게 하여 부패를 방지할 수 있는 중요한 제도적 장치가 될 수 있으므로 보다 확대 강화할 필요가 있다(반부패특별위원회, 2000:25~26).

복잡한 민원처리절차로 인한 부패의 악순환을 사전에 방지하기 위한 또 다른 방법으로는 모든 행정업무의 단계별, 과제별, 사례별 집행자나 처리자의 실명제를 적극 도입하여 이를 사후 평가하도록 하는 시스템을 갖추는 일이다.²⁶⁾ 이러한 행정운영실명제의 도입을 통해서 부패를 조장하는 고의적인 업무처리 지연이나 집행과정의 왜곡을 사전에 차단할 수 있다. 그리고 행정부서의 정책집행과 정책기안, 민원처리담당자 등 모든 영역과 과정 및 절차에 확대해 나가는 것도 하나의 정책적 대안이 될 것이다(박세정, 1995:268~269).

마지막으로 처벌의 미약성은 우리나라의 부패를 고질적으로 확대시

키며 관료들에게 부패에 대한 관용적 태도를 학습시키는 문제에 해당된다. 이러한 처벌의 미약성은 결국 새로운 반부패정책이나 제도를 무력화시키고 형식화시키게 된다. 따라서, 외국의 경우²⁷⁾와 마찬가지로 처벌의 강도를 높이고 일시적인 처벌이 아닌 처벌의 상시화를 통해 부패를 통해 얻게 되는 편익보다 비용을 증가시키는 것이 요구된다(김택, 1999:48).

4. 결 론

공직부패를 연구함에 있어서 가장 시급한 것은 부패의 결과에 대한 임시처방적인 대안연구보다는 부패의 구조가 무엇이고 어떠한 원인과 조건하에서 부패가 발생하는가에 대한 메커니즘을 분석하는 연구라고 할 수 있다. 비록 이론적 엄밀성은 떨어지기는 하지만, 공직부패의 악순환고리의 형성내용, 과정, 구조 등을 분석하였다는 측면에서 이 논문은 나름대로의 의미를 가진다. 특히 부패를 야기하는 특정한 상황에서 어떠한 고리를 통해 부패가 심화될 수 있는가를 살펴보고 그것에 대한 대안도 모색해보았다.

물론 Masuch(1985:30~31)은 조직내의 관료부패를 포함한 악순환의 고리가 항상 부정적인 측면만 지니고 있는 것은 아니라고 언급했다. 즉 악순환이 조직의 개선목표를 설정해주는 계기를 제공해 준다는 점에서 오히려 긍정적인 측면이 있을 수도 있고, 설명 문제가 있다고 해도 악순환을 발견하고 회피함으로써 모든 문제가 해결될 수 있는 것도 아니라는 점을 아울러 지적했다. 하지만 그도 역시 조직내의 부패, 낮은 성과, 침체와 같은 구조적인 문제들이 악순환에 의해서 야기된다고 언급했다.

본 연구에서 살펴본 부패의 세 가지 고리 이외에도 싱가포르의 사례처럼 강력한 정치적 리더십이나 적정 보수가 부패의 악순환은 선순

환의 고리로 전환시킬 수 있는가에 대한 연구도 필요하리라 본다. 뿐만 아니라, 순환고리를 구성하는 변수들의 관계검증에서도 보다 더 체계적이고 과학적인 접근이 필요할 것이다.

■ 주

- 1) 기원전 2300년경 인도 Chan-dragupta 지방의 Brahman수상은 관리가 정부로부터 공금을 횡령하는 40가지의 방법을 열거하였으며(Klitgaard, 1988), 고대 이집트 Ramzes IX세 왕조시대의 파피루스에도 관리들의 뇌물수수에 관한 기록이 남아 있다(Dashliv, 1995). 《일본서기》에는 기원전 관리들의 뇌물수수 기록이 있으며, 삼국사기 신라본기에는 신라 제5대 왕 파사이사금 11년(서기 90년) 사자를 파견하여, 주·군주로서 공사를 게을리하여 전야를 거칠게 한 자를 염찰하고, 백관의 기풍을 바로잡게 하였다는 기록이 있다(감사원, 1988).
- 2) 국제투명성위원회(Transparency International)의 조사결과에 따르면, 우리나라와 청렴도 지수는 10점 기준으로 5.02이고 55개 국가 중 27위로서 절대 점수와 상대 순위에서 모두 중위이하치를 기록하였다(박재완, 1997:96). 이러한 수치는 97년 34위, 98년 43위, 99년 50위로 계속 낮아지고 있는 실정이다(중앙일보, 1998. 10. 22; 조선일보, 1999. 10. 27).
- 3) 한국건설산업연구원이 씨랜드 화재사건을 계기로 건설업체 인·허가 관련부서 43개와 건설현장 21개 등 64개소를 상대로 실시한 부조리 설문조사 결과에 따르면 조사대상자의 44.2%가 최근 시행한 건설사업 인·허가 과정에서 담당 공무원에게 금품을 제공했다고 응답했다. 금품을 제공한 이유는 '인·허가 신속 처리'가 45.8%로 가장 많았고 '별다른 조건없이 관행적으로' 29.2%, '과다한 자료 요구 방지' 12.6%순으로 나타났다(대한매일, 1999. 8. 5).
- 4) 체제역학의 개념은 1956년 미국 MIT(Massachusetts Institute of Technology)대학의 포레스터(Jay W. Forrester) 교수에 의해 본격적으로 도입되었다. 초기에는 군사적인 연구를 위해 사용되면서 시스템 다이내믹스 접근을 가능하게 하는 개념적인 발전이 있었고 단순한 기계 또는 전자적인 자동 통제 시스템의 공학적인 경험으로부터 시작되었으나 제 2차 세계대전을 거치면서 다수의 하위 시스템과 수많은 부품을 포함하고 있는 전자적인 시스템의 연구를 시발로 그 범위가 더욱 확대되었으며, 정보의 피드백 시스템의 우수성이 알려지면서 경영과 행정조직 및 현상에서 피드백 메커니즘의 존재에 관하여 연구되기 시작하였다. 발전과정에 대한 자세한 논의는 Robert, Edward B. (1981)와 김도훈·문태훈·김동환(1999)을 참조.
- 5) 음의 체제(negative system)의 경우는 변화의 속도(강도)가 점차 줄어드는 방향으로 진행되어 궁극

적으로 일정한 균형점 혹은 목표수준에 도달하려는 행태를 나타내게 된다. 그 이유는 음의 체제의 경우 접선의 기울기의 절대값은 시간이 경과할수록 점차로 줄어들기 때문이다.

- 6) 양의 체제(positive system)의 변화는 시간이 경과할수록 같은 진행방향으로 계속 변화의 강도가 강화된다. 이러한 경우 접선의 기울기의 절대값은 시간이 경과할수록 더욱 커지기 때문에 일정한 균형점에 수렴하지 않는다.
- 7) 시스템의 변화나 움직임을 시뮬레이션하고 예측하기 위해 수리적인 분석이 시행되기도 하는데 여기에 사용되는 프로그램에는 DYNAMO, Stella, ithink, Vensim 등이 있다. 이들 컴퓨터 프로그램은 복잡하고 대규모의 데이터를 처리하는데 효과적으로 활용되고 있다.
- 8) 최근 김용세(1998)의 논문에서 이러한 부패의 구조에 대한 체계적인 분석이 있다. 저자는 부패구조를 기본적으로 확장적 순환구조와 입체적 순환구조의 결합으로 보고 여기에 개인적 부패, 조직적 부패, 체계적 부패 등의 유형이 존재하며 부패의 양상이 체계적 부패의 수준까지 이르면 개선하기가 매우 어렵다고 주장했다(김용세, 1998:101~111). 그러나 저자는 부패의 순환구조(cycle)를 통해 분석한 것이 아니라 단선적인 변수간의 관계만을 보여주고 있고 부패개입의 결과로 빚어지는 상황에 대한 설명에 그칠 뿐 부패에 개입하게 되는 구조적 원인이나 악순환의 고리를 설명하고 있지 않다.
- 9) 서울시의 특별검사결과 모두 4백 9건이 적발되었는데 유형별로 보면 횡령 74건에 2억2천8백34만7천원, 등록세를 납부하지 않았는데도 등록이 이루어진 불법 선(先)등기 2백 80건에 4천만원, 유용 33건에 1천8백94만9천원, 과소징수 14건에 1천2백31만3천원, 과다징수 8건에 14만9천원 등이었다(서울신문, 1995. 2. 15).
- 10) 서울시는 1992년부터 세무전산화가 완료되었기 때문에 세무비리가 개입될 여지가 전혀 없다고 밝힌바 있다(중앙일보, 1995. 1. 13).
- 11) 1995년 2월에 발생했던 법원경매계장과 집담관의 부패연결고리의 경우, 부동산현황조사서류 등 경매와 관련된 정부내의 정보를 독점하기 위해 정기적으로 상납이 이루어진 사례이다(동아일보, 1995. 2. 24).
- 12) 1995년에 발생한 강남구청 세무비리의 경우에도 구청의 세무직원들이 부패를 유발할 수 있는 자신의 지위독점을 공고화하기 위해 법무사와 세무계장에게 5백만원을 '연말 떡값'으로 상납한 사실이 드러났다(한국일보, 1995. 1. 18).
- 13) 1996년 말에 발생했던 서울시의회의원 권광택과 전 동작구청 재무국장 최영태 간의 정보독점과 선별적 정보제공으로 인한 부패 사건은 그 예가 될 수 있다. 즉 시의회의원은 서울시의회 도시정비위원으로 재직해 있으면서 5차례에 걸쳐 동작구청 재무국장과 결탁하여 흑성동-송실대학 간 도로개설공사와 국립묘지 지하차도공사 입찰예정가를 알아내서 신근대종합건설 대표이사에게 알려준 혐의로 구속된 바 있다(한국일보, 1996. 12. 14).
- 14) 한국건설산업연구원이 건설부조리와 관련하여 실시한 설문조사에 따르면, 준공 단계의 경우 금품을 주었을 때 85.3%가 효과가 있다고 답했다. 이어 건축허가 단계에서는 80.7%, 설계심의 단계 79.4%로 금품을 통한 금행료의 효과가 거의 전과정에서 발생하는 것으로 나타났다(조선일보, 1999. 8. 5).
- 15) 김용세(1998:106~107)는 이러한 관계의 확대를 통한 복잡성 증가를 확장적 악순환구조라고 언급

했다.

- 16) 몇해 전에 적발되었던 동아시아대회 꽃길사업에서 부산시 공무원 2명이 구속되는 사건이 있었는데 3억5천5백만원짜리 정부공사 금액의 30%나 되는 1억2천2백만원이 담당 공무원에게 뇌물로 건네진 사실이 있었다. 이것은 공사나 건설과 관련된 사업에서 얼마나 많은 공무원들이 여러 과정을 통해 부패를 발생시키는가를 보여주는 단적인 예이다(중앙일보, 1999. 7. 13).
- 17) 1996년 5월에 발생한 본 사례는 부산시 건설본부장인 유장수(59세·2급)건설본부장이 해운대 신시가지·녹산공단 등 종합건설본부가 발주하는 공사와 관련해서 롯데건설 등 11개 건설업체로부터 뇌물을 받은 혐의로 직위해제와 동시에 구속된 경우이다(중앙일보, 1996. 5. 16).
- 18) 이처럼 공사의 전과정에 공무원이 개입하기 때문에 법이나 행정적인 이유를 들어 공사를 지연시킬 경우에 공사주의 입장에서는 막대한 비용의 손실을 부담해야 한다. 본 사례의 경우에는 (주)한양이 공사의 지연으로 동원할 자금이 압박을 받자 하청업체까지 동원해서 1천만원의 급행료를 지불한 것으로 드러났다.
- 19) 미국의 경우에는 뇌물수수 또는 공금유용 등으로 기소되면 불법 취득한 재산에 대해서는 즉각 잠정 동결조치를 취하고 형사재판이 시작되면 재산 몰수와 함께 국고에 환수된다. 독일의 경우에도 뇌물을 주고받으면 6개월에서 5년간의 징역형을 규정하고 있다. 영국의 경우에도 합법을 가장한 뇌물수수도 불가능하도록 한다. (서울신문, 1998. 10. 20).
- 20) 1995년 서울시의 감사자료에 따르면 1993~1994년에 뇌물수수나 불법허가 등 건축인·허가 관련 부정으로 징계된 구청 공무원은 총 99명이었는데 이들 공무원은 부정이 명확히 드러난 경우임에도 불구하고 대부분 '감봉 1월' 또는 '정직 1~2월'정도의 가벼운 처분만 받고 현업에 복귀하거나 다른 부서나 구청으로 전보된 것으로 드러났다(한국일보 1995. 7. 15). 이처럼 경미한 처벌은 공무원들로 하여금 부패에서 오는 비용보다 편익이 더 높다고 인식시킴으로써 지속적으로 비리에 관여하도록 학습시키게 된다.
- 21) 이와 같은 비리공무원 실행선고율은 전국의 일반인들의 실행선고율 평균인 21%에 3분의 1수준에 불과한 수치이다.
- 22) 한 예로서 현행 '특정범죄가중처벌등에관한법률'에는 뇌물액수가 5,000만원 이상일 경우에는 10년 이상의 징역에 처하도록 되어 있으므로 이를 작량감경하여도 집행유예는 불가능하지만 자수감경이라는 편법을 사용하여 집행유예가 이루어지고 있다. 뇌물사범의 대부분이 보석이나 집행유예로 석방되고 그 처벌의 실효성이 담보되지 않는 현실에서 일벌백계를 통한 일반예방적 효과의 고양은 실로 어려운 일이 아닐 수 없다. 실제로 우리나라의 경우 뇌물죄에 있어서 실행률이 30%에 미치지 못하고 있다(김준호, 1999:52~52).
- 23) 감사원이 1993년 7월부터 1년 동안 4,544개 기관을 감사한 결산보고에 따르면 비위 공무원 808명에 대해, 징계 문책 또는 인사조치 하도록 했으나 수사기관에 고발한 경우는 10%에도 못미치는 70명에 지나지 않는다(김택, 1999:139).
- 24) 버스노선조정심의위원회는 전체 위원 16명 가운데 8명이 시민단체와 민간전문가로 구성되어 노선 조정대상에 대한 현장실태와 절차, 운송수입금 등을 조사하고 이를 시민들에게 공개하는 역할을 수행한다(서울신문, 1996. 11. 6).
- 25) 이러한 점에서 동작구에서 작년부터 시행하고 있는 '공사공정 인터넷 공개제'는 시사하는 바가 크

- 다. 내용은 동작구내 건축, 공원녹지, 토목, 하수 등 건설공사와 관련된 업무를 구청 인터넷 홈페이지 내 시설공사안내 관련 사이트를 신설하여 공사공정(율)을 실시간으로 공개하고 부실공사와 관련된 사항을 공무원이 아닌 주민자율감독제도를 통해 신고할 수 있는 제도를 갖추었다(동작구, 2000:3~4).
- 26) 이러한 측면에서 기존의 과도한 중앙집권적 통제를 완화하고 자율성을 부여함으로써 관료제적 통제 체제를 벗어나기 위한 정부의 개혁이 느슨함을 악용한 부패로 연결되지 않게 하기 위해서는 경영정보 체제(MIS: *Management Information System*)를 제대로 설계하여 민원의 처리과정이나 행정정보에 대한 정확한 정보를 신속하게 공개할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 무엇보다 필요하다(Osborne & Plastrik, 1997).
- 27) 영국에서는 총리를 포함, 일체의 공직자들이 재임 중 뇌물은 물론 강사료 등 합법적인 방법을 통한 금품수수도 사실상 할 수가 없게 되어 있다. 또한 퇴직 후 2년 내에는 특별허가를 받지 않는 이상 기업체 간부로의 변신도 금지되어 있다. 싱가포르의 경우에는 수상 직속으로 '부패행위조사국'(corrupt practices investigation bureau)이 설치되어 있어 모든 공직자들의 부정행위를 철저히 조사하고 감시하고 수사에 필요하다고 판단되면 혐의자의 재산과 서류를 모두 압수수색할 수 있는 권한도 가지고 있어서 구조적인 부패의 악순환을 사전에 방지하고 있다(김택, 1999:48~52).

■ 참고 문헌

- 경실련. 2000. 《부패행위 어떻게 처벌할 것인가: 반부패기구 설치와 권한을 중심으로》. 경실련 부정부패추방운동본부 공청회.
- 김남득. 1997. "공직자 부정부패 근시안적 전환문제 고찰." 《사회과학논총》 2(1). 관동대 사회과학연구소.
- 김도훈·문태훈·김동환. 1999. 《시스템 다이내믹스》. 서울: 박영사.
- 김용세. 1998. "공직부패의 개념, 유형과 구조." 《형사정책연구》 9(3):75~112.
- _____. 1998. 《공직자 부정부패: 어떻게 근절할 것인가》. 서울: 두남.
- 김종신. 1999. "부정부패와 감사원의 역할." 《형사정책연구》 10(2):57~74.
- 김준호. 1999. "부정부패사법 단속의 문제점과 대책." 《형사정책연구》 10(2):39~56.
- 김택. 1999. 《관료부패론: 공직범죄, 유착부패》. 서울: 학현사.
- 동작구청. 2000. 《2000년 부조리 근절 종합대책》. 동작구 감사담당관.
- 박세정. 1995. 《세계화시대의 일류행정》. 서울: 가람기획.
- 박재완. 1997. "부패와 반부패정책의 경제적 함의." 《공공경제》 2:95~126.
- _____. 1999. "부패통제정책의 발전방향." 《형사정책연구》 10(2):5~38.
- 박천오·박경효. 1996. 《한국관료제의 이해: 현상과 변화》. 서울: 법문사.
- 반부패특별위원회. 2000. 《지방공직자 부패방지 방안》 대전토론회 발제문.

- 백완기·전수일·하태권·박종구·이선우. 2000. "공직부패에 대한 연결망 이론적 접근." 《한국행정학보》 34(2):79~100.
- 윤태범. 1993. "관료부패의 구조에 관한 연구." 《한국행정학보》 27(3):807~823.
- _____. 2000. "우리나라 정부의 반부패 정책의 평가: 지속적인 확보 관점에서." 《한국행정학보》 33(4).
- _____. 2000. "부패 방지를 위한 NGO와 정부간의 역할체계." 한국행정학회 2000년 기획 세미나.
- 이종범. 1995. 《국민과 정부관료제》. 고려대학교 출판부.
- 주재복. 1992. "악순환 이론의 관점에서 본 주택정책." 《행정과 정책》 1:141~165.
- 최병선. 1997. 《정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제》. 서울: 법문사.
- 하태권·김병섭·박홍식·윤태범·이선우. 1999. 《부패유발 사회문화 환경개선》. 서울: 한국행정학회.
- 한국행정연구원. 1999. 《한국의 부패실태 및 요인분석》. 국무조정실 연구보고서 7.
- 한국형사정책연구원. 1999. 《부정부패에 대한 사회문화적 고찰》. 연구보고서 98-14.
- 기타 신문자료.
- Ades, Alberto and Rafael Di Tella. 1997. "The New Economics of Corruption: a Survey and some New Results." *Political Studies* XLV. 496~515.
- Anechiarico, Frank and James B. Jacobs. 1994. "Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration." *Public Administration Review* 54(5). 465~473.
- Bac, Mehmet. 1996. "Corruption and Supervision Costs in Hierarchies." *Journal of Comparative Economics* 22. 99~118.
- Goel, Rajeev K. and Michael A. Nelson. 1998. "Corruption and government size: A desegregated analysis." *Public Choice* 97. 107~120.
- Hogwood, Brian W. and Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University.
- Kauffman, Draper L. 1980. *Systems One: An Introduction to systems Thinking*.
- Masuch, Michael. 1985. "Vicious Circles in Organizations." *Administrative Science Quarterly* 30: 14-30.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Massachusetts: Addison Wesley Longman(최창현 역. 《정부개혁의 5가지 전략》. 삼성경제연구소. 1999).
- Quah Jon S. T. 1999. "Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized?." *Public Administration Review* 59(6). 483~494.
- Roberts, Edward B. 1981. *Management Applications of System Dynamics*. MIT press.
- Weick, Karl E. 1979. *The Social Psychology of Organizing*. Mass: Addison-Wesley.
- Wirl, Franz. 1998. "Socio-economic typologies of bureaucratic corruption and implications." *Evolutionary Economics* 8. 199~220.

4. A System Dynamic Analysis on Bureaucratic Corruption

Sun-Woo Lee · Jae-Dong Jung

This research aims at examining institutional conditions to cause bureaucratic corruption, based on the theory of causal loops of system dynamics. The researchers found out that the three kinds of causes of bureaucratic corruption had influences on generating three causal loops of vicious cycle. Three causes are ① the relative discretions of front-line bureaucrats, ② the complexity in work-processing steps, and ③ the degree of strength at punishment. This vicious cycles were testified by various cases and statistics related to street-level bureaucratic corruption. Finally, the research proposes that this three vicious cycles can be changed into virtuous cycles by the active participation of NGOs, the openness of processes for customer service, and proper punishments to the corrupted bureaucrats.

5. Political Parties in Korean Local Politics :

A Tale of One City.

Chong-Min Park · Sue-Kyung Shin

This paper examines the role of local political parties and their limits in Korean local politics. Based on a single-city study, the analysis shows that local parties are hardly key political actors in local politics. They only seek to maintain their local bases of electoral support through affective connections or ties. The