

腐敗와 改革의 政治經濟學(I): 利權競爭에서 技術競爭으로의 轉換*

崔 明 周**

고도압축성장의 과정에서 관행화되어 온 이권경쟁과 부패구조가 규제완화 내지 철폐에 의해 타파될 수 없다. 개인이나 집단들이 기존의 정부규제와 관련된 이권을 따내기 위해서뿐 아니라 그들에게 유리한 새로운 규제를 만들도록 하는 내생적 이권경쟁도 있으므로, 정부규제가 전무한 상태에서도 이권경쟁과 부패가 존재할 수 있기 때문이다. 유효정부론에서 암시하는 규제만능주의도 유효하지 않다.

한국사회를 '규칙이 경시되는 사회(rule-bending society)' 내지 이권경쟁이 관행화된 사회로 볼 때, 지하경제 비중의 증대와 유흥관련 산업의 팽창, 축적된 富에 대한 정통성 결여, 이권경쟁과 부패기회 만연 등의 사회경제 문제가 이권경쟁과 부패가 구조화된 사회에서 압축성장과정의 일환으로서 나타나는 유기적 현상임을 밝힌다. 대안적 이론으로서 제시한 포괄적 이권추구 이론틀에 따르면, 이권추구가 경제 성장에 미치는 경제적 효과는 초기의 직접자원비용에 그치지 않고 그 자원 중에서 생산적인 용도로 재환류되는 효과를 고려한 순자원비용에 의해 정확하게 측정될 수 있다. 중장기적으로는 이권추구가 관행화됨에 따른 성장기반 약화효과와 발전의욕 감퇴효과로 인한 경제의 근간 잠식의 우려가 있음을 지적하였다.

포괄적 이권추구이론에서 암시되는 바는 기술경쟁에 따른 수익률이 이권경쟁에 따른 그것 보다 더 높게 되도록 함으로써 각 경제주체들이 이권경쟁으로부터 기술경쟁으로 전환할 수 있는 유인을 제공하여야 한다는 것이다. 그리고 이권경쟁과 부패행위가 적발될 확률을 높일 수 있도록 내부 및 외부 감사기능을 강화하고 연구개발 등 본원적 경제활동에 대한 지원이 지속되어야 한다. 부패의 원인제공자가 정부의 규제크기 그 자체가 아니라, 개별규제가 만들어지고 집행되는 풍토와 제도적 환경이므로 이의 개혁이 중요하다. 풍토의 개혁에는 상당한 시일이 소요되고 일관성 있고 지속적인 개혁의지와 노력이 필수적이다.

* 본 연구는 1994학년도 학술진흥재단의 자유공모과제 연구지원비에 의하여 수행되었음.

** 계명대학교 통상학부 부교수.

I. 서 론

1. 논의의 배경과 의의

한국의 경제발전과정에서 부패가 있었는지 여부에 관해서는 사회적 문제가 될 정도로 상당한(significant) 규모의 부패는 없었다는 데 국내외 문헌들이 대체로 합의해 왔다.¹⁾ 해방 이후 새 정권이 들어설 때마다 부패척결을 그 중요 기치로 삼았을 때도 권력형 부패척결의 이름 아래 정치보복의 수단으로 이용된 것으로 보고, 부패가 많은 데 기인한 것이라고 보지는 않았다. 물론 여기서 쿠데타 등에 의해 획득한 정권의 정통성을 확보하는 수단으로 쓰인 점을 간과하는 것은 아니다.

그러나 이제는 한국에 부패가 만연되어 있었다는 사실을 부정할 수 없을 만큼의 충분한 부패사례가 노출되었다. 1991년 수서 공영개발택지 특혜공급사건은 한국 부패의 대표적 사례로 청와대, 건설부 및 서울시를 비롯한 정부측과 국회의원 다수가 한보그룹과 담합한 혐의로 한보그룹 회장, 청와대 비서관, 국회의원, 건설부 국장 등 9명이 기소되었다. 이 사건이 보도되었을 때 당시 외신기자 한 사람의 다음과 같은 논평은 한국의 부패상을 잘 묘사하고 있다. “한보그룹 비리가 다른 경우보다 더 두드러지긴 하지만 한국에서 정경유착의 전형적인 사례로 여겨진다. 정부관리가 모호하고 복잡다기한 법, 규정의 집행 및 관리에 관한 재량권을 가진 상황에서 정치적 영향력을 구해 보고픈 유혹을 떨치기가 어렵다... 개인적 유대 강화 등을 위한 방편으로 흔하게 현금봉투가 오가는 나라에서 뇌물이 만연하는 것은 결코 놀랍지 않다.”²⁾ 1993년의 공직자 재산공개과정에 의해 한국에서의 공직자 부패가 부동산투기와 연결되어 있는 등 만연된 부패실상이 다시 확인될 수 있었다.

이와 같이 한국의 부패가 그 강도나 파급범위면에서 심각한 수위에 이르러 한국은 부패가 구조화된 사회, 이권경쟁사회(rent seeking society) 내지 규칙이 경시되는 사회(rule-bending society)로 특징지을 수 있을 정도이다. 부패의 감축을 통해 이권경쟁에서 기술경쟁사회로, 규칙이 경시되는 사회에서 규칙이 존중되는 사회로 전환할 필요성이 있음에 이견이 없다. 이에 부패의 원인

1) Amsden(1989), Jones and Sakong(1980), Wade(1990), White and Wade(1984) 등.

2) Clifford(1991), pp. 8-9.

을 과다한 정부규제³⁾로 보고 규제완화가 곧 부패감축을 가져온다는 논의가 지배적인 듯하다.

그러나 부패원인과 척결방안 및 그 강도와 속도에 관해서 대립되는 견해가 공존하고 있다. 이러한 견해대립의 배경 중에는 부패개혁으로부터 기대되는 손실이 큰 사회계층의 저항논리가 작용한 것도 있을 것이다. 그보다도 정부의 각종 규제를 둘러싼 이권경쟁 및 부패현상이 국민경제의 발전과정에 미치는 영향에 관해 체계적으로 이해하고 분석할 수 있는 올바른 이론들이 정립되어 있지 않은 것이 논란의 더 중요한 배경인 것으로 보인다. 따라서 부패의 원인과 파급효과 및 개혁의 핵심과제 등에 대한 일련의 ‘공통된 올바른 인식들’을 모색하는 것이 선행과제이다. 본 논문의 기본 목표는 정부규제와 관련된 부패와 개혁에 관한 하나의 공통된 인식의 틀을 마련하는 데 있다.

경제발전과정에서의 적정한 정부크기 문제가 이권추구의 경제적 효과에 관한 논의에서 핵심을 이룬다. 정부역할 논의의 양대 이론인 작은 정부론과 큰 정부론을 비판적으로 재음미함으로써 바람직한 정부역할론뿐 아니라 부패 및 개혁의 정치경제학을 바로 세울 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 예상된다.

정부주도적 경제발전과정에서 발생하기 쉬운 이권추구와 부패 등의 정부 실패가 작은 정부론의 주요 논거가 되고 있다. 시장기구를 강조하는 작은 정부론과 깨끗한 정부의 적극적이고 유효한 역할을 강조하는 유효정부론의 취약점을 보완하여 이권경쟁이 관행화된 한국경제의 발전메커니즘을 설명할 수 있는 하나의 대안적 이론을 모색해 본다. 여기서 막연한 규제완화론으로 이권경쟁과 부패의 만연을 막을 수 없다는 것이 확인될 것이다.

2. 논의의 구성

본 논문에서 진행될 논의의 전개과정을 요약하면 <그림 1>과 같다. 한국에서 상당한 정부규제하에서 상당한 규모와 범위의 이권추구 및 부패가 만연되고 지금까지의 성장의 지속 가능성에 상당한 의문이 제기되고 있다는 점에서 작은 정부론이 유효한 것 같다. 하지만 성장률이 저하되지 않은 점에 비추어서

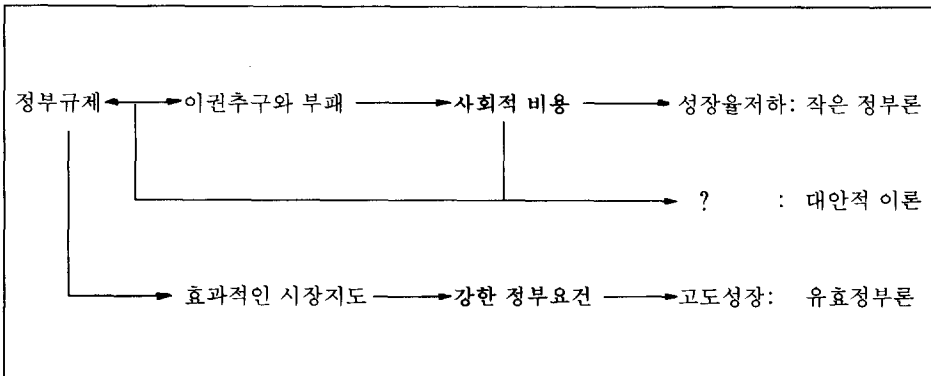
3) 규제는 통제(control)와 유인(incentive)으로 구성되는데, 한국에서의 규제완화론은 통제완화를 의미하는 듯하다.

부패의 사회적 비용이 과연 어떤 형태로 나타나는지에 대한 논의가 핵심쟁점이 된다.

한국에서의 성장률이 낮지 않고 오히려 고도성장을 지속해 왔다는 점에서 일견 유효정부론 내지 큰 정부론이 유효한 것 같다. 여기서는 강한 정부의 요건이 성립되어 부패를 수반하지 않고 정부가 적극적 역할을 수행할 수 있었는지 여부에 대한 검증을 시도한다. 정부규제를 둘러싼 이권경쟁과 부패가 관행화된 한국경제의 발전과정을 유기적으로 설명하는 데 있어서 작은 정부론과 유효정부론이 공히 명확한 한계성을 가지는데, 이를 극복할 수 있는 대안적 이론들의 모색이 불가피해진다.

즉 먼저 제Ⅱ절에서 정부규제를 부패의 중요한 원인으로 드는 규제완화와 작은 정부론의 논거를 비판적으로 검토한다. 제Ⅲ절에서는 깨끗한 정부의 적극적이고 유효한 역할을 강조하는 유효정부론의 논거와 그 경험적 증거를 재검토한다. 다음으로 제Ⅳ절에서 이권경쟁사회의 부패와 개혁과제를 효과적으로 다루기 위하여, 작은 정부론이나 유효정부론을 대치할 수 있는 대안적 이론틀로서의 포괄적 이권추구이론을 제시하고, 이권경쟁이 관행화된 사회의 부패구조를 타파하고 기술경쟁사회의 구축을 위해서 필요한 조건들을 제시한다. 끝으로 제Ⅴ절에서 이상의 논의를 요약함으로써 결론에 대신한다.

〈그림 1〉 쟁점분석의 흐름도



II. 작은 정부에 의한 부패개혁론

1. 부패 및 개혁에 관한 주요 논의들

사적인 이익의 충족을 위하여 공적인 지위나 권한을 사용하는 행위를 넓은 의미의 부패라고 정의한다. Webster사전에 의하면 부패는 뇌물 등 부정한 수단에 의하여 공직자 등이 그 의무를 다하지 못하게 하는 것으로 정의되어 있다. Weber의 주장대로 어떤 논의를 정의에서부터 시작할 것이 아니라, 구체적인 사례들을 관찰함으로써 올바른 정의를 도출해 내야 할 것이나, 관련문헌들에 의해 가장 널리 사용되는 부패의 정의는 다음과 같다. 즉 개인적 유대관계나 친척관계 등의 사적인 연고나 금전적 유인이 있을 때나 어떤 지위의 획득을 위해 공적인 의무를 다하지 않는 행위나, 또는 사적인 유인에 기인한 행위를 통제하는 규칙을 어기는 행위를 부패라고 한다. 사적인 이익의 충족을 위하여 공적인 지위나 권한을 사용하는 행위인 부패 개념은 시대가 흐름에 따라 변하는 동태적인 것이다.

(1) 부패원인으로서의 정부규제론: 작은 정부 대 유효정부

이권추구와 부패행위에 관한 전통적인 이론에서는 그 행위에 투입되는 일차적인 자원비용만을 고려하여 부패가 당장의 성장률을 하락시킬 것으로 믿는다. Chicago학파를 중심으로 발전한 ‘규제이론(Theory of regulation)’과 Krueger, Bhagwati 등 무역이론가들 및 Buchanan, Tullock 등 공공선택이론가들을 중심으로 발전한 ‘이권추구이론(Theory of rent seeking)’이 주장하는 바는 다음과 같다. 국민경제활동에 대한 정부의 개입은 경제적 렌트를 창출하여 각 경제주체들이 그 렌트를 획득하는 데(생산적인 경제활동이 아니라) 경제적 자원을 투입함으로써, 렌트추구에 투입된 자원의 크기만큼 사회적 비용이 발생하게 된다. 따라서 정부의 개입이 자원의 효율적 배분이라는 측면에서 정당화되기는 매우 힘들어지는바, 시장기구의 우월성이 입증된 셈이다.

다른 한편으로 정부의 지도적 역할이 오히려 고도경제성장의 밑거름이 될 수 있다는 소위 ‘유효정부론’이 있다. 한 나라의 국제적 경쟁우위가 현재의 기술수준이나 시장사정에 의해 결정된다기보다 정부와 민간부문을 포괄하는 적절한 제도적 장치에 의해 뒷받침되는 정부의 적극적 경제정책에 의해 창출될

수 있다는 것이다. 여기서 정부의 개입정책이 유효한 성과를 거두기 위해서는 Myrdal이 제시한 ‘강한 정부(Strong state)’의 구성요건이 필히 성립되어야 한다.

요컨대 ‘부패에 관한 전통적 이론’이나 ‘작은 정부론’이 ‘유효정부론’과 다른 점은 경제발전과정에서 정부개입의 정도에 있다.⁴⁾ 이들에 비해, 정부개입 정도 자체보다는 그 규제틀과 제도적 환경을 더 중요하게 여기는 주장들이 나오게 된바, 이를 ‘정부개혁론’이라 칭한다. 하지만 정부개혁론이 주로 정치학이나 행정학계에서 많이 논의되면서,⁵⁾ 국민경제 전체의 발전메커니즘과의 연계성을 밝히는 데 한계성을 가진다는 점을 지적할 수 있다. 또한 정부역할과 이권추구에 관한 기존의 전통적인 경제이론과의 논리적 연계가 분명하지 않은 점도 지적되어야겠다.

(2) 부패원인 제공자로서의 개인의식, 제도 대 풍토

부패의 원인제공자를 크게 제도(institution), 개인적 특성 및 체제(system) 등으로 구분한다.

제도론적 시각은 규제·법·제도상 결함이나 또는 이에 대한 관리메커니즘 및 운영상의 문제들을 부패의 원인으로 지적하고 있다. 특히 제도와 그 운영이 현실성을 무시하여 이상에 치우치거나 형식적으로 흐르는 것이 부패유인으로 작용하는 경우가 개발도상국에서 흔히 발견된다.⁶⁾

부패의 원인을 부패관련자의 도덕성을 비롯한 개인적 특성에 있는 것으로 보기도 한다. 예컨대 뇌물공여자와 수뢰자의 도덕성 정도에 따라 뇌물의 형태를 다음 세 가지로 분류한다: ① 양자 모두 도덕성이 결여된 경우로서 유리한 판결을 얻기 위하여 판사에 뇌물을 공여한 예가 이에 해당된다. ② 뇌물공여는 도덕적으로 양해되나 수뢰는 비도덕적인 경우로서 전제군주가 개인의 재산에 탐을 낼 경우 군주에게 그 재산 일부를 바쳐 나머지 재산을 보호하는 방어적 부패가 이에 해당된다. ③ 수뢰는 양해되나 뇌물공여가 비도덕적인 경우로서 부패적 의도로 계획되어진 투자적 부패가 이에 해당된다.⁷⁾

체제론적 시각은 부패를 정부와 국민 간 상호작용의 소산으로 본다. 개인이

4) 최병선(1992).

5) Osborne and Gaebler(1992)와 Wolf(1988).

6) Myrdal(1968).

7) Chelebi(1957).

나 제도 중 어느 하나의 결함이나 실패로 보지 않고, 중립적인 시각에서 부패를 하나의 영향을 끼치기 위한 노력의 일환으로 본다.⁸⁾

본고에서는 부패현상을 체제론적 시각에서 조명하여, 특정한 제도들하에서 개인이 택하게 되는 최적행위의 결과 중의 하나가 부패인 것으로 인식한다. 즉 한국사회의 경우에서처럼, 특정한 제도와 개별경제주체들 간의 오랜 기간에 걸친 상호작용에 의하여 관행화된 전형적인 풍토 중의 하나가 이권경쟁과 부패행위로 보는 것이다. <부록 1>에 요약되어 있는 부패의 원인에 관한 간이 설문조사 결과가 이를 뒷받침한다.

2. 작은 정부 논거

(1) 정부규제의 사회적 비용

통제나 유인 등 어떠한 형태의 정부규제도 시장의 왜곡을 초래하고, 이렇게 왜곡된 시장가격하에서 자원이용의 효율성이 저하된다. 정부규제에 의한 자원의 배분적 효율성 저하의 크기는 대체로 전통적인 사중손실 삼각형(deadweight loss triangle)의 크기로 측정된다. 사중손실 삼각형만큼이 정부규제에 따른 사회적 비용이고, 이러한 사회적 비용을 줄이기 위하여 정부규제는 최소한으로 억제되어야 한다는 논지가 전통적인 규제완화와 작은 정부론의 핵심되는 주장이다. 여기에서 정부규제를 둘러싼 이권추구행위가 초래할 사회적 비용을 추가적으로 고려함으로써 작은 정부론의 논거가 더욱 강화된다.

사실, 정부규제나 규제관련 이권에 의해 유리하거나 불리하게 영향을 받거나 받을 것으로 예상되는 개인이나 집단은 보통 다음 두 가지 형태로 반응하게 된다. 첫째로, 규제에 의해 영향을 받는 활동으로 자원을 이전하거나 그 활동으로부터 자원을 빼낼 것이다. 둘째로, 규제와 관련된 이권을 획득하기 위한 로비활동에 자원을 투입할 것이다. 경제적 자원이 두 가지 반응 모두에 동원되는데, 이러한 자원이 정상적인 경제활동에서 빠져나오므로 그만큼 경제성장률을 떨어뜨리게 된다. 전통적인 효율성저하론은 첫번째 형태의 반응에 의한 성장저해효과에만 초점을 맞추고 이권획득을 위해 투입된 두 번째 자원 비용을 고려하지 않는다.

8) Rose-Ackerman(1978, 1992).

(2) 이권추구의 사회적 비용

각종의 정부규제로 인하여 이권이 발생하고, 경제주체들은 이러한 이권을 획득하기 위하여 인적 및 물적 자원을 투입하게 된다. 이권추구행위가 완전경쟁적일 경우, 규제관련 이권추구의 사회적 비용은 이권크기 그 자체와 동일하게 된다는 것이 전통적 이권추구이론의 결론이다. 규제에 의해 유발된 이권을 추구하는 데 드는 이러한 비용이 규제에 따른 당초의 사중손실 삼각형보다 적지 않다는 점이 공공선택론과 Chicago학파의 규제론에 의하여 논증된 바 있다. 따라서 이권추구비용의 도입으로 인하여 규제완화와 작은 정부 논거가 훨씬 강화되었다. 정부규제에 따른 사중손실 삼각형과 이권추구비용의 크기에 관한 전통적인 그림 분석을 <부록 2>에 요약하였다.

규제관련 이권추구와 부패 등 소위 정부실패에 따른 효율성 저하효과를 고려하면, 정부규제를 최소한으로 줄여야 한다는 것이 작은 정부론의 핵심이다. 대부분의 신고전파 주류 경제학자들이 이러한 이권추구의 사회적 비용을 우려하여 금융, 외환, 무역 등의 모든 주요 경제활동부문에서 정부역할의 축소와 완전자유시장 체제의 확립을 주창하였다.⁹⁾

3. 규제관련 이권추구의 진정비용(true cost)

(1) 규제완화가 곧 이권추구행위와 그 사회적 비용을 줄일 것이라는 작은 정부론의 논지에 논리적인 결함이 있다. 먼저, 정부규제가 전혀 없는 경우에도 개인 또는 집단에 유리한 규제를 창출해 내기 위한 로비활동이 있을 수 있는데, 이를 내생적 이권추구행위라고 칭한다. 내생적 이권추구와 그에 따른 사회적 비용은 정부규제의 크기 그 자체와 무관하게 발생할 수 있으므로, 작은 정부의 실현이 곧 규제관련 이권추구행위와 부패의 감소로 이어지지 않는다.

(2) 이권추구행위는 정부규제의 정도에 의하여 영향을 받는 것이라기보다도, 주어진 제도적 환경하에서 개별경제주체들과 관련 규제들 간의 상호작용에 의하여 빚어진 하나의 유기적인 관행적 현상이다. 따라서 이권추구행위와 그 사회적 비용을 논의할 때에 정부규제의 크기 자체에 의존할 것이 아니라 정

9) 김광석 외(1980), Aghevli and Marquez(1985), Balassa(1971), Lal(1983), Papageorgiou et al.(1991) 및 Westphal and Kim(1977) 등.

부규제가 실행되는 제도적인 환경과 개인의 대응방식을 총체적으로 고려하여야 한다.

정부규제 및 그와 관련된 이권추구행위의 진정한 사회적 비용도 이러한 총체적인 분석들에서 논의되어야 하고, 부패가 유기적인 관행적 현상인 점에 비추어서 그 사회적 비용이 당장에만 아니라 시간을 두고 중장기적으로 나타나기도 할 것이다. 이러한 중장기적 비용을 무시하고 전통적인 단기적 비용만 고려할 경우 부패의 사회적 비용을 과소평가하게 되는 우를 범하게 된다.

(3) 사실 이권추구와 부패행위는 노출을 꺼리는 현상이므로 대체로 비밀성이 보장되는 지하경제 거래형태를 띤다. 이러한 지하경제활동이 확산됨에 따른 폐해들이 이권추구행위의 진정비용을 구성하게 된다.

또 경제 내에 이권추구의 기회가 만연되어 있을 경우에는, 연구개발과 시장 개척활동 등의 정상적인 본연의 경제활동이 경시되거나 도외시될 가능성이 높다. 개인적인 유대관계나 뇌물, 향응 등의 비교적 손쉬운 방법에 의해 이권을 획득하는 행위가 선호됨에 따라 시장자본주의 질서 그 자체의 원만한 작동이 어려워질 것이다.

Ⅲ. 유효정부에 의한 부패개혁론

1. 유효정부론의 논거

강한 정부(strong state)의 요건이 성립될 경우에는 정부가 적극적으로 경제활동에 개입하더라도 부패 등 정부실패의 가능성은 매우 낮고, 정부개입이 없었을 경우에 비해 오히려 더 효과적으로 성장할 수 있다는 것이 유효정부론의 기본 주장이다. 한국경제 고도성장의 주요 요인을 유능하고 도덕성 있는 정부의 선도와 기업의 순응 간의 순순환과정이라는 주장도 유효정부론의 한 부류로 볼 수 있다.¹⁰⁾ ‘개발정부론’ 논의에서 시작되어 ‘지도시장론’에서 집대성되었다고 할 수 있는 큰 정부론 내지 유효정부론은 강한 정부요건이 충족되는

10) Jones and Sakong(1980).

여부가 이론의 핵심논점을 이루고 있다.¹¹⁾

(1) 강한 정부의 구성요건

Migdal(1986)이 제시한 다섯 가지 일반요건을 중심으로 개인이나 집단으로부터의 렌트추구 및 부패행위로부터 영향을 받지 않고 독자적일 수 있는 강한 정부의 구성요건을 요약하면 다음과 같다:

- ① 기존의 사회적 통제행태를 약화시키거나 와해시킬 수 있는 사회적 대변력이 과거 50년 전후하여 발생하였을 것,
- ② 외부로부터의 심각한 군사적 위협이 있을 것,
- ③ 사회적 통제력이 정부로 집중되는 데 대한 국제사회의 지지가 있을 것,
- ④ 정부 지도자의 야망에 찬 계획을 능숙하게 실행할 수 있는 사회집단이 존재할 것,
- ⑤ 강한 정부를 지향하는 지도자의 확고한 의지가 있을 것,
- ⑥ 정부에 대한 효과적인 견제와 균형을 도모할 수 있는 제도적 장치가 있을 것 등이다.

(2) 한국에의 적용

한국의 경우에 위의 여섯 가지 요건들이 대체로 충족됨으로써, 정부 주도의 경제발전과정에서 이권추구나 부패행위가 대체로 억제될 수 있었다는 것이 중론이었다. 그 논거를 요약해 보면,

첫째로, 한국은 지난 반 세기 동안에 한국전쟁(1950-1953) 등을 겪음으로써 엄청난 사회적 변혁을 경험하였다. 이 변혁과정에서 여러 이익집단들이 와해되어 조직적인 이권추구활동이 어렵게 된 것이다.

둘째로, 북한으로부터의 심각한 군사적 위협하에 있어 왔다. 이른바 안보 우선 논리에 의해 이익집단의 생성과 조직화가 어려웠던 것이 부패행위가 억제될 수 있었던 주요 요인이다.

셋째로, 국제사회의 주도권을 가진 미국으로부터의 경제적, 군사적 및 정치적 지원에 의해 한국정부의 사회적 통제력이 뒷받침되었다. 이러한 미국 등의

11) 개발정부론은 영국 Sussex대학의 발전연구소(Institute of Development Studies)를 중심으로 활발하게 논의된 바 있다. White and Wade(1984) 등이 대표적인 예이다. 그 후 Wade(1990)가 지도시장론을 제창하면서 기존의 유효정부론을 집대성하였다고 볼 수 있다. 이를 특히 한국에 적용한 것은 Arnsden(1989)이 돋보인다.

대외적인 지지에 힘입어서 정부가 이익집단들에 비하여 상대적 우위를 유지할 수 있었다.

넷째로, 한국 내 우수한 인력들이 정부 각 부서의 유능한 관료그룹을 형성하였다. 지도자의 의지가 이들 그룹을 통하여 효과적으로 실행에 옮겨질 수 있었던 것이다.

다섯째로, 권위주의적인 정치체제하에서 대통령의 강력한 권위와 의지가 돋보였다.

여섯째로, 정부조직 중에서 경제기획원이 예산편성권을 가짐으로써 정부 내 다른 부서를 견제할 수 있었고, 감사원의 엄격한 감사에 의해 심각한 공직사회 부패를 효과적으로 막을 수 있었다.

2. 강한 정부요건 검증결과에 대한 재평가

한국의 경우에 한국전쟁, 북한으로부터 위협의 실재, 미국의 지지, 유능한 관료그룹, 권위주의적인 대통령의 강한 의지 및 정부 내의 효과적인 견제와 균형 등 여섯 가지 강한 정부요건들이 모두 성립된다는 기존의 연구는 한국적 이권추구행위의 중요한 특성적 측면을 간과하는 우를 범하였다. 전향에서 요약한 강한 정부의 구성요건들이 한국에서는 실증적으로 충족되지 않는다는 점을 밝혀 보자.

먼저, 한국전쟁 등의 사회적 대변혁으로 인한 대규모 인구이동이 이익집단들의 사적인 요구활동을 조직화할 수 있는 기회를 크게 감소시킨 것은 사실이다. 하지만, 한국에서는 이익집단이 덜 조직화된 것이 곧 이권추구활동 기회의 감소를 의미하지 않는다. 한국에서 이권추구의 형태는 이익집단을 통한 것이라기보다 학연, 지연, 혈연 등의 연고주의나 향응 등에 의한 개인적인 유대 관계를 바탕으로 한 것이 주종을 이루고 있다는 것이 주요 부패사례들에서 확인되고 있다. 이권추구대상 정부부서 담당자가 연고자가 아닐 경우에는 이권추구자의 연고자 중에서 그 담당자와 연이 닿는 자를 동원하여 소개를 받는 방식을 택한다. 철저한 연고주의가 지배하는 것이다.

둘째로, 사회 내부적 혼란은 위협적인 북한으로부터의 침공을 유발할 수 있으므로 권위주의적인 강한 정부를 유지할 수 있는 구실이 될 수 있다. 안보를 구실로 하여 이익집단의 압력을 억제할 수 있는 것이다. 그러나 이렇게 권위주

의적인 정부가 부패에 빠져들지 않는다는 보장은 없다.

셋째로, 한국이 지정학적으로 서방세계의 방위선 최전방에 위치함에 따라 미국의 원조와 지원을 받아 온 것이 사실이다. 이러한 지지를 바탕으로 한국 정부는 각종 이익집단에 대한 사회적 영향력을 확대해 올 수 있었다. 하지만, 개인적 유대관계가 중시되는 한국에서 이익집단들이 정부보다 상대적 열위에 있다는 것이 곧 깨끗한 정부를 보장하지는 못한다.

넷째와 다섯째 요건인 지도자의 경제성장에 대한 강력한 의지와 이를 충실히 집행할 수 있는 유능한 관료가 있다는 것이 권위주의적인 정부의 확립에는 도움이 될지언정, 부패하지 않은 강한 정부를 보장하지는 않는다.

여섯째로, 경제기획원과 감사원이 정부 각 부서에 대한 예산통제권과 업무감사권으로 정부 내 견제와 균형 역할을 하는 데에도 명확한 한계가 있었다. 한국의 권위주의적 정부하에서는 권한이 집중된 대통령의 측근에 자리한 대통령 비서관들이 경제기획원이나 감사원의 고위간부보다 큰 영향력을 행사해 온 것이 사실이기 때문이다. 권위주의적인 대통령에 권력이 집중되어 있어서, 대통령과 물리적으로 가까운 거리에 있는 비서실, 경호실 등이 더 큰 영향력을 가져서 견제와 균형의 기능이 효과적으로 작용하지 못한 것으로 평가된다.

IV. 부패개혁의 대안적 이론: 포괄적 이권추구이론

작은 정부론과 유효정부론 간에 대립되는 주요 논점은 경제발전의 과정에서 바람직한 정부개입의 정도 그 자체에 있다. 즉 전자는 정부의 역할이 최소화됨으로써 정부규제와 부패에 따른 사회적 비용을 줄이고 경제적 효율성을 극대화할 수 있다고 본다. 한편 후자는 정부가 민간경제활동의 가이드 역할을 함으로서 적절한 정부규제가 부패를 수반하지 않고 경제발전을 오히려 촉진시킬 수 있다는 주장이다.

하지만, 어느 이론도 정부규제와 이를 둘러싼 이권추구 및 부패가 경제성과와 발전과정에 미치는 영향을 체계적으로 설명하는 데에 명확한 한계성이 있음을 앞의 제Ⅱ절과 제Ⅲ절에서 논증되었다. 한데, 한국의 경험이 대립되는 양대 이론 모두에 의하여 그 경험적인 증거사례로서 제시되고 있다. 한국의 경험이 복합적인 여러 측면을 함유하고 있어 그 발전성과와 정부역할 및 부패현상 등에 대한 일의적인(unique) 해석이 쉽지 않음을 시사한다. 이에 정부규제가

광범위하게 걸쳐 있고 이와 관련한 이권추구 및 부패행위가 만연한 한국의 경제발전 메커니즘을 체계적으로 규명함으로써 대립되지 않는 공동의 인식들이 될 수 있는 대안적 이론들의 필요성이 대두된다. 전통적 이권추구이론을 확장한 ‘포괄적 이권추구이론’이 그 대안 중 하나가 될 수 있을 것이다.

1. 포괄적 이권추구이론의 개요

(1) 전통적 이권추구이론의 핵심은 완전경쟁적인 이권추구활동에 투입되는 인적 및 물적 자원액이 이권 그 자체의 크기와 동일하다는 것과, 투입된 자원 전액이 사회적으로 완전히 낭비된다는 점이다. 정부규제와 관련된 이권추구나 부패행위에 투입되는 자원만큼이 정상적인 생산적 활동에 이용되지 못한다는 사실에 초점을 두어, 부패의 사회적 비용이 그 자원낭비적 측면에 기인함을 강조한다. 부패행위에 따른 이러한 직접적인 자원비용에 의해 경제성장률이 하락할 것임은 무역이론, 공공선택이론, Chicago학과 규제론 등에서 공통적으로 논증된 바 있다.¹²⁾

이러한 전통적 이권추구이론과는 달리 포괄적 이권추구이론에서는, 단기적으로 이권추구의 직접자원비용효과는 물론 그 자원의 재환류효과도 고려한다. 장기적으로는 지하경제활동과 향응관련 산업의 팽배에 따른 파급효과를 고려한다. 또한 이권추구 기회와 불로소득의 증대로 축적된 富의 정통성이 결여되고 이권추구 기회의 집중으로 분배악화를 가져오는 등 장기적 성장기반 약화효과까지 포괄한다.

(2) 이권추구에 투입된 자원액만큼이 통상적인 생산활동에서 빠져나오므로 이를 ‘직접자원비용’이라 칭한다. 이 자원 중에서 적어도 일부는 생산적인 활동에 재환류될 것이므로 이를 ‘재환류효과’라고 한다.¹³⁾ 직접자원비용에서 재환류효과를 감안한 것을 ‘순자원비용’이라고 칭한다. 이권추구행위의 형태에 따

12) Anam(1982), Becker(1985), Bhagwati(1982), Blomqvist and Mohammad(1986), Dey(1989), Jones and Scotchmer(1987), Krueger(1974), Noll(1985), Olson(1965, 1982), Posner(1975), Rogerson(1982), Tullock(1967) 및 Virmani(1983) 등.

13) Lui(1985)와 Kleinrock(1967)도 이른바 최적뇌물공여모형의 분석을 통하여, 적정한 뇌물공여에 의해 행정과정에 소요되는 시간을 오히려 줄일 수 있음을 밝힌 바 있으나, 그러한 뇌물수수가 결국 축적된 富의 정통성을 약화시키는 등 장기적 성장기반을 약화시킨다는 점은 간과하였다.

라 재환류의 경로도 다르다.

예컨대 뇌물의 경우에는 그 재원에 대한 비밀보장이 중요하므로 뇌물수취금의 노출이 방지될 수 있는 사금융시장에 주로 예치된다. 공금융시장에서의 신용제공 한도 등으로 인하여 공금융시장에서 신용을 제공받을 수 없는 기업이나 개인은 그 생산적인 활동을 위한 재원을 사금융시장에서 조달할 수밖에 없다. 즉, 사금융시장에 예치된 뇌물자금이 기업이나 개인의 생산적인 활동 재원으로 재환류된다.

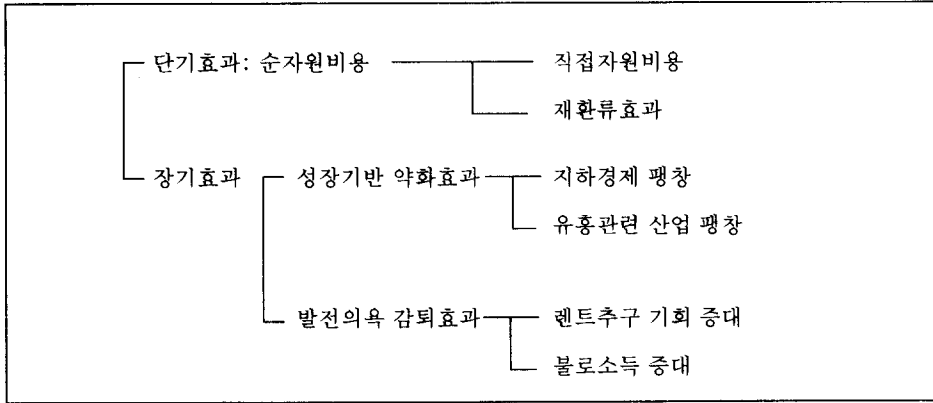
향응형태의 이권추구 경우에도, 향응에 투입된 자원이 향응관련 산업의 확장이라는 재환류효과를 가지게 된다. 이러한 재환류효과가 당초의 직접자원비용을 상쇄하는 반면, 재환류과정에서 빚어진 사금융시장을 비롯한 지하경제의 팽창과 유흥관련 산업의 확장 등은 국민경제의 건전한 발전을 저해하고 결국 지속적인 성장기반을 약화시킨다. 이를 ‘성장기반 약화효과’라고 칭한다.

(3) 이권추구와 관련된 노출되지 않은 지하소득의 비중이 높아지게 되면 소득과 축적된 부의 정통성이 약화되고, 그 결과 창의적이고 적극적인 경제활동에 의한 소득창출과 부의 축적에 대한 의욕이 감축될 것이다. 그리고 이권추구의 기회가 많아지게 되면 기업이나 개인들이 연구개발행위 등 그 본연의 경제활동에 비하여 이권추구의 기회를 포착하는 데 더 많은 자원을 투입하게 될 것이다. 이권추구 기회의 증대와 관련되는 불로지하소득 비중의 증대가 개별 경제주체들의 경제하려는 의지와 의욕을 감퇴시키는 효과를 ‘발전의욕 감퇴효과’라고 칭한다.

요컨대, 포괄적 이권추구 이론들에서 이권추구가 경제발전의 성과와 과정에 미치는 효과는 직접자원비용에서 재환류효과를 감안한 단기적 ‘순자원비용’과 장기적 ‘성장기반 약화효과’ 및 ‘발전의욕 감퇴효과’ 등을 포괄하는 ‘포괄적 효과’에 의해 올바르게 규명된다. 이를 요약하면 <그림 2>와 같다.

(4) 개별경제주체들은 이권경쟁과 부패에 따른 기대효용($EU(C)$)이 그렇지 않았을 경우($EU(NC)$)보다 클 때에 이권경쟁에 종사하게 될 것이다. 이권추구에 따른 포괄적 효과를 고려할 때, 이권경쟁에 종사하여 부패할 경우의 기대효용은 다음의 식 (3)과 같다.

〈그림 2〉 이권추구의 포괄적 효과



부패행위가 적발될 경우(확률 p):

$$U[k + x - ax - f]. \quad (1)$$

부패행위가 적발되지 않을 경우(확률 $1-p$):

$$U[k + x - ax]. \quad (2)$$

$$EU(C) = U[k + p(x - f)(1 - p)x - ax] = U[k + x - (ax + pf)]. \quad (3)$$

여기에서,

k : 정규소득

x : 이권소득

a : 이권추구비용, 즉 x 만큼의 이권을 획득하기 위하여 투입하는 자원의 비율

e : 이권추구 자원 중에서 생산적인 활동으로 재환류되는 비율

f : 부패적발에 따른 벌금

p : 부패적발될 확률

그리고 ax 는 직접자원비용을, $e \cdot ax$ 는 재환류효과를 각각 나타내고 있다.

한편 이권경쟁에 종사하지 않아 부패하지 않을 경우에 기대되는 효용가치는 다음 식 (4)와 같다.

$$EU(NC) = U[k - RD + c \cdot RD]. \quad (4)$$

여기에서,

RD : 연구개발, 시장개척 등 기술력 향상을 위한 본연의 노력에 투입하는 자원액

c : RD 에 대비한 기술향상승수

한편 이권추구에 따른 재환류효과, $e \cdot ax$ 는 개인의 기대효용에 영향을 주지 않고 사회 전체의 기대효용에만 영향을 준다. 성장기반 약화효과 z 및 발전의욕 감퇴효과 w 도 사회 전체의 기대효용에만 영향을 주되 시차를 두고 영향을 줌에 유의해야 한다. 이권추구행위가 관행화된 사회 전체의 기대효용은 다음의 식 (5)와 같이 나타낼 수 있다.

$$SEU(C) = U[K^t + e \cdot aX^t - aX^t(p, f) + F^t - \{z(e \cdot aX) + w(aX)\}^{t+1}]. \quad (5)$$

여기에서,

K : 사회 전체의 정규소득 합계

X : 사회 전체의 이권소득 합계

F : 사회 전체의 부패행위적발자 벌금 합계

또 각 변수의 위첨자 t 는 금기의 값을, $t+1$ 은 차기의 값을 각각 나타낸다.

$aX^t(p, f)$ 는 이권추구행위에 투입되는 금기의 사회 전체 자원 총액 aX^t 가 p 와 f 의 함수임을 나타낸다. 즉 부패적발확률 p 가 높을수록 투입자원 총액이 줄고, 적발시의 벌금 f 가 많을수록 투입자원 총액은 오히려 늘어난다.

발전의욕 감퇴효과 w 는 이권추구에 투입되는 자원 총액이 많을수록 크게 나타나고, 성장기반 약화효과 z 는 재환류되는 자원액에 정비례함을 나타내고 있다. 그리고 이 두 가지 효과는 1기의 시차를 가지고 차기에 나타난다.

요컨대, 이권추구행위가 만연한 사회 전체의 기대효용을 t 기에 국한하여 측정할 경우에는 이권추구 자원의 재환류효과 $e \cdot aX^t$ 와 부패적발자 벌금수입 $p \cdot F^t$ 등으로 인하여 효용값이 줄어들지 않을 수 있다. 특히 재환류비율 e 가 1에 가까운 값일수록 부패에 따른 단기효용 감소효과는 0에 근접하게 된다.

그러나 $t+1$ 기에 접어들면서 재환류비율 e 가 커질수록 재환류과정에서 나타나는 지하경제 및 향응관련 산업의 팽창으로 인한 성장기반 약화효과 z 도 커져서 사회효용을 감소시키는 작용을 한다. 이권추구행위의 강도를 나타내는 이권추구 자원액의 크기 aX 가 커짐에 따라, 불로소득 비중의 증대에 의한 경제주체들의 상대적 박탈감 등으로 인한 발전의욕 감퇴효과 w 도 비례적으로 커져서 $t+1$ 기의 사회효용을 줄이는 결과를 낳는다.

2. 이권경쟁에서 기술경쟁으로의 전환을 위한 요건

(1) 이상의 분석에서 이권경쟁이 관행화된 사회에서 기술경쟁사회로 전환하기 위한 요건을 추출할 수 있을 것이다. 먼저, 위의 1항 식 (3)과 (4)에서 이권경쟁과 부패를 줄일 수 있는 방법을 추론하면 다음과 같다. 이권소득 x 자체를 줄이고 부패적발의 확률 p 를 늘림으로써 이권경쟁에 종사함에 따른 기대 효용을 낮추고, 연구개발투자에 의한 기술향상기여승수 c 를 늘림으로써 기술경쟁에 종사함에 따른 기대효용을 늘려야 한다.

여기에서 ① x 의 크기가 정부규제의 완화에 의해서 줄어들지 않는다는 것은 앞의 제Ⅱ절 3항에서 이미 논증한 바이다. 따라서 이러한 이권소득의 발생이 극소화될 수 있도록 정부규제의 틀을 가장 효율적으로 개혁하여야 할 것이다. 각종 규제의 틀을 짜거나 개혁할 때 이권추구의 가능성을 극소화한다는 요인을 명시적으로 고려하는 것이 필요할 것이다.

② 이권경쟁과 부패행위의 적발확률 p 를 높이기 위하여 정부규제의 설정과 집행과정을 공개적이고 투명하게 행하고, 다른 경제주체들도 그 경제활동을 정확하게 기록하는 문화가 정착되도록 적절한 유인/통제정책을 도입하여야 한다. 규제와 관련된 정보망을 확충하고 감사원의 독자성을 확보하며 그 기능을 강화하는 것도 필요하다.

③ 연구개발 등 경제주체 본연의 활동이 기술경쟁력 향상에 효과적으로 기여할 수 있도록 신생산기술, 신마케팅기법 등의 고안자에 대한 제도적인 보호가 필요하다.

(2) 적발시의 벌금 f 를 늘리는 것은 늘어난 벌금을 회피하기 위한 더욱 강도 높은 이권추구가 발생하게 되고, 이를 막기 위한 더 많은 벌금을 물리게 되는

등의 ‘많은 벌금-강한 이권경쟁’의 악순환에 빠지게 되므로 효과적인 부패감축 방안이 되지 못하다는 것이 중론인바, 신중한 접근이 필요하다.¹⁴⁾

(3) 이권소득 x 가 실재하는 동안에는 이권추구 자원의 재환류비율 e 를 높이는 것도 차선의 방안이 될 수 있다. 이권경쟁의 형태에 따라 이권추구 자원의 재환류과정도 상이하나, 이권경쟁 및 부패와 관련된 자원이 해외자본도피 등의 형태로 해외로 누출되는 것을 막는 것이 중요하다. 남미 제국의 경험에서처럼 부패관련 자금의 해외누출은 그 자금이 국민경제 내의 생산적인 활동으로 재환류될 기회 자체를 박탈하기 때문이다.

(4) 이권경쟁에 따른 성장기반 약화효과 z 와 발전의욕 감퇴효과 w 는 이권경쟁행위가 발생한 후 상당한 시차를 가지고 나타날 뿐 아니라 사회 전체의 기대효용에 영향을 주고 개개인의 기대효용에는 영향을 주지 않는 것이다. 이 z 와 w 가 시차를 가지고 국민경제 전체의 폐해로 나타나므로 당장에는 각 개별 경제주체는 물론 정책당국자까지도 인지하기가 어려우나, 이 두 효과의 중요성을 올바르게 예측하는 것이 필수적이다. 이권경쟁의 진정한 사회적 비용은 바로 이 두 가지 중장기적 폐해에 있다고 볼 수 있기 때문이다. 이권경쟁이 소멸되기까지는 위의 두 가지 효과가 나타나는 것이 불가피하므로 일단 그 국민경제적 폐해를 극소화할 방안이 과도기적으로 필요할 것이다.

(5) 다음으로, 부패의 근본적인 원인 처방을 위해서는 작은 정부 내지 규제 완화론과 큰 정부 내지 유효정부론이 그 유효한 이론적 논거가 되기 어렵다는 것이 논증되었다. 부패의 원인제공자가 정부의 규제크기 그 자체가 아니라 개별규제가 만들어지고 집행되는 풍토와 제도적 환경임을 강조하였다. 부패 척결을 위한 규정화된 제도나 추상적인 개인의식의 개혁이 성공하기 위해서는 개별경제주체들과 제도의 상호작용에 의해 빚어졌다고 볼 수 있는 그릇된 풍토의 개혁이 선행되어야 한다. 한국의 경우, 건전한 시장경제체제에 입각한 기술경쟁사회로 전환시키기 위해서는 과거 30년 이상 지속되어 온 고도압축성장의 과정에서 이미 관행화된 이권경쟁의 구조를 타파하는 것이다. 이권경쟁의 관행을 타파하기 위한 제도개혁이나 개인의 의식개혁 등이 제대로 효과를 내

14) Nas et al.(1986).

기 위해서는 그러한 제도와 개인의식이 제대로 작동할 수 있는 풍토가 올바르게 서야 한다는 것이다.

그런데 풍토라는 것도 사실 특정한 제도와 개인의식이 오랜 시간에 걸쳐서 상호작용하면서 형성되므로 이를 고치는 데도 그만큼의 오랜 시간이 걸릴 것이다. 한국이 규칙경시라는 풍토병에 걸려 있다는 사실을 제대로 인식하여 이를 고치기 위한 지속적인 노력을 기울일 확고한 의지를 정책당국자를 비롯한 모든 경제주체들이 가져야 한다.

3. 포괄적 이권추구이론의 적용: 한국경제 고도압축성장의 경우

정부규제 및 이와 관련된 이권경쟁이 한국경제의 발전과정에서 어떠한 역할과 파급효과를 가졌는가를 둘러싼 첨예한 견해대립으로 인해 공통된 인식들이 형성되지 못하였다. 위의 제Ⅱ절에서 논급한 두 가지의 대립되는 정부역할론인 작은 정부론과 유효정부론이 그 경험적인 증거로써 공히 한국의 경우를 제시하고 있는바, 한국의 발전경험에 대한 올바른 이해가 경험적으로는 물론 이론적으로도 중요한 관심의 대상이 된다.

(1) 한국경제의 ‘성공’은 정부규제에도 불구하고 ‘부패가 적은 데’ 기인한다.

사실 전통적인 경제지표들에 의하면 한국경제는 거의 완벽에 가까운 성과를 거두어 국제사회에서 모범국으로 지칭되곤 해 왔다. 국민총생산과 1인당 국민소득이 다른 후진국들에 비하여 놀랄 만큼 빠른 속도로 증가하였고, 실업률도 괄목할 만하게 줄어들었다. 다른 나라에서 100년 이상 소요되는 경제발전과정을 불과 30여 년으로 압축하여 이룩하였다는 점에서 고도압축성장이라고 칭한다. 더욱이 이러한 고도압축성장과정에서도 인플레이션율이 1980년대 이래 한 자리수에 머무르고, 1980년대 두 차례의 국제적인 외채위기 때에도 대외채무상환기간 연장 등 채무상환상의 어려움을 겪지 않았을 뿐 아니라 1980년대 후반기에는 큰 폭의 경상수지 흑자까지 기록하였다. 이에 덧붙여 노동소득의 10분위지수나 Gini계수로 나타낸 소득분배 상태도 양호한 편인 것으로 밝혀졌다.

이러한 ‘성공적’인 고도압축성장의 추동력이 시장기구의 작용을 존중하는 작은 정부에서 비롯되었다는 ‘완전자유시장론’은 한국경제 발전과정에서 광범위

하고 적극적인 정부의 개입사실이 밝혀지면서 그 논거가 취약해졌다. 그 후에 정부가 마치 자유시장을 모의실험하는 듯이 각종 규제를 실행한다는 ‘모의자유시장론(simulated free market theory)’이 대두되었다. 예컨대 10%의 관세를 부과할 경우에 관련되는 수입대체산업과 수출산업 간에 관세율만큼의 상대가격왜곡이 발생한다. 이 때 동일한 비율로 수출산업에 대한 보조금을 지급함으로써 그 가격왜곡을 정확히 상쇄하게 된다. 즉 한국정부가 시장기구를 존중한 것이 성장의 원동력이라는 주장인바, 시장기구가 원활하게 작동하는 경제 내에서 이권경쟁이나 부패의 여지는 거의 없게 된다.

한국경제 ‘성공’의 요인이 적극적인 정부의 주도에 기인한다는 ‘유효정부론’의 경우에, 그 필수요건인 강한 정부의 구성요건이 한국의 경우에 모두 충족된다고 주장한다. 따라서 광범위한 정부규제에도 불구하고 이와 관련한 이권경쟁이나 부패행위가 강한 정부에 의해 퇴치될 수 있었다는 것이다.

요컨대, 작은 정부론과 유효정부론의 핵심은 “부패를 수반하지 않는 효과적인 정부개입이 한국경제의 ‘성공’적인 고도압축성장을 가능케 하였다”로 요약할 수 있다. 이 주장은 두 가지 면에서 한국경제 실체와 부합되지 않는다. 그 하나는 한국에 부패가 만연되어 있었다는 사실을 부정할 수 없을 만큼의 충분한 부패사태가 노출되었다는 점이고, 둘째는 고도의 압축성장과정에서 성공적이라고만 볼 수 없는 상당히 부정적인 면도 많이 노정되었다는 점이다. 이권경쟁과 부패기회가 만연됨에 따라 상당수의 개별경제주체들이 이권경쟁행위에 큰 비중을 두게 되었다. 부패와 관련된 자금의 은신처로서의 사금융시장 등 지하경제의 비중이 높아지고, 그에 따른 폐해도 크다. 또 국민총생산 중 향락관련 유흥산업 비중의 증대, 학력에 비례하여 높아지는 실업률, 토지를 비롯한 민간부문 富의 불평등분배 및 그 분배악화 등의 현상이 고도압축성장의 이면에 있는 부정적 측면이다.¹⁵⁾

(2) 포괄적 이권추구이론의 적용

이와 같이 고도압축성장의 과정에서 이권경쟁과 부패가 관행화되고 그에 따른 폐해가 고도성장의 이득과 병존하는 한국경제의 발전메커니즘을 설명하는데 있어서 기존의 작은 정부론과 유효정부론이 명확한 한계를 가짐을 확인한 바, 앞에서 제시한 포괄적 이권추구이론이 유력한 대안으로 여겨진다. 경제발

15) Choi(1993) 참조.

전과정에서 이권추구의 포괄적 효과는 ‘순자원비용’에 ‘성장기반 약화효과’ 및 ‘발전의욕 감퇴효과’를 포괄한다.

한국이 적극적인 정부규제와 상당한 정도의 이권경쟁 및 부패가 만연되었음에도 불구하고 빠른 속도의 경제성장을 이룩할 수 있었던 것은, 이권추구와 부패에 투입된 자원의 ‘재환류효과’가 당초의 ‘직접자원비용’을 거의 상쇄할 만큼 컸던 데 기인한 것으로 여겨진다. 뇌물 등의 형태로 진행되는 이권추구에 투입된 자원이 비밀보장성이 높은 사금융시장을 통하여 생산적인 경제활동 재원으로 재환류되는 정도가 매우 높은 경우에 이권추구가 당장의 경제성장에는 거의 영향을 미치지 않을 것이다. 향응의 경우에도 향응관련 유흥산업의 팽창으로 당장의 경제 성장에 악영향을 끼치지 않는 것이다.

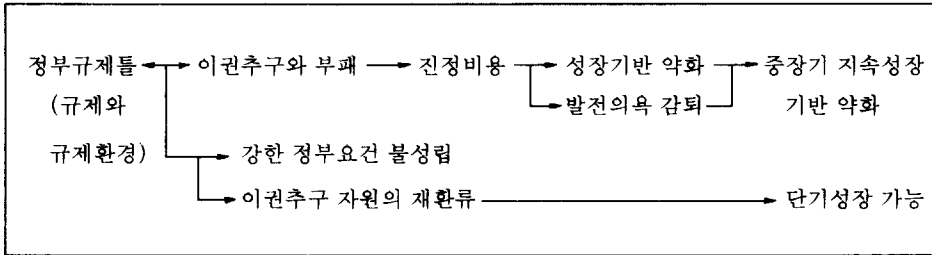
그러나 부패와 관련된 자금의 은신처로서의 사금융시장 등 지하경제의 비중이 높아짐에 따라 경제의 안정성이 저해될 뿐 아니라 경제관련 통계의 신뢰도가 떨어져서 공식통계에 바탕을 두고 수립 집행되는 각종 경제정책의 실효성이 떨어지게 된다. 즉 사금융을 비롯한 지하경제의 팽창과 유흥관련 산업의 팽창이 계속될 경우에 국민경제의 안정성이 저해되고 성장의 바탕 자체가 흔들릴 것이다. 이권추구와 부패가 초래하는 이러한 결과가 포괄적 이권추구이론의 ‘성장기반 약화효과’에 해당된다.

이권경쟁과 부패의 기회가 한국사회 전반에 걸쳐서 만연됨에 따라 개별경제주체들이 연구개발행위와 시장개척활동 등 그 본연의 경제활동보다는 이권경쟁 기회의 포착에 더 비중을 두게 됨으로써 경제하고자 하는 의욕과 의지가 저하되었다. 부패와 관련된 불로소득의 비중이 높아짐에 따라 축적된 부에 대한 정통성이 결여되어, 소득을 창출하고 부를 축적하고자 하는 각 경제주체들의 창의적인 노력을 발전의 원동력으로 하는 자본주의 시장체제의 근원적 동력이 소멸되는 경향이 있다. 고도압축성장과정에서 빚어진 이러한 한국경제의 폐해가 앞서 논술된 ‘발전의욕 감퇴효과’에 해당된다.

한국의 고도성장과정에서 관찰될 수 있는 국민총생산 중 향락관련 유흥산업 비중의 증대, 사금융시장을 비롯한 지하경제의 번창, 축적된 부에 대한 경시와 이권경쟁 기회의 만연에 의한 합리적 경제활동 의욕의 저하 등의 현상은, 예외적인 것이거나 각각 별개의 문제로 간주할 수 없다. 오히려 한국에서의 적극적인 정부규제와 관행화된 이권경쟁 및 부패현상이 한국의 고도압축성장과정에서 빚어낸 ‘포괄적 효과’인 직접자원비용, 재환류효과, 성장기반 약화효과 및

발전의욕 감퇴효과에 의해 체계적으로 명확하게 설명될 수 있다. 이를 요약한 것이 <그림 3>이다.

<그림 3> 포괄적 이권추구이론과 한국경제



V. 요약과 결론

정부의 적극적 개입이 흔히 이권경쟁과 부패를 수반하여 경제성장률의 저하를 초래한다는 것이 정부규제와 이를 둘러싼 이권추구에 관한 전통적 이론의 정설로 받아들여져 왔다. 한국에서 정부의 적극적이고 광범위한 개입에도 불구하고 고도성장을 이룰 수 있었던 것은 정부개입을 둘러싼 이권추구나 부패가 극소화될 수 있었던 데 기인한다고 본 것이 지금까지의 통설로 알려져 있다. 이권경쟁사회라고 불릴 만큼 부패가 만연한 사실이 점차 받아들여짐에 따라, 부패의 성격에 관한 전통이론의 수정은 물론 한국경제 발전과정에서 대한 재조명이 불가피하게 되었다.

이에 작은 정부론과 유효정부론의 대안으로 제시된 포괄적 이권추구이론의 틀 속에서 지하경제 비중의 증대와 유흥관련 산업의 팽창, 축적된 富에 대한 정통성 결여, 이권경쟁과 부패기회의 만연 등의 사회경제 문제가 이권경쟁과 부패가 구조화된 사회에서의 압축성장과정에서 불가피하게 나타나는 현상임을 체계적으로 밝힐 수 있게 된다. 이와 같은 한국경제 현실에 대한 정확한 진단이 그 문제해결에 대한 올바른 처방에의 필수요건이 될 것이다.

고도압축성장의 과정에서 관행화되어 온 이권경쟁과 부패구조가 규제완화 내지 철폐에 의해 타파될 수 없다. 개인이나 집단들이 기존의 정부규제와 관련된 이권을 따내기 위해서뿐 아니라 그들에게 유리한 새로운 규제를 만들도록

하는 이권경쟁도 있으므로,¹⁶⁾ 정부규제가 전무한 상태에서도 이권경쟁과 부패가 존재할 수 있기 때문이다. 또한 유효정부론에서 암시하는 규제만능주의도 유효하지 않음이 앞에서 논증되었다.

대안적 이론으로서의 포괄적 이권추구이론의 틀에 입각하여, 한국경제의 특성에 부합되는 부패개혁의 방향과 내용 및 방법을 모색하여야 한다. 이권추구가 경제성장에 미치는 경제적 효과는 초기의 직접자원비용에 그치지 않고 그 자원 중에서 생산적인 용도로 재환류되는 효과를 고려한 순자원비용에 의해 정확하게 측정될 수 있다. 중장기적으로는 이권추구가 관행화됨에 따른 성장기반 약화효과와 발전의욕 감퇴효과로 인한 경제의 근간 잠식에 유의해야 한다.

포괄적 이권추구이론에서 암시되는 바는 이권경쟁과 기술경쟁행위 간의 수익률구조를 변경시키는 것이다. 즉 기술경쟁에 따른 수익률이 이권경쟁에 따른 그것보다 더 높게 되도록 함으로써 각 경제주체들이 이권경쟁으로부터 기술경쟁으로 전환될 수 있는 유인을 제공한다. 특히 정부규제들을 수립할 때에 외생적 및 내생적인 이권추구의 가능성을 명시적으로 고려하여 이를 극소화할 수 있는 가장 효율적인 규제들을 짜야 한다. 그리고 이권경쟁과 부패행위가 적발될 확률을 높일 수 있도록 내부 및 외부 감사의 독자적인 기능을 강화해야 한다. 연구개발 등 본원적 경제활동에 대한 재정적, 행정적 지원이 지속되어야 한다.

아울러 부패척결을 위한 규정화된 제도나 추상적인 개인의식의 개혁에 앞서, 그러한 제도와 개인간의 상호작용에 의해 빚어진 풍토의 개혁이 선행되어야 한다. 풍토의 개혁에는 상당한 시일이 소요되고 일관성 있고 지속적인 개혁의지와 노력이 필수요건이며, 특히 정부와 지도층의 지속적인 개혁의지가 중요하다. 부패관행에 젖은 국민의식의 개혁에 있어서도, 의식개혁을 위한 캠페인 등의 방식에 의존하는 것보다는 제Ⅳ절 2항에서 언급한 것처럼 부패나 이권추구행위에 종사할 때의 기대효용에 비하여 연구개발활동에 종사할 때의 기대효용값을 더 크도록 하는 유인/통제책을 도입하는 것이 더 효과적일 것이다.

본 연구의 한계성은 이권추구와 부패의 경제적 효과를 총체적으로 파악할 수 있는 포괄적 이권추구이론의 분석틀을 제시하는 데 그쳤다는 점이다. 정부규제를 둘러싼 이권추구 및 부패행위가 경제발전과정에 끼칠 파급효과와 한국

16) 전자를 외생적 이권추구, 후자를 내생적 이권추구라고 정의한다.

경제의 발전과정에 관한 기존의 첨예하게 대립되는 견해를 조화시킬 수 있는 공통의 인식들을 제시하고, 이러한 인식들 안에서 고도압축성장의 명암이 혼재하는 한국경제의 발전과정을 일의적으로 이해할 수 있음을 밝혔다는 데 본 논문의 의의가 있다. 이를 바탕으로 한 정교한 이론모형을 정립하고 비교 정확과 동학 분석 및 경험적인 검증작업은 본 연구의 연속작업으로 진행될 것이다.

參 考 文 獻

1. 김광석 외, 『한국경제의 고도성장요인』, 한국개발연구원, 1980.
2. 최병선, 『정부규제론-규제와 규제완화의 정치경제』, 법문사, 1992.
3. Aghevli, B. and J. Marquez, "A Case of Successful Adjustment: Korea's Experience During 1980-1984", *Occasional Paper*, No. 39, International Monetary Fund, 1985.
4. Amsden, *Asia's Next Giant*, Oxford University Press, 1989.
5. Anam, M., "Distortion-triggered Lobbying and Welfare", *Journal of International Economics*, 13(1/2), August 1982.
6. Balassa, B., "Industrial Policies in Taiwan and Korea", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 106 Heft 1, 1971.
7. Becker, G., "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, Vol. 28, No. 3, December 1985.
8. Bhagwati, J., "Directly Unproductive Profit-Seeking(DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 5, October 1982.
9. Blomqvist, A. and S. Mohammad, "Controls, Corruption, and Competitive Rent Seeking in LDCs", *Journal of Development Economics*, Vol. 21, No. 1, April 1986.
10. Chelebi, K., *The Balance of Truth*, translated by G. L. Lewis, University of Washington Press, 1957.
11. Choi, M. J., "Debates on the role of state and market", *St. Andrew's University Bulletin of the Research Institute*, Vol. 18, No. 3, March 1993.

12. Clifford, M., "Land of the bribe", *Far Eastern Economic Review*, February 1991.
13. Dey, H. K., "The Genesis and Spread of Economic Corruption", *World Development*, Vol. 17, No. 4, April 1989.
14. Jones, L. and I. Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945-1975, Harvard University Press, 1980.
15. Jones, C. A. and S. Scotchmer, "The Social Cost of Uniform Regulatory Standards in a Hierarchical Government", *Center for Research on Economic and Social Theory Working Paper*, No. 88-01, University of Michigan at Ann Arbor, December 1987.
16. Kleinrock, L., "Optimum Bribing for Queue Position", *Operations Research*, Vol. 15, No. 2, March / April 1967.
17. Krueger, A., "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, June 1974.
18. Lal, D., *The Poverty of Development Economics*, London, Institute of Economic Affairs, 1983.
19. Lui, F. T., "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No. 4, August 1985.
20. Migdal, J., "Strong Societies and Weak States: State-Society Relations State Capabilities in the Third World", Princeton University Press, 1986.
21. Myrdal, G., *Asian Drama*, Vol. I, II, III, Pantheon, 1968.
22. Nas, T. F., A. Price, and C. Weber, "A Policy-Oriented Theory of Corruption", *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 1, March 1986.
23. Noll, R., *Regulatory Policy and the Social Science*, University of California Press, 1985.
24. Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.

25. _____, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, 1982.
26. Osborne, D. and T. Gaebler, *Reinventing Government*, International Creative Management, Inc., 1992.
27. Papageorgiou, D. et al., *Liberalizing Foreign Trade*, Vol. 1 - 7, Basil Blackwell, 1991.
28. Posner, R. A., "The Social Cost of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4, August 1975.
29. Rose-Ackerman, S., *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, 1978.
30. _____, *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State*, The Free Press, 1992.
31. Rogerson, W., "The Social Cost of Monopoly and Regulation", *Bell Journal of Economics*, Vol. 13, No. 2, 1982.
32. Tullock, G., "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, Vol. 5, 1967.
33. Virmani, A., "The Microeconomics of a Corrupt Tax Bureaucracy", *Discussion Paper*, DRD 54, Development Research Department, The World Bank, May 1983.
34. Wade, *Governing the Market*, Macmillan, 1990.
35. Westphal, L. E. and K. S. Kim, "Industrial Policy and Development in Korea", *World Bank Staff Working Paper*, No. 263, 1977.
36. White, G. and R. Wade, *Developmental States in East Asia*, IDS Research Reports Rr 16, Institute of Development Studies, University of Sussex, 1984.
37. Wolf, C., *Markets or Governments-Choosing between Imperfect Alternatives*, The Rand Corporation, 1988.

〈부록 1〉 부패의 원인에 관한 간이설문조사 결과

1. 조사방법

대구광역시에 거주하고 있는 만 18세 이상의 일반시민 493명과 시·도 공무원 347명에 대하여 직접방문조사를 실시하였다. 즉 일반시민의 경우에는 호별 방문조사를 하고, 공무원의 경우는 직종별, 직급별, 근무처별, 근무경력별, 학력별, 임용경위별, 소득별 방문조사를 실시하였다. 대구시에 거주하고 있는 주민들을 구·군별, 학력별, 종교별, 연령별, 성별, 소득수준별 인구비율에 따라 다층화 표본추출방식을 택하였다.

조사지역은 대구시 7개 구와 달성군이고 조사기간은 일반시민의 경우 1995년 4월 12일부터 15일까지이다. 공무원의 경우는 예비조사를 1995년 4월 11일-12일 양일간, 본 조사는 4월 14일부터 18일까지 실시하였다.

2. 조사 결과

우리 공무원의 청렴성에 관한 설문조사에서는 시민의 48.7%가 공무원들이 깨끗하지 못하다고 생각하는 반면, 공무원 자신의 경우 4%만이 스스로 부패함을 인정할 따름이어서 큰 대조를 이루었다.

우리 나라의 공공부문을 진단하고 분석하는 데 있어서 공직자 개개인의 자질이나 관련되는 법제도에 못지 않게 중요한 비중을 차지하는 것이 오랜 시간에 걸쳐서 관행화된 규칙성과 그러한 관행이 뿌리내린 풍토라고 볼 수 있다. 사실 대구지역 주민들의 경우에 지역 공직사회 부패의 가장 큰 원인으로써 공직사회에 만연된 부패풍토와 관행을 들고 있다. 부패의 원인을 공무원 개인의 자질 때문으로 여긴 주민이 16.6%, 인·허가 관련법규정과 인사·감사제도 등의 법제도 때문으로 여긴 주민이 30.8%임에 비해, 부패풍토와 관행 때문으로 여긴 주민이 52.1%에 달하였다. 공무원의 경우는 각각 31.1%, 34.9% 및 32.6%의 비슷한 비중으로 답하였다.

그런데 공무원의 경력이 많을수록 제도나 풍토보다 공무원 개인 자질에 부패의 원인을 돌리는 경향을 발견할 수 있었다. 그리고 토목/건설직종에서는

여타 직종에서와는 다르게 56.5%의 다수가 부패의 원인을 관련제도에서 찾았으며, 세무직과 검찰/경찰직 및 교육직은 공무원 개인적 원인을 상대적으로 강조하고, 기타 일반행정직 공무원은 관행·풍토적 요인을 강조한 것으로 나타났다.

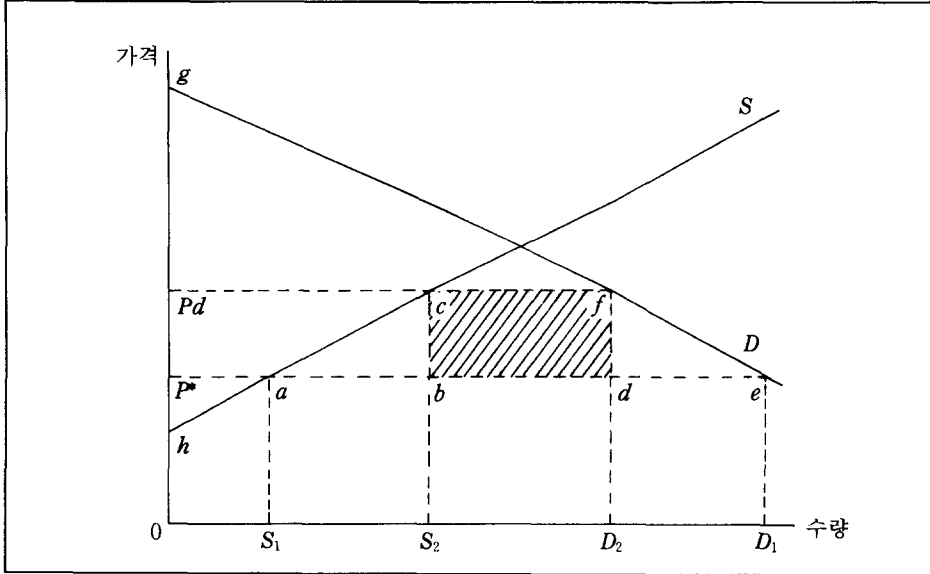
법제도상으로 명시되어 있지 않은 어떤 규칙성을 관행¹⁷⁾이라고 보고 그러한 관행이 뿌리내린 사회적 상황을 풍토라고 볼 때, 이러한 의미의 관행과 풍토는 법제도와 사람의 상호작용의 과정에서 오랜 기간에 걸쳐서 생성된다고 할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 공무원 부패의 원인

	개개인 자 질	제 도	부 풍 관 행	무응답	전 체
전 체	31.1%	34.9%	32.6%	1.4%	(347) 100.0
공무원 경력					
5년 미만	22.8%	39.2%	36.7%	1.3%	
5-10년	27.5%	37.5%	33.8%	1.3%	
10-20년	30.0%	34.2%	33.3%	2.5%	
20년 이상	47.1%	27.9%	25.0%		
직 종					
세무	42.9%	21.4%	28.6%	7.1%	
토목/건설	17.4%	56.5%	26.1%		
보/위/환/소	29.3%	36.6%	34.1%		
교육	43.8%	28.1%	28.1%		
검/경찰	40.9%	27.3%	27.3%	4.5%	
일반행정	29.4%	33.9%	35.0%	1.7%	
기타	28.9%	39.5%	31.6%		

17) 넓은 의미에서의 제도는 명시화된 법제도와 그렇지 않은 관행을 포괄하지만, 이 글에서 제도는 법규정 등으로 명시화된 좁은 의미의 제도로 사용한다.

〈부록 2〉 정부규제와 이권추구의 사회적 비용



주: p^d = 수입 수량 할당 이후의 국내 판매가격.
 소비자잉여: $\Delta p^*eg \rightarrow \Delta p^dfg = -\square p^*p^ef$
 생산자잉여: $\Delta p^*ah \rightarrow \Delta p^dch = +\square p^*p^ac$
 수입허가권의 이권
 $= +\square bcdf$
 $-(\Delta abc + \Delta def)$

수입재에 대한 수량할당 형태의 정부규제를 예로 들자. 규제 이전 세계 시장 가격 p^* 가 p^d 로 상승할 것이다. 규제에 따른 생산과 소비면에서의 배분적 효율성 저하효과가 두 개의 사중손실 삼각형의 합($\Delta abc + \Delta cdf$)만큼의 사회후생 감소로 나타난다. 부분균형 분석틀에서 사회후생은 생산자잉여, 소비자잉여 및 정부세입의 합으로 정의되는데, 수입규제로 인하여 소비자잉여는 $\square p^*p^ef$ 만큼 줄어들고 생산자잉여는 $\square p^*p^ac$ 만큼 증대되는 것을 알 수 있다.

한편 수입허가권에 대한 프리미엄에 해당하는 이권 $\square bcdf$ 만큼은 수입허가권을 획득하는 자와 수입허가권자 간에 귀속될 것이다. 이권획득과정의 완전경쟁적인 것을 가정하면, 각 경제주체들이 이권크기만큼에 해당하는 경제적 자원을 이권획득을 위하여 기꺼이 투입하게 될 것이다. 즉 이권 $\square bcdf$ 만큼이 수입규제를 둘러싼 이권경쟁행위에 수반되는 추가적 사회비용이 되고 이는 사중손실 삼각형보다도 오히려 더 큼을 알 수 있다.