

정부의 규모와 부패수준에 관한 연구*

The Size of Government and Corruption: Can Small Government lower the Level of Corruption?

진종순(Jin, Jong Soon)^{**} · 장지원(Chang, Gee Weon)^{***}

ABSTRACT

In general, a small government is considered to lower the level of corruption by reducing the possibility of government interference in a market. However, is this understanding always right? The level of corruption could be raised when there is budget cut without changing the government structure. In other words, if the business processes have not been improved, we cannot expect that the level of corruption will be changed. The customers who still need complicated application processes would look for a short cut to reduce the waiting time. The necessity of looking for the short cut would be heightened because of the smaller number of windows.

This study compares and analyzes the relationship between the size of government and the level of corruption of the Kim, Dae-Joong Administration(1998-2002) with Roh, Moo-Hyun Administration(2003-2007). In the study, we find the small government pursued by the Kim, Dae-Joong Administration performed streamlining the structure of the government. Furthermore, the study focusing the relationship between the size of government and the level of corruption can also evaluate the effectiveness of the government reform.

Key word: 부패(Corruption), 부패수준(Level of Corruption), 작은정부(Small Government), 정부규모(Size of Government), 정부구조(Government Structure)

1. 서론

개발도상국뿐만 아니라 선진국에서도 부패는 큰 관심사가 되어왔다. 대부분의 설문 조사에서 부패는 정점이 되어왔고(Bardhan, 1997), 사회복지나 경제성장을 설명할 때 항상 주요한 변수로서 다루어지고 있다(Rose-Ackerman, 1999; Mauro, 1995; Ales and Di Tella, 1999; Shleifer and Vishny, 1993). Rose-Ackerman(1999)은 “부패에 관한 분

* 이 논문은 인천대학교 2007년도 자체연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 명지대학교 행정학과 조교수

*** 한국행정연구원 전문연구원

석은 어떤 정부가 경제성장을 지원하는가에 관한 결론이 나지 않은 계속된 논쟁"이라고도 언급한다.

개발도상국의 낮은 경제성장과 뒤쳐진 복지수준을 설명할 때, 부패는 항상 그 주요한 원인으로 지적된다. 이러한 이유에서 개발도상국은 물론이고, 개발도상국의 채무이행에 관심이 있는 선진국과 세계은행, IMF와 같은 국제기구에서도 부패는 큰 이슈로 간주되고 있다. 우리나라에서도 부패의 수준을 낮추고 통제하기 위한 노력으로 국민권익위원회가 활동을 하고 있다.

무엇이 한 사회의 부패수준에 영향을 주는가? 지금까지의 경험적인 연구는 1인당 GNP, 시민참여에 의한 감시, 기업의 영업이익, 여성의 공공부문 참여율, 총인구, 국토면적, 기업규모, 분권화, 인종의 다양성, 사기업화, 그리고 정치정당의 경쟁과 같은 다양한 요인이 부패수준에 영향을 준다고 언급하고 있다(Ades and Di Tella, 1999; Dollar, Fisman and Gatti, 2001; Mauro, 1995; Shleifer and Vishny, 1993; Meier and Holbrook, 1992; Clarke and Xu, 2002).

김대중 정부에서는 작은 정부를 목표로 내세워 정부의 규모를 축소하기 위하여 공무원 인력의 감원, 규제와 철폐, 그리고 예산의 삭감을 단행하였다. 김대중 정부의 이러한 정부규모 축소정책은 20세기 중반 이후 세계적인 신자유주의 경향에 발맞춘 것이다. 특히 1997년의 경제악화와 IMF 구제금융 이후, 이러한 시장지향적인 개혁방향은 김대중 정부의 어쩔 수 없는 선택이었다. 결과적으로, 다른 정부와 달리 김대중 정부에서는 행정개혁에 의한 실질적인 정부규모의 축소가 단행되었다.

일반적으로 작은 정부는 정부의 시장개입을 줄임으로서 부패의 수준을 낮출 것이라고 인식된다. 하지만 이러한 일반적인 인식이 과연 옳은 것인가? Rose-Ackerman(1999)에 의하면, 정부정책의 축소가 항상 부패의 수준을 낮추는 것은 아니다. 예를 들어 정부의 수출입 허가권(export-import license), 보조금(subsidy), 그리고 가격규제(price control) 등의 감소는 부패의 근원을 없애므로써 부패의 수준을 낮출 가능성을 높인다. 하지만 반면에 한 분야에서의 정부정책의 축소는 오히려 다른 정부분야에서 부패를 증가시킬 가능성이 있다. 즉 정부 창구의 감소는 정책접근의 희소성(scarcity)을 높임으로서 뇌물수수의 가능성을 높일 수 있는 것이다. 희소한 정책에 접근하기 위하여 정당하지 않은 방법을 사용할 가능성, 즉 부패에 연루될 동기(incentive)가 높아질 수 있다. 이러한 논리에 따른 경우, 작은 정부가 항상 부패수준을 줄이리라고 예측하기는 어렵다.

정책의 축소가 부패에 대한 동기를 높이는 대표적인 경우가 정책의 틀을 그대로 놓아둔 채 단순히 예산만을 삭감하는 것이다. 즉 정부의 규모를 축소시킬 때 적어진 예산을 반영하여 정부의 조직구조를 변경하지 않는다면, 이는 부패의 수준을 오히려 높일 것이다. 다시 말해서, 정부규모의 감축이 업무구조의 개선과 병행되지 않을 경우, 부패의 수준은 높아질 것이다. 고객에게 복잡한 신청절차와 긴 처리시간이 여전히 요구되는 경우, 정부규모의 축소는 창구의 수를 줄이는 효과를 가져와 오히려 부패행위에 대한

동기를 강화할 것이다.

이러한 관점에서 보면, 김대중 정부에서의 정부규모 감축이후 부패수준을 살펴봄으로서 정부규모의 감축이 단순히 규모를 줄인 것인지, 아니면 정부정책과 조직의 구조를 적절하게 개혁한 효과적인 변화였는지 판단할 수 있다. 결과적으로 부패의 수준은 단순한 부패만을 나타내는 것이 아니라, 정부의 구조가 효과적인지를 판단하는 기준이 되는 것이다. 이러한 관점에서 Rose-Ackerman(1999)은 부패가 정부의 관리와 업무에서 무언가 잘못되고 있음을 보여주는 대표적인 증상(symptom)이라고 언급하기도 한다. 국제기구들도 정부제도가 부패통제에서 갖는 중요한 역할을 강조하여 왔는데, IRs(Institutional Reviews), CPAAs(Financial Accountability Assessments), PERs(Public Expenditure Reviews) 등의 국제기구에서 발간된 연구보고서들은 정부실패가 부패를 가져온다고 설명한다. 또한 세계은행(World Bank)은 부패가 실패한 정부의 대표적인 증상이라고 설명한다(World Bank, 2003, 10, 5).

이 연구에서는 작은 정부를 추구한 김대중 정부(1998-2002)와 이와 정반대로 큰 정부를 추구한 노무현 정부(2003-2007)의 정부규모와 부패수준을 살펴보고, 이러한 정부규모와 부패수준이 어떤 관계를 보여주는지 경험적으로 분석한다. 이렇게 부패수준의 변화를 살펴봄으로서, 김대중 정부의 정부규모 축소가 정부정책과 조직구조의 변화와 적절히 병행되었는지 판단할 수 있을 것이다. 한 걸음 더 나아가 정부개혁의 효과성에 관한 간접적인 분석도 가능할 것이다. 이 연구는 우선 부패와 정부규모에 관한 이론과 연구를 살펴보고, 2000년부터 2007년까지의 부패수준과 정부규모를 분석한다. 마지막으로 결론에서는 정책적 함의를 도출한다.

II. 이론적 배경

1. 부패의 정의

부패의 개념정의는 부패의 연구에서 항상 화두로 떠오른다. Rose-Ackerman (1999)의 지급(payments)에 관한 논의는 부패를 이해하는데 있어서의 어려움을 잘 설명한다. 그녀는 명백한 보상(quid pro quo)의 유무에 대한 개인들의 상이한 인식에 의하여 어떤 지급이 뇌물인지 아닌지 결정된다고 말한다(Rose-Ackerman, 1999). 지급에는 가격(market price), 뇌물(bribe), 선물(gift), 팁(tip)의 네 가지 종류가 있는데 명백한 보상이 존재할 때, 지급은 가격과 뇌물이 된다. 특히, 주인(principal)이 아니라 대리인(agent)에게 지급을 할 경우에 바로 뇌물이 되는 것이다. 사람들이 이 상황에 대하여 동일하게 인식한다면 문제는 없을 것이다. 하지만 문제는 지급을 한 자와 지급을 받은 자와의 인식이 다르다는 점이다. 동일한 지급 상황을 경험한 경우에도 어떤 개인(대부분 지급인)은 반드시 그에 대한 보상을 할 의무가 있다고 생각할 것이며, 다른 개인(대부분 수취

인)은 반드시 보상을 할 의무가 없다고 생각할 것이다. 같은 사회에 사는 사람들의 인식차가 있다고 할 때, 다른 사회에 사는 사람들의 뇌물여부에 대한 인식차는 더욱 더 크리라고 생각할 수 있다.

대부분의 연구들은 부패에 대한 상이한 인식의 원인을 문화적·역사적 요인에서 찾는다. 하지만 여기서 얻은 부패에 대한 정의를 부패수준의 국제적인 비교를 위한 경험적인 연구에 적용하는 데에는 한계가 있다. 경험적인 연구를 위해서 우리는 여러 사회에 적용할 수 있는 부패의 정의가 필요한 것이다. Klitgaard(1988: 3)는 부패의 정의가 다른 문화를 가진 사람들에 의해서 달리 해석되기 때문에 경험적인 연구를 위해 사용되기 어렵다고 말한다. 이와 같이, 다수의 연구자들은 부패의 분석을 위해 보다 좁은 의미의 정의가 필요하다고 주장한다(Nas, Price & Weber, 1986: 107; Meier & Holbrook, 1992: 136).

지금까지 부패의 다양한 정의가 존재해왔다. “개인적인 이득을 얻기 위한 공공권력의 사용”(Kaufmann, Kraay & Zoido-Lobaton, 1999: 8; Huther & Shah, 2000), “정부의 권력과 자원에 대한 통제의 남용”(Key, 1937: 5-6), “개인의 이득을 위한 공무원의 정부재산의 판매”(Shleifer & Vishny, 1993: 599), “자신에게 올 수도, 혹은 오지 않을 수도 있는 이득을 얻기 위해 공무원에게 주는 불법적인 지불”(Li, Xu & Zou, 2000: 155), “개인의 금전적인 혹은 지위의 획득 때문에 공공역할의 공식적 임무로부터 벗어난 행위”(Nye, 1967: 419) 등의 정의가 있다. 이와 같이, Rose-Ackerman(1978)은 뇌물을 “그 관리자에게 전달되지 않는 정치인에 대한 어떤 형태의 지불”을 의미한다고 말한다. 이것은 지불이 공공의 자원으로서 사용되지 못함을 뜻한다. 마지막으로, Meier & Holbrook(1992: 135)은 부패가 다양한 정치적인 현상에 걸친 비윤리적인 형태라고 정의 내린다. 결과적으로, 대부분의 연구자는 모든 부패가 비합법적인 지불이라는 특성을 가지고 있다는데 동의하고 있다.

Thompson(1993: 369)은 일반적인 부패의 정의에는 공무원의 감추어진 획득(gain), 국민 개인의 때때로 감추어진 이익(benefit) 획득, 그리고 획득과 이익간의 관계라는 세 가지 주요한 요소가 있다고 말한다. 이에 더해서, Peters & Welch(1978)는 합법성에 기반을 둔 정의, 공공이익에 기반을 둔 정의, 그리고 대중의 의견에 기반을 둔 정의라는 세 가지의 기준에 따라서 정치적인 부패를 유형화한다. 하지만 이러한 보다 좁은 정의들은 비교를 위해서 사용될 수 없기 때문에, 아직도 경험적인 연구를 위해 사용되기에 불충분하다. 우리는 비교연구를 위해 어느 사회나 국가에서도 사용할 수 있는 부패의 정의를 가져야 한다.

부패에 관한 불분명한 정의는 경험적인 연구에 혼란을 가져올 수 있다. 그러므로 본 연구는 부패의 경제적인 정의, 즉 ‘정치인과 관료의 불법적인 지대추구행위(illegal rent seeking behavior by politicians and bureaucrats)’로 부패를 정의한다.¹⁾ 지대추구

1) 부패를 문화, 역사 등으로 설명하는 경우에는 동의어반복(tautology)의 오류에 빠질 가능성이 커진다.

행위는 기업가가 금전적인 보상이나 개인적인 연계를 이용하여 특혜를 얻고자할 때 이루어진다. 지대추구행위가 합법적(예를 들어, 미국이나 캐나다의 로비)인지 불법적(예를 들어, 부패, 뇌물, 절도)인지는 사회여건에 달려있다(Klitgaard, 1998: 3). 즉 일반국민의 정서와 인식이 사회에서 어떤 행위가 부패인지를 결정하는 것이다. 부패는 한 특정사회에서 용인되지 않는 불법적인 지대추구행위이다. Klitgaard(1998: 3)는 지대추구행위가 어느 사회인가 따라서 합법적(로비) 또는 비합법적(부패, 뇌물, 장물)일 수 있다고 말한다. 이는 다시 한 번 한 사회에서 무엇이 부패인가를 결정하는 것은 일반 인식(*general perception*)임을 의미한다.

앞서 보았듯이 모든 지대추구행위(*rent seeking behavior*)가 부패인 것은 아니다. 그러나 중요한 것은 모든 부패는 지대추구행위의 기제(*mechanism*)를 가지고 있다는 점이다. 그러므로 지대추구행위의 정의는 부패를 이해하는 데 도움을 줄 수 있다. 지대추구행위는 특정한 편익(*special benefits*)을 위한 로비를 의미한다.²⁾ 어떤 행위의 실현 가능한 순편익(*net benefits*)이 순비용(*net costs*)을 상회할 때, 합리적인 개인은 자연적으로 부패에 연루되게 된다(Meier & Holbrook, 1992: 138; Huther & Shah, 2000: 2; Klitgaard, 1998: 22). 지대추구사회에서 뿐만 아니라 경쟁시장에서도 사람들은 독점지대(*monopoly rents*)를 획득하기 위하여 경쟁한다(Klitgaard, 1998: 41). 하지만 하나의 영합게임(*zero-sum game*)인 지대획득을 위한 경쟁은 결과적으로 큰 사회적비용을 가져온다(Hutchcroft, 1997: 649). 지대를 추구하는 로비스트는 가치의 전이점(*the value of the transfer*)까지 자원을 소비하며, 이런 행위는 아무런 자원을 생산하지 않는다. 다시 말해서, 지대추구행위인 부패에 의하여 전사회의 순이익은 줄어들게 된다.

2. 정부의 규모와 부패수준

현재까지 국가의 규모³⁾와 부패수준과의 관계에 관한 여러 연구가 진행되어왔다. 국가의 규모가 사회의 부패수준에 미치는 영향은 제도나 사회자본(*social capital*)이 규모의 비경제(*diseconomies of scale*)의 특성을 갖고 있음에 의하여 설명되고 있다(Azfar, Knack & Lee, 1999; Langbein & Bess, 2002). 사회구성원이 비정기적으로 접촉하여 상호통제가 불가능한 공동체 내에서는 사회 자원을 설립하기 위한 기반인 제도적인 네트워크가 쉽게 형성되기 힘들다. 그러므로 큰 공동체에 속할 때, 구성원은 적발가능성이 낮다고 여기게 되어 부패에 더욱 연루되는 경향을 띤다고 주장된다.

부패는 정부규모를 확대 또는 축소시킬 수 있는 양면을 갖고 있다고 할 수 있다. 부패로 인해 정부의 비효율성이 증가하면 불필요한 인력이나 부처의 증가로 인해 정부규

2) 예를 들어, 수입 또는 교환면허와 같은 특권은 종종 큰 수익으로 연결된다.

3) 정부규모는 크게 정량적, 정성적인 기준으로 구분된다. 정량적 기준은 공무원의 수(예: 인구 1,000명당 공무원 수)와 예산의 규모(예: GDP대비 정부예산)를 들 수 있고, 정성적 기준으로는 규제 정도나 법령의 수, 시장에 대한 정부의 영향력 등이 있다(문명재외, 2007).

모가 확대될 수 있다. 또한 철의 삼각형(iron triangle) 등 부패의 증가로 인해 비효율적인 대규모 사업이 시행될 경우 정부규모도 확대된다. 반면에 관료의 횡령이나 착복으로 인해 탈세가 증가하고, 부패가 증가할수록 정부의 조세수입이 감소하게 된다. 또한 부패로 인한 기업의 비용증가는 사회적 불확실성의 증가를 초래하고, 이로 인한 투자 감소로 정부규모가 축소될 수 있다(Tanzi, 1998; 권남호, 2007).

Pearce(2001)가 강조하듯이, 부정행위의 가능성은 사회범위가 확장되고 사회가 복잡해짐에 따라 높아진다. Hardin(1982)의 n-수 죄수딜레마(n-person prisoner's dilemma)도 또한 큰 공동체 내에서 집단행동이 형성되기 어려움을 보여준다. Treisman(2000)도 주로 대규모의 국가인 연방제 국가에서 높은 수준의 부패가 존재함을 경험적으로 증명하였다.

대체로, 부패의 통제와 관료의 레드테이프(red tape)는 혼동되어왔다. 즉 부패의 통제가 결과적으로 관료의 레드테이프를 가져올 것이라고 가정된다. 이러한 가정을 뒷받침하는 논리는 부패를 통제하기 위해서는 관료의 재량권을 줄이는 것이 요구된다는 것이고, 정부 관료의 업무를 통제하는 규제가 결국 레드테이프로 축적된다는 것이다. 하지만 부패통제의 선행조건은 관료의 레드테이프가 아니고 효율적인 정부제도이다. 너무 많은 재량권은 부패의 원인이 될 수 있다. 따라서 부패통제노력은 정치인의 과도한 재량을 줄이는데 중점을 두어야 할 것이다. 하지만 이것은 부패를 통제하기 위하여 관료의 레드테이프가 필요하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 너무 많은 규제점(checking points)을 가진 과도한 규제는 부패의 또 다른 원인이 될 수 있는 것이다. 종합하면, 간소화된 능률적인(streamlined) 관료규제는 부패를 통제하기 위한 최선의 수단이다. 부패통제의 노력이 레드테이프를 줄이는데 도움이 된다는 사실이 반드시 강조되어야 할 것이다. 홍콩의 염정공서(Independent Commission Against Corruption, ICAC)는 하나의 좋은 사례이다. ICAC의 주요한 임무의 하나는 불필요한 규제를 없애고, 정부기관을 단순화하는 것이었다. 결과적으로, 이러한 전략은 ICAC의 성공에 큰 기여를 하였다(Klitgaard, 1998: 111). 또 하나의 예로, 엘리트제도와 함께 과도한 관료제의 레드테이프(red tape)는 소련(Soviet Union)의 뿌리 깊은 부패의 중요한 요인으로 작용하였다.

III. 경험적 연구

1. 김대중 정부와 노무현 정부의 부패수준 비교

1) 자료의 분석방법

이 연구에서는 부패수준에 대한 인식을 살펴보기 위하여 한국행정연구원에서 1999년

부터 매년 실시되고 있는 부패인식도 설문조사를 활용하였다. 부패수준에 관한 한국행정연구원의 설문조사에서는 15개 광역지방자치단체에 거주하고 있는 일반기업체 관계자(제조업, 건설업, 숙박위생업, 사회복지업, 서비스업, 농수축산업, 도소매업 등) 600명, 자영업자 400명을 대상으로 국정전반에서의 부패실태와 관련하여 국민들의 인식을 조사하고 있다(모집단은 매경경제신문 기업체 DB). 설문지는 1999년에 개발되었고, 크게 네 개 부문으로 나누어 구성되어 있다. 설문내용은 공직부패의 정도 및 심각성, 분야별 부패 만연정도에 대한 인식, 부패발생 고리 및 개인적 경험, 부패발생요인 및 해소방안 등에 관한 것이다.

조사대상 선정에 있어서, 제주도는 대인면접조사의 어려움으로 인해 제외된다. 각 기업체와 자영업자의 지역별 인원배분에 있어서는 기본적으로 비례배분법을 사용하되, 세부 업종이 고루 포함되도록 인원을 조정하고 있다. 특히 일반기업체의 경우에는 기획부서 및 총무부서에서 근무하는 구성원을 중심으로 조사되고 있다. 조사방법은 1:1 대인면접조사를 활용하며, 분석내용 서술은 설문조사가 6점 척도로 조사된다.

이 연구에서는 김대중 정부(1998년~2002년)는 2000년과 2001년 자료를 활용하여 살펴보고, 노무현 정부(2003년~2007년)는 2004년부터 2007년까지의 자료를 가지고 분석하였다. 그리고 2002년과 2003년에는 부패실태 추이분석 설문조사가 실시되지 못하였으므로 본 연구 분석에서 제외되었다. 김대중 정부에서는 2000년~2001년(1,005명)을 분석하였으며, 노무현 정부에서는 2004년~2007년(2,000명) 등 전체 2,000명을 대상으로 분석하였다. 본 연구에서는 부패수준의 변화를 분석하기 위하여 다섯 개의 설문문항이 활용되었는데, 그 내용은 행정기관 업무처리시 금품제공의 보편성, 부정부패로 인한 사회문제의 심각성, 1년전 대비 부정부패 자행정도, 금품제공 필요성, 금품제공시 업무처리에 미치는 영향 등이다.

2) 부패수준의 변화

(1) 행정기관 업무처리시 금품제공의 보편성

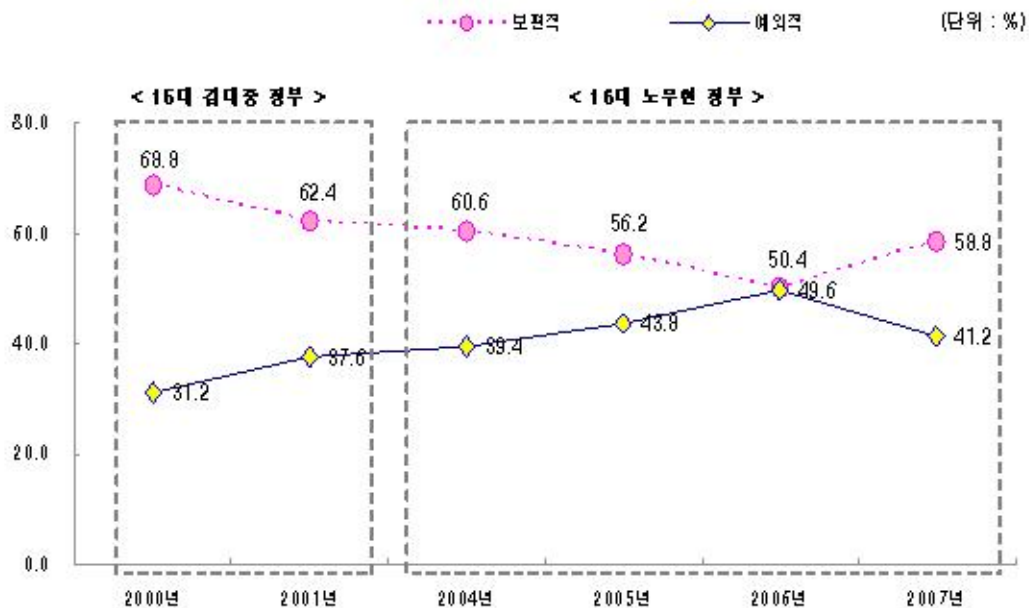
일반기업체와 자영업자를 대상으로 행정기관 업무처리시 공무원에게 금품 등을 제공하는 것이 어느 정도로 행해지는지에 관해 조사한 결과(2000년~2007년), “보편적”이 59.57%로 예외적(40.48%)보다 높게 나타났다. 김대중 정부에서는 보편적이 65.6%로 나타나고, 특히 2000년에는 68.8%로 가장 높게 나타났다. 노무현 정부에서는 보편적이 56.5%로 나타나고, 2004년에 60.6%에 가장 높고, 2006년에는 50.4%로 가장 낮게 나타났다. 행정기관 업무처리시 금품제공의 보편성의 측면에서 보면 전반적으로 김대중 정부에서 노무현 정부보다 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(<표 1>과 <그림 1> 참조).

<표 1> 금품제공의 보편성에 대한 인식

연도	매우 보편적 1	2	3	4	5	매우 예외적 6	총 합	
							보편적 (1-3)	예외적 (4-6)
2000	3.8	22.0	43.0	17.0	11.6	2.6	68.8	31.2
2001	6.9	21.2	34.3	22.6	11.5	3.6	62.4	37.6
평균(1)	5.35	21.6	38.65	19.8	11.55	3.1	65.6	34.4
2004	6.0	19.0	35.6	25.0	9.0	5.4	60.6	39.4
2005	5.2	18.8	32.2	24.6	14.0	5.2	56.2	43.8
2006	5.4	10.0	35.2	22.0	18.6	9.0	50.4	49.6
2007	4.0	14.4	40.4	22.6	14.8	3.8	58.8	41.2
평균(2)	5.15	15.55	35.85	23.55	14.1	5.85	56.5	43.5
총평균	5.22	17.57	36.78	22.30	13.25	4.93	59.57	40.48

- 참고: 평균(1)은 2000년과 2001년의 평균을, 평균(2)는 2004-2007년의 평균을 의미함
- 설문문항: 귀하께서는 행정기관에서 민원 등의 업무 처리시 공무원들에게 금품 등을 제공하는 것이 어느 정도로 행해지고 있다고 생각하십니까?

<그림 1> 금품제공 등의 보편성에 대한 인식



(2) 부정부패로 인한 사회문제의 심각성

일반기업체와 자영업자에게 공무원이 직무수행과 관련하여 금품 등을 수수하는 부정 부패가 사회문제로서 어떤 상태인지에 조사한 결과(2000년~2007년), “심각함”이

71.45%로 심각하지 않음(28.55%) 보다 높게 나타났다. 김대중 정부에서는 심각함이 72.9%로 나타나고, 2000년에는 75.6%로 가장 높게 나타났다. 노무현 정부에서는 심각함이 70.7%로 나타나고, 특히 2004년에 77.2%로 가장 높고, 2006년에는 60.4%로 가장 낮게 나타났다. 2004년을 제외하면, 부정부패로 인한 사회문제의 심각성의 측면에서는 전반적으로 김대중 정부에서 노무현 정부보다 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(<표 2>와 <그림 2> 참조).

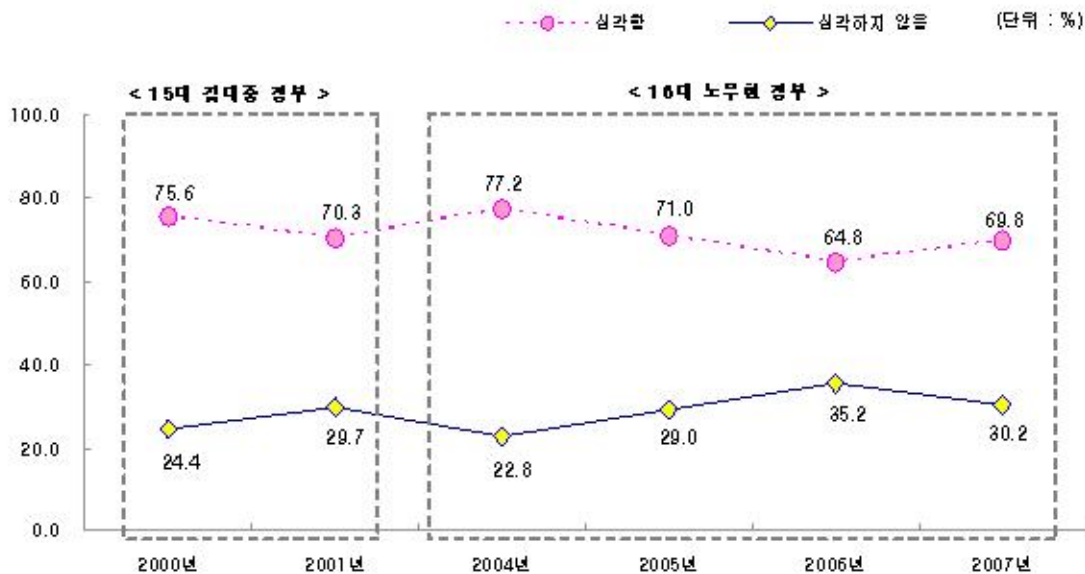
<표 2> 부정부패 문제의 심각성에 대한 인식

연도	매우 심각함 1	2	3	4	5	전혀심각 하지않음 6	총 합	
							심 각 (1-3)	심각않음 (4-6)
2000	9.6	18.6	47.4	19.4	4.4	.6	75.6	24.4
2001	11.9	17.0	41.4	23.2	5.5	1.0	70.3	29.7
평균(1)	10.75	17.8	44.4	21.3	4.95	0.8	72.95	27.05
2004	15.2	21.8	40.2	17.6	4.8	.4	77.2	22.8
2005	9.4	17.8	43.8	20.8	7.2	1.0	71.0	29.0
2006	12.2	17.8	34.8	25.0	7.8	2.4	64.8	35.2
2007	6.8	16.8	46.2	23.8	5.8	0.6	69.8	30.2
평균(2)	10.9	18.55	41.25	21.8	6.4	1.1	70.7	29.3
총평균	10.9	18.3	42.3	21.6	5.9	1.0	71.45	28.55

-참고: 평균(1)은 2000년과 2001년의 평균을, 평균(2)는 2004-2007년의 평균을 의미함

-설문문항: 귀하께서는 공무원들이 직무수행과 관련하여 금품 등을 수수하는 부정부패가 사회문제로서 어떤 상태라고 생각하십니까?

<그림 2> 부정부패 문제의 심각성에 대한 인식



(3) 1년전 대비 부정부패 자행정도

일반기업체와 자영업자에게 공직자가 직무수행과 관련하여 부정부패를 자행하는 정도나 수준이 1년 전과 비교하여 어떻게 달라졌는가를 조사한 결과(2000년~2007년), “감소”가 69.5%로 증가(30.5%)보다 높게 나타났다. 김대중 정부에서는 감소가 69.6%로 나타나고, 특히 2000년에는 78.4%로 가장 높게 나타났다. 노무현 정부에서는 감소가 69.2%로 나타나고, 2006년에는 73.4%로 가장 높고, 2004년에는 64.6%로 가장 낮게 나타났다. 평균값을 비교하면, 1년 전 대비 부정부패 자행정도의 측면에서 보면 전반적으로 김대중 정부와 노무현 정부 간의 큰 차이가 없는 것으로 보인다(<표 3>과 <그림 3> 참조).

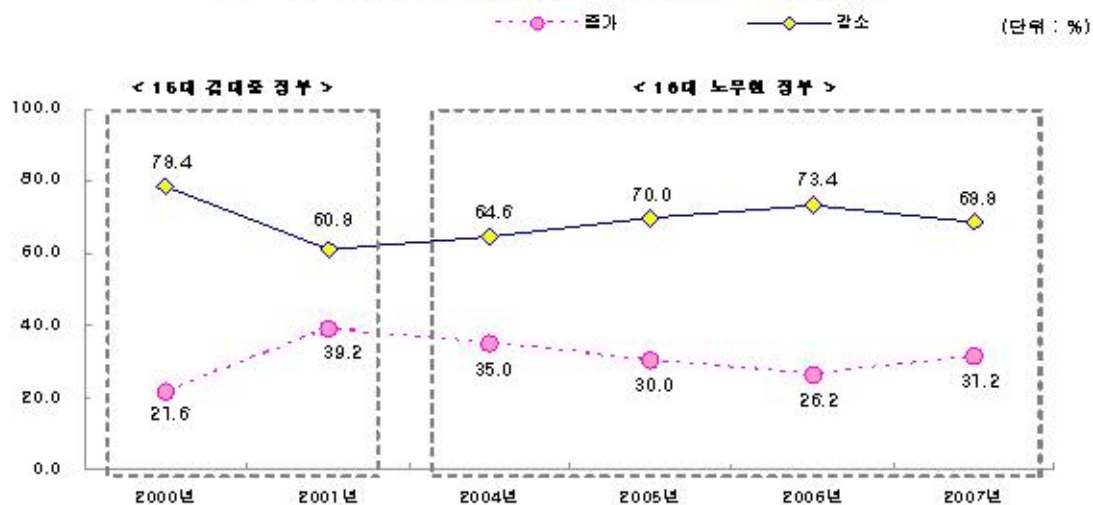
<표 3> 1년 전 대비 부정부패의 자행정도 및 수준변화

연도	매우 증가 1	2	3	4	5	매우 감소 6	총 합	
							증 가 (1-3)	감 소 (4-6)
2000	.6	5.0	16.0	59.6	16.2	2.6	21.6	78.4
2001	2.8	12.3	24.2	44.4	13.1	3.4	39.2	60.8
평균(1)	1.7	8.7	20.1	52.0	14.7	3.0	30.4	69.6
2004	.6	13.4	21.0	50.8	13.0	.8	35.0	64.6
2005	2.8	6.8	20.4	55.0	12.0	3.0	30.0	70.0
2006	1.0	8.2	17.0	46.8	21.6	5.0	26.2	73.4
2007	1.2	7.2	22.8	51.2	15.2	2.4	31.2	68.8
평균(2)	1.4	8.9	20.3	51.0	15.5	2.8	30.6	69.2
총평균	1.5	8.8	20.2	51.3	15.2	2.9	30.5	69.5

-참고: 평균(1)은 2000년과 2001년의 평균을, 평균(2)는 2004-2007년의 평균을 의미함. 2004년 조사는 설문내용을 “1년 전과 대비”가 아니라 “참여정부 출범이후”로 질문하였음

-설문문항: 귀하께서는 공무원들이 직무수행과 관련하여 부정부패를 자행하는 정도나 수준이 1년 전과 비교하여 어떻게 달라졌다고 생각하십니까?

<그림 3> 1년 전 대비 부정부패의 자행정도 및 수준변화



(4) 금품제공 필요성

일반기업체와 자영업자에게 행정기관에서 민원 등 업무를 처리하는 경우 공무원에게 금품 등을 제공할 필요성이 있는지에 대한 조사결과(2000년~2007년), “불필요”가 71.82%로 필요(28.18%)보다 높게 나타났다. 김대중 정부에서는 불필요가 67.5%로 나타나고, 2001년에는 71.3%로 가장 높게 나타났다. 노무현 정부에서는 불필요가 74.0%로 나타나고, 2004년에는 77.2%로 가장 높고, 2007년에는 70.0%로 가장 낮게 나타났다. 금품제공 필요성의 측면에서 보면 전반적으로 김대중 정부에서 노무현 정부보다 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(<표 4>와 <그림 4> 참조).

<표 4> 행정기관 업무처리시 금품제공 필요성

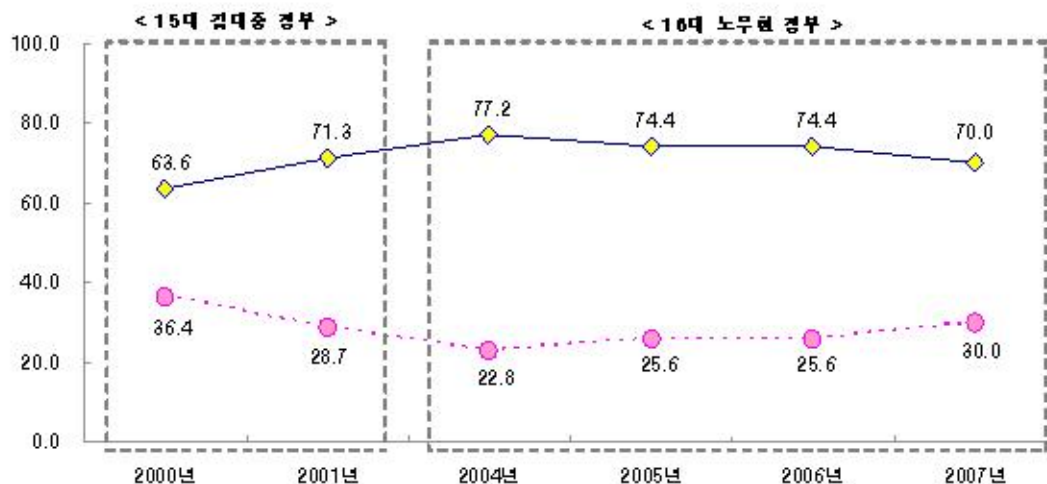
연도	매우 필요 1	2	3	4	5	전혀 불필요 6	총 합	
							필요 (1-3)	불필요 (4-6)
2000	1.2	7.4	27.8	24.6	20.2	18.8	36.4	63.6
2001	0.6	4.4	23.8	28.1	26.1	17.0	28.7	71.3
평균(1)	0.9	5.9	25.8	26.35	23.15	17.9	32.55	67.45
2004	1.6	4.0	17.2	24.4	24.4	28.4	22.8	77.2
2005	1.2	4.4	20.0	30.8	24.6	19.0	25.6	74.4
2006	2.2	3.2	20.2	21.8	24.6	28.0	25.6	74.4
2007	1.6	6.4	22.0	31.4	22.4	16.2	30.0	70.0
평균(2)	1.65	4.5	19.85	27.1	24	22.9	26	74
총평균	1.4	5.0	21.8	26.9	23.7	21.2	28.18	71.82

-참고: 평균(1)은 2000년과 2001년의 평균을, 평균(2)은 2004-2007년의 평균을 의미함

-설문문항: 귀하께서는 행정기관에서 민원 등 업무를 처리하는 경우, 공무원에게 금품 등을 제공할 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

<그림 4> 행정기관 업무처리시 금품제공 필요성

---●--- 필요 —◆— 불필요 (단위 : %)



(5) 금품제공시 업무처리에 미치는 영향

일반기업체와 자영업자에게 행정기관에서 민원 등 업무를 처리할 때 금품 등을 제공한다면 업무처리에 어떠한 영향을 미친다고 인식하는지에 대한 조사결과(2000년~2007년), “긍정적 영향을 미침”이 75.2%로 영향을 미치지 않음(24.8%) 보다 높게 나타났다. 김대중 정부에서는 긍정적 영향을 미침이 75.6%로 나타나고, 2000년에는 79.4%로 가장 높게 나타났다. 노무현 정부에서는 긍정적 영향을 미침이 74.9%로 나타났다. 2004년에 80.0%로 가장 높고, 2005년에는 68.2%로 가장 낮게 나타났다. 금품제공시 업무처리에 미치는 영향의 측면에서 보면 전반적으로 김대중 정부에서 노무현 정부보다 약간 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(<표 5>와 <그림 5> 참조).

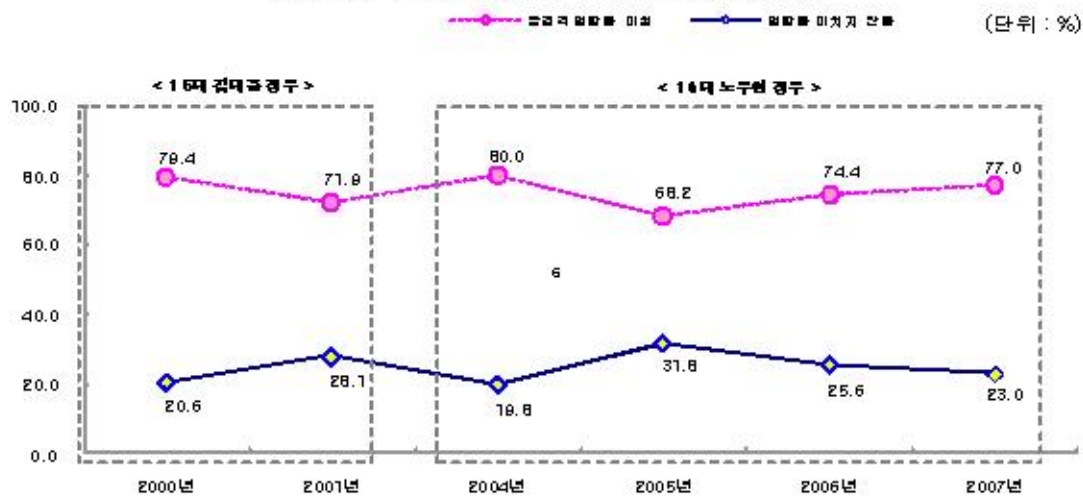
<표 5> 금품제공시 업무처리에 미치는 영향

연도	매우 긍정적 1	2	3	4	5	매우 부정적 6	총 합	
							긍정적 (1-3)	부정적 (4-6)
2000	5.6	21.0	52.8	14.2	5.2	1.2	79.4	20.6
2001	3.8	20.4	47.7	14.9	10.9	2.4	71.9	28.1
평균(1)	4.7	20.7	50.25	14.55	8.05	1.8	75.65	24.35
2004	8.0	21.2	50.8	8.0	6.8	5.0	80.0	19.8
2005	9.0	20.4	38.8	15.6	12.6	3.6	68.2	31.8
2006	10.8	20.2	43.4	10.8	9.0	5.8	74.4	25.6
2007	7.4	17.2	52.4	16.0	5.2	1.8	77.0	23.0
평균(2)	8.8	19.75	46.35	12.6	8.4	4.05	74.9	25.05
총평균	7.43	20.07	47.65	13.25	8.28	3.30	75.2	24.8

-참고: 평균(1)은 2000년과 2001년의 평균을, 평균(2)은 2004-2007년의 평균을 의미함

-설문문항: 행정기관에서 민원 등 업무를 처리할 때, 귀하께서 금품 등을 제공한다면 그것이 업무처리에 어떠한 영향을 준다고 생각하십니까?

<그림 5> 금품제공시 업무처리에 미치는 영향



2. 김대중 정부와 노무현 정부의 정부규모 비교

1) 자료의 분석방법

이 연구는 김대중 정부와 노무현 정부의 정부규모를 비교하기 위하여 정부의 재정규모, 공무원 인력규모, 그리고 규제건수의 세 가지 지표를 활용하였다. 이 세 가지는 정부규모에 관한 대부분의 연구에서 일반적으로 사용되고 있는 지표이다. 재정규모와 공무원 인력규모는 높은 상관성을 갖고 있으나, 동시에 다른 특성도 갖고 있다. 정부의 간접서비스 형태로 지출이 이루어질 경우, 큰 재정규모를 갖지만 공무원 인력규모는 작아질 수 있다(문명재 외, 2007). 따라서 규제건수를 포함한 세 가지 지표를 동시에 살펴보는 것이 유용할 것으로 판단되었다. 이 연구의 자료는 통계청 홈페이지, 정부규제개혁위원회에서 제공되고 있는 통계자료를 연도별로 재정리하였다.

2) 정부규모의 변화

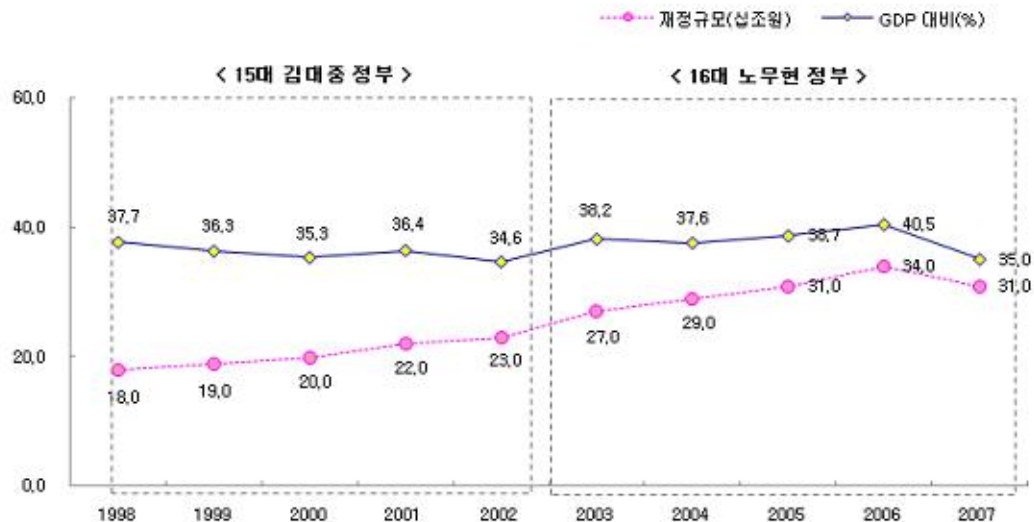
1998년부터 2007년까지 정부 재정규모는 차츰 증가하는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 GDP 대비 재정규모에서도 나타나는데, 김대중 정부와 노무현 정부는 큰 차이를 보인다. 김대중 정부의 GDP 대비 재정규모는 전년도(김영삼 정부)에 결정된 예산규모인 1998년의 37.7% 이후 34-36% 대를 꾸준히 유지하고 있으나, 노무현 정부는 마지막 해인 2007년의 35%를 제외하고는 37-40% 대를 유지하고 있다(<표 6>과 <그림 6> 참조). 결과적으로, 김대중 정부에 비해서 상대적으로 노무현 정부의 재정규모가 큼을 알 수 있다.

<표 6> 연도별 재정규모와 GDP대비 비율

	구분	재정규모(억원)			GDP 대비(%)	GDP(억원)
	연도	중앙정부	지방정부	총계		
김대중 정부	1998	1,154,000	674,694	1,828,694	37.7	4,841,028
	1999	1,210,000	714,346	1,924,346	36.3	5,294,997
	2000	1,293,000	749,862	2,042,862	35.3	5,786,645
	2001	1,368,000	899,207	2,267,207	36.4	6,221,226
	2002	1,360,000	1,008,558	2,368,558	34.6	6,842,635
노무현 정부	2003	1,643,000	1,125,799	2,768,799	38.2	7,246,750
	2004	1,735,000	1,195,030	2,930,030	37.6	7,793,805
	2005	1,879,000	1,261,731	3,140,731	38.7	8,105,159
	2006	2,059,000	1,377,895	3,436,895	40.5	8,478,764
	2007	2,098,000	1,057,894	3,155,894	35.0	9,011,886

자료: 통계청 홈페이지(<http://www.nso.go.kr/>) 재정리.

<그림 6> 연도별 재정규모와 GDP대비 비율



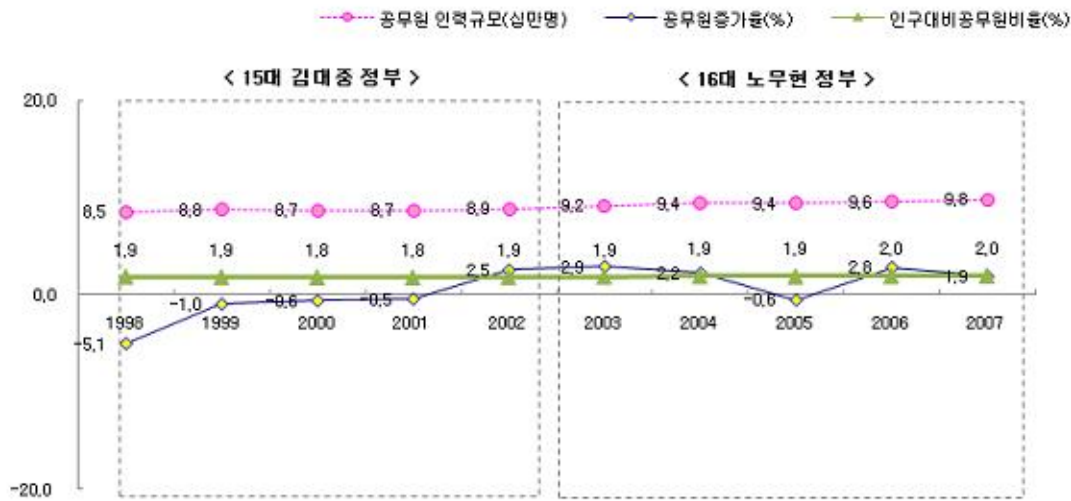
김대중 정부와 노무현 정부의 공무원 인력규모는 큰 차이를 보인다. 김대중 정부의 경우에는 대체로 86~88만명 규모이나, 노무현 정부에서는 91만 명에서 시작하여 2007년에는 97만 명으로 정점을 이룬다. 이러한 경향은 공무원 증가율에서도 나타나는데, 김대중 정부에서는 2002년을 제외하고 계속 마이너스 증가율을 보이지만, 노무현 정부에서는 2005년의 -0.57%를 제외하고는 계속 2% 이상의 증가율을 나타낸다. 인구대비 공무원 비율에서도 김대중 정부는 1.8명 가량인 반면 노무현 정부에서는 1.9명 가량으로 차이를 보인다(<표 7>과 <그림 7> 참조). 결과적으로, 노무현 정부의 공무원 인력 규모는 김대중 정부에 비해 상대적으로 큼을 알 수 있다.

<표 7> 연도별 공무원 인력규모와 총인구대비 비율

	구분	총인구(명)	공무원 인력규모(명)	공무원 증가율(%)	인구대비 공무원비율(%)
	연도				
김대중 정부	1998	46,991,171	886,582	-5.10	1.89
	1999	47,335,678	877,720	-1.00	1.85
	2000	47,732,558	872,106	-0.64	1.83
	2001	48,021,543	868,120	-0.46	1.81
	2002	48,229,948	889,993	2.52	1.85
노무현 정부	2003	48,386,823	915,945	2.92	1.89
	2004	48,583,805	936,387	2.23	1.93
	2005	48,782,274	931,025	-0.57	1.91
	2006	48,991,779	957,208	2.81	1.95
	2007	49,268,928	975,274	1.88	1.98

자료: 통계청 홈페이지(<http://www.nso.go.kr/>) 재정리.

<그림 7> 연도별 공무원 인력규모와 총인구대비 비율



김대중 정부와 노무현 정부의 규제 건수는 큰 차이를 보인다. 규제 수의 총계에서 김대중 정부의 경우에는 1998년을 제외하고는 7,100-7,700건 규모이나, 노무현 정부에서는 2007년을 제외하고는 7,800-8,000건에 이른다. 김대중 정부와 노무현 정부의 차이점은 부·처, 청, 위원회의 규제 수에서도 나타나는데, 1998년과 2007년을 제외하고는 큰 차이점을 보인다. 부·처의 경우에는 김대중 정부에서 5,500-5,800건 가량이며, 노무현 정부에서 5,900-6,100건 가량이다. 또한 청의 경우에는 김대중 정부에서 950건 가량이지만, 노무현 정부에서는 950-1,000건에 이른다. 마지막으로 위원회의 경우에는 김대중 정부에서 610-790건 가량, 노무현 정부에서 790-810건 가량이다(<표 8>과 <그림 8> 참조). 결과적으로, 노무현 정부의 규제건수가 김대중 정부보다 상대적으로 많았음을 알 수 있다.

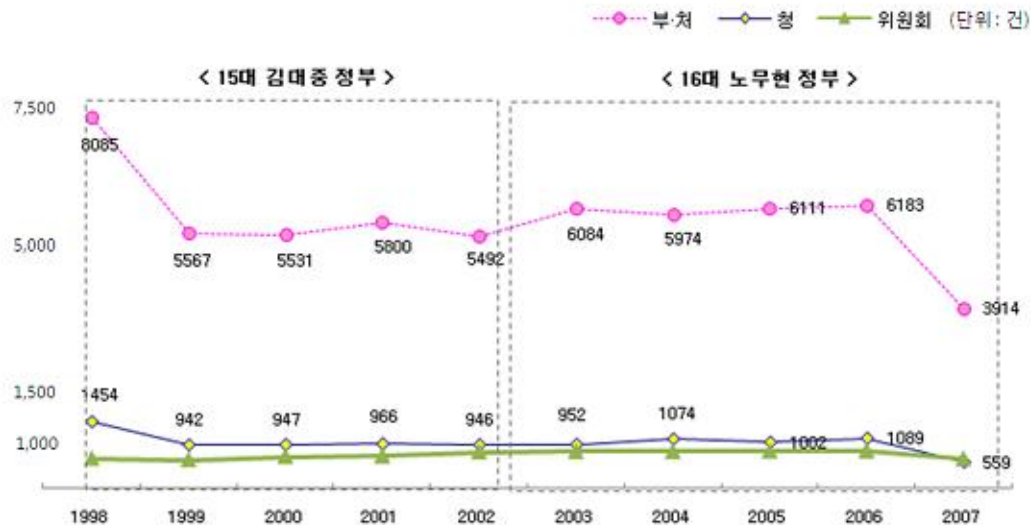
<표 8> 연도별 정부 기능 범위의 규제 건수

구분	연도	부·처	청	위원회	총계
김대중 정부	1998	8,085	1,454	646	10,185
	1999	5,567	942	619	7,128
	2000	5,531	947	690	7,157
	2001	5,800	966	701	7,461
	2002	5,492	946	792	7,224
노무현 정부	2003	6,084	952	801	7,837
	2004	5,974	1,074	798	7,846
	2005	6,111	1,002	811	8,017
	2006	6,183	1,089	812	8,084
	2007	3,914	559	641	5,114

참고: 2007.2 규제분류 및 등록체계 개편으로 2007년 중 규제수 조정

자료: 규제개혁위원회(<http://www.rrc.go.kr>) 재정 리.

<그림 8> 연도별 정부 기능 범위의 규제 현황



3. 정부규모와 부패수준의 관계

정부 재정규모, 공무원인력, 그리고 규제건수를 살펴본 결과, 전반적으로 김대중 정부와 비교할 때 노무현 정부의 규모가 커진 것을 알 수 있다. 이를 보면, 작은 정부를 추구한 김대중 정부에서 실제적인 정부규모의 감축이 이루어졌으며, 반면에 큰 정부를 추구한 노무현 정부에서 실제적인 정부규모의 확대가 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 노무현 정부와 비교하여 김대중 정부의 부패수준에 대한 인식이 높음을 알 수 있다 (<표 9> 참조). 이를 종합하면, 작은 정부인 김대중 정부에서의 부패수준이 큰 정부인 노무현 정부보다 상대적으로 높았다고 판단할 수 있다. 이러한 결과를 보면, 이 연구에서 가정한 정부의 규모와 부패수준과의 관계를 검증할 수 있다. 즉 이 연구의 결과에 의하면, 작은 정부가 부패수준을 반드시 낮추는 것이 아니라고 말할 수 있다. 혹은, 김대중 정부에서 추진한 작은 정부가 정부조직의 적절한 변화를 수반하지 않았다고도 주장할 수 있다. 이러한 상대적으로 높은 부패수준을 살펴볼 때, 시장중심적인 작은 정부였던 김대중 정부가 높은 정부제도의 효과성을 수반하지는 못하였다고 말할 수 있다.

<표 9> 김대중 정부와 노무현 정부의 정부규모 및 부패수준 비교

정부 명	김대중 정부					노무현 정부				
연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
재정규모	37.7	36.3	35.3	36.4	34.6	38.2	37.6	38.7	40.5	35.0
공무원인력	1.89	1.85	1.83	1.81	1.85	1.89	1.93	1.91	1.95	1.98
규제건수	10,185	7,128	7,157	7,461	7,724	7,837	7,846	8,017	8,084	5,114
부패수준변화	-	-	3.16	3.21	-	-	3.28	3.39	3.66	3.36
부패문제 심각성	-	-	2.71	2.96	-	-	2.76	3.01	3.05	2.96
1년 전 대비 부정부패 자행정도	-	-	3.99	4.59	-	-	3.64	3.75	3.93	3.79
금품제공 필요성	-	-	3.91	4.08	-	-	4.51	4.30	4.47	4.15
금품 제공시 업무처리에 미치는 영향	-	-	2.96	1.87	-	-	2.90	3.13	3.04	2.99

참고: 재정규모: 재정규모기준/GDP×100; 공무원기준: 공무원 수/인구수×100

V. 결론

지금까지 총인구, 국토면적과 같이 전체 ‘국가’의 규모와 부패의 수준과의 관계를 연구한 연구는 있었으나, ‘정부’의 규모와 부패의 수준과의 관계를 연구한 연구는 많지 않았다. 또한 대부분의 연구는 국가 간 비교분석과 같은 국가수준에서의 연구였다. 이 연구는 우리나라의 정부규모와 부패수준을 시계열적으로 분석함으로써 보다 실제적이고 경험적인 연구를 하였다는 의의가 있을 것이다.

이 연구에서는 정부의 규모를 측정하기 위하여 정부의 재정규모, 공무원 인력규모, 그리고 규제건수의 다양한 척도를 사용함으로써 오류의 가능성을 줄이고, 연구의 신뢰성을 높이려고 하였다. 또한 단순히 정부의 규모와 부패수준 간의 관계를 분석하는 것에서 한걸음 더 나아가, 현재 신자유주의 하에서 시도되고 있는 ‘작은 정부’ 혹은 시장 중심적 정부의 효과성을 부패의 수준을 통하여 평가해본다는 의의도 있었다. 즉, 부패의 수준을 정부제도의 효과성을 측정하는 하나의 척도로 사용하고자 하였다. 이 연구의 결과, 김대중 정부에서의 부패수준이 노무현 정부보다 상대적으로 높음을 알 수 있었다. 이는 김대중 정부에서 추구한 작은 정부가 정부조직의 적절한 변화를 수반하지 못하였으며, 효과적인 정부 제도를 구축하지 못하였음을 보여준다.

이 연구는 하나의 탐색적 연구로서 분명한 한계를 갖고 있다. 우선은 충분한 자료가 축적되지 못하여 통계분석을 시도할 수가 없었으며, 동시에 정부의 규모 이외에도 부패의 수준에 영향을 주는 변수를 고려할 수 없었다. 또한 반드시 그렇다고 주장할 수는

없으나, 우리나라의 부패수준이 시간이 지남에 따라 차츰 감소하는 경향을 띄리라고 충분히 예상이 가능하다. 즉, 노무현 정부에서 부패의 수준이 낮은 것은 시간의 변화에 따른 하나의 자연스러운 경향이며, 정부규모가 큰 요인이 아닐 수도 있다는 점이다. 다른 말로 정부규모 이외에도 많은 중요한 영향요인들이 있을 것이다. 이러한 여러 가지 한계에도 불구하고, 이 연구는 정부의 규모와 부패수준 간의 관계를 경험적으로 분석하고자 했다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 권남호, (2007), 부패가 정부규모에 미치는 영향 : 민주주의를 고려한 실증분석, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김근세, (2005), 김대중 행정부의 정부규모에 관한 실증분석, 「행정논총」 43(2).
- 김근세·권순정, (1997), 작은 정부?: 김영삼 행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석, 「한국행정학회보」 31(3).
- 김태일, (2000), 우리 나라와 OECD 국가의 공무원 규모 비교분석, 「한국행정학회보」 34(1): 117-135.
- 문명재·주기완, (2007), 정부의 규모, 기능, 역량에 대한 탐색적 연구, 「행정논총」 45(3).
- 윤영진, (2001), "작은 정부론"에 대한 지대추구이론적 접근, 「한국사회와 행정연구」 12(4).
- 한국행정연구원, (2000, 2001, 2004, 2005, 2006, 2007), 「부패실태 추이분석」.
- Ades, Alberto and Rafael Di Tella, (1999), "Rents, Competition, and Corruption", *American Economic Review* 89 (September), 982-993.
- Bardhan, Pranab, (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature* 35 (September): 1320-1346.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson, (1999), "Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance", *Journal of Economic Growth* 4 (June), 185-211.
- Clarke, Gorge R. G. and Lixin Colin Xu, (2002), "Ownership, Competition, and Corruption: Bride Takers versus Bribe Payers", Policy Research Working Paper 2783, The World Bank (February).
- Dollar, David, Raymond Fisman, and Roberta Gatti, (2001), "Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government", *Journal of Economic Behavior and Organization* 46: 423-429.
- Hutchcroft, Paul D, (1997), "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development", *Political Studies* 45: 639-658.

- Huther, Jeff and Anwar Shah, (2000), "Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation", Policy Research Working Paper 2501, The World Bank (December).
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton, (2003), "Governance Matters", Policy Research Working Paper, The World Bank.
- Klitgaard, Robert, (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley: U of California Press.
- Knack, Stephen, (2001), "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests", *Southern Economic Journal* 68 (October), 310-329.
- Mauro, Paolo, (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110 (August), 681-71.
- Meier, Kenneth J. and Thomas M. Holbrook, (1992), "I Seen My Opportunities and I Took 'Em: Political Corruption in the American States", *Journal of Politics* 54, no. 1, 135-15.
- Nas, Teyfik F., Albert C. Price, and Charles T. Weber, (1986), "A Policy-Oriented Theory of Corruption", *American Political Science Review* 80, no.1: 107-119.
- Peters, John G. and Susan Welch, (1978), "Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption is in the Mainstream of American Politics Why is it Not in the Mainstream of American Politics Research?", *American Political Science Review* 72, no.3: 974-984.
- Rose-Ackerman, Susan, (1978), *Corruption: A Study in Political Economy*, Harcourt, Brace, Jovanovich: Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan, (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, New York: Cambridge University Press.
- Schacter, Mark and Anwar Shah, (2000), "Anti-Corruption Program: Look Before You Leap", The International Conference on Corruption, Seoul, South Korea (December).
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny, (1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics* 108 (August), 599-617.
- Tanzi, Vito, (1998), "Corruption, Public Investment and Growth", Reprinted in *Bed and Gupta*(2002), Chapter 11.

규제개혁위원회 홈페이지, <http://www.rrc.go.kr>

동계청 홈페이지, <http://www.nso.go.kr/>