

새로운 視角에서 본 官僚制의 模型

李 俊 求

官僚制의 模型은 관료들이 가지고 있는 誘引構造의 특성을 밝혀내고 이것이 그들의 행위와 어떻게 연결되고 있는가를 설명하는 데 주안점을 두고 있다. 이 논문은 情報經濟學에서 자세히 분석된 바 있는 本人—代理人關係의 틀을 관료제의 분석에 적용함으로써 관료제를 새로운 시각에서 바라볼 수 있는 가능성을 탐구하는 데 주안점을 두고 있다. 관료제를 보다 정확하게 이해하기 위해서는 관료기구의 배경이 되고 있는 政治體制의 특성을 명백히 고려하고 이로 인해 어떤 대리관계가 선정되는지를 알아내야 한다. 民主的 정치체제하에서의 重層的 대리관계와는 대조적으로 權威主義的 정치체제하에서는 독재자—관료라는 한 층의 대리관계만이 존재한다. 이 논문에서의 분석에 의하면 권위주의적 정치체제하에서의 관료기구는 절대적으로 腐敗할 수밖에 없게 되어 있다. 이 세상에 존재하는 대부분의 정치체제가 권위주의적임을 감안한다면, 관료제가 야기하는 문제의 심각성은 부패된 관료조직이 억압적인 독재권력의 同伴者 노릇을 하는 데 더 크게 있다고 말할 수 있다. 이 논문의 뒷 부분은 이와 같은 시각에서 지난 몇 십년간에 걸친 韓國의 성장과정에서 관료들이 취한 태도를 再照明하고 있다.

1. 머리 말

우리가 官僚들을 公僕(public servant)이라는 말로 부르는 것은 이들이 국민들의 공공이익에 봉사해 주기를 기대하는 의미를 담고 있다. 그러나 현실에서는 관료들이 이와 같은 우리의 기대를 충분히 만족시켜 주지 못하는 사례를 많이 보게 된다. 權威主義的 정치체제하에서 흔히 볼 수 있지만, 관료가 ‘下人’으로서 국민에게 봉사하는 것이 아니라 국민 위에 ‘어른’으로 군림하는 경우가 있다. 어떤 경우에는 국민들의 하인이 아닌 獨裁者 개인의 하인(private servant)으로 전락해 버리기도 한다. 또한 어떠한 정치체제 아래에서도 자주 관찰되는 바이지만, 관료가 스스로의 이득을 챙기기 위하여 공공의 관점에서 볼 때 바람직하지 않은 행동을 하는 경우도 있다.

관료들의 이와 같은 행태는 行政學뿐만 아니라 經濟學에서도 중요한 관심사가 되어, 이를 체계적으로 분석해 보고자 하는 이론적 작업이 활발하게 전개되었다. 재정학 분야에서 官僚制의 模型(bureaucracy model)이라고 불리는 것들이 바로 그와 같은 이론적 작업의 결과였는데, 이 모형들은 관료들이 가지고 있는 誘引構造의 특성을 밝혀내고 이것이 어떻

게 그들의 행위와 연결되고 있는가를 보여줌으로써 우리의 관료제에 대한 이해의 폭을 넓혀 주었다. 그러나 이 모형에서 분석된 관료들의 행동은 이들이 일으킬 수 있는 여러 문제들의 일부에 국한되어 있어 보다 包括的인 이해를 가져다 주지는 못하고 있다. 한 예만 들어 본다면, 기존의 관료제모형은 관료제의 가장 심각한 문제 중의 하나라고 볼 수 있는 관료들의 腐敗化 현상에 대해 전혀 언급하고 있지 않다.

관료제의 문제를 보다 포괄적으로 접근하기 위해서는 情報經濟學(information economics)에서 자세히 분석된 바 있는 ‘本人—代理人 關係’(principal agent relationship)의 틀을 빌어 분석하는 것이 필요하다고 생각한다. 관료제가 야기하는 문제를 본인—대리인 관계라는 새로운 시각에서 파악할 때 기존의 모형에서 미처 보지 못했던 측면들이 부각될 수 있을 것이라고 생각한다. 본인—대리인 관계의 시각에서 보면 관료제에서 발생할 수 있는 많은 문제들이 道德的 解弛(moral hazard) 현상과 밀접한 관련을 갖고 있음을 발견하게 된다. 그러므로 관료제에서 발생하는 문제의 속성을 이해하기 위해서는, 도덕적 해이가 일어날 수 있는 여건이 무엇이며 어떤 이유 때문에 이를 제지할 수 없는가를 밝혀내는 것이 필요해진다. 보다 근본적으로는, 관료제를 둘러싼 당사자들 사이에 어떤 관계가 성립하고 있고, 또한 어떤 여건으로 인해 情報의 非對稱性이 발생하고 있으며, 당사자들이 이에 대해 어떤 태도를 취하고 있는지를 살펴 봄으로써 관료제에 대한 체계적인 이해가 가능할 것으로 생각한다.

기존의 관료제모형이 가지는 한계는 이들 중 대부분이 民主的인 정치체제를 암묵적으로 전제하고 논의를 전개시키고 있기 때문에 政治體制가 달라짐에 따라 관료제의 특성이 달라지는 현실을 충분히 설명하지 못하고 있다는 점이다. 관료기구의 배경이 되고 있는 정치체제의 특성에 따라 본인—대리인 관계의 구도가 근본적으로 달라진다는 사실을 인식해야 한다. 예를 들어 민주적 정치체제하에서의 본인—대리인 관계와 권위주의적 정치체제하에서의 관계는 매우 다른 양상을 보이게 된다. 따라서 두 체제에서 관료들이 갖는 誘引構造와 그 결과로서 나타나는 행동은 판이하게 달라질 수밖에 없다. 배경이 되는 정치체제상의 차이를 무시하고 일반적인 관료제의 특성을 추출하려는 노력은 무의미하다고 생각한다. 특히 우리나라처럼 民主的인 체제가 미처 확립되지 못한 상황에서 운영되어 온 관료제의 특성을 이해하기 위해서는 정치체제상의 특징을 전제로 하고 관료제의 문제를 논의하는 것이 더욱 절실하게 요구된다고 할 수 있다.

이 글은 情報經濟學에서 개발된 분석틀을 통해 기존의 관료제에 관한 이론을 새로운 각도에서 再照明해 보고자 하는 의도를 가지고 있다. 이와 같은 재조명작업은 우리가 지금까지 미처 깨닫지 못했던 측면들에 대한 새로운 이해를 가져다 준과 동시에 관료제의 문제

점을 해소하는 데 유용한 示唆을 던져줄 수 있으리라고 기대한다. 또한 이 분석틀을 이용하여 權威主義的 政治體制하에서의 관료의 행태가 가지는 특징적 양상을 추출해 보고자 하는 것도 주요한 목적 중의 하나이다. 이 분석의 결과는 우리가 지난 2,30년의 기간 동안에 걸어온 經濟成長의 경로를 사후적으로 이해해 보고자 할 때 많은 도움을 줄 수 있을 것이라고 생각한다.

다음의 제 2절에서는 새로운 시각에서 본 관료제의 모형에서 핵심적인 개념으로 등장하게 될 관료들의 道德的 解弛가 갖는 성격에 대해 논의하려고 한다. 그 다음에는 정치체제가 달라짐에 따라 관료제의 문제가 어떻게 변화하게 되는가에 대해서 논의를 하려 하는데, 民主的인 정치체제하에서의 관료제는 제 3절에, 그리고 權威主義的 政治체제하에서의 관료제는 제 4절에서 각각 논의하려고 한다. 제 5절에서는 韓國의 6,70년대의 경제발전 과정에서 관료들이 취한 태도를 새로운 관료제모형의 시각에서 분석해 보려고 한다. 그리고 마지막 절은 논의의 요약과 더불어 보다 효율적인 관료제의 확립을 위한 제안을 담게 된다.

2. 官僚制와 관련된 道德的 解弛의 性格

다음 절에서 자세히 논의하게 되겠지만 관료제와 관련하여 本人(principal)의 성격을 가진 주체는 정치체제에 따라 달라질 수 있다. 그러나 누가 본인이 되든 간에 관료가 代理人(agent)이 되는 것 만큼은 아무런 변화가 없다. 관료제에서 나오는 문제들이 결국은 대리인으로서의 관료가 취하는 행동과 밀접한 관련이 있으며, 특히 관료의 도덕적 해이가 문제의 핵심을 이루고 있다. 그러므로 관료제의 문제를 보다 심도있게 논의하기 위해서는 우선 관료제를 둘러싼 도덕적 해이의 성격이 무엇인지를 자세하게 고찰할 필요가 있다.

Niskanen(1971)과 Fiorina and Noll(1979) 등이 제시한 모형을 위시하여 대부분의 기존 관료제모형이 관심의 초점을 맞추고 있는 것은, 관료들이 자신의 個人的 이해관계에 따라 너무나도 높은 공공생산의 수준을 선택하든가 혹은 官僚機構의 擴張을 피하려고 하는 경향이 있다는 사실이다. 관료들은 社會的인 관점에서 最適인 공공생산수준을 찾아내어 이를 실행에 옮길 의무를 갖고 있다. 그러나 관료들이 추구하는 힘이 라든가 영향력 혹은 위신 같은 것들이 豫算의 크기와 직결되기 때문에 이의 극대화를 위해 社會적으로 最適인 생산수준을 넘는 過剩生産의 경향이 생긴다. 관료들이 보이는 또 하나의 특성, 즉 이들이 관료기구의 지속적 확장을 피하는 현상도 이와 비슷한 맥락에서 이해될 수 있다. 관료들의 확장적 경향은 지금 우리가 설정하고 있는 본인-대리인의 구도에서 대리인으로서의 관료가

저지르는 도덕적 해이의 한 가지라고 할 수 있다.

그러나 관료들의 道德的 解弛가 이것에 국한해서 나타나는 것은 아니며, 사실 우리에게 보다 심각한 문제가 되는 것은 다른 측면에서 발생하는 도덕적 해이라고 할 수 있다. 우선 한 예를 들어 보자면, 대리인이 最大限의 努力을 기울여 본인의 이익을 증진시키려고 하지 않는다는 古典的인 의미에서의 도덕적 해이가 관료들에게서도 그대로 나타날 수 있는데, 바로 이것이 관료제가 갖는 非效率性의 근본적인 원인이 된다. 우리는 동일한 사업을 公企業이 수행할 경우 私企業이 수행할 경우에 비해 훨씬 비효율적이 된다는 주장을 뒷받침하는 풍부한 실증자료를 가지고 있다. 이와 같은 현상의 배후에는 관료들이 최대한의 노력을 기울여 자신이 맡은 바를 수행하지 않는다는 의미에서의 도덕적 해이가 깔려 있음이 분명하다.

물론 私企業에서도 그와 비슷한 유형의 도덕적 해이가 분명히 일어나고 있을 것이다. 그렇다면 우리는 官僚組織의 어떤 특성이 그러한 도덕적 해이의 정도를 사기업의 경우보다 더욱 심각하게 만드는가에 대해 의문을 품을 수밖에 없다. 사기업의 경우에는 株主가 본인이고 專門經營人이 대리인이라는 관계가 존재한다는 데 대해 관심의 초점이 맞추어지고 있는 것이 보통이지만, 자세히 들여다 보면 또 한層的 本人—代理人關係가 존재함을 알 수 있다. 다시 말해 經營者가 본인이 되고 社員들이 대리인이 되는 또 한 층의 본인—대리인 관계가 존재하는데, 바로 이 층에서 일어나는 도덕적 해이가 회사의 성과에 큰 영향을 미칠 수도 있다. 이와 같은 ‘주주—경영자—사원’이라는 사기업 내부의 관계가 본인—대리인의 重層構造라는 측면에서 ‘국민—정치인—관료’라는 관계와 매우 흡사하다는 점이 흥미롭다. 우리가 가지고 있는 의문에 대한 해답은 構造상으로 볼 때는 아주 흡사한 두 체계 사이에 존재하는 質的인 差異에서 찾을 수 있을 것으로 생각한다.

우선 두 체계에서 中間的 위치에 있는 經營者와 政治人의 입장을 비교해 보기로 하자. 대리인으로서의 경영자가 본인인 주주로부터 받게 되는 요구는 단순하고 명료하다. 그에게는 가장 效率的인 경영을 통해 가능한 한 많은 利潤을 얻으라는 단순한 요구만이 주어질 뿐이며, 따라서 그가 요구에 성실하게 이행했는지의 여부는 비교적 쉽게 판정될 수 있다. 그러나 정치인이 국민으로부터 받는 요구의 내용은 이에 비해 훨씬 복잡하다. 국민들이 정치인에게 바라는 바 중에 官僚들이 열심히 일하는가를 감독해 달라는 요구가 들어 있는 것이 사실이나 그것만큼 중요한 다른 요구들도 많이 섞여 있게 마련이다. 더구나 정치인의 경우에는 그와 같은 국민의 요구를 잘 이행했는지의 여부를 판단할 뚜렷한 기준이 없다. 이러한 여건의 차이 때문에 경영자는 사원들이 열심히 일하도록 적극적으로 독려해야 할 입장에 놓이지만, 정치가의 경우에는 관료들이 최대한의 노력을 기울이도록 독려해야 할

절박성을 가지지 않는다.

또한 경영자와 사원이 同一한 조직 내에서 활동하고 있는 私企業의 경우에는 경영자가 비교적 쉽게 직원들의 행동을 관찰할 수 있지만, 관료기구와 관련해서는 상황이 다르다. 관료들의 행동을 직접 관찰하고 감독할 수 있는 위치에 있는 정치인은 行政府의 最上位層에 선출되어 있는 몇 사람일 뿐이며, 立法府에 속한 정치인은 조직 자체가 다른 데 속해 있어 관료들을 직접적으로 통제할 수 없는 위치에 있다. 다시 말해 관료기구의 경우는 情報의 非對稱性이 훨씬 현저하게 나타날 수 있는 조직상의 특성을 가지고 있다. 물론 회사조직에 비해 관료조직이 엄청나게 더 크다는 사실도 정보의 비대칭성을 더욱 두드러지게 하는 요인이 될 수 있다. 현대의 정부에서 보는 바와 같은 방대한 관료조직을 대상으로 하여 정치인이 개별적인 관료의 행동을 일일이 관찰하고 그가 맡은 바 일에 최대한의 노력을 기울이는지를 알아내기란 무척 어려운 것임에 틀림없다.

나아가 두 체계에서 窮極的 代理人의 위치에 있는 사원과 관료 사이의 身分上의 差異도 문제가 된다고 할 수 있다. 일반적으로 관료들은 민간부문의 회사에서 사원이 가지고 있는 신분보다 훨씬 安定的인 신분을 갖고 있다. 그러므로 회사에서 어떤 사원이 열심히 일하지 않는 것이 적발되었을 경우에는 신속하고 엄격한 處罰이 뒤따르는 데 비해, 관료의 경우에는 설사 최대한의 노력을 기울여 임무를 수행하지 않는 것이 발견되더라도 이에 대한 처벌은 輕微한 것이 보통이다. 물론 非違가 적발되었을 경우에는 관료도 매우 엄한 처벌의 대상이 되나 단순히 열심히 일하지 않는다는 이유로 관료가 심한 처벌을 받는 경우는 극히 드물다. 관료의 신분을 보장해 주는 職業公務員制度가 원래는 정치권에 대한 獨立性을 유지하기 위해서 도입된 것이지만, 다른 한편으로는 관료조직의 硬直性和 非效率性이라는 부작용을 가져오기도 한다는 것을 알 수 있다.⁽¹⁾

지금까지 보아 온 것들보다 우리에게 훨씬 더 심각한 문제가 되는 유형의 도덕적 해이는 관료들이 자신의 직책을 이용하여 個人的인 利得을 취하는 것, 즉 관료들의 腐敗라고 할 수 있다. 사실 이와 같은 행위는 우리가 보통 도덕적 해이라고 부르는 현상과는 약간 다른 성격을 가지고 있다. 예컨대 보험가입자가 事故의 豫防을 위해 최대한의 노력을 기울이지 않았다던가 혹은 부채지주를 위해 대리로 경작하는 사람이 수확을 늘리기 위해 최선의 노력을 하지 않는다는 등의 전형적인 도덕적 해이에는 그러한 행동이 명백하게 非倫理的(unethical)이라는 함축이 전혀 포함되어 있지 않다. 본인과의 명시적이거나 암묵적 계약에 의해 최대한의 노력을 기울여 본인의 이익에 봉사해야 할 의무가 있음에도 불구하고 그렇

(1) 특히 관료의 승진이 능력이나 성과 위주가 아니라 年功序列 위주로 운영되는 경우에 그와 같은 非效率性이 더 커지리라고 예상할 수 있다.

게 하지 않는다는 제한된 의미에서 道德的으로(morally) 문제가 있다는 의미를 가지고 있을 뿐이다. 관료들의 부패에는 이 차원을 훨씬 뛰어넘는 倫理性的의 문제가 개입되어 있다는 점에서 전형적인 도덕적 해이와는 다르다고 할 수 있다. 그러나 이 부패의 경우에도 본인에게는 알려지지 않는 정보의 비대칭성을 이용하여 자신의 개인적 이득을 추구하고 있는 도덕적 해이의 본질적인 성격이 내재되어 있기 때문에 이것의 일종으로 간주해도 무방할 것이다.

우리가 腐敗(corruption)라고 할 때는, 관료들이 직책상의 권한을 이용하여 특정한 사람을 돌보아 주는 情實로부터 뇌물을 받는 행위 등 여러 가지의 구체적인 행위들이 이 범주에 들어갈 수 있다. 대부분의 사회에서 사실상 관료제의 가장 큰 문제점이 되고 있는 것은 바로 이 유형의 도덕적 해이라고 할 수 있다. 사회후생의 관점에서 평가할 때 부패한 관료기구가 야기하는 문제는 앞에서 보았던 도덕적 해이의 유형, 예컨대 관료기구를 불필요하게 확장하려 한다거나 최대의 노력을 기울여 직무를 수행하지 않는 등의 경향과는 비교도 할 수 없을 만큼 그 심각성이 크다. 현실을 살펴볼 때, 이 세계에서 지극히 清廉한 관료기구를 가지고 있는 나라는 몇몇 先進國에 지나지 않으며, 대부분의 나라가 부패한 관료기구의 문제를 안고 있음을 발견할 수 있다.

뒤에 다시 논의가 되겠지만, 관료들의 부패는 權威主義的 정치체제하에서 더욱 큰 심각성을 띠게 된다. 민주적인 정치체제 아래에서라면 정부조직 내부의 相互牽制를 통해 관료들의 부패를 어느 정도 막을 수 있지만, 권위주의적 체제에서는 獨裁權力 자체가 부패되는 경향이 있기 때문에 관료들의 부패를 막기가 어려워진다. 더군다나 부패한 정치권이 오히려 관료들의 부패화를 조장하는 역할을 하기까지 할 가능성이 있다. 대부분의 나라에서 정치적인 民主化의 정도와 관료조직의 清廉度가 비례하는 것을 보는데 이는 결코 우연이 아니다.

관료들이 위에서 말한 바와 같은 도덕적 해이를 보일 성향을 갖고 있다는 지적을 관료 개인의 正直性 내지 誠實性에 대한 도덕적인 비판으로 간주해서는 안된다. 관료라고 해서 일반의 사람들보다 특별히 더 도덕적일 이유도 없거니와 그렇다고 해서 더 부도덕할 이유도 없다. 이들 역시 合理的인 경제주체이므로 주어진 誘引構造하에서 자신에게 이익이 되는 선택을 하는 것인데, 관료제가 갖고 있는 독특한 환경으로 말미암아 그와 같이 문제가 되는 선택의 경향을 보일 가능성이 높음을 지적하고 있을 뿐이다. 그 독특한 환경이란 이들을 대리인으로 고용하고 있는 국민, 혹은 국민이 이들을 감독하는 일을 맡긴 정치인이 이들의 행동을 통제하기 힘든 상황을 말한다.

그러므로 관료기구 주변의 여건, 특히 政治體制上的 特性이 관료들의 행태에 큰 영향을

미칠 수밖에 없게 된다. 우리가 권위주의적 정치체제를 배격하고 민주적 정치체제를 확립하고자 노력하는 데는 나름대로 여러 가지의 이유가 있을 것이다. 그런데 민주화는 效率的인 관료제의 확립이라는 측면에서 보았을 때도 매우 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다. 다음 두 절에서는 민주적 정치체제와 권위주의적 정치체제하에서의 관료제의 특성을 보다 자세하게 논의해 보기로 하겠다.

3. 民主的 政治體制의 意味

민주적 정치체제에서 국민과 관료 사이의 관계는 본인인 국민이 대리인인 관료에게 자신을 위해 일해 주기를 기대하고 권한을 위임한 契約關係로 파악될 수 있다.⁽²⁾ 본인인 국민들이 관료들의 행동을 일일이 감시하고 파악할 수 없는 非對稱的 情報의 상황 때문에 관료들의 도덕적 해이는 불가피하게 일어날 수밖에 없다. 특히 오늘날의 정부와 같이 방대한 관료조직을 운영하고 있는 경우, 개별적인 관료가 최선을 다해 국민의 이익을 위해 일했는지를 안다는 것은 거의 불가능에 가깝다. 물론 관료조직 내부에 도덕적 해이를 방지하기 위한 장치들이 마련되어 있을 수도 있지만 이들이 효과적으로 운영될 수 있다고는 아무도 장담하지 못한다. 어떤 조직이나 마찬가지로 조직 외부와의 관계에서는 조직원의 입장을 보호해 주려는 본능적인 반응이 나타날 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

비유를 들어 말하자면, 현대의 정부에서 국민들의 직접적인 통제가 관료들에게까지 미치기에는 이들 사이에 존재하는 간격이 너무나 넓다고 말할 수 있다. 이 간격을 메꿔주는 기능을 하는 것이 바로 국민들의 투표에 의해서 선출된 政治人이라고 할 수 있다. 이들은 국민에 의해 선출된 대표로서 국민들의 의견에 항상 귀를 기울이고 있어야 할 뿐 아니라, 관료들과 근접한 위치에서 이들을 감독하고 통제할 수 있는 기능도 가지고 있기 때문에 국민들을 대신하여 본인의 역할을 하는 데 알맞은 조건을 구비하고 있다. 그런데 국민들이 이들 정치인에게 관료들을 감독하는 권한을 맡긴 것 자체가 또 하나의 代理契約의 관계를 의미한다고 말할 수 있다. 이 점에서 볼 때 현대의 代議民主政治體制는 앞에서 말한 바 있는 전형적인 본인-대리인의 重層構造를 가지고 있다는 결론에 이르게 된다.

민주적 정치체제하에서 三權이 분립되고 이 三者 사이의 견제와 균형이 강조되는 것에는

(2) 물론 絕對王政하에서라면 國王이 본인이 되고 관료가 대리인이 될 것이다. 이 때 국민들은 단순한 통치의 대상이 될 뿐이다. 마찬가지로 권위주의적 정치체제에서도 독재권력이 실질적인 본인의 역할을 하게 된다. 民主的인 정치체제에서만 國民이 명실상부한 본인의 역할을 하게 된다고 말할 수 있다.

그 나름대로의 정치적 의미가 있을 것이다. 官僚制와 결부시켜 이 체제의 의미를 생각해보자면, 이 체제는 결국 관료로 하여금 국민의 이익에 보다 충실하게 봉사하게끔 유도하는 것을 목적으로 하여 만들어진 체제라는 해석을 할 수 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 관료들은 자발적으로 국민들이 바라는 바를 충실하게, 그리고 적극적으로 이행하려 하는 유인을 별로 가지고 있지 않다. 다만 이들이 속해 있는 行政府의 最上層部를 구성하는 정치인들은 국민들의 손에 의해 직접 선출되고 있으므로 보다 적극적인 자세로 국민들이 원하는 바에 귀를 기울이게 되리라고 예상할 수 있다.⁽³⁾ 그러므로 관료들이 국민의 이익에 부합되는 행동을 하도록 감독하는 一次的인 責任은 행정부의 최상층부를 구성하는 이들 정치인에게 주어지는 셈이다.

그러나 행정부의 최상층부를 구성하는 정치인이 항상 국민의 편에 서서 관료기구를 적절하게 감시하고 통제한다는 보장이 없다. 단순히 無能力하기 때문에 그 일을 제대로 해내지 못하는 경우도 있겠고, 때로는 능력을 갖추고 있으면서도 관료기구와 한 통속이 되어 국민의 이해에 反하는 행동을 하게 될 가능성도 있다. 이 이유 때문에 민주적인 정치체제에서는 立法府에게 행정부를 견제할 수 있는 기능을 부여하고 있다. 이렇게 본다면 행정부에 대한 입법부의 牽制機能은 관료들의 도덕적 해이로부터 국민의 이익을 보호하려는 二重의 安全裝置에 해당한다고 말할 수 있다. 입법부의 의원들은 행정부의 상층부와는 다른 경로를 통하여 국민에 의해 선출되고 있으므로 관료기구와는 거리를 둔 입장에서 감독할 수 있다. 물론 三權이 분립된 체제에서는 입법부뿐 아니라 司法府도 행정부에 대한 추가적인 견제의 기능을 할 수 있다. 사법부를 구성하는 사람들은 국민에 의해 직접 선출되는 정치인이 아니고 임명되는 경우가 대부분이지만, 일단 임명된 후에는 獨自의인 입장에서 행정관료조직을 견제하도록 요구되고 있다.

앞에서 국민과 관료기구의 사이에서 中間的인 대리인이자 본인의 역할을 하는 것이 政治人들의 역할이라고 했는데, 사실은 같은 정치인이라 해도 바로 위에서 본 바와 같이 행정부에 속하느냐 아니면 입법부에 속하느냐에 따라 처해 있는 입장에 약간의 차이가 생긴다. 民主的 政治體制의 정신에 비추어 볼 때, 국민의 대리인으로서 관료들을 감시하고 통제하는 기능을 하는 주체는 아무래도 立法府에 속한 정치인으로 해석하는 것이 타당하리라고 생각한다. 행정부의 상층부에 속해 있는 정치인의 주요한 임무는 관료기구를 능동적으로 움직여 사업을 수행하는 데 있지 이를 감시하는 데 있다고 말하기 힘들다.

(3) 대통령중심제하에서는 행정부의 상층부를 구성하는 사람 중에서 大統領 한 사람만이 국민에 의해 직접 선출되나, 내각책임제하에서라면 首相을 위시한 國務委員들이 모두 국민에 의해 직접 선출되게 된다.

잘 정비된 民主的 정치체제하에서는 정치인들이 국민들의 바라는 바를 충실하게 반영시키려고 노력하게 된다. 어떤 정치인이 국민의 이익을 충실하게 代辦하지 못한다면 選舉를 통해 국민들의 심판을 받게 마련이기 때문이다. 나아가 잘 정비된 민주적 정치체제하에서는 정치인에 의한 官僚조직의 통제기능이 제대로 수행될 수 있도록 적절한 장치를 마련해 놓고 있는 것이 보통이다. 이와 같이 국민—정치인—관료로 이어지는 본인—대리인의 중층 구조에서 代理人의 道德的 解弛를 견제할 수 있는 장치를 마련해 놓자는 것이 民主的 정치체제가 갖는 중요한 의미 중의 하나라고 해석할 수 있다.

그러나 지금까지의 논의는 理想論일 뿐이며, 현실에서는 비교적 잘 정비된 민주적 정치체제를 실현하고 있는 나라에서도 관료들의 도덕적 해이가 광범하게 일어나고 있음을 본다. 물론 거기에는 情報의 非對稱性 때문에 이들의 도덕적 해이를 막고 싶어도 막기 힘든 측면도 있을 것이고, 경우에 따라서는 정치인이 어느 정도 意圖의으로 이들의 도덕적 해이를 방임해서 그런 측면도 있을 것이다. 예를 들어 피오리나—놀은 정치인이 자신의 이해관계 때문에 관료들의 擴張의 경향을 放任하는 상황을 제시해주고 있다.⁽⁴⁾ 다시 말해 민주적인 정치체제 아래에서도 여러 가지 이유 때문에 관료들의 도덕적 해이가 일어날 여지는 충분히 존재하고 있다. 그렇지만 민주화가 덜 이루어진 사회에는 그나마의 牽制機能조차 갖추어져 있지 않기 때문에 도덕적 해이가 더욱 광범하게 일어날 가능성이 있다는 사실을 인식해야 할 것이다.

이상의 논의에서 우리는 한 나라의 民主的 정치체제가 잘 유지되고 있어야만 관료들의 도덕적 해이가 最小化될 수 있다는, 얼핏 보기에 매우 평범한 결론에 도달하게 된다. 관료들의 도덕적 해이가 최소화된 상태가 국민복지의 관점에서 볼 때 가장 效率的인 상태임은 두말할 나위도 없다. 그러므로 바로 다름아닌 民主化의 달성이 효율적인 관료제 확립의 선결조건이 된다. 사람들이 민주적 정치체제를 선호하는 이유가 한두 가지에 그치지 않을 것이지만, 이처럼 行政의 效率性이라는 관점에서 그것이 바람직하다는 또 하나의 이유를 찾을 수 있다.

4. 權威主義的 政治體制下的 官僚制

권위주의적 정치체제가 유지되고 있는 나라에서도 形式上的 選舉는 존재하며 三權分立

(4) 그렇다면 이 경우는 정치인이 道德的 解弛를 저지르고 있다는 말이 되는데, 본인인 국민이 이를 제지하지 못하는 이유는 여러 가지를 들 수 있다. 그 중 하나만을 들어 보면, 사실상 政治圈 全體가 官僚조직의 확장을 방임하는 태도를 취하고 있으므로 특정한 정치인을 골라 징벌하기 힘들다는 것을 들 수 있다.

등 민주적 정치체제의 걸모양은 모두 다 갖추고 있는 것이 보통이다. 그러나 그 내용을 들여다 보면 이들은 단지 허울일 뿐 실제로는 모든 일이 전혀 다른 力學關係를 통해 움직여 나가고 있음을 본다. 이 정치체제를 배경으로 하고 있는 官僚制의 경우에도 이 체제의 특이성을 반영하는 나름대로의 특징을 가지고 있을 것임이 분명하다.

權威主義的 정치체제하의 관료제가 가지는 가장 큰 특징은 관료들이 국민의 대리인으로서 행동하는 것이 아니라 獨裁權力의 대리인으로서 행동할 것이라는 점이다. 다시 말해 관료기구가 국민들의 公僕(public servant)이 아니라 독재권력의 私僕(private servant)의 역할을 하게 된다는 점이 이 체제에서의 가장 현저한 특징이다. 물론 이 정치체제하에서도 관료들이 국민들의 公共福祉를 위해 일한다는 개념은 존재할 것이고, 행정관료와 정치권력을 분리해서 보아야 한다는 말을 할 수도 있겠지만 이 원칙론이 현실에서 그대로 지켜지기는 매우 어려운 실정이다. 예컨대 行政官僚組織이 정치권력에서 완전히 독립된 위치를 확보하고 있는 상황이라면 그것은 이미 권위주의적 정치체제가 될 수 없다. 일반적으로 관료조직의 적극적인 협조가 없이는 권위주의적 통치 그 자체가 불가능할 것이다.

民主的 정치체제하에서도 관료들은 국민이 아닌 政治權力을 그들의 上典으로 모시려는 경향을 어느 정도 갖고 있다. 원칙적으로는 그들이 國民으로부터 권한을 위임받고 있는 것이지만 실제로 가까운 거리에서 이들의 운명을 좌우하는 것은 정치권력이기 때문이다. 그렇지만 민주적 질서가 잘 잡혀있는 사회라면 牽制와 均衡 때문에 정치권력이 개인적 이득을 추구하기 위해 관료조직을 마음대로 부릴 수 없다. 이와 달리 권위주의적 정치체제에서는 독재권력이 국민 전체의 이익을 고려하지 않고 자신의 이해관계에 따라 관료조직을 마음대로 부리게 되고, 관료조직은 이에 별 저항없이 순응하게 된다. 이 체제에서 독재권력은 관료들에게 명실상부한 상전이 되는 셈이다.

이에 따라 權威主義的 정치체제하에서는 民主的 체제하에서 존재하는 본인-대리인관계의 중층구조가 사라지고 새로운 구조가 등장한다. 즉 國民들은 완전히 소외된 상태에서 독재권력과 관료조직 사이에 本人-代理人 계약이 맺어지는 단순한 구조로 대체되고 만다. 물론 아무리 강력한 독재권력을 가지고 있는 체제라 하더라도 民衆의 不滿을 도에 넘게 가중시키면 결국은 革命的 방법에 의해 붕괴되고 만다는 것을 歷史가 우리에게 보여주고 있지만, 민중봉기를 불러 일으키지 않는 범위 내에서의 국민들의 불만은 독재권력에 의해 무시되기 마련이다. 官僚組織의 成果는 국민들의 福祉에 얼마나 기여했는가 아니고 독재권력의 政治的 目的에 얼마나 충실하게 봉사했는가의 여부에 의해 판가름난다.

권위주의적 정치체제하에서는 본인-대리인의 관계 그 자체가 달라지기 때문에 앞에서 지

적한 바 있던 관료들의 道德的 解弛의 경향도 새로운 각도에서 재검토되어야 한다. 예를 들어 관료들이 社會的으로 最適인 수준 이상으로 관료기구를 擴張하는 경향이 있다는 것이 이 체제하에서는 엄밀한 의미에서 도덕적 해이가 될 수 없다. 만약 독재권력의 정치적 가치를 극대화하는 데 龐大한 規模의 관료조직이 필요하다면 관료들의 그와 같은 성향은 본인인 독재권력의 이익에도 부합되는 성향이 되기 때문이다. 관료들이 자신의 能力을 최대한으로 발휘하지 않는다든가 혹은 職責을 이용하여 자신의 이익을 챙기는 행동의 경우는 이 상황에서든 역시 도덕적 해이로 남게 되지만 민주적 정치체제하에서와는 약간 다른 의미를 가질 것이다. 이와 같은 행동들은 이제 국민의 이익에 反한다는 의미에서의 도덕적 해이가 아니라 독재권력의 이익에 최대한으로 충실하게 봉사하지 않는다든가 의미에서의 도덕적 해이로 변화된다.

獨裁權力이 일반적으로 관료들의 不正, 腐敗를 방임하는 경향이 있는 것은 독재권력이 이를 심각한 도덕적 해이로 인식하고 있지 않기 때문일 것이다. 관료들의 부패는 국민의 이익을 침해하면서 이루어지는 것일 뿐 독재권력의 이익에 直接的인 被害를 가져다 주는 것이 아니다. 물론 관료들이 부패하면 국민들의 不滿이 커질 것이고 이에 따라 독재권력의 유지가 그만큼 힘들어진다는 의미에서 볼 때 권력자 자신도 관료들의 부패를 달가와하지 않을 수는 있다. 그러나 體制 그 자체에 위협을 가져다 줄 정도의 부패가 아니라고 인식하는 한 다른 종류의 도덕적 해이보다는 덜 심각한 문제로 인식할 가능성이 크다.

현실에서 이 정치체제가 거의 예외없이 부정, 부패의 문제로 심한 몸살을 앓고 있는 것을 보는데, 여기에는 바로 앞에서 말한 것 이상의 어떤 이유가 있음이 분명하다.⁽⁵⁾ 우선은 스스로가 부패한 독재권력이 관료들의 부패를 억제할 만한 道德的 權威를 상실하고 있기 때문에 이를 방임할 수밖에 없다는 점을 들 수 있다. 또한 관료들이 자신의 下手人으로서 독재권력의 유지에 앞장선 것에 대해 일종의 代價를 지불한다는 의미에서 부패를 통한 富의 蓄積에 관대한 태도를 취한다는 점도 들 수 있다. 나아가 독재권력이 부패한 관료조직으로부터 上納을 받아 챙기는 共生關係 때문에 관료들의 부패를 조장하는 측면도 있을 것이다. 관료조직의 부패 뒤에는 바로 이와 같은 독재권력과 관료들의 共生關係가 존재하고 있는 것

(5) 이 점에서 볼 때 싱가포르만은 예외적인 사례같이 보인다. 이 나라는 그 정도가 그리 심하지는 않지만 권위주의적 정치체제에 흡사한 체제를 상당 기간 동안 유지해 왔음에도 불구하고 관료기구는 다른 나라에 비해 오히려 더욱 清廉한 것으로 알려지고 있다. 이에는 李光耀란 사람의 독특한 개성도 한 몫을 했겠지만, 한 都市에 지나지 않는 조그만 나라이기 때문에 그것이 가능했다는 설명이 더욱 큰 설득력을 가지리라고 생각한다. 인구가 몇 천만명에 이르는 큰 나라를 통치하는 獨裁者라면 그가 개인으로서든 아무리 청렴하다 할지라도 관료조직의 부패를 가져오지 않고 독재권력을 유지하기가 힘들었을 것이다.

이 보통이다.

이와 같은 점들을 생각해 보면 대개의 獨裁權力이 그 막강한 힘에도 불구하고 왜 관료조직의 부정, 부패를 수수방관하고 있는가를 이해할 수 있다. 독재권력이 진정으로 그럴 의도만 있다면 관료조직의 부패를 뿌리뽑는 것이 결코 불가능한 일은 아닐 것이다. 어떤 의미에서 본다면 권위주의체제의 본질상 관료조직의 광범한 부패는 거의 필연적인 결과일지 모른다. 우리는 腐敗의 척결이라는 구호에서 권위주의적 정치체제를 유지해야 한다는 명분을 찾고 있는 경우를 가끔 보는데, 결과로 보아서는 이것처럼 심한 自家撞着이 없다. 관료들의 부패를 뿌리뽑기 위해서는 무엇보다도 우선 民主的인 정치체제의 확립이 선행되어야 할 것이다.

권위주의적 정치체제에서 권력자가 가장 큰 중점을 두는 것은 관료들이 과연 자신의 手筋처럼 움직여주고 있는가의 여부일 것이 분명하다. 그러므로 관료들이 최대한의 힘을 발휘하여 자신의 정치적 목적을 실현하는 데 봉사하고 있지 않는다는 의미에서의 도덕적 해이를 가장 심각한 문제로 인식하게 된다. 이 체제에서 관료들의 人事가 바로 이와 같은 측면에서의 평가에 크게 좌우되고 있는 것은 당연한 일이다. 따라서 관료들은 社會的인 觀點에서 보아 무엇이 바람직한 것인가를 생각하기에 앞서 權力者가 무엇을 원하는가를 먼저 생각하는 경향을 보인다. 이와 같은 행위는 그러한 誘引構造하에서 합리적인 인간이 보이게 될 자연스런 반응임이 틀림없다. 이 풍토하에서 행정이 一貫性과 合理性을 결여한 체 권력자의 변덕에 따라 표류하게 될 것임은 두말할 나위도 없다.

일반적으로 독재권력은 자신의 권력을 유지하는 수단으로서 매우 效率的인 情報組織을 유지하고 있는 것이 보통이다. 또한 독재권력의 눈에 벗어난 관료를 엄격하게 처벌할 수 있는 手段을 풍부하게 갖고 있다. 따라서 관료가 독재권력을 상대로 하여 道德的 解弛를 저지른다는 것은 매우 어렵게 되어 있다. 職業公務員制度도 제대로 마련되어 있지 않은 상황에서 관료로서의 생명을 유지하기 위한 유일한 방법은 시키는 바대로 움직이는 盲從밖에 없다. 결국 권위주의적 정치체제에서 관료제가 일으키는 문제는 관료들의 도덕적 해이에 있는 것이 아니라, 오히려 이들이 독재권력의 충실한 私僕으로서 국민의 이익을 해치면서까지 獨裁權力의 利益을 보호하는 데 앞장서는 것에 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 독재권력은 관료들이 이처럼 자신의 충실한 下手人 역할을 하는 데 대한 報償이라는 의미에서 그들이 저지르는 부정, 부패를 눈감아 주게 된다. 이로 말미암아 국민들이 입게 되는 피해가 얼마나 심각한 것인지는 구태여 말할 필요조차 없다.

이 세계에서 진정한 의미에서의 民主的 政治體制를 갖고 있는 행운을 누리는 나라는 손

가락으로 겨우 꼽을 수 있을 정도이다. 크고 작은 대부분의 나라들은 완전한 민주화를 꿈조차 꿀 수 없는 것이 현실이다. 그렇다면 대부분의 나라가 정도의 차이는 있을지언정 지금까지 논의한 權威主義的 정치체제하에서의 관료제가 가지는 문제점을 가지고 있을 것이라는 말을 할 수 있다. 민주적인 정치체제를 전제하고 니스카넨이나 피오리나—놀이 적출해 낸 관료제의 문제점, 즉 官僚組織의 擴張傾向 같은 것은 현실의 세계에서 관료기구가 일으킬 수 있는 문제점 중에서 정말로 빙산의 일각에 지나지 않는다. 이와 같은 문제점에 비해서, 관료들이 독재권력의 하수인이 되어 그것의 유지에만 힘을 쏟는다든가, 국민들의 복지를 위해서 무엇이 바람직한가를 생각하기에 앞서 독재권력이 무엇을 원하는가 눈치를 살핀 다든가, 자신에게 주어진 공적인 직책을 이용하여 자신의 배를 불리는 행위 등이 가지는 심각성은 비교조차 할 수 없을 만큼 큰 것이다.

지금 현재 우리의 사회가 얼마나 民主化되어 있는가의 판단은 政治學者들에 맡기기로 한다. 그리고 過去에 우리가 경험해야 했던 정치체제가 얼마나 권위주의적 성향이 강했었느냐에 대한 구체적인 판단도 역시 정치학자들에게 돌리기로 한다. 그렇지만 한 가지 분명하게 말할 수 있는 것은 우리가 지난 몇 십년 동안 가져왔던 정치체제가 상당한 정도로 권위주의적이었다는 사실이다. 우리 사회의 官僚機構가 갖는 문제점 중 많은 부분이 이에서 연원하고 있는 듯이 보인다. 경제학자의 관점에서 볼 때 특히 관심을 끄는 것은 지난 몇 십년에 걸친 成長過程에서 관료들이 행해온 역할이다. 모두가 잘 알다시피 관료들이 이 성장 과정에 미친 영향력은 실로 지대했다. 그러므로 우리 경제가 지난 몇 십년 동안에 걸은 길을 보다 더 잘 이해할 수 있기 위해서는 우리 사회의 관료기구가 갖고 있는 특성을 분석해 볼 필요가 있다. 이 때 정치체제가 갖는 權威主義的 屬性을 감안하지 않고서는 결코 관료기구의 특성이 제대로 파악될 수 없을 것이다.

5. 韓國의 官僚制와 經濟成長의 特性

5.1. 一般의인 官僚組織의 特性

우리나라의 政治體制는 아주 짧은 기간을 제외하고 거의 대부분의 기간에 걸쳐 강한 權威主義的 속성을 보여왔다. 그런데 1960년 이전의 권위주의적 체제는 해방과 6·25의 혼란을 가라앉히기에도 급급했던 상황에 있었으므로 우리의 흥미를 끌 만한 관료제나 경제발전의 특징을 보이지 않고 있다. 이 점에서 본다면 소위 第3共和國과 維新體制라고 불리우는 1960년대와 1970년대가 아주 적절한 분석의 대상이 될 수 있으리라고 생각한다. 이 기간 동

안에 실시되고 있었던 조직적인 권위주의적 통치가 당시 본격적인 케도에 진입하는 단계에 있었던 경제성장과정에 독특한 영향을 주었으리라고 능히 짐작할 수 있다.

앞 절에서 본 一般論, 즉 권위주의적 정치체제하에서는 관료조직이 公僕이 아닌 독재권력의 下手人으로서 전락하고 만다는 관찰은 6,70년대의 우리 사회에 거의 그대로 들어 맞는 것으로 보인다. 이와 같은 현상은 특히 체제의 유지와 관련이 있는 公安系統의 관료들에게서 특히 두드러졌다. 그들이 당시에 어떤 名分을 표면적으로 내세우고 있었든 간에, 상당한 시간이 경과한 지금 판단해 볼 때 그들의 행동규범이 國民들의 福祉보다는 독재권력의 유지에 더 큰 비중을 두고 있었다는 점에 별 의심의 여지가 없다. 간단한 예로 ‘拷問技術者’의 경우를 들어 본다면, 그가 체제유지를 위한 道具였다는 평가 이외의 어느 것도 타당성이 없다.⁽⁶⁾ 이와 같이 非人間化된 치안담당자가 결코 예외적인 존재가 아니었다는 사실은 公安組織 전체가 암묵적으로 이들을 비호하고 있었다는 것으로 숨김없이 드러난다.

독재권력의 하수인으로서의 관료는 국민에게 봉사하려는 자세보다 국민들 위에 君臨하는 자세를 보이는 경향을 보인다. 우리 사회의 경우에는 진통적인 官尊民卑思想과 겹쳐져 관료들의 군림이 더욱 두드러졌을 것이라고 생각한다. 당시의 관료들이 국민에 대해서 가졌던 인식은 설거야 할 대상이 아니라 馴治의 대상이었다는 것이 보다 정확한 표현일 것이다. 사소한 것일지 모르지만 당시 단순히 머리를 남보다 더 길렀다는 이유나 옷차림이 독특하다는 이유만으로 警察의 團束이 된 사례가 있었는데, 이는 항상 매를 들고 국민들을 가르치지 않으면 안된다는 발상에서 나왔던 것임에 의문의 여지가 없다. 국민에 대한 봉사를 최고의 임무로 알아야 할 民願部囑의 不親切도 우리나라 국민이면 누구나 겪어 본 일이었다.

이와 더불어 관료조직의 不正, 腐敗도 날로 심각해져 가는 양상을 보였다. 권위주의적 통치가 극성을 부렸던 6,70년대에 걸친 기간 동안 관료들의 부패가 점차 더 번져나가게 되었다는 사실은 우리에게 시사해 주는 바가 크다. 이렇게 관료들의 부패가 점차 심화되어 간 데에는 獨裁權力 자체의 부패가 무엇보다도 큰 역할을 한 것으로 보인다. 스스로 부패된 독재권력은 밑에 있는 관료들의 부패를 나무랄 수 있는 道德的權威를 상실하고 있었다. 우리 사회에서 권력자가 傳家の 寶刀처럼 휘둘렀던 ‘公職者의 紀綱確立’이란 말은 국민들의 공감을 불러 일으키기는 커녕 비웃음의 대상이 된 때가 많았다. 정말로 肅正의 대상이

(6) ‘拷問技術者’라는 사람들의 정체가 우리에게 선명히 드러난 것은 1980년대에 이르러서였다. 6,70년대에 이들의 존재가 눈에 띄지 않았던 것은 정말로 그런 사람들이 없었기 때문이 아니라 그들의 존재를 문제삼을 수조차 없는 抑壓的 분위기가 조성되어 있었기 때문이라고 생각한다. 역설적으로 들릴지 모르지만, 1980년대에 이르러서는 권위주의적 통치체제가 어느 정도 느슨해졌기 때문에 고문기술자의 존재가 문제가 될 수 있었을 것이다.

되어야 할 부패한 정치권이 행정조직의 下級官僚만을 상대로 하여 숙정작업을 한다는 것은 확실히 先後가 뒤바뀐 일이었다. 심지어는 그 당시 官主導의 경제성장이 가져다 준 엄청난 양의 地代(rent)를 독재권력과 관료들이 사이 좋게 나누어 가지는 ‘腐敗의 同業體制’까지 구축되어 있었다.⁽⁷⁾ 결국 우리 사회를 병들게 만든 중요한 원인중의 하나가 된 관료들의 부패는 권위주의적 정치체제에서 불가피하게 파생되어 나온 부산물이었음이 분명하다.

물론 이 때의 관료조직을 마치 ‘惡의 王國’이나 되는 것처럼 묘사한다는 것은 무척 不當한 일일 것이다. 다른 低開發國과 비교했을 때, 우리 사회에서 관료들이 독재권력의 하수인으로 전락한 정도나 혹은 이들이 부패한 정도가 비교적 가벼웠으리라는 점은 흔쾌히 인정할 수 있다. 또한 관료조직 속에는 技術官僚같이 권력과는 비교적 거리가 먼 부분이 결코 작지 않은데, 이 부분에 대해서까지 이와 같은 否定的인 評價를 하는 것은 적절하지 않을 것이다. 더군다나 관료조직의 어떤 부분에서나 公僕으로서의 본분을 묵묵히 수행해 온 수많은 개별적인 관료들이 있었으리라는 점을 부정하지는 않는다. 그렇지만 6,70년대에 우리 사회의 관료기구가 가졌던 一般의인 特性으로서의 역시 앞에서 묘사한 바, 즉 公공복리보다 獨裁權力の 維持에 우선순위를 두는 한편, 국민을 위해 봉사하는 것이 아니라 국민 위에 군림하면서 급기야는 매우 광범한 腐敗相을 보였다는 것이 적절한 평가라고 생각한다.

지금도 그렇고 6,70년대에는 그 정도가 상대적으로 더 심했었으리라고 생각하는데, 우리 사회에서 공무원의 公式的인 報酬는 항상 낮은 수준에 유지되어 왔다. 공무원의 봉급을 가지고는 基本的인 生活마저도 어렵다는 불평을 심심치 않게 듣고 있지만, 그럼에도 불구하고 우리 사회에서 가장 능력있는 젊은이들이 공무원의 진로를 선택하고 있다는 사실은 무엇을 의미하고 있을까? 물론 이들이 공무원으로서 公益에 奉仕하는 일에 보람을 느끼기 때문에 적은 보수에도 불구하고 공무원의 길을 택했다고 말할 수도 있겠으나, 우리 사회에 만연해 있는 물질주의적 가치관을 감안해 볼 때 이것만 가지고는 결코 충분한 설명이 되지 못함을 알 수 있다. 오히려 민감한 지성의 소유자라면 당시의 권위주의적 분위기 아래에서 공익에 봉사한다는 보람보다는 權力者의 下手人 노릇을 하고 있다는 自愧心이 더 컸을 수도 있다.

그럼에도 불구하고 공무원의 길을 지향하는 사람이 눈에 띄게 줄지 않고 있었다는 사실은 우리 사회에서 공무원들이 누려 왔던 特權의 地位에 의해서만 설명이 가능하다. 民主的 정치체제가 잘 확립된 나라에서는 공무원으로서의 特權보다는 公職者로서의 義務가 더욱

(7) 물론 모든 地代가 이들 사이에서만 나누어진 것은 아니다. 경쟁유착구조를 통하여 財界도 지대의 일부를 가져갔음이 분명하다.

강조되는 경향이 있다. 보수가 형편없이 낮은 데다가 특권적 지위마저 누릴 수 없었다면 우리 사회의 능력있는 젊은이들은 이미 오래 전부터 다른 진로를 선택했을 것이 분명하다. 그런데 문제는 이 특권적 지위가 단순히 공무원에 대한 사회의 尊敬 같은 건설적인 보상이 아니었다는 데 있다. 이들이 가진 특권적 지위는 국민들 위에 君臨할 수 있었기 때문에 누릴 수 있었으며, 나아가 이 지위가 腐敗化를 촉진시키는 역할을 하게 되었다는 데 우리나라 관료기구의 가장 큰 문제점이 있었다.

5.2. 經濟成長過程과 官僚機構

우리나라의 經濟官僚들은 어느 정도 기술관료의 대우를 받아 왔기 때문에 독재권력의 유지에 앞장서는 등의 惡役을 담당하지는 않아도 되었다. 그러나 이들 역시 권력과는 완전히 분리된 中立的인 입장에서 기술관료로서의 역할만 하는 데 그쳐온 것은 아니었고 어느 정도의 암묵적인 協調關係 이상의 긴밀한 관계를 유지해 온 것이 사실이다. 6, 70년대의 경제 성장과정에서 이들이 행해왔던 主導的 役割을 고려할 때, 만약 우리나라가 그 당시 민주적인 정치체제를 갖고 있었다라면 상당히 다른 성장의 경로를 걸었을지도 모른다는 생각을 갖게 된다.

경제관료라 할지라도 권위주의적 정치체제하의 관료제가 갖는 一般的인 制約에서 자유로울 수는 없다. 보다 구체적으로 말하자면 경제관료 역시 국민의 목소리보다는 독재권력의 의중에 더 많은 신경을 써야만 하는 일반적 여건에 구속될 수밖에 없다는 것이다. 물론 민주적 정치체제에서도 指導者들이 정책에 관해 어떤 비전을 제시하면 관료들은 이에 따른 적절한 행정노력을 기울여야 하겠지만, 우리가 가졌던 권위주의체제는 정치지도자가 단순히 비전을 제시한다는 차원이 아니라 每事를 獨斷하는 차원에서 움직이고 있었기 때문에 관료들은 이를 충실히 받들어 나가는 이외의 선택가능성을 가지고 있지 않았다. 경제관료 역시 정치지도자가 그런 설계도의 충실한 집행자일 수밖에 없었으며, 이에 대한 懷疑나 건전한 批判의 여지를 가지고 있지 않았다.

당시의 정치지도자가 마음 속에 갖고 있던 경제성장의 진로, 즉 우리는 발전이 어느 단계에 이르기까지 모든 힘을 다해 成長의 極大化를 도모해야 한다는 생각이 당시의 국민들 사이에서 많은 공감을 받고 있었다는 사실을 부정하지는 않는다. 바로 이 국민적 총의를 실천에 옮기기 위해서 독재체제의 구축이 필요했다는 논리가 어느 정도의 타당성을 가졌느냐에 대한 평가는 政治學者에게 맡기기로 한다. 그러나 이와 같이 완벽하게 좋은 의도에서 출발했던 우리의 경제성장이라 할지라도, 그것이 진행되는 과정에서 불가피하게 권위주의적 정치체제의 영향을 받아 굴절될 수밖에 없었다는 점은 명백하게 지적되어야 한다. 우리

가 급속한 성장의 대가로서 치루어야 했던 여러 가지 비용들은 이와 같은 균질의 과정에서 더욱 커질 수밖에 없었다.

성장의 극대화라는 것이 당시의 정치지도자가 원래부터 품고 있던 비전이었을 수 있지만, 그의 政治的 目的을 달성하는 데에도 유리한 수단이 될 수 있었기 때문에 그렇게 열렬한 태도를 취했을 가능성도 크다. 정치적 正統性을 缺如하고 있던 집권세력으로서 국민들에게 무엇인가 자신의 존재를 合理化해 주는 가시적인 성과를 보여주지 않으면 안되었는데, 이 때 빠른 경제성장만큼 효과적인 수단이 있을 수 없다. 성장에 못지않게 국민생활의 질을 개선시킬 잠재력을 가지고 있는 여러 微視經濟政策, 즉 公正去來秩序 확립, 소득의 再分配, 環境의 보호 등에 관련된 정책들은 이 점에서 볼 때 별로 효과적인 수단이 되지 못한다. 그러므로 집권세력으로서 마치 경제성장의 극대화 이외의 어떤 목표도 가지고 있지 않은 듯이 강한 집착을 보이게 되었다.

우리에게 의문으로 떠오르게 되는 것은 당시의 經濟官僚들은 어떤 이유에서 거의 종교적 신념에 가까운 의지를 가지고 成長第一主義政策을 수행해 나갔느냐 하는 점이다. 당시의 권위주의적 여건하에서 경제관료가 집권세력의 바람에 어긋나는 행동을 할래야 할 수조차 없었지만, 지금의 시점에서 되돌아 보면 그 때 경제관료들은 그저 시키는 일이니 한다는 식의 소극적인 자세가 아니라 매우 積極的인 태도로 성장의 극대화를 위해 노력했던 것으로 보인다. 그와 같은 적극성은 성장 위주의 정책이 그들의 個人的인 利害關係에서 볼 때 도 이로웠던 점이 있었기 때문에 생겨났을 것이라고 쉽게 짐작할 수 있다. 그들이 成長爲主의 정책을 진심으로 반겼던 것은 여러 가지 이유를 들어 설명할 수 있겠으나 그 중 중요하다고 생각되는 몇 가지만을 추려 보면 다음과 같다.

우선 지적해야 할 사실은 그와 같은 성장제일주의가 경제관료들에게 莫強한 影響力을 가져다 주었다는 점이다. 성장제일주의라는 것은 당연히 경제를 모든 것에 우선하는 관심의 대상으로 삼는 것을 의미하기 때문에 다른 계통의 관료들과는 비교도 안될 만큼 큰 영향력을 경제관료들에게 부여하는 결과를 가져오게 된다. 경제관료는 국가의 모든 資源을 優先的으로 사용하는 특권을 가지게 되는 동시에 다른 관료조직을 좌지우지할 수 있는 영향력까지도 갖게 되었다. 심지어는 아무리 무리한 일이라도 경제성장을 도모하기 위해서 필요한 일이라면 용인이 되는 분위기가 조성되기에까지 이르렀다. 독재권력은 이들 경제관료를 동료 관료조직의 牽制에서 비호해 주었을 뿐 아니라 국민들의 비판으로부터도 안전하게 보호해 주는 역할을 하였다. 이와 같은 분위기가 조성되어 있는 마당에 성장 위주의 정책을 마다할 경제관료가 있었을 리 없다.

나아가 경제관료가 微視的인 調整보다는 巨視的인 成長을 추구하는 정책이 더욱 수행하기 쉽고 또한 성공적인 수행의 결과가 잘 드러난다는 이유 때문에 성장 위주의 정책을 선호했던 것으로 생각할 수 있다. 環境이나 再分配政策은 여러 당사자의 利害關係를 적절하게 조정해 나가는 것이 그 요체를 이루고 있으므로, 수행하는 데 무척 많은 어려움이 따를 뿐 아니라 실사 성공적으로 수행한다 해도 별로 큰 빛이 나지 않는다. 분배상태가 개선되었다든가 혹은 환경이 개선되었다든가 하는 것은 오랜 시간이 흐른 다음에야 서서히 느낄 수 있는 것으로서 한두 해의 짧은 기간 동안에 곧 그 성과가 드러나지 않는다. 이에 비해 成長率을 두 자리 숫자로 올렸다면가 輸出이 어떤 목표를 달성했다든가 하는 것은 누구에게라도 금방 눈에 뜨일 수 있는 성과이다. 그러므로 관료로서의 能力을 인정받는다거나 昇進의 혜택을 얻을 수 있다는 점에서 유리한 여건을 조성하게 되는 성장제일주의를 환영하는 태도가 자연히 조성되는 것이다.⁽⁸⁾

이와 같은 이유들로 해서 경제관료는 6,70년대의 성장제일주의 정책을 熱誠的으로 수행해 가는 역할을 맡게 된다. 이 시기에 이룩되었던 급속한 성장의 功이 궁극적으로는 열심히 일한 국민들에게 돌려져야 하겠지만, 독재권력과 관료들이 공헌한 바도 결코 작지 않았음을 인정해야 할 것이다. 그렇지만 이를 달성하기 위해 이들이 쏟아부은 노력이 전적으로 국민을 위한 獻身的인 情熱의 소산이라고 말하기는 힘들다. 어떤 인간이라고 할지라도 고상한 정열에만 불타 헌신적인 희생을 마다않을 수 없는 일일겠지만, 그들이 보인 행동을 전반적으로 평가해 볼 때 결코 고상한 정열에 의해서만 움직이지는 않았다는 충분한 정황적 증거를 발견할 수 있다. 그렇다고 해서 우리 경제가 이룩했던 빠른 성장이 독재권력과 관료들이 각각 自身の 利益만을 탐욕스럽게 추구하는 과정에서 우연히 얻어진 부산물이었다고 평가하는 것 역시 적절하지 않음이 분명하다. 眞實은 이 두 극단적인 평가의 중간 어디쯤 있을 것이다.

하여간 다행스러웠다고 할 수 있는 점은 60년대의 獨裁權力的 정치적 목표, 官僚들의 개인적 이해, 그리고 國民 전체의 이해가 서로 상반되지 않고 있었다는 것이다. 다시 말해 성장 위주의 정책이 이들 三者가 각각 추구하는 바를 동시에 충족시켜 줄 수 있었다는 점이 우리 사회의 입장에서 볼 때 행운이라면 행운이었다. 독재권력으로 보아서는 이를 통해 부족한 正統性을 보충하여 정권의 기반을 한층 단단하게 다지는 이득이 있었으며, 관료들은 빠른 성장과정에서 많은 個人的 利得을 얻을 수 있었다.⁽⁹⁾ 또한 국민들로 보아서

(8) 6,70년대에 超高速의 昇進을 거듭한 경제관료들의 사례가 적지 않게 발견되는데, 이들이 경제 성장을 우선으로 하는 경쟁구조의 혜택을 입은 것이라고 말할 수 있다.

(9) 관료들이 빠른 성장과정에서 인은 個人的 利得은 단순히 자신이 이룩한 성과에 대해 느끼는 자

는 빠른 성장이 많은 사람들을 絶對的 貧困의 늪에서 벗어나게 해주었다는 점에서 바람직한 것이었다. 우리가 6,70년대에 경험했던 독재권력에 대해 일말의 정당성을 부여해 준다면 바로 이 점과 관련해서 그렇게 해줄 수 있을지 모른다. 라틴아메리카 등에서 볼 수 있는 권위주의적 정치체제에서는 독재권력이 추구하는 바가 국민의 이해와 정면으로 충돌하고 있었던 데 비해, 우리의 경우 그렇지 않는다는 점에서 差別을 둘 수는 있으리라고 생각한다.

그렇지만 70년대 중반에 접어들면서 急速한 成長의 裏面에 우리가 미처 예기하지 못했던 여러 문제들이 발생하고 시간이 경과함에 따라 그 심각성이 날로 더해가고 있음에도 불구하고 종전의 정책기조를 고집스럽게 밀어부친 데에서 獨裁權力の 限界가 극명하게 드러난다. 성장제일주의는 政經癡着이라는 반감지 않은 부산물을 가져오게 되었고 이로 말미암아 正義의 基盤은 여지없이 허물어져 갔지만 독재권력은 이에 아랑곳하지 않고 권력의 유지에만 혈안이 되어 있었다.⁽¹⁰⁾ 독재권력의 속성상 국민들의 목소리보다는 자신들의 我執이 먼저였기 때문에 주위의 批判에는 전혀 귀를 기울이지 않았다. 우리 사회의 이 경험은 권위주의적 정치체제의 脆弱性이 어디에 있는 것인지를 더할 나위없이 분명하게 보여주고 있다.

그 당시 經濟官僚들이 독재권력을 견제하여 우리의 경제를 올바른 방향으로 이끌어 나갔어야 한다는 요구는 분명 무리일 것이다. 권위주의로 경직된 정치체제 자체가 그와 같은 牽制機能을 허용하지 않았기 때문이다. 그러나 성장의 극대화가 가져온 副作用이 명백하게 드러나기 시작했음에도 불구하고 성장 위주의 정책을 맹목적으로 밀어부친 데 대해 경제관료들도 책임의 일부분을 분명하게 져야 할 것이다. 자신들은 정치권이 요구하는 바를 技術的인 側面에서 집행한 일밖에 하지 않았다고 변명하기에는 경제관료들이 너무나도 열성적인 독재권력의 同伴者였다는 사실을 잊어서는 안된다.

6,70년대에 걸친 기간 동안 우리나라의 經濟官僚들이 보였던 행태를 종합적으로 평가해 보면, 앞 절에서 도출한 바 있던 권위주의적 정치체제하에서의 관료제의 일반적 특징을 그대로 내보이고 있음을 발견하게 된다. 예컨대 이들이 독재권력의 의사를 충실하게 집행한다는 면에서 다른 행정관료들보다 결코 뒤떨어지지 않았다. 경제관료들 중에 不正, 腐敗에 가담한 관료의 비율이 다른 행정관료들에 비해 더 높으면 높았지 결코 더 낮지는 않았다. 독재체제의 유지에 앞장서지 않아도 되었다고 할 수는 있을지 몰라도 결과적으로 보면 어느 누구보다 충실한 동반자로서 체제유지의 핵심역할을 했다는 비판에서 자유로울 수 없다

부심에 그치지 않고, 막강한 영향력이나 빠른 승진 등 보다 구체적인 것들이 포함되어 있었다. 나아가 빠른 성장이 가져다 준 엄청난 크기의 地代를 분배하는 데 한 몫을 끼어 이득을 본 측면도 있었을 것이다.

(10) 우리 사회에서 政經癡着구조가 분배적 정의의 측면에 얼마나 심각한 문제를 야기했는가에 대해서는 拙著(1992)를 참조하라.

고 생각한다. 물론 이러한 批判과 함께, 그들이 우리 경제의 비약적인 성장을 가져 오기 위해 부은 努力과 熱意에 대해서는 肯定的인 평가를 내려주어야 마땅할 것이다.

6. 맺을 말

既存의 官僚制模型은 제한된 시각에서 관료제를 바라보고 있어 이와 관련된 여러 문제들에 대한 包括的인 理解에 이르지 못하는 못하고 있었다. 그 뿐 아니라 대부분의 모형들이 암묵적으로 民主的 정치체제를 전제하고 있음으로 해서, 현실에 더욱 흔하게 존재하는 非民主的 정치체제에서 관료제가 일으키는 문제들에 대해서는 분석의 손길을 미치지 못하고 있었다. 관료제에 대한 새로운 접근법은 관료제의 배경이 되는 政治體制上的 特性을 감안하고 이를 本人—代理人 關係의 틀 속에서 분석함으로써 문제의 핵심에 보다 가까이 가고자 하는 노력을 의미하고 있다.

民主的 정치체제는 國民—政治人—官僚로 이어지는 重層的인 본인—대리인 관계로 특징지어질 수 있다. 따라서 이 체제에서 관료제가 일으키는 문제의 성격을 보다 잘 이해하기 위해서는 이 중층적인 구조의 특성이 무엇인가를 잘 살펴야 한다. 이와 같은 관점에서의 분석을 통해, 우리는 관료들의 道德的 解弛가 관료제와 관련된 문제의 핵심을 이루고 있다는 사실을 발견하게 된다. 민주적 정치체제에서 관료제가 일으키는 문제는 결국 어떤 이유 때문에 이들의 도덕적 해이를 막을 수 없기 때문에 발생하는 것으로 해석할 수 있다. 민주적인 정치체제에는 관료들을 견제할 수 있는 여러 가지 장치가 마련되어 있는 것이 일반적이지만, 이것들만을 가지고 이들의 도덕적 해이를 완전하게 막을 수는 없다. 情報의 非對稱性을 위시한 그 밖의 여러 가지 이유 때문에 정치인과 관료 사이의 관계, 그리고 국민과 정치인 사이의 관계에서 도덕적 해이가 불가피하게 나타나게 되고, 이에 따라 관료제는 非效率的으로 운영될 수밖에 없다.

權威主義的 정치체제하에서는 관료제를 둘러싼 본인—대리인의 관계가 근본적으로 달라진다. 국민이 궁극적 본인이 되는 중층구조가 이제는 獨裁權力이 본인이 되고 官僚가 대리인이 되는 본인—대리인구조로 바뀌게 되는 것이다. 독재권력은 국민의 불만을 통제하고 권력을 유지하기 위한 여러 억압적인 장치를 가지고 있는 것이 보통인데, 이들을 통해 관료들의 도덕적 해이를 효율적으로 통제할 수 있다. 그러므로 이 체제에서 관료제가 갖는 문제점은 도덕적 해이에 있는 것이 아니라 관료들이 너무나도 충실한 독재권력의 下手人으로 전락해 버린다는 데 있게 된다. 이 체제의 관료제가 갖는 또 하나의 특징은 관료들의 不正,

腐敗가 광범하게 일어나게 된다는 점이다. 일반적으로 관료들의 부패는 독재권력 자체의 부패와 더불어 나타나게 되어 사회 전체의 紀綱이 극도로 혼란하게 되고 만다.

이 글에서의 논의는 일반적으로 官僚制와 관련된 문제의 克服을 위해 다음과 같은 일들이 필요하다는 것을 시사하고 있다. 먼저 강조되어야 할 점은, 政治的인 民主化의 달성이 바람직한 관료제의 확립을 위한 선결조건이라는 사실이다. 비민주적인 정치체제 아래에서는 관료들이 국민의 이익을 위해 일한다는 것 자체가 근본적으로 어렵게 되어 있다. 독재권력이 그렇게 되도록 내버려두지 않을 뿐 아니라 관료 스스로도 그렇게 해야 할 하등의 誘引을 가지지 않기 때문이다. 일단 민주화의 선결조건이 충족된 후라면 이제는 관료들의 道德의 解弛를 막을 수 있는 효율적인 방안의 강구가 중요한 과제로 떠오른다. 예컨대 情報의 흐름을 원활하게 하는 조치를 통해 非對稱的 정보의 문제를 완화시킨다든가, 적절한 誘引構造의 제공을 통해 관료들이 자발적으로 국민의 이익을 위해 봉사할 분위기를 마련해 주는 것이 필요할 것이다. 政治人이 국민이익의 보다 충실한 대변자로서 관료기구를 감시하고 통제할 수 있는 분위기를 만드는 일도 마찬가지로 중요하다고 생각한다.

權威主義的 政治體制하에서 官僚制가 갖는 문제점은 6,70년대의 우리 사회에 비교적 전형적으로 나타나고 있었다는 평가를 내릴 수 있다. 行政官僚들은 국민의 소리에 귀를 기울이기보다 독재권력의 의중을 알아내기에 더욱 열심이였으며, 독재권력의 하수인으로서 권력유지의 첩병노릇을 충실하게 수행하였다. 관료들은 독재권력으로부터 위양받은 莫強한 힘을 가지고 국민 위에 군림하였으며, 그 힘을 통해 자신의 배를 불리는 일까지 서슴치 않았다. 스스로도 부패해 있던 독재권력은 관료조직에 만연된 부정부패를 막을 만한 道德的 權威를 상실하고 있었다. 經濟官僚들 역시 독재권력의 열렬한 同伴者로서 결국은 권력유지의 핵심적인 역할을 수행하였다. 成長極大化政策이 가져온 문제점이 뚜렷하게 드러나기 시작했음에도 불구하고 이들이 거의 맹목적이라고 할 정도로 이 정책을 추진한 것은, 그들 자신의 개인적인 이해관계의 관점에서 보았을 때도 그렇게 하는 것이 유리하다는 판단이 있었기 때문일 것이다.

50년대의 절망적인 상황을 생각할 때 우리 경제가 이 만큼이나 성장한 것은 '善意'의 獨裁 때문이었다고 말하는 사람도 있는 것을 본다. 그러나 비록 선의를 가지고 독재를 한다 하더라도, 謙虛한 자세로 국민들의 소리에 귀 기울이는 것이 아니라 자신의 비전을 오만하게 국민에게 강요하는 권위주의체제가 가지는 限界는 너무나도 분명하다고 할 수 있다. 우리가 그 만큼의 경제성장을 가능하게 하기 위해 감수해야 했던 基本權의 蹂躪은 두말할 필요도 없거니와, 관료조직의 腐敗나 不公平의 深化 등 많은 후유증이 아직도 우리를 괴롭

히고 있다. 지금 우리 사회에서 추진되고 있는 민주화의 달성을 위해 여러 가지 일이 필요하겠지만, 가장 중요한 것 중의 하나는 관료기구가 민주사회에 알맞는 것으로 새롭게 태어나는 일이다. 현대의 정부에서 관료들이 수행하는 중요한 역할을 감안할 때, 그들이 國民을 위한 하인으로서 새롭게 다시 태어난다는 것이 얼마나 큰 의미를 가지는지를 알 수 있다.

그러나 우리의 관료조직은 아직도 여러 측면에서 權威主義的 통치의 殘滓를 청산하지 못하고 있는 실정이다. 관료들이 권력자의 눈치를 살피는 데만 열심인 것은 하루빨리 청산해야 할 낡은 체제의 유산임에도 불구하고 그 태도는 아직도 뿌리깊게 남아 있다. 쓸모없이 번잡한 認許可節次를 그대로 유지함으로써 地代追求의 타성을 버리지 않는다는든가, 덩언히 국민들이 알아야 할 사항까지도 자기네들끼리의 秘密로 하는 등의 태도 역시 그들이 아직도 국민을 主人으로 인식하지 않고 있다는 증거이다. 최근에 와서는 財閥들의 입김이 세어져서 정부가 이들에게 오히려 밀리고 있는 듯한 인상까지 주고 있으나 이것은 단편적인 인상일 뿐, 아직까지 우리 사회에서 거의 모든 일이 예전과 거의 다름없이 확고하게 官의 主導하에서 움직여 나가고 있는 것도 사실이다.

보다 바람직한 官僚制의 確立을 위해서는 관료들이 정치권의 눈치를 살피지 않아도 되게끔 하는 制度的 裝置를 갖추는 방향으로의 改革이 동시에 추진되어야 할 것이다. 앞에서 지적한 바와 같이 職業公務員制의 확립이 관료기구의 경직성을 가져오는 측면도 있겠으나, 지금 우리 사회가 처해 있는 단계에서는 그와 같은 제도의 개혁을 통해 관료기구가 보다 큰 獨立性을 갖도록 배려하는 것이 더 시급한 과제라고 할 수 있다. 사실 지난날처럼 관료기구가 정치권에 의해 철저히 얽매어져 있는 상태에서, 관료들로 하여금 良識있는 자세를 견지하라고 요구하는 것 자체에 어느 정도 무리한 측면이 있었다. 官僚機構가 소신을 가지고 국민의 이익에 봉사할 길을 찾을 수 있는 여건을 우선 마련해 준 다음에야 비로소 그렇지 못했을 때의 責任을 준엄하게 물을 수 있을 것이다. 우리 사회 전체가 진정한 의미에서의 民主化를 성취했을 때 이 일이 비로소 달성가능한 것임은 두말할 나위가 없다.

서울大學校 經濟學科 教授

151-742 서울 관악구 신림동

전화 : (02)880-6377

팩시 : (02)888-4454

參 考 文 獻

李俊求(1992):『成得分配의 理論斗 現實』, 第2版, 茶山出版社.

Bloch, P. (1986): "The Politico-economic Behaviour of Authoritarian Governments," *Public Choice*, 51, 117~128.

Fiorina, M. and R. Noll (1978): "Voters, Bureaucrats and Legislators," *Journal of Public Economics*, 9, 239~254.

Niskanen, W. Jr. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.

Romer, T. and H. Rosenthal(1979): "Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy," *Quarterly Journal of Economics*, 93, 563~587.