

공공부문에서 ‘갑질’에 대한 게임이론적 분석¹⁾

양채열²⁾·정재만³⁾

공공부문에서의 갑질은 공공기관에 대하여 영향력을 가진 주체가 부당한 요구를 하여 사적 이익을 취하면서 공적 이익을 저해하는 행위이다. 이 논문은 채용비리 사례를 활용하여 공공부문의 갑질에 대하여 게임모형으로 분석하여 개선안을 제안한다. 개선 방안에서 중요한 것은 갑에 대한 유인 변경 조치에 추가하여, 을에 대하여 갑의 부당한 요구를 거부할 수 있는 제도적 조치의 도입과 유인의 제공이다. 제도 측면에서 업무 프로세스의 개선에 추가하여 권력자의 자의적인 특혜와 보복이 어렵도록 공공부문 기관의 의사결정구조를 견고하게 확립하고 개인의 기본적 권리가 보장되어야 한다. 또한 법·제도적인 조치와 더불어 사회문화적 차원의 조치와 개인 차원의 윤리 증진도 병행되어야 한다. 특히 계몽된 이기심 정신에 따른 사회의 문화·윤리 수준을 향상시키는 것이 더 궁극적인 개선책이다.

핵심어 : 공공부문 갑질, 채용비리, 유인합치성, 직업윤리, 사회적 인정, 계몽된 이기심

* 논문투고일: 2021년 5월 6일 논문수정완료일: 2021년 6월 3일 논문게재확정일: 2021년 6월 14일

1) 이 논문은 ‘2017 경제학 공동학술대회 특별세션’에서 발표한 “학자 Integrity와 사회시스템” 내용을 수정·확대하여, 2020년 8월 한국경영학회 융합학술대회의 윤리경영학회 세션에서 발표한 내용임. 2017년 경제학공동학술대회에서 유익한 토론을 해주신 윤석현 교수님 (당시 서울대학교 경영대학 객원교수), 고학수 서울대 법전원 교수님, 한성안 영산대 교수님, 그리고 2020년 비대면 zoom을 통한 윤리경영학회 학술대회에서 토론을 해주신 노현탁 연세대 교수님께 감사드린다.

2) 전남대학교 경영대학 경영학부 교수, cyyang@jnu.ac.kr, 제1저자

3) 숭실대학교 금융학부 교수, jaymchung@ssu.ac.kr, 교신저자

I. 서론

“‘갑질’은 사회·경제적 관계에서 우월적 지위에 있는 사람이 권한을 남용하거나, 우월적 지위에서 비롯되는 사실상의 영향력을 행사하여 상대방에게 행하는 부당한 요구나 처우를 의미”한다고 정의되고 있다(고용노동부, 2019). 이 논문에서는 공공부문에서의 갑질에 대하여 개선방안을 탐구한다. 공공부문에서의 갑질은 영향력을 가진 주체(갑)가 공공기관(을)에 대하여 부당한 요구를 통하여 사적 이익을 취하면서 공적 이익을 저해하는 행위이다. 갑은 부당한 요구의 실현을 통해 사적 이익을 향유하며, 부당한 요구를 수용해준 을은 갑으로부터 특혜를 부여받는다. 이 과정에서 요청자인 갑과 피요청자인 을은 이익을 챙기는데 반하여, 관련 비용은 일반 국민·납세자가 부담하게 된다.

대표적 사례로 공공부문의 채용비리에 대하여 살펴보자.⁴⁾ 국회의원(갑)이 공공기관의 장(을)에게 갑의 친인척 등을 채용해달라는 부당한 요구를 하고, 을은 특혜와 보복을 감안하여, 수용여부를 결정하게 된다. 다음의 기사를 보자. “부정채용에 관련된 여러 유력인사가 있었지만, 검찰은 케이티 채용비리 의혹의 시발점이 됐던 김 의원만 기소하는 것으로 수사를 마무리했습니다. 김 의원의 경우 다른 청탁자들과 달리 딸의 ‘채용 기회 제공’이라는 뇌물을 받고 그 대가로 이○○ 회장의 ‘국정감사 증인 채택 저지’를 해줬다는 뇌물죄가 성립한다고 검찰이 판단했기 때문입니다.”(한겨레, 2019.07.23.) 국회의원(갑)과 KT 회장(을)의 채용비리에서 부당요구는 자녀 채용청탁이며, 갑이 제공한 특혜는 을의 국회 증인채택을 막아주는 것이다.

본 연구는 위의 사례처럼 갑인 청탁자가 을인 피청탁자보다 권력상 우위에 있는 경우에 발생하는 전략적 상호작용을 간단한 게임모형을 활용하여 현상을 설명하고 개선 방안에 대하여 탐구한다. 게임모형은 2인 이상이 참여하여 상호작용하는 상황에서 참여자에 대한 유인구조를 파악하여 행동과 결과를 이해하고 예측하는 데 유익하다. 중요한 점은 “균형 개념”으로 균형에서는 모든 참가자가 주어진 상황에서 자신의 최선을 추구하고 있으며, 모든 참가자에게 유인합치성(incentive compatibility)이 만족되어야 한다는 것이다.⁵⁾ 따라서 “나쁜 균형”을 “좋은 균형”으로 변경시킬 수 있는 개선 방안은 바람직한 상태가 균형으로 달성될 수 있도록 참가자에게 적절한 유인체제를 구축하는 것이 된다.

이 논문의 주제와 관련하여 Becker(1968)는 1인 의사결정 모형인 합리적 선택모형을 활

4) 허경선(2020)은 공공기관의 채용비리 사례를 정리하고, “공공기관의 채용비리는 국정감사와 감사원 감사 등에서 부정부패의 주요 이슈로 지적되어 왔으며 … 특히 강원랜드 경우 2012~2013년 신입직원 채용 당시 합격자 518명 전원이 채용 청탁 대상자임이 밝혀졌다고 한다.

5) 이 점에서 “법 지키는 사람은 손해”라는 말은 게임이론적으로는 사회적으로 좋은 준법행위가 행위 당사자에게 손해가 되며, 대신에 불법행위가 이익이 되는 상황이라는 것을 의미한다. 따라서 자신에게 손해 되는 준법을 선택하지 않기에 준법이 균형이 되지 못하는 것이다. 즉, 유인합치성(incentive compatibility)이 결여된 법제도는 준수되지 못하는 것이기에, 법제도 설계 시에 유인합치성을 감안하는 것이 필수적이다.

용하여 범죄에 대한 분석과 제안을 하고 있다. Becker의 범죄억제 논리는 법규위반 시 범칙자의 기대처벌비용을 법규위반행위의 기대이익보다 높도록 하면 된다는 것이다. 이 논문은 1인 의사결정 모형이 아니고 2인이 상호전략적인 상호작용을 하는 게임모형을 활용하기에, 1인 의사결정 모형에 비하여 보다 풍부한 현실적 요소를 감안할 수 있다. 특히 잠재적 범죄자의 유인보다 오히려 그 상대방의 유인에 대한 고려가 제도적으로 더 중요함을 보인다. 양채열(2006)에서는 법규위반의 단속에서 발생하는 ‘범칙자와 법집행자간의 전략적 행동인 뇌물에 대한 게임이론적 모형’을 활용하여, 법규·제도의 설계에는 범법자의 유인만이 아니라 “법집행자의 유인도 고려하여야 할 중요한 요소”임을 보인다.

갑질과 관련하여 양채열(2019)은 민간 분야에서 통행세와 보복 출점 등의 문제인 경제적 갑질 문제에 대한 연구에서 약자의 협상력을 강화하는 법제도 개선을 통하여 ‘참여자들의 유인에 의하여 자동집행되는 시장친화적인 시스템’을 제안하였다. 양채열(2018)은 경제적 갑질인 기술탈취 문제에 대한 게임이론적 분석을 통하여 기술탈취에 대한 중소기업의 손해배상 소송제기가 신빙성 있는 위협이 될 수 있도록 손해배상 금액의 상향조정이 필요함을 제안하였다. 즉 갑의 부당한 행위를 억제하기 위해서는 갑에 대한 직접적 유인도 중요하지만, 그 상대방인 을의 유인이 더 중요한 고려사항이 된다.

바람직하지 못한 갑질 대신에 친사회적 행동을 조장하는 방안에 대한 행동경제학 분야의 많은 연구 중, Ariely(2012)와 Thaler(2016)를 참조할 수 있다. 행동경제학에서는 전통 경제학의 전제인 합리적 경제인(homo economicus) 대신에 현실적 제약이 있는 불완전한 인간관을 기본으로 하여 그 함의를 탐구한다.⁶⁾ 행동경제학 연구결과 중 친사회적 행동을 유발할 사회적·상황적 조건에 대한 연구는 문화·윤리 측면의 개선방안을 탐구하는 데에 많은 도움이 된다.

6) 신고전파 경제학의 인간관인 homo economicus에 대신하여 행동경제학에서는 현실적 인간의 한계를 중시한다. Thaler(2016)는 현실적 인간의 3가지 제한(bound) — 제한된 합리성, 의지력, 이기심(bounded (1) rationality, (2) willpower, (3) self-interest) — 을 제시한다. 인간은 자기이익만을 추구하는 것이 아니라, 사회적 선호가 있으며 친사회적/이타적 행동이 가능하며 공정성 규범을 가지고 의미를 추구하는 존재로 본다. 따라서 이기심만을 상정하여 사회시스템을 설계·운영하는 것보다는 친사회적 인간의 잠재성이 발휘될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

II. 이론 모형

1. 게임 모형

채용비리를 게임으로 모형화하기 위하여 두 경기자를 생각한다. 영향력이 있는 권력자를 ‘갑’이라 하고, 그 요청·청탁을 받는 (공공)기관의 장 또는 구성원을 ‘을’이라고 하자. 갑질게임은 권력자 ‘갑’과 약자 ‘을’ 간의 순차게임이다.⁷⁾ 이 두 경기자 간의 순차게임은 <그림 1>로 정리할 수 있다. 갑은 ‘의사결정점 1’에서 ‘부당 요구’(=채용청탁·압력)를 할 것인가 아니면 안 하고 ‘정상행동’을 선택할 것인가를 결정한다. 갑이 ‘부당 요구’를 선택하게 되면 을은 다음 ‘의사결정점 2’에서 ‘순응’하는 방안과 ‘거부’하는 방안의 두 가지 선택이 있다.

부당 요구에 순응하게 되면 갑은 청탁의 성공으로 부당한 이익(Π)을 얻는다. 청탁에 성공한 갑은 그 대가로 자신의 영향력을 활용하여 을이 특혜(Ψ)를 받게 한다. 공공부문의 특수성으로 인하여 갑과 을이 향유하는 부당한 이익과 특혜는 두 경기자가 소유했던 것이 아니고 사회 전체에서 얻어내는 것으로서, 결국 일반 납세자의 것을 착복하는 셈이 된다.⁸⁾ 이 경우에 두 경기자 모두 떼땃하지 못한 행위에 대한 양심비용이 발생한다. 부당한 요구를 한 것에 대한 갑의 양심비용은 α , 부당한 요구를 거부하지 않고 수용한 데에서 오는 창피한 을의 양심비용은 β 라 하자. 그리고 을이 순응하였으나, 추후 시스템 감사 등으로 부당행위가 적발될 경우에 처벌을 받게 되고 이 (낮은)확률을 감안한 갑에게 가해지는 기대처벌비용을 G , 을에게 가해지는 기대처벌비용을 H 라고 하자. 그러면 ‘갑:청탁 - 을:수용’ 경우에 두 경기자 갑, 을의 보수는 각각 $\Pi - G - \alpha$ 와 $\Psi - H - \beta$ 가 되며, 게임이 종료된다.

만약에 갑의 부당한 요구에 대하여 을이 ‘순응’하지 않고 ‘거부’를 선택하면 두 경기자 간의 충돌이 발생하여 갑은 을에게 보복을 부과하고 게임이 끝난다.⁹⁾ 갑이 보복조치를 취

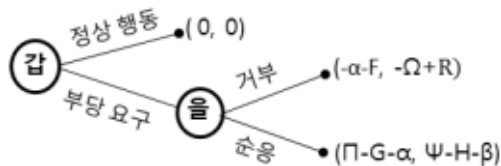
7) 이 모형은 채용비리만이 아니라 (1) 강자인 갑이 그 영향력 아래에 있는 약자인 을에 대하여 어떠한 부당한 요구를 하고, (2) 영향력을 활용하여 을에게 혜택이나 보복을 할 수 있는 상황인면서, (3) 갑의 부당 요구로 인한 손실을 제 삼자가 부담하는 상황이면 적용이 가능하다. 일반적인 부패 문제에도 대부분 적용이 가능할 것이다.

8) 양채열(2019)의 ‘납품단가 강제인하’와 가맹점 사업에서 통행세 등의 경제적 갑질에서는 거래 성격상 갑의 이익은 을의 손실이 되는 zero-sum 게임의 특성이 있으며, 상충되는 이해관계가 경제적 갑질을 어느 정도 방지하게 된다. 이와는 대조적으로 공공부문에서는 두 경기자 모두 공공의 자원을 사적으로 편취하는 상황으로 zero-sum 게임이 아닌 ‘누이 좋고 매부 좋은’ 상황으로 더 심각한 비리가 가능하다.

9) 갑이 보복조치를 한 이후에 을의 반응, 그에 따른 갑의 대응의 연속을 생각할 수는 있으며, 비슷한 상황에서 이러한 추후 전략적 상호작용은 양채열(2018)과 양채열(2019)를 참조할 것. 이 경우에 을의 저항을 용이하고 효과성 있게 하는 조치 등이 좋은 균형을 위해서 필요하게 된다. 이러한 추가적인 모형화는 이 논문에서 보이려는 것에 비하여 특별한 시사점이 별로 없으면서 모형만 복잡해지기 때문에 단순성(parsimony)을 위하여 추구하지 않았다.

하면 을은 보복으로 인한 피해(Ω)를 입는다. 갑의 부당요구에 대하여 을이 거부하고 갑이 보복하는 경우에, 갑은 부당한 요구가 수용되지 않아 경제적 이익(Π)은 챙기지 못하면서 대신에 양심비용(α)과 공식적인 처벌시스템에서의 기대처벌비용(F)이 비용으로 초래된다. 이 경우에 을은 갑의 보복에 의한 불이익(Ω)이 초래되며, (혹시 존재한다면) 사회적 인정(R)이 편익으로 부여된다. 따라서 갑의 부당요구에 대하여 을이 거부하고 갑이 보복을 하는 경우에 두 경기자의 보수는 $(-\alpha - F, -\Omega + R)$ 이 된다.

〈그림 1〉 채용비리 게임



모형에서 사용되는 변수를 정리하면 다음과 같다. (모든 변수는 양의 값이다.)

Π : 갑의 이익, 부당한 요구(갑질)가 수용되어 얻는 갑의 이익(경제적+심리적)

Ψ : 을의 특혜, 을이 갑의 요구를 수용함으로써 받게 되는 특혜

α : 갑의 양심, 갑이 부당한 요구를 한다는 것에 대한 양심의 거부함.

β : 을의 양심, 불의에 저항하지 못하고 굴복한 데에 대한 장괴함. 수오지심(羞惡之心)

Ω : 갑의 보복으로 인한 을의 불이익, 을이 요구거부 시 갑이 을에게 부과하는 보복

R : 을에 대한 사회적 인정, 압력에 굴복하지 않은 을에 대한 사회적 인정(social recognition)

F : 을이 거부 시 부당요구의 적발확률을 감안한 갑에 대한 기대처벌 비용

G : 을이 순응 시 시스템 감사 등으로 적발확률을 감안한 갑에 대한 기대처벌 비용

H : 을이 순응 시 시스템 감사 등으로 적발확률을 감안한 을에 대한 기대처벌 비용

2. 모형의 분석

순차형 게임은 역진귀납법에 따라 최종 의사결정점부터 역순으로 분석한다. 이 모형에서 의사결정점은 최초 의사결정점인 갑의 ‘의사결정점 갑’과 최종 의사결정점인 을의 ‘의사결정점 을’ 두 개가 있다.

먼저, 최종 ‘의사결정점 을’에서 을의 선택을 살펴보자. 편의상 갑과 을의 보수를 각각 $U_{\text{갑}}[\cdot]$ 와 $U_{\text{을}}[\cdot]$ 로 표시하자. 을이 ‘거부’를 선택하려면 $U_{\text{을}}[\text{거부}] \geq U_{\text{을}}[\text{순응}]$ 가 성립해야 한다. 그런데 $U_{\text{을}}[\text{거부}] = -\Omega + R$, $U_{\text{을}}[\text{순응}] = \Psi - H - \beta$ 이다.

따라서

$$U_{\text{을}}[\text{거부}] \geq U_{\text{을}}[\text{순응}] \Leftrightarrow \beta + H + R \geq \Psi + \Omega \quad \text{식 (1)}$$

이는 을의 ‘양심과 기대처벌비용 그리고 사회적 인정의 합계’($\beta + H + R$)가 ‘특혜와 보복의 합계’($\Psi + \Omega$)보다 크게 되면 을은 갑의 부당요구에 대하여 순응하지 않고 ‘거부’를 선택한다는 것이다. 식 (1)의 좌변은 정의로운 선택을 함으로써 기회비용적으로 회피하는 양심 비용(β)과 기대처벌(H), 그리고 정의로운 행동에 대한 사회적 인정(R)의 합계로 을이 불의에 거부할 힘=거부 편익)이라고 할 수 있다. 우변은 불의에 순응할 경우에 을에게 주어지는 특혜(Ψ)와 기회비용적으로 회피하는 보복(Ω)의 합계로 거부 비용이다.

이제 최초 의사결정점에서 갑의 선택을 살펴보자.

i) 식 (1) $\beta + H + R \geq \Psi + \Omega$ 이 만족되는 경우

식 (1)이 성립하면 을은 ‘거부’를 선택하기 때문에, 이를 인지한 상태에서 갑은 의사결정을 한다. ‘정상행동’과 ‘부당요구’ 선택 시 갑에게 주어지는 보수를 비교하여 결정한다. 갑의 부당 요구에 대한 을의 선택은 거부이므로, 갑이 ‘부당요구’를 선택 시 보수는 $-(\alpha + F)$ 이다. 즉, $U_{\text{갑}}[\text{부당 요구}] = -(\alpha + F)$ 이고, $U_{\text{갑}}[\text{정상행동}] = 0$ 이다. 그런데 α, F 가 양수이기 때문에 $-(\alpha + F) \leq 0$ 이다. 즉, $U_{\text{갑}}[\text{부당 요구}] \leq U_{\text{갑}}[\text{정상행동}]$ 이 성립하여 갑은 ‘정상행동’을 선택한다. 즉, 식 (1)이 만족될 경우에는 을은 ‘거부’를 선택하게 되고 이를 아는 갑은 ‘정상행동’ 시의 보수가 ‘부당요구’ 시의 보수보다 높기 때문에 갑은 ‘정상행동’을 선택하고 게임이 끝나는 ‘좋은 균형’이 달성된다.

ii) 식 (1)이 만족되지 않는 경우 (즉, $\beta + H + R < \Psi + \Omega$ 인 경우)

식 (1)이 성립하지 않으면 을은 ‘순응’을 선택하며, 이 사실을 인지한 상태에서 갑은 의사결정을 한다. 따라서 갑이 ‘부당 요구’ 선택 시 보수는 $(\Pi - G - \alpha)$ 이고, ‘정상행동’ 선택 시 보수는 0이다. 즉, $U_{\text{갑}}[\text{부당 요구}] = \Pi - G - \alpha$ 이고, $U_{\text{갑}}[\text{정상행동}] = 0$ 이므로,

$$U_{\text{갑}}[\text{정상행동}] \geq U_{\text{갑}}[\text{부당요구}] \Leftrightarrow \alpha + G \geq \Pi \quad \text{식 (2)}$$

따라서 식 (1)이 만족되지 않는 영역에서,

식 (2)가 만족되면 ‘정상행동’ 균형이 발생하며,

식 (2)가 만족되지 않으면 ‘부당요구-순응’ 균형이 발생한다.

이상의 분석을 종합적으로 정리하면 다음과 같이 <표 1>로 나타낼 수 있다.

〈표 1〉 영역에 따른 균형

\	식 (2) 성립 즉, $\alpha + G \geq \Pi$	식 (2) 불성립 즉, $\alpha + G < \Pi$
식 (1) 성립 즉, $\beta + H + R \geq \Psi + \Omega$	(가) ‘정상행동’ 균형	(나) ‘정상행동’ 균형
식 (1) 불성립 즉, $\beta + H + R < \Psi + \Omega$	(다) ‘정상행동’ 균형	(라) ‘부당요구-순응’ 균형

식 (2) $\alpha + G \geq \Pi$ 가 성립되면, 갑의 부당요구의 비용인 ‘갑의 양심(α)과 갑에 대한 공적인 기대 처벌(G)의 합계가 부당요구의 편익(Π)보다 크면 갑이 부당요구를 하지 않는 좋은 균형이 달성된다. 즉, 개인의 윤리수준이 높고 공적인 처벌이 충분하여 부당요구의 이익보다 크게 되면, 갑이 부당요구를 하지 못한다는 것이다. 정책적 차원의 조치는 윤리수준(α)을 향상하고 갑에 대한 기대처벌비용(G)을 높이는 것이다. 따라서 개인의 윤리수준이 충분하지 않을 경우에 이론적으로는 법제도 차원에서 적발 확률과 적발 시 처벌 강도를 높여서 기대처벌비용을 높일 수 있다. 그러나 현실적으로 적발확률을 높이기 위해서는 감사/적발활동 등에 많은 자원을 투입하여야 하며, 처벌 강도를 높이는 것에도 현실적 한계가 존재하기에 식 (2)가 만족될 정도로 기대 처벌비용을 높이는 것이 불가능할 수 있다. 따라서 현실적 상황을 고려하여, 아래에서는 식 (2)가 성립하지 않는 상황에 집중하여 논의를 전개한다.

식 (2) $\alpha + G \geq \Pi$ 가 성립하지 않으면, 좋은 균형을 위해서는 식 (1) $\beta + H + R \geq \Psi + \Omega$ 이 성립하여야 한다. 식 (1)이 성립하면, 갑의 부당요구에 대한 을의 최적대응은 ‘거부’이다. 이를 인지하는 갑은 ‘정상행동’을 하는 것이 최선의 선택이 되는 것이며, ‘좋은 균형’이 발생하게 된다. 즉 갑이 부당요구를 할 경우에 을이 ‘거부’한다는 것이 신빙성 있는 위협(credible threat)이 되기 때문에 갑은 최초 의사결정점에서 부당요구를 하지 못하고 정상행동을 선택하게 된다. 따라서 을의 ‘거부’ 선택이 신빙성이 있어야(credible) 하며, 그 조건이 식 (1)이다. 이 경우 추가적으로 특이한 사실은 부당요구가 적발되었을 때 갑에게 가해지는 기대처벌 비용(F)은 아무런 영향을 미치지 못한다는 것이다. 이는 갑의 부당요구에 대하여 을이 항상 거부하게 되며, 이를 인지하는 갑은 부당요구할 경우에 자신에 대한 보수가 $-(\alpha + F)$ 이며 이는 대안인 ‘정상행동’의 보수인 0보다 작으므로 결코 ‘부당요구’를 선택하지 않고 ‘정상행동’을 선택하게 된다. 즉, 식 (1)이 성립하는 상황에서는 [갑:부당요구 - 을:거부]는 결코 발생하지 않는 사건이 된다.¹⁰⁾ 따라서 식 (1)이 성립하여 을이 ‘거부’를 선택하는 상황에서는 갑에 대한 기대처벌의 강도(F)에 상관없이 갑이 ‘정상행동’을 선택하는 “좋은” 균형이 달성된다.

10) 이를 게임이론의 용어로 off-the-equilibrium path’라고 한다.

이상의 분석을 요약해보자. 식 (1) 또는 식 (2)가 성립하면 갑이 ‘정상행동’을 선택하고 게임이 끝나는 “좋은” 균형이 달성된다. 먼저 경기자 1의 유인에 대한 조건인 식 (2) $\alpha + G \geq \Pi$ 에서 좌변과 우변은 각각 갑의 부당요구의 비용과 편익이다. 좋은 균형을 위해서는 갑이 ‘부당요구’를 선택할 때의 총비용인 ‘갑의 양심(α)과 갑에 대한 공적인 기대 처벌(G)의 합계’가 부당요구 시의 이익(Π)보다 크게 하면 된다. 교육, 홍보, 문화운동 등의 수단을 통하여 개인의 윤리수준을 높이는 조치와 공식적 법제도의 정비를 통하여 적발 확률과 적발 시 처벌 강도를 높여서 기대처벌비용을 높이는 조치가 필요하다. 그러나 현실적으로 적발비용을 높이기 위해서는 감사/적발활동 등에 많은 자원을 투입하여야 하며 처벌 강도 증대에도 현실적 한계가 존재하기에 갑에 대한 유인만으로 좋은 균형을 달성하는데 많은 어려움이 있을 것이다. 따라서 이 경우에 경기자 2의 유인에 대한 조건을 감안하면 좋은 균형의 달성을 위한 보다 많은 정책 수단을 가지게 된다. 다음 장에서 을의 유인에 대하여 보다 자세히 논의한다.

3. 을의 유인을 감안한 윤리·문화 증진과 법제도의 정비

갑과 을간의 전략적 상호작용에서 발생하는 문제는 갑의 유인만으로 해결하려는 것보다 을의 유인도 함께 고려하여야 보다 효과적인 개선책이 가능하다. 갑의 유인은 전 장에서 검토하였으니, 이 토론에서는 을의 유인에 대하여 논의한다. “좋은” 균형의 달성을 위한 을인 경기자 2에 대한 조건은 식 (1) $\beta + H + R \geq \Psi + \Omega$ 이다. 이를 ‘을의 거부 조건’이라고 명하고 각 항목별로 자세히 정리해보자.

식 (1)의 좌변은 을의 ‘양심과 기대처벌비용 그리고 사회적 인정의 합계’이며, 이는 을이 부당한 요구에 저항하게 하는 힘이라고 할 수 있다. 즉 좌변 ($\beta + H + R$)은 정의로운 선택을 함으로써 기회비용적으로 회피하는 을의 양심의 거부함(β)과 기대처벌(H)과 그리고 정의로운 행동에 대한 사회적 인정(R)의 합계로 을이 거부 편익이다. 우변 ($\Psi + \Omega$)은 불의에 거부할 경우에 을이 받을 받았을 보복과 기회비용으로 놓치는 특혜의 합계로, 거부 비용이다. 거부의 편익이 그 비용보다 크면 거부한다는 것이다. 여기에서 좌변의 을의 양심은 윤리, 공적인 처벌은 법제도, 그리고 사회적 인정은 문화라고 할 수 있다. 우변의 특혜와 보복은 그 사회 공적 기관의 의사결정 견고성에서 유래하는 바, 사회의 법제도라고 할 것이다. 즉, 공공부문에서의 갑질을 방지하기 위한 조치는 거부 편익($\beta + H + R$)을 증대시키고 거부 비용($\Psi + \Omega$)을 낮추는 문화·윤리와 법제도 측면에서의 보완적인 조치가 필요하다.

세부 항목에 대해 보다 자세히 논의해보자.

첫 번째로 을의 양심인 β 를 보자. β 는 을의 양심으로 부당한 요구에 굴복하였을 경우에 느끼는 양심적 거부감, 수치심이다. 부당한 요구를 들어주면 특혜를 받고 들어주지 않으면 보복을 받는 상황에서 양심과 명예를 위하여 불이익을 감수하고 부당한 요구를 거절하는 것이다. 이러한 개인적인 윤리로 모범적인 사례는 박종철 사건에서의 황적준 국과수과장¹¹⁾과 유진룡 전 문화체육부장관¹²⁾을 들 수 있겠다. 사회 각 분야에 전문가의 직업윤리가 증진되면 보다 좋은 균형이 가능할 것이다. 개인 차원의 윤리는 교육과 홍보를 통해서 증진이 가능할 수도 있을 것이다. 윤리성은 타인의 기쁨, 슬픔 등에 대한 공감에서 나오는 바, 공감을 증진하는 감수성 증진 방안이 필요하다. 이에 는 자기 의사결정에 영향 받는 사람들의 구체적인 사례를 알게 되는 것이 필요하다. Elizabeth Warren(2014)은 금융감독 기구의 임직원이 금융사기 피해자 사연을 윤독회를 실시하여, 금융소비자의 피해를 직접 듣고 공감하는 기회를 가졌다고 한다. 또한 윤리적 행동을 유발하는 행동경제학 연구결과를 참조하여 서약, 서명, 도덕적 상기, 감시 등의 여러 방안을 도입할 수도 있을 것이다.¹³⁾

양심을 경제학적 관점에서 근본적으로 검토해보면, 윤리의식은 어떤 행동의 외부효과를

- 11) 1987년 박종철 사건의 황적준 국과수과장 인터뷰 “<질문> (부검서를) 사실대로 적겠다고 결심한 계기나 동기가 있었습니까? <답변> 황적준(당시 국과수 과장): 의사로서의 양심이자 직업윤리였던 거 같아요. 학교에서 공부할 때 스승(고려대 문국진 교수)이 늘 그랬지요. 부검 잘못해서 사인을 틀리게 하면 부검의를 그만뒀야 한다고 말입니다. 또 언젠가는 학교로 돌아가겠다는 계획이 있었는데, 명백한 사실을 바꾸는 불명예스런 일을 해서는 학생들을 가르칠 수 없다는 생각도 들었고요. ... 각 전문 직업인들이 자기 소명의식을 갖고 직업윤리대로 움직이면 모든 게 잘됩니다. 그러나 지금 보면 오히려 가장 공부를 많이 한 사람들이 범죄를 저지르고 있어요. 사회가 발전하려면 전문지식인들이 가치관을 제대로 가져야 합니다.”(‘박종철 고문사’ 밝힌 검사와 의사, 30년 만에 만났다. 한겨레, 2017.01.13.)
- 12) 유진룡 전 문화체육부장관 인터뷰: ... <질문> 상부 지시에 무조건 따르자니 양심에 어긋나고, 거부하자니 여러 불이익이 예상되기 때문이다. 공무원은 어떻게 해야 하는가? <답변> “나는 후배들에게 이렇게 얘기하곤 했다. 공무원에게 신분 보장을 해주는 것은 소신과 양심에 어긋나는 일을 지시받았을 때 따르지 않을 자유를 주기 위해서다. 소신과 양심에 어긋나는 일을 하느니 차라리 불이익을 받고 한직에 가 있으면 되는 것 아니냐, ... 나중에 자기 인생을 되돌아봤을 때를 생각해 보라. 이런 얘기를 많이 했다. 물론 자신의 소신과 양심이 옳으냐는 부분에 대해서도 자기 검증을 해야 한다. 이게 절대적으로 나쁜 것이냐 아니면 부당한 정도냐, 내 소신과 양심이 잘못된 아닐까 하는 고민을 끊임없이 해야 한다. 그것을 판단하는 기준 중의 하나는 코멘센스(상식)다. 그리고 제도 면에서는 공무원 신분 보장이 더 강화되어야 한다.”(한겨레, 2017.04.29)
- 13) 행동경제학자 Ariely(2012)는 Becker의 합리적 범죄이론(simple model of rational crime)은 경제인(homo economicus) 가정에 기반한 틀린 이론이라고 하고, 대안으로 현실적 인간본성을 감안한 fudge factor theory를 제시한다. 금전적 동기(financial motivation)에 추가하여 좋은 사람으로 보이고 느끼게 하고 싶은 자아 동기(ego motivation)가 있는 존재로 간주하고 윤리적 행위 증진책으로 pledge, signature, moral reminders, supervision(서약, 서명, 도덕적 상기, 감시)을 제시한다. 이와 관련하여 서약서의 활용은 가습기 살균제 사망사건에 대한 대책으로 서울대에서 도입했다. “서울대는 지난 1일부터 ‘민간 연구비 관리 지침’을 개정해 서울대 소속 연구자가 기업이나 민간단체로부터 자금을 지원받아 연구를 진행할 경우 사전에 ‘이해 상충 방지 서약서’를 제출하도록 했다. 서약서에는 공익 준수 외에도 ‘연구의 진실성과 인류의 안전에 부정적 영향을 미치는 연구를 수행하지 않는다’와 같은 내용이 담겼다.”(‘제2 옥시 보고서’ 방지위해 서약서 쓴다, 조선일보, 2010.01.10)

개인적인 비용·편익으로 내면화하는 것이라고 할 수 있다. 즉 사회에서 외부효과 문제로 개인의 최적과 사회의 최적의 괴리가 되는바, 개인이 사회적 비용과 편익을 내부화하면 그 괴리가 발생하지 않을 것이다. 이 점에서 사회적 비용·편익의 내부화는 계몽된 이기심(enlightened self interest)을 추구하는 것이 된다고 할 수 있다. 계몽된 이기심은 자기의 이익·손실만이 아니라 자기의 행동으로 영향을 받는 타인(미래 세대도 포함)과 지구환경까지도 고려 대상에 포함한다. 이 점에서 교육과 공감능력의 증대에 의한 ‘자기 이익 범위의 확대’를 통한 개인의 변화가 사회 개선의 중요한 과제가 된다. 또한 윤리성 증진에는 ‘고상한 거짓말’(noble lie)가 필요하다는 제안도 있다(Roubini & Mihm, 2010).¹⁴⁾

두 번째로 적발확률을 감안한 을에 대한 기대처벌 비용(H)을 보자. 갑이 부당요구를 하고 을이 순응한 경우에는 사안의 비밀적 성격상 드러나기는 어렵더라도, 사후에 강도 높은 시스템 감사 등에 의한 적발 가능성이 없지는 않을 것이다. 현실적으로 을이 순응할 경우에 관련 정보 파악이 어렵기 때문에 적발확률이 극히 낮아서 기대처벌비용(H)는 낮은 수치일 것이지만, 사회 전체 정화 차원에서 감사를 강화하여 적발확률을 높이고 처벌을 강화하면 H 를 높게 할 수는 있다. 또한 채용절차의 내부통제와 투명성강화 조치는 추후 감사 시의 적발확률을 높이게 되어 H 를 높이게 된다.¹⁵⁾

세 번째로 사회적 인정(social recognition)인 R 을 보자. R 은 사회문화적 규범과 효과적인 지원집단(시민단체 등) 그리고 대중매체 등의 활동에 의한 유인체제이다. 사회적으로 공신력이 있는 집단·단체에서 부당한 요구를 거절한 을의 행동을 인정해주는 것이다. Maslow(1943)가 말한 인간의 존중 욕구가 인간 본성의 중요한 부분임을 생각하면 사회적 차원에서 중요한 가치를 추구하고 인정해줄 수 있는 시민단체나 문화운동 단체 등이 활성화되는 것이 필요할 것이다. 특히 기업의 활동과 관련하여서는 바람직한 시장규범을 형성하는 데에는 경영대·경영대학원의 역할이 중요하다.¹⁶⁾ 좋은 균형을 달성하기 위해서는 중

14) Harari(2014)는 호모사피엔스가 지구의 최강자가 된 원동력은 ‘융통성 있는 다수의 협동’이며, 이러한 협동이 가능한 것은 인간의 상상력으로 ‘허구적 실재’를 구상할 수 있었기 때문이라고 하며, 허구적 실체로 화폐, 국가, 종교, 기업 등을 예시한다. 인권이나 ‘인간의 존엄성’이라는 개념도 허구적 개념으로 자기 이익의 범위를 확대하여 인간을 보다 도덕적으로 행동하게 만든다.

15) 손성민(2020)은 정부의 채용비리에 대한 정책의 효과성에 대한 실증연구에서 “정부의 채용절차 내부통제 및 투명성 강화 정책은 대체로 공공기관의 채용비리 연루 억제에 효과적”이라고 한다. 관계부처 합동(2019a, 2019b)으로 ‘공공부문 공정채용 확립 및 민간 확산 방안’에서의 여러 조치들 — 정부의 채용과정 투명성 제고, 부정합격 적발 시 처리원칙 명시, 채용비리 정기조사 강화, 면접관 pool제 등의 조치 — 은 을인 공공기관에 대한 기대처벌비용을 높인다. 그리고 채용과정 투명성 제고 방안으로는 ‘특별채용 규정 일괄 정비, 전문기관의 통합채용 및 위탁채용 활성화, 외부위원 선정의 공정성 강화, 공공기관의 채용정보를 공개하여 구직자의 정보 접근성 향상’ 등을 제시한다. 그러나 복잡하고 경직된 행정절차로 인한 행정비용의 증대를 고려하여야 할 필요가 있다.

16) 사회적 인정과 관련하여, Zingales(2014)는 “경제에 유익한 규범을 충실히 지키는 뛰어난 동문에게 상을 수여하고, 그렇지 않은 동문들을 동문 네트워크에서 추방함으로써 경영대학원은 강력한 메시지를 보낼 수 있으며, 투자자들을 속이기 위해 설계된 금융상품을 팔아서 부자가 된 사람은 공개적으로 비판함으로써 이러한 종류의 행동을 적극적으로 수치스럽게 여기도록 해야 한다.”고 주장한다. 즉, 동문 네

합적인 방안이 요구되는 바, 이기적 동기와 이타적 동기를 모두 가진 인간의 잠재력을 최대한 활용하여야 할 것이다. 사회적 인정을 통하여 행동에 대한 의미부여를 다르게 하여 보다 친사회적 행동을 유발할 수 있다.¹⁷⁾

양심과 사회적 인정은 윤리와 문화라고 할 수 있으며 문화와 윤리의식을 증진하는 방안은 인간의 선호체계를 주어진 것으로 간주하는 전통 경제학에서는 어려운 일이 될 것이다. 그러나 인간의 선호가 선천적 유전과 후천적 경험 그리고 사회적 조건의 상호작용으로 형성된다고 볼 때 교육, 홍보, 문화운동 등과 사회 상황적 요인 변경을¹⁸⁾ 통하여 보다 윤리적인 행위를 유발할 수 있을 것이다. 자기 이익의 인식과 관련하여 계몽된 이기심의 개념이 중요하며, 이러한 확대된 자기 이익의 인식에는 공감능력 증진이 필요할 것이며, 사회적 동물인 인간의 홈구장 편향을 극복할 수 있도록 물리적·사회적 거리를 단축하는 등의 조치가 필요하다. 이에 행동주의 경제학과 인지심리학 등에서 바람직한 행동을 유도하는 조건에 대한 지식을 활용하여 종합적인 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.¹⁹⁾ 이점에서 Stanford Prison Experiment로 유명한 Zimbardo(2007)는 평범한 사람이 악을 행하게 되는 요인들을 연구하여, 이를 반대로 활용하여 평범한 사람이 선을 행할 수 있는 여러 가지 사회적 상황과 조건을 제시한다.

다음으로 Ψ (특혜)와 Ω (보복)은 사회의 법·제도 측면으로서, 이는 공공부문의 의사결정 시스템의 견고성에 의존한다. 좋은 균형을 위한 거부 조건이 만족되기 위해서는 법제도를 개선하여 거부 비용($\Psi + \Omega$)을 줄여야 한다. 이에는 기본적으로 법제도의 강건성을 증진시켜서 권력자가 자의적으로 특혜 제공과 보복 부과를 어렵게 하는 조치가 필요하다.²⁰⁾

트위크란 peer group의 사회적 압력을 활용하는 것이다.

- 17) 사회적 인정의 효과에 대하여 금융감독 분야에서는 양채열(2015)이 제시하고 있다. “인정에 의한 감독자의 행동 변화는 인간행동의 동기를 세 가지로 파악하여 친사회적 행동을 이론적으로 모형화한 Benabou & Tirole(2006)에서도 제시되고 있다. 인간의 행동은 이타적 동기, 물질적 사적 이익, 그리고 사회적·자기 이미지 관심의 3 가지의 배합을 반영한다. ... 외재적 유인의 사용이나 행동이 더 잘 알려지게 하는 방법 등을 통하여 동기의 세 가지 구성요소를 바꾸면, 친사회적 행동에 부여된 의미가 바뀌게 되며, 그 친사회적 행동을 하려는 명성적 유인에 영향을 미치게 된다.”(양채열, 2015) 영화 ‘베테랑’(2015)에서 “우리가 돈이 없지, 가오가 없나?”는 대사로 ‘사회적 가치 추구’라는 의미 부여로 친사회적 행동을 하는 사례라고 할 것이다.
- 18) Yap, Wazlawek, Lucas, Cuddy, & Carney(2013)는 “공간을 많이 차지하는 확장적인 자세를 취하는 사람은 보다 덜 정직한 행동 — 사기나 교통질서위반 등 부정직한 행동 — 을 더 많이 하게 되며, 넓은 공간을 차지하는 몸의 자세는 권력을 느끼게 하며, 이 권력감은 그 사람을 보다 덜 정직한 행동으로 유도하며, 실증연구로 뉴욕시에서 넓은 운전좌석이 있는 차량의 불법주차 확률이 더 높았다.”고 보고한다.
- 19) Liang, Farh, & Farh(2012)는 조직역량을 키울 수 있는 심리적 속성인 심리적 안정, 자부심, 책임감 중 심리적 안정은 사회적 비난에 의해, 자부심과 책임감은 사회적 인정에 의해 강화될 수 있음을 보였다. 본 연구의 개념에 적용하면, 양심 β 를 높이기 위해서는 사회적 비난이 효과적이며, 사회적 인정(social recognition) R 은 자부심, 책임감에 해당함을 시사한다.
- 20) Konrad & Linnehan(1995), Kalev, Dobbin, & Kelly(2006)는 공정하고 투명한 공식적인 채용절차가 채

Ψ (특혜)는 강화이론에서의 적극적 강화(positive reinforcement)인 ‘상’과 ‘소극적 강화’(negative reinforcement)이며, 순응에 대한 효용을 높여주어서 그 행위를 조장하려는 것이다. ‘상’은 모든 경제재의 제공으로서, 강의 사례금, 사외이사 자리, 용역 기회, 공기업 업관, 문화예술 사업지원, 교육사업에 대한 재정 지원, 시민단체 국고보조금 지급 등등 상상할 수 있는 모든 것이 포함된다. ‘소극적 강화’(negative reinforcement)의 사례의 하나는 국회의 국정감사에 증인으로 출석하게 되어있는 기업가에 대하여 출석요구를 면제받게 해주는 것이다.

Ω (보복)은 특혜의 반대 개념으로 강화이론에서의 ‘벌’과 ‘소거(extinction)’가 있다. 이는 거부·저항에 대하여 효용을 낮추어 그 행위를 억제하려는 것이다. 부탁을 거절한 것에 대하여 국회의원이 공공기관장에 대한 간접적인 인사상의 불이익 조치를 취한다든지, 국회의 국정감사에 증인으로 출석요구를 한다든지, 국정감사에서 강도 높은 질책을 한다든지 하는 것들이 ‘벌’의 사례들이다. ‘소거’는 보다 간접적인 것으로, 과거 관행으로 받기로 되어있는 재정 지원사업이 선정되지 않도록 방해한다든지, 우수도서에 선정사업에 선정되지 않도록 하든지 하는 교묘한 간접적인 방식이다.

좋은 균형을 위해서는 사적인 특혜의 제공과 보복이 어렵게 하여 거부 비용($\Psi + \Omega$)이 낮은 사회 시스템을 구축해야 한다. 즉, 영향력을 가진 갑이 을이 속한 공공기관에 영향력을 미치는 (을이 소속한 기관보다 상위) 기관을 통하여 을에게 불이익이나 편익을 줄 수 있는 여지를 줄여야 한다. 전관예우는 현직 공직자가 퇴임한 공직자에 대하여 우호적인 의사결정을 해주는 것인데, 이는 그 공직자가 퇴임한 후 채용 등으로 보상하는 행위인 특혜가 현직 공직자에게 유인이 된다. 공무원 퇴임 후 재취업에 대한 엄격한 심사 등의 제한 조치는 공적 기구의 의사결정 시스템의 정상적인 작동을 방해하는 사적인 특혜와 보복이 어렵도록 만든다.

보복을 어렵게 한다는 점에서 공무원의 기본권 보호장치를 강화할 필요가 있다. 공적인 업무를 제대로 하여 부당 요청자에게 유리한 의사결정을 하지 않아서 세금 낭비를 방지한 훌륭한 공무원이 부당 요청자에게서 인사상 불이익 등으로 쉽게 보복 받을 수 있는 구조는 문제다. 이점에서 성과급제의 악용 가능성이 있다. 성과의 증대를 목적으로 도입되는 성과급제는 기본급은 축소되고 특혜·보복 수준이 높아지는 효과를 가져와서 담당 공무원의 소신있는 의사결정이 어려워진다. 따라서 공공부문에서의 성과급제 도입은 그 부작용을 감안하여 신중하게 도입되어야 한다.

사적인 특혜의 제공과 보복이 어렵게 하기 위해서는 사회의 법·제도 측면에서는 공공기관의 책무성(accountability)을 강화하는 것이 개선 방안이다. 공공기관의 책무성을 강화하는 방안의 하나는 금융부분에서 사용되는 신용평점시스템(Credit Scoring System: CSS)제

용차별을 효과적으로 줄일 수 있는 수단임을 보이고 있다. 이는 갑질 채용비리에도 마찬가지로 적용될 수 있다.

도와 유사한 제도를 도입하는 것이다. IMF 외환위기 이후에 금융 부문의 선진화를 위하여 도입한 CSS는 담당자의 재량권을 축소하고 객관화된 자료를 활용한 자동계산 점수로 대출업무에서의 비리를 방지하고 업무 효율성도 증진하였다. 이와 유사한 제도를 공공 부문에 도입할 필요가 있다. 세무조사의 실시 또는 면제가 사회에서 특혜 및 보복의 주요한 요소가 되는 상황에서는 국세청의 세무조사 대상의 선정에 권력자의 재량권을 배제하는 것이 거부 비용을 낮추는 것이 된다. 권력자가 자의적으로 세무조사 대상을 선정할 수 있다면 이는 그 당사자는 특혜와 보복을 할 권한을 가지는 것으로 거부 비용은 더 높아지기 때문이다. 권력자의 자의성을 배제하는 간단한 방안의 하나는 조사대상 선정에 무작위 추첨방식을 도입하는 것이다. 검찰 수사 대상 선정이나 재판 배당에서 여러 영향력을 배제하고 공정성을 높이기 위해서는 역시 조사 대상 선정과 재판 배당에 (어느 정도 구조화 된 조건에서) 무작위 추첨방식을 도입하는 것이다.

4. 분석에 대한 종합 정리

이상의 갑과 을의 유인에 대한 분석을 다시 분류·정리해보자. 좋은 균형을 위한 중요한 조건은 다음의 2개의 식이다.

식 (1) $\beta + H + R \geq \Psi + \Omega$: ‘을의 거부 조건’

식 (2) $\alpha + G \geq \Pi$: ‘갑의 정상행동 조건’ (부당요구하지 않을 조건)

위 식 (1)과 식 (2)에서 좌변항목은 증대시키고 우변항목은 감소시켜야 보다 좋은 균형의 조건을 만족하게 된다. 이 조건들을 비공식적 제도라 할 수 있는 윤리와 문화, 그리고 공식적 제도인 법제도로 구분하여 다음과 같이 재정리할 수 있다.

(1) 윤리: 갑의 양심(α)과 을의 양심(β)의 증진

당연히 갑과 을이 보다 양심적이 되어야 ‘좋은’ 균형의 조건이 더 충족된다. 윤리의식 증진을 위해서는 윤리적 모범사례를 많이 발굴하여 교육과 홍보를 통하여 전파하는 것이 도움이 될 것이다. 또한 윤리의식은 자기 의사결정의 외부효과를 내면화하는 것이라고 할 수 있기에, 사회적 비용·편익을 자신의 비용·편익으로 생각할 수 있도록 하는 교육이 도움이 될 것이다. 이러한 교육은 개인이 혐의의 이기심이 아니라 자기의 의사결정으로 영향을 받는 미래 세대와 지구환경까지도 고려 대상에 포함하는 계몽된 이기심(enlightened self interest)을 추구할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 교육과 홍보 등에 의한 자기 이익범주를 확장하여 윤리적 감수성을 증진하는 데에는 예술·문학작품 등과 고발·탐사보도 등의 역할도 중요할 것이다.²¹⁾

이는 소크라테스의 “지는 德이다”는 이성주의적 윤리관과 상통한다. 소크라테스에 의하면 나쁜 일을 하는 이유는 모르기 때문이며, 옳은 일을 알면 그 옳은 일을 행하지 않기가 어렵다는 생각이다.²²⁾ 또한 Tocqueville(1835)도 ‘계몽된 이기심’으로 표현할 수 있는 ‘바르게 이해된 이기주의의 원칙’(the principle of interest rightly understood)을 위한 교육이 사회 개선에 중요한 것으로 제시하였다. “개인주의는 자신의 이성에 의한 진리와 인식의 도달가능성에 대한 데카르트식의 합리주의의 정신작용이면서 이러한 인식론에 기반한 자신의 이익만을 추구하는 태도를 지칭하는데, ... 이러한 ‘개인주의’의 태도는 사회의 의무와 유대감과 존속요건들을 와해시켜버리는 문제점이 있다. 이 문제점을 해결하기 위해서는 개인을 변화시키는 것이 가장 급선무가 될 것이다. 이것은 이익의 개념을 조정하면서 개인들에 대한 사회적 교육을 통해서 가능하다. 즉 자신의 장기적 이익과 단기적 이익을 구분하고 사회와의 협력 속에서 장기이익을 추구할 수 있는 계몽적 자기이익(enlightened self-interest)으로 이익 범주를 확장하는 것이다.”(신희섭, 2013)²³⁾

(2a) 법제도: 감사, 처벌 등 강화(즉, G 와 H 증대)

이는 공적 기구의 내부 업무 프로세스를 투명화하고 각종 규제 지침 등을 강화하고 담당자의 재량권을 줄이며, 동시에 감사 등을 통한 부당행위 적발 체제를 강화하고 적발 시 처벌을 강화하는 것이다. 즉, 갑에 대한 기대처벌 비용(G)과 을에 대한 기대처벌 비용(H)를 높게 하는 것이다. 이 경우에 담당자의 재량권 축소에 따르는 변하는 상황에 대한 유연성 상실과 경직적인 규정을 따르는 순응비용도 종합적으로 고려할 필요가 있다.

(2b) 법제도: 전반적 공공기관의 의사결정 시스템의 강건성 증대(즉, ψ 와 Ω 와 감소)

사회 시스템의 강건성을 증대하여야 한다. (기업 지배구조와 유사한 의미에서) 사회 시스템의 의사결정 구조가 취약할수록 공적 기구가 사적 이익을 추구하는 갑에 의하여 유

21) 사회적 문제에 대한 관심 증진이 문제해결의 출발점이 되기 때문에 작가와 언론 등의 역할이 중요하다. 미국 노예해방에 여러 요인이 있겠으나, Stowe(1852)의 ‘Uncle Tom’s cabin’이 노예해방에 크게 기여하였다고 한다. 또한 2008 sub-prime 사태에 따른 ‘월가를 점령하라’ 운동은 다큐멘터리 영화 Inside Job(2010)이 많은 기여를 하였다고 한다. 사회 운동 등에 예술작품이나 탐사보도 등이 사태의 피해의 심각성이나 원인 등에 대해 많은 사람이 공감할 수 있도록 전달하여 문제의 해결에 중요한 역할을 한다.

22) “All [v]irtue is [k]nowledge. ... If the person knew what was right, he would have done it. Hence, it is not possible for someone simultaneously to know what is right and to do what is wrong.” (Socrates, internet encyclopedia of philosophy. <https://iep.utm.edu/socrates/>)

23) 이와 관련하여 Tocqueville(1835)은 제 8장에서 다음과 같이 언급하고 있다. “개인의 이익은 그것이 설사 인간행동의 유일한 원인은 아니라 할지라도 다른 어떤 것보다도 예전보다 더 중요한 원인이 될 것임에도, 각 개인이 자신의 이익을 어떻게 이해하는가 하는 문제가 남는다. ... 어쨌든 교육해라. 왜냐면 숲은 자기희생과 암묵적 미덕의 시대는 이미 우리로부터 멀어지고 있으며, 자유나 공공안녕 및 사회질서 자체가 교육이 없이는 존재할 수 없는 시대가 급속히 도래하고 있기 때문이다.

용·악용되기가 쉬울 것이다. 이러한 취약한 공적 기구의 의사결정시스템에서는 갑이 부당한 요구를 수용해주는 을에게 특혜제공이 용이하며, 거부하는 을에게는 보복하기가 용이할 것이다. 이런 점에서 공공부문에서 재량적 선발을 통한 특별 지원사업 등의 활성화는 강화 이론에서의 ‘소거’의 보복수단을 강화하는 바람직하지 못한 정책이 된다.²⁴⁾ 특혜제공이나 보복부여의 수단은 을이 속한 공공기관만이 아니라 을에게 간접적으로도 영향을 미칠 수 있는 모든 공공기관이 될 수 있을 것이다. 따라서 그 공공기관 한 곳만이 개선되는 것만으로는 어렵고 사회 전반적 시스템 개선이 필요하다. 금융부분에서 사용되는 신용평점시스템과 유사한 조치의 도입으로 공공기관의 책무성을 강화하여야 한다. 그리고 세무조사 대상 선정, 검찰 수사 대상 선정 등에서 권력자의 자의성을 축소하기 위해 대상 선정에 무작위 추첨방식을 도입하여 공정성을 높여야 한다.

(3) 문화: R: 사회적 인정

강화이론에 의하면 바람직한 행위에 대하여 그 행위자의 효용을 올리는 ‘적극적 강화’를 부여하면 그 행위는 조장된다. ‘적극적 강화’인 ‘상’의 한 형태로 바람직한 행위자에 대한 사회적 인정이 있다. 이는 언론과 시민 단체 등이 각종 캠페인, 언론 특별 기획, 공익제보자 시상, 교육, 홍보, 사회문화운동 등으로 바람직한 행위를 조장하는 것이다. 시민단체인 참여연대 ‘올해의 공익제보자상’, 경실련 ‘좋은 기업상’ 호루라기재단 ‘공익제보자상’, 민간 기업에서 ‘LG 의인상’, 공공기관인 소방청의 ‘119의인상’ 도로공사의 ‘고속도로 의인상’ 등은 사회적 인정의 구체적 사례들이며, 사회문화의 개선에 기여할 것이다. 문화를 변경한다는 것은 사회 전체를 바꾸는 것에 해당하는 것으로 많은 시간과 노력이 필요한 사항일 것이다. 그래도 과거의 누적으로 미래가 결정될 것인바, 지속적인 노력은 ‘우공이산’의 교훈처럼 사회의 문화를 개선할 것이다.

24) 공공부문 의사결정 시스템의 강건화에는 담당자의 재량권이 축소되어야 함에도, 반대로 재량권이 확대되는 방향으로 정책 방향이 잘못 되어가는 것이 심히 우려된다. 대학지원정책이 ‘보편적 예산 지원’ 방식을 줄이고, 재정지원 사업의 형태로 진행되고 있다. 이를 대리인 이론 관점에서 보면, 사업 선정 및 사후 평가에서 관료의 권한을 증대시키고 퇴직후 자리를 양산하는 관료의 사익 극대화 방향이다. 따라서 교피아의 비리에 대한 기사가 끊임없게 된다. “비리사학-퇴직 교육관료는 ‘악어와 악어새’ 관계로 퇴직 뒤엔 총장·교수직에 취업하여, 비리의 당사자로 변하기도하며, 부실사학 퇴출 저지 로비 여지”가 있다고 한다.(한겨레, 2011.9.13.) “교육부가 올해 대학에 나눠준 돈이 9조원이 넘는다. 학생이 줄어 돈줄 마른 대학들은 정부 예산 받으려고 ‘쟁탈전’을 벌인다. ... 대학마다 교육부 관료를 자기 학교에 모신다. 애를 쓴다. 아예 교육부 출신이 총장·부총장 되면 교육부로 가는 고속도로를 놓는 것이라고 한다. 증거 자료가 있다. 교육부 4급 이상 공무원 중 70%가 퇴직 후 대학으로 갔고, 교육 관료가 간 대학 중 92%는 구조조정 평가에서 낙제를 면했다. ‘교피아’는 대학과 교육부 간의 이런 갑을 관계를 먹고 산다. (조선일보, 2016.11.01.)”, “이러한 상황은 모든 대학은 교육부 등이 시행하는 재정지원사업을 따는 데에 총력을 기울이게 되고, 초연하려고 하면 그 대학만 손해를 보게 되는 죄수의 딜레마 상황이 된다. 이는 전형적인 교육부 관료의 대리인 문제에 의한 교육정책 결정과 그에 따른 국가적 손실과 관료의 사적 이익증진 사례라고 할 것이다”(양채열, 2017).

(4) 법치와 덕치의 관계

윤리·문화 수준과 법제도는 상호보완적이다. 식 (1)과 식 (2)에서 알 수 있는 것은 단순히 수식적으로 보면, (α, β, R) 값이 클수록 좋은 균형의 조건을 만족하는 범위에서 (G, H) 는 감소될 수 있고, (Ψ, Ω) 는 증대될 수가 있다는 점이다. 여기에서 (α, β, R) 값이 크다는 것은 그 사회의 윤리·문화 수준이 높다는 것을 의미한다고 해석할 수 있다. (G, H) 가 낮다는 것은 감사 등에 의한 처벌 수위가 낮다는 것을 의미하며, (Ψ, Ω) 가 높다 것은 담당자가 재량권을 가지고 상황에 맞는 운영을 할 여지가 많다는 것을 의미한다고 해석할 수 있다. 따라서 ‘높은 (α, β, R) +낮은 (G, H) +높은 (Ψ, Ω) ’는 높은 윤리·문화를 기반으로 유연한 법규와 법집행시스템인 ‘덕치’라고 할 수 있고, 반대로 ‘낮은 (α, β, R) +높은 (G, H) +낮은 (Ψ, Ω) ’는 낮은 윤리·문화 수준에 경직된 법규를 강력하게 집행하는 시스템인 ‘법치’라고 해석할 수 있다. 이렇게 해석하면, 높은 수준의 윤리·문화를 보유한 사회는 유연한 덕치가 가능하며, 윤리·문화 수준이 낮은 사회는 강한 법치가 필요하다고 할 수 있다. ‘좋은’ 균형을 위하여 그 사회의 윤리·문화 수준에 따라 적절한 법의 강력도가 달라지는 것이다.

III. 결론 및 시사점

공공부문에서의 갑질은 ‘영향력을 가진 권력자가 그 영향력 아래에 있는 공공부문 의사결정권자에게 특혜와 보복의 위협을 통하여 본인의 부당한 요구를 달성하여 개인적인 이익을 취하면서 사회에 피해를 입히는 것’이라고 할 수 있다. 이 공공부문에서의 갑질에 대하여, 간단한 게임모형을 활용하여 현상을 분석하고 개선 방안을 살펴보았다. 갑질문제를 분석하기 위해서는 갑의 유인만을 감안하는 1인 의사결정 모형의 제한점을 넘어서 참가자 모두의 유인을 고려하는 게임모형이 더 효과적이다. 즉, 갑과 을간의 전략적 상호작용에서 발생하는 문제는 갑의 유인만으로 해결하려는 것보다 을의 유인도 함께 고려하여야 보다 효과적이다. 갑질을 억제하기 위해서는 갑의 유인에 추가하여, 을이 갑에게 저항할 수 있는 유인이 필요하다. 부당한 요구에 저항하는 것이 을에게 유인합치적(incentive compatible)이 되어야 한다.²⁵⁾ 즉, 비용편익분석으로 부당한 요구에 저항하는 힘인 거부 편익($\beta + H + R$)

25) 정치철학 분야에서도 타인배려의 윤리적 감정만이 아니라 자기이익을 위한 합리성을 모두 감안한 실제적 유인의 중요성을 강조한다. “인간은 (윤리성·공감에 기반한) 남을 배려하는 행위와 (자기 이익 증진의 합리성에 기반한) 자신을 위한 행위 모두 가능한데, 우리가 처한 맥락에 따라 어떤 측면이 우세할 것인지가 결정된다. 정의사회는 ‘권리와 의무를 부여하고 편익과 비용을 배분하는 제도’만으로는 간단하게 정의되지 않는다. 대신에 정의사회는 다음과 같은 기능을 수행하여야만 한다. 즉, 평등주의적 정의에 대한 감정을 배양할 목적으로 개별 시민의 합리적 유인구조(rational incentive structure)에 영향을 미쳐야 한다.”고 하며, “사람이 정의로게 행동하도록 하는 동기부여 방안을 찾는 것이 정의사회가 직면한 가장 긴급한 과제이다.”라고 한다(Bufacchi, 2005).

이 거부 비용($\Psi + \Omega$) 보다 커야 한다.

양심과 사회적 인정은 비공식적인 윤리와 문화에 의존하며, 특혜와 보복은 사회의 법제도에 의존한다. 문화와 윤리에서는 공감과 장기적인 자기 이익에 대한 인식이 기반된 ‘계몽된 이기심’ 추구가 필요하며, 여기에는 교육과 홍보의 역할이 중요하다. 사적인 특혜와 보복이 어렵도록 사회의 공적기관의 지배구조를 견고하게 확립하고, 부당한 요구를 거부할 수 있도록 개인의 기본권을 보장하여야 할 것이다. 즉, 갑질방지를 위해서는 법·제도와 문화·윤리의 양 측면에서 보완적인 조치가 필요하다. 선진적인 윤리와 문화에서는 저항의 편익이 크고, 법제도가 잘 갖추어진 사회에서는 거부 비용 (갑이 사적으로 활용할 수 있는 특혜와 보복)이 작다. 윤리 문화가 높을수록, 그리고 법제도가 견고하게 확립될수록 거부 편익이 커서 거부의 유인합치성 조건이 더 잘 만족된다. 윤리·문화와 법제도가 좋은 사회를 위해서는 보완적으로 필요하다. ‘좋은’ 균형에는 그 사회의 윤리·문화 수준에 따라 적절한 법의 강력도가 달라지는 것이다. 윤리·문화의 수준이 높으면 유연한 덕치가 가능하며 따라서 경직된 법치에 따르는 과도한 순응비용 등의 여러 부작용을 회피하면서 ‘좋은’ 균형이 가능하게 된다.

공공부문에서 갑질을 감소시키기 위한 개선 방안에서 중요한 것은 갑에 대한 유인 변경 조치에 추가하여, 을에 대하여 갑의 부당한 요구를 거부할 수 있도록 하는 유인·조치들이 필요하다는 것이다. 이에는 인간의 행동 동기에 외재적 동기(공식적 법제도, 비공식적 문화)와 내재적 동기(개인 윤리) 양 측면을 모두 고려하는 종합적인 개선 방안이 필요하다. 계몽된 이기심 추구를 위한 교육을 통한 윤리의 증진과 법제도의 개선을 통한 공공부문의 강건한 의사결정 구조가 요구된다. 그리고 행동경제학에 근거하여 좋은 인간의 본성이 보다 잘 발현될 수 있는 사회적 여건을 마련하여 모든 사람에게 합리적인 유인구조가 부여될 수 있도록 하여야 한다.

[참고 문헌]

- 고용노동부. (2019). 「고용노동분야 갑질 근절을 위한 가이드라인」.
- 관계부처 합동. (2019a) 「공공기관 채용실태 정기 전수조사 결과 및 개선대책」.
- 관계부처 합동. (2019b.). 「공공부문 공정채용 확립 및 민간 확산 방안」.
- 손성민. (2020). 공공기관의 채용비리 연루 억제 요인에 관한 연구: 내부통제와 투명성 강화를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, (27)1, 175-196.
- 신희섭. (2013). 신희섭의 정치학-민주주의와 토크빌 (3), 『법률저널』.
- 양채열. (2014). “대리인 문제와 대학”. 『정치와 기업 연구회 발표자료』.
- 양채열. (2006). 범죄자와 법집행자간의 전략적 행동(뇌물)을 고려한 최적 처벌강도에 관한 연구. 『한국행정학보』, 40(1), 91-105.
- 양채열. (2015). 금융 규제감독의 효과성과 책임성 증진 방안: 정보의 기록과 공개에 의한 정치적 포획 방지를 중심으로. 『금융감독연구』, (2)2, 99-127.
- 양채열. (2017). 학자 Integrity와 사회시스템, 『2017 경제학 공동학술대회 특별세션 발표 자료』, 1-24.
- 양채열. (2017). 고등교육 공급적정성과 대학재정문제. 한국대학학회(편), 『대학정책, 어떻게 바꿀 것인가』, 119-131. 소명출판.
- 양채열. (2018). 벤처캐피탈의 투자회수 전략과 기술탈취문제에 대한 게임이론적 접근: 징벌적 손해배상 제도와 소송펀드 활성화를 중심으로. 『재무관리연구』, (35)2, 165-181.
- 양채열. (2019). 경제적 갑질에 대한 게임이론적 분석. 『중소기업연구』, (41)3, 95-106.
- 조선일보. (2010). 서울대의 반성... '제2 옥시 보고서' 방지위해 서약서 쓴다. (1월 10일).
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2017/01/10/2017011000191.html.
- 조선일보. (2016). [만물상] 교육부의 후안무치. (11월 1일).
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2016/10/31/2016103102744.html.
- 한겨레. (2011). 비리사학-퇴직 교육관료 ‘악어와 악어새’. (9월 13일).
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/495985.html.
- 한겨레. (2017a). ‘박종철 고문사’ 밝힌 검사와 의사, 30년 만에 만났다. (1월 13일).
<https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/778687.html>
- 한겨레. (2017b). 유진룡 “블랙리스트는 홀로코스트...처벌받아야 할 사람 더 있다”. (4월 29일).
https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/792808.html
- 한겨레. (2019). ‘KT에 딸 부정채용’ 김성태, 1인 시위하며 “피 토하는 심정”. (7월 23일).
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/902954.html
- 허경선. (2020). 공공기관 채용비리의 현황과 특성. 『재정포럼』, 28-52.
- Ariely, D. (2012). *The (honest) truth about dishonesty* (2012, 이경식 번역, 『거짓말하는 착한 사람들: 우리는 왜 부정행위에 끌리는가』. 청림출판)
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- Benabou, R., & Tirole, J. (2006). Incentives and prosocial behavior. *American Economic Review*, 96, 1652-1678.

- Bufacchi, V. (2005). Motivating justice. *Contemporary Political Theory*, 4, 25-41.
- Harari, Y. N. (2014). *Sapiens: A brief history of humankind*.
- Kalev, A., Dobbin, F., & Kelly, E. (2006). Best practices or best guesses? Assessing the efficacy of corporate affirmative action and diversity policies. *American Sociological Review*, 71, 589-617.
- Konrad, A. M., & Linnehan, F. (1995). Formalized HRM structures: Coordinating equal employment opportunity or concealing organizational practices? *Academy of Management Journal*, 38(3), 787-820.
- Liang, J., Farh, C. I. C., & Farh, J. L. (2012). Psychological antecedents of promotive and prohibitive voice: A two-wave examination. *Academy of Management Journal*, 55(1), 71-92.
- Maslow, A. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50, 370-396.
- Roubini, & Mihm, (2010). *Crisis economics: A crash course in the future of finance*.
- Stowe, H. B. (1852). *Uncle Tom's cabin: or, life among the lowly*. (2018, 유홍선 번역, 『툼 아저씨의 오두막 : 몸은 노예지만, 내 영혼만은 사고 팔 수 없어!』. 미래엔아이세움)
- Thaler, R. H. (2016). *Misbehaving: The Making of behavioral economics*.
- Tocqueville, (1835), *Democracy in America*.
- Warren, E. (2014). *A fighting chance*. Metropolitan Books. (2015, 박산호 번역, 『싸울 기회 - 민주당 상원의원 엘리자베스 워런 자서전』. 예쎌)
- Yap, A. J., Wazlawek, A. S., Lucas, B. J., Cuddy, A. J. C., & Carney, D. R. (2013). The ergonomics of dishonesty: The effect of incidental posture on stealing, cheating, and traffic violations. *Psychological Science*, (24)11, 2281-2289.
- Zimbardo, P. (2007). *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil*.
- Zingales, L. (2012). *A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*. (2018, 김석진·박영준 번역, 『사람들을 위한 자본주의』. 한국경제신문.)

An Analysis of ‘Gabjil’ in Public Sphere: Game-theoretic Approach

Chae-Yeol Yang* · Jay M. Chung**

Gabjil in the public sphere is an act that undermines the public interest while advancing an influential party's private interests through unfair demands on a public institution. This paper proposes a strategy to lessen the prevalence of this phenomenon by analyzing Gabjil in the public sphere using a game-theoretic model, focusing on cases of corruption in the hiring process. As a path to improvement, it is necessary to introduce institutional measures and provide incentives for public institutions to reject unfair demands when they are subjected to them. In addition to institutional measures instituted through a combination of legal strictures and the cultivation of socially beneficial virtues, measures at the social and cultural level and ethical improvement at the individual level are needed. The decision-making structure of public institutions must be clearly codified so that the arbitrary preferences and potential vindictiveness of powerful people become less prevalent and threatening. A plan to improve the level of culture and ethics in society in accordance with enlightened self-interest must be also implemented.

Key words: Gab-jil hiring corruption, incentive compatibility, professional ethics, social recognition, enlightened self interest

* Professor, College of Business Administration, Chonnam National University, cyyang@jnu.ac.kr, First Author

** Associate Professor, School of Finance, Soongsil University, jaymchung@ssu.ac.kr, Corresponding Author

■ 저자 소개

양채열(Chae-Yeol Yang) Northwestern University에서 Finance전공으로 박사학위를 취득하였고, 현재 전남대학교 경영대학의 교수로 재직 중이다. 게임이론과 대리인 이론을 응용하여 잘못된 유인제도에 의해 발생하는 낭비·부패·비효율을 감소시키는 방안을 탐구하는 것이 최대 연구 관심사이다. 주 전공분야인 재무·금융 분야는 물론, 보험분야(자동차보험, 의료보험), 약가제도, 부패 문제, 공무원초과수당제도, 연구지원제도, BTO/BTL 민자사업, NGO/NPO 보조금 제도, 복지 제도 등 사회 각 분야에서 낭비와 부패에 따른 비효율성을 감소하기 위한 유인합치적 제도를 고안하는 연구를 해오고 있다. 「재무연구」, 「재무관리연구」, 「금융연구」, 「국제경제연구」, 「보건경제와 정책연구」, 「한국행정학보」, 「법경제학연구」 등 다방면의 학술지에 논문을 게재해 왔다.

정재만(Jay M. Chung) 서울대학교에서 국제재무 전공으로 박사학위를 취득하였고, 현재 숭실대학교 금융학부 부교수로 재직 중이다. 투자론, 시장미시구조, 국제 재무 등에 관한 연구를 수행하고 있으며, 「금융연구」, 「선물연구」, 「재무관리연구」, 「재무연구」, 「한국증권학회지」, 「Asia Pacific Journal of Financial Studies」, 「Journal of Financial Research」 등의 학술지에 여러 편의 논문을 게재해왔다.