

# 대리인 이론의 적용을 통한 반부패정책연구

A study on the anti-corruption policies through  
principal-agent model

오 필 환 (Oh, Phil Hwan)\*

## ABSTRACT

The principal-agent model support to understand the contractual relationship in public society. The contractual relationship can be violated easily for the information asymmetry between principal and agent. The problems of contractual relationship are moral hazard and reverse selection. Moral hazards of public officials result in corruption and bribery. This paper is to apply the agency theory to analyze sources of corruption and the anti-corruption policies. The moral hazard of public officials can be controlled by citizen participation and governance system. Decentralization and delegation of power can reduce the possibility of moral hazard. The cost of monitoring to reduce moral hazard and reverse selection is likely to be substantially lower through these policies and provoke to make transparent and credible society.

Key words : principal-agent model, moral hazard, anticorruption policy

---

\* 천안대학교

## I. 서론

지난 1995년부터 각 국가의 부패인지지수<sup>1)</sup>를 조사 발표해온 국제 투명성기구(Transparency International: TI)에 의하면 2004년 한국은 세계 146개국중 47위로서 10점 만점에 4.5점을 기록하고 있다. 이 부패인지지수는 국제투명성기구에 제공된 18개의 조사결과에 기초하고 있으며, 국내외 기업인과 국가 분석전문가들의 인식을 반영하는 자료이다. 한국은 1999년 3.8로 가장 낮은 점수에서 1996년 가장 높은 점수인5.02를 받아 10년동안 4점대에 머무르며 크게 개선되지 못했다. 특히 부패지수가 4.0에서 5.0 사이의 기록을 가지고 있는 15개 국가의 일인당 GDP는 평균 5,560 달러로, 한국은 국민소득이 12,000달러 수준이면서 국가의 청렴도는 중진국이하의 수준국가들과 같은 부끄러운 상태이다(부패방지위원회, 부패방지백서:2004).

2004년도의 부패인지지수가 9점이상인 국가인 핀란드, 뉴질랜드, 덴마크, 아이슬란드, 싱가포르, 스웨덴, 스위스 같은 국가들은 모두 국민소득이 높은 국가이다. 국제 투명성기구의 분석에 의하면, 2003년 부패지수와 132개국가의 일인당 GDP의 상관관계는 매우 높으며, 특히 부패지수가 7.0이상인 국가들의 평균 1인당 GDP가 31,421달러로 나타났다. 또한 부패지수가 5.0에서 7.0 사이의 기록을 보이는 16개 국가들의 평균 1인당 국민소득이 15,029달러이며, 국민소득이 3만달러가 넘는 국가들은 거의 부패지수 22위 이내의 국가들이다. 2004년 20위 국가가 된 칠레, 30위 국가가 된 보츠와나, 슬로베니아, 41위가 된 코스타리카 등의 국가들의 결과를 보아 저소득국가도 부패의 정도를 줄일 수 있음을 볼 때 경제가 성장하면 부패의 정도가 자연히 줄어 들 수 있다는 기대를 갖는 것은 매우 소극적인 태도이라고 본다. 부패의 지수가 현저히 개선된 국가들의 경제성장의 가능성을 주시해야 할 것이다.

결국 국가의 부패가 줄어들어 투명한 국가가 되어야 신뢰받는 국가가 되고 이를 통해 국민소득이 높아질 수 있다는 것이다. 우리는 국민소득 2만불을 목표로 국가의 경제를 성장시키고자 노력하고 있는데, 국가의 투명성이 개선되지 않고는 경제성장을 위한 노력에 한계가 있음을 알 수 있다.

우리나라의 부패상태가 심각한 수준이고 반부패 운동이 매년 정치인들의 구호로 활용되고 있지만 개선되고 있지 않음은 새로운 차원의 반부패정책과 노력을 필요로 하고 있다고 본다. 모순되게도 엄청난 비자금과 정경유착, 친인척 비리 사건을 들어낸 모든 정권도 부정부패 추방의 목소리를 높였었다. 국민의 대변자로서 국민

1) 부패의 상태를 나타내는 지수는 여러 연구기관, NGO, 민간 신용평가기관, 정부기구 등 다양한 기관에 의해 작성되는데, 대표적인 집계지수로는 TI의 CPI와 Kaufmann 등이 세계은행 보고서에서 제시한 부패지수등이 있다.

이 선출한 대리인의 실패 문제가 심각하여 정부의 실패를 비판하는 목소리가 높은 즈음에 반부패의 문제도 역시 정부의 대리인 실패의 사례가 되고 있다. 본 논문은 정부만의 노력으로는 불가능한 국가의 투명성제고를 위해서는 민간부문과 기업등 국가의 전부문이 참여하는 반부패운동이 필요함을 강조하고자 한다. 결국 반부패 정책이 효과를 나타내기 위해서는 국가의 구조적 재조직화와 재정향화가 필요하다 (라영재, 이태영 2003).

지난 4월 시민운동조직과 기업, 정부가 같이 참여하여 반부패투명사회협약을 체결하고 발표하였으며 이를 실천하기위한 과제들을 확정하는 등의 노력을 하고 있으나 이러한 시민참여적 반부패 운동이 실효를 건우기 위해 필요한 것이 무엇이지를 심층 분석해야 한다고 본다. 지금까지 우리의 부패문제를 연구하기 위해 개인의 윤리나 특성, 법이나 제도상의 분석, 문화와 정치체제적인 접근을 시도해 오고 있는데 본 논문에서는 민관산이 함께 참여하는 거버넌스적 반부패정책을 시행하기 위하여 조직경제학적 접근 방법인 대리인 모형으로 반부패 정책을 분석하여 문제점을 분석하고 이에 대한 대책으로서 제안하고자 한다.

일반적으로 부패는 사회규범이 지켜지지 못하는 무규범 혹은 반규범 상태를 부정부패(유종해, 1992) 라고 정의할 수 있으며, 부정은 공적인 직권이나 행정수단을 사적으로 이용하는 옳지 못하거나 온당하지 못한 행위를 의미하고, 부패는 직권남용을 통하여 가외수입이나 이득을 취하거나 사회공익을 위반하는 윤리적 행위를 포괄하는 적극적 개념이다 (이서행, 1993). 그러나 본 논문에서는 이러한 부정과 부패보다 더 근본적인 개념인 도덕적 해이(Moral Hazard)가 우리 사회에서 다루어야 될 부패의 근본 문제라고 본다. 도덕적 해이는 계약관계로 맺어진 현대사회의 모든 인간관계에서 계약이 성립된 이후에 계약내용과는 다른 행위가 이루어지는 모든 것을 포함한다 (Moe, 1984). 결국 우리가 일반적으로 다루는 부패의 개념인 관료부패, 정치부패, 기업부패, 언론부패등의 부정과 부패의 문제도 국민이 대리인으로 계약하여 맡긴 일을 제대로 수행하지 않는 도덕적 해이의 한 현상이라고 본다. 우리나라의 부정부패는 정치나 공공조직과 공직에서만 있는 것이 아니라, 법조, 교육, 상업, 제조업, 종교, 금융업, 언론 등 국가 전체적인 분야에 도덕적 해이가 만연되어 있는 실정이다. 따라서, 본 논문에서는 부패의 문제를 대리인 이론에서 제시하는 도덕적 해이 개념으로 접근하려한다.

조직경제학 이론을 부패문제에 적용 분석한 사례가 매우 희귀하며 이 새로운 이론이 아직은 우리나라에서는 깊이 연구되지는 않았는데, 본 연구가 부패문제에 대한 새로운 시각의 접근을 시도하며 거버넌스적 반부패 운동의 기초를 마련하는데 일조할 것으로 본다.

## II. 대리인 이론 개요

### 1. 대리인 이론의 정의와 내용

조직내에서의 인간의 행위에 관한 새로운 시도는 조직 자체 보다는 개인들간의 경쟁적으로 자신의 이익을 기초로 만들어진 경제학적 모형인 조직경제학(economics of organization)인 대리인 이론과 거래비용 경제학(agency theory and transaction cost economics)이다. 그 이론의 근저의 시작은 200여 년이 지난 경제학과 뿌리를 같이 하지만 조직내의 인간 행위에 적용한 것은 1960년대 이후부터 본격화된 새로운 학문분야이다.

조직 경제학에서는 모든 경제적 행위들을 조직 내외를 막론하고 계약의 관계이라고 본다. 이러한 계약의 관계가 어떤 조건 하에서 잘 유지될 것이며 어떤 경우에 계약의 관계가 잘 유지되지 않는가 하는 것은 계약 당사자들의 이익을 추구하는 행위를 이해하는데 매우 중요한 것이다. 이러한 계약 관계와 계약위반 행위등이 대리인 이론의 근거가 되며 또한 거래비용 경제학의 기초가 된다.

우리는 조직내의 상호관계와 경제적 행위를 하나의 계약체계로 볼 수 있다. 어떤 계약은 매우 짧으나 다른 계약은 매우 길게 유지될 수 있다. 때로는 계약체결 당사자들이 자신의 이익을 추구하기 때문에 한 쪽 편에 의해 계약내용이 일방적으로 파괴될 수도 있다(Perrow,1986).

대리인 이론은 특정 재화나 서비스를 구매하는 사람을 위탁자(principal)라고 하고 그 재화나 용역을 제공하는 사람을 대리인(agent)이라고 하며 두 사람 사이의 관계를 설명하고자 하는 이론을 위탁자 - 대리인 모형(principal - agent model)으로 전개한다. 한쪽이 위탁자로서 그들이 전문적 지식이나 기술이 부족하거나 혼자 다 수행할 수 없는 여러 가지 일들을 전문가인 대리인에게 위탁하는 것이며 그들이 위탁자의 요구대로 행동할 수 있도록 동기유발 체계를 만들게 된다. 다른 상대요소인 대리인은 계약의 조건에 맞도록 행동해야 하는 데 항상 자신의 이익을 중심으로 계약관계를 수행해 나간다.

McMillan(1992)는 “위탁인 - 대리인 이론은 어떻게 동기유인을 만들어 낼 것인가 하는 것인데, 즉 어떻게 위탁인이 대리인으로 하여금 위탁인의 요구대로 행동하게 하도록 동기유인을 부여할 수 있는가 하는 것이다.”고 정리하고 있다. 이런 관점에서 보았을 때 대리인 이론은 대리인에게 적절한 동기를 갖도록 하는 계약관계

형성을 위한 이론이라고 본다. 이러한 조직내외의 계약관계에서 발생하는 행위에 관한 연구가 조직 경제학의 대상이었다. 이 이론은 주주와 경영자가 분리된 현대적 기업의 분석, 전문인과 그 서비스를 받으려는 고객 사이에서, 예술분야, 공공기관내의 관료조직 등에 적용하여 그 관계를 분석하여 왔다.

이러한 위탁자와 대리인의 관계는 모든 조직내에 존재하며 모든 수준의 협력적 노력에 항상 성립한다.(Jansen and Mecking, 1976) 예를 들면, 변호인과 의뢰인, 의사와 환자, 자동차 수리공과 의뢰인의 관계등이 가장 보편적인 사례이다. 이러한 대리인 관계에서의 계약관계가 조직이론에 적용되고, 정치학, 사회학과 행정학에 적용되고 있다 (Moe, 1984).

계급 구조식 조직 내에서는 상위 관리자가 위임자, 하위 관리자 또는 실무자가 대리인이 되며 그 대리인은 또 하위 관리자에 대해(또 다른 대리인) 다른 하나의 위임자로서의 역할을 하게 된다.

이러한 위임자와 대리인의 관계는 양자가 다 자신의 이익을 추구하려는 의도로 인하여 상호간에 맺어진 계약이 파기되는 현상을 나타내는데 이것을 도덕적 해이(Moral Hazard)라고 부르게 된다. 이러한 현상의 원인은 대표적으로 위임자와 대리인간의 정보의 불균형에 의해 발생되며, 정보의 불균형으로 대리인 선정의 오류를 범하게 하는 역선택(Adverse Selection) 현상도 발생한다(Moe, 1992).

대리인 관계에서 발생하는 기본적인 문제는 대리인이 그들이 계약대로 항상 행동하지는 않는다는 것이다. Arrow(1985)는 이러한 문제를 “숨겨진 행동(Hidden-action)” 또는 “숨겨진 정보(hidden information)”라고 표현하였으며 다른 연구들에서는 “도덕적 해이(Moral Hazard)” 또는 “역선택(adverse selection)”이라고 하였다.

이러한 대리인 문제가 발생하는 것은 상호거래와 그 결과에 있어서 불확실성이 존재하기 때문이다. 만일 대리인의 선호에 대한 완벽한 정보를 가지고 있다면 위탁자는 완전한 선택과정을 통해 그들의 선호에 맞는 정책을 만들 수 있을 것이다. 그러나 만일 불확실성이 존재한다면, 위탁자나 대리인의 만족은 감소될 것이고 그들의 만족을 달성하기 위해서 하나의 통제 감시체계가 필요하게 된다.

이러한 불확실성의 원인은 외부효과의 존재와 정보의 비대칭적 불일치가 존재하기 때문이다.(Arrow, 1986; Eisenhardt, 1989; Perrow, 1986; Randall, McCubbins, and Waingast, 1989; Spermann, 1987). 의뢰인이 대리인의 행동이나 선호를 관찰할 수 없는 상황에서는 두 사람들 사이에는 정보의 불일치가 존재하며, 정보의 불일치가 존재하는 경우에 의뢰인은 대리인의 행위가 계약된 대로 최선을 다하고

있는지 여부를 판단할 수 없게 된다. 이때에 대리인의 문제인 도덕적 해이<sup>2)</sup>와 역선택의 문제가 발생하는 것이다.

역선택은 대리인에 의해 그들의 능력이 잘못 평가되도록 정보를 잘못 전달하여서 의뢰인이 대리인을 잘못 선택하는 것이다. 의뢰인이 전문적 기술이나 지식이 부족하거나, 대리인의 능력을 진실되게 표현하지 않아도 그것을 구분하지 못하므로 의뢰인이 대리인의 능력을 올바르게 평가할 수 없을 때, 대리인이 되고자 지원하는 자들은 그들의 능력이나 지식을 과대선전할 것이다. 이에 따라 역선택이 발생하면 계약은 목표달성을 위해 이행되기 어려운 것이 된다.<sup>3)</sup>

## 2. 대리인 문제의 발생 원인

도덕적 해이나 역선택 등의 대리인 관계가 발생하는 원인은 다음과 같이 구분하여 분석해 볼 수 있다.

1) 기존 연구의 초점인 대리인과 의뢰인간의 정보의 비대칭적 불균형 때문에 대리인 관계가 발생한다. 의뢰인은 자신의 욕구나 목표를 달성하기 위해 전문적 기술이나 능력을 가진 대리인을 선정하여 계약을 하게 되는데 이때 이미 정보의 불균형 상태에서부터 출발하게 된다. 의뢰인은 어떤 대리인을 선정하는 것이 최상의 선택인가 하는데에서부터 정보의 불균형으로 인한 역선택의 가능성이 커진다. 계약을 수행하는 과정에서도 의뢰인이 가지고 있는 정보와 전문성이 한정되어 있어서 생기는 정보의 불균형으로 대리인들의 도덕적 해이는 지속될 수 있다.

2) 도덕적 해이는 대리인이 최선의 노력을 하지 않는 것을 의미한다. 예를 들면 연구자들이 근무시간 중에 조직에 필요한 연구를 하기보다는 개인 연구를 하지만 그 연구가 복잡하고 전문적이어서 관리자(의뢰인)은 이 연구가(대리인)가 무엇을 하는지 알지 못하는 경우이다. 화재 보험은 화재 예방을 위한 노력을 게을리하게 하며 심지어 방화를 일으키게도 한다. 건강 의료보험은 환자들이 의료비를 전액부담할 때보다 지나치게 많은 의료진료를 받게 한다. 주주들은(의뢰인) 경영자들(대리인)의 모든 행위를 관찰하기 어려우며 때로는 호화로운 사무실이나, 개인 운전수를 고용한 차량운행, 개인적 보좌를 받기 위한 팀을 운영하는 등의 과도한 지출을 행할 수도 있다.

3) 역선택의 근원적인 문제는 생명보험 같은 경우에서 발생하는데 피보험자가 자신의 위험의 가능성에 대한 정보를 잘 알기 때문에, 보험회사에서 같은 보험료를 부과하면 위험 가능성이 높은 사람이 가능성이 낮은 사람보다 더 많이 보험을 구매할 것이다. 한 회사의 지역별 지점에서나 조직내의 여러 부서를 같이 관리하는 상황에서 잘못된 정보를 알려 줌으로서 의뢰인의 선택에 혼란을 가져오게 할 수 있다.

정보의 불균형은 폐쇄적이고 권위적인 조직이나 사회에서 더 심각하게 나타날 수 있다. 정보가 공개 되거나 조직원이나 시민의 참여가 활발한 열린 사회와 민주적 조직은 의뢰인들이 정보를 쉽게 접할 수 있어 정보의 불균형이 축소 될 수 있으며 대리인의 도덕적해이를 줄일 수 있다.

또 하나의 정보의 불균형의 원인은 조직내의 계약 관계에서 조직의 문화와 전통 등에 대한 조직의 기억(organizational memory)을 의뢰인(상급 관리자)이 갖고 있지 못하고 있기 때문에 대리인(하급 실무자)의 행위나 계약조건을 통제하기 어렵다. 조직의 계층적 구조하에서는 관리자는 하급자에 대한 의뢰인이고, 실무를 수행하는 하급자는 대리인으로서 형성된 계층만큼의 대리인-위탁인의 연결고리가 형성된다. 조직의 하부구조로부터 오랜 세월동안 경험과 조직의 흐름을 익혀온 대리인은 외부에서부터 낙하산 인사로 영입된 상부구조의 의뢰인에 비해 많은 조직의 기억들을 가지고 있으므로 조직의 기억이 없는 의뢰인의 통제에 한계가 발생한다.

이러한 불균형 상태 하에서 의뢰인과 대리인의 계약관계는 다양한 현상을 보여 준다. 계약은 성과를 높이기 위한 동기부여 방안으로써 대리인의 정보를 추출해내고 위험을 분담하는 등의 기능을 가지고 있다. 만일 대리인이 의뢰인보다 더 위험 회피적인 사람이라면, 의뢰인이 대리인에게 계약가격을 높이 줌으로써 대리인의 위험부담을 일부 나눠 부담할 수 있다. 그러나 이런 경우에 대리인은 자신의 최선을 다하지 않는 현상도 가져오기 때문에 대리인이 최선을 다하게 하는 동기를 감소시키지 않은 범위에서의 적정 한계 보수율을 결정하는 것이 매우 중요하다, 또한 의뢰인이 여러 대리인의 같은 일에 대한 성과를 비교분석할 수 있다면 대리인의 자의적인 도덕적 해이 현상을 저지할 수 있다. 만일 의뢰인이 계약의 성과에 대한 정보를 가지고 있다면 대리인이 최선을 다하도록 하며 대리인의 정보를 현시하도록 할 수 있으나, 그렇지 못할 경우에는 대리인의 최선의 노력을 기대하기 어렵다.

현대조직의 고도의 전문화 특성과 기술의 발달로 인해 의뢰인과 대리인간의 정보의 불균형적 관계는 심화되어 갈 수 밖에 없는 입장에서 대리인 문제인 도덕적 해이나 역선택의 과제는 조직이론에서 지속적인 문제로 남아있게 된다.

2) 대리인 문제가 발생하는 다른 요인은 의뢰인이 대리인의 행위를 조정 통제하는데 소요되는 비용이 적지 않다는 것이다. 이 비용은 적정한 대리인을 선정하는데 필요한 정보를 수집하기 위해 필요한 비용과 의뢰인과 대리인의 계약관계를 체결하는데 소요되는 비용과 이 계약관계가 지속되는지 관찰하고 감독하는 비용 등이 있다. 이러한 비용의 크기는 여러가지 요소에 의해 영향을 받게 된다. 계약 관계에서 의뢰인과 대리인 사이의 정보나 지식의 불균형이 크면 클수록 관찰 조정 비용은 많이 들게 된다. 현대 조직의 특성상 전문화 추세에 따라 지식이나 정보의

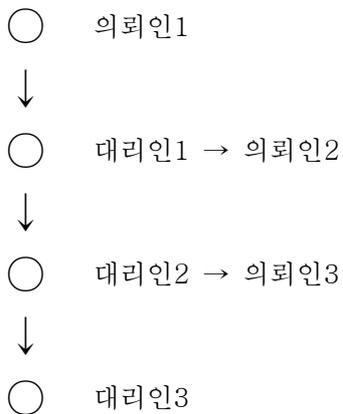
불균형은 점차 확대될 것이므로 이러한 관찰 조정 비용은 증대될 것이다. 또 다른 거래 비용에 관련된 요소로서 조직의 구조가 어떤 형태로 되어있는가 하는 것이 영향을 미친다. 조직의 구조가 다 계층 계급 구조형태로서 중앙집권화된 통제구조를 갖게되면 계층마다 하나의 계약관계가 지속되어 각 계층마다 조정통제를 위한 정보비용·거래비용이 소요되며 중앙 집권적일수록 상위계층의 관리자는 많은 정보·거래비용을 필요로 하게 된다. 이러한 비용이 크면 클 수록 도덕적 해이의 가능성은 높아진다.

3) 계층계급구조의 조직형태에서 상위 계층과 그 하위 계층간의 관계가 하나의 의뢰인 - 대리인의 연속적 고리처럼 연결되게 되는데 중앙집권적 통치체제를 갖는 조직운영 형태(독재적 지휘관리)가 되면 정보의 불균형은 더욱 심각해져서 조직의 도덕적해이와 역선택의 현상은 심화된다(Moe,1984).

[그림 2]와 [그림 3]에서 보듯이 일반적인 다계층과 중앙집권적 권력의 집 중현상이 강한 조직에서는 그 대리인 관계가 차이가 난다.

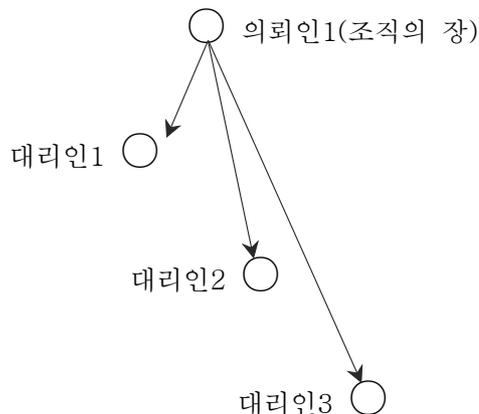
[그림 2]

일반적 다계층 계급구조의 대리인 관계



[그림 3]

중앙집권적 다계층 계급구조의 대리인 관계



중앙집권적 다계층 계급구조의 대리인 관계는 조직의 부서장인 의뢰인이 모든 계층의 대리인을 직접 통제하려고 하다보면 대리인 2,3 등에 대한 정보를 모두 가져야 하므로 관찰 통제의 비용이 더 증가한다. 이러한 조직은 다계층 계급구조 형태를 가지고 있으면서도 권한의 위임이 이루어지지 않은 조직관리에 일어나고 있는 대표적인 현상이다.

권한의 하부계층으로의 위임은 새로운 계약관계를 연속적으로 갖게 하는데 이때 하위 대리인에 대한 정보는 직속상위 대리인이 가장 잘 파악할 수 있어서 계약관계에서 '대리인 문제'를 줄여나갈 수 있으므로 권한 위임은 다계층 계급 구조조직을 보다 효율적으로 운영할 수 있게 한다.

권한의 위임을 할 때는 최초의 위임자가 직접통제 감독하지 못하므로 그가 가진 의도와는 다르게 결과를 가져올 수 있는 가능성도 있으나 (attendant control loss), 권한의 위임을 통해 유연성이 증대되는 장점이 더 커서 대리인 문제를 줄일 수 있다. 단지 위임자가 계속 그 아래 하부 계층의 대리인을 관찰 통제할 수 있을 때 더 높은 성과를 올릴 수 있다. (N. Melumad et al,1991)

또한 통제범위(span of control)가 클수록 다양한 대리인에 관한 정보와 다양한 업무에 대한 지식 정보를 획득하기 위해서는 거래 비용이 많이 소요된다. 이와 같이 조직의 구조가 통제비용과 정보의 불균형 상태에 영향을 미치므로 어떠한 구조를 갖느냐 하는 것이 조직의 효율적 통제를 위해 매우 중요한 과제이다.

4) 조직내에 전문인과의 계약관계에서 발생하는 대리인 문제는 대리인의 윤리적 문제와 전문가적 정신(professionalism)의 문제이기도 하다. 국민의 대리인으로서 역할을 위임받은 정치인들도, 비록 국민과의 정보의 불균형이 심하다 해도, 윤리적인 양식과 직업에 대한 청지기적 정신이 충분하다면 도덕적해이나 역선택의 대리인 문제는 발생하지 않을 수 있다. 의사와 환자의 관계에서 환자에게 좋은 평판을 받는 의사는 결국 직업윤리의식이 높은 의사이며, 이러한 의사와의 계약관계에서는 환자인 의뢰인이 대리인인 의사를 관찰 통제하는 거래비용이 줄어들어 이것은 결국 사회적 비용을 줄여 사회 전체적인 후생을 증진시킬 수 있는 것이다.

### 3. 대리인 이론의 부패문제에 대한 적용 가능성

이상에서 살펴본 대리인 이론은 아직 부패문제에 적용 분석의 도구로 사용된 선

행연구가 매우 미흡하였다. 그러나 대리인이론에서 분석하는 도덕적해이는 우리가 다루고져 하는 부패문제의 근본적인 접근을 가능하게하기 때문에 매우 유용한 분석의 도구가 될 수 있다.

우리사회의 경제행위 뿐아니라 정치, 행정등의 모든관계도 계약관계라고 볼 수 있고 이 계약관계에서 발생하는 도덕적 해이는 사회적 부패 현상이라고 볼 수 있다. 부패는 비효율적인 과도한 행정규제, 중앙집권적 정치구조와 파벌정치등의 정치 행태가 부패의 정도에 영향을 미친다(김택권, 1999). 또한 비효과적인 부패감시 및 통제체제, 부패에 관한 사회적인식의 부족과 문화적 요인, 경제적 지대를 얻기 위한 방안으로 뇌물의 공여, 부패행위에 대한 처벌의 정도등에 따라 부패가 행해진 다. 이러한 행위는 결국 사회에서의 정상적이고 합법적인 행태가 아닌 것으로 권력의 남용과 사회적역할의 불성실한 수행을 말하며, 이는 곧 우리 주변의 모든 부문에 팽배해 있는 도덕적 해이의 소산이라 할 것이다. 부패한 사회는 도덕적 해이가 만연된 신뢰할 수 없는 사회를 말한다. 따라서 도덕적 해이와 책임성을 통해 부패문제를 접근하는것이 보다 광범위하게 만연되어 있는 사회의 문제해결을 위한 방안을 가능하게 한다고 본다.

우리 사회에 만연되어 있는 부패의 문제는 정치인이나 권력을 가진자들만의 문제가 아니라 기업이나, 모든 국민의 의식의 문제로부터 시작하기 때문에 시민사회의 적극적 참여가 필요하고, 이를 위해 총체적 도덕적 해이의 접근이 바람직하다.

#### 4. 대리인 이론의 적용분석

##### 1) 대리인 문제의 기업운영에 적용 분석

Fama(1980)는 그의 논문에서 주식의 소유와 통제의 분리는 ‘계약조건의 집합’ 측면에서 경제조직의 효율적 형태라고 설명할 수 있다고 말하고 있다. Alchian과 Demsetz(1972), 그리고 Jensen과 Mekling(1976)은 기업을 생산요소들 간의 계약의 집합이라고 표현하고 있다. 따라서 기업이란 각자 자기의 이익을 추구하면서 생존해 나가는 하나의 팀이라고 본다. 그러나 이러한 전통적인 이론은 소유와 경영이 분리되어 있는 현대 기업들의 문제를 적절히 설명하지 못한 다고 Fama(1980)는 지적하면서 기업은 시장에서 경쟁관계를 통해서 생존이 달려있고 성과가 평가되므로 경영자들을 효율적으로 관리할 수 있는 체계가 생긴다고 보았다.

기존의 기업의 소유권에 관한 개념은 주식을 소유하고 있는 것으로 인식하고 있는데 이것은 현대 기업조직을 이해하는데 적절치 못하다. 현대 기업조직의 소유권은 여러 생산요소의 소유자들의 계약관계로 이해해야 한다고 보았다. 현대 기업에

서는, 관리자와 위험 부담자를 구분하여야 한다. 관리자는 성과에 대한 보상체계에 의해 동기부여를 받으나 위험 부담자로서의 관리자는 여하히 위험을 분산시켜 효율적으로 자산을 관리할 것인가 하는 것이기 때문에 주식소유와 기업의 경영을 대폭 분리하는 것은 효율적인 기업 운영이라고 볼 수 있다. 관리자가 만일 내부적으로 최고 관리자로 승진하는데 경쟁이 있거나 특히 외부에서는 최고 관리자로 영입될 수 있는 가능성이 있다면, 이것은 자동적인 관리자 통제관리 시스템이 된다.

대리인 이론의 기업에서의 적용은 기업의 구성적 측면에서 기업의 소유주와 기업의 경영자간의 상호 계약관계가 여하히 기업의 소유주의 의도대로 만족을 극대화시킬 수 있는가 하는 문제를 분석 접근한 것이다.

기업의 소유주는 이윤을 극대화하여 배당분을 높이려고 하는데, 기업경영에 대한 구체적인 정보 분석능력이 부족하고 전문성이 부족한 반면 경영자는 자신들이 추구하는 이익을 극대화하기 위해 낭비적인 소비도 불사하려고 한다. 대리인 이론은 이러한 현상에 대한 분석과 그 대응방안을 통해 대리인으로 하여금 위임자가 선호하는 바람직한 행동을 하도록 효과적으로 동기부여를 할 수 있는 유인계약을 성립하게 하는 분석의 틀을 제공하고 있다. 또한 소유와 경영이 분리되지 않은 기업의 상황에서는 도덕적 해이 현상이 더 용이하게 나타날 수 있음을 알 수 있다. 이러한 이론의 적용은 위임자가 대리인을 효과적으로 통제 감시하기 위해 사용되는 적정 성과평가에 관한 연구와 회계정보의 가치에 관한 연구, 조직구조에 관한 연구, 보험에 관한 연구 등을 중심으로 전개되어 왔다.

## 2) 공공관료조직에서의 대리인 이론

의뢰인과 대리인 모형을 공공관료조직에 적용한 연구는 매우 희소하다. 정치학 분야에서의 계약론적 패러다임을 가지고 관료조직을 분석한 시도 중 대표할 만한 것이 Moe(1984)의 연구이다.

조직이 분권화된 경우를 생각해 보자. 업무와 권한은 하부계층의 전문성과 생산적 능력에 의해 조직의 목표가 달성될 것이라는 기대하에 위임된다. 그러나 필연적인 정보의 비대칭적 불균형으로 인해 동기부여상의 문제를 야기한다. 상부계층에 있는 관리들은 하부구조의 생산요소들 만이 알고 있는 정보를 모르기 때문에 하부계층은 그 정보를 자신들이 유리하도록 활용함으로써 역선택의 문제가 발생하며 상부계층이 하부계층으로 하여금 효율적인 생산을 하도록 요구하더라도 하부계층의 생산행위를 다 관찰할 수 없어서 도덕적 해이 현상을 일으키므로써 하부계층에게 조직의 목표를 달성하도록 하는 동기 부여에 실패하게 된다.

여기에서 제기되는 의문은 ‘왜 정보의 불일치는 존재하는가?’ ‘그것은 계약관계

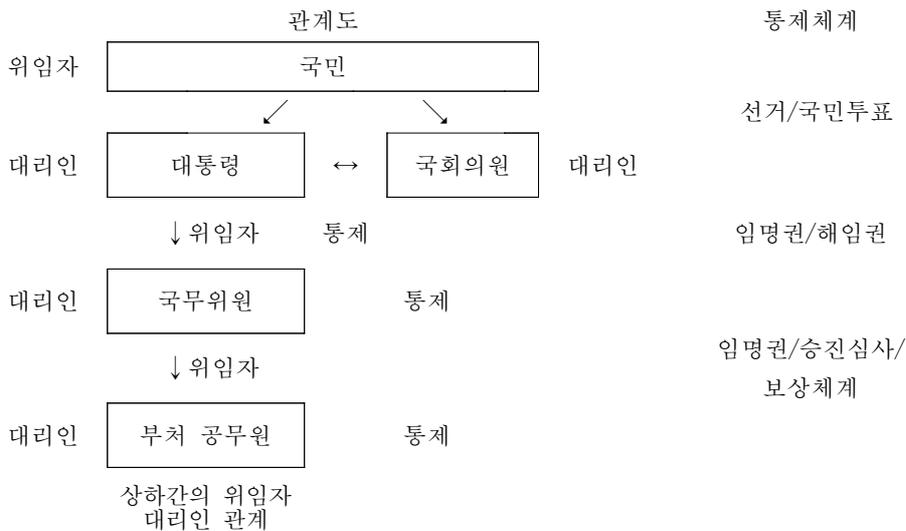
성립에 어떤 의미를 갖는가?’ ‘어떻게 정보의 비대칭적 불균형과 그 결과를 감소시킬 수 있는가’라는 것들이다. 이러한 의문에 대한 연구가 진행된 것이 의뢰인과 대리인 모형이며 이 모형은 초기에는 정보의 불완전성과 위험부담분담에 관한 연구였지만(Ross, 1973; Spence and Zeckhauser, 1971) 나중에는 계급 구조적 조직의 현상을 분석하는 이론으로 발전하였고 정보경제학의 분석의 틀로서 중심이 되고 있다.

국민(일차적인 의뢰인)이 선출한 정치인(대리인)이 어떻게 의뢰인인 국민들의 의사대로 국가를 운영하며 2차적인 대리인인 행정관료들을 통제하는가 하는 문제와 관료 조직 내에서의 계급 구조적 상하 관계에서 형성되는 의뢰인-대리인 관계를 분석하고자 하는 것이 이 이론의 중심적 적용 사례들이다. 그러면 이러한 대리인 이론을 기초로 한국의 정부 관료조직의 관계를 정리해 보고자 한다.

### 3) 공공서비스 제공의 대리인 관계

한국의 정치·행정 제도하에서의 위임자-대리인 관계는 다계층의 계급구조식 연쇄고리를 가지고 있다. [그림 4]에서 보는 바와 같이 하나의 대리인이 다른 하나의 의뢰인이 되는 연속적인 상호관계를 형성하고 있다.

[그림 4] 정치·행정제도하의 대리인관계



그림에서 보는 바와 같이 공공서비스의 최종 수요자인 국민들이 일차적인 의뢰인이 되어 서비스를 제공하는 최종 공무원들까지 하나의 연결된 상호 대리인 관계를 형성하고 있다. 특히 국민들은 선거나 국민투표를 통해 대통령과 국회의원을 선출하여 상호 견제하도록 하고 있으며 국민의 대리인인 대통령은 국민의 뜻을 잘 반영할 수 있는 국무위원을 선임하고 그들에게 대리인의 역할을 맡기는 위임자의 역할을 담당한다. 이들 국무위원들에 대한 통제와 관찰은 임명권을 가지고 위임자인 대통령이 시행하며 국회의원들은 국무위원들에 대한 국정감사와 해임권을 가지고 대리인을 관찰 통제한다. 이때의 특징은 국회의원은 국무위원이나 부하 공무원들에 대해 위임자의 역할은 하지 않지만 통제자로서의 역할을 담당하는 제 3 자적 기능을 수행한다.

국무위원들은 공공서비스를 수요자인 국민들의 요구를 충족시키고 만족을 높이기 위해 여러 가지 보상체계와 승진·임명권 등을 가지고 하부 공무원들을 통제하여 실무선상에 있는 공무원들은 계급 구조적인 구성을 통해 상하 위임자 - 대리인의 계약관계가 성립한다.

지방자치제도 하에서 선출직 공무원과 의회제도를 통해 국민들은 그들이 원하는 서비스를 받고자 대리인과의 계약관계를 유지하므로 지방자치의 내용도 대리인 모형을 이용하여 분석 할 수 있다.

#### 4. 공공조직에서의 역선택과 도덕적해이

이러한 정치·행정 제도하의 대리인 관계에서 다음과 같이 역선택과 도덕적 해이현상은 지속적으로 발생할 가능성을 지니고 있다.

1) 국민의 선출한 정치인들은 관료들과 직접적인 위임 관계를 갖지는 않지만 어떠한 공공서비스를 제공할 것이며 그 서비스를 제공하기 위한 기구나 정부형태는 어떠한가 할 것인가를 결정하는 역할을 수행하므로써 관료들의 기본적인 임무 수행 방향을 제시한다. 그러나 이때 국회나 지방의회를 구성하고 있는 정치인들이 제공하는 정책이 반드시 효율적이거나 위임자인 국민의 의사를 그대로 반영한다고 볼 수 없다. 정치인들은 특히 재선이라는 것을 고려하고, 이익집단의 요구를 반영해야 하며, 자신의 후원자들에 대해 보상을 해야 하고 특히 한국에서는 수뇌부를 중심으로 한 당의 정책이 본인의 의도나 국민들의 요구와 상충된다고 해도 정책적인 노선으로 받아 들여야 하는 것들 때문에 원래의 의뢰인인 국민의 의도와는 다른 정책을 수립할 수 있는 가능성을 충분히 갖고 있다. 이러한 정치 구조속에서 발생하는 정책의 역선택이 대리인들인 정치인들의 자기 이익추구를 위한 행위에서

발생한다고 해도 그것을 알 수 있는 정보의 확산이 어려우며 적절히 통제할 수 있는 체계도 정기적인 선출기간이 도래할 때까지는 제한을 받게 된다.

국민들이 정책의 내용에 대한 정확한 정보를 갖지 못하고 있는 상황에서 국민들이 대리인을 선택하고 관찰통제 하는데 한계가 있으므로 대리인들은 도덕적 해이를 자행할 가능성이 높다. 결국 특정세력과 결탁하여 정책을 왜곡시키는 정경유착이나 특혜의혹의 비리로 귀결될 수 있다.

2) 정치인을 선출하는 과정에서 어떤 정치인이 국민들 자신의 요구와 의견을 대표할 만한 자질이 있는가 하는 것에 대한 정보가 유권자에게 충분히 알려지지 않고 있다. 이것은 개인의 능력과 자질을 충분히 검증 받아서 국민의 대리인으로서의 역할을 담당하기보다는 특정 정당의 공천이나 학연·지연 등의 연고관계에 의해 판단되어지는 상황하에서는 역선택이 일어날 가능성이 커지는 것이다. 자질이 검증되지 않은 대리인은 부패와 비리에 연관될 가능성이 높으므로 역선택을 통해 도덕적 해이가 발생한다.

3) 국민의 위임을 받은 대통령은 국무위원을 선정하여 각 부처의 정책을 수행하게 되는데 이때 각 부처에서 책임을 수행할 수 있는 전문성을 가진 사람을 선택하기 보다는 정치적 영향력이나 정치적 보상 관계에 의해 선정될 때 역선택이 발생할 가능성이 있다. 또한 이렇게 임명된 정치적 대리인(Political Appointee)은 기존의 전문성을 가진 관료들을 통제조정할 만한 정보를 충분히 갖고 있지 못해서 하부조직의 도덕적 해이(Moral Hazard) 현상을 통제할 만한 능력을 갖고 있지 못하게 된다. 더욱이 정치적으로 임명된 행정의 책임을 지는 각 중앙 부서의 장의 평균 재임기간이 짧을수록 정보의 불균형상태는 심각하여 도덕적 해이와 리더쉽의 부재를 통해 하급 대리인들의 부패 가능성은 커진다.

4) 정치의사 결정과정에서 전체 국민의 사회적 후생의 증대라는 측면보다는 정책에 보다 민감한 특정이익 집단의 요구를 반영하므로 역선택이 발생한다. 일반적으로 다른 국민들은 그 정책이 본인 개인에게 그렇게 민감한 사항이 아니기 때문에, 그리고 그들의 선호를 대표할 만한 조직이나 집단행동을 할 수 있는 체계가 갖추어져 있지 못하기 때문에 이 역선택을 통제할 만한 능력을 갖추고 있지 못하다. 뿐만 아니라 더 근본적인 문제는 위임자인 대다수의 국민들이 대리인인 정치인들의 정책결정과정과 내용을 이해하거나 비판할 만한 정보나 능력을 갖고 있지 않다는 것이다. 개인들은 이러한 정보의 불일치와 조직력이 부족하기 때문에 결국은 대리인의 통제나 선출에 영향을 미치려는 개인적 선택(투표)의 권리행사를 포

기하거나 분위기에 편승하려는 무임승차자(free-rider)로 전락할 수 있다. 따라서 조직되지 않은 시민들은 도덕적 해이를 방지하기 위한 적절한 수단을 행사하지 못한다.

5) 행정기관의 행위를 통제 감시해야 할 입법부는 국정감사나 정책질의 등을 통해 국민의 대리인으로서의 역할을 수행한다. 그러나 현대 행정의 전문적 분화와 행정의 복합적 연계관계등에 대한 입법부 정치인들의 전문성이 부족하여 행정 시행부서보다 충분한 정보를 갖지 못하므로 발생할 수 있는 행정부의 도덕적 해이 현상을 규제하거나 감시하지 못하게 된다. 행정관료들은 수 십년간의 보장된 전문적 직책을 수행하는데 비해 이를 감시 통제할 입법의원들은 그 전문성에 있어서 심각한 불균형을 이루고 있다. 이 결과로 국회나 지방의회는 행정부서를 감시하고 통제하는 위탁인으로서의 기능을 수행하는데 한계가 있으므로 위탁인이 행정관료의 도덕적 해이를 통제 할 수 있는 제도적 장치가 보완되어야 한다.

6) 조직구조의 집권화와 분권화가 부패와 어떤 상관관계를 가지고 있는가 하는 연구가 최근에 관심을 받고 있다 (Joaquin, 2004; Cheema,1983; Fisman,2002). (그림4)에서도 분석하였듯이 집권화된 조직체계 하에서는 의뢰인의 관찰 비용이 막대하여 대리인의 도덕적해이 현상을 관찰하기 곤란하여 대리인의 도덕적 해이 현상을 축소 시키기 어렵다. 또한 집권화된 조직의 위탁인-대리인간의 정보의 불균형이 분권화된 조직에서보다 더 심하여 도덕적 해이 현상은 심각해진다.

#### 7) 사회전반에 산재한 도덕적 해이와 역선택

우리사회는 정치나 관료체제에만 도덕적 해이가 존재하는 것이 아니라, 우리사회 모든 부문에 산재되어 있다. 이러한 도덕적 해이는 결국 위탁인과 대리인의 정보의 차이에 의하거나 조직구조상의 문제, 대리인의 윤리의식의 결여 등의 결과이다. 사회전반에 걸친 도덕적 해이 현상을 들여보면 다음과 같다.

- \* 교육계의 인사, 예산, 운영의 사기업화, 촌지와 기부금의 상존,
- \* 종교계의 재정비리와 사회적 역할의 기피현상
- \* 비정상적인 식료품의 제공과 불량제품의 판매행위
- \* 사회복지시설의 비리
- \* 법조, 검찰계통의 비리
- \* 언론과 시민사회 단체의 비리
- \* 무질서가 난무하고, 법치가 이루어지지 않는 사회현상 등 우리 사회에 도덕적

해이가 만연된 상태이며 이것은 모두 폐쇄적인 사회구조 속에 위탁인과 대리인간의 정보의 불균형에서 유발되는 불투명한 현상으로 이루어진 대리인 문제라 볼 수 있다.

### Ⅲ. 대리인 문제의 반부패 정책에 적용

지금까지 분석한 논의를 근거로 하여 대리인 문제의 관점에서 도덕적 해이를 줄이기 위한 방안을 몇 가지로 제시하고자 한다. 공공 서비스를 제공하는 과정에서는 시민으로부터 정치인, 관료, 하부 행정조직의 공무원들에 이르기까지 하나의 연쇄고리적 위임자 - 대리인의 계약관계가 성립되어 있다. 어떻게 하면 앞에서 열거한 역선택과 도덕적 해이 현상을 줄일 수 있는가 하는 것을 분석하는 것은 더 효율적이며 투명한 공공서비스 제공을 위해 매우 중요한 과제이다. 공공 조직 뿐 아니라 사회의 도덕적 해이를 줄이기 위한 제도적 제안을 하고자 한다.

#### 1. 거버넌스적 참여를 통한 반부패 정책

대리인 이론은 결국 위탁인과 대리인의 관계에서 상호 계약이 정상적으로 이행되도록 동기를 부여하고, 지속적인 관찰과 통제를 하고자 하는 제도이다. 이것이 효과적으로 이루어지기 위해서는 사회와 조직을 구성하고 있는 모든 사람들이 적극 참여하는 열린사회로 가야한다. 이렇게 민간, 관료, 산업, 학계등의 사회 모든 구성원들의 네트워크가 형성되어야 한다. 이것이 거버넌스적 협치 또는 망치체제이다.

거버넌스란 과거 정부라고 하는 공적기구 중심의 통치체제에서 시민사회 및 시장기구 등의 여러 정치 참여 주체들이 상호협력을 이루워서 정부의 실패를 대신할 수 있는 새로운 형태의 협력적 통치관리 체제이다.(Stoker,1998)

한국의 민주주의와 정치 발전은 정부주도의 관치를 중심으로 전개되어 오다보니 모든 참여주체들의 인식 부족으로 거버넌스의 형성과 정착에 어려움이 따르게 된다. 특히 지역사회와 특정한 사회적 정책과제에 대한 분석과 해결대안으로서의 거버넌스는 민주주의의 뿌리로서 적합한 거버넌스 모형의 개발과 정착은 매우 시급한 실정이다.

우리나라 부패문제의 특징을 몇가지로 요약하면 다음과 같다.

1) 정치부패와 관료부패, 민간부패의 연결고리가 매우 강하게 맺어져 있다(김태룡, 2003). 이는 부패문제의 접근은 정부를 분석의 주 대상으로 하였던 연구에서 전환하여 사회조직 전반에 걸친 통합적 관점에서의 접근이 필요함을 의미한다.

2) 어느 정부나 부패에 관해서는 가장 강력한 표현을 사용해서라도 국민에게 신뢰받는 정부가 되고자 하였으나, 정치적 구호로 끝나고 새로운 부패의 문제는 지속적으로 대두되어 왔다. 이는 부패를 감시하고 통제할 수 있는 영구적이고 비정치적인 제도적 장치가 부족하여 문제를 더 근본적으로 해결하지 못하기 때문이다.

3) 정부 주도형 경제 성장을 추진해오는 과정에서 정경유착과 정치자금을 조성하기 위한 대형 부패의 사건들이 어느 정권에서나 계속되어 왔다. 이는 권력형 부패가 뿌리가 깊어 정치권력과 관료에 대한 부패정책만으로는 국가의 신뢰도를 회복하기 어렵다.

4) 부패방지위원회에서 실시한 2004년도 부패실태 조사에 의하면 우리 사회전반 위적인 부패만연 실태를 보여주고 있다.<sup>4)</sup>

이러한 부패의 양상과 특징은 정부의 노력만으로는 개선, 근절되기 어려우며 정부와 기업과 시민 모두가 함께 협력하는 체제가 필요하다. 이를위해 거버넌스적인 부패방지 대책이 필요한 것이다.

반부패 거버넌스는 다음과 같은 몇가지의 특성을 가질때 실효를 거둘수 있을것으로 본다.

1) 시민운동과 기업은 정부와는 독립적이며 자율적인 부패방지 노력이 필요하다. 즉 시민사회 자체적인 반부패 실천을 위한 운동이 자생적으로 일어나야하며, 기업과 사회전반에 걸친 실천운동이 필요하다. 체계가 발표한 반부민간 시민 단체의 참여를 높여 나가야 한다. 다양한 민간 시민 단체를 구성하는 것을 장려하고, 민간 단체의 전문화가 이루어져야 거버넌스적 반부패 활동이 효과를 거둘 수 있다. 반부패투명사회협약을 위한 실천과제를 확정발표하고 실천하고자 한 것이 좋은 예이다.

4) 국가 청렴위원회에서 발표한 부패방지 백서에 의하면 부패의 유형은 제도적인 인허가과정에서 많이 발생하고 있으며, 법규의 미비, 단속관리 공무원의 상습적인 비리, 제도의 미비등 후진국형 비리가 사회전반에 만연되어 있음을 알 수 있다.

2) 이렇게 자율적이며 독립적인 역할을 하기 위해서는 시민과 사회체제에 있는 모든 사람들이 자신의 감독자로서의 역할을 인지해야 하며, 모든 정보가 공유된 투명한 사회가 되어야 한다.

3) 정부 이외의 기관과 참여자의 광범위한 활동이 가능하도록 개방되어야 한다. 정부와 일부 시민대표자만 참여하는 협약은 결국 또다른 부패에 포획되어 진정한 네트워크가 불가능하므로 부패가 발생가능한 모든 부문의 참여가 활성화되도록 제도적 장치가 필요하다.

시민단체의 참여도 전문성을 가져야 한다. 이를 위해 부패관련 전문가 양성을 통해 정보의 전문적 활용 능력을 확대하고 부패의 조직적인 연구와 분석을 실시해야 한다.

Ouchi(1977)나 Eisenhardt(1985)는 정보의 불완전성이 존재하는 경우 기계화된 임무부여를 통해 대리인들의 행위를 관찰하고 성과를 측정할 수 있으며 통제하기가 용이하다고 보고 기계화된 임무부여를 적절한 통제 수단으로 제시한다. 그러나 만일 업무가 프로그램화 되어있지 못하거나 산출결과를 측정하기 어려운 경우에는 의뢰인과 대리인의 선호의 다양한 분산을 최소화하는 것이 대리인을 의뢰인의 의도대로 행동하도록 유도할 수 있는 것이다. 기업의 경영인들에게 주식을 갖도록 유도하여 주주로서의 선호를 소유하게 했을 때 그들은 의뢰인인 주주의 의도에 부합된 행동을 보일 것이다.

거버넌스적인 제도는 위탁인이나 대리인이 서로 상대방의 입장에서 문제를 접근하고 경험하게 하므로서 도덕적 해이를 방지 할 수 있다.

## 2.대리인-위탁인 관계의 제도적 개선

대리인을 선정하고 대리인의 행위를 효과적으로 통제하기 위해서는 다음과 같은 제도적 장치가 뒤따라야 한다.

1) 공공 서비스 수요자인 국민들이 국민의 대리인을 선정하는데 있어서 확실한 정보를 가질 수 있도록 하여야 하는데, 이것은 정치풍토의 개선과도 깊이 연관되어 있다. 정치인들이 하는 일은 전문성을 가진 국정정책의 결정을 할 수 있어야 하는데 인기나 정치 세력 또는 학연과 지연 등의 인간관계적 요소가 더 많이 작용하는 현실에서는 역선택의 위험을 회피할 수 없다. 이러한 위험을 감소시키기 위해서는 평소에 기존 정치인이나 새로이 국민의 대리인이 되고자 하는 사람들에 대해 그들

의 업적이나 능력등이 소상히 국민들에게 알려질 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 국민들의 정치의식 향상을 위한 부단한 국민교육이 이루어져야하며 투표의 공명성을 통해 전문가적 자질과 능력을 지닌 사람들을 선택하여 그 기능을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

2) 선택된 국민의 대리인인 정치인들이 자신들의 이익이나 재 당선만을 위해 노력 한다면 효율적이거나 국가 전체적인 복지증진과는 거리가 먼 공공서비스가 제공 되어버리고 만다. 이를 감시 감독하기 위해서는 정치인들의 의정활동이 여과 없이 국민들에게 알려져서 제대로 평가받을 수 있도록 하여야 한다. 특히 민간단체들의 객관적인 의정활동에 참여하고 비판하는 열린 정치의 풍토를 만들어 가는 것은 선택된 대리인들의 도덕적 해이를 막아 나갈 수 있는 길이 된다.

3) 선택된 대리인인 정치인들의 전문성 부족으로 차순위 대리인에 대한 감독이 부실할 경우 객관적이고 전문적인 감시능력을 지닌 기구와 인력으로 하여금 그 기능을 대신할 수 있도록 하여야 한다. 국회내의 전문위원의 확충과 보좌관 자격을 강화하여 전문가적 조언을 받을 수 있도록 하여야 한다. 특히 감사원과 같은 제 3의 감시기능을 강화하여 전문가적인 관점에서 대리인들의 도덕적 해이를 방지할 수 있도록 해야 한다.

4) 관료들의 상하관계에서 도덕적 해이를 줄이는 것은 조직의 목표를 달성하도록 하는 유인(incentives)을 잘 제공하는 것이다. 기업의 경우는 이윤과 성과급 배당이라는 동기부여를 분명히 할 수 있으나 공공서비스의 경우는 효율성이나 이윤의 측정이 매우 어려운 실정이다. 따라서 대부분 효율성보다는 상위관료에 대한 충성도나 역학관계에 그 성과보상이 왜곡되어 버리는 경우가 많다. 공공기관에 근무하는 대리인들에게 적절한 보수가 보장되지 않으면 도덕적해이와 비리의 가능성은 커진다. 또한 인사 관리상의 평가가 보다 공정하게 이루어지고 객관적 자료의 지속적인 누적이 해바라기성 도덕적 해이현상을 막는 길이 된다. 지금까지는 계급 구조적 관료 조직하에서 평가를 주로 상위 평정관이 일괄적으로 시행해 왔으나 동료나 하위 관료들의 평가가 반영이 될 수 있을 때 도덕적 해이 현상을 줄일 수 있다고 본다.

5) 대리인의 행위와 성과를 관찰하고 통제하기 위해 소요되는 비용을 줄이기 위해서는 조직의 구조나 계약관계의 구조를 효율적으로 구성하여야 한다. 중앙집권화 되어있는 조직보다는 권한과 책임이 위임되어 있는 분권화적 조직구조와 팀관리

(team management) 운영 형태가 그 거래비용을 줄이게 된다. 팀관리제도는 전문가적 집단이 모여 자체적인 의뢰인 대리인의 형태를 혼합 편성하기 때문에 전문가적 관리통제가 용이하며 정보비용을 감소시킬 수 있다. 또한 분권화된 조직은 조직의 통제범위(span of control)가 축소되어 계약의 수립과 조정통제가 용이하여 거래비용이 적게 소요된다.

Joaquin(2004)에 의하면 정부의 분권화는 시민의 참여를 높이고 공공성을 강조하는 행정을 장려하고, 투명성과 책임성을 높여서 부패의 가능성을 줄이게 된다.<sup>5)</sup>

그러나 항상 분권화가 부패를 줄인다고 단정짓기는 어렵다. 왜냐하면, 분권화는 새로운 규제를 만들어 내어 부패와 비리의 가능성을 지니고 있다. 분권화가 부패를 줄이도록 작용하기 위해서는 시장체제적 개방운영, 참여의 확대등이 동반되어야 한다.

6) 대리인들의 전문가적인 직업윤리의식은 이러한 대리인 문제를 줄일 수 있는데 이것은 개인의 가치관, 사회의 윤리의식과 시민정신 등과 같은 가치의 문제이다. 후진국 사회일수록 이러한 직업윤리가 정착되지 못하여 도덕적 해이가 난무하는 현상을 가지며 이러한 윤리의식이 정착되도록 하는 제도적 장치가 매우 부족하다. 도덕적 해이를 통한 사회적 혼란과 불신을 야기시키는 문제에 대해서도 법적이고 사회제도적인 억제장치가 마련되어야 한다.

Zoltan Szanto(1999)는 부패와 관련하여 위탁인-대리인 모형으로 분석을 통해 다음과 같은 경험적 가설을 유도하였다.

- 공공기관과 민간기업의 소득의 격차가 크면 클수록 관료들이 뇌물을 받을 확률이 크다
- 부정행위에 대한 체포의 가능성이 낮을수록 뇌물 수수의 가능성이 크다
- 부정행위에 대한 처벌의 강도가 낮을수록 뇌물 수수의 가능성이 크다.
- 뇌물의 크기가 클수록 관료는 뇌물의 수수 가능성이 크다
- 부패가 만연되어 있을 수록 뇌물의 수수 가능성이 크다

이러한 가설적 결론은 경험적 실증분석 결과와 반드시 일치하지는 않지만, 의미 있는 정책함의를 가진다. Szanto의 분석으로 보아서 도덕적 해이 행위에 대해서 보다 강력한 처벌이 필요하며, 부패는 상승효과를 가져서 부패의 심각성은 기하급수적으로 확산될 수 있으므로 조기에 단절 시키는 노력이 필요하다.

5) Joaquin(2004)는 현재 실증자료 분석이 미흡한 시점이어서 단정짓기는 어렵지만 이론상 분권화와 부패는 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 본다.

또한 내부고발자(Whistle blower)의 권익을 보호하는 제도적장치가 미흡하면 부패에 관한 내부 정보를 알기 힘들고 이는 도덕적 해이의 가능성을 높인다.

#### IV. 결 론

조직내에서나 사회전반에 계약관계를 체결하는 당사자들간에는 항상 위임자 - 대리인의 관계가 형성되고 이 관계는 양자간의 정보의 불균형과 조직 구조상의 문제, 직업윤리의 문제 등으로 인해 역선택과 도덕적 해이 현상이 일어나는 것을 보았다. 특히 공공서비스를 제공하는 관료조직과 정치체제내에는 어떤 대리인 문제가 발생하며 그 대응방안이 무엇인가 하는 것을 검토하였다.

대리인 이론을 민간 기업의 조직의 운영에 적용하여 분석하려는 시도는 많이 있었으나 공공조직의 운영에 적용하려는 노력은 많지 않았을 뿐 아니라 특히 부패와 관련하여 대리인 이론을 적용 한 연구가 부족하여 아직은 가설적인 단계에 그치게 되었다. 향후에 이 분석이 구체화되어 보다 많은 실증분석을 통해 우리 사회의 반부패 정책을 총체적으로 수립하는데 도움이 되었으면 한다.

#### 참 고 문 헌

##### 1. 국내 문헌

- 강신욱(2000), 부패지수 어떻게 만드는가, 서울 시립대학교 반부패 행정 시스템연구소
- 김광웅(2000), “협력제체(partnership)와 효과적인 국정 운영: 정부와 NGO,” 한국 행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, pp.11-28
- 김석준(2000), “한국 국가재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임 모색,” 『한국행정학보』 34 (2): 1-22
- 김영중(1992), 부패학, 숭실대학교 출판부
- 김태룡(2003), 역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제: 거버넌스적 관점에서, 한국 행정학회 세미나 발표논문집
- 라영재, 이태영(2003), 부패방지 거버넌스에 관한 연구, mimio
- 부패방지위원회(2004), 부패방지백서

- 송희준 · 박기식(2000), “지식정보사회의 정부역할: 시장과 정부, 그리고 네트워크 가버넌스,” 한국행정학회 기획세미나 발표논문집: 189-106
- 유종해(1992), 행정의 윤리, 박영사
- 이서행(1993), “한국사회의 부정부패,” 고영복 편, 현대사회문제, 사회문화연구소
- 이선우(2000), “뉴거버넌스와 새로운 정부 역할의 조명,” 김석준 · 이선우 · 문병기 · 광진영(공저), “뉴거버넌스 연구”. 서울: 대영 문화사
- 전영평(2003), 시민단체에 의한 부패통제: 논리, 유형, 분석, 한국행정학회, 37권 3호

## 2. 국외 문헌

- Arrow, K. (1985). Agency and the market. In K. J. Arrow and M. D. Intriligator (eds.), “Handbook of mathematical economics” North-Holland: Elsevier Science Publishers
- Arrow, K. (1986). The economics of agency. In J. Pratt and R. Zeckhauser, “Principals and agents” Boston: Harvard Business School Press
- Bamberg, G. and Spremann, K. (1989). “Agency theory, information, and incentives” NY: Springer-Verlag
- Barnard, C. (1938) “The functions of executive” Cambridge, MA: Harvard University Press
- Barney, J. and Ouchi, W. (Eds.) (1986). “Organizational Economics.” San Francisco: Jossey-Bass
- Breton, A. and Wintrobe, R. (1982). The logic of bureaucratic conduct”, Cambridge: Cambridge University Press
- Brooke, R. (1989). “Managing the enabling council” Luton: LGTB Buchanan, J. and Tullock, G. (1962) “The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy”, Ann Arbor: University of Michigan Press
- Cook, B. J. (1989). Principal-agent models of political control of bureaucracy. “American Political Science Review”, 83-965-70
- Coursey, D. and Bozeman, B. (1990). Decision making in public and private organization: A test of alternative concepts of “Publicness”, “Public Administration Review”, 50:525-35
- Demski, J. and Sappington, D. (1987). Hierarchical regulatory control. “Rand Journal of Economics”
- Denzau, A., Mackay, R. and Weaver, C. (1979). Spending limitations, agenda

- control and voter's expectations. *National Tax Journal* 32:189-209
- Downs, A. (1967). "Inside Bureaucracy" Boston: Little, Brown
- Eisenhardt, K. (1985). Control: organizational and economic approaches. "Management Science", 31:134-49
- Eisenhardt, K. (1988). Agency and institutional explanations of compensation in retail sales. "Academy of management Journal" 31:488-511
- Etzioni, A. (1965). Organizational control structure. In J. March, (ed.) "Handbook of organizations" Chicago: Rand McNally
- Etzioni, A. (1975). "A comparative analysis of complex organizations", (REV. ed.), NY: Free Press
- Fama, E. (1980). Agency problem and the theory of the firm. "Journal of political Economy", 88:288-307
- Fama, E. and Jensen, M. (1983a). Separation of ownership and control. "Journal of Law and Economics", 26:301-25
- Fama, E. and Jensen, M. (1983b). Agency problems and residual claims. "Journal of Law and Economics", 26:327-50
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility of democratic government. "Public Administration Review", 1:355-50
- Frederickson, H. G. (ed.) (1989). "Ideal and practice in council-manager government" Washington, D. C. : ICMA
- Frederickson, H. G. (2000), "The Repositioning of American Public Administration," Paper presented at the Special Seminar in the Ewha Womans University.
- Jensen, M. and Mecking, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. "Journal of Financial Economics", 3:305-60
- Joaquin, Ermita T., (2004). "Decentralization and Corruption," *Public Integrity*, Summer 2004, Vol6,no3, pp.207-219
- Kwon, Soonman, (1993). A Theory of Incentives for Providers: Payment Systems, Quality of Services, and Consumer Information in Health Care Markets, Ph.D. Dissertation, The Wharton School, University of Pennsylvania.
- Kwon, Soonman, (1994). "Government Policy and Financial Performance of

Regulated Industry: Roles of Legal Ownership and Organizational Loaming.” mimeo, School of Public Administration, University of Southern California.

- Kwon, Soonman and Rando Kim, (1995). “The Economics of Organization and Public Administration: A Perspective of the Principal-Agent Theory,” *Korean Public Administration Review* 29: 1, pp. 77~95(in Korean)..
- Lambert, R. (1983). Long-term contract and moral hazard. “*Bell Journal of Economics*” 14:441-52
- Lawrence, P., and Lorsch, J. (1967). “Organization and environment”, Boston: Division of Research, Havard Business School
- March, J. G. and Olson, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. “*American Political Science Review*”, 78:734-49
- March, J. G. and Olson, J. P. (1989). “Rediscovering institutions”, NY: Free Press
- McGuire, R. A. and Ohsfeldt, R. A. (1989). Self-interest, agency theory, and political voting behavior: The ratification of the United States Constitution. “*The American Economic Review*”, 219-234 Chicago: Aldine
- McGuire, T., Coiner, M., and Spancake, L. (1979). Budget maximizing agencies, and efficiency in government. “*Public Choice*” 34:333-57
- McMillan, J. (1992a). Creating incentives: Principal-agent contracts in practice. “*Taiwan Economic*” 20:81-108
- McMillan, J. (1992b). “Games, strategies, and managers” NY: Oxford University Press
- Moe, T (1984). The new economics of organization. “*American Journal of Political Science*” 28:739-77
- Moe, T (1985). Control and Feedback in economic regulation. “*American Political Science Review*” 79:1094-1116
- Moe, T (1989). The politics of bureaucratic structure. In J. E. Chubb and P. E. Peterson, eds., “Can the government govern?” Washington, D. C.: The Brookings Institutions
- Moe, T. (1990). Political institutions: the neglected side of the story. “*Journal of Law, Economics, and Organization*” 6:213-253
- Moe, Terry, (1990). “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of

- Public Bureaucracy,” in O. Williamson, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford University Press, PP. 116~ 153
- Moe, Terry, (1991). “Politics and the Theory of Organization,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 1, pp. 106-129.
- Mosher, F. (1982). “Democracy and the public service” 2nd ed. NY: Oxford University Press
- Osborne, D. and T. Gaebler(1993), *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, M.A. : Addison-Wesely.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*. Plime/Penguin.
- Ostrom, V. (1989). “The intellectual crisis in American public administration”, Tuscaloosa: The University of Alabama Press
- Ouchi, W. (1981). “Theory Z: How American meet the Japanese challenge”, Reading Ma: Addison: Wesley
- Peters, B. Guy (1995), *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of
- Peters, B. Guy (1988), “Governance Without Government? Rethinking Public Administration,” *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8: 223-43.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence. KA: The University of Kansas Press .
- Rhodes, R.(1996), “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies* 44(4): 652-667
- Szanto, Zaltan (1999). “Principals, Agents, and /clients. Review of the Modern Concept of Corruption”, *Innovation*, Vol.12(4)
- White, H. (1985). Agency as control. In J. Pratt and R Zeckhauser (Eds.), “Principal and agents: The structure of business” Boston: Harvard Business School Press

저자약력 : 저자는 미국 남가주대학과 웰던대학에서 재정학을 전공하였으며, 공군 사관학교 교수를 역임하였다. 현재 천안대학교 행정학 교수로 있다. 관심분야는 지방자치, 재정학, 시민사회, 부패이론 등이다.