

## 공직임용제도와 공직부패\*

김 재 훈\*\* · 이 호 준\*\*\*

### 논문초록

본 연구는 암묵계약 이론모형을 바탕으로 퇴직공직자의 민간 재취업 문제를 공무원 임용제도의 폐쇄성과 연관시키는 새로운 시도를 다룬다. 공직 후임자들이 전임자와의 친밀도가 높을수록 퇴임 후 암묵적 네트워크를 형성하는데 도움이 되는 반면, 보다 많은 사람들 중에서 후임자가 선택될수록 이들과의 사적인 네트워크를 형성, 유지하는데 어려움이 있다는 가정을 하여 이러한 친밀도의 특성을 접근비용이라는 개념을 통해 분석 모형에 추가하였다. 그리고 이론모형 분석을 통해 공직임용제도가 개방적일수록 퇴임 공직자들과 민간 업체 간 암묵적 계약을 유지하기 어려움임을 보였다. 이러한 결과는 퇴직공직자 재취업과 관련한 문제에 대한 해결 방안의 하나로서 공직임용제도의 개방성을 높일 필요가 있음을 시사한다.

핵심 주제어: 공직임용제도, 공직부패, 전관예우

경제학문헌목록 주제분류: C7, D8, H1

투고 일자: 2012. 4. 4. 심사 및 수정 일자: 2012. 6. 5. 게재 확정 일자: 2012. 6. 18.

\* 본 논문은 한국개발연구원(KDI)에서 정책과제로 수행한 ‘공직임용제도와 공직수행에 관한 연구’ 중 일부분을 학술 논문 형태로 재구성한 것이다. 연구 수행과정에 도움을 준 강문선 연구원과 유익한 조언을 준 익명의 심사자들에게 감사를 드린다.

\*\* 제1저자, 한국개발연구원 연구위원, e-mail: jaehoonkim@kdi.re.kr

\*\*\* 교신저자, 한국개발연구원 연구위원, e-mail: hojunlee@kdi.re.kr

## I. 서론

최근 저축은행 사태 이후 대두된 문제 중 하나가 금융 감독기관 출신 공직자의 퇴임 후 민간 재취업 문제이다. 감독기관에서 근무하던 공직자가 퇴임 후 피감독업체에 재취업하여, 해당 업체와 감독기관 간의 사적인 인적네트워크를 강화하고, 이를 통해 감독기관이 수행해야 할 감독업무를 소홀히 하도록 했다는 것이 큰 문제로 지적되고 있다.

이는 비단 금융 감독기관에만 국한되는 문제가 아니라 정부의 여러 규제기관, 조달기관 등에서도 나타나는 문제이다. 대표적 규제기관인 검찰, 공정거래위원회, 감사원, 국세청 등의 고위공직자들이 퇴임 직후 대형 범무법인이나 민간 기업에 고용되어 규제기관과 피규제기관 간의 암묵적 네트워크를 강화하는 역할을 하는 경우가 빈발하였다. 또한 정부조달과 관련하여 국방부, 국토해양부, 조달청 등의 고위공직자들이 퇴임 후 민간 조달업체 등에 취업하여, 정부조달업체 선정에 사적인 네트워크를 활용해 영향력을 미친 경우도 적발되어 왔다.<sup>1)</sup>

정부는 이러한 문제를 해소하기 위해서 퇴직공직자의 재취업 자체를 제한하는데 제도 개선의 초점을 맞춰왔다. 최근에는 재취업 제한의 범위나 기간을 확대하여 퇴직공직자 예우 등과 관련된 비리문제를 척결하고자 노력하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 2011년 10월 퇴직 전 3년 이내 소속했던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 업체에는 퇴직한 후부터 2년 동안 취업할 수 없도록 하던 규정을 퇴직 전 5년 이내 소속했던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 업체에 퇴직한 후부터 2년 동안 취업할 수 없도록 강화하였다.

하지만 공직자의 퇴직 후 재취업을 직접적으로 제한하는 방식으로는 한계가 있고 이에 따른 부작용도 상당한 것으로 보인다. 참여연대에서 매년 발간하는 「퇴직후 취업제한 보고서」를 보면 취업승인을 받은 사람 중에는 부처와 무관한 기관에 취업한 사례를 찾기 어렵다. 특히, 경찰청, 국방부, 방위 사업청 및 경제관련부처 퇴직자가 해당 부처의 정책결정 등에 직간접적으로 영향을 받을 수 있는 유관 업체로 취업한 것으로 밝혀졌다.

이와 같이 퇴직자들이 자신의 업무와 직접적인 연관성은 없지만 부처 업무와 관

1) 경향신문 2005. 07. 04. [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=200507041759021&code=210000](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200507041759021&code=210000), 참여연대 행정감시센터(2011).

런된 업체로 취업하는 경우도 있고, 반대로 자신의 업무와 다르지만 해당 부처의 유관기관의 다른 업무, 예컨대 사외이사, 자문위원으로 재취업, 혹은 퇴직 후의 취업예정인 기관의 업무와 연관성이 없는 부처에 보직하다가 퇴직 할 수 있는 여지가 여전히 남아있다. 따라서 퇴임공직자 예우방지책으로 제시된 취업제한기간의 연장이나 제한직급의 확대는 효과가 제한적일 수밖에 없다. 더 나아가 이러한 제한을 회피하기 위한 편법을 사용하는 경우에는 사전에 탐지하기는 불가능하다고 할 수 있다.

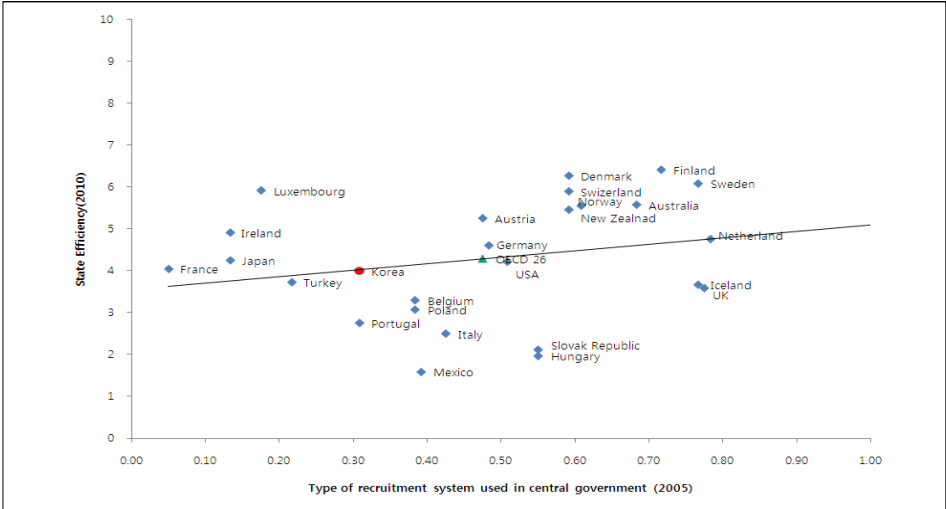
따라서 본 연구에서는 퇴직공직자의 민간 재취업 문제를 새로운 시각에서 바라보고 이를 바탕으로 근본적인 제도 개선 방안을 논의하고자 한다. 구체적으로 본 연구를 통해 퇴직공직자의 민간 재취업 문제를 공무원 임용제도의 폐쇄성<sup>2)</sup> 정도와 연관시키는 새로운 시도를 하고자 한다.

이러한 시도의 출발점으로서 공직임용제도의 개방성 정도가 공직의 효율성이나 청렴도와 밀접한 관계가 있음을 보여주는 다음의 자료들을 참고할 필요가 있다. 본격적인 연구에 앞서 2009년 OECD 국가들의 공직 개방성을 비교한 자료와 2010년 IMD (International Institute for Management Development)에서 발표한 주요국가의 정부효율성 자료를 연계시켜 공직의 개방성 혹은 공직임용제도의 개방성과 정부의 효율성 혹은 청렴도 등과의 상관관계가 어떠한지 살펴보았다.

이를 위해 정부효율성 지표와 공직개방정도의 상관관계 분포도를 그리면 다음 <그림 1>과 같다. 공직개방성이 높으면서 정부효율성이 높은 국가군은 핀란드, 스웨덴, 스위스, 노르웨이, 덴마크 등의 북유럽 국가와 뉴질랜드, 호주 등이다. 반면, 공직개방성이 낮으면서 정부효율성이 낮은 국가들로는 벨기에, 폴란드, 이탈리아, 포르투갈, 멕시코 등이다. 한편 공직개방성은 낮지만 정부효율성은 높은 국가들로는 룩셈부르크와 아일랜드이고 공직개방성은 높지만 정부효율성은 낮은 국가로는 아이슬란드와 영국이다. 우리나라의 경우 공직개방성과 정부 효율성의 두 가지 측면에서 모두 OECD 평균보다 낮은 것으로 나타났다.

2) 여기서 의미하는 공직임용제도의 폐쇄성이란 특정 고위 공직을 수행하도록 임명받을 수 있는 잠재적인 사람의 범위가 어느 정도인가를 의미하며, 그 범위가 소수 특정 집단에 국한 될수록 공직임용제도의 폐쇄성이 높은 것으로 정의한다.

〈그림 1〉 공직개방정도와 정부효율성



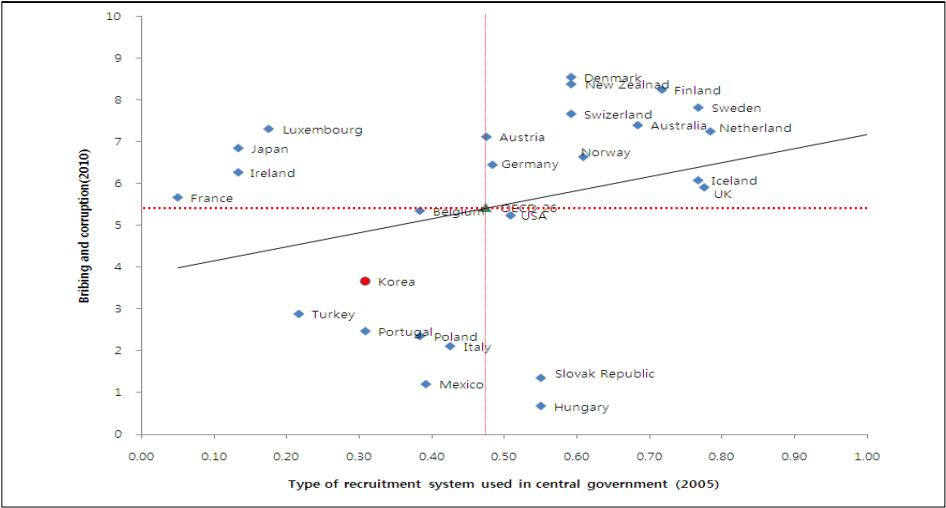
자료: OECD, Government at a Glance 2009. 2009, p. 79, 및 IMD, The World Competitiveness Yearbook 2010, 2010.

다음으로 IMD에서 발표한 정부효율성과 관련된 6개의 지표<sup>3)</sup> 중 부패지표를 중심으로 정부 공직 개방성 정도와의 상관관계 분포도를 살펴보았다. 그 결과 공직 개방성이 높은 국가일수록 정부 효율성이 높고 정부부패정도가 낮음을 확인할 수 있다. 다음 〈그림 2〉를 보면 공직 개방성이 높은 국가들(1분면 국가)은 부패정도가 대체적으로 낮다. 하지만 공직 개방성이 낮은 프랑스, 일본, 아일랜드 등의 국가 또한 부패정도가 낮은 것으로 나타난다. 부패정도가 낮으면서도 계급제적인 특성이 강한 2분면의 국가들은 공무원채용시험이 임용시험이 아니라 자격시험으로 일정기간 인턴 혹은 계약업무수행 기간을 갖고 있는 제도적 특징을 갖고 있다.<sup>4)</sup> 또한 부패지수가 높은 -즉 부패 정도가 덜한- 국가군으로는 뉴질랜드와 덴마크, 북유럽 국가들이고 부패지수가 낮은 -즉 부패정도가 심한- 국가군으로는 멕시코, 그리스, 이탈리아 등이 있다.

3) 6개 지표로는 ① 법·규제 체제, ② 정부정책의 적응성, ③ 정부 결정, ④ 정부 투명성, ⑤ 관료체제, ⑥ 부패 등이 있다.

4) 각 국가별 공무원 임용방식은 매우 다양하여 선불리 판단할 수 없다. 아무리 행정개혁의 일환으로 모든 국가에 개방형 임용제도가 확산되고 있다하더라도 제도 수용 원인과 수용 방식(개방된 직위 개방 비율, 보수 등)이 다르기 때문이다.

〈그림 2〉 공직개방정도와 부패정도



주: 세로축인 뇌물부패지수는 0부터 10까지의 척도로 10에 가까울수록 뇌물수수 및 부패가 없는 것을 의미한다.

자료: OECD, 2009. Government at a Glance 2009. p.79. 및 IMD, 2010. The World Competitiveness Yearbook 2010.

이상에서 살펴본 바와 같이 공직임용제도와 부패지수 간에는 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다. 이런 기초적인 관측을 바탕으로 이론적인 분석을 통하여 공직임용제도와 부패 간의 관계를 살펴보고자 한다. 암묵계약 모형을 바탕으로 퇴임공직자 재취업 문제와 공직임용제도 연관성을 살펴보고 이를 통해 공직자 재취업으로 인한 사회적 문제를 근본적으로 개선하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

우선 공직임용제도의 폐쇄성이 높을수록 향후 직무를 수행할 사람들은 전임자와 친밀한 관계일 가능성이 높아진다는 점에 주목한다. 후임자들이 전임자와의 친밀도가 높을수록 퇴임 후 암묵적 인적네트워크를 형성하는데 도움이 되는 반면, 다양한 특성을 가진 사람들이 후임자로 직무를 수행할수록 사적인 네트워크를 유지시키는 데 어려움이 있다고 본다. 즉, 공직임용의 대상이 되는 인력풀이 폐쇄적일수록 구성원 간의 친밀도는 높을 가능성이 있고 이는 결국 서로 간에 일정한 수준 이상의 친밀도를 형성하기 위해 필요한 비용이 낮음을 의미한다. 이것을 본 연구에서는 접근 비용이라는 개념을 도입하여 설명하려고 한다. 다시 말하면, 공직임용제도가 폐쇄적일수록 퇴임 공직자들과 피규제업체(혹은 민간 조달기업) 간의 암묵적 계약을

맺기 위해 필요한 접근 비용이 낮다는 점을 보이는 것이 이론 모형의 핵심이다. 본 연구에서는 근본적으로 공직임용제도의 개방성이 공직업무의 효율과 청렴에 미칠 수 있는 영향을 분석함으로써 개방형 임용제도에 대한 새로운 시각을 제시하고자 한다.

## II. 본 연구의 의의

퇴직공무원의 민간재취업과 관련한 문제는 소위 회전문 인사문제라는 주제로 다양한 연구가 진행되었다. 그 중 대표적인 연구로는 Che (1995), Salant (1995), Dal Bo (2006), Guerriero (2008) 등이 있다. 이들 모형에서는 규제 공무원이 퇴직 후 피규제 기업에 취업하는 경우를 상정하여 규제의 효율성, 기업 투자의 효율성 등의 측면에서 다양한 분석 결과를 제시하고 있다.

하지만 현재 우리나라에서 문제가 되고 있는 퇴직공무원 민간재취업 문제를 다루기 위해서는 이들 연구로는 한계가 있다. 본 논문에서는 기존의 회전문 인사문제 관련 문헌들과는 크게 세 가지 면에서 차별성을 가지며 이는 곧 본 논문의 주요한 공헌이라고 볼 수 있다.

첫째로 현재 우리나라에서 문제가 되고 있는 회전문 인사에 관해 살펴보기 위해서는 회전문 인사가 로비의 성격을 강하게 띠고 있다는 점을 파악할 필요가 있다. 현재 문제가 되고 있는 사례들을 살펴보면 대체로 정부기관과의 인적 네트워크를 강화하고 로비의 창구로 활용하기 위해 퇴직공무원을 고용했던 것을 알 수 있다. 따라서 우리나라의 퇴직공무원 민간재취업의 문제를 근본적으로 파악하기 위해서는 이러한 민간재취업이 로비와 밀접하게 연관이 된다는 점을 감안하여야 한다.

이러한 점에서 그간 정치학이나 경제학 분야에서 진행되었던 로비와 관련한 문헌들과 본 연구는 깊은 관련이 있으며, 그 중에서도 특히 로비의 대상과 로비스트 간 연결고리에 관한 연구와 깊은 관련이 있다. 관련한 실증 연구로는 Berry (1977), Schlozman and Tierney (1986), Wright (1989), Ansolabehere, Snyder, and Tripathi (2002) 등이 있으며 이들 논문에서는 이익집단의 선거 자금공여와 정치인의 입법 행태 등에 관한 연구가 주를 이루었다.

또한 로비의 대상과 로비스트 간의 접근성 혹은 접근 비용 등에 관한 이론 논문으로는 Denzau and Munger (1986), Baron (1989), Grier and Munger (1991),

Austen-Smith and Wright(1992), Potters and van Winden(1992), Austen-Smith(1995), Lohmann(1995), Kroszner and Stratmann(1998), Grossman and Helpman(2001) 등이 있다. 이들 연구에서 접근 비용이란 로비스트가 로비의 대상인 정치인과 접촉하기 위해 일정 수준의 선거 자금을 제공하는 비용을 의미한다. 이러한 이론 연구들은 접근 비용이 지불되었다는 사실을 통한 정보 전달, 그로 인한 의원들의 균형 입법활동, 그리고 비교정태 분석 등에 초점을 맞추고 있다.

하지만 이러한 연구들에서는 접근 비용이 어떻게 내생적으로 결정되고 어떠한 방식으로 균형에 영향을 미치는지 파악하는 데에는 한계가 있다. 또한 인적 네트워크 등에 의해 영향을 받는 개인적인 친밀도가 접근 비용에 상당한 영향을 미칠 수 있으나 기존 연구들에서는 이러한 부분에 대한 고려가 전혀 없었다. 본 연구에서는 인적 네트워크나 개인 간의 친소관계가 접근 비용에 내생적으로 영향을 주는 모형을 통해 로비 과정 전반에 관한 이론적인 틀을 제시하고 있다.

특히 우리나라의 경우는 정치 자금을 통해 로비 대상에 접근하는 방식 대신 인맥 등을 활용하여 로비스트가 로비 대상에 접근하여 음성적인 로비를 벌이는 경우가 많다. 따라서 정치 자금의 측면이 아니라 인맥이나 사람간의 친밀도 등이 접근 비용을 결정짓는 주요한 변수가 된다. 본 모형에서 다루는 접근 비용 개념은 이러한 측면에서 기존 정치경제학에서 다루었던 접근 비용 개념을 보다 명시적으로 내생화하여 분석한다는 점에서 차별성이 있다. 이 점이 본 연구의 첫 번째 기여이다. 또한 기존 로비의 접근 비용관련 이론 모형에서는 일회적 게임을 통한 정보 전달 문제를 다루고 있으나 본 연구에서는 로비의 동태적인 특성을 반영한 모형을 구성하였다는 점에서도 의의를 찾을 수 있다.

둘째로 우리나라는 로비, 즉 민간 기업과 공직자 간의 거래 자체가 불법이므로 이와 관련한 계약은 법적으로 보호를 받지 못한다. 즉, 민간 기업이 현직의 공직자를 퇴임 후 스카우트하겠다는 조건으로 현직 공직자로부터 어떠한 이익을 취하는 것 자체가 처벌대상이므로 이러한 형태의 계약은 불완전한 성격을 띤다. 따라서 우리나라의 회전문 인사 및 로비 문제를 다루기 위해서는 계약의 불법성을 함께 고려하여야 한다. 즉, 로비와 연관된 공직 부패 등을 논의하기 위해서는 법적인 강제력이 없는 계약의 형태를 고려할 필요가 있다. 본 논문에서는 공직자의 퇴임 후 민간 취업, 후임공직자에 대한 퇴임공직자의 로비 문제 등을 효과적으로 다루기 위해 암

목적 계약을 모형에 도입하였다.

계약이론 분야에서는 계약서 상에 모든 내용이 명시되고 법적인 강제성을 가지는 형태가 아닌 계약에 대한 연구가 1980년대 이후 지속되어왔다. 계약 당사자 간의 모든 상황 혹은 경우에 대하여 계약서 상에 명시적으로 기술하고 이에 대한 내용이 법적 강제성을 가지는 형태의 계약이 전통적인 계약이론에서 주로 다루어졌으나 현실에서는 이러한 완벽한 형태의 계약이 존재하는 경우는 드물다. 이론과는 달리 현실에서는 대부분의 계약이 불완전하고 또 계약이 불완전함에도 법적인 강제없이도 큰 분쟁없이 지켜지는 경우도 많이 있다. 이러한 현실을 반영하여 불완전 계약들이 왜 존재하는지, 그리고 어떻게 현실에서 유지될 수 있는지에 대한 연구가 계속되었다.<sup>5)</sup>

그 중에서 법적인 강제가 불가능한 경우에도 자체적으로 강제성을 가지는 계약(self-enforcing contracts) 형태에 대한 대표적인 연구로는 Bull(1987), MacLeod and Malcomson(1989) 등이 있다. 이들 연구에서는 계약서 상에 포함되어있는 성과의 정도를 제3자, 특히 법원에서 아예 입증이 불가능한 극단적인 경우를 상정하고 이 때에도 계약이 성립되고 자체적으로 이행되는 균형을 분석하였다. 이러한 연구는 MacLeod and Malcomson(1998), Levin(2003), MacLeod(2003) 등을 통해 관계적 계약(relational contracts)이라는 형태의 계약에 대한 연구로 발전하였다. 본 논문에서도 이들과 유사하게 계약서 상의 어떤 내용도 법원에서 입증이 불가능한 것으로 가정하였다. 계약의 불법성을 감안하였을 때, Hart(1988), Milgrom and Roberts(1990) 등에서와 같이 실적 입증과 관련한 유한한 비용(verification cost, influential cost 등)이 존재한다고 가정하는 대신 이러한 비용 자체가 무한히 크다고 극단적인 가정을 하는 것이 더 적절하다고 판단했기 때문이다.

본 연구에서는 우리나라 회전문 인사 관련 로비행위 및 부패 등의 불법성을 감안

5) 이들 연구에서는 계약 당사자가 계약을 맺는 시점에서 미래에 일어날 일을 예측하는 것이 불가능하거나 비용이 많이 드는 경우 또는 미래의 일들을 모두 계약서에 작성하는 비용이 많이 드는 경우(Maskin and Tirole, 1999), 미래에 다시 계약을 재협상하는 것이 효율적인 경우(Hart and Moore, 1988; Fudenberg and Tirole, 1990; Aghion, Dewatripont, and Rey, 1994), 계약에 포함되어야 할 성과가 주관적인 성과인 경우(Baker, Gibbons, and Murphy, 1994), 계약서 상의 내용에 대한 법적 강제가 불가능한 경우(MacLeod and Malcomson, 1998; Levin, 2003)에 불완전한 형태의 계약을 맺는 것으로 전제하고 현실에서의 계약 관계, 고용 관계, 조직 구성 형태 등에 대하여 설명하고 있다. 불완전계약과 관련한 구체적인 논의는 Tirole(1999) 참조.



하여 관계적 계약 모형을 도입하여 현직 공직자, 퇴임 공직자, 민간기업 간의 상호 작용에 대하여 연구하였다. 이를 통해 불법적인 형태의 로비 및 부패행위가 어떠한 메카니즘을 통해 작동하는지 보인다는 점에서 본 논문의 두 번째 의의가 있다.

세 번째로 본 논문에서는 현직 공직자의 퇴임 후와 관련한 내용 뿐 아니라 그 공직자의 임용까지도 아울러 연구하였다. 즉, 공직자의 임용 전, 임용 후, 퇴임 후 등 세 단계에 걸친 전체 구조를 하나의 모형으로 엮어서 설명을 시도하였다. 그리고 이를 통해 퇴임 공직자의 재취업 문제가 궁극적으로는 공직 임용제도의 개방성과 연관된다는 점을 보이고 있다.

우리나라의 개방형 임용 혹은 직위제도와 관한 연구는 정부 운영에서 갖는 중요성에 비해 충분히 검토되고 있지 못하다. 이론적으로나 정책적으로 분석적인 연구보다는 개방형 임용제도의 실태조사와 외국의 개방형 임용제도(고위공무원단 제도)를 소개하는 연구가 대부분이다. 특히, 개방형 임용제도의 장단점을 논하고 개선방향을 제시하거나, 해당 기관 공무원들의 설문조사 결과로 공무원들의 제도 수용 정도를 보여주고 있다(김관석 외, 1999; 남궁근, 2000; 박천오 외, 2002; 배귀희, 2009; 윤경준·장현주, 2008; 윤태범, 1999; 중앙인사위원회, 2000). 그리고 외국의 개방형 임용제도에 대한 국내의 연구는 주로 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 고위공무원단 제도를 중심으로 소개되고 있다. 그 중에서 김연수·김근세(2007)는 Huddleston의 고위공무원의 4가지 모형을 토대로 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 그리고 우리나라의 고위공무원단 제도의 특성을 검토하고 있다.

본 논문에서는 과거의 개방형 임용제도 자체에 대한 연구를 넘어서서 공직임용제도의 개방성 정도가 공직자의 업무 수행의 효율성과 퇴임 공직자 부정부패 문제등과 연관되어있음을 보임으로써 공직임용제도에 관한 새로운 시각을 제시한다. 이 점이 바로 본 논문의 세 번째 공헌이다.

### Ⅲ. 이론적 분석

#### 1. 기본 모형 및 가정

본 장에서는 본 연구와 관련된 이론적인 모형을 다룬다. 여기서는 정부( $G$ ), 공무원( $A_i$ ), 민간 기업( $F$ ) 등이 참여하는 무한 게임에 대해서 다루고자 한다. 여기

서 정부와 민간 기업은 무한 기 동안 계속 존재하지만 개별 공무원  $A_i$ 는 2기 동안만 존재하는 것으로 가정한다. 그리고  $A_i$ 는 첫 번째 기에는  $G$ 에 의해 고용되고 이후 두 번째 기가 되기 전  $G$ 와의 고용관계는 종료된다.<sup>6)</sup> 즉, 첫 번째 기가 끝난 후 공무원은 퇴임하는 것으로 본다.  $G$ 와의 고용관계가 종료된  $A_i$ 는 두 번째 기에  $F$ 에 고용이 되거나 그 외의 옵션( $\bar{U}$ )을 택하는 등 크게 두 가지의 길이 있다고 가정한다. 그리고 매기마다  $\beta \in (0,1)$ 의 할인율로 가치가 할인되며, 할인율은 참여자 모두에게 동일하게 적용된다고 가정하겠다.

한편  $A_i$ 와의 고용관계가 종료된 후  $G$ 는 새로운 공무원  $A_j (\neq A_i)$ 를 고용하게 된다. 이 때,  $G$ 는 새롭게 고용을 할 대상자를 유한한 구성원 수를 가진 집단으로부터 한 명을 임의로 선택하게 된다. 그리고 잠재적인 고용 대상자들의 집단은 한 명의 구성원이  $G$ 와 고용 관계를 맺은 후에는 다시 한 명이 충원되어 항상 같은 구성원 수를 가진 인력 풀(pool)을 구성하게 된다.

민간 기업은 매기마다 정부에게 동일한 수량의 재화 또는 서비스( $Y$ )를 공급한다. 이 때 민간 기업이 공급하는  $Y$ 는 민간 기업의 노력( $e$ )에 따라 품질( $Q$ )이 달라진다. 즉, 민간 기업이 노력을 많이 들일수록 좋은 품질의  $Y$ 가 생산될 가능성이 높아진다. 논의의 단순화를 위해  $Q$ 는  $Q_h$  혹은  $Q_l (< Q_h)$ , 둘 중 하나의 값을 가지는 확률변수라고 가정하며, 이에 대한 확률분포는 민간 기업이 투입하는 노력에 영향을 받는다고 가정하겠다. 또한, 민간 기업이 투입할 수 있는 노력  $e$ 는  $c$  또는 0 중 하나인 것으로 가정하겠다. 이 때 민간 기업이 노력 수준으로  $c$ 를 선택한 경우  $p(>0.5)$ 의 확률로  $Y$ 의 품질은  $Q_h$ 이 되고  $1-p$ 의 확률로  $Q_l$ 이 된다. 하지만 민간 기업의 노력수준이 0인 경우  $Y$ 의 품질은 항상  $Q_l$ 이라고 가정하겠다.

한편  $Q_h$ 인  $Y$ 를 공급하기 위해  $c$ 의 노력을 한 경우 사회 전체적인 이득 크기( $pQ_h + (1-p)Q_l - c$ )가 0의 노력으로  $Q_l$ 인  $Y$ 를 공급한 경우 사회 전체적인 이득 크기( $Q_l$ )보다 더 크다고 가정한다. 이는 곧  $Q_h$ 인  $Y$ 의 가치와  $Q_l$ 인  $Y$ 의 가치의 차는  $c/p$ 보다 크다는 것을 의미한다.

### 가정 1. $Q_h - Q_l > c/p$ .

6) 첫 번째 기에도 물론  $A_i$ 가 원할 경우  $G$ 에 고용되지 않을 수 있다. 그 때 외부에서  $A_i$ 가 받게 되는 금액(outside option)은 0으로 가정한다.

위 가정에 따라 본 모형에서는 민간 기업이 매기  $c$ 만큼의 노력을 투입하는 것이 0만큼의 노력을 투입하는 것에 비해 사회적으로 효율적이라는 것을 의미한다.

그리고 정부는 공급된  $Y$ 의 품질에 따라서 일정한 금액( $T$ )을 민간 기업에게 지급한다. 하지만  $Q$ 의 실제 값은 민간 기업과 공무원만이 알 수 있고 정부는 알 수 없다고 가정한다. 즉, 정부는 품질  $Q$ 에 대해서 직접 판별을 할 수 없고 대신 공무원이  $Y$ 의 품질  $Q$ 를 판별하는 것이다. 정부 내에서 공무원들이 수행하는 각자의 모든 업무에 대해서 일일이 파악하고 감시하는 것은 사실상 불가능하여 공무원의 재량과 판단에 의존하여 업무가 진행되는 경우가 상당수 있다. 여기서 정부가 품질을 직접 판별할 수 없다는 가정은 이러한 점을 반영한 것이다.

여기서  $Q$ 에 대한 판별값인  $\hat{Q}$ 에 대해 일정한 제약이 있다. 실제 품질이  $Q_h$ 인 경우는 판별값으로 항상  $Q_h$ 가 되어야 하고, 대신 실제 품질이  $Q_l$ 인 경우 판별값은  $Q_h$  혹은  $Q_l$  모두 가능하다. 민간 기업의 경우  $Q$ 에 대한 정보를 가지고 있는 반면 정부는 그 정보를 가지고 있지 못하다. 따라서 민간 기업이  $c$ 의 비용을 들여  $Q_h$ 의 품질로 공급한 것을  $Q_l$ 이라고 판별하는 것은 쉽지 않다. 반면, 민간 기업이 아무런 비용을 들이지 않고  $Q_l$ 의 품질로 공급된 것에 대해  $Q_h$ 라고 판별하여도 정부는 이에 대해 이의를 제기할 수 있는 정보가 없다. 이 때문에 본 모형에서는 실제 품질이  $Q_l$ 인 경우에는 공무원이  $Q_h$ 이나  $Q_l$ 로 판별하는 것이 가능하지만 실제 품질이  $Q_h$ 인 경우에는 공무원이  $Q_h$ 로만 판별할 수 있다고 가정한 것이다.

**가정 2.**  $\hat{Q}(Q_h) = Q_h$ ,  $\hat{Q}(Q_l) \in \{Q_h, Q_l\}$ .

정부는 공무원에게 임금  $w$ 를 지급한다. 이 모형에서 공무원의 업무성과는  $\hat{Q}$ 와 유일하게 관련이 있다. 따라서 임금  $w = w(\hat{Q})$ 라고 표현할 수 있을 것이다. 또한 정부로부터 민간 기업에게 지급되는 금액  $T$ 는 공무원이  $Q$ 에 대해서 판별한 결과( $\hat{Q}$ )에 의해 결정된다. 따라서  $T = T(\hat{Q})$ 라고 표현할 수 있다.

이는 상황에 따라 다양하게 해석될 수 있다. 만약 정부 조달과 관련해서는 조달 업체가 정부에게 일정한 재화를 납품하고 그 재화의 품질에 따라 납품대금을 정부로부터 지급받는 상황을 상정할 수 있다. 이 때  $Y$ 는 조달품,  $Q$ 는 조달품의 품질,  $T$ 는 납품대금 등으로 볼 수 있다. 또 공공 규제와 관련해서는 정부가 원하는 수준

의 공공의 가치, 예를 들어 금융건전성, 공정경쟁, 환경오염감축 등을 달성하기 위해 기업이 매기 의무적으로 준수해야할 행위나 노력 등을  $Y$ 로 보고 규정 준수 여부를  $Q$ , 규정 위반 시 가하는 처벌 등은  $T$ 라고 볼 수 있다.<sup>7)8)</sup>

매기 민간 기업이 정부에게 공급하는 물품이나 서비스의 수량  $Y$ 를 1로 두어도 논의에 지장이 없다. 따라서  $Y=1$ 로 정규화하면  $G$ 의 목적함수는 다음과 같다.

$$\max \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \{Q_t - T_t(\hat{Q}_t) - w_t(\hat{Q}_t)\}$$

규제당국 입장에서는 규제 대상 기업들이 규제를 준수하도록 하고 조달당국 입장에서는 조달 기업들이 일정 수준 이상 품질의 조달품을 공급하도록 하는 것이 각각의 목적이다. 이를 효과적으로 달성하기 위해서 최적의 처벌규정 혹은 조달품 가격을 책정하고, 공무원의 임금체계를 결정하는 것이다.

〈그림 3〉  $t$ 기 내의 순서 체계



공무원 입장에서는 두 기의 일생 중 첫 번째 기에는  $G$ 에 고용되어 자신이 판별한 결과  $\hat{Q}$ 를 바탕으로 사전에 책정된 임금체계에 따라  $w(\hat{Q})$ 을 지급받고 두 번째 기에는  $G$ 와의 계약이 종료되고 다른 직장을 통해서  $w_2$ 를 벌게 된다. 이 때 공무원은 두 가지 옵션이 있는데 하나는 민간 기업에 취업하여 임금을 받는 것이고, 다른 하나는 민간 기업이 아닌 다른 곳에 취업하여  $w_2 = \bar{U}$ 를 받는 것이다. 만약 민간

7) 물론 규정 위반 시의 처벌로서의  $T$ 는 음의 값을 가진다고 본다. 논의의 일반화를 위해  $T$ 값을 표준화하여 규정 준수 시에는 양의 값을 가지고 규정 위반 시에는 0의 값을 가진다고 보아도 무방하다.

8) 본 장에서 다루는 이론 모형에서는 이처럼 공공 조달, 규제 등을 아우르는 일반적인 논의를 진행하고자 한다. 그리고 이론 모형에서 도출된 일반적인 결과를 바탕으로 각각의 상황에 따라 그 결과가 가지는 함의를 정리하고자 한다.

기업  $F$ 에서 지급하려는 임금이  $\bar{U}$ 보다 크거나 같으면 민간 기업  $F$ 에 취업할 것이고 그렇지 않다면 다른 곳에 취업할 것이다.

민간 기업은 매기마다 자신이 공급할  $Y$ 에 대한 판별이 어떠한지, 판별결과에 따른  $T$ 는 어떠한지, 그리고 양질( $Q_h$ )의  $Y$ 를 공급하기 위한 비용( $c$ )의 크기가 어떠한지를 감안하여 어떤 품질의  $Y$ 를 공급할지 선택할 것이다. 또한 매기마다 정부에서 퇴임한 공무원을 고용할지 말지를 결정하는데 이는 해당 공무원을 고용했을 시 민간 공무원이 얻을 수 있는 이익이 어느 정도인지, 즉, 판별에 미치는 영향이 어느 정도인지에 따라 결정된다. 따라서 여기서는 공무원과 민간 기업 사이에 어떠한 종류의 거래가 가능한지가 게임의 균형에 큰 영향을 미치게 된다. 다음 절에서는 공무원과 민간 기업 사이에 어떠한 거래가 가능한지에 따라 균형은 어떻게 변하는지 살펴보도록 하겠다.

## 2. 공무원과 민간기업 간의 거래가능 형태에 따른 분석

민간 기업이 공급하는 재화나 서비스의 품질에 대해서 판별하는 공무원과 민간 기업 간에 거래가 가능한지, 가능하다면 어떠한 형태의 거래가 가능한지에 대한 가정에 따라 모형이 달라진다. 다음에서는 각각의 가정에 따라 균형은 어떠한 형태를 보이는지 살펴보도록 하겠다.

### 1) 공무원과 민간 기업 간의 거래 자체가 불가능한 경우

우선 공무원과 민간 기업 간의 거래가 원천적으로 불가능한 경우를 살펴보자. 그러면 정부가 공무원에 대한 임금으로  $w(Q_h) = w(Q_l) = 0$ 로 정하면 공무원은 항상 실제  $Q$ 값에 따라  $\hat{Q}$ 값을 결정한다고 볼 수 있다. 이 경우 민간 기업은  $T(Q_h) - T(Q_l) \geq c/p$ 이면  $e = c$ 이고  $T(Q_h) - T(Q_l) < c/p$ 이면  $e = 0$ 를 선택하는 전략을 사용할 것이다. 이러한 전략 하에서 정부는 양질의 상품을 공급받는 것이 그렇지 않은 것보다 나으므로  $T(Q_h) = c/p$ ,  $T(Q_l) = 0$ 으로 가격을 정할 것이다. 따라서 공무원과 민간 기업 간의 어떠한 거래도 불가능한 경우 도달되는 균형은 다음과 같다.

**명제 1.** 공무원과 민간 기업 간에 판별과 관련한 어떠한 거래도 불가능한 경우, 공무원은 항상 품질에 대해 정확한 판별을 내리고 민간 기업은 항상 양질 ( $Q_h$ )의 상품 혹은 서비스를 공급하며, 정부는 민간 기업에 생산 비용만큼의 대가를 지불한다.

**증명)** 균형에서  $(T_t, w_t, e_t, \hat{Q}_t)$ 는 모든  $t$ 에 대해서 다음을 만족한다.

$$\begin{aligned} T_t^*(Q_h) &= c/p, T_t^*(Q_l) = 0, w_t^*(Q_h) = w_t^*(Q_l) = 0, e_t^* \\ &= c, \hat{Q}_t^*(Q_i) = Q_i \end{aligned} \quad (\text{증명 끝})$$

결국 공무원과 민간기업 간에 판별과 관련한 어떠한 거래도 불가능한 경우, 민간 기업은 항상 양질의 재화나 서비스를 공급하고 공무원은 이에 대해서 정확히 판별하여 정부에 보고한다. 따라서 사회적으로 가장 효율적인 균형이 달성되고 이 때 정부는 매기  $p(Q_h - c/p) + (1-p)Q_l$ 의 순편익을 얻는다.

## 2) 공무원과 민간기업 간 명시적 거래는 불가능하나 암묵적 거래는 가능한 경우

여기서는 판별에 대하여 민간 기업과 공무원이 거래를 할 수는 있으나 거래 내용에 대한 명시적 형태의 계약은 불가능한 경우를 살펴보겠다. 일반적으로 공무원이 판별하는 결과를 조건으로 명시적 계약을 체결하더라도 이는 법적인 보호를 받을 수가 없고 밝혀질 경우 오히려 양 당사자 모두 처벌을 받기 때문이다. 따라서 민간 기업과 공무원 사이에 판별과 관련하여 법적 구속력을 가진 계약을 맺는 것은 불가능하다고 가정하는 것은 현실과 크게 동떨어지지 않는다. 대신 두 당사자 간에 아무런 거래를 맺을 수 없다고 가정한 앞선 모형과는 달리 여기서는 둘 사이에 암묵적인 계약을 맺는 것은 가능하다고 가정하겠다.

이 경우 당사자 간의 암묵적 계약이 효력을 발휘하기 위해서는 법적인 강제 없이 자체적으로도 강제성을 띠어야 한다. 즉, 공무원이 암묵적 계약에 따라 판별을 한 이후 퇴임했을 때 민간 기업에서 암묵적 계약에 따라 일정한 금액을 지불하고 그를 고용할 인센티브가 존재하여야 한다. 그리고 공무원 입장에서라도 민간 기업이 퇴임 후에 자신을 고용할 것이라는 확신이 있어야만 암묵적 계약에 따라 판별을 할 것이다.

자체적으로 강제성을 띤 암묵적 계약을 살펴보기 위해서 다음과 같은 계약(앞으로 이 계약을 ‘계약 I’라고 함)을 고려해보자.

**조항 1:** “공무원이 최초로 민간 기업에 고용되어 전임자가 없는 경우이거나 혹은 공무원의 전임자가 퇴임 후 해당 민간 기업에 취업한 경우 민간 기업의 암묵적 계약 제안을 받아들여서 판별 시 무조건  $Q_h$  라고 판별하고 그렇지 않은 경우 정확한 판별을 한다.”

**조항 2:** “민간 기업이 공급한  $Q$ 에 대해 공무원이 판별을  $Q_h$ 라고 내린 경우 민간 기업은 공무원이 퇴임한 후  $k$ 라는 임금을 지급하여 고용한다.”

그리고 위의 두 조항은 법적으로 아무런 보장도 받지 못하는 경우를 살펴보자. 그러면 두 조항이 자체적으로 강제성을 띄기 위해서는 다음의 조건 (self-enforcing condition)<sup>9)</sup>을 만족해야 한다.

$$k \geq \bar{U},$$

$$\frac{T(Q_h) - k}{1 - \beta} \geq \frac{\max \{pT(Q_h) + (1 - p)T(Q_l) - c, T(Q_l)\}}{1 - \beta}$$

$$w(Q_h) + \beta \cdot k \geq w(Q_l) + \beta \cdot \bar{U}$$

여기서  $\bar{U}$ 는 공무원이 퇴임 후 제 3의 직장에서 받을 수 있는 임금의 최대값을 의미한다. 첫 번째 조건은 퇴직 후 공무원이 민간 기업에 고용되어 받는 임금이 다른 직장에서 받을 수 있는 임금의 최대값보다 크거나 같다는 것을 의미한다. 두 번째 조건은 공무원이 항상  $Q_h$ 로 판별했을 때 민간 기업이 기대할 수 있는 이윤이 공무원이 제대로 판별했을 때 민간 기업이 기대할 수 있는 이윤보다 크거나 같다는 것을 의미한다. 세 번째 조건은 공무원이 민간 기업의 제안을 받아들여서 그대로 행했을 때 기대할 수 있는 소득이 그렇지 않을 때보다 더 크거나 같다는 것을 의미한다. 한편, 본 모형에서는 논의의 편의를 위해  $\bar{U}$ 의 값을 0으로 정규화 하겠다. 또

9) 본 모형에서 다루는 self-enforcing condition은 non-verifiability를 가정하는 모형에서 일반적으로 사용하는 조건을 적용하였다. 자세한 내용은 Levin (2003)의 dynamic enforcement conditions 참조.

한 본격적인 논의에 앞서 우선 다음과 같은 가정을 하자.

**가정 3.**  $c/p > \bar{U} = 0$ .

이는  $Q_h$ 를 생산하기 위해 투입하는 비용을  $p$ 로 나눈 값은 공무원이 퇴임 후 제 3의 직장에서 받을 수 있는 임금의 최댓값보다 크다는 것을 의미한다. 이는 가정 자체에 무리가 따르지 않는 한도 내에서 향후 논의의 편의를 위한 것이다.

이 경우 정부 입장에서는 두 가지 옵션이 있다. 첫 번째는 공무원으로 하여금 민간 기업의 제안을 거절하고 정확한 판별을 하도록 하여 민간 기업은 항상  $e = c$ 를 선택하도록 만드는 균형 (efficient equilibrium)을 유도하는 것이고, 두 번째는 공무원이 민간 기업의 제안을 받아들여 민간 기업이 항상  $e = 0$ 를 선택하여  $Q_l$ 을 공급하고 공무원은 이를  $Q_h$ 로 판별하도록 하는 대신 정부 입장에서는 아무런 비용을 들이지 않는 균형 (inefficient equilibrium)을 유도하는 것이다.

이 중 첫 번째 균형 (efficient equilibrium)을 살펴보자. 민간 기업이  $e = c$ 를 선택하도록 하기 위해서는 기본적으로 다음의 조건을 만족해야 한다.

$$T(Q_h) - T(Q_l) \geq c/p$$

그리고 이 조건을 등호로 만족하는 경우, 민간 기업이 공무원에게 제안할 수 있는  $k$ 의 최댓값은  $c/p$ 가 된다. 따라서 공무원이 민간 기업의 제안을 거절하도록 만들기 위해서 정부는 다음을 만족하도록 공무원의 임금구조를 짜는 것이 최적이다.

$$w(Q_l) - w(Q_h) \geq \beta(c/p - \bar{U})$$

**보조명제 1.** 공무원과 민간 간에 판별과 관련한 암묵적 거래가 가능하고 이에 대한 처벌이 불가능한 경우를 가정하자. 이 때 공무원이 민간의 제안을 거절하는 균형에서  $(T_t, w_t, e_t, \hat{Q}_t, k_t)$ 는 모든  $t$ 에 대해서 다음을 만족한다.

$$\begin{aligned} T_t^*(Q_h) &= c/p, T_t^*(Q_l) = 0, w_t^*(Q_h) = 0, w_t^*(Q_l) = \beta(c/p - \bar{U}), e_t^* \\ &= c, \hat{Q}_t^*(Q_i) = Q_i, k_t^* = c/p \end{aligned}$$



**증명)** 부록 참조.

이 때, 정부는 매기  $pQ_h + (1-p)Q_l - c - (1-p)\beta(c/p - \bar{U})$ 만큼의 순편익을 얻는다.

두 번째로 공무원이 민간 기업의 제안을 받아들이고 민간 기업은 항상  $e = 0$ 을 선택하는 균형(inefficient equilibrium)을 살펴보자. 이 때 정부 입장에서는 공무원과 민간 기업에게 어떠한 인센티브도 지급할 필요가 없게 된다. 이 경우 공무원 입장에서는 판별을 어떻게 내리든 정부로부터 지급받는 임금은 차이가 없으므로 민간 기업의 제안을 받아들인다. 한편, 민간 기업은 공무원의 퇴임 후 그를 고용하기 위해 들여야 할 최소 금액은  $\bar{U}$ 이므로, 민간 기업은 공무원과 퇴임 후  $\bar{U}$ 의 임금으로 고용할 것이라는 계약을 미리 맺고 항상  $Q_l$ 의 품질로 공급하는 것이 최적이다. 그리고 공무원 입장에서는  $Q_l$ 에 대해  $Q_h$ 로 판별한다. 이를 정리하면 다음과 같다.

**보조명제 2.** 공무원과 민간 간에 판별과 관련한 암묵적 거래가 가능하고 이에 대한 처벌이 없는 경우를 가정하자. 이 때 공무원이 민간의 뇌물 제안을 수락하는 균형에서  $(T_t, w_t, e_t, \hat{Q}_t, k_t)$ 는 모든  $t$ 에 대해서 다음을 만족한다.

$$T_t^*(Q_h) = T_t^*(Q_l) = 0, w_t^*(Q_h) = w_t^*(Q_l) = 0, e_t^* = 0, \hat{Q}_t^* = Q_h, k_t^* = \bar{U}$$

**증명)** 부록 참조.

이 때,  $G$ 는 매기  $Q_l$ 만큼의 순편익을 얻는다. 따라서 첫 번째 균형에서 정부가 얻는 순편익( $pQ_h + (1-p)Q_l - c - (1-p)\beta(c/p - \bar{U})$ )과 두 번째 균형에서 정부가 얻는 순편익( $Q_l$ )의 크기에 따라서 도달되는 균형이 결정된다.

**명제 2.** 공무원과 민간 간에 판별과 관련한 암묵적 뇌물 거래가 가능하고 이에 대한 처벌이 없는 경우를 가정하자.

$$(1) \quad Q_h - Q_l \geq \frac{c}{p^2}[p + (1-p)\beta] - \frac{(1-p)\beta\bar{U}}{p} \text{인 경우 균형에서는}$$

공무원이 민간기업의 뇌물제안을 거절하고  $Q$ 에 대한 정확한 판별을 한다.

그리고 이때는 다음을 만족하는 균형 (efficient equilibrium) 을 달성한다.

$$T_t^*(Q_h) = c/p, T_t^*(Q_l) = 0, w_t^*(Q_h) = 0, w_t^*(Q_l) = \beta(c/p - \overline{U}), e_t^* = c, \widehat{Q}_t^*(Q_i) = Q_i, k_t^* = c/p$$

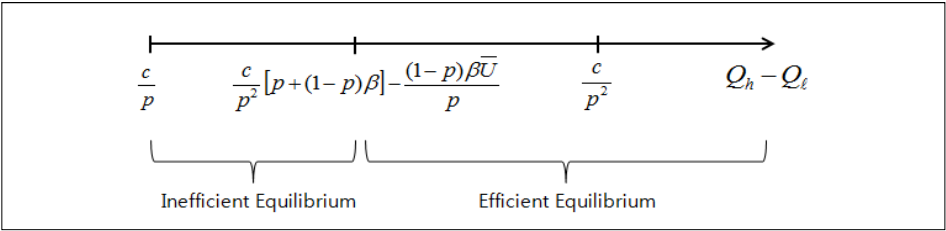
(2)  $Q_h - Q_l < \frac{c}{p^2}[p + (1-p)\beta] - \frac{(1-p)\beta\overline{U}}{p}$  인 경우 균형에서는 공무원이 민간의 뇌물제안을 수락하고 민간이 공급하는 재화 혹은 서비스의 품질에 대한 정확한 판별을 하지 않는다. 그리고 다음을 만족하는 균형 (inefficient equilibrium) 을 달성한다.

$$T_t^*(Q_h) = T_t^*(Q_l) = 0, w_t^*(Q_h) = w_t^*(Q_l) = 0, e_t^* = 0, \widehat{Q}_t^* = Q_h, k_t^* = \overline{U}$$

**증명)** 보조명제 1, 보조명제 2에 의해 성립된다. (증명 끝)

다음은 각각의 균형에 이르도록 하는 파라미터 값의 범위를 나타낸 그림이다.

〈그림 4〉 파라미터값( $Q_h - Q_l$ )에 따른 균형



$Q_h$  와  $Q_l$  의 차이가  $\frac{c}{p^2}[p + (1-p)\beta] - \frac{(1-p)\beta\overline{U}}{p}$  보다 작으면 뇌물제안을 거절하는 균형에 이르도록 하는 것이 정부에게 유리하다. 암묵적 거래의 경우에는 공무원이 판별 업무를 하는 시기인 첫 번째 기에는 민간 기업으로부터 어떠한 혜택도 받을 수 없고 대신 퇴임 후인 두 번째 기에 경제적 혜택을 받기 때문에, 첫 번째 기에 바로 경제적 혜택을 민간 기업으로부터 받을 수 있는 명시적 거래의 경우에 비해 공무원이 받는 혜택이 줄어든다. 따라서 정부가 공무원으로 하여금 민간기업의 거래제안을 거부하도록 만들기 위해 드는 비용 역시 줄어들게 된다.

그러므로 암묵적 거래가 가능한 경우에는 공무원으로 하여금 민간기업의 거래 제

안을 거부하도록 만드는 균형을 유도하는 것이 더 나은 범위가 존재한다. 즉,  $\frac{c}{p^2}[p + (1-p)\beta] - \frac{(1-p)\beta\bar{U}}{p} \leq Q_h - Q_l < \frac{c}{p^2}$  인 경우, 매기  $p$ 의 확률로  $Q_h$ 가 공급되는 균형에 도달하게 된다.

하지만 이 경우에도 공무원과 민간기업 사이에 어떠한 거래도 불가능한 경우와 비교하면  $Q_h - Q_l$ 이 어떠한 범위에 있는 추가적인 사회적 비효율 혹은 비용을 초래하게 된다. 결국 암묵적 거래가 가능한 경우에도 명시적 거래가 가능한 경우보다는 덜 심하더라도 일정 수준의 사회적 비효율을 수반한다는 것을 본 모형에서는 보여주고 있다.

본 절에서 살펴 본 내용은 현실과는 일정부분 차이가 있다. 현실에서는 명시적 거래에 대해서는 법적으로 금지를 하고 있다. 또한 암묵적 거래에 대해서도 금지하고 있으나 거래 여부를 포착하기가 상대적으로 쉬운 명시적 거래와는 달리 암묵적 거래에 대해서는 거래 여부를 포착하기는 쉽지 않다. 공무원이 공직에서 퇴임한 이후 그가 가진 전문성과 능력을 필요로 해서 민간에서 스카우트하는 경우도 많이 있기 때문에 퇴임 후의 모든 민간 취업을 암묵적 거래의 결과로 보기는 힘들기 때문이다.

다만 이러한 암묵적 거래 행위가 밝혀지는 경우는 도덕적, 법적 책임을 물어야 하므로 암묵적 거래를 하더라도 일정 수준의 위험을 감수해야 한다. 따라서 공무원과 민간 기업 간 일정 수준 이상의 사전 교감이 있는 경우에만 암묵적 거래를 제한하고 수락할 것이다. 이러한 현실을 모형에 반영하기 위해 다음 절에서는 접근 비용이라는 개념을 도입하고자 한다. 이를 통해 현실에서 일어날 수 있는 암묵적 거래의 특성을 보다 명확히 파악하고 이를 개선하기 위한 방안을 모색하고자 하기 위함이다.

### 3. 접근비용(Access Cost)

우선 본격적인 이론적인 모형을 논의하기 위해서는 접근비용<sup>10)</sup>이라는 개념을 다룰 필요가 있다. 본 연구에서 말하는 접근비용이란 사람과 사람 사이에 일정 수준

10) 접근비용이라는 개념은 통상적으로 정치경제학에서 로비에 관한 모형을 다룰 때 사용한다. 본 연구에서는 정치경제학에서 통상적으로 사용되는 개념을 넘어 보다 포괄적인 의미로 접근 비용이라는 용어를 사용한다.

이상의 친밀도와 신뢰를 가지도록 하기위해 드는 최소한의 비용을 의미한다. 이는 서로 간의 선호나 취향 등에 대한 정보를 알아내기 위한 노력 비용으로 해석할 수도 있고 서로간의 친밀도와 신뢰를 형성하기 위해 필요한 시간적 비용으로 해석할 수 있다. 그렇다면 오랜 시간동안 친분관계를 유지해왔거나 서로에 대해서 호의가 깊은 사람들 간에는 접근비용이 상당히 낮을 것이고 서로에 대해 잘 모르고 호의가 깊지 않은 경우는 접근비용이 높다고 할 수 있다. 즉, 본 모형에서 특정한 한 사람은 다른 사람과 일정수준 이상의 친밀한 관계를 맺기 위해서는 접근 비용을 들여야 하고 그 접근 비용은 사람에 따라 달라진다고 가정한다.

그렇다면 두 사람간의 접근 비용은 결국 현재 두 사람 사이의 친밀도에 의해 좌우된다고 볼 수 있다. 그러므로 접근 비용에 대한 엄밀한 논의를 위해서는 우선 사람 간 친밀도의 특성에 대한 엄밀한 논의가 필요하다.

본 연구에서는 사람과 사람간의 친밀도는 흔히 고전 경제학에서 말하는 선호체계와 흡사한 특성을 가진 것으로 상정하고자 한다. 즉, 임의의  $N(< \infty)$ 명으로 구성된 집단에서 임의의 한 명을 선택해보자. 그 때 선택된 구성원  $x$ 가 다른 각 구성원들에 대하여 가지는 상대적인 친밀도를  $\geq_x$  라는 기호로 표시하고자 한다. 즉, 구성원  $x$ 가 집단 내 다른 구성원  $a$ 보다 또 다른 구성원  $b$ 와 친밀도가 더 높거나 같은 경우  $b \geq_x a$ 라고 표현하겠다. 그리고 구성원  $x$ 가 집단 내  $a$ 와의 친밀도와  $b$ 와의 친밀도가 같은 경우  $b =_x a$ 이라고 표현하며,  $b$ 와의 친밀도가  $a$ 와의 친밀도보다 높으며 같지 않은 경우는  $b >_x a$ 라고 표현한다.

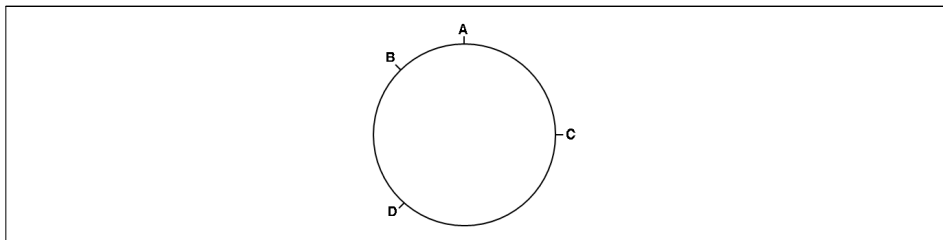
그리고 임의로 선택된 구성원  $x$ 가 가지는 다른 구성원들에 대한 상대적 친밀도 ( $\geq_x$ )는 다음의 두 가지 특성을 가진다고 가정하겠다.

**가정 4.** 유한한 수의 구성원으로 구성된 집단에서 임의로 선택된 구성원  $x$ 가 다른 구성원들에 대한 친밀도의 상대적 크기를  $\geq_x$ 로 표시한다고 하자. 이 때 상대적 친밀도  $\geq_x$ 는 다음의 두 가지 성질을 만족한다고 가정하겠다.

- (1) 완비성(completeness): 모든  $x \in X$ 와  $y, z \in X$ 에 대해서,  $y \geq_x z$  또는  $z \geq_x y$ 이 성립한다.
- (2) 이행성(transitivity): 모든  $x \in X$ 와  $a, b, c \in X$ 에 대해서,  $a \geq_x b$  이고  $b \geq_x c$ 이면  $a \geq_x c$ 이 성립한다.

앞서 정의한 친밀도 개념에 대해 다음의 그림을 이용하여 살펴보자.

〈그림 5〉 친밀도 개념도



네 명으로 이루어진 집단이 있다고 하자. 네 명 서로 간의 친밀도 정도에 따라 원주 위에 네 명을 배치하였다. 각각의 거리가 가까울수록 친밀도가 높고 거리가 멀수록 친밀도가 낮음을 의미한다. 이 때 앞선 가정 4.의 완결성과 이행성을 모두 만족한다.

구성원의 수가 유한한 임의의 집단에 대해 임의의 구성원이 다른 구성원들에 가지는 친밀도가 위의 두 가지 특성을 만족한다면 그 친밀도의 정도를 숫자로 표현하는 것이 가능하다.<sup>11)</sup> 집단 내 구성원  $x$ 가 다른 구성원  $a$ 에 대해 가지는 친밀도를 숫자로 표현한 함수를  $CL_x(a)$ 라고 정의하겠다. 앞서 친밀도에 대한 정의에서 이행성을 만족한다고 가정하였으므로, 이를 만족하기 위해서는 친밀도를 숫자로 표현한 함수가 이행성을 만족하는 것은 자명하다. 따라서 다음의 보조정리는  $CL$ 함수의 정의상 만족하게 된다.

**보조명제 3.**  $CL_x(a) = CL_a(x)$ .

**증명)**  $CL$ 함수의 정의에 의해 성립된다.

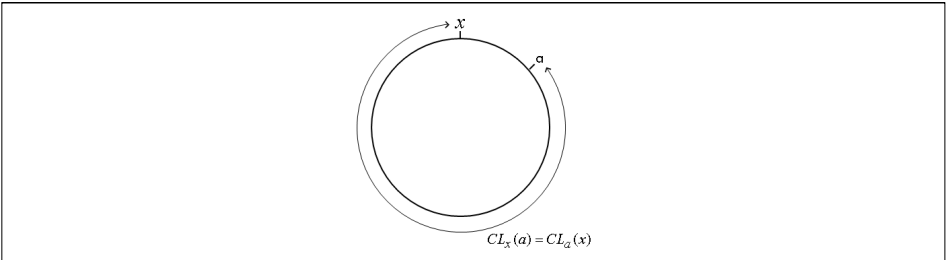
(증명 끝)

친밀도에 대한 함수는 다음의 〈그림 6〉를 통해서 그 존재를 쉽게 보일 수 있다. 앞선 〈그림 5〉에서와 같이 원주 위에 상호간의 친밀도 정도에 따라 각 구성원들을 배치하였다. 그러면 임의의 두 구성원을 나타내는 지점 간을 이동할 수 있는 방법

11) Mas-Colell, Whinston and Green(1995) 3장 참고.

이 두 가지가 생기는데 그 중 상대적으로 이동 거리가 먼 방법을 적용하여 그 거리를 측정하여 이를 두 구성원간의 친밀도 정도로 삼았다.

〈그림 6〉 친밀도 함수 개념도



이를 통해 임의의 두 구성원  $x$ 와  $a$ 간의 친밀도를 앞선 가정들을 모두 만족하면서 숫자로 표현할 수 있음을 알 수 있다. 이어서  $CL$ 함수에 대한 정의를 바탕으로 구성원  $x$ 가 다른 구성원  $a$ 와 일정 수준의 친밀도  $\overline{CL}$ 에 도달하기 위한 비용으로 다음과 같은 접근비용함수를 정의하겠다.

**정의 1.**  $\overline{CL}$ 이 주어졌을 때,  $C_x(a) \equiv \max \{0, \overline{CL} - CL_x(a)\}$ .

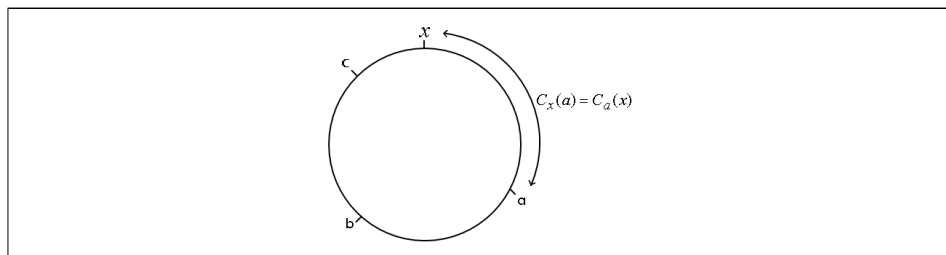
정의에 의해 다음의 보조정리는 자명하다. 즉, A와 B라는 사람이 있을 때 A가 B와 일정한 수준의 친밀 관계를 맺기 위해 들여야 하는 접근 비용은 반대로 B가 A와 일정한 수준의 친밀 관계를 맺기 위해 들여야 하는 접근 비용과 같다는 의미이다.

**보조명제 4.**  $C_x(a) = C_a(x)$ .

**증명)** 정의 1.에 의해 성립된다. (증명 끝)

그러면 다음의 그림을 이용하여 접근 비용의 개념을 살펴보도록 하자.

〈그림 7〉 접근비용 개념도



앞선 그림들과 마찬가지로 집단의 구성원들은 각각 친밀도 정도에 따라 원주 위에 분포하고 있다. 이 때 전체 원주의 길이를  $\overline{CL}$ 이라고 하면 친밀도를 표현하는  $CL$ 함수와 접근비용함수의 정의에 의해서 각 두 구성원간의 접근비용은 두 지점 간 원주를 따라 이동한 최단거리와 같게 된다.

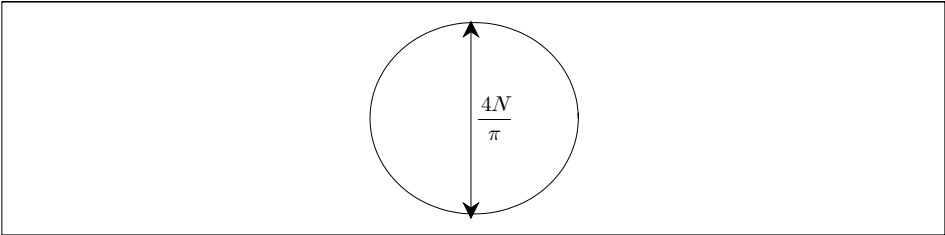
한편 특정 집단 내에 임의로 선택된 두 구성원 간의 평균적인 접근비용은 그 집단의 특성과 관련이 깊다. 예를 들어 집단의 구성원들이 모두 가족인 경우는 접근비용이 상당히 낮을 것이다. 하지만 집단이 확대되어 지역 사회 혹은 국가처럼 커다란 집단일 경우, 집단 내에서 임의로 선택된 두 구성원 간 예상되는 접근 비용은 가족에 비해서 커질 것이다. 즉, 집단 내 구성원 간의 특성이 이질적일수록 그리고 구성원의 수가 많아질수록 임의로 선택된 두 구성원 간에 예상되는 접근 비용은 증가할 것이다.

따라서 접근 비용에 영향을 미치는 요소를 모형에 포함시키기 위해서는 그 집단 구성원 간의 이질적인 정도와 그 집단의 구성원 수 등을 감안하여야 한다. 그런데 본 모형에서 다루고자 하는 집단은 전체 인구에서 임의로 추출하여 구성한 집단을 의미하는 것이 아니라 혈연, 지연, 학연, 직업, 종교 등 다양한 요인들에 의해서 이미 구성되어 있는 집단을 의미한다. 그리고 이들 집단들을 살펴보면 대체적으로 구성원의 수가 많은 대규모 집단일수록 구성원 간 특성이 상대적으로 이질적인 경향이 높아진다. 그렇다면 구성원 간의 이질적인 정도와 집단의 구성원 수라는 두 가지 변수를 모두 모형에 포함시키는 것보다는 논의의 단순화를 위해 집단 구성원 간의 동질성 정도는 동일하다고 가정하고 집단의 구성원 수라는 변수만을 모형에 포함시키는 것이 효과적이다.

**가정 5.** 집단 내 임의의 두 구성원 간 예상되는 접근 비용은 집단 구성원의 수( $N$ )에만 비례한다.

만약 모형에서 다루고자 하는 집단이 전체 모집단에서 임의로 추출하여 구성된 집단이라면 이와 같은 접근은 한계가 있다. 집단을 임의로 추출하여 구성하였기 때문에 집단 내 구성원 간의 이질적인 정도는 집단의 규모와는 관련이 크지 않을 것이기 때문이다. 하지만 본 연구에서는 임의로 추출된 것이 아니라 내생적으로 영향을 주고받으며 이미 구성된 집단을 대상으로 하기 때문에 구성원의 이질성 정도를 집단의 규모로 어느 정도 설명할 수 있다고 보고 이처럼 가정하였다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 8〉 접근비용과 집단 구성원 수( $N$ )의 관계



지금까지 논의된 내용을 바탕으로 앞으로 모형에서 다루게 될 접근비용은 다음과 같이 정해진다고 가정한다.

**가정 6.**  $N$ 명으로 이루어진 집단의 각 구성원 간의 접근 비용은 다음과 같이 정해진다.

- (1) 집단의 각 구성원을 나타내는 점들이 지름이  $\frac{4N}{\pi}$ 인 원의 원주위에 균일분포를 따르며 분포한다.
- (2) 각 두 구성원을 대표하는 점들 사이의 원주를 따라 움직인 최단거리가 두 구성원의 접근 비용을 의미한다.

그리고 지금까지의 가정에 의해 다음과 같은 보조명제가 성립한다.



**보조명제 5.**  $N$ 명으로 구성된 집단 내에서 임의의 두 구성원 간 평균접근비용은  $N$ 이다.

**증명)** 가정 6.에 의해 성립된다.

(증명 끝)

다음 절에서는 이러한 가정을 바탕으로 앞서 다룬 암묵적 거래가 가능한 경우에 대한 모형에 접근 비용 개념을 도입하여 보다 현실적인 모형을 세우고자 한다.

#### 4. 암묵적 거래와 접근비용에 대한 모형 분석

본 절에서는 암묵적인 계약을 맺기 위해 일정한 접근 비용이 필요한 것으로 전제한다. 법적인 보호를 받지 못하는 계약을 맺는 경우 상호간의 친밀도가 계약의 성사여부에 영향을 미칠 수 있다. 민간 기업과 공무원 사이에 명시적인 거래와 암묵적인 거래 모두 법적으로 금지 하고 있는 상황에서 암묵적으로 거래를 하기 위해서는 일정 수준의 친밀도가 요구된다는 의미이다.<sup>12)</sup> 그리고 그러한 수준의 친밀도를 유지하기 위해서는 앞서 정의한 접근 비용이 소요된다. 물론 본 모형에서 상호간의 친밀도만으로 암묵적인 계약이 유지된다는 것을 의미하지 않는다. 여기서 말하는 친밀도는 단지 암묵적 계약을 맺기 위해 상호 간에 거래 조건을 제시하는 수준의 만남을 성사시키기 위한 전제 조건의 역할을 하는 것이다.

본 모형에서는 민간 기업과 공무원 사이에 암묵적 계약에 관한 논의를 하기 위해 필요한 접근 비용은 민간 기업 내에 공무원과의 암묵적 거래를 담당할 담당자가 공무원과의 친밀도가 어느 정도이냐에 따라 결정된다고 볼 수 있다. 이 때 그 담당자가 현재 공무원이 있는 자리에서 퇴임을 한 전직 공무원인 경우 전직 공무원과 현재 공무원의 친밀도는 정부가 누구를 고용할지 결정할 때 고려되는 인력 풀의 크기에 의해 결정된다. 정부는 잠재적으로 고용을 고려할 인력 풀을 정한 후 그 중에서 적임자를 선택하게 된다.

여기서는 정부가 잠재적으로 고용을 고려할 인력풀은  $(n-1)$ 명으로 구성되어

12) 이러한 전제는 현실과 밀접한 관련이 있다. 특히 학연, 지연, 혈연 등이 큰 영향력을 발휘하는 사회에서 다양한 요소에 의해 생성된 상호간의 친밀도가 암묵적인 계약을 성사시키는데 큰 영향을 발휘한다는 점을 의미한다고 해석할 수 있다.

있다고 가정한다. 또한 정부는 매기 공무원이 퇴임을 하면 후임자를 그 집단에서 한 명을 임의로 선택하며, 그 후 인력풀은 다시 한 명이 추가되어  $(n-1)$ 명을 유지하는 상황을 고려해보자. 그러면 현직의 공무원과 인력풀의 인원들은 총  $n$ 명으로 이루어진 집단을 형성하고 이들 간의 친밀도는  $4n/\pi$ 의 지름을 가진 원의 원주 위 상대적 위치에 따라 정해지고 임의의 두 구성원간의 접근비용은  $n$ 이 된다. 따라서 현직의 공무원이 퇴임한 후 그가 민간 기업에 취업하였다면 후임자와 퇴직자 간 평균적인 접근비용은  $n$ 이라 할 수 있다. 공무원이 퇴임하여 민간 기업에 취업할 당시에 후임자가 누구인지에 대한 정보가 전혀 없다면 퇴임자가 민간 기업에 취업하여 후임자와 암묵적 거래를 시도할 때 예상할 수 있는 접근비용은 항상  $n$ 이다.

**보조명제 6.** 민간 기업이 퇴임하는 공무원을 고용하여 후임 공무원과의 암묵적 거래를 시도할 때 예상되는 접근비용은 항상  $n$ 이다.

**증명)** 가정 6과 보조명제 5에 의해 성립된다. (증명 끝)

대신 민간 기업이 퇴임자를 고용하지 않고 직접 공무원과 암묵적 거래를 시도할 경우 민간기업의 담당자와 공무원 사이 예상되는 평균적인 접근비용은  $n$ 보다 크다고 가정하는 것은 자연스럽다. 이 때 민간 기업 담당자와 공무원은  $N(>n)$ 명으로 구성된 집단에 함께 속한다고 보면 이 때의 접근비용은  $N$ 이다.

여기서도 앞선 2절에서 다룬 암묵적 거래에서와 마찬가지로 자체적으로 강제성을 띤 암묵적 계약을 살펴보기 위해서 앞에서 도입한 계약 I를 고려해보자. 여기에서도 계약 I의 두 조항은 법적으로 아무런 보장도 받지 못한다. 그러면 두 조항이 자체적으로 강제성을 띄기 위해서는 다음의 조건을 만족해야 한다.

$$\begin{aligned}
 & T(Q_h) - k - N + \\
 & \frac{\beta \{T(Q_h) - k - n\}}{1 - \beta} \geq \frac{\max \{p T(Q_h) + (1 - p) T(Q_l) - c, T(Q_l)\}}{1 - \beta} \\
 & \frac{T(Q_h) - k - n}{1 - \beta} \geq \frac{\max \{p T(Q_h) + (1 - p) T(Q_l) - c, T(Q_l)\}}{1 - \beta} \\
 & k \geq \bar{U}, \quad w(Q_h) + \beta \cdot k \geq w(Q_l) + \beta \cdot \bar{U}
 \end{aligned}$$

위 조건들 중 첫 번째 조건은 민간 기업에 전직 공무원을 고용하지 않은 상태에서 민간 기업 담당자가 직접  $N$ 의 접근비용을 들여서 공무원과 암묵적 계약을 맺고, 그 후 지속적으로 후임 공무원들과 암묵적 계약을 맺고 관계를 유지시키는 것이 그렇지 않은 경우보다 낫다는 것을 의미한다. 그리고 두 번째 조건은 전직 공무원은 고용한 상태에 있는 민간 기업이 후임 공무원들과 지속적으로 암묵적 계약을 맺는 것이 그렇지 않을 때보다 유리하다는 것을 의미한다.

여기서는 다음과 같은 두 가지 균형을 고려할 수 있다. 첫 번째는 공무원으로 하여금 민간 기업의 제안을 거절하고 정확한 판별을 하도록 하여 민간 기업이 항상  $e = c$ 를 선택하도록 만드는 균형 (efficient equilibrium) 이고, 두 번째는 민간 기업이 항상  $e = 0$ 을 선택하여  $Q_l$ 을 공급하는 균형 (inefficient equilibrium) 이다.

그런데 접근 비용이 존재하는 경우는 민간 기업이  $e = 0$ 를 선택하여  $Q_l$ 을 공급하는 경우도 암묵적 계약은 체결되지 않는다. 만약 민간 기업이 접근 비용을 들여서 공무원과 암묵적 계약을 맺는다고 하자. 그럴 경우 정부는 공무원과 민간 기업 모두에게 아무런 인센티브를 주지 않는 것이 최적 전략이다. 즉, 어떠한 판별 결과에도 항상 0을 지급하는 것이다. 이 경우 민간 기업은 접근 비용을 들여서 암묵적 계약을 맺는 대신 암묵적 계약 없이  $e = 0$ 를 선택하여 항상  $Q_l$ 을 공급하는 것이 최적이다. 따라서 접근 비용이 없던 경우와는 달리 이 경우에는 공무원과 민간 기업 사이에 암묵적 계약은 체결되지 않는다.

위 두 가지 중 첫 번째 균형을 살펴보자. 민간 기업이  $e = c$ 를 선택하도록 하기 위해서는 기본적으로 다음의 조건을 만족해야 한다.

$$T(Q_h) - T(Q_l) \geq c/p$$

이러한 상황 하에서 공무원이 민간 기업의 제안을 거절하도록 만들기 위해서 정하는 다음을 만족하도록 공무원 임금구조를 짜는 것이 최적이다.

$$w(Q_l) - w(Q_h) \geq \beta(c/p - n - \bar{U})$$

따라서 첫 번째 균형은 다음과 같이 정리된다.

**보조명제 7.** 공무원과 민간 간에 판별과 관련한 암묵적 거래가 가능하고 이에 대한 처벌이 불가능한 경우를 가정하자. 이 때 다음과 같은 균형이 존재한다.

$$T_t^*(Q_h) = c/p, T_t^*(Q_l) = 0, w_t^*(Q_h) = 0, w_t^*(Q_l) = \beta(c/p - n - \bar{U}), \\ e_t^* = c, \hat{Q}_t^*(Q_i) = Q_i, k_t^* = c/p - n$$

**증명)** 부록 참조.

이러한 균형에서 정부는 매기  $pQ_h + (1-p)Q_l - c - (1-p)\beta(c/p - n - \bar{U})$  만큼의 순편익을 얻는다.

두 번째로 민간 기업이 항상  $e = 0$ 을 선택하여  $Q_l$ 을 공급하는 균형 (inefficient equilibrium)을 살펴보자.

**보조명제 8.** 공무원과 민간 간에 판별과 관련한 암묵적 거래가 가능한 경우 이에 대한 처벌이 없는 경우를 가정하자. 이 때 다음과 같은 균형이 존재한다.

$$T_t^*(Q_h) = T_t^*(Q_l) = 0, w_t^*(Q_h) = w_t^*(Q_l) = 0, e_t^* = 0, \hat{Q}_t^* = Q_l, k_t^* = \bar{U}$$

그리고 이 경우 공무원과 민간 간의 암묵적 거래는 성사되지 않는다.

**증명)** 부록 참조.

이 때, 정부는 매기  $Q_l$ 만큼의 순편익을 얻는다. 따라서 첫 번째 균형에서 정부가 얻는 순편익  $(pQ_h + (1-p)Q_l - c - (1-p)\beta(c/p - n - \bar{U}))$ 과 두 번째 균형에서 정부가 얻는 순편익  $(Q_l)$ 의 크기에 따라서 도달되는 균형이 결정된다.

**명제 3.** 공무원과 민간 간에 판별과 관련한 암묵적 뇌물 거래가 가능하고 이에 대한 처벌이 없으며 접근 비용이 존재하는 경우를 가정하자.

$$(1) Q_h - Q_l \geq \frac{c}{p^2}[p + (1-p)\beta] - \frac{(1-p)\beta(\bar{U} + n)}{p} \text{인 경우 균형에서는 공무원}$$

이 민간 기업의 뇌물제안을 거절하고  $Q$ 에 대한 정확한 판별을 한다. 그리고

이때는 다음을 만족하는 균형 (efficient equilibrium) 을 달성한다.

$$T_t^*(Q_h) = c/p, T_t^*(Q_l) = 0, w_t^*(Q_h) = 0, w_t^*(Q_l) = \beta(c/p - n - \overline{U}), e^* = c, \widehat{Q}_t^*(Q_i) = Q_l$$

- (2)  $Q_h - Q_l < \frac{c}{p^2}[p + (1-p)\beta] - \frac{(1-p)\beta(\overline{U} + n)}{p}$  인 경우 균형에서는 민간 기업이 뇌물제안을 하지 않는다. 그리고 다음을 만족하는 균형 (inefficient equilibrium) 을 달성한다.

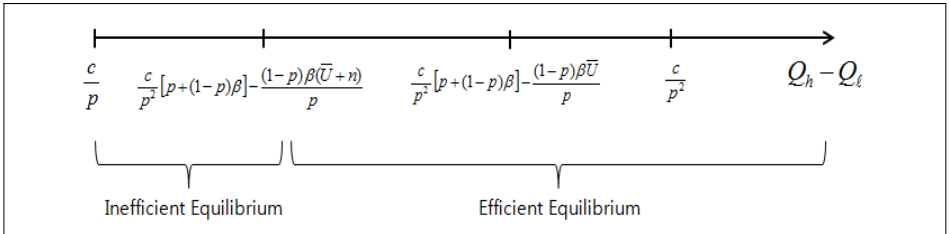
$$T_t^*(Q_h) = T_t^*(Q_l) = 0, w_t^*(Q_h) = w_t^*(Q_l) = 0, e^* = 0, \widehat{Q}_t^* = Q_h$$

**증명)** 보조명제 7, 보조명제 8에 의해 성립된다.

(증명 끝)

접근비용 개념이 추가된 경우 암묵적 거래가 이뤄지는 균형 (inefficient equilibrium) 을 달성하는 파라미터의 범위는 접근비용 개념이 없을 때 보다 더 좁아졌다.

〈그림 9〉 파라미터값( $Q_h - Q_l$ )에 따른 균형



이는 암묵적 거래를 성사시키기 위해서는 민간 기업이  $n$ 이라는 접근비용을 추가적으로 부담해야하고 이 때문에 공무원에게 제시할 수 있는 금액의 크기가 그만큼 줄어들기 때문이다. 따라서 접근 비용이 존재하지 않을 때에 비해서 정부 입장에서는 암묵적 거래가 이뤄지지 못하도록 만드는 비용이 덜 들게 된다. 이 때문에  $e = c$ 가 선택되는 균형 (efficient equilibrium)에 도달하도록 만드는 파라미터 값의 범위가 이전에 비해 더 넓어지게 된 것이다.

지금까지 다룬 균형의 형태를 살펴보면 주어진  $Q_h - Q_l$ 의 값이 어느 범위에 속하게 되어 결과적으로 어떠한 균형에 이르게 될지는 파라미터 값들에 의해 결정되

는데 이 중에서 접근비용  $n$ 의 크기도 영향을 미치고 있다.

**따름명제 1.** 접근비용  $n$ 의 값이 커질수록 비효율적 균형에 이르도록 하는  $Q_h - Q_l$ 의 범위는 줄어든다.

**증명)**  $\beta > 0$ 이므로  $\frac{c}{p^2}[p + (1-p)\beta] - \frac{(1-p)\beta(\bar{U}+n)}{p}$ 의 값이  $n$ 이 증가함에 따라 감소한다. (증명 끝)

위 따름 명제의 내용은 간단하지만 매우 중요한 의미를 내포하고 있다. 민간이 공무원과 암묵적 거래를 성사시키기 위한 접근비용을 증가시킬수록 비효율적인 균형이 일어날 가능성은 줄어든다. 그리고 이러한 접근비용은 본 연구에서 말하는 공무원 임용제도와 매우 밀접한 관계가 있다. 결국 특정한 공직에 적임자를 정하기 위한 과정에서 고려하는 대상의 범위가 넓을수록, 즉 본 모형에서 말하는 인력풀이 넓어질수록 전임자와 후임자간에 예상되는 친밀도 정도는 줄어들게 된다. 이는 결국 둘 사이의 접근비용을 높게 만들어 민간기업과 공무원 사이의 암묵적 거래를 어렵게 만들게 되는 것이다.

## 5. 논 의

지금까지 본 장에서는 이론 모형을 통해 민간기업과 공무원 사이에 암묵적인 거래가 가능한 상황에서 도달하게 되는 균형의 형태에 대해서 살펴보았다. 정부에 물품 또는 서비스를 공급하는 민간 기업과 이에 대한 품질을 검사하는 공무원 간에 암묵적인 유착관계가 형성될 수 있다면 정부는 다음의 두 가지 방법 중 하나를 선택해야 한다.

첫 번째는 암묵적인 유착관계가 성사될 수 없도록 공무원에게 강한 인센티브를 제공하는 것이다. 품질 판별을 정확하게 한 공무원에게 암묵적인 유착관계 형성이 불가능할 때에 비해 더 많은 임금을 지급함으로써 민간기업과 공무원간에 암묵적인 유착관계를 형성할 유인을 약화시키는 것이다.

두 번째는 정부가 민간 기업에게 공급의 대가로 지급하는 금액의 크기를 품질과

상관이 없도록 정해서, 민간 기업으로 하여금 공무원과 유착관계를 형성할 유인을 약화시키는 것이다. 품질에 따라 민간 기업이 받을 수 있는 금액의 변화가 크지 않으면 민간 기업이 공무원과 유착관계를 형성함으로써 얻을 수 있는 잠재적 이득의 양이 크지 않게 되고, 이는 결국 유착관계 형성의 유인을 약화시키는 것이다.

위의 두 가지 방법 간에는 장단점이 존재한다. 전자의 경우는 민간 기업으로 하여금 좋은 품질의 재화나 서비스를 공급하기 위한 노력을 하도록 만들 수 있는 반면 공무원에게 추가적인 비용을 지급하여야 한다. 후자의 경우는 민간 기업과 공무원에게 지급하는 비용을 줄일 수 있는 대신에 민간 기업으로 하여금 좋은 품질의 재화나 서비스를 공급하기 위한 노력을 하도록 만들기 어렵다. 정부 입장에서는 두 가지 방법 사이에 장단점이 있으므로 모수값에 따라 둘 중 최적의 방법을 선택하게 되는 것이다.

하지만 사회 후생적인 차원에서 보면 전자의 방법이 항상 더 낫다는 것을 알 수 있다. 민간 기업이 좋은 품질을 생산하기 위해 노력할 때 기대할 수 있는 편익의 크기( $pQ_h + (1-p)Q_l$ )와 비용의 크기( $c$ ) 간의 차이가 그렇지 않을 때 둘 간의 차이( $Q_l$ )보다 크기 때문이다. 즉, 전자의 균형이 유도되는 것이 후자의 균형에 비해 사회 후생적으로 더 효율적이다.

본 모형에서 마지막으로 보이는 내용은 공무원 임용제도가 모수에 영향을 미쳐 결국 어떠한 형태의 균형에 도달할지 영향을 미친다는 점이다. 그리고 공무원 임용시 고려하는 인력풀의 크기가 커질수록 사회 후생적으로 효율적인 균형에 도달하는 모수의 범위가 더 넓어진다는 것을 보이고 있다. 공무원 임용시 고려하는 인력풀의 범위가 넓어질수록 민간 기업과 공무원 사이에 암묵적 유착관계를 형성하기 위한 비용(접근 비용)은 커지게 된다. 이는 공직의 전임자와 후임자 간 평균적으로 예상되는 친밀도 수준이 인력풀이 넓어짐에 따라 약화되는데서 비롯된 것이다.

따라서 인력풀이 넓어지는 공직 임용 제도일수록 접근비용을 높게 되고 공무원과 민간 기업 간 암묵적 유착관계를 형성할 유인을 약화시킨다. 이는 공무원과 민간 기업 간의 암묵적 유착관계를 방지하기 위해 정부가 들어야 할 비용이 상대적으로 줄어든다는 것을 의미한다. 따라서 정부는 예전에 비해 적은 비용을 들이고도 첫 번째 균형에 도달하도록 만들 수 있게 된다. 그러므로 공직 임용시 고려하는 인력풀의 범위가 넓어질수록 사회 후생적으로 효율적인 균형에 도달할 모수의 범위가 넓어지는 것이다. 결론적으로 공직 임용 제도의 폐쇄성이 약화될수록 사회 후생적

으로 효율적인 균형에 도달할 가능성이 더 커진다는 것을 본 모형에서는 보여주고 있다.

#### IV. 결 론

퇴임공직자의 민간취업과 이에 따른 부패 관행은 최근 화두로 떠오른 ‘공정사회’와는 근본적으로 배치되는 것으로, 이를 막기 위해 정부는 퇴직 공직자의 재취업을 일정기간 제한하는 제도를 2006년부터 강화하였다(공직자윤리법 제4장 제17조). 하지만 이러한 제도적 노력에도 불구하고 제도의 허점을 이용한 퇴직공직자의 민간 재취업은 계속되는 것으로 보인다.<sup>13)</sup>

서론에서 언급했다시피 퇴직자들이 자신의 업무와 직접적인 연관성은 없지만 부처 업무와 관련된 업체로 취업하는 경우도 있고, 반대로 자신의 업무와 다르지만 해당 부처 유관기관의 사외이사, 자문위원 등으로 재취업, 혹은 퇴직 후의 취업예정인 기관의 업무와 연관성이 없는 부처에 보직하다가 퇴직 할 수 있는 여지가 여전히 남아있다. 따라서 부패방지를 위해서는 보다 근본적인 대책을 강구할 필요가 있는 것이다.

본 연구에서는 이에 대한 근본적인 대책의 하나로 공직임용대상 인력풀의 확대를 제안하고자 한다. 다시 말하면, 공직임용의 개방성과 전문성을 높이는 것이다. 현행 공직임용제도를 개선하여 많은 민간 전문가들이 공직에 진출할 수 있는 기회를 확대함으로써 전임자와 후임자의 유착관계를 약화시킬 수 있을 것이다. 그에 따라 유착관계를 전략적으로 이용하여 정부의 의사결정에 부당하게 영향을 미칠 수 있는 가능성을 낮추게 된다. 이는 곧 정부의 의사결정에 이해를 가진 민간업자가 공직자와 유착관계를 형성하기 위한 비용을 높이게 되어 민간업자가 유착을 통해 기대할 수 있는 수익을 현저히 낮추게 되는 것이다. 다시 말하면 부패를 통해 얻는 잠재적 이득에 대한 민간의 기대치를 낮추어서 부패를 염두에 둔 퇴직공직자를 고용할 인센티브를 약화시킬 수 있고, 이를 통해 궁극적으로 정부 의사결정의 투명성을 제고할 수 있을 것으로 사료된다. 특히 규제부처와 사업부처에 대해서는 이러한 공직임용의 개방성과 전문성의 확대를 통하여 전직과 현직의 유착고리를 사전에 차단하는

13) 서울신문 2011. 06. 04. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110604004012>  
(검색일: 2012. 02. 12).



것이 바람직할 것이다.

공직 인력풀의 확대는 결국 공직의 개방성과 전문성 제고로 구현될 수밖에 없을 것으로 생각된다. 이를 위해서는 다음과 같은 공직임용제도의 변화가 필요하다. 과거 몇 차례 도입에 실패한 직위분류제의 전면적 도입이 가장 먼저 필요할 것이다. 그리고 이를 위한 엄밀한 직무분석이 전제되어야 할 것이다. 사람을 위해 자리를 마련하는 계급제와는 달리 자리에 맞는 사람을 찾는 직위분류제는 근본적으로 공직에 대한 신분보장이나 정년보장과 함께 할 수 없다. 따라서 이러한 취지와 상충되는 국가공무원법과 그 시행령 등의 개정을 고려하여야 할 것이다.

정부의 모든 직위에 대해서는 정기적인 심사과정을 통해 인력이 민간으로부터 공직으로 그리고 공직에서 민간으로 순환되는 구조가 되어야 한다. 이를 통해 민간의 전문 인력들이 모두 잠재적인 공직후보자가 될 수 있기 때문에 인력풀의 확대를 도모할 수 있는 것이다. 또한 직위와 직무에 필요한 가장 적합한 인재를 공직에 영입하는 것을 목적으로 하기 때문에 이는 정부부처 전체적인 정규 공직임용시험제도와는 상충될 수밖에 없다. 이 때문에 현행 공직임용시험은 순차적으로 상당부분 축소하는 것이 바람직할 것이다. 만약 이를 축소하지 않고 직위분류제와 혼용하게 되면 지속적인 인사적체와 이로 인한 예산낭비를 가져올 수밖에 없기 때문이다. 다른 한편으로 정치권력으로부터의 부당한 공직임용 개입을 방지하기 위해서 정권에 따라 임용될 수 있는 직위에 대한 명시적 규정을 법률화하는 열거주의의 도입 등을 고려할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 개방형 공직임용제도의 효용을 공직의 부정부패 문제와 연결 지어 설명하고 있다. 그 과정에서 이론 부분에서는 논의의 명료화를 위해 공무원의 전문성을 포함시키지 않은 한계가 있다. 이러한 한계에도 불구하고 개방형 임용제도는 공직사회의 활력과 전문성 제고 차원에서도 매우 중요한 문제이다. 개방형 임용제도의 도입을 통하여 부처별 직무수요에 따라 민간의 전문 인력들을 공직에 임용하여 그들의 전문지식을 정부정책수립에 활용할 수 있을 뿐만 아니라 새로운 시각에서의 정책들을 시험하고 검증할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

뿐만 아니라 국가공무원법을 통한 공직의 고용보장을 대폭 축소함으로써 공직자의 도덕적 해이를 방지하고 지속적인 자기계발을 통하여 민간으로의 전직을 준비할 유인을 줄 수 있을 것이다. 이러한 개방형 공직임용제도를 통하여 민간 전문가의 지식을 활용하고, 공직에서의 경험과 자기계발을 바탕으로 다시 민간으로 전직하는

선순환의 구조를 형성할 수 있을 것이다. 따라서 개방형 임용제도 하에서는 정부 전체적인 공직임용시험은 사실상 불가능하고 부처별 상시임용방식을 택할 수밖에 없을 것이다.

하지만 개방형 공직임용제도의 이러한 장점에도 불구하고 2010년 발생한 외교통상부 편법특채 문제 등을 볼 때 제도가 도입되더라도 운영상에 상당한 주의가 필요할 것으로 사료된다. 부처별 개방형 임용제도가 도입될 경우 외부민간검증위원의 인사위원회 참여 등 여러 제도를 통하여 객관성과 투명성을 유지해야할 뿐만 아니라 독립규제기관인 감사원 등의 정기적인 감사를 통하여 인사의 객관성과 공정성을 확보하여야 할 것이다.

본 연구의 범위는 행정조직에 한정되어 있지만 본 연구에서 밝히고 있는 논리는 행정조직에만 한정되어 적용되는 것이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 법원조직, 검찰조직, 더 나아가 민간조직, 특히 민간기업 내 부품구매나 조달업무를 담당하는 조직 등에도 적용될 수 있을 것이다. 이들 조직에서 공히 발생하는 문제 중 하나가 전임자 예우 문제인데 이는 조직이 갖고 있는 근본적 기능의 훼손을 가져온다는 점에서 그 사회적 비용이 매우 크다고 할 수 있다. 이러한 문제에 대해 관련자의 문책을 강화하는 방식의 미봉책을 사용할 것이 아니라 보다 근본적인 대응책의 하나로서 해당 조직의 임용개방성과 전문성을 높일 필요가 있을 것이다.

본 연구의 이론적 분석 결과는 실증 분석을 통해 더 많은 시사점을 찾을 수 있을 것이다(김재훈·이호준, 2012 참조). 향후 연구에서는 각 국의 데이터를 통해 공직임용제도의 개방성과 공직 부패 혹은 정부의 효율성이 어떠한 관계를 가지는지 살펴볼 필요가 있을 것이다. 각 나라들은 다양한 형태의 공직임용제도를 가지고 있으며, 국제 기구(Transparency International, International Institute for Management Development, World Economic Forum, World Bank, The Quality of Government Institution 등)에서는 각 국 정부의 효율성과 부패지수 등을 발표하고 있으므로 이들 자료를 활용한다면 더 많은 함의를 찾을 수 있을 것으로 기대된다.<sup>14)</sup>

14) 이러한 실증 분석의 결과를 신중히 해석할 필요는 있다. 공직부패와 공직임용제도를 매개해주는 변수는 암묵적 유착관계 이외에도 각 나라별로 다양한 변수가 존재할 수 있으므로 실증 분석 결과의 해석과 적용을 위해서는 다양한 변수들을 함께 고려할 필요가 있다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 김연수 · 김근세, “고위공무원단 제도 비교분석: Huddleston 모형을 중심으로,” 『한국거버넌스 학회보』, 제14권 제1호, 2007, pp. 31-36.  
(Translated in English) Kim, Y. and K. Kim, “A Comparative Analysis of Senior Executive Service: The Huddleston Model,” *Korean Governance Review*, Vol. 14, No. 1, 2007, pp. 31-36.
2. 김재훈 · 이호준, “공직임용제도의 폐쇄성과 공직부패에 관한 실증분석,” *Unpublished Manuscript*, 2012.  
(Translated in English) Kim, J. and H. Lee, “An Empirical Study on Public Service Recruitment System and Pulic Sector Corruption,” *Unpublished Manuscript*, 2012.
3. 김관석 · 이신우 · 전진석, “개방형 임용제도의 실태 및 발전에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 제 33권 제4호, 1999, pp. 57-75.  
(Translated in English) Kim, P., S. Lee, and J. Chun, “Establishing and Open Employment System in the Korean Central Government: Facts and Development,” *Korean Public Administration Review*, Vol. 33, No. 4, 1999, pp. 57-75.
4. 남궁근, “개방형 직위제도 시행의 중간평가,” 『행정논총』, 제38권 제2호, 2000, pp. 253-272.  
(Translated in English) Namkoong, K., “An Evaluation of Implementation Process of Open Competitive Position System in Korea,” *Korea Journal of Public Administration*, Vol. 38, No. 2, 2000, pp. 253-272.
5. 박천오 · 남궁근 · 박희봉 · 오성호 · 김상목, “개방형 직위제도의 운영 실태에 관한 실증적 조사 · 평가,” 『한국행정학보』, 제36권 제3호, 2002, pp. 99-128.  
(Translated in English) Park, C., K. Namkoong, H. Park, S. Oh, and S. Kim, “An Empirical Study of the Open Position System in Korea,” *Korean Public Administration Review*, Vol. 36, No. 3, 2002, pp. 99-127.
6. 배귀희, “개방형직위제도의 효과적인 정착여부에 관한 연구: 관련 공무원의 인식을 중심으로,” 『한국정책과학학회보』, 제13권 제2호, 2009, pp. 175-202.  
(Translated in English) Bae, K., “A Study on Effective Settlement of Open Position System in Korea: Focusing on the Perception of Public Servants,” *Korean Policy Science Review*, Vol. 13, No. 2, 2009, pp. 175-202.
7. 윤경준 · 장현주, “지방자치단체의 개방형직위 제도 운영에 대한 평가와 개선방안: 서울특별시 를 중심으로,” 『한국조직학회보』, 제5권 제3호, 2008, pp. 127-161.  
(Translated in English) Yoon, K., and H. Chang, “Evaluating the Open Position Classification System of Local Authorities: The Case of Seoul Metropolitan Government,” *Korean Public Organization Review*, Vol. 5, No. 3, 2008, pp. 127-161.
8. 윤태범, “개방형 공무원 임용제도: 영역 혹은 방법?,” 『한국사회와 행정연구』, 제10권 제1호, 1999, pp. 31-45.  
(Translated in English) Yun, T., “The Reform of Public Servant Appoitment System from Closed to Open System: Locus or Focus?,” *Korean Society and Public Administration Studies*, Vol. 10, No. 1, 1999, pp. 31-45.

9. 중앙인사위원회, 『인사제도에 대한 공무원 여론조사』, CSC 정책연구보고서 2000-8, 2000.  
(Translated in English) “Public Official Survey on Public Human Resource Management,”  
Seoul: The Civil Service Commission, CSC Policy Report 2000-8, 2008.
10. \_\_\_\_\_, 『공무원 인사개혁백서』, 서울: 중앙인사위원회, 2002.  
(Translated in English) “White Paper on Public Human Resource Management Reform,”  
Seoul: The Civil Service Commission, 2002.
11. 참여연대 행정감시센터, “이명박 정부 고위공직자 인사 모니터 보고서: 보은인사, 둘러막기, 회  
전문,” 『이슈리포트』, IR-20110223, 2011.  
(Translated in English) “Monitoring Reports on High Level Public Human Resources,”  
Issue Report-20110223, PSPD (People’s Solidarity for Participatory Democracy), 2011.
12. Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, and Patrick Rey, “Renegotiation Design with  
Unverifiable Information,” *Econometrica*, 62(2), March 1994, pp. 257-282.
13. Ansolabehere, Stephen, James M. Snyder Jr., and Micky Tripathi, “Are PAC  
Contributions and Lobbying Linked? New Evidence from the 1995 Lobby Disclosure Act,”  
*Business and Politics*, 4(2), 2002, pp. 131-155.
14. Austen-Smith, David, “Campaign Contributions and Access,” *American Political Science  
Review*, 89(3), 1995, pp. 566-580.
15. Austen-Smith, David and John R. Wright, “Competitive Lobbying for a Legislator’s Vote,”  
*Social Choice and Welfare*, 9, 1992, pp. 229-257.
16. Baker, George, Robert Gibbons, and Kevin J. Murphy, “Subjective Performance  
Measures in Optimal Incentive Contracts,” *Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 1994,  
pp. 1125-1156.
17. Baron, David P., “Service-Induced Campaign Contributions and the Electoral  
Equilibrium,” *Quarterly Journal of Economics*, 104, 1989, pp. 45-72.
18. Berry, Jeffrey M., *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest  
Groups*, Princeton University Press, 1977.
19. Bull, Clive, “The Existence of Self-Enforcing Implicit Contracts,” *Quarterly Journal of  
Economics*, 102(1), 1987, pp. 147-160.
20. Che, Yeon-Koo, “Revolving Doors and the Optimal Tolerance for Agency Collusion,”  
*RAND Journal of Economics*, 26(3), 1995, pp. 378-397.
21. Dal Bo, Ernesto, “Regulatory Capture: A Review,” *Oxford Review of Economic Policy*,  
22(2), 2006, pp. 203-225.
22. Denzau, Arthur T and Michael C. Munger, “Legislators and Interest Groups: How  
Unorganized Interests Get Represented,” *American Political Science Review*, 80, 1986,  
pp. 89-106.
23. Fudenberg, Drew and Jean Tirole, “Moral Hazard and Renegotiation in Agency Contracts,”  
*Econometrica*, 58(6), 1990, pp. 1279-1319.
24. Grier, Kevin B. and Michael C. Munger, “Committee Assignments, Constituent  
Preferences, and Campaign Contributions,” *Economic Inquiry*, 24, 1991, pp. 24-43.
25. Grossman, Gene M. and Elhanan Helpman, *Special Interest Politics*, MIT Press, 2001.

26. Guerriero, Carmine, "Accountability in Government and Regulatory Policies: Theory and Evidence," Working Paper, 2008.
27. Hart, Oliver, "Incomplete Contracts and the Theory of the Firm," *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 1988, pp.119-139.
28. Hart, Oliver and John Moore, "Incomplete Contracts and Renegotiation," *Econometrica*, 56(4), 1988, pp.755-785.
29. IMD(International Institute for Management Development), *World Competitiveness Yearbook 2010*, Lausanne: IMD, 2010.
30. Kroszner, Randall S. and Thomas Stratmann, "Interest Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services Political Action Committees," *American Economic Review*, 88, 1998, pp.1163-1187.
31. Levin, Jonathan, "Relational Incentive Contracts," *American Economic Review*, 93(3), June 2003, pp.835-857.
32. Lohmann, Susanne, "Information, Access, and Contributions: A Signaling Model of Lobbying," *Public Choice*, 85, 1995, pp.267-284.
33. MacLeod, W. Bently and Malcomson, James M., "Implicit Contracts, Incentive Compatibility, and Involuntary Unemployment," *Econometrica*, 57(2), March 1989, pp.447-480.
34. MacLeod, W. Bently and Malcomson, James M., "Motivation and Markets," *American Economic Review*, 88(3), June 1998, pp.388-411.
35. Mas-Colell, Andreu, Michael D. Whinston, and Jerry R. Green, *Microeconomic Theory*, Oxford University Press, USA, 1995.
36. Maskin, Eric and Jean Tirole, "Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts," *Review of Economic Studies*, 66(1), 1999, pp.83-114.
37. Milgrom, Paul, and John Roberts, "Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity," *In Perspectives on Political Economy*, Cambridge University Press, 1990.
38. OECD, *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD, 2009.
39. Potters, J. and E. van Winden, "Lobbying and Asymmetric Information," *Public Choice*, 74, 1992, pp.269-292.
40. Salant, David, "Behind the Revolving Door: A New View of Public Utility Regulation," *RAND Journal of Economics*, 26(3), 1995, pp.362-377.
41. Scholzman, Kay L. and John T Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, New York: Harper Collins, 1986.
42. Tirole, Jean, "Incomplete Contracts: Where Do We Stand?," *Econometrica*, 67(4), 1999, pp.741-781.
43. Wright, John R., "PAC Contributions, Lobbying, and Representatives," *Journal of Politics*, 79, 1989, pp.713-729.

## 〈부 록〉

## 〈보조명제 1, 2 증명〉

정부 입장에서는 두 가지 옵션이 있다. 첫 번째는 공무원으로 하여금 민간 기업의 제안을 거절하고 정확한 판별을 하도록 하여 민간 기업은 항상  $e = c$ 를 선택하도록 만드는 균형을 유도하는 것이고, 두 번째는 공무원이 민간 기업의 제안을 받아들여 민간 기업이 항상  $e = 0$ 를 선택하여  $Q_l$ 을 공급하고 공무원은 이를  $Q_h$ 로 판별하도록 하는 대신 정부 입장에서는 아무런 비용을 들이지 않는 균형을 유도하는 것이다.

이 중 첫 번째 균형을 살펴보자. 민간 기업이  $e = c$ 를 선택하도록 하기 위해서는 기본적으로 다음의 조건을 만족해야 한다.

$$T(Q_h) - T(Q_l) \geq c/p$$

그리고 이 조건을 등호로 만족하는 경우, 민간 기업이 공무원에게 제안할 수 있는  $k$ 의 최대값은  $c/p$ 가 된다. 따라서 공무원이 민간 기업의 제안을 거절하도록 만들기 위해서 정부는 다음을 만족하도록 공무원의 임금구조를 짜는 것이 최적이다.

$$w(Q_l) - w(Q_h) \geq \beta(c/p - \bar{U})$$

공무원이 민간 기업의 제안을 받아들이고 민간 기업은 항상  $e = 0$ 을 선택하는 균형에서 정부 입장에서는 공무원과 민간 기업에게 어떠한 인센티브도 지급할 필요가 없게 된다. 이 경우 공무원 입장에서는 판별을 어떻게 내리든 정부로부터 지급받는 임금은 차이가 없으므로 민간 기업의 제안을 받아들인다. 한편, 민간 기업은 공무원의 퇴임 후 그를 고용하기 위해 들어야 할 최소 금액은  $\bar{U}$ 이므로, 민간 기업은 공무원과 퇴임 후  $\bar{U}$ 의 임금으로 고용할 것이라는 계약을 미리 맺고 항상  $Q_l$ 의 품질로 공급하는 것이 최적이다. 그리고 공무원 입장에서는  $Q_l$ 에 대해  $Q_h$ 로 판별한다.

(증명 끝)

## 〈보조명제 7, 8 증명〉

두 가지 균형을 고려할 수 있다. 첫 번째는 공무원으로 하여금 민간 기업의 제안을 거절하고 정확한 판별을 하도록 하여 민간 기업이 항상  $e = c$ 를 선택하도록 만드는 균형이고, 두 번째는 민간 기업이 항상  $e = 0$ 을 선택하여  $Q_l$ 을 공급하는 균형이다.

그런데 접근 비용이 존재하는 경우는 민간 기업이  $e = 0$ 를 선택하여  $Q_l$ 을 공급하는 경우도 암묵적 계약은 체결되지 않는다. 만약 민간 기업이 접근 비용을 들어서 공무원과 암묵적 계약을 맺는다고 하자. 그럴 경우 정부는 공무원과 민간 기업 모두에게 아무런 인센티브를 주지 않는 것이 최적 전략이다. 즉, 어떠한 판별 결과에도 항상 0을 지급하는 것이다. 이 경우 민간 기업은 접근 비용을 들어서 암묵적 계약을 맺는 대신 암묵적 계약 없이  $e = 0$ 를 선택하여 항상  $Q_l$ 을 공급하는 것이 최적이다. 따라서 접근 비용이 없던 경우와는 달리 이 경우에는 공무원과 민간 기업 사이에 암묵적 계약은 체결되지 않는다.

위 두 가지 중 첫 번째 균형을 살펴보면 민간 기업이  $e = c$ 를 선택하도록 하기 위해서는 기본적으로 다음의 조건을 만족해야 한다.

$$T(Q_h) - T(Q_l) \geq c/p$$

이러한 상황 하에서 공무원이 민간 기업의 제안을 거절하도록 만들기 위해서 정부는 다음을 만족하도록 공무원 임금구조를 짜는 것이 최적이다.

$$w(Q_l) - w(Q_h) \geq \beta(c/p - n - \bar{U})$$

이러한 균형에서 정부는 매기  $pQ_h + (1-p)Q_l - c - (1-p)\beta(c/p - n - \bar{U})$ 만큼의 순편익을 얻는다. 두 번째 균형에서는 민간 기업이 항상  $e = 0$ 을 선택하여  $Q_l$ 을 공급하게 된다.

(증명 끝)

## Public Service Recruitment System and Public Sector Corruption

Jaehoon Kim\* · Hojun Lee\*\*

### Abstract

We study an implicit contract model to shed light on the relationship between the closedness of public service recruitment system and the corruption rampant between private firms and public servants. By introducing access cost which depends on the personal affinity between a predecessor and a successor in the hierarchy of public bureaucracy, we can explain why a bureaucracy filled with closed recruitment system is more corrupted than one with open recruitment system, which is a stylized fact that we found from OECD and IMD data. We show that the more open the recruitment system, the harder to sustain the implicit corruption contract between a public official and a private company.

**Key Words:** public service recruitment system, public sector corruption, revolving door problem

---

*Received: April 4, 2012. Revised: June 5, 2012. Accepted: June 18, 2012.*

\* Fellow, Korea Development Institute, 47 Hoegiro, Dongdaemun-gu, Seoul 130-740, Korea, Phone: +82-2-958-4123, e-mail: jaehoonkim@kdi.re.kr

\*\* Fellow, Korea Development Institute, 47 Hoegiro, Dongdaemun-gu, Seoul 130-740, Korea, Phone: +82-2-958-4752, e-mail: hojunlee@kdi.re.kr