

## 시스템다이내믹스를 활용한 체제적 부패 연구\*

### Using System Dynamics to study systemic corruption

임성범\*\*

Lim, Seong Bum\*

#### Abstract

As every commentators has noted, bureaucratic corruption, which has complicated causes, is prevalent phenomenon in Korean society. Especially, most people realize that systemic corruption has a strong negative effect on society; however, only few studies reflect on the nature of 'systemic corruption' and it seems that no established theory explains the phenomenon.

Thus, this study suggest that we look more carefully into the nature and mechanisms of 'systemic corruption'. Interdisciplinary approach based on the integrated model of structure-behavior to analyse the nature of bureaucratic corruption. The system dynamics method can test the mechanisms of 'systemic corruption'. With this way, the factors generating systemic corruption represent the relationships reinforcing and balancing within system dynamics model. This paper also consider 'isomorphism' and 'dominance' as control mechanisms to systemic corruption.

From the CLD(Causal Loop Diagram), three main areas(rent in organization, networking, control mechanisms) are overlapped and it indicates dynamic relationships of systemic corruption in organizations.

**Keywords:** 체제적 부패, 정교화 원리, 동형성, 지배력

(Systemic corruption, Elaboration principles, Isomorphism, Dominance)

\* 본 논문은 저자의 박사학위논문 '관료부패에 관한 시스템적 접근' 과 한국정책학회 추계학술대회 발표논문 '시스템다이내믹스를 활용한 체제적 부패 연구'를 요약/발전시킨 것입니다. 논문을 위해 건설적 제언을 해주신 심사위원분들께 감사드립니다.

\*\* 단국대학교 행정학과 연구전임조교수 (iamsb2013@gmail.com)

## I. 머리말

한국의 부패문제는 많은 연구들이 지적하는 것처럼 심각한 사회문제로 대두되고 있다(김준호, 1991; 윤태범, 1999; 전수일, 2001). 그 중에서도 특히 관료부패 문제는 문제 자체의 특성과 행위자의 특성이 결합하여 상당한 파급효과와 사회적 후생손실을 야기한다(Caiden & Caiden, 1977; 김준호, 1991; 김해동, 1991; 윤태범, 1999). 최근에 와서 이러한 한국형 관료부패의 특징은 ‘체제적 부패(systemic corruption)’로 그 의견이 모아지고 있다(김종술, 1993; 오석홍, 1998; 최상일, 2000; 박영호, 1999; 이선우·정재동, 2001; 박헌준 외, 2005; 임성범·강제상, 2009). 이러한 주장은 문제의 특성뿐 아니라 조직의 구조적 특성변화 및 행위자의 특성변화까지 모두가 이를 뒷받침하고 있다(김종술, 1993; 윤태범, 1999; 박헌준 외, 2005).

이러한 체제적 부패가 특히 중요하게 고려되어야 하는 것은 무엇보다 그 특성과 파급효과가 상당하기 때문이다(최상일, 2000; 윤태범, 1999). 체제적 부패는 수많은 비공식적 네트워크(informal network)를 토대로 확산과 축소의 메커니즘을 지니는데 사회전체와 조직에 대한 이것의 장악력은 상당하다(전수일, 2001; 임성범, 2011; Cheloukhine & King, 2007; Dobovšek, 2004; Stefes, 2007). 체제적 부패가 만연한 경우, 조직 내부에서는 조직운영시스템의 개선과 혁신적인 제도개선이 어려우며, 외부로 부터는 부패로 인해 정권에 대한 신뢰 확보와 지지가 어려우므로 강력한 정책드라이브를 위한 정치적 지지확보에 많은 어려움이 있다(임성범·강제상, 2009). 또한, 이처럼 중요한 문제에서 정책이 영속성을 상실할 경우, 정부에 대한 신뢰 상실로 이어져 장기적인 관점에서 국가경쟁력 하락을 야기한다(목진휴·강제상·임성범, 2008).

그러나 아쉽게도 ‘체제적 부패’에 대한 그간의 연구들은 문제의 본질에 대한 접근이 미약함을 많은 연구들(박헌준 외, 2005; 윤태범, 1993, 1999; 이선우·정재동, 2001)이 지적하였다. 통제전략의 제시에서도 역시 문제가 지닌 특성과 동태적인 변화를 충분히 이해하고 접근하는 노력이 부족하였다. 부패는 사회발전과 환경변화에 따라 공진화(coevolution)하는 특성이 있다(Stefes, 2007). 이 연구에서 다루고자 하는 체제적 부패는 이러한 특성이 더욱 뚜렷하다. 더욱이 체제적 부패와 같이 가변성이 높은 주제를 다루는데 있어서 속성에 대한 충분한 이해가 부족할 경우, 문제를 충분히 이해하지 못한 상태에서 처방적 대안을 제시하는 3중 오류(type III error)의 발생 가능성이 높아진다.

이에 본 연구에서는 한국형관료부패인 ‘체제적 부패’를 중심으로 문제에 접근하고 이것의 특성과 통제방향에 대해 고려하고자 한다. 이러한 체제적 부패를 연구하기 위해서는 부패의 특성(메커니즘)을 최대한 반영해야 하는데, 이를 위해 이 연구에서는 시스템적 관점을

적용한다. 이 관점의 적용은 부패문제의 발생과 확산에 대하여 시스템 순환 논리와 동태성을 고려함으로써 현상 자체의 본질을 파악하고자 하는 노력으로 볼 수 있다.

체제적 부패는 부패가 조직 또는 사회의 문화적 특수성과 결합하여 조직에 내면화되는 현상이며, 이러한 내면화에는 부패에 개입하는 각각의 구성원들이 그 공간을 메우고 기능한다. 보다 구체적으로는 그들의 의지와 인지, 전략적 의사결정 등의 요소가 부패관계를 형성하고 체제화 하는 형태이다. 본 연구에서 이러한 역학관계를 시각화하기 위하여 원용하는 시스템다이내믹스는 행위자들의 행태와 이들의 관계에 의해 형성되는 상위속성(구조) 분석에 대한 하나의 패러다임으로 기능한다(박헌준, 2005; 문태훈, 2002). 또한, 이 방법은 복잡한 구조해석에 용이하며, 시간에 따른 시스템의 동태적 행태변화 파악에도 중요한 역할을 한다.<sup>1)</sup>

이를 위해서 이 연구에서는 크게 2단계의 연구 진행과정을 따른다. 먼저, 부패 형성과 확산, 그리고 행위자 연계를 이론적으로 해석한다. 보다 구체적으로 부패의 어떠한 요인이 행위자를 부패의 장(field)으로 유도하고, 이들에게 망 내에서 행위에 대한 기능을 부여하는 지에 대한 이론적 고찰을 한다. 즉, 부패행위자들의 연계에 의해 형성되는 네트워크의 구조적인 특수성을 기능결합을 통해 고려한다.

다음으로 이론적으로 구조화된 모형에 대하여 시스템다이내믹스 방법론을 토대로 구조화 모형틀을 제시한다. 여기서는 특히 시스템다이내믹스 패러다임을 토대로 인과관계 모형(Causal Loop Diagram)을 적용하여 복잡한 부패네트워크의 형성 및 확산, 그리고 이것에 대한 통제 가능성을 제시한다. 부패네트워크는 행위자 간 연계에 의해 망(network)이 형성되고 확산되는 메커니즘이지만 단순히 행위자 간 친분과 신뢰와 같은 개인적 특성이외에도 행위자가 속한 조직, 연계를 통한 기대이익 등이 개입되는 매우 복잡한 역학구조이다.

따라서, 이러한 문제의 본질에 대한 충분한 고찰없이 단선적 처방 또는 한 수준(level)에서의 처방적 정책개입이 성공할 확률은 매우 낮다고 볼 수 있다. 이미 문제 자체가 매우 복잡한 메커니즘에 의해 구조가 형성된 경우이므로 이 부분에 대한 해석과 분해결합이 필히 고려되어야 한다. 이는 창발적 속성과도 연계되는데 부분의 결합에서 유도되는 시너지(synerge)의 고려이다. 즉, 부분의 합이 전체를 능가한다는 가정에 기반을 둔다. 그러나, 부패연결망과 같이 행위자들의 집합적의지가 권력화 되는 경우 하부요인들 간의 상호작용이 시스템을 공진화(co-evolution) 시켜 전체 시스템의 역동성과 팽창을 야기한다. 이때는 양적인 팽창뿐 아니라 속성에 변화가 발생한다. 따라서, 어느 한 시점 또는 하나의 시스템에 초

1) 관료부패를 체제적으로 접근하는 이유는 관료부패에 대한 분석을 양적으로 그리고 질적으로 확장 시키는데 있다. 양적으로는 부패에 개입한 요소들을 확장 시키는 것이고, 질적으로는 부패에 개입한 요소들의 이유와 영향력의 범위, 그리고 처방의 방향과 내용을 확장 시키는 것이다(윤태범, 1999:523)

접을 맞추어서는 문제를 이해하는 것이 쉽지않다.

시스템다이나믹스는 시스템이론에 기반하여 문제를 분리된 영역과 수준으로 이해하는 동시에 하나의 결합된 시스템 구조 내에서 이해하는 것을 돕는다(Sterman, 2000). 그리고, 부패네트워크와 같이 처방적 대안이 개입되었을 경우 발생할 수 있는 중요한 부작용과 문제에 대하여 현실에서의 적용 가능성뿐 아니라 정책시나리오 설정(setting)이 가능하다(김동환, 2000). 비공식적 네트워크 단위의 부패 연결망이 확산되어 체제화(systemized)될 경우 일정수준까지 부패수준이 상승하기 전에는 표면으로 쉽게 노출되지 않는다(박헌준 외, 2005). 특히, 조직의 특수성이 개입된 경우는 더욱 이러한 특징이 두드러진다. 따라서, 이 분야의 연구자들 뿐 아니라 정책을 개발하고 적용하는 실무진들 역시 문제를 매우 주의깊게 고찰하고 문제가 지닌 동태성과 특수성을 파악하는 노력이 필요하다.

## II. 선행연구 검토

최근에 와서 시스템적 시각을 통해 체제적 부패문제에 접근하려는 노력이 대두되고 있다. 국내 연구들은 체제역학적 관점을 적용하여 분석을 시도하는 접근(윤태범, 1999; 이선우·정재동, 2001; 임성범·강제상, 2009; 박헌준 외, 2005)들이 있었으며, 외국의 경우 해당 국가의 상황을 토대로 체제적 부패의 발생과 확산 및 통제에 대하여 언급하고 있다(Stefes, 2007, 2008; Cheloukhine & King, 2007; Dobovšek, 2004). 그러나 이러한 노력에도 불구하고 아쉬운 점은 시스템이론을 체제적 부패의 특성과 연계시키기 위한 이론과 모형이 절대적으로 부족하다는 것이다.

많은 연구들(Stefes, 2007, 2008; 하태권 외, 1999; Cheloukhine & King, 2007)이 체제적 부패라는 하나의 양태(樣態)에 대해 이를 형성하는 하위기제(sub-mechanism)를 네트워크로 접근하는 것은 매우 의미있는 노력으로 볼 수 있다. 그러나 시스템과 네트워크 양자 간의 관계와 상호작용, 그리고 이들 간의 특수한 기능에 대한 고려가 미약해서는 부패확산에 대한 동태적 상태를 규명하기 위한 통제노력이 결실을 맺기 어렵다. 특히, 네트워크 이론을 통한 문제해석은 발생가능성에 대한 메커니즘을 제시하기보다 이미 발생한 사건에 대한 기술적(descriptive) 해석의 성격이 강하다. 네트워크의 이러한 특성에 대하여 김우식(2002)은 네트워크의 단일의 이론체계가 부재함을 지적하고 있다. 이는 이론을 긍정적 시각에서 보는 연구(White, 1992)와 부정적 시각에서 보는 연구(Dobbin, 1994) 모두에서 언급하고 있는 내용이다.

네트워크의 이러한 특성에 반해 시스템은 하나의 현상학적 특성과 합목적성의 성격이

강하기에 부패의 형성과 확산을 체제적 시각에서 설명하는데 있어서 높은 설득력을 지닌 것은 사실이다. 그러나 그 자체를 부패의 형성과 확산에 대한 직접적 원인으로 보는 것은 무리이다. 시스템의 특성을 체제적 부패 특성과 동일시 할 경우 당위성이 특수성을 지배하여 문제를 당위적인 것으로 해석하고 한정하는 오류가 발생하기 때문이다(윤태범, 1999). 따라서 이론의 큰 틀 안에서 문제를 구체적이고 특수한 것으로 규명해 낼 필요가 있다.

한국의 관료부패가 체제적(systemic) 특징을 나타냄에 따라 시스템적 시각으로 문제에 접근한 국내외 연구들을 살펴볼 필요가 있다. 백완기 외(2000)는 공공조직의 부패연결망이 형성되고 확산되는 요인에 대하여 연결고리의 기능을 부여하여 부패연결망의 형성과 확산을 설명하였다. 이선우·정재동(2001)은 부패문제를 체제역학적 관점에서 접근하였으며, 부패유발요인이 관료의 상대적 전문성과 업무과정의 복잡화, 그리고 처벌의 미약성으로 보았다. 또한, 이를 통제하기 위한 대안으로는 시민집단의 상시감시와 정보공개 확대, 처벌의 강화를 제시하였다. 박헌준 외(2005)는 기업부패를 주제로 하여 퍼컬레이션 모형을 통한 배태격자 안에서 부패가 확산됨을 설명하였다. 그들은 배태성(Granovetter, 1985)과 결연성(Uzzi, 1997)에 따라 시스템 내부 행위자의 경제행위가 결정되므로, 이 두요소를 부패행위와 통제행위 변화에 작용하는 주요메커니즘으로 보았다. 또한, 홍영오 외(2010)와 연성진 외(2007)의 연구는 한국의 부패문제를 체제적 관점에서 접근하고 있다. 특히, 연성진 외(2007)의 연구에서는 기존의 부패관련 연구들을 중심으로 부패유형을 구분하고 있다. 다양한 관점 중 특히, 부패규모의 측면에서 개인부패, 조직부패, 체제부패로 구분하였다. 개인부패의 경우 부패가 특정 공직자에 의해 행해지는 경우이며, 조직부패는 조직의 기능(권력)을 이용하거나 조직에 의하여 조장 또는 요구된 부패로 볼 수 있다. 그리고 체제부패의 경우는 구조적이며, 제도화된 부패라고 접근하였다. 특히, 제도적이라는 의미에 대해 이들의 연구에서는 다기관 연계형 부패의 가능성을 역시 고려하였다. 이러한 관점은 미시수준의 행위자와 그들의 집합적 의지가 어떻게 조직 내부 또는 조직 간에 확산/연계될 수 있는가를 제시할 수 있다는 측면에서 의미 있으며, 본 연구와 궤를 같이한다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구의 범위는 체제적 부패의 형성과 확산을 위한 핵심 기제로서 행위자를 중심으로 한 비공식적 네트워크(informal network: Stefes, 2007, 2008; Cheloukhine & King, 2007; Dobovšek, 2004)의 기능을 부각하고 조직 또는 사회구조 속에 부패라는 경제행위가 배태되어 있는 상황을 분석하는 것이 목적이다. 따라서, 기관과 외부기관 간의 연계는 고려하지 않는다.<sup>2)</sup>

2) 비공식적 네트워크의 기능은 기관 내부는 물론 기관 간에도 매우 유연한 협동체제를 형성하고 확산시킬 수 있다. 그러나 이 경우 기관연계에 대한 당위성(기관의 특수성, 권력관계, 지대의 이동, 거래관계 등)이 보다 구체적으로 고려되어야 하는 보다 거시적 측면의 연구가 될 수 있다.

〈표 1〉 부패유발요인과 통제요인

연구자	부패유발이론	유발요인	결과요인	통제요인
백완기 외(2000)	·연결망 이론	·포섭 ·인사비호 ·압력 ·뇌물 ·상납	·부패 연결망 형성/확산	-
이선우 · 정재동 (2001)	·체제역학이론	·관료의 상대적 전문성 ·업무과정의 복잡성 ·처벌의 미약성	·부패의 욕구증가 ·부패가능성 ·부패규모 확대	·시민집단의 상시 감시 ·전산화 ·정보공개
박헌준 외(2005)	·퍼컬레이션모형 ·배태격자 ·경로의존	·배태성 ·결련성 ·사회화 ·제도화 ·합리화	·부패형성/확산	·배태성과 결련성 의 상호작용
연성진 외(2007)	·체제적 관점 (순환동기)	<b>개인부패</b> ·금전 ·좋은 지위 ·개인적 이익 ·민원인의 유혹	·부패의 규모 ·부패의 조직화 (재생산)	·개인의 덕성 ·담당업무 특성 ·재량의 범위 ·감독관리 체계
		<b>조직부패</b> ·상납 ·분배 ·압력행사	·부패의 체제화	-
		<b>체제부패</b> ·기관 간 부패관계 확산	·내부통제기능 무력화 ·사법통제기능 무력화	-
임성범(2011)	·체제역학이론	·경제적 유인 ·법률적 제재 ·집단의 정의감 ·권력이동성 ·부정적 사회자본 ·합리적 선택	·부패의 크기	·동형성 ·지배력
Dudely(2000)	·Red tape model	·관료적 형식주의 ·지대의 형성	·부패의 크기	·법률적 시스템
	·Bribe likelihood model	·뇌물의 크기 ·뇌물지불가능성 ·부패크기	·부패의 크기	·법률적 엄격함

연구자	부패유발이론	유발요인	결과요인	통제요인
	·Boss-employee relationship model	·관리자 부패 ·근로자 부패	·부패의 크기	·법률적 시스템 강화
	·Power and corruption model	·권력 이동/ 집중화 ·로비 ·권한 흡수	·조직내 자금/이권 통제	·법률적 요소 ·조직내 경쟁팀
Soto-Torres et al.(2007)	·체제역학적 관점	·자본 ·공공자본 ·공공임금 ·노동	·CPI ·Black money	-
Wirl(1998)	·Cellular automata	·사회적 압력 ·금전적 인센티브 ·동료와의 관계	·뇌물수수여부	·금전적 인센티브 ·경쟁관계 형성

임성범(2011)은 그의 연구에서 체제역학이론(system dynamics)을 통해 부패의 규모가 증가하는 이론적 모형과 stock-flow모형을 통해 시뮬레이션 하였다. 부패연결망이 형성되는 상황에서 변수를 크게 영향변수, 조절변수, 종속변수로 나누어 영향변수에는 경제적 유인, 법률적 제재, 집단정의감을 고려하였으며, 조절변수에는 권력이동성, 부정적 사회자본, 합리적 선택이 고려되었다. 그리고 종속변수는 부패의 구조화로 하였다. 또한, 부패연결망에 대한 통제기제를 쌍대성(duality)을 기반으로 지배력(dominance)과 동형성(isomorphism)을 모델에 개입시켜 그 가능성을 테스트하였다.

외국에서는 Dudley(2000)의 연구가 전체모델에 대한 기본 가정을 2가지 입장에서 제시하였다는 측면에서 의미가 있다. 부패의 증가에 따른 관료주의의 동반상승, 그리고 그에 따른 법률적 시스템과 경제적 개방성의 하락을 고려하였다. 또한 부패상황에서 개발사업이 촉진될 경우 효과적으로 사용되는 비용의 비율이 줄어든다. 이 상황에서는 개발을 위한 대부금이 일반적인 기대치를 넘어서게 되고, 이러한 비용은 투명하지 못한 방법으로 관리된다. 그는 이러한 상황을 묘사하기 위해 4개의 시스템다이나믹스 모형(Red-tape model, Bribe likelihood model, Boss-employee relationship model, Power and corruption model)을 제시하였다. Soto-Torres 외(2007)의 연구에서는 공공영역의 부패와 경제성장과의 관계를 시스템 모형을 토대로 설명하고 있다. 공공영역과 민간영역에서 공통으로 형성된 생산요소의 영역이 존재하며, 이 영역은 또한 순 수입(net income)과 순 소비(net consumption)에서 이전된 자본의 유입에 영향을 받게 된다. 이들의 연구에서는 시스템다이나믹스 방법론을 적용하여 CPI(Corruption Perception Index)와 Black money를 결과모형으로 한 부패모형을 제시하였다. Wirl(1998)은 부패형성과 확산에 대하여 세포오토마타(cellular automata)기법을 통해 시뮬레



이선 분석을 하였다. 그는 관료가 뇌물을 받을지 안받을지에 대한 결정조건을 사회적 압력, 금전적 인센티브, 그리고 동료와의 관계로 보았으며, 이를 통제하기 위한 조건으로 경쟁관계의 형성, 금전적 인센티브를 제시하였다.

### III. 체제적 부패의 특성

여기서는 먼저 공공조직이라는 특수한 상황과 배경 하에서 부패문제가 발생할 수 있는 요소들을 고려하고 이들이 연계와 확산의 가능성을 지니게 되는 과정을 살펴보고자 한다. 일련의 과정을 통해 우리는 공공영역에서 부패가 형성/확산되는 요소와 가능성에 대해 이해할 수 있다.

#### 1. 공공조직 부패형성의 배경

민간영역과 달리 공공부문에서 부패문제는 조직의 구조적 특수성에 깊이 기인한다. 공공부문에서 부패의 발생은 일반적으로 민간부문의 부패 매개자가 존재하는 경우가 대부분이며 경우에 따라서는 공공조직 내부에서 매개자가 형성되는 경우도 있다(김준호, 1991). 이러한 매개자가 부패문제에서 중요한 이유는 매개자 존재유무, 조직내 영향력 정도, 그리고 지향하는 균형점 등에 따라 부패의 정도와 성격, 그리고 부패행위자 집단의 존속기간까지에도 영향을 미치므로 부패문제를 해석하는데 있어서 매우 중요한 요소이기 때문이다(임성범·강제상, 2009). 이러한 구조적 특수성 하에서 부패를 형성하고 확산시키는 연결망의 배경적 요인은 다음과 같이 제시될 수 있다(Guriev, 2004; Blackburn et al., 2008; Shleifer and Vishny, 1993): ① 조직내 위계의 존재, ② 수뢰자와 증뢰자간 정보의 비대칭, ③ 지대추구 선호의 유발, ④ 지대(rent)의 형성과 흐름.<sup>3)</sup>

위에서 언급한 요인들이 공공조직 부패연결망의 핵심요인으로 기능하지만 여기에는 분권화와 재량권과 같은 공공조직의 구조적 특수성이 동시에 고려되어야 한다. 먼저, 정부조직의 형태가 중앙집권적인지 분권화 되어있는지에 따라 뇌물의 형태뿐 아니라 그 정도와

3) 지대추구행위라는 용어는 Kruger(1974)에 의해 처음 사용되었으나, 그 개념은 이미 Tullock(1967)에 의해서 확립되었다. 그는 지대추구 행위를 “경제적 의사결정자가 유한한 자원을 배분하는 과정에서 경제행위로부터 지대의 흐름(a flow of rent)을 얻거나 유지하는 행위”의 개념으로 사용하고 있으며, Tollison(1982)은 “사람들이 인위적으로 생성되는 이전소득을 위해서 경쟁하는 행위”로 설명하고 있다(양운철, 1995:33-34에서 재인용). 여기서는 rent라는 원어 대신에 ‘지대’라는 용어를 사용하며, 이는 공공조직에서 형성되는 이권, 이윤 등도 포괄적으로 고려된다.



방향도 달라진다. 중앙집권적 구조에서는 조직 자체적으로 수직적 부패통제가 가능하다. 따라서 통제효과가 매우 높다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 상황에 대해 부패발생 가능성이 전혀 없다고 보기는 어렵다. 단지 조직의 하부에서 부패행위 노출에 대하여 부담을 느낄 뿐이지 부패의지가 부재하다고 볼 수는 없다. 다시말해 이는 부패발생 가능성이 항상 존재하며, 지대추구 비용의 흐름이 일률적인데 반해 표면적으로 나타나는 변동이 크지 않음을 의미하는 것이다(Shleifer and Vishny, 1993; Stefes, 2007, 2008).<sup>4)</sup>

분권형 정부 형태에서는 각 부처가 자기 부처의 이익만을 생각하므로 단위당 뇌물 수준은 증가하고 공급량은 감소한다. 이는 경쟁적 행동 하에서 이들의 최적 생산량이 중앙집권하의 독점기관 수준보다 적기 때문이다. 부패유발과 확산에 대한 배경 요건으로 구조적인 측면에서 정부조직의 설립은 뇌물집단으로 새로운 대리인의 진입을 허용하며, 이러한 진입이 법과 제도의 한계, 그리고 행위자들의 연계에 의해 자유로워지고 이때 부패는 확산된다(Murphy et al., 1993:413).

또한, 조직에 내생적으로 형성된 지대가 시장 메커니즘과 결합하여 부패에 대한 유인을 제공한다(Hessami, 2010). 공공영역과 시장의 비경쟁적 구조 하에서 부패발생이 일반적일 때, 공무원 재량권 역시 경쟁시장 구조에서 부패발생 가능성을 향상 시킨다. 만일, 상품에 대한 정부의 평가 체계가 불명확할 경우, 공급자는 뇌물을 통해 생산물의 평가우위를 획득하고 이를 생산비용에 반영하고자 한다. 경우에 따라서는 평가기준이 명확하지만 품질차별이 없을 때 역시 공급자간 치열한 입찰경쟁에서 우위를 선점하기 위해 지대추구 비용이 투입된다(Rose-Ackerman, 1978). 이러한 상황은 조직의 구조적 특수성과 시장, 그리고 행위자의 선호의지가 1차원적인 부패 가능성을 형성하는 경우이다. 특히, 조직에서 내생적으로 형성된 지대의 관리가 부패유발의 중요한 동인(動因)으로 기능함을 보이는 것이다.

## 2. 부패구조화와 확산

부패를 통한 거래관계가 일단 형성되고 확산되면, 여기에는 증뢰자와 수뢰자 양자 간의 기대이익과 처벌비용에 대한 균형점을 넘어서는 네트워크 결합 메커니즘이 작용한다(강제상·임성범, 2008; 임성범·강제상, 2009). 이 연구에서 주제로 다루고 있는 체제적 부패는 수많은 행위자들의 비공식적 네트워크(informal network)의 결합이 시스템 구조를 형성하고 운용한다. 행위의 집합적 개념을 구조로 보았을 때, 이 구조를 움직이는 상위 메커니

4) 이 상황에서는 허가증과 같은 보완적 정부재의 (뇌물비용을 포함한)가격을 낮추면 제1재의 판매량이 늘고 이에 따라 보완재 제2재의 판매량 역시 동반 상승한다(Shleifer and Vishny, 1993). 따라서 독점기관이 가격을 하락시킴에도 불구하고 정부재 판매량이 늘어 총 이익이 늘어난다.

즘에 대한 고려가 필요함을 의미한다(임성범 · 강제상, 2009).

만일, 부패행위에 대한 행위자간 기대이익과 처벌비용의 경계가 부패행위에 중요한 결정요인(Bowles, 1999)이라면, 조직의 부패통제 노력이 개입될 경우 행위는 단절되거나 일회성 행사로 끝나야 한다. 그럼에도 불구하고 부패가 체제화되고 구조화되어 조직과 사회에 내재되는 원인은 무엇인가? 이는 행위자의 행동이 전적으로 구조적인 부분만의 영향을 받아 결정되는 것은 아니기 때문이다. 더욱이 현실에서는 행위자가 지닌 도덕적/윤리적 기준과 법제도적인 측면의 규제, 그리고 조직내 상호견제(서정환 · 조준모, 1997)가 부패행위를 통제하고 있음에도 불구하고 부패는 지속적으로 발생한다. 다시 말해, 행위자의 행태적인 요소만이 부패행위 개입여부를 결정한다고 보기도 어렵다.

많은 연구들(박세일, 2000; 이선우 · 정재동, 2001; 윤태범, 1999; Dudley, 2000; Browning et al., 2000)이 이 부분을 지적하고 있는 가운데 우리는 지대추구 행위에 대한 행위자들의 관계를 먼저 고려할 필요가 있다. 즉, 집단의 역학관계가 어떠한 식으로 행위자들을 망에 끌어들이고 무엇을 매개로 하여 망을 확장 시키는지, 그리고 어떠한 기제들이 그러한 망을 유지하고 관리하는지를 다차원적으로 고려할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 우리는 단지 부패가 공공조직이라는 특수한 상황에서 내생적으로 유도되는 지대크기(Hessami, 2010)의 결과물만도 아니며, 행위자의 문제만도 아니고 이들의 복합적인 상호작용의 결과로 인식해야 해야함을 알 수 있다(임성범 · 강제상, 2009).

여기서는 한국의 공공조직 부패문제에 대해 행위자들의 지대추구(rent-seeking)에 대한 선호를 부패연결고리 형성의 중요한 원인으로 인식한다. 그리고 부패 행위를 둘러싼 주 행위자 망이 참여자 망을 끌어들이며 망내 참여자와 이들의 관계를 확산 시키는 과정을 ‘정교화의 원리(elaboration principle)’를 통하여 언급하고자 한다(Forsyth, 2006:125-7).<sup>5)</sup>

먼저 행위자(증뢰자, 수뢰자)의 입장에서 부패발생의 역학관계를 고려하면 다음과 같다. 경제행위 자체가 사회구조 내에 자리매김되어(embedded) 있으며, 여기에는 혼합된 규제가 행위자와 행위의 방향을 형성하고 유도한다(Cartier-bresson, 1997:467). 특히, 구조속에 자리매김되어 있는 행위는 구조로부터 자유로울 수 없지만 역으로 구조에 영향을 미치는 상호결정관계에 있다.

아래 [그림 1]에서 매개자 C(증뢰자)가 이권(利權)을 선점하기 위하여 하급공무원 B(실무자)와 상급공무원 A(관리자)를 매수하는 경우, 핵심수뢰자 공무원 A와 B의 관계는 상관과 부하의 관계에서 지대추구라는 매개요인을 통하여 부패행위자 A, B로 바뀌며 C로부터의 수뢰 후 적발에 대한 부담감으로 새로운 수뢰자 A',B'를 소개한다. 또한 경우에 따라서는

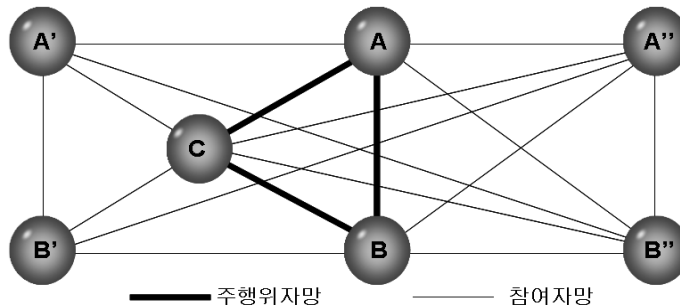
5) 이 부분은 강제상 · 최준호 · 임성범(2008), 강제상 · 임성범(2008), 임성범 · 강제상(2009)의 내용을 종합하여 재구성하였다.

증뢰자 C가 스스로 A와 B에 대한 접근을 용이하게 하거나 지대추구라는 소기의 목적을 달성하기 위하여 수뢰자 A', B' 혹은 A'', B''를 미리 접촉하여 관계를 형성하는 경우가 있다.<sup>6)</sup> 또한, 경우에 따라서는 담당자인 B를 회유/포섭하기 위해서 지대추구 비용이 증뢰자 C에서 관리자 A를 통해 담당자인 하급공무원 B로 이전되는 경우도 있다(김준호, 1991). 이 경우 행위자들의 선호에 의해 형성된 구조(여기서는 부패 연결망)가 다시 행위자의 행위에 영향을 미치는 구조로 변화한다. 네트워크가 행위자들에게 영향력을 행사하고, 이들의 행태를 유도하는 기제로 기능하는 것이다(임성범·강제상, 2009).

이처럼 동적인 정교화 과정에서 중요하게 영향을 미치는 2가지 요인은 '유사성 원리(Similarity Principle)'와 '부정적 사회자본(Social bad of Social Capital)'으로 볼 수 있다(Forsyth, 2006; Browning et al., 2000). 이 중 유사성의 원리는 동류애(Homophily)를 기반으로 한 사회관계 형성의 촉매제로 볼 수 있다. 그러나 동일계층, 동일직종, 동일 가치관 및 정치관등 다양한 유사성과 동류애가 네트워크에 개입하는 행위자들의 관계를 견고히 하는 반면, 네트워크의 폐쇄성과 부정적 사회자본의 개입에 취약할 수 있다는 약점이 있다. 부정적 사회자본은 외부인에 대한 배타성, 구성원에 대한 지나친 요구, 개인 자유의 억제 등과 함께 위계조직 내에서 '암묵적 집단압력'을 형성하고 행사한다(Portes & Sensenbrenner, 1993; Portes & Landolt, 1996; 서정환·조준모, 1997; Kandel & Lazear, 1992).

이 경우 [그림 1]에서처럼 부패는 조직 내로 확산되며 매개자 C를 통하여 조직원의 부패 개입 비율은 자연스럽게 높아지고 전방위(全方位)로비가 실현되는 것이다. 이처럼 부패의 형성과 확산은 매개자의 유무가 일차적 요건이며, 여기에 영향을 행사하는 후발 요인은 관계와 행위를 매개할 수 있는 매개자와 수뢰자, 이들의 경제행위에 따른 기대이익 정도, 조직의 크기, 그리고 손실비용으로 고려될 수 있다(Herrera, 2003; 김준호, 1991). 이러한 망의 확산에서는 조직내 부패문화가 만연하여 공무원과 거래파트너의 부패커넥션 형성뿐만 아니라 공무원과 공무원, 민간업자와 민간업자 간에도 커넥션이 형성되어 '총체적 부패그룹'이 형성 될 수 있다. 즉, 행위가 구조를 구축하여 체제화·구조화 되는 단계이다(임성범·강제상, 2009).

6) 집단은 시간을 두고 더욱 정교화 과정을 거쳐 복잡해지고 체계가 없던 집단이 조직화 된다. 최초 2인 집단(C:A or C:B)이 시간이 지남에 따라 부패라는 주제에 대하여 여러 가지 배경요건의 상호작용으로 확산을 거친다. 이 과정에서 최초 주행위자 망에서 참여자였던 A, B는 네트워크가 확장됨에 따라 구심점(집단형성의 중심)을 차지하게 된다.



[그림 1] 조직 내 부패 Connection 형성

이는 행위자들의 집합적 의지가 구조로 표출되어 부패행위 적발에 대한 네트워크의 보전과 방어기제가 작동하는 것이다. 이때 네트워크는 스스로의 생존과 존속을 위하여 핵심 동조자 집단이 망(network)을 보전하고 확대할 필요성을 느껴 자원과 정보균형을 위한 이동과 접촉을 시도한다(Burt, 1991; Aven, 2010). 즉, 환경변화에 대하여 권력이동성(power shift)과 망 자체의 ‘합리적 선택’의지가 발현되는 것이다(Coleman, 1988). 그러나 이러한 변화와 작동은 행위자를 배제한 상태에서 망의 특수한 기능이 아니다. 행위자와 구조(여기서는 네트워크) 간의 치열한 상호작용 결과로 작동기제가 형성되고 기능하는 것으로 볼 수 있다.

### 3. 통제 메커니즘

부패문제에 대한 통제는 발생과 확산메커니즘 만큼이나 중요하고 복잡하다. 특히, 구성원의 선호의지에 의해 연결망이 형성되어 조직 및 사회영역으로 체제화되는 경우는 더욱 그러하다. 이는 단선적이며, 처방적 통제전략, 그리고 행위자 중심 또는 연결망 구조 어느 한 부분에 초점이 맞추어져서는 문제에 대한 효과적 대응이 어렵다는 것을 의미한다.

네트워크는 행위자(node)와 이들의 관계(line)에 의해 형성되지만 일단 체제화를 위해 망이 형성되어 확장되기 시작하면 개체의 속성이 관계적 속성과 결합하여 시너지가 발현된다. 즉, 고정시점에서 우리가 인지하는 연결망의 구성요소에 초점을 맞추어서는 효과적인 통제가 되지 못한다. 그러나 많은 연구들이 행위자를 구조와 동일시하여 접근하거나 구조를 행위자의 함으로 인식한다. 이는 심각한 ‘결합의 오류’를 야기하는 것으로 특히 통제 메커니즘의 제시에서 행위자 중심으로 지나치게 초점이 맞추어질 경우 관계적 특성과 이로부터 야기되는 구조적 특성을 간과할 가능성이 크며, 다시 이들 간의 영향력관계에 대한 복합적 상호작용에 대해 외면하는 것과 같다.

체제적 부패는 관계를 중심으로 한 망의 형성이 문제의 핵심이므로 이에 대한 고찰이 미약할 경우 논리적인 구조모형을 제시하기 어렵다. 여기서는 이처럼 복잡한 구조화에 대한 통제 메커니즘을 제시하기 위하여 조직 장(Organizational field)에서의 힘의 불균형을 배경으로 한 지배력(dominance)과 동형성(isomorphism)을 체제적 부패의 통제 메커니즘으로 제시하고자 한다.

### 1) 조직 장(Organizational field)에서의 힘의 불균형

조직 내 존재하는 부패유인은 행위자들의 기회주의적 행위를 유도하고, 네트워크 내에서 지배력 형성의 배경이 된다(Gulati and Gargiulo, 1999:8). 지배력의 전략적 활용은 네트워크 구조통제로 대표될 수 있다. 이러한 역학관계는 조직 장의 불확실성 하에서 개체 간 상호 의존과 권력관계 형성을 유도한다.

부패와 관련해 행위자들은 부패의 기대이익과 경제적 선호, 그리고 다양한 논리들로부터 갈등하며, 전략적 의사결정을 하게 된다. 이러한 과정에는 행위자들의 관계와 조직의 불확실성, 그리고 이들 간 동적인 관계를 유도하는 다양한 이론들이 복잡하게 얽혀 있다. 행위의 집합적 개념을 구조로 볼 때, 구조를 통한 행위의 통제 가능성은 행위자와 집단(구조)간 존재하는 쌍대성(duality)의 논리로부터 가능하다(Breiger, 1974; Burt, 1992). 이 논리는 행위자 집단 내에서 출현하는 행위의 집합적 개념과 이것의 구조화가 상호 결정관계에 있는 것으로 가정 할 수 있다(김우식, 2006). 특히, 이 연구에서 다루고 있는 체제적 부패의 경우, 비공식적 네트워크를 기반으로 확장되기에 개체간의 상호 결정성과 기술가능성(Breiger, 1974:181)을 통해 복잡하게 얽혀있는 관계를 단순한 형태로 해석가능하며, 이로부터 이론 및 메커니즘 적용의 강력한 당위성이 확보될 수 있다. 이에 대해 김우식(2006:143)은 행위자들이 집단에서 소속을 통해 서로 연결되는 반면, 집단들은 참가하는 행위자에 의해 연결된다. 즉, 두 존재의 쌍대성이 고려될 수 있음을 지적하였다. 이러한 관계는 한 존재가 다른 존재에 의해 결정되는 방식으로 상호 대칭적으로 기술될 수 있음을 의미한다.7) 환언하

7) 예를 들어 행위자와 이들이 속한 집단을 matrix 형태로 배치하고 이들 간의 관계를 0(no)과 1(yes)로 표시하였을 경우를 A 행렬, 행위자들이 행과 열을 형성하는 경우를 P행렬 이라고 하였다. 그리고 이들이 속한 집단들이 행과 열을 형성하는 행렬을 G라고 하였다. 단 여기서

$$P_{ij} = \sum_{k=1}^q A_{ik}A_{jk}$$

$$G_{ij} = \sum_{k=1}^p A_{ki}A_{kj}$$

이러한 관계 matrix로부터 다음과 같은 쌍대성(duality)의 논리적용이 가능하다. 단, 여기서 T는 치환(transpose)된 matrix를 의미한다.

면, 구조는 소속된 행위자들의 매개에 의해 결정되며, 행위와 구조는 다시 인과관계에 의한 매개가 가능하기 때문이다(Breiger, 1974:181-185).

## 2) 지배력과 동형성을 통한 통제

구조적인 지배력은 환경에 대한 불확실성이 높아질 때 동반상승하게 된다. 이에 따라 지배적인 위치에 있는 행위자는 상대적으로 정보의 획득이 손쉬우며, 행위자들의 관계를 경쟁체제로 변화시켜 연합(coalition)을 형성할 기회를 줄일 수 있다(Burt, 1992). 이때 통제의 대상이 되는 행위자(여기서는 잠재적 부패행위 가담자)들은 부패행위 과정과 결과에 대한 불확실성의 부담으로 상호견제를 통해 연합형성에 어려움을 겪게 된다. 예를 들어, [그림 2]에서 네트워크 외부의 지배적인 통제자 D는 잠재적 부패행위자 A·B·C 모두에 영향을 미치게 된다. 즉, 이들이 D에 대한 의존도가 높아져서 구조적으로 이들(A, B, C)이 지배받게 된다.<sup>8)</sup> 이러한 현상은 환경에 대한 불확실성이 행위자들로 하여금 부정적 사회자본(social bad of social capital)의 확산을 막고 개체 간 이질감을 인지시키며, 구조와 관계에 대해서는 동형성(isomorphism)을 감소시킨다.<sup>9)</sup>

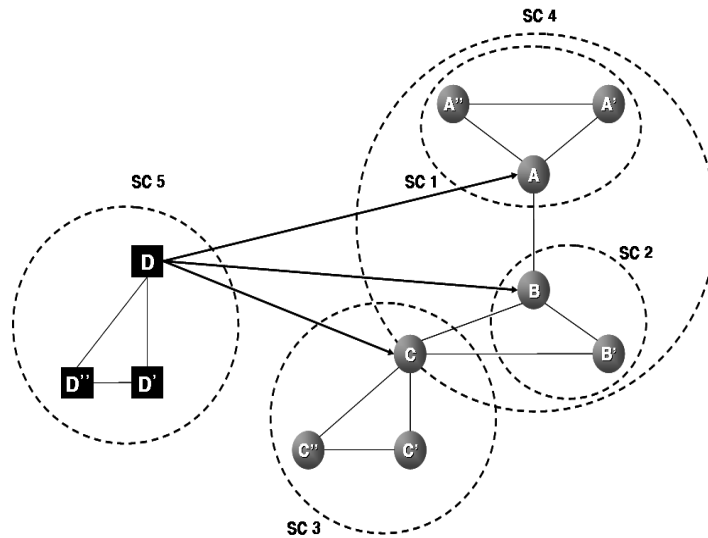
---


$$P=A(A^T)$$

$$G=(A^T)A$$

- 8) [그림 2]에서 SC는 사회조직(Social Circle)을 의미하며, SC 3과 SC 1, SC2는 구조적으로 동형(automorphic isomorphism position)이다. 여기서 역할의 등위관계(role equivalence)는 핵심 행위자  $A=B=C$ 이며, 참여자  $A'=B'=C'$ ,  $A''=B''$ 의 역할 등위관계를 나타낸다. 특히, 여기서 행위자 C의 경우는 SC 3(잠재적 증뢰자 그룹)과 SC 4(잠재적 수뢰자 그룹)의 경계에 공통으로 속해있는 참여자이다. 이럴 경우, 행위자 C는 두 그룹의 제도외존적 내부 작동기제를 해독(즉, 신호해석)하는데 상당한 권한을 지니게 된다. 또한 두 영역의 가교(bridge)로서 역할 하게 된다.
- 9) 많은 학자들이 사회 연결망 연구에서 구조적 등위(automorphic equivalence)의 개념이 상당히 유용한 것으로 제시하고 있다(Borgatti and Everett, 1992a; Everett, Boyd, and Borgatti, 1990; Pattison., 1982, 1988; Winship, 1974, 1988; Winship and Mandel., 1983; Wasserman and Faust, 1994:469에서 재인용). 실제로 구조적 등위(automorphic equivalence)라는 용어는 동형적 등위(isomorphism equivalence)에 비해 훨씬 널리 사용되고 있다(Ibid., p.471). 그러나 연구자의 입장에서 equivalence라는 용어는 본 연구의 주제인 거래형 부패와는 부합하는 정도가 낮다고 사료된다(이에 대한 자세한 내용은 Wasserman and Faust, 1994:469-472를 참조하라). 따라서 본 연구에서는 구조적 동형(automorphic isomorphism)이라는 용어를 사용하기로 한다. 두 조직이나 연결망이 구조적 동형이라는 의미는 이들의 내부 구조와 내부 작동기제가 동일하다는 것을 의미 한다. 이 개념은 제 3자와의 관계가 동일한 두 객체를 가리키는 구조적 등가(structural equivalence)와는 다르다. 구조적 동형성이 강압, 모방, 규범과 같은 제도적 동형과 다소 유사하지만 구조와 작동 메커니즘의 유사성이 행위자에 미치는 과정에 초점이 맞추어 지기에 제도적인 부분과 완전히 일치한다고 보기도 어렵다.





[그림 2] 구조적 동형성

외부 참여자 D를 통해 A·B간/SC 1·2 간 경쟁관계를 형성시키고 공공조직에서 존재하는 계층 및 업무성격 사이의 권력(정보, 자원) 불균형을 완화시킬 수 있다. 또한, C로 하여금 지대추구 행위의 기회와 선호의지를 반감시키는 것이다. 이럴 경우 행위자 A, B는 고도의 불확실성 하에서 통제권력을 지닌 D에 의존하게 되며, 행동에 제약이 생긴다.

관계적 지배력 역시 중요한 구조적 통제기제로 작용할 수 있다. 일반적으로 개인이 연결망에 의존하는 제도를 자신있게 위반할 수 있는 것은 제도의 연결망 의존성을 잘 파악하고 있기 때문이다. 즉, 연결망 그룹 간 구조적 동형(automorphic isomorphism)에 대한 인지가 어렵지 않다는 것을 의미한다. 또한, 관계적 동형(isomorphism between relational structure)에 대한 인지가 쉬울수록 제도를 위반할 가능성이 높다. 행위자는 구조적 신호(structural signal)를 쉽게 읽거나 또는 그러한 위치에 위치할수록 관계적 동형을 깊이 인지하게 된다.<sup>10)</sup> 만일, 행위자(중퇴자)가 통제대상이 되는 사회조직의 주요지점에 직접 영향력을 행사하지 못하여도 그 조직의 내부 작동기제에 대한 비교적 정확한 정보와 지식을 지니게 되면, 부패행위자는 관계적 인지를 통해 부패행위에 대한 선호의지를 높이게 된다. 이는 조직의 법적, 제도적 기제들이 원칙과 공정한 절차가 아닌 관계에 의존한 것으로 보기에 제도와 법칙을 위반할 가능성이 커지는 것이다. 이처럼 행위자들 간의 신호는 행위자가 속한

10) SC 3에서 행위자 C는 구조적으로 SC 1과 SC2에 직접적인 영향력을 행사하기가 어렵다. 그러나 SC의 내부 작동기제에 대하여 지식을 축적하고, 이로부터 전략적 행위의 방향을 결정한다. 여기서는 제도적 규칙의 집합이 SC 내부의 행위자들 간 비공식적 관계에 의존한 다는 사실을 인지하기에 이들로 하여금 연결망 의존적인 지대추구행위를 지향할 가능성이 높아진다(김우식, 2002:61-63).



규칙, 제도가 사회조직에 의존하는 경우라도 행위자가 전략적으로 중요한 내부자에게 직접적인 영향을 미치기 어려우므로 조직의 내부 기제에 대한 정보와 지식을 토대로 행동하는 경우가 많기 때문이다. 따라서 두 집단이나 이들의 연결망이 구조적으로 서로 동형이면 상호교환을 통한 상호인지가 쉽다. 인지는 구조에 배태되어 있기 때문에 비슷한 구조 속에서 비슷한 인지와 신호가 교환된다(김우식, 2003:94).<sup>11)</sup>

관계적 지배력은 네트워크 내에서 자원과 정보의 의존도에 따라 지배력의 정도가 달라진다. 공공조직은 민간조직과 달리 내부에 엄격한 위계가 존재하고 외부(민간)에 대해서는 서비스 수혜와 제도설계의 권한을 지니고 있기에 관계적 지배력의 형성이 더욱 자연스럽다. 즉, 항상 행위자(증뢰자, 수뢰자)로 하여금 지대추구행위에 대한 가능성을 부여하고 있기에 조직 외부의 증뢰자와 내부의 수뢰자에 대한 동시 통제가 필요하다. 잠재적 증뢰 집단인 Social Circle 3 과 잠재적 수뢰집단인 Social Circle 1, 2 사이에 구조적 동형성을 인식하게 만드는 경우는 Social Circle 간 연결망 의존성이 제도를 포괄할 경우이다. 지대추구 행위의 대상이 되는 Social Circle 또는 조직에서만 제도가 연결망 의존적이고 지대추구를 통한 통제희망자 또는 집단에서는 그렇지 않을 때, 지대추구 희망자 또는 집단은 지대추구행위에 대한 의지를 지니지 못한다.

반대의 경우는 두 개의 사회조직인 Social Circle 3 과 Social Circle 1 사이에서 잠재적 증뢰자 집단인 Social Circle 3의 행위자 C 가 두 Social Circle 사이의 구조적 동형성을 인지한다고 하여도 제도가 연결망 독립적이라면 지대추구 행위의 대상이 되는 Social Circle 1에 대한 지대추구 행위는 상당한 부담이 따른다. 특히, 이 경우 제도 자체가 연결망에 의존적이라면 행위자 C의 지대추구 행위는 적극적으로게 된다. 그러나 반대로 구조적 동형이 인지되지 않는 경우 Social Circle 3에서는 지대추구 행위에 대한 상당한 부담과 불확실한 상황으로 역 통제(SC 1 → SC 3)가 가능해진다. 또한, Social Circle 1을 통제하고자 하는 경우, Social Circle 3의 제도운영 자체가 개체의 연결망 의존성이 낮고 Social Circle 1이 연결망의 의존성이 낮은 경우는 지대추구 행위의 발생가능성은 상당히 낮아진다.

11) 행위자가 대상과 환경을 인식하는 방식에 대해 Spence(1974)는 구조적 신호의 개념을 통해 행위자들간 상호교환에 대해 언급하였다. 이러한 구조적 신호는 개인 간의 정보교환에 있어서 구조에 대한 불확실성을 줄여주는 기능을 한다.

## IV. 체제적 부패모형의 개발

### 1. 시스템다이내믹스 방법론의 적용 가능성

시스템다이내믹스는 시간에 따른 시스템의 동태적인 변화를 시각화하여 분석/평가 할 수 있는 패러다임이다(박헌준 외, 2005; 문태훈, 2002). 이 연구에서 접근하는 부패연구의 방향은 인과관계의 단선적 분석이 아닌 총체적이고 복잡한 구조를 탐구한다. 즉, 문제를 시스템적 시각에서 접근하여 원인규명에 초점을 맞추고 있다. 지금까지의 부패연구에서는 부패의 원인을 분류하고 이 원인에 대한 처방적 대안을 제시하는 식이었다. 그러나 체제적 부패의 연구에서는 다른 방식의 접근이 요구된다. 이는 행위자의 의도된 주관성이 구조를 형성하기에 선형성을 기대하기 어렵고, 부분(local) 과 전체(global)의 구조변화가 다시 행위자의 행태에 영향을 미치는 상호작용과 순환구조이기 때문이다. 이를 조직이론으로 환원하여 볼 때, 구조기능주의 이론들이 설명하지 못했던 변동, 진화적 발전에 대한 설명을 시스템다이내믹스 패러다임에 의해 가능하다는 것이다(박헌준 외, 2005).

이러한 배경을 토대로 체제적 부패에 대한 연구에서 시스템다이내믹스가 지니는 의미는 크게 다음과 같이 2가지로 볼 수 있다. 첫째, 사회시스템의 공식적 접근이다. 이 연구는 구조와 행위의 공간적 이해로부터 출발한다. 개방형 시스템의 극단적 확장이 폐쇄형 공간 시스템으로 회귀할 수 있다는 논리는 시스템과 환경의 상호작용성을 인정하면서도 시스템내부와 외부의 관계, 그리고 타 시스템으로의 전이와 이동에 까지 상호작용성을 가정한다.

둘째, 시간중속적 연구를 통해 이론결합의 한계를 극복할 수 있다. 현 상황에서 본 연구의 주제인 체제적 부패에 대한 선행연구가 실제로 많이 부족하며, 실증적 자료역시 극히 제한적이다. 부패는 주제가 매우 민감하며 파급효과가 있으므로 접근과 해석에 있어서 상당한 주의가 요구된다. 이러한 배경 하에서 경험적 연구의 가치를 인위적으로 제고하기 위하여 미약한 데이터를 사용할 경우, 문제의 내면에 내재된 움직임을 간과하는 것은 물론이며 왜곡된 분석결과를 야기할 가능성이 매우 크다.

이러한 상황을 고려하여 본 연구에서는 시스템다이내믹스 접근을 Hard 한 접근보다 Soft 한 접근에 초점을 맞추고자 한다. 이 접근은 인과지도(Causal Loop Diagram)의 접근을 통한 의사결정자의 mental model 변화와 문제에 대한 행동을 유도할 수 있다고 본다. 따라서, mental model은 시스템다이내믹스 방법론에서 해당 시스템의 메커니즘이 지닌 내용(지식)을 구현하는 중요한 역할을 한다(Medows, 1980). 문제 또는 현상을 분해하여 각각의 영역에서의 이론체계를 개발하고 이를 결합할 경우 하나의 통일된 패러다임이 부재해서는 이론이 원활한 제 기능을 수행하지 못한다. 시스템다이내믹스 방법론은 각각의 이론영역을 하

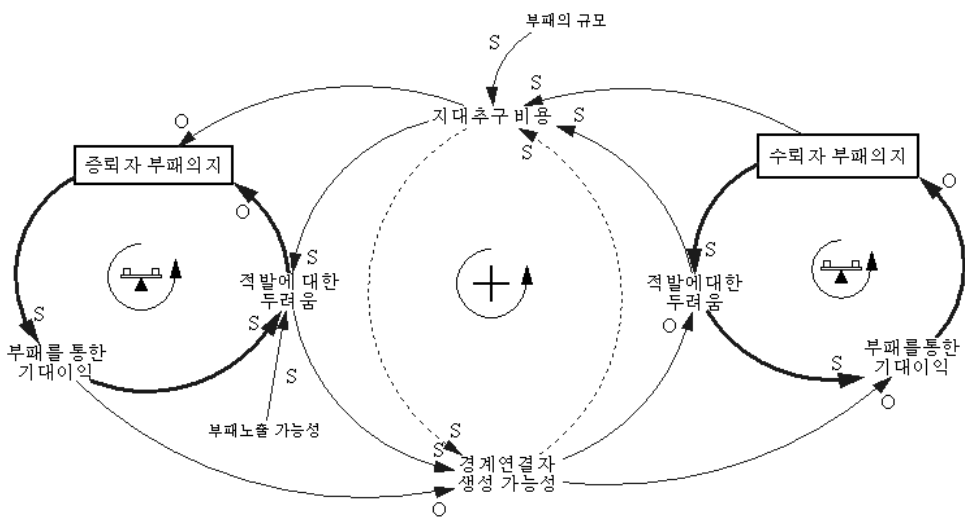
나의 프레임으로 통합하여 이해하고 활용할 수 있도록 도와준다.

본 연구에서 다루고 있는 체제적 부패는 비공식적 네트워크의 체제화 과정에서 진화적 발전과 시스템 내부의 공진화가 발생하는 특수성을 지니고 있다. 따라서, 그 메커니즘이 매우 복잡하고 단일의 이론체계나 접근방향으로는 논리적 전개가 어렵다. 통합적이며, 융합적 관점에서 문제 본질에 대한 이해가 요구되며, 향후 이 문제와 관련된 전략개발에 대해서도 이러한 접근을 선행요건으로 고려할 필요가 있다고 사료된다.

## 2. 인과지도 모형

### 1) 양자 간 부패의 형성과 확산

부패의 형성과 확산을 초기 증뢰자·수뢰자 양자 간의 거래관계에서 시작하여 체제화·구조화상태로 변화함을 설명하기 위하여 여기서는 행위자(제 3자인 경계연결자)의 개입과 지대추구비용을 매개로한 부패형성 및 확산 모형을 제시한다. 증뢰자가 지닌 부패의지는 부패를 통한 기대이익과 적발에 대한 두려움의 영향을 받아 부패의지가 조율된다. 수뢰자의 경우도 마찬가지인데, 특히 적발에 대한 두려움과 부패의지가 결합되어 지대추구 비용을 상승시킨다(Dudley, 2000). 여기에는 부패의 규모도 중요하게 작용하는데 높아진 지대추구 비용은 증뢰자의 부패의지를 낮출 뿐 아니라 부패의 규모와 결합하여 적발에 대한 두려움을 높인다. 그 결과 경계연결자 생성 가능성(즉, 확산가능성)은 높아진다(Burt, 1991; Coleman, 1988). 이 가능성은 다시 수뢰자의 입장에서-행위자가 이익을 공유할 수 있는 부



[그림 3] 양자 간 부패의 형성과 확산

패연결망 내 전체 지대를 낮춤으로써-부패를 통한 기대이익을 낮추는 결과를 야기한다. 이처럼 부패의 형성과 확산은 지대추구비용과 경계연결자를 매개로 행위자들의 특성이 개입되어 상호작용하면서 공진화하고 이것이 시스템적으로 구조화된 거래관계를 형성한다.

## 2) 동태적 가설

이러한 개념모형을 보다 구체적인 가설로 제시하기 위하여 여기서는 동태적 가설부분을 지대의 형성과 부패의 확산, 그리고 조직통제에 초점을 맞추었다. 시스템다이내믹스 시뮬레이션을 위한 동태적 가설에서 인과관계 고리는 크게 2개의 고리(loop)를 지닌다. 즉, 부패의 발생과 억제과정이다.

‘부패의 발생’ 부분에서는 공공조직에서 관료적 형식주의로 인해 부패비용의 흐름이 인지되고, 이것이 다시 지대의 축적을 증가시켜 부패행위 주체의 기대이익을 높인다(Murphy et al., 1993). 그리고 결과적으로 부패행위에 대한 개입비용이 높아지는 강화고리(positive feedback loop)이다. ‘행위자 개입’에서는 지대의 축적으로부터 높아진 기대이익이 지대추구비용을 높이고, 이것이 다시 부패행위 개입에 영향을 미치는 순환고리이다.

조직통제와 관련하여서는 2개의 강화고리가 고려된다. 하나는 ‘부패의 생성과 확산’이며, 다른 하나는 ‘부패의 억제’이다. ‘경계연결자 생성’에서는 부패행위 개입으로부터 유도된 영향력이 조직폐쇄성과 동류애의 영향을 동시에 받아 네트워크의 경계연결자로 전환되는 경우이다. 이 경우 부정적 사회자본의 증가로 조직경직성이 더욱 높아진다. 그리고 부패비용의 흐름에 대한 인지로 부패통제 노력이 높아진다고 가정할 경우, 적발비용이 높아진다. 그리고 이 비용은 적발효과를 거쳐 행위자 이탈을 높인다. 결론적으로 행위자의 이탈율이 높을 경우 부패의 확산에 부정적 영향이 유도되어 균형고리(negative feedback loop)가 생성된다.

부패의 확산과정은 부패행위에 대한 통제자의 인지로 부패통제 노력이 유도된다. 이것이 조직의 경직성과 폐쇄성을 야기하며 오히려 조직 내 정보에 대한 가치를 상승시키는 효과가 나타난다. 즉, 부패에 대한 기대이익이 부패행위를 증가시키고 부패행위는 조직 폐쇄성을 유도한다. 폐쇄적이고 경직성이 높은 조직에서는 정보의 비대칭 유발로 외부증뢰자의 입장에서 가치있는 정보가 증가하며, 증뢰자를 통한 지대추구 비용이 증가하여 결국 부패 네트워크가 확산된다(Warren, 2006; Carney and Gedajlovic, 2000). 공공조직의 경우, 법과 제도의 테두리 안에서 정책이 운용된다. 따라서 조직 내에서 지대형성과 축적에 대한 제재나 삭제가 쉽지 않다. 일정기간의 강한 통제(Rule-based approach to controlling)로 인해 조직이 경직되고, 그에 따른 폐쇄성이 높아 질 경우도 정책은 계속 운용되고, 그로인해 지대의 가치는 생성/증가하는 형태이다(Warren, 2006:4-6). 네트워크 확산에 적극적인 영향력을

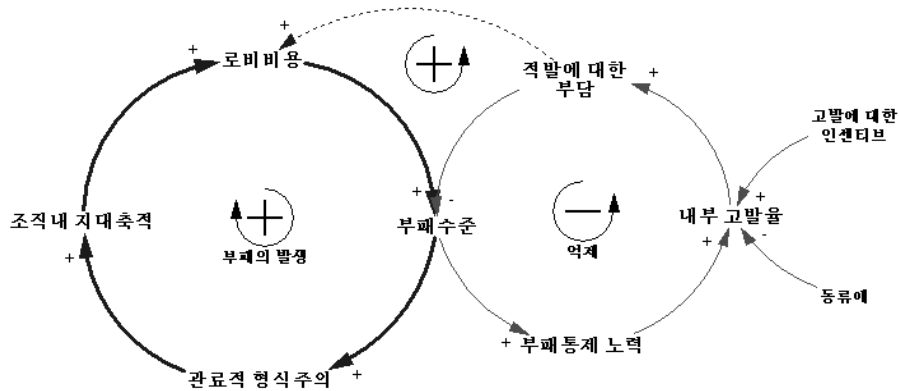
미치는 행위자는 경계연결자와 지대추구 행위자(증퇴자)이다. 경계연결자의 경우 폐쇄적이고 경직성이 높은 조직 하에서 생성이 유도된다. 가치있는 정보가 지대추구 행위에 대한 충분한 유인을 제시하기 때문이다.

[그림 4]의 부패발생 인과지도에서는 부패수준을 중심으로 지도가 작성되었으며, 관료적 형식주의(red-tape)가 조직의 폐쇄성을 증가시켜 지대를 축적 시키고, 축적된 지대를 외부에서 (이권으로)인지 함으로써 로비비용이 올라간다(Hessami, 2010; Dudley, 2000; Murphy et al., 1993). 로비비용의 증가는 조직 구성원의 부패행위 개입을 높이고 자연스럽게 부패수준(부패발생 가능성)을 높이게 된다(Dudley, 2000).<sup>12)</sup> 부패수준 상승은 경제적 폐쇄성으로 이어져 관료적 형식주의를 높이는 결과를 낳는다. 이러한 과정에 있어서 중요한 관점이 개입되는데 바로 ‘경로 의존성’이다. 부패발생의 배경요건 형성과 이것이 실제 발생으로 이어지기까지는 하나의 정형화된 또는 비정형화된 법칙을 따르게 된다. 그리고 이 법칙은 이러한 관계를 결속시키고 유지시키는 메커니즘이다. 이 메커니즘은 순환구조를 따르고 이것이 경로의존적 성향과 결합하여 부패를 유지시킨다. 만일, 이 메커니즘이 작용하지 않는다면 부패 특히, 체제적 부패는 존재하기 어려우며 모든 조직에서 부패는 일회성 행사로 끝나게 된다. 그리고 동태적인 부패의 확산 역시 존재하기 어렵다.

이러한 부패발생 모형에서 법률적 시스템을 강화하여 부패발생 가능성을 낮추고자 할 경우, 현실적으로 내부고발율과 제도적 PR을 통해 적발에 대한 부담을 가진 부패행위자들이 오히려 로비비용을 상승시킬 가능성이 있다(Dudley, 2000; Warren, 2006). 이럴 경우 부패의 발생가능성은 오히려 높아지고 조직화/구조화 될 수 있다. 즉, 로비비용을 통해 ‘부패수준’에 영향을 미치는 또 다른 강화고리(reinforce loop)가 존재하는 것이다. 부패행위자들은 기회비용을 중요하게 고려한다. 부패의 규모가 크고 통제가 강화 될수록 투입되거나 또는 이미 투입된 지대추구 비용은 이에 비례해서 높아진다. 일단 비용과 노력이 투입되면 이것이 행위자의 선호의지와 결합하여 권력화 된다. 그리고 이 권력은 부패의 적발과 행위자 상호간 거래관계 단절을 막는 역할을 한다. 즉, 경로의존성의 발현은 네트워크 외부에

12) 조직의 전반적인 ‘부패수준’을 결정하는 모형을 제시하기 위해서는 그가 제시한 공식을 보 다 발전시켜 어떠한 요인들과의 결합으로 각 요인의 배경 요인들이 형성되고 순환하는지를 언급할 수 있어야 할 것이다. Klitgaard,(1988)에 따르면 부패행위에 대한 기회는 관료가 고객에 대한 초과독점권을 지니고 있을 때, 자유재량 또는 자치적 의사결정권이 클 때, 그리고 의사 결정자가 결과에 대한 책임이 충분하지 않을 때이다. 그의 부패기회를 결정하는 공식은 이해를 쉽게 유도할 수는 있지만 실제 공공조직에서는 이보다 훨씬 복잡한 요인들에 의해 부패가 결정된다. [그림 4]의 부패발생 모델을 통해 이를 설명하며, 여기서 제시하는 「부패수준」은 앞에서 언급된 배경요인을 토대로 조직내 부패가 발생할 수 있는 ‘가능성의 정도’로 이해되어야 할 것이다. 또한, 이는 시뮬레이션을 통한 확률론적 접근 역시 이 주장을 뒷받침한다.

대해서 방어 기제를 강화하고 현재의 부패상태와 관계를 지속시키고 강화하는 기능을 수행한다(Hall, 2003).



[그림 4] 전반적인 부패의 발생과 통제

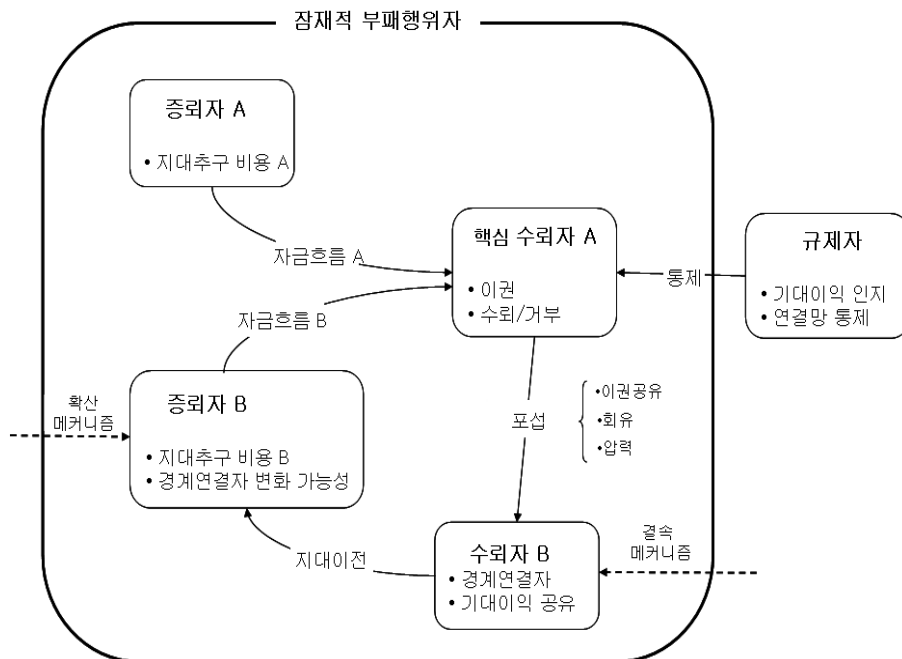
### 3) Sub-system

여기서는 앞에서 제시한 동태적 가설(그림 3, 그림 4)과 실제로 이것에 영향력을 행사하는 행위자 관계망 즉, 하위시스템(sub-system)을 겹쳐서 행위자들 간 부패연결망의 확산과 통제 메커니즘을 설명한다. 이 과정을 통해 이론과 인과지도 모형의 정합성을 검토할 수 있으며, 더 나아가 제시된 통제 메커니즘과 전략이 행위자와 문제에 적합한지를 파악할 수 있다. 또한, 부패확산구조 모형에 있어서 특정 요소의 변동성이 전체 시스템 변동에 기여하는 정도의 탐지 역시 가능하다. 이를 위해 먼저 하위 시스템모델에 대해 언급하고자 한다.

[그림 5]에서 보는 바와 같이 하위 시스템 모델에서는 5종류의 행위자들의 관계를 종합적으로 고려하여 시스템 영역을 구성하였다. 이들 행위자는 부패의 형성과 확산을 통해 부패를 체제화 또는 억제 시키는 역할을 한다. 이들의 행위에 가치있는 자원, 정보, 이권이 결합되어 지대추구 유인으로 작용하며, 행위자간의 관계형성이 또 다른 행위자를 망에 끌어들이는 기능을 한다.

잠재적 부패행위자 그룹에서 증뢰자의 종류는 크게 2종류이다. 먼저, 단순지대추구 행위자인 증뢰자 A와 지대추구 비용지불과 함께 경계연결자(boundary spanner)로 변화 가능성이 있는 증뢰자 B이다. 그리고 수뢰자의 경우 역시 단순 수뢰자인 수뢰자 A와 A로부터 이익을 공유하는 수뢰자 B로 나뉜다. 수뢰자 B는 증뢰자 B와 마찬가지로 네트워크 확산에 기여하는 경계연결자의 역할을 한다. 여기서 수뢰자 A가 단지 지대추구 비용에 대한 대가로 조직내 지대를 이전시킨다면, 수뢰자 B는 행위자 그룹 간 영역을 결합시키는 기능을 한다.

여기서 B는 A에 의해 자금 또는 기대이익을 공유하는 행위자이다. 경우에 따라서는 조직의 특성, 부패의 특성, 행위자 특성에 따라 수뢰자 B를 포섭하기 위해 회유하거나 압력을 행사할 수도 있다. 그리고 포섭된 수뢰자 B는 증뢰자 A 또는 B에게 지대를 이전 시킨다. 아래 그림에서 잠재적 부패행위 그룹은 이때부터 자금과 이권, 행위자, 그리고 이들의 선호의지가 결합되어 권력관계를 형성한다. 이 권력관계는 조직내에서 압력의 행사는 물론 [그림 5]의 부패수준 및 조직 프로세스, 그리고 지대축적에 까지 영향을 미친다.



[그림 5] Subsystem

#### 4) 통합 인과지도 모형

체제적 부패는 행위자의 특성과 네트워크 특성이 결합된 특수한 형태의 부패유형이자 양태(樣態)이다(박헌준, 2005). 앞에서 살펴본 거래형 부패의 특성은 행위자 중심 또는 조직 특성이 분리되거나 일정부분 결합된 형태이다. 그러나, 이러한 접근만으로는 연결망의 확산과 통제에 대한 전체구조를 이해하는데 한계가 있다. 여기서는 부패연결망의 체제화과정에서의 확산과 통제에 대해 크게 3가지 영역 조직 내 지대크기 형성, 부패연결망 형성/확산, 통제기제의 개입이 결합된 통합모형을 제시한다.<sup>13)</sup>

13) 특히, 이 모델은 외생변수(exogenous variable)를 고려하지 않은 형태의 시스템 모델이다. Sterman(2000)



### (1) 조직내 지대크기(부패유인) 형성

거래형 부패 유인인 조직내 지대(rent)의 크기는 조직 폐쇄성으로부터 유도된 관료적 형식주의와 이것이 조직 내외부 간 불균형을 심화시켜 조직내 지대의 크기를 키우게 된다(Warren, 2006). 그런데 관료적 형식주의에 의해 높아지는 것은 조직 내외부의 불균형 뿐 아니라 조직의 폐쇄성에도 자기강화루프(positive feedback loop)가 형성된다. 이러한 폐쇄성은 조직내부 성원들 간의 동류애(homophily)를 강화시킬 가능성이 높는데 이에 대해 Coleman(1988)은 개방형 네트워크(open network)에 비해 폐쇄형 네트워크(closed network)는 정보의 제한과 함께 구성원 사이의 호혜적이며, 규범적 관계가 지속될 수 있다 보았다. 그는 폐쇄적 네트워크가 규범과 함께 호혜적 관계를 토대로 네트워크 내부의 성원들에게 신뢰성을 증가시키고 집합적 제재의 기능을 한다고 주장 하였다. 그러나 이는 사회성원들이 집단의 의무와 기대를 가능하게 하는 사회구조의 신뢰성을 지향하기에 가능한 것이다. 만일 이처럼 폐쇄적 구조에 성원들의 선호의지가 부정적 행위를 지향할 경우 구조의 특수성에서 오는 폐쇄성과 집단제재가 부정을 고착화시킬 수 있다(Warren, 2006).

동류애는 매우 강력한 집단응집 기제로써 사회관계 형성의 촉매제이다(Forsyth, 2006). 즉, 외부의 통제기제가 개입하지 못할 경우 네트워크 내부에서 자생적으로 생성되는 부정적 행위에 대한 선호기류 또는 외부와의 관계에 대한 통제가 매우 어렵다. 이는 폐쇄적 네트워크 내부에 존재하는 상호연계가 권력화 되어 성원에게 특정행위를 하도록 영향력을 행사하기 때문이다(Coleman, 1990). 개개성원이 지닌 선호의지가 결합되어 집단의지화 되면서 집단의 합리적 선택(rational choice) 기제가 발현되는 것이다.

### (2) 부패연결망 확산

지대의 크기가 증가할수록 조직 내외부에서 잠재적 증/수뢰자가 인지하는 기대이익은 높아진다. 이는 증뢰자에게 매우 매력적인 유인으로 작용하여 증뢰자 개입가능성을 높이며, 적극적인 로비비용의 투입을 고려하게 된다(Herrera, 2003). 로비비용의 상승은 부패의 전체적인 규모를 키우는 동시에 비용을 투입한 증뢰자가 인지하는 기회비용의 증대가 증·수뢰자 모두의 기대이익을 증대시키는 순환구조를 형성하게 된다(Dudley, 2000; Hessami, 2010).

부패행위를 위한 연결망이 형성되고 확산되기 위해서는 조직의 위계구조 내에서 상명하달식의 지휘체계(commanding system)와는 다른 성원들의 연결메커니즘이 필요하다. 로비비용의 증대와 부패규모의 크기가 연결망의 형성에 기여를 전혀 하지 않는다고 할 수는 없으

---

은 이 경우 외생변수의 개입이 없는 것을 사건과 시간을 분리된 것으로 인식하기보다 동시적인 것으로 고려한다.

나 절대적인 영향력 요인으로 고려할 수도 없다. 이는 네트워크의 형성과 확산이 단지 부패행위가 발생할 수 있는 배경요인에 의해서만이 아니라 구성원의 선호의지가 중요한 결정요인임을 의미한다. 즉, 배경요인과 선호의지의 상호작용이다.

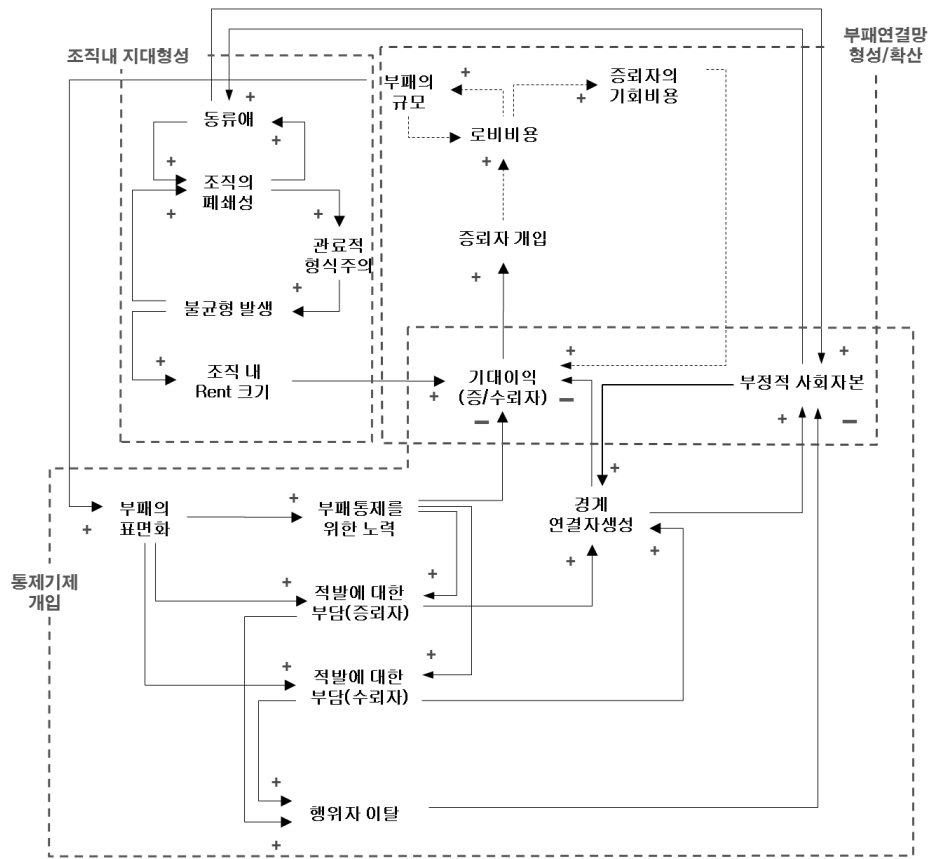
여기서는 부패통제의 기제가 개입되지 않는 상황을 고려하였을 때 조직 내 성원들의 연계가 동류애에 크게 기인한다고 본다. 특히, 기대이익과 로비비용을 통해서 증대되는 부패의 규모와 증뢰자의 기회비용은 다시 증뢰자의 기대이익을 증가시켜 네트워크 내부로 증뢰자의 적극적 유입을 유도한다. 조직내 지대를 형성하는 조직 폐쇄성과 관료적 형식주의는 동류애에 의해 중요한 영향을 받는데 이는 다시 폐쇄적 조직구조 내에서 부정적 사회자본과의 상호작용을 통해 그 정도를 높인다. 즉, 조직내 형성되는 지대가 조직외부 증뢰자와 내부의 수뢰자에게 있어서 기대가치(expected value)가 인지되고 평가되기 위해서는 조직구조적 특성 외에도 내부 성원들이 지니고 있는 부패행위에 대한 선호의지가 중요한 기능을 한다는 의미이다. 김우식(2002, 2003)은 이러한 특수성에 대해 연결망의 신호해석과 구조동형성의 개념을 통해 제도위반 가능성을 설명하였는데 비슷한 연결망이 존재하는 것을 인지한 행위자(증뢰자)는 신호교환을 통한 상호인지가 보다 쉽고 그로인해 부패행위에 적극적이게 된다. 즉, 행위가 연결망 의존적이다.

### (3) 통제기제의 개입

확장된 부패의 규모는 수면 아래에 있던 부패를 표면으로 노출시키며 조직 내외부에서 통제를 위한 노력을 유도한다. 부패규모 증대로 인한 부패의 표면화와 통제를 위한 노력은 증뢰자와 수뢰자 모두에게 적발에 대한 부담으로 작용하며, 이때 행위자들은 연결망 내 잔류와 이탈이라는 중요한 의사결정을 하게된다. 특히, 잔류의 경우 적발에 대한 부담이 경계연결자의 생성에 적극적인 영향을 미칠 수 있다. 일단 경계연결자가 생성되기 시작하면 체제적 부패의 네트워크 관리/확산 기제인 부정적 사회자본의 영향력이 높아져 조직폐쇄성에 영향을 미치는 동류애를 강화하지만 행위자의 이탈이 이어질 경우는 이 영향력이 반감될 수 있다. 이 경우 동류애와 경계연결자의 생성은 상황의존적이다.<sup>14)</sup>

14) 만일 부패규모의 증대로 인해 부패의 표면화가 있는 경우라면 증뢰자의 입장에서 연결망 확장을 위한 로비비용의 부담이 발생하며, 그렇지 않을 경우 역시 조직의 특성에 따라 로비비용 투입이 체제화 되어 있는 경우가 있다. 이 역시 증뢰자의 입장에서 비용부담이 발생하는데 대신 체제화된 로비비용 루트가 존재하는 경우 부패를 통해 증뢰자가 얻을 수 있는 기대이익이 큰 경우가 많다. 그러나 부패의 표면화가 발생하고 나서 경계연결자의 생성은 적발에 대한 부담 부담이 증/수뢰자 모두에게 로비비용 부담과 반감되는 기대이익을 넘어서기에 처벌비용에 대한 적극적 고려를 하게 된다. 이는 집단소속의 경제학에서 의미하는 개인의 집단잔류를 위한 2가지 의사결정기준 즉, 비교수준(comparison level)과 대안비교수준(comparison level for alternative)과 연계된다(Thibaut and Kelly, 1959). 개인이 집단에서 이탈하는 경우 자신이 지니고 있던 집단에 대한 CLalt 즉, 개인이 가용적 기회로 받아들일 수 있는 최하위

거래형 부패가 형성되고 확산의 과정을 거쳐 체제화 되기 위해서는 중요한 요인들이 가능하다. 그 중에서도 네트워크 확산기체인 경계연결자의 생성은 증뢰자와 수뢰자 모두의 입장에서 기대이익을 낮추는 역할을 하지만 부정적 사회자본의 형성에는 긍정적인 기능을 하게 된다. 이는 네트워크에서 경계연결자의 생성은 망의 확산과 함께 성원들의 상호작용 가능성을 높이기 때문이다. 사회자본의 부정적 시각에 대해 장미혜(2001)는 Bourdieu(1986)가 언급했던 “제도화되었건 혹은 제도화되지 않았건 상호 면식이 있어 알고지내는 사이에 지속적으로 존재하는 관계의 연결망을 통해 얻을 수 있는 잠재적인 자원의 총합” 개념을 인용하여 집단 내에서 은폐된 형태의 자본축적이 불평등을 재생산 한다고 하였다. 또한, 사회자본의 기능론적 정의는 주어진 구조에 속하는 개인이나 집단으로 하여금 특정한 행위를 하도록 유도하고 촉진한다(Coleman, 1990).



[그림 6] 통합모형

의 성과수준에 대해 비교판단하게 된다.

이상의 내용을 토대로 [그림 6]의 통합모형에서는 2가지 중요한 정책균형변수(leverage variable)가 고려될 수 있다. 먼저, 부정적 사회자본(social bad of social capital)의 경우 연결망의 형성과 확산에 있어서 성원(node)들의 연계와 결속에 매우 중요한 기능을 하는 변수이며, 성원들의 집합적 의지에 의해 집단의 움직임에 통제하는 힘을 지녔지만 성원의 이탈은 연결망 결속으로부터 유도되는 힘의 반감을 의미한다. 다음으로 조직내 내생적으로 형성된 지대에 대한 중/수뢰자의 지대추구 의지를 유도하는 기대이익은 부패통제를 위한 노력과 경계연결자 생성에 의해 그 크기가 반감될 수 있다. 즉, 이는 중뢰자의 입장에서 지대추구행위를 통해 얻을 수 있는 기대이익에 대해 부패통제가 개입될 경우 적발에 대한 부담과 이를 방어하거나 보전하기 위한 네트워크 확산의지(경계연결자 생성)가 수뢰자의 기대이익을 저하시킴을 의미한다.

이러한 시스템다이내믹스 모델에 대한 분석을 통해 우리는 이러한 요인이 비공식적 연결망(informal network)을 통해 부패를 형성하고 확산하는지를 알 수 있으며, 또한, 여기서 제시한 통제메커니즘(동형성, 지배력)의 개입이 전체 시스템에 영향을 미칠 수 있는지를 예측할 수 있다.

## V. 정책적 함의

이 연구를 통한 가장 큰 의미는 시스템적 접근을 통해 한국형 부패 특징인 체제적 부패(systemic corruption)를 탐구하였다는 것이다. 현재 많은 연구결과들에서 한국의 경우 관료 부패가 체제적·구조적 양태(樣態)를 나타냄을 지적하고 있다. 그러나 이러한 지적에 비해 이것에 대한 구체적 접근과 실험적·경험적 연구결과들은 절대적으로 부족한 상황이다. 이는 체제적 부패의 특성과도 연계되는데 체제적 부패는 다수의 비정형적 네트워크(informal network)의 결합에 의해 구성되고 운용된다. 이러한 비공식적 네트워크는 문제를 사회구조 또는 조직 구조속에 내재시키고, 높은 가변성으로 부패통제를 어렵게 할 뿐 아니라 이 영역에 대한 연구를 어렵게 하는 것이 사실이다(Stefes, 2007).

본 연구를 통해 미시단위의 행위자 요인과 거시단위인 구조에 대해 접근하고 이들 상호작용성을 시스템다이내믹스 방법론을 통해 고찰하였다. 이상의 과정과 결과를 통해 다음과 같은 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## 1. 융합적 관점의 문제이해

공공조직은 민간조직과 달리 부패발생에 있어서 특수한 구조적 요소를 지니고 있다. 즉, 내생적으로 형성되는 지대이다. 부패의 발생에 있어서 이 지대가 행위자의 행위를 유도하고 구체화 한다(Shleifer and Vishny, 1993). 이러한 조직의 구조적 특수성에 대한 충분한 이해와 구체적 분석이 부재한 상태에서 부패통제에 대한 의지만을 높일 경우 부패행위자들의 연결망은 통제에 대하여 체제를 영속하고자 하는 의지가 네트워크를 다른 형태로 진화 시키거나 변형 시킨다.

특히, 비공식적 연계를 기반으로 하는 체제적 부패의 경우 행위자의 특수성과 부패행위에 대한 의지가 조직구조의 특수성과 상호작용을 통해 영속되므로 행위자 중심의 이해나 조직중심의 이해 어느 한 부분으로 편향될 경우 문제 자체의 속성을 이해하기 어렵다. 그러나 이처럼 문제의 중요도에 비해 지금까지 많은 연구들이 이 부분에 대한 고려를 경시한 것이 사실이다. 그러나 이는 정형화된 접근프레임과 패러다임 없이는 실제로 불가능하며, 만일 있다하더라도 그것이 문제의 특수성을 충분히 반영해 낼 수 있는 것이어야 한다.

본 연구에서 다루고 있는 주제인 체제적 부패의 경우 실제 이를 위한 이론의 융합적 접근이 중요하게 요구된다. 하나의 현상이나 문제에 대해 상이한 학문영역의 결합과 이론적 전개는 문제와 현상을 이해하는데 있어서 보다 풍부한 정보와 현상학적 패러다임을 제공할 수 있으며, 메커니즘을 다양한 차원에서 제시함으로써 그것 자체가 하나의 독립적 패러다임으로 기능할 수 있기 때문이다.

우리가 지금까지 복잡한 문제에 대해 견고한 이론체계라는 매력에 빠져 이 부분을 도외시 한 것이 아닌지 되돌아 볼 시점이다. 본 연구에서 다루고 있는 주제인 체제적 부패는 행위자들의 비공식적 연결망을 통해 거래형 부패가 조직 및 사회시스템으로 전이되고 체제화 되는 독특한 현상에 대한 부분이다. 따라서, 매우 복잡한 메커니즘을 지니고 있다. 행위자의 선호의지가 연결망을 형성하지만 그 배경에는 조직에서 내생적으로 형성되는 지대와 이를 지향하는 외부 증뢰자의 로비비용이 중요하게 기능하며, 조직에서 오랫동안 유지되어 오던 관습화된 움직임(folkway) 역시 하나의 유인으로 작용한다. 즉, 연결망의 형성과 확산을 개인적 요인뿐 아니라 관계로부터 유도되는 개인적 요인, 조직의 특성, 그리고 이들의 상호작용까지 복합적으로 이해할 수 있어야 함을 의미한다.

## 2. 시스템 통합모형을 통한 전략개발

지금까지의 공공부문에 대한 부패통제 전략은 단선적이며 처방적 성격이 강하였다. 체제

적 부패의 통제전략 제시에는 그 선행요건으로 문제에 대한 충분한 이해가 고려되어야 하며, 이를 통한 전략의 유도가 있어야 할 것이다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 이 문제가 매우 복잡하고 민감한 성격을 띠고 있으므로 접근에 있어서 역시 신중할 필요가 있음을 의미한다.

시스템적 시각에서 문제에 접근하는 것은 현상과 문제에 대해 전체론적이며, 동적인 시각(dynamic approach)에서 접근하기 위함이다. 본 연구의 주제인 체제적 부패는 시간의 변화에 따라 비공식적 네트워크가 조직 및 사회내부에 확산되어 체제화 되는 행태를 나타낸다(Stefes, 2007, 2008). 매우 가변적이며, 예측불가능하다. 또한, 그 구조화를 단순화 시켰을 때는 행위자(node)와 관계(line)로 구분이 가능하지만 일단 결합이 발생하면 시너지의 창출과 함께 진화적 발전과 공진화(co-evolution)가 일어나며, 그에 대한 통제기제의 개입이 매우 어렵다(박헌준 외, 2005; 임성범, 2011). 이 경우 먼저 현상을 이론적 패러다임에 의해 가시적으로 구현할 수 있는 방법론이 선행되어야 한다.

시스템 모형을 통한 통제전략의 제시는 다양한 정책시나리오를 설정할 수 있으며, 전략 제시 이전에 미리 상황에 대한 예측이 가능하다는 장점이 있다. 하위시스템과 상위시스템의 결합을 통한 통합모형에서 시간에 따른 시스템 변화는 각각의 시스템 영역에 대한 전략 개입의 다양성과 함께 전략의 가중치, 적용시점, 기간 등을 복합적으로 고려할 수 있다. 또한, 문제와 상황, 특히 체제적 부패와 같이 하나의 양태(樣態)로 고려되는 것은 그 자체가 정태적이기 보다 지속적 변화와 상황의존성을 지닌 동태적 움직임으로 접근 할 필요가 있음을 반증하는 것이다(Sterman, 2000). 따라서, 전체 시스템의 시간에 따른 변화움직임을 고려하는 동시에 시스템 영역과 변수가 전체 또는 부분에 대해 어떠한 행태의 균형과 역제, 그리고 강화를 유도하는지 파악하여 전략개발에 접근할 필요가 있다.

체제적 부패는 조직 및 사회의 전반에 문제가 체제화 되어 있는 상태를 의미한다. 따라서 잘 디자인되지 못한 처방적 전략의 성급한 개입은 민감하고 복잡한 부패문제를 수면 아래로 은폐 시키는 결과를 야기할 것이며, 그만큼 사회적 후생손실과 사회의 역동성을 반감시키는 결과를 야기한다. 문제본질에 대한 탐구(inquiring)와 전체론적 접근을 통해 문제에 접근하고 이들을 연동시킬 수 있을 때 문제해결에 다가설 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강제상 · 임성범. (2008). “조직내 개인의 욕구와 네트워크 형성에 관한 연구: 대학생 그룹의 Informal network 분석을 통한 효과적 인력관리 방향을 중심으로”. 『한국행정논집』, 20(1).
- 강제상 · 최준호 · 임성범. (2008). “공공조직 부패통제 전략에 관한 연구 :포지셔닝 전략분석을 통한 정책참여자의 인식을 중심으로.” 『한국정책학회보』, 17(1).
- 국민권익위원회. (2010). 부패취약업무 종합개선 매뉴얼.
- 김동환. (2000). “인과지도의 시물레이션 방법론 :NUMBER.”. 『한국시스템 다이내믹스 연구』, 1(2).
- 김동환. (2004). 『시스템사고』. 서울: 선학사.
- 김우식. (2002). “구조적 신호 읽기: 연결망 구조와 규칙위반 행위의 조응 방식”. 『한국사회학』, 36(6).
- 김준호. (1991). “한국의 범죄문제: 뇌물행위를 중심으로”. 『현대 한국사회의 문제론』. 한국복지정책 연구소.
- 김해동. (1991). “각국의 부패통제-법과 기구”. 『행정논총』, 29(1).
- 문태훈. (2002). “시스템다이내믹스의 발전과 방법론적 위상”. 『한국시스템다이내믹스 연구』, 3(1)
- 목진휴 · 강제상 · 임성범. (2008). “이명박 정부의 국가 경쟁력 확보에 관한 연구: DHP를 통한 정책기능 연계방법을 중심으로”. 『한국정책분석평가학회』, 18(1).
- 박영호. (1999). “한국의 부패통제에 관한 연구: 역대 정부의 접근법을 중심으로”. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 박현준 · 김상준 · 김나정. (2005). “기업부패과정에 대한 시스템다이내믹스 접근: 퍼컬레이션 모형을 중심으로”. 『한국 시스템다이내믹스 연구』, 6(1).
- 박현준 · 김상준. (2004). “대리인의 기회주의적 행동: 의도하지 않은 통제의 패러독스”. 『한국 시스템다이내믹스 연구』, 5(1).
- 서정환 · 조준모. (1997). “공무원직급과 부패행태의 상호관계에 관한 연구: 부패감시와 집단압력을 중심으로”. 『경제학 연구』, 45(3).
- 양운철. (1995). “렌트추구행위의 사회적 비용”. 서울:세종연구소.
- 연성진 · 김용세 · 김혁래 · 유홍준 · 추형관. (2007). “부패사범 통제체계의 실효성 제고방안”. 『한국형사정책연구원』.



- 오석홍. (1998). “우리나라 행정의 환경”. 『행정논총』, 33(1).
- 윤태범. (1993). “관료부패의 구조에 관한 연구”. 『한국행정학보』, 27(3).
- 윤태범. (1999). “관료부패 발생의 경제적 조건에 관한 연구”. 『한국부패학회보』.
- 이선우 · 정재동. (2001). “부패에 관한 체제역학적 분석: 상대적 전문성, 과정의 복잡성, 처벌강도를 중심으로”. 『정부학 연구』, 7(1).
- 임성범 · 강제상. (2009). “ANP 방법을 통한 공공조직 부패네트워크 통제전략”. 한국정책학회 춘계 학술대회.
- 전수일. (2001). “경찰부패사태에 대한 연결망 이론적 접근”. 『한국부패학회보』, 5.
- 최상일. (2000). “관료부패 통제전략의 우선순위 설정에 관한 연구”. 영남대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 최윤경. (2001). “공직부패의 네트워크적 분석: 한보사태를 중심으로”. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 하태권 · 김병섭 · 박홍식 · 윤태범 · 이선우. (1999). “공직부패를 유발하는 사회 · 문화적 환경의 개선에 관한 연구, 『공직부패 어떻게 해소할 것인가』”. 한국행정학회 1999년도 특별세미나 논문집: 51-72.
- 홍영오 · 김범준 · 구현아. (2010). “공무원 부정부패의 실태 및 대책(Ⅱ)”, 『한국형사정책연구원』.
- Aven, B. L.(2010) The Network Structure of Corrupt Innovation: The Case of Enron, Stanford University.
- Blackburn, K., Bosey, N., & Salvatore, C. (2008). “Living With Corruption: Threshold Effects in Red Tape and Rent Seeking.” IMF Working Papers.
- Bowles, R. (1999). “Corruption.” Encyclopedia of Law & Economics V, S: 537-49.
- Browning, C. R., Dietz, R., & Feinberg, S. L.(2000). “Negative Social Capital and urban Crime: A Negotiated Coexistence Perspective.” Urban and Regional Analysis Initiative Working Paper No. 00-07. Ohio State University.
- Burt, R. S.(1992). Structural Hole: The Social Structure of Competition. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Carney, M., & Gedajlovic, E.(2000). Organisational Path-Dependence and Institutional Environment : The Case of East Asia’s Chinese Family Business Groups. ERIM Report Series Research in Management. 1.10
- Cartier-Bresson J.(1997). Corruption networks, transaction security and illegal social exchange. Political Studies, 45(3): 463-476.

- Cheloukhine, S., & King, J.(2007). “Corruption networks as a sphere of investment activities in modern Russia.” *Communist and post-communist studies* 40(1): 107-122.
- Chen, K. (2007). Path Dependency, Corruption, and Central-local Relations in China’s Reform Era. Retrieved from /download.cgi?db\_name https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference =SER 2007& paper\_id=253
- Coleman, J.(1988). “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology* 94: 94-121.
- Crozier, Michel. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dobbin, F. (1994). “Cultural models of organization: The social construction of rational organizing principles.” pp. 117-141 in *The sociology of culture: Emerging Theoretical Perspectives*, edited by Diana Carne, Oxford: Blackwell.
- Dobovšek, B. (2004). “Corruption Networks (From Policing in Central and Eastern Europe: Dilemmas of Contemporary Criminal Justice, P 595-605, 2004, Gorazd Mesko, et al., eds.--See NCJ-207973).”
- Dudley, R. G. (2000). *The Rotten Mango: The Effect of Corruption on International development projects*, Proceedings of the 18th Conference of the System Dynamics Society. Bergen, Norway.
- Forsyth, D. R. (2006). “Group Dynamics”. Thomson Learning.
- Granovetter, M. (1985). “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology*. 91(3).
- Guriev, S. (2004). “Red tape and corruption.” *Journal of Development Economics* 73(2): 489-504.
- Herrera, A. M., & Rodriguez, P. (2003). *Bribery and the nature of corruption*. Working paper, Darden School of Business, University of Virginia.
- Hessami, Z.(2010). *Corruption and the Composition of Public Expenditures: Evidence from OECD Countries*. Retrieved from <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/25945/>.
- Hofer, C. W. and D. Schendel.(1978). *Strategy formulation: Analytical concepts*, West Publishing Company St. Paul, MN.
- Kandel, E., & Lazear, E. P. (1992). “Peer pressure and partnerships.” *The Journal of Political Economy* 100(4): 801-817.
- Rose-Ackerman, S. (1975). “The economics of corruption.” *Journal of Public Economics* 4(2) 187-203.
- \_\_\_\_\_ . (1978). “Corruption: a study in political economy.” New York.

- Murphy, Kevin M., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). "Why is rent-seeking so costly to growth?" *The American Economic Review* 83(2): 409-414.
- Portes, A., & Landolt. P.(1996). "'The downside of social capital," *The American Prospect* 26 :18-22
- Portes. A., & Sensenbrenner, J. (1993). Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action. *The American Journal of Sociology*, 98: 1320 - 50.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W.(1993). "Corruption." *The Quarterly Journal of Economics*: 599-617.
- Soto-Torres, M. D., R. Fernandez-Lechon, R, Fernandez-Soto. P.(2007). "A system dynamics model about public corruption: the influence of bribes on economic growth"  
Retrieved from [http://www.researchgate.net/publication/237410807\\_A\\_system\\_dynamics\\_model\\_about\\_public\\_corruption\\_the\\_influence\\_of\\_bribes\\_on\\_economic\\_growth](http://www.researchgate.net/publication/237410807_A_system_dynamics_model_about_public_corruption_the_influence_of_bribes_on_economic_growth)
- Stefes, C. H. (2007). "Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries." *Perspectives on Global Issues*. 2(1).
- \_\_\_\_\_. (2008). "Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison." *Caucasian Review of International Affairs* 2(2).
- Sterman, J. D. (2000), *Business Dynamics : System Thinking and Modeling for a Complex World*, Irwin McGraw-Hill.
- Tollison, R. D. (1982). "Rent seeking: A survey." *Kyklos* 35(4):575-602.
- Uzzi, B. (1997). "Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness." *Administrative science quarterly* 42(1): 35-67.
- Warren, M. E. (2006). "Political Corruption as Duplicitous Exclusion." *PS: Political Science and Politics* 34(04): 803-807.
- White, H. C. (1992). *Identity and control: A structural theory of social action*, Princeton Univ Press.