

연구논문

일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응에 관한 연구*

길 중 백**

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 공무원의 윤리 의식 향상을 위한 제도적 대응
- IV. 인사 관리적 측면에서의 제도적 대응
- V. 결론

〈 요약 〉

연구를 통해 밝혀진 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 일본은 공무원 부패를 감소시키기 위해서 개인의 윤리적인 측면과 인사 관리적 측면에서 제도적 개혁을 진행하고 있다. 국가공무원윤리법의 제정을 통해 공무원 개인의 윤리적 행위를 담보하기 위한 노력을 시도하고 있으며, 동시에 국가공무원 개정으로 국민인재교류센터 등을 설치하여 공무원 부패의 한 원인으로 지적되었던 아마쿠다리(天下り, 낙하산인사)를 줄이고자 하고 있다. 둘째, 일본은 2000년 이후 공공 부문의 부패를 측정하는 부패인식지수가 대체로 7점대로 유지하고 있다. 이러한 수치는 제도적 개혁이 일정한 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다. 그렇지만 윤리법과 관련하여 징계처분을 받은 공무원 수가 들쭉날쭉하게 나타나고 있으며, 공무원의 윤리의식에 대한 설문에서 부정적인 의견도 적지 않았다는 점 등을 고려하면 공무원의 청렴도를 향상시키기 위해 지속적인 노력이 필요함을 일깨워준다.

[주제어: 일본, 공무원 부패, 제도 개혁]

I. 서론

일본의 공무원은 전후 경제성장을 이끈 주요 행위자이자 집단으로 이해되고 있다(Johnson, 1982). 전후 정치·경제 엘리트가 중심 무대에서 일시적으로 사라진

* 본 논문은 2010년도 한국정부학회 춘계학술대회에서 공동으로 발표한 논문 ‘일본의 공무원 부패 현황과 특징’의 일부를 수정한 것이며, 귀중한 심사평을 해주신 익명의 심사위원 들께 감사드린다.

** 순천대학교 행정학과 조교수(dreamer@sunchon.ac.kr)

것에 반해 행정 엘리트는 여전히 중심적인 위상을 유지하였으며, 전후 혼란기의 어려움을 극복하는 데 큰 역할을 하였다고 평가된다. 고도 성장기를 이끈 일본 공무원의 특징으로는 첫째, 우수한 인재들로 구성되어 있으며 중앙 정부 특히 대장성(현 경제산업성)에는 동경대학 법학부 출신자가 대거 진출하였다. 이러한 엘리트 인재의 충원은 민간부문에 대한 행정지도 등의 개입을 정당화하는 근거이기도 하였다. 둘째, 국가와 공무원 자신을 일체화하는 국가발전 지향적 공무원상이다. 자민당의 장기집권체제하에서 정치지도자들은 미국과의 동맹안보체제와 경제성장을 우선시하는 국내정책을 중심으로 국정을 운영하였다. 이에 따라 정치인의 행정에 대한 개입은 최소화 되고 상대적으로 경제정책의 운영과 관련하여 관료의 자율성이 증대되었으며 이는 국가발전의 견인차로서의 공무원상을 확립하였는데 기여하였다. 셋째, 고도 성장기를 거치면서 관료들의 정책이 비교적 성공적인 것으로 인식되면서 1970년대 중반 소비자운동과 환경운동의 대두에도 불구하고 구체적인 정책집행이나 행정에 대한 비난은 거의 찾아보기 어려웠다(염재호, 2009). 이 시기 일반국민들은 행정에 대해 대체로 순응적 태도를 표명하며 공무원은 국민에 대해 군림하는 양태(お上意識·상전의식)가 일본의 행정문화로써 문제시되기도 하였다.

하지만 1980년대 이후 공무원 집단이 지니는 우월적인 위상이 흔들리기 시작하였다. 우선 1955년 이후 여당의 역할을 하였던 자민당이 각종 정책과 관련하여 지식을 축적하면서 각 분야에 족의원이 등장하였으며, 고도 경제 성장으로 경제계가 성장하면서 공무원 집단은 사회 여러 세력의 하나에 불과하다는 점이 부각되었다. 또한 1990년대에 접어들어 일본경제의 버블이 붕괴하면서 주택과 토지에 대한 투기 그리고 주택전문금융회사의 부실을 막지 못한 일본 관료, 특히 경제관료에 대한 비난이 점증하게 되었다. 고도성장기 이후 성공에 도취된 일본의 행정 관료는 규제완화와 같은 새로운 시대적 환경에 효과적으로 대응하는데도 실패하였다. 그리고 경기침체와 막대한 재정적자에도 불구하고 경직화된 행정시스템은 예산낭비적인 공공사업을 계속해 나가는 한편 행정개혁에도 소극적인 자세를 보였다. 이러한 공무원의 무능력과 경직성으로 인해 공무원에 대한 국민들의 불신은 2000년대 이후에도 지속되고 있으며 행정에 대한 정치주도성을 강화하는 일련의 조치¹⁾도 기존 일본 행정시스템 및 공무원에 대한 점증하는 불신을 배경

으로 하고 있다.

이러한 상황에서 공무원의 부패 사건이 드러나게 되면서, 공무원 집단의 윤리적인 측면에 대한 비판과 함께 제도적인 대응이 요구되고 있다. 예컨대 1989년 발생한 리크루트 사건²⁾은 전직 사무차관이 포함되었고, 1990년대에는 재무성(구 대장성)과 후생성 고위 공무원들의 부패사건(不祥事)이 언론에 보도되었다. 2000년대에 들어서도 전직 방위사무차관을 포함하여 고위 공무원들이 오직(汚職), 뇌물 등의 혐의로 체포되었다. 연이어 발생하는 관료들의 부패사건 등에 대해 일본 정부는 개인의 직업윤리를 강화하는 국가공무원 윤리법을 1999년에 제정하고 2000년 4월부터 시행하고 있다((니시오, 2001: 149; 길종백, 2009: 185-189에서 재인용).

그런데 개인적인 직업윤리의 강화(윤리법 제정 포함)만으로 공무원 부패라는 문제를 해결하는 것은 한계를 지닌다. 예컨대 일본의 관료 조직이 조기 퇴직을 암묵적으로 강요하고 아마쿠다리(天下り, 낙하산 인사)의 횡행을 묵인하고 있다면 이는 민관의 유착 가능성을 높여 부패를 발생시킬 수 있는 구조적인 문제로서 작용할 수 있다. 그런 점에서 국가공무원 윤리법 제정 이후 국가공무원법의 개정(2007년), 국가공무원제도 개혁기본법 제정(2008년) 등의 움직임은 부패를 윤리적 차원과 인사 관리적 차원에서 제도적으로 대응하기 위한 시도라고 평가할 수 있을 것이다.

본 논문은 공무원의 부패 방지를 위한 일본의 제도적 대응에 대해 고찰하고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 공무원 부패에 관한 이론적 논의를 살펴본다. 제3장에서는 공무원의 윤리적 측면에서의 제도적 대응을 논하고자 한다. 세부적으로는 일본의 부패 현황을 개략적으로 살펴보고, 부패를 줄이기 위한 제도적 대응의 하나로 진행되었던 공무원 윤리법의 내용과 국민들의 평가를 고찰하고자 한다. 그리고 제4장에서는 인사 관리의 측면에서 제도적 대응에 대해 살펴보고, 제5장에서 간략하게 결론을 맺고자 한다.

1) 내각 기능의 강화(총리보좌 기능 강화)와 부(副)대신제 도입 등.

2) 일본의 다케시타 노보루 전 총리등이 리크루트 코스모스사로부터 미공개주식을 양도받아 매각차익을 얻은 사건으로 다케시타 노보루는 재임 1년 반만 인 89년 6월 퇴진하게 된다. 이 사건의 여파로 자민당이 선거에서 패배하고 연립여당이 등장하게 되는데 자민당 주도의 ‘55년 체제’가 붕괴하는 계기가 되었다.

II. 이론적 논의

1. 공무원 부패의 제도적 대응

공무원 부패라고 하는 것은 시대적·공간적인 환경에 따라 다르게 정의되며 상당히 다의적인 개념에 속한다(백완기, 2004: 417; 김용철, 2004: 81; 전수일, 1984).³⁾ 그것은 부패가 사회적인 규범을 위반하는 행위라는 점과 연관된다(Caiden, 1994: 305). 사회적 규범은 본인과 상대방이 어떤 행위를 할 것인가를 예측(기대)하고 그러한 예측(기대)에 어울리게 행동하도록 요구한다. 일종의 사회적 약속이며 ‘기대의 덩어리’에 해당한다. 그러므로 시대와 환경에 따라 그러한 약속이나 기대가 달라지고 동시에 (공무원) 부패의 행위(와 그 개념)가 다양하게 나타나는 것은 자연스러운 현상이기도 하다.

부패 개념의 다의성에도 불구하고 부패에 대한 연구들을 살펴보면 어느 정도 공통적인 요소를 추출할 수 있다. 그것은 부패라는 것이 공직을 이용해서 부당하게 개인적인 이익을 추구하는 행위라는 점이다(백완기, 2004: 418; 전수일, 1996; 최진욱, 2005: 325; 이종수, 2009: 63; Nye, 1967; Caiden, 1994: 305에서 재인용).⁴⁾ 이는 부패를 “공직자가 직무와 관련하여 그 직위 또는 권한을 남용하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”(부패방지법 제2조)로 정의하는 법률 용어에서도 발견할 수 있다. 이러한 견해에 따르면 부패에는 처벌의 위험성이 있음에도 그러한 행위를 하는 것이 더 낫다는 개인적인 판단에 따른 일탈 행위의 성격을 지닌다.⁵⁾ 그리하여 부패를 포함한 도덕적 타락문제에 대한 전통적인 대응 방안

3) 부패 개념은 “첫째 공직의 의무와 관련된 개념, 둘째 경제이론에서 도출되는 개념, 셋째 공익개념을 중심으로 파악하는 개념”(전수일, 1994: 144)과 같이 3가지 범주로 분류하는 것이 가능하기도 하지만 완전무결한 것은 없다고 한다.

4) 물론 이러한 정의는 부패에 있어 최소한의 요건을 말하며 협의의 정의라고도 할 수 있다. 이종수(2009: 63)에 따르면 부패란 “공무원들이 그 직무와 관련해서 부당한 이익을 추구하고자 공식적 규범을 위반하는 행위”를 말하는데, “공무원들의 부패 행위 속에는 횡령, 뇌물 수수와 같은 명백한 불법행위(illegality)는 물론, 직권의 남용 및 오용(abuse) 그리고 부정(不正, misconduct)과 같이 비록 직접적인 물질적 혜택은 없다고 하더라도 민주적 절차를 벗어나거나 공정성을 잃은 행정처분 등 공식적 규범을 벗어난 일체의 행위”가 포함된다. 이는 부패에 대한 광의의 해석에 해당한다. 이러한 관점은 부패를 “개인적인 이익을 위해 예상되는 규범으로부터 벗어나는 공직 역할의 모든 남용”을 포함한다(Caiden, 1994: 305).

은 개인 관료의 행동 수칙을 강화하는 것이었다(Skidmore, 1995: 26-27).

그렇다고 해서 부패 발생의 원인이 개인에게만 귀속되는 것은 아니다. 개인적인 문제로 귀결할 수 없는 조직, 제도, 사회문화 등의 요인이 부패 발생에 영향을 주고 있기 때문이다(이병곤, 2001: 208-214; 이상수, 2003; Caiden, 1994: 315-320; Quah, 1999, Yang, 2009). 예를 들면 조직구조는 구성원의 윤리적 기준을 보호하도록 설계되지만 동시에 비윤리적인 행태를 제도화하는 경향도 지니고 있다(Denhardt, 1994: 169-172). 물론 부패를 줄이기 위해서는 정치가의 강한 의지가 필요하지만(Quah, 1999), 윤리의식, 법의 지배, 제도적인 보완 장치, 문화적인 가치 등의 균형이 요구되기도 한다(Yang, 2009: 149). 즉 공무원 개인의 윤리적인 의식 고취뿐만 아니라 법제도를 통한 통제, 제도적인 유인제도의 변경 등이 부패를 줄이는 데 필요한 부분이다(김종무·윤수재, 2004: 688-689; 윤태범, 1997; 최진욱, 2005, Caiden, 1994).

제다가 부패는 공무원의 재량(권) 행사의 여부가 연관되어 있다. ‘공익’ 추구자인 공무원이 ‘공익’을 저하시키면서 그 대가로 ‘사익’을 제공받는다라는 점은 일종의 (불법적인) ‘이익’의 교환관계이다. 그리고 그러한 교환관계가 성립하기 위해서는 공무원에게 교환으로 사용할 수 있는 (공적) 자원의 보유와 함께 자원의 자의적인 사용을 가능하게 하기 위한 재량권의 존재가 필요하다.⁶⁾ 최근 행정국가에 대한 비판이 활발하게 이루어지면서 작은 정부로 전환하거나 시장 메커니즘 등을 활용하여 정부의 불필요한 규제와 공무원의 재량권을 줄이려고 하고 있다. 물론 공무원의 재량권을 완전하게 회수한다는 것은 거의 불가능에 가깝지만,⁷⁾ 제도적인 개혁을 통해 공무원에게 적절한 책임성을 묻게 하는 것은 가능하

5) 부패에서는 공무원이 공익 대신에 개인의 이익을 극대화하려는 (일탈적이지만) 합리적 행위자로서의 모습이 드러나기도 한다(최진욱, 2005: 325). 물론 인간의 시간적 사고 범위가 단기적이라는 점을 고려하면 이러한 부패 행위는 비합리적인 측면을 지닌다.

6) 재량권의 존재로 공무원들은 국민들의 가치를 어느 정도 반영해야 하며, 재량권의 남용 여부를 떠나서 존재 그 자체가 윤리적인 문제라는 측면을 지닌다(Rohr, 1976: 398-399).

7) 제2차 세계대전 이후 행정책임에 관련한 다양한 논쟁이 발생한 것은 행정국가의 등장과 연관성이 있으며(니시오, 2001: 34), 행정통제와 행정책임의 구별은 공무원이 지니고 있는 재량권의 법적·제도적 통제만으로는 공무원의 바람직한 행동을 확보하는 것에 한계가 있음을 보여주는 것이다(니시오, 2001: 399-404). 따라서 부패를 포함하여 행정윤리의 확보는 개방성, 제도적 장치, 공공 관심 등의 외부적 통제를 필수적인 것으로 하지만 개인의 내재적 책임성이 중심적인 위치를 차지해야 한다(Wakefield, 1976: 661-666). 그럼 점에서 윤리

다. 그래서 부패는 비난의 대상이기도 하지만 조직 차원에서 적절한 관리를 필요로 하는 대상으로 파악할 수 있다. 그런 점에서 2000년 이후 일본에서 공무원 부패와 관련하여 다양한 제도적 틀을 변경하거나 신설하려는 제도적 개혁의 움직임을 살펴보는 것은 유의미한 작업이라고 할 수 있다.

2. 일본의 공무원 부패에 관한 선행연구

일본의 공무원 부패와 관련된 주요 연구는 일본의 공무원 부패에 관한 개략적 내용 소개(야마타니, 1995), 2000년에 새롭게 등장한 관련 제도에 초점을 둔 연구(최현일, 2001; 함의선, 2008), 조직 네트워크의 관점에서 일본의 행정 부패 분석(Choi, 2007), 그리고 관료제의 변화와 일탈이라는 관점에서의 고찰(최은봉, 2009) 등을 들 수 있다.

1995년에 출판된 ‘강좌 행정학’ 시리즈에서 야마타니(1995)는 공무원의 부패를 다루고 있는데, 일본에서는 부패(corruption)라는 개념보다는 일상적으로는 오쇼쿠(汚職)라는 말을 사용한다고 한다.⁸⁾ 일반적으로 오쇼쿠는 ‘공무원이 그 직위나 권한을 악용하여 와이로(賄賂, 뇌물)를 받는 등의 부정을 행하는 것’을 의미하며,⁹⁾ 행정적 오쇼쿠(bureaucratic corruption)와 정치적 기고쿠(governmental scandal, 疑獄)로 구분된다.¹⁰⁾ 그리고 행정적 오쇼쿠는 주로 개인적인 범죄로서 인식하기에 연수 등을 통해 공무원 윤리를 강조하는 것과 같이 개인적인 방지 대책을 강구하거나, 법령·규정 등의 정비, 인사 배치, 복무 관리 강화 등의 사후적인 방책을 실시하고 있다. 하지만 연수 제도의 실효성은 낮으며, 사후적인 예방 대책의 효과에 대한 구체적인 자료도 적다고 한다.

교육의 중요성은 작지 않다.

8) 법률적으로는 도쿠쇼쿠(瀆職, 독직)라고 불리는데, 공무원의 직무에 관하여 형법에서 지정된 일련의 범죄 행위를 말한다.

9) 일본에서도 부패라는 개념을 사용한다. 보통 부패란 첫째 공적 권한을 지닌 사람과 공모하는 개인(私人)이나 기업에 의한 공적 권한이나 영향력의 행사(또는 불행사), 둘째 첫 번째 방법에 의한 사적 이익의 추구, 셋째 첫 번째의 권한이나 영향력을 남용하거나 불공정하게 행사하는 것을 의미한다(야마타니, 1995: 75-76).

10) 전자는 일상적인 행정활동 중에 발생하는 부패로서 행정의 일상적인 작업 속에서 빈번하게 발생한다.

2000년 이후 일본에서 공무원 부패와 관련하여 제도적인 대응 방안이 논의되면서 제도의 핵심이라고 할 수 있는 국가공무원 윤리법에 대한 고찰이 이루어지고 있다. 예컨대 국가공무원 윤리법이 제정된 배경과 그 내용을 다루면서 부패 사건을 소개하거나(최현일, 2001), 국가공무원 윤리법의 주요 내용 및 시행 현황 그리고 구체적 판결 사례 등을 다룬 연구(함의선, 2008) 등을 들 수 있다. 이러한 연구는 1999년에 제정되고 2000년 4월부터 시행에 들어간 국가공무원 윤리법에 대한 소개를 중심으로 하고 있다.

다음으로 PAR에 실린 Choi(2007)의 논문은 조직 네트워크의 관점에서 일본의 행정 부패를 다루고 있는데, 관료-기업-정치가 사이의 네트워크로 인해 주로 고위직에서 행정 부패가 용이하게 발생하며(天下り)(낙하산 인사) 및 국회의원 등의 작용), 이러한 부패가 구조화되고 있기에 발견하기 쉽지 않다고 한다.¹¹⁾ 하지만 Akagi(2008)에 따르면 일본의 정책과정에서는 관료 외에도 영향력을 지닌 다양한 그룹들이 있으며, 일본의 독특한 문화적 특성이라고 하는 것(결혼과 동창회 네트워크, 담합 입찰, 불투명한 행정지도 등)은 1990년대 이후 진행된 행정개혁 등으로 변화의 과정에 있으며,¹²⁾ 네트워크가 발달해 있지만 뇌물 등이 널리 퍼져 있는 증거는 없다는 반론을 제기하고 있다.

마지막으로 최은봉(2009: 114-115)은 공무원 부패를 정면으로 다루고 있지 않지만, 1990년대 이후 일본의 공무원 부패가 도드라지는 현상을 조정형 관료의 일탈 결과로 설명하고 있다. 이는 일본의 공무원 부패가 왜 시기적으로 1990년대 이후에 부각되고 있는가에 대한 흥미로운 논의라고 할 수 있다. 과거와 달리 조정형 관료는 유연한 사고를 장점으로 하지만 여기에는 무원칙에 의한 행동이라는 속성이 내재되어 있다. 조정을 위해 공무원과 이해관계자의 만남과 정보 교환은 공사 구별의 곤란을 발생시킬 수 있으며, 그 과정에서 상호 간의 편의 제공은

11) Choi(2007)가 논하고 있는 고위직의 행정 부패는 야마타니(1995: 76-77)의 표현을 따르면 정치적 기고쿠(governmental scandal, 疑獄)에 해당할 가능성이 높다. 이는 부정의 규모가 훨씬 크고 범위도 넓으며 그 근원이 관계뿐만 아니라 정계나 재계에도 깊게 뿌리내리고 있는 부패이다. 특히 정치가의 권력이나 관권, 그리고 경제 권력의 야합으로 발생하는 부패사건은 해결하기 어려워서 기고쿠라고 불렸으며, 기업이나 업계의 간부, 대신이나 고급 관료의 유착으로 발생하는 대규모의 부패를 지칭한다(山谷, 1995: 76-77).

12) Nakamura(2008)는 1990년대 이후 일본의 행정개혁으로 정치와 행정의 관계가 상당히 변화했다는 점을 강조하고 있다.

큰 문제로 인식되지 않을 수 있다는 것이다.

위에서 논의하였듯이 공무원 부패는 전적으로 개인에게만 귀속할 수 있는 문제가 아니며 정부 조직이나 제도 등이 가지고 있는 본원적인 또는 파생적인 문제와 연관되어 있다. 그리하여 공무원 부패를 다루는 경우 양자를 종합적으로 파악하고 논의해야 할 필요성이 있다. 그럼에도 불구하고 일본의 공무원 부패에 대한 선행연구들은 개인의 윤리문제(또는 윤리법) 내지는 관료제 전체의 문제에 국한하여 논하는 경향을 보이고 있다.

III. 공무원의 윤리 의식 향상을 위한 제도적 대응

1. 공무원 부패에 대한 인식 수준과 징계

개별 국가의 공무원 부패정도를 전반적 그리고 객관적으로 파악하는 것에는 어려움이 있다.¹³⁾ 여기에서는 국제투명성기구에서 매년 발표하는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)와 공무원 징계 현황을 통해 일본의 공공 부문의 부패 정도를 유추하고자 한다.

1) 일본의 공공 부문의 부패 정도에 대한 인식 수준

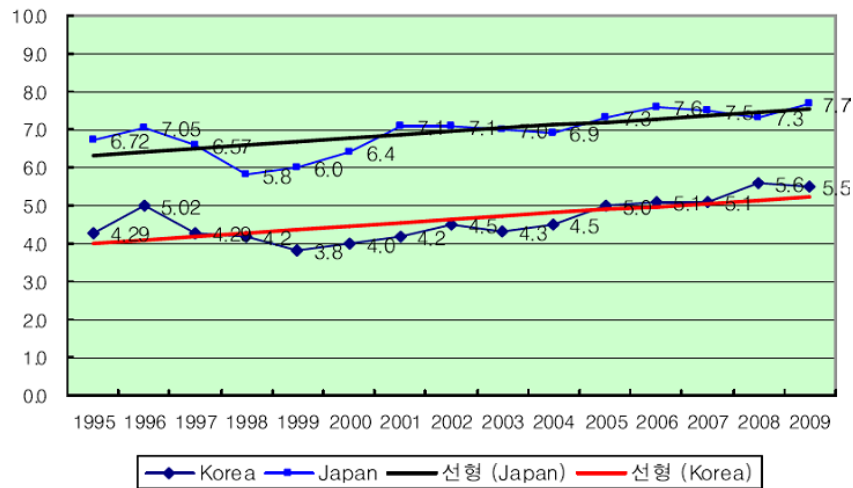
독일의 반부패 시민단체인 국제투명성기구(Transparency International)는 1995년부터 매년 각국의 부패정도에 대해 전문가들의 설문조사를 바탕으로 ‘부패인식지수’를 발표하고 있다. 부패와 관련된 다른 지수와 달리 ‘부패인식지수’는 “공무원들과 정치인들 사이에 부패가 어느 정도로 존재하는지에 대해 인식된 정도에 따라 이를 각 국가별로 순위매긴 것”으로서 주로 “공공부문에서의 부패에 초점”을 두고 있다(한국투명성기구 홈페이지 참조).¹⁴⁾ 즉 부패인식지수는 그 사회의 전체적인 부패에 대해서 평가하는 것이 아니라 공공 부문(행정과 정치)의 부패에 대

13) 그것은 부패 개념의 다의성에서 알 수 있듯이 부패의 대상을 어디까지 할 것인가에 대해 사회적 내지는 학문적 합의가 어렵고 정부 입장에서 적극적으로 공무원의 부패 관련 자료를 객관적으로 제공하는 것은 한계가 있을 것이라는 점 등이 작용한다고 판단된다.

14) 부패인식지수는 정부의 부패 처벌과 통제 능력(BTI), 공무를 개인적 또는 정치적 목적으로 오용하는 정도(EIU), 부패공무원을 만나게 될 정도(GI), 뇌물과 부패의 존재 여부(IMD)등에 대한 조사를 바탕으로 작성된다.

한 인식을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 따라서 각 국가의 공무원들의 부패 정도를 간접적으로 파악할 수 있는 자료로서의 의미를 지닌다고 할 것이다.

〈그림 1〉 한국과 일본의 부패지수 변화 추이 비교



자료: 한국투명성기구(<http://ti.or.kr/xe/>)

부패인식지수는 10점 만점으로 3점 이하면 부패한 나라, 7점 이상이면 투명한 나라로 평가된다. 핀란드, 노르웨이, 덴마크 등이 상위권을 차지하고 있으며 뉴질랜드, 스위스도 청렴도가 높은 국가로 꼽힌다. 일본의 경우 총 15회의 평가 중에서 7점 이상이었던 횟수가 총 9회, 7점 아래였던 횟수는 총 6회로서 그 비율은 ‘6:4’이다. 전체 조사 횟수 중에서 7점 이상이 차지하는 비율을 고려하면 전체적으로 ‘약간’ 투명한 나라로 해석할 수 있다. 하지만 7점 이상을 받은 횟수의 대부분(9회 중 여덟 번)이 2001년 이후에 집중되고 있고, 시간에 흐름에 따라 일본의 공공 부문의 부패 정도가 개선되고 있어 2001년 이후에는 부패와 관련하여 상당히 투명한 나라에 속하게 되었다고 할 수 있다. 2009년 일본의 부패인식지수는 7.7점으로 지난해 7.4점에서 0.3점 상승하였고 순위 상으로는 17위를 기록하고 있다.

부패인식조사에 대한 통계표에서 국제적으로 비교하면 일본은 공공 부문의 부패 정도가 낮은 국가에 속한다. 특히 거의 모든 국가를 대상으로 하는 조사이

기에 국가 간 비교를 가능하게 장점을 지니고 있다. 그렇지만 전문가들의 인식조사에 근거하고 있기에 응답자의 주관이 상대적으로 강하게 반영될 가능성이 높다는 점에 유의할 필요가 있다.

2) 징계 현황을 통해서 본 일본의 공무원 부패 정도

국가공무원의 징계 현황과 그 사유를 통해 일본 공무원의 부패 정도를 간접적으로 유추할 수 있다. 국가공무원법에 의하면 직원이 ‘첫째 국가공무원, 윤리법 또는 이 법률에 근거한 명령에 위반한 경우, 둘째 직무상의 의무를 위반하거나 직무에 태만한 경우, 셋째 국민 전체의 봉사자로서 적절하지 않은 비행이 있는 경우’ 등에는 직원에 대해 징계처분으로서 면직, 정직, 감급(감봉에 해당), 보고의 처분을 행할 수 있다(제82조 제1항). 즉 이런 조항에 따르면 징계를 받는 공무원의 행위는 부패와 연관되어 있다고 할 수 있을 것이다.

<표 1>을 살펴보면 2009년도에 징계처분을 받은 공무원의 전체 수는 총 757명이며(면직 34명, 정직 102명, 감급 322명, 계고 299명) 등이며, 2008년에 비해 164명 늘었다. 그리고 3년간의 징계 현황을 비교하면 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째, 징계처분을 받은 공무원의 수가 2008년에 약간 감소했다(32명), 다시 2009년도에 크게 증가하였다는 것이다.

둘째, 징계 사유에서 큰 비중을 차지하는 내용에 변화가 있다. 2009년에는 ‘일반 복무 관련’(36.5%), ‘통상 업무 처리 관계’(32.1%), ‘공무 외 비행 관계’(14.3%) 등이 전체의 83% 정도를 차지하였다. 반면에 2008년에는 ‘윤리법 등 위반’(22.4%), ‘공무 외 비행 관계’(19.1%), ‘통상 업무 처리 관계’(16.2%) 등이 전체의 약 58%를 점하였으며, 2007년에는 ‘공무 외 비행 관계’(26.1%), ‘일반 복무 관련’(18.4%), ‘교통사고 등 위반 관계’(16.2%) 등이 전체의 약 47%를 차지하였다. 즉 3년에 한정하는 경우 ‘일반 복무 관련’ 및 ‘공무 외 비행 관계’라는 징계 사유가 공통적으로 많았으며, 2007년에는 ‘교통사고 등 위반 관계’, 2008년에는 ‘윤리법 등 위반’, 2009년에는 ‘통상 업무 처리 관계’ 등이 징계 처분의 중요한 이유로 등장하였다.

셋째, 처분의 수준에서도 약간의 변화가 나타났다. 2009년에는 감급(42.5%), 계고(39.5%), 정직(13.5%), 면직(4.5%)의 순서였다. 2008년에 감급(47.2%), 계고

(32.7%), 정직(13.2%), 면직(6.9%)의 순서였으며, 2007년에는 계고(42.7%), 감급(37.4%), 정직(11.2%), 면직(8.6%)의 순서였다. 3년에 한정하여 살펴보면, 면직 처분의 비율이 줄고 있으며(8.6%→6.9%→4.5%), 정직의 비율이 늘고 있다(11.2%→13.2%→13.5%). 그리고 상대적으로 경징계라고 할 수 있는 감급과 계고의 비율은 대략 80%를 유지하고 있다.¹⁵⁾

한편 <표 1>에서는 윤리법 위반과 관련하여 2007년 이후의 자료만 열거되어 있는데, 2000년까지 거슬러 올라가면 2009년도까지의 조사 개시 건수는 231건이며 그중에서 226건이 종료되었다. 징계 처분이 이루어진 것은 146건(388명)이었고, 교정조치를 받은 건수는 109건(469명)이었다. 징계 처분의 내역을 보면 면직 46건(57명), 정직 21건(28명), 감봉 43건(97명), 경고 70건(206명) 등이었다. 징계와 관련하여 가장 무거운 처벌에 해당하는 면직을 받은 공무원은 전체의 6.7%에 머물고 있으며, 상대적으로 가벼운 처벌인 경고를 받은 공무원이 전체의 24.1%, 교정 조치를 받은 공무원은 54.7%를 차지하고 있다.¹⁶⁾

<표 1> 사유별·유형별 징계처분 수 (단위: 명)

처분사유	면직			정직			감급			계고			계		
	07	08	09	07	08	09	07	08	09	07	08	09	07	08	09
일반 복무 관련 (결근, 근무 태도 불량 등)	1	5	2	17	16	35	70	59	151	27	16	88	115	96	276
통상 업무 처리 관계 (업무처리부적절, 보고 태만 등)	3	4	10	4	14	17	17	52	80	32	19	136	56	89	243
공급관물 취급 관계 (분실, 부정 수령 등)	0	0	0	0	2	0	7	6	1	12	5	3	19	13	4
횡령 등 관계	12	7	6	2	1	0	10	10	5	64	8	6	88	26	17
윤리법 등 위반(수뢰 등 관계)	9	14	1	2	8	2	13	40	4	24	71	11	48	133	18
교통사고·교통법규 위반 관계	7	1	4	15	12	15	32	26	24	47	30	22	101	69	65
공무 외 비행 관계	22	10	11	29	24	31	76	57	44	36	22	22	163	113	108
감독 책임 관계	0	0	0	1	1	2	9	30	13	25	23	11	35	54	26
계	54	41	34	70	78	102	234	280	322	267	194	299	625	593	757

주 : 2007년도부터 구(舊)일본우정공사는 제외하고 있음.

자료: 인사원(2007, 2008, 2009a).

15) 이 외에도 윤리법 위반(수뢰 등)이나 횡령 등 부패와 직접적으로 연관성을 지닌 사항에 있어서는 2008년 및 2007년을 기점으로 감소하고 있는 추세이며, 2009년에는 큰 비중을 차지하는 않는다는 점을 특색으로 꼽을 수 있다.

16) 윤리법 위반의 사례를 부처별로 살펴보면 후생노동성, 사회보험청, 국세청, 국토교통성 등에서 집중적으로 나타나고 있는데, 이러한 경향에 대해서는 이들 부처가 민간부문과의 이해관계가 밀접하다는 점에 주목할 수 있다(함의선, 2008: 36).

2. 국가공무원 윤리법의 제정

일본에서 공무원 부패와 관련된 대표적인 법 제도로는 헌법(제15조), 국가공무원 윤리법, 국가공무원법, 국가공무원 윤리규정, 지방공무원윤리규정 등을 들 수 있다(합의선, 2008: 32-34). 그 중에서 공무원 부패와 가장 직접적인 연관성을 지닌 법으로는 국가공무원윤리법(이하, 윤리법)을 들 수 있다.

1980년대 중반 이후 일본에서는 고위 공무원을 포함한 다양한 형태의 부패 문제가 드러나게 되었다. 국가 고위 공무원의 부정 사건이 이어지고 이에 대한 사회적 비판이 제기되면서 1999년 8월에 의원 입법을 통해 국가공무원윤리법(이하, 윤리법)이 제정되고 2000년 4월부터 시행되고 있다.¹⁷⁾ 윤리법은 직무 집행의 공정함에 대한 국민의 의혹 및 불신을 불러일으킬만한 행위를 방지하고 이를 통해 공무에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 하고 있다(윤리법 제1조). 즉 윤리법은 공무원 개인의 윤리적 행위의 개선을 통한 부패 줄이기에 초점을 둔 제도적 노력이라고 할 수 있다.

윤리법은 구체적으로 직원이 엄수해야만 하는 윤리원칙(제3조), 윤리규정(제5조), 보고(제6조~제8조) 등의 항목을 통해 공무원 개인의 윤리적 의식을 고취하고자 하고 있다. 윤리법에서 적용하고 있는 직원은 국가공무원법 제2조 제2항에서 규정하고 있는 일반직에 속하는 국가공무원을 의미하는데(제2조 제1항), 직원이 준수해야만 하는 직무와 관련된 윤리원칙으로서 국민 전체의 봉사자로서 공정하게 직무를 집행해야 한다는 것(제3조 제1항), 공사를 분명하게 하고 직무 및 직위를 본인 및 조직의 사적 이익을 위해서 사용하지 말 것(제3조 제2항), 그리고 권한을 행사함에 있어 그 대상자로부터 증여 등을 받거나 국민의 불신을 불러 일으킬만한 행위의 금지(제3조 제3항) 등을 들고 있다. 윤리원칙에 근거하여 직원의 직무에 관련되는 윤리를 유지하기 위해 필요한 사항에 관해 정령(국가공무원 윤리규정)을 정하고 있다.¹⁸⁾ 일정 이상의 직위에 있는 직원은 증여 등(사업

17) 1990년대에 발생한 국가공무원의 부패는 높은 직위에 있는 간부 공무원의 관여, 일상적인 업무 수행 과정에서의 발생, 금전 제공을 포함한 다양한 형태의 발생 등의 특성을 지니고 있다(최현일, 2001: 270).

18) 윤리규정에는 직원의 직무에 이해관계를 가진 사람과의 접촉 및 그 외 국민의 의혹이나 불신을 불러일으킬만한 행위 방지와 관련하여 직원이 엄수해야만 하는 사항을 포함하고

자로부터 급전, 물품, 그 외의 재산상의 이익의 공여 내지는 접대를 받은 경우)에는 보고 및 공개의 의무가 있으며, 주식 거래 등에 대하여 보고, 그리고 소득 등의 보고 의무를 지닌다.

한편 윤리법에서는 공무원의 윤리적 행위를 지속적으로 확보하기 위해 인사원에 국가공무원윤리심사회(이하, 윤리심사회)를 설치하도록 하고 있다(윤리법 제10조~제11조). 이에 1999년 12월 3일에 윤리심사회가 발족하고 2000년 2월에는 ‘국가공무원 윤리규정의 제정에 관한 의견’을 내각에 제출하였다.¹⁹⁾ 내각은 이 의견에 근거하여 같은 해 3월 24일에 윤리규정을 각의 결정하였다. 윤리심사회는 국가공무원 윤리규정의 제정 또는 개폐에 관해 내각에 의견 제시, 윤리법 등 위반의 의심이 있는 경우에 조사 및 징계 절차 실시, 징계 처분의 승인 등 직무에 관련되는 윤리를 유지하도록 노력하고 있다. 또한 규정 준수를 위한 체제 정비에 관해 각 성청에 조언, 징계 처분의 기준 작성, 보고서 등의 심사, 윤리 유지를 위한 조사 연구 등의 실시를 주요 소관 사무로 한다.²⁰⁾ 특히 공무원의 윤리 의식을 높이기 위한 구체적인 시책으로서 첫째 윤리법 및 윤리규정 등에 대한 해설서·질의응답서·사례집 등을 포함하여 연수 교재의 개발, 둘째 각 부처가 실시하는 연수에 공무원 윤리에 관련된 내용을 강화하여 실시하며, 셋째 국가공무원 윤리주간을 설정하여 강연회를 개최하고, ‘공무원윤리 hot line’을 설치하여 윤리 위반 행위에 대한 정보를 제공받기도 한다(인사원, 2007: 198-200). 그리고 윤리법과 관련하여 제도의 문제점을 개선하기 위해 매년 전문가들과의 간담회를 개최하고, 전문가·시민·민간기업·공익법인·직원 등에 대해 설문 조사를 실시하여 공포하고 있다.

있다. 구체적으로 인허가 등의 상대방이나 보조금 등의 교부를 받는 자 등, 직원의 직무와 이해관계를 지니는 자의 범위를 정하고, 직원이 이러한 이해관계자로부터 증여나 접대를 받는 것 등, 국민의 의혹이나 불신을 살만한 행위의 금지, 제한 등에 관하여 규정하고 있다(인사원, 2007: 189-192).

19) 윤리심사회는 위원장을 포함하여 5인으로 구성되며, 관련 사무를 처리하기 위해 사무국이 설치되어 있다.

20) 윤리심사회는 윤리 규정 시행으로부터 5년 이내에 직원의 직무에 관련되는 윤리 확보의 관점에서 시행상황 등에 대하여 검토하고, 윤리규정의 개정이 필요하다고 인정되는 경우 내각에 의견을 제출하도록 하고 있다. 이에 따라 2005년 4월부터 국가공무원 윤리개정의 일부 개정이 이루어졌다.

3. 공무원 윤리의식에 관한 국민들의 평가

그렇다면 공무원의 윤리의식에 대해 국민들은 어떠한 평가를 내리고 있는가? 2009년에 인사원은 시민들과 전문가를²¹⁾ 대상으로 국가 공무원의 윤리의식에 대한 조사를 실시하였다.²²⁾ 먼저 시민들의 응답을 살펴보면 국가 공무원의 윤리의식에 대해 긍정적인 인상(47.0%)을 지니고 있는 응답자가 부정적인 인상(29.8%)을 지니고 있는 응답자보다 더 많은 것으로 나타나고 있다. 하지만 부정적인 인상을 지닌 응답자와 ‘보통’(20.6%)이라고 응답한 시민의 수를 합치면 그 비율이 50%를 넘어선다. 또한 2007년도, 2008년도, 2009년도를 비교하면 긍정적인 답변의 변화(48.9% → 56.0% → 47.0%)와 부정적인 답변의 변화(31.2% → 25.8% → 29.8%)가 역비례 관계로 변화가 있다. 공무원의 윤리 의식에 대해 시민들은 긍정적으로 바라보고 있으나, 부정적인 시각도 적지 않게 나타나고 있으며, 각 년도에 상황적인 변수에 따라 인식의 변화가 나타나는 유행성을 지니고 있다는 것이다.

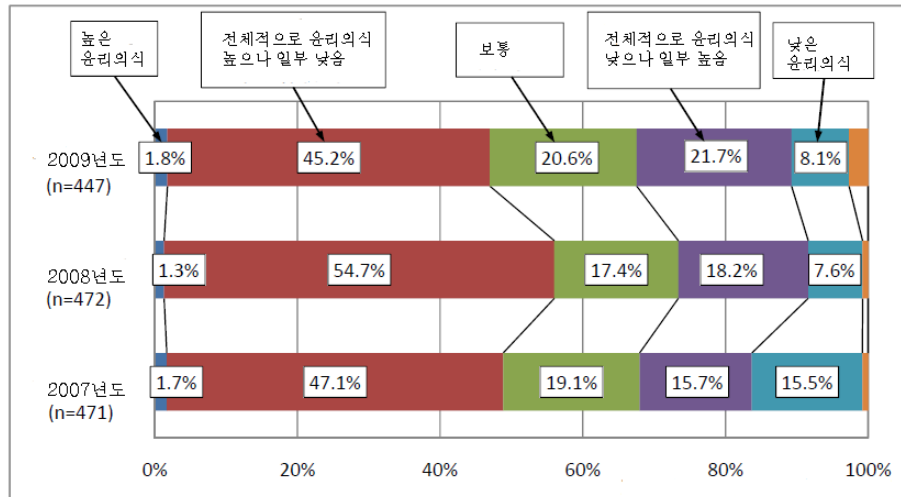
다음으로 전문가의 응답을 살펴보면 국가 공무원의 윤리의식에 대해 시민보다 더 긍정적인 인상(78.3%)을 갖고 있으며, 부정적인 인상을 지니고 있는 전문가는 3.7%에 불과하다. 이러한 수치는 시민들과 전문가의 인식의 차이가 상당히 크다는 것을 나타낸다. 특히 2007년도, 2008년도, 2009년도를 시계열적으로 비교하면, 긍정적인 인상을 지닌 전문가의 비율이 지속적으로 증가하고 있으며(53.7% → 63.4% → 78.3%), 이와 대조적으로 부정적인 인상을 지닌 전문가의 비율은 감소하고 있다(21.6% → 16.0% → 3.7%). 물론 2006년도까지 비교 범위를 확장하면 약간의 굴곡은 있으나²³⁾ 공무원의 윤리 의식에 대해 전문가들은 상당히 긍정적으로 바라보고 있다고 할 것이다.

21) 시민모니터는 인사원이 국민들 가운데 공개모집한 「국가공무원에 대한 시민모니터」 500명이며 전문가모니터는 전국 각계 전문가(기업경영자, 자치단체장, 학계인사, 언론인, 노동조합임원, 시민단체관계자 등) 200명으로 구성되어 있다.

22) 조사는 시민의 경우 2009년 11월 18일에서 12월 7일까지, 전문가의 경우 2009년 10월 31일에서 11월 25일 사이에 실시하였다.

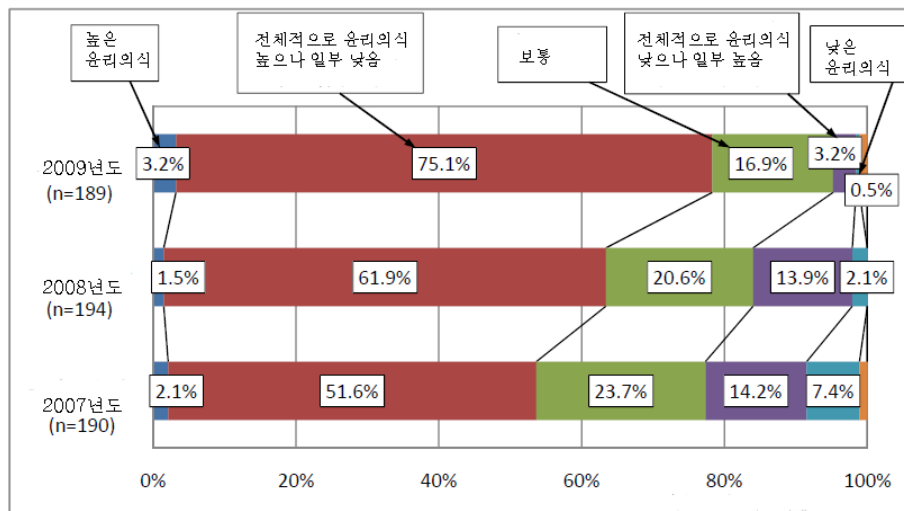
23) 긍정적 인상을 지닌 전문가의 비율이 74.0%, 부정적 인상을 지닌 전문가의 비율은 10.1%였다.

〈표 2〉 국가공무원의 윤리의식에 대한 시민 조사



자료: 인사원, 2010: 1.

〈표 3〉 국가공무원의 윤리의식에 대한 전문가 조사

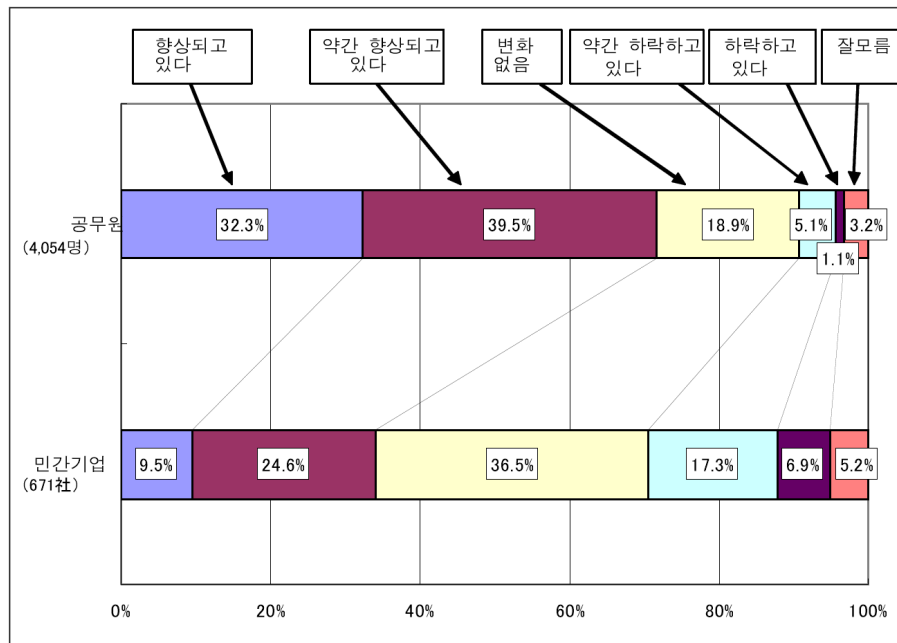


자료: 인사원, 2010: 13.

한편 2009년 4월 인사원이 민간기업(윤리담당 임원)과 공무원을 대상으로 한 국가공무원에 대한 윤리의식 변화에 대한 조사결과는 공무원의 경우 ‘향상되고 있다’, ‘약간 향상되고 있다’는 긍정적 응답이 71.8%를 차지하고 있는데 반해 민

간기업의 경우에는 36.1%에 불과하여 대조를 보이고 있다. ‘약간 하락하고 있다’, ‘하락하고 있다’는 부정적 응답은 공무원이 6.2%이었는데 반해 민간기업의 경우 24.2%로 조사되었는데 공무원은 윤리의식이 개선되고 있다고 인식하고 있는 반면 민간기업의 경우 개선되고 있다는 긍정적 응답이 약간 우세한 가운데 부정적 의견도 적지 않다고 해석할 수 있다.

〈표 4〉 최근 국가공무원의 윤리의식 변화(공무원 대 민간기업 비교)



자료: 인사원, 2009b: 1.

윤리법은 직원의 직무와 관련하여 개인의 윤리를 확보하는 것을 통해 국가 공무원의 부패를 방지하는 것에 초점을 두고 있다. 그런데 위에서 살펴보았듯이 2009년도를 제외하면 윤리법 위반으로 조사 및 징계를 받는 공무원의 수가 줄어들고 있지 않고 있다(<표 1> 참조). 또한 징계의 수위가 상대적으로 낮은 처분의 수치가 높게 나타나고 있다. 조사 및 징계 건수의 증가가 윤리법의 엄격한 집행의 결과에 의한 것인지, 아니면 공무원 부패의 증가에 의한 것인지에 대해서는 쉽게 단언하기 어렵다. 또한 징계 수위가 낮은 처분의 수가 많은 것이 공무원 윤

리법을 실제 적용하는 경우에 자기 식구 감싸기와 같이 관대한 성향에 기인한 것인지, 아니면 윤리법 위반의 정도가 실제로 약한 것인지에 대해서도 논의의 여지가 많다. 그리고 공무원의 윤리 의식에 대해 시민, 전문가, 공무원, 민간기업 등의 평가는 상이하며, 각 연도별로 들쭉날쭉한 결과를 보이고 있다. 게다가 윤리법 시행 이후에도 여전히 국민들이 주목하는 공무원 윤리 문제 및 부패 문제가 지속적으로 발생하고 있다.²⁴⁾ 이러한 점들을 고려하면 공무원의 부패를 방지하는 데 있어 공무원의 윤리적인 측면을 강조하는 것만으로는 충분하지 않다는 점을 지적할 수 있다.

IV. 인사 관리적 측면에서의 제도적 대응

2001년에 일본은 중앙 정부에 대한 대규모의 개혁을 단행하였다. 당시 행정개혁의 가장 큰 이슈는 기존의 24개 성청을 1부 12성 대부·성 체제로 개편함으로써 부처 할거주의의 폐해를 시정하는 것이었으나,²⁵⁾ ‘행정의 투명화’도 핵심적인 목표의 하나였다(大森彌, 2006: 88; 하정봉, 2009: 139에서 재인용). 즉, 독립행정법인제도를 통해 행정 운영에 있어 자기의 책임성을 높이고, 정책 결과를 공표하며, 시민의 의견제출 절차를 확충하고자 하였다. 이러한 시도는 행정의 투명성을 높여 조직의 운영 과정에서 공무원 부패를 줄이려는 노력에 해당한다. 그런데 이러한 노력은 공무원 부패의 주요 요인으로 논의되었던 아마쿠다리(天下り)에 대

24) 2009년도의 조사에 따르면 언론에 보도된 부패 사건의 하나로서 ‘택시 접대 문제’가 있다. 중앙의 공무원들은 심야에 잔업을 마치고 귀가할 경우 부처로부터 공금이 지원되며, 이를 택시비용으로 지불한다. 그런데 택시 운전수들이 이 택시비를 확보하기 위해 맥주, 현금, 상품권 등을 공무원들에게 제공한 사건이 있었다. 또한 ‘방위성 전(前)사무차관 문제’도 2007년도에 언론에 크게 보도되었는데, 방위성의 무기납품을 둘러싸고 업체로부터 골프접대와 현금을 받은 전 방위성 사무차관과 그 부인이 뇌물수수혐의로 구속된 사건이다.

25) 그리고 각종 심의회의 통폐합(211개에서 91개로), 공무원 정원 삭감(10년 이내 25%), 조직의 축소(관방 및 국의 총수를 128개에서 96개로, 과실의 총수는 1200개에서 1000개로), 독립행정법인화(약 90개의 사무 및 사업) 등을 통한 행정의 슬림화가 많은 관심을 받았다. 그 외에도 행정 개혁의 중요 목표에는 내각 기능의 강화를 통한 정치주도의 확립이 포함되었다.

해서는 구체적인 처방을 제시하지 못한 한계점을 지니게 되었다.

그리하여 2007년 6월 국가공무원법의 개정이 이루어지면서 아마쿠다리에 대한 대응을 포함하여 국가공무원의 인사관리 등에 있어 몇 가지 새로운 내용이 추가되었다.²⁶⁾ 그중에 부패 방지와 관련해서는 ‘관민인재교류센터’의 설치에 주목할 필요가 있다. 일본에서는 각 부처가 직원이나 퇴직자를 대상으로 하여 영리 기업이나 관련 법인에 재취업을 알선하여 왔다. 그러나 국가공무원법 개정으로 이러한 행위가 금지되었으며, 또한 퇴직 후에 직원이 직무와 이해관계를 지닌 영리 기업에 대한 구직 활동을 일정 기간 동안(퇴직 후 2년간) 할 수 없게 하였다. 이러한 제한 조항을 설치하면서 정부는 직원의 재취업을 돕기 위해 내각부에 2008년 12월 관민인재교류센터를 설치하고, 재취업 창구를 일원화하였다.

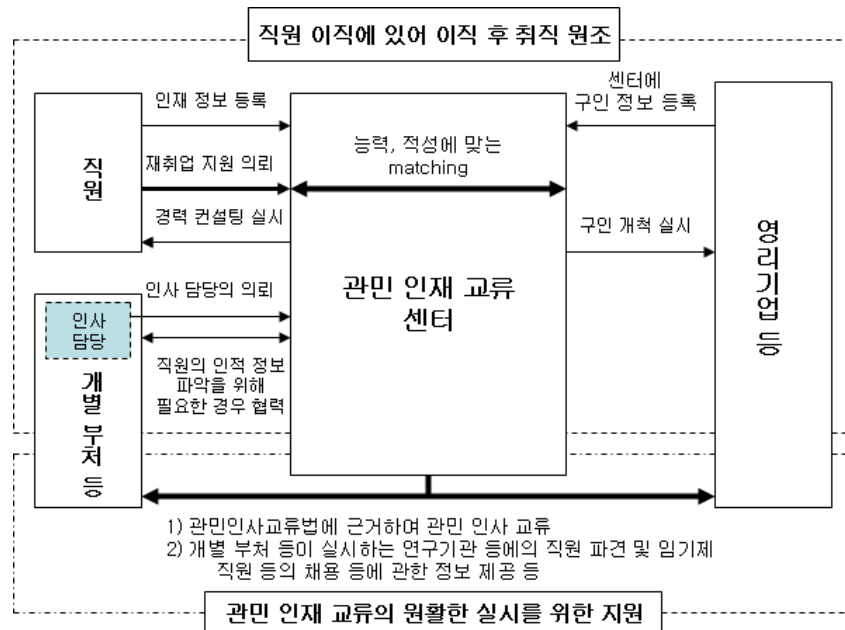
관민인재교류센터에는 총무과, 법령 등 준수 담당실, 그리고 주임조정관 3인을 두도록 하고 있다(관민인재교류센터 조직규칙 제1조에서 제4조까지 참조). 총무과는 소관 사무의 종합 조정 및 센터 직원의 인사, 재취업 지원 의뢰 접수, 그리고 인재 교류의 원활한 실시를 지원하는 업무 등을 담당한다. 법령 등 준수 담당실은 재취업 지원에 관련되는 법령 준수에 관한 정보 수집 및 조사, 필요한 정보 제공 등을 담당하며, 주임조정관은 재취업에 관한 사무를 실시한다. 하지만 2010년 3월 이후에는 관민인재교류센터의 기능이 상당히 약화되고 있어, 향후 어떠한 역할을 수행할 것인가에 대한 추가적인 논의가 진행될 것으로 생각된다.²⁷⁾ 다만 현재 여당인 민주당이 야당이었을 때 재취업등감시위원회에 대하여 부정적인 의견을 제출하였던 것을 고려하면 고위공무원의 재취업과 관련하여 기존 정

26) 개정의 주요 내용으로는 인사평가제도의 정비, 직제상의 단계와 표준근무수행능력의 설정, 부처의 재취업 알선 금지, 관민인재교류센터의 설치, 특정독립행정법인의 임원에 대해 개정법의 적용 등을 들 수 있다(무라마츠, 2008).

27) 2009년 9월에 운영상 변동에 따라 조직 개편 등에 따른 이직을 제외 하고는 재취업 알선을 실시하지 않게 되었으며, 2010년 3월부터 재취업 지원 업무를 종료하였다. 따라서 현재에는 재취업의 경우 어떠한 경로를 통해서 이루어지는가에 대해서는 불명확하다. 다만 기존의 논의를 종합하면 첫째, 재취업등감시위원회의 승인을 얻어(센터가 설치된 날부터 3년을 넘지 않는 범위 내에서 정령에서 정한 날까지 가능) 개별 부처가 재취업 알선을 실시하거나 둘째, 개인이 본인의 역량에 따라 취업활동을 실시하는 것 등으로 판단된다. 또한 '관과 민간기업 간의 인사교류에 관한 법률(통칭 관민교류법, 2000년 3월 성립)'을 대신하여 이른바 '관민인재교류법'(가칭)을 제정하고자 하였으나, 아직 법의 성립에는 이르지 못하고 있다.

책의 변경이 예상되며, 과감하고 적극적인 개혁이 이루어질 가능성이 높다고 할 것이다.²⁸⁾

〈그림 2〉 관민인재교류센터의 역할



자료: 내각부 홈페이지(<http://www.cao.go.jp/>)

한편 2008년 2월에는 총리대신 아래에 설치되었던 ‘공무원제도의 종합적 개

28) 관민인재교류센터가 본격적으로 작동하기 전에 국가공무원의 퇴직 및 재취직의 관리·규제를 담당하기 위해 내각부에 재취직등감시위원회(이하, 감시위원회)를 설치하도록 하였다. 심의회의 하나인 감시위원회는 위원장과 위원 4인을 포함하여 5인으로 구성되는 합의체 조직이며, 위원회 아래에는 복수의 재취직등감찰관과 사무국을 설치하도록 하였다. 감시위원회는 재취직에 관한 규제를 적용 받지 않는 예외적인 상황에 대한 승인과 임명권자에 대한 권고 등을 실시하고 있다. 특히 감찰관을 두어 개별 부처에 있어 재취직에 관한 규제 위반을 조사하고 있다. 그런데 2008년 12월 설치 이후 국회 동의를 필요로 하는 위원이 선출되지 않아 2010년 11월 현재까지 위원회가 성립되지 않고 있다. 이로 인해 국가공무원의 퇴직 관리가 승인되지 않는 사태를 막기 위해 ‘직원의 퇴직 관리에 관한 정령’에 의해 처리되고 있다(위키피디아 백과사전 참조). 민주당은 감시위원회가 관료의 아마쿠다리를 정식으로 인정하는 것이며, 국가공무원의 재취직 알선 제도 자체에 대해 부정적이어서 2008년도 이후 3차례에 걸쳐 감시위원회의 위원장 및 위원의 임명에 대해 반대하였다(産経ニュース, 2009/02/13).

혁에 관한 간담회'가 공무원제도의 종합적 개혁에 관한 보고서를 제출하였는데, 관료 부패의 한 원인으로 지적되었던 정치와 관료의 접촉에 대한 집중적인 관리, Career System 폐지 등을 제안하고 있다. 특히 '내각인사청(가칭)'을 설치하여 국가공무원의 인사관리를 일원적으로 실시하고 이에 대한 설명책임을 가지도록 하며, 이를 위하여 기존의 총무성 인사·은급국 및 인사원의 중앙인사행정에 관련된 기능을 통합하도록 제안하고 있다(공무원제도의 종합적 개혁에 관한 간담회, 2008).

이러한 일련의 움직임은 전후 일본의 공무원 제도에 대한 근본적인 개혁을 표방하는 것인데, 다른 한편으로는 아마쿠다리의 문제점에 대한 대응으로서, 그리고 부패 방지와 한 대책으로서의 성격도 지니고 있다.²⁹⁾ 아마쿠다리(天下り)란 관료가 퇴직 후에 자신이 재직하고 있던 성청과 관련성이 높은 민간기업, 특수법인 또는 지방자치단체에 간부나 중역으로 재취업하는 관행을 말한다. 이런 관행은 정부가 높은 규제권한을 지니고 있는 것에 그 원인을 찾을 수 있는데, 민간기업의 입장에서는 전직관료가 가지고 있는 관료기관 내부의 인적 네트워크와 영향력을 활용하여 재량적 규제에 대한 정보를 수집하고 영향력을 행사하고자 하는 장점을 지닌다. 정부 입장에서조차 규제 대상이 기업과의 협력적 관계를 통해 행정의 효율성을 높일 수 있다. 공무원 본인에게는 재직하고 있을 때 민간기업에 비해 상대적으로 낮았었던 급료³⁰⁾에 대한 보상의 기회를 제공받게 된다. 아마쿠다리는 정부와 민간기업사이에 네트워크 형성이라는 순기능을 지니고 있었다. 하지만 관료들이 미래에 생각하여 기업에 대해 선심성 행정을 실시하게 되고 이것이 기업과의 유착이나 예산낭비를 가져온다는 점에서 점차적으로 부패 발생의 주요 원천이라는 부정적 기능이 부각되고 있다.³¹⁾

29) 관민인재교류 센터의 중심적 역할로서 아마쿠다리의 근절과 시장 가치에 따른 재취직의 실현을 들고 있다.

30) 일본의 공무원들의 급료가 기업에 비해 낮지 않다는 주장도 제기되고 있다. 야마나카(2006: 167)는 전체 직종을 대상으로 하여 지방공무원과 민간기업의 회사를 비교하면, 지방공무원의 연 평균 수입은 712만(엔)(평균 연령 42.6세)인 것에 반해, 회사원 전체의 연 평균 수입은 485만(엔)(평균 연령 40.4세)에 불과하다는 것이다. 이러한 차이는 일본의 공무원들의 급여를 책정하는 경우에 기업 규모 50인 이상 및 사업소 규모 50인 이상이라고 하는 일정 규모 이상의 사업소를 비교 대상으로 하는 것에 기인한다.

31) 시민대상의 설문조사에 따르면 '과거 1년 동안 매스컴에 보도된 국가 공무원의 불상사(不祥事) 중에서 큰 문제였다고 생각되는 것'을 묻는 항목에 대해 응답자 중에서 가장 많은

V. 결 론

본 연구는 일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응을 윤리적 측면과 인사 관리적 측면으로 구분하여 살펴보았으며, 고찰한 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공무원의 부패를 감소시키기 위해서 개인의 윤리적인 측면뿐만 아니라 그것과 연관되는 인사 관리적 측면에서의 제도적 개혁이 진행되고 있다는 점이다. 2000년 윤리법 시행이 개인의 윤리적 의식과 행동 제고에 초점을 두었다면, 2007년 국가공무원 개정으로 관민인재교류센터 등을 설치한 것은 공무원 부패의 한 원인으로 지적되었던 아마쿠다리(天下り)를 구조적으로 줄이고자 하는 노력이 있었다고 평가할 수 있다. 아직 실현되고 있지 않지만 국가공무원의 일원적 인사관리와 정치와 관료 간의 접촉 관리 등에 관심을 기울이고 있다는 것은 공무원 부패를 줄이기 위한 다양한 시도라고 할 것이다.

둘째, 부패인식지수로 살펴볼 때 일본은 뉴질랜드, 싱가포르와 같은 아시아·태평양 지역의 청렴선진 국가의 수준에는 미치지 못하나 2000년 국가공무원 윤리법 시행 이후 대체로 청렴도를 7점대로 유지하고 있어 비교적 투명한 국가수준에 도달하고 있다. 그러한 의미에서 일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응은 일정한 역할을 하였다고 평가할 수 있다. 그렇지만 2000년부터 2009년까지 윤리법과 관련하여 징계처분을 받은 공무원 수가 들쭉날쭉하게 나타나고 있다는 점은 공무원의 청렴도를 향상시키기 위해 지속적인 노력이 필요함을 일깨워준다. 윤리의식 향상여부에 대한 설문에서 민간기업의 부정적 응답이 많았으며 시민들을 대상으로 한 조사에서도 공무원의 윤리의식에 대해 부정적 의견이 여전히 적지 않았다는 것은 재정적자 확대와 경제침체 등의 상황에서 국민들이 관료에 대하여 더욱 엄격한 윤리의식을 요구할 것임을 짐작하게 한다.

셋째, 2007년부터 3년 동안 윤리법 위반을 포함하여 징계처분을 받은 공무원의 주요한 공통적 징계 사유로는 ‘일반 복무 관련’ 및 ‘공무 외 비행 관계’를 들 수 있다. 그리고 3년에 한정하여 징계 수준을 살펴보면 상대적으로 경징계라고 할 수 있는 감급과 계고의 비율이 약 80%를 유지하면서, 면직 처분의 비율이 줄

18.1%가 ‘아마쿠다리 문제’를 지적하였다(자유롭게 기술하는 문항). 전문가들도 자유롭게 기술하게 한 동일한 항목에 대해 응답자 중에서 세 번째로 많은 13.9%가 ‘아마쿠다리 문제’를 지적하고 있다(인사원, 2010: 4-16).

고 정직 처분의 비율이 늘고 있다는 것이다. 이러한 수치상의 변화가 무엇을 의미하는가를 알아내기 위한 심층적인 후속 연구가 필요하다고 판단된다.

한국은 일본과 유사한 발전 경로를 밟았다. 정부 주도의 경제발전을 추진하였으며, 고도 경제 성장기에 공무원은 높은 신뢰를 받았다. 하지만 최근에 접어들면서 공무원의 역량에 대해 의구심이 생겨나고 있으며 부패 문제가 사회적으로 크게 대두되고 있다. 이런 상황이 지속된다면 정부가 주도하는 여러 가지 정책의 순조로운 집행을 기대하기는 요원하게 될 것이다. 그리하여 한국도 공직자 윤리법(1981년 제정) 외에 2001년에 부패방지법을 제정하여 시행하고 있다. 하지만 국민들이 공무원에 대하여 가지는 신뢰는 여전히 낮다. 이와 관련하여 일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응이 한국에 주는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫 번째 공무원 부패를 줄이기 위하여 공무원 개인의 윤리적인 의식과 행동을 고양하기 위한 한 제도적 노력이 강화되어야 할 것이다. 여기에는 기본적으로 교육 및 연수 등을 통한 윤리 의식 제고가 포함될 수 있을 것이며, 나아가 현행 관련 제도의 엄격한 집행이 요구된다. 현행 공직자윤리법에 따르면 퇴직한 고위 공직자에 대한 취업 제한 항목이 있다. 하지만 현실에서는 상당수의 고위 공직자가 유관 회사에 재취업하고 있으며, 공무원들도 법률 조항이 현실적으로 큰 의미를 지니지 않고 있는 것으로 인식하는 경향이 있다. 따라서 현재의 공직자윤리법과 부패방지법을 엄격하게 집행하여 공무원 개개인이 법에서 정하고 있는 윤리적 행위로부터 이탈하고자 하는 욕구를 줄여 나가야 할 것이다.

두 번째 인사 관리에 있어 고위 공직자의 재취업을 개선하기 위한 제도적 대응이 실시되어야 할 것이다. 우리나라도 일본과 유사하게 이른바 낙하산 인사와 고시 동기생이 최고 자리에 승진하게 되면 일괄 사퇴가 이루어지는 관행이 있다. 특히 최근에 접어들면서 고위 공직자의 퇴직 연령이 50대 초반으로 점점 낮아지고 있다. 이런 현실에서 고위 공직자의 재취업은 부패 방지와 인사 관리에서 핵심적인 요소의 하나이다. 일본의 경우 재취업을 일원화하고 활성화하려고 설치한 관민인재센터는 아마쿠다리를 근절하고자 하는 의도를 포함하고 있다. 공무원 부패의 불씨가 될 수 있는 민관 유착의 가능성을 줄이기 위해 고위 공직자의 재취업에 대한 합법적·실질적인 도움이 되는 조직을 신설하는 것에 대한 고민이 필요하다.

세 번째 공무원 부패를 줄이기 위해서는 사회적인 합의를 필요로 하며, 지속적인 노력을 경주해야 한다는 점이다. 일본의 경우에 재취업감시등위원회는 여·야 사이의 합의 부족으로 그 기능을 충실하게 수행하지 못하였으며, 국민인재교류센터도 설립 초기와는 달리 그 기능이 약화되고 있다. 이는 고위 공직자의 재취업 내지는 아마쿠다리에 대한 사회적 합의가 충분히 형성되지 않은 것을 반영하는 것이기도 하다. 또한 제도가 정착하고 효과를 발휘하기 위해서는 끊임없는 관심과 노력이 필요하다는 것을 보여준다. 우리의 경우에도 현재의 부패 방지와 관련되는 제도에 대한 사회적인 관심과 합의를 이끌어내고, 지속적인 개선의 노력이 요구된다고 할 것이다.

마지막으로 본 연구의 한계로서는 기술적인 측면이 강하여 논문으로서 갖추어야 할 체계적인 분석 수준이 상당히 미흡하다는 들 수 있다. 또한 최근 국가공무원제도 개혁기본법 제정(2008년) 이후 일본에서의 이루어지고 있는 논의를 충분히 반영하지 못한 점도 한계라고 생각된다. 현재 일본은 공무원제도 개혁과 관련하여 작성한 로드맵에 근거하여 새로운 제도가 조금씩 그 형태를 나타내고 있다. 앞으로 그러한 제도가 공무원 부패에 어떠한 영향을 줄 것인가에 대한 연구가 이어져야 할 것이다. 그리고 일본의 중앙정부에만 초점을 두고 연구가 진행되어 한국에서 관심을 갖고 있는 지방정부의 공무원 부패에 대한 논의가 생략되었는데, 한국과 일본의 지방정부의 공무원 부패 현황과 제도적 대응 노력은 추후 연구 과제라고 생각된다.

참고문헌

- 길종백. (2009). 일본의 인사행정. 현대일본학회(지음). 『일본행정론』, 166-197. 애플트리데이즈.
- 김용철. (2004). 한국관료부패의 실태분석과 방향. 한국부패학회(편) 『부정부패의 논리와 행정윤리』, 79-95. 한국학술정보(주).
- 김종무·윤수재. (2004). 공무원부패방지제도 성공요인 분석: 공무원 행동강령을 중심으로. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집: 670-691.

- 백완기. (2004). 『행정학 제4전정 보정판』. 박영사.
- 염재호. (2009). 일본의 행정: 신화와 현실. 현대일본학회(지음). 『일본행정론』, 8-23. 애플트리데일즈.
- 윤태범. (1997). 공무원부패에 대한 법적 통제 방안. 「한국행정논집」, 9(1): 1-20.
- 이병곤. (2001). 한국사회의 부정부패 실태 및 대책: 공무원의 부정부패를 중심으로. 「한국공안행정학회보」, 12: 205-237.
- 이상수 (2003). 신제도주의적 관점에서 본 부패방지법의 한계와 개선방안 연구: 내 부고발자보호를 중심으로. 「한국부패학회보」, 8(1): 115-146.
- 이종수. (2009). 『행정학 사전 개정판』. 대영문화사.
- 전수일. (1984). 관료부패연구: 사회문화적 접근. 「한국행정학보」, 19(1): 143-163.
- 전수일. (1996). 『관료부패론』. 선학사.
- 최은봉. (2009). 일본의 행정구조와 정치. 현대일본학회(지음). 『일본행정론』, 97-128. 애플트리데일즈.
- 최진욱. (2005). 제도와 부패: 홍콩 염정공서(ICAC)의 반부패 활동에 대한 평가. 「한국행정학보」, 39(4): 323-346.
- 최현일. (2001). 일본의 ‘국가공무원 윤리법’의 제정배경과 내용: 한국의 ‘공직자 윤리법’과의 비교. 「한국인간관계학보」, 6(1): 265-285.
- 하정봉. (2009). 일본 행정조직의 지속과 변화. 현대일본학회(지음). 『일본행정론』, 129-162. 애플트리데일즈.
- 함의선. (2008). 일본에서의 공무원윤리에 관한 법적 규제. 「공법학연구」, 9(3): 31-52.
- 니시오 마사루(西尾勝). (2001). 『行政学新版』. 東京: 有斐閣.
- 무라마츠 미치오(村松岐夫). (2008). 公務員制度の比較研究の目的. 村松岐夫(編), 『公務員制度改革: 米・英・独・仏の動向を踏まえて』. 学陽書房.
- 야마나카 토시유키(山中俊之). (2006). 『公務員人事の研究』. 東洋経済.
- 인사원(人事院). (2007). 『公務員白書』.
- 인사원(人事院). (2008). 『公務員白書』.
- 인사원(人事院). (2009a). 『公務員白書』
- 인사원(人事院). (2009b). 国家公務員及び民間企業への公務員倫理に関するアン

- ケート調査結果について(報道資料).
- 인사원(人事院). (2010). 公務員倫理に関するアンケート調査結果について(報道資料).
- 공무원제도의 종합적 개혁에 관한 간담회. (2008). 『公務員制度の総合的な改革に関する懇談会(보고서)』.
- Akagi, Masaaki. (2008). "Letters to the Editor." *Public Administration Review*. 68(6): 1167.
- Caiden, E. Gerald. (1994). "Dealing with Administrative Corruption." *Handbook of Administrative Ethics*, ed. by Terry L. Cooper. 305-322.
- Choi, jin-Wook. (2007). "Governance Structure and Administrative Corruption in Japan: An Organizational Network Approach." *Public Administration Review*. 67(5): 930-942.
- Nakamura, Akira. (2008). "Letters to the Editor." *Public Administration Review*. 68(6): 1168-1169.
- Denjardt, G. Kathryn. (1994). "Organizational Structure as a Context for Administrative Ethics." *Handbook of Administrative Ethics*, ed. by Terry L. Cooper. 169-182.
- Johnson, Chalmers. (1982). *MITI and the Japanese Miracles*. Stanford University Press.
- Nye, J. S. (1967). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *Political Corruption*, ed. by A. J. Heidenheimer. 963-987.
- Quah, S. T. Jon. (1999). "Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized?" *Public Administration Review*. 59(6): 483-494.
- Rohr, A. Jon. (1976). "The Study of Ethics in the PA Curriculum." *Public Administration Review*. 36(4): 398-406.
- Skidmore, J. Max. (1995). "Ethics and Public Service." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 537: 661-666.
- Yang, Kaifeng. (2009). "Institutional Congruence, Ideas, and Anticorruption Polity: The Case of China and the United States." *Public Administration Review*. Special Issue: 142-150.
- Wakefield, Susan. (1976). "Ethics and The Public Service: A Case for Individual

Responsibility.” *Public Administration Review*. 36(6): 661-666.

한국투명성기구 홈페이지(<http://ti.or.kr>)

일본내각부 홈페이지(<http://www.cao.go.jp/>)

일본 국가공무원 윤리심사회 홈페이지(<http://www.jinji.go.jp/rinri/>)