

## 제도개선을 통한 부패방지\*

- 은퇴공무원 재취업과 관련하여 -

Anti-corruption through integrity system improvement

- in relation to reemployment of retired officials -

김진영(Kim, Jin Young)\*\*

### ABSTRACT

This paper emphasize the importance of institutional improvement and good governance to combat corruption. Corruption could be caused by institutional defects instead of individual choices. As the government has more power as in the case of Japan which is described a developmental state, the possibility of corruptive behavior of bureaucrats increases. While mobility of labors between the private sector and the government sector is possible, the movement direction is usually from the public sector to private sector and government related institutions by the retired bureaucrats.

There could be the possibility that this reemployment system will lead to favoritism when the official, knowing he is going to retire and reemployed in the future, prepares his next job by giving special favors to the companies and universities which he is about to descend.

The likelihood of such actions increase as the ministry's officials, not the retired bureaucrat himself, become to know the systemic connection between the present behavior and future reemployment. As the ministry of education becomes more power through college evaluation, many colleges invite retired high ranking officials of Ministry of Education(MOE).

This system will enlarge undesirable connections between the MOE and colleges and in many cases lead to corruption. To prevent the undesirable connection, we need to build a new integrity system and develop good governance system.

Key words: anti-corruption, integrity system, governance, developmental state, reemployment

\* 본 논문은 2016년도 강원대학교 대학회계 학술연구조성비로 연구하였음(관리번호-520160083)

\*\* 강원대학교 일반사회교육과 교수

## I. 서론

시간과 공간을 막론하고 부패 현상은 수시로 발생하고 있다. 부패는 근원적으로 없애기 어렵기 때문에 부패의 정도를 줄이는데 만족해야 한다는 주장을 하기도 한다. 2016년 국제 사회의 주요관심사 중에 하나는 필리핀 두테르테(R. Duterte) 대통령의 반부패 정책이다. 마약판매상을 즉결처분하고 범죄자를 엄하게 처벌하며 공무원 부패를 근본적으로 없애는 정책을 시행하고 있다. 두테르테의 과도한 반부패 정책에 대해서 한쪽에서는 인권침해의 소지가 크다는 우려의 목소리가 있고 다른 쪽에서는 필리핀 사회 전체에 만연한 부패를 척결할 수 있는 기회라고 반기는 목소리도 있다.

그러나 같은 시기에 한국에서는 고위공직자의 부패 특히 부패를 감시하고 감독해야 할 사정기관 출신이거나 사정기관에 속하는 사람들의 부패가 연일 보도되면서 반부패에 대한 지탄의 목소리가 커지고 있다. 검사장 급의 고위검사가 부패로 인하여 구속되는가 하면 국가의 사정을 담당하고 있는 대통령 보좌관이 부패혐의로 수사의 대상이 되고 있는 상황이다.

대통령 선거가 있을 때마다 후보자들은 공직자 비리를 막기 위한 제도를 제안하여왔다. 박근혜 대통령도 부패없는 깨끗한 정부를 만들겠다는 약속을 하였고 다수 후보가 주장한 특별검사제도는 시행하지 않았지만 대통령의 친인척이나 특수 관계인을 수사하기 위하여 특별감찰관제도를<sup>1)</sup> 만들었다. 2012년 선거 당시 야당후보도 공무원 부패를 별도로 조사하기 위하여 ‘고위공직자비리수사처’를 신설하겠다고 약속하였다.

부패의 발생원인은 다양한 관점에서 연구되어왔다. 신고전학과 경제학에서는 부패를 개인의 합리적 선택의 결과로 본다. 즉 부패행위로 인하여 발생하는 이익과 부패행위의 발각 위험과 처벌 강도에 의한 비용을 비교하여 부패행위의 이익이 비용보다 클 때 부패를 저지른다고 생각한다. 부패에 대한 신고전학과의 설명은 개인의 행동에 입장이 맞추어져 있다. 그러나 부패 발생의 원인을 사회 문화적 현상으로 설명하려는 시도도 만만치 않다.

어떤 사회에서는 부패가 만연하고 다른 사회에서는 부패가 드물게 관찰되는데 이런 현상은 단순히 개인의 합리적 선택만으로 설명하기 어렵다. 개인의 선택에 영향을 미치는 사회 문화적 요인이 있다고 생각할 수 있다. 즉 가치관(value)이나 신념(belief)은 한 세대에서 다음 세대로 사회화(socialization)를 전성되고 있다고 생각할 수 있다. 사회적 가치관이나 신념들은 사회적 규범(norm)의 형성에 영향을 미치고 이런 규범(norm)은 다시 개인의 행동이나 의사결정에 영향을 미친다. 따라서 사회문화적으로 부패를 미워하는 문화가 형성되어있고 이런 문화를 반영한 규범이 지배적인 사회에서는 부패가 적게 나타나는 경향이 있다.

1) 대통령의 친인척과 특수 관계인의 비위행위를 감찰하기 위하여 임기 3년의 차관급 공무원인 특별감찰관을 두는 새로운 제도를 2014년 도입하였다.

부패의 발생을 개인의 선택이나 사회문화적인 현상으로 설명하기도 하지만 다른 쪽에서는 부패의 원인을 제도나 거버넌스의 문제로 설명한다. 반부패 제도 특히 반부패 전담기관이 존재하고 이런 기관들이 역할을 분명히 할 때 부패가 줄어든다고 할 수 있다. 홍콩의 같이 강력하고 독립된 반부패 전담기구를 가질 수도 있고 정부의 각 부처에 분산된 형태의 반부패 기구를 가질 수도 있다. 그러나 반부패 전담기구의 문제보다 더 근본적인 문제는 정부기구나 관료제도의 운영 즉 거버넌스의 문제로 볼 수 있다. 거버넌스 시스템이 제대로 작동하지 않아서 국가제도가 제대로 작동을 하지 못한다는 시각이다. 특히 유엔개발기구(UNDP)는 개발도상국의 저성장 원인을 빈약한 거버넌스로 인한 부패 때문이라고 진단하기도 한다.<sup>2)</sup>

공무원의 부패가 정부의 조직이나 제도 혹은 거버넌스가 제대로 작동하지 않기 때문에 발생하는 경우에는 부패라는 인식이 작지만 장기적이고 구조적이기 때문에 사회적으로 더 큰 피해를 초래할 수 있다.

이 글에서는 부패 발생의 원인을 빈약한 거버넌스 시스템 혹은 제도의 문제로 보고 부패 발생의 원인을 탐구한다. 서론에 이어서 II 장에서는 부패 발생의 원인, 국가의 청렴시스템에 대해서 기존의 연구들을 분석한다. III 장에서는 앞장에서 설명한 제도나 거버넌스 문제로 인한 부패 발생을 일본과 한국의 경우에 적용하여 부패 현상을 설명한다. 구체적으로는 교육부의 대학평가가 강화되면서 교육부 관료 재취업 현상이 두드러지고 부패가능성이 높아지는 것을 지적한다. 마지막 IV 장에서는 이상의 논의를 정리하고 대안을 제시한다.

## II. 청렴시스템 구축

### 1. 반부패와 청렴

부패(corruption)와 청렴(integrity)은 동전의 앞면과 뒷면의 관계로 볼 수 있다. 부패는 국민이 맡긴(entrusted) 권력을 사적인 이익을 위하여 남용(abuse) 혹은 부당하게 사용(misuse)하는 것 혹은 간단히 공권력을 개인적 이익을 위해서 사용하는 것으로 정의하고 있다.<sup>3)</sup> 이 정의에 따르면 이익추구와 공권력의 부당한 사용 혹은 남용 두 가지가 기본적인 전제이다. 따라서 부패 혹은 청렴을 판단하기 위해서는 공권력 사용의 정당성 여부와 이익

2) UNDP가 발간하는 자료 Fast Fact 2011 참조. [www.undp.org/governance](http://www.undp.org/governance)

3) 부패에 대한 정의는 다양한데 첫 번째 조건이 공적인 목적을 위해서 만들어진 권한을 사적인 이익을 위해서 사용하는 것을 말하는데 이때 공적인 권력을 국가나 공공기관의 권한으로 해석하면 공공부문에서만 부패가 발생하는데 공적인 목적을 개인이 아닌 단체나 기관의 권한으로 해석하면 기업에서도 부패가 발생할 수 있다.

의 존재를 살펴보아야 한다.

공권력을 올바로 사용하는 것은 권한의 범위 내에서(authorized) 그리고 정당하게(justified) 행사되어야 한다. 민주국가에서는 정당성은 선출된 대표들로부터 나온다고 할 수 있다. 국민의 대표는 국민의 이익 즉 공적인 이익을 위해서 권한을 사용해야 정당성이 담보된다고 할 수 있다. 따라서 정당하지 못한 사용은 공적인 이익이 아니라 사적인 이익을 위해서 사용하는 것이라고 할 수 있다. 사적인 이익을 위해서 사용한다는 의미는 순전히 개인적인 이익을 취하기 위한 행동만 포함하는 것처럼 보일 수 있지만 부패에 대한 고전적 해석에 속하는 Nye의 부패 해석은 매우 포괄적이다.(Nye 1967) 부패행위에 의해서 발생한 이익이 부패 행위자 본인에게 한정되는 것일 수도 있고 가족 혹은 행위자가 속한 집단이나 조직 전체에 발생할 수도 있다. 이익의 종류에서도 금전적이나 물질적인 이익은 물론이고 지위의 유지나 획득 혹은 영향력의 확대와 같이 매우 폭넓게 해석된다. 개인이 금품이나 향응을 받는 것은 물론이고 조직의 이익을 위한 행위도 역시 부패 행위라고 볼 수 있다. 실제로 개인의 부패 행위는 금전적인 이익이 중요한 원인이 되지만 조직이나 기관단위의 부패에서는 지위획득이나 영향력 행사가 더 많을 수도 있다. 물론 지위유지나 권한의 확대도 궁극적으로는 경제적 이익과 연결될 수 있다.

한편 청렴성은 부패의 반대로 권한을 올바로 정당한 목적에 사용하는 것을 말하는데 부패는 주로 행위가 발생하는 것을 전제로 이를 막기 위한 노력이라는 인상이 강한데 비해서 청렴은 부패를 발생하지 않도록 예방하는데 더 방점이 있다고 생각할 수 있다. 따라서 반부패는 국지적이거나 한정된 대상을 전제로 부패를 방지하기 위해 노력하는 것인데 비해서 청렴은 매우 포괄적인 반부패 노력으로 개인 차원은 물론이고 제도적인 장치를 마련하는데 치중한다고 할 수 있다. Sampford(2008)는 부패를 막고 청렴한 사회를 만들기 위해서는 점진적인 변화나 큰 권한을 가진 독립된 반부패 기구를 만드는 것보다는 조직과 제도의 변경, 법제도의 개선 등 사회전반에 걸친 제도 개선을 더 강조하고 있다. 같은 맥락에서 Heilbrunn(2004)은 홍콩과 싱가포르의 성공적인 반부패 운동을 분석하면서 강력한 권한을 가진 독립된 청렴추진 기구는 물론이고 이를 지원하는 정치적 법적 제도의 개선이 주효하였다고 주장하고 있다.

## 2. 국가체제와 청렴성

개인의 자원이나 권한을 국가와 정부에 귀속시키는 것은 개인적으로 사회를 구성하는 것보다 정부를 통할 때 더 많은 이익을 얻을 수 있기 때문이다. 마치 개인적으로 시장에 참가할 수도 있지만 기업을 만들어서 시장에 참가하는 것은 그 만큼 더 큰 성과를 얻을 수 있기 때문이다. 국가나 정부는 개인이 할 수 없는 역할을 하기 때문에 막강한 권한과 힘을 가지고 있다. 구체적으로는 법을 제정하고 집행하며 조세를 부과하고 국방을 위하여 사람들을

동원할 수도 있다. 특히 오늘날에는 시장경제활동에 정부는 다양한 규제(regulation)와 감시를 하고 있다. 이런 막강한 국가의 권한이나 힘은 구성원들인 시민을 위하여 사용되어야 한다. 그럼에도 불구하고 국가에 큰 권력을 집중시키는 것은 항상 부패의 위험을 내포하고 있다. 청렴은 이런 위험을 최소화하기 위하여 정부기구(institutions)나 정부의 관리(individual officials)들에게 국민이 요구하는 가치이다. 청렴을 달성하기 위해서는 개인적인 노력이나 가치관뿐만 아니라 좋은 거버넌스(good governance), 책무성(accountability) 그리고 투명성(transparency)과 같은 덕목을 요구한다.<sup>4)</sup>

좋은 거버넌스는 공권력을 올바르게 정당한 목적을 위하여 사용되 효과적이고 시의적절하고 효율적으로 사용할 수 있는 정부구조를 의미한다.

책무성은 공권력을 올바르게 정당한 목적으로 사용하고 있다는 것을 설명할 수 있는 것을 말한다. 공무원으로서 자신의 행동에 답을 할 수 있어야 하고 책임을 질 수 있어야 한다. 아울러서 공무원으로서 자신이 한 행동에 대한 질문에 답하고 결과에 대한 책임을 지고 또한 실수를 인정할 수 있는 자세를 의미한다. 이 때 책무성은 누구에 대한 책무, 또 무엇을 위한 책무 또 어느 정도 책무를 가져야 하는 질문에 답해야 한다. 대상으로 거론될 수 있는 주체는 대통령, 조직의 장 그리고 국민이 대상이 될 수 있다.

민주주의 체제하에서는 국민들이 대통령 국회의원 그리고 자치단체의 장을 선출하고 이런 선출된 사람들이 부서의 책임자를 임명하기 때문에 상관의 지시에 따르는 것이 책무성을 다한다고 할 수 있다. 물론 공무원을 임명하는 대통령 국회의원 지자체 장이 국민의 요구를 성실하게 반영한다는 전제가 있어야 한다.

책무성의 범위 혹은 기준역시 복합적이다. 가장 최소한의 범위나 기준은 법이 될 수 있다. 법적으로 제한된 것에 대해서만 책무성을 지는 것으로 충분하다고 할 수 있지만 확장된 책무성은 공동체나 지역사회의 윤리적 기준에 따르는 것으로 확대할 수 있다. 아울러서 더욱 확대하면 직업윤리나 기준 혹은 개인의 윤리적 가치나 기준까지 확대될 수 있다. 투명성의 기준은 비교적 용이한 기준이다. 어떤 조직이나 개인이 자신들의 일을 투명하게 하면 다른 사람들이 이런 일을 기꺼이 알게 할 수 있다. 즉 어떤 일을 하였고 왜 하였고 그런 결정이 어떻게 이루어졌는가에 대한 사실을 공개하고 다른 사람들에게 알리는 것이다.

문제는 거버넌스 책무성 투명성을 어떻게 확보할 수 있는가이다. 즉 책무성과 투명성을 갖출 수 있는 시스템을 어떻게 구축할 것인가이다. 실제로 부패에 대한 연구들은 국가나 정부의 거버넌스 문제로 자연스럽게 확대된다. 정부나 관료들이 정직하기는 하지만 열심히 일하게 하는 인센티브가 없는 경우에 효율성이 낮아질 수도 있다. 이런 경우에 뇌물수수와 같은 부패행위가 관료들을 열심히 일하게 하고 그 결과가 뇌물에 관여되지 않은 외부인에게도 이득이 생기게 할 수 있다. 그러나 이런 경우에 효율성은 높아질 수 있지만 정당성은 크

4) 유엔 약물통제와 범죄예방국(UN Office for Drug Control and Crime Prevention)이 1999년 비엔나에서 개최한 세미나에서 청렴확보 전략들로 제시된 것이다. Langseth(1999) 참조.

게 약화될 수 있다.

거버넌스는 한 국가나 조직을 움직이는 절차 정책 법 그리고 기구들의 집합을 말한다. 공공기관이나 공기업의 거버넌스는 기구나 기관이 존재하는 이유를 충족하도록 구성되어야 한다. 이념의 지향을 매우 단순화 하면 한쪽에서는 정부가 모든 일을 다해야 하고 주장하는 국가주의 생각과 반대쪽에서는 시장이 모든 것을 다해야 한다는 시장지상주의가 서로 충돌하고 있다. 정부는 시장과 기업을 지배하기 위하여 정치적 힘을 사용할 수 있고 반대로 기업은 정부를 조종하기 위하여 돈을 사용할 수 있기 때문에 정부와 시장은 항상 갈등과 공모의 가능성을 가지고 있다. 이런 갈등과 유착을 해결하기 위하여 사회적 감시(vigilance)와 좋은 거버넌스가 절실하다.

유네스코는 개방적이고 시민의 대표성을 반영한 거버넌스 시스템이 시민의 참여를 유도하여 부패한 관리를 쉽게 노출시키고 그들의 미래를 위협하게 만든다는 생각을 갖고 있다. 따라서 시민의 참여를 유도하고 정부에 정당성을 제공하는 개방된 선거제도야말로 부패를 줄이는 첩경이라고 보고 있다.

시민들이 자신의 의견을 자유롭게 표현하고 정부의 구성이 시민의 선호를 반영하는 정치체제를 민주주의라 할 수 있는데 민주주의체제는 적어도 책무성이라는 면에서 다른 어떤 정치체제 보다 분명하다고 할 수 있다. 정부가 국민들에게 지는 수직적 책무성(vertical accountability), 정부기구들 간에 견제와 균형을 통하여 나타나는 수평적 책무성(horizontal accountability) 그리고 시민사회나 언론의 자유를 통하여 나타나는 사회적 책무성(societal accountability)이 있기 때문에 민주주의는 부패에 매우 저항적인 체제라고 알려져 있다. (Kolstad and Wiig 2011) 따라서 국민이 대표자를 선출하고 견제와 균형의 원리가 제대로 작동한다면 민주주의 체제는 부패를 줄일 수 있는 좋은 거버넌스를 가지고 있는 셈이다.

국민들이 대표자나 지도자를 직접 선출할 때 부패한 사람을 뽑을 확률이 낮고 부패한 현직에 있는 공직자들은 재선이 되기 어려울 뿐만 아니라 선거를 통한 경쟁과정에서 국가가 가진 독점적 지위를 축소하는 경향이 나타나기 때문이다. 특히 반부패 정책의 도입은 선거과정에서 중요한 정책메뉴로서 2012년 실시된 한국의 18대 대통령 선거운동 과정에서도 반부패 공약은 대부분의 후보들에게 공통적으로 나타났었는데 고위공직자부패수사처나 특별검사제도들이 제시되었다. 한편 2016년 실시된 20대 국회의원 선거과정에서도 국회의원특권 축소가 선거공약으로 많이 등장하였다.<sup>5)</sup>

그러나 민주주의가 부패를 부추길 수 있다는 주장도 있다. 선거에는 많은 돈이 필요하고 후보자는 큰 금액을 기부한 사람의 의견을 무시하기 어렵기 때문에 부패가 발생하기 쉽다는 주장이다. 아울러서 권력분립을 통한 견제와 균형의 원리가 잘못작용하면 각 조직이나 부서가 독립적으로 행동하기 때문에 폐쇄적인 정부가 될 수도 있고 행정부가 예산과 행정을 통

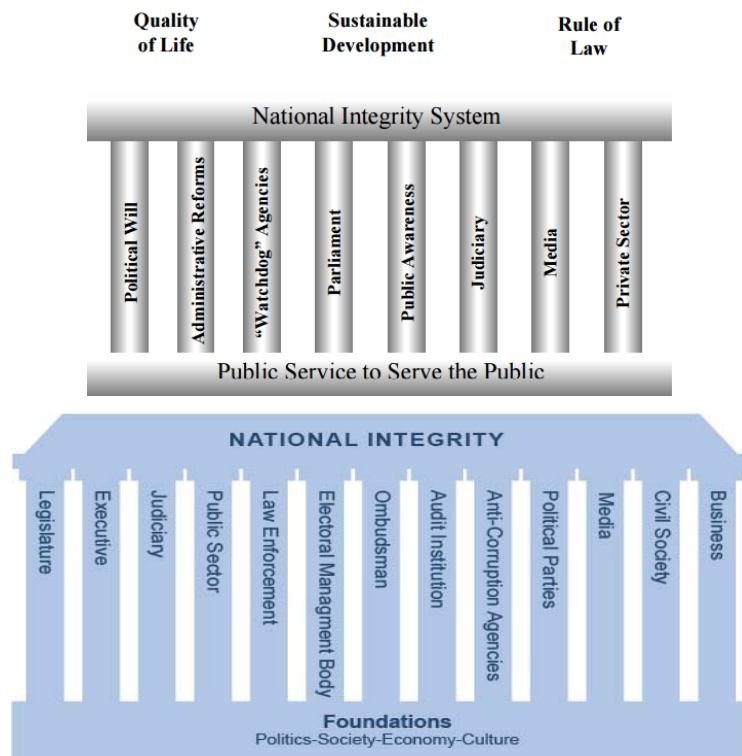
5) 실제 20대 국회에서는 ‘국회의원특권내려놓기위원회’가 구성되어서(201년 6월) 불체포특권, 면책특권, 세비 제도 개선, 4촌 이내 친인척 보좌직원 채용 금지 등을 추진하기 위한 보고서가 만들어 졌다.

하여 다른 부서를 지배할 수도 있다. 그러나 민주주의 거버넌스를 가진 국가가 그렇지 않은 국가보다 덜 부패하다는 주장은 실증 분석 결과로 뒷받침되고 있다.(Kolstad and Wiig 2011)

### 3. 국가 청렴 시스템

국가청렴시스템(National Integrity System)은 공권력이 올바르게 정당하게 사용되고 남용되지 않도록 하기 위하여 기구 절차 인력 그리고 태도로 구성된 일련의 체제이다. 국제투명성기구는 일찍부터 부패방지를 위한 전방위적인 접근을 위하여 국가청렴시스템 모형을 개발하여왔다.

국가의 청렴 시스템은 다양한 모습으로 묘사되고 있는데 기구나 연구자에 따라 약간씩 차이는 있지만 전체적으로는 피라미드 구조를 가진 수직적 체계로 구성되는 경우가 많다. 가장 하부에 사회의 가치, 그 위에 시민의 인식 그리고 다양한 국가 기구와 조직의 투명성이 결합하여 국가의 투명성을 달성하는 것으로 되어 있다. 투명성 달성의 궁극적인 목표는 지속적인 발전, 법의 지배 그리고 삶의 질을 개선하는 것으로 되어있다.



〈청렴 기둥〉<sup>6)</sup>

6) 청렴기둥모형(integrity pillars)은 1997년 국제 투명성 기구의 세우시(Ibriahim Seushi)에 의해서 제안된 후에 포프와 랭세스(Jeremy Pope and Petter Langseth)가 탄자니아(Tanzania) 국가투명성 시스템

국가 청렴을 구성하는 혹은 국가 청렴을 떠받치는 기둥들은 매우 다양한데 정치적 의지, 행정개혁, 감시기구, 의회, 공공의 인식, 사법부, 미디어 그리고 민간영역의 협조적 노력 등을 담고 있다. 그러나 국제 투명성 기구에서 제공하는 청렴기둥은 입법, 행정 사법, 공공분야, 법의 지배, 선거관리, 옴부즈맨, 감사기구, 반부패기구, 정당 시민사회 등을 기둥으로 구성하고 있다.

청렴기둥은 국가 단위의 청렴성을 달성하기 위한 방안을 효과적으로 전달하는 장점이 있다. 그러나 행정 입법 사법부, 공공부문 그리고 민간부문과 같이 청렴달성 분야나 대상을 지칭하기도 하고 특별한 정부분야가 아니라 감사원, 옴부즈맨, 시민단체, 대중매체 등 반부패 활동기관이나 기구를 묘사하기도 하여 청렴시스템의 집중성이 떨어지는 단점도 있다. 이런 점에 착안하여 Sampford(2005)는 기존의 열주형(pillars) 국가 청렴시스템에 대한 대안적인 모형을 제시하고 있다. 기존의 열주형이 수직적으로는 기능이 원활하게 작동하지만 수평적으로 유기적 연관성이 부족한 점을 보완할 필요가 있다고 지적하여 새의 둥지(bird's nest)형 청렴시스템을 제안하고 있다. 새의 둥지는 작은 가지들로 연결되어 있기 때문에 어느 한 부분이 망가지더라도 둥지 전체가 망가지는 경우가 없는 것처럼 국가 청렴시스템도 각각의 기관이나 조직이 청렴을 달성하기 위하여 다양한 연결을 갖도록 할 필요가 있다는 것을 강조하고 있다. 기존의 열주형 시스템이 개별적으로는 강력하여 청렴달성에 유리하지만 어느 한 기둥이 무너지면 곧바로 전체 시스템이 망가질 수 있지만 둥지형은 청렴담당 기구나 조직의 상호 대체성이 매우 큰 장점이 있다.

국가의 청렴시스템은 강력한 집행 기구, 오랜 청렴 전통, 명확하게 알려진 규정, 강력한 제재와 보상, 협력과 협조, 상황에 능동적으로 대처할 수 있는 능력이 있어야 공무원들이 부패행위가 청렴행위보다 잘못된 선택이라는 것을 올바르게 인식할 수 있다.

청렴시스템의 구축은 점진적으로 구축되기도 하지만 대형 스캔들이나 경제위기가 있고 난 후 국가와 사회 개혁에 대한 국민적 합의가 있으면 좀더 쉽게 정착될 수 있다.

### Ⅲ. 개발국가 이론과 부패

#### 1. 개발국가<sup>7)</sup> 모형

제 2차 세계대전 이후 일본 한국 대만 등 동북아시아 국가들의 빠른 경제성장을 설명하는 모형으로 존슨(Johnson 1982)은 개발국가이론(Theory of Developmental State)을 제안

템을 구축하는데 활용하여 유명해졌다. 이 그림은 Petter Langseth(pl2)과 국제투명성기구([http://nis.transparency.bg/nis\\_concept\\_and\\_approach.html](http://nis.transparency.bg/nis_concept_and_approach.html))에서 인용

7) developmental state를 ‘발전국가’ 혹은 ‘개발국가’로 번역하는데 이 글에서는 개발국가라는 용어가 정부의 경제개발 의지가 들어있는 것으로 보아서 개발국가라는 용어를 사용하기로 하였다.

하였다. 오니스(De Onis, 1999)는 개발국가를 빠른 경제성장을 위하여 국가가 미시적 거시적 경제계획에 직접 개입하는 것으로 정의하고 있다. 개발국가의 핵심적인 아이디어는 경제성장을 위하여 국가가 적극적으로 시장경제에 개입하고 국가의 자원을 직접 활용하는 것을 의미한다.

전형적인 개발국가가 일본인데 일본의 경우 산업통상성(Ministry International Trade and Industry, MITI)과 재무성(Ministry of Finance, MOF)이 경제개발계획에 주도적인 역할을 하였다. 일본은 사회주의 국가도 아니면서 국가가 개인의 사유재산에 상당한 제약을 가하면서 주도적으로 경제성장 계획을 세우고 민간기업이나 산업을 규제하고 선도하였다.

개발 국가의 핵심적인 요소로는 경제성장과 산업화에 대한 국민적 열망, 엘리트 관료집단, 정치적으로 강력한 리더십, 관료와 산업계의 협조적 관계 등이 있다. 정부는 국가적인 자본동원이나 산업 정책에서 민간의 협조나 종속을 요구할 정당성과 권위를 갖고 있어야 한다. 관료와 이를 둘러싼 산업환경의 긴밀한 유대감이 개발국가의 성패에 결정적인 요인이라 할 수 있다.

그러나 1990년대 후반부터 국가의 역할에 대한 재검토가 이루어지면서 개발국가 이론에 대한 반론들이 제기된다. 특히 정부권력이 강력한 국가들은 국가 포획(state capture)으로 인하여 경제성장에 오히려 제한적일 수밖에 없다는 주장들이 나타났다. 포획은 규제받는 쪽 즉 기업이나 개인들이 법률제정, 정책시행, 계약을 자신들의 이익에 부합하도록 왜곡시키는 행위를 말한다. 법률이나 정책을 통하여 규제하는 쪽이 오히려 규제받는 쪽의 영향을 받게 된다. 민주주의 사회에서 다양한 특수이익집단들이 존재하는데 이런 특수이익 집단들은 강력한 로비나 부패를 통하여 정부를 자신들의 경제적 이익에 유리하도록 조절이 가능하다. 특히 거대하고 강력한 독점기업이 존재하는 산업에서는 기업이 국가를 포획하여 법률이나 정부정책 규제가 공공의 이익을 위해서 움직이는 것이 아니라 소수의 독점기업의 이익을 위해서 움직인다는 것이다. 구소련에서 소수의 거대 기업들이 국제거래에서 자신들에게 유리한 정책을 만들어서 활용한 것으로 알려져 있다. 물론 국가 포획은 후진국이나 전환경제(transition economy)에만 존재하는 것이 아니라 선진국에서도 존재한다.(Monks, 2012) 국가 포획을 통한 부패를 줄이기 위해서는 국가의 역량과 공공의 관리능력을 높이고 정치가나 관료의 책무성을 높이는 것과 시장의 경쟁체제를 확립하는 것이 자주 제안되고 있다.(Kaufmann, Hellman & Jones 2000)

개발 국가이론의 수정은 국가 주도의 경제성장이 모두 성공할 수는 없고 국가가 강력한 지도력을 갖고 있더라도 사유재산의 보장, 갈등의 효과적 관리, 법과 질수유지, 경제적 인센티브를 사회적 비용과 편익과 일치시키는 것과 같이 신뢰할만한 제도를 가진 국가에 한정해서 일어나는 일로 보고 있다. Acemoglu and Johnson(2005) 같은 학자는 국가의 역할이 국민들의 요구수준과 맞추어서 적절한 권위를 가질 때 문제가 해결된다고 보았다.

## 2. 관료의 회전문 인사

정부의 관료가 민간 기업에서 활동하는 것의 장단점에 대해서 다양한 맥락에서 논의되어 왔다. 공공부문에 근무하던 사람이 밀접한 관계를 맺고 있는 민간 부문에 근무하거나 반대로 민간부문에서 일하던 사람이 관련있는 공공부문으로 이동하는 이른바 민간과 공공부문 사이의 회전문(revolving door) 현상은 현대 국가에서 흔히 볼 수 있다. 원래 민간과 공공부문 사이에 기능과 경험을 상호교환 하는 것은 양자사이에 이해와 의사소통을 높여서 공무원의 전문성을 높이는 좋은 기회로 활용될 수 있다. 그러나 이런 회전문 교류는 정부관리가 정책의 시행이나 구매에서 과거의 고용자나 미래의 잠재적 고용자의 영향을 쉽게 받을 수 있는 위험이 있다. 민간부문과 공공부문의 밀접한 관계는 심각한 이해 충돌현상과 부패가능성이 매우 높아진다.

회전문 현상은 민간부문에서 정부부문으로 진입하는 것도 문제가 되지만 주로 문제가 되는 것은 주요 의사결정이나 정책 집행과 관련된 정부의 고위공무원이나 정치인이 정부부문에서 민간부문의 특정한 영역으로 이동할 때 부패가 발생할 소지가 크다는 것이다. 구체적으로 전직 관료나 정치인이 높은 보수를 받는 민간기업이나 조직 또 정부정책에 영향을 미칠 수 있는 지위로 이동하는 것이 문제가 된다.

은퇴한 관리나 정치인이 정부의 정책에 영향을 미칠 수 있는 민간부문으로 이동하는 연결통로가 만들어지면 현직 관료나 정치인의 의사결정이 왜곡될 수 있다. 은퇴 후의 경력이나 자신들의 미래에 관심을 가진 현직의 관료가 공공이나 국민이 원하는 것과 다른 방향의 의사결정을 내리려는 유혹이 크게 작용한다.

현직의 관료나 정치인이 은퇴후의 민간부문 자리를 위해서 의사결정을 내리는 행위는 일반적인 부패와 거리가 있다. Draca(2014)는 제도적 부패를 규정과 개인적 인센티브의 상호작용으로 발생하는 것으로 정의하는데 제도적 부패는 기구나 제도에 대한 공공의 신뢰를 약화시킴으로써 제도의 효과 기능을 약화시키는 것으로 보고 있다. 제도적 부패는 제도를 이용하여 공공의 신뢰와 배치되는 의사결정을 하기는 하지만 반드시 법에 위반되지 않는 경우가 자주 있다.

사실 관료의 회전문 현상으로 인한 부패는 일찍부터 일본에서 논의가 되었다. 일본에서 회전문 현상을 일컫는 아마쿠다리(あまくだり)는 하늘에서 강림하는 것(descent from heaven)으로 해석될 수 있는데 정치인이나 관료가 은퇴한 후에 민간기업에 다시 취업하는 것을 말한다.(Rahman, 2008, p1)

일본에서 퇴직관료가 민간기업에 재취업하는 것에 대한 비난도 크지만 이런 것보다는 공기업이나 다른 공공기관에 다시 취업하는 것에 대한 비난이 더 크다.

퇴직한 관료가 공기업에 다시 취업하는 관행 즉 회전문이 만들어지면 해당부서나 조직은 썰 사이 없이 산하기관이나 관련 공기업을 만들게 되고 반대로 민간기업에 취업이 생기는

회전문 관행이 만들어지면 시장에 대한 영향력을 더 크게 행사하게 될 것이다.(Rahman, 2008, p2)

회전문 현상이 국민의 신뢰를 배신하여 다른 왜곡된 의사결정을 내리는 메커니즘은 두 가지이다. 다수의 연구자들이 지적하는 것은 은퇴한 관료가 과거의 인연이나 내부정보를 이용하여 현직의 후배관료와 연결하여 공공의 이익에 반하거나 세금을 낭비하는 현상이 발생할 것을 염두에 두고 있다. 그러나 이런 직접적으로 눈에 보이는 현상들은 자체가 부패로 처벌 받을 수 있기 때문에 심각하지 않을 수도 있다.

더 근본적인 문제는 현재 민간기업에 시혜를 베풀고 국민이 원하는 방향과 다른 의사결정을 내리는 것이 은퇴후의 재취업을 위한 사전 노력을 할 때다. 이런 경우는 직접적인 거래관계가 성립하지 않기 때문에 법률적으로는 문제가 되지 않기 때문이다.

국내외를 막론하고 국방 구매와 같이 대규모 거래에서는 전직 장성이나 구매업무에 종사했던 영관급 이상의 고위 군인들이 쉽게 연루되는 경우가 사례가 많이 있는데 이런 현상이 있음에도 불구하고 처벌이 곤란한 경우는 직접 뇌물을 받는 것과 같은 행위가 없는 경우가 많다. 기업에 베푼 특혜는 보통 자신이 은퇴한 후에 해당 기업에 재취업함으로써 보상을 받는 것으로 나타나기 때문에 흔히 개인적인 일탈과 같이 뇌물죄로 처벌되기 어렵지만 부패의 사회적 피해는 개인적 일탈의 경우보다 더 클 수 있다.

개발국가에서 회전문 인사 현상을 통한 부패는 국가의 권한과 역할이 증대할수록 더 커진다. 국가의 시장개입 자체가 거대한 지대(rent)를 형성할 수 있는데 이런 지대를 관료조직 전체가 암묵적 계약을 통해서 차지할 수 있기 때문이다.

## IV. 교육부의 권한 확대와 회전문 현상

### 1. 교육개혁과 정부의 역할 강화

1993년 김영삼 정부 출범과 더불어서 만들어진 교육개혁위원회는 교육개혁을 국가 발전의 원동력으로 삼기 위하여 교육문제에 대한 근본적인 개혁을 추진하여 발표한 이른바 1995년의 5.31교육개혁은 이후 한국교육의 패러다임 전환을 가져왔다.

기본 방향은 질높은 교육, 수요자 중심의 교육, 교육의 다원성 신장, 교육운영의 자율성과 책무성 제고, 교육발전을 위한 지원체제의 강화가 주요 내용이었다. 고등교육인 대학과 관련된 주요 내용은 대학의 다양화와 특성화, 대학설립과 운영의 자율화, 학술연구의 일류화 그리고 대학의 국제화가 있다. 경쟁을 통하여 고등교육을 발전시키기 위하여 학사운영자율화, 대학정원 자율화, 대학설립준칙주의 등을 발표하였다. 그동안 정부가 억제해 오던 대학

의 설립을 자유롭게 하고 학생 모집정원도 상당한 정도로 허용함으로써 이 정책에 의해서 많은 대학들이 새로 설립되고 학생 정원도 크게 늘어났다. 그러나 2000년대 들어와서 학생 수 감소와 부실대학의 문제가 대두되면서 교육부는 자율 대신에 규제강화로 방향전환을 하였다.

정부의 대학에 대한 자율성 강화라는 구호가 있지만 실질적으로는 정부의 규제가 더 강화되는 양상이다. 구체적인 형태가 대학평가라 할 수 있다. 교육부의 대학평가는 1980년대 부터 시작된 것이지만 1994년 대학교육협의회에서 대학 평가를 실시하면서 본격적으로 강화되었다. 처음 평가는 대학의 질제고를 위한 기준을 점점하고 문제점을 지적하는 수준이었지만 교육부가 대학의 재정지원 학생정원 등을 평가와 연관시키면서 대학에 대한 교육부의 통제 권한이 크게 강화되었다.

평가를 통하여 차등지급하는 대학의 재정지원사업은 연도별로 지속적으로 증가하고 있다. 그 결과 과거에는 기본적인 교육경비나 연구비로 지원 받던 예산들도 상당수가 평가를 통하여 획득해야 하는 상황이 되고 있다.

연도별 대학 재정지원 사업 현황 [단위 : 개, 억원]

	2010		2011		2012		2013	
	관련 사업수	대학재정 지원액	관련 사업수	대학재정 지원액	관련 사업수	대학재정 지원액	관련 사업수	대학재정 지원액
교육부	111	56,211	144	67,136	137	81,492	93	74,083
미래부	-	-	-	-	-	-	49	15,195
산자부	23	1,403	52	4,501	35	4,237	24	3,233
고용부	10	1,207	11	2,378	11	1,392	11	3,182
보건복지부	8	1,750	26	1,850	65	2,319	36	2,176
기타	128	5,728	176	7,449	165	7,560	164	7,191
합계	280	66,326	409	83,314	413	97,000	377	105,059

자료: 대학신문 해당연도

정부의 고등교육 예산은 매년 증가하고 있는데 2012년 6.2조 원에서 2016년에는 9.2조원을 넘어서고 있다. 정부의 고등교육 예산은 국립대학에 대해서는 최소한의 경상비가 지원되고 있지만 사업비와 연구비는 대학별로 편차가 매우 크다.

정부는 국립대학에 대해서는 정부 예산에 경상비 및 시설비 그리고 일부 사업비를 지원하고 있고 사립대학에 대해서는 연구와 교육관련 재정지원 사업과 국가 지원 장학사업을 통해서 재정 지원을 한다. 각종 재정 지원사업은 평가를 통해서 하는데 교육부가 직접 평가하여 지원하기도 하지만 연구재단을 통하여 사업을 추진하기도 한다.

대학별로 일정한 공식을 만들어 지원하는 이른바 포물라 방식(formula method)으로 지원

하는 사업은 대학별로 비교적 균등하게 지원하는데 비해서 일반적인 재정지원사업은 공모를 통한 경쟁지원 방식이기 때문에 대학별로 지원의 편차가 매우 크다.

#### 2016년 교육부 대학재정 지원사업

- ▶ 산업연계 교육 활성화 선도대학(PRIME) : 2,362억 원\*(신규)  
\* 평생교육 단과대학 육성사업(300억 원) 포함
- ▶ 대학 인문역량 강화사업(CORE) : 344억 원(신규)
- ▶ 맞춤형 국가장학금 지원 : 3조 9,446억 원
- ▶ BK21 플러스 사업 : 2,725억 원
- ▶ 학부교육 선도대학 육성(ACE) : 594억 원
- ▶ 대학특성화 사업(CK, 지방·수도권) : 2,467억 원
- ▶ 산학협력선도대학(LINC) 육성 : 2,468억 원
- ▶ 고교교육정상화 기여 대학 지원 : 459억 원
- ▶ 고등교육의 국제화 지원 : 71억 원
- ▶ 국립대학 시설확충 : 3,886억 원
- ▶ 행복기숙사 지원 사업 : 1,077억 원

정부가 교육과 연구와 관련한 각종사업비를 평가를 통해서 지원하기 시작하면서 권한이 매우 커졌다. 재정부족에 당면한 대학들은 좋은 평가를 받기 위해서 다양한 노력을 하고 있다. 특히 2011년 이후 6년째 등록금 인상이 막힌 상태에서 대학들은 재정압박을 심각하게 받는 상황에서 교육부의 재정지원사업에 대학들이 총력을 기울여 좋은 평가를 받으려고 할 수밖에 없는 상황이다.

평가를 통해서 사업별로 재정을 지원하는 것은 경쟁을 통한 대학발전이 원래 취지이지만 지나친 경쟁이 발생하여 질개선(race to the top)이 일어나는 것이 아니라 질저하경쟁(race to the bottom)으로 전개되고 있다. 대표적인 방법이 교육부나 대학 평가단과 적절한 관계를 형성하는 것이라 할 수 있다. 교육부 출신 관료들을 대학 구성원으로 초빙하는 것이 가장 전형적인 방법이라 할 수 있다.

교육부의 대학평가가 강화되면서 대학들은 좋은 평가를 받기위하여 교육부 출신의 관료들을 초빙하고 현직의 교육부 관료들은 은퇴후의 대학에 재취업을 위하여 의사결정을 왜곡할 가능성이 상존하고 있다.

### 3. 교육부 관료의 재취업

퇴직관료의 재취업은 관련기관이나 민간부문의 수요가 많은 재정금융 분야나 경제 분야가 주류를 이루었다. 경제기획원이나 산업자원부에 근무하던 공무원이 퇴직을 하면 이런 정부부처가 규제를 담당하던 민간기업이나 정부부처와 민간기업의 중간지대에 놓여있는 조합, 협의회, 연구소 등의 기관으로 이동하는 것이 공무원 재취업의 주류였다.

경제부처에서 퇴직하는 공무원은 임기를 채운 경우도 있고 승진에 탈락한 경우도 있는데 어느 경우든 현직 공무원들은 민간부문을 동원하여 퇴직공무원의 취업을 추진하는 경우가 많았다. 기획재정부나 산업자원부 국토교통부와 같이 경제관련 부서 퇴직 고위공무원의 민간기업 재취업은 익숙하고 잘 알려진 현상이다.

교육부는 관련 민간기업이 없는 상황이기 때문에 이해관계가 없는 것으로 알려져 있어서 퇴직후 관련기관 취업에 제약이 없다. 그러나 현실은 상당히 다르다. 국회 서상기 의원실에서 밝힌 자료(ytn 뉴스 2013년 10월 11일자 기사)에 의하면 최근 4년 동안 교육부 고위 공무원 30명 이상이 퇴직 후에 대학 등 업무관련 기관에 재취업한 것으로 나타났다. 구체적으로 4급이상 퇴직자 37명이 대학의 총장과 교수 등으로 재취업하였고 이 가운데 17명은 퇴직한 다음날 대학 등으로 바로 출근하였다고 한다. 한편 2014년 국회 정진후 의원실에서 2012-2014년 동안 퇴직한 교육부와 시도교육청 퇴직 간부공무원 재취업 현황자료를 발표하였는데 이 자료에 의하면 재취업한 간부공무원 가운데 교육부 출신이 훨씬 많았고 또 교육부 출신 공무원들은 전원 대학 등 교육관련 기관에 재취업하였다 그러나 시도교육청 출신의 간부공무원은 재취업률이 매우 낮을 뿐만 아니라 교육이나 교육관련 기관에 재취업하는 비율이 매우 낮다.

이런 현상은 교육부의 대학 평가 강화와 직접적인 관련이 있다. 즉 교육관료의 전문성 때문이라면 대학뿐만 아니라 중고등학교에도 재취업자도 있어야 하는데 중고등학교에 재취업한 경우는 없다고 할 수 있다.

대학에서 퇴직 교육부 관리를 채용하는 것은 대부분 평가를 통한 대학재정 지원사업과 관련이 있다고 할 수 있다.

“교육부는 ‘당근과 채찍’을 동시에 가진 ‘슈퍼 갑(甲)’이다. 막강한 권력에는 거대한 카르텔이 형성된다. 수많은 ‘관료마피아’ 조직과 마찬가지로 권력의 상하관계(교육부→대학)에 따라 인력이동도 잦다.” 조선일보 2014.05.09. ‘어제까지 사립대 감사하고, 내일은 교수로...

교육부 노후대책 전락한 사립대’ 기사 중에서

## 교육부 퇴직 관료의 재취업 현황

성명	퇴직당시 직급	퇴직년월	재취업 기관 및 직위
○○○	차관	12-01	○○대학교 총장
○○○	일반직 고위공무원	12-03	○○대학교 교수
○○○	서기관	12-03	○○대학교 교수
○○○	일반직 고위공무원	12-03	○○재단 사무총장
○○○	일반직 고위공무원	12-03	○○대학교 사무처장
○○○	부이사관	12-03	○○대학교 교수
○○○	기술서기관	12-03	○○기술대학교 직원
○○○	서기관	12-08	○○대학교 교수
○○○	일반직 고위공무원	12-08	국립○○
○○○	일반직 고위공무원	12-08	○○공단 상임이사
○○○	별정직 고위공무원	12-11	○○원 원장
○○○	서기관	13-03	○○대학교 교수
○○○	차관	13-03	○○대학교 총장
○○○	일반직 고위공무원	13-04	○○대학교병원 상임감사
○○○	일반직 고위공무원	13-06	○○대학교 교수
○○○	부이사관	13-06	○○원 책임행정원
○○○	일반직 고위공무원	13-11	○○장학재단 이사장
○○○	일반직 고위공무원	14-01	○○재단 상임감사
○○○	일반직 고위공무원	14-02	○○대학교치과병원 상임감사
○○○	일반직 고위공무원	14-02	○○공단 이사장
○○○	일반직 고위공무원	14-04	○○재단 상임이사

자료: 한국대학신문 2014-10-8. 기사 중에서

교육부 관료의 은퇴후 대학 재취업은 과거에는 별로 없던 현상으로 정부의 대학평가 권한이 강화되면서 발생한 현상이라 할 수 있다. 과거에 대학 총장으로 영입되는 상황은 장관이나 차관에 국한되었지만 다양한 직위의 은퇴한 교육부 관료들이 대학으로 이동하는 것은 교육부가 대학에 대한 지배권 특히 재량권이 강화되면서 나타난 현상이다.

교육부 은퇴후 재취업의 고리가 만들어지면 현직의 관료들은 국민들의 선호와 다른 의사결정을 할 가능성이 커진다. 이렇게 발생하는 부패는 개인의 도덕적인 자제나 감시감독으로 해결될 수 있는 것이 아니기 때문에 제도나 거버넌스의 개선이 반드시 필요하다. 구체적으로는 교육부 퇴직공무원의 대학 재취업시에 해당자는 교육부 발주 정책연구나 대학평가관련 일을 제한하여 퇴직 공무원 초빙의 유인을 제한하는 제도를 발표(교육부 2014년 6월 12일)하고는 있지만 불충분한 제도 개선이다. 기본적인 대학예산을 규정에 따라 배정하고 평가권한을 약화시키고 동시에 퇴직 관료 초빙의 인센티브를 줄이도록 하는 것이 바람직하다.

## V. 결론

이 글에서는 부패를 막고 청렴한 국가를 만들기 위해서는 국가의 청렴시스템이 중요함을 강조하였다. 국가의 청렴시스템은 다양한 분야와 다양한 조직이나 기구가 유기적으로 연계를 가지고 부패를 막기 위한 노력이 필요하다.

특히 청렴시스템을 갖추어야 하는 것은 개인의 일탈이나 선택에 따른 부패 보다 정부구조나 거버넌스 시스템에 의해서 발생하는 부패를 막기 위해서 꼭 필요한 일이기 때문이다. 전통적으로 일본이나 한국과 같이 시장경제에서 국가의 역할이 큰 나라에서는 더욱 청렴달성을 위한 제도적 장치와 거버넌스가 중요하다. 경제발전을 위해서 국가의 시장개입이 정당화 되는 경우도 있지만 국가의 시장개입이 늘어날수록 부패발생 여지가 커진다.

퇴직 공무원의 관련분야 재취업 기회가 증가할수록 공무원은 국민전체의 이익이나 의사에 반하여 특정 민간이나 기업에게 특혜를 베풀 수 있는 가능성이 커진다. 현직 공무원이 왜곡된 의사결정을 하는 것은 미래의 취업을 위한 사전 작업이라 할 수 있다. 즉 현직에 있을 때 특혜를 베풀고 은퇴후에 혜택을 준 기업이나 산업에 재취업할 수 있다. 이런 경우 공무원들은 직접 편익을 얻거나 금전을 수수하지 않는 경우가 많기 때문에 부패행위로 처벌받지 않는다.

교육부 퇴직 공무원의 대학 재취업이 크게 증가한 것은 대학 평가가 강화되면서 발생한 특이한 현상이라 할 수 있다. 이런 현상이 발생하는 것은 이른바 퇴직공무원(old boys)과 현직에 있는 후배공무원(young boys)의 연결을 통한 부패 가능성을 높이게 된다.

부패를 막기 위해서 개인의 윤리적 각성이나 감시와 처벌을 강화할 수 있지만 제도적 문제나 거버넌스 문제로 발생하는 문제는 이런 감시강화나 처벌로 해결하기 어렵다. 이런 부패는 청렴한 국가시스템을 구축하여 해결할 수밖에 없다.

대학의 재정지원을 규정에 의해서 시행하고 평가에 의한 차등을 최소화 하여 제도적으로 교육부의 대학 통제나 규제 권한을 줄이고 동시에 평가제도를 개선하여 대학이 퇴직 공무원을 영입하려는 유인을 줄여야 할 것으로 생각된다.

## 참고문헌

- 최청일(2002), “고등교육재정 규모 및 지원방식 등에 관한 국제비교 연구” 교육정책연구 2002-일-10, 교육부.
- 한만길 · 목영해 · 박상완 · 박철희 · 이차영 · 장수명 · 최돈민(2007). “5.31 교육개혁의 성과와 과제”. 서울: 대통령자문 교육혁신위원회.
- Acemoglu, Daron and Simon Johnson(2005), “Unbundling Institutions” *Journal of Political Economy*, vol. 113, no. 5.
- Barr, Abigail and Danila Serra(2008), “Corruption and culture: An experimental analysis” CSAE WPS/2008-23 University of Oxford
- Cai, Feina(2010), “Developmental State in the Globalizing World” 9564 VIEWS  
<http://www.e-ir.info/2010/12/22/the-developmental-state-in-the-globalizing-world/>
- De Onis, M.,(1999), “Battle Hymn of the model minority: myth, poverty and policy analysis”, *Journal of Social Sciences*, vol 37(2), pp 137-143
- Draca, Mirko(2014), “Institutional Corruption? The revolving door in American and British politics” SMF-CAGE Global Perspectives Series: Paper 1. Social Market Foundation.
- Fritz, V. and A. Rocha Menocal(2006), (Re)building Developmental States: From Theory to Practice, Working Paper 274 Overseas Development Institute, London
- Johnson, Chalmers(1974), “The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business”, *Asian Survey* Vol. 14, No. 11. pp. 953-965  
DOI: 10.2307/2643506 Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2643506>
- Heilbrunn, John R.(2004), “Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?” World Bank Institute No. 37234
- Hellman, Joel, G. Jones and D. Kaufmann(2000), “Seize the State, Seize the Day-An empirical analysis of State Capture and Corruption in Transition” ABCDE 2000 Conference. World Bank Working Paper Series # 2312.

- Kaufmann, Daniel(2005), “Myths and Realities of Governance and Corruption”  
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.829244>
- Khanm, Mushtaq H.(1996), “The efficiency implications of corruption” *Journal of International Development*, DOI: 10.1002/(SICI)1099-1328(199609)8:5<683::AID-JID411> 3.0.CO;2-4
- Kolstad, Ivar and Arne Wiig(2011), “Does democracy reduce corruption?”  
CMI Working Paper WP 2011: 4
- Langseth, Petter(1999), *Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption Office of Drug Control and Crime Prevention*, United Nations Office at Vienna
- Monks, Robert(2012), “The Corporate Capture of the United States”, The Harvard School of Law Forum on Corporate Governance and Financial Regulation.  
<https://blogs.law.harvard.edu/corpgov/2012/01/05/thecorporate-capture-of-the-united-states/>
- Nye, J.S.(1967), “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”  
*The American Political Science Review*, Vol. 61(2) pp.417-427
- Rahman, K. M.(2008) “Amakudari of Civil Servants in Japan:An Examination of the Vices and Virtues and Postulation of Reforms” No. 0703 School of Business, Nanzan University
- Sampford, Charles (2001), “From Greek Temple to Bird’s Nest: Mapping, Assessing and Understanding National Integrity Systems,” Institute for Ethics, Governance and
- Tarling, Nicholas(2005). ed. *Corruption and Good Governance in Asia*, Routledge

투고일자 : 2016. 12. 15

수정일자 : 2016. 12. 26

게재일자 : 2016. 12. 30

## &lt;국문초록&gt;

# 제도개선을 통한 부패방지

## - 은퇴공무원 재취업과 관련하여 -

김 진 영

본 연구는 개발국가(developmental state)와 같이 국가의 권한이 강해질수록 공무원의 부패가능성이 높아질 수 있다는 것을 밝히고 국가의 권한확대에 따른 부패는 개인의 도덕적 인식이나 단순한 처벌과 감시의 강화로 해결하기 어렵기 때문에 국가의 청렴제도나 거버넌스 개선을 통하여 부패를 줄일 수 있다는 것을 주장한다.

일본의 경우도 경제부처에 근무하는 공무원이 은퇴후 관련 산업이나 공공부문에 재취업하는 현상 때문에 다양한 형태의 정책왜곡이 발생하고 있다. 한국의 경우에 대학 평가가 강화되고 평가결과에 따른 보상이 점점 커지면서 교육부 출신 관료의 대학 재취업이 크게 확산되고 있다. 이런 왜곡현상을 막기 위해서는 적절한 제도와 거버넌스 개선이 시급하다.

주요어: 반부패, 청렴제도, 거버넌스, 개발국가, 재취업

